



2022.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-02호

# 국가중장기아젠더위원회 운영 및 미래의제 제도화 전략

박상훈, 박성원, 박현석, 유희수, 여영준, 김유빈, 김윤희, 서광국,  
김범수, 조계원, 박명준, 이승환, 박태현, 김형철, 김은주



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 국가중장기아젠더위원회 운영 및 미래의제 제도화 전략

## 연구진

### 내부 연구진

박상훈 연구위원 (연구책임)  
박성원 연구위원  
박현석 연구위원  
유희수 연구위원  
여영준 부연구위원

### 외부 연구진

김유빈 교수(명지대학교)  
김윤희 교수(인하대학교)  
서광국 박사(중앙자활센터)  
김범수 연구교수(연세대학교)  
조계원 박사(고려대학교 정치연구소)  
박명준 연구위원(한국노동연구원)  
이승환 박사(한국전자통신연구원)  
박태현 교수(강원대학교 법학전문대학원)  
김형철 교수(성공회대학교)  
김은주 소장(여성정치연구소)


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

## 발 | 간 | 사

국회미래연구원은 '21년 국회의장 직속 국가중장기아젠더위원회의 간사기관 역할을 수행하면서 국회 차원에서 국가 중장기 비전을 제시한 “미래비전 2037 : 성장사회에서 성숙사회로 전환” 보고서를 발간한 바 있습니다. 그간 국가 비전과 미래상은 정부가 중심이 돼 수립해 왔으나, 미래비전 2037은 국회가 중심이 되었다는 점에서 매우 특별한 보고서였습니다. 특히, ‘성숙사회’라는 비전은 1) 국가 성장 중심에서 상대적으로 소외된 개인과 공동체 중심으로, 2) 경제성장이라는 획일적 가치에서 다원적 사회 가치들의 공존으로, 3) 지역사회와 사회적 약자를 존중하는 공동체의 복원으로, 우리 사회의 전환을 위한 중요한 지향점을 제시하였습니다.

이러한 특별한 과정과 결과가 일회성으로 그치지 않고 관련 논의가 지속적으로 이어지기 위해서는 국회가 중심이 되어야 한다고 생각합니다. 이를 위해 이번 연구는 우선 성숙사회가 무엇인지 그 개념을 더욱 구체화하고, 구체화된 개념을 토대로 새로 출범한 정부의 국정 과제와의 비교함으로써 무엇이 공통적이고, 무엇이 차이 나는지를 분석하고자 하였습니다. 쟁점이 되는 핵심 의제에 대해서는 성숙사회로 나아가기 위해 어떤 제도, 입법 전략을 펼쳐야 하는지 각계 전문가의 의견을 담았습니다. 쉽지 않은 작업이었으나 이번 연구에 흔쾌히 참여해 주신 외부 전문가들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

대한민국이 걸어온 과거의 경로를 벗어나 새로운 경로를 선택하기 위해서는 많은 갈등과 사회적 합의가 필요할 것입니다. 이번 연구가 사회적 합의와 대안 마련을 위한 방향을 제시하는 데 기여할 수 있기를 바랍니다. 중장기 미래의제에 대한 국회의 기획 기능과 이와 관련된 사회갈등 해소 기제 구현을 통해 사회통합 실현에 국회가 앞장설 수 있도록 국회미래연구원에 필요한 후속 연구를 수행하여 성숙사회 실현을 위한 노력을 계속할 수 있도록 하겠습니다. 정책입안자, 국민, 전문가들께서도 계속 관심을 가져 주시고, 전환적 국가 비전의 실현을 위한 연구 과정에 지속적으로



협조해 주시기를 부탁드립니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

---

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	3
1. 국회 중심의 미래 비전 제시 .....	3
2. 도출된 비전에 대한 의견 수렴 .....	5
제2절 연구의 설계 방향 .....	9
 <b>제2장 성숙사회 개념의 이론적 토대</b> .....	 <b>13</b>
제1절 성장을 둘러싼 이론적 경합 .....	15
1. 대안발전론으로서 사회정의 이론의 두 가지 흐름 .....	17
2. 발전대안론으로서 성장에 대한 다양한 관점 고찰 .....	25
3. 발전해체적 관점의 이론적 주장 .....	32
제2절 한국적 맥락에서 정의의 의미 .....	34
제3절 성숙사회의 이론적 토대 .....	38
 <b>제3장 성숙사회와 국정과제의 비교 연구</b> .....	 <b>47</b>
제1절 대선 주요 정당의 정책과 성숙사회 .....	49
제2절 신정부의 국정과제와 성숙사회 .....	53
1. 개인 역량 강화와 삶의 질 .....	58
2. 더불어 사는 공동체 .....	63
3. 패러다임 전환과 지속성장 .....	68

4. 국내외 갈등 조정과 협력 .....	74
<b>제3절 소결 .....</b>	<b>79</b>

## **제4장 성숙사회 구현을 위한 핵심 의제 제도화 전략 ..... 83**

<b>제1절 건강 개념의 적극적 해석 및 유기적 건강 안전망 구축 .....</b>	<b>86</b>
1. 개요 .....	86
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	87
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	90
<b>제2절 최소한의 삶 보장을 위한 주거권 개념 확장 .....</b>	<b>92</b>
1. 개요 .....	92
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	93
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	96
<b>제3절 실질적인 지방자치권 확대 .....</b>	<b>98</b>
1. 개요 .....	98
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	100
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	102
<b>제4절 삶의 가치 다원성 인정 및 권리 보장 .....</b>	<b>104</b>
1. 개요 .....	104
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	105
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	106
<b>제5절 노동 시장, 노사 문제의 사회적 대화 실질적 확대 .....</b>	<b>108</b>
1. 개요 .....	108



2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	110
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	111
<b>제6절 과학기술의 사회적 책임, 포용·공존·공생 가치 실현 .....</b>	<b>114</b>
1. 개요 .....	114
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	115
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	116
<b>제7절 적극적인 자연의 권리 인정 및 치유와 복원 우선 .....</b>	<b>120</b>
1. 개요 .....	120
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	120
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	122
<b>제8절 다양한 시민 의견의 정치 수렴 및 사회 통합 실현 .....</b>	<b>124</b>
1. 개요 .....	124
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	125
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	128
<b>제9절 평화 담론 확대 및 북한에 대한 이해 증진 .....</b>	<b>130</b>
1. 개요 .....	130
2. 법률 및 제도화 관점의 쟁점 .....	130
3. 법률 및 제도화 구현을 위한 전략 .....	134
<b>제5장 입법부의 역할과 과제 .....</b>	<b>135</b>
제1절 개발도상국에서 선진 민주주의 국가로 .....	137
제2절 대통령 중심에서 국회 중심으로 .....	139

제3절 국회 중심의 중장기 아젠다 형성 전략 .....	147
1. 예비내각의 역할 .....	151
2. 여야정위원회의 운영 .....	152
3. 국회 미래협치특위의 설치 .....	153
<b>제6장 결론 .....</b>	<b>157</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>163</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>177</b>
<b>부록 .....</b>	<b>181</b>
1. 국회방송 공동기획 특별대담회 개최결과 .....	183
2. 미래비전 2037 대국민 보고회 개최결과 .....	185

[표 2-1] 제2원칙에 대한 해석들 .....	19
[표 2-2] 자연 권리에 대한 법체계 마련의 전환적 시도 사례 .....	30
[표 2-3] 건강 도시의 개념 요소와 전인건강 관련 정부 조직 .....	31
[표 2-4] 성숙사회 6대 핵심 영역과 미래비전 2037 세부 아젠더 .....	42
[표 3-1] 20대 대선 주요 정당별 정당 정책 .....	49
[표 3-2] 윤석열 정부 120대 국정과제와 성숙사회 아젠더 간 비교 .....	54
[표 4-1] 「일차의료 발전 등에 관한 특별법」(의안번호 제10992호) 구성체계 .....	88
[표 4-2] 「지역사회통합돌봄법」(전제수의원대표발의, 의안번호 제11356호)의 구성체계 ...	90
[표 4-3] 21대 주거 관련 국회 법률 계류안 분석 내용(22.12.5 기준) .....	95
[표 4-4] 자치분권과 균형발전의 세부 의제와 정책 초점 .....	99
[표 4-5] 미래비전 2037의 과학기술 정책과제와 국정과제의 비교 .....	117
[표 4-6] 후견제도의 두 유형(모델) .....	122
[표 4-7] 제21대 총선 결과 .....	125
[표 4-8] 제21대 국회에 발의된 선거제도 개정안 .....	126

## 그림 목 차

[그림 1-1] 미래비전 2037 보고서의 비전, 지향 가치 및 12대 핵심 아젠더 .....	4
[그림 2-1] 성장 관련 다양한 관점의 이론 .....	15
[그림 2-2] 큰가시고시 실험을 통한 성장의 대가 .....	26
[그림 2-3] 한국 사회의 가속 성장 과정 .....	27
[그림 2-4] 좋은 삶의 가치에 대한 기본권 규정 .....	28
[그림 2-5] 기존 지속 가능 경제 시스템과 자연 권리 중심의 모델 비교 .....	29
[그림 2-6] 성장 이론과 성숙사회의 이론적 토대 .....	38
[그림 2-7] 성숙사회 개념 정의를 위한 핵심 영역 .....	40
[그림 4-1] 미래비전 2037 과학기술 정책과제의 구현전략 .....	118
[그림 6-1] 성숙사회 비전 실현을 위한 전략 체계 .....	162

## 요 약

### 1 서론

#### □ 국회 중심의 미래 비전 제시와 보완적 연구 방향 도출

- '21년 국회의장 직속 「국가중장기아젠더위원회」의 설치 및 운영을 통해 '성숙사회'를 비전으로 하는 미래비전 2037 보고서 발간
- 성숙사회 비전 실현 및 개념 확산을 위해 추가적으로 연구가 필요한 의견을 수렴하기 위해 다양한 전문가 의견 수렴
  - (성숙사회 개념화) 성숙사회에 대한 명확한 개념화를 통해 체감적 방향을 제시하고, 사회 전환을 위한 합의 과정에 활용할 필요가 있음
  - (성장과 성숙의 균형) 일률적인 성숙의 요구보다는 수도권, 지역 등 특성에 따라 성장과 성숙의 균형 추구 필요
  - (한국적 의미의 성숙사회 모델 제시) 북유럽 등 다른 나라의 사례 분석을 넘어 한국적 의미의 성숙사회 모습을 구체화시켜야 함
  - (국회의 역량 총결집) 주요 정당, 국회 소속 기관 등 국회와 적극적으로 비전을 공유하고 실질적으로 구체화시켜 나가는 과정 필요

#### □ 성숙사회 비전의 구체적 제시를 위한 중점 문제 도출

- 성숙사회 개념의 이론적 토대 구축
  - 성장을 둘러싼 다양한 이론적 논의 과정을 심층적으로 들여다보고, 성숙사회의 이론적 토대가 될 수 있는 기반을 확립
- 성숙사회의 이론적 토대를 기반으로 한 국정 과제의 비교 분석

- 주요 정당의 대선 공약 및 새롭게 출범한 윤석열 정부 120대 국정과제를 살펴보고 성숙사회와 비교하여 공통가치 및 쟁점을 분석

● **성숙사회 구현을 위한 핵심 의제 제도화 전략**

- 신정부 국정과제 간 비교를 통해 성숙사회와 차이가 가장 큰 쟁점 사안을 핵심 의제로 도출하여 입법, 제도적 접근 방향 제시

● **전환적 비전의 지속적 논의를 위한 입법부의 역할**

- 성숙사회 실현을 위한 국회의 적극적 역할의 중요성을 강조하며, 사회적 대타협 및 발전된 사회적 합의를 만들 수 있는 기제 제시

## **2 성숙사회 개념의 이론적 토대**

□ **성장과 정의에 대한 정치사상 및 사회정의 이론 고찰**

- (대안발전론) 롤스의 자유주의적 평등주의, 셴의 역량 접근법과 같은 분배적 평등 이론 및 관계적 평등 이론 고찰
- (발전대안론) 생물학적 관점 성장의 대가, 자연의 권리, 건강도시 등 발전에 대한 전환적 가치와 이론 고찰
- (발전해체론) 더글러스 러미스, 이반 일리치 등 성장에 대한 반기로 극단적 발전 해체를 주장하는 이론 고찰

□ **성숙사회의 이론적 토대 규정**

- **인간 중심과 자연 중심의 가치를 모두 포괄할 수 있는 경계 측면의 정의**
  - (공정과 정의) 양심의 자유, 사상의 자유 등 헌법이 보장하는 가치, 동등한 교육 기회, 기회 균등, 최소한의 인간다운 삶 보장 강조
  - (관계의 평등) 소외 집단의 목소리가 존중되고, 불평등한 권력 관계가 만들어낸 자유의 제약을 예방하는 사회

- (자연의 권리) 개발 및 훼손된 자연에 대해 그 권리를 법, 제도적 수단을 통해 적극적으로 보호함으로써 조화와 공생 모색
- (성장과 전환적 가치) 극단적 탈성장이 아닌 균형을 추구하면서도, 상대적으로 소외되었던 계층의 균형적 성장과 성취를 지원
- (사회적 기능 선택 보장) 최소한의 삶의 질 보장을 통해 품위를 지킬 수 있고, 개인의 역량 증진을 통해 사회적 역할을 자유롭게 선택할 수 있는 사회 추구

### 3 성숙사회와 국정과제의 비교 연구를 통한 핵심 의제 제도화 전략 방향

#### □ 대선 주요 정당 정책 및 신정부 국정과제 분석을 통한 9대 핵심 의제와 제도화 방향

- (쟁점 1) 건강 개념의 확장, 의료 시스템 체계, 유기적인 건강 안전망 구축
  - 특별법 등 쟁점이 많은 제도적 수단에 앞서 의료전달체계, 보건의료체계의 개편 흐름 속에서 사회적 논의를 더욱 진전시킬 필요가 있음을 강조
- (쟁점 2) 최소한의 삶 보장 차원에서 주거권으로 개념 확장
  - 행정지원 대상자 중심에서 정책수요자 중심으로의 전략적 접근이 필요하며, 주거급여 개념 확장 및 현실화, 최저주거기준의 상향화 및 질적 기준 변화, 주거 확대를 위해 선의를 가진 민간 자원의 발굴과 제도적 지원, 주거가 더 이상 돈벌이 수단이 되지 않도록 하는 법제도적 환경 구축
- (쟁점 3) 실질적인 지방자치권의 확대 방안
  - 지방의 실질적 자치권 확대를 위한 사무 이양 확대, 재정 분권의 실현, 중앙-지방의 선지원 후평가 관계로 전환, 자치분권 실현을 위한 국회 중심의 사회적 논의 확대

- **(쟁점 4) 삶의 가치, 방식의 다원성 인정과 그 권리 보장 방안**
  - 포괄적 차별 금지에 대한 새로운 담론 형성, 숙의적 공론화 과정의 확대, 다양성이 모두에게 이익이 된다는 가치에 대한 정치 기반 확대
- **(쟁점 5) 노동 시장, 노사 문제 관련 사회적 대화 확대 방안**
  - 비제도적 사회적 합의를 활성화시키고 제도화할 수 있는 방안의 고민, 교섭을 초기업수준에서 바로 진행할 수 있도록 제도적 기반을 발전시키고, 지역노사민정협의회 활성화 및 상생협약 체결 등의 관행의 제도화, 경제사회노동위원회의 역할 재설계
- **(쟁점 6) 과학기술의 새로운 역할, 사회적 책임, 포용·공존·공생 가치 실현**
  - 과학기술의 역할을 성숙사회 실현으로 연계하기 위한 법적 기반 마련, 이러한 기반을 통해 구현되는 정책의 지속 점검 체계, 성숙사회 구현을 위한 과학 프로젝트 추진
- **(쟁점 7) 적극적인 자연의 권리 인정 및 자연의 치유와 복원 우선 방안**
  - 자연과 자연의 법적 지위의 법적 선언, 자연의 권리를 인정한 해외 사례 중 우리에게 가장 적합한 모델에 기반하여 자연의 법인격 부여, 자연의 권리를 단계적으로 확대, 자연 권리 보호를 위한 집행 가능성 보장
- **(쟁점 8) 다양한 시민 의견의 정치 수렴 및 갈등 해소 기제를 통한 사회 통합**
  - 현행 준연동형 비례대표제의 개정 등 선거제도 개혁을 위한 공론화 위원회 구성 등 시민참여기구의 제도화
- **(쟁점 9) 평화 담론 확대, 북한에 대한 이해 증진을 위한 다각적 논의 확대**
  - 북한 사회의 여성 지위에 대한 특수성에 기반하여 여성의 주도적인 참여를 통한 평화체계 구축 및 북한에 대한 이해 증진



## 4 입법부의 역할과 제도화 방안

- 여야 간 정권은 바뀌더라도 국가의 중장기적 기본 틀을 공유하고, 중장기적 전망 속에서 신정권이 지향하는 가치나 이념에 맞는 정책을 누적적이고 점진적으로 추진해야 함
- 국가적 중장기 아젠더 형성을 위해 ‘미래 협치 특위’를 설치 및 운영함으로써 성숙사회와 국정과제 간 합의 및 일치된 의제에 대해 우선적으로 책임 있는 입법적 뒷받침 필요
- 미래 협치 특위는 또한 국 과제의 사전 기획에 대한 국회의 적극적 역할 모색의 수단으로 공식적인 의사진행 절차와 권위를 부여하여 사회통합과 미래기획의 실천의 중심이 되어야 함

## 5 결론

- 성숙사회의 실현을 위해서는 기존의 한국 사회를 지배하고 있는 국가 중심과 경제성장 중심 방식을 벗어나 전환적 변형을 위한 정책과 제도 마련이 요구
- 성장사회에서 성숙사회로 전환되기 위해서는 대 전환기적 갈등과 대립의 조정 역할이 무엇보다 중요
- 성숙사회의 비전 실현 과정에서 발생하는 갈등과 대립을 지속적으로 관리하면서, 필요한 미래의제를 정책과 제도로 연계시킬 수 있도록 국회를 중심으로 한 정치의 역할이 더욱 중요



# 제 1 장

## 서론

---

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 설계 방향



## 제 1절 연구의 배경 및 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

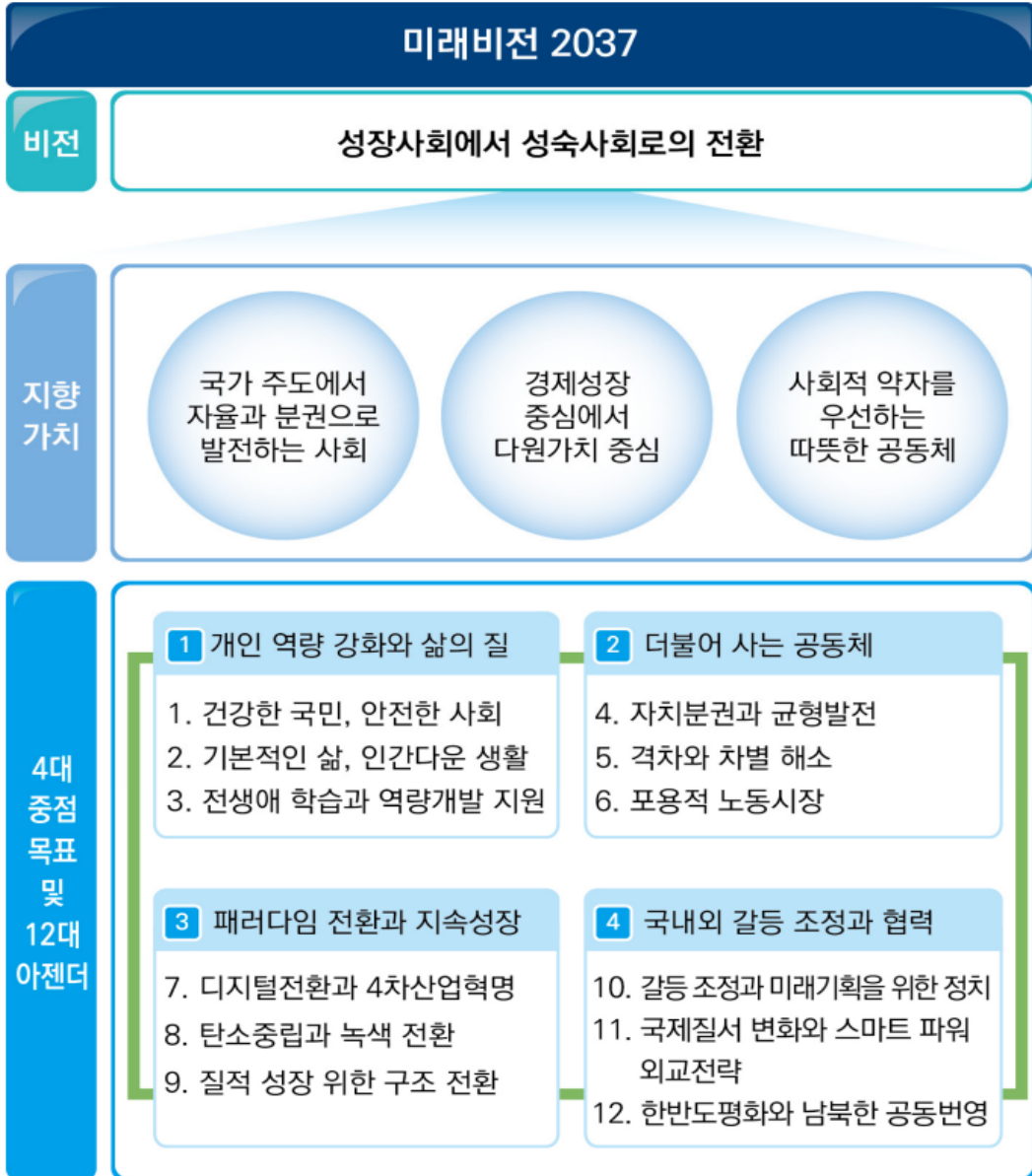
### 1 국회 중심의 미래 비전 제시

국회는 2021년 국회의장 직속 「국가중장기아젠더위원회」의 설치 및 운영을 통해 5년 단임 행정부의 한계를 극복하고 국가적 차원의 중장기 국가과제를 발굴하고자 하였다. 특히, 해방 이후 한국 사회의 누적된 갈등과 미래 구조적 변화 전망을 바탕으로 ‘성숙사회’라는 전환적 비전을 제시하였고, 이를 실현하기 위한 12대 핵심 아젠더를 포함한 “미래비전 2037 : 성장사회에서 성숙사회로 전환”을 발간하였다. 보고서는 그간 신정부 출범에 맞춰 정권의 비전, 목표, 방향성 등을 제시하기 위한 정부 중심의 비전 보고서와는 달리 우리 사회의 갈등, 대립의 완화 및 해소를 위해 정치의 역할을 포함한 개인, 공동체, 국가적 차원의 전환적 노력을 강조하고자 하였다.

특히, 보고서는 그간 한국 사회가 국가성장, 경제성장, 효율성을 중심 가치로 하는 성장사회를 추구해 왔음을 밝히고, 앞으로는 그러한 경로 속에서 대립해온 개인성장, 환경보존, 형평성(공정성)의 가치를 복원해 이를 새로운 사회 방향과 비전으로 삼는 것이 중요함을 강조하였다. 즉, 국가 주도에서 자율과 분권으로 발전하는 사회, 경제성장 중심에서 다원가치 중심, 사회적 약자를 우선하는 따뜻한 공동체를 지향 가치로 하는 이른바 ‘성숙사회’의 구현이다. 그림 1-1은 성숙사회의 실현을 위해 보고서에서 제시한 4개 중점 목표 및 12대 아젠더로 국가중장기아젠더위원회와 연구팀은 다양한 수단<sup>1)</sup>을 활용해 연구 결과를 확산하고 홍보하여 우리 사회의 중장기적 비전 수립 과정에서 필요한 논의가 확산되는 데 기여하고자 하였다. 이와 더불어 미래비전 2037의 실현을 위해 연구 관점에서는 어떤 추가적 보완이 필요한지 다양한 연구기관 및 전문가와 대화를 추진하고자 하였고, 그 과정에서 수렴된 의견 중 성숙사회 개념의 확산 및 실현을 위해 반드시 보완

1) 국회방송과 공동기획을 통한 특별대담회 및 대국민보고회 등을 실시하였으며 이와 관련된 주요 경과 및 개최 결과는 본 보고서의 부록을 통해 제시하였다.

될 필요성이 높은 연구 문제를 식별하여, 후속 연구를 통해 수행하는 것이 필요한 과정이라고 판단하였다.



출처: 국가중장기아젠더위원회, 2021.

[그림 1-1] 미래비전 2037 보고서의 비전, 지향 가치 및 12대 핵심 아젠더

## 2 도출된 비전에 대한 의견 수렴

### 가. 시·도연구원 대화를 통한 지역 관점의 의견 수렴

성숙사회의 실현을 위해서는 중앙정부 차원의 노력과 더불어 지역사회의 협력이 무엇보다 중요하다. 실제 자율 기반의 분권, 다원가치의 구현, 격차와 차별, 패러다임 전환을 통한 경제 구조의 변화 등의 이슈는 지역사회와 밀접한 관련성을 갖는다. 연구팀은 후속 연구에 대한 다양한 관점의 의견 수렴의 일환으로 지역 중장기 비전 수립의 경험이 있는 시·도연구원 소속 연구진과의 간담회를 통해 성숙사회 비전을 공유하고 이를 국가적, 지역적 차원의 새로운 비전으로 확립하기 위한 후속 논의를 수행하였다. 이 과정을 통해 성숙사회 비전 제시 이후 어떤 연계 연구가 필요한지 몇 가지 중요한 관점을 얻을 수 있었다.

첫째, 성장사회는 국가가 중심이 되어 지향할 수 있었으나, 성숙사회는 명확한 개념화 작업을 통해 사회 전환의 합의가 필수적이라는 점이다. 특히, 지자체 입장에서는 할 수 있는 것들이 현실적으로 많지 않아, 입법부가 중심이 되어 필요한 사회적 대화를 확대하고, 이와 연계한 지속적인 제도화, 입법화 노력이 병행되어야 한다는 점을 강조하였다. 즉, 한국 정치가 계속해서 불신을 키우고 있는 가운데 미래비전 2037을 통해 향후 3개 정부가 지속적으로 논의해야 할 의제를 제시한다고 하나, 그렇다면 국회는 앞으로 어떻게 입법 과정을 통해 이를 실현하고자 하는지 구체적인 방향 제시가 함께 필요하다는 것이다. 또한 비전의 수립에 있어 중앙정부는 담론을 중심으로 제시하는 경향이 크나, 실제 지역의 입장에서는 정책이 중심이 되는 '실천 전략'이 중요하다는 점을 확인할 수 있었다.

둘째, 성장과 성숙을 균형적으로 고려할 수 있는 정책 설계가 필요하다는 점이다. 수도권과 지역 간 경제적 격차가 심화하는 가운데 지역의 입장에서는 여전히 '성장'은 너무나 중요한 문제이다. 따라서 일률적인 성숙을 요구하기보다는 그 특성에 따라 성장과 성숙을 어떻게 균형적으로 제시할 수 있는지에 대한 고민이 필요하다는 것이다. 수도권과 지역, 지역 내에서 부유한 지역과 그렇지 못한 지역, 세대 내에서도 부유한 세대와 그렇지 못한 세대 등의 특성을 고려하여 성장에서 성숙의 단계적 전환에 대한 고민이 필요할 것으로 보인다. 특히, 이 과정에서 다양한 이해관계자가 각자의 기득권을 서로 내려놓을 수

있어야 하는데, 이들 간의 이해관계를 융합하고 조정해 나가기 위한 합의 기제가 우리 사회에 존재하는지에 대한 의문과 우려를 함께 나타내기도 하였다.

셋째, 한국적 의미의 성숙사회 모델을 제시할 필요가 있다는 점이다. 그간 북유럽식 등 다른 나라의 사례 분석을 통한 비전 제시가 주류를 이루었으나, 이제는 한국적 의미의 성숙사회가 어떤 모습인지 구체화시켜야 할 시점임을 강조하였다. 특히 MZ 세대는 기존 주류 세대로부터 소외되고 있다고 느끼는 만큼 이들 세대가 성숙의 개념을 과연 수용할 수 있을 것인지, 지역사회를 대표하는 청년, 소수 약자, 느린 학습자 등 다양한 계층의 의견을 들어 이들의 의견 또한 조화롭게 다루어야 하는 것은 아닌지, 중앙의 권한이 강력한 우리나라의 행정 체계에서 중앙과 지방의 권한을 어떻게 분해할 수 있는지 등 한국 사회의 여러 가지 맥락을 후속 연구를 통해 보완할 필요가 있다는 의견이 제시되기도 하였다.

## 나. 학계, 연구계 전문가의 의견 수렴

연구팀은 입법적 관점의 다양한 실무와 연구 경험을 보유한 국회 소속 기관 연구자 및 과학기술, 정치철학, 시민사회 분야 등 다양한 분야에서 연구 경험을 보유한 학계 전문가와의 좌담회를 통해 2021년 도출된 미래비전 2037 보고서를 리뷰하고 이에 대한 심층적 논의 과정에서 새로운 연구 문제를 발굴하고자 하였다. 학계, 연구계 전문가 논의를 통해 다음의 관점들이 도출되었다.

첫째, '성취'의 개념을 성숙에 어떻게 녹여낼 수 있을지 고민이 필요하다는 의견이 있었다. 성장은 성취와 개념적으로 굉장히 가깝게 느껴진다. 즉, 우리는 그간 경제적 성취를 통해 선진국 단계에 들어섰고, 성장을 통한 성취는 질적 평가를 통해 쉽게 판단될 수도 있다. 따라서 이제는 성장에서 성숙으로 전환하는 과정에서 성숙 관점으로는 개인, 국가, 시민사회, 지역의 성취를 어떻게 정의할 수 있을 것인지, 또 실제 어떤 성취를 제공할 수 있을지에 대한 고민이 필요하다는 점을 강조하였다.

둘째, 성숙사회의 실현을 위해서는 '국회의 역량을 총결집'시킬 필요가 있다는 점을 들었다. 미래비전 2037의 기획 배경에는 국회의 미래의제 기획역량 강화가 포함되어 있는데, 국회 중심의 국정 모델 제시를 위해서는 의제 설정 능력, 정책 전문성이 필요하다. 특히, 그간의 국가 비전과는 다른 전환적 의미의 새로운 공간과 삶에 대한 비전을 논하기 위해서는 충분한 공감을 바탕으로 국회 내부의 역량이 결집되도록 하는 것이 중요하다는



의견이었다. 우리 사회는 여전히 성장에 대한 열망이 강렬하며, 주요 정당 또는 정치인들이 내세우는 공약 역시 오히려 몇 년 전보다 더 성장 담론 쪽으로 회귀하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다고 말한다. 따라서 주요 정당의 정당 연구원, 국회 소속의 다른 기관과 새로운 비전을 적극적으로 공유하고, 공동 작업을 통해 실질적으로 구체화시켜 나가는 과정이 필요함을 강조하였다. 또한 이행 과정에서 패러다임 변화를 가로막는 여러 가지 제약 조건들이 있을 수밖에 없으며 이는 새로운 국정 모델의 실현을 위해 국회가 중심이 되어 보다 적극적으로 관련 논의를 이어갈 수 있도록 거버넌스 차원의 방안도 함께 제시될 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

셋째, 앞서 시·도연구원의 의견 수렴 과정에서도 제시된 바와 같이 전환에 대한 개념을 더욱더 튼튼하게 만들 필요가 있다는 점을 강조하였다. 기존의 문법, 기존의 방식으로 더 이상은 기존의 성장도 하기 힘든 상황에서 새로운 개념을 제시하는 것은 좋으나, 이러한 작업들이 그간 굉장히 공허한 결과를 가져온 것에 대해 성찰이 필요하다는 점을 지적하였다. 특히 정치적인 행위자들이 각자의 유인구조에 따라 다르게 움직이기 때문에 담론적으로는 동의하나 실제 현실에서는 전혀 작동하지 않는 개념들이 너무 많았다는 점을 비판하였다. 성숙사회라는 개념도 국민들의 입장에서 나에게 무엇이 돌아오고 보장되는지 과연 와닿게 충분히 설명되고 있는지 돌아볼 필요가 있어, 이 개념이 제시하는 가치를 풍부한 해석을 통해 더욱 분명하게 설명하는 것이 중요하다는 의견을 제시하기도 하였다.

넷째, 그간 우리 사회의 성과 평가는 대규모 집단을 기반으로 ‘평균’의 관점으로 이루어졌으며, 이 과정에서 소규모 집단, 개인은 평균 속에 묻힐 수밖에 없었다는 점을 들며, 개별적인 가치를 어떻게 드러낼 수 있도록 할 것인지를 중요하게 다룰 필요가 있음을 강조하였다. 이와 관련하여 ‘개인의 역량 강화’라는 목표가 성숙사회 핵심 아젠더에 포함되어 있는데, 개인의 역량이나 삶의 질 혹은 개인이 자기 삶을 설계하고 실현시켜 나가는 자아실현의 개념을 가치론적 수준으로 확장해 성숙사회 개념 속에 더욱 강조할 수 있도록 보완하는 것이 매우 중요한 의미를 가질 것으로 판단한다는 의견이었다.

## 다. 국가중장기아젠더위원회 의견 수렴

국가중장기아젠더위원회는 미래비전 2037 도출의 증추적 역할을 수행하였다. 도출된

비전의 발전적 확산을 위해 위원회에서는 성숙사회 비전과 아젠더를 더욱 심화시켜 보고서의 논의 단계를 더욱 구체화시켜 나가는 것이 중요함을 강조하였다. 5개 영역별 지향점으로 성숙사회를 설정하였으나, 세부 영역별로는 개별 단계와 특성을 고려하여 맞춤형 전략 제시가 필요하다는 의견이 있었다. 또한 성숙사회와 신정부 국정 과제의 비교·분석을 통해 국회 각 정당과 의원, 상임위에서 관련 입법과 정책 수립 과정의 논의에 활용될 수 있도록 하기 위해서 어떤 보완이 필요한지 고민해 줄 것을 주문하기도 하였다.

## 제2절 연구의 설계 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상의 연구기관, 학계 및 연구계의 다양한 의견 수렴 과정을 통해 본 연구는 미래비전 2037에서 제시한 성숙사회 비전을 보다 구체적으로 제시하기 위해 다음 문제를 중점적으로 추진하고자 한다.

### 가. 성숙사회 개념의 이론적 토대 구축

전환적 국가 비전으로 제시한 ‘성숙사회’라는 개념에 대해 명확한 지향 방향의 설정이 필요하다. 앞서 의견 수렴 과정에서도 살펴볼 수 있었듯이, 중앙과 지역, 세대, 주체 등에 따라 각기 달리 해석될 여지를 막고, 사회적 공감대를 끌어내는 것이 중요한 문제라 판단하였다. 성숙사회의 개념 마련을 위해서는 성장사회 관련 개념의 성찰이 필요하다. 그간 우리나라는 정부를 중심으로 성장에 대한 대안 비전을 제시해왔다. 동반성장, 균형발전, 녹색성장, 포용성장 등 다양한 비전들이 제시되어왔다. 또한 정치철학적 측면으로는 롤스, 셴, 누스바움 등의 학자들을 중심으로 정의론, 역량 관점에서 대안 발전론을 제시해 오기도 하였다. 한편에서는 보다 적극적인 자연(환경) 중심의 관점으로 이동하여 자연의 권리를 제도적으로 보호하고, 자연이 허용할 수 있는 범위의 성장을 지향하는 이른바 발전대안적 관점의 주장도 있었다. 또한 극단적일 수 있으나 더글러스 러미스, 이반 일리치, 질베르 리스트 등은 인류에게 지금 필요한 것은 성장이 아니라 환경의 복원이 최우선이며, 이제 국가목표에서 ‘경제성장’은 배제해야 한다는 주장을 펼치기도 하였다. 이에, 본 연구는 성장을 둘러싼 다양한 이론적 논의 과정을 심층적으로 들여다보고, 이들을 종합하여 성숙사회의 이론적 토대가 될 수 있는 기반을 확립하고자 한다.

## 나. 성숙사회의 이론적 토대를 기반으로 한 국정 과제의 비교 분석

다양한 이론적 성찰을 통해 성숙사회 개념을 보다 구체화한 후에는 앞서 많은 의견 수렴 단계에서 제시된 바와 같이 이행 방안에 대한 구체적 방향 제시가 함께 이루어질 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 새롭게 출범한 윤석열 정부의 120대 국정 과제를 살펴보고, 성숙사회 관점에서 어떤 점들이 공통적 지향점인지, 또 어떤 점들이 쟁점이 될 수 있는 사항인지 분석하여 향후 국정 과제의 집행을 위한 입법적, 제도적 수립 과정에서 어떠한 의제가 사회적 대화의 핵심 주제가 될 필요가 있을지에 대해 분석하고자 한다.

## 다. 성숙사회 구현을 위한 핵심 의제 제도화 전략

성숙사회의 개념화 요소를 토대로 신정부의 국정 과제 간 비교를 통해 성숙사회 관점에서 가장 차이가 큰 쟁점 사안을 핵심 쟁점 의제로 도출하고자 한다. 특히, 각 쟁점별 개요와 그간 추진된 정책 또는 입법화 과정의 현황을 살펴보고 그 과정에서 어떤 쟁점 요소들이 있었는지 식별한다. 또한 식별된 쟁점을 고려하여 향후 성숙사회의 구현 관점에서 어떠한 입법적, 제도적 노력이 필요한지 전략적 접근 방안을 제시하고자 한다.

## 라. 전환적 비전의 지속적 논의를 위한 입법부의 역할

전환적 비전의 실현을 위해서는 다양한 이해관계자의 이해관계 조율이 필수적이다. 일례로, 박근혜 정부에서 추진한 4차 공무원연금개혁 과정에서 국회가 정당과 이해관계자, 정부와 지속적으로 공론화 과정을 거치고, 절충하고 타협을 이뤘던 과정은 결론이 만족할 수준인지 아닌지의 판단을 떠나 절차적으로는 상당히 모범적인 사례로 거론되고 있다. 국회 중심의 사회적 합의 혹은 사회적 대타협을 위해서는 이른바 '여의도 정치'가 제대로 기능하는 것이 필수적이다. 따라서 본 연구에서는 성숙사회의 실현 과정에서 국회나 정치가 어떤 적극적 역할을 주도할 필요가 있는지 다루고자 한다. 이는 비단 미래비전 2037의 작업을 떠나 앞으로 있을 수 있는 다양한 갈등 사안에 대해 어떤 개선된 혹은 발전된 사회적 합의 기제를 만들 수 있을 것인가와도 연결된 주제로 볼 수 있다.

언급한 연구 설계 방향에 기반하여 제2장에서는 성숙사회의 이론적 토대 구축과 관련하여 다양한 정책적, 정치철학적 이론을 살펴보고, 제3장에서는 성숙사회와 국정 과제의

비교 분석을 통해 정책 실현 관점에서의 쟁점을 살펴보고자 한다. 제4장에서는 성숙사회 구현을 위한 핵심 의제 제도화 전략 관점에서 9대 핵심 쟁점 의제에 대한 제도화 및 입법적 관점의 전략 방안을 제시한다. 제5장에서는 성숙사회 실현을 위한 입법부의 역할을 제시하여 이러한 논의가 지속될 수 있도록 하기 위해서는 입법부가 어떤 역할을 주도할 필요가 있을지에 대해 기술하고자 한다. 최종적으로 결론은 제5장을 통해 제시한다.



## 제2장

### 성숙사회 개념의 이론적 토대

---

제1절 성장을 둘러싼 이론적 경합

제2절 한국적 맥락에서 정의의 의미

제3절 성숙사회의 이론적 토대



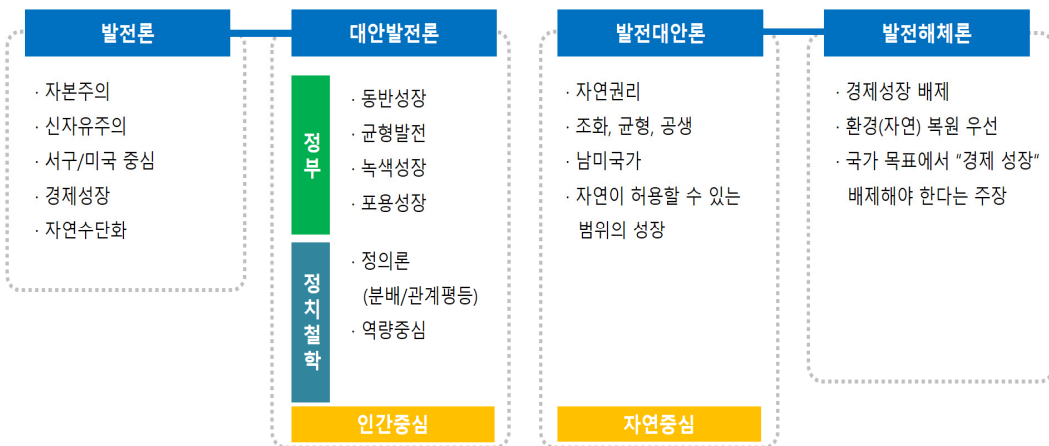


## 제 1절

# 성장을 둘러싼 이론적 경합

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그림 2-1은 성장을 적극적으로 취하려는 옹호 이론과, 극단적으로 더 이상의 성장은 멈춰야 한다는 성장 내지는 발전 해체론까지 다양한 이론과 정책을 도식화한 것이다. 먼저 발전론은 그간 서구와 미국 중심으로 주창되어, 20세기에 그 깊은 뿌리를 내린 이데올로기로 볼 수 있다. 특히, 미 대통령 트루먼이 1949년 그의 취임 연설에서 미국이 중심이 되어 이른바 미개발 나라들에 대한 기술적, 경제적 원조를 확대해 관련 국가들의 근대화를 촉진하겠다고 밝힌 것은 발전과 성장 관점에서는 대단히 중요한 계기로 꼽는다. 이 연설을 계기로 ‘미개발 국가’, ‘근대화’라는 단어가 경제학, 사회학의 전문 용어로 정착됐다는 견해도 있다. 이 연설을 통해 국가 차원의 발전이라는 개념이 처음으로 등장했으며, 특히 특정 국가가 정책을 통해 다른 나라를 발전시킬 수 있다는 관점이 도입되면서 미국과 유럽의 경제 제도에 들어와 있지 않은 국가를 ‘미개발’의 범주로 넣어 이들을 발전시킨다는 명목으로, 경제발전을 통해 자신들의 산업경제 시스템 속으로 미개발 국가를 집어넣고자 했는데, 이런 일련의 과정을 발전의 과정이라 말할 수 있다.



[그림 2-1] 성장 관련 다양한 관점의 이론

이러한 발전의 과정은 세계의 근대화 및 풍요로움에 기여하였으나, 모두가 다 발전할 수는 없으며 그 과정에서 가난한 나라와 부자 나라가 더욱더 극명하게 나뉘는 결과를 만들었다. 더글러스 러미스는 부자가 되기 위해서는 스스로 돈을 모아 부자가 되거나, 주위 사람들을 가난하게 만드는 방법 두 가지가 있다고 말한다. 즉, 사회 모든 사람이 동시에 부자가 되는 것은 다른 말로 ‘인플레이션’이며, 세계의 모든 사람이 함께 부자가 될 수 없다는 것은 처음부터 너무나 자명한 일이었다고 말한다. 특히 경제성장의 과정에서 인간을 노동자와 소비자로 만들어 경제 체제라는 굴레 속에서 빈곤의 근대화 내지는 빈곤의 합리화를 기득권층이 계속 유지해 옴으로써 경제성장 및 발전이 ‘정의’라는 새로운 관점을 태동시키는 데도 기여하였다 말한다.

성장과 발전에 대한 ‘정의’ 관점은 경제적 요인으로 고찰될 수 있는 것은 아니며, 정치 활동 또는 정책에 의해 사회나 경제의 구조를 바꾸는 것과 연계될 필요가 있었다. 특히 우리나라에서도 동반성장, 균형발전, 녹색성장, 포용성장 등 새로운 정권이 출범할 때 ‘정의’의 관점에서, 기존 성장의 부작용을 보완하기 위한 정치적 메시지가 강조되기도 하였다. 이들 메시지의 공통점은 더불어 성장해서 다 같이 잘사는 사회를 만들자는 것에서 시작한다. 대기업과 중소기업, 수도권과 비수도권, 남북한 등 사회의 여러 주체들에 있어 더 많이 가진 사람들이 조금씩 배려해 덜 가진 사람과 점진적으로 다 같이 잘살 수 있도록 기반을 조성하자는 것이다. 이른바 ‘낙수효과(trickle-down effect)’로 대표되는 성장과 분배의 조화가 저변에 흐르는 공통적 맥락으로 볼 수 있다. 특히 이러한 정의의 실현 과정에서 국가의 적극적 역할이 강조된다. 그러나 시간이 지나면 불평등이 완화될 것이라는 기대와는 달리 양극화 문제는 여전히 우리 사회의 심각한 사회문제로 고착화되었다. 성장과 분배의 논쟁 속에서 ‘성장 자체’에 대한 성찰이 더 협소해지는 문제가 낳은 결과로 해석할 수 있다(조수룡, 2016).

본 연구에서는 성장과 정의에 대한 정치사상적 고찰과 관련한 사회정의의 이론을 살펴보는 것에서부터 논의를 시작하고자 한다. 이를 통해 ‘성장’ 자체에 대한 여러 관점을 살펴보고, 이를 성숙사회와 어떻게 연계할 수 있는지를 제안하고자 한다. 서구 사회에서 발전한 사회정의 이론의 전개 과정을 당대의 역사적, 사회적 맥락과 연결시키는 것은 문제가 있지만, 그러한 이론이 등장하게 된 배경과 맥락을 파악함으로써 한국 사회의 현실과 접목되는 지점을 찾는 것은 중요한 의미를 가질 수 있다. 사회정의 이론의 두 가지 흐름인 분배적 평등 이론, 관계적 평등 이론에 대해 살펴보자.

## 1 대안발전론으로서 사회정의 이론의 두 가지 흐름

### 가. 분배적 평등 이론

#### 1) 롤스의 자유주의적 평등주의

사회적 형평성은 1960년대 말 경제학적 효율성 중심의 주류 정책연구를 비판하며 프레드릭슨(H. George Frederickson)이 제시한 개념으로, 롤스(John Rawls)의 『정의론』(A Theory of Justice, 1971)의 영향을 받았다. 즉, 사회구성원들에게 기본적인 자유와 기회의 평등이 보장되어야 할 뿐만 아니라, 사회의 최소수혜자(least advantaged)들에게 가장 큰 혜택을 주는 방향으로 자원을 분배해야 한다는 생각이 전제되어 있다(김희강 2016, 20).

『정의론』의 기초가 된 핵심적인 생각들은 1950년대 그가 코넬 대학에 재직한 기간(1953~1959년) 동안 발전되었다. 이 기간은 1950년대 초 매카시즘이라는 부정적 경험 이후에 개인적 권리의 중요성을 강조하던 시기였으며, 이는 미국 남부에서 일어난 민권 운동을 통해 더 강화되었다. 동시에 이 기간은 뉴딜정책 수행 기간 동안 처음으로 도입된 복지 제도들이 강화되고 미국 사회에 자리 잡던 시기였다. 롤스 이전까지는 누구도 개인 권리와 복지국가라는 두 가지 강조점들이 단일한 정합적 정치이론으로부터 도출될 수 있다는 주장을 제시하지 않았다. 개인 권리를 중시하는 전통적 자유주의 사상과 복지국가를 지지하는 사회주의나 사회민주주의 사상은 대립하는 것으로 간주되어 왔기 때문이다. 롤스는 이 책에서 단일한 정합적 철학이론을 바탕으로 개인 권리들에 대한 강한 헌신과 사회경제적 정의에 대한 강력한 논증을 펼치고 있으며, 이런 점에서 현대 자유주의자들이 개인 권리와 복지국가를 지지할 수 있는 정치철학적 근거를 제공하고 있는 것으로 평가받고 있다(러벳 2013, 17-18).

『정의론』은 내용적으로는 당시의 도덕철학과 정치철학의 지배적 전통이었던 고전적 공리주의<sup>2)</sup>를 비판하고, 방법론적으로는 정의 원칙을 모색하는 데 있어 직관주의<sup>3)</sup>의 한

2) 고전적 공리주의는 각 사람의 행복을 동등한 것으로 간주하고, 개별적인 사람들의 행복의 총합을 극대화하는 경향에 따라 행위, 법률, 제도 등을 좀 더 좋은 것 또는 좀 더 나쁜 것으로 평가할 수 있다고 보는 입장이다.

3) 직관주의는 우리의 상식적인 도덕이 대략적으로 옳은 것일 수 있다고 보는 입장이다. 강한 직관들은 우리에게 도덕적 기본 구조를 드러내고 있으며, 그 기본구조는 성실, 공적, 자선 등과 같은 일련의 원초적 도덕 원리들로 구성되어 있다고 본다.

계를 지적한 다음 사회계약 이론을 추상화(‘원초적 입장’의 고안)하고 칸트의 도덕철학을 결합시킨다(장동진 2020, 270-272). 그는 ‘당신의 개별적인 역할이 무엇이 될지 알 수 없다면, 당신은 어떤 종류의 사회에서 살기 원하는가?’라는 질문을 던진다. 사회란 구성원 상호 간에 구속력을 갖는 어떤 행동 규칙을 인정하고 대부분 그에 따라서 행동하는 사람들로 이루어진, 어느 정도 자족적인 조직체이다. 사회는 그 성원들의 상호 간의 이익을 위한 협동체제(a system for cooperation)이기도 하지만 이해관계 상충이라는 특성도 지니기 때문에 이득의 분배를 결정해줄 사회체제를 선정하고 적절한 분배의 몫에 합의하는 데 필요한 어떤 원칙들의 체계가 필요하다. 이 원칙이 바로 사회정의의 원칙이다. 사회의 기본구조란 사회의 주요 제도가 권리와 의무를 배분하고, 사회 협동체로부터 생긴 이익의 분배를 정하는 방식을 말한다(롤스 2003, 37-40). 롤스가 생각하는 사회계약은 이러한 사회의 기본구조에 대한 동의이며, 그는 원초적 입장<sup>4)</sup>에서 공리주의가 아니라 ‘공정으로서의 정의’(justice as fairness) 원칙을 선택할 것이라고 주장한다. 이는 자신의 이익 증진에 관심을 가진 자유롭고 합리적인 사람들이 평등한 최초의 입장에서 그들이 속한 공동체의 기본 조건을 규정하는 것으로 채택할 원칙을 말하며, 이후의 모든 합의를 규제한다(롤스 2003, 45-46). 원초적 입장은 어떤 종류의 의사결정 절차가 공정하다고 볼 수 있는지에 대한 직관을 담고 있는데, 하나는 모든 이들이 원칙의 선정 절차에 동등한 권리를 가져야 한다는 것이며, 다른 하나는 누구도 그 원칙들을 선택함에 있어 자연적 운이나 사회적 상황 때문에 이익을 보거나 손해를 입어서는 안 된다는 것이다.

공정으로서의 정의는 두 가지 원칙으로 구성된다. 첫째, 평등한 기본적 자유의 가장 광범위한 체계에 대하여 평등한 권리를 가져야 한다(제1원칙).<sup>5)</sup> 둘째, 사회적·경제적 불평등은 다음과 같은 두 조건을 만족시키도록, 즉 (a) 모든 사람들에게 이익이 되리라는 것이 합당하게 기대되고, (b) 모든 사람들에게 직위와 직책이 개방되도록 편성되어야 한다(제2원칙). 기본적 자유는 목록으로 주어지는데 정치적 자유, 언론과 결사의 자유, 양심의 자유와 사상의 자유, 인신의 자유, 사적 재산을 소유할 권리, 이유 없는 체포와 구금으

4) 정의원칙에 대한 합의 과정에서 공정성을 보장하기 위해 합의에 임하는 계약 당사자인 개인이 자신의 특수한 입장 즉 자신의 타고난 자연적 자산 및 능력, 가치관 및 심리적 성향, 사회경제적 지위를 모르도록 규정한 무지의 장막을 특징으로 한다(장동진 2020, 273).

5) 롤스는 인간이 동물과 달리 평등한 정의의 보장을 받을 만한 도덕적 인격성(moral personality)을 지닌다고 보며, 이를 인간 평등의 근거로 제시한다. 도덕적 인격성은 자신의 인생에 대한 가치관(합리적인 인생계획)을 형성하고, 정의의 원칙을 적용해 행동하는 능력을 말한다(롤스 2003, 647).

로부터의 자유 등이 포함된다. 평등한 기본적 자유들의 체계는 모든 시민들에게 평등하게 부여될 수 있는 일관성 있는 묶음으로 간주하기에 적합한 특수한 권리들의 목록이다. 제1원칙이 제2원칙보다 우선적으로 만족되어야 하는데, 평등한 기본적 자유에 대한 침해가 사회적·경제적 이득에 의해 정당화되거나 보상될 수 없기 때문이다(롤스 2003, 105-107). 두 조건으로 구성된, 공정으로서의 정의 제2원칙은 다음과 같이 세 가지로 해석할 수 있다.

[표 2-1] 제2원칙에 대한 해석들

	“모든 사람에게 이익”	“모든 사람들에게 평등하게 개방된 직위와 직책”
자연적 자유 체계	효율성 원칙	형식적 기회균등으로서의 평등
자유주의적 평등	효율성 원칙	공정한 기회균등으로서의 평등
민주주의적 평등	차등의 원칙	공정한 기회균등으로서의 평등

자연적 자유 체제에서 최초 분배는 재능이 있으면 출세할 수 있다는 관념에 암시되어 있는 체제(자유시장경제)에 의해 규정된다. 적어도 모든 사람들이 어떠한 유리한 사회적 지위든 취할 수 있는 동등한 법적 권리를 갖는 형식적 기회균등을 요구한다. 그러나 사회적 여건의 평등 내지 유사성을 보장하기 위한 노력이 없기 때문에 일정 기간 동안 자연적·사회적 우연성에 의하여 강력한 영향을 받으며, 도덕적 관점에서 볼 때도 지극히 임의적인 요인들로 인해 배분의 몫이 부당하게 좌우되는 것을 허용하고 있다는 문제가 있다. 자유주의적 평등은 직위란 형식적 의미에서만 개방되어서는 안 되고 모든 사람들이 그것을 획득할 수 있는 공정한 기회를 가져야 한다고 말한다. 유사한 능력과 재능을 가진 사람들은 그들의 최초의 지위에 관계없이 유사한 인생의 기회를 가져야 한다는 것이다. 이는 사회적 우연성의 영향을 감소시키기는 하지만, 타고난 능력과 재능이라는 천부적 운이 갖는 자의적인 영향을 완화시키지 못하는 한계를 지닌다. 민주주의적 평등의 입장은 ‘공정한 기회균등 원칙’(fair equality of opportunity)과 ‘차등의 원칙’(difference principle)의 결합에 의해 이루어진다. 차등의 원칙에 따르면 처지가 나은 자들의 보다 높은 기대치가 정당한 것으로 인정될 수 있는 유일한 조건은 그것이 사회의 최소수혜자들의 기대치를 향상시키는 체제의 일부로 작용하는 경우이다. 이때 최소수혜자는 개인이 아니라 집단이며, 극빈선(중산층이 벌어들이는 소득의 1/2) 아래 생활하는 사람들의 대

표 또는 평균이라고 생각해 볼 수 있다(롤스 2003, 111-133).

롤스는 원초적 입장에 있는 사람은 사회에서 자신의 역할이 무엇이 될지 모르기 때문에 필연적으로 분배에서 동등한 몫 이상을 기대할 수 없으므로 평등한 분배를 요구하는 원칙을 지지하게 될 것이라고 주장한다. 공리주의는 우리의 권리와 자유가 우리 사회의 특수한 사회적 상황과 역사적 상황에 따라 조건적으로 주어질 것을 주장하는 반면, 공정으로서의 정의는 모든 사람에게 무조건적으로 평등한 기본적 자유를 수여한다. 무지의 베일에 가려진 원초적 입장에 놓인 사람들은 선택의 불확실성이라는 문제를 지닌다. 일반적인 해결책은 기대 이익과 손실을 계산하여 가장 큰 기대 이익을 가진 대안을 선택하는 것이다. 그런데 롤스는 최악의 상황에서도 최선을 보장할 수 있는 상태를 선택하는 최소극대화(maximin) 규칙에 따르는 것이 더 합리적이라고 주장한다.<sup>6)</sup> 자신이 어떤 상황에 놓이게 될지 전혀 모르기 때문에 가능한 시나리오 중에서 최악의 경우(최소수혜자)에 얻을 수 있는 이익을 극대화하는 원칙(차등의 원칙)을 선택하게 된다(롤스 2003, 212-224).

주의해야 할 점은 공정으로서의 정의가 순수한 절차적 정의라는 점이다. 롤스는 차등의 원칙이 사회적 재화와 경제적 재화의 분배에 직접적으로 적용되어야 한다고 말하지 않는다. 사회의 기본구조가 지닌 규칙들을 평가하는 데 이용될 수 있을 뿐이다. 차등의 원칙의 핵심은 우연적 여건의 편향을 보상해주는 것이다. 천부적 재능의 분배를 공동의 자산으로 생각하고 그 결과에 상관없이 이러한 분배가 주는 이익을 함께 나누어 가지는데 합의하는 것을 의미한다. 천부적으로 보다 유리한 처지에 있는 사람들은 불리한 처지에 있는 사람들의 여건을 향상시켜준다는 조건하에서만 자신들의 행운에 의한 이익을 볼 수 있다. 아무도 자신의 천부적 능력이나 공적/응분(desert)을 사회에 있어 보다 유리한 출발 지점으로 이용할 자격이 없으며, 사회의 기본구조는 이러한 우연성이 최소수혜자의 선(good)을 위해 작용하도록 편성되어야 한다는 것이다(러벳 2013, 131). 롤스는 이러한 정의원칙에 의해 운영되는 사회를 질서정연한 사회로 설명하고, 그러한 사회의 구체적 모습으로 재산 소유 민주주의(property-owing democracy)를 제시한다. 이는 사회 경제적 불평등을 사후적 재분배를 통해 해소하는 복지국가와 달리, 사전적인 제도적 장치를 통해 불평등을 조율하는 공정한 제도들을 갖춘 사회이다(장동진 2020, 276).

6) 무지의 베일 때문에 당사자들은 사회 내 효용의 서열적 구조화가 구체적으로 어떻게 이루어져 있는지 알 수 없다. 이런 상황에서 확률적인 모험을 감수하는 것은 합리적이지 않다(롤스 2003, 243).

롤스는 사회 체제가 정의롭기 위해 기본 구조가 다음과 같이 편성되어야 한다고 주장한다. 첫째, 평등한 자유의 원칙을 구현하기 위해 양심의 자유, 사상의 자유를 포함한 기본적 자유가 헌법을 통해 최대한 보장되어야 한다. 둘째, 공정한 기회균등을 보장하기 위해 비슷한 재능과 의욕을 가진 사람들에게 동등한 교육 기회를 제공해야 하고, 경제활동과 직업 선택에 있어 기회균등을 보장해야 한다. 셋째, 차등의 원칙을 실현하기 위해 정부는 가족 수당 및 질병이나 실업에 대한 특별 급여를 제공하고, 부의 소득세(negative income tax) 등을 통해 모든 구성원에게 최저 생활을 보장해야 한다(롤스 2003, 369).

이러한 주장은 자유주의 사회에서 시민들이 기본적인 시민적·정치적 권리와 함께 인간의 존엄에 필요한 최소한의 기본적인 경제적·물질적 필요의 충족에 대한 권리를 가져야 함을 제시했다는 점에서 역사적 의미를 지닌다(김비환 2002, 32).<sup>7)</sup>

## 2) 셴의 역량 접근법

장애가 있는 사람이 좋은 삶을 살 수 있도록 추가적인 물질적 자원을 제공하더라도, 장애인도 실제 삶 속에서 충분한 자유를 누리지 못할 수 있다. 대중교통이 비장애인을 기준으로 설계되어 있다면, 장애인이 원하는 곳으로 이동하고 싶다 하더라도 그럴 수 없기 때문이다. ‘할 수 없게 만드는’(disabling) 사회 속에서는 자원의 평등이 이뤄진다 하더라도 실질적 자유를 누릴 수 없는 것이다(김도현 2019, 31-33). 이런 이유에서 셴(Amartya Sen)은 복지나 자원은 자유를 위한 수단에 불과할 뿐, 자유 그 자체가 아니고 비판하면서 역량 접근법(capability approach)을 제시한다. 소득이나 재산 등이 비슷하더라도 이를 자신이 원하는 기능(functionings)으로 전환할 수 있는 능력이 개인마다 다르므로 그 결과로 나타나는 전반적인 삶의 질 면에서 불평등이 존재할 수 있기 때문이다(김범수 2022, 137).

역량이란 가치 있는 행위들을 할 수 있고, 존재의 가치 있는 상태에 도달할 수 있는 인간의 다양한 기능의 가능한 대안적 조합을 말한다(Sen 1993, 30-31). 살아가는 동안 개인에게 유의미한 실제적 기회와 가치 있는 선택의 집합이다. 영양상태가 좋거나 몸이 건강한 것과 같은 기초적인 기능부터, 사회적으로 존중받고 직업과 관련된 계획과 포부를

7) 한국 헌법은 제34조에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하고 있으며, 「국민기초생활 보장법」은 국민의 최저생활을 보장하고 있다.

추구할 기량을 닦는 것과 같은 복잡한 기능에 이르기까지 다양한 기능 중 어떠한 기능에 더 비중을 둘 것인가 하는 것은 사람마다 다를 수 있다. 역량 접근은 인간의 삶의 질에 초점을 맞추고, 그러한 삶의 질을 우리가 가치 있다고 여기는 다양한 기능들의 조합을 달성할 수 있는 실질적인 능력 측면에서 평가한다(센 2019, 261-265). 이때 역량 접근은 기본적인 필요의 충족을 넘어 각 개인들이 소중하게 생각하는 가치와 열망, 인생계획에 대한 선택의 자유를 강조한다. 기능이 실현되고 역량이 발휘되는 것도 중요하지만 이는 자유롭게 선택되어야 한다. 그리고 인간으로서나 시민으로서 정상적으로 존재하고 행동할 수 있는 역량의 증진을 통해 이러한 선택의 자유가 실질적으로 행사될 수 있어야 함을 강조한다.<sup>8)</sup> 이를 통해서만 각 개인이 가지는 잠재력이 충분히 실현되고, 좋은 삶 혹은 행복을 누릴 수 있다고 보기 때문이다. 그래서 모든 시민이 평등한 역량을 누릴 수 있도록 하는 것을 사회정의 측면에서 정치적 목표로 삼는다(김도균 2020, 83).

센은 현실적으로 존재하는 정의와 부정의를 비교 검토하기보다는 완벽하게 정의로운 사회란 무엇인가를 선형적으로 규명하는 데 관심을 두고 있는 롤스의 이론을 초월적 제도주의(transcendental institutionalism)로 명명하면서, 완벽하게 정의로운 사회로부터 현실이 얼마나 동떨어져 있는지에 대한 비교만으로는 현실의 부정의를 극복하기 위한 대안들을 선택하기 어려우며, 비교를 위해 완전히 정의로운 사회의 발견이 우선되어야 할 필요가 없다고 비판한다. 이와 달리 자신의 이론은 현재 문제시되고 있는 어떤 사태와 관련해 이미 존재하거나 실현할 만한 사회들을 비교함으로써 부정의를 제거하기는 실현 중심의 비교론적 접근법을 추구한다고 말한다(센 2019, 6-17; 조수민 2020, 256-261). 센의 의도는 인간의 다양성을 인정하면서도, 국가 간의 비교 가능한(commensurable) 준거의 틀을 확립하려는 것이다. 그는 개인의 행복을 공리주의적 효용과 같은 단일한 기준이나 절차적 합의를 통해 형성된 기준을 통해 평가하려는 것이 아니라, 개인이 지닌 기능의 다양한 조합들의 집합에 포함된 선택의 자유라는 조건을 통해 평가하려 한다. 그러나 역량 개념은 사회 구성원들 각자가 사회의 부정의를 파악하고 평가하기 위한 기준은 되지만, 그 부정의를 해결하기 위한 구체적인 방안을 제시해주지는

8) 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제1조는 “이 법은 「교육기본법」 제18조에 따라 국가 및 지방자치단체가 장애인 및 특별한 교육적 요구가 있는 사람에게 통합된 교육환경을 제공하고 생애주기에 따라 장애유형·장애정도의 특성을 고려한 교육을 실시하여 이들이 자아실현과 사회통합을 하는데 기여함을 목적으로 한다”고 규정하여 특수교육대상자가 일반학교에서 장애 유형이나 장애정도에 따라 차별을 받지 아니하고 또래와 함께 개개인의 교육적 요구에 적합한 개별화 교육을 받을 수 있도록 하고 있다. 이는 역량 접근법의 한 가지 사례로 볼 수 있다.



못한다. 그러한 해결책은 지금 현재 문제가 되는 사안을 둘러싼 다양한 관점들의 비교가 이뤄지는 평가적 공간인 공적인 토론과 숙의(deliberation)를 통해 형성된다. 이를 통해 특정한 기능들과 그것들의 조합인 역량의 역할과 범위, 중요성에 대한 더 나은 이해가 이뤄진다는 것이다(조수민 2020, 272-273).

## 나. 관계적 평등 이론

### 1) 구조적 부정의와 포용적 민주주의

롤스 이후 사회정의론은 소득이나 부와 같은 물질적 재화의 공정한 분배를 둘러싸고 분배의 목적과 이유(왜 분배해야 하는가?), 분배의 대상(무엇을 분배할 것인가?), 분배의 방법(어떻게 분배할 것인가) 등에 관한 정교하고 복잡한 이론을 발전시켜왔다(김동일 2014). 그러나 분배에 초점을 맞추는 분배적 평등 이론은 지배, 억압, 차별, 혐오처럼 사회관계에서 발생하는 불평등에 주목하지 못한다는 비판을 받았다. 재분배를 통해 일정하게 분배적 평등이 실현되더라도, 사회적 관계의 불평등이 존재한다면 그 사회는 평등하다고 볼 수 없다는 것이다. 지속적으로 복지정책이 발전되어 왔음에도 불구하고, 지배와 차별, 혐오에 대한 비판의 목소리가 커지고 있는 현재의 상황은 이를 반영한다. 관계적 평등 이론은 사회적 관계의 불평등을 해소하여 사회구성원들이 평등한 존재로 상호작용하도록 함으로써 ‘평등한 존재들의 사회’(society of equals)를 실현하는 것을 목표로 한다(김주현 2022, 288).

관계적 평등을 주장하는 대표적인 정치철학자 중 한 명인 영(Iris Marion Young)은 분배적 평등 이론이 분배의 문제를 발생시키는 제도적 맥락을 간과하고 있다고 비판한다. 재화의 분배를 다룰 뿐, 그러한 분배를 낳은 원인과 과정을 무시하는 정태적 입장을 취하고 있다는 것이다.<sup>9)</sup> 이러한 제도적 맥락에는 국가, 가족, 시민사회, 직장과 같은 제도들에 존재하는 구조들이나 행동들, 이를 이끄는 규칙들과 규범들, 그리고 사회적 상호작용을 매개하는 언어와 상징이 포함된다. 어떤 사람들이 무엇을 행하려고 할 때 제약을 받는다면, 이는 물질적 재화의 소유 여부보다 더 직접적인 것의 직접적인 영향을 받는다. 한 사람의 행위를 규율하는 규칙들과 관행들, 사회적 관계 속에서 다른 사람이 대하는 방

9) 예를 들면, 낮은 사회경제적 지위에 있는 여성에게 분배적 평등 이론은 보상을 이유로 재분배를 주장할 수 있지만, 왜 여성이 지속적이고 고질적으로 남성보다 낮은 지위에 처하게 되는지에 대해 근본적인 문제를 제기할 수 없다(김희강 2020, 419).

식, 여러 행위들과 관행들이 누적되어 생겨난 더 큰 구조적 조건이다. 또한 분배적 평등 이론은 물질적 분배를 넘어 권리, 기회, 자존감과 같은 비물질적 가치도 독립된 개인에게 분배되어 소유될 수 있는 것으로 여기게 한다는 문제가 있다. 이는 이러한 가치가 사회적 관계를 통해 규정된다는 점을 은폐하는 것이다. 그러므로 사회정의를 평가할 때 단순히 분배의 결과가 아니라 특정한 상황에서 개인들이 행할 수 있게 하거나 하지 못하게 하는 사회구조에 관심을 기울여야 한다(영 2017, 59-77). 특히 사회적 관계의 두 가지 부정의에 주목하는데, 하나는 개인들의 자기 발전을 막는 제도적인 제약으로서의 억압(oppression)<sup>10)</sup>이고, 다른 하나는 개인들의 자기 결정을 막는 제도적인 제약으로서의 지배(domination)다. 오랜 기간에 걸쳐 사회 전반에 고착화되어 있는 구조화된 억압과 지배를 말한다(영 2017, 98-99).

영은 구조적 부정의가 존재하는 사회에서 유사한 경험을 하는 처지에 놓인 존재로 사회집단(social group)에 주목한다. 이는 어떤 공유하는 속성을 지닌 사람들의 집합체나 특정 목표를 위해 자발적으로 구성된 결사체와 다르다. 사회적 관계에 의해 형성되며 문화적 양식, 관행, 특정한 필요나 역량, 권력이나 우대됨의 구조 등의 측면에서 차이를 지니는 집합체로 볼 수 있다. 예를 들면, 구조적 부정의를 경험하는 사회집단으로서 여성은 남성과 구분되는 본질적인 속성 혹은 집단정체성을 공유하는 집단이 아니라 여성과 남성을 다르게 위치시키는 권력과정, 자원배분, 담론의 헤게모니 속에서 억압과 불이익을 겪는 집단이다. 여성 내부에 다양한 정체성이 존재할 수 있음을 인정하면서도, 사회적 상호과정 속에서 구조화된 불평등을 경험하는 젠더 집단으로서의 실천성과 정치적 운동성을 유지하려는 입장이다. 이러한 자신의 이론을 ‘정체성의 정치’(politics of identity)와 구분하며 ‘차이의 정치’(politics of difference)로 부른다(영 2020, 148-151; 김희강 2020, 424-429).<sup>11)</sup>

10) 영은 구체적으로 억압의 다섯 가지 양상으로 착취(exploitation), 주변화(marginalization), 무력함(powerlessness), 문화제국주의(cultural imperialism), 폭력(violence)을 제시한다. 착취는 한 집단의 노동의 산물이 타 집단에 이득이 되도록 이전되는 항상적 과정을, 주변화는 자본주의 시스템을 사용할 수 없거나 사용하지 않으려는 사람들이 명시적인 시민적 지위에서 배제되는 것을, 무력함은 개인이 속한 조직 및 공동체의 의사결정에 참여하지 못하고 그 결정에 수동적으로 따르게 되는 것을, 문화제국주의는 지배 집단의 경험과 문화가 보편화되고 유일한 규범으로 확립되어 이들의 관점과 입장에서 사회의 사건과 요소들이 해석되는 것을, 폭력은 피억압 집단을 괴롭히는 다양한 행위를 말한다(영 2017, 105-152; 김희강 2020, 421-423).

11) 영의 이론은 크게 보면 1980년대 이후 정의론 연구의 패러다임이 ‘분배의 정치’에서 ‘정체성의 정치’ 혹은 ‘인정의 정치’로 전환되는 맥락 속에 있지만, 정체성의 정치가 지니는 문제점을 비판하고 이를 뛰어넘고자 한다고 볼 수 있다(김희강 2020, 425-426).

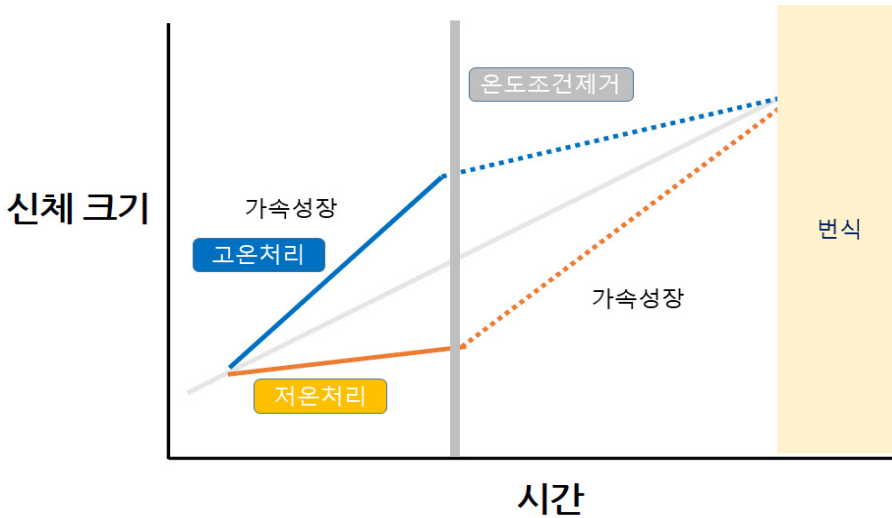
영은 이러한 집단 간 차이를 인정함으로써 배제된 집단이 사회의 주요 제도에 충분히 참여하고 포용될 수 있어야 한다고 주장한다. 이를 위해서는 억압받는 사회집단의 관점이 대표되고 소통될 수 있는 민주주의가 필요하다. 그녀는 선호집합적 민주주의 모델보다는 속의 민주주의 모델을 지지하는데, 속의 민주주의 모델 또한 문제를 지니고 있다며 두 가지 점을 비판한다. 하나는 민주적 토론의 개념을 비판적 논쟁으로만 협소하게 국한함으로써 대부분의 속의 민주주의 이론가들이 일부 사람들 또는 집단들을 침묵시키거나 평가 절하하는, 문화적으로 편향된 논의 개념을 취하고 있다는 것이다. 다른 하나는 속의 민주주의 이론들은 논의의 목적을 공공선으로 가정하는 경향이 있으며, 이 과정에서 집단 간의 차이가 배제되기 쉽다는 것이다. 차이는 공공선을 위해 극복되어야 할 대상이 아니라 공적 논의의 자원이 될 수 있으므로, 이러한 차이를 드러내 공적인 목소리로 변환될 수 있는 역량을 강화하는 포용에 기초한 속의 민주주의가 필요하다(영 2020, 54-65). 소외당하는 사회집단의 다른 목소리가 공적인 속의 과정에 포용되고, 인정될 수 있도록 주변화된 사회집단의 집단대표성을 제도적으로 보장하는 것을 예로 들 수 있다(영 2020, 228-237).

## 2 발전대안론으로서 성장에 대한 다양한 관점 고찰

### 가. 생물학 관점으로 빗대어 본 한국 사회 성장의 대가

생물은 태어나 죽을 때까지 외부 환경 변화에 대응하며, 빠르고 짧은 기간 동안 진화적 반응을 보인다. 예를 들어 온도에 따라 저온에서는 몸집을 크게, 고온에서는 작게 적응한다. 따라서 진화를 통해 발현된 생물의 모습은 평균보다는 어떤 환경에서 어떤 상호 작용(gene interaction)을 통해 적응해 왔는지 다양성(variation) 관점의 분석이 필요하다.

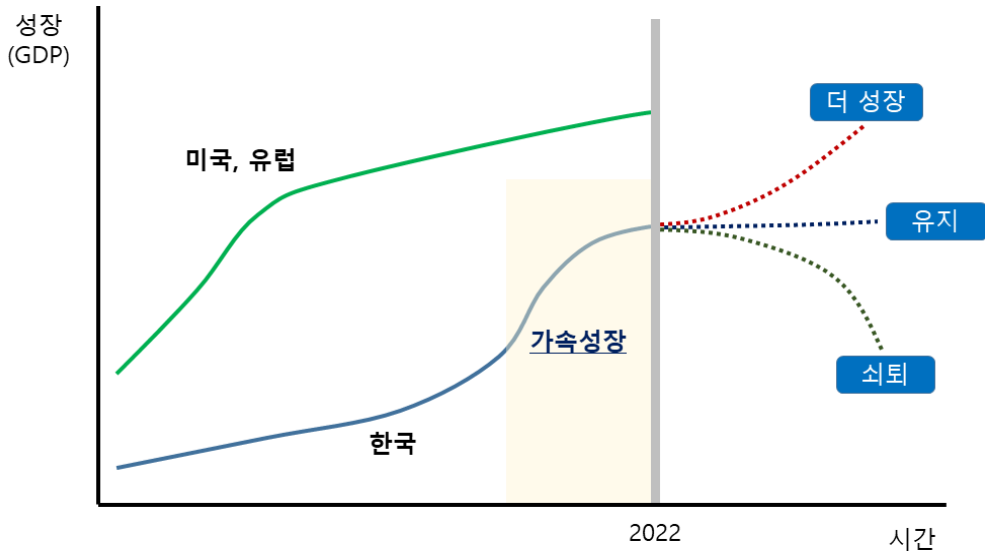
이를 위해 큰가시고기 실험을 통해, 초기 발생한 불안정성에 대한 보상이 성장곡선 상에서 어떤 영향을 미치는지 비용적 관점의 연구를 수행한 사례를 소개하고자 한다. 큰가시고기는 수명이 짧으며, 일생 동안 1~2회의 번식이 최대의 목표이다. 또한 큰가시고기는 온도에 따라 성장 속도를 변화시킬 수 있다는 것을 실험의 기본 전제조건으로 한다. 그림에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 초기 고온처리한 실험군에서는 조기 가속성장을 보였고, 이후 온도 조건이 제거되면 최종 번식기까지 성장의 속도를 늦추며 적응을 하게 된다(fast then slow).



[그림 2-2] 큰가시고기 실험을 통한 성장의 대가

초기 저온처리한 실험군은 온도조건이 제거되면서 번식기까지 빠른 성장을 위해 보상적으로 성장의 속도를 빠르게 조절하며 적응한다(slow then fast). 그 결과 먼저 성장을 경험한 실험군은 충분한 회복(repair) 과정을 거치며, 수명, 암/수 2차 성징, 번식 기간 등에서 유리한 결과를 보이는 반면, 뒤늦게 가속 성장을 통해 성장한 실험군은 보상 성장의 과정 동안 활성산소증으로 인한 산화스트레스 등 부정적 영향으로 수명, 암/수 2차 성징, 번식 기간 등에서 불리한 것으로 관찰되었다. 이는 먼저 성장을 경험한 실험군은 충분한 회복 기간 중 '항산화 물질'을 생산하며, 운동성, 번식, 수명, 노화 등에 긍정적 영향을 많이 축적한 것이 원인으로 판단된다.

앞서 살펴본 생물학적 관점을 우리의 성장 과정에 비추어 보면 한국은 이른 성장을 경험한 미국, 서구 사회와 달리 해방 이후 가속 성장(추격 성장)을 통해 빠른 근대화를 성취하였다. 그러나 그 과정에서 불평등, 양극화 등 부정적 영향이 누적된 것으로 빗대어 볼 수 있다. 우리는 더 성장을 추구하거나, 성장보다는 유지에 초점을 두거나, 쇠퇴의 길을 현재 시점에서 선택할 수 있다. 가속 성장의 과정에서 부정적 영향이 축적된 현 상황에서 아무런 변화 없이 '더 성장'을 추구할 경우 보상 과정에 누적된 악영향이 더욱 확대될 수 있을 것이다. 따라서 더 성장을 하든, 유지 또는 쇠퇴를 선택하던 지금과는 다른 경로에 대한 고민이 필요하다.



[그림 2-3] 한국 사회의 가속 성장 과정

먼저, 우리 사회가 더 성장의 경로를 선택할 경우 증가시키고 싶은 사례의 항산화 물질과 같은 ‘치유’ 기제를 통한 회복 처방이 반드시 필요하다. 이를 통해 회복과 성장이 동시에 이루어질 수 있는가의 관점에서 접근이 이루어져야 한다. 다음으로 현 상황의 유지 즉 저 성장의 안착 과정 또한 그간 가속 성장 과정의 부정적 영향을 충분히 회복하는 시기를 가지는 것이 필요하다. 마지막으로 쇠퇴의 경로에서는 경제성장이 최종 목표가 아닌 성장과 성취에 대한 지향점을 전환하여 목표를 변경하기 위한 노력이 필요할 것이다.

## 나. 좋은 삶에 대한 권리와 자연의 권리

우리나라는 환경 개선과 관련한 환경부 소관 법은 약 70여 개로, 법체계적으로는 환경보존 개념이 매우 발전되어 왔다. 그러나 실제 환경의 질이 나아졌는지에 대한 관점에서는 여전히 비판적이다. 따라서 더 많은 법률보다는 다른 관점의 인식, 즉 자연의 권리 또는 좋은 삶에 기반한 법체계적 접근이 필요하다는 의견이 있다. 실제 UN 세계자연헌장(World Charter for Nature, 1982)은 인간 중심에서 자연 가치 또는 자연의 이익의 관점으로 인식 전환이 필요함을 천명하였고, 지구 헌장(Earth Charter, 2000)은 생명 공동체, 삶의 방식의 근본 변화, 더 많이 가지는 것에서 더 많이 존재하는 것, 자연 존중과

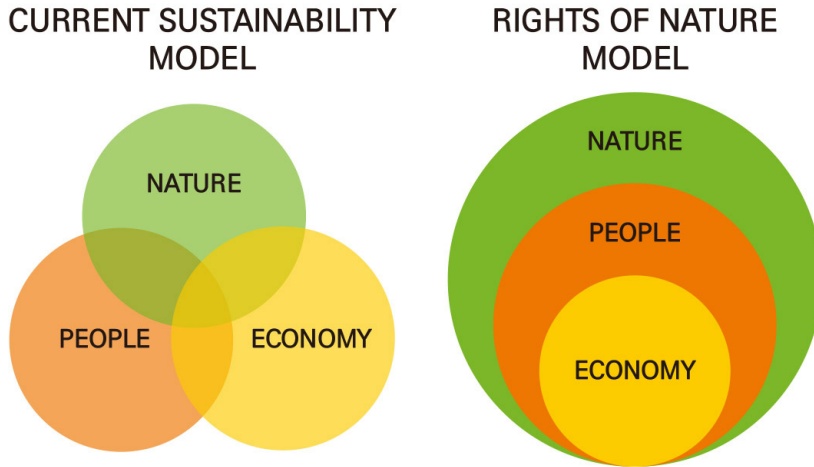
보편적 인권, 지속 가능한 세계와 이를 위한 책임을 강조하였다. 특히, 이를 위해 가치와 제도(시스템), 생활 방식이 중요한 변화 요소임을 강조했으며, 비인간존재를 생명 공동체로 인식하고 이를 제도 시스템으로 포괄하고자 하는 시도를 확대하고 있다.

이러한 변화는 남미를 중심으로 매우 활발하게 전개되었다. 특히 에콰도르는 2008년 헌법 개정을 통해 조화와 균형을 지향하는 원주민의 세계관 ‘수막 카우사이(sumak kawsay)’ 즉, 좋은 삶과 자연 권리를 법제도적으로 구현하였다. 이는 신좌파가 정권을 획득하면서 이를 지지하는 원주민 세력과, 법적 체계 마련 과정에서 환경 단체가 적극적으로 참여하는 등 정치적 변동이 주요한 원인으로 볼 수 있으나, 자연의 권리를 법적 체계에까지 들여놓는다는 시도와 결정은 대단히 전환적인 것이었다. 그림 2-4는 실제 헌법 규정 중 자연의 권리와 좋은 삶에 대한 기본권을 규정한 것으로 물과 음식, 건강, 정보와 소통, 문화, 교육, 주거, 노동 및 사회 안전 등을 인간과 자연의 기본적인 삶을 보장하기 위한 조건으로 명시하는 포괄적 규정을 명문화하였다. 이는 자연과 균형을 경제 시스템에 우선하는 공존 질서에 대한 성찰이 담겨 있는 결과로 볼 수 있다.

SECTION	ARTICLE
1. Water and food	12-13
2. Healthy environment	14-15
3. Information and communication	16-20
4. Culture and science	21-25
5. Education	26-29
6. Habitat and housing	30-31
7. Health	32
8. Labor and social security	33-34

[그림 2-4] 좋은 삶의 가치에 대한 기본권 규정

특히, 이러한 과정이 인간의 권리를 보장하는 가운데 자연의 권리를 보완적으로 인정하는 것이 아닌, 자연을 고유한 이익을 가진 실체로 보고 인간의 법체계 내로 수용하기 위한 지속가능성의 모델이라는 차원에서 주목할 만하다.



[그림 2-5] 기존 지속 가능 경제 시스템과 자연 권리 중심의 모델 비교

우리나라의 환경법 체계는 경제체계 자체의 지향점과 같은 근본 원인을 다루지 않은 채 일상 행위의 외부성(externalities)만을 관리하도록 설계하고 있으며, 자연을 생명의 원천으로 보지 않고 자원, 재산, 자연자본과 같이 인간에 대한 효용성 관점으로 가치를 평가한다는 점에서 우리가 본받아야 할 점이 많다. 이러한 변화는 남미 국가가 적극적으로 도입하고 있지만, 표 2-2와 같이 미국, 인도, 뉴질랜드 등 다양한 대륙의 국가들 또한 이러한 관점을 받아들이기 위한 시도를 하고 있다. 특히, 모델 2의 국가들에서는 정부, 전문가, 원주민 등 이해관계자를 중심으로 ‘가디언(guardian)’을 만들어 자연의 권리를 대표하도록 하고 있기도 하다. 즉, 가디언의 허가 없이는 함부로 자연을 개발할 수 없으며, 이를 어길 경우 법적 처벌을 받게 된다.

[표 2-2] 자연 권리에 대한 법체계 마련의 전환적 시도 사례

	모델 1	모델 2
대표 나라	1) 에콰도르 2) 미국	1) 뉴질랜드 2) 콜롬비아 3) 인도
보호 범위	모든 자연(법적 관할 내 조성된(nested) 생태계로 개념화한 것으로서)은 권리를 가짐	특정 생태계의 권리는 인정됨
법적 권리	자연의 권리는 하나씩 명시적으로 열거	특정 생태계에 법인격 지위 부여
법적 대표	누가(anyone)라도 자연을 위해 발언할 수 있음(의무는 없음)	특정 가디언은 생태계를 대표할 의무가 있음
구 제	자연의 권리가 침해된 경우 보호 발동	가디언은 생태계 통합 관리제도와 결합

이상으로 살펴본 바와 같이 기존의 자연과 사회(인간)의 이분법적 체계에서 자연을 사회 체계 내로 들여오는 인식의 전환을 통해 자연의 권리를 적극적으로 보장하고, 공존을 지향하는 세계관으로의 변화 계기를 마련하는 것이 필요하다고 생각한다. 이를 통해 제도, 입법적 체계 등에 자연의 대표성을 반영할 수 있는 거버넌스에 대한 개념을 새롭게 만들어 볼 수도 있다. 그간 외부적 효과 관리에 집중한 우리의 법체계에서는, 자연의 권리를 직접적으로 인정한다는 측면에서의 입법적 시도가 전무하였다. 필요하다면 특별법의 형태로 자연의 개념을 더욱 적극적으로 반영할 수 있도록 제도적 체계 마련에 대한 고민이 필요한 시점으로 본다.

## 4. 건강 도시 조성의 질 향상

삶의 질에 대한 관심과 이를 도시 관점의 개념과 결합하기 위한 시도가 있다. 특히, 삶의 질을 단순한 신체적 건강을 넘어 신체적, 심리적, 사회관계, 환경적 전인 건강의 개념으로 확장하고 이를 도시의 개념과 연계하려는 시도이다. 건강 도시 개념은 1984년 캐나다 토론토에서 ‘beyond health care’를 통해 정신과 의사 Leonardo Duhl에 의해 발표되었다. Duhl은 초기 결핵과 빈곤 간의 깊은 상관관계를 체험하며, 도시의 조건을 중요하게 들여다보기 시작했다고 한다. 이를 통해 기존의 질환 중심의 서구 의학이 사회나 환경도 중요시하는 전인 건강 관점으로 전환될 필요가 있음을 강조하였다. 1986년 유럽에서 공



식적으로 사업을 시작하였고, 이후 세계보건기구(WHO)의 시범사업 지원을 통해 유럽은 물론 미국, 남미, 캐나다, 지중해, 아프리카, 호주, 일본 등으로 퍼져나가게 되었다.

**[표 2-3] 건강 도시의 개념 요소와 전인건강 관련 정부 조직**

건강도시의 특징	가치함축적 특징	전인건강과 관련 정부조직
주거환경을 포함하여 청결하고 안전한 물리적 환경	물리적 환경의 청결과 안전	환경건강(환경부, 행정안전부, 국토교통부, 농림축산식품부)
현재 안정적이고 장기적으로 지속가능한 생태체제	생태체제가 안정과 지속가능성	환경건강 (환경부, 농림축산식품부)
시민의 삶과 건강 및 웰빙에 영향을 미치는 결정에 대해 시민의 높은 수준의 참여와 통제	지역사회의 강한유대 상부상조 수평성	사회건강 (보건복지부, 여성가족부)
모든 시민을 위한 기본육구(음식, 물, 주거, 소득, 안전과 직업)의 충족노력	기본육구의 충족노력	사회건강, 몸 건강(기획재정부, 산업자원부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부)
다양하고 폭넓은 접촉의 기회와 교류 및 의사소통을 통해 넓고 다양한 경험과 자원의 접근	원활화 사회적 소통과 경험과 자원의 접근	사회건강 (행정안전부, 문화체육관광부)
다양하고 활력 있으며 혁신적인 시의 경제	시경제의 활력과 혁신	사회건강 (기획재정부, 산업자원부)
도시의 과거와 거주자의 문화적, 생물학적 유산과 함께 다른 집단과 개인들의 연결을 격려	역사와 문화와 자연자원과 사회자원과 인물의 연결	사회건강(문화체육관광부, 농림축산식품부)
이전의 특성과 양립하고 고양할 수 있는 형태	특성간의 충돌해소와 조화	사회건강(국무조정실)
모든 사람에게 접근 가능한 적절한 수준의 국민건강 및 질병치료 서비스	적정수준의 공중보건과 질병치료 서비스	몸건강 마음건강 (보건복지부)
고도의 건강상태(높은 수준의 적극적 건강과 낮은 수준의 질병)	높은 수준의 건강과 낮은 수준의 질병	몸건강 마음건강(보건복지부, 교육부, 문화체육관광부)

건강 도시를 주장하는 연구계는 개념적 요소로서 물리적 사회적 환경의 조성과 개선에 대한 것, 상부상조하게 하는 지역사회 차원의 확장에 대한 것, 구성원 삶의 모든 기능과 잠재력 개발에 대한 것을 들고 있다. 건강 도시의 강조를 통해 전인 건강을 실현하기 위해서는 환경, 사회, 개인(신체, 정서)의 건강을 실현할 수 있도록 개념을 적극적으로 확장하고, 이러한 가치가 현실에서 구현될 수 있도록 정책 입안자들이 법, 제도적 노력에 더

육 관심을 가져야 한다고 주장한다.

우리나라 또한 건강 도시 법제화가 이루어져 243개 자치단체가 건강 도시 조성에 대한 법적 의무를 가지며, 건강 도시 지표에 따라 행정적, 재정적 지원을 받을 수 있도록 규정되어 있다. 건강 도시 발전 모형은 시민의 삶의 질 향상을 정부와 커뮤니티 간 협력적 거버넌스를 주축으로 생활방식, 사회적 요인, 환경적 요인 등에서 부정적 요인을 제거하고 긍정적 요인을 촉진하는 삶의 질 변형을 추구하는 모형으로 건강 도시 지표를 통해 측정된다. 이러한 지표에 있어 WHO 건강 도시 지표는 현재 32개 지표로 구성되어 있으며, 지속적으로 관련 지표를 개발하여 과학적 기반의 새로운 지표 추가 고려가 필요함을 강조한다.

### 3 발전해체적 관점의 이론적 주장

더글러스 러미스, 이반 일리치, 조지프 스티글리츠, 세르주 라투슈 등은 발전해체론 수준으로 성장에 대한 반기를 들었다. 이들은 우리가 경제가 성장하지 않을 때 이를 ‘불경기’, ‘불황’이라는 표현을 써가며 사회를 자극시켜 왔으나, 오히려 ‘제로 성장’의 상태도 풍요로운 사회를 만들 수 있다는 것을 보여줄 수 있는 좋은 기회로 삼을 필요가 있다는 주장이다. 특히 이러한 노력은 경제적인 해결 수단이 아닌 정치적 해법임을 강조한다. 즉, 파이가 커지면 조각도 커진다는 말은 근대적 의미의 불평등을 더욱 극대화시킨다는 허구로 간주하며, 정의에 바탕을 두고 해결 방안을 찾자는 주장이다.

이와 관련하여 더글러스 러미스는 ‘대항 발전(counter-development)’을 통해 풍요의 질을 바꿀 것을 강조한다. 이는 경제성장을 부정하며, 인간 사회 속에서 경제라는 요소를 점차 줄여가는 과정을 의미한다. 즉, ‘줄이는 발전’을 제일 목표로 삼는다. 역사상 어떤 사회도 풍요를 자발적으로 줄이는 선례가 없었으나, 지금의 현 상황까지 끌고 온 사회 또는 세대도 없었다며 성장을 멈추는 것이야말로 우리 모두가 걱정하고 있는 여러 사회 문제에 대한 근본적인 해결 방안이라 주장한다.

이반 일리치는 과도한 성장에 대한 집착으로 말미암아 현재 인류는 에너지 사용량 확대, 기계에 대한 과도한 의존, 성장의 속도에 매몰된 상상력, 과잉 산업화 등과 같은 에너지 중독, 속도 중독에 빠져 있다고 분석한다. 그 결과 산업공해를 비롯한 여러 가지 사회

적 비용은 제3자, 특히 노동자나 저소득층에게 전가되어 자본주의적 경제 체제를 더욱 공고히 하는 방향으로 흘러가고 있다. 이반 일리치는 에너지와 속도전으로 대표되는 교통수단의 발전 과정이 공정성 저해, 사회 해체, 인간의 무능력 심화(에너지 노예)로 이어지고 있음을 경고하며, 개인의 창의력과 능력을 발휘하여 자유를 동등하게 향유하도록 하면서 산업에 의해 지배되지 않도록 자연적 규모와 한계를 파악하는 이른바 ‘공생적’ 사회를 구현해야 함을 주장하였다.

조지프 스티글리츠는 사회가 성과 중심으로 흐르면서 이를 측정하기 위한 계량 지표에 매몰되어 GDP의 증가를 추구하는 것은 수단과 목적을 혼동하는 것이라고 하였다. 이에 기존 GDP 측정의 한계, 편향된 통계, 불완전한 계량 방식 등이 정책의 왜곡을 더욱 키운다고 경고하였다. 특히, 그간의 이러한 계량 방식이 개개인의 삶이나 환경의 문제를 등한시하는 결과를 초래하였고, GDP는 증가하나 평균 소득과 중위 소득의 격차는 더욱 벌어지며, 불평등도가 증가하며, 삶의 질적인 향상은 더욱 더딘 현실을 맞이하게 되었다고 강조하였다. 즉, GDP를 기준으로 높은 경제 성과를 창출하는 것은 더 이상 지속가능하지 않으며, ‘거품’으로 창조된 허상에 불과하다고 했다. 이에 조지프 스티글리츠는 국민의 총행복을 높이는 다층 계량의 필요를 언급하면서, 삶의 질의 실제 모습을 측정하는 것이 중요하며, 이러한 삶의 질 측정 요소에는 경제적 요소보다는 건강, 불평등, 교육, 개인 활동, 정치적 활동, 사회적 연계, 환경 등 포괄적 지표를 통해 평가하는 것이 중요함을 강조하였다.

세르주 라투슈는 생산력 지상주의가 가져오는 대재앙은, 현실 세계를 거부하고 세계의 인위적 변화를 추진하는 성장사회의 불가피한 운명이라고 말한다. 이러한 대재앙에 대해 ‘여섯 번째 종의 절멸’로 표현하며, 매일 50~200종의 생물종이 줄어들고 있으며, 이 책임은 다른 어떤 시대와는 달리 인간에게 있다는 점, 궁극적으로 그 책임에 대한 대가는 인간이 질 수밖에 없다고 강조한다. 이를 통해 탈성장으로 패러다임의 전환은 이제 선택이 아니라 우리가 가야 할 필수적인 경로라는 점을 언급하고 있다.

## 제2절

## 한국적 맥락에서 정의의 의미

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

‘공정’(fairness)과 ‘정의’ 모두 올바름을 뜻하지만, 일반적으로 공정은 주로 분배와 관련된 올바름을, 정의는 조금 더 포괄적인 올바름을 가리킬 때 사용된다(김범수 2022, 7). 어떠한 상황에서, 특정한 재화를, 어떠한 원칙으로, 누구에게 분배하는 것이 공정한가의 문제는 복잡할 수밖에 없다. 그래서 일차적으로 ‘공정’ 담론이 어떠한 상황에서 표출되고 있으며, 어떠한 원칙을 지지하는지 살펴볼 필요가 있다. 현재의 ‘공정’ 담론은 대학 입학 자격이나 정규직 일자리와 같은 지위재—대체재의 존재 여부나 다른 사람들의 요구에 따라 그 상대적 가치가 결정되는 재화나 서비스—적 성격을 지닌 재화를 나누는 상황에서, 시험이라는 형식적 기회균등을 보장한 후 성적에 따라 재화를 차등적으로 분배하는 것이 정의롭다고 보는 시각이다. 시험의 규칙, 조건, 목표 등이 특정 사람에게 유리하도록 편향되어 있지 않은 조건—세습 특권 폐지, 교육 및 채용 과정에서의 차별 금지—에서의 공적/응분을 기준으로 분배하는 것을 강조하는 능력주의에 기초한 형식적 기회균등—롤스가 자연적 자유 체계로 비판한—에 대한 사고를 담고 있다. 이런 점에서 ‘공정’ 담론이 담고 있는 능력주의 시각에 대한 많은 비판이 제시되었다(박권일 2021; 신중섭 2021; 정태석 2021). 그런데 왜 지금 ‘공정’ 담론이 부상했는지 그 맥락에 주목해 볼 필요가 있다.

‘공정’ 담론은 인생의 중요한 단계마다 병목을 설치하여 치열한 경쟁을 유발하고, 그 병목의 통과 여부 혹은 병목을 통과할 때의 성적으로 사람들을 줄 세워 인생의 전망을 결정짓는 ‘병목사회’(피시킨 2016)<sup>12)</sup>를 조건으로 한다. 이러한 사회에서 선망받는 지위재를 획득하는 기회를 다원화하는 정책—입시의 다원화, 정규직 경로의 다원화—이 오히려 기회균등을 해치고 역차별이나 특권의 세습으로 이어진다고 보는 것이다. 기회의 다원화

12) 피시킨은 극단적인 병목사회의 예로 ‘중요한 시험사회’를 드는데, 한국은 이에 매우 가깝다. “내가 ‘중요한 시험사회’라고 부르는 가설적인 현대사회에서는 각기 다른 여러 가지 경력과 직업이 존재하지만, 열여섯 살에 치르는 한 번의 시험에서 받는 성적에 따라 어떤 경력이나 직업에 종사할지가 완전히 결정된다. 중요한 시험 사회에서는 사람들이 서로 다른 목표를 추구한다 하더라도, 모두 다 중요한 시험에 노력(그리고 자녀에게 줄 수 있는 모든 유리한 조건)을 집중시킨다. 모든 가능성이 이 시험의 결과에 좌우되기 때문이다. 이런 시험은 내가 말하는 이른바 ‘병목’, 즉 높이 평가되는 광범위한 목표를 성공적으로 추구하기 위해서는 반드시 통과해야 하는 기회구조의 좁은 지점의 극단적 사례이다”(피시킨 2016, 32-33).

는 특정한 재화를 획득할 수 있는 자격에 대한 판단이 단일할 수 없고, 특정한 경로를 통한 자격이 실제 성취 능력으로 이어지지 않을 수 있으며, 그러한 자격 경로 자체가 특정 집단에게 편향성을 가지고 있어 미래 능력이 과소평가되는 이들에게 불리하게 작용할 수 있다는 판단에 기초하고 있다. 또한 인생의 비교적 이른 시기에 치른 시험의 결과가 그 사람의 남은 인생을 좌우한다면, 초기 경쟁에서 밀려난 사람은 자신의 삶의 행복/번영을 추구할 수 있는 기회가 사라진다. 이는 자신의 잠재된 능력을 계발해야 할 동기를 약화시키므로 개인적·사회적으로 큰 손실이라고 할 수 있다. 이런 점에서 기회의 다원화는 형식적 기회균등이 가질 수 있는 문제점을 뛰어넘어 보다 공정한 삶의 기회—공정한 기회균등—를 보장하려는 정책적 방향의 산물이라고 하겠다. 형식적 기회균등은 발달 기회상의 공정함이나 전반적인 인생 기회의 공정함을 반영하지 못하는 문제점이 있기 때문이다.

문제는 부모의 배경이라는 유리한 조건 때문에 공정한 삶의 기회 원리를 달성하는 것이 불가능하다는 데 있다. 가족은 서로 다르고, 어떤 부모는 다른 부모보다 유리한 조건을 넘겨줄 자원이나 능력을 더 많이 가지고 있으며, 일반적으로 부모는 자녀에게 유리한 조건을 물려주고자 한다. 드워킨과 같은 평등주의자들은 부모 운이 좋지 않은 아이들에게 그 보상으로 추가적 자원과 유리한 조건을 제공하여 이를 보상하고자 한다. 이는 도움이 될 수는 있지만, 더 유리한 조건을 가진 아이들이 누리는 발달 과정의 이점을 동일하게 제공하지는 못한다. 보상은 실제로 일정한 기회를 제공하지만, 자아실현으로 가는 문을 열어주지는 않는다(피시킨 2016, 97-103). 자유민주주의 사회는 부모가 학교 수업 이외에 별도로 자녀의 재능과 소질을 계발하고 교육시킬 자유를 보장한다. 이러한 조건에서 형식적 기회균등 원칙과 공정한 기회균등 원칙을 모두 실현할 수는 없다(피시킨 2016, 105; 김도균 2020, 253). 가족이 자녀에게 넘겨주는 유리한 조건을 제한하지 않는 상황에서, 공정한 기회균등 원칙에 따라 불리한 위치에 놓인 사람들을 위해 보다 다양한 기회를 제공하면 부모 운이 좋은 자녀들이 그러한 기회를 누릴 가능성도 커지기 때문이다. 특히 무한경쟁시대에서 지위재를 둘러싼 경쟁이 심화될 때, 부모는 자신이 지닌 자원을 최대한 이용해 자녀에게 가능한 한 많은 발달 기회를 제공하려는 욕구를 갖게 된다. 이러한 특권의 세습에 대한 분노가 기회의 다원화라는 방향을 되돌려, 단일한 업적에 의한 피라미드 형태의 능력주의로의 회귀에 대한 선호—정시확대, NCS(직업능력평가) 시험 도입, 사법고시 부활 등—로 이어지고 있는 것이다.

이런 점에서 ‘공정’ 담론의 배후 감정은 시기 또는 질투심이라고 할 수 있다. 이는 재화의 소유나 향유를 두고 경쟁자에게 무엇을 빼앗길 수 있다는 공포로 인한 적대감과 관련된다. 자신이 소중하게 여기는 재화 혹은 관계를 보호하려는 감정으로, 자아를 잠재적으로 위협하는 경쟁자에게 초점이 맞춰지며 경쟁자가 ‘부당한’ 행위를 하고 있다고 여겨지는 경우 분노로 쉽게 전환된다(누스바움 2018, 122-123). 자신이 어렵게 획득하거나 획득해야 할 지위재를 ‘쉽게’ 얻는 ‘운이 좋은’ 경쟁자를 향해 적개심을 드러내는 것이다.

조귀동(2020, 225-238)은 ‘공정’ 담론이 생존과 투쟁의 무기가 되고 있음을 말하면서, 그 중심에 20대 남성 그 중에서도 중산층 이상의 남성들이 자리하고 있음을 지적한다. 이들은 경쟁의 철학적 정당성의 보장, 예측 가능성을 제공해주는 국가 시스템, 능력주의에 대한 신뢰를 보이는데, 좁아진 중산층 진입의 문에서 가장 위협을 느끼는 집단으로 중산층으로 진입할 수 있는 마지막 길이 ‘공정’이라고 믿으면서 ‘평등’ 대신 ‘공정’을 선호하는 경향이 있다. 그러나 전체 청년 가구 중 최저주거기준을 충족하지 못하거나 주거비 과부담에 해당하는 주거빈곤 가구는 33.1%로 약 3가구 중 한 가구에 이른다(김비오 2019, 408). 청년층은 노년층과 함께 ‘필요’를 많이 느끼는 집단이다. 이런 점에서 대다수의 청년들에게 ‘공정’ 담론은 자기모순적이다. 청년층 내 특정 집단의 과다대표된 목소리가 청년층 다수의 실제적 필요가 대표되는 것을 가로막고 있는 상황이라고 볼 수 있다.

우리 사회가 성숙사회가 되려면 능력주의로 회귀하기보다는 기회 다원주의를 더욱 확대하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 누구의 기회가 누구와 균등한가 그렇지 않은가라는 질문에 초점을 맞추기보다, 우리 사회에서 기회가 어떻게 만들어지고 분배되는지에 주목해서 기회구조의 병목을 해소해 나가는 것이다. 기회를 다양화하고, 학교나 일터 등에서 다양한 관심을 갖고 자유롭게 스스로를 시험해 볼 수 있는 조건을 만들며, 가치 기획의 다원성을 관용하는 전반적인 분위기를 조성할 필요가 있다(피시킨 2016, 12, 152-153). 사람들이 각자가 소중히 여기는 것과 하고 싶거나 되고 싶은 것에 대해 다양한 견해를 갖더라도, 사회적 재화가 다양하게 분배되지 않는다면 기회 다원주의는 이뤄질 수 없다. 이를 위해서는 하나의 단일한 경쟁보다는 여러 개로 분리된 경쟁으로 기회를 배치해야 하고, 하나의 경쟁이 낳은 결과물이 다른 결과물을 압도하지 않도록 해야 하며, 특정한 기회는 비경쟁적일 필요가 있다(피시킨 2016, 151). 추구하는 지위재가 폭넓고 경쟁이 심하지 않다면, 자녀에게 유리한 기회를 물려주려는 욕구도 줄어든다. 유리한 사

회적 배경을 지닌 사람은 그렇지 않은 사람보다 분명 더 많은 기회를 가질 것이다. 그러나 불리한 사회적 배경을 지닌 사람들도 자기가 원하는 삶을 선택할 수 있고, 그에 따라 충분히 존엄한 삶을 살 수 있는 정도의 보상이 뒤따른다면 기회가 반드시 균등하지 않아도 괜찮을 수 있다. 또한 다양한 방과 후 프로그램을 지원하는 것, 지역마다 어린이 도서관을 확대하는 것 등은 양육 과정의 불평등을 일정하게 완화시킬 수 있다는 점에서 의미를 지닌다. 최근 마을공동체 사업 등을 통해 공동육아를 시도하고 있는데, 이것도 공동체성을 강화하면서 양육 과정의 불평등을 줄일 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 인간 행복으로 이어지는 많은 경로를 시도하기 위해서는 일정하게 재화가 필요한데, 부모의 자산이 없는 사람에게는 이것이 병목으로 작용한다. 국가가 성년에 이른 시민들에게 일정 정도의 자본을 목돈 형태로 제공하는 기초자본과 같은 정책은 이러한 병목을 완화시켜 줄 수 있다.

### 제3절

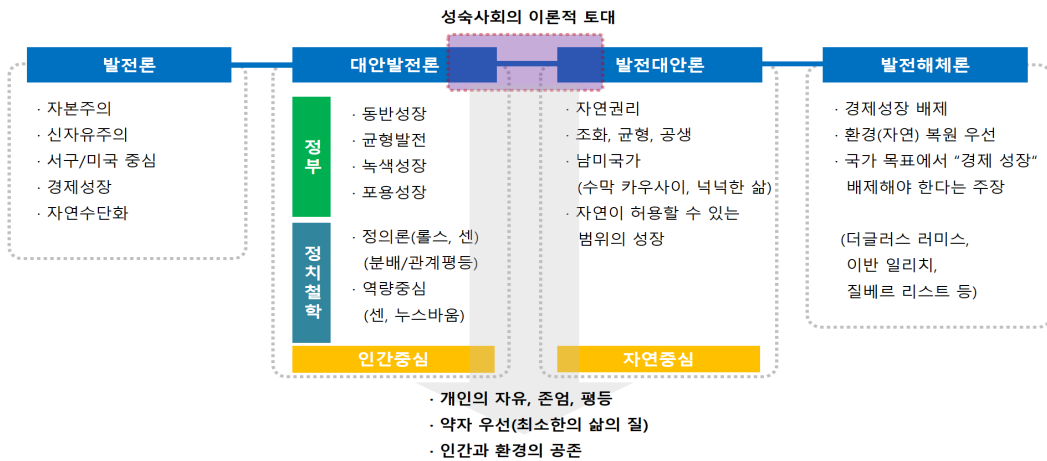
## 성숙사회의 이론적 토대

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

성숙사회의 이론적 토대 마련을 위해 성장에 대한 여러 가지 관점의 이론을 살펴보고, 특히 한국적 맥락에서의 ‘정의’와 ‘공정’의 의미가 무엇인지 고찰해 보았다. 이번 절에서는 이러한 과정을 종합하여 성숙사회는 어떤 이론적 토대에 기반하고 있는지를 제시하며, 이론적 성찰에 기반하여 보다 구체적인 성숙사회의 모습을 도출하고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 성장을 중심으로 한 이론의 흐름으로 발전론, 대안발전론, 발전대안론, 발전해체론으로 정리해 보았다. 이중 정의론에 입각한 이론은 ‘인간’을 중심으로 바라보는 반면, 발전대안론에서 살펴본 여러 관점의 이론들은 인간을 포함하되, 보다 적극적인 ‘자연’의 권리를 인정하는 흐름을 가졌다. 발전해체론은 경제에 대한 비판적 시각을 통해 경제 성장을 사회적 목표에서 배제할 것을 강조하고 있다.

본 연구는 성숙사회가 어떤 이론적 토대 위에 세워져 있는지 그림 2-6을 통해 정의하고자 한다. 즉, 인간 중심과 자연중심의 가치를 모두 포괄할 수 있는 그 경계적 측면에서 성숙사회를 규정화하는 것이다.



[그림 2-6] 성장 이론과 성숙사회의 이론적 토대



이는 앞서 이론적 고찰을 통해 살펴본 정의론, 역량 관점 이론, 자연의 권리 인정에 관한 이론을 모두 포괄적으로 포함하면서도 지나치게 성장 일변도의 주장을 하거나, 성장을 극단적으로 배척하는 가치는 배제하는 이론적 속성을 가진다고 할 수 있다.

### 가. 공정과 정의 관점의 성숙사회

정의론과 역량 중심의 관점에서는 **‘정의’와 ‘공정’**의 개념에 주목할 필요가 있다. 즉, 성숙사회는 양심의 자유, 사상의 자유를 포함한 기본적 자유가 헌법을 통해 최대한 평등하게 보장되는 사회를 의미한다. 또한 비슷한 재능과 의욕을 가진 사람들에게 동등한 교육 기회를 제공하고, 경제활동과 직업 선택에 있어 기회균등을 보장하며, 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 수 있는 최소한의 생활 수준을 보장하는 사회로 정의한다. 또한 자신이 선택하지 않은 운으로 인해 자원의 불평등이 발생해 그러한 선택에 영향을 주지 않도록 보상하는 사회이다.

### 나. 관계의 평등 관점 성숙사회

관계의 관점에서는 **‘개인’과 ‘평등’**의 의미에 주목할 필요가 있다. 즉, 성숙사회는 억압 받고 소외된 사회집단의 목소리가 소통되고 대표됨으로써 이들이 사회의 주요 제도에 충분히 참여하고 포용되는 사회로 정의할 수 있다. 또한 스스로 ‘동의’했다는 이유만으로 계약에 대한 책임을 당사자가 전적으로 지도록 방치하는 사회가 아니라, 불평등한 권력 관계 속에서 스스로의 자유를 제약하는 계약을 맺을 수밖에 없는 상황이 생기지 않도록 예방하고 조치하는 사회로 정의한다.

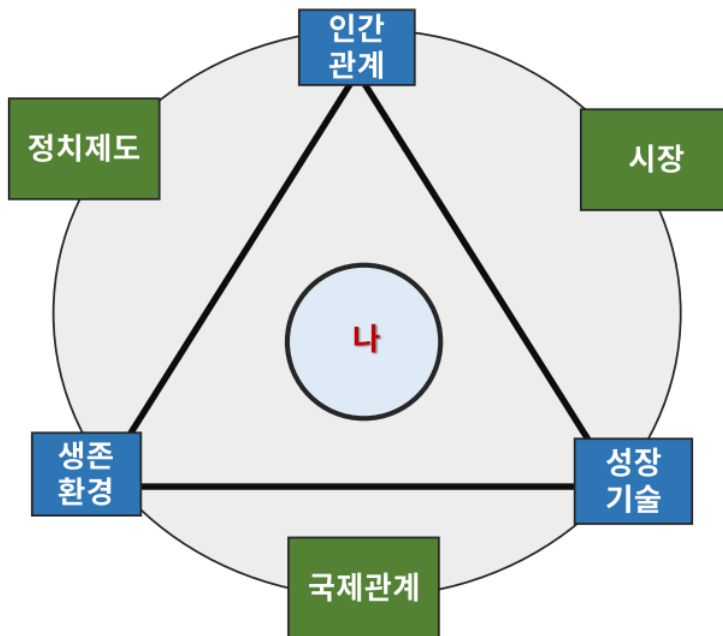
### 다. 자연의 권리 관점 성숙사회

자연의 권리 관점에서는 **‘조화’와 ‘공생’**의 키워드를 강조하고자 한다. 성숙사회는 성장의 과정에서 개발되거나 훼손된 자연에 대해 법, 제도적 수단을 통한 보다 적극적인 권리 보호에 우선 순위를 두는 사회로 정의할 수 있다. 더 이상 자연 환경을 수단으로 한 성장은 지양하고, 자연과 조화를 이루며, 인간과 자연이 공생할 수 있는 가치를 강조하되, 과거와 같은 규범적 차원의 캠페인 수준을 벗어나 적극적인 법, 제도적 수단을 동원한 환

경과 자연의 보존을 추구하는 사회를 성숙사회로 정의한다. 앞서 성장의 대가를 통해 살려온 바와 같이 가속 성장의 과정에서 ‘회복’과 ‘치유’는 선택이 아닌 모든 다른 경로를 가기 위한 필수적인 과정이었다. 특히, 자연과 환경의 치유와 회복은 그러한 관점에서 더욱 중요한 의미를 갖는다.

## 라. 성장과 전환적 가치의 균형 추구를 통한 성숙사회

성숙사회는 발전해체론 또는 탈성장주의자의 주장과 같은 극단적 성장 멈춤을 지향하지 않는다. 즉, ‘균형’을 통해 성장을 추구하면서도 그간 고착화된 사회적 문제의 해결에 집중하는 사회로 정의한다. 특히, 국가의 성장과 개인의 성장 간 균형, 수도권과 지역 성장 간 균형, 세대 내 성장 간 균형 등 성장의 방향과 패러다임의 전환을 전제조건으로 하며, 특히 상대적으로 소외되었던 계층의 균형적 성장과 성취를 지원하는 사회로 정의할 수 있다.



[그림 2-7] 성숙사회 개념 정의를 위한 핵심 영역

## 마. 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장을 위한 성숙사회

이상의 정의를 통해 그림 2-7과 같이 성숙사회 개념 정의를 위한 핵심 영역으로 인간 관계, 생존환경, 성장기술, 정치제도, 시장, 국제관계 등의 6대 영역을 제시하고자 한다. 특히, 성숙사회는 ‘나’로 대변되는 개인의 가치를 존중한다. 6대 영역 중 인간관계, 생존환경, 성장기술은 개인이 ‘자유’ 의지를 통해 선택할 수 있는 영역이며, 이들 영역에 대한 개인의 최소한의 선택권 보장을 위해 국가와 사회는 정치제도, 시장, 국제관계를 통해 개인의 선택 권리를 보장할 수 있어야 한다.

시민은 이러한 최소한의 삶의 질 보장을 통해 품위를 지킬 수 있고, 개인의 잠재적인 ‘역량’을 자유롭게 증진시킴으로써 자신이 선택한 사회적 역할을 자유롭게 선택할 수 있는 사회로 정의한다. 특히, 개인이 어떤 사회적 기능을 선택할지 아니면 아무런 사회적 기능을 선택하지 않을지는 전적으로 개인의 자유 의지에 맡기며, 다만 개인이 사회적 기능을 요구할 때 제도적 한계로 인해 그 선택권을 침해받는 상황을 만들어서는 안 된다는 것이 성숙사회에서 강조하고자 하는 점이다. 그림 2-7에서 제시한 성숙사회 개념화를 위한 6대 영역은 2022년 수행하고 있는 국회미래연구원의 미래 전망 과제에도 틀을 공유하여, 성숙사회 실현을 위한 환경 조건을 미래 전망 결과와 연계하여 탐색하기 위해 활용한다.

표 2-4는 정의, 공정, 개인, 평등, 조화, 공생, 균형, 역량, 자유 관점의 성숙사회 개념화를 6개 핵심영역으로 구조화한 결과를 미래비전 2037 보고서를 통해 도출된 12대 핵심 아젠더 내의 세부 아젠더와 매핑(mapping)한 것이다. 예를 들어, 인간관계는 개인 존엄, 사회적 연대, 사회 갈등, 지역 공동체 관점의 아젠더로 구분할 수 있다. 개별 학습자의 다양성과 창의성 추구, 미래역량개발 지원체제, 교육 불평등 해소, 구조적 차별 해소를 통한 공정한 사회적 관계 정립 등을 통해 인간관계를 중심으로 정의, 공정, 개인, 평등, 조화, 공생, 균형의 성숙사회의 개념 가치를 구현할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 성숙사회 구현을 위한 사회적 논의 또는 정책 설계 과정에서 어떤 가치를 중점 추진하도록 설계가 필요한지 준거를 제시할 수 있을 것으로 생각한다. 즉, 주거, 건강, 안전, 복지는 최소한의 생존환경의 보장을 위한 방향으로 사회적 논의 및 정책 설계가 이루어져야 함을 의미한다.

[표 2-4] 성숙사회 6대 핵심 영역과 미래비전 2037 세부 아젠더

6대 영역	성숙사회 세부 아젠더
인간관계	<p><b>[개인 존엄]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 학습자의 다양성과 창의성을 추구하는 학습자 중심으로 학제 개편</li> <li>· 데이터 기반 미래역량계발 지원체제로 전환</li> <li>· 단위학교 자율성 확대 통한 교육현장으로부터 혁신</li> <li>· 교육 불평등 해소, 사회적 이동성 향상 위한 취약 계층 학생 교육복지 확대</li> <li>· 전국민 대상 전생애 학습 촉진 위한 ‘학습자 주도형 평생학습’ 정책 수립</li> <li>· 개인 경력개발 지원체계 확립 위한 고등교육기관의 평생 직업능력개발 강화</li> <li>· 개인 역량을 강화하는 복지 정책 추진</li> <li>· 구조적 차별 해소를 공정한 사회적 관계 정립</li> <li>· 과학기술정책·사회정책 결합 통한 디지털 전환에 따른 사회적 양극화 최소화</li> </ul> <p><b>[사회적 연대]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 다원적 가치 인정으로 새로운 사회적 연대 추구</li> <li>· 군비통제 관점에서 유엔사, 주한미군, 한미동맹 미래상에 대한 국민대화</li> <li>· 미래 한반도 공동체상으로서 통일에 대한 사회적 대화</li> <li>· 인구학적, 세대, 지역, 젠더를 포괄하는 지속가능한 평화담론 추진</li> </ul> <p><b>[사회갈등]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회협약을 통한 갈등관리</li> <li>· 정의로운 에너지 전환을 위한 사회적 협의기구 설치</li> <li>· 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통강화</li> <li>· 소비자 의견 전달 채널의 활성화와 NGO 대표성·전문성 강화 정책 수립</li> <li>· 이해관계자 협의·중재·합의 사례에 대한 광범위한 정보수집·분석 및 공유</li> <li>· 이해관계자 협의·합의 촉진 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화</li> </ul> <p><b>[지역공동체]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역소멸 대응 및 교육자치 위한 일반 행정과 교육 행정의 통합</li> <li>· 지역자원자산과 유희공간 활용 통한 지역사회 재구성</li> </ul>
생존환경	<p><b>[주거]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거권을 보편 권리로 인식하도록 국가의 적극적 역할</li> <li>· 부동산 정책에서 주거정책으로 전환</li> <li>· 취약계층에게 적절한 독립주거 보장</li> <li>· 지역 특수성 고려한 지역주도 주거정책 수립과 이행</li> </ul>

6대 영역	성숙사회 세부 아젠다
	<p><b>[건강]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 건강 의미 재정립으로 실질적 삶의 기본권 보장</li> <li>· 생애사적 관점으로 예방 중심의 공공 보건의료체계로 전환</li> <li>· 지역사회 단위의 돌봄 관계 재정립으로 건강안전망 체계 구축</li> </ul> <p><b>[안전]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제성장 논리 재고로 자연적구조적 재해로부터 안전한 삶 마련</li> <li>· 사회적 책임감 강화로 사회적 사고로부터 안전한 삶 보장</li> <li>· 개인가치 존중 및 사회관계 민주화로 구조적 폭력으로부터 안전한 삶 보장</li> <li>· 유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화</li> <li>· 오염원인자 책임원칙 인식 제고</li> <li>· 인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린인프라 확보</li> <li>· 기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비</li> <li>· 재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감사에보 기능 강화</li> </ul> <p><b>[복지]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 고용기반가구단위에서 소득기반개인단위로 사회보험체계 재편</li> <li>· 사회수당 영역을 사회적 가치 활동으로 확장</li> <li>· 빈곤을 없애고 근로동기를 제고할 수 있도록 공공부조 체계 개편</li> <li>· 인구가구 구조 변화를 고려한 사회서비스 확충</li> <li>· 지역 단위 사회서비스 체계 구축으로 사회자본 확충</li> <li>· 소득 및 자산격차 완화와 사회복지 재정 확충 위한 조세 개혁 및 증세 논의</li> <li>· 사회보험 재정확충 위한 중장기 로드맵 마련</li> <li>· 기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축</li> </ul>
성장기술	<p><b>[혁신역량]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중장기 교육비전 제시 및 실행 위한 교육 거버넌스 확립</li> <li>· 교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립</li> <li>· 평생학습과 연계한 일자리 창출 지원</li> <li>· 성장동력 확보 및 균형발전 위한 대학 자율성 및 유연성 향상</li> </ul> <p><b>[노동]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노-사-정의 협력을 통한 재분배-복지 연합 형성</li> <li>· 공정한 직무전환 지원 위한 제도 혁신</li> <li>· 평생직업능력개발 확대 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대</li> </ul>

6대 영역	성숙사회 세부 아젠더
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동규범에 대한 재검토를 위한 거버넌스 구축</li> <li>· 노동조합과 경영자단체의 책무성 제고 및 <b>노사정 사회적 협의기구 개선</b></li> </ul> <p><b>[산업, 환경]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 녹색 신산업 육성: <b>그린 디지털 산업경쟁력 강화</b></li> <li>· 기존 산업의 녹색전환: <b>순환경제</b> 사회로의 전환 촉진</li> <li>· <b>에너지 대전환 및 탄소중립</b> 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원</li> <li>· <b>생물다양성 보전</b>과 생태계 서비스 확대</li> <li>· 경제산업 불균형 개선 위한 <b>산업 구조적 전환</b>과 미래 대응 강화</li> <li>· <b>미래산업경쟁력 확보</b> 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체제 개편</li> <li>· 혁신형 <b>강소기업 육성</b> 및 <b>창업기업 스케일업</b> 지원</li> </ul>
시장	<p><b>[혁신 시스템 및 제도]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술 <b>수평적 거버넌스</b> 강화를 통한 <b>융합 생태계</b> 구축</li> <li>· 국가적 차원의 <b>새로운 기술 영역 기회 탐색</b> 강화</li> <li>· 디지털 전환에 따른 <b>새로운 고용형태</b> 별 법·제도 및 규제 정비</li> <li>· <b>녹색 투자환경</b> 조성을 위한 제도 정비</li> <li>· <b>도전적·창조적</b> 시도와 연구역량 축적 위한 제도 및 거버넌스 혁신</li> <li>· 단기적 경제 논리에 종속되지 않는 <b>R&amp;D 예산 배분·조정 체계</b> 수립</li> <li>· <b>도전적 혁신 장려</b> 위한 인내자본 형성과 금융시스템 혁신</li> <li>· 다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 <b>신뢰 기반 협력 플랫폼</b> 확대</li> <li>· 신산업 창출 위한 <b>규제 개혁</b>의 기본 원칙 정립으로 제도 불확실성 완화</li> <li>· <b>중소기업 규제대응 역량 제고</b>와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대</li> </ul> <p><b>[지역혁신]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>지역문제 해결</b>을 위한 정책기획역량 강화와 수요기반 혁신체제 형성</li> <li>· <b>지역경제 발전</b>을 도모할 다양한 혁신주체 육성과 네트워크 지원</li> <li>· <b>지역특화 R&amp;D 투자 확대</b> 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화</li> <li>· <b>사람 중심 균형발전</b>으로의 전환 통한 <b>분권과 협력 플랫폼</b> 형성</li> <li>· 수도권에 대응하는 <b>지방거점 도시 중심</b> 초광역 연계 발전전략 이행</li> <li>· 과학기술의 사회 기여 요구 확대에 기반한 <b>지역 혁신체계</b> 전환</li> </ul> <p><b>[상생, 공생]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시, 농어촌 지자체 연계·협력 통한 <b>도농 상생발전</b> 방안 마련</li> <li>· <b>대기업과 중소기업이 공존</b>할 수 있는 상생 경영</li> </ul>

6대 영역	성숙사회 세부 아젠다
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정규직과 비정규직의 협력적 공존</li> <li>· 취약계층 고용 안정성 제고 위한 고용서비스 전달체계 혁신</li> <li>· 과학기술의 사회적 역할과 책임 강화</li> <li>· 디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화</li> <li>· 사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전 위한 혁신의 전략적 활용</li> <li>· 남북경협 재개와 인도주의적 대북 협력 지속</li> </ul>
정치제도	<p><b>[정치]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방분권과 균형발전을 지향하는 국회로의 전환</li> <li>· 미래 국회, 협치 국회의 제도화</li> <li>· 선거제도 개편(위성 정당 없는 선서, 비례성 및 대표성 강화)</li> <li>· 정치 참여의 활성화와 선거운동 자유 확대</li> <li>· 권력구조 개편(여야 당론확정, 민주적 절차)</li> </ul> <p><b>[지방분권]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부-지방정부 간 기능 및 재정 관계 재정립 기준 마련 및 제도 혁신</li> <li>· 미래 예견적 지방자치 거버넌스로의 전환과 공공서비스 혁신</li> <li>· 지역 간 협력체계 개선 및 협력 거버넌스-제도 마련</li> </ul>
국제관계	<p><b>[국제정치 및 한반도]</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화</li> <li>· 한미동맹과 한중협력 병행발전으로 국익외교, 실리외교 추구</li> <li>· 국가위상 제고 및 글로벌 영향력 강화 위한 외교 다변화</li> <li>· 미래지향적 한미동맹 발전 모색, 중장기 한미동맹 비전에 대한 논의, 공감 확대</li> <li>· 글로벌 기술혁신 시대 주도 위한 과학기술 외교 확대</li> <li>· 문화력, 규범력 등 '소프트 파워'적극 활용 및 외교주체, 외교수단 다변화</li> <li>· 한국 주도의 가치, 규범, 표준 주도 외교역량 강화와 글로벌 협력 확대</li> <li>· 중장기적 관점의 세계 평화, 공동 번영의 기여 외교 전략 모색</li> <li>· 중장기적 관점의 미래 국제전략 수립</li> <li>· 비핵화-한반도 평화체제 위한 국제적 평화외교와 민주적 정당성 제고</li> <li>· 지속가능한 평화 관점에서 한반도형 신뢰구축 및 군축 점진 실현</li> <li>· 한반도 평화프로세스 지속 위한 다자, 소다자 협력 구성</li> </ul>





# 제3장

## 성숙사회와 국정과제의 비교 연구

---

제1절 대선 주요 정당의 정책과 성숙사회

제2절 신정부의 국정과제와 성숙사회

제3절 소결



## 제 1절

# 대선 주요 정당의 정책과 성숙사회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제2장의 과정을 통해 성숙사회 개념화를 위해 기반이 되는 성장 관점의 다양한 이론을 고찰하였고, 성숙사회의 이론적 토대를 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점으로 정의하였다. 본 장에서는 이러한 성숙사회의 이론적 토대를 활용하여 새롭게 출범한 윤석열 정부의 120대 국정 과제를 살펴보고, 공통적 지향 가치와 쟁점이 되는 지향 가치를 구분하여 제시함으로써 향후 국정 과제의 실천 과정에서 필요한 법, 제도적 수립 과정에서 다양한 사회적 의제를 제시할 수 있기를 기대한다. 본격적으로 윤석열 정부 국정과제 분석에 앞서 우선 이번 대선 과정에서 주요 당별로 제시한 정당 정책을 살펴보고, 이들 정책이 성숙사회 관점과는 어떻게 비교될 수 있을지 먼저 분석하고자 한다.

[표 3-1] 20대 대선 주요 정당별 정당 정책

정당	주요 정당 정책
민주당	코로나 팬데믹 완전 극복과 피해소상공인에 대한 완전한 지원
	수출 1조 달러, 국민소득 5만 달러 달성, 주가지수 5000으로 세계5강 달성
	경제적 기본권 보장, 여성안심 평등사회, '청년기회국가' 건설
	311만호 주택공급으로 내집마련·주거안정 실현, 함께 잘사는 균형발전
	어르신, 환자, 장애인, 아동, 영·유아 돌봄 국가책임제, 국민안심국가 실현
	일하는 사람들의 권리보장과 일자리 대전환으로 성장하는 사회 실현
	과학기술 5대 강국 실현과 미래인재 양성, 공교육 내실화를 위한 교육대전환
	문화강국 실현과 미디어산업 혁신성장
	대통령 4년 중임제 개헌 추진, 국민 주권 실현을 위한 정치개혁과 사법개혁
	스마트강군 건설, 실용외교로 평화안보 실현
국민의 힘	코로나 극복 긴급구조 및 포스트 코로나 플랜
	지속가능한 좋은 일자리 창출
	수요에 부응하는 주택 250만호 이상 공급

정당	주요 정당 정책
	스마트하고 공정하게 봉사하는 '디지털 플랫폼 정부' 구현과 대통령실 개혁
	과학기술 추격국가에서 원천기술 선도 국가로
	출산 준비부터 산후조리·양육까지 국가 책임 강화
	청년이 내일을 꿈꾸고 국민이 공감하는 공정한 사회 - 여성가족부 폐지
	당당한 외교, 튼튼한 안보
	실현 가능한 탄소중립과 원전 최강국 건설
	공정한 교육과 미래인재 육성, 모두가 누리는 문화복지
정의당	기후위기 극복을 위한 정의로운 탈탄소사회로의 전환
	노동자, 자영업자, 농어민의 일할 권리와 기본권 보장
	성차별, 폭력없는 성평등 사회 실현 청년, 청소년의 다양성 존중과 미래사회 보장
	부동산 불평등 해소·투기 근절 기후위기·차별 해소를 위한 자세 개혁
	불공정 해소, 미래를 대비하는 경제개혁
	국민건강권 및 전국민 돌봄 보장
	맞춤교육, 문화다양성, 표현의 자유가 보장되는 나라
	모두가 존중받고 안전한 공동체
	특권과 부패가 없는 정의로운 대한민국
	평화와 공생의 한반도와 국제사회

먼저 민주당은 코로나 피해소상공인, 세계 5대 경제 강국, 청년기회국가, 주거안정성 제고, 국민안심국가 실현, 일자리 전환, 과학기술 강국 실현과 교육 전환, 문화강국, 정치개혁 및 사법개혁, 스마트 외교 및 실용 외교 등이 주요 정책으로 제시되었다. 성숙사회의 주요 개념적 틀인 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점에서는 공정과 정의, 관계의 평등, 전환적 가치의 균형 추구 등의 가치는 공통적으로 지향하고 있는 것으로 보인다.

그러나 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장, 자연의 권리 관점에서는 주요 정책이 제시되지 않고 있으며, 제시된 대부분의 정책에서 과학기술, 성장, 발전 등 경제적 관점의 성장의 틀을 강조하고 있다. 특히 경제 세계 5강 달성 목표는 주가지수 5000 달성, 성공적 디지털 대전환, 에너지 고속도로와 제도 개혁, 모빌리티 대전환, 자본시장의 공정성 회복 등 경제 강국 추진을 위한 국가 중심의 성장 정책을 벗어나지 못하고 있다.

역량 및 개인의 자유의 관점에서는 교육 대전환을 강조하고 있으나 세부적인 내용을 살펴보면, 공교육 내실화, 온라인 교육 플랫폼, 입시 공정성, 과학기술 인력양성 등으로 구성되어 최소한의 교육 권리보장을 통한 자유 시민으로서 역량을 키우는 차원보다는 국가 경쟁력 강화를 위한 공급자 관점의 정책들이 중점적으로 제시되어 있다. 또한 환경, 자연 등 생태적 복원, 공생 관점의 주요 정책은 핵심 정책 공약으로 제시되지 않은 점도 성숙사회 관점과는 다소 차이가 나는 부분으로 볼 수 있다.

국민의힘은 코로나 손실 보전, 일자리, 주택 안정, 디지털 플랫폼 정부, 과학기술 선도 국가, 출산 및 양육 국가 책임 강화, 공정 사회, 외교 및 안보, 탄소중립, 미래인재 육성 등을 주요 핵심 정책으로 제안하였다. 성숙사회의 관점에서 보면 공정과 정의, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량과 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 등이 고루 분포되어 있는 것으로 보인다. 그러나 세부적으로 들여다보면 개인의 최소한 삶의 보장을 통한 동등한 관계 보장, 사회적 약자 또는 지역의 균형적 발전 측면의 정책이 상대적으로 미흡하며, 역량 관점의 미래 인재 역시 디지털 교육 체제 전환, 교육 경쟁력 제고를 통한 국가 발전 견인 등 민주당에서 제시하고 있는 공급자 관점의 인재 정책과 크게 차별성을 보이지 않는다. 자연의 권리 관점에서 탄소중립을 핵심 정책으로 제시하고 있으나 실제 정책 내용은 원자력 에너지를 통한 청정 에너지 기술 구축이 핵심 내용으로 편성되어 있다는 점에서 성숙사회가 지향하는 적극적인 자연의 권리 보장 차원과는 거리가 있음을 알 수 있었다.

정의당은 탈탄소사회로의 전환, 취약계층의 기본권 보장, 다양성 존중, 불평등 및 차별 해소, 경제개혁, 돌봄 보장, 자유와 존중, 정의로운 국가, 평화와 공생 등을 주요 정책으로 제시하고 있다. 앞서 민주당과 국민의힘이 발전과 성장의 기조 속에서 공정과 정의, 관계의 복원 등을 제시한 반면 정의당은 발전과 성장의 키워드보다는 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 개인의 자유의 관점을 더욱 강조하고 있어 다른 두 정당과 비교하여 상대적으로 결이 다름을 알 수 있었다. 성숙사회의 실현이라는 관점에서는 다른 두 정당이 강조하고 있지 않은 점을 정책으로 제시했다는 점에서 진일보되었다고 볼 수 있다. 그러나 성장과 전환적 가치의 균형 추구의 관점에서는 성장보다는 전환적 가치 추구하고 조금 더 맞닿아 있음을 알 수 있다. 예를 들어 미래를 대비하는 경제개혁의 경우 불공정한 경제 구조 개혁, 플랫폼 노동자 권리 강화, 경제력 집중 해소, 대기업 지배구조 개선,

상생 협력 경제 체제 등 경제 구조적 불평등과 격차 해소에 집중하는 반면 전환적 가치 속에서 어떻게 새로운 성장 패러다임을 제시할지 등 성장 방향의 전환에 대해서는 상세히 제시하지 않고 있다.

민주당과 국민의힘은 여전히 국가 중심의 경제성장을 정책 제시의 주요 틀로 활용하고 있으며, 성숙사회에서 추구하고자 하는 공정, 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 개인의 자유 의지 등에 대해서는 국가 재원 투입을 통한 복지, 노동, 교육 정책 등을 통해 다루고 있으며, 자연의 권리는 양당 모두 비중 있게 다루지 않고 있다. 그에 비해 정의당은 특히, 자연의 권리 관점에서는 탈탄소사회 전환, 정의로운 에너지 전환, 그린노믹스 등 기존에 논의가 활발히 진행되던 정책 외에도 자연과 사람이 공생하는 생태환경과 같이 자연과 환경 복원을 위해 다른 두 당에 비해 상대적으로 적극적인 정책을 제시하고 있는 점은 차별화된 지점으로 보인다. 반면, 성장의 관점에서는 성숙사회가 지향하는 공정, 정의, 관계의 평등, 개인의 자유 의지 등에 강력한 정책적 의지를 보이고 있지만, 미래 사회 새로운 구조 변화에 대응하여 개인과 공동체가 어떤 방향으로 성장해야 할지에 대한 방향성 제시는 다른 두 당에 비해 구체적으로 제시하지 못하고 있다는 점은 상대적으로 미흡한 점이라 볼 수 있다.

## 제2절

## 신정부의 국정과제와 성숙사회

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

20대 대통령 선거에서 국민의힘 윤석열 후보가 당선된 후 향후 국정을 끌어갈 핵심 정책 과제를 발표하였다. 새 정부의 국정 비전은 ‘다시 도약하는 대한민국, 함께 잘 사는 국민의 나라’이다. 현재 대한민국이 마주하고 있는 대내외적 어려움을 극복하고, 향후 선진국으로 도약하기 위한 정부의 의지가 담겨 있다고 볼 수 있다. 이와 더불어 제시한 국정 운영의 원칙은 ‘국익’, ‘실용’, ‘공정’, ‘상식’이다. 국익과 실용은 국민의 이익을 위해서라면 못 할 일이 없다는 자세로 공직자가 대안을 모색하고 정책을 추진한다는 의미라고 설명한다. 객관적인 사실과 데이터에 기초해서 정책을 결정하고 집행하며, 선택된 정책이라도 사후적으로 더 나은 대안이 나온다면 수정 및 보완하며, 수많은 가능성에 열린 자세로 다른 의견을 존중하겠다는 의미를 포함하고 있는 것이라 대통령직인수위원회는 설명한다. 공정과 상식에는, 이념이 아니라 국민의 상식에 기반해 국정을 운영하고 우리 국민 누구에게나 공정하게 적용되는 법치의 원칙을 고수하겠다는 의지가 담겨 있다. 즉, 국민 다수가 동의하는 정책을, 국민 다수가 공감하는 방식으로 추진하겠다는 의미이다. 이를 구현하기 위한 6대 국정목표는 ① 상식이 회복된 반듯한 나라, ② 민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제, ③ 따뜻한 동행, 모두가 행복한 사회, ④ 자율과 창의로 만드는 담대한 미래, ⑤ 자유·평화·번영에 기여하는 글로벌 중추 국가, ⑥ 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대로 제시하였다.

특히, 신정부의 국정과제에서 가장 큰 변화로 볼 수 있는 점은 경제 정책이다. 부동산 정책, 탈원전 등 이전 정부의 패러다임을 완전히 벗어나려는 의지가 드러나며, 민간과 시장의 역할을 강조하는 기조 또한 큰 변화로 다가올 것으로 전망된다. 즉, 신정부는 자유주의와 시장경제를 최우선으로 하면서 규제 완화와 시장친화적 정책을 추진하는 가운데 윤석열 대통령이 지속적으로 강조하고 있는 공정, 자유의 가치가 정책의 전반적 영역에 포함된 것으로 평가할 수 있다.

표 3-2는 윤석열 정부의 120대 국정과제와, 성숙사회의 비전을 담고 있는 미래비전 2037 보고서의 4대 중점 목표 및 12대 아젠더를 매핑한 결과를 나타내고 있다. 이번 절은

각 국정과제와 성숙사회 개념화 요소와 비교 분석을 통해 공통지향 가치와 쟁점 사항 등에 대해 심층적으로 분석하고자 한다. 우선 4대 중점 목표 관점에서는 개인 역량 강화와 삶의 질과 관련한 국정과제는 25개로 분석되었으며, 더불어 사는 공동체는 31개, 패러다임 전환과 지속 성장은 29개 과제, 국내외 갈등 조정과 협력은 10개 과제가 매핑되었다. 당초 정부 출범 당시에는 110개 국정과제로 출발하였으나 이후 지방소멸 대응, 지방분권 강화 등 지역혁신 및 균형발전 관련 10개 과제를 추가하여 총 120개 국정과제로 확대되었다. 그 외 미래비전 2037과 매핑되지 않는 과제는 총 25개로 분석되었다. 매핑되지 않는 과제는 사법개혁, 정부 체계, 경제·시장 제도, 해양·물류, 문화·스포츠·예술, 우주 등의 분야였으며, 이는 상대적으로 성숙사회 실현 관점에서 향후 보완이 필요한 분야로 볼 수도 있다. 전체 비율적으로는 패러다임 전환과 지속 성장이 포함하고 있는 경제, 과학기술, 탄소중립 등의 비중이 상대적으로 높은 것으로 볼 수 있으며, 국내외 갈등 조정과 협력과 관련하여서는 다른 분야 대비 상대적으로 비중이 낮아 미래 기획 및 정치 역할, 외교 전략, 남북한 분야의 역할이 성숙사회에서 강조되고 있는 것과는 대조적으로 나타났다.

다음 장에서는 12대 아젠더에 대한 개별 영역별 비교와, 앞서 살펴본 바와 같이 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점의 성숙사회 개념화 요소를 활용한 비교 분석을 통해 성숙사회와 국정과제 간의 공통 지향 가치와 향후 논의가 필요한 쟁점 가치 등에 대해 분석하고자 한다.

[표 3-2] 윤석열 정부 12대 국정과제와 성숙사회 아젠더 간 비교

미래비전 2037		신정부 국정과제
개인 역량 강화와 삶의 질 (25)	건강한 국민, 안전한 사회 (10)	002. 감염병 대응체계 고도화 046. 안전하고 질 높은 양육환경 조성 049. 산업재해 예방 강화 및 기업 자원의 안전관리체계 구축 지원 063. 범죄로부터 안전한 사회 구현 064. 범죄피해자 보호지원 시스템 확립 065. 선진화된 재난안전 관리체계 구축 066. 필수의료 기반 강화 및 의료비 부담 완화 067. 예방적 건강관리 강화 068. 안심 먹거리, 건강한 생활환경 069. 국민이 안심하는 생활안전 확보



미래비전 2037		신정부 국정과제
	기본적인 삶, 인간다운 생활 (8)	001. 코로나19 피해 소상공인·자영업자의 완전한 회복과 새로운 도약 007. 주택공급 확대, 시장기능 회복을 통한 주거안정 실현 008. 안정적 주거를 위한 부동산세제 정상화 009. 대출규제 정상화 등 주택금융제도 개선 010. 촘촘하고 든든한 주거복지 지원 042. 지속 가능한 복지국가 개혁 044. 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화 045. 100세 시대 일자라건강돌봄체계 강화
	전생애 학습과 역량개발 지원 (7)	054. 전 국민 생애단계별 직업능력개발과 일터학습 지원 055. 중소기업·자영업자 맞춤형 직업훈련 지원 강화 081. 100만 디지털인재 양성 082. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명 083. 더 큰 대학자율로 역동적 혁신 허브 구축 084. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소 085. 이제는 지방대학 시대
더불어 사는 공동체 (31)	자치분권과 균형발전 (18)	015. 공공기관 혁신을 통해 질 높은 대국민 서비스 제공 038. 국토공간의 효율적 성장전략 지원 039. 빠르고 편리한 교통 혁신 070. 농산촌 지원강화 및 성장환경 조성 071. 농업의 미래 성장산업화 072. 식량주권 확보와 농가 경영안정 강화 073. 풍요로운 어촌, 활기찬 해양 080. 지방 과학기술주권 확보로 지역 주도 혁신성장 실현 111. 지방시대 실현을 위한 지방분권 강화 112. 지방자치단체 재정력 강화 113. 지역인재 육성을 위한 교육혁신 114. 지방자치단체의 자치역량·소통·협력 강화 115. 기업의 지방 이전 및 투자 촉진 116. 공공기관 이전 등 지역 성장거점 육성 117. 지역 맞춤형 창업·혁신 생태계 조성 118. 지역특화형 산업 육성으로 양질의 일자리 창출 119. 지역사회의 자생적 창조역량 강화 120. 지방소멸방지, 균형발전 추진체계 강화

미래비전 2037		신정부 국정과제
패러다임 전환과 지속성장 (29)	격차와 차별 해소 (9)	030. 공정거래 법집행 개선을 통한 피해구제 강화 031. 중소기업 정책을 민간주도 혁신성장의 관점에서 재설계 033. 불공정거래, 기술탈취 근절 및 대·중소기업 동반성장 확산 043. 국민 맞춤형 기초보장 강화 047. 장애인 맞춤형 통합지원을 통한 차별없는 사회 실현 048. 누구 하나 소외되지 않는 가족, 모두가 함께하는 사회 구현 090. 청년에게 주거·일자리·교육 등 맞춤형 지원 091. 청년에게 공정한 도약의 기회 보장 092. 청년에게 참여의 장을 대폭 확대
	포용적 노동시장 (4)	050. 공정한 노사관계 구축 및 양성평등 일자리 구현 051. 노사 협력을 통한 상생의 노동시장 구축 052. 일자리 사업의 효과성 제고 및 고용서비스 고도화 053. 고용안전망 강화 및 지속가능성 제고
	디지털 전환과 4차산업혁명 (11)	011. 모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현 023. 제조업 등 주력산업 고도화로 일자리 창출 기반 마련 024. 반도체·AI·배터리 등 미래전략산업 초격차 확보 025. 바이오·디지털헬스 글로벌 중심국가 도약 027. 글로벌 미디어 강국 실현 028. 모빌리티 시대 본격 개막 및 국토교통산업의 미래 전략산업화 059. 국민과 동행하는 디지털·미디어 세상 074. 국가혁신을 위한 과학기술 시스템 재설계 075. 초격차 전략기술 육성으로 과학기술 G5 도약 077. 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현 078. 세계 최고의 네트워크 구축 및 디지털 혁신 가속화
	탄소중립과 녹색 전환 (6)	003. 탈원전 정책 폐기, 원자력산업 생태계 강화 021. 에너지안보 확립과 에너지 新산업新시장 창출 086. 과학적인 탄소중립 이행방안 마련으로 녹색경제 전환 087. 기후위기에 강한 물 환경과 자연 생태계 조성 088. 미세먼지 걱정없는 푸른 하늘 089. 재활용을 통한 순환경제 완성
	질적 성장 위한 구조 전환 (12)	016. 규제시스템 혁신을 통한 경제활력 제고 017. 성장지향형 산업전략 추진 018. 역동적 혁신성장을 위한 금융·세제 지원 강화 020. 산업경쟁력과 공급망을 강화하는 新산업통상전략

미래비전 2037		신정부 국정과제
		022. 수요자 지향 산업기술 R&D 혁신 및 지식재산 보호 강화 026. 신성장동력 확보를 위한 서비스 경제 전환 촉진 029. 공정한 경쟁을 통한 시장경제 활성화 032. 예비 창업부터 글로벌 유니콘까지 완결형 벤처생태계 구현 034. 미래 금융을 위한 디지털 금융혁신 035. 디지털 자산 인프라 및 규율체계 구축 036. 자본시장 혁신과 투자자 신뢰 제고로 모험자본 활성화 076. 자율과 창의 중심의 기초연구 지원 및 인재양성
국내외 갈등 조정과 협력 (10)	갈등 조정과 미래기획을 위한 정치 (1)	012. 국정운영 방식의 대전환, 자율책임소통의 정부
	국제질서 변화와 스마트 파워 외교전략 (6)	058. K-컬처의 초격차 산업화 096. 자유민주주의 가치와 공동이익에 기반한 동아시아 외교 전개 097. 함께 번영하는 지역별 협력 네트워크 구축 098. 능동적 경제안보 외교 추진 099. 국격에 걸맞은 글로벌 중추국가 역할 강화 101. 국가 사이버안보 대응역량 강화
	한반도 평화와 남북한 공동번영 (3)	093. 북한 비핵화 추진 094. 남북관계 정상화, 국민과 함께하는 통일 준비 095. 남북간 인도적 문제 해결 도모
매핑되지 않은 과제 (25)		004. 형사사법 개혁을 통한 공정한 법집행 005. 민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보 006. 미디어의 공정성·공공성 확립 및 국민의 신뢰 회복 013. 유연하고 효율적인 정부체계 구축 014. 공정과 책임에 기반한 역량있는 공직사회 실현 019. 거시경제 안정과 대내외 리스크 관리 강화 037. 금융소비자 보호 및 권익향상 040. 세계를 선도하는 해상교통물류체계 구축 041. 해양영토 수호 및 지속가능한 해양 관리 056. 일상이 풍요로워지는 보편적 문화복지 실현 057. 공정하고 사각지대 없는 예술인 지원체계 확립 060. 모두를 위한 스포츠, 촘촘한 스포츠 복지 실현 061. 여행으로 행복한 국민, 관광으로 발전하는 대한민국

미래비전 2037	신정부 국정과제
	062. 전통문화유산을 미래 문화자산으로 보존 및 가치 제고 079. 우주강국 도약 및 대한민국 우주시대 개막 100. 지구촌 한민족 공동체 구축 102. 2030 세계박람회 유치 및 성공적 개최 추진 103. 제2차군 수준의 「국방혁신 4.0」 추진으로 AI 과학기술 강군 육성 104. 북 핵·미사일 위협 대응 능력의 획기적 보강 105. 한·미 군사동맹 강화 및 국방과학기술 협력 확대 106. 첨단전력 건설과 방산수출 확대의 선순환 구조 마련 107. 미래세대 병영환경 조성 및 장병 정신전력 강화 108. 군 복무가 자랑스러운 나라 실현 109. 국가가 끝까지 책임지는 일류보훈 110. 국가와 국민을 위해 희생한 분을 존중하고 기억하는 나라

## 1 개인 역량 강화와 삶의 질

### 가. ‘건강한 국민, 안전한 사회’와 국정과제

1. 건강한 국민, 안전한 사회	[개인 역량 강화와 삶의 질]
제안배경 ■ 좋은 삶의 전제 조건으로 국민 건강과 사회 안전 개념 정립 및 실천 ■ 건강 개념 확장과 상호 돌봄 관계 정립으로 자율적 삶 보장 ■ 생명권 보호를 궁극적 가치로 삼아 재난·사고·폭력으로부터 안전한 삶 보장	
<b>세부 아젠더 1</b>	<b>건강 개념 확장과 상호 돌봄 관계 정립으로 자율적 삶 보장</b> · 건강 의미 재정립으로 실질적 삶의 기본권 보장 · 생애사적 관점으로 예방 중심의 공공 보건의료체계로 전환 · 지역사회 단위의 돌봄 관계 재정립으로 건강안전망 체계 구축
<b>세부 아젠더 2</b>	<b>생명권 정립으로 재난·사고·폭력으로부터 안전한 삶 보장</b> · 경제성장 논리 재고로 자연적·구조적 재해로부터 안전한 삶 마련 · 사회적 책임감 강화로 사회적 사고로부터 안전한 삶 보장 · 개인 가치 존중 및 사회관계 민주화로 구조적 폭력으로부터 안전한 삶 보장

미래비전 2037에서는 성숙사회 구현 중 공정과 정의, 관계의 평등, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 가치에 집중하여 사회 안전, 건강 개념 확장, 안전한 삶과 관련하여 건강 개념 확장과 상호 돌봄 관계 정립으로 자율적 삶 보장, 생명권 정립으로 재난·사고 폭력으로부터 안전한 삶 보장을 세부 아젠더로 제시하였다.

국정과제에서는 감염병 대응, 안전한 양육환경, 산업재해 및 재난관리, 범죄, 예방적 건강관리 및 의료 시스템, 먹거리 등 생활안전 등 국민 건강과 안전한 사회 구현을 위한 매우 포괄적인 정책들이 제시되고 있다.

특히, 건강의 개념을 신체 건강에서 정서적 건강으로 정의 범위를 넓히고, 사후 치료적 관점보다는 사전 예방적 관점으로 접근하여 궁극적으로 시민이 동등한 관계를 누릴 수 있는 최소한의 건강 조건을 확보한다는 것이 성숙사회의 주요한 지향점이라 할 수 있다. 국정과제 또한 마음 건강에 대한 투자 확대 및 정신건강문제의 조기 발견을 위한 검진체계를 도입하는 등 전반적으로 국민의 건강과 안전한 사회 구현의 관점에서는 성숙사회와 지향하는 가치가 유사한 것으로 볼 수 있었다.

그러나 예방적 관점에 대해 미래비전 2037에서는 생애사적 관점의 적극적인 예방 관리 차원을 강조하며 개인의 건강이 곧 기본권 보장으로 연계될 수 있다는 의미에 주안점을 두고 있는 반면, 국정과제에서는 진료 체계, 점진 체계, 접종 관점의 예방을 강조하여 예방의 의미가 상대적으로 좁게 해석되어 있다.

현재 국회 의안정보시스템을 통해 '예방'과 관련한 의안을 검색한 결과 감염병, 자살, 학교 폭력, 가축 전염병, 화재, 산업재해 등과 같이 개별 사안에 대한 예방을 강조하고 있어 국정과제에서 제시하고 있는 정책 방향과 크게 다르지 않다. 따라서 향후 건강의 개념을 적극적으로 넓게 해석하고 이를 생애 전주기적 관점으로 모니터링하며, 필요한 의료 시스템과 체계를 지원하고, 지역사회 단위의 종합적인 돌봄 체계와 연계하여 유기적인 건강안전망 체계를 구축한다는 관점의 보완이 검토되어야 할 것으로 생각된다.

## 나. '기본적인 삶, 인간다운 생활' 과 국정과제

2. 기본적인 삶, 인간다운 생활		[개인 역량 강화와 삶의 질]
<b>제안배경</b> ■ 산업구조, 가족-복지체제, 인구구조 전환기에 인간다운 최소 삶 보장 필요 ■ 주거권 확립, 소득보장체계 재구조화, 사회서비스 확충을 통한 삶의 물리적, 물질적, 관계론적 조건 보장		
<b>세부아젠더 1</b>	<b>주거권 확립으로 삶의 물리적 조건 보장</b>	
· 주거권을 보편적 권리로 인식할 수 있도록 국가의 적극적 역할 · 부동산 정책에서 주거 정책으로 전환 · 취약계층에게 '적절한' 독립주거 보장		
<b>세부아젠더 2</b>	<b>소득보장체계 재구조화로 삶의 물질적 조건 보장</b>	
· '고용 기반-가구 단위'에서 '소득 기반-개인 단위'로 사회보험체계 개편 · 사회수당 영역을 사회적 가치 활동으로 확장 · 빈곤을 없애고 근로동기를 제고할 수 있도록 공공부조 체계 개편		
<b>세부아젠더 3</b>	<b>사회서비스 확충으로 삶의 관계론적 조건 보장</b>	
· 인구-가구 구조 변화를 고려한 사회서비스 확충 · 지역 단위 사회서비스 체계 구축으로 사회자본 확충		

미래비전 2037에서는 기본적인 삶, 인간다운 생활과 관련하여서는 인간다운 최소한의 삶 보장 및 이를 위한 삶의 물리적, 물질적, 관계론적 조건을 보장하기 위한 아젠더들이 제시되었다. 이는 성숙사회 개념화 요소인 공정과 정의, 관계의 평등, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장과 맞닿아 있는 아젠더로 볼 수 있다.

이와 관련한 국정과제는 코로나 19 피해 사회 취약계층 보호, 주거 안정 및 관련 지원 정책, 돌봄 체계 등이 주요한 정책으로 제시되었으며, 특히 주거 안정과 관련하여 주택 공급 확대, 부동산 세제 정상화, 금융제도 개선, 주거복지 등으로 세분화해 촘촘한 정책 제시를 통해 국민 주거 안정을 도모하려는 신정부의 의지가 확인된다.

국민의 주거 안정성을 높여 인간다운 삶을 보장하려는 공통된 지향 가치로 관련 정책을 제시한다는 점은 성숙사회와 국정과제 간 유사한 점으로 볼 수 있으나, 실제 국정과제

에서는 정책 수단으로 주택공급 확대, 임대차 시장 합리화, 종합부동산세 개편, 양도소득세 개편, 취득세 개편, LTV 합리화 방안 등 부동산 정책의 틀 내에서 공급 및 관련 세제 지원을 중심으로 제시되고 있다. 그러나 미래비전 2037에서 제시한 주거 아젠더는 주거를 보편적 권리로 확대하여 주거를 기반으로 한 생활 공동체의 조성 등 삶의 구성하는 조건의 하나로 주거를 해석하고 있다는 점에서 전환적 논의가 필요할 것이라 생각된다.

국회 의안정보시스템의 주거 관련 의안을 보면 환경 개선, 장애인·고령자 등 취약계층의 주거 보장, 청년 주거 안정 등에 대한 법률이 심사되고 있다. 그러나 이들 법률에서도 취약계층에 대한 공급 물량 확대, 관련 금융 및 세제 지원을 통한 복지 차원의 정책이 중심이 되고 있다. 주거기본법 등의 개정 논의 과정에서, 주거정책 수립에 사회적, 경제적 여건 변화를 반영해야 한다고 강조되고 있으며, 장혜영 등 11인이 발의한 ‘주거약자 주거 유지 지원서비스에 관한 법률안’은 ‘안전하고 편리한 주거생활을 영위할 권리’를 강조하며, 주거약자가 자신의 존엄성과 독립성을 유지하며 지역사회에서 살아갈 수 있는 권리를 보장하고자 한다고 법안 제출 취지를 설명하고 있다. 향후 관련 정책의 설계 및 집행 과정에서 주거권에 대한 이 같은 적극적인 해석과 논의의 확대가 필요할 것으로 생각한다.

## 다. ‘전생애 학습과 역량개발 지원’과 국정과제

3. 전생애 학습 및 역량개발 지원		[개인 역량 강화와 삶의 질]
제안배경		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학령인구 절벽에 따른 교육제도의 재검토와 변화 필요</li> <li>■ 기술혁신에 따른 교육 혁신, ‘인생 100세’ 시대 도래에 따른 평생학습 지원정책 개편</li> <li>■ 중장기적으로 일관성 있는 정책 추진을 위한 교육 거버넌스 체계 필요</li> </ul>		
세부아젠더 1	[유초중등교육] 학습자 맞춤형 미래역량개발 지원체제로 전환	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개별 학습자의 다양성과 창의성을 추구하는 학습자 중심의 학제로 개편</li> <li>· 데이터 기반 미래역량개발 지원체제로 전환</li> <li>· 단위학교 자율성 확대 통한 교육현장으로부터 혁신</li> <li>· 교육 불평등 해소 및 사회적 이동성 향상 위한 취약계층 학생 교육복지 확대</li> <li>· 교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립</li> </ul>		

**세부아젠더2**

**[고등교육 및 평생교육·직업능력개발] 전국민 생애주기별 평생학습 지원정책 체계화**

- 대학 자율성 및 유연성 향상을 통한 대학 경쟁력 강화
- 전국민 대상 전생애 학습 촉진 위해 ‘학습자 주도형 평생학습’ 정책 수립 및 실행
- 개인 맞춤형 경력개발 지원체계 확립 위해 전문대학 등을 평생직업교육기관으로 전환
- 평생학습과 연계한 일자리 창출 지원

**세부아젠더3**

**미래형 교육 거버넌스 체계로 개편**

- 지역소멸 대응 및 실질적 교육자치 위해 일반행정과 교육행정 통합 및 재구조화 위한 로드맵 마련
- 중장기 교육비전 제시 및 실행 위한 교육 거버넌스 체계 확립

전생애 학습 및 역량개발 지원으로서 미래비전 2037은, 교육 제도 및 체계 혁신을 위한 정책을 중심으로 제시하고 있다. 특히, 기술혁신에 따른 새로운 역량 확보, 수명 연장에 따른 평생학습 지원체제, 그리고 관련 정책을 일관성 있게 추진하기 위한 교육 거버넌스 구축 필요성을 강조하고 있다. 성숙사회 관점에서는 교육은 일자리를 포함한 사회적 기능을 선택하기 위한 역량을 확보해 주는 수단이며, 기술변화 및 사회변화에 대한 대응력, 창의성과 다양성을 배양하는 기본 소양을 확보함으로써 개개인이 동등하게 존중받도록 하기 위한 관계의 평등, 학습자가 생애주기를 고려하여 주도적으로 학습 과정을 설계, 사회적 이동성 향상의 중요한 수단이라는 점에서 공정 및 정의의 요소와 밀접한 관련성을 가진다.

국정과제에서는 유사한 관점으로 생애단계별 직업능력, 맞춤형 직업훈련, 디지털 인재 양성, 지방대학을 포함한 대학교육 혁신, 교육격차 해소 문제 등을 정책적으로 제시하고 있다. 세부적으로 들여다보면, 디지털 기술 및 AI 등 첨단기술 변화에 대응하기 위한 관련 인재 육성에 특히 중점을 두고 있는 것으로 보이며, 이와 연계한 대학의 맞춤 교육과정 강화 정책 등이 정책 수단으로 제시되고 있다. 한편으로는 학령인구 감소에 따른 대학 위기에 대응하기 위해 자율성에 기반한 대학의 다양한 운영 모델을 구체적으로 제시하고 있다.

국회 의안정보시스템에서 교육 관련 법안의 검토 현황을 살펴보면, 앞서 살펴본 바와 같이 학령 인구 감소에 따른 교육 위기의 해법을 위한 제도적 노력, 장애인 등 취약 계층의 교육 복지 확대, 평생교육 및 직업 교육 기회 확대, 영재·해양·통일·환경 등 특수 목적 교육의 촉진을 위한 법률 등이 제출되어 심사 중에 있어 전반적으로 미래비전 2037 및 국정과제, 그리고 국회의 법·제도적 논의가 유사한 맥락 속에서 추진되고 있는 것으로 확인할 수 있었다.



## 2 더불어 사는 공동체

### 가. '지역 균형발전과 자치분권'과 국정과제

4. 지역 균형발전과 자치분권 <span style="float: right;">[더불어 사는 공동체]</span>	
<p>제안배경</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역과 관계없이 활력 있고 삶의 질이 보장되는 균형발전 구현</li> <li>■ 창의성과 다양성 촉진을 통한 지역혁신 선순환 체계 형성</li> <li>■ 지역주도 혁신성장과 지역 간 협력을 통한 지속 가능한 지역사회 형성</li> </ul>	
세부아젠더1	<p><b>중앙정부 및 지방정부 역할·기능·관계 재정립을 통한 자치분권 실현</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부와 지방정부 간 기능 및 재정 관계 재정립 기준 마련</li> <li>· 중앙정부와 지방정부 간 기능 재배분을 위한 거버넌스 및 제도 혁신</li> <li>· 지방분권과 균형발전을 지향하는 국회로의 전환</li> </ul>
세부아젠더2	<p><b>지방정부 주도 지역문제 해결형 발전체계로 전환</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역문제 해결을 위한 정책기획역량 강화와 수요기반 혁신체제 형성</li> <li>· 지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성과 네트워킹 지원</li> <li>· 지역특화 R&amp;D 투자 확대 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화</li> </ul>
세부아젠더3	<p><b>지역 정주여건 정책 및 거버넌스 전환 통한 정주환경 재구성</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축</li> <li>· 지역 특수성 고려한 지역주도 주거정책 수립과 이행</li> <li>· 지역자원·자산과 유희공간 활용 통한 지역사회 재구성</li> <li>· 미래 예견적 지방자치 거버넌스로의 전환과 공공서비스 혁신</li> </ul>
세부아젠더4	<p><b>지방정부 간 협력사업 개발과 상생발전 도모</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사람 중심 균형발전으로의 전환 통한 분권과 협력 플랫폼 형성</li> <li>· 수도권에 대응하는 지방거점 도시 중심 초광역 연계 발전전략 이행</li> <li>· 도시, 농어촌 지자체 연계·협력 통한 도-농 상생발전 방안 마련</li> <li>· 지역 간 협력체계 개선 및 협력 거버넌스·제도 마련</li> </ul>

지역 균형발전과 자치분권 관련 미래비전 2037에서 강조했던 정책의 방향은 중앙-지방의 역할 재정립을 바탕으로 지역이 혁신과 발전의 모델을 주도적으로 만들 수 있어야 함을 강조하였다. 이는 성숙사회 개념 요소 중 공정과 정의, 관계의 평등, 성장과 전환적 가치의 균형 추구하고 밀접한 관련이 있다. 즉, 그간 국가 중심, 수도권 중심의 발전 모델에서 벗어나 지역 스스로가 지역 발전의 주도권을 확보함으로써 지역과 지역 간 경쟁이 아닌 연립적 가치가 병립할 수 있는 다원 가치 구현이 가능할 것으로 보았다.

국정과제에서는 공공 기관 혁신, 국토 공간의 효율적 운용, 교통 혁신, 농업·어업 등의 성장 지원, 지방 과학기술주권 확보 등이 주요 핵심 정책으로 제시되고 있다. 세부적으로 들여다보면, 지역 균형발전 차원의 지역 신성장 동력 마련을 위해 메가시티, 신규 산단, 스마트 시티 등을 조성하겠다는 계획이며, 수도권과의 접근성 확대를 위해 첨단 교통 인프라를 구축하여 제공하겠다고 한다. 또한 농업, 어업 비중이 높은 지역 산업의 안정 기반 마련을 위해 재원 및 제도적 지원을 확대하겠다는 세부 정책들이 많이 제시되어 있다. 대체적으로 지역의 하드웨어 구축과 관련한 지원 정책의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 지역이 증추적인 시민 삶의 공간으로 성장하는 것보다는 수도권의 보조적 역할 또는 균형 정책 차원의 지원 정책의 비중이 높아 보인다. 그러나 실질적으로 지역 발전의 차원에서 근본적으로 논의가 필요한 부분은 중앙과 지역의 역할 분배, 특히 재정 관계의 재정립을 통해 중앙 의존적인 정부 구조를 개선하는 것이 무엇보다 중요하다. 중앙과 지방정부의 역할과 재정적 관계 관련 부분은 정부 출범 이후 10개 국정과제가 추가되면서 강조된 부분이기도 하다.

국회에서는 지방자치법 개정 등을 통해 중앙정부의 사무·기능을 지방으로 이관하거나, 지방에 그 역할을 확대하는 법률 등이 제출되어 있다. 그러나 그 기능과 역할에 대해 명시하는 것에 비해 실제 필요 재정 및 재원 등에 대한 규정은 미흡하다. 따라서 지역이 주도적으로 성장과 발전의 목표를 정하고, 경쟁의 관점이 아닌 다원적 관점으로 각기 다른 방향의 성장과 발전을 도모하는 성숙사회를 실현하기 위해서는 중앙 의존적 구조를 벗어나, 어떻게 실질적인 지방자치권의 확대로 이어지도록 할지에 대한 논의가 더 확대되어야 할 것으로 생각한다.

## 나. '격차와 차별 해소'와 국정과제

5. 격차와 차별 해소		[더불어 사는 공동체]
<b>제안배경</b> ■ 경제 불평등 심화로 공동체의 갈등관리 역량 저하 ■ 정부의 사회 안전망 강화에 대한 국민들의 기대 상승 ■ 소수의 가치와 방식으로도 차별받지 않는 삶을 살 수 있는 제도 및 인식 정립 필요		
<b>세부아젠더1</b>	<b>소득 및 자산 격차 완화</b>	
· 개인 역량을 강화하는 복지 정책 추진 · 노-사-정의 협력을 통한 재분배·복지 연합 형성 · 소득 및 자산격차 완화와 사회복지 재정 확충을 위한 조세 개혁 및 증세 논의 본격화		
<b>세부아젠더2</b>	<b>기득권 중심의 혜택 편중 해소</b>	
· 대기업과 중소기업이 공존할 수 있는 상생 경영 · 정규직과 비정규직의 협력적 공존 · 사회협약을 통한 갈등 관리		
<b>세부아젠더3</b>	<b>차별 해소와 삶의 가치 존중으로 새로운 사회적 연대 추구</b>	
· 구조적 차별 해소를 공정한 사회적 관계 정립 · 다원적 가치 인정으로 새로운 사회적 연대 추구		

격차와 차별 해소는 미래비전 2037의 연구 프레임 중 과거로부터의 성찰, 미래의 구조적 변화 관점에서 가장 핵심적으로 다뤄진 양극화, 불평등 등의 문제와 깊은 관계가 있다. 특히, 경제성장, 국가 중심의 발전 모델에 따라 상대적으로 소외된 개인 및 고착화된 사회의 구조적 문제를 강조하고자 하였다. 성숙사회의 개념화 요소와 관련하여서도 공정과 정의, 관계의 평등, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점 등 대부분의 가치와 맞닿아 있는 핵심적인 아젠더로 볼 수 있다. 그에 따라, 미래비전 2037에서는 소득 및 자산의 격차 완화, 기득권 중심의 혜택 편중 해소, 차별 해소와 삶의 가치 존중으로 새로운 사회적 연대 추구 등의 세부 아젠더를 제시하여 개인 역량, 노사, 복지, 상생 경영, 갈등, 공정 관계, 공동체 복원 등 폭넓은 세부 정책 방향을 제안하려 하였다.

이와 관련하여 국정과제에서도 다양한 정책을 내어놓고 있다. 공정거래, 중소기업 정책, 기초보장, 장애인 맞춤형 지원, 가족 공동체 복원, 청년 일자리 및 사회적 참여 기회 확대 등이 핵심 정책으로 제시되고 있었다. 세부적으로는 시장 거래 질서의 공정화, 중소기업 성장을 저해하는 규제 철폐, 저소득층·장애인 등 취약계층 생계안정, 다문화 가정에 대한 포용성 강화, 청년층의 도전 지원 등을 구체적 정책 수단으로 제시하고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 격차와 차별 문제는 단순한 정책적 지원의 문제를 넘어 우리 사회에 구조적으로 자리 잡은 문제로 접근해야 한다. 미래비전 2037에서는 소수의 가치와 방식으로 차별받지 않는 삶을 살 수 있는 제도 장치, 사회구성원으로서 동등한 관계를 맺으며 공적 의사결정에 참여할 수 있는 조건의 보장 등에 대해 보다 근본적인 접근을 요구한 바가 있다. 또한 격차와 불평등의 심화는 사회 곳곳에서 갈등 요소가 되고 있으며, 갈등관리의 역량 및 사회 안전망에 대한 국민적 요구가 높은 상황이다.

국회에서는 장애인, 고령자, 인종, 학력 등 개별 사안에 대한 차별 금지를 대상으로 하는 의안이 대부분을 차지하며, 장혜영 외 10인이 발의해 제출되어 있는 차별금지법안이 개별 사안에 대한 차별이 아닌 포괄적 차별 금지와 차별 구제 수단 도입 내용을 포함한다. 성숙사회는 모두가 같은 기준, 같은 삶의 방식을 가지는 것이 아니라 각자의 삶의 방식이 차별받지 않고 존중받을 수 있는 사회를 만들어야 함을 강조한다. 여전히 사회적 약자를 복지나 지원의 대상으로 생각하는 공급자 중심 지원 정책의 사고방식으로는 근본적인 해결책을 제시할 수 없을 것이다. 미래비전 2037에서는 과거의 연대상이 같음을 바탕으로 하거나 같음을 지향하는 결합이었다면, 미래의 연대상은 다름을 바탕으로 하거나 다름을 지향하는 결합이어야 한다는 점을 강조한 바 있다. 삶의 가치, 방식의 다원성과 그 권리를 어떻게 보장할 수 있을지에 대한 논의가 더욱 확대될 필요가 있다.

## 다. ‘포용적 노동시장’과 국정과제

### 6. 포용적 노동시장

[더불어 사는 공동체]

#### 제안배경

- 취약계층의 사회보장 강화를 위한 고용안전망 구축
- 전 생애에 걸친 평생직업능력개발 확대 통한 능동적 경력관리체계 마련
- 산업변화에 대응하는 공정한 직무전환 촉진과 제도 혁신

<b>세부 아젠더 1</b>	<b>사회적 고용안전망 강화를 통한 취약계층의 고용 안정성 제고</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 취약계층 고용 안전성 제고를 위한 고용서비스 전달체계 혁신</li> <li>· 사회보험 재정확충을 위한 중장기 로드맵 마련</li> </ul>	
<b>세부 아젠더 2</b>	<b>직업능력 개발 및 직무전환 촉진을 위한 제도 혁신</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공정한 직무전환 지원을 위한 제도 혁신</li> <li>· 평생직업능력개발 확대 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대</li> </ul>	
<b>세부 아젠더 3</b>	<b>노동규범 및 노동시장 관행 변화를 위한 제도 혁신</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노동규범에 대한 재검토를 위한 거버넌스 구축</li> <li>· 노동조합과 경영자 단체의 책무성 제고 및 노사정 사회적 협의기구 운영 개선</li> </ul>	

포용적 노동시장과 관련해 미래비전 2037에서는 고용안전망 구축, 생애 경력관리체계, 유연하고 공정한 직무전환 촉진 및 지원과 관련한 아젠더를 제시하였다. 노동시장의 불평등이 점차 심화되는 상황에서 향후 기술 발전에 대한 대응, 사회·경제적 약자 등 취약계층 보호, 산업변화에 대응하기 위한 일자리 대책 등의 이슈가 중요하게 다루어졌다. 성숙사회 관점에서 이는 공정과 정의, 관계의 평등, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장 등의 가치와 맞닿아 있는 아젠더이다.

국정과제에서는 노사 협력, 양성평등, 고용안전망 관점의 정책들이 제시되었으며, 세부적으로 들여다보면 공정한 채용 기회 보장, 취약근로자 보호, 양성평등 일자리 기반 조성 등 공정 관점의 정책들과, 상생과 협력의 노사문화 구축, 맞춤형 취업 지원, 산업 구조 전환의 조기 징후 포착으로 선제적 직무 전환 지원 등 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 관련 정책들이 높은 비중을 차지하고 있다.

국회에서는 이수진 외 54인이 발의한 ‘산업구조 전환에 따른 노동전환 지원에 관한 법률안’이 탄소중립, 디지털 전환 등에 따른 산업구조 전환에 맞춰 고용노동정책을 유연하게 수립할 수 있도록 하기 위한 관련 근거를 포함하고 있다. 임이자 외 11인은 ‘산업전환 시 고용안정 지원 등에 관한 법률안’을 제출하였고, 이수진 법률안과 마찬가지로 탄소중립, 디지털 전환에 따른 노동시장의 불안 요소에 대한 사전 평가 및 종합적인 대책을 마련할 수 있는 근거를 포함하여 포용적 경제성장을 지향하고자 함을 발의 취지에서 설명하고 있다. 이외 장시간 근로시간, 일·가정 양립 지원, 장애인 고용 촉진, 청년 고용 촉진

등 다양한 관점의 노동, 고용 관련 법안들이 현재 계류되어 있다.

공정한 노사관계 구축을 위해 노동조합과 경영자단체가 책임감을 가지고 사회적 대화에 임할 수 있도록 실질적인 논의의 장을 구축할 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔으며, 현재 경제사회노동위원회가 구성되어 있으나 실효성에 대한 비판이 계속되고 있다. 미래비전 2037에서는 이러한 노사정 협의기구의 운영 개선의 중요성을 강조하기도 하였으나, 국정과제에서는 노사관계의 이해 도모, 갈등 완화 등을 위한 대화 채널에 대한 역할의 언급은 미흡한 상황이다. 국회의 관련 법안에서 앞서 살펴본 바와 같이 노동시장의 새로운 변화에 대응하기 위해 발 빠르게 법·제도적 보완책들을 내어 놓고 있지만, 사회적 대화의 확대를 위한 실질적인 방안 마련에 대한 논의가 더욱 확대할 필요가 있을 것으로 생각한다.

### 3 패러다임 전환과 지속성장

#### 가. ‘디지털 전환과 4차산업혁명’과 국정과제

7. 디지털 전환과 4차산업혁명		[패러다임 전환과 지속성장]
제안배경		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 디지털 기술을 비롯한 과학기술의 선도적 연구개발을 통한 국가역량 확보</li> <li>■ 과학기술의 사회적 책임과 역할을 고려한 ‘전환적 혁신’ 지향</li> <li>■ 과학기술과 인간의 ‘공존’에 기반한 디지털 전환의 추구</li> </ul>		
세부 아젠더 1	과학기술 기반 융합 생태계 구축을 통한 국가 신성장 동력 확보	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술 수평적 거버넌스 강화를 통한 융합 생태계 구축</li> <li>· 국가적 차원의 새로운 기술 영역 기회 탐색 강화</li> </ul>		
세부 아젠더 2	과학기술의 사회적 기여 확대를 통한 전환적 혁신 추구	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 과학기술의 사회적 역할과 책임 강화를 통한 국민 삶의 질 제고</li> <li>· 과학기술의 사회 기여 요구 확대에 기반한 지역 혁신체계 전환</li> </ul>		
세부 아젠더 3	포용과 공존 기반 디지털 전환	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사회정책과 결합을 통한 디지털 전환에 따른 사회적 양극화 최소화</li> <li>· 디지털 전환에 따른 새로운 고용형태 별 법/제도 및 규제 정비</li> <li>· 디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화</li> </ul>		

디지털 전환과 4차산업혁명에 디지털 기술 확보를 위한 선도적 연구개발, 새로운 과학 기술의 역할에 대한 정책적 노력, 기계-인간-환경의 공존 관점의 디지털 전환 추구를 배경으로 세부 아젠더를 제안하였다. 융합 생태계 구축을 통한 새로운 성장 동력 확보, 과학 기술의 사회적 기여 확대, 포용과 공존에 기반한 디지털 전환 추가가 세부 아젠더로 제시되었다. 성숙사회의 개념화 요소 중에는 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 등과 밀접한 관련성을 갖는다고 볼 수 있다.

윤석열 정부는 그 어떤 정부보다 디지털 전환에 대해 높은 관심을 표명하였다. 그 결과 국정과제에서도 관련 정책의 제안 비중이 상대적으로 높은 편이다. 디지털플랫폼정부 구현을 필두로 반도체, AI, 배터리, 바이오 등 전략산업의 육성, 과학기술 거버넌스의 혁신, 디지털 혁신을 통한 경제 패권국가 실현 등의 정책들이 제시되고 있다. 세부적으로는 빅데이터와 인공지능에 기반한 공공서비스의 혁신, 제조업 고도화, 국가첨단산업 성장 기반 마련을 위한 과감한 투자, 차세대 첨단의료기술 확보, 미디어 콘텐츠 경쟁력 강화 등 분야와 범위를 막론하고 매우 구체적이고 방대한 지원 정책들이 제안되었다. 그러나 이들 정책은 대부분 국가 성장동력 마련을 위한 성장 수단에 집중되어 있다. 성숙사회 개념화 요소 중 자연의 권리, 전환적 가치의 균형 추구 측면에서는 과학기술과 환경, 인간의 공생, 공존을 강조하고 있다. 이를 위해 과학기술이 경제성장 수단을 넘어 사회적 책임과 역할을 다할 수 있도록 하여 ‘전환적 혁신’을 이끌 수 있어야 함을 강조하기도 하였다.

즉, 저출생·고령화, 지역 소멸, 기후위기 등 사회문제 해결에 대한 과학기술의 적극적 노력, 디지털 전환으로 인한 전례없는 불평등에 대한 대응, 과학기술·사회·사람 간의 문제에 집중한 공존 개념의 확장 등에 대한 정책적 고민이 필요한 시기이다. 최근 독일은 Industry 5.0을 통해 디지털 전환에서 인간 중심을 핵심 요소로 강조하기도 하였다.

국회에서는 디지털과 관련하여 디지털 헬스케어, 디지털 피해, 원격 교육 활성화, 산업 디지털 촉진 등의 법안이 발의되어 검토 중이거나 처리되었다. 그중 강병원 외 15인이 발의한 ‘디지털포용 법안’은 디지털 전환이 가져오는 경제, 사회적 불평등과 차별에 대비하여 누구나 디지털을 잘 활용하고, 소외와 차별 없이 디지털 기술 혜택을 고르게 누리도록 해 사회통합과 지속가능한 발전의 기반을 마련해야 함을 법안의 취지에서 설명하고 있다. 이것을 이른바 ‘디지털 포용’으로 정의하여, 디지털포용위원회 설치, 디지털 리터러시 함양을 위한 다양한 정책적 노력 강조, 디지털 취약계층 보호 방안 등에 대한 법적

근거를 마련하였다.

이용빈 외 21인은 ‘과학기술기반 사회문제해결 촉진법안’을 발의하였고, 과학기술은 경제성장과 산업발전만을 위한 것이 아니라, 사회적 난제에 대응하는 새로운 역할에서 패러다임 전환을 찾아야 함을 발의 취지에서 설명하고 있다. 특히, 사회문제해결 연구개발 사업의 효율적 운영을 위해 추진되는 전 과정에서 전문가, 시민사회단체 등이 참여하는 참여형 평가협의회의 구성과 운영을 명시하고 있다. 이상의 입법, 제도적 장치 마련의 노력에 발맞춰 국정과제에서 상대적으로 비중이 낮은 과학기술의 새로운 역할, 사회적 책임, 포용·공존·공생의 가치를 담을 수 있는 정책적 고민이 국정과제의 실제 집행 과정에서 보완적으로 논의될 필요가 있을 것으로 생각한다.

## 나. ‘탄소중립과 녹색전환’과 국정과제

8. 탄소중립과 녹색 전환		[패러다임 전환과 지속성장]
<p><b>제안배경</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기후변화와 환경파괴로 인한 재난, 신종감염병 등이 인간의 생존을 위협</li> <li>■ 환경 갈등은 과거부터 지속·반복되고 있으며, 기후문제로 인한 국제 분쟁 등 갈등 확대</li> <li>■ 탄소중립 등을 통한 지속가능한 환경 조성은 모든 세대에게 필요한 정책 방향</li> </ul>		
<b>세부 아젠더 1</b>	<b>녹색 전환을 통한 온실가스 감축</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 녹색 신산업 육성: 그린 디지털 산업경쟁력 강화</li> <li>· 기존 산업의 녹색 전환: 순환경제 사회로의 전환 촉진</li> <li>· 녹색 투자환경 조성을 위한 제도 정비</li> <li>· 에너지 대전환 및 탄소중립 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원</li> </ul>		
<b>세부 아젠더 2</b>	<b>정의로운 탄소중립 이행 기반 마련</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정의로운 전환을 위한 사회적 협의기구 설치</li> <li>· 정책의 투명성 확보 및 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통강화</li> </ul>		
<b>세부 아젠더 3</b>	<b>환경오염과 유해화학물질로부터 안전한 환경 조성</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오염원인자 책임원칙 인식 제고</li> <li>· 유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화</li> <li>· 유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화</li> </ul>		



세부 아젠더4

인간과 생태계 모두를 위한 기후변화 적응력 향상

- 기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비
- 재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감시·예보 기능 강화
- 인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린 인프라 확보
- 인간 삶의 질 향상을 위한 생물다양성 보전과 생태계 서비스 확대

탄소중립과 녹색전환은 기후변화, 환경파괴로 인한 인간의 생존 위험 대응, 환경 갈등 및 국제 분쟁 완화, 미래 세대를 위한 환경 조성 등을 목적으로 기후변화, 환경오염, 안전한 환경, 생태환경의 복원 등과 관련된 세부 아젠더가 제시되어 있다. 이는 성숙사회 개념화 요소 중 공정과 정의, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구하고 연계된 아젠더로 볼 수 있다.

국정과제에서는 탈원전 폐기, 에너지 신산업·신시장 창출, 녹색경제 전환, 생태환경 복원, 미세먼지 완화, 순환경제 등과 같이 기후변화 및 환경오염과 관련하여 포괄적인 정책들이 제시되어 있다. 세부적으로 들여다보면, 탈원전 정책 폐기를 통한 원전 산업의 재부흥, 다양한 에너지원 확보를 통한 에너지 안보 확립 및 신시장 창출, 녹색분류체계의 보완 및 녹색산업·기술육성, 생물다양성 보전을 위한 생태녹지 확충, 미세먼지 발생 억제 및 관리 강화 등이 주요한 정책 수단으로 제안되었다. 전반적으로 탄소중립과 녹색전환을 통해 관련 기술 및 산업을 집중적으로 육성하겠다는 계획을 국정과제의 주요한 골자로 볼 수 있다.

성숙사회 관점에서 자연은 적극적으로 보호해야 할 권리를 가진 주체로 전향적 인식 전환이 필요함을 강조한 바가 있다. 미래비전 2037에서는 탄소중립과 녹색전환을 통해 기후변화와 환경오염에 대한 다양한 대응책들을 제안하고 있으나, 이는 건강하고안전한 삶, 더 나아가 이를 통한 새로운 산업적 기회를 창출할 수 있다는 관점의 아젠더들이며, 실제 자연의 권리를 적극적으로 인정하는 방향의 논의로는 부족하였다. 국정과제 또한 같은 맥락을 가지고 있다. 녹색산업, 신산업, 관련 기술과 산업 육성 등의 정책 방향이 기후변화 및 환경오염의 대부분 대응 정책에 등장하고 있다.

국회 의안정보시스템에서는 기후와 관련하여 탄소중립·녹색성장 기본법, 기후변화 대응 기술개발 촉진 등이, 환경과 관련하여 환경 기술·환경 산업, 도시 및 주거환경, 환경영향평가, 대기환경보전, 물환경보전 등 기술 및 산업을 통한 대응 및 환경 오염 피해 방지를 위한

선제적 방안 등에 집중되어 있다. 즉, 성숙사회 개념화 과정에서 강조했던 자연의 권리와 관련된 인식의 확장, 관련 법·제도적 준비에 대한 논의는 사실상 전무하다고 볼 수 있다. 기후 변화와 환경오염은 분명 위기가자 기회이다. 따라서 이러한 위기를 새로운 산업, 새로운 경제 구조의 좋은 기회로 활용하는 것도 필요한 일이다. 그러나 경제 논리보다는 자연의 복원이 우선시될 수 있는 법·제도적 검토가 성숙사회가 지향하는 방향이며, 보다 적극적인 형태로 자연의 치유와 복원을 위한 논의가 반드시 확대되어야 할 것으로 생각한다.

## 다. '질적 성장을 위한 구조 전환'과 국정과제

9. 질적 성장을 위한 구조 전환 <span style="float: right;">[패러다임 전환과 지속성장]</span>	
<p><b>제안배경</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 양적 성장 한계와 구조적 불균형 해소를 위한 산업구조 전환 및 성장전략 전환 필요</li> <li>■ 혁신성장 추진전략 전환을 통한 질적 성장 및 사회문제 해결 도모</li> <li>■ 휴먼 뉴딜 실현을 통한 기업가정신 함양과 혁신성장 포용성 강화</li> </ul>	
<b>세부아젠더 1</b>	<b>산업구조 전환과 생산성 제고 통한 질적 성장으로의 전환과 미래성장동력 확보</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제산업 불균형 개선을 위한 산업 구조적 전환과 미래 대응 강화</li> <li>· 미래산업경쟁력 확보 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체제 개편</li> <li>· 혁신형 중소기업 육성 및 창업기업 스케일업 지원 확대와 제도 개편</li> <li>· 사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전을 위한 혁신의 전략적 활용 확대</li> </ul>	
<b>세부아젠더 2</b>	<b>창의와 혁신을 기치로 한 선도형 혁신경제로의 전환과 제도 혁신</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도전적·창조적 시도와 연구역량 축적 위한 제도 및 거버넌스 혁신</li> <li>· 단기적 경제 논리에 종속되지 않는 R&amp;D 예산 배분·조정 체계 수립</li> <li>· 도전적 혁신 장려를 위한 인내자본 형성과 금융시스템 혁신</li> <li>· 다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 신뢰 기반 협력 플랫폼 확대</li> </ul>	
<b>세부아젠더 3</b>	<b>신산업 창출을 위한 규제제도 혁신</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규제개혁의 기본원칙 정립으로 제도 불확실성 완화</li> <li>· 중소기업 규제대응 역량 제고와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대</li> <li>· 소비자 의견 전달 채널의 활성화와 NGO의 대표성·전문성 강화 정책 수립</li> <li>· 이해관계자 협의·중재·합의 사례에 대한 광범위한 정보수집·분석 및 공유 확대</li> <li>· 이해관계자 협의·합의 촉진을 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화</li> </ul>	

질적 성장을 위한 구조 전환 항목에서는, 더 이상 한국 경제가 양적 투입을 통한 성장 전략은 지양하고, 질적 전환을 통해 새로운 혁신 모델을 창출해야 함을 강조하였다. 이를 위해 제조업 중심의 산업구조 전환을 통해 디지털 기술 및 이들 기술 간 융합을 통해 고부가가치 지식 서비스 산업 기반의 새로운 성장 동력의 마련 필요성을 강조하였다. 또한 다양한 창의와 도전이 확대할 수 있도록 관련 거버넌스, 금융시스템 등의 혁신을 강조하면서, 혁신을 가로막는 규제제도 개선을 위해 규제 과학에 입각한 규제 평가 및 설계, 다양한 이해관계자 간의 대화 채널 구축, 특히 필요한 법·제도적 기반 마련을 위한 국회의 역할 강화 등을 세부 아젠더로 제시하였다.

서론과 성숙사회의 이론적 토대를 고찰하는 과정에서 성숙사회가 경제성장을 배제하는 것이 아님은 이미 밝힌 바가 있다. 질적 성장을 위한 구조 전환은 그런 의미에서 성숙사회 아젠더 중 경제성장과 가장 밀접한 관련성을 갖는다고 볼 수 있다. 성숙사회 개념화 요소에서는 성장과 전환적 가치의 균형 추구하고 맥락이 닿아있다.

국정과제에서도 경제성장에 대한 많은 정책 과제들이 제시되어 있다. 산업경쟁력의 유지를 위한 경제 시스템 및 관련 제도적 문제, 창업·도전 확대를 위한 금융 생태계, R&D 혁신을 지원하기 위한 규제 개선 및 관련 정책 등 경제 전반에 관련된 많은 제도적 문제를 국정 핵심 정책으로 제시하고 있다. 세부적으로 들여다보면, 규제개혁위원회 구성을 통한 민간 주도의 규제개혁 추진, 산업혁신 전략회의 신설 및 운영 등을 통한 기업의 성장 기반 강화, 기업에 대한 세제·금융 지원 확대 등 민간 주도의 기업 경영 환경의 개선을 위한 과제들이 제시되어 있다. 또한 메가 프로젝트, 신기술·신산업을 통한 성장 동력 마련 등 과학기술 역할 강화 및 디지털 금융혁신, 디지털 자산, 모험자본 활성화 등 투자 활성화를 위한 경제 정책들이 제안되었다.

전반적으로 경제, 산업 활성화를 위한 다양한 정책들이 제시되어 있음에도 불구하고, 기존의 경제성장 방식을 탈피한 전환적 관점의 접근은 명확하게 제시되지 못하고 있다. 특히, 투자 확대를 통한 민간 주도의 성장은 더 이상 생산성 향상에 기여하지 못하고 있음에도 불구하고, 어떤 새로운 경제 패러다임을 제시하여 구조 전환을 끌어 낼 것인지에 대한 해법은 상대적으로 미흡한 것으로 보인다.

국회에 현재 처리되었거나 계류되어 있는 경제 관련 법안을 살펴보면, 산업위기 대응, 특정 개별 산업의 활성화 관련 법안, 지역 산업 경쟁력 강화, 경제활동 촉진 등과 관련한 법안

이 주류를 이루고 있다. 조승래 외 10인이 발의한 ‘가상융합경제 발전 및 지원에 관한 법률안’은 가상융합기술(가상현실, 증강현실 등을 포괄하는 기술)이 현실과 가상 세계를 연결하고, 공존을 촉진시키며 새로운 경험과 경제적 가치를 창출할 수 있다는 점에 주목하고 있다. 또한 관련 산업 진흥 및 기업 경쟁력 제고를 통한 이른바 가상융합경제 시대를 열기 위한 법률적 기반을 법안의 취지로 삼고 있다. 기존의 경제 프레임을 벗어나 새로운 질적 전환을 위한 새로운 경제 프레임을 제시했다는 점에서 제출된 법안의 의의가 있다고 본다. 따라서 다양한 도전과 창의적 시도를 바탕으로 어떻게 지금까지와는 다른 경제성장의 방향을 정하고, 이를 어떻게 실현할 수 있을지에 대한 논의가 확대되고 이를 기반으로 규제, 제도, 금융 등의 지원 정책들이 검토될 수 있도록 관련 논의의 검토 프레임을 전환할 필요가 있다.

## 4 국내외 갈등 조정과 협력

### 가. ‘갈등 조정과 미래기획을 위한 정치’와 국정과제

10. 갈등 조정과 미래기획을 위한 정치		[국내외 갈등 조정과 협력]
제안배경		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회통합과 미래기획을 위한 국회 기능과 역할 강화 필요</li> <li>■ 다양한 사회 의견을 정치적으로 수렴할 수 있는 법·제도 환경 조성</li> <li>■ 개헌과 권력 구조의 개편 논의 마무리 필요</li> </ul>		
세부아젠더 1	국회의 미래 기획 및 사회통합 기능 강화	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 국회의 제도화: 미래 의제를 다루기 위한 미래특위 운영</li> <li>· 협치 국회의 제도화: 쟁점에 대한 충분한 심의와 조정에 기반한 입법</li> </ul>		
세부아젠더 2	정개특위 재가등을 통한 정치관계법 개선 마무리	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 더 넓게 대표하고 더 비례적으로 의석을 배분하는 선거제도</li> <li>· 정치 참여의 활성화와 선거운동 자유 확대</li> </ul>		
세부아젠더 3	여야 정치협상을 통한 개헌과 권력 구조 개편	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개헌에 대한 각 정당의 확고한 당론 수립</li> <li>· 개헌 과정이 최고의 민주주의 정치 교육이 될 수 있도록 정치과정 수행</li> </ul>		

갈등 조정과 미래기획을 위한 정치는 정부 관점의 아젠더보다는 국회와 정치의 역할과 밀접한 관련이 있다. 특히, 그간 장기적인 미래 설계와 국정운영 철학 등은 대부분 정부가 중심이 되어 수립해 왔으나, 국회 또한 다양한 미래의제를 다루기 위한 역할을 강화할 필요가 있으며, 정치개혁 및 권력구조 개편과 관련하여 민주적인 정치 과정을 통해 신속하게 그 방향을 결정하는 데 국회와 정치의 역할이 중요함을 강조하였다. 결국은 이러한 과정에서 사회의 다양한 의견을 정치적으로 수렴할 수 있도록 사회통합을 지향하는 법·제도적 환경을 조성하는 것이 중요한데, 성숙사회의 개념화 요소에 있어서는 공정과 정의, 관계의 평등과 관련이 있다고 할 수 있다.

국정과제와 관련하여서는 국정운영 방식의 대전환을 통한 자율·책임·소통의 정부를 구현하겠다는 정책이 제시되어 있다. 총리·장관의 자율성과 책임성을 확대하고, 세종의 행정수도 기능 강화를 위한 대통령 집무실 설치, 다양한 분야와 계층 참여를 통해 국민과 소통하는 국정운영 방식 등을 명시하고 있다.

정부와 국회는 여전히 공적 기관으로서 시민의 신뢰를 충분히 받지 못하고 있으며, 거대 양당의 정치 체제하에 정쟁이 계속해서 격화하고 있다. 앞으로 정치는 사회통합을 위한 우리 사회의 갈등 요소를 어떻게 수렴하고 어떤 기제를 통해 이를 해소 및 완화할 수 있을지와 관련해 성숙된 논의를 더욱 확대할 필요가 있다.

## 나. ‘국제질서 변화와 스마트파워 외교전략’과 국정과제

<b>11. 국제질서 변화와 스마트파워 전략</b>		[국내외 갈등 조정과 협력]
<b>제안배경</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 미래 국제질서 속에서 한국의 위상과 영향력 제고를 위한 외교 다변화</li> <li>■ 문화력, 기술력 등으로 외교 수단 다변화, ‘스마트 파워 외교’ 확대</li> <li>■ 미중경쟁 속 실리외교 추구하고 동시에 미래지향적 군사안보 전략 추구</li> </ul>		
<b>세부아젠더1</b>	<b>국제질서 변화와 전략경쟁 시대 국익외교 실리외교 추구</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한미동맹과 한중협력 병행발전으로 중장기적 관점의 국익외교, 실리외교 추구</li> <li>· 국가위상 제고 및 글로벌 영향력 강화 위한 외교 다변화</li> <li>· 미래지향적 한미동맹 발전 모색, 중장기 한미동맹 비전에 대한 논의와 공감 확대</li> </ul>		

세부아젠더2

한국의 국제적 위상과 글로벌 영향력 제고 위한 '스마트파워 외교' 전략 모색

- 문화력, 기술력 등 비정부, 비정치 분야 적극 활용으로 외교 주체, 외교수단 다변화
- 중장기적 관점의 미래 국제전략 수립 위한 국내적 토론회와 논의 활성화
- 가치, 규범, 표준 주도 외교역량 강화와 글로벌 협력 확대
- 중장기적 관점의 세계 평화, 공동 번영의 기여 외교 전략 모색

우리나라는 미-중 패권 경쟁, 동북아의 안보 상황, 4차산업혁명시대 신기술 부상 등 국제질서의 변화 요소로 인해 한국의 국익과 위상을 높여야 하면서도, 강대국과의 균형적 외교정책을 펼쳐야 하는 어려움에 놓여 있다. 이러한 가운데 우리가 잘할 수 있는 과학기술, 문화 등을 수단으로 하여 한국의 글로벌 위상을 높이기 위한 이른바 '스마트파워 외교' 전략을 강화하는 것이 필요하다. 성숙사회 개념화 요소 관점에서 나(개인)를 국가적 관점으로 확대한다면, 국제전략은 공정과 정의, 관계의 평등, 성장과 전환적 가치의 균형 추구 관점에서 매우 중요한 아젠더로 볼 수 있다.

국정과제에서는 K-컬처, 동북아 공동 번영을 위한 동아시아 외교 및 협력 네트워크, 국력에 맞는 글로벌 중추 국가 역할 강화 등을 핵심 정책으로 내세우고 있다. 세부적으로 보면, 미디어·콘텐츠 산업 강화를 통해 K-콘텐츠의 세계화 및 신시장 주도를 통해 대한민국의 소프트파워를 제고하며, 국익을 고려하면서도 동북아 공동이익 향상을 위해 미·중·일·러 4개국과 포괄적인 협력 관계를 강화하겠다는 전략이다. 그 외 중동·중남미·아프리카·중아시아 등 주요 지역별로는 우리의 외교적 지평 확대를 통해 글로벌 중추 국가로서의 면모를 강화하기 위해 다층적 협력 네트워크를 구축하며, 경제 안보, 기후 외교, 공공 외교 확대 등 다양한 외교적 수단을 통해 국력을 제고한다는 것이 국정과제에서 드러난 주요한 외교 전략이다.

국회에서는 박정 외 11인이 발의한 '공공외교법 일부개정법률안'을 통해 우리나라의 역사, 전통, 문화, 예술, 가치, 정책, 비전 등 소프트 파워 자산을 활용해 공공 외교의 성과를 올리겠다는 논의가 진행되고 있으며, 황운하 외 14인이 발의한 '국가자원안보에 관한 특별법안'에서는 전세계 에너지·자원시장 질서 급변에 대응하여 공급망 불확실성을 효과적으로 대응하기 위한 조기경보시스템 구축, 종합적 위기 대응역량 강화 등에 관련된 법·제도적 논의를 강조하고 있다. 외교 분야는 대체적으로 미래비전 2037와 국정 과제가 유사한 결을 가지고 정책을 제안하고 있으며, 이에 발맞춰 국회 또한 관련 법안의

제출을 통해 이를 제도적으로 뒷받침하고 있는 모습을 보이는 것으로 판단된다.

## 다. ‘한반도 평화구축과 남북한 공동번영’과 국정과제

12. 한반도 평화구축과 남북한 공동번영		[국내외 갈등 조정과 협력]
제안배경		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 목표 실현</li> <li>■ 지속가능한 평화를 위한 동북아시아 다자안보협력과 한반도 평화경제공동체 실현</li> <li>■ 미래 한반도 환경을 고려한 평화, 통일에 대한 담론 형성 및 관련 정책 수립 필요</li> </ul>		
세부아젠더 1	핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 실현	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비핵화-한반도 평화체제를 위한 국제적 평화외교와 민주적 정당성 제고</li> <li>· 지속가능한 평화의 관점에서 한반도형 신뢰구축 및 군축의 점진적 실현</li> <li>· 향후 군비통제 관점에서 유엔사, 주한미군, 한미동맹 미래상에 대한 국민적 대화</li> </ul>		
세부아젠더 2	미중 전략경쟁 아래 한반도 평화구축을 위한 다자안보협력과 한반도 평화경제 실현	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한반도 문제의 평화적 해결 원칙의 실질적 수행을 위한 주요 행위자들의 포괄</li> <li>· 한반도 평화프로세스 지속을 위해 다양한 다자, 소다자 협력을 유연하게 구상</li> <li>· 남북경협 재개와 대북 인도주의적 협력 지속</li> </ul>		
세부아젠더 2	변화하는 국내외 환경을 반영하는 미래 한반도 평화·통일을 위한 사회적 대화	
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 한반도 공동체상으로서 통일의 필요성과 방법, 최종상태에 대한 사회적 대화</li> <li>· 한반도 인구학적 변화, 세대·젠더·지역을 포괄하는 지속가능한 평화담론 추진</li> </ul>		

미래비전 2037에서는 한반도 평화구축 및 남북한 공동번영을 위해 북한의 비핵화 실현 노력, 다자안보협력을 통한 한반도 평화경제 실현, 통일을 포함한 미래 한반도 환경 변화에 대한 선제적인 사회적 대화 확대 등을 주요한 아젠더로 제시하였다. 특히, 통일의 모습, 필요성, 단계와 방법 등에 있어서는 사회적 합의가 여전히 필요함을 지적하고, 다층적인 사회적 대화를 통해 한반도 평화 및 통일에 대한 담론 형성 과정이 중요함을 강조하였다. 한반도 평화와 관련한 부분은 성숙사회 개념 요소와 엄밀한 관련이 있다고는 볼 수 없으나, 한반도 평화 실현이 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장 등 성숙사회 실현

을 위한 모든 개념 요소의 기본 전제가 된다는 점에서 반드시 이를 구현하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

국정과제에서는 이와 관련하여 북한 비핵화 추진, 남북관계 정상화, 남북간 인도적 문제 해결 도모 등과 같이 한반도 평화 정착의 차원에서 미래비전 2037과 유사한 정책 과제를 제시하고 있다. 세부적으로는, 한미 간의 공조 강화를 통해 실효적인 대북 제재를 기반으로 북한 비핵화의 실질적인 진전을 도모함을 강조하고 있다. 특히, 대북 정책에 있어 한국의 주도적 역할을 명시적으로 드러내고 있다. 반면에, 남북 관계의 정상화를 위해 남북 대화 확대, 비핵화와 연계된 경제협력, 환경 협력을 통한 교류 확대 등 남북 공동 번영·동반 성장을 정책적으로 강조하고 있으며, 무조건적인 인도적 지원, 북한 주민의 인권, 북한 이탈 주민의 정착 지원 등 북한 사회에 대한 직간접적 지원 정책을 함께 제시하고 있다. 즉, 핵문제와 관련하여서는 강력한 입장을 취하면서도 반대급부적으로는 인도적인 지원책을 확대함으로써 한반도 정세의 전략적 주도권을 확대하겠다는 것이 국정과제에 잘 드러나 있다고 볼 수 있다.

국회에서는 탄도미사일 도발 규탄, 핵무력 법제화 규탄, 남북공동연락사무소 폭파 규탄 등 북한의 도발에 따른 결의문이 발의되는 동시에 북한인권법, 북한이탈주민의 보호, 북한의 인권침해 피해 배상 등 인도적 차원의 법·제도적 논의를 확대하고 있다. 한 가지 주목할 점은 이용선 외 20인이 발의한 ‘북한자료의 수집·관리 및 활용에 관한 법률안’에서는 북한 관련 자료가 특수 자료로 취급되어 일반인의 접근이 낮은 만큼 남북 통합, 북한에 대한 이해를 저해하고 있어 통일부가 주관이 되어 북한자료에 대한 총괄적 관리 권한을 가지고 활용에 대한 체계를 고민할 것을 주문하고 있다.

미래비전 2037에서는 북한의 비핵화, 지속가능한 한반도 평화체제 구축 등 국정 과제의 철학과 유사한 정책 아젠더를 제시하고 있으나, 인류 보편 가치에 기반한 다층적 사회 대화 및 평화·통일 담론의 형성이 중요함을 함께 강조하고 있다는 점에서 국정 과제와 차별화하고 있다. 국회에서 발의된 ‘북한자료 수집·관리 및 활용에 관한 법률안’ 역시 북한 사회의 이해도를 높이기 위한 자료 활용을 주된 목적으로 한다는 점에서 미래비전 2037의 정책 아젠더와 결을 같이 한다고 볼 수 있다. 실질적으로 비핵화, 인도적 지원, 북한 인권 문제 등의 진전을 도모하면서도 평화 담론 확대, 북한에 대한 이해 증진 등 다각적 관점에 대한 논의가 더욱 확대되어야 할 것으로 생각한다.



## 제3절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 성숙사회 비전을 담고 있는 미래비전 2037 보고서의 12대 아젠더와 주요 정당의 대선 정책 및 신정부의 국정 과제를 비교·분석하였다. 특히, 개별 정책의 비교 외에도 성숙사회의 개념화 과정에서 도출한 이론적 토대를 바탕으로 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점에서 공통적인 가치와 향후 논의의 확대가 필요한 이슈를 분석하고자 하였다. 그 과정에서 국회의 의안정보시스템에서 12대 아젠더 및 국정 과제와 관련된 법안의 사례를 들고, 특히 해당 법안에서 어떤 점을 중점적으로 고려하고 있는지를 성숙사회 개념 요소 관점에서 분석하였다.

미래비전 2037의 4대 핵심 목표 중 첫 번째인 개인 역량 강화와 삶의 질 영역에서는 건강의 개념을 생애사적 관점으로 확대하는 것이 필요하며, 국정 과제에서 예방의 의미를 진료 체계, 검진 체계, 접종 관점으로 좁게 해석하고 있음을 지적하였다. 국회의 법안 또한 국정 과제의 방향과 크게 다르지 않았다. 따라서 향후 건강의 개념을 적극적으로 넓게 해석하고 특히 생애 전주기적 관점의 모니터링, 의료 시스템 체계, 지역사회 단위의 종합적인 돌봄 체계와의 연계 등을 통해 유기적인 건강안전망 체계 구축에 대한 논의의 확장이 필요함을 강조한다.

다음으로 주거 안정성과 관련하여 여전히 부동산 정책에 머물러 있는 정책 방향을, 성숙사회가 지향하는 보편적 권리로서 다룰 수 있도록 정책 전환이 필요함을 강조하였다. 특히, 국정 과제에서는 주택공급 확대, 임대차 시장 합리화, 종합부동산 개편, 양도소득세 개편 등 부동산 정책의 틀 내에서 공급 및 관련 세제 지원 중심의 정책 방향을 벗어나지 못하고 있다. 국회에서는 주거안정 관련하여 인간의 존엄성과 독립성 유지 및 지역사회에서 살아갈 수 있는 권리보장 차원에서 다루고자 하는 법안이 제출되어 있으며, 향후 이러한 논의를 계속 이어나가 정책에서도 최소한의 삶 보장 차원에서 주거권으로 그 개념을 확장하는 노력이 필요하다.

성숙사회에서 교육은, 필요한 사회적 기능을 개인의 자유 의지를 바탕으로 선택할 수 있도록 하는 역량으로 정의한다. 국정 과제 및 국회에서 발의된 교육 관련 정책 및 제도는 유사한 맥락에 놓여 있음을 확인하였다.

미래비전 2037의 두 번째 핵심 목표인 더불어 사는 공동체와 관련하여, 성숙사회에서는 중앙 또는 수도권 중심의 발전 모델을 벗어나 지역 스스로가 지역 발전의 주도권을 확보하는 것이 중요함을 강조하였다. 국정 과제는 이와 관련하여 지역 산업, 지역 인프라 등의 확대를 위해 여러 정책을 제시하고 있으나, 중앙과 지역의 역할 분배, 특히 재정 관계의 재정립 등에 대한 논의는 미흡한 것으로 확인되었다. 국회는 중앙정부의 일부 사무·기능을 지방으로 이전하기 위한 지방자치법 개정안이 발의되어 있으나, 역할 재정립 관점에서는 여전히 논의가 미흡한 실정이다. 따라서 성숙사회의 실현을 위해서는 **실질적인 지방자치권의 확대를 어떻게 이룰 수 있을지에 대한 논의가 더욱 확대될 필요가 있다.**

양극화, 불평등은 성숙사회의 대부분의 개념 요소와 관련성을 가지고 있는 우리 사회의 핵심적인 문제이다. 국정 과제에서도 이와 관련하여 다양한 정책을 내어놓고 있으나, 이러한 문제는 단순히 정책적 지원을 넘어 사회 구조적으로 접근하는 것이 필요하다. 국회에서는 차별금지법을 통해 포괄적 차별 금지와 차별 구제 수단 도입에 대한 논의가 계류되어 있다. 성숙사회 실현을 위해서는 각자 삶의 방식이 차별받지 않고 존중받을 수 있는 사회 구현이 필요하며, 이를 위해서는 **삶의 가치, 방식의 다원성과 그 권리를 어떻게 보장할 수 있을지에 대한 논의가 더욱 확대되어야 한다.**

노동 시장과 관련하여 성숙사회 실현을 위해서는 노동 문제와 관련한 사회적 대화 확대를 실질적으로 확대할 수 있는 논의의 장 구축이 중요함을 강조하였다. 국정 과제에서는 노사 협력, 양성평등, 고용안전망 관점의 정책들이 제시되어 있으나, 노사 관계의 이해 도모, 갈등 완화 등을 위한 대화 채널에 대한 역할 언급은 여전히 미흡하다. 공정과 정의, 관계의 평등, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 성숙사회 가치 실현을 위해 **사회적 대화 확대를 위한 실질적인 방안 마련**이 필요하다.

미래비전 2037의 세 번째 핵심 목표인 패러다임 전환 및 지속성장과 관련하여 국정 과제에서는 디지털 전환에 대한 높은 관심을 정책에 드러내고 있다. 디지털 플랫폼 정부 구현을 필두로 반도체, AI, 배터리 등의 전략기술을 육성하겠다는 계획이다. 국회 또한 디

지털 헬스케어, 디지털 피해, 원격 교육 활성화 등 디지털의 긍정, 부정 요소를 모두 고려한 법안들이 발의되어 검토 중이다. 그러나 성숙사회 관점에서는 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택과 관련하여 **과학기술의 새로운 역할, 사회적 책임, 포용·공존·공생의 가치 실현**을 강조하고 있다. 이러한 가치를 포용할 수 있도록 국정과제의 집행 과정에서 보완적 논의가 필요할 것으로 판단한다.

기후변화, 환경파괴에 대한 대응으로 국정과제에서는 탈원전 폐기, 에너지 신산업·신시장 창출, 녹색경제 전환 등 탄소중립 및 녹색전환을 통해 기술 및 신산업을 집중적으로 육성한다는 것이 정책의 주요 목적으로 보인다. 그러나 성숙사회에서는 자연의 권리를 보다 폭넓게 인정하는 것이 필요함을 강조하였다. 국회에서도 기후변화 및 환경오염 대응에 관한 법안들이 제출되고 있으나 자연의 권리를 적극적으로 확장하는 것에 대한 논의는 여전히 부족하다. 경제 논리보다는 자연의 복원이 우선시될 수 있는 법·제도적 검토를 통해 **적극적인 자연의 권리 인정 및 자연의 치유와 복원이 필요하다**.

경제적 관점에서 우리나라는 양적 투입을 통한 성장은 한계를 맞이하게 되었다. 따라서 질적 전환을 통해 새로운 경제 성장의 방향을 정하는 것이 필요하다. 국정 과제에서는 산업 경쟁력 강화, 창업·도전 확대, R&D 혁신 지원 등 경제 전반에 관련된 많은 해법을 제시하고 있다. 그러나 기존의 성장 방식을 탈피하여 전환적 관점의 성장 모델을 제시하는 것은 미흡한 실정이다. 국회에서는 기존의 경제 프레임을 벗어나 새로운 질적 전환을 위한 경제 프레임 제시와 관련된 법안이 제출되어 있다. 성숙사회 실현은 다양한 도전과 창의적 시도를 바탕으로 **지금과는 다른 경제성장의 방향을 추구하고 이를 실현하는 것이 중요하다**.

미래비전 2037의 마지막 핵심 목표는 국내외 갈등 조정과 협력이다. 국정과제에서는 국정운영 방식의 대전환을 통한 자율·책임·소통의 정부를 구현하겠다는 정책을 발표하고 있다. 그러나 정부, 국회는 시민의 신뢰를 충분히 받지 못하고 있으며, 특히 우리 사회의 갈등 해소 역할에 대한 기대에 부응하지 못하고 있다. 성숙사회의 실현을 위해 **다양한 시민의 의견을 정치 과정에 수렴하고 갈등 해소의 기제를 통해 사회통합을 실현할 수 있는 협치 방안**에 대한 논의가 필요하다.

우리나라는 강대국의 패권 경쟁 및 지리적 안보 상황 등 외교적으로 어려운 여건에 놓

여 있다. 이러한 가운데 균형외교를 통해 실리를 추구하면서도 한국의 강점을 활용한 국제적 위상 확립 또한 필요하다. 국정 과제에서는 K-컬처, 동북아 공동 번영을 위한 동아시아 외교 및 협력 네트워크, 국력에 맞는 글로벌 중추 국가 역할 강화 등을 핵심 정책으로 내세우고 있다. 전반적으로 성숙사회 지향 방향과 국정 과제가 유사한 결을 가지고 정책을 제안하고 있으며, 이에 발맞춰 국회 또한 관련 법안의 제출을 통해 이를 제도적으로 뒷받침하고 있는 모습을 보이는 것으로 판단된다.

대북 정책에 있어서 국정 과제는 핵문제에 대해서는 강경한 입장을, 사회·경제적 분야에 대해서는 인도적 지원을 확대하는 등 한반도 문제의 주도권을 갖겠다는 정책 방향이 잘 드러나 있다. 미래비전 2037에서는 특히 한반도 평화 및 통일에 대한 담론 형성 과정이 필요함을 강조하였는데, 이는 인류 보편 가치에 기반한 다층적 사회 대화 및 평화·통일에 대한 담론의 형성이 중요함을 의미한다. 국회는 최근 지나치게 폐쇄적으로 활용되고 있는 북한 자료에 대한 활용성 제고에 관한 법안 제출을 통해 북한에 대한 이해를 높이는 것이 중요함을 논의 중이다. 성숙사회 실현 관점에서 비핵화, 인도적 지원, 북한 인권 문제 등의 진전을 도모하면서도 **평화 담론 확대, 북한에 대한 이해 증진 등 다각적 관점에 대한 논의를 더욱 확대**하는 것이 필요하다.

## 제4장

### 성숙사회 구현을 위한 핵심 의제 제도화 전략

---

제1절 건강 개념의 적극적 해석 및 유기적 건강 안전망 구축

제2절 최소한의 삶 보장을 위한 주거권 개념 확장

제3절 실질적인 지방자치권 확대

제4절 삶의 가치 다원성 인정 및 권리 보장

제5절 노동 시장, 노사 문제의 사회적 대화 실질적 확대

제6절 과학기술의 사회적 책임, 포용·공존·공생 가치 실현

제7절 적극적인 자연의 권리 인정 및 치유와 복원 우선

제8절 다양한 시민 의견의 정치 수렴 및 사회 통합 실현

제9절 평화 담론 확대 및 북한에 대한 이해 증진



지금까지 성숙사회 개념화를 위한 이론적 토대 및 주요 가치를 기반으로, 대선 과정을 통해 주요 정당에서 제시한 의제 및 신정부의 국정 과제를 비교함으로써 성숙사회 구현 관점에서 공통된 부분과 차이가 발생하는 부분을 식별하였다. 본 장에서는 이 과정을 통해 도출된 핵심 쟁점 사항에 대해 성숙사회 실현을 위해서는 어떤 입법 및 제도적 노력이 필요할지 관련 분야 전문가와의 공동 연구를 통해 제시하고자 한다. 아래는 핵심 의제에 대한 제도화 관점에서 논의가 필요한 핵심 쟁점 사항을 별도로 정리한 것이다.

- (쟁점 1) 건강 개념의 적극적 해석, 생애 전주기적 관점의 모니터링 및 의료 시스템 체계 개편, 지역사회 단위의 종합적인 돌봄 체계와의 연계를 통한 유기적인 건강 안전망 구축
- (쟁점 2) 최소한의 삶 보장 차원에서 주거권으로 개념 확장
- (쟁점 3) 실질적인 지방자치권의 확대 방안
- (쟁점 4) 삶의 가치, 방식의 다원성 인정과 그 권리 보장 방안
- (쟁점 5) 노동 시장, 노사 문제 관련 사회적 대화 확대를 위한 실질적 방안
- (쟁점 6) 과학기술의 새로운 역할, 사회적 책임, 포용·공존·공생의 가치 실현 방안
- (쟁점 7) 적극적인 자연의 권리 인정 및 자연의 치유와 복원을 우선시 할 수 있는 방안
- (쟁점 8) 다양한 시민 의견을 정치 과정에 수렴하고, 갈등 해소의 기제를 통해 사회 통합을 실현할 수 있는 방안
- (쟁점 9) 평화 담론 확대, 북한에 대한 이해 증진을 위한 다각적 관점의 논의 확대 방안

이상의 9대 핵심 쟁점에 대해서 핵심 쟁점의 개요와 그간 법률, 제도화 과정에서의 쟁점, 정부 정책의 설계 및 추진 과정상 쟁점을 우선 살펴보고자 한다. 다음으로, 핵심 의제의 실현을 통해 성숙사회를 구현한다는 관점에서 쟁점을 극복하고 핵심 의제를 실현할 수 있는 방안 또는 핵심 의제의 실현 가능성을 높일 수 있는 입법, 제도화 관점의 전략적 접근 방법 및 중장기적으로 추구해야 할 전략적 방향 등에 대해 관련 분야 전문가의 의견을 제시하고자 한다.

## 제 1절

# 건강 개념의 적극적 해석 및 유기적 건강 안전망 구축

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

1948년 세계보건기구(WHO) 헌장에서 건강을 “단순히 질병이나 허약함이 없는 상태가 아니라 신체적·정신적·사회적으로 완전히 안녕한 상태”로 정의한 바 있으나 최근까지도 건강은 신체적 질병의 부재로 규정되어 왔으며 각 국가의 건강수준을 나타내는 주요 지표도 여전히 사망률과 기대수명, 주요 질병의 유병률을 사용하고 있다(OECD statistics).

그러나 국민들이 원하는 건강한 삶은 단지 생존기간의 연장이나 살아있는 동안 신체적으로 불편함이 없는 상태가 아니며, 정신적·사회적으로도 건강한 삶을 사는 것에 대한 요구가 더욱 커지고 있는 상황이다.<sup>13)</sup>

우리나라는 65세 이상의 노인인구 비중이 2000년 전체인구의 7.2%(고령화 사회), 2018년 14.3%(고령사회)에 도달하게 되었고, 2025년에는 노인인구가 20.6%를 차지함에 따라 초고령사회에 진입할 것으로 예상되고 있다(통계청 장래인구추계, 2021). 또한 우리나라 의료비 지출도 빠르게 증가하고 있는데, GDP 대비 경상의료비는 2012년 6.1%에서 2021년 8.8%로 증가하였으며(OECD statistics), 건강보험지출은 2012년 38.8조 원에서 2021년 77.7조 원으로 10년 만에 두 배가 넘게 증가하였다. 그러나 우리나라 성인의 주관적 건강인지율<sup>14)</sup>은 31.2%이며, 65세 이상 노인의 주관적 건강인지율은 23.1%로 10년 전에 비해 크게 개선되지 않았다(2020년 국민건강영양조사).

이와 같은 환경 속에서 신체적 건강뿐 아니라 정신적·사회적 건강으로 건강의 범위를 확장하여 목표로 삼기 위해서는 접근방식의 근본적인 변화를 필요로 한다. 즉, 기존의 치료 중심에서 예방 중심의 보건의료 서비스 제공으로, 병원에서 지역사회로 보건의료체계

13) 건강 개념은 상당히 난해하며 정확히 정의하기도 어려운데(성기현, 2015), 특히 정신적·사회적 건강의 개념은 여전히 모호한 측면이 있다.

14) 본인의 건강이 ‘매우 좋음’ 또는 ‘ 좋음’이라고 생각하는 비율로 연령표준화 수치이다. 참고로, 주관적 건강인지율은 조사방법 등에 따라 달라질 수 있으며, 이 글에서는 주관적 인지율이 개선되고 있지 않음에 초점을 둔다



구성 원리를 전환·확장해야 할 필요성이 커지고 있다(국가증장기아젠더위원회, 2021). 이 글은 이러한 전환 과정에서 최근 강조되고 있는 예방과 지역사회 중심의 일차의료와 지역사회통합돌봄에 대해 다루고자 한다.

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

### 가. 일차의료

우리나라에서 일차의료의 정의에 대해서는 이재호 등(2007)의 정의가 가장 많이 사용되고 있다.

일차의료는 건강을 위하여 가장 먼저 대하는 보건의료이며 환자의 가족과 지역사회를 잘 알고 있는 주치의가 환자-의사관계를 지속하면서 보건의료 자원을 모으고 알맞게 조정하여 주민에게 흔한 건강문제들을 해결하는 분야이다. 또한 일차의료기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 여러 분야 보건의료인들의 협력과 주민의 참여가 필요하다.

일차의료와 관련된 법안으로 2017년에 발의된 「일차의료 발전 등에 관한 특별법」(2017.12.22. 양승조의원 대표발의, 의안번호 제10992호)이 있다. 이 제정안은 일차의료의 기능이 우리나라의 의료전달체계의 확립 및 지역사회에 정착·확산될 수 있도록 일차의료의 기능 정립 및 일차의료 발전에 필요한 사항을 규정하는 데 목적이 있다. 또한 일차医료를 ‘의원급 의료기관이 지역사회를 중심으로 보건의료 자원을 모으고 조정하면서 질병의 예방·치료·관리 및 건강증진을 위해 행하는 보건의료서비스<sup>15)</sup>를 지속적·포괄적으로 제공하는 것’이라고 정의하고 있다. 제정안은 의료전달체계 개선을 위해 특히 일차의료의 정착할 수 있도록 의원급 의료기관에 지원하는 내용을 포함하고 있다. 안 제6조에 의원급 의료기관이 보건복지부가 개발한 일차의료 표준모형에 따른 일차의료서비스를 제공하는 경우 이에 대한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하였으며, 안 제9조에서는 일차의료

15) 제정안에 따르면 여기에는 지역사회 주민에게 흔히 발생하는 경증의 질병 및 외상, 주요 감염성 질환의 예방과 치료, 만성적인 질병의 지속적 관리, 노인·장애인의 건강관리, 정신건강 관리, 건강 유지를 위한 생활습관의 향상과 건강에 관한 상담·교육 등 건강관리서비스가 포함된다. 한편, 국회 보건복지위원회 검토의견에서는 감염성 질환의 치료나 산전진찰·출산, 산후 모자보건관리의 기능은 일차의료로 수행하기 어려운 행위가 포함된 것으로 보이고, 노인건강관리, 장애인건강관리, 정신건강관리, 구강보건사업 등은 그 범위가 지나치게 포괄적인 측면이 있다고 지적하고 있다.

가 효율적으로 정착될 수 있도록 의원급 의료기관이 예방적 서비스를 제공하는 등 조건을 만족할 경우 지원할 수 있도록 하였다. 이 제정안에 대해 보건복지부는 법의 취지에는 공감하나, 일차의료의 범위, 지원 및 제도화 방향 등 법안 내용 전반에 대해 공급자 단체 간 이견이 있으므로 법제화 진행 과정에서 논란이 우려되며, 법안의 내용이 선언적이고 개별법령에 의해 시행되거나 포함될 수 있으므로 특별법 제정의 필요성은 낮다는 입장을 보였다. 대한병원협회는 전면적인 재검토가 필요하다는 입장이었으며, 대한의사협회는 일차의료의 내용을 제한적 범위로 명시하고 이를 수행하는 경우에 한해 지원하는 것에 대해 문제를 제기하였다. 한국환자단체연합회에서는 의원급 의료기관에 포괄적인 지원보다는 객관적인 평가를 전제로 지원되어야 한다는 입장이었다(국회 보건복지위원회 검토보고서, 2021). 국회 보건복지위원회는 일차의료의 수행주체를 의원급 의료기관으로 규정하여 특정 종별 의료기관만을 대상으로 한 지원에 대하여 논란이 제기될 우려가 있고, 전반적인 의료전달체계 개선방향에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태에서 일차의료만을 지원하는 특별법을 한시법의 형식으로 제정하는 경우<sup>16)</sup> 입법취지를 달성하는 데 한계가 있다는 검토의견을 제시하였다. 동 법안은 본회의에 상정되지 못하고 2020년 임기만료하여 폐기된 이후 제21대 국회에서는 유사법안이 발의된 적은 없다.

[표 4-1] 「일차의료 발전 등에 관한 특별법」(의안번호 제10992호) 구성체계

본칙	
제1조(목적)	제7조(병·의원간 협력체계의 활성화)
제2조(정의)	제8조(일차의료 인력 정책의 수립)
제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제9조(의원급 의료기관에 대한 지원)
제4조(의료인 및 의료기관의 장의 의무)	제10조(일차의료 실태조사 및 정보보급)
제5조(의료전달체계 개선)	제11조(일차의료 전담조직의 설치)
제6조(일차의료 표준모형의 개발 등)	제12조(국회에 대한 보고)
부칙	
제1조(시행일)	
제2조(유효기간)	

16) 당시 제정안에서는 부칙 제2조에서 이 법의 유효기간을 2022년 12월 31일까지로 제한하였다

## 나. 지역사회통합돌봄

지역사회통합돌봄은 노인, 장애인들이 시설과 병원이 아니라, 본인이 살던 곳에서 주거, 보건의료·요양·돌봄·독립생활 지원 서비스를 받으며 생활할 수 있도록 하는 제도이다. 대상자 중심의 요양·돌봄 서비스와 의료서비스의 연계와 사례관리에 대해서는 이전에도 여러 시도가 있었으나 정책적으로 강한 추진력을 갖지 못하다가 2018년 11월 정부가 「지역사회통합돌봄 기본계획(안)」을 발표한 후 본격적으로 논의되기 시작하였다. 2019년부터 시행해 온 ‘지역사회 통합돌봄 선도사업’은 본 사업을 설계하기 위해 지역 실정에 맞는 서비스를 발굴하고 표준모델 개발을 목적으로 추진되어 왔으며 2022년 종료 예정이다. 정부는 2022년까지 선도사업을 실시한 후 2023년부터 2025년까지 지역사회통합돌봄 제공기반을 구축하고 초고령사회에 진입하는 2026년<sup>17)</sup>부터 지역사회통합돌봄 제공을 보편화한다는 로드맵을 제시한 바 있으나 2021년 2월 시범사업의 전국 확대를 위한 예비타당성 조사를 추진하는 과정에서 타 지원제도와 연계 방안, 사업계획 구체화 등 사업 계획 보완이 필요하다는 KDI 등의 의견으로 예비타당성 조사가 추진되지 못하였다.

이번 정부는 120대 국정과제에 ‘100세 시대 노후생활 지원 및 건강·돌봄체계 지원’을 포함하고 있으며 기존 사업에서 부족했던 재가 의료서비스를 확충하기 위해 2022년 12월부터 장기요양 재택의료센터 시범사업을 추진하고, 2023년부터 지역사회 보건복지 연계 재가 서비스 체계를 구축하기 위한 신규사업을 추진할 예정이다.

「지역사회통합돌봄법」은 정춘숙 의원 대표발의 법안(의안번호 제4946호)과 전재수의원 대표발의 법안(의안번호 제11356호)이 있다. 이 제정안은 노령, 장애, 질병 등으로 일상생활 수행에 어려움을 겪는 사람에 대한 지원이 지역사회에서 통합적으로 연계·제공될 수 있도록 하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 건강 증진 및 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있다고 밝히고 있다(전재수 의원 대표발의 법안 기준).

이에 대해 국회 보건복지위원회는 2021년까지 선도사업 실시 후, 전국적으로 확산해 나갈 예정임을 고려할 때, 지역사회통합돌봄 사업을 체계적으로 추진할 수 있는 법적 근거를 신속하게 마련할 필요가 있다는 검토의견을 제시한 바 있으나 2022년 12월 현재 까지도 두 개 제정안은 모두 계류 중에 있다(국회 보건복지위원회 검토보고서, 2021).

17) 2021년 장래인구추계에 따르면 초고령사회는 1년 앞당겨진 2025년에 도래할 예정이다

[표 4-2] 「지역사회통합돌봄법」(전제수의원대표발의, 의안번호 제11356호)의 구성체계

본칙	
제1조(목적)	제13조(통합돌봄 대상자 발굴)
제2조(정의)	제14조(퇴원희망자등의 연계)
제3조(다른 법률과의 관계)	제15조(상담 및 홍보)
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)	제16조(사회보장정보시스템의 이용)
제5조(기본계획의 수립·시행)	제17조(지역사회통합돌봄협의체)
제6조(연도별 시행계획의 수립·시행 등)	제18조(전담조직의 설치·운영)
제7조(지역계획의 수립·시행)	제19조(지역계획 시행 결과의 평가)
제8조(계획 수립의 협조)	제20조(예산지원 및 비용 부담)
제9조(통합돌봄의 신청)	제21조(전문인력의 양성)
제10조(조사·질문 등)	제22조(통합돌봄 전문기관)
제11조(통합돌봄의 결정)	제23조(비밀유지의무)
제12조(개인별자원계획의 수립 등)	제24조(권한의 위임 및 업무의 위탁)
	제25조(벌칙)
부칙	
제1조(시행일)	
제2조(법 시행을 위한 준비행위)	
제3조(시범사업의 특례 등)	

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

일차의료 정착 및 확산은 의료전달체계의 개선 및 나아가 보건의료체계의 개편 흐름 속에서 검토가 필요하며 지역사회통합돌봄은 대상자 중심의 서비스 연계 및 지속성, 그리고 지방정부의 역할 확대의 맥락에서 접근할 필요가 있으나 이들 과제 모두 오랜 기간 동안 해결하지 못한 문제들이다. 또한 일차의료와 지역사회통합돌봄에 대한 특별법 제정의 필요성과 방향에 대해 각 이해단체 및 전문가들 간 이견이 존재함을 확인한 상태로 논의가 더 이상 진전되지 못하였다.

특별법의 제정이 담보 상태인 상황에서 정부는 현재의 법 체계 내에서 다양한 시범사업들을 추진하고 있는데<sup>18)19)</sup> 일차의료는 건강보험 체계 안에서, 지역사회 통합돌봄은

18) 「보건의료기본법」 제44조(보건의료 시범사업)에 따르면 국가와 지방자치단체는 새로운 보건의료제도를 시행하기 위하여

장기요양 및 기존의 돌봄서비스 내에서 서비스 항목과 수가를 활용하여 추진되고 있는 상황이다.

특별법은 일반법으로 소기의 목적 달성이 불가능한 경우 사회적 변화에 대응하는 특정 정책 수행에 효과적으로 대응하기 위해 제정되므로 특수한 상황 해결을 위해 불가피할 수 있으나 다수의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 보건의료 분야에서 다양한 쟁점에 일괄적으로 원만한 합의에 이르러 별도의 특별법을 제정하는 것이 쉽지 않으며 특별법 제정의 필요성에 대해서도 논란의 여지가 있다(최윤철 등, 2012; 김재운, 2022). 특히, 일부에게만 지원을 강화하는 법안은 더욱 그러하다. 따라서 별도의 (재정) 지원 규정과 서비스 전달체계 개편이 포함된 특별법의 제정보다는 개별법의 조문 개정을 통해 입법을 추진하는 것이 더 효율적일 수 있다. 재정지원 역시 새로운 기금 또는 (특별) 회계를 별도로 만드는 것보다 기존의 재정체계에서 별도의 계정을 운영하는 방안을 고려하는 것이 더 현실적이다.

유례없는 급속한 고령화를 맞이하고 있는 한국 사회에서 미래를 대비한 보건의료체계의 패러다임 전환은 반드시 필요하지만 이를 위해 특별법 제정과 별도의 예산 확보가 반드시 필요한 것은 아니다. 그러나 초고령사회에 진입하는 2025년을 2년 앞둔 지금 일차의료 및 지역사회돌봄에 대한 정책 및 예산 편성의 우선순위에 대해 국회에서 어느 때보다도 열띤 토론과 심도 있는 검토, 그리고 결단이 필요한 시점이다.

---

필요하면 시범사업을 실시할 수 있도록 하고 있다.

- 19) 일차의료 기반 시범사업으로 일차의료 만성질환관리 시범사업, 장애인 건강주치의 시범사업, 일차의료 방문진료 시범사업, 일차의료 한의 방문진료 시범사업, 다제 약물관리 시범사업이 있으며, 방문진료, 방문간호 및 기타 돌봄서비스를 연계하기 위한 장기요양 재택의료센터 시범사업도 추진될 예정이다.

## 제2절

# 최소한의 삶 보장을 위한 주거권 개념 확장

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

대한민국 국회의 미래비전 2037의 4대 중점 목표 중 ‘개인 역량 강화와 삶의 질’의 하나인 기본적인 삶, 인간다운 생활의 추구는 현재의 시대적 단면을 보여준다. 바로 공동체의 붕괴로 자신의 삶을 지킬 수단이 공백인 상태에서 개인의 삶이 자본에 의해 결정되면서 인간으로서의 생존을 위한 국가의 의무와 책임이 중요해지고 있는 것이다. 대한민국의 출범 이후 현재까지 국가적 풍요로움과 개인 부유함의 추구는 시대적 요구 과제로 항상 부여되는 정치적, 경제적, 사회적 흐름이었다. 하지만 개인의 삶 자체가 각자도생하며 경쟁적인 사회구조로 내몰리는 상황에서 단순 물리적인 거처로서의 주택 개념이 인간다운 생활 공간이 아닌 투기의 수단을 의미하게 되고, 거기서 다시 상대적 박탈감과 좌절이라는 악순환의 고리에서 죽음이라는 절벽으로 내몰리는 계층까지 만들어내는 원인의 하나로 변모하였다. 개인에게 있어 가장 안전하고 인간의 존엄성을 유지할 수 있는 적절한 주거를 향유할 권리에 대한 확대 요구는 당연히 강력한 사회적 권리 요구의 흐름이 될 수밖에 없다. 따라서 인간으로서 삶의 본질을 유지하고 지켜 내는 환경의 회복은 단순히 현재의 주거 문제에 대응하는 것을 넘어 더 이상 미룰 수 없는 인간의 본질적 문제가 되는 것이다.

우리 헌법 제34조의 “인간다운 생활을 할 권리”로서의 사회권이자 인권인 주거권의 확보는 인간으로서의 삶을 지켜 내기 위한 국가의 역할과 의무에 대한 이행요구의 법적 구속력을 가진 책무일 수밖에 없는 것이다. 기초적인 인간다운 삶의 조건이자 환경인 주거권 확보를 위한 국가의 책무는 국가의 정치적 행위 수단인 행정이나 정책을 통해 해결하는 것과 동시에, 한국인이 가지는 주택이나 주거생활의 자본적 관점에서 경로 의존성(path dependence)을 동시에 탈피해야 하는 쉽지 않은 과제이다. 복지에 대한 우리사회의 관심도 IMF 금융위기라는, 기존의 완전고용이라는 시대적 환경이 끝을 보고서야 시작되었다는 점은 이를 잘 보여 준다. 이에 자본으로 구매하는 행복이라는 의미의 집이 아닌, 인간으로서 삶을 지키는 주거권을 확보한다는 의미에서 쟁점과 전략을 마련하고

심혈을 기울여 만든 국회의 미래비전이 실사구시(實事求是)의 비전으로 살아 움직이고 작동하는 비전이 되어야 할 것이다.

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

사회권으로서 주거에 대한 권리의 확보는 생존의 문제와 미래세대의 문제를 동시에 생각해 대응원칙을 만들어야 한다. 그렇지 않고서는 무언가를 얻기 위해 무언가를 내어놓아야 하는 자본주의사회의 희생의 원칙으로 다시 회귀하거나 법칙 안에서 맴도는 순환의 고리에 머물 것이다. 이를 위하여 우선적으로 몇 가지 해결해야 할 법·제도적 쟁점 보고자 한다. 첫 번째는 2011년 공표된 이후 사회경제적 여건 변화를 반영하지 못하고 있는 최저주거기준(1인 가구, 14m<sup>2</sup>, 약 4.2평)과 주거 급여를 현실화하는 문제이다. 가장 기초적인 안전망의 역할을 담당하는 최저 주거기준은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활에 가장 기본적인 지표에 대한 제도 시행의 근거를 제시하는 것이다. 또한 주거급여는 주거 불안정을 겪고 있는 복지수급자에게 가장 최소한의 정부 지원의 근거가 된다. 이 두 가지는 기본적 사회안전망으로서 국가 역할의 기준지표가 되는 정부의 선언이지만 2011년 이후 최저 주거기준에는 더 이상 변화가 없고, 주거급여 역시 대상자 확대를 지속적으로 추진하고 있지만 신청주의 원칙에 따라 혜택을 받지 못하는 가구의 수가 오히려 확대되고 사각지대가 발생하는 정책모순(policy Paradox)으로 나타나고 있다. 이는 주거권이 기본적 사회권으로 이행되는 데 있어 논의나 공론의 진척이 얼마나 더딘지를 보여 준다. 둘째, 기초생활보장법에 따라 주거급여 제공자에서 제외되는 결혼 이민자, 노숙인 등 최저 주거 약자의 범주를 확대하는 문제이다.

한국이 복지국가로 이행하는 과정에서, 주거가 보편적 서비스이자 국가가 제공해야 할 역할이라면 기초생활보장제도를 통해 최저생활의 안정을 지원받는 최하위 저소득계층에서 대상자를 다시 선별적으로 구분하거나 선택하는 지원 구조 논의는, 인권에 대한 우리 사회의 인식의 진전이 더디게 이루어지고 있음을 보여주는 단면이다. 셋째, 미래를 책임질 세대이자 새로운 사회적 위험 계층으로 대변되는 청년층에 대한 주거안정 및 눈높이에 맞는 대책의 추진이다. 과거 사회정책에서 의제로 다루지 않았고 사회적 약자로 보지 않았던 청년은 이제 새로운 사회정책의 대상자로서 국가의 역할 및 개입을 요구하고 있

다. 특히 정부지원이 여전히 가구 중심의 지원구조에서 탈피하지 못한 상황에서 학업, 취업 등 별도 가구로 되어 있는 30세 미만의 청년에 대한 지원의 문제는 정책의 사각지대로 등장하고 있다. 그러나 여전히 복지 지원 정책과 관련해 공평성 확보라는 측면이 강조되면서 도덕적 해이 차단이라는 명목하에 법제도적 복지 지원은 소극적인 실정이다. 게다가 주거권을 보장받기 위하여 청년은 신혼부부, 장애인, 고령자라는 주거 약자에 대한 주거 지원의 측면에서 작은 파이를 나눠야 하는 경쟁 상황에 있다.

청년들은 인간다운 생활의 출발점에 있다는 점에서 한시적 주거 불안 대상자가 아니라 지속적인 주거 안정의 권리를 갖는 자로 이해되어야 한다. 주거권 실현을 위한 공공부조 대상자 및 주거 지원 한시적 위기 가구를 넘어서는 관점도 필요하다. 주거 빈곤이라는 공간적 개념과 이를 해결하고자 하는 행정 기준과 정책 수단의 유연한 적용도 중요하다. 한국이 현재의 국민 주거수준을 달성하는 과정에서 저소득층의 주거권에 심각한 타격을 주었다. 부동산 가격 중심의 정책 판단과 그에 따른 제도적 논의의 흐름이 주거비의 부담 확대라는 경제적 측면만으로 이루어졌기 때문이다. 비닐하우스, 쪽방, 지하방, 영구임대주택 등 주거 공간적 측면에서 빈곤의 논리가 작동되고 주거로서 기본적인 생활에 필요한 설비나 이용기준에 미달하는 주거빈곤 가구의 안전성을 고려하지 못했다. 최근 부동산 가격이 급등하면서 시장 논리가 강화되고 있는 주택 시장 안에서 저소득층 또는 주거취약계층의 주거권 확보는 더욱더 어려워지고 있다. 이를 해결하고 극복하기 위하여 주거급여, 공공임대주택, 주거복지서비스 등의 마련 등이 일부 추진되고 있지만 여전히 주거권 보장이라는 측면보다는 시혜적 차원에서 머물고 있고 이를 확보하기 위한 논리 또한 민간에 대한 규제적 접근에만 머물고 있는 실정이다. 문제는 주거비보조나 자가 보유자를 위한 개보수비용에 대한 지원이 주거 부담을 완화시키기보다는, 오히려 주거급여 인상이 충분하지 못해 저소득 주거 계층의 어려움이 되풀이되고 있다는 것이다.

더불어 주거 공간으로 기능하지 못하는 곳에서는 주거권을 확보하기 어렵다는 지적에 적정 주거 기준 현실화의 중요성에는 동의가 확보되었지만, 적절한 주거공간의 부족뿐만 아니라 주거확보의 경쟁에서 밀려난 이들에게 과연 어떤 정책적 뒷받침이나 지원을 해주고 있는지에 대해서는 충분히 다른 경험은 별로 없다.

현재 21대 국회에서 주거에 대한 사회적 문제의 법률적 해결을 위하여 제안된 계류법안은 다음과 같다. 이들 법안은 현재의 주거권 확보를 위한 노력의 일부라고 볼 수 있다.



[표 4-3] 21대 주거 관련 국회 법률 계류안 분석 내용(22.12.5 기준)

법안	제안자(예시)	주요내용 및 쟁점	비고
주거기본법 개정 *총20건 (처리 2건 포함)	민홍철의원 등 10인	최저주거기준 미달 가구 심리지원	
	신동근의원 등 11인	최소주거면적 기준 상향화	
	심상정의의원 등 10인	최소주거기준의 확대와 타당성5년마다 재검토	
	김상훈의원 등 16인	비정상적인 가구의 정상적인 가구로의 이전에 대한 이주지원	
	허영의원 등 10인	임대주택이나 주거정책수립에 공익대표 및 이해관계인 참여보장	
	우원식 의원 등 13인	기존 공동주택의 임대주택 전환 지원	
	송언석 의원 등 12인	최저주거기준과 유도주거기준을 5년마다 재검토	
	이원욱의원 등 12인	유도주거기준의 구체화 및 적정주거기준 세분화	
	진성준의원 등 12인	무주택자 주택우선 공급지원	
	윤호중의원 등 12인	표준임대료 기준 및 표준주택선정 및 표준임대료 산정 공고	
	박정의의원 등 15인	국가와 지방자치단체 최저주거기준 미달 거주자 주거정책의 기본원칙 명시	
강준현의원 등 11인	최저주거기준에 대한 최저품질기준지표 마련		
주거급여법 개정 *총 10건 (철회1건 포함)	김병욱의원등15인	주거급여외 청년에게 월세 등 임차료 지급	
	박광온의원등11인	학업, 취업등으로 부모등과 주거를 달리하는 미혼청년가구 주거급여지원	
	이원욱의원등10인	주거급여지급기준을 중위소득60%로 상향화, 주거급여 수급권자가 아동, 청소년과 함께 거주하는 경우 우대적용	
	정태호의원등11인	청년가구에 대한 임차료 분리지급 가능 법적기반마련	
	이종배의원등10인	중위소득 43%-->50%로 상향화	
	심상정의의원등12인	주거급여수급자 기준 상향화(60%), 30세미만 청년의 개별 가구에서 제외 별도산정, 재한외국인/결혼이만자 등 포함	
장애인, 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 개정 총 6건(처리 1건포함)	심상정 의원등 12인	주거약자에 대한 주택공급 제한적 지원 탈피, 다양한 지원	
	강선우의원등 10인	정신질환자, 노숙인 등 주거약자에 대한 지원주택과 주거유지지원서비스 법적 근거마련	
	김윤적의원등 10인	주거빈곤아동(18세미만)을 포함 주거지원 적용	
청년주거안정특별법안	장경태의원등 12인	청년, 신혼부부, 6세이하 자녀가구 중 무주택 청년층 주거안정지원	한시법

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

21대 국회에서 주거권 보장을 확대하기 위해서는 우선 행정지원의 대상자 중심에서 정책수요자의 욕구 중심의 전략적 접근이 필요하다. 이는 주거 취약계층만의 주거권 확보가 아닌, 주거권 확보를 통한 주거가 국민의 기본 안전망으로 작동하기 위한 선제적 접근의 전략이다.

이를 위하여 주거급여에 대한 개념의 확장이 필요하다. 그동안은 주거비 보조와 안정적인 생활이 가능하도록 돕는 공공부조의 한 부가급여지원으로 제한되어 왔다. 이를 지원하는 방식 또한 행정 지원 중심이었다. 바로 신청하지 않으면 발굴하지 않았고, 수요자들의 생활 불안정성이나 정보접근성, 해독성을 고려하지 않았으며, 그들이 살고 있는 주거의 특성을 반영하지 못하고 있는 실정이다. 2015년 ‘주거기본법’에 따라 지역주민들이 주거에 대한 정보 및 상담을 받을 수 있는 주거복지센터는 2022년 9월 현재 전국에 44개소(서울이 59% 26개소)뿐이고 센터당 인력도 4.5명으로 제한된 업무 지원, 표준화된 업무프로세스 미비, LH업무와의 중복 사례 등 불균형을 초래하고 있다.

또한 공공행정이 지역 내 비영리기관이나 시민단체 등 다양한 주거관련 사회적 경제주체와의 네트워크를 통해 효율적으로 연계·활용할 수 있도록 협력하는 이니셔티브가 제대로 구현되지 않고 있다. 주거복지의 전달 체계를 혁신하는 것이 주거 급여 현실화라는 과제를 푸는 하나의 해결책이 될 것이다.

둘째 2011년 개정·공표해 현재까지 개정 없이 유지되고 있어 보완이 필요하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있는 최저주거기준을 높이고 질적인 기준으로 변화를 도모하는 것이다. 현재의 최저주거기준을, 1인 가구 중심으로 변화하고 있는 상황에 맞게 조정해야 한다. 더불어 과거 표준가구가 부부와 자녀 등으로 이루어졌다면 가족이 아닌 가구 구성의 확대 등 새로운 가구의 등장과 특성에 맞춘 주거품질 기준을 제공해야 한다. 최근의 사회주택, 공유주택 등 거주자의 특성을 고려하는 방식의 기준을 마련하는 동시에, 최저주거 기준에 맞게 불명확한 구조와 성능 및 환경기준에 대한 개선도 동시에 필요하다. 소음이나 채광 등 주거의 질 차원에서 중요한 요소에 대한 기준을 마련하는 것은 좀 더 쾌적한 주거생활을 위해 단순히 면적 기준의 상향만 고려하는 방식을 극복하는 대안이 될

것이다. 주거 기준을 질적 기준으로 전환하는 것이 또 하나의 해결책이 될 것이다.

세 번째, 영구임대주택, 국민임대주택, 행복주택, 장기전세주택, 분양전환 공공임대주택, 기존주택 등 매입임대주택, 기존주택 전세임대 주택 등 주거취약계층에게 절실하게 필요한 공공임대주택 유형을 보면 공공임대주택의 확대가 주거권 확보로 당연히 귀결될 것으로 보기에 한계가 있다. 이는 복잡한 대상기준, 모집 시기의 차이 등 정보의 비대칭으로 인하여 주거취약계층의 안정적이고 반영구적인 주거공간 마련이 불가능한 상황을 유발한다. 게다가 공공임대 주택 공급계획이나 배분 절차가 대상자의 욕구 중심으로 이루어지지 않아 공급 및 배분계획이 지역의 수요보다는 공급자가 결정하는 형식이다 보니 오히려 지역 내의 불균형을 초래하는 등 아이러니한 상황을 만들어 내고 이는 공공임대주택에 대한 불신을 일으키는 단초가 되기도 한다. 또한 주거취약계층에게 주거권 제공의 한 축인 민간임대시장에 대한 접근을 시장에게 맡겨서는 곤란하다는 주장에도 귀를 기울여야 한다. 주거취약 계층에게는 주거비 부담을 의미하는 민간임대시장은 그동안 임대인으로서의 책임과 의무를 성실히 수행하기보다 불법증축, 불법쪼개기 등의 편법을 통해 비거주 주거 공간에 대한 임대수익을 창출함으로써 불법이나 탈세의 공간이 되기도 했기 때문이다.

이를 주요한 주거권보장의 자원으로 유도하기 위하여 적절한 규제가 필요하지만 과연 정부의 역할이 선의로 작동할 수 있을지는 불확실하다. 시장을 규제하는 것이 오히려 주거취약계층에게 피해를 주는 방식이 되어서는 곤란하기 때문에 선의를 가진 민간자원을 발굴하고 늘리는 것 또한 제도적 법적 지원이 병행되어야 한다. 주거취약계층을 위한 공공자원을 확대하는 것과 동시에 정부의 적절한 시장개입과, 조정자의 역할을 담당하는 임대주택시장의 형성이 하나의 해결책이 될 것이다.

마지막으로 ‘사는 곳’으로서의 주거가 아닌 ‘돈벌이 수단’으로 보는 법제도적 환경을 막는 것이다. 도시 재정비사업의 공공성 약화, 전월세 세입자 보호의 약화, 주거취약계층 지원에 대한 정보의 불균형 등과 관련해, 그동안 실제 현장 행정을 관리 감독하는 지자체와 법률적 지원과 체계를 만드는 국회의 책임과 역할이 주거권의 확대라는 시대적 요구에 잘 반응했는지 되짚어 봐야 한다. 이제 한국인의 내재된 신념이라는 신화를 만들어낸 사회적 의제이자 미디어 의제인 부동산 투기를 정치가 깨뜨리고 재정비해야 한다. 단순히 주거권만이 아닌 생명, 노동 등 인권의 관점에서 기본권을 보장받지 못하는 계층이 늘어나는 것은 사회적 재난이다. 지금은 정치가 이를 막아야 할 시점이다.

## 제3절

# 실질적인 지방자치권 확대

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

“자치분권과 균형발전”은 「미래비전 2037」의 비전인 “성장사회에서 성숙사회로 전환”을 실현하기 위한 12개 의제 중 하나이다. 자치분권과 균형발전은 한국 사회가 성숙사회로 전환하는 데 필요한 핵심 의제로서 미래비전인 ‘성숙사회’를 실현하는 세 가지 가치와 연결된다.

미래비전인 성숙사회는 지방자치단체의 자율과 지방으로의 분권을 통해 중앙과 지방이 함께 협력하는 국가 모델을 지향한다. 성숙사회는 중앙의 경제 가치와 지방의 사람과 환경 가치가 동등하게 인정받는 연립적 가치 사회이다. 또한 성숙사회는 비수도권 인구 소멸과 지방대학의 축소 등 현실적으로 나타나는 지역 불균형 문제를 따뜻한 공동체의 시각으로 이해하고 더불어 살아가는 해결 방법을 찾는 사회이다. 따라서 대한민국이 자치분권과 균형발전을 실질화할 때, 성장사회에서 성숙사회로 전환할 수 있다.

자치분권과 균형발전 의제에서 자치분권은 두 개념으로 이해하는 것이 일반적이다(이종수 2002; 김배원 2008).<sup>20)</sup> 분권은 중앙정부가 지방자치단체에 사무 권한, 예산, 조직권을 이양하는 중앙과 지방의 관계에 대한 원리다. 자치는 지방과 지방 사이의 관계 혹은 지방 내 주민과 지방 기관 사이의 관계에 대한 원리다. 분권과 자치는 지방자치 현상을 이해하기 위한 이론적 틀이며, 현실에서 분권과 자치는 연결된다. 중앙에서 지방으로 권한을 분권할 때, 지방이 스스로 다스리는 자치의 공간이 열린다. 반대로 지방이 민주적 역량과 발전적 역량으로 자치할 때, 지방으로의 분권이 의미가 있다.

미래비전 2037에 있는 자치분권과 균형발전 의제는 네 개의 세부 의제로 구성되는데, 네 개의 세부 의제는 분권 의제와 자치 의제로 분류하여 이해할 수 있다. 세부의제1은 중앙정부로부터 지방으로의 권한이양이므로 분권 의제이고, 세부의제 2도 지방 주도의 지

20) 지방자치를 지방과 자치로 구분하여 이해하는 이론적 설명은 지방자치가 단체자치와 주민자치로 구성한다는 이론과 연결된다. 단체자치는 중앙-지방의 분권에 초점을 두고, 주민자치는 지방자치단체-주민의 자치에 초점을 둔다.

역 발전체제 전환이므로 분권에 가깝다. 세부의제3은 지방 정주 환경 개선이므로 지방 주민의 자치 의제이며, 세부의제4는 지방과 지방의 협력을 의미하므로 자치 의제에 해당한다. 단, 현실에서 분권과 자치는 연결되어 있다는 점을 고려해야 한다.

**[표 4-4] 자치분권과 균형발전의 세부 의제와 정책 초점**

“자치분권과 균형발전”의 세부 의제		정책 초점	강조점
세부의제1	중앙정부 및 지방정부 역할·기능 관계의 재정립을 통한 자치분권 실현	중앙-지방 권한 이양	분권
세부의제2	지방정부 주도 지역 문제 해결형 발전체제로 전환	지방 주도 발전 체계	
세부의제3	지역 정주 여건 정책 및 거버넌스 전환 통한 정주 환경 재구성	지방 정주 여건 개선	자치
세부의제4	지방정부 간 협력 사업 개발과 상생 발전 도모	지방-지방 관계	

자치분권과 균형발전은 수단과 목표의 관계로 이해할 수 있다. 중앙의 권한을 지방에 이양하고, 지방이 효율적으로 스스로 다스릴 때, 대한민국은 균형발전을 이룰 수 있다. 한국 현대사는 수출주도성장과 총동원에 의한 산업화 시대를 지나면서 수도권과 비수도권의 불균형이 심각해졌음을 보여준다. 2022년을 출발점으로 15년간 분권을 통해 지방이 발전 체계를 스스로 만들고 운영하므로서 2037년에는 수도권과 비수도권이 균형 발전할 것을 지향한다.

그런데 자치분권과 균형발전은 이론적으로 상쇄(trade off) 관계이기도 하다(김수연의 2020, 11). 자치분권을 위해 중앙정부의 결정권을 지방에 이양하면 중앙정부가 균형발전을 위한 조정력을 상실한다. 균형발전을 위해 지방자치단체가 사업을 제안하고 경쟁을 통해 중앙정부가 심사하여 사업을 선정하는 방식도 신중앙집권주의로 비판할 수 있다(하승수 2007, 188). 중앙의 통제하에 자치분권을 실현하려는 중앙기관의 접근법과 중앙의 통제로부터 벗어나 자율적 사무와 예산을 확대하려는 지방기관의 접근법이 충돌하여 많은 쟁점을 낳고 있다. 자치분권과 균형발전의 모순을 해결하는 위해선, 새로운 접근법이 필요하다. 중앙정부가 지방에 대하여 선심사-후지원하는 방식을 선지원-후평가 방식으로 전환하는 것이 새로운 해법이 될 수 있다.

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

자치분권과 균형발전 의제와 관련된 대표 법안으로는 2020년 1월 9일 국회가 의결한 「지방일괄이양법」을 들 수 있다.<sup>21)</sup> 이 법의 기원은 제16대 노무현 대통령 시기인 2004년 제17대 국회로 올라간다. 그 이후 제17대 이명박 대통령, 제18대 박근혜 대통령 시기를 포함하여 거의 20년간 입법 시도가 있었다. 결국, 2020년 제19대 문재인 대통령 시기, 제20대 국회가 법률을 제정하였다. 이 법의 쟁점은 내용 측면과 형식 측면 두 가지로 요약할 수 있다. 내용적 쟁점은 어떤 사무를 중앙기관에서 지방자치단체로 이양할 것인가이다. 20년간 협의를 거쳐 이 법은 46개 법률의 400여 개 사무를 이양하였다. 그러나 이양사무의 대부분이 중앙기관이 지방자치단체에 위임해왔던 기관위임사무였고, 기관위임사무의 이양은 “기존에 지방에서 수행하던 사무의 권한 주체를 법적으로만 변경한 것에 불과”한 것으로 볼 수 있기 때문이다(김수연 2020, 36). 이양된 400건의 사무가, 지방자치단체가 이양을 필요로 하는 사무인지 아니면 중앙기관이 관리감독의 주체를 지방으로 이전하고 책임에서 자유롭기 위한 사무인지 평가해 볼 필요가 있다. 실질적인 자치분권을 위해서는 지방자치단체가 이양을 필요로 하는 사무를 이양하는 것이 맞을 것이다. 중앙정부 기능의 지방 이양에 있어서 기능 분담의 원칙 중 하나로 지방이 필요로 하는 사무를 이양사무로 한다는 원칙을 기준으로 도입할 것을 제안한다.

「지방일괄이양법」을 제정하면서 만년 형식 측면의 쟁점은 국회 소관 상임위원회의 부재이다. 이 법은 46개 법률의 개정 내용을 담고 있으며, 46개 법률은 12개의 상임위원회에 심사권이 있다. 대안으로서 국회에 “지방분권특별위원회”를 구성하고, 특별위원회가 이 법을 심사할 것을 제안한 바 있다(김수연 2020, 47). 그러나 소관 상임위원회를 우회하는 방법은 입법 효율성을 높이지만, 법안은 중요한 국가정책이므로 입법적 공감을 형성하지 못할 수 있다. 지방분권특별위원회를 구성하여 공청회 등을 통해 공론화를 추진하되, 입법과정에서는 시간이 걸리더라도 소관 상임위원회 심의를 거칠 필요는 있다. 이를 위해 대한민국 국회가 정책에 대한 국민 공론장으로서 입법과정에서 사회적 갈등과 대립을 협의하고 조정하는 적극적 역할을 모색해야 한다.

자치분권 의제의 기준을 담은 법은 「지방자치법」이다. 국회는 2020년 12월 9일에 이

21) 정식 법률 명칭은 「중앙행정기관 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」이다.

법을 전부개정하였다. 이 법은 대통령소속 자치분권위원회가 지난 20여 년의 자치분권의 역사와 성과를 종합하고, 지방자치단체들의 의견을 수렴하여 행정부의 의견을 발의하였고, 다수의 국회의원들이 발의한 법안들을 종합한 대안이었다. 1991년 지방자치제의 실시 이후 32년 만에 지방자치법을 전부개정한 것으로 중앙-지방의 수평적 관계 정립, 주민참여권 확대 등 자치분권2.0의 시대를 지향하는 여러 제도들이 담겨있다. 그러나 지방자치법의 성과에도 불구하고 과제는 남아 있다. 한 마디로 “중앙정부의 관리적 자치분권”이라는 성격에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 주민권리를 확대한 제도로서 “기관구성의 다양화”를 조문화하였지만, 중앙기관이 지방자치단체의 기관구성의 다양화에 관한 법률을 제정해야 가능하다. 「지방자치법」 개정 후 2년이 지나는 2022년 시점에 기관구성의 다양화는 공론화되고 있지 않다. 중앙지방협력회의는 법에 규정되었고, 국회가 2021년 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」을 의결하였다. 이 법 시행령에 의하면 협력회의는 분기별 1회 정례회의를 소집하도록 되어 있다. 하지만 2022년에는 1월과 10월 2차례 중앙지방협력회의가 개최된 바 있다. 중앙정부의 관리적 자치분권이란, 대통령실과 행정안전부 그리고 국회가 자치분권에 대한 주도권을 갖고 있기 때문에, 이들 중앙정부 기관이 기관구성의 다양화를 제도화하지 않거나, 중앙지방협력회의를 자주 개최하지 않으면, 기관구성의 다양화나 중앙지방협력회의는 실질적인 효과를 거둘 수 없게 된다는 의미이다. 또 하나 간과할 수 없는 쟁점 중 하나는 중앙지방협력회의라는 중앙-지방 사이의 공론장에 국민의 대표인 국회의 대표가 참여하지 않는 현 제도에 대한 평가이다. 입법과 행정의 분리는 중요한 원칙이지만, 자치분권과 균형발전에 관한 정책 공론장은 국회가 협의 과정부터 참여할 때 실효를 거둔다고 생각한다. 국회가 지방분권특별위원회를 구성하면, 특별위원회와 중앙지방협력회의가 협력하고 협의하고 조정하는 절차에 대한 제도화가 필요하다.

균형발전 의제를 집행하는 직접적인 자원은 재원이다. 현재 중앙재정과 지방재정의 비율이 8 : 2이며, 이것을 7 : 3 그리고 6 : 4로 전환하여 지방재정을 확대하려는 목표가 2021년 자치분권위원회가 발행한 「2021년 자치분권 시행계획」에 담겨 있다. 2021년 행정안전부와 국회는 2단계 재정분권을 추진하였고, 지방소비세율을 부가가치세의 25.3%로 높였고, “지방소멸대응기금” 및 10년간 연 1조 원의 지원제도를 도입하여, 국세 대 지방세의 비율이 2018년 78 : 22에서 2021년 72.6 : 27.4로 개선하였다(행정안전부 2021). 그런데 재정분권 측면에서도 “중앙정부에 의한 관리적 재정분권”의 성격이 보인다. 균형특별회계의 지방재원에 대한 기획, 집행, 평가 모든 단계에서 의사결정구조가 중

양집권화되어 있다는 것이다(박진경·이재연 2018). 중앙정부가 국가 재원을 지급한 후, 재원의 효용을 평가하는 것은 필요하다. 그러나 지방자치단체가 지방 사업을 기획하고 집행하는 단계에서 중앙정부의 규율을 받는다면 지역 주민의 필요보다는 중앙의 방침을 우선할 수밖에 없다. 균형발전특별회계는 중앙기관인 기획재정부와 균형발전위원회가 예산 편성 지침과 사업유형을 지정하여 제시하면, 지방자치단체가 지침과 유형에 맞추어서 사업을 제안하고, 중앙행정기관이 적정성과 타당성을 심사하는 방식이다(기획재정부 2021). 이 때문에 균특회계가 국고보조금 사업과 유사하며, 국가의 필요에 따라 사업 단위로 추진하기에 지방자치의 효율성과 민주성을 저해한다는 비판도 제기되었다(황해동 2020). 2023년 균특회계는 12.7조 원으로 2022년보다 16.6% 증액하고, 지역 자율 사업의 유형을 13개에서 24개로 확대하여 지방자치단체의 선택권을 강화했다고 한다(『부산일보』2020/9/8). 여전히 접근 방식이 중앙기관의 관리적 재정분권의 틀 안에 머물러 있다고 할 수 있다. 기관위임사무중심의 사무이양과 중앙정부가 자율사업의 유형을 지침으로 정하고, 지방자치단체의 사업 제안에 대해 타당성을 심사하여 지원하는 균형특별회계제도로는 지방 주도의 지역문제 해결형 발전체계를 기획하고 도모하기 어려운 측면이 있다.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

2037년 미래비전인 성숙사회는 중앙행정기관에 새로운 역할을 기대한다. 첫째, 중앙행정기관은 국가사무 중 지방자치단체가 자립적 발전을 도모하는 데 필요한 사무를 조사하여 이양해야 할 것이다. 향후 「지방일괄이양법」의 개정에 담길 이양 사무는 지방자치단체가 이양을 필요로 하는 사무가 중심이 될 필요가 있다. 이를 위해 중앙지방협력회의는 법시행령에 나와 있는 바와 같이 분기별로 정례적으로 조사와 이양을 실시하고, 의제 선정에 있어서 지방자치단체의 주도권을 인정할 필요가 있다. 2022년 10월에 개최한 제2차 중앙지방협력회의에서는 지방자치단체가 제안하는 안건을 발굴하기 위해 실무기구로서 ‘지방지원단’을 신설하기로 하였다(KTV 2022/10/7). 이러한 결정은 2022년 1차 중앙지방협력회의 이후에 “행정안전부가 아닌 지방 중심으로 구성하고 운영하는” 지원단의 필요성이 제기된 결과였다(김수연·박세라 2022).

둘째, 지방자치단체의 자율적 기획과 발전체계 수립을 위한 재원 마련을 위해 국가재정과



지방재정의 비율을 6 : 4로 조정한다는 2단계 재정분권을 실현하는 것이다. 지방세 발굴, 지방교부세 조정, 지방소비세 인상, 지방소멸대응기금 확대, 국가균형발전특별회계의 지침과 유형별 제안의 완화 및 폐지는 지방자치단체가 실질적인 재정분권을 실현하는 방안들이다.<sup>22)</sup> 과거에 중앙집권적 발전모델에서 중앙행정기관과 중앙공무원이 지방의 사업을 기획, 집행, 평가하였다면, 미래 성숙사회를 위해서 중앙행정기관은 지방자치단체가 스스로 발전 모델을 기획하고 집행할 수 있도록 지방재원을 확대하고 사무를 이양할 필요가 있다.

셋째, 중앙행정기관의 평가 기능은 필요하다. 과거의 중앙과 지방의 관계가 선평가 후 지원의 관계였다면, 현재 이후는 선지원 후평가의 관계로 전환할 것을 제안한다. 국가재정의 40%를 지방자치단체가 기획하고 집행하게 된다면, 지방이 자율적이고 효율적으로 발전계획을 수립할 수 있지만, 그 결과는 큰 차이가 날 수 있다. 성공적으로 발전체계를 구성하여 지역 경제발전을 실현하는 지방자치단체가 있겠지만, 동시에 실패하는 지방자치단체가 발생할 수 있다. 중앙행정기관은 매년 지방자치단체의 활동 결과를 평가하여 성공한 지방자치단체에는 자치분권을 확대하고, 실패한 지방자치단체에는 자치분권을 축소하는 차별적 자치분권을 제안한다. 중앙행정기관이 실패한 지방자치단체의 기획과 집행을 관리하여 정상화될 때까지 관리하는 방안이다. 지방자치단체의 성공과 실패를 어떻게 평가하는가는 민·관·학 협력, 그리고 중앙과 지방의 협의를 통해 정할 수 있을 것이다. 평가 기준은 인구 증감이나 재정적자 수준 등 모두가 동의하면서도 지방자치단체의 내생적 발전의 영역을 침해하지 않아야 할 것이다.<sup>23)</sup>

네 번째는 국회가 주도하는 공론장 형성과 자치분권 및 균형발전에 관한 입법화이다. 중앙과 지방의 사무 이양을 결정하는 「지방일괄이양법」, 자치분권2.0을 구체화한 「지방자치법 전부개정」, 2단계 재정분권을 위한 세제 개편과 균형특별회계의 개선은 모두 입법을 통해서 정책을 결정해야 한다. 국회에 자치분권및균형발전특별위원회(가칭)을 구성하여 국회가 자치분권과 균형발전을 실현하는 국민 공론장으로서 중앙과 지방이 협의한 정책을 국회차원에서 재검토하여 입법화하는 것이 필요하다.

22) 2022년 11월 2일 중앙정부는 자치분권과 균형발전을 통합하여 지방시대위원회를 만들고 추진하는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」을 발의했다. 자치분권과 균형개발을 연결한 것과 상관없이 중앙이 지방의 제안을 심사하여 지원하는 균형특별회계의 운영체계는 변화 없이 동일하다(「의안번호 18061」).

23) 영국의 Best Value System은 중앙과 지방이 합의한 평가 기준에 따라 지방자치단체를 평가한 후, 높은 평가를 받은 지방자치단체에게는 권한과 재정을 확대하고, 주어진 권한과 재정을 비효율적으로 사용한 지방자치단체에게는 자치권을 회수하고 중앙행정기관이 관리하는 차별적 자치분권 방식으로 이해할 수 있다(DCLG 2011).

## 제4절

# 삶의 가치 다원성 인정 및 권리 보장

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

한국 사회는 다원가치 중심의 성숙사회로 질적인 전환을 요구받고 있다. 다르게 살아도 평등한 주체로 존중받는 삶에 대한 열망이 커진 것이다(김유빈 2022). 자유민주주의 사회는 자신의 선택에 따라 삶에 대한 계획을 발전시키고 펼칠 수 있는 자율성이 증시되어야 함에도 불구하고, 분단으로 인한 이념적 제약과 국가 중심의 성장 모델의 유산 속에서 민주화 이후에도 개인의 다양한 삶의 방식이 충분히 보장되지 못했다. 안보나 경제성장과 같은 국가적 목표를 위해 개인의 희생이 당연시되었고, 성과나 효율성 중심의 ‘빨리빨리’ 문화 속에서 동질성을 강요하는 경향이 강했다. 특히 최근에는 성적 지향, 인종, 젠더, 장애, 이주 등과 관련한 사회적 소수자를 향한 혐오가 증가하면서, 타인에게 실제로 피해를 주지 않음에도 불구하고 이들이 차별과 낙인의 대상이 되고 있다. 이는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에서 차별을 받지 아니한다.”고 규정한 헌법 제11조 1항에 담긴 평등권의 가치에 위배되며, 사회적 소수자를 평등한 존중을 받을 자격이 없는 존재로 대우하는 것이다. 특정 집단에 속한다는 이유만으로 개인의 고유한 활동과 능력과 정체성을 사회적으로 인정하지 않는 부정의를 만들어내는 것이다(김도균 2020, 226).

국가인권위원회가 2022년 4월에 전국 만 18세 이상 남녀 1,003명을 대상으로 실시한 「평등에 관한 인식조사」 결과에 따르면, 우리 사회에서 겪는 차별이 ‘심각하다’고 생각하는 응답자의 비율은 66.6%(매우 심각 32.3%, 약간 심각 34.2%)였다. 또한 “차별 해소는 적극적 노력을 기울여 해결해야 할 사회적인 문제”라는 데 75.0%가 동의했으며, 사회의 모든 구성원이 불합리한 차별을 받지 않는 평등사회 실현을 위해 ‘차별금지법’이 필요하다는 의견에도 67.2%가 동의했다(매우 동의 41.3%, 다소 동의 25.9%)고 답했다(국가인권위원회 2022). 이처럼 다수의 한국 사회 구성원들이 차별 해소에 공감하고 있고, 입법

화의 필요성에 대해서도 동의하고 있음에도 불구하고 실제 정치과정에서 중요한 의제로 다뤄지지 않고 있다. 다원적 가치를 인정하는 새로운 사회적 연대를 추구하기 위해서는 차별 해소를 위한 법·제도를 마련함으로써 모든 사회구성원이 평등한 인간적 존엄을 누리고 자신의 잠재력을 발휘할 수 있는 평등한 기회를 제공받는 권리를 지닌다는 인식을 정립시키는 것이 필요하다.

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

차별은 법의 대상이 되는 주체가 합리적인 이유 없이 차등 대우받는 상황이나 행위를 말하는데, 차별을 시정하기 위해서는 명시적으로 차별을 금지하고 차별을 가한 행위자를 제재하며 차별을 당한 피해자를 구제하기 위한 절차를 규율하기 위한 법이 필요하다. 차별금지법에는 모든 차별사유와 차별영역을 아우르는 포괄적 차별금지법과 각각의 차별사유와 차별영역마다 제정되는 개별적 차별금지법이 있으며, 후자에 해당하는 국내법으로는 「장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률」, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」, 「양성평등기본법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 등이 있다. 그러나 개별적 차별금지법만으로는 여러 사유와 영역에 걸쳐 복합적으로 발생하는 차별 문제를 효과적으로 규율할 수 없다는 한계 때문에 일종의 기본법에 해당하는 포괄적 차별금지법 제정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔고, 국제적인 추세도 포괄적인 차별금지법으로 개별적 차별금지법을 통합해 가고 있다(홍성수 2021, 30-31).

2007년 노무현 정부 시기 법무부가 국가인권위원회 권고안과 2007년 유엔인권이사회(UNHRC)의 권고를 수용하여 차별금지법안을 입법 예고한 이후 17~19대 국회에서는 「차별금지법안」, 「차별금지기본법안」으로 법안 제정이 추진되었으나, 성적지향을 이유로 한 차별금지 내용을 종교계 등이 반대하면서 법안이 폐기 또는 철회되었다. 특히 19대 국회에서 민주통합당 김한길 의원 외 51인이 2013년 2월 12일 발의한 법안과 2013년 2월 20일 같은 당 최원식 의원 외 12인이 발의한 법안이 보수 기독교계의 반발로 2013년 4월 24일 최종 철회된 이후 20대 국회까지는 입법안이 발의조차 되지 않았다. 법안의 심의 과정조차 거치지 않고 반대단체의 철회 요구를 받아들인 것으로, 개별 의원

들에게는 차별금지법 발의 자체를 매우 큰 부담으로 인식하게 만드는 분기점이 되었다(홍관표 2021, 3-4). 성적지향/성적 정체성을 둘러싸고 담론적 차원에서 개신교 계열과 범진보 계열이 강하게 경합하는 상황에서는 입법 추진 자체가 어려워진 것이다. 또한 2016년 말부터 2017년에 이르는 기간 동안 대통령 탄핵과 19대 대선이라는 정치적 사건을 겪으며 차별금지법에 관한 담론은 점차 양극화하는 양상을 보였는데, 이는 차별금지법이 이성적 숙의의 대상이 아니라 믿음과 가치의 경합의 대상이 되었음을 뜻한다(김종우·서현수 2022, 115-119).

2020년 5월 30일 21대 국회가 시작되면서 정체된 흐름에 변화가 시작되었다. 2020년 6월 29일 정의당 장혜영 의원이 「차별금지법안」을 대표발의했고, 다음 날인 6월 30일 국가인권위원회가 그동안의 침묵을 깨고 ‘평등 및 차별금지에 관한 법률 시안’을 제시하면서 조속히 입법을 추진할 필요가 있다는 의견을 국회에 표명했다. 또한 국회의 국민동의청원절차를 통해 등록된 “차별금지법 제정에 관한 청원”이 2021년 6월 14일 10만 명 이상의 동의를 받아 국회 법제사법위원회에 접수·회부되었고, 이후 더불어민주당 의원들이 대표발의한 「평등에 관한 법률안」, 「평등 및 차별에 관한 법률안」 등 4개의 법안이 현재 계류 중이다(홍관표 2021, 4-5). 장혜영 의원안을 제외한 3개의 법안은 국가인권위원회안을 토대로 만들어졌으며, 이상민 의원안을 제외하고는 차별시정의 실효성을 강화할 수 있는 구제수단의 도입에 초점을 맞추고 있다(안진 2022, 316). 2022년 5월 25일에는 법제사법위원회 법안심사제1소위 주최로 ‘차별금지법(평등에 관한 법률) 제정 관련 공청회’가 개최되었다.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

포괄적 차별금지법/평등법 제정은 피할 수 없는 시대의 보편적인 흐름으로, OECD 회원국 중에서 한국과 일본을 제외한 대부분의 국가들에 이러한 법이 이미 존재한다. 또한 한국은 유엔의 여러 국제인권조약의 당사국으로서 국제적으로 합의된 인권규범을 국내에 실현할 책무를 지니고 있다(국가인권위원회 2020). 여러 여론조사에서 차별금지법/평등법에 대한 국민적 공감대가 확인되고 있는 만큼, 이를 제도화할 수 있는 정치적 방안을 모색할 필요가 있다.

첫째, 성적지향/성적 정체성이라는 쟁점을 중심으로 차별금지법/평등법을 둘러싼 담론 지형이 설정될 경우 양극화된 갈등 속에서 정치의 공간이 축소되는 결과를 초래하므로 새로운 담론 지형을 만들어내야 한다(김종우·서현수 2022, 118). 이를 위해서는 차별금지법/평등법 제정을 계기로 한국 사회에 내재한 다양한 차별 문제를 공론화하고 일상적인 삶의 영역 - 고용, 재화·용역의 공급이나 이용, 교육기관의 교육 및 직업훈련, 행정·사법절차 및 서비스의 제공·이용 등 - 에서 인권의 의미를 아래로부터 재구성하고 평등을 적극적으로 실현해가는 접근이 필요하다. 이를 통해 윤리·종교적 가치와 무관하게 차별금지법/평등법 제정에 대한 중첩적 합의를 넓혀가는 한편, ‘가짜 인권’ 담론과 같이 인권의 의미가 소수자의 존재를 부정하는 방향으로 전유되는 것을 막아야 한다.

둘째, 속의적 공론화 과정을 통해 의회가 입법에 나서야 할 정당성과 동기를 강화해야 한다. 지역구 대표가 다수인 현재의 선거제도하에서 개별 의원들은 지역구 내 종교 집단의 목소리를 무시하기 어려우며, 정당의 경우도 선거에 불리하게 작용할 것을 우려해 차별금지법/평등법 제정을 당론으로 채택해 추진하지 않을 가능성이 높다. 그렇다면 공론화위원회나 시민의회와 같은 속의적 공론화 과정을 통해 차별금지법/평등법 제정에 대한 권고안을 채택해 의회에 전달함으로써 이 의제를 중요하게 다뤄야 할 정치적 이유를 제공할 필요가 있다.

셋째, 장기적으로 적극적으로 다양성을 확대하는 정책이 모두에게 이익이 된다는 다양성의 수단적 가치에 대한 정치적 기반을 확대해야 한다(김동훈·차승원 2022). 일반적으로 사회경제적 불평등이 만들어낸 상대적 박탈감과 심화된 경쟁에 대한 압박감이 클 때, 소수자에 대한 차별이나 혐오가 늘어난다. 최근의 ‘공정성’ 논란에서 볼 수 있듯이 자신이 이등 시민처럼 여겨지거나 그러한 위치로 떨어질 수 있다는 위기감이 팽배할 때, 사람들은 우대조치나 보상을 받는 사회적 약자를 ‘무임승차자’로 혐오하고 불평등한 사회적 관계를 유지하는 정책을 지지할 수 있는 것이다. 기본적인 인간다운 삶을 보장하기 위한 물리적·물질적·관계적 조건 확충이 중요한 것은 이 때문이다.

## 제5절

# 노동 시장, 노사 문제의 사회적 대화 실질적 확대

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

오늘날 한국 노동시장 및 노사관계와 관련하여 최대의 화두로, 한편으로는 양극화 해소(이중구조화 해소)가 다른 한편으로는 양질의 일자리 창출 두 가지 이슈가 존재한다고 볼 수 있다. 두 가지 이슈는 모두 한국의 노동과 자본, 진보와 보수 진영이 공히 인정하는 객관적 과제다. 다만 서로 강조점과 방법론에 있어서 이견이 존재한다. 자본은 양질의 일자리 창출을 강조하며 1차 노동시장의 고임금 고경력 노동시장의 개혁을 요구하고 그것이 이중구조화 해소에도 기여한다고 본다. 노동은 양극화 해소를 지향하며 연대기금이나 하후상박 교섭 내지 공정거래 등을 주로 요구하지만 일자리 창출과 관련해서 별 다른 방안을 제시하지는 못한다.

이 두 가지 과제의 해결에 있어서 핵심적이고 진영들이 모두 공감할 수 있는 방법이 바로 사회적 대화(social dialogue)다. 다만 사회적 대화가 필요하다고 가리키는 것을 넘어, 현장의 노사와 정치권의 진보-보수 세력들을 파고들어 설득하고 그 안에서 그들이 동의할 수 있는 해법을 만들어 내고 실현해 가는 사회적 대화를 실질적으로 설계하여 가동시키는 것이 중요하다. 여기에는 기존의 노사관계, 특히 1987년 이후 세팅(setting)된 민주적 노사관계의 한계 극복이라는 과제가 동시에 담겨 있다. 노동시장 양극화에 있어 현실의 노사관계와 기존의 사회적 대화체제가 속수무책인 이유는 현재의 노동시장구조와 우리가 지니고 있는 노사관계(사회적 대화체제 포함) 제도 간에 괴리가 존재하기 때문이다.

지금 어느 사회나 사회경제적 양극화를 경험하고 있으면서, 기존의 노사관계가 사회적 분배 메카니즘으로서 한계를 보이고 있다. 보편적으로 새로운 실천과 이해조율 그리고 정책을 필요로 하지만 그 특수성은 나라마다 다소 상이하다. 한국적 특성의 핵심은 기존의 제도화된 노사관계 시스템이 사실상 1차 노동시장 지대(zone)에만 작동하는 것이다. 이는 제도적으로 기업별 노조주의와 그에 따른 재직자 중심의 노사관계만 사실상 용인하

고 실천주체들도 그 안에 안주해 온 결과다.

노동계는 산별노조운동을 지향해 왔지만 사실상 이러한 기업별 노사관계 체제의 테두리를 발본적으로 벗어나지 못했다. 그 대표적인 예가 1차 노동시장을 차지하고 있는 그 어떤 공식적인 산별노조나 연맹체들도 기업별 임금체계를 넘어선 산업별 임금체계를 형성시켜 가동해 내고 있지 못하다는 점이다. 이는 노조만의 문제가 아니라 사용자 그리고 정부 모두 그에 대한 구체적인 지향성을 지니고 정책화해 가지 못한 한계와도 맞물려 있다.

또 그것은 노조민주주의의 한계와도 연결되어 있다. 노조의 경우 대체로 1년마다 진행되는 임금교섭, 2년마다 진행되는 단체교섭을 주관하는 노동조합 집행부들이 대개 2년의 임기를 지니고 있다. 그러면서 사실상 해당 시기 내에 얼마나 많은 물질적, 제도적 이익을 현재의 조합원들에게 안겨 주느냐가 해당 집행부 활동을 평가받는 중요한 잣대로 된다. 결국 중간조직체로서 이익단체가 추구해야 할 두 가지 지향점인 ‘영향논리(influence logic)’와 ‘성원논리(membership logic)’ 가운데 후자에만 집착을 하게 되고, 이는 현재의 성원이 아닌 해당 노조가 대변하려는 노동시장 내 전체 구성원(constituents)의 이해증진에 확장성을 갖고 다가가지 못한다(Streeck and Kennworthy 2005).

그 결과 기업의 범주를 넘어서는 노사관계의 구축과 그를 통한 노동시장의 통일적 규율에 노동조합은 그 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 현상적으로 이러한 문제는 일자리 창출, 즉 노동시장 자체의 확대와 양극화 해소, 즉 노동시장의 균형형성에 있어 노사관계가 별다른 역할을 하지 못할 뿐 아니라 오히려 일자리 창출을 가로 막거나 양극화를 부추기는 모양새로 나타는 것처럼 보이기도 한다.

한편, 오늘날 2차 노동시장에 있어서도 새로운 노동 이해 대변체들이 구성이 되고 있고, 그들은 최근 들어 전국적인 노동갈등의 핵으로 부상하곤 한다(택배, 화물운송, 제과 프렌차이즈, 플랫폼 배달업 등). 해당 노동자들의 이슈와 관련하여 핵심은 그들의 노동력 가격(예컨대, 기성금, 수수료 등으로 불림)에 대한 결정방식이 직접적인 고용관계를 전제로 한 노사 당사자들 간 결정기제를 피해서 존재한다는 것이다. 한편으로는 이른바 원하청 관계 내지 인력 외주화가, 다른 한편으로는 특수고용형태의 노동력 판매방식이 그 안에 자리한다. 전자는 고용기반 2차 노동시장이고 후자는 비고용기반 2차노동시장을 형성한다(박명준 2022).

중요한 것은 양자 모두 기존의 직접고용 정규직 중심의 한국 노사관계시스템상의 노동

력 가격결정방식인 노동조합의 결성, 단체교섭의 수행, 분배갈등에 대한 조정 등의 기제들이 그 해당 영역에서는 적용 대상으로 되어 있지 않은 것이다. 이러한 지배관계의 간접화가 이루어져 있고 개별기업의 범주 내에 위치해 있지 않은 직종 노동시장이 형성되고 있는 우리의 2차 노동시장에 어떻게 새로운 노사관계적 행위공간을 설정해 주느냐가 새로운 개혁과제의 관건이라고 할 수 있다.

이러한 현실의 문제를 해소하고 과제를 실현하기 위해 지난 시기 이리저리한 입법적, 정책적 노력들, 그리고 현장의 실천들이 없지 않았다. 아래에서는 먼저 그와 관련한 쟁점들을 정리하고 그 한계를 짚고, 이어서 현실의 해법 모색에 있어서 보다 실질적인 역할을 할 수 있도록 제도를 정비하고 정책적 제언을 제시해 보도록 하겠다.

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

현재 노동시장 및 노사관계의 위와 같은 굵직한 문제를 해결하기 위해 제도적인 노력들이 없지 않았던바, 그것은 몇 가지 범주들로 나누어서 짚어 볼 수 있다. 첫째는 중앙사회적 대화기구의 재정비를 도모한 법개정 작업이었다. 불평과 양극화 해소를 위한 사회적 대화의 설계는 지난 2018년에 종래의 경제사회발전 노사정위원회의 구성과 운영방식을 변형시켜 경제사회노동위원회로 명칭을 바꾸어 작동하도록 한 것과 핵심적으로 관련이 있다(박명준 2018). 하지만 지난 정부에서 경사노위는 양극화 해소를 위한 사회적 대화의 발전에 큰 기여를 하지 못했다.<sup>24)</sup>

둘째는 초기업 수준의 노사관계 활성화는 최근에<sup>25)</sup> 노동조합 및 노동관계조정법 제30조에 명문화되어 있다. (“국가 및 지방자치단체는 기업·산업·지역별 교섭 등 다양한 교섭방식을 노동관계 당사자가 자율적으로 선택할 수 있도록 지원하고 이에 따른 단체교섭이 활성화될 수 있도록 노력하여야 한다.”) 그렇지만 그것은 실질적인 임무와 역할을 제대로 부여받지 못하고 있다.

셋째는 현장에서 사회적 대화를 통해 일자리 창출과 양극화 해소를 동시에 도모하려고

24) 그 성과와 한계에 대해서는 박명준(2019)를 참조하시오.

25) 2021. 1. 5 개정



한 대표적인 실천으로는 이른바 ‘광주형 일자리 창출 모델’ 실험을 보편화시킨 ‘상생형 지역일자리’ 정책이 존재한다. 해당 정책은 별도의 법률적 기반 없이 기존의 ‘국토균형발전특별법’에 기초하여 그것을 살짝 변용하여 실행되었다. 현재는 제도적 기반 없이 지역 주도형 일자리 창출 전략 등으로 뒤바뀌어 의미가 퇴색할 전망이다.

넷째는 근래에 택배, 화물운송, 제과프랜차이즈, 플랫폼 배달업 등을 중심으로 새로운 사회적 합의 모델들이 형성된 바 있으며, 그 과정에서 다양한 법률적 기제들이 새롭게 구축되었다. 해당 법률들에는 넓은 의미의 종사자들의 노동력 가격에 대한 결정방식 및 그 요소에 대한 내용들이 명문화되어 있다. 다만 이들을 포괄하는 별도의 메타(meta)법률이 부재하고, 그것의 결정방식이 지니는 노사관계적 속성에 대한 별도의 고려가 미흡하다.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

위와 같은 현안과 그것에 대한 해법이 되어야 할 제도적 기제들의 한계를 감안해서 향후 우리나라 노사관계와 사회적 대화를 새롭게 정비할 필요가 있다. 그것은 아래 4가지로 요약 가능하다.

첫째, 2차 노동시장에 형성되어 있는 비제도적 사회적 합의들을 활성화시키고 제도화할 필요가 있다. 현행 노사관계 제도를 일거에 바꾸지 못한다면, 노동시장 하단부에 새롭게 형성되고 있는 노사관계 관행을 살려나가도록 정책적 지원이 필요하다. 현재의 관행은 일단 정부가 선도해서 원청까지 참여시키는 이해조정 의 틀을 형성하면서 그를 통해 포괄적이고 사회적인 합의를 도출한 후에, 그것을 한편에선 법률적 수단을 통해 공식화시키고, 개별 사업장별로 재차 노사교섭을 수행해 해당 규범을 현장에 적용시키는 방식이다. 말하자면 입법-사회적 합의-단체교섭의 3층위로 노동력 가격결정 메카니즘이 작동하는 방식이다.<sup>26)</sup>

이러한 식의 관행은 오늘날 분화된 산업구조 속에서 하단부 노동에 대한 간접지배가 이루어지면서 노사관계적 행위공간이 차단된 2차 노동시장에 노사관계를 활성화시키는 데 기여할 수 있다. 이미 택배산업에서 포괄적 사회적 합의를 이루고, 그것을 반영해 ‘생

26) 여기에서 입법적 수단은 임금교섭에, 개별사업장에서의 교섭은 단체교섭에 해당한다고도 볼 수 있다.

‘화물류서비스산업발전법’이 제정되고, 개별 기업별 단체교섭이 이루어지는 양상이 펼쳐지고 있는바, 그것이 현재로선 노사 모두에게 수용성이 높은 관행이 되고 있다. 이를 지원하기 위해 여전히 임의적이고 자원적으로 작동하고 있는 사회적 합의 관행에 대해서 법률적인 공식성을 부여하는 식의 입법화가 필요하다. 기존의 ‘화물자동차운송사업법’의 경우도 그 안에 안전운임위원회를 두어 사회적 대화를 통해 안전운임을 결정하도록 되어 있다. 이 역시 의미 있는 사회적 대화의 관행을 형성하고 있다.

둘째, 위와 같은 현재의 관행은 노사교섭을 개별기업별로 전개하도록 만들어 놓은 단체교섭제도하에서의 자구책이다. 이를 극복하기 위해 아예 교섭을 초기업수준에서 곧바로 진행해 중간의 사회적 합의와 하단의 단체교섭이 통합적으로 이루어질 수 있는 제도적 기반을 발전시킬 필요가 있다. 나아가 최상단에서 그것을 개별 산업별로 규율하는 법률 기제들도 굳이 매번 해당 가격을 입법을 통해 개정해 고지하지 않아도 되도록, 새로운 메타(meta)제도를 만들어 권위를 갖고 작동하도록 구축할 필요가 있다. 즉 2차 노동시장의 노사관계 공간 자체를 보장하는 법률적 기반을 갖추어 두고 그것만으로도 현재의 ‘3단 가격결정방식’을 단일한 통합방식으로 만들어 낼 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다. 그럴 경우 우리가 원론적으로 알고 있는 노사자율주의의 원칙에도 부합한다.

셋째, 상생형 지역일자리 정책은 현재 정권 교체 후에 상생의 의미를 약화시키며 지역 주도형 일자리 창출 정책 등으로 수정되어 추진될 전망이다. 애초에 그것은 단순한 투자가 아니라 지역에서 이해당사자들 간의 상생지향적 이해조정 소통을 동반한 것이었던바, 그 의미가 살아나야 하는데 현재로선 그렇게 될 조짐이 매우 약하다. 이를 극복하기 위해 기존의 상생형 지역일자리 사업에서 강조한 지역노사민정협의회의 활성화와 상생협약의 체결 등의 관행을 제도화시키면서 장려해 갈 수 있도록 해야 한다. 이는 노동부와 산업부 그리고 국토부 모두를 아우르는 것으로 별도의 법률로 정비되는 것이 바람직할 수 있으며, 그렇지 않다면 현행 지역노사민정협의회를 지정하고 있는 ‘노사관계 발전지원에 관한 법률’을 강화시키는 방식이 될 수 있을 것이다.

넷째, 대통령 자문기구로 존재하는 중앙사회적 대화기구 경제사회노동위원회의 역할을 보다 독립적으로 국회자문까지 가능하도록 재설계하는 것이 필요하다. 전술했듯이 현재 2차 노동시장에 새로이 형성되고 있는 노동력 가격결정방식의 최상단은 입법이슈인바, 그 과정에서 벌어지는 갈등에 대해 조정할 수 있는 갈등기구가 필요하다. 하지만 현

재의 경사노위는 행정부에만 속해 있는 관계로 그 역할이 제약적이다. 이는 2022년 화물연대 파업에서 사회적 대화기구가 아무런 역할도 수행하지 못한 것에서 여실히 드러났다. 나아가 여타 2차 노동시장에서의 노동갈등 영역도 기존의 노사갈등으로 지정되지 않은 영역들이 많이 나타날 수 있고, 그 과정에서 해당 법률의 개정, 입법과 연계될 수 있는 것들이 생길 수 있다. 따라서 경사노위의 역할을 행정부와 여당의 입장을 넘어서서 야당과 시민사회의 입장까지 반영하면서 자율적으로 조정자 역할을 수행해 갈 수 있도록 새롭게 제도화시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 경사노위를 재차 새롭게 설계해 2차 노동시장의 갈등들에 간여해 노사관계를 활성화시킬 수 있도록 그 기능에 새로운 역할을 부여할 필요가 있다. 만일 현행 경사노위를 그렇게 바꾸지 못한다면, 별도의 기능체를 국회와 행정부 모두에 자문을 제공할 수 있게끔 새롭게 설계하는 방안도 고민해 볼 수 있을 것이다.

## 제6절

# 과학기술의 사회적 책임, 포용·공존·공생 가치 실현

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

윤석열 정부는 지난 7월 대통령직인수위원회에서 발표한 120대 국정과제의 이행 계획에 지방시대 관련 국정과제를 추가해 120대 국정과제를 확정했다.

이러한 국정과제는 23개의 국민께 드리는 약속으로 구분되는데 ‘과학기술이 선도하는 도약의 발판을 놓겠습니다.’라는 약속에 포함된 7개의 과학기술 국정과제는 아래와 같다 (대한민국 정책브리핑, 2022).

- 국가혁신을 위한 과학기술 시스템 재설계
- 초격차 전략기술 육성으로 과학기술 G5 도약
- 자율과 창의 중심의 기초연구 지원 및 인재양성
- 민·관 협력을 통한 디지털 경제 패권국가 실현
- 세계 최고의 네트워크 구축 및 디지털 혁신 가속화
- 우주강국 도약 및 대한민국 우주시대 개막
- 지방 과학기술주권 확보로 지역 주도 혁신성장 실현

한편, 국회에서는 이보다 앞선 2021년 12월 국회의장 직속의 국가중장기아젠더위원회에서 ‘미래비전 2037’ 발표를 통해 성장사회에서 성숙사회로의 전환을 우리나라의 중장기 미래 청사진으로 제시하였다. 미래비전 2037은 현재의 대통령제에 따라 5년마다 일어나는 정권교체와 상관없이 15년 후인 2037년을 위한 중장기 국가전략으로서 국가와 경제성장으로 대표되는 양적 증장 중심의 사회에서 개인과 다원가치의 질적 차이를

존중하는 사회로의 대전환을 추구하고 있다(김현곤, 2021).

미래비전 2037의 12대 아젠더 중에서 과학기술과 관련이 있는 ‘디지털 전환과 4차산업혁명’은 현재의 경제·산업 중심 과학기술이 2037년 경제와 사회 공존 기반 과학기술로 전환되는 것을 목표로 삼고 다음과 같은 세 가지 정책과제를 제시하였다.

- 과학기술 기반 융합 생태계 구축을 통한 국가 신성장 동력 확보
- 과학기술의 사회적 기여 확대를 통한 전환적 혁신 추구
- 포용과 공존 기반 디지털 전환

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

새로운 정부가 들어설 때마다 제시되는 국정과제는 선거 공약을 바탕으로 대통령의 임기 동안 부처가 이행하고 달성할 수 있는 정책과제를 한데 모아놓은 것이다. 현행 대통령제의 임기와 함께하는 이러한 국정과제는 통상적으로 이전 정부의 그것과 상관없이 수립되므로, 정권의 변동에 영향을 받지 않고 지속되어야 하는 중장기 국가전략과 목표, 추진 방향 및 세부과제 측면에서 차이가 날 수밖에 없다. 또한 이미 마련된 중장기 국가전략이 있다고 해도 이전 정부와 차별성 있는 선거 공약을 통해 국민에게 선택받은 정부가 이를 그대로 따라야 할 의무는 없으며, 해당 정부의 임기를 넘는 5년 이후를 국정과제에 담는 것도 적절하지 않아 보인다.

그렇다면 대통령 임기 단위의 국정과제와 15년 이상의 미래를 바라보는 중장기 국가전략은 어떤 관계를 맺는 것이 바람직할까? 국정과제와 중장기 국가전략은 목표 달성 시기는 서로 다르지만, 국가 차원에서 정치적 목적을 실현하기 위한 정책이라는 측면에서 공통점을 갖는다. 국정과제와 관련된 정책은 정권의 기조에 따라 새롭게 마련되므로 지속성과 연계성 차원에서 한계를 갖지만 담당 부처가 있어서 집행력이 높은 장점이 있다. 이에 반해서, 중장기 국가전략과 관련된 정책은 지속성을 가지고 관심을 가져야 하는 의제가 주를 이루므로 단기간에 구체적인 성과를 내기가 어렵지만, 우리 사회가 나아가야 할 미래의 목표와 방향성을 명확하게 알려주는 장점이 있다.

다음 절에서 이러한 장단점을 바탕으로 미래전략 2037과 국정과제의 비교를 통해 미래비전 2037이 지향하고 있는 ‘사회적 책임을 강화하고 포용·공존·공생의 가치 실현’을 위한 과학기술 정책과제를 법률 및 제도화 측면에서 어떻게 구현해야 하는지 제안하고자 한다.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

송위진(2013)은 각 부문 정책의 자율성과 독자성을 유지하면서도 개별 정책을 같은 방향으로 재배열하거나 전체 목표에 부합되도록 유도하는 일련의 정책적 노력을 정책통합으로 정의하였다. 그는 기술혁신과 관련된 정책들은 연계되어 있으므로 정책통합적 접근을 취하면 공통의 비전하에 보완성을 지니면서 정책 군집(policy cluster)이나 패키지 정책으로 발전한다고 하였다.

국회의 미래비전 2037과 윤석열 정부의 120대 국정 과제에서 과학기술 관련 정책들은 모두 국가 차원에서 과학기술의 미래를 다룬다는 측면에서 연계성이 있다고 볼 수 있으므로 정책통합적 접근을 적용해 볼 수 있다. 또한 미래비전 2037과 120대 국정과제는 작성 주체가 각각 행정부처와 국회이므로 삼권 분립의 원리도 함께 적용해 볼 수 있겠다. 삼권 분립은 국가의 권력을 입법, 사법, 행정의 삼권으로 분리하여 서로 견제하게 함으로써 권력의 남용을 막고, 국민의 권리와 자유를 보장하는 국가 조직의 원리이다. 이러한 삼권 분립의 원리는 국가의 미래와 관련된 정책에도 응용될 수 있다. 예를 들어, 핀란드는 의회 내에 미래 관점의 장기적 의제 설정을 하는 미래위원회를 설치하여 행정부가 작성하는 국가전략보고서를 검토하고 그 수정 방향을 제시하는 역할을 맡기고 있다. 핀란드와 우리나라는 권력 구조가 다르므로 핀란드의 사례를 그대로 따라 할 수는 없지만, 국회를 중심으로 수립되는 미래비전 2037과 행정부처 주도의 120대 국정과제의 ‘정렬과 연계’를 통한 패키지 정책화와 이를 시행하기 위한 전략에 참고할 만하다.

미래비전 2037에서 제시한 과학기술 정책 과제의 미래 의제 제도화를 위해, 먼저 미래비전 2037의 과학기술 3대 정책 과제와 윤석열 정부의 7개 과학기술 국정 과제에 대해 관련성이 있는 주요 내용을 중심으로 비교해 보도록 한다.

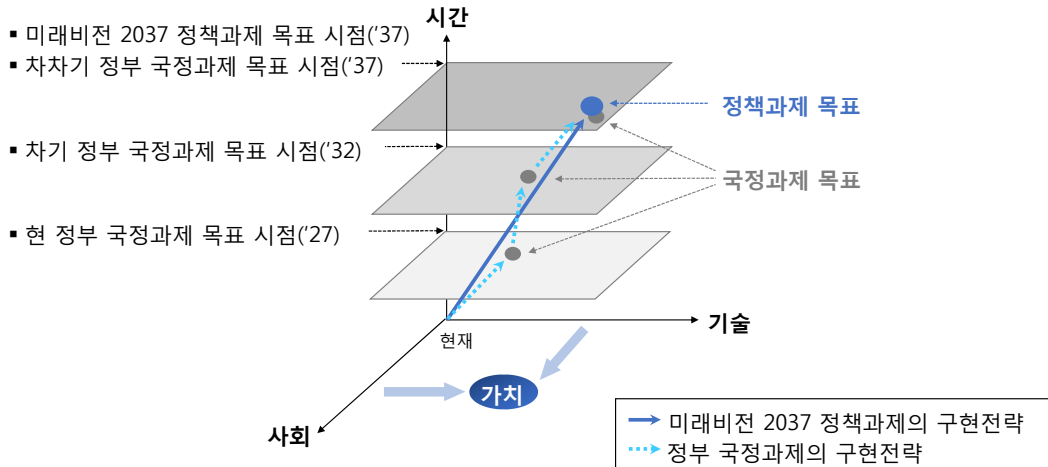
[표 4-5] 미래비전 2037의 과학기술 정책과제와 국정과제의 비교

미래비전 2037의 과학기술 정책과제	윤석열 정부의 과학기술 국정과제 중 미래비전 2037 정책과제와 관련된 주요내용
과학기술 기반 융합 생태계 구축을 통한 국가 신성장 동력 확보	민간 R&D 지원 강화 등 민간의 성장 활력 제고를 위한 민간 과학기술 역량 강화 경제성장과 안보차원에서 민·관 합동의 초격차 전략기술 육성을 통한 과학기술 5대 강국 도약 민간의 기획·관리 및 산학연 파트너십 기반 범부처 차원의 초격차 R&D 프로젝트 추진 민·관의 역량 결집으로 신산업을 육성하여 디지털 경제 패권 국가로 도약
과학기술의 사회적 기여 확대를 통한 전환적 혁신 추구	경제대국·강한안보·행복국가를 달성할 수 있는 과학기술 정책의 대전환 탄소중립·고령화 등 국가가 당면한 문제를 해결하기 위한 임무지향적 과학기술 체계 마련 지역의 과학기술 싱크탱크 기능 강화로 지역별 특성을 반영한 성장·도약 지원체계 구축
포용과 공존 기반 디지털 전환	혁신·공정의 디지털플랫폼의 사회적 가치 창출 극대화를 위한 발전전략 수립 및 민간 주도의 자율규제체계 확립 취약계층의 디지털 역량 제고를 위한 디지털 보편·접근권 확립

미래비전 2037의 과학기술 정책 과제와 윤석열 정부의 과학기술 국정 과제의 비교를 통해 중요한 시사점을 도출할 수 있다. 기본적으로 정책 과제와 국정 과제 모두 과학기술의 역할을 성장사회를 위한 경제 성장의 수단은 물론 성숙사회를 위한 사회적 기여도 함께 포함하도록 확대하고 있다. 다만, 국정과제의 과학기술은 전 세계적인 디지털 전환, 기술패권 경쟁 등 우리나라를 둘러싼 현재의 과학기술 환경과 글로벌 시장선도와 같은 국익 차원의 목표 달성을 위해 민간 중심의 성장에 조금 더 방점을 두고 있다. 다시 말해서, 정책 과제와 국정 과제는 중장기적인 시각에서 과학기술의 역할 확대라는 방향은 정렬되었다고 볼 수 있으나 포용, 공존, 공생과 같은 가치 실현과 관련된 사회적 기여와의 연계는 상대적으로 약하다고 볼 수 있다.

앞선 비교를 통해 도출한 시사점을 바탕으로 미래비전 2037에서 제시한 과학기술 정책 과제의 법률 및 제도화 구현을 위한 전략을 제안하도록 한다. 이를 위해, 먼저 전략의 사전적인 의미로부터 구현전략의 구성요소를 정의하고자 한다. 전략의 사전적 의미는 어

면 목표에 도달하기 위한 최적의 방법을 뜻한다. 목표는 미래비전 2037의 비전인 성숙 '사회'이다. 방법은 과학'기술'이다. 한편, 방법이 무엇이건 간에 어떤 목표에 도달한다는 것은 현재 시점과 미래 도달 시점 사이의 일정한 간격이라는 '시간'이 필요하다. 이러한 세 가지 구성요소를 변수로 사회, 기술 및 시간의 직교 축을 구성하면 어떤 목표는 3차원 공간에서 사회, 기술 및 시간의 함수로 표현되고, 구현전략은 현재에서 어떤 목표 지점을 연결하는 3차원 벡터로 정의할 수 있다. 한편, 기술과 사회의 통섭으로 구현전략의 벡터를 3차원 공간으로 확장할 경우, 시간과 기술 또는 시간과 사회만을 변수로 하는 2차원 평면 대비 목표 도달 과정에서 맞닥뜨릴 수 있는 사회적 이해관계 또는 기술적 한계를 해결하는 데 도움이 된다. 왜냐하면 기술 또는 사회가 단독으로 접근했다면 해결할 수 없는 문제라도 차원 확장을 통해 각각이 서로에게 창의적 대안(creative alternative)이 될 수 있기 때문이다. 기술과 사회의 통섭뿐만 아니라 사회 또는 기술 내에서 개별 학문의 통섭에 대해서도 그러하다.



[그림 4-1] 미래비전 2037 과학기술 정책과제의 구현전략

위의 그림을 바탕으로 과학기술의 사회적 책임 및 새로운 역할 강화를 통한 성숙사회 구현전략을 제안하고자 한다. 먼저, 정책 과제와 국정 과제의 정렬을 위해 헌법 제127조에서 정의한 국민경제의 발전에 노력해야 하는 과학기술의 역할을 성숙사회 실현을 위한 역할로 확대할 수 있도록 법적 기반 마련이 필요하다. 다음으로 정책 과제와 국정 과제의



성과에 대한 벡터 연계성 분석을 바탕으로 정책 과제의 중간 롤링과 국정 과제 신규 수립에 반영하는 정책통합 체계를 마련하여 성숙사회 관점으로 정책 실현 방향을 지속적으로 유지할 수 있도록 환류 및 점검 체계가 마련되어야 한다.

또한 국정 과제에서 다루기 어렵거나 적합하지 않은 정책 과제에 대해 별도 예산을 확보하여, 전환적 성장 모델의 실현을 위한, 범국가 역량을 결집한 중장기 국가 프로젝트(national project) 추진을 검토해야 한다. 특히, 성숙사회 미래비전의 가치 실현 과정에서 예상되는 사회 또는 기술 문제에 대해 창의적 대안을 마련할 수 있는 인문사회와 과학기술의 문제해결형 융합연구를 함께 검토해야 할 것이다. 마지막으로 국민이 원하는 미래를 만들기 위한 창의적(creative) 상상과 미래문제 해결을 위한 비판적(critical) 상상을 실현하는 패러다임 전환형 창의연구의 활성화를 통해 그간 다루지 않았던 과학기술의 역할과 사회적 문제의 해결 과정에서 보다 창의적인 접근을 통해 문제를 해결할 수 있도록 기반을 만드는 것과 더불어, 이 과정에서 과학기술의 새로운 역할과 책임에 대한 논의가 확대될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

## 제 7 절

# 적극적인 자연의 권리 인정 및 치유와 복원 우선

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

환경법의 체계적인 발전에도 불구하고 지구적 환경위기가 가속화하는 까닭은 현행 환경법이 일상 행위의 외부효과(externalities)만을 관리하도록 설계됐기 때문이다. 근본적으로는 “현행 전체 법체계는 자연을 생명의 원천으로 보지 않고 단지 인간에의 효용성에 따라 자원으로, 재산으로 또는 자연자본으로 그 가치를 평가하는 사고 또는 태도” 때문이다. 이러한 배경과 맥락에서 자연의 권리론이 법학에서 진지하게 논의되기 시작했다. 자연의 권리론에 따르면 우리는 인간 문명의 존속 기반인 자연의 생태적 한계 내에서 사회-경제 발전을 추구해야 하는데, 그러려면 자연을 고유한 이익을 가진 실체로서 인간 법체계 내로 받아들여야 하고 이를 위한 핵심 장치가 “자연의 권리”다. 자연의 권리론의 실천적 함의는 다음에서 찾을 수 있다.

첫째, 자연의 이익과 인간의 이익 사이 새로운 균형 찾기

둘째, 자연에 법적-정치적 대표의 설정: 수탁자(trustee) 등 후견인을 통해 자연에 고유한 당사자 자격 부여

셋째, 자연 복원 운동의 강력한 근거 기반 제공

### 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

#### 가. 권리 주체성

강이나 산림 등 특정 생태계나 생태계의 구성요소를 어떤 이익을 갖는 권리주체로 상정함은 주체(성)에 관한 전통적 관념에 비취 논란의 소지가 있다. 그런데 법에서는 전통

적인 철학적 의미에서 인격성(능력 있는 성인의 정교한 정신적 속성)을 결한 광범한 실체에 법인격(legal personhood)을 부여해왔다. 여기에는 기업과 대학, 도시, 국가 등의 경우는 물론 유아나 심각한 지적 장애를 지닌 성인처럼 법적 행위능력을 결한 개인도 포함한다. 법에서 ‘person’은 권리를 행사하고 의무를 부담하는 능력을 지닌 실체로 정의되는데 여기에는 자연인(natural persons)뿐 아니라 사람으로 의제하는 법률인(juristic persons)도 포함된다. 테 우레웨라법(Te Urewera Act 2014)은 테 우레웨라 산림을 법 실체(legal entity)로 규정하며, ‘사람(legal person)’으로서 권리와 권한, 의무 및 책임을 갖는다고 한다(법 제11조(1)).

## 나. 권리 보유자의 범위

자연이 권리를 갖는다면 어떤 유형의 실체가 권리 보유자가 될까? “세계주의적(cosmopolitan)” 접근법은 자연의 권리를 세계 도처에 있는 자연적 실체가 보유하는 보편적 권리로 다루려는 태도를 말한다. 자연 일반이 권리를 갖는 에콰도르와 볼리비아의 사례가 여기에 속한다. “국내적(domestic)” 접근법은 특정 자연적 실체가 보유하는 국내적 권리로 다루려는 태도를 말한다. 마오리 원주민에게 특별한 중요성을 갖는 강과 산림에 법인격을 부여한 뉴질랜드 사례가 대표적이다.

## 다. 권리의 내용

자연의 권리는 자연적 실체가 피해나 훼손 또는 간섭받지 아니할 권능(entitlements)을 내용으로 한다. 이러한 권능에 상응하는 의무가 특정 주체에 지워진다. 자연의 권리는 권리 보유자에 피해나 훼손을 끼치지 아니하거나 간섭하지 아니할 소극적 의무로서 존중 의무를 수반한다. 또 어떤 행위능력자(가령 정부)에 제3자가 피해나 훼손 내지 간섭하지 아니할 의무를 준수하도록 보장하는 적극적 의무로서 보호의무를 포함한다. 자연의 권리에겐 권리 보유자에 복원에 관한 권능도 인정될 수 있다.

## 라. 권리의 대표

자연의 권리를 인정한다면, 자연 자체는 행위능력, 곧 권리행사 능력이 없으므로 누가

자연의 권리를 행사할 수 있는가 하는 이른바 대표(representation)의 문제가 뒤따른다. 에콰도르 헌법은 모든 이에 자연의 권리를 대표할 권한을 부여하지만 뉴질랜드 법률은 특정 위원회와 같은 대표체(representatives)로 제한한다.

[표 4-6] 후견제도의 두 유형(모델)

	에콰도르 모델	뉴질랜드 모델
국가	a) 에콰도르: 헌법 b) 미국: 지방조례	a) 뉴질랜드: 법률 b) 콜롬비아 및 인도: 판례
보호범위	모든 자연이 (광범한) 법적 권리 보유: 존재할 권리, 생태계 기능을 유지할 권리, 침해 시 회복될 권리	특정 생태계의 권리가 인정
법적 권리	자연의 권리를 명확히 상세 기술	특정 생태계에 법인격 부여
법적 대표자	누구나 자연을 대표할 수 있음	특정 후견인이 생태계 대변할 권한과 의무 있음
시정	자연의 권리가 침해되었거나 침해될 우려가 있다고 보고될 경우: 주로 법원에서 다루짐	후견인은 통합된 생태계 관리체제(거버넌스) 내 제도화

출처: Anthony Zelle et al, Earth Law: Emerging Ecocentric Law-A Guide for Practitioners, Wolters Kluwer, 2021, 163.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

자연의 권리를 제도로 구현하려면 인간만이 권리주체이고 자연은 자원, 자본 등 권리 객체라는 법체계의 전제가 바뀌어야 한다. 자연은 ‘자연적 실체’로 법주체, 즉 ‘Legal Person’으로 인정받아야 한다(이를 ‘Eco Legal Person’, 곧 ‘생태법인’으로 명명하자는 제안이 있다). 이를 위해서는 다음과 같은 전략이 필요하다. 아래 제안하는 내용은 이론만으로 적절히 다루기가 어려워 결국 자연의 권리를 실제 구현하려면 특별법 제정이 불가피할 것으로 판단된다.

첫째, 무엇보다 국가의 객관적 가치질서체계인 헌법에 자연과 자연의 법적 지위를 명확히 선언해야 한다. 현행 헌법은 자연을 인간의 건강하고 쾌적한 생활을 위한 ‘환경(environment)’으로만 본다(헌법 35조 1항 참고). 자연은 생명의 원천(생명부양체계)으로서 적절한 지위가 부여되어야 한다. 자연의 권리 조항을 두고 있는 에콰도르 헌법은 자

연을 “생명이 재창조되고 존재하는 곳”으로 보며 존재할 권리 등을 인정한다(제71조).

둘째, 권리 보유자로서 자연적 실체의 인정에 국내적 접근법, 곧 특정 생태계에 권리를 인정하는 뉴질랜드 모델이 적절하다. 전체로서 자연의 권리를 인정하는 에콰도르 모델을 따르기에는 경제발전양식이나 정치사회양식의 조정 부담이 너무 크기 때문이다. 따라서 자연의 권리를 인정할 적절한 후보를 찾아 법인격을 부여하는 선택적 전략이 필요하다. 후보군 선정에서 특별한 보호가치(필요성), 상징성, 생태적 기능 가치 및 역사문화적 가치 등을 종합적으로 고려할 수 있다(적절한 후보군에 DMZ를 포함할 수 있다).

셋째, 자연의 권리 내용도 적절한 수준에서 결정하고 필요한 경우 권리 내용을 확대하는 전략을 채택해야 한다. 예컨대 재산적 법률행위를 할 수 있는 권리까지 고려하는 것은 아직 이르다. 이러한 점에서 “인간에 의한 간섭 최소화”를 목표로 생태계의 구조와 기능, 생물다양성의 존속 및 복원에 대한 권리와 서식지에 대한 권리에서 출발하는 것이 좋겠다. 이러한 권리 인정에 따라 특정 당사자에 해당 권리보장을 위해 적합한 존중과 보호 그리고 실현의무를 지울 수 있다.

넷째, 자연의 권리가 구두선에 그치지 않고 현실 규범력을 가지려면 권리의 집행 가능성이 보장되어야 한다. 이때 집행성은 권리가 침해된 경우 법원에 구제 청구를 할 수 있는 소송당사자 자격이 인정되어야 함을 의미한다. 이러한 목적을 위해 해당 생태계는 ‘사람’으로 인정돼야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 뉴질랜드는 산림을 legal person으로 규정하였고, 자연 공동체와 생태계의 권리를 인정하는 내용의 펜실베이니아 타마쿠아 자치구의 “하수슬러지 조례”(Tamaqua Borough Sewage Sludge Ordinance 2006)에서도 생태계의 권리를 집행하려는 목적에서 해당 생태계를 ‘person’으로 본다(Section 7.6). 한편 볼리비아의 어머니 지구법은 어머니 지구의 권리행사 및 보호의 보장과 관련하여 어머니 지구의 법적 성격을 “집합적 공익주체”(collective subject of public interest)로 정립하고 있다(The Law of the Rights of Mother Earth Art. 5). 실제 자연의 권리행사를 대리할 수 있는 가디언이 지정되어야 한다. 가디언은 관리체제에 통합되어 평소에는 관리위원회와 같은 역할을 하고, 권리가 침해(침해우려)된 경우 자연을 대리하여 소를 제기할 것이다.

## 제 8 절

# 다양한 시민 의견의 정치 수렴 및 사회 통합 실현

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

민주주의는 시민의 다양한 요구가 의사결정과정에 반영되고 대화와 타협을 통해 갈등을 조정하는 정치체제이다. 그러나 한국 민주주의는 정치 양극화의 심화 속에서 다양한 요구의 표출이 제한되고 사회적 갈등을 조정하는 능력이 약화하는 위기에 직면하고 있다. 정치 양극화는 적과 동지라는 이분법의 정치를 강요하여 합리적이고 타당한 비판을 거부할 뿐만 아니라 자기 잘못을 인정하지 않고 타인의 잘못만을 부각하여 책임 회피의 정치를 일상화한다. 이러한 특성은 표현의 자유를 위축시키고, 책임정치를 실종시키며, 차별과 적대적 갈등을 악화시키고, 보편적인 가치와 규범을 편향적으로 해석함으로써 민주주의의 비정상화를 결과한다(김형철 2022). 그리고 정서적 양극화에 의한 극단적 갈등은 민주주의를 뒷받침하는 제도들의 순기능적 작동을 어렵게 한다(최장집 2020). 따라서 한국 정치의 과제는 민주주의를 위협하는 정치 양극화의 문제를 해결하기 위한 정치적 기제(political mechanism)를 마련하는 것이다.

정치 양극화를 심화하는 정치적 기제로 승자독식의 정치제도를 제시하고 있다(강원택 2021; 권혁용 2022; 박찬욱 2013; 최장집 2020; Diamond 1999). 권력이 집중된 강력한 대통령제는 극단적 갈등의 정치를 결과한다. 즉, 권력이 집중된 대통령제에서 승자독식은 권력에 부과된 프리미엄과 선거 경쟁의 전리품이 크기 때문에 전쟁과 같은 대결의 정치를 초래하며, 정치적 타협과 협상의 여지를 축소하며, 기존의 사회적 균열을 심화시키고, 갈등 구조를 극대화함으로써 민주주의 작동에 부정적 영향을 미친다(Diamond 1999, 105-106). 또한 승자독식의 성격이 강한 국회의원 선거제도는 거대 양당 간에 극단적인 대결이 이루어지는 정치 양극화를 결과한다. 이에 따라 시민사회 내에 존재하는 다양한 요구가 정치적으로 대표되지 못하고 타협과 협력에 의한 갈등 조정을 어렵게 한다.

따라서 대표적인 승자독식의 정치제도인 국회의원 선거제도에 초점을 맞추어 시민의

다양한 의사가 반영되고 대립의 정치가 아닌 타협의 정치를 위한 방안을 제시하고자 한다. 선거제도는 시민의 다양한 요구를 대표하고 정당 간의 갈등 관계 및 갈등 조정을 통한 민주주의 안정성에 많은 영향을 미치는 정치제도이다. 즉, 선거제도는 민주주의라는 수레의 큰 바퀴가 잘 굴러가도록 하는 작은 톱니바퀴와도 같은 역할을 한다(파렐 2012, 22).

## 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

현행 국회의원 선거제도는 준연동형 비례대표제이다. 준연동형 비례대표제는 독일과 뉴질랜드 등에서 채택하고 있는 연동형 비례대표제(Mixed-Member Proportional System)의 변형으로서, 연동형 비례대표제를 통해 각 정당에게 배분될 의석 중 50%만을 의석으로 전환하는 방식이다. 병립형 비례대표제에서 준연동형 비례대표제로 개정된 취지는 득표-의석 간 비례성과 정치적 대표성을 높여 민의가 제대로 반영되는 정치를 만들고, 거대 양당에 의한 정치 양극화의 해소와 다당제에 의한 협치를 제도화하기 위한 것이다. 그러나 제21대 총선 결과는 준연동형 비례대표제로의 개정 취지와 달리 높은 득표-의석 간 불비례성, 양당제의 강화 그리고 거대 양당 중심의 정치 양극화가 심화로 나타났다(김형철 2022, 98).

[표 4-7] 제21대 총선 결과

정당	지역				비례			
	득표율	의석수	의석율	이득율*	득표율	의석수	의석율	이득율*
더불어민주당	49.91	163	64.43	1.29	-	-	-	-
더불어시민당	-	-	-	-	33.35	17	36.17	1.08
미래통합당	41.45	84	33.2	0.80	-	-	-	-
미래한국당	-	-	-	-	33.84	19	40.43	1.19
정의당	1.69	1	0.4	0.23	9.67	5	10.64	1.1
민생당	1.44	0	0	-	2.71	0	0	-
국민의당	-	-	-	-	6.79	3	6.38	0.94
열린민주당	-	-	-	-	5.42	3	6.38	1.18
무소속	3.91	5	1.98	0.51	-	-	-	-
기타	1.6	0	0	-	8.22	0	0	-

출처: 김형철 2020, 90.

\*이득율 = 의석율 ÷ 득표율

이에 시민사회와 정치권에서 현행 국회의원 선거제도의 개정에 대한 요구가 이어지고 있다. 제21대 국회에 발의된 국회의원 선거제도 관련 공직선거법 개정안은 12건이다. 12건의 발의 법안 중 준연동형 비례대표제의 개정과 관련된 법안은 10건이고, 나머지 2건은 위성정당 방지와 관련된 법안이다.

[표 4-8] 제21대 국회에 발의된 선거제도 개정안

대표발의자		내용
준연동형 비례대표제 관련	전주혜(국민의힘)	병립형 비례대표제로 개정
	장제원(국민의힘)	병립형 비례대표제로 개정
	권성동(국민의힘)	병립형 비례대표제로 개정
	곽상도(국민의힘)	병립형 비례대표제로 개정
	김은혜(국민의힘)	병립형 비례대표제로 개정
	김두관(민주당)	준연동형 비례대표제 유지 봉쇄조항 중 정당득표율 3% 이상 기준 삭제 6개 권역별 비례대표제 도입 개방형 명부제 도입
	이상민(민주당)	지역구 127명(4~5인 중대선거구제로 선출) 권역별 비례대표 127명(준연동형 비례의석) 전국비례대표 46명(병립형 비례의석)
	김영배(민주당)	준연동형 비례대표제 유지 국회의원 정수 330명으로 확대(지역구 220명, 비례대표 110명) 6개 권역별 비례대표제
	이탄희(민주당)	준연동형 비례대표제 유지 국회의원 정수 330명으로 확대(지역구 253명, 비례대표 77명) 지역구 선거구를 소선거구에서 4~9인 중대선거구제로 개정, 단 농산어촌은 3인 이하 허용 비례대표 추천 여부와 관계없이 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표 용지에 표시
	전재수(민주당)	준연동형 비례대표제 유지 지역구 선거구: 소선거구에서 4~9인 중대선거구제로 개정, 단 농산어촌은 3인 이하 허용
위성정당 관련	민형배(민주당)	지역구 50% 이상 추천시 비례대표 50% 의무 추천
	강민정(민주당)	비례대표 추천 여부와 관계없이 모든 정당의 기호와 정당명을 정당투표 용지에 표시

출처: 국회 의안정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(검색일 2022/12/08)



제21대 국회에서 제출된 공직선거법 개정 법률안 중 국회의원 선거제도 개정과 관련된 제출법안은 2020년에 5건과 2022년에 5건이 존재한다. 2020년의 5건은 국민의힘 의원인 전주혜, 장제원, 권선동, 곽상도, 김은혜가 제출한 법률안으로 준연동형 비례대표제를 병립형 비례대표제로 개정하자는 안이다. 이들은 공통적으로 준연동형 비례대표제가 사표 방지에 실패하였고 거대 양당의 과다대표 그리고 다당제 형성에 실패하였다고 평가하고 병립형 비례대표제로의 개정을 제안하고 있다. 반면에 2022년에 제출된 5건의 개정안은 더불어민주당 의원인 김두관, 이상민, 김영배, 이탄희, 전재수가 제출한 법률안으로 국회의원 정수의 확대, 중대선거구제와 권역별 비례대표제의 도입 그리고 지역구 의석과 비례대표 의석의 비율 조정 등을 제안하는 안이다. 이들은 준연동형 비례대표제를 유지하면서 사표의 최소화 그리고 선거비례성과 정치적 대표성을 높이기 위한 제도적 방안으로 비례대표 의석의 확대를 위한 국회의원 정수 확대, 현행 전국단위의 비례대표 의석 배분을 권역단위의 비례대표 의석 배분으로 개정하고 지역구의 선거구를 소선거구제에서 중대선거구제로 개정하여 사표 감소와 농산어촌의 지역대표성을 높이지는 안을 골자로 하고 있다.

시민의 의사가 정치 과정에 반영되고 정치 양극화에 따른 극단적 갈등을 해결하기 위해 선거비례성과 정치적 대표성을 높이기 위한 법안을 중심으로 쟁점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 비례대표 의석 확대를 위한 의원정수의 증가이다. 둘째, 사표를 줄이기 위한 소선거구제 폐지와 중대선거구제의 도입이다. 마지막으로 전국 비례대표제를 권역별 비례대표제로 개정하는 것이다.

먼저 비례대표 의석 확대를 위한 의원정수의 증가는 선거비례성과 정치적 대표성을 높이기 위한 법안이라 할 수 있다. 즉, 준연동형 비례대표제를 도입했음에도 불구하고 선거비례성과 정치적 대표성이 낮은 이유 중 하나는 지역구 의석과 비례대표 의석 간 격차가 크기 때문이다. 한 연구에 따르면, 혼합형 선거제도에서 비례대표제에 의해 다수대표제의 선거비례성을 보정하기 위해서는 비례대표 의석이 총의석의 1/4이상이어야 함을 지적한다(Taagepera and Shugart 1989). 현행 선거제도는 비례대표 의석율이 총의석의 15.7%이기 때문에 선거비례성을 높이는 데 한계가 있다. 따라서 비례대표 의석의 확대를 통해 선거비례성을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 지역구 의석수를 줄이는 방안과 의원정수를 확대하는 방안이 있다. 지역구 의석수를 줄이는 것은 현직의원들의 반대가

크기 때문에 의원정수를 확대할 필요가 있다. 이렇듯 의원정수의 확대는 의원 1인당 인구수를 낮춤으로써 시민의 요구에 대한 반응성을 높일 수 있다는 점에서 의미가 있다.

두 번째로 소선거구제를 중대선거구제로 개정하는 안은 재고될 필요가 있다. 그 이유는 중대선거구제와 다수대표제의 결합이 사표를 줄이고 군소정당의 당선가능성을 높임으로써 정치적 대표성을 높일 것으로 기대하지만, 오히려 선거비례성을 낮추고 거대정당의 과다대표 현상을 결과하며 당내 파벌정치와 고비용의 선거정치를 유인하고 당선자 간 표의 증가성을 심각하게 왜곡할 수 있기 때문이다(강원택, 2005). 선거구의 크기와 선거비례성 간의 정비례 관계는 비례대표제에서 적용될 뿐 다수대표제에서는 오히려 반비례 관계가 만들어진다(파렐 2021, 41).

세 번째로 권역별 비례대표제의 도입과 관련하여 숙고가 필요하다. 권역별 비례대표제의 도입 취지는 지역 간 인구수의 불균형에 따른 비수도권 지역의 지역대표성을 보장하고 지역주의를 완화하기 위한 것이다. 그러나 권역별 비례대표제는 비례대표가 전국이 아닌 권역이라는 지역대표성을 보장한다는 점에서 지역적 이익의 과다대표가 이루어질 수 있다. 즉, 비례대표의 취지는 계층/계급, 직능, 세대, 여성 그리고 사회적 약자 등과 같이 전문성을 높이고, 더불어 정치적 경쟁 과정에서 자원적 및 실존적 불평등한 조건에 의해 정치적으로 대표되지 못했던 전국적인 이해와 요구를 정치적으로 대표하기 위한 것이다(김형철 2017, 93). 그러나 권역별 연동형 비례대표제를 채택한다면 이러한 취지와 달리 지역적 이해와 요구가 우선된다는 점에서 전국적 이해와 요구를 대표하지 못하는 한계가 존재한다.

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

시민의 다양한 의사를 정치 과정에 반영하고 갈등 해결과 협치를 위한 제도적 방안으로 현행 준연동형 비례대표제의 개정이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 50%의 연동률이 적용되는 의석할당방식을 개정할 필요가 있다. 즉, 100%의 연동률이 적용되는 연동형 비례대표제로 개정되어야 한다. 그리고 연동형 비례대표제가 개정 취지에 부합하기 위해서 의원정수를 확대하여 지역구 의석과 비례대표 의석 간의 격차를 줄여야 할 것이다. 연동형 비례대표제는 비례성의 향상을 통해 정치적 대표성, 참여성 그리고 수직적 책임성

을 높이고, 인물과 지역에 기초한 경쟁이 아닌 정당에 기초한 경쟁을 유도함으로써 책임 정당정치와 지역주의에 기초한 정당체계를 재편할 기회를 제공할 것이다.

그러나 지역구 의석과 비례대표 의석 간 불균형이 줄어든 연동형 비례대표제로의 개정이 쉽지만은 않다. 그 이유는 민주적 가치와 규범보다는 당파적 이익과 의원들의 이해관계가 우선시하기 때문이다. 따라서 정치권뿐만 아니라 시민이 참여하는 독립적이고 중립적인 선거제도 개혁 기구를 만들어 시민의 요구에 부응하는 선거제도 개정이 이루어져야 할 것이다. 또한 국회는 선거제도 개정과 관련하여 시민과 전문가가 참여하는 공청회를 활성화하여 시민의 요구를 최대한 반영하기 위해 노력해야 할 것이다.

이를 위해 시민들이 참여하여 토의할 수 있는 공론의 장, <(가칭) 선거제도 개혁을 위한 공론화 위원회>를 구성·운영하는 방안과, 시민이 참여하는 선거제도 개혁 기구를 구성·운영하는 방안이 제시될 수 있다. 즉, 이들 기구를 통해 선거제도 개혁의 목적, 절차 그리고 방안에 대한 논의를 진행하고, 그 결과로서 제출된 제안에 따라 선거제도 개혁을 추진할 필요가 있다. 그리고 선거제도의 최종결정도 시민이 참여하는 국민투표 방식을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 그 이유는 국민의 대표를 선출하는 규칙을 정함에 있어 시민이 참여하여 결정하는 것이 주권재민의 원리에 부합하기 때문이다. 따라서 주권자인 시민이 선거제도 개정과정에 직접 참여하여 다양한 선거제도를 이해할 기회와 더불어 주권자 스스로 대표선출의 규칙을 결정할 기회를 가질 수 있도록 시민참여기구를 제도화해야 할 것이다.

## 제9절

# 평화 담론 확대 및 북한에 대한 이해 증진

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 개요

북한의 군사도발과 대남정치공세 강화가 미·중 간 대립 악화, 우크라이나 전쟁 등 새로운 국제질서의 재편과정과 맞물리면서 한반도 정세를 한층 불안하게 하고 있다. 이런 상황은 한반도 평화체제 구축을 위한 우리의 노력을 더욱 어렵게 만들고 있지만 멈추게 할 수는 없다. 미래 한반도 평화공동체 형성이라는 비전하에서 대내적으로는 통일대북정책을 둘러싼 남남갈등을 해소하고 남북한 간에는 북한사회의 변화에 기반한 교류협력을 촉진해야 한다. 이 글은 한반도 평화·번영을 위한 여성의 주도적인 참여를 확대하고 한반도 평화체제 구축과정에서 양성평등의 가치를 실현할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

특히, 여성이라는 문제에 집중한 이유는 북한 사회에 대한 이해증진을 위해서는 북한 사회 내에서의 여성의 특수성을 이해하는 것이 필요하기 때문이다. 북한 사회 내에서의 여성의 특수성, 이러한 특수성이 향후 남북관계의 확대를 위해 어떤 기여가 가능한지, 그 간의 법률 및 제도적 노력의 공과를 살펴보고 향후 북한에 대한 이해증진 및 남북교류 확대 관점에서 여성의 문제에 집중하는 것이 새로운 평화 담론의 형성과 어떻게 연계될 수 있는지 등을 다루고자 한다.

### 2 법률 및 제도화 관점의 쟁점

#### 가. 여성 주도의 남북교류협력 강화 필요성

미래 한반도 평화공동체를 구축하기 위해서는 여성만이 아니라 세대와 지역, 국제사회 등을 포괄하는 다양한 주체들의 참여와 관여가 필요하다. 그러함에도 남북 교류협력에서 여성들의 적극적인 참여, 더 나아가 여성의 주도성이 필요한 것은 단지 여성들이 평화운

동을 주도해왔다거나 혹은 여성문제가 정치적 민감성이 낮아서도 아니다. 그 이유는 북한사회의 변화중심에 여성이 있기 때문이다. 북한에는 500여 개에 달하는 시장(장마당)이 활발하게 운영되고 있어 시장사회라고 해도 과언이 아니며, 바로 이 시장에서 여성은 소비자로서만이 아니라 생산자와 유통업자 등 다양한 형태로 시장과 연관되어 있다. 남북교류협력은 이러한 북한사회의 변화와 역동성에 상응하여 추진되어야 한다.

북한주민들은 성별에 따라서 시장을 다르게 경험하였고 그 결과가 시장의 여성화현상이다. 시장의 여성화현상은 북한식 사회주의 체제의 특수성에 기인한다. 50세 이상의 기혼여성만이 시장에서 장사를 할 수 있도록 제한하였기 때문이다. 노동이 의무인 북한 사람들은 직장에 출근하지 않으면 처벌을 받는다. 하지만 기혼여성들은 전업주부로 생활할 수 있다. 결과적으로 “남편은 계획경제, 아내는 시장경제”라는 성별 이중경제구조가 형성되었다. 이런 성별 이중경제는 영역 간의 극심한 소득격차로 시장의 여성화현상을 가속화시켰다. 남녀를 불문하고 국가주도의 계획경제영역에서 받는 임금만으로는 가족생계를 유지하기가 어렵기 때문이다(김은주, 2015; 2016). 따라서 직장이탈이 불가능한 남편들을 대신하여 아내들이 장사나 시장을 매개로 한 활동을 통해 가족생계를 책임진다. 이러한 과정에서 여성들은 실질적인 세대주가 되었다(김은주, 포스텍코리아 리포트, 2019).

시장의 여성화 현상으로 북한여성들의 사회경제적 기여와 역할이 확대되는 긍정적인 변화를 초래하였으나 이에 못지않게 자녀양육과 가사노동에 이어 가족 생계유지의 책임마저도 여성들이 전담해야 하는 실정에 처해있다. 남북교류협력에서 여성의 주도성이 필요한 것은 북한사회 변화에 중심적인 역할을 여성들이 수행하고 있을 뿐만 아니라 여성 문제에 대한 공감대 형성 가능성이 확장되었기 때문이다. 여성·가족 및 생활경제를 중심으로 한 남북여성교류는 한반도평화경제 기반구축을 위한 중추적 역할을 수행할 수 있을 것이다.

## 나. 남북 여성 교류협력의 성과와 한계

남북여성교류는 2015년 12월 남북한 여성 100여 명의 개성만남 이후 단절된 상태이지만,<sup>27)</sup> 1991년 1월 동경에서의 첫 만남 이후 25년 동안의 남북여성교류는 남북한 간의

27) 2018년 4.27판문점 선언이후 남북교류에 여성들의 참여가 재개되었으나 2018년 9월 정상회담 이후 [10.4선언 11주년

적대감을 해소하고 화해 협력의 분위기를 조성하는 데 적지 않은 기여를 했다(김원홍·김은주·이수연·장혜경, 2015). 특히 통일과 남북문제에 대한 남한여성들의 관심과 참여를 확대하고 북한사회에 대한 이해증진을 도모하는 촉매제의 역할을 수행했다. 또한 국제여성평화운동과의 연대를 통해 한반도 평화문제에 대한 국제사회의 관심을 환기시켰다.

이러한 성과에도 불구하고 남북한 여성들의 교류협력은 구조적인 한계를 안고 있었다. 정치적 민감성이 상대적으로 낮은 의제임에도 불구하고 남북한의 정치적 상황에 따라 부침을 겪어야 했다. 또한 교류협력에 참여하는 주체의 비대칭성도 문제이다. 남한은 민간 여성운동활동가, 북한은 정부기구의 여성들이 참여하는 조건에서는 남북여성 간의 자율적 의사형성이 제약받을 수밖에 없다. 무엇보다도 남북여성교류는 민족문제에 가려져 여성문제나 성차별 등에 대한 문제의식을 공유하지 못하였다는 점이다.

향후 남북한 여성들의 교류협력은 양적 확대를 넘어 질적 전환을 도모해야 한다. 남북한사회에 만연되어 있는 여성에 대한 차별과 불평등의 문제, 특히 북한의 시장화 이후 관심이 커지고 있는 여성권익문제나 성에 기반한 폭력문제 해결을 위한 연대활동에 집중해야 한다. 거시적인 민족의제 중심의 교류에서 여성가족과 관련된 생활 속 의제에 역점을 둔 일상의 교류로 전환해야 한다. 의제의 전환과 더불어 남북여성교류의 안정성과 지속성을 확보할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 이를 통해 남북한 여성들은 한반도평화프로세스의 주변적 존재가 아니라 주도적인 참여자가 될 수 있을 것이다.

## 다. 남북 여성 교류협력에 관한 합의서 추진과 법률상 한계

1972년 ‘7.4 남북공동성명’과 ‘서울-평양 간 직통전화의 가설 및 운용절차에 관한 합의서’를 필두로 하여(박영정, 2015) 2018년 12월 15일까지 공동보도문을 포함하여 259건의 남북합의서<sup>28)</sup>가 체결되었다. 국회비준 동의를 받은 남북합의서는 2018년 12월 15일까지 공동보도문 85건을 제외한 174건의 남북합의서 중 13건이고, 이들 모두 2005년 12월 ‘남북관계발전에 관한 법률’이 제정되기 이전에 이루어졌다. 동 법제정 이후 국회비준동의를 받은 남북합의서는 1건도 없으나 대통령이 국무회의 심사를 거쳐 공

기념 민족통일대회(평양), [판문점선언과 9월 평양공동선언 이행을 위한 남북민화협 연대 및 상봉대회(금강산)]에 여성계 대표가 참여하는 수준에서 추진됨..

28) 남북합의서의 명칭은 ‘합의서’, ‘합의문’, ‘공동발표문’, ‘공동보도문’, ‘공동선언’ 등 다양하며, 합의서의 서명주체도 남북 정상, 특사급, 장관급, 차관 등 기타 실무위원급 등 다양하다.

포한 남북합의서는 12건<sup>29)</sup>이다.

여성의 관점에서 남북합의서를 검토해보면 여성의 부재가 확인된다. 남북합의서는 경제, 군사, 과학기술, 사회, 문화예술, 체육, 환경, 보건 등의 분야에서 당국자 간 및 민간단체 간의 교류협력 촉진을 담고 있으나, 성별 대표성의 고려도 여성권익향상이나 양성평등 촉진 관련 교류협력사업에 대한 지원내용도 담겨 있지 않다. 여성의 부재는 남북합의서에 단 국한된 것이 아니다. 남북교류협력에 관한 법률이나 남북협력기금법, 제3차 남북관계 발전기본계획(2018~2022)에도 여성대표성도 여성 관련 의제도 포함되어 있지 않다(조영주·김은주 외, 2018). 남북 간 합의서에 앞서 국내법의 개정부터 서둘러야 한다.

남북여성의 교류협력에 관한 합의서(이하 남북여성교류협력합의서)는 남북한 여성들의 권리향상과 여성에 대한 차별과 불평등 및 폭력을 해소하기 위한 정책추진방향을 담은 기본합의서를 의미한다(조영주·김은주 외, 2018). 남한과 북한은 각각 양성평등기본법(1995년 여성발전기본법제정, 2015년 전면개정)과 여성권리증진법(2011년), 유엔여성차별철폐협약 비준(남한 1983년, 북한 2002년) 등 여성의 권익향상과 여성에 대한 차별과 불평등 및 폭력철폐를 위한 국내적 및 국제적 법률적 틀을 갖추고 있다.

남북여성교류협력합의서는 이러한 법적 규범을 실현하기 위한 남북한 공동의 제도적 기반이라 할 수 있다. 동 합의서는 남북여성들의 교류협력 및 권리증진을 위한 다양한 활동을 추진하는 데 있어 지속성과 안정성을 보장할 수 있을 것이다. 또한 남북한 당국으로 하여금 여성문제에 대한 관심을 제고시킬 것이다. 특히 북한사회는 강한 가부장적 문화와 시장경제의 확대에 인하여 여성에 대한 차별과 폭력이 심해지고 있어 이에 대한 관심과 방안이 절실히 필요한 시점이다. 따라서 동 합의서의 추진과정은 북한당국의 여성문제에 대한 관심을 불러일으키는 계기가 될 것이다. 또한 여성은 다양한 사회적 집단을 가로지르는 횡적인(cross-cutting) 존재로서 남북여성들의 교류협력은 다양한 분야에서의 교류협력을 확장시킴으로써 한반도 평화프로세스의 새로운 동력을 제공하게 될 것이다.

29) 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서, 남북경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서, 남북경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서의 수정 보충합의서(2007.5.22. 공포)/노무현 대통령의 평양방문에 관한 남북합의서(2007.8.21 공포)/남북관계발전과 평화번영을 위한 선언(2007.11.18. 공포)/서해평화협력공동위원회 구성운영에 관한 합의서, 남북경제협력 공동위원회 구성운영에 관한 합의서(이상, 2007.12.6. 공포)/제1차 남북농업협력실무접촉 합의서(2007.12.24. 공포)/남북관계발전과 평화번영을 위한 선언이행을 위한 남북국방장관회담 합의서, 남북도로협력분과위원회 제1차 실무접촉 합의서(이상, 2008.1.8. 공포)/9월평양선언, 역사적인 판문점 선언이행을 위한 군사분야합의서(이상, 2018.10.29. 공포)

### 3 법률 및 제도화 구현을 위한 전략

새로운 관점의 남북협력 도출을 위해서는 남북여성교류협력 합의서 성안을 위한 사회적 대화 추진의 확대가 필요하다. 평화통일 관련 사회적 대화는 문재인 정부에서 통일국민협약안을 마련하기 위해 본격적으로 시작하였고 현 정부도 국정과제 “국민과 함께 하는 통일준비”를 위한 사회적 대화를 확대해나가겠다는 방침을 밝혀 통일정책이어드리기의 대표적인 사례가 되었다(제성호, 2022). 통일·대북정책은 소수에 의해 만들어지고 있어 국민적 공감대 형성에 한계가 적지 않다. 특히 통일문제의 정쟁화로 인한 남남갈등은 통일문제 논의에 대한 국민적 피로감을 가중시키고 있다. 따라서 차이와 갈등을 넘어선 건설적인 논의와 합의를 이끌어낼 수 있는 사회적 대화가 그 어떤 분야보다도 절실히 요청된다.

이런 차원에서 남북여성교류협력 합의서안도 사회적 대화를 통해 추진하는 것이 바람직하다. 상대적으로 통일·대북문제에 대해 관심이 낮은 여성들에게 남북여성교류협력합의서 성안을 위한 사회적 대화 과정은 관심 제고와 참여의 효능감을 높이는 계기가 될 것이다. 또한 사회적 대화의 지속성과 안정성을 확보하기 위해서는 국회 입법을 통해 평화통일 관련 사회적 대화의 제도적 기반을 마련해야 한다.



# 제5장

## 입법부의 역할과 과제

---

제1절 개발도상국에서 선진 민주주의 국가로

제2절 대통령 중심에서 국회 중심으로

제3절 국회 중심의 중장기 아젠다 형성 전략



## 제 1 절

# 개발도상국에서 선진 민주주의 국가로

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

인간은 자신의 역사, 자신의 미래를 만든다. 단, 내키는 대로가 아니라 과거로부터 주어졌던 제약 조건 속에서 그렇게 한다. 행위를 제약하는 주어진 조건에서도 자유 의지를 갖고 자신의 역사를 만드는 선택을 하는 사회에서만 변화는 가능하다.

일제 35년의 긴 식민 상태에서 벗어나 1950년대까지만 해도 필리핀과 파키스탄으로부터 원조를 받았던 것이 한국 사회였다. 그 뒤 이룩한 빠른 발전은 국가 간 비교역사 연구에서 주목할 만한 사례가 아닐 수 없다. 세계 7개국밖에 없다는 ‘30-50 클럽’에 속하고, 세계 6위의 군사 강국에, 세계 10위의 경제 규모, 세계 7위의 우주 강국이 됨에 따라 국제통화기금이 선정하는 G7 모임에 초청 국가로 운위되고 있는 것이다. 영국에서 발행되는 세계적인 주간지 Economist지(誌)가 매년 발표하는 민주주의 지수(Democracy Index)에서 2020년 프랑스(24위), 미국(25위)을 앞서는 23위의 대한민국, 5년 주기로 발표되는 ‘세계가치관 조사(World Value Survey)’의 의회 신뢰도 분야에서도 2017~2020년 기간엔 미국보다 높고 2010~2014년 기간엔 미국과 일본보다 높은 것으로 나타난 대한민국이 이제는 “추격 국가”를 넘어 “선도 국가”로 나아가겠다는 야심을 갖는 것도 이상한 일만은 아닐 것이다.

100개 가까운 2차 세계대전 이후의 탈식민지 국가 가운데 ‘국가형성’과 ‘산업화’ 그리고 ‘민주화’로 이어지는 거시적 사회변화를 한국만큼 성공적으로 달성한 사례는 찾기 어렵다. 이 점에서 대한민국의 발전은 분명 놀라운 일이 아닐 수 없지만, 우리 사회 구성원 가운데 얼마나 많은 이들이 발전의 성과를 향유하고 자신들이 이룬 성취에 자부심을 갖고 있을까? 각자의 삶의 현실에 만족하며 사회적으로 협동하고 정치적으로 민주적 효능감을 표현하는 사회 구성원은 또 얼마나 될까? OECD 국가 가운데 최악의 자살률, 출산율, 산재사망률에 낮은 복지비 지출과 기형적 노동시장 구조, 전례 없는 불평등 심화를 보이는 현실을 어떻게 이해해야 할까?

과거 권위주의 정권 27년보다 훨씬 더 긴 ‘민주화 이후 민주주의’가 중단 없이 35년째

를 지나고 있는 한국 사회에서 더 이상 현재 우리가 목도하고 있는 사회문제를 과거 권위주의나 군사정권의 탓으로 돌릴 수 없을 것이다. 이제 대한민국의 국가 비전은 앞선 선진 민주주의 국가들이 이룩한 사회발전의 가치를 우리 현실에 맞게 실질적으로 구현할 수 있는 목표와 내용으로 정립하여 이를 지향해야 하는 단계를 맞이하였다. 동시에 과거처럼 국가가 일방적이고 수직적으로 발전의 가치와 목표, 전략을 위로부터 부과해서는 더 이상 성과를 낼 수 없다. 즉, 위로부터의 기획이 아닌 국가-정치-시민 간의 새로운 사회계약을 통해 국가, 정치, 시민이 각각의 주체가 되어 전환적 방향을 논의하는 것이 필요하다.

특히, 정치는 다양한 사회 의견을 수렴하여 합의와 조정을 통해 발전된 방향을 도출하는 기능에 더욱 충실할 필요가 있다. 즉, 과거 한국 사회의 발전 목표를 국가나 정부가 중심이 되어 끌어왔다면, 민주주의 시대에는 국회가 국정 기획자 또는 의제 형성자로서 역할을 더욱더 적극적으로 맡아야 한다.

하지만 이런 생각이 자연스러운 것은 아니다. 많은 이들은 우리가 대통령중심제를 채택하고 있다는 것을 들어, 국회가 아니라 대통령이 그런 역할을 해야 한다고 생각한다. 따라서 국회의 역할이 중요하다는 것은 현실적인 의미는 없는, 원론적 주장 이상이 아닐 때가 많다. 따라서 국회가 중심이 되어 국가 증장기 의제를 논의하고 이끌어가는 일의 중요성을 말하는 것은 곧 왜 '대통령제에서도' 그래야 하는지를 먼저 논구해야 하는 문제가 되었다.

이를 위해 1) 민주주의는 어떤 정부 원리를 필요로 하는지, 2) 대통령중심제에서의 대통령과 의회 역할이 어떻게 설정되는 것인지, 3) 의회는 왜 민주주의에서 특별한 존재인지, 4) 지난 35년의 민주화 이후 정치 변화 과정에서 이런 문제들이 어떻게 다뤄져 왔는지를 따져 보는 것을 바탕으로, 5) 우리 현실에 맞는 '대통령제 민주주의' 혹은 의회의 역할과 균형을 이루는 대통령제 운영 방안을 좀 더 구체적으로 모색해 보기로 하자.

## 제2절

### 대통령 중심에서 국회 중심으로<sup>30)</sup>

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

모두가 잘 알다시피, 권위주의는 빠르고 큰 결정을 내리는 데 친화적인 정치체제다. 반면 민주주의는 ‘숙고된 결정’과 ‘합의된 변화’를 통해 작동하는 체제다. 흥미로운 것은 느리고 점진적이지만, 권위주의 체제보다 민주주의 체제가 비단 인권이나 평화만이 아니라 경제도 더 잘 운영하고 사회통합과 문화발전에도 권위주의보다 우월한 성과를 낳았다는 점이다.<sup>31)</sup> 전쟁과 군사적인 문제에서조차 민주주의 체제의 성취는 권위주의 체제보다 나왔다.

물론 민주주의 정치체제가 단점이나 문제가 없는 것은 아니다. 재선의 압박 때문에 정치 행위자 개인의 차원에서는 단기적 유인에 영향을 받기 쉽다. 반면 권위주의와는 달리 민주주의는 정치적 정당성의 문제로부터는 자유롭다. 정치체제의 차원에서 증장기적 지속성은 비교할 수 없을 만큼 높다. 개인 차원에서는 단기적 유인이 크더라도 체제의 차원에서는 훨씬 더 긴 시간 지평을 갖게 하는 효과가 민주주의에는 있다. 이 점이 중요하다.<sup>32)</sup>

민주주의는 공공 정책 결정 과정에서 동의와 합의의 비용을 치르는 체제이다. 이 점이 핵심이다. 절차적 정당성의 기초 위에서 집행 단계에서의 갈등 비용을 최소화하는 체제로서의 장점이 있다. 이 때문에 공공 정책 결정 과정은 숙의를 제도화하는 방향으로 발전하게 된다. 체제의 성취와 정당성이 병행할 수 있기에 체제 안정성이 장기적일 수 있다. 일정한 수준의 경제가 발전한 나라에서 민주주의 국가가 권위주의로 퇴행한 사례는 없다는 사실은 이를 뒷받침해주고 있다.<sup>33)</sup>

30) 이하 내용은 박상훈(2021a), 박상훈(2021b)의 논의에 기초를 두고 있다.

31) 민주주의가 어떻게 오래 걸리는 논의와 조정을 동반하는 느린 결정을 통해 정치체제로서의 장점을 발휘하게 되었는지에 대해서는 박상훈(2017) 참조

32) 권위주의 체제의 내적 긴장이 정당성의 위기로 넘어가고, 결국 민주화 이행이 시작되는 과정 과정에 대해서는 Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter(1990) 참조

33) 경제발전과 민주주의 체제의 내구성(durability) 사이의 긍정적 상호관계를 통계적으로 뒷받침함으로써 고전적 ‘근대화론’을 쇠신하는 데 기여한 대표적인 연구에 대해서는, Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi(2000)을 참조.

시간의 관점에서 생각해보자. 권위적 결정은 빠른 집행을 지향하지만, 민주적 결정은 시간을 필요로 한다. 중장기적 관점은 권위주의가 아니라 민주주의가 필요로 하는 시간 지평이다. 한국 민주주의를 기준으로 보더라도, 행정부의 법안 제출을 보더라도 최초 성안부터 당정 협의, 규제개혁위원회 심의, 국무회의 의결을 거치기까지 상당히 긴 시간의 숙의가 제도적으로 강제된다.

의원의 법안 상정도 숙려 기간부터 3차례의 심사(독회)를 거칠 뿐 아니라, 그 과정에서 여야 합의와 해당 부처의 합의를 거쳐야 하며, 최종적으로는 체계 자구 심사까지 마쳐야 본회의 표결을 할 수 있도록 제도적으로 되어 있다. 특히나 제정법이나 전부개정 법안의 경우는 훨씬 더 긴 숙의 및 심사, 조정, 합의 및 공청회 등 추가 절차를 요구받는다. 민주주의를 하는 한, 의제의 등장에서 정책의 결정과 입법화, 집행에 이르는 과정을 단계적으로 접근하는 것은 체제 원리와 충돌할 뿐 아니라, 실제로 모든 통과 지점에서 갈등을 심화, 누적시키는 일로 이어진다는 것을 생각해야 한다.

민주주의의 특성과 운영 원리에 이어 이제 대통령제를 살펴보자. 우선 대통령제는 한 개인에 의한 ‘강력한 통치’를 위해 만들어진 제도가 아니다. 하지만 이런 생각은 우리 사회의 고정관념이나 지배적 견해와 충돌한다. 이를 따져보기 위해 대통령제의 원형을 만든 미국의 사례를 생각해보자. 미국에서 처음 대통령제를 만들 때 헌법제정위원들은 강력한 것은 의회였지 대통령이라고 생각한 사람은 없었다. 대통령은 행정부를 효율적으로 운영하기 위한, ‘매우 제한된 목적’을 위해 만들어진 제도였다.<sup>34)</sup>

그런 대통령제가 대통령 개인의 의지에 따라 빠르고 강력한 결정을 내리는 체제로 오해된 것은 대통령제를 수입한 나라들이 대부분 권위주의 국가들이었기 때문이다. 대통령제를 수입한 이들 국가는 “특수한 입헌적 조치를 통해 집행권자인 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 정치 권력을 갖는 정부 형태”를 새로이 만들었다.<sup>35)</sup> 우리 역시 강력한 대통령제의 이미지는 오랜 권위주의 대통령제의 유산이 아닐 수 없었다.

민주주의에서 대통령 선거는 국가 교체도, 정부 교체도 아닌 행정 수반 교체를 위한 것

34) 미국 헌법제정회의에서 처음 ‘President’라는 호칭을 결정한 사람들은 이를 “평범하고 평등한” 의미로 이해했다. 오히려 너무 초라해 보이지 않을까를 걱정했을 정도다. 당시엔 “소방대장도 President이고 크리켓동호회 회장도 President”였다. 연방정부가 만들어지기 전에는 주에서 임시직 행정 수반을 가리키는 말로 사용되기도 했다. 이 특별하지 않은 호칭을 특별하게 만든 것은 일본의 천황제 근대화를 주도한 사람들이었다. ‘시민 의장’ 정도의 의미를 가진 President를 일본어로 ‘다이포료(だいとうりょう)’ 즉 大統領으로 번역했기 때문이다.

35) 권위주의 대통령제의 특징은 Karl Loewenstein (1949)에서 자세히 논의된 바 있다.

이다. 우리는 이 문제를 잘 생각하지 않는다. 예를 들어 박근혜 정부, 문재인 정부, 윤석열 정부처럼 대통령 이름 뒤에 정부 이름을 붙이는 관행은 지극히 한국적인 현상이다. 트럼프 행정부, 바이든 행정부처럼 박근혜 행정부, 문재인 행정부, 윤석열 행정부로 불러야 대통령제에 맞는 명칭이다.

행정부 교체는 국정과제 전반을 바꾸는 일이 되어서는 안 될 것이다. 체제 변혁이나 사회혁명이 아닌 한, 선거를 통한 행정부나 내각의 교체는 체제에 총체적 충격(total impact)을 줄 총괄 계획(master plan)을 승인한 것이 아니기 때문이다. 민주주의에서라면 신임 대통령과 집권당이 입법부와 사법부 나아가 행정 관료제를 폐지하거나 교체할 수 없다. 행정부 수반의 교체는 기존의 국가와 정부의 기본 틀 위에서 한계적 변화(marginal alteration)를 이끌어야 한다는 점에서 제한성을 갖는다.<sup>36)</sup>

민주주의 정치체제에서 ‘국가 아젠다의 형성’은 중장기적 국정과제의 기본 틀을 전제로, 그 위에서 새로운 집권세력이 지향하는 가치에 상응하는 정책을 추가하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 대통령제는 특히나 더 그러하다. 대통령제의 원형을 만든 미국의 경우 대통령 의제(presidential agenda)는 어디에 그 기원을 둘까? 미국의 정치학자 Light(1999, 86)는 118명의 대통령 참모들에게 “국내 의제의 가장 중요한 아이디어 출처”를 2개 제시하도록 물었는데, 가장 많은 응답은 “행정부(49%)”와 “선거운동과 정강(20%)”이 아닌 의회(52%)였음을 보여준 바 있다. 의회중심제의 경우 입법부와 행정부의 ‘권력융합’ 모델로 작동하는 것에 비해 대통령제는 ‘권력분립’ 모델로 작동한다. 미국에서 235년 전 대통령제를 처음 만들 때의 문제의식 역시 인민주권에 기초를 둔 다수지배를 제한해야 한다는 것에 있었다. 다수지배가 용이한 의회중심제와는 달리 대통령제 민주주의는 구조적으로 권력 간 견제와 균형을 불가피하게 한 것이다.

이상의 논의를 정리해 보자. 민주주의 정부의 한 유형으로서 대통령제의 출현은 국정과제의 형성과 변화에 있어서 대통령의 자의성을 제한하려는 노력의 산물이었다.<sup>37)</sup> 다른 무엇보다도 입법부로부터 “동의와 조언(consent and advice)”을 구해야 함을 헌법의 명령(연방 헌법 2조)으로 요청하고 있다. 연방 관리에 대한 상원의 인사청문회 제도는 헌법의 이 조항에 기초를 두고 있다. 임기 2년의 하원과는 달리 임기 6년의 상원으로부터

36) 민주주의에서 정부 교체가 갖는 변화를 분석적으로 다루면서 total impact, master plan, marginal alteration 등의 개념을 발전시킨 논의에 대해서는 앤서니 다운스(2013)를 참조.

37) 미국에서 대통령제가 출현하는 과정을 다룬 논의에 대해서는 조지형(2008), 양자오(2018) 참조.

터 동의와 조언을 구해야 한다는 것 또한 빠른 변화보다 긴 변화의 관점에서 문제에 접근해야 함을 요청하는 것이었다. 이와는 달리 우리의 경우 대통령제가 '긴급 명령'의 권한을 행사하는 통치체제와 동일시된 것은 미국의 대통령제가 아닌 권위주의 대통령의 규범성에서 발원한 것이라 할 수 있다. 이런 판단을 좀 더 명료하게 하기 위해 문제를 한번 거꾸로 접근해보자.

분명 권위주의 체제는 대통령제에 친화적이다. 강력한 통치권 행사에 유리하기 때문이다. 그런데 강력한 통치권 행사는 대통령제에서 발원하는 것이 아니라 체제가 독재이고 권위주의인 사실에서 비롯된 것이다. 본래의 대통령제는 오히려 권력의 절제를 기본 원리로 삼는 정부 형태로 시작되었다. 그리고 우리가 대통령제 민주주의라고 유형화하는 것 역시 이런 원리가 중심이 되는 체제를 뜻한다.

우리도 이미 충분히 경험한 바 있듯, 민주화 이후에는 대통령이 강력한 통치권 행사에 나서게 되면 체제의 민주성과 자주 충돌한다. 권위주의는 그에 맞는 정부론이 있고 민주주의에서라면 그에 맞는 정부론과 통치론이 따로 있다. 그런 의미에서 대통령제 민주주의의 심화, 발전은 대통령 중심성을 특징으로 하는 권위주의 유형에서 벗어나 의회로 통치되는 입법부의 역할이 존중되는 방향으로 변화되는 것을 의미한다고 요약할 수 있다.

대통령제의 민주적 규범은 다소 오래 걸리더라도 입법부에서 예산과 법률을 제정해 국정과제를 실행하라는 것, 혹은 대통령의 행정부 운영이 자의적이지 않도록 감독하는 입법부의 독립적 역할을 존중하라는 것, 입법부가 승인하지 않으면 행정부의 섣다운도 감수하라는 것에 있지, 대통령의 일방적 국정과제 작성 및 집행에 있지 않다. 대통령이 입법부나 사법부를 자신의 의지대로 움직여 짧은 임기 동안 국가 전반을 변혁하려는 목표로 국정과제를 만들고 선포하고 집행하려는 것은 대통령제 본래의 민주적 원리와 맞지 않는다.

오늘의 대한민국 대통령제는 87년 민주 헌법의 합의 정신이 만든 결과물 가운데 하나다. 그 합의 정신은 국가의 통치 자원이 대통령과 측근의 장기 집권 의지에 희생되지 않게 해야 한다는 것에 있다. 이는 오랜 군부 권위주의의 경험 때문에 만들어진 제도 대안이었는데, 그렇다고 유래가 아예 없는 것은 아니다. 선출직 왕이 되지 않게 하려는 의도에서 단임제 안(핑크니 안)도 있었고 대통령을 3명 뽑자는 안(벤저민 프랭클린 안)도 있었다.



조지 워싱턴은 스스로 단임 대통령이 되고자 했다. 다만 주변의 만류로 재임까지 하고 고향으로 돌아갔다. 1951년 4년 중임으로 임기 제한을 한 수정헌법 22조의 정신 역시 크게 보면 같은 문제의식에서 발원한 것이라 할 수 있다. 지난 240년 가까운 시간 동안 미국 대통령의 평균 재임 기간이 5.1년이었던 점에 보더라도 87년 헌법의 5년 대통령 임기 제한 조치가 정치 원리를 벗어난 일이라고 보기도 어렵다. 이를 위해 35년 전 우리는 왜 민주화를 하려 했을까를 생각해 보는 것이 필요하다.

87년 헌법의 단임제 대통령제는 한국적 맥락에서 제한 정부(limited government)의 원리를 구현하려 했던 조치로 이해될 수 있다. 현직 대통령이 임기 연장을 위해 비정상적 수단을 동원하려는 의도 자체를 갖기 어렵게 함으로써 민주주의의 공고화에 기여했다고 볼 수도 있다.<sup>38)</sup> 단임제 조항이 없었다면 군부가 정치로부터 쉽게 퇴장하는 일도 쉽지 않았을 가능성이 높고, 야당이 민주화 10년 만에 집권하는 일도 쉽지 않았을 것이다. 대통령 단임제가 단기주의적 관점 갖게 한다는 비판 역시, 그게 단임제 때문인지 아니면 다른 원인 때문인지, 그 인과성을 제대로 따져볼 문제이기도 하다.

국정감사 부활 및 회기 제한 폐지 등 국회 권한을 강화한 87년 헌법 정신도 주목해야 한다. 비단 87년 헌법만이 아니라, 인사청문회 대상 확대를 시행한 노무현 대통령의 조치 등 국회 역할을 통해 행정부의 독주를 제한하는 것을 지향해 온 이후의 정치 전통도 중시해야 한다. 헌법 89조의 국무회의 조항은 물론이고, 의원의 내각 참여를 허용하고 총리의 장관제청권 등 의회중심제 제도 등이 주문하는 사항 역시 의회 중심의 제한정부론 정신을 뒷받침하고 있기도 하다.

2016년 촛불집회의 경험도 중요하다. 헌정체제(constitutional system)란 헌법 조문의 개정이 없더라도 실제 정치에서의 경험을 통해 새롭게 규범화된다. 우리 역시 2016년 촛불집회는 대통령의 사인화된 통치에 대한 시민적 불복종과 국회의 탄핵 가결, 그리고 뒤이은 현재의 인용으로 대통령 중심의 정부 운영이 정당화될 수 없음을 규범화한 바 있다. 헌법에도 없는 비서실이 내각을 통할하는 권한을 뒤이어 법원이 불법화한 것도 중요한 헌정 규범의 변화가 아닐 수 없다.

2017년 대선에서 여야 후보 모두 협치를 공약했다는 사실도 중요하다. 그것은 대통령의 자의적 통치가 아니라 의회 존중, 여야 협치 중시 등 통치 규범을 지키겠다는 헌법적

38) 대통령 단임제의 민주적 기여에 대해서는 대표적으로 최장집(2006)을 참조할 수 있다.

서약과 다름없는 행위였다. 이로써 권력의 분립과 견제, 균형을 강화하라는 것, 공공 정책의 결정과 집행에 여야의 조정과 합의를 강화하라는 것이 한국 민주주의의 확고한 헌법 규범이 되었다고 평가할 수 있다. 대통령 스스로 권력을 제한함과 동시에 내각과 부처, 의회와 정당의 역할 확대를 기본방향으로 하라는 요청에 그 핵심이 있다. 행정부 운영과 관련해서도 국무회의의 심의와 조정 기능을 강화하고 총리의 책임 있는 역할을 가능하게 하고 부처 장관의 자율성을 높임은 물론, 대통령비서실이 내각 통할권을 행사해서는 안 된다는 점을 주문하고 있기도 하다.

요약하자면 이렇다. 여야 간 정권은 바뀌더라도 국가의 중장기적 기본 틀은 공유할 수 있어야 한다. 그런 중장기적 전망 위에서 신정권이 지향하는 가치나 이념에 맞게 새로운 정책을 추가해서 변화를 도모하는 누적적이고 점진적인 관점에서 국정과제에 접근해야 한다. 단임제 대통령제라서 어쩔 수 없다는 논리로 대통령들마다 전임 대통령의 흔적을 지우고 더 위대한 업적을 내려는 욕구를 절제하라는 것이다.

같은 문제를 국회의 관점에서 생각해보자. 13대에서 16대까지는 대통령의 정당이 의회를 지배할 수 없는 분점/연립 정부였다. 하지만 그 이후 대통령 정당이 의회를 지배했던 단점/단독정부 때보다 국정과제 수행이 못하지 않았다. 보수 정부하에서 북방정책과 토지공개념, 금융실명제, 군 개혁 등이 이루어질 수 있었고 진보 정부하에서 IMF 구조개혁, 신자유주의적 노동시장 개혁, 한일관계 개선 등이 이루어질 수 있었다는 사실이 시사하는 바도 작지 않다. 오히려 이명박 행정부 시기와 겹친 18대 국회에서 집권당이 압도적인 의석을 장악하게 되면서 정치 양극화가 심화된 면이 크다.<sup>39)</sup> 이후에는 대통령의 입장에서든 국회의 입장에서든 모두, 제대로 된 국정 운영은 불가능했고, 개개인들에게 불행한 일만 많아졌다.

지난 35년간 5년마다 한 번 8명의 대통령을 선출하는 것까지는 평화적으로 이루어졌다. 하지만 집권 이후는 기대와 달리, 갈등과 혼란이 이어졌다. 정당들은 분열하고 국회에 대한 비판과 실망은 커졌다. 물론 크게 보면 양당제의 경향은 강화되었고, 두 개의 정당이 번갈아 집권했다고 할 수 있다. 어떻게 보더라도 대통령도 정당 후보로서 통치권을 위임받았다는 점을 고려하면 특정 대통령의 국정 기획이 캠프처럼 사인화된 방식이 아닌 집권당(government party), 즉 국정운영을 책임지는 정당의 중심적 역할을 통해 민주

39) 정치 양극화에 대해서는 박상훈 (2020) 참조.

주의가 운영되지 못할 일은 아니다. 언제나 문제는 선거 때 약속과 선거 후 실제 대통령 직 수행 방식의 불일치에 있다.

모든 대통령이 선거 때는 국회와 정당 중심의 국정운영을 강조했다. 하지만 집권 이후에는 언제나 대통령비서실 중심으로 달라졌다. 대통령이 정당정치와 의회정치의 기반 없이 국정을 운영하는 것은 책임정치를 구현하는 것을 어렵게 한다. 현대 민주주의란 사후적 책임성을 묻는 '회고적 투표'가 동시에, 정부의 미래 행위에 대한 책임성을 갖게 하는 '전망적 투표'로 작용하게 만드는 데 있다. 정당정치가 발전하지 못하면 회고적 투표가 전망적 투표의 효과를 낳지 못하기 때문이다.

87년 헌법과 이후 한국 민주주의의 실천 속에서 확인할 수 있는 헌정 규범 내지 통치 규범은 1) 대통령 권력을 제한해서 사용할 것, 2) 의회와 정당정치의 폭넓은 협력 기반을 통해 일할 것, 3) 일방적이고 자의적인 국정 운영이 아니라 중장기적 전망을 여야가 공유한 기초(common ground) 위에서 추가적/점진적/누적적 변화를 추구할 것, 4) 느리게 일하더라도 더 단단하고 지속적인 변화를 만들 것, 5) 대통령과 행정부의 교체가 갈등과 적대가 아닌 사회통합, 국민통합의 계기로 작용하게 할 것으로 요약할 수 있다.

대통령은 없어도 민주주의는 가능하다. 하지만 의회 없는 민주주의는 있을 수 없다. 민주주의 국가인지 아닌지를 따지는 데 있어서 의회의 역할만큼 중요한 것은 없다. 영국, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 벨기에, 스페인 모두 왕 또는 군주가 있고 정식 명칭은 왕국이나 공국이지만 동시에 민주주의 국가들이다. 의회가 주권 기관 내지 제 1의 정부 기관으로서 역할을 하기에, 입헌군주정이면서 동시에 민주정 국가들이다.

시민의 자유를 폐지할 수 없는 한, 다시 말해 과거처럼 소수의 가문과 혈통만이 통치의 특권을 갖는 세습적 군주정이나 귀족정 체제로 돌아가지 않는 한, 의회 없이 유지될 수 있는 정치체제는 상상할 수 없다. “시민의 동의”에 의해 정부가 형성 및 운영된다고 할 때, 의회가 없다면 가장 중요한 정당성의 기반은 만들어질 수 없기 때문이다. 그렇게 되면 시민사회의 다양한 이익과 열정이 국가의 권위 구조와 적법하게 연결될 길은 없다. 결국 사회적 통합도, 공동체적 기반도 평화적으로 절차에 따라 이루어질 방법은 마련될 수 없다.

한번 상상해 보자. 국회를 없애면 한국 사회는 어떻게 될까? 공적 기구들 사이에서 해결할 수 없는 갈등이 분출할 것이고, 시민 집단들은 자신들의 문제를 직접 해결하려는 열

정을 절제할 수 없게 된다. 그 최종적 결과는 내전(civil war)이다. 선거의 승자가 국회 없이 행정부를 자의적으로 운영한다고 해보자. 법과 예산의 집행과 공권력의 운용이 어떻게 이루어지게 될까? 정부 행위가, 의견을 달리 하는 시민들 사이에서 평화적으로 수용될 수 있을까? 이런 이유로 지금으로부터 350년 전 영국의 명예혁명을 이끈 철학자 존 로크의 다음과 같은 말에는 조금의 과장도 없다는 생각을 하게 된다.

“국가(commonwealth)의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 공화국에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 공화국의 여러 구성원이 상호 영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결된다. 따라서 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다”(John Locke 1689: 212번 문장).

### 제3절

## 국회 중심의 중장기 아젠다 형성 전략

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이제 우리도 국회 중심으로 국가 아젠다를 형성해야 한다. 입법부, 행정부, 사법부로 이루어진 정부 안에서 가장 개방적인 기관이 입법부, 즉 의회다. 행정부 내부의 논의나 관료적 결정 구조에 일반 시민이나 언론, 나아가 관련 이해 당사자들의 개방적 참여는 쉽지 않다. 2000년대 중반 들어와 ‘민관 거버넌스’, ‘협치’라는 말이 많이 사용되고 있는데, 이런 개념을 동원해야만 행정 관료제의 개방과 이해 당사자의 참여를 허용할 수 있다는 사실이야말로 행정부의 본래적 특징을 잘 보여준다.

민관 협치를 내건 그간의 행정부나 지자체 활동이 시민사회의 자율성을 약화시키고 “관료제적 고리(bureaucratic rings)”의 사회적 확장만을 가져왔다는 비판적인 평가도 많다. 이런 사례 역시 개방과 참여가 행정부나 관료제와 양립하기 어렵다는 것을 잘 보여준다. 분명 의회중심제에서의 내각이나 대통령중심제에서의 행정부는 집권 정당이나 집권 연합이 주도하는 가장 당파적인 기구이다. 하지만 그 같은 당파적 논의나 결정 과정은 의회처럼 쉽게 노출되지 않는다. 있었다 하더라도 기록을 확인하기도 어렵다.

사법부는 어떨까? 더 심하다. 검사나 판사들의 협의나 결정 과정을 의회의 각종 위원회는 물론 청문회나 공청회, 본회의 등에서처럼 들여다볼 수 있을까? 판사는 판결을 내리지만 판결에 도달하는 과정을 말해 주지 않으며, 자료로라도 남기거나 공개하지 않는다. 의회는 그럴 수 없다. 역설적이게도 의회는 개방성을 본래의 특징으로 삼고 있기 때문에, 민주주의 정치에 대한 불만과 항의, 비난이 집중될 수밖에 없다. 그 과정이 역기능보다 순기능을 하면 사회 내의 여러 갈등을 다원적으로 표출하고 집약하고 통합하는 기능을 하게 된다. 개방과 참여, 사회적 대표의 기능은 입법부로서의 의회가 가진 가장 큰 특징이며, 이를 행정관료체제나 사법체제를 통해 실현하기는 어렵다.

일견 의회는 정부 기구 가운데 가장 약한 기관처럼 보인다. 군사 쿠데타 앞에서 가장 무기력하게 해산당하는 의회, 무기력한 몇몇 의원들의 외침은 지난 인류의 역사 속에서 자주 보았던 모습이 아닐 수 없다. 행정부와는 달리 의회는 무장하고 있지 않으니 외부의

강한 힘 앞에서 물리적으로 취약하다. 그러나 그것은 예외적인 상황에서의 모습이라 할 수 있다. 보통의 정상적인 정치 과정에서 의회는 강력하다. 헌법을 제외하고 가장 상위의 공적 명령은 입법과 의회의 의결을 통해 이루어지기 때문이다.

모두에게 구속력을 갖는 법률이든, 생산과 노동의 결과를 재분배하는 정부 예산이든 의회의 결정 없이는 누구도 합법적으로 집행할 수 없다. 법률에 의하지 않고 누구의 인신도 제어할 수 없고, 누구의 자유와 생명, 재산을 처분할 수 없다. 다른 정부 기구의 명령과 규칙과는 비교가 안 되는, 상위의 의무를 부과할 수 있는 제1의 권력 부서는 입법부인 의회다. 민주주의에서 가장 강력한 정부 기관이 의회라는 사실을 부정할 수 있는 정치학 이론은 존재하지 않는다.

의회는 가장 조롱받기 쉬운 정부 기구다. 앞서 살펴보았듯이, 행정부나 사법부의 결정과는 달리 의회의 심의와 의결의 과정이 공개되기 때문이기도 하지만, 사회로부터 자신을 보호할 갑옷으로서 관료제의 요소가 가장 약하기 때문이다. 가장 덜 관료화되어 있고, 따라서 사회를 직접 통제할 수 없으며, 또 그래야 하는 정부 기구가 의회다. 그래서 의회는 본질적으로 권위주의화가 안 되는 정부 기구다. 설령 의회라는 기관이 불의를 지향하고자 해도 기껏해야 ‘무장할 수 없는 불의’에 불과하다. 권위주의 독재는 의회의 비굴함에서 발생할지는 몰라도 행정부와는 달리 의회가 용기를 낸다 해도 권위주의 독재 기관이 되기는 어렵다. 반면 행정부의 과도한 용기나 오만은 권위주의로의 퇴행적 결과를 가져올 수 있다.

권위주의 체제는 집행의 효율성에서 분명한 장점이 있다. 그러나 사회를 다원적으로 대표하고 통합하기 어려운 것은 물론, 자유와 평등의 가치와 충돌하기 쉽다. 이 점에서 때로 시끄럽고 소란스럽고 오래 걸리더라도 의회가 갖는 확실한 ‘민주적 장점’이 있다. 본성상 의회는 권위주의의 안티테제이자, 빠른 것의 단점을 제어하면서 공적 결정을 느끼게 하는 동안 사회의 다양한 의견과 이익, 열정이 표출되고 조정될 기회를 넓히는 기능을 한다. 한마디로 말해 “오래 걸리지만 오래 가는 변화”를 만들어 내는 역할을 하는 정부 부서가 의회이며, 따라서 의회에 “당장”, “즉각” 결과를 내놓으라고 요구하는 것은 기관의 본성에 반하는 일이 될 때가 많다.

시민들에게 성마르고 화난 삶을 권장할 생각이 아니라면, 의회에 성급한 결정을 강요할 일은 아니라고 본다. 자유롭게 이견이 표출되고 교환되는 속에서 합의를 이뤄 가는 의

회의 기능과 역할이야말로, 다원화된 사회에서 자유로운 시민이 차이와 갈등에도 불구하고 평화로운 삶을 살 수 있는 유일한 길이다. 모든 요구나 변화가 지체 없이 즉각 이루어 지기를 바란다면 사실 의회보다는 행정부와 대통령, 민주주의보다는 권위주의에 기대를 거는 것이 합당할 때가 많다.

관료화 내지 효율적 결정 대신 의회를 움직이는 것은 (교섭단체라고 불리는) 주요 정당들 사이의 합의인데, 이는 결코 유약한 과정이 아니다. 의회 안에서 주요 정당이 합의만 한다면 대통령은 물론 그 어떤 정부 기구도 의회를 당해 낼 재간은 없다. 자본의 힘도 군대의 힘도 의회를 통해 이루어지는 시민적 합의보다 더 강력할 수 없다는 것, 이게 민주주의다. 복지국가나 사민주의적 개혁이 대통령 중심제 국가와 의회 중심제 국가 가운데 어디에서 더 잘 이루어졌을까를 생각해본다면, 왜 의회가 강한 민주주의 기관인지 금방 알게 된다.

정당들이 의회를 잘 운영할 실력을 갖출 때에만, 더 크고 넓은 개혁을 더 평화롭고 안정적으로 추진할 수 있다. 입법부로서 의회는 근대 시민혁명이 가져온 최고의 선물이었다. 현대 민주주의를 입헌(constitutional) 민주주의라 한다면 그 핵심 역시 의회에 있다. 의회는 특별한 정부 기구다. 약한 것 같지만 강하다. 늘 시끄럽고 소란스럽지만 확실한 '민주적 역할'을 하는 곳이다. 행정부나 사법부는 "민주적 통제"로부터 벗어나 스스로 권위주의 기구가 될 위험이 상존하지만 입법부로서 의회는 무기력해서 문제일 수는 있어도 권위주의 독재의 길을 갈 수 없는 기구다. 이런 의회가 없다면 민주주의는 강한 소수의 전제로 이어질 수밖에 없다.

의회는 특별하지만, 민주적으로 특별하다는 점에서 가장 존중받아야 할 제1의 시민주권 기관이다. 의회를 함부로 야유하는 것은 시민주권의 기초를 허물어뜨리는 결과를 낳을 때가 많다. 지금 우리 현실에서 의회 중심의 국가 아젠다 형성이 필요하다면 마땅히 의회에서 변화가 시작되어야 한다. 이를 위해 우리는 '(가칭) 미래 협치 특위'의 설치 및 운영을 제안한다. 미래비전 2037에서 제시한 성숙사회 비전은 국회가 중심이 되어 처음으로 제시한 국가적 비전이다. 본 연구에서 성숙사회와 국정과제, 그리고 국회의 여러 법안 발의 사례를 분석하면서 이들 가운데 합의 및 일치된 의제가 있음을 확인하였다. 따라서 이렇게 일치된 의제를 중심으로 특위의 운영을 통해 공통적 의제에 대한 책임 있는 입법적 뒷받침이 필요하다.

당장의 입법 의제는 특위 내 여야 합의로 해당 상임위에 배분하고, 중장기적인 검토가 필요한 의제는 국회 내 의정활동을 지원 기관을 중심으로 기본계획서를 작성하도록 해, 작성된 미래의제 기본계획서는 미래 협치 특위가 채택하여 정치적 권위를 부여하는 것이 필요하다. 채택된 기본계획서를 국회 운영의 토대로 삼는 동시에 국가 증장기 정책 아젠다 관리의 기본 방향으로 삼아야 한다.

사회는 개인들의 합이 아니라 그 이상이다. 사람들을 좌절과 실망으로 이끄는 것은 개인의 해체 이전에 사회의 해체에 있고, 시민들이 목적 있는 삶을 향유할 수 있으려면 그 이전에 사회의 통합이 전제되어야 한다. 응집력 있고 활력 넘치는 사회라야 사람들을 공유 가능한 관념과 정서로 연결시키고 그래서 구성원 서로가 서로에 대한 일종의 심리적 지지대 역할을 할 수 있다. 사회라는 공동체 속에서 개인들을 결속시키고 협력과 유대의 묶음으로 만드는 것은 정치의 역할이다. 인간의 정신세계는 단순한 권고만으로 해체되거나 재조직될 수 없는 명확한 힘의 체계이기 때문이다.

정치라고 부르는 인간 활동은 좋은 삶을 향한 열정에서 비롯된 것이다. 시민 개개인이 좋은 삶을 살 수 있으려면 사회를 통합으로 이끄는 정치의 좋은 역할이 절대적으로 중요한 이유이다. 인간의 역사가 보여주듯이 정치도 국가도 실패할 수 있다. 또한 민주주의도 함부로 운영될 수 있다. 다만, 그렇게 될 경우 성숙사회 개념화를 통해 강조했던 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장은 영위될 수 없을 것이다.

오늘날 대한민국은 국가 형성과 산업화, 민주화를 성공적으로 성취한 대표적인 국가로 꼽히고 있으나, 사회적으로는 불평등, 양극화 그리고 심화되는 갈등으로 분열되어 있다. 이를 변화시키려는 노력이 성숙사회 비전의 구현이다. 이 성과를 정치의 적극적 역할로 승화시킬 수 있는 전기가 마련되어야 할 것이다. 국회가 '(가칭) 미래 협치 특위'의 설치 및 운영에서 그 일을 시작해야 한다면, 이에 맞게 다른 분야의 정치과정도 변화가 필요하다. 이 문제를 살펴보자.



## 1 예비내각의 역할

모두가 지적하듯, 한국 정치의 큰 문제점 가운데 하나는 선거 과정의 공약과 선거 이후의 국정 과제 형성과정의 제도적으로나 인적으로 완전히 분리되어 이루어진다는 점이다. 선거 과정에서는 정책 형성에 기여하는 정치인보다, 상대 당이나 후보를 더 잘 공격하는 정치인이 중시된다. 선거 이후 국정과제 형성작업은 새로 시작된다. 선거 전이든 선거 후든 국정과제의 형성과 집행, 실현에 적합한 인물들은 중시되지 않는다. 대통령의 인사는 상당 정도 캠프와 측근 중심으로 이루어진다. 이는 주권 위임 과정과 주권의 실현 과정이 사실상 분열적으로 이루어지는 것이자, 대통령의 자의적 통치를 가능하게 만드는 것으로 이어진다.

하지만 의회중심제조차 신정부의 내각 구성이 총선 이후 총리가 선출되고 나서 그때 가서야 사후적으로 이루어지지 않는다는 점을 생각해야 한다. 이미 선거 전부터 차기 내각의 예비 후보들이 알려지고, 엄밀한 의미에서 선거는 국정과제를 선택하는 일인 동시에 어느 정당의 예비내각을 선택할지 결정하는 일이 된다. 우리처럼 대통령제이면서도 의원/정치인이 내각에 참여할 수 있는 경우는 특히나 예비내각을 내실 있게 운영하는 것이 효과적일 수 있다.

한국 민주주의에서 모든 선거 경쟁은 지나치게 차별화에 집중해 있다. 상대와 다른 주장, 새로운 내용을 말해야 하는 압박이 크다. 민주주의에서 시민/유권자는 차별성과 새로움을 기준으로만 결정을 내리지 않는다. 공약으로 제시하는 국정과제가 크게 다르지 않더라도 누가 혹은 어느 집단이 그 과제를 책임 있게 수행할 것으로 보는지에 대한 신뢰의 문제 또한 중요하게 고려한다. 예비내각이야말로 그런 신뢰를 보여주고 또 평가할 수 있게 하는 좋은 기준이 될 수 있다.<sup>40)</sup>

예비내각은 대선 후 인수위를 단절 없이 연속적으로 운영할 수 있게 할 뿐 아니라, 인수위에서의 국정과제 형성작업을 책임 있게 이어갈 수 있게 하는 제도적 보루로 기능할 수 있다. 뿐만 아니라 책임총리와 책임장관이라는 한국 정치의 오랜 과업을 실현하는 일에도 큰 기여를 할 수 있다. 대통령의 과도한 역할을 분권화하는 것에도 도움을 줄 수 있다. 예

40) 앤서니 다운스는 이를 유권자의 기대효용에 영향을 미치는 요인 가운데 하나로 꼽았다. 즉, 국정과제를 담은 공약에서 기대하는 효용은 그것이 실제 실현될 가능성으로 할인해야 한다는 것이다. 앤서니 다운스, 앞의 책, 65-78쪽.

비내각은 일상적인 행정부 운영을 감당할 수 있게 함으로써, 한국 민주주의의 고질적 문제라고 할 수 있는 ‘대통령을 둘러싼 여야의 극단적 대립’을 완화하는 데도 기여할 수 있다. 그 기초 위에서 대통령이 한국 사회의 미래 중대 과제에 집중할 수 있게 해주기도 한다.

## 2 여야정위원회의 운영

그 연장 위에서 대통령 당선자에게는 인수위와 별도로 <여야정위원회>를 주도하는 것이 요청된다. 기존의 <국정상설협의체>처럼 합의된 의제 없이 여야 원내대표를 초청해 ‘협치 모양’만 내는 것은 한계가 있다. 그런 방식으로는 야당이 적극적으로 나설 수 없다. 대통령집무실에서 점심 먹고 사진 찍으며 서로 하고 싶은 말만 일방적으로 하고 끝내서 여론을 통해 갈등을 키우는 일만 있었던 만큼, 다른 방식의 국정 협의 체제가 만들어야 한다. 그와는 달리 새로운 <여야정위원회>에서는 대선 과정에서 제기된 중대 이슈 및 합의 쟁점을 중심으로 신정부의 국정운영 방향이 야당 지도부와 협의를 진행하고 그 결과를 공동으로 천명하는 기회를 가져야 한다. 이를 통해 대선 과정에서 제기된 과도한 갈등과 상처, 관련된 고발과 소송 등의 문제들을 지혜롭게 처리할 심리적 기반을 마련할 수 있다.

<여야정위원회>를 통해 대통령 당선자와 여야 그리고 국회는 특히나 외교, 군사, 안보 분야 국정과제를 초당적으로 운영하는 방안을 제도화할 필요가 있다. 우리의 지정학적 조건을 고려하면, 과거 냉전 구조의 유산으로서 남북 분단, 남북 간 협력과 평화를 관리하는 것은 매우 중요한 과제다. 하지만 한반도 문제를 남한과 북한만의 힘으로 개선하는 것은 한계가 있다. 근본적으로 분단문제는 국제적 문제로 만들어졌으며 지금도 그 성격은 유지되고 있다.

탈냉전 시기라 하지만, 동북아 국제질서의 규칙 제정자(Rule-Setter)는 역외 국가로서 미국과 역내 국가로서 중국일 수밖에 없는 게 현실이다. 두 주축 국가 어디와도 적대할 수 없고, 그렇다고 한미동맹 같은 기존 구조를 부정할 수도 없는 조건이다. 이런 구조적 제약에 적응하면서도 자율의 공간을 현명하게 넓혀가는 접근만이 가능한 선택일 것이다. Rule-Setter도 아니고 Game-Changer도 될 수 없다면 외교 안보 정책은 여야, 진보 보수 사이에 갈등적이지 않게 추진되어야 할 것이다. 누가 집권하든, 국익과 관련한 공동 이해를 넓히는 노력을 하는 것이다.

대통령은 월 2회 정당 지도자, 즉 국회를 운영하는 정치 지도자를 만나 외교, 안보, 정보 분야 상황을 브리핑하고, 야당은 충분한 정보와 판단을 공유하는 전제 위에서 이 분야에서만큼은 초당적 협력을 하는 게 필요하다. 누가 대통령이 되든 국익과 평화를 중심으로 한 국정 운영의 전통을 세우는 게 중요하고, 그 기초 위에서 국회는 우리 사회의 중대 의제와 중장기 정책 의제를 입법과 예산으로 뒷받침할 수 있다. 신정부 대통령의 주도권이 강할 때 <여야정위원회>를 통해 이런 전통을 세우는 일을 시작해야 하고, 국회도 보조를 맞춰야 한다.

### 3 국회 미래협치특위의 설치

국회의 제도적 역할은 중요하다. 이미 여야 대선 후보 공약 가운데 상당한 합의 쟁점이 언제나 있어왔던 바, 이를 중심으로 국회 내 <미래 협치 특위>를 운영하는 것이 좋은 출발점이 될 수 있다. 여야 대통령 후보의 선거 공약 사안 가운데 공통된 의제를 중심으로 <미래협치특위>를 설치, 운영해 성과를 내는 것에서 좀 더 큰 변화를 제도화해 갈 수 있을 것이다. 이를 위해 앞서 지적했듯, 당장의 입법 의제는 특위 내 여야 합의로 해당 상임위에 배분하고, 중장기적인 검토가 필요한 의제는 국회 내 의정활동 지원 기관을 통해 기본계획서를 작성, 제출하게 하며, 이를 바탕으로 <미래 협치 특위>가 국가 중장기 아젠더를 형성, 관리해 가야 제대로 된 변화가 가능하다.

우리 국회의 지원 기구는 미국 의회에 비해 그 규모나 권한에 있어서 형편없이 작다. <미래 협치 특위>는 이를 획기적으로 개선하는 좋은 기회를 제공할 수 있다. 국회가 행정부의 정책기획 및 예산작성에 따른 사후적 심의 기능만 갖는 현재의 한계를 극복하기 위해서라도, 국회의 국정 기획 능력을 키우는 것은 한국 민주주의 발전을 위해 매우 중요한 과제다. 미래의제 기본계획서는 미래협치특위가 채택하고, 채택된 기본계획서는 미래 국회의 토대로 삼는 동시에 국가 중장기 정책운영의 좌표가 되게 할 필요가 있다.

무엇보다도 대통령 중심의 사인화(私人化)된 국가 운영의 후진 모델을 벗어나는 게 한국 민주주의 발전에 꼭 필요하다. 대통령의 역할 모델을 '개혁 주도자' 내지 '개혁 군주', 나아가 모두 사안에 책임지는 만기친람(萬機親覽)형 '슈퍼맨 대통령'에서 찾는 것은 여야 사이의 권력 갈등은 물론 시민들을 대통령 지지자와 반대자로 양분시키는 결과로 이어진

다. 이는 여야의 열성 지지자들로 하여금 양극화된 정치문화를 추종하게 만드는 문제가 있다. 하지만 대통령의 역할은 ‘최고 권력의 소유자’로서가 아니라 ‘권력 관계의 조정자’로서의 모델을 따를 때 효과적이다. 오케스트라의 지휘자 역할도 쉽지 않은데 악기까지 연주하려는 것이 불합리하듯, 해당 부처에 대해 자율과 위임을 부여할 때 책임을 물을 수 있고 그럴 때 정부 운영이 더 활성화될 수 있다.

행정부는 거대한 복합조직인 바, 이들의 기능과 체계가 살아나도록 해야 한다. 이를 위해 — 미국처럼 국가적 의제는 대통령이 주도하고, 일상적 정부 업무는 주 정부가 맡는 것과 같이, 혹은 프랑스처럼 국가적 개혁 과제는 대통령이 맡고 총리는 의회와 협치하에 일상적 행정부 업무를 하게 하는 것처럼 — 우리 현실에 맞는 분권화된 국정 운영의 한국식 모델을 만들어야 할 것이다. 책임총리가 대통령중심제의 원리와 충돌하는 것을 걱정한다면 책임총리 대신 ‘협치 총리’로 명명하고 총리를 통해 일상적 행정부 업무 및 국회와의 협치를 이끌게 할 수 있다. 대통령은 국가적 개혁 의제를 집중하는 것이 지금까지 제기된 국정운영 모델로는 가장 현실적이다.<sup>41)</sup>

이는 대통령 차원의 연립정권은 아니더라도 총리와 장관 차원에서 다양한 정책 연정을 시도할 수 있는 계기를 확장하는 효과도 있다. 심각한 사회 해체와 불평등, 양극화 심화의 여러 양상이 보여주듯 야권의 지원이 필요한 정책 의제들은 매우 많다. 낡은 체제의 개혁 과제와 동시에 미래 대응 과제가 혼재된 상황에서 대통령 중심의 일방적인 국정운영보다 정책 사안에 따라서는 야권과 연합하는 다원적 국정 운영이 필요하다. 이를 통해 어느 한 정권, 한 정당만으로 해결할 수 없는 큰 전환의 과제들과 관련해, 사회적 합의를 확대할 수 있는 길을 적극적으로 모색할 수 있다. 대통령비서실이 정부 운영을 주도하는 대신, 책임총리와 책임장관제가 자리를 잡게 되면 당정 정책 협의는 실질적인 국정과제 추진체가 될 수 있다. 여기에 야당과의 정책연정이 결합되면 여야는 물론 행정부와 입법부 사이의 협치 조건이 성숙될 수 있게 된다.<sup>42)</sup>

그간 당정 협의는 한편으로 야당의 소외의식을 자극하고, 다른 한편 당정청 협의의 형태로 이어지면서 대통령비서실이 감시자 역할을 했던바, 이를 넘어설 필요가 있다. 국정과제 형성과 집행 과정에서 정당이 보조적인 역할을 하게 되면 여야 협치도 불가능할 뿐

41) 총리 중심의 책임과 연합의 정치에 대해서는 박상훈(2021a) 참조.

42) 대통령제에서도 연립정부의 사례가 매우 많을 뿐 아니라, 단독정부보다 연립정부가 통치 성과가 높음을 보여주는 연구로는 홍제우, 김형철, 조성대 (2012), 안용훈 (2018)을 참조.

아니라, '비서실 정부'라는 오명을 벗어날 수 없게 된다. 당정협의를 비서실의 개입 없이 협치 책임총리와 협치 책임장관 중심으로 이루어져야 하며, 이를 가능하게 하기 위해서라도 인수위 과정에서부터 정당의 역할이 살아나야 할 것이다.

〈여야정위원회〉 역시 정권교체기에 국한된 협의체가 아니라 그 이후에도 필요한 역할이 있다. 외교, 안보 관련 초당적 접근도 그 가운데 하나이지만 또 한 가지 중요한 것은 개헌 이슈다. 그간 개헌 문제는 논의만 있고 진전은 없었다. 대통령 선거 때마다 공약은 있었지만 개헌을 위한 여야 합의안도 마련되지 못했다. 그런 상태에서 비서실 중심의 개헌안 발표는 국회 내 정쟁과 갈등만 심화시켰다. 소모적 논란의 반복 대신 진전된 합의와 개헌 일정 및 방법이 구체적으로 모색되고 추진되지 않으면 개헌에 대한 불신만 남게 될 것이다.

개헌론은 늘 있었으나 개헌국면에 들어갔던 적은 없었는데, 개헌 국면의 출발은 여야 정치협상에서 시작될 수밖에 없다. 이는 집권당의 일방적 개헌안 발표가 아니라 대통령과 야당 대표 사이의 기본 합의를 채택하는 것으로 실현될 것이다. 〈여야정위원회〉는 개헌정치협상의 역할을 병행할 수 있다. 여기서의 정치협상을 거쳐 국회개헌특위에서 다룰 의제를 확정하게 해야 일이 달라진다. 그때에서야 비로소 국회개헌특위는 사회적 공론화와 개헌안 합의도출을 주도할 수 있고, 개헌의 정치 과정을 공동체 전체로 확대하는 정당성의 기반을 갖게 될 것이다. 이 과정을 거쳐야만 개헌안 국민투표의 단계로 넘어갈 수 있으며, 새로운 헌법이 국민적 합의 문서로서 정당성을 갖게 될 것인바, 〈여야정위원회〉와 〈미래협치특위〉는 좋은 출발점이 될 수 있다.

민주주의란 의회가 국정 기획을 하고 행정부가 집행을 한 뒤 다시 의회가 심사와 평가를 하는 체제다. 하지만 우리 국회는 국정과제 관련해 사전 기획 기능이 발전하지 않은 채, 국정감사를 하고 예산 심의를 하는 제한된 역할밖에 하지 못해 왔다. 〈미래협치특위〉를 이러한 한계를 넘어설 수 있는 계기가 될 수 있다. 그간 국회의장은 국회의 제한된 기능 때문에 자문위원회의 형태로 외부 참여자 중심의 〈국민통합위원회〉나 〈국가중장기아젠다위원회〉 등을 한시적으로 운영해왔으나, 이런 편의적 접근보다는 입법자인 의원이 참여자가 되고 공식적인 의사진행 절차와 권위를 가진 〈미래협치특위〉를 통해 사회통합과 미래기획을 적극적으로 실천하는 것이 필요하다.



# 제6장

## 결론

---





국회는 2021년 국회의장 직속 국가중장기아젠더위원회를 설치·운영하였다. 이는 그간 정부가 중심이 되어 미래 의제 및 국정 철학을 제시하던 것에 보완하여 국회가 중심이 되어 국가적 차원의 중장기 국가과제를 발굴했다는 점에서 국정기획 과정에서 국회의 새로운 역할을 모색할 수 있게 한 중요한 계기가 되었다. 특히, 위원회 활동을 통해 발간된 “미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환”은 한국 사회의 과거, 현재, 미래의 성찰과 조망을 통해 한국 사회의 구조적이고 고착화된 사회문제를 해결하기 위한 전환적 국가 가치로 성숙사회를 제시하였다. 그럼에도 불구하고, ‘성숙’이라는 단어가 주는 여러 가지 의미의 해석으로 성숙사회의 의미를 정확하게 전달하는 데 한계가 있고, 또한 성숙사회를 실현하기 위해 관련된 정책 의제화 과정에서 혼란을 키울 수 있다는 지적이 있었다.

따라서 본 연구는 우선 성숙사회의 개념을 명확히 하기 위해 성장에 대한 다양한 정책과 이론을 살펴보았다. 새로운 정부가 출범할 때 국정 철학으로서 동반성장, 균형발전, 녹색성장 등 다양한 비전이 제시되었으며, 정치철학적으로는 롤스, 셴, 누스바움, 더글러스 러미스, 이반 일리치, 질베르 리스트 등의 학자들이 성장과 역량의 관점에서 다양한 이론을 주창하였다. 본 연구는 이들의 관점을 고찰한 후 각계 다양한 분야의 전문가가 생각하는 성숙사회 또는 성장의 이면에 고려해야 할 여러 가지 현상에 대해 논의하여 성숙사회의 이론적 토대를 만들고자 하였다. 이를 통해 대안발전론과 발전대안론 사이의 개인의 자유, 존엄, 평등, 약자 우선, 자연의 권리 기반 인간과 환경의 공존을 성숙사회의 중요한 특징으로 도출하고, 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형적 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장을 주요 가치로 정리하였다.

정립된 성숙사회의 이론적 토대를 바탕으로 대선 주요 정당의 정책, 특히 윤석열 정부의 120대 국정과제와 성숙사회 간의 비교 분석을 수행하였다. 그 과정에서 국회는 어떤 법안 발의를 통해 법·제도적 논의를 이어가고 있는지를 분석하여 향후 성숙사회 실현을 위해 필요한 사회적 논의 의제를 도출하였다. 이를 위해 미래비전 2037 보고서에서 제시했던 4대 핵심 목표 및 12대 아젠더를 기반으로 120대 국정과제를 매핑하고, 이를 성숙사회 개념화 요소인 공정과 정의, 관계의 평등, 자연의 권리, 성장과 전환적 가치의 균형적 추구, 역량 및 개인의 자유 의지와 사회적 기능 선택 보장의 관점으로 공통된 지점과 차이점을 분석하여 성숙사회 구현 관점에서 필요한 논의를 강조하고자 하였다.

이를 통해 개인 역량 강화와 삶의 질 영역에서는 건강 개념의 적극적 확대와 건강안전망 체계 구축, 주거를 인간의 존엄성과 독립성 유지 관점으로 권리보장, 개인의 자유 의지를 바탕으로 사회적 기능을 선택할 수 있는 최소한의 역량 배양을 주요한 화두로 제시하였다. 더불어 사는 공동체 영역에서는 실질적인 지방자치권 확대, 각자 삶의 방식이 차별받지 않고 존중받을 수 있는 사회, 노사관계의 이해 도모 및 갈등 완화를 위한 사회적 대화 채널 구축을 성숙사회 실현을 위해 필요함을 강조하였다. 패러다임 전환과 지속성장 영역에서는 과학기술의 새로운 역할과 사회적 책임, 자연 복원을 우선시할 수 있는 자연의 권리 확대, 지금까지와는 다른 경제성장의 비전 제시를 도출했으며, 마지막 국내외 조정과 협력 영역에서는 다양한 시민의 의견을 정치 과정에서 수렴하고 갈등을 완화할 수 있는 기제, 균형외교를 추구하면서도 한국의 위상을 높일 수 있는 외교 전략, 북한에 대한 이해 및 평화 담론 확대를 위한 다층적 사회 대화의 필요성 등을 성숙사회 실현의 필수적 사회적 논의 의제로 도출하였다.

도출된 필수 의제는 관련 분야 전문가와 공동 연구를 통해 각 의제별로 법률 및 제도화 관점의 쟁점을 분석하고, 향후 제도화 가능성을 높이기 위한 접근 방향에 대해 분석하였다. 일부 의제는 제도적 논의가 비교적 많아 관련 쟁점을 파악하기 용이하였으나, 일부 의제의 경우 좀 더 활발한 사회적 논의가 필요한 부분이 있어 구체적인 법률 및 제도화를 위한 전략 방향을 도출하는 데 한계가 있었다. 이러한 부분은 향후 후속 연구를 통해 보완이 필요할 것으로 판단한다.

건강 개념의 적극적 해석 및 유기적 건강 안전망 구축에서는 특별법 등 쟁점이 많은 제도적 수단에 앞서 의료전달체계, 보건의료체계의 개편 흐름 속에서 사회적 논의를 더욱 진전시킬 필요가 있음을 강조하였다. 최소한의 삶의 보장을 위한 주거권 개념 확장에서는 행정지원 대상자 중심에서 정책수요자 중심으로의 전략적 접근이 필요하며, 주거급여 개념 확장 및 현실화, 최저주거기준의 상향화 및 질적 기준 변화, 주거 확대를 위해 선의를 가진 민간 자원의 발굴과 제도적 지원, 주거가 더 이상 돈벌이 수단이 되지 않도록 하는 법제도적 환경 구축이 필요하다고 분석하였다.

실질적인 지방자치권의 확대를 위해서는 지방의 실질적 자치권 확대를 위한 사무 이양 확대, 재정 분권의 실현, 중앙-지방의 선지원 후평가 관계로 전환, 자치분권 실현을 위한 국회 중심의 사회적 논의 확대 등을 주요 법률 및 제도화를 위한 접근 방향으로 제시하였

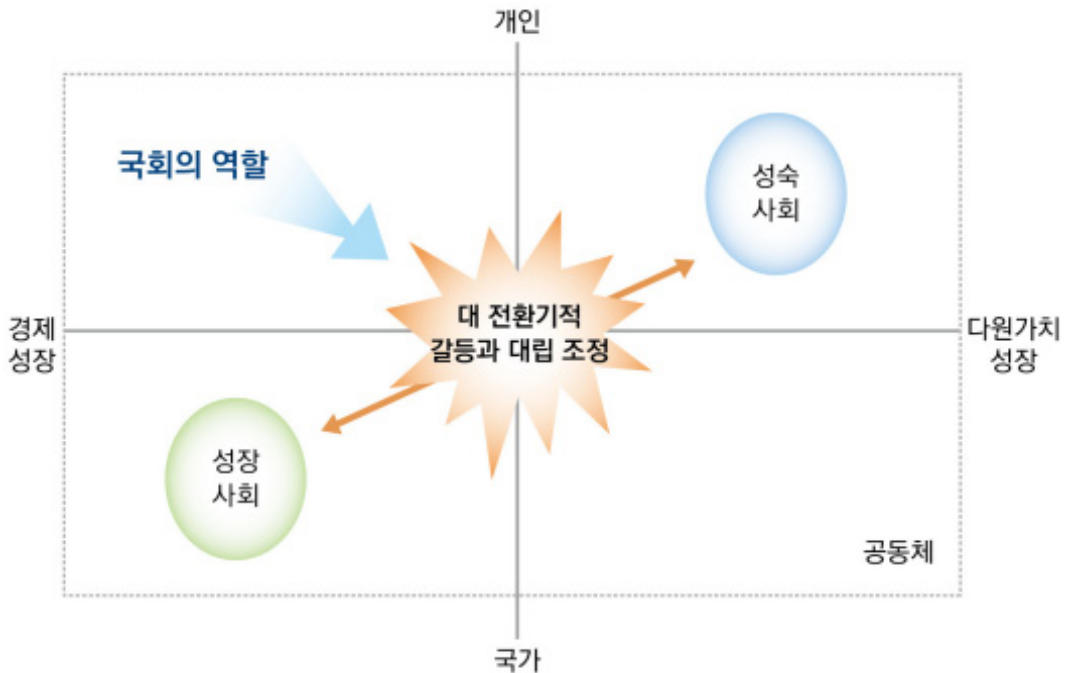
다. 삶의 가치 다원성 인정 및 권리 보장에서는 포괄적 차별 금지에 대한 새로운 담론 형성, 숙의적 공론화 과정의 확대가 필요함을 강조하였다.

노동 시장, 노사 문제 관련 사회적 대화의 실질적 확대에서는 비제도적 사회적 합의를 활성화시키고 제도화할 수 있는 방안의 고민, 교섭을 초기업수준에서 바로 진행할 수 있도록 제도적 기반을 발전시키고, 지역노사민정협의회 활성화 및 상생협약 체결 등의 관행의 제도화, 경제사회노동위원회의 역할 재설계 등을 핵심 법률 및 제도화 전략 방향으로 분석하였다. 과학기술의 사회적 책임, 포용·공존·공생 가치 실현에서는 과학기술의 역할을 성숙사회 실현으로 연계하기 위한 법적 기반 마련, 이러한 기반을 통해 구현되는 정책의 지속 점검 체계, 성숙사회 구현을 위한 과학 프로젝트 추진 등을 강조하였다.

적극적인 자연의 권리 인정 및 치유와 복원을 위해서는 자연과 자연의 법적 지위의 법적 선언, 자연의 권리를 인정한 해외 사례 중 우리에게 가장 적합한 모델에 기반하여 자연에 법인격 부여, 자연의 권리를 단계적으로 확대, 자연 권리 보호를 위한 집행 가능성 보장 등을 핵심 방향으로 설정하였다. 다양한 시민 의견의 정치 수렴 및 사회 통합 실현에서는 현행 준연동형 비례대표제의 개정 등 선거제도 개혁을 위한 공론화 위원회 구성 등 시민참여기구의 제도화를 강조하였다. 마지막으로 평화 담론 확대 및 북한에 대한 이해 증진 부분에서는 주로 여성의 주도적인 참여를 통해 평화체계 구축을 확대해 나가는 방향에 대해 언급하였다. 여성 주도의 역할을 탐색하는 것의 한계를 지적할 수 있으나, 이는 북한 사회의 여성 지위에 대한 특수성에 기반하여 북한에 대한 이해 증진을 위해서 고려해볼 수 있는 다각적 방안의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

이상의 과정을 통해 도출된, 성숙사회 실현을 위한 전략적 의제는 일부는 구체적인 법률 및 제도화를 위한 전략을 담고 있고, 일부는 담론적인 방향을 언급하고 있다. 특히, 의제의 대부분은 사회적 논의 확대 과정에서 많은 갈등과 대립 요소를 포함하고 있다. 따라서 성숙사회 비전 실현을 위한 논의 과정에서 갈등과 대립을 지속적으로 관리하고, 발전적 방향으로 합의를 끌어내기 위해 정치의 역할이 필요하다. 본 연구에서는 왜 국회가 그런 역할을 맡아야 하는 것인지 다양한 정치이론의 관점을 통해 고찰하고, 성숙사회 비전 실현을 위해 '(가칭) 미래 협치 특위'를 설치하여 국회가 국가적 차원의 중장기 의제 및 국정기획 과정에서 지금까지와는 다른 역할을 적극적으로 모색하는 것이 필요함을 강조하였다.

미래비전 2037에서는 그림 6-1과 같이 성숙사회의 비전 실현을 위한 체계를 제시하였다. 특히, 앞서 살펴본 바와 같이 성숙사회의 실현을 위해서는 기존의 한국 사회를 지배하고 있는 국가 중심과 경제성장 중심 방식을 벗어나 전환적 변형을 위한 노력이 요구된다. 이를 위해 4대 중점 목표와 12대 아젠더를 제시하고 있으나, 다양한 갈등과 대립의 요소가 수반될 수밖에 없다. 따라서 성장사회에서 성숙사회로 전환되기 위해서는 대 전환기적 갈등과 대립의 조정 역할이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 본 연구에서도 입법부의 역할을 별도의 장으로 제시함으로써 특히 미래 의제의 논의 과정에서 사회적 갈등에 있어 입법부의 역할의 중요성을 독립적으로 다루고자 하였다. 성숙사회의 비전 실현 과정에서 발생하는 갈등과 대립을 지속적으로 관리하면서, 필요한 미래의제를 발전적 방향으로 논의할 수 있도록 국회를 중심으로 한 정치가 더욱더 적극적인 역할을 모색해야 할 것이다.



[그림 6-1] 성숙사회 비전 실현을 위한 전략 체계

## 참고문헌

---



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

- 가텔스, 네이션·니콜라스 베르구루엔. 이정화 역. 『민주주의 쇄신』. 서울: 북스힐.
- 강우진. 2019. 『박정희 노스텔지어와 한국 민주주의』. 서울: 아연출판부.
- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 인간사랑.
- 강원택. 2021. “한국 정치의 위기와 대의민주주의.” 『지식의 지평』30: 73-86.
- 경기신문(2021), “[창간특집] ‘영끌’하지 않는 청년들의 주거권은 어디에 있나,” <https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=649625>
- 국가인권위원회. 2020. “코로나19와 혐오의 팬데믹.” <https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=16&menuid=001004002001&boardid=7605920> (검색일: 2022.6.10.).
- 국가인권위원회. 2020. “[보도자료] ‘모두를 위한 평등’ 향해 담대한 걸음 내딛을 때.”(6월 30일)
- 국가인권위원회. 2022. “[보도자료] 평등법(차별금지법)의 조속한 제정을 다시 촉구한다.”(5월 4일)
- 국가중장기아젠더위원회, 2021. “미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환,” 국회미래연구원
- 국회 보건복지위원회. 2018.8. “일차의료 발전 특별법안(양승조의원 대표발의. 의안번호 제10992호) 검토보고서.”
- 국회 보건복지위원회. 2021a. “지역사회통합돌봄법안(정춘숙의원 대표발의. 의안번호 제4946호) 검토보고서.”
- 국회 보건복지위원회. 2021b. “지역사회통합돌봄법안(전재수의원 대표발의, 의안번호 제11356호) 검토보고서.”

- 국회입법조사처. 2022. 『주거복지센터 운영현황 및 향후과제』. 2022.10
- 권혁용. 2022. “한국의 민주주의 위기.” 정치연구소·한국선거학회 공동학술회의 발표문.
- 기획재정부. 2021. “국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.”
- 김도균. 2020. 『한국 사회에서 정의란 무엇인가: 우리 헌법에 담긴 정의와 공정의 문법』.  
파주: 아카넷.
- 김도현. 2019. 『장애학의 도전』. 파주: 오월의 봄.
- 김동일. 2014. “분배정의론이란 무엇인가?: 자유주의 분배정의론의 쉬운 이해와 통괄적 연구를 위한 틀.” 『법철학연구』 17(3): 225-266.
- 김동훈·차승원. 2022. “다양성(diversity)의 정치적 기반: 다양성의 수단적 가치 및 정책에 대한 태도 결정요인.” 『글로벌정치연구』 15(1): 73-103.
- 김배원. 2008. “헌법적 관점에서의 지방자치의 본질.” 『공법학연구』 9(1): 219-251.
- 김범수. 2022. 『한국 사회에서 공정이란 무엇인가: 공정한 나를 지켜줄 7가지 정의론』.  
파주: 아카넷.
- 김비오. 2019. “청년가구의 주거빈곤에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.” 『보건사회연구』 39(3): 408-436.
- 김비환. 2002. “현대 자유주의적 평등론의 역사적 의의.” 『법철학연구』 5(2): 7-34.
- 김선해. 2020. “안티 페미니즘 조직의 정당성 획득 전략에 관한 연구.” 고려대학교 석사 학위 논문.
- 김수연. 2020. “지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후 과제.” 『지방자치법규』 20(4): 27-52.
- 김수연·박세라. “제1회 중앙지방협력회의의 성과와 향후 과제.” 「이슈&정책공간」 『분권 레터』 90, 대한민국시도지사협의회.
- 김수연·정순관·정정화. 2020. “자치분권시대, 지방자치 정책의 현황과 과제.” 『열린정책』 8: 1-12.
- 김왕배. 2019. 『감정과 사회: 감정의 렌즈를 통해 본 한국사회』. 파주: 한울엠플러스.



- 김은주. 2015. “구술로 본 북한여성의 삶 I, 2016. 구술로 본 북한여성의 삶II-장마당세대의 생활과 의식.” 한국여성정치연구소
- 김은주. 2019. “남북여성교류, 일상에서 시작하자.” 코리아리포트 Vol 04, 포스텍평화연구소
- 김은주. 2019. “제 4물결로서 온라인-페미니즘: 동시대 페미니즘의 정치와 기술.” 『한국여성철학』 31: 1-32.
- 김유빈, 2022. “미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환.” 국가미래전략 Insight 제36호, 국회미래연구원.
- 김원홍·김은주·이수연·장혜경. 2015. “평화통일실현 여성사회협약연구.” 한국여성정책연구원.
- 김재운. 2022. “특별법 중심 입법이 법체계에 미친 영향: 법률간 이용에 대한 중단 네트워크 분석을 중심으로.” 『입법과 정책』 14(1): 161-194.
- 김주현. 2020. “현대 평등주의 이론의 발전.” 『법철학연구』 23(2): 179-214.
- 김주현. 2022. “관계 평등주의의 이론적 전개와 실천적 한계.” 『법학논집』 26(3): 287-321.
- 김주현·김현철. 2019. “드워킨의 운평등주의에 대한 비판적 고찰.” 『법학논집』 23(4): 151-173.
- 김종우·서현수. 2022. “차별금지/평등법 제정의 정치과정: 제도, 행위자, 담론을 중심으로.” 『인권연구』 5(1): 87-131.
- 김학노. 2020. “혐오와 대항혐오: 서로주체적 관계의 모색.” 『한국정치연구』 29(3): 35-66.
- 김현경. 2015. 『사람, 장소, 환대』. 서울: 문학과지성사.
- 김형철. 2017. “국민주권 시대를 위한 국회의원 선거제도의 개혁방안과 쟁점.” 『민주주의와 인권』 17(4): 69-102.
- 김형철. 2020. “준연동형 비례대표제의 정치적 효과: 선거불비례성과 유효정당 수를 중심으로.” 『세계지역연구논총』 38(2): 79-100.
- 김형철. 2022. “한국의 촛불정부와 민주주의의 질.” 서울민주주의포럼 발표문.

- 김형철. 2022. “높에 빠진 한국 정치 구하기, 민주적 정치개혁은 가능한가?” 『황해문화스』 116: 93-112.
- 김희강. 2016. 『규범적 정책분석』. 서울: 박영사.
- 김희강. 2020. “아이리스 영: 구조적 부정의와 포용적 민주주의.” 김비환 외. 『현대정치의 위기와 비전: 니체에서 현재까지』. 파주: 아카넷.
- 누스바움, 마사 C. 박용준 역. 2013. 『시적 정의』. 서울: 궁리.
- 누스바움, 마사 C. 조계원 역. 2015. 『혐오와 수치심: 인간다움을 파괴하는 감정들』. 서울: 민음사.
- 누스바움, 마사 C. 강동혁 역. 2016. 『혐오에서 인류애로: 성적지향과 헌법』. 서울: 뿌리와이파리
- 누스바움, 마사 C. 강동혁 역. 2018. 『분노와 용서: 적개심, 아량, 정의』. 서울: 뿌리와이파리.
- 대한민국 정책브리핑. 2022. <https://www.korea.kr>
- 다운스, 앤서니 지음, 박상훈 외 옮김. 2013. 4장 “정부의 의사 결정이 갖는 기본 논리.” 『경제이론으로 본 민주주의』. 후마니타스.
- 더글러스 러미스. 2002. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 녹색 평론사.
- 드워킨, 로널드. 염수균 역. 2005. 『자유주의적 평등』. 파주: 한길사.
- 러벳, 프랭크. 김요한 역. 2013. 『롤스의 『정의론』 입문』. 파주: 서광사.
- 러벳, 프랭크. 조계원 역. 2019. 『지배와 정의에 관한 일반이론』. 서울: 박영사.
- 런시먼, 데이비드. 최이현 역. 2020. 『쿠데타, 대재앙, 정보권력: 민주주의를 위협하는 새로운 신호들』. 서울: 아날로그.
- 레비츠키, 스티븐·대니얼 지블랫. 박세연 역. 2018. 『어떻게 민주주의는 무너지는가』. 서울: 어크로스.
- 롤스, 존. 황경식 역. 2003. 『정의론』. 서울: 이학사.
- 리스트, 질베르. 2013. 『발전은 영원할 것이라는 환상』. 봄날의 책.

- 박권일. 2021. 『한국의 능력주의』. 서울: 이데아.
- 박명준 외 2015. 『광주형 일자리 창출 모델 연구, 광주광역시』.
- 박명준. 2018. “경제사회발전노사정위원회법, 무엇을, 왜 바꾸려 하나? 어떤 효과를 기대하나?” 계간 『사회적 대화』 2018년 5-6월호, 경제사회노동위원회, 44-61쪽
- 박명준. 2019. 『새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제』. 한국노동연구원.
- 박명준. 2022. “노동시장 이중구조화와 노사관계의 균열 및 갈등: 해법으로서 ‘비제도적 사회적 합의 모델’.” 『노동리뷰』 2022년 11월호, 9-26쪽
- 박미선, 이후빈, 조정희, 정우성, 하동현, 최민아. 2019. “주거권 실현을 위한 중앙과 지방의 역할 분담 방안.” 세종: 국토연구원.
- 박진경·이제연. 2018. “지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안: 균특회계를 중심으로.” 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 박상훈. 2017. 『민주주의의 시간』. 후마니타스.
- 박상훈. 2018. 『청와대 정부』. 후마니타스.
- 박상훈. 2020, 『양극화된 정치, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닐까』 국회미래연구원 연구보고서 2.3.3
- 박상훈. 2021a. “정치 : 더 나은 민주공화국을 위한 의제.” 한국공공정책연구소 편. 『AGENDA 2022』. KIPPS.
- 박상훈. 2021b. “대선공약과 국정과제 형성과정 개선방안”, 박준·정동재·윤영근 편저, 『대선공약과 국정과제 형성과정 개선방안』, 한국행정연구원 연구보고서 2020-01
- 박승억. 2021. “혐오의 이중성에 대한 현상학적 분석.” 『철학·사상·문화』 36: 59-79.
- 박영정. 2015. “문화분야 통일준비를 위한 ‘남북문화합의서’ 체결방안연구.” 문화체육관광부.
- 박태현. 2019. “에콰도르 헌법상 자연의 권리, 그 이상과 현실.” 『환경법연구』 41권 2호: 107-141.
- 박찬욱. 2013. “사회통합의 방향: 한국정치의 과제.” 『저스티스』 134(2): 61-93.

- 브룩스, 데이비드. 이경식 역. 2020. 『두 번째 산』. 서울: 부키.
- 부산일보. 2022. “내년 균형발전특별회계 12.7조원... 전년보다 16.6% 증액.” 『부산일보』 2022년 9월 8일.
- 서지원·박병원·이성호·조규진·윤정현. 2014. 『미래 위험과 회복력』. 세종: 과학기술정책연구원.
- 성기현. 2017. “개념으로서의 건강: 비판적 고찰.” 『생명연구』 46: 59-100.
- 세르주 타투슈. 2014. 『탈성장사회: 소비사회로부터의 탈출』. 오래된 생각.
- 세르주 타투슈. 2015. 『발전에서 살아남기: 신자유주의를 넘어 대안 사회 건설까지』. 민음사.
- 셴, 아마르티아. 이규원 역. 2019. 『정의의 아이디어』. 서울: 지식의날개.
- 송위진. 2013. “사회·기술시스템론과 과학기술혁신정책.” 『기술혁신학회지』 16(1): 156-175.
- 스나이더, 티머시. 유강은 역. 2019. 『가짜 민주주의가 온다: 도둑 정치, 거짓 위기, 권위주의는 어떻게 권력을 잡는가』. 서울: 부키.
- 신범식 외. 2018. 『지구환경정치의 이해』. 서울: 사회평론아카데미.
- 신은중. 2017. “노동공화주의의 이론적 성과와 한계.” 한국산업노동학회. 『산업노동연구』 23권 3호. 1-39.
- 신은화. 2017. “혐오와 지배.” 『철학연구』 143: 189-214.
- 신중섭. 2021. “공정과 능력주의에 대한 비판적 분석.” 『철학연구』 159: 139-164.
- 안용훈. 2018. “대통령제에서의 다수정부, 소수정부 및 연립정부의 정치·경제적 수행력 연구.” 국회 운영위원회 정책연구용역과제.
- 안진. 2022. “차별금지법의 입법적 고려사항에 대한 일고찰: 국회에 발의된 법안들을 중심으로.” 『법학논총』 42(4): 281-328.
- 양자오 지음. 박다짐 옮김. 2018. 『미국 헌법을 읽다 : 우리의 헌법을 더 잘 이해하기 위하여』. 도서출판유유 .

- 영, 아이리스 매리온. 김도균·조국 역. 2017. 『차이의 정치와 정의』. 서울: 모티브북.
- 영, 아이리스 매리온. 김희강·나상원 역. 2020. 『포용과 민주주의』. 서울: 박영사.
- 오닐, 캐시. 김정혜 역. 2017. 『대량살상 수학무기』. 서울: 흐름출판.
- 이반 일리치. 2004. 『성장을 멈춰라: 자율적 공생을 위한 도구』. 미토.
- 이반 일리치. 2004. 『행복은 자전거를 타고 온다』. 미토.
- 이재호, 최용준, Roberk J. Volk, 김수영, 김용식, 박훈기, 전태희, 홍승권, Stephen J. S  
pann. 2014. “텔파이법을 이용한 일차의료 개념정의: 이차출판”. 보건행정학회지 2  
4(1): 100-106.
- 이종수. 2002. 『지방정부이론』. 서울: 박영사.
- 자치분권위원회. 2021. 「2021년 자치분권 시행계획」. 대통령소속 자치분권위원회.
- 장동진. 2020. “존 롤스: 공정으로서의 정의.” 김비환 외. 『현대정치의 위기와 비전: 니체  
에서 현재까지』. 파주: 아카넷.
- 장혜경. 2009. “남북한 여성교류의 현주소와 활성화방안.” KPI칼럼. 한반도평화연구원.
- 정동준. 2018. “2018년 지방선거 이후 유권자들의 정치 양극화: 당파적 배열과 부정적  
당파성을 중심으로.” 『OUGHTOPIA』 33(3): 143-180.
- 정태석. 2021. “능력주의와 공정의 딜레마: 경합하는 가치판단 기준들.” 『경제와 사회』 1  
32: 12-46.
- 정한울·조계원. 2019. “한국 사회의 ‘갑질’ 문화에 대한 경험적 연구: <갑질 및 갑을관계  
에 대한 인식 조사>(2018) 결과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 53(1): 225-248.
- 제성호, 2022, “사회적 대화 제도화 필요성과 실행방안.” 평화통일에 관한 사회적 대화  
거버넌스 구축 토론회. 김상희·이명수·윤재욱·태영호·이재정 국회의원 공동주최.
- 조계원. 2017. “한국에서 증오범죄의 가능성과 규제 방안.” 『법과사회』 55: 65-97.
- 조계원. 2019. “‘갑을’ 관계와 분노: 마사 누스바움의 감정 이론을 중심으로.” 『인문과학  
연구』 37: 177-198.
- 조귀동. 2020. 『세습 중산층 사회』. 서울: 생각의힘.

- 조수룡. 2016. “발전이라는 매트릭스 : 한국현대사 연구의 발전 패러다임에 대한 성찰.” 『역사와 현실』, 100:359-396.
- 조수민. 2020. “이상론과 비상론: 사회 정의론의 규범적 토대에 관한 고찰.” 『시대와 철학』 31(3): 247-282.
- 조지형. 2008. 『대통령의 탄생 - 대통령 제도는 어떻게 생겨났는가』. 살림출판사.
- 조영주·김은주 외. 2019. “생활체감형 과제(II) 특정성별영향평가.” 한국여성정책연구원
- 조피프 스티글리츠. 2011. 『GDP는 틀렸다: ‘국민총행복’을 높이는 새로운 지수를 찾아서』. 동녘.
- 조피프 스티글리츠. 2013. 『불평등의 대가: 분열된 사회는 왜 위험한가』. 열린책들.
- 조효제. 2020. 『탄소 사회의 종말』. 서울: 21세기북스.
- 진희중. 2020. “생태민주주의를 위한 ‘생태법인’ 제도의 필요성.” 『대동철학』 제90호: 111-127.
- 참여연대. 2022. 세계주거의 날 주거정책 토론회, 질병과 죽음으로 내몰리는 취약계층 주거권 보장강화를 위한 정책토론회.
- 참여연대. 2020. “[기획4] 주거권. 국가의 책임이 무엇보다도 필요한 때.” <https://www.peoplepower21.org/welfare/1690003>
- 최윤철, 서유희, 김영엽, 김동련. 2012. “행정특별법 현황, 문제점과 개선방안.” 법제처 연구용역 보고서.
- 최장집. 2006. “한국 민주주의의 현주소 : 제도적 실천으로서의 민주주의.” 『기억과 전망』 15권. 민주화운동기념사업회, 81-115.
- 최장집. 2020. “다시 한국 민주주의를 생각한다: 위기와 대안.” 『한국정치연구』 29(2): 1-26.
- 최현철. 2017. “혐오, 그 분석과 철학적 소고.” 『철학탐구』 26: 175-199.
- 통계청. 『장래인구추계』. 2021.12.09.
- 프레이션안. 2022. “계속 주거권’을 찾아주세요...한국 부동산 정책은 사람이 아니라 재물

- 중심.” <https://www.pressian.com/pages/articles/2022071410410118414>.
- 피시킨, 조지프. 유강은 역. 2016. 『병목사회: 기회의 불평등을 넘어서기 위한 새로운 대안』. 서울: 문예출판사.
- 필립, 페티트 지음. 곽준혁·윤채영 옮김. 2019. 『왜 다시 자유인가: 공화주의와 비지배 자유』. 파주: 한길사.
- 하승수. 2007. 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의: 한국 풀뿌리민주주의의 현실과 전망』, 서울: 후마니타스
- 한인상·신동윤. 2020. “플랫폼노동의 쟁점과 향후 입법·정책적 과제.” 『노동법포럼』 29: 241-268.
- 행정안전부. 2021. “2단계 재정분권 관계법률 국회 통과... 자치분권 한걸음더.” 보도자료.
- 허츠, 노리나 지음. 홍정인 옮김. 2021. 『고립의 시대』. 파주: 웅진지식하우스.
- 홍관표. 2021. “차별금지법 제정 방안에 관한 검토.” 『이화젠더법학』 13(2): 1-53.
- 홍성수. 2021. “차별이란 무엇인가: 차별금지법상 차별금지사유의 의의.” 『법과 사회』 66: 25-70.
- 홍덕화. 2020. “기후불평등에서 체제 전환으로: 기후정의 담론의 확장과 전환 담론의 급진화.” 『환경사회학연구』 24(1): 7-50.
- 홍성태·최현·박태현. 2017. 『공동자원론, 생태헌법을 제안한다』. 진인진. 85-86.
- 홍제우·김형철·조성대. 2012. “대통령제와 연립정부 : 제도적 한계의 제도적 해결.” 『한국정치학회보』 46집 1호.
- 황해동. 2020. “지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구: 국가균형발전특별회계를 중심으로.” 『지방정부연구』 23(4): 99-137.
- Anthony Zelle et al. 2021. *Earth Law: Emerging Ecocentric Law-A Guide for Practitioners*. Wolters Kluwer. 163.
- BLACK'S LAW DICTIONARY(9th ed). 2009. “Legal Person.”
- Daniel P. Corrigan and Markku Oksanen. 2021. “Rights of Nature: Exploring t

- he Territory.” in Daniel P. Corrigan and Markku Oksanen eds. *Rights of Nature: A Re-Examination*. Routledge, 9-10.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- DCLG (Department for Commodities and Local Government). 2011. “Best Value Statutory Guidance.”
- Fourie, Carina, Fabian Schuppert, and Ivo Wallimann-Helmer. 2015. “The Nature and Distinctiveness of Social Equality: An Introduction.” in Carina Fourie, Fabian Schuppert, and Ivo Wallimann-Helmer eds. *Social Equality: On What It Means to Be Equals*. Oxford: Oxford University Press.
- Gourevitch, Alex. 2011. “Labor and Republican Liberty.” *Constellations* 18(3): 431-454.
- Gädeke, Dorteia. 2020. “Does a Mugger Dominate? Episodic Power and the Structural Dimension of Domination.” *The Journal of Political Philosophy* 28(2), 199-221.
- Krause, Sharon R. 2013. “Beyond Non-domination: Agency, Inequality and the Meaning of Freedom.” *Philosophy and Social Criticism* 39(2), 187-208.
- Light, Paul C. 1999. *The President’s Agenda: Domestic Policy Choice From Kennedy to Clinton*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- List, Christian and Philip Pettit. 2011. *Group Agency: The Possibility, Design, and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- Loewenstein, Karl. 1949. “The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions.” *The Journal of Politics* Vol. 11, No. 3.
- McBride, Cillian. 2015. “Freedom as Non-domination: Radicalisation or Retreat?” *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 18(4), 349-374.



- McCammom, Christopher. 2015. "Domination: A Rethinking." *Ethics* 125, 1028-1052.
- McCammom, Christopher. 2018. "Domination." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/win2018/entries/domination>.
- Mumta, Ito. 2017. "Nature's rights: a new paradigm for environmental protection", *ECOLOGIST*, <https://theecologist.org/2017/may/09/natures-rights-new-paradigm-environmental-protection>
- Nicola, Pain and Rachel, Pepper. 2021. "Can Personhood Protect the Environment? Affording Legal Rights to Nature", *Fordham International Law Journal* 45(2), 317.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter. 1990. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Johns Hopkins University Press.
- OECD. 2013. *Risk and Resilience: From Good Idea to Good Practice*. OECD Publishing.
- OECD statistics. available from <https://stats.oecd.org/> (2022.12.05).
- Pettit, Philip. 1997. *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettit, Philip. 2012. *On the People's Terms: A Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, Jose Antonio Cheibub, Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Sen, Amartya. 1993. "Capability and Well-Being." in Martha Nussbaum and Amartya Sen eds. *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 1991. "The Paradoxes of Political Liberty." David Miller ed.

- Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Skinner, Quentin. 1998. *Liberty before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck W. and L. Kenworthy. 2005. "Theories and practices of neocorporatism." Janoski, T. et al. ed. *The handbook of political sociology: states, civil society, and globalization*. Cambridge University Press, pp. 441-460
- Susan, Emmenegger and Axel, Tschentscher. 1994. "Taking Nature's Rights Seriously: The Long Way to Biocentrism in Environmental Law." *The Georgetown Int'L Envtl. Law Review* 6(3): 585.
- Taagepara, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seat and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven. Conn.: Yale University Press.
- Viroli, Maurizio. 2002. *Republicanism*. New York: Hill & Wang.
- WHO. "Constitution of the World Health Organization." available from <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf> (2022.12.05.)
- Young, Iris M. 2006. "Taking the Basic Structure Seriously." *Perspectives on Politics* 4(1): 91-97.

# Abstract

---



## Operation of the National Mid- to Long-term Agenda Committee and Strategy for Future Agenda Institutionalization

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

In the year 2021, the National Assembly established and implemented the National Mid-to-Long-term Agenda Committee, which operates under the direct oversight of the National Assembly Speaker. This represents a significant opportunity for the National Assembly to assume a proactive role in the planning and execution of state affairs, as well as identifying and addressing mid-to-long-term tasks at the national level. One notable outcome of the committee's efforts is the publication of “Future Vision 2037: Transition from a Growing Society to a Mature Society,” which aims to address structural and persistent societal issues in Korea by examining the past, present, and future of the country. The concept of a mature society is posited as a national value, however, it has been noted that there may be limitations in effectively communicating the meaning of such a society due to the diversity of interpretations associated with the term “maturity.” This may further complicate the process of formulating policies aimed at realizing a mature society.

This study delves into the concept of a mature society by examining various policies and theories on growth. The study presents various state administration philosophies, such as shared growth, balanced development, and green growth, that were introduced when the new government was launched. Additionally, the study examines the perspectives of prominent political philosophers, such as Rawls, Sen, Nussbaum, Douglas Lummis, Ivan Illich, and Gilbert Liszt, on growth and competence. Based on these perspectives, the study constructs a theoretical foundation for a mature society. This theoretical foundation is then used to conduct a comparative analysis of the policies of major political

parties in the presidential election, specifically focusing on the 120 national tasks of the Yoon Seok-yeol administration and how they align with the conception of a mature society. The study also maps the 120 national tasks to the 4 key goals and 12 agendas presented in the Future Vision 2037 report, which are identified as elements of the conception of a mature society: fairness and justice, equality in relationships, rights of nature, growth, and transformation. Through this analysis, the study aims to emphasize the importance of a balanced pursuit of values, competence, individual free will, and the guarantee of social function choice in the realization of a mature society, by highlighting common points and differences.

The key agendas that were identified underwent a collaborative examination with esteemed professionals within the relevant domain. While a significant portion of the agendas had a substantial number of institutional deliberation, facilitating the understanding of associated concerns, there were limitations in determining a strategic course of action for specific regulatory frameworks and institutionalization. Further research is deemed necessary to address these areas and supplement the current findings.

The agendas of societal progress often entail a plethora of conflicting interests and contentious debates. In order to actualize the aspiration of a fully developed society, it is imperative that politics plays a crucial role in adeptly navigating these conflicts and fostering a consensus toward a shared vision of the future. In this study, we shall delve into the rationale behind why the National Assembly should assume such a responsibility, utilizing various political theories as a lens of analysis. Furthermore, we propose the creation of a 'Future Governance Select Committee' which aims to bring the aforementioned vision to fruition. Through this committee, the National Assembly will be able to formulate and implement long-term strategic plans and policies at a national level, representing a departure from its traditional role.

## 부록

---

1. 국회방송 공동기획 특별대담회 개최결과
2. 미래비전 2037 대국민 보고회 개최결과





## 1 국회방송 공동기획 특별대담회 개최결과

### □ 개요

- 국가중장기아젠더위원회의 미래비전 2037 최종 보고서의 성과 확산 및 새로운 국가 미래상 실현을 위한 핵심 아젠더의 대국민 공유 필요
- 국회방송과 공동으로 국가중장기아젠더위원회 공동위원장 및 주요 위원이 참여하는 특별대담 프로그램을 기획하여 방송 송출 완료

### □ 특별대담 준비 및 녹화 관련 주요 추진 결과

- 프로그램 제목: 특별대담 ‘성장사회에서 성숙사회로’
- 녹화 일시: '22년 2월 18일(금), 14:00 ~ 18:00
- 장소: 국회방송 회의실 및 스튜디오
- 참석자: (공동위원장) 성경룡 위원장, 정해구 위원장, 김복철 위원장  
(위원) 김현철 위원
- 특별대담 순서(안)

장소	시간		주요 활동
회의실	14:00 ~ 15:00	60분	<input type="checkbox"/> 사전회의 - 방송 녹화 방식 논의 - 주요 질문지별 답변 자료 검토 - 녹화를 위한 사전 준비(분장, 음향점검 등)
스튜디오	15:00 ~ 17:00	120분	<input type="checkbox"/> 본 녹화(진행: 최윤영 아나운서) - 특별 대담회 녹화 ※ 실제 프로그램은 편집 후 50분 분량
회의실	17:00 ~ 18:00	60분	<input type="checkbox"/> 사후회의 - 프로그램 제작을 위한 녹화 편집 방향 논의

- 특별대담 시청률 제고를 위해 보도자료 배포('22.2.23)



〈국회방송 특별대담 스튜디오 녹화 장면〉

#### □ 프로그램 방송 편성 결과

- 녹화 편집 후 50분 분량 특별대담 ‘성장사회에서 성숙사회로’ 프로그램 제작
- 방송 편성: (본방) 2월 25일(금) 오전 10시~  
(재방) 2월 25일(금) 오후 7시~ , 2월 27일(일) 오전 10시~
- 국회방송 홈페이지 및 국회방송 유튜브 채널을 통해 다시보기 가능



〈특별대담 방영 장면〉

## 2 미래비전 2037 대국민 보고회 개최결과

### □ 개요

- 새정부 출범에 따라 국회가 중심이 되어 제시한 새로운 미래비전 결과를 국민을 대상으로 설명하여 사회적 공감대 형성
- 국회의장 직속 국가중장기아젠더위원회와 국회미래연구원 공동 기획으로 미래비전 2037 보고서의 개괄, 중점목표별 주요 아젠더 등을 소개
- 관련 분야 내외부 전문가 토론을 통해 ‘성숙사회로 전환’의 새로운 비전 실현 위한 새정부와 국회의 향후 역할 제시

### □ 「‘성장사회에서 성숙사회 전환’을 위한 미래비전 대국민 보고회」 개최(안)

- 일시: '22년 4월 5일(화), 13:30 ~ 16:20
- 장소: 국회부산도서관 2층 영상세미나실 ※ 유튜브 생중계 병행
- 공동주최: 국가중장기아젠더위원회, 국회미래연구원, 국회도서관
- 대국민 보고회 개최 순서(안)

사회: 국회미래연구원 유희수 연구지원실장			
1부 개회 (20분)	13:30 ~ 13:35	5분	개회 및 국민의례
	13:35 ~ 13:50	15분	개회사
			김현곤 국회미래연구원장
			환영사
			성경룡 국가중장기아젠더위원회 공동위원장 (온라인 참석)
			현은희 국회부산도서관장 직무대행
			국회의장 더불어민주당 최인호 국회의원(부산 사하구갑) 국민의힘 김도읍 국회의원(부산 북구강서구을)

기념 촬영 (5분)			
2부 보고서 설명 (75분)	13:55 ~ 14:10	15분	<b>미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환</b> 국회미래연구원 김유빈 연구위원
	14:10 ~ 14:25	15분	<b>개인 역량 강화와 삶의 질</b> 국회미래연구원 이상직 부연구위원
	14:25 ~ 14:40	15분	<b>더불어 사는 공동체</b> 국회미래연구원 박현석 연구위원
	14:40 ~ 14:55	15분	<b>패러다임 전환과 지속성장</b> 국회미래연구원 여영준 부연구위원
	14:55 ~ 15:10	15분	<b>국내외 갈등 조정과 협력</b> 국회미래연구원 차정미 연구위원
장내 정리 (10분)			
3부 토론 및 질의 응답 (60분)	15:20 ~ 16:10	50분	종합 토론 <b>“미래비전 2037과 신정부의 국정운영 방향”</b>
			좌장: 김현곤 국회미래연구원장 [삶의 질] 정홍원 (한국보건사회연구원 연구위원) [경제] 이재준 (한국개발연구원 선임연구위원) [디지털 전환] 김문구 (한국전자통신연구원 실장, 온라인 참석) [공공갈등] 서용석 (KAIST 문술미래전략대학원 교수) [지역] 오재환 (부산연구원 선임연구위원) [국가 미래상] 박성원 (국회미래연구원 연구위원) [국가 전략] 박찬흥 (국회도서관 조사관)
	16:10 ~ 16:20	10분	질의 응답
폐회	16:20	-	폐회

## □ 대국민 보고회 개최 현장(국회부산도서관 영상세미나실)



〈대국민 보고회 개최 모습〉



## 국가중장기아젠더위원회 운영 및 미래의제 제도화 전략

**인 쇄** 2022년 12월 26일  
**발 행** 2022년 12월 31일  
**발 행 인** 김 현 곤  
**발 행 처** 국회미래연구원  
**주 소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
국회의원회관 222호  
**전 화** 02)786-2190  
**팩 스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인 쇄 처** (주)현대아트컴(02-2278-4482)

---

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-95-3 (93300)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE