

제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제

제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제



연구진

내부 연구진

유희수 연구위원(연구책임)
김은아 연구위원
김태경 부연구위원
민보경 부연구위원
박성원 연구위원
박성준 부연구위원
박현석 연구위원
성문주 부연구위원
여영준 부연구위원
이선화 선임연구위원
이승환 연구위원
이채정 부연구위원
정 훈 연구위원
정혜윤 부연구위원
차정미 연구위원
허종호 연구위원

외부 연구진

박상훈 박사(정치발전소)
이상직 교수(경북대학교)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단전제 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 연구원의 국회미래연구원의 공식적인 의견은 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

제22대 국회 출범을 맞이하여 국회미래연구원이 국민 3,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 제시된 11개 분야 중 과학기술과 거주환경을 제외한 9개 분야의 미래에 대해 긍정적 전망보다는 부정적 전망이 우세하게 나타났습니다. 새롭게 시작하는 제22대 국회가 우리나라의 중장기 미래를 위하여 더 많은 역할과 활동을 해야하는지에 대해서는 응답자의 94.4%가 그렇다고 답했습니다. 보다 나은 미래를 만들어 갈 새 국회에 많은 국민들이 큰 기대를 걸고 있음을 알 수 있습니다.

이러한 전망과 기대 속에서, 국회미래연구원은 제22대 국회 개원에 맞추어 분야별 미래의제들을 제시한 「제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제」를 발간하였습니다.

본 연구에서는 국회미래연구원의 박사급 연구진이 전부 참여하여 각자의 전문성과 연구 경험을 바탕으로 분야별 미래의제를 제시했습니다. 먼저 각 의제에 관한 배경과 함께 해당 의제가 왜 중장기적으로 중요한지, 그리고 왜 제22대 국회에서 중요하게 다루어져야 하는지를 강조했습니다. 또한 미래의제에 대한 독자들의 이해를 돕고자 주요 통계와 관련 정책·제도, 논의 동향 등을 포함해 이슈와 쟁점을 명확하게 밝혔습니다. 이와 더불어 각 의제별 “제22대 국회에 바란다”에서는 새 국회에서 의미 있는 논의가 이루어질 수 있도록 연구자 한명 한명이 국회에 소속된 미래연구 전문가로서 책임감 있게 정책 대안을 제안하였습니다.

국회미래연구원이 제시한 미래의제는 총 16개로, 정치개혁, 국제질서, 경제안보, 한반도, 주택정책, 녹색전환, 탄소중립, 벤처·창업, 인공지능, 지역위기, 사회정책, 인구구조, 혐오·차별, 국민행복, 공교육, 노사관계에 관한 내용을 다루고 있습니다. 우리 사회의 중장기 미래의제는 위 16개 주제 이외에도 더 있습니다만, 국회에서 더욱 중점적으로 논의될 필요가 있고, 국회미래연구원이 보다 비중 있게 다루어 온 주제들을 중심으로 미래의제들을 선정했음을 밝힙니다.

아무쪼록 본 연구보고서가 제22대 국회에서의 입법과 정책에 관한 논의 시 기초자료로 활용될 뿐만 아니라, 국회의원님들의 의정활동에 유용한 참고자료가 될 수 있기를 바랍니다.

2024년 7월

국회미래연구원장 김현곤

제1장 연구 개요	1
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 방법	6
제2장 대통령제에서 국회의 역할(박상훈)	11
제1절 국회는 왜 특별한가	13
1. 국회가 미래지향적이어야 하는 이유	13
2. 합의와 관행, 규범을 중시하는 국회	14
3. 왜 국회 없는 민주주의는 존재할 수 없나	15
제2절 우리 국회는 무엇을 두고 다투나	18
1. 정치 양극화와 입법 과잉의 불편한 조합	18
2. 과잉 처벌 요구 사회의 문제	20
3. 여론에 무기력한 정치	21
제3절 대통령제‘라서’ 국회가 미래의제를 다뤄야 하는 이유	23
1. 대통령제에 대한 이해와 오해	23
2. 국가 대개조는 대통령이 할 수 없다	26
3. 의회는 본성상 개방적이고, 가장 강력한 미래 합의 기관이다	27
제4절 국회가 미래의제를 책임 있게 다루기 위한 방안	30
1. ‘(가칭) 성숙사회를 향한 미래 특위’의 설치 및 운영	30
2. 예비 내각의 발전	31
3. 국정 상설협의 기능의 활성화	32

| 정치·외교·통상 분야 | 35

제3장 [정치개혁] 정치 양극화의 문제점과 개선방안(박현석) .. 37

제1절 논의의 배경 39

- 1. 정치 양극화와 민주주의의 위기 39
- 2. 정치 양극화의 실태 40

제2절 중장기 의제로서 의의 43

- 1. 중장기 의제에 대한 논의를 가로막는 정치 양극화 43
- 2. 중장기 국가 전략과 국회의 역할 45

제3절 이슈와 쟁점 46

- 1. 낮은 정치 신뢰도와 직접 민주주의 지향의 참여에 대한 열망 46
- 2. 정당 민주주의와 정치 양극화 47

제4절 제22대 국회에 바란다 49

- 1. 선거제도 개편과 정당 민주주의 49
- 2. 정책 중심의 국회 50

제4장 [국제질서] 미중 기술경쟁과 국제질서 대전환(차정미) .. 53

제1절 논의의 배경 55

- 1. 대전환의 시대 파괴적 기술혁신과 지정학 경쟁: 불안정성과 불확실성의 극대화 ... 55
- 2. 미중 패권 경쟁과 글로벌 핵심신흥기술(CETs) 주도 경쟁 심화 56
- 3. 첨단기술의 안보화와 협력의 진영화, 보호무역주의와 경제적 애국주의의 부상 .. 58

제2절 중장기 의제로서의 의의 59

- 1. 대전환 시대의 도전과 위기, 국가 대전략의 필요성 59

- 2. 기술-경제-외교-안보-가치의 연계: 융합적 접근과 중장기적 전략의 필요성 ... 60

제3절 이슈와 쟁점 62

- 1. 핵심신흥기술(CETs) 육성과 미래 글로벌 리더십 경쟁 62
- 2. 기술과 국가안보의 융합(convergence of Tech and National security) ... 62
- 3. 신흥기술과 외교경쟁: 과학기술외교의 부상 63
- 4. 신흥기술과 전쟁의 변화: 군사혁신과 국방기술 64
- 5. 신흥기술 규범과 글로벌 거버넌스 64

제4절 제22대 국회에 바란다 65

- 1. 국제질서 전환과 한국의 미래 - 향후 10년의 중요성 인식 65
- 2. 국제질서 변화와 글로벌 트렌드에 대한 토론과 통찰 66
- 3. 과학기술외교, 신흥기술규범 등 ‘기술-외교-안보 넥서스(Nexus)’ 의제 관심 ... 67
- 4. 기술혁신 경쟁과 기술협력 경쟁 시대 의회외교 68

제5장 [경제안보] 글로벌 통상질서의 변화와 대응(박성준) 69

제1절 논의의 배경 71

- 1. 미중 기술패권 경쟁 심화로 글로벌 공급망의 단절 위험 증가 71
- 2. 첨단산업 육성과 녹색전환을 둘러싼 갈등 요인 증가 72

제2절 중장기 의제로서 의의 75

- 1. 첨단산업 육성을 통한 글로벌 공급망에서의 입지 확보 경쟁 강화 75
- 2. 녹색전환이 통상질서 및 글로벌 공급망에 미치는 영향 증대 76

제3절 이슈와 쟁점 77

- 1. 반도체 산업 생태계 구축을 위한 중장기 전략이 필요 77
- 2. 미국의 녹색전환 전략 및 이를 둘러싼 불확실성에 대한 대비가 필요 79

3. 공급망 탈탄소화에 대한 대응이 필요 81

제4절 제22대 국회에 바란다 83

1. 산업정책에 대한 국회 내 논의 활성화와 초당적 전략 수립 83
2. 미 의회와의 교류 및 협력 강화 85

제6장 [한반도] 중장기 한반도 미래전략과 의회외교(김태경) 87

제1절 논의의 배경 89

1. 분단 79년, 정전 71년 한반도 ‘분립’, ‘병존’의 장기화 89
2. 국회발 한반도 미래전략의 필요성 90

제2절 중장기 의제로서 의의 92

1. 중장기 한반도 의회외교: 한반도 의제에 대한 입법부 이니셔티브 92
2. 정치적 양극화를 넘어 협의주의적 공존의 제도화를 향한 한반도 미래전략 93

제3절 이슈와 쟁점 95

1. 21대 국회 한반도 입법 동향 95
2. 중장기 한반도 미래전략과 의회외교 의제: 한반도 군비통제와 한반도 인권 ... 96

제4절 제22대 국회에 바란다 99

1. 한반도 의회외교와 협의주의적 원칙 99
2. 평화-인권 한반도 의회외교: 의제 연계, 네트워킹 전략 101

| 경제·산업·과학기술 분야 | 105

**제7장 [주택정책] 축소사회 대응을 위한 주거체제 전환 과제
(이선화) 107**

제1절 논의의 배경 109

1. 축소사회와 저성장은 한국 사회가 당면한 정해진 미래 109
2. 인구구조와 주택시장의 불균형은 정주환경 및 주거의 질 저하를 초래 110

제2절 중장기 의제로서 의의 112

1. 기존 공급 모형으로는 새로운 주거체제로의 전환에 한계 112
2. 새로운 주거체제로의 전환은 고도성장기 모형을 탈피하려는 중장기적 정책
의지 필요 113

제3절 이슈와 쟁점 114

1. 신도시 개발 모형을 통한 주택 공급이 가능할 것인가 114
2. 민간 중심의 대규모 정비사업을 통한 주택 공급은 지속 가능한 전략인가 ... 115
3. 주택가격 상승을 전제로 한 자금조달 방식은 지속 가능할 것인가 116
4. 전세계약을 매개로 한 주거 사다리 는 유지될 수 있을 것인가 117

제4절 제22대 국회에 바란다 119

1. 대안적 주거체제의 기본 방향 119
2. 장기 저리형 주택금융 지원 체계 구축 120
3. 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 임대주택 공급 121
4. 지분공유형 주택 모형의 설계와 확산 121
5. 임대차시장 제도 개선과제 122

제8장 [녹색전환] 녹색전환을 위한 자원안보와 순환경제	
(김은아)	125
제1절 논의의 배경	127
1. 자원의 효율적인 사용은 녹색전환의 필수 요소	127
2. 녹색전환 과정에서 핵심원자재 수요 급증, 공급 안정성 리스크 증가	128
3. 순환경제 전략이 신 무역장벽 요소와 결합	128
제2절 중장기 의제로서 의의	130
1. 성공적인 녹색전환에 필수 요소인 핵심원자재 공급 안정	130
2. 녹색산업 경쟁이 심화됨에 따라 환경 규범이 보호무역 요소로 등장	131
제3절 이슈와 쟁점	133
1. 핵심원자재 공급 안정성 확보를 위한 법제도와 거버넌스의 한계	133
2. 성공적인 자원안보를 위한 국내 기술 영향력 및 기술·산업 투자 미흡	135
3. 신 무역장벽 대응 국내 순환경제 법제도 미흡	136
4. 녹색전환 관련 해외 제도 변화에 긴밀하게 대응하는 의회 역할 부재	138
제4절 제22대 국회에 바란다	140
1. 핵심원자재 공급 안정성 향상을 위한 제도 개선 필요	140
2. 자원안보 글로벌 경쟁력 강화를 위한 기술·산업 투자 확대	141
3. 잠재적 무역장벽 요소로 관리되어야 하는 순환경제 관련 국제환경규범	142
4. 녹색전환을 견인하는 의회외교 거버넌스 구축	143

**제9장 [탄소중립] 탄소중립 사회 전환을 위한 중장기 과제
(정훈) 145**

제1절 논의의 배경 147

- 1. 기후변화 가속화와 탄소중립 시대 도래 147
- 2. 탄소중립 사회 전환 과정에서 발생하는 다양한 이슈에 대응하는 정책 필요 ... 147
- 3. 세계 경제·무역질서 변화에 따른 대응 전략 수립 필요 150

제2절 중장기 의제로서 의의 152

- 1. 기후위기는 인류가 당면한 가장 심각한 위기로 중장기적 관점의 대응 필요 ... 152
- 2. 탄소중립을 위한 부문별 중장기 전략 마련 필요성 153

제3절 이슈와 쟁점 154

- 1. 2050 탄소중립 달성을 위한 부문별 중장기 이행 전략 부족 154
- 2. 탄소중립 사회 전환에 필요한 자원 마련 방안 부재 156
- 3. 탄소중립 사회 전환 과정에서 다양한 사회갈등 확산 157

제4절 제22대 국회에 바란다 159

- 1. 탄소중립 달성을 위한 중장기 에너지 정책의 체계성 및 실효성 제고 159
- 2. 국가 산업경쟁력 제고를 위한 산업 부문 탄소중립 전환 전략 기반 입법
필요 160
- 3. 탄소중립 전환 과정에서의 사회적 수용성 제고 및 갈등 대응 방안 마련 161

**제10장 [벤처·창업] 벤처·스타트업 생태계 전환을 위한 정책 이슈
(여영준) 163**

제1절 논의의 배경 165

- 1. 대내외 경제 리스크로 인한 글로벌 시장의 불확실성 증대 165

2. 벤처·스타트업 생태계 활성화 및 선순환체제 구축 필요성 대두 166

제2절 중장기 의제로서 의의 168

1. 대내외 환경 변화 속 벤처 및 스타트업 생태계 고도화의 중요성 168
2. 모험자본시장 조정기, 투자 활성화를 위한 정책대안 마련 필요성 대두 170
3. 대규모 회수 시도가 전개됨에 따라 다양한 회수 지원책 마련이 요구 172

제3절 이슈와 쟁점 174

1. 공정한 투자환경 조성을 위해 벤처캐피탈 관련 규제 개선 요구 174
2. 중간회수시장으로서 세컨더리 투자 시장의 전략적 중요성 대두 176
3. 벤처·스타트업 생태계 선순환 측면 M&A의 중요성과 투자 시장과의 연계성 .. 177

제4절 제22대 국회에 바란다 180

1. 일반지주회사 CVC 규제 완화 등 벤처캐피탈 규제 완화 180
2. 세컨더리 시장 활성화를 위한 유인체계 확보 및 관련 규제 개선 181
3. 세컨더리 시장 활성화를 위한 대안적 제도 탐색 및 활용도 확대 183
4. CVC와의 연계성 강화 등을 바탕으로 M&A 활성화를 위한 법제 개선 184
5. 중기·후기 성장단계 스타트업 자금지원 강화를 위한 제도 개선 186
6. 회수시장 활성화를 위한 오픈이노베이션 활성화 및 제도적 인프라 구축 187
7. M&A 채널 다각화와 성과 도모를 위한 중소·중견기업의 역량 강화 지원 ... 189
8. 해외 VC 투자 확대 견인을 위한 규제 개선과 국부펀드의 전략적 활용 확대 .. 191

제11장 [인공지능] 생성형 AI 혁명시대의 정책 이슈(이승환) .. 193

제1절 논의의 배경 195

1. 미래 성장동력으로 주목받는 생성형 AI 195
2. AI 경쟁력 확보, 안전한 활용 등 다양한 논의 진행 중 196

제2절 중장기 의제로서 의의 198

- 1. 생성형 AI는 중장기 산업과 사회의 구조적 변화를 초래 198
- 2. 생성형 AI의 진화와 교육 패러다임의 변화 199

제3절 이슈와 쟁점 201

- 1. AI 법제 기반 조성 이슈 201
- 2. 생성 AI가 만든 가짜, 딥페이크의 확산 202
- 3. AI 디지털 교과서 도입 이슈 203

제4절 제22대 국회에 바란다 205

- 1. 미래 성장을 이끌고, 신뢰할 수 있는 AI 정책 수립 205
- 2. 미래지향적 AI 디지털 교과서 도입 방안 마련 206

| 사회·교육·노동 분야 | 209

제12장 [지역위기] 인구감소시대 지역위기 대응 전략(민보경) .. 211

제1절 논의의 배경 213

- 1. 인구감소, 초고령사회, 수도권 쏠림 등 향후 미래사회에서 보다 심화될 것으로 전망 213
- 2. 기존의 양적 성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피 214

제2절 중장기 의제로서 의의 216

- 1. 인구감소는 우리 사회가 감당해야 할 정해진 미래 이슈로서 단기적 접근이 아닌 중장기적 관점 필요 216
- 2. 수도권과 대도시 집중 현상은 복합적인 요인이 작용하는 해결하기 어려운 난제 217

제3절 이슈와 쟁점	219
1. 인구감소 지역의 위기의식 확대	219
2. 지역 삶의 질 격차 심화	222
3. 지역 인력 수급 불균형 심화	224
제4절 제22대 국회에 바란다	225
1. 파편적인 지역 인구감소 대응 정책들에 대한 통합적 접근 필요	225
2. 축소사회에 적응하기 위한 새로운 지역전략 마련	227
3. '지금보다 더 나은' 기회를 제공하는 지역을 위한 다양한 관점 필요	229

제13장 [사회정책] 국제비교를 통해 본 초고령시대 사회 정책의 미래(이채정) **233**

제1절 논의의 배경	235
1. 초고령시대의 도래	235
2. 인구 고령화와 저성장	236
제2절 중장기 의제로서 의의	237
1. 국가채무 증가 우려	237
2. 공공사회지출(SOCX) 증가율 추이	238
제3절 이슈와 쟁점	240
1. OECD 회원국의 사회정책 재원 조달 및 배분 추이 검토	240
2. OECD 회원국의 사회정책 재원 조달 및 배분 방식 변화 검토	240
3. 사회정책 재원조달체계의 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 검토	242
제4절 제22대 국회에 바란다	244
1. 국가채무 관리 필요: 사회지출 증가 속도와 관련하여	244

- 2. 사회정책 재원조달방식의 효율적 개편 방안 모색 필요 245
- 3. 사회정책 재원배분방식의 효과성 제고 방안 모색 필요 246

제14장 [인구구조] 인구구조 변화에 대응한 정책과제(이상직) .. 247

제1절 논의의 배경 249

- 1. 출산율 하락과 평균 수명 상승에 따른 인구 고령화 및 연령대별 인구 분포 불균형 경향 심화 249
- 2. 변화가 빠른 속도로 진행되면서 사회제도 및 정책 전반을 재조직할 것이 요구되는 시점 252

제2절 중장기 의제로서 의의 253

- 1. 인구의 규모와 구성은 미래를 전망할 때에 고려해야 할 핵심 요인이면서 어느 정도는 예측 가능한 요인임 253
- 2. 중요한 것은 현상을 바라보는 관점을 잘 정립하는 것임 253

제3절 이슈와 쟁점 257

- 1. 저출산 현상에 대한 대응 257
- 2. 노년층 등의 돌봄 258
- 3. 외국인 이민 문제 260

제4절 제22대 국회에 바란다 264

- 1. 인구정책기본법 제정 264
- 2. 거버넌스 체계 구축 268

제15장 [혐오·차별] 사회적 소수와 약자를 위한 미래(박성원) .. 271

제1절 논의의 배경	273
1. 국회에서 차별과 혐오를 규제하는 법안이 17년째 답보 상태	273
2. 우리 사회 일상에서 차별과 혐오가 중대한 사회적 문제로 대두	273
3. 새로운 차별과 혐오의 대상을 조사하고 미래 추이를 전망할 필요	274
제2절 중장기 의제로서 의의	276
1. 기후위기와 주거권 차별	276
2. 인공지능 알고리즘 차별 문제	276
3. 이주 배경 주민 확대에 따른 혐오와 차별 증가에 대응	277
4. 고령 성소수자의 생존은 미래의 사회적 이슈	277
제3절 이슈와 쟁점	279
1. 해외 사례와 비교: 포괄적 차별금지법의 확대와 적극적 구제	279
2. 간접차별도 일반적 차별금지법에서 규율할 필요	280
3. 다양한 영역에서 ‘괴롭힘’을 일반적 차별금지법에서 차별의 유형으로 열거 ..	280
4. 차별에 해당하지 않는 경우를 명시	281
5. 유전적 특징, 돌봄 책임 등의 차별 사유도 새롭게 명시할 필요	281
제4절 제22대 국회에 바란다	282
1. 차별금지법/평등법 제정 및 혐오범죄 통계법 시행	282
2. 학교, 공공기관, 기업에서 인권 교육 강화	283
3. 기업의 인권 경영 확산	283
4. 다양성과 혁신의 연관성 연구 추진	284

**제16장 [국민행복] 한국인의 행복 증진과 불평등 감소 전략
(허종호) 285**

제1절 논의의 배경 287

- 1. 전환 시대: 물질적 부에서 사회적·심리적 부의 추구로 287
- 2. 사회적 지표로서의 행복의 가치 288

제2절 중장기 의제로서 의의 290

- 1. 한국인의 특유의 낮은 행복감 290
- 2. 국가 단위 행복 측정의 필요성 291

제3절 이슈와 쟁점 293

- 1. 한국인의 행복조사 및 관련 연구 수행 293

제4절 제22대 국회에 바란다 295

- 1. 실제적 지표로서의 행복 활용 295
- 2. 행복데이터를 통한 모니터링과 평가 296
- 3. 행복연구 및 데이터 생산의 기반 조성 297

제17장 [공교육] 공교육 질 제고를 위한 정책 이슈(성문주) .. 299

제1절 논의의 배경 301

- 1. 심리자본과 사회자본 향상을 위한 사회정서역량 계발의 필요성 302
- 2. 학생의 잠재력을 이끌어내는 개별 맞춤형 교육의 확산 및 확장 필요성 304

제2절 중장기 의제로서 의의 306

- 1. 심리자본과 사회자본 확충을 위한 적극적이고 일관된 지원 필요 306
- 2. 디지털 및 인공지능 기술을 활용한 개인 맞춤형 공교육의 안착 지원 필요 .. 310

제3절 이슈와 쟁점	312
1. 공교육에서 사회정서역량 계발 방법 및 정책 효과의 모호성	312
2. 개인 맞춤형 교육 실현을 위한 개별 정책 간 연계 및 교육 실천의 복잡성 ..	313
제4절 제22대 국회에 바란다	315
1. 사회정서역량 관련 정책 논의 및 지속적인 정책 모니터링·평가	315
2. AI 디지털 교과서의 학교 현장 안착 및 정책 실효성 평가 실시	316
3. 개별 맞춤형 공교육의 정책 수단 간 상호 유기적 연계를 위한 지원	316
4. 장기적인 관점에서 개인 맞춤형 공교육 실현을 위한 학제 유연화 논의 추진 ..	317
제18장 [노사관계] 사회적 대화의 미래(정혜윤)	319
제1절 논의의 배경	321
제2절 중장기 의제로서 의의	322
제3절 이슈와 쟁점	324
1. 누가 경사노위를 이끌까	324
2. 경사노위 무용론?	326
3. 정부가 주도하고 노사는 들러리?	327
제4절 제22대 국회에 바란다	331
1. 국회의 적극적 역할	331
2. 경사노위 정부·공익위원 구성의 재고: 노사 주도성의 회복	333
참고문헌	335
1. 문헌자료	337
2. 웹사이트	356

Abstract 363

부록 국회의 미래의제에 관한 국민인식 조사 369

제1절 조사개요 371

- 1. 조사목적 371
- 2. 조사설계 371
- 3. 조사내용 372
- 4. 응답자 특성 372

제2절 조사결과 373

- 1. 미래에 대한 전망 367
- 2. 21대 국회 미래의제 376
- 3. 미래의제에 관한 국회의 역할과 활동 390
- 4. 22대 국회가 다뤄야 할 미래의제 395
- 5. 22대 국회의원선거 투표 419

표 목 차

〈표 2-1〉 국가 간 입법 현황 비교(20대 국회 기준)	19
〈표 4-1〉 주기별 보편 기술 클러스터(Clusters of pervasive technology)	57
〈표 5-1〉 「인플레이션 감축법」 전기차 세액공제 요건	79
〈표 5-2〉 ‘K-칩스법’ 설비투자 세액공제 확대안	84
〈표 6-1〉 한반도 의회외교 의제 추진 전략: 수단과 대상	103
〈표 7-1〉 광역 시도별 고령화율, 노후주택 및 빈집 비율(2015, 2022년)	110
〈표 7-2〉 노후주택 비율과 빈집 비율 결정요인에 대한 단순회귀분석(OLS) 결과	111
〈표 10-1〉 연도별 벤처투자조합 예상 만기 현황	173
〈표 10-2〉 해외 지역별 벤처투자 회수 현황	179
〈표 10-3〉 우리나라 후속투자 금액/피투자기업 수 현황	179
〈표 14-1〉 「저출산·고령사회기본법」 개정안 발의 현황(21대 국회)	264
〈표 14-2〉 「저출산·고령사회기본법」과 「인구정책기본법안」의 법률 체계 비교	266
〈표 15-1〉 차별과 혐오 관련 국회 발의 추이	274
〈표 17-1〉 PISA 2015 과학에서의 자기효능감 문항 응답: “쉽게 할 수 있다” 응답 비율 ...	307
〈표 17-2〉 PISA 2018 ‘자기효능감’과 ‘실패에 대한 두려움’ 관련 문항 응답: “동의/ 매우 동의” 응답 비율	307
〈표 17-3〉 PISA 2022 참여국의 수학 자기효능감 평균	308
〈표 17-4〉 사회자본 수준 국제비교: 상위 순위 국가	309

[그림 1-1] 「미래비전 2037」의 4대 중점목표 및 12대 아젠더	3
[그림 1-2] 30년 후 분야별 미래에 대한 국민들의 긍정적 전망	5
[그림 3-1] 주요 양당 지지자와 무당파 유권자의 한국 민주주의 인식 정도 및 차이 비교 ..	41
[그림 3-2] 지지 정당별 사회기관 신뢰(1~10점)의 평균값	41
[그림 3-3] 국회가 중장기 의제들을 주도하지 못하는 원인(택 1)	44
[그림 3-4] 정당 활동가 및 지지자, 그리고 평균적 유권자의 쟁점 양극화	48
[그림 4-1] 세계경제포럼(WEF), 단기와 장기 미래 세계 전망	56
[그림 5-1] 1차 금속 제조업 대(對)유럽연합 수출액 변화율(%)	81
[그림 7-1] 인구 고령화에 따른 주택 노후화와 빈집 문제(광역시도, 2015~2022년)	111
[그림 8-1] 전 세계 온실가스 배출량 중 소재(물질) 생산이 차지하는 비중: 1995년/ 2015년 비교	127
[그림 8-2] 국내외 핵심원자재 수급 여건별 경제성장 시나리오 & 핵심원자재 공급 안정성 전략별 시나리오 변화 경로(A, B, C)	131
[그림 9-1] 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량(1990~2020)	148
[그림 9-2] 2020년 기준 국내 에너지 및 산업공정 분야 온실가스 배출량 비중	149
[그림 10-1] 벤처·스타트업 생태계의 선순환 구조	166
[그림 10-2] 최근 3년(2021~2023)간 신규 벤처투자금액과 펀드 결성금액 추이	171
[그림 10-3] 최근 3년(2021~2023)간 창업기업 수 추이	171
[그림 10-4] 한국-OECD 창업기업 생존율 비교	171
[그림 10-5] 주요국 유니콘 기업 비중 차이	171

[그림 10-6] 국가별 M&A 규모 비교 (2022년 기준)	179
[그림 10-7] VC의 기업 성장단계별 투자금액 비교	179
[그림 11-1] AI 등 주요 범용기술의 경제적 효과	195
[그림 11-2] 글로벌 AI 지수	197
[그림 11-3] 생성 AI로 인한 업무 자동화 수준 시나리오 예측	199
[그림 12-1] 수도권과 비수도권의 인구 비율 추이	213
[그림 12-2] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율 추이	214
[그림 12-3] 인구특성별 기초지자체 수 변화	219
[그림 12-4] 인구감소지역 현황	221
[그림 12-5] 시군구별 병원 접근성 변화(2018년, 2021년)	223
[그림 12-6] 시군구별 응급의료시설 접근성 변화(2018년, 2021년)	223
[그림 13-1] 노인부양비 전망치	235
[그림 13-2] 인구 고령화와 저성장의 상관관계 분석(1990~2020)	236
[그림 13-3] 주요 OECD 회원국의 국가채무 증가 속도: 2010~2020년	237
[그림 13-4] GDP 대비 공공사회지출 규모 추이	238
[그림 14-1] 인구 규모와 구성의 변화(1960년, 2024년, 2072년)	249
[그림 14-2] 가족관계 관련 지표(조혼인율, 조이혼율, 합계출산율) 추이(1970~2021년) ..	250
[그림 14-3] 1인 가구 및 비친족 가구 수 추계(2000~2050년)	251
[그림 14-4] '인구문제'를 지칭하는 표현들의 출현 빈도(1990~2023)	255
[그림 14-5] "돌봄" 언급 기사 수 추이(1990~2023)	259
[그림 16-1] BREXIT 선거 이전 10년간 영국 GDP와 삶의 만족도 추이	288
[그림 16-2] 삶의 만족도와 둘째 자녀 출산 가능성	289

[그림 16-3] 주요국의 경제적 발전 수준 및 평균 행복 수준과 그 격차	290
[그림 18-1] 경사노위의 주도 조직	324
[그림 18-2] 경사노위 회의 의결률(1998~2021년)	327
[그림 18-3] 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)	328

요 약

1 연구 개요

□ 연구의 배경

- 제22대 국회 출범과 더불어 향후 4년간 추진될 정책 과제들이 면밀히 탐색되는 동시에, 다양한 관점에서 여러 이슈들에 대한 검토가 활발하게 이루어짐
- 우리 국민들은 다가올 미래를 어둡고 다소 비관적으로 바라보고 있으며, 국회가 더 나은 미래를 준비하는 데 보다 많은 역할을 하여야 한다고 인식하고 있음

□ 연구의 목적

- 제22대 국회 개원을 맞이하여 새롭게 시작하는 정책 논의에 중장기적 관점의 미래의제들을 선제적으로 제시하고, 새 국회에서 중점적으로 다루어질 중장기 정책 이슈에 대해 객관적이고 중립적인 기초자료로서 역할 수행

□ 연구의 방법

- 국회미래연구원 연구진 전원이 참여하여 각자의 분야에서 전문성을 기반으로 축적해 온 연구 결과 또는 기존 연구 결과 이외에도 제22대 국회에서 논의되고 정책과 입법으로 추진될 필요가 있는 중장기 미래의제 제시
- 참여 연구진의 제안, 전문가 그룹의 검토·자문을 통하여 16개 미래의제를 선정한 후, 각 의제별 논의의 배경과 중장기 의제로서 의의, 이슈와 쟁점, 그리고 제22대 국회에 바라는 정책들로 구성하여 보고서 작성
- 미래의제에 관한 국회의 역할에 대하여 국민들이 어떻게 평가하고 기대하는지, 지난 국회에서 논의되었던 미래의제들과 제22대 국회가 다루어야 할 미래의제들에 대하여 국민들은 어떻게 인식하고 있는지를 살펴보고자 설문조사 실시

2 대통령제에서 국회의 역할

□ 국회는 왜 특별한가

- 국회는 ‘앞으로 행해져야 할 미래의제’ 가운데 꼭 필요한 것들을 구속력 있는 공적 결정으로 만드는 일을 하며, 합의와 관행, 규범을 중시하는 특징을 가짐
- 국회는 주권의 제1부서이고, 정부 행위에 정당한 기반을 제공하는 입법 기관이며, 정부 부서들 사이의 균형을 관리하고 사회공동체의 복지와 안녕을 만들어가는 갈등의 표출 및 조정 기관임

□ 국회가 미래의제를 다뤄야 하는 이유

- 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 ‘셋다운’도 감수하라는 것에 있음
- 국회는 ‘오래 걸리지만 오래 가는 미래 변화’를 만들어 내는 역할을 하며, 개방적이고 한 사회의 미래가 어떠해야 하는지와 관련된 다양한 견해와 대안이 자유롭게 표출되고 경합하는 기관임

□ 우리 국회가 미래의제를 책임 있게 다루기 위한 방안

- (‘성숙사회를 향한 미래 특위’ 설치 및 운영) 당장의 입법 의제는 특위 내 여야 합의로 관련 상임위에 배분하고, 중장기적인 검토가 필요한 의제는 국회 내 의정활동을 지원하는 기관을 중심으로 기본계획서 작성
- (예비 내각의 발전) 중장기적으로 대통령 선거 후 인수위를 단절 없이 연속적으로 운영할 수 있게 할 뿐 아니라, 인수위에서의 국정과제 형성 작업을 책임 있게 이어갈 수 있게 하는 제도적 보루로 기능
- (국정 상설협의 기능의 활성화) 중대 이슈 및 합의 쟁점을 중심으로 정부의 국정 운영 방향을 야당 지도부와 협의하고 협력을 구할 수 있으며 그 결과를 공동으로 천명하는 기회 마련

3 [정치개혁] 정치 양극화의 문제점과 개선방안

□ 정치 양극화와 민주주의의 위기

- 양극화 심화로 시민 통합과 토론 및 숙의를 통한 의사결정이라는 민주정치 본연의 역할 수행 실패
- 정당 간 타협보다는 상대를 거부하는 일방주의 정치 확산
- 단점정부 시기 대통령의 일방적 정치 / 분점정부 시기 대통령과 다수 야당의 정치적 교착

□ 중장기 국가 전략과 국회의 역할

- 정치 양극화와 정책 논쟁의 실종
- 연금 개혁, 노동정책 등 중장기 의제들은 여야 합의가 필수적
- 국회는 여당과 야당의 타협과 협력의 공간

□ 선거제도 개편과 정당 민주주의 재구성

- 강성 지지자들이 과다 대표되는 정당개혁 어렵다면 다당제 가능한 비례성 높은 선거제도 도입 필요
- 선거제도 개편을 못 한다면 정당 내부에서 다양한 정책 선호가 경쟁할 수 있도록 정당개혁 추진 필요

□ 중첩된 균열 구조를 완화하는 정책 중심의 국회

- 예를 들어, 인구구조 대응책에서 중요한 세대 간 갈등 축은 지역 및 이념 갈등과 교차: 영남과 호남 내부에도 세대 갈등이 있으며, 진보와 보수 내부에도 세대 갈등 존재하므로 지역 갈등 및 이념 갈등 완화
- 정책 중심의 국회를 위해서 미래위원회 상설화 및 정당연구소의 정책 기능 강화 필요

4 [국제질서] 미중 기술경쟁과 국제질서 대전환

□ 기술혁신과 지정학 경쟁이 추동하는 국제질서 대전환

- (파괴적 기술혁신과 지정학 위기: 불안정성과 불확실성의 극대화) 세계 국가들은 오늘날 국제질서가 근본적인 그리고 장기적인 변화의 과정에 있다고 강조하며, 우리가 직면하고 있는 오늘의 위기들은 과거의 위기와 다르다고 역설
- (미중 패권 경쟁과 글로벌 핵심신흥기술 주도 경쟁 심화) 우주, 바이오, 인공지능 등 핵심신흥기술(Critical Emerging Technologies, CETs)을 누가 주도하느냐가 미래 글로벌 리더십의 관건으로 인식, 핵심신흥기술 주도 위한 미중 경쟁 심화. 미중 간 기술혁신 경쟁은 단순히 과학기술 발전전략을 넘어 기술동맹 경쟁으로 확대. 과학기술 투자와 과학기술 외교 강화
- (첨단기술의 안보화와 국제질서의 진영화, 보호무역주의와 경제적 애국주의의 부상) 강대국 경쟁의 부활, 우크라이나 전쟁 등 지정학적 긴장 속에서 탈냉전 초기 자유무역과 초국적 과학 협력의 시대 종언. 과학기술에 대한 안보적 고려와 유사입장국 협력이 강조되는 진영화 질서 부상

□ 기술-경제-외교-안보의 융합적 접근과 중장기 국제전략 모색

- 국제질서 변화와 지정학 위기 속에서 “경제안보가 곧 국가안보” 강조. 기술과 국가안보의 융합 및 바이오 안보, 우주 안보 등 신흥기술의 안보화 추세
- 과학기술 외교와 신흥기술 규범, 국방기술 혁신 등 ‘기술-산업-외교-안보 넥서스’ 의제 관심 필요. 다부처적 융합적 의제의 부상은 제22대 국회가 초상임위적, 초부처적, 통합적 통찰과 접근의 필요성 제기

□ 국제질서 대전환기 장기적 관점의 토론과 전략 수립 필요

- 대전환의 시대, 불확실성의 시대라고 규정되는 오늘날의 국제환경은 그 어느 때보다 높은 국제정세에 대한 명확한 이해와, 이를 토대로 한 중장기적 관점의 대전략, 그리고 이에 근거한 정책의 수립을 요구
- 국회는 향후 10년이 한국과 세계의 미래에 결정적 시기임을 인식하고, 30년, 40년의 중장기적 관점에서 대전략 토론과 정책 수립 필요

5 [경제안보] 글로벌 통상질서의 변화와 대응

□ 첨단기술 분야에서의 주요국의 산업정책에 대한 대응이 필요

- 첨단산업에서의 기술적 우위 확보 경쟁과 글로벌 공급망 재편에 대비
- 미국, 유럽연합, 중국 등 주요국이 경제안보의 논리하에 막대한 보조금과 세제 혜택을 통해 첨단산업을 육성하고 자국에 유리한 방향으로 글로벌 공급망 재편을 시도

□ 반도체 산업 생태계 구축을 위한 중장기 전략이 필요

- 시스템 반도체는 데이터의 연산, 제어 등 처리 기능을 수행하며 인공지능, 자율주행차, 사물인터넷 등 첨단산업의 필수 요소로 기능
- 시스템 반도체를 위탁생산하는 파운드리뿐만 아니라 설계에 관여하는 IP 기업, 팹리스, 디자인하우스 기업의 육성을 통한 생태계 구축 필요
- 반도체 산업 육성에 있어 국회 내 논의를 활성화하고 초당적인 전략을 수립하여 중장기적인 지원 필요

□ 녹색전환으로 인한 글로벌 공급망 변화에 대한 대응이 필요

- 미국과 유럽연합의 녹색전환 전략 및 이를 둘러싼 불확실성에 대한 대비 필요
- 미국은 중국을 배제한 전기차 배터리 공급망을 구축하려 하므로 중국에 대한 핵심 광물 의존도를 완화할 수 있는 전략 마련 필요
- 미 대선 결과와 관련하여 인플레이션 감축법의 (부분적) 폐지 가능성, 또는 효과 감소 가능성이 제기되는 만큼 이에 대한 대비 필요
- R&D를 통해 탄소배출을 줄여 유럽연합의 탄소국경조정제도 등 공급망 탈탄소화에 대응

6 [한반도] 중장기 한반도 미래전략과 의회외교

□ 남북 '분립', '병존' 장기화에 따른 한반도 패러다임 변화 필요

- 남북관계 부침을 반복하면서 한국 사회에서는 대북, 통일정책 관련 민주적 정당성을 확보하는 과정이 중요하게 대두
- 국내정치 지형에서 통일 지향은 지속적으로 감소하는 반면 두 정치단위의 실존에 기반한 평화적 분단관리에 대한 지지는 증가하는 패턴을 보임
- 글로벌 외교안보 환경변화는 기존의 남북관계 패러다임, 대응전략이 유효한가에 대한 의문을 제기
- 미중 전략적 경쟁, 우크라이나 전쟁, 중동 분쟁에 따른 국제안보 불안정, 핵위협 증대 및 복합안보 현실에서 한반도 문제를 둘러싼 대안적 경쟁은 심화될 전망

□ 한반도 문제의 협의주의적 해결을 위한 국회발 미래전략 필요

- 입법부 관점에서 중장기 한반도 미래전략을 준비하고 한반도 의제에 대한 입법부 이니셔티브를 정립할 필요
- 한반도에서 살아가는 모두의 일상과 인권을 위해서 평화구축을 지향하는 중장기 전략을 예비하는 것은 시민의 의지를 대변하는 대의제 기관으로서 국회가 정치적 양극화를 넘어 초당적 관점에서 미룰 수 없는 과제임

□ 중장기 미래전략에 입각해 한반도 군비통제, 한반도 인권 의제 제안

- 중장기 한반도 미래전략은 남북한 두 개 정치적 단위뿐 아니라 남북한 내 하위단위, 외부 주변국들의 층위에서 어떻게 다양한 껍의 '우리'의 공존을 제도화할 것인가를 숙고
- 한반도 연합적 거버넌스의 중장기 규범미래 관점에서, 국회는 한반도 군비통제-인권 의제연계를 통한 초당적 협력 및 국내정치-남북관계-대외 차원에서 협의주의적 대화를 활성화하는 네트워크를 추진할 필요

7 [주택정책] 축소사회 대응을 위한 주거체제 전환 과제

□ 축소사회로의 변화에 대한 대응 실패는 주거의 질 저하 초래

- 현행 주거체제로는 2050년까지 인구의 절대 감소, 1인 가구 및 고령가구 비중의 증가 등 주택수요의 근본적 변화에 대한 대응에 한계
- 주택 수요 변화에 대한 보다 능동적 대응이 없을 경우 정주여건 악화의 문제는 특정 지역에 국한되지 않고 전국 대부분 지역으로 확산

□ 급격한 환경 변화에 따른 기존 주거체제의 지속가능성 저하

- 우리나라 주거체제는 신도시 개발과 아파트 정비사업을 통한 대규모 주택 공급(포디스트 체제), 주택가격 상승에 기댄 매매수요, 전세 위주의 임대차시장과 이를 통한 주거 사다리 등을 특징으로 함
- 인구감소, 1~2인 및 고령자 가구 급증, 용적률 상향 및 집값 상승의 한계 등은 개발이익 공유를 통한 기존 주거체제 유지가 어려움을 의미

□ 고도성장기 모형을 대체할 새로운 주거체제로의 전환 필요

- 인구 혼성화에 대응하는 수요 전략으로는 대규모 아파트 공급 모형보다는 수요 맞춤형 및 운영 중심의 중소규모 단위 정비 모형이 적합
- 공급자와 수요자를 연계하는 장기저리 금융을 통해 재원을 조달하고 위험을 분담하는 시스템 구축
- 장기저리 금융은 공공주택의 안정적 자원 조달과 공공성 확보에도 관건
- 주택의 사용자와 공급자가 지분을 공유하는 지분공유형 주택은 서민의 주거 사다리 역할을 해 온 전세제도의 대안으로 활용 가능
- 임대차 분야에서는 주거중립성 실현을 위해 공공임대주택 비중 확보, 주택임대차법 개정, 제반 주거복지 정책의 재구조화 등이 필요

8 [녹색전환] 녹색전환을 위한 자원안보와 순환경제

□ 핵심원자재 공급 안정성 향상을 위한 제도 개선 필요

- (통합적 법제도 및 부처 거버넌스 형성) 분절적 법체계에서 벗어나 부처 통합적인 법제도 개선 작업 진행
- (재생원료 수요 진작을 위한 제도 마련) 재생원료를 법제도 안에서 정의, 규제 및 세제 혜택 등의 제도 마련
- (배터리 재자원화 시스템 개선) 생산자책임재활용제도 대상 재검토, 재사용·재활용 걸림돌 요소 제거
- (지방정부 역할 법제화 및 중앙정부와의 연계성 강화) 지방정부의 역할을 법제도 안에서 구체화, 중앙정부의 지원 강화
- (국내외 순환공급망 연결 및 확장) 국내외 순환공급망 연결·확장을 위해 정부와 민간이 협력하는 체계 구축

□ 자원안보 글로벌 경쟁력 강화를 위한 기술·산업 투자 확대

- 자원안보 기술 발굴·확장, 실효성 있고 사각지대 없는 녹색투자 제도 마련

□ 순환경제 국제 환경 규범은 잠재적 무역장벽 요소로 관리돼야

- (디지털제품여권(DPP) 도입 준비) K-에코디자인 법제도 보완, 국내 인증제도 통합관리 시스템 구축
- (물질흐름, 환경발자국 산정에 필요한 정보관리 플랫폼 구축) 전 주기 환경성 평가 지원 DB 및 플랫폼 구축, 기업 대상 정책 지원

□ 녹색전환을 견인하는 의회외교 거버넌스 구축

- 의회 정책역량 강화, 해외 교류협력 지속에 필요한 의회 거버넌스 구축

9 [탄소중립] 탄소중립 사회 전환을 위한 중장기 과제

□ 탄소중립 달성을 위한 중장기 에너지 정책의 체계성 및 실효성 제고

- 탄소중립은 지속 가능한 미래를 위한 전제 조건이며, 이로 인해 세계 경제질서가 재편되고 있어 국가경쟁력을 위해서도 부문별 탄소중립 이행 전략 필요
- 그중 탄소중립 달성에 가장 중요한 에너지 분야 정책의 일관성 및 체계성을 제고하고 실효성을 확보할 필요
- 이를 위해 에너지기본계획의 법적 근거를 회복하고, 전력 부문뿐 아니라 열에너지 부문을 포함한 종합적인 중장기 에너지 정책의 방향성 제시 필요
- 국가 법정 중장기 에너지 계획에 대한 국회 심사권을 강화하여 에너지 정책의 정쟁화 중단 및 일관성 확보 기반을 마련하고, 사회적 합의 기반의 에너지 요금 현실화 등을 통해 탄소중립 재원을 마련하여 정책의 실효성 제고

□ 국가 산업경쟁력 제고를 위한 산업 부문 탄소중립 전환 전략 기반 입법

- 청정에너지 중심의 경제체제를 선제적으로 구축하고 자국 내 산업경쟁력을 확보하고자 하는 주요국들의 전략적 움직임에 적극 대응할 필요
- 탄소중립 전환 과정에서 제조업에 기반한 국내 산업 부문의 경쟁력 제고를 위해 산업 정책과 에너지 정책의 연계성을 강화하고, 공급망, 통상 정책을 모두 고려한 종합적인 산업 부문 탄소중립 전환 전략 수립과 이를 기반으로 한 입법 추진으로 입법의 전략성과 효과성을 제고할 필요

□ 탄소중립 전환 과정에서의 사회적 수용성 제고 및 갈등 대응 방안 마련

- 탄소중립 전환 과정에서 불가피하게 발생하는 사회적 갈등과 비용에 대응하기 위해서는 다양한 사회적 비용과 편익, 영향 등을 고려하여 탄소중립 전환 경로를 결정하고, 이에 대한 투명한 정보 공유 및 국민 참여를 통해 사회적 합의를 유도하고 국민 수용성을 확보할 필요
- 석탄화력발전소 등 화석연료 기반 전통산업의 전환 과정에서 관련 산업과 이해관계자들의 피해를 최소화하기 위해 사회적 대화와 합의를 기반으로 정의로운 전환 정책의 원칙과 방향성을 수립할 필요
- 재생에너지 확대에 따른 필연적인 갈등에 대응하기 위해 먼저는 정책의 체계성을 제고하여 갈등 발생을 최소화하고, 갈등 관리 전문기구를 설립하는 등 지속적인 갈등 대응 및 관리 방안을 마련할 필요

10 [벤처·창업] 벤처·스타트업 생태계 전환을 위한 정책 이슈

□ 벤처·스타트업 생태계 활성화 및 선순환 체제 구축 필요성 대두

- 복합적인 대내외 리스크 등으로 인하여 벤처·스타트업 생태계가 질적 전환에 있어서 어려움을 겪고 있음
- 벤처·스타트업 생태계가 활성화되기 위해서는 '창업-투자-성장-투자금 회수(엑시트)-신규 투자(재투자)'로 이어지는 선순환 구조의 확립이 매우 중요

□ 벤처·스타트업 생태계 위기 극복과 새 도약을 위한 정책 전환 필요

- 대내외 환경 변화 속 벤처 및 스타트업 생태계 고도화의 중요성과 함께 모험자본시장 조정기, 투자 활성화 위한 정책대안 마련 필요성 대두
- 대규모 회수 시도가 전개됨에 따라 다양한 회수 지원책 마련이 요구됨

□ 벤처·스타트업 생태계 활성화 관련 주요 쟁점과 정책과제

- 우리나라 벤처·스타트업 생태계 활성화 및 질적 전환에 있어 주요 이슈로 1) 공정한 투자환경 조성을 위해 벤처캐피털 관련 규제 개선 요구 증대, 2) 중간회수시장으로서 세컨더리 투자 시장의 전략적 중요성 대두, 3) 벤처·스타트업 생태계 선순환 측면 M&A의 중요성과 투자 시장과의 연계성 강화 필요성 대두 등이 존재
- 한편 정책과제로 1) 일반지주회사 CVC 규제 완화 등 벤처캐피털 규제 완화, 2) 세컨더리 시장 활성화를 위한 유인체계 확보 및 관련 규제 개선, 3) 세컨더리 시장 활성화를 위한 대안적 제도 탐색 및 활용도 확대, 4) CVC와의 연계성 강화 등을 바탕으로 M&A 활성화를 위한 법제 개선, 5) 중기·후기 성장단계 스타트업 자금지원 강화를 위한 제도 개선, 6) 회수시장 활성화를 위한 오픈이노베이션 활성화 및 제도적 인프라 구축, 7) M&A 채널 다각화와 성과 도모를 위한 중소·중견기업의 역량 강화 지원, 8) 해외 VC 투자 확대 견인을 위한 규제 개선과 국부펀드의 전략적 활용 확대 제시

11 [인공지능] 생성형 AI 혁명시대의 정책 이슈

□ 생성형 AI가 경제 전반 및 교육의 구조적 변화를 초래할 전망

- 한국경제의 한계 극복과 재도약을 위한 핵심 동력으로 생성형 AI에 주목하고 있으며, AI 주도권 경쟁 속 한국의 전략 마련이 시급한 상황
- AI의 빠른 진화로 업무 자동화, 산업 재편, 일자리 등이 구조적으로 변화하는 한편, AI가 맞춤형 교육 실현, 교육 혁신을 견인하며 교육의 패러다임 변화

□ 한국은 AI 정책 관련 법적, 윤리적, 교육적 문제에 직면

- AI 안전 이슈 등으로 AI 법제화가 표류 중에 있으며, AI가 만든 가짜 디지털 합성물인 딥페이크로 인한 피해 확산
- AI 디지털 교과서 도입 관련, 개발·데이터·관리 등 해결 과제 산적

□ AI 법안 마련 및 미래 정책 대응 방안 모색

- AI 위험 분류의 세분화, 피해 구제 방안을 AI 관련 법률과 향후 제정될 시행령 등에 구체화하는 등의 정책 보완을 통하여 AI 산업 진흥 및 규제 기반 마련
- 신뢰할 수 있는 AI 구현과 관련하여 세계적으로 논의되고 있는 AI 안전 연구소를 설립하고 글로벌 공조 체계 강화 필요
- 딥페이크 규제 개선 및 AI 가속화에 따른 미래 정책 대응 방안 구상이 요구됨

□ 미래지향적 AI 디지털 교과서 도입 방안 마련

- 공교육 혁신을 위한 AI·디지털 교육 혁신 법률안을 통해 미래인재 양성 및 사교육비를 절감하고 인구감소 문제에 대응
- 기기 과몰입, 관리체계 갈등 등 AI 디지털 교과서 도입 관련 부작용 최소화를 위한 노력 필요
- AI 디지털 교과서가 자기 주도적으로 역량을 높이는가에 대한 근본적인 고찰과 이에 적합한 측정 지표 설정, 효과를 측정하고 지속 개선 필요

12 [지역위기] 인구감소시대 지역위기 대응 전략

□ 인구감소, 수도권 집중 현상은 복합적인 요인이 작용하는 난제

- 인구위기를 국가적 사회문제로 인식하고 대응하였음에도 불구하고, 그 해결의 실마리는 잘 보이지 않는 데다가, 인구충격이 지방소멸 등 지역 위기로 확산·심화하고 있는 실정
- 1970년대 이후 수도권 집중에 대한 문제 인식이 꾸준히 제기되고 대책이 수립되어 왔으나, 수도권 집중은 여전히 계속되고 있으며 최근에는 일자리, 산업, 교육, 가치관 등 복합적인 요인이 작용하며 심화되는 경향을 보임

□ 인구의 양적 성장을 전제로 한 기존의 지역발전 전략의 전환 필요

- 기존 지역발전 전략이 양적 성장에 기초한 지역 인구 규모의 유지와 성장에 초점을 두었다면, 지속적인 저출산과 혼인율 감소 등 사회경제적 흐름에 따른 인구의 자연감소는 필연적이므로 장기적으로 변화 속도를 둔화시키는 완화전략과 적응전략이 미래전략 수립 시 함께 고려될 필요
- 인구감소 현상은 지역 여건과 특성에 따라 다양하게 나타나므로, 인구구조변화에 따라 각 유형의 특징을 분석, 정책목표를 설정하고 세부 추진 전략(정책 수단)을 다양하게 조합하여 지자체가 필요에 따라 선택해 지역맞춤형 정책을 자체적으로 기획 및 추진할 수 있도록 지원 필요
- 인구감소시대에는 경제적 합리성과 효율성에 기반한 정부 재정의 원칙이 효과적이지 않을 수 있기에 인구감소에 적응하기 위한 새로운 서비스 제공 방식을 검토하는 것이 요구됨
- 농어업과 같이 지역에서의 주요 산업의 고령화 및 인력 부족 현상에 대해서는 장기적으로 직업으로서의 농업과 어업의 여건들을 살펴보고, 청년들이 직업으로 선택할 수 있도록 근로환경 개선을 위한 근본적인 대책 마련 필요

13 [사회정책] 국제비교를 통해 본 초고령시대 사회정책의 미래

□ 초고령사회의 도래와 사회정책 자원조달체계의 개편 필요성

- 한국은 2025년 초고령사회에 진입하고, 2060년에는 인구의 50% 이상이 65세 이상에 해당
- 노인부양비는 빠르게 증가하여, 2050년경부터 OECD 평균을 상회할 것으로 예측
- 초고령사회 대응을 위해 체계적인 자원 조달 및 배분 전략을 수립할 필요

□ 사회정책 자원조달체계의 변화 양상 검토

- 노인부양비 증가는 긴축재정 정책을 촉진하나, 복지수요 증가로 인해 정부적자와 부채가 증가
- 사회정책 자원배분방식과 관련하여, 소득자산조사와 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 증감이 정책 분야별 소득불평등도에 상이한 영향을 미치는 것으로 확인
- 사회보장기여금의 비중은 감소하고, 재산세나 재화 및 용역세 비중 증가 → 사회보장기여금 의존도를 낮추고 다양한 세원을 통해 재원을 확보하려는 전략

□ 사회정책 자원조달체계의 개편 방향

- (국가채무 관리의 필요성) 한국의 국가채무 비율은 OECD 회원국에 비해 낮지만, 증가 속도가 가파르고 국가채무 개념에 포함되지 않는 부채들을 고려했을 때 더욱 높아질 가능성
- (사회정책 자원조달방식의 개편 필요성) 경제구조 변화와 고용 없는 저성장 상황에서 사회보장기여금의 비중을 낮추고 다른 세원을 확대하는 전략 필요
- (사회정책 자원배분방식의 효과성 제고) 사회지출 수혜자 선정 방식과 지출 배분 방식이 소득불평등에 미치는 영향을 고려하여 사회정책을 수립할 필요

14 [인구구조] 인구구조 변화에 대응한 정책과제

□ 인구 현상에 대한 관점 정립의 필요성

- (도구주의적 관점으로부터의 전환) 국가의 발전을 전제로 한 생명에 대한 도구주의적 관점에서 벗어날 필요
- (관계론적 관점으로의 전환) 인구변화의 의미는 생산성이나 부양비의 문제를 넘어선, 사람들이 관계 맺는 방식에서의 변화를 반영하는 것임을 인식할 필요
- (중장기적 시각으로의 전환) 인구문제와 같이 복잡하고 다양한 이해를 조정해야 할 사안에서는 중장기적 시각에서 나름의 근거와 논리에 기반해 정책을 기획할 필요

□ 고령인구 돌봄, 외국인 이주 등에 관한 논의 필요

- 돌봄 책임을 어떻게 가족을 넘어선 관계들로 확장할 수 있을지에 관한 고민과 함께, 당사자들이 서로 돌봄의 관계를 맺으려는 시도를 지원하고 그 형식과 장을 만들어 주는 일에 초점을 맞출 필요
- 다문화 국가로 가는 과정은 노동시장 차별 축소와 같은 한국 사회 전반의 사회경제적 불평등 구조를 바꾸는 과제와 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 인식하는 것이 중요

□ 인구정책기본법 제정

- 종합적 인구정책의 틀을 뒷받침할 인구정책 기본법 등을 제정하고, 정책 초점을 '출산 장려'에서 인구정책 일반으로 넓혀 인구전략 측면에서 대응할 필요

□ 정책 거버넌스의 틀 마련

- 사회정책과 인구전략으로서의 인구정책을 분리해 저출산 대응 정책의 메시지를 '인구정책'의 시각보다는 '사회정책'의 시각으로 의미화하고, 인구구조 변화에 대한 사회적 대응이라는 의미에서의 '적응 정책'과 '기획 정책'을 보다 적극적으로 고려할 필요

15 [혐오·차별] 사회적 소수와 약자를 위한 미래

□ 혐오와 차별로 인한 사회적 소수와 약자들의 고통 증가

- 포괄적 차별금지법 및 혐오표현규제법안은 2007년부터 2021년까지 12차례 발의, 대부분 임기 만료로 폐기되거나 자진 철회
- 차별과 혐오 표현을 금지, 규제하는 법안에서 최근에는 ‘평등’을 강조하는 법안으로 변화, 일상에서 차별과 혐오가 중대한 사회적 문제로 대두
- 특히 인터넷에서 특정 성별, 직업, 나이, 출신 국가, 종교, 성적지향 등에 대한 혐오성 발언과 차별이 증가하나 관련 법의 미비로 사회적 소수와 약자들의 고통은 커지고 있음

□ 혐오와 차별을 줄이기 위한 제안

- (차별금지법/평등법 제정 및 혐오 범죄 통계법 시행) 혐오범죄 관련 통계법을 시행해 법무장관이 피해자의 인종, 성별, 종교, 장애, 성적지향 또는 민족성을 이유로 범한 범죄에 관한 정보 수집
- (학교, 공공기관, 기업에서 인권 교육 강화) 사회통합적 관점에서 평등이나 다양성 존중이라는 개념을 추가한 인권 교육의 확산 필요, 국가기관과 기업을 상대로 인권 교육 확대
- (기업의 인권 경영 확산) 2021년 정부가 제출한 ‘인권정책 기본법안’에는 기업의 인권존중 책임을 언급, 기업활동으로 인권침해가 발생할 경우를 대비해 피해자가 구제를 요구할 수 있는 절차 마련 요구
- (다양성과 혁신의 연관성 연구 추진) 다양성 존중과 차별금지가 사회와 기업의 혁신으로 연계되는 과정에 관한 연구, 그리고 인공지능, 생명공학 등의 발달에 따른 새로운 취약계층의 발생, 새로운 혐오와 차별의 대상을 조사하고 대응하는 융합적 연구 추진 필요

16 [국민행복] 한국인의 행복 증진과 불평등 감소 전략

□ 전환 시대: 물질적 부에서 사회적·심리적 부의 추구로

- 행복이 양질의 삶, 좋은 사회를 구성하는 중요한 요인이라는 인식이 확산됨에 따라 각 국가 단위와 국제기구에서 행복을 중요 추적 지표로 활용하기 위한 노력이 활발하게 진행 중

□ 한국인의 특유의 낮은 행복감에 대한 연구 필요

- 한국은 객관적 삶의 질에 비해 상대적으로 행복 수준이 낮은 대표적인 국가로, 국가 내 행복 수준 격차도 크기 때문에 객관적 지표만으로는 한국인의 낮은 행복을 충분히 설명할 수 없음
- 국민의 행복 수준과 행복불평등 격차를 결정짓는 요인들에 대한 심층적인 연구와 더불어 국민의 행복에 대한 체계적이고 종합적인 측정과 진단을 할 수 있는 데이터의 축적이 무엇보다 시급하고 중요
- 이를 위해 국회미래연구원에서는 “한국인의 행복조사”를 통해 국가 단위의 행복 데이터를 지속적으로 축적하고 관련 연구를 진행해 옴

□ 행복 데이터를 통해 한국 사회를 가늠하고 평가하다

- 한국 사회가 국민의 행복과 삶의 질을 추구해야 한다면 국민행복의 실태와 함께 현 사회의 위치 및 나아갈 방향을 제시한다는 점에서 유용
- 아울러 행복 데이터는 정책 설계, 실행 및 정책의 실효성 평가에 활용 가능
- 보다 양질의 데이터 생산 및 입법과 정책에 맞닿을 수 있도록 행복 분야에 대한 학술적 생태계를 조성하는 것이 중요하고, 가칭 ‘행복기본법’ 등의 입법안을 추진하여 법적으로 데이터 생산 및 공포, 활용 및 입법 지원 등을 위한 법적 토대 마련 필요

17 [공교육] 공교육 질 제고를 위한 정책 이슈

□ 환경 변화 대응 및 선진국 교육으로 발전을 위한 공교육 질 향상

- 개인과 사회, 국가경쟁력 향상을 위해 공교육은 개인의 잠재력을 계발하고 창의성 및 혁신역량을 갖춘 인재를 양성할 필요
- 산업현장에서 창의적으로 문제를 해결하고 혁신을 이뤄가는 인재, 개인이 스스로 삶을 행복하게 꾸려갈 수 있는 역량, 시민의식 및 협동심을 갖추어 구성원 간 협력을 통해 사회적 난제를 해결하고 성숙한 집단과 사회를 만들어가는 인재를 양성
- 지식을 전달받는 학생 집단이 아닌 새로운 지식을 구성하고, 학생 개인의 고유한 강점과 잠재력을 발견 및 계발을 지원하는 교육으로의 변화

□ 공교육의 질 제고를 위해 지속적인 추진이 필요한 정책의제

- 인적자본, 심리자본, 사회자본의 균형 있는 향상에 초점을 두고, 학교교육을 통한 사회정서역량 계발 방법 구체화 및 정책효과에 대한 검증을 통해 내실 있는 정책 실행
- 학생의 잠재력을 이끌어내는 개별 맞춤형 교육의 확산 및 강화를 위하여 학생 중심 교육으로의 패러다임 전환과 이에 기반하여 개별 정책 간 연계 및 교육 실천의 복잡성을 효과적으로 다룰 필요

□ 공교육 질 제고를 위한 정책 제안

- 정책 제안으로 1) 사회정서역량 관련 정책 논의 및 지속적인 정책 모니터링·평가, 2) AI 디지털 교과서의 학교 현장 안착 및 정책 실효성 평가 실시, 3) 개별 맞춤형 공교육의 정책 수단 간 상호 유기적 연계를 위한 지원, 4) 장기적으로 개인 맞춤형 공교육 실현을 위한 학제 유연화 논의 추진 제시

18 [노사관계] 사회적 대화의 미래

□ 노동정책의 중심에 있는 경제사회노동위원회

- 불평등 해소를 위한 노동시장 개선, 디지털 전환 등 적극적 노동정책을 펼치려면 노동정책 결정 과정 및 안정된 노사관계 구축 필요
- 한국의 각종 노동 현안을 해결하기 위한 사회적 틀로서 경제사회노동위원회의 실패를 분석하고 노동정책 추진의 장으로 기능할 수 있는 방안 모색

□ 경제사회노동위원회 관련 이슈와 쟁점

- (위원 구성) 노(勞)는 한국노총이고, 사(使)는 전경련·경총·중기중앙·대한상의 네 조직의 경합이지만 경총이 핵심이며, 정(政)은 고용노동부가 중심이고 공익은 대학 교수와 국책 연구기관의 박사 등 연구자가 주요 위원
- (실효성) 회의체가 출범 초기에는 역할이 컸으나 역대 정부를 거쳐 갈수록 의결률이 낮아지고 있음. 뿐만 아니라 지난 몇 년간 회의체는 파행을 거듭해 22대 국회 개원 시점에도 제 역할을 하고 있지 못함
- (정부 주도성) 지난 23년간 130개 회의체 총 2,166명의 노·사·정·공익위원의 구성을 검토한 결과, 노사는 30%에 불과하고 정부·공익위원이 60%에 이룸. 경사노위가 정부 주도 정책 결정을 위한 도구로 활용되며, 정부가 정치적 책임을 회피하면서도 특정 방향으로 회의체를 이끌고자 할수록 노사라는 이해관계자보다 전문가 참여를 늘리는 경향 존재

□ 경제사회노동위원회 관련 개선 과제

- (국회의 적극적 역할) 새로운 사회적 대화의 공간으로 국회를 활용하고, 대통령 직속 위원회보다 완전한 독립기구로 재편하는 방안도 고려 필요
- (위원 구성의 재고) 정부위원과 공익위원의 비율을 줄이고 노사 간 대화와 합의가 중심이 될 필요

제 1 장

연구 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 방법

제 1 절 연구의 배경 및 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국회미래연구원은 우리 사회의 중장기적 미래 변화에 대응하는 정책을 연구하기 위하여 종합적인 관점에서 미래 사회를 전망하는 한편, 현안의 맞춤형 대응책을 내놓기보다는 미래의 복잡한 상황을 고려한 국가적 차원의 전략을 제시하고 있다. 특히 「미래비전 2037」 보고서를 통하여 향후 3개 정부가 지속적으로 추진해야 할 국가적 차원의 중장기 12대 아젠더를 제시한 바 있으며, 주요 연구사업으로서 국가중장기발전전략 연구에서는 12대 아젠더와 연계하여 세부 과제(2024년도 14개 과제, 국제전략 포함)를 추진하고 있다. 각 연구과제들은 5년 단임 임기인 행정부와는 다른 관점과 접근으로, 정부 출연연 등 타 연구기관에서 수행하는 분야별 정책 연구와는 차별화된 종합적 연구 결과를 제시하고 있다. 또한 입법부의 정책 연구로서 단기 현안보다는 중장기적으로 추진되어야 할 국가 발전전략을 도출하고 이를 바탕으로 입법 정책적 방향을 제안함과 동시에 관련 근거들을 제공하고 있다.

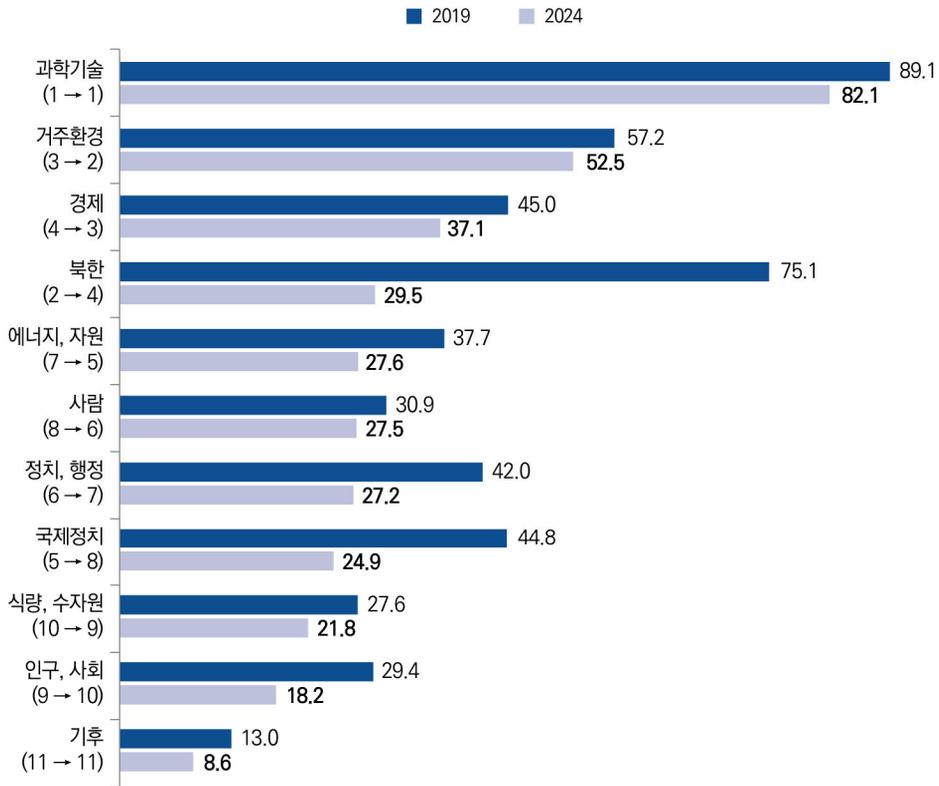
<p>01 개인 역량 강화와 삶의 질</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 건강한 국민, 안전한 사회 2 기본적인 삶, 인간다운 생활 3 전생애 학습과 역량개발 지원 	<p>02 더불어 사는 공동체</p> <ul style="list-style-type: none"> 4 자치분권과 균형발전 5 격차와 차별 해소 6 포용적 노동시장 
<p>03 패러다임 전환과 지속성장</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 디지털전환과 4차산업혁명 2 탄소중립과 녹색전환 3 질적 성장 위한 구조 전환 	<p>04 국내외 갈등 조정과 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 갈등 조정과 미래기획을 위한 정치 2 국제질서 변화와 스마트 파워 외교 전략 3 한반도평화와 남북한 공동번영 

자료: 국회미래연구원(2021)

[그림 1-1] 「미래비전 2037」의 4대 중점목표 및 12대 아젠더

한편 제22대 국회가 출범한 2024년은 향후 4년간의 입법 활동과 정책 논의의 출발점으로, 특히 국회의원의 경우 4년간의 의정활동 기간 동안 중점적으로 추진할 정책 과제를 탐색하는 동시에, 다양한 관점에서 여러 이슈들에 대한 검토가 활발하게 이루어지는 시점이다. 이때 국회를 중심으로 실시되는 정책 논의에 보다 객관적이고 중립적인 기초자료로서 미래연구 결과에 대한 수요가 클 것으로 예상된다. 이에 국회미래연구원은 입법부의 연구기관으로서 국회 개원에 맞추어 주요 정책고객인 국회의원과 보좌진을 대상으로 제22대 국회에서 논의되어야 할 미래의제들을 선제적으로 제시할 필요가 있다.

최근 국회미래연구원이 실시한 “국회의 미래의제에 대한 국민인식 조사”(2024년 5월, 전국 3,000명 대상 온라인 설문조사) 결과에 따르면, 11개 분야별 미래에 대한 긍정적 전망치는 전 분야에서 5년 전보다 낮아졌고, 식량·수자원, 기후 등 환경 관련 미래 전망치는 5년 전과 마찬가지로 여전히 부정적 전망이 큰 것으로 나타났다. 또한 제21대 국회가 우리나라의 중장기 미래를 위하여 실시한 활동들에 대한 평가 점수는 “35.6점”을 기록하였으며, 응답자의 “94.4%”가 “제22대 국회가 우리나라의 중장기 미래를 위하여 더 많은 역할과 활동을 해야한다”고 답변하였다. 조사 결과, 많은 국민들이 다가올 미래를 어둡고 다소 비관적으로 바라보고 있으며, 우리 국회가 더 나은 미래를 준비하는 데 보다 많은 역할을 하여야 한다고 인식하고 있다.



주: ()안의 수는 2019년과 2024년 조사 결과, 각각 긍정적 전망 비율이 높은 순위임
 자료: “국회의 미래의제에 관한 국민인식 조사” 결과

[그림 1-2] 30년 후 분야별 미래에 대한 국민들의 긍정적 전망

본 연구는 국회 개원 일정에 맞추어 새롭게 시작하는 정책 논의에 중장기적 관점의 미래의제들을 선제적으로 제시하고자 기획되었다. 대체로 단기 현안의 경우 최근 동향과 통계, 쟁점 등을 중심으로 5년 단임 정부의 기초를 고려하여 정책이 논의될 수 있으나, 미래의제의 경우 중장기 관점에서의 미래연구 결과가 주요 자료로 활용될 것으로 예상된다. 따라서 본 연구의 결과가 제22대 국회에서 중점적으로 다루어질 중장기 정책 이슈에 대해 객관적이고 중립적인 기초자료로서 역할을 수행할 것으로 기대한다.

제2절 연구의 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 국회미래연구원 연구진 전원이 참여하여 추진되었다. 국회미래연구원의 연구진은 분야별 전문성을 바탕으로, 단편적 현안 분석에 그치지 아니하고 넓은 범위의 중장기 국가 정책들을 대상으로 연구를 수행하고 있다. 또한 입법부 유일한 연구기관의 연구진으로서 분야별 중장기 이슈와 쟁점에 관한 입법 동향과 논의 상황을 깊이 있게 파악하고 있다. 이에 본 연구에서는 참여 연구자가 각자의 분야에서 전문성에 기반하여 축적해 온 연구 결과 또는 기존 연구 결과 이외에도 제22대 국회에서 논의되고 정책과 입법으로 추진될 필요가 있는 중장기 미래의제들을 제시한다. 특히 국회 개원과 더불어 많은 국회의원과 보좌진들이 새롭게 국회에 입성할 것으로 예상되며 기존의 정책 논의 구도와는 다른 새로운 관점에서의 논의가 전개될 수 있으므로, 기존의 틀에 얽매이지 않고 새로운 관점에서 문제를 제기하거나 독창적이고 차별화된 정책 아이디어를 제안하기도 한다.

먼저, 미래의제 선정을 위한 첫 번째 과정으로 참여 연구자가 각자 분야의 전문성에 기반하여 국가 차원 또는 제22대 국회에서 논의가 필요한 중장기 의제 총 38건을 제안하였다. 다만 제안된 주제들이 위치하는 수준이나 포괄 범위 등에서 차이가 존재하고, 일부 주제의 경우 유사하거나 중복되는 부분도 발견되었다. 이에 제안된 주제들의 수준을 맞추고 유사·중복 건을 병합하는 한편, 미래의제 선정기준을 바탕으로 우선순위를 고려하여 총 16건으로 압축하였다. 선정기준은 다음과 같다.

- (1) 국회미래연구원이 보다 비중 있게 다루어 온 주제
- (2) “제22대 국회에 바란다”를 통해 주 독자인 국회의원과 보좌진이 무엇을 해야 할지(정책설계, 관련 논의, 입법 등)가 명확히 드러나는 주제
- (3) 지난 국회에서 지속적으로 논의되어 왔으나 진척도가 낮거나, 기존 정책 및 제도의 개선이 필요한 주제

(4) 추상적이고 선언적이기보다는 현실적으로 국회에서 다룰 수 있는 주제

한편, 국민의힘, 더불어민주당 등 각 정당이 총선 전 중앙선거관리위원회에 제출한 제22대 총선 정책들과 국회미래연구원의 미래의제들을 비교하여 살펴보았다. 정당별 정책들과 미래의제들의 대상과 범위가 정확히 일치하지 않아 직접적인 비교에 한계가 있었으나, 제22대 국회에서의 정당별 중점 분야 및 정책과 의제들의 전반적인 분포를 가늠할 수 있었다. 이를 바탕으로 국회미래연구원의 미래의제가 일부 분야에 치우치거나 특정 주제와 대상만에 중점을 두어 구성되지 않도록 하였다. 또한 미래의제들에 대한 객관적이고 중립적인 검토와 동시에 최종 의제들에 대한 대외 신뢰도를 제고하기 위하여 외부 전문가 그룹의 검토·자문을 실시하였다. 이때 외부 전문가 그룹은 분야별 전문성을 갖추었을 뿐만 아니라 국회 내 미래의제에 대한 논의들을 근거리에서 현실감 있게 파악하고 있는 대학교수, 국회 소속기관 부서장, 국회 상임위원회 전문위원들로 구성하였다.

이상의 과정을 거쳐 16개 미래의제들의 대상과 범위 등을 최종 확정하였고, 이후 연구진은 다음과 같은 기준에 따라 보고서를 작성하였다.

- (1) 제22대 국회의원과 보좌진을 주 독자로 하여 이들에게 바라는 바를 작성
- (2) 추상적이고 이론에만 머무는 개념 등은 지양하고, 가급적 국회의원과 보좌진이 실제로 활용 가능한 아이템, 대안 및 전략들을 제시
- (3) 참신한 아이디어나 정책을 제안하는 것은 바람직하나, 널리 알려지지 않은 정책 또는 제도 등에 대해서는 반드시 명확한 근거와 실체 제시
- (4) 민감하고 첨예한 이슈 또는 사회적 합의가 이뤄지지 않은 주제에 대해서는 특정 정당 및 정책에 너무 편향되지 않도록 내용 뿐만 아니라 어휘 선택, 표현 등에서 균형감 유지
- (5) 미래에 관한 시계를 일률적으로 특정하지 않고, 필요시 분야별 특성을 고려하여 각 주제별 시계를 설정하여 제시
- (6) 가급적 해당 분야 전문가의 언어로 구성하지 아니하고, 국회의원과 보좌진이 쉽게 이해하고 깊이 공감할 수 있도록 기술

본 연구의 결과물은 총 18개 챕터로 구성된 총서이다. 특히 제2장부터 제17장까지는 담당 연구자가 분야별 연구 주제에 대하여 독립적으로 권한을 가지고 작성한 연구 결과이다. 물론 위와 같은 의제 선정 과정에서의 검토와 조율, 그리고 공통된 작성 기준이 공유되긴 하였으나, 국회에 소속된 연구자로서 사명감을 가지고 책임 있게 연구 결과를 작성하였다.

제2장에서는 분야별 미래의제에 관한 논의에 본격적으로 들어가기 앞서, 국회가 왜 미래지향적이어야 하고 미래비전이나 미래의제에 관하여 중심적인 역할을 하여야 하는지, 우리 국회가 왜 그런 역할을 하지 못하고 있는지 등을 살펴본 후, 제22대 국회가 미래의제를 책임 있게 다루기 위한 방안들을 제안한다.

제3장부터 제18장까지는 16개 미래의제를 논의하는 챕터로서, 논의의 배경과 중장기 의제로서 의의, 이슈와 쟁점, 그리고 제22대 국회에 바라는 정책들로 구성된다. 각 장은 미래의제별 관련 배경으로 논의를 시작하고, 해당 의제가 왜 중장기적으로 중요한지, 이번 국회에서 왜 중요하게 다루어야 하는지 등을 강조한다. 또한 해당 의제에 관한 이슈와 쟁점을 뒷받침할 주요 통계, 관련 정책·제도, 논의 동향 등을 함께 제시하고, 전망 결과 또는 지난 국회에서의 입법 경과 등이 존재할 경우 해당 내용도 포함한다. 끝으로 제22대 국회가 앞서 제시한 이슈와 쟁점들을 충분히 검토·논의하여 해결 방안을 찾는 등 주요 미래의제로서 다룰 수 있도록 제안한다. 이때 그간의 논의나 접근은 어떤 한계가 있었고, 그와 비교해 본 제안은 어떤 특별함이 있는지를 강조하며 관련 입법 과제를 제시할 수 있을 경우 해당 내용을 포함한다. 한편 각 장에서의 미래의제에 대한 문제 제기와 해법 등은 사전에 합의된 특정 정책 방향을 기준으로 하여 접근하지 않았고, 이와 관련하여 연구자 간 어떠한 조율 과정을 거치지도 않았다. 따라서 각 의제를 바라보는 연구자 간 관점 또는 분석의 차이로 인하여 동일한 대상에 대한 상충된 해법이 제안될 수 있다. 본 연구에서 다루는 16개 미래의제에 관한 논의 중 이와 같은 현상이 표면적으로 나타나지는 않으나, 간접적이거나 암시적으로 일부 논조 등이 충돌할 수는 있다.

16개 미래의제는 크게 3개 분야로 구분된다. 먼저 정치·외교·통상 분야에서는 제3장부터 제6장까지 정치개혁과 국제질서, 경제안보, 한반도에 관한 미래의제를 다룬다. 경제·산업·과학기술 분야에서는 제7장부터 제11장까지 주택정책, 녹색전환, 탄소중립, 벤

처·창업, 인공지능에 관한 미래의제를 다루고, 사회·교육·노동 분야에서는 제12장부터 제18장까지 지역위기, 사회정책, 인구구조, 혐오·차별, 국민행복, 공교육, 노사관계에 관한 미래의제를 각각 다룬다.

한편, 본 연구에서는 제22대 국회 출범을 맞이하여 미래의제에 관한 국회의 역할에 대하여 국민들이 어떻게 평가하고 기대하는지, 그리고 지난 국회에서 논의되었던 미래의제들과 제22대 국회가 다루어야 할 미래의제들에 대하여 국민들은 어떻게 인식하고 있는지를 객관적이고 정량적으로 살펴보고자 전국 18세 이상 유권자 3,000명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 특히 제22대 국회 개원을 전후로 새 국회에 바라는 인식 설문조사 결과가 발표되고 있으나, 많은 설문조사들이 전국민이 아닌 특정 집단을 대상으로 하고 있으며, 중장기 미래의 관점이 아닌 일반적이고 현안 해결 관점에서 국회에 바라는 바를 조사하고 있는 점에서 이번 설문조사와 차이를 보인다. 본 설문조사의 주요 내용은 다음과 같다.

- (1) 국민들이 인식하는 과거 대비 현재의 변화 정도, 현재 대비 미래의 변화 정도, 분야별 미래 변화에 대한 전망 인식 조사(2019년에 실시된 미래인식 설문조사 결과와 비교·분석함으로써 5년간의 인식 변화 확인)
- (2) 미래의제 관련 제21대 국회의 역할과 활동에 대한 평가, 문제점에 대한 인식, 제22대 국회의 중점 활동 영역 등에 대한 조사
- (3) 제21대 국회 계류 법률안 대상 데이터 분석에서 도출된 키워드와 해당 주요 내용을 제시하여 제21대 국회에서 논의되었던 미래의제에 대한 중요도 인식 조사(「국회상임위원회별 미래의제 분석」 연구 결과와 비교·분석)
- (4) 「미래비전 2037」에서 제시된 12대 중장기 미래의제를 제시하여 제22대 국회가 다루어야 할 미래의제에 대한 중요도 인식 조사

설문조사의 주요 결과와 분석 내용은 국회미래연구원이 2024년 6월 17일 발간한 「국가미래전략 Insight」 제99호(표제: 국회의 미래의제에 대한 국민인식)에서 다루었고, 설문조사의 전체 결과와 설문지 등은 본 총서의 부록으로 구성한다.

제2장

대통령제에서 국회의 역할

박상훈

제1절 국회는 왜 특별한가

제2절 우리 국회는 무엇을 두고 다투나

제3절 대통령제'라서' 국회가 미래의제를 다뤄야 하는 이유

제4절 국회가 미래의제를 책임 있게 다루기 위한 방안

제 1절 국회는 왜 특별한가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장의 목적은, ① 대통령제 민주주의라고 하는 정부 형태의 차원과 함께 ② 한국 정치라고 하는 우리의 현실적인 맥락에서, 다음의 문제를 좀 더 깊고 넓게 살펴보는 데 있다.

첫째, 권위주의에서와는 달리 민주주의에서라면 왜 의회/국회가¹⁾ 중심적 역할을 해야 하는가? 둘째, 그런데 우리 국회는 어떤 이유로 그런 역할을 하고 있지 하지 못하고 있는가? 셋째, 우리는 대통령제이기 때문에 국회가 아니라 대통령이 미래비전이나 미래 의제 관련해 중심적 역할을 해야 한다는 견해는 옳은 것일까? 넷째, 우리 국회가 미래 의제를 책임 있게 다루고자 한다면 그 방안에는 어떤 것들이 있는가?

1 국회가 미래지향적이어야 하는 이유

민주주의는 법을 만들고, 집행하고, 적용하는 일을 세 정부 부서가 나눠서 맡는 정치 체제를 가리킨다. 법도 만들고 집행하고 적용하는 일을 한 정부 부서가 다 한다면 전제정을 피할 수 없다. 그것은 마치 자신의 문제에 대한 판관이자 집행관을 자신이 맡는 것만큼이나 불합리한 일이기 때문이다. 권력의 분립, 견제와 균형은 모든 민주주의 국가들이 존중하는 기초 원리 중의 기초 원리다.

세 정부 부서 가운데 가장 독립적이어야 할 사법부는 ‘과거에 행해진 일’ 가운데 처벌과 책임을 물어야 할 사안을 다룬다. 행정부는 ‘집행해야 할 현재 사안’ 가운데 법률과 예산의 뒷받침이 있는 것들을 다룬다. 이는 독립된 행정 수반을 가진 대통령제에서도 예외가 될 수 없다. 입법부는 ‘앞으로 행해져야 할 미래의제’ 가운데 꼭 필요한 것들을 구속력 있는 공적 결정으로 만드는 일을 한다. 국회가 다루는 입법과 예산은 아주 특별

1) 한국 정치의 맥락을 다룰 때나 의회나 국회 어떤 것을 선택하더라도 상관없는 경우는 국회라 표기한다. 다만 유럽이나 미국의 사례 혹은 의회민주주의나 의회정치 등 보편적인 의미의 입법부를 가리킬 때는 의회라 표기하겠다.

한 경우가 아니고는 과거로 소급할 수 없다. 이미 집행이 결정된 사안을 자의적으로 바꿀 수도 없다.

법정에서 판사나 검사가 우리 사회가 나아가야 할 미래비전을 발표한다면, 누가 봐도 이상할 것이다. 행정관료가 입법의 뒷받침 없이 국가의 미래에 영향을 미칠 정책과 예산을 집행하고 공권력을 사용하면 권위주의라고 하지 민주주의라고 하지 않는다. 국회 구성원들이 과거 지향적 자세를 가지고 상호 처벌과 심판, 청산 같은 목표를 추구하면 입법부도 얼마든지 민주주의의 미래를 위태롭게 만들 수 있다.

민주주의라면 공적 권력은 서로 나눠서 작동해야 한다. 입법·행정·사법부는 각자에게 기대되는 제 역할을 해야 한다. 그래야 정치체제가 균형을 유지할 수 있고, 사회공동체가 자유롭고 평등하고 건강하고 안전하며 평화롭게 통합될 수 있다.

2 합의와 관행, 규범을 중시하는 국회

세 정부 부서 가운데 의회 혹은 국회는 관행과 불문율(unwritten law)을 중시해야 한다는 점에서, 남다른 국가기관이다. 공식화된 법과 절차를 엄격하게 준수해야 하는 행정부나 사법부와 달리, 스스로가 따라야 하는 법과 절차를 스스로 정하고 스스로 실행하는 곳이 국회이자 입법부이기 때문이다. 고정된 법규보다는 규범과 선례, 용례를 존중해야 한다는 점에서 국회는 특별하다. 세계 최초로 근대적 헌법 원리를 정립한 영국은 성문헌법이 없어도 의회가 인정하는 관습과 관행, 선언, 헌장 등을 불문헌법으로 준수한다.

우리도 1948년 해방 후 최초로 선출된 시민 대표들이 모인 제헌의회에서 헌법 논의를 시작하기에 앞서 먼저 합의해야 했던 것이 있었다. 그것은 의원 자신들이 준수해야 할 의사 절차와 관련된 사안이었다. 이 사안에 대한 의원들 사이의 합의가 헌법 논의에 앞서 필요했고, 이를 기초로 나중에 국회법을 만들었다. 이 사실에서 알 수 있듯이, 때로는 헌법이나 법률에 앞서는 정치 규범과 정치 윤리가 존중되어야 하는 곳이 국회다. 오래전 아테네의 정치 지도자 페리클레스의 표현을 빌려 말하면(박상훈, 2022), “위반하면 수치로 여기는 불문율에 순순히 복종”해야 하는 곳, 그곳이 바로 국회다.

국회는 상호 합의로 움직이는 국가기관이라는 점에서도 특별하다. 하나의 조직 원리나 위계적 구조로 움직이는 관료제나 기업, 학교, 교회와 국회는 다르다. 국회만이 서로 경쟁하는 복수의 세력에 의해 공동 운영된다. 교섭단체라고 불리는, 서로 다른 '정견과 가치, 이념, 이익'을 가진 정당들이 다투고 경합하면서도 주기적으로 '평화협정'을 맺는 것을 기관 운영의 원리로 삼는 매우 특별한 제도가 국회다. 그렇지 않고 하나의 정당이 국회를 자유롭게 운영할 수 있다면, 그 이름이 '전국민대표자대회'든 '최고인민회의'든 아니든 전체주의적 당-국가 체제 이상이 될 수 없다.

국제 관계에서 외교와 협상의 노력이 없다면 쉽게 무력 갈등과 전쟁 상태로 빠지듯이, 국회 또한 그 특별한 운영 원리에 맞게 제 역할을 하지 못한다면 적대와 교착을 피할 수 없다. 국회가 그 역할을 하지 못하면 사회공동체의 안정된 질서나 구성원 전체의 통합은 가능하지 않다. 그런 의미에서 규범을 준수해 합의해야 하는 국회야말로 현대 민주주의자들이 발견한 최고의 '평화 기획'이 아닐 수 없다.

3 왜 국회 없는 민주주의는 존재할 수 없나

누구나 알고 있듯이, 중세 '신분 의회'에 제도의 기원을 두고 있는 것이 의회다. 하지만 그 뒤 시민혁명을 거쳐 '의회주권'과 '입헌주의'가 확립되고, 그 토대 위에서 야당이 출현함으로써 '다원주의적 대표'의 원리가 확고해진 오늘날의 의회는 중세 신분 의회와는 완전히 다른 민주주의 기관이 되었다. 그만큼 의회는 제1의 주권부서이자 한 사회의 미래를 결정할 법률을 제정하고 예산을 결정하는 민주주의 최고의 기관인 것이다.

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 있기에 공화국은 아니다. 정식 명칭은 왕국이나 공국이다. 하지만 누구도 이들 나라를 민주주의 국가가 아니라고 하지 않는다. 의회가 제1의 주권 기관으로서 확고한 역할을 하고 있기 때문이다. 이들은 공화정이 아닌 입헌군주제 국가이지만, 동시에 민주주의 국가들이다.

민주주의는 의회가 제 기능과 역할을 하는 곳에서만 운영될 수 있다. 그래서 ‘입법부’라는 그 기능을 가리키는 ‘Legislature’라는 용어 이외에도 나라마다 의회는 다양한 이름을 갖고 있다. ‘말로 싸우는 곳’이라는 뜻의 고대 불어에서 온 ‘Parliament’나, ‘서로 결합하다’는 뜻에서 온 ‘Assembly’, ‘함께 가다’는 의미의 ‘Congress’, 매일 모이고 받는 ‘일당’(日當)이라는 뜻에서 온 ‘Diet’ 등으로 불리는 것이 대표적이다.²⁾ 국회나 의회라는 이 특별한 기관이 어떤 역할을 하느냐에 따라 각 나라의 민주주의가 가진 발전의 정도와 수준을 이해하게 된다. 의회나 국회가 한 사회의 미래의제를 어떻게 다루느냐에 따라 해당 국가의 민주주의가 어떠냐가 결정된다.

시민의 자유를 폐지할 수 없는 한, 다시 말해 과거처럼 소수의 가문과 혈통만이 통치의 특권을 갖는 세습 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 시민 동의 및 정당성의 기반은 만들어질 수 없기 때문이다. 그렇게 되면 시민사회의 다양한 이익과 열정이 국가의 권위 구조와 적법하게 연결될 길은 없다. 사회통합도, 공동체적 기반의 확립도 절차에 따라 평화적으로 이룰 수 없다. 그때라면 공권력의 강제적 집행이라는 야만적 상황과 만나게 될 것이다.

한번 상상해 보자. 국회를 없애면 한국 사회는 어떻게 될까? 공적 기구들 사이에서 해결할 수 없는 갈등이 분출할 것이다. 시민 집단들은 자신들의 문제를 직접 해결하려는 열정을 절제할 수 없게 될 것이다. 그 최종적 결과는 시민전쟁, 즉 내전(civil war)이다. 선거의 승자가 국회 없이 행정부를 자의적으로 운영한다고 해보자. 법과 예산의 집행과 공권력의 운용이 어떻게 이루어지게 될까? 정부의 통치 행위가 의견을 달리하는 시민들 사이에서 평화적으로 수용될 수 있을까?

이런 이유로 지금으로부터 350년 전 영국의 명예혁명을 이끈 철학자 존 로크와 프랑스 대혁명의 정신적 지주로 평가되는 장 자크 루소의 다음과 같은 말에는 조금의 과장도 없다는 생각을 하게 된다.

2) 참고로 영국 의회는 ‘Parliament’라 하고 한국의 국회나 프랑스 의회는 ‘Assembly’, 미국 의회는 ‘Congress’, 일본 국회는 ‘Diet’로 표기한다. 그 밖에도 의회는 독일어로 ‘Bundestag’, 스칸디나비아어로는 ‘Riksdagen’이나 ‘Stortinget’, 스페인어로는 ‘Cortes’, 러시아어로는 ‘Duma’, 폴란드어로는 ‘Sejm’이라고 불린다.

“국가의 구성원들이 서로 연합하고 결합해 하나로 통합된 생명체가 되는 것은 바로 입법부 안에서 이루어진다. 입법부야말로 국가에 형태를 부여하고 생명을 불어넣고 연합체가 되게 해주는 영혼이다. 이로부터 국가의 여러 구성원이 상호 영향을 미치고, 감정을 공유하고, 서로 연결된다. 따라서 입법부가 무너지거나 해산되면 국가의 해체와 죽음이 이어진다(존 로크, 1996: 212번 문장).”

“정치체의 생명 원리는 주권이다. 입법권은 국가의 심장이다. 행정권은 모든 부분의 운동을 일으키는 두뇌다. 두뇌가 정지되어도 개인은 계속 살 수 있다. 사람은 지능이 떨어져도 산다. 하지만 심장이 기능을 멈추면 그 즉시 죽는다. 국가는 법이 아니라 입법권에 의해 존속된다(장 자크 루소, 2018: 110-111).”

국회 없이 평화 없다. 국회 없이 합의 없다. 국회 없이 협력 없다. 국회가 없다면 공권력의 폭력적 집행이나 내전이나의 최악의 선택만 남게 된다. 국회는 주권의 제1부서이고, 정부 행위에 정당한 기반을 제공하는 입법 기관이며, 정부 부서들 사이의 균형을 관리하고 사회공동체의 복지와 안녕을 만들어가는 갈등의 표출 및 조정 기관이다. 결국, 국회가 없다면 한 사회의 미래는 없다고 말해야 할 것이다.

제2절

우리 국회는 무엇을 두고 다투나

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치 양극화와 입법 과잉의 불편한 조합

국회가 여야 교섭단체 간 합의와 조정을 통해 사회 갈등을 통합하는 평화 기획자이자, 우리 사회가 직면한 중대 의제는 물론이고 향후 직면하게 될 중장기 미래의제에 대한 적극적 대안 형성자 역할을 하지 못하고, 적대와 배제의 유사 전쟁터 같아진 것을 정치학자들은 ‘정치 양극화’의 문제로 다룬다(박상훈, 2020a).

한국 정치에서 정치 양극화 이슈가 처음 등장한 것은 2008년 말에서 2009년 초 사이였다. 그 이전까지 정치 양극화는 북한 이슈를 둘러싼 ‘남남갈등’을 가리킬 때나, ‘영호남 지역 갈등’을 가리킬 때 아주 가끔 쓰였을 뿐 사실상 사용되지 않았던 용어였다. 그러다가 2008년 말 ‘한미 자유무역협정(FTA)’을 둘러싼 갈등이 이듬해 국회에서 여야 간의 폭력 충돌로 이어진 직후 긴급한 정치 이슈로 떠올랐다.³⁾

흥미로운 것은 국회가 정치 양극화로 논란이 된 시기에 한국의 의회정치가 안고 있는 또 다른 문제인 ‘입법 폭증’ 또한 시작되었다는 사실이다. 정당 간 적대와 갈등이 심각해진 시기와 입법 성과가 빠르게 늘기 시작한 때가 시기적으로 겹쳤다는 것은 언뜻 이해하기 어려운 현상이 아닐 수 없다. 어떤 방식으로든 여야의 협력 없이 많은 법안을 처리한다는 것은 상상하기 어려운 일이기 때문이다.

한국식 법안 폭증의 패턴은 여야 격전이 벌어졌던 18대 국회(2008~2012년)에서 만 들어졌다. 18대 국회는 한국의 정치 양극화가 본격적으로 시작된 때다. 흥미롭게도 정치가 양극화되고 여야 사이의 적대적 대립이 심화되어 정상적인 국회 기능이 실종되자마자 그 자리를 법안 경쟁이 채웠다는 뜻이다. 정치 양극화에 대한 사회적 비판을 법안의 양적 성과나 실적으로 대응했다고 할 수 있다. 17대 국회 4년 동안 전체 법안 발의

3) 국회에서 여야가 충돌하고 뒤이어 2009년 1월 12일 이명박 대통령이 라디오 연설에 나서서 “해머가 대한민국 민주주의를 때렸다.”라는 자극적인 표현으로 “분열을 조장하고 통합을 가로막는 정치적 양극화”를 비난했는데, 이를 기점으로 정치 양극화 이슈는 본격적으로 논란이 되기 시작했다. 정치 양극화 관련 국내 학술논문은 2011년에 처음 나타났다(박상훈, 2020a).

건수는 6,387건이었다. 그런데 문제의 18대 국회 8개월여 만에 그 절반이 넘는 3,312건이 발의되었다. ‘법안 폭증’과 ‘정치 양극화’가 병존하는 한국적 의회정치의 ‘특이한 조합’이 이때 형성되었다(박상훈, 2023).

국가 간 입법 현황을 살펴보기 위해 20대 국회와 비슷한 시기 대표적인 민주주의 선진국 의회에서 접수된 법안과 통과(반영/성립)된 법안의 수를 비교해 보자(박상훈, 2020b; 박상훈, 2023: 208). 그리고 이를 나라별 의원 수로 나누어 의원 1인당 접수 법안 수와 통과 법안 수로 계산해 보자. 그 결과는 다음과 같은데, 1인당 접수 법안 수는 한국이 미국의 2배, 프랑스의 23배, 영국의 91배, 독일의 67배, 일본의 62배나 된다. 의원 1인당 통과/반영/성립시킨 법안 건수는 한국이 미국의 21배, 프랑스의 49배, 영국의 172배, 독일의 37배, 일본의 49배에 이른다.

〈표 2-1〉 국가 간 입법 현황 비교(20대 국회 기준)

나라별	선출 의원 수	의원 전체(4년 평균)		의원 1인당(4년 평균)	
		접수 법안 수	통과(반영) 법안 수	접수 법안 수	통과(반영) 법안 수
한국	300	24,141	8,799	80.5	29.3
미국	535	21,737	772	40.6	1.4
프랑스	577	2,043	353	3.5	0.6
독일	709	847	544	1.2	0.8
일본	710	947	447	1.3	0.6
영국	650	572	112	0.88	0.17

본회의의 의결 효율성 역시 우리 국회가 세계에서 가장 높은 수준이다. 연평균 본회의 개회일 수와 통과(반영/가결) 법안 수를 통해 본회의 회당 평균 법안 반영 수를 보면, 의회 선진국의 경우 보통 한 회당 0.2건에서 많아야 2.1건이다. 이에 반해 우리 국회 본회의는 회당 평균 50건에 가까운 법안을 입법에 반영시킨다(박상훈, 2023: 209). 많을 때는 하루에 100건 넘는 법안을 표결로 통과시키는 것도 더 이상 예외적인 사례가 아니다. 당연히 법안 심사는 부실해질 수밖에 없다.

2 과잉 처벌 요구 사회의 문제

국회의 입법 활동은 크게 4가지 기능을 가진다. 첫째는 정책 기능이다. 둘째는 사회 통합 기능이다. 셋째는 갈등 관리 기능이다. 마지막으로 넷째는 체제의 정통성 제공 기능이다(박찬표, 2002). 하지만 과도한 법안 발의와 빈번한 법안 제·개정, 법안 심사와 토론, 조정 등 국회의 입법 기능 자체에도 심각한 과부하를 낳고 있음은 물론이고, 사회 대표와 사회통합 기능, 예결산과 행정부 견제 기능 등 국회가 해야 할 다른 역할도 어렵게 만드는 문제가 있다.⁴⁾

법안의 폭증과 입법의 과잉은 지나치게 법에 의존하는 사회, 고소와 고발을 양산하는 사회를 낳는다. 양극화된 여야 정당 사이에서도 갈등을 정치적으로 다루기보다는 법으로 해결하려는 경향을 키운다. 국회의원이 범죄 사건의 대상으로 고소·고발된 현황을 보면, 2017년에 133명이던 것이 2018년에는 1,344명으로 대폭 늘었다. 2019년은 3 분기에 이미 1,500명을 넘어섰다. 단순 계산하면 의원 1명당 평균 5.26건의 사건에 연루되었음을 알 수 있다.

국회만이 아니라 사회 역시 법의 처벌에 호소하는 경향이 만연해 있는 상황이다. 2018년 고소·고발 사건 통계를 보면 48만 8,954건에 71만 4,111명이, 2019년에는 51만 3,533건에 77만 2,040명이 형사사건에 연루되었음을 알 수 있다. 이는 연평균 1만 5,000건 안팎의 고소·고발이 이루어지는 일본의 50~60배에 해당하는 건수로서 국회의원 간 신뢰만이 아니라 시민 개개인 사이의 신뢰 역시 매우 낮은 상황임을 말해 준다(대검찰청, 2020). 소송 건수로 보면 상황은 더 심각하다. 2019년도 전체 소송 건수는 658만 건으로, 이를 즉시 해결한다고 해도 365일 동안 매일 1만 8,000건가량을 처리해야 할 정도의 규모다(대법원, 2020).

본회의 표결 양상으로 보면, ① 같은 정당 내에서 의원들의 이탈투표가 거의 없을 만큼 ‘투표 응집도’가 높을 뿐 아니라, ② 정당 간에도 입법 대립이 거의 없을 만큼 압도적 찬성투표로 법안이 통과된다는 것을 알 수 있다. 정당 응집도가 높은데도 입법 대립

4) 잦은 법 개정과 제정은 법의 권위를 약화한다. 아리스토텔레스는 이렇게 말한 바 있다. “법을 쉽게 바꾸는 습관은 좋지 않으며, 법을 바꿔서 실익이 크게 없다면 ... 내버려두는 게 분명 더 바람직하다. ... 법은 습관 외에는 사람을 복종시킬 다른 힘이 없다. 그런데 습관은 오랜 시간이 지나야 형성된다. 그래서 기존의 법을 새 법으로 쉽게 바꾸면 법의 힘은 약해지기 마련이다(아리스토텔레스, 2009: 102).”

이 없는 우리 국회 본회의의 표결 양상은 다른 나라에서 유사 사례를 찾기 어렵다(문우진, 2011). 2020년 9월 24일 본회의에서 가결된 72개 법안의 본회의 표결 현황을 보면, 평균 찬성률은 94.5%, 평균 반대율은 1.3%, 평균 기권율은 4.2%로 나타난다(국회의안정보시스템, 2020). 수치로 나타난 표결 정보로만 보면 정당 내 이탈표나 정당 간 표결 대립이 거의 없는, 사실상 만장일치에 가까운 양상이다.

하지만 중요 갈등 쟁점이나 정치 현안을 둘러싸고는 극단적으로 대립하는 정치 양극화의 격화된 양상은 우리 국회의 또 다른 모습이다. ‘대통령 공약 사안’ 내지 ‘대통령 관심 사안’은 어김없이 전쟁의 양상을 띤다. 이처럼 여야 정당이 극단적으로 대립하다 가도, 어느 날에는 엄청난 분량의 ‘비쟁점 법안’을 일괄 합의 처리하는 일이 관행화되어 온 것이 우리 국회의 특징이다. ‘입법 전쟁’과 ‘입법 공장’이 우리 국회의 두 얼굴이 아닐 수 없다.

법안 폭증 국회에서 법안의 합의 통과 여부에 영향력을 발휘하는 것은 행정부의 거부권과 상임위 전문위원의 검토 보고가 될 수밖에 없다. 우리 국회가 과도한 법안 발의와 반영 건수 늘리기 경쟁으로 치닫게 되면 선출직 의원보다 비선출직 관료제의 영향력을 키우는 결과로 이어진다는 점도 관심을 가져야 할 사안이다. 이런 상황은 결국 저신뢰 국회로의 퇴락을 가져온다. 1990년대 초 조사에서는 세 명 가운데 두 명의 응답자가 국회에 대해 긍정적 평가를 보인 반면, 1990년대 중반 이후 지금까지 국회에 대한 긍정 대 부정 평가는 평균 3 대 7 정도로 역전되어 나타났다(박경산, 이현우, 2009).

3 여론에 무기력한 정치

우리 국회 안팎에서 유행하는 신조어가 하나 있다. 그것은 ‘여의도 렉카’라는 말이다. 국회를 상징하는 ‘여의도’와 견인차를 뜻하는 ‘렉카’의 합성어로, 이슈가 생길 때마다 온라인에 짜깁기 영상을 올려 조회 수를 늘리고, 그러다가 아니면 말고 식의 행태를 가리키는 ‘사이버 렉카’라는 말의 ‘국회판’이다. 왜 이런 현상이 만들어졌을까?

가장 큰 이유는 ‘계량화 만능의 실적주의’ 때문이다. 정당은 의원들의 언론 활동과 입법 활동 등을 모두 건수로 제출하게 한다. 그 결과 국회의 본래 기능인 갈등 조정과 사

회통합 기능을 의원들이 증시할 여유는 없어졌다. 의원들 사이의 우애나 동료애도 찾아볼 수 없다. 법안 발의와 언론 노출로 겨우 명맥을 유지하고 있는 게 우리 국회다.

정치 영역이 협소해진 것도 또 다른 이유다. 여야 사이의 적대와 대립이 극심해지면서 의원들이 정치력을 발휘할 공간은 좁아진다. 여야 대결 상황이 풀린다 해도 원내대표 간 일정이 합의될 때까지, 개별 의원들은 지켜볼 수밖에 없다. 가까스로 국회 일정이 시작된다고 해도, 처리 안건은 원내 지도부와 간사 간 합의에 따른다. 개별 의원이 할 수 있는 일은 상임위 전체 회의에서 행정부에 질의하는 정도다. 이런 상황에서 의원들은 단시간에 이목을 끌 수 있는 어떤 이슈라도 찾으려고 한다. 양극화된 정치의 의원들의 이런 마음 상태를 더 조급하게 만들고, 이것이 입법 과잉으로 이어지고, 결국 여의도 렉카를 부른다.

상황이 나빠졌어도 의원은 시민의 대표이자 입법자로서 책임 있고 권위 있는 역할을 해야 한다. 진정으로 중요한 의제를 챙겨야 한다. 무책임하게 법안을 남발하는 의원은 비난받아야 한다. 꼭 필요한 법안을 충분히 준비하고 검토해 발의하고, 우리 사회가 곧 직면하게 될 중대 미래의제에 우리 국회가 좀 더 책임 있게 대응해야 대한민국 민주주의가 산다.

제3절

대통령제‘라서’ 국회가 미래의제를 다뤄야 하는 이유

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 대통령제에 대한 이해와 오해

대통령제는 지금으로부터 240여 년 전 처음 만들어졌다. 우리 사회의 통념과는 달리, 당시 대통령제는 ‘대통령의 강력한 통치’를 위한 제도가 결코 아니었다. 오히려 그 반대였다. 흔한 고정관념 가운데 ‘대통령제이기 때문에 대통령이 결정하고 책임져야 한다.’는 주장도 있는데, 이는 대통령제가 처음 만들어졌을 때의 문제의식과는 거리가 멀다. 특히나 대통령이 중심인 체제이기 때문에 미래비전이나 미래의 중대 의제를 대통령이 제시하고 결정해야 한다고 말한다면, 이것이야말로 대통령제는 물론 민주주의를 오해하는 일이 아닐 수 없다. 이제 이 문제를 살펴보자.

흔히 정부 형태에 대한 유형화는 대통령제와 의회제를 양축으로 삼고, 여기에 혼합형의 여러 사례를 양 중간에 추가하는 방식으로 이루어진다. ‘이원집정제’나 ‘분권형 대통령제’, ‘준대통령제’, ‘총리형 대통령제’ 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 하지만 한 가지 염두에 뒀야 할 것은 이런 유형론 때문에 대통령제와 의회제를, 서로 양립할 수 없다는 의미에서 상호 배타적인 제도로 이해해서는 안 된다는 사실이다. 대통령제를 채택하더라도 민주주의 정치체제로 분류될 수 있으려면, 의회제의 기초가 튼튼해야 한다. 그런 의미에서 민주주의 국가의 정부 형태는 모두 의회제라는 특징을 공유한다. 의회제이면서 의원내각제이고, 의회제이면서 대통령제여야 민주주의이지, 의회제가 아닌 민주주의 국가는 없다.

미국의 대통령제가 대표적인 사례이다. 미국의 대통령제는 확고한 의회제 위에 세워졌다. 18세기 말 연방정부를 만들면서 미국의 헌법제정자들은 의회를 가장 강력한 정부 기관으로 삼는 동시에 그 위에서 행정부가 안정된 법 집행 기능을 수행하길 바랐다.⁵⁾ ‘미국 헌법의 아버지’로 일컬어지는 제임스 매디슨이 당시 분명히 했듯, “공화정에서는

5) 미국의 헌법제정 및 연방정부 수립 과정과 이론적 쟁점에 대해서는 최장집(2017), 박찬표(2021)를 참조할 것. 미국에서 대통령제가 출현하는 과정을 다룬 논의에 대해서는 조지형(2008), 양자오(2018)를 참조할 것.

필연적으로 입법권이 우선”해야 한다고 보았다. 헌법제정위원들은 강력한 것은 의회이지 대통령이라고 생각한 사람은 없었다. 대통령은 행정부를 효율적으로 운영하기 위한, ‘매우 제한된 목적’을 위해 만들어진 제도였다. 대통령이 일방적이고 빠른 국정과제 결정 및 집행을 해서는 안 된다는 것이 대통령제를 만들 때의 기본 원리였다.

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 ‘대통령(大統領)’으로 번역했기 때문이다(박상훈, 2018).

혹자는 1970년대부터 ‘제왕적 대통령제’라는 말이 등장했을 정도로 미국도 이제는 의회가 아니라 대통령이 정부 운영을 주도하는 것 아니냐고 반론할지 모르겠다. 하지만 그런 해석은 지나치다. ‘제왕적 대통령제’는 존 F. 케네디의 특별보좌관을 지낸 역사학자 아서 슈레진저의 책에서 유래한 말이다(Schlesinger, 1973). 이 책에서 아서 슈레진저가 강조한 것은 공화당 대통령 닉슨이 권력을 백악관의 대통령비서실에 집중시켰다는 사실이다. 요컨대 초점은 입헌주의에 따른 제한된 권력을 사용하는 대신 국민 여론을 직접 동원해 의회의 공격을 막으려 했던 닉슨의 대통령직 수행 방식에 있었다. 미국의 대통령제가 제왕적으로 바뀐 것을 말하는 것이 아니라 닉슨의 대통령직 수행 방식이 문제라는 의미에서 ‘Imperial Presidency’라고 표현했다는 것이다. 그런 의미에서 이를 ‘제왕적 대통령제’로 옮긴 것은 정확한 번역이 아니다.

슈레진저가 주목한 것은 백악관 비서진이 1953년 247명에서 1972년 닉슨 시기에 최대로 늘어나 583명이 되었다는 데 있었다. 하지만 우리의 경우 청와대로 불렸던 대통령비서실 인원이 2백 명을 넘긴 것은 박정희 대통령 집권기였고 5백 명을 넘긴 것은 노무현 대통령 시기였다. 우리보다 인구가 7배 가까이 많고 사실상 세계 경찰 노릇을 해온 미국의 대통령비서실이 매년 의회에 제출하는 스태프의 숫자는 2014년 456명, 2016년 472명, 2017년 377명이었다. 의제 장악 능력은 어떨까? 대통령이 압도적일까? 그렇지 않다. 118명의 대통령 참모를 대상으로 ‘국내 의제의 가장 중요한 아이디어

출처'를 조사한 결과에 따르면(Light, 1999: 86), '의회(52%)', '사건 및 위기(51%)', '행정부(49%)', '선거운동과 정강(20%)' 순이었다.

미국의 대통령 권력은 오히려 퇴조하고 있다는 주장도 많다. 미국을 대표하는 보수 정치학자 새뮤얼 헌팅턴(Samuel Huntington)이 대표적이지만(헌팅턴, 1999: 106-108), 진보적인 정치학자들의 의견도 다르지 않다. 버락 오바마 대통령 시기 의회에 의해 개혁안이 번번이 좌절되는 것을 비판적으로 분석한 Howell & Moe(2016)는 미국 민주주의가 효과적인 정부 능력을 발휘할 수 없게 된 것의 기원을 '헌법 디자인의 잘못'에 있다고 주장한다. 그 핵심은 "헌법이 의회를 체제의 중심에 위치시킨 것(because the Constitution puts Congress right at the center of the system)"에 있고, 그 때문에 미국의 민주주의는 대통령이 아니라 의회의 강함 때문에 위협받고 있다고 주장한다. 예나 지금이나 미국 의회는 강하다.

대통령제가 대통령 개인의 의지에 따라 빠르고 강력한 결정을 내릴 수 있는 강력한 체제로 오해된 것은 미국의 대통령제 때문이 아니다. 그보다는 나중에 대통령제를 수입한 나라들이 권위주의 국가들이었기 때문이다. 이 문제는 이미 오래전 카를 뢰벤슈타인에 의해 주목된 바 있는데, 그는 미국과 미국 밖의 대통령제가 너무나 다르게 작동하기에 같은 대통령제가 아님을 강조했다(Loewenstein, 1949). 미국과는 달리, 대통령제를 수입한 국가들은 "특수한 입헌적 조치를 통해 집행권자인 대통령이 국가의 다른 기관보다 우월한 정치권력을 갖는 정부 형태"를 새로이 만들었기 때문이다.

우리 역시 강력한 대통령제의 이미지는 오랜 권위주의 대통령제의 유산이 아닐 수 없는데, 그런 의미에서 대통령제는 민주 정부의 운영 원리에 맞는 대통령제와 권위주의 정부 운영의 원리에 맞는 대통령제로 구분해 이해해야 한다. 민주주의에서 대통령 선거는 국가 교체도, 정부 교체도 아닌 행정 수반 교체를 위한 것이다. 우리는 이 문제를 잘 생각하지 않는다. 예를 들어 박근혜 정부, 문재인 정부, 윤석열 정부처럼 대통령 이름 뒤에 정부 이름 붙이는 관행은 지극히 한국적인 현상이다. 트럼프 행정부, 바이든 행정부처럼 박근혜 행정부, 문재인 행정부, 윤석열 행정부로 불러야 대통령제에 맞는 명칭이다. 한국의 대통령제는 명칭의 문제에서부터 좀 더 민주적인 방향으로 변화되어야 할 이유가 아직도 많이 남아있다.

2 국가 대개조는 대통령이 할 수 없다

행정부 교체가 국정과제 전반을 바꾸는 일이 되어서도 안 되는 것이 민주주의의 규범이다. 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 행정관료제를 폐지하거나 교체할 수 없다. 그런 일은 권위주의 대통령제에서만 가능하다. 한마디로 말해, 행정부 수반의 교체는 기존의 국가와 정부의 기본 틀 위에서 한계적 변화(marginal alteration)를 이끌라는 제한성을 갖는다는 점을 이해해야 한다.⁶⁾

민주주의 정치체제에서 ‘국가 어젠다의 형성’은 중장기적 국정과제의 기본 틀을 전제로, 그 위에서 새로운 집권세력이 지향하는 가치에 상응하는 정책을 추가하는 방향으로 진행된다. 대통령제는 특히나 더 그러하다. 의회중심제의 경우 입법부와 행정부의 ‘권력융합’ 모델로 작동하는 것에 비해 대통령제는 ‘권력분립’ 모델로 작동한다. 미국에서 대통령제를 처음 만들 때의 문제의식 역시 ‘인민주권’과 ‘다수지배’를 제한해야 한다는 것에 있었다. 다수지배가 용이한 의회중심제와는 달리 대통령제 민주주의는 구조적으로 권력 간 견제와 균형을 불가피하게 만든다.

민주주의 정부의 한 유형으로서 대통령제의 출현은 국정과제의 형성과 변화에 있어서 대통령의 자의성을 제한하려는 노력의 산물이었다는 사실을 이해하는 것도 중요하다. 다른 무엇보다도 입법부로부터 “동의와 조언(consent and advice)”을 구해야 함을 미국은 헌법의 명령(연방 헌법 2조)으로 강제한다. 연방 관리에 대한 상원의 인사청문회 제도는 헌법의 이 조항에 기초를 두고 있다. 임기 2년의 하원과 달리 임기 6년의 상원으로부터 동의와 조언을 구해야 한다는 것 또한 빠른 변화보다 긴 변화의 관점에서 문제에 접근해야 함을 요청하는 것이라 할 수 있다. 이와는 달리 우리의 경우 대통령제가 ‘긴급 명령’의 권한을 행사하는 통치체제와 동일시된 것은 미국의 대통령제가 아닌 권위주의 대통령제의 규범성에서 발원한 것이라 할 수 있다.

6) 민주주의에서 정부 교체가 갖는 변화를 분석적으로 다루면서 ‘total impact’, ‘master plan’, ‘marginal alteration’ 등의 개념을 발전시킨 논의에 대해서는 앤서니 다운스(2013)를 참조할 것.

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 ‘셋다운’도 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.

3 의회는 본성상 개방적이고, 가장 강력한 미래 합의 기관이다

입법부, 행정부, 사법부로 이루어진 정부 안에서 가장 개방적인 기관은 입법부, 즉 의회다. 행정부 내부의 논의나 관료적 결정 구조에 일반 시민이나 언론, 나아가 관련 이해 당사자들의 개방적 참여는 쉽지 않다. 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 있기에, 민주정치에 대한 불만과 항의, 비난이 이곳에 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 국회는 정부 기구 가운데 가장 약한 기관처럼 보인다. 군사 쿠데타 앞에서 가장 무기력하게 해산당하는 국회, 무기력한 몇몇 의원들의 외침은 지난 인류의 역사 속에서 자주 보았던 모습이 아닐 수 없다. 행정부와는 달리 국회는 무장하고 있지 않으니 외부의 강한 힘 앞에서 물리적으로 취약하다. 그러나 그것은 예외적인 상황에서의 모습이라 할 수 있다. 보통의 정상적인 정치 과정에서 국회는 강력하다. 헌법을 제외하고 가장 상

위의 공적 명령은 입법과 국회의 의결을 통해 이루어지기 때문이다.

모두에게 구속력을 갖는 법률이든, 생산과 노동의 결과를 재분배하는 조세와 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 권력 부서는 입법부인 의회다. 민주주의에서 가장 강력한 정부 기관이 의회라는 사실을 부정할 수 있는 정치학 이론은 존재하지 않는다.

국회는 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 국회다. 그래서 국회는 본질적으로 권위주의화가 안 되는 정부 기구다.

설령 국회라는 기관이 불의를 지향하고자 해도 기껏해야 '무장할 수 없는 불의'에 불과하다. 권위주의 독재는 국회의 비굴함에서 발생할지는 몰라도 행정부와는 달리 국회가 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 국회가 갖는 확실한 '민주적 장점'이 있다. 본성상 국회는 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 미래 변화'를 만들어 내는 역할을 하는 정부 부서가 국회이며, 따라서 국회에 '당장', '즉각' 결과를 내놓으라고 요구하는 것은 기관의 본성에 반하는 일이 될 때가 많다.

관료화 내지 효율적 결정 대신 의회를 움직이는 것은(교섭단체라고 불리는) 주요 정당들 사이의 합의인데, 이는 결코 유약한 과정이 아니다. 국회 안에서 주요 정당이 합의만 한다면 대통령은 물론 그 어떤 정부 기구도 국회를 당해 낼 재간은 없다. 자본의 힘도 군대의 힘도 국회를 통해 이루어지는 시민적 합의보다 더 강력할 수 없다는 것, 이

게 민주주의다. 복지국가나 사민주의적 개혁이 대통령중심제 국가와 의회중심제 국가 가운데 어디에서 더 잘 이루어졌을까를 생각해 본다면, 동서독의 통일을 이룬 독일 또한 대통령제가 아니라 의회중심제로서 그 일을 해냈다는 것을 생각한다면, 왜 국회가 강한 민주주의 기관인지 금방 알게 된다.

정치체제가 대통령 개인의 불완전한 개성에 지나치게 좌우되는 것은 좋은 일이 아니다. 행정관료체제가 강해지는 것은 때로 위험할 때도 있다. 하지만 의회나 국회의 권한과 역할이 강해지는 것에는 유해함이 가장 적다. 뿐만 아니라 다양한 사회적 요구가 표출되고 조정되고 타협됨으로써 통합의 효과를 성취할 수 있는 장점도 국회에 있다. 국회는 본성적으로 개방적이고 한 사회의 미래가 어떠해야 하는지와 관련된 다양한 견해와 대안이 자유롭게 표출되고 경합하는 곳이다. 따라서 대한민국 공동체의 미래비전과 미래의제가 국회에서 좀 더 책임 있게 논의되고 합의되는 것이야말로 한국 민주주의의 발전을 위해서만이 아니라 우리 사회 곳곳을 과도한 적대와 분열, 대립으로 이끌고 있는 정치 양극화와 사회 양극화를 합리적으로 개선하는 데 있어서도 긴요한 일이 아닐 수 없다. “대통령제라서 대통령이 나서야 하지 국회가 나서면 안 된다.”가 아니라, “대통령제라서 국회가 더 중심적인 역할을 한다.”는 것이 맞는 말이다.

제4절

국회가 미래의제를 책임 있게 다루기 위한 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 ‘(가칭) 성숙사회를 향한 미래 특위’의 설치 및 운영

지금 우리 현실에서 국가적 어젠다 혹은 합의된 미래의제 형성이 필요하다면 마땅히 의회에서 일이 시작되어야 한다. 국회미래연구원이 제출한 『미래비전 2037』에서 제시한 ‘성숙사회’ 비전은 국회가 중심이 되어 처음으로 제시한 미래지향적 국가 비전이다 (국회미래연구원, 2021). 경제성장에 몰입해 온 과거 ‘권위주의 발전 국가’의 비전에서 언제까지 한국 사회가 갇혀 있어야 할까를 생각해야 할 때다. 성장에서 성숙으로, 국가에서 사회로 초점이 진즉에 바뀌었어야 했다.

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 있어야 한다. 응집력 있고 활력 넘치는 사회라야 사람들을 공유 가능한 관념과 정서로 연결하고 그래서 구성원 서로가 서로에 대해 일종의 ‘심리적 지지대’ 역할을 해줄 수 있다. 사회라는 공동체 속에서 개인들을 결속시키고 협력과 유대의 묶음으로 만드는 것은 정치의 역할이고 국회의 역할이다.

정치라고 부르는 인간 활동은 좋은 삶을 향한 열정에서 비롯되었다. 시민 개개인이 좋은 삶을 살 수 있으려면 사회를 통합으로 이끄는 정치의 좋은 역할이 절대적으로 중요한 이유이다. 인간의 역사가 보여 주듯 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 보장’은 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 것이 성숙사회 비전이고 그 노력의 구현이 우리 사회의 미래

가 되어야 한다.

성숙사회의 비전이 아니고도 정당들의 기존 공약과 법안에는 일치된 의제가 적지 않게 있다. 이렇게 일치된 의제를 포함해, 오랫동안 우리 사회를 짓눌러 왔던 성장국가론에서 벗어나 성숙한 미래 대한민국을 지향할 수 있는 ‘미래 특위’는 여러 측면에서 긍정적이고 발전적인 역할을 할 수 있다. 특위 운영을 통해 공통적 의제에 대해 합의에 기반을 둔 입법적 뒷받침을 할 수 있다. 당장의 입법 의제는 특위 내 여야 합의로 관련 상임위에 배분하고, 중장기적인 검토가 필요한 의제는 국회 내 의정활동을 지원하는 기관을 중심으로 기본계획서를 작성하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

작성된 미래의제 기본계획서는 미래 협치 특위에서 여야가 채택에 합의를 함으로써 정치적 권위를 부여할 수도 있다. 채택된 기본계획서를 국회 운영의 토대로 삼는 동시에 관련 행정 부처와의 협의를 통해 국가 중장기 정책 어젠다 관리의 기본 방향으로 삼을 수도 있다.

2 예비 내각의 발전

국회가 ‘(가칭) 성숙사회를 위한 미래 특위’의 설치 및 운영에서 일을 시작한다면, 그에 맞게 정당과 교섭단체의 차원에서 변화가 필요하다. 당연히 대통령의 역할에서도 변화가 동반되어야 한다.

한국 정치의 큰 문제점 가운데 하나는 선거 과정의 공약과 선거 이후의 국정과제 형성 과정이 제도적으로나 인적으로 완전히 분리되어 이루어진다는 점이다. 선거 과정에서는 정책 형성에 기여하는 정치인보다, 상대 당이나 후보를 더 잘 공격하는 정치인이 중시된다. 선거 이후 국정과제 형성 작업은 대통령비서실과 정권인수위에서 새로 시작된다. 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.

의회중심제에서조차 신정부의 내각 구성이 총선 이후 총리가 선출되고 나서 그때 가서야 사후적으로 이루어지지 않는다. 이미 선거 전부터 차기 내각의 예비 후보들이

알려지고, 엄밀한 의미에서 선거는 국정과제를 선택하는 일인 동시에 어느 정당의 예비 내각을 선택할지 결정하는 일이 된다. 우리처럼 대통령제이면서도 의원/정치인이 내각에 참여할 수 있는 경우는 특히나 예비 내각을 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. 예비 내각이야말로 그런 신뢰를 보여주고 또 평가할 수 있게 하는 좋은 기준이 될 수 있다.⁷⁾

여야의 예비 내각은 일상적으로 ‘(가칭) 성숙사회를 위한 미래 특위’에서 안정된 활동 기반을 마련할 수 있다. 중장기적으로는 대통령 선거 후 인수위를 단절 없이 연속적으로 운영할 수 있게 할 뿐 아니라, 인수위에서의 국정과제 형성 작업을 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.

3 국정 상설협의체의 기능의 활성화

예비 내각과 ‘(가칭) 성숙사회를 위한 미래 특위’는 한국 민주주의의 고질적 문제라고 할 수 있는 ‘대통령을 둘러싼 여야의 극단적 대립’을 완화하는 데도 기여할 수 있다. 그 기초 위에서 대통령은 물론 여야 지도부가 한국 사회의 미래 중대 과제에 집중할 수 있게 해주기도 한다. ‘국정상설협의체’처럼 존재하기는 하나 유명무실한 여야 협치 기구를 내실화하는 데도 ‘(가칭) 성숙사회를 위한 미래 특위’는 긍정적 효과를 낼 수 있다. 합의된 의제 없이 여야 원내대표를 초청해 ‘협치 모양’만 내는 것이 아니라, 미래 특위의 구성원을 중심으로 실질적 협치를 이끌 수도 있다.

7) 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)

여야의 예비 내각이 중심이 되어 미래 특위를 구성하고 작동한다면, 국정상설협의체는 대통령 직무실에서 점심 먹고 사진 찍으며 서로 하고 싶은 말만 일방적으로 하고 끝내서 여론을 통해 갈등만 키우는 그간의 모습을 반복하지 않을 수 있다. 그보다는 기존의 중대 이슈 및 합의 쟁점을 중심으로 정부의 국정 운영 방향을 야당 지도부와 협의하고 협력을 구할 수 있으며 그 결과를 공동으로 천명하는 기회를 가질 수도 있다. 이를 통해 기존 선거 과정에서 제기된 과도한 갈등과 상처, 관련된 고발과 소송 등의 문제들을 지혜롭게 처리할 심리적 기반을 마련할 수 있다.

대통령은 정기적으로 ‘(가칭) 성숙사회를 위한 미래 특위’ 위원을 만나 우리 사회 중대 미래의제를 논의할 수 있고, 초당적 협력을 필요로 하는 분야에 여야 모두 정치력을 발휘할 기회를 가질 수 있다. 누가 대통령이 되든 공익과 평화를 중심으로 한 국정 운영의 전통을 세우는 게 중요하고, 그 기초 위에서 국회는 우리 사회의 중대 의제와 중장기 정책의제를 입법과 예산으로 뒷받침할 수 있다.

제대로 된 민주주의에서라면 국회의 역할은 언제나 중요하다. 국회가 행정부의 정책 기획 및 예산작성에 따른 사후적 심의 기능만 갖는 현재의 한계를 극복하기 위해서라도, 국회의 국정 기획 능력을 키우는 것은 한국 민주주의 발전을 위해 매우 중요한 과제다. 국회 내 미래 특위는 내실 있는 국회 역할을 발전시킬 수 있는 좋은 출발점이 될 수 있다. 대통령 중심의 사인화(私人化)된 국가 운영의 후진 모델을 벗어나는 데도 도움을 줄 수 있다. 대통령의 역할 모델을 ‘개혁 주도자’ 내지 ‘개혁 군주’, 나아가 모두 사안에 책임지는 만기친람형 ‘슈퍼맨 대통령’에서 찾는 것이 그간 낳았던 여야 사이의 과도한 권력 갈등은 물론 시민들을 대통령 지지자와 반대자로 양분시키는 문제를 개선하는 데도 기여할 수 있다.

민주주의란 의회가 국정 기획을 하고 행정부가 집행을 한 뒤 다시 의회가 심사와 평가를 하는 체제다. 우리 국회는 국정과제 관련해 사전 기획 기능이 발전하지 않은 채, 사후적으로 국정감사를 하고 예산 심의를 하는 지극히 제한된 역할밖에 하지 못해왔는데, 점진적으로 변화가 필요하다. 미래 특위가 모든 문제를 해결할 수는 없겠지만, 일단 거기에서 출발해야 할 것으로 보인다.

정치·외교·통상 분야

제3장 [정치개혁] 정치 양극화의 문제점과 개선방안

제4장 [국제질서] 미중 기술경쟁과 국제질서 대전환

제5장 [경제안보] 글로벌 통상질서의 변화와 대응

제6장 [한반도] 중장기 한반도 미래전략과 의회외교

제3장

[정치개혁] 정치 양극화의 문제점과 개선방안

박현석

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 정치 양극화와 민주주의의 위기

정당 지지자들의 당파적 인식이 강화되고 상대 진영에 대한 적대감이 높아지는 등 정치 양극화로 인해 민주주의가 퇴행하고 있다는 민주주의 위기론은 유럽과 미국 등 민주주의 선진국에서도 일상적으로 거론된다. 구미의 경우와 달리 한국에서 극단주의 정치 세력이 선거에서 높은 지지를 확보하거나 집권하는 상황은 아직 벌어지지 않았지만, 서로 다른 정당 지지자들 사이의 정서적 반감이 강화되고 정치 양극화가 더욱 확대되는 악순환이 반복되고 있다. 진영 간의 갈등이 깊어지고 정치가 양극화되면서 한국의 민주주의는 사회갈등을 조정하는 데 실패하고 중요한 정책의 방향에 대한 의사결정을 하지 못하고 있다. 우리가 수많은 단점에도 불구하고 민주주의를 지지하는 이유는 민주적 정치과정을 통해 소수 특권층의 권력 독점을 견제하며 시민들을 통합하고, 다수의 지지를 받는 대안을 형성하는 과정에서 토론과 숙의를 통해 보다 나은 대안을 찾아내기 때문이다. 하지만 정치 양극화가 확산되면서 한국의 민주주의는 시민 통합에도 실패했고, 토론과 숙의도 사라져 버렸다. 민주주의 이행의 모범 사례인 한국에서도 이제 민주주의의 위기가 일상적으로 논의된다.

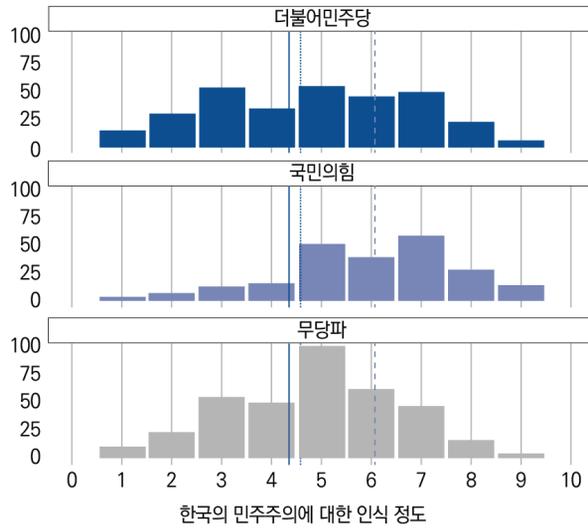
정치 양극화는 정당과 정치인의 양극화와 유권자들의 양극화로 구분할 수 있다. 정당은 본래 서로 다른 정책 목표를 유권자들에게 제안하며 경쟁하기 때문에 정당들이 서로 다른 의견을 제시하고 싸우는 것은 자연스러운 일이다. 실제로 보수 계열과 진보 계열의 양대 정당 소속 의원들의 국회 표결 결과를 살펴보면 국회의원들의 원내에서의 투표 결과는 지속적으로 소속 정당에 따라 선명하게 구분되는 경향을 보여왔으며, 표결에서 나타난 정당 간의 차이를 정치 양극화의 결과라고 속단할 수는 없다. 하지만 양대 정당의 대결적인 정치행태가 지속되면서 정당 간의 소통과 타협이 줄어들고 일방주의 정치가 강화되어 온 것은 부인할 수 없다. 단점정부 시기에는 소수 야당과 소통하지 않는 대통령의 일방주의 정치가 지배하고, 분점정부 시기에는 대통령과 다수 야당의 정치적

교착상태가 일상화되었다. 타협하지 않는 일방주의 정치는 정당과 정치인의 양극화를 더욱 심화시키는 악순환의 구조를 고착화시킬 뿐만 아니라, 다수 진영에 속하지 못한 유권자들의 소외감을 유발하며 시민들의 통합을 저해한다.

2 정치 양극화의 실태

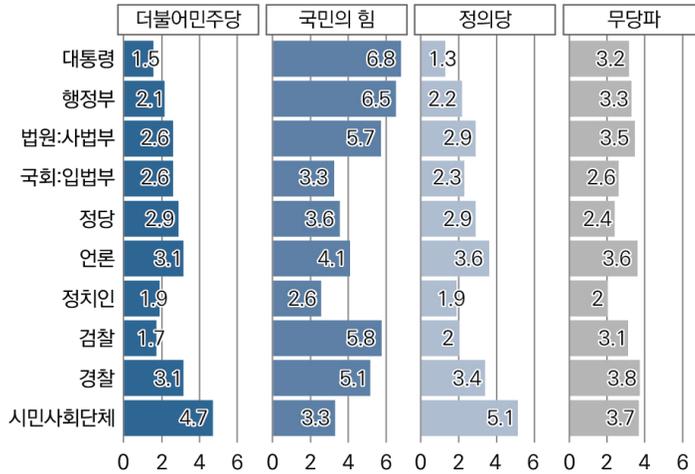
국회미래연구원에서 2023년 수행한 정치 양극화 인식조사에서 한국의 민주주의 수준에 대한 시민들의 응답은 지지 정당에 따라 큰 차이를 보였다. “현재 한국 사회는 어느 정도 민주적인 사회라고 생각하십니까?”라는 문항에 대해서 더불어민주당 지지자들의 답변은 10점 만점에 평균 4.35점에 그쳤지만, 국민의힘 지지자들은 6.07점이었다. 무당파는 4.57점으로 양 진영에 사이에 위치하고 있지만 더불어민주당 지지자들과 가까운 평균치를 보였다. 분포를 살펴보면 더불어민주당 지지자들의 경우 중간 점수인 5점이라고 응답한 이들의 비율이 상대적으로 높지 않았고 부정적 답변이라고 볼 수 있는 1~4점을 선택한 응답자의 비율이 높았다. 반면 국민의힘 지지자들은 분포상으로 부정적 답변을 선택한 응답자가 매우 적었다. 무당파의 경우는 5점이 가장 많았고 긍정 답변과 부정 답변이 큰 차이를 보이지 않고 분포하고 있었다([그림 3-1] 참조).

민주주의 수준에 대한 인식 차이는 대통령 선거 결과에 따른 승자와 패자의 만족도 차이의 영향을 받은 결과일 수도 있으며, 수치 자체를 근거로 한국 민주주의가 위기에 처했다는 결론을 내릴 수는 없을 것이다. 주목할 만한 점은 상당수의 더불어민주당 지지자들이 자신이 지지하는 정당이 국회에서 압도적 다수를 점유하고 있음에도 불구하고 한국 사회를 민주적이지 않다고 보고 있었다. 이와 같은 인식의 차이는 사회기관 신뢰도를 살펴보면 더욱 확연히 드러난다. [그림 3-2]를 살펴보면 집권당 지지자들은 평균적으로 대통령과 행정부의 신뢰도에 각각 6.8점, 6.5점을 부여하였지만, 야당 지지자들은 1.5점, 2.1점을 부여하였다. 대통령이 선출직이라는 점을 감안하더라도 큰 차이가 아닐 수 없다. 더욱 심각한 것은 선출직이 아니며 정치적 편향으로부터 자유로워야 하는 법원에 대한 신뢰도도 지지하는 정당에 따라서 큰 차이를 보이고 있다는 점이다. 이 조사 결과는 시민들은 사법부의 정치적 독립성에 대해 의문을 가지고 있음을 방증하고 있다.



주: '전혀 민주적이지 않다'가 0점, '매우 민주적이다'가 10점. 파란 실선은 더불어민주당 지지자들의 한국 민주주의에 대한 평균 인식(4.35)을, 붉은 점선은 국민의힘 지지자들의 한국 민주주의에 대한 평균 인식(6.07)을 나타내며, 검은 점선은 무당파 유권자들의 평균치(4.57)임
 자료: 박현석 외(2023: 57)

[그림 3-1] 주요 양당 지지자와 무당파 유권자의 한국 민주주의 인식 정도 및 차이 비교



자료: 박현석 외(2023: 58)

[그림 3-2] 지지 정당별 사회기관 신뢰(1~10점)의 평균값

당파적 정책 선호를 실현하기 위해 선거에서 경쟁하는 정치인들에 대한 유권자들의 당파적 평가는 이해할 수 있는 현상이지만, 경쟁하는 정치인들이 정해진 규칙을 잘 지키는지를 판단하는 심판의 역할을 하는 사법부마저 편향되어 있다고 인식한다는 점은 정치 양극화의 심각성을 보여 준다.

제2절 중장기 의제로서 의의

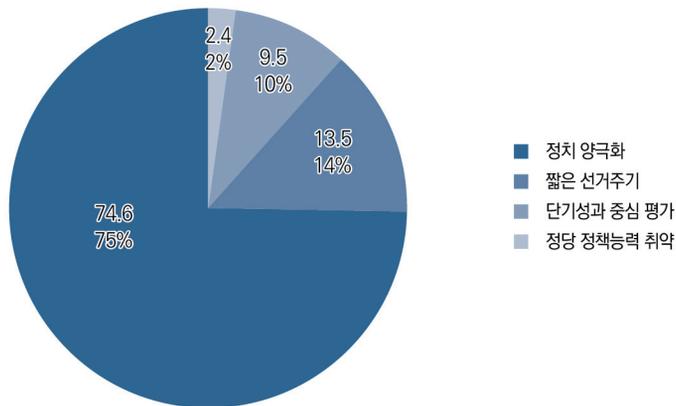
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기 의제에 대한 논의를 가로막는 정치 양극화

대한민국의 문제는 무엇이고, 앞으로 대한민국은 어떤 나라가 되어야 하는가? 정치의 역할은 다양한 구성원들을 통합하는 구심점을 만들고, 공동체 차원의 문제를 해결하기 위한 결정을 내리며 실현해 나가는 것이다. 저출생·고령화 등 인구구조의 변화, 수도권 집중과 지역의 공동화, 과학기술의 발전과 사회경제적 불평등의 확대, 미중 경쟁과 새로운 국제질서, 기후변화와 에너지 등 오늘날 우리가 당면한 문제는 비교적 분명하다. 하지만 정치가 시민들의 뜻을 모아 우리의 삶에 큰 영향을 미칠 중요한 문제들에 대해서 슬기로운 해법을 제시하고 있는지는 의문이다. 여당과 야당은 유권자들의 지지를 확대하기 위해 정책 경쟁을 하기보다는 민생과 동떨어진 정쟁을 지속하고 있으며, 정치 진영 간의 적대적인 대립이 지속되면서 대화와 타협의 정치가 사라지고 중요한 중장기 정책의제들이 대통령과 국회 사이에서 공전하고 있다. 정치권이 지금과 같이 격변하는 사회구조와 국제질서에 대처할 수 있는 중장기적 대비책을 내놓지 못한다면 국가의 미래도 암울할 수밖에 없다.

정치 양극화는 국회가 제 역할을 하지 못하는 중요한 원인 중 하나이다. 국회미래연구원에서 2024년 5월 13일부터 5월 20일까지 제21대 국회의원들을 대상으로 실시한 조사 결과, 총 135명의 응답자 중 74.6%가 국회가 중장기 의제들을 주도적으로 선도하지 못하는 이유로 정치 양극화를 선택하였다(그림 3-3) 참조). 2023년 11월 말에 국회의원 보좌진을 대상으로 실시한 조사에서도 동일 문항에 대해 57.9%의 응답자들이 정치 양극화를 선택하였다(박현석, 2024). 여당과 야당이 공존하는 국회는 시민들의 다양한 견해가 대표되고 충돌하는 이해관계를 조정하는 통합의 장이 되어야 함에도 불구하고 양극화된 정치세력의 투쟁의 무대가 되어버렸다.

여당과 야당이 충돌하더라도 여당이 다수 의석을 확보하여 수적 우위를 토대로 중요한 중장기 의제들을 추진할 수도 있다. 하지만, 연금 개혁, 노동정책 등 중장기 의제들은 충돌하는 이해관계 속에서 의견이 대립하는 경우가 많다. 이해관계 당사자들이 집단 행동에 나서고 국민 여론이 흔들리게 되면 여당이 다수당이더라도 정책을 추진하기 어렵다. 일례로 문재인 대통령과 다수당인 더불어민주당은 공공의료 강화 및 의대 정원 확대를 추진했지만 의사단체와 야당의 반대 속에서 여론의 지지를 얻지 못하고 정책 추진을 포기하였다. 이후 윤석열 대통령은 필수 의료, 지역 의료 강화를 명분으로 의대 정원 증원을 추진했다. 여당과 야당이 모두 정원 증원이 필요하다고 인식하고 있었으나 (박현석, 2023), 정부는 의사 집단을 설득하고 야당의 협조를 이끌어내는 데 실패했다. 중장기 의제를 안정적으로 추진하기 위해서는 충돌하는 이해관계를 조정하여 지속 가능한 대안을 제시해야 하고, 대립하는 견해를 조정하기 위해서는 여당과 야당의 타협이 필수적이다. 하지만 정치 양극화가 심화되면서 양대 정당의 반목과 대립이 지속되고 타협이 사라졌으며, 중장기 의제와 관련된 의사결정 자체를 하지 못하는 상황이 반복되고 있다.



자료: 국회미래연구원. (2024). 국회의원의 의정활동 인식조사(미발간)

[그림 3-3] 국회가 중장기 의제들을 주도하지 못하는 원인(택 1)

2 중장기 국가 전략과 국회의 역할

5년 단임의 한국의 대통령제는 국가적인 중장기 전략을 수립하고 실행하는 데 한계를 보여 왔다. 대통령이 바뀌게 되면 전임 대통령의 정책들을 되돌리는 경향이 나타나고 있으며, 연금 구조의 개혁, 노동정책의 변화 등 5년의 임기를 넘어서는 중장기 의제는 이해당사자들의 반발 속에서 의사결정 자체를 하지 못하는 상황이다. 집권당이 바뀌면 새로운 정책이 등장하는 것은 자연스러운 현상이지만, 중장기적인 의제들은 장기적인 안정성을 필요로 하는 경우가 많다. 5년 단임의 대통령이 퇴임하고 새로운 대통령이 취임한 뒤에도 연속성을 유지하며 정책을 추진하기 위해서는 여당과 야당의 타협이 필수적이다. 야당이 집권에 성공하더라도 자신들이 합의했던 중장기 의제들을 없던 일로 되돌릴 수는 없으며, 여당이 야당이 되더라도 자신들이 추진했던 정책을 정면으로 반대할 수는 없을 것이다.

제왕적 대통령제에 대한 비판이 지속되고 대통령으로의 권한 집중이 한국 정치의 병폐로 지적되어 왔으나, 민주화 이후 대통령을 견제하는 국회의 역할도 지속적으로 확대되어 왔다. 여당과 야당의 타협은 본질적으로 대통령과 국회 내 야당 사이의 타협이며, 대통령과 야당이 타협하기 위해서는 국회 내에서 여당과 야당이 타협해야 한다. 특히 중장기 의제의 경우 충돌하는 이해관계를 조정하며 안정적으로 정책을 추진하기 위해서는 국회의 역할이 중요하다.

제3절

이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 낮은 정치 신뢰도와 직접 민주주의 지향의 참여에 대한 열망

국회에 대한 신뢰수준이 낮기 때문에 매년 총선에서는 ‘정치인 물갈이론’이 힘을 얻었다. 실제로 한국의 국회는 초선 의원의 비율이 매우 높다. 노무현 대통령 탄핵 이후 치러진 17대 총선에서 총 188명의 초선 의원이 당선되어 가장 높은 현역의원 교체율을 보였고, 18대에는 134명, 19대에는 148명, 20대에는 132명, 21대는 151명의 초선 의원이 당선되었다. 제22대 국회에는 총 131명의 초선 의원이 원내로 진출하였다. 정치 신인들이 원내로 진출하기 위해서는 주요 정당에서 공천을 받아야 한다. 소선거구에서 단순다수제로 대다수의 국회의원을 선출하는 우리 선거제도의 특성상 새로운 정당을 창당하여 원내에 진출하는 데에는 높은 장벽이 존재하며, 양대 정당에서 공천을 받은 새로운 인물들이 국회에 진출한다.

낮은 신뢰도를 제고하고 지지 기반을 확대하기 위해서 정당들은 새로운 당원들을 모집하고, 공천 등 중요한 의사결정 과정에 당원의 참여를 확대하는 등 개방성을 높여왔다. 개별 정당들이 중앙선관위에 보고한 자료에 따르면 한국의 당원 수는 2004년 약 200만 명에서 2021년에는 1천만 명의 규모로 늘어났다. 전체 인구의 약 20%가 당원인 셈이다(박상훈, 2023). 당원 규모가 확대되고 공천 등 정당의 중요한 의사결정 과정에 당원들의 참여가 늘어나면서, 최근 다수당인 더불어민주당에서는 제22대 국회의 국회의장 후보자 선출을 둘러싸고 당원의 의견이 직접적으로 반영되어야 한다는 주장이 제기되었다. 민주당 당헌·당규 개정 태스크포스 단장 장경태 의원은 “국회의장 후보자 및 원내대표 선출 과정에서 권리당원 유효투표 결과의 20%를 반영”하는 당헌·당규 개정안을 공개하기도 했다(장윤희, 2024).

당원들의 직접 참여에 대한 열망은 정당과 정치인에 대한 신뢰도가 매우 낮은 정치적 맥락 속에서 이해할 수 있다. [그림 3-2]에서 확인할 수 있듯이 더불어민주당 지지자조

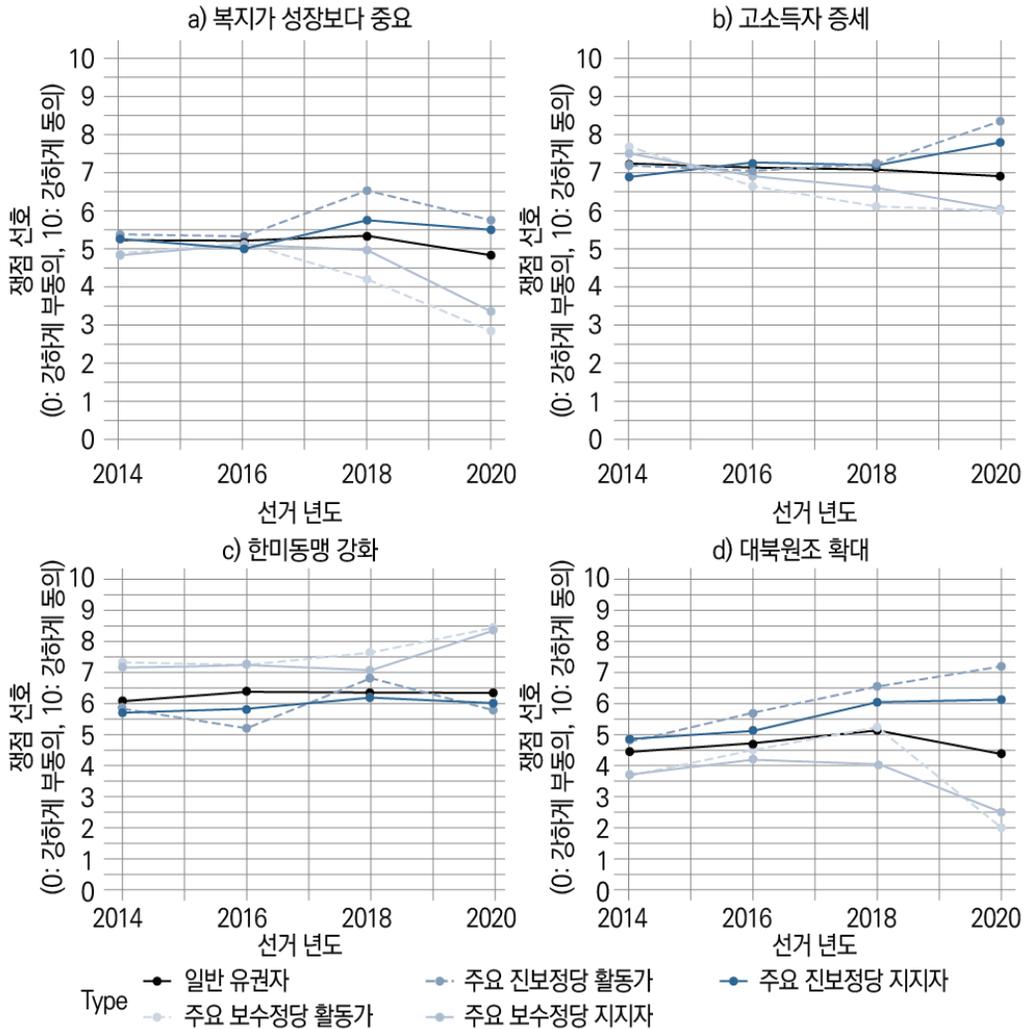
차도 더불어민주당이 다수를 차지하고 있는 국회를 신뢰하지 않고 있으며, 제22대 총선 과정에서 상당수의 다선 중진 의원들이 후보자 공천을 위한 당내 경선에서 탈락하였다. 정당과 정치인에 대해 신뢰하지 못하는 유권자들의 선호가 현역 정치인들의 교체라는 결과로 나타났다.

2 정당 민주주의와 정치 양극화

다양한 당원들의 의견과 요구가 대표되면 정당의 입장이 평균적인 국민 여론에 가까워져야 하지만, 정당과 정치인의 양극화는 갈수록 심각해지고 있다. 그 이유는 무엇일까? 공급 차원에서 살펴보면 정치인에 대한 불신 등으로 인해 정치인 지망생의 구성이 바뀌었을 것으로 추정된다. 정치인에 대한 사회의 비판적인 인식에도 불구하고 직업 정치인을 지망하기 위해서는 강한 당파적 정책 선호 등 강력한 동기가 필요하며, 그 결과 중도적 성향의 정치 지망생들이 줄어들고 있다(Großer and Palfrey, 2013). 수요의 측면에서 보자면 정치에 대한 불신이 확산되면서 정당에 대해 부정적으로 인식하는 무당파층이 증가했지만, 강경한 정치적 선호를 가진 정치 고관여층은 정치를 바꾸기 위해 적극적으로 참여하기 시작했다. 다시 말하면 무당파 등 중도적 성향을 지닌 유권자들의 직접 참여는 감소하는 반면, 강성 지지자나 정당 활동가 등 강한 정치적 선호를 지닌 유권자들의 참여가 늘어났다. 강성 지지자와 정당 활동가들의 강한 정치적 선호가 과다 대표되면서 정당과 정치인의 양극화도 심화되었다. 정치 불신을 극복하기 위해서 정당은 당원을 모집하고 당원의 참여를 확대해 왔으나, 그 결과 참여율이 높은 강성 지지자들이 과잉 대표되면서 평균적 유권자와 멀어지는 역설적 상황이 벌어지는 것이다.

당원 참여의 확대가 정치 양극화로 이어지는 정황은 [그림 3-4]를 통해 짐작해 볼 수 있다. 2014년 이후 정당 활동가 및 지지자들 사이의 정책 선호의 차이가 점차 커지고 있으며 보수, 진보 계열 정당의 정당 활동가 및 지지자들의 정책 선호는 유권자 평균과도 점차 거리가 멀어지고 있음을 확인할 수 있다. 우리는 2024년 5월에 제21대 국회의원을 대상으로 정치 인식조사를 실시하면서 정당과 정치인의 양극화와 유권자의 양극화의 관계에 대해 질문하였다. 525명의 응답자 중에서 46.4%가 정치 엘리트의 양극화는 팬덤 정치 등 유권자 차원의 양극화가 반영된 결과라고 응답하였다. 27.2%가 정치

엘리트의 양극화는 유권자의 양극화와 깊이 연관되어 있지 않다고 응답했고, 26.4%는 정치 엘리트의 양극화가 유권자의 양극화를 초래하고 있다고 답했다. 국회의원들의 입법 활동에 강성 지지자들의 선호가 중요한 고려사항이라는 점을 확인할 수 있다.



주: 그래프의 각 선은 정책 선호의 평균값을 시각화한 것이다. 흑색 선은 유권자 평균, 하늘색 선은 진보 계열 정당 활동가들, 남색 선은 진보 계열 정당 지지자들, 분홍색은 보수 계열 정당 활동가들, 적색은 보수 계열 정당 지지자들을 나타냄

자료: Cheong and Haggard(2023: 1228), 박현석 외(2023)에서 재인용

[그림 3-4] 정당 활동가 및 지지자, 그리고 평균적 유권자의 쟁점 양극화

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 선거제도 개편과 정당 민주주의

정치 양극화를 완화하고 정당 간 토론과 타협이 활발한 정책 중심의 의정활동을 활성화하기 위해서 선거제도를 개편해야 한다는 논의가 지속되어 왔다. 현행 소선거구 단순다수제 중심의 선거제도는 양당제와 친화적이며, 승자 독식형 단순다수제하에서 양당제가 지속되면서 양대 정당 사이의 대립과 갈등이 심화되었다는 진단하에 비례성을 높이는 방향으로 선거제도를 개편하여 다당제를 도입하자는 것이다. 다당제는 유권자들의 다양한 선호가 국회에서 대표되도록 할 수 있으며 과반 정당이 늘 존재하는 양당제와 달리 과반 의석을 보유한 정당이 등장하기 어려우므로 정당 간의 연합이 활성화될 것으로 기대할 수 있다. 하지만 국회에서는 여러 차례 정치개혁특위가 설치되고 비례성을 높이는 선거법 개정안이 제안되었으나 변화를 이끌어내는 데 실패하였다. 현행 연동형 선거제도도 비례성을 높여서 제3당의 진입장벽을 낮추자는 취지로 도입되었으나 전체 의석 중 비례 의석이 차지하는 비율이 낮고 위성정당이 출현하면서 실질적으로는 양대 정당의 과점현상을 오히려 강화시켰다.

지금까지의 정치개혁 논의는 양당제에서 다당제로의 변화를 이끌어낼 수 있는 선거제도 개편에 집중해 왔다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 정치 양극화는 정당 내부에서 강성 지지층의 선호가 과대 대표되면서 나타나는 바가 크다. 양당제가 정치 양극화를 심화시킨다는 주장은 정당 내부의 의견의 다양성이 크지 않고 정당 규율이 강한 정당을 가정하고 있다. 양당제하에서도 정당 내부의 온건파와 강경파가 경쟁하고, 정당의 규율보다는 의원들의 자율성을 강조한다면 정당 내부의 정파 간의 타협, 상대 정당의 온건파와의 타협 등을 통해 양극화의 부작용을 완화할 수 있다. 선거제도 개편은 정당 내부의 구조에 대한 고려 속에서 논의해야 한다.

현실적으로 정당 내부의 변화가 어려운 상황이라면 제22대 국회는 양극화 극복을 위해서 정당 간의 연합정치를 활성화할 수 있는 다당제 도입에 앞장서야 한다. 비례 의석의 비중을 충분히 높이거나, 중대선거구제를 도입하여 득표와 의석 배분의 비례성을 높이면 유효 정당의 숫자가 증가하고 정당 간의 연합정치가 활성화될 것이다. 이 경우는 정당 내부의 개혁에 대한 필요성은 상대적으로 낮아질 것이다. 강성 당원이 지배하는 정당이 등장할 경우 중도적 당원들을 대변하는 새로운 정당이 등장할 수 있기 때문이다. 비례성을 높이는 선거법 개정은 비례 의석의 확대, 혹은 소선거구 지역구의 변화가 필요하다. 하지만 지역구 의원들의 반대가 강하고, 비례 의석 확대를 위한 의원정수 확대는 시민들이 지지하지 않기 때문에 지금까지의 선거법 개정 논의는 결과적으로 결실을 맺지 못하였다. 선거법 개정이 현실적으로 어렵더라도 정당 내부의 다양성을 강화하는 방향으로 정당 구조를 전환하게 되면 양당제하에서도 정치 양극화의 부작용인 양당의 대결적인 정치행태를 개혁할 수 있다. 정당 민주주의에 초점을 맞출 경우 강성 지지자가 과대 대표되는 현상을 완화하고 다양한 당원들의 의견이 대변될 수 있는 방향으로 당원 제도를 바꿔야 할 것이다. 현재 진행 중인 지구당 부활 논의 등이 건전한 정당 활동가들이 성장하고 다양하고 신선한 정견을 가진 정치 신인들이 등장할 수 있는 풀뿌리 민주주의가 정착할 수 있는 정당개혁 논의로 이어지길 기대한다.

2 정책 중심의 국회

정치 양극화의 부작용을 완화할 수 있는 대책은 제도적 차원뿐만 아니라 정책 이슈의 차원에서도 모색해 볼 수 있다. 한국에서 정치 양극화가 심각해지는 원인 중의 하나는 균열 구조가 중첩되어 있다는 점이다. 예를 들자면, 영남과 호남의 지역 균열과 보수와 진보의 이념 균열이 교차하기보다는 중첩되어 나타나면서 양대 진영의 갈등이 확대되고 강화되었다(박현석 외, 2023). 영남에도 보수와 진보가 대등하게 경쟁하고 호남에서도 보수와 진보가 대등하게 경쟁한다면 영호남의 보수가 연합하고 영호남의 진보가 연합하면서 지역 갈등을 완화할 수 있다. 국회는 새로운 대립의 축을 등장시킬 수 있는 새로운 정책의제들을 적극적으로 발굴하여 논의할 필요가 있다.

연금 개혁, 노동 및 고용 관련 제도 개편 등 인구구조 변화에 대응하는 정책들, 지역 소멸에 대한 대응책 등 중요한 중장기 미래의제들은 기존의 갈등 구조를 변화시킬 수 있는 전형적인 정책의제들이다. 인구구조에 대응하는 정책들은 기본적으로 세대 간의 타협을 필요로 하며, 세대 간의 갈등 축은 지역 및 이념 갈등과 교차한다. 지역 균형 발전은 수도권과 지역의 이해관계가 대립하는 사안이라는 점에서 지역 균열과 교차한다. 영남과 호남은 모두 수도권과 대비되는 지역으로서의 정체성을 공유하기 때문이다. 제 22대 국회는 변화하는 미래에 대비하고 정치 양극화의 부작용도 완화하기 위해서 중장기 미래의제에 대한 논의를 서둘러야 한다. 중장기 국가 비전에 대해 여야가 토론하는 미래위원회를 상설화하는 것도 정책 중심의 국회로 거듭날 수 있는 한 가지 방법일 것이다. 이에 더해 현재 막대한 예산이 투입되는 정당연구소의 중장기 정책연구 기능을 대폭 강화할 필요가 있다. 정책 분야의 대표적인 싱크탱크인 사회과학 분야의 국책연구원들의 경우 연구의 의제와 방향이 현직 대통령의 국정 기조의 영향을 받지 않을 수 없다. 여당과 야당이 중장기 정책의제에 대한 생산적인 논쟁을 통한 정책 경쟁을 하기 위해서는 여야 모두 스스로 독자적인 정책연구 역량을 축적해야 한다.

제4장

[국제질서] 미중 기술경쟁과 국제질서 대전환

차정미

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서의 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

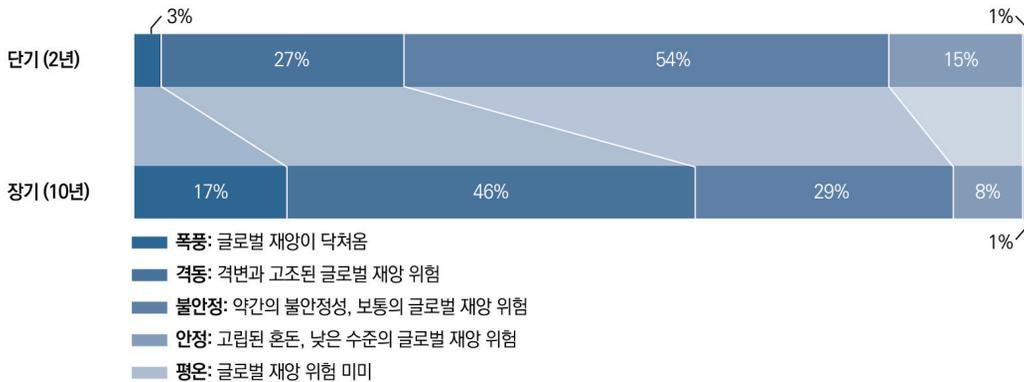
1 대전환의 시대 파괴적 기술혁신과 지정학 경쟁: 불안정성과 불확실성의 극대화

세계 국가들은 오늘날 국제질서가 근본적인 그리고 장기적인 변화의 과정에 있다고 강조한다. 우리가 직면하고 있는 오늘의 위기들은 과거의 위기와 다르다고 역설한다. 2022년 미국 국가안보전략서(National Security Strategy)의 첫 문구는 “세계는 변화하고 있고, 세계사적으로 중대한 전환점에 있다”(The White House, 2022: 6)로 시작한다. 2024년 EU의 안보전략(Security Union Strategy)은 “지정학적, 경제적, 안보적 환경이 근본적이고 지속적으로 변화하고 있다”(European Commission, 2024)고 강조했다. 2024년 호주 국방전략서는 “세계 2차대전 이후 가장 복잡하고 도전적인 전략 환경에 직면해 있다”(Australian Government, 2024)면서 전(全) 정부적, 전(全) 국가적 차원의 접근 필요성을 강조했다. 중국도 오늘날 국제질서 변화를 100년간 한 번도 본 적 없는 세기의 대변화로 규정하고 있다(차정미, 2022c).

글로벌 질서의 대전환, 불확실성의 시대를 추동하고 있는 것은 강대국 경쟁의 심화와 인공지능 등 파괴적 기술(disruptive technologies) 발전의 가속화이다. 이미 많은 연구자들과 기업인들이 인공지능(AI)이 인류를 멸망시킬 수 있다고 경고하고 있다.⁸⁾ 기술의 복잡성과 급격한 발전 속도로 인해 정부가 관련 규제와 법률을 만드는 것이 어려울 뿐만 아니라, 빨리 따라가지 못하면 영원히 통제는 어려울 수 있다(Bremmer and Suleyman, 2023). 더욱 문제는 AI의 위험성에 대한 논란과 안전조치의 필요성 요구에도 불구하고 오늘날의 지정학적 환경은 기술경쟁에 대한 긴장 완화가 불가능해 보인다는 것이다(Meacham, 2023). 미중 간의 제로섬 게임은 인공지능기술을 늦추는 것이 아니라 오히려 가속화하도록 하고 있다(Bremmer and Suleyman, 2023).

8) New York Times(2023. 6. 10.), <https://www.nytimes.com/2023/06/10/technology/ai-humanity.html>

이렇듯 지정학적 변동과 기술 발전의 가속화는 새로운 글로벌 환경을 형성하고 있으며, 오늘날 국제질서 전환의 특징은 높은 불확실성과 변동성이다. 세계경제포럼(WEF)이 올해 발표한 「2024 글로벌 리스크」 보고서에 따르면 글로벌 전문가들은 아래 그림과 같이 단기 미래보다 장기 미래에 대해 더 ‘요동치는’ 혹은 ‘폭풍이 몰아치는’ 어두운 미래를 전망하고 있다(World Economic Forum, 2024: 6).



[그림 4-1] 세계경제포럼(WEF), 단기와 장기 미래 세계 전망

2 미중 패권 경쟁과 글로벌 핵심신흥기술(CETs) 주도 경쟁 심화

미중 강대국 경쟁과 우크라이나 전쟁 등 지정학 위기가 동반된 국제질서의 장기적 변화는 기술혁신과 밀접히 연계되어 나타나고 있다. 블링컨 미 국무장관은 “강도 높은 미래 질서 주도 경쟁이 전개되고 있으며 그 경쟁의 핵심은 기술”(Allen, 2022)이라고 단언한 바 있다. 미국 국가안보전략서도 “기술과 혁신 분야에서 미국과 동맹국들의 리더십이 오늘날의 경제변영과 군사력의 핵심이었다”(The White House, 2022: 32)고 강조하고 “향후 10년은 핵심신흥기술이 경제를 재편하고, 군사력을 변화시키고, 세계를 재구성할 것”이라고 강조하였다. 결국 기술이 오늘날 지정학 경쟁과 국가안보, 경제, 민주주의의 미래에 핵심 요소라는 것이다. 중국 또한 과학기술 주도권을 잡는 국가가 반드시 세계 강국이 될 것이라고 인식하고, 핵심신흥기술 혁신 주도로 21세기 중엽 세계 일류 강국이 되겠다는 중국몽을 내세우고 있다(차정미, 2022c: 88-89).

국제질서 장주기론은 기술에도 부상과 쇠락의 주기가 존재하고, 새로운 기술과 기존 기술의 교체 과정에 국제정치 리더십도 변화할 수 있다고 주장한다. 톰슨(Thompson, 2020: 25)은 아래 표와 같이 1770년부터 2040년까지 시대별 지배적 기술과 부상하는 기술을 구분하고, 미래 글로벌 리더십을 결정할 신흥기술로 인공지능, 바이오기술, 우주기술을 명시하였다.

〈표 4-1〉 주기별 보편 기술 클러스터(Clusters of pervasive technology)

	지배기술(Dominant)	신흥기술(Emergent)
1770~1830	수력, 항해, 운하, 도로, 철, 방직	기계장비, 석탄, 증기에너지 등
1820~1880	석탄, 철, 증기에너지, 기계장비	철강, 도시가스, 전신, 철도 등
1870~1940	철도, 증기선, 중공업, 철강, 전신 등	전기, 차, 라디오, 전화, 석유 등
1930~1990	전기에너지, 석유, 차, 라디오, TV 등	핵, 컴퓨터, 가스, 전기통신, 항공
1980~2040	가스, 핵, 항공, 전기통신, 광전자 등	인공지능, 바이오기술, 우주기술 등

자료: Thompson(2020: 25)

신흥기술 주도가 미래 국제질서 리더십 주도와 연계된다는 인식은 강대국 간 기술혁신 경쟁을 심화시키고 있다. 세계 국가들은 미래 국가 경쟁력을 좌우할 핵심신흥기술(Critical Emerging Technologies, CETs) 육성을 국가 정책의 최우선 과제로 내세우고 있다. 2024년 블링컨 미 국무장관은 6대 첨단기술-△ 반도체 △ 첨단컴퓨팅과 양자 기술 △ 인공지능 △ 바이오기술과 바이오제조 △ 첨단통신 △ 청정에너지 기술-을 국가경쟁력과 국가안보 보호를 위한 결정적 요소로 강조한 바 있다(Blinken, 2024). 중국 시진핑 주석도 2024년 1월 말 개최된 중국공산당 중앙정치국 집체학습에서 과학기술 혁신이 새로운 생산력(新质生产力) 발전의 핵심이라고 강조하면서 독창적이고 파괴적인 과학기술 혁신 강화 필요성을 제기하였다(新华网, 2024). 중국 또한 14차 5개년 계획에서 인공지능, 양자정보, 반도체, 바이오, 뇌과학, 우주과학 등 국가 전략성 과학기술 육성을 강조하였다.9)

이렇듯 미중 양국은 미래 핵심기술을 누가 주도하느냐가 미래 패권을 결정할 것이라는 인식하에 신흥 핵심기술 육성에 사활을 걸고 있다. 이제 기술은 경제발전의 요소일 뿐만 아니라 미래 질서, 미래 위상을 결정한다는 점에서 국가안보의 핵심 요소로 강조되고 있

9) 中国政府网, 2020. 11. 03.

다. 이러한 차원에서 미중 간 기술혁신 경쟁은 단순히 과학기술 발전전략을 넘어 글로벌 기술 파트너십과 기술동맹 경쟁으로 확산되고 있다(차정미, 2021a). 세계 주요국들 또한 급격한 질서 변화 속에서 신흥기술 경쟁력이 자국의 미래 국력과 위상, 생존에 결정적 요소가 될 수 있다는 점에서 과학기술 투자와 과학기술외교를 강화해 가고 있다.

3 첨단기술의 안보화와 협력의 진영화, 보호무역주의와 경제적 애국주의의 부상

강대국 경쟁의 부활, 우크라이나 전쟁과 같은 지정학적 긴장 속에서 탈냉전 초기 자유무역과 초국적 과학 협력의 시대가 저물고 있다. 신흥 과학기술 선도가 미래 경쟁의 핵심으로 인식되면서 점점 더 과학기술에 대한 안보적 고려와 유사입장국 협력이 강조되는 진영화 질서가 부상하고 있다(차정미, 2022a). 오늘날 다수의 학자들은 자유주의 국제질서가 위기에 직면해 있음을 강조하고 있다. 미어샤이머(Mearsheimer, 2019: 8)는 미중 양국이 경제, 군사 분야에서 경쟁하는 진영화된 질서를 이끌 것이라고 강조하였다. 로드릭과 월트(Rodrik and Walt, 2022) 또한 우크라이나 전쟁으로 글로벌 경제 정치 질서의 균열이 가속화되고 있으며, 다수 국가에서 국내 정치의 우선순위가 변화하고 경쟁적인 지정학이 부상하면서, 경제통합이 중단되고 글로벌 도전을 극복하기 위한 협력도 제한될 것으로 분석했다. 탈냉전 이후 진영과 이념을 떠나 자유롭게 교환되고 교류되었던 경제와 기술, 투자, 자원, 인재들이 이제는 전략경쟁과 안보적 고려에 막대한 영향을 받게 되면서, 기업경영과 R&D 협력 등 대부분의 분야에서 국제정치와 안보 환경이 핵심 고려 요소가 되고 있다(차정미, 2023a).

오늘날 국제질서 진영화의 특징은 배타적 민족주의의 부상, 보호무역주의의 심화, 강대국 경쟁의 지배라고 할 수 있다. 우크라이나 전쟁 이후 경제적 애국주의(economic patriotism) 또한 새롭게 강화되는 담론 중 하나이다. 경제적 애국주의는 국내 이익을 추구하기 위한 다차원적이고 다양한 경제적 개입을 허용하는 틀을 제공한다(Khanna, 2023). 세계 주요국들은 저마다 자국의 이익, 자국민을 위한 산업 정책을 강화하면서 첨단산업 제조시설과 기술생태계를 자국 중심으로 구축하기 위한 조치들을 확대해 가고 있다(차정미, 2023a).

제2절

중장기 의제로서의 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 대전환 시대의 도전과 위기, 국가 대전략의 필요성

강대국 경쟁의 심화와 지정학적 위기의 확대 속에서 세계는 미국 일극질서 이후의 질서에 대해 양극과 다극, 무극(無極) 등 다양한 전망들을 제기하고 있다. 로드릭과 월트(Rodrik and Walt, 2021: 7)는 미국과 중국 중 미래에 누가 더 우위에 있을지에 대한 합의는 없으나 이 두 국가가 다른 국가들보다 강할 것이라는 데에는 동의하며, 미래는 미중 양국이 주도하는 양극질서이거나 러시아, 일본, 인도, 독일 등 상대적으로 약한 다른 국가들이 함께 극을 형성하는 불균등한 다극질서가 될 것이라고 전망하였다. 아차리아(Acharya, 2014)는 다극, 무극, 일극 등의 유형화에 반대하면서 아이디어, 힘, 리더십 선택이 가능한 복합질서가 부상하고 있다고 강조한다. 미중 전략경쟁의 심화와 함께 미중 양국은 다른 극을 형성하는 국가들, 나머지 국가들을 유인하기 위한 경쟁을 지속할 것으로 전망된다. 미중 경쟁과 지정학적 불안정성은 나머지 국가들에게 전략적 가치의 상승과 전략적 자율성 제약이 동시에 부상하는 모순적 환경을 초래할 수 있다(차정미, 2023a).

미중 경쟁의 장기성과 지속성이라는 환경 속에서 국제질서의 변동성과 불확실성은 지속 제고되고 있으며, 이는 중장기적 복합적 관점의 국가 대전략의 필요성을 제기하고 있다. 대전략(grand strategy)은 국제환경의 본질, 그 환경 안에서 국가의 최고 목표와 이익, 그 목표와 이익에 대한 주요 위협, 그리고 제한된 자원으로 도전과 기회에 대응할 수 있는 방법 등에 대한 명확한 이해를 필요로 한다(Brands, 2014: 2). 폴 케네디는 “대전략은 장기적으로 수립되고, 국가의 모든 자원을 모아 특정 목표를 달성하기 위해 명확하게 명시된 방법과 수단을 통해 특정 목표를 추구하는 것”이라고 규정하였다.

그러나, 한국의 대전략은 충분히 넓게 토론되지 못해 왔다. 국제질서의 변화가 빠르게 전개되는 오늘날, 국제정세에 대한 명확한 이해를 토대로 국가의 궁극적 목표와 이

익을 토론하고 그것에 도달하기 위한 전략적 수단과 방법 등을 고민하는 지적 구조를 만들어가는 토론이 필요한 때이다.

2 기술-경제-외교-안보-가치의 연계: 융합적 접근과 중장기적 전략의 필요성

미중 경쟁은 기술의 우위를 선점하기 위한 기술패권 경쟁이 그 핵심이 되고 있다. 더욱이 우크라이나 전쟁 등 지정학적 위기는 미중 양국의 진영 질서를 강화시키고 있다. 기술 중심의 강대국 경쟁과 지정학 위기는 기술에 대한 외교적, 안보적, 가치규범적 접근을 촉진하면서 기술과 경제는 물론 외교안보와 가치규범의 연계를 강화시키고 있다. 전통적 안보 차원의 논의를 넘어 기술안보, 경제안보, 사이버 안보 등 국가안보에 있어 신형 안보 분야의 중요성이 더욱 강조되는 상황이다. 국제질서 변화와 지정학적 위기의 확대 속에서 “경제안보가 곧 국가안보”라는 경제의 안보화가 심화되는 추세에 있다(차정미, 2023d: 4). 또한 우크라이나 전쟁으로 과학기술 협력이 무조건 좋은 것으로 인식되던 ‘나이브한 시대의 종언’이 이야기되고 있으며, 글로벌 연구 협력의 이익뿐만 아니라 위협도 고려해야 하는 “포스트 나이브(post-naïve)” 시대가 부상하고 있다(차정미, 2022a: 6).

특히 인공지능, 우주기술, 바이오기술 등 핵심신형기술들이 모두 전쟁의 양상을 변화시키고 새로운 군사력의 자원이 될 수 있는 ‘이중용도(dual use) 기술’이라는 점에서 기술의 안보화, 기술 교류의 진영화 추세가 확대되고 있다. 2024년 나토 경제안보위원회 보고서는 첨단기술들이 군사 분야에 적용되면서 전장의 게임체인저가 될 수 있다는 점에서 이중용도 기술 역량 자체가 잠재적 군사력이라고 강조하고, 첨단기술에 대한 수출통제 등의 분야에서 유사입장국 간의 협력을 강조하고 있다(Baldwin, 2024). 미국의 ‘small yard, high fence(작은 범위의 높은 장벽)’라는 대중국 수출통제는 군사적 이용 가능성이 있는 첨단기술에만 강한 수출통제를 하겠다는 정책기조이나, 실제 반도체에서부터 바이오까지 그 범위가 점차 확대되고 있다. 또한 기술혁신 경쟁이 ‘권위주의 대 민주주의’라는 가치 경쟁과도 연계되면서, 녹색기술, 디지털기술 등 신형기술 분야에서 중국의 글로벌 영향력 확대는 서구에게 권위주의 기술의 확산이라는 위협인식을

불러오고 있다.

국가안보와 기술, 미래 리더십과 기술, 가치규범과 기술의 연계는 미중 전략경쟁의 심화와 장기화 속에서 지속될 것으로 전망된다. 기술에 대한 안보적, 외교적 접근, 안보와 외교를 위한 기술의 활용, 미래 중장기적 관점의 기술 발전이 외교안보, 국제정치 지형의 변화와 밀접히 연계되어 있는 환경 속에서 미중 기술패권 경쟁 시대에 대한 복합적 분석과 이에 대한 종합적, 중장기적 관점의 논의와 대응이 필요한 때이다.

제3절

이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 핵심신흥기술(CETs) 육성과 미래 글로벌 리더십 경쟁

2017년 중국인민대에서 출간된 저서 『강대국의 길(強國之路)』은 강대국의 흥망성쇠를 분석하면서, 강대국을 위한 핵심 요건으로 일류 수준의 핵심과학기술을 제시하였다(차정미, 2021a). 시진핑은 “미래 10년은 세계경제 신구(新舊) 에너지의 대전환이 일어나는 결정적 10년”이라고 언급하고, 인공지능, 빅데이터, 양자정보, 바이오기술 등 새로운 과학기술 혁명과 산업혁명이 부상하면서 전 세계 발전과 인류생산력에 혁명적 변화를 만들어 내고 있다고 강조하였다(차정미, 2022b). 2022년 미국의 국가안보전략서 또한 기술이 오늘날의 지정학적 경쟁과 국가안보, 경제, 민주주의의 미래에 핵심이라고 강조하고, 앞으로 10년이 신흥기술이 경제를 재편하고, 군대를 변화시키고, 세계를 재편할 것이라면서 동맹국의 기술 및 혁신 리더십 유지를 강조하였다(The White House, 2022). 이러한 인식하에 세계 의회는 반도체법, 탄소중립법, 국가양자주도법(National Quantum Initiative Act) 등 신흥기술 주도를 위한 입법과 예산을 지원하고 있다.

2 기술과 국가안보의 융합(convergence of Tech and National security)

미중 경쟁 속에서 기술에 대한, 특히 신흥기술에 대한 안보적 검토와 이에 대응하는 조치들이 강화되고 있다. 미국의 대중국 수출통제 강화, 투자 심사 강화와 함께 최근 미국 의회의 토크금지법 통과, 바이오안보법(Biosecure Act) 제안 등에 이르기까지 첨단 기술과 디지털 플랫폼에 대한 안보화의 추세가 확대 강화되고 있다. 나아가 미국 의회는 정부에 연구 안보(research security)를 위한 조치들을 강화할 것을 권고하고 있다.¹⁰⁾ 특히 AI, 우주기술 등 신흥기술이 민군 겸용의 이중용도 기술이라는 점에서 기술

경쟁은 곧 군사력 경쟁이라는 관점이 기술의 안보화를 심화시키고 있다. 탈냉전 시대 초국적·탈진영적 협력의 영역이었던 과학기술 협력에 대한 안보적·전략적 검토가 확대되고 있다. 이에 세계 각국은 핵심기술의 유출 방지, 해외 기술의 안전성 검토, 핵심기술의 수출입 통제, 첨단기술기업 M&A 제한 등 다양한 방법으로 기술안보 강화를 위한 입법을 구체화하고 있다.

3 신기술과 외교경쟁: 과학기술외교의 부상

오늘날 세계 국가들이 내세우고 있는 발전전략의 핵심 요소는 디지털 전환과 녹색 전환이다. 디지털 전환과 녹색 전환의 결합이라는 ‘트윈 트랜지션(Twin Transition, 이중전환)’이 화두가 되고 있다. 유럽은 2020년부터 ‘녹색, 디지털 동시 전환(twin green and digital transitions)’ 전략을 내세우고, 중국 또한 ‘디지털 전환과 녹색 전환의 트윈 트랜지션(数字化绿色化双转型)’을 강조하고 있다. 미국은 이러한 글로벌 트윈 트랜지션의 추세 속에서 중국의 영향력 확대와 경쟁력 강화를 위협으로 인식하면서 이에 대한 대응 차원의 외교를 적극 전개하고 있다. 강대국 경쟁의 부활과 우크라이나 전쟁 등으로 디지털 전환과 녹색 전환을 둘러싼 기술경쟁, 외교경쟁, 담론경쟁이 심화되면서 ‘트윈 트랜지션(twin transition)’이 국제질서 전환과 맞물려 나타나는 ‘트리플 트랜지션(triple transition)’이 부상하고 있다(차정미, 2023c).

21세기 국가경쟁력의 핵심은 과학기술 혁신과 더불어 과학기술 연대에 있다. 과학기술 교류를 통해 기술 역량을 강화하는 것은 물론 과학기술 역량 제고를 위한 외교와, 외교적 위상 및 국가안보 제고를 위한 과학기술의 활용이라는 과학기술외교를 강화해야 한다.

10) Congressional Research Service, 2024. 2. 8.

4 신기술과 전쟁의 변화: 군사혁신과 국방기술

세계경제포럼 클라우드 슈밥 회장은 “4차 산업혁명 시대 기술혁신이 전쟁과 안보의 본질을 근본적으로 바꾸고 있다”고 강조하고, “전쟁과 평화, 군인과 민간인, 심지어 폭력과 비폭력 사이의 경계와 구분이 점점 더 모호해진다”라고 언급한 바 있다. 이렇듯 4차 산업혁명 시대 신기술의 부상은 미래 전쟁의 양상을 변화시키고, 미래 전쟁에서 승리하기 위한 새로운 군사력 경쟁을 초래하고 있다. 특히, 인공지능기술은 정보화 전쟁에서 무인화, 자율화, 지능화를 특징으로 하는 지능화 전쟁의 부상을 예고하고 있다(차정미, 2021b). 미국의 CRS는 ‘Emerging Military Technologies: Background and Issues for Congress’ 보고서를 통해 의회에 신기술군사기술 문제를 강조하고 있다(CRS Report, 2024). 신기술의 군사화는 세계 주요국의 군사혁신 과제이면서 한편으로 규제 필요성과 윤리적 접근의 문제를 부각시키고 있다. 미래 안보의 문제는 단순히 신기술을 넘어 사이버 공간, 우주 공간, 인지 공간 등 신기술전장들의 중요성을 부각시키고 있으며 군사전략과 작전의 새로운 접근을 요구하고 있다.

5 신기술 규범과 글로벌 거버넌스

미중 기술패권 경쟁이 심화되는 가운데 유럽과 일본 등 기술 선진국들은 사이버안보와 기술 관리를 위한 법령, 조직 정비를 서두르고 있고, 대외적으로는 규범 주도를 위한 외교를 확대하고 있다. 미국, 유럽 등은 다양한 입법을 통해 국가안보에 위협이 되거나 핵심기술 유출 등의 우려가 제기되는 사안에 대한 통제를 강화하는 방향으로 입법을 추진해 가고 있으며, ‘AI Act’ 등 신기술규범을 주도하면서 글로벌 주도권과 리더십을 강화해 가고 있다. 일본 또한 ‘Hiroshima AI Initiative’ 등 기술규범과 표준 주도에 주력하고 있다(차정미 외, 2023). 세계 의회의 논의도 이러한 기술규범 제정과 해외와의 규범 협력 주도를 주요한 어젠다로 설정하고 입법과 외교를 전개해 가고 있다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국제질서 전환과 한국의 미래 - 향후 10년의 중요성 인식

강대국 경쟁과 지정학적 위기, 기술혁신과 세계경제의 급격한 변화 속에서 세계 주요 국들은 앞으로 10년이 세계질서와 자국의 미래에 결정적 시기가 될 것으로 전망하고 있다. 2022년 미국 국가안보전략서는 “지금 우리는 미국과 세계의 결정적 10년의 출발점에 있다”로 시작한다. 앞으로 10년이, 핵심신용기술에 의한 경제력, 군사력의 변화와 세계의 재구성이 일어나는 결정적 시기가 될 것이라고 인식한다(The White House, 2022: 32). 중국 또한 앞으로 10년이 세계경제 신구(新舊) 에너지의 대전환이 일어나는 결정적 10년이라고 규정한다. 인공지능, 바이오기술 등 새로운 과학기술 혁신이 초래할 혁명적 변화가 중국과 개발도상국의 부상을 촉진할 것으로 인식하면서 과학기술 주도권을 잡는 국가가 반드시 세계 강국이 될 것이라고 강조한다(차정미, 2022c: 88-89).

국회는 30년, 40년의 중장기적 관점에서 대전략을 가지고 장기적 관점에서 풀어야 하는 문제를 다룰 수 있는 공간이다. 여야 의원들이 공존하는 국회는 큰 틀에서 국가전략의 지속성과 중장기성을 확보할 수 있는 귀중한 토대가 된다. 대전환의 시대, 불확실성의 시대라고 규정되는 오늘날의 국제환경은 그 어느 때보다 높은 국제정세에 대한 명확한 이해와, 이를 토대로 한 중장기적 관점의 대전략, 그리고 이에 근거한 정책의 수립을 요구하고 있다.

22대 국회는 세계가 ‘대격변’ 등을 강조하는 근본적 변화의 시대에 직면하고 있음을 직시해야 한다. “세계 2차대전 이후 가장 복잡하고 도전적인 전략 환경에 직면해 있다”면서 전(全) 정부적, 전(全) 국가적 차원의 접근을 강조한 호주 국방전략보고서의 주장과 같이 한국 또한 어느 때보다 복잡한 안보 위기와 불확실한 미래 속에서 전 국가적, 전 정부적 차원의 고민과 접근이 절실한 때이다.

2 국제질서 변화와 글로벌 트렌드에 대한 토론과 통찰

세계가 그 어느 때보다 빠르게 광범위하게 변화하고 있다. 인공지능과 같은 급격한 기술혁신의 속도가 인류의 미래를 파괴시킬 수도 있다는 우려가 등장하고 있다. 강대국 경쟁의 심화와 곳곳에서 벌어지고 있는 전쟁의 참상은 전례 없는 글로벌 위기를 만들어 내고 있다. 다가올 미래가 불확실하고 불안정한 시대에 글로벌 '리더십'의 부재와 국내 외 민주주의의 위기는 인류의 위기를 더 없이 심화시키고 있다.

이러한 불확실성의 시대, 불안정성의 시대는 미래를 준비하고 나아가기 위한 중장기적 관점의 분석과 전략이 그 어느 때보다 긴요한 시기이다. 국가 중장기 전략의 방향과 핵심의제를 발굴하고 토론하는 데 있어 그 어느 때보다 거시적 관점의 통찰과 중장기적이고 초당적인 토론의 필요성이 제기된다. Hal Brands는 대전략의 핵심 요소로 국제정세에 대한 명확한 이해와 통찰을 제기한다(Brands, 2014: 2). 국회가 국제질서 전환기에 미래를 준비하기 위해 해야 하는 최우선 과제는 '국제질서에 대한 명확한 이해와 통찰'이다.

국제질서 변화에 대한 다양한 토론과 논의를 토대로 장기적 관점에서 국제질서의 미래를 전망하고, 국가의 궁극적 목표와 비전을 위해 필요한 일들을 중장기적 관점에서 논의하고 실천해 가는 데 있어 국회는 무엇보다 중요한 행위자라고 할 수 있다. 22대 국회는 국제질서 전환기 한국의 미래는 물론 인류의 미래에 대한 책임 있는 건설적 역할을 모색하는 통찰과 역량을 발휘하여야 한다.

이를 위해 22대 국회는 글로벌 질서 변화와 복합안보의 부상, 기술혁신 경쟁, 과학기술외교, 국방혁신 등 다양한 융합적 복합안보 의제를 토론하고 준비할 의원 연구모임, 전문가들과 수시로 깊이 있는 정보 공유와 토론의 장이 될 수 있는 상임위원 전문가 공청회 등 다양한 채널과 공간을 통해 국제질서 변화와 인류문명의 새로운 패러다임에 대한 깊이 있는 이해와 통찰, 진지한 토론과 중장기 전략을 모색할 수 있기를 기대한다.

3 과학기술외교, 신형기술규범 등 ‘기술-외교-안보 넥서스(Nexus)’ 의제 관심

기술-산업-외교-안보가 연계되는 다부처적 융합적 의제의 부상은 22대 국회에 조금 더 초상임위적, 초부처적, 통합적 통찰과 접근의 필요성을 요구한다. 경제안보, 과학기술외교, 기술규범, 국방과학기술, 사이버안보, 수출입통제, 공급망 재편 등 오늘날 세계가 주목하는 어젠다들은 대부분 강대국 경쟁과 지정학적 위기라는 국제질서 변화를 반영하고 있다. 과학기술 의제를 풀어가는데 있어 외교적, 안보적 검토와 대응이 중요하고, 외교안보 문제를 대응해 가는 데 있어 과학기술의 요소를 활용하기도 한다. 22대 국회는 사이버안보법, 인공지능법 등 과학기술외교, 경제안보, 기술안보와 같은 융합적 의제에 관심을 기울여야 한다.

국가 차원의 과학기술외교, 복합안보 전략 수립과 통합적 거버넌스를 발전시켜 가기 위한 의회의 토론을 통해 중장기적 관점의 미래전략을 뒷받침할 필요가 있다. 미중 기술패권 경쟁과 이를 바라보는 세계의 인식은 기술 분야에서의 미중 갈등이 쉽게 해소될 수 없는 장기전이 될 가능성이 크다는 것이다. 이러한 인식 하에 세계 의회는 기술안보, 경제안보, 사이버 안보, 과학기술외교 등 신형안보 의제, 복합안보 의제에 대한 논의를 확대하고 있다.

한국도 복합안보 시대의 기술혁신, 기술안보를 위한 의회의 역할을 강화해야 한다. 세계 의회는 미중 기술패권 경쟁의 부상과 함께 기술혁신의 강화를 위한 다양한 입법과 조치들을 적극 추진해 가고 있다. 미국 116대 의회는 의회 역사상 인공지능에 이슈가 가장 집중된 ‘AI 국회’라고 평가받을 만큼 의회가 신형기술 분야에 적극적 역할을 하였다. 유럽의회 또한 기술의 안보적 검토를 위한 다양한 입법들을 제기하고 있으며, 호주도 외국투자개혁법 개정, 대외관계법 제정 등을 통해 중국의 기술 위협에 대응해 가고 있다. 일본의 ‘규범형성전략의원연맹’ 등은 기술규범 주도를 위한 역할을 강조하고 있다. 이렇듯 세계 각국은 기술혁신과 기술경쟁 시대의 기술안보, 기술경쟁력 강화를 위한 의회의 역할을 적극 전개하고 있다. 미래 국가 발전과 안보에 있어 신형기술의 중요성이 지속 강조되는 오늘날의 국제질서 속에서, 한국 의회 또한 기술혁신과 기술안보의 강화를 위한 입법과 예산 등 미래 국가 안보와 혁신경쟁력을 위한 초당적 역할을 적극

적으로 모색하고 전개해 갈 필요가 있다.

4 기술혁신 경쟁과 기술협력 경쟁 시대 의회외교

최근 경제안보, 에너지 안보, 기술경쟁, 기술규범 등 다양한 분야별로 세계 의회의 역할과 교류가 주목받고 있다. 해외 의회들의 한국 방문도 첨단기술 협력, AI 규범, 사이버안보, 기후변화, 에너지 등 신흥 의제를 중심으로 한 교류와 방문이 늘어나고 있다. 새로운 글로벌 의제에 대한 충분한 논의와 검토를 토대로 분야별 의회 교류를 확대하는 것이 미중 경쟁 시대에 국익 중심의 실질적 성과들을 확보할 수 있는 방향이라 할 수 있다. 또한, 국제질서 변화 속에서 한국의 미래 위상과 영향력, 역할을 제고하기 위한 외교의 다변화, 다자간 의회외교에도 관심을 기울일 필요가 있다. 아시아, 아프리카 등 지역별 의회기구와 국제다자외교협력체 참여를 확대하면서 의회 간, 국가 간 협력의 공간을 확대해 갈 수 있다. 강대국 경쟁이 심화되는 국제질서 변화 속에서 최근 세계 의회는 적극적으로 다자간 의회외교를 확대해 가고 있다(차정미 외, 2023).

22대 의회는 경제안보, 과학기술외교, 기술규범 등 새로운 외교 어젠다에 집중된 논의와 토론이 가능한 의원 연구단체들을 활성화하면서, 복합안보, 과학기술외교 등 불확실한 미래를 준비하고 대응해 가는 데 있어 중요한 이슈들을 심도 있게 연구하고 토론하기를 기대한다. 그리고 이러한 융합적 신흥 어젠다들을 중심으로 세계 의회와의 교류와 협력을 전개해 가기를 기대한다. 의회가 중장기적이고 초당적인 관점에서 국가안보와 경쟁력에 중요한 핵심 글로벌 의제들을 선제적으로 토론하고 의제화하면서 행정부처에 필요한 조치들을 제언하는 것은, 오늘날 대전환의 국제질서 속에서 그 어느 때보다 중요한 시기라 할 수 있다.

제5장

[경제안보] 글로벌 통상질서의 변화와 대응

박성준

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 미중 기술패권 경쟁 심화로 글로벌 공급망의 단절 위험 증가

미중 기술패권 경쟁이 장기화되면서 국제정치와 경제의 구분이 모호해졌다. 냉전 종식 이후 효율성의 추구하고 함께 급격히 진행된 세계화 및 아웃소싱의 추세가 반전되어 공급망의 안정성과 회복탄력성을 중시하는 경제안보 논리가 부상하고 리쇼어링이 진행되고 있다. 이러한 배경에는 미국과 중국 등 주요국 간 관계 악화와 이에 따른 상호의존성의 무기화에 대한 경계가 자리한다. 미국, 중국, 유럽연합 등 주요국을 중심으로 산업정책이 본격적으로 추진되고 있으며, 경제안보의 논리하에 자국 중심의 글로벌 공급망 재편 경쟁이 이루어지고 있다.

미중 기술패권 경쟁의 배경에는 미국이 지속적으로 제기해 왔던 중국의 불공정 무역 관행 문제가 자리한다. 미국 등 주요국은 중국 정부가 1) 관세를 크게 벗어나는 수준의 보조금 지급, 2) 해외 투자를 통한 기술 탈취, 3) 중국 내 합작투자를 통한 기술이전 강요 등을 통해 시장 질서를 교란·왜곡한다고 비판하였다(McBride and Chatzky, 2019). 미(美) 정계에서는 이와 같은 중국 정부의 불공정 무역 관행이 중국에 대한 무역 의존도 심화, 자국 내 경쟁 산업의 쇠퇴와 노동시장의 불안정으로 이어진다고 보았다. 또한, 중국 내 시장이 외국에 충분히 개방되지 않아 공정한 경쟁의 기회가 제공되지 않는다고 인식하였다.

이와 관련한 대표적인 사례가 2015년 발표한 ‘중국제조 2025’ 계획이다. 동 계획은 혁신을 통해 산업구조를 고도화하는 것을 골자로 하는데, 당시 중국이 더 이상 저임금 산업 중심의 성장 및 무역 구조를 지속하기 어려운 상황이었다는 점을 고려하면 산업구조 고도화라는 방향성 자체는 지극히 타당하다고 볼 수 있다. 하지만, 미국 등 주요국은 중국제조 2025 계획이 불공정 관행을 강화한다고 보아서 거세게 반발하였다.

이러한 문제의식은 미국 내 주요 입법으로 이어졌다. 대표적인 법이 2018년에 「국방수권법(NDAA)」의 일부로 통과된 「수출통제개혁법(ECRA)」과 「외국인투자위험심사현대화법(FIRRMA)」이다. 이 가운데 전자는 신흥 및 기반 기술(emerging and foundational technologies)과 관련한 수출 통제의 법적 근거를 마련하였다는 의의가 있으며 미중 기술패권 경쟁의 전환점이라고도 불리는 2022년 10월 대(對)중 반도체 수출 통제로 이어졌다. 동 조치는 미국의 기술적 우위와 영향력을 통해 중국의 반도체 및 인공지능 산업의 발전을 억제하는 강력한 조치로 평가받는다. 한편 후자(FIRRMA)는 외국인투자위원회(CFIUS)의 권한을 강화하여 외국인투자가 가져올 수 있는 국가안보 위협(기술 탈취 등)을 더 철저하게 방지하도록 하였다. 이러한 논의는 더 나아가 미국인의 해외 투자에 대한 규제로까지 발전하고 있다.

이와 같은 지정학적 갈등은 글로벌 공급망의 단절 및 분절화로 이어질 위험을 내포한다. ‘디리스크링(de-risking)’, ‘small yard high fence’ 등의 용어에 나타나듯이 공급망의 전반적인 단절이 일어날 가능성은 아직 작다고 전망된다. 하지만 주요국 간 공급망 및 무역과 관련한 분쟁이 증가하고 있으며, 미국의 대(對)중 반도체 수출 통제가 다른 국가들의 대(對)중 반도체 장비 수출 및 중국 현지 생산 시설의 운영에 영향을 미치는 것에서 알 수 있듯이 첨단기술 분야에서는 공급망의 분절화가 가속화되고 있다.

2 첨단산업 육성과 녹색전환을 둘러싼 갈등 요인 증가

첨단산업의 핵심이라고 평가받는 반도체 분야에서는 미국이 「반도체 및 과학법(CHIPS and Science Act)」을 통해 자국 내 첨단 반도체 제조 기반 확충에 나서고 있다. 동 법에서 제공하는 보조금과 세제 혜택은 인텔, 마이크론 등 자국 기업뿐만 아니라 삼성전자, TSMC 등 해외 주요 기업이 미국 내에 제조 시설을 확충하는 계기가 되고 있다. 이와 동시에 동 법에서는 수혜 기업이 해외우려국가(foreign country of concern)에서 반도체 제조 시설 및 설비를 일정 수준 이상 확충하지 못하도록 규정하는 가드레일 조항을 명시하여 중국에 대한 견제 의도를 명확히 하였다.

한편, 중국의 반도체 산업에 대한 견제라는 관점에서는 2022년 10월 대(對)중 반도체 수출통제 조치가 중대한 전환점으로 평가받는다. 이로 인해 미국 등 서방의 반도체

첨단기술에 대한 접근이 어려워진 중국은 이에 강력히 반발하고 있으며 해외 기술에 대한 의존도를 줄이고 기술적 자립을 실현하기 위해 첨단 반도체 제조 기술 개발에 역량을 기울이고 있다. 또한, 이와 더불어 수익성은 다소 낮더라도 공급망에서의 중요성이 여전히 큰 범용 반도체(legacy chip) 생산 시설을 대대적으로 확충하고 있는데, 범용 반도체가 각종 산업에서 널리 활용되기 때문에 미국에서는 이를 경계하는 목소리가 나오고 있다.

반도체 분야에 대한 지원에는 유럽연합, 일본 등 주요국도 적극적으로 나서고 있다. 유럽연합은 「유럽반도체법(European Chips Act)」을 통해 역내 공급망 강화 의지를 분명히 하였으며, 일본은 거액의 보조금을 통해 세계 최대 파운드리 기업 TSMC의 공장을 유치하는 등 자국 내 반도체 산업의 재건에 나섰다. 첨단 반도체 제조에서 압도적인 위상을 가지고 있는 대만 역시 이러한 주요국의 움직임에 대응하여 반도체 산업의 육성을 위한 법안을 통과시키는 등 국가적인 지원을 아끼지 않고 있다. 이러한 주요국의 움직임은 이른바 보조금 전쟁으로 이어지고 있다.

한편, 주요국이 녹색전환을 새로운 성장동력으로 인식함에 따라 녹색전환 관련 산업에 대해서도 본격적인 지원이 이루어지고 있다. 이를 잘 보여주는 대표적인 입법이 미국의 「인플레이션 감축법(IRA)」이다. 동법은 중국을 배제한 전기차 및 배터리 공급망 구축을 추구하는데, 지나친 미국 우선주의로 인해 우리나라, 유럽연합 등의 반발을 사기도 하였다. 일찍부터 녹색전환을 선도하였던 유럽연합 역시 그린딜(European Green Deal) 패키지 등을 통해 녹색산업 공급망 강화에 힘쓰고 있다.

유럽연합의 탄소국경조정제도(CBAM)는 탄소 배출량에 비례하여 수입 상품에 비용을 부과하는 제도로 탄소 배출 감축에 초점을 둔다. 미국과 유럽연합 간 논의가 계속되고 있는 지속 가능한 글로벌 철강·알루미늄 협정(GSSA) 역시 이와 유사한 측면이 있다.¹¹⁾ 이러한 제도는 노벨경제학상 수상자 노드하우스(Nordhaus)가 제시한 기후클럽(Climate Club)의 개념과 연결된다. 기후클럽 논의의 핵심은 이에 참여하지 않는 국가에 불이익을 줌으로써 각국이 탄소 배출 감축을 위한 비용을 기꺼이 부담하도록 유도하는 것이다. 이는 탄소 배출을 줄이는 것이 공공재의 성격을 가지므로¹²⁾ 개별 국가는 다른 국가가

11) 철강 및 알루미늄 생산에 있어서의 탄소 배출 저감과 함께 중국 등 이른바 비시장경제의 과잉 생산설비 문제에 대응하기 위한 측면도 있다.

12) 한 국가가 탄소 배출을 줄이면 다른 국가 역시 그 혜택을 받으므로, 특정 국가를 이러한 혜택에서 배제할 수 없다.

탄소 배출을 줄이기 위한 비용을 부담할 때 무임승차를 시도할 유인을 가지기 때문이다.¹³⁾ Nordhaus(2015)는 참여국이 상호 간 합의한 탄소 배출 비용을 자국 내에서 부과하고, 미참여국에 대해 일정 수준의 관세를 부과하는 방안 등을 제안하였다.¹⁴⁾ 이러한 접근 방식은 이론적으로 탄소 배출 저감이라는 효과가 명확하므로 무역장벽이라는 일부의 비판에도 불구하고 향후 기후변화 대응을 위한 국제사회의 주요 정책 수단으로 자리 잡을 가능성이 있다.

한편, 중국은 전 세계적으로 녹색산업의 공급망을 장악하고 있다. 중국산 전기차 배터리의 시장 점유율은 50%를 상회하고, 중국산 태양광 배터리의 시장 점유율은 80%를 상회한다. 이러한 배경에는 2010년대 초반부터 이루어진 중국 정부의 전략적인 녹색산업 육성, 핵심원자재 가공 단계에서의 독보적인 우위 등이 자리한다. 최근 중국 경제의 침체를 해결하는 방안의 하나로 중국 정부는 녹색산업에 대한 지원 강화와 수출 촉진을 추진하고 있는데, 이는 국내 소비 진작과 수출에 대한 의존도 완화를 요구하는 미국 및 유럽연합과의 마찰 요인으로 작용하고 있다. 이른바 과잉 생산설비(overcapacity) 문제인데, 서방의 주요국은 정부의 보조금으로 인해 중국의 제품이 인위적으로 낮은 가격을 유지하여 자국 내 친환경 에너지 산업에 악영향을 줄 것을 우려하고 있다.¹⁵⁾ 최근들어 미국은 전기차 등 중국의 주요 친환경 에너지 제품에 대한 관세를 대폭 인상하였고, 유럽연합은 전기차 관련 중국 정부의 보조금에 대한 조사를 토대로 최근 중국산 전기차에 대한 추가적인 관세를 발표하였다.¹⁶⁾ 일각에서는 이러한 시도가 중국의 친환경 에너지 공급망 장악에 대한 전반적인 대응으로 이어져야 한다고 주장한다(Fleck, Lipsky, and Shullman, 2024).¹⁷⁾

13) Nordhaus(2020)는 이러한 관점에서 각국의 자발적 기여에 기반하는 파리 기후협정을 실효성 측면에서 비판하였다.

14) Nordhaus(2015, 2020)가 제안한 방식은 미참여국에 일률적인 관세를 부과하는 것인데, 이는 유럽연합의 탄소국경조정제도와 같이 제품에 내재된 탄소 배출량을 측정하는 것이 현실적으로 어렵다고 보았기 때문이다.

15) 미국과 유럽연합은 2010년대 초반에 후발 주자인 중국에 태양광 시장을 잠식당한 선례가 있는데, 이러한 선례가 되풀이될 수 있다는 위기의식이 있다.

16) 다만 양자 간 대응 수준에 차이가 있는데, 유럽연합의 조치는 대체로 국제 규범에 합치하며 중국과의 협상의 여지를 남겨 두었다는 평가를 받는다.

17) 다만, 기후변화 대응을 강조하는 측은 중국의 저렴한 녹색산업 제품을 적극적으로 활용해야 한다고 주장한다.

제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 첨단산업 육성을 통한 글로벌 공급망에서의 입지 확보 경쟁 강화

미중 기술패권 경쟁과 주요국의 산업정책 확대는 첨단기술 분야에서의 기술적 우위를 확보하기 위한 국가 간 경쟁이 본격화되었음을 의미한다. 이러한 경쟁은 첨단산업이 고부가가치를 창출하여 경제성장을 견인할 수 있을 뿐만 아니라 지정학적 갈등으로 인해 불안정성이 확대된 통상환경에서 자국의 입지를 강화하는 수단이 된다는 점에서 중장기적으로 중요한 의미를 가지고 있다. 또한, 이는 첨단기술 산업에서 특정 국가에 대한 과도한 의존도로 인해 경제적 강압(economic coercion)의 위협에 노출되는 것을 방지하는 역할을 할 수 있다.

다만 한국의 경제 규모는 미국, 중국, 유럽연합 등 산업정책을 주도하는 국가에 미치지 못하므로 이들 국가와 비슷한 규모의 보조금이나 세제 혜택을 제공하기 어렵다. 따라서 이러한 강대국이 주도하는 글로벌 공급망 재편의 국면에서 선택과 집중을 통해 첨단산업 공급망에서 확고한 입지를 다져야 한다. 이들 국가는 반도체, 전기차(배터리) 등 주요 산업의 공급망을 자국 내(역내)에 구축하려 시도하는데 우리나라는 이러한 공급망 재편을 주도하기보다는 이러한 공급망에 참여하고 차별화해야 하는 과제를 안고 있다. 예를 들어, 우리나라는 미국의 반도체 공급망 구상에 포함되어 있는데 그 안에서도 다만, 일본 등의 기업과 치열한 경쟁이 예상된다. 이와 더불어 전 세계적인 보조금 경쟁으로 인해 자칫 한국 내 주요 산업의 생태계가 무너지거나 경쟁력을 잃지 않도록 지원 방안을 강구해야 하는 상황이다.

첨단산업 육성과 글로벌 공급망 재편 과정에서의 입지 확보를 위해서는 적절한 전략 수립과 함께 오랜 기간에 걸친 일관된 정책적 지원이 필요하다. 미국, 유럽연합 등 주요국의 경우 의회에서의 입법을 통해 중장기적으로 산업정책이 뒷받침되고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

2 녹색전환이 통상질서 및 글로벌 공급망에 미치는 영향 증대

글로벌 공급망 및 통상질서와 관련하여 녹색전환은 크게 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 산업정책의 관점이다. 앞서 간략하게 기술한 바와 같이 녹색전환은 전기차 및 배터리, 태양광 산업 등과 연결되며 주요국은 이를 새로운 성장동력으로 인식하여 이를 육성하고 시장 점유율을 높이고자 한다. 이는 기후변화 대응이 시급한 과제가 되면서 친환경 에너지 관련 산업의 필요성이 높아지고 있고 이에 따라 향후 이들 산업이 크게 성장할 것으로 예측되기 때문이다. 미국의 「인플레이션 감축법」이 대표적인 사례로 우리나라의 여러 기업 역시 이를 계기로 미국에 진출하고 있다. 녹색전환의 기반이 되는 핵심원자재 공급망에서는 중국이 가공(제련) 단계에서 높은 지배력을 가지고 있는데, 미국이 이를 대체하는 새로운 공급망의 구축에 성공할지 여부도 매우 중요하다.

녹색전환과 관련된 두 번째 관점은 공급망의 탈탄소화이다. 국가(지역) 단위에서는 유럽연합의 탄소국경조정제도가 대표적인 제도이다. 동 제도는 3년간의 유예기간을 걸쳐 2026년에 본격적으로 시행되며, 역외로부터의 수입품에 대해 제조 과정에서의 탄소 배출량 및 유럽연합과 수출국 간 탄소 가격 차이를 반영하여 비용을 부과한다. 유럽연합의 탄소 가격이 다른 지역보다 높게 형성되어 있으므로 대다수의 역외 국가에게 이는 추가적인 관세로 작용한다. 우리나라 역시 철강 산업을 중심으로 충격에 노출되어 있는데, 향후 적용 범위가 확대되면 우리나라의 산업에 대한 부정적인 영향도 더욱 커질 것으로 우려된다.

한편, 공급망의 탈탄소화는 기업 수준에서도 이루어지고 있다. 전 세계 주요 기업을 중심으로 자사의 공급망에 포함된 기업에 탄소 배출을 줄일 것을 요구하는 사례가 증가하고 있다. 이러한 움직임이 더욱 활발해진다면 이 역시 우리나라의 교역과 공급망에서의 입지에 실질적인 영향을 줄 것으로 우려된다. 한국에서 높은 비중을 차지하는 반도체 산업 역시 이러한 탈탄소화가 중요한 이슈로 떠오르고 있다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 반도체 산업 생태계 구축을 위한 중장기 전략이 필요

반도체 산업은 미중 기술패권 경쟁이 가장 치열하게 벌어지는 분야이며 인공지능 등 다른 주요 첨단산업의 기반이 된다는 점에서 중장기적인 전략의 수립이 요구되는 분야이다. 우리나라 역시 전 세계 반도체 공급망에서 중요한 역할을 하고 있으며 국내적으로도 반도체 산업이 경제에서 차지하는 비중이 상당히 큰 만큼 입지를 강화하기 위한 중장기 전략의 도출이 필요하다. 이와 관련한 주요 이슈는 아래에서 간략히 기술하는 바와 같다.¹⁸⁾

첫째, 시스템 반도체 분야의 육성이다. 현재 우리나라의 반도체 산업 경쟁력은 주로 메모리 반도체 분야에 집중되어 있다. 반면, 전체 반도체 시장의 약 76%를 차지하는 시스템 반도체 분야에서는 시장 점유율이 3.3%로 경쟁력이 높지 않다(경희권, 김상훈, 2023).¹⁹⁾ 메모리 반도체가 정보를 저장하는 기능을 수행하는 반면, 시스템 반도체는 데이터의 연산, 제어 등 처리 기능을 수행하며 인공지능, 자율주행차, 사물인터넷(IoT) 등 첨단산업의 필수 요소로 사용된다는 점에서 향후 성장 가능성이 매우 높다. 또한, 메모리 반도체는 경기의 영향을 많이 받지만, 시스템 반도체는 상대적으로 수요가 안정적이라는 점도 매력적인 요인이다. 따라서 시스템 반도체 분야의 육성을 통해 메모리 반도체 분야에 편중된 반도체 산업의 구조의 한계를 극복할 필요가 있다.

이를 위해서는 반도체 산업 생태계의 구축을 위한 전략이 필요하다. 시스템 반도체의 생산에 관여하는 기업은 생산 흐름에 따라 크게 IP 기업, 팹리스, 디자인하우스, 파운드리 등으로 구분할 수 있다.²⁰⁾ 이 가운데 IP 기업은 팹리스 기업에 설계와 관련된 라이선스를 제공하고, 팹리스는 반도체 설계를 담당하며, 디자인하우스는 설계와 제조의 가

18) 이하의 내용은 주로 채명식(2022), 경희권, 김상훈(2023), BCG & SIA(2024)를 참고하여 작성하였음.

19) 채명식(2022), BCG & SIA(2024)의 연구에서 제시된 수치도 약간의 차이는 있으나 이와 비슷하다.

20) 후공정 및 종합반도체회사(IDM)는 제외하였음.

교 역할을 한다. 파운드리 업체는 위의 과정을 통해 설계된 반도체를 실제로 생산하는 역할을 한다. 이 가운데 우리나라는 삼성전자로 대표되는 파운드리 분야를 제외하면 대체로 경쟁력이 낮다고 평가된다.²¹⁾ 시스템 반도체의 설계가 높은 부가가치를 창출한다는 점을 고려한다면²²⁾ 장기적인 관점에서 산업 생태계의 육성을 위한 전략과 지원이 필요하다.

다만, 시스템 반도체 분야는 상대적으로 정형화된 소수의 제품을 대량 생산하는 메모리 반도체 분야와 달리 다변화된 고객의 필요에 맞는 제품을 소량 생산하는 구조이고²³⁾ 기술적인 진입장벽이 상당히 높아 단기간에 따라잡기가 어렵다. 따라서 이를 고려하여 중장기적으로 우리나라 기업의 시장 공략이 상대적으로 수월한 분야를 탐색하는 한편, 기술력 향상과 협력 네트워크 형성 등에 정책 역량을 기울여야 한다(경희권, 김상훈, 2023).

둘째, 첨단 반도체 제조 역량을 공고히 해야 한다. BCG & SIA(2024)에 따르면 우리나라의 10나노 이하 반도체 생산 규모(capacity 기준)는 2022년 31%에서 2032년에 9%로 급감할 것으로 예상된다.²⁴⁾²⁵⁾ 이러한 변화의 주된 원인은 「반도체 및 과학법」으로 인한 미국 내 생산 규모의 급증(0%에서 28%로 증가)이며, 일본과 유럽연합 역시 정부의 공격적인 지원으로 생산 비중을 증가시킬 것으로 예측된다. 미국 내에서 관련 법안의 논의가 시작되었을 때부터 여러 전문가가 지적한 바와 같이 우리나라의 제조 기반이 공동화되지 않고 생태계를 형성할 수 있도록 반도체 산업을 지원할 필요가 있다.

21) 삼성전자는 대만의 TSMC에 이어 파운드리 업계에서 2위를 기록하고 있다.

22) 미국은 제조에서의 약점에도 불구하고 설계 등에서의 강점을 바탕으로 전 세계 반도체 산업 부가가치의 약 38%를 창출하고 있다(BCG & SIA, 2024).

23) 이를 위해 개발 단계부터 오랫동안 협력이 이루어지기도 한다.

24) 2022년 기준으로 대만이 69%의 비중을 차지함.

25) 다만, 메모리 반도체인 DRAM과 NAND 반도체의 생산량은 각각 52%에서 57%, 40%에서 42%로 증가할 것으로 예측되었다.

2 미국의 녹색전환 전략 및 이를 둘러싼 불확실성에 대한 대비가 필요

미국의 녹색전환은 「인플레이션 감축법」을 중심으로 이루어지고 있다.²⁶⁾ 동법은 친환경 에너지로의 전환을 촉진하기 위한 취지로 도입되었으며, 특히 전기차 및 배터리 분야에서는 중국을 배제한 글로벌 공급망 구축을 추구한다. 산업정책의 측면에서는 「반도체 및 과학법」과 마찬가지로 미국 내 제조 기반을 재건·확충하고 중산층에 보다 나은 일자리를 제공하는 것을 목표로 한다.

이 가운데 우리나라에서 특히 논란이 되었던 조항은 전기차 세액공제 요건이다(〈표 5-1〉 참고). 최종 조립 요건은 미국 현지 투자를 발표한 한국 기업에 대한 차별 논란으로 이어졌다. 이러한 논란은 미 재무부가 추가 지침을 통해 상업용 리스 전기차를 상업용 전기차에 포함하여 세액공제 혜택을 받도록 함으로써 일정 부분 완화되었으나, 녹색전환의 산업정책적 속성으로 인해 국가 간 갈등이 발생할 수 있음을 잘 보여 준다.

〈표 5-1〉 「인플레이션 감축법」 전기차 세액공제 요건

구분	내용
최종 조립 요건	전기차의 최종 조립이 북미(미국, 캐나다, 멕시코)에서 이루어져야 함.
배터리 핵심 광물 요건 (3,750달러)	전기차 배터리에 사용되는 핵심 광물*의 일정 비율* 이상이 1) 미국 또는 미국과 자유무역협정(FTA)을 체결한 국가에서 추출 또는 처리되거나 2) 북미에서 재활용되어야 함. * 핵심 광물: 알루미늄, 코발트, 흑연, 리튬, 망간, 니켈 등 * 비율(연도별): ('23) 40% → ('24) 50% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80% 단, 해외우려기관(Foreign Entity of Concern, FEOC)에서 추출, 처리, 재활용된 핵심 광물이 포함되면 세액공제 대상에서 제외

26) 「인플레이션 감축법」은 다양한 내용을 포함하고 있으나 아래에서는 녹색전환과 관련한 분야로 한정하여 논의함.

구분	내용
배터리 부품 요건 (3,750달러)	배터리 부품*의 일정 비율* 이상이 북미에서 제조되어야 함. * 배터리 부품: 양극판, 음극판, 분리막, 전해질, 배터리 셀 등이 포함되며 미 재무부가 2023년 3월 31일 발표한 세부 지침 규정안에 따르면 양극 활물질 등의 소재는 핵심 광물로 취급 * 비율(연도별): ('23) 50% → ('24) 60% → ('25) 60% → ('26) 70% → ('27~) 80% → ('28) 90% → ('29) 100% 단, 해외우려기관(Foreign Entity of Concertn, FEOC)에서 조달된 배터리 부품이 포함되면 세액공제 대상에서 제외

자료: 황경인(2022), 박성준 외(2022), 언론기사 등을 참고하여 작성; 박성준 외(2023)에서 재인용(〈표 2-8〉)

〈표 5-1〉에 정리된 해외우려기관 관련 조항은 미국 시장에 진출하는 우리 기업이 해결해야 할 숙제이다. 전 세계적으로 중국에 대한 핵심 광물 의존도가 매우 높은 상황에서 이를 충족시키기가 매우 어렵기 때문이다. 핵심 광물의 제련이 환경오염 문제로 인해 주요국에서 기피되는 현실을 고려하면 대안적인 핵심 광물 공급망의 구축은 환경친화적 제련 기술 개발, 배터리의 핵심 광물 의존도 완화, 핵심원자재 재활용, 미국 주도 광물안보파트너십(MSP)의 성과 등에 영향을 받을 것으로 전망된다.

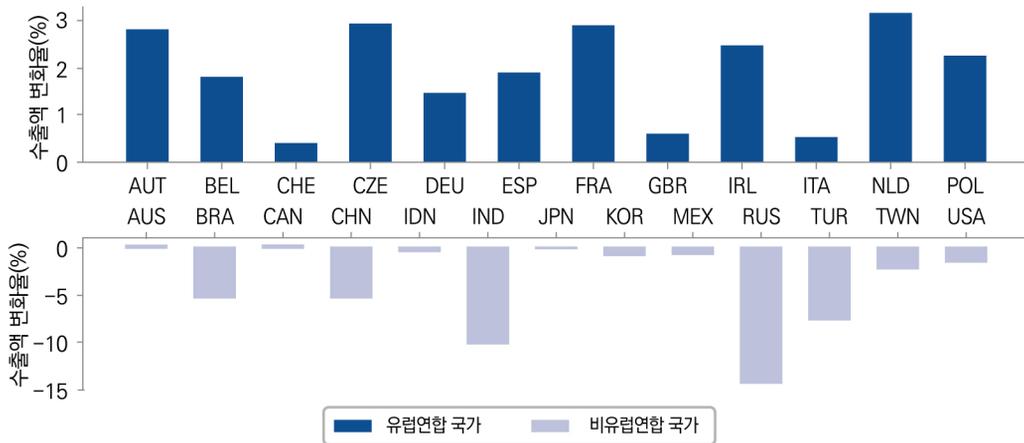
한편, 동법을 둘러싼 미 정계의 대립과 이로 인한 불확실성 역시 불안 요소로 작용한다. 녹색전환에 부정적인 공화당은 초기부터 동법에 반대하였으며, 트럼프 전 대통령은 재선된다면 동법을 폐지하겠다고 공언한 상황이다. 다만, 법을 폐지하기 위해서는 이를 위한 법안이 상·하원을 모두 통과해야 하므로 트럼프 전 대통령이 재선에 성공하더라도 공화당이 양원에서 모두 다수당이 되지 않는다면 이는 현실적으로 어렵다. 또한, 공화당이 양원을 모두 장악하더라도 공화당 개별 의원의 이해관계를 고려하면²⁷⁾ 전면적인 폐지는 어렵다는 전망이 지배적이지만 부분적인 폐지의 가능성이 열려 있으며 행정부의 권한만으로도 법의 효과에 실질적으로 많은 제약을 가할 수 있다는 점이 불확실성을 가중시키고 있다.

27) 「인플레이션 감축법」은 민주당이 주도하였지만 이로 인한 투자는 건수와 금액 모두에서 오히려 공화당 지역구에 집중되고 있다.

3 공급망 탈탄소화에 대한 대응이 필요

공급망의 탈탄소화와 관련해서는 앞서 논의한 바와 같이 유럽연합의 탄소국경조정제도가 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 동 제도는 향후 포함하는 산업의 범위가 더 넓어질 것으로 전망되는데 현시점에서 우리나라는 철강 산업이 가장 큰 영향을 받을 것으로 우려된다.

박성준(2023)의 연구에 따르면 탄소국경조정제도의 영향은 대체로 다음과 같다(그림 5-1) 참고). 첫째, 제도의 시행에 따라 역외 국가의 대(對)유럽연합 수출은 줄어드는 반면 역내 교역은 증가한다. 이는 유럽연합 국가들의 탄소 배출량이 대체로 역외 기업보다 적고 이미 탄소 배출에 따른 비용을 부담하기 때문이다(EU-ETS). 둘째, 역외 국가 중에서는 탄소 배출량이 많고 탄소 가격이 낮은 국가(브라질, 인도, 러시아, 터키, 중국 등)의 대(對)유럽연합 수출이 더 크게 줄어든다. 따라서 동 제도는 무역장벽으로도 작용하지만, 탄소 배출량이 많은 지역에서 탄소 배출량이 적은 지역으로 생산을 이전하는 효과가 있으므로 탄소 배출 저감 및 기후변화 대응에 기여한다고 볼 수 있다.²⁸⁾



자료: 박성준(2023), 그림 1

[그림 5-1] 1차 금속 제조업 대(對)유럽연합 수출액 변화율(%)

28) 동 제도가 탄소 배출량을 직접 줄인다는 점에서 최선의 정책(first-best policy)으로 분류되고, 친환경 에너지에 대한 보조금은 차선의 정책(second-best policy)으로 분류된다.

따라서 위와 같은 제도에 대응하기 위해서는 탄소 배출 저감을 위한 R&D 지원, 배출권거래제의 정비 등이 필요하다. 이러한 제도는 앞서 기술한 바와 같이 기후클럽 등 탄소 배출 감축을 위한 국제사회의 정책 수단으로 확장될 수 있다는 점에서 중요성이 높다. 다만, 국내 탄소 가격의 적정 수준 설정과 관련 제도의 정비는 정치적·사회적으로 매우 민감한 사안이다. 탄소 가격의 상승이 기업 경쟁력의 하락으로 이어질 것을 우려하는 측과 기후변화에 대한 대응을 강조하는 측이 첨예하게 대립하고 있다. 따라서 사회적 합의 도출을 위한 정치권의 역할이 중요하다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 산업정책에 대한 국회 내 논의 활성화와 초당적 전략 수립

앞서 기술한 바와 같이 최근 첨단기술 분야에서의 경쟁은 산업정책과 함께 이루어지고 있다. 각국의 경쟁적인 보조금 및 세제 혜택 제공은 결국 생산설비의 과잉과 비효율로 이어질 위험이 크다. 하지만 이와 같은 국가 간 경쟁이 일단 시작되면 개별 국가는 이러한 ‘보조금 전쟁’에 참여하는 것 외에 다른 대안을 찾기가 어려운데, 이는 경쟁력이 높은 기업도 정부의 막대한 재정적 지원을 받는 해외 기업과 경쟁하여 살아남기가 어렵기 때문이다. 예를 들어 막대한 지원을 받는 기업이 생산설비를 공격적으로 확장하는 한편 시장 점유율 확대를 목표로 장기간 저가 공세를 펼친다면 경쟁이 되지 않는다. 이를 토대로 특정 기업 또는 국가의 시장 지배력이 강해지고 이를 중심으로 공급망이 형성된다면 후발 주자가 이를 극복하기도 어렵다. 이는 오랫동안 시장의 자율성을 중시해 왔던 미국에서 산업정책이 부활한 이유이기도 하다. 반도체 등 첨단기술이 민간 영역과 군사 영역에서 모두 사용할 수 있는 이중 용도(dual-use) 기술의 성격을 갖는 것도 이러한 국가적인 개입이 당연시되는 원인으로 작용한다.

이러한 국가적인 경쟁이 본격화된 상황에서 국회 내에 관련 논의가 활성화되고 이것이 초당적인 중장기 전략과 입법으로 이어지지 않는다는 것은 분명 아쉬운 부분이다. 산업정책의 중장기적 특성을 고려할 때, 정권 교체 여부에 따른 정책의 연속성 저하와 불확실성을 극복하기 위해서는 정치권의 합의가 중요하기 때문이다. 아래에서는 반도체 산업 지원을 위한 이른바 ‘K-칩스법’의 사례를 통해 이러한 부분을 간략하게 살펴보고자 한다.

미국, 유럽연합 등과는 달리 우리나라에서의 반도체 산업 지원 입법은 개별 법안이 아닌 「조세특례제한법」의 개정을 통해 이루어졌다. 2022년 7월, 정부가 발표한 ‘반도체 초강대국 달성전략’, 양향자 의원이 대표 발의한 조세특례제한법 일부법률개정안(2022.

8. 4.), 김한정 의원이 대표 발의한 조세특례제한법 일부법률개정안(2022. 11. 22.)에서 제시한 설비투자 세액공제 확대안은 <표 5-2>에 정리한 바와 같다. 투자증가분에 대해서는 정부안(2022. 7. 22.)이 4%, 양향자 의원(2022. 8. 4.) 및 김한정 의원(2022. 11. 22.) 발의안이 각각 5%의 추가공제를 제시하였다.

<표 5-2> 'K-칩스법' 설비투자 세액공제 확대안

구분	세액공제율 (기존)	세액공제율(확대안)		
		정부(2022.7.22)	양향자 의원(2022.8.4)	김한정 의원(2022.11.22)
대기업	6%	8%	20%	10%
중견기업	8%	8%	25%	15%
중소기업	16%	16%	30%	30%

주: 1) 「조세특례제한법」 시행령에서 국가전략기술로 지정된 분야에 한해 적용
 2) 투자증가분에 대해서는 정부안(2022. 7. 22.)이 4%, 양향자 의원(2022. 8. 4.) 및 김한정 의원(2022. 11. 22.) 발의안은 5% 추가공제를 제시
 자료: 박성준 외(2022)에서 관련 자료를 재인용하였음

양향자 의원이 대표 발의한 개정안에서는 대기업, 중견기업, 중소기업 모두에 대해 세액공제율을 대폭 확대한 것을 확인할 수 있다. 동 개정안은 사실상 여당의 안으로 받아들여졌다. 한편, 김한정 의원이 대표 발의한 개정안은 정부안과 비교하면 세액공제가 확대되었고, 양향자 의원 대표 발의안과 비교하면 대기업 및 중견기업에 대한 세액공제율이 상대적으로 소폭 인상되었다. 동 개정안은 사실상 야당의 안으로 인식되었다.

하지만 2022년 12월 23일 본회의에서 통과된 정부의 조세특례제한법 일부개정법률안은 대기업에 대한 세액공제율만을 8%로 상향하였다.²⁹⁾ 이는 개별 의원의 개정안보다 전반적으로 훨씬 낮은 수준이다. 이후 2022년 12월 30일, 윤석열 대통령이 반도체 설비투자에 대한 지원 확대 검토를 지시하였고, 정부는 2023년 1월 19일에 다시 개정안을 제출하였는데 동 개정안에서는 세액공제율을 중소기업은 25%로, 대기업과 중견기업은 15%로 상향 조정하였다. 최종적으로 2023년 3월에 국회를 통과한 조세특례제한법 일부법률개정안(대안, 기획재정위원장)은 여러 의원이 제출한 개정안과 정부의 개정안을 종합하였는데, 세액공제율은 정부안을 따르고 있다.

29) 다만, 동 개정법률안의 범위는 「조세특례제한법」 전반에 걸쳐있다.

위의 사례에서 나타나는 문제점은 산업정책의 입법에서 국회가 충분한 역할을 하지 못하였다는 것이다. 행정부가 상대적으로 단기적인 현안 대응에 초점을 맞춘다면 국회는 장기적 관점에서 국가경쟁력 향상을 위한 입법을 통해 행정부의 역할을 보완해야 한다. 하지만 국회 내 다양한 논의에도 불구하고 세액공제 혜택은 두 번 모두 정부의 안에 따라 결정되었으며, 동 개정안의 세액공제 혜택은 2024년까지만 유지되는데, 기업의 대규모 투자 결정과 관련된 사안임을 고려하면 지나치게 짧은 시계이다. 기획재정부 원장 대안에 포함되어 대안 반영 폐기된 법률 가운데 김한정 의원이 대표 발의한 개정안에서는 적용 기한을 2030년까지 연장할 것을 제시하고 있으나 이러한 사항은 반영되지 못하였다. 이후에 일몰 기한 연장을 명시한 개정안이 다시 발의되었으나 21대 국회가 종료됨에 따라 자동으로 폐기되고 말았다. 반도체 산업의 중요성을 감안한다면 제22대 국회에서는 국회 내에서 이와 관련된 논의가 활성화되고 이것이 장기적 전략과 입법으로 연결되어야 한다.

이러한 논의는 비단 반도체 분야에만 국한되지 않는다. 특히 주요국이 전략적으로 육성하고자 하는 AI, 바이오, 양자 컴퓨팅(quantum computing) 등의 분야와 관련해서도 장기적 전략 수립과 지원이 필요하다. 이들 분야는 미래 사회를 획기적으로 변화시킬 뿐만 아니라 장기적인 성장동력이 될 것으로 여겨지며, 이미 해당 분야에서 우위를 점하기 위한 주요국 간 경쟁이 치열하게 벌어지고 있다. 이들 분야 역시 혁신을 위한 대규모 투자가 중요하고, 이를 위해서는 기업 등 경제주체가 과감하게 투자를 감행할 수 있는 환경이 조성되어야 하므로 국회가 장기적인 시계에서 R&D 지원 등의 전략을 논의하고 입법을 통해 이를 제도화하여야 한다.

2 미 의회와의 교류 및 협력 강화

미국에서는 의회가 입법을 통해 산업정책을 법제화하고 지원한다. 「반도체 및 과학법」, 「인플레이션 감축법」 등은 미중 기술패권 경쟁 국면에서 미국 내 제조 기반을 재건·확충하고 중국을 배제한 글로벌 공급망을 구축하는 것을 주요 목표로 한다. 이러한 산업정책은 우리나라 기업에 기회의 요소로 작용하기도 하지만 「인플레이션 감축법」의 사례에서 볼 수 있듯이 위협 요소로 작용하기도 한다. 만일 이러한 제도의 입법에 간접

적으로라도 영향을 미치거나 사전에 대비할 수 있게 된다면 이는 전략적으로 상당한 가치를 가진다. 미국 의회의 권한은 우리나라 국회의 권한보다 강력하다고 평가받지만, 입법 활동이 의회 고유의 역할이라는 점에서 우리나라의 행정부가 적극적으로 이에 관여하기 어려운 측면이 있다. 다차원적인 외교의 중요성이 높아지는 시점에서 미 의회와의 교류 및 협력 강화는 행정부의 역할을 보완하여 중요한 역할을 할 여지가 있다.

제21대 국회에서는 2023년 2월에 여야 만장일치로 「한미동맹 70주년 기념 양국 관계 지속발전 촉구 특별 결의안」을 채택하였는데, 동 결의안에는 한미의원연맹 창설 제안 관련 내용이 포함되어 있다. 한국을 방문한 미 의원들도 이에 대해 긍정적으로 화답한 것으로 보도되었다. 2024년 4월에는 워싱턴에 한미의회교류센터가 개설되었으며 동 센터는 향후 한미의원연맹을 지원할 것으로 알려져 있다.

한미의원연맹의 출범은 미 의회와의 교류 및 협력의 출발점이자 공고한 토대가 될 것으로 기대된다. 다만, 이러한 활동이 단발적인 모임과 행사에 그친다면 실질적인 성과를 내기 어렵다. 다양한 분야에 걸쳐 소그룹을 구성하고 지속적인 교류를 통해 논의의 구체성을 높이고 이것이 실질적인 성과로 이어지도록 해야 한다. 우리나라가 반도체, 전기차 등과 관련한 미국의 공급망 재편 구상에서 중요한 역할을 한다는 점, 우리나라 기업의 미국 진출 및 투자가 해당 지역구 정치인의 이해관계에 직접적으로 연관된다는 점 등을 고려한다면 이러한 활동이 성과를 거둘 수 있는 여지가 충분하다. 즉, 대외적인 명분 및 지역구 이해관계를 중심으로 접근할 필요가 있으며, 미국의 산업정책, 대외전략 기조, 우리나라와의 공급망 협력 기회 및 주요 지역구에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이를 위해서는 제22대 국회에서 여야 의원들의 지속적인 관심과 협력, 그리고 관련 분야에 대한 전문성 강화가 필요하다.

제6장

[한반도] 중장기 한반도 미래전략과 의회외교

김태경

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분단 79년, 정전 71년 한반도 ‘분립’, ‘병존’의 장기화

분단 이후 통일 문제는 전후 근대적 민족-국가 수립의 미해결 과제로서, 한국의 국가적 목표로 헌법에 명시된 이래 현재진행형인 과제이다. 그러나 「헌법」 제3조, 제4조가 명시한 한반도 통일의 과제는 해방 79년이 지난 2024년, 한국 사회에서 기존의 강력한 민족주의적 호소나 통일 미래상에 대한 장밋빛 전망을 잃어버린 상태다. 단적으로, 매년 갱신되는 한국 사회 통일인식 결과는 미래세대인 청년층은 물론 전 세대에 걸쳐 통일 선호가 감소하는 한편 평화적 분단 관리, 현상 유지에 대한 선호가 기존의 통일 선호를 대체하는 현상, 특히 미래세대를 대상으로 기존에 통일의 필요성 근거로 제시되었던 한민족 정체성의 약화 등 변화된 흐름을 보여준다(통일연구원, 2023; 서울대 통일평화연구원, 2022). 2000년대 이후 국내에서는 북한 문제, 통일 및 남북관계에 대해 종전과는 다른 무관심 혹은 일종의 피로도가 증가하는 양상이 드러난다.

정전 후 71년, 남북관계 부침의 반복을 지나면서 한국 사회에서는 한반도를 하나의 단위, 공동체를 상정하는 문제 자체와 관련해 대북정책 관련 지지 기반, 민주적 정당성을 확보하는 과정이 중요하게 대두되었다. 지속 가능하고 안정적인 남북관계를 형성하는 데서 국내정치 지형의 변동을 섬세하게 반영, 대응하는 문제가 차지하는 중요성이 점점 더 커지는 실정이다. 국내적으로 기존의 민족-국가 목표였던 통일에 대한 지향은 지속적으로 감소한 반면 두 정부, ‘국가’의 실존을 인정하는 평화공존 지향에 대한 지지는 꾸준히 증가하는 흐름은 미래 한반도 공간에서 한국 사회, 한반도 주민들이 선호하는 한반도 내 정치질서가 어떤 것인가를 두고 다양한 논쟁과 합의의 과정이 앞으로 더 필요하게 될 것이라 예상하게 만든다.

더욱이 글로벌 외교안보 환경의 역동적 변화는 남북관계가 기존의 문제의식, 방법론, 대응 전략으로 접근 가능할 것인가에 대한 심각한 의문을 제기하고 있다. 미중 전략적

경쟁의 심화, 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁 발발에 따른 국제안보 상황의 불안정, 최근 핵국가들의 독트린 변화에 따른 핵 위협 증대뿐 아니라 팬데믹 등 재난재해, 기후위기 심화에 따른 복합안보적 위기 증첩의 현실은 남북관계 및 동아시아 안보와 평화에도 암울한 전망을 드리우고 있다. 2018년 한반도 평화프로세스 실패와 북한의 병진노선 재부상 및 핵·미사일 고도화로 한반도 비핵화 가능성을 더욱 기대하기 어려워진 현실에서 한반도 내 공존과 평화의 방법을 찾아내는 작업은 기존보다 더 광범한 사회적 논의와 대안적 경쟁을 필요로 할 것이다.

2 국회발 한반도 미래전략의 필요성

한반도 문제의 평화적 해결, 미래지향적 공존을 국내정치적으로 합의해 나가고 주변국을 포함한 국제정치적 지지와 협력을 얻어나가는 과정은 대내외 다양하고 중층적인 대화에 기반한 외교전략을 필요로 한다. 이러한 전략의 구상에서, 국내 사회적 균열, 논쟁을 대변하고 포괄하는 공론장이자 행정부와 구별되는 제도적 특징을 갖는 기관으로서의 국회는 독자적인 외교적 역할을 넓혀갈 필요가 있다. 국회미래연구원원은 중장기 미래전망 및 미래 선호에 대한 국회 내외 논쟁을 촉발하는 국회발 한반도 미래전략의 필요성을 강조한다. 기존에 행정부의 독점에 가까운 외교, 안보, 통일 의제에 대한 정책담론·실천에서 입법부의 관점에서 중장기 한반도 미래전략을 준비하고, 이러한 시야에서 한반도 의제에 대한 입법부 이니셔티브를 정립해 나가는 과정을 22대 국회가 시작해야 한다는 주장이다. 여기서는 중장기 한반도 미래전략에 근거해 한반도 의제에 초점을 맞춘 국회의 의회외교 활동으로서 ‘한반도 의회외교’의 방향을 제안한다.

한반도, 동아시아 평화와 안보, 번영에 대한 입법부의 관심은 전임 국회들의 다양한 결의안, 공청회 등에서 표출되어왔다. 글로벌 탈냉전기 한국은 구공산권과의 수교에 성공한 반면 북한은 미·일 수교에 실패하며 ‘교차승인’ 없는 ‘비대칭적 탈냉전’이 이뤄진 한반도에서는 화해협력 시도에도 불구하고 적대적 군비증강이 반복되어왔다. 이는 다시 우리 사회에서 한반도 의제를 둘러싸고 극명하게 양극화된 국내정치와 맞물린다. 최근 북한의 핵·미사일 고도화, 핵전쟁 연습을 포함하는 한미일 안보협력 제도화, 러시아-우크라이나 전쟁에서 러시아의 전술핵 사용 위협 및 미사일방위체계를 둘러싼 미러, 미중

간 군비경쟁은 동아시아, 한반도에서 핵전쟁이 먼 공상이 아니라 대비해야 할 ‘가능미래’의 하나이자 중요하게 관심을 집중해야 할 ‘회피미래’라는 것을 확인시키고 있다. 한반도에서 살아가는 모두의 일상과 인권을 위해서 평화구축을 지향하는 중장기 전략을 예비하는 것은 시민들의 의지를 대변하는 대의제 기관으로서 국회가 정치적 양극화를 넘어서 초당적 관점에서 미룰 수 없는 과제다. 한반도를 둘러싼 전쟁 위협이 고조되는 정세에서 중장기 미래전략을 구상하고, 시민사회와 대내 적극적인 논쟁과 대화를 촉발하는 데서 국회가 이니셔티브를 발휘해야 하는 시점이다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중장기 한반도 의회외교: 한반도 의제에 대한 입법부 이니셔티브

중장기 한반도 의회외교는 중장기 미래 한반도 단위 의제에 대한 국회의 의회외교, 즉 국회의 헌법적 권한에 따른 한반도 의제 관련 입법을 포함하는 포괄적 행위로 정의한다. 1981년 「국회의원의 외교활동 등에 관한 규정」이 제정된 이후 한국의 의원외교는 의원외교 총괄·심의를 맡는 ‘국회의원 외교활동 운영협의회’와 실무를 전담하는 사무처 산하 국제국, 다양한 관련 조직인 ‘의원외교협의회’, ‘의원친선협회’, ‘의원연맹’ 등을 통해 수행되어 왔다. 국회의 행정부 감시 및 의회 간 외교를 통한 보다 안정적이고 지속 가능한 국가 간 채널 및 의제의 민주화 등의 차원에서 2010년대 후반 국회는 의회외교의 독자적 공간을 상정하고 행정부 주도 외교안보 전략을 보완, 개선할 수 있는 여지를 적극적으로 탐색하고 있다. ‘한반도 의회외교’는 ‘한반도 단위 의제’에 대한 의회외교로, 한반도 의제란 공간적으로 한반도 권역의 외교안보, 경제·사회·문화 문제를 의미하면서 시간적으로 현재의 정전체제를 넘어 미래 한반도에서 가능한 정치, 경제, 사회, 문화 영역의 제도, 정체성의 변화를 포괄하는 것을 의미한다.

한반도 의제 의회외교는 정부와 달리 국회가 가진 헌법적 권한, 역량을 바탕으로 전개된다. 한반도 의제에 대한 국회의 역할로 한반도 의회외교의 범위를 설정하는 것은, 정부가 주도하는 외교 영역에 대한 이해를 바탕으로 관행적으로 그에 상응하는 국회의 역할을 의회외교로 접근하는 기존의 방식에서 벗어나야 한다는 문제의식을 담고 있다. 정부 외교의 대체재 혹은 보완으로서 의회외교를 사고하는 것이 아니라, 한반도 의제와 관련해 국회의 독자적 기능, 권한, 역량에서 시작할 때 중장기 한반도 의회외교의 새로운 방법론을 마련할 수 있을 뿐 아니라 실질적으로 국회가 기여할 수 있는 접근이 가능하다.

행정부, 사법부와 차별화된 입법부 고유의 권한에서 시작하는 방식이 한반도 의회외교의 '수단'을 의미한다면, 한반도 의회외교의 '대상'은 민주주의적 논쟁과 협상, 심의, 감독 등 대의제 기관이라는 국회의 특성으로부터 국회의 청취하고 교류협력하는 국내 시민사회, 주변국 등 다른 국가 시민사회 및 정부, 국제기구 및 국제 NGO 시민사회의 관계를 포괄한다. 한반도 의회외교는 한반도 문제를 접근하는 데 필수적인 국내정치, 특히 시민사회와의 관계, 대외적으로는 한반도 문제 해결에 이익을 공유하거나 다양한 측면에서 적용 가능한 문제의식, 방법론을 공유하는 국가 및 국제기구, 국제 시민사회와의 관계에서 국회의 준비와 대응을 논한다.

종합하면, 중장기 미래 지평을 염두에 두는 한반도 권역의 주요 의제(의제)에 대해 국회의 독자적 자원(수단)을 바탕으로 누구와 어떤 네트워크(대상)를 할 것인가를 탐색하는 것이 한반도 단위 의제와 관련해 국회의 역할을 설계하는 한반도 의회외교 작업의 요체라고 할 수 있다. 한반도 의회외교는 크게 '무엇을'에 해당하는 한반도 단위 의제의 설정, '어떻게'에 해당하는 한반도 단위 의제에 대한 국회 입법, 심의 등 역량 활용 및 국내의 네트워크 확립 문제로 볼 수 있다.

2 정치적 양극화를 넘어 협의주의적 공존의 제도화를 향한 한반도 미래전략

한반도 의회외교를 뒷받침하는 주요 전략으로 국회미래연구원은 국회 내부 및 한국 사회의 한반도 문제에 대한 초당적 최소주의 합의(minimalist consensus)형성에 기여할 수 있는 중장기 한반도 미래전략을 강조한다. 입법부를 위한 중장기 한반도 미래전략은 일련의 단일하고 총체적인 단위로서 국가의 미래전략이라기보다 국민 개개인에 초점을 맞추며, 이들이 맞이하게 될 중장기 미래환경에 대한 미래전망, 그리고 이들이 갖는 미래 선호 및 회피를 바탕으로 정책 패키지를 디자인하는 미래전략으로 정의한다(박성원 외, 2022; 김태경 외, 2022). 국회의 정책 입법을 위한 기초 자료로서 국회발 미래전략은 개별 국민의 관점에서 중장기 미래를 대비하는 단기 우선순위 및 중장기 전략으로 상정하며, 다양한 영역, 의제별로 그를 둘러싼 다층적 균열, 갈등을 '침묵'시키기보다 드러내며 심각한 사회적 분열의 지형에 대한 정확한 이해를 전제로 최소주의적

합의 지형을 만들어나가는 전략적 접근으로 이해될 수 있다.

중장기 한반도 미래전략을 한반도 의회외교의 토대로 활용하는 것은 한반도 문제와 관련해 기존의 국회 입법에서 드러난 심대한 정치적 양극화 현실을 배경으로 한다. 남북관계를 규율하는 주요 법률의 개정 및 새로운 관련 법 제정안의 경쟁은 외교, 안보, 통일 주제가 국내정치적으로 이분화된 균열에 바탕을 두고 있다는 점을 여실히 보여왔다. 국회의 현실적 맥락에 기초해, 단기 미래(5년 단위)가 아닌 중장기 미래 지평(15~30년)에서 공동의 한반도 단위에 대한 전략 수립을 전제함으로써 22대 국회가 현재의 당파적 균열에서 일정하게 벗어나 초당적 최소주의 합의 형성을 위한 출발점에 설 수 있기를 기대한다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 21대 국회 한반도 입법 동향

국회 21대(2020. 5.~2024. 5.) 회기에 남북관계, 한반도 관련 입법은 교류협력 증진 및 한반도 평화, 탈북이탈주민 정책, 북한 인권 등을 포괄해 다수 안건이 제출되었으며, 입법안들은 한반도 문제와 관련해 국내에 존재하는 균열상, 대립각을 그대로 반영한다. 국회 의원정보시스템상 한반도 관련 키워드로 21대 회기 의안 현황을 검색하면, ‘남북’ 관련 83건, ‘북한’ 관련 89건, ‘한반도’ 관련 9건, ‘북한이탈주민’ 관련 64건, ‘북한인권’ 관련 11건의 의안이 제출되었다. 21대 국회 한반도 관련 의안 및 처리 과정에서는 크게 다음과 같은 트렌드가 관찰된다.

첫째, 현장의 정책 수행 평가, 분석에 기반해 실질적 정책 개선 효과를 확보하기 위한 법제도 제·개정을 목표로 하는 입법 시도들이 존재한다. 주로 남북관계 관련 현행법(남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법) 개정과 관계된 입법으로, △ 변화하는 남북관계 현실에 맞춰 기존의 접촉, 협력 범위 확대, △ 남북협력기금 용처, 재원 조달 관련 방안 마련 및 사용의 투명성·전문성 강화, △ 남북관계발전위원회·남북교류협력추진협의회 개선, △ 남북관계 경색에 따른 경협기업 등 민간 피해보상·구제 등의 요구를 담고 있다.

둘째, 남북관계를 정의하는 현재 법제, 절차의 근본적인 개편과 연결되거나 이를 의도하는 입법으로, △ 당국만이 아닌 민간, 지자체의 남북관계, 평화적 통일 관련 역할을 인정하고 지원하는 법적 근거 마련, △ 남북교류협력재단 신설, 남북교류협력지원기구 지정 등의 형태로 남북교류협력 거버넌스 제도화를 통해 규제적인 현행법을 개선하고 민간의 자율성을 보호하려는 법제 정비, △ 탈냉전기 남북관계 진화를 반영하는 남북 공통의 합의, 협력에 대한 법적 틀 정비가 부재한 상황에서, 남북합의서 체결·비준 및 공포 절차 관련 국내법적 기반 마련, 국회 동의권 등의 절차 개선 노력을 포괄한다. 이러

한 입법안들은 대북 인도적 지원, 개발협력 NGO, 경협·사회문화협력 민간단체 등 교류협력사업의 지속가능성을 제고하기 위한 현장의 요구 및 비판적 문제 제기를 반영하는 한편, 탈냉전기 교류협력의 확대·심화에도 불구하고 남북관계를 규율하는 기본법제가 결핍된 근본적인 범규범적 한계를 극복하고 궁극적으로 거버넌스 전환에 기여할 수 있는 시도들이다.

셋째, 한반도 평화·통합 관련 주요 개념, 전략적 방향성, 정책 우선순위에 대한 논쟁을 반영하는 입법들로, 한반도 문제에 대한 국내정치상 당파적 차이, 이념적 충돌이 명확하게 드러나는 동향이 존재한다. 접경지역 대북전단 살포, 북한 어민 송환 등 최근 남북관계 사태 진전을 둘러싼 국내정치적 논쟁 및 이념적, 방법론적 경쟁이 두드러지는 이러한 의안 상정은 남북관계, 남북교류협력 관련 법뿐 아니라 탈북이탈주민지원법, 북한인권법 개정안 및 새로운 법 제정안 형태로 한반도 관련 입법에서 중요한 비중을 차지한다.

2 중장기 한반도 미래전략과 의회외교 의제: 한반도 군비통제와 한반도 인권

여기서는 국회미래연구원의 중장기 한반도 미래전략에 대한 기존 연구에 바탕해(김태경 외, 2022; 김태경, 2023), 한반도 의회외교 주요 의제로 중장기 한반도 평화구축을 위한 군비통제와 한반도 인권, 두 가지 의제를 제안한다. 작금의 남북관계 교착, 동아시아 안보 불안정 심화와 거리를 두는 일종의 ‘규범미래’로서 한반도 연합적 거버넌스 미래전략에 기초해 의제를 추출하는 것은 한편으로 이상주의적 접근으로 비칠 수 있다. 그럼에도 불구하고 평화구축 의제 발화, 실천의 입지가 현저히 줄어든 현재의 국제환경에서 국민들의 미래 선호에 기반한 미래상으로부터(핵전쟁 미래 회피, 안정적 공존 혹은 현상의 평화적 관리) 백캐스팅(backcasting)해, 정책적 변화를 구상하는 방법은 중장기 미래를 만들어나가는 전략적 접근으로서 여전히 의미를 가진다. 더욱이 글로벌 환경에 능동적으로 대응하는 외교를 준비하는 국회의 이니셔티브 차원에서, 특히 한반도 의제를 둘러싼 극단적 이분법적 균열이 내재화된 국회의 맥락에서 중장기 미래의제 추출 및 실행전략을 구상하는 것은 최소한의 합의를 위한 실용적 방안으로서 의미가 있

다. 중장기 미래전략에 입각한 의제를 논하고 실천함으로써 국회는 현재의 남남갈등, 남북관계 쟁점에서 한발 벗어나 미래를 준비하는 사회적 대화를 주도하고 점진적, 장기적으로 합의의 기반을 확대해 나가는 기초를 마련할 수 있다.

국회미래연구원은 30년 후 한반도 공동번영에 대한 미래전망, 15년 후 한반도 미래상에 대한 미래세대(청년세대) 미래 선호를 바탕으로, 한반도에서 살아가는 사람들의 '회피미래'를 예방하며 '선호미래' 실현에 기여하는 단기 우선순위와 중장기 전략을 제시했다. 중장기 한반도 미래전략으로서 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 한반도 단위에서 지속 가능한 평화의 미래를 위한 방법론으로서, 다원성을 인정하면서 공동의 상위의 정체성을 허용하는 통합의 방식을 모색했다. 평화구축의 단위로서 한반도 '연합적' 거버넌스는 남북한 두 개의 정치적 단위뿐 아니라 남북한 내 하위단위, 외부 주변국들의 층위에서 어떻게 다양한 접의 '우리'의 공존을 제도화할 것인가와 관련된다. 동시에 한반도 연합적 '거버넌스'는 한반도에서 통합적 정치적 단위를 구성하는 제도화와 더불어 이 공간에서 살아가는 시민들, 사람들이 정의하고 구성하는 새로운 정치적 단위로서 한반도의 사회·문화적 공동체성, 새로운 정체성을 구성하는 문제와 연관된다. 한반도 내 두 개 단위의 상호인정 및 공존에 바탕한 최소한의 접촉·협력, 장기적·점진적 통합에 대한 미래세대의 선호미래에 기반해, 한반도 연합적 거버넌스 미래전략은 단기 미래(2022~2027년) 지평에서는 공존, 공영의 전제 조건으로서 안보 영역에서 최소한의 상호인정, 한반도 안보딜레마 심화를 관리하는 '평화의 제도화'를 추진할 것을 주장했다. 한반도 연합적 거버넌스를 위한 조건으로 '선안후경(先安後經)'의 경로를 강조하면서, 중장기 관점에서 한반도 맥락에서 상대적으로 높은 상호의존, 통합선호의 수렴, 정치화 위험은 낮은 영역으로서 언어·문화, 기후변화, 접경 협력을 우선적으로 통합을 진행시키는 후보 영역으로 제시했다.

중장기 한반도 의회외교는 한반도 미래전략의 선결 조건 확립과 연관되거나 민간이 함께 하는 거버넌스 차원에서 두드러지는 의제들에 특히 초점을 맞출 필요가 있다. 또한 국회에서 특히 정치적 양극화가 극명하게 드러나는 한반도 사안의 성격을 고려해 중장기 차원에서 초당적 합의가 필수적인 의제, '한반도 단위' 차원의 이익, 정체성의 실현과 관련해 충분한 사회적 대화가 필요한 의제를 발굴해야 한다. 또 글로벌 보편성과 민주적 정당성의 차원에서 지지를 받고 다자적 외교, 협의가 가능한 의제이면서 미래세

대의 선호에 부합하거나 미래전망에 따라 부상하게 될 의제를 조명해야 한다. 이러한 문제의식에서 중장기 한반도 평화구축을 위한 군비통제 의제와 한반도 인권 의제에 주목한다. 두 의제는 장기적으로 미래 한반도 내 남북한 및 다양한 사회집단, 개인들의 관계 설정을 고려할 때 반드시 한국 사회 및 한반도 전체 시민들의 합의 과정이 필요한 미래의제이다. 배경의 차이, 다양성을 막론하고 한반도 시민의 삶의 질, 인권을 제고할 수 있는 역량을 만들고, 궁극적으로 역내 평화와 단계적 공존, 통합이 가능한 전제 조건으로서 군비증강의 악순환 대신 군비통제의 선택을 해야 할 시점을 준비하는 사회적 대화는 한반도 규범미래에 대한 일관되고 장기적 준비로서 국민을 대표하는 국회가 이니셔티브를 가질 사안이다. 장기적 평화구축 프로젝트로 한반도 내 공존, 통합의 문제를 바라본다면, 군비통제 및 인권 의제는 이러한 보편적 문제의식을 공유하는 각국과 의회 간 협의, 다자적 외교가 활성화될 수 있는 의제이다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한반도 의회외교와 협의주의적 원칙

한반도 의회외교의 의미는 중장기 미래 지평을 포괄하는 한반도 단위 문제에 대한 국회의 위상을 정립하는 데 있다. 이러한 목적에서 국회 고유의 이니셔티브를 지지할 수 있는 일련의 의제 및 추진 전략을 탐색한다. 한반도 군비통제, 한반도 인권이라는 의제 설정은 △ 중장기 한반도 미래전략의 선결 조건(‘선안후경’의 경로)에 대한 기여(군비통제), △ 미래전략의 방법론적 전제이자 로드맵의 중요한 조건으로서, 시민사회의 인정 및 민관 거버넌스(인권)의 차원에서 입법부의 역할, 혹은 개입의 방향성을 제시한다. 중장기 지평에서 규범미래를 실현하기 위한 전제 조건의 충족, 이러한 규범미래를 실현하는 행위자에 대한 선택이라는 측면에서 두 의제는 국회발 한반도 미래전략에 기여하는 의회외교 의제로서 정합성이 높다고 판단한다. 중장기 평화구축을 위한 전제로서 군비통제가 비핵화, 핵군축 등에 대한 사회적 대화를 요구한다면 한반도 인권은 남북한 내부 및 사이 경계에 놓인 이들의 인권, 인도적 협력 등에 대한 복합적 논쟁을 수반할 것이다.

한반도에서 평화, 인권 실천의 지속가능성을 위해서는 여야 및 다양한 차이를 포괄하는 협의의 틀을 제도화하는 수많은 정책적 조치의 축적, 이를 통한 신뢰구축이 필요하다. 국회 회기를 거듭할수록 입법안의 정치적, 이념적 양극화가 날카로워지는 상황에서(허재영 외, 2019) 현재의 국회 내부 정치적 지형에 대한 성찰과 개선 없이 협의주의적 대화의 환경 조성이 어렵다는 사실은 결코 간과할 수 없다. 노태우 정부 시기 기본합의서가 국제조약이 아니므로 국회 비준 동의를 불필요하다는 정부 입장에 따라 대통령 재가로 발효된 이후(이수석, 안제노, 2022), 기존의 남북합의서가 대부분 국회 동의 없이 체결·발효되었고 절차적 결핍의 결과 행정부 교체 시마다 효력이 정지되는 지속성의 한계를 고려할 때,³⁰⁾ 여야를 막론한 당사자들을 포괄하는 협의주의적 논의의 장을 확보하

30) 현재까지 국회의 동의를 거쳐 비준된 남북합의서는 남북경제협력 관련 13개 합의서가 존재한다. 13개 합의서는 ‘남북사이의 투자보장에 관한 합의서’, ‘남북사이의 소득에 대한 이종과세방지 합의서’, ‘남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서’

는 절차, 태도의 중요성은 더 강조해도 지나치지 않다. 한반도 의제가 내재하는 남북, 남남 등 정치적 양극화의 문제를 해결하는 방법은 평화과정의 비교적 시각에서 찾을 수 있는바, 한반도 의회외교는 일차적으로 국내정치 환경에서 한반도 의제 논의를 위한 협의주의적 원칙을 구현하는 접근을 채택해야 한다.

역사적으로 대립해 온 정치적 입장, 군사안보적 불신을 가진 갈등 당사자들이 정부, 의회, 시민사회, 국제기구 및 INGO 등 다층적으로 분포하는 지형에서 군비통제, 인권 의제를 추진하기 위해서는 각 층위에서 협의주의적 대화의 제도화 노력이 반복되어 신뢰가 구축되는 점진적, 단계적 변화를 지향하는 방법이 가장 현실적일 수 있다. 실제 아일랜드섬 평화 과정의 정직한 중재자였던 미 상원의원 조지 미첼의 지적처럼, 800년이 넘는 북아일랜드 갈등의 역사를 고려하면 평화 과정의 기간은 상대적으로 너무 짧다는 점에서 평화 과정 도상의 불안정, 진퇴의 반복은 결코 이상한 일이 아니다(Tonge, 2014). 또한 헬싱키 프로세스에서 유럽 의회의 사례를 상기하면, 소련·동구권 국가들과 서구 국가들을 포괄하는 모든 당사자들이 지속적 참여 유인을 가지는 협상테이블을 구성하는 것이 일차적으로 중요했으며, 후속예 후속을 더하는 긴 회의의 과정에서 참여자들의 의제 관련 전문성 제고, 시민사회 행위자들과 정책결정 그룹, 국회 사절단들 간 상호 영향을 통한 공공외교 진전이 이뤄졌다는 사실을 유념할 필요가 있다. 회의 참여자들이 각기 이익을 얻는 협상테이블에서 상충하는 것처럼 보이는 모호한 약속이 교차한 헬싱키 프로세스(군비통제, 경제협력, 인권) 결과로, 인권 의제에 대한 규정이 장기적으로 동구권 내부 야권, 시민사회 세력의 개혁을 추동하는 토대로 작용한 경험은 단기적 전망, 경직된 규범적 요구보다 실용적 접근, 상호 호혜적인 협상의 반복이 변화를 초래했다는 점에서 협의주의적 원칙을 견지하는 의의를 확인해 준다.

서', '남북사이의 청산결체에 관한 합의서'(이상 2003. 6. 30. 국회 동의), '남북사이 차량의 도로운행에 관한 기본합의서'(2004. 9. 23. 국회 동의), '개성공업지구 통신에 관한 합의서'(2004. 12. 9. 국회 동의), '개성공업지구 통관에 관한 합의서', '개성공업지구 검역에 관한 합의서', '남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서', '개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서'(이상 2004. 9. 23. 국회 동의), '남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서', '남북해운합의서', '남북해운합의서'의 이행과 준수를 위한 부속합의서'(이상 2004. 12. 9. 국회 동의)를 포함한다. '남북관계발전과 평화번영을 위한 선언 이행에 관한 제1차 남북총리회담 합의서'(2007. 11. 16. 17대 국회 제출), '한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언'(2018. 9. 11. 20대 국회 제출)은 국회 동의 절차를 진행했으나 최종 동의에는 실패했다(외교통일위원회 전문위원, 2018).

2 평화-인권 한반도 의회외교: 의제 연계, 네트워크 전략

군비통제, 인권 의제와 관련해 협의주의적 대화, 협상의 효과를 인정한다면, 한반도 의회외교의 추진 전략은 협의주의적 방법론을 구체적으로 누구와 어떻게 적용할 것인지를 확립하는 것이라 볼 수 있다. 한반도 평화-인권 의제 연계를 추진하는 국회발 연합적 거버넌스는 국내정치-남북관계-대외 차원의 네트워크를 고려할 수 있다. 각각의 층위에서 네트워크 전략은 군비통제-인권의 의제 연계를 포함하는 한편 국회 고유의 기능, 권한의 측면에서 구성할 수 있다. 우선 협의주의적 원칙에 입각한 한반도 평화-인권의 포괄적 네트워크 구축과 관련해, 국회는 다양한 공청회, 청문회 등의 방식으로 해당 의제들에 대한 정보 취합과 지식 공유, 정부 정책에 대한 심사와 감독, 시민사회단체들의 여론 수렴 등을 할 수 있을 것이다. 군비통제, 인권과 관련해 변화하는 국제안보 환경, 외교정책의 세부 내용은 실질적으로 일반 국민들이 깊이 있는 이해를 확립하는 데는 전문성의 장벽이 존재한다. 이러한 세부 이슈들에 대해서 국회가 성실하게 다양한 논의의 장을 마련하는 것은 국민에 대한 책임성(accountability) 차원에서 매우 중요한 의의를 가진다.

중요한 것은 이러한 국내 협의주의적 세팅을 구성하는 데서 의제 연계를 통한 초당적 공간을 마련하는 데 지속적 관심을 기울여야 한다는 점이다. 각각의 의제를 이분화된 지형에서 일방적으로 발신하는 과정은 협의주의적 대화와 협상의 문화를 확립하는 데 기여하기 어려울 것이다. 한반도 의회외교는 군비통제-인권 의제 연계를 통해 초당적 대화, 협의주의적 원칙을 구현하는 추진 전략을 통해 장기적 관점에서 국내정치적으로 공동의 미래비전을 수립하는 데로 나아갈 수 있다. 군비통제-인권 이슈 연계는 이슈 이해관계자들의 협력, 합의를 높이는 시도이자 군비통제를 통한 평화권 확장, 한반도 인도협력을 통한 평화구축 환경 증진 등 평화-인권의 연결에 대한 다양한 탐색을 자극할 것이다.

국내정치적 차원에서는 직접적인 대화의 장을 초당적으로 구성하는 전략뿐 아니라 국회의 고유 권한인 법률 제·개정, 헌법 개정 등의 기능과 관련해, 기존의 남북관계를 규율하는 법규범 체계를 미래의 한반도 단위에 대한 고려를 포괄하는 방식으로 수정하는 입법, 헌법 개정 제안을 준비하는 사회적 대화를 기획할 수 있다. 남북관계 차원에서는 기존 남북합의서의 절차적 승인과 관련해 국내정치적 법제 정비와 병행하여, 남북관

계 개선 및 미래 한반도 공영을 지향하는 관점에서 대화 채널을 제도화하고 이러한 국회의 의지를 천명하는 시그널링을 지속할 필요가 있다.

한반도 평화구축, 인권 의제 추진과 관련해 중요한 비중을 차지하는 주변국, 주요국과의 관계에서는 의회 간, 의회-시민사회, 전문가 학계와의 채널을 정례화, 제도화하고 다양한 의제 연계에 기반한 협의주의적 대화를 지속하는 것이 필요하다. 한편 한반도 의제의 해결에 의미 있는 참조를 제공하는 사례국과는 한반도 의제에만 초점을 둘 것이 아니라 보편적 인권 규범, 평화 과정의 비교적 시각에서 다양한 경험을 교류, 접촉면을 넓히는 메타적 이해를 지속해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 국제기구, 국제 시민사회와의 네트워킹은 군비통제-인권 관련 국제 다자 협력체 플랫폼에 적극적으로 참여하는 한편, 주요 시민단체들과의 네트워킹을 지속하는 방식이 유의미하다. 국제기구 및 INGO와의 네트워킹은 평화-인권 의제에 대한 공동 비전을 가지고 목소리를 내는 지속적 옹호 활동을 통해 국제적 영향력을 증진하고 평화-인권 의제에 대한 우호적 환경을 조성하는 데 기여할 것이다. 국제의회연맹(IPU)과 같이 평화-인권 의제 연계에 전통적으로 기여해 온 의회 간 국제 네트워크를 활용하거나 핵무기금지조약(TPNW)과 같이 시민사회 반핵평화연대를 중심으로 형성된 국제기구와의 연계를 통해 평화-인권 네트워킹을 진전시키는 전략이 유의미하다.

〈표 6-1〉 한반도 의회외교 의제 추진 전략: 수단과 대상

구분	한반도 군비통제-인권 의제 연계 추진 전략
국내정치	<ul style="list-style-type: none"> • 국가예산에 대한 심사 감독: 공청회, 청문회 등 <ul style="list-style-type: none"> - 평화구축, 군비통제, 인권, 이행기 정의 등 비교적 시각, 의제 연계를 통한 세부 이슈 발굴 - 이슈 연계 통한 초당적 대화 플랫폼 정례화, 제도화 • 남북관계, 한반도 평화구축, 군비통제 관련 기본법제 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 한국 법규범 체계상 북한의 위치, 남북교류협력 영역의 이중성(국가보안법, 헌법 vs. 남북관계발전법, 남북교류협력법, 남북협력기금법) 관련 기본법제 정비를 위한 사회적 대화 - 남북합의서 관련 기본법 제정 등 한반도 의제에 대한 의회-행정부 관계 체계적으로 정의하는 입법 필요
남북관계	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 남북합의서의 절차적 승인을 바탕으로 남북한(및 역내 이해관계자)이 함께 참여하는 대화 채널의 정례화, 제도화 <ul style="list-style-type: none"> - 남북국회회담은 국내정치상 한반도 의회외교의 영역을 적극적으로 모색하면서 국회의 리더십이 증명되는 과정에서 북한의 회담 참여 유인을 높임으로써 성사 가능성이 높아질 수 있음. • 정부 주도 남북관계 진퇴와 관련해, 국회 차원의 관계 개선 촉구, 평화-인권 관련 요구들에 대한 결의 채택 등을 통한 시그널링
한반도 의제 관련 주요국	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 의제 관련해 미 의회, 유럽 의회 등 의회 간 대화 채널 정례화, 제도화 • 의회 간 채널뿐 아니라 주요 싱크탱크, 시민사회단체 등과의 지속적 접촉면 확대 심화 • 평화구축, 군비통제, 인권, 이행기 정의 등 다양한 의제 연계 협의 축적
평화 과정·이행기 정의 사례 주요국	<ul style="list-style-type: none"> • 한반도 의제뿐 아니라 평화 과정, 인권·이행기 정의 등 정치적 해결, 평화적 해결의 비교적 경험을 갖는 사례국들의 의회, 시민사회와 대화 채널, 교류협력 확대 심화 • 군비통제, 인권 의제 관련 구체적 성과에 대한 참조점뿐만 아니라 협의주의적 문화, 중재의 방식, 시민사회-의회-정부 관계 등 메타적 주제에 대한 정보 교류 및 인식 공유 노력
국제기구 국제 NGO	<ul style="list-style-type: none"> • 군비통제, 인권 관련 국제 다자협력체 플랫폼 참여 • 군비통제, 인권 의제 옹호 시민단체 네트워크 지속

경제·산업·과학기술 분야

제7장 [주택정책] 축소사회 대응을 위한 주거체제 전환 과제

제8장 [녹색전환] 녹색전환을 위한 자원안보와 순환경제

제9장 [탄소중립] 탄소중립 사회 전환을 위한 중장기 과제

제10장 [벤처·창업] 벤처·스타트업 생태계 전환을 위한 정책 이슈

제11장 [인공지능] 생성형 AI 혁명시대의 정책 이슈

제7장

[주택정책] 축소사회 대응을 위한 주거체제 전환 과제

이선화

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 축소사회와 저성장은 한국 사회가 당면한 정해진 미래

한국의 모든 제도와 정책은 인구가 증가하고 도시화가 진행되며 경제가 확장하는 성장사회를 전제로 만들어졌으며 또한 그 결과물이기도 하다. 21세기 접어들면서 낮은 출산율이 경제와 사회의 위험 요인으로 대두하였으나 아직 그에 따른 문제는 현실화하지 않았다. 2000년 이후 20년의 기간을 보더라도 우리나라 인구는 483만 명이 증가하였으며, 중위연령이 2000년 31.8세에서 2020년 43.8세로 12세가 늘어났지만 여전히 젊은 나라에 속한다. 20년간 경제성장률 역시 연평균 3.9%에 달하였다. 그러나 2020년을 정점으로 우리나라는 인구가 줄어드는 축소사회에 진입하였으며, 생산가능인구(15~64세) 역시 2019년을 정점으로 내리막길에 접어들었다. 통계청에 따르면 2050년 한국의 총인구는 약 4,700만 명으로 지금보다 400만 명가량 줄어들며, 특히 지역별 인구 감소율은 부산, 대구, 울산이 22~23%에 달하며 서울 또한 15%에 달할 것으로 예측되었다(통계청, 2023). 총가구 수는 2020년 2,073만 가구에서 2050년에 2,285만 가구로 증가하며, 같은 기간 1인 가구의 비중은 31.2%에서 39.6%로, 고령자 가구의 비중은 22.4%에서 49.8%로, 수도권 가구의 비중은 48.8%에서 51.3%로 증가할 것으로 전망되었다(통계청, 2022). 또한 급속한 고령화에 따른 생산성 감소로 2050년까지 경제성장률은 0.5% 수준으로 1인당 GDP 증가율은 1.3%까지 하락할 것으로 전망되었다(KDI, 2022).

인구감소, 초고령화와 같은 인구 부문에서의 정해진 미래는 경제성장을 제약하는 데 그치지 않고 우리 사회경제적 시스템의 거의 대부분 분야에 걸쳐 예측하기 힘든 변화를 초래할 것으로 예상된다. 주택 분야도 인구감소와 성장둔화가 초래할 변화로부터 비껴가기는 어려워 보인다.

2 인구구조와 주택시장의 불균형은 정주환경 및 주거의 질 저하를 초래

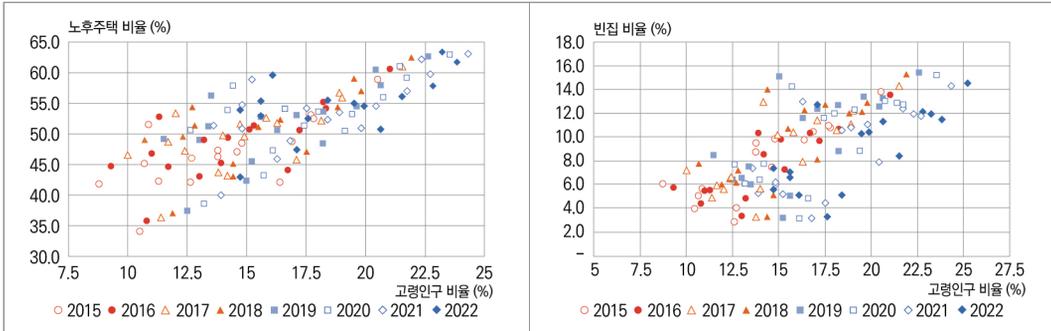
인구와 가구는 주택 수요에 있어 가장 중요한 변수이다. 주택시장이 효율적이고 원활하게 작동한다면 수요의 변화는 가격을 통해 궁극적으로는 주택 공급을 조절할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 문제는 주택 공급이 투자 결정, 도시계획, 토지와 금융의 조달 등 다양한 주체들의 복잡한 의사결정의 결과물로 수요에 후행해서 움직인다는 점이다. 주택 수요의 급격한 변화가 전망되지만 이러한 변화에 대응해서 적절한 공급이 이루어지기까지는 수년에서 10년 이상의 시간이 소요된다. 성장사회에서 급증하는 도시 인구와 주택 공급 사이의 괴리에서 발생하는 주거의 질 저하 문제는, 축소사회에서도 유사하지만 다른 양상으로 전개될 것으로 예상된다.

사실 인구·가구 변화와 주택 공급 사이의 불균형은 지역에 따라 편차가 있을 뿐 이미 진행 중인 사안이다. 한 가지 사례로 인구문제 가운데 고령화가 지역(광역시도 기준)별 노후주택과 빈집의 비율에 미친 영향을 확인해 보자. 「주택총조사」 자료가 제공되는 2015~2022년 기간 동안 시도별 고령화율이 상승하면서 동시에 노후주택 비율과 빈집 비율도 동반 상승하였다(표 7-1) 참조). 고령화와 주택 지표는 [그림 7-1]의 산포도에서 보듯이 선형적인 관계가 있음이 확인되며, 고령화율과 노후주택 비율의 상관계수는 0.7486, 고령화율과 빈집 비율의 상관계수는 0.7002로 조사되었다.

〈표 7-1〉 광역시도별 고령화율, 노후주택 및 빈집 비율(2015, 2022년)

지표	연도	전국 평균	광역단체별 통계량		
			평균	최솟값	최댓값
고령화율 (65세 이상 인구 비중)	2015	13.1	13.99	8.8	20.5
	2022	18.0	19.14	14.7	25.2
노후주택 비율 (20년 이상 주택 비중)	2015	43.8	46.63	33.9	58.8
	2022	52.2	55.18	42.8	64.1
빈집 비율	2015	6.5	7.75	2.8	13.8
	2022	7.6	8.96	3.2	14.5

주: 광역단체별 통계량 평균은 세종시를 제외한 16개 광역시도 값의 평균을 의미함
 자료: 행정안전부, '고령인구비율(시도/시/군/구)'; 통계청, '주택총조사'



주: 좌푯값은 각 연도별 광역시도(세종시 제외)의 통계치를 표시
 자료: 행정안전부, '고령인구비율(시도/시/군/구)'; 통계청, '주택총조사'

[그림 7-1] 인구 고령화에 따른 주택 노후화와 빈집 문제(광역시도, 2015~2022년)

각 지표의 관계를 단순회귀분석(OLS 추정)을 통해 좀 더 구체적으로 살펴보면, 고령화율이 1%p 높아질 때 노후주택의 비율은 약 1.31%p, 빈집의 비율은 약 0.66%p가 높아지는 것으로 추정되었다(〈표 7-2〉 참조). 이는 고령화율이 40%로 상승하는 2050년에 전국의 노후주택 비중은 82.3%로, 빈집 비중은 24.5%로 높아지게 됨을 의미한다. 이러한 전망치는 2015년부터 2022년까지의 추세가 그대로 이어진다는 가정에 기초한 것인데, 달리 말해 향후 주택 수요 변화에 대한 보다 능동적인 대응이 없을 경우 열 집 중 여덟 집이 노후화되고 두 집은 비게 되는 암울한 미래가 현실이 될 수도 있다.

〈표 7-2〉 노후주택 비율과 빈집 비율 결정요인에 대한 단순회귀분석(OLS) 결과

변수	노후주택(20년 이상) 비율		빈집 비율	
	추정치	표준오차	추정치	표준오차
고령화율(65세 이상 인구 비중)	1.3145***	0.1037	0.6585***	0.0598
상수	29.7125***	1.7302	-1.8134**	0.9978
Adjusted R2	0.5569		0.4862	
단순 상관계수	0.7486		0.7002	

주: 1) 2015~2022년 광역시도(세종시 제외) 통계치이며 관측치는 128개
 2) *, **, ***는 각 10%, 5%, 1%의 유의수준을 의미

이러한 배경하에서 이하에서는 2022년 국회미래연구원이 발간한 연구보고서(이선화 외, 「국민 주거안정을 위한 주택공급 및 임대차시장 중장기전략」) 중 일부를 수정·보완하여 주거체제 전환 문제가 갖는 중장기 의제로서의 의미와 쟁점, 향후 국가가 주목해야 할 주거부문 정책과제에 대해 논의하고자 한다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기존 공급 모형으로는 새로운 주거체제로의 전환에 한계

한국의 주거체제(즉, 주택이 공급·유통·소비되는 고유한 방식)는 경제성장이 본격화 하면서 폭증한 도시 인구를 소화하기 위해 국가 주도로 대규모 주택 공급 계획을 만들면서 형성되었다. 도시화가 성숙되고 민간 자본이 축적되면서 주택 공급 과정에서 민간의 역할과 권한이 확대되고 제도권 주택금융이 발전하는 등 지난 50년간 주거체제에는 많은 변화가 진행되었다. 특히 2010년대 중반 이후 인구증가·도시화·경제성장이라는 기존 주거체제의 전제 조건이 변화하면서 과거로부터 이어져 오던 공급 모형에 한계와 균열이 확인되고 있다. 한국의 대표적 주택 공급 모형은 공공이 주도하는 신도시 개발과 민간 소유자가 중심이 된 주택정비사업으로 구성되며, 최근에는 민간-공공 공동 설립 법인을 통한 민관 합동 개발 방식이 여기에 더해졌다. 각 모형은 추진 주체나 개발 방식의 차이에도 불구하고 공통적 한계에 직면하였는데, 공교롭게도 2021년 3월의 'LH 사태', 2022년의 '둔촌주공 사태', '대장동 사태' 등 최근 발생한 일련의 사태들은 각 공급 모형에서 모순이 발생하는 구조와 한계를 단적으로 보여 주었다.

인구증가와 지속적 도시화, 경제성장과 집값의 상승을 전제로 대규모 아파트를 공급하는 기존 모형을 단적으로 정의하면 대량생산-대량소비의 포디스트 공급 모형이라 할 수 있다. 문제는 현행 체제의 경우 인구·소득·경제가 성장하고 도시화가 진행되는 성장 사회에 적합하기 때문에 인구감소, 1인 가구 및 고령가구의 증가, 저성장과 같은 주거 수요 변화에 대응하기 어렵다는 점이다. 급속하게 변화하는 주택 수요에 맞춤형으로 신속하게 대응하기 위해서는 신도시 건설과 대규모 정비사업 등 고도성장기에 형성된 포디스트 체제에서 벗어나 소량-다품종 및 수요 맞춤형 주택 공급을 위한 중소규모 토지 단위의 포스트-포디스트 정비 모형을 확산시키는 노력이 요구된다. 그러나 새로운 공급 모형에 대한 정책 실험은 아직 일부 정책 전문가들에 의해 모색되고 있을 뿐 시장에서의 수용성이나 파급력은 낮으며 물량적 측면의 실적도 미미한 수준이다.

2 새로운 주거체제로의 전환은 고도성장기 모형을 탈피하려는 중장기적 정책 의지 필요

인구감소, 초고령화 및 1인 가구의 증가, 저성장 시대의 도래 등 머지않아 당면할 급격한 환경 변화에도 불구하고 정부의 주택정책은 경기변동에 따라 규제의 완화와 강화를 반복할 뿐 지속 가능한 주거체제로의 전환을 위한 종합적 시각과 중장기적 발전 방향에 대한 비전은 찾아보기 어렵다. 주택 공급 부문에서는 여전히 과거 패러다임에 기댄 대규모 민간 분양 사업이나 신도시 건설 등 수도권 외곽의 택지개발이 주를 이루고 있으며, 주택 점유 부문에서도 임차인의 주거권 강화를 위해 도입된 주택임대차 3법 정책의 취지에 맞는 효과를 거두지 못하는 실정이다. 주택 분야에서 최근 발표되고 있는 정부 정책을 보더라도 문재인정부 시기에는 주택가격 상승을 억제하기 위한 조세강화·개발제한 등 규제에 치중하다가 윤석열정부 출범 이후에는 부동산 PF 규제, 정책금융의 확대와 같이 주거체제의 변화를 선도하기보다는 민간 시장의 상황 변화에 따른 현안 대응에서 벗어나지 못하고 있다.

본고에서 제안하는 일련의 정책은 주택가격 상승에 기대어 개발이익을 공유하는 고도성장기 모형에서 탈피하여 인구감소와 저성장 사회에서도 적용될 수 있는 지속 가능한 주거체제로 전환하자는 것이다. 경제개발 시대에 형성되어 50여 년간 이어진 우리나라 주거체제는 정책을 주도하는 정부, 사적 소유권을 가진 민간 주체, 자금을 조달하는 금융 시스템 등 주택 부문을 움직이는 다양한 구성요소뿐만 아니라 ‘주택 사다리’와 개발이익에 대한 강력한 기대심리 등이 결합하여 작동한다. 따라서 주택의 공급과 소비에 관여하는 다양한 경제주체 가운데 어느 한쪽의 의지만으로는 주거체제가 작동하는 기제를 일거에 바꾸기는 어렵다. 수십 년간의 경험을 통해 형성된 개발 모형과 고착화된 관행에서 벗어나는 과정은 어느 하나의 정책으로 완성되지는 않는다. 새로운 패러다임이 자리 잡기 위해서는 다양한 대안들이 시장에서 수용·확산되는 사례가 누적되는 긴 호흡의 과정을 필요로 하며, 이러한 과정을 통해 과거로부터 형성된 주거체제가 점진적으로 새로운 정책환경에 부응하는 지속 가능한 주거체제로 전환될 수 있다.

제3절

이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 주거체제는 공급방식으로는 신도시 개발과 아파트 정비사업을 통한 대규모 주택 공급, 수요 측면에서는 주택가격 상승에 기댄 매매수요, 전세제도에 기댄 임대차 시장과 주거 사다리를 고유한 특징으로 한다. 거의 50년에 걸쳐 축적된 경험과 제도는 주택 당국과 소비자들이 경로의존적 선택을 하게 만드는 배경이 되었다. 이하에서는 왜 이러한 주거체제가 더 이상 지속되기 어려운지를 상세하게 검토함으로써 대안적 주거체제의 필요성을 확인하고자 한다.

1 신도시 개발 모형을 통한 주택 공급이 가능할 것인가

먼저 「택지개발촉진법」 체제, 즉 정부의 토지수용권을 발동하여 토지를 전면 매수하고 택지를 조성하는 신도시 건설 방식의 지속가능성은 낮아 보인다. 가장 중요한 근거는 인구 및 가구 구성의 변화이다. 1990년 분당, 일산, 중동, 평촌, 산본 등 1기 신도시가 건설되던 당시에는 대한민국의 인구가 연간 40만 명 이상 증가하고 수도권으로도 연간 10만~30만 명의 인구가 꾸준히 유입되었다. 동탄, 판교, 검단, 양주 등 2기 신도시 계획이 발표되었던 2000년대에도 우리나라 총인구는 연간 28만 명 정도씩 증가하였다. 그러나 2020년부터는 이미 인구의 자연감소가 시작되었으며 향후 2050년까지 연평균 15만여 명에 이르는 인구가 지속적으로 감소할 것으로 전망되었다. 인구의 감소에도 불구하고 1인 가구는 당분간 증가할 것으로 전망된다. 그러나 중장거리 통근을 감수하는 1~2인의 생계부양자 및 근린에서 생활하는 나머지 가구원으로 구성되는 3~4인 가구를 기준으로 조성된 신도시 방식의 주택 공급은 새로운 주거 수요에 대응하기에 적절하지 않은 것으로 평가된다. 주거서비스에 대한 수요적 측면뿐만 아니라 토지의 공급 측면에서도 이미 3기 신도시까지 계획이 확정되면서 수도권에서는 100만 평 이상의 대규모 택지를 조성할 토지가 부족한 상황이다.

2 민간 중심의 대규모 정비사업을 통한 주택 공급은 지속 가능한 전략인가

재개발·재건축 등 민간 중심의 정비사업 역시 향후 그 지속가능성을 의심하게 하는 몇 가지 변수가 있다. 우선, 향후 재건축의 가장 큰 난관은 용적률이다. 1990년대에 아파트 중심으로 개발된 1기 신도시는 현재 준공 30년을 넘기면서 설비 노후화 등으로 주민들이 재건축이나 리모델링을 희망하는 주택의 수가 삼십만 호 이상에 이른다. 1990년대 이전에 지어진 아파트는 대부분 용적률이 200%에 훨씬 못 미치기 때문에 재건축 과정이 비교적 원활하게 진행될 수 있었다. 이들을 대상으로 한 정비사업에서는 용적률이 250%에서 최대 300%까지 허용되기 때문에 재건축 조합원은 재건축에 따른 추가 비용 부담이 크게 발생하지 않았다. 그러나 1기 신도시 이후의 아파트들은 대부분 용적률이 200% 전후로 신축 아파트의 허용 용적률과 차이가 크지 않아 재건축 조합원들의 자기 부담이 높아진 상황이다. 결국 용적률의 대폭 상향 없이 소유주들이 자기 부담이 높은 재건축에 대한 합의에 도달하기는 쉽지 않은 것이 현실이다.

용적률 상향은 도시 혼잡 및 인프라 추가 공급의 문제를 야기하는데, 향후 인구감소로 인한 주택의 과잉 공급 가능성을 염두에 둔다면 문제는 더욱 복잡해진다. 수백에서 수천 가구를 새로 공급하는 현재의 재건축·재개발사업은 통상 10년 이상의 기간이 소요되며 일반분양 물량으로 공사비의 상당액을 충당하기에 부동산 경기가 사업 추진에 결정적인 영향을 미치게 된다. 1만 2천여 가구 공급으로 '단군 이래 최대 재건축사업'으로 불리던 둔촌주공 재건축사업의 공사 중단 사례는 조합원 간 의사결정의 어려움, 공사 비용 상승에 따른 시공사와 조합 간 갈등 등 사업을 둘러싼 불확실성이 안정적인 가격 상승을 기대하기 어려운 저성장 시대에 더욱더 사업의 리스크를 높이는 요인으로 작동함을 보여 준다.

3 주택가격 상승을 전제로 한 자금조달 방식은 지속 가능할 것인가

신도시 개발이나 정비사업을 통한 주택 공급은 모두 지속적 도시화와 주택가격의 지속적 상승을 전제로 작동한다. 달리 말해 시세차익을 얻기 힘든 사회경제적 상황이 되거나, 도시로의 인구 집중을 지탱할 수 있는 신규 택지의 개발 또는 기존 택지의 용적률 상향을 지속할 수 없다면 작동하기 어렵다. 이러한 구조가 유지되기 위해서는 사회적 배경으로 1) 핵가족 중심의 인구증가, 2) 지속적인 도시화, 3) 노동시장에서의 안정적인 지위를 통한 주택담보대출 또는 사금융을 통한 재원 조달 방안이 전제되어야 한다. 2022년 기준 서울 지역의 소득 대비 주택가격(PIR)은 16.9배에 달한다. 이러한 조건에서는 주택담보인정비율(Loan to Value ratio: LTV)을 완화하더라도 총부채상환비율(Debt to Income ratio: DTI)이나 총부채원리금 상환비율(Debt Service Ratio: DSR)의 제약으로 인해 대출을 통한 주택 구입이 가능한 근로자는 극히 일부 고소득계층으로 제한될 수밖에 없다. 이는 상속이나 증여 재산이 없는 경우 대출을 통한 자가 마련은 더 이상 다수 대중이 선택할 수 있는 전략이 아님을 의미한다. 또한 소득 불안정성이 커질수록 제도권 금융을 통한 신용대출의 여지는 축소되기 때문에 노동시장의 변화 역시 주택금융을 통한 내 집 마련을 어렵게 하는 배경으로 작동하고 있다.

총인구의 감소(및 가구 수의 정체)와 함께 포화 상태인 도시화 수준은 쉽게 변화되기 어렵다. 핵가족 중심의 인구증가와 도시화가 지속 가능하지 않음은 매우 자명한 사실이기 때문에 현재의 주거체제를 떠받치는 토대의 불안정성은 점차 커질 것으로 예측된다. 1인 가구화를 통한 총가구 수 증가, 역외 인구 유입의 증가 등과 같은 반론도 제기되지만 그러한 수요를 반영하더라도 중장기적 주택 수요의 감소는 피하기 어려울 것이라는 전망이 지배적이다.

4 전세계약을 매개로 한 주거 사다리는 유지될 수 있을 것인가

전세계약은 우리나라에서 월세보다 선호되는 임대차계약 형태이며, 주택가격 상승을 기대하는 임대인과 월세보다 낮은 주거비용을 선호하는 임차인의 거래에 의해 성립하는 사금융제도이다. 제도권 금융이 발달하지 않았던 산업화 초기에 전세제도는 자금이 부족한 주택 수요자들에게 사금융으로서 가계자산 형성과 서민들의 내 집 마련에 기여하였다. 주택가격이 폭등한 최근 몇 년간 임차인들의 전세보증금은 이른바 ‘갭투자’의 자금줄 역할을 하면서 부동산시장에 막대한 유동성을 공급하였으며, 정부의 시장 안정화 정책을 번번이 무력화하는 부작용을 초래하기도 하였다. 2014년까지 꾸준히 줄어던 전세계약 비율이 하락을 멈춘 데에는 집값이 상승 국면으로 들어서면서 임차인의 전세보증금을 활용한 갭투자의 수익률이 높아졌다는 점과 함께, 서민들의 주거안정을 명분으로 하는 전세자금 대출 보증 및 이자 지원, 전세보증금 100% 반환 보증 등 전세에 대한 지원이 제도적 배경으로 작동한 것으로 보인다. 전세제도는 최근의 집값 급등기에 부동산 정책을 무력화한 데다 가계부채 급등의 원인이 되었으며, 집값 하락기에는 깡통주택, 역전세난 등 임차인의 주거불안과 자산 손실 가능성을 높이는 등 부정적 측면이 크게 부각되고 있다.

통상 전월세전환율은 이자율보다 높기 때문에 운영 단계의 수익률만 고려한다면 임대인은 전세보다는 월세계약을 선호할 것이다. 낮은 운영수익에도 불구하고 임대인이 전세계약을 체결하는 것은 미래의 주택가격 상승에 대한 기대를 전제로 한다. 주택의 충분한 공급 덕분이든, 인구구조 때문이든, 세제를 통한 규제의 성공 덕분이든, 어떤 이유로든 주택가격이 중장기적으로 안정 국면에 접어들게 된다면 임대인 입장에서는 전세계약에 대한 경제적 유인이 줄어들어 전세계약의 작동 근거가 사라지게 된다. 더구나 도시화의 성숙으로 신규 택지개발이 어려워지거나 추가적인 주택 공급이 정체된다면 ‘목돈의 투자처’ 또한 사라지게 된다. 전세보증금의 수익률과 투자처가 줄어들게 되면 결국 장기적으로 보아 순전세의 비중 또한 점진적으로 축소될 것으로 전망된다.

이와 같이 임대차시장에서 전세계약의 점진적 감소가 예상되는 상황에서 정책적 측면에서의 출구 전략이 모색되어야 한다. 금융자산이 희소한 시기에 정착한 전세제도가 다양한 환경 변화에 의해 점차 소멸되고 우리나라의 임대차계약 유형이 월세 중심으로 전환된다면, 시장 구조의 연착륙을 위해서는 월세 가구를 중심으로 임차가구 지원 정책

을 재설계할 필요가 있다. 현재의 전월세전환율하에서 전세에서 월세로의 직접적 전환은 임차가구가 부담하는 주거비 상승으로 귀결될 가능성이 높다. 월세로의 전환에 따른 주거비 부담 상승 문제에 대응하기 위해서는 현행 전세자금 대출 중심의 임차인 지원에서 월세 지원 중심으로 정책을 전환해야 한다. 주거중립성³¹⁾ 관점에서 이는 월세의 순지출비용과 전세대출 이자 간의 차이를 줄이고 이를 위해 전세자금 대출 이자 경감 등 금융 지원에 치우친 정책적 지원에서 주거비 보조를 위한 주거급여로 정책의 중심축이 이동해야 함을 의미한다.

31) 주거 또는 점유중립성(Tenure Neutrality)이란 소유나 임대가 소비자에게 재무적으로 무차별한 상황을 의미한다. 주거중립성의 실현을 위해서는 정책적으로 소유, 전세, 월세 등 특정 유형의 주택 점유가 지나치게 유리하여 주거 소비자의 선택에 왜곡이 발생하지 않도록 주거 지원, 금융, 조세, 각종 규제 등 정책적 수단을 조율할 필요가 있다. 주거중립성에 대한 상세한 설명은 Global Tenant(2013)를 참고하기 바란다.

제4절 제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 한국 주거체제가 갖는 구조적 한계와 미래환경 변화를 고려하여 대안적 주거체제의 정책 방향성과 함께 이를 실현할 분야별 정책과제를 제안하였다.

1 대안적 주거체제의 기본 방향

고도성장기 모형을 대체할 새로운 주거체제는 인구증가와 집값 상승에 기대지 않으면서 점차 다양해지는 주거서비스 수요를 만족하는 주택 공급을 어떻게 달성할 것인가에 대한 고민에서 출발한다.

먼저, 인구 측면에서는 1인 가구 증가와 고령화 등 인구 혼성화에 대응하는 수요 전락이 필요하다. 주택 수요는 1인 생계부양자가 저축과 대출을 통해 주택을 구매하는 가족 단위 수요에서 벗어나 청년층과 노년층을 포함한 1, 2인 가구에 의해 주도될 것으로 보인다. 이에 따라 향후에는 다양한 연령대의 1인 가구를 위해 돌봄 등의 주거서비스를 결합한 주택의 수요가 늘어날 전망이다. 이러한 수요에 대응하기 위해서는 운영 단계의 소프트웨어와 물리적 주택이라는 하드웨어를 결합한 주거서비스의 제공이라는 차원으로 주택에 대한 개념을 전환하고, 건설·공급 중심 모델에서 수요 맞춤·운영 중심 모델로 주택 공급의 패러다임을 전환할 필요가 있다.

공급 주체의 측면에서 보면, 대규모 신도시 개발이나 아파트 단지의 정비사업과 같은 기존 모형은 공급자 측면에서의 사업성이 사업을 견인하는 동인으로 작용하였다. 수요 맞춤형 공급 모형의 경우 운영 단계의 주거서비스와 결합하는 방식을 활성화하되, 양극화 완화와 중저소득 계층의 주거 문제 해결을 위해 사회주택이나 공공·민간 협력 방식(PPP)의 성과와 한계에서 얻은 교훈을 적극적으로 반영해야 한다. 특정 주체를 통한 주택 공급에 매몰되기보다는, 시장 변화에 민감한 사적 주체와 비영리 민간 주체가 계획

거버넌스 및 공급에 동참하고 이들의 창의성이 공공성 틀 안에서 발휘될 수 있도록 여건을 조성하는 것이 중요해진다. 토지 공급의 경우 사업성이나 토지의 효율적 이용 및 주거환경 정비 측면에서도 개별 필지 차원의 철거 후 신축보다는 일정한 규모의 정비사업이 가능한 소규모 주택정비사업 방식을 발전시키는 것이 바람직하다. 금융 부문에서는 용적률 증가를 바탕으로 일반분양을 통해 얻는 수익이 사업성을 좌우하는 정비사업의 재무구조에서, 운영 단계의 주거서비스 제공자들이 투자에 참여하고 이를 장기 저리의 금융 지원으로 뒷받침하는 시스템이 바람직하다.

2 장기 저리형 주택금융 지원 체계 구축

미래의 주택 공급은 신규 택지개발의 비중이 줄어들고 정비사업의 중요성이 커질 것으로 전망된다. 현재의 정비사업은 용적률 상향과 주택가격 상승에 기대 모형인데, 인구의 감소와 구조의 변화, 도시의 성숙, 저성장 시대의 도래 등 주거 수요를 결정하는 여러 변수를 살펴보면 미래 주거체제에서 성장 시대의 모형이 지속하기는 어려울 것이다. 일반분양 수익으로 사업성이 결정되고 이 과정에서 민간의 이해당사자들이 개발동맹을 형성하는 체제를 탈피하기 위해서는 향후 주거서비스의 핵심 키워드라 할 수 있는 제로에너지 주택화 사업과 돌봄 등 주거서비스 고도화를 위한 투자 유인을 높이는 것이 중요하다. 주거서비스 제공자들이 운영 단계의 서비스 개선을 위한 투자에 참여하도록 유도하기 위해서는 공급자금융 및 소비자금융이 장기 저리의 금융 모형으로 지원될 필요가 있다. 투자위험 관리의 측면에서는 주택 수요자, 제도권 금융, 생산자가 책임을 분담하는 체제가 만들어져야 한다. 장기 저리의 주택금융을 지원받은 주택 공급자와 소비자가 주택 공급 재원을 분담한다면, 주택 공급 과정에서 발생하는 경기변동에 따른 위험과 책임 역시 공유될 수 있다. 위험과 책임의 공유는, 주택 공급에 따른 불확실성과 위험의 대부분이 소비자에게 전가되는 불공정 문제를 일부 해소할 수 있을 뿐만 아니라 주택의 품질 개선과 공정 효율화에도 기여할 것이다.

3 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 임대주택 공급

공공 부문과 비영리 민간 부문이 주체가 된 임대주택 공급 역시 장기 저리 공급자금융을 통한 대안적 공급 모델이 관건이다. 장기 저리 공급자금융은 공공 부문이 교차보조를 위한 영리사업의 압박에서 벗어나 장기 저리 할부 판매(지분적립 등)를 통해 저렴한 가격으로 임대주택을 공급하는 것을 가능하게 한다. LH나 지방정부 등 공공 부문이 주택 공급을 담당하였음에도 불구하고 민간의 시장 참여자와 같은 이윤 추구 행위가 계속해서 발생하는 것을 행위자의 일탈로 치부해서는 공공임대 공급 문제를 근본적으로 개선하기 어렵다. 공기업의 역할과 공공의 개입 방식이 공익성을 구현하도록 유도하기 위해서는 공공 부문이 교차보조나 개발이익 환수에 의존할 것이 아니라 장기 저리 금융 지원 시스템을 이용한 안정적 재원 조달이 가능해야 한다. 이러한 금융 구조가 정착되면 사회주택이나 민간 분양 부문 역시 전세보증금을 통해 초기 비용을 상환하려는 압박에서 벗어날 수 있기 때문에 사업의 안정성과 현금 흐름 개선, ‘깡통전세’ 위험 완화 등의 효과를 기대할 수 있다.

4 지분공유형 주택 모형의 설계와 확산

주택 공급과 점유의 매개고리로 작동하는 전세제도의 지속가능성이 높지 않다는 점을 고려하여 본 연구는 주택의 사용자와 공급자가 지분을 공유하는 ‘지분공유형’ 주택 모형을 대안으로 제안하였다. 구체적으로 지분공유형 주택의 한 가지 모델로, 초기에 토지와 건물을 포함한 전체 주택 지분을 공급자와 입주자가 5 대 5로 분담하는 것을 원형으로 삼은 후 입주자에게 잔여 지분 적립에 대한 선택권을 부여하는 모형을 제시하였다. 이 모형의 장점은 우선 매매가격의 50% 이상을 보증금으로 지불하는 전세계약에 비해 초기 부담이 적다는 점이다. 둘째, 임대 의무기간 이후 재계약이 보장되지 않는 전세계약에 비해 주거안정화에 기여한다. 셋째, 보증금 미반환 위험이 상존하는 전세와 달리 공공이 환매를 보장하므로 원금 손실 위험에서 자유로우며 환금성 측면에서도 우월하다. 넷째, 이익을 나누고 손실은 분담한다는 점에서 단순 보증금인 전세에 자산 투자 면에서 유리하다. 주택가격이 하락하더라도 건설 원가 이상이 유지되면 공공 지분을

소유한 공공사업자의 경우 퇴거자의 원금은 보장하도록 설계함으로써 투자 지분에 대한 안정성을 강화하는 것도 가능하다. 정책적·정치적으로는 시세가 건설 원가 이하로 떨어질 경우에만 실질적으로 손해를 분담하고, 그 이전에는 공공이 정책적으로 원금을 보장해 주더라도 공공의 경우 재무적 차원에서는 다시 초기 분양가 이상으로 회복하는 시점 이후까지 장기보유가 가능하다. 이러한 설계방식은 입주자가 지불한 보증금이 장 부상 '부채'가 되는 '공공전세'와 달리 공기업의 재무구조 건전화에도 기여할 수 있다. 끝으로 소비자금융 측면에서 지분공유형 주택은 자금 수요자와 금융기관 모두에게 유리하게 작동할 수 있다. 민간 입주자가 필요로 하는 초기 비용이 주택가격의 50% 수준이므로 차주 은행 입장에서는 LTV 관리가 용이할 뿐만 아니라 공공이 환매를 보증하므로 금융 부실의 위험에서도 비교적 자유롭다. 필요 자금의 규모가 줄어들고 대출 상환의 리스크가 감소함에 따라 주택금융 수요자는 이전에 비해 보다 유리한 조건으로 자금을 조달할 수 있게 될 것이다.

5 임대차시장 제도 개선과제

임대차시장을 통한 주거안정화를 위해서는 다음과 같은 제도 개선 과제를 도출하였다. 우선 정부의 주거안정화 정책이 전체 임대차시장의 변동성을 효과적으로 흡수하고 다양한 층위의 임대차시장이 단일시장으로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 공공의 통제하에 움직이는 임대주택의 비중을 최소한 10% 수준에서 유지할 필요가 있다. 이 목표는 국토교통부의 임대주택 공급계획에 제시되어 있기는 하지만 목표의 안정적 달성에는 제3 섹터 등 다양한 모형을 활용할 필요가 있다.

둘째, 주택임대차 3법의 경우 1회로 한정되는 계약갱신청구권, 임대인의 일방적 거부권을 인정하는 방식으로는 주거권 확보라는 제도의 취지를 살리기 어렵다. 정당사유제와 같이 임차인의 주거권을 보장하는 차원에서 제도를 재설계하고 임대인의 재산권과 임차인의 주거권에 다툼이 발생하는 경우 분쟁조정제도가 실효성 있게 작동할 수 있도록 제도적 장치가 보완되어야 한다. 전월세상한제는 대도시 지역 노후주택으로 적용 대상을 한정하고, 이를 계약갱신청구권에 결합하기보다는 분리하여 적용하는 것이 바람직하다. 전월세 상한에 대한 기준도 유연하게 수정하여 5%로 일률 적용하는 경직성을 탈

피할 필요가 있다.

셋째, 임대사업자 관리는 주택임대차 3법보다는 「민간임대주택법」이 법의 강제력과 규제의 구속력 측면에서 훨씬 강력하다. 따라서 장기매입임대아파트를 포함하여 동법의 적용을 받는 임대사업자 대상을 확대하고 장기적으로 주택임대차 3법과 「민간임대주택법」을 통합하는 방안을 마련할 필요가 있다.

넷째, 주거급여를 주거복지의 보조적 수단으로 정착시키기 위해 급여 대상을 확대하는 한편 공공임대와 통합적인 설계가 요구된다. 공공임대와 주거급여 정책은 각각 독립적으로 제도화된 결과 지원 대상의 중복성, 통합재정적 관점의 부재 등이 문제점으로 지적되고 있다. 주거급여는 예산과 수혜계층의 확대도 중요하지만 공공임대와의 중복 수급 문제, 자가 거주 저소득층 지원과의 형평성 문제 등을 해결해 나가야 한다.

다섯째, 임대주택의 경우 양적 문제 못지않게 장기수선, 층간소음, 제로에너지, 배리어프리 등 주거의 질적 수준 문제를 해결하는 것이 중요하다.

제8장

[녹색전환] 녹색전환을 위한 자원안보와 순환경제

김은아

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

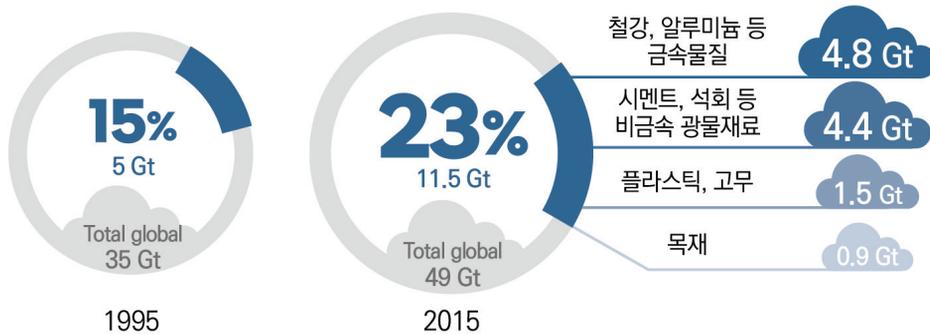
제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 자원의 효율적인 사용은 녹색전환의 필수 요소

기후변화, 생물다양성 훼손, 환경오염 등 지속 가능한 환경을 파괴하는 다양한 현상은 ‘자원’의 무분별한 사용에 따른 결과로 지속가능성을 회복하기 위해서는 자원의 효율적 사용이 요구된다. 생산 과정에서 자원의 무분별한 사용은 온실가스 배출량 증가로 이어지고, 다른 한편 탄소중립에 필요한 배터리 등의 녹색전환 산업 성장은 핵심원자재 채굴량 증가로 이어지므로 탄소중립과 물질 효율성 향상은 상보적이거나 상충되는 부분이 존재한다. 어느 한쪽만을 바라보게 되면 전 지구적인 차원에서 지속가능성이 훼손되는 결과를 초래할 수 있어서 녹색전환은 물질 사용 전 주기 관점에서, 즉 순환경제³²⁾ 차원에서 접근할 필요가 있다.



자료: IRP(2020: 14)³³⁾

[그림 8-1] 전 세계 온실가스 배출량 중 소재(물질) 생산이 차지하는 비중: 1995년/2015년 비교

32) 필요한 만큼만 생산하고, 제품 내구성 강화 및 수리권을 강화하여 제품 수명을 연장하는 한편, 자원과 에너지를 폐기하는 대신 회수된 자원을 다시 생산에 재투입하는 물질 전 주기에서의 선순환 과정을 통해 원료의 투입을 최소화하는 순환형 경제 시스템.

33) 여기서 ‘소재’에 포함되지 않은 연료, 식품, 화학물질을 포함하는 경우, 전체 온실가스 배출량의 약 45%(EMF, 2019)가 ‘제품’ 생산에서 기인함.

2 녹색전환 과정에서 핵심원자재 수요 급증, 공급 안정성 리스크 증가

지금 전 세계는 트윈 트랜지션, 즉 녹색전환과 디지털전환에 수반되는 기술·산업에서 우위를 점하기 위해 치열하게 경쟁 중이며, 이러한 미래 산업에서는 핵심원자재의 공급 안정성이 경쟁력을 결정짓는 중요한 변수로 작용한다. 미래 산업의 성장을 고려했을 때 2050년까지 리튬, 니켈, 코발트 등의 주요 핵심원자재 수요는 수십 배로 증가할 것으로 전망되는 가운데 현재 중국은 다양한 핵심원자재의 주요 생산국으로 핵심원자재 생산 점유율 대부분에서 세계 1위를 차지하고 있다. 또한, 중국은 「중국제조 2025」 정책을 일관성 있게 진행하며, 핵심원자재를 비롯한 가공 소재 부문에서 세계 시장을 점유하려는 전략을 추진하고 있다(김은아 외, 2023b). 다른 국가들이 환경적 제약으로 인해 채굴을 제한하는 상황에서 중국은 이를 기회로 삼아 핵심원자재 대다수를 독점하고 있는데, 이러한 상황은 녹색전환의 중요성이 점차 중요해질 것으로 전망되는 미래 산업 경쟁력 확보를 위하여 다른 국가들에게도 원자재 공급 안정성 강화 전략이 필요함을 의미한다. 중국의 핵심원자재 공급 점유율 외에도 많은 핵심원자재 주요 생산 국가들이 정치적 불안정성이나 제도적인 문제를 가지고 있어 공급망 안정성의 우려가 있다. 이에 공급 안정성 리스크에 대응하기 위하여 해외 주요국은 공급망 다변화와 함께 재활용 및 재생원료(secondary material) 생산 등 순환경제 전략을 발표하였다.

3 순환경제 전략이 신 무역장벽 요소와 결합

제품의 생산, 사용, 폐기 전 과정상의 물질 효율성을 향상시키는 순환경제 전략은 제품의 지속가능성과 관련한 정보의 투명한 공개를 요구하고 있으며, 이는 공급망 안정성 강화 동향과 결합하여 무역장벽으로 작용할 것으로 전망된다(김은아 외, 2023a). 특히 유럽연합은 제품 전 과정에서의 지속가능성을 향상시킬 목적의 에코디자인 규정(ESPR)을 발표하였으며, 2024년 발효될 것으로 예상된다. 이 규정에 따르면 유럽연합에 제품이 유통되기 위해서는 원료 생산 등의 제품 생산 과정 전반에서의 탄소배출량, 인권·환경보전 수준, 공급망 실사 결과, 재생원료 함량 등의 정보를 디지털제품여권의 형태로

공개해야 하며, 이들 각각의 요소 및 기준은 무역장벽으로 작용될 여지가 크다. 특히 유럽연합의 차량순환성 및 폐차관리 규정(ELVR)은 순환설계, 재생자원 사용 및 부품 재활용 등의 전 주기 관리를 위하여 최종 조립 기업의 의무를 강조하고 있어 국내 기업은 이렇게 급변하는 해외 제도 변화에 긴밀하게 대응할 필요가 있다.

이상의 배경에서 8장에서는 글로벌 메가트렌드인 녹색전환에서 필수 전략 요소로 다뤄질 필요가 있는 자원안보와 순환경제를 중심으로 중장기 이슈와 의제를 제시한다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 성공적인 녹색전환에 필수 요소인 핵심원자재 공급 안정

한국은 2023년 3월에 「국가전략기술육성법」을 제정하여 “외교·안보 측면에 전략적 중요성이 인정되고 국민경제 및 연관 산업에 미치는 영향이 크며 신기술·신산업 창출 등 미래 혁신의 기반이 되는 기술”³⁴⁾을 집중 육성하는 제도적 틀을 마련하였다. 해당 법령이 제정되기 전인 2022년 말, 과학기술정보통신부는 이차전지, 첨단 이동수단, 수소, 첨단 로봇·제조 등의 산업과 연계된 기술을 12대 국가전략기술(과학기술정보통신부, 2022)에 포함하여 발표하였는데, 이들 산업은 미래에 수요가 급증할 것으로 전망되는 핵심원자재를 사용한다.

한국은 통계가 존재하는 핵심원자재 수출입 국가 중에서 국가전략기술이 필요로하는 핵심원자재 순(純) 수입국이며, 특히 중국이 주요 수입국인 경우가 대부분이다(김은아 외, 2023b). 특히 향후 수요가 급증할 것으로 전망되는 리튬, 코발트, 흑연, 희토류는 대(對)중국 의존도가 40~90%에 육박한다(김은아 외, 2023b). 따라서 핵심원자재 공급 안정성은 중장기적으로 국가전략산업 성장에 제약조건이 될 수 있으며, 국내 산업 성장을 전망하는 주요 변수로 삼을 수 있다.

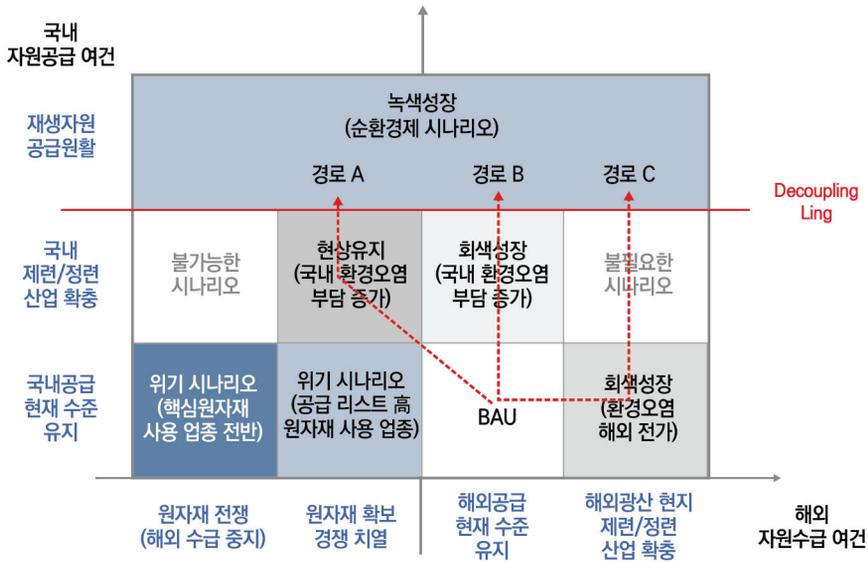
[그림 8-2]는 중장기적으로 녹색성장 시나리오로 수렴하는 주요국 정책 트렌드를 반영하여 핵심원자재 수요가 크게 증가할 것으로 전망되는 미래에 국내 또는 해외로부터 원자재 공급량³⁵⁾이 늘어날 수 있는 성장 경로³⁶⁾를 단순화하여 보여준다. 재생자원 공급 기술 및 관련 산업 발전 속도에 따라서 녹색성장 이전의 전환단계(transition phase)에 소요되는 기간이 결정될 것인데, 현시점에서 가장 가까운 전환단계에 요구되는 국가 전

34) 「국가전략기술 육성에 관한 특별법」 제1조(시행 2023. 9. 22.).

35) 2차 원료 또는 재생원료 포함.

36) 순환경제 시나리오 또한 광물 확보 과정에서 환경오염 부담이 발생하나, 자원 채굴 → 제련 → 정련 전 과정과 비교하였을 때 상대적으로 환경오염 부담이 적다는 의미에서 ‘녹색’ 시나리오로 분류함.

락 및 필요한 제도가 무엇인지 우선 고찰할 필요가 있으며, 전환기를 거쳐 녹색성장으로 진입하는 중장기 성장 경로를 고려하여 전환단계 및 녹색성장 단계에서 사용할 수 있는 기술 개발 전략을 도출할 필요가 있다.



자료: 김은아 외(2023b: 2)

[그림 8-2] 국내외 핵심원자재 수급 여건별 경제성장 시나리오 & 핵심원자재 공급 안정성 전략별 시나리오 변화 경로(A, B, C)

2 녹색산업 경쟁이 심화됨에 따라 환경 규범이 보호무역 요소로 등장

해외 주요국은 경쟁적으로 녹색산업 활성화 정책을 발표하고 있으며, 이와 함께 환경 규범이 강화된 보호무역 요소와 공급망 재편 움직임이 포착되고 있다. 녹색전환의 큰 축을 차지하는 순환경제로의 전환 또한 유럽연합을 중심으로 산업경쟁력을 강화하는 전략으로 활용될 가능성이 크다.

2024년 4월 유럽의회를 통과한 에코디자인 규정은 제품 전 과정에서의 지속가능성을 향상시킬 목적으로 생산-소비-폐기 전 단계에서 지속가능성 요소를 평가하도록 원칙을 명시하고 있다. 특히 디지털제품여권(DPP)은 본 규정을 이행하고 모니터링하는 강력한 수단으로 활용될 예정이다. DPP는 제품의 국가 간 이동을 위한 '인증서'로 공급망 투명성을 높일 수 있으며, 그룹핑된 국가 간 거래가 가능할 것으로 예상됨에 따라 수출업체는 DPP 도입이 선택이 아닌 필수가 될 것으로 예상된다. 글로벌 DPP 이니셔티브는 제품 생산에 관한 환경, 노동 관련 지속가능성 국제규범을 형성하고 그 방향에 동참하는 국가 및 기업 간의 표준을 도출함으로써 공급망 결집력을 높이고 동일한 규범을 따르지 않는 기업은 공급망에서 배제하는 도구로 사용될 가능성이 있다.

EU의 에코디자인 규정 외에도 배터리 규정, 핵심원자재법, 포장재 및 포장폐기물 규정, 차량순환성 및 폐차관리 규정(안) 등에 존재하는 재생원료 또는 재사용 부품 사용 가이드라인 및 의무 규정은 원료 공급 안정성을 확보하는 본질적인 목적 외에 해당 조건을 만족하지 않는 해외 기업의 유럽 시장 진출을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

이러한 최근의 정책 동향은 순환경제 글로벌 이니셔티브를 통해 새로운 정책 내용을 선도하고 민간 기업 등 비정부 기구의 자발적인 참여에 기반하여 새로운 규범에 합의하는 방식으로 초기 정책 도입 시 강한 추진력을 확보하는 특징을 보이고 있다(김은아 외, 2023a). 이러한 이니셔티브에 적극 참여하는 국가 간의 협력 네트워크는 중장기적으로 글로벌 환경 규범 강화 동향에 적시 대응할 수 있는 기반이 될 것으로 전망됨에 따라 국내에서도 관련 이니셔티브에 전략적인 참여하는 등 대외 여건 변화에 적시 대응할 수 있는 체계를 고민할 필요가 있다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 핵심원자재 공급 안정성 확보를 위한 법제도와 거버넌스의 한계

해외 주요 국가들은 핵심원자재의 대(對)중국 의존성을 미래 산업의 핵심 리스크로 인식하고 관련 입법 및 정부 정책 형태의 대응 전략을 발표하고 있다. 국가마다 다소간의 차이가 있으나 주요 수입국은 입법을 통하여 공급망 리스크를 저감하려는 노력을 기울이며, 기술 개발 및 국제협력 등의 다각화된 전략을 준비하고 있다. EU는 핵심원자재의 안정적 공급을 위한 다양한 대응 전략을 개발하고 있으며 주요 골자가 되는 「핵심원자재법(CRMA)」은 2024년 3월 EU 이사회 승인 절차를 마치고 곧 발효 예정이다. 미국은 「인플레이션감축법(IRA: Inflation Reduction Act of 2022)」과 「국방물자생산법(DPA: Defense Production Act of 1950)」 등을 통하여 핵심원자재 공급 리스크를 관리 전략을 강화하고 있다.

이상의 제도에서 발견할 수 있는 원자재 공급망의 안정화를 위한 전략은 크게 수입국 다각화와 역내 재생원료 생산을 강화하는 전략 두 축으로 나뉜다. 국내에서도 2023년 2월, 산업통상자원부는 특정국 수입 의존도가 80% 이상인 핵심광물 33종을 선정하였으며, 전략산업에 필요한 10대 전략 핵심광물의 의존도를 2030년까지 50%대로 낮추겠다는 목표를 설정하였다(산업통상자원부, 2023). 이에 더하여 해외 의존도를 낮추기 위한 중장기 대응 전략으로 핵심광물의 재자원화 비중을 20%대로 증가시키겠다는 목표를 제시하였다. 이러한 정부 정책 대응과 함께 중장기 대응력을 담보하기 위한 법제도로 「자원안보특별법」이 2024년 1월 9일 국회를 통과하였다. 동법은 재자원화, 기술 개발, 국제전략 등 범부처 대응이 필요한 전략 요소를 포함하고 있으나 산업통상자원부에 권한을 위임하고 있어 이행력에 제약이 있다는 한계를 안고 있다.

‘핵심광물 확보전략’은 핵심원자재 재생자원 확보와 관련된 법제도와 연결선상에서 논의가 될 필요가 있는데, 현재 법제도는 산업통상자원부와 환경부 주도의 분절적 구조

를 유지하고 있으며, 재활용을 통한 핵심광물 재생자원 확보를 담보할 수 있는 순환경제 법제도가 뒷받침되고 있지 않다. 특히 재활용 및 재생원료 생산 관련 산업경쟁력을 확보하기 위해서는 관련 산업 활성화에 필요한 제도가 뒷받침되어야 하는데, 재생원료 수요를 견인하는 규제 또는 세제 혜택 등의 제도가 마련되지 못하고 있다. 예를 들어, 아직 자원재활용법 시행규칙상 재생원료의 범위는 핵심원자재를 포괄하지 못하며 전자제품등자원순환법 시행규칙은 재생원료 관련 조항이 존재하지 않아 안정적인 수요 창출이 어렵다는 것이 한계점이다. 더 나아가 재생자원 확보를 위해서는 제품 사용 후 수거와 밀접한 관련이 있는 생산자책임재활용제도에서 폐기가 아닌 재사용 경로를 어떻게 구분하여 인센티브를 도입할 것인지 등에 대하여 환경부와 산업부 간의 긴밀한 협업이 필요하다.

핵심원자재 공급 안정성 이슈를 가장 크게 체감하는 산업은 배터리로, 사용 후 배터리 재자원화에는 밸류체인별 소관 부처가 달라 산업통상자원부와 유관 부처의 협력이 필수적이다. 수거 및 재활용 단계는 환경부 소관, 안전성·성능 인증업무는 산업통상자원부 소관, 원천기술 개발은 과학기술정보통신부 소관으로 다부처 대응이 요구된다. 또한, 전기차 배터리 재사용 및 재활용 시 반드시 거쳐야 하는 배터리 분해 단계에서 배터리관리시스템(BMS)에 접근 권한이 필요하나, 완제품 업체(예. 현대자동차) 외에 사용이 불가하여 순환공급망에서 중소기업 진입이 어렵거나 제한적인 영역에서만 사업이 가능한 상황이다(김은아, 2024). 이와 더불어 생산자책임재활용제도의 지정 품목으로 전기차 배터리가 빠져있어 배터리 재자원화 활성화에 필요한 사용 후 배터리 확보가 충분할지 불투명하다. 이렇게 배터리 재자원화 목표 달성을 위하여 제도적으로 개선이 필요한 정책 영역이 다양하고 개선 과제가 산적해 있으나 「순환경제전환촉진법」으로 대표되는 순환경제 관련 법제도 개선 움직임은 그에 비해 더디게 진행되고 있다.

또한, 현존하는 순환경제 법제도는 최종 생산단계인 기업에 초점이 맞춰져 있으며, 순환공급망 형성에 필요한 지방정부의 역할이 구체적이지 못하여 지자체 역량에 따라 지역별 편차가 클 수밖에 없다는 한계점을 안고 있다. 그리고 재생원료 생산단계에서 규모의 경제를 실현하기 위하여 국내외 순환공급망을 연결하는 작업이 중장기적 관점에서 추진될 필요가 있으며, 이를 위해 정부 간, 정부-민간 간 협력적이고 효율적인 거버넌스가 제시될 필요가 있다.

2 성공적인 자원안보를 위한 국내 기술 영향력 및 기술·산업 투자 미흡

성공적인 자원안보를 위한 국내 재생원료 산업경쟁력 강화 전략에는 기술력³⁷⁾을 확보하고 재생원료 생산에 필요한 폐자원 공급을 안정적으로 유지하는 것이 필수적이다. 중국이 핵심원자재 재활용 관련 기술 및 산업에서도 눈에 띄는 양적 성장을 보이는 등 공급망 전반에서 중국 의존성을 낮추기 어려운 여건이 조성되고 있다. 2010년 후반부터 금속·광물자원 안보 관련 특허출원에서 중국의 양적 성장 속도가 눈에 띄며, 기술 내용의 영향력을 분석한 결과 중국은 2015년 이래 미국을 넘어서 지속적으로 최고치를 유지하고 있으며, 일본과 미국은 감소 추세에 있다(차정미 외, 2023). 반면, 우리나라의 순환경제 기술은 글로벌 기술 네트워크에서 상대적으로 영향력이 낮아, 해외 시장으로의 확장성이 제한적일 수 있다는 취약점을 확인하였다(김은아 외, 2023a; 김은아, 2023b). 배터리 순환경제 기술로 범위를 좁혀서 분석한 경우에도 전 세계적으로 특허 규모가 지속적으로 증가하는 추세로, 우리나라 또한 최근 양적 성장이 보이는 영역이기는 하나 여전히 영향력이 높은 특허를 보유하지 못한 것으로 나타났다(김은아, 2024). 영향력이 높은 기술력을 확보하기 위해 기술 개발 투자 증가와 함께 시장 진출 잠재력과 미래 부가가치가 높을 것으로 전망되는 기술 및 산업을 대상으로 국내 투자뿐만 아니라 해외직접투자 또는 국제협력을 촉진할 필요가 있다.

한편, 미중 경쟁이 심화되면서 중국에 집중되어 있었던 핵심원자재 원료, 가공 소재 및 부품의 가치사슬이 중장기적으로 주요국을 중심으로 지속가능성을 높이는 방향으로 개편될 가능성이 클 것으로 전망되는 가운데, 우리나라가 이러한 업스트림 산업에서 영향력을 확장하기 위해서는 재생원료 공급처로서 경쟁력을 확보할 필요가 있으며, 이를 위해 관련 기술 개발 및 산업에의 투자가 선제적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 국내 연구개발 투자 로드맵³⁸⁾은 이차전지 재활용 및 재사용과 같이 좁은 범위에 집중되어 있는 실정이다. 우리나라의 핵심원자재 포함 물질 회수 및 재사용 관련 기술경쟁력

37) 이 기술 영역은 금속 재활용을 통한 재생원료 생산 및 재사용 등 순환경제 기술로 구성됨.

38) 중소벤처기업부의 사용 후 배터리 재활용 및 재사용 기술 개발 로드맵, 국가전략기술 임무 중심 전략 로드맵의 이차전지 재사용·재활용 기술, 한국형 탄소중립 100대 핵심기술(신격차)의 폐태양광·사용 후 배터리 재활용·재사용 및 금속자원 회수 기술 등이 있음

을 강화하기 위해서는 미래 산업에서 다량 발생하는 신재생에너지 및 전자·전기 폐기물로 대상을 확대하고, 재활용 공정 또한 지속가능성을 담보할 수 있도록 유해 물질의 처리와 회수에 관한 기술 및 안전성 테스트 기반이 갖춰질 필요가 있다.

이러한 순환경제 부문 투자가 효과적으로 이루어지기 위해서는 녹색산업에 대한 투자가 확대될 필요가 있는데, 현재 순환공급망 형성에 중요한 역할을 하는 영세기업의 경우 녹색채권 및 ESG 금융 등의 녹색투자 제도에 대한 접근성이 낮아 녹색투자를 유치하기 위해서는 녹색자산유동화증권(환경부, 2022) 등 정부 및 공공기관의 지원 프로그램을 통해 제한적으로 투자가 가능한 상황이다(김은아 외, 2023a). 따라서 국가 수준의 순환경제 부문 혁신을 촉진하기 위해서는 대기업 중심의 투자 기회 확대뿐만 아니라 중소기업에 대상으로 하는 제도가 균형 있게 검토될 필요가 있다. 이러한 취지에서 규제 샌드박스 또는 녹색투자에 필요한 정책 지원 및 재정지원 프로그램의 대상을 선정함에 있어서 사각지대를 최소화하는 노력이 필요하며, 일회성 정부 정책 프로그램으로 그치지 않을 수 있도록 제도의 지속성이 담보될 필요가 있다.

3 신 무역장벽 대응 국내 순환경제 법제도 미흡

EU는 최근 발표한 에코디자인 규정(2024년 발효 예정), 배터리 규정(2023년 2월 시행)은 디지털제품여권(DPP) 도입을 통하여 제품 전 생애주기(생산, 소비, 폐기)의 공급망 투명성을 높이고 생산 과정에서 지속가능성을 높이려 한다. 그러나 이들 규정의 세부 내용이 잠재적 무역장벽 요소로 작용할 수 있다는 우려가 존재한다(산업통상자원부, 2024). 또한 공급망 실사지침(2024년 발효 예정)에 따라 최종 조립을 통해 완제품 제조에 경쟁력을 가지고 있는 우리나라의 경우 제품 생산에 필요한 업스트림 산업의 지속가능성을 고려하여 공급망을 재개편해야 하는 상황에 처할 수 있다. 이러한 대외 여건 변화 속에서 관련 제도적 기반이 마련되지 않은 국가에 소재한 기업의 경쟁력이 상대적으로 약해질 수 있는 상황이다(김은아, 2023a). 이와 더불어 순환경제가 적용되는 주요 밸류체인(플라스틱, 배터리, 전자·전기제품, 자동차, 건축재료 등)에 국제표준 제정 움직임이 가속화되고 있어 이들에 대한 적시 대응이 이루어지지 않는 경우에도 해외 시장에서 경쟁력이 약화될 수 있다. 따라서 국내 수출기업이 글로벌 시장에서 비교우위

를 유지할 수 있도록 최근 강화되고 있는 순환경제 부문 국제환경규범 수준에 국내 제도가 부합하도록 관련 제도 개선이 요구된다.

따라서 정부는 글로벌 DPP 규범 변화를 모니터링하고, 국내 기업을 대상으로 업종별 데이터 항목 구체화, 정보 접근 권한 설정 등 구체적인 이행 전략을 마련할 필요가 있으며, 특히 빠르게 도입될 예정인 배터리 여권에 대응하기 위한 실질적 전략을 도출할 필요가 있다. 그러나 2024년 1월 1일부터 시행된 「순환경제사회전환촉진법」은 순환경제 정책 전반을 다루고 있으나 산업계 및 무역에 영향력이 큰 에코디자인 규정, 디지털 제품여권, 그린워싱 방지 등 빠르게 변하는 국제환경규범에 대응하기에는 다루고 있는 범위와 구체성에 한계가 있다. 2022년 산업통상자원부가 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률 시행규칙」 개정을 통해 에코디자인 규정에 대응하는 ‘K-에코디자인’ 또는 ‘자원효율등급제’에 관한 법적 근거를 만들고, 시범사업을 진행하고 있으나 법령 안에 자원효율등급제의 정의와 포함 항목 등 구체적인 사항은 전무하여 이행력을 가지기에는 한계가 있다.

DPP 관련 기업의 대응에 애로사항이 가장 크게 다가올 것으로 예상되는 영역은 탄소발자국 산정에 필요한 데이터 확보, 관리와 기업 비밀 보안을 담보하는 기술적 장치를 확보하는 것이다. DPP에서 요구되는 제품 단위의 탄소발자국은 기존의 탄소배출량 산정 방법뿐만 아니라 향후 대응이 필요한 기후공시와 ESG 공시기준에 부합하는 Scope 3 배출량³⁹⁾ 산정과 상이한 탄소 회계이며, 기업이 대응하는 데에 어려움이 있을 것으로 예상된다. 온실가스 배출량 보고 의무가 복수의 제도 안에서 확대되는 방향에 있어 Scope 1~3 대응, 탄소발자국 산정 등 다양한 방법론을 가진 탄소 회계가 온실가스 배출권거래제와 국가온실가스감축목표(NDC) 등의 기존 제도와 정합성을 가질 수 있도록 기술적 준비도 필요하다.

한편, 2024년 4월 EU 공급망 실사지침이 유럽의회를 통과함에 따라 배터리여권에 필수 공개 요소로 포함되어 있는 환경·인권 관련 공급망 실사 결과가 타 제품군에서도 필수적으로 공개가 필요한 항목이 될 가능성이 높아졌다. 이에 대해 국내 기업이 내부

39) Scope 3 온실가스 배출량 정보의 경우, 2024년 3월 발표된 미 증권거래위원회(SEC) 기후공시 규칙 최종안에는 공시 대상으로 빠져있으나 국제지속가능성 기준위원회(ISSB)의 지속가능성 공시기준 최종안에 따르면 2024년 유예기간을 지나 2025년부터 공시가 시작될 예정이며, EU 기업 지속가능성 보고 지침(CSRD) 개정안 또한 Scope 3 공시 적용 대상을 점차 확대할 계획을 가지고 있어 중장기적으로 기업의 대응이 필요한 부분임.

거버넌스를 구축하고 원활하게 운영하기까지 준비작업에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다.

4 녹색전환 관련 해외 제도 변화에 긴밀하게 대응하는 의회 역할 부재

녹색전환은 디지털전환과 함께 미래 국가경쟁력을 좌우하는 변화 요소로, 주요국을 중심으로 관련 제도가 급변하고 있다. 일례로 녹색전환 제도에서 글로벌 영향력이 큰 유럽의회에서 지난 4년간 그린딜 정책 영역 안에서 167건의 법안 발의가 있었으며, 지난 1년(2024년 4월 1일 기준)간 통과되었거나 통과가 유력시되는 의안이 58개, 논의가 시작 단계에 있는 의안이 58개로 2024년 6월에 있을 유럽의회 선거 결과에 따라 향후 수년간 녹색전환 영역에서 법률 제·개정 결과가 쏟아져 나올 것으로 전망된다. 이러한 녹색전환 법제도 격변의 시기에 우리나라 의회의 역할이 여전히 국내 활동에 집중되어 있다면 미래 국가경쟁력의 큰 부분을 차지할 수 있는 녹색전환에서의 글로벌 경쟁력을 확보하는 제도적 기반을 마련하는 과정에서 논의를 주도하지 못할 수 있다. 본 8장이 집중하고 있는 자원안보와 순환경제 정책 영역에서 의회외교의 필요성은 아래와 같다.

① 자원안보: 우리나라는 국가전략기술이 필요로 하는 핵심원자재 순수입국으로 단기, 중기적으로 수입국 다각화와 중국 의존도 저감 정책이 우선적으로 요구된다. 이는 채굴 및 초기 가공 단계에서의 국내 자원 공급의 다각화뿐만 아니라 이들 핵심원자재가 포함된 제품을 판매하는 해외 시장의 대중국 리스크 관련 정책 및 제도 변화에 긴밀하게 대응할 필요가 있다. 이 때 국내 기업이 공급망 조정 등의 적응을 할 수 있는 시간적 여유를 확보하는 등의 조치가 필요하며, 이러한 조정 과정에서 행정부 주도의 가시적인 외교적 노력과 함께 중장기적으로는 미국, 유럽 등의 주요국 의회와의 교류협력을 통하여 동향을 빠르게 파악하는 것이 중요하다.

② 순환경제: 녹색전환 과정에서 제품 전주기 지속가능성 향상을 목표로 하는 순환경제 정책은 공급망 관리 필요성의 증가와 결합하여 신 무역장벽 요소를 가질 수 있는 제도를 생성하고 있다. 유럽의 에코디자인 규정, 디지털제품여권, 공급망 실사지침 등은

공급망 투명성을 높이고 최종 조립 생산자가 공급망에 존재하는 기업⁴⁰⁾의 환경·인권 기준 준수 현황에 대한 관리의무 및 책임을 강화하는 방향으로 전환하는 동력을 제공하고 있다. 이는 수출 중심의 국내 제조업 글로벌 경쟁력에 큰 영향을 미칠 수 있으므로 선제 대응이 요구된다. 이러한 여건 변화에서 의회외교는 국제환경규범 변화를 모니터링하고, 국제협력을 강화함으로써 지속 가능한 공급망을 구축하는 데에 간접적인 영향을 미칠 수 있으며, 국내 법제도를 적시에 개선함으로써 대외 여건 변화에 대한 대응력을 높일 수 있다.

국회는 아직 이러한 기대에 부응할 수 있는 거버넌스 및 전문성이 확보되지 않아 국내 법제도 형성 과정에 제한적으로 기여하고 있는 상황으로, 향후 중장기적 국가 전략 방향을 설정하기 위한 의회의 역할을 강화하기 위해 지속 가능하고 정기적인 해외 의회와의 교류협력 기반을 마련할 필요가 있다.

40) 제품 생산 전 과정 상에 존재하는 직·간접적인 협력사

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 핵심원자재 공급 안정성 향상을 위한 제도 개선 필요

2023년 2월 산업통상자원부가 발표한 ‘핵심광물 확보전략’ 이후, 2024년 1월 「자원안보특별법」이 국회를 통과하여 중장기적인 대응력을 강화하는 법적 기반이 마련되었으나, 동법은 천연자원 확보를 위한 이행체계를 중심으로 하고 있으며 주요국에서 중장기적으로 중요한 전략으로 삼고 있는 재자원화에 관한 부분은 개괄적인 수준에 그쳐 관련한 부분에서 제도적 한계를 드러내고 있다. 또한, 「자원안보특별법」은 기술 개발, 국제전략 등의 요소도 포함하고 있으나, 모든 권한이 산업통상자원부에 집중되어 있어 긴밀한 부처 간 협력이 요구되는 상황에서 유연성이 떨어지는 한계점을 가지고 있다. 따라서 향후 법 개정 시에는 재생자원 확보에 필요한 재생원료 수요 창출, 순환공급망 형성, 외교적 대응, 민관협의체 구성 등 다양한 업무영역과 이해관계자가 얽혀있는 부분에 대하여 전문가와 이해관계자 간의 심도 있는 논의가 선행될 필요가 있으며, 이행력을 높일 수 있는 거버넌스 구축 및 법체계 확립이 요구된다. 또한, 전기차 사용 후 배터리를 포함한 유가 폐기물 재자원화 과정에서 핵심적인 순환공급망 형성을 위하여 민관협의체 논의에 기반한 제도 개선 작업이 요구된다. 이상의 이슈와 쟁점을 해결하기 위하여 제도 개선 과제를 아래와 같이 제안한다.

가. 통합적 법제도 및 부처 거버넌스 형성

- 산업통상자원부와 환경부 주도의 분절적 법체계에서 벗어나 핵심원자재 공급 안정성 확보를 위한 다부처 공동작업반을 구성하여 통합적인 법제도 개선 작업 진행

나. 재생원료 수요 진작을 위한 제도 마련

- 핵심원자재 재생원료를 법제도 안에서 정의하고 제품 표시 및 의무 함유량 규제와 함께 재생원료 사용에 대한 세제 혜택 등 수요를 견인하는 제도 마련

다. 배터리 재자원화 시스템 개선

- 배터리 재자원화가 실질적으로 작동하기 위해서는 생산자책임재활용제도 안에 전기차 배터리 등 미포함 항목을 지정하여 사용 후 배터리 물량을 확보하고, 중소기업을 포함한 자원순환 업체가 재활용에 참여할 수 있도록 배터리관리시스템 접근 권한 확대

라. 지방정부 역할 법제화 및 중앙정부와의 연계성 강화

- 국내 순환공급망 형성에는 지방정부의 재활용을 포함한 순환경제 정책이 중요한 역할을 하므로, 지금까지 지역의 역량에 위임하고 있는 지방정부의 역할을 법제도 안에서 구체화할 필요가 있으며, 중앙정부의 지원을 통하여 지역별 편차를 저감

마. 국내외 순환공급망 연결 및 확장

- 재생원료 생산단계에서 규모의 경제를 실현하기 위해 국내외 순환공급망 연결·확장 작업이 필요하며, 이를 위해 정부와 민간이 협력하는 체계 구축

2 자원안보 글로벌 경쟁력 강화를 위한 기술·산업 투자 확대

핵심원자재 재생원료 공급 확대 전략에서 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해서는 기술력 향상과 관련 기술·산업에의 투자가 필수적이다. 그러나 핵심원자재 공급 안정성에 필요한 국내 순환경제 기술 영향력은 주요국 대비 낮은 반면, 중국의 기술·산업은 양적으로 빠르게 성장하고 있어 대중국 의존도를 낮출 수 있는 여건을 형성하기가 쉽지 않은 상황이다. 미중 경쟁이 심화되는 가운데 한국이 재생원료 공급처로서 경쟁력을 확보

하고 업스트림 산업에서 영향력을 확장하기 위해서는 관련 기술 개발 및 산업에의 투자가 요구된다. 그러나 국내 연구개발 투자 로드맵은 이차전지 재활용 및 재사용에만 집중되어 있어 다양한 재생원료 유관 산업을 지원하기에 한계가 있다. 또한, 현재 일부 녹색산업에 집중된 녹색금융의 투자 대상이 확장될 필요가 있으며, 영세기업의 녹색금융 접근성을 높이는 정부 정책이 단발성으로 끝나지 않도록 제도적 장치가 필요하다. 이상의 이슈와 쟁점을 해결하기 위하여 제도 개선 과제를 아래와 같이 제안한다.

가. 자원안보 기술 및 산업 육성에 필요한 투자 확대

- 핵심원자재의 재활용 및 재사용 기술은 자원안보 기술로서, 해당 기술·산업 경쟁력 약화가 국가경쟁력 전반에 리스크 요인이 될 수 있으므로 미래 자원 수요 및 폐자원 발생 전망에 기반하여 기술 개발 대상 영역을 발굴 및 확장하고, 대기업과 중소기업 모두에게 실효성이 있는 규제 샌드박스 제도 및 녹색투자 정책 지원 또는 재정지원 프로그램으로 개편

3 잠재적 무역장벽 요소로 관리되어야 하는 순환경제 관련 국제 환경규범

EU는 최근 몇 년간 순환경제 정책 영역 및 인접 영역에서 잠재적 무역장벽 요소를 가지고 있어 산업에 파급효과가 클 것으로 예상되는 법을 제정하거나 전면 개정하였다. 에코디자인 규정, 배터리 규정, 핵심원자재법이 대표적이며, 이 제도들은 디지털제품여권(DPP) 도입을 통하여 제품 전 생애주기 정보를 디지털화하고 목표관리를 용이하게 함과 동시에 유럽의 표준을 글로벌 표준화하여 위상을 높이는 기반을 제공할 수도 있다. 또한, EU의 공급망 실사지침이 시행됨에 따라 최종 조립을 통한 완제품 제조에 경쟁력을 가지고 있는 국내 기업의 공급망 관리 부담이 커질 수 있다. 이와 더불어 국내 기업이 생산하는 제품의 재생원료 함량 및 전 주기 탄소발자국 수준에 따라 유럽에 수출이 제한되는 등 강화된 환경규범에 의해 비관세 장벽을 마주할 가능성이 커졌다. 이러한 잠재적 무역장벽 요소가 본격 도입되기 전에 국내에서는 새롭게 적용되는 환경규

범과 연결된 제도가 개선될 필요가 있으며, 관련 과제를 아래와 같이 제안한다.

가. 디지털제품여권(DPP) 도입 준비

- 현재 배터리여권 도입에 대응하기 위한 국내 법제도가 준비되고 있으나 확장성이 있는 에코디자인 규정의 대상 제품군을 고려하여 국내 법제도 정비가 요구됨. 특히 국내 인증제도가 국제표준과 유럽표준과 호환이 될 수 있도록 제도를 정비하고, 이를 효과적으로 처리할 수 있도록 표준화 및 인증업무를 통합 관리하는 거버넌스 구축

나. 물질흐름, 환경발자국 산정에 필요한 정보관리 플랫폼 구축

- DPP를 포함한 환경규범 강화는 제품 생산 과정에 숨겨져 있던 데이터를 공개하는 방식으로 구현되는데, 이를 지원하기 위해서는 신뢰도 높은 전 주기적 환경성 평가에 필요한 기초 데이터베이스 및 제품정보관리 플랫폼 구축이 선행되어야 함. 특히 탄소발자국 산정과 같은 복잡한 방법론이 요구되는 항목은 기업에 큰 부담으로 작용할 수 있어 관련한 정책적 지원 프로그램 필요

4 녹색전환을 견인하는 의회외교 거버넌스 구축

녹색전환과 디지털전환이 미래 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로 부상하면서 주요국에서는 관련 제도가 급변하고 있다. 특히 유럽의회에서는 그린딜 정책 영역에서 많은 법안이 발의되고 있으며, 이러한 변화는 국내 산업경쟁력에 큰 영향을 미칠 수 있다. 우리나라는 핵심원자재 순수입국으로, 국내 자원 공급 안정성 확보뿐만 아니라 해외의 대중국 리스크 관련 해외 정책 및 제도 변화를 빠르게 파악하는 한편, 대응에 필요한 시간을 확보하는 조치가 필요하다. 또한, 순환경제 정책에서는 유럽의 에코디자인 규정과 같은 새로운 무역장벽 요소에 선제적으로 대응해야 한다. 이를 위해 의회외교를 통해 국제 동향을 빠르게 파악하고, 지속 가능한 공급망을 구축하며, 국내 법제도를 적시에 개선하는 것이 중요하다. 그러나 이러한 대외 활동 영역에서 국회의 역할에 대한 인식은 아직 미미한 수준으로, 해외 제도 변화가 국내 법제도 형성에 미치는 영향이 커질

수 있는 미래에 대비도가 낮다고 볼 수 있다. 이상의 이슈와 쟁점을 해결하기 위하여 제도 개선 과제를 아래와 같이 제안한다.

가. 녹색전환 의회외교 거버넌스 구축

- 글로벌 녹색전환 움직임 속에서 주요국 정책 및 법제도가 급변하고 있으며, 국내 법제도 또한 영향을 받을 수밖에 없는 추세로, 의회의 정책역량을 강화하고 해외 의회와의 교류협력을 지속 가능하게 추진하는 데 필요한 의회 내부 지원조직을 포함한 거버넌스 구축 필요

제9장

[탄소중립] 탄소중립 사회 전환을 위한 중장기 과제

정훈

- 제1절 논의의 배경
- 제2절 중장기 의제로서 의의
- 제3절 이슈와 쟁점
- 제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기후변화 가속화와 탄소중립 시대 도래

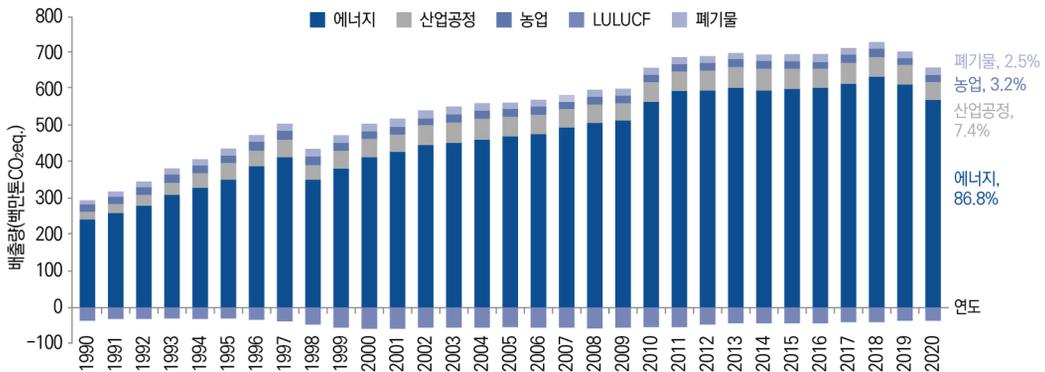
기후변화가 가속화되면서 국제사회는 지구 평균기온 상승을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해 2015년 파리협정을 체결하였으며, 이를 통해 각 국가가 자발적 온실가스 감축 목표를 설정하고 국제적으로 협력하기로 약속했다. 이후 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부 간 협의체)는 2018년 ‘Global Warming of 1.5℃’ 특별보고서에서 지구 평균기온 상승을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해 2050년 까지 탄소배출량이 순 제로(0)가 되는 탄소중립(Net-Zero)의 필요성을 제기하였다. 이에 2019년 EU를 시작으로 세계 주요국들은 선제적으로 2050 탄소중립을 선언하고 온실가스 감축 목표를 강화하면서 탄소중립은 글로벌 의제로 부상하였다. 이에 따라 현재 까지 전 세계 140여 개국이 탄소중립에 동참하였으며, 우리나라를 포함한 28개국은 탄소중립의 법제화까지 완료하였다⁴¹⁾. 그러나 국제사회의 이러한 움직임에도 기후변화는 여전히 가속화되고 있으며 2023년 발표된 IPCC의 ‘제6차 평가보고서(AR6)’에서는 2018년 특별보고서에서 제시한 2050년 대비 10년 이상 빠른 2040년 이전에 1.5℃에 도달할 것으로 예측하여, 이제 탄소중립은 인류 생존을 위해 필연적으로 지켜내야 할 마지노선이 되고 있다.

2 탄소중립 사회 전환 과정에서 발생하는 다양한 이슈에 대응하는 정책 필요

탄소중립 사회로의 전환은 그간 인류사회 발전을 견인해 왔던 화석연료와의 이별을 전제로 경제사회 전반의 시스템 전환을 요구하는 도전적이고 혁신적인 과제이다. 우리

41) Energy & Climate, Net Zero Scorecard, <https://eciu.net/netzerotracker>(접근일: 2024. 4. 26.)

나라 온실가스 배출량은 1990년 292.2백만 톤CO₂에서 지속적으로 증가하여 2018년 727.0백만 톤CO₂으로 배출 정점을 찍고 그 이후에 소폭 감소하고 있는 추세이다. 그러나 2020년 배출량은 656.2백만 톤CO₂으로 여전히 1990년 대비 두 배 이상 많은 수준이다. 탄소중립은 30여 년 전인 1990년 배출량을 기준으로 하더라도, 그 이후 30년 동안 증가한 배출량의 80%만큼을 더 감축해야 하는 아주 어려운 과제이다.

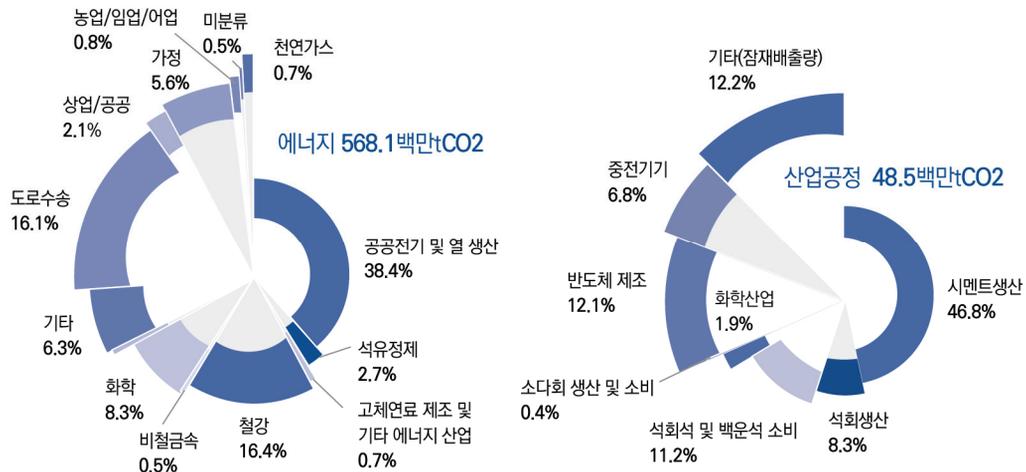


자료: 2022 국가온실가스 인벤토리 보고서

[그림 9-1] 분야별 온실가스 배출량 및 흡수량(1990~2020)

이러한 탄소중립을 달성하기 위해 우선은 국내 온실가스 총배출량의 86.8%(2020년 기준)를 차지하는 에너지를 비롯한 산업, 수송, 농업 등 부문별 온실가스 감축을 위한 탈탄소화 전략이 필요하다. 국내 배출량은 [그림 9-1]과 같이 에너지 부문의 배출량 증가가 전체 배출량 증가를 견인해 온 것을 확인할 수 있다. 여기서 에너지 부문의 배출은 에너지 산업 즉, 공공전기와 열 생산에서의 배출뿐 아니라, 제조업 및 건설업 등 산업 부문에서 사용되는 연료 연소와 수송 부문의 연료 연소 등도 포함한다. 에너지 부문의 세부 분야별 배출량 비중을 살펴보면, [그림 9-2]와 같이 공공전기 및 열 생산이 38.4%를 차지하고, 철강이 16.4%, 석유정제와 화학이 11.0%, 도로수송이 16.1%를 차지한다. 그리고 총 배출량의 7.4%를 차지하는 산업공정에서의 배출량은 시멘트 생산이 46.8%, 반도체 제조가 12.1%를 차지하고 있다. 즉, 탄소중립을 위해서는 청정에너지로의 전환과 산업 부문의 배출량 감축을 위한 전략이 가장 중요하다고 할 수 있다.

그러나 우리나라는 발전량의 60.0%(2022년 기준, 한전 전력통계)가 여전히 석탄과 가스 등 화석연료로부터 생산되고 있다. 또한 무역의존도는 84.6%(2022년 기준 수출 40.9%, 수입 43.7%)로 아주 높고, 주력산업은 반도체, 자동차, 석유화학, 석유정제, 철강 등 에너지 다소비, 온실가스 다배출 업종들로, 산업구조적 특성을 고려할 때 감축이 쉽지 않은 상황이다. 그러므로 탄소중립 사회 전환을 위해서는 청정에너지로의 전환과 산업 부문의 연료전환 및 공정전환 등 부문별 탈탄소화 전략을 기반으로 한 경제사회 시스템의 종합적인 전환 전략이 필요하다.



자료: 국가온실가스 인벤토리(1990~2021)

[그림 9-2] 2020년 기준 국내 에너지 및 산업공정 분야 온실가스 배출량 비중

또한, 경제사회 시스템의 전환 과정에서는 기술, 문화, 사회, 제도, 조직 전반의 변화를 수반하기 때문에 전환의 방향과 필요성에 대한 사회적 합의가 전제되어야 한다 (Elzen et al., 2004; Schienstock, 2004). 그리고 시스템 전환은 많은 이해관계자들에게 큰 영향을 미치며 다양한 이슈와 갈등이 불가피하게 발생하게 되므로(성지은 외., 2012), 이러한 이슈와 갈등에 대한 대응도 필요하다. 이에 따라 사회적 합의에 기반한 에너지, 산업, 수송 등 분야별 탄소중립 전환 전략 마련뿐 아니라 전환 과정에서 발생하는 사회적 갈등에 대응하기 위한 정책 마련도 필요하다고 할 수 있다.

3 세계 경제·무역질서 변화에 따른 대응 전략 수립 필요

탄소중립으로 인한 세계 경제질서 변화에 따라 주요국들은 자국 산업경쟁력 강화를 위해 산업전략을 수립하고 입법을 추진하고 있다. 이는 청정에너지 기반의 경제체제를 선제적으로 구축하고 자국 중심의 헤게모니를 선점하기 위함으로, 이러한 주요국들의 움직임은 보호무역주의와 산업 정책의 부활로 해석되고 있다⁴²⁾.

미국은 바이든 정부 출범 이후 기후변화 대응 정책을 재정비하여 2022년 8월에 「인플레이션 감축법(IRA, Inflation Reduction Act)」을 통과시켰다. 이 법은 기후변화 대응과 청정에너지 산업을 선도하여 자국 내 일자리를 확대하겠다는 목적을 가지고 있다. 이에 총투자예산의 84.4%가 ‘에너지 안보 및 기후변화’에 집중되어 있으며, 특히 재생에너지와 원자력 등 청정 발전 설비 투자와 생산에 대한 세액공제, 국내 제조 전환 보조금 등 직접적이고 공격적인 지원책을 제시하고 있다.

세계 최초로 탄소중립을 선언한 EU는 2019년 12월 발표된 EU 그린딜(Green Deal)을 기반으로 온실가스 감축 목표를 강화하고, 2021년 6월 「유럽 기후법(EU Climate Law)」 제정 및 부문별 입법을 단계적으로 추진하며 기후변화 정책을 선도하고 있다. 탄소 누출 방지와 산업경쟁력 확보를 위해 발의된 EU CBAM(Carbon Border Adjust Mechanism, 탄소국경조정 메커니즘) 입법안은 2023년 5월 최종 확정되어, 2023년 10월부터 6대 품목⁴³⁾을 대상으로 전환 기간을 시작하였다. 이후 2023년 2월에는 미국의 IRA 발효에 대응하여 친환경 산업 육성 정책을 주요 내용으로 하는 ‘그린딜 산업계획(Green Deal Industrial Plan)’을 수립하고, 이를 기반으로 2023년 3월에 「핵심원자재법(Critical Raw Materials Act)」과 「탄소중립산업법(Net-Zero Industry Act)」 초안을 발표하고 입법 절차를 추진하고 있다. 각 법안은 EU 역내 원자재 공급 안정성 확보와 친환경 산업의 규제 간소화 및 기술 개발 지원을 통한 EU 역내 생산능력 확대를 목표로 하고 있다.

42) 딜로이트 글로벌 경제 리뷰(2023. 7. 24.), 이코노미조선, https://economychosun.com/site/data/html_dir/2023/07/22/2023072200037.html

43) ‘철강, 알루미늄, 시멘트, 비료, 전기, 수소’를 이른다.

온실가스 다배출, 에너지 다소비 제조업 중심의 산업구조와 수출의존도가 높은 국내 경제구조를 고려할 때, 이러한 세계질서 변화에 대응하여 국가 경쟁력을 제고하기 위한 전략 수립이 필요하다.

제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기후위기는 인류가 당면한 가장 심각한 위기로 중장기적 관점의 대응 필요

인간의 활동으로 인해 야기된 기후변화가 가속화되면서 지구는 매년 최고 기온 기록을 경신하고 있다. 또한, 전 세계적으로 급격한 기상이변과 감염병, 물 부족, 식량 부족, 에너지 위기 등 다양한 사회적 피해가 확산되면서 기후재난 시대로 접어들고 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum, WEF)에서는 향후 10년간 세계적으로 가장 심각한 영향을 줄 수 있는 상위 10대 위험 요인 중 절반 이상을 기후변화 관련 위험으로 꼽았다⁴⁴⁾. 즉, 기후변화는 인류에 가장 큰 위험 요인이 되고 있다고 할 수 있다.

세계기상기구(WMO)는 2023년 5월 연간보고서에서 2022년 지구 평균기온이 산업화 이전 대비 1.15℃ 상승한 것으로 발표했으며, IPCC 제6차 평가보고서에서는 거의 모든 시나리오에서 가까운 미래(2021~2040년)에 지구 평균기온이 1.5℃ 상승할 것으로 예측하였다. 그리고 IPCC는 이러한 기온 상승이 자연계와 인류의 고유 시스템에 광범위한 영향을 미침으로써 손실과 피해가 더욱 커질 것으로 경고하였으며, 향후 10년간의 정책적 선택과 기후 행동이 현세대와 미래 세대가 경험할 세상을 결정할 것임을 강조하였다. 결과적으로, 2050 탄소중립을 비롯한 중장기적 관점의 기후변화 대응 정책은 인류의 지속 가능한 미래를 위해 가장 중요하고도 필수적이라고 할 수 있다.

44) WEF, 2024. 1.

2 탄소중립을 위한 부문별 중장기 전략 마련 필요성

탄소중립은 대기 중 이산화탄소 배출량을 줄이면서도 남은 잔여 배출량은 흡수를 통해 순 배출량을 0으로 만들어야 하는 아주 도전적인 중장기 과제이다. 이산화탄소는 지구 온난화를 야기하는 다양한 온실가스 중 배출량이 75% 수준으로 가장 많으며, 대부분 화석연료로부터 배출된다. 그리고 대기 중 체류 기간이 100~300년으로 길어(IPCC, 2013) 온실가스 감축 정책의 주요 대상이 되고 있으며, 탄소중립을 위해서는 중장기적 관점의 감축 전략이 필요하다고 할 수 있다.

전 세계 온실가스 배출량의 78.4%는 에너지와 산업 부문에서 배출되고 있으며, 국내에서는 95%가량을 차지하고 있어 탄소중립 달성을 위해 에너지와 산업 부문의 탈탄소화 전환은 가장 중요하다고 할 수 있다. 특히 에너지 분야는 대규모 인프라 구축에 장기간이 소요되고 회수 기간이 길며, 많은 투자가 필요한 자본집약적인 특성이 있어 중장기적 비전과 전략이 중요한 분야이다. 그리고 최근 탄소중립으로 인해 에너지와 산업 간 융합 양상이 강화되면서 산업적 측면에서도 에너지의 중요성이 확대되고 있다. 산업 부문의 경우, 탄소중립의 글로벌 의제화로 인해 CBAM 도입과 RE100, ESG 확산 등 세계적으로 탄소 무역장벽이 현실화되고, 산업경쟁력 선점을 위한 보호무역주의가 확산되면서 산업 부문의 탄소중립 전환이 국내 온실가스 감축 목표 달성뿐 아니라 기업의 생존과 국가의 지속가능성과도 직결되는 상황이다. 그러므로 산업 부문의 탈탄소화와 구조 전환을 위해서도 중장기적 비전과 전략이 중요해지고 있다. 이뿐만 아니라, 에너지, 산업구조 전환 과정에서 경제사회 시스템 전환이 병행되면서 대규모 비용이 발생하고 사회적 갈등도 커질 것으로 예상되고 있다. 이에 순조로운 탄소중립 사회 전환을 위해서는 국민적 참여와 사회적 합의에 기반한 중장기적 관점의 부문별 전략 마련이 필요하다고 할 수 있다.

제3절

이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 2050 탄소중립 달성을 위한 부문별 중장기 이행 전략 부족

지난 정부에서 2020년 10월 국회 시정연설을 통해 탄소중립을 선언한 이후, 제21대 국회에서는 2021년 9월 기존 기후변화 대응 정책의 근거법이었던 「저탄소 녹색성장 기본법」을 대체하는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 ‘탄소중립 기본법’)을 신규 제정하였다. 그리고 동법 제7조45)와 제10조46)에 근거하여 현 정부는 2023년 4월 ‘국가 탄소중립 녹색성장 전략’과 ‘제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’을 수립하여 발표하였다. 해당 기본계획에서는 2030년 감축 목표를 기존 2021년 10월에 UN에 제출한 NDC(Nationally Determined Contributions) 목표인 2018년 배출량 대비 40% 감축(감축 후 배출량 436.6백만 톤)으로 제시하고, 부문별 감축 목표를 일부 수정하여 제시하였다.

이와 같이 2050년 탄소중립 달성을 위한 2030년까지의 부문별 온실가스 감축 목표는 설정되었으나 본 기본계획의 계획 기간인 20년(2023~2042년) 동안의 목표가 제시되지 못하는 못했으며, 정책의 일관성과 중장기 전략성도 미흡하여 실질적 탄소중립 달성 여부가 불투명한 상황이다. 에너지 부문의 경우 「탄소중립기본법」이 제정되면서 기존 「저탄소 녹색성장 기본법」을 근거로 수립해 왔던 에너지기본계획의 법적 근거47)가 상실되

45) 「탄소중립기본법」 제7조 제1항에서 “정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다”고 규정하고 있으며, 동조 제2항에서는 제1항에 따른 국가비전을 달성하기 위해 국가탄소중립녹색성장전략을 수립하도록 규정하고 있다.

46) 「탄소중립기본법」 제10조 제1항에서는 동법 “제3조의 기본원칙에 따라 국가비전 및 중장기 감축목표등의 달성을 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·시행”하도록 하고 있다.

47) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조 제1항에서 “정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 에너지기본계획을 5년마다 수립·시행”하도록 하고 있으며, 동조 제3항에서 에너지기본계획에는 “① 국내외 에너지 수요와 공급 추이 및 전망에 관한 사항, ② 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항, ③ 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항, ④ 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항, ⑤ 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항, ⑥ 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항” 등을 포함할 것을 규정하고 있다.

었으나, 에너지기본계획의 법적 근거를 반영하기 위한 「에너지법」 등 관련 법 제·개정이 추진되지 않았다⁴⁸⁾. 이에 따라 중장기 에너지 정책의 철학과 비전, 목표와 추진 전략을 제시하는 에너지 분야 최상위 법정 계획인 에너지기본계획이 부재한 상황에서 전력수급기본계획을 중심으로 한 하위 에너지 계획⁴⁹⁾들만 수립되고 있다. 또한, 에너지 정책의 방향성이 정권에 따라 변화되면서 정책의 중장기 이행력이 담보되지 못하는 상황이 반복되고 있다. 그리고 탄소중립 달성을 위해서는 전력 부문 외에도 최종에너지 소비의 50%가량을 차지하는 열 부문의 전략 수립이 필요하나, 현재는 열 부문의 전략이 부재하여 중장기 에너지 정책의 전략성과 실효성이 부족하다고 할 수 있다.

탄소중립의 전제 조건이자 에너지전환의 핵심이라 할 수 있는 탈석탄 정책은 탄소중립 선언 이전인 2017년 에너지전환 정책을 통해 처음 시작되었다. 그리고 2021년 9월 「탄소중립기본법」 제정 이후 같은 해에 개최된 기후변화협약 당사국총회를 통해 2050년까지 탈석탄을 완료할 것을 국제사회에 약속하였다. 현재까지의 국내 탈석탄 정책은 30년 가동한 노후 석탄화력발전소를 폐지하고 LNG로 전환하는 방식을 취하고 있다. 그런데 최근까지 건설을 진행한 신규 석탄화력발전소들이 있어 기존 가동 연수 30년을 동일하게 적용할 경우, 2050년 이후에도 석탄화력발전소가 가동하게 된다. 결국 2050년 탄소중립과 탈석탄 목표를 달성하기 위해서는 발전소 조기 폐쇄가 필요한 상황이며, 이를 위한 이행계획이 수립될 필요가 있다. 그러나 아직 국내에서는 2050년까지 탈석탄 목표 달성을 위한 이행계획이 수립되지 않고 있으며, 전력수급기본계획을 중심으로 향후 15년간의 발전소 폐지 및 LNG 전환 계획만을 수립하고 있다. 즉, 2050년 탄소중립과 탈석탄 목표 달성을 위한 실질적인 이행 경로가 부재한 상황이라 할 수 있다(정훈, 여영준, 안영환, 2022).

산업 부문의 경우, 미국, 유럽 등 주요국들은 청정에너지 기반 신산업 선점과 자국 경쟁력 확보를 위해 전략적으로 입법을 추진하고 있다. 특히 주요국들은 자국 경쟁력 확보를 위해 탄소국경조정제도와 같은 탄소 무역장벽을 세우고 자국 우선주의를 내세우면서 세계 경제·무역질서가 변화하고 있다. 이에 수출의존도가 높은 국내 산업구조적

48) 2020년 12월 18일, 임종성 의원 등은 에너지 정책의 원칙과 기본계획 수립 관련 조항을 「에너지법」으로 이관하고, 「에너지법」을 「에너지기본법」으로 격상시키기 위한 에너지법 일부개정법률안을 발의한 바 있으나, 소관위 심사를 통과하지 못하였다.

49) 「에너지기본계획」의 하위 계획으로는 「전력수급기본계획」, 「에너지기술개발계획」, 「석유비축계획」, 「에너지이용합리화계획」, 「신재생에너지기본계획」, 「지역에너지계획」, 「해외자원개발기본계획」, 「장기천연가스수급계획」, 「집단에너지공급기본계획」, 「석탄산업 장기계획」이 있음.

특성상 이러한 세계질서 변화에 따른 영향을 크게 받을 수밖에 없는 상황이다. 국회미래연구원 연구 결과, EU에서 2030년에 CBAM을 전 산업을 대상으로 Scope3까지 확대 적용할 경우 국내 산업계 부담액이 수조 원에 달할 것으로 분석하기도 하였다(정훈, 여영준, 조해인, 2021). 결국 탄소중립 시대의 산업 정책은 산업 부문의 온실가스 감축을 위한 탈탄소화 방안과 함께 경쟁력 제고를 위한 전략 수립이 병행되어야 한다. 그러나 국내에서는 산업 부문의 탄소중립 전환 전략이 부재한 상황에서 해외 주요국의 기후 통상 정책 및 입법에 단편적으로 대응하는 수준으로 법안이 발의되고 있다. 탄소중립이 세계 경제질서와 무역질서를 변화시키고 있는 현 추세를 고려할 때 국내에서도 산업 부문의 경쟁력을 확보하기 위한 종합적인 대전환 전략을 수립하고 이행력을 담보하기 위한 입법이 병행될 필요가 있다(정훈, 김동구, 2023).

2 탄소중립 사회 전환에 필요한 자원 마련 방안 부재

에너지, 산업 등 부문별 탄소중립 전환은 사회경제 시스템의 대전환을 요구하므로 그 과정에서 대규모 비용이 발생하게 된다. 탄소중립은 값싼 화석연료를 대체하여 상대적으로 비싼 청정에너지를 활용하기 위한 혁신 기술 개발과 신규 인프라 구축이 필요하며, 기존 공정을 저탄소 공정으로 전환해야 하므로 필연적으로 에너지 요금 인상과 대규모 투자를 수반하게 된다. 이에 미국, 일본 등 주요국들은 탄소중립 산업전략 수립과 입법 과정에서 에너지 요금 상승과 더불어 법인세 최저세율 도입, 국세청 징세 강화, 경제이행채 발행 등 다양한 방식의 대규모 자원 마련 방안을 함께 제시하고 있다(정훈, 김동구, 2023).

그러나 국내에서는 세계에서 14번째로 탄소중립을 법제화하고, 부문별 탄소중립 목표는 설정하였으나 그 과정에서 소요되는 비용에 대해서는 추산한 바 없으며, 자원 마련 방안 또한 부재하여 탄소중립 정책 이행에 불확실성이 큰 상황이다. 국회미래연구원 에서 분야별 전문가 대상 FGI를 통해 국내 탈석탄 정책과 재생에너지 정책·법제의 문제점을 분석한 결과에서도, '탄소중립 비용 및 자원 마련 방안 부재'는 공통적으로 도출된 문제점이었다(정훈, 박시원, 2022; 정훈 외, 2023b). 특히 우리나라는 공공 중심의 에너지 공급 거버넌스 체계로 에너지 요금이 현실적 시장 상황을 반영하지 못하는 구조

를 유지하면서, 한전/가스공사와 같은 에너지 공기업의 부채가 증가하는 등 다양한 문제가 발생하고 있다. 이러한 에너지 요금 체계가 지속된다면, 기업과 국민에게 탄소중립 전환 필요성에 대한 정책 시그널이 제대로 전달되지 못해 탄소중립에의 사회적 인식과 참여도가 낮아지고, 탄소중립에 필수적인 청정에너지 등의 신산업 활성화에 저해 요인으로 작용하는 등 탄소중립 달성에 부정적 영향을 미치게 된다. 그리고 결과적으로 현세대가 책임을 지고 부담해야 할 기후변화 대응 비용을 미래 세대에게 부담하도록 책임을 전가하게 된다. 그러므로 국내 탄소중립 전환 과정에서 필요한 비용 규모를 산출하고, 사회적 합의 노력을 통해 에너지 요금 정상화 등의 재원 마련 방안을 강구해야 한다.

3 탄소중립 사회 전환 과정에서 다양한 사회갈등 확산

석탄발전은 전 세계 전력의 1/3 이상을 생산하는 세계 최대의 발전원이자, 전 세계 CO₂ 배출량의 30%를 배출하는 최대 단일 배출원이다. 이에 탈석탄은 탄소중립 달성을 위한 가장 중요하고도 필수적인 전제 조건이라 할 수 있으며, 국제사회에서도 탈석탄 움직임이 확대되고 있다. 그러나 석탄발전은 산업혁명 이후 전 세계 국가의 근대화와 산업·경제 발전을 이끌어온 주요 에너지원으로, 탈석탄 과정에서 관련 산업의 쇠퇴와 노동자의 일자리 상실, 지역 경제에의 영향 등으로 다양한 갈등과 비용이 발생할 것으로 예상되고 있어 국제사회에서는 이러한 사회적 문제를 해결하기 위한 대책으로 정의로운 전환을 강조하고 있다.

국내에서 현재 가동 중인 발전소는 2024년 완공 예정인 2기 발전소 외에 총 59기가 있으며, 대부분의 발전소는 충남, 경남, 인천, 강원, 전남 등 5개 지역에 집중되어 있다. 이에 탈석탄 정책 이행에 따른 노후 발전소 폐지로 해당 지역사회와 노동자를 중심으로 피해가 예상된다. 이로 인해 다양한 사회적 갈등과 비용이 발생할 것으로 전망되나, 이러한 갈등 상황을 고려한 종합적인 정의로운 전환 정책은 부재한 상황이다. 그러므로 석탄화력발전소를 중심으로 쇠퇴하는 전통산업들의 전환 과정에서 사회적 갈등과 비용 최소화를 위해 정의로운 전환 정책의 원칙과 방향성을 수립할 필요가 있다(정훈, 박시원, 2022).

탈석탄뿐 아니라 재생에너지 확대 과정에서도 단계별로 갈등이 발생할 것으로 예상된다. 재생에너지는 탄소중립 달성의 주요 수단이며, 글로벌 에너지 위기 대응을 위한 에너지 안보 확보와 신산업 선점을 위한 수단으로도 부상하여 전 세계적으로 재생에너지가 급증하고 있다. 그러나 이러한 재생에너지 확대 과정에서 환경 및 경관 영향 등으로 인해 주민 수용성 관련 갈등이 발생하고 있으며, 이는 재생에너지 확대의 주요 저해 요인으로 작용하고 있다. 국내에서도 재생에너지 설치 과정에서 주민 수용성 관련 갈등이 발생하고 있고, 호남과 경북 등 특정 지역 편중 현상과 계통 용량 부족 등의 문제로 계통 연계 관련 갈등도 발생하고 있다. 이 외에도 RE100 확산, EU CBAM 도입 등 글로벌 탄소 무역장벽으로 인한 산업 부문의 재생에너지 수요가 증가하면서 수요 대비 공급량 부족 등의 문제로 활용 단계에서도 갈등이 확산될 것으로 예상된다. 국내 탄소중립 목표 달성과 산업경쟁력 제고 수단으로서의 재생에너지의 중요성을 고려한다면, 재생에너지 관련 갈등 대응도 필요하다고 할 수 있다(정훈 외., 2023b).

이와 같이 에너지전환 과정에서 전통산업의 쇠퇴와 신규 산업의 등장으로 구조가 변화하면서 생기는 갈등 외에도 국내에서는 에너지 정책의 일관성 부재와 정책 거버넌스 문제로 인한 추가적인 갈등이 발생하고 있다. 이는 국회미래연구원에서 전문가 FGI를 통해 도출한 탈석탄 및 재생에너지 관련 갈등 이슈에 ‘발전원별 갈등’과 ‘정책 거버넌스 관련 갈등’이 공통적으로 포함된 것을 통해서도 확인할 수 있다(정훈, 박시원, 2022; 정훈 외., 2023b).

이 외에도 탄소중립을 위한 사회경제 시스템 전환 과정에서 다양한 사회적 갈등이 확산될 것으로 예상되고 있는바, 순조로운 탄소중립 사회 전환을 위해서는 부문별 탈탄소화 전략과 함께 협력적 거버넌스를 기반으로 한 갈등 예방과 대응을 위한 전략도 함께 마련할 필요가 있다.

제4절 제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 탄소중립 달성을 위한 중장기 에너지 정책의 체계성 및 실효성 제고⁵⁰⁾

탄소중립은 인류의 지속가능성 확보를 위한 전제 조건으로, 이로 인해 세계 경제질서가 재편됨에 따라 이러한 패러다임 변화에 대응하지 못하면 국가경쟁력에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이에 실질적인 탄소중립 달성을 위한 부문별 이행 전략이 중요한 상황이다.

탄소중립 달성에 있어 가장 중요한 분야는 에너지라 할 수 있다. 그러나 국내에서는 에너지 정책의 중장기 방향성이 일관적이지 않고 체계성이 부족하여 탄소중립 달성이 불투명한 상황이다. 이에 에너지 정책의 체계성을 제고하기 위해서는 먼저 2021년 「탄소중립 기본법」 제정으로 상실된 에너지기본계획의 법적 근거를 회복하여 탄소중립 달성을 위한 중장기 에너지 정책의 방향성을 제시하도록 해야 한다. 여기서 중장기 에너지 정책의 방향성은 과학적 근거와 사회적 합의에 기반하되, 탄소중립 과정에서 발생할 수 있는 에너지 안보 문제와 공급망 이슈 등을 종합적으로 고려하여 제시할 필요가 있다. 그리고 현재 전력 부문을 중심으로 수립되고 있는 에너지 계획의 범위를 열에너지 부문까지 확대하도록 함으로써 실질적인 에너지 종합 계획을 수립할 필요가 있다. 이러한 에너지 정책의 중장기 방향성을 기반으로 원별, 분야별 하위 에너지 계획을 연계하여 수립·추진하도록 함으로써 에너지 계획 간 정합성을 제고해야 한다. 그리고 국가 법정 중장기 에너지 계획에 대한 국회 심사권을 강화하여 에너지 정책의 정쟁화 중단 및 일관성 확보 기반을 마련하고, 이행점검 체계를 강화하여 정책의 신뢰성과 정책 추진의 실효성을 제고할 필요가 있다. 또한 에너지 정책을 비롯한 탄소중립 정책의 실효성 제고를 위해서는 에너지 요금 현실화를 통해 기본적인 탄소중립 전환 기반을 마련하고 재원 마련 방안도 구체화할 필요가 있다.

50) 정훈 외, 2023a; 2023b.

2 국가 산업경쟁력 제고를 위한 산업 부문 탄소중립 전환 전략 기반 입법 필요⁵¹⁾

세계는 기후변화 대응 과정에서 탄소중립 전환이라는 큰 흐름 가운데 새로운 기회를 포착하기 위해 산업전략을 강화하고 있다. 주요국들은 청정에너지 중심의 경제체제를 선제적으로 구축하여 관련 산업을 활성화하고 자국 중심의 헤게모니를 구축하기 위해 미래지향적 입법과 정책을 강화하고 있다. 이 과정에서 탄소국경조정제도와 같은 탄소 무역장벽이 생기고 있으며 세계 경제·무역질서가 변화하고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 국내에서도 다양한 법안들이 발의되었으나, 법안의 목적과 전략성, 효과성 측면에서 주요국 대비 미흡한 상황이다. 이는 국내 산업 부문의 탄소중립 전략이 부재한 상황에서 입법이 진행됨에 따라, 해당 법안들이 새로운 에너지전환, 산업전환을 위한 프레임워크를 제시하지 못한 것으로 판단된다. 또한 기후위기 대응이라는 목표 저변에 전제되어야 할 산업경쟁력 강화 전략이 부재하여 기후위기 대응 정책과 산업 정책이 제대로 연계되지 못하고 있는 것도 사실이다. 이에 제조업 기반의 국내 산업 부문 탄소중립 전환 전략을 선제적으로 구축하고, 산업경쟁력 강화를 위한 입법을 함께 추진할 필요가 있다.

이를 위해 먼저는 국내 산업의 탄소중립 전환에 대한 명확한 개념과 범위, 비전을 제시할 필요가 있다. 국내 산업구조에 기반할 때 청정산업 육성이 어디까지 가능할지 체계적으로 검토하여, 산업 전반의 탄소중립 전환을 어떻게 추진할 것인지 전략을 수립해야 한다. 또한, 산업 정책과 에너지 정책의 연계성 강화 노력도 필요하다. 2023년 10월 전환 기간을 시작한 EU CBAM이 간접배출까지 포함하고 있고, RE100과 ESG가 확산되면서 산업 부문의 청정전력 사용 요구가 커지고 있으며, 신산업으로서의 청정에너지 산업의 중요성이 커지고 있다. 결국 에너지전환이 뒷받침되지 않으면 산업 부문의 탄소중립 달성은 요원해질 수 밖에 없으며 산업경쟁력도 뒤쳐질 수밖에 없다. 그러나 국내에서는 재생에너지 비중이 높지 않아 청정전력 공급이 부족한 상황이며, 에너지 가격 규제로 인해 가격 시그널이 정상적으로 작동하지 않아 배출권거래제를 비롯한 산업 부문 감축 정책들도 제대로 작동하지 못하고 있다. 이러한 가격 규제는 장기적으로 산업

51) 정훈, 여영준, 조해인, 2021; 정훈, 김동구, 2023.

에도 영향을 미치게 되어, 탄소중립으로 인한 비용 부담이 산업에 전가되면서 부작용이 더욱 커질 수 있다. 이에 우선 에너지 가격 정상화를 통해 가격 시그널이 정상적으로 작동하게 하여 청정에너지 시장과 저탄소 산업을 육성할 수 있는 기반을 구축하고 이를 기반으로 산업전략을 구체화할 필요가 있다. 마지막으로 세계적인 탈중국 기조를 고려할 때 공급망 안보를 위한 전략과 통상적 관점에서의 전략도 함께 고민이 필요하다. 결과적으로 탄소중립 시대에 국가 산업경쟁력을 제고하기 위해서는 산업, 에너지, 통상을 연계한 산업 부문의 종합적인 탄소중립 전환 전략을 수립하고, 이러한 전략을 기반으로 입법을 추진함으로써 입법의 목적성과 전략성, 효과성을 제고해야 할 것이다.

3 탄소중립 전환 과정에서의 사회적 수용성 제고 및 갈등 대응 방안 마련⁵²⁾

탄소중립 사회 전환 과정에서의 사회적 갈등과 비용 발생은 불가피하므로, 탄소중립 전환에 대한 사회적 합의를 통한 국민적 수용성을 확보하고 불가피한 갈등에의 대응 방안을 마련할 필요가 있다. 특히 석탄화력발전소와 같은 화석연료 기반의 전통산업들은 탄소중립 전환 과정에서 직접적인 피해를 받게 되므로, 많은 이해관계자들이 관련된 갈등이 발생하게 된다. 이에 EU를 비롯한 주요 국가들은 정의로운 전환 정책을 통해 갈등을 최소화하고자 노력하고 있다. 국내에서도 석탄발전 의존도가 높고 가동 중인 발전소가 많아 탈석탄 과정에서 다양한 갈등이 예상되므로, 이러한 갈등을 고려하여 정의로운 전환 정책의 원칙과 방향성을 수립할 필요가 있다. 이를 위해 먼저는 이해관계자들의 피해를 최소화하기 위해 정책 이행의 예측 가능성을 제고하고 이해관계자들이 피해 상황에 대비하고 준비할 수 있게 해야 한다. 그러므로 국내 상황에 맞는 발전소 폐지·연료전환 기준과 원칙을 조속히 수립하고, 2030 NDC 목표 달성과 전력 공급 안정성, 사회적 비용과 편익 등을 종합적으로 고려하여 탈석탄 로드맵을 수립할 필요가 있다. 이러한 로드맵을 기반으로 탈석탄 과정에서 발생 가능한 갈등의 종류와 이해관계자 범위를 명확히 하고, 이해관계자별 영향 정도와 피해 규모를 정확하게 파악해야 한다. 그리고 이해관계자별 입장과 요구되는 지원·보상 방식의 종류가 다르므로, 이해관계자별

52) 정훈, 박시원, 2022; 정훈 외., 2023b; 정훈, 여영준, 안영환, 2022.

상황을 고려한 정의로운 전환 원칙을 수립하되 표면적 피해 보상보다는 미래 변화에 대응할 수 있도록 새로운 기회를 제공하는 방향으로 정책을 수립하는 것이 바람직할 것이다. 또한 지원과 보상 방식을 결정하는 과정에서의 갈등을 완화하기 위해 이해관계자 참여를 기반으로 사회적 대화 기구를 설치하여 사회적 합의를 도출할 필요가 있다.

재생에너지와 같은 신산업 분야에서도 확대 과정에서 새로운 설비에 대한 주민수용성 관련 갈등이 전 세계적으로 발생하고 있다. 재생에너지의 특성상 발전 설비 설치에 필요한 면적이 넓고 공간적 분산성이 높아 신규 설비 보급 과정에서 주민 수용성 문제는 필연적이라 할 수 있다. 그러나 국내에서는 보급 단계뿐 아니라 계통 연계와 활용 단계에까지 갈등이 확산되고 있어, 갈등을 최소화하기 위한 노력과 더불어 지속적으로 갈등에 대응하고 관리하는 방안이 함께 마련될 필요가 있다. 이를 위해まずは 원별/지역별 특성을 고려한 장기적 보급 계획을 수립하고 계획입지제도를 도입하는 등 재생에너지 정책의 체계성을 제고하여 제도적 미비로 인한 갈등을 최소화할 필요가 있다. 또한 단계별로 발생하는 갈등을 전문적으로 관리하고 중재하기 위해 독일의 KNE⁵³⁾와 같은 전문기구 설립을 고려해 볼 수 있다.

이러한 분야별 갈등 외에도 중장기적으로 경제사회 전반의 탄소중립 전환 과정에서 다양한 갈등과 이슈가 발생할 것으로 예상된다. 그러므로 탄소중립 전환에 대한 사회적 수용성 제고를 위해서는 탄소중립 전환 경로를 결정함에 있어, 이행 과정에서 발생하는 다양한 사회적 비용과 편익, 영향을 고려한 사회적 합의가 선행될 필요가 있다. 이를 위해 국민 참여 및 정보 공유가 필요한 주요 탄소중립 관련 정책과 계획에 대한 공론화 절차 등을 도입하고 국민들과 이해관계자의 의견이 실제 정부 정책에 반영될 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 이와 같이 국민과 이해관계자가 실질적 의사결정에 참여함으로써 사회적 합의에 기반한 정책을 수립하고 추진한다면, 에너지 정책의 국민적 수용도와 신뢰도를 제고하고 다양한 갈등을 예방할 수 있을 것으로 판단된다.

53) KNE: Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende(자연보호와 에너지전환 역량 강화 센터)

제10장

[벤처·창업] 벤처·스타트업 생태계 전환을 위한 정책 이슈

여영준

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절

논의의 배경⁵⁴⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 대내외 경제 리스크로 인한 글로벌 시장의 불확실성 증대

벤처·스타트업은 미래 산업구조의 재편과 국가 경제의 새로운 성장동력을 창출하는데 핵심적인 역할을 한다. 이들은 혁신, 기술 개발, 고용 창출, 그리고 글로벌 시장에서의 산업 및 국가경쟁력 강화에 기여한다. 따라서, 우리나라가 글로벌 경제의 선도 국가로 나아가기 위해서는 벤처·스타트업 생태계의 질적 전환과 활성화가 필수적이다(여영준 외, 2020). 이러한 측면에서 벤처·스타트업 생태계의 전환은 중요한 과제로 부상하고 있다. 특히 국내 벤처·스타트업 생태계에 대한 스타트업계의 전반적인 인식은 아직 열악한 것으로 나타난다. 최근 실시한 스타트업 생태계 인식조사에 따르면, 창업자들은 스타트업 생태계 분위기에 대해 100점 만점에 46.5점으로 낮게 평가한 바 있다(스타트업얼라이언스, 2023).⁵⁵⁾ 이는 대내외적인 경기침체와 금리 인상으로 인한 투자 위축 등으로 인해 ‘투자 보릿고개’가 본격화되고 있고, 민간 자본이 벤처투자 시장에 자생적으로 유입되는 기반이 열악하기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

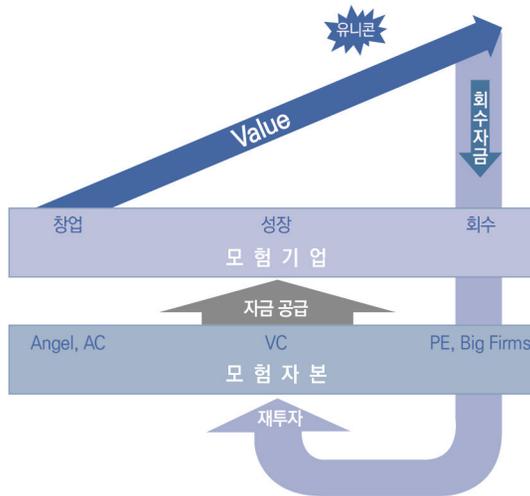
이처럼 복합적인 대내외 리스크 등으로 인하여 글로벌 시장 전반의 불확실성이 증대에 따라 벤처·스타트업 생태계가 질적 전환에 어려움을 겪고 있는 것으로 파악된다. 이는 우리나라 벤처·스타트업 생태계의 위기를 극복하고 새로운 도약을 뒷받침하는 데 있어 과감한 정책 전환이 필요한 시점임을 시사한다. 디지털 전환이 본격화되면서 기술 패권 경쟁 시대로 진입한 현시점, 우리나라 경제체제가 글로벌 선도 국가로 도약하기 위해서는 벤처·스타트업을 육성하는 데 사활을 걸어야 할 때이다.

54) 본 장의 주요 내용은 『기획연구보고서 23-02) 벤처·창업 활성화를 위한 입법 및 정책 방향』(여영준 외, 2023) 연구 내용을 바탕으로 재정리하여 작성되었음을 밝힌다.

55) “‘역대 최저’ 올해 스타트업 생태계 점수 46점… “투자 흑한기 체감↑””(머니투데이, 2023. 11. 2.)
(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023110211425961813>)

2 벤처·스타트업 생태계 활성화 및 선순환체제 구축 필요성 대두

벤처·스타트업 생태계가 활성화되기 위해서는 ‘창업-투자-성장-투자금 회수(엑시트)-신규 투자(재투자)’로 이어지는 선순환 구조의 확립이 매우 중요하다([그림 10-1] 참고). 우선 다수 벤처·스타트업들은 사업을 막 시작한 초기 단계를 넘어 본격적으로 비즈니스 모델을 구축하고 사업을 확장해 나가는 단계에서, 자체적인 수익 창출 모델이 부재해 사업 확장에 필요한 자본 규모에 비해 운용자금이 부족한 ‘죽음의 계곡’에 진입하게 된다. 벤처·스타트업이 지속적으로 성장하기 위해서는 외부로부터 투자를 받아 자금조달 여력을 확대함으로써 ‘죽음의 계곡’을 넘는 것이 중요하다. 즉, 사업을 시작한 벤처·스타트업이 발아단계를 넘어 확장단계로 이르기 위해서는 모험자본으로부터의 투자 확대가 절실하다고 볼 수 있다(박재영, 2019). 특히 창업 초기 기업 대부분은 벤처캐피탈(venture capital)을 통해 자금을 조달하여 성장과 사업 확장을 도모하고 있어, 다양한 모험자본 중에서도 벤처캐피탈의 중요성이 상대적으로 더욱 높다고 볼 수 있다.



[그림 10-1] 벤처·스타트업 생태계의 선순환 구조

그리고 벤처·스타트업 생태계에서 회수 단계 역시 매우 중요하다. 벤처·스타트업과 일반 기업을 가장 특징적으로 구별할 수 있는 차이점은 벤처·스타트업은 투자자로부터 투자를 받아 성장한다는 점이다. 이러한 투자자금, 즉 펀드에는 만기가 있어 이를 운용

하는 벤처캐피털은 만기가 도래하기 전 적정한 시기에 투자자금을 회수해 재무적 이익을 실현해야 한다. 이 과정을 회수(엑시트) 단계라 하고, 이는 벤처·스타트업 생애의 마지막 단계라고 볼 수 있다. 해당 단계는 투자자에게 또 다른 투자를 할 수 있는 자금의 원천을 제공하고, 창업자에게는 보상을 제공하는 것을 넘어 또 다른 창업(연쇄 창업) 기회를 제공함으로써, 벤처·스타트업 생태계의 선순환에 크게 이바지할 수 있다. 그에 따라 우리나라 벤처·스타트업 생태계의 활성화 및 질적 전환을 도모하기 위해서는 관련 기업들에게 더욱 다양하고 많은 자금(투자자)이 유입될 수 있도록 지원하여 시장의 유동성과 역동성을 제고할 필요가 있다. 나아가 다양한 회수 지원책을 마련해 기업들의 가치를 극대화하고, 기업들의 진입과 퇴출 경로를 유연하게 열어줌으로써 벤처·스타트업 생태계의 선순환 시스템을 구축할 필요가 있다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 대내외 환경 변화 속 벤처 및 스타트업 생태계 고도화의 중요성

기술이 국가의 경쟁력을 좌우하는 기술 패권 시대의 도래 속 인공지능, 반도체, 생명공학 등 딥테크(deep tech) 기술은 국가의 전략적 자산으로 여겨지고 있다. 이에 이들 분야에서의 기술력 확보는 중장기적으로 글로벌 경쟁 우위를 확보하는 데 필수적이다. 그리고 우리나라는 인구감소와 성장 잠재력 감소 등 심각한 대내적 도전과제에 직면해 있다. 이러한 인구감소 추세는 노동력 부족과 경제성장 둔화를 초래할 수 있으며 이에 대한 대응이 시급하다. 또한 기존 산업의 성장 잠재력이 한계에 다다르면서 새로운 성장동력을 찾는 것이 필수적인 과제로 대두되고 있다.

급변하는 글로벌 혁신 지형에서 글로벌 경쟁 우위를 확보하고 경제의 성장엔진을 재점화하기 위한 희망은 벤처·스타트업에 달려 있다. 대부분 국가경제 체제 내 고용시장에서 벤처·스타트업이 차지하는 비중은 상당하며, 혁신 기반 벤처·스타트업의 혁신 잠재력은 파괴적 혁신을 통해 기존 시장경제의 질서를 전환시킬 가능성이 높다(여영준 외, 2020). 이들이 추동하는 파괴적 혁신은 고부가가치 경제로 구조 전환을 촉진한다. 새로운 아이디어나 혁신적인 기술을 창출하는 기업의 성장과 경쟁력 확대는 기존의 시장질서를 재편하고 보다 높은 가치를 창출하는 새로운 시장을 창출하는 등 시장의 동적 메커니즘을 강화하는데, 혁신기업 창업은 지속적인 구조 전환을 통한 경제의 진화적 발전을 유도하는 촉매제로 역할을 하는 것이다. 그리고 전통 제조업의 기반이 위축되면서 저성장이 구조화되는 대내외적 환경 속에서 혁신성장과 고용 확대의 새로운 전환점 도래를 혁신 기반 벤처·스타트업에서 찾을 수 있을 것으로 기대된다. 이에 우리나라 경제는 중장기적으로 벤처·스타트업이 중심이 된 기업가형 경제로의 전환을 도모할 필요가 있다.

특히, 벤처·스타트업 생태계는 스케일업 과정에서 상당한 시간과 자본이 소요되기 때문에 중장기적인 관점이 필요하다. 초기 단계의 스타트업은 아이디어와 기술 개발에 집중하지만, 시장 진입과 확장을 위해서는 지속적인 투자와 지원이 필수적이다. 기술 스타트업이 상용화에 이르는 데 평균적으로 약 7~10년이 소요되며, 특히 딥테크 분야는 연구개발 기간이 길고 자본 소모가 크다. 예로, 바이오테크 스타트업은 상용화에 이르기까지 10년 이상이 소요되기도 하며, 인공지능 스타트업 역시 이와 유사한 시간과 자본이 필요하다. 따라서, 정부와 민간 부문은 장기적인 지원과 인프라 구축에 힘써야 한다. 벤처캐피털의 투자 확대, 연구개발 지원, 규제 완화 등 다양한 정책적 노력이 뒷받침되어야 한다. 이를 통해 벤처 및 스타트업 생태계를 고도화하고, 우리나라의 기술경쟁력을 강화하며, 지속 가능한 경제성장을 도모할 수 있을 것이다.

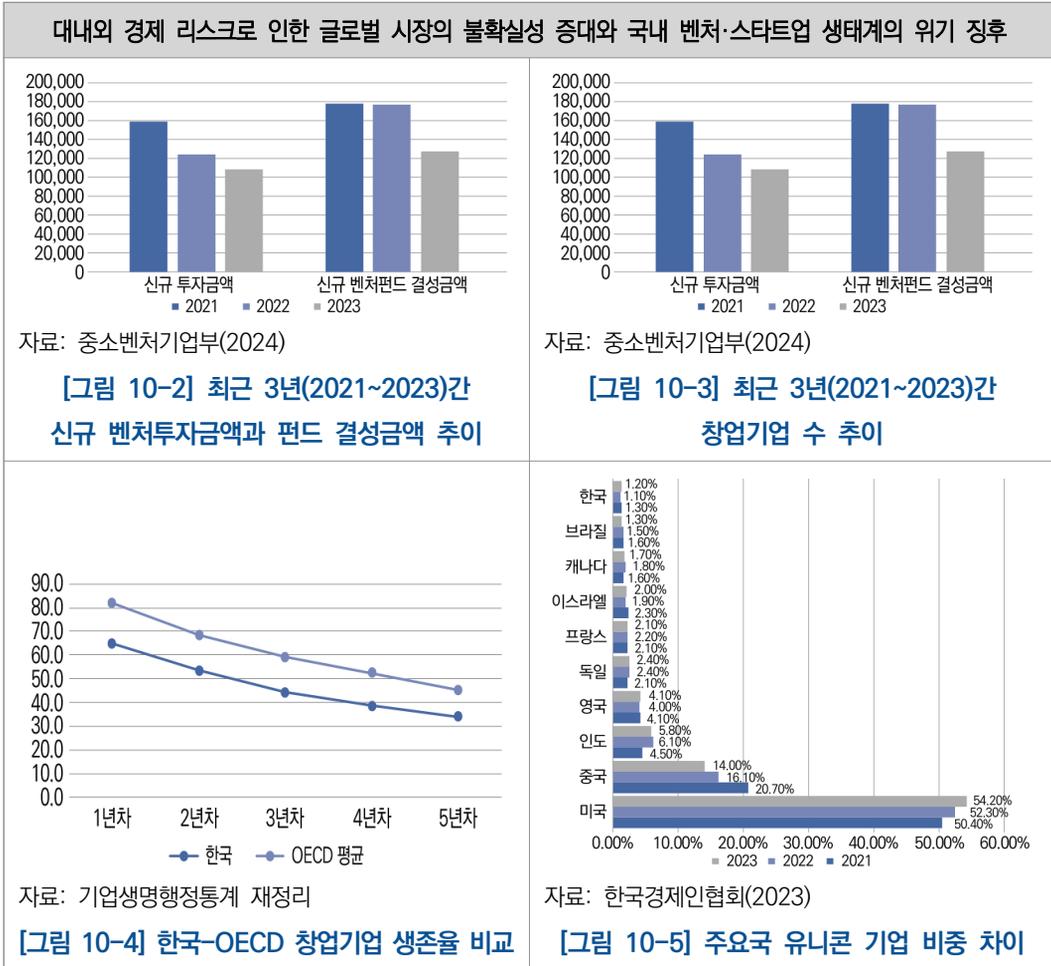
그리고 스타트업 생태계의 고도화를 위해서는 기성기업과의 오픈이노베이션 활동이 중요하다. 오픈이노베이션은 기업 내부의 자원을 넘어 외부의 혁신 자원을 적극적으로 활용하는 것을 의미한다. 대기업과 중견기업은 풍부한 자본과 시장 경험을 바탕으로 스타트업과 협력할 수 있으며, 이는 상호 보완적인 관계를 통해 혁신을 가속화할 수 있다. 예를 들어, 대기업이 스타트업의 기술을 도입하거나 스타트업이 대기업의 인프라를 활용하는 방식은 동반성장의 기회를 제공한다. 이를 통해 기술 탈취나 기술 모방의 문제를 예방하면서 혁신생태계를 더욱 공고히 할 수 있다.

더불어 벤처·스타트업 생태계의 활성화를 위해서는 전략적 투자를 통한 M&A 등 회수시장의 확대도 필요하다. M&A는 스타트업이 급성장할 수 있는 중요한 경로로, 대기업의 전략적 투자와 결합하여 큰 시너지를 창출할 수 있다. 예를 들어, 스타트업이 대기업에 인수될 경우 대기업의 자본과 네트워크를 통해 글로벌 시장으로의 진출이 용이해진다. 또한, M&A는 벤처캐피털과 엔젤투자자들이 자본 회수를 통해 새로운 투자를 할 기회를 제공한다. 따라서 M&A 시장을 활성화하기 위해서는 법적, 제도적 개선을 도모할 필요가 있다.

2 모험자본시장 조정기, 투자 활성화를 위한 정책대안 마련 필요성 대두

최근 글로벌 긴축, 고금리, 고환율, 고물가 등 대내외 경제 리스크로 경기 불확실성이 증가하고 있으며, 이러한 환경에서 투자 시장의 위축으로 인해 벤처·스타트업 생태계 기반이 약화되고 있는 상황이다. 최근 3년간 신규 벤처투자액 규모와 벤처펀드 결성액이 감소하는 추세는 이를 대변한다(그림 10-2) 참고⁵⁶⁾. 그리고 국내 유니콘 기업 수의 세계 순위 하락과 세계 100대 유니콘 목록에서의 부재는 국내 벤처·스타트업 생태계의 글로벌 경쟁력 저하를 시사한다. 특히, 최근 조사에 따르면 최근 5년간 전 세계 유니콘 기업 수가 2.7배 늘어나는 동안 우리나라의 유니콘 기업 수는 1.4배 증가하는 데 그쳐 우리나라 유니콘 기업의 전 세계 비중은 1.0%p 감소한 것으로 파악된다(그림 10-5) 참고). 나아가 우리나라 창업기업의 5년 생존율이 OECD 국가들에 비해 현저히 낮은 것 역시 심각한 문제로 인식되고 있는 상황이다(그림 10-4) 참고). 이는 우리나라 벤처·스타트업 생태계의 스케일업 역량이 고도화될 필요가 있음을 시사한다.

56) 최근 3년간 투자금액과 펀드 결성금액 추이는 코로나 특수성이 반영되어 있다. 즉, 코로나 시기 제로 금리·긴급 재정 지원 도입 등으로 자산 시장이 폭등하여 투자금이 몰렸던 시기를 포함하고 있음에 유의해야 한다. 최근 중소벤처기업부는 이러한 추세를 전환하기 위해 '혁신 벤처·스타트업 자금지원 및 경쟁력 강화 방안'(23년) 및 '중소기업 도약 전략'(24년) 등의 발표를 통해 벤처·스타트업 성장단계별 자금지원 및 민간 투자 촉진을 도모하겠다는 계획을 발표했다.



이러한 상황은 저금리 시대 유동성을 바탕으로 한 벤처·스타트업의 양적 성장 전략의 한계가 도래하였음을 시사한다(나수미, 2023). 우리나라의 경우 그간 대규모 모태펀드 출자와 「벤처투자법」 시행 등을 바탕으로 2021년까지 벤처투자 성과 창출에서 양적 성장을 도모해 왔다(박용린, 2023; 나수미, 2023). 그러나 이러한 양적 성과에도 불구하고, 우리나라 벤처·스타트업 생태계는 전환기에 진입하였다고 볼 수 있다. 모험자본시장에서 민간의 역할을 확대하기 위해 모태펀드의 예산을 감소하는 등 정책 전환을 도모하고 있지만, 고금리·고물가·고환율 등으로 인한 시장 조정기에 직면한 현시점에서 모험자본시장 정책에서의 재조정이 요구된다고 볼 수 있다. 우리나라 벤처 및 스타트업

생태계 내 모험자본시장의 성숙과 질적 전환을 위해 민간 자본의 다양성 확대와 역량 강화가 필요하다는 점을 고려할 때, 점진적으로 민간 모험자본시장 확대를 위한 다양한 선진금융 제도나 혁신적인 금융정책 도입을 이뤄낼 필요가 있다. 그에 따라 혁신적인 벤처 및 스타트업이 창업단계부터 다수의 투자자로부터 자금을 원활히 조달할 수 있도록, 민간 자금의 모험자본시장 유입 확대를 도모하고, 다양한 자본 유입을 저해하는 규제를 완화해 나갈 필요가 있다.

3 대규모 회수 시도가 전개됨에 따라 다양한 회수 지원책 마련이 요구

글로벌 투자 시장이 고금리·고물가 등 리스크 확대로 인해 유동성이 크게 저하되어 있는 상황에서, 일반적인 방법을 통한 회수(엑시트)가 매우 어려운 상황으로 전개되고 있다. 통상 회수(엑시트)는 벤처·스타트업을 코스닥 등에 상장(IPO)하거나 인수·합병(M&A)을 통해 이루어진다. 하지만, 우리나라의 경우 2021년 역대 최대 규모의 벤처투자를 달성하였지만, 이후 고금리 등으로 인한 시장의 위축으로 회수 활성화가 부진한 상황이다. 그에 따라, 회수를 앞둔 후기 벤처·스타트업들이 제대로 된 가치를 인정받을 수 있는 시장 회복기까지 IPO 또는 M&A를 연기하고 있는 것이다. 특히, 국내 벤처·스타트업 시장의 경우 기형적으로 M&A보다 IPO를 통한 회수(엑시트) 비중이 높기 때문에 금리 인상과 유동성 긴축으로 인한 타격이 더욱 심각한 현실이다. 그리고 상장을 통한 투자 자금 회수까지는 상당 기간(약 12.8년)이 소요될 뿐만 아니라 성공 가능성 또한 희박한데, 근래 악화된 투자 시장 상황은 소위 유니콘 기업이라 불리는 대형 스타트업들까지 줄줄이 상장을 포기할 만큼 매우 어렵게 흘러가고 있는 상황이다.

더욱이 2026년까지는 만기 도래로 인한 벤처캐피털의 회수 시도가 대규모로 이루어질 가능성이 클 것으로 예상된다. 벤처·스타트업 투자가 활발했던 2015년~2018년에는 벤처펀드 규모가 2015년 약 2조 6천억 원에서 2018년 약 4조 8천억 원 규모로 급증하였는데, 펀드들의 평균 존속기간(7~8년)을 고려하면 2023년~2026년 사이 펀드 만기로 인한 대규모 회수 시도가 이루어질 것으로 예상된다. 2024년부터 매년 4~5조 규모로 향후 4년간 약 17조 원의 펀드가 만기에 도래할 것으로 예측하고 있는데, 이에

따라 해당 규모의 펀드가 청산해야 하는 상황에 처하는 것이다. 특히, 초기 기업에 투자하는 벤처캐피털일수록 피투자기업의 상장 시점보다 펀드 만기가 더욱 빠르게 도래할 수밖에 없어 다양한 회수 지원책 마련이 요구되는 시점이라고 볼 수 있다.

〈표 10-1〉 연도별 벤처투자조합 예상 만기 현황

연도	만기 조합 수	결성총액(억 원)
2024	171	39,063
2025	178	47,247
2026	169	45,675
2027	104	34,109
계	755	166,094

자료: 한국벤처투자 성장금융데이터 정리

제3절

이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 | 공정한 투자환경 조성을 위해 벤처캐피털 관련 규제 개선 요구

글로벌 경기가 침체되면서 국내 벤처투자 시장 역시 큰 충격을 받는 가운데, 일반지주회사 소속 기업벤처캐피털(Corporate Venture Capital, CVC)의 원활한 운용을 제약하는 규제들에 대한 문제가 제기되고 있다. CVC는 실패 위험이 크지만 높은 성장 잠재력을 지닌 스타트업에 투자하는 모험자본이란 의미의 벤처캐피털 앞에 ‘기업(Corporate)’이란 단어를 붙임으로써 전략적 목적 달성을 위해 비상장 스타트업에 투자하는 기업의 모험자본을 의미한다. CVC는 단순 투자를 통한 수익 창출 외 신사업 분야 진출을 통한 신성장동력 확보, 계열사 사업과의 시너지 창출 등 신산업 전반에 긍정적인 영향을 끼칠 수 있기에 적극적인 지원이 필요하다.

이에 정부는 대기업의 신속·적극적인 투자, 전략적 투자를 활성화함으로써, 벤처투자 확대, 벤처생태계의 질적 제고, 벤처기업 및 대기업 협력 시너지를 통한 동반성장 촉진하기 위하여 「공정거래법」 개정(’20. 12. 29. 개정, ’21. 12. 30. 시행)을 통해 일반지주회사 내 CVC를 제한적으로 설립 및 운용할 수 있도록 허용하였다. 그리고 정부는 벤처투자 생태계 내에서 CVC가 차지하는 중요성을 강조하면서, 국내 벤처투자 생태계에서 CVC의 비중을 2027년까지 30% 이상으로 끌어올릴 계획을 발표하기도 했다.

하지만, CVC 관련 주요 규제 가운데 일반지주회사 내 CVC에 대한 외부자금 출자 비율 상향 이슈 등과 같은 규제 완화가 쟁점 사항으로 떠오르고 있다. 주요 규제 가운데 특히 ‘외부출자’ 관련 규제는 일반지주회사의 CVC가 벤처캐피털로서 원활한 역할을 수행하는 것을 크게 저해한다는 논란이 일고 있다. 간접 투자자로서 벤처캐피털은 주로 ‘조합(펀드)’이라는 투자기구를 이용하는데, 조합의 장점 중 하나는 여러 주체(출자자, LP)가 재원을 대지만 운용은 벤처캐피털(운용사, GP)의 책임하에 이뤄진다는 점이다. 그러나 일반지주회사 내 CVC는 자신들의 투자 재원을 마련함에 있어 모기업을 포함한

기업 집단 내 계열사 밖 외부자금을 최대 40%까지밖에 조달하지 못하며, 이는 기타 벤처캐피털 회사들에게는 적용되지 않는 규제이다.

CVC가 전략적 이익을 추구하기 위하여 100% 기업 집단의 자금을 통해 투자를 하는 것이 필요하다는 의견도 존재하나, 글로벌 CVC들의 사례를 보더라도 CVC가 100% 소속 기업 집단의 자금만을 사용하여 투자하는 경우가 절대적인 것은 아니다. 글로벌 CVC의 약 41.0%만이 투자 재원으로서 내부자금만을 사용하는 것으로 확인되고 있다(박용린, 2022). 더욱이 국내 벤처캐피털 생태계는 주로 한국벤처투자, 한국성장금융, 산업은행 등과 같은 앵커 출자자(LP)의 출자사업을 통해서 조합 결성이 시작되는 경우가 많다. 이때 앵커 LP들은 보통 조합의 목표 결성총액의 40~60%를 약정하는 것이 일반적인 상황이다. 따라서 만약 일반지주회사 CVC가 앵커 LP들의 출자사업을 통해 펀드를 결성하기 위해서는 외부출자 비율 제한이라는 규제를 맞추기 위하여 더 많은 자금을 조달해야 하는 상황에 직면하게 된다.

타인자본을 이용한 지배력 확장이라는 우려 해소를 위해서 관련 규제가 적용되었으나, 사실상 외부자금 출자는 대기업 집단의 지배력 확장이라는 결과를 낳는다고 보기는 어려울 수 있다. 벤처투자는 기본적으로 ‘소수지분투자(Minority Equity Investment)’로서, 피투자기업의 경영권 획득을 목적으로 하지 않는 경향이 있다. 특히, 국내 벤처캐피털의 한 가지 유형인 벤처투자회사의 경우에는 이미 법률(「벤처투자촉진에 관한 법률」) 상으로 경영권 획득 목적 투자가 금지되어 있다. 또한, 일반지주회사 CVC에 적용되는 소속 기업 집단 총수 일가가 지분을 보유한 기업, 계열회사, 대기업 집단에 대한 투자금지 규제가 이미 지배력 확장을 견제하기 위한 수단으로 작용하고 있는 상황이다. 즉, 일반지주회사 소속 CVC는 다른 유형의 CVC에 비해 벤처캐피털로서 원활한 기능을 저해하는 과도한 규제를 받고 있는 상황이라는 평이 확대되고 있다.

그에 따라 최근 2023년 10월 중소벤처기업부와 공정거래위원회는 현재 펀드 결성액의 40% 이내로 제한되어 있는 외부자금 출자 비중을 50%까지 허용해 투자 확대를 유도할 방침을 발표하였다. 이와 관련하여 몇 %가 적당한 것인지의 논의를 넘어 해당 규제의 필요성 자체에 대한 논의와 제도 재구조화 방안에 대한 논의가 중장기적으로 필요할 것으로 보인다.

2 중간회수시장으로서 세컨더리 투자 시장의 전략적 중요성 대두

벤처·스타트업 투자 시장에서 세컨더리 투자 시장은 이미 발행된 비상장 주식의 거래 되는 시장으로, 기존 투자자들은 자신의 지분을 다른 투자자들에게 판매하고, 신규 투자자들은 기존 투자자들의 지분을 넘겨받아 벤처기업의 지분을 확보하는 시장이다. 이 시장은 주로 사모펀드의 지분을 거래하는 데 활용되어 중간회수시장으로서 역할한다. 세컨더리 시장에서 기존 투자자는 자신의 지분을 매각하여 투자로부터 수익을 실현하고 유동성을 확보할 수 있으며 이를 통해 자금을 다른 기회에 재투자할 수 있게 된다. 따라서 세컨더리 시장의 활성화는 벤처투자 생태계의 선순환에 기여하는 측면이 크다.⁵⁷⁾ 그에 따라 세컨더리 펀드 활성화는 벤처투자자들로 하여금 빠른 회수를 도와 다른 기업에 재투자하는 환경을 조성함으로써, 더욱 많은 투자자금이 유입될 수 있도록 해 투자 시장 규모와 유동성을 키우는 역할을 할 것으로 기대된다.

이에 2023년부터 정부는 모태펀드를 중심으로 세컨더리 펀드 활성화를 주도하여,⁵⁸⁾ 투자 호한기에 투자 마중물을 투입함으로써 벤처펀드에 대한 중간회수를 뒷받침하겠다는 계획을 발표했다. 이를 위해 정부는 2027년까지 세컨더리 펀드에 출자하는 펀드의 규모를 1.5조 원으로 확대할 계획을 밝힌 바 있다. 그리고 최근에는 「벤처투자 촉진에 관한 법률」에 규정된 벤처투자조합의 신주투자 의무에 대한 예외 조항을 신설함으로써 세컨더리 펀드와 관련된 규제를 보다 완화하고자 하는 움직임을 보이고 있다.⁵⁹⁾ 이처럼 우리나라 세컨더리 펀드 시장은 아직 초기 단계이지만, 최근 신주투자 의무를 폐지하고, 모태펀드의 사모펀드 출자 가능성⁶⁰⁾을 열어주는 등 여러 정책적 지원을 받으며 급

57) 세컨더리 시장은 비상장 기업의 지분에 대한 유동성을 제공한다. 둘째로, 세컨더리 매매를 통해 진입하는 새로운 투자자들에게는 성장 잠재력이 큰 기업에 투자할 수 있는 기회를 제공한다. 특히 2022년 이후 투자 시장은 시장 조정에 진입하였기 때문에 기업의 가치가 재조정되면서 투자자 관점에서 세컨더리 투자는 더욱 매력적인 대안이 될 수 있다.

58) 모태펀드는 2023년에 LP 지분 유동화 펀드 및 일반 세컨더리 펀드로 3,400억 원, 벤처 세컨더리 사모펀드로 1,500억 원 등 총 약 5,000억 원을 세컨더리 펀드로 조성하고자 하는 출자사업계획을 밝혔다.

59) 기존 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제51조와 동법 시행령 제35조에 따라 규정된 벤처투자조합의 신주투자 의무에 대해, 제 51조 제2항에 “중소기업 또는 벤처기업을 인수·합병하거나 다른 벤처투자조합 등이 보유하고 있는 주식 등의 자산을 매수하는 벤처투자조합 등 대통령령으로 정하는 벤처투자조합에 대해서는 투자 의무를 달리 정할 수 있다”는 예외 조항을 신설함으로써, 이 법이 시행되는 2023년 12월 21일부터는 세컨더리 펀드에도 다른 벤처펀드와 동일하게 적용되었던 신주투자 의무(총 결성액의 20%)가 완화될 예정이다.

60) 또한 중소벤처기업부는 모태펀드가 일반 사모펀드에 출자할 수 있도록 「한국벤처투자 및 벤처투자모태조합 관리규정」을 개정하였는데, 이는 세컨더리 펀드가 주로 일반 사모펀드여서 모태펀드의 출자 대상을 세컨더리 펀드로 확대하겠다는 의지로 풀이된다.

성장하고 있다.

우리나라 세컨더리 펀드는 규모 자체는 커지고 있지만, 전체 벤처투자 시장과 비교하면 여전히 미미한 수준이다. 최근 5년간 연간 신규 결성된 벤처투자조합 대비 세컨더리 펀드 규모는 약 11% 수준인 것으로 파악된다(여영준 외, 2023). 규모 측면에서 세컨더리 시장이 더욱 성장할 필요가 있지만, 질적인 측면에서도 보완할 부분이 많다. 예로, 세계에서 가장 크고 발전된 세컨더리 시장을 보유하고 있는 미국의 경우 기관투자자, 개인투자자, 벤처캐피탈, 헤지펀드 등 다양한 투자자 유형을 보유하고 있는 반면, 우리나라는 주로 전문 투자자들에 의해 주도되며 상대적으로 개인투자자들의 접근성은 낮은 상황이다.

그에 따라 세컨더리 시장의 활성화를 위해서는 시장에 보다 다양한 참가자들이 유입되고 더 많은 자금을 유입하기 위한 방안을 고려할 필요가 있다. 특히, 개인투자자 및 소규모 투자자의 시장 참여를 장려하기 위한 조치가 필요하다고 볼 수 있다. 투자 관련 교육 및 인식 제고 프로그램을 통해 안정적인 투자환경을 조성해야 하며 이를 위해 법적인 유인을 제공하고 대중의 자금을 유입하기 위한 새로운 제도들도 적극 고안할 필요성이 있다. 또한, 공적 투자기관의 참여를 확대하여 대규모 자금이 세컨더리에 들어올 수 있도록 이끌어야 한다. 연기금과 같은 공적 투자기관이 세컨더리 시장에 더 쉽게 참여할 수 있도록 관련 규제를 조정하고, 기관투자자의 포트폴리오에 비상장 주식 투자가 안정적으로 안착할 수 있도록 법과 제도를 개선할 필요가 있다. 이는 기관투자자에게도 더욱 다양한 포트폴리오 구성을 가능하게 하여 장기적으로는 안정적 투자 운용이 가능하게 해 줄 것이다.

3 벤처·스타트업 생태계 선순환 측면 M&A의 중요성과 투자 시장과의 연계성

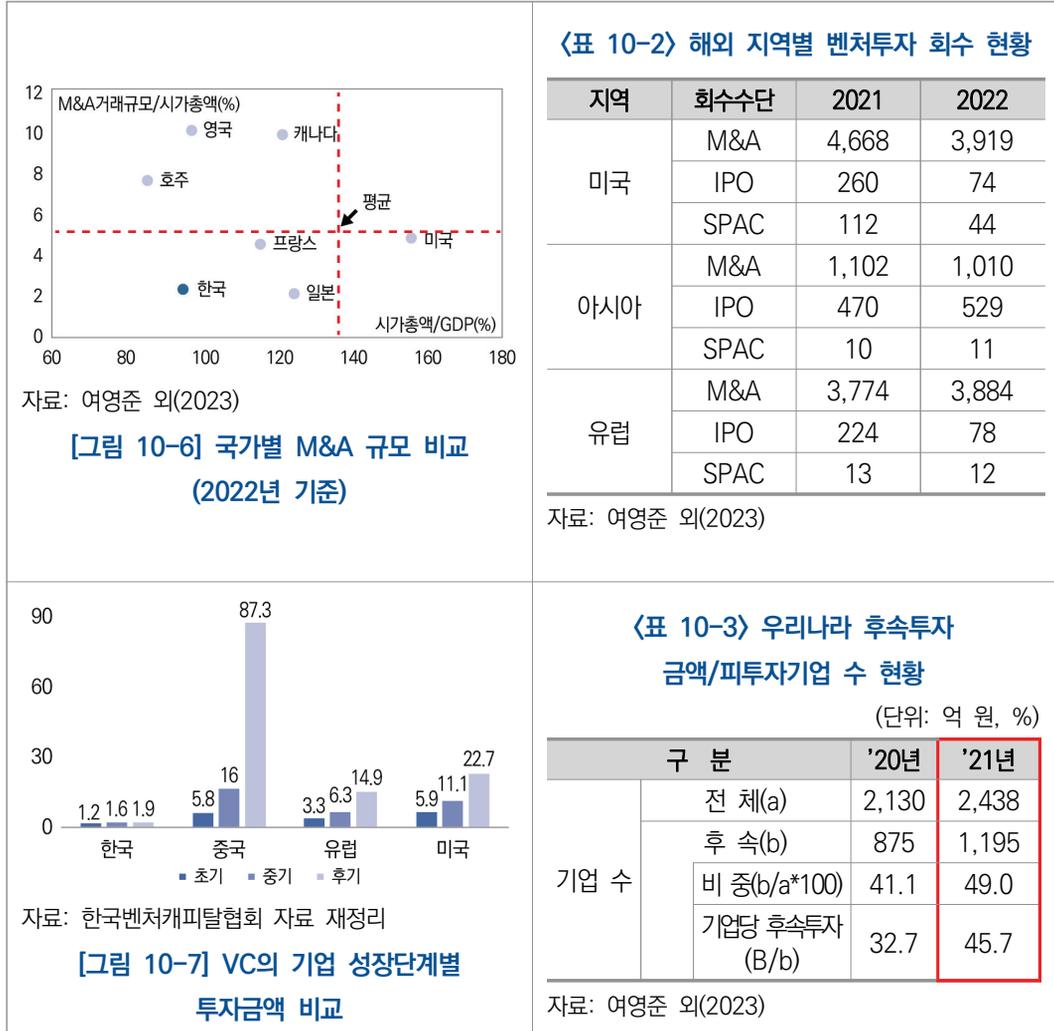
벤처투자 회수는 IPO 또는 M&A, 세컨더리 매매를 통해 이루어진다. 이 중 우리나라의 경우 M&A를 통한 회수가 가장 부진한 실정이다(그림 10-6) 참고). 한국벤처캐피탈협회 자료에 따르면 2020년 기준, IPO와 M&A에 의한 회수 규모는 각각 97.7%, 2.3%

인 것으로 나타났다. 이처럼 우리나라에서 가장 큰 회수 비중을 차지하는 IPO의 경우 투자부터 회수까지의 소요 시간이 M&A에 비해 일반적으로 길다. 따라서 M&A를 통한 회수가 대다수인 미국의 경우 선순환 사이클이 상대적으로 빠르고 신속하게 이루어질 수 있는 것이다(〈표 10-2〉 참고). 이에 우리나라의 경우, 회수 단계 자금이 신속하게 재투자로 흘러가는 역동적 벤처생태계로 진화하기 위해서는 M&A 활성화가 매우 필수적이라고 볼 수 있다. M&A는 벤처투자 자금의 선순환을 도모하는 것을 넘어, 벤처·스타트업 생태계 내에서 기업들의 진입과 퇴출 경로를 유연하게 열어줌으로써 축적한 자원과 기술적 역량의 선순환을 뒷받침할 수 있다. 또한, 투자 호황기에는 기업가치가 낮아지는 경향이 있어 IPO는 더욱 어려워지고, M&A의 중요성이 더욱 커진다고 볼 수 있다.

우리나라 벤처·스타트업 생태계에서 M&A가 부진한 요인으로 진단할 수 있는 부분은 모험자본시장이 재무적 투자자인 벤처캐피털 위주로 구성되어 있으며, 이 또한 중·후기 보다는 초·중기 투자에 전문성을 지닌 벤처캐피털 위주라는 점이다. 한국의 시드 및 엔젤 단계의 높은 투자 비중은 모태펀드 출자 시 초기 기업에 대한 투자 의무 부여, 엔젤 투자 세제 혜택 제공, 벤처투자회사 초기 기업 투자 유인 제공 등 적극적인 정부의 지원 정책에서 기인한다. 이에 따라 2021년 기준 후속 투자를 받는 기업의 비중도 49%에 불과한 실정이다. 즉, 우리나라 벤처투자 시장의 현황을 살펴볼 때, 초기 단계에 투자자금이 집중되고 있으며, 초기에 집중된 투자가 피투자기업의 스케일업까지 성공적으로 연결되는 비중이 적어 후속 투자가 활발하지 않은 것으로 진단할 수 있다. 후속 투자 활성화를 위해서는 벤처캐피털의 원활한 회수가 전제되어야 하며, 이런 관점에서 벤처투자 시장의 M&A 시장이 더욱 활성화될 필요성이 있음을 이해할 수 있다.

그리고 전략적 투자자의 벤처투자가 활성화된 모험자본시장은 자연스럽게 활발한 M&A를 경험한다. 전 세계적으로 전략적 투자는 모든 벤처캐피털 투자의 거의 1/4을 차지하며 벤처투자 생태계에서 중요한 역할을 하고 있다(여영준 외, 2023). 벤처투자에서 전략적 투자의 비중이 커질수록 M&A를 통한 회수 가능성이 높아진다. 즉, 기업이 기업을 키우는 모험자본시장이 형성될 때 M&A 활성화와 벤처생태계의 선순환이 촉진될 수 있는 것이다. 하지만 우리나라 벤처투자 시장의 법과 제도는 일반적인 재무적 투자자인 벤처캐피털에 대한 유인 제공에 초점이 맞춰져 있는 것이 현실이다. 따라서 현

재 법제의 현황을 점검하고 모험자본시장에서 기업의 역할 증대가 이루어질 수 있도록 개선해 나갈 필요가 있다.



제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 일반지주회사 CVC 규제 완화 등 벤처캐피털 규제 완화

‘금산분리’라는 「공정거래법」의 근간이 되는 원칙을 깨면서까지 일반지주회사가 CVC를 설립할 수 있도록 허용한 것은, 벤처기업(스타트업) 육성이 경제성장과 일자리 창출이라는 국가적 문제의 해결책이라는 합의가 있었기 때문이다. 하지만 일반지주회사 소속 CVC는 다른 유형의 CVC에 비해 벤처캐피털로서 원활한 기능을 저해하는 과도한 규제를 받고 있는 상황이다. 만약 해당 규제가 대기업 집단으로의 경제력 집중을 막기 위해 정말로 필요한 것이라면 다른 유형의 대기업 집단 소속 CVC에 대해서도 동일한 규제가 적용되는 것이 올바른 방향으로 볼 수 있다. 따라서 벤처캐피털의 핵심적인 기능과 관련된 규제는 회사의 유형과 상관없이 일원화된 규제체계가 적용되어야 한다. 현재, 국내 벤처투자 생태계는 중소벤처기업부와 금융위원회로 양분되어 있는데, 각 주무부처의 법률에 따라 벤처캐피털 회사의 형태 및 운용 규제 등이 서로 다르게 적용되고 있다. 더욱이 일반지주회사 CVC는 「공정거래법」(공정위)에 의해서도 규율받으므로, 지주회사 체제가 아닌 대기업 집단의 CVC와 일반지주회사 소속 CVC 간에 적용받는 규제가 차이가 발생하게 된다. 이처럼 유사한 기능을 수행하는 조직들에 서로 다른 규제가 적용될 경우 ‘규제 차이’가 발생하여, 이해당사자들에게 불필요한 혼란을 일으킬 수 있으며 관련 법령의 형해화가 일어날 가능성이 크다. 그러므로 벤처캐피털 관련 규제체계에서 일원화된 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

나아가 앞서 논의한 외부자금 출자 제한 규제는 간접 투자자로서 VC의 역할을 크게 제약하는 규제이므로 이에 대한 논의가 먼저 필요할 것으로 보인다. 우리나라의 CVC 투자 비중은 30% 수준으로 CVC 투자 규모가 작지 않으며 이미 많은 기업이 일반지주회사 체제 밖에서 CVC 투자를 하는 상황이다. 특히, 기업 집단에 소속된 독립법인 CVC는 후기 스타트업에 대한 사내부서 CVC 투자와 스타트업 M&A에 긍정적인 기여를 하는 것으로 나타난다. 그에 따라 일반지주회사 CVC 규제 완화를 통해 독립법인

CVC 설립을 더욱 장려할 필요가 있다. 이런 맥락에서 최근 일반지주회사 CVC 외부출자 한도를 40%에서 50%로 상향한 점은 긍정적이다. 그러나 독립법인 CVC가 투자 목적에 따라 투자조합의 LP 구성을 다르게 가져가는 점을 고려하여, 투자조합 출자금에 대한 제한 규제를 전체 운용자산 수준으로 변경할 필요가 있다.⁶¹⁾ 외부출자에 대한 자율성이 있을수록 경기침체에도 꾸준한 투자를 이어나갈 수 있으므로 독립법인 CVC에 상당한 자율성을 부여하는 것이 CVC 설립에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.⁶²⁾

2 세컨더리 시장 활성화를 위한 유인체계 확보 및 관련 규제 개선

첫째로 세컨더리 펀드 유형 중 하나인 ‘지분 유동화 펀드’ 거래 확대 방안을 모색할 필요가 있다. 벤처캐피털이 결성하는 지분 유동화 펀드는 세컨더리 투자 시장에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 지분 유동화 펀드는 벤처캐피털이 보유한 비상장 기업의 지분을 매각하거나 재투자하는 특수 목적 투자 펀드라고 이해할 수 있다. 해당 펀드는 투자 기간 취득한 지분을 유동화하여 수익을 실현하는데, 이를 통해 투자자들에게 다양한 투자 기회를 제공하고 리스크 관리를 최적화하도록 돕는다. 또한, 기업 성장단계에 따라 자본을 재조정하는 데에도 중요한 역할을 한다. 즉, 지분 유동화 펀드는 세컨더리 마켓의 유동성, 다양성, 투명성, 그리고 신뢰성을 증가시킴으로써 시장 활성화에 중요한 역할을 할 수 있으므로, 관련 법제를 검토하고 규제를 완화하여 인센티브 구조를 재검토할 필요성이 있다.

이에 지분 유동화 펀드에 출자하고자 하는 투자자 요건 규제(「자본시장법」 등)를 완화하여 더 많은 개인 및 소규모 투자자들이 펀드에 참여할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 지분 유동화에 대한 유인이 발생하는 단계에서는 벤처기업의 가치 평가가 상당히 높은 수준까지 올라온 후기 단계일 가능성이 크기 때문에, 자금력이

61) 2020년 신설된 「벤처투자촉진에 관한 법률」에서도 벤처투자회사의 ‘투자비용 의무 준수’라는 운용 제한을 과거 조합별 적용에서 전체 운용자산으로 변경한 사례가 존재한다.

62) 나아가 일반지주회사 내 CVC에 대한 외부자금 출자 비율(타인자본 비중)이 높아져야 기술 탈취나 불공정거래 문제 등이 해소될 수 있는 잠재성도 있다. CVC의 문제점으로 지적되는 스타트업 기술 탈취나 불공정거래는 CVC가 계열사의 전략적 목적을 지나치게 우선시하기 때문에 발생하는 경향이 짙다. 타인자본 비중이 높아지면 전략적 목적 달성보다 재무적 수익을 추구하는 성향이 짙어지므로 오히려 CVC의 기회주의적 행동을 방지할 수 있는 것이다.

있는 주체들이 이 시장에 보다 용이하게 진입할 수 있도록 규제의 완화가 필요하다고 볼 수 있다. 그리고 업계는 우리나라에서 지분 유동화 펀드가 활성화되지 못한 주요 요인 중 하나로, 지분의 가치 산정에 있어 시장 참여자 간 정보 비대칭성이 크다는 점을 꼽기도 한다. 이에 해당 문제를 해소하는 방안으로서 LP 지분 가치 산정에 필요한 정보의 공시 의무화를 고려해 볼 수 있다. 다만, 공시를 의무화한다는 것은 정보 주체인 벤처·스타트업들로 하여금 물적, 인적 비용 등 별도의 부담을 부과할 요인이 될 수 있으므로, 의무 부과 시 부담을 최소화하기 위한 지원책 또한 함께 마련되어야 할 것이다. 그러한 점에서 벤처·스타트업 지분 가치에 대한 정보 생산자로서 전문 브로커를 양성하는 전담 기구를 마련하는 것도 대안이 될 수 있다(한재준, 2017).⁶³⁾

나아가 국제적인 투자와 자본 이동에 대한 제한을 완화함으로써, 벤처캐피털이 보다 다양한 출처에서 자본을 유치하고 투자할 수 있도록 할 필요가 있다. 현실적으로 기업 가치가 회수 직전 단계에 있는 벤처기업의 경우 해외 자금 유치로 대형 자금 수요를 해소하는 경우가 많아서 글로벌 재원의 유치에 대한 제한의 추가적 완화가 필요하다. 마지막으로 세금 규제를 개선하고 투자 수익에 대한 세금 인센티브를 제공하여 투자자의 참여를 장려할 필요가 있겠다.

둘째로 세컨더리 시장 활성화를 위해 근본적으로는 비상장 기업의 주식 거래에 대한 규제 완화가 필요하다. 비상장 기업 투자 자체가 진입장벽이 높고 접근성이 낮기 때문이다. 따라서 투자자의 접근성을 높이고 시장 유동성을 증가시키는 방향을 정책적으로 고려해야 한다. 이에 비상장 기업의 지분 거래와 관련한 규제를 해소하고(예. 특정 기간 지분을 보유해야 하는 ‘보유 기간 규제’ 등) 비상장 기업 지분에 대한 거래 정보 공개 요건을 간소화하여, 투자자들이 더 쉽게 시장에 접근할 수 있도록 해야 한다. 나아가 「자본시장법」상 명시된 사모투자펀드 투자자의 요건을 완화할 필요가 있다. 현재 ‘전문 투자자’에 대한 정의와 요건이 엄격하여 일반 투자자의 시장 접근을 제한하는 측면이 크다. 이러한 요건을 완화하여 더 많은 투자자들이 세컨더리 시장에 참여할 수 있도록 할 필요가 있다. 더불어 세컨더리 투자 유인을 위해 세금 정책을 재검토하고, 비상장 기

63) 물론, 과거 정부도 코넥스, K-OTC, K-OTC BB 등 벤처·스타트업 지분 거래시장을 개설하면서, 중재자 역할을 담당할 전담 기관 도입을 시도한 적이 있었다. 다만, 정부가 시도했던 중소기업특화증권사의 경우, 본연의 업무가 증권업(중견기업 이상 기업의 IPO 및 브로커)이기 때문에 정부의 권고만으로는 벤처·스타트업 지분에 대한 정보 생산을 담당할 유인이 부족했다는 한계가 있었다. 따라서 정보 비대칭성 해소를 업으로 하는 특화된 전문 브로커를 양성할 수 있도록 하되, 이에 대한 보수를 수취하는 구조를 설계해 주는 것이 실효적인 대안으로 제시되고 있다.

업 지분 매매와 관련한 법적 절차를 간소화하는 등 제도 개선을 도모할 필요가 있다.

3 세컨더리 시장 활성화를 위한 대안적 제도 탐색 및 활용도 확대

세컨더리 시장에서 일반 대중의 투자를 유인하기 위해 크라우드 펀딩 플랫폼을 개선하여 활용하거나 ‘기업성장집합투자기구’(Business Development Company, BDC) 제도 등을 새로이 법제 안에 도입하는 것을 고려할 수 있다. 비상장 기업에 대한 투자를 제공하는 크라우드 펀딩 플랫폼의 참여는 소규모 투자자들에게도 세컨더리 투자의 기회를 제공할 수 있다. 이러한 플랫폼은 세컨더리 시장의 접근성을 높이는 데 기여할 수 있으며, 일반 대중 개개인의 투자자금은 소규모일지라도 유망한 벤처기업의 경우 플랫폼을 통해 다수의 대중으로부터 대형 자금을 투자받을 수 있도록 체계를 구성할 필요가 있다. 이를 위해 소매 투자자와 소규모 투자자들이 시장에 참여할 수 있도록 투자자 요건을 완화해야 하며 크라우드 펀딩 규제를 재검토할 필요가 있다. 크라우드 펀딩 플랫폼을 통한 투자의 법적 규제를 재검토하고, 이러한 플랫폼을 활용해 일반 대중이 비상장 투자를 할 때 안전성과 투명성이 강화될 수 있도록 해야 한다.

‘기업성장집합투자기구’, BDC는 중소기업에 자본을 제공하는 폐쇄형 투자회사로, 미국에서 활발히 운영되고 있는 제도이다. BDC는 중소기업의 비상장 기업에 대한 투자, 대출, 자문 서비스를 제공하며, 이들은 상장되어 공개적으로 거래될 수 있으며, 일반 투자자들도 접근할 수 있다는 점이 특징적이다. 즉, 일반 투자자들은 BDC에 투자함으로써 벤처투자가 가능하며, BDC에 대한 투자 지분은 상장시장에서 거래되기 때문에 일반 투자자로서 회수가 쉬워 비상장 투자에 대한 접근성을 높인다. 기능적으로 BDC는 기업에 자본을 제공함으로써 그들의 성장을 지원한다.

이는 기업의 발전뿐만 아니라 경제성장에도 이바지하는데, BDC 도입이 세컨더리 마켓 활성화에 기여할 수 있는 여러 가지 중요한 측면은 다음과 같다. 우선 BDC는 시장의 유동성을 증가시킬 수 있다. 투자자들이 비상장 지분을 쉽게 매매할 수 있게 만들어 시장 활성화에 기여한다. 또한 일반 투자자들이 BDC를 통해 중소기업에 간접적으로 투자할 수 있게 되면서, 세컨더리 마켓의 투자 기회가 확대된다. 이는 시장의 다양성과 매력을 증가시킬 것이다. BDC 도입의 또 한 가지 중요한 의미는 대규모 자금 투자를

통한 스케일업 지원이 가능하다는 것이다. 최근 창업 초기 기업에 대한 투자보다 후속 투자 등 대규모 투자가 큰 폭으로 감소하고 있다. 스케일업을 위해서는 자금과 투자자의 다양성이 필요하다. 투융자 겸용 펀드라든가 장기자본의 확대, 개인투자자 등 다양한 투자자군이 벤처투자 시장에 참여할 수 있어야 한다.

그러나 우리나라의 현 법률은 특정 유형의 투자회사가 중소기업에 투자하는 것에 제한을 두고 있다. 이는 BDC의 핵심 기능인 다양한 중소기업에 대한 투자를 제한할 수 있다. 또한 현재 법적 체계는 비상장 기업에 대한 투자를 공개 시장에서 거래하는 것에 제한을 두고 있어 BDC 도입을 위해서는 이에 대한 개정이 필요하다. 한편 투자자 보호를 위한 규제가 과도하게 엄격할 경우, BDC의 운영과 투자자들의 접근성에 장애가 될 수 있다. 금융상품의 불확실성과 위험이 비상장이라는 이유로 과도하게 고려되고 있는 측면이 있다. 하지만 영국과 미국의 BDC 운영 사례를 보면 상당히 안정적인 저위험 상품으로 운용되고 있는 것을 확인할 수 있다. 해외의 사례를 참고하여 투자자 보호 규정의 완화를 검토할 필요가 있다. 투자자 보호를 위한 규제와 투자의 유연성 간의 적절한 균형을 찾아야 한다. 이는 안전하면서도 효율적인 투자환경을 조성하는 데 필수적이다.

마지막으로 일반 대중 자금의 세컨더리 시장 유입을 위해 크라우드 펀딩 플랫폼의 활용 및 BDC 도입을 고려할 때 동시에 세제 혜택 및 인센티브 제공도 고려해야 한다. BDC 투자에 대한 세제 혜택과 인센티브를 제공하여, 투자 시장 내 자본 흐름을 증가시키고 세컨더리 마켓도 활성화시킬 수 있다.

4 CVC와의 연계성 강화 등을 바탕으로 M&A 활성화를 위한 법제 개선

전략적 투자자의 적극적 벤처투자 참여는 M&A 활성화로 이어질 수 있는데 여기에서 CVC의 중요성이 더욱 증대할 것으로 예상된다. 국내 기업의 국내 스타트업 M&A 323건을 분석한 결과, 약 절반이 CVC 투자와 직간접적으로 관련된 것으로 나타났다(강신형 외, 2023). 즉, CVC 투자가 피인수기업에 대한 불확실성 완화 역할을 하고, 좋은 M&A 대상을 식별하는 데 도움을 준 마켓센싱(market sensing) 역할을 했다고 볼 수

있다. 이러한 측면에서 우리나라의 경우 CVC 투자와 M&A 간 연계성을 강화하기 위한 다양한 제도 개선과 법제 개편이 요구된다고 볼 수 있다.⁶⁴⁾

우선 모기업의 CVC 펀드 출자 시에도 내국법인의 벤처투자 과세특례(「조세특례법」 제13조의2)를 적용하고 규제 사항을 완화하여 유인을 확대할 필요가 있다. 기업이 자사의 CVC가 결성한 펀드 출자 시에도 세액공제를 받도록 허용하고, 기업의 벤처투자에 더 강한 유인을 제공하기 위해 세액공제 규모를 신주 취득가액 5% 수준에서 10% 수준으로 높이는 것을 고려할 필요가 있다. 또한, 非 대기업 집단의 CVC가 결성한 펀드에 대한 출자 또는 非 대기업 집단 계열사가 출자에 대해서 세제 혜택 비율을 높여줄 경우, 非 대기업 집단의 CVC 활동 참여 유인을 높일 수 있을 것이라 기대된다. 나아가 벤처투자 후 5년 이내 지배관계 형성 시 공제를 환수하는 규정(「조세특례법」 제13조의2 제3항)을 철폐하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

둘째, 기술혁신형 합병에 대한 세액공제(「조세특례법」 제12조의3)와 기술혁신형 주식취득에 대한 세액공제(「조세특례법」 제12조의4)의 적용에서 기업의 전략적 투자로 발생한 특수관계는 허용하는 방안을 고려해야 한다. 기술 중소기업과의 M&A 세제 혜택이 적용 배제되는 특수관계의 범위(「법인세법」 시행령 제2조 제5항)에서, CVC와 창업기업의 증장기적 파트너십으로 인한 경제적 연관 관계는 제외하도록 하며, 이에 대한 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다. 투자 방식과 기간 등을 고려하여 실사하는 지침을 부여할 수도 있다.

셋째, 중소 및 중견기업의 벤처투자 활성화를 고려한 사모펀드 제도 개편이 필요하다. 「자본시장법 개정안」에 대해서는 일반 법인 중에서도 상장사이거나 어느 정도 규모를 갖춘 곳들은 기관 전용 사모펀드에 출자할 수 있도록 하는 예외 조항이 필요하다고 볼 수 있다. 예를 들어 자산 규모 500억 원 이상, 금융투자 잔고 50억 원 이상(외감법인 시 25억 원)의 상장 및 비상장 중소·중견기업은 기관 전용 사모펀드 출자자 자격을 인정하는 것이다. 이는 투자 위험을 감수할 수 있는 출자자에 대해선 자율성을 높여주

64) 전략적 투자자의 적극적 벤처투자 참여는 M&A 활성화로 이어질 수 있는데 우리나라의 경우 법과 제도에서 전략적 투자자에 대한 유인 제공이 깊게 고려되지 않은 측면이 있다. 예로, 모기업이 CVC가 결성한 펀드에 출자하는 경우 세액공제 혜택에서 배제되는 문제가 있다. 그리고 외부 벤처캐피털 펀드에 출자하더라도 5년 이내 지배관계가 형성되면 공제가 회수되는 문제점이 있다. 또 다른 예로 전략적 투자자가 피투자기업과의 장기적 파트너십으로 특수관계가 형성될 경우, 각종 세제 혜택 적용에서 배제되는 문제가 있다.

겠다는 개정안의 취지에도 부합한다. 현재 기관/일반으로 양분된 사모펀드 제도에 벤처 자금 전용 구분을 신설하는 방안도 고려할 수 있다.

5 중기·후기 성장단계 스타트업 자금지원 강화를 위한 제도 개선

후기 단계에 전문성을 지닌 벤처캐피털을 육성할 필요가 있다. 이에 대한 유인 제공은 현재 모태펀드를 통한 M&A 전용 펀드, 세컨더리 펀드 출자를 통해 이루어지고 있는 상황이다. 스타트업이 회수를 준비하는 후기 단계로 진입하게 되면 대형 금융 조달이 필수적이며, 이를 위해 벤처캐피털 펀드 구조 설계의 자율성 강화, 은행권 협업을 통한 투융자 복합금융 및 투자 목적회사(SPC) 활성화 등에 대한 제도적 지원이 필요하다. 특히 국내에 유니콘 기업이 탄생하는 모험자본 생태계를 조성하기 위해선 후기 단계의 대형 금융 조달이 자체적으로 가능해져야 한다.

안타깝게도 우리나라 유니콘 기업은 대부분 외국의 벤처캐피털의 대형투자를 통해 발생하였다. 우리나라 유니콘 기업에 대해 해외 벤처캐피털이 과감한 대형투자를 단행할 수 있었던 것은 알리바바, 페이스북 등 초대형 유니콘 기업에 대한 투자 및 성공적 회수 경험이 이미 있었기 때문이다. 토종 자본을 바탕으로 한 유니콘 기업 탄생을 위해선 한국 벤처캐피털이 위험이 큰 대형투자를 실행하고 성공적으로 회수하는 경험을 축적할 수 있도록 지원해야 한다.

펀드 구조의 유연한 설계는 이러한 대형투자를 용이하게 만드는 요인 중 하나이므로, 제도 개선을 통해 벤처캐피털의 자유로운 펀드 구조 설계를 허용할 필요성이 있다. 펀드 구조의 결정에 관해 벤처캐피털에 완전한 자율성을 부여하여, 보다 큰 효용의 기회를 좇도록 유인하고 대형투자를 감당할 수 있는 벤처캐피털로의 역량 강화를 도모해야 한다. 또한 벤처캐피털과 시중은행, 증권사 등 벤처대출(Venture Debt)을 취급하는 금융기관과의 협업에 있어 유인책을 마련하여, 투·융자 복합금융을 통한 예비 유니콘의 대형 자금조달이 가능하도록 지원해야 할 것이다. 어느 정도 스케일업을 이룬 스타트업 입장에서 대형 자금이 온전히 지분투자 형식으로 조달될 경우 지분 희석에 대한 우려가 있어 대출과 혼합된 자금조달을 선호할 수 있기 때문이다.

6 회수시장 활성화를 위한 오픈이노베이션 활성화 및 제도적 인프라 구축

벤처·스타트업 생태계 내 M&A 등 회수시장 활성화를 위해서는 기업의 사내부서 CVC와 같은 기업의 전략적 목적 본계정 투자가 확대되어야 하고, 이를 위해서는 기성기업과 창업기업 간의 오픈이노베이션 활동이 활성화될 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 CVC 투자는 인수기업의 투자역량을 강화하고, 적절한 인수 대상을 식별하며, 피인수 스타트업에 대한 불확실성을 완화해 줌으로써 스타트업 M&A에 긍정적인 영향을 미친다.⁶⁵⁾ 그리고 CVC는 기업들이 개방형 혁신(오픈이노베이션)을 구현하는 데 있어 중요한 전략적 도구로 작용한다.⁶⁶⁾

이에 CVC 투자 활성화 및 스타트업 M&A 시장의 활성화를 도모하기 위해서는 기업 간 오픈이노베이션 프로그램을 강화해 나가고 이를 CVC 투자에 연계할 필요가 있다. 특히, 스타트업얼라이언스(2023)가 강조한 바와 같이 초기 단계 스타트업을 위한 민간 VC 주도의 오픈이노베이션 프로그램 활성화가 필요하다. 예로, 초기 단계 스타트업은 대기업이나 중견기업의 요구가 자신의 성장에 실질적으로 도움이 되는지 판단하기 어렵고, 협상력이 상대적으로 약해 대기업 및 중견기업과 같은 인수기업의 요구를 무조건 수용해야 한다는 압박을 느낄 수 있다. 이러한 상황에서 민간 VC가 스타트업의 입장을 대변하며 오픈이노베이션 활동을 주도하면, 스타트업과 대기업 및 중견기업 간의 이해관계를 조정하는 데 큰 도움이 될 수 있다. 또한, 이를 통해 초기 단계 스타트업이 기술 탈취나 기술 모방의 위험으로부터 보호받을 수 있다(전월진, 강신형, 2022).

65) CVC는 M&A와 관련해 주로 사전에 다음의 세 가지 기능을 한다. ① 투자를 통해 매도 기업/스타트업의 기술·제품 개발에 관한 불확실성을 완화할 수 있고, ② 매도 기업이 속한 시장을 빠르게 파악할 수 있고, 잘 맞을 수 있는 기업을 발굴할 수 있으며, ③ 스타트업과 기존 조직 간 시너지 효과를 창출할 수 있도록 조직 역량을 강화할 수 있다. 각각의 기능에 따라 ① 투자한 기업을 인수, ② 투자한 기업의 산업의 타 기업을 인수, ③ 투자한 기업과 다른 산업의 타 기업 인수 등으로 CVC 투자가 M&A로 이어지기도 한다.

66) 이를 통해 기업은 내부 조직이나 특정 부서의 한계를 넘어 외부로부터 혁신역량을 획득할 수 있다. 또한, 기업은 자신의 역량과 지식을 외부 스타트업과 공유하여 이를 고도화함으로써 새로운 비즈니스 모델을 창출하고 신시장을 개척할 수 있다. 급변하는 글로벌 경쟁 환경에서 살아남기 위해서는 지속적인 혁신이 필수적이며, 기업 내부 역량만으로는 이에 신속하게 대응하기 어렵다. 따라서 빠른 의사결정과 혁신적인 아이디어, 기술을 가진 스타트업 및 벤처기업과 협력하거나 이들을 M&A하는 전략이 중장기 혁신성장 전략의 핵심 요소로 고려되어야 한다.

그에 따라 증견 및 중소기업의 벤처투자 확대를 위해 ‘투자형 오픈이노베이션’ 지원을 확대해 나갈 필요가 있다. 예를 들어, 증견 및 중소기업이 오픈이노베이션을 위해 민간 창업기획자나 벤처투자회사의 투자조합에 단독으로 출자하는 경우 모태펀드를 지원하거나 오픈이노베이션 활동을 함께하는 창업기획자나 벤처투자회사에 모태펀드를 지원하는 등의 ‘투자형 오픈이노베이션’ 방법을 생각해 볼 수 있다. 특히, 창업기획자나 벤처투자회사가 증견 및 중소기업과 함께 스타트업에 투자하면, 스타트업과 증견 및 중소기업 간의 중재자 역할을 하며 스타트업 육성에 더욱 적극적일 것이므로 오픈이노베이션 활동의 성공률도 높일 수 있으며 성장이 정체된 증견 및 중소기업의 비유기적 성장을 도모할 수도 있다. 자금력의 한계로 증견 및 중소기업의 경우 자체적인 독립법인 CVC 설립이 쉽지 않으므로 이들은 기존의 민간 창업기획자나 벤처투자회사의 협업은 CVC 투자 활성화에 많은 도움이 될 것이다.

그리고 재무적 목적의 독립법인 CVC를 전략적 목적으로 전환하기 위해 정책적 유인책이 다양하게 마련될 필요가 있다(스타트업얼라이언스, 2023). 이를 위해 스타트업얼라이언스(2023)가 강조한 바와 같이 모기업과의 오픈이노베이션 프로그램 운영과 함께 투자조합에 모태펀드 출자를 포함한 인센티브 제공을 검토할 필요가 있다. 나아가 중소기업부의 오픈이노베이션 지원사업 성과 등을 평가하여 우수 기업들의 CVC에 모태펀드 출자 인센티브를 제공하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

나아가 사내부서 CVC 투자 및 M&A 현황을 파악할 수 있는 신뢰성 있는 통계 구축이 필요하다. 기업의 본계정 투자를 의미하는 사내부서 CVC에 관심을 기울여야 한다. 현재 정부와 언론은 주로 독립법인 CVC에만 초점을 맞추고 있다. 독립법인 CVC는 재무적 수익을 극대화하기 위해 프리A에서 시리즈B 단계에 집중하는 경향이 있지만, 우리나라 벤처투자 시장의 고질적인 회수시장 문제를 해결하려면 일반 기업의 본계정 투자와 M&A가 늘어나야 한다. 그러나 일반 기업의 본계정 투자나 스타트업 M&A에 대한 정확한 통계는 아직 부족한 실정이다. 스타트업 생태계에서 기업의 역할을 파악하고 참여를 독려하려면, CVC의 정의를 포괄적으로 바꾸고 통계자료 구축에 관심을 가져야 한다. 현재의 지원사업은 투자회사와 스타트업 관점에만 집중되어 있지만, CVC 투자가 지속적으로 확대되려면 모기업의 전략적 목적 달성이 중요하다. 따라서 스타트업 투자가 모기업에 혜택이 돌아가는 R&D 과제나 지원사업 등을 설계해 CVC 모기업과 스타

트업 간 이해를 일치시키고 협력에 대한 인센티브를 제공해야 한다.

또한, M&A 현황을 파악할 수 있는 신뢰성 있는 통계 구축이 필요하다. 상호 합의된 적절한 가격에 매수 기업이 매도 기업과 결합하는 것은 상생의 길이다. M&A는 기술이나 인력 확보, 시장지배력 확대, 신사업 진출 등의 이유로 양측에 도움이 되며, 매도 기업은 이를 통해 성장의 한계를 극복하거나 새로운 사업을 시작할 수 있다. 벤처 및 스타트업 M&A 시장 활성화를 위해서는 잠재적 매수 기업들의 어려움과 니즈를 파악하고 관련 정보를 제공할 필요가 있다. 현재 정부 부처나 공신력 있는 기관에서 스타트업 M&A의 범위나 산정 기준, IPO와의 비율 등을 공개하는 통계와 데이터가 부족하다. 민간 기업들이 발표하는 M&A나 IPO 데이터는 자발적인 신고와 언론 노출을 기준으로 하며, 비공개 건수가 많다. 따라서 M&A 관련 데이터를 취합하여 벤처·스타트업 M&A 시장 현황을 진단할 수 있는 통계 체계를 구축하고 제공함으로써, M&A 시장의 정보 비대칭 문제를 해소해 나갈 필요가 있다.

7 M&A 채널 다각화와 성과 도모를 위한 중소·중견기업의 역량 강화 지원

중소·중견기업의 CVC가 최근 늘어나고, 이들의 소액 인수 건이 많아지고 있는 점, 그리고 CVC를 통해 직간접적으로 M&A가 활성화될 수 있다는 점을 고려하면, 대기업의 M&A에 집중하기보다는 중소·중견기업과 협력을 통한 M&A를 활성화하는 정책을 펴볼 만하다. M&A의 경우, 매도 기업의 가치가 큰 경우, 즉 시장 가격이 비싸지면 매수 기업도 매우 부담스러워진다. 보통은 매수 기업이 감당할 만한 현금이나 주식을 보유하고 있다 하더라도, 그러한 큰 금액을 투자해서 사후에 더 나은 가치를 창출할 수 있으리라는 보장이 없어서 위험이 더욱 커진다. 따라서 가치가 비교적 작은 Seed, Series pre-A, A, 최대 B 단계에 중소·중견기업의 M&A를 활성화해 볼 만하다.

M&A는 사전 과정도 필요하지만, 거래가 성사된 후인 사후 과정이 매우 중요하다는 점에서도 중소·중견기업이 유리할 수 있다. M&A는 사후에 두 개 이상의 다른 기업이 한 개 기업이 되어야 하므로 조직 내부의 진통이 예상된다. 특히 대기업과 스타트업의

문화는 매우 다른 경우가 많아서 인수 후 조직을 서로 맞춰가는 과정에서 갈등이 불거져 결국 M&A에 실패하는 경우도 많다. 사후 과정이 실패할 경우 M&A 거래 자체가 의미 없어지므로 서로 잘 맞을 만한 기업을 고르는 것이 중요하다.

또한 문화적 측면을 고려하면 대기업-스타트업 간 M&A보다는 스타트업 간 M&A, 혹은 스타트업으로 시작해서 성장한 대기업이 스타트업을 인수하는 것이 성공확률이 높을 수 있다. 이러한 스타트업끼리의 M&A는 규모 측면에서 혹은 벤처캐피털 입장에서 대단한 빅딜은 아니지만 상대적으로 변화에 빠른 유연성을 가진 조직끼리 합치는 것이므로 사후 적응 등 성공 가능성을 높이는 데 유리할 수 있다. 이렇듯 지금까지 M&A를 대기업에 기대해 왔다면, M&A 활성화 채널을 중소·중견기업, 스타트업, 스타트업 출신 기업(엑싯한 스타트업) 등으로 채널을 다각화할 필요가 있다.

스타트업 창업자가 첫 창업부터 큰 유니콘 기업으로 키우기 위해 애쓰기보다는, 어느 정도 가치를 입증할 수 있는 초기 단계에 M&A를 통해 엑싯하면서 역량과 경험을 쌓고, 연쇄 창업을 통해 유니콘 기업을 만들며, IPO나 더 큰 M&A를 통해 엑싯하는 방식도 생태계 발전 관점에서 좋은 대안이 될 것이다. 스타트업이나 중소·중견기업이 상대적으로 초기 스타트업을 인수하고, 대기업이 후기 스타트업을 인수하는 등 생태계 내 역할을 분담하는 것도 생태계의 발전과 다양성을 제고할 수 있는 방향일 것이다.

이러한 측면에서 중견 및 중소기업 대상 스타트업 M&A 전문 IB 육성이 필요하다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 많은 중견 및 중소기업이 성장에 한계를 느끼고 M&A 등을 통한 성장과 사업 확장에 관심이 있다. 그러나 대기업과 달리 이들의 사내 부서 CVC 투자는 대외 여건에 상당히 민감한 모습인데 자금 여력이 제한적이기 때문이다. 따라서 이들이 M&A를 추진할 때는 레버리지를 일으킬 수 있는 금융 측면에서의 지원이 필요하다. 그러나 아직까지 국내에서 스타트업 M&A를 전문으로 하는 IB는 전혀 없는 실정으로 이를 육성할 필요가 있다. 국내의 경우 제대로 된 투자은행이 없으며 일부 대형 증권사가 IB 업무를 겸하고 있다. 따라서 하나의 대안으로 일부 재무적으로 탄탄한 벤처투자회사나 신기사를 중견 및 중소기업 대상 스타트업 M&A 전문 IB로서 육성하는 방법을 제안한다. 필요하다면 이를 제도화하여 정부가 관련 인가를 관리하는 것도 방법일 수 있다.

8 해외 VC 투자 확대 견인을 위한 규제 개선과 국부펀드의 전략적 활용 확대

나아가 후기 단계의 스타트업 투자와 M&A 활성화를 위해 국부펀드(SWF)의 활용도를 확대하는 방안을 검토할 수 있다. 2024년 Global SWF 보고서에 따르면, 국부펀드들은 최근 몇 년간 벤처·스타트업 M&A에서 중요한 역할을 해왔으며, 이는 특히 신흥 시장에서 두드러지는 것으로 확인된다. 2023년 전 세계 국부펀드의 운용자산 규모는 약 11조 2,000억 달러로 역대 최대를 기록했는데, 2007년 약 3조 달러에 불과했던 국부펀드 운용 규모가 17년 동안 4배로 불어난 것이다. 그리고 2023년 전 세계 국부펀드들은 약 1,247억 달러를 324건의 거래에 투자했으며, 평균 투자 규모는 3억 8,500만 달러에 달했다(Global SWF, 2024). 이들 중 가장 활발한 활동을 보인 펀드는 사우디아라비아의 PIF로, 주요 글로벌 및 국내 투자를 통해 국가 경제발전을 지원하고 있다.

국부펀드는 대규모 자본과 장기적 투자 관점을 가지고 있어 스타트업과 벤처기업들이 필요한 자금을 확보하고, 스케일업을 위한 안정적인 기반을 마련하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어, 공동 투자(co-investment) 모델을 통해 스타트업에 더 나은 조건의 자금을 제공하고, 다양한 투자자들 간의 리스크를 분산시킬 수 있다. 또한, 국부펀드의 네트워크와 경험을 통해 스타트업이 글로벌 시장으로 진출하는 데 필요한 인프라와 자원을 제공할 수 있다. 이처럼 국부펀드는 포트폴리오 다변화를 통해 리스크를 분산할 수 있다. 다양한 산업과 지역에 걸쳐 투자를 분산함으로써 경제적 충격을 완화할 수 있으며, 특히 기술, 헬스케어, 그린 에너지 등 다양한 분야에 걸친 투자는 경제의 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다. 이러한 접근은 글로벌 경제 불확실성 속에서도 안정적인 수익을 창출할 수 있다.

이러한 측면에서, 우리나라 국부펀드인 한국투자공사(KIC)의 역할 재정립과 역량 강화를 도모할 필요가 있다. 특히, 외환보유액의 운용수익률 제고를 위한 자산위탁운용사 역할에서 나아가 우리나라 국부의 증식과 새로운 성장동력 창출 기능을 확립해 나갈 필요가 있다. 하지만 국부펀드 한국투자공사(KIC)에 대한 정부의 신규 운용자금 위탁이 2022년부터 2023년까지 사실상 끊긴 것으로 확인되고 있다.⁶⁷⁾ 2022년과 2023년 KIC

67) 황정환(2024. 1. 7.), 한국경제, <https://www.hankyung.com/article/2024010772771>

의 신규 위탁액은 5억 달러에 불과하며, 이는 과거 정부들에 비해 현저히 적은 수준이다. 이는 환율 방어와 외환보유액 감소, 그리고 세수 부족 등의 이유로 발생한 문제인 것으로 파악된다. 다른 주요 국가들의 국부펀드들은 막대한 재정 지원을 받으며 글로벌 자산 확보에 나서고 있는 것과 비교했을 때, KIC는 자금 부족으로 인해 국제 경쟁력이 약화될 수 있다는 우려가 확대되고 있다.

그에 따라 KIC의 재원을 안정적으로 확보하기 위해 정부는 다양한 재원 확보 방안을 검토할 필요가 있다. 운영자산의 규모 약화는 글로벌 투자 시장에서의 우리나라 국부펀드의 경쟁력 약화 요인으로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어, 노르웨이 국부펀드처럼 자원 개발 수익을 재원으로 활용하거나, 싱가포르 GIC처럼 공공연기금 자금과 정부잉여자금을 활용하는 방안을 고려할 수 있다(한국경제, 2024; 이승호 외, 2012). 나아가 KIC의 전문인력 확충과 글로벌 국부펀드와의 협력 방안 및 공동 투자전략 개발 등을 바탕으로 투자역량 강화를 도모할 필요가 있다. 또한, 국내 공공연기금 또는 공공기관과의 전략적 제휴를 확대하고 긴밀한 협력 관계를 확대함으로써, 전략적 투자 기회 발굴 확대, 투자 및 시장 정보의 교류 확대, 그리고 공동 투자를 통한 시너지 창출 등을 도모할 필요가 있다.

그리고 우리나라 벤처·스타트업은 글로벌 투자자들의 높은 관심을 받고 있지만, 복잡한 행정절차와 시간 소요는 투자 매력도를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 「외국인투자 촉진법」의 시행규칙에 특례조항을 삽입하여 벤처·스타트업의 특성을 반영하고, 해외 VC 조성 펀드 등록 절차를 간소화하여 우리나라 벤처·스타트업의 투자 매력도를 높이도록 규제를 개선할 필요가 있다. 또한 해외 VC의 한국 벤처·스타트업 투자를 유인할 수 있는 본질적 동인을 조사하고, 이를 바탕으로 투자 매력도를 제고할 수 있는 사업과 연계 방안을 마련해야 한다.

제11장

[인공지능] 생성형 AI 혁명시대의 정책 이슈

이승환

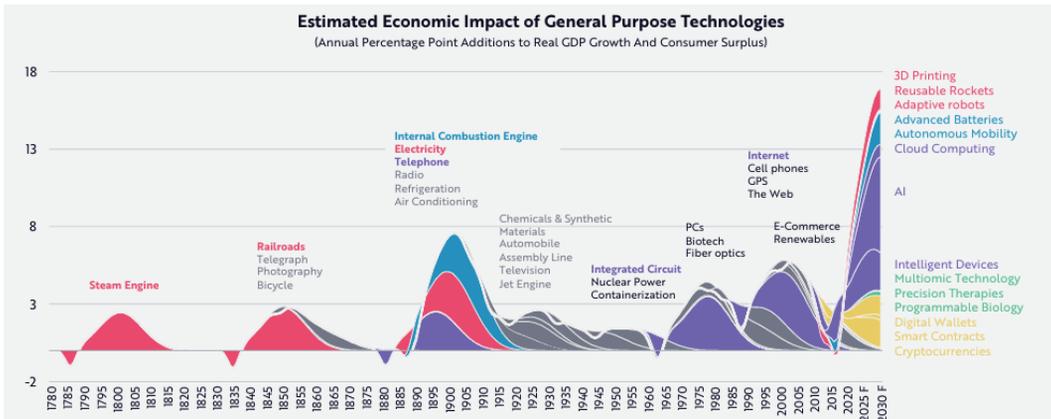
- 제1절 논의의 배경
- 제2절 중장기 의제로서 의의
- 제3절 이슈와 쟁점
- 제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 미래 성장동력으로 주목받는 생성형 AI

생성형 AI(Generative AI)가 경제·사회·문화의 판도를 바꾸는 변화의 동인(動因)으로 부상하며 새로운 미래를 예고하고 있다. 생성형 AI는 이용자의 특정 요구에 따라 결과를 능동적으로 생성해 내는 AI다. 사용자가 자연어로 생성하고자 하는 특성을 프롬프트(prompt)로 입력하면 이를 기반으로 AI가 텍스트, 이미지, 영상, 음악, 3D 등 다양한 디지털 재화를 빠르게 생성한다. 아크 인베스트먼트(Ark Investment: 2024)의 분석에 따르면 생성형 AI는 첨단산업, 의료, 교육, 통신, 금융 등 전 산업에 영향을 미치며 생산성을 높이는 범용기술(General Purpose Technology)로, 과거에 등장했던 기차, 전기, 인터넷 등의 기술보다 높은 경제적 효과를 창출할 것으로 전망된다. 맥킨지(Mckinsey&Company, 2023)는 생성형 AI로 전 세계에 연 5,600조 원의 경제적 가치가 창출될 것으로 분석하고 있다.



자료: Ark investment(2024)

[그림 11-1] AI 등 주요 범용기술의 경제적 효과

한국의 경우 AI가 산업과 사회에 성공적으로 도입된다면 성장둔화·저출산·고령화 등 한국이 직면한 구조적 한계 극복과 경제 재도약이 가능할 것으로 분석되고 있으며, Boston Consulting Group의 분석에 따르면 향후 AI 융합 신제품 출시 등을 통해 한국의 연간 매출은 123조 원 증대되고, 비용은 187조 원 절감되어 약 310조 원의 경제 가치가 창출될 전망이다(관계부처 합동, 2024).

2 AI 경쟁력 확보, 안전한 활용 등 다양한 논의 진행 중

생성형 AI 등장 이후 역사상 가장 빠르고 광범위한 디지털 전환이 전개 중이며 AI 주도권을 잡기 위한 주요국과 기업의 글로벌 AI 전쟁이 격화 중이다. 2023년 글로벌 AI 지수 조사에 따르면, 현재 한국의 AI 경쟁력은 62개 나라 중 6위로 분석되었다. 이 지수에서 한국은 총점 40.3점을 달성했으며 미국은 총점 100점으로 다른 나라를 압도적인 격차로 따돌리며 1위에 올랐다. 이어 중국(61.5점), 싱가포르(49.7점), 영국(41.8점), 캐나다(40.3점) 순이었다.⁶⁸⁾ 주요국들은 AI 경쟁력 확보를 위해 노력 중인데, 프랑스 AI 위원회는 정부에 5년간 연 50억 유로의 AI 투자를 권고하고, 중국은 2024년 정부 업무보고에 ‘AI 플러스’ 개념 제시하며 산업 진흥에 주력하고 있다.

68) Tortois(2023), The Global AI Index <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/#rankings>

	Overall	Talent Infrastructure Operating Environment			Research Development		Government Strategy Commercial	
United States	1	1	1	28	1	1	8	1
China	2	20	2	3	2	2	3	2
Singapore	3	4	3	22	3	5	16	4
United Kingdom	4	5	24	40	5	8	10	5
Canada	5	6	23	8	7	11	5	7
South Korea	6	12	7	11	12	3	6	18
Israel	7	7	28	23	11	7	47	3
Germany	8	3	12	13	8	9	2	11
Switzerland	9	9	13	30	4	4	56	9
Finland	10	13	8	4	9	14	15	12

자료: The Global AI Index, <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/#rankings>(접속일: 2024. 4. 29.)

[그림 11-2] 글로벌 AI 지수

또한, AI의 안전한 활용을 위해 유럽의회에서는 세계 최초로 AI 법⁶⁹⁾이 통과되었으며(2024. 3.), 미국은 ‘안전하고 보안이 보장되며 신뢰할 수 있는 AI의 개발과 사용에 대한 행정명령’(Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence, 2023. 10.)⁷⁰⁾에 바이든 대통령이 서명함으로써 연방기관들이 범정부 차원의 정책 마련에 나서고 있는바 AI 관련 진흥과 규제 모든 영역에서 많은 변화가 동시다발적으로 진행되고 있다. 생성 AI는 승자독식 특성이 크고 기술 발전 속도가 매우 빠른 분야로 다양한 사회 문제를 해결한다. 산업 측면에서 글로벌 경쟁 우위를 점하기 위한 미래전략 구상이 필요한 상황이다.

69) EU AI ACT, <https://artificialintelligenceact.eu/ai-act-explorer/>

70) The White House(2023. 10. 30.).

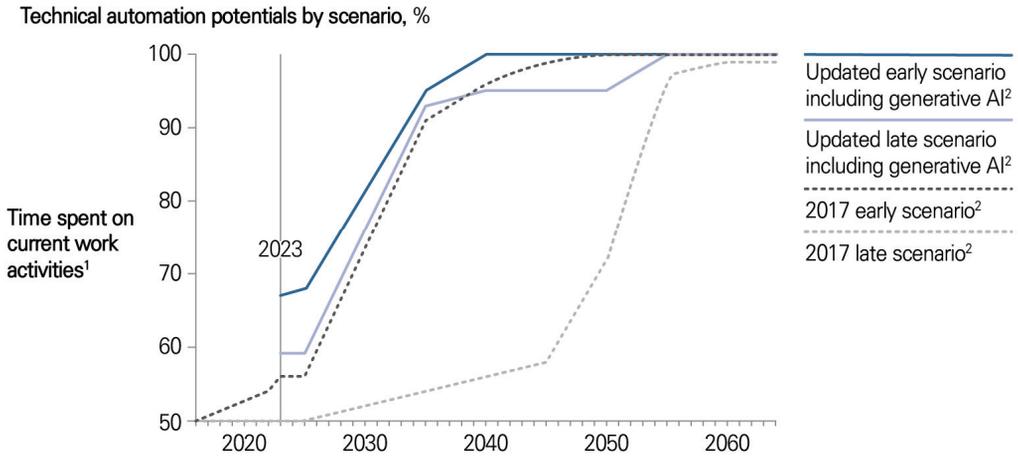
제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 생성형 AI는 중장기 산업과 사회의 구조적 변화를 초래

생성형 AI는 단기적인 유행이 아닌 중장기적이고 구조적인 변화를 초래할 전망이다. 기술적 측면에서 AI 기술은 계속 진화하고 있으며, 이는 생성형 AI의 성능 향상으로 이어질 것이다. 또한, 지속적인 컴퓨팅 성능 향상은 AI 모델의 대형화와 고도화를 가능케 하며 방대한 데이터를 축적하고, 이를 AI 학습에 활용하게 함으로써 생성형 AI의 성능을 지속적으로 향상되게 한다. 경제적 측면에서 생성형 AI의 도입으로 업무와 직종이 자동화되는 한편, 일자리 감소, 새로운 일자리가 창출이 동시에 일어나며 산업구조가 재편될 것이다. 생성형 AI로 인한 업무 자동화로 작업자의 업무 시간은 60~70%로 줄어들고 생산성이 늘어, 오는 2030년에서 2060년 사이엔 모든 업무의 절반이 자동화될 것으로 전망되고 있다. 2017년에는 이 시기를 2035년에서 2075년 사이로 예측했으나, 생성 AI 기술이 빠르게 진화하면서 예상 시기가 앞당겨졌다(Mckinsey&Company, 2023). IMF(2024) 연구 결과에 따르면 전 세계 일자리의 약 40%가 AI 기술로 대체될 것이며 AI가 디지털 격차와 국가 간 소득 격차를 악화시킬 수 있다고 언급했다.



자료: Mckinsey&Company(2023)

[그림 11-3] 생성 AI로 인한 업무 자동화 수준 시나리오 예측

2 생성형 AI의 진화와 교육 패러다임의 변화

AI는 기존의 표준화된 획일적 교육에 혁신을 불러와 교육 분야의 새로운 패러다임을 이끌 수 있는 잠재력을 가진 기술로 평가되고 있다. AI 기술의 발전과 더불어 교육 분야에서의 적용이 확대되면서, 미래 교육에서 생성 AI의 역할과 중요성이 커지고 있다.

교육 분야에서 AI 기술의 도입은 개인별 학습자의 특징과 필요를 고려한 맞춤형 교육을 구현하는 데 그 본질이 있다. 개인 맞춤형 교육이란 개별 학습자가 지닌 잠재력을 극대화할 수 있도록 고안된 학습자 중심의 교육적 실천을 뜻하는데, 이를 실현하기 위해서는 학습자 개개인의 특성을 명확히 이해하고 그에 부합하는 학습 기회를 제공하는 것이 요구된다. AI 기술은 개인 맞춤형 교육의 근간이 되는 관찰, 진단, 처방의 일련의 과정에서 핵심 역할을 수행하는데, 특히 데이터에 기반한 적응성(adaptivity)과 자율성(autonomy)을 발휘함으로써 개인 맞춤형 교육을 보다 효과적으로 구현해 낼 수 있다. 교수자 측면에서 생성 AI는 수업 설계와 맞춤 처방을 지원하고, 콘텐츠 재구성, 신규 생성에 도움을 준다. 학생의 학습 이력 등 데이터 기반 학습 관리를 효율화함으로써 교수자의 업무 부담을 줄일 수도 있다. 또한, AI는 교육 활동 전반의 관리 및 수행을 원활하게 해주는 행정 지원 성격의 도구로 활용되며, 주로 교육행정 정보 시스템과 같은 형

태로 학적 관리, 학사 일정 및 교육과정 관리, 출석 및 과제 관리, 교육 시설 전반의 모니터링 등을 자동화하기 위해 활용된다. 또한, 시스템에 수집된 데이터는 시각화 기법 등을 통해 교사와 관리자가 증거 기반 의사결정을 내리기 위한 유용한 정보로 가공되어 제공되고, 중도 이탈이나 낙제의 위험이 있는 학생(at-risk student)을 미리 판별하여 교수자의 별도 지원이 이루어질 수 있도록 돕는 예측 모델 구현을 위해 활용될 수도 있다(한국교육개발원, 2023).

또한, 기존 공교육의 한계 극복, 사교육으로 인한 격차 문제 해소, 사교육비 절감 방안으로 AI를 활용한 미래 교육 혁신의 필요성이 제기되고 있다. 사교육비 증가는 인구감소의 중요 요인 중 하나로 출산율 하락의 약 26%는 사교육비 증가에 기인하는데, 학생 1인당 월평균 실질 사교육비가 1만 원 오르면 합계출산율이 0.012명 감소한다(한국경제인협회(2023)). 현재 한국의 인구감소는 중세 유럽 흑사병에 비견되며 비판에 직면한 상황이다. 이에 AI를 활용한 미래 교육 혁신은 증장기적으로 중요한 의제인 인구감소, 사교육비 절감, 공교육 혁신의 중요한 동력이라는 측면에서 주목해야 할 필요가 있다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 AI 법제 기반 조성 이슈

AI 산업을 육성하고 신뢰성과 안전성을 확보하기 위한 법안이 21대 국회 과학기술정보방송통신위원회 법안 소위를 통과 후 22대 국회 개원과 함께 자동 폐기되었다. 2023년 3월, 15개 시민사회단체는 지난 2023년 2월에 국회 과학기술정보방송통신위원회 심사 소위를 통과한 「인공지능산업 육성 및 신뢰 기반 조성 등에 관한 법률안(이하, 'AI 법안')」에 대해 반대 의견서를 국회에 제출하였다. 논의 중인 AI 법안이 국민의 권익과 존엄성을 보호하고 국민의 삶의 질 향상에 부합하지 않으며, AI로 야기될 안전과 인권 등 위협의 문제를 충분히 고려하지 못했다는 것이다. 특히 소위안 제11조 “우선허용·사후규제 원칙”은 AI의 위험성에 대한 효과적인 감독과 피해 구제를 규정하지 않고, 위해가 있을 수 있는 AI를 시장에 우선 출시할 수 있도록 하고 있어 문제로 언급되었다.

국가인권위원회도 2023년 8월 AI 법안은 AI 개발 및 활용 과정에서 발생할 수 있는 인권침해, 차별 등의 문제를 예방하고 규제하기 위한 규정이 미흡하다는 의견을 제시하였다(국가인권위원회, 2023). 정보수집 과정에서 이용자와 정보 주체의 권리를 침해할 소지가 있으며 이에 대한 규제 절차가 명확하지 않고, 위험 구분이 해외 사례 대비 구체화되지 않았으며 고위험 영역도 상대적으로 협소하게 정의되어 있다고 언급하였다. 또한, 사전·사후 평가 없이 개발 및 활용된 AI 기술이 국제 기준에 못 미치는 결과를 초래할 수 있고, 이로 인해 오히려 국제경쟁력이 저하되고 신뢰성마저 떨어뜨릴 우려가 있어 우선허용·사후규제 원칙 조항의 삭제가 필요하다고 설명했다. 그리고 AI 부작용을 예방하기 위해서는 사전·사후 검증이 중요하므로, 인권 영향평가 제도를 도입하여 AI 개발 및 출시 전에 ‘인권 영향평가’를 실시하고 AI의 기능 또는 활용 범위의 변경 시에도 재평가가 필요하다고 언급했다. 수행 기관 관련, 산업 진흥과 규제라는 상호 모순적인 업무를 한 기관이 담당할 경우 규제의 실효성을 담보하기 어려우므로, AI 감독·규제 업무는 제3의 기관이 독립적으로 수행해야 한다는 의견도 제시하였다.

한국의 AI 경쟁력 평가에 관한 이슈도 제기되었다. 미국 스탠퍼드대학교 인간중심 인공지능연구소(HAI, Human-Centered Artificial Intelligence)에서 발표한 「AI 인덱스 2024」(HAI, 2024)에서 2023년 AI 기술의 기반이 되는 파운데이션(foundation) 모델을 개발한 한국 기업이 없다는 조사 결과가 발표된 것이다. 이에 과학기술정보통신부는 해당 자료에 누락이 있다는 설명 자료를 배포했으며 실제 국내에서는 네이버와 LG AI 연구원 등이 ‘하이퍼클로바X’, ‘엑사원’ 등 모델을 발표한 바 있다.⁷¹⁾

2 생성 AI가 만든 가짜, 딥페이크의 확산

딥페이크(deepfake)란 딥러닝(deep learning)과 페이크(fake)의 합성어로 AI를 활용해서 만든 가짜 디지털 합성물이다. 실존하는 인간의 얼굴과 몸, 음성 등을 디지털로 정교하게 합성하여 영상편집물을 만드는 생성 AI 기술이 발전하면서 일부가 범죄에 악용되는 문제가 날로 심각해지고 있다. 보안기업 온피도(Onfido)의 신원 사기 보고서 2024에 따르면 2023년 딥페이크 시도는 전년 대비 31배 증가하였다(Onfido, 2024). 딥페이크의 악용으로 인한 피해는 가짜 음란물 생성 및 유포, 금전적 사기, 정치적 악용, 저작권 침해 등 그 종류가 다양하다.

2024년 1월, 팝스타 테일러 스위프트 얼굴로 합성된 음란물 딥페이크 이미지가 각종 SNS를 통해 유포되었다. X(구 트위터)를 통해서도 전 세계로 공유됐으며 현재는 해당 계정들이 삭제되었지만, 그 전까지만 해도 약 4,700만 회 이상의 조회 수를 기록한 것으로 알려졌다.⁷²⁾ 홍콩에서는 한 금융사 직원이 딥페이크로 만들어진 가짜 사내이사와의 영상통화에 속아 2억 홍콩달러(한화 약 342억 원)를 송금하는 사기 사건이 발생하기도 했다.⁷³⁾ 국내에서도 딥페이크는 심각한 사회 문제로 부상하고 있다. 딥페이크를 활용한 피싱 피해 사례가 증가하고 있는데 2024년 3월에는 ‘유명인 사칭 온라인 피싱범죄 해결을 위한 모임’이 결성되어 공동 대처에 나서기도 했다. 이름과 사진을 도용당했

71) 윤진우(2024. 4. 17.), 조선비즈, <https://biz.chosun.com/it-science/ict/2024/04/17/PVKTYZTMHZDN5FIIH3PTK577XM/>

72) 오로라(2024. 1. 28.), 조선일보, https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/01/28/IF4AENMV7FAL5G5YR5EYVBBN44/

73) 정혜승(2024. 2. 4.), 뉴시스, https://www.newsis.com/view/NISX20240205_0002616601

다는 유명인만 무려 137명에 이르렀고 유명인 사칭 온라인 피싱범죄의 피해액은 무려 약 1조 원에 달할 정도로 심각해진 상황이다.⁷⁴⁾ 유명인뿐만 아니라 일반인들도 딥페이크의 피해자가 되고 있다. 방송통신심의위원회에서 발표한 국내 딥페이크 성적 거짓 영상물의 차단·삭제 시정 요구 사례는 2020년(1~12월) 473건에서 2023년(1~11월) 5,996건으로 12배 이상 증가했다.⁷⁵⁾ 생성형 AI의 확산으로 딥페이크로 인한 피해가 다양해지고 그 규모도 커지고 있지만, 현재 딥페이크 기술에 대한 처벌 규정은 성 착취물 제작이나 선거운동 활용 금지 정도에 국한되어 있어 관련 정책 개선이 요구되는 시점이다.

3 AI 디지털 교과서 도입 이슈

사교육비 증가 등 다양한 요인으로 급격히 감소하는 인구, 공교육 혁신, AI 혁명 대응 측면에서 정부는 AI 디지털 교과서 도입을 추진 중이다. AI 디지털 교과서는 디지털 교육 혁신이라는 3대 교육개혁 과제의 하나로 추진되고 있다. 2025년에는 수학, 영어, 정보, 국어(특수교육) 교과를 시작으로 도입되며, 2028년까지는 국어, 사회, 역사, 과학, 기술·가정 등의 교과로 확대될 예정이다. AI 디지털 교과서는 학생 개개인의 데이터를 바탕으로 맞춤형 학습콘텐츠를 제공할 뿐만 아니라, 특수교육 대상 학생과 장애 교원을 위한 화면해설과 자막 기능, 그리고 다문화 학생을 위한 다국어 번역 기능 등도 지원할 계획이다. 교육부는 2022 개정 교육과정의 반영된 우수한 AI 디지털 교과서 개발을 위해, 교과서 개발 경험이 있는 발행사와 신기술을 보유한 에듀테크 기업 간의 협업을 장려하고 있다. 심사를 통과한 AI 디지털 교과서는 6개월 동안 안정성, 신뢰성, 적합성 등을 검토한 후 현장에 보급될 예정이며, 원활한 현장 적용을 위해 수학, 영어, 정보, 국어(특수교육) 과목 교사 연수와 맞춤형 교수·학습 방법 개발 등도 병행하여 추진될 계획이다(교육부, 2023).

AI 디지털 교과서의 장점에도 불구하고, 실제 도입 시 고려해야 할 다양한 이슈들이 논의되고 있다. 먼저 AI 디지털 교과서 개발이 서책 중심의 규정에 기반하고 있어 AI 디지털 교과서에 적용 시 생길 수 있는 문제를 검토할 필요가 있다. 「교과용 도서에 관

74) 이다겸(2024. 3. 22.), 매일경제, <https://www.mk.co.kr/news/society/10971849>

75) 이정현(2024. 5. 2.), 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240502109200017>

한 규정」 제7조에서는 검정도서 사용 학년의 18개월 전 검정 심사를 공고하도록 규정하고 있다. AI 기술이 빠르게 진화하고 있어 18개월 전후의 기술 차이는 매우 크게 나타날 수 있고, 관련한 기술 업데이트, AI의 신뢰성 확보 등 여러 면에서 추가로 고려해야 할 사항이 존재한다. 학습데이터 측면에서도 AI 디지털 교과서를 통해 습득된 학습데이터를 통합적으로 관리하고 공교육 혁신을 위해 지속 활용할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. AI 디지털 교과서 개발 기업이 학습데이터를 목적 외 활용할 가능성도 있다. 관리체계와 재원 이슈도 검토가 필요하다. 또한, AI 기반 디지털 기기 과몰입, 관리체계 문제도 존재한다. 교사노동조합연맹이 전국 유·초·중등·특수교육 교사를 대상으로 추진한 디지털 기반 교육에 대한 교사 인식 설문 결과, 교사들은 AI 디지털 교과서 도입으로 디지털 기기 과몰입·과의존(86.3%) 문제를 지목하였고 학교의 디지털 기반 교육 혁신을 가로막는 장애물로는 74.3%가 디지털 기기 유지·보수·관리의 어려움을 지적했다.⁷⁶⁾

76) 고유선.(2024. 3. 27.), 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240327151700530>

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 미래 성장을 이끌고, 신뢰할 수 있는 AI 정책 수립

AI의 역량이 곧 국가의 경쟁력과 직결되는 AI 시대가 본격 도래함에 따라 이를 지원 하는 정책체계 수립이 필요하다. 먼저, AI 법안 보안을 통해 산업 진흥 및 신뢰할 수 있 고 안전한 AI 사회 구현의 토대를 마련해야 한다. 보완 사항으로 요구되는 AI 위험 분 류 세분화, 피해 구제 방안을 AI 법안과 향후 제정될 시행령 등에 구체화할 필요가 있 다. AI 위험 분류 관련 단순한 업종별 분류를 넘어서 입체적인 접근이 필요하다. 생명 과 관련된 의료 분야의 AI를 고위험으로 분류해도, 세부 영역에서는 AI 적용에 있어서 위험이 낮은 분야가 존재할 수 있다. 또한, AI 경쟁력 평가 관련 한국의 객관적인 위치 를 파악할 수 있도록 측정 전담 기관을 선정하여 운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

신뢰할 수 있는 AI 구현 관련, 세계적으로 논의되고 있는 AI 안전연구소를 설립하고 글로벌 공조 체계를 강화할 필요가 있다. 미국, 영국, 일본 등에서는 AI 안전연구소를 설립하고 운영 중이다. AI 안전연구소를 기반으로 협력체계도 강화 중인데 미국은 미국 에서 안전하고 신뢰할 수 있는 AI 개발 및 배포를 위해 민관이 참여하는 AI 안전연구소 컨소시엄을 출범하였다.⁷⁷⁾ 컨소시엄은 AI 역량 평가, 위험 관리, 합성 콘텐츠 워터마킹 지침 개발 등에 주력하며, 미국 상무부는 컨소시엄은 지금까지 설립된 테스트 및 평가 팀 가운데 가장 큰 집합체이며 AI 안전에 대한 새로운 측정과학의 토대를 구축하는 데 초점을 맞출 것이라고 언급했다. 컨소시엄에는 정부, 학계, AI 개발자 등 200개 이상의 업체들이 참여하며, 여기에는 오픈 AI, 구글, 마이크로소프트, 아마존 등 AI 관련 기업, 퀄컴 등 하드웨어 업체, 금융기업 등도 포함되어 있다.

생성형 AI로 야기되는 딥페이크의 위험에 대해서도 대응책 마련이 필요하다. 현재 성 범죄, 선거 대상 중심의 규제에서 범위를 확대하고 피해 규모 고려, 피해자 구제에 대한

77) NIST, <https://www.nist.gov/aisi/artificial-intelligence-safety-institute-consortium-aisic>

세부 지침을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 외에도 AI 기술 진화의 속도가 급속히 진행되는 환경을 고려하여 보편적 서비스 관점에서의 AI, 기본 소득, 로봇세, AI 기금 등 향후 생겨날 다양한 이슈를 조망하고 논의 가능한 다양한 정책 수단과 조합을 구상해야 할 시점이다.

2 미래지향적 AI 디지털 교과서 도입 방안 마련

AI 디지털 교과서 도입 및 운영과 관련하여 거시적이고 중장기적인 관점에서 정책 개선 논의가 필요하다. 먼저, 현행 서책 중심의 교과용 도서에 관한 규정, 학습데이터 관리체계와 규정이 AI 디지털 교과서 개발과 적용에 적합하지 않은 부분이 존재하는바 공교육 혁신을 위한 AI 교육에 관한 별도 법률안을 마련하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 해당 법률안에는 AI 디지털 교과서를 포함하여 관련 AI 미래 교육에 대한 중장기 계획 수립, AI 디지털 교과서 개발 및 보급 규정, 표준 마련, 학습데이터 통합 및 시스템 구축, 학습데이터 목적 외 사용 금지, 학습데이터 보호, AI 디지털 교과서 추진 실태 점검 및 조사 등 AI 교육 혁신 전반에 필요한 정책 개선 사항이 포함될 수 있을 것이다.

재원 이슈도 검토가 필요하다. 2023년 12월, AI를 기반으로 공교육을 혁신해 교육의 질을 획기적으로 높이기 위한 「지방교육재정교부금법」 개정안이 국회 본회의에서 의결되었다. 공교육 개혁을 전국 단위로 추진하여 지역 간 교육 격차를 최소화하기 위해서는 특별교부금을 통해 재원 마련이 필요하다는 취지이며, 이에 현행 3%인 특별교부금 비율이 3년간(2024~2026년) 한시적으로 0.8%p 상향되었고 증가액(2024년 예산 기준 약 5,300억 원)은 초·중등 교원의 AI 기반 교수학습 역량 강화 등에 활용함으로써 공교육 혁신을 뒷받침한다(국회 보도자료, 2023). 향후 AI 디지털 교과서 도입 과목과 대상이 확대되는바 관련 기기 소요 등 정책 실행에 필요한 중장기 재원을 고려하고 계획 수립을 통해 체계적으로 이행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한, AI 디지털 교과서 도입으로 생길 수 있는 우려 사항을 검토해야 한다. 디지털 기기 과몰입을 고려한 수업 설계 및 진행이 요구되며 기기가 교육의 목적으로 온전히 사용될 수 있도록 관리가 필요하다. 2022년 서울시교육청이 시작한 ‘디벳’ 사업은 서울시내 중학생에게 태블릿 PC를 무상 지급한 정책으로 소득과 무관하게 비대면 학습 기

회를 보장하자는 취지로 실행되었으나, 해당 기기를 다른 목적으로 사용하는 오용 문제가 제기되었다. 서울시교육청은 유해 사이트 차단 프로그램 강화, 초등학생은 학교에서만 사용 등 운영 방식을 개선했다. 전북 학교 현장에서는 이미 지급했거나 보급할 20만대가 넘는 노트북, 태블릿 PC 등 스마트 기기 관리 문제로 교사와 교무실무사 간 갈등 이슈가 제기되었다.⁷⁸⁾ 이에 증장기 재원, 관리체계, 부작용을 고려하여 추진하고 관련 문제 해결에 필요한 제반 사항을 법률안에 반영하는 방안을 논의해 볼 필요가 있다.

마지막으로 AI 디지털 교과서 도입이 기존 디지털 교육에서 이루어졌던 학습자의 수준 평가와 보완을 넘어 프롬프트 기반으로 상호작용을 통해 자기 주도적으로 역량을 높이는가에 대한 근본적인 고찰이 필요하다. 이에 적합한 측정 지표를 설정하고 AI 디지털 교과서 효과를 측정하고 개선할 필요가 있다. AI 디지털 교과서가 창의적 미래인재를 양성하는 유용한 도구가 될 수 있도록 22대 국회에서 논의가 필요하다.

78) 김준희(2024. 4. 28.), 중앙일보, <https://www.joongang.co.kr/article/25245599#home>

사회·교육·노동 분야

제12장 [지역위기] 인구감소시대 지역위기 대응 전략

제13장 [사회정책] 국제비교를 통해 본 초고령시대
사회정책의 미래

제14장 [인구구조] 인구구조 변화에 대응한 정책과제

제15장 [혐오·차별] 사회적 소수와 약자를 위한 미래

제16장 [국민행복] 한국인의 행복 증진과 불평등 감소 전략

제17장 [공교육] 공교육 질 제고를 위한 정책 이슈

제18장 [노사관계] 사회적 대화의 미래

제12장

[지역위기] 인구감소시대 지역위기 대응 전략

민보경

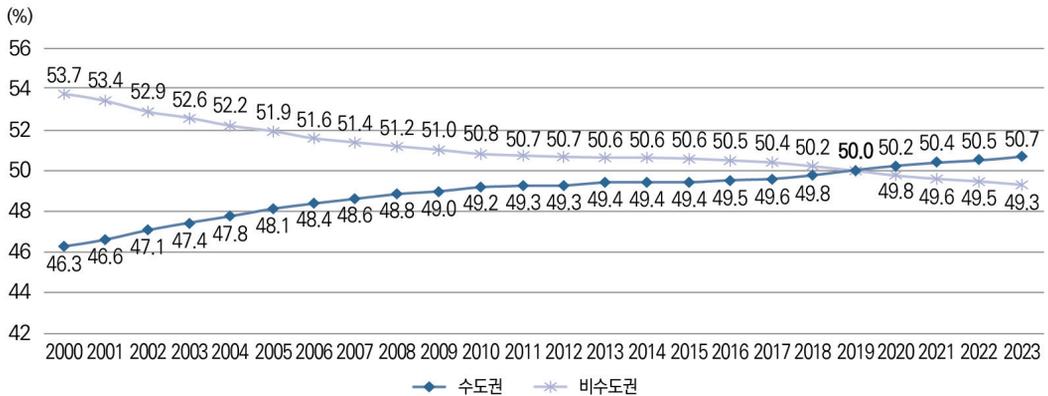
- 제1절 논의의 배경
- 제2절 중장기 의제로서 의의
- 제3절 이슈와 쟁점
- 제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

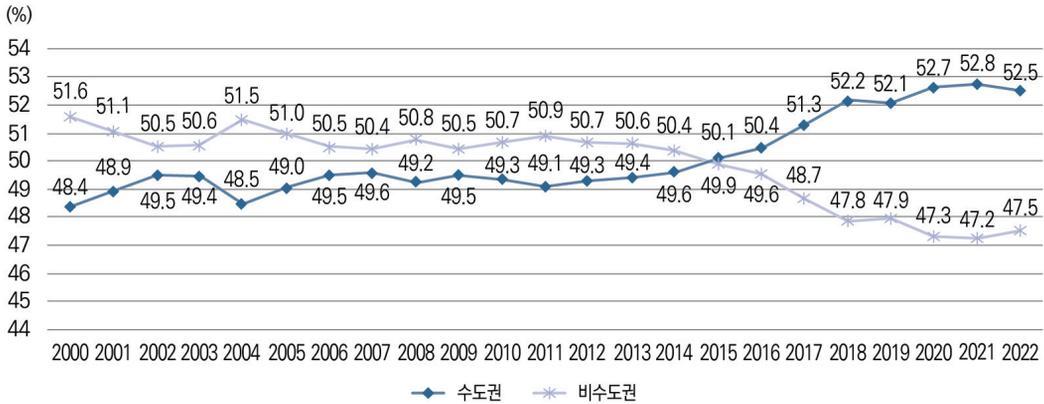
1 인구감소, 초고령사회, 수도권 쏠림 등 향후 미래사회에서 보다 심화될 것으로 전망

2020년 우리나라는 출생아 수가 사망자 수보다 적은 데드크로스(dead-cross)를 겪으면서 절대인구가 감소하는 인구감소의 시대로 접어들었다. 2020년은 수도권 인구(전체 인구의 50.2%)가 비수도권 인구(전체 인구의 49.8%)를 추월하며 지역 불균형이 심화되었으며, 베이비붐 세대(1955~1963년생, 710만 명)가 고령인구에 편입되기 시작한 해이기도 하다. 인구감소, 고령인구 증가와 더불어 수도권으로의 인구 집중은 점차 심화되어 대한민국 전체 면적의 12%에 해당하는 수도권 지역에 전체의 절반이 넘는 인구가 거주하고 있다. 수도권의 인구 집중은 대기업, 고임금직종, 부동산 자산집중 등 수도권과 비수도권의 질적 격차 확대와 연관되어 있으며, 수도권 과밀로 인하여 각종 사회비용을 증가시키고 비수도권 지역의 성장잠재력이 낮아지므로 지역 간 균형발전 및 형평성을 저해한다.



자료: 국가통계포털(KOSIS), 행정안전부 주민등록인구 현황(2000~2023)

[그림 12-1] 수도권과 비수도권의 인구 비율 추이



자료: 국가통계포털(KOSIS), 통계청 지역소득(2000~2022)

[그림 12-2] 수도권과 비수도권의 지역내총생산(GRDP) 비율 추이

오늘날 우리 사회는 세계 최저 수준의 저출산이 지속되면서 인구절벽(Demographic Cliff)⁷⁹⁾이 나타나고 있으며, 여기에 수도권, 중부권의 대도시에 인구 쏠림이 나타나면서 지방소멸의 위기적 상황까지 겪고 있다. 인구감소, 수도권 집중, 초고령사회 등의 인구위기는 향후 미래사회에 보다 심화될 것으로 전망된다. 통계청 자료에 따르면, 2023년 합계출산율은 0.72명으로 전년 대비 0.06명 감소하였으며, 매년 세계 최저 수준을 기록하고 반등의 가능성은 점차 낮아지고 있다. 또한, 최근 지방대학의 위기, 4차 산업혁명으로 인한 산업구조의 변화로 수도권과 대도시로의 청년층 유출은 당분간 계속될 것으로 예측되며, 베이비붐 세대의 고령층 편입은 점차 가속화될 것이다.

2 기존의 양적 성장을 전제로 한 지역발전 전략의 전환 불가피

그간 정부는 인구감소, 특히 비수도권 지역의 인구절벽 현상에 대한 정책적 대응 노력을 지속적으로 추진해 왔다. 정부는 각종 지역 정책에서 인구유입을 통한 인구 규모 증가에 우선순위를 두고 청년인구 유입과 출생률 제고 중심의 인구정책을 추진하고 있으며, 일자리 창출을 위해 여러 부처가 다양한 사업으로 지역을 지원하고 있다. 또한 지

79) 미국의 경제학자 해리 덴트(Harry Dent)에 따르면 생산가능인구가 급격히 줄어들고 고령인구가 증가하면서 어느 순간을 기점으로 인구가 급속히 감소하여 마치 절벽처럼 역삼각형 인구구조가 나타난다(Dent, 2015).

역균형발전의 주요 정책으로 수도권 공공기관의 지방 이전과 혁신도시 건설, 산업단지 개발 등과 같은 새로운 지역혁신 거점공간(도시) 개발, 새로운 인프라를 확충하는 개발 등을 추진했으며, 기존 도시의 외곽으로 청사나 공공기관을 옮기고, 외곽의 값싼 부지를 개발하여 청사, 대규모 아파트 단지, 산업단지 등을 건설하는 것은 지방의 발전을 가져오는 공식처럼 통용되어 왔다. 그러나 새로운 지역으로 이주한 사람이나 기업들의 상당수가 구도심에서 오면서 구도심은 인구나 사업체가 감소하고 쇠퇴하는 현상, 이른바 빨대효과가 심심치 않게 나타난다. 인구유입이나 성장을 전제로 한 확장적인 정책은 구도심과 신도심 간의 제로섬 게임 구도에 갇혀 기대했던 것보다 효과가 크게 나타나지 않을 수 있다.

우리 사회는 이제 인구감소시대를 맞이하면서 인구의 양적 성장을 전제로 한 기존의 지역발전 전략의 전환이 불가피해졌다. 이에 따라 정부는 인구정책의 패러다임을 전환하여 인구 유지를 위한 노력에 더해 변화한 상황에 대처하기 위한 적응력 강화 대책을 두 트랙으로 추진할 필요가 있다. 그동안 추진해 왔던 지역발전 전략은 인구의 유입, 성장 또는 유지를 암묵적으로 전제하여 인구감소라는 환경 변화에 적절히 대응하지 못한 채 국가적 자원 배분의 왜곡과 비효율성을 초래하기도 하였다. 그러므로 이제는 지역의 발전을 위해서 인구유입을 위한 새로운 인구 흐름 촉진 등 적극적 전략뿐 아니라 공공 서비스 전달체계 변화, 맞춤형 생활 공간 조성 등 인구변화를 수용(acceptance)하고 적응(adaptation)하기 위한 다양한 방안을 검토하는 것이 필요하다. 특히 인구감소, 인구구조 변화는 전국적으로 균등하게 나타나는 것이 아니라 지역에 따라 원인, 속도, 범위 등에서 차별적으로 발생하므로 지역 실정에 적합한 맞춤형 대응 전략이 필요하다.

더 나아가, 인구감소, 인구구조 변화 이외에도 미래환경에 대응하면서 지역이 지속적으로 발전하기 위한 요인을 찾기 위해 노력해야 한다. 4차 산업혁명, 탄소중립, 개인의 삶의 질 중시 등 트렌드적 변화 속에서 기존 지역발전의 공식에 대한 재검토가 필요하다. 기술과 환경의 변화, 개인의 삶의 질을 중시하는 가치관의 변화 등은 기존의 인구, 일자리 중심의 지역발전 전략에 대한 새로운 관점을 요구하며 지속가능한 지역발전 전략을 가능하게 하고 이를 위해 지역의 양적 성장이 아닌 질적 성장에 필요한 요인이 무엇인지에 대해 고찰하는 것이 필요한 시점이다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구감소는 우리 사회가 감당해야 할 정해진 미래 이슈로서 단기적 접근이 아닌 중장기적 관점 필요

인구감소와 지역격차의 이슈는 대한민국 미래에 위기로 회자(膾炙)된 지 꽤 오랜 시간이 지났지만 이에 대한 명쾌한 해결책이 마땅치 않은 문제이다. 더욱이 최근 들어 인구위기를 국가적 사회문제로 인식하고 대응하였음에도 불구하고, 그 해결의 실마리는 잘 보이지 않는 데다가, 인구충격이 지방소멸⁸⁰⁾ 등 지역 위기로 확산·심화하고 있는 실정이다. 우리 사회는 지속적인 저출생과 고질적인 수도권 집중이라는 사회적 인구이동의 편향 문제를 안고 있으며, 비수도권 지역은 인구유출이 일자리와 정주여건을 악화시키는 악순환을 만들고 있다.

합계출산율이 현재 인구 규모를 계속 유지하는 데 필요한 대체출산율(2.1명) 이하로 떨어진 1983년 시점 이후 이제 약 40년이 경과하였으며, 특히 2000년 이후 20여 년 동안 초저출산의 사회를 겪고 있다. 우리나라의 합계출산율은 2021년 0.81명, 2022년 0.78명, 2023년 0.72명으로 앞으로도 지속적인 초저출산 현상이 심화될 것으로 전망된다.

80) 마스다 히로아는 그의 저서 『지방소멸』에서 일본은 2008년 인구 정점 이후 감소세로 접어들었으며 인구감소 속도는 도쿄보다 지방에서 더욱 빠르게 진행되어 2040년까지 1,742개 중 896개 시정촌이 소멸 위기라고 예측하여 향후 30년 이내에 대도시만 생존하는 극점사회가 올 것이라고 전망함(마스다 히로아, 2015). 이러한 위기의식은 지역 인구감소, 수도권 집중 등 우리의 현실과 유사하여 차용되어 널리 쓰이고 있으며, 지역에서 인구가 지속적으로 감소하여 생활서비스를 유지할 수 없게 되고, 지역경제와 주민의 생존 기반 자체가 붕괴되어 소멸하게 된다는 의미를 가짐.

2 수도권과 대도시 집중 현상은 복합적인 요인이 작용하는 해결하기 어려운 난제

1970년대 이후 수도권 집중에 대한 문제 인식이 꾸준히 제기되고 대책이 수립되어 진행되어 왔다. 그러나 수도권 집중은 여전히 계속되고 있으며 최근에는 오히려 심화되는 경향을 나타내고 있다. 그동안의 지역발전정책은 수도권 규제 중심의 수도권과 비수도권의 제로섬 게임으로 전개되어 왔는데 이제는 새로운 정책 환경 변화 속에서 어디에나 통용되는 천편일률적인 대책이 아닌 주민이 참여하는 지역 맞춤형 전략을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 기존의 지역발전정책 목표가 수도권과 지방, 도시와 농어촌 등 이분법적인 시각에서 균등한 발전에 치중되었다면, 이제는 모든 지역이 각각의 인구, 사회 문화, 경제, 역사 등 지역적 맥락을 고려하여 새로운 환경 변화에 부합하여 발전할 수 있는 지역 기반을 구축하는 데 노력해야 한다.

인구성장시대에 지역발전정책의 수단과 내용으로 성장거점에 기반한 물리적 인프라 위주의 전략을 추진하였다면, 인구감소시대에는 인구변화에 적응하고 지역 주민의 삶의 질 향상에 초점을 두어 유희시설 활용, 생활서비스 제공 등을 중심으로 하는 전략을 마련하는 것이 필요하다. 인구성장시대에는 인구 유입과 산업 육성을 지역 위기의 극복 방안으로 여기고 신도시 조성, 대규모 산업단지 조성 등을 지역발전정책 수단으로 삼았다. 그러나 인구감소시대에는 신도시나 대규모 산업단지 조성 등이 자원의 비효율적 배분을 악화시킬 수 있으므로 지역 주민 삶의 질 제고를 위한 지역발전정책을 마련하여 인구유출을 방지하고 정주여건을 개선하는 전략이 바람직할 것이다.

그동안 지역발전에서 중시되었던 요소인 토지, 자본, 노동 등과 같은 경성요소(hard factor)의 중요성은 감소하고 환경, 생태, 문화, 여가, 어메니티(amenity) 등 연성요소(soft factor)의 의미가 보다 강조되고 있다(Funck, 1991; 김현호 외, 2010에서 재인용). 이는 기후위기, 산업구조 변화 등의 환경 변화와도 관련되어 있는데, 화석에너지 대신에 재생에너지, 친환경에너지 등의 수요가 증가하는 것도 이와 무관하지 않다. 또한 제조업에서 지식정보산업 등으로의 변화로 인해 연성요소가 창조계급(creative class), 지식 노동자의 여가, 휴식, 명상 등과 같은 정신적인 이완(retreat)에 영향을 미쳐 새로운 아이디어, 창의성, 지식 등의 창출에 도움이 되기도 한다(Taylor, 1992; 김현호 외,

2010에서 재인용).

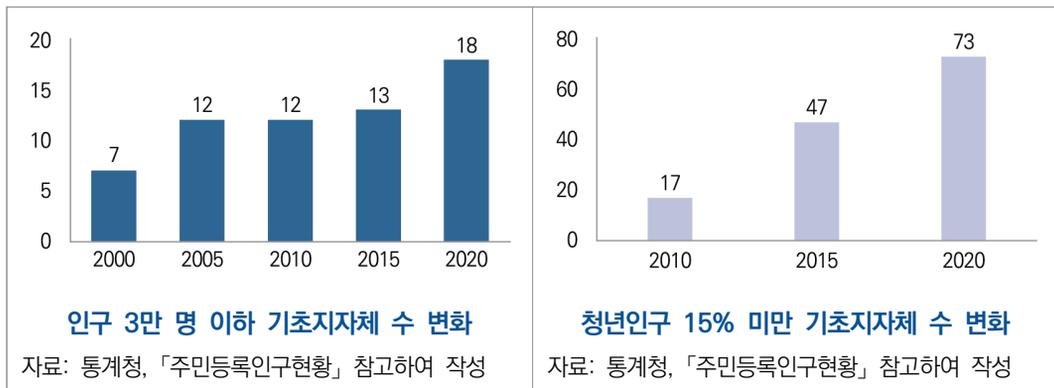
또한 분권에 대한 요구와 시민 참여가 확대되어 중앙정부의 권한과 책임이 지방자치 단체, 지역사회 등에 이양됨에 따라 지역발전정책이 분권적, 참여적 구조로 전환되어 지역 특성에 적합한 발전전략을 수립하고 다양한 주체의 참여와 협력을 활성화하는 거버넌스 체계를 마련하는 것이 필요하다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구감소 지역의 위기의식 확대

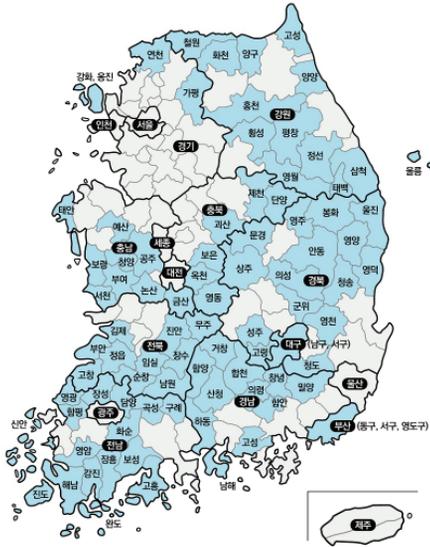
우리나라의 경우 국가 차원의 인구감소는 2020년을 기점으로 본격적으로 시작되었으나, 농어촌 등 일부 지역에서는 오래전부터 인구감소 문제가 논의되어 왔다. 국가적 차원의 인구감소와 달리 소규모 농어촌을 중심으로 발생하는 인구감소는 저출산으로 인한 자연적 인구감소와 청년인구의 유출을 중심으로 한 사회적 인구감소의 두 가지 특성을 모두 갖는다. 이러한 이유로 현재 농어촌이 직면한 인구감소의 문제는 도시 지역보다 더욱 빠르고 심각하게 나타나고 있다. 인구 3만 명 이하의 기초지방자치단체의 수는 2000년 기준 7곳에 불과했으나 20년이 지난 2020년에는 18개로 증가하였다. 또한, 청년인구의 지속적인 유출로 인해 전체 인구 중 청년인구의 비율이 15% 미만인 기초지방자치단체의 수는 2010년 기준 17곳에서 2020년 기준 73곳으로 10년 만에 약 4.3배 증가한 것으로 나타났다.



자료: 민보경 외(2023: 40)

[그림 12-3] 인구특성별 기초지자체 수 변화

인구감소에 따른 위기의식이 농어촌 지역에서 일부 도시 지역까지 확산됨에 따라 사회적 관심사로 부상하면서 정책적 논의가 활발히 진행되고 있다. 정부 차원에서도 지표를 활용한 데이터 기반의 지역 현황과 인구변화를 분석하여 정책자료로 활용한다. 행정안전부는 「국가균형발전특별법」(이하 ‘균특법’) 제2조 및 동법 시행령 제2조의3에 근거하여 229개 지역(기초자치단체 226개, 세종특별자치시 1개, 제주특별자치도 내 행정시 2개) 중 인구감소지역에 대해 사회자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충을 위한 재정적·행정적 지원을 한다(균특법 제16조의 3). 인구감소지역은 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정 여건 등을 고려하여 지정한다(균특법 제2조 9호). 인구감소지역은 5년 단위로 지정하며, 인구감소지역의 지정을 위해 인구감소지역 지정안 마련(행정안전부), 관계기관 협의(중앙행정기관, 시·도지사 등), 국가균형발전위원회 심의, 지정·고시(행정안전부 장관)의 절차를 거친다.



부산(3)	동구 서구 영도구
대구(2)	남구 서구
인천(2)	강화군 옹진군
경기(2)	가평군 연천군
강원(12)	고성군 삼척시 양구군 양양군 영월군 정선군 철원군 태백시 평창군 홍천군 화천군 횡성군
충북(6)	괴산군 단양군 보은군 영동군 옥천군 제천시
충남(9)	공주군 금산군 논산시 보령시 부여군 서천군 예산군 청양군 태안군
전북(10)	고창군 김제시 남원시 무주군 부안군 순창군 임실군 장수군 정읍시 진안군
전남(16)	강진군 고흥군 곡성군 구례군 담양군 보성군 신안군 영광군 영암군 완도군 장성군 장흥군 진도군 함평군 해남군 화순군
경북(16)	고령시 군위군 문경시 봉화군 상주시 성주군 안동시 영덕군 영양군 영주시 영천시 울릉군 울진군 의성군 청도군 청송군
경남(11)	거창군 고성군 남해군 밀양시 산청군 의령군 창녕군 하동군 함안군 함양군 합천군

(관심지역 18개) 대전 동구, 인천 동구, 부산 중구, 부산 금정구, 광주 동구, 경남 통영시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 대전 중구, 경북 경주시, 경남 사천시, 경북 김천시, 대전 대덕구, 강원 인제군, 전북 익산시, 경기 동두천시, 강원 속초시, 경기 포천시

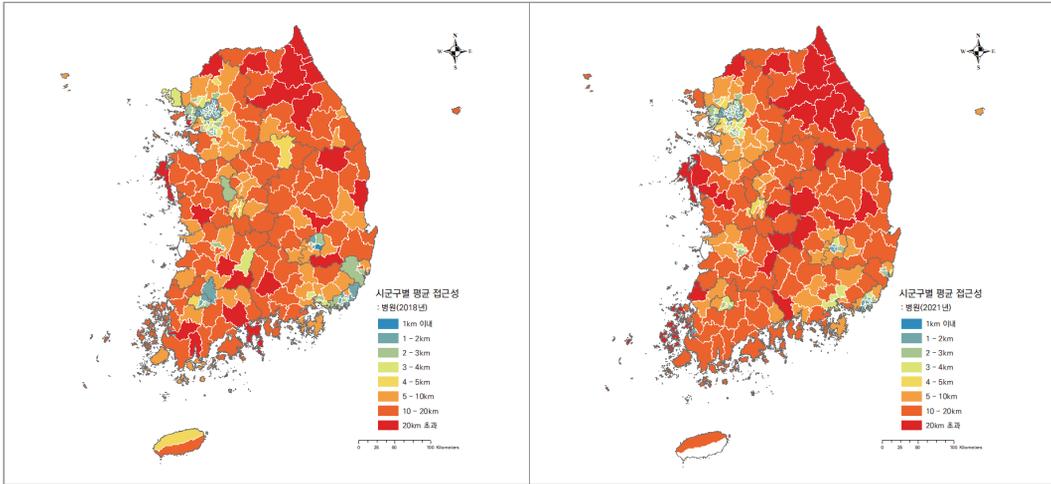
자료: 행정안전부 웹페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do>)

[그림 12-4] 인구감소지역 현황

2 지역 삶의 질 격차 심화

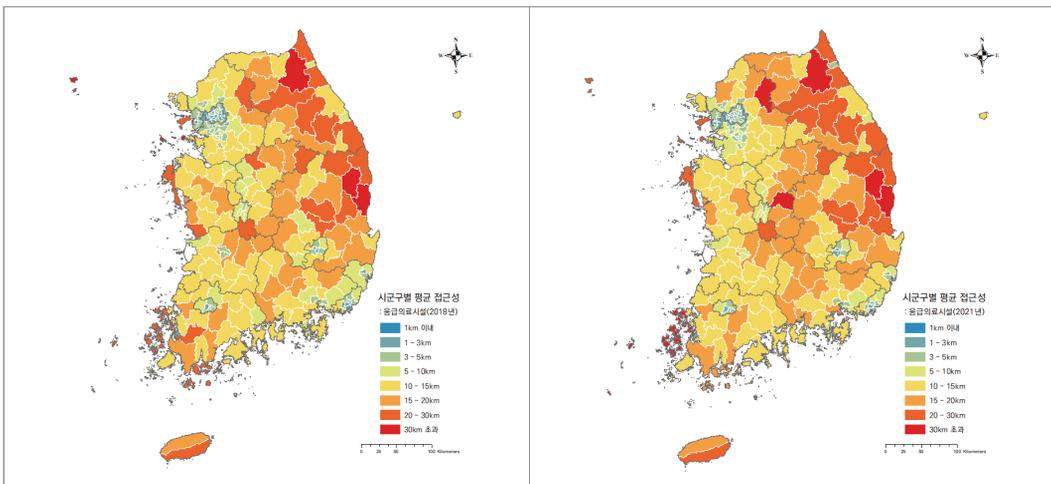
인구감소지역에 인구가 머물지 않고 떠나는 데는 일자리와 같은 경제적 요인도 중요하지만, 교육·의료환경과 문화적 요인 등을 포함한 전반적인 생활 수준의 차이가 큰 영향을 미친다. 1970~80년대에는 대규모 산업단지 조성을 통한 하향식 성장거점 육성 방식으로 거점도시의 공업화를 기반으로 하는 경제성장은 도시의 생활 수준을 크게 높여 이농인구의 증가와 도농 간 생활 수준의 격차를 심화시켰다. 이에 1990년대에는 「농어촌발전특별조치법」 및 「농어촌정비법」 등이 제정되었고, 제정된 법령을 기반으로 다양한 부문의 농어촌 생활환경 정비·개선이 시행되었다. 그러나 오랜 기간 농어촌은 경제성장 및 개발 과정에서 소외되었고, 농어촌의 개발 부진은 사회·경제적 낙후로 이어졌다(김창현 외, 2004). 결과적으로 일자리·주거·교육·복지·산업·문화 등 생활 전반의 수준 격차는 도시로의 인구이동을 심화시키고, 인구감소로 인한 농어촌 공동화·고령화는 다시 농어촌 지역의 생활여건을 열악하게 만들었다. 생산가능인구의 유출과 고령화는 세원의 구성 및 재정 수입·지출에 영향을 미쳐 지방의 재정 여건을 악화시키고, 이러한 변화는 각종 생활서비스 공급을 축소시켜 질적인 측면의 생활환경을 악화시키는 요인으로 작용하는 것이다.

농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사(2022)는 보건·복지, 교육·문화, 정주기반, 경제·일자리 등 삶의 질 관련 분야에서 도시와 농어촌 지역 주민의 만족도 점수를 비교하였는데, 보건·복지 분야에서 도시 지역(평균 6.8점)과 농어촌 지역(평균 5.1점)의 격차가 가장 크게 나타났다(한국농촌경제연구원, 2022). 보건의료시설은 건강과 생명에 직접 관련 있는 필수적 서비스이다. 각 시군구별 병원에 대한 접근성의 변화를 검토하기 위해 2018년과 2021년의 국토교통부 국토지리정보원의 자료에 근거하여 가장 가까운 시설까지의 평균 도달거리를 살펴본 결과 2018년 대비 2021년에 접근성이 악화된 것으로 나타났다. 특히, 병원의 경우 최솟값의 변화는 크지 않았으나 평균값(0.9km)과 최댓값(3.9km)이 증가한 것으로 나타났다. 응급환자·중증환자를 대상으로 하는 종합병원과 응급의료시설의 접근성도 최근 3년 사이에 다소 낮아진 것을 알 수 있었다. 종합병원의 경우 평균 도달거리가 가장 먼 지역의 접근성은 소폭 개선되었으나, 그 외의 값은 모두 증가하여 신속한 치료가 필요한 환자들의 의료서비스 여건은 더욱 열악해진 것으로 나타났다.



자료: 민보경 외(2023: 66)

[그림 12-5] 시군구별 병원 접근성 변화(2018년, 2021년)



자료: 민보경 외(2023: 68)

[그림 12-6] 시군구별 응급의료시설 접근성 변화(2018년, 2021년)

3 지역 인력 수급 불균형 심화

젊은 세대의 수도권, 도시로의 유출로 인해 농촌 지역의 청년과 아동 인구가 감소하였고, 특히 면 지역에서 고령화가 급격하게 진행 중이다. 2021년 출생자가 100명 미만인 농촌 시·군은 27개소, 200명 미만인 농촌 시·군은 61개소이다. 지난 20년간 면 지역의 고령화가 매우 빠르게 진행되어 2021년 31.3%에 이르렀으며 미래 농촌 인구 전망 결과, 2035년 약 1,000만 명을 기점으로 감소세로 전환되어 2070년 약 830만 명까지 축소될 것으로 예상된다(송미령 외, 2021). 어촌 인구 역시 어업의 주 종사자인 어가인구의 감소와 고령화는 어촌산업 유지에 큰 지장을 줄 수 있을 정도의 위기 수준에 와 있다고 할 수 있다. 2022년 어가인구로 한정하여 살펴보면 어가인구 고령화율은 44.2%까지 증가하여 어떠한 산업보다 심각한 고령화에 직면해 있다는 것을 파악할 수 있다. 이렇듯 초고령화와 청년유출이 동시에 발생하는 지역에서는 경제인구가 크게 부족하고 그 부족함을 외국인 노동자로 해결하고 있는 실정이다.

현재 지역에서 일하고 있는 외국인들은 다양한 형태를 보인다. 정부의 외국인노동자 관련 노동·근로 이력 등이 관리되는 체류자격이 일반 및 특례 고용허가제(E-9, H-2)와 계절근로자(E-8) 체류자격자로 한정된 반면, 실제 국내에서 일하는 체류 외국인들은 체류자격을 넘어 다양하게 분포한다. 국내 유입 시 취업·근로 목적으로 체류자격을 받은 외국인뿐만 아니라, 취업 목적 이외 체류자격(예를 들어 결혼, 교육, 인도주의적 사유 등)으로 국내에 체류하면서 법무부 출입국으로부터 '체류자격 외 활동허가'를 받아 노동시장에서 다양한 형태의 취업활동을 하는 외국인들이 존재한다(정동재, 2019).

다양한 이유로 국내 체류 중 체류기간을 초과하여 체류하거나 「출입국관리법」 위반 등으로 인해 현재 미등록·비합법 체류 신분으로 다양한 산업 분야에서 취업활동을 하는 체류 외국인들 역시 존재하나, 정부의 정책적 관리 범위 바깥에 존재하는 경우가 빈번하다. 따라서, 고용허가제 외국인노동자(E9, H2) 및 계절근로자(E8)를 제외하고 합법적 혹은 비합법적으로 취업활동을 하는 외국인들이 실제 국내에 얼마나 되는지 파악하는 것이 사실상 불가능한 상황이다(한국행정연구원, 2023). 이러한 문제점은 외국인력 수급 과정에 지역의 특성과 상황을 반영하지 못하는 한계를 나타내는 것이다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 파편적인 지역 인구감소 대응 정책들에 대한 통합적 접근 필요

지역의 인구감소 현상은 종합적이고 장기적인 시계에서 바라보고 대응해야 할 필요가 있다. 지역의 인구감소는 인구정책, 산업과 일자리, 주거와 복지, 지역공간정책, 문화정책 등 다양한 분야의 정책들이 장기적이고 종합적인 관점에서 효율적으로 추진될 필요가 있고, 그래야 정책의 효과성과 지속가능성도 크게 나타날 것이다.

정부는 지역별로 상이한 인구감소 위기 현실에 효과적으로 대응하고 장기적으로 적용하기 위해 지역이 주도적으로 인구감소 위기에 대응하여 지역 스스로의 역량을 강화하고 활력을 제고하기 위한 정책적 노력을 하고 있다. 2023년 1월 1일부터 시행한 「인구감소지역지원특별법」(이하 ‘인구감소지역법’)은 인구감소 위기에 대응하기 위해 지방자치단체 간 또는 국가와 지방자치단체 간 협력 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 정주여건 개선과 지역 활력 도모를 목적으로 제정되었으며, 이를 통해 지방자치단체의 주도적 지역발전과 국가 차원 지역 맞춤형 지원 체계를 구축하고자 한다. 인구감소지역법은, 국가와 지자체(시·군·구, 시·도)는 상향식으로 인구감소지역대응 기본계획과 시행계획을 수립함을 명시하고 있다(「인구감소지역법」 제5조). 이러한 절차는 기존의 ‘국가균형발전 5개년 계획’, ‘저출산·고령사회 기본계획’ 등과 같이 국가단위계획을 먼저 수립하고 이를 근간으로 시·도, 시·군·구 계획을 수립하는 방식에서 벗어난 것이다. 인구감소지역법은 정부와 지자체, 지자체와 지자체 간 연계 및 협력 활성화, 인구감소지역에 대한 행·재정적 특례를 통해 인구감소지역의 정주여건 개선과 국가균형발전에 기여하고자 한다. 이러한 제도적 기반을 바탕으로 지방소멸대응기금을 조성하고, 최근에는 인구감소지역 생활인구 시범사업을 통해 대안적 인구통계를 작성하였으며, 2024년도에는 모든 인구감소지역으로 확대하여 자료를 분기별로 제공하려는 노력을 시도하고 있다.

제1차 인구감소기본계획(2023년 12월)은 지자체가 기획한 ‘인구감소기본계획’과 ‘종합계획’을 상향식으로 반영하여 구성한 인구감소지역에 대한 최초의 범정부 종합계획이다. 그러나 상향식 의사결정으로 결정된 본 기본계획은 지역 특성 맞춤형 인구감소기본계획 수립이라는 목적에 부합하지 못하고 기존 지자체의 지역개발 및 균형발전 사업과 크게 다르지 않은 것처럼 보인다. 인구감소 현상은 지역 여건과 특성에 따라 다른 모습을 보이므로 그 처방도 달라져야 한다. 가령, 농어촌과 배후지역에서의 인구감소 위기는 도시 지역과 다른 양상으로 나타나며 접근방식도 달라야 한다. 인구구조변화에 따라 각 유형의 특징을 분석, 정책목표를 설정하고 세부 추진전략(정책 수단)을 다양하게 조합하여 필요에 따라 지자체가 선택하고 지역맞춤형 정책을 자체적으로 기획 및 추진할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

지역의 인구구조 변화는 복합적이고 해결이 쉽지 않기에 그 대응에 있어서 저출산, 지역개발, 복지 및 문화, 지역 인프라 개선, 지역혁신 및 산업이 융합된 종합적인 전략이 요구된다. 그러나 각 정책 영역은 중앙부처 단위에서 분절적으로 이행되고 있는 경향을 나타낸다. 가령, 현재 추진되고 있는 인구감소대응 16대 추진과제 및 43개 실천과제 중, 교육, 산업, 국토개발 분야의 경우 다부처 협업이 요구되나 현재 협업체계를 구성할 수 있는 제도 및 조정 기관이 미흡하다. 그러므로 다부처 협업 정책을 실효성 있게 지원할 수 있는 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 예컨대 지역위기에 선제적으로 대응하고 지역혁신을 일으킬 수 있도록 범부처적 국가적 인구감소 위기 및 지방소멸 대응 정책 및 전략의 실효성 확보가 가능한 ‘인구감소 대응 컨트롤 타워’(가칭) 추진체계 구축이 필요하다. 가령, 자치분권균형발전법((舊)국가균형발전특별법)은 이미 지역발전투자협약을 도입하여, 지자체가 지역실정에 맞는 사업계획을 토대로 정부와 지자체가 공동으로 사업내용과 투자분담 등에 대하여 협약을 맺으면, 정부는 다부처·다년도 사업을 포괄보조 형식으로 지원할수 있는 균형발전사업의 플랫폼 제도를 마련하여 시범사업을 추진한 바 있으나 이를 종합적으로 조정하고 관리하는 사업추진체계가 여전히 제 기능을 못 하고 있는 실정이다. 중앙부처 단위에서 부처별 지역지원사업들을 통합적으로 조율하고 관련 예산을 포괄적인 방식으로 지원하여 지역이 원하는 사업들을 지역여건에 맞게 구성하여 계획하고, 유연하게 추진할 수 있는 방식으로 전환할 필요가 있다.

최근 정부는 인구감소 지역에서의 인력 부족을 완화하고 지역경제 활력 제고를 목적으로 지역수요를 반영하기 위해 지자체와 연계하여 외국인 비자정책을 수립하는 지역 특화형 비자 사업이 실시하고 있다. 현재 법무부의 체류관리 중심으로 외국인 인력정책이 추진되고 있으나 노동력 중심의 단편적인 문제 해결보다는 장기적 관점에서 통합적인 검토가 이루어져야 한다. 즉, 외국인을 생산가능인구의 측면에서 유입, 체류자격 등에 대해 논의하는 것 이외에 중장기적 관점에서 통합적 접근이 필요한데, 가령 지역사회에서 외국인의 비중이 증가함에 따라 갈등의 소지가 발생할 수 있는 부분이 있는지, 그리고 지역사회로의 편입, 주민으로서 외국인의 책임과 권리 등을 검토하여 교육부, 행정안전부 등과 함께 로드맵을 마련하는 것이 필요하다. 외국인력을 단순히 노동력의 제공이라는 관점을 넘어 지역사회 구성원이자 주민으로서 받아들이기 위한 통합적 시각에서의 접근과 정책을 준비할 필요가 있다.

2 축소사회에 적응하기 위한 새로운 지역전략 마련

인구가 지속적으로 감소하면 경제도 축소하고 전반적으로 사회구조적 변화가 나타난다. 한 번 출산율이 급감한 나라는 다시 회복하기 힘들어 축소사회에 진입하게 되며 이때는 인구감소가 해결해야 할 문제라기보다는 관리해야 할 문제의 성격이 강하다고 볼 수 있다(앨런 말라흐, 2024). 기존 지역발전 전략은 관행적으로 인구의 유지와 성장을 전제하여 수립되어 왔다. 하지만 현재와 같은 지속적인 저출산과 혼인율 감소 등에 의해 지역 인구의 자연감소는 필연적이며 수도권이나 대도시로의 인구이동 즉, 사회적 감소도 지속적으로 나타나고 있는 상황이다. 따라서 지역의 미래전략 수립 시 인구가 빠르게 감소하는 속도를 둔화시키는 완화전략과 함께 장기적으로 인구감소에 대한 적응 전략이 고려되어야 하며, 과거 인구성장을 전제로 한 인프라 건설, 경제 발전에 주력한 전략으로부터 벗어나 인구감소를 전제로 주민의 삶의 질을 제고하는 스마트한 축소(shrinking smartly and sustainably) 전략을 마련하는 것이 필요하다.

인구감소시대, 분권화 요구 증대, 기후위기, 4차 산업혁명 등 대전환의 시기에 지역발전 전략 역시 기존의 방식과는 다른 새로운 패러다임의 전환이 필요하다. 인구성장시기의 지역발전 전략은 더 이상 유효하지 않기에 창조적 관리를 위한 성찰이 필요하다.

인구의 양적 측면에 매몰되기보다는 인구구조 변화에 적응하기 위한 보다 선제적인 발전전략이 필요하다. 인구감소에 대한 적응은 소극적 측면에서의 단순한 적응의 관점이 아닌 지역의 인구가 살아갈 수 있는 근원적인 플랫폼을 형성한다는 측면으로 이해하는 것이 필요하다. 기존의 인구감소를 부(負)의 영향을 가진 요소로만 바라보기보다는 기회로 전환할 수 있는 요인으로 이해하고 전략을 수립하는 것이 필요하다. 가령 지방소멸의 위험이 높은 지역은 노동력 부족이 문제가 되지만 이를 극복하기 위해 혁신을 통한 기술수준 향상으로 생산성을 높이는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

미래 환경 변화를 선제적으로 고려하여 기존의 제도를 재검토하고 새로운 기준을 마련하는 것이 필요하다. 지역에서의 생활을 위해 국가최소기준(National Minimum), 지역최적기준(Local Optimum)을 제시하고 있으나 현재의 인프라 중심의 접근성 기준은 인구감소가 가속화되고 있는 상황을 고려할 때 미래에는 더욱 실효성이 없게 된다. 실제로 앞에서 지표를 통해 살펴봤을 때 병원, 응급의료시설 등 의료부문 대부분의 농어촌 지역에서 3년 전에 비해 접근성이 낮아졌음을 확인하였다. 지역에서의 삶의 질과 관련된 의료, 돌봄 등 사회서비스는 현재의 서비스 기준 범위를 재검토할 필요가 있으며, 특히 물리적 인프라 중심의 기준보다는 서비스 중심의 기준 재설정이 필요하며 다양한 방식의 서비스 공급을 살펴보는 것이 바람직하다. 지방행정 차원에서도 물리적 생활인프라 건설, 운영 및 관리에 치중하는 것보다 서비스 제공 중심으로 운영하는 것이 인구감소시대에 효율적 재정관리 및 적합한 운영 방식이 될 수 있다.

인구감소시대에는 경제적 합리성과 효율성에 기반한 정부 재정의 원칙이 효과적이지 않을 수 있기에 인구감소에 적응하기 위한 새로운 서비스 제공 방식을 검토하는 것이 필요하다. 예를 들면, 농어촌 및 배후지역의 일상생활은 상대적으로 물리적 거리가 멀어 접근성이 떨어지고, 인구밀도가 낮아 서비스를 제공하는 민간 기관이 이윤을 남기면서 운영할 유인이 적다. 이러한 '시장 실패'를 만회하기 위해 공공서비스가 기대되나 농어촌에서의 정책사업은 우선순위에서 밀리는 경우가 많고 여러 정책사업이 분절적으로 시행되어 효과를 발휘하기 어려운 구조다. 그러므로 지역에서의 삶의 질 개선을 위해 지역 주민의 필요에 부응하는 혁신적 활동을 지역사회 주민 스스로 펼칠 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. 지역문제 해결을 위해서는 지역 주민과 정부, 그리고 이러한 주체를 이어주는 중간조직의 역할이 필요하며, 다양한 주체들 간의 협력에서 혁신적인 대

안이 나올 가능성이 크다. 가령, 춘천별빛사회적협동조합은 2014년부터 ‘우리마을119 사업’이라는 자생적인 서비스 지원 사업을 기획해 실천하고 있는데, 농촌 노인의 일상 생활에서의 어려움을 주민이 나서 해결하고 있다. 예를 들면, 집 안팎의 시설물 고장에 대한 수리 및 교체, 화재 위험요인 해소, 노인의 병원 이동 지원, 노인의 심리, 건강상 이상을 발견했을 때 사회복지관에 연계하여 조치하는 일 등이다. 단지 노인뿐 아니라 이동의 불편으로 인해 문화복지시설의 접근성이 떨어지는 주민들 전체가 이동할 수 있게 한다.

인구감소시대에는 기존의 행·재정 기준의 변화가 필요하다. 특히, 각종 보조금 사업이 인프라, 물리적 시설을 짓는 것이 아니라 사람의 활동에 대한 대가를 지불하는 방향으로 재편되는 것이 필요하다. 그리고 인구가 감소하는 농어촌 지역에서는 정부 재정 투입의 기준을 ‘단위 금액당 수혜자 수’로 하는 것의 의미는 퇴색되기에 ‘농어촌 지역사회의 필요 내지는 수요에 대한 충족 비율’과 같은 지표를 활용하는 것을 검토할 수 있다. ‘단위 금액당 수혜자 수’와 같은 성과지표는 가령 학생 수가 적은 농촌 학교의 폐교, 인구밀도가 낮은 농촌에서의 보건의료인력 및 재정 감축을 정당화한다. 그 결과 인구가 감소하는 농어촌 지역에서의 삶의 질이 열악해지고, 다시 주민이 떠나는 악순환이 나타날 수 있다. 그러므로 생활서비스 기준 범위, 재정사업 성과지표 등에서 인구가 감소하는 저밀도 지역에 대한 기준을 다른 도시 지역과 차등화하여 지역 특성을 고려한 형평성 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

3 ‘지금보다 더 나은’ 기회를 제공하는 지역을 위한 다양한 관점 필요

최근 몇 년 사이 지방소멸 담론이 지역균형발전의 주요 관심사로 부각되면서, 지방소멸을 막기 위한 재원투자과 정책과제의 시행이 국가적으로 시급하다는 데 중앙정부, 지방정부, 국회, 학계, 지역사회 등 많은 이해관계자들이 동의하고 있다. 그럼에도 불구하고, 위기 인식의 지방소멸 담론이 오히려 지방의 인구감소 현상을 다층적으로 접근하거나 다양한 방식으로 지역발전정책을 수립하는 것을 방해할 수 있다는 의견도 제기되고 있다. 즉, 인구의 양(量)에만 집착하여 과거의 인구절정기를 염두에 두고 인구의 증가나

유지를 위한 정책에만 몰입하다 보면 적절한 지역의 미래전략을 수립하는 데 있어 효과적인 대안을 마련하기 곤란한 경우가 발생할 수 있다. 가령, 인구가 감소하는 지역일지라도 미래가 밝은 지역이 있을 수도 있고, 아니면 부정적인 측면으로 접근해야 하는 지역이 있을 수 있는데 지방소멸에 급급한 채 지나치게 인구의 양적 측면에 매몰되어 효과적인 대안을 살펴보지 못할 수 있다.

정책은 관점을 달리하면 새로운 기회와 가능성이 열리기도 한다. 모든 지역들이 인구 증가나 유지를 위한 목표를 위한 비슷한 정책들을 펼치면서 경쟁할 것이 아니라 지역마다 각자의 여건과 특색을 고려하여 다양한 관점에서 정책을 추진한다면 누구에게는 그 지역이 기회의 땅이나 살고 싶은 지역이 될 수 있을 것이다. 지역 청년의 유출을 방지하고, 지역 역량을 제고하기 위해 청년층과 지역대학을 중심으로 새로운 지역혁신 생태계를 구축하는 것이 필수적이다. 그리고 인구가 감소하는 지역에 활력을 불어넣을 수 있는 청년을 양성하기 위해 청년 생활인구를 확보하고, 나아가 청년들이 지역에 정주하여 뿌리내릴 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 그러나 대부분의 인구감소 지역에서 청년층 유입에 우선순위를 두고 있지만 현실적으로 모든 지역에서 효과를 나타내기는 쉽지 않다. 그러므로 지역의 맥락을 고려하여 지역 실정에 적합한 다양한 인구집단에 초점을 두어 인구정책을 수립하는 방안을 모색하는 것도 필요하다. 고령화 시대에 예를 들면, 경제력 있고, 활력 있는 중장년 인구가 많다면 지역은 활기를 띠게 될 수 있을 것이다.

고령화에 대응하는 지역여건을 마련하기 위해 고령인구의 주류화의 관점으로 접근하는 것이 필요하다. 고령인구를 단지 공공사회복지서비스의 수혜자만으로 보는 것이 아니라 실버산업 등 경제 부문에서의 적극적 소비자이자 잠재적 경제활동인구로 바라볼 수 있다. 즉, 지역경제의 새로운 소비계층과 새로운 노동인구로 간주하여 지역발전 전략을 수립하는 방안도 검토할 수 있다(김현호 외, 2010).

미국 애리조나의 선시티(Sun City)는 미국 최초의 대규모 은퇴자 마을(retirement community)로 전국에서 온 3만 명 이상이 거주한다. 은퇴자 마을은 국가 또는 지방자치단체의 자금으로 운영되는 양로원이나 요양원과 달리 입주자들이 개인적으로 비용을 지불하며, 이곳 노인들은 사는 동안 모든 서비스를 받는다. 선시티는 노인들이 자치회를 만들어 직접 도시를 운영하고 시장도 시의회도 따로 없다. 입주자들은 모두 노인 자

치회에 참여해 시설 운영 방안을 결정하고 도시 정책에 영향력을 행사한다. 캘리포니아의 팜스프링스(Palm Springs) 역시 매력적인 관광지, 휴양지이자 고령자들이 많이 거주하는 대표적 실버타운이다. 선시티와 팜스프링스는 은퇴자들이 많이 거주하는 지역이지만 활력이 넘치는 매력적인 도시이다. 일반적으로 타 지역으로 이주하는 고령층은 당해 지역에서 은퇴하는 고령층보다 교육, 소득, 건강 수준이 높은 데다 은퇴자들은 투자소득, 자산소득, 연금 등의 비노동수익을 가지고 이주하기 때문에 이주 은퇴자들이 집단적으로 거주하는 미국 서부지역의 새로운 소득원이 되고 있다(강호제 외, 2015). 이러한 해외사례가 우리나라의 지방정부에 시사하는 바는 연금소득과 자산소득을 보유하고 전문지식을 갖추고 있는 고령자들을 적극적으로 유치하는 것이 지역경제의 기회 요인으로 작용할 수 있다는 것이다. 지자체는 자연환경 관리, 의료시설 확충, 은퇴자 친화형 인프라에 대한 투자 등을 통해 활동성 있는 고령자의 유치를 지역발전에 활용할 수 있다(강호제 외, 2015). 그러므로 지역의 기후, 위치, 문화, 역사 등 여러 맥락적 요인을 고려하고 새로운 환경 변화를 반영해 다양한 방식의 지역발전 전략을 수립하는 것이 필요하다.

농어업과 같이 지역에서의 주요 산업에서 나타나는 고령화 및 인력 부족 현상에 대해서는 단기적으로 내국인의 부족을 외국인 유입으로 해결하려는 대안 이외에 보다 장기적인 해결책을 마련하는 것이 필요하다. 직업으로서의 농업과 어업의 여건들을 살펴보고, 청년들이 농업과 어업을 매력적인 일자리로 체감하고, 직업으로 선택할 수 있도록 근로환경 개선을 위한 근본적인 대책을 마련해야 한다.

농어업인 작업 안전재해 및 고용위험에 대한 안전망 강화는 노동력 공급을 확대하는 기반이 될 수 있다(황의식 외, 2022). 단기근로자, 계절근로자, 여성 농어업인 등에 대해서 안전재해 관련 정책보험 가입을 확대하는 방안, 일정 규모 이상의 농기계에 대해 등록제, 면허제를 도입하고 증장기적으로 책임보험 의무화 등을 추진할 수 있다. 위기적 상황으로 인해 폐농, 폐업하는 경우 생계유지를 위한 사회적 지원이 이루어질 수 있게 전 국민이 고용보험제에 포함되도록 추진하는 것이 필요하며, 상시근로자 5인 미만인 사업장에 대해서도 산재보험, 근로자 안전보험 가입 확대 추진을 검토하는 것이 필요하다. 복지 여건을 개선하기 위해 농어업 특성에 맞는 근로계약서 개발 및 서면 근로계약 정착, 사업주에 대한 노무관리 교육 프로그램 개발 및 참여 확대 등 사업주와 근

로자 간 고용관계 확립 기반 구축 등도 살펴볼 수 있다(엄진영, 2023). 또한 직업으로서의 교육훈련을 위해 지역대학 다학제 과정 운영, 중앙정부 차원 교육 프로그램, 민간 기관 중심 교육과정 등을 검토할 수 있으며, 농어촌에 위치한 다양한 분야의 중간지원 조직 또는 지자체 관련 조직 등에서 활동할 수 있도록 범부처, 지자체 사업과 연계하여 교육과정을 운영⁸¹⁾할 수 있을 것이다.

81) 이와 관련하여 다음의 해외 사례를 참고할 수 있음(정책기획위원회, 2021).

- 유럽의 EMRA(European Masters programme for Rural Animators)는 농촌활동가(애니메이터)로 일하려는 대학 졸업생(학사) 대상의 석사학위 과정으로 유럽 내 7개 대학 참여, 농촌발전에 관한 광범위한 지식 제공, 실용기술 습득 지원.
- 일본의 이시카와현 노도학사는 폐교를 지자체에서 임차하여 가나자와대학교와 연계 운영하며, 도시민(귀산촌 예정자), 지자체 및 농협 직원, 농림업후계자 등을 대상으로 2년 과정의 교육을 하며, 2018년까지 165명을 양성하고 이 중 93%가 지역에 정착하여 지역과 행정 간 코디네이터, 지역자원의 부가가치를 높이는 소셜 비즈니스 주역으로 활동.

제13장

[사회정책] 국제비교를 통해 본 초고령시대 사회정책의 미래

이채정

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

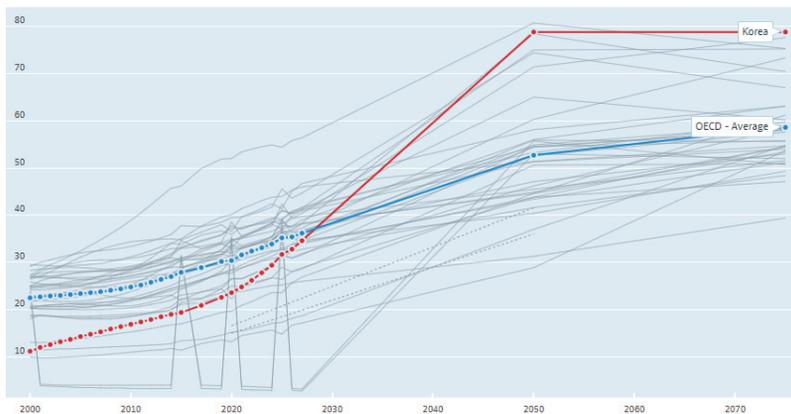
제 1절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 초고령시대의 도래

한 국가의 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지하는 경우, 해당 국가는 초고령사회(超高齡社會, super-aged society)에 해당한다. UN 인구청(United Nations Population Division; UNPD)에 따르면, 2022년 초고령사회에 해당하는 국가는 22개국이며, 한국은 2025년 초고령사회에 진입할 것으로 보인다. 또한, 한국은 65세 이상 인구 비율이 2034년경 30%, 2045년경 40%를 기록하고, 2060년 무렵에는 전체 인구의 50% 이상이 65세 이상 인구로 구성될 것으로 예측된다.

노인부양비(old-age dependency ratio)는 고령화 수준을 파악하는 데 유용한 지표이다. 노인부양비는 20~64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율로 산출한다. 2022년 기준 OECD 회원국 평균 노인부양비는 32.4%이고 한국은 26.2%로 OECD 평균보다 낮으나, 한국의 급속한 고령화 속도로 인해 2050년 한국의 노인부양비는 78.8%로 OECD 회원국 평균(52.7%)을 상회할 것으로 전망된다.

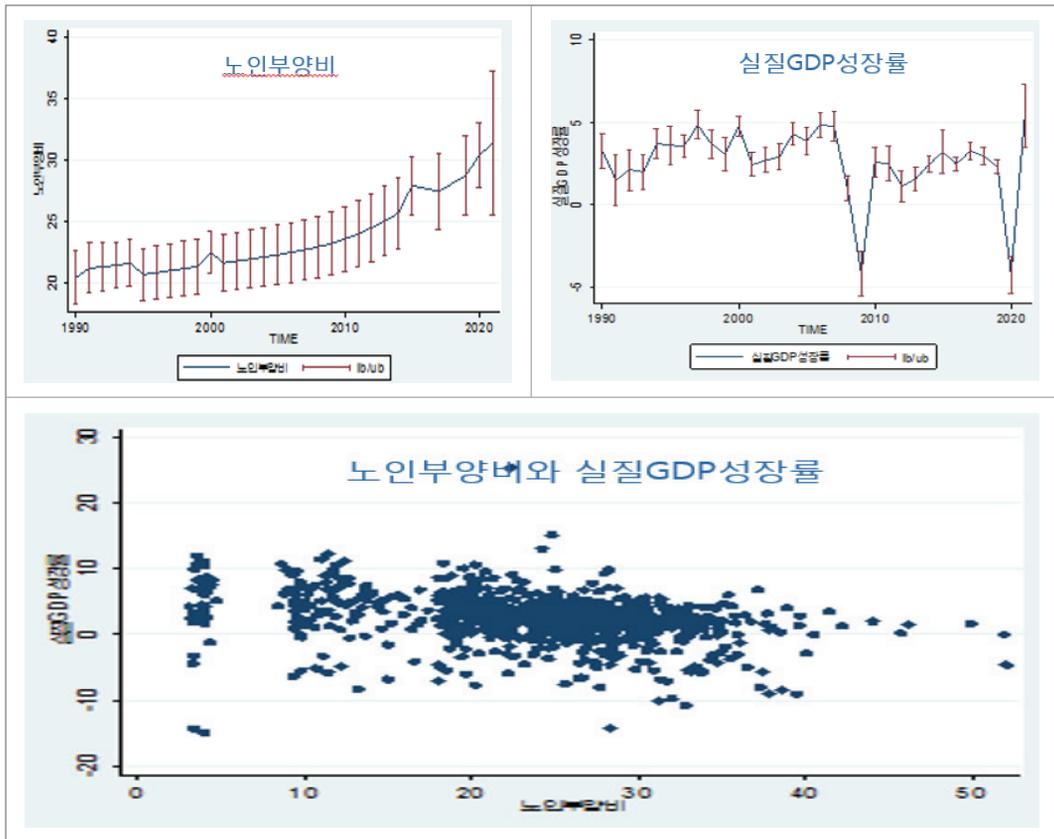


자료: 이재정 외(2022)

[그림 13-1] 노인부양비 전망치

2 인구 고령화와 저성장

노인부양비와 실질 GDP 성장률을 중심으로 인구 고령화와 저성장의 관계를 살펴보면, 노인부양비가 증가할수록 실질 GDP 성장률이 감소하는 음(-)의 상관관계가 나타났다. 노인 인구의 비중이 높아질수록 경제의 활력이 감소할 가능성을 시사하는 것이다.



자료: 이채정 외(2022)

[그림 13-2] 인구 고령화와 저성장의 상관관계 분석(1990~2020)

인구 고령화는 노인 부양 비용을 증가시키고, 경제성장을 늦추어 각종 사회지출에 투입할 수 있는 재원 확보에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라, 초고령시대에 노인을 대상으로 하는 다양한 사회정책을 추진하기 위해 투입해야 하는 재원을 어떻게 확보할 것인가에 대한 검토가 필요하다.

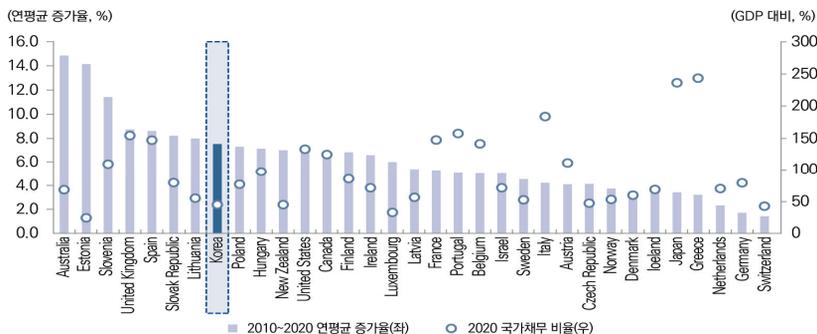
제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국가채무 증가 우려

국가채무는 정부가 민간이나 해외에 원리금의 상환 의무를 지고 있는 채무를 의미한다. 한국에서는 국가채무에 국가의 회계 또는 기금의 ‘발행채권’, ‘차입금’, ‘국고채무부담행위’와 ‘정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 국가보증채무’를 포함하도록 하고 있다. 그러나 ‘중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금의 금전채무’는 국가채무에서 제외하고 있으며, ‘재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금’과 ‘발행채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권’ 및 ‘차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금’도 국가채무에서 제외하고 있다.

OECD에 따르면, 2021년 한국의 일반정부 총금융부채(General Government Gross Financial Liabilities)는 GDP 대비 47.8%이며, 이는 일본(242.0%), 미국(131.2%) 등에 비하여 낮은 수준이다. 한편, 주요 회원국의 2010년부터 2020년까지의 일반정부 총부채(General Government Gross Debt) 증가율을 보면, 한국은 7.5% 수준으로 다른 회원국에 비해 높은 수준이다.



주: 2020년은 OECD 전망치 기준임

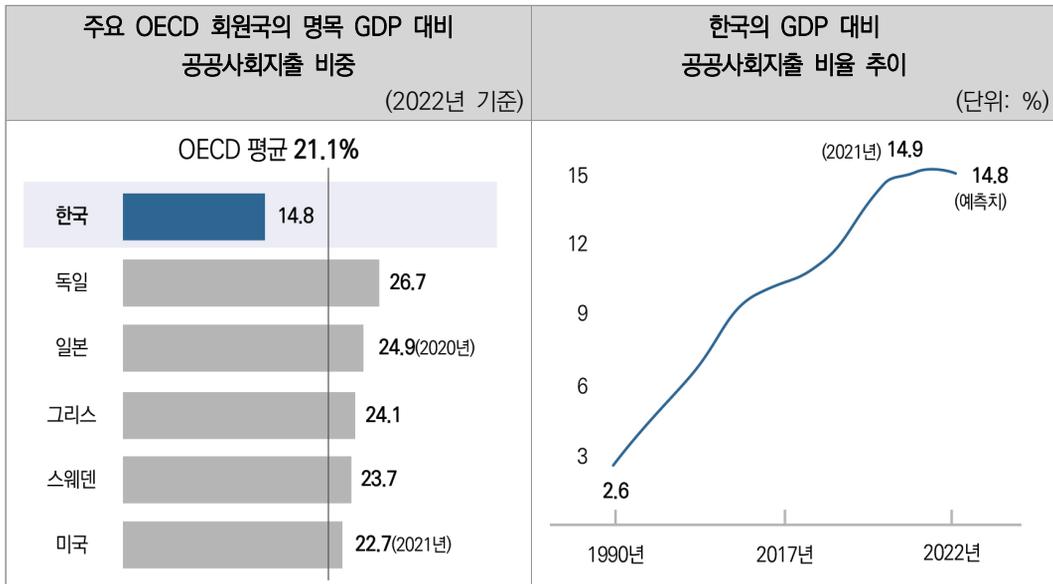
자료: 국회예산정책처(2023)

[그림 13-3] 주요 OECD 회원국의 국가채무 증가 속도: 2010~2020년

한국은 급격한 속도로 초고령사회로 진입 중이며, 고령화 등에 의하여 전반적인 경제 활력이 떨어지는 상황에서, 노인 인구를 대상으로 하는 정책 수행에 필요한 재원은 증가하는 추세이다. 이러한 현상은 앞으로 국가가 부담해야 하는 부채가 급속하게 늘어날 수 있으며, 이에 대한 대책을 강구할 필요가 있음을 의미한다.

2 공공사회지출(SOCX) 증가율 추이

2022년 한국의 공공사회지출 규모는 국내총생산(GDP) 대비 14.8%이며, 이는 OECD 회원국들 사이에서 하위권에 속한다. 한국의 GDP 대비 공공사회지출 규모는 OECD 평균(21.1%)보다 6.3%p 낮으며, 프랑스(31.6%), 독일(26.7%), 스웨덴(23.7%), 미국(22.7%, 2021년) 등과도 격차가 크다.



자료: 보건복지부(2022)

[그림 13-4] GDP 대비 공공사회지출 규모 추이

그러나 한국의 GDP 대비 공공사회지출 비율 추이는 가파른 상승을 보인다. GDP 대비 공공사회지출 비율은 1990년 2.6%에서 꾸준히 증가해 2017년 10%대(10.1%)에 도달했고 최근 3년간 14%대를 유지했다. 구체적으로 사회복지·보건 분야 지출액을 살펴 보면, 2022년 217조 7,000억 원으로 전체 국가 지출의 35.8%였다. 2019년 161조 원(국가 지출의 34.3%), 2020년 180조 5,000억 원(35.2%), 2021년 199조 7,000억 원(35.8%) 등 매년 증가세다. 인구 고령화가 심화함에 따라 복지정책·연금제도 이용자가 늘어나면서 공공사회지출 규모는 더 빠르게 늘어날 것으로 전망된다. 대표적인 노인 대상 현금급여 정책인 기초연금 수급자 수는 2014년 435만 3,000명에서 2022년 620만 명으로 늘었다.

제3절

이슈와 쟁점⁸²⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 OECD 회원국의 사회정책 자원 조달 및 배분 추이 검토

OECD 국가들이 직면하는 저출생, 고령화, 고실업 등의 사회적 위험과 환경 변화는 각국의 일반정부 자원 조달과 배분 측면에서 어떠한 변화를 가져왔는가를 정부수입과 정부지출, 정부적자, 정부부채 측면에서 분석하였다.

분석 결과, 노인부양비 증가는 OECD 국가들의 GDP 대비 정부수입 비율을 기존 대비 증가시키고 정부지출 비율은 축소하는 경향을 보인다. GDP 대비 정부지출 비율 축소에도 불구하고 사회보호 분야 지출 비율은 증가하는 모습을 보인다. 한편, GDP 대비 정부적자나 정부부채 비율은 유의미하게 증가한다. 다시 말해 고령화로 인한 노인부양비 증가는 정부 수입을 늘리고 지출을 줄이는 긴축재정 정책을 촉진하지만 실제 복지수요 증가로 인해 정부적자를 감당하기 곤란하고 정부부채가 늘어났을 가능성을 추정해 볼 수 있다. 고령화는 재정건전성을 악화시킬 수 있음이 실증적으로 확인된 것이다.

2 OECD 회원국의 사회정책 자원 조달 및 배분 방식 변화 검토

OECD 국가들이 직면하는 고령화 등 환경 변화가 각국의 자원조달방식, 특히 세수구조의 변화에 대응하는 방식을 살펴보았다. 고령화로 인한 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들의 전체 세수 대비 사회보장금 기여금 비율은 감소하고, GDP 대비 비율로 책정된 사회보장기여금 비율 역시 감소한 반면, 재산세 또는 재화 및 용역세 비율은 유의미하게 높아지는 것을 발견하였다. 이는 고령화가 심화됨에 따라 사회보장기여금 의존도를 완화하고 재산세나 재화 및 용역세와 같이 세원을 다각화하여 재원을 조달해

82) 본 절의 내용은 2022년 국회미래연구원 이 발간한 「고용없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구」 보고서의 제3장 복지체제 변화 분석 부분의 일부 내용을 수정·보완하여 작성하였다.

은 것으로 해석할 수 있다.

사회지출 배분 방식 변화 분석과 관련하여, 고령화 등 환경 변화에 따라 OECD 국가들이 순사회지출 총액의 GDP 대비 비율(% of GDP)의 증감을 어떻게 변화시켰는가를 파악하였다. 또한, 순사회지출 총액 기준 지급방식 측면에서 ‘현물 대비 현금급여의 상대적 비율’은 어떻게 변화하였는가, 순사회지출 전체 중 ‘현금급여 비율’ 또는 ‘현물급여 비율’ 자체는 어떠한 변화를 보였는지를 분석하였다.

분석 결과, 고령화에 따른 노인부양비가 증가할수록 OECD 국가들은 GDP 대비 순사회지출 총액 비율을 증가시키는 경향을 보이며, 세부적으로는 사회보호 부문 지출 비율이 증가하며, 사회지출 대상자별로 볼 때 고령자 대상 지출 비율은 증가하고 유족, 장애, 가족 대상 지출 비율은 감소하는 것으로 파악된다. 한편, 노인부양비 증가에 따른 순사회지출 총액 기준 지급방식 측면에서 ‘현물 대비 현금급여의 상대적 비율’의 유의미한 변화는 발견할 수 없었다. 다만, 이민자 및 외국인 인구수 증가 시 현물 대비 현금급여 비율은 감소하는 양상을 보인다.

OECD 국가 사회지출 대상자 영역별로 노인부양비 증가에 따른 지출방식(현물 대비 현금급여의 상대적 비율) 변화를 살펴보면, 노인부양비가 증가할 때 노인(old age) 대상 사회지출의 현물 대비 현금비율은 증가하였다. 고령자 대상 지원의 대표적 방식인 연금 등 현물급여 의존도가 심화되는 경향을 발견할 수 있다. 한편, 가족(family) 대상 사회지출에서는 현물 대비 현금비율이 낮아져 전반적인 현물급여 비율이 높아지는 경향을 발견할 수 있다. 이는 대표적인 현물 중심의 서비스 지원 방식인 미성년 아동을 포함한 가족에 대한 지원 비율이 늘어나는 경향으로 파악할 수 있다. 이 외에도 노령, 가족 대상 사회지출에서 공통적으로 이민자 및 외국인 인구가 증가할 때 현금급여 대비 현물급여 중심의 지원 비율이 증가하였다.

OECD 국가들이 환경 변화에 대응하여 사회지출 수혜자 수를 결정하는 방식에 해당하는 소득자산조사(means-test) 또는 비소득자산조사(non means-test) 방식에 있어서 변화가 있는지, 즉 선별적 복지로 볼 수 있는 소득자산조사 방식을 보다 강화하였는지 또는 보편적 복지를 지향하면서 비소득자산조사 방식의 수혜자 수를 늘렸을지를 분석하였다.

우선, 연금 분야에서 노인부양비 증가는 전체 인구 중 소득자산조사 수혜자 수 비율 증감에 유의미한 영향을 미치지 않으나, 비소득자산조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 증가시키는 것으로 파악된다. 다음으로 실업 분야에서 노인부양비 증가는 소득자산조사 수혜자 수 비율을 유의미하게 증가시키는 반면, 비소득자산조사 수혜자 수 비율은 유의미하게 감소시키는 것으로 파악된다. 가족 분야에서는 유의미한 변화추이가 발견되지 않았다. 이 외 실업률이 높아지면 실업 분야에서 유의미하게 소득자산조사 여부와 관계 없이 수혜자 수가 증가한다. 종합하면, 노인부양비가 증가하면 연금 분야에서는 소득자산조사 없는 보편적 수당 형태의 지원 정책이 증가하는 추세를 보이는 것으로 추정되며, 실업자 지원의 경우는 소득자산조사를 보다 엄격히 하는 것으로 추정된다.

3 사회정책 재원조달체계의 변화가 소득불평등도에 미치는 영향 검토

전술한 바와 같이 고령화에 의해 노인부양비가 증가하면 OECD 각국의 총세수 대비 사회보장기여금의 상대적 비율은 낮아지는 추세를 보인다. 이는 복지수요 증가에 따라 사회보장기여금 의존도를 낮추고 세원을 다각화하는 방식으로 각국이 대응하는 결과로 볼 수 있다. 그러나 이러한 변화가 소득불평등에는 오히려 악영향을 미칠 가능성이 확인되었다. 이 외에도 정부 세원 종류 중에서 소득세 비율을 증가시킬 때는 소득불평등도가 개선되고 일반소비세율이 증가하면 소득불평등도가 악화될 수 있는 것으로 나타났다. 향후 좀 더 구체적 연구를 통해서 세금과 사회보장기여금의 조합 혹은 세금구조의 변화를 통해 소득불평등도를 개선하는 방안을 모색할 필요가 있다.

OECD 국가 사회지출 배분 방식의 하나로 현물 대비 현금급여 비율의 상대적 증감이 소득불평등도 변화에 미치는 영향을 분석한 결과, 고령 분야는 현물 대비 현금급여 비율의 증가가 소득불평등도를 악화시키는 것으로 나타난다. 고령화에 따른 노인부양비가 높아지면 현금급여 중심 지원 비율이 증가하는 추세를 보인 것과 관련하여, 이러한 배분 방식이 소득불평등도를 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다. 향후 사회정책에서 사회지출 수혜대상자 영역을 고려하여 현물 또는 현금급여 배분 방식의 최적화된 조합을 모색함으로써 소득불평등도를 개선하는 방안을 마련할 필요가 있다.

사회정책의 수혜자를 선정하는 방식은 대표적으로 소득자산조사(means-test)에 의한 선별적 복지 제공 방식과 비소득자산조사(non means-test)에 의한 보편적 복지 제공 방식으로 나누어 볼 수 있다. 기존 소득자산조사 또는 비소득자산조사 방식에 의한 수혜자 수의 증감에 따라 각 영역 내 수혜자들의 소득불평등도가 어떻게 개선되었는가를 살펴봄으로써 소득자산조사 수행의 확대가 소득불평등도에 미치는 영향을 추정하였다.

분석 결과, 연금 정책 분야에서 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 감소하고 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록, 각 수혜자들의 소득불평등도에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고령화에 따라 노인부양비가 증가할 때 연금 정책 분야는 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가하는 경향을 보였다. 이러한 경향성을 고려하면, 연금 정책 분야의 소득불평등도는 악화될 가능성이 있음을 추정할 수 있다.

실업 정책 분야에서는 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할수록 각 수혜자들의 소득불평등도가 개선되는 것으로 추정되었다. 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

한편, 가족정책 분야에서는 소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율이 기존 대비 증가할 경우 수혜자들의 소득불평등도가 악화되는 것으로 분석되었다. 비소득자산조사 방식의 수혜자 수 비율은 소득불평등도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며, 방향성만을 보면 정(+)의 방향으로 비소득자산조사 방식의 경우와 소득불평등도에 반대 방향의 영향임을 알 수 있다. 다만, 만일 고령화에 따라 가족정책 분야 소득자산조사 수혜자 수 규모가 증가하고 비소득자산조사 수혜자 수 규모가 감소한다면(유의미하지 않으나 방향성만을 토대로 함) 소득불평등도를 악화시킬 가능성이 있으므로 유의할 필요가 있다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국가채무 관리 필요: 사회지출 증가 속도와 관련하여

한국의 GDP 대비 국가채무 비중은 OECD 회원국 대비 낮은 편에 속하지만, GDP 대비 국가채무 비중의 증가 속도는 상당히 가파른 것으로 확인되었다. 한편, 현행 한국에서의 국가채무 정의에는 '중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금의 금전채무'와 '재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금'과 '발행채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권' 및 '차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금'은 제외되어 있다. 이는 법률에 의해 국가채무의 개념에서 제외되고 있는 부채를 국가채무의 범위에 포함할 경우 GDP 대비 국가채무 비중은 상당 수준 증가하게 되며, 초고령사회의 도래와 같은 인구구조 변화에 영향을 받는 국민연금충당부채 등을 감안하면 증가 속도 또한 확인된 것보다 훨씬 가파를 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

따라서 22대 국회에서는 국가채무 관리를 위한 법·제도적 기반을 정비하여, 초고령사회에서의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 다양한 정책을 추진할 수 있도록 해야 할 필요가 있다. 구체적으로, 「국가재정법」에 대한 체계적인 검토를 통하여 인구구조 변화를 고려하여 정부가 관리해야 할 국가채무의 범위를 어디까지로 확대할 필요가 있는가에 대해 논의할 필요가 있다. 이를 바탕으로, 실효성 있는 국가부채의 범위를 설정하여, 관련된 다양한 정책이 추진될 수 있는 토대를 마련해야 한다.

뿐만 아니라, 초고령사회 진입에 따른 사회지출 증가 속도와 복지수요 충족을 위해 동원되는 재원의 출처 및 규모 등을 지속적으로 추적하여, 적절한 수준의 국가부채를 유지하여 재정건전성을 높이고 한국 복지체제의 지속가능성을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 노인부양비의 증가는 정부 차원에서 동원할 수 있는 재원은 줄어들고 지출해야 하는 항목은 증가한다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 구조적인 변화에

대응하여 재정적 지속가능성을 담보하기 위한 방안에 대한 사회적인 논의가 활성화되어야 할 필요가 있다.

2 사회정책 재원조달방식의 효율적 개편 방안 모색 필요

OECD 회원국은 2000년대 이후 재원 구성에 있어 사회보장기여금의 비중을 낮추는 한편 재산세, 재화 및 용역세 등 조세수입으로 세원을 다각화한 것으로 확인되었다. 이러한 경향은 인구구조 변화에 따른 노인부양비의 증가와 함께 이를 떠받칠 수 있는 근로소득세 확보가 어려운 상황에 해당하는 고용 없는 저성장 상황이 지속됨에 따른 것으로 볼 수 있다. 특히, 사회보장기여금 비중의 감소는 플랫폼 노동의 증가 등 근로 형태가 기존 복지체제의 사회보험 원리에 부합하지 못하는 사례가 확대됨에 따라 근로소득에 기반한 사회보험료 혹은 사회보장세를 징수하는 방식이 지속가능하지 않은 상황에 봉착하였음을 시사한다.

재산세, 재화 및 용역세 등을 늘리는 방식은 사회정책 재원조달방식을 둘러싼 환경의 변화를 고려한 조치라고 해석할 수 있다. 그러나 국회미래연구원의 분석 결과, 이러한 조세 부과 방식의 전환은 실질적인 소득불평등을 해소하는 데는 한계가 있는 것으로 나타났다. 즉, 조세정책을 통한 재분배 효과를 기대하는 데는 한계가 있다는 것이다.

이에 따라, 국가적으로 어떻게 재정적 지속가능성을 담보할 것인가에 대한 고민과 함께 재원조달방식과 다양한 사회정책적 대응의 유기적 결합을 통해 궁극적으로 사회 전반의 소득불평등 문제를 해소할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 세입과 세출을 따로 떼어 보는 현행과 같은 방식이 아닌 세입과 세출을 통합적으로 검토하고, 유기적으로 결합하여 사회적 후생을 높일 수 있는 방안을 고안할 필요가 있다. 국회 차원에서는 세출에 대한 예결산 심의뿐만 아니라, 세입 관련 제도 전반에 대한 검토를 통해 균형 잡힌 국가 재정 운용을 위한 기반을 마련하기 위해 노력할 필요가 있다.

3 사회정책 자원배분방식의 효과성 제고 방안 모색 필요

국회미래연구원의 분석 결과, 정부지출을 축소하는 정책기조 속에서도 고령자 대상 지출은 증가 추세에 있다. 이는 노인부양비 상승에 따른 결과이지만 이에 대응하여 유족, 장애, 가족 대상 사회지출은 감소한 것으로 확인되었다. 또한, 사회지출 배분 방식(현금 vs. 현물) 및 사회지출 수혜자 선정 방식(소득자산조사, means-test vs. 비소득자산조사, non means-test)은 대상자에 따라 소득불평등도에 미치는 효과가 상이하게 나타났다. 고령자 지출은 현금 중심, 비소득자산조사 방식의 비중 증가에 따른 소득불평등도 악화의 가능성이, 가족 대상 지출은 현물 중심의 비중 증가에 따른 소득불평등도 개선의 가능성이, 실업자 대상 지출은 비소득자산조사 수혜자의 증가 시 소득불평등도 개선의 가능성이 있는 것으로 추정되었다.

정책대상자별로 사회지출 방식이 소득불평등도 개선에 미치는 효과가 상반될 수 있다는 점은 흥미롭다. 분석대상 대다수를 차지한 OECD의 복지선진국뿐만 아니라 한국 역시 향후 복지 자원의 제약 속에서 복지체제를 새롭게 구축해야 하는 과제를 안고 있으므로 사업의 효율적 운영을 통해 동일 재원으로 정책 효과성을 극대화하는 것은 중요한 과제이다. 다만, 역사적으로 형성된 복지체제 유형이 국가별로 서로 다르므로 그러한 유형이 각 사업의 운영에서 어떠한 제도적 화학작용을 일으키는지를 자세히 검토할 필요가 있다. OECD 국가의 분석 결과가 한국의 제도적 맥락하에서 왜곡 없이 작동하지 않을 가능성을 배제하기 어렵기 때문이다.

따라서 국회는 면밀하게 사회정책 자원배분방식의 효과성 제고 방안을 검토하고, 이를 바탕으로 법·제도 제·개정을 추진할 필요가 있다. 급격한 인구구조 변화의 여파를 고려하여 신속하게 사회정책 자원배분방식의 효과성을 높일 수 있는 제도 도입을 추진할 필요도 있겠으나, 법·제도 개편 이후의 실질적인 효과에 대한 상세한 분석을 통해 지속가능성이 높은 사회정책 자원배분방식을 구축할 수 있도록 입법이 미치는 영향 등에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

제14장

[인구구조] 인구구조 변화에 대응한 정책과제

이상직

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

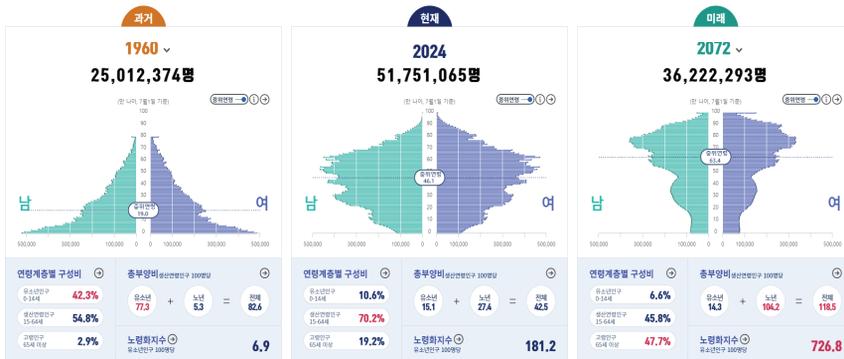
제 1 절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 출산을 하락과 평균 수명 상승에 따른 인구 고령화 및 연령대별 인구 분포 불균형 경향 심화

인구구조 변화에 따라 사회제도와 규범을 재조직하는 과제가, 인구구조 변화의 방향과 속도를 조절하는 과제가 중요하다는 점은 별다른 배경 논의 없이도 공감할 수 있는 의제다.

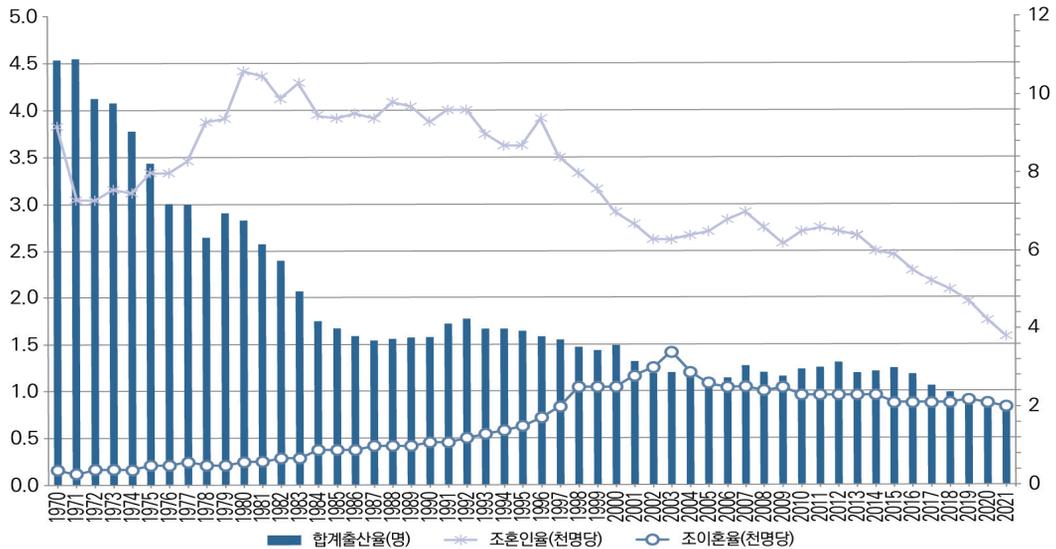
인구변화의 성격은 크게 규모와 구성의 변화로 확인할 수 있다. [그림 14-1]은 한국 사회의 과거와 현재, 미래의 인구 규모 및 구성 차이를 나타낸다. 1960년을 기준으로 60여 년 만에 인구는 2,500여만 명에서 5,000여만 명으로 늘었다. ‘유소년인구’가 절반이었던 인구 구성은 ‘생산연령인구’가 다수인 구성으로 바뀌었다. 연령대별 인구 분포 구조가 피라미드형에서 항아리형으로 바뀌었다. 2024년을 기준으로 60년 후에는 인구가 3,600여만으로 크게 줄 것으로 전망된다. 그중 절반은 65세 이상의 고령인구일 것이다.



자료: 국가통계포털(KOSIS) 인구조로 보는 대한민국: 인구상황판
 (<https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardMain.do>)

[그림 14-1] 인구 규모와 구성의 변화(1960년, 2024년, 2072년)

인구변화가 중요한 것은 인구의 규모와 구성 자체가 사회에 미치는 영향이 크기 때문이지만, 그러한 인구변화가 생산(노동)관계와 재생산(가족)관계의 변화를 시사하기 때문이기도 하다. 생산 인구 규모 감소에 따른 노동관계의 변화에 대해서는 소개(이철희, 이지은, 2017; 이철희, 2022)된 만큼 여기에서는 가족관계에 주목해 변화를 전망해 보고자 한다.

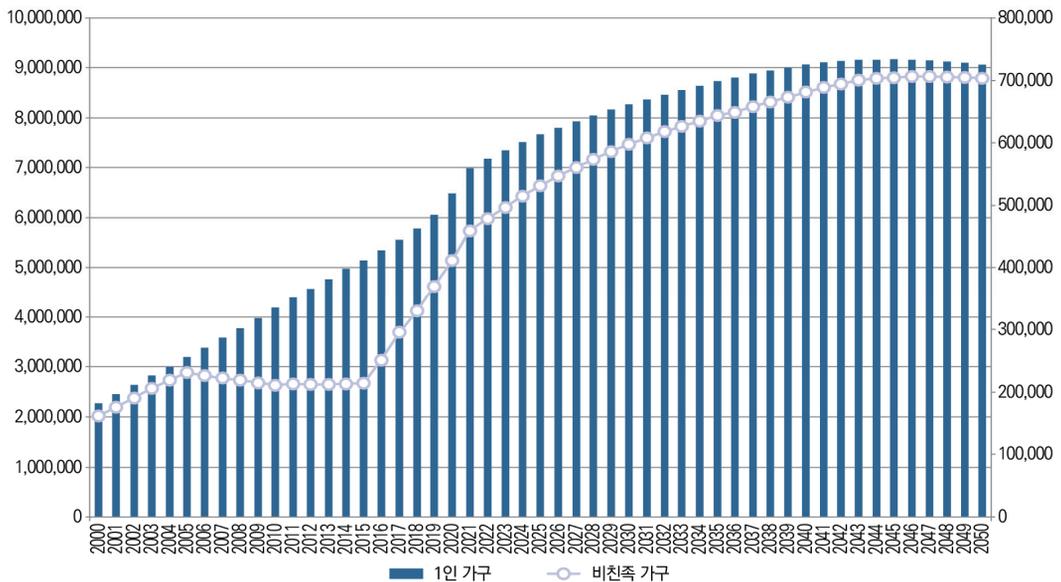


자료: 국가통계포털(KOSIS), 통계청 인구동향조사
출처: 국가통계포털(KOSIS)

[그림 14-2] 가족관계 관련 지표(조혼인율, 조이혼율, 합계출산율) 추이(1970~2021년)

[그림 14-2]는 가족관계가 형성·해체되는 생애 사건 경험 수준을 나타내는 결혼과 이혼, 출생 지표 추이를 보여준다. 조혼인율은 1970년대 후반에 정점에 이른 후 점차 감소하다가 1990년대 후반에 한 차례, 2010년대 중반에 또 한 차례 급감했다. 이혼율은 1970년대 이래 꾸준히 증가했다. 특히 1990년대 중반부터 증가세가 가팔라져 2000년대 초반에 정점에 이르렀다가 이후 약간 감소하기는 했으나 2000년대 중반 이래 지금까지 일정 수준을 유지하고 있다. 합계출산율은 1970년대부터 급격하게 감소해 1980년대 후반에 오면 1.5명대에 이른다. 이후 2000년 무렵까지 이 수준을 유지했으나 이후부터는 점차 감소해 2010년대 후반에 오면 1명대 이하로 하락했다. 요컨대 가족관계를 형성하는 두 경로인 결혼, 출생의 길 모두에서 하락세가 뚜렷하게 나타난다.

이러한 경향은 가구 관계의 변화 추이에서도 확인된다. 가구 관계를 보는 것이 중요한 것은 ‘가구’가 기본적으로는 함께 살아가는 관계의 성격과 수준을 나타내는 단위이기 때문이다. [그림 14-3]은 1인 가구 및 비친족 가구 수 추이를 2000~2050년 기간으로 전망해 본 결과다. 2000년부터 2020년은 실제 추이를 나타내며, 그 후 시점부터는 전망치를 나타낸다.



자료: 국가통계포털(KOSIS), 통계청 장래가구추계(2000~2050년)
출처: 국가통계포털(KOSIS)

[그림 14-3] 1인 가구 및 비친족 가구 수 추계(2000~2050년)

1인 가구는 2000년에 200만 개 수준이었으나 2019년에는 600만 개를 넘어섰다. 전체 가구 중 30%에 달하는 비중이다. 이러한 증가세는 2042년까지 지속될 것으로 전망된다. 즉, 2040년에는 1인 가구가 개수로는 900만 개, 비중으로는 40%에 이를 것으로 전망된다.

비친족 가구 관계의 등장도 주목할 만한 현상이다. 비친족 가구 비중 증가를 한 경향으로 볼 수 있다. 비친족 가구는 시설 등에 집단으로 거주하는 가구를 제외한 일반 가구 가운데 친족이 아닌 남남으로 구성된 5인 이하 가구를 뜻한다. 2015년에 약 21만 가구였던 것이 2020년에 40만 가구를 넘어섰고 곧 50만 가구를 넘을 것으로 예상된

다. 같은 기간 비친족 가구원 수도 큰 폭으로 늘었다. 2021년에 비친족 가구원은 사상 처음으로 100만 명을 넘어섰다. 2015년의 47만여 명보다 크게 늘어난 것이다.

가족관계의 해체, 또는 약화는 다른 한편으로는 가족관계 자체의 성격 변화와도 맞물려 있다. 성별분업 체제의 변화에 따라 가족관계의 성격이 달라지고 있다. 기혼 여성의 경제활동 참여가 늘어나면서 맞벌이 부부 비율이 증가하고 있다. 부부 모두 임금노동을 하게 되면서, 돌봄 관계의 시장화가 급속도로 진행되고 있다. 이것은 한편으로는 자본주의 체제가 기존의 생산 영역에서 이윤 확보가 어려워지자 재생산 영역으로 확장하고 있는 것을 반영한다. 다른 한편으로는 기존에 돌봄을 담당했던 여성들이 돌봄 역할을 전제한 가족관계에 편입되기를 거부하면서, 또는 생산 영역에 적극적으로 참여하게 되면서, 돌봄 역할에서 공백이 생긴 것을 반영한다. 새롭게 노동시장에 참여한 여성 상당수가 시장화된 돌봄 산업에 들어가고 있기도 하다. 결국 가족관계가 부담되는 경향이 강해지면서 가족관계의 해체, 또는 가족관계 형성의 계층화가 빠른 속도로 진행되고 있는 것으로 짐작해 볼 수 있다.

2 변화가 빠른 속도로 진행되면서 사회제도 및 정책 전반을 재조직할 것이 요구되는 시점

통념으로는 많고, 젊은 인구가 좋은 것처럼 여겨지지만 어느 수준의 인구 규모가 ‘적절한지’, 어떤 식으로 인구가 분포하는 것이 ‘적절한지’ 선택적인 정답은 없다. 그렇지만 한 가지 분명하게 말할 수 있는 것은 변화는 점진적으로 전개될 필요가 있다는 점이다. 가족, 학교, 노동시장, 복지제도는 특정한 인구 규모와 구성을 가정하고 짜여 있다. 그렇기에 인구 규모와 구성이 변하면 그에 따라 제도가 바뀌어야 하고, 규범도 바뀌어야 한다. 그러나 제도나 규범은 단기간에 바꾸기가 쉽지 않다. 기존 제도에 이해관계가 있는 이들이 있기도 하고, 그 제도의 맥락을 기대하고 살아온 사람들이 많기 때문이기도 하다. 그렇기 때문에 지금까지 한국 사회는 기존의 인구 규모와 구성을 유지하려는 방법을 찾는 데에 집중해 왔다. 이른바 ‘완화’ 정책이다. 그러나 현재는 이러한 정책의 효과에 대한 의구심이 커지고 있다. ‘적응’ 정책의 필요성에 대한 인식이 커지고 있다.

제2절 **중장기 의제로서 의의**

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 **인구의 규모와 구성은 미래를 전망할 때에 고려해야 할 핵심 요인이면서 어느 정도는 예측 가능한 요인임**

한 사회의 구성원이 쓰는 자원을 ‘생산’하고 사회구성원 자체를 ‘재생산’하는 활동을 조직할 때에 인구 규모와 구성은 가장 먼저 고려해야 할 요인이다. 한편, 인구 규모와 구성은 일정한 수준에서는 예측 가능한 요소이기도 하다. 그렇기에 인구구조 변화의 추이를 읽고, 그에 따른 사회 변화를 조직해야 할 과제는 중장기 의제로 중요하다.

2 **중요한 것은 현상을 바라보는 관점을 잘 정립하는 것임**

‘인구문제’에 대한 정부 차원의 공식 대응을 저출산·고령사회위원회 출범과 제1차 저출산고령사회기본계획 발표로 본다면, 이 두 가지 대응이 있었던 2005~2006년으로부터 20년이 되어간다. 그동안 정부도 바뀌고 국회도 바뀌었으나 인구 현상에 대한 관점은 좀처럼 바뀌지 않았다([그림 14-4] 참조).

한국의 인구 현상에 대한 사람들의 관심을 10이라고 본다면, ‘어떻게 하면 사람들이 아이를 많이 낳을까?’, ‘어떻게 사람들이 아이를 낳게 할까?’가 8할 정도를 차지한다. 나머지 2할은 ‘일할 사람이 없어지면 어떡하지?’, ‘누구를 데려오지?’, ‘어떻게 데려오지?’가 차지한다. 이러한 질문은 모두 인구 현상을 ‘사회문제’로 규정하고 그것을 풀 수단을 찾는다는 점에서 논리 구조가 비슷하다. 인구가 줄어드는 것은 문제이니 인구를 늘리는 방법을 찾아야 한다는 것이다. 이들 질문은 질문의 전제가 되는 가정 자체를 묻지는 않는다. ‘왜 아이를 많이 낳아야 하는가’나 ‘아이를 낳는다는 것은 어떤 의미인가’와 같은 질문은 잘 하지 않는다. 간혹 나오는 다른 의견이라고는 대자적인 반박뿐이다.

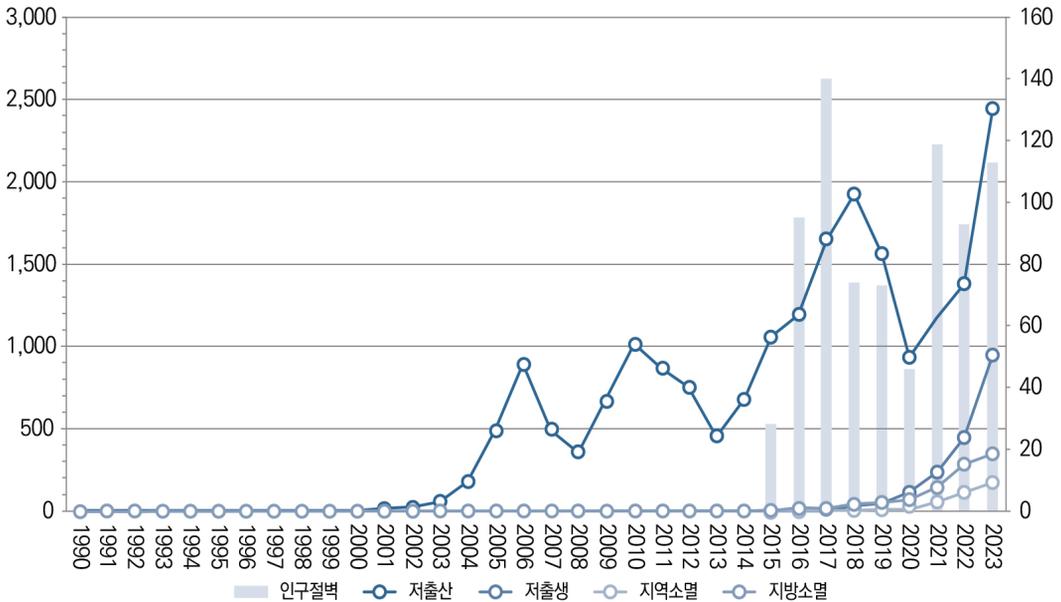
인구 현상에 대한 주된 관점은 현상을 개체 단위로 본다. ‘누가 결혼을 하고, 누가 아이를 많이 낳는가?’나 ‘누가 수도권에 오고, 누가 한국에 오는가?’와 같은 관련 질문의 주체는 개인이다. ‘어떤 사람들에게 지원해야 하는가’와 같은 질문의 대상도 개인이다. 이들을 지원해 줘야 할 주체는 추상적인 ‘국가’다. 이들 질문에서 주체는 기대되는 역할을 각자 수행해야 할 개체이자 국가로부터 지원을 받아야 할 대상일 뿐이다.

저출산 현상에 대한 주류의 시각은 경제론과 문화론으로 나뉜다. 경제론에서 아이를 낳지 않는 행위는, 또 거꾸로 아이를 낳는 행위는 비용-편익 계산에 따른 ‘합리적’ 선택의 결과다. 아이를 낳아 키우는 것이 나에게 이익을 가져올 것이라 판단하면, 또는 아이 기르는 비용을 충당할 수 있을 것이라 판단하면 아이를 낳고, 그렇지 않을 것이라 판단하면 아이를 낳지 않을 것이다. 이것은 한국 사회가 저출산 현상을 진단하는 핵심 논리다. 문화론에서 아이를 낳지 않는 행위는 생명의 가치를 존중하고, 돌봄의 가치를 존중하는 가치관이 약해진 결과다. 언제나 그런 것은 아니지만 많은 경우 이 시각에는 기존의 불평등한 성별분업 관계를 바람직한 것으로 보는 지향이 깔려 있다.

두 관점 모두 해법이 분명하다. 경제론에는 비용을 낮추고 편익을 높이면 된다. “얼마 주면, 애 낳을래?”라는 노골적인 물음이나 ‘애 낳으면 얼마 준다’와 같은 납작한 메시지가 이러한 시각을 대표한다. ‘지금까지 쓴 예산이 얼마인데, 왜 실패했는가?’라는 추궁이 공유하는 전제도 같다. 문화론에서는 생명의 가치를, 가족의 가치를 중요하게 생각하도록 사람들의 인식을 바꾸면 된다. 생명의 가치는 돈으로 환산될 수 없다는 말이나 생명 존중 교육이 필요하다는 말에 깔린 논리가 이와 유사하다. 부부관계를 좀 더 성평등한 관계로 바꾸자는 ‘인식 개선’ 캠페인도 조금 더 ‘진보적인’ 버전의 문화론이라고 볼 수 있다. 2005년 이래 ‘국정과제’로 공식화된 ‘저출산 정책’의 기초는 이 두 관점을 왕복했다. 이러한 시각의 강조는 결과적으로 생명에 대한 도구주의적 관점을 강화했다.

인구문제와 같이 복잡하고 다양한 이해를 조정해야 할 사안에서는 중장기적 시각에서 나름의 근거와 논리에 기반해 정책을 기획할 필요가 있다. 눈에 보이는 기관을 설립하는 상상에서 벗어나 좀 더 넓은 차원에서 정책 생태계를 조성하는 데에 관심을 기울일 필요가 있다. 그러려면 우선은 ‘위기론’에서 벗어날 필요가 있다(그림 14-4 참조). 위기론은 기본적으로는 기존 노선을 지속하려는 목적을 갖고 있다. 국가 단위로 생산성 강화를 위해 인구를 조직하려는 지향이다. 그렇기에 인구 위기론은 인구변화 현상의 동

인구 의미를 진지하게 검토하고 그에 따라 사회를 재조직하는 데에 도움이 되지 않는다.



주: 5대 신문사(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레)의 1990년 1월부터 2023년 11월까지의 기사를 대상으로 함

자료: 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)

[그림 14-4] '인구문제'를 지칭하는 표현들의 출현 빈도(1990~2023)

인구 현상은 결국 한 사회에서 생산과 재생산 관계가 조직되는 방식의 변화와 연결되어 있다. 이러한 관계론적 관점에서 볼 때 아이를 적게 낳는 것은 아이를 낳는 일의 맥락이 달라졌다는 것을 뜻한다. 저출산 현상은 아이를 낳고 기르는 일이 점차 핵가족 단위의 '개인적인' 일이 되는 한편, 부부 모두가 생산활동에 참여할 것이 요구되는 상황이 초래한 딜레마를 반영한다. 태어나면서부터 죽기까지의 삶이 제도나 조직의 맥락에 놓이면서 넓은 의미에서의 돌봄은 점차 공식적인 일로 상품화되거나 매우 사적인 일이 되었다. 이러한 상황에서 기존에 비공식 영역에서 돌봄을 수행했던 이들(대부분 여성)이 돌봄 행위를 시장에서 하게 되었다. 즉 돌봄이 비용의 문제가 된 것 자체가 어떤 맥락에서는 사회적 관계의 변화를 반영한다. 저출산 현상이 곧 인구변화의 전부는 아니다. 인구변화의 의미는 생산성이나 부양비의 문제로만 좁혀질 수 없다. 저출산 현상으로 대표되는 인구 현상 변화는 사람들이 관계 맺는 방식의 변화를 반영하는 한편, 사람들이

관계 맺는 방식의 변화를 낳는다.

도구적 관점에서 벗어나는 것이 중요한 이유는 인구 결정론적인 사고에서 자유로워질 수 있기 때문이다. 이러한 접근은 '근거 기반 정책'의 토대를 만드는 일과도, 증장기적 시각에서 기초 연구의 환경을 만드는 일과도 연결된다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 저출산 현상에 대한 대응

‘돌봄 관계를 어떤 식으로 만들어야 하나’의 관점으로 인구 현상을 보면 돌봄 책임을 어떻게 가족을 넘어선 관계들로 확장할 수 있을지를 고민해 볼 수 있다. 표족한 답을 당장 찾기는 어렵겠지만 관계는 그대로 둔 채 개인에게 돈이나 대체 인력을 주는 접근이 뭔가 맞지 않다는 것 정도는 알아차릴 수 있다. 이 관점에서 보면 이른바 저출산 정책의 문제는 정부 지원의 수준이 낮은 것이 아니라 지원이 전제하는 지향이 잘못된 것이다. 문재인 정부에서부터 ‘완화 정책’보다는 ‘적응 정책’에 눈을 돌리자는 말이 많아졌다. 그러한 논의의 일환으로 기획재정부에 인구정책 TF가 꾸려지기도 했다. 이번 정부에 와서는 적응 정책이 더욱 강조된다. 그런데 그것이 ‘복지’에서 ‘투자’로의 전환을 뜻하는 것이어서는 곤란하다.

현재의 저출산 정책은 경쟁이라는 게임의 룰은 그대로 둔 채 서로 싸우는 이들에게 새로운 아이템을 쥐어 주고 더 잘 싸우라고 부추기고 있는 것에 가깝다. 중장기적으로는 (공식 목표와는 반대로) 결혼과 출산을 조건화한 여러 지원책이 사회 불평등을 강화하기도 한다. 중산층이 주 대상이 되는 신혼부부 주택정책이나 육아휴직 정책 등은 아이를 낳지 않았거나 아이를 낳을 계획이 없는 이들에게 또는 그 제도가 실질적으로 작동하지 않는 취약한 지대에 있는 이들에게 소외감과 박탈감을 주는 제도로 다가갈 수도 있다. 아이를 더 낳을 것 같은 집단에 더 확실하게 지원하자는 논리가 강화되는 추이에서 신혼부부 주택정책이 공공주택정책으로, 육아휴직 제도가 (가족)돌봄휴직 제도로 확장되지 못하고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 출산에 대한 지원은 ‘조건부 혜택’의 의미를 담아서 안 된다. 현금을 지원하는 정책도 마찬가지다. 백 원을 주더라도 ‘육아를 하니 그 부모에게 그 비용을 지원하겠다거나 혜택을 주겠다’가 아니라 태어나는 모든 아이를 권리를 가진 동등한 시민으로서 한국 사회가 환대한다는 의미를 부여할 필요가 있다.

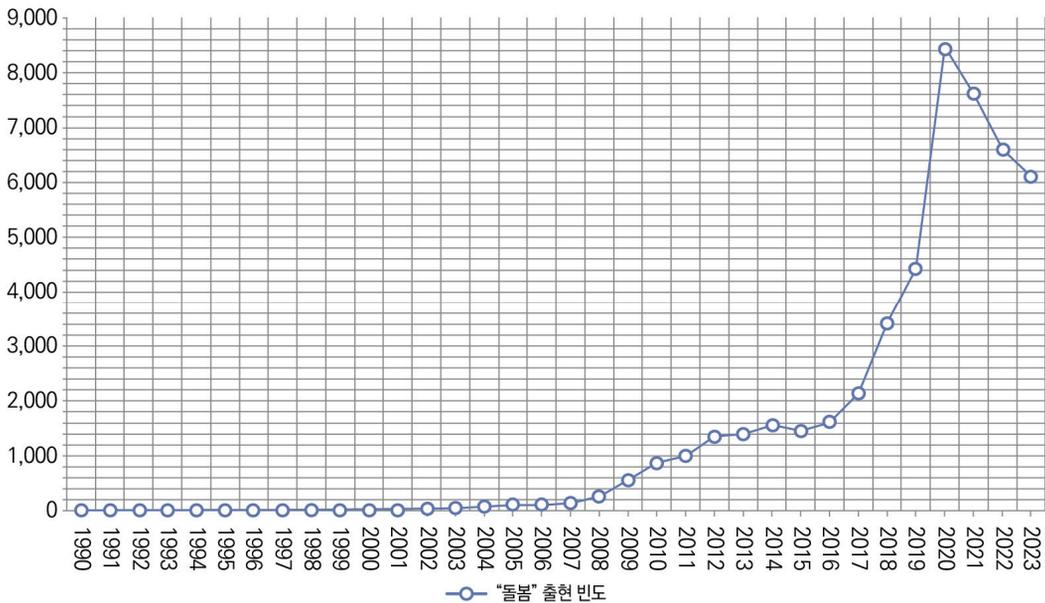
협력을 유도하는, 관계 맺기를 염두에 둔 정책 설계를 고민할 필요가 있다. 이 방향에서 지금보다 더욱 적극적으로 고민해야 할 것은 이른바 ‘정상 가족’을 넘어선 다양한 맥락에서 공식적인 돌봄 관계(예. 법적 보호자 관계)를 맺을 수 있도록 법률과 제도를 정비하는 일이다. 일례로 가족의 범위를 혈연관계로 한정하는 「민법」 제779조를 다양한 형태의 “사회적 가족”(김순남, 2022: 88)으로 확장하는 일이 중요한 과제가 될 수 있을 것이다. 이것과 관련해 ‘생활동반자법’을 제정하거나, 「건강가정기본법」을 개정하는 것도 고려할 필요가 있다.

모든 것을 국가의 정책으로 해결해야 할 문제로 보는 것도 다시 생각해 볼 필요가 있다. 앞에서 제시한 법제도적 과제는 국가가 무엇을 할 필요가 있다고 강조하는 것이 아니다. 시민들이 다양한 맥락에서 서로 관계를 맺을 수 있도록 공적 관계의 영역을 확장할 필요가 있다는 점을 강조하는 것이다. 관계는 서로 맺는 것이다. 관계는 국가 정책으로 해결할 수 있는 어떤 대상이 아니다. 정부가 주목해야 할 곳은 당사자들이 서로 돌봄의 관계를 맺으려는 시도를 지원하고 그 형식과 장을 만들어 주는 일이다. 최근 몇몇 연구자나 정책가에게 주목받았던, 공동체로서의 아파트를 짓겠다고 시도한 ‘협동조합형 공공지원 민간임대주택’(위스테인) 설립 사례가 한 예가 될 수 있을 것이다.

우리는 특정 정책이 어떠한 신호를 보내는지에 주목할 필요가 있다.

2 노년층 등의 돌봄

가족을 단위로, 여성이 비공식 노동의 형태로 돌봄 역할을 전담해 온 방식이 지속가능하지도, 바람직하지도 않다는 문제의식이 커지고 있다(조기현, 2019; 김영옥 외, 2020; 조기현, 2022). 돌봄의 주요 기관·제도였던 시설의 역할 변화, 또는 탈시설 쟁점(이상직, 2022)에도 주목할 필요가 있다. 인구구조의 변화로 돌봄을 받아야 할 인구가 급속하게 늘어날 것이 예상되는 가운데 지속가능한 돌봄 관계를 구축하는 문제가 시급한 과제로 등장했다(더 케어 컬렉티브, 2021; 트론토, 2021; 조기현, 2022). 새로운 방식에 대한 사회적 합의나 실천 사례는 마련되지 않은 상황이다(김영옥 외, 2020).



주: 전국 일간지 11개를 대상으로 “돌봄”으로 키워드 검색(2023. 9. 30.)
 자료: 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)

[그림 14-5] “돌봄” 언급 기사 수 추이(1990~2023)

돌봄에 대한 사회적 관심은 2000년대 중반에 처음 등장했고, 2010년대 후반에 폭발적으로 커졌다(그림 14-5 참조). 19대 대통령 선거 국면에서 대선 공약으로 등장한 돌봄은 20대 대통령 선거에서는 중심 의제로 등장(‘돌봄국가책임제’, ‘돌봄청’, ‘5대 돌봄, 국가책임’, ‘돌봄국가’ 등)했으나 아직까지는 구호에 머물러 있다. 돌봄에 관한 논의가 많아졌지만 다수는 이론, 정책, (노동)현장 등의 차원으로 구분되어 있거나 영역별(아동, 노인, 장애인 등)로 구분되어 있다.

이러한 관점에서 생각했을 때 기존의 노년에 대한 담론은 철저하게 생산성의 관점에서 조직되어 있었다. 생산성이 없는 집단이자, 사회에 돌봄 비용을 부과할 집단으로 규정되고 있다. 생산연령인구 감소와 고령인구 비중 증가는 경제성장률을 낮추고 부양 부담을 늘린다는 주장이 전형적인 예이다. 이러한 관점은 노년층을 비용 효율성의 관점에서 ‘관리’할 필요가 있다는 논의로 이어질 수도 있다.

그러나 ‘생산연령인구’(15~64세)나 ‘노년부양비’(생산연령인구 100명당 고령인구 수)와 같은 지표의 의미는 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 이 또한 특정한 사회경제적,

인구학적, 문화적 맥락에서 만들어진 것이라면, 주어진 지표로 위기를 진단하기보다는 현실을 새롭게 측정할 수 있는 지표 자체에 대한 고민이 지금보다는 더 많아질 필요가 있다. 한 예로 계봉오(2020)는 「인구고령화 지표에 대한 대안적 접근」이라는 논문에서 인구 고령화가 사회경제적 발전과 함께 진행되는 현상이라는 점을 지적한다. 그러한 점에서 한국 사회의 고령화가 전통적인 인구 고령화 측정치가 제시하는 것보다 천천히 진행되어왔고 앞으로도 천천히 진행될 것이라고 주장한다. 인구 고령화가 건강 수준의 향상과 함께 진행되어 왔기 때문이라는 것이다. 이철희(2022) 또한 노령층의 고학력화를 고려할 때 ‘노동투입량’은 인구 고령화에 비례해 줄어들지 않는다고 주장한다. 노령화가 곧 노동력 부족 문제로 이어진다는 주장에는 신중하게 접근할 필요가 있다는 것이다 (이철희, 이지은, 2017).

한편으로는 고령층 취업 지원 정책이, 앞서 저출산 정책과 마찬가지로, 계층화를 심화할 효과를 낼 수도 있다는 점에도 유의할 필요가 있다. 중간층과 하층의 격차가 큰 한국의 노동시장 구조를 감안할 때 취업 지원제도가 자칫 기존의 격차를 강화하는 효과를 낼 수도 있기 때문이다.

노년층의 돌봄에 관한 문제는 유년층의 돌봄에 관한 문제와 연결되어 있고, 한국 사회에서 생산관계가 조직되는 방식과도 연결되어 있다. 결국 분절화되어 다루어지는 영역들의 관계에 대한 논의가 부족하다. 이론과 정책, 현상이 어떻게 연결되는지에 대한 논의가, 여러 정책 영역이 어떻게 연결되는지에 대한 고찰이 부족하다. 포괄적인 맥락에서 돌봄의 의미를 규명할 필요가 있다(더 케어 컬렉티브, 2021).

3 외국인 이민 문제

외국인 이민 의제도 향후 더욱 주목받을 가능성이 높다. 한국 사회에 외국인 이주자·노동자가 본격적으로 들어오기 시작한 1990년대 중반 이래 약 30년이 지났다. 이제 외국인 이주자·노동자는 한국 사회 일상을 구성하고 있다. 그럼에도 불구하고 이들에 대한 인식과 제도적 환경은 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. 상황이 이러한 가운데 외국인은 앞으로도 계속 늘 것으로 전망된다.

최근에 논의가 활발한 것은 한국 사회가 외국인을 ‘저출산·고령화’ 문제에 대응하는 수단으로 보기 시작했기 때문이다. 외국인에게 한국 사회의 부족한 노동력을 메우는 역할을, 낮은 출산율을 높이는 역할을 기대하기 시작했기 때문이다. 그런 만큼 한국 사회에서 이민 분야는 향후 중요한 사회적·정치적·경제적 의제가 될 것이라 예상해 볼 수 있다. 지난 30년간 한국에 체류하는 외국인의 규모가 꾸준히 늘어왔고 앞으로도 늘 것이 예상된다. 현실적인 흐름도 있다. 관련 이슈를 판단할 때에 준거로 삼아야 할 질문은 “원주민과 이주민이 어떻게 평화롭게 살아갈 것인가”(한준성, 최진우, 2018: 6)일 것이다.

2008년부터 지금까지 시행되고 있는 ‘외국인정책 기본계획’을 검토하면, 한국 사회에서 외국인은 기본적으로 “국가경쟁력 강화”의 수단이다. 외국인 정책은 최근으로 오면서 점차 ‘개방’과 ‘통합’을 강조하고 있다. 그러나 기본 관점에서 근본적인 변화가 있었다고 보기는 어렵다. 개방을 지향하지만 그 이면에 깔린 관점은 여전히 기능주의적 논리에 근거한다. 이주노동자나 결혼이주자와 같은 이들의 권리를 보장하겠다는 관점에서 정책이 논의되고 있지 않다. 이른바 인권을 강조하는 논의도 기본적으로는 어떻게 하면 ‘좋은 인력’을 끌어올 수 있을かの 관점에서 언급되고 있다. 도구주의적 관점은 최근 윤석열 정부가 ‘이민정책’을 강조하는 맥락에서 더욱 또렷하게 드러나고 있다. 중앙정부나 서울시의 ‘외국인 가사도우미’ 도입 시도나 행정부 및 여당의 ‘외국인 투표권’ 제한 시도 등이 대표 사례다. 요컨대 기본계획이 세워진 이래 한국 정부는 줄곧 일관된 관점의 부재 또는 인식상의 혼란에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 중앙정부 수준에서의 조율 부재나 중앙정부 주도에 따른 지방정부의 역할 부재 등 이른바 방법론에서의 문제(조영희, 이해경, 고상두, 2021)도 기본적으로는 외국인에 대한 도구주의적 관점의 한계, 또는 외국인에 대한 일관된 인식의 부재에서 기인한다고 볼 수 있다.

최근의 관심 고조의 맥락이 어떠한 여러 상황이 외국인 정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 향후 이민정책의 방향을 말할 때 미등록이주민 합법화나 노동허가제 등이 핵심 키워드로 논의될 가능성이 높다. 이들 의제를 논의할 때에 우리는 이주민을 둘러싼 사회경제적 불평등 구조가 개선되지 않으면 원주민과 이주민의 관계가 개선되기 어렵다는 점을 인식할 필요가 있다. 외국인 노동자 문제는 향후 계급의 문제로, 젠더의 문제로 나타날 수 있다(김무인, 2022: 140). 그렇기에 지금과 같은 방식으로 외국인의 규

모를 마냥 늘릴 수 없다. 규모를 늘리더라도 기대하는 효과를 만들어낼 수 없을 것이다. 그렇기에 우리가 스스로에게 던져야 할 것은 다시금 “새로운 사회구성원을 자신과 동등한 사회구성원으로 인정할 자세가 되어 있는가”라는 질문이다. 이에 대한 답은 ‘다문화 교육’이나 ‘인식 개선’만으로는 찾을 수 없을 것이다. 외국인 인력의 효용성을 강조해서만으로도, 외국인 인권의 보편성을 강조해서만으로도 찾을 수 없을 것이다. 그것은 외국인들이 동등한 사회구성원의 지위에 있을 수 있는 조건을 만들어야 하는 과제다. 문제를 이렇게 보면, 외국인 ‘도입’ 자체의 당위성이나 유용성도 조금은 다른 잣대로 평가해 볼 수 있을 것이다.

결국 전담 부서를 설치할 것인가의 문제보다 중요한 것은 한국 사회가 외국인과 어떠한 관계를 맺을지 그 방향과 관점을 설정하는 일이다. 전담 조직 설립 논의를 하면서, 또는 그 논의를 하기에 앞서서 한국 사회가 이주를 어떻게 보는지부터 성찰할 필요가 있다. 무엇보다 이주자에 대한 일관된 관점부터 정립할 필요가 있다(김이선 외, 2007; 신지원, 2011; 이해경, 2019).

“자본주의 민족국가인 한국의 리버럴 정부는 글로벌 자본주의의 압력, 명분상 외면할 수 없는 리버럴의 목소리 그리고 유권자 원주민의 불멘소리 사이에서 줄타기와 같은 이민·이민자 정책을 펼쳐야 하는 상황에 놓” (김무인, 2022: 131-132)여 있다. 이것은 세계적 상황이면서 한국적 상황이다. 세계적 흐름과 한국적 흐름이 교차하는 자리에서 한국 정부가 나름의 관점을 세워나가려면 이민자의 흐름이 요구되는 구조적인 맥락과 동학을 깊이 이해해야 한다. ‘누구를 얼마나 어떤 식으로 받아들일 것인가’를 묻기에 앞서 자본주의와 민주주의의 관계가 재편되는 오늘날 ‘한국 사회의 생산관계와 재생산관계를 어떻게 재조직할 것인가’에 대해 나름의 답을 내려야 한다. 적어도 두 번째 질문의 맥락에서 첫 번째 질문을 고민해야 한다. 그럴 때에야 어떤 식으로 이민 조직을 만들고 정책을 짤 것인지 그 방향을 설정할 수 있을 것이다.

이 글에서 구체적인 내용을 제시하기는 어렵지만 외국인 이민 문제를 다룰 때에 전제되어야 할 기본 관점은 제시해 볼 수 있다. 그것은 ‘인력’이 아니라 ‘사람’이 들어온다는 점이다. 이것은 그 사람의 체류 조건에 관계없이 한국 사회에서 생활하고 있는 한 최소한의 권리가 보장되어야 한다는 점을 뜻한다. 대안으로는 체류 자격이나 국적 등과 관계없이 일정 기간 이상 체류한 외국인에게 지역 주민 지위를 부여하고 그에 따른 책임

과 의무 관계를 설정하자는 최근 논의(정동재, 김지영, 한창묵, 2019; 정동재, 윤영근, 염지선, 2022; 정동재 외, 2022)가 의미 있는 것으로 판단된다. 관련해 법무부보다는 행정안전부의 역할을 강조할 필요도 있어 보인다. 이러한 대안적 논의를 포함해서 이민 정책을 사회통합적 관점에서 평가하는 작업이 계속될 필요가 있다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 인구정책기본법 제정

종합적 인구정책의 틀을 뒷받침할 인구정책기본법 등을 제정할 필요가 있다. 현재 관련 법안은 「저출산·고령사회기본법」이다. 국회 의안정보시스템에서 21대 국회로 한정해 ‘저출산’이라는 키워드로 발의 법안을 검색하면 총 32건이 나온다.⁸³⁾ 그중 1건은 남인순 의원 등 82인이 발의한 ‘저출산·인구절벽대책 특별위원회 구성결의안’이다. 이를 제외한 31건의 목록을 정리한 것이 다음의 표다. 이들 개정안은 그동안의 문제 제기가 국회에서 어느 정도까지 논의되고 있는지를 드러내는 자료 중 하나다. 법의 목적과 취지, 위원회 체제(위원회, 사무조직, 추진조직 등), 기본계획 및 메타계획, 구체적인 지원 대상·정책 고려 등 다양한 측면에서 논의가 진행되고 있는 것으로 보인다. 다만 각 개정안은 특정 내용을 부분적으로 담고 있는 경우가 많고, 그런 점에서 기본적으로 기존 체제의 틀 자체를 바꾸는 성격의 것은 아니라고 평가할 수 있다.

〈표 14-1〉 「저출산·고령사회기본법」 개정안 발의 현황(21대 국회)

번호	발의자	제안자구분	제안일자	주요내용	비고
1	최혜영의원등10인	의원	2023-06-13	사무기구 설치 근거 마련	
2	정일영의원등10인	의원	2023-06-02	다자녀가구 정의 신설	
3	강준현의원등10인	의원	2023-05-30	다자녀가구 정의 신설	
4	윤준병의원등13인	의원	2023-05-09	인구영향평가제도 도입	
5	노용호의원등14인	의원	2023-04-27	첫만남이용권 지원 금액 100만원 인상	
6	윤재갑의원등16인	의원	2023-03-15	신혼부부 주택대출 이자 및 원금 감면	
7	최강욱의원등16인	의원	2023-02-09	목적과 기본이념 수정 및 저출산 용어 수정	
8	박진의원등12인	의원	2023-02-07	평생교육을 고령자교육으로 개정	
9	김정재의원등12인	의원	2022-12-28	법명과 위원회명에서 저출산·고령사회를인구미래전략으로 수정	

83) 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>).

번호	발의자	제안자구분	제안일자	주요내용	비고
10	안철수의원등10인	의원	2022-12-23	저출산을 저출생으로 수정	
11	남인순의원등11인	의원	2022-11-10	사무기구 설치 근거 마련	
12	김승남의원등10인	의원	2022-07-18	위원회 정원 25명에서 30명으로 증원(지역 대표 참여)	
13	박광온의원등10인	의원	2022-04-13	저출산을 저출생으로 수정/주거지원 근거 마련	
14	허종식의원등11인	의원	2022-04-05	보조금 지급 제한 대상에게도 첫만남이용권 부여	
15	김회재의원등11인	의원	2022-01-17	임신, 출산, 양육 및 교육하는 자를 위한 근로환경 조성 근거 마련	
16	전봉민의원등11인	의원	2021-12-17	국립노화연구원 설립	
17	대안(위원장)	위원장	2021-12-01	첫만남이용권 도입(200만원)/인구영향평가 근거 마련/정책 교육 및 홍보지원 근거 마련	원안가결
18	양정숙의원등10인	의원	2021-05-11	고령사회정책 전담 기관 지정 근거 마련	
19	강민정의원등13인	의원	2021-05-10	목적과 기본이념 수정/사무기구 설치 근거 마련	
20	김희곤의원등11인	의원	2021-03-26	임신·출산·양육 지원에 한정한 통계 별도 산출 근거 마련	
21	서영석의원등21인	의원	2021-03-17	첫만남이용권 도입	대안반영 폐기
22	최승재의원등13인	의원	2020-12-22	비임금근로자에게도 가족돌봄비용 지원 근거 마련	
23	강훈식의원등13인	의원	2020-09-01	다자녀가구 정의 신설	
24	양금희의원등11인	의원	2020-07-30	저출산을 저출생으로 수정	
25	남인순의원등17인	의원	2020-07-06	인구영향평가제도 도입/정책 교육 및 홍보 지원 근거 마련	대안반영 폐기
26	정춘숙의원등10인	의원	2020-07-06	민간위원 구성 강화 및 수시 회의 개최 근거 마련	
27	기동민의원등14인	의원	2020-06-19	민간위원 구성 강화(지자체 장 등 참여, 특정 성별이 60%를 초과하지 않도록 규정)	
28	송옥주의원등10인	의원	2020-06-19	임신, 출산, 양육 및 교육하는 자를 위한 근로환경 조성 근거 마련	
29	김철민의원등13인	의원	2020-06-16	보건복지부에 전담기구 설치 근거 마련	
30	이정문의원등12인	의원	2020-06-05	분야별 전문위원회 및 보건복지부 내 전담 기구 설치 근거 마련	
31	이정문의원등11인	의원	2020-06-03	신혼부부 주거지원 정책 근거 마련	

자료: 박선권 외(2023: 216)

좀 더 근본적인 수준에서 정책 전환을 촉구하고 있는 제정법안인 ‘인구정책기본법안’도 21대 국회에서 발의된 바 있다(〈표 14-2〉). 이 법안의 가장 큰 의미는 ‘목적’이나 ‘기본이념’ 등 주요 개념의 의미를 중립적인 의미로 바꾸었다는 점에 있다. 이러한 변화는 「저출산고령사회기본법」에 대한 주요 비판 중 하나인 국가주의적, 도구주의적 관점의 한계를 의식한 것으로 평가할 수 있다. 정책의 초점을 ‘출산 장려’에서 인구정책 일반으로 넓혀 인구전략 측면에서의 대응의 여지를 설정했다는 점도 의의로 꼽을 수 있다. 거버넌스 측면에서는 위원회를 보건복지부 산하에 두게 함으로써 실질적인 조율 기능을 기대하고 있는 것으로 보인다. 인구구조변화 평가가 도입된 것도 새로운 점이다.

〈표 14-2〉 「저출산·고령사회기본법」과 ‘인구정책기본법안’의 법률 체계 비교

「저출산·고령사회기본법」	제정안
제1장(총칙)	제1장 총칙
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(기본이념)	제2조(기본이념)
제3조(정의)	제3조(정의)
제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제4조(국가와 지방자치단체의 책임)
제5조(국민의 책무)	제5조(국민의 책임과 권리)
제6조(다른 법률과의 관계)	제6조(다른 법률과의 관계)
제3장(저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계)	제2장 인구정책의 수립 및 추진체계
	제7조(인구정책의 총괄·조정)
제20조(저출산·고령사회기본계획)	제8조(인구정책 기본계획)
제21조(연도별시행계획)	제9조(연도별 시행계획)
제23조(저출산·고령사회위원회)	제10조(인구정책심의회)
	제11조(인구영향진단)
제22조(업무의 협조)	제12조(업무의 협조)
제27조(국회보고)	제13조(국회보고)
제2장(저출산·고령사회정책의 기본방향)	제3장 인구정책의 기본방향
제1절(저출산 대책)	제1절 인구감소 대책
제7조(인구정책)	제14조(인구감소 대책)
	제15조(청년의 생애과정 이행)
	제16조(가족 구성의 권리)
제8조(자녀의 출산과 보육 등)	제17조(자녀의 출산 등)
제9조(모자보건의 증진 등)	제18조(양질의 보육)
	제19조(일·가정 양립)
제10조(경제적부담의경감)	제20조(경제적 부담의 경감)
	제21조(축소사회 대응)
	제22조(외국인 주민의 정착)

「저출산·고령사회기본법」	제정안
제2절(고령사회정책)	제2절 고령사회 대책
	제23조(고령사회 대책)
제17조(가족관계와 세대 간 이해증진)	제24조(세대 간 통합 등)
제11조(고용과 소득보장)	제25조(고용과 소득보장)
제12조(건강증진과 의료제공)	제26조(건강증진과 의료제공)
	제27조(사회보장 지속가능성 제고)
제13조(생활환경과 안전보장)	제28조(생활환경과 안전보장)
제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)	제29조(여가·문화 및 사회활동의 장려)
제16조(취약계층노인 등)	제30조(취약계층 노인에 대한 배려)
제15조의2(노후설계)	제31조(노후설계 지원)
제19조(고령친화적산업의육성)	제32조(고령친화적 산업의 육성)
제18조(경제와 산업 등)	
제15조(평생교육과정보화)	
제24조 삭제	
제25조 삭제	
제26조(관계행정기관의 협조)	
	제3절 지역소멸 대책
	제33조(지역소멸 대책)
	제34조(지역별 여건과 특성 고려)
	제35조(지역 격차 해소)
	제36조(지역 정주기반의 확충)
	제37조(지역 연계·협력 등 활성화)
제4장(보칙)	제4장 인구 대응기반 조성
제28조(전문인력의 양성)	제38조(전문인력의 양성)
제29조(조사 및 연구)	제39조(조사 및 연구)
제30조(민간의 참여)	제40조(민간의 참여)
제7조의2(인구교육)	제41조(인구교육)
제30조의2(인구의 날)	제42조(인구의 날)
제31조(국제교류의 활성화)	제43조(국제교류의 활성화)
제32조(지원)	제44조(지원)

자료: 박선권 외(2023: 222-223)

그러나 기존 위원회 체제의 한계가 이 법안으로 해소되기 어려워 보이는 지점도 상당수 있다. 정책 영역을 나열함으로써 인구정책의 범위가 더욱 모호해질 우려가 있다. 정책 영역은 더욱 넓어진 반면 위원회의 위상은 보건복지부로 좁아짐에 따라 정책 조율 기능이 제대로 발휘될 수 있을지도 미지수다. 일례로 지역소멸 대책의 경우 「국가균형발전법」이나 「인구감소지역 지원 특별법」 등에 근거해 추진되는, 행정안전부나 국토교

통부가 주관하는 정책과의 연계 문제가 보건복지부 산하 위원회로 조정될 수 있을지 분명하지 않다.

위 법안은 통과되지 못했다. 22대 국회에서는 모쪼록 인구정책을 종합적으로 뒷받침할 수 있는 법안이 제정되기를 바란다.

2 거버넌스 체계 구축

그동안 많은 이들이 거버넌스의 부재를 말해 왔지만 정확히 거버넌스가 무엇인지에 대한 깊이 있는 논의가 이루어졌다고 보기는 어렵다. 대개는 형식적인 조직도의 변화를 떠올리는 수준에 그치고 있다. 중요한 것은 정책의 지향과 성격을 규정하는 일이다.

이렇게 볼 때 최근 ‘완화 정책이나, 적응 정책이나’를 두고 나오는 논의는 정책 방향 설정 과정에서 참고가 될 수 있다. 한편에서는 좁은 의미의 출산 장려 정책에서 넓은 구조적 맥락을 포괄하는 종합적인 인구정책으로의 확장이 필요하다고 주장한다. 다른 한편에서는 인구를 종속변수로 보는 인구정책의 근본적인 한계를, 또는 그러한 정책적 시도의 근본적인 무효성을 강조하면서, 인구변화에 따른 사회적 대응에 초점을 맞추는 ‘인구전략’이 필요하다고 주장한다. 전자는 여전히 완화 정책으로서의 인구정책의 필요성과 효과를 긍정하는 시각이라고 볼 수 있다. 후자는 적응 정책이나 기획 정책으로 전환할 필요성을 강조하는 시각이다. 다른 한 차원은 기본계획의 목적과 이념이 ‘국가주의적, 발전주의적 시각에서 탈피했는가’라는 질문이다. ‘개인의 존엄을 강조하고 있는가’라는 질문이다.

완화 정책을 말하는 시각은 상대적으로 국가주의적 시각과 친화력이 있지만 꼭 국가주의적 시각과 일치한다고 볼 수는 없다. 반대로 적응과 기획 정책을 말한다고 해서 꼭 국가주의적 시각과 거리가 있다고 말할 수는 없다. 둘은 긴밀하게 연결되어 있고, 그런 점에서 깔끔하게 구별할 수 있는 것이 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다.

이 글에서 제안하고 싶은 것은 사회정책으로서의 가족정책과 인구전략정책으로서의 인구정책을 구별할 필요가 있다는 것이다. 이러한 시각에서 보면 모든 것을 묶고 일관된 체계를 구축하자는 식의 주류의 거버넌스 논의는 한계를 드러낼 가능성이 높다. 필

요한 것은 정책의 성격을 분명하게 규정하는 작업이다. 개입 정책으로서의 인구정책은 국가 주도로 될 수 있는 일이 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다. 그러면서 사회정책으로서의 가족정책의 성격을 고민하는 작업도 필요하다.

위원회에 대해서는 권한을 확대해야 한다는 의견에서부터 위원회 자체를 해체해야 한다는 의견까지 다양하다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 상대적으로 의사결정 과정의 효율성을 강조했다. 위원회의 역할은 실무적인 조율에 한정되어 있었던 것으로 보인다. 동시에 두 정부는 민간의 역할을 강조했다. 그러한 시도는 보수적인 관점을 전제로 한 민간 동원에 따른 사회적 반발에 부딪혔다. 노무현 정부와 문재인 정부에서는 위원회 자체의 협의 기능을 강화하려고 시도했다. 그러나 의제 설정 역할에만 치중해 실질적인 이해관계의 조율에는, 구체적인 정책 설계의 측면에서는 미흡한 점이 있었다. 좀 더 넓은 맥락에서의 고민은 하지 못한 것으로 보인다.

이 글의 잠정 결론은 사회정책을 기획하는 위원회의 역할과 인구정책을 기획하는 위원회의 역할을 구별할 필요가 있다는 것이다. 인구와 관련해 특정 조직에 이슈를 방대하게 포함하는 식으로 가는 것이 꼭 효과적이지는 생각해 볼 필요가 있다. 오히려 성격에 따른 분리가 효과적일 수 있다. 이러한 방향에서 생각해 볼 수 있는 것은 저출산·고령사회위원회라는 현재의 거버넌스 틀을 유지하되 위원회의 역할을 전 사회적 수준에서 가족정책을 조율하는 것으로 자리매김하는 것이다. 여기서 중요한 것은 보편복지라는 방향성과 성평등이라는 가치를 담아내는 것이다.

사회정책의 지향을 분명하게 담아내려면 ‘출산’이라는 목표로 정책의 의미를 규정하지 않아야 한다. 가족정책이나 사회정책은 그 자체의 고유한 논리로 설계될 필요가 있다. 사회구성원으로서의 기본권을 보장한다는 식으로 의미 부여를 할 수도 있다. 현금을 지원하더라도 어려운 돌봄 비용을 감면해 주겠다는 메시지와 아동의 권리로서 아동수당을 지급한다는 메시지는 성격이 매우 다르다. 후자의 메시지를 담아내려면 의도적으로라도 출산이라는 목표와 거리를 둘 필요가 있다. 이렇게 되면 정책의 범위와 대상이 더욱 분명해질 수도 있다. 사회정책으로서의 의미를 분명하게 담는 것이 결과적으로는 ‘완화 정책’의 효과를 가져올 수도 있다.

이처럼 분명한 목표와 대상을 염두에 두고 관련 의제를 조율하는 위원회를 운영하면 될 것이다. 다른 한편으로 인구정책은 사회적 대응과 기획의 측면에서 별도의 위원회를

구성하는 한편, 핵심과제는 부처별 기획실 수준에서 기획하고 집행하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이 경우에 위원회는 일차적으로는 의제 조율 기능을 맡겠지만 좀 더 적극적으로는 주요 이해관계를 조정하는 역할도 고려할 필요가 있다. 현재 거버넌스 재편 논의의 초점은 정부 부처를 조율하는 기능에 맞추어져 있으나 중요하게 고려해야 할 역할은 여러 사회 계층의 의견과 갈등을 조율하는 기능이다.

이것은 현재 부처 간 관계도 다시 검토할 필요가 있다는 점을 시사한다. 가족정책의 방향을 설정하고 관련 의제를 조율하는 위원회에 대응하는 집행 조직으로서 가족정책을 기획하는 역할은, 물론 조직의 성격을 일정 수준 개편한다는 전제에서, 현재의 여성가족부가 맡을 수 있을 것이다. 보건복지부도 인구정책의 관점에서 비교적 자유로운 맥락에서 사회정책 추진에 전념할 수 있을 것이다. 동시에 인구정책 측면에서의 조율 역할은 기획재정부가 주로 맡되 각 부처에서는 인구전략을 담당하는 '인구전략관'이 부처 단위 정책을 조율할 수 있을 것이다.

인구문제와 같이 복잡하고 다양한 이해를 조정해야 할 사안에서는 중장기적 시각에서 나름의 근거와 논리에 기반해 정책을 기획할 필요가 있다. 눈에 보이는 기관을 설립하는 상상에서 벗어나 좀 더 넓은 차원에서 정책 생태계를 조성하는 데에도 관심을 기울일 필요가 있다. 사회정책과 인구정책을 구별해서 보면 두 정책 영역 각각에서 좀 더 장기적으로 일관되게 정책을 추진할 여지를 만들어낼 수 있다. 사회정책과 인구정책을 구별하는 것의 가장 큰 함의는 사회정책을 도구적 관점에서 벗어나 설계할 수 있다는 점이다. 도구적 관점에서 벗어나는 것이 중요한 것은 그럴 때에야 우리가 인구 결정론적인 사고에서 자유로워질 수 있기 때문이다.⁸⁴⁾

84) 2024년 5월 9일 윤석열 대통령이 취임 2주년 기자회견에서 저출생·고령화를 대비하는 기획 부처로 '저출생대응기획부'(가칭)를 신설하겠다고 발표했다. 저출생대응기획부는 사회부총리가 장관을 맡아 교육, 노동, 복지를 아우르는 정책을 수립하는 기관으로 조직될 것으로 전망된다. 즉, 기존의 각 부처가 맡았던 인구, 출산, 보육, 돌봄, 청년, 주거, 노인 등 '저출생·고령화' 관련 기능을 아우를 것으로 전망된다. 윤석열 대통령은 대통령비서실에 저출생수석비서관직도 신설할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 여당인 국민의힘은 관련 법안을 1호 당론으로 제출하겠다고 밝혔으며 더불어민주당도 기본적으로 환영한다는 입장을 밝혔다. 그러나 이러한 제안이 기존의 거버넌스 체제와 어떠한 차별성을 보일지에 대해서는 지금 시점에서 분명하게 논의하기 어렵다. 구체적인 내용이 제시되지 않았기 때문이다.

제15장

[혐오·차별] 사회적 소수와 약자를 위한 미래

박성원

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회에서 차별과 혐오를 규제하는 법안이 17년째 답보 상태

포괄적 차별금지법 및 혐오표현규제법안은 2007년부터 2021년까지 12차례 발의되었다. 그러나 대부분 임기 만료로 폐기되거나 자진 철회됐다. 예컨대, 김부겸 의원 등이 2018년 발의한 ‘혐오표현규제법안’은 발의한 지 한 달도 안 돼 일부 종교계의 반발로 철회됐다.

장혜영 의원 등이 2020년 발의한 법안은 정기국회에 상정, 논의 뒤 소위로 회부되었지만 이번 회기에 통과되기는 어려울 것이다. 장 의원은 “합리적인 이유 없는 차별을 예방하고 차별 피해자를 보호 및 구제하며 개인에게 발생하는 복합적인 차별을 다룰 법안이 필요하다”고 역설한 바 있다.⁸⁵⁾

차별과 혐오를 규제하는 법안은 최근에는 ‘평등’을 강조하는 법안으로 변화하고 있다. 2021년 박주민, 이상민 의원 등은 ‘평등’이라는 키워드를 앞세워 발의한 바 있다.

2 우리 사회 일상에서 차별과 혐오가 중대한 사회적 문제로 대두

우리 사회의 민주화, 다양성 포용, 인권 신장의 노력으로 소수자와 약자들이 드러났지만, 사회문화적 변화 적응이 늦어 이들을 향한 혐오와 차별이 증가하고 있다. 특히 인터넷에서 특정 성별, 직업, 나이, 출신 국가, 종교, 성적지향 등에 대한 혐오성 발언과 차별이 증가하나 관련 법의 미비로 사회적 소수자와 약자들의 고통은 커지고 있다.

85) 장혜영 의원 등이 발의한 법안을 논의하는 정기국회(제382회)에서 윤한홍 의원은 “차별을 금지하는 개별 법률이 많다”며 “포괄적으로 차별을 금지하는 법률이 만들어진다면 조건에 따라 역차별이 발생할 수도 있다”고 반대의견을 피력한 바 있음.

여성, 성소수자, 외국인/이주민, 장애인 등을 대상으로 집회나 시위의 형식을 빌려 공공연히, 장기적으로 혐오 표현을 표출하고 관련된 혐오범죄도 증가하지만, 이에 대항하는 발화는 매우 어려운 실정이다(박미숙, 추지현, 2017). 이러한 상황에서 2021년에는 차별금지법 제정을 요구하는 국회 ‘국민 동의 청원’이 10만 명 동의를 얻어 국회에서 관련 법안 3건이 발의되었음은 주목할 필요가 있다(〈표 15-1〉 참조).

〈표 15-1〉 차별과 혐오 관련 국회 발의 추이

대표 제안자	의안명(제안 연도)	의결 결과
정부	차별금지법안(2007)	임기 만료 폐기
노회찬 의원 등	차별금지법안(2008)	임기 만료 폐기
최재성 의원 등	이주 배경 가정 자녀에 대한 교육차별금지법안(2009)	임기 만료 폐기
권영길 의원 등	차별금지법안(2011)	임기 만료 폐기
김재연 의원 등	차별금지법안(2012)	임기 만료 폐기
김한길 의원 등	차별금지법안(2013)	철회
최원식 의원 등	차별금지법안(2013)	철회
김부겸 의원 등	혐오표현규제법안(2018)	철회
장혜영 의원 등	차별금지법안(2020)	소위 회부
권인숙 의원 등	평등 및 차별금지에 관한 법률안(2021)	계류
박주민 의원 등	평등에 관한 법률안(2021)	계류
이상민 의원 등	평등에 관한 법률안(2021)	계류

3 새로운 차별과 혐오의 대상을 조사하고 미래 추이를 전망할 필요

고령자, 장애인, 이주 배경 주민뿐만 아니라 기후난민, 돌봄 노동자, 성소수자 등의 인권 상황 개선을 위한 노력은 지속되나 이들이 당하는 차별과 혐오는 줄지 않으리라고 전망된다. 예컨대, 고령자면서 장애인인 ‘고령 장애인’은 2007년 688,884명(전체 등록 장애인의 32.7%)에서 2021년 1,357,215명(전체 등록장애인의 51.3%)으로 급증하고 있다. 노인 혐오와 장애인 차별이 증가하는 상황에서 고령 장애인은 ‘복합차별’을 당할 가능성 크다.

또한 기후위기가 심화하면서 주거가 불안정한 취약계층은 폭염, 한파 등에 더 빈번하게 노출되어 사회적 차별과 배제, 고립감을 겪고 있으며 상황은 더 악화할 것으로 전망된다. 기술 발전에 따른 사회적 대응에도 문제가 발생하고 있다. 이상민 의원 등은 2021년 평등에 관한 법률안을 발의하면서 인공지능과 빅데이터 등 디지털 기술을 기반으로 한 모든 영역에서도 동일하게 차별과 혐오를 규제하는 평등법을 적용해야 한다고 강조한 바 있다.

제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 기후위기와 주거권 차별

소수와 약자에게 최대의 위협은 기후변화다. 온열 질환자는 매년 증가 추세이며, 특히 65세 이상 고령자에게 많이 나타나고 있다. 2018년에는 기록적인 무더위로 사상 최대의 온열 질환자가 발생했다. 추위로 피해를 당하는 저체온증, 동상 등 한랭 질환자도 증가하고 있다. 질병관리청이 2022년 12월~2023년 1월까지 조사한 결과, 251명의 한랭 환자 발생했으며 이 중 65세 이상 노인이 111명으로 전체 44.2%를 차지, 80세 이상 고령층에 가장 많았다.

한랭 질환자 대부분은 고시원, 지하방, 옥탑방 등에서 생활하는 것으로 나타났다. 온열 질환이나 한랭 질환이 발생하면 바로 응급실로 가야 하지만, 응급의료 체계가 제대로 갖춰지지 않은 지역일수록 사망자 사례가 더 많아지고 있다. 코로나19 때 취약계층은 격리된 집이 곰팡이투성이에 환기까지 안 되고 냉난방이 부실해 이들은 기후위기, 팬데믹, 주거불안 등을 복합적으로 겪을 수밖에 없었다.

2 인공지능 알고리즘 차별 문제

구글 광고의 경우, 여성과 비교해 남성에게 더 높은 보수의 자문, 관리 직종 등 상대적으로 고급 취업 광고를 내보낸 사실이 드러났다(홍성욱, 2019). 미국은 공정주택법 시행으로 인종, 성별, 가족구성권 등으로 주택 용자나 매매 임대차 차별을 금지하나, 페이스북 광고는 이용자에 따라 차별적으로 작동하기도 했다.

예를 들면, 40세 이상의 사용자에게 구인 광고를 노출하지 않거나 흑인, 고등학생 엄마, 유대인, 남미 이주민 등에게만 주택 광고를 배제한 사실이 드러났다. 페이스북은 이를

인정하고 2022년부터 차별적 광고 알고리즘을 수정했다. 이런 부정적 현상에 대해 이상민 의원 등은 2021년 평등에 관한 법률안을 발의하면서 인공지능과 빅데이터 등 디지털 기술을 기반으로 한 모든 영역에서도 동일하게 평등법을 적용해야 한다고 주장했다.

3 이주 배경 주민 확대에 따른 혐오와 차별 증가에 대응

인구감소에 따른 이주 배경 주민, 외국인 노동자 유입은 증가할 것으로 전망된다. 현재까지 이주 배경 주민들은 임시적이고 불규칙하며 불안정한 노동을 해야 하는 일자리에서 혐오와 차별을 겪었으며, 그 수가 증가하면서 부정적 경험이 증가하고 있다. 이주민도 한국 사회의 당당한 구성원임을 생각하면 이들이 겪는 혐오와 차별은 시급히 해결되어야 한다.

이들이 원하는 취업과 창업을 위한 전문적 교육, 그리고 교육과 취업을 연계하는 기관은 많지 않은 실정이며, 이주 배경 주민 및 이주 배경 가족에 대한 오랜 편견과 차별로 이주여성들은 자신이 외국인임을 드러내지 않으려고 하며, 자녀에게도 자신의 모국어를 가르치려고 하지 않는다.

한국 문화에 대한 일방적 교육과 적응에 대한 요구, 안정적 일자리에 접근하기 어려운 노동시장, 이주 배경에 대한 편견은 수많은 이주민이 한국 사회에 안전하게 정착하는 것을 어렵게 하고 있다. 이주민 정책은 이주민의 관점이 반영되어야 하고, 나아가 스스로 정책을 제안하고 만들 수 있는 여건을 조성해야 한다.

4 고령 성소수자의 생존은 미래의 사회적 이슈

성소수자라서 노후가 걱정되느냐는 질문에 응답자의 65%가 '이성애자나 비성소수자보다 더 불행할 것'이라고 답변한 것으로 조사되었다(한국성적소수자문화인권센터, 2021, 성소수자 578명 조사). 외국 사례의 경우, 성소수자들은 젊었을 때 가족과 친구에게 커밍아웃을 하고 당당하게 지내지만, 나이가 들어 부모와 친구들이 먼저 세상을 떠난 뒤 혼자 요양원에 들어가게 되면 이들은 다시 자신의 정체성을 숨기며 살 것으로

추정된다.

노후 준비 지원을 위해 가장 필요한 정책을 묻는 질문에는 주거(82.3%), 소득(71.5%), 돌봄을 포함한 건강(57.1%)으로 답변(복수선택)했다. 신혼부부를 위한 전세자금대출, 내집마련대출, 공공임대주택 등 다양한 주거지원 정책이 있어도 동성 커플은 혼인 신고조차 할 수 없다. 안정적 노후를 위해 도움이 될 법에는 동반자법과 가족구성권(25.2%), 동성결혼 법제화(22.7%), 차별금지법(13.7%)이라고 응답했다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 해외 사례와 비교: 포괄적 차별금지법의 확대와 적극적 구제

노르웨이 「평등 및 차별금지에 관한 법률」이 2018년 1월 1일부터 시행되었다(이준일, 2023). 이 법의 주요 내용을 살펴보면 우리 사회에 필요한 논의를 파악할 수 있다. 우선 차별금지 사유에서 노르웨이 법은 젠더, 임신, 출산, 입양으로 인한 휴가, 돌봄 책임, 민족적 특성, 종교, 신념, 장애, 성적지향, 성별정체성, 성별표현, 연령 등을 언급하고 있다. 장애와 상관없이 가능하면 많은 사람이 이용할 수 있도록 시설의 물리적 조건이 설계될 뿐만 아니라 그러한 시설에 편의가 제공될 수 있도록 하는 ‘보편적 설계(universal design)’를 강조(제17조)했다.

지방자치단체의 돌봄시설이나 돌봄서비스와 관련하여 장애인에 대한 개별적 편의 제공(제20조), 교육시설에서 장애아동에 대한 개별적 편의 제공(제21조), 고용과 관련하여 장애를 가진 구직자나 근로자에 대한 개별적 편의 제공(제22조), 임신부를 위한 개별적 편의 제공(제23조) 등도 주목된다. 개별적이고 구체적인 영역에서도 당사자에 적합한 편의 제공을 강조하고 있음을 눈여겨보아야 한다. 평등 및 반차별법 위반을 내용으로 하는 진정을 제기하였거나 진정을 제기하겠다고 진술했다는 이유로 보복하는 행위(retaliation)도 금지(제14조)했다.

누군가를 차별하도록 지시하는 행위(instructing)뿐만 아니라 차별행위, 괴롭힘, 보복행위, 차별지시에 관여하는 행위(participating)도 법적으로 금지(제15조)했다. 평등 및 반차별법에 위반된 차별행위를 당하는 사람은 손해배상을 청구(제38조)하도록 한 조항도 주목된다.

2 간접차별도 일반적 차별금지법에서 규율할 필요

차별에는 처음부터 의도된 직접차별도 있고, 의도하지 않았지만 결과적으로 발생한 간접차별도 있다. 국가인권위원회는 현재 간접차별 사건도 조사하고 있지만, 현행 국가인권위원회법은 직접차별만 규정, 간접차별은 특별한 차별금지 사유에 한정되지 않아 간접차별을 일반적 차별금지법에서 규율해야 할 필요가 있다.

두 차별은 이렇게도 볼 수 있다. 특정한 집단을 배제하는 방식을 직접적으로 드러내면서 차별을 하느냐(예를 들어, '남성 비장애인만 응시 가능' 식의 채용 광고) 혹은 명시적인 배제는 없지만 기준이나 제도 자체가 특정 집단을 배제하고 차별하는 결과를 낳느냐(예를 들어, 특정 종교/문화를 가진 사람을 배제하는 결과를 낳는 제도나 정책) 하는 차이가 있을 수 있다.

즉, 차별의 전제가 되는 비교 대상에 대한 대우를 직접적 차등 대우와 간접적 차등 대우로 구분하는 대안이 더 합리적이다(이준일, 2023). 간접적 차등 대우란 외관상 중립적 규정, 조건, 관행 등이 어떤 사람을 다른 사람보다 불리한 지위에 처하도록 만드는 것을 말한다.

3 다양한 영역에서 '괴롭힘'을 일반적 차별금지법에서 차별의 유형으로 열거

괴롭힘은 장애를 이유로 한 것이나 고용 영역에서 발생한 것이나 모두 일반적 차별금지법에서 차별의 유형으로 열거할 필요가 있다. 장애인차별금지법이나 근로기준법에서 언급하는 '괴롭힘 등'이나 '직장 내 괴롭힘'으로 국한하지 말아야 한다.

예를 들어, 장애인차별금지법에서 '괴롭힘 등'은 집단따돌림, 방치, 유기, 괴롭힘, 희롱, 학대, 금전적 착취, 성적 자기결정권 침해 등의 방법으로 장애인에게 가해지는 신체적·정신적·정서적·언어적 행위(제3조 21호)로 규정하고, 괴롭힘 등을 당한 장애인은 상담, 치료, 법률구조 등 적절한 조치를 받을 권리를 갖는다(제32조 2항). 이렇듯 괴롭힘에 대한 구체적 유형과 괴롭힘을 당했을 때 구제받을 수 있는 권리를 일반적 차별금지법에

서도 열거해야 한다. 법학자 홍성수(2019)는 “차별 문제에 대한 체계적인 대응이 필요하다”며 “구체적으로 어떤 영역의 어떤 차별금지사유를 요건으로 할 것인지에 관해서는 국가별로 조금씩 달라 논의가 필요하다”고 주장했다.

4 차별에 해당하지 않는 경우를 명시

진정직업자격 요건을 명확하게 밝혀야 한다. 예를 들면, 특정 직무나 사업 수행의 성질상 불가피한 경우, 예컨대 여성 목욕탕에서 여성만 고용하는 경우가 있다. 임신, 출산 휴가, 육아휴가 등 모성 보호조치도 예외이며, 장기간 차별 받아온 소수자 집단에 대한 적극적 조치(예컨대, 장애인 의무고용제) 등은 합리적 근거로 정당화된다.

5 유전적 특징, 돌봄 책임 등의 차별 사유도 새롭게 명시할 필요

유전적 특징이란 직원을 채용할 때 질병이 있는지 유전자 검사를 하는 경우, ‘유전자 검사를 했더니 어떤 특정한 질병에 노출될 위험이 높다’는 등의 이유로 차별하는 경우를 말한다. 또한 누군가를 돌보아야 하는 책임이 있는데, 회사에서 채용할 때 ‘당신은 그 사람을 돌보는 일에 신경 쓰느라 자주 회사에 빠질 수 있다’며 차별하는 경우를 방지해야 한다.

채용 이후에도 회사가 ‘돌봄을 이유로 자주 조퇴하고 모임에도 빠진다’며 차별할 경우를 방지해야 한다. 여기서 돌봄 책임이란 꼭 가족관계만 한정된 것이 아님을 유념해야 한다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 차별금지법/평등법 제정 및 혐오범죄 통계법 시행

사회갈등의 해결적 관점에서 기존의 차별적 제도를 철폐하고 사회적 차별을 억제하기 위한 제도적 장치인 포괄적 차별금지법 또는 평등법 통과가 필요하다. 혐오와 차별의 대상이 된 시민들이 증가하고 있으며, 취약계층이 복합적으로 당하는 차별과 혐오가 확산해 이에 포괄적으로 대응해야 한다. 여성, 장애인, 노인, 성소수자, 이민자 등이 따로 분리되지 않고 겹쳐지면서 이중삼중의 복합차별을 당하고 있다.

혐오 표현이 확산하면 누군가에게 이 사회에서 살아갈 수 있다는 확신을 무너뜨려 사회적 연대감, 소속감이 낮아진다. 주요 선진국의 사례를 참조해 유전자 차별, 인공지능 알고리즘 차별, 돌봄 책임 차별 등 새롭게 등장하는 혐오와 차별의 요소를 드러내고 이를 법안에 반영하는 노력도 병행해야 한다.

법 제정 이후에도 증장기적으로 혐오와 차별의 완화 효과를 지속하려면 혐오 표현의 대상이 되는 표적 집단에 대한 제도적, 구조적 차별을 철폐하고 사회에 만연한 차별의식을 개선함으로써 더는 표적 집단이 되지 않아도 될 환경을 만드는 것이 더 중요하다(이승현, 2023).

또한 혐오범죄 관련 통계법을 시행해 법무장관이 피해자의 인종, 성별, 종교, 장애, 성적지향 또는 민족성을 이유로 범한 범죄에 관한 정보를 수집해야 한다. 현재는 피의자 정보를 기록할 때 범행 동기에 ‘혐오’가 없어 혐오범죄를 막을 구체적 정책을 만들기 힘들다. 이 정책은 시급하다.

2 학교, 공공기관, 기업에서 인권 교육 강화

사회통합적 관점에서 평등이나 다양성 존중이라는 개념을 추가한 인권 교육의 확산이 필요하다. 형식적이고 표피적인 내용이 아니라 소수자와 약자의 삶과 이들의 정체성에 대한 이해 및 사회에서 접하는 일상의 차별에 대한 체험적인 교육을 실시해야 한다. 규제 주체인 국가기관과 공직자는 물론 기업을 상대로도 인권 교육을 확대해야 한다. 국가기관과 공무원 구성의 다양성 확보도 병행해야 한다.

최근 국가인권위원회가 국회의 인권 교육을 강화해야 한다며 권고안을 제시했다. 국회의장에게는 입법권을 가진 국회의원의 특성에 맞는 인권 역량 강화교육 이수 의무를 국회의원윤리강령 또는 국회의원윤리실천규범 등에 규정할 것을, 국회의사무총장에게는 국회의정연수원이 실시하는 연간 교육과정 중 의원 참여 과정 및 보좌직원 교육과정에 인권 친화적 입법 활동을 위한 체계화된 인권 교육 과정을 개설하고, 국회의원과 그 보좌진 등의 법정 의무교육 이수율 제고 방안을 마련하라고 제시했다.⁸⁶⁾ 각 정당 대표에게는 국회 선출직과 당직자를 대상으로 당규와 윤리규정에 인권 교육 이수 의무를 명문화하고 실효적 이행 방안을 마련할 것을 권고했다.

혐오에 대응하는 대항 언론을 형성하는 과정도 필요하다. 이런 노력이 유효하려면 소수자와 약자층이 대항 언론을 일상적으로 행할 수 있도록 하는 스스로의 역량과 주위의 지지기반이 필요하다. 예를 들어, 이들이 공론장에 참여할 수 있는 공간과 기회를 증대하기 위해, 시민사회에 모일 수 있는 물리적 공간, 관련 단체에 대한 물질적, 재정적 지원을 통한 공간의 확보를 위한 정책이 필요하다.

3 기업의 인권 경영 확산

EU의 ‘기업 지속가능성 실사 지침’이 2024년부터 시행될 경우, 이 지침에 따라 현지 기업은 환경, 인권(사회), 그리고 거버넌스의 영역에서 개선의 노력을 입증해야 한다. 유럽 시장에 진출한 한국 기업들도 인권과 환경 실사를 의무화하고 확립된 사업관계(공

86) 연윤정(2023. 1. 19.). 매일노동뉴스, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213083>

급망)를 실사 의무의 범위로 지정해야 한다.

예를 들면, 기업이 인권을 침해했거나 잠재적으로 침해할 가능성까지 찾아내 예방하거나 제거하고, 그 피해를 최소화하고 피해구제절차를 마련하며 부정적 효과를 지속해서 감시해야 하며 모든 내용은 공개해야 한다. 기업의 인권 실사를 법으로 제정해 의무화하는 방안도 있지만, 기업이 스스로 인권 경영 방침을 만들고 실행하는 것이 더 바람직하다. 인권 경영이 기업 내 새로운 혁신을 추동하며, 생산성을 높이도록 방향성을 적극 전환하려는 기업의 노력이 필요하다.

2021년 정부가 제출한 ‘인권정책 기본법안’은 기업의 인권존중 책임을 언급, 기업활동으로 인권침해가 발생할 경우를 대비해 피해자가 구제를 요구할 수 있는 절차가 필요하다고 명시하고 있다. 이 법안의 통과뿐 아니라 공공기관의 인권 경영 내실화도 필요하다(이상수, 2022).

4 다양성과 혁신의 연관성 연구 추진

다양성 존중과 차별금지가 사회와 기업의 혁신으로 연계되는 과정을 연구하는 것이 필요하다. 특히, 기업에서 다양성 확보가 어떻게 혁신으로, 경제적 성과로 연결되는지를 보여주는 연구를 지속해서 기획하고 추진할 필요가 있다. 기업이 인종적 다양성을 확보하고 성소수자에게도 입사의 기회를 넓힐 경우 어떤 경제적 성장을 일궈낼 수 있는지 연구해야 한다. 해외 논문은 다수 확인되나 국내에서는 이런 연구의 결과를 찾기 힘들다.

다양성과 기업의 혁신 연계뿐 아니라 다양성을 확보하지 못하고 차별과 혐오가 확산되었을 때 그 차별을 당하는 개인이나 그룹이 미래에 어떤 손실을 입을 것인지도 연구할 필요가 있다. 국제노동기구(ILO)에 따르면 직장 내 차별로 발생하는 전 세계 손실은 무려 연간 12조 달러(1.5경 원)에 달하는 것으로 분석된다(송세련, 2023).

인공지능, 생명공학 등의 발달에 따른 새로운 취약계층의 발생, 새로운 혐오와 차별의 대상을 조사하고 대응하는 융합적 연구도 추진할 필요가 있다.

제16장

[국민행복] 한국인의 행복 증진과 불평등 감소 전략

허종호

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1절 논의의 배경

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

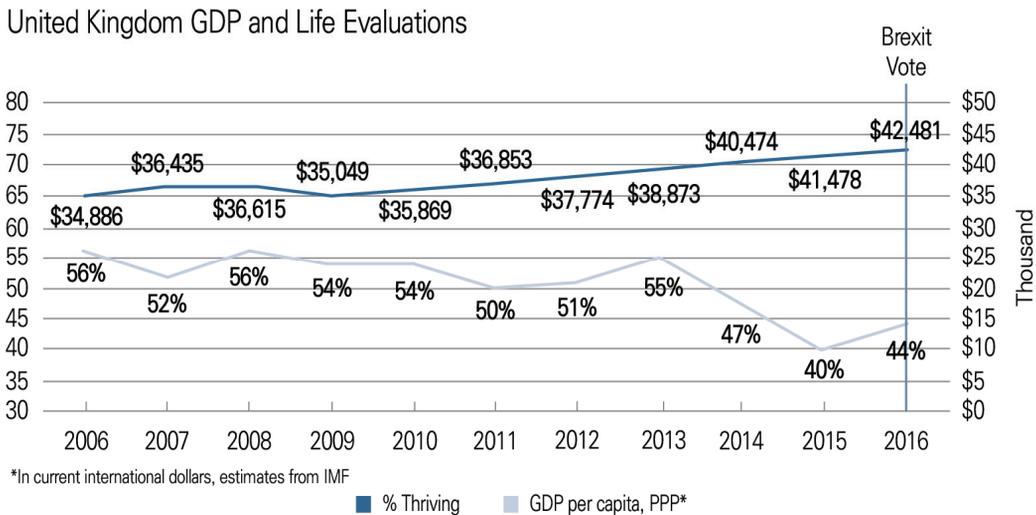
1 전환 시대: 물질적 부에서 사회적·심리적 부의 추구로

삶의 질을 추구하는 시대가 왔다. 과거는 효율성과 경제성을 최고가치로 삼고 물질적 부를 제1의 목표로 추구했던 개발성장의 시대였다. 우리나라도 역대 정부들의 제1의 목표와 성과는 경제발전으로 귀결되어 왔다. 그 결과 현재 한국은 다른 국가가 이룩하지 못한 경제적 성장을 바탕으로 풍요와 편리를 누리고 있다. 그러나 세계 1위의 저출산과 고령화, 높은 자살률 등으로 지속가능성이 위협받고 있다. 선진국들은 일찌감치 1990년대 후반 GDP 중심의 경제발전이 가지고 있는 한계와 기후재앙, 불평등 심화 등의 부작용에 주목하였다. 이에 대한 대응과 반성을 바탕으로 이제는 전 세계적으로 공정, 평화, 정의로운 사회와 행복한 삶과 같은 질적인 부분을 중시하는 시대로 전환되고 있다.

이처럼 사회적·심리적 부를 추구하는 과정에서 국제적으로 관심을 받기 시작한 것이 “행복”이다. 행복이 양질의 삶, 좋은 사회를 구성하는 중요한 요인이라는 인식이 확산됨에 따라 각 국가 단위와 국제기구에서 행복을 중요 추적 지표로 활용하기 위한 노력이 활발하게 진행 중이다(Diener, 2000; Dolan & White, 2007; Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2009). 특히 선진국들을 주축으로 하는 OECD는 행복 측정의 중요성을 일찍이 인식하고 2011년 주관적 안녕감의 측정을 포함한 “Better Life Index(BLI)”를 발표하였으며, 국제적 규모의 행복 수준을 다양한 사회적 지표들과의 연관성상에서 추적하여 그 결과를 지속적으로 “How’s Life?” 보고서를 통해 제시하고 있다. UN도 “World Happiness Report”를 매년 발간하고 있으며, 국제적 수준에서 행복을 체계적으로 추적하고 분석하고 있다.

2 사회적 지표로서의 행복의 가치

기존의 많은 사회적 지표들이 있는데 행복이 왜 중요할까? 객관적이고 전통적인 사회 지표에 익숙한 연구자와 정책의사결정자들은 행복이 지나치게 변동이 잦은 심리적 지표로서, 사회적 지표로 적절하지 않다는 선입견을 가지고 있다. 그러나 행복은 개인적 차원을 넘어, 기존에 설명하지 못했던 다양한 사회적 현상들을 고유하게 예측한다는 점에서 매우 중요한 통계 지표의 역할을 하고 있다. 2010년 아랍의 봄 시위, 2016년 영국의 브렉시트(BREXIT) 선거나 미국의 2016년 대통령 선거에서 나타난 이례적 결과들의 경우 기존의 어떤 객관적 사회지표로도 예측하지 못하였으나, 유일하게 국가 평균 행복 수준의 추이가 이 결과를 예견했다고 보고한 바 있다([그림 16-1]; Gallup, 2017).

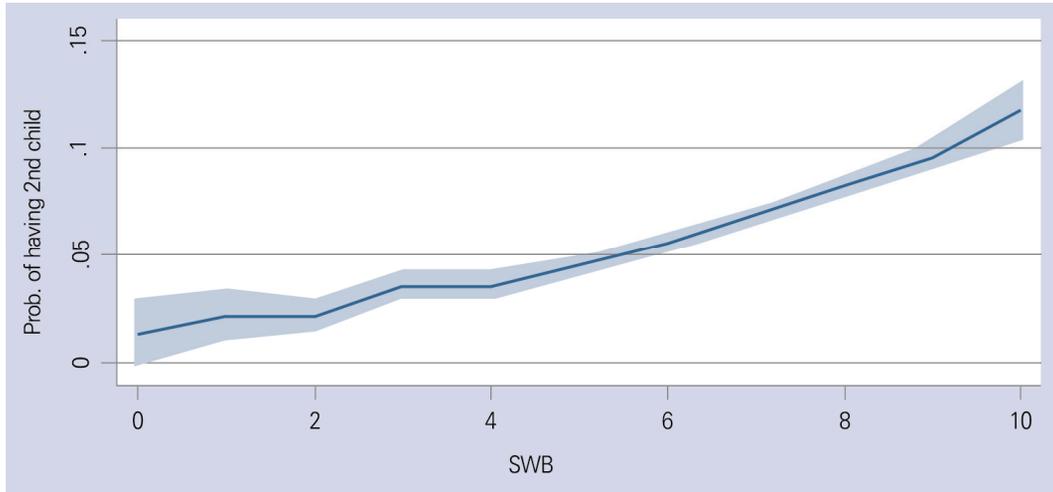


자료: Gallup(2017)

[그림 16-1] BREXIT 선거 이전 10년간 영국 GDP와 삶의 만족도 추이

특히, 저출생이 사회문제가 되는 한국에서 결혼 및 출산율에 있어서 높은 행복 수준이 문제해결의 중요한 열쇠가 될 수 있다. 높은 행복 수준은 개인의 성생활(Blanchflower & Oswald, 2004) 예측과 더불어 결혼, 출산, 건강한 자녀를 낳을 확률이 높다고 알려져 있다(Luhmann, Lucas, Eid, & Diener, 2013). 행복은 높은 자녀 출산의도 및 출산율과 관련 된다(Billari, 2009; Mogliea, Mencarini, & Rapallinid, 2015). 행복은

남녀에게 모두 출산을 결정하는 중요 변인이었으며, 2년 뒤 출산을 예측할 수 있다 (Parr, 2010).



자료: Mogliea, Mencarini, & Rapallinid(2015)

[그림 16-2] 삶의 만족도와 둘째 자녀 출산 가능성

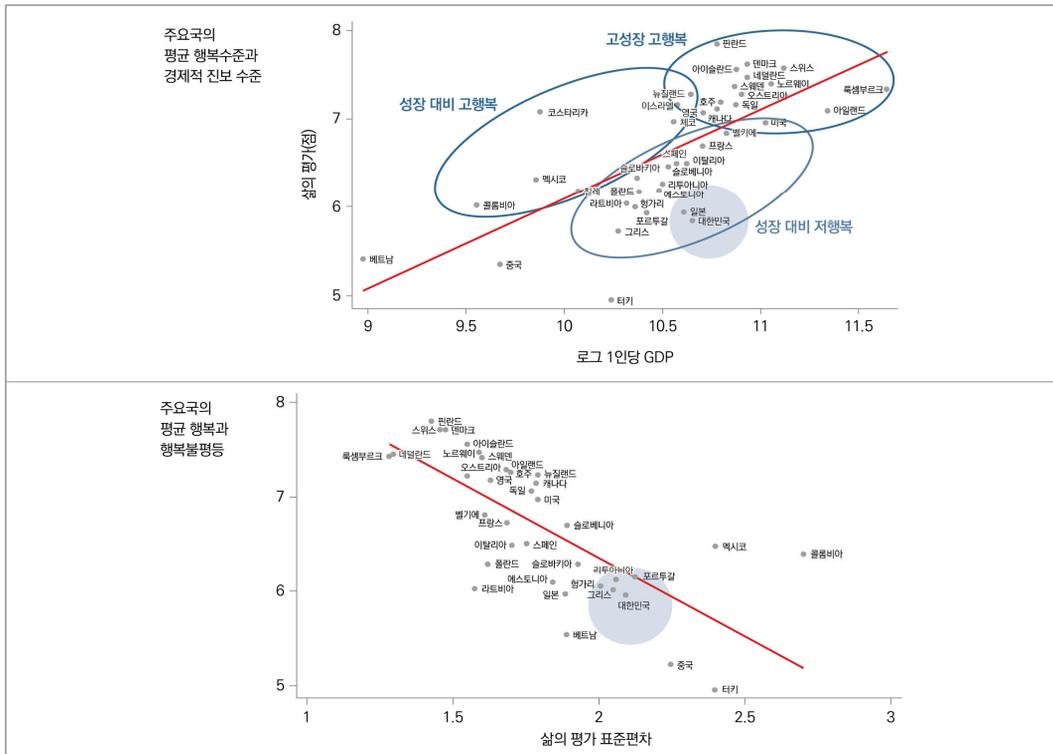
특히 높은 행복 수준은 둘째 자녀 출산 가능성을 높였으며([그림 16-2]; Mogliea, Mencarini, & Rapallinid, 2015), 삶의 만족도 단일 문항(“How satisfied do you feel with your life today?”)만으로 이러한 결과를 예측할 수 있었다. 이러한 연구 결과들은 한국 사회가 당면한 저출산 및 인구 급감 문제의 해결에 있어 행복이 근본적이고 중요한 열쇠가 될 수 있음을 시사하고 있다.

제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국인의 특유의 낮은 행복감

한국은 객관적 삶의 질에 비해 상대적으로 행복 수준이 낮은 대표적인 국가로, 국가 내 행복 수준 격차도 크다(160여 개국 중 57위; World Happiness Report 2023 기준, [그림 16-3]). 따라서 객관적 지표만으로는 한국인의 낮은 행복을 충분히 설명할 수 없다. 즉, 한국은 사회경제적인 지표를 개선하는 것만으로 국민의 행복을 증진시킬 수 없음을 보여주는 대표적 사례이다.



[그림 16-3] 주요국의 경제적 발전 수준 및 평균 행복 수준과 그 격차

국가 수준에서도 국가적 부와 같은 객관적 사회지표들만으로 국민의 행복을 예측하는 데 한계가 존재한다. 예를 들어, 신흥 아시아 경제 강국(한국, 일본, 싱가포르 등) 및 구 공산 국가들(불가리아, 러시아)은 경제 수준 대비 비교적 덜 행복한 반면, 중남미 대륙은 높은 행복 수준을 보이고 있다(Oishi & Schimmack, 2010). 국가의 경제 수준은 일정 수준 이상으로는 행복 증진에 유의미하게 기여하지 않기 때문에(Easterlin's Paradox; Graham, Chatoopadhyay, & Picon, 2010), 한국과 같이 국가의 경제 수준이 높은 국가일수록 객관적 삶의 조건들이 행복에 미치는 영향은 미미해지는 반면, 사회심리적 변인(예. 성격, 가치관, 동기, 비교성향, 사회적 지지 수준 등)들의 영향력이 커지는 일관적인 경향(Inglehart, Foa, Peterson, & Welzel, 2008)을 보이고 있다.

2 국가 단위 행복 측정의 필요성

국민의 행복 수준과 행복불평등 격차를 결정짓는 요인들에 대한 심층적인 연구와 더불어 이를 바탕으로 한 국가적 장기전략의 수립을 위해서는 국민의 행복에 대한 체계적이고 종합적인 측정과 진단을 할 수 있는 데이터의 축적이 무엇보다 시급하고 중요하다.

그럼에도 불구하고 국제비교가 가능하며 한국 특수성을 규명하는 행복조사는 제대로 이뤄지지 않고 있다. 국내에서도 국민의 행복 측정에 대한 필요성을 절감하고, 국가적 차원에서 2013년부터 '국민 삶의 질 지표' 측정의 시작과 함께 '주관적 웰빙'을 독립적으로 측정하기 시작하였으나 국제비교가 가능하거나 행복의 결정요인 등에 대해 심층적인 연구를 수행하기에는 미흡하다. '국민 삶의 질 지표' 내 주관적인 행복 측정은 10여 개의 객관적 지표를 보완하는 하위 구성 지표에 머물고 있으며, 국내외 대부분의 국가 단위 행복 측정은 객관적 삶의 조건들에 대한 평가의 부분적 결과물로 행복을 측정하는 데 그치고 있다. 국책연구기관에서 조사, 발표되는 각종 패널조사에서도 행복에 대한 일부 문항이 최근 포함되었으나, 단일 항목 문항이 대부분이고 이에 영향을 미치는 요인들과 정책적 영향의 분석은 드물게 이루어져 왔다. 기존의 연구들은 한국인이 가진 특유의 낮은 행복감을 심리학적인 측면에서 분석하는 연구와 더불어 사회문화적 환경요인과의 연관성을 살펴보는 연구가 개인 연구자 및 정부출연연구기관 연구를 통해 명맥을 이어 왔다(예를 들어,). 그러나 행복이라는 개념이 갖는 분야 부처 통합적인

성격으로 인해, 현재 행정부의 어떤 부처나 정출연도 부처의 지속 사업으로 관련 조사를 수행하지 않고 있다.

이에 부처 통합적·융합적인 연구가 가능한 국회미래연구원에서 수행하는 것이 바람직하다고 판단하여, 국회미래연구원 삶의질데이터센터는 데이터 기반의 삶의 질 연구 수행과 증장기적 관점에서 관련 정책·입법을 지원하고자 22년 1월에 신설되었다. 데이터를 활용한 근거에 기반한 정책 수립(evidence-based policy making)을 통해 입법 과정에서의 정치적 논란을 줄이고, 학계와 국회 사이의 간격을 좁혀 국회의 정책역량 강화를 꾀하고 있다. 본 센터는 “한국인의 행복조사 연구”를 통해 ① 한국인의 행복 수준 및 불평등 크기를 추적하고, ② 다양한 사회 현상을 예측하며, ③ 행복 수준과 불평등을 결정하는 다양한 결정요인을 밝히고, ④ 국민행복 수준을 높이기 위한 정책적 대안 발굴에 활용하고자 실시하고 있다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국인의 행복조사 및 관련 연구 수행

현재 삶의질데이터센터에서는 전국 단위의 “한국인의 행복조사”를 통해 행복 관련 원 자료를 생산하고 있다. 과거 철학적이고 심리적 영역에 머물던 행복은 주관적 안녕감(subjective wellbeing)이라는 개념을 통해 사회적인 측정 지표로 활용이 가능하게 되었다. 사회적 지표로서의 행복은 국가 내 다양한 구성원들의 욕구와 국가의 정책 간의 ‘연결고리’로, 선진국과 OECD 등 국제기구를 중심으로 국가 단위의 행복 수준을 측정하고 활용하는 노력이 활발하게 진행되고 있다.

예를 들어, OECD는 2011년부터 OECD 회원국을 중심으로 국제비교가 가능한 11개 영역의 웰빙을 측정하는 “Better Life Index(BLI)” 조사를 통해 국제적 규모의 행복 수준을 다양한 사회적 지표들과 함께 조사하고 그 결과를 지속적으로 “How’s Life?” 보고서를 통해 발표하고 있다. UN 산하 자문기구인 ‘지속가능발전해법네트워크’에서는 140여 국가를 대상으로 실시한 행복조사를 바탕으로 행복지수를 산출하고 국가별 순위를 매겨 발표하고 있다. 개별 국가로는, 2010년부터 조사를 시작한 영국의 국가 웰빙 측정 프로그램(Measuring National Well-Being Programme)은 기존의 경제 성장 지표가 가진 정보의 한계를 인식하여 주관적 안녕감의 측정을 통해 영국 국민 공동체 국가의 웰빙을 다각도로 살펴보고 그 결과를 영국 통계청 웹사이트에 게시하며 영국 내 각 지역별 웰빙 통계를 제공하고 있다. 가까운 일본도 내각부의 싱크탱크인 경제사회연구소(Economic and Social Research Institute)가 실시하는 삶의 질 조사(Japan Quality of Life Survey)를 실시한 바 있다.

연구진은 기관 설립 초기부터 대한민국 미래사회의 지표로서의 행복에 집중하여 양질의 데이터를 생산하기 위한 노력을 지속하여 왔다. 2018년 『한국 삶의 질 조사 기반 연구』, 2019년 『한국인의 행복 측정 기반 연구』 등을 통한 설문 도구 및 구조화된 설문

지를 개발하였다. 특히, 『OECD 주관적 안녕감측정 가이드라인』 및 『UN 세계 행복 보고서』의 주관적 안녕감 측정 제안을 충실히 따른 조사로, 심리 측정의 특성을 반영하기 위해 신뢰도와 타당성이 검증된 문항을 활용하였다. 아울러 국제비교가 가능하도록 제안된 문항을 임의 변경 없이 그대로 포함하였으며, 번역 과정에서의 인지적 왜곡을 최소화하기 위해 2020년 통계개발원의 두 차례 인지 실험과 전문가 자문을 거쳤다. 더불어 행복의 결정요인 분석을 위한 기본적인 인구학적, 경제적 변수와 함께 삶의 질(사회적 관계망, 건강 상태 등) 등을 포함한 풍부한 변수를 함께 측정하고 있다.

현재까지 실사는 전문 조사업체와의 협력을 통해 2020년 전국적인 예비조사(전국 6천 가구 대상)에 이어 21년 1차 본조사(전국 8천 가구)가 수행되었고, 24년에는 4차 본조사(전국 약 7천 가구)가 실시될 예정이다. 구조화된 설문지를 이용하여 가구 방문 면접 조사를 실시하여 15세 이상, 조사에 응하는 가구원 전원에 대한 설문조사를 수행하였다. 집계구 및 다단계 층화집락추출법을 활용하여 표본 추출하였고, 특히 행복 수준이 조사 요일에 따라 달라지는 점을 감안하여 설문상 ‘어제’ 기준으로 ‘월-목’ 응답을 약 63%, ‘금-일’ 응답을 약 37% 정도 수집하도록 고려되었다.

생산된 원자료는 내부 연구진의 심층 분석을 통한 보고서 및 브리프 등의 발간물에 활용되며, 행복 수준과 불평등 격차 등 다양한 심층 연구의 기초자료로 활용되고 있다. 기관 내 데이터 생산 및 활용이 점차 자리를 잡아가면서 원자료를 외부 연구자 및 국민에게 공개하고자 우선적으로 2022년 1월 서울대학교 한국사회과학자료원(<https://kossda.snu.ac.kr/>)과 업무협약을 통한 기관 간 협력체계를 구축하였다. 구축적된 데이터 및 관련 자료는 모두 기탁되었으며 향후 축적될 행복조사 원데이터 및 관련 자료들은 모두 한국사회과학자료원을 통해 공개될 예정이다.

24년에는 23년에 이어 제2회 행복연구 공모전 및 포럼을 통해 그간의 축적된 “한국인의 행복조사”에 대한 주요 결과 소개와 더불어 데이터를 활용한 행복연구들을 발표하는 장을 마련하고자 한다. 매년 포럼 개최를 통해 행복 및 삶의 질 조사 전문가 및 연구자들과의 네트워크를 활성화하고 국민행복 증진을 위한 정책 제언 등을 도출할 예정이다. 장기적으로는 행복 관련 학술지 발간과 함께 OECD 및 아시아 국가들과의 행복 관련 데이터 컨소시엄 등도 추진할 예정이다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 실제적 지표로서의 행복 활용

‘행복’이나 ‘삶의 질’과 같은 용어들을 정부 정책과 국회 법안 등에서 자주 볼 수 있게 된 것은 비교적 최근이라고 볼 수 있다. 이러한 변화는 그간의 국가 주도의 톱다운 정책에서 점차 민생을 세심하게 돌보고 국민이 체감할 수 있는 정책과 법안을 만들려는 관점의 변화와 노력에서 비롯된 것으로 매우 바람직한 변화이다. 그러나 아쉬운 점은 대부분의 행복과 삶의 질이 정책과 입법에서 레토릭, 수사, 즉 말로만 끝난다는 점이다. 행복과 삶의 질을 마치 측정하기 곤란한 추상적인 목표로 생각하고 해당 정책과 입법이 ‘언젠가는 국민행복에 닿을 거야’, ‘어떻게든 기여하겠지’라는 식으로 언급된다는 점이다.

행복과 삶의 질을 바라보는 이러한 관점은 정책과 입법 활동의 관점에서 두 가지 한계점이 있다. 하나는 이러한 언급이 실제적으로 큰 의미가 없다는 점이다. 어떤 정부나 공공기관, 국회의원이 의도적으로 국민의 행복과 삶의 질을 악화시키려 정책과 입법 활동을 하겠는가. 다른 말로 하면, 레토릭에 국한된 ‘행복’과 ‘삶의 질’은 없어도 되는, 너무 당연해서 효용이 없는 말이 된다.

다른 하나는 구체적이지 못하다 보니 실제로 국민의 행복과 삶의 질을 얼마만큼 향상시킬지, 이를 위해 무엇을 어떻게 해야 할지에 대해서 명확하지 않다는 점이다. 실제 정책과 법안은 그로 인해 행복과 삶의 질에 도움을 받는 국민도 있지만, 의도와는 달리 특정 국민의 행복과 삶의 질을 악화시키기도 한다. 그렇기 때문에 정책과 입법은 반드시 목표를 설정하고 그로 인한 효과를 모니터링하고 평가하여 다시 효과적인 정책과 입법 활동을 하는 데 활용하는 되먹임이 필요하다. 이런 과정에서 행복은 사회의 질을 반영하는 실제적인 지표로서 인식될 필요가 있다.

2 행복데이터를 통한 모니터링과 평가

국회는 국회미래연구원 삶의질데이터센터에서 생산하는 행복 데이터를 네 가지 주요 방식으로 활용할 수 있다. 첫째, 국민행복의 추세를 모니터링하기 위해, 특히 전통적이고 객관적인 사회지표가 포착하지 못하는 긴장감이나 불만의 증가를 포착할 수 있다. 미래의 한국 사회가 국민의 행복과 삶의 질을 추구해야 한다면 국민행복의 실태와 함께 현 사회의 위치 및 나아갈 방향을 제시한다는 점에서 유용하다. 행복 데이터는 행복의 여러 영역(삶의 만족도, 정서, 삶의 의미 등)에 걸쳐 사건의 결합된 영향을 포착하는 데 특히 적합하다는 점에서 전통적인 사회지표와 다르다(Delhey 및 Kroll, 2012[16]). 즉, 해석하기 어려운 사회적 현상이 나타나거나 또는 행복 데이터의 추세가 경제적, 사회적 진보에 대한 전통적인 척도와 다를 때 검토해 볼 수 있는 유익한 데이터가 될 것이다.

둘째, 행복 데이터는 정책 설계, 실행 및 정책의 실효성 평가에 활용될 수 있다. 아울러 국가 정책 수립 및 실시, 판단과 평가의 근거 자료가 될 수 있다(Diener, Lucas, Schimmack, & Helliwell, 2009). 주관적인 행복 데이터는 사회의 흐름을 모니터링하여 문제가 어디에서 발생하는지 확인하는 데 유용하다.

셋째, 행복을 결정짓는 요인들을 파악하고 한국인 특유의 낮은 행복감에 대한 지속적인 연구가 필요하다. 예를 들어, 기존 연구를 통해 한국인의 낮은 행복감과 연관된 사회적 관계의 질 및 사회적 자본 확충을 위한 정책 설계가 이루어질 필요가 있다.

마지막으로, 행복에 대한 불평등이 일어나는 지점과 기점을 파악하고 불평등을 줄일 수 있는 대응도 이루어져야 할 것이다. 나아가서 최근 뉴질랜드의 행복예산제 등의 사례에서 볼 수 있듯이, 정부 정책 및 국가의 목표를 행복 또는 삶의 질로 설정하고 정책을 재구성하는 노력과 더불어서 행복을 증진시킬 수 있는 입법과 정책들이 근거에 기반하여 추진될 필요가 있다.

3 행복연구 및 데이터 생산의 기반 조성

국민행복을 위한 정책과 입법을 뒷받침하는 근거 중의 하나로 양질의 행복 데이터 생산과 활발한 관련 연구가 필요하다. 현재 적은 인력과 예산에도 불구하고 삶의질데이터 센터는 지속적인 데이터 생산 및 관련 연구를 이어가고 있다. 보다 양질의 데이터 생산 및 입법과 정책에 맞닿을 수 있도록 행복 분야에 대한 학술적 생태계를 조성하는 것이 중요하다. 아울러 가칭 '행복기본법' 등의 입법안을 추진하여 법적으로 데이터 생산 및 공포, 활용 및 입법 지원 등을 위한 법적 토대를 마련하는 것이 중요하다.

제17장

[공교육] 공교육 질 제고를 위한 정책 이슈

성문주

- 제1절 논의의 배경
- 제2절 중장기 의제로서 의의
- 제3절 이슈와 쟁점
- 제4절 제22대 국회에 바란다

제 1 절 논의의 배경⁸⁷⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

공교육 분야의 미래의제 탐색을 위해 변화하는 환경에서 공교육의 목표 및 역할, 그리고 교육 패러다임의 변화에 대한 성찰이 필요하다. 생성형 AI의 활용이 일상화되고 기술 발달의 영향으로 예측 불가능한 수준으로 급속한 사회변화가 이뤄지는 시대, 전 세계적으로 산업 및 기술 경쟁이 치열해지는 시대, 공교육은 이러한 변화에 대응하고 변화를 이끌어가는 인재를 양성하여 개인 및 국가의 경쟁력을 향상해야 한다. 더불어 공교육은 불안정한 변화 속에서도 사회구성원들이 심리적, 정서적으로 안정되고 건강한 삶을 누릴 수 있도록 개인과 사회의 웰빙 향상에 기여해야 한다.

개인과 국가의 경쟁력 향상을 위해 공교육은 개인의 창의성을 계발하고 혁신역량을 갖춘 인재를 양성해야 한다. 산업현장에서 창의적으로 문제를 해결하고 혁신을 이뤄가는 인재를 기르기 위해서 공교육은 대량의 지식과 기술을 효율적으로 획득하는 능력을 갖춘 인재가 아니라, 기존 지식의 해체, 연계, 통합, 재구조화를 통해 새로운 지식을 만들 수 있는 인재를 양성해야 한다. 또한 공교육은 개인 스스로가 자신의 삶을 행복하게 꾸려갈 수 있는 역량과 함께 시민의식 및 협동심을 갖추어 구성원 간 협력을 통해 사회적 난제를 해결하고 성숙한 집단과 사회를 만들어가는 인재를 길러내야 한다.

이러한 역할을 수행하는 공교육을 통해, 그리고 이렇게 길러낸 인재들을 통해 우리 사회는 진정한 선진국으로서 위상과 품격을 갖출 수 있을 것이다. 진정한 선진국의 공교육으로 발돋움하기 위해서는 공교육의 질 향상에 관심을 기울여야 한다(진동섭, 2022). 기존의 공교육은 학령인구 증가와 상급학교 진학 요구 증가로 ‘규모는 팽창’하였고, 학생들에게 ‘대량의 지식’을 효율적으로 전달하여 추격형 경제에서 요구하는 이미 존재하는 지식을 잘 습득하는 인력 양성에 초점을 두었다. 즉, 기존의 공교육은 그 규모나 학생의 학습과 관련하여 ‘양적 성장’에 주목했다고 볼 수 있다. 현재는 4차 산업

87) 본 장은 국회미래연구원에서 2019년부터 수행한 교육 분야 연구보고서, 브리프형 보고서, 기고문의 일부를 발췌, 재구성, 수정·보완·추가하여 작성됨.

혁명이라는 급속한 환경의 변화와 사회구성원의 삶의 질 문제에 대처할 수 있는 미래인재를 양성하는 공교육으로 변화하기 위해 현재 정부와 교육계, 사회 전반에서 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력은 선진국으로서 새로운 지식을 구성하고 가치를 창출하는 창의성을 함양하고, 지식을 전달받는 학생 집단이 아닌 고유성을 갖춘 학생 개개인의 강점과 잠재력 발견 및 계발을 지원하는 교육으로의 변화를 의미한다. 이는 선진국으로서 위상과 품격에 맞는 교육 혁신의 노력으로, ‘공교육의 질 제고’를 위한 노력이다(진동섭, 2022).

본 장에서는 이러한 공교육의 질 제고를 위한 정책을 지속적으로 추진하기 위해 22대 국회에서도 적극적으로 다루고 지원해야 하는 의제를 제안하고자 한다. 이를 위해 그동안 본 기관에서 수행한 교육 분야 연구 내용 중 아래 주제와 관련한 내용 일부를 발췌, 수정 및 보완, 추가, 재구성하는 방식을 취하였다.

1 심리자본과 사회자본 향상을 위한 사회정서역량 계발의 필요성

그동안 우리 공교육은 지식과 기술 획득 및 학력 상승 등 인적자본 확충에 초점을 두었다. 인적자본 향상은 우리 국가가 개발도상국에서 선진국으로 진입하는 데 결정적인 역할을 하였다. 그러나 기술 후발주자로 여겨지던 국가들의 추격으로 더욱 치열해지는 글로벌 경쟁에서 지속적인 혁신을 통해 조직, 산업, 국가의 지속적인 경쟁 우위를 확보하기 위해서 인적자본뿐만 아니라 심리자본(혹은 긍정심리자본)과 사회자본의 역할이 강조되고 있다.

심리자본은 “나는 누구인가?”와 “나는 어떤 사람이 되고 싶은가?”라는 개인의 심리 상태에 초점을 맞춘 질문을 던진다. 인적자본이 “무엇을 알고 있는가?”에 관련된 무형의 자본으로 개인의 수행 역량에 초점을 맞추기 때문에 이러한 수행을 가능케 하는 개인의 강점 및 긍정적인 특성을 포괄적으로 조명하기는 어렵다는 한계가 있다. 이러한 한계를 다루기 위해 최근 자본의 개념은 성장하고자 하는 열망과 동기 등 개인의 긍정적인 심리 상태인 심리자본을 포함하여 확장되고 있다(Luthans, Luthans, & Luthans, 2004). 심리자본은 교육이나 훈련으로 얻을 수 있는 지식이나 기술 혹은 다년간의 경험을 통해 닦을 수 있는 노하우 같은 전문성과는 구분되는 개념으로, ‘사람들의 성장하고

자 하는 열망과 그것을 지속시키는 데 도움이 되는 심리적 강점과 긍정적 특성'을 가리킨다(Luthans et al., 2004). 인적자본이 충족된 상태라 하더라도, 급격한 변화의 시대에 개인이 더 열심히 수행하고 성장하고자 하는 동력이 없다면 재화와 용역의 생산이나 효용을 높이고자 하는 활동은 둔감해질 수밖에 없다. 이러한 이유로 개인과 산업의 경쟁력 강화와 관련하여 심리자본에 대한 관심은 더욱 높아지고 있다.

Seligman(2002)은 스트레스 등 부정적인 심리 특성의 부재가 반드시 긍정적 심리 특성을 의미하는 것이 아님을 제안하며, 사람들이 무엇인가에 깊이 몰두하는 중에 미래에 투자될 심리적 자본을 구축하고 있다고 강조하였다. 이러한 Seligman의 저서를 필두로 긍정심리학의 포문이 열리면서 인간의 강점에 대한 새로운 조망이 시작되었고, 심리자본은 이러한 거시적 관점에서 이해될 수 있다. 심리자본을 개념화한 Luthans와 그의 동료들(Luthans et al., 2004; Luthans, Youssef, & Avolio, 2012)은 자기효능감, 희망, 낙관성, 그리고 회복탄력성을 심리자본을 구성하는 역량으로 제안하였으며, 최근에는 집단효능감, 창의성, 몰입 등을 포함하는 방식으로 심리자본 구성요소의 확장이 논의되기도 한다(Luthans, Youssef, & Avolio, 2012).

한편, 사회자본의 개념은 매우 다양하며 학자들 사이에서도 사회자본의 범위나 정의에 대해 끊임없는 논의가 진행되고 있다(Brunie, 2009). 최근에는 많은 학자들이 사회자본은 개인적, 공동체적 관점의 특성을 포괄하는 개념이라는 데 동의하는 추세이다(Ferlander & Makinen, 2009; Habibov & Afandi, 2011; Han, Kim, Lee, & Lee, 2013). 이러한 맥락에서 본 장은 김희삼(2017: 22)이 정의한, “사람들 간의 사회적 관계에서 파생되어 개인 또는 공공에 이익이 되는 무형의 자본”으로 사회자본을 정의한다. 초연결, 초융합으로 기술 진보가 이뤄지는 4차 산업혁명 시대 국가경쟁력의 핵심 자원은 개인이 소유한 전문지식이나 기술과 같은 인적자본에 그치지 않고 집단에 배태된 무형의 자산, 즉 공동체에 기반한 상호작용인 사회자본이 중요한 자원이 된다(Schwab, 2017).

그동안 공교육이 인적자본 향상에 초점을 두었다면, 미래인재를 양성하는 교육은 인적자본, 심리자본, 사회자본을 균형적으로 향상하는 데 초점을 두어야 한다. 심리자본, 사회자본, 인적자본이 함께 작용하여 혁신 행동을 이끌어내거나 창의성을 높일 수 있다는 연구 결과(예. 김은실, 백윤정, 2014; 김형진, 심덕섭, 2013)들은 조직 맥락뿐만 아니라 국가 맥락에서도 적용될 수 있으며, 인재의 잠재력을 총체적인 관점에서 바라볼

수 있게 한다.

심리자본과 사회자본이 가지는 강점은 경제적 측면에서의 개인과 국가에 긍정적인 결과를 가져올 뿐만 아니라, 사회구성원 개개인의 삶의 질 향상과 삶의 만족도, 주관적 안녕감과 행복감 증진에 긍정적인 영향을 끼친다는 점이다(이진향, 오미옥, 2014; 전선영, 2019; 최예나, 김이수, 2015; Culbertson et al., 2010). 따라서, 개인의 삶의 행복 추구하고 건강한 사회로의 발전을 위해서 심리자본과 사회자본의 향상은 필수적이다.

심리자본, 사회자본의 향상 필요성을 바탕으로 아동·청소년기의 발달단계를 고려하면, 이 시기는 심리자본 및 사회자본 관련한 사회정서역량을 발달시키는 중요한 시기이다. 현재 OECD에서도 교육을 통한 사회정서역량 함양을 강조하고 있으며, 우리 정부 또한 새로운 교육과정 및 교육 혁신 정책에서 초중등교육에서 사회정서역량 계발의 중요성을 강조하고 있다. 따라서, 이러한 정책의 성공적인 추진·실행을 위해 22대 국회에 어떤 역할과 노력이 요구되는지 관련 중장기 의제를 탐색·제시하고자 한다.

2 학생의 잠재력을 이끌어내는 개별 맞춤형 교육의 확산 및 확장 필요성

4차 산업혁명 시대 기술 발달에서 초지능, 초연결, 초융합이라는 키워드는 우리에게 익숙해졌다. 그러나 기술 진보 속도와 그 파급효과는 우리의 예상을 뛰어넘고 있다. 일터와 일상에서 생성형 AI의 활용이 급속도로 확산하고, 산업현장에서는 휴머노이드 로봇의 본격적인 활용을 앞두고 있다.⁸⁸⁾ 머지않아 사람과 기계와의 협업이 일상이 될 것이며, 기계가 인간의 노동을 얼마나 대체할지에 관한 연구와 분석도 끊임없이 수행되고 있다. 이러한 시대에 기계와 구별되는 인간만의 고유한 능력과 역량의 계발이 강조되고 있으며, 특히 학생 개인별 고유한 잠재능력을 파악하고 계발을 지원하는 학습자 중심의 개인별 맞춤형 교육은 미래교육의 패러다임이 되었다.

88) 광노필(2024. 2. 8.), 한겨레신문, <https://www.hani.co.kr/arti/science/technology/1127626.html>.

개별 맞춤형 교육은 국가 요구에 기반한 교육에서 학습자 개인 요구에 기반한 교육으로의 전환이다. 개별 맞춤형 교육은 개인의 적성과 흥미, 소질을 바탕으로 궁극적으로 개인이 직업 세계와 삶에서 자신의 재능을 활용하여 건강하고 행복한 삶을 꾸려갈 수 있도록 돕는 교육이다. 이러한 개인별 고유한 특성을 존중하고 길러낸 사회는 다양성을 확보하여 변화에 유연하게 대처하고, 사회 혁신과 번영을 이룰 수 있다. 개별 맞춤형 교육은 인구감소 시대에 그 중요성이 더욱 강조되며, 한 사람 한 사람의 역량과 개성을 존중하여 모두를 인재로 길러낸다는 현 정부의 교육 혁신 목표를 이루기 위해 활용되는 전략이다. 이러한 개별 맞춤형 교육은 지속적으로 학교교육 현장에 확산되어야 하며, 미시적인 정책부터 거시적인 정책까지 확장되어야 하므로 이를 위한 국회의 역할을 탐색·제시하고자 한다.

제2절

중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 심리자본과 사회자본 확충을 위한 적극적이고 일관된 지원 필요

심리자본과 사회자본의 확충을 위해서는 개인과 집단에 대한 중장기적인 시계에서의 변화 지원이 필요하다. Luthans & Youssef(2004)는 사회자본과 심리자본이 중장기적인 영향력을 갖고, 조직의 구조·역사·문화에 맞추어진 독특한 특성을 가지며, 축적이 가능하고, 이미 획득한 다른 자본들과 상호 연관성이 있어 시너지를 낼 수 있으므로 조직의 경쟁우위 획득에 기여하는 자본이라고 주장하였다. 이러한 원리는 사회와 국가의 맥락에도 적용될 것이며, 심리자본과 사회자본 확충을 위해서는 인적자본과 마찬가지로 국가 차원에서 중장기적인 정책을 수립하고 추진해야 한다.

특히, 우리 사회의 심리자본과 사회자본 수준은 인적자본 수준에 비해서 낮은 편으로 파악된다. 예를 들어, 우리나라 청소년의 자기효능감은 OECD 평균보다 낮은 수준으로 나타난다. PISA 2015 분석 결과, 과학에서의 자기효능감⁸⁹⁾에 대한 8문항에서 ‘쉽게 할 수 있다’로 긍정적으로 응답한 비율은 OECD 평균이 15.9%~33.5%로 나타났으나, 우리나라 학생들은 대부분의 문항 응답에서 OECD 평균에 비해 과학 과목 자기효능감 지수가 낮게 나타났다(〈표 17-1〉)(구자옥 외, 2016: 154-155). PISA 2018 분석 결과, ‘자기효능감’에 관한 5개 문항 중 3개 문항에서 우리나라는 OECD 평균보다 긍정적인 응답이 낮은 수치를 나타내었다. 또한, 낙관성 및 회복탄력성과 관련된 ‘실패에 대한 두려움’에 관한 3개 문항 중 한국은 2개 문항에서 실패에 대한 두려움을 느끼는 비율이 OECD 평균보다 10% 이상 높게 나타났다(〈표 17-2〉). PISA 2022 분석 결과에서는, ‘형식적 수학과 응용수학’ 관련 자기효능감 문항 및 ‘추론과 21세기 수학’ 관련 자기효능감 문항에서 우리나라 학생들은 OECD 평균에 비해 수학 자기효능감이 낮게 나타났다(김성경 외, 2023: 190)(〈표 17-3〉).

89) 용어 관련, 구자옥 외(2016)는 ‘자아효능감’을 사용하였으나, 본 장에서는 용어 통일을 위해 ‘자기효능감’을 사용함

〈표 17-1〉 PISA 2015 과학에서의 자기효능감 문항 응답: “쉽게 할 수 있다” 응답 비율

문항	문항 내용	응답 비율(%) (쉽게 할 수 있다)	
		대한민국 평균	OECD 평균
ST129	다음 과제를 혼자 힘으로 얼마나 쉽게 해낼 수 있다고 생각합니까?		
(1)	건강 문제를 다룬 신문 기사에서 그 기사가 기초로 하고 있는 과학 문제 파악하기	12.9	21.2
(2)	어떤 지역에서 지진이 다른 지역보다 더 자주 발생하는 이유 설명하기	21.3	33.5
(3)	병을 치료할 때 항생제가 하는 역할 설명하기	15.1	21.3
(4)	쓰레기 처리와 관련된 과학 문제 파악하기	18.3	15.9
(5)	환경의 변화가 특정 생물종의 생존에 어떤 영향을 미칠지 예측하기	17.7	23.5
(6)	식품의 겉면에 적힌 과학 정보 해석하기	9.6	20.0
(7)	화성에 생물이 살고 있을 가능성에 대한 자신의 이해가 새로운 증거에 따라서 어떻게 변할 수 있는지 논의하기	12.0	17.3
(8)	산성비 형성에 대한 두 가지 설명 중 더 나은 것을 식별하기	11.3	18.2

자료: OECD(2016, 347-348)를 토대로 재구성한 구자옥 외(2016: 154)의 〈표 V-11〉

〈표 17-2〉 PISA 2018 ‘자기효능감’과 ‘실패에 대한 두려움’ 관련 문항 응답: “동의/매우 동의” 응답 비율

문항	각 문항에 ‘동의/매우 동의’로 응답한 학생 비율(%)							
	자기효능감					실패에 대한 두려움		
	A	B	C	D	E	F	G	H
OECD 평균	89	86	70	71	84	56	55	54
대한민국	86	91	55	77	81	75	66	54

주: 각 설문 문항은 아래와 같으며, 영문 문항의 한국어 번역본으로 조성민, 구남욱(2020: 471)을 활용함

- A: 나는 어떤 일이든 그럭저럭 잘해 내는 편이다
- B: 나는 무언가를 이루었을 때 자부심을 느낀다
- C: 나는 한꺼번에 많은 일들을 처리할 수 있을 거라고 생각한다
- D: 나 자신에 대한 믿음이 있기 때문에 어려운 시간들을 잘 이겨낼 수 있다
- E: 나는 어려운 상황에 처했을 때 해결책을 잘 찾아낼 수 있다
- F: 어떤 일에 실패하게 되면, 다른 사람들이 나에게 어떻게 생각할까 걱정한다
- G: 어떤 일에 실패하게 되면, 나에게 충분한 재능이 없을지도 모른다는 생각에 걱정스럽다
- H: 어떤 일에 실패하게 되면, 미래에 대한 나의 계획에 확신이 없어진다

자료: OECD(2019: 189)

〈표 17-3〉 PISA 2022 참여국의 수학 자기효능감 평균

국가	수학 자기효능감 (형식적 수학과 응용 수학) 지수		수학 자기효능감 (추론과 21세기 수학) 지수	
	평균	(표준오차)	평균	(표준오차)
OECD 평균	-0.37	(0.00)	0.01	(0.00)
싱가포르	0.24	(0.01)	0.29	(0.01)
마카오(중국)	-0.11	(0.02)	-0.04	(0.01)
대만	-0.35	(0.03)	-0.07	(0.02)
홍콩(중국)	-0.46	(0.02)	-0.05	(0.02)
일본	-0.49	(0.03)	-0.40	(0.02)
대한민국	-0.56	(0.04)	-0.25	(0.03)
에스토니아	-0.41	(0.02)	-0.11	(0.01)
스위스	0.00	(0.02)	0.19	(0.02)
캐나다	-0.08	(0.01)	0.30	(0.01)
네덜란드	-0.30	(0.02)	-0.02	(0.02)
아일랜드	-0.26	(0.02)	0.08	(0.02)

자료: 김성경 외(2023: 191)의 〈표 VI-2-4〉

2015, 2018, 2022년 PISA의 자기효능감 결과를 종합하면, 자기효능감의 정의에 따라 특정 과목과 연계하여 측정했다는 점에서 직접적인 비교는 어려우나, 우리나라 학생들은 높은 성취 수준에 비해 대체로 자기효능감 수준이 OECD 평균에 비해 낮게 나타남을 알 수 있으며, 이는 최근 10년간의 유지된 경향으로 학생들의 심리자본 향상을 위한 적극적이고 중장기적인 정책 지원이 필요함을 시사한다.

한편, 사회자본 수준과 관련하여, 전 세계적 번영을 촉진하기 위한 싱크탱크인 영국 레가툼 연구소(Legatum Institute)에서 매년 발표하는 「레가툼 번영 지수(THE LEGATUM PROSPERITY INDEX™)」를 살펴볼 수 있다.⁹⁰⁾ 해당 지수는 12개 요소의 수준을 세부적으로 측정하고 종합하여 제시하는데, 개인 및 사회적 관계의 강도, 기관 신뢰, 사회 규범, 시민참여 관련한 사회자본 수준이 이 지수의 하위요소로 포함된다. 사회자본 순위를 살펴보면 지난 10년간 세계 10위 내외로 선정된 국가들은 약간의 순위 변동이 있으나 계속해서 비슷한 수준을 유지함을 볼 수 있다(〈표 17-4〉). 이들 국가는 북유럽 국

90) 자료는 레가툼 번영 지수 홈페이지(<https://www.prosperity.com/>)에서 참조.

가와 미국, 캐나다, 호주 등으로 비교적 장기간의 정치적·제도적 노력을 통해 개인 및 집단 간 신뢰를 축적한 국가이다. 이러한 결과는 사회자본이 사회적 관계에서 존재하는 자본이기 때문에 자본을 축적하고 확충하는 데 적지 않은 시간과 노력이 필요하고, 가시적이고 단기적인 성과로 드러나기보다는 일정 수준 이상 축적된 후 지속되는 특성이 있음을 보여준다.

한국의 경우, 2013년 66위였으나, 2021년과 2023년에는 100위권에도 속하지 못하는 사회자본 순위에서 하위 국가로 나타나, 사회자본을 확충하기 위한 중장기적인 정책적 노력이 필요함을 보여준다.

〈표 17-4〉 사회자본 수준 국제비교: 상위 순위 국가

국가	사회자본 순위* 상위 국가		
	2013년	2021년	2023년
덴마크	3	1	1
뉴질랜드	2	4	2
노르웨이	1	2	3
스웨덴	10	5	4
아이슬란드	13	6	5
호주	4	8	6
핀란드	7	3	7
네덜란드	5	7	8
미국	9	13	9
캐나다	6	11	10
...
대한민국	66	147	107

* 전체 167개국 대상

자료: 레가툼 번영 지수(The Legatum Prosperity Index™) 홈페이지에서 Downloads

심리자본과 사회자본은 개인 혹은 집단 수준에서 사람의 역량에 관련된 것이므로 이러한 자본의 확충을 위해서는 학생들의 사회정서역량 함양을 지원하는 교육의 역할이 중요하다. 따라서 사회정서역량 함양을 위해 중장기적인 교육 정책의 비전과 목표를 설정하고, 이에 타당한 정책을 추진해야 할 것이다.

2 디지털 및 인공지능 기술을 활용한 개인 맞춤형 공교육의 안착 지원 필요

개인의 고유한 잠재력을 계발하여 자아실현을 돕는 것은 교육의 본질적인 가치에 가깝다(소경희 외, 2016: 14). 지금까지 교육여건의 제약으로 교사가 많은 학생들을 대상으로 개인 맞춤형 교육을 실행하는 데 한계가 있었으나, 최근 에듀테크의 발달로 개인 맞춤형 교육이 학교교육 현장에서 본격적으로 실행 가능하게 되었다.

2025년 본격적으로 도입되는 AI 디지털 교과서는 개인 맞춤형 공교육으로의 혁신 전략의 중심에 있다. 학교교육 현장에서 디지털 기기와 AI 활용을 통해 학생 개인의 학습 데이터를 수집·분석하여, 학습 수준과 유형, 속도, 흥미를 진단하고, 이에 적절한 개인 맞춤형 콘텐츠와 학습경로를 제공하여 개별 맞춤형 학습이 가능하게 되었다. 학생들은 시간과 장소에 구애받지 않고 AI 튜터로부터 자신에게 적절한 학습지원을 받을 수 있게 된다. 교사들은 AI 조교의 도움을 받아 학생 개개인의 학습 수준과 상태를 이해하고 수업을 설계하고 진행할 수 있으며, 다양한 학습활동을 선택하여 활용하므로 학생들의 흥미를 높이고, 학생 개개인의 수업 중 학습활동 상태, 과목에 대한 감정 등에 대해서도 피드백을 받을 수 있다.

이처럼 공교육에서 개인 맞춤형 교육을 실행할 수 있게 된 결정적인 요인은 디지털 및 인공지능 기술의 활용이다. 현재 정부는 학생 한 명 한 명을 인재로 키우는 ‘모두를 위한 맞춤 교육’ 실현을 위한 정책 수단으로 AI 디지털 교과서 전면 도입을 추진 중에 있으며, 2025년부터 수학, 영어, 정보⁹¹⁾, 국어(특수교육)에 우선 도입하고, 2028년까지 국어, 사회, 역사, 과학, 기술·가정 등으로 단계적으로 확대할 예정이다(교육부, 2023). 또한 AI 디지털 교과서를 수업 현장에 활용하는 주체인 교사들의 디지털 역량과 수업 혁신역량이 중요하다는 인식을 바탕으로 시도교육청 주관으로 민간과 협업해 교사 연수를 실시하고 있다(김진숙, 2023).

개인별 맞춤 교육을 위한 AI 디지털 교과서가 학교 현장에서 안착되기 위해서는 교원의 디지털 역량 및 수업 역량 향상, 학생의 디지털 기기를 활용한 학습역량 향상, 학교 문화의 변화, AI 기술 발달에 따른 교과서 업데이트, 기기 및 무선 인터넷 등 인프라 관

91) 초등학교 3학년, 4학년, 중학교 1학년, 고등학교 일반과목 대상.

리, 개인 학습데이터 관리 등 인적, 물적, 문화적 인프라 등 전반적인 인프라가 지속적으로 개선 및 향상될 필요가 있고, 이를 위한 안정적인 재정의 투입과 지역사회 및 학부모의 협력 등 광범위한 영역에서 중장기적인 지원이 필수적이다. AI 디지털 교과서를 통한 개인 맞춤형 교육 실현 정책은 앞으로 현장에서의 정착과 함께 지속적으로 고도화될 필요가 있으며, 디지털 교과서 활용뿐만 아니라 고교학점제, 진로교육을 비롯한 개인 맞춤형 교육 정책들이 학교교육 현장에 확산 및 정착될 수 있도록 입법부 차원에서 중장기적인 지원과 모니터링이 필요할 것이다.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 공교육에서 사회정서역량 개발 방법 및 정책 효과의 모호성

국가경쟁력 강화 및 사회구성원 삶의 질 향상을 위한 심리자본과 사회자본 확충은 공교육에서 학습자의 사회정서역량 개발과 관련된다. OECD 또한 교육의 변화 방향으로 사회정서역량 개발의 중요성을 강조해 왔다. OECD는 「DeSeCo(Defining and Selecting Key Competencies)(1997-2003)」 프로젝트와 이후 「교육 2030 프로젝트(The Future of Education and Skills 2030)」 등에서 교육의 방향성과 내용의 요소로 다양한 역량을 제시하였다(이순영, 2022: 404-406). 주목할 만한 점은, 이러한 일련의 프로젝트에서 OECD는 인지역량에 비해 그동안 상대적으로 관심을 적게 받았던 비인지역량, 즉 사회정서역량의 중요성을 강조하며, 이를 형식학습과 비형식학습을 통해 개발할 수 있다는 관점을 취하고 있다는 점이다(김수진 외, 2020). 국내외 연구에서도 학교교육을 통한 심리자본과 사회자본의 향상 방안을 제시하거나(예. 성문주 외, 2020), 교실 수업 혹은 대학 강의에서 심리자본, 사회자본 향상의 효과성을 확인한 연구(예. 김희삼, 2017; Luthans, Luthans, & Avey, 2014) 결과가 제시되었다.

그럼에도 여전히 공교육에서 개발해야 할 사회정서역량의 개념과 효과적인 개발 방법이 모호하다는 점이 한계로 지적되고 있다. OECD는 최근 사회정서역량 조사(SSES: Survey on Social and Emotional Skills)를 통해 사회정서역량을 구체화하고 세계 10개 도시 학생들의 수준을 측정하였다(OECD, 2024). 그러나 이순영(2022)의 연구에서는 사회정서역량은 이론적으로 비교적 최근에 등장한 개념으로 학자들 간 용어 정의나 개념화가 정교하게 이뤄지지 있지 않은 한계가 있고, 교육 현장에서의 실천 또한 그 역사가 짧아 학생들의 사회정서역량 수준 진단, 효율적·효과적 개발 방법, 향상 정도 평가 등 여러 측면에서 타당성의 한계를 갖는 점이 지적되었다. 사회정서역량 개발의 효과적인 방안을 살펴볼 때 학교에서의 교육활동 및 프로그램의 효과는 미미하며, 오히려 개인의 특성(trait)과 부모의 사회경제적 지위와 같은 가정환경의 영향을 크게 받는

다는 연구 결과(예. 김미숙 외, 2019)도 제시되고 있다. 가정의 사회경제적 배경에 따라 부모와 자녀 관계 및 결속, 가정의 분위기가 달라지며, 이에 따라 학생들의 사회정서역량 발달에도 격차가 발생할 수 있다는 것이다(최지영, 강수환, 2021).

이러한 한계를 살펴볼 때, 초중등교육에서 사회정서역량 계발의 타당성 관련한 학술적 논의와 사회적 합의 도출이 필요하며, 사회정서역량 계발을 위한 교육 방법 및 내용, 교과교육에서 반영 가능한 방법의 구체화 또한 필요할 것이다(이순영, 2022: 426-427). 또한, 학교교육을 통한 교육적 개입 외에도 부모와 자녀의 애착관계가 형성되는 유아기 정책 개입과 부모교육을 통한 부모 양육방식의 변화를 위한 정책 개입 등 정책 목표 달성을 위한 타당한 정책 수단의 설계 및 내실 있는 정책 추진을 위한 정책 우선순위의 검토 또한 필요할 것이다.

2 개인 맞춤형 교육 실현을 위한 개별 정책 간 연계 및 교육 실천의 복잡성

개인 맞춤형 공교육을 가능하게 하는 결정적인 요소는 앞서 서술한바, 디지털 및 AI 기술 기반의 에듀테크의 발전이며, 현재 정부는 AI 디지털 교과서 도입을 통해 ‘모두를 위한 맞춤 교육’으로 혁신을 추진 중이다. AI 디지털 교과서를 통해 개인별 학습 데이터 기반 학습경로와 콘텐츠 제공은 개인 맞춤형 교육을 가능하게 하는 결정적인 요소이다. 그러나 개인 맞춤형 교육은 수업에서 이러한 기술을 교과 개념학습과 수준별 문제 풀이를 위해 활용하는 것만을 의미하지 않으며, 교과 간 융합, 프로젝트형 학습, 거꾸로 학습 등 다양한 수업 설계를 통해 학생들의 창의성 및 비판적 사고, 실제 현실에서의 문제해결능력 등 미래사회에서 요구되는 인지역량 계발 및 자기효능감, 낙관성, 대인관계, 의사소통능력, 협동심 등 사회정서역량 함양까지 가능하게 하는 수업과 학생 지도를 포함한다. AI 기술 도입으로 생산되는 개인별 데이터를 통해 학생 개인에 대한 진단과 학습 과정 및 결과에 대해 이해가 용이하게 되었으나, 개인 맞춤형 교육을 실현하기 위해서는 과거에 비해 수업 설계가 훨씬 더 복잡성을 띠게 된다(임철일, 2024). 이로 인해 교사의 디지털 역량 및 개인 맞춤형 교육을 위한 동기와 노력 등 교사의 전문성과 역량의 격차에 따라 교육의 격차가 발생할 가능성도 커질 수 있다.

교사의 역량 강화를 위해 2023년 12월 국회에서는 「지방교육재정교부금법」 일부개정령을 통해 2024년부터 2026년까지 3년간 내국세분 지방교육재정교부금 재원 중 특별교부금의 비율을 3%에서 3.8%로 조정하고, 상향된 비율에 해당되는 특별교부금을 교사들의 AI 기반 교수학습 역량 강화 사업에 활용하도록 지원책을 마련하였다. 교사들이 연수를 통해 AI 교과서를 활용하여 개별 맞춤형 수업을 설계하는 역량을 충분히 학습 및 연습하고, 연수 이후에도 교실 수업에서 이를 실행하고 발전시켜 나가기 위해서는 개인 맞춤형 교육의 복잡성을 다루고자 하는 교사들의 동기 향상 및 지속적인 실천을 촉진하는 환경 조성이 필요하다. 이는 중앙정부 차원의 지원과 함께 현장에서 동료 교사와 학생, 학부모로 구성된 사회적 지지 네트워크 형성, 변화를 장려하고 시행착오를 통한 발전을 촉진하는 학교문화로의 변화, 학교장의 리더십 및 지방정부와 시도교육청 간 노력이 일관된 방향으로 조화를 이루어야 하며(황준성, 2024), 이를 위해서는 적지 않은 시간과 재원 투입, 상호 소통이 요구된다.

개인 맞춤형 공교육 실현이라는 정책 목표 달성을 위해 궁극적으로 디지털 기반 수업 혁신뿐만 아니라 학습자 중심의 교육 정책인 고교학점제 및 자기주도적 진로 개발을 위한 교육이 교육 현장에 안정적으로 정착되고, 이들 정책 수단 간 긴밀하고 체계적인 연계가 필요하다. 또한 장기적인 관점에서 학습자 중심의 유연한 학제로의 변화도 고려할 필요가 있다. 즉, 개인 맞춤형 교육은 공급자 중심에서 수요자 중심으로 정책 패러다임 전환을 요구하며, 공급자 중심으로 정책이 파편화되어 분절적으로 설계·추진되던 방식에서 벗어나 학습자를 중심으로 정책 간 정합성 제고를 요구한다. 즉, 개인 맞춤형 공교육의 실현을 위해서는 교육 정책을 설계 및 추진하는 주체와 교육의 주체에게 복잡성을 효과적으로 다룰 수 있는 역량이 요구된다.

제4절

제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사회정서역량 관련 정책 논의 및 지속적인 정책 모니터링·평가

학교교육에서 사회정서역량 계발 관련 이론 및 실천의 역사가 길지 않은 만큼(이순영, 2022) 사회정서역량의 개념과 구인, 학생들의 수준 파악을 위한 타당한 진단 방법, 효과적인 교육 방법, 역량 향상 정도의 타당한 평가방법 등 교육 현장에서 효과성을 갖는 정책 설계에 어려움이 예상된다. 한편, 사회정서역량이 개인의 특성, 부모의 사회경제적 지위와 이에 따른 심리적 환경에 영향을 많이 받는다는 연구 결과(예. 김미숙 외, 2019; 김희연, 조규판, 2020; 최현정, 이동귀, 2019; Seligman, 1991)가 시사하는바, 초중등교육 이전에 유아 단계에서부터 조기 정책 개입의 타당성과 유아 및 아동·청소년 대상 교육과 비교하여 부모교육의 타당성, 실효성 및 실행가능성 대한 논의와 검증을 통해 타당성이 높은 정책 설계를 위한 근거를 축적해야 한다.

이를 위해 국회는 학계, 정책연구기관, 교육 현장의 전문가, 학부모 및 시민단체 등 다양한 전문가 및 교육 이해당사자 집단과의 사회적 논의의 장을 지속적으로 마련하여 우리나라 공교육에서 강조되어야 하는 사회정서역량을 개념화하고, 이를 계발하기 위한 구체적이고 효과적인 정책과제를 발굴할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 또한, 정책대상별 맞춤형 정책 추진 등 정책을 고도화하고, 국가 재원의 효율적 활용을 위하여 사회정서역량 계발 관련 세부 정책들의 우선순위 검토 및 정책 수단의 타당성 및 실효성에 대한 지속적인 모니터링과 평가를 수행할 것을 제안한다.

2 AI 디지털 교과서의 학교 현장 안착 및 정책 실효성 평가 실시

AI 디지털 교과서의 본격적인 도입을 위해 빠른 속도로 교과서 개발과 인프라 구축, 교원연수 등이 이뤄지고 있다. 2025년부터 본격적으로 교실에서 AI 교과서를 활용하게 되면, AI 디지털 교과서 질 관리 체계의 구축이 필요할 것이다(이재진, 2024). 기존의 원격대학 정책, 이러닝 정책 등 온라인 교육서비스 질 관리 절차를 참고하여, AI 디지털 교과서의 사용성 평가, 시스템 수정 보완, 교육부 차원의 평가지표, 지역교육청 차원의 평가지표, 학교 단위의 평가지표로 세분화하여 통합 관리될 필요가 있을 것이다(이재진, 2024: 138).

정부에서 실시하는 정책 성과평가와 함께 국회에서도 AI 디지털 교과서 도입 이후 현장의 목소리와 생산되는 다양한 데이터를 활용하여, AI 디지털 교과서 도입 및 활용 관련 세부 정책과제의 타당성, 정합성, 실효성에 대한 평가 및 환류를 통해 정부의 역할과 정책과제 개선 방안을 제안하고, 예산 관련 이슈를 점검하며, 디지털 기반 교육 혁신 정책을 통한 변화가 현장에서 정착되기 위해 필요한 법률의 제·개정을 포함한 국회의 역할 및 지원방안을 계속해서 모색해 나가야 할 것이다.

3 개별 맞춤형 공교육의 정책 수단 간 상호 유기적 연계를 위한 지원

공교육의 질 향상을 위해서는 학생을 중심으로 다양한 개별 맞춤형 학습지원 정책들을 상호 유기적으로 연계하고 학생들이 더 많은 자율성과 주도성을 가지고 학습할 수 있도록 지원해야 한다(진동섭, 2022). 앞서 제시했듯이, 현재 정부에서는 학생 개개인을 모두 인재로 육성하는 개별 맞춤형 교육을 교육개혁 전략으로 추진 중이다. 개별 맞춤형 교육이라는 정책목표 달성을 위한 주요 정책 수단으로 2025년부터 AI 디지털 교과서의 본격적인 도입을 앞두고 있고, 고교학점제 전면 실시를 앞두고 있다. 개인 맞춤형 교육을 통한 공교육 경쟁력 제고 방안으로 이러한 정책들은 비교적 빠른 속도로 추진되고 있다.

이러한 교육개혁은 정책환경 변화에 적절한 방향으로 추진되고 있으나, 향후 학교 현장에서 새로운 정책 수단들이 안정적으로 정착되고 지속적으로 개선·발전하는 과정이 반드시 필요하다. 특히 개별 맞춤형 교육을 통해 학생 개개인을 미래인재로 길러내는 공교육이 되기 위해서는 세부 정책 수단 간 유기적인 연계가 필요할 것이다. 구체적으로, 초·중등학교에서 교사는 AI 디지털 교과서를 통해 학생의 학습 흥미와 적성, 강점 등 축적된 개인의 데이터를 기반으로 학생 개개인의 진로 탐색과 설계를 지원하고, 지역사회와의 다양한 기관과 연계하여 진로 발달에 도움이 되는 프로그램 참여를 지원할 수 있어야 한다. 학생들은 데이터를 통해 자기 이해 및 진로 탐색 경험들을 누적한 후 고등학교에 진학하여 고교학점제를 통해 자신에게 필요하거나 자신이 원하는 과목을 선택하고 이수할 수 있어야 한다. 대학 진학을 위해서도 AI 디지털 교과서를 통한 학습과 생성된 데이터에 기반하여 자신을 이해하고, 학교의 교사, 진로진학상담 교사 및 지역사회 전문가들의 다양한 도움을 통해 미래 직업세계를 탐색하여 대학 진학 전략을 세우고 실행할 수 있어야 할 것이다. 이와 관련하여 AI 디지털 교과서 활용으로 생성된 개인의 학습데이터를 진로 및 진학 상담과 지도, 진학 전략 수립 등에 활용할 수 있도록 관련 법률의 개정이 필요할 것이다. 이뿐만 아니라, 학습자 중심 교육으로의 교육개혁이 교원별, 학교별, 지역별로 균등하게 실천될 수 있도록 하는 제도적인 뒷받침 또한 마련되어야 할 것이다(이영호, 김한성, 2023; 황준성, 2024).

4 장기적인 관점에서 개인 맞춤형 공교육 실현을 위한 학제 유연화 논의 추진

현재 우리나라는 초·중·고 6-3-3이라는 학제를 운영하고 있다. 이는 학교급 간의 구분이 뚜렷하고 상급학교로의 연결이 단일화되어 있다는 특징이 있다. 이처럼 경직된 학제는 개인 맞춤형 공교육으로의 혁신이라는 방향성에 부합하지 않는다. 아동·청소년의 인지, 정서, 사회역량 및 진로역량의 발달 수준과 진로 목표와 경로는 개인별로 다르며, AI 디지털 교과서를 활용하여 개인별 맞춤형 학습을 진행할 때 학생들은 개인별로 다양한 학습경로를 경험하게 될 것이다. 그런 면에서 학교교육에서 개인의 다양성을 어느 수준까지 인정하고 반영할 것인지에 대한 장기적인 관점에서의 정책과제는 학제 개편이 된다.

연령을 기반으로 한 인위적인 학교급 구분보다는 미래인재 양성을 위해 개별 맞춤형 학습을 제공할 수 있도록 학습자의 발달이나 생활 특성, 요구를 고려한 새로운 방식으로 학제를 개편해야 한다는 주장과 학제 개편으로 인한 사회적 혼란이 클 것으로 예상되므로 현행 유지가 더 낫다는 주장 등이 맞서고 있어 이에 대한 사회적 논의 및 합의가 필요하다.⁹²⁾ 따라서, 국회에서는 개인별 맞춤형 공교육의 실현을 위해 장기적인 관점에서 연령을 기준으로 학년을 세분화하여 교육과정을 운영하는 현재의 방식에도 변화가 요구되는 것은 아닌지, 그렇다면 어떠한 방식으로 어느 정도의 변화가 적절한지에 대한 사회적인 논의의 장을 지속해서 만들고, 사회적 합의에 기반한 정책의 방향성을 제시할 필요가 있을 것이다.

92) 한상헌(2023. 1. 9.), 매일경제., <https://www.mk.co.kr/news/society/10599753>.

제18장

[노사관계] 사회적 대화의 미래

정혜윤

제1절 논의의 배경

제2절 중장기 의제로서 의의

제3절 이슈와 쟁점

제4절 제22대 국회에 바란다

제 1절 논의의 배경⁹³⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

여야를 막론하고 불평등 해소를 위해 노동시장의 문제점을 개선하고 디지털 전환과 기후위기를 대비하려는 적극적 노동정책의 필요성에 동의하지 않는 이는 없을 것이다. 제도와 관행을 개선하려면 노사 당사자와 정부라는 노사정 삼자 관계에서 문제를 풀어야 한다는 원칙을 부정하는 경우도 드물다. 그럼에도 구체적인 정책 추진 방식에 대한 의견이 엇갈리는 데에는 한국의 노동정책 결정 과정, 나아가 노사관계가 안정된 행위 패턴을 구축하지 못했다는 이유가 큰 부분을 차지해서다. 그리고 그 핵심에 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’)가 있다.

경사노위는 김대중 정부 시절 태동했다. IMF 외환위기의 여파로 정부는 위기 극복을 위해 노사 합의가 필요했고 이를 담당할 노사정위원회를 1998년에 구성했다. 이를 통해 김영삼 대통령 시기 노동계 반대로 무산된 정리해고제 도입과 파견제 확대 등에 노동계의 양보를 이끌어냈다. 대신 노동계는 교원노조 결성권 보장, 의료보험의 통합 및 일원화, 노조의 정치 활동을 보장받기로 했다. 즉 경사노위의 출발점은 ‘노조할 권리’를 넓히는 대신 ‘노동 유연화’를 도입하는 것이었다. 이에 반발한 민주노총은 얼마 지나지 않아 대화장 밖으로 나갔다. 이후 지난 20년에 걸친 경사노위 대화는 지퇴받이었다.

이 글의 질문은 이렇다. 경사노위를 움직이는 주체는 누구일까. 이해관계가 첨예한 노사를 정부가 중재하면서 사회적 합의를 이끄는 이상적인 ‘노사정 삼자주의’에 입각한 모델이 한국에서 잘 작동하지 않는 이유는 무엇일까. 22대 국회는 과연 한국의 각종 노동 현안을 해결하기 위한 사회적 틀로서 ‘경사노위’를 어떻게 개선할 수 있을까.

93) 이 글은 국회미래연구원에서 발간한 보고서 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』(정혜윤 외, 2023)의 일부를 발췌했으며 이를 토대로 기사화 한 SBS premium(2024. 4. 20.) 전형우, “노사보다는 정부가 주도하는 ‘노사정 대화, 존재 이유를 증명하려면”을 참고하고 있다.

제2절 중장기 의제로서 의의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

문제를 보다 구체화해 보자. 자본주의 생산활동에서 사용자와 노동자의 이해관계는 부딪힐 수밖에 없다. 다만 노사 양측이 조금씩 양보를 얻고 합의에 이르도록 정부가 대화와 교섭의 장을 만들면 ‘노사정 삼자 협의’ 모델은 작동할 수 있다.

그러나 이상적인 ‘노사정 삼자주의’가 작동한 시기는 길지 않았다. 노동의 한 축인 민주노총은 1999년 14차 대의원대회가 열린 2월 24일, 이갑용 위원장이 “무용지물인 노사정위원회를 탈퇴하고 총력투쟁에 돌입한다”고 선언한 이후 다시 복귀하지 않고 있다.⁹⁴⁾ 경사노위 참여가 정부 노동정책 추진의 들러리 역할을 할 뿐이라는 시각은 민주노총 내외부를 중심으로 광범위하게 존재해 왔다. 민주노총만의 이야기도 아니다. 이번 윤석열 정부에서 한국노총도 경사노위에 불참을 선언하며 사회적 대화가 5개월간 중단되었다. 노동조합만 불참전략을 사용하는 것도 아니다. 사용자단체 역시 1998년 2기 노사정위가 시작되며 ‘노정’ 교섭 진행에 불만을 가진 전경련과 경총이 7월 24일 탈퇴를 선언했다가 5일 만에 복귀하기도 했다.⁹⁵⁾ 2021년 1월 국회가 ILO 핵심 협약 비준을 위한 노동조합법 개정안과 중대재해처벌법 제정안을 통과시키며 경총과 대한상의는 경사노위를 거부하기도 했다.⁹⁶⁾ 앞으로도 노동정책 관련 입법과 예산 사용 과정에서 경사노위를 거치는 관행은 계속될 것이다. 국회 심의과정에 비해 이해관계 당사자 간 논의가 심도 있게 이루어질 수 있고 노사 합의가 이루어지면 국회 발의안 마련에도 힘이 실릴 수 있어서다. 정부가 추진하는 주요 노동정책에 대한 논의도 경사노위를 거칠 가능성이 높다. 그러나 그만큼 분쟁의 장소가 될 가능성도 높다. 더욱이 민주노총의 복귀가 없으면 반쪽짜리 노동 대표에 불과하다는 비판을 피하기 어렵다. 그러나 경사노위는 노사 간 쟁점에 대해 정부가 중재하면서 사회적 합의를 이끌어내는 ‘노사정 삼자주의’ 이상향을 실현하기보다는 지난 질곡의 역사를 반영하듯 노동조합과 사용자단체의 이탈

94) 매일노동뉴스(2017. 5. 29.), “[문재인 정부 노동협치 가능할까] 노동계 사회적 대화 참여, 정부 손에 달렸다”

95) 매일경제(1999. 7. 15.), “노사정위원회 일지”

96) 서울경제(2021. 3. 4.), “한국노총, 경총에 ‘관계 회복 조치 안 하면 우리도 선택지 없어’”

과 복귀가 이어지며 회의체 파행이 반복될 가능성이 높다. 오히려 우리 노사관계의 갈등과 분쟁의 상징으로 등장하기 쉽다.

한국의 노동문제를 풀어나가기 위해 한국의 노사관계를 논의하려면 22대 국회는 경사노위를 주목하고 이에 대한 답을 논할 수밖에 없다. 경사노위는 과연 누가 주도하고 있을까.

제3절 이슈와 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 누가 경사노위를 이끌까

국회미래연구원은 2023년 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 연구보고서를 통해 1998년부터 2021년까지 지난 23년간 회의체에 참여한 위원들의 소속 조직, 직위, 인물정보를 분석하여 경사노위 위원의 구성과 특징을 밝히는 방대한 아카이브를 구축했다.

1998년 출범 이후 23년간 운영된 회의체는 본위원회부터 운영·상무 위원회 및 의제별·업종별 위원회, 포럼 및 연구회까지 모두 포함해 총 130개인데, 회의체에 참석했던 전체 위원 수를 모두 합하면 2,166명이다.

구축된 자료를 토대로 경사노위의 ‘노·사·정·공익위원이 누구인가’하는 질문에 답해 본다면 결론적으로 노(勞)는 한국노총이고, 사(使)는 전경련·경총·중기중앙·대한상의 네 조직의 경합이며, 정(政)은 고용노동부가 중심이며 공익위원(위원장)은 대학 교수와 국책 연구기관 등의 박사 등 연구자다. 이러한 규정이 가능한 이유는 지난 만 23년간 참여한 위원의 변동에도 불구하고 연속성이 존재해서다. 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이르며 최대 22개 회의체에 참석한 인물도 있다.

노	사	정	공익
한국노총	경총	고용노동부	교수·박사
민주노총의 불참	전경련·대한상의·중기중앙	승진 코스 등 높은 관심도	기타 시민사회 관계자의 낮은 참여
	경총의 전문성 우위		

[그림 18-1] 경사노위의 주도 조직

우선 노동계는 한국노총만 참여한다. 민주노총은 1999년 경사노위를 탈퇴한 이후 테이블에 들어오지 않았기 때문이다. 적어도 경사노위라는 공간에서만큼은 한국노총이 노동자 대표라는 상징성을 독점한다. 실제 한국노총에서는 경사노위에 참여했던 노조 실무자가 실장, 본부장을 거치며 계속해서 경사노위에 참여한 사례들이 있다. 가령 이정식 현 고용노동부 장관의 경우 김대중, 노무현, 박근혜 정부에 걸쳐 한국노총 국장, 본부장, 처장을 역임하며 근로자위원으로 경사노위에 참여하여 인적 네트워크와 전문성을 쌓아온 것으로 볼 수 있다.

사용자 측은 전경련·경총·중기중앙·대한상의 네 조직이 경합하는데, 주도 조직은 경총이다. 본래 경총은 전경련의 노무관리를 담당하는 실무 사업 부서에서 독립한 조직으로 전경련의 영향력이 클 수밖에 없었다. 그런데 경총은 노사정위원회의 전신인 1996년 ‘노사관계개혁위원회’가 운영되던 시점부터 노사 문제를 잘 다룰 수 있다는 전문적 역량을 나타내기 시작했다. 이후 경총은 노사정위 참여를 통해 회원사에 조직의 필요성을 증명하고 점차 정부에 미치는 정책 영향력을 높이며 전경련의 예산과 인적 의존성에서 벗어나는 계기를 마련한다. 노무현 정부 시기를 거치면서 사용자단체 가운데 가장 많은 회의체에 참여하고 있다.

정부는 기재부 등 경제 부처도 참여하지만 고용노동부가 핵심 부처다. 정부위원 중 4회 이상 회의체에 참여한 인물을 따져보면 총 35명인데 이 중 고용노동부가 20명, 기재부는 11명, 산자부가 3명, 기재부 차관직을 역임한 이후 산자부 장관을 맡은 이가 1명이다. 기재부는 대체로 노사 문제 대응을 주로 하는 경제정책국장 정도가 참여하고 승진 이후 회의체에 참석하는 경우가 드물다. 반면 고용노동부의 경우 국장급으로 경사노위에 참여하고 이후 승진해 직급을 높여 경사노위 내 또 다른 회의체에 참석하거나 아예 경사노위 파견 공무원을 거쳐, 이후 차관과 장관급으로 승진을 거듭하며 정부가 바뀌고 회의체가 개편되어도 해를 거듭해 참여한 이들이 상당수다. 가령 이기권 전 노동부 장관의 경우 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 노동부 국장, 노사정위 상임위원, 차관, 장관을 거치며 11개 회의체에 참석했다.

그렇다면 공익위원은 누구일까? 이들의 소속을 조사하니 대학 소속이 56.6%, 국책기관 소속이 24%를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 교수나 연구위원이 절대다수다. 회의체 위원장도 마찬가지이다. 대학 소속이 61.9%, 국책연구원 소속이 14.9%로 사실상 연구

자가 75% 이상이다. 경사노위 초기에는 공익위원이나 위원장 중 시민단체 소속 위원이 있었으나 현재는 활동과 역할을 알기 어려운 단체들이 적지 않다. 한국의 자율적 결사체가 전반적으로 취약하니,⁹⁷⁾ 결국 대학과 국책 연구기관에 소속된 연구자가 가장 안정적인 공익위원으로 구성되고 있다고 볼 수 있겠다.

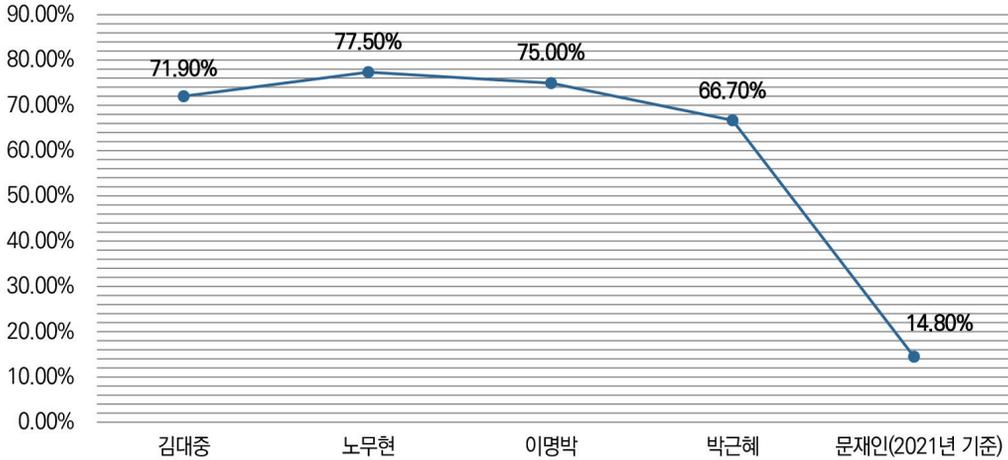
2 경사노위 무용론?

어떤 조직이든 처음 만들어지면 그때가 가장 힘이 세다. 특히 경사노위는 김대중 대통령이 외환위기에 벗어나고자 하는 강력한 의지를 가지고 직속 자문위원회로 출범시킨 기관이었다. 1998년 이후 노동정책과 법안을 논하며 경사노위를 거치지 않는 경우는 드물었다. 1998년부터 2021년까지 지난 23년간 경사노위에서 총 159건의 합의문이 나왔다. 그중 15~19대 국회에서 경사노위 합의안의 36%가 법제화되었다(박성국, 2022). 법안만이 아니다. 정부 정책 계획을 변경하는 경우도 있었다. 김대중·노무현 정부 시기에는 정부가 회의체 합의를 존중해 전력산업 배전 분할 계획을 중단하기도 했고, 개별 공공기관마다 구체적인 인력조정을 진행하기도 했다. 그러나 역대 정부를 거쳐 갈수록 노사정 합의와 의결을 하는 비율이 낮아지는 추세를 보이고 있다.

문재인 정부에서 노사정 간 대화를 복원하고 민주노총을 포함하기 위해 명칭을 경제사회노동위원회로 바꾸기도 했다. 그러나 2018년 9월 민주노총 임시대의원대회에서 경사노위 참여 의결이 무산된다. 뿐만 아니라 2019년 2월 한국노총과 사용자단체, 정부 간 탄력근로제 합의안 도출, 계층별 위원의 해촉 사태가 이어지며 경사노위는 민주노총의 불참은 물론 파행을 거듭했다. 이에 오히려 문재인 정부에서 노사정 회의체 합의 의결률 자체가 가장 낮아지게 되었다.

97) 한국행정연구원의 『사회통합실태조사』에 의하면 한국 시민의 단체 참여는 대체로 동창회나 동호회, 종교단체 같은 사적 단체에 치중되어 있다. 직업이나 계층 이익을 표출하고 결사하는 공적 단체에 참가해 활동하는 시민 비율은 극히 낮다. 2023년 기준 직능 단체 참여자는 4.4%, 사회적 경제조직은 3.4%, 시민단체 참여는 3.2%, 정당 참여는 2.1% 정도밖에 되지 않는다(한국행정연구원, 2023: 48-49).

윤석열 정부에서도 한국노총은 5개월간 회의에 불참했으며, 복귀 선언 이후에도 노정 갈등으로 현재(2024년 5월 24일 기준) 50일간 회의체가 열리지 못하고 있다.

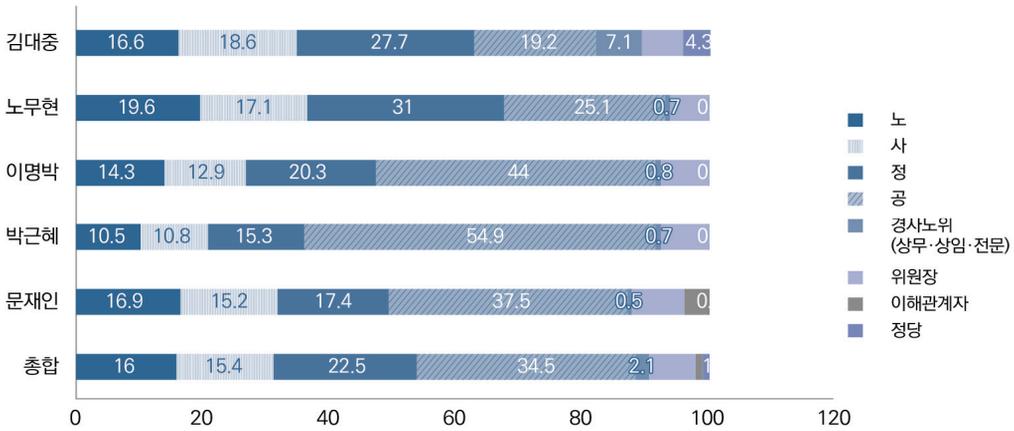


자료: 박운(2023: 100-101)

[그림 18-2] 경사노위 회의 의결률(1998~2021년)

3 정부가 주도하고 노사는 들러리?

경사노위가 처한 또 다른 문제는 시간이 갈수록 노사 대표자에 비해 정부와 정부가 선임한 공익위원의 비중이 높아진다는 것이다. 노사 당사자가 아닌 교수와 연구자, 정부 관료 등 전문가 중심으로 진행되는 경사노위 연구회와 포럼이 많아지는 것이 최근의 추세다. 통상 노사정위원회는 노사정(勞使政) 동수로 구성될 것으로 생각한다. 그런데 노사 모두 합해도 30% 정도이고 정부위원과 공익위원이 60%에 육박한다.



자료: 정혜윤(2023: 48)

[그림 18-3] 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)

[그림 18-3]에서 확인할 수 있듯이 전체 위원 구성 중 근로자위원과 사용자위원은 김대중·노무현 정부 시기에 35~36% 수준이었다. 이명박 정부가 출범하면서 공익위원 비율이 44%로 늘었다. 박근혜 정부에서는 전체 구성원 중 54.9%를 공익위원으로 채웠고, 노사의 비율은 22~27%로 점점 떨어진다. 인원 구성만 보면 노사가 중심이 되어 회의체에서 논의하고, 공익위원이 중재하고 정부가 노사 합의를 집행한다고 보기 어렵다.

해외 노사정 기구도 노사뿐 아니라 다양한 시민사회 구성원이나 전문가가 참여하는 경우가 적지 않다. 그럼에도 당사자인 노사 비율보다 전문가와 정부위원의 비율이 높은 해외 사례를 찾기 쉽지 않다. 가령 벨기에는 노사 대표만 의결권을 가지는 전국노동위원회(Conseil national du travail, CNT)가 있다. 노사 전문가가 정책 자문을 진행하는 중앙경제위원회(Conseil central de l'économie, CCE)는 별도로 운영된다(손영우, 임상훈, 2020: 251). 네덜란드 사회경제위원회(Sociaal-Economische Raad, SER)는 노·사·전문가가 동수로 참여한다.

프랑스는 2021년 경제사회환경위원회(CESE)에 시민 참여가 확대되며 233명의 위원 중 정부위원은 제외되었고 전문가는 40명이다. 나머지 위원은 노사를 포함해 모두 이해관계자 집단이다(손영우, 2018). 일본 후생노동성 노동정책 심의회는 노·사·공익 10명씩 동수 참여가 원칙이고 정부는 회의체 운영 실무진이지 결정의 주체가 아니다.⁹⁸⁾

98) 1990년대 이후 일본 노동정책 결정의 공간이 노사 합의와 조율을 중시하는 '심의회'에서 '수상 직속 위원회'로 이동했다는

한국에서 ‘노사정 삼자주의’ 모델이 작동하지 않는 이유는 무엇일까? 그 이유는 다음과 같이 추론할 수 있다.

경사노위가 정부 주도 정책결정을 위한 도구로 활용되곤 하니, 정부가 정치적 책임을 회피하면서도 특정 방향으로 회의체를 이끌고자 할 때 이해관계자보다 전문가 참여를 늘리는 경향이 있다. 경사노위가 민간 집단, 혹은 갈등적 사회세력 간 합의 도출이나 내용의 집합보다 정부 정책의 정당화와 정책 집행의 효율적 수단으로서의 역할에 불과하다는 이야기는 어제오늘 이야기가 아니다(정상호, 2003: 296-297). 실제로 2023년 국정감사에서 보건복지부 장관은 정부 정책에 반대하는 단체를 정부위원회에 넣을 수 없다는 발언을 하기도 했다. 회의체에 참여한 이해당사자들은 자신들의 단체가 의견을 말할 수는 있지만 단지 ‘참고용’으로 이용될 뿐이라며, 위원회에 단체를 넣는 것은 ‘모양새를 갖추기 위한 것’이라는 비판을 계속해 왔다(정영국, 1995: 150). 과거에는 공무원이 위원회를 직접 주도하며 관 주도 결정을 피했다면 지금은 전문가를 활용한다. 정부가 직접적인 정치적 책임을 회피하면서도 다양한 시민사회와 전문가의 의견을 청취했다는 명분을 취할 수 있어서다.

즉 경사노위는 노사 합의를 우선하기보다 노사 합의 기구라는 ‘외피’를 통해 정부 정책의 정당성을 확보하려는 시도가 계속 있었다. 특히 보수 정부가 들어오면 아예 노사 없는 포럼과 연구회를 만들기도 했다. 이명박 정부 시기 노사를 제외한 5개 연구회⁹⁹⁾가 생겨났다. 박근혜 정부 시기 노사 없는 연구회는 7개로¹⁰⁰⁾ 늘었다. 2014년 만들어진 임금연구회는 임금체계 개편·노동시장 이중구조 개선 등 노사 간 가장 첨예한 쟁점을 다룬 연구회다. 2014년과 2015년에는 한국노총 소속 연구위원이 들어갔지만 2016, 2017년에는 빠진다. 정작 이해당사자인 노사를 배제한 것이다.

실상 위원회에서 전문가에게 기대하는 역할은 전문성을 살려서 의제를 논의하거나 중재하는 역할만이 아니다. 공익위원 구성 과정에서 노사가 위원을 추천하고 의견을 제

비판은 오래되었다. 그런데 수상 직속 위원회로 바뀌며 사용자 중심 협회나 단체 및 전문가가 포함되며 노사 동수의 원칙이 무너지고 수상과 차민당이 주도하는 논의기구에 가깝게 변화하며 ‘노동’의 배제를 지적하는 논의에 가깝다. 우리나라처럼 정부위원과 공익위원의 증가와는 다소 거리가 있다.

99) 일자리창출 연구작업반, 공정사회와 노동포럼, 돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반, 고용과 사회안전망 연구위원회, 노사관계 비전 포럼, 인적 자원개발연구위원회.

100) 비전형 근로자 보호 방안연구위원회, 공정노동 시장연구위원회, 2016 임금연구회, 2017 임금연구회, 고용 차별개선연구회, 4차 산업혁명과 고용 미래 포럼, 외주화연구회.

시해도, 최종 임명권은 행정부에 있다. 위원장은 정부 코드에 맞출 수 있는 사람이 임명되기 쉽고, 정부 방향에 맞출 수 있는 위원이 더 많이 임명될 가능성도 크다.

정부가 답을 정해 놓고 노사정 '합의'를 압박할수록 노동조합은 노동의 양보를 받기 위해 '정치적 합의'를 강요한다는 의심을 하게 되고 양대 노총은 이탈과 불참을 거듭했다. 회의체가 결렬되면 정부는 상대적으로 온건파에 가까운 한국노총만 복귀시켜 합의를 시도했다. 그렇다고 한국노총을 포함하여 진행한 합의안대로 국회나 정부안이 마련되는 것도 아니었다. 국회에서 합의안 통과가 어려우면 행정지침으로 내용을 강제하거나 사법 권력을 동원하곤 했다. 노사정위 '합의'는 정책결정을 정당화하기 위한 형식적 절차라는 비판이 계속되었고 민주노총의 참여를 어렵게 하거나 한국노총마저 이탈하는 결과로 이어졌다.

종합하면 위기 국면에서 강한 대통령의 권한하에 노사정 간 타협을 이끌며 경사노위 회의체가 출범했다. 그러나 이후 대통령 혹은 행정부가 특정한 정책에 대한 방향성을 가질수록, 경사노위는 노사 간 대화와 합의의 장으로 기능하기보다 정부 정책에 대한 '합의'라는 외피를 씌워주는 들러리가 된다는 비판에서 자유롭기 어려웠다. 이에 노사 당사자(특히 노동)들은 항의와 불참을 반복했고, 회의체 파행은 거듭되었다. 이는 보수 정부뿐 아니라 사회적 대화를 상대적으로 중시해 온 민주당계 정부에서도 마찬가지였다.

제4절 제22대 국회에 바란다

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국회의 적극적 역할

문제를 개선하기 위한 방안은 무엇이 있을까.

첫째, 대통령제, 혹은 대통령 권력으로 움직이는 경사노위에 대한 국회의 견제와 감시가 필요하다. 나아가 기구 독립성을 보장하기 위한 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 지금까지 경사노위 기구의 구성과 활동은 철저히 대통령의 의중에 따라 변화했다. 민주당계 정부는 경사노위의 출범부터 재편까지 노사정 대화를 적극 추동한 행위자였다. 그래서 민주당계 대통령을 선출하면 사회적 대화를 보다 제도화시키고 우리 노사관계에 긍정적 효과를 가져올 수 있다는 기대가 존재했다. 그런데 모든 권력이 대통령 개인을 중심으로 재편되고 집중되니 예상하지 못한 결과로 이어지기도 했다. 대통령은 단순히 경사노위 위원장과 상임위원 임명의 권한만 행사한 게 아니다. 의제의 결정부터 합의 시한까지 못 박기도 했고 전례 없이 위원 해촉 같은 결정을 내려 회의체가 파행을 겪기도 했다. 그럼에도 정확한 행위 주체와 사실관계를 알 수 없다는 점에서, 결국 최종 결정이 대통령 권력으로 집중되는 문제가 지적되기도 했다.

“법에는 독립적으로 운영할 수 있게 돼 있지만. ... 아무리 대통령 자문 기구라 하지만 청와대의 개입이 과도했습니다. 높은 분의 뜻입니다, 이 한마디면 더 이상 논의가 불가능하고요. ... 정말 청와대 정부였습니다. 빠져리게 느끼는 것이 청와대 정부다, 이거는.”

- 경사노위 전 관계자 인터뷰(2023. 3. 28.)

더욱이 여당이 독립적인 행위자로서 역할을 하기보다 행정부 주도 정책을 이끄는 과정에서 대통령 권력의 거수기에 가까운 역할만 수행할 경우, 경사노위뿐 아니라 국회 입법과정에서조차 야당의 큰 반대를 겪으며 파행을 겪는다. 설령 입법이 되어도 법의 규범

과 원칙, 시장 작동, 정치가 각각 별도의 영역처럼 움직이기 쉽다. 노동시장정책을 만드는 과정에서 노사라는 이해당사자의 지난한 합의를 거치는 이유는 구성원의 수용성이 떨어지는 제도를 만들수록 시장과 사회에서 기대한 효과는 도출되지 않아서다.

정부 주도로 하나의 특정 방향만 강요할 경우 정답을 미리 정해 놓고 유리한 근거만 조합하는 확증편향에 빠져 정책의 '좋은 취지'나 긍정적 '효과'만 강조하는 경우가 많다. 그런데 인간의 체제에서 완전한 법·제도가 있을 리 없고 어떤 정책이든 장단점이 있기 마련이다. 효과와 부작용을 종합적으로 꼼꼼히 따지지 않으니 여러 딜레마 속 최선의 개선방안을 선택하지 못해 기대한 효과는 발휘되지 못하며 정책 추진 자체의 동력을 잃어버리는 경우도 많다. 이런 점에서 경사노위를 비롯한 노사정의 정책결정 과정이 대통령 권력으로부터 독립적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 기구의 독립성이 필요하다.

둘째, 상술한 이유에서 사회적 대화가 국회처럼 세력 균형이 이루어지는 공간에서 진행되는 것도 하나의 해법이 될 수 있다. 실제로 노사정 대화가 중단되어 국회에서 노·사·정 대표들이 주체가 되어 조율한 사례도 있었다. 가령 2005년 비정규직 법안 논의, 2009년 12월 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정 과정에서 국회 환경노동위원회가 중심이 되어 민주노동당도 포함한 노사정 대표자 회의가 열리기도 했다. 다만 그 결과가 성공적이진 못했다는 점에서 숙고가 필요하다. 2005년 비정규직법 논의는 결국 합의에 이르지 못하고 비정규직 문제를 둘러싼 노·정 갈등은 격화되었다. 2009년 논의 역시 팽팽한 줄다리기를 거듭한 끝에 여야 간 몸싸움이 벌어졌고, 당시 집권당인 한나라당 발의안에 가까운 환노위 단일안이 민주당을 포함한 야당의 반대에도 불구하고 2010년 1월 1일 국회의장의 직권상정을 통해 국회 본회의를 통과했다. 즉, 국회 역시 다수파가 정부가 조정과 합의보다 일방적 방향을 노사단체에 강요하려 할수록 노사정 대화는 교착에 빠지고 노사 간 좋은 경험을 축적하기 어렵다. 국회가 합의제적 의사결정의 규범을 존중하는 문화가 있어야 국회에서 진행되는 사회적 대화도 유의미한 결과로 이어질 수 있을 것이다.

나아가 경사노위가 대통령 직속 위원회가 아니라 가령 '국가인권위원회'처럼 입법, 사법, 행정 등 3부 어디에도 소속되지 않은 독립기구로서 간섭과 지휘를 받지 않고 법에 정해진 업무를 독자적으로 수행하도록 기구의 위상 재정립에 대한 방안도 고려해 볼

수 있겠다. 인권위원회의 경우 독립성과 다양성을 확보하기 위하여 국회 선출 4인(상임위원 2인 포함), 대통령 지명 4인(상임위원 1인 포함), 대법원장 지명 3인으로 인권위원을 선출 또는 지명하여 구성하도록 되어 있다. 마찬가지로 경사노위 위원장 및 상임위원을 행정부 휘하에 두어 대통령실의 직속 기관처럼 움직이는 것이 아니라 입법, 사법, 행정부 쪽에서 골고루 지명·구성하는 방안도 고려할 필요가 있다.

2 경사노위 정부·공익위원 구성의 재고: 노사 주도성의 회복

셋째, 경사노위 위원 구성에 대해 재고할 필요가 있다. 전 세계 어느 국가를 보더라도 한국만큼 정부위원과 공익위원의 비율이 높은 노사정 기구를 찾기 어렵다.

현재 경사노위에서 전문가에게 기대하는 역할은 전문성을 살려서 의제를 논의하거나 중재하는 역할만으로 보기 어렵다. 위원회의 적지 않은 숫자가 전문가들로 채워지고 이들의 역할이 중요하니 노사단체들은 자신들 이해를 비교적 우호적으로 ‘대리’해 주거나 논의를 잘 ‘조정’하고 ‘결정’해 줄 전문가를 가려내 공익위원이나 위원장으로 추천하는 것이 관행이 되고 있다. 그런데 사실 이들이 소임을 다하지 못한다 해도 책임을 물을 정당성이나 방법을 찾기 어렵다. 정치적 책임을 묻기 어려운 이에게 권한과 발언권이 과도하게 주어질 경우 일부 개인의 ‘지대추구(rent seeking)’의 장으로 변질될 가능성도 있다. 한국 지식사회는 행정부가 연구자에게 용역연구, 산학협력 등 여러 명목을 통해 영향력을 행사하기 쉽게 변화하고 있다. 실제로 국정감사 때면 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중된다는 지적도 적지 않다.¹⁰¹⁾ 이런 환경에서 연구자 개인의 윤리만 기대하기란 어려울 수 있다. 경사노위의 경우 노·사·정·공·동·수 원칙이라는 운영규칙, 공익위원과 위원장의 구성에 대해 재고해 노사 양 정상 간 대화와 합의가 중심이 될 필요가 있겠다.

101) 2012년 국정감사 결과에 의하면 노동부는 2009년 이후 매해 100여 건이 넘는 정책연구용역을 발주했는데, 2009년 117 과제 중 34건은 1명이 2건 이상의 연구용역을 수행했다. 특히 특정 교수에게 몰아주기를 지적하고 있는데 가령 S 대학의 A 교수는 2009년부터 2010년 상반기까지 노동부(산하 기관 포함) 연구용역을 18건 수행하고 15억 원의 용역비를 받았고, K 대학의 B 교수와 C 교수도 각각 17건과 10건의 연구용역을 수행해 6억 6천만 원과 3억 7천만 원의 용역비를 받는 등 당시 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중되는 현상을 지적하고 있다. (매일노동뉴스, 2012. 10. 23), “노동부, 외부연구용역 특정 교수에게 몰아줬다”

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참고문헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌자료

1장

국회미래연구원.(2021). 미래비전 2037, 성장사회에서 성숙사회로 전환. 2021년도 연구보고서.

김유빈.(2022). 미래비전 2037-성장사회에서 성숙사회로 전환-. 국회미래연구원 브리프보고서(2022. 1.).

유희수.(2024). 국회의 미래의제에 대한 국민인식. 국회미래연구원 브리프보고서(2024. 6.).

2장

국회미래연구원.(2021). 미래비전 2037, 성장사회에서 성숙사회로 전환. 2021년도 연구보고서.

문우진.(2011). 제18대 국회 원내 정당의 정당 응집성 분석. 한국정당학회보 9(2).

박경산, 이현우.(2009). 의회에 대한 국민 인식 비교. 이갑윤, 이현우 편저. 한국 국회의 이상과 현실. 오름.

박상훈.(2018). 청와대 정부: 민주 정부란 무엇인가를 생각한다. 후마니타스.

박상훈.(2020a). 한국의 정치 양극화가 갖는 유형론적 특징. 박상훈 역음. 양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까. 국회미래연구원 연구보고서, pp.20-28.

박상훈.(2020b). 더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까. 국가미래전략 Insight 40호. 국회미래연구원.

- 박상훈.(2022). 정치적 말의 힘. 후마니타스.
- 박상훈.(2023). 혐오하는 민주주의. 후마니타스.
- 박찬표.(2002). 한국의 의회정치와 민주주의』. 오름.
- 박찬표.(2021). 제임스 매디슨의 대의민주주의론: 민주주의 문제점에 대한 민주적 해결책. 서울대학교 한국정치연구소. 韓國 政治 研究 Vol. 30 No. 2.
- 아리스토텔레스 지음. 천병희 옮김.(2009). 정치학. 도서출판 숲.
- 양자오 지음. 박다짐 옮김.(2018). 『미국 헌법을 읽다 - 우리의 헌법을 더 잘 이해하기 위하여』. 유유.
- 다운스, 앤서니 지음. 박상훈, 이기훈, 김은덕 옮김.(2013). 경제이론으로 본 민주주의. 후마니타스.
- 루소, 장 자크 지음. 김영욱 옮김.(2018). 사회계약론. 후마니타스.
- 로크, 존 지음. 강정인, 문지영 옮김.(1996). 통치론: 시민 정부의 참된 기원, 범위 및 그 목적에 관한 시론. 까치.
- 조지형.(2009). 『대통령의 탄생 - 대통령 제도는 어떻게 생겨났는가』. 살림.
- 헌팅턴, 새뮤얼. 장원석 옮김.(1999). 미국정치론: 부조화의 패러다임. 오름.
- Howell, W. G. & Moe, T. M.(2016). Relic: How Our Constitution Undermines Effective Government--and Why We Need a More Powerful Presidency. Basic Books.
- Light, P. C.(1999). The President's Agenda: Domestic Policy Choice From Kennedy to Clinton. The Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, K.(1949). The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions. The Journal of Politics, Vol. 11, No. 3.
- Schlesinger Jr., A. M.(1973). The Imperial Presidency. Popular Library.

3장

- 국회미래연구원.(2024). 국회의원의 의정활동 인식조사(미발간).
- 박상훈.(2023). 만들어진 당원: 우리는 어떻게 1천만 당원을 가진 나라가 되었나. 국가미래전략 Insight 67호. 국회미래연구원.
- 박현석.(2023). 의대 정원 문제와 입법 정치. Futures Brief 23-21. 국회미래연구원.
- 박현석 외.(2023). 정치 양극화의 실태와 개선방안. 연구보고서 23-12. 국회미래연구원.
- 박현석.(2024). 국회의원 보좌진이 바라본 제21대 국회의 문제점과 개선방안. 국가미래전략 Insight 92호. 국회미래연구원.
- Großer, J. and Palfrey, T. R.(2013). Candidate Entry and Political Polarization: An Antimedean Voter Theorem. American Journal of Political Science 58(1): 127-143.

4장

- 차정미.(2021a). 미중기술패권경쟁과 중국의 강대국화 전략- ‘기술혁신’과 ‘기술동맹’ 경쟁을 중심으로. 국회미래연구원 브리프보고서(2021. 8.).
- 차정미.(2021b). 미래전쟁과 군사-기술의 연대: 인공지능의 군사화와 민군융합. 국회미래연구원 브리프보고서(2021. 11.).
- 차정미.(2022a). 미중 전략경쟁과 과학기술외교(Science Diplomacy)의 부상: 한국과 학기술외교 전략과 과제. 국회미래연구원 브리프(2022. 8. 16.).
- 차정미.(2022b). 세계질서 변화와 주요국의 대전략 -미래질서 전망과 한국 중장기 외교 전략에의 함의. 국회미래연구원 연구보고서.
- 차정미.(2022c). 시진핑 시대 중국의 대전략: ‘세기의 대변화론-중국몽-일대일로’ 연계 분석을 중심으로. 국가안보와 전략, 22(2), pp. 88-89.
- 차정미.(2023a). 2050년, 우리는 어떤 국제질서를 원하는가?: 세계질서 대전환의 7대 트렌드와 세계의 선호 미래. 국회미래연구원 브리프(2023. 5.).
- 차정미.(2023b). 미중 전략경쟁과 우주의 지정학(Geopolitics of Space). 국회미래구

- 원 퓨처스브리프(2023. 7.).
- 차정미.(2023c). 트리플 트랜지션(Triple Transition)-디지털 전환, 녹색 전환, 그리고 국제질서 전환. 국회미래연구원 브리프보고서(2023. 9.).
- 차정미.(2023d). 세계 경제안보의 실제와 한국 경제안보에의 제언. 국회미래연구원 보고서(2023. 12.).
- 차정미 외.(2023). 국제질서 전환기 의회외교-세계 의회외교와 한국의 의회외교 전략. 국회미래연구원 연구보고서, 23-7.
- Amitav Acharya, A.(2014). The End of American World Order. Cambridge, UK: Polity Press.
- Baldwin, H.(2024). Critical Dual-Use Technologies: Commercial, Regulatory, Societal, and National Security Challenges. NATO Parliamentary Assembly(2024. 4.).
- Brands, H.(2014). What Good Is Grand Strategy?: Power and Purpose in American Statecraft From Harry S. Truman to George W. Bush. Cornell University Press.
- Congressional Research Service.(2024. 2. 8.). Research Security Policies: An Overview.
- Khanna, R.(2023. 1. 5.). The New Industrial Age. Foreign Affairs..
- Mearsheimer, J. J.(2019). Bounded to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. International Security, 43(4) (Spring 2019).
- Rodrik, D. and Walt, S. M.(2021). How to Construct a New Global Order. Faculty Research Working Paper Series of Harvard Kennedy School(May 2021).
- Rodrik, D. and Walt, S. M.(2022). How to Build a Better Order: Limiting Great Power Rivalry in an Anarchic World. Foreign Affairs (September/October 2022).
- Silove, N.(2018). Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand

Strategy”, Security Studies, 27: 1.

Thompson, W. R.(2020). Power Concentration in World Politics: The Political Economy of Systemic Leadership, Growth and Conflict. Springer.

World Economic Forum.(2024. 1. 10.). Global Risks Report 2024.

5장

관계부처 합동.(2022. 7. 22.). 민·관의 역량을 결집하는 반도체 초강대국 달성전략.

경희권, 김상훈.(2023). 세계 비메모리반도체 시장 지형과 정책 시사점. 월간 KIET 산업경제 299, pp. 19-28. 산업연구원.

박성준.(2023). 탄소국경조정제도의 영향과 중장기 대응전략. Futures Brief 23-16호. 국회미래연구원.

박성준.(2024). 미국 의회 정치와 인플레이션 감축법. 국가미래전략 Insight 86호. 국회미래연구원.

박성준, 김은아, 박현석, 김다솜.(2023). 경제안보와 의회외교. 연구보고서 23-08호. 국회미래연구원.

박성준, 박현석, 차정미, 김주희, 이정환.(2022). 국제질서 변화와 경제안보 전략. 연구보고서 22-19호. 국회미래연구원.

채명식.(2022). 시스템반도체. KISTEP 브리프 01. 한국과학기술기획평가원.

황경인.(2022). 인플레이션 감축법(IRA)의 국내 산업 영향과 시사점. 자동차와 이차전지 산업을 중심으로-. 산업경제 2022-9, pp. 7-19. 산업연구원.

BCG & SIA.(2024). Emerging Resilience in the Semiconductor Supply Chain.

Fleck, J., Lipsky, J., & Shullman, D. O.(2024). Ursula von der Leyen set Europe’s ‘de-risking’ in motion. What’s the status one year later?. Atlantic Council.

McBride J. and Chatzky, A.(2019). Is ‘Made in China 2025’ a Threat to Global Trade?. Council on Foreign Relations.

Nordhaus, W.(2015). Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. *American Economic Review*, 105(4), pp. 1339-1370.

Nordhaus, W.(2020). The Climate Club. *Foreign Affairs*.

6장

김태경.(2023). 중장기 한반도 의회외교: 의제와 전략. 국회미래연구원.

김태경 외.(2022). 한반도 중장기 미래전략: 한반도 연합적 거버넌스. 국회미래연구원.

박성원 외.(2022). 대한민국 미래전망 연구. 국회미래연구원.

서울대학교 통일평화연구원.(2022). 2022 통일의식조사. 서울대학교 통일평화연구원.

외교통일위원회 전문위원.(2018). 남북합의서의 체결·비준 절차 등에 관한 기본법안(천정배의원 대표발의) 검토보고서.

이수석, 안제노.(2022). 남북기본합의서 30년의 재조명. INSS 연구보고서 2022-18. 국가안보전략연구원.

통일연구원.(2023). 통일의식조사 2022. 통일연구원.

허재영 외.(2019). 이념적 양극화는 지속되는가? -19대 국회 외교안보통상 관련 의안의 경험적 연구-. 통일연구 23(2).

Tonge, J.(2014). *Comparative Peace Processes*. John Wiley & Sons.

7장

통계청.(2022). 장래가구추계(시도편): 2020~2050년.

통계청.(2023). 장래인구추계: 2022~2072년.

Global Tenant.(2013). *International Union of Tenants(IUT) Quarterly Magazine*. April 2013.

KDI.(2022). 장기경제성장률 전망과 시사점. KDI 경제전망.

8장

과학기술정보통신부.(2022). 12대 국가전략기술, 대한민국 기술주권 책임진다(보도자료, 2022. 10. 28.).

김은아.(2023a). 디지털제품여권 도입에 관한 미래전망 및 대응방안. 국가미래전략 Insight 81호. 국회미래연구원.

김은아.(2023b). 녹색전환기술 글로벌 영향력 향상전략: 세계질서 재편의 맥락에서. 국회 미래의제23-11호. 국회미래연구원.

김은아.(2024). 배터리 순환경제 기술산업 미래전망 및 발전방향. 국가미래전략 Insight 91호. 국회미래연구원.

김은아 외.(2023a). 순환경제 글로벌 혁신전략: 표준화, 기술개발, 해외투자, 국제협력. 국회미래연구원. 김은아 외.(2023b). 핵심원자재 공급 안정성 강화 중장기 전략. 국회미래의제 23-08호. 국회미래연구원.

산업통상자원부.(2023). 첨단산업 글로벌 강국 도약을 위한 핵심광물 확보전략.

산업통상자원부.(2024). 무역기술장벽(TBT) 선제적 대응으로 수출 돌파구 마련(보도자료, 2024. 3. 7.).

차정미 외.(2023). 미중 기술혁신 경쟁과 국제질서 변화. 대한민국 국회.

환경부.(2022). 중소기업에도 녹색투자 길 열린다(보도자료, 2022. 4. 6.).

Ellen MacArthur Foundation.(2019). Completing the picture: How the circular economy tackles climate change.

International Resource Panel(IRP). (2020). Resource Efficiency and Climate Change: Material Efficiency Strategies for a Low-Carbon Future. United Nations Environment Programme. Nairobi, Kenya.

9장

성지은, 정병걸, 송위진.(2012). 지속가능한 사회기술시스템으로의 전환과 백캐스팅: 네덜란드의 지속가능한 교통·식품·가정 시스템 전환 사례를 중심으로. 과학기술학연

구, 12(2), 81-116.

정훈, 김동구.(2023). 기후위기 대응 및 산업경쟁력 강화를 위한 주요국의 입법 전략과 국내 대응방안 연구. 국회미래의제 23-17호. 국회미래연구원.

정훈, 박시원.(2022). 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 입법과제. 국회미래연구원.

정훈, 여영준, 안영환.(2022). 발전부문 탄소중립 이행 경로와 사회적 비용·편익 연구. 국회미래연구원.

정훈, 여영준, 조해인.(2021). 탄소국경조정 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 예측 연구, 국회미래연구원

정훈 외.(2023a). 발전 부문 재생에너지 보급 정책의 문제점 진단과 제도 개선 방안 연구. 국회미래연구원.

정훈 외.(2023b). 재생에너지 단계별 갈등 이슈와 갈등 대응 방안 연구. 국회미래연구원.

환경부 온실가스종합정보센터.(2023). 2022 국가 온실가스 인벤토리 보고서/국가 온실가스 인벤토리(1990~2021).

Elzen, B., Geels, W., & Green, K.(2004). System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory. Evidence and Policy. Edward Elgar.

IPCC.(2013). Climate change 2013: The physical science basis - Working Group I Contribution to the IPCC fifth Assessment Report.

IPCC.(2018). Global Warming of 1.5°C.

IPCC.(2023). AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023.

Schienstock, G.(2004). Embracing the Knowledge Economy. Edward Elgar.

WEF.(2024. 1.). The Global Risks Report 2024.

WMO.(2023. 5..). WMO Global Annual to Decadal Climate Update.

10장

강신형 외.(2023). 한국의 CVC들: 현황과 투자 활성화 방안. 스타트업얼라이언스.

국회미래연구원.(2023). 제6회 국가현안 대토론회 “벤처·스타트업 활성화: 입법과 정책

- 과제” 자료집. 국회미래연구원.
- 나수미.(2022). 민간 주도 전환기의 모험자본시장 질적 성장 방안. KOSI 중소기업포커스 22-23호.
- 박용린.(2022). 해외 CVC 현황과 일반지주회사 CVC에 대한 시사점. 자본시장연구원 이슈보고서 22-24.
- 박용린.(2023). 최근 벤처투자 감소의 원인 진단과 향후 모험자본시장의 발전과제. 자본시장포커스.
- 박재영.(2019). 기업주도형 벤처캐피탈(CVC)의 규제완화 쟁점과 개선방안(1). 국회입법조사처 NARS 현안분석 제98호.
- 송명진.(2023) 투자 흑한기와 M&A 활성화. 스타트업얼라이언스.
- 여영준, 박재영, 강태원, 전지은, 강신형, 곽기현, 신영수, 나수미, 정주연, 윤민혜, 송명진.(2023). 벤처·창업 활성화를 위한 입법 및 정책 방향. 국회미래연구원 기획연구 보고서 23-02.
- 이승호, 김한수, 최순영.(2012). 글로벌 국부펀드 현황 및 시사점. 자본시장연구원.
- 전월진, 강신형.(2022). CVC 투자시점이 스타트업 성과에 미치는 영향: CVC 모기업 규모와 상호의존성의 조절효과를 중심으로. 인적자원개발연구, 25(4), 157-179.
- 중소벤처기업부.(2023). 혁신 벤처스타트업 자금지원 및 경쟁력 강화 방안. 중소벤처기업부.
- 중소벤처기업부.(2024). 중소기업 도입전략. 중소벤처기업부.
- 최은진, 박미영.(2023). 금산분리 완화 관련 공정거래법 발의안의 동향과 쟁점. 국회입법조사처 NARS 입법·정책 제140호.
- 한국경제인연합회.(2023). 2023년 유니콘 기업 분석. 한국경제인연합회.
- 한재준.(2017). 벤처캐피탈 세컨더리 마켓 활성화 방안. 한국금융연구원.

11장

국가인권위원회.(2023). 「인공지능 법률안」, ‘우선허용·사후규제’ 원칙 삭제하고, 인권 영향평가 도입해야

국회.(2023). 공교육 AI 역량 혁신 위해 김진표 의장이 대표발의한 지방교육재정교부금법 개정안 본회의 의결(보도자료, 2023. 12. 21.).

관계부처 합동.(2024). AI G3 도약을 위한 AI 디지털 혁신성장 전략: 대한민국 디지털 전략 2.0.

교육부.(2023). 인공지능(AI) 디지털교과서로 1:1 맞춤형 교육시대 연다.

한국경제인협회.(2023). 사교육비가 저출산에 미치는 영향.

한국교육개발원.(2023). AI기반 맞춤형 교육의 현황과 과제.

ARK Investment.(2024). Big Idea 2024.

HAI.(2024). AI Index 2024.

IMF.(2024). GEN-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work.

Mckinsey&Company.(2023). The economic potential of generative AI: The next productivity frontier(June 2023).

onfido(2024), “Identity Fraud Report 2024”

The White House.(2023. 10. 30.). Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence.

12장

강호제 외.(2015). 고령인구를 활용한 지역경제 활성화 전략 연구. 국토연구원.

김창현 외.(2004). 농촌 정주생활여건의 지역간 실태비교와 개선방향. 경제사회연구회.

김현호 외.(2010). 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구. 한국지방행정연구원.

마스다 히로야.(2015). 지방소멸. 김정환 옮김. 와이즈베리.

민보경.(2023). 인구위기에 대응하는 지역의 미래 전략. 국회미래연구원

- 송미령 외.(2021). 인구감소시대, 농촌 삶의 질 향상 정책 개선방안 연구. 농림축산식품부.
- 앨런 말라흐.(2024). 축소되는 세계: 인구도, 도시도, 경제도, 미래도, 지금 세계는 모든 것이 축소되고 있다. 김현정 옮김. 사이.
- 엄진영 외.(2023). 농업인력 부족, 대응과 미래. KREI 릴레이 세미나 제2회 발표자료.
- 정동재.(2019). 사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계개선방안 연구. 한국행정연구원.
- 정책기획위원회.(2021. 3). 농촌뉴딜TF 회의 자료.
- 한국농촌경제연구원.(2022). 농어촌 삶의질 실태와 주민 정주 만족도 조사. 농림축산식품부.
- 한국행정연구원.(2023). 충청남도 외국인노동자 고용·노동 실태조사 및 기본계획 수립 방안 연구. 충청남도 연구용역 보고서.
- 황의식 외.(2019). 메가트렌드 분석을 통한 농정 전략화 연구. 한국농촌경제연구원.
- Dent, H.(2015). The Demographic Cliff, Portfolio. Penguin: New York.

13장

- 국회예산정책처.(2023). 대한민국 재정. 국회예산정책처.
- 보건복지부.(2022). 통계로 보는 사회보장 2022. 보건복지부.
- 이채정 외.(2022). 고용없는 저성장·초고령 시대의 복지체제 연구(연구보고서 22-06). 국회미래연구원.

14장

- 계봉오.(2020). 인구고령화 지표에 대한 대안적 접근: 장래연령 관점을 중심으로. 한국인구학 43(4), pp.1-35.
- 김무인.(2022). 다문화 쇼크. 스텝체어스.
- 김순남.(2022). 가족을 구성할 권리: 혈연과 결혼뿐인 사회에서 새로운 유대를 상상하는 법. 오월의 봄.

김영옥 외.(2020). 새벽 세 시의 몸들에게: 질병, 돌봄, 노년에 대한 다른 이야기. 봄날의 책.

김이선, 황정미, 이진영(2007). 다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책 패러다임 구축 1: 한국사회의 수용 현실과 정책과제. 한국여성정책연구원.

더 케어 컬렉티브.(2021). 돌봄 선언: 상호의존의 정치학. 정소영 옮김. 니케북스.

박선권, 안수지, 김상미, 이상직.(2023). 초저출산 장기지속 시대의 인구위기 대응 방향. 대한민국 국회.

신지원.(2011). 이민정책의 이론적 기초와 방향성 연구. 이민정책연구원.

이상직.(2022). 한국 장애인 탈시설 정책: 역사, 현황, 과제. 국회미래연구원.

이상직.(2023a). 국제지수로 본 한국 젠더 관계의 성격. Futures Brief 18, pp.1-4.

이상직.(2023b). 한국사회는 외국인과 어떻게 관계 맺고 있는가: 이민 정책 방향 모색을 위한 시론. 국가미래전략 Insight 76, pp.1-28.

이상직.(2023c). 한국 청년은 언제 집을 떠나는가: OECD 국가 비교. 국가미래전략 Insight 64, pp.1-27.

이상직, 민보경, 이채정, 김동규, 김미선, 노법래, 백광렬, 사사노미사에, 조해인, 조소연.(2022). 전환기 청년의 미래. 국회미래연구원.

이철희.(2022). 장래 인구변화가 노동투입 규모에 미치는 영향. 노동경제논집 45(2), pp.37-68.

이철희, 이지은.(2017). 인구고령화가 노동수급에 미치는 영향. 경제분석 23(4), pp.34-77.

이혜경.(2019). 이민정책의 이론에 관한 시론과 방향. 대한정치학회보 28(1), pp.107-136.
정동재, 김지영, 한창묵.(2019). 사회통합을 위한 외국인 체류관리 행정체계 개선방안 연구. 한국행정연구원.

정동재, 윤영근, 염지선.(2022). 데니즌십(Denizenship)을 통한 체류 외국인의 사회통합 방안. 한국행정연구원.

정동재, 윤영근, 염지선, 류현숙, 김태희.(2022). 외국인 주민의 지역사회 통합을 위한 정책방안 설계. 한국행정연구원.

조기현.(2019). 아빠의 아빠가 됐다: 가난의 경로를 탐색하는 청년 보호자 9년의 기록.

이매진.

- 조기현.(2022). 새파란 돌봄: 가족, 돌봄, 국가의 기원에 관한 일곱가지 대화. 이매진.
 조영희, 이해경, 고상두.(2021). 이민정책의 효율적 추진을 위한 지방자치단체 외국인
 주민 행정 수직·수평적 협력거버넌스. 이민정책연구원.
 트론토, 조안 C.(2021). 돌봄 민주주의. 김희강, 나상원 옮김. 박영사.
 한준성, 최진우.(2018). 이주민 환대 지수(Hospitality Index) 지표체계 개발 연구. 문
 화와정치 5(1), pp.:5-41.

15장

- 박미숙, 추지현.(2017). 혐오표현의 실태와 대응방안. 한국형사정책연구원.
 송세련.(2023. 4. 18.). 인권경영과 혐오 차별. 국회미래연구원/한국인권위원회 세미나
 발제 자료.
 연운정.(2023. 1. 19.). 인권위 “국회 인권교육 강화하라”. 매일노동뉴스.
 이상수.(2022). 인권경영, 세상을 바꾸는 패러다임. 태학사.
 이승현.(2023. 4. 5.). 혐오 표현의 쟁점과 대응. 국회미래연구원/국가인권위원회 세미나.
 이준일.(2023). 평등법의 주요국 사례와 사회적 효과 분석. 국회미래연구원/국가인권위
 원회 세미나.
 홍성수.(2019). 차별금지법상 차별적 괴롭힘에 관한 연구. 전북대 법학연구 59, pp.1-28.
 홍성욱.(2019). 인공지능은 인간을 차별하는가? Horizon. 고등과학원.
 한국성적소수자문화인권센터.(2021). 성소수자 노후인식 조사.

16장

- Billari, F. C.(2009). The happiness commonality: Fertility decisions in
 low-fertility settings, how generations and gender shape demographic
 change: Towards policies based on better knowledge(pp. 7-31). New
 York: United Nations.

- Blanchflower, D. G., & Oswald, A. J.(2004). Money, sex and happiness: An empirical study. *Scandinavian Journal of Economics*, 106(3), pp.393-415.
- Delhey, J., Kroll, C.(2013). A “Happiness Test” for the New Measures of National Well-Being: How Much Better than GDP are They?. In: Brockmann, H., Delhey, J.(eds) *Human Happiness and the Pursuit of Maximization*. Happiness Studies Book Series. Springer,
- Diener, E.(2000). Subjective well-being: The science of happiness, and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55(1), pp.34-43.
- Diener, E., Lucas, R., Schimmack, U., & Helliwell, J.(2009). *Well-being for public policy*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dolan, P., & White, M. P.(2007). How can measures of subjective well-being be used to inform public policy? *Perspectives on Psychological Science*, 2(1), pp.71-85.
- Graham, C., Chattopadhyay, S., & Picon, M.(2010). The Easterlin and other paradoxes: Why both sides of the debate may be correct. In E. Diener, J. F. Helliwell,. & D. Kahneman(Eds.). *International differences in well-being*(pp. 247-288). New York: NY. Oxford University Press.
- Inglehart, R., Foa, R., Peterson, C., & Welzel, C.(2008). Development, freedom, and rising happiness: A global perspective(1981-2007). *Perspectives on Psychological Science*, 3(4), pp.264-285.
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., Aknin, L. B., De Neve, J.-E., & Wang, S.(Eds.). (2023). *World Happiness Report 2023*(11th ed.). Sustainable Development Solutions Network.
- Le Moglie, M., Mencarini, L., & Rapallini, C.(2015). Is it just a matter of personality? On the role of subjective well-being in childbearing behavior. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 117, pp.453-475.
- Luhmann, M., Lucas, R. E., Eid, M., & Diener, E.(2013). The prospective effect of life satisfaction on life events. *Social Psychological and*

- Personality Science, 4(1), pp.39-45.
- Oishi, S., & Schimmack, U.(2010). Culture and well-being: A new inquiry into the psychological wealth of nations. *Perspectives on Psychological Science*, 5(4), pp.463-471.
- Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P.(2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress(French Commission on the Measurement of economic Performance and Social Progress). Paris.
- Parr, N.(2010). Satisfaction with life as an antecedent of fertility: Partner+ Happiness= Children? *Demographic Research*, 22, pp.635-662.

17장

- 구자옥, 김성숙, 이해원, 조성민, 박혜영.(2016). OECD 국제 학업성취도 평가 연구: PISA 2015 결과 보고서. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2016-2-2.
- 교육부.(2023). 인공지능(AI) 디지털교과서로 1:1 맞춤 교육시대 연다(보도자료, 2023. 6. 8.).
- 김미숙, 이쌍철, 이호준, 김정아, 황지원.(2019). OECD ESP 사회정서역량 조사 국제 공동연구(3): 예비조사 결과 분석 및 본조사. 한국교육개발원.
- 김미점, 조한익(2015). 희망과 적응관련 변인의 관계에 관한 메타분석. *교육심리연구* 29(2), pp.331-360.
- 김성경, 김명화, 김인숙, 이신영, 백혜선.(2023). OECD 국제 학업성취도 평가 연구: PISA 2022 결과보고서. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2023-10.
- 김수진, 김미경, 김명화, 정은주, 박종효.(2020). 국가수준 학업성취도 평가에서 활용가능한 사회정서적 역량 지표 개발 및 적용 방안. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2020-2.
- 김은실, 백윤정.(2014). 긍정심리자본 및 사회적 자본과 개인 창의성의 관계. *조직과 인사관리연구* 38, pp.93-122.
- 김형진, 심덕섭(2013). 심리적자본이 혁신행동에 미치는 영향. *대한경영학회지* 26(11),

pp.3003-3028.

김희경, 박종임, 정연준, 박상욱, 김창환, 이재희, 최재화.(2014). 맞춤형 교육 지원을 위한 형성평가 체제 도입(I): 온·오프라인 형성평가 시스템 설계. 한국교육과정평가원.

김희삼.(2017). 사회자본에 대한 교육의 역할과 정책방향. 한국개발연구원.

김희연, 조규판.(2020). 부모애착, 또래애착, 교사애착이 초등학생의 학업적 자기효능감 및 사회적 유능감에 미치는 영향. 학습자중심교과교육학회 20(11), pp.501-520.

소경희, 허예지, 이종아.(2016). 한국의 창의성 교육 정책에 대한 비판적 고찰: 5·31 교육 개혁 이후를 중심으로. 사고개발 12(1), pp.1-20.

성문주, 김종훈, 민지연, 박아름, 백수현, 한승현, 함은혜, 황혜영.(2020). 심리자본과 사회자본 확충을 위한 현황 진단 및 교육 전략 연구. 국회미래연구원 연구보고서 20-07.

이순영.(2022). 중등 학습자의 사회정서역량 실태와 쟁점. 리터러시 연구 13(3), pp. 403-433.

이영호, 김한성.(2023). 초·중등교육 내 생성형 인공지능 도입을 위한 법률적 이슈 탐색: 디지털기반 교육혁신방안 정책을 중심으로. 컴퓨터교육학회 논문지 26(5), pp. 129-138.

이재진.(2024). 미래교육을 위한 중장기 디지털 학습 여건 개선의 방향(발표문). 2024 한국교육행정학회 등 5개 학회 연합 학술대회(국가교육발전의 쟁점과 과제) 자료집.

이진향, 오미옥.(2014). 사회적 자본이 주관적 행복감에 미치는 영향 분석-거제지역 주민을 중심으로. 한국자치행정학보 28(3), pp.313-330.

임철일. (2024). 교원을 위한 AI·디지털 교육의 현황과 발전 방향(발제 자료 1). 제11회 디지털 인재양성 100인 포럼 자료집(2024. 5. 24. 서울대학교). 이화여자대학교 미래교육연구소.

전선영.(2019). 긍정심리자본이 행복과 고객지향성에 미치는 영향 - 사회복지전담공무원 조직문화의 조절효과를 중심으로. 한국사회복지학 71(3), pp.7-30.

조성민, 구남욱.(2020). PISA 2018 결과에 나타난 우리나라 학생들의 수학 성취 및 학교 풍토와 학생 웰빙 관련 결과 탐색. 수학교육학연구 30-3, pp.465-486.

- 진동섭.(2022). 대한민국 교육의 국제적 위상과 교육적 함양. 한국교육학회 2022년 연차학술대회(한국, 한국사회 그리고 한국교육) 자료집. 대구: 한국교육학회.
- 최예나, 김이수.(2015). 사회적 자본과 주민행복간 관계에 관한 연구. 한국지방자치학회보 27(4), pp.53-78.
- 최지영, 강수환.(2021). 부모의 사회·경제적 지위와 자녀의 자기효능감 간 관계: 청소년 체험활동의 매개효과 검증. 사회과학연구 32(3), pp.129-148.
- 최현정, 이동귀.(2019). 초등학생이 지각한 부모의 양육 태도와 학습된 무기력의 관계: 학업 실패 내성과 회복탄력성의 조절된 매개효과. 한국심리학회지: 학교 16(2), pp.189-205.
- 함은혜.(2018). 사범대학생의 실수인식과 성취목표지향성이 교실평가에 대한 태도에 미치는 영향. 교육평가연구 31(3), pp.775-798.
- 황준성.(2024). 디지털 기반 수업혁신을 위한 교사 역량 강화 방향과 전망의 또 다른 논의점들(토론문 1). 제11회 디지털 인재양성 100인 포럼 자료집(2024. 5. 24. 서울대학교). 이화여자대학교 미래교육연구소.
- Brunie, A.(2009). Meaningful distinctions within a concept: Relational, collective, and generalized social capital. *Social Science Research* 38(2), pp.251-265.
- Culbertson, S. S., Fullagar, C. J., & Mills, M. J.(2010), Feeling good and doing great: the relationship between psychological capital and well-being. *Journal of occupational health psychology* 15(4), pp.421-433.
- Ferlander, S., & Mäkinen, I. H.(2009). Social capital, gender and self-rated health. Evidence from the Moscow Health Survey 2004. *Social Science & Medicine* 69(9), pp.1323-1332.
- Habibov, N. N., & Afandi, E. N.(2011). Self-rated health and social capital in transitional countries: Multilevel analysis of comparative surveys in Armenia, Azerbaijan, and Georgia. *Social Science and Medicine* 72(7), pp.1193-1204.
- Han, S., Kim, H., Lee, E. S., & Lee, H. S.(2013). The contextual and

- compositional associations of social capital and subjective happiness: A multilevel analysis from Seoul, South Korea. *Journal of Happiness Studies* 14(4), pp.1183-1200.
- Luthans, B. C., Luthans, K. W., & Avey, J. B.(2014). Building the leaders of tomorrow: The development of academic psychological capital. *Journal of leadership & organizational studies* 21(2), pp.191-199.
- Luthans, F., Luthans, K. W., & Luthans, B. C.(2004). Positive psychological capital: Beyond human and social capital. *Business Horizons* 47, pp.45-50.
- Luthans, F., & Youssef, C. M.(2004). Human, social, and now positive psychological capital management: Investing in people for competitive advantage. *Organizational Dynamics* 33(2), pp.143-160.
- Luthans, F., Youssef, C. M., & Avolio, B. J.(2012). 긍정심리자본.(김강훈, 김정기, 박상만 옮김). 렉스미디어(원서출판 2007).
- OECD.(2019). PISA 2018 Results(Volume III): What School Life Means for Students' Lives. PISA. Paris: OECD.
- OECD.(2024). Social and Emotional Skills for Better Lives: Findings from the OECD Survey on Social and Emotional Skills 2023. Paris: OECD Publishing.
- Schwab, K.(2017). The fourth industrial revolution. Geneva, Switzerland: Penguin Random House.
- Seligman, M. E.(1991). Learned optimism: How to change your mind and your life. New York: Knopf.
- Seligman, M. E.(2002). Positive psychology, positive prevention, and positive therapy. In C. R. Snyder & S. J. Lopez(Eds.). *Handbook of positive psychology*(pp. 3-9). New York: Oxford University Press.

18장

- 박성국.(2022). 사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체제의 진화. 한양대학교 경영학과 박사학위논문.
- 박운.(2023). 경사노위 주요 합의, 권고-건의, 제안 현황. 국회미래연구원(미간행 자료).
- 박운.(2023). “제4장. 경사노위는 어떤 활동을 하는가”, 정혜윤 외, 한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정. 국회미래연구원.
- 손영우.(2018). 사회적 대화 - 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐다. 이매진.
- 손영우, 임상훈.(2020). 이해관계자 코포라티즘? - 사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구. 동향과전망 109.
- 이병권, 박운.(2023). 경사노위 데이터셋 인물·회의체 원자료. 국회미래연구원(미간행 자료).
- 정상호.(2003). 한국과 일본의 정부위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교 연구. 한국정치학회보37(5), pp.289-472.
- 정영국.(1995). 이익집단의 발전과 역할. 안병준 외. 국가, 시민사회, 정치민주화. 한울아카데미. pp.119-156.
- 정혜윤.(2023), “제3장, 누가 노·사·정·공익위원이 되는가”, 정혜윤 외, 한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정. 국회미래연구원.
- 정혜윤, 이상직, 박현석, 박상훈, 박운, 고민지, 강경희, 이병권.(2023). 한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정. 국회미래연구원.
- 한국행정연구원.(2023). 2023년 사회통합실태조사(국가승인통계 공표용 보고서).

2 웹사이트

2장

국회 의안정보시스템, 2023. 6. 1. 접근,

(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

대검찰청. 형사사건 동향 : 고소/고발사건 접수현황, 2021. 3. 5. 접근,

(<https://www.spo.go.kr/site/spo/ex/duelistIncidentTrend/accuseInvsetigationAcceptstat.do>)

대법원. 사법연감(2020년), 2021. 3. 5. 접근,

(<https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=6&gubun=719>)

최장집. (2017). 제퍼슨, 매디슨과 미국 민주주의. 네이버열린연단(9/16).

(https://openlectures.naver.com/text_viewer?module_id=871&contents_id=132112#nafullscreen)

3장

장윤희.(2024. 5. 30.). 민주, 국회의장·원내대표 선거에 권리당원 20% 반영. 연합뉴스.

(<https://m.yna.co.kr/view/MYH20240530002600641>)

4장

Australian Government.(2024. 4. 17.). 2024 National Defence Strategy.

(<https://www.minister.defence.gov.au/media-releases/2024-04-17/2024-national-defence-strategy>)

CRS Report.(2024. 2. 22). Emerging Military Technologies: Background and Issues for Congress.(<https://sgp.fas.org/crs/natsec/R46458.pdf>)

European Commission.(2024. 5. 15.). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Seventh Progress

- Report on the implementation of the EU Security Union Strategy.
(https://commission.europa.eu/document/download/88809590-6f2b-4ea9-a1f0-32d9ddf02540_en?filename=COM_2024_198_1_EN.pdf)
- Meacham, S.(2023. 9. 8.). Race to Extinction: How Great Power Competition Is Making Artificial Intelligence Existentially Dangerous. Harvard International Review.
(<https://hir.harvard.edu/a-race-to-extinction-how-great-power-competition-is-making-artificial-intelligence-existentially-dangerous/>)
- The White House.(2022. 10.). National Security Strategy.
(<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>)
- Allen, G. C.(2022. 11. 17.). The Only Way the U.S. Can Win the Tech War with China. TIME.
(<https://time.com/6234566/how-us-win-the-tech-war-with-china/>)
- Bekkevold, J. I.(2024. 2. 3.). Why Middle Powers Can't Pursue Grand Strategy. Foreign Policy.
(<https://foreignpolicy.com/2024/02/03/review-ramon-pacheco-pardo-scott-snyder-south-korea-us-strategy-alliance-geopolitics/>)
- Blinken, A. J.(2024. 5. 6.). Technology and the Transformation of U.S. Foreign Policy. U.S. Department of State.
(<https://www.state.gov/technology-and-the-transformation-of-u-s-foreign-policy/>)
- Bremmer, I. and Suleyman, M.(2023). The AI Power Paradox: Can States Learn to Govern Artificial Intelligence-Before It's Too Late?. Foreign Affairs (September/October 2023).
(<https://www.foreignaffairs.com/world/artificial-intelligence-power-paradox>)
- New York Times.(2023. 6. 10.). How Could A.I. Destroy Humanity?
(<https://www.nytimes.com/2023/06/10/technology/ai-humanity.html>)

新华网.(2024. 2. 1.). 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展.

(<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1789665198906980661&wfr=spider&for=pc>)

中国政府网.(2020. 11. 3.). 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议.

(https://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm)

8장

최종윤.(2023. 3. 27.). [칼럼] 유럽 「핵심원자재법(CRMA)」 발표에 대한 제조기업의 대응 전략-박한구의 AM칼럼. 인더스트리뉴스.

(<https://www.industrynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=49249>)

9장

Energy & Climate. Net Zero Scorecard, 2024. 4. 26. 접근,

(<https://eciu.net/netzerotracker>)

딜로이트 글로벌 경제 리뷰.(2023. 7. 24.). 부활하는 산업 정책-반도체·기후 기술 분야 기회 부상. 이코노미조선.

(https://economychosun.com/site/data/html_dir/2023/07/22/202307220037.html)

10장

남미래.(2023. 11. 2.). ‘역대 최저’ 올해 스타트업 생태계 점수 46점... “투자 흑한기 체감↑”. 머니투데이.

(<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023110211425961813>)

황정환.(2024. 1. 7.). 2년간 ‘정부 돈줄’ 끊긴 韓국부펀드... “운용 경쟁력 약화 우려”. 한국경제.(<https://www.hankyung.com/article/2024010772771>)

11장

- Tortois. The Global AI Index(2023), 2024. 5. 1. 접근,
(<https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/#rankings>)
- EU AI ACT, 2024. 5. 1. 접근,
(<https://artificialintelligenceact.eu/ai-act-explorer/>)
- NIST. AISIC, 2024. 5. 1. 접근,
(<https://www.nist.gov/aisi/artificial-intelligence-safety-institute-consortium-aisic>)
- 고유선.(2024. 3. 27.). AI 교과서 도입 코앞인데... “디지털기기 보수 어렵고 과몰입 우려”. 연합뉴스.(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240327151700530>)
- 김수호.(2024. 3. 27.). ‘AI교과서’ 시대 앞둔 교사들 “학생들 디지털 과몰입 우려돼...”. 서울경제.
(<https://www.sedaily.com/NewsView/2D6SSZN1OJ>)(접근일: 2024. 5. 1.)
- 김준희.(2024. 4. 28.). 20만대 스마트기기 누가 관리?...교사-교무실무사 갈등 폭발. 중앙일보.
(<https://www.joongang.co.kr/article/25245599#home>)(접근일: 2024. 5. 1.)
- 오로라.(2024. 1. 28.). 테일러 스위트 ‘딥페이크’ 음란사진에 美 발각... 규제 목소리 높아져. 조선일보.
(https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/01/28/IF4AENMV7FAL5G5YR5EYVBBN44/)(접근일: 2024. 5. 1.)
- 윤진우.(2024. 4. 17.). “韓 파운데이션 모델 개발 0개” 美 통계에...과기정통부, “삼성·네이버 등 누락” 반박. 조선비즈.
(<https://biz.chosun.com/it-science/ict/2024/04/17/PVKTYZTMHZDN5FIIH3PTK577XM/>)
- 이다겸.(2024. 3. 22.). “피해액 1조원 추산”...송은이·김미경, 유명인 사칭 피싱 범죄 해결 촉구. 매일경제.(<https://www.mk.co.kr/news/society/10971849>)
- 이상원.(2024. 4. 4.). 수천억 원 드는 AI 디지털 교과서, ‘혁명’인가. 시사IN.

(<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=52613>) (접근일: 2024. 5. 1.)

이정현.(2024. 5. 2.). 방심위 “유명인 딥페이크 성적 허위영상 4천691건 시정요구”. 연합뉴스.

(<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240502109200017>)

정혜승.(2024. 2. 4.). “얼굴·목소리 상사인 줄”...홍콩서 딥페이크 340억 사기. 뉴시스.

(https://www.newsis.com/view/NISX20240205_0002616601)

12장

국가통계포털(KOSIS) 행정안전부 주민등록 인구 현황

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_ZTITLE&menuId=M_01_01)

국가통계포털(KOSIS) 통계청 지역소득

(https://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?vwcd=MT_GTITLE01&menuId=M_01_03_01)

행정안전부, (<https://www.mois.go.kr/>)

14장

국회 의안정보시스템, 2023. 9. 30. 접근,

(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>).

빅카인즈, 2023. 9. 30. 접근, (www.bigkinds.or.kr)

KOSIS 인구로 보는 대한민국: 인구상황판, 2024. 5. 10. 접근,

(<https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationDashBoardMain.do>)

16장

Gallup.(2017). What happiness today tells us about the world tomorrow.

(<https://news.gallup.com/reports/220601/what-happiness-today-tells-us>)

-about-the-world-tomorrow.aspx.)

17장

레가툼 번영 지수(The Legatum Prosperity Index™) 홈페이지,
(<https://www.prosperity.com/about/resources>)

곽노필.(2024. 2. 8.). [미래&과학기술] 두 발로 움직이는 휴머노이드 로봇노동자, 올해 ‘인력시장’에 나온다. 한겨레신문.

(<https://www.hani.co.kr/arti/science/technology/1127626.html>)

김진숙.(2023. 5.). 특집 ① 한 명 한 명의 학생에 초점을 둔 ‘맞춤 교육’을 희망하며. 행복한교육 498.

(https://happyedu.moe.go.kr/happy/bbs/selectHappyArticle.do?bbsId=BB SMSTR_000000000191&nttId=31607)

한상현.(2023. 1. 9.). 70년 묵은 6-3-3학제 ‘산업화시대 교육’ 챗바퀴 갇힌 아이들. 매일경제.

(<https://www.mk.co.kr/news/society/10599753>)

18장

김봉석. (2012.10.23.). “노동부, 외부연구용역 특정 교수에게 몰아줬따”. 매일노동뉴스.
(<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=114364>)

김학태.(2017. 5. 29.). [문재인 정부 노동협치 가능할까] 노동계 사회적 대화 참여, 정부 손에 달렸다. 매일노동뉴스.

(<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=144498>)

매일경제.(1999. 7. 15.). 노사정위원회 일지.

(<https://www.mk.co.kr/news/economy/2102155>)

변재현.(2021. 3. 4.). 한국노총, 경총에 “관계 회복 조치 안 하면 우리도 선택지 없어”. 서울경제.

(<https://www.sedaily.com/NewsView/22JOEF0MRG>)

전형우.(2024. 4. 20.). 노사보다는 정부가 주도하는 ‘노사정 대화’, 존재 이유를 증명하려면. SBS 뉴스잡.

(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1007617120)

Abstract

Future Agendas of the Republic of Korea to Watch in the 22nd National Assembly

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Yoo Hee-Soo

With the commencement of the 22nd National Assembly in 2024, a crucial phase of legislative activities and policy debates spanning the next four years is set to begin. This is especially the case for lawmakers, whereby they will rigorously examine a variety of perspectives to prioritize key policy initiatives for advancement during this term. It is in this period, that the growing need for impartial research outcomes to serve as a neutral foundation for policy discussions within the National Assembly is underscored.

In line with the convening of the National Assembly, this study was designed to preemptively present future agendas for discussion at the 22nd National Assembly for lawmakers, catering to lawmakers and aides who serve as pivotal stakeholders in policymaking. Researchers from the National Assembly Futures Institute (NAFI) have contributed to this study, presenting mid- to long-term future agendas for deliberation in the 22nd National Assembly. These agendas are grounded in research findings accumulated through their specialized expertise. With the influx of new lawmakers and aides into the National Assembly, there is an opportunity to foster discussions from fresh perspectives alongside the established policy discourse. Consequently, this study proactively introduces novel perspectives and distinctive policy proposals, transcending the confines of existing frameworks.

Initially, all researchers proposed 38 topics as the first step in selecting the future agenda. These topics, reflecting mid- to long-term agendas, were identified for national-level or 22nd National Assembly discussions based on the researchers' expertise. However, differences in the level and scope of the proposed topics, along with overlaps between authors, were observed. As a result, 17 topics were selected by prioritizing and aligning the proposed topics and merging similar and overlapping ones. The selection criteria are as follows:

- 1) Topics prioritized by NAFI.
- 2) Topics that clearly delineate the roles of lawmakers and aides (excluding the executive branch and general public) in activities such as policy design, related discussions, and legislation, as envisioned for the 22nd National Assembly.
- 3) Topics that have been persistently discussed in the previous National Assembly but have shown limited progress or require improvements to existing policies and systems.
- 4) Topics that are actionable within the National Assembly, rather than being abstract or purely declarative.

This report consists of a total of 18 chapters and appendices. Chapter 1 outlines the background, purpose, and method of the study. Chapter 2 discusses why the National Assembly should play a central role in addressing future agendas and how it can do so responsibly. Chapters 3 through 18 present future agendas for each field, detailing the background of each discussion, the significance as mid- to long-term agendas, key issues, and policy recommendations for the 22nd National Assembly. The appendix includes results from NAFI's survey of 3,000 people nationwide, conducted at the start of the 22nd National Assembly. The survey assesses

public evaluation and expectations of the National Assembly's role in future agendas and public perception of the agendas discussed in the last National Assembly, as well as those that should be addressed by the 22nd National Assembly.

Future agendas surrounding politics, diplomacy, and trade typically center around political reform, international order, the Korean Peninsula, and economic security. The key topics presented include political polarization and its solutions, U.S.-China technological competition and the transformation of the international order, policy issues in the era of Korean Peninsula separation and coexistence, and changes in the global trade order. In regards to economics, industry, and science and technology, future agendas address housing policy, the green transition, carbon neutrality, ventures and start-ups, and artificial intelligence. Key topics include housing system transition for a shrinking society, resource security and circular economy for green transformation, mid- to long-term tasks for a carbon-neutral society, transformation of the venture and start-up ecosystem, and policy issues for the Generative AI Revolution. In society, education, and labor, future agendas address regional crises, social policies, demographic structure, hatred and discrimination, national happiness, public education, and labor-management relations. Key topics include strategies for regional crises amid population decline, the future of social policies in an aging society, policy tasks for demographic changes, the future for social minorities and the weak, strategies for promoting happiness and reducing inequality, policy issues for improving public education quality, and the future of social dialogue.

부록

국회의 미래의제에 관한 국민인식 조사

제1절 조사개요

제2절 조사결과

제 1절 조사개요

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 조사목적

본 조사는 제22대 국회 출범을 맞이하여 미래의제에 관한 국회의 역할에 대하여 국민들이 어떻게 평가하고 기대하는지, 그리고 지난 국회에서 논의되었던 미래의제들과 제22대 국회가 다루어야 할 미래의제들에 대하여 국민들은 어떻게 인식하고 있는지를 객관적이고 정량적으로 살펴보고자 실시됨. 본 조사 결과를 통하여 지난 국회를 되돌아 보고, 제22대 국회가 중장기 정책을 논의하고 입법과 예산을 심의할 때 미래의제들에 대한 국민들의 인식을 참고할 수 있을 것으로 기대됨

2 조사설계

본 조사의 설계는 아래와 같음

〈표 1〉 조사설계

조사대상	• 전국 만 18세 이상 유권자
표본설계	• 성, 연령, 지역별 인구비례할당
표본크기	• 3,000명
조사방법	• 구조화된 설문지를 통한 온라인 조사
조사기간	• 2024년 5월 7일 ~ 2024년 5월 12일
조사업체	• (주)엠브레인퍼블릭
주관기관	• 국회미래연구원

3 조사내용

〈표 2〉 조사내용

미래에 대한 전망	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 대비 삶의 모습 변화 체감 정도 • 미래 삶의 모습 변화 예상 정도 • 대한민국 미래 긍정 전망 분야
21대 국회 미래의제	<ul style="list-style-type: none"> • 상임위원회별 미래 중장기적 주요 키워드
미래의제에 관한 국회의 역할과 활동	<ul style="list-style-type: none"> • “21대 국회” 중장기 미래 활동 평가 • “21대 국회” 중장기 미래 활동 부정 평가 이유 • “22대 국회”의 중장기 미래를 위한 역할 및 활동 필요 여부 • “22대 국회”의 중장기 미래를 위한 중점 활동 • 향후 “22대 국회”의 입법 및 예산 논의 시 적정 고려 연도
22대 국회가 다뤄야 할 미래의제	<ul style="list-style-type: none"> • 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제
22대 국회의원선거 투표	<ul style="list-style-type: none"> • 22대 국회의원선거 지역구 후보 투표 정당 • 22대 국회의원선거에서 지역구 후보 선택 시 주요 고려 요인 • 22대 국회의원선거 비례대표 후보 투표 정당 • 지지 정당

4 응답자 특성

〈표 3〉 응답자 특성

		사례수	%
■ 전체 ■		(3000)	100.0
성별	남자	(1524)	50.8
	여자	(1476)	49.2
연령	20대 이하	(555)	18.5
	30대	(521)	17.4
	40대	(623)	20.8
	50대	(691)	23.0
	60대	(610)	20.3
거주지	수도권	(1558)	51.9
	지방	(1442)	48.1

제2절 조사결과¹⁰²⁾

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

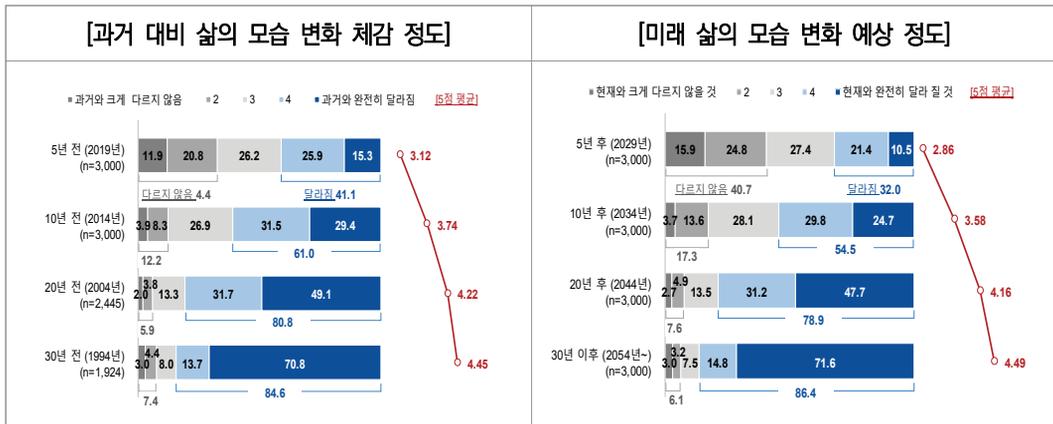
1 미래에 대한 전망

가. (과거 대비/미래) 삶의 모습 변화(체감/예상) 정도

과거 대비 삶의 모습 변화 체감 정도를 5점 척도(1점 ‘과거와 크게 다르지 않음’~5점 ‘과거와 완전히 달라짐’)로 질문한 결과, 과거 연도로 갈수록 변화를 크게 체감하는 것으로 나타남

한편, 미래 삶의 모습 변화 예상 정도를 5점 척도(1점 ‘현재와 크게 다르지 않음’~5점 ‘현재와 완전히 달라질 것’)로 질문한 결과, 미래 연도로 갈수록 변화를 크게 예상하는 것으로 나타남

[Unit: %, 점]



102) 본 조사는 본문에 제시된 국회의 역할 및 16개 미래의제와 연계하지 않고 독립적으로 설계되었음. 제2장부터 제18장까지에서의 논의는 분야별 전문가로서 국회미래연구원의 연구진이 미래의제에 관하여 연구한 결과인 반면, 본 설문조사 결과는 국민들의 일반적인 인식을 살펴본 결과이므로 일부 상충된 시각 또는 의견이 존재할 수 있음. 본 보고서의 부록에서는 설문 조사의 전체 결과 및 설문지를 제공하고, 조사결과의 핵심 내용은 별도로 분석·요약하여 「국가미래전략 Insight」 제99호로 발간하였음

[그림 1] (과거 대비/미래) 삶의 모습 변화(체감/예상) 정도

〈표 4〉 과거 대비 삶의 모습 변화 체감 정도

[Unit: 점]

		사례수	5년 전 (2019년)	10년 전 (2014년)	20년 전* (2004년)	30년 전* (1994년)
■ 전체 ■		(3000)	3.12	3.74	4.22	4.45
성별	남자	(1524)	3.10	3.69	4.18	4.43
	여자	(1476)	3.14	3.79	4.26	4.47
연령	20대 이하	(555)	3.39	4.23	-	-
	30대	(521)	3.12	3.86	4.49	-
	40대	(623)	3.08	3.64	4.25	4.56
	50대	(691)	3.09	3.61	4.16	4.43
	60대	(610)	2.95	3.46	4.03	4.35
거주지	수도권	(1558)	3.16	3.81	4.29	4.51
	지방	(1442)	3.07	3.67	4.14	4.39

* 응답자 연령을 고려하여, '30년 전' 항목은 20대 이하~30대, '20년 전' 항목은 20대 이하를 응답에서 제외함

〈표 5〉 미래 삶의 모습 변화 예상 정도

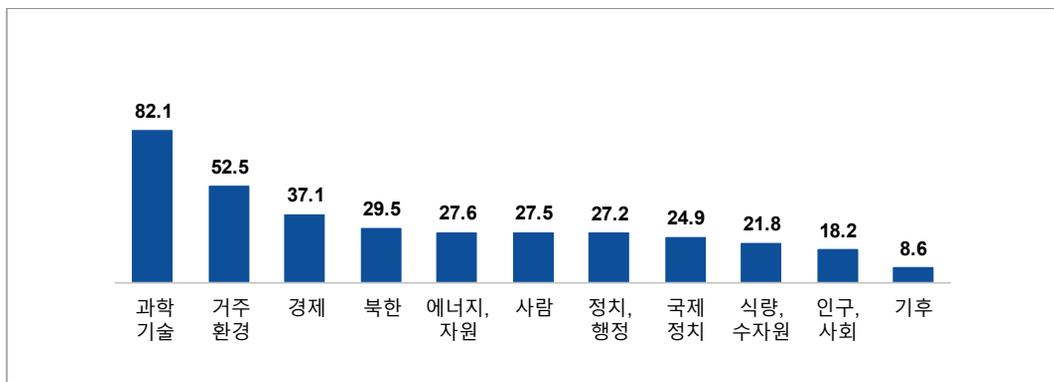
[Unit: 점]

		사례수	5년 후 (2029년)	10년 후 (2034년)	20년 후 (2044년)	30년 이후 (2054년~)
■ 전체 ■		(3000)	2.86	3.58	4.16	4.49
성별	남자	(1524)	2.91	3.61	4.16	4.46
	여자	(1476)	2.81	3.55	4.17	4.51
연령	20대 이하	(555)	3.12	3.84	4.32	4.54
	30대	(521)	2.91	3.69	4.28	4.61
	40대	(623)	2.78	3.49	4.10	4.45
	50대	(691)	2.86	3.57	4.15	4.46
	60대	(610)	2.64	3.36	4.00	4.40
거주지	수도권	(1558)	2.85	3.59	4.18	4.51
	지방	(1442)	2.87	3.57	4.15	4.47

나. 대한민국 미래 긍정 전망 분야

11개 분야에서의 대한민국 미래에 대하여 ‘긍정’적으로 전망하는지 또는 ‘부정’적으로 전망하는지를 양자택일로 질문한 결과, ‘과학기술’(82.1%)과 ‘거주환경’(52.5%)은 긍정적 전망이 상대적으로 높게 나타난 반면, 나머지 9개 분야의 미래에 대해서는 긍정적 전망보다 부정적 전망이 우세하게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 2] 대한민국 미래 긍정 전망 분야

<표 6> 대한민국 미래 긍정 전망 분야

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	과학기술	거주환경	경제	북한	에너지, 자원	사람	정치, 행정	국제 정치	식량, 수자원	인구, 사회	기후
■ 전체 ■		(3000)	82.1	52.5	37.1	29.5	27.6	27.5	27.2	24.9	21.8	18.2	8.6
성별	남자	(1524)	82.5	53.0	40.4	32.5	27.6	30.8	27.7	25.3	22.0	17.8	10.6
	여자	(1476)	81.7	52.0	33.7	26.5	27.5	24.1	26.6	24.5	21.7	18.6	6.4
연령	20대 이하	(555)	82.3	48.5	26.5	24.3	36.8	26.8	18.7	20.7	33.2	18.0	9.9
	30대	(521)	78.9	43.4	25.3	21.9	22.8	20.0	18.2	16.7	18.0	12.9	5.4
	40대	(623)	78.5	49.8	30.3	28.4	23.9	23.3	23.9	22.0	14.8	15.6	6.7
	50대	(691)	82.9	55.4	47.9	38.2	26.8	28.9	34.4	30.7	22.0	20.3	10.0
	60대	(610)	87.5	63.3	51.5	32.1	27.9	37.2	37.5	32.1	21.8	23.3	10.3
거주지	수도권	(1558)	82.7	51.1	36.9	30.5	26.8	26.6	26.8	23.6	21.2	17.2	8.3
	지방	(1442)	81.5	54.0	37.3	28.5	28.4	28.4	27.5	26.3	22.5	19.3	8.8

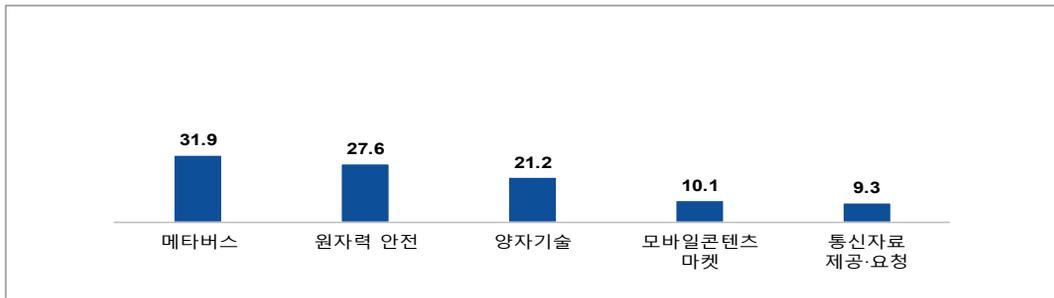
2 21대 국회 미래의제

가. 과학기술정보방송통신위원회 미래 중장기적 주요 키워드

21대 국회에서 발의된 법률안 중 일부에 대해 데이터 분석을 실시하여 도출된 키워드 중 과학기술정보방송통신위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘메타버스’가 31.9%로 상대적으로 높게 나타났고, 이어서 ‘원자력 안전’(27.6%), ‘양자기술’(21.2%) 등의 순으로 나타남

한편, 응답자 특성별로는 60대에서 ‘원자력 안전’의 비율이 가장 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 3] 과학기술정보방송통신위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 7] 과학기술정보방송통신위원회 미래 중장기적 주요 키워드

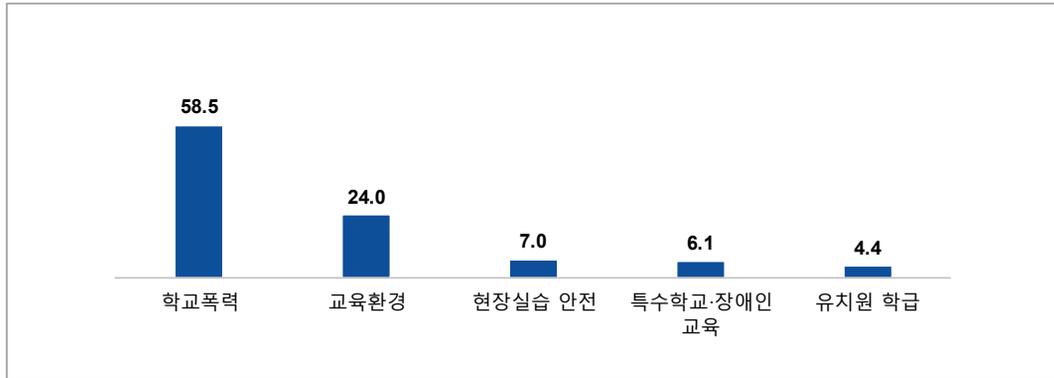
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	메타버스	원자력 안전	양자기술	모바일 콘텐츠 시장	통신자료 제공·요청
■ 전체 ■		(3000)	31.9	27.6	21.2	10.1	9.3
성별	남자	(1524)	28.1	27.3	26.5	8.3	9.8
	여자	(1476)	35.8	27.9	15.7	11.9	8.7
연령	20대 이하	(555)	33.2	24.9	21.6	10.1	10.3
	30대	(521)	28.4	22.6	26.1	10.6	12.3
	40대	(623)	31.9	25.2	19.4	12.5	10.9
	50대	(691)	33.6	30.0	19.1	10.0	7.4
	60대	(610)	31.8	34.1	20.7	7.2	6.2
거주지	수도권	(1558)	31.1	26.7	21.7	11.2	9.2
	지방	(1442)	32.7	28.6	20.6	8.8	9.3

나. 교육위원회 미래 중장기적 주요 키워드

교육위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘학교폭력’이 58.5%로 가장 높게 나타났고, 이어서 ‘교육환경’(24.0%), ‘현장실습 안전’(7.0%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 4] 교육위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 8] 교육위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

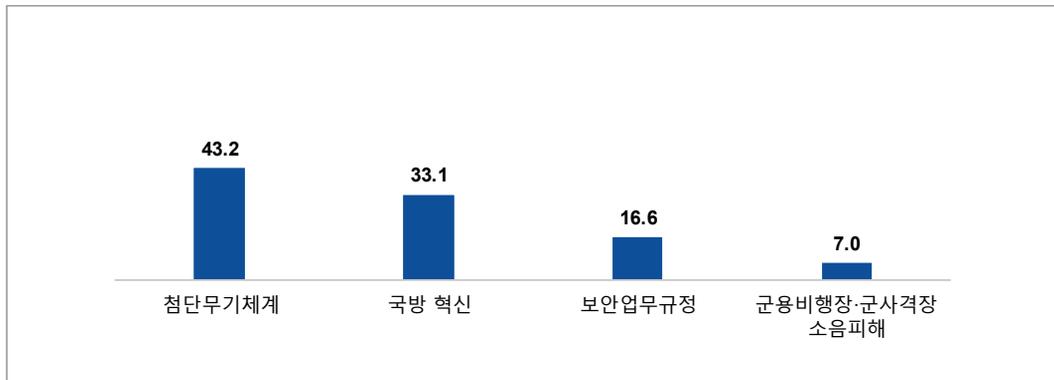
		사례수	학교폭력	교육환경	현장실습 안전	특수학교·장애인교육	유치원 학급
■ 전체 ■		(3000)	58.5	24.0	7.0	6.1	4.4
성별	남자	(1524)	53.9	27.8	8.5	4.8	5.1
	여자	(1476)	63.3	20.0	5.4	7.5	3.7
연령	20대 이하	(555)	48.8	26.8	9.0	9.2	6.1
	30대	(521)	58.9	21.1	5.8	7.1	7.1
	40대	(623)	59.6	25.2	6.7	5.5	3.0
	50대	(691)	61.2	24.3	5.9	5.5	3.0
	60대	(610)	63.0	22.1	7.5	3.9	3.4
거주지	수도권	(1558)	59.7	23.7	6.0	6.1	4.6
	지방	(1442)	57.3	24.3	8.0	6.2	4.2

다. 국방위원회 미래 중장기적 주요 키워드

국방위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, '첨단무기체계'가 43.2%로 가장 높았고, 이어서 '국방혁신'(33.1%), '보안업무 규정'(16.6%), 군용비행장·군사격장 소음 피해(7.0%) 순으로 나타남

응답자 특성별로는 20대 이하에서 '국방 혁신'이 상대적으로 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 5] 국방위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 9] 국방위원회 미래 중장기적 주요 키워드

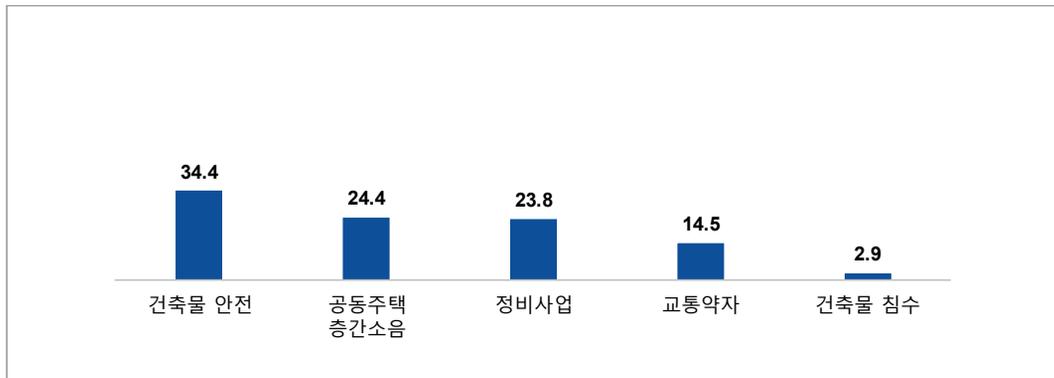
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	첨단무기체계	국방 혁신	보안업무규정	군용비행장· 군사격장 소음피해
■ 전체 ■		(3000)	43.2	33.1	16.6	7.0
성별	남자	(1524)	49.0	33.1	12.4	5.5
	여자	(1476)	37.3	33.2	21.0	8.5
연령	20대 이하	(555)	32.3	33.5	23.2	11.0
	30대	(521)	40.9	32.8	20.0	6.3
	40대	(623)	44.0	32.7	16.5	6.7
	50대	(691)	44.6	35.2	14.2	6.1
	60대	(610)	53.0	31.1	10.7	5.2
거주지	수도권	(1558)	43.5	33.6	16.5	6.4
	지방	(1442)	42.9	32.7	16.8	7.6

라. 국토교통위원회 미래 중장기적 주요 키워드

국토교통위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘건축물 안전’이 34.4%로 상대적으로 높았고, 이어서 ‘공동주택 층간소음’(24.4%), ‘정비사업’(23.8%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 6] 국토교통위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 10> 국토교통위원회 미래 중장기적 주요 키워드

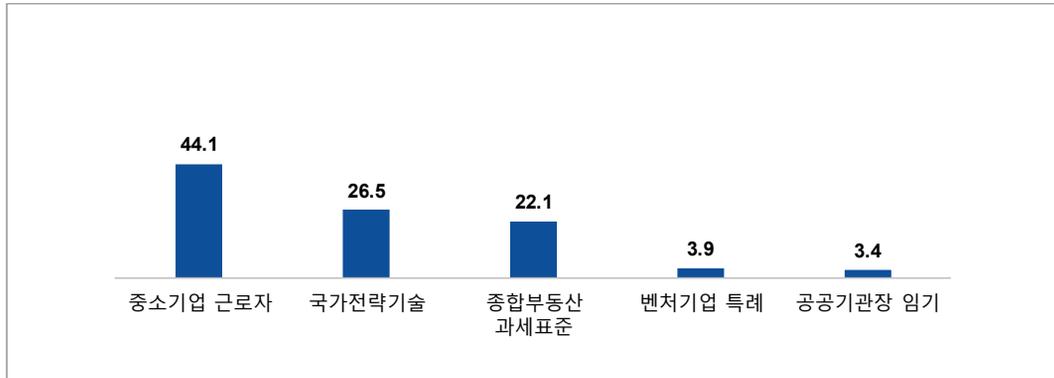
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	건축물 안전	공동주택 층간소음	정비사업	교통약자	건축물 침수
■ 전체 ■		(3000)	34.4	24.4	23.8	14.5	2.9
성별	남자	(1524)	33.1	23.8	27.0	13.7	2.4
	여자	(1476)	35.8	25.1	20.5	15.2	3.4
연령	20대 이하	(555)	36.0	20.2	20.9	18.2	4.7
	30대	(521)	33.8	29.0	20.2	14.0	3.1
	40대	(623)	31.5	26.2	26.2	14.1	2.1
	50대	(691)	32.9	24.0	26.3	14.5	2.3
	60대	(610)	38.4	23.1	24.1	11.8	2.6
거주지	수도권	(1558)	35.4	23.7	23.7	14.3	2.9
	지방	(1442)	33.4	25.2	23.8	14.6	2.9

마. 기획재정위원회 미래 중장기적 주요 키워드

기획재정위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘중소기업 근로자’가 44.1%로 가장 높았고, 이어서 ‘국가전략기술’(26.5%), ‘종합부동산 과세표준’(22.1%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 7] 기획재정위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 11> 기획재정위원회 미래 중장기적 주요 키워드

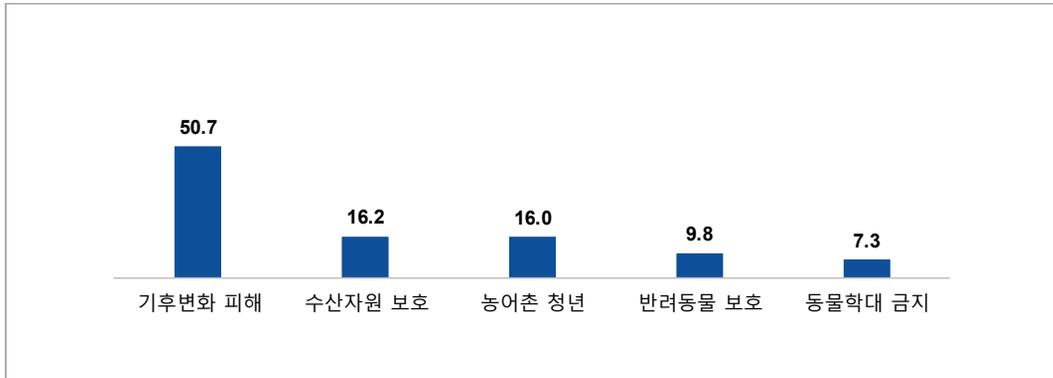
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	중소기업 근로자	국가전략기술	종합부동산 과세표준	벤처기업 특례	공공기관장 임기
■ 전체 ■		(3000)	44.1	26.5	22.1	3.9	3.4
성별	남자	(1524)	41.3	30.2	19.8	4.8	4.0
	여자	(1476)	47.0	22.6	24.5	3.0	2.8
연령	20대 이하	(555)	46.3	27.2	17.7	4.9	4.0
	30대	(521)	49.1	24.4	19.0	4.8	2.7
	40대	(623)	45.9	22.5	26.2	3.0	2.4
	50대	(691)	42.7	28.7	22.0	3.3	3.3
	60대	(610)	37.5	29.2	24.8	3.8	4.8
거주지	수도권	(1558)	43.8	25.6	23.2	4.0	3.3
	지방	(1442)	44.4	27.4	20.9	3.7	3.6

바. 농림축산식품해양수산위원회 미래 중장기적 주요 키워드

농림축산식품해양수산위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘기후변화 피해’가 50.7%로 가장 높았고, 이어서 ‘수산자원 보호’(16.2%), ‘농어촌 청년’(16.0%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 8] 농림축산식품해양수산위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 12> 농림축산식품해양수산위원회 미래 중장기적 주요 키워드

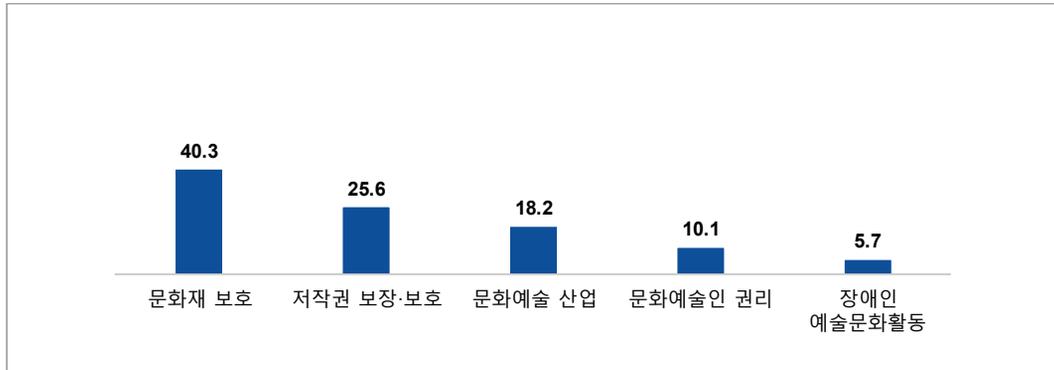
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	기후변화 피해	수산자원 보호	농어촌 청년	반려동물 보호	동물학대 금지
■ 전체 ■		(3000)	50.7	16.2	16.0	9.8	7.3
성별	남자	(1524)	50.1	18.4	18.9	8.0	4.5
	여자	(1476)	51.4	13.8	13.1	11.7	10.1
연령	20대 이하	(555)	43.1	12.4	16.6	15.3	12.6
	30대	(521)	51.1	12.5	16.3	10.6	9.6
	40대	(623)	54.3	15.7	13.8	9.5	6.7
	50대	(691)	55.9	17.9	13.9	7.7	4.6
	60대	(610)	48.0	21.1	20.0	6.9	3.9
거주지	수도권	(1558)	50.7	15.9	15.7	10.5	7.3
	지방	(1442)	50.8	16.5	16.4	9.0	7.3

사. 문화체육관광위원회 미래 중장기적 주요 키워드

문화체육관광위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘문화재 보호’가 40.3%로 가장 높았고, 이어서 ‘저작권 보장·보호’(25.6%), ‘문화예술 산업’(18.2%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 9] 문화체육관광위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 13> 문화체육관광위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

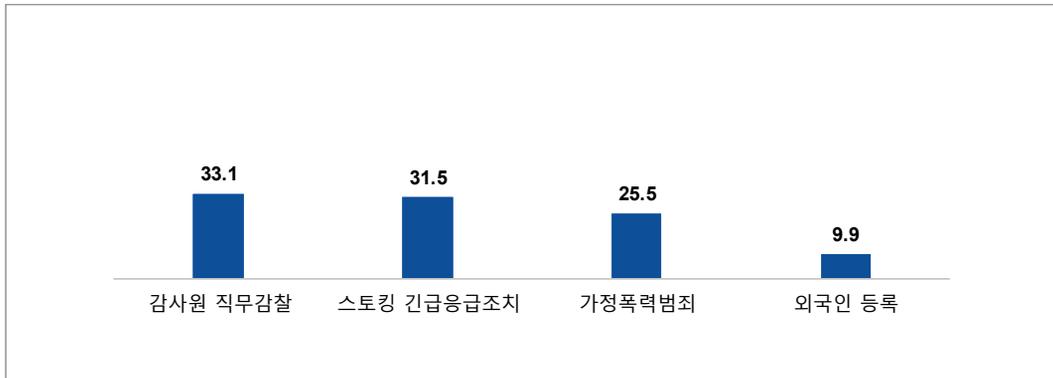
		사례수	문화재 보호	저작권 보장·보호	문화예술 산업	문화예술인 권리	장애인 예술문화활동
■ 전체 ■		(3000)	40.3	25.6	18.2	10.1	5.7
성별	남자	(1524)	37.9	27.1	20.8	9.6	4.5
	여자	(1476)	42.8	24.1	15.5	10.6	7.0
연령	20대 이하	(555)	37.5	26.3	17.5	10.8	7.9
	30대	(521)	47.8	20.9	17.5	9.4	4.4
	40대	(623)	40.1	26.5	16.5	11.6	5.3
	50대	(691)	36.3	26.6	19.7	10.4	6.9
	60대	(610)	41.1	27.0	19.5	8.4	3.9
거주지	수도권	(1558)	40.5	26.1	17.4	10.2	5.8
	지방	(1442)	40.1	25.2	19.1	10.1	5.6

아. 법제사법위원회 미래 중장기적 주요 키워드

법제사법위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘감사원 직무감찰’이 33.1%로 가장 높았고, 이어서 ‘스토킹 긴급응급조치’(31.5%), ‘가정폭력 범죄’(25.5%), ‘외국인 등록’(9.9%) 순으로 나타남

응답자 특성별로는 남성, 50-60대, 지방 거주자는 ‘감사원 직무감찰’이 가장 높은 반면, 여성, 20-40대, 수도권 거주자는 ‘스토킹 긴급응급조치’가 가장 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 10] 법제사법위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 14] 법제사법위원회 미래 중장기적 주요 키워드

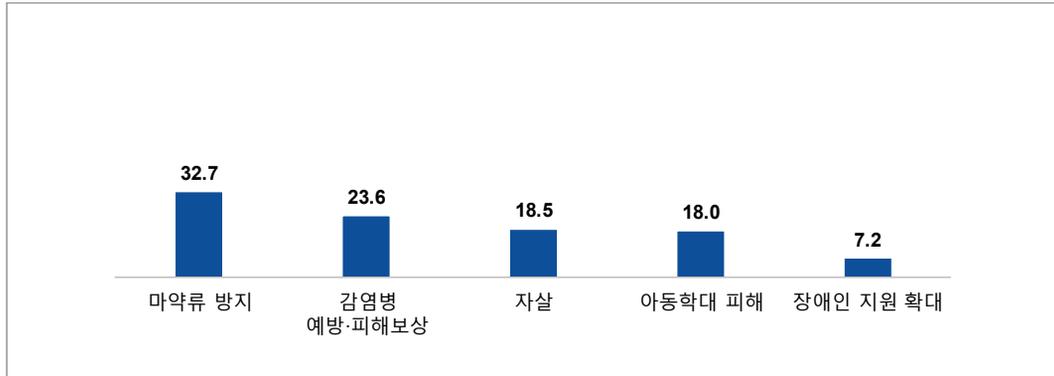
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	감사원 직무감찰	스토킹 긴급응급조치	가정폭력범죄	외국인 등록
■ 전체 ■		(3000)	33.1	31.5	25.5	9.9
성별	남자	(1524)	42.1	21.2	23.8	12.9
	여자	(1476)	23.7	42.2	27.4	6.7
연령	20대 이하	(555)	29.9	34.4	25.0	10.6
	30대	(521)	28.8	32.4	25.5	13.2
	40대	(623)	30.8	34.8	23.8	10.6
	50대	(691)	36.3	29.5	25.2	9.0
	60대	(610)	38.2	27.0	28.2	6.6
거주지	수도권	(1558)	31.6	33.1	25.7	9.6
	지방	(1442)	34.7	29.8	25.3	10.2

자. 보건복지위원회 미래 중장기적 주요 키워드

보건복지위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, '마약류 방지'가 32.7%로 가장 높았고, 이어서 '감염병 예방·피해보상'(23.6%), '자살'(18.5%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 11] 보건복지위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 15] 보건복지위원회 미래 중장기적 주요 키워드

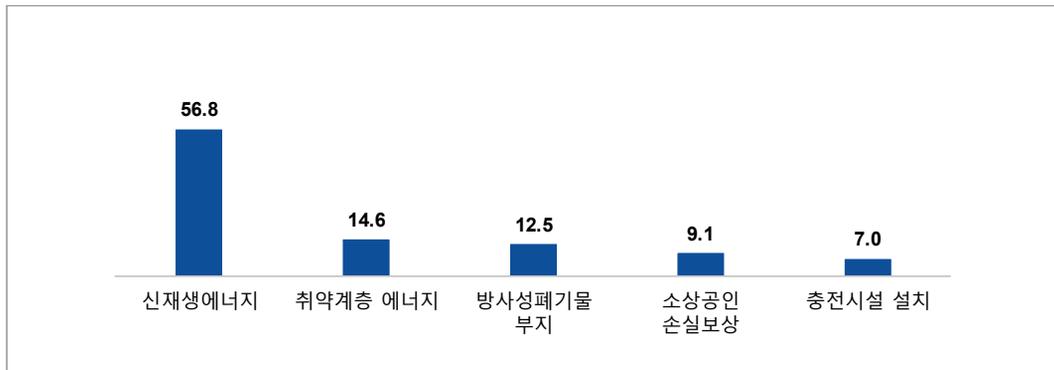
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	마약류 방지	감염병 예방·피해보상	자살	아동학대 피해	장애인 지원 확대
■ 전체 ■		(3000)	32.7	23.6	18.5	18.0	7.2
성별	남자	(1524)	31.1	26.7	20.3	13.8	8.1
	여자	(1476)	34.4	20.3	16.6	22.4	6.3
연령	20대 이하	(555)	34.1	16.4	25.4	15.3	8.8
	30대	(521)	34.0	19.2	19.8	20.3	6.7
	40대	(623)	31.5	23.0	18.5	21.0	6.1
	50대	(691)	29.8	28.1	16.9	17.4	7.8
	60대	(610)	35.1	29.3	12.8	16.1	6.7
거주지	수도권	(1558)	33.8	23.2	17.9	17.6	7.5
	지방	(1442)	31.6	24.0	19.1	18.4	6.9

차. 산업통상자원중소벤처기업위원회 미래 중장기적 주요 키워드

산업통상자원중소벤처기업위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘신재생에너지’가 56.8%로 가장 높았고, 이어서 ‘취약계층 에너지’(14.6%), ‘방사성폐기물 부지’(12.5%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 12] 산업통상자원중소벤처기업위원회 미래 중장기적 주요 키워드

〈표 16〉 산업통상자원중소벤처기업위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

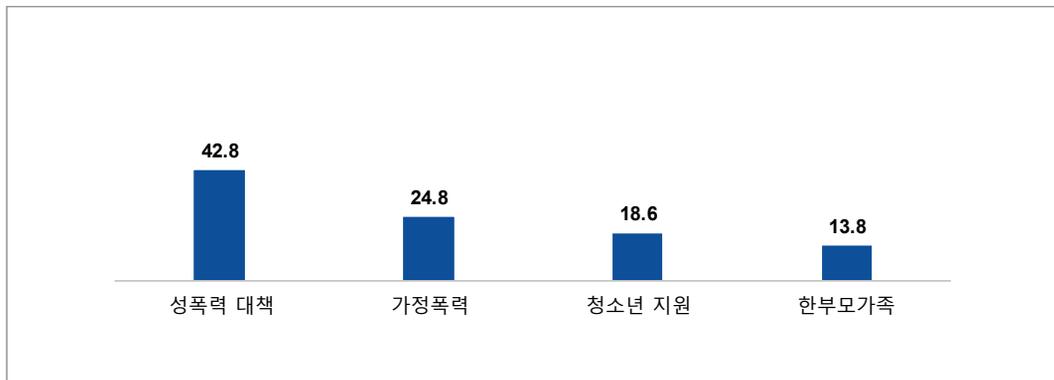
		사례수	신재생에너지	취약계층 에너지	방사성폐기물 부지	소상공인 손실보상	충전시설 설치
■ 전체 ■		(3000)	56.8	14.6	12.5	9.1	7.0
성별	남자	(1524)	57.0	14.2	10.2	10.4	8.3
	여자	(1476)	56.6	15.0	14.8	7.8	5.8
연령	20대 이하	(555)	49.2	17.8	13.0	11.2	8.8
	30대	(521)	54.7	15.4	14.4	10.2	5.4
	40대	(623)	56.5	16.4	8.7	9.5	9.0
	50대	(691)	60.3	15.2	11.4	7.4	5.6
	60대	(610)	61.6	8.7	15.4	7.9	6.4
거주지	수도권	(1558)	57.6	14.6	11.7	9.2	6.9
	지방	(1442)	55.8	14.7	13.3	9.0	7.1

카. 여성가족위원회 미래 중장기적 주요 키워드

여성가족위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘성폭력 대책’이 42.8%로 가장 높았고, 이어서 ‘가정폭력’(24.8%), ‘청소년 지원’(18.6%), ‘한부모가족’(13.8%) 순으로 나타남

응답자 특성별로도 ‘성폭력 대책’이 가장 높았으며 여성의 경우 50%가 넘는 비율을 보임

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 13] 여성가족위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 17] 여성가족위원회 미래 중장기적 주요 키워드

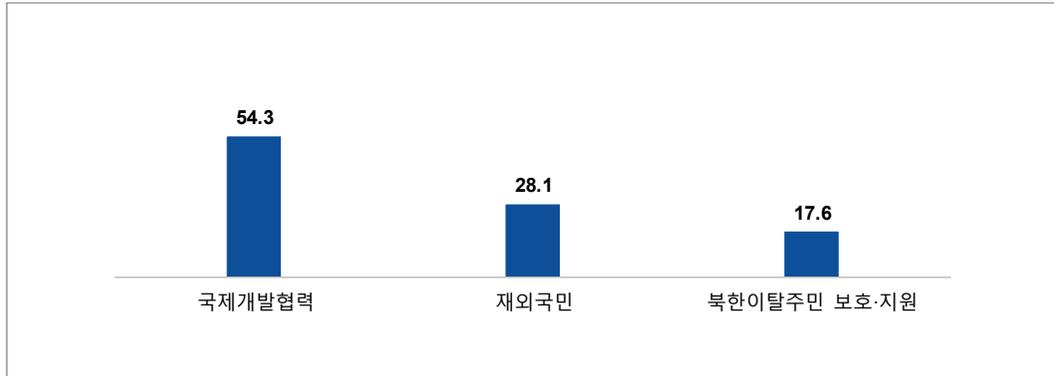
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	성폭력 대책	가정폭력	청소년 지원	한부모가족
■ 전체 ■		(3000)	42.8	24.8	18.6	13.8
성별	남자	(1524)	31.8	25.9	24.2	18.1
	여자	(1476)	54.3	23.6	12.8	9.3
연령	20대 이하	(555)	41.1	23.4	18.6	16.9
	30대	(521)	41.8	22.1	17.9	18.2
	40대	(623)	44.9	23.9	18.1	13.0
	50대	(691)	41.4	27.5	20.7	10.4
	60대	(610)	44.8	26.1	17.4	11.8
거주지	수도권	(1558)	42.7	25.2	18.4	13.7
	지방	(1442)	42.9	24.3	18.9	13.9

타. 외교통일위원회 미래 중장기적 주요 키워드

외교통일위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘국제개발협력’이 54.3%로 가장 높았고, 이어서 ‘재외국민’(28.1%), ‘북한이탈주민 보호·지원’(17.6%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 14] 외교통일위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[표 18] 외교통일위원회 미래 중장기적 주요 키워드

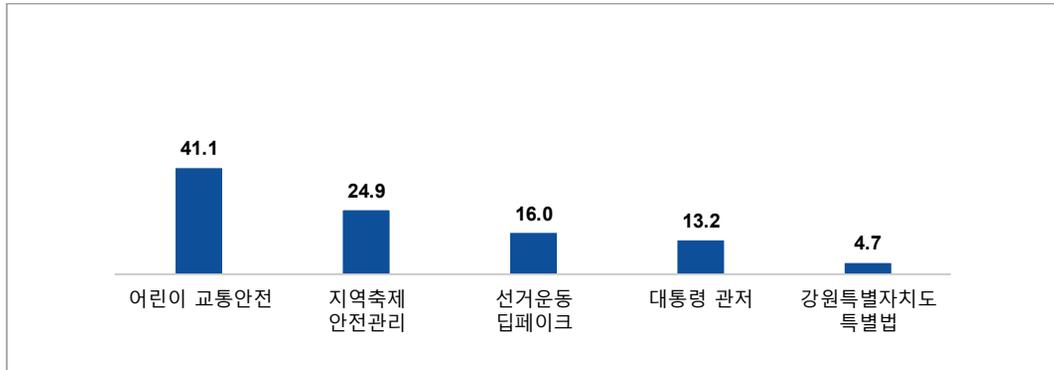
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	국제개발협력	재외국민	북한이탈주민 보호·지원
■ 전체 ■		(3000)	54.3	28.1	17.6
성별	남자	(1524)	53.1	28.6	18.3
	여자	(1476)	55.6	27.5	16.9
연령	20대 이하	(555)	55.9	26.8	17.3
	30대	(521)	57.0	28.0	15.0
	40대	(623)	58.4	27.6	14.0
	50대	(691)	53.4	28.1	18.5
	60대	(610)	47.5	29.7	22.8
거주지	수도권	(1558)	55.7	27.6	16.7
	지방	(1442)	52.8	28.6	18.6

파. 행정안전위원회 미래 중장기적 주요 키워드

행정안전위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, ‘어린이 교통안전’이 41.1%로 가장 높았고, 이어서 ‘지역축제 안전관리’(24.9%), ‘선거운동 뱃페이크’(16.0%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 15] 행정안전위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 19> 행정안전위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

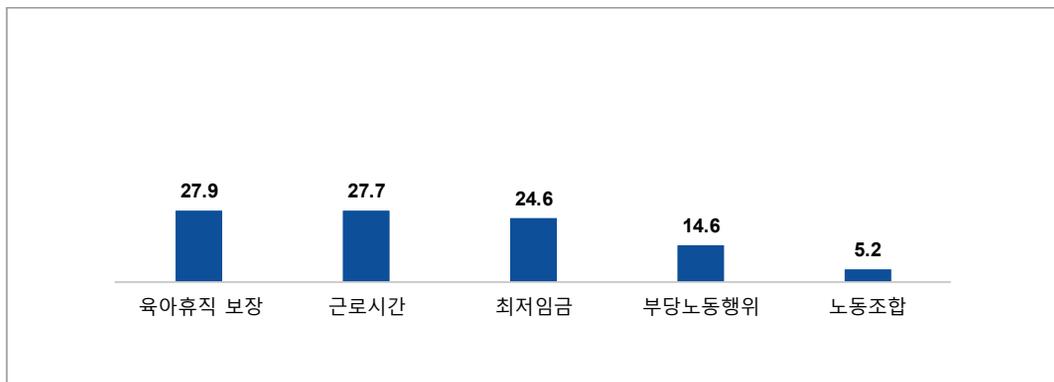
		사례수	어린이 교통안전	지역축제 안전관리	선거운동 뱃페이크	대통령 관저	강원특별자치도 특별법
■ 전체 ■		(3000)	41.1	24.9	16.0	13.2	4.7
성별	남자	(1524)	38.2	25.7	16.5	14.0	5.6
	여자	(1476)	44.1	24.1	15.5	12.4	3.9
연령	20대 이하	(555)	33.0	29.4	14.6	15.7	7.4
	30대	(521)	39.3	26.3	19.6	10.4	4.4
	40대	(623)	48.5	20.7	12.7	13.8	4.3
	50대	(691)	40.8	24.9	16.4	14.0	3.9
	60대	(610)	42.8	23.9	17.4	12.0	3.9
거주지	수도권	(1558)	41.8	23.8	16.6	14.5	3.3
	지방	(1442)	40.4	26.1	15.5	11.9	6.2

하. 환경노동위원회 미래 중장기적 주요 키워드

환경노동위원회의 미래 중장기적 키워드를 질문한 결과, '육아휴직 보장'이 27.7%로 가장 높았고, 이어서 '근로시간'(27.9%), '최저임금'(24.6%) 등의 순으로 나타남

응답자 특성별로는 남성, 20-50대, 수도권 거주자의 경우 '육아휴직 보장'이 가장 높게 나타난 반면, 여성, 60대, 지방 거주자의 경우 '근로시간'이 가장 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 16] 환경노동위원회 미래 중장기적 주요 키워드

<표 20> 환경노동위원회 미래 중장기적 주요 키워드

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	육아휴직 보장	근로시간	최저임금	부당노동행위	노동조합
■ 전체 ■		(3000)	27.9	27.7	24.6	14.6	5.2
성별	남자	(1524)	28.1	25.3	25.5	15.0	6.0
	여자	(1476)	27.6	30.2	23.7	14.2	4.3
연령	20대 이하	(555)	29.4	26.5	21.6	14.4	8.1
	30대	(521)	34.4	32.6	18.0	12.1	2.9
	40대	(623)	36.4	22.0	23.1	14.0	4.5
	50대	(691)	27.2	20.4	30.7	16.4	5.4
	60대	(610)	13.1	38.9	27.7	15.4	4.9
거주지	수도권	(1558)	30.2	27.7	22.7	14.4	5.0
	지방	(1442)	25.4	27.8	26.8	14.7	5.3

3 미래의제에 관한 국회의 역할과 활동

가. 21대 국회 중장기 미래 활동 평가

21대 국회가 우리나라의 중장기 미래를 위해 한 활동들의 평가를 11점 척도(0점 ‘매우 잘못함’~10점 ‘매우 잘함’)로 질문한 결과 ‘잘함’(8+9+10점)의 비율은 3.3%, ‘잘못함’(0+1+2점)의 비율은 34.7%였으며, 11점 평균으로는 4.56점이었음

응답자 특성별로 20대 이하가 다른 특성 대비 상대적으로 긍정적인 평가를 보임

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %, 점]



[그림 17] 21대 국회 중장기 미래 활동 평가

<표 21> 21대 국회 중장기 미래 활동 평가

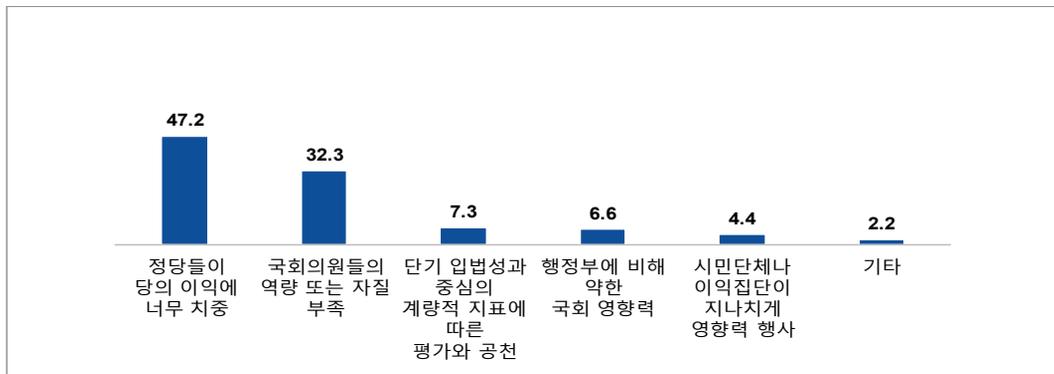
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %, 점]

		사례수	0 매우 잘못함	1	2	3	4	5 그저 그렇다	6	7	8	9	10 매우 잘함	잘못함	잘함	[11점 평균]
■ 전체 ■		(3000)	16.6	7.3	10.9	10.6	6.6	33.0	6.4	5.4	2.3	0.7	0.4	34.7	3.3	4.56
성별	남자	(1524)	19.6	7.3	11.5	11.6	6.8	28.3	6.0	5.4	2.1	0.9	0.5	38.5	3.5	4.37
	여자	(1476)	13.6	7.2	10.2	9.5	6.5	37.8	6.7	5.4	2.5	0.4	0.3	30.9	3.2	4.76
연령	20대 이하	(555)	9.5	3.4	10.6	10.6	5.9	38.2	7.2	8.6	4.0	1.3	0.5	23.6	5.8	5.24
	30대	(521)	15.5	6.7	12.1	12.7	5.2	31.7	5.6	6.0	3.1	0.6	1.0	34.4	4.6	4.62
	40대	(623)	18.5	5.3	10.8	9.0	7.2	32.3	7.5	6.3	2.7	0.5	0.0	34.5	3.2	4.59
	50대	(691)	18.5	8.7	10.4	10.4	5.5	34.3	5.8	4.1	1.4	0.4	0.4	37.6	2.3	4.37
	60대	(610)	19.8	11.6	10.7	10.5	9.2	28.5	5.7	2.6	0.7	0.7	0.0	42.1	1.3	4.08
거주지	수도권	(1558)	16.9	7.9	11.4	11.4	6.5	31.1	6.4	4.7	2.7	0.6	0.3	36.3	3.5	4.48
	지방	(1442)	16.2	6.6	10.3	9.6	6.8	35.0	6.3	6.1	1.9	0.8	0.5	33.1	3.1	4.65

나. 21대 국회 중장기 미래 활동 부정 평가 이유

21대 국회 중장기 미래 활동에 대해 부정 평가한 이유를 질문한 결과 ‘정당들이 당의 이익에 너무 치중’이 47.2%로 가장 높았고, 이어서 ‘국회의원들의 역량 또는 자질 부족’(32.3%), ‘단기 입법성과 중심의 계량적 지표에 따른 평가와 공천’(7.3%) 등의 순으로 나타남

[Base: 21대 국회 중장기 미래 활동 부정 평가자(n=2,900), Unit: %]



[그림 18] 21대 국회 중장기 미래 활동 부정 평가 이유

[표 22] 21대 국회 중장기 미래 활동 부정 평가 이유

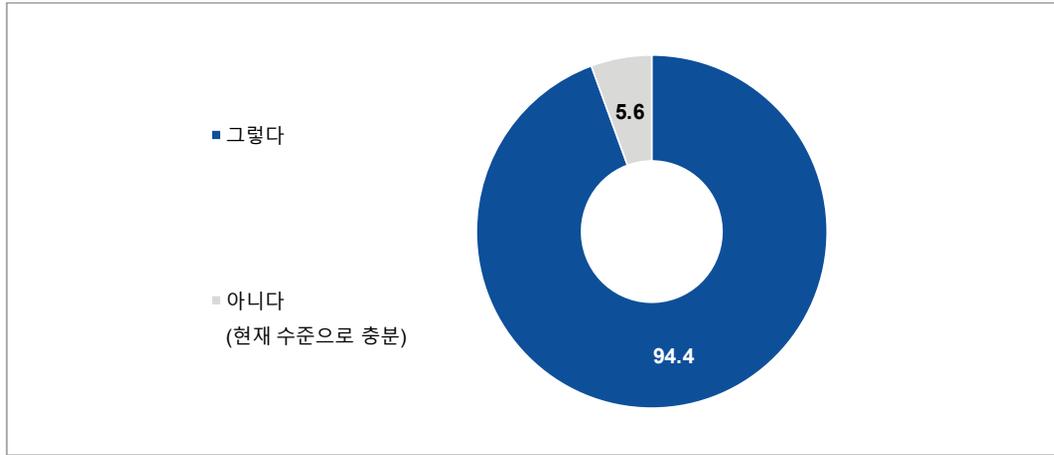
[Base: 21대 국회 중장기 미래 활동 부정 평가자(n=2,900), Unit: %]

		사례수	정당들이 당의 이익에 너무 치중	국회의원들의 역량 또는 자질 부족	단기 입법성과 중심 계량적 지표에 따른 평가와 공천	행정부에 비해 약한 국회 영향력	시민단체나 이익집단의 지나친 영향력 행사	기타
■ 전체 ■		(2900)	47.2	32.3	7.3	6.6	4.4	2.2
성별	남자	(1471)	42.3	34.4	7.4	7.8	5.3	2.8
	여자	(1429)	52.3	30.1	7.2	5.3	3.4	1.7
연령	20대 이하	(523)	43.6	34.2	7.5	5.2	6.5	3.1
	30대	(497)	46.5	32.2	10.5	4.2	3.8	2.8
	40대	(603)	42.3	36.3	9.8	6.6	2.5	2.5
	50대	(675)	49.2	31.9	5.2	7.6	4.0	2.2
	60대	(602)	53.7	27.1	4.5	8.6	5.3	0.8
거주지	수도권	(1503)	46.9	32.0	7.8	6.3	4.5	2.6
	지방	(1397)	47.5	32.6	6.8	6.9	4.3	1.9

다. 22대 국회의 중장기 미래를 위한 역할 및 활동 필요 여부

22대 국회의 중장기 미래를 위한 역할 및 활동의 필요 여부에 대해 질문한 결과 94.4%의 응답자가 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 19] 22대 국회의 중장기 미래를 위한 역할 및 활동 필요 여부

<표 23> 22대 국회의 중장기 미래를 위한 역할 및 활동 필요 여부

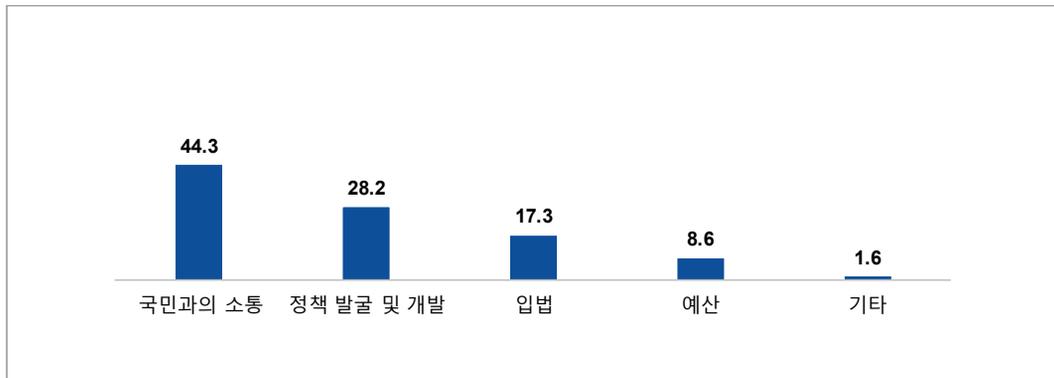
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	그렇다	아니다 (현재 수준으로 충분)
■ 전체 ■		(3000)	94.4	5.6
성별	남자	(1524)	93.6	6.4
	여자	(1476)	95.3	4.7
연령	20대 이하	(555)	90.8	9.2
	30대	(521)	94.4	5.6
	40대	(623)	94.2	5.8
	50대	(691)	95.4	4.6
	60대	(610)	96.7	3.3
거주지	수도권	(1558)	94.9	5.1
	지방	(1442)	93.9	6.1

라. 22대 국회의 중장기 미래를 위한 중점 활동

22대 국회의 중장기 미래를 위해 중점을 두어야 하는 활동을 질문한 결과 ‘국민과의 소통’이 44.3%로 가장 높았고, 이어서 ‘정책 발굴 및 개발’(28.2%), ‘입법’(17.3%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 20] 22대 국회의 중장기 미래를 위한 중점 활동

<표 24> 22대 국회의 중장기 미래를 위한 중점 활동

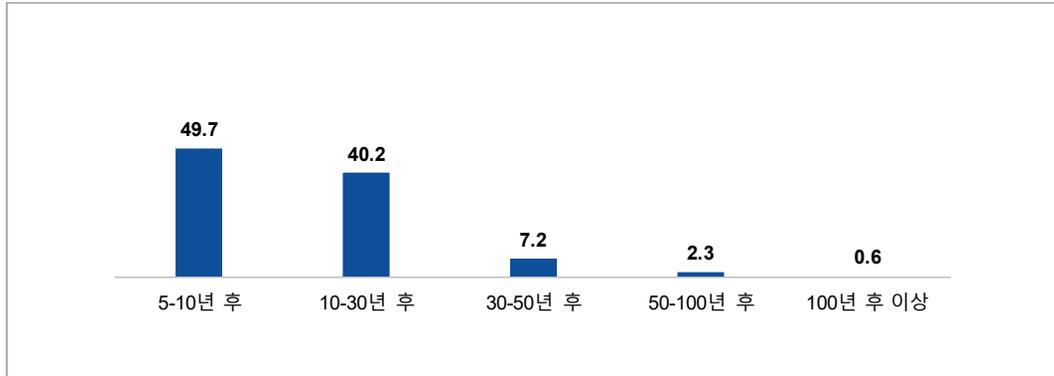
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	국민과의 소통(공론화 등)	정책 발굴 및 개발	입법	예산	기타
■ 전체 ■		(3000)	44.3	28.2	17.3	8.6	1.6
성별	남자	(1524)	39.5	30.0	19.8	8.9	1.8
	여자	(1476)	49.3	26.4	14.8	8.3	1.3
연령	20대 이하	(555)	42.0	27.6	13.9	15.1	1.4
	30대	(521)	40.7	29.2	20.0	8.6	1.5
	40대	(623)	42.9	26.3	20.1	8.3	2.4
	50대	(691)	49.2	25.2	17.5	7.1	1.0
	60대	(610)	45.6	33.3	15.1	4.6	1.5
거주지	수도권	(1558)	42.9	28.4	18.5	8.5	1.7
	지방	(1442)	45.9	27.9	16.0	8.7	1.5

마. 향후 22대 국회의 입법 및 예산 논의 시 걱정 고려 연도

향후 22대 국회의 입법 및 예산 논의 시 걱정 고려 연도를 질문한 결과 5-30년 후가 약 90%로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 21] 향후 22대 국회의 입법 및 예산 논의 시 걱정 고려 연도

<표 25> 향후 22대 국회의 입법 및 예산 논의 시 걱정 고려 연도

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

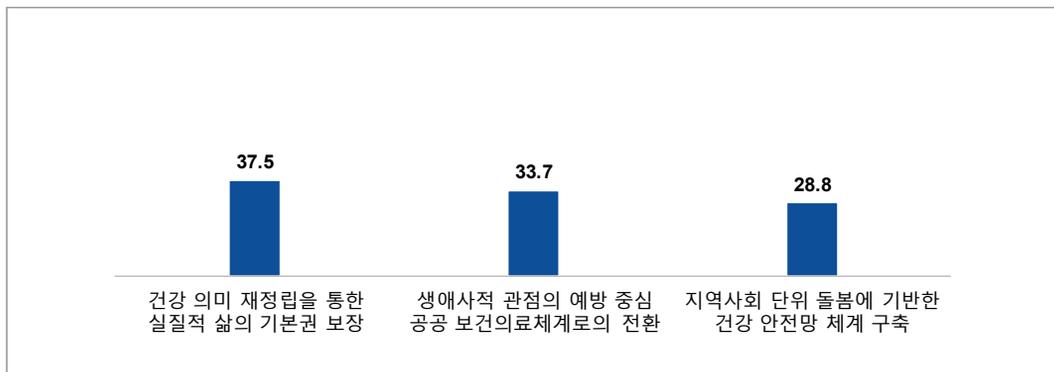
		사례수	5-10년 후	10-30년 후	30-50년 후	50-100년 후	100년 후 이상
■ 전체 ■		(3000)	49.7	40.2	7.2	2.3	0.6
성별	남자	(1524)	45.7	42.8	8.0	2.5	1.0
	여자	(1476)	53.9	37.5	6.4	2.0	0.3
연령	20대 이하	(555)	51.0	37.8	8.1	2.2	0.9
	30대	(521)	53.7	38.4	6.1	1.2	0.6
	40대	(623)	50.4	41.3	6.4	1.1	0.8
	50대	(691)	50.2	39.8	7.1	2.5	0.4
	60대	(610)	43.8	43.3	8.2	4.3	0.5
거주지	수도권	(1558)	49.2	40.9	7.3	2.0	0.6
	지방	(1442)	50.2	39.5	7.1	2.6	0.7

4 22대 국회가 다뤄야 할 미래의제

가. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_국민건강

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 국민건강 관련 세부의제를 질문한 결과 '건강 의미 재정립을 통한 실질적 삶의 기본권 보장'(37.5%), '생애사적 관점의 예방 중심 공공보건의료체계로의 전환'(33.7%), '지역사회 단위 돌봄에 기반한 건강 안전망 체계 구축'(28.8%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 22] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_국민건강

<표 26> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_국민건강

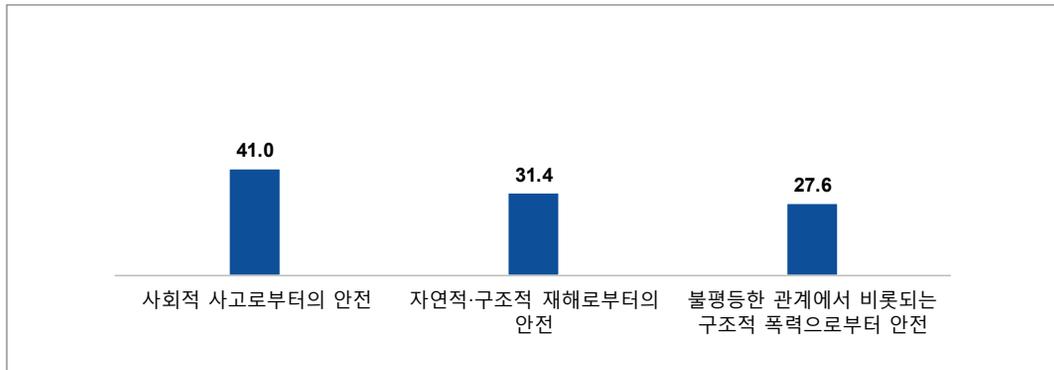
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	건강 의미 재정립을 통한 실질적 삶의 기본권 보장	생애사적 관점의 예방 중심 공공 보건의료체계로의 전환	지역사회 단위 돌봄에 기반한 건강 안전망 체계 구축
■ 전체 ■		(3000)	37.5	33.7	28.8
성별	남자	(1524)	37.2	33.6	29.2
	여자	(1476)	37.9	33.8	28.3
연령	20대 이하	(555)	43.1	29.0	27.9
	30대	(521)	39.2	28.4	32.4
	40대	(623)	36.4	32.3	31.3
	50대	(691)	35.0	37.5	27.5
	60대	(610)	35.1	39.7	25.2
거주지	수도권	(1558)	37.3	35.0	27.7
	지방	(1442)	37.8	32.2	30.0

나. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회안전

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 사회안전 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘사회적 사고로부터의 안전’(41.0%), ‘자연적·구조적 재해로부터의 안전’(31.4%), ‘불평등한 관계에서 비롯되는 구조적 폭력으로부터 안전’(27.6%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 23] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회안전

<표 27> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회안전

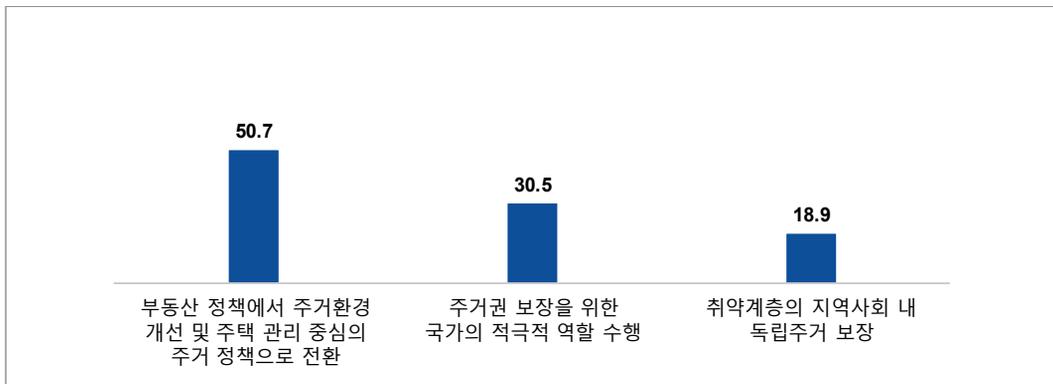
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	산업재해, 교통사고, 화재, 범죄 등 사회적 사고로부터의 안전	이상기후 현상, 바이러스 유행 등 자연적·구조적 재해로부터의 안전	불평등한 관계에서 비롯되는 구조적 폭력으로부터 안전
■ 전체 ■		(3000)	41.0	31.4	27.6
성별	남자	(1524)	42.1	30.6	27.4
	여자	(1476)	39.8	32.3	27.8
연령	20대 이하	(555)	38.6	29.2	32.3
	30대	(521)	36.9	31.9	31.3
	40대	(623)	37.9	31.9	30.2
	50대	(691)	43.4	31.5	25.0
	60대	(610)	47.0	32.5	20.5
거주지	수도권	(1558)	38.5	32.0	29.5
	지방	(1442)	43.6	30.8	25.6

다. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_주거

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 주거 관련 세부의제를 질문한 결과 '부동산 정책에서 주거환경 개선 및 주택 관리 중심의 주거 정책으로 전환'(50.7%), '주거권 보장을 위한 국가의 적극적 역할 수행'(30.5%), '취약계층의 지역사회 내 독립주거 보장'(18.9%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 24] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_주거

<표 28> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_주거

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

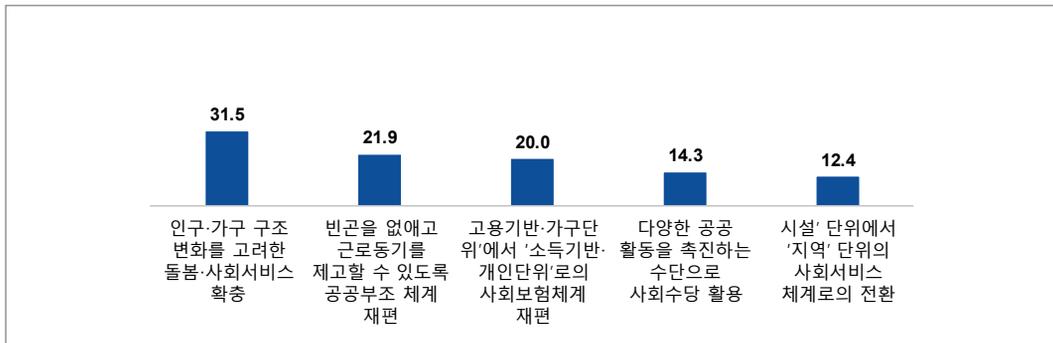
		사례수	부동산 정책에서 주거환경 개선 및 주택 관리 중심의 주거 정책으로 전환	주거권 보장을 위한 국가의 적극적 역할 수행	취약계층의 지역사회 내 독립주거 보장
■ 전체 ■		(3000)	50.7	30.5	18.9
성별	남자	(1524)	48.2	30.8	20.9
	여자	(1476)	53.2	30.1	16.7
연령	20대 이하	(555)	38.7	38.4	22.9
	30대	(521)	44.7	35.9	19.4
	40대	(623)	52.5	27.4	20.1
	50대	(691)	54.3	27.6	18.1
	60대	(610)	60.7	24.9	14.4
거주지	수도권	(1558)	50.4	31.5	18.1
	지방	(1442)	50.9	29.4	19.7

라. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회보장 및 사회 서비스

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 사회보장 및 사회서비스 관련 세부의제를 질문한 결과 '인구·가구 구조변화를 고려한 돌봄·사회서비스 확충'(31.5%), '빈곤을 없애고 근로동기를 제고할 수 있도록 공공부조 체계 개편'(21.9%), '고용기반·가구단위에서 '소득기반·개인단위'로의 사회보험체계 재편'(20.0%) 등의 순으로 나타남

한편, 20대 이하에서 '공공부조 체계 재편'의 비율이 상대적으로 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 25] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회보장 및 사회서비스

<표 29> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_사회보장 및 사회서비스

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

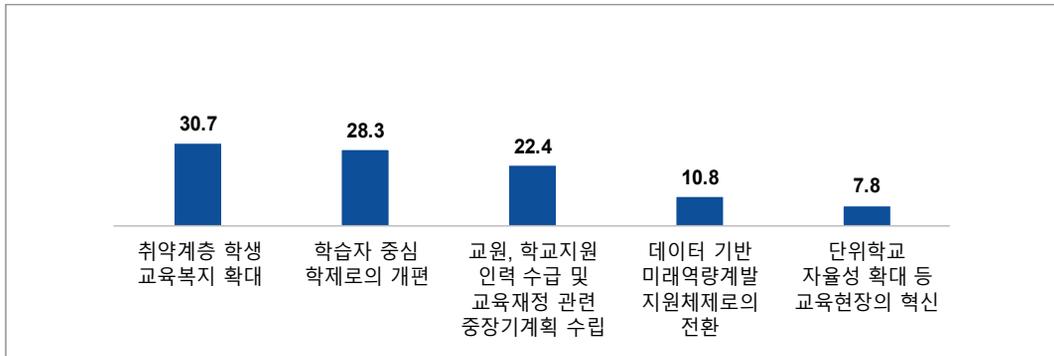
		사례수	돌봄·사회 서비스 확충	공공부조 체계 재편	사회보험 체계 재편	다양한 공공 활동 촉진 수단으로 사회수당 활용	시설' 단위에서 '지역' 단위의 사회서비스 체계로 전환
■ 전체 ■		(3000)	31.5	21.9	20.0	14.3	12.4
성별	남자	(1524)	26.9	23.8	21.7	14.8	12.9
	여자	(1476)	36.2	20.1	18.2	13.8	11.8
연령	20대 이하	(555)	24.9	25.4	18.4	16.0	15.3
	30대	(521)	31.9	20.0	21.1	14.6	12.5
	40대	(623)	32.6	21.3	17.3	16.4	12.4
	50대	(691)	29.1	23.2	22.4	14.8	10.6
	60대	(610)	38.7	19.7	20.3	9.7	11.6
거주지	수도권	(1558)	32.0	22.4	19.6	14.4	11.6
	지방	(1442)	30.9	21.4	20.4	14.1	13.2

마. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_유·초·중등교육

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 유·초·중등교육 관련 세부의제를 질문한 결과 '취약계층 학생 교육복지 확대'(30.7%), '학습자 중심 학제로의 개편' (28.3%), '교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립'(22.4%) 등의 순으로 나타남

응답자 특성별로는 60대에서 '학습자 중심 학제로의 개편'이 상대적으로 높았음

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 26] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_유·초·중등교육

[표 30] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_유·초·중등교육

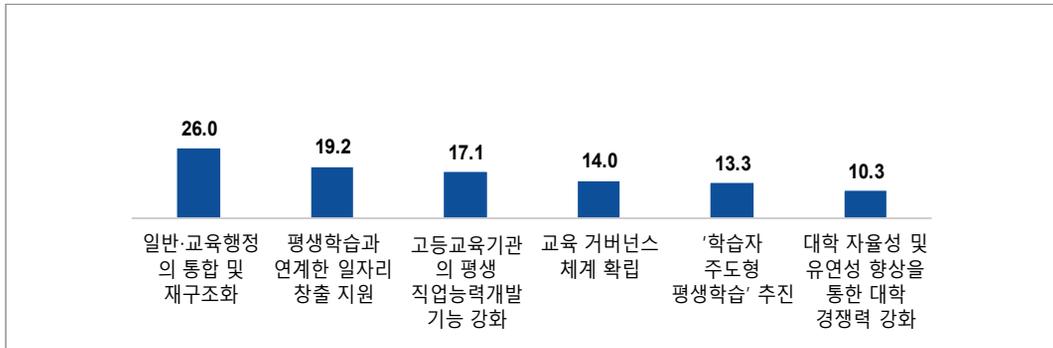
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	취약계층 학생 교육복지 확대	학습자 중심 학제로의 개편	교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립	데이터 기반 미래역량개발 지원체제로의 전환	단위학교 자율성 확대 등 교육현장의 혁신
■ 전체 ■		(3000)	30.7	28.3	22.4	10.8	7.8
성별	남자	(1524)	29.5	28.0	21.3	13.0	8.2
	여자	(1476)	31.9	28.7	23.5	8.6	7.3
연령	20대 이하	(555)	29.0	28.8	20.2	14.2	7.7
	30대	(521)	30.7	23.8	25.5	12.3	7.7
	40대	(623)	31.0	30.0	22.0	8.3	8.7
	50대	(691)	33.7	29.5	19.1	9.7	8.0
	60대	(610)	28.5	28.5	25.9	10.3	6.7
거주지	수도권	(1558)	29.8	29.0	22.6	10.7	7.9
	지방	(1442)	31.7	27.5	22.2	11.0	7.6

바. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_고등·일반교육 및 교육행정

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 고등·일반교육 및 교육행정 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘일반·교육행정의 통합 및 재구조화’(26.0%), ‘평생학습과 연계한 일자리 창출 지원’(19.2%), ‘고등교육기관의 평생 직업능력개발 기능 강화’(17.1%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 27] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_고등·일반교육 및 교육행정

<표 31> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_고등·일반교육 및 교육행정

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

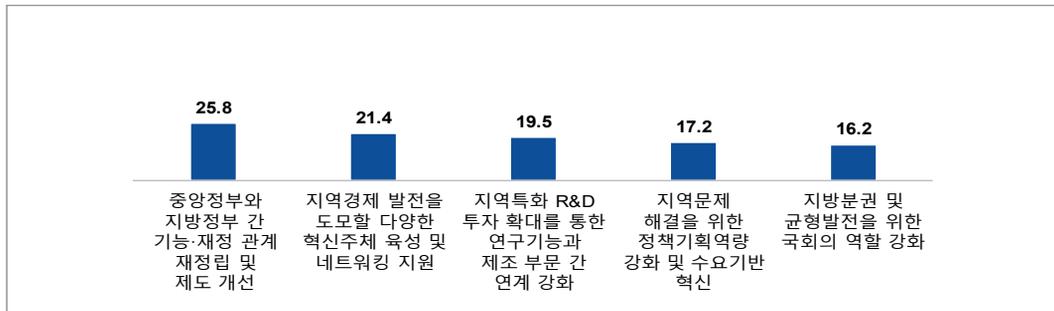
	사례수	일반·교육 행정 통합 및 재구조화	평생학습과 연계한 일자리 창출 지원	고등교육 기관의 평생 직업능력개발 기능 강화	교육 거버넌스 체계 확립	'학습자 주도형 평생학습' 추진	대학 자율성 및 유연성 향상을 통한 대학 경쟁력 강화
■ 전체 ■	(3000)	26.0	19.2	17.1	14.0	13.3	10.3
성별	남자 (1524)	26.8	17.4	15.8	16.1	12.4	11.5
	여자 (1476)	25.3	21.1	18.5	11.9	14.2	9.0
연령	20대 이하 (555)	25.0	17.8	15.5	12.8	12.8	16.0
	30대 (521)	27.6	17.7	18.0	10.9	15.4	10.4
	40대 (623)	25.4	19.7	18.1	14.0	14.8	8.0
	50대 (691)	26.5	20.4	17.1	15.2	12.3	8.5
	60대 (610)	25.7	20.0	16.9	16.6	11.6	9.2
거주지	수도권 (1558)	23.1	20.5	17.7	14.2	13.5	11.1
	지방 (1442)	29.2	17.9	16.6	13.9	13.1	9.4

사. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_자치분권

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 자치분권 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘중앙정부와 지방정부 간 기능·재정 관계 재정립 및 제도 개선’(25.8%), ‘지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성 및 네트워킹 지원’(21.4%), ‘지역특화 R&D 투자 확대를 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화’(19.5%) 등의 순으로 나타남

응답자 특성별로는 2-30대에서 ‘지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성 및 네트워킹 지원’의 비율이 상대적으로 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 28] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_자치분권

[표 32] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_자치분권

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

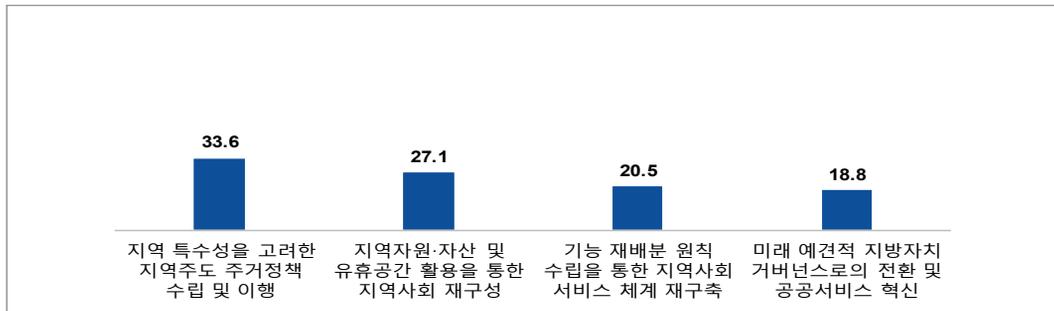
		사례수	중앙정부와 지방정부 간 기능·재정 관계 재정립 및 제도 개선	지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성 및 네트워킹 지원	지역특화 R&D 투자 확대를 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화	지역문제 해결을 위한 정책기획역량 강화 및 수요기반 혁신	지방분권 및 균형발전을 위한 국회의 역할 강화
■ 전체 ■		(3000)	25.8	21.4	19.5	17.2	16.2
성별	남자	(1524)	25.1	20.9	21.3	16.1	16.5
	여자	(1476)	26.4	21.8	17.6	18.3	15.9
연령	20대 이하	(555)	18.9	19.3	26.8	19.6	15.3
	30대	(521)	20.3	24.0	21.9	17.5	16.3
	40대	(623)	25.5	23.0	17.2	18.0	16.4
	50대	(691)	31.3	21.6	15.9	16.6	14.6
	60대	(610)	30.7	19.2	17.2	14.4	18.5
거주지	수도권	(1558)	24.6	21.5	19.5	18.9	15.5
	지방	(1442)	27.0	21.2	19.5	15.3	17.0

아. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역정주

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 지역정주 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘지역 특수성을 고려한 지역주도 주거정책 수립 및 이행’(33.6%), ‘지역자원·자산 및 유희공간 활용을 통한 지역사회 재구성’(27.1%), ‘기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축’(20.5%) 등의 순으로 나타남

응답자 특성별로는 30대에서 ‘지역자원·자산 및 유희공간 활용을 통한 지역사회 재구성’의 비율이 상대적으로 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 29] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역정주

[표 33] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역정주

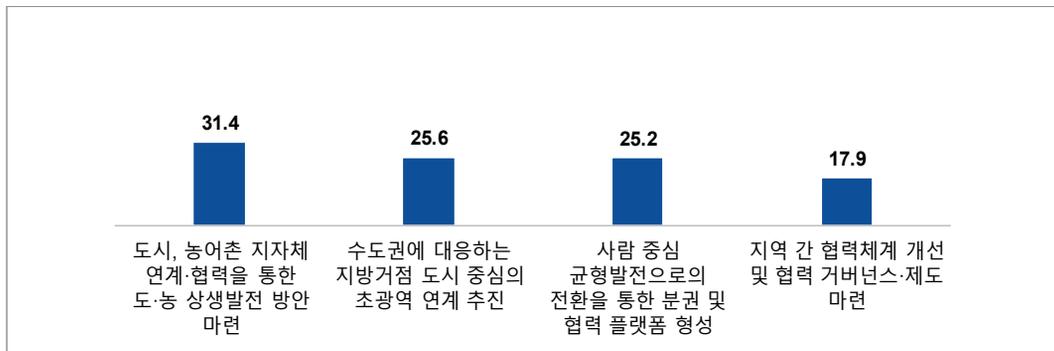
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	지역 특수성을 고려한 지역주도 주거정책 수립 및 이행	지역자원·자산 및 유희공간 활용을 통한 지역사회 재구성	기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축	미래 예견적 지방자치 거버넌스로의 전환 및 공공서비스 혁신
■ 전체 ■		(3000)	33.6	27.1	20.5	18.8
성별	남자	(1524)	32.2	26.6	21.1	20.1
	여자	(1476)	35.1	27.6	19.9	17.4
연령	20대 이하	(555)	35.3	23.4	25.4	15.9
	30대	(521)	28.0	31.3	22.8	17.9
	40대	(623)	32.6	27.8	21.2	18.5
	50대	(691)	34.7	28.1	18.5	18.7
	60대	(610)	36.7	25.1	15.6	22.6
거주지	수도권	(1558)	33.6	26.8	21.1	18.5
	지방	(1442)	33.6	27.5	19.8	19.1

자. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역상생 및 협력

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 지역상생 및 협력 관련 세부의제로는 ‘도시, 농어촌 지자체 연계·협력을 통한 도·농 상생발전 방안 마련’(31.4%), ‘수도권에 대응하는 지방거점 도시 중심의 초광역 연계 추진’(25.6%), ‘사람 중심 균형발전으로의 전환을 통한 분권 및 협력 플랫폼 형성’(25.2%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 30] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역상생 및 협력

〈표 34〉 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_지역상생 및 협력

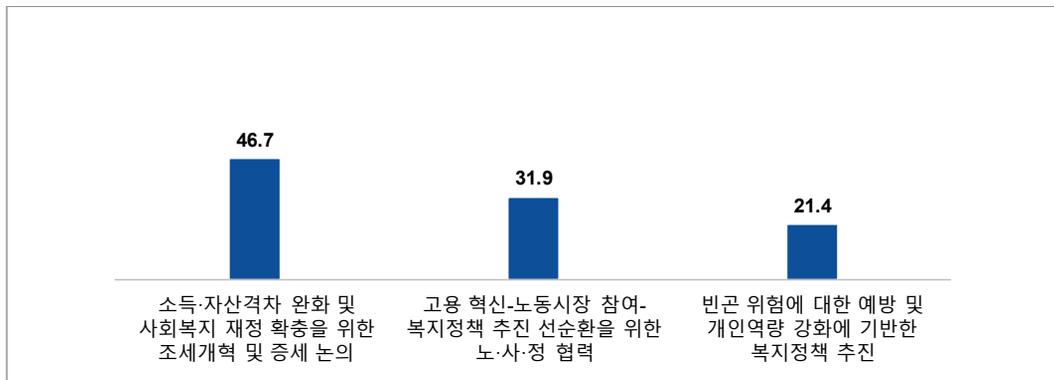
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	도시, 농어촌 지자체 연계·협력을 통한 도·농 상생발전 방안 마련	수도권에 대응하는 지방거점 도시 중심 초광역 연계 추진	사람 중심 균형발전으로의 전환을 통한 분권 및 협력 플랫폼 형성	지역 간 협력체계 개선 및 협력 거버넌스·제도 마련
■ 전체 ■		(3000)	31.4	25.6	25.2	17.9
성별	남자	(1524)	29.1	28.6	24.3	18.0
	여자	(1476)	33.7	22.4	26.0	17.8
연령	20대 이하	(555)	28.1	32.3	20.5	19.1
	30대	(521)	29.2	28.8	23.4	18.6
	40대	(623)	29.1	22.8	28.4	19.7
	50대	(691)	30.7	25.3	27.8	16.2
	60대	(610)	39.3	19.8	24.6	16.2
거주지	수도권	(1558)	31.3	24.1	26.3	18.4
	지방	(1442)	31.4	27.2	24.0	17.4

차. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_격차완화

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 격차완화 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘소득·자산격차 완화 및 사회복지 재정 확충을 위한 조세개혁 및 증세 논의’(46.7%), ‘고용 혁신-노동시장 참여-복지정책 추진 선순환을 위한 노·사·정 협력’(31.9%), ‘빈곤 위험에 대한 예방 및 개인역량 강화에 기반한 복지정책 추진’(21.4%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 31] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_격차완화

[표 35] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_격차완화

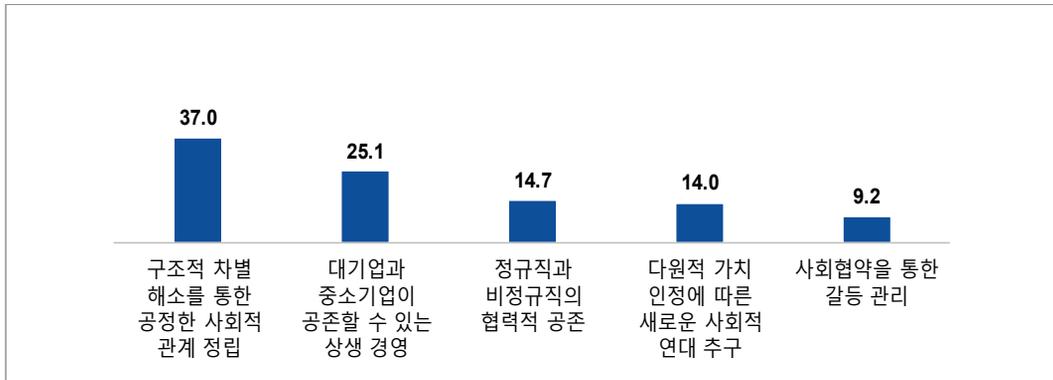
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	소득·자산격차 완화 및 사회복지 재정 확충을 위한 조세개혁 및 증세 논의	고용 혁신-노동시장 참여-복지정책 추진 선순환을 위한 노·사·정 협력	빈곤 위험에 대한 예방 및 개인역량 강화에 기반한 복지정책 추진
■ 전체 ■		(3000)	46.7	31.9	21.4
성별	남자	(1524)	46.1	31.9	22.0
	여자	(1476)	47.4	31.9	20.7
연령	20대 이하	(555)	42.0	33.7	24.3
	30대	(521)	44.0	33.0	23.0
	40대	(623)	43.3	31.9	24.7
	50대	(691)	52.2	28.8	19.0
	60대	(610)	50.7	32.8	16.6
거주지	수도권	(1558)	47.0	30.6	22.4
	지방	(1442)	46.5	33.3	20.2

카. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_공존 및 차별해소

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 공존 및 차별해소 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘구조적 차별 해소를 통한 공정한 사회적 관계 정립’(37.0%), ‘대기업과 중소기업이 공존할 수 있는 상생 경영’(25.1%), ‘정규직과 비정규직의 협력적 공존’(14.7%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 32] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_공존 및 차별해소

<표 36> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_공존 및 차별해소

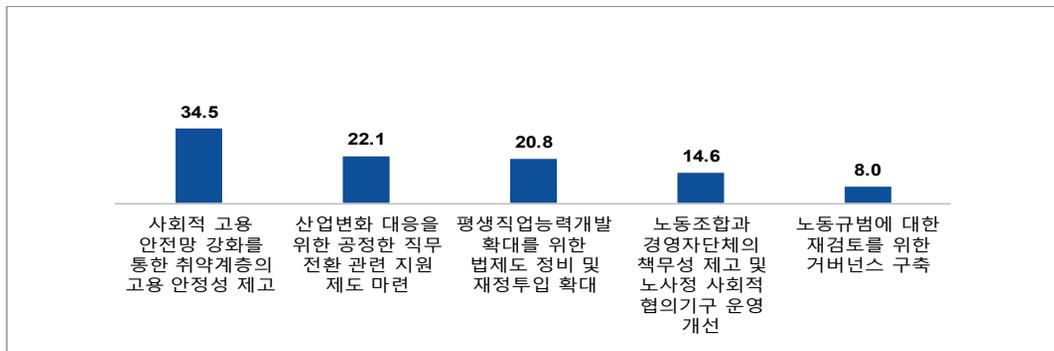
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	구조적 차별 해소를 통한 공정한 사회적 관계 정립	대기업과 중소기업이 공존할 수 있는 상생 경영	정규직과 비정규직의 협력적 공존	다원적 가치 인정에 따른 새로운 사회적 연대 추구	사회협약을 통한 갈등 관리
■ 전체 ■		(3000)	37.0	25.1	14.7	14.0	9.2
성별	남자	(1524)	35.2	25.8	14.0	15.0	10.0
	여자	(1476)	38.8	24.5	15.4	13.0	8.4
연령	20대 이하	(555)	35.3	23.1	13.5	14.8	13.3
	30대	(521)	35.1	27.8	13.4	16.7	6.9
	40대	(623)	38.0	24.4	13.8	14.4	9.3
	50대	(691)	35.6	25.2	17.8	13.0	8.4
	60대	(610)	40.5	25.4	14.3	11.6	8.2
거주지	수도권	(1558)	38.1	25.0	13.7	14.2	9.1
	지방	(1442)	35.7	25.3	15.8	13.8	9.4

타. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_노동

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 노동 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘사회적 고용 안전망 강화를 통한 취약계층의 고용 안정성 제고’(34.5%), ‘산업변화 대응을 위한 공정한 직무 전환 관련 지원 제도 마련’(22.1%), ‘평생직업능력개발 확대를 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대’(20.8%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 33] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_노동

<표 37> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_노동

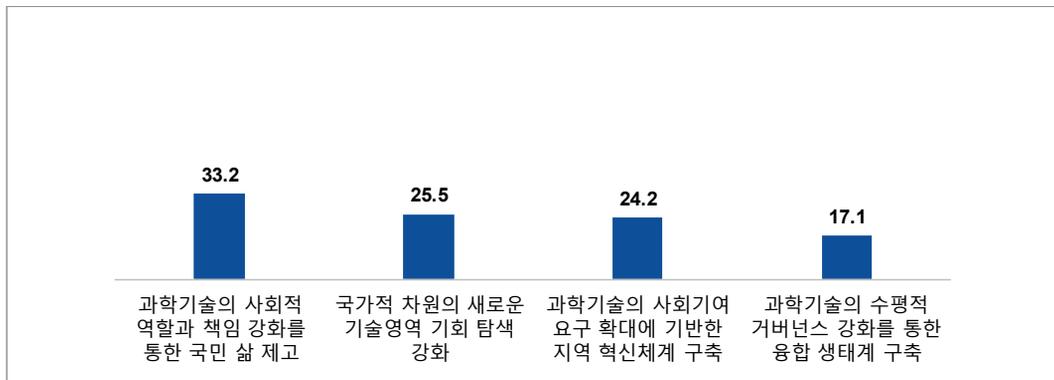
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	사회적 고용 안전망 강화를 통한 취약계층의 고용 안정성 제고	산업변화 대응을 위한 공정한 직무 전환 관련 지원 제도 마련	평생직업능력 개발 확대를 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대	노동조합과 경영자단체의 책무성 제고 및 노사정 사회적 협의기구 운영 개선	노동규범에 대한 재검토를 위한 거버넌스 구축
■ 전체 ■		(3000)	34.5	22.1	20.8	14.6	8.0
성별	남자	(1524)	32.9	22.6	19.8	16.1	8.7
	여자	(1476)	36.1	21.6	21.8	13.1	7.3
연령	20대 이하	(555)	32.4	20.2	18.2	15.5	13.7
	30대	(521)	30.5	25.5	21.7	12.5	9.8
	40대	(623)	33.1	24.2	19.9	16.2	6.6
	50대	(691)	38.5	21.1	20.7	13.6	6.1
	60대	(610)	36.7	19.8	23.3	15.2	4.9
거주지	수도권	(1558)	35.6	20.7	22.0	13.1	8.5
	지방	(1442)	33.3	23.6	19.4	16.3	7.4

파. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_과학기술

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 과학기술 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘과학기술의 사회적 역할과 책임 강화를 통한 국민 삶 제고’(33.2%), ‘국가적 차원의 새로운 기술영역 기회 탐색 강화’(25.5%), ‘과학기술의 사회기여 요구 확대에 기반한 지역 혁신체계 구축’(24.2%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 34] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_과학기술

<표 38> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_과학기술

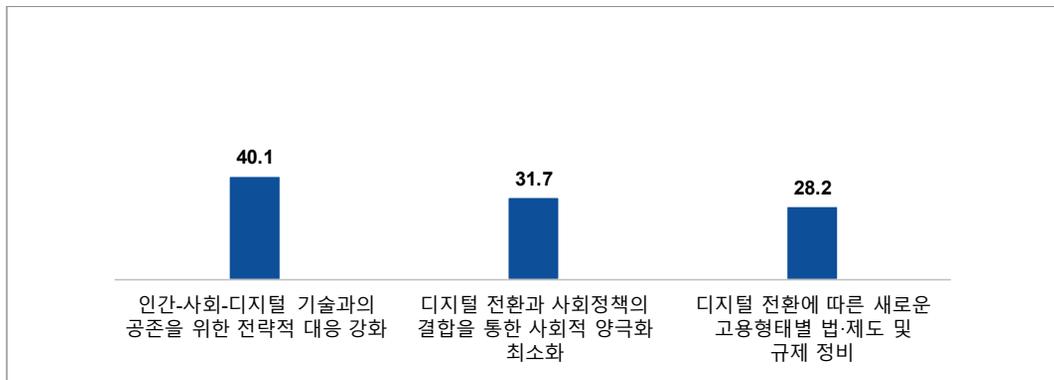
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	과학기술의 사회적 역할과 책임 강화를 통한 국민 삶 제고	국가적 차원의 새로운 기술영역 기회 탐색 강화	과학기술의 사회기여 요구 확대에 기반한 지역 혁신체계 구축	과학기술의 수평적 거버넌스 강화를 통한 융합 생태계 구축
■ 전체 ■		(3000)	33.2	25.5	24.2	17.1
성별	남자	(1524)	31.8	27.7	23.6	17.0
	여자	(1476)	34.8	23.2	24.8	17.2
연령	20대 이하	(555)	30.3	27.7	25.0	16.9
	30대	(521)	29.2	26.5	24.6	19.8
	40대	(623)	34.8	23.0	25.4	16.9
	50대	(691)	34.9	24.9	24.7	15.5
	60대	(610)	35.9	25.9	21.1	17.0
거주지	수도권	(1558)	33.6	26.7	22.5	17.3
	지방	(1442)	32.9	24.2	26.0	16.9

하. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_디지털 전환

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 디지털 전환 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘인간-사회-디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화’(40.1%), ‘디지털 전환과 사회정책의 결합을 통한 사회적 양극화 최소화’(31.7%), ‘디지털 전환에 따른 새로운 고용형태별 법·제도 및 규제 정비’(28.2%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 35] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_디지털 전환

<표 39> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_디지털 전환

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

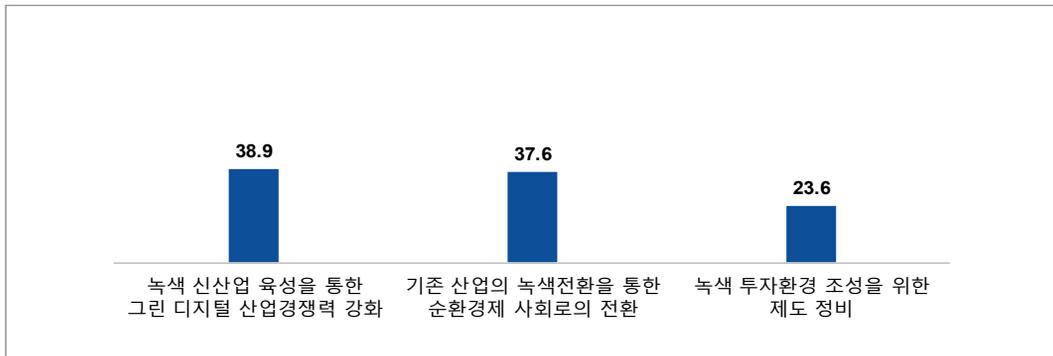
		사례수	인간-사회-디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화	디지털 전환과 사회정책의 결합을 통한 사회적 양극화 최소화	디지털 전환에 따른 새로운 고용형태별 법·제도 및 규제 정비
■ 전체 ■		(3000)	40.1	31.7	28.2
성별	남자	(1524)	39.2	31.0	29.9
	여자	(1476)	41.0	32.5	26.5
연령	20대 이하	(555)	36.2	31.5	32.3
	30대	(521)	37.0	31.7	31.3
	40대	(623)	39.2	29.4	31.5
	50대	(691)	41.7	33.4	24.9
	60대	(610)	45.2	32.5	22.3
거주지	수도권	(1558)	40.1	31.9	28.0
	지방	(1442)	40.0	31.6	28.4

거. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_녹색전환

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 녹색전환 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘녹색 신산업 육성을 통한 그린 디지털 산업경쟁력 강화’(38.9%), ‘기존 산업의 녹색전환을 통한 순환경제 사회로의 전환’(37.6%), ‘녹색 투자환경 조성을 위한 제도 정비’(23.6%) 순으로 나타남

응답자 특성별로는 여자, 20대 이하, 수도권 거주자의 경우 ‘기존 산업의 녹색전환을 통한 순환경제 사회로의 전환’이 상대적으로 높게 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 36] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_녹색전환

[표 40] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_녹색전환

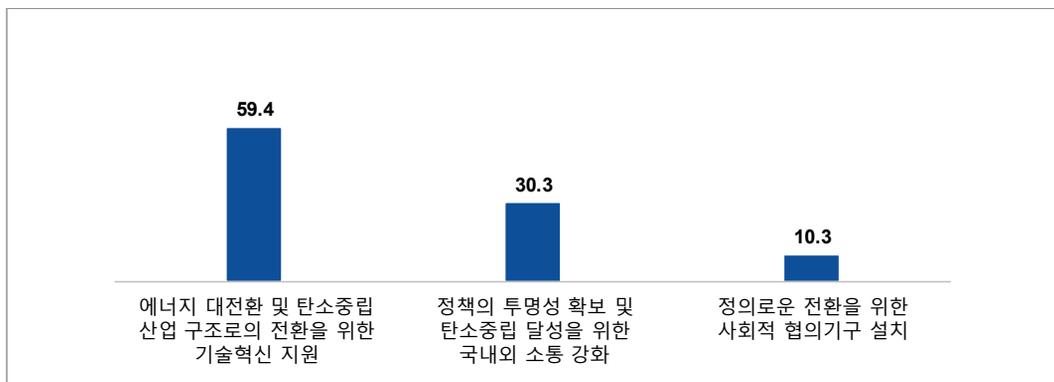
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	녹색 신산업 육성을 통한 그린 디지털 산업경쟁력 강화	기존 산업의 녹색전환을 통한 순환경제 사회로의 전환	녹색 투자환경 조성을 위한 제도 정비
■ 전체 ■		(3000)	38.9	37.6	23.6
성별	남자	(1524)	40.1	35.9	24.0
	여자	(1476)	37.6	39.3	23.1
연령	20대 이하	(555)	30.3	38.2	31.5
	30대	(521)	36.3	34.5	29.2
	40대	(623)	40.3	38.8	20.9
	50대	(691)	41.1	38.1	20.8
	60대	(610)	44.9	37.7	17.4
거주지	수도권	(1558)	37.3	38.2	24.5
	지방	(1442)	40.6	36.9	22.5

나. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_탄소중립

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 탄소중립 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘에너지 대전환 및 탄소중립 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원’(59.4%), ‘정책의 투명성 확보 및 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통 강화’(30.3%), ‘정의로운 전환을 위한 사회적 협의기구 설치’(10.3%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 37] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_탄소중립

[표 41] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_탄소중립

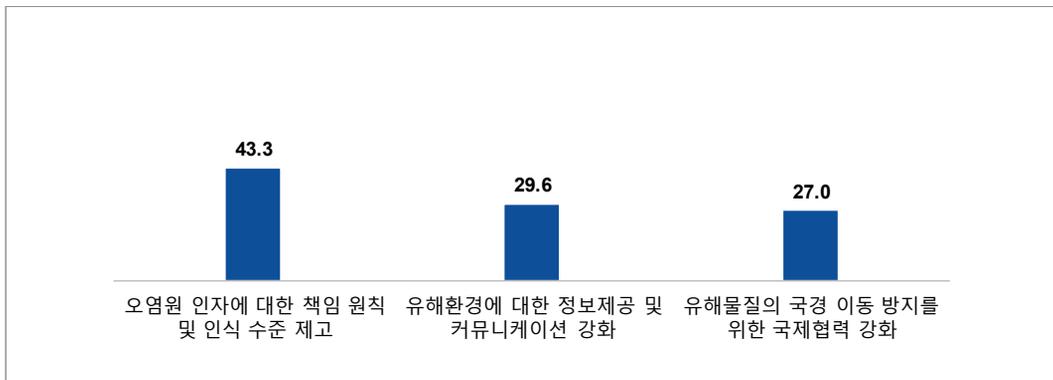
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	에너지 대전환 및 탄소중립 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원	정책의 투명성 확보 및 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통 강화	정의로운 전환을 위한 사회적 협의기구 설치
■ 전체 ■		(3000)	59.4	30.3	10.3
성별	남자	(1524)	56.1	32.0	11.9
	여자	(1476)	62.8	28.5	8.7
연령	20대 이하	(555)	55.9	31.2	13.0
	30대	(521)	54.1	33.8	12.1
	40대	(623)	57.8	29.2	13.0
	50대	(691)	64.0	27.6	8.4
	60대	(610)	63.6	30.5	5.9
거주지	수도권	(1558)	59.8	29.3	10.8
	지방	(1442)	58.9	31.3	9.8

더. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_환경오염

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 환경오염 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘오염원 인자에 대한 책임 원칙 및 인식 수준 제고’(43.3%), ‘유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화’(29.6%), ‘유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화’(27.0%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 38] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_환경오염

[표 42] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_환경오염

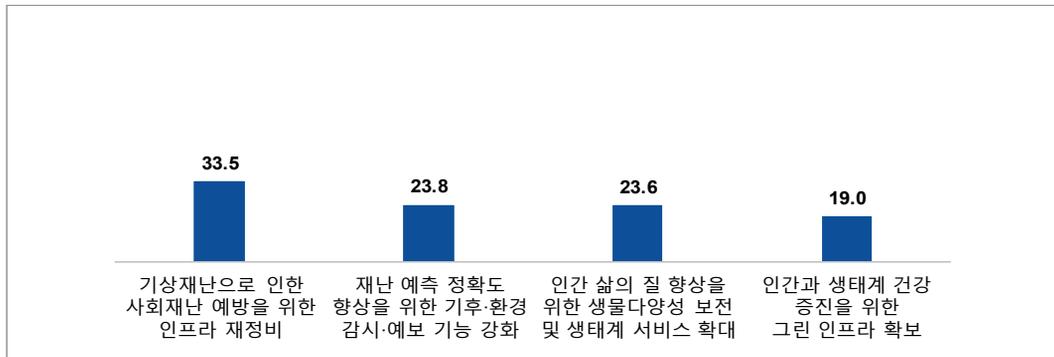
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	오염원 인자에 대한 책임 원칙 및 인식 수준 제고	유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화	유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화
■ 전체 ■		(3000)	43.3	29.6	27.0
성별	남자	(1524)	45.6	29.1	25.3
	여자	(1476)	41.0	30.2	28.8
연령	20대 이하	(555)	40.7	26.8	32.4
	30대	(521)	44.7	25.9	29.4
	40대	(623)	41.6	33.2	25.2
	50대	(691)	43.8	31.1	25.0
	60대	(610)	45.7	30.0	24.3
거주지	수도권	(1558)	42.6	29.9	27.5
	지방	(1442)	44.1	29.3	26.6

러. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_기후변화

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 기후변화 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비’(33.5%), ‘재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감시·예보 기능 강화’(23.8%), ‘인간 삶의 질 향상을 위한 생물 다양성 보전 및 생태계 서비스 확대’(23.6%), ‘인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린 인프라 확보’(19.0%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 39] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_기후변화

[표 43] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_기후변화

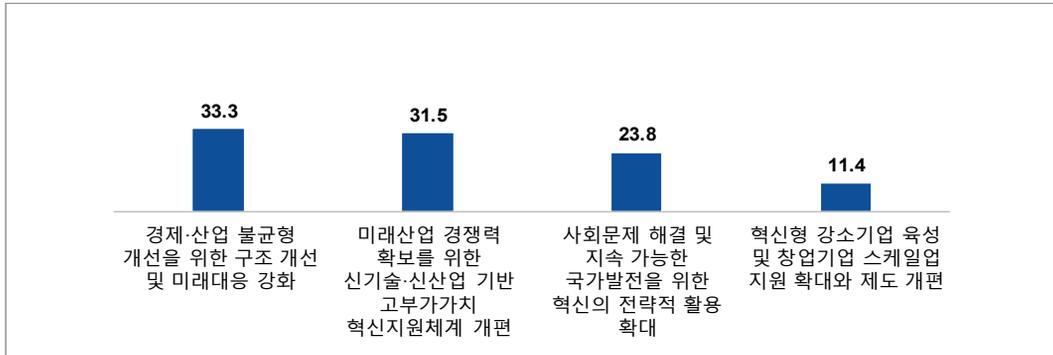
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비	재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감시·예보 기능 강화	인간 삶의 질 향상을 위한 생물 다양성 보전 및 생태계 서비스 확대	인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린 인프라 확보
■ 전체 ■		(3000)	33.5	23.8	23.6	19.0
성별	남자	(1524)	33.5	23.8	24.0	18.8
	여자	(1476)	33.5	23.9	23.3	19.2
연령	20대 이하	(555)	31.2	20.7	24.7	23.4
	30대	(521)	33.4	21.3	23.6	21.7
	40대	(623)	29.2	26.0	26.3	18.5
	50대	(691)	35.3	23.0	23.9	17.8
	60대	(610)	38.0	27.5	19.7	14.8
거주지	수도권	(1558)	33.8	23.1	24.4	18.7
	지방	(1442)	33.2	24.6	22.8	19.3

머. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_경제 및 산업

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 경제 및 산업 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘경제·산업 불균형 개선을 위한 구조 개선 및 미래대응 강화’(33.3%), ‘미래산업 경쟁력 확보를 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체계 개편’(31.5%), ‘사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전을 위한 혁신의 전략적 활용 확대’(23.8%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 40] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_경제 및 산업

[표 44] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_경제 및 산업

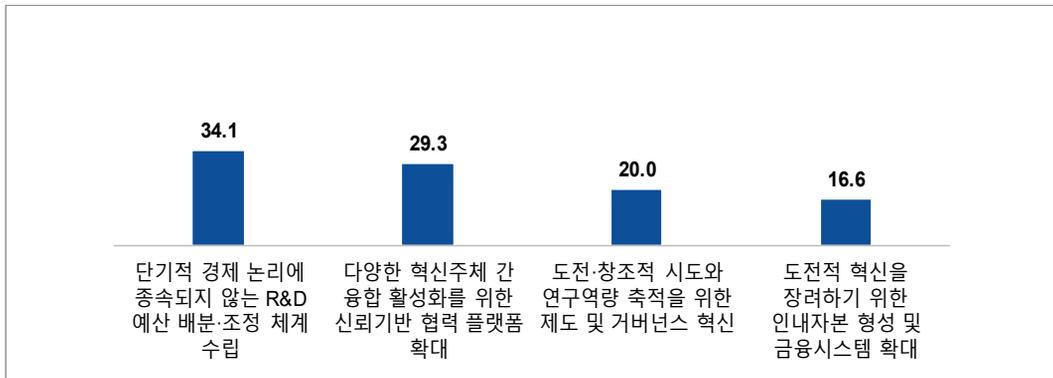
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	경제·산업 불균형 개선을 위한 구조 개선 및 미래대응 강화	미래산업 경쟁력 확보를 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체계 개편	사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전을 위한 혁신의 전략적 활용 확대	혁신형 강소기업 육성 및 창업기업 스케일업 지원 확대와 제도 개편
■ 전체 ■		(3000)	33.3	31.5	23.8	11.4
성별	남자	(1524)	30.2	35.7	20.3	13.8
	여자	(1476)	36.4	27.2	27.4	8.9
연령	20대 이하	(555)	33.3	26.1	24.3	16.2
	30대	(521)	36.3	29.2	22.6	11.9
	40대	(623)	32.7	28.7	26.0	12.5
	50대	(691)	33.9	31.4	24.2	10.6
	60대	(610)	30.7	41.5	21.5	6.4
거주지	수도권	(1558)	33.4	31.8	23.4	11.4
	지방	(1442)	33.1	31.3	24.2	11.4

버. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_혁신성장

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 혁신성장 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘단기적 경제 논리에 종속되지 않는 R&D 예산 배분·조정 체계 수립’(34.1%), ‘다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 신뢰기반 협력 플랫폼 확대’(29.3%), ‘도전·창조적 시도와 연구역량 축적을 위한 제도 및 거버넌스 혁신’(20.0%), ‘도전적 혁신을 장려하기 위한 인내자본 형성 및 금융시스템 확대’(16.6%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 41] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_혁신성장

<표 45> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_혁신성장

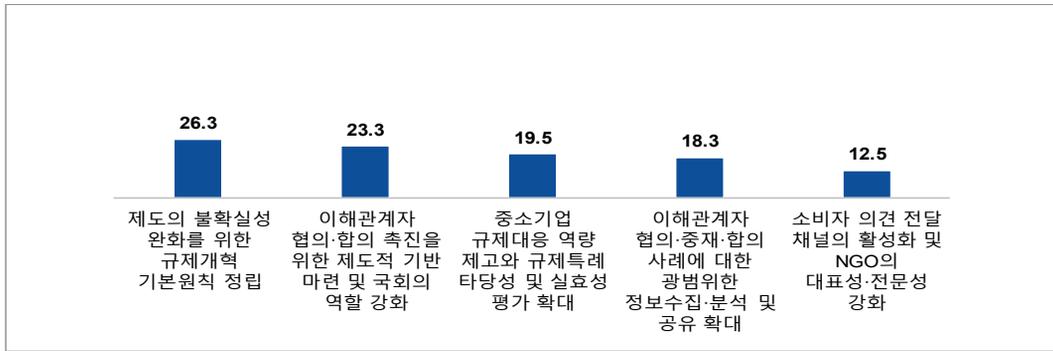
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	단기적 경제 논리에 종속되지 않는 R&D 예산 배분·조정 체계 수립	다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 신뢰기반 협력 플랫폼 확대	도전·창조적 시도와 연구역량 축적을 위한 제도 및 거버넌스 혁신	도전적 혁신을 장려하기 위한 인내자본 형성 및 금융시스템 확대
■ 전체 ■		(3000)	34.1	29.3	20.0	16.6
성별	남자	(1524)	38.5	24.5	20.1	16.9
	여자	(1476)	29.5	34.3	19.9	16.3
연령	20대 이하	(555)	33.7	22.9	22.7	20.7
	30대	(521)	35.5	25.1	20.7	18.6
	40대	(623)	31.1	30.2	20.9	17.8
	50대	(691)	36.0	32.1	17.7	14.2
	60대	(610)	34.1	34.6	18.7	12.6
거주지	수도권	(1558)	34.5	29.3	19.6	16.6
	지방	(1442)	33.6	29.3	20.5	16.6

서. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_규제개혁

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 규제개혁 관련 세부의제를 질문한 결과 '제도의 불확실성 완화를 위한 규제개혁 기본원칙 정립'(26.3%), '이해관계자 협의·합의 촉진을 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화'(23.3%), '중소기업 규제대응 역량 제고와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대'(19.5%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 42] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_규제개혁

[표 46] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_규제개혁

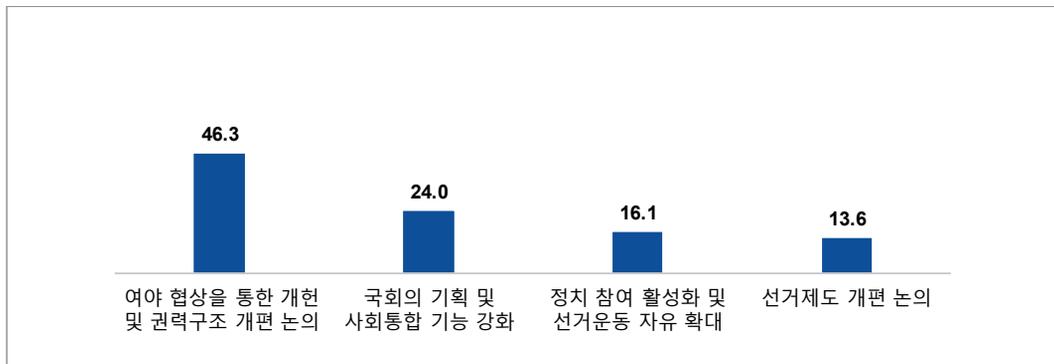
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	제도의 불확실성 완화를 위한 규제개혁 기본원칙 정립	이해관계자 협의·합의 촉진을 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화	중소기업 규제대응 역량 제고와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대	이해관계자 협의·중재·합의 사례에 대한 광범위한 정보수집·분석 및 공유 확대	소비자 의견 전달 채널의 활성화 및 NGO의 대표성·전문성 강화
■ 전체 ■		(3000)	26.3	23.3	19.5	18.3	12.5
성별	남자	(1524)	27.9	22.9	20.2	18.1	10.9
	여자	(1476)	24.7	23.8	18.8	18.5	14.2
연령	20대 이하	(555)	26.5	20.9	19.5	18.0	15.1
	30대	(521)	24.6	23.4	20.7	17.3	14.0
	40대	(623)	25.0	23.4	19.4	19.6	12.5
	50대	(691)	25.5	25.5	18.7	18.8	11.6
	60대	(610)	30.0	23.0	19.7	17.5	9.8
거주지	수도권	(1558)	27.2	23.9	18.9	17.8	12.3
	지방	(1442)	25.5	22.7	20.2	18.9	12.8

어. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_정치

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 정치 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘여야 협상을 통한 개헌 및 권력구조 개편 논의’(46.3%)이 가장 높았고, 이어서 ‘국회의 기획 및 사회통합 기능 강화’(24.0%), ‘정치 참여 활성화 및 선거운동 자유 확대’(16.1%), ‘선거제도 개편 논의’(13.6%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 43] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_정치

<표 47> 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_정치

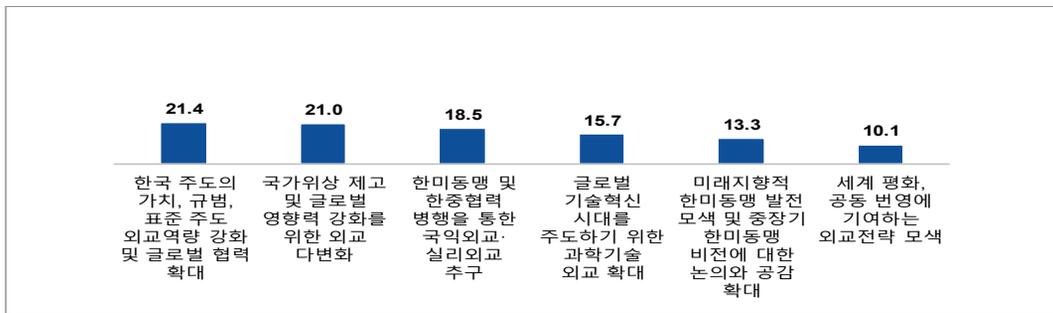
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	여야 협상을 통한 개헌 및 권력구조 개편 논의	국회의 기획 및 사회통합 기능 강화	정치 참여 활성화 및 선거운동 자유 확대	선거제도 개편 논의
■ 전체 ■		(3000)	46.3	24.0	16.1	13.6
성별	남자	(1524)	42.5	21.5	17.1	18.9
	여자	(1476)	50.1	26.6	15.0	8.2
연령	20대 이하	(555)	41.8	27.0	20.2	11.0
	30대	(521)	44.3	25.0	19.6	11.1
	40대	(623)	41.9	26.3	16.2	15.6
	50대	(691)	49.2	22.0	15.6	13.2
	60대	(610)	53.1	20.3	9.8	16.7
거주지	수도권	(1558)	45.8	24.8	16.0	13.4
	지방	(1442)	46.7	23.2	16.2	13.9

저. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_외교전략

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 외교전략 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘한국 주도의 가치, 규범, 표준 주도 외교역량 강화 및 글로벌 협력 확대’(21.4%), ‘국가 위상 제고 및 글로벌 영향력 강화를 위한 외교 다변화’(21.0%), ‘한미동맹 및 한중협력 병행을 통한 국익외교·실리외교 추구’(18.5%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 44] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_외교전략

[표 48] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_외교전략

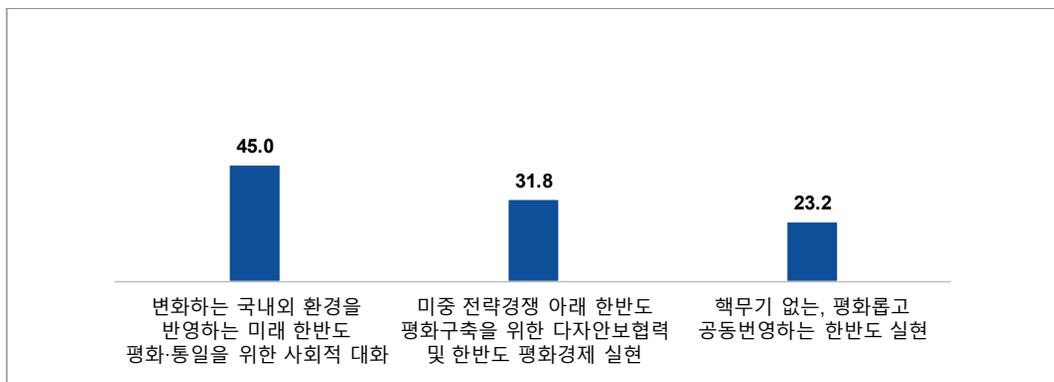
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	한국 주도의 가치, 규범, 표준 주도 외교역량 강화 및 글로벌 협력 확대	국가위상 제고 및 글로벌 영향력 강화를 위한 외교 다변화	한미동맹 및 한중협력 병행을 통한 국익외교·실리외교 추구	글로벌 기술혁신 시대를 주도하기 위한 과학기술 외교 확대	미래지향적 한미동맹 발전 모색 및 중장기 한미동맹 비전에 대한 논의와 공감 확대	세계 평화, 공동 번영에 기여하는 외교전략 모색
■ 전체 ■		(3000)	21.4	21.0	18.5	15.7	13.3	10.1
성별	남자	(1524)	18.6	20.7	21.1	14.8	15.7	9.1
	여자	(1476)	24.3	21.3	15.9	16.7	10.8	11.0
연령	20대 이하	(555)	21.1	16.0	16.6	18.2	16.9	11.2
	30대	(521)	19.4	17.9	17.1	20.3	13.8	11.5
	40대	(623)	23.1	20.5	17.0	14.6	14.1	10.6
	50대	(691)	23.0	24.7	17.8	14.9	9.8	9.7
	60대	(610)	20.0	24.6	23.8	11.5	12.5	7.7
거주지	수도권	(1558)	21.9	20.8	19.3	15.0	13.3	9.8
	지방	(1442)	20.9	21.3	17.6	16.5	13.2	10.4

처. 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_한반도

22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 한반도 관련 세부의제를 질문한 결과 ‘변화하는 국내외 환경을 반영하는 미래 한반도 평화·통일을 위한 사회적 대화’(45.0%), ‘미중 전략경쟁 아래 한반도 평화구축을 위한 다자안보협력 및 한반도 평화경제 실현’(31.8%), ‘핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 실현’(23.2%) 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 45] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_한반도

[표 49] 22대 국회가 향후 4년간 중점적으로 다뤄야 할 세부 의제_한반도

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

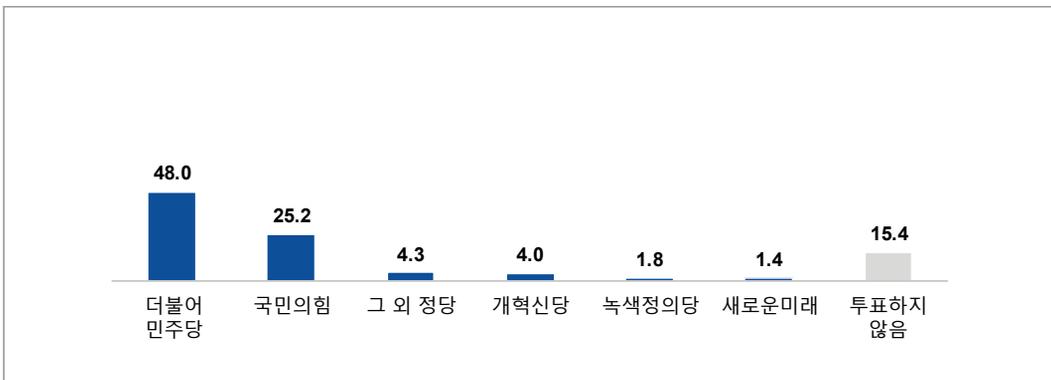
		사례수	변화하는 국내외 환경을 반영하는 미래 한반도 평화·통일을 위한 사회적 대화	미중 전략경쟁 아래 한반도 평화구축을 위한 다자안보협력 및 한반도 평화경제 실현	핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 실현
■ 전체 ■		(3000)	45.0	31.8	23.2
성별	남자	(1524)	41.4	36.7	21.9
	여자	(1476)	48.7	26.6	24.7
연령	20대 이하	(555)	42.2	36.8	21.1
	30대	(521)	43.8	35.5	20.7
	40대	(623)	49.0	28.7	22.3
	50대	(691)	47.3	28.1	24.6
	60대	(610)	42.0	31.3	26.7
거주지	수도권	(1558)	44.2	33.0	22.8
	지방	(1442)	45.9	30.4	23.6

5 22대 국회의원선거 투표

가. 22대 국회의원선거 지역구 후보 투표 정당

22대 국회의원선거에서 투표한 지역구 후보의 정당을 질문한 결과 ‘더불어민주당’이 48.0%로 가장 높게 나타났고, 이어서 ‘국민의 힘’이 25.2%로 나타남. 한편, 투표를 하지 않은 비율도 15.4%로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 46] 22대 국회의원선거 지역구 후보 투표 정당

<표 50> 22대 국회의원선거 지역구 후보 투표 정당

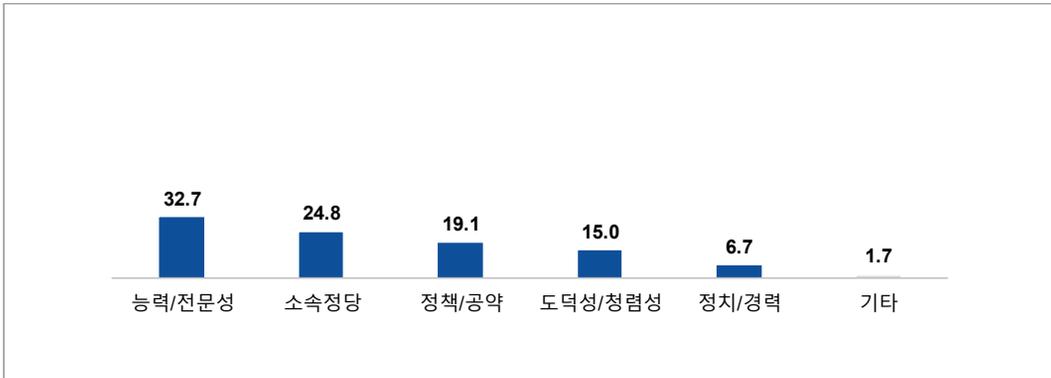
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	더불어민주당	국민의힘	그 외 정당	개혁신당	녹색정의당	새로운미래	투표하지 않음
■ 전체 ■		(3000)	48.0	25.2	4.3	4.0	1.8	1.4	15.4
성별	남자	(1524)	45.1	28.9	4.2	4.1	1.8	1.3	14.6
	여자	(1476)	50.9	21.4	4.4	4.0	1.8	1.4	16.1
연령	20대 이하	(555)	40.5	22.5	4.3	4.9	1.1	1.4	25.2
	30대	(521)	47.4	22.8	6.0	5.0	1.3	1.3	16.1
	40대	(623)	54.6	18.6	2.4	4.3	3.2	1.4	15.4
	50대	(691)	55.4	19.5	5.2	3.5	2.2	1.6	12.6
	60대	(610)	40.0	42.8	3.8	2.8	0.8	1.0	8.9
거주지	수도권	(1558)	48.9	25.8	3.2	4.1	2.0	1.1	14.9
	지방	(1442)	46.9	24.5	5.5	4.0	1.5	1.7	15.9

나. 22대 국회의원선거에서 지역구 후보 선택 시 주요 고려 요인

22대 국회의원선거에서 지역구 후보 선택 시 주요 고려 요인을 질문한 결과 ‘능력/전문성’이 32.7% 상대적으로 높게 나타났고, 이어서 ‘소속정당’(24.8%), ‘정책/공약’(19.1%) 등의 순으로 나타남

[Base: 22대 국회의원선거 투표자(n=2,539), Unit: %]



[그림 47] 22대 국회의원선거에서 지역구 후보 선택 시 주요 고려 요인

<표 51> 22대 국회의원선거에서 지역구 후보 선택 시 주요 고려 요인

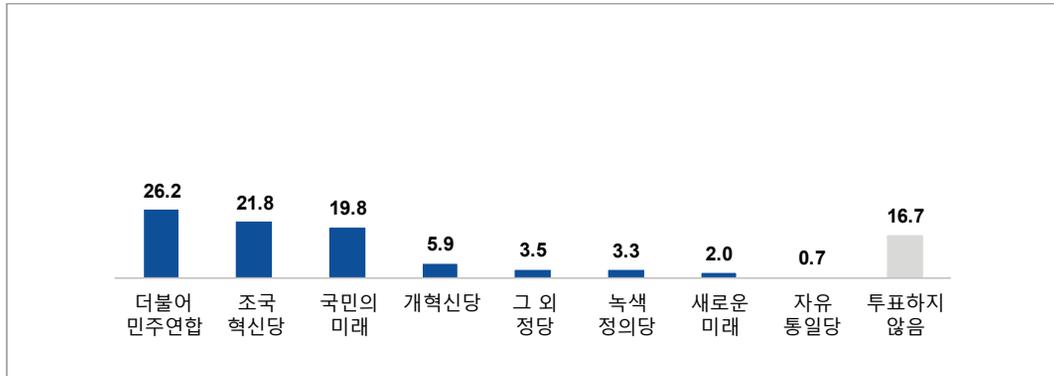
[Base: 22대 국회의원선거 투표자(n=2,539), Unit: %]

		사례수	능력/전문성	소속정당	정책/공약	도덕성/청렴성	정치/경력	기타
■ 전체 ■		(2539)	32.7	24.8	19.1	15.0	6.7	1.7
성별	남자	(1301)	34.9	24.8	16.1	14.5	7.7	2.0
	여자	(1238)	30.4	24.7	22.2	15.7	5.7	1.3
연령	20대 이하	(415)	27.2	22.7	27.0	10.1	10.4	2.7
	30대	(437)	34.6	23.1	23.3	9.8	6.9	2.3
	40대	(527)	32.3	25.4	18.2	13.5	8.0	2.7
	50대	(604)	34.4	23.8	16.9	19.0	5.1	0.7
	60대	(556)	33.8	28.1	13.1	20.0	4.5	0.5
거주지	수도권	(1326)	33.3	25.6	18.8	14.1	6.4	1.8
	지방	(1213)	32.1	23.8	19.5	16.1	7.1	1.5

다. 22대 국회의원선거 비례대표 후보 투표 정당

22대 국회의원선거에서 투표한 비례대표 후보의 정당을 질문한 결과 ‘더불어민주연합’이 26.2%로 가장 높았고, 이어서 ‘조국혁신당’(25.2%), ‘국민의 미래’(19.8%), ‘개혁신당’(5.9%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 48] 22대 국회의원선거 비례대표 후보 투표 정당

<표 52> 22대 국회의원선거 비례대표 후보 투표 정당

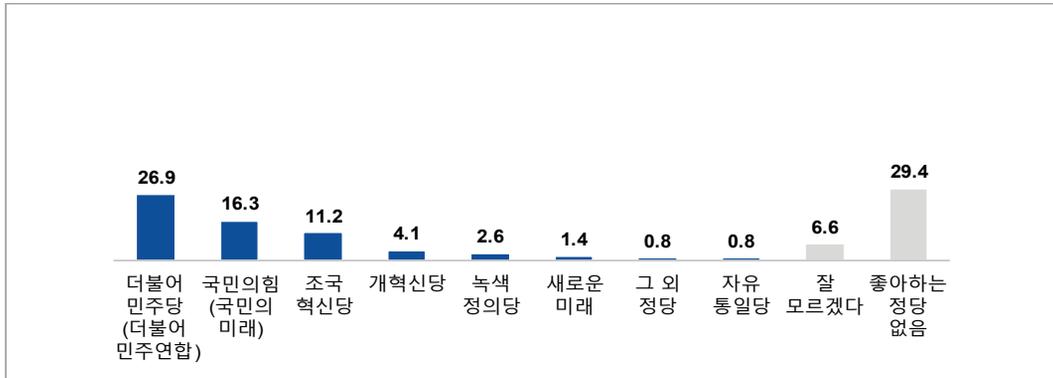
[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	더불어 민주연합	조국혁 신당	국민의 미래	개혁신당	그 외 정당	녹색정 의당	새로운 미래	자유통 일당	투표하 지 않음
■ 전체 ■		(3000)	26.2	21.8	19.8	5.9	3.5	3.3	2.0	0.7	16.7
성별	남자	(1524)	21.2	23.0	22.9	8.1	3.3	2.8	1.8	1.1	15.7
	여자	(1476)	31.4	20.5	16.5	3.5	3.8	3.9	2.2	0.3	17.7
연령	20대 이하	(555)	32.3	6.8	16.4	7.0	4.1	3.2	1.8	1.3	27.0
	30대	(521)	31.7	12.3	17.1	7.9	5.0	3.5	3.1	0.4	19.2
	40대	(623)	31.1	26.5	13.3	4.7	2.1	3.5	1.8	0.5	16.5
	50대	(691)	21.6	35.0	15.5	6.2	3.3	3.8	1.4	0.4	12.7
	60대	(610)	16.4	23.8	36.6	3.9	3.4	2.6	2.3	1.1	9.8
거주지	수도권	(1558)	26.2	20.5	20.3	6.2	3.1	3.8	2.1	1.0	16.8
	지방	(1442)	26.3	23.2	19.2	5.5	4.0	2.8	1.9	0.4	16.6

라. 지지 정당

지지정당을 질문한 결과 ‘더불어민주당(더불어민주연합)’이 26.9%로 가장 높았고, 이어서 ‘국민의힘(국민의미래)’(16.3%), ‘조국혁신당’(11.2%), ‘개혁신당’(4.1%) 등의 순으로 나타남

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]



[그림 49] 지지 정당

<표 53> 지지 정당

[Base: 전체(n=3,000), Unit: %]

		사례수	더불어 민주당 (더불어 민주연합)	국민의힘 (국민의 미래)	조국혁신당	개혁신당	녹색정의당	새로운미래	자유통일당	그 외 정당	좋아하는 정당 없음	잘 모르겠다
■ 전체 ■		(3000)	26.9	16.3	11.2	4.1	2.6	1.4	0.8	0.8	29.4	6.6
성별	남자	(1524)	25.7	19.0	11.5	6.0	2.4	1.4	1.1	0.9	26.8	5.2
	여자	(1476)	28.1	13.6	10.8	2.1	2.7	1.4	0.5	0.7	32.1	8.1
연령	20대 이하	(555)	25.0	13.9	3.1	5.0	2.7	2.0	0.9	0.9	34.8	11.7
	30대	(521)	25.1	13.1	5.6	5.6	3.5	1.7	0.4	1.2	36.7	7.3
	40대	(623)	32.3	11.4	12.8	3.2	2.9	1.6	0.5	0.3	29.1	5.9
	50대	(691)	30.2	14.5	18.5	3.6	2.5	0.7	0.7	1.2	22.3	5.8
	60대	(610)	20.7	28.5	13.3	3.3	1.5	1.0	1.5	0.5	26.9	3.0
거주지	수도권	(1558)	26.4	17.1	10.7	3.8	2.8	1.7	0.7	0.6	29.1	7.1
	지방	(1442)	27.3	15.5	11.7	4.4	2.3	1.0	0.9	1.0	29.8	6.0

붙임. 설문지

국회의 미래의제에 관한 국민인식 조사

안녕하세요?
 여론조사 전문기관 엠브레인퍼블릭입니다.
 저희는 국회미래연구원의 의뢰로, 국회의 중장기 미래의제에 대한 국민들의 인식과 바라는 바를 파악하기 위한 여론조사를 진행하고 있습니다.
 조사 결과는 통계법에 의해 철저히 보호되며, 조사 목적 이외의 다른 용도로 사용되지 않으니 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어주시면 감사하겠습니다.

◇ 조사수행기관: (주)엠브레인퍼블릭 (02-2052-6700)
 서울시 강남구 역삼동 837번지 타워837 5층

응답자 선정 질문

SQ1. 귀하의 성별은 어떻게 되십니까? [1개선택]

- 1) 남자 2) 여자

SQ2. 귀하의 출생년도는 몇 년도 입니까?

()년

SQ3. 귀하께서 현재 거주하고 계시는 지역은 어디입니까? [1개선택]

- | | | | |
|------------|----------|----------|----------|
| 1) 서울특별시 | 2) 경기도 | 3) 대구광역시 | 4) 인천광역시 |
| 5) 부산광역시 | 6) 광주광역시 | 7) 울산광역시 | 8) 대전광역시 |
| 9) 세종특별자치시 | 10) 경상남도 | 11) 경상북도 | 12) 충청남도 |
| 13) 충청북도 | 14) 전라남도 | 15) 전라북도 | 16) 강원도 |
| 17) 제주도 | | | |

미래에 대한 전망

Q1. 선생님께서는 ‘과거’에 비해 우리 삶의 모습이 얼마나 달라졌다고 생각하십니까? 각 연도 대비 우리 삶의 모습 전반의 변화가 크다고 생각할수록 높은 점수(5점 과거와 완전히 달라짐)를 주시면 됩니다.

과거 대비 현재 우리 삶의 모습 평가	과거와 크게 다르지 않음 <----->					과거와 완전히 달라짐
	1)	2)	3)	4)	5)	
5년 전(2019년)	1)	2)	3)	4)	5)	
10년 전(2014년)	1)	2)	3)	4)	5)	
20년 전(2004년)	1)	2)	3)	4)	5)	
30년 전(1994년)	1)	2)	3)	4)	5)	

Q2. 선생님께서는 ‘미래’에 우리 삶의 모습이 얼마나 달라질 것이라고 생각하십니까? 각 연도에 대해 우리 삶의 모습 전반적으로 크게 변할 것이라고 생각될수록 높은 점수(5점 현재와 완전히 달라 질 것)를 주시면 됩니다.

현재 대비 미래 우리 삶의 모습 예상	현재와 크게 다르지 않을 것 <----->					현재와 완전히 달라 질 것
	1)	2)	3)	4)	5)	
5년 후(2029년)	1)	2)	3)	4)	5)	
10년 후(2034년)	1)	2)	3)	4)	5)	
20년 후(2044년)	1)	2)	3)	4)	5)	
30년 이후(2054년~)	1)	2)	3)	4)	5)	

Q3. 선생님께서는 다음 각 분야와 관련하여 한국의 미래를 각각 어떻게 전망하십니까?

30년 후 변화 예상 (2054년)	긍정적으로 변화할 것으로 예상	부정적으로 변화할 것으로 예상
기후	1)	2)
에너지, 자원	1)	2)
식량, 수자원	1)	2)
국제 정치	1)	2)
북한	1)	2)
과학기술(정보통신, 생명, 우주)	1)	2)
경제	1)	2)
거주환경	1)	2)
인구, 사회	1)	2)
정치, 행정	1)	2)
사람(human, 인간관계)	1)	2)

21대 국회의 미래의제

※ 다음은 지난 21대 국회에서 발의된 법률안 중 일부*에 대해 데이터 분석을 실시하여 도출된 키워드(주제)들입니다. 각 상임위원회별 키워드 중 미래 중장기적으로 가장 중요하다고 생각하시는 키워드를 선택해주시요.

* 22.1.1~23.2.28까지 14개월간 발의된 제개정 법률안 가운데 23년 3월 기준 상임위원회 계류 중인 법률안 총 4,901건

Q4. 과학기술정보방송통신위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	통신자료 제공·요청	• 전기통신사업자에 대한 법원 등의 통신자료 열람 또는 제출 요청 등
2)	메타버스	• 메타버스 분야 및 가상융합기술과 관련한 산업, 서비스 등 진흥 • 가상공간에서 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위와 스토킹 등의 행위 금지 및 처벌규정 마련
3)	모바일콘텐츠 마켓	• 앱 마켓의 이용 대가, 결제 방식 및 공정 경쟁
4)	원자력 안전	• 원자력안전위원회 조직 • 원자력안전관리 관련 기관의 집적화 및 유기적 연계
5)	양자기술	• 양자기술 및 관련 산업 발전을 위한 기반 조성

Q5. 교육위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	교육환경	• 교육환경보호구역 설정 등 • 소방시설, 방역 및 교육시설 안전 등
2)	학교폭력	• 학교폭력 예방, 피해학생 보호 및 가해학생에 대한 조치 강화 등
3)	특수학교·장애인교육	• 장애인의 평생교육, 특수교육대상자의 권리 및 교육지원 등
4)	현장실습 안전	• 안전하고 질 좋은 직업교육 현장실습 환경 조성
5)	유치원 학급	• 유치원 교직원의 정원 및 배치 기준 등 • 학급당 유아 수 기준

Q6. 국방위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	군용비행장·군사격장 소음피해	• 항공기 소음피해 보상 기준 등 • 소음대책지역 내 학교에 대한 지원 방안 등
2)	보안업무규정	• 군인, 군무원, 방위산업체 및 연구기관 종사자 등에 대한 신원조사
3)	첨단무기체계	• 첨단무기 관련 도전적 연구개발 환경 조성, 방위산업의 첨단전략산업으로의 육성 등
4)	국방 혁신	• 지능정보기술 중심의 국방 선진화 기반 조성

Q7. 국토교통위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	정비사업	• 안전진단 기준, 용적률, 정비구역 지정 등 • 소규모주택 정비사업, 도시주거환경개선사업, 지구조성사업, 자율주택정비사업, 공동주택 리모델링 사업 등
2)	건축물 안전	• 허가권자 지정감리, 건축모니터링 제도 • 공동주택 대피공간, 피난안전구역 등
3)	교통약자	• 특수교통수단, 휠체어 탑승설비 장착 버스, 저상버스, 겸용택시 등 • 교통약자서비스, 교통사업자의 이동편의장치 제공 등
4)	공동주택 층간소음	• 소음 저감·차단 구조의 주택 설계, 시공 기준 및 보강공사 등
5)	건축물 침수	• 침수방지(예방)시설 설치 및 지원

Q8. 기획재정위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	국가전략기술	• 반도체 등 국가전략기술 연구개발 및 시설투자에 대한 세액공제
2)	종합부동산 과세표준	• 다주택자 종합부동산세 과세기준, 1세대 1주택자에 대한 추가공제 등
3)	중소기업 근로자	• 중소기업 장기 재직 근로자에 대한 근속수당 • 중소기업 취업자에 대한 소득세 감면 특례, 경력단절 여성 또는 육아휴직 복귀자를 고용한 중소기업에 대한 세액 공제
4)	벤처기업 특례	• 벤처기업 등에 대한 투자 촉진을 위한 과세특례
5)	공공기관장 임기	• 공공기관장 임기를 대통령 임기에 연동

Q9. 농림축산식품해양수산위원회 [1개선택]

	키워드	내용
1)	반려동물 보호	• 동물학대에 대한 처벌기준 강화 • 소유자 부재로 방치된 반려동물, 공혈동물 등 보호
2)	수산자원 보호	• 낚시통제구역 지정, 비어업인의 수산자원 포획·채취 기준
3)	농어촌 청년	• 농어촌 청년의 역량 강화 및 건전한 여가문화 정착을 위한 지원
4)	기후변화 피해	• 이상기온 등 기후변화로 인한 양봉농가 피해 지원 및 대책 마련
5)	동물학대 금지	• 동물학대 행위의 범위 확대

Q10. 문화체육관광위원회 [1개선택]

	키워드	내용
1)	문화재 보호	• 문화재 활용 진흥 촉진 및 보존 지원 등 • 문화재로 표기된 현행법을 국가유산 등으로 개정 • 문화재 도굴 등의 죄에 대한 처벌 강화
2)	장애인 예술문화활동	• 장애인의 예술, 문화 활동 지원 확대
3)	저작권 보장·보호	• 교육자료, 방송저작물 등에 대한 저작권 보호 • 온라인을 통한 저작권 침해 방지
4)	문화예술인 권리	• 대중문화예술인의 권리보호 강화 • 대중문화예술산업의 공정성 및 투명성 강화
5)	문화예술 산업	• 국가적 재난으로 인한 문화산업 피해 최소화 및 문화산업계 지원 등

Q11. 법제사법위원회 [1개선택]

	키워드	내용
1)	스토킹 긴급응급조치	• 긴급응급조치, 신변안전조치, 피해자 보호명령 등을 통한 피해자 보호 및 스톱킹 범죄 예방
2)	가정폭력범죄	• 가정폭력 피해자의 안전 보장 및 추가적인 가정폭력범죄 발생 방지
3)	감사원 직무감찰	• 권한 및 직위를 남용한 정보수집 금지 • 직무감찰의 투명성 제고 • 선거관리 및 국민의 인권 보호에 관한 감사원의 정치적 중립 유지
4)	외국인 등록	• 외국인등록 및 체류지 변경신고

Q12. 보건복지위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	감염병 예방·피해보상	• 감염병 병력자에 대한 정기 건강진단 실시 • 코로나19 예방접종 피해에 대한 국가보상
2)	아동학대 피해	• 아동학대 예방 및 피해아동 보호 강화
3)	장애인 지원 확대	• 장애인 건강 주치의 제도, 장애인 건강검진사업 지원 등
4)	마약류 방지	• 투약내역 조회 서비스, 마약류통합관리시스템 등을 통한 마약류 오남용 방지
5)	자살	• 자살예방 기본계획, 자살 실태조사, 자살예방 교육 등 실시

Q13. 산업통상자원중소벤처기업위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	신재생에너지	• 신·재생에너지 보급 및 신·재생에너지 발전사업에 대한 주민 참여 • 재생에너지 설비 설치 지원 및 이격거리 기준
2)	소상공인 손실보상	• 코로나19로 인한 소상공인 및 자영업자 피해 지원
3)	취약계층 에너지	• 취약계층에 대한 에너지 구입 비용 지원
4)	충전시설 설치	• 환경친화적 자동차 전용주차구역의 충전시설 설치 기준
5)	방사성폐기물 부지	• 방사성폐기물의 관리 및 부지선정 절차 등

Q14. 여성가족위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	성폭력 대책	• 디지털 성범죄 예방 및 피해자 보호 • 아동·청소년 대상 성범죄자 처벌 강화
2)	청소년 지원	• 가정 밖 청소년, 은둔형 청소년, 학교 밖 청소년 등에 대한 지원
3)	가정폭력	• 가정 밖 청소년, 가정폭력에 대한 보호 및 지원 • 가정폭력 피해자의 범위 기준
4)	한부모가족	• 한부모가족에 대한 경제적 지원 및 고용 지원 • 양육비 대지급

Q15. 외교통일위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	북한이탈주민 보호·지원	• 북한이탈주민 보호대상자의 인권·신변 보호 및 정착지원
2)	재외국민	• 재외국민 보호를 위한 경찰주재관 인원 확대 • 재외국민등록제도와 재외선거제도의 연계
3)	국제개발협력	• 국제개발협력에 인도적 지원 요소 강화

Q16. 행정안전위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	지역축제 안전관리	• 대규모 지역축제, 행사 등에 대한 안전관리 강화
2)	강원특별자치도 특별법	• 강원특별자치도만의 강점 사업 추진, 중앙행정기관의 권한 이양 및 지원체계 마련 등
3)	대통령 관저	• 대통령 관저 및 집무 공간 주변의 집회 및 시위 허용
4)	어린이 교통안전	• 어린이 보호구역에서의 어린이 보행안전 강화 • 어린이 보호구역의 지정 기준 완화
5)	선거운동 뱃페이크	• 선거운동을 위한 뱃페이크 영상 유통 시 뱃페이크 영상 사실 표기

Q17. 환경노동위원회 [1개선택]

	키워드	내 용
1)	노동조합	• 노동조합의 단체행동권, 자유로운 활동 및 실질적인 교섭력 보장 • 노조행위 등으로 인한 손해배상 제한
2)	육아휴직 보장	• 육아휴직 기간의 연장, 육아기 근로시간 단축 신청 한도 확대, 재택근무 또는 정보통신망을 이용한 온라인 원격근무 허용 등
3)	최저임금	• 근로자의 최저임금의 결정 기준 및 최저임금액 보장 • 업종별 최저임금 차등적용 제한
4)	부당노동행위	• 방산업체 근로자의 노동 쟁의행위 금지 기준 완화 • 부당노동행위에 대한 사용자의 입증책임 부담
5)	근로시간	• 법정근로시간을 주 40시간에서 주 36시간으로 단축 • 소규모 사업장에 대한 근로시간 추가 연장제도

22대 국회가 다루어야 할 미래의제

※ 다음은 국회미래연구원이 제시한 분야별 중장기 미래의제입니다. 22대 국회가 향후 4년간 보다 중점적으로 다루어야 할 세부 의제는 무엇인지 선택해주시십시오.

Q22. 국민건강

- 1) 건강 의미 재정립을 통한 실질적 삶의 기본권 보장
- 2) 생애사적 관점의 예방 중심 공공 보건의료체계로의 전환
- 3) 지역사회 단위 돌봄에 기반한 건강 안전망 체계 구축

Q23. 사회안전

- 1) 이상기후 현상, 바이러스 유행 등 자연적·구조적 재해로부터의 안전
- 2) 산업재해, 교통사고, 화재, 범죄 등 사회적 사고로부터의 안전
- 3) 불평등한 관계에서 비롯되는 구조적 폭력으로부터 안전

Q24. 주거

- 1) 주거권 보장을 위한 국가의 적극적 역할 수행
- 2) 부동산 정책에서 주거환경 개선 및 주택 관리 중심의 주거 정책으로 전환
- 3) 취약계층의 지역사회 내 독립주거 보장

Q25. 사회보장 및 사회서비스

- 1) '고용기반·가구단위'에서 '소득기반·개인단위'로의 사회보험체계 재편
- 2) 다양한 공공 활동을 촉진하는 수단으로 사회수당 활용
- 3) 빈곤을 없애고 근로동기를 제고할 수 있도록 공공부조 체계 재편
- 4) 인구·가구 구조 변화를 고려한 돌봄·사회서비스 확충
- 5) '시설' 단위에서 '지역' 단위의 사회서비스 체계로의 전환

Q26. 유·초·중등교육

- 1) 개별 학습자의 다양성과 창의성을 추구하는 학습자 중심 학제로의 개편
- 2) 데이터 기반 미래역량계발 지원체제로의 전환
- 3) 단위학교 자율성 확대 등 교육현장의 혁신
- 4) 교육 불평등 해소 및 사회적 이동성 향상을 위한 취약계층 학생 교육복지 확대
- 5) 교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립

Q27. 고등·일반교육 및 교육행정

- 1) 대학 자율성 및 유연성 향상을 통한 대학 경쟁력 강화
- 2) 전국민 대상 전생애 학습 촉진을 위한 '학습자 주도형 평생학습' 추진
- 3) 개인 경력개발 지원체계 확립을 위한 고등교육기관의 평생 직업능력개발 기능 강화
- 4) 평생학습과 연계한 일자리 창출 지원
- 5) 지역소멸 대응 및 실질적 교육자치를 위한 일반·교육행정의 통합 및 재구조화
- 6) 중장기 교육비전 제시 및 실행을 위한 교육 거버넌스 체계 확립

Q28. 자치분권

- 1) 중앙정부와 지방정부 간 기능·재정 관계 재정립 및 제도 개선
- 2) 지방분권 및 균형발전을 위한 국회의 역할 강화
- 3) 지역문제 해결을 위한 정책기획역량 강화 및 수요기반 혁신
- 4) 지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성 및 네트워킹 지원
- 5) 지역특화 R&D 투자 확대를 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화

Q29. 지역정주

- 1) 기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축
- 2) 지역 특수성을 고려한 지역주도 주거정책 수립 및 이행
- 3) 지역자원·자산 및 유휴공간 활용을 통한 지역사회 재구성
- 4) 미래 예견적 지방자치 거버넌스로의 전환 및 공공서비스 혁신

Q30. 지역상생 및 협력

- 1) 사람 중심 균형발전으로의 전환을 통한 분권 및 협력 플랫폼 형성
- 2) 수도권에 대응하는 지방거점 도시 중심의 초광역 연계 추진
- 3) 도시, 농어촌 지자체 연계·협력을 통한 도·농 상생발전 방안 마련
- 4) 지역 간 협력체계 개선 및 협력 거버넌스·제도 마련

Q31. 격차완화

- 1) 빈곤 위험에 대한 예방 및 개인역량 강화에 기반한 복지정책 추진
- 2) 고용 혁신-노동시장 참여-복지정책 추진 선순환을 위한 노·사·정 협력
- 3) 소득·자산격차 완화 및 사회복지 재정 확충을 위한 조세개혁 및 증세 논의

Q32. 공존 및 차별해소

- 1) 대기업과 중소기업이 공존할 수 있는 상생 경영
- 2) 정규직과 비정규직의 협력적 공존
- 3) 사회협약을 통한 갈등 관리

제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제 ...

- 4) 구조적 차별 해소를 통한 공정한 사회적 관계 정립
- 5) 다원적 가치 인정에 따른 새로운 사회적 연대 추구

Q33. 노동

- 1) 사회적 고용 안전망 강화를 통한 취약계층의 고용 안정성 제고
- 2) 산업변화 대응을 위한 공정한 직무 전환 관련 지원 제도 마련
- 3) 평생직업능력개발 확대를 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대
- 4) 노동규범에 대한 재검토를 위한 거버넌스 구축
- 5) 노동조합과 경영자단체의 책무성 제고 및 노사정 사회적 협의기구 운영 개선

Q34. 과학기술

- 1) 과학기술의 수평적 거버넌스 강화를 통한 융합 생태계 구축
- 2) 국가적 차원의 새로운 기술영역 기회 탐색 강화
- 3) 과학기술의 사회적 역할과 책임 강화를 통한 국민 삶 제고
- 4) 과학기술의 사회기여 요구 확대에 기반한 지역 혁신체계 구축

Q35. 디지털 전환

- 1) 디지털 전환과 사회정책의 결합을 통한 사회적 양극화 최소화
- 2) 디지털 전환에 따른 새로운 고용형태별 법·제도 및 규제 정비
- 3) 인간-사회-디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화

Q36. 녹색전환

- 1) 녹색 신산업 육성을 통한 그린 디지털 산업경쟁력 강화
- 2) 기존 산업의 녹색전환을 통한 순환경제 사회로의 전환
- 3) 녹색 투자환경 조성을 위한 제도 정비

Q37. 탄소중립

- 1) 에너지 대전환 및 탄소중립 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원
- 2) 정의로운 전환을 위한 사회적 협의기구 설치
- 3) 정책의 투명성 확보 및 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통 강화

Q38. 환경오염

- 1) 오염원 인자에 대한 책임 원칙 및 인식 수준 제고
- 2) 유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화
- 3) 유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화

Q39. 기후변화

- 1) 기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비
- 2) 재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감시·예보 기능 강화
- 3) 인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린 인프라 확보
- 4) 인간 삶의 질 향상을 위한 생물다양성 보전 및 생태계 서비스 확대

Q40. 경제 및 산업

- 1) 경제·산업 불균형 개선을 위한 구조 개선 및 미래대응 강화
- 2) 미래산업 경쟁력 확보를 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체계 개편
- 3) 혁신형 강소기업 육성 및 창업기업 스케일업 지원 확대와 제도 개편
- 4) 사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전을 위한 혁신의 전략적 활용 확대

Q41. 혁신성장

- 1) 도전·창조적 시도와 연구역량 축적을 위한 제도 및 거버넌스 혁신
- 2) 단기적 경제 논리에 종속되지 않는 R&D 예산 배분·조정 체계 수립
- 3) 도전적 혁신을 장려하기 위한 인내자본 형성 및 금융시스템 확대
- 4) 다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 신뢰기반 협력 플랫폼 확대

Q42. 규제개혁

- 1) 제도의 불확실성 완화를 위한 규제개혁 기본원칙 정립
- 2) 중소기업 규제대응 역량 제고와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대
- 3) 소비자 의견 전달 채널의 활성화 및 NGO의 대표성·전문성 강화
- 4) 이해관계자 협의·중재·합의 사례에 대한 광범위한 정보수집·분석 및 공유 확대
- 5) 이해관계자 협의·합의 촉진을 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화

Q43. 정치

- 1) 국회의 기획 및 사회통합 기능 강화
- 2) 선거제도 개편 논의
- 3) 정치 참여 활성화 및 선거운동 자유 확대
- 4) 여야 협상을 통한 개헌 및 권력구조 개편 논의

Q44. 외교전략

- 1) 한미동맹 및 한중협력 병행을 통한 국익외교·실리외교 추구
- 2) 국가위상 제고 및 글로벌 영향력 강화를 위한 외교 다변화
- 3) 미래지향적 한미동맹 발전 모색 및 중장기 한미동맹 비전에 대한 논의와 공감 확대
- 4) 글로벌 기술혁신 시대를 주도하기 위한 과학기술 외교 확대

제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제 ...

- 5) 한국 주도의 가치, 규범, 표준 주도 외교역량 강화 및 글로벌 협력 확대
- 6) 세계 평화, 공동 번영에 기여하는 외교전략 모색

Q45. 한반도

- 1) 핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 실현
- 2) 미중 전략경쟁 아래 한반도 평화구축을 위한 다자안보협력 및 한반도 평화경제 실현
- 3) 변화하는 국내외 환경을 반영하는 미래 한반도 평화·통일을 위한 사회적 대화

22대 국회의원선거 투표

Q46. 선생님께서는 이번 22대 국회의원선거에서 어느 정당의 지역구 후보에게 투표하셨습니까?
보기는 정당 의석순입니다. [1개선택]

- 1) 더불어민주당 2) 국민의힘 3) 녹색정의당
- 4) 새로운미래 5) 개혁신당 6) 그 외 정당
- 7) 투표하지 않음

Q47. (Q46=1~6) 선생님께서는 이번 22대 국회의원선거에서 지역구 후보를 선택하실 때 가장 중요하게 고려하신 것은 무엇입니까? [1개선택]

- 1) 능력/전문성 2) 소속정당 3) 정치/경력
- 4) 도덕성/청렴성 5) 정책/공약 6) 기타 ()

Q48. 선생님께서는 이번 제22대 국회의원선거에서 어느 정당의 비례대표 후보에게 투표하셨습니까? 보기는 정당 의석순입니다. [1개선택]

- 1) 더불어민주당연합 2) 국민의미래 3) 녹색정의당
- 4) 새로운미래 5) 개혁신당 6) 자유통일당
- 7) 조국혁신당 8) 그 외 정당 9) 투표하지 않음

Q49. 선생님께서는 이번 제22대 국회의원선거에서의 투표와 무관하게 다음 중 어느 정당을 가장 좋아(지지)하십니까? 보기는 정당 의석순입니다. [1개선택]

- 1) 더불어민주당(더불어민주연합) 2) 국민의힘(국민의미래) 3) 녹색정의당
- 4) 새로운미래 5) 개혁신당 6) 자유통일당
- 7) 조국혁신당 8) 그 외 정당 9) 좋아하는 정당 없음
- 10) 잘 모르겠다

응답자 특성

DQ1. 0점을 매우 진보, 5점을 중도, 10점을 매우 보수라고 할 때, 선생님의 이념성향은 다음 중 어디에 가장 가깝습니까? [1개선택]

매우 진보	-----	중도	-----	매우 보수						
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

DQ2. 선생님께서 직업으로 하시는 일은 무엇인가요? [1개선택]

- 1) 농업/임업/어업
- 2) 자영업
- 3) 판매/영업/서비스직
- 4) 생산/기능/노무직
- 5) 사무/관리/전문직
- 6) 주부
- 7) 학생
- 8) 무직/퇴직/기타

DQ3. 선생님의 가구 전체의 월 평균 소득은 대략 얼마입니까? [1개선택]

- 1) 200만원 미만
- 2) 200만원 이상 ~ 400만원 미만
- 3) 400만원 이상 ~ 600만원 미만
- 4) 600만원 이상 ~ 800만원 미만
- 5) 800만원 이상 ~ 1,000만원 미만
- 6) 1,000만원 이상

DQ4. 실례지만, 선생님께서는 학교를 어디까지 마치셨나요? [1개선택]

- 1) 중학교 졸업 이하
- 2) 고등학교 졸업
- 3) 대학교 재학 및 졸업
- 4) 대학원 재학 및 졸업 이상

DQ5. 실례지만, 선생님께서는 결혼을 하셨습니까? [1개선택]

- 1) 기혼
- 2) 미혼
- 3) 기타(이혼, 사별 등)

※ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다 ※

제22대 국회가 주목해야 할 대한민국 미래의제

발행 2024년 7월 26일
발행인 김현곤
발행처 국회미래연구원
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전화 02)786-2190
팩스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 (사)아름다운사람들
(02-6948-9650)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-986487-6-1 (93300)



국회미래연구원

07233 서울특별시 영등포구 의사당대로 1

02-786-2190

www.nafi.re.kr

ISBN 979-11-986487-6-1 (93300)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE