☔ "브리프형 심층분석 보고서"

(국회미래연구원)

22. 1. 1.~22. 10. 6.

목차

※ 클릭 후 파란 글씨 클릭하면 해당 주제로 이동합니다.!

목차 1

들어가기 전에… 3

브리프형 심층분석 보고서 4

「Futures Brief」 '전례없는' 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈 〈제8호〉 표지 이미지 5

「국가미래전략 Insight」 이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용 〈제53호〉 표지 이미지 25

「국가미래전략 Insight」 미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도 〈제52호〉 표지 이미지 25

「국가미래전략 Insight」 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석 〈제51호〉 표지 이미지 25

「국제전략 Foresight」 미중 전략경쟁과 과학기술외교의 부상 〈제11호〉 표지 이미지 25

「국가미래전략 Insight」 한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점 〈제50호〉 표지 이미지 26

「국가미래전략 Insight」한국 복지체제의 대안적 전략 구상 〈제49호〉 표지 이미지 26

「Futures Brief」 이머징 이슈를 발견할 기회의 창: 갈등 관련 10대 이머징 이슈와 시사점 〈제7호〉 표지 이미지 26

「국가미래전략 Insight」1인 가구의 행복 분석 〈제48호〉 표지 이미지 26

「국제전략 Foresight」 미·중 기술경쟁과 글로벌 공급망 재편 전략 〈제10호〉 표지 이미지 26

「국제전략 Foresight」 '그린 데탕트': 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색 〈제9호〉 표지 이미지 27

「국가미래전략 Insight」 생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로 〈제47호〉 표지 이미지 27

「국가미래전략 Insight」 노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언〈제46호〉 표지 이미지 27

「국가미래전략 Insight」 '미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환' 〈제36호〉 30

「Futures Brief」 과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서 "전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응" 〈제5호〉 53

「국가미래전략 Insight」 장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로 〈제37호〉 67

「국가미래전략 Insight」 2021년 한국인의 행복조사 주요 결과 〈제38호〉 83

「국제전략 Foresight」 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할 〈제7호〉 101

「국가미래전략 Insight」 대한민국의 미래와 교육 : 교육 아젠다 10선 〈제39호〉 119

「Futures Brief」 동북아 환경분쟁 이슈 및 대응전략 〈제6호〉 135

「국가미래전략 Insight」 타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 법인세율 결정과정 분석 〈제40호〉 151

「국가미래전략 Insight」 코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점 〈제41호〉 167

「국가미래전략 Insight」 디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점 〈제42호〉 179

「국가미래전략 Insight」 기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더 〈제43호〉 204
「국제전략 Foresight」 국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의 〈제8호〉 222
「국가미래전략 Insight」 '국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회 〈제44호〉 241
「국가미래전략 Insight」 미래 전망의 프레임과 개선안 〈제45호〉 257

들어가기 전에…

※ 타 직렬이나 혹은 기타 다른 문서가 궁금하시다면

"아카이브 ☔" 참조 부탁드립니다.

저작권법/공공누리 관련 공지 또한 위 링크에 있습니다..

※ 기타 문의 사항은 https://open.kakao.com/o/sSL8zGSd 로 연락 부탁드립니다!

출처 : https://nafi.re.kr/new/report.do
저작권자 : 국회미래연구원
공공누리 : 저작권법 적용 명시 없음/ 공공누리 적용 명시 없음

ㅇㅇ

브리프형 심층분석 보고서

「Futures Brief」 '전례없는' 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈 〈제8호〉 표지 이미지

「Futures Brief」 '전례없는' 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈 〈제8호〉

'전례없는' 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈본 보고서는 컴퓨터 알고리즘과 전문가 분석을 통해 정기적으로 이머징 이슈(미래 사회에 큰 영향을 미칠 이슈)를 제기하고 있는 국회미래연구원은 「Futures Brief」제8호에서 '전례 없는'이라는 키워드가 포함된 1만 건의 영어 문헌을 수집하고 분석했다. 그 결과, 이주민 노동자들의 차별 심화, 세계로 번지고 있는 식량난, 해양 폭염과 어획량 감소, 도시와 자연의 새로운 결합 등 9대 이머징 이슈를 발굴했다. 특히, 이번 이머징 이슈에서는 분야를 특정할 수 없는 복합적인 이슈들이 많아 정부가 다부처 논의기구를 마련해 이머징 이슈에 대응해야 한다는 권고를 담았다.

‘전례 없는’ 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈



박성원 (국회미래연구원 연구위원)
김유빈 (명지대학교 교수)

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Futures Brief

Contents

‘전례 없는’ 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈

혁신성장그룹 연구위원 박성원
명지대학교 교수 김유빈

요약
Ⅰ. 이머징 이슈의 지속적 발굴
Ⅱ. 이머징 키워드 그룹의 발굴 과정
Ⅲ. ‘전례 없는’ 키워드로 찾은 9대 이머징 이슈 분석
Ⅳ. 연구의 정책적 시사점과 결론
참고문헌

요 약

- 이머징 이슈 탐색을 위해 Web of Science DB에서 '전례 없는(unprecedented)'을 키워드로 넣고 최근 5년간의 영어 문헌 검색
  - 사회, 경제, 문화, 환경, 도시, 교육, 에너지, 지역, 인구, 가족 등으로 정제
  - 2018~2022년 발간된 총 10,000건의 논문을 분석에 활용

- 외부환경을 구성하는 정치, 경제, 국제와 내부환경을 이루는 사회적 관계, 거주 환경, 기술에서 9대 이머징 이슈 분석
  - 거버넌스(governance), 불평등(inequality), 식량안보(food security), 태평양(pacific), 윤리(ethics), 신뢰(trust), 젠더(gender), 가뭄(drought), 도시(urban), 시민 과학(citizen science) 등의 키워드가 이종 키워드와 결합하면서 이머징 이슈를 발신
  - 기술의 발전을 사회적으로 활용하는 거버넌스, 시민과학자들의 대활약, 신뢰할 수 있는 인공지능 챗봇 등 기술과 사회 연관 이슈가 많아짐
  - 젠더의 형평성을 증진하는 과학적 회의 방식, 양심의 소리로 괴로워하는 개인들의 증가도 주목해야할 이슈
  - 해양 폭염, 식량난, 도시 농업의 확산 등은 기후변화와 연관된 이슈들

- 이슈의 분야간 연관성에 주목하는 대응체계 필요
  - 정치 이슈이면서 기술 이슈이고, 국제 이슈로 보이지만 식량과 환경 이슈와 연결
  - 이머징 이슈의 다층성과 복합성 때문에 정책적으로 대응할 때 분야간 협의가 필요
  - 국무총리실에서 다부처 이머징 이슈 발굴 회의를 정기적으로 개최, 대응책 마련해야

- 분야별 이머징 이슈와 연관 키워드 그룹

분야	이머징 이슈와 주요 내용 (이머징 키워드 그룹)
정치	**파괴적 기술과 신흥 기술 대응을 위한 거버넌스** 인공지능 자율시스템, 유전자 편집 등 신기술의 윤리적, 사회적 영향과 국가간 통상, 외교 등에 미치는 파급효과를 분석하고 대응하는 거버넌스 (governance, disruptive technology, emerging technology)
경제	**이주민 노동자들이 겪는 차별과 불평등 심화** 급변의 시대에 사회적 약자들이 겪는 어려움과 차별에 대해 스스로 문제를 제기할 수단과 기회의 확대 필요 (inequality, migrant labourers)

분야	이머징 이슈와 주요 내용 (이머징 키워드 그룹)
국제	**세계로 번지고 있는 식량난과 불확실성의 확대** 중동지역과 저소득 국가들의 식량 가격 상승에 따른 사회적 불안정성 심화 (food security, export promotion agencies, uncertainty)
	블롭, 해양 폭염의 확산과 어획량의 감소 해수면의 온도 이상 현상으로 바다 생태계에 악영향, 어획량도 감소 (pacific, marine heatwave, food web ecology, warm blob)
관계	**소비자와 기업의 신뢰를 연결하는 챗봇 서비스 확대** 잘못된 데이터로 학습한 챗봇이 고객을 모욕하는 사례 등장, 기업은 긴장 (trust, chatbot)
	젠더를 고려한 과학적 회의 관리 성평등, 성별 구성, 성역할을 고려한 회의 방식의 과학화가 성과로 연결 (gender, meeting science)
	양심의 소리로 괴로워하는 사람들 급변하는 사회에서 어쩔 수 없이 비도덕적 사건에 연루된 사람들의 증가 (ethics, potentially morally injurious event
환경	**도시의 새로운 미래 비전: 자연과의 재결합** 수직 농장 기술, 웹을 통한 정원 가꾸기로 도시의 자연화 인기 (urban, extinction of experience, crisis gardening)
기술	**시민과학자들의 전례 없는 대활약** 우주 은하 발견, 지역생태 보존, 정부의 기후변화 대응 감시 등에서 대활약 (citizen science, co-creation)

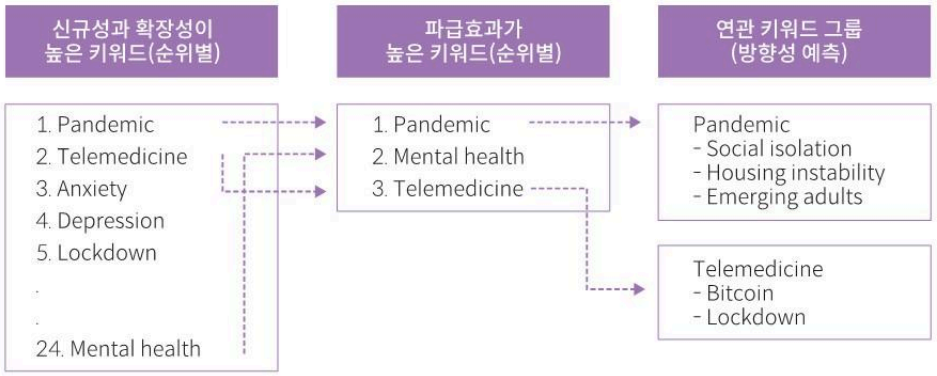
Ⅰ. 이머징 이슈의 지속적 발굴

국회미래연구원은 지난 2021년부터 컴퓨터 알고리즘을 개발해 이머징 이슈를 발굴하고 분석하고 있다. 지난해 7월 해외 이머징 이슈 소개를 시작으로(박성원, 2021a), 12월 컴퓨터 알고리즘을 적용한 첫 이머징 이슈 15개를 제시했다(박성원, 2021b).

해마다 정기적으로 이머징 이슈를 제기하겠다는 목표를 정하고, 2022년에는 7월에 '갈등'을 주제로 한 이머징 이슈(박성원, 김유빈, 2022), 10월에 '전례 없는'이라는 키워드가 포함된 이머징 이슈, 그리고 12월에는 올해 수행한 이머징 이슈를 정리해서 제시할 계획이다.

이렇게 정기적으로 이머징 이슈를 제기할 수 있는 데에는 이머징 키워드 발굴의 알고리즘을 수정하고 발전시켜 3단계 이머징 키워드 발굴을 완전 자동화한 덕분이다. 3단계 과정이란 [그림1]에서 신규성, 확장성, 파급성 등 3가지 거름 장치를 통해 이머징 키워드와 연관 키워드 그룹을 발견하는 과정을 말한다. 이런 과정을 통해 우리는 이머징 이슈를 '방향성이 보이는 이머징 키워드 그룹'으로 재정의하게 되었다.

[그림 1] 이머징 키워드 발굴 과정

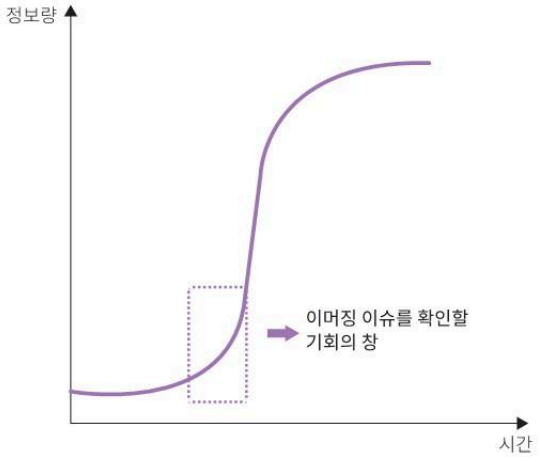


(출처: 박성원, 김유빈, 2022)

우리는 3단계 과정을 통해 확인한 이머징 이슈는 미래학에서 정의하는 '이머징 이슈'라기 보다는 트렌드가 되기 직전의 이슈라고 주장한다. 미래학의 이머징 이슈는 [그림 2]에서 보듯 'S'커브의 시작 단계에 있는, 달리 말해 정보량이 매우 적어 완만하게 성장하는 구간에서 발신되는 이슈를 뜻한다. 그러나 정책가를 설득하려면 어느 정도 정보량이 뒷받침되어야 하고, 조만간 사회적으로 뚜렷하게 현상이 드러날 수 있다고 믿어지는 이슈를 제시하는 것이 필요하다. 이러한 연구진의 판단에 따라 트렌드가 되기 직전의 이머징 이슈 발굴에 컴퓨터 알고리즘 개발의 목표를 두었다(박성원, 김유빈, 2022). 그 결과, 그림2에서 이머징 이슈를 확인할 기회의 창이라는 개념을 도입하게 되었다.

이번 호 이머징 이슈는 지난해에 이어 'unprecedented'(전례 없는)라는 키워드가 포함된 문헌을 수집하고 분석했다. 지난 1년 사이 새롭게 발견된 현상, 사건, 이슈와 이를 설명하는 키워드는 무엇인지 살펴보았다. 제2장에서는 이머징 키워드 그룹의 발굴 과정을 설명하고, 제3장에서는 이를 통해 선정한 9개의 이머징 이슈를 분석한다. 제4장에서는 이머징 이슈들의 정책적 시사점과 결론을 제시할 것이다.

[그림 2] 이머징 이슈의 성장 과정(S커브)과 이를 트렌드 직전에 확인할 기회의 창



(출처: 박성원, 김유빈, 2022)

Ⅱ. 이머징 키워드 그룹의 발굴 과정

이머징 이슈 탐색을 위해 WoS(Web of Science) DB를 통해 저자들이 '전례 없는(unprecedented)'을 키워드로 사용한 최근 5년간의 문헌(article)을 검색하였다. unprecedented라는 키워드는 이머징 이슈를 발견하는 데 유용하다. 학자들이 연구 결과를 설명하면서 과거에서 선례를 찾을 수 없다고 표현한 데에는 그만큼 발견이 새롭다는 의미를 담고 있을 것이다. 과학기술 분야에서는 이런 표현이 제법 쓰이지만, 사회과학 분야에서는 잘 쓰이지 않는다는 점도 이 키워드의 유용성을 보여준다. 이런 표현을 사용한 사회과학 분야의 문헌이라면 이머징 이슈의 시각에서 분석해볼 가치가 있기 때문이다.

우리는 지나치게 전문적인 과학기술 분야의 이슈보다는 전반적인 사회적 이슈를 탐색하기 위해 문헌의 분야를 사회, 경제, 문화, 환경, 도시, 교육, 에너지, 지역, 인구, 가족 등으로 정제(refine)하였다. 그 결과 2018년부터 2022년까지 발간된 총 10,000건의 논문을 분석에 활용하였다.

이머징 이슈 검출은 제1장에서 기술했듯 국회미래연구원에서 개발한 이머징 이슈 탐색을 위한 알고리즘을 활용하였다. 이 알고리즘은 이머징 키워드를 찾아내고, 이 키워드가 포함된 논문이 다른 이종 분야에서 활발하게 인용될 경우, 이종 분야의 논문과 이 논문에서 언급한 키워드들을 묶어낸다. 연구진은 이 키워드 그룹이 특정한 방향성을 내포하고 있으며, 그 방향성이 이머징 이슈를 나타낸다고 해석한다.

예를 들어, 아래 <표1>은 10,000건의 분석 대상 문헌 중 신규성, 확장성, 파급성 기준을 통과한 이머징 이슈 후보 키워드(inequality, urban)를 보여준다. 그 키워드 옆에 나열된 키워드들(그룹)은 이머징 키워드를 포함하고 있는 문헌이 다른 이종 분야로 인용되고, 그 이종 분야의 문헌에서 제시한 키워드를 묶어서 나타낸 것이다.

이 표에서는 불평등을 나타내는 inequality와 보건의료 분야의 용어 covid-19, 사회 분야의 용어 gender, race, migrant labourers, 경제경영 분야의 용어 economic effects, management 등이 얽혀 있음을 확인할 수 있다. 이를 통해 팬데믹이 경제 사회적 불평등, 젠더 형평성, 이주민 차별 등에 영향을 주고 있음을 이해할 수 있다.

<표 1> 주요 키워드가 다양한 키워드들과 연결되고 있음을 나타낸 예시

inequality	covid-19, gender, race, small business resilience, underserved communities, small businesses, entrepreneurs, covid-19 pandemic, economic effects, bibliometric study, literature review, management, migrant labourers, livelihood challenges, reliefs, lockdown, india
urban	covid-19, china's new-type urbanization, residential vacancy, municipal water consumption, granular level, variability, mixture, urban green spaces, adaptive governance, latin america, ecological structure, urban surface ecological status (uses), remote sensing, kolkata metropolitan area, environmental sustainability, sdg 11.3.1, ghsl, land consumption, urbanisation, metropolitan ares, urban greenspace, nature-based solutions, personalized ecology, mental health, ecosystem services analysis, behaviour, disease, distribution, extinction of experience, global change, personalised ecology, therapeutic landscapes, coast,

이런 과정을 거쳐 발굴한 이머징 키워드 그룹 중에서 우리는 정치, 경제, 국제, 사회적 관계, 환경, 기술 등으로 분야를 나눠 관련 키워드를 분류했다(표2 참조). 예컨대, 지배구조(governance)라는 키워드와 와해성 기술(disruptive technology), 신뢰(trust)를 뜻하는 키워드와 챗봇(chatbot), 디지털 허위정보(digital disinformation)가 연결되어 있다. 정치와 기술이, 사회적 가치가 기술문화와 연관 지어 나타난다는 것은 무엇인가 새로운 현상이 꿈틀거리고 있음을 암시한다.

우리는 이런 키워드 그룹 중에서 사회적으로, 정책적으로 의미가 있으며 그래서 흥미롭다고 판단되는 이머징 키워드 그룹 9개를 선정해 분석해보았다. 분석용 키워드 선정에는 연구진의 협의 과정이 있었으며, 이 과정에서 많이 알려졌다고 판단되는 것들을 제외했다. 또한 <표 2>에서 제시한 이머징 키워드와 주요 연관 키워드 그룹의 관련성은 연구진이 해당 문헌과 구글의 키워드 검색 등을 통해 확인하고, 이 연관성이 이미 사회적 사건으로 나타난 경우로 한정했다. 연구진의 의도나 개인적 관심사가 아닌 문헌에서 확인된 것을 이머징 이슈로 제기한 것이다.

<표 2> 분야별 선택된 최종 이머징 키워드와 연관 키워드 그룹

분야	이머징 키워드	주요 연관 키워드 그룹
정치	governance	disruptive technology, emerging technology
경제 사회	inequality	small businesses, migrant labourers
국제	food security	export promotion agencies, uncertainty
	pacific	marine heatwave, food web ecology, warm blob, fisheries management
관계	trust	chatbot, intercultural social work curriculum, conspiracy theories, digital disinformation, government performance
	ethic	work motivation, potentially morally injurious event, holistic care
	gender	work-family policy, gender inequality, balance of teaching, meeting science, parasocial relationship
거주환경	urban	nature-based solutions, extinction of experience, therapeutic landscapes, crisis gardening
기술	citizen science	biodiversity, barcelona, co-creation

III. '전례 없는' 키워드로 찾은 9대 이머징 이슈 분석

■ 정치: 파괴적 기술과 신흥 기술 대응을 위한 거버넌스

이머징 키워드 그룹: governance, disruptive technology, emerging technology

과학기술이 발전함에 따라 과학기술적 해법을 찾는 과정뿐 아니라 관련 법, 제도, 지원 체계 등 거버넌스의 중요성이 부각되고 있다. 특히, 파괴적 기술(disruptive technology) 또는 신흥 기술(emerging technology)과 같이 파급력이 크거나, 향후 중요도가 높아질 것으로 예상되는 기술과 관련하여 다양한 거버넌스 문제들이 제기되고 있다(Taeihagh et. al., 2021).

예를 들어, 파괴적 기술과 신흥 기술에 대한 규제 문제, 암호화폐, 자율 시스템, 사물 인터넷, 유전자 편집(CRISPR) 등 불확실성이 높은 첨단 기술 통제를 위한 거버넌스 환경, 혁신적인 기술을 활용한 다양한 정책 실험, 파괴적 기술과 신흥 기술의 위험 평가 등 이슈의 범위가 계속 확대되고 있다.

또한, 비즈니스 또는 기업 측면에서는 파괴적 기술과 신흥 기술로 전례 없는 변화가 전통적 생산, 소비 방식을 바꾸기도 한다. 이러한 기술적 변화에 대비한 기업과 조직 차원의 민첩한 대응도 매우 중요해졌다(Niamh et. al., 2019).

2021년 유럽 의회의 STOA(Science and Technology Options Assessment)에서는 특별 포럼을 통해 정책, 산업, 연구 분야 전문가와 시민 사회의 주요 인물을 대상으로 인공지능, 자율주행차 등 인간에게 위험을 가할 수 있는 문제에 대한 기술적 대비 차원을 넘어, 파괴적 기술과 신흥 기술의 윤리적, 인권적 의미에 대한 다양한 관점의 미래 문제를 찾아내기 위한 국제 사회의 관심을 촉구하였다.

파괴적 기술과 신흥 기술은 최근 들어 통상, 외교, 안보, 국방 등과 관련된 국가적 차원의 전략적 가치에 주목하여 관련 기술의 모니터링, 국제 표준의 주도적 수립, 기술로 인한 국가적 문제 감지와 영향 분석, 적극적 입법 등과 관련한 거버넌스 이슈로 확대되고 있다.

■ 경제사회: 이주민 노동자들이 겪는 차별과 불평등 심화

이머징 키워드 그룹: inequality, migrant labourers

지난 6월에는 싱가포르에서 건설 노동자로 일했던 방글라데시 이주민이 19년 동안 일했던 싱가포르에서 취업 허가 갱신을 받지 못해 떠난다는 페이스북 게시물이 화제가 되었다. 이 이민자는 여러 소셜 미디어를 통해 싱가포르의 이주노동자들이 노예처럼 기숙사에서 살고 있음을 폭로했고, 이 일이 발생한 후 그는 취업 허가 갱신을 받지 못했다. 실제 이주노동자들은 코로나19가 터지면서 노동자용 기숙사에 갇혀 지냈으며 산책하러 나가거나 상점에 들어갈 수 있는 자유조차 주어지지 않았다. 코로나19에 걸린 동료들과 거리를 둘 공간도 없었다(Yadav, 2021).

싱가포르 노동부는 그 이민자가 과거에도 이런 글을 쓴 적이 있지만, 그 이유로 취업 허가 갱신을 받지 못한 것은 아니라며, 자국 내에서 이주노동자들의 작업환경은 개선되고 있다고 주장했다. 그러나 싱가포르에서 활동하고 있는 언론인 보첼렛(Vochelet, 2022)은 이주노동자들이 겪는 어려움과 차별에 대해 스스로 문제를 제기하지 못한다면 코로나19처럼 급격한 사회 변화에서 이들이 어떤 처지에 놓여있고 어떤 도움이 필요한지를 알 수 있는 길은 없다고 지적했다. 이는 한국에도 시사하는 바가 있는데, 이주노동자들이 문제를 공유하고 이를 공적 의제화하는 길이 없다면 이들이 한국에 남아있지 않을 것이란 점에서다. 사회적으로 필요한 노동력을 공급받지 못할 수도 있다.

이주민 이슈와 관련 지난 7월호 퓨처스 브리프의 이머징 이슈에서는 지역 공용 텃밭의 부각을 주목한 바 있다(박성원, 김유빈, 2022). 난민과 다문화이주민이 증가하면서 이들이 현지 주민들과 자연스럽게 어울려 살 수 있도록 공용 텃밭을 가꾸는 실험이 관심을 받고 있다는 내용이었다. 코로나19 이후, 더 빈번하게 차별과 불평등을 경험한 이민자들을 집 밖으로 불러내 건강도 챙기고 사회적 연대감도 고취한다는 점에서 유용한 실험으로 평가된다.

■ 국제: 세계로 번지고 있는 식량난과 불확실성의 확대

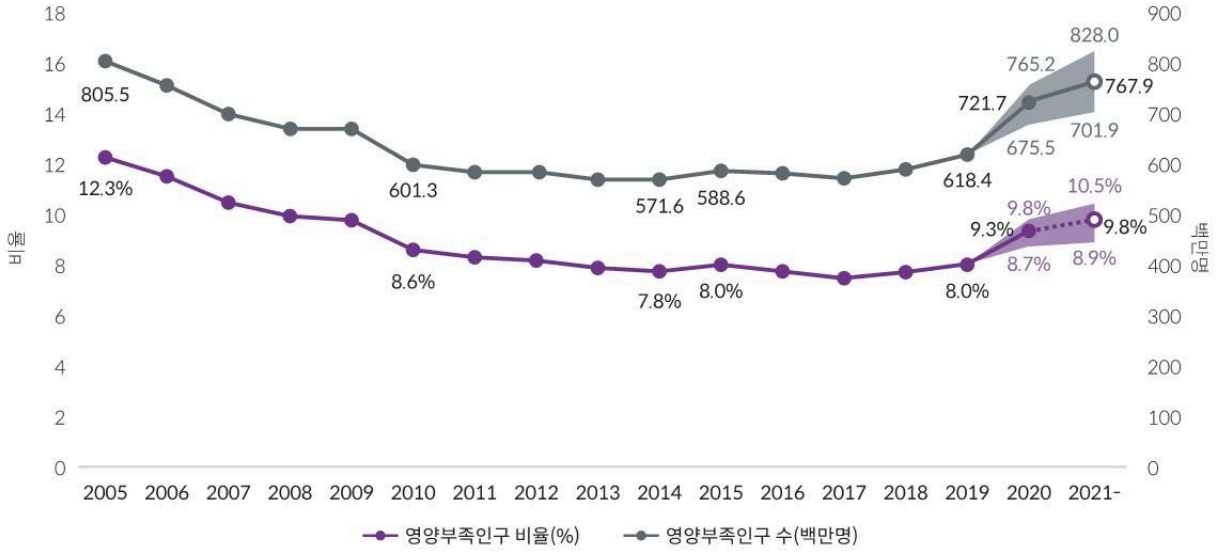
이머징 키워드 그룹: food security, export promotion agencies, uncertainty

코로나19 발발 이후 벌어질 사회환경적 변화에서 식량난은 주요 이슈로 꼽혀왔다. 사회적 거리두기, 지역폐쇄, 이민자들의 출입 제한 등으로 각국의 농장에서는 일꾼을 구하기 어렵고, 식량 수송도 어려워 식량난은 일찌감치 예견되었다. 여기에 세계에서 농업 강국으로 일컬어지는 러시아와 우크라이나가 전쟁을 벌이면서 식량 부족은 더 악화하였다. 세계 36개국이 밀 수입의 절반 이상을 두 나라에 의존하고 있기 때문이다.

국제연합(UN)은 식량 위기가 심각한 나라들의 상황을 예의주시하고 있다. 올해 말과 내년 초까지 케냐, 에티오피아, 소말리아에서 2,600만 명이 식량 부족에 시달릴 것으로 전망되었다.[1] 세계은행(World Bank)은 중동지역의 레바논에서 식량 가격이 122% 상승했고, 저소득 국가들이 식량 가격의 상승으로 매우 불안정한 상황에 놓일 것이라고 경고했다.

식량난이 코로나19와 러시아, 우크라이나의 전쟁 때문에 심화하였지만, 더욱 우려스러운 것은 기후변화의 영향이 더 장기적이고 크게 작용하고 있다는 점이다. 미국과 남아시아에서는 극심한 더위, 유럽과 동아프리카, 중국은 가뭄, 한국은 태풍과 홍수로 농작물 피해가 심각하다. 세계식량기구(FAO)는 2022년 세계 식량안보 및 영양 영향 보고서에서 "전세계적으로 23억 명이 중간 또는 심각한 수준의 식량 불안에 직면"하고 있다며 "2030년 기아 및 영양불량 종식 목표 달성이 멀어지고 있다"고 지적했다(FAO 한국협회, 그림3 참조).

[그림 3] 세계 영양부족 인구 비율 및 수



(출처: FAO 한국협회, 2022)

1 www.politico.eu/article/world-food-crisis-ukraine-russia-war-global-warming-united-nations/

■ 국제: 블롭, 해양 폭염의 확산과 어획량의 감소

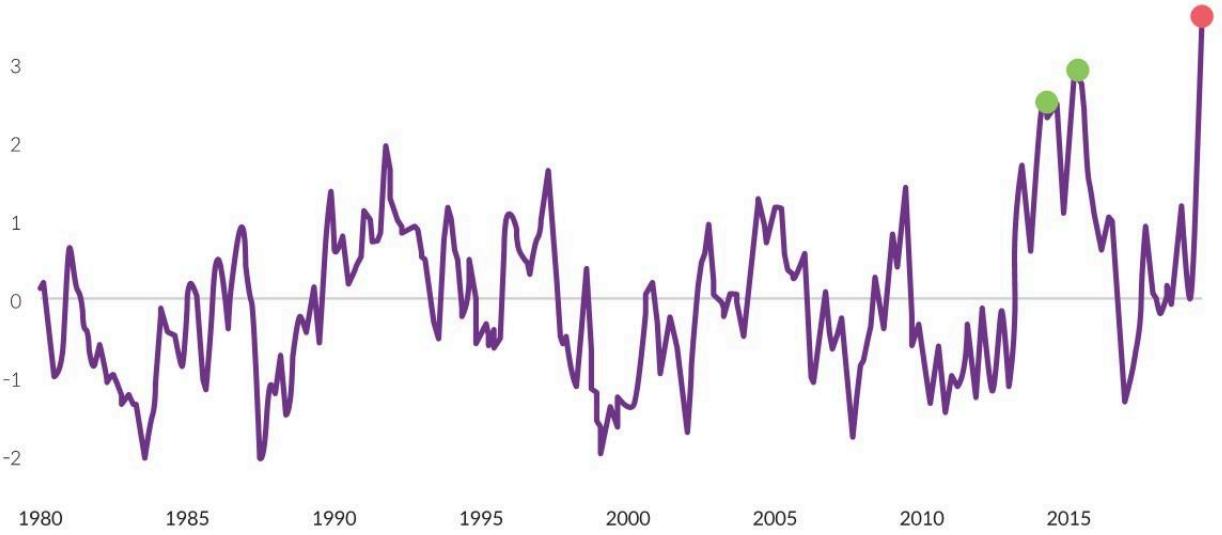
연관 키워드 그룹: pacific, marine heatwave, food web ecology, warm blob

해양 환경에서 '블롭'(blob)이라는 단어가 이머징 키워드에 잡혔다. 블롭은 태평양에서 다른 지역과 달리 온도가 높은 '물 덩어리'를 뜻한다. 전문가들은 해양 폭염의 사례로 보고 있으며, 2013년에 처음 발견된 이후 2015년까지 확산되었음을 보고한 바 있다(Holser et. al., 2022).

블롭은 해양 온도가 비정상적으로 따뜻할 때 발생한다. 블롭 연구진은 2013년과 2014년 비정상적으로 따뜻해진 바다 온도가 바다의 상층부 1,000 미터까지 확장되었고, 북태평양에서는 정상 온도보다 6도가 더 높아진 것을 확인했다.

해수면의 온도 이상은 해양 생태계에 악영향을 미친다. 미국의 시애틀은 연어의 어획량이 준 것을 블롭 때문으로 분석했고, 동물성 플랑크톤이 줄면서 캘리포니아의 바다사자들이 굶주렸던 것으로 확인되었다.[2] 이뿐 아니라 100만 마리의 바닷새들도 죽어 나간 것으로 알려졌다.[3] 하와이에서는 산호초가 대량으로 표백되는 현상을 관찰했는데, 이 또한 블롭의 영향으로 지목되었다.

[그림 4] 1980~2019년까지 해수면 온도 이상 현상의 연도별 편차



(출처: Amaya et. al., 2020, 세로축은 해수면 온도 이상성의 편차)

2013년 발견된 블롭은 2015년 사라진 것으로 관찰되었으나, 2019년 블롭 2.0이라는 현상이 새롭게 목격되었다(Amaya et. al., 2020). 블롭은 겨울에 발생하는 것으로 알려졌지만, 2019년 블롭은

2 요다위키. 블롭(태평양). 2022년 9월 19일 검색.

3 이성규. (2021년 12월 22일). 기후변화 현상, 해양에서도 심각하다. 사이언스 타임즈.

여름에 발견되었으며 북태평양 고기압 시스템이 장기간 악화하면서 발생한 것으로 조사되었다. [그림4]는 1980년부터 2019년까지 평균 해수면 온도의 편차를 나타내는데, 빨간색 점이 2019년 발견된 블롭 2.0을 의미한다. 2개의 녹색점은 2013년과 2014년의 블롭 때 온도 편차가 평년과 비교해 컸음을 나타낸다. 케이웨더의 반기성 예보센터장은 "대기 기온이 상승하는 지구 가열화의 영향으로 해양 열파(블롭)가 더 흔해지고 강해질 것"이라고 예측했다.[4]

■ 관계기술: 소비자와 기업의 신뢰를 연결하는 챗봇 서비스 확대

연관 키워드 그룹: trust, chatbot

챗봇은 서비스 최전선에서 점점 보편화되고 있다. 챗봇의 발전은 인공지능 기술의 발전과 맞닿아 있다. 챗봇은 기업과 소비자 간의 매개 역할을 하고 있다는 점에서 챗봇에 대한 신뢰 문제가 주요한 이슈로 떠오르고 있다(Mozafari, N. et al., 2022).

특히, 챗봇의 서비스 품질은 챗봇을 통해 정보를 얻는 소비자에게 긍정적 또는 부정적 영향을 미치는 중요한 원인이 되어 긍정적 반응을 극대화하기 위한 노력이 계속되고 있다.

챗봇의 품질을 결정하는 요인은 챗봇이 학습하는 데이터 셋(data set)의 품질과 직결된다. 오래된 데이터, 비윤리적 데이터, 근원을 알 수 없는 데이터 등을 통해 학습한 챗봇은 편향적이거나 모욕적인 발언을 서슴치 않는다(AI 타임스, 2022). 따라서, 점차 그 영역이 확대하고 있는 챗봇이 그 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 챗봇의 품질, 즉 신뢰 문제를 지속적으로 다루어야 한다.

또한, 챗봇을 통한 사용자 경험이 챗봇을 다시 사용하도록 하는 재사용 의지와 밀접한 관련성을 갖는다. 만약, 챗봇이 브랜드 마케팅에 적용된 경우라면 챗봇의 재사용 의지는 비즈니스 성공 여부와도 연계될 수 있다. 따라서, 챗봇의 신뢰성 향상을 통한 재사용 경험을 늘리기 위해서는 챗봇의 주 대상이 되는 고객에 대한 면밀한 분석, 최대한 자연스러운 대화, 일관된 어조와 형식, 챗봇의 역할과 범위의 명확한 설명을 통한 기대치 설정 등이 중요한 요소임이 강조되고 있다(Rindell, 2020).

■ 관계: 젠더를 고려한 과학적 회의 관리

연관 키워드: gender, meeting science

젠더 문제는 성평등, 격차와 같은 갈등 이슈로 시작해서 이제는 전반적인 사회 이슈로 영역을 확대하고 있다. 그 중 '회의(meeting)'와 젠더 문제가 연계된 이머징 이슈가 발견되어 주목된다. 회의는 현대 사회, 조직에서 필수적인 소통 방법이다. 회의는 주요한 사회적 프로세스가 펼쳐지는 장이다. 회의는 참여자 간의 상호 작용을 통해 이루어진다는 점에서 '젠더' 관점을 과학적으로 고려하는 것이 필요하다는 주장이

4 해양 생태계 위협하는 극한 현상 '해양 열파' YTN 사이언스. 2022년 4월 26일자.

제기되었다(Hemshorn et. al., 2020). 특히, 회의에서의 성별 구성, 성역할, 상호 작용과 맥락 이해 과정에서의 젠더에 대한 고려 등이 과학적 회의 관리에서 주요한 이슈도 등장하고 있다.

한편, 회의가 상호 작용이라는 관점에서 '유머'가 회의 경험에 어떤 영향을 미치는지, 그 영향은 젠더 관점에서 어떤 의미를 갖는지 분석한 연구도 있다(Hemshorn et. al., 2022). 회의를 주관하는 리더가 유머를 적절히 사용하면 긍정적인 회의 문화를 촉진할 수 있다. 긍정적인 회의는 업무의 성공적 수행과도 직결되는 만큼 회의를 잘 관리하는 것이 리더에게는 필요한 역량이다. 유머를 통한 부드러운 회의는 여성의 참여를 더 이끌어낼 수 있다는 주장도 있다.

이머징 키워드로 제시된 회의의 과학(meeting science)은 일과 관련된 만남의 전후, 그리고 만나는 동안에 벌어지는 심리적, 지적 활동을 분석하는 다학제적 학문이다(Allen et. al., 2015).[5] 회의를 통해 전개되거나 형성되는 의사결정, 서로의 유대감, 심리적 변화, 그룹의 성장 등에 초점을 맞춰 연구가 진행되고 있다. 미팅을 통해 개인은 물론 조직의 재형성, 재조직 그리고 일 그 자체의 목적과 의미 등의 변화가 생기는 것을 포착하는 것이 회의의 과학이 추구하는 목적이다. 미팅을 어떻게 조직하고 계획하고 실행하느냐에 따라 조직의 구성원들이 회사와 일을 대하는 태도가 달라진다. 일의 만족도나 성취도와도 연결된다.

■ 관계: 양심의 소리로 괴로워하는 사람들

연관 키워드: ethics, potentially morally injurious event (pmie)

관계 분야에서 이머징 이슈로 꼽힌 PMIE(potentially morally injurious event)는 '잠재적으로 도덕적으로 해로운 사건'을 말한다. 개인의 윤리에 어긋나 스스로에게 또는 연루된 남에게 깊은 실망감을 느낀 나머지 심리적 고통을 유발할 수 있는 사건이다.

대표적인 사례는 전쟁 중에 군인들이 겪는 사건이다. 참전 군인들이 이런 사건을 겪게 되면 자살 충동의 위험이 증가한다. 최근에는 코로나19에 대응하고 치료하는 의료진이나 공공보건 종사자들이 이런 사건을 목격하거나 연루되어 심리적 고통을 받는 경우가 보고되었다(Rodriguez, et. al., 2021). 이 연구진은 169명의 의료진을 대상으로 연구한 결과, 10명 중 9명은 잠재적으로 도덕적으로 해로운 사건을 한 번 이상 경험했으며, 45.6%는 매우 심각한 고통을 겪고 있는 것으로 조사되었다. 이들은 우울증을 앓거나 불안 증상을 호소했다.

면밀한 조사가 요구되는 또 다른 경우는 의료분야에서 활용하는 인공지능과 관련된 것이다. 의사들의 인공지능 활용도가 높아지고 인공지능에 분석을 의존하면서도 한편으로는 블랙박스처럼 숨겨진 인공지능의 의사결정 과정 때문에 의사들이 잠재적으로 도덕적으로 해로운 사건에 연루될 수 있다는 점이다. 병증에 대한 인공지능기술의 통계적 검증을 지나치게 중시하다 보면 환자의 병을 다루는 의사의 책무성이 약화할 것으로 보고 있다(Felder, 2021).

5 Joseph A. Allen, Nale Lehmann-Willenbrock, Steven G. Rogelberg. (2015). Exploring meeting science: Questions and answers, In book: The Cambridge Handbook of Meeting Science (pp.12-19) Chapter2: Publisher: Cambridge University Press

또 다른 연구에서는 미국의 텍사스 지역에서 일하는 사람들 293명을 대상으로 조사한 결과, 61%는 이런 잠재적 도덕적으로 해로운 사건을 경험했으며, 21%는 직접 이런 사건을 저질렀고, 40%는 이 사건 때문에 다른 사람에게 배신감을 느꼈다고 털어놓았다(Senger et. al., 2022). 연구진은 이런 사건을 경험한 미국인은 일반적이라고 할 정도로 만연해 있고, 이들의 고통도 증가하고 있다고 주장한다.

■ 환경: 도시의 새로운 미래 비전: 자연과의 재결합

연관 키워드 그룹: urban, crisis gardening, extinction of experience

도시화 흐름이 급진전 되면서 개인들은 자연과 직접 접촉할 기회를 잃고 있다. 숲이나 산새, 야생동물과 마주하는 기회가 적어지는 것을 환경학자들은 경험의 소멸(extinction of experience)로 부른다.

이런 경험의 소멸은 인간의 건강 약화, 환경에 대한 부정적 태도, 자신을 치유하는 힘의 약화로 연결된다(Soga and Gaston, 2016). 특히 자연이 거의 사라진 도시에서는 이같은 경험의 소멸이 더욱 진전된다.

반면, 도시가 녹지공간을 보존하고 자연과의 접촉 프로그램을 개발할 경우, 시민들은 자연과 높은 유대감을 경험하는 것으로 나타났다(Oh, et. al., 2020). 예를 들면, 도시국가 싱가포르는 1992년부터 공원들을 연결하는 길을 개발하고 확장했고 2020년에는 360킬로미터에 달했다. 하늘 정원과 건물의 수직 농장을 구축하는 기술은 싱가포르가 세계 최고의 실력을 갖췄다고 평가받는다. 싱가포르의 미래는 '거대한 도시 정원'이 되려는 것이며 이를 위한 여러 정책이 꾸준히 실행되고 있다.

스페인의 바르셀로나는 2030년까지 도시 자연을 시민과 함께 보존하며 생물다양성 보전을 위한 '나뚜라 2021-2030 계획'을 실행하고 있다.[6] 공공녹지와 사적 공간의 녹지 관리에 시민의 참여를 촉진하고 동식물의 다양성을 보존하며, 사회적 결속을 도모하는 것이 목적이다. 예를 들면, 바르셀로나의 도시 농장 네트워크는 65세 이상의 노인들이 유기농법으로 채소를 재배하고 공유하는 프로젝트다. 정부는 개인 발코니와 테라스에 과수원과 정원을 조성할 수 있는 자원을 시민들에게 제공할 계획도 있다.

한편, 도시에서 정원이나 텃밭을 가꾸며 자신과 가족에 필요한 채소를 재배하는 움직임도 두드러지고 있다. 팬데믹으로 집에 갇혀 있다면 이런 텃밭은 유용한 식량 자원이 되기도 한다. 이런 경우를 '위기의 때에 정원 가꾸기(crisis gardening)'로 표현하기도 한다. 많은 웹사이트에서는 어느 정도 크기의 텃밭에서 몇 개의 채소를 심으면 얼마나 많은 양이 수확되는지 계산해서 알려주기도 하고, 정원을 가꿀 때 필요한 종자나 식물, 이식 식물의 숫자에 대해서도 조언해준다.[7] 열량을 얻을 수 있는 작물(감자, 호박, 양배추 등), 영양분을 제공해주는 작물(케일, 근대, 시금치 등), 그리고 추가 작물(가지, 고추, 옥수수 등) 등 종류별로 분류해 텃밭에 심는 노하우도 공유한다.

6 https://www.si.re.kr/node/65867

7 https://permacultureapprentice.com/crisis-gardening-planning/

■ 기술: 시민과학자들의 전례 없는 대활약

연관 키워드 그룹: citizen science, co-creation

일반 시민이 직접 과학자가 되어 사회에 필요한 연구에 참여하는 문화는 과학기술계에서 오랫동안 고양되어왔다. 대중과 전문가, 지역사회의 주민, 농부, 학생 등이 연구혁신을 위해 협력하는 것을 시민과학이라고 일컫는다. 최근에는 대중이 참여해 우주의 새로운 은하나 현상을 찾아내 분석하는가 하면, 지역주민과 함께 파충류와 양서류의 도감을 작성해 생태환경을 보존하려고 노력한 사례도 알려져 있다.[8]

유럽연합은 2021년 과학기술연구의 사회적 책임을 주요한 가치로 천명하고, 연구의 설계부터 시민들을 참여시키는 프로젝트를 추진해왔다.[9] 이를 통해 과학과 사회의 신뢰를 돈독히 하고, 사회적 요구에 과학이 적극적으로 답하는 문화도 구축했다. 시민들은 교통정책 수립을 위해 교통 데이터 수집에 참여하고, 환경 오염 상태를 고발하거나 정부의 기후변화 대응을 감시하는 역할을 맡기도 한다.

Ⅳ. 이슈의 정책적 시사점과 결론

9개의 이머징 이슈를 분야별로 살펴보았는데, 깊이 생각해보면 서로 연결되어 있음을 알 수 있다. 정치 이슈이면서 기술 이슈이고, 국제 이슈로 보이지만 식량과 환경 이슈와 연결되어 있다. 이런 이머징 이슈의 다층성과 복합성 때문에 정책적으로 대응할 때 분야간 협의가 필요하다. 정부가 이머징 이슈에 대응하는 체계를 구축한다면 부처간 연계가 활발해야 하고, 서로의 관심사와 우려를 충분히 그리고 정기적으로 논의해야 한다. 부처를 총괄하는 국무총리실에서 다부처 이머징 이슈 발굴 회의를 매달(혹은 격월로) 개최하고, 대응책을 마련하는 노력을 지속하면 부처 담당자들의 미래지향성(future orientation)와 미래준비성(future preparedness)이 향상될 수 있다.

이번에 다룬 이머징 이슈에서도 확인했듯 기술이 일으키는 사회적 변화에는 면밀한 분석과 예측이 요구된다. 새로운 기술은 긍정과 부정의 양면이 공존하기 때문에 정부나 국회 같은 공공의 영역에서는 기술의 부정적 요인의 최소화를 위한 노력을 경주해야 한다. 시민들의 기술 활용에 격차가 발생하지 않도록 하거나 새로운 기술의 등장으로 개인의 일하는 방식이나 사회적 규범과 가치에 커다란 변화가 발생하지 않도록 세심하게 살펴야 한다.

지난해 이머징 이슈와 비교하면 차이점도 발견할 수 있다. 지난해에 이어 올해에도 이머징 이슈를 발굴하는 유용한 키워드로 '전례 없는(unprecedented)'을 활용해서 비교가 가능하다.

<표 3>을 보면 지난해와 올해 공통적으로 꼽힌 이머징 키워드는 여행(tourism), 인류세

8 이강봉. (2016년 4월 27일자). 누구가 과학자, 시민과학이 뜬다. 사이언스타임즈.

9 https://k-erc.eu

(anthropocene)이나 심리적 상태를 나타내는 우울증(depression), 불안(anxiety), 기술분야에서는 블록체인(blockchain) 등이었다. 코로나19가 종식되지 않아 팬데믹, 사회적 거리두기, 우울증, 불안이 지속적으로 나타났다. 코로나19와 기후변화, 환경파괴가 이슈로 엮이면서 지속가능한 개발이 주요 키워드로 남아있다. 인류의 책임을 묻는다는 측면에서 인류세라는 키워드도 지난해에 이어 올해도 등장했다.

한편, 올해는 거버넌스(governance), 불평등(inequality), 식량안보(food security), 태평양(pacific), 윤리(ethics), 신뢰(trust), 젠더(gender), 가뭄(drought), 도시(urban), 시민 과학(citizen science) 등의 키워드가 이종 키워드들과 결합되면서 이머징 이슈를 발신하는 것으로 분석되었다.

예컨대, 기술의 발전을 사회적으로 활용하는 거버넌스, 시민과학자들의 활약, 신뢰할 수 있는 인공지능 챗봇 등은 기술과 사회 연관 이슈였다. 젠더의 형평성을 증진하는 과학적 회의 방식의 제기, 양심의 소리로 괴로워 하는 개인들의 증가도 주목된다. 해양 폭염, 식량난, 도시 농업의 확산 등은 기후변화와 연관된 이슈들이다. 사회적 약자들이 당하는 사회적 차별과 불평등의 심화도 눈여겨볼 이슈다.

<표 3> 21년과 22년 주요 이머징 키워드 비교

국제	21년과 22년 동시 출현	22년에만 출현
정치		governance
경제	tourism	inequality
국제	anthropocene	food security, pacific
관계	depression, anxiety, resilience	ethics, trust, gender
환경	pandemic, sustainable development, biodegradation	air quality, drought, urban
기술	distance learning, blockchain	citizen science

참고문헌

박성원(2021a). 이머징 이슈 연구와 세계 동향. Futures Brief 1호, 국회미래연구원.

박성원(2021b). 2022년 주목할 15개 이머징 이슈. Futures Brief 4호, 국회미래연구원.

박성원, 김유빈. (2022). 이머징 이슈를 발견할 기회의 창: 갈등 관련 10대 이머징 이슈와 시사점. Futures Brief 7호, 국회미래연구원.

Clara S. (2020). Hemshorn de Sánchez, Annika L. Meinecke, "Social Influence in Meetings: A Gender Perspective", Managing Meetings in Organizations

Dillon J. Amaya, Arthur J. Miller, Shang-Ping Xie & Yu Kosaka. (2020). Physical drivers of the summer 2019 North Pacific marine heatwave. Nature Communications, 1903.

Felder, R. (2021). Coming to Terms with the Black Box Problem: How to Justify AI Systems in Health Care. https://doi.org/10.1002/hast.1248

Hemshorn, S., Meinecke, A. (2020). "Social Influence in Meetings: A Gender Perspective", Managing Meetings in Organization.

Hemshorn, S., Allen, J. A., Lehmann-Willenbrock, N. (2022). "Gender and humor in meetings: A moderation analysis.", Psychology of Leaders and Leadership.

Holser, R., Keates, T., Costa, D., Edwards, C. (2022). Extent and Magnitude of Subsurface Anomalies During the Northeast Pacific Blob as Measured by Animal-Borne Sensors. Journal of Geophysical Research: Oceans, 127, e2021JC018356.

Rindell, M. (2020). 4 Effective Ways to Build Trust in Your Customer Service Chatbot.

https://www.getjenny.com/blog/4-ways-to-build-trust-in-your-chatbot

Mozafari, N., Weiger, W.H. and Hammerschmidt, M. (2022), "Trust me, I'm a bot – repercussions of chatbot disclosure in different service frontline settings", Journal of Service Management, Vol. 33 No. 2, pp. 221-245.

Niamh M. Brennan, N., Subramaniam, C., van Staden. (2019). Corporate governance implications of disruptive technology: An overview. The British Accounting Review, Volume 51, Issue 6.

Oh, R., Fielding, K., Carrasco, R., Fuller, R. (2020). No evidence of an extinction of experience or emotional disconnect from nature in urban Singapore. People and Nature. https://doi.org/10.1002/pan3.10148

Rodríguez, E. A., Agüero-Flores, M., Landa-Blanco, M., Agurcia, D. G., & Santos-Midence, C. (2021). Moral Injury and Light Triad traits: anxiety and depression in health-care personnel during the COVID-19 pandemic. https://doi.org/10.31234/osf.io/42a3p

Senger, A. Torres, D., Ratcliff, C. (2022). Potentially morally injurious events as a mediator of the association of gratitude and mindfulness with distress. Psychol Trauma, doi: 10.1037/tra0001233.

Soga, M., Gaston, K. (2016). Extinction of experience: the loss of human–nature interactions. Front Ecol. Environ., 14(2): 94–101

Taeihagh, A., Ramesh, M., Howlett, M. (2021). Assessing the regulatory challenges of emerging disruptive technologies. Regulation & Governance.

Vochelet, R. (2022.07.12.). Who gets to speak for migrant workers in Singapore? The Diplomat.

Yadav, S. (2021.10.24.). In Singapore, migrant workers are not our brothers. Malay Mail.

AI 타임즈, "품질이 형편없네"..메타가 만든 AI 챗봇, 이대로 괜찮나, 2022.

(링크: http://www.aitimes.com/news/articleView.html?idxno=146343)

FAO 한국협회. (2022년 7월7일자). 국제기구 농수산동향 모니터링.

Futures Brief 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	이머징 이슈 연구와 세계 동향	박성원 (혁신성장그룹장)	2021.7.29
2	한국의 미래 SDGs이행 방향에 대한 논의: 분절에서 통합으로	조해인 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.8.26
3	경제성장이라는 세속 종교와 GDP라는 마법의 숫자: 대안 탐색을 위한 시론	이상직 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.9.30
4	2022년 주목할 15개 이머징 이슈	박성원 (혁신성장그룹장)	2021.12.2
5	과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서 "전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응"	박성원 (혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.17
6	동북아 환경분쟁 이슈 및 대응전략	김은아 (혁신성장그룹장)	2022.2.28
7	이머징 이슈를 발견할 기회의 창: 갈등 관련 10대 이머징 이슈와 시사점	박성원, 김유빈 (혁신성장그룹 연구위원)	2022.7.18
8	'전례 없는' 키워드를 통해 도출한 9대 이머징 이슈	박성원 (혁신성장그룹 연구위원) 김유빈 (명지대학교 교수)	2022.10.4

「국가미래전략 Insight」 이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용 〈제53호〉 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 이머징 이슈 탐색 플랫폼의 이해와 활용 〈제53호〉
본 보고서는 문헌을 기반으로 신규성(novelty), 확장성(growth), 파급성(impact)를 고려하여 이머징 이슈를 정의하고 대량의 문헌 속에서 이머징 이슈 후보군을 신속히 도출해주는 알고리즘을 제시했다. 특히, 이번 브리프는 최종 개발된 온라인 플랫폼의 기능에 대해 상세히 설명하여 실제 이머징 이슈 관련 연구자, 분석자들이 연구 과정에 활용할 수 있도록 돕고자 발간되었다.

「국가미래전략 Insight」 미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도 〈제52호〉 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 미래 인구구조 변화와 노후소득보장제도 〈제52호〉
보고서는 한국 사회가 최근까지 경험한 인구학적 요인들에서의 변화, 그리고 그 결과로 나타나는 인구 고령화 현상과 인구구조의 변화를 보여주고 있다. 또한 근대화 과정에서 노후소득보장제도가 어떻게 등장하고 확대되어 왔는지, 그리고 미래 인구구조 변화가 노후소득보장제도에 어떤 영향을 미칠지 등에 관한 검토 결과를 담고 있다. 유희수 연구지원실장 등 연구진은 향후 노후소득보장제도 운영을 위한 정책 과제 세 가지로, 첫째 노후 빈곤을 효과적으로 완화하면서 장기적인 재정 안정성을 확보하기 위한 적정 수준의 노후소득보장 마련, 둘째 미래 인구구조 변화에 보다 유연하게 대처하기 위한 자동조정장치의 도입 검토, 셋째 근로생애 연장, 여성 및 고령 근로자에 대한 인적 투자 등 추가적인 조치가 필요하다고 주장하였다.

「국가미래전략 Insight」 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석 〈제51호〉 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈와 이해관계자 분석 〈제51호〉
본 보고서는 탈석탄 정책의 본격적 추진에 앞서 국내 탈석탄 과정의 주요 갈등 이슈를 분석하고 갈등 최소화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 도출된 갈등 이슈들은 ▲정책 거버넌스 관련 갈등, ▲탈석탄 속도 및 에너지 안보 관련 갈등, ▲탈석탄 비용 관련 갈등, ▲일자리 갈등, ▲지역사회 피해로 인한 갈등, ▲발전소 보상 관련 갈등, ▲전력산업 구조개편 관련 갈등이며, 갈등의 쟁점과 관련 이해관계자를 명확하게 규명하여 갈등과 비용을 최소화할 수 있는 정책 방안 마련이 필요함을 밝혔다.

「국제전략 Foresight」 미중 전략경쟁과 과학기술외교의 부상 〈제11호〉 표지 이미지

「국제전략 Foresight」 미중 전략경쟁과 과학기술외교의 부상 〈제11호〉
보고서는 기술혁신과 미중 전략경쟁의 심화 속에서 확대되고 있는 양국간의 과학기술외교(science diplomacy) 경쟁에 주목하고, 한국의 과학기술외교 전략의 방향과 과제를 제시한다. “The end of naïve era(나이브한 시대의 종언)”이 최근 유럽의 과학기술계에서 회자되고 있다. 탈냉전기 초국적 과학기술협력이 환영받던 시대가 미중 전략경쟁과 지정학적 불안정성 속에서 저물어가고 있다는 것이다. 본 보고서는 미중 기술패권경쟁 속에서 글로벌 과학기술협력의 진영화가 심화되고 있음에 주목하고, 미중 전략경쟁과 전쟁이 단순히 글로벌 공급망 재편을 넘어 과학기술협력, 연구협력의 재편에도 영향을 미치고 있다고 분석하였다.

「국가미래전략 Insight」 한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점 <제50호> 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 한국인의 분배 인식: '능력주의' 논의에 대한 시사점 <제50호>
본 보고서는 국회미래연구원이 2021년에 수집한 '한국인의 행복조사'(1차) 자료를 활용해 자원분배기준에 대한 한국인의 인식을 분석한다. 이를 통해 한국사회에서 최근 다양한 맥락에서 논의되는 '능력주의'의 의미를 검토한다. 보고서는 '이상은 노력주의, 현실은 성과주의'라고 하는 애매한 성과 지향이 오늘날 한국인이 떠올리는 능력주의의 모습일 수 있다고 지적하면서 자원분배기준으로서 '능력주의'의 명암을 상세하게 검토할 필요가 있다고 강조한다.

「국가미래전략 Insight」한국 복지체제의 대안적 전략 구상 <제49호> 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」한국 복지체제의 대안적 전략 구상 <제49호>
본 보고서는 우리나라에서의 복지국가 논의가 서구의 개별 복지제도를 이식하는 수준에 머물렀다는 점을 지적하면서 산업이나 고용 등 국민경제 구조와 조응하여 선순환 구조를 만들 수 있는 대안적 복지체제를 제안하고 있다. 대안적 전략은 전 국민 고용보험의 소득 기반 사회보험으로의 재편, 사회보험 배제 계층을 위한 최소소득보장제도 확대, 보편적 사회서비스 제공을 위한 산업구조 구축 및 인적자본 고도화 등 세 가지 요소로 구성된다.

「Futures Brief」 이머징 이슈를 발견할 기회의 창: 갈등 관련 10대 이머징 이슈와 시사점 <제7호> 표지 이미지

「Futures Brief」 이머징 이슈를 발견할 기회의 창: 갈등 관련 10대 이머징 이슈와 시사점 <제7호>
본 보고서는 연구진이 자체 개발한 이머징 키워드 검출 알고리즘을 활용해 최근 5년간 Web of Science 데이터베이스에서 논문 23,133건을 분석, 갈등 관련 10대 이머징 이슈를 제시했다. 이머징 이슈는 조만간 트렌드로 성장해 사회에 큰 영향을 끼칠 이슈로 정의한다. 연구진은 "갈등 관련 이머징 이슈 분석을 통해 세계가 다양한 갈등에 대응하면서 사회적 전환과 통제, 도전과 안정의 대립을 겪고, 이 과정에서 전례가 없는 새로운 문제에 맞닥뜨리고 있다"며 "우리나라도 이런 갈등과 문제가 일어날 것을 대비해 대응책을 마련하는 것이 필요하다"고 강조했다.

「국가미래전략 Insight」1인 가구의 행복 분석 <제48호> 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」1인 가구의 행복 분석 <제48호>
본 보고서는 최근 빠르게 증가하고 있는 1인 가구의 현황을 살펴보고, 1인 가구의 행복을 분석함으로써 미래 사회를 위한 정책적 함의를 도출하였다. 분석결과, 1인 가구는 상대적으로 행복감이 낮은 편으로 나타나 기존 가족 제도를 보완하는 지역사회와 국가의 역할을 설정하는 것이 필요하며, 지역별, 연령별, 소득별로 다양한 1인가구의 특성을 반영하는 맞춤형 전략이 필요함을 제시하였다.

「국제전략 Foresight」 미·중 기술경쟁과 글로벌 공급망 재편 전략 <제10호> 표지 이미지

「국제전략 Foresight」 미·중 기술경쟁과 글로벌 공급망 재편 전략 <제10호>

전 세계적으로 글로벌 공급망의 불안정성이 확대되는 가운데 우리나라 공급망의 안정성을 점검하고, 글로벌 공급망 재편 및 국제경제질서 개편에 적극적으로 참여하는 가운데 기술경쟁력 강화를 통해 글로벌 공급망에서의 위상을 확보해야 한다. 미국 등 주요국의 입법사례를 참고하여 첨단기술을 보호하기 위한 제도적 방안을 마련해야한다.

「국제전략 Foresight」 '그린 데탕트': 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색 〈제9호〉 표지 이미지

「국제전략 Foresight」 '그린 데탕트': 환경협력을 통한 평화구축의 미래 탐색 〈제9호〉
김태경 국회미래연구원 부연구위원은 신정부의 한반도 평화 관련 공약으로 새롭게 주목되고 있는 '그린 데탕트' 구상과 관련해, 지속가능한 환경과 지속가능한 평화의 주제를 어떻게 연결할 것인가에 대한 다양한 이론적 논의를 비판적으로 검토하고 '그린 데탕트'를 실현가능한 정책 비전으로 만드는 데 어떤 전제조건, 과정, 메커니즘이 필요한지를 탐색했다.
연구 책임자 : 김태경 작성일 : 2022-06-20 조회수 : 888
문서뷰어 다운로드

「국가미래전략 Insight」 생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로 〈제47호〉 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 생애주기별 사회적 위험 분석: 소득 수준과 빈곤 경험에 따른 차이를 중심으로 〈제47호〉
본 보고서는 빈곤이 다양한 생애주기별 사회적 위험과 결부되어 있으며, 특히 직접적 빈곤 경험을 의미하는 물질적 곤궁은 신체적, 정신적 건강부터 실업에 이르기까지 다양한 영역과 관련되어 있음을 실증적으로 분석하였다. 이를 바탕으로, 현금급여를 통한 빈곤 완화 방식 이외에도 의료, 주거, 교육 등의 다양한 사회서비스 지원이 통합적으로 제공될 필요가 있음을 제안하였다.
연구 책임자 : 이채정 작성일 : 2022-06-13 조회수 : 1084
문서뷰어 다운로드

「국가미래전략 Insight」 노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언〈제46호〉 표지 이미지

「국가미래전략 Insight」 노동시장 취약계층 사회적 이동성 향상을 위한 평생학습 정책 제언〈제46호〉
동 보고서는 경제 및 산업구조 변화와 노동시장의 변동성에 큰 영향을 받는 노동시장 취약계층의 평생학습 참여 경험 및 이를 통한 사회적 이동성에 관한 인식 실태를 분석하였다. 구체적으로, 노동시장 취약계층을 경력 초기 저숙련 근로자 집단, 노동시장 입직 이후 학위 취득을 위한 형식교육에 참여한 근로자 집단, 경력전환 및 경력단절 근로자 집단으로 분류하여 인터뷰를 실시하고 분석하였다. 그 결과, 공통적으로 취업 및 재취업, 숙련 수준 향상을 통한 소득 수준 향상이 취약계층 근로자들이 평생학습에 참여하는 주요 동기로 나타났다. 또한, 취약계층 근로자가 종사하는 직종에 따라 효과성이 높은 평생학습 유형이 다르게 나타났고, 지속적인 평생학습 참여와 학습 결과의 축적, 노동시장에서 인정하는 형태의 학습 결과를 획득할 때 사회적 이동성 향상과 연결될 수 있는 것으로 나타났다. 한편, 평생학습을 통해 자신감, 성취감, 학습·일·삶에 대한 긍정적 태도 등 내적 성장 경험과 교육훈련 프로그램 강사나 동료학습자와의 사회적 네트워크 형성을 통한 사회·정서적 지지 경험이 평생학습 참여를 지속하는 원동력이 될 수 있는 것으로 나타났다. 저자인 성문주 부연구위원은 이러한 연구 결과를 바탕으로 평생학습이 사회적 이동성 제고에 기여하기 위해서는 노동시장 취약계층의 평생학습 참여를 촉진할 수 있는 종합적인 학습상담서비스 체계를 구축하고, 실질적인 숙련 수준 향상이 가능하도록 평생학습의 체계성을 향상하며, 평생학습 결과의 사회적 인정체계가 확립 및 정착되어야 한다고 강조하였다.

참고문헌[2]

- 김헌식. (2021). 거시 추세와 미시 추이의 근미래 연구에 대한 성찰
- 박가열. (2021). 직업(일)의 미래에 관한 주요 연구 개관 및 시사점
- 박병원. (2021). 우리나라 전략적 미래연구에 대한 몇 가지 진단
- 변미리. (2021). 도시의 미래연구 현황과 미래서울의 이슈
- 안병진. (2021). 미중 신냉전과 협력 시대의 미래와 연구 주제 제언
- 윤진하. (2021). 국내 빅데이터를 통한 직업성 암 찾기 연구
- 은재호. (2021). 빅데이터 분석 기반 갈등조기경보시스템 구축 및 운용방안
- 장혜경. (2021). 가족분야 미래전망을 위한 방법론 및 다양한 데이터를 활용한 예측 전략
- 최항섭. (2021). 미래연구와 미래연구방법론: 2003~2021 연구의 정리
- 홍필기. (2021). 경제전망의 대안: 구조에서 역량(자원)으로

2 국회미래연구원에 제출한 원고임을 밝힘

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20.
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3.
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17.
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15.
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12.
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19.
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구 · 정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26.
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10.
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24.
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7.
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21.
12	코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18.

vol	제목	작성자	발행일
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4.
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18.
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1.
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15.
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29.
18	일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13.
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27.
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10.
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24.
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8.
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22.
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5.
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19.
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3.
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16.
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7.
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21.
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4.
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18.
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9.
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16.
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)	2021.12.23.
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30.
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10.
37	장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로	이상직(삶의질그룹 부연구위원)	2022.1.24.
38	2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과	허종호(삶의질데이터센터장)	2022.2.7.
39	대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선	김현곤(국회미래연구원장)	2022.2.21.
40	타협의 정치와 갈등 관리: 한국 법인세율 결정과정 분석	박현석(거버넌스그룹장)	2022.3.7.
41	코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2022.3.21.
42	디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2022.4.4.
43	기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더	김은아(혁신성장그룹장)	2022.4.18.
44	'국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회	박상훈(거버넌스그룹 연구위원) 문지혜(거버넌스그룹 연구행정원) 황희정(혁신성장그룹 연구행정원)	2022.5.2.
45	미래 전망의 프레임과 개선안	박성원 혁신성장그룹 연구위원	2022.5.16.

참고문헌

Bereano, P.(1997), Reflections of a Participant-Observer: The Technocratic / Democratic Contradiction in the Practice of Technology Assessment. Technological Forecasting & Social Change, 54: 163-175.

EPTA Report 2021. Technology assessment and decision making under scientific uncertainty – Lessons from the COVID-19 pandemic.

Futures Brief 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	이머징 이슈 연구와 세계 동향	박성원 (혁신성장 그룹장)	2021.7.29
2	한국의 미래 SDGs이행 방향에 대한 논의: 분절에서 통합으로	조해인 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.8.26
3	경제성장이라는 세속 종교와 GDP라는 마법의 숫자: 대안 탐색을 위한 시론	이상직 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.9.30
4	2022년 주목할 15개 이머징 이슈	박성원 (혁신성장 그룹장)	2021.12.2
5	과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서 "전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응"	박성원 (혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.17

「국가미래전략 Insight」 '미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환' 〈제36호〉

보고서에서 한국은 유례없는 빠른 경제성장을 통해 국가는 성장했으나, 그 이면에 개인과 사회는 불평등과 양극화, 반목과 대립 등으로 고통받고 있음을 지적하며, '성장사회에서 성숙사회로 전환'을 비전으로 제시하였다.

이를 통해 국가의 발전 목표를 위해 개인과 사회가 희생되는 것이 아닌, 평등한 주체로서 개인과 공동체가 함께 미래를 설계하고 양적 확대보다 질적 가치를 중시하는 사회로의 전환이 필요함을 강조하였다.

또한, 비전의 실현을 위한 지향 가치로 '자율과 분권', '다원 가치 중심', '사회적 약자 우선'을 설정하고, '개인 역량 강화와 삶의 질', '더불어 사는 공동체', '패러다임 전환과 지속성장', '국내외 갈등 조정과 협력'의 4대 중점목표 아래 12개의 중장기 아젠더를 제안했다.

특히, 2022년은 새로운 정부가 출범하는 시기로 향후 3개 정부가 지속 추진해야 할 중장기 아젠더에 집중하고자 하였으며, 각 아젠더별로 합의, 잠재적 갈등, 첨예한 대립의 이슈를 다양한 관점으로 분석하여 향후 사회적 대화 확대를 위한 화두를 제시한 것은 이번 보고서의 차별성 중 하나다.

이번 보고서는 국가중장기아젠더위원회(이하 위원회)의 '미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환' 보고서의 핵심 내용을 전달하기 위해 작성되었다. 위원회는 행정부 5년 임기를 넘어 지속적으로 논의해야 할 국가 차원의 과제를 발굴하고 미래 이슈를 검토하기 위해 '20년 11월 말 설치된 국회의장 직속 자문기구이다.

미래비전 2037 보고서는 위원회를 중심으로 국회미래연구원, 경제인문사회연구회•국가과학기술연구회 소관 정부출연연구기관을 비롯한 주요 대학의 전문가 60여 명이 공동연구팀을 구성하여 지난 1년간 추진한 연구 결과다.

이번 연구를 총괄 지원한 국회미래연구원 김유빈 연구위원은 "이번 보고서는 행정부 5년 임기를 넘어 지속적으로 논의가 필요한 국가적 차원의 아젠더가 담긴 만큼, 다양한 수단을 활용하여 연구 결과를 정치권과 국민이 계속 관심을 가질 수 있도록 홍보할 예정"이라고 말했다.

Contents

미래비전 2037
- 성장사회에서 성숙사회로 전환 -

국회미래연구원 연구위원 · 국가중장기아젠더위원회 총괄 간사 김유빈

Ⅰ. 미래비전 2037의 추진 배경과 의의
Ⅱ. 미래비전 2037 연구체계
Ⅲ. 한국 사회의 현재와 미래
Ⅳ. 국민의 요구와 성숙사회 미래 비전
Ⅴ. 4대 중점목표, 12대 아젠더 실현을 위한 노력
Ⅵ. 비전 실현의 모습과 국회의 역할

※ 본 브리프는 2021년 국회의장 직속 자문기구인 국가중장기아젠더위원회를 통해 수행된 「미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환」 보고서를 기반으로 작성되었음
※ 상세한 보고서는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 다운로드 받을 수 있음

요 약

- 5년 단임제의 행정부 한계를 극복하고 지속적이고 중장기적인 미래 아젠더를 적극 발굴하여 국회 차원의 대안을 제시하기 위해 국회의장 직속 자문기구로 '국가중장기아젠더위원회'를 설치('20.11.27)
- 경제, 사회, 과학기술, 인문 등 국내 권위있는 전문가로 구성된 위원회를 중심으로 국회미래연구원, 경제인문사회연구회 및 국가과학기술연구회 소속 연구기관, 대학 전문가 등 60여 명이 1년간 국가 비전 연구 수행
- 중장기적 시각으로 관심의 가져야 할 의제 중심으로 국민의 삶과 수요자 기반의 비전과 가치 설정을 통해 사회적 합의와 대립의 문제를 드러내고, 협의와 조정을 위한 정책 대안과 방향 제시
- 특히, 2022년은 새로운 정부가 출범하는 시기로 향후 3개 정부가 지속 추진해야 할 중장기 아젠더에 집중하고자 하였으며, 아젠더별 합의, 잠재적 갈등, 첨예한 대립 등 이슈를 다양한 관점으로 분석
- 한국 사회의 과거, 현재, 미래 성찰과 전망, 각종 사회조사, 공론조사, 전문가 인터뷰를 통해 '성장사회에서 성숙사회로 전환'비전을 수립하고, 3대 지향 가치, 4대 중점목표 및 12대 아젠더를 제안

비전	성장사회에서 성숙사회로의 전환
지향 가치	1. 국가 주도에서 자율과 분권으로 발전하는 사회
	2. 경제성장 중심에서 다원 가치 중심
	3. 사회적 약자를 우선하는 따뜻한 공동체

(중점목표1) 개인 역량 강화와 삶의 질	(중점목표3) 패러다임 전환과 지속성장
① 건강한 국민, 안전한 사회	⑦ 디지털전환과 4차산업혁명
② 기본적인 삶, 인간다운 생활	⑧ 탄소중립과 녹색 전환
③ 전생애 학습과 역량개발 지원	⑨ 질적 성장 위한 구조 전환
(중점목표2) 더불어 사는 공동체	(중점목표4) 국내외 갈등 조정과 협력
④ 자치분권과 균형발전	⑩ 갈등 조정과 미래기획을 위한 정치
⑤ 격차와 차별 해소	⑪ 국제질서 변화와 스마트 파워 외교전략
⑥ 포용적 노동시장	⑫ 한반도평화와 남북한 공동번영

- 다양한 삶의 가치와 방식을 존중받고, 불평등과 격차의 완화 속에 공동체 기반의 사회적 대화가 확대되고, 성장 패러다임 전환을 통한 새로운 혁신 동력이 창출되며, 정치 신뢰 회복을 통한 사회통합 및 한국의 국제적 위상이 강화되는 미래를 실현하고자 함

12대 아젠더	현재의 모습	2037 대한민국 전환 모습
건강한 국민, 안전한 사회	신체적 건강·치료	정서적 건강·예방 및 사회적 관계 맺음
기본적인 삶, 인간다운 생활	경제·물질 중심	다원 가치 기반 삶의 질·행복 추구
전생애 학습과 역량개발 지원	지식·입시 교육	역량·재능 교육
자치분권과 균형발전	대도시·수도권 중심	균형발전·자치분권
격차와 차별 해소	능력중심·각자도생	약자우선·공동체 강화
포용적 노동시장	경제성장을 위한 일자리	사회성장을 위한 일거리
디지털 전환과 4차산업혁명	경제·산업 중심 과학기술	경제와 사회 공존 기반 과학기술
탄소중립과 녹색 전환	탄소배출 사회	탄소중립 사회
질적 성장 위한 구조 전환	양적 경제 성장	질적 경제 성장
갈등 조정과 미래기획을 위한 정치	입법국회·정쟁국회	갈등조정·미래기획 국회
국제질서 변화와 스마트 파워 외교전략	전통적 패권경쟁질서	미래지향적 다자협력질서
한반도 평화와 북한 공동번영	냉전대립·분단갈등	한반도·동북아 평화 구축과 공동번영

- 미래비전 2037을 통해 제시된 국가와 국민의'15년의 공동 약속'은 정치적 대표, 사회적 대표, 국민의 대표 등이 참여하고 논의하여, 합의된 사항은 법·제도, 정책 등을 통해 실천 전략으로 만들어야 함
- 국회는 성장사회에서 성숙사회로 전환되는 과정에서 발생할 수 있는 갈등과 대립을 정치적 방법을 통해 통합하고, 미래 의제 설정 및 국정 기획 능력에 대한 새로운 역할을 지속적으로 모색하고 추진해야 함

Ⅰ.미래비전 2037의 추진 배경과 의의

□ 단기간에 실현될 수 없는 일이라 해도, 충분한 검토가 필요한 국가적 의제를 발굴·논의하여 지속성있는 사회변화를 유도하는 것은 의회의 중요한 역할

◦ 국회는 서로 다른 정견과 가치, 이념, 이익이 다투고 경합하며 사회의 다양한 의견과 이익을 협의·조정하여 사회를 변화시킴

◦ 이로 인해 사회 내의 여러 갈등을 표출하고 집약할 수 있어 협의·조정에 오랜 시간이 소요될 수 있으나 '오래 가는 변화'를 만들 수 있음

◦ 민주정치가 안정적으로 작동하기 위해서는 행정부에 비해 상대적으로 약했던 국회의 의제 설정 능력 내지는 국정 기획 기능의 강화 필요

□ 경제, 사회, 과학기술, 인문 등 국내 권위있는 전문가로 구성된 국회의장 직속 자문기구로 국가중장기아젠더위원회 설치('20.11.27.)

◦ 국가중장기아젠더위원회를 통해 우리 사회가 직면한 상황을 긴 안목으로 살피고, 대안과 방향을 제시하여 국회의 의제 설정 및 국정 기획 능력 강화

◦ 경제인문사회연구회 및 국가과학기술연구회 이사장을 공동위원장으로 위촉하여 관련 연구기관과 원활한 협동연구가 추진될 수 있는 체계 마련

◦ 이와 더불어 사회변화와 국민의 요구 분석, 핵심아젠더 발굴 등의 역할을 수행하고, 전체 회의를 효율적으로 지원하기 위한 총괄반 구성·운영

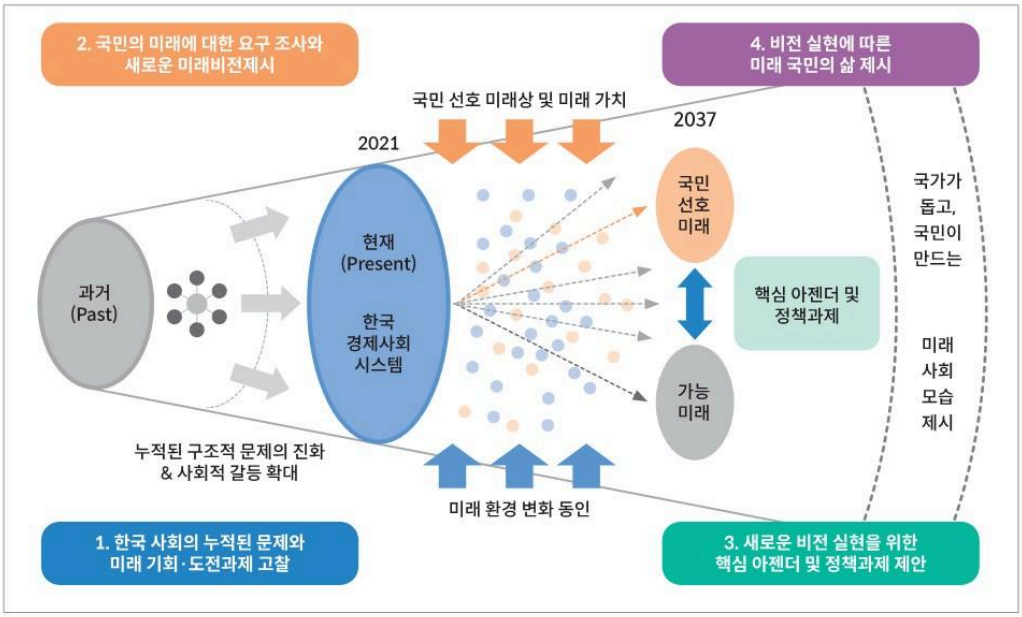
◦ 누적된 사회 갈등, 미래 사회 구조적 변화 전망, 핵심 아젠더에 대한 합의·대립 이슈, 정책 대안 및 방향의 도출을 위해 국회미래연구원 내부 연구진을 비롯한 외부 연구기관, 대학 등의 전문가와 협업을 통해 연구 추진

□ 2022년은 새로운 정부가 출범하는 시기로, 향후 3개 정부가 지속적으로 추진해야 할 중장기 아젠더를 중심으로 「15년 공동의 약속」을 제안

◦ 국회의 비전보고서는 정권의 변동에 따라 유동성이 큰 정책 문제보다는 우리 사회가 중장기적 시각으로 지속적으로 관심을 가져야 하는 의제에 집중

◦ 구체적인 정책 과제 도출보다는 사회적 갈등 소지가 있는 이슈를 드러내고, 이해관계자의 참여를 통해 협의·조정해 나갈 수 있는 대안과 방향을 제시

Ⅱ. 미래비전 2037 연구체계



① 한국 사회의 누적된 문제 및 미래 기회와 도전과제 고찰

◦ 우리 사회 누적된 문제 및 미래 사회의 구조적 변화 전망(저성장 고착화, 인구구조, 4차산업혁명, 기후위기, 국제질서 등)에 따른 국민 삶의 영향 분석

② 국가미래상에 대한 국민의 요구 조사와 새로운 미래비전 제시

◦ 국민들이 바라는 미래 사회의 중요 가치와 국가미래상을 각종 사회조사, 공론조사, 전문가 인터뷰 등을 통해 살펴보고 국민의 관점에서 비전과 가치 제시

③ 새로운 비전 실현을 위한 핵심 아젠더 및 정책방향 제안

◦ 바람직한 미래 한국 사회의 전환과 국민 개개인 삶의 관점을 중시하는 가치 실현을 뒷받침하기 위한 핵심 아젠더 및 종합적인 정책 방향 제시

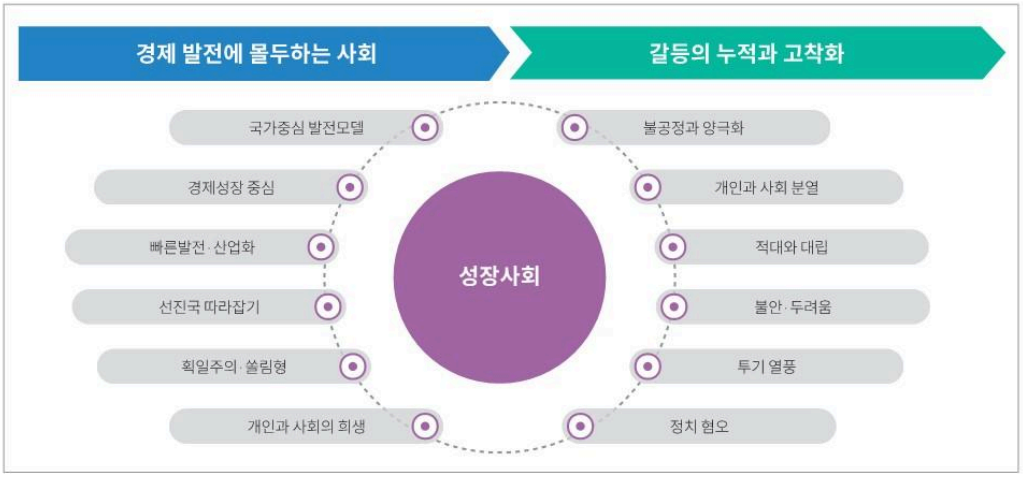
◦ 특히, 합의, 잠재적 갈등, 첨예한 대립 등 아젠더 별 갈등의 요소, 원인에 대한 분석을 바탕으로 협의·조정이 필요한 다양한 문제를 드러냄

④ 비전 실현에 따른 미래 국민 삶 제시

◦ 새로운 비전이 실현되었을 때 우리 사회, 국민의 삶이 어떻게 변화될 것인지 체감할 수 있는 국민 삶의 모습 전망

III. 한국 사회의 현재와 미래

□ 한국 사회는 국가 중심의 발전모델을 통해 유례없는 빠른 근대화를 성취하였으나, 사회 갈등은 누적·고착되고 있어 사회변화를 위한 전환 필요



□ 미래 사회의 대표적인 구조변화 전망 요인을 파악하고, 그 특징을 분석하여 향후 우리 사회의 대응이 필요한 기회와 난제 분석

미래 구조변화 요인	특징	기회와 난제
저성장 고착화	· 물적투자 포화 · 낮은 생산성 · 친환경 규제 강화	· 임금없는 성장, 성장의 혜택 편중 · 고탄소 산업 비용부담 증가 · 잠재 GDP 지속 감소 · 기술 진보의 질적 변화와 경제구조 변화
인구구조	· 저출생 현상의 고착화 · 노인인구 급증 · 총인구 감소	· 노동공급 감소, 노동생산성 저하 · 경제성장률 하락, 국가 재정 어려움 가중 · 공적연금 및 공공부조 지출 증가 · 세대 갈등, 불평등 심화
4차산업혁명	· 새로운 혁신성장 동력 급부상 · 기술발전에 따른 위기감 공존	· 차세대 기술 주도권 경쟁 심화 · 디지털 격차 확대 · 기술 리스크 증가 · 과학기술 사회적 책임 강조
기후위기	· 신속한 저탄소 사회 전환 필요 · 탄소중립 실현 과정의 전환 갈등	· 산업부문, 취약계층 피해 증가 · 저탄소 전환 기술 개발 수요 확대 · 에너지 전환 갈등(산업, 노동자 등) · 사양산업으로 인한 고용, 소득 감소
국제질서	· 미-중 패권경쟁 심화 · 한국 독자적 국제질서 선도 필요	· 패권 경쟁 속 한국의 외교적 선택 기로 확대 · 한국의 문화, 기술력을 통한 국제적 위상 강화 · 동북아 평화 실현을 통한 새로운 기회 창출

Ⅳ. 국민의 요구와 성숙사회 미래 비전

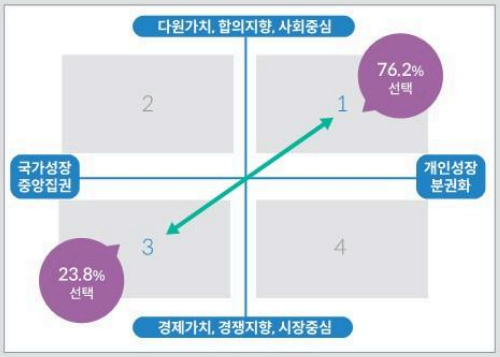
국민의 요구: 사회조사, 공론조사, 인터뷰

① 사회조사[1]: 탈성장론, 대안적 성장론, 사회적 가치와 환경적 가치 중시 요구

② 공론조사: 개인성장과 분권화, 다원가치 중심 새로운 사회 전환 요구(3번 사회(23.8%)→1번 사회(76.2%), 그림)

③ 전문가 인터뷰(우리 사회 소수자가 바라는 비전)[2]

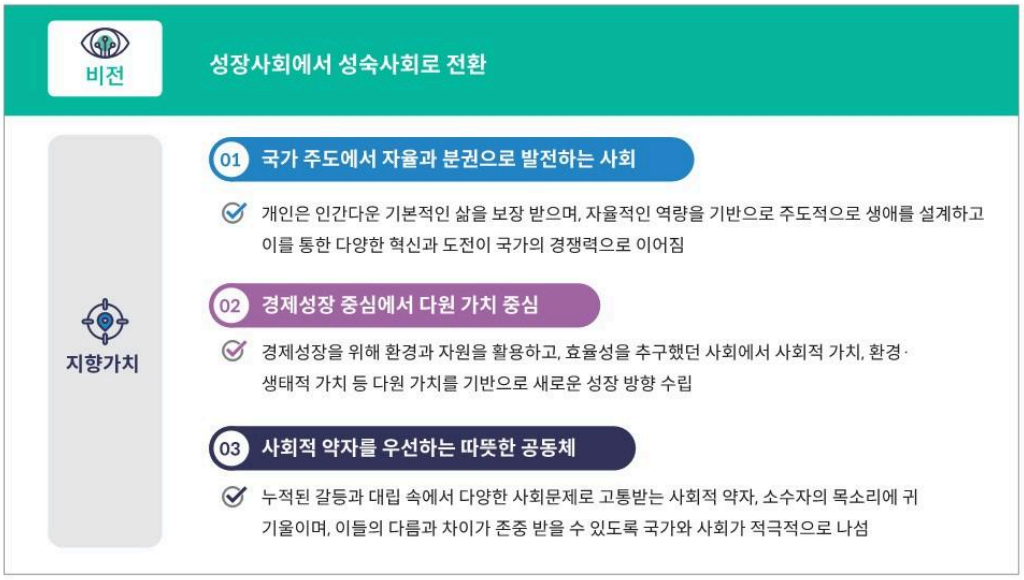
- 평등하면서도 각자 다르게 살아도 되는 작은 단위의 공동체적 삶 열망
- 국가나 시민사회가 규율자의 역할보다, 개인의 자율적 성장을 지원하고, 여러 목표의 연립적 수립이 가능한 사회



1 국회미래연구원의 선호미래 조사, 한국행정연구원 사회통합실태조사, 한국행정학회 국민인식 조사 등 기존 조사결과 분석

2 우리 사회에서 가장 갈등이 심각한 교육, 부동산, 노동, 경제적 불평등뿐만 아니라 농업, 에너지, 기후변화 대응, 장애인 인권, 의료 복지 등 분야별로 사회적 활동, 학술적 업적이 활발한 전문가 11명을 대상으로 인터뷰 실시

□ 한국 사회의 과거, 현재, 미래 및 국민의 요구 분석을 통해 "국가의 발전 목표를 위해 개인과 사회가 희생되는 것이 아닌, 평등한 주체로서 함께 미래를 설계하고 양적 확대보다 질적 가치를 중시하는 '성숙사회'로의 비전" 제시



Ⅴ. 4대 중점목표, 12대 아젠더 실현을 위한 노력

4대 중점목표와 12대 아젠더



1. 건강한 국민, 안전한 사회 [개인 역량 강화와 삶의 질]

제안배경

■ 좋은 삶의 전제 조건으로 국민 건강과 사회 안전 개념 정립 및 실천

■ 건강 개념 확장과 상호 돌봄 관계 정립으로 자율적 삶 보장

■ 생명권 보호를 궁극적 가치로 삼아 재난·사고·폭력으로부터 안전한 삶 보장

세부 아젠더 1	건강 개념 확장과 상호 돌봄 관계 정립으로 자율적 삶 보장

· 건강 의미 재정립으로 실질적 삶의 기본권 보장

· 생애사적 관점으로 예방 중심의 공공 보건의료체계로 전환

· 지역사회 단위의 돌봄 관계 재정립으로 건강안전망 체계 구축

세부 아젠더 2	생명권 정립으로 재난·사고·폭력으로부터 안전한 삶 보장

· 경제성장 논리 재고로 자연적·구조적 재해로부터 안전한 삶 마련

· 사회적 책임감 강화로 사회적 사고로부터 안전한 삶 보장

· 개인 가치 존중 및 사회관계 민주화로 구조적 폭력으로부터 안전한 삶 보장

2. 기본적인 삶, 인간다운 생활 [개인 역량 강화와 삶의 질]

제안배경

■ 산업구조, 가족-복지체제, 인구구조 전환기에 인간다운 최소 삶 보장 필요

■ 주거권 확립, 소득보장체계 재구조화, 사회서비스 확충을 통한 삶의 물리적, 물질적, 관계론적 조건 보장

세부 아젠더 1	주거권 확립으로 삶의 물리적 조건 보장

· 주거권을 보편적 권리로 인식할 수 있도록 국가의 적극적 역할

· 부동산 정책에서 주거 정책으로 전환

· 취약계층에게 '적절한' 독립주거 보장

세부 아젠더 2	소득보장체계 재구조화로 삶의 물질적 조건 보장

· '고용 기반-가구 단위'에서 '소득 기반-개인 단위'로 사회보험체계 개편

· 사회수당 영역을 사회적 가치 활동으로 확장

· 빈곤을 없애고 근로동기를 제고할 수 있도록 공공부조 체계 개편

세부 아젠더 3	사회서비스 확충으로 삶의 관계론적 조건 보장

· 인구-가구 구조 변화를 고려한 사회서비스 확충

· 지역 단위 사회서비스 체계 구축으로 사회자본 확충

3. 전생애 학습 및 역량개발 지원 [개인 역량 강화와 삶의 질]

제안배경

■ 학령인구 절벽에 따른 교육제도의 재검토와 변화 필요

■ 기술혁신에 따른 교육 혁신, '인생 100세' 시대 도래에 따른 평생학습 지원정책 개편

■ 중장기적으로 일관성 있는 정책 추진을 위한 교육 거버넌스 체계 필요

세부 아젠더 1	[유초중등교육] 학습자 맞춤형 미래역량개발 지원체제로 전환

· 개별 학습자의 다양성과 창의성을 추구하는 학습자 중심의 학제로 개편

· 데이터 기반 미래역량계발 지원체제로 전환

· 단위학교 자율성 확대 통한 교육현장으로부터 혁신

· 교육 불평등 해소 및 사회적 이동성 향상 위한 취약계층 학생 교육복지 확대

· 교원, 학교지원 인력 수급 및 교육재정 관련 중장기계획 수립

세부 아젠더 2	[고등교육 및 평생교육·직업능력개발] 전국민 생애주기별 평생학습 지원정책 체계화

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

세부 아젠더 3	미래형 교육 거버넌스 체계로 개편

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

4. 지역 균형발전과 자치분권 [더불어 사는 공동체]

제안배경

■ 지역과 관계없이 활력 있고 삶의 질이 보장되는 균형발전 구현
■ 창의성과 다양성 촉진을 통한 지역혁신 선순환 체계 형성
■ 지역주도 혁신성장과 지역 간 협력을 통한 지속 가능한 지역사회 형성

세부 아젠더 1	중앙정부 및 지방정부 역할·기능·관계 재정립을 통한 자치분권 실현

· 중앙정부와 지방정부 간 기능 및 재정 관계 재정립 기준 마련
· 중앙정부와 지방정부 간 기능 재배분을 위한 거버넌스 및 제도 혁신
· 지방분권과 균형발전을 지향하는 국회로의 전환

세부 아젠더 2	지방정부 주도 지역문제 해결형 발전체계로 전환

· 지역문제 해결을 위한 정책기획역량 강화와 수요기반 혁신체제 형성
· 지역경제 발전을 도모할 다양한 혁신주체 육성과 네트워킹 지원
· 지역특화 R&D 투자 확대 통한 연구기능과 제조 부문 간 연계 강화

세부 아젠더 3	지역 정주여건 정책 및 거버넌스 전환 통한 정주환경 재구성

· 기능 재배분 원칙 수립을 통한 지역사회 서비스 체계 재구축
· 지역 특수성 고려한 지역주도 주거정책 수립과 이행
· 지역자원·자산과 유휴공간 활용 통한 지역사회 재구성
· 미래 예견적 지방자치 거버넌스로의 전환과 공공서비스 혁신

세부 아젠더 4	지방정부 간 협력사업 개발과 상생발전 도모

· 사람 중심 균형발전으로의 전환 통한 분권과 협력 플랫폼 형성
· 수도권에 대응하는 지방거점 도시 중심 초광역 연계 발전전략 이행
· 도시, 농어촌 지자체 연계·협력 통한 도-농 상생발전 방안 마련
· 지역 간 협력체계 개선 및 협력 거버넌스·제도 마련

5. 격차와 차별 해소 [더불어 사는 공동체]

제안배경

■ 경제 불평등 심화로 공동체의 갈등관리 역량 저하
■ 정부의 사회 안전망 강화에 대한 국민들의 기대 상승
■ 소수의 가치와 방식으로도 차별받지 않는 삶을 살 수 있는 제도 및 인식 정립 필요

세부 아젠더 1	소득 및 자산 격차 완화

· 개인 역량을 강화하는 복지 정책 추진
· 노-사-정의 협력을 통한 재분배·복지 연합 형성
· 소득 및 자산격차 완화와 사회복지 재정 확충을 위한 조세 개혁 및 증세 논의 본격화

세부 아젠더 2	기득권 중심의 혜택 편중 해소

· 대기업과 중소기업이 공존할 수 있는 상생 경영
· 정규직과 비정규직의 협력적 공존
· 사회협약을 통한 갈등 관리

세부 아젠더 3	차별 해소와 삶의 가치 존중으로 새로운 사회적 연대 추구

· 구조적 차별 해소로 공정한 사회적 관계 정립
· 다원적 가치 인정으로 새로운 사회적 연대 추구

6. 포용적 노동시장 [더불어 사는 공동체]

제안배경

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

세부 아젠더 1	사회적 고용안전망 강화를 통한 취약계층의 고용 안정성 제고

· 취약계층 고용 안전성 제고를 위한 고용서비스 전달체계 혁신
· 사회보험 재정확충을 위한 중장기 로드맵 마련

세부 아젠더 2	직업능력 개발 및 직무전환 촉진을 위한 제도 혁신

· 공정한 직무전환 지원을 위한 제도 혁신
· 평생직업능력개발 확대 위한 법제도 정비 및 재정투입 확대

세부 아젠더 3	노동규범 및 노동시장 관행 변화를 위한 제도 혁신

· 노동규범에 대한 재검토를 위한 거버넌스 구축
· 노동조합과 경영자 단체의 책무성 제고 및 노사정 사회적 협의기구 운영 개선

7. 디지털 전환과 4차산업혁명 [패러다임 전환과 지속성장]

제안배경

■ 디지털 기술을 비롯한 과학기술의 선도적 연구개발을 통한 국가역량 확보
■ 과학기술의 사회적 책임과 역할을 고려한 '전환적 혁신' 지향
■ 과학기술과 인간의 '공존'에 기반한 디지털 전환의 추구

세부 아젠더 1	과학기술 기반 융합 생태계 구축을 통한 국가 신성장 동력 확보

· 과학기술 수평적 거버넌스 강화를 통한 융합 생태계 구축
· 국가적 차원의 새로운 기술 영역 기회 탐색 강화

세부 아젠더 2	과학기술의 사회적 기여 확대를 통한 전환적 혁신 추구

· 과학기술의 사회적 역할과 책임 강화를 통한 국민 삶의 질 제고
· 과학기술의 사회 기여 요구 확대에 기반한 지역 혁신체계 전환

세부 아젠더 3	포용과 공존 기반 디지털 전환

· 사회정책과 결합을 통한 디지털 전환에 따른 사회적 양극화 최소화
· 디지털 전환에 따른 새로운 고용형태 별 법/제도 및 규제 정비
· 디지털 기술과의 공존을 위한 전략적 대응 강화

8. 탄소중립과 녹색 전환 [패러다임 전환과 지속성장]

제안배경

■ 기후변화와 환경파괴로 인한 재난, 신종감염병 등이 인간의 생존을 위협

■ 환경 갈등은 과거부터 지속·반복되고 있으며, 기후문제로 인한 국제 분쟁 등 갈등 확대

■ 탄소중립 등을 통한 지속가능한 환경 조성은 모든 세대에게 필요한 정책 방향

세부 아젠더 1	녹색 전환을 통한 온실가스 감축

· 녹색 신산업 육성: 그린 디지털 산업경쟁력 강화

· 기존 산업의 녹색 전환: 순환경제 사회로의 전환 촉진

· 녹색 투자환경 조성을 위한 제도 정비

· 에너지 대전환 및 탄소중립 산업 구조로의 전환을 위한 기술혁신 지원

세부 아젠더 2	정의로운 탄소중립 이행 기반 마련

· 정의로운 전환을 위한 사회적 협의기구 설치

· 정책의 투명성 확보 및 탄소중립 달성을 위한 국내외 소통강화

세부 아젠더 3	환경오염과 유해화학물질로부터 안전한 환경 조성

· 오염원인자 책임원칙 인식 제고

· 유해환경에 대한 정보제공 및 커뮤니케이션 강화

· 유해물질의 국경 이동 방지를 위한 국제협력 강화

세부 아젠더 4	인간과 생태계 모두를 위한 기후변화 적응력 향상

· 기상재난으로 인한 사회재난 예방을 위한 인프라 재정비

· 재난 예측 정확도 향상을 위한 기후·환경 감시·예보 기능 강화

· 인간과 생태계 건강 증진을 위한 그린 인프라 확보

· 인간 삶의 질 향상을 위한 생물다양성 보전과 생태계 서비스 확대

9. 질적 성장을 위한 구조 전환 [패러다임 전환과 지속성장]

제안배경

■ 양적 성장 한계와 구조적 불균형 해소를 위한 산업구조 전환 및 성장전략 전환 필요

■ 혁신성장 추진전략 전환을 통한 질적 성장 및 사회문제 해결 도모

■ 휴먼 뉴딜 실현을 통한 기업가정신 함양과 혁신성장 포용성 강화

세부 아젠더 1	산업구조 전환과 생산성 제고 통한 질적 성장으로의 전환과 미래성장동력 확보

· 경제산업 불균형 개선을 위한 산업 구조적 전환과 미래 대응 강화
· 미래산업경쟁력 확보 위한 신기술·신산업 기반 고부가가치 혁신지원체제 개편
· 혁신형 강소기업 육성 및 창업기업 스케일업 지원 확대와 제도 개편
· 사회문제 해결 및 지속 가능한 국가발전을 위한 혁신의 전략적 활용 확대

세부 아젠더 2	창의와 혁신을 기치로 한 선도형 혁신경제로의 전환과 제도 혁신

· 도전적·창조적 시도와 연구역량 축적 위한 제도 및 거버넌스 혁신
· 단기적 경제 논리에 종속되지 않는 R&D 예산 배분·조정 체계 수립
· 도전적 혁신 장려를 위한 인내자본 형성과 금융시스템 혁신
· 다양한 혁신주체 간 융합 활성화를 위한 신뢰 기반 협력 플랫폼 확대

세부 아젠더 3	신산업 창출을 위한 규제제도 혁신

· 규제개혁의 기본원칙 정립으로 제도 불확실성 완화
· 중소기업 규제대응 역량 제고와 규제특례 타당성 및 실효성 평가 확대
· 소비자 의견 전달 채널의 활성화와 NGO의 대표성·전문성 강화 정책 수립
· 이해관계자 협의·중재·합의 사례에 대한 광범위한 정보수집·분석 및 공유 확대
· 이해관계자 협의·합의 촉진을 위한 제도적 기반 마련 및 국회의 역할 강화

10. 갈등 조정과 미래기획을 위한 정치 [국내외 갈등 조정과 협력]

제안배경

■ 사회통합과 미래기획을 위한 국회 기능과 역할 강화 필요
■ 다양한 사회 의견을 정치적으로 수렴할 수 있는 법·제도 환경 조성
■ 개헌과 권력 구조의 개편 논의 마무리 필요

세부 아젠더 1	국회의 미래 기획 및 사회통합 기능 강화

· 미래 국회의 제도화: 미래 의제를 다루기 위한 미래특위 운영
· 협치 국회의 제도화: 쟁점에 대한 충분한 심의와 조정에 기반한 입법

세부 아젠더 2	정개특위 재가동을 통한 정치관계법 개선 마무리

· 더 넓게 대표하고 더 비례적으로 의석을 배분하는 선거제도
· 정치 참여의 활성화와 선거운동 자유 확대

세부 아젠더 3	여야 정치협상을 통한 개헌과 권력 구조 개편

· 개헌에 대한 각 정당의 확고한 당론 수립
· 개헌 과정이 최고의 민주주의 정치 교육이 될 수 있도록 정치과정 수행

11. 국제질서 변화와 스마트파워 전략 [국내외 갈등 조정과 협력]

제안배경

■ 미래 국제질서 속에서 한국의 위상과 영향력 제고를 위한 외교 다변화
■ 문화력, 기술력 등으로 외교 수단 다변화, '스마트 파워 외교' 확대
■ 미중경쟁 속 실리외교 추구와 동시에 미래지향적 군사안보 전략 추구

세부 아젠더 1	국제질서 변화와 전략경쟁 시대 국익외교 실리외교 추구

· 한미동맹과 한중협력 병행발전으로 중장기적 관점의 국익외교, 실리외교 추구
· 국가위상 제고 및 글로벌 영향력 강화 위한 외교 다변화
· 미래지향적 한미동맹 발전 모색, 중장기 한미동맹 비전에 대한 논의와 공감 확대

세부 아젠더 2	한국의 국제적 위상과 글로벌 영향력 제고 위한 '스마트파워 외교' 전략 모색

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

12. 한반도 평화구축과 남북한 공동번영 [국내외 갈등 조정과 협력]

제안배경

■ 핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 목표 실현

■ 지속가능한 평화를 위한 동북아시아 다자안보협력과 한반도 평화경제공동체 실현

■ 미래 한반도 환경을 고려한 평화, 통일에 대한 담론 형성 및 관련 정책 수립 필요

세부 아젠더 1	핵무기 없는, 평화롭고 공동번영하는 한반도 실현

· 비핵화·한반도 평화체제를 위한 국제적 평화외교와 민주적 정당성 제고

· 지속가능한 평화의 관점에서 한반도형 신뢰구축 및 군축의 점진적 실현

· 향후 군비통제 관점에서 유엔사, 주한미군, 한미동맹 미래상에 대한 국민적 대화

세부 아젠더 2	미중 전략경쟁 아래 한반도 평화구축을 위한 다자안보협력과 한반도 평화경제 실현

· 한반도 문제의 평화적 해결 원칙의 실질적 수행을 위한 주요 행위자들의 포괄

· 한반도 평화프로세스 지속을 위해 다양한 다자, 소다자 협력을 유연하게 구상

· 남북경협 재개와 대북 인도주의적 협력 지속

세부 아젠더 2	변화하는 국내외 환경을 반영하는 미래 한반도 평화·통일을 위한 사회적 대화

· 미래 한반도 공동체상으로서 통일의 필요성과 방법, 최종상태에 대한 사회적 대화

· 한반도 인구학적 변화, 세대·젠더·지역을 포괄하는 지속가능한 평화담론 추진

Ⅵ. 비전 실현의 모습과 국회의 역할

□ (개인 역량 강화와 삶의 질) 다양한 삶의 가치와 방식을 존중받고, 당당한 민주시민으로 존중받으며 관계 맺는 개인

아젠더 실현을 통한 2037 대한민국 전환 모습

- (건강한 국민, 안전한 사회) 신체적 건강·치료 → 정서적 건강·예방 및 사회적 관계 맺음
- (기본적인 삶, 인간다운 생활) 경제·물질 중심 → 다원 가치 기반 삶의 질·행복 추구
- (전생애 학습과 역량개발 지원) 지식·입시 교육 → 역량·재능 교육

◦ 신체적 질병, 치료의 관점에서 정서적, 예방적 관점을 포괄한 건강 개념의 확대 및 자연재해뿐 아니라 산업재해, 교통사고, 자살 등에 대한 예방 노력으로 민주적 사회관계 아래 건강한 사회적 관계 맺음이 가능한 건강안전망 구축

◦ 부동산이 투자의 대상에서 주거의 대상으로 인식이 변화되어 취약계층에게도 주거는 사회가 보장해야 할 권리가 되고, 인구와 가구 특성을 고려한 세분화된 사회정책을 통해 국가가 국민의 기본적 삶의 조건을 보장

◦ 입시 중심의 획일적인 교육에서 벗어나 개인 다양성 기반 역량을 보장하기 위한 맞춤형 교육 체제로 전환되고, 대학은 평생교육의 장으로 역할이 변화되어 전생애 '일-학습-삶'선순환을 지원하기 위한 교육체계와 거버넌스 구축

□ (더불어 사는 공동체) 불평등과 격차의 완화 속에 다양한 연대와 공동체 기반의 사회적 대화 확대

아젠더 실현을 통한 2037 대한민국 전환 모습

- (자치분권과 균형발전) 대도시·수도권 중심 → 균형발전·자치분권
- (격차와 차별 해소) 능력중심·각자도생 → 약자우선·공동체 강화
- (포용적 노동시장) 경제성장을 위한 일자리 → 사회성장을 위한 일거리

◦ 수도권과 지역은 경쟁 관계에서 분권 기반 협력의 관계로 전환되고, 지역은 거점 도시 중심으로 광역화되어 사회서비스, 공간, 인프라, 산업 등을 지역의 현실에 맞게 자율적으로 재구조화

◦ 소득과 자산 바탕이 아닌 개인의 가치와 삶의 방향을 바탕으로 새로운 사회적 연대 형성이 확대되고, 대기업-중소기업, 정규직-비정규직 등 기존의 구조적 대립 관계는 사회적 대화를 통해 완화

◦ 취약계층의 고용안전망 구축 및 새로운 기술 환경변화에 따른 일자리 변화에 대한 직무 전환, 평생직업능력 개발을 위한 국가적 지원이 확대되고, 노동자의 권리 보장에 대한 사회적 관심 확대와 노사 관계 기반의 갈등과 대립이 완화됨

□ (패러다임 전환과 지속성장) 과학기술-환경-인간의 '공존'과 성장 패러다임 전환으로 새로운 국가 혁신 동력 창출

아젠더 실현을 통한 2037 대한민국 전환 모습

- (디지털 전환과 4차산업혁명) 경제·산업 중심 과학기술 → 경제와 사회 공존 기반 과학기술
- (탄소중립과 녹색 전환) 탄소배출 사회 → 탄소중립 사회
- (질적 성장 위한 구조 전환) 양적 경제 성장 → 질적 경제 성장

◦ 협력과 소통 기반의 수평적 과학기술 거버넌스를 통한 융합 생태계는 다양한 국가 신성장 동력 확보에 기여하고, 과학기술이 경제성장뿐 아니라 사회적 가치 창출에 기여 함으로써 과학기술과 인간의 '공존' 관계 확립

◦ 기후, 환경 문제 대응을 위한 녹색 전환이 새로운 성장 동력을 창출하는 가운데, 신-구 산업, 산업구조 변화에 따른 갈등은 사회적 협의를 통해 공정하고 정의롭게 전환됨

◦ 유해 물질에 대한 대응 정책이 강화되고, 국제적 협력이 확대됨에 따라 보다 안전한 환경에서 삶을 영위할 수 있게 되며, 개선된 환경 여건과 확대된 그린 인프라는 인간의 삶뿐 아니라 생물 다양성 차원에서 생태계의 복원에 기여

◦ 지식 서비스 산업 및 첨단 기술 수용을 바탕으로 양적 성장 한계를 극복하고, 선도형 혁신체제 아래 다양한 창의적, 도전적 시도, 관련 지원 인프라 확대, 규제혁신, 이해관계자 협의 활성화 등 협력 시스템은 성장 활력을 불어넣음

□ (국내외 갈등 조정과 협력) 정치 신뢰 회복을 통한 사회통합의 실현과 한국의 국제적 위상 강화

아젠더 실현을 통한 2037 대한민국 전환 모습

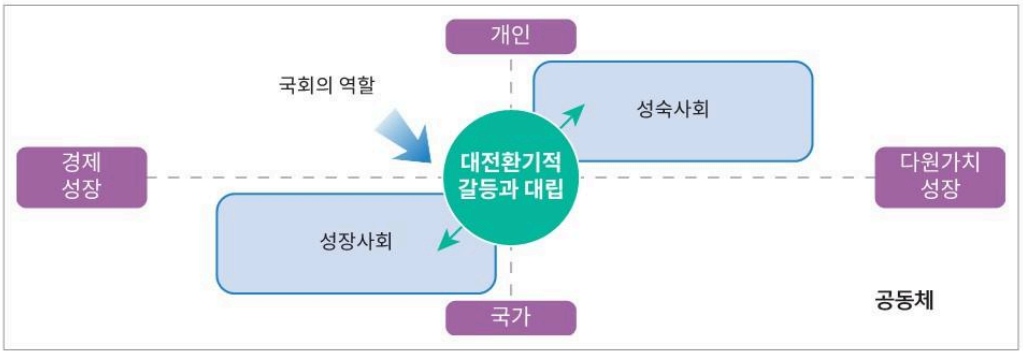
- (갈등 조정과 미래기획을 위한 정치) 입법국회·정쟁국회 → 갈등조정·미래기획 국회
- (국제질서 변화와 스마트 파워 외교전략) 전통적 패권경쟁질서 → 미래지향적 다자협력질서
- (한반도 평화와 남북한 공동번영) 냉전대립·분단갈등 → 한반도·동북아 평화 구축과 공동번영

◦ 정부의 국정 기획과 더불어 국회의 미래의제 설정과 기획 역량이 제고되며, 또한 미래특위 및 사회적 협치의 제도화를 통해 사회통합을 위한 국회의 적극적 노력이 더욱 확대됨

◦ 한미동맹과 한중협력, 다자외교 등을 통해 한국의 국익 극대화를 실현하면서도 국제관계 속 조화발전을 추구함과 동시에, 높아진 한국의 국제적 위상을 바탕으로 비전통 안보 분야에 대한 적극적 외교 역할 및 수단 확대

◦ 비핵화 논의의 진전으로 한반도는 평화경제공동체로 성장하는 가운데, 궁극적인 한반도 통일을 위한 사회적 대화 및 평화 담론이 확대되어 한반도의 미래상과 통일의 모습에 대한 논의가 진전됨

□ 성숙사회 전환을 위한 국회와 정치의 역할



◦ 미래비전 2037은 국민을 중심으로 한국 사회의 과거, 현재, 미래의 성찰과 전망을 통해 향후 15년을 바라보는 국가와 국민의 '공동 약속'을 제시

◦ 정당, 행정부처 등 정치적 대표, 노사와 지역 등 사회적 대표, 계층, 연령, 성별, 직업 등에 따른 국민의 대표 등이 참여하고 논의하여, 합의된 사항은 관련된 법·제도, 정책 등 국가 차원의 실천 전략이 되도록 관리체계 구축 필요

◦ 특히, 국회는 성장사회에서 성숙사회로 전환되는 과정에서 발생할 수 있는 갈등과 대립을 협의·조정하여 개인의 권리와 국가의 역할을 정치적 방법으로 통합하는 역할을 강화해야 함

◦ '성장사회에서 성숙사회로 전환'은 국회의 적극적 역할을 통해 실현할 수 있으며, 관련 중장기 아젠더를 지속적으로 살피고, 방향을 제시할 수 있도록 국회 미래의제 설정 및 국정 기획 능력에 대한 새로운 역할 모색 필요

국가미래전략 Insight 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	2050년 대한민국 미래예측과 국회가 주목한 11대 국가 개혁과제	김유빈(연구지원실장)	2020.8.20
2	2050년 서른살, 민서가 바라는 미래	박성원(혁신성장 그룹장)	2020.9.3
3	2050 대한민국 미래와 정책의제	김홍범(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.9.17
4	더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까	박상훈(거버넌스 그룹장)	2020.10.15
5	고령화 대응 국가전략을 만드는 새로운 방법	김현곤(국회미래연구원장)	2020.11.12
6	보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택	박성원(혁신성장 그룹장) 정영훈(국회미래연구원 전 연구위원)	2020.11.19
7	기후변화 영향 대응현황 및 제언 (국내 연구·정책에 대한 양적 비교를 중심으로)	김은아(삶의질그룹 부연구위원)	2020.11.26
8	디지털 전환에 따른 한국 경제사회 파급효과 분석과 정책적 시사점	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2020.12.10
9	세계적 감염병 이후 사회 변화	박성원(혁신성장 그룹장) 김유빈(연구지원실장)	2020.12.24
10	한국인의 미래 가치관 조사	민보경(삶의질 그룹장)	2021.1.7
11	심리자본과 사회자본 확충을 위한 진단 및 교육정책 과제	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.1.21
12	코로나19와 함께 한 1년 : 국민의 삶은 어떻게 변했는가?	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.2.18
13	동북아 지역의 국제 갈등 양상과 무역분쟁 : GDELT를 중심으로	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.3.4
14	국내외 에너지전환정책 현황 및 시사점	정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.3.18
15	미래 대응역량 강화를 위한 중장기계획의 도전과제와 혁신방안 : 과학기술 부문을 중심으로	여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.4.1
16	국가장기발전전략 탐색에 따른 개혁의제 제언	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.4.15
17	행복조사의 필요성과 한국인의 행복 실태	허종호(삶의질그룹 부연구위원)	2021.4.29
18	일하는 국회로의 전환을 위한 제도적 조건	조인영(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.5.13
19	인구감소시대의 보육·유아교육 서비스 전달체계 개선 방향 탐색	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.5.27
20	새로운 국가발전모델의 제안	김현곤(국회미래연구원장)	2021.6.10
21	선호미래로 향하는 우회도로	박성원(혁신성장그룹장)	2021.6.24
22	높은 자살률, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가 : 국민통합의 관점에서 본 한국의 자살률	박상훈(거버넌스 그룹장) 외	2021.7.8
23	대량 문헌탐색 기반 이머징 이슈 도출 : 디지털 전환(digital transformation) 분석 사례	김유빈(연구지원실장)	2021.7.22
24	재난을 넘어, 혁신을 넘어 : 미래를 위한 혁신 정책의 대전환	전준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.8.5
25	어디 사는지에 따라 행복감이 달라질까? 도시와 비도시 지역의 행복요인	민보경(삶의 질 그룹장)	2021.8.19
26	고령사회 대응을 위한 전직지원서비스 정책 주요 이슈와 제언	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.9.3
27	탄소국경조정 메커니즘 도입에 따른 국내 산업계 영향과 대응방안	여영준(혁신성장그룹 부연구위원) 조해인(삶의질그룹 부연구위원) 정훈(혁신성장그룹 연구위원)	2021.9.16
28	국회의원 보좌진들이 바라보는 미래 정책과 국회	박현석(거버넌스 그룹장)	2021.10.7
29	디지털화폐의 등장과 금융시스템의 변화 전망	박성준(거버넌스그룹 부연구위원)	2021.10.21
30	에너지수요관리 중장기 발전 방향 제시	조해인(삶의질그룹 부연구위원)	2021.11.4
31	복지재정 효율화를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 복지사업 분담체계 개편 전략	이선화(거버넌스그룹 연구위원)	2021.11.18
32	청년층의 기업가정신 향상을 위한 대학교육 방향 탐색	성문주(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.9
33	저출생·고령사회 심화에 따른 사회서비스 전달체계 개선 방향 검토 : 아동 및 노인 대상 주요 사회서비스 시설의 분포 분석을 중심으로	이채정(삶의질그룹 부연구위원)	2021.12.16
34	인구충격에 대응하는 지역의 미래 전략 : 완화와 적응	민보경(국회미래연구원 삶의질그룹장)	2021.12.23
35	탄소국경조정 메커니즘 대응 산업지원 정책과제와 정책효과 분석	정훈(혁신성장그룹 연구위원) 여영준(혁신성장그룹 부연구위원)	2021.12.30
36	미래비전 2037 - 성장사회에서 성숙사회로 전환 -	김유빈(혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.10

「Futures Brief」 과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서 "전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응" 〈제5호〉

박성원 연구위원은 코로나19 사태 이후 2년 동안 유럽 및 세계 주요 의회의 경제적, 사회적 충격이 여성, 청소년, 저숙련 노동자 등 사회적 약자와 취약계층에 집중되는 것을 확인했다. 해당 브리프는 유럽의회의 기술영향평가 네트워크(이하 EPTA, European Parliament Technology Assessment)의 코로나19 대응을 위한 과학기술의 활용에 대해 의회 차원의 평가를 담은 보고서를 바탕으로 한 것이다. 국회미래연구원은 준회원국 자격으로 EPTA에 참여하고 있다.

각국 의회는 경제적, 사회적 충격이 여성, 청소년, 저숙련 노동자 등 사회적 약자와 취약계층에 집중되는 것에 신속히 대응하기 위해 정보통신기술을 활용한 코로나19 대응 정보의 확산, 백신과 치료제의 개발 등 과학기술적 노력을 촉구하는 것뿐 아니라, 정부와 전문가, 시민들이 참여하는 위원회, 사회적 대화 채널을 개설해 공동으로 위기에 대응하는 노력을 경주했다.

EPTA는 2021년 보고서에서 한국이 앞선 IT 기술을 활용한 확진자 동선 추적, 의료자원 등의 데이터 공유, 국회가 전문가와 시민을 모아 미래전망과 대응책을 논의하는 노력 등이 인상적이라고 평가했다. 끝.

Futures Brief

Contents

과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서

“전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응”

혁신성장그룹 연구위원 박성원

요약

Ⅰ. 기술낙관주의 약화와 의회의 역할 부각

Ⅱ. EPTA(유럽의회 기술영향평가) 네트워크

Ⅲ. EPTA 2021년 보고서 요약

Ⅳ. 상시적 위험사회에서 의회의 역할

Ⅴ. 결론: 전례 없는 이슈에 대응하는 지혜

참고문헌

요 약

- 코로나19처럼 전례 없는 이슈에 의회는 어떻게 대응해야 하는가. 유럽의회의 기술영향평가(European Parliament Technology Assessment, 이하 EPTA) 네트워크는 25개국 회원국으로 구성된 의회 산하 연구·정책 협의체이다. 이 협의체는 새로운 과학기술의 등장에 따른 사회적 영향을 분석하면서 필요한 정책을 각국의 의회에 제안한다. 한국은 국회미래연구원이 2019년 준회원국으로 가입했고, 2021년 11월 EPTA 회의에 참석했다. 이번호 퓨처스 브리프는 EPTA에서 2021년 발행한 보고서를 요약 정리한 것이다.

- 지난 2년 코로나19 사태 이후, 유럽 및 세계 주요국 의회는 다양화되고 다층화되는 위기 상황에서 경제적, 사회적 충격이 여성, 청소년, 저숙련 노동자 등 사회적 약자와 취약계층에 집중되는 것을 확인했다. 이런 충격을 완화하기 위해 각국은 정보통신기술을 활용해 적절한 앱을 개발하고 시민들에게 필요한 정보를 제공하는 노력을 기울였다. 또한, 과학기술 측면에서 백신과 치료제 개발, 나노기술을 활용한 생명공학의 발전 등에서 많은 성과를 일궈냈다. EPTA는 상시적 위기의 때에 의회는 연구기관, 학계 전문가, 시민사회와 협업하는 체계를 구축해 공동 대응하는 노력이 필요하다고 강조했다.

Ⅰ. 기술낙관주의 약화와 의회의 역할 부각

기술낙관주의의 균열

○ **1960년대 들어 미국 등 서구사회에서 기술에 대한 낙관주의적 태도에 균열이 발생**

- 과학기술 개발에 가장 많은 자금과 노력을 쏟아부었던 미국은 3가지 변화에 직면(Bereano, 1997)
- 기술개발에 따른 다양한 환경파괴와 오염 등 사회적 비용이 커지면서, 과학기술 전문가와 이들을 지원하는 정부의 권위가 점차 하락
- 이와 함께 시민사회에서 자기표현주의가 유행하면서 시민들도 과학기술에 대한 자신의 경험과 의견을 드러내야 한다는 분위기가 고조됨
- 학계에서는 의사결정에 대한 시스템 이론 등 사회적 합의에 근거한 새로운 접근을 모색

의회의 역할 부각

○ **과학기술의 사회적 영향을 평가하는 기관의 등장**

- 기술과 사회의 갈등이 부각되면서, 전문가뿐 아니라 시민도 과학기술이 사회에 미치는 영향에 대해 논의할 수 있어야 한다는 주장이 설득력을 얻음
- 기술에 대한 사회적 영향평가를 의회에서 논의해야 한다는 흐름이 형성되고 그 결과 1972년 미국 의회에 기술영향 평가국(the Office of Technology Assessment) 설립[1]
- 의회가 시민사회의 의견을 대변하고 기술이 추동하는 다양한 사회적 변화와 대응책을 논의
- 시민들의 기술영향평가 참여가 이뤄지면서 시민과학자(citizen scientist)도 등장

1 미국의 OTA는 1995년 뉴트 깅그리치 하원의장 때 폐지되었다가, 지금은 미국 의회 산하 감사원(GAO)에서 기술영향평가를 이어가고 있다.

Ⅱ. EPTA(유럽의회 기술영향평가) 네트워크

미국 의회의 기술영향평가국에 영향을 받아 EPTA[2] 설립

○ **새로운 과학기술이 일으키는 사회적, 경제적, 환경적 변화에 적극적 대응**

- 기술의 사회적 영향은 결과를 예단하기 힘들어 적절한 법적, 제도적 대응이 어려움
- 의회가 중심이 되어 전문가, 시민들을 초청해 과학기술이 시민들의 삶에 어떤 변화를 일으킬 것인지 논의하고 대응책을 마련할 필요성 대두
- 예를 들어, 전문가와 시민참여 그룹은 생명공학의 발전에 따른 생명윤리와 공공보건 문제, 에너지 전환과 도시 구조의 변화, 기술개발에 투입할 예산 등을 논의하고 의회에 보고
- 1993년 유럽연합이 출범하면서 의회 차원의 기술영향 평가 논의, 2014년부터 본격 활동

○ **25개국 의회 산하 연구기관의 네트워크**

- EU 의회를 포함 13개국 연구기관은 정회원, 미국과 한국, 일본 등 유럽연합 소속은 아니지만 준회원 자격으로 기술영향평가 네트워크에 참여(eptanetwork.org 참조)
  - 준회원은 모든 회의에 참석하고 의견 개진이 가능하지만 의결권은 없음
- 한국에서는 국회미래연구원이 2019년 준회원 자격을 획득, 2021년부터 회의에 참여
  - 2020년은 코로나19의 확산으로 회의에 참석하지 못했음

2 EPTA는 European Parliament Technology Assessment의 약자

[표 1] EPTA 주요 연구기관과 최근 연구 주제

국가별 연구기관	최근 연구 주제
오스트리아 ITA	에너지 전환에 따른 위험 요인, 환경보존과 쓰레기 감소를 고려한 식량 안보, 합성생물학의 사회적 영향, AI의 얼굴인식기술 위험성
유럽의회 STOA	AI의 딥페이크(deepfakes) 위험성, 탈탄소화, 유전자 조작 작물의 위험성, 과학기술과 사회윤리적, 경제적, 법적 도전과제
프랑스 OPECST	방사성 폐기물 관리를 위한 국가계획, 데이터의 공적 활용, 신경 기술, 장내 미생물, 가공식품의 신체 영향 평가
독일 TAB	저탄소 냉각장치, 의료 · 농업 · 식품산업의 박테리아파지 활용과 규제, 다양한 위험예측, 원격의료, 전자투표 시스템의 영향, 이머징 이슈
네덜란드 RI	디지털 거버넌스, 생명윤리, 디지털 헬스케어, 지속가능한 농업, 기술발전에 대한 민주주의적 통제, 포용적 과학기술 개발
노르웨이 NBT	디지털 전환, 헬스케어, 평생학습, 자율주행차, 민주주의와 프라이버시, 인공지능과 노동, 인공지능의 사회적 영향, 참여적 미래연구
스웨덴 ERS	사이버 테러, 기후변화에 대응하는 교통수단, 나노공학과 건강, e-health, 항생제 내성
영국 POST	인수공통감염병 대응, 평생학습, 노령층을 위한 사회적 돌봄, 우주 자원 확보, 저탄소 수소 공급기술, 재택 및 유연근무의 영향
러시아 ADFC	인공지능의 개발과 사회, 경제적 영향, 디지털 경제, 데이터 경영, 러시아 가스산업의 미래, 저탄소 사회

(출처: 각 연구기관 홈페이지 및 EPTA 자료)

III. EPTA 2021년 보고서 요약

EPTA 2021년 보고서는 코로나19 이후 과학기술적 대응에 초점

○ **팬데믹 이후 사회 운영의 불확실성이 높아지면서 한정된 자료를 기반으로 과학적 의사결정을 내려야 하는 상황에서 회원국 연구기관이 경험한 교훈을 분석하고 공유**

- 25개 회원국의 의회 산하 연구기관은 공통의 질문에 답하는 방식으로 보고서 작성
- 공통질문은 주로 현재 코로나19의 상황, 정치적 의사결정에서 과학적 증거 수집의 방법, 코로나19 대응에서 과학기술의 역할(확진자 추적, 백신 패스, 데이터 분석 등)과 한계 등
- EPTA는 시민 참여적 기술영향 평가의 관점을 강조하고 있으며, 자국 중심에서 벗어나 이웃나라와 공동으로 대안을 도출하려고 노력하는 것이 특징
- 특히, 의회에서 미래의 변화를 전망하고 대응책을 내놓는다는 점을 중시
  - 달리 말해, 아직 정치적 입장이 정리되지 않은 불확실한 미래의 과학기술적 의제를 논의의 테이블에 올려 다양한 이해관계자의 시각과 평가를 공유하는 것이 목표

새로운 위기의 다면화, 다층화

○ **다양한 질병을 앓고 있는 환자들은 코로나19 환자에 밀려 병원을 찾지 못해 치료를 미루고 있는 사례 증가**

- 스웨덴, 네덜란드, 프랑스, 폴란드, 영국의 시민들은 각종 수술, 암 치료, 건강검진 등을 미루거나 포기

○ **정신적 건강의 악화도 우려할 상황**

- 핀란드의 경우 시민들의 정신적 고통이 증가, 정신건강 관련 응급 전화를 받는 공공기관은 정신적 스트레스를 호소하는 시민들의 통화가 코로나19 이전 대비 30% 증가했음을 보고
- 팬데믹은 지역과 학교의 폐쇄, 사회적 만남의 축소, 만성질환 환자들의 고립 등을 수반하기 때문에 육체적 건강뿐 아니라 정신적 건강에 악영향을 미침

○ **실업률 상승, 가계 빚 증가 등 경제적 충격은 공통의 현상**

- 스웨덴의 실업률은 2019년 6.4%였으나 2021년 10.3%로 증가, 네덜란드의 실업률은 2019년 2.9%였으나 2021년 3.4%로 상승
- 대량 실업, 소비 축소 등으로 소상공인과 일반 가계의 재정 상황이 악화되고 있으며 이에 따라 가계 빚도 증가

- 네덜란드와 프랑스 등은 정부의 재정지원이 멈출 경우, 심각한 사회적 불안이 심화될 것으로 우려하고 있음

○ **코로나19의 충격은 주로 여성, 청소년, 저숙련 노동자 등에 집중**

- 경제적 불평등은 코로나19 이후 급속도로 악화되고 있으며, 전세계 9천5백만명이 극도의 빈곤에 시달리고 있는 것으로 파악
- 유엔 세계식량계획은 현재 전세계 2억7천만명이 심각한 식량 부족에 시달리고 있으며, 코로나19 이전과 비교하면 1억2천만명이 증가한 것이라고 밝힘
- 스웨덴은 사회적 약자, 하층계급의 시민들이 학교 폐쇄 이후 자녀들을 제대로 돌보지 못하고 있으며 사회적 안전망의 약화로 심각한 생존의 위협에 놓여 있다고 보고
- 칠레는 학교 폐쇄 이후 시행된 원격 수업이 증가하면서 부모의 사회적, 경제적 지위에 따라 학생들의 학습 역량에서 격차가 더 벌어지고 있다고 보고함

과학기술을 활용한 위기 대응의 공유

○ **백신 개발과 바이오기술의 활용 증대**

- 백신과 치료제 개발, 나노기술을 활용한 생명공학의 발전이 보고됨
- 프랑스는 지역의 바이러스 확산 정도를 확인하는 방법으로 하수(wastewater) 검사를 개발, 네덜란드는 얀센, 러시아는 스프트니크-V를 통해 획기적인 백신 개발에 매진
- 그러나 백신 보급에서 국가별, 지역별 차이가 드러나고 있으며, 저개발 국가의 시민들은 백신에 접근할 수 있는 기회가 상대적으로 매우 적음
  - 2021년 9월 현재, 선진국 백신 접종률은 61.5%인데 저개발국은 3.31%에 불과
- 유전자 편집, 합성생물학, 나노공학 등이 코로나19 대응에 중요한 기술임이 부각
- 한국은 디지털 기술을 활용해 확진자 동선 파악에서 타국의 모범이 되고 있음
  - 정보통신기술, CCTV, 스마트 방역 시스템 등에서 한국이 앞선 기술력을 보여줌

EPTA는 2021년 보고서에서 한국이 과학기술을 활용해 코로나19 사태에 모범적으로 대응하고 있다고 평가했다. 특히, 정보통신기술과 인공지능기술을 활용해 확진자의 동선을 파악하는 것, 효과적인 앱을 제작해 방역과 관련한 다양한 정보를 시민들에게 제공한 것, 지역별 확진자 추이와 방역 활동 및 의료자원 등의 데이터를 구축하고 공유해 연구기관과 시민들, IT 엔지니어들이 활용할 수 있도록 한 것이 인상적이었다고 평가했다. 아울러, 한국 국회가 시민, 전문가들과 함께 수시로 방역 대책, 사회의 변화 방향 등을 논의한 것도 돋보인다고 보고했다.

○ **디지털 기술의 사회적 활용 증가**

- 코로나19 이후 비대면 사회로 전환되면서 의료분야에서도 디지털 기술을 활용
- 의사들의 디지털 기술을 활용한 비대면 진료는 증가세, 노르웨이의 경우 2020년 3%에 불과했으나 2021년에는 40%로 비대면 진료 증가
  · 독일은 온라인 동영상이나 비대면 처방이 2019년 6%였으나 2020년 20%로 증가

○ **EPTA 회원국들은 코로나19 이후 여행과 교통수단의 변화가 있음을 보고**

- 지역폐쇄와 방역 때문에 대중교통 이용은 현격하게 감소
- 반면, 스쿠터 같은 작은 이동기구나 카 쉐어링은 증가하고 있음
- 장거리 여행은 줄었으나, 근거리 여행은 증가하고 있음도 보고됨

○ **지식과 통찰의 공유를 위한 혁신적 노력**

- 코로나19를 계기로 각국은 디지털 기술을 개발하는데 막대한 노력과 자금을 투입
- 프랑스는 하나의 앱에 동선 위치 파악, 백신 접종 현황, 공공장소를 방문할 수 있는 증명서 발급, 코로나19 대응을 위한 실생활 방역 노하우, 새로운 변이 바이러스 정보, 지역별 확진자 추세, 백신 접종 장소 등의 정보를 제공
- 영국의 연구계는 건강관련 정보를 수집하고 대응책을 공유하는 ZOE COVID 연구를 공동 추진, 코로나19 증상과 검사 결과, 백신 접종 현황 등의 정보를 공유하는 앱 개발
  · 앱에서 확보한 시민들의 건강 정보를 국가 과학자문위원회, 정부 부처, 보건 시스템과 공유하면서 감염 패턴의 변화, 코로나19 감염의 중심지, 백신 접종의 영향을 분석하고 있음

Ⅳ. 상시적 위험사회에서 의회의 역할

○ **트릴레마(trilemma) 상황에서 의회의 의사결정**

- 코로나19 같은 팬데믹 상황에서 정부나 의회의 의사결정자들은 갑작스러운 충격에 대한 사회적 공포, 대비할 시간의 부족, 대응책의 결과에 대한 불확실성 등 3가지 문제에 봉착
- 이러한 트릴레마 상황에서 의회는 정부와 달리 적절한 의사결정을 위한 협력적 거버넌스를 구축해야 함
  - 예를 들면, 정부 관료, 과학기술 전문가와 시민사회를 연결하고 서로 협업하며 정보를 주고받을 수 있는 체계를 만들어야 함
  - 의회는 국민을 대표하는 입법기관이고 공공의제를 제안하는 곳이어서 다양한 이해관계자를 모으고 이들의 의견과 갈등을 조정하는 역할을 적극적으로 수행해야 함

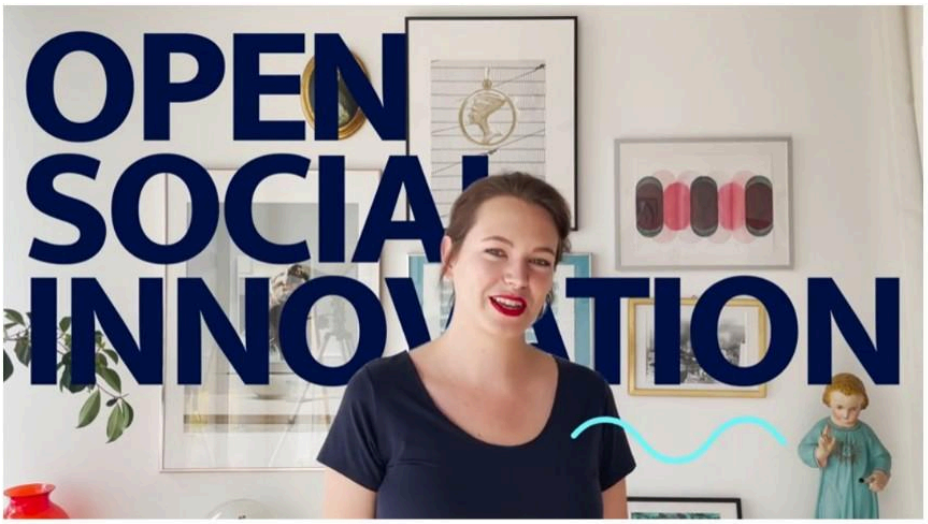
○ **실시간 위기 파악과 빠른 대응책의 공유**

- 영국 의회의 과학기술평가국(Parliamentary Office of Science and Technology)은 코로나19 이후 매달 정기적으로 발행하던 각종 발간물을 상황에 따라 수시 발간으로 전환
  - Rapid Response(빠른 대응)라는 발간물은 코로나19 상황과 정부의 대응에 대해 매일 발행하기도 했음
- 노르웨이와 네덜란드의 의회 산하 연구기관들도 상황에 맞춰 속보를 발행하는 '브리프(Brief)' 시대를 선언
- 미국 감사원(GAO)의 과학기술평가팀은 2쪽 분량의 속보(Science and Technology Spotlight)를 발행하면서 집단 면역 상황, 디지털 백신 패스, 확진자 추적을 위한 디지털 기술의 유용성과 사회적 영향 등에 대해 분석하고 시민들과 공유함
- 핀란드 의회 미래상임위원회는 팬데믹 대응을 위한 다양한 통제 조치의 사회적 파급효과를 파악하기 위해 관련 전문가 설문 조사, 회의 등을 개최해 수시로 자료집 배포

○ **정부 대응의 투명성 요구 및 사회적 혁신의 추동**

- 최대한 과학적 증거를 확보하고 이를 활용해 의사결정을 하고 있음을 사회 각계에 알리는 노력이 중요함
- 정부의 코로나19에 대한 대응이 단순히 바이러스 확산을 막는 것뿐 아니라 사회, 경제, 법과 제도, 도덕적 고려까지 하고 있음을 시민사회가 납득해야 함
  - 노르웨이와 프랑스는 과학자와 시민들이 온라인으로 모여 코로나19 대응책의 내용과 사회적 영향 등에 대해 토론하고 의견을 교류하며 각종 정부 정책의 궁금증을 해소하려고 노력

[그림 1] 독일의 코로나19 극복을 위한 세계 최대 해커톤 개최



(출처: updatedeutschland.org)

- 독일에서는 2020년 시민 2만8천명이 5일 동안 참여하는 해커톤을 개최, 디지털 혁신을 통해 코로나19에 대응할 수 있는 아이디어를 경연(그림1 참조)
  - 총 1천500개의 아이디어 도출, 이중 147개 아이디어는 상용화 단계까지 개발됐으며, 최종 51개가 현재 실생활에 적용됨
  - 비상 상황에서 취약계층의 아이들이 'Botti'라는 이름의 챗봇을 통해 스스로 대응할 수 있도록 하는 프로그램의 개발 등이 아이디어로 제기됨
  - 다양한 시민들이 참여해 아이디어를 내고 이를 실행해 위기 극복의 혁신적 사례를 창출했으며, 사회적 연대를 강화한 것으로 평가할 수 있음
- 정책에 대한 다양한 시민참여의 중요성이 부각되면서 프랑스는 '백신에 대한 시민 위원회(citizen council on vaccination)'를 만들고, 백신의 경제, 사회, 환경적 영향에 대해 논의하도록 길을 열어줌
- 핀란드는 기업과 시민사회, NGO 등의 의견을 청취하기 위해 Exit Strategy and Aftercare Working Group을 개설하고, 팬데믹 탈출 전략과 사회적 돌봄서비스의 확대 등을 논의
- 네덜란드는 사회적 대화(Societal Dialogue)를 개최해 정부 정책의 사회적 파급효과에 대해 시민들이 다양한 의견을 개진하도록 함
- 유럽 의회는 사이언스-미디어 허브(ESMH)를 통해 코로나19 및 백신에 대한 잘못된 정보(misinformation)를 인포데믹(infodemic)으로 선언하고 각종 대응책을 공유

○ **예측 역량의 강화와 미래 전망 거버넌스 정립**

- 위기의 상황에서는 최소한의 정보를 토대로 적절한 의사결정을 해야 함
  - 미래학계에서 활용하는 이머징 이슈 분석법은 현재 명징한 증거는 부족하더라도 장차 사회에 커다란 영향을 미칠 요인들을 찾아내 대응의 방법을 마련
  - 의회에서도 이머징 이슈 분석법을 활용해 현재의 대응책이 어떤 사회적 영향을 미칠 것인지 고려하면서 의사결정을 해야 함
  - 실행(action)과 실행의 결과 예측(reflection) 사이에서 균형점을 찾는 노하우 필요
- 과거의 사례를 찾을 수 없어 전례 없는 변화에 상시 노출되고 있는 사회에서는 미래예측이 상시적 활동으로 정착되어야 함
  - 미래 전망 거버넌스(Anticipatory Governance)는 중장기 미래를 전망하고 다가올 사회변화를 예상, 필요한 정책을 도출하고 실행하는 지배구조를 말함
- 독일 연방의회는 사회, 경제, 환경적 위기의 징후를 사전에 찾아내어 대응책을 논의하고, 사회의 대응력을 높여 회복력을 향상하는 '위기 레이더(Crisis Radar)' 프로젝트 추진
- 핀란드 의회 미래상임위원회는 아직 사회적으로 가시화되지 않은 다양한 위험의 징후를 파악하는 보고서를 정기적으로 펴냄
- 유럽 의회는 다양한 미래의 상황을 가정하고, 전개되는 시나리오를 담은 브리프형 보고서 'What if'를 발간

Ⅴ. 결론: 전례 없는 이슈에 대응하는 지혜

○ **유럽의회 기술영향평가 네트워크는 코로나19를 겪으면서 세계가 좀 더 포용적이고, 공정하며, 지속가능한 디지털 시대를 개척해야 한다고 강조**

- 디지털 격차 완화, 다양한 사회적 돌봄의 필요, 교육의 불평등 축소, 거대 기술기업의 독점 방지가 새로운 사회적 의제가 되어야 함

○ **재택, 원격근무의 혁신성 발견**

- 일부 기업에서 시행하던 재택, 원격근무가 코로나19 이후 많은 기업과 조직에서 추진
- 이에 따라 정보보안 개선, 근무 조건에 대한 노동자의 권리 재조정, 재택근무의 여건이 되지 않는 노동자의 보호, 도시의 재설계, 개인의 성장을 돕는 공동체 형성 등의 이슈 대두

○ **다양한 위험에도 일상을 유지할 수 있는 회복력의 강화**

- 위기에서도 회복력을 유지하려면 평소에 여러 위험에 대한 대비책이 마련되어야 함
- 평소 효율성을 높이기 위해 여유 자원과 인력을 확보하지 않은 조직은 급격한 위기에 취약함
  - 예컨대, 의료체계는 효율성을 추구하면서 발전했지만, 코로나19처럼 비상 상황에서는 여력이 없어 위기에 대응하는 역량이 떨어짐

○ **복잡한 사회의 취약성에 대한 일상적 모니터링 필요**

- 코로나19는 감염병의 확산이 기술, 의료, 경제, 사회의 문제와 연결되어 사회의 취약한 부분을 드러내고 악화시키고 있음을 확인한 계기
- 사회의 연결성 관점에서 기술이 미치는 영향을 다각도로 평가하고 대안을 만들어야 함

○ **건강 관련 데이터의 공유와 활용력 강화**

- 비대면 사회의 전개에 의료업계도 원격으로 시민들의 다양한 건강 데이터를 수집하고 분석하고 있음
- 이런 데이터에 대한 프라이버시, 개인의 권리를 보호하면서도 초국가적으로 공유하고 활용해 팬데믹에 대응하는 체계를 구축해야 함

○ **바이러스와 함께 생존하기 전략**

- 코로나19의 종식이 이뤄져도 다양한 바이러스가 인류의 생존을 위협할 수 있음
- 앞으로 바이러스와 함께 살아간다는 가정 하에 변이 바이러스 연구의 지속, 과학기술의 개발, 그에 따른 사회적 파급효과를 분석하고 대응책을 만드는 노력은 필요

참고문헌

Bereano, P.(1997), Reflections of a Participant-Observer: The Technocratic / Democratic Contradiction in the Practice of Technology Assessment. Technological Forecasting & Social Change, 54: 163-175.

EPTA Report 2021. Technology assessment and decision making under scientific uncertainty – Lessons from the COVID-19 pandemic.

Futures Brief 발간현황

vol	제목	작성자	발행일
1	이머징 이슈 연구와 세계 동향	박성원 (혁신성장 그룹장)	2021.7.29
2	한국의 미래 SDGs이행 방향에 대한 논의: 분절에서 통합으로	조해인 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.8.26
3	경제성장이라는 세속 종교와 GDP라는 마법의 숫자: 대안 탐색을 위한 시론	이상직 (삶의질그룹 부연구위원)	2021.9.30
4	2022년 주목할 15개 이머징 이슈	박성원 (혁신성장 그룹장)	2021.12.2
5	과학기술의 미래 영향평가: 유럽의회 2021년 보고서 "전례 없는 이슈에 대한 의회의 대응"	박성원 (혁신성장그룹 연구위원)	2022.1.17

「국가미래전략 Insight」 장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로 〈제37호〉

이상직 부연구위원은 본 보고서에서 길게는 지난 40년의, 짧게는 지난 20년의 한국사회 변화를 장애인 운동사·장애 입법사의 관점에서 검토하고, 20년 후의 한국사회 모습을 전망했다.

보고서는 2000년대 이래 전개된 장애인 운동-장애 입법사를 2001년과 2006년, 2009년을 기점으로 검토해 세 국면으로 구분하면서 2000년대 초반에 분출되었던 이동권, 교육권, 생존권 보장 요구가 2000년대 후반 활동지원서비스 제도화 요구로 이어지고 이들 요구가 2010년대에 들어와 탈시설 요구로 확장·심화하고 있는 것을 확인했다.

이러한 맥락에서 이상직 박사는 "21대 국회에서 발의된 '장애인권리보장법안'과 '장애인복지법 전부개정법률안'이 짧게는 20년의, 길게는 40년의 장애 입법사에서 새로운 국면을 알리는 것"이라고 평가하면서 "이 법률안이 어떤 식으로 통과되고 실천되는지가 향후 한국사회의 20년을 결정할 것"이라고 전망했다.

Contents

장애인 운동 20년, 장애 입법 20년: '이동권'에서 '탈시설'로

삶의질그룹 부연구위원 이상직

요약
Ⅰ. 장애인 운동과 장애 입법
Ⅱ. 2001년: "우리도 지하철을 타고 싶다."
Ⅲ. 2006년: "활동보조인서비스를 권리로 보장하라."
Ⅳ. 2009년: "이곳에서 당신들과 함께 살겠습니다."
Ⅴ. 그리고, 2022년: 혁명의 기로에 서다
참고문헌

※ 2021년도 '탐색연구과제'("조금 다른 식으로 '좋은 사회'에 대해 말해 볼 수는 없을까: 국가에서 국민으로, 국민에서 사람으로")의 지원으로 이 글을 쓸 수 있었다. 이 글을 쓰기 위해 참조한 자료는 발의 법안 및 법령 자료와 기사 및 문헌 자료, 인터뷰 자료다. 발의 법안 정보는 의안정보시스템에서, 법령 정보는 국가법령정보센터에서 확인했다. 문헌 자료로는 장애인 운동의 역사를 기록하거나 주요 법률의 제·개정 과정을 설명·평가한 단행본이나 논문을 참조했다. 2007년 이전 운동사 정보는 김도현의 책에서 대부분 확인했다. 2010년부터의 운동사 정보는 '비마이너', '에이블뉴스' 등 장애 언론사 기사에서 확인했다. 인터뷰 자료로는 '비마이너'에 기획 연재된 장애인 운동 활동가 인터뷰 기록과 이 연구를 위해 직접 수행한 장애인 운동 활동가 4명의 생애사 인터뷰 기록을 참조했다. '브리프'라는 매체의 성격을 고려해 장애인 운동의 성격이나 장애인 운동과 장애 입법의 관계에 대한 상세한 논의를 담지 않았다. 출처도 상세하게 밝히지는 않았다. 상세 논의 및 인용 표기를 담은 글은 향후 논문 형태로 발표할 계획이다.

요 약

이 글은 길게는 지난 40년의, 짧게는 지난 20년의 한국사회 변화를 장애인 운동사의 관점에서 검토하고, 20년 후의 한국사회 모습을 함께 만들어나갈 것을 촉구한다. 장애인 운동의 영향이 장애 입법의 형태로 가시화되었다는 점에 주목해 둘의 관계를 주요 국면으로 구분해 서술했다.

1987년 이래 본격화된 장애인 운동이 실질적인 성과를 내기 시작한 것은 2000년대에 와서였다. 2000년대 초반에 분출되었던 이동권, 교육권, 생존권 보장 요구가 2000년대 후반 활동보조서비스 제도화 요구로 이어졌고, 이들 요구가 2010년대에 모이면서 궁극적으로 탈시설 주장으로 확장·심화하고 있다. 그 과정에서 많은 것이 변했으나 여전히 많은 것이 변하지 않았다. 20년 전에는 꿈꿀 수 없었던, 장애인이 자신의 삶을 살 수 있을 가능성이 생겼다. 그만큼 한국사회는 이들의 존재로 인해 조금 전진했다. 그러나 여전히 대다수 장애인에게 그런 가능성은 현실화되지 않았다. 장애인 운동은 1970년대 이래 보호라는 이름으로 시설에 가두었던 존재를 우리의 일상으로 끄집어내어 함께 살 수 있는가를 바야흐로 한국 사회에 묻고 있다. 의존-돌봄 관계를 재조직하라고 한국사회에 요청하고 있다. 관계의 혁명을 요구하고 있다. 이것이 장애인 운동이 지난 20년간 만들어온 길이고, 한국사회의 현재다.

2022년 한국사회는 혁명의 기로에 서 있다. 위의 질문을, 위의 과제를 더 이상은 외면할 수 없게 되었기 때문이다. 이것에 어떻게 답하는지가 20년 후 한국사회의 모습을 결정할 것이다. 장애인 운동사와 장애 입법사는 미래는 예측하는 것이 아니라 만드는 것이라고 말한다. 한국사회는 현 체제에서 살아남기가 가장 어려운 사람들의 제 몸을 던진 실천에 많은 빚을 지고 있다. 우리는 거리에 나올 수밖에 없는 사람들의 목소리에 귀를 기울여야 한다. 여전히 방에 갇혀 소리조차 내지 못하는 수많은 장애인을 집 바깥으로 데리고 나와야 한다. 그것이 미래를 만드는 일이다. 이것은 예측과 전망의 문제가 아니다. 정해진 길은 없다. 길은, 가면 뒤에 있을 것이다.

"길은, 가면 뒤에 있다."[1]

Ⅰ. 장애인 운동과 장애 입법

20년이다. 2021년 12월 20일에 '전국장애인차별철폐연대'가 장애인 이동권 보장을 요구하면서 왕십리역, 행당역, 여의도역 등 수도권 지하철 5호선 역사 승강장에서 '승하차 시위'를 벌였다. 비슷한 장면이 2001년에 있었다. 2001년 2월 6일 '오이도역대책위'가 장애인 이동권 보장을 요구하면서 수도권 지하철 1호선 서울역 선로를 점거했다.

그때나 지금이나 요구하는 것은 같다. 많은 것이 바뀌었다. 2001년 수도권 지하철 역사의 엘리베이터 설치율은 13.7%였다. 2021년 4월 수도권 지하철 역사의 엘리베이터 설치율은 92.2%다(283곳 중 261곳). 여전히 많은 것이 바뀌지 않았다. 2020년 시내 저상버스 도입률은 27.8%다.[2] 고속버스와 시외버스, 마을버스는 0%다.[3] 근본적으로 장애인의 이동을, 장애인의 삶을 '권리'로 생각하지 않는 사회관계의 조직 원리는 그대로다.

이 글에서 나는 지난 20년의 한국사회 변화를 장애 입법과 그것을 추동한 장애인 운동사의 관점에서 정리해보려고 한다.[4] 이를 통해 2022년 현재 우리가 무엇을 의식하고 무엇을 해야 하는지 짚어보고자 한다. 이 이야기의 주체는 장애인이지만 이 이야기의 본질은 한국사회다. 지난 20년의 장애인 운동은 장애인이라는 소수자 집단의 역사가 아니라 그들을 소수로 만드는 다수-소수 관계의 역사이기 때문이다.[5] 그러니까 이것은 그들의 문제가 아닌 우리의 문제다.

<표 1>은 "장애"가 법명에 들어간 법률을 중심으로 장애인의 삶에 큰 영향을 미친 법률을 정리한 것이다.[6] 최초의 장애인 관련 법률은 1977년에 공포된 「특수교육진흥법」이다. "국·공립의 특수교육기관 및 사립의 특수교육기관 중 의무교육과정에 취학하는 자의 교육은 무상으로" 한다는 정부안이 통과된 것이다. '장애(자)'가 처음으로 들어간 법률은 1981년에 제정된 「심신장애자복지법」이다. 장애인 지원을 처음으로 종합적으로 언급했다.

1 황지우, 2015[1987], 『나는 너다』, 문학과지성사, 11쪽.

2 국토교통 교통누리(http://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=354&hFormId=&hDivEng=&month_yn=)

3 윤주영, 2021, ""저상버스 도입하겠다" 20년째 반복되는 '지키지 않을' 약속들," 「한국일보」(4월 24일).

4 '장애인 운동'과 '장애 입법'은 김도현이 제안한 용법을 따라 쓴 표현이다. 김도현은 장애 운동과 장애인 운동, 장애 문제와 장애인 문제를 구별하면서 '장애인 운동'과 '장애 문제'로 쓰겠다고 밝힌다. 운동의 주체를 강조하기 위해서이고, 문제의 성격을 강조하기 위해서다. 김도현, 2007, 『차별에 저항하라』, 박종철출판사, 28-29쪽.

5 수로 봐도 소수가 아니다. 2020년 5월 기준 등록장애인은 262.3만명이다. 보건복지부, 2021, ""2020년 장애인실태조사' 결과 발표," 보도자료(4월 20일). 여기에 2020년 평균가구원 수 2.34명을 곱하면 614만여명이 된다.

6 국가법령정보센터에서 법령명에 "장애"가 들어가는 법률을 검색했다. 이 중 '제정'이나 '전부개정' 등 제정에 가까운 법률을 우선 고려했다. 국제 스포츠 행사를 위해 제정된 일회성 법률은 제외했다. 법령명에 장애 표현이 없지만 장애인의 삶에 중요한 영향력을 행사한 법률은 포함했다. 이 글에서 '입법'은 법률의 제·개정에 한정된다. 시행령, 시행규칙, 고시 등 실질적인 의미를 갖는 구체적인 조항을 검토하지 못한 것이 이 글의 한계다.

<표 1> 장애인 관련 법률 목록(1977~2021년)

번호	법령명	공포번호	공포일자	시행일자	제정·개정	소관부처	비고
1	특수교육진흥법	제3053호	1977-12-31	1979-01-01	제정	교육부	의무교육과정 무상교육
2	심신장애자복지법	제3452호	1981-06-05	1981-06-05	제정	보건복지부	복지시설, 편의시설 설치 등
3	장애인복지법	제4179호	1989-12-30	1989-12-30	전부개정	보건복지부	임의사항 → 의무사항, 생계 및 의료 지원 확대, 장애인 등록제 시행
4	장애인고용 촉진 등에 관한 법률	제4219호	1990-01-13	1991-01-01	제정	고용노동부	일정 규모(300인) 이상 사업체에 일정 비율(2%) 장애인 고용 의무화
5	특수교육진흥법	제4716호	1994-01-07	1994-07-07	전부개정	교육부	초등·중학교 과정 의무교육
6	장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	제5332호	1997-04-10	1998-04-11	제정	보건복지부	편의시설 설치 의무 대상 확대
7	국민기초생활보장법	제6024호	1997-09-07	2000-10-01	제정	보건복지부	수급자에게 최저생계비 기준 급여 지급
8	교통약자의 이동편의 증진법	제7382호	2005-01-27	2006-01-28	제정	국토교통부	이동권 개념 명기, 저상버스 도입 의무화
9	장애인고용 촉진 및 직업재활법	제7468호	2005-03-31	2005-07-01	일부개정	고용노동부	장애인고용촉진기금 1/3을 보건복지부와 협의해 직업재활사업에 사용
10	장애인기업활동 촉진법	제7632호	2005-07-29	2005-10-30	제정	중소벤처기업부	장애인기업 차별 시정 요청, 기본계획 수립
11	장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률	제8341호	2007-04-10	2008-04-11	제정	보건복지부	장애 범위 확장, 시정명령·처벌 규정 도입, 차별입증책임 전환
12	장애인복지법	제8367호	2007-04-11	2007-10-12	전부개정	보건복지부	'자립생활지원'을 위한 활동보조서비스 도입
13	노인장기요양보험법	제8403호	2007-04-27	2008-07-01	제정	보건복지부	65세 이상 노인이나 노인성 질병을 가진 65세 미만인 자에게 요양급여 제공
14	장애인 등에 대한 특수교육법	제8483호	2007-05-25	2008-05-26	제정	교육부	의무 무상교육 체계 확립, 학부모·장애인 당사자 권한 확대, 실질적인 통합 교육
15	중증장애인생산품 우선구매 특별법	제8945호	2008-03-21	2008-09-22	제정	보건복지부	중증장애인 고용 시설의 상품·용역·서비스 공공기관 우선구매 의무화
16	장애인연금법	제10255호	2010-04-12	2010-07-01	제정	보건복지부	1~중복3급 장애인에게 연금 지급 (기초생활수급자 기준 15만원)
17	장애인활동 지원에 관한 법률	제10426호	2011-01-04	2011-10-05	제정	보건복지부	만 6세-64세 중증(1급)장애인에게 활동지원서비스 제공
18	장애아동복지지원법	제11009호	2011-08-04	2012-08-05	제정	보건복지부	보편복지개념 명기, 장애아동지원센터 설치
19	사회복지사업법	제11239호	2012-01-26	2012-08-05	일부개정	보건복지부	이사 수를 5인에서 7인으로 늘리고 그 중 2명을 외부인사로 두도록 함
20	장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	제11370호	2012-02-22	2012-08-23	제정	국토교통부	최저주거기준 명시, 임대주택의 일정 비율(3%) 주거약자용으로 건설, 주택 개조 비용 지원
21	발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률	제12618호	2014-05-20	2015-11-21	제정	보건복지부	발달장애인 권리 명시, 지원센터 설립
22	장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률	제13661호	2015-12-29	2017-12-30	제정	보건복지부	건강권 명시, 주치의 제도 도입, 장애인보건의료센터 설립
23	장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용 촉진에 관한 법률	제13662호	2015-12-29	2016-12-30	제정	보건복지부	보조기기 사용 지원 사업 도입, 보조기기센터 설립
24	장애인복지법	제15270호	2017-12-19	2019-07-01	일부개정	보건복지부	'장애 등급'을 '장애 정도'로 변경, 맞춤형 서비스 제공을 위하여 '서비스 지원 종합조사' 실시
25	장애예술인 문화예술 활동 지원에 관한 법률	제17415호	2020-06-09	2020-12-10	제정	문화체육관광부	장애예술인 지원, 실태조사 실시
26	노인·장애인 등 사회복지시설의 급식 안전 지원에 관한 법률	제18360호	2021-07-27	2022-07-28	제정	식품의약품안전처	취약계층 대상 소규모 급식 시설 관리 지원 체계 마련, 사회복지급식관리지원센터 설치

1989년에 제정된 법률은 「장애인복지법」이다. 이것은 1987년 민주화 국면에서 촉발된 장애인계의 '양대입법투쟁'[7] 요구를 수용해 「심신장애자복지법」을 '전부개정'한 것이다. 이 법은 기존 법률에서 임의사항으로 되어 있던 조항 상당수를 의무사항으로 바꾸었고, 기존 법률에 따라 1988년 11월부터 전국적으로 실시된 장애인등록제를 체계화했다. 이 시기에 의미 있었던 입법 사건은 1990년 「장애인고용 촉진 등에 관한 법률」(이하 장애인고용촉진법) 제정과 1994년 「특수교육진흥법」 개정이다. 「장애인고용촉진법」은 일정 규모 이상 사업체에 일정 비율의 장애인 고용을 의무화하는 내용을 담았다. 「특수교육진흥법」 개정안에는 초등학교와 중학교 교육이 의무교육 과정으로 규정되었다. 이는 장애인계의 생존권 보장 요구와 교육권 보장 요구[8]를 각각 반영한 것이었다.[9]

요컨대, 2000년 이전은 1987년 이전과 이후로 구분된다. 1987년 이전에 도입된 법률은 장애인을 법률 체계에서 처음 고려했다는 의미를 갖지만 상징적인 선언에 그친 한계가 있었다.[10] 그것의 실질적인 의미는 1987년 민주화 이후에 반영될 수 있었다. 김도현이 "한국의 장애인 운동 20년"이라는 부제를 단 책에서 장애인 운동 시작 시점을 1987년으로 잡은 것도 이 점을 고려했기 때문이다.

2000년대 이래 처음으로 제정된 법률은 「교통약자의 이동편의 증진법」(이하 교통약자법)이다. 이동권을 처음으로 명기했고, 저상버스 도입을 의무화했다. 앞에서 소개한 2001년과 2021년 이동권 시위의 대상이 이 법률이다. 비슷한 시기에 「장애인고용촉진법」이 '일부개정'되어 「장애인고용촉진 및 직업재활법」이 되었고, 「장애인기업활동 촉진법」이 제정되었다. 이후 주목할 법은 2007년 4월에 제정된 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」(이하 장애인차별금지법)이다. 이 법은 최초로 장애인에 대한 차별 행위를 시정·처벌하는 규정을 담았다. 이 시기에 의미 있는 또 다른 입법 사례는 2007년 4월 「장애인복지법」 '전부개정'이다. 이것으로 자립생활 지원 근거가 마련되었고 활동보조서비스가 도입되었다. 2010년에는 「장애인연금법」이 제정되면서 「국민기초생활보장법」 제정 이후 줄곧 제기된 장애인의 소득보장을 위한 발판이 마련되었다.

2010년대에 제정된 중요한 법률은 「장애인활동 지원에 관한 법률」(이하 장애인활동법)이다. 이 법은 장애인이 가족이나 시설의 도움 없이 생활할 수 있는 제도적 틀을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있다. 이 시기에 주목해야 할 또 다른 법은 1970년에 제정된 「사회복지사업법」의 개정이다. 2011년 9월 영화 '도가니'의 개봉을 계기로 시설 비리에 대한 사회적 경각심이 고조되면서 개정되었다. 이 개정으로 외부이사 선임으로 사회복지시설 문제에 공적으로 개입할 수 있는 여지가 생겼다. 또 한 가지 주목할 것은 2017년

7 1987년 12월 대통령 선거를 앞두고 장애인계는 '장애인고용촉진법' 제정과 「심신장애자복지법」 개정을 요구했다. 이 운동은 1988년 장애자올림픽 거부 운동과 맞물려 본격화되었다. 홍은전, 2016, 『'노란들판의 꿈』, 봄날의책, 38-39쪽.

8 교육권 보장 요구에서 또 하나의 쟁점은 장애 등에 따른 취학의무 예외를 규정한 「교육법」 제98조의 폐지였다. 그러나 폐지되지는 않았다.

9 1990년대에 통과된 마지막 법률은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 장애인등편의법)이다. 이것은 개별 법률로 제정된 것이기는 하지만 기존 「장애인복지법」 및 「장애인편의시설 및 설비의 설치기준에 관한 규칙」의 구조를 유지한 채 그 적용 범위를 확대한 것이라는 점에서 실질적으로는 법개정에 가까운 것이었다고 평가된다. 차성안, 2012, "장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 제정사," 『사회보장법연구』 2, 65쪽, 「국민기초생활보장법」은 별도로 언급하지 않겠다.

10 「심신장애자복지법」이 제정된 1981년에 전두환 정부는 '복지 국가 구현'을 목표로 내세웠다. 전두환 정부는 또 4월 20일을 '장애자의 날'로 지정했다. 한국장애인재활협회가 1972년부터 '재활의 날'로 기념해 오던 것을 이어받은 것이었다. 9월에는 서울이 1988년 제24회 올림픽 개최지로 확정되었다. 12월 3일에 유엔은 1981년을 세계 장애인의 해로 지정했다. 김도현, 2007, 39쪽, 147쪽.

「장애인복지법」 개정이다. 정부는 1988년에 도입된 1~6등급의 장애등급을 2019년 7월부터 폐지하고 장애 정도에 따라 '정도가 심한 장애인'과 '심하지 않은 장애인'으로 구분하기로 했고, 이 법은 이를 반영한 것이다. 이에 따라 중증으로 판정받은 이들에게 한정적으로 지원되던 장애인연금이나 활동지원서비스가 확장될 가능성이 생겼다.[11]

이 외에도 「장애아동지원법」이나 「발달장애인법」, 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 등 중요한 법률이 제정되었다.

이들 법 하나하나는 매우 큰 의미를 갖는다. 그렇지만 이 글에서는 변곡점이 된 법과 그 법의 제정에 결정적인 영향을 미친 운동의 전개 양상에 초점을 맞출 것이다. 이 글은 2000년 이후의 20년의 역사를 2001년과 2006년, 2009년을 기점으로 한 세 국면으로 구분해 기술할 것이다. 그 기준은 장애인 운동사에서 질적인 변화를 초래한 사건이 있었던 시점이다.[12]

II. 2001년: "우리도 지하철을 타고 싶다."

> "이 투쟁으로 우리는 중증장애인이 이 사회와 연결되는 첫 번째 끈을 만들었어요. 이동권은 한 인간을 사회적 존재로 살아갈 수 있게 하는 핏줄 같은 것이죠. 이 연결선을 왜 지금까지 못 만들었냐면 돈 때문이에요. 이 사회는 중증장애인들에게 투자할 이유가 없다고 생각해요. 돈이 아깝다는 거죠. 돈이 생기면 하겠지, 언젠가는 하겠지, 하면서 안 해요. 장애인의 생존을 '기본적으로 보장해야 할 권리'가 아니라 '돈이 있으면 하는 복지'라고 여기는 생각, 이것은 명백한 대중교통의 문제인데 건설교통부가 아니라 자꾸만 보건복지부로 떠넘기려는 태도와 마지막까지 싸웠어요. 이 법엔 이동권이 권리로 명시되어 있고 소관 부처가 건설교통부예요. 일반의 부처는 장애인을 상대하지 않는다는 편견을 깨부수고 장애인을 시민으로 인정하는 물리적 환경을 만든 거예요." - 박경석[13]

2000년대를 여는 중요한 법률이 「교통약자법」이다. 지난달 시위가 요구한 것도 이 법률의 개정과 법 시행을 뒷받침하는 예산 확보였다.

2001년 1월 22일에 수도권 지하철 4호선 오이도역에서 수직형 리프트가 추락해 1명이 사망하고 1명이 중상을 입었다. 명절을 맞이해 아들 집에 가던 노부부였다. 1999년 6월 28일에는 수도권 지하철 4호선

11 이후에도 강조하겠지만 법률 제·개정과 그것의 실질적 효과는 구분해서 봐야 한다. 장애인계는 위의 변화가 실질적인 장애인등록제 폐지를 뜻하는 것이 아니라고 평가한다.

12 2000년대 이래 장애인 운동 현장의 중심에 있었던 박경석은 장애인 운동사를 세 국면으로 구분한다. "장애인 운동에서 가장 중요한 세 장면을 말하라면 첫 번째는 2001년 지하철 철로 점거로 대표되는 이동권 투쟁이고 두 번째는 중증장애인들이 한강대교를 기었던 2006년 활동지원서비스 제도화 투쟁, 세 번째는 여덟 명의 장애인이 시설에서 나와 노숙농성을 벌였던 2009년 탈시설 투쟁을 들 수 있어요." 홍은전, 2021b, "[기획연재] 장애해방운동가 생애기록 - 전사들의 노래: 박경석 ⑤," 「비마이너」(12월 2일).

13 홍은전, 2021b.

혜화역에서 경사형 리프트 추락 사고로 이규식이 중상을 입었고, 1999년 10월 4일에는 이흥호가 수도권 지하철 5호선 천호역에서 경사형 리프트 사고로 추락 직전에 처했다.

오이도역 사고는 강렬한 운동을 촉발했다.[14] 2001년 2월 6일에 '오이도역대책위'가 수도권 지하철 1호선 서울역 선로를 점거했다. 3월 9일에는 '장애인과 함께 지하철을 탑시다' 행사를 개최했다. 4월 20일 장애인의 날에는 '장애인이동권쟁취를 위한 연대회의'(이하 이동권연대)가 출범했다. '이동권연대'는 2001년 6월 16일에 서울 마로니에공원에서 서명 운동을 시작했다. 2001년 7월 23일에는 '장애인도 버스를 탑시다!' 시위를 시작했다.[15] '이동권연대'가 운동을 전개하던 와중인 2002년 5월 19일, 수도권 지하철 5호선 발산역에서 장애인이 추락해 사망했다. 이 사건을 또 다른 계기로 삼아 '이동권연대'는 2002년 8월 12일부터 국가인권위원회 건물을 점거하고 단식 농성에 들어갔다. 이에 대해 서울시는 2002년 10월에 2004년까지 모든 지하철 역사에 엘리베이터를 설치하고, 저상버스 도입 추진을 위한 협의회를 구성하며, 중증장애인 이동을 지원하기 위한 리프트 장착 콜택시 100대를 도입하겠다고 약속했다.

이로부터 2년 후인 2004년 7월 19일에 민주노동당 현애자 의원이 '장애인·노인·임산부 등의 교통수단 이용 및 이동보장에 관한 법률안'을 대표 발의했다. '이동권연대'는 2004년 10월 25일부터 국회 앞에서 68일간 천막 농성에 돌입했다. 11월 9일에는 정부안이 제출되었다. '이동권연대'는 2001년 6월부터 2004년 12월까지 받은 서명 55만 4천여 건을 12월 22일에 국회에 전달했다. 2004년 12월 29일 본회의에 국회 보건복지위원회 위원장 대안이 상정되었고, 재적 182명의 만장일치로 그 안이 통과되었다.[16] 이것은 민주노동당이 통과시킨 첫 번째 법안이었다.[17][18]

이동권 운동에 이어 장애인연금 지급을 촉구하는 운동도 활발하게 개진되었다. 2001년 5월에 여섯 개 단체가 '국민기초생활보장제도 장애인수급자 수급권 확보를 위한 연대회의'(이하 장애인수급권연대)를 구성했다. 2001년 10월에는 장애우연구소 주최로 '장애기초연금 도입을 위한 간담회'가 개최되었다. 2001년 12월 3일에 '장애인수급권연대'는 명동성당에서 거리 농성을 시작했다. 이 농성을 주도한 최옥란이 2002년 2월 21일 자살을 기도했고, 3월 26일에 사망했다. 2002년 9월에는 세 개 단체로 구성된 '장애인연금법제정공동대책위원회'가 '무기여장애인연금법' 제정을 요구했다. 장애로 인한 추가 소요 비용('기본 급여')과 1인 가구 최저 생계비 기준 '생활 급여'를 보험료 납부 없이 연금으로 지급하는 것이

14 1993년 8월에 시작된 '노들장애인야학'의 경험이 촉매제가 되었다. 1999년 4월에 봉고차가 마련되면서 중증장애인이 야학에 다니기 시작했고, 그 와중에 '이동권'에 대한 문제의식을 키울 수 있었다. 이규식과 이흥호 모두 노들장애인야학 학생이었다. 이규식이 입은 사고에 대해 법원은 2000년 5월에 최초로 지하철 공사에게 사고 책임을 묻고 보상금 500만원을 지급하라는 판결을 내렸다. 이를 계기로 혜화역에 국내 최초로 엘리베이터가 설치되었다. 홍은전, 2016, 72-74쪽.

15 2005년 1월 말까지 매월 '버스 타기 투쟁'을 진행했다(총 41회).

16 당시 민주노동당 현애자 의원의 보좌관으로 입법 과정을 지켜봤던 박선민은 "5개월여 만에 제정법이 통과된 것은 기적 같은 일이었다"고 회고했다. 박선민, 2020, 『국회라는 가능성의 공간』, 후마니타스, 145-146쪽.

17 2004년 4월 15일 17대 국회의원 선거에서 민주노동당은 10석을 확보했다. 지역구 2석(권영길, 조승수)과 비례대표 8석(심상정, 단병호, 이영순, 천영세, 최순영, 강기갑, 현애자, 노회찬)이었다.

18 이 법에 따라 '교통약자 이동편의 증진 5개년 계획'이 수립되었다. 1차 계획(2007~2011)에서 건설교통부는 "2011년도까지 전국 시내버스의 31.5%를 저상버스로 전환"하겠다고 밝혔다. 2차 계획(2012~2016)에서는 "2016년까지 전국 시내버스 중 41.5%에 저상버스를 도입하겠다"고 밝혔다. 2011년 말 시내 저상버스 도입률은 12%였고, 2016년 저상버스 도입률은 19%였다. 윤주영, 2021.

핵심 내용이었다. 이에 부응해 노무현 대통령 후보가 2002년 12월 16일 후보 토론회에서 장애인연금 월 20만원 지급을 공약했다. 그러나 2003년 2월 19일에 정부가 발표한 계획에는 기초생활수급권자 중 장애 1-2급에 한정해 5만원씩 지급되던 장애 수당을 점진적으로 인상하는 안만 담겼다.[19] 2004년 4월 총선 선거기간에도 장애인연금제가 당시 후보들의 공약으로 언급되었으나 후속 논의는 없었다. 2004년 8월에는 한국보건사회연구원이 장애인연금제도 도입 방안을 검토했지만 기초생활보장법 수급권 확대안 정도로 결론 짓는 데에 그쳤다.[20]

장애인연금법이 실질적으로 검토된 해는 2009년이었다.[21] 2009년에 '장애인연금법 제정 공동투쟁단'(이하 연금투쟁단)이 제안한 장애인연금법 제정 청원과 정부와 한나라당 윤석용 의원이 발의한 '중증장애인연금법안', 통합민주당 박은수 의원이 발의한 '장애인연금법안'이 2010년에 병합 심의되어 보건복지위원회 대안으로 제시되었고, 이것이 2010년 3월 31일에 국회 본회의를 통과했다. 장애 1~6등급 가운데 장애가 심한 1~2등급이면서 저소득층인 장애인에게 매월 연금을 지급하는 것이 핵심 내용이었다. 액수는 국민연금 가입자 전체 평균 월소득액의 5%인 기본급여(2010년 기준 9만 1000원)에 부가급여를 더해 산정했다. 부가급여는 중증장애인 및 배우자의 소득수준과 장애로 인한 추가 비용 등을 고려해 산정했다. 이에 '연금투쟁단'은 제도 도입 이전에 지급되던 장애 수당보다 적게 지급되는 문제 등을 지적하면서, 모든 장애인에게 연금을 지급하라고 요구했다.[22]

2000년대 초반에는 교육권에 관한 요구도 분출되었다. 2003년 7월 15일에 34개 단체가 '장애인교육권연대'(이하 교육권연대)를 결성했다. 장애아동 교육기관이 절대 부족했고, 통합 교육·개별화 교육은 형식적이었으며, 그마저도 초중등과정에 한정되었다. '교육권연대'는 특수학급 대폭 확대, 치료 교육 교사와 특수교육 보조원 확대 배치, 조기 교육 의무화, 장애인 대학생 학습권 보장과 학령기 교육에서 소외된 성인 교육을 위한 지원 체계 마련, 특수교육 전달 체계 보강과 행정 지원 확보, 장애인 교육 예산 6% 이상 확보를 요구했다.

'교육권연대'는 2004년 여름에 국가인권위원회를 점거하고 단식 농성을 벌였다. 7월 21일에 '교육권연대'는 교육인적자원부와 7개 사항에 합의한다.[23] 합의 이후 '교육권연대'는 각 지역 차원에서 이를 구체화하기 위해 전국 단위 운동을 전개했다. 전국적인 조직력을 바탕으로 '교육권연대'는 2005년 하반기부터 기존 「특수교육진흥법」을 대체할 '장애인의 교육지원에 관한 법률' 제정 운동을 본격화한다.[24] '교육권연대'는 2006년 2월 28일 '장애인교육지원법 제정을 위한 대토론회'에서 법률안을 공개했다. 3월 13일~5월 2일에는 단식 농성을 진행하고, 52일간 국가인권위원회를 점거했다. 5월 8일에 민주노동당 최순영 의원 등

19 김도현, 2007, 117-118쪽.

20 김도현, 2007, 118쪽.

21 박은수, 2011, 『장애인 소득보장론』 나남, 4장.

22 이진숙·이석형, 2010, "장애인연금법의 정책결정과정 분석" 『사회복지정책』 37(3), 3쪽.

23 7개 사항은 다음과 같다. 치료 교육 교사 확대 배치, 특수학급 없는 시군구에 1학급 이상의 특수학급 설치, 특수교육발전위원회 운영 활성화, 장애성인 실태조사 및 대책 마련, 시군구별 특수교육지원센터 설치 및 전담 인력 배치, 교육부와 시도 교육청 특수교육 전담 부서 설치, 예산 확보.

24 김도현, 2007, 121-122쪽.

229인이 '장애인의 교육지원에 관한 법률안'을 발의했고, 이 법안이 2007년 5월 25일에 「장애인 등에 대한 특수교육법」이라는 이름으로 본회의를 통과했다.

III. 2006년: "활동보조인서비스를 권리로 보장하라."

> "장애인들이 노숙을 하고 있어도 서울시는 아무런 응답이 없었어요. 그런데 서울시가 한강의 노들섬에 오페라하우스를 짓겠다는 발표를 해요. 그 예산이 수천억이래요. 우리한테는 15억이 없다고 해놓고선. 그래서 중증장애인 39명이 시청 앞에서 삭발투쟁을 하고 한강대교를 기어서 노들섬까지 가는 투쟁을 했어요. 하루 종일 한강대교를 막고 시위했는데 그게 또 반향이 아주 컸어요. 며칠 뒤 서울시가 활동지원서비스를 제도화하겠다고 선언해요. 농성 53일만이었죠. 서울 투쟁의 성과를 갖고 대구와 인천에 가서 싸움을 제안했어요. 토론회 같은 방식 말고 정확하게 농성 투쟁을 하자고요. (...) 지방정부가 이것을 제도화하겠다고 하니까 노무현 정부에서도 거부할 수 없게 되었어요." - 박경석[25]

이 시기의 핵심은 활동보조서비스[26] 제도화다. 활동보조서비스에 대한 요구는 1960년대 미국에서 시작된 장애인자립생활운동이 한국에 도입된 1990년대 후반 이래 장애인자립생활센터와 그 연합체가 생겨나면서 시작되었다.[27]

2002년에 정립회관에서 활동보조서비스가 제공되었고, 2003년에 노들장애인자립생활센터에서 활동보조인 파견 사업 등을 진행했지만 대상과 수준이 매우 한정되었다. 정부는 2005년에서야 시범사업을 시작했다. 그런 상황에서 활동보조서비스 요구가 모이게 된 계기는 또 한 명의 사망 사건이었다. 2005년 12월에 경남 함안에 살던 근무력증 중증장애인이 한파로 터진 보일러 물이 방에 흘러들어와 동사했다. 2005년 10월에 출범한 '전국장애인차별철폐연대준비위원회'(이하 전장연(준))는 국가인권위원회에 이 사건 조사를 진정했다. 중증장애인 189명은 국가인권위원회에 활동보조서비스 제도화 정책 권고를 요구했다. 2005년 하반기에 정부가 시작한 활동보조서비스 시범 운영 사업의 예산은 15억원이었다. 그런데 2006년에도 동일 규모 예산이 책정되었다. 실질적인 예산 삭감이었다. 이에 전장연(준)은 서울시에 항의했고, 활동가 남병준이 '활동지원서비스제도화 공동투쟁단'을 기획했다. 2006년 3월 20일부터 중증장애인 수십 명이 서울시청 앞에서 노숙 농성을 벌였다. 이 와중에 서울시가 한강 노들섬 오페라하우스 건립 계획을 발표했다.

결정적인 시위는 2006년 4월 27일에 있었다. 중증장애인 39명이 서울 한강대교 북단에서 노들섬까지

25 홍은전, 2021b.

26 활동보조서비스란 "식사, 옷 갈아입기, 용변 보기, 씻기, 휠체어 오르내리기, 외출, 컴퓨터 작업, 의사소통 등 다양한 일상 활동에서 어려움을 겪는 중증 장애인에게 자원봉사자나 가족이 아닌 '유급' 인력이 서비스를 제공하는 것"이다. 김도현, 2007, 142쪽. 홍은전은 활동보조서비스가 "'전혀 새로운 관계'의 등장을 예고하는 것"이었다고 평가한다. 그것은 장애인이 행위의 주체가 되는 관계다. 홍은전, 2016, 110쪽.

27 김도현, 2007, 142쪽.

약 500미터를 6시간에 걸쳐 기어가는 시위를 벌였다. 시위대는 활동보조서비스를 장애인의 권리로 인정할 것과 조례를 제정해 활동보조서비스를 제도화할 것, 활동보조인이 시급히 필요한 중증장애인에게 조례 제정 이전에 서비스를 제공할 것, 장애인 당사자가 참여하는 조사위원회를 구성하고 활동보조서비스 제공 실태를 조사할 것을 요구했다. 5월 1일에 서울시는 활동보조서비스 제도화를 선언했다. 6월에는 대구와 인천에서도 활동지원서비스가 도입되었다.[28] 울산과 경기 지역에서도 서비스가 도입되었다.

이런 흐름에 중앙정부도 움직였다. 2006년 7월 25일 정부가 '활동보조지원제도 도입을 위한 TFT(Task Force Team)'를 구성했다. 그러나 곧 해체되었다. '활동보조인서비스 제도화 쟁취를 위한 공동투쟁단'(이하 투쟁단)은 8월 30일부터 정부중앙청사 앞에서 농성을 시작했다. 10월 4일에 '투쟁단'은 5개 사항(활동보조시간 상한 폐지, 소득·연령 조건 폐지 등)을 보건복지부와 합의하기에 이른다. 2007년 1월 15일에는 정부가 활동보조지원서비스 운영 방침을 발표한다. 합의한 것과 달리 소득(차상위 200% 이내)과 연령(18세 이상)에 따라 대상자를 제한했고, 시간도 월 80시간으로 제한했다. 10~20% 자부담 조항도 담겨 있었다.[29]

이에 반발해 '투쟁단'은 2007년 1월 24일부터 2월 15일까지 인권위원회를 점거하면서 농성했다. 그 결과로 서비스 양이 월 180시간으로 확대되었고, 비수급권자 100% 자부담 조항도 철폐되었다. 이 안이 결국 2007년 국가 정책으로 제도화되었고, 2007년 「장애인복지법」 개정으로 이어졌다. "대상자의 경제적 조건을 보지 않는 최초의 제도"(박경석)의 도입으로 "장애인은 독립적 존재로 인정됐고, 시설이 아닌 다른 삶을 선택할 수 있게 되었다."[30] 15억으로 시작된 활동보조서비스의 2021년 예산은 1조 5천억원이다.[31]

물론 이후에도 노인장기요양보험제도 도입에 따른 장애인 활동보조제도 축소 사례나 장애등급에 따른 서비스 제한 등의 제약 요소가 있었지만 그 제약이 조금씩 약화되었다. 2019년 7월부터 장애등급제가 단계적으로 폐지되는 것도 유의미한 변화다.

활동보조서비스 제도화 시점과 거의 유사한 때 만들어진 법이 「장애인차별금지법」이다. 시초는 1990년 미국의 미국장애인법이다. 사이버NGO 열린네트워크 대표 변경택이 2001년 여름부터 국토 순례와 서명 운동을 한 것 이 입법 운동의 시작이었다. 장애우권익문제연구소는 2002년부터 법안을 준비했다. 2003년 4월 15일에 한국장애인단체총연맹 등 58개가 망라된 '장애인차별금지법제정추진연대'(이하 장추련)가 출범했다. '장추련'은 2004년 5월 14일에 '장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률안'을 처음 공개했다.

2005년 9월 20일에는 민주노동당 노회찬 의원이 관련 법안을 대표 발의했다. 2005년 10월 말에는 '장애인차별금지법제정공동투쟁단'(이하 장차법공투단)이 구성되었다. '장차법공투단'은 10월 29일에 국회 앞에서 무기한 천막 농성을 시작했다. 그러나 법안은 통과되지 못했고, 2006년 1월 2일에 69일간의 천막 농성이 종료되었다.

28 홍은전, 2021c, "[기획연재] 장애해방운동가 생애기록 - 전사들의 노래: 노금호 ③," 「비마이너」(12월 9일); 주원희, 2006, "인천 활동보조 제도화 협상 '타결'," 「에이블뉴스」(6월 26일).

29 김도현, 2007, 145-146쪽,

30 강혜민, 2013, "7년의 시간, 씨앗 되어 흙 속에 심다," 「비마이너」(5월 16일).

31 홍은전, 2021b.

'장추련'은 2006년 3월 28일에 국가인권위원회 점거 농성을 시작했다. 2006년 6~9월에는 결의대회, 국회 앞 집회, 서명 작업 등을 진행했다. 2006년 8월에는 '장애인차별금지법민관공동기획단'이 구성되었다. 2006년 12월 18일에는 열린우리당 장향숙 의원이 법안을 대표 발의했고, 곧이어 한나라당 정화원 의원도 법안을 발의했다. 2007년 2월 임시국회에서 국회 보건복지위원회 심의를 통해 단일안이 만들어졌고, 3월 6일에 재석 의원 197명 중 196명 찬성으로 그 단일안이 국회 본회의를 통과했다.

Ⅳ. 2009년: "이곳에서 당신들과 함께 살겠습니다."

> "투쟁에는 주체가 필요해요. 그동안 시설 비리 투쟁에서 장애인 당사자가 주체였던 적이 없어요. 그만큼 억압적이고 종속적인 삶을 사니까요. 에바다 투쟁은 교사가 싸운 것이고 성람재단 투쟁은 노동조합이 싸웠어요. 모두 시설의 직원이면서 비장애인이었죠. (…) 석암투쟁에는 장애인 당사자 주체들이 있었고 같이 회의를 했어요. 미약하더라도 그들이 주체였죠." - 박경석[32]

탈시설 운동의 시작을 알린 결정적인 사건은 '마로니에 투쟁'으로 불리는 시설 생활자 8인의 거리 농성이었다. 2009년 6월 4일, 경기도 김포에 있는 석암베데스다요양원 생활인 8명이 서울 종로구 동숭동 마로니에 공원에서 농성을 시작했다. "탈시설-자립생활 권리 쟁취! 오세훈 시장은 약속을 지키십시오.", "더 이상 장애인을 시설 속에 가두지 마십시오. 이곳에서 당신들과 함께 살겠습니다."라는 현수막을 걸고서였다.[33] 이들은 탈시설 5개년 계획 수립, 자립주택 제공, 활동지원 생활시간 보장 및 대상 제한 폐지를 요구했다.

장애인 운동의 한 축이 사회 투쟁이었다면, 다른 한 축은 시설 투쟁이었다. 한국사회에서 장애인에게 주어진 공간은 시설이었다. 한국사회가 시설 수용을 공식화한 것은 「사회복지사업법」이 제정된 1970년이다. 이 법으로 재단법인 형태로 운영되던 시설이 사회복지를 한다는 명분으로 정부로부터 '사회복지법인'격을 부여받았다. 국가가 사회문제에 적극 개입하면서도 소요되는 재정 부담은 최소화하고자 하는 모순적 바람에서 만들어진 조직체였다.[34] 1970년대 이래 시설은 수와 규모를 키워왔지만 시설 문제는 사회적으로 부각되지 못했다.

시설 문제는 1987년 민주화 국면에 접어들어서야 드러났다. 형제복지원 사건이 대표 사례다. 이후 1995년 소쩍새마을 사건, 1996년 에바다 사건, 1998년 양지마을 사건, 2003년 꽃동네 비리 파문, 2003년 성람재단 사건, 2005년 청암재단 사건 등 시설 비리 문제가 끊임없이 반복되었다. 이들 문제에 대해 장애인 운동 진영은 '시설민주화'에서 시작해 '탈시설'을 주장했다.

시설 문제가 전국 단위에서 등장한 해는 2002년이다. 2002년 5월 9일에 충청남도에 위치한 미신고

32 홍은전, 2021b.
33 조아라, 2021.
34 김일환, 2019, "복지는 어떻게 '사업'이 되었는가: 한국 사회복지법인의 역사로 본 형제복지원" 『민주주의와 인권』 19(1), 45쪽.

시설에서 화재가 발생해 네 명이 사망했다. 이 사건을 계기로 정부는 2002년 6월에 '미신고 복지시설 종합관리 대책'을 발표했다. "신고 시설로 전환하고자 하는 미신고 시설들을 '조건부 신고 시설'로 등록하고, 그 시설들에 대해서는 신고 요건을 대폭 완화하는 것과 함께 시설 개선을 위한 예산을 지원하여 2005년 7월까지 신고 시설로 전환토록 유도하겠다"[35]는 내용이었다. 이에 따라 미신고 시설의 92.2%(920개)가 조건부 시설로 등록했다.

정부가 시설을 관리하겠다는 취지로 시행된 '양성화' 정책에 따라 시설의 수와 규모가 더욱 커졌다. 시설 문제는 계속 불거졌다. 주요 사건은 2003년 11월에 미신고 시설 두 곳(경기도 양평군 성실정양원과 충청남도 연기군 은혜사랑의집)에서 탈출한 생활인의 제보로 드러났다. 이곳에 대한 현장 조사를 계기로 '조건부시설공동대책위원회'(이하 시설공대위)가 결성되었다. '시설공대위'는 2004년 2월에 국가인권위원회에서 공청회를 열었다.

'시설공대위' 활동이 알려지자 제보가 이어졌다. 2005년 여름에는 '탈시설'을 조직의 핵심 목표로 삼은 '장애와인권발바닥행동'이 결성되었다. 2006년 1월 5일에 '시설공대위'는 시설 문제에 대응하기 위한 상시 연대체인 '사회복지시설 생활인 인권확보를 위한 연대회의'(이하 시설인권연대)로 전환했다. 같은 해에 2003년에 문제가 되었던 사회복지법인 성람재단의 폭력·횡령 사건이 재등장하면서 2006년 7월 19일에 '성람재단 비리 척결과 사회복지사업법 전면개정을 위한 공동투쟁단'이 결성되었다.

2006년 11월 14일에는 민주노동당 현애자 의원이 공익이사제 도입을 핵심으로 한 「사회복지사업법」 개정안을 대표 발의했다. 그러나 17대 국회 임기 만료로 폐기되었다.

탈시설 운동에서 결정적인 해는 '마로니에 투쟁'으로 대표되는 2009년이었다. 경기도 김포에 위치한 사회복지법인 석암재단이 운영하는 시설 석암베데스다요양원에서 2007년 3월 시설 생활인과 직원이 시설 운영진의 횡령 등을 제보했다. 이를 계기로 당시 '석암재단 생활인 인권쟁취를 위한 비상대책위원회'(이하 석암비대위)와 '공공서비스 노동조합 석암지회'(이하 석암노조), '석암재단 비리척결과 인권확보를 위한 공동대책위원회'(이하 석암공대위)가 시위를 시작했다. '석암비대위' 활동은 장애인 운동 역사상 최초로 시설에 거주하는 중증장애인이 중심이 되어 인권쟁취를 위해 투쟁했다는 의미가 있다.[36]

2008년에 서울시는 서울시정개발원에 의뢰해 38개 장애인거주시설 입소장애인 3,300여명에게 시설 욕구조사를 실시했다. 그 결과 응답 가능 장애인 중 50%가 퇴소를 희망하는 것으로 나타났다. 그 와중에서도 '석암비대위'는 시장 공관 점거 시위, 국가인권위원회 점거 시위, 오세훈 시장 따라잡기 시위 등을 진행했다. 2009년 8월 4일에 서울시는 장애인전환서비스지원센터 신설, 체험홈 및 자립생활가정 도입, 장애인거주시설 신규 설치시 30인 이하 적용 등을 포함하는 계획을 발표했다. 이 계획은 2013년에 서울시가 '서울시 장애인거주시설 탈시설화 추진 1차 계획(2013~2017)'을 발표하는 것으로 이어졌다.

그 사이에 사회복지사업법도 개정되었다. 2011년 9월 22일 영화 '도가니'가 개봉하면서 분위기가

35 김도현, 2007, 133쪽.
36 조아라, 2021.

급변했다. 2011년 11월 15일에 「사회복지사업법」 개정안이 재발의(민주노동당 곽정숙 의원)되었다. 2011년 12월 29일에 재석 163명 중 162명 찬성으로 개정안이 통과되었다. 이사 수를 5명에서 7명으로 늘리고 그 중 1/3을 외부 이사로 선임하게 하는 내용이었다.[37]

2013년의 희망원 사태는 시설 문제를 한국사회에 다시 한 번 환기했다. 2009년에 문제가 제기된 이래 우여곡절을 거쳐 2013년에 외부인사가 석암재단(이후 프리웰으로 이름 변경) 산하 베데스다요양원(이후 향유의 집으로 이름 변경)의 이사장이 될 수 있었다. 이때부터 프리웰은 법인 차원에서 탈시설을 위한 절차를 밟아 나갔다. 프리웰은 2016년에는 사회복지공동모금회의 지원을 받아, 2017년에는 SH공사의 지원을 받아 장애인지원주택 시범사업을 벌였다. 이런 과정을 거쳐 프리웰은 2021년 1월에 시설 폐지를 신청했다. 문제가 불거졌던 2009년에 거주인 116명, 직원 66명이었던 규모가 2021년에 거주인 21명, 직원 30명으로 줄었다. 2018년부터 2021년 4월까지 거주인 60명 중 43명이 지원주택으로 입주했다.[38] 2021년 4월 30일에 '향유의 집'은 폐지되었다. '폐쇄'가 아닌 '폐지'의 첫 사례였다.

2021년 8월 2일, 정부는 '탈시설 장애인 지역사회 자립지원 로드맵'을 발표했다. 신규시설 설치 금지, 인권침해가 한 번이라도 발생한 시설 즉시 폐쇄, 매년 거주인 상대 자립지원 조사, 자립 후 주택과 주거유지서비스 지원 등이 담겨 있었다.[39]

2000년대 후반 이래 개별적으로, 또는 집단적으로 시설에서 나온 이들은 이제 전국적으로 수백 명에 이른다. 박경석의 말처럼 이들은 "관계를 변화시킬 씨앗"이 될 것이다. 잘 살아서가 아니다. 박경석은 그 반대의 의미로 쓴다. "나는 거주시설에서 이들을 가두고 저질러졌던 문제보다 이들이 밖에 나와서 앞으로 저질러질 문제가 더 심각할 거라고 생각해요. 사회가 발달장애인, 정신장애인들을 노동 능력 없고 돈이 많이 드는 쓸모없는 존재로 대했던 이 관계, 우리 사회의 기준과 속도가 변하지 않는 한 이들은 하나하나가 다 폭탄이에요. 그렇기 때문에 시설에 가둔 거죠. 사회가 그대로 있는 한 이들의 탈시설은 요원해요. 관계를 변화시키고 지역사회 환경을 바꿔야 하죠. 탈시설은 바로 관계의 혁명이 될 거예요."[40]

Ⅴ. 그리고, 2022년: 혁명의 기로에 서다

2000년대 이래 장애인 운동은 사회 투쟁과 시설 투쟁이 상호 지지하는 형태로 전개되었다. 시설에서 나온 사람들의 생활을 보장하기 위해 제도를 마련하려고 운동했고, 그렇게 만든 제도를 근거로 탈시설을 더욱 추진할 수 있었다.

37 박선민, 2020, 151쪽.
38 조아라, 2021.
39 허현덕, 2021.
40 홍은전, 2021b.

2022년은 장애인 운동사에서, 장애 입법사에서 어떤 해로 기록될까? 2042년에 누군가 장애인 운동사를 쓴다면, 이 해를 어떻게 평가할까?

- 20년 12월 10일, 장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안(최혜영의원 등 68인)
- 21년 4월 20일, 주거약자 주거유지 지원서비스에 관한 법률안(장혜영의원 등 11인)
- 21년 9월 27일, 장애인권리보장법안(장혜영의원 등 16인)
- 21년 10월 14일, 장애인복지법 전부개정법률안(김민석의원 등 25인)
- 21년 10월 14일, 장애인권리보장법안(김민석의원 등 25인)
- 21년 11월 5일, 장애인복지법 전부개정법률안(장혜영의원 등 13인)
- 21년 11월 18일, 장애인권리보장법안(최혜영의원 등 22인)
- 21년 11월 18일, 장애인복지법 전부개정법률안(최혜영의원 등 22인)

21대 국회에서 발의된 장애인 관련 법안은 장애 입법의 새로운 국면을 알리는 것들이다. 이 법안들은 좁게는 2009년 마로니에 8인의 투쟁으로 촉발된 '탈시설' 요구를 수용하는 것이면서 넓게는 지난 70년간 단단하게 만들어진 장애인의 존재 조건을 근본적으로 바꿀 함의를 담고 있다.

「심신장애자복지법」이 제정된 해가 1981년이다. 이 법이 「장애인복지법」으로 '전부개정'된 해가 1989년이다. '장애인권리보장법안'과 '장애인복지법 전부개정법률안'은 사실상 한 세트로, 「장애인복지법」을 대체하려는 의도를 담고 있다. 변화의 핵심은 '탈시설'이다. 더불어민주당 최혜영 의원은 '탈시설'을 법률명에 넣은 별도 법안을 발의했다. 정의당 장혜영 의원이 발의한 '장애인복지법 전부개정법률안'에도 '탈시설'이 명시되어 있다. 더불어민주당 김민석 의원이 정부안을 기초로 작성해 발의한 법안에는 '탈시설' 표현이 없지만, 장애인계는 이 표현을 넣을 것을 촉구하고 있다.[41]

최혜영 의원은 '장애인 탈시설 지원 등에 관한 법률안'이 "장애인이 장애인 거주시설 등에서 벗어나 지역사회에서 자립하여 생활할 수 있도록 탈시설을 지원하고, 장애인 거주시설 등을 축소·폐쇄하며, 인권침해시설을 조사하여 제재하도록 함으로써 장애인의 인권신장에 기여"할 것이라고 밝혔다. 장혜영 의원은 '장애인권리보장법안' 제안 이유에서 한국사회가 장애인복지의 '시혜적·동정적 관점'을 전환해 "장애등급제 폐지에 따른 개인 맞춤형 복지 실현, 탈시설을 통한 지역사회통합으로의 전환 등과 같은 장애인 지원에 대한 최근의 패러다임 변화"를 받아들여야 한다고 촉구한다. 장애인을 복지의 객체가 아닌 권리의 주체로 봐야한다고 강조한다.

장애인 법률사로 보면 장애인 운동은 1981년 이래 40년의 시간을 만들어왔다. 짧게는 오이도역 사건이 발생한 때로부터 20년의 시간이다. 그 시간 동안 노동, 교육, 이동, 탈시설까지 왔다. 엄청난 변화다. 그러나 어떤

41 최혜영 의원안과 장혜영 의원안은 유사하다. 이 두 안과 김민석 의원안은 상당히 다르다. 차이는 크게 장애 정의, 장애인등록제 폐지 여부, 탈시설 명기 여부, 재원 확보 근거 유무 등에서 있다. 김민석 의원안은 장애를 신체적·정신적인 것으로 좁게 보며, 장애인등록제 유지를 전제한다. 장애인 시설 폐지 등 적극적인 탈시설 정책을 언급하지 않는다. 재원확보방안도 제시하지 않는다. 이가연, 2022. "호랑이의 기운으로, 탈시설지원법·권리보장법 제정 '투쟁'." 「비마이너」(1월 3일). 이들 법률안을 구체적으로 비교하는 작업이나 입법에 따른 변화 전망 등은 후속 과제에서 검토하고자 한다.

의미에서 세상은 하나도 변하지 않았다.[42] 2001년의 시점에서 보면 2021년은 20년 뒤의 미래가 된다. 미래는 왔는가? 왔다고도, 오지 않았다고도 말할 수 있다. 그것은 오늘이 결정할 것이다. 지금 이 시간에도 장애인 운동단체는 '장애인권리보장법'과 '장애인탈시설지원법' 제정을 촉구하면서 국회 앞에서 농성하고 있다.

우리는 미래를 예측하려고만 한다. 전망하려고만 한다. 예측과 전망하는 자들을 찾을 뿐 직접 만들어갈 생각은 하지 않는다. 장애인 운동사와 장애 입법사는 미래는 예측하는 것이 아니라 만드는 것이라고 말한다. 그런 점에서 한국사회는 현 체제에서 살아남기가 가장 어려운 사람들의 제 몸을 던진 실천에 많은 빚을 지고 있다. 그들은 '예측'과 '전망'을 토대로, '전략적'으로 움직였던가? '장판'(장애운동판)의 중심에 서 있었던 한 사람의 말로 이 글을 맺고자 한다.

> "운동에 대한 전망이 있었냐 하면 없었던 것 같아요. 전망을 이야기할 수는 있었겠지만 구체적이지 않았죠. 구체적인 목표는 그냥 살아남는 거, 현장 투쟁의 근거로 살아남는 거였어요. 에바다 투쟁에서 만났던 대학생 김도현에게 활동비 50만원 줄 테니까 야학에서 상근활동을 하자고 꼬드겼어요. 그 전엔 교사들이 휴학하면서 꼬라박는 구조였는데 처음으로 상근자가 생겼죠. 우리는 현장에서 이 운동을 겪어온 거예요. 그 과정에서 경험이 쌓이니까 이동권연대가 만들어지고 이후의 교육권, 활동지원서비스, 탈시설 투쟁이 기획될 수 있었어요. 장애인운동의 본질은 만나고 겪는 거였어요. 만나고 겪으면서 관계를 변화시켜야지만 기획이 생기고 발전해가는 것이지 현장이라는 토대 없이 뭐가 갑자기 기획되고 연결되지는 않더라고요. 살아남은 현장이 있었기에 우리는 '오이도역의 죽음'을 만날 수 있었어요. 우리가 있었기에 그 죽음은 하나의 '사건'이 되었죠."
> - 박경석[43]

살아남는 것. 만나고 겪는 것. 여기서부터 시작해야 한다. 우리는 거리에 나올 수밖에 없는 사람들의 목소리에 귀를 기울여야 한다. 여전히 방에 갇혀 소리조차 내지 못하는 수많은 장애인을 집 바깥으로 데리고 나와야 한다. 그것이 미래를 만드는 일이다. 이것은 예측과 전망의 문제가 아니다. 정해진 길은 없다. 길은, 가면 뒤에 있을 것이다.

42 법률 제정은 엄청난 것이지만, 어떤 의미에서는 아무것도 아닐 수 있다. 그것이 현실의 변화를 낳기보다 현실의 지속을 낳는 경우가 많기 때문이다. 법률이 실질적인 의미를 가지려면 그 의미가 하위입법(시행령, 시행규칙, 고시, 지침 등)으로 구체화되어야 하고, 그것이 예산과 행정조치로 실행되어야 한다. 나아가 그것의 실행이 국가인권위원회나 행정심판, 사법부의 판결로 강제되어야 한다. 이런 측면에서 보면 한국사회에서 장애인의 삶은 실질적으로 변하지 않았다고도 말할 수 있다. 진지한 연구가 입법에 따른 변화의 가능성과 함께 불변의 조건을 함께 고민하는 것도 이 때문이다. 김원영, 2010. "장애인운동이 발명한 권리와 그에 대한 사법체계의 수용에 대한 연구" 『공익과 인권』 8:207-232; 차성안, 2012b. "소송을 통한 장애인 권리구제의 쟁점: 장애인 교육차별에 관한 사례분석을 중심으로." 『사회보장법연구』 1:43-105; 차성안, 2018. "장애등급제 폐지와 장애인 권리구제를 위한 법원의 역할." 『법학논집』 23(1):41-86.

43 홍은전, 2021a. "[기획연재] 장애해방운동가 생애기록 - 전사들의 노래: 박경석 ④." 「비마이너」(12월 1일).

「국가미래전략 Insight」 2021년 한국인의 행복조사 주요 결과 〈제38호〉

2021년 「한국인의 행복조사」의 결과, 한국인 전체 평균의 전반적 행복감은 6.56점(응답 범위: 0~10점)으로 2020년도 6.83점을 기록했던 것에 비해 소폭이지만 통계적으로 유의하게 행복 수준이 낮아졌다.

전년도인 2020년과 비교할 때 전반적인 행복감을 비롯하여 전반적인 감정의 크기, 삶의 의미·성취감·인생 결정 자유 수준을 의미하는 유데모니아의 안녕감 수준, 자신의 삶에 대한 평가, 영역별 만족도 등 모든 행복 관련 영역에서 수치가 유의미하게 낮아졌다.

이는 코로나19 유행의 장기화의 부정적 영향(수입감소, 사회적 관계 위축 등)에 따른 국민 전체적인 행복의 감소로 추측할 수 있다.

특히, 행복 수준이 상대적으로 낮은 취약집단인 노인, 저학력, 낮은 경제 수준, 불안정한 종사 지위, 1인 가구, 불안정한 주거 여건에 처한 사람, 기초수급자 및 다문화 가정 등은 전년도 대비 행복 수준도 더 크게 감소하여 행복 불평등이 심화됨을 실증적으로 보여주었다.

이에 허종호 센터장은 “향후 행복 취약집단의 행복 수준을 높이기 위한 행복 수준에 대한 다양한 결정요인에 대한 심층 분석과 추가 연구가 이루어질 필요가 있으며 이에 근거한 정책적, 입법적 대안 모색이 필요하다”고 주장했다. 끝.

Contents

2021년 「한국인의 행복조사」 주요 결과

삶의질데이터센터장 허종호

Ⅰ. 행복의 과학적·학술적 개념 및 측정
Ⅱ. 「한국인의 행복조사」의 특징
Ⅲ. 2021년 「한국인의 행복조사」의 개요
Ⅳ. 2021년 「한국인의 행복조사」의 주요 결과
Ⅴ. 결론 및 제언

※ 본 브리프는 2021년 국회의장 직속 자문기구인 국가중장기아젠더위원회를 통해 수행된 「미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환」 보고서를 기반으로 작성되었음
※ 상세한 보고서는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 다운로드 받을 수 있음

요 약

- **행복은 미래사회의 핵심 키워드**
  - 물질적 부를 추구하던 개발성장 사회에서 질 높은 삶과 좋은 사회로의 전환에 대한 관심과 요구가 국내외로 높아짐
  - 이에 행복을 국가적 차원에서 측정 및 관리하고자 하는 노력이 각 국가 단위와 국제기구에서 활발히 진행됨
- **행복의 학문적 및 측정상의 개념: 주관적 안녕감**
  - 행복이 측정 가능한 '주관적 안녕감(Subjective Well-Being)' 개념으로 제안되면서 1990년대 들어 행복은 과학적 측정이 가능하며 경험적 연구가 가능한 개념으로 인식되기 시작함
  - 주관적 안녕감은 1) 높은 삶의 만족감, 2) 높은 빈도의 긍정 정서, 3) 낮은 빈도의 부정 정서로 구성되는 개념임
  - 이와 더불어 행복의 측정에 삶의 의미나 목표 등을 반영하는 '유데모니아 안녕감' 개념을 추가적으로 측정함
- **「한국인의 행복조사」의 장점**
  - 국회미래연구원은 2021년 8~10월에 걸쳐 전국 8천 가구 내 15세 이상 전국 일반 국민 약 17,000여 명 대상으로 「한국인의 행복조사」를 실시함
  - 「한국인의 행복조사」는 「OECD 주관적 안녕감측정 가이드라인」 및 「UN 세계 행복 보고서」의 제안에 따라 주관적 안녕감 측정에 초점을 맞춘 조사로, 심리 측정의 특성을 반영하기 위해 신뢰도와 타당성이 검증된 문항을 활용함
  - 아울러 국제 비교가 가능하도록 제안된 문항을 변경 없이 그대로 포함하였으며 번역과정에서의 인지적 왜곡을 최소화하기 위해 인지 면접과 전문가 자문을 거침
  - 아울러 행복의 결정 요인 분석을 위한 기본적인 인구학적, 경제적 변수와 함께 삶의 질(사회적 관계망, 건강상태 등) 등을 포함한 풍부한 변수를 함께 측정하고 있음
- **2021년 「한국인의 행복조사」의 결과, 전반적 행복감은 6.56점**
  - 전반적 행복감 질문(0~10점)에 평균 6.56점으로 2020년도의 6.83점에 비해 소폭이지만 통계적으로 유의하게 행복 수준이 낮아짐
- **전년도인 2020년과 비교할 때 행복을 구성하는 모든 영역에서 수치가 유의미하게 낮아짐**
  - 전년도에 비해 전반적인 행복감을 비롯하여 전반적인 감정의 크기, 유데모니아 안녕감 수준, 자신의 삶에 대한 평가, 영역별 만족도 등 모든 행복 관련 영역에서 수치가 감소함
  - 이는 코로나19 유행의 장기화의 부정적 영향(수입감소, 사회적 관계 위축 등)에 따른 국민 전체적인 행복의 감소로 추측할 수 있음

- **특히, 행복 수준이 상대적으로 낮은 취약집단은 전년도 대비 행복 수준도 더 크게 감소하여 행복 불평등이 심화됨을 실증적으로 보여줌**
  - 노인, 저학력, 낮은 경제 수준, 불안정한 종사 지위, 1인 가구, 불안정한 주거 여건에 처한 사람, 기초수급자 및 다문화 가정 등의 행복 수준이 낮았음
  - 행복에 있어서 취약집단이 전년도 대비 행복의 감소폭도 더 큰 것으로 나타나 행복에 대한 불평등이 확대되고 있음을 실증적으로 보여줌
- **향후 행복 취약집단의 행복 수준을 높이기 위한 심층적 연구가 필요하며, 이를 바탕으로 연구에 근거한 정책적, 입법적 대안 모색이 필요함**
  - 「한국인의 행복조사」가 포함하고 있는 행복 수준에 대한 다양한 결정요인에 대한 심층 분석과 추가 연구가 이루어질 필요가 있음
  - 행복 불평등을 줄이기 위해 취약집단의 행복 수준을 높이기 위한 심층적 연구가 필요하며, 이를 바탕으로 연구에 근거한 정책적, 입법적 대안 모색이 필요함
  - 이를 위해 지속적이고 일관된 조사와 심층 연구가 뒷받침될 필요가 있음

Ⅰ. 행복의 과학적·학술적 개념 및 측정

"데이터가 없다면 당신의 말은 단지 개인적인 의견일 뿐이다"

-에드워즈 데밍

□ 행복은 미래사회의 핵심 키워드

◦ 물질적 부를 추구하던 개발성장 사회에서 질 높은 삶과 좋은 사회로의 전환에 대한 관심과 요구가 국내외로 높아짐

◦ 이에 행복을 국가적 차원에서 측정 및 관리하고자 하는 노력이 각 국가 단위와 국제기구에서 활발히 진행됨

□ 행복의 과학적, 학문적 개념의 확립

◦ 1990년대 들어 행복은 과학적 측정이 가능하며 경험적 연구가 가능한 개념으로 인식되기 시작함

- 저명한 행복 심리학자인 Ed Diener는 1984년 측정 가능한 '주관적 안녕감(Subjective Well-Being)'을 소개함으로써, 행복은 철학의 영역을 넘어 과학적 연구를 위한 기반을 마련함(Diener, 2000)

- 이전에는 행복의 개념을 연구자가 임의로 정의하고 결정한 반면, 주관적 안녕감은 행복의 최종적 내용물(행복 경험)을 당사자의 주관적 기준에 따라 판단하도록 함

◦ 최근 몇십 년간 행복과 관련된 학술적 관심이 집중되면서 축적된 학술적 자료들을 바탕으로 최근 국제적 측정과 분석을 가능하게 하는 학문적 토대가 마련됨

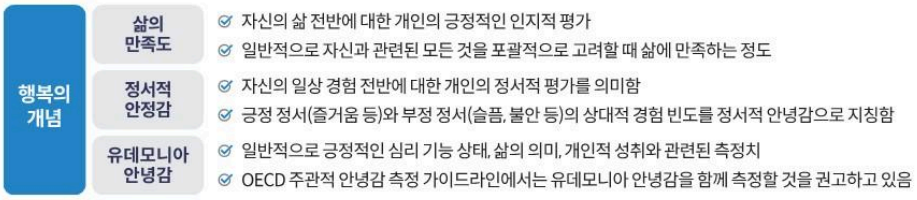
- 최근에는 '주관적 안녕감'이라는 용어가 제목에 포함된 논문이 일 년에 약 1,900편 이상 국제 학술지에 출판되고 있음

□ 행복의 학문적 및 측정상의 개념: 주관적 안녕감

◦ 주관적 안녕감은 높은 행복감을 경험하는 사람들이 가진 세 가지 핵심적인 특성인 1) 높은 삶의 만족감, 2) 높은 빈도의 긍정 정서, 3) 낮은 빈도의 부정 정서를 추출한 개념임

◦ 이와 더불어 행복의 측정에 삶의 의미나 목표 등을 반영하는 '유데모니아 안녕감' 개념을 추가적으로 측정함

[그림 1] 행복의 개념과 구성



◦ 현재 이 주관적 안녕감의 핵심 세 가지 요소는 활발한 학술 연구뿐 아니라 국제기구에서 측정하는 행복의 대표적인 프레임으로 사용되고 있으며(Diener, 2000), OECD가 출판한 「주관적 안녕감 측정 가이드라인」(OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-being, 2013)도 이 프레임을 기반으로 작성됨

□ 삶의 질과 행복 간의 개념과 측정상 차이

◦ 삶의 질은 삶의 질적 측면에 대한 객관적 실태와 이에 대한 평가에 초점을 두고 있음

- 국내에서 삶의 질의 모든 항목을 포괄하는 종합적 조사는 따로 없지만 통계청의 사회조사 등에서 얻어진 객관적 지표를 활용하여 산출함

◦ 이에 비해 행복은 삶의 질 관련 모든 내용을 포괄하여 개인이 자신의 삶에 대해 내리는 인지적, 정서적 평가에 초점을 두고 자신의 삶에 대한 주관적 인식이 핵심임

- 주관적 안녕감은 일반인들이 행복을 경험할 때 공통적으로 나타나는 특징인 높은 삶에 대한 만족과 높은 빈도의 긍정 정서 경험, 낮은 빈도의 부정 정서 경험으로 구성되며, 이는 다양한 집단과 문화권에서 반복적으로 검증됨
- 주관적 안녕감의 중요성은 점점 더 높아지고 있으나, 독립적 측정이나 기존 활용 가능한 측정치가 부족함

Ⅱ. 「한국인의 행복조사」의 특징

□ 한국은 높은 경제 수준에도 불구하고 낮은 행복 수준을 보이는 대표적인 나라일 뿐만 아니라 국가 내 행복 격차도 큰 나라임

□ 그럼에도 불구하고 행복에 대한 심층 연구와 정책적 대안 제시를 위한 기초자료가 희박함

◦ 한국은 경제 수준에 있어서 10대 경제 대국에 포함되었으나 행복에 있어서 World Happiness Report 2021 기준 160여 개국 중 50위를 기록함(Helliwell et al. 2021)

◦ 이에 국회미래연구원은 행복에 대한 모니터링과 연구를 통한 입법 방향 제안을 위해 기관 설립 초기부터 국민 행복을 측정하고 연구하기 위해 노력해옴

◦ 「한국인의 행복조사」 연구를 통해 ① 한국인의 행복 수준 및 불평등 크기를 추적하고, ② 다양한 사회 현상을 예측하며 ③ 행복 수준과 불평등을 결정하는 다양한 요인을 밝히고, ④ 국민 행복 수준을 높이기 위한 정책적 대안 발굴에 활용하고자 실시됨

◦ 이에 현재까지 2020년 전국단위 6천 가구 대상의 「한국인의 행복조사」 예비조사 및 2021년에 8천 가구 대상의 1차 본조사를 실시함

□ 「한국인의 행복조사」의 장점_1: 심리 측정의 특수성 고려

◦ 「OECD 주관적 안녕감 측정 가이드라인」 및 「UN 세계 행복 보고서」에서 제안하듯이 주관적 안녕감 측정에 초점을 맞춘 조사의 수행 필요성이 높아지고 있음

◦ 이러한 심리 측정의 경우 일반적인 사회적 조사와는 다르게 잠재적이고 내면적이며 응답자가 인지하지 못할 수도 있는, 혹은 질문 상황에 따라 미묘하게 달라질 수 있는 잠재적(latent) 심리 상태를 측정해야 함

◦ 질문 도구들과 측정 모형(measurement model)이 신뢰성과 타당성을 확보했는지, 이것을 통계적으로 검증하는 학술 연구가 충분히 축적되었는지의 여부가 매우 중요함

◦ 「한국인의 행복조사」는 신뢰도와 타당성이 충분히 검증된 삶의 만족도와 긍정, 부정 정서 경험, 유데모니아 안녕감 측정 도구들을 「OECD 주관적 안녕감 측정 가이드라인」에 따라 충실하게 포함함

- 가이드라인은 행복 측정을 위해 6가지 국제 표준 문항 모듈을 제안함

- 이는 주관적 안녕감의 3가지 요소를 측정하는 대표 문항 집합인 'A. 핵심 지표(core measures)' 모듈과 각 요소를 구체적으로 측정하는 다양한 문항이 포함된 'B. 삶의 평가(life evaluation)', 'C. 정서(affect)', 'D. 유데모니아적 웰빙(eudaimonic well-being)', 'E. 분야별 평가(domain evaluation)', 'F. 경험적 웰빙(experienced well-being)' 모듈로 구성됨

◦ 아울러 「한국인의 행복조사」는 이러한 심리적 특성을 설문지에 반영하기 위해 통계개발원과의 업무협약을 기반으로 두 차례 인지 면접을 거쳐서 설문 문항을 확정함(박주언, 박선희, 백선미, 2020)

□ 「한국인의 행복조사」의 장점_2: 국제 비교를 고려

◦ 국제 비교를 위해서는 필수적으로 동일 질문을 사용해야 하며, 다른 연구 및 지표들과 비교를 위해서도 검증된 비슷한 문항으로 구성된 다문항 척도를 변경 없이 그대로 이용하는 것이 절대적으로 필요함

◦ 한국노동패널, 한국청소년패널, 한국복지패널 등 국책연구기관의 대표적 패널조사에서 주관적 안녕감에 대한 문항을 포함하나 일반적 방식과 달리 5점 척도로, 질문 방식과 측정 도구가 세계적 관례 및 「OECD 주관적 안녕감 측정 가이드라인」과 상이함

◦ 이에 비해 「한국인의 행복조사」는 국제적 행복 측정의 기준인 「OECD 주관적 안녕감 측정 가이드라인」에 따라 행복에 대한 필수모듈과 문항을 충실히 포함하는 동시에 영문 설문 문항을 국문으로 번역하는 과정에서의 인지적 왜곡을 최소화하기 위해 번역본에 대한 인지 면접 및 전문가 자문을 거침

□ 「한국인의 행복조사」의 장점_3: 행복의 결정요인에 대한 풍부한 조사 문항

◦ 「OECD 주관적 안녕감 측정 가이드라인」은 행복과 관련된 결정요인 분석을 위한 변수를 함께 측정하도록 권고하고 있음

- 기본적인 인구학적, 경제적(material conditions) 변수와 함께 삶의 질(예. 사회적 관계망, 건강 상태 등)에 관한 변수를 포함할 것을 제시하고 있음(OECD, 2013)

◦ 사회통합실태조사에서는 국제적 가이드라인을 따른 주관적 안녕감 문항들을 질문에 포함하였으나 문항 수가 적고, 행복의 결정요인을 종합적으로 살펴보기에는 포괄성이 떨어짐

◦ 따라서, 위와 같은 조건들에 부합하는 주관적 안녕감 측정 조사는 「한국인의 행복조사」가 유일함

◦ 행복의 측정은 국민의 행복 수준과 함께 현 사회의 위치 및 나아갈 방향을 제시한다는 점에서 유용하며, 국가 정책 수립 및 실시, 그 실효성의 판단과 평가의 근거 자료가 될 수 있음(Diener, Lucas,

Schimmack, & Helliwell, 2009)

III. 2021년 「한국인의 행복조사」의 개요

□ 국회미래연구원은 2021년 8~10월에 걸쳐 전국 8천 가구 내 15세 이상 전국 일반 국민 약 17,000여 명 대상으로 「한국인의 행복조사」를 실시함

◦ 구조화된 설문지를 이용하여 가구 방문 면접조사를 실시하여 적격 조사대상자 전원 조사를 원칙으로 함. 다만, 코로나19 상황으로 응답자 선호에 따라 비대면 조사 방법인 유치조사 방식을 병행함[1]

- 다단계 층화집락추출법을 활용하여 표본 추출함(집계구: 확률비례크기계통추출, 가구: 무작위 추출, 가구원 수: 전수 추출)
- 조사 시 요일별 할당을 적용하여 설문상 '어제' 기준으로 '월-목' 응답을 약 50%, '금-일' 응답을 약 50% 정도 수집하도록 고려됨
- 완료된 표본을 바탕으로 설계가중치, 무응답 조정계수 가중치, 벤치마킹 조정계수 가중치를 적용함

◦ 조사 완료된 가구는 총 8,162가구이며 표본 수는 1만 7,357명임

IV. 2021년 「한국인의 행복조사」의 주요 결과

1. 전반적 행복감: 6.56점

□ 전반적으로 자신이 얼마나 행복하다고 생각하는지를 묻는 전반적 행복감 질문을 평균으로 환산하면 6.56점임

◦ 응답자의 77.5%는 6점 이상으로, 응답자의 6.3%는 4점 이하로 응답함

1 조사와 관련된 자세한 내용은 본 기관의 "2021 한국인의 행복조사(1차조사)" 보고서 참조

[그림 2] 전반적 행복감 설문 결과(2021년도)

(단위 %, 표본수=17,357)



◦ 전년도[2] 전반적 행복감 6.83점과 비교하면 소폭이지만 통계적으로 유의하게 감소한 것으로 드러남

[그림 3] 전년도(2020년)와 비교한 전반적 행복감 설문 결과



◦ 연령에 따른 전반적 행복감의 변화는 한국 특유의 역U자형을 뚜렷하게 보여줌

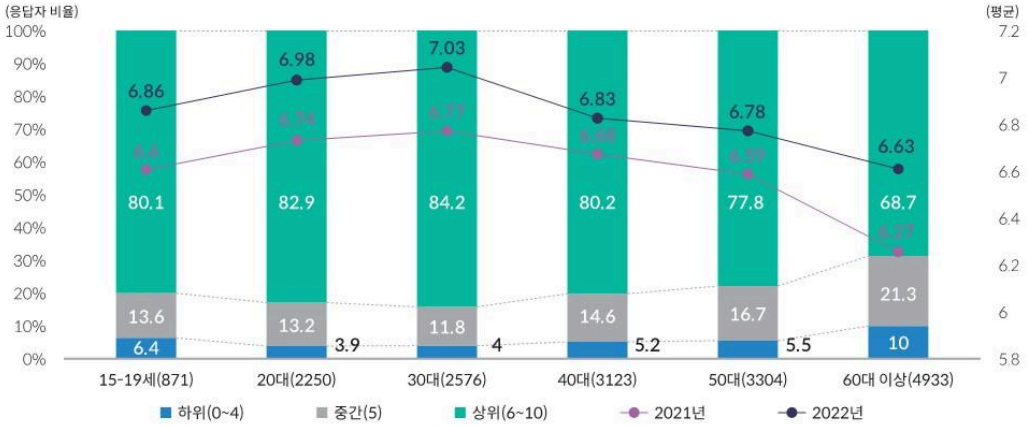
- 30대가 평균 6.77점으로 가장 높고, 60대 이상은 6.27점으로 가장 낮음(집단 간 통계적으로 유의미한 차이: 20~40대 > 10대, 50대 > 60대 이상)

◦ 전년도(2020년)와 비교하면, 모든 연령대에서 전반적인 행복의 감소를 보임

- 40대가 가장 적은 행복 감소폭(평균 0.15점)을 보인 반면, 60대 이상에서 가장 큰 폭의 감소(평균 0.36점)를 보임

2 2020년도 「한국인의 행복조사」가 6천 가구로 표본 수의 차이가 있으나 동일한 방식의 표본추출과 조사방식, 가중치 적용이 이뤄졌기 때문에 비교 가능함

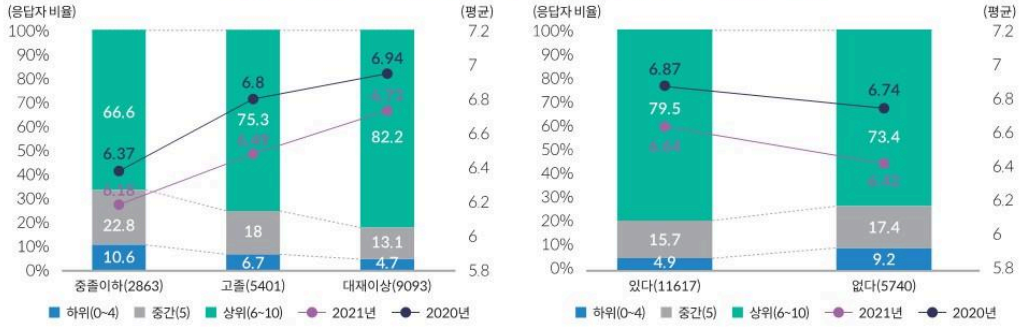
[그림 4] 연령대에 따른 전반적 행복감 설문 결과(2021년도)



◦ 전반적 행복감은 학력이 높을수록(중졸 이하: 6.18점, 고졸: 6.49점, 대재 이상: 6.73점), 직업이 있는 집단(6.64점)이 직업이 없는 집단(6.42점)보다 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타남

◦ 전년도(2020년)와 비교하면, 고졸 집단이 평균 0.31점의 감소폭을, 무직 집단이 평균 0.32점의 감소폭을 보여 다른 집단에 비해 행복의 감소가 컸음

[그림 5] 학력(좌)과 직업 유무(우)에 따른 전반적 행복감의 격차(2021년도)

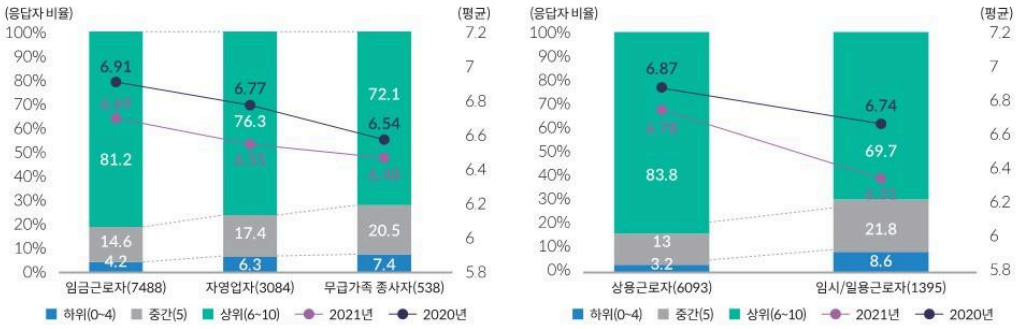


◦ 전반적 행복감은 직업이 있는 집단 내에서도 통계적으로 유의한 격차를 보임

- 종사상 지위에 따르면, 임금노동자(6.69점)가 자영업자(6.55점) 및 무급 가족종사자(6.48점)보다 높고, 고용 형태에 따라서는 상용근로자(6.78점)가 임시/일용근로자(6.31점)보다 유의하게 높은 것으로 나타남

◦ 전년도(2020년)와 비교하면, 임금근로자와 자영업자 집단이 평균 0.22점의 감소폭을, 임시/일용근로자 집단이 평균 0.38점의 감소폭을 보여 다른 집단에 비해 행복의 감소가 컸음

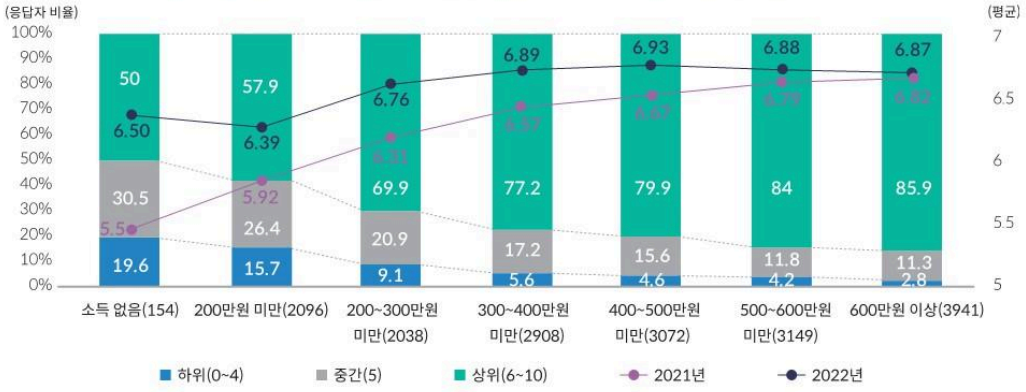
[그림 6] 종사상 지위(좌)와 고용형태(우)에 따른 전반적 행복감의 격차(2021년도)



◦ 전반적 행복감은 가구소득에 따라 증가 추세를 보이다가 월 평균 소득 300만원 이상 집단에서는 그 이하의 집단과 통계적으로 유의한 차이가 보이지 않음(집단 간 통계적으로 유의미한 차이: 소득 없음 > 200만원 미만 > 200~300만원 > 300만원 이상)

◦ 전년도(2020년)와 비교하면, 소득이 적을수록 행복의 감소폭이 커지는 것을 확인할 수 있음(소득없음: 평균 1.00점 감소, 600만원 이상: 평균 0.05점 감소)

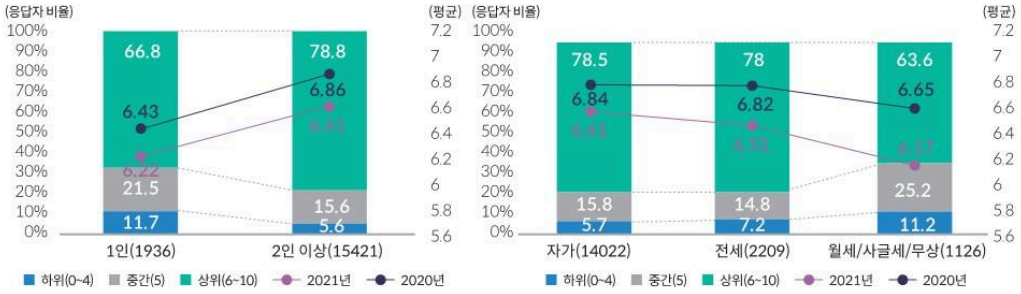
[그림 7] 전년도(2020년)와 비교한 월평균 가구소득에 따른 전반적 행복감의 격차



◦ 전반적 행복감은 1인 가구 집단(6.22점)이 2인 이상 가구 집단(6.61점) 보다 낮았고, 주거 형태에 따르면 월세/사글세/무상 집단(6.17점)이 자가 및 전세 집단(6.61점, 6.51점)이 보다 낮음

◦ 전년도(2020년)와 비교하면, 가구원 수에 따라서는 1인 가구 및 2인 이상 가구 집단이 각각 0.21점 및 0.25점의 감소폭을, 주거 형태에 따라서는 월세/사글세/무상 집단이 0.48점의 큰 감소폭을 보임

[그림 8] 가구원수(좌) 및 주거형태(우)에 따른 전반적 행복감의 격차(2021년도)

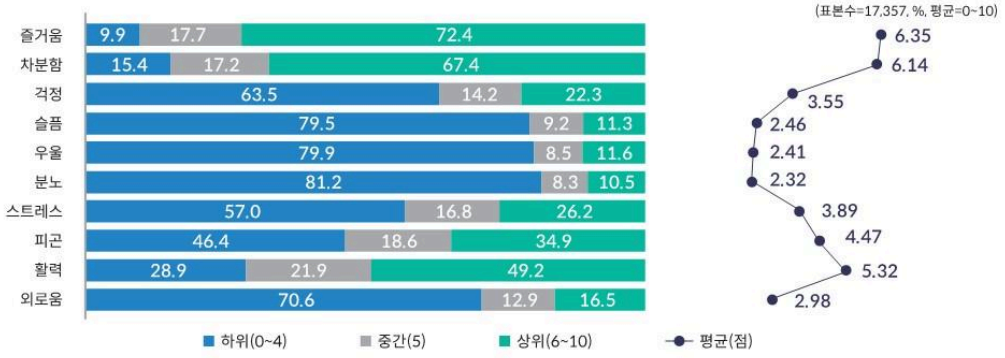


2. 정서

□ 어제[3] 10가지 감정 각각을 얼마나 경험했는지 물은 결과, '즐거움'이 6.35점으로 가장 높음

◦ 뒤이어 차분함(6.14점), 활력(5.32점), 피곤(4.47점), 스트레스(3.89점), 걱정(3.55점), 외로움(2.98점), 슬픔(2.46점), 우울(2.41점), 분노(2.32점) 순임

[그림 9] 어제의 감정에 대한 설문 결과(2021년도)

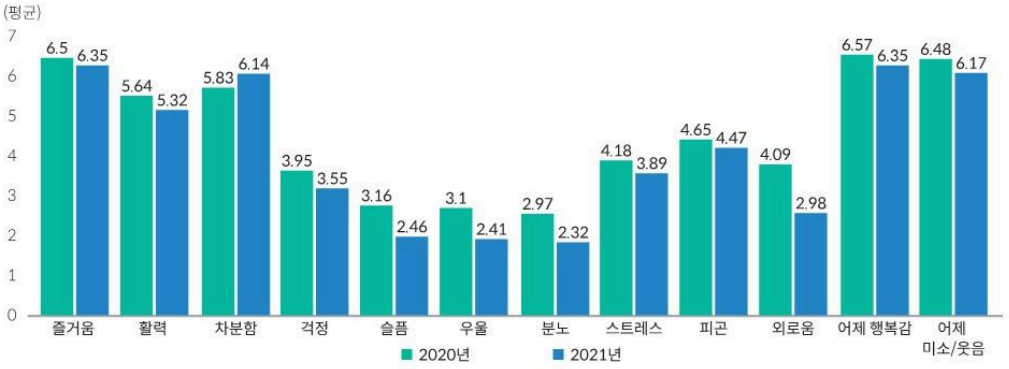


3 OECD의 「주관적 안녕감측정 가이드라인」에 따라 정서의 경우 어제의 회상을 통해 측정함

◦ 전년도(2020년)와 비교하면 차분함만 다소 상승하고 나머지 감정은 감소함

- 즐거움, 활력, 행복감, 미소/웃음 등 긍정 정서가 약 0.1~0.3점 감소하였고, 걱정, 슬픔, 우울, 분노, 스트레스, 피곤, 외로움 등 부정 정서는 약 0.4~1.0점 감소함

[그림 10] 어제의 감정에 대한 전년도(2020년) 결과와의 비교



3. 유데모니아 안녕감: 삶의 의미, 성취감, 인생 결정 자유

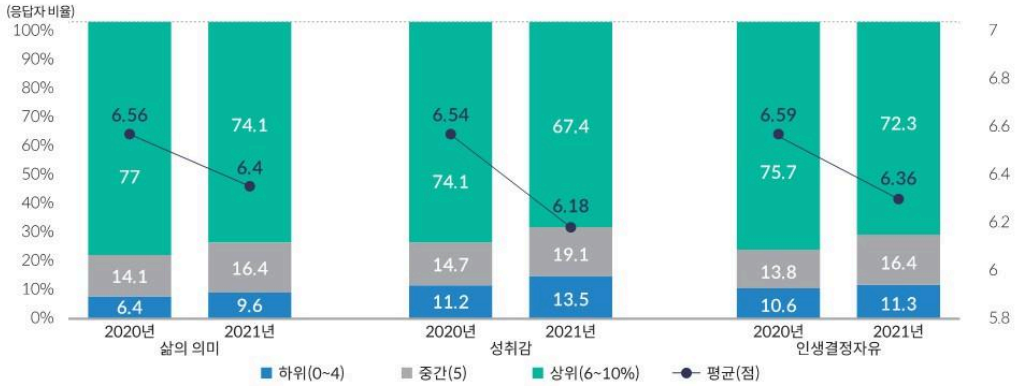
□ **'평소 내가 하는 여러 가지 것들이 삶에서 의미 있다고 느낀다는 항목'에 대해서 평균 6.40점, '나는 대체로 내가 하는 일로부터 성취감을 느낀다'는 항목에 대해서 평균 6.18점, '나는 어떻게 살아야 할 것인지 인생을 결정하는 데 있어 자유롭다'는 항목에 대해서 평균 6.36점으로 나타남**

[그림 11] 삶의 의미, 성취감, 인생 결정 자유에 대한 2021년도 설문 결과



◦ 삶의 의미(6.56점→6.4점), 성취감(6.56점→6.18점), 인생결정 자유(6.59→6.36점)으로 전년도(2020년)에 비해 모든 항목에서 행복 수치가 낮아짐

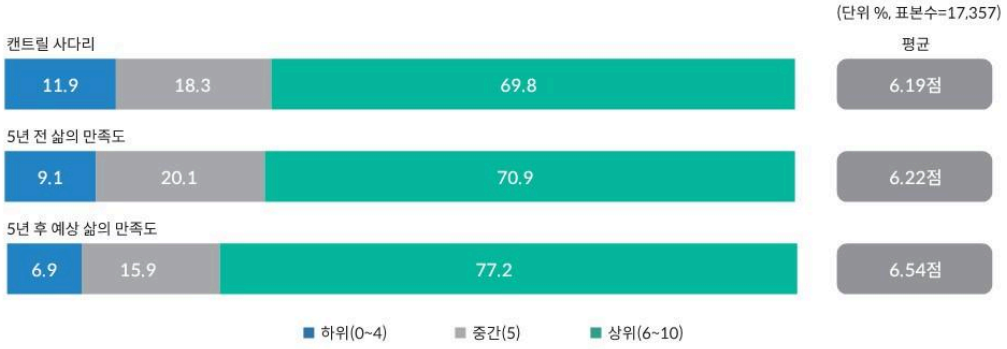
[그림 12] 삶의 의미, 성취감, 인생 결정 자유문항에 대한 전년도와의 비교



4. 자신의 삶에 대한 평가

□ 현재 자신이 사다리의 어느 위치에 있는지를 묻는 질문[4]에 평균 6.19점, 5년 전 삶의 만족도는 6.22점, 5년 후 예상하는 삶의 만족도는 6.54점으로 나타남

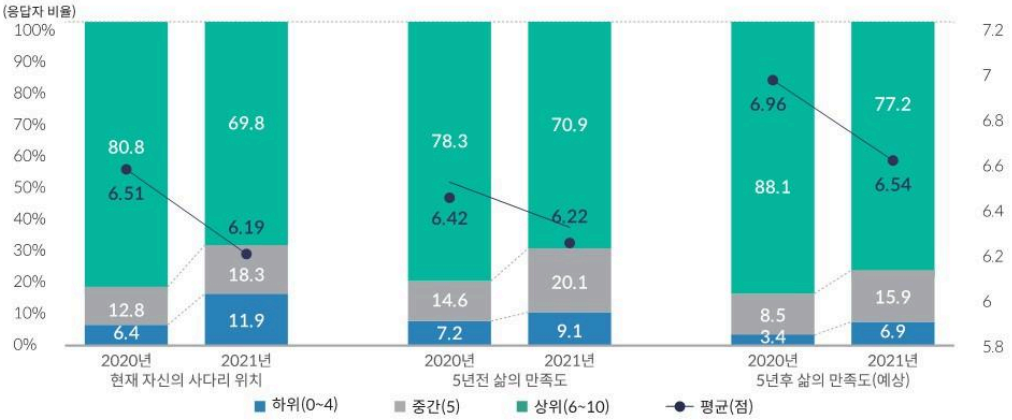
[그림 13] 현재 자신의 사다리 위치 및 5년 전후의 삶의 만족도에 대한 2021년도 설문 결과



4 캔트릴 사다리(Cantril Ladder) 문항: 삶을 사다리에 비유하여 사다리의 꼭대기 칸을 최상의 삶(10점), 맨 아래 칸(0점)을 최악의 삶이라고 할 때 자신의 삶은 어디에 위치하는지 묻는 문항

◦ 현재 사다리 위치(6.51점→6.19점), 5년전 삶의 만족도는(6.42점→6.22점), 5년 후 예상 삶의 만족도(6.96점→6.54점)으로 나타나 전년도(2020년)에 비해 모든 항목에서 일관되게 부정적인 응답이 증가함

[그림 14] 자신의 삶에 대한 평가 문항 결과에 대한 전년도와의 비교



5. 영역별 만족도

□ 8가지 영역에 대한 만족도에 대해 '건강'이 6.50점으로 가장 높게 나타남

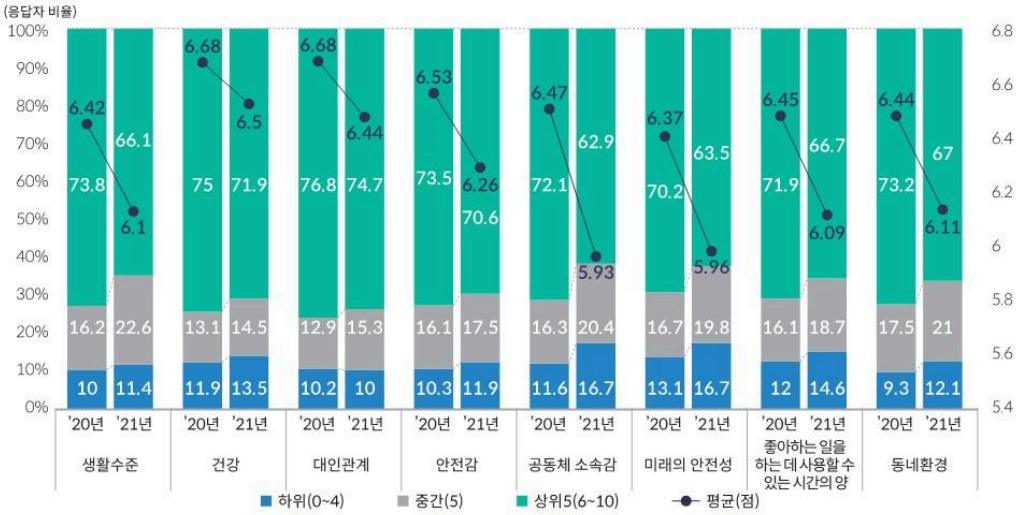
◦ 이어서 '대인관계'(6.44점), '안전감'(6.26점), '동네 환경'(6.11점), '생활 수준'(6.10점), '좋아하는 일을 하는 데 사용할 수 있는 시간의 양'(6.09점), '미래의 안전성'(5.96점), '공동체 소속감'(5.93점)의 순임

[그림 15] 영역별 만족도에 대한 2021년도 설문 결과



◦ 전년도(2020년)에 비해 모든 영역에서 만족도가 평균 약 0.2~0.5점이 일관되게 감소함

[그림 16] 전년도와 비교한 영역별 만족도 결과



Ⅴ. 결론 및 제언

□ 코로나 2년 차에 해당하는 2021년의 평균적인 전반적 행복감은 6.56점임

□ 전년도인 2020년과 비교할 때 주관적 행복감을 구성하는 모든 영역에서 유의미한 행복이 낮아짐

◦ 전년도에 비해 전반적인 행복감을 비롯하여 전반적인 감정의 크기, 유데모니아 안녕감 수준, 자신의 삶에 대한 평가, 영역별 만족도 등 영역에서 모두 감소함

◦ 이는 코로나19 유행의 장기화의 부정적 영향(수입감소, 사회적 관계 위축 등)에 따른 국민 전체적인 행복의 감소로 추측할 수 있음

□ 취약집단의 행복 수준은 2021년에도 여전히 상대적으로 낮은 것으로 나타났으며 행복에 있어서 불평등이 지속되고 있음을 확인함

-2020년 「한국인의 행복조사」를 통해 밝혀진 행복의 취약집단, 즉, 노인, 저학력, 낮은 경제수준, 불안정한 종사 지위, 1인 가구, 불안정한 주거 여건에 처한 사람, 기초수급자 및 다문화 가정 등(지면 한계 상 결과 생략)의 행복 수준은 2021년에도 그렇지 않은 집단에 비해 상대적으로 낮았음

□ 특히, 기존 행복 취약 집단이 전년도 대비 행복도 더 크게 감소하여 불평등이 심화됨

◦ 안타깝게도 기존의 행복 취약집단이 전년도 대비 행복의 감소폭도 더 큰 것으로 나타나 행복에 대한 불평등이 확대되고 있음을 실증적으로 보여줌

□ 향후 행복 취약계층에 대한 심층 연구 및 정책적 개입이 필요함

◦ 「한국인의 행복조사」가 포함하고 있는 전반적인 행복 수준에 대한 다양한 결정요인에 대한 심층 분석과 추가 연구가 이루어질 필요가 있음

◦ 행복 취약집단의 행복 수준을 높이기 위한 심층적 연구가 필요하며, 이를 바탕으로 연구에 근거한 정책적, 입법적 대안 모색이 필요함

□ 이를 위해 지속적이고 일관된 조사와 심층 연구가 뒷받침될 필요가 있음

◦ 향후 국민의 행복 수준과 행복 취약집단에 대한 지속적인 모니터링과 더불어 양질의 데이터 축적을 기반으로 한 심층 연구와 입법적 대안이 추가될 필요가 있음

참고문헌

- 박주언, 박선희, 백선미 (2020). 한국인의 행복조사 조사표 개발 연구: 인지면접, 통계개발원
- 허종호, 민보경, 이채정, 이상직 (2021). 2021 한국인의 행복조사(1차조사), 국회미래연구원
- Diener, E. (2000). Subjective well-being: The science of happiness, and a proposal for a national index. American Psychologist, 55(1), 34-43.
- Diener, E., Lucas, R., Schimmack, U., & Helliwell, J. (2009). Well-being for public policy. New York, NY: Oxford University Press.
- Helliwell, John F., Richard Layard, Jeffrey Sachs, and Jan-Emmanuel De Neve, eds. (2021) World Happiness Report 2021. New York: Sustainable Development Solutions Network.

「국제전략 Foresight」 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할 〈제7호〉

본 보고서는 미중 기술패권경쟁에 대한 세계 주요국의 인식과 전략 분석을 토대로 한국 외교의 함의를 제시하고 의회의 외교적 역할을 제안하고 한국은 개방적 기술주권(open technology sovereignty)을 추구하면서 '글로벌 혁신선도국가(global innovation leader)' 실현을 비전으로 중장기 전략과 과제들을 구체화해야 한다는 방향성을 제시했다.

국회미래연구원 국제전략연구센터는 2021년도 세계 12개국의 학자들과 국내 학자들이 참여하는 글로벌 공동연구 프로젝트를 통해 세계 주요국의 인식과 전략 분석을 진행하였고, 두 권의 국.영문 보고서를 도출하였다. 연구팀은 이의 핵심 내용들을 토대로 한국의 중장기 전략방향과 의회의 역할을 제시한 것이다.

본 보고서에 따르면 미중 기술패권경쟁의 심화와 함께 디커플링(dicoupling), 스플린터넷(Splinternet), 기술신냉전(tech Cold War) 등 미래 디지털경제 시대의 균열과 갈등을 우려하는 다양한 전망들이 부상하고 있다. 미중 기술패권경쟁은 세계 모든 국가들에 영향을 미치는 글로벌 이슈로서 한국만이 아니라 전세계 국가들의 관심과 전략적 고민이 집중되고 있는 사항으로 세계 국가들과의 지속적인 소통과 협력을 통해 전략적 방향을 모색하고 대응해 갈 필요성이 대두되고 있다.

차정미 국제전략연구센터장은 세계 주요국들은 미중 기술패권경쟁이 장기화될 가능성이 높다는 인식 하에, 이로 인해 초래될 수 있는 경제적 전략적 비용을 최소화하기 위한 전략적 방향을 고심했다. 차정미 박사는 "경제상황과 기술수준, 외교관계 등에 따라 서로 다른 인식과 전략을 보여주나, 세계 주요국들이 공유하는 전략적 핵심키워드는 디지털화와 기술혁신(기술주권), 실리적 접근, 경제안보, 외교다변화 등"이라고 설명하며 "개발도상국을 중심으로 중국 기술의 영향력이 지속확대될 수 있으나 동시에 중국의존에 대한 위협인식도 태동하고 있다는 점에서, 개발도상국을 둘러싼 미중간 영향력 경쟁이 심화될 것"으로 전망했다.

특히, 해외 12개국 학자들과의 공동연구를 통해 발견한 것은 다수의 국가들이 미중 기술패권경쟁의 제약을 극복하기 위해 혁신과 연대를 강조하고 있다는 것이다. 한국과 같은 제3의 파트너, 덜 위협적이면서 신뢰도 높은 기술을 가진 중견국의 역할과 협력에 대한 기대가 존재하고 있다.

차 박사는 "기술혁신과 외교다변화가 곧 '전략적 자율성'의 토대이며, '경제안보'의 핵심"이고 "글로벌 혁신선도국가 실현을 위해 중장기 미래전략을 설계하고, 입법과 예산으로 이를 뒷받침 해가는 데 의회가 핵심적 역할을 할 수 있다"고 강조했다. 끝.

국제전략
Foresight

Contents

미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할 : "글로벌 혁신 선도국가(global innovation leader)" 비전

국제전략연구센터장 차정미

요약
Ⅰ. 서론
Ⅱ. 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략
Ⅲ. 세계 전략의 특징과 한국외교에의 함의
Ⅳ. 미중 기술패권경쟁의 미래와 한국의회의 역할
참고문헌

요 약

- 기술혁명과 국제질서의 변혁이 동시에 일어나고 있는 오늘날, 첨단기술은 미중간 패권경쟁의 핵심공간이 되고 있다. 미중 기술패권경쟁 속에서 세계는 '기술 신냉전(tech cold war)' '디지털 신냉전(digital cold war)'의 가능성을 논하고 있으며, 디지털 시대 세계경제의 양분화(bifurcation)와 탈동조화(decoupling)에 대한 우려가 부상하고 있다.

- 미중 기술패권경쟁의 심화는 단순히 미중 양국 뿐만 아니라 전세계 국가들에 영향을 미치고 있으며 세계 각국은 자국에 미칠 영향을 예의주시하면서 저마다의 전략적 방향과 대응을 고심하고 있다. 미중기술패권경쟁이 미치는 중장기적 영향에 대한 분석과 전략적 고민은 단순히 한국만이 아니라 전세계 국가들이 공유하고 있는 고민과 과제라고 할 수 있다.

- 세계는 미중 기술패권경쟁을 어떻게 인식하고 있는가? 미중기술패권경쟁의 심화에 대한 세계의 전략은 무엇인가? 그리고 이것이 한국 외교전략에 주는 함의는 무엇인가? 그리고 미중기술패권경쟁 시대 의회의 역할은 무엇이어야 하는가? 본 연구는 이러한 질문을 가지고 미중 기술패권경쟁 시대, 세계의 인식과 전략을 분석하고, 이를 토대로 한국의 외교전략적 방향과 의회의 역할을 제언한다.

  - 국회미래연구원은 2021년 국제전략연구센터 연구과제로 <미중기술패권경쟁의 미래>를 설정하고, 국내 13명, 해외 13명의 학자들을 초청하여 전 세계 주요국들의 인식과 전략을 분석하고 미중 기술패권경쟁의 미래를 전망하는 글로벌 공동연구를 진행하였다.[1]
  - 본 연구는 국내외 학자들의 분석결과에서 드러난 세계 주요국(일본, 러시아, 인도, 독일, 호주, EU, 아세안, 중남미, 중앙아시아, 중동, 아프리카 등)의 인식과 전략을 토대로, 한국의 외교전략 방향과 의회의 역할을 제언한다.

- 국내외 연구진들의 분석을 토대로 필자가 정리한 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략, 한국외교에의 함의와 의회의 역할은 다음과 같다.

- 세계 주요국들은 미중 기술패권경쟁이 장기화-구조화될 것이라는 데에 공감하나, 완전한 디커플링은 기술경제의 상호의존성으로 인해 제한적일 것으로 전망하고 있다. 개발도상국을 중심으로 중국 기술의 글로벌 영향력은 지속 확대될 수 있으나, 중국의존에 대한 위협인식도 태동하고 있다는 점에서 개발도상국을 둘러싼 미중간 기술영향력 경쟁은 더욱 심화될 것으로 전망된다.

1 2021년도 국회미래연구원 국제전략연구센터는 <미중 기술패권경쟁의 미래>를 주제로 국내외 공동연구를 진행하였고, 연구결과는 국내연구진들이 참여한 『미중기술패권경쟁의 미래: 세계의 전략과 한국외교에의 제언』와 해외 연구진들이 참여한 『The Future of US-China Tech Competition: Global Perceptions, Prospects, and Strategies』 등 두 권의 보고서로 발간된다.

- 세계 주요국들은 모두 미중 기술패권경쟁이 자국의 경제와 안보에 미칠 수 있는 부정적 영향을 우려하고 있으며, 미중 양국으로부터 오는 선택의 압력을 극복하고 경제적 이익을 극대화하기 위한 저마다의 전략을 모색하고 있다. 미중 기술패권경쟁에 대응하는 전략은 각국의 기술수준, 경제환경, 외교관계에 따라 차이를 나타나나, 대체로 세계 전략의 핵심키워드는 디지털화와 기술혁신(기술주권), 실리적 접근, 경제안보, 외교다변화 등이라고 할 수 있다.

- 본 연구에서 필자는 미중 기술패권경쟁시대 한국의 중장기 외교비전으로 '글로벌 혁신선도국가(global innovation leader)'를 제시한다. 세계국가들의 혁신경쟁이 가속화되는 오늘날, 기술혁신이 곧 '전략적 자율성'의 토대이며, '경제안보'의 핵심이다. 한국이 중견국으로서 글로벌 위상과 영향력을 확보하기 위해서는 '가장 혁신적인 국가(most innovative state)'로서 핵심기술을 선도하고, 글로벌 협력을 주도해야 한다. 최근 유럽이 강조하고 있는 '개방적 기술주권(open technological sovereignty)' 전략은 한국에 전략적 참고가 될 수 있고, 글로벌 협력의 공간이 될 수 있다.

- 의회는 한국이 개방적 기술주권(open technology sovereignty)을 토대로 '글로벌 혁신선도국가(global innovation leader)'로 부상하도록 하는 데 핵심적 역할을 할 수 있다는 점에서 2대 전략목표와 7대 실천과제를 제시한다.

Ⅰ. 서론

1. 4차 산업혁명시대의 도래와 '역사의 부활'?

1989년 프랜시스 후쿠야마는 '역사의 종언(the End of History)'을 통해 서구 자유민주주의와 시장자본주의의 절대적 승리로 20세기 이념전쟁의 역사는 끝이 났다고 선언하였다.[2] 그리고 1991년 소련의 해체와 함께 미소 양극의 냉전질서는 종언을 고했다. 그러나, 30년이 지난 지금 후쿠야마의 '역사의 종언'이 새롭게 회자되고 있다. 역사는 끝나지 않았고 자유주의와 민주주의는 확산되지 않고 있으며, 서구주도 질서는 위협받고 있다는 것이다. 중국의 사회주의 시장경제는 '자유없는 부(wealth without freedom)'가 존재할 수 있음을 보여주고 있고, 새로운 냉전의 라운드가 시작되고 있다는 것이다.[3] 인공지능으로 대표되는 신흥기술의 급격한 부상 속에서 새로운 산업혁명의 도래를 논하는 오늘날, 세계 정치는 이렇듯 다시 20세기 냉전의 역사를 소환하고 있다.

탈냉전 이후 국제질서는 세계화와 정보화의 흐름 속에서 국가간 교역과 교류가 증대되고, 인터넷 공간을 통한 자유로운 정보 이동과 소통으로 명실상부한 지구촌이 되어 갔다. 탈냉전 직후의 질서는 미국이라는 초강대국의 일극질서와 유럽공동체(EU), 아시아태평양경제협력체(APEC) 등 다양한 지역통합기구의 부상과 함께 다자질서가 함께 발전해 갔다. 1978년 개혁개방 선언 이후 세계질서 속에 편입되어 왔던 중국은 세계화와 자유무역질서 속에서 그 누구보다 높은 성장률로 빠르게 부상하여 왔다. 그러나, 급속한 중국의 부상, 그것도 공산당 영도의 일당체제를 유지하면서 이뤄가고 있는 중국의 지속성장은 역사의 종언을 외쳤던 서구 자유진영의 자신감에 물음표를 던지고 있다. 중국도 경제성장과 중산층의 확대와 함께 민주화의 과정을 경험했던 다른 국가들과 같은 길을 걸을 것이라는 서구의 전망과 기대는 빗나가고 있다. 세계 2위의 경제대국인 중국은 미국과의 국력격차를 급격하게 좁혀가고 있으며, 2049년 '사회주의 현대화 강국' 실현을 목표로 중국공산당 영도 하의 권력집중과 국민적 결속을 더욱 강화하고 있다.

미국은 이러한 중국의 부상과 도전이 냉전 이후 지속되어 온 미국의 힘과 영향력을 위협할 수 있고, 서구주도의 개방되고 자유로운 세계질서(open and liberal order)에 주요한 도전이 되고 있다고 강조하고 있으며, 1970년대 이후 지속되어 온 미국의 대중국 관여전략의 실패를 토론하고 있다.[4] 미국은 중국의 부상과 글로벌 영향력 확대를 권위주의의 부상과 위계적 국제질서의 부상으로 규정하고 있으며, 동맹국과

2 Francis Fukuyama (1989). "The End of History?". The National Interest 16, 3-18.

3 Timothy Stanley and Alexander Lee (2014). "It's Still Not the End of History." The Atlantic. 2014.09.01. https://www.theatlantic.com/politics/archive/2014/09/its-still-not-the-end-of-history-francis-fukuyama/379394/

4 Harry Harding (2015), "Has U.S. China Policy Failed," The Washington Quarterly. 38 (3). pp. 95-12.

협력국들에게 민주주의와 자유질서 수호를 위한 대중국 견제 참여를 강조하고 있다. 이렇듯 미중 양대강국의 패권경쟁은 중국의 글로벌 영향력 확대라는 지정학 경쟁을 넘어 서로 다른 체제와 가치의 경쟁이라는 이데올로기 경쟁으로 확대되고 있다. 이렇듯 경제력, 기술력 경쟁이 이념경쟁과 연계되면서 글로벌 경제의 디커플링(decoupling), 기술신냉전(Tech Cold War), 기술분단(tech divide)의 우려로 이어지고 있다.

2. 'G2 and the Rest' : 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략

미중 기술패권경쟁은 단순히 미중 양국에 경제적 안보적 영향을 미칠 뿐만 아니라 세계 모든 국가에 미치는 경제적 안보적 영향이 심대한 요소이다. 국제질서의 변화와 기술의 발전이 급격히 전개되는 오늘날, 세계 각국은 이러한 미중기술패권경쟁이 자국 경제와 안보에 미칠 영향에 주목하면서 미중 양대강국으로부터 오는 선택의 압박과 경제적 전략적 이익의 손실을 최소화하고 자국의 이익과 생존을 위한 전략을 고민하고 있다.

미중기술패권경쟁은 지속될 것인가? 미중기술패권경쟁의 미래는 어떠할 것인가? 우리에게 미치는 영향은 무엇이며, 우리는 어떻게 대응하여야 하는가? 이러한 질문은 단순히 한국만의 질문과 과제가 아니며, 세계 국가들이 공유하는 질문이고 과제이다. 미중 기술패권경쟁의 미래를 전망하는 데 있어서도 세계 각국의 인식과 전략은 주요한 요소이다. 최근 힐러리 클린턴 전 미 국무장관은 미중전략경쟁과 미래질서 관련 포럼에서 "미중 전략경쟁의 미래는 아시아, 유럽, 중남미 등 세계의 다른 국가들이 양국간 전략경쟁을 어떻게 인식하고 어떻게 대응하느냐에 달려있다"고 강조한 바 있다.[5] 미중기술패권경쟁의 미래를 구성하는 것은 미중 양국 뿐만이 아니라 이에 대응하는 세계의 인식과 대응이라는 것이다.

이에 본 연구는 미중 기술패권경쟁의 미래와 한국의 외교를 연구하는 데 있어 매우 중요한 요소라고 할 수 있는 세계 주요국들의 인식과 전략에 주목하였다. 미중 기술패권경쟁에 대한 대다수의 기존연구들이 미중 양국의 전략적 측면에 중점을 두었다면, 본 연구는 G2 이외의 국가들이 바라보는 G2의 기술패권경쟁, 그리고 이들이 전개하고 있는 전략적 방향들을 살펴보면서 이를 토대로 한국외교에의 함의와 의회외교의 역할을 모색해 보고자 한다.

5 Bloomberg New Economy 포럼 <Great Power Competition: The Emerging World Order>에 참여한 힐러리 전국무장관의 발언. 2021.11.19.

Ⅱ. 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략

미중기술패권경쟁을 바라보는 세계의 인식과 전략은 무엇인가? 국회미래연구원 국제전략연구센터는 2021년도 연구에서 <미중기술패권경쟁의 미래>를 주제로 국내외 공동연구를 진행하였다. 본 연구는 국내외 20여명의 연구자들이 참여하여 미중 양국의 인식과 전략은 물론 G2 이외 국가들(일본, 러시아, 인도, 호주, 독일, EU, 아세안, 중남미, 중동, 중앙아시아, 아프리카 등)의 인식과 전략을 분석하였고, 이를 통해 세계의 인식지형과 전략적 방향을 조망해 보고자 하였다.[6] 본 장은 본 프로젝트에서 도출된 세계의 인식과 전략의 주요내용을 종합분석한 것이다.

1. 세계는 미중기술패권경쟁을 어떻게 바라보고 있는가?

세계 주요국들은 미중 기술패권경쟁이 자국에 미칠 수 있는 경제적, 안보적 영향에 주목하면서 부정적 영향을 극복하기 위한 전략적 대응에 고심하고 있다. 첨단기술이 미중 전략경쟁의 핵심이 되고 있다는 측면에서 기술 신냉전(tech Cold War)의 부상과, 디지털 경제의 이원화(bifurcation) 가능성을 우려하고 있다. 최근 유럽 12개국을 대상으로 한 여론조사에서 응답자의 62%가 미중 양국간의 새로운 냉전이 전개되고 있다고 생각하는 것으로 나타난 바 있다.[7] 실제 세계 주요국들의 인식과 전략에 대한 비교연구에서 나타난 미중 기술패권경쟁의 미래에 대한 세계의 전망은 기술이 미중 양국간 전략경쟁의 핵심이라는 점에서 미중 기술패권경쟁이 장기화, 구조화될 것이라는 데에 높은 인식의 공감대가 존재한다는 것이다. 다만, 세계화에 따른 경제적 상호의존으로 인해 완전한 디커플링과 세계경제의 양분화는 제한적일 것으로 전망하였다. 다만, 첨단 기술분야의 우위가 미래 리더십의 핵심이라는 점에서 첨단기술분야의 경쟁과 디커플링 시도는 지속 확대될 수 있다고 전망하고 있다. 디지털 경제와 신흥기술(emerging technologies)이 강대국 경쟁에 있어 전통적인 '전략자산'으로 인식되고 있는 상황에서, 기술경쟁은 점점 더 지정학 경쟁, 안보이슈, 나아가

6 세계 인식과 전략 분석에 참여한 국내연구진은 차정미(연구책임, 국회미래연구원), 정성철(명지대), 백서인(과학기술정책연구원), 이기태(통일연구원), 장세호(국가안보전략연구원), 백우열(연세대), 김주희(부경대), 박재적(한국외대), 이재현(아산정책연구원), 박지원(KOTRA), 장지향(아산정책연구원), 전혜원(국립외교원), 강문수(대외경제정책연구원), 권기수(한국외국어대); 해외연구진은 Chungmin Lee(Carnegie Endowment for International Peace), Zike Qi (Peking University), Kazuto Suzuki (University of Tokyo), Ivan V. Danilin (IMEMO, Russian Academy of Sciences), Markus Jaeger (German Council on Foreign Relations), Jingdong Yuan (University of Sydney), Selina Ho (National University of Singapore), Csaba Moldicz (John von Neumann University, Hungary), Oliver Stuenkel (Fundação Getulio Vargas), Kozhirova Svetlana (Eurasian National University in Kazakhstan), Kairat Maratovich Batyrbayev (Eurasian International Studies Association), Joseph A. Kéchichian (King Faisal Center for Research and Islamic Studies), Rahmane Idrissa (Leiden University's African Studies Centre) 이다.

7 The Guardian. "Most Europeans believe US in new cold war with China and Russia – poll." 2021.09.22.

이념경쟁과 연계되어 확산되고 있다는 것이다.

세계 국가들은 미중간 기술패권경쟁이 고조되면서 미중 양국으로부터 오는 지정학적 압력이 높아질 것으로 우려하고 있다. 특히 미중 양대강국으로부터 오는 '선택의 압력'이 높아지는 상황에서 실제 한쪽을 선택하는 것이 경제적 혹은 안보적 대가를 치를 수 있다는 점에서 높은 우려를 가지고 있다. 다수의 국가들이 중국에 대한 경제적 의존, 특히 자원과 원자재 분야의 의존이 높다는 점에서 어느 한쪽을 선택하는 것은 현실적으로 매우 어려운 구조에 있다는 것이다. 이러한 미중 기술패권경쟁의 구도 속에서 세계 각국은 각자의 외교환경과 기술,경제수준에 따라 다양한 인식의 차이를 보인다. 외교환경과 정치체제에 따라 중국 기술에 대한 위협인식이 다를 뿐 아니라, 기술수준과 경제상황에 따라 미중 기술패권경쟁에 대한 전략적 지향이 다르게 나타난다. 이러한 인식 차이와 전략의 차이에도 불구하고, 세계 국가들은 모두 미중 기술패권경쟁이 자국에 미칠 수 있는 부정적 영향을 최소화하고, 전략적 기회로 활용하기 위한 다양한 전략을 모색하고 있다.

2. 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 전략

미중 기술 신냉전이 20세기 미소 냉전과 다른 가장 큰 차이점은 세계 경제, 기술의 상호의존성과 미중 패권경쟁을 대하는 세계 국가들의 전략적 차이라고 할 수 있다. 세계 국가들은 미중 기술패권경쟁과 신냉전의 부상 속에서도 이념을 중심으로 한 결집보다는 각국의 경제적 전략적 이익을 중심으로 새로운 라운드의 패권경쟁 질서를 인식하고 대응하고 있다. 세계 여러 국가들은 자국의 기술역량, 경제상황, 외교관계 등 다양한 요소들을 중심으로 미중 기술패권경쟁에 대한 서로 다른 전략적 접근을 모색하고 있다. 미중간 이념경쟁이 연계된 기술패권경쟁 속에서도 세계 주요국들은 국익 극대화를 위한 실리적, 실용적 관점에서 전략적 방향 구축 및 외교관계 다변화를 추구하고 있다.

독일, 호주, 일본과 EU는 상대적으로 높은 기술력을 갖춘 미국 동맹국, 협력 지역으로 경제안보와 기술주권 강화를 목표로 기술혁신에 주력하면서, 기술과 무역의 대외의존도를 낮추고 공급망 다변화를 추구하고 있다. 경제안보와 기술주권 강조는 다른 한편으로 전략적 자율성 제고를 위한 외교다변화 전략과 연계되어 있다. 또한, 미중 기술패권경쟁에 대한 다자적 접근을 강조하고 있다. 최근 일본이 유럽과의 협력을 강조하고, 유럽이 EU 차원의 협력과 대응을 강조하고, 호주가 쿼드(QUAD)와 오커스(AUKUS) 등 소다자협력에 적극 관여하는 것은 이러한 다자적 접근의 전략적 기조를 보여주는 것이라 할 수 있다. EU가 미국과의 기술협력을 확대하면서도 기술주권을 추구하는 '개방형 전략적 자율성(open strategic autonomy)'을 강조하는 것은 기술경쟁력을 가진 중견국들이 추구하는 주요한 전략적 방향이라고 할 수 있다. 일본 또한 '전략적 자율성'과 '전략적 불가결성'을 동시에 추구하면서 일본의 기술을 안보화하고 자원화하겠다는 의지를 내세우고 있다. 일본은 경제안전보장실 신설 등으로 미중기술패권경쟁의 영향을

최소화하면서 일본 기술의 '전략적 불가결성' 확보를 위한 기술개발에 주력하고 있다. 호주는 정보동맹인 파이브아이즈와 쿼드의 회원국으로 미국 등 서구와의 기술협력을 통한 기술혁신을 추구하고 있다. '호주혁신과학청'의 2030년 전략구상과 부처별 4차산업혁명 부서 설치, 아세안과의 스마트시티 개발협력 등은 기술혁신과 외교다변화의 주요 사례라고 할 수 있다.

인도와 러시아는 높은 과학기술 수준에도 불구하고 상대적으로 낮은 산업화와 국제경쟁력으로 인해 대미 혹은 대중 협력으로 실리를 추구하면서도, 전략적 자율성 유지를 위해 노력하고 있다. 러시아는 선택과 집중 전략으로 우주항공 인공지능 분야 등 특정기술 우위 확보를 목표로 중국과의 기술협력을 확대하되 지나친 대중의존과 종속을 우려하여 협력 다변화와 함께 기술주권을 강조하고 있다. 인도는 쿼드의 기술워킹그룹 참여 등 대미 협력을 강화하고 중국의 전략산업 진출을 억제하면서 대중국 견제를 강화하고 있다. 다만, 중국과의 개발도상국 차원의 다자협력은 병행하면서 전략적 자율성 유지를 강조하고 있다.

아프리카, 중남미, 중동, 중앙아시아 등 개발도상 지역은 중국의 기술지원에 의존하면서도 미국과 협력하는 헤징을 추구하고 있다. 다만, 지역 내에서도 경제적 안보적 이해에 따라 전략적 균열이 존재한다. 아세안은 미중 기술패권경쟁으로 중국에 대한 위협인식이 일부 부상하고는 있으나 저비용의 실리적 측면에서 중국 기술 영향력이 확대되는 추세에 있다. 다만, 미중 양국과의 관계에 따라 아세안내에서도 인식과 대응 전략에 현격한 차이를 드러내고 있어 EU와 같이 지역차원의 다자적 접근에 한계가 노정되고 있다. 라오스와 캄보디아는 중국 기술에 우호적이고, 싱가폴, 베트남, 필리핀, 태국 등에서는 유럽과 미국 기술 신뢰도가 더 높다. 대다수 국가들은 특정 강대국 진영에 포함되지 않으면서 실리를 추구하는 실용적 접근을 하고 있다. 중앙아시아는 미중 양국의 선택압박이 상대적으로 높지 않고 디지털화 발전이 긴요한 상황에서 미중 양국에 모두 열려 있으나 상대적으로 적극적 저비용의 투자를 확대하고 있는 중국과의 협력 비중이 높다. 특히, 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄 등 3국은 중국 기술지원에 의존하는 한편 카자흐스탄 우즈베키스탄 등은 미국과의 협력을 병행하는 양면전략으로 이익 극대화를 추구하고 있다. 중동은 일대일로 등 기반으로 중국과의 기술협력을 확대하는 추세에 있다. 아프리카는 미중 양국의 경쟁적 디지털 지원에 따른 국익극대화를 추구하면서도 기존에 중국 디지털 기술지원의 영향력과 규모가 큰 상황에서 중국 디지털 기술에 대한 긍정적 인식이 높다. 물론, 중국의 영향력 확대에 대한 위협인식이 태동하는 상황에서 서구사회의 지원에도 적극 열려 있는 실리적 접근에 무게를 두고 있다. 중남미는 코로나 시기 중국의 지원으로 대중 호감도가 제고된 상황에서 중국과의 디지털 협력을 확대해 가고 있다. 디지털화 전략의 확대와 미중 영향력 경쟁이 강화되는 상황에서 중남미 또한 디지털화에 필요한 실리를 취하는 전략으로 접근하고 있다.

3. 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 전략 종합 비교분석

아래 그림은 본 연구에서 분석한 5개국과 6개 대륙을 미중 양국과의 관계, 기술력 수준을 기준으로 구분하여 비교한 것이다.

<그림 1> 미중 기술패권경쟁에 대한 세계의 인식과 전략 비교분석표



위에서 보는 바와 같이 기술경쟁력을 갖추고 있으면서 미국의 동맹국인 국가들은 동맹기반의 대응에 협력하되 EU의 기술주권, 일본의 경제안보 등 다양한 전략이 반영하듯 자국의 경제적 외교적 자율성과 이익을 극대화하기 위한 방향으로 전략적 접근을 하고 있다. 러시아는 상대적으로 높은 기술력을 가지고 중국과의 협력을 확대해 가고 있으나, 한편으로는 중국에 대한 의존도 심화를 경계하면서 유럽과 마찬가지로 기술주권을 강조하고 있다. 인도는 최근 중국기술을 적극 배제하면서 대중국 균형을 강화하는 추세에 있으나 미국과의 전략동맹에서는 강한 동조화 구조에 있다고 보기 어렵다.

상대적으로 기술력 측면에서 낮은 경쟁력을 보이는 개발도상국의 경우 안보적, 경제적 상황에 따라 서로 다른 인식과 전략적 접근을 하고 있음을 볼 수 있다. 아세안의 경우 중국과의 영유권 분쟁과 지리적 접근성으로 중국에 대한 위협인식이 존재하나, 여전히 인프라 개발 등 중국으로부터 오는 경제적 지원에 대한 의존도가 높다고 할 수 있다. 중동의 경우 2020년 아랍 바로미터(Arab Barometer)의 조사에서 보듯 중국에 대한 호감도가 미국을 추월하는 상황에서 중국의 일대일로에 기반한 경제적 지원 증대로 중국과의 교류가 확대되는 추세에 있다. 중남미는 5G 기술표준을 둘러싼 미-중간 대립의 첨예한 격전지가 되면서 미중 양국과의 관계에 따라 개별국가들이 서로 다른 전략적 접근을 하고 있다. 그러나 여전히 미중간

기술경쟁에 대응한 중남미 각국의 입장은 가치나 안보보다 경제적 이익을 우선하는 것으로 나타나고 있다. 중앙아시아와 아프리카의 경우 중국의 진출이 적극적으로 확대되어온 지역으로 중국에의 기술, 경제 의존도가 상대적으로 높고 중국에 대한 위협인식도 상대적으로 낮은데다 중국이 적극적으로 중-아프리카포럼, 상하이협력기구(SCO) 등의 다자협력체제로 관여를 지속 높여가는 지역이라고 할 수 있다.

세계 주요국가와 대륙의 비교분석을 통해 인식적 전략적 지형을 종합하면 두가지 특징으로 구분할 수 있다. 첫째, 서구 가치규범 동맹과 기술동맹의 부활, 대중국 의존도 축소의 추구이다. 서구진영의 대중국 경제 의존을 축소하기 위한 다변화 전략이 지속 확대될 수 있다. 둘째, 개발도상국의 대중국 의존 지속과 개발도상국 지원경쟁의 부상 가능성이다. 가치와 안보를 내세운 서구선진국과 경제적 이해와 발전의 과제를 내세운 개발도상국간의 위협인식 격차와 전략적 차이는 향후 미중기술패권경쟁이 새로운 남북균열의 구조를 양산할 수 있음을 보여주고 있다. 최근 G7의 B3W 등 개발도상국 지원 전략은 개발도상국에 대한 중국의 영향력 부상에 대응하는 서구의 대응이라고 할 수 있다.

미중 기술패권경쟁에 대한 세계 각국의 인식과 전략은 이렇듯 기술과 경제적 여건, 외교관계와 안보환경, 정치체제 등 다양한 요소에 의해 차이가 나타난다고 할 수 있다. 세계 주요국들의 전략적 방향은 기존의 외교관계에 일정부분 동조되어 나타나나, 대체로 균형과 실리추구의 경향을 특징으로 한다고 할 수 있다. 기술경쟁력을 갖춘 국가들은 미중기술패권경쟁에의 제약을 극복하기 위한 기술주권을 강조하고 있으며, 상대적으로 기술경쟁력이 낮으면서 디지털화 전략에 주력하는 개발도상국들은 미중 양국경쟁에서 경제적 이익 극대화 전략을 추구하고 있다. 이러한 상황에서 미중 기술패권경쟁의 가장 가능성 높은 시나리오는 개발도상국에 대한 중국의 정치경제적 영향력 확대 속에서 미국 등 서구국가들의 기술동맹과 연대가 강화되면서 미중간 글로벌 영향력 경쟁이 심화되는 것이라 할 수 있다.

III. 세계 전략의 특징과 한국외교에의 함의

본 장은 국내외 학자 26명이 분석한 세계 각국의 인식과 전략을 토대로 세계 국가들의 전략적 특징과 한국 외교 전략에 주는 시사점과 함의를 도출한 것이다.

1. 미중기술패권경쟁에 대한 세계국가들의 전략적 특징

세계의 인식과 전략 비교분석을 통해 도출된 전략적 시사점은 첫째, 선진국에서부터 개발도상국까지 디지털화(Digitalization)가 미래 전략의 핵심이 되고 있다는 것이다. 미중 기술패권경쟁이 글로벌 핵심 이슈로 부상하고 있는 것은 이러한 시대적 흐름과 세계 국가들의 필요를 반영하고 있다고 할 수 있다. 선진국들은 디지털 기술혁신 경쟁을 가속화하고 있으며, 개발도상국들은 디지털화를 핵심적 발전전략으로 제시하면서 세계의 지원을 극대화하는 전략을 모색하고 있다.

둘째, 다수의 국가들이 대체로 실리적 접근에 무게를 두고 있다는 것이다. 미중 기술패권경쟁 속에서도 세계 주요국들은 경제적 전략적 이익극대화를 강조하고 있다. 유럽의 기술주권 강조, 중앙아시아의 다면전략 등은 각자의 생존과 이익을 어느 한 쪽에 의존하지 않겠다는 의지를 보여주고 있다. 카자흐스탄이 '디지털 카자흐스탄(Digital Kazakhstan)' 정책의 최우선 파트너로 중국을 강조하면서도 미국과 '중앙아시아 투자파트너십(Central Asia Investment Partnership)'을 출범시킨 사례는 경제적 이익극대화 전략의 주요한 사례라고 할 수 있다.

셋째, 안보환경, 외교관계에 따라 기술에 대한 위협인식이 다르게 나타난다. '권위주의 기술 대 민주주의 기술'이라는 구도는 자유진영 국가들의 연대를 강화하는 주요한 담론이 되고 있으나, 개발도상국, 비서구 국가들은 상대적으로 낮은 위협인식을 가지고 있다. 아세안 여론조사에서 "5G 인프라 건설에 어떤 회사를 신뢰하는가"라는 질문에 대한 응답이 중국(24.6%), 유럽(23.5%), 미국(13.4%) 순이었다는 점은 미국의 중국기술위협론에 대한 수용도가 지역마다 차이를 보임을 볼 수 있다.

넷째, 미중 기술패권경쟁의 심화에 따라 기술에 대한 안보전략적 인식이 점차 확산되고 있다. 미국은 물론 유럽과 일본 등 서구국가들은 핵심기술의 유출방지와 중국기술의 안보적 위험성에 대한 검열을 강화하고 있다. 아프리카, 중남미 등에서도 중국의 기술에 대한 안보전략적 인식이 태동하고 있다.

다섯째, 미중 기술패권경쟁에서 초래되는 제약을 극복하기 위한 외교다변화의 추세가 강화되고, 다자적 접근이 중시되고 있다. 즉, 미중과의 양면 협력을 추구하면서도 전략경쟁 심화에 따른 선택압박에 대한

대응으로 제3지대와의 협력을 강화하는 것이 주요한 전략적 방향이 되고 있다. 유럽은 양극 질서 속의 압박을 완화하기 위한 핵심전략으로 EU 차원의 공동대응을 강조하고 있고, 일본도 유럽 등 제3의 협력을 강조하고 있다. 개별국가들이 선택하도록 강요받는 일방적 의존상태는 회피되어야 한다는 점에서 다자적 대응의 필요성이 부상하고 있다.

2. 한국 외교전략에의 함의

첫째, 미래질서를 주도하기 위한 디지털 기술혁신 경쟁이 가속화하고 있다는 점에서 한국 또한 글로벌 혁신선도 국가(global innovation leader) 비전과 전략의 수립이 긴요하다. 미중 기술패권경쟁시대 세계 국가들의 핵심 전략은 '혁신'이다. 기술혁신 경쟁력을 높이면서 기술의 대외의존을 줄이고 국제질서 속에서 자국의 경쟁력을 강화하는 방향에 중점을 두고 있다. 미국은 '혁신경쟁법(Innovation and Competition Act)'를 통해 장기간 막대한 예산을 투자하여 인공지능과 같은 신흥기술을 발전시키고 인재양성을 위한 체계를 구축하는 등의 종합 혁신전략을 제시하였다. 중국도 14차 5개년 계획에서 "새로운 과학기술혁명"과 "국제질서, 세력균형의 근본적 조정"의 시대임을 강조하고 2035년 중국이 세계일류의 혁신국가로 부상할 것임을 목표로 하고 있다(中国政府网 2021.03.13.). 이러한 미중간의 기술혁신 주도 경쟁 속에서 유럽, 일본, 호주 등 세계 각국은 신흥기술의 부상과 함께 이를 선도하기 위한 국가의 재정적 정책적 지원을 급격히 증대시키고 있다. 한국 또한 기술혁신이 미래전략의 핵심이라고 할 수 있다.

둘째, 기술안보와 경제안보의 강화이다. 미중 기술패권경쟁과 이를 바라보는 세계의 인식은 기술분야에서의 미중갈등이 쉽게 해소될 수 없는 장기전이 될 가능성이 크다는 것이다. 그리고 기술이 안보와 규범 · 이념과 연계되면서 복합위기를 초래하고 있다는 것이다. 한국이 미래를 준비하는 중장기 전략을 수립하는 데 있어 이러한 미중 기술패권경쟁의 복잡성과 장기성에 주목해야 한다. 기술 문제를 단순히 경제에 국한하여 바라보기 보다는 국제질서의 변화와 국가안보의 보장 차원에서 접근하는 것이 무엇보다 중요할 것이다.

셋째, 외교다변화를 통한 전략적 자율성과 실리의 추구이다. 개방형 기술주권(Open Technology Sovereignty), 관여적 발전(Engaging Development)이 핵심이다. 적극적으로 글로벌 다자협력 체제에 관여하면서 개방적 기술혁신 전략을 모색해야 한다. 미중 기술패권경쟁 시대 세계 각국은 경제적 안보적 실리를 바탕으로 국익을 극대화하기 위한 실리적 접근에 무게를 두고 있으며, 기술혁신과 디지털화 발전에 필요한 연대와 협력을 주도해 가고 있다. 한국 또한 유럽, 일본, 호주 등 개방적 기술주권, 관여적 기술혁신에 필요한 다양한 협력구조를 모색해야 한다. 또한, 한국 디지털 기술 확산의 기회를 만들어 가야 한다. 동남아시아, 중남미, 중앙아, 아프리카 등 개발도상국들에게 한국 기술은 덜 위협적이며 안전하고 신뢰할만한 파트너일 수

있다는 점에서 한국의 전략적 기회를 탐색하는 외교전략의 고민이 필요하다.

넷째, 과학기술외교 다변화와 연대전략 강화의 필요성이다. 세계 각국은 디지털 시대 기술주도, 기술발전의 필요성을 절감하고 있다. 과학기술을 외교의 주요한 자원으로 활용하면서 글로벌 외교의 범위와 영향력을 확대하는 것은 물론, 동시에 과학기술 외교의 다변화를 통해 한국 기술발전과 경제안보를 동시에 추구할 수 있다. 특히 디지털화에 대한 개발도상국의 수요가 급증하고 있는 현실 속에서 한국외교의 초점을 디지털 기술에 두고, '디지털기술 한류'를 구체화하기 위한 '디지털 기술 외교' 전략을 모색할 필요가 있다.

다섯째, 기술안보, 경제안보 전략수립과 이를 위한 통합적 거버넌스 구축이 긴요하다. 미중 기술패권경쟁 속에서 선진국들은 기술안보, 경제안보의 중요성을 강조하고 있다. 특정국가에 대한 경제적 기술적 의존의 위험을 회피하기 위한 다변화 전략과 함께 세계 각국은 핵심기술의 유출 방지, 데이터 안보 등을 목적으로 해외기술의 안전성 검토, 핵심기술의 수출입통제, 첨단기술기업 M&A 제한 등 다양한 방법으로 기술안보와 경제안보를 추구해 가고 있다. 세계 각국이 기술안보, 경제안보전략과 구체적인 대안을 적극 모색해 가는 상황에서, 한국 또한 기술안보, 경제안보를 위한 중장기 전략 수립과 이를 위한 통합적 거버넌스의 필요성이 제기되고 있다.

여섯째, 중견국 연대의 필요성이다. 미중 기술패권경쟁 시대 개별국가들은 양측 중 한쪽을 선택하도록 강요받는 일방적 의존상태는 회피되어야 한다는 점에서 다자적 접근과 외교다변화를 추구하고 있다. EU 국가들은 'Gaia-X' 도입 등 EU 차원의 다자적 접근으로 미중 기술패권경쟁 시대 디지털 주권, 기술주권 확보에 주력하고 있다. 유럽과 싱가폴은 미중 기술패권경쟁이 파국으로 이어지지 않도록 하는 '정직한 매개자(honest broker)' 역할의 필요성을 제기하기도 한다. 한국은 기술력과 문화력을 토대로 세계 중견국들의 주요한 파트너가 될 수 있다. 이를 위해 세계 주요국들의 전략을 면밀히 분석하고 한국과의 협력가능성과 시너지 창출이 가능한 아젠다를 분석하여 협력을 주도하는 전략이 필요하다.

일곱째, 디지털 시대 규범과 가치, 표준 주도 리더십이 중요하다. 유럽의 디지털 시대 기술규범과 가치, 표준주도의 노력은 중견국으로서 한국의 역할 방향과 협력의 공간을 모색하는 데 주요한 참고가 될 수 있다. EU의 일반 개인정보보호법(General Data Protection Regulation, GDPR) 등은 규범을 통해 디지털 시대 글로벌 리더십을 확보해가는 주요한 사례라고 할 수 있다. EU는 또한 2021년 인공지능 규범을 최초로 제시하면서 신흥첨단기술의 부상 속에서 규범과 가치를 주도하는 글로벌 리더십을 강화해 가고 있다. 한국은 중견국으로서 인권과 민주주의 등 가치규범에 기반한 글로벌 인터넷 거버넌스를 구축하는 데 건설적 역할을 할 수 있다. 미래 디지털 시대 글로벌 영향력과 리더십을 확보하는 주요한 토대라고 할 수 있는 기술규범 구축에 관심을 가지고 유럽 등과 함께 협력을 주도하는 적극적 관여 전략을 모색할 필요가 있다.

여덟째, 개발도상국 외교의 중요성과 제3외교 전략 확대의 필요성이다. 미중 기술패권경쟁 속에서

중국의 기술 확장의 핵심공간이라고 할 수 있는 개발도상국들 또한 특정국가에 대한 의존과 선택압박의 우려를 공유하고 있다. 이러한 가운데, 개발도상국을 둘러싼 미중간 기술영향력 경쟁은 향후에도 지속 심화될 것으로 보인다. 개발도상국이 직면한 디지털화의 과제와 미중 기술패권경쟁이라는 글로벌 환경 속에서 한국은 개발도상국의 디지털화에 관여하면서 혁신과 연대를 확대해갈 수 있는 주요한 제3의 파트너가 될 수 있다. 개발도상국들을 국제개발협력과 원조의 측면에서 바라보았던 기존의 관점에서 벗어나 디지털 경제 협력과 글로벌 진출의 핵심공간으로 인식하고 적극적 연대전략을 모색할 필요가 있다.

Ⅳ. 미중 기술패권경쟁의 미래와 한국의회의 역할[8]

1. 2대 전략목표

1) 혁신경쟁 시대, 글로벌 혁신리더(Global Innovation Leader)

미중 기술패권경쟁 시대 핵심은 '글로벌 혁신경쟁'이다. 미래 핵심기술을 선도하는 국가가 미래 질서를 주도할 것이라는 인식 하에 세계 주요 선진국들은 저마다 기술경쟁력을 높이기 위한 혁신경쟁에 주력하고 있다. 미국의 혁신경쟁법 등에서 보듯 이러한 기술혁신 투자에 대한 재정기획과 입법, 거버넌스 구축에 있어 의회는 핵심적인 역할을 하고 있다. 한국 의회 또한 초당적이고 중장기적인 관점에서 글로벌 혁신경쟁 시대 한국이 미래 혁신리더국가로 부상하기 위한 방향과 비전을 토론하고 수립해 가야 한다. EU는 2001년부터 유럽혁신지수(EIS: European Innovation Scoreboard)를 구축하여 매년 EU 회원국의 혁신 및 EU와 글로벌 경쟁국과의 혁신성과 비교를 실시하고 있다. EU는 높은 혁신지수를 기록하는 국가들을 혁신리더그룹으로 규정하고 있다. 미중 기술패권경쟁 속에서 경제적 안보적 이익을 극대화하고 지속가능한 발전을 이뤄가기 위해서는 혁신경쟁에서의 우위를 점하고 혁신리더국가로서의 역량을 갖춰가기 위한 종합적이고 중장기적인 설계가 필요하다. 한국 의회가 혁신리더국가로서의 부상을 위한 중장기 비전을 토론하고 필요한 전략적 과제들을 수립해 가야 한다.

2) 개방적 기술주권(Open Technology Sovereignty) 추구

유럽과 일본 등이 미중 기술패권경쟁 속에서 다양한 도전들을 극복해 가기 위해 기술주권과 기술안보를

8 본 장은 세계 주요국의 인식과 전략 연구를 토대로, 필자가 도출한 의회에의 제언임

내세우는 상황에서 한국 또한 기술에 대한 안보적 고려를 강화하는 것은 물론 유럽이 추구하는 '개방성'을 기반으로 한 기술주권 강화전략을 모색할 필요가 있다. 개방적 기술주권(Open Technology Sovereignty)을 기조로 핵심 첨단기술 역량을 강화하는 한편, 유럽 등 기술선진국들과의 기술혁신협력 생태계를 구축하고 한편으로 개발도상국과의 협력을 확대하면서 기술과 자원 네트워크의 다변화를 통해 특정국가에의 기술 혹은 자원의존도를 낮추면서 개방성을 강화하는 전략을 추진해 가야 한다.

2. 핵심 실천과제

1) 기술혁신, 기술안보를 위한 의회의 역할 강화

세계 의회는 미중 기술패권경쟁의 부상과 함께 기술혁신의 강화를 위한 다양한 입법과 조치들을 적극 추진해 가고 있다. 미국 116대 의회는 의회 역사상 가장 인공지능에 이슈가 집중된 'AI국회'라고 평가받을 만큼 의회가 신흥기술분야에 적극적 역할을 하였다. 유럽의회 또한 기술의 안보적 검토를 위한 다양한 입법들을 제기하고 있으며, 호주도 '외국투자개혁법 개정', '대외 관계법' 제정 등을 통해 중국의 기술위협에 대응해 가고 있다. 일본의 '규범형성전략의원연맹' 등은 기술규범 주도를 위한 역할을 강조하고 있다. 이렇듯 세계 각국은 기술혁신과 기술경쟁 시대 기술안보와 기술경쟁력 강화를 위한 의회의 역할을 적극 전개하고 있다. 미래 국가발전과 안보에 있어 신흥기술의 중요성이 지속 강조되는 오늘날의 국제질서 속에서 한국의회 또한 기술혁신과 기술안보의 강화를 위한 입법과 예산 등, 종합적 중장기적 비전 하에 국가 중장기 미래를 준비해 가는 초당적 역할을 적극적으로 모색하고 전개해 갈 필요가 있다.

2) 한국형 혁신경쟁법(Innovation and Competition Act) 및 과학기술 혁신 거버넌스 설계

미중 기술패권경쟁은 전세계 국가들이 미래 질서에서 우위를 확보하기 위한 '글로벌 혁신경쟁'으로 이어지고 있다. 미국의회가 신흥기술분야의 우위를 유지하기 위해 제안한 '혁신경쟁법'은 미국의 과학기술발전과 AI, 반도체 등과 같은 핵심기술역량 강화, 인재 양성 등에 대규모의 예산을 투자하고 중국기술견제를 위한 국제협력 강화와 수출입통제 등의 내용을 담고 있다. 미중 기술패권경쟁 시대 기술주권을 강조하고 있는 유럽과 일본 등도 기술혁신 역량과 기술자립에 무게를 두고 있다. 기술주권의 핵심은 결국 기술역량의 강화이다. 한국의회 또한 중장기 기술혁신을 위한 한국형 '혁신경쟁법'을 수립해가야 한다. 혁신경쟁법 등의 입법을 통해 기술혁신과 기술안보를 장기적 관점에서 통합설계하고, 정부의 통합적 거버넌스 구축을 촉구하고, 핵심과학기술 육성을 위한 정부차원의 재정지원과 인재양성의 계획을 입법과 예산으로 구체화해야 한다.

3) 기술안보, 경제안보 대응 위한 중장기 구상과 입법 강화

미중 기술패권경쟁이 격화되는 가운데 유럽과 일본 등 기술선진국들은 사이버 안보와 기술관리를 위한 법령, 조직 정비를 서두르고 있고, 대외적으로는 규범 형성을 위한 외교를 추진하고 있다. 미국 유럽 등은 다양한 입법을 통해 국가안보에 위협이 되거나 핵심기술 유출 등의 우려가 제기되는 사안에 대한 통제를 강화하는 방향으로 입법을 추진해 가고 있으며 일본은 경제안보상을 신설하여 기술문제에 대한 안보적 검토를 확대해 가고 있다. 세계 각국은 핵심기술의 유출 방지, 해외기술의 안전성 검토, 핵심기술의 수출입통제, 첨단기술기업 M&A 제한 등 다양한 방법으로 기술안보 강화를 위한 입법을 구체화하고 있다. 한국의회 또한 기술유출과 공급망 위기 등 다양한 기술안보와 경제안보 문제에 대응하기 위한 종합 설계와 함께 필요한 입법들을 추진해 가야 한다.

4) 과학기술 외교 강화와 '기술-외교-안보' 통합적 접근

21세기 디지털 시대 국가경쟁력의 핵심은 과학기술혁신과 함께 과학기술 연대에 있다. 과학기술 교류를 통해 기술역량을 강화하는 것은 물론 과학기술네트워크의 다변화로 경제안보의 기반을 강화하는 것이다. 글로벌 기술혁신경쟁 시대를 맞이하여 체계적이고 전략적인 과학기술외교 거버넌스가 필요하다. 의회 또한 국가차원의 과학기술외교 종합전략 수립과 통합적 거버넌스 차원에서 의회가 할 수 있는 과학기술외교 전략을 함께 모색할 필요가 있다. 의회는 주요국 의회와의 교류와 협력활동을 통해 과학기술외교 공간에서 중요한 기여를 할 수 있다. 외교통일위원회, 과학기술정보방송통신위원회 등의 관련 상임위는 물론 의회외교포럼 등의 차원에서 전개하는 주요국 의회와의 외교네트워크는 이러한 전략소통과 교류, 외교적 성과를 활성화하는 핵심적 역할을 할 수 있다. 세계와의 적극적 연대를 위해서는 주요국들의 대응 동향에 대한 모니터링과 이를 기반으로 한 분석과 전략 수립이 선행되어야 한다. 미국과 유럽 의회는 민간의 씽크탱크와 전문가 풀을 기반으로 정보를 수집하고 토론하는 것은 물론 전략적 판단을 위한 다양한 연구들을 지원하고 있다. 한국 의회도 글로벌 환경에 대한 다양한 분석과 정보를 제공받으면서 국제정세에 부합하는 입법활동과 외교 활동이 가능하도록 민간씽크탱크, 전문가들을 적극 활용할 수 있는 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

5) 규범외교, 가치외교/공공외교에 있어서 의회의 역할 강화

다자주의 규범적 국제질서 수호 및 민주주의와 인권 같은 가치에 대한 수호는 정부보다 국회에서 더욱 효과적으로 논의될 수 있다는 점에서 규범과 가치외교가 강화되는 속에서 의회의 적극적 역할이 요구된다.

6) 개발도상국 외교의 중요성과 한국의 제3외교-의회의 역할 강화

개발도상국을 둘러싼 영향력 경쟁이 심화되는 국제환경 속에서 한국 또한 디지털 경제협력을 중심으로

개발도상국 외교를 적극 확대할 필요가 있다. 이러한 개발도상국 외교 확대에도 의회는 중요한 역할을 할 수 있다. 개발도상국 외교 확대를 위해 아세안, 중남미, 아프리카, 중동, 중앙아시아 등 지역통합체 차원의 외교전략이 강구될 필요가 있고, 개발도상국의 지역통합체별로 구성된 의원포럼을 중심으로 개발도상국 외교를 확대하면서 디지털 외교, 기술외교를 활성화할 필요가 있다.

7) 국회 미래전략특별위원회(가칭) 신설 검토

세계 선진국들은 '누가 신흥기술, 핵심기술을 선도하느냐' '누가 신흥기술을 토대로 한 외교적 연대를 적극적으로 주도해가느냐'의 혁신경쟁, 연대경쟁에 주력하고 있다. 미래 국제질서에서의 영향력과 위상이 기술의 발전과 밀접히 연계되는 상황에서 한국 또한 미래 질서를 대비한 중장기적 관점의 혁신전략, 연대전략을 종합적으로 검토하고 구체적으로 준비해갈 필요가 있다. 이를 위해 의회는 한국형 혁신경쟁법, 글로벌 과학기술외교 구상 등을 집중 토론하고 중장기 비전을 수립할 미래전략 특별위원회(가칭) 신설 등을 검토해 볼 수 있다.

「국가미래전략 Insight」 대한민국의 미래와 교육 : 교육 아젠다 10선 〈제39호〉

김현곤 원장은 대한민국 교육의 흐름을 국민의 교육열, 교육내용과 방법, 교육대상의 측면으로 살펴보고 더 나은 미래를 위해 필요한 교육아젠다 10선을 제시했다.

교육아젠다 10선으로는 ①교육 패러다임 전환, ②교육비전 정립, ③국민교육학습헌장 제정, ④국민교육학습기금 조성, ⑤창조형 교육의 전면적 확산, ⑥교육 권한과 책임 분산 및 자율 강화, ⑦개인맞춤형 교육, ⑧100세 교육제도, ⑨건강스포츠교육, ⑩사회적 약자 교육으로 구성됐다.

'교육의 패러다임 전환'은 현재 학생에 국한된 주입식 교육에서 전 국민의 전 생애에 걸친 교육, 개인 맞춤형 · 창조형 교육으로 전환하는 것이다. '대한민국 교육비전 2052 정립'에서는 교육 패러다임 전환 핵심내용에 기초해 국민이 공감하는 교육 미래상을 제시하고 30년 이상에 걸쳐 지속 가능한 교육비전을 확립할 것을 제시했다.

'국민교육학습헌장 제정'에서는 새로운 교육비전의 실현을 위한 국민선언문을 제정하는 것을 제안했다. '국민교육학습기금 조성'은 안정적인 새 교육비전 추진을 위해 현행 지방교육재정교부금 등을 활용한 국민교육학습기금 조성방법이다.

기본방향인 '창조형 교육의 전면적 확산'에서는 모방형 인적자원에서 창조형 인적자원 육성 패러다임 전환을 위해 전 국민을 대상으로 교육을 전면 확산하고 모범사례를 발굴해 유튜브 등을 통해 공유할 것을 제시했으며 '교육에 관한 권한과 책임 분산 및 자율 강화'에서는 수직적 거버넌스를 탈피해 각 학교 단위의 권한과 책임을 늘리고 자율체제를 마련함과 동시에 지방자치단체, 관련부처, 기업의 권한과 책무를 강화하는 방식을 제안했다.

핵심 프로그램으로는 교사 · 코치의 확대, 인공지능기술 등을 활용해 국민을 대상으로 개인 맞춤형 교육제도를 도입하는 '전 국민을 위한 개인 맞춤형 교육 실현', 현행 6-3-3-4학제를 넘어 성인을 포함한 의무교육제도, 100세 교육제도를 국가 차원에서 새롭게 확립하는 '개인의 전 생애에 걸친 100세 교육제도', 학생만이 아닌 전 연령대의 국민을 위해 건강 · 스포츠교육을 제도화하는 '전 국민을 위한 건강 · 스포츠교육365 도입', 사회적 약자와 소외계층을 대상으로 교육기회를 우선 제공하는 '사회적 약자와 소외계층을 위한 교육지원 강화'로 구성했다.

김현곤 원장은 "'교육은 개인의 일생동안 계속되어야 하고 모든 사람에게 제공되어야 하며 모든 개인에게 있어 삶의 일부가 되어야 한다"면서 "부존자원이 부족한 대한민국을 발전시킨 원동력이 교육인만큼 앞으로도 대한민국의 성장과 발전, 개인의 미래를 결정짓는 가장 중요한 엔진이 될 것"이라고 덧붙였다.

Contents

대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선

국회미래연구원장 김현곤

Ⅰ. 미래를 결정짓는 제1원동력은 교육
Ⅱ. 대한민국 교육의 과거, 현재, 미래
Ⅲ. 더 나은 미래를 위한 교육아젠다 10선

※ 본 브리프는 2021년 국회의장 직속 자문기구인 국가중장기아젠더위원회를 통해 수행된 「미래비전 2037: 성장사회에서 성숙사회로 전환」 보고서를 기반으로 작성되었음
※ 상세한 보고서는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 다운로드 받을 수 있음

요 약

• **대한민국의 미래와 교육**

- 부존자원이 부족한 대한민국을 발전시킨 가장 큰 원동력은 교육이다. 교육은 앞으로도 변함없이 대한민국의 성장과 발전, 개인의 미래를 결정짓는 가장 중요한 엔진이 될 것이다.
- 따라서, 교육은 개인의 일생동안 계속되어야 하고 모든 사람에게 제공되어야 하며, 모든 개인에게 있어 교육은 삶의 일부가 되어야 한다. 그리고 교육은 개인 잠재력의 실현과 사회의 발전 모두를 지향해야 한다.

• **대한민국 교육의 과거, 현재, 미래**

- 대한민국 교육의 흐름을 국민의 교육열, 교육내용과 방법, 교육대상의 측면에서 살펴보았다.
  ① 전 국민의 교육에 대한 열정과 투자는 과거에도 현재에도 미래에도 변함이 없을 것으로 전망된다. 이는 더 나은 미래를 만드는 중요한 에너지다.
  ② 현재대로 간다면 지식중심, 정답중심의 교육도 향후 크게 변함이 없을 듯하다. 창의성 교육이 강조되어 왔지만 지금대로라면 미래에도 미미할 것으로 전망되어, 창조형 인적자원 육성으로의 패러다임 전환이 절실히 요구된다.
  ③ 청소년을 대상으로 한 학교교육도 문제지만, 성인을 대상으로 한 평생교육도 열악하다. 이제부터는 모든 국민이 자신의 전 생애에 걸쳐서 교육받고 학습하도록 지원해야 한다.

• **더 나은 미래를 위한 교육아젠다 10선**



① 교육의 패러다임 전환

- 학생만의 교육에서 전 국민 교육, 어릴 때에 국한된 교육에서 전 생애에 걸친 교육, 일부를 위한 교육에서 모두를 위한 교육, 평균 교육에서 개인 맞춤형 교육으로의 전환 필요
- 지식주입 교육에서 잠재력을 끌어내는 교육, 지식습득 교육에서 문제해결 중심 교육, 정답을 고르는 교육에서 질문하고 새로운 답을 찾는 교육, 모방형 교육에서 창조형 교육으로의 전환 필요

② 대한민국 교육비전 2052 정립
- 교육 패러다임 전환의 핵심내용에 기초해서 국민이 공감하는 교육 미래상을 제시하고 30년 이상에 걸쳐 지속가능한 교육비전 확립

③ 국민교육학습헌장 제정
- 새로운 교육비전의 실현을 위해 전 국민이 지속적으로 참여해서 실천하는 것을 약속하는 국민선언문 제정

④ 국민교육학습기금 조성
- 정부 변화와 무관하게 새 교육비전을 안정적, 지속적으로 추진하기 위한 재원을 확보하기 위해, 현행 지방교육재정교부금 등을 활용한 국민교육학습기금을 조성하여 전 국민의 평생학습 지원

⑤ 창조형 교육의 전면적 확산
- 모방형 인적자원에서 창조형 인적자원 육성으로의 패러다임 전환을 위해, 전 학생 전 국민을 대상으로 창조형 교육을 전면 확산
- 초중고, 대학, 성인대상 교육별로 성공적인 모범사례를 적극 발굴, 모델화하여 유튜브 등을 통해 공유해서 널리 신속하게 확산

⑥ 교육에 관한 권한과 책임 분산 및 자율 강화
- 교육부와 교육청 주도의 수직적 거버넌스를 탈피하여 각 학교 단위로 권한과 책임을 늘리고 자율운영 체제를 마련함과 동시에, 교육에 관한 지방자치단체, 관련부처, 기업의 권한과 책무를 강화

⑦ 전 국민을 위한 개인 맞춤형 교육 실현
- 모든 학생을 포함하여 단 한 명의 국민도 낙오시키지 않는다는 교육철학 아래, 교사 · 코치의 확대, 인공지능기술 등을 활용하여 전 국민을 대상으로 개인 맞춤형 교육제도를 적극적으로 도입

⑧ 개인의 전 생애에 걸친 100세 교육제도 확립
- 현행 6-3-3-4학제를 넘어 성인을 위한 의무교육제도, 개인의 전 생애에 걸친 100세 교육제도를 국가차원에서 새롭게 확립
- 예를 들어, 30세부터 시작해서 10년 단위로 모든 성인이 1~3개월간 각자가 필요로 하는 교육훈련을 받는 국민평생학습제도 수립

⑨ 전 국민을 위한 건강 · 스포츠교육365 도입

- 전 국민을 위한 건강 · 스포츠교육을 공식적인 교육제도의 일환으로 도입. 학교교육에서는 현재의 6-3-3-4학제에 건강 · 스포츠교육을 최우선적으로 강화하고, 성인들을 위한 건강 · 스포츠교육도 제도화

⑩ 사회적 약자와 소외계층을 위한 교육지원 강화

- 사회적 약자와 소외계층을 대상으로 개인 맞춤형의 더 나은 교육기회를 우선적으로 제공
- 기본소득 대신에 전 국민을 대상으로 해서 단계적으로 '평생학습비계좌'를 개설하고, 사회적 약자와 소외계층을 우선 지원

Ⅰ. 미래를 결정짓는 제1원동력은 교육

지난 역사를 되돌아보면, 부존자원이 부족한 대한민국을 발전시킨 가장 큰 원동력의 하나는 바로 교육이다. 찢어지는 가난 속에서도 자식들을 교육시킨 열정과 투자가 오늘의 대한민국을 만든 밑거름이다. 우리 국민 대부분에게 교육은 더 나은 미래를 만들기 위한 사다리 역할을 하는 것이었다. 세계가 놀라는 국가발전 신화를 이룩한 핵심동인의 하나도 바로 온 국민의 뜨거운 교육열이었다.

앞으로는 어떨까? 과거와 마찬가지로 앞으로도 대한민국이 가진 최고의 자원은 사람이라는 점에는 변함이 없을 듯하다. 그렇다면 사람을 키우는 교육이 대한민국의 미래를 결정짓는 제1원동력이라는 사실도 변함이 없을 것이다.

교육은 본질적으로 보다 나은 미래를 준비하기 위한 활동이다. 교육은 각 개인이 미래에 자신의 삶을 잘 영위하고 사회구성원으로서 자신의 역할을 잘 수행하는 데 요구되는 지식, 태도, 역량, 가치관 등을 배우는 활동이다. 교육은 불확실한 미래에 대응하는 지식과 역량을 키우는 활동이기도 하고, 동시에 자신이 소망하는 미래를 창조하는 방법과 역량을 키우는 활동이기도 하다. 그런 점에서, 개인적인 차원에서도 미래를 결정짓는 제1원동력은 바로 교육이다.

프랑스 전 총리 겸 교육부장관이었던 에드가 포레(Edgar Faure) 등이 주도해서 20세기의 가장 위대한 교육개혁 보고서로 평가받는 <존재를 위한 학습(Learning to be)>에서도 교육이 개인적 차원 및 사회적 차원에서 모두 더 나은 미래를 만드는 데 기여해야 함을 역설하고 있다.

'교육은 개인의 일생동안 계속되어야 한다. 교육은 모든 사람에게 제공되어야 하고 모든 개인에게 삶의 일부가 되어야 한다. 그리고 교육은 개인 잠재력의 실현과 사회의 발전 모두를 지향해야 한다.'

Ⅱ. 대한민국 교육의 과거, 현재, 미래

대한민국 교육의 흐름을 간략히 요약해보자. 우선 전 국민의 교육열이다. 교육에 대한 열정과 투자는 과거에도 현재에도 미래에도 변함이 없을 거라고 판단된다. 교육이 더 나은 미래를 만드는 희망사다리라는 인식이 대부분의 국민의 마음 속에 오랫동안 각인되어 왔기 때문이다. 우리 국민의 이러한 변함없는 높은 교육열은 더 나은 미래를 위해 필요한 대단히 중요한 개인적 에너지이자 사회적 자산이다.

다음은 교육내용과 교육방법이다. 이대로 간다면 교육내용과 방법 또한 과거에도 현재에도 미래에도 크게 변함이 없을 듯하다. 지식전달 중심의 교육과 정해진 답을 찾는 정답 중심의 교육이 과거처럼 미래에도 계속될 전망이다. 창의성 교육을 오랫동안 부르짖어 왔지만 성과는 미미하고 말로만 강조되고 있다. 시대는

비판적 사고, 창조적 아이디어, 문제해결력, 질문하고 새로운 답을 찾는 능력을 절실히 요구하고 있는데, 그런 역량을 제대로 가르치지 못하고 있다.

[그림 1] 5년 1% 하락의 법칙



서울대 김세직 교수는 저서 <모방과 창조>에서 대한민국의 교육내용과 방법의 패러다임 전환이 필요하다는 사실을 '5년 1% 하락의 법칙' 제시를 통해 명확하게 잘 설명하고 있다. 동 법칙은 1960년부터 1990년까지의 초기 30년은 고도성장을 해오다가, 1990년부터 현재까지의 후반 30년은 매 5년마다 성장률이 1%씩 하락해오고 있다는 법칙이다.

김세직 교수와 로버트 루카스 교수에 의하면 지난 60여년간의 대한민국 성장의 엔진은 인적자본이었고, 성장률 하락의 핵심원인도 바로 잘못된 인적자본 투자에 있다고 지적한다. 대한민국은 지난 60여년간 일관되게 지식전달과 정답중심 교육을 통해 모방형 인적자원을 육성하기 위한 노력을 해왔다. 그러한 전략은 성장의 초기 30년간은 주효했으나, 창조성과 혁신이 요구되는 후기 30년에는 부적절했다고 주장한다. 시대변화에 부합해서 창조형 인적자본을 육성해야 하는데 지난 30년간도 현재도 여전히 모방형 인적자본 육성에만 투자하고 있다는 것이다. 우리나라 교육의 문제점을 사회전체의 발전과 성장이란 관점에서 분석하고 비판한 것으로 크게 공감이 간다.

끝으로 교육대상이다. 대한민국은 청소년을 대상으로 한 학교교육이 문제라고 한다. 입시중심, 지식중심 교육에서 벗어나 미래변화에 대응한 역량중심 교육으로 변해야 한다고 한다. 그것도 맞다. 그러나 더 큰 문제는 성인을 대상으로 한 전 국민 평생교육, 평생학습의 저조함과 열악함이다. 어릴 때와 청소년 때까지는 세계에서 가장 열심히 교육을 받지만, 어른이 되면 교육과 학습에서 멀어진다. 인공지능의 확산과 장수시대로의 진입

등의 시대변화에 대응해서 중년기, 노년기에도 끊임없이 배워야 하지만, 우리 사회는 아직 그렇지 못하다. 이제부터는 모든 국민이 자신의 전 생애에 걸쳐서 교육받고 학습해야 한다.

III. 더 나은 미래를 위한 교육아젠다 10선

이하에서는 대한민국의 더 나은 미래를 위해 필요한 교육아젠다 10선을 제안한다. 제안된 교육아젠다들이 적어도 향후 6개 정부, 30여년에 걸쳐 지속할 수 있는 교육의 비전과 전략 및 핵심 프로그램의 조기 확립과 실행에 기여하기를 바란다.

[그림 2] 더 나은 미래를 위한 교육아젠다 10선



① 교육의 패러다임 전환

21세기에 접어들면서 사회의 패러다임이 근본적으로 변화하고 있다. 특히, AI기술의 확산으로 일과 노동, 비즈니스와 서비스, 생활과 삶의 변화가 급속히 일어나고 있다. 고령화와 장수혁명의 진전으로 100세 이상의 삶이 당연시되고 있다. 변화 속도와 불확실성은 점점 높아지고 있어, 변화에 대응한 유연성과 민첩성, 창의성과 문제해결력이 점점 더 요구되고 있다.

이러한 시대변화에 대응하기 위해서는 교육에 있어서도 근본적인 패러다임 전환을 모색해야 한다. 지난 수십년간 지속해온 기존의 교육 패러다임을 더 이상 계속할 수는 없다. 아래에서는 대한민국의 더 나은 미래를 위해 절실히 요구되는 교육 패러다임 전환의 예를 제안한다.

[그림 3] 교육 패러다임의 전환

❶ 학생들만 교육 → 전 국민을 교육
❷ 어릴 때만 교육 → 개인의 전 생애에 걸쳐 교육
❸ 일부를 위한 교육 → 모두를 위한 교육
❹ 평균 교육 → 개인 맞춤형 교육
❺ 지식을 주입하는 교육 → 잠재력을 끌어내는 교육
❻ 지식을 습득하는 교육 → 문제를 해결하는 교육
❼ 정해진 답을 고르는 교육 → 질문하고 새 답을 찾는 교육
❽ 모방형 교육 → 창조형 교육

우선 학생들만 교육하는 데서 벗어나 전 국민을 교육해야 한다. 그리고 개인적 차원에서도 어릴 적에만 교육을 받을 것이 아니라 전 생애에 걸쳐 교육을 받도록 해야 한다.

일부의 우수학생, 우수인재를 중심으로 한 교육에서 벗어나 모두를 위한 교육을 지향하고, 평균중심 교육에서 벗어나 개인별 맞춤형 교육을 지향해야 한다.

지식을 주입하는 교육에서 잠재력을 끌어내는 교육으로, 지식을 습득하는 교육에서 문제를 해결하는 교육 중심으로 전환해야 한다. 그리고 정해진 답을 고르는 교육에서 질문하고 더 나은 답을 찾는 교육으로, 모방형 교육에서 창조형 교육으로 전환해야 한다.

② 대한민국 교육비전 2052 정립

위에서 제안한 교육 패러다임 전환의 핵심내용 등에 기초한 대한민국 교육비전을 새로 정립해야 한다. 그리고 새로운 교육비전은 최소한 두 가지 요건을 갖추어야 한다.

첫째는 국민이 공감하는 교육의 미래상 확립이다. 단순히 정부가 일방적으로 제시하는 교육비전이 아니라 모든 국민이 공감할 수 있는 교육의 미래상을 제시해야 한다. 둘째는 지속성이다. 교육은 백년대계다. 새롭게 정립하는 교육비전은 적어도 향후 6개 정부, 30년 이상에 걸쳐 지속할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 예를 들어, '대한민국 교육비전 2052'를 수립해서 여야 합의, 국민합의 등의 절차를 거쳐 정부 교체와 무관하게 최소 30년간은 지속할 수 있도록 해야 한다.

이하에서는 필자가 생각하는 대한민국 교육비전 2052의 핵심내용을 요약해서 소개해본다.

[그림 4] 대한민국 교육비전 2052 제안

대한민국 교육비전 2052

대한민국의 교육은 모든 국민이 자신의 재능과 잠재력을 개발, 육성하고 자아발견과 자기실현을 도움으로써, 모든 사회구성원이 자신의 꿈을 실현하고 건강하고 행복한 삶을 영위하는데 이바지하도록 한다.

이러한 비전을 실현하기 위해 대한민국 교육이 지향할 기본방향은 다음과 같다.

1. 학생뿐만 아니라 전 국민이 전 생애에 걸쳐 교육받는 평생학습사회 구현
2. 모든 국민이 고른 교육기회를 자신에게 맞게 제공받는 개인 맞춤형 교육학습
3. 지식중심 모방형 교육에서 개인 잠재력을 끌어내는 창조형 교육으로 전환

③ 국민교육학습헌장 제정

대한민국의 새로운 교육비전에 대해서 전 국민이 공감대를 형성하고 새 교육비전의 실현을 위해 모든 국민이 지속적으로 참여하는 것이 반드시 필요하다.

이를 위해, 새로운 교육비전에 대한 전 국민적 합의를 선언하는 국민교육학습헌장을 제정하고 모든 국민이 공유, 숙지해서, 사회구성원 각자가 자신의 전 생애에 걸쳐 국민교육학습헌장의 내용을 성실하게 실천하도록 하는 것이 필요하다. 아래에서는 국민교육학습헌장에 담겨야 할 핵심내용을 간략히 제안한다.

[그림 5] 국민교육학습헌장에 담길 주요내용 제안

국민교육학습헌장

우리는 각자 소중한 생명으로 이 땅에 태어났다. 우리 모두는 자유롭고 자율적으로 자신의 개성과 재능을 마음껏 발휘하여 자신의 꿈을 실현하고 건강하고 행복한 삶을 영위하도록 해야 한다.

이를 위해 우리 모두는 자신의 교육학습을 위해 다음과 같이 노력한다.

1. 나의 전 생애에 걸쳐 지속적으로 교육받고 학습한다.
2. 교육학습을 통해 나의 재능과 잠재력을 이끌어내고 고양한다.
3. 교육학습을 기반으로 나의 꿈을 실현하고 건강하고 행복한 삶을 영위한다.

④ 국민교육학습기금 조성

향후 30년 이상에 걸쳐 정부의 변화와 관계없이 대한민국의 새로운 교육비전을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 충분하고 안정된 예산확보가 반드시 필요하다. 그런 점에서 여기서는 국민교육학습기금 조성을 제안한다.

국내에서 기금 조성을 통해 성공적인 성과를 거둔 사례는 다수 있다. 그 대표적인 예로 정보화촉진기금(현재는 정보통신진흥기금으로 명칭 변경)을 들 수 있다. 1990년대 중반에 정보통신사업자들의 매출이익 일부를 제공받아서 조성된 정보화촉진기금을 통해 인터넷 인프라 조성, 국민정보화교육, 정보통신인력양성과 연구개발 촉진, 정보화선도사업 등을 적극 추진함으로써 결과적으로 세계최고의 디지털강국으로 성장하였다.

이제는 대한민국의 미래를 좌우할 새로운 교육비전의 성공적인 추진을 위해 국민교육학습기금을 적극적으로 조성하여야 한다. 조성된 국민교육학습기금은 특히 평생학습기금으로서의 역할을 할 것으로 기대된다. 예를 들면, 싱가포르는 2001년 평생학습기금법을 제정하여 20년만에 목표액인 50억 싱가포르달러(약 4조1250억원)의 기금을 조성하였다.

우리의 경우 국민교육학습기금을 마련하는 재원의 하나로 지방교육재정교부금의 일부를 활용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현재는 매년 내국세수의 20.79%를 지방교육재정교부금으로 지급해야 하고, 이는 초중고교의 교육비로만 사용할 수 있다.

그런데 학령인구는 계속 감소함에도 불구하고, 내국세가 매년 증가함에 따라 지방교육재정교부금의 규모도 매년 확대되어 왔다. 관련법의 개정을 통해 지방교육재정교부금으로 지급되는 지방교육재정기금의 일부 또는 전부를 국민교육학습기금으로 전환하는 방안 등을 적극 검토할 필요가 있다고 판단된다. 참고로 최근의 KDI 연구에 의하면, 지방교육재정교부금제도의 개선을 통해 연간 약25조원의 재정절감이 가능하다고 한다. 만일, 이 연간 25조원을 매년 국민교육학습기금으로 전환한다면 10년 후에는 평생학습기금 목적의 국민교육학습기금으로서 250조원을 확보할 수 있게 된다.

⑤ 창조형 교육의 전면적 확산

지난 30여년간 대한민국 교육에서 가장 강조한 지향점이 바로 창조형 교육이었으나, 창조형 교육의 성과는 미미했고 구호에 불과했다는 것이 일반적인 평가다.

서울대 김세직 교수가 지적했듯이, 지난 30여년간의 '매 5년 1% 하락의 법칙'적용과 저성장의 고착은 창조적 인적자원 형성에 실패한 것에 크게 기인한다. 시대는 저성장 및 창조의 시대로 가고 있는데 우리 교육은 여전히 지식과 성적, 입시에만 집중하는 모방형 인적자원 형성에만 투자했기 때문이다.

이제는 명실상부한 창조형 인적자원을 육성하고 축적할 때다. 일부 학생만 창조적 인재로 키울 것이

아니라, 모든 학생을 창조적 인재로 키워야 한다. 일부 국민만이 아니라 대다수의 국민들이 창의적이고 창조적인 인적자원으로 성장하도록 해야 한다. 그래야 개인도 국가도 지속가능한 성장이 가능하다.

전 학생, 전 국민을 창조적 인적자원으로 육성하는 가장 쉽고 확실한 방법은 창조형 수업의 전면적 확산이다. 대학을 예로 들면, 서울대 김세직 교수의 창조형 수업이 그 대표적인 모범사례다. 김세직 교수는 지난 10여년간 창조적 수업을 시도해왔고 충분한 노하우와 성공경험을 축적했다. 그렇다면 우선 김세직 교수의 창조형 수업방법을 체계적으로 정리해서 유튜브 등을 공유, 확산할 필요가 있다. 전국의 모든 대학에서 모든 교수들이 김세직 교수의 창조형 수업 노하우를 벤치마킹해서 각자 자신의 방식으로 단계적으로 창조형 수업을 확대해나갈 수 있다. 물론 체계적이고 지속적으로 관리를 해야한다. 모든 대학은 대학별로 또는 교수별로 각 수업에서 창조형 수업이 어느정도 확산, 진전되고 있는지 정기적으로 자기평가를 하는 것이 필요하다.

창조형 수업의 또 다른 예는 이광형 총장 주도로 최근 진행되고 있는 KAIST의 교육모델이다. KAIST는 질문하는 글로벌 창의인재 양성을 목표로, 인문융합 학습, 독서와 토론이 강조되는 자기주도 학습, 문제중심교육과 프로젝트중심교육, 1랩1독서운동 등을 전개하고 있다. 다른 모든 대학들도 KAIST를 벤치마킹하여 대학별로 독자적인 창조형 교육모델을 확립하고 실천하는 것이 바람직하다.

창조형 수업을 위한 시도는 꽤 오랜기간 이루어져왔기 때문에, 초중고에서도 김세직 교수와 같은 창조형 수업의 모델사례는 꽤 많이 있을 것으로 보인다. 문제는 모범사례의 적극적인 발굴과 전국적인 확산노력이다. 초, 중, 고교별로 확산가능성이 큰 성공적인 창조형 수업사례를 발굴하고 공유해서, 전국의 모든 교사들이 적극적으로 창조형 수업을 시도하는 운동을 전개해나간다면 예상보다 훨씬 빠른 속도로 창조형 수업은 확산될 것으로 믿는다. 문제는 창조형 수업을 반드시 구현하겠다는 적극적인 정책의지와 지속적인 실천이다. 이런 것이야말로 급하지는 않아 보이지만 국가차원에서 가장 높은 중요성을 가지고 추진되어야 할 대선 공통공약 제1순위가 되어야 한다.

⑥ 교육에 관한 권한과 책임 분산 및 자율 강화

교육에 관한 거버넌스도 근본적인 검토를 통해 새로운 전환이 필요하다. 지금까지의 거버넌스는 교육부와 교육청 주도의 지극히 수직적인 거버넌스다. 이러한 거버넌스를 통해서는 교육내용과 교육방식이 고정적이고 경직적일 수밖에 없다. 시대변화와 사회 패러다임 변화를 반영하지 못한 채 기존의 교육 거버넌스를 50년 이상 유지해오고 있어, 원점에서 보다 나은 교육 거버넌스 재확립을 위한 검토가 필요하다.

지난 20여년에 걸쳐 교육분야 전문가들이 지속적으로 주장해온 교육 거버넌스 혁신의 내용을 간략히 요약해보면 아래와 같다.

첫째, 대학을 포함해서 각 학교 단위로 권한과 책임을 늘리고 자율적인 운영체제를 마련해야 한다는

점이다. 현재는 초중고교와 대학 모두 교육부와 교육청의 관리와 통제를 받도록 되어 있다. 학교 단위로 자율적으로 결정할 수 있는 여지는 거의 없다. 이러한 방식은 시대 변화에 부합하지 않는다. 창조적이고 문제해결력이 있는 인재를 양성해야 하는 교육의 본질적인 목적을 달성하기도 어렵다. 이제는 학교 단위로 자율적인 운영체제를 마련하고 권한과 함께 책임을 늘려야 한다. 초기에는 많은 시행착오와 문제점들이 노출되겠지만 머지않아 기존의 교육 거버넌스보다 훨씬 나은 성과를 창출해내리라 믿는다.

둘째, 자율적이고 분권적인 교육 거버넌스 확립을 위해서는 교육에 관한 지방자치단체의 권한과 책무를 강화할 필요가 있다. 현재는 교육에 관해서는 교육부와 교육청 중심으로 관장하도록 되어 있고, 지방자치단체가 관여할 수 있는 여지는 거의 없다. 그러나 모든 학교와 대학이 특정 지역을 근거지로 설립, 운영되고 있는 점을 감안하면, 교육에 있어서도 지방자치단체의 권한과 책무가 훨씬 더 강화되어야 한다. 진정한 지방자치분권과 교육자치의 실현 및 지방소멸 극복과 국토균형발전을 위해서도 교육자치와 지방자치간의 긴밀한 연계와 통합이 반드시 필요하다. 이러한 사항은 '지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법' 제12조에 명시되어 있으나 현재 활발히 논의되고 있지 않은 상황이다. 향후 이에 대한 적극적인 검토 및 개선이 요구된다.

셋째, 교육부 뿐만아니라 고용노동부, 산업통상자원부, 보건복지부, 문화체육관광부 등 광의의 교육학습, 직업훈련 등과 관련된 정부부처 및 기업, 시민단체 등의 적극적인 참여와 역할 확대를 중심으로 교육 거버넌스를 새롭게 정립해야 한다.

향후, 국가교육위원회가 주도해서 교육에 관한 권한과 책임 분산 및 자율 강화 등을 중심으로 하는 새로운 교육 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

⑦ 전 국민을 위한 개인 맞춤형 교육 실현

모든 개인은 그 역량과 재능이 각기 다르다. 그런 점에서 만일 각 개인별 맞춤형 교육을 제공할 수 있다면 가장 이상적인 교육제도라고 할 수 있다. 개인 맞춤형 교육은 교육전문가들이 희망하는 이상적인 교육제도로서 그려져 왔지만, 자원과 예산의 제약을 포함한 다양한 이유로 인해 이를 실제로 구현하는 것은 거의 불가능한 것으로 여겨져 온 것도 사실이다.

대한민국은 지난 70여년간 대체적으로 평균교육을 지향해왔다. 같은 학년에 있는 전국의 모든 학생들이 똑같은 교재로 똑같은 방식으로 교육을 받아왔다. 개인에 대한 고려는 거의 할 수 없는 상황이었다. 그런데 우리와는 다르게 핀란드와 같은 나라는 오래전부터 개인 맞춤형 교육을 시행해왔다. '단 한 명의 학생도 낙오시키지 않는다'는 교육철학 아래 각 개인의 역량과 재능을 고려한 교육제도를 운영해오고 있다. 물론 이런 제도를 운영하기 위해서는 더 많은 교사, 멘토, 코치가 필요하다. 그러나 투입대비 효과를 보면 교사와 멘토, 코치를 더 많이 채용하는 것이 일자리 효과도 크고 효익도 훨씬 크다고 판단된다. 한 명 한 명의 학생을 맞춤형으로 잘 교육하면 그 효과는 각 개인의 삶이 지속되는 100년 가까운 긴 시간에 걸쳐 지속적으로 나타나기 때문이다.

최근 확산되고 있는 인공지능(AI)기술을 활용하면 개인 맞춤형 교육을 훨씬 더 쉽게 효과적으로 실시할 수 있다. 실제로 미국을 비롯한 많은 선진국들이 AI기술을 활용한 개인 맞춤형 교육 프로그램을 활발히 도입하고 있다는 점은 매우 고무적이다. AI기술을 활용해서 모든 학생을 포함한 5천만 전 국민을 대상으로 개인 맞춤형 교육 프로그램을 운영하는 미래를 상상하고 현실화시키자. 이런 노력이 첨단 과학기술을 활용한 사회적 문제해결과 사회기여, 사회혁신의 선도모델이 될 수 있다. 이야말로 진정한 휴먼뉴딜 핵심프로젝트가 될 수 있지 않을까.

⑧ 개인의 전 생애에 걸친 100세 교육제도 확립

현재 제대로 확립되어 있는 교육제도는 6-3-3-4학제이다. 초등 6년, 중 3년, 고교 3년, 대학 4년의 학제다. 그리고 대학을 졸업하고 나면 제도차원에서 공식적으로 확립되어 있는 학제는 없다. 그런데 이제는 각 개인이 100세를 사는 시대에 접어 들었다. 6-3-3-4학제를 통해 교육받은 내용으로 평생을 살아가기에는 턱없이 부족한 시대가 되었다. 성인이 되어서도 지속적으로 필요한 교육학습을 계속할 수 있는 제도화가 필요하다.

현실적으로도 대한민국은 학생 시절에 세계에서 가장 공부를 많이 하는 나라로 손꼽힌다. 그런데 학교를 졸업한 후에 성인이 되면 교육에서 멀어지고 더 이상 공부하지 않는다. 초중등교육을 중심으로 전국민 의무교육을 시행해왔던 것처럼, 이제는 성인을 위한 교육제도, 개인의 전 생애에 걸친 100세 교육제도를 국가차원에서 확립해야 할 시점이다. 전 생애 학습을 지속적이고 체계적으로 지원하기 위해 학교교육, 진로교육, 직업교육, 평생학습 등을 연계한 100세 교육제도를 새롭게 만들어야 한다.

100세 교육제도를 새롭게 확립한다는 비전과 목표 아래, 범부처 및 전 지자체가 협력해서 쉽게 가능한 것부터 시작해서 구체적인 실행 프로그램을 하나하나 지속적으로 만들어가는 것이 필요하다. 예를 들면, 학생모집에 애로를 겪고 있는 전국의 4년제 대학 및 전문대학 등이 성인을 위한 평생학습기관의 역할을 할 수 있도록 법제도를 정비하고 국민교육학습기금 마련 등을 통해 재정적으로 지원을 강화하는 방안을 들 수 있다. 또한, 30세부터 시작해서 10년 단위로 모든 성인이 1~3개월간 각자가 필요로 하는 교육훈련을 받을 수 있도록 국민평생학습제도를 신설해서 운영하는 것도 100세 교육제도의 핵심프로그램의 하나가 될 수 있다. 물론 전술한 국민교육학습기금의 조성과 평생학습에 관한 법률의 제개정 등을 통해 재정 확보 및 법제도 마련 등의 정책적 노력을 병행해야 할 것이다.

⑨ 전 국민을 위한 건강 · 스포츠교육365 도입

전 국민을 위한 100년 교육제도의 기초필수프로그램으로 도입해야 할 제1번은 건강 · 스포츠교육이라고 생각한다. 모든 개인이 100세 시대를 살아갈 때 최우선으로 필요한 것이 건강이다. 따라서 전 국민을 위한 건강 · 스포츠교육을 공식적인 교육제도의 일환으로 도입할 필요가 있다.

건강은 어릴 때부터 챙겨야 한다. 나이 들어서 건강을 위해 노력하기 시작하면 그 효과는 반감된다. 그럼에도 불구하고 학교교육에서 체육교육은 다른 교과과목에 밀려 점점 그 자리를 잃어가고 있다. 가장 중요한 교육이 가장 뒷전으로 밀려나고 있는 셈이다. 눈앞에 닥친 입시만 생각한다면 이해될 수도 있지만, 100세 인생이라는 개인의 전 생애 관점에서 보면 정말 커다란 손해다. 학교 다닐 때 건강교육, 체육교육을 충분히 받지 못한 어린이와 청소년이 성인이 되어서 건강을 제대로 챙길 가능성도 낮다. 습관이 만들어지지 않아서다.

먼저, 아동과 청소년들을 위해서 현재의 6-3-3-4 학제에 건강 · 스포츠교육을 최우선적으로 강화해야 한다. 초중고교의 수업 중에서 건강 · 스포츠교육이 가장 큰 비중을 차지하도록 수업비중을 전면적으로 혁신하는 것을 검토할 필요가 있다. 현재의 교육제도 하에서는 엄두도 나지 않는 불가능한 일처럼 보이지만, 개인의 생애 관점에서 보면 그렇게 하는 것이 맞다. 그렇다면 반드시 바꾸어야 한다.

그리고 보건복지부, 행정안전부, 교육부, 고용노동부, 문화체육관광부 등 범부처가 협력해서 일반 성인들을 위한 건강 · 스포츠교육도 제도화해야 한다. 특히, 성인들을 위한 건강 · 스포츠교육의 전국민적 확산을 위해서는 지방자치단체의 역할이 가장 중요하다. 각 지방자치단체가 권한과 책임을 가지고 지역주민들의 건강 · 스포츠교육을 지속적이고 체계적으로 추진할 수 있도록 법제도적 기반과 재원 마련을 지원할 수 있어야 한다. 국민을 위한 수많은 종류의 복지제도가 있지만, 가장 기초적이고 필수적인 복지제도의 하나로 일반국민을 위한 건강 · 스포츠교육제도가 도입되어야 한다. 이 제도에 투입되는 자금은 의료비 절감, 국민행복도 증진 등의 효과를 통해 최소 수십배 이상의 투자효과가 있을 것으로 믿는다.

⑩ 사회적 약자와 소외계층을 위한 교육지원 강화

우리 사회는 점점 불평등과 양극화가 심화되고 있고 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다. 교육분야에 있어서도 마찬가지다. 한때는 교육이 사회이동을 가능케하는 사다리 역할을 했지만, 지금은 교육을 통한 사회이동이 점점 더 어려워지고 있다. 빈부격차가 교육격차로 연결되고, 이에 따라 사회적 약자와 소외계층은 교육의 혜택에서도 점점 더 소외되고 있다.

불평등과 양극화를 해소하고 모두가 행복한 공동체를 만드는 방법은 다양할 수 있지만, 교육이 가장 기초적이고도 핵심적인 역할을 할 수 있다. 특히, 사회적 약자와 소외계층을 대상으로 개인 맞춤형의 더 나은 교육을 우선적으로 제공한다면, 시간을 두고 그 효과는 매우 크게 나타날 수 있다고 생각한다.

예를 한번 들어보자. 전국의 초중고교의 모든 학급에서 학업성적 등을 고려하여 가구당 소득을 기준으로 하위 10%의 학생들을 식별한다. 그리고 이 학생들에 대해서는 보조교사, 특정과목교사, 코치 등을 개인 맞춤형으로 지원하고 본인이 원하는 다양한 교육을 받을 수 있는 혜택을 제공하는 것을 제도화한다. 물론 개인들의 자존감이나 프라이버시를 최대한 보호하는 장치를 마련하는 것을 병행해야 할 것이다.

대학도 마찬가지다. 가구당 소득 등을 기준으로 하위 10%의 대학생들을 식별하고 이들이 필요로 하는 학비 지원, 교육학습비 지원 등을 가능하게 하는 제도 확립을 모색할 필요가 있다. 성인을 대상으로 한 교육지원도 마찬가지로, 가구당 소득 등을 기준으로 사회적 약자와 취약계층을 식별하고 이들을 위한 직업교육, 평생학습 프로그램을 우선적으로 제공하도록 한다. 현재 취약계층을 대상으로 제공되고 있는 평생교육바우처 및 국민내일배움카드 제도 등을 대폭 강화할 필요가 있다. 물론 기금은 앞서 언급한 국민교육학습기금 조성 등을 통해 조달해야 할 것이다.

한 걸음 더 나아가, 기본소득 대신에 전 국민을 대상으로 '평생학습비계좌'를 개설해주는 방안도 생각해볼 수 있다. 예를 들어, 매년 기본소득 100만원을 지급하는 대신, 전 국민에게 매년 50만원이 입금된 '평생학습비계좌'를 개설해주는 것이 더 효과적일 수 있다. 특히, 사회적 약자와 소외계층을 위해서는 평생학습비계좌를 우선적으로 개설하고 금액도 상향조정할 수도 있을 것이다. 그럴 경우 모든 국민이 각자의 상황에 맞게 스스로 주도해서 자신의 전 생애주기별 학습요구에 맞는 다양한 교육학습 경험을 할 수 있는 기회를 국가 차원에서 제공하는 셈이다. 전 국민을 대상으로 물고기를 잡아주는 것보다 물고기를 잡는 방법을 가르쳐주는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

「Futures Brief」 동북아 환경분쟁 이슈 및 대응전략 〈제6호〉

본 보고서는 (1) 동북아 지역에 이미 존재하는 국제환경분쟁 이슈의 트렌드를 분석하고 (2) 과거 국가 간 오염물질 이동 문제해결 여건과 현존하는 동북아 환경분쟁 여건 간의 비교를 통하여 (3) 동북아 환경분쟁 대응전략을 제안했다.

유해물질에 노출은 인간의 건강을 위협하는 중요한 요소이며, 우리나라는 동북아 국가로부터 유입되는 오염물질 리스크가 지속 또는 증가될 것으로 예상됨에 따라 국민건강 보호를 위해 오염물질 배출 감축 및 안전관리 기준 강화를 위한 동북아 국가 공동의 대응전략을 도출할 필요가 있다.

동북아 국가 공동의 대응전략을 도출할 때에는 현재 진행중인 문제해결을 넘어 미래에 발생 가능한 위험을 줄이기 위한 공동의 노력을 약속하는 방향으로 관점을 전환할 필요가 있으며, 투명한 정보교류 활동 강화와 함께 협력 내용과 지역 범위를 포괄적으로 확대하는 방향으로 추진할 것을 제안하였다.

Futures Brief | Contents

동북아 환경분쟁 이슈 및 대응전략[1]

혁신성장 그룹장 김은아

요약
Ⅰ. 문제의식
Ⅱ. 동북아 환경분쟁 이슈 트렌드 및 미래 전망
Ⅲ. 국가 간 오염물질 이동 문제해결 여건 비교분석
Ⅳ. 동북아 환경분쟁 대응전략 제언
[참고] 동북아 환경분쟁 관련 기사 분석방법
참고문헌

1 본 브리프는 2020년 국회미래연구원 연구보고서 20-14호 「한중일 복합갈등: 안보, 무역, 환경을 중심으로」의 환경분야 내용에 기반하여 작성함

요 약

- 유해물질(미세먼지, 방사성 물질, 바이러스 등)에 노출은 인간의 건강을 위협하는 중요한 요소이며, 인접국으로부터 유입되는 오염물질 리스크가 지속 또는 증가될 것으로 예상됨에 따라 국민건강 보호를 위한 배출 저감 정책을 도출함에 있어서 인접국 영향을 중요하게 고려할 필요가 있다.

- 최근 10년간 이슈가 되고 있는 환경갈등은 그 이전과는 달리 국내 정치·사회·경제 영역의 이슈와 연결되는 복합갈등 양상을 보이며 원인이 해소되지 않은 상태로 갈등이 지속 반복되고 있어 동북아 환경오염에 관한 공동의 대응전략을 도출할 필요가 있다.

- 한·중·일 국가 간 오염물질 이동 문제해결 과정에서 역내 환경협약 체결 및 비준이 성공적인 분쟁 해결의 신호가 될 수 있으나 국제환경협약 체결에 영향을 주는 한-중의 사회·경제적 여건은 현재 긍정적이지 않은 상황으로 현재 진행 중인 동북아 환경분쟁을 완화할 대안적인 국제전략이 필요하다.

- 환경갈등이 이미 발생한 상황에서 사후에 문제를 해결하기 위한 환경협력에는 한계가 있으며, 중장기적인 동북아 환경오염 리스크 관리는 미래에 발생 가능한 위험 요소에 대비하는 방향으로 관점을 전환하여 당사국 간의 호혜적 관계를 이끌어 낼 필요가 있다. 여기서 미래의 환경갈등 발생 이후에도 협력관계가 공고하게 지켜질 수 있도록 당사국 간의 투명한 정보 교류 활동에 관한 기존의 협력관계를 강화하는 제도가 마련될 필요가 있다.

- 미래의 동북아 환경분쟁을 예방하기 위한 국제협력 전략에는 개별 국가의 오염물질 감축 및 안전관리 기준 강화를 이행하는 내용과 함께 관련 환경갈등 문제를 해결하기 위한 과학기술 개발 및 경제 분야에서의 협력 등 사회·경제 분야의 포괄적인 협력 내용을 포함하는 것이 호혜적인 국제관계를 형성하는 데에 도움이 될 것으로 예상한다.

- 또한, 협력 당사국의 지역적인 범위를 동북아 지역 국가로 한정하지 않고 아시아 태평양 권역으로 넓히는 경우 제3국의 조정자 역할을 기대할 수 있으며 이를 통하여 동북아 환경분쟁이 효과적으로 해결될 수 있을 것으로 기대한다.

1. 문제의식

전력생산, 산업 활동, 차량운행 등 인간의 편의를 향상시키는 활동은 오염물질 배출로 이어지며 인간의 건강을 해치는 결과를 가져온다. 국민건강 보호를 위하여 오염물질 노출을 줄이는 중장기적 정책 및 전략이 필요하며, 여기에는 오염물질 배출원 관리가 매우 중요하다. 배출원 관리에 필요한 국내 환경정책 기본원칙으로 배출자 부담원칙(polluter pays principle)이 존재하는데, 국내 배출원의 경우 배출허용기준치를 초과하는 경우 또는 배출하는 양에 따라 부담금 또는 부과금을 낼 의무가 있으며 이는 오염물질 배출을 저감하는 유인으로 작용할 수 있다.

그러나 해외로부터 배출된 오염물질이 우리나라에 영향을 미치는 경우 본 기본원칙이 적용될 수 없기 때문에 국가 간 오염물질의 이동 문제해결을 위한 배출원 관리가 어려우며 해당 국가의 자발적인 감축 노력이 시작될 때까지 오랜 시간이 걸리기도 한다. 이러한 이유로 오염물질의 국가 간 이동은 전 세계적으로 많은 국제환경분쟁을 초래해왔으며 당사국 간에 양자 협약, 지역협의체 또는 유엔을 통한 다자협약을 통하여 문제를 해결해오고 있다.

동북아시아에서 국경을 이동하는 유해물질 문제의 대상은 가장 대표적으로 미세먼지(이태동·정혜윤, 2019) 등 대기오염물질과 해수를 통해 이동하는 방사성 물질(김기순, 2011) 또는 사람이나 동물을 매개로 전파되는 바이러스 등이 있고, 중국의 급속한 산업화 진행에 따라 아직 등장하지 않은 유해물질 이동의 위험도 존재한다. 기후변화에 따른 자연 재난의 빈도와 강도가 높아짐에 따라 미래에 동북아 해안에 위치한 유해물질 사용 시설이 고장 나거나 파괴되면서 오염물 이동 위험 또한 상승할 가능성이 있다. 그 밖에 해수를 타고 이동하는 플라스틱(Jang et al., 2012), 중금속 물질 등 다양한 유해물질(서창호, 2001) 또한 동북아시아 지역에서 국가 간 이동으로 인한 환경분쟁 요인이 될 수 있다. 또한, 코로나19 이후에도 전세계는 인근 국가로부터의 바이러스 이동에 의한 감염병 유행이 재현되는 위험에 노출되어있다.

이처럼 인접국으로부터 유입되는 유해물질 리스크가 지속 또는 증가될 것으로 예상됨에 따라 국민건강 보호를 위한 배출 저감 정책을 도출함에 있어서 인접국 영향을 중요하게 고려할 필요가 있다. 한편, 해외 배출 저감과 그와 관련된 환경분쟁 문제해결을 위해서는 국내와는 다른 접근 방식이 요구되며 미래에 발생할 수 있는 환경분쟁의 평화적인 해결 및 예방을 위한 장치가 시급히 만들어져야 한다. 본 브리프에서는 (1) 동북아 지역에 이미 존재하는 국제환경분쟁 이슈의 트렌드를 분석하고 (2) 과거 국가 간 오염물질 이동 문제해결 여건과 현존하는 동북아 환경분쟁 여건 간의 비교를 통하여 (3) 동북아 환경분쟁 대응전략을 제안하고자 한다.

Ⅱ. 동북아 환경분쟁 이슈 트렌드 및 미래 전망

국가 간의 환경분쟁은 크게 희소자원의 고갈, 또는 재생 가능한 자원의 오염에 의한 가용자원 고갈 및 환경권 침해 때문에 일어난다. 오염물질의 국가 간 이동은 대기나 해수와 같이 국경 구분이 없는 환경 매체와 야생동물, 곤충 등을 매개로 삼는 이동과 인위적 운송 수단을 사용하는 폐기물 및 위험 물질의 이동 등으로 구분된다. 우리나라와 다른 동북아 지역 국가(북한 제외)는 바다를 공유하고 있으나 국경이 맞닿아 있지 않은 지정학적 특성 때문에 국가 간의 환경분쟁 중 오염물의 국경 이동에 의한 환경권 침해 요소가 가장 지배적이다. 과거 사례를 살펴보면 동북아 권역에서 국경을 이동하는 오염물질 문제로 미세먼지, 방사성 물질, 감염병 병원체, 유해화학물질 등이 존재하며, 본 연구에서는 최근 특히 크게 이슈화되었던 미세먼지, 방사성 물질, 바이러스에 집중하여 그와 관련한 국내·외 갈등 양상을 살펴보았다.

국가 간 환경분쟁은 이와 관련한 학술논문, 연구보고서, 직접적인 분쟁 사례를 다룬 외교문서 등 정형화된 문헌을 분석하여 각각의 사례와 트렌드를 확인할 수 있으나, 분쟁 요소를 대하는 대중의 즉각적인 반응을 읽기 어려운 한계가 있다. 국제 환경분쟁의 경우 국민의 안전 또는 건강과 직결되는 민감한 사안으로 대중의 인식이나 여론이 빠르게 변하는 국내·외 정책에 영향을 줄 수 있다는 점을 고려할 때 환경 갈등의 역동적인 특성을 알아낼 수 있는 정보원으로 신문기사가 적합하다고 판단하였다.

본 연구에서는 환경 갈등의 원인인 오염물질을 환경 갈등의 필수요소로 정의하고 각 오염물질로 인한 환경 갈등에 관한 기사 건수를 대상으로 시계열 분석을 하였는데, 이를 통하여 환경 갈등 이벤트 발생에 어떠한 패턴이 존재하는지 확인하고자 하였다. 한편, 국가 간 오염물질 이동에 따른 환경갈등은 국제·정치·경제·사회적 요인과 결합하여 복합갈등 상황을 발생시키며, 이러한 상호작용은 환경갈등이 발생→진행→해결되는 과정 전반에서 다양한 영향을 다방면에 미친다. 이러한 복합갈등 양상을 확인하기 위하여 기사건수가 급증한 시기에 해당하는 기사의 주요 내용에서 환경갈등 문제가 국제, 정치, 경제, 사회적 이슈와 어떻게 결합하였는지 살펴보았다. 더 나아가 과거 환경갈등 이벤트 트렌드와 그와 관련된 주변 여건에 대한 분석결과에 기반하여 미래 환경갈등이 어떻게 변화할지 예측해보고자 하였다.

여기서 트렌드 분석에서 등장하는 기사 건수는 상대적인 비교 및 패턴 분석에만 사용되었고 절대적인 값에 기반한 지표 등을 도출하는 데에는 한계가 있다는 점을 미리 밝힌다.

(1) 미세먼지

우리나라 미세먼지 농도는 2020년 28 μg/㎥로 OECD 국가 중 꼴찌[2]이며 OECD 평균농도인 14 μg/㎥의 두 배로 심각한 수준이다. 국내 미세먼지 문제의 주요 원인 중에 하나로 중국발 미세먼지가 지목되고

2 OECD Better Life Index 2020 결과 참조

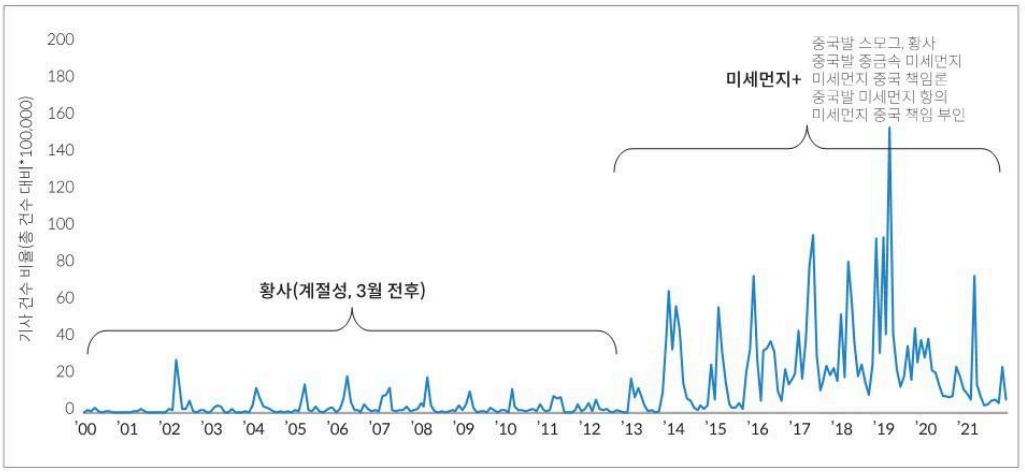
있으며 최근 연구 결과(장경수·여준호, 2015)에 따르면 중국 실질 GDP 1% 증가에 따라 한국의 미세먼지 농도가 3.32% 증가하는 경향을 보여주는 등, 중국 경제성장에 따라 국내 대기 질 악화가 심해질 가능성이 있다. 또한, 2016년 초여름 미국 항공우주국(NASA)과 공동으로 국내 대기 질 측정 연구를 진행한 결과 국내 미세먼지의 25~68%(Choi et al., 2019)가 중국으로부터 유입된 것으로 나타났으며, 미세먼지 농도가 높은 봄철과 겨울철에는 중국의 기여도가 더욱 높을 것으로 예상하였다. 이렇게 중국발 미세먼지의 국내 영향에 대한 인식이 확산됨에 따라 한-중간 환경갈등에 대한 기사가 지속적으로 등장하고 있다.

그림 1은 2000~2021년 중에 중국, 일본 또는 동북아가 언급된 기사 중 미세먼지가 포함된 총 12,388개 기사를 대상으로 시간의 흐름에 따른 기사건수의 변화를 분석한 결과를 보여준다. 동북아 미세먼지 관련 기사는 2014년을 기점으로 급격히 증가하다가 2019년 정점을 찍고 2020년 다시 약간의 소강상태이다. 2002~2012년 사이에는 연간 1회 주기로 기사 건수가 급격히 증가하는 '이벤트'가 발생하는 것으로 보이는데, 이는 주로 3월 전후에 발생하는 황사에 기인한다.

미세먼지 이슈는 2000년대까지 주로 황사로 인식되다가 2010년 초반에 스모그, 미세먼지, 황사가 혼재하는 개념으로 존재하였고, 2013년부터 연간 지속하는 현상으로서 미세먼지 개념을 사용하면서 동시에 황사와 스모그는 봄철 황사, 겨울철 스모그와 같이 계절적인 특수성과 결합되어 주기적으로 등장하였다.

기사 건수가 급격히 증가하는 시기의 기사 내용을 분석해본 결과 2000년대까지는 황사와 동반하는 동북아 환경갈등과 연결된 다른 이슈가 나타나지 않았으나, 2010년대 초반부터 '중국발 중금속 미세먼지,' '중국발 스모그,' '중국발 미세먼지,' '미세먼지 중국 책임론,' '중국발 미세먼지 항의,' '중국 책임 부인' 등과 같이 미세먼지의 중국 영향에 대한 기사가 복합적으로 등장하는 것을 확인하였다.

[그림 1] 미세먼지 관련 월별 기사 건수 변화

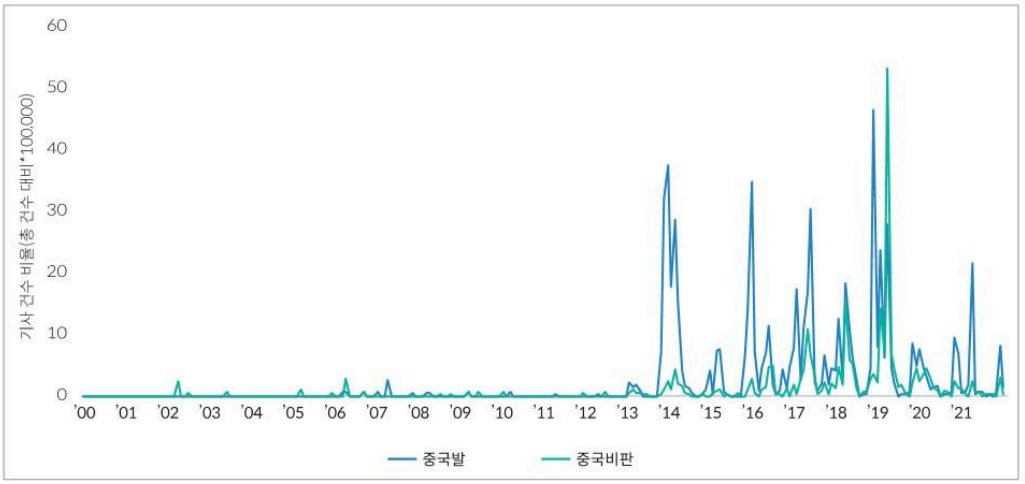


(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

그림1에서 분석한 기사 중 중국과의 갈등과 거리가 있는 기사를 제거하기 위하여 [참고]에 기술된 주요 키워드를 사용하여 재정제한 결과 추출된 2,863개 기사를 대상으로 분석한 결과를 그림 2에 정리하였다. 2014년부터 '중국발' 관련 기사가 차지하는 비중이 급증하였으며 '중국 비판' 기사에 비해 비교적 지속적으로 등장하였다. 한편, '중국 비판' 관련 기사가 2014~2019년에 걸쳐 변화의 폭이 눈에 띄게 증가한 것을 확인할 수 있었다. 이는 적응 중심의 미세먼지 대응에서 좀 더 적극적인 배출감축 또는 국제적인 대응의 필요성을 강조하는 방향으로 여론이 형성되었던 것으로 해석할 수 있다.

그림2에서 '중국 비판'과 같은 국제관계 이슈의 기사 내용을 살펴보면 국내정치 영역이 차지하는 비중이 높았는데, 이는 정치 외부 요소로 존재하는 국제환경갈등이 국내정치와 결합하는 양상을 보여주는 흥미로운 부분이다. 실제로 중국 비판 관련 기사의 내용을 살펴보면 중국을 향한 비난만큼 우리나라 정부와 행정부를 향한 비난을 적지 않게 포함하고 있다. 이는 국제 환경분쟁 요소가 국내정치에 영향을 미칠 가능성을 보여주는 일례가 될 수 있으며, 이러한 양상이 일시적인 현상에 머무를지 알기 위해서는 향후 수년간의 변화를 관찰할 필요가 있다.

[그림 2] 미세먼지로 인한 중국과의 갈등에 관한 기사 건수 변화

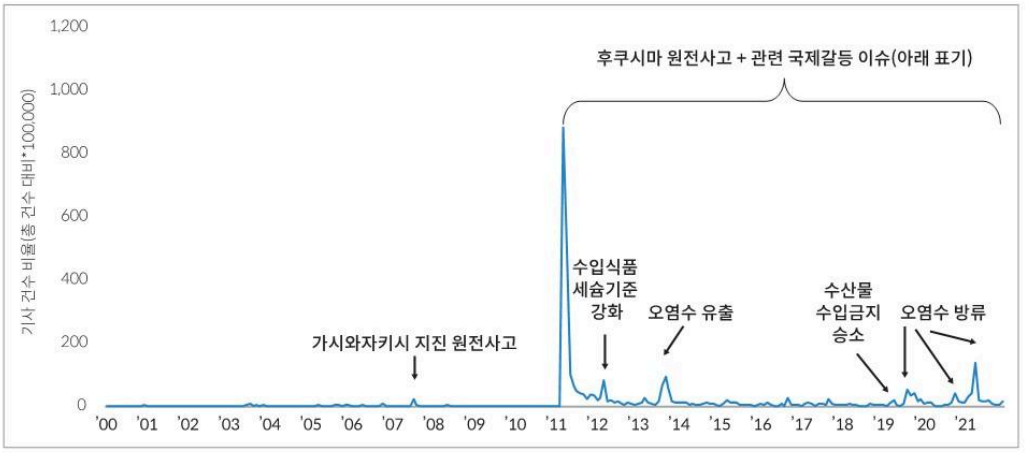


(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

(2) 방사성 물질

동북아 지역에서 발생한 사고로 인한 방사성 물질의 피해사례는 후쿠시마 원전사고가 대표적이나 그 밖에도 몇몇 사례들이 존재하며, 여기서는 그러한 사례들을 다룬 기사 건수의 변화 양상을 분석하였다.

[그림 3] 방사성 물질 관련 월별 기사 건수 변화



(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

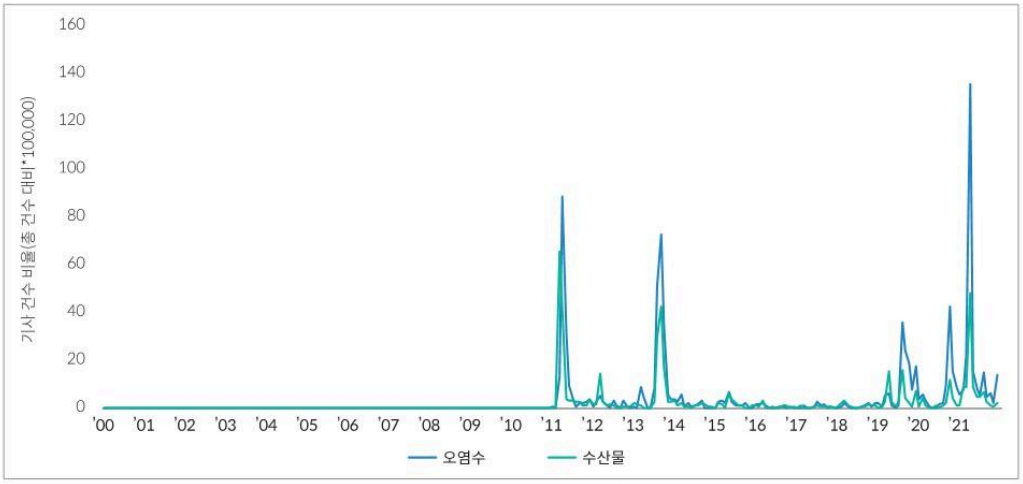
그림 3은 2000~2021년 중에 중국, 일본 또는 동북아가 언급된 기사 중 방사성 물질과 관련한 총 12,770개 기사를 대상으로 시간의 흐름에 따른 기사건수의 변화를 분석한 결과를 보여준다. 방사성 물질 관련 기사 건수는 2011년 3월 일본의 후쿠시마 원전사고 전과 후로 극명하게 구분이 된다. 후쿠시마 원전사고 이전에는 사고당 하나씩 단발성 이벤트가 발생했는데, 일례로 가시와자키시 원전사고 발생 1개월 이후에는 관련 사건이 이슈화되지 않았다. 반면에 후쿠시마 원전사고 이후에는 정도의 변화는 있으나 방사성 관련 이슈가 지속적으로 기사화된 점이 특징적이다. 사고 당시 일본발 방사성 물질의 직접적인 이동으로 인한 방사능 비와 해수 오염 문제에서 시작하여 후쿠시마 인근 지역의 오염된 토양에서 재배하는 농작물이나 오염 해역에서 채취한 수산물에 의한 간접 노출의 가능성이 제기되었고(김기순, 2011) 사고 발생 10여 년이 지난 지금까지 사고로 인한 2차적 피해에 관하여 지속적으로 기사가 작성되고 있다. 최근에는 후쿠시마 원전에서 처리한 오염수의 해양배출 강행 논란이 잇따르면서 해수를 통해 방사성 물질이 국내에 유입이 될 위험이 커짐에 따라 관련 갈등이 심화되고 있다..

그림 3에서 분석한 기사 중 일본과의 갈등과 거리가 있는 기사를 제거하기 위하여 [참고]에 기술된 주요 키워드를 사용하여 재정제한 결과 추출된 3,579개 기사를 대상으로 분석한 결과를 그림 4에 정리하였다. 일본과의 주요 갈등 이슈는 오염수 유출·방류와 수산물 오염 및 그로 인한 수입금지로 두 이벤트가 이슈화되는 시점은 상당 부분 겹치며, 특히 2019년부터 오염수 방류와 방사능 수산물 관련 기사에서 한일 간의 긴장감이 높아진 것을 확인할 수 있다.

그림4에서 2019년 이전의 오염수 또는 수산물 관련 기사는 후쿠시마 원전사고 발생에 따라 피하기 어려운 주변 환경의 오염 및 그로 인한 농수산물 안전성 문제로 인한 국내 피해 및 이에 대한 우리나라 정부의

대응에 관한 내용이 주를 이루어 한일 국가 간 갈등이 표면으로 드러나지 않았던 반면, 이후에는 양국 국가의 개입이 갈등에 더해진 양상으로 나타난다. 단적인 예로 오염수 '유출' 사건이 2019년부터 일본 국가의 의지가 더해져 의도성이 있는 '방류' 사건으로 전환이 되었고, 2021년 오염수 방류 관련 기사가 다시 한번 급증하는 등 관련 갈등 원인이 해소되지 않는 한 지속적으로 유사한 패턴이 나타날 것으로 예상된다.

[그림 4] 방사성 물질로 인한 일본과의 갈등에 관한 기사 건수 변화



(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

'수산물' 관련 기사의 경우 오염수 등 다른 이슈 관련 기사에 비해서 전반적으로 경제 분야 기사가 상대적으로 높은 비중을 차지하는 점이 특징적이며 시간의 흐름에 따라 경제 분야 이슈의 성격이 점차 한-일 간의 갈등을 포함하는 방향으로 진행되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 초기(2011~2015년)에는 일본산 농수산물 수입에 관한 대중의 우려 및 문제 제기가 주를 이루었으나, 이후 우리나라가 일본 수산물 수입금지 결정을 내린 것에 대하여 2015년 일본 정부가 WTO에 제소함에 따라 수산물 이슈는 국제 분야로 전환되었다. 이는 환경오염으로 인한 국제환경갈등이 정치·외교적 갈등 또는 경제적 갈등으로 확산되는 양상을 보일 수 있음을 시사한다.

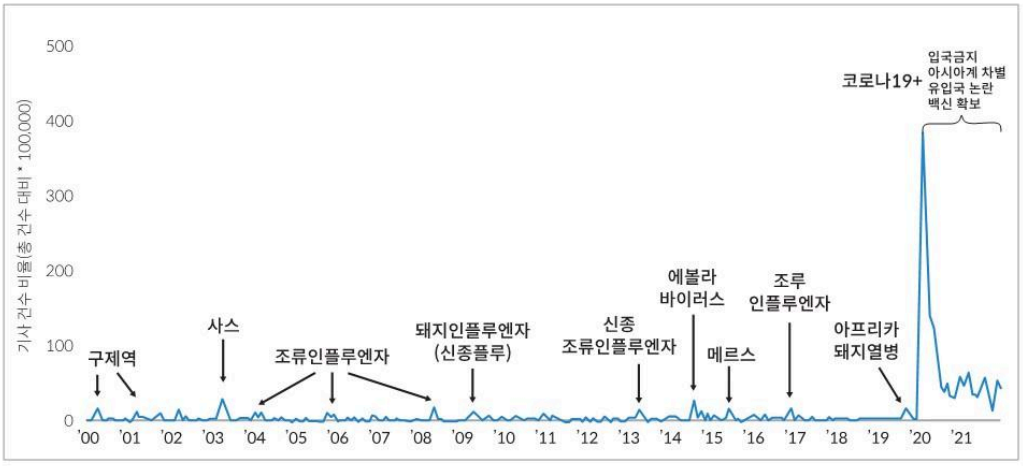
(3) 바이러스

바이러스의 국경 간 이동 문제는 현재 진행 중인 코로나19 이전에도 다수 발생했으며 인적, 물적 피해가 적지 않았다. 코로나19 감염은 전 세계가 공통적으로 겪고 있어 동북아 환경분쟁으로 국한할 수는 없으나, 전염병의 진원지가 동북아에 위치한 중국이라는 점, 야생동물을 매개로 인간에게 전염되었다는 점, 그리고

다양한 국가 간의 갈등 요소가 존재한다는 점에서 동북아 환경갈등 이슈에 포함하였다. 코로나19 이전에 퍼진 아프리카돼지열병 또한 중국발 감염병이었고, 이 병에 감염된 돼지의 집단폐사로 인하여 우리나라 농가에 미치는 피해가 막대하였다. 또한, 2020년 중국에서 신종 돼지독감과 흑사병이 잇따라 발생함에 따라, 야생동물 등의 매개체를 통한 바이러스의 국내 이동이 미래에 더욱 빈번하게 발생할 수 있다는 불안감이 조성되기도 하였다.

그림 5는 2000~2021년 중에 중국, 일본 또는 동북아가 언급된 기사 중 바이러스와 관련한 총 8,161개 기사를 대상으로 시간의 흐름에 따른 기사건수의 변화를 분석한 결과를 보여준다. 2014년 에볼라바이러스 감염사례 이전까지는 중국 사스, 유럽의 살인 독감을 제외하고 모두 동물 감염병 사례에 국한되어있었으며, 일부 감염병은 인체감염 가능성에 대한 위험성 관련 기사가 존재하나 주류를 이루지 못하였다. 2003~2016년 사이 발생한 감염병 사례에서 국내 유입된 바이러스에 의한 인체감염의 위험이 없는 경우 동반되는 갈등 사건 없이 단기간의 이슈로 끝났으나, 그 반대는 국내 방역체계 이슈, 외국인 입국, 국내 경제 파급효과 등의 동반 사건이 출현하는 것을 확인할 수 있었다. 그러나 이 경우에도 코로나19 이후에 보여주는 복합적인 갈등에 비하면 미미한 수준에 불과하며, 코로나 19 발생 이후에는 입국 금지, 접경지역 유입, 혐오, 인종차별, 발생지 등이 국가 간 갈등 요소가 이전보다 눈에 띄게 증가하였다.

[그림 5] 바이러스 관련 월별 기사 건수 변화



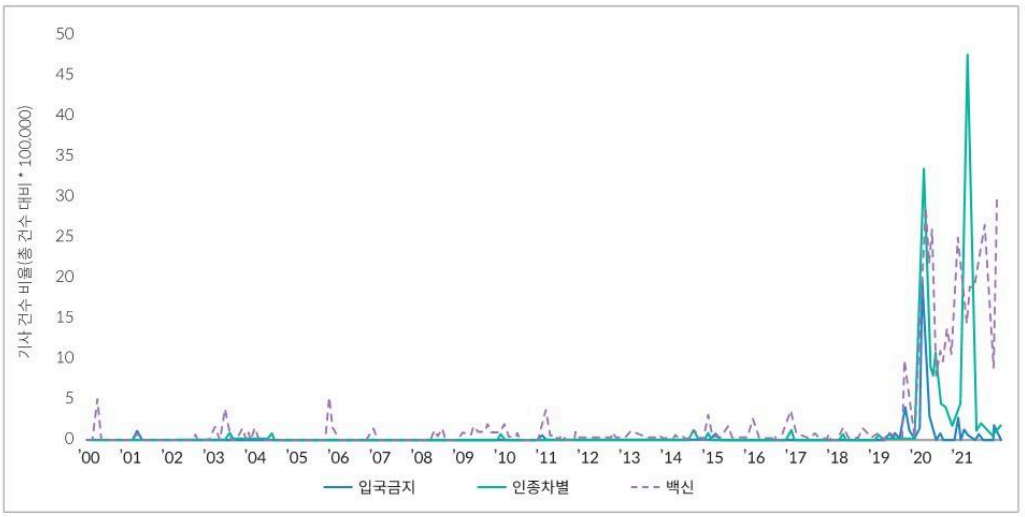
(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

그림5에서 분석한 기사 중 국제갈등과 거리가 있는 기사를 제거하기 위하여 [참고]에 기술된 주요 키워드를 사용하여 재정제한 결과 추출된 2,299개 기사를 대상으로 분석한 결과를 그림 6에 정리하였다. 2000년대 초기에 발생한 구제역과 사스는 봄철 중국발 황사 이벤트와 겹치면서 황사를 매개로 바이러스가

국내 유입될 수 있다는 가능성이 제기됨에 따라 관련 위험성에 관한 내용이 기사화되었다. 그러나 그 당시 기사 내용은 중국을 향한 비난이나 국가 간 갈등의 요소를 담고 있다기보다 가능성에 대한 사실 및 위험성을 전달하기 위한 성격에 더 가깝다. 반면 2019년 아프리카돼지열병(ASF)과 2020년 코로나19와 관련된 기사의 경우 바이러스 유입경로에 관한 사실 전달 차원의 이슈로 끝나지 않고 국내 방역체계에 대한 비판과 같은 국내정치 이슈로 다소 번지는 양상을 보였다. '입국 금지'와 '인종차별'과 관련한 기사는 2019년부터 눈에 띄게 증가하고 있으며, 2021년에 급증한 인종차별 이슈는 동북아 국가 간의 갈등보다는 팬데믹 상황에서 코로나 발생국인 중국과 중국을 포함한 아시아계 인종을 대상으로 한 서구 국가에서의 폭력 및 차별 사건을 주로 다루고 있다. 또한, 코로나19는 중국인 입국 금지나 인종차별처럼 반세계화적이거나 분쟁적인 요인들과 함께 백신 개발, 생산 및 확보와 같은 국제사회의 협력이 필요한 이슈도 동반 사건으로 등장한 것이 특징적이다.

2019년 이전까지 바이러스 감염 관련 기사는 다양한 국가로부터 유입된 동물 감염병 이벤트를 다뤘으며 동반 사건 없이 단기간의 이슈에 머물렀다. 그러나 2019년 아프리카돼지열병과 2020년 코로나19는 바이러스 유입경로가 북한과의 접경지역과 중국이라는 사실이 중요한 정보로 다뤄졌으며 특히 코로나19는 중국인 입국 금지와 같은 반세계화적 형태로 번지는 양상을 보였다. 동시에 국내 유입을 적절히 막지 못한 국내 방역체계에 대한 비판 또는 정부를 비판하는 기사도 비중 있게 다뤄졌다. 한편, 백신과 관련한 이슈는 2020년부터 급증하였고 백신 개발, 생산, 확보·보급과 관련한 국제적인 노력이 과거 어느 때보다 중요하게 다뤄지는 양상을 보인다.

[그림 6] 바이러스로 인한 국제갈등에 관한 기사 건수 변화



(분석 대상 기사 출처: 빅카인즈, 분석 방법은 [참고]에 설명함)

(4) 동북아 환경갈등의 미래 전망

이상에서 분석한 바와 같이 동북아 지역의 환경갈등의 심각도가 최근 10여 년간 양적으로 크게 증가하였으며 그와 동반되는 국내·외 연관 사건들의 영역이 다각화하고 있다. 미세먼지, 방사성 물질, 바이러스의 국경 이동에 따른 환경갈등에서 모두 이러한 경향성을 확인할 수 있었으며, 국민의 건강과 직결되는 이슈라는 공통점을 공유한다. 그러나 유해 물질의 종류에 따라서 갈등을 유발하는 세부 영역이 달라 국내 정치적인 이슈를 부각하는 경우와 국제적인 대응을 중요하게 다루는 경우, 또는 경제적인 파급효과가 있는 경우 등 다양한 양상으로 2차 갈등과 연결되는 현상을 확인하였다. 이러한 다양성은 유해물질의 기원 국가(중국 또는 일본), 피해를 보는 지역 및 피해 대상의 범위와 물질의 유해 정도, 피해의 지속성에 따라 영향을 받을 수 있다.

이상의 분석결과에 기반하여 미래 동북아 환경갈등 양상을 전망하면 아래와 같다.

◯ 미세먼지는 국민건강을 위협하는 중요한 환경요소로 다시 이슈화될 가능성이 크며, 중국과의 갈등은 국내 미세먼지 문제가 악화될 때마다 대두될 것으로 예상한다.

◯ 미세먼지 관련 중국 비판 관련 기사에서 정치 분야 기사가 가장 높은 비중을 차지하는 것을 확인할 수 있었는데, 향후에도 국제 환경분쟁 이슈가 국내정치 아젠더로 중요하게 다뤄질 가능성이 있다.

◯ 기후변화의 영향으로 자연 재난 피해 규모를 예측하기 어려운 시대를 살고 있으며, 이와 더불어 부주의한 시설 안전관리는 동북아 해안에 있는 시설[3]의 파괴 위험도를 높일 수 있다. 이에 따라 방사성 물질을 포함한 유해물질의 토양, 물, 농수산물 오염 사고로 인한 환경갈등 문제가 심화될 수 있다.

◯ 후쿠시마 원전사고 이후 방사성 물질로 오염된 수산물의 수입금지는 WTO 분쟁으로 이어졌으며, 향후 유사한 사고로 인한 농수산물 오염 문제는 일본, 중국과의 무역 분쟁으로 이어질 수 있다.

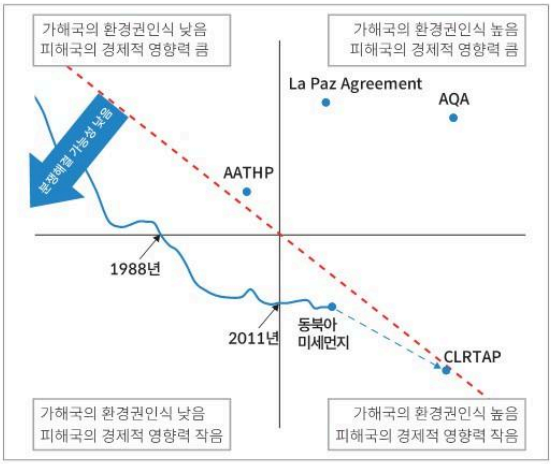
◯ 신종인플루엔자, 에볼라바이러스, 지카 바이러스 등을 포함하여 전 세계 신종감염병 발생 건수는 최근 50년간 급격히 증가하고 있으며, 국내에서도 최근 20여 년간 감염병 발생 주기가 짧아지는 추세를 보임에 따라 해외로부터 유입되는 바이러스로 인한 갈등이 인간의 생존 문제와 결합하여 코로나19 사태에서 보았던 반세계화, 인종차별 문제로 이어질 가능성이 있다.

◯ 반면, 치료 약이나 백신이 존재하지 않는 신종감염병 등장이 코로나19 이후 멈추지 않고 계속될 것으로 전망되는 가운데 백신 확보를 위한 국제협력은 미래에도 지속되고 관련 전략이 지금보다 더 중요하게 다뤄질 것으로 예상된다.

3 중국에서 운용하고 있거나 건설 중인 원자력 발전소의 개수가 2019년 기준 58개에 달하며, 그중 대다수가 우리나라와 마주하는 해안가에 위치하고 있다.

III. 국가 간 오염물질 이동 문제해결 여건 비교분석

<그림 7> 국가 간 대기오염 이동 문제와 관련한 국제환경협약 체결 당시 역내 국가의 사회·경제적 환경 프로파일링 결과



(김은아(2020) 연구결과를 도식화함)

국가 간 오염물질 문제는 국내 배출원 관리와는 다르게 타국의 생산활동에 제약을 가하기 어렵다는 특성으로 인하여 오염물 배출국의 자발적인 감축 노력이 핵심적인 역할을 하며, 그 이전에 오염원 규명 등을 통하여 당사국 간에 오염물 배출 저감에 관한 공감대가 형성되어야 한다. 이러한 기반 위에서 과거의 국제환경분쟁 당사국은 국제협약의 체결 및 비준 과정을 거쳐 국가 간의 갈등을 완화하는 전략을 구사해왔다.

과거 국가 간 오염물질 이동 문제를 국제협약 체결로 해결했던 대표적인 해외 사례로 유럽의 CLRTAP (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution), 미국-캐나다 간 AQA (Air Quality Agreement)와 미국-멕시코 간 La Paz Agreement, 동남아의 AATHP (Agreement on Transboundary Haze Pollution)이 존재한다. 이들 사례에서 국제협약의 효과에 대한 평가는 다양하나 환경협약의 체결 자체는 환경분쟁 해결의 핵심적인 단계이고 문제해결로 나아가는 중요한 시작점이 된다는 점에서 해당 환경협약 체결을 가능하게 했던 정치·외교·경제·사회적 여건은 유사한 국제환경분쟁 해결 전략을 도출하는 데에 중요한 정보이다.

최근 연구에서(김은아, 2020) 당사국들의 경제적 영향력 차이와 가해국 국민의 환경권에 대한 인식수준을 나타내는 정량지표를 이용하여 국제환경분쟁을 둘러싼 환경조건을 크게 4개의 그룹으로 단순화하여 분쟁 해결에 상대적으로 긍정적인 사회·경제적 여건을 분석한 바 있다. 여기서는 다자관계가 개입된 국제환경분쟁 여건을 양자 간 분쟁으로 분해하여 분석하였는데, 분석결과 동북아 미세먼지 문제는

CLRTAP의 사례와 유사한 당사국 간의 역학관계를 보여주고 있으나 분쟁해결 가능성이 상대적으로 낮은 것으로 드러났다. 향후 중국의 경제적 영향력 확대와 환경권 인식 향상에 따라 CLRTAP 여건에 근접해나갈 것으로 전망된다. 이러한 여건이 조성되었을 때에 중국의 배출 저감 노력을 촉진할 수 있는 환경협약이 체결된다면 성공적인 분쟁해결의 신호가 될 수 있다.

일본발 방사성 물질의 이동과 중국발 코로나19 바이러스의 국경 간 이동은 '사고'에 의해 발생하였기 때문에 오염물질 발생의 지속성과 의도성 측면에서 동북아 미세먼지와는 전혀 다른 성격을 가지고 있고, 따라서 위의 여건 분석 틀을 동일하게 적용하기는 어렵다. 그러나 오염물질 배출국의 오염원 관리 의지에 따라, 그리고 국가의 영향력에 따라 '사후 관리' 수준에 차이가 발생할 수 있다는 점이 미세먼지 문제와의 공통점으로 볼 수 있다. 따라서 미래에 발생할 수 있는 오염물질 배출 사고를 예방하거나 그 이후의 피해를 복구하는 과정에서의 협력을 약속하는 성격의 환경협약에 도달하는 데 영향을 줄 수 있는 여건을 해석하는 데에 위의 분석 틀이 도움이 될 수 있으며, 여타 정치·외교·사회·문화적 여건을 배제한 상황에서 한-일 간의 관계보다 한-중 간의 관계가 환경분쟁 해결 및 예방을 위한 환경협약 체결을 어렵게 만드는 요소로 작용할 수 있음을 시사한다.

Ⅳ. 동북아 환경분쟁 대응전략 제언

앞서 분석한 바와 같이 미세먼지, 방사성 물질, 바이러스 등의 국가 간 이동은 미래에도 빈번하게 등장할 가능성이 높으며 이는 국민건강을 위협하는 요소로 리스크 관리가 시급한 정책영역이다. 한편, 한·중·일 국가 간 오염물질 이동 문제해결에 필요한 환경협약 체결에 영향을 주는 한-중의 사회·경제적 여건은 현재 긍정적이지 않은 상황으로 현재 진행 중인 동북아 환경분쟁을 완화할 대안적인 국제전략이 필요하다.

과거에도 동북아 지역에서의 국가 간 대기오염물질 이동 문제해결을 위한 국제협력 노력[4]은 지속되었으나 아직 문제가 해결되지 않은 상태이며, 동북아 미세먼지 문제해결을 위한 다자협력 사례에서 중국의 태도와 방사성 물질 유출 대응을 위한 다자협력체의 개입에서 일본이 보여준 태도는 동북아 지역에서의 환경협력이 현실에서 마주할 장벽을 잘 보여준다. 이처럼 과거의 동북아 환경협력 사례는 이미 환경갈등이 발생한 상황에서 사후에 문제를 해결하기 위한 환경협력의 한계를 보여주며, 중장기적으로 미래의 위험을 대비하는 방향으로 관점을 전환할 필요가 있다.

4 1992년 동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET), 1993년 동북아 환경협력(NEASPEC), 1999년 한·중·일 환경장관 회의(TEMM)가 대표적이다.

본 연구에서는 오염물질이 해외로부터 유입되는 경우에 한하여 분석하였으나 반대로 국내에서 발생하는 오염물질에 대한 중국과 일본의 대응 차원에서 환경협약 체결 여건을 3절과 동일한 방법으로 분석하는 경우, 한-일, 한-중 관계는 가해국의 환경권 인식이 높고 피해국의 경제적 영향력이 큰(그림 7에서 1사분면에 해당) AQA 여건과 유사한 관계에 해당하여 분쟁해결 가능성이 상대적으로 높다. 따라서 아직 발생하지 않은 오염물의 국가 간 이동은 피해자와 가해자가 정해지지 않았기 때문에 동북아의 리스크를 관리하는 차원에서 협력관계를 만들어 낼 여지가 있다. 다시 말하면 향후 동북아 지역의 환경협력은 미래에 발생 가능한 위험 요소에 대응한 사전대응 차원에서 참여국의 호혜적 관계를 이끌어 낼 필요가 있다. 여기서 사전 대응 목적의 환경협력의 경우에도 미래의 환경갈등 발생 이후 협력관계가 강제될 수 없다는 한계점이 존재함에 따라 협력관계가 공고하게 지켜질 수 있는 장치가 필요하며, 당사국 간의 투명한 정보 교류에 관한 기존의 협력관계를 강화하는 제도가 마련될 필요가 있다.

또한, 동북아 환경협력을 독립적으로 추진하기보다 과학기술 개발과 경제 분야의 협력 등과 같이 사회경제 분야에서 포괄적인 협력관계를 구축하는 것이 효과적일 수 있다. 예를 들어 코로나19 백신 개발 및 확보를 위해서는 과학기술 개발, 백신 생산 등의 과정에 국가 간의 협력이 필수적이며, 호혜적인 국제관계를 형성하는 데에 긍정적으로 작용할 수 있다. 따라서 미래의 환경분쟁을 예방하기 위한 국제협력 전략으로 개별 국가의 오염물질 감축 및 안전관리 기준 강화를 이행하는 내용과 함께 관련 문제를 해결하기 위한 과학기술 개발 및 경제 분야에서의 협력 내용을 포괄적으로 포함하기를 제안한다. 그리고 협력 당사국의 지역적인 범위를 동북아 지역 국가로 한정하지 않고 아시아 태평양 권역으로 넓히는 경우 제3국의 조정자 역할을 기대할 수 있으며 이를 통하여 동북아 환경분쟁이 효과적으로 해결될 수 있을 것으로 기대한다.

[참고] 동북아 환경분쟁 관련 기사 분석방법

본 연구에서는 최근 21년간(2000~2021년) 동북아 지역에서의 주요 환경갈등으로 꼽히는 미세먼지, 방사성 오염, 감염병 문제를 분석하였다. 여기서는 환경갈등 유발자 오염물질(미세먼지, 방사성 물질, 바이러스)을 환경갈등을 구성하는 필수요소로 정의하고, '주요 사건'을 그러한 오염 이벤트 자체(예: 미세먼지 오염) 또는 오염이 발생하게 된 주요 원인이 되는 사건·사고·재해(예: 후쿠시마 원전사고)로 보았다. '동반 사건'은 주요 사건에 의하여 2차적으로 발생한 사건 또는 주요 사건이 기사화되는 것을 촉진하는 국내·외 여건을 뜻하며, 오염 발생에 추가적으로 결합된 국제·정치·경제·사회적 갈등 요소로 구성된다. 특정 시점 이슈화된 '이벤트'를 분석단위로 사용하였으며, '이벤트'는 주요 사건과 동반 사건이 복합적으로 결합된 환경갈등이 현상적으로 드러난 단면으로 볼 수 있다.

동북아 지역의 환경갈등 트렌드 분석을 위해서는 위에서 개념적으로 정의한 '이벤트'를 정량화에 적합하도록 조작적으로 정의할 필요가 있다. 본 연구에서는 환경갈등의 수준을 간접적으로 나타내는 변수로 국내 신문기사에 환경갈등 이슈가 등장하는 건수를 사용하였고, 월 단위 분석결과 급격하게 신문기사 건수가 증가하는 시기마다 '이벤트'가 발생한 것으로 정의하였다. 즉, 기사 건수의 시계열 분석에서 국부 최대값(local maxima)가 발생하는 지점에서 '이벤트'가 발생한 것으로 보았다. 여기서 유사한 종류의 이벤트는 여러 번 반복하여 등장할 수 있으며, 하나의 기사에 한 개 이상의 이벤트가 포함될 수 있다. 이러한 경우는 이벤트 간의 결합을 새로운 이벤트로 정의하지 않았다.

분석에 사용한 국내 신문기사는 한국언론진흥재단이 운영하는 신문기사 포탈 빅카인즈(https://www.bigkinds.or.kr/)에서 검색을 통하여 추출하였으며, 검색식은 "(중국 or 일본 or 동북아) and (오염물질) not (협력)"을 사용하였다. 오염물질은 미세먼지, 방사성, 바이러스 각각을 사용하였고, 검색 기간은 2000년 1월 1일부터 2021년 12월 31일이다. 빅카인즈에서 제공하는 54개 전체 언론사에서 생산하는 기사를 대상으로 하였고, 기사 통합분류에서 정치, 경제, 사회, 국제, 지역에 해당하는 기사만 추출하였다. 기사 검색대상은 제목과 본문 전체이며, 검색어는 형태소 분석방법으로 처리하였다.

위와 같은 방법으로 1차적으로 정제한 기사를 대상으로 이벤트를 분석하였으며, 각각의 이벤트 시기에 발간된 기사 내용을 토대로 환경갈등 내용을 정성적으로 분석하였다. 정성분석의 결과는 이벤트별 '주요 사건'과 '동반 사건'의 조합으로 정리하였으며(박성준 외, 2020), 이를 바탕으로 이벤트를 특정하는 키워드를 추출하여 표1의 검색 키워드에 사용하였다. 각각의 이벤트에서 발생한 사건 중에 국제환경갈등과 관련한 기사를 추출하기 위하여 아래 표의 키워드 조합을 사용하여 2차 정제를 하였고 이렇게 정제된 결과물을 대상으로 주요 갈등이 발생되는 빈도에 대하여 시계열 분석을 하였다. 주요 키워드별 기사 건수는 해당 기간(1개월 단위) 동안의 총 기사 건수 대비 비율로 정규화하여 전반적인 기사 건수 증가로 인한 변동 요소를 제거하였다. 분석의 대상이 되는 동북아 환경갈등 관련 기사 건수는 총 기사 건수에 비해 매우 적은 비중을 차지하며(1% 미만), 그래프의 직관적 이해를 돕기위하여 동 비율에 100,000을 곱하여 데이터를 시각화하였다.

[표 1] 국제환경갈등 관련 기사 추출에 사용된 키워드 조합

주요 오염물질	검색 키워드
미세먼지	(황사 or 미세먼지 or 스모그) and (중국발 or ((중국 and 책임) or (중국 and 항의) or (중국 and 부인)))
방사성 물질	(가시와자키 or 후쿠시마) and (오염수 or 수산물)
바이러스	(구제역 or 사스 or 인플루엔자 or 독감 or 에볼라 or 지카 or ASF or 코로나) and ((접경지역 or 입국금지) or (혐오 or 인종차별) or (백신))

「국가미래전략 Insight」 타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 법인세율 결정과정 분석 〈제40호〉

박현석 거버넌스그룹장은 민주화 이후 최고법인세율 결정을 둘러싼 정치적 갈등과 타협의 양상을 추적하여 입법을 통한 정책결정의 영역에서는 제왕적 대통령의 일방주의 정치보다는 대통령과 의회, 여당과 야당의 타협을 통해 의사결정이 이루어져 왔음을 발견했다.

여소야대 국회가 등장한 경우 지금까지 국회는 2개 정당보다 많은 다수의 정당이 의석을 배분해 왔다. 최고법인세율이 결정되는 과정에서 DJP 연합이나 문재인 대통령의 민주당과 국민의당의 공조 등 여당 주도의 연합 및 정책 공조를 통해 대통령의 의제가 입법에 반영되거나, 야당들이 공조를 통해 다수의 정책 연합을 형성하여 대통령으로부터 양보를 얻어내는 양상을 보여주었다.

폭넓은 인사권을 통해 영향력을 행사하는 대통령에게 권한이 집중되어 있다는 지적은 여전히 타당하지만, 입법을 통한 정책 결정의 영역을 살펴보면 민주화 이후로 대통령의 일방주의 정치가 지속되기보다는 정당 간의 타협을 통한 갈등관리의 경험이 축적되어 왔다.

대통령제 하에서 연동형 비례대표제를 통해 다당제가 정착되면 여당이 다수 의석을 확보하지 못하고 여소야대의 국회가 교착상태에 빠져 정치적 혼란이 지속될 것이라는 우려가 많으나, 법인세율 결정과정의 사례를 살펴본 결과 정당 간 협력을 어렵게 만드는 한국 정치의 구조적 제약 속에서도 정당들이 공조를 통해 협력해 왔다는 점을 보여주고 있다.

박현석 그룹장은 “이 보고서의 분석 결과는 개헌, 선거제도 개편 등을 통해 제도적 여건이 성숙된다면 다수의 정당이 논쟁하고 협력하며 갈등을 관리하고 더 나아가 중장기 정책을 제시하는 정치의 미래기획 기능이 강화될 수 있을 것”이라고 기대했다.

국가미래전략 Insight

Contents

타협의 정치와 갈등 관리: 한국의 법인세율 결정과정 분석

거버넌스그룹장 박현석

요약
Ⅰ. 서론: 제왕적 대통령과 타협의 실종?
Ⅱ. 한국 대통령제의 특징
Ⅲ. 최고 법인세율 결정과정 분석
Ⅳ. 결론: 타협의 정치를 통한 갈등관리
참고문헌

※ 본 브리프는 2021년 국회미래연구원 연구보고서 [국민통합의 정치 거버넌스 연구: 연합정치를 중심으로]의 한국사례 연구결과를 바탕으로 일부 보완하여 작성함.

요 약

- 정치인과 전문가들은 한국 대통령제의 특징을 제왕적 대통령으로 꼽으며 1987년 민주화 이후에도 국회가 대통령을 견제하기보다는 대통령의 정치 의제를 통과시켜주는 역할을 해 왔다고 지적. 대통령 선거때마다 제왕적 대통령의 일방주의 정치를 개혁해야 한다는 주장이 등장하는 등 대통령으로 권한이 집중되는 현상에 대한 비판적 공감대가 형성되어 있음.
- 하지만 여소야대의 일상화와 식물대통령에 대한 우려에서 알 수 있듯이 대통령의 정책의제가 야당에 의해 무력화되는 상황에 대해 경계하는 의견도 존재함.
- 두 가지 의견은 다수당인 여당이 대통령에 대해 일방적으로 지지하거나 혹은 다수인 야당이 대통령에 대해 반대하는 상황을 가정하며 대통령, 여당과 야당 등 주요 정치행위자들 간의 갈등과 타협의 역할을 경시하고 있음.
- 폭넓은 인사권을 통해 영향력을 행사하는 대통령에게 권한이 집중되어 있다는 지적은 타당하지만, 입법을 통한 정책결정의 영역을 살펴보면 대통령의 일방주의 정치가 지속되기보다는 정당간의 타협을 통한 갈등관리의 경험이 지속되어 왔음.
- 이 보고서는 대립되는 당파적 선호가 분명히 나타나고 주요 선거에서 쟁점으로 등장하는 법인세 정책 결정과정을 대상으로 주요 정치행위자간의 갈등과 타협의 양상을 추적하였음.
- 여소야대의 상황에서는 정책연합을 통해 대통령이 원내 다수의 지지를 확보하기 위한 타협에 나서거나, 정책선호가 수렴하는 야당과 공조를 통해 대통령의 정책의제를 입법화: 김대중 대통령 임기 초반의 DJP 연합 및 문재인 대통령 임기 초반 민주당-국민의당의 공조를 통한 법인세율 인상
- 여소야대 국면에서 대통령이 야당과의 타협에 실패하는 경우 야당들은 정책공조를 통해 대통령을 견제: DJP 연합 붕괴 후 김대중 대통령 시기-노무현 대통령 임기 초반 보수정당들의 공조를 통한 법인세율 인하
- 여당이 다수 의석을 점유한 상황에서도 강력한 차기 대선주자를 중심으로 형성된 당내 반대세력이 대통령의 정책 의제를 견제하기도 함: 이명박 대통령 임기 후반 박근혜 후보 지지세력과 야당이 공조하여 이명박 대통령의 감세정책 저지

- 대통령제 하에서 연동형 비례대표제[1]를 통해 다당제가 정착되면 교착상태로 인한 정치적 혼란이 지속될 것이라는 우려가 많으나, 법인세율 결정과정의 사례를 살펴본 결과 정당간 협력이 어려운 제도적 제약 속에서도 다수의 유효정당에 의해 국회가 구성된 경우 정당들이 공조를 통해 협력해 왔다는 점을 보여주고 있음
- 개헌, 선거제도 개편 등을 통해 제도적 여건이 성숙된다면 다수의 정당이 논쟁하고 협력하며 갈등을 관리하고 더 나아가 중장기 정책을 제시하는 정치의 미래기획 기능이 강화될 수 있을 것으로 기대됨

1 2019년 12월 27일 국회는 공직선거법 개정안을 통과시켰다. 개정된 선거법은 각 정당의 의석을 정당득표율에 따라 배분하는 준연동형 비례대표제를 도입했다. 정당 득표율이 높아도 지역구 당선자 수가 적은 정당들이 정당 득표율에 비해 모자란 의석수를 비례대표 의석에서 채울 수 있다. 연동률이 50%이기 때문에 '준연동형' 비례대표제로 분류된다.

Ⅰ. 서론: 제왕적 대통령과 타협의 실종?

◦ 한국정치의 문제로 지목되는 제왕적 대통령의 일방주의 정치가 인사권 및 권력기관 운영 등의 영역에서 지속되고 있으나, 입법을 통한 정책결정의 영역에서는 점차 약화되어 왔으며 타협을 통한 갈등관리의 경험이 확대되고 있다는 점을 환기하고자 함.

◦ 전문가들은 한국의 대통령제의 특징을 제왕적 대통령으로 꼽으며 1987년 민주화 이후에도 국회가 대통령의 권력을 견제하기보다는 대통령의 정치 의제를 통과시켜주는 역할을 해 왔다고 주장(박기덕 2007; 박찬욱 2004)

- 대통령에게 권력이 집중되는 현상을 막기 위한 권력 분립, 견제와 균형은 대통령제의 기본 원리이지만, 의회에 대한 대통령의 지배적 지위가 강화되는 현상은 대통령제를 채택한 국가들 사이에서 흔히 관찰됨.

- 2017년 대통령 선거에서 주요 대통령 후보들은 박근혜 대통령이 탄핵 사유로 거론된 탈법적 행위를 할 수 있었던 원인으로 대통령으로 권력이 집중되었다는 점을 강조하였고, 제왕적 대통령제를 극복하기 위해 대통령의 권한을 제한하겠다는 공약을 내걸었음.

- 하지만 초당적인 지지를 통해 탄핵소추안이 국회에서 통과되어 대통령이 탄핵되었다는 사실은 역설적으로 대통령의 권한이 법적 절차에 의해서 제한되고 있음을 보여줌.

◦ 제왕적 대통령론과 대비되는 시각에서 분점정부로 인한 교착상태의 상시화를 우려하는 전문가들도 다수 존재함.

- 여소야대의 국회가 등장하여 여당과 야당이 각각 행정권과 입법권을 행사하는 분점정부가 출현하면 대통령과 야당 주도의 국회가 대립하며 정국이 교착상태에 빠지게 됨(곽진영 2003; 김용호 2002, 2005; 김욱 2002; 장훈 2001).

- 제왕적 대통령제의 관점에서 볼 때 국회는 대통령이 제왕적 권한을 활용하여 다수의 지지를 동원할 수 있는 존재로 대통령의 정책 의제를 입법으로 지원하는 역할을 수행. 반면 분점정부의 위험을 강조하는 입장에서는 여당은 대통령의 의제를 지지하고 야당은 이에 반대하며 대립하는 존재로 규정. 여당이 국회에서 다수를 확보하면 대통령이 정국을 주도하고 야당이 다수 의석을 차지하면 대통령은 식물 대통령이 됨.

◦ 2000년대 이후 정치 양극화가 심화되면서 제왕적 대통령 혹은 분점정부의 교착상태에 대한 우려 증대됨

- 제왕적 대통령 하에서 정치양극화로 인한 정당간 무한대립이 강화되면 정권 교체가 상대당에 대한 정치 보복으로 이어지는 악순환 지속.
- 정치 양극화로 인한 여야간 대립이 심화되면 여소야대의 상황에서 대통령과 야당의 갈등이 견제와 균형의 영역을 넘어 극단화될 수 있음.

◦ 제왕적 대통령론과 분점정부론은 대통령의 권한에 대해서 대비되는 시각을 가지고 있지만 양자 모두 국회 내에서 여당과 야당, 정당 내부의 주요 행위자들간의 갈등과 타협의 역할을 경시한다는 측면에서 공통점을 보임.

- 입법을 통한 정책결정의 영역에서는 대통령의 제왕적 권한에 대한 국회의 견제와 균형이 1987년 민주화 이후 점차 강화되었고 그 과정에서 여당과 야당, 그리고 다수당 내부 파벌 간의 협력과 대립이 중요한 변수로 작용해 왔음.

◦ 이 연구는 법인세[2] 정책을 둘러싼 대통령과 국회, 여당과 야당이 갈등하고 대립하며 타협에 이르는 과정을 분석하여 승자독식의 정치가 아닌 타협의 정치가 작동해 왔다는 점에 주목.

- 타협을 통한 갈등관리의 사례연구로서 법인세 정책을 선정하였음.
- 조세정책은 대통령과 전문성을 축적한 행정 관료들의 주도권이 강한 영역으로 한국의 맥락에서 볼 때 여당과 야당의 타협의 정치가 작동하기 어려운 영역임. 조세정책 결정과정에서 타협의 정치가 작동한다면 다른 정책 영역에서도 타협의 정치가 작동할 가능성이 높음.
- 법인세 정책에 대한 각 정당의 정책은 당파적 정책 선호의 영향을 크게 받고 있음. 보수정당은 성장을 위한 감세정책을 선호하고 진보정당은 재분배와 복지를 위한 증세정책을 선호. 정당간의 대비되는 정책선호와 산출된 정책의 결과물을 통해 정당 간의 대립과 타협의 양상을 분명하게 파악할 수 있음.
- 1990년대 이후 대통령 선거를 비롯한 주요 선거에서 법인세 관련 공약이 주요 공약으로 꾸준히 등장해 왔다는 점에서 내용 면에서도 중요한 사안임.

2 법인세는 개인이 아닌 법인의 소득에 부과되는 세금으로 소득세와 함께 정부의 조세수입에서 큰 비중을 차지하고 있다.

Ⅱ. 한국 대통령제의 특징

◦ 한국의 정치제도는 혼합형 대통령제와 소선거구제[3]가 결합된 형태로 미국, 남미의 대통령제와 다른 특징을 보임

- 제도적 특징으로 보면 한국의 대통령제는 행정부와 입법부의 엄격한 권력분립의 원리에 입각한 미국의 순수 대통령제와 다른 혼합형 대통령제에 가까움. 의원이 내각의 일원이 될 수 있으며, 행정부도 법안을 제출할 수 있음.
- 하지만 한국의 선거제도는 다수제의 원리에 바탕을 둔 소선거구제를 중심으로 하고 있다는 점에서 미국과 유사하며, 비례대표제를 채택하여 다당제가 자리잡은 다수의 남미 국가들과 차이를 보임.

◦ 한국의 대통령제는 거대 양당 중심의 정치, 중앙집권적 정당 지배구조와 결합되면서 타협의 정치가 어려운 구조적 특징을 가지고 있음

- 미국의 민주당과 공화당은 분권화된 지배구조를 채택하고 있음. 주요 선거 후보자들은 당원과 유권자들이 직접 참여하는 지역구 경선을 통해 선출되며, 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 크지 않음.
- 미국의 의원들은 당론으로부터 자유로운 선택을 할 수 있는 자율성이 상대적으로 높으며, 타당한 이유가 있다면 상대당 소속 대통령과 협상하여 대통령의 의제를 지지하기도 함.
- 미국의 대통령은 개별 의원의 자율성이 높기 때문에 소속 정당 뿐만 아니라 야당 의원들에 대해 시간과 노력을 투자할 유인이 있음.
- 하지만 한국의 정당들은 중앙집권적인 지배구조를 채택하고 있기 때문에 공천 과정에서 중앙당의 영향력이 강하고 개별 의원의 자율성이 낮음. 강력한 정당 규율을 유지하여 당론이 정해지면 의원들이 당론에 따르는 경향 보임.
- 야당 의원이 대통령과 협상하며 당론과 다른 선택을 하는 경우 다음 선거 공천과정에서 위험을 감수해야 할 가능성이 높음. 대통령이 노력한다고 한더라도 야당 의원들을 개별적으로 접촉해서 설득하는 일은 실질적으로 매우 어려움.
- 남미의 경우 국회의원 선거에서 비례대표제를 채택하여 다당제가 활성화되어 있으며, 남미의 대통령들은 정당간의 연합을 통해 대통령이 다수의 지지를 확보할 수 있음.

3 소선거구제는 작은 규모의 지역구에서 1명의 당선자를 선출하는 제도이다. 중대선거구제는 지역구의 규모가 상대적으로 크고 2-3명 혹은 그 이상의 당선자를 선출한다. 1등만이 당선되는 소선거구제 하에서는 선거에서 3위 혹은 그 이하 순위를 차지하는 정당들은 유지되기 어려우며, 그 결과 거대 양당체계로 수렴될 가능성이 높다.

- 한국의 경우 소선거구제를 채택하여 정당의 숫자가 작기 때문에 정당간 연합이 활성화되어 있지 않음. 소선거구제와 강력한 정당규율이 결합된 상황에서 한국의 대통령이 야당 지도부 혹은 야당의 개별 의원들을 설득할 수 있는 수단은 제한적임.

Ⅲ. 최고 법인세율 결정과정 분석

가. 왜 법인세인가?

◦ 법인세 정책은 1997년 동아시아 금융위기 이후 주요 선거에서 공약에 등장하며 중요한 정치적 사안으로 등장.

- 법인세 정책은 대립되는 당파적 선호가 분명하게 나타나며, 재벌 중심의 경제성장이라는 역사적 경험 속에서 재벌 기업의 조세 부담은 한국에서 특히 정치적으로 중요한 쟁점이 되어 왔음.
- 법인세 정책은 서로 입장이 다른 정당들이 어떻게 타협해 왔는가를 추적하는데 적절한 분석대상임.
- 법인세율을 둘러싼 갈등은 세율 인상 혹은 인하의 폭을 조정하여 타협하기가 비교적 용이한 정책이라는 점은 감안할 필요가 있음. '차별금지법' 등 정체성과 관련된 문제들은 중간지점이 존재하지 않고 찬성 혹은 반대로 입장이 양분되므로 타협이 어려우며, 법인세율 분석을 통한 시사점을 직접 적용하기 어려울 것으로 예상됨.

◦ 법인세는 한국의 부자증세론의 핵심 사안 중 하나임.

- 서구와 북미의 민주주의 국가들의 경우 개인 소득세가 조세 수입에서 큰 비중을 차지하고 있으며, 2008년 세계금융위기 이후 증세론은 주로 부자들에 대한 소득세율 인상에 집중되었음.
- 한국의 경우 법인세수가 전체 조세수입에서 차지하는 비중이 상대적으로 높으며, 한국에서 부자 증세는 재벌에 대한 증세로 간주되는 경향을 보임(박현석 2015).

◦ 한국의 조세법 개정과정은 1년 단위로 반복됨.

- 기획재정부가 여당의 정책위원회와 협의를 거친 뒤 세법개정안을 매년 작성하여 국회에 제출하고, 기획재정위원회에서 검토된 뒤 본회의에서 통과됨.
- 같은 과정이 매년 반복되기 때문에 연간 단위로 사례를 수집하여 비교할 수 있다는 장점이 있음.

◦ 현실 정치에서 법인세 정책이 다뤄지는 방식을 살펴보면 법인세 증세론과 감세론 논쟁의 정치적 초점은 대기업에 적용되는 최고 법인세율에 있음.

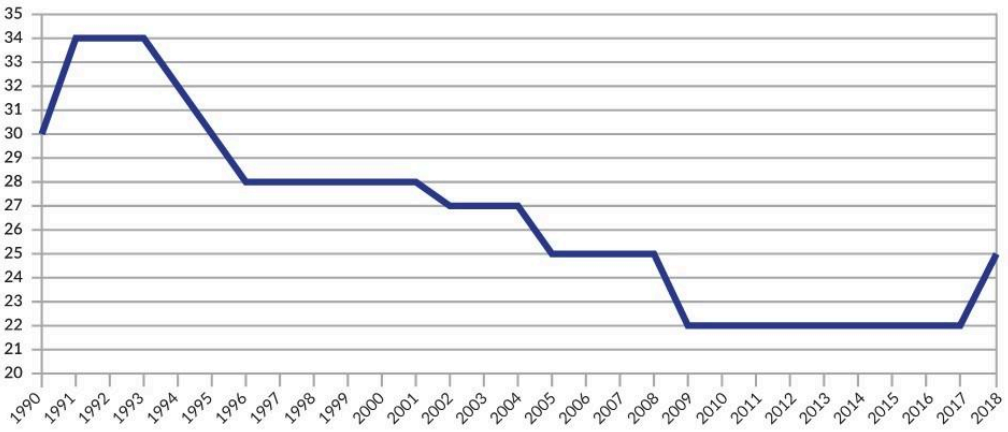
- 2002년 대선에서 한나라당 이회창 후보는 법인세율 인하를 공약했고, 민주당 노무현 후보는 법인세 인하는 대기업에만 혜택이 돌아간다며 감세에 반대하였음(나성린 외 2002).
- 2007년 대선에서 이명박 후보는 법인세율을 대폭 인하하겠다는 공약을 전면에 내걸었음(이재명 2007)
- 2012년 대선에서 문재인 후보는 복지재원 확보를 위해 대기업에 적용되는 법인세율을 인상하겠다고 공약했음(이상훈 2012)
- 최고 명목세율과 실질적 조세부담 사이에는 큰 격차가 존재하지만, 선거 국면에서는 최고 명목세율이 중요한 쟁점으로 다뤄짐.

◦ 명목세율은 투자 결정에 중요한 영향을 미치는 지표이며, 낮은 명목세율은 기업친화적 투자환경을 제공하겠다는 정부의 의지를 보여주는 상징적 지표로 정부가 투자자들에게 보내는 신호로 해석될 수 있음(Basinger and Hallerberg 2004; Cao 2010).

◦ 법인세율이 결정되는 과정에서 대통령과 국회, 여당과 야당, 그리고 당내 파벌 간의 논쟁과 타협의 양상을 추적해 보면 최고 법인세율의 변화는 부단한 정치적 논쟁의 결과라는 점을 확인할 수 있음.

- 보수정당 소속 김영삼 대통령은 다수 여당의 지지로 감세안을 통과시켰음.
- 복지 친화적인 김대중 대통령과 노무현 대통령은 법인세 인하에 반대하였지만, 정당 연합이 붕괴하거나 여야 의석분포가 바뀌면서 국회 주도로 감세안이 통과되었음.

[그림 1] 법인세 최고명목세율의 변화: 1990-2018



예산정책처(2017, 2020)을 토대로 저자 작성

- 이명박 대통령은 임기 내내 여당이 다수 의석을 점하였지만, 여당 내부의 대립으로 자신이 약속한 감세정책에 비해 후퇴한 감세안을 받아들였음.
- 2017년 대선 이후 원내 과반 정당이 부재한 상황에서 민주당과 국민의당이 법인세율 인상에 공조하여 자유한국당이 불참한 가운데 본회의에서 법인세율 인상안 통과.

나. 김영삼 대통령 시기: 3당합당과 대통령 주도의 감세정책

◦ 김영삼 대통령은 임기 말까지 여당 총재직을 유지하면서 강력한 리더십을 통해 자신의 정책의제에 대한 행정부와 의회의 지지를 확보하였음.

- 1993년 취임한 김영삼 대통령은 금융실명제 실시 이후 경기 부양을 위해 1994년의 법인세율을 4%p 인하하겠다고 제안하였고, 민주당은 민자당보다 더 큰 폭의 감세가 필요하다는 의견 제시(송충식·정기수 1993).
- 재정경제부는 세수 감소를 이유로 감세정책에 반대(국회사무처 1993a).
- 김영삼 대통령은 정부와 여당 사이에서 중재에 나서 재정경제부는 감세안을 받아들이고 여당은 감세 규모를 4%p에서 2%p로 줄이기로 결정(한기흥 1993; 한겨레신문 1993). 민주당도 합의하여 본회의 통과(국회사무처 1993b, c).
- 김영삼 대통령은 이후 1995년과 1996년에도 여야 합의를 통해 2%p씩 최고 법인세율 인하.

◦ 김영삼 대통령은 주도적인 위치에서 행정부와 여당 간의 논쟁을 조정하였고, 야당인 민주당도 여당의 감세정책에 동의하여 조정된 감세안이 국회에서 합의 처리됨.

다. 김대중 대통령 시기: DJP 연합의 형성과 붕괴

◦ 김대중 대통령은 DJP 연합을 통해 대통령에 당선되었고 당선 이후에도 다수당인 보수정당을 견제하며 의회의 지지를 확보하였으나, DJP 연합의 붕괴 이후 정국 주도권 상실

- 김대중 대통령은 진보계열인 새정치국민회의를 이끌면서 김종필이 이끄는 보수계열의 자유민주연합과 정당연합을 통해 1997년 대통령 선거에서 승리.
- 김영삼 대통령 시기 법인세 감세정책을 지지하였던 김대중 후보는 1997년 대선에서도 법인세율 인하를 공약하였으나 동아시아 금융위기가 발생하면서 법인세율 인하는 주요 의제에서 제외됨.

- 김대중 대통령 임기동안 신한국당·한나라당이 과반수에 못미치는 원내 다수당 지위를 유지하는 가운데 민주당과 자유민주연합이 연합을 통해 신한국당·한나라당과 비등한 의석을 점유하였음. 동아시아 금융위기의 충격에서 벗어난 2001년 DJP 연합이 붕괴하면서 보수계열의 자민련이 한나라당과 공조하여 법인세 감세정책 추진.
- 정부는 법인세 감세의 경제효과가 약하며 감세정책보다는 적극적 재정정책이 필요하다는 입장이었으나, 한나라당은 법인세 감세안이 통과되어야 정부의 확장적 재정정책을 지지하겠다는 입장이었음(윤영신·송동훈 2001).
- 대통령과 여당은 한나라당과 자민련을 설득하는데 실패하였고, 민주당은 감세폭을 1%p로 줄인 수정안을 제시하였음. 야당이 수정안을 받아들여 본회의에서 1%p 세율 인하가 최종 통과되었음(국회사무처 2001a, b).

◦ 전형적인 당파적 선호의 대립이 지속되는 가운데 대통령과 야당 주도의 국회는 치열한 논쟁을 벌임.

- 진보계열의 대통령과 여당은 정부의 적극적 역할을 강조하며 재정 지출을 통한 경기부양책을 지지하였음
- 보수계열의 야당은 감세정책을 통한 시장중심의 경제성장을 추구.

◦ 전술한 바와 같이 한국의 대통령은 야당 의원들을 설득할 수 있는 수단이 부족.

- 개별 의원들의 자율성이 높은 상황이었다면 대통령은 재정 지출을 늘리는 과정에서 야당 의원들의 지역구에 우호적으로 예산을 편성하여 이들을 설득하기 위해 노력했을 것이나, 정당 규율이 강한 한국에서는 실현되기 어려운 방식이었음.

◦ 국회에서 다수의 지지를 확보하는데 실패한 김대중 대통령은 임기 종반으로 접어들면서 야당의 정책을 받아들이면서 타협하였음.

- 야당은 이회창이라는 강력한 대선 후보를 중심으로 국회에서 법인세율 인하와 같은 보수적 정책의제를 적극적으로 추진하며 2002년 대선을 준비하고 있었음.
- 여당은 자민련과의 공조가 붕괴하면서 소수당으로 전락하였고, 한나라당과 자민련은 보수적 정책의제에 공조를 취하며 정책을 주도함.

라. 노무현 대통령 시기: 민주당 분당과 열린우리당의 총선승리

◦ 2002년 대통령선거에서 승리한 노무현 대통령은 선거기간에 추가적인 법인세 감세를 하지 않겠다고 공약.

- 노무현 후보는 법인세 인하의 혜택은 대기업에 집중될 뿐이라고 비판(김창균 2002). 법인세 정책을 공정과 평등의 문제로 인식하고 있었고 법인세 인하에 반대.

◦ 여당이 분당을 겪으며 분열된 상황에서 보수야당은 정책공조로 감세안을 관철시킴

- 민주당은 김대중 대통령 재직기간부터 법인세 감세의 경기부양 효과가 미약하다고 주장했으나, 한나라당은 감세정책을 적극지지.
- 2003년 한나라당은 2004년도의 법인세율을 27%에서 26%로 낮추는 감세안을 추진. 한나라당과 자민련은 보수정당 간의 정책 공조를 통해 원내 다수의 지지 확보.
- 하지만 여당인 민주당은 당 내부의 갈등이 고조되었고 결국 분당 이후 열린우리당을 창당하면서 당세 위축.
- 노무현 대통령과 열린우리당은 한나라당과 타협을 추진하여 법인세율 인하 시기를 2004년에서 2005년으로 미루는 대신 감세의 폭을 1%p에서 2%p로 늘리는 수정안을 제시하였고, 수정안이 본회의에서 통과됨(국회사무처 2003).

◦ 2004년 제17대 국회의원선거에서 여당인 열린우리당이 대승을 거두면서 노무현 대통령 시기에 더 이상의 추가적 감세는 이루어지지 않았음.

- 노무현 대통령 시기의 감세정책은 한나라당과 자민련이 정책공조를 통해 원내 다수 의석을 점유한 결과였음.
- 17대 총선 이후 여당이 원내 다수 의석을 확보하면서 여당의 선호에 부합하도록 더 이상의 감세를 막을 수 있었음.

마. 이명박 대통령 시기: 여당 내의 파벌 대립과 법인세 정책

◦ 2007년 대선에서 승리한 이명박 대통령은 최고법인세율을 25%에서 20%로 대폭 인하하겠다고 공약하였음.

- 취임 직후인 2008년 실시된 18대 국회의원 선거에서 한나라당이 승리하면서 여당이 원내 다수를 확보.

- 여당은 최고 법인세율이 2009년에 22%로 인하되고 2010년에 20%로 낮아지는 감세안을 통과시킴.

◦ 이명박 대통령의 감세 공약은 2011년 여당 내부의 강력한 반대에 직면하였고, 한나라당은 결국 감세안을 철회하여 최고 법인세율은 임기 말까지 22%로 유지됨.

- 이 시기 이명박 대통령의 감세안에 대한 반대는 여당 내에서 감세에 비판적인 중도파와 야당이 공조한 결과임.
- 2008년 세계금융위기 이후 전세계적으로 신자유주의 정책이 가져온 경제 불평등에 대한 우려가 확산되었고, 1997년 이후 경제 불평등이 심화된 한국에서도 양극화 문제가 중요한 정치 사안으로 대두.
- 진보계열의 야당은 법인세 감세를 부자를 위한 감세라고 비판하였고, 여당 내에서도 소장파 의원들을 중심으로 2012년 총선과 대선에서 승리하기 위해서 불평등의 심화를 완화할 수 있는 정책을 펴야 한다는 주장 제기(조의준 2010).
- 이명박 대통령의 임기가 종반으로 접어들면서 차기 대선후보인 박근혜 의원과 함께하는 황우여 의원이 원내대표로 선출되고, 이들이 당내의 젊은 소장파와 연합하여 이명박 대통령의 감세정책에 제동을 걸었음.
- 2011년에 한나라당의 새 원내대표로 선출된 황우여 의원은 최고 법인세율과 소득세율 인하안을 철회하고 감세안 철회로 확보되는 재정은 사회복지 지출에 활용하겠다는 계획을 공표(조의준 2011).
- 박재완 기획재정부 장관 겸 부총리는 감세정책의 혜택은 주주들과 노동자들, 그리고 소비자들에게 돌아갈 것이며 더 많은 일자리도 만들어질 것이라고 주장하며 정부는 감세정책을 추진할 것이라는 의사를 명확하게 밝혔고(김영진 2011), 이명박 대통령 또한 감세안을 철회할 의사가 없다는 점을 명확히 하였음(선정민 2011).
- 하지만 이명박 대통령은 신임 원내대표를 설득하는데 실패하였고 감세정책 철회안을 받아들일 수밖에 없었음.

◦ 이명박 대통령은 여당이 원내 다수당 지위를 유지하고 있었지만 차기 대선주자를 중심으로 형성된 당내 반대파를 설득하는데 실패.

- 감세정책을 추진하면서 야당 뿐만 아니라 여당 내부의 반대에 직면하였음.
- 결국 임기 후반 자신의 정책의제를 포기하고 반대파와 타협.

바. 문재인 대통령 시기

◦ 경제 양극화와 불평등 해소를 내걸었던 박근혜 대통령 시기에는 추가적인 법인세율 감세가 이루어지지 않았고 최고 법인세율이 유지되었음.

◦ 박근혜 대통령 탄핵 이후 2017년 대선에서 승리한 민주당의 문재인 대통령은 복지 재원 확보를 위해 법인세 명목세율을 25%로 인상하겠다고 공약

- 민주당과 자유한국당 양당 모두 과반에 미달하는 상황에서 40석을 차지한 국민의당의 협조 없이 의결정족수를 확보할 수 없는 상황(박성훈 2017).
- 민주당은 국민의당과 공조를 통해 25% 세율인상에 대한 과반 의석의 합의를 이끌어냈고 세율 인상안은 세율인상에 반대하는 자유한국당이 불참한 가운데 국회 본회의 통과(민경락 2017; 박대한 2017).

◦ 2017년에 민주당과 국민의당이 정책공조를 통해 협력할 수 있었던 이유는 두 정당의 정책선호가 수렴하였기 때문임.

- 2017년 대선 공약에서 확인할 수 있듯이 국민의당도 법인세율 인상을 지지하고 있었음. 민주당은 공무원 증원규모 감축을 제안하면서 국민의당의 지지를 이끌어냈음.

Ⅳ. 타협의 정치를 통한 갈등관리

◦ 김영삼 대통령 이후 최고 법인세율의 변화과정을 대통령과 국회, 여당과 야당의 논쟁과 타협이라는 관점에서 재구성한 결과, 대통령의 여당 장악력, 국회 내의 정당 간의 의석 분포, 정당 내부의 파벌 경쟁 등 다양한 요인이 주요 행위자 간의 대화와 타협의 결론에 영향 미침.

◦ 제왕적 대통령론은 대통령 주도의 정국운영을 상수로 간주하지만 최고 법인세율 결정과정의 사례를 살펴보면 여당이 원내 과반 의석을 차지한 상황에서도 강력한 차기 대선주자가 등장하는 등 당내 장악력이 약화되면 대통령의 정책의제가 관철되기 어려우며, 여소야대의 상황에서는 야당을 설득해 의결정족수를 확보하지 못하는 경우 야당들이 공조를 통해 정국을 주도하였음.

- 이명박 대통령 시기는 여대야소의 상황임에도 정당 내부에서 나타난 균열이 대통령의 공약 실현을 저지했다는 점에서 흥미로운 사례임.

- 이명박 대통령이 감세 공약을 내걸었고, 원내 다수 의석을 통해 감세 정책을 실현한 것으로 보이나, 임기 말로 접어들면서 감세안에 반대하는 진보계열의 야당과 여당 내의 박근혜 후보 지지 세력과 소장파가 공조하여 추가적인 법인세율 인하를 막았음.

◦ 분점정부론은 교착상태의 지속에 대해 우려하지만 법인세율 결정과정을 살펴보면 여당이 정책공조를 통해 야당의 지지를 확보하거나, 야당들이 정책공조를 하여 대통령의 의제를 좌절시키고 정국을 주도하였음을 발견할 수 있음.

- 김대중 정부 초기 대통령은 자민련과의 연합을 통해 다수의 지지를 확보하였지만, 임기 후반 공조가 붕괴하면서 보수계열의 정당들이 공조를 통해 의회정치 주도하고 보수적 정책 입법화.

- 문재인 대통령이 당선된 이후 법인세 증세안이 통과된 과정은 정당 간의 공조의 또 다른 사례임

◦ 정당간의 협력을 어렵게 만드는 한국의 대통령제의 특징을 고려할 때 이 보고서에서 살펴본 정당간의 정책공조는 의미있는 경험임.

- 김대중-김종필 연합의 경우 이념적으로 차이를 보이지만 내각의 중요 직위를 공유하여 정당 연합을 이끌어냈음.

- 김대중-김종필 연합 붕괴 이후 보수정당의 정책 공조, 문재인 정부 초기의 민주당과 국민의당의 정책공조는 이념과 정책선호에 대한 공감대를 바탕으로 형성됨.

- 대통령제 하에서 연동형 비례대표제를 통해 다당제가 정착되면 교착상태로 인한 정치적 혼란이 지속될 것이라는 우려가 많으나, 법인세율 결정과정의 사례는 정당간 협력이 어려운 제도적 제약 속에서도 국회가 의결정족수를 확보한 단일정당이 없이 다수의 유효정당에 의해 운영되는 경우 정당들이 공조를 통해 협력해 왔다는 점을 보여주고 있음.

◦ 정치 양극화의 심화로 대립하는 양대 진영이 결집하여 거대 양당체계가 정착된다면 타협의 정치를 통한 갈등관리가 어려워질 가능성이 높음.

- 강력한 정당규율을 가진 거대 양당이 서로 대립한다면 타협의 공간이 축소됨. 정치 양극화로 정당 지도부간의 타협의 가능성이 낮아지고, 개별 의원들도 진영에 따라 결집하여 사안에 따라 일부 야당 의원들이 대통령의 정책을 지지하는 교차투표는 더욱 어려워짐.

- 타협의 정치를 정착시키기 위해서는 미국형 모델을 따라 정당 지배구조를 분권화하고 개별 의원의 자율성을 확대하거나, 국회의원선거의 비례성을 강화하여 다당제를 정착시킬 필요가 있음.

- 개별 의원의 자율성이 높은 미국에서도 정치 양극화가 심화되면서 정당간 교차투표의 비율이 낮아지는 경향을 보이는 점과 한국 정당의 중앙집권적 지배구조를 고려할 때 타협의 정치를 통한 갈등관리를 활성화하기 위해서는 다당제가 정착될 필요가 있음.

- 대통령제 하에서 다당제가 정치적 혼란을 가져올 것이라는 우려가 있으나, 이 보고서의 연구결과에서 확인할 수 있듯이 다수의 유효정당이 국회 의석을 분점한 경우 타협의 정치가 작동한 경험을 가지고 있음.
- 대통령 결선투표, 국회의원선거의 비례성 제고 등 제도적 여건이 성숙된다면 다수의 정당이 논쟁하고 협력하며 갈등을 관리하고, 더 나아가 초당적 협력을 필요로 하는 중장기 정책을 제시하는 정치의 미래기획 기능이 강화될 수 있을 것으로 기대됨.

참고문헌

- 곽진영. 2003. 국회-행정부-정당 관계의 재정립. 의정연구 9(2): 161-185.
- 김영진. 2011. "소득세 감세 철회할 수 있지만, 법인세는 꼭 인하" 박재완 기재부 장관 인터뷰. 조선일보 6월 22일자
- 김용호. 2002. 한국의 민주화 이후 단점·분점 정부에 대한 평가. 한국정당학회보 1(1): 89-114.
- _____. 2005. 한국의 대통령제 헌정질서의 불안정 요인 분석: 분점정부와 대통령-국회간의 대립. 국제정치연구 8(1): 257-284.
- 김욱. 2002. 대통령-의회 관계와 정당의 역할. 의정연구 8(2): 6-31.

「국가미래전략 Insight」 코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점 〈제41호〉

이선화 연구위원은 최근 미국을 비롯한 선진 자본주의국가의 경제정책 기조의 변화가 글로벌 금융위기 이후 경제성장 및 정부 재정정책에 대한 이론적 컨센서스를 기반으로 한다는 점을 강조하면서 이와 관련한 학계의 쟁점을 상세하게 소개한 뒤 글로벌 경제정책의 전환에 대응하기 위한 한국의 정책적 과제에 대해 제언했다.

보고서에 따르면, 로버트 고든의 전통적 성장이론은 잠재산출이 경제의 기술적, 인구적 요인에 의해 결정된다고 가정하고 장기적 경제성장이 공급 측 요인, 특히 총요소생산성에 의해 결정된다는 입장을 지지한다. 반면, 수요측 요인을 강조하는 연구들은 신경제 호황 이후의 성장 정체가 총수요의 구조적 부족과 밀접하게 관련되어 있다는 점을 강조한다. 대표적으로 로렌스 서머스는 미국의 경기 침체가 일시적 경기변동이 아닌 총수요의 구조적 부족에 기인한다는 장기정체론을 제기하였으며, 바이든 정부의 옐런 재무장관은 일시적 인플레이션을 허용하는 고압경제 정책을 주장했다. 보고서는 나아가 재정 확장과 투자 촉진, 불평등 개선과 사회안전망 강화 등과 같은 정부의 적극적 개입이 필요하다는 것이 장기정체 극복을 위한 수요측 이론의 정책적 해법이라고 평가하였다.

보고서는 코로나19 팬데믹이 세계 주요 자본주의 국가가 거시경제 정책을 전환하게 하는 직접적 계기를 제공하였으며 경제성장에 대한 새로운 논의를 기초로 하여 통화정책 중심에서 정부의 적극적 재정정책과 재정의 경기조절 기능을 지지하는 방향으로 정책 컨센서스의 변화가 진행중이라고 설명했다.

이 연구위원은 지난 40여 년간의 시장중심주의에서 탈피하여 정부의 역할을 강조하는 미국 정부의 새로운 정책 패러다임이 성공할 것인지는 미지수이지만 미국의 경제 패러다임 전환은 우리나라를 비롯한 선진 자본주의 국가의 정책 전환에 신호탄이 될 수 있다고 주장하였다.

이 연구위원은 “다만, 저출산·고령화의 속도, 노동시장 경직성이나 자본시장의 비효율성, 기축통화인 달러와 원화의 본질적 차이 등을 고려할 때, 미국 경제를 대상으로 한 정책 컨센서스가 한국 경제에 그대로 적용되기는 어려움에 유의해야 한다”고 강조했다.
끝.

코로나19 이후 미국 경제정책 패러다임 전환과 시사점

거버넌스그룹 연구위원 이선화

요약
Ⅰ. 코로나19 팬데믹 이후 경제정책 패러다임의 전환
Ⅱ. 성장 둔화에 대한 공급 측 관점: 생산성 정체와 기술혁신 회의론
Ⅲ. 성장 둔화에 대한 수요 측 관점: 장기정체론과 이력효과
Ⅳ. 코로나19 이후 재정정책 기조 전환과 한국에의 시사점
참고문헌

※ 이선화·이강국 외(2021),『글로벌 경제 패러다임 전환 연구: 미국의 경제정책과 중장기 성장 시나리오를 중심으로』(국회미래연구원 발간)의 일부를 보완하여 작성함.

요 약

• 본고에서는 최근 미국의 경제정책 기조의 전환을 뒷받침하는 핵심적 논의를 소개하고 한국의 경제운용에 대한 시사점을 확인

• 미국의 장기적 성장 정체를 설명하는 공급 측 이론은 잠재산출이 경제의 기술적, 인구적 요인에 의해서만 결정된다고 가정하고 잠재산출의 성장률 하락에 주목

- 고든(R. Gordon)은 1970년대에 혁신과 총요소생산성 상승이 정체되었고 2000년대 이후 이러한 문제가 더욱 심화되었다고 분석

• 반면 서머스(L. Summers)는 2000년대 이후 미국 경제의 정체가 총수요의 구조적 부족에 기인한다는 장기정체론 제기

- 불황을 일시적 경기변동으로 간주하는 경기변동이론과 달리 총수요의 구조적 부족이라는 시장의 실패로 불황이 지속될 수 있다는 것

- 장기정체론의 주창자들은 장기정체를 극복하기 위해서는 재정 확장과 투자 촉진, 불평등 개선과 사회안전망 강화 등을 통해 의도된 저축을 억제하려는 정부의 적극적 정책 개입이 필요하다고 주장

• 경제성장에 대한 새로운 논의를 기초로 하여 통화정책 중심에서 정부의 적극적 재정정책과 재정의 경기조절 기능을 지지하는 방향으로 정책 컨센서스의 변화가 진행중

- 코로나19 팬데믹은 세계 주요 자본주의 국가가 거시경제 정책을 전환하게 하는 직접적 계기를 제공

- 특히, 글로벌 최저법인세제 도입에 대한 선진국의 합의는 코로나 이후의 글로벌 경제 패러다임 전환을 점쳐 볼 수 있는 상징적이면서도 의미 있는 사건

• 지난 40여 년간의 시장중심주의에서 탈피하여 정부의 역할을 강조하는 미국 정부의 새로운 정책 패러다임이 성공할 것인지는 미지수이지만 미국의 경제 패러다임 전환은 우리나라를 비롯한 선진 자본주의 국가의 정책 전환에 중요한 신호탄으로서의 의미

- 한국의 경우, 미국의 정책 패러다임 전환에 대한 컨센서스를 그대로 적용하기는 어려우며, 저출산·고령화의 가속화, GDP 대비 국가채무비율의 급상승, 노동시장의 경직성 및 자본시장의 비효율성 등과 같은 미국과의 구조적 차이에 대한 검토 필요

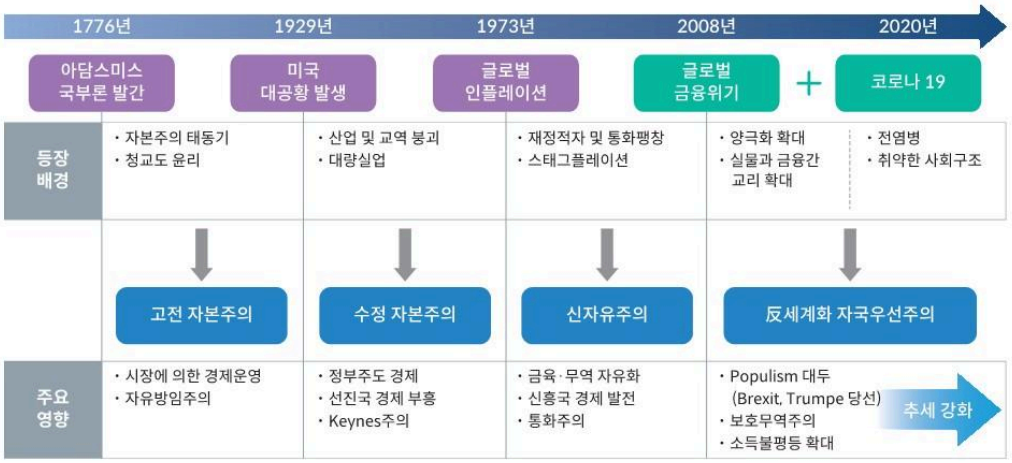
- 한국의 시장 환경을 감안하면 총수요 관리에 대한 관점의 변화와 더불어 노동이나 자본 등 생산요소 시장에 대한 구조개혁을 동시에 진행하는 것이 관건

Ⅰ. 코로나19 팬데믹 이후 경제정책 패러다임의 전환

세계 경제에서 2020년 이후의 코로나19 팬데믹은 1930년대 대공황 이후 가장 심각한 수준의 경제위기를 발생시켰다. 팬데믹으로 인한 지역봉쇄는 한편으로는 노동의 이동과 생산을 가로막아 경제의 공급 부문을 마비시켰고, 다른 한편으로는 수요를 급격하게 위축시켰다. 실물 부문의 공급·수요 위축은 상호작용을 통해 강화되면서 금융시장에도 충격과 불안을 야기하였다. 코로나19가 실물경제와 금융부문의 연쇄적 붕괴로 이어지는 것을 막기 위해 대부분의 선진국 정부와 중앙은행은 적극적인 유동성 공급과 함께 정부의 재정지출 확대라는 정책적 조합을 선택하였다. 국제통화기금(IMF)은 특히 적극적 재정정책을 통해 실직 위기에 처한 노동자들의 일자리를 보호하고 파산 위기에 처한 기업들의 파산을 방지하는 것이 코로나 위기 대응에서 핵심적인 과제라고 제언하였는데, 이는 팬데믹에 따른 일시적 충격으로 인해 실업과 파산이 급증한다면 경제에 심각한 상처를 남겨 장기적으로 경제성장을 악화시킬 수 있기 때문이다(IMF, 2020, p. 8).

팬데믹 위기 국면에서 유력한 국제기구나 주요 선진 자본주의 국가가 정부의 적극적 개입을 주창하는 정책적 솔루션을 채택한 것은 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 경제의 패러다임 전환을 둘러싼 논쟁의 연장선에서 이해할 필요가 있다. [그림 1]에서 보듯이 현대 자본주의의 정책 패러다임은 특정한 이념에 고정되어 있지 않으며, 기존 패러다임이 경제의 장기 성장이나 지속가능성 측면에서 한계에 부딪힘에 따라 진화해 왔다. 1930년대 세계 대공황 이후의 케인스주의 거시경제학은 자유방임 시장경제에 기반한 고전 자본주의를 극복하기 위한 과정에서 구축되었으며, 수정자본주의와 복지국가라는 새로운 사회경제 질서를 만들기 위한 정책 패러다임에 이론적 기초를 제공하였다. 1970년대 접어들어서는 생산성 상승이 둔화하는 가운데 스태그플레이션이라는 구조적 문제에 직면하게 되었으나 전통적 케인스주의 정책이 효과적인 해법을 제시하지 못함에 따라 경제정책 패러다임은 통화주의에 기반한 시장 중심 경제정책으로 선회하였다. 이른바 '워싱턴 컨센서스'는 이러한 정책 기조를 반영하여 자유화, 민영화, 개방화를 경제성장을 위한 핵심 의제로 채택하였으며, 이후 세계 경제발전의 패러다임으로 정착하였다.

[그림 1] 글로벌 경제 패러다임의 변화



자료: 장민(2021. 6.), p. 35의 그림을 편집하여 정리

2008년 글로벌 금융위기 이후에는 그 원인으로 지목된 과도한 금융화와 자유화에 대한 비판이 제기되었으며, 나아가 1970년대 이후 정부와 시장의 관계를 규정해 온 신자유주의적 정책 기조에 대한 문제 제기가 본격화하였다. 이전까지 시장 우위에 기반한 신자유주의는 경제적 불균형과 불평등, 장기침체와 같이 세계 경제가 처해 있는 누적된 문제에 무력한 상태였으며 글로벌 금융위기는 기존 시스템의 지속가능성과 새로운 자본주의에 대한 다양한 논의를 촉발하는 계기를 제공하였다. 정책 패러다임의 전환을 견인하는 대표적 학파인 새케인스주의는 외생적 기술 변화가 생산성에 영향을 주는 주요 결정 요인임을 인정하지만 총수요 충격 역시 경제 주체의 혁신 역량이나 장기실업에 대한 이력효과(履歷效果, hysteresis)[1] 를 통해 생산성 향상과 경제성장에 영향을 미친다고 주장한다. 또한, 거시경제학의 권위자인 로런스 서머스(L. Summers)는 2013년 IMF 콘퍼런스에서 한센의 장기정체론(secular stagnation)을 들고 나오면서 2000년대 이후 미국 경제의 정체가 일시적 경기변동이 아닌 총수요의 구조적 부족에 기인한다는 입장을 취하였다. 이 밖에 포스트케인지언 등 진보적 경제이론은 수요가 성장으로 이어지는 경로에 대해 조금씩 입장을 달리하지만 정부가 총수요 관리를 통해 더 적극적으로 자본주의의 불균형과 불안정성을 조절해야 한다는 점에서는 생각을 공유한다. 이들은 기존의 공급 측 이론에 기반한 보수주의 정책과 달리 경제의 공정성과 역동성 회복을 위해 정부의 역할을 확대해야 하고, 특히 적극적 재정정책을 강화해야 한다고 주장한다.

1 이력효과란 경제가 큰 충격 이후 제자리로 돌아가지 못하는 상황, 예컨대 불황으로 인한 총수요 정체가 장기실업이나 기업의 신기술 투자 위축으로 이어져 장기적으로 생산성 저하와 잠재산출에도 악영향을 미치는 현상을 지칭한다. 이러한 관점에 따르면 현실 경제에서 수요와 공급 사이를 완전히 분리하는 것은 의미가 없게 된다(Yellen, 2016).

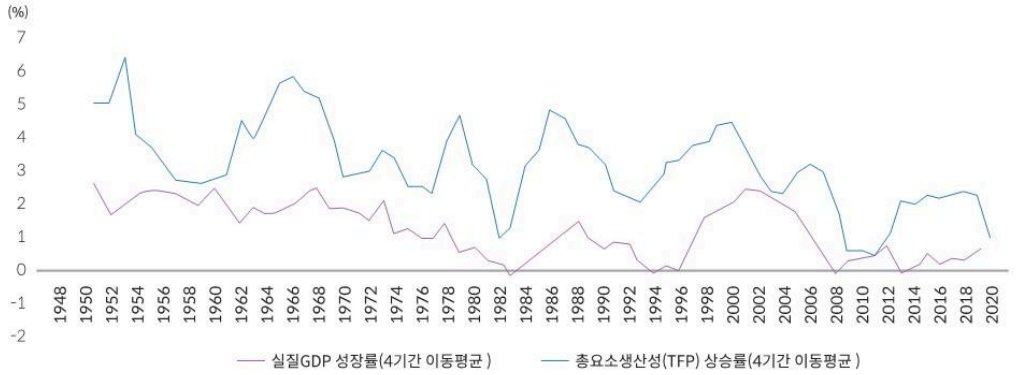
그런데 장기정체를 극복하기 위한 정책을 둘러싼 논쟁의 와중에 예기치 않게 발생한 글로벌 팬데믹은 1930년대 대공황 시기가 그러하였듯 새로운 정책 패러다임의 시험장을 제공하였다. 일차적으로 각국 정부는 신속하고 적극적인 재난구호 정책을 통해 보건위기가 경제 시스템 붕괴라는 최악의 사태로 치닫는 것을 차단하고자 하였다. 그러나 미국을 위시한 주요국 정부는 위기 대응에 그치지 않고 포스트 코로나 시대의 세계 경제 질서를 주도하기 위해 대규모 재정 투입을 계획하고 있다. 여기에는 경제봉쇄 과정에서 비대면 서비스와 가상공간에 대한 수요의 폭증과 맞물려 디지털 전환과 인공지능 등 새로운 기술의 전파 속도가 급속도로 빨라졌다는 점과, 지구온난화에 따른 기후위기가 임계치에 도달하였다는 관측이 확산하면서 에너지 전환을 위한 국제적 공조 체제가 공고해졌다는 점이 배경으로 작동하였다. 결국 팬데믹에 대처하기 위한 정책적 필요성과 코로나 이후 세계 경제에서의 주도권 확보를 위한 필요성이 합해짐에 따라 정부의 재정 확장에 대한 대중적 거부감이 낮아지고 있으며, 이에 따라 글로벌 금융위기 이후 시장에 대한 적극적 개입을 통해 정부가 성장과 분배의 문제를 해소해야 한다는 새로운 정책 패러다임의 정치적 실현 가능성이 높아지게 되었다.

이러한 배경에서 본고에서는 글로벌 경제를 견인하는 미국의 경제정책 전환을 뒷받침하는 핵심적 논의를 소개하고 한국의 경제운용에 대한 시사점을 확인하고자 한다.

Ⅱ. 성장 둔화에 대한 공급 측 관점: 생산성 정체와 기술혁신 회의론

장기적 경제성장이 공급 측에서 결정된다는 관점에 따르면, 성장 정체의 근본 원인은 생산성 상승의 둔화이다. 공급 측 시각에서 성장을 설명하는 대표적인 연구자인 고든(Robert Gordon)은 경제성장률 하락의 근본적 요인이 기술혁신의 정체에 있으며 이에 따른 총요소생산성 증가율 하락이 1970년대 이후 성장률 둔화를 유발하였다고 설명한다. 미국 경제사에 대한 고든의 실증연구에 따르면 1970년대에 혁신과 총요소생산성 상승이 정체되었고 2000년대 이후 이러한 문제가 더욱 심화되었다(Gordon, 2016). 이러한 변화는 다른 실증분석에서도 유사하게 확인된다(Fernald, 2014; Goldin et al., 2021). 이들 연구에 따르면, 4차 산업혁명이라고 불리는 기술혁명이 진행 중임에도 불구하고 최근에는 노동생산성과 경제성장이 정체되고 있으며 미래에 관한 전망도 밝지 않다는 것이다. 즉, 1970년대 이후의 장기정체가 생산성 상승의 둔화에 기인한다는 것이 고든의 공급 측 설명의 요지이다.

[그림 2] 미국의 경제성장률 및 총요소생산성(TFP)의 역사적 추이



자료: FRED economic data; Fernald, TFP data, https://www.johnfernald.net/TFP

연구·개발이나 슘페터(J. Schumpeter)적 기업 혁신을 강조하는 일련의 연구 역시 생산성 상승에 관해 비관적인 분석을 제시한다. Bloom et al.(2020)에 따르면 연구·개발 자체의 생산성(새로운 아이디어의 산출을 연구자 수 혹은 연구·개발 투입으로 나눈 값)이 1970년대 이후 크게 하락했고 1990년대 신경제로 회복되었지만 2000년대에 다시 급속히 하락했다. 나아가 이들은 연구·개발 지출을 임금으로 나눈 실질 연구자 수를 사용하여 경제 전체뿐 아니라 산업별, 기업별로도 연구의 생산성이 하락해 왔다는 실증분석 결과를 제시한다. 반도체산업의 경우 집적회로에 패키지되는 트랜지스터 수가 2년에 2배로 증가한다는 무어의 법칙(Moore's law)에 따르면 1971년부터 2014년까지 총요소생산성 상승률이 연간 약 35%를 유지했는데, 이는 이를 위한 연구 노력이 약 18배나 증가했기 때문이다. 또한 농업의 각 작물 수확량, 의료산업의 질병당 기대수명 상승 등에 관해서도 연구의 생산성은 역사적으로 크게 하락했다. 이들의 연구는 기업이나 산업 차원에서 로머(P. M. Romer)의 단순한 내생적 성장 모형이 주장한 규모효과(scale effect)가 작동하지 않음을 보였다는 데 의의가 있다. 결국 연구·개발 투입은 크게 증가했지만 새로운 아이디어를 얻기가 점점 어려워져 연구의 생산성 자체가 하락하고 있다는 것이다.

이밖에 보다 최근의 생산성 상승 둔화에 대해 공급 측 경제학은 무형자본 서비스의 둔화나 배분 효율성의 악화로 설명하고 있다. 예를 들어 Goldin et al.(2021)은 신경제 시기인 1995~2005년과 비교하여 2006~2017년 기간의 생산성 상승 둔화의 원인을 분석하였는데, 이들에 따르면 무형자본 서비스의 둔화가 미국의 총요소생산성 상승 둔화의 약 3분의 1, 그리고 노동생산성 상승 둔화의 17%를 설명한다. 또한 Baqaee and Farhi(2020)는 1997~2015년 총요소생산성 상승 변화의 절반 가량이 기업 부문의 역동성 약화로 인한 배분적 효율성 하락에 기인한다는 연구결과를 제시하였다.

이와 같이 공급 측 중심의 성장이론은 잠재산출이 경제의 기술적, 인구적 요인에 의해 결정된다고 가정하고 장기적 경제성장이 공급 측 요인, 특히 총요소생산성에 의해 결정된다는 입장을 지지한다.

Ⅲ. 성장 둔화에 대한 수요 측 관점: 장기정체론과 이력효과

수요측 요인을 강조하는 연구들은 신경제 호황 이후의 성장 정체가 총수요의 구조적 부족과 밀접하게 관련되어 있다는 점을 강조한다. 2013년 11월 서머스는 국제통화기금 콘퍼런스에서 1930년대 대공황 직후에 한센(Alvin Hansen)이 제시한 장기정체론을 재등장시켰다. 한센의 장기정체론은 모든 저축을 흡수할 만큼의 적절한 수요가 부족하여 투자에 대한 동인이 약화되는, 즉 의도된 저축이 의도된 투자보다 만성적으로 과잉되는 상황을 의미한다. 이 이론은 불황을 일시적인 경기변동으로 간주하는 주류의 경기변동이론과는 달리 총수요의 지속적 부족에 따른 시장의 실패로 인해 불황이 지속될 수 있다는 입장을 대변한다.

서머스는 2000년대 초중반 부동산 버블과 저금리, 재정적자와 가계부채 증가에도 불구하고 경기가 과열되거나 인플레가 높아지지 않았음에 주목한다. 또한 1990년대 이후 금융시장에서 장기금리가 지속적으로 하락했음을 지적하며 이는 투자와 저축의 균형을 맞추는 균형실질금리(equilibrium real interest rate)[2] 또는 자연금리가 계속 낮아졌기 때문이라고 강조한다. 글로벌 금융위기 이후인 2010년대에는 경제가 금융위기로부터 회복하고 실업이 감소했음에도 불구하고 미국의 금리는 지속적으로 하락하였다. 서머스는 이러한 현상에 대해 소비의 부족으로 저축은 과잉되었지만 투자도 둔화된, 즉 총수요가 부족한 거시경제의 현실을 반영한 것이라고 설명하였다(Summers, 2014).

그렇다면, 장기정체론은 총수요의 부족을 야기하는 구조적 원인에 대해 어떻게 설명하고 있는가? 먼저, 투자 감소의 요인으로는 자본재의 상대가격이 하락하여 실제 투자가 흡수하는 저축의 양이 감소했으며, 거대 기술기업들은 과도한 현금자산을 보유하고 있지만 투자를 늘리지 않고 있다는 점을 들었다. 기업들의 투자 둔화는 금융위기와 같은 총수요 자체의 충격, 불평등 심화로 인한 소비 수요 둔화, 인구 증가와 생산성 상승 정체로 인한 성장률 하락, 금융화와 단기주의 확산, 자본스톡 대비 이윤율 하락 등 여러가지 복합적 요인을 반영한 것이다. 한편, 글로벌 저축 과잉(global saving glut)으로 표현되듯 동아시아의 개도국들이나 산유국들이 경상수지 흑자를 증가시켜 준비자산을 더 많이 축적하고, 위기 이후 금융 규제 변화로 안전자산에 대한 수요가 증가했던 것도 저축 과잉으로 이어졌다.

2 중장기적으로 실제GDP가 잠재GDP와 같아지고 인플레이션은 안정적인 상태의 균형금리를 의미한다.

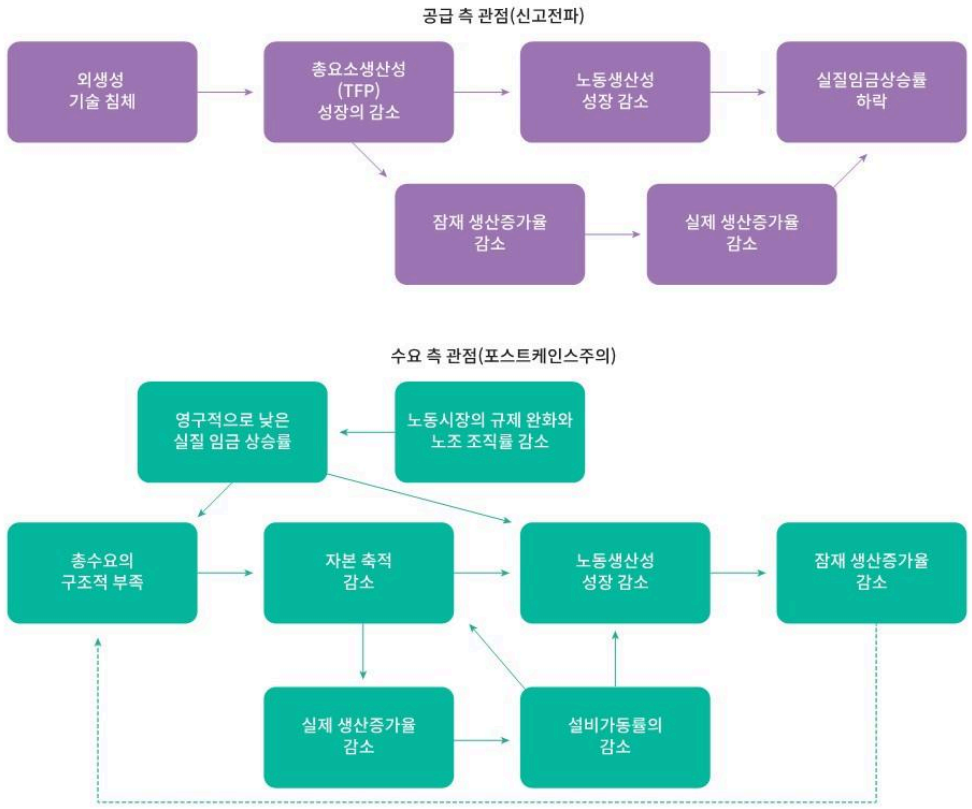
최근에는 저축을 증가시키고 금리를 낮춘 요인으로 1980년대 이후의 소득 불평등 심화 문제를 제기하는 분석이 활발하게 이루어지고 있다. 예컨대 진보적인 시각의 케인스주의자들은 고소득층의 저축 성향이 훨씬 높은 현실에서 임금 상승 둔화와 불평등 심화가 민간소비를 둔화시키고 총수요를 정체시켰다고 강조한다(Bivens, 2017). Mian et al.(2021) 역시 자연금리의 장기적 하락의 원인으로 소득 불평등 심화와 베이비붐 세대의 역할에 관해 분석했다. 특히 Rachel and Summers(2019)는 총요소생산성, 인구, 불평등 등 민간 부문의 중립금리 하락에 영향을 미친 요인들과 정부부채, 지출과 같이 경제의 중립금리를 높인 요인들을 모두 포함한 실증연구를 수행하였다. 그 결과 이들은 지난 수십 년 동안 민간 부문의 저축-투자 갭이 확대되어 실질중립금리가 크게 하락하였으며 정부지출이 이를 일부 상쇄하였음에도 장기적으로 이러한 경향이 계속될 것이라는 전망을 제시하였다. 결론적으로 이러한 분석은 금리가 제로금리 하한에 직면한 상황에서 민간 부문만으로는 완전고용을 달성하는 경제적 호황을 가져오기 어렵기 때문에 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 것을 시사한다. 따라서 이들의 연구는 현재 상황에서 균형재정과 정부부채 비율의 안정화를 추구한다면 경제의 장기정체가 심화될 수 있다고 우려하며, 장기정체를 극복하려면 재정 확장과 투자 촉진, 불평등 개선과 사회안전망 강화 등을 통해 의도된 저축을 억제하려는 정부의 적극적 정책의 역할이 중요하다고 제언하였다.

나아가 서머스는 장기정체를 극복하기 위한 정책에서 다음 세 가지 유의사항을 강조하였다(Summers, 2015). 첫째, 경제를 더욱 유연하고 역동적으로 만드는 구조개혁은 장기정체에 적절한 대응이라 보기 어려우며, 수요 확대 없이 공급만 늘린다면 디플레 압력만 강화할 수 있다. 둘째는 공공투자 또는 민간투자 확대로 지출을 증가시키는 것인데, 이는 실질균형금리를 높여 장기정체에 직접 대응하는 노력이다. 특히 금리가 낮은 현실에서는 정부의 공공투자가 중요하며 공공투자 확대가 오히려 성장을 촉진하여 정부부채 부담을 낮출 것이라 보고한다. 셋째, 더욱 확장적인 통화정책도 가능할 수 있지만 장기정체와 제로금리 하한에서는 그 효과가 약하다는 점, 과도한 통화 확장은 금융 불안정으로 이어질 수 있다는 점을 지적하였다.

수요 측을 매우 강조하는 이러한 시각은 인구와 기술 등 공급 측에 의해 결정되는 잠재산출 성장의 둔화를 장기정체의 근본적인 요인으로 강조하는 논의에 매우 비판적이다. 이러한 비판은 수요 충격이 생산성과 장기 성장을 하락시키는 이력효과 이론에 기초한 것이다(Coibion et al., 2017). 따라서 최근 발전하고 있는 새케인스주의 거시경제학은 공급 측에서 부분적으로 외생적 기술 변화로 인해 생산성이 결정된다고 인정하지만, 총수요 충격 또한 기업의 신기술 투자와 장기실업에 악영향을 미치고 이것이 이력효과를 통해 결국 생산성에도 영향을 미친다고 주장한다(Anzoategui et al., 2019). 이와 같이 경제성장 둔화의 원인에 대해서는 공급 측면과 수요 측면이라는 경제학계의 오래된 이론적 대립이 여전히 유지되고 있는 가운데 최근의 연구들은 총수요와 총공급의 상호작용을 강조하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 이들 연구는 장기적인 성장을 결정하는 것은 생산성과 기술혁신이지만 불황과 같은

총수요 충격이 여러 경로를 통해 생산성과 성장에 큰 영향을 미칠 수 있음을 강조한다. 공급과 수요가 현실 경제에서 완전히 분리된 것은 아니라는 점을 고려하면 경제성장과 생산성의 역사적 추세 변화와 관련하여 수요 측과 공급 측 요인을 함께 고려하고 통합적으로 이해하기 위한 노력은 이론적으로나 정책적으로 의미가 큰 것으로 평가할 수 있다.

[그림 3] 장기정체에 대한 공급 측 관점과 수요 측 관점



자료: Storm(2019), pp. 12, 16.

Ⅳ. 코로나19 이후 재정정책 기조 전환과 한국에의 시사점

경제위기나 심각한 경제불황이 이력효과를 통해 장기적으로 생산성 상승과 경제성장을 저해하게 된다는 수요측 경제학의 발전은 확장적 재정정책에 대한 이론적 논거를 제공하였다. 경제성장에 대한 새로운 논의를 기초로 하여 재정정책에 있어서도 재정건전성 중심의 보수적 견해가 주류를 이루던 과거와 달리 정부의 적극적 재정정책과 재정의 경기조절 기능을 지지하는 방향으로 컨센서스의 변화가 진행되어 왔다. 기존의 주류적 입장에서는 적극적 재정정책에 따른 구축효과나 재정수지 문제 등에 대한 우려가 우선시되었으며 그 결과 거시적 안정화를 위해서는 재량적인 재정정책보다는 통화정책이 선호되었다(Furman, 2016). 그러나 서머스를 필두로 하는 수요측 이론에서는 총수요가 부족한 저금리 상황에서 적극적 재정정책이 효과적이라고 제언한다. 또한 금리가 경제성장률보다 낮은 조건하에서는 공공투자의 확대가 경제성장과 재정 모두에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 블랑샤르의 제언(Blanchard, 2019)도 재정의 적극적 역할에 대한 컨센서스 구축에 지대한 영향을 주었다.

글로벌 금융위기 이후 경제성장 및 정부 재정정책에 대한 컨센서스가 어느 정도 구축되어 있는 상태에서 발발한 코로나19 팬데믹은 세계 주요 자본주의 국가가 거시경제 정책을 전환하게 하는 직접적 계기를 제공하였다. 미국을 필두로 한 선진 경제권 20개국은 팬데믹에 대응하여 2020년 초부터 2021년 중반까지 GDP의 17%가 넘는 직접적 재정지출을 실시하였다. 코로나19 극복을 위해 주요 선진국 정부가 막대한 규모의 재정 투입을 신속하게 결정할 수 있었던 배경에는 2010년대 이후 선진국 경제의 장기정체를 설명하는 총수요 이론이 새롭게 부상한 것이 자리하고 있다.

세계 경제질서를 주도하는 미국 정부가 적극적 거시·재정·기업 정책을 통해 불황으로 인한 이력효과 극복과 경제구조 개혁에 성공한다면 이는 한국 정부의 경제정책에도 매우 의미 있는 정책적 환경으로 작용할 것이다. 1970년대 이후 미국의 경제정책은 공급측 경제이론과 통화주의에 의해 주도되었으며, 정부 지출을 제약하는 '작은 정부' 철학에 기초하여 재분배정책이나 불평등 해소에는 적극적이지 않았다. 그런데 감세와 작은 정부론에 의존한 경제 운용이 당면한 경제적 과제인 장기불황과 불평등에 대한 해법을 제시하지 못하는 현실에서 서머스의 장기정체론과 옐런(J. Yellen) 재무장관의 고압경제론(high-pressure economy)[3]은 바이든 정부의 적극적인 재정 확장과 총수요 촉진의 이론적 기반을 제공하였다.

3 옐런 장관의 고압경제론은 기대 인플레이션의 오버슈팅(overshooting)을 통해 총수요 충격으로 인한 이력효과를 극복할 수 있다는 정책적 스탠스를 취한다.

지난 40여 년간의 시장중심주의에서 탈피하여 정부의 적극적 역할을 강조하는 미국 정부의 새로운 정책 패러다임이 성공할 것인지는 미지수이다. 다만 미국의 경제 패러다임 전환은 우리나라를 비롯한 선진 자본주의 국가의 정책 전환에 중요한 신호탄으로서의 의미가 있다. 미국과 마찬가지로 한국 역시 1997년 외환위기의 충격으로 만들어진 이력효과 및 수요측 요인들이 경제의 장기성장을 위축시켰다는 연구결과가 보고되고 있다. 따라서 구조(rescue)·일자리·가족 계획으로 구성된 바이든 정부의 "더 나은 재건(Build Back Better)" 구상은 1980년대 이후 재정 보수주의의 전통이 강한 한국의 경제 운용에도 직간접적 영향을 주게 될 것이다. 또한 미국의 옐런 장관이 주도하고 주요국 재무장관들이 합의한 글로벌 최저법인세제(global minimum corporate tax)의 도입도 코로나 이후의 글로벌 경제 패러다임 전환을 점쳐 볼 수 있는 상징적이면서도 의미 있는 사건이다. 선진 자본주의 국가가 기존의 신자유주의 패러다임에서 탈피하여 정부의 역할을 확대하기 위해서는 글로벌 대기업에 대한 증세 기반을 확충하는 것이 무엇보다도 중요한데, 미국의 정책 패러다임 전환에 따른 글로벌 최저법인세 합의는 새로운 재정 및 조세 프로그램이 작동할 수 있는 물질적 기초를 제공한다는 의미가 있다.

미국 정부가 경제정책 기조의 전환을 통해 달성하고자 하는 정책 목표는 생산성 제고와 성장 경로 회복, 고용 확대와 불평등 완화, 경쟁 촉진과 과대한 지대 수익의 제한, 금융시장 안정화와 불균형 해소 등이다. 이러한 과제는 한국 경제가 당면해 있는 정책 목표와도 일치한다. 포스트코로나 시대의 경제적 복구 및 질서 전환을 위한 프로그램들이 이제 막 시작되고 있는 만큼 우리나라 역시 경제정책 기조의 재검토를 통해 새로운 경제질서에 대응해 나가는 것이 중요한 전략적 과제로 대두하였다.

다만, 글로벌 경제정책의 전환에 대응하는 전략을 수립함에 있어 한국의 경제운용 여건과 구조적 제약요인이 미국과는 상당히 다르다는 점을 강조해 두고자 한다. 우선 한국은 현재 지표상으로는 선진 35개국 중 재정건전성이 매우 양호한 것으로 평가되지만, 국가채무의 증가 속도는 비교대상 국가 중 가장 빠를 것으로 예측되었다.[4] 국가 재정운용에 영향을 주는 저출산·고령화가 기존 추계치보다 빠른 속도로 전개되고 있다는 점도 재정의 불확실성을 높이고 지속가능성을 위협하는 요인으로 꼽힌다. 두 번째로 한국과 달리 미국이 기축통화국이라는 점도 미국의 경제 패러다임 전환을 둘러싼 논쟁이 한국의 경제 및 재정정책 운용에 그대로 적용될 수 없는 이유이다. 끝으로, 바이든 정부의 정책에 영향을 준 거시경제학 이론의 핵심은 수요와 공급이 완전히 분리되지 않고 총수요 충격이 생산성과 잠재산출에 영향을 준다는 점에 있다. 따라서 총수요 확장을 통해 이력효과를 극복하려는 정책이 성공하기 위해서는 공급측 요인을 결정하는 시장이 수요에 유연하게 반응하는 것이 중요한데 우리나라는 노동시장이나 자금조달시장 모두 미국 시장만큼 효율적으로 작동하지는 못하는 것이 현실이다. 따라서, 잠재성장의 경로를 상향 이동시키기 위해서는 총수요 관리에 대한 관점의 변화와 더불어 노동이나 자본 등 생산요소 시장에 대한 구조개혁을 동시에 진행하는 것이 관건이라 할 수 있다.

4 국제통화기금(IMF)은 2026년 한국의 GDP 대비 일반정부 국가채무가 2021년의 51.3%보다 15.4%p 오른 66.7%를 기록할 것으로 추정하였다(IMF, 2021).

「국가미래전략 Insight」 디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점 〈제42호〉

보고서는 연산일반균형(CGE) 모형기반 시뮬레이션 체계를 활용하여, 미래 디지털전환 시대 환경변화에 따른 파급효과를 사전적으로 전망하였다. 디지털전환 시대 환경변화 시나리오를 다양하게 탐색하고, 시나리오별 파급효과를 경제성장, 노동시장, 산업활동 및 가계소득 분포 등 다양한 측면으로 분석했다. 이를 통해, 우리나라 경제사회의 디지털전환 수용 과정에서 마주하게 될 가능성과 주요 도전과제를 식별하고, 디지털전환 패러다임으로의 전환을 용이하게 하기 위한 정책설계 및 수립의 과학화에 기여하고자 시도하였다.

저자인 여영준 국회미래연구원 부연구위원은 제도적, 정책적 환경이 기술변화 속도에 발맞춰 진화하지 않는다면, 중장기적으로 디지털전환 시대 기술변화의 편향성에 의한 잠재적 부작용이 산업 집중도 강화, 노동시장 양극화 및 소득 불평등 악화 등 형태로 확대될 수 있음을 전망하였다.

반면, 개인에 교육과 학습 기회가 풍부하게 제공되어, 다양한 학습활동 및 직무전환 노력이 촉진되는 경우, 디지털전환 시대 경제성장의 포용성이 확보될 수 있음을 확인하였다. 구체적으로, 경제체제 내 근로자들의 평생학습 활동이 보장되고, 관련 제도적 환경이 재구축될 때, 노동시장 분화 현상이 완화되고 고용구조의 건전성을 개선해 나감으로써, 가계소득 분포 측면에서도 양극화 현상을 다소 해소할 수 있음을 전망했다.

그에 따라, 향후 디지털전환 시대 비전으로서 디지털전환 기술과 학습 간 경주(race) 속 직무(숙련) 공급과 수요 간 상호작용이 촉진되는 “창조적 학습하는” 혁신체제를 지향할 필요가 있음을 강조하였다. 이에, 디지털전환 기술혁신을 촉진하기 위한 주요 정책과제로서 ▼디지털전환 기술확산을 위한 제도 정비, ▼디지털전환 외부효과 확대를 위한 플랫폼 확대를 제안하였다. 더불어, 디지털전환 기술발전에 대한 노동시장 적응력 확대를 위한 주요 정책과제로서 ▼인적자원 학습권 보장을 위한 제도 개선, ▼평생학습 및 재교육 지원체계 정비, ▼노동시장 규범 재정립 등을 제안하였다.

저자인 여영준 박사는 “디지털전환 주요 핵심 기술의 발전이 미래 경제사회에 미치는 영향은 사전적으로 정해져 있는 것이 아니라, 정책적 대응을 통해 어떻게 긍정적 영향을 부정적 영향보다 크게 만들 수 있느냐에 달려 있다”며 “향후 디지털 전환 시대에서는, 디지털전환 기술에 의한 직무 및 숙련 수요변화와 학습에 의한 역량(과업) 공급변화 사이의 정교한 균형 상태를 유지하면서 국가 발전 경로를 개척해 나갈 필요가 있다”고 강조했다.

또한, “미래 환경변화에 따른 중장기 파급효과 산출을 뒷받침하는 분석 도구가 비교적 미흡한 현실을 미루어 보았을 때, 본 연구의 주요 결과물은 향후 전략적 미래예측 분야에 활용할 수 있는 분석틀을 제안한다는 점에서 의의가 있다”고 밝혔다.

Contents

디지털전환 시나리오별 한국 경제사회의 중장기 변화 전망과 시사점

혁신성장그룹 부연구위원 여영준

요약
Ⅰ. 서론
Ⅱ. 디지털전환 특화 CGE 모형 설계 및 활용
Ⅲ. 디지털전환 시대 환경변화 시나리오 설계
Ⅳ. 디지털전환 시나리오별 우리나라 중장기 변화 전망 분석
Ⅴ. 결론 및 시사점
참고문헌

※ 상세한 보고서는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 다운로드 받을 수 있음
※ 본 연구는 여영준 외.(2020),『디지털 전환에 따른 성장, 분배효과 분석 및 정책실험 연구』(국회미래연구원 발간) 의 일부를 보완하여 작성함

요 약

- **급속한 디지털전환 기술변화 이면에 존재하는 잠재적 기회, 위험요소, 그리고 기술변화와 경제사회시스템 간 괴리로 파생될 잠재적 문제점에 주목할 필요가 있음**
- **이러한 배경 하, 본 연구는 전략적 미래예측 연구로서 미래 디지털전환 시대 환경변화 양상에 따른 중장기 경제사회적 영향을 산출하고, 디지털전환 시대 대응을 위한 정책적 시사점을 제공하고자 함**
- **분석 결과, 제도적, 정책적 환경이 기술변화 속도에 발맞춰 진화하지 않는다면, 디지털전환 시대 기술변화의 편향성에 의한 잠재적 부작용이 노동시장 양극화 및 소득 불평등 악화 등 형태로 확대될 수 있음을 확인함**
  - 디지털전환 기술발전에 따른 생산성 증대와 외부효과 등으로 중장기 경제성장 효과는 견인되나, 산업 집중도 확대, 정형 업무 대체에 따른 중숙련 수요 감소와 고용구조 양극화, 그리고 가계소득 불평등도 확대 등 파급경로를 바탕으로 경제성장의 포용성이 제한됨을 확인함
- **이에, 향후 디지털전환 시대 비전으로서, 디지털전환 기술과 학습 간 경주(race) 속 직무(숙련) 공급과 수요 간 상호작용이 촉진되는 "창조적 학습하는" 혁신체제를 지향할 필요가 있음을 강조**
  - 특히, 디지털전환 기술진보에 따른 생산성 및 규모효과 증대, 기술변화에 대응한 노동시장의 민첩한 대응역량 강화, 그리고 기술변화에 따른 양극화 문제 해소를 위한, 미래 디지털전환 시대 산업 및 혁신정책 비전 설정 방향과 주요 정책과제를 아래와 같이 제안함

<그림> 미래 디지털전환 시대 혁신정책 비전 및 주요 정책과제 제안



Ⅰ. 서론

□ 세계 각국은 디지털전환 기술패러다임에 대응하기 위해 국가 혁신성장 어젠다를 재정의하고 있음

o 4차 산업혁명으로 일컬어지는 디지털전환 물결은 지금까지 각국이 유지해오던 산업 및 혁신생태계를 재편할 것으로 예상

- 디지털전환은 디지털 기반 및 지능형 기술발전으로부터 파급되는 경제사회 패러다임 전환을 포함하는 개념으로 인식되고 있음
- 특히, 포스트 코로나 시대 산업 및 혁신시스템의 변화를 예측하는 다수 전문가들은 디지털전환 급속화와 언택트 경제영역의 확장 가속화를 전망함(여영준, 2020)
- 그에 따라, 세계 각국 정부는 국가 중장기 발전 비전을 디지털전환을 기반으로 재정의하고 있음*

* 예로, 미국은 2015년 '미국혁신전략(A Strategy for American Innovation)'을 발표하며, 디지털전환 기술 기반 혁신환경 조성과 국가 우선과제 해결을 도모하고자 함

* 중국의 경우, '제14차 5개년 계획(2021~2025)' 내 7대 중점 산업 부문과 10대 응용 분야를 전략적으로 설정해, 디지털경제 생태계 형성을 도모하고자 함

* 우리나라 정부 역시, 2020년 '한국판 뉴딜 종합계획'을 발표하며, '디지털 뉴딜'이 포함된 국가발전전략을 제시함

□ 급속한 디지털전환 기술변화 이면에 존재하는 잠재적 기회, 위험요소, 그리고 기술변화와 경제사회시스템 간 괴리로 파생될 잠재적 문제점에 주목할 필요가 있음

o 디지털전환은 경제사회시스템 전반에 큰 영향을 미쳐 기회와 위기를 동시에 가져올 것으로 전망

- (디지털전환에 따른 기회요인) 디지털전환은 새로운 성장동력 발굴, 산업 전반 생산성 향상 등을 바탕으로 경제 내 다양한 기회를 가져올 것으로 예상*

* 디지털 기술 도입 기업 비중이 10%p 늘어날 때 생산성 증가율은 1~2%p 확대되는 것으로 확인(Gal et al., 2019)

- (디지털전환에 따른 위기요인) 한편, 지능형 기술침투 확대와 급속한 자동화에 따른 노동시장 붕괴, 기술격차 확대 따른 불평등·양극화 현상 심화 등이 전개될 것으로 예상됨*

* 예로, Frey and Osborne(2017)은 미국 노동시장에서 급속한 자동화에 따른 일자리 대체 위험이 큰 일자리가 약 47%에 달함을 밝히기도 함

o 이러한 상황 속, 디지털전환 기술패러다임 확산 과정에서 마주하게 될 가능성과 주요 도전과제를 식별하고, 도전과제 해결을 위한 정책대안 탐색 노력이 강조되고 있음

- 사물인터넷, 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 모바일, 인공지능과 로봇 기술 등 디지털전환 주요 핵심 기술의 발전이 미래 경제사회에 미치는 영향은 사전적으로 정해져 있는 것이 아니라, 정책적 대응을 통해 어떻게 긍정적 영향을 부정적 영향보다 크게 만들 수 있느냐에 달려 있음
- 이러한 맥락에서, 미래 디지털전환 시대에 야기될 주요 부정적 영향을 최소화하고, 디지털전환 중심 패러다임으로의 전환을 용이하게 하기 위한 정책설계 및 수립의 과학화 노력이 강조됨

□ 이러한 배경 하, 본 연구는 전략적 미래예측 연구로서 미래 디지털전환 시대 환경변화 양상에 따른 중장기 경제사회적 영향을 산출하고, 디지털전환 시대 대응을 위한 정책적 시사점을 제공하고자 함

o 디지털전환이 경제사회 내 다양한 파급경로를 형성할 것으로 예상됨에도 불구, 구조적이고 종합적인 접근에서 디지털전환 기술진보의 중장기 영향을 정량적으로 추산한 연구는 지지부진한 상황임

- 디지털전환의 효과를 정량화하고자 시도한 연구들은 대체로 부분균형적 접근에 기반한 한계를 지님*

* 예로, 디지털전환의 긍정적 효과를 정량화한 연구들은, 기술확산에 따른 생산성/효율성 증대효과, 새로운 비즈니스 모델 출현 확대에 따른 소비자 편익 증대 등에 국한하여 부분균형적 관점에 기반함

- 기존 부분 균형적 접근에서 일반균형적, 거시경제적 접근으로 확장하여 디지털전환 기술변화에 따른 중장기 영향을 파악할 필요가 있음

o 이에, 본 연구에서는 디지털전환 기술과 경제사회시스템 내 다양한 제도적 부문 간 상호관계가 고려된 거시경제모형 연산일반균형(Computable General Equilibrium, CGE) 모형기반 시뮬레이션 체계를 구축함으로써, 미래 디지털전환 시대 환경변화에 따른 파급효과를 사전적으로 평가하고자 함

- 특히, 디지털전환 시대 기술변화 양상을 다양한 시나리오로 반영함으로써, 중장기 경제사회적 파급효과를 경제성장, 노동시장, 산업활동 및 가계소득 분포 등 다양한 측면으로 이해하고자 함
- 이를 통해, 우리나라 경제사회의 디지털전환 수용 과정에서 마주하게 될 가능성과 주요 도전과제를 식별하고, 디지털전환 중심 패러다임으로의 전환을 용이하게 하기 위한 정책설계 및 수립의 과학화에 기여하고자 함
- 그에 따라, 디지털전환 시대 교육(학습)투자에 따른 노동자의 숙련도 향상 촉진과 이들의 원활한 직무 전환을 지원하는 정책대안 효과를 추가로 실험함으로써, 디지털전환 기술발전 정도와 개인 역량 개발 정도를 복합적으로 고려한 시나리오 기반 정책 시뮬레이션을 시도함
- 이를 바탕으로, 미래 디지털전환 시대 경제체제의 주요 역기능 및 부작용을 해결하고 경제체제의 포용성 강화를 위한, 정책대안 설계에 시사점을 제공하고자 함

- 미래 환경변화에 따른 중장기 파급효과 산출을 뒷받침하는 분석 도구가 비교적 미흡한 현실을 미루어 보았을 때, 본 연구의 주요 결과물은 향후 전략적 미래예측 분야에 활용할 수 있는 분석틀을 제안한다는 점에서 의의가 있음

[표 1] 본 연구의 주요 목적과 기여

본 연구의 목적 및 기여
1) 디지털전환 기술진보에 따른 영향 파급경로를 반영한 방법론적 체계 제안 및 활용
2) 일반균형적 관점 하, 디지털전환 시나리오별 경제사회적 파급효과 산출
3) 디지털전환 시대 잠재적 부작용 해소 및 미래 시대 준비를 위한 정책대안 효과 분석

Ⅱ. 디지털전환 특화 CGE 모형 설계와 활용

□ 본 연구에서는 디지털전환 기술변화의 속성을 반영한 우리나라에 특화된 CGE 모형을 설계하여, 디지털전환 시대 전개될 다양한 시나리오에 따른 미래 경제사회시스템 영향을 정량적으로 분석하고자 함

o 연산일반균형(CGE) 모형은 미래환경 변화 및 정책대안의 사전적 효과를 정량화하는 데 적합한 방법론으로서 역할을 함(Yeo and Lee, 2020)

- CGE 모형은 일관된 경제이론 및 가정을 토대로, 특정 지역, 국가 혹은 국가 간 이루어지는 경제적 행위를 논리적으로 모형화하고 부문별 내생 변수들의 연관관계를 고려할 수 있는 특징이 있음
- 균형 상태에 있는 경제는 외생적 충격이 발생하지 않는 한, 기준연도(base year) 경제상태가 유지되며, 외생적 충격이 발생하더라도 곧 새로운 균형점(equilibrium state)에 수렴한다는 접근에 기반함
- 이러한 원리를 이용하여, 경제체제에 의도적인 변화(예, 정책적 충격 및 외생적 환경변수 변화 등)가 가해진 경우, 새로운 균형점에서의 경제 상황을 들여다볼 수가 있게 됨*

* 이에, 분석 대상 정책, 환경변수가 외생항으로 고려될 때, 해당 변숫값 변동에 따른 새로운 균형해 계산이 가능하게 되며, 초기 균형해와 새로운 균형해 간 차이로 파급효과를 환경변화에 따른 영향을 산출하게 됨

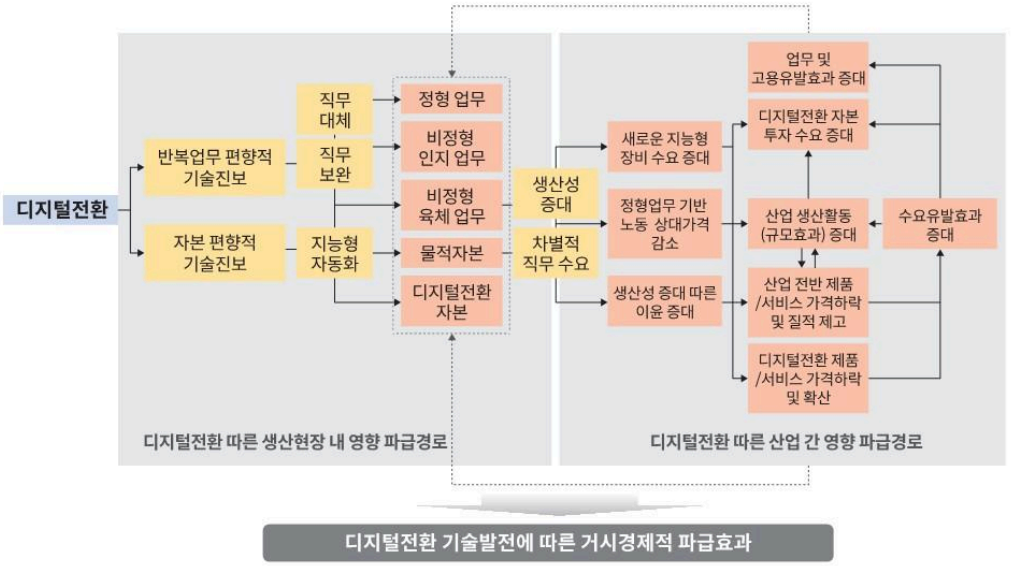
- 외생변수 변화에 따른 파급효과를 정량적으로 제시할 수 있다는 측면에서, CGE 모형은 사전적으로

정책대안 도입 및 미래환경 변화에 따른 중장기 파급효과를 분석하는데 특장점이 있음

- 본 연구에서는 동태적이고 종합적인 관점에서, 디지털전환 중심 기술변화의 다양한 양상에 따른 우리나라 경제사회시스템 내 파급효과 분석을 위해 CGE 모형을 설계하고 활용하고자 시도함
- 그에 따라, CGE 모형 내 디지털전환 기술발전에 따른 주요 파급경로(아래 <그림 1> 참고)를 현실적으로 반영하기 위해, 디지털전환의 내재적 속성, 디지털전환과 생산요소 간 관계(및 노동시장 동적변화), 그리고 디지털전환에 따른 생산성 증대 효과 등을 모형 내 명시적으로 반영하고, 우리나라 경제사회시스템의 속성이 반영된 다양한 데이터 등을 기반자료체계로 활용함*

* 산업연관표, 국민계정통계, 국세통계연보, 연구개발활동조사, 지역별 고용조사, 가계동향조사 자료, WORLD KLEMS 생산성 DB 등을 활용, 우리나라 경제체제를 묘사하는 방정식 체계를 설계하고, 모형을 보정(calibration)함

[그림 1] 디지털전환 기술발전에 따른 영향 주요 파급경로



출처: 여영준 외.(2020)

□ 분석을 위해 설계한 CGE 모형의 주요 특징으로서, 첫 번째로 산업별 디지털전환 기술도입 및 활용에 따른 디지털전환 기술 축적과정을 반영·묘사함

o CGE 모형 내 생산요소 부문에 물적자본 및 노동 외 디지털전환 자본을 별도 생산요소로 고려하고, 디지털전환 자산(기술)에 대한 투자를 반영함으로써, 디지털전환 자산 축적과정을 내재화함

- 산업 생산현장 내 디지털전환 기술활용과 관련 기술에 대한 투자 묘사를 위해, 정현준 외.(2016) 및 여영준(2020) 등을 참고해, 자본 및 투자 부문 내 디지털전환 HW/SW 자본을 추가로 고려함*

* 여기에서, 디지털전환 HW 자본은 디지털전환 인프라 형성에 중추적인 기여를 하는 주요 자산(기술)으로서 컴퓨팅장비, 통신장비, 분석장비 등을 포함하며, 디지털전환 SW 자본은 소프트웨어, 정보제공 서비스 및 관련 개발 콘텐츠 등을 포함함

- 개별 산업의 디지털전환 자본스톡이 영구재고법(perpetual inventory method)에 따라 축적됨을 가정하고, 디지털전환 기술축적에 따른 외부효과 증대 효과를 묘사함

- 더불어, 디지털전환 기술변화가 자본편향적 기술진보*를 추동하여, 생산현장 내 디지털전환 자본을 보완하는 물적자본의 침투현상을 촉진한다는 점에 주목해, 해당 속성을 생산함수 내 반영함

* 지능형 자동화 흐름에 따라 물적자본과 디지털전환 자본이 보완적인 관계를 강화해, 노동대체 기술변화로 생산기술이 비중립적으로 변동될 가능성이 높음. 이를 자본편향적 기술진보라 표현하며, 실제 인공지능, 사물인터넷, 클라우드 및 빅데이터 등 융합기술이 전통적 생산현장의 기계장비에 결합되어 지능화된 자동화를 급속하게 진전하고 노동대체 현상을 심화하고 있음(Berg et al., 2018)

□ 두 번째로, 모형 내 디지털전환 기술변화로 인한 산업 부문 생산성 증대 효과 등 파급경로를 묘사함으로써, 디지털전환 기술축적에 따른 외부효과 증대 효과를 모형 방정식 체계 내 반영함

o 지능화 기술 탑재 기계장비 간 연결성 확대로 생산설비 효율성을 높이고 생산공정 진단 등을 통한 생산 예측 가능성 및 생산성 제고 사례(예, 스마트공장, 스마트물류 등)가 다양하게 등장하고 있음

o 이러한 정형화된 사실을 바탕으로, 경제 내 디지털전환 자본 축적에 따른 외부효과로서, 디지털전환 기술을 활용하는 산업 전반의 생산성 증대 효과를 생산함수 내 반영하고자 시도함*

- Hwang et al.(2021) 및 정현준 외.(2019) 등의 주요 모형 구성 접근을 참고해, 디지털전환 자본 축적에 따른 외부효과 결정식(개별 산업 생산성 증대효과)을 반영하고, 관련 추정치를 차용함

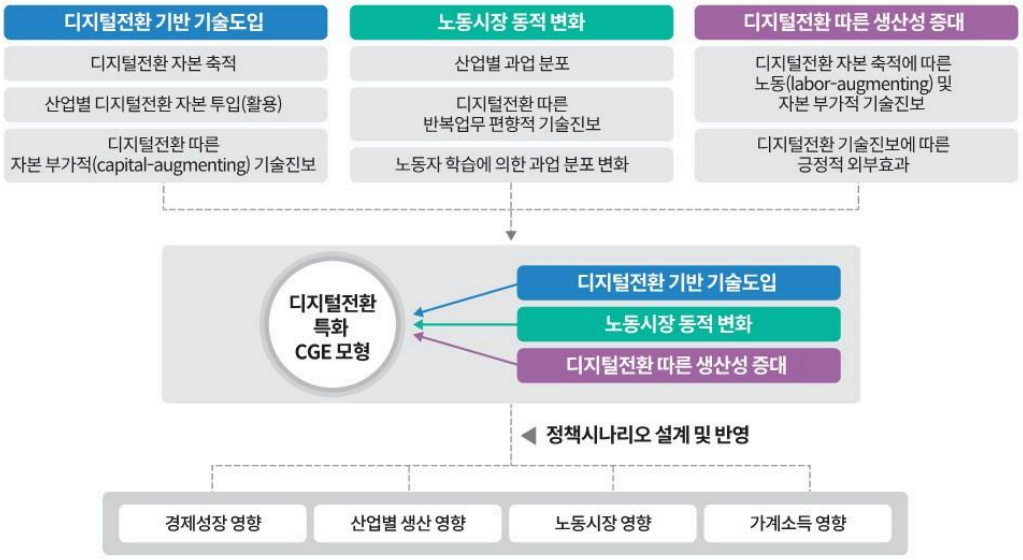
□ 세 번째 특징으로서, 디지털전환에 따른 노동시장의 영향과 노동시장 내 업무 분포(수요 및 공급) 변화 등을 포착할 수 있는 방법론적 접근을 이뤄내고자 시도함

o 최근 연구들은 디지털전환에 따른 '반복업무 편향적 기술진보(routine-biased technological change)'라는 내재적 속성에 주목하는데, 해당 개념은 디지털 기술발전이 정형화된 업무를 대체하는 방향으로 이루어짐을 의미함(여영준, 2020; 김남주, 2015)

- 지능형 기술 적용 자본재의 생산현장 침투 확대에 따른 기술진보를 바탕으로, 디지털전환은 정형적(routinized) 업무에 대한 대체효과를 가져오는 데 반해, 비정형(non-routinized) 업무에 대해서는 어느 정도 직무 보완효과를 형성할 잠재성을 지님(Chui et al., 2015)*

* 비정형적 업무(비정형 인지 업무 및 비정형 육체 업무 등)를 수행하는 데 필요한 주요 역량이 코드화할 수 없는 암묵지에 깊이 의존하므로, 지능화 기술에 의한 대체효과는 다소 제한적일 수 있다는 것(허재준, 2019)

[그림 2] 디지털전환 특화 연산일반균형(CGE) 모형의 주요 구성요소와 특징



o 이에, 디지털전환 자본재의 생산현장 침투 확대에 따른 생산현장 내 반복업무 편향적 기술진보를 묘사하고자, 모형 내 산업별 생산함수 내 생산요소 간 대체탄력성 수치를 차별적으로 반영함

- 김남주(2015) 및 Autor and Dorn(2013) 등 연구를 참고해, 종사하는 직종(업무) 기준 3가지 부문(정형 업무기반 직종, 비정형 육체적 업무기반 직종 및 비정형 인지적 업무기반 직종)으로 노동 계정을 세분화하고자 시도함

- Berg et al.(2018), Eden and Gaggle(2018) 등의 주요 접근을 참고해, 산업별 생산함수를 다단계(multi-level) 중첩된 CES(Constant Elasticity of Substitution) 함수로 설정하고, 단계별 차별적인 대체탄력성 수치를 반영함으로써, 디지털전환 기술진보의 요소 편향적 속성을 묘사함

o 더불어, 노동자들의 학습에 따른 과업 분포의 내생적 변화 등을 반영함으로써, 모형 내 과업 수요 및 공급의 동적 변화를 포착할 수 있는 방법론적 체계를 제안함

- Yeo and Lee(2020) 및 Jung and Thorbecke(2003)를 참고하여, CGE 모형 내 노동자들의 학습에 의한 숙련 향상이 내생적으로 결정되는 과정을 반영함*

* 해당 선행연구들은 노동자들의 숙련도 향상은 노동자들의 상대적 임금과 학습을 위한 제도적 환경 등에 의해 내생적으로 결정됨을 가정하고, 일반균형모형 내 관련 메커니즘을 묘사하여 반영함

III. 디지털전환 시대 환경변화 시나리오 설계

□ 본 연구에서는, 디지털전환 시대 기술변화 양상을 다양한 시나리오로 개발하고 CGE 모형 내 반영함으로써, 중장기 경제사회적 파급효과를 산출하고자 함

o 분석을 위해, 1) 디지털전환 기술발전 수준과 2) 디지털전환 기술과 노동 간 대체를 미래 디지털전환 시대 주요 동인으로 고려해 결합시나리오를 설계함

- 첫 번째 동인으로 고려한 디지털전환 기술발전 수준의 경우, 디지털전환 자본에 대한 투자집약도(GDP 대비 디지털전환 자본에 대한 투자 규모)를 대리변수로 고려하여, 해당 수치를 변화시킴으로써 디지털전환 기술발전에 따른 생산성 증대 수준을 차별적으로 적용함*

* SCN_A 시나리오: 디지털전환 자본재에 대한 투자집약도가 BAU(Business As Usual) 대비 1%p 증대

* SCN_B 시나리오: 디지털전환 기술발전이 가속화되는 경우로서, BAU 대비 투자집약도가 2%p 증대

- 두 번째 동인으로서, 디지털전환 기술과 노동 간 대체수준 고려하여 시나리오에 반영하고자, 디지털전환 기술과 정형적 업무기반 직종 간 대체탄력성 수치를 변화시킴으로써 설계 시나리오에 적용함*

* SCN_1 시나리오: 디지털전환 기술과 정형적 업무기반 직종 간 대체수준 대체로 낮은 수준(대체탄력성 $\sigma = 2.0$)

* SCN_2 시나리오: 디지털전환 기술과 정형적 업무기반 직종 간 대체수준이 높은 수준(대체탄력성 $\sigma = 5.0$)

- 해당 동인들의 결합을 통해 2x2 시나리오를 구성하였으며, 이는 [표 2]와 같이 정리 가능함*

* 결합 시나리오 구성 접근은 김유빈 외(2018)와 Berg et al.(2018) 연구를 참고함

[표 2] 디지털전환 시대 환경변화 시나리오 설계

동인#2 \ 동인#1		디지털전환 기술진보 수준	
		Moderate Advances (디지털전환 전개, A)	High Advances (디지털전환 가속화, B)
디지털전환 기술-노동 대체 수준	Moderately Low (대체로 낮음, 1)	SCN_A1	SCN_B1
	HighSubstitution (높은 대체, 2)	SCN_A2	SCN_B2

□ 더불어, 디지털전환 시대 경제체제의 주요 역기능을 해소하고 포용성 강화를 위한 정책대안으로서, 노동자들의 평생학습이 촉진되는 경우를 가정한 정책 시나리오를 모형 내 반영해 효과를 실험하고자 함

o 미래 디지털전환 기술변화 양상을 차별적으로 고려한 시나리오 설계에서 확장하여, 지능형 기술발전에 따른 기술-노동 간 대체현상이 심화되는 경우인 SCN_A2와 SCN_B2 시나리오에서 근로자들의 학습활동이 활발하게 전개되는 경우를 가정한 시나리오를 별도로 고려하고자 함

- 이에 경제체제 내 교육(학습)투자에 따른 노동자의 숙련도 향상 촉진과 이들의 원활한 직무 전환을 지원하는 경우를 가정한 상황을 반영하여, 추가적인 정책 시나리오(SCN_A2L 및 SCN_B2L*)를 고려하여 모형 내 반영함**
- 해당 접근과 유사하게 이호영·김희연(2017)은 미래 디지털전환 시대 고용환경 변화 시나리오로서, 인공지능 기술발전 정도와 인간역량 개발 정도를 복합적으로 고려해 제안하기도 함

* SCN_A2L 시나리오: SCN_A2 시나리오에서 노동시장 내 근로자들의 학습에 따른 직무전환이 촉진되는 경우 SCN_B2L 시나리오: SCN_B2 시나리오에서 노동시장 내 근로자들의 학습에 따른 직무전환이 촉진되는 경우

** 이 같이 추가 시나리오를 설계한 이유는, 여영준(2020) 연구에서 제안한 바와 같이, 디지털전환 가속화에 따라 형성되는 수요 측면 과업(숙련) 분포와 노동시장 내 평생학습에 따라 형성되는 공급 측면 과업(숙련) 분포 간 불일치 정도를 완화시키는 것이 미래 경제사회시스템의 포용성을 강화하는 데 있어 중요할 것으로 여겨지기 때문임

□ 이에 설계된 정책시나리오별 파급효과를 비교·분석함으로써, 우리나라가 디지털전환 수용 과정에서 마주하게 될 가능성과 주요 도전과제를 식별하고, 디지털전환 패러다임으로의 전환을 용이하게 하기 위한 정책대안 수립에 시사점을 제공하고자 함

- 앞선 절에서 언급한 특성을 갖춘 CGE 모형을 바탕으로, 분석 목표연도인 2030년까지 우리나라 경제 상황을 묘사한 정책적 충격이 반영되지 않은 BAU 대비 설계 시나리오별 파급효과를 산출하고자 함
- 이에 시나리오별 성장 효과, 산업별 효과, 노동시장 및 소득분배 측면 효과를 비교·분석하고자 함

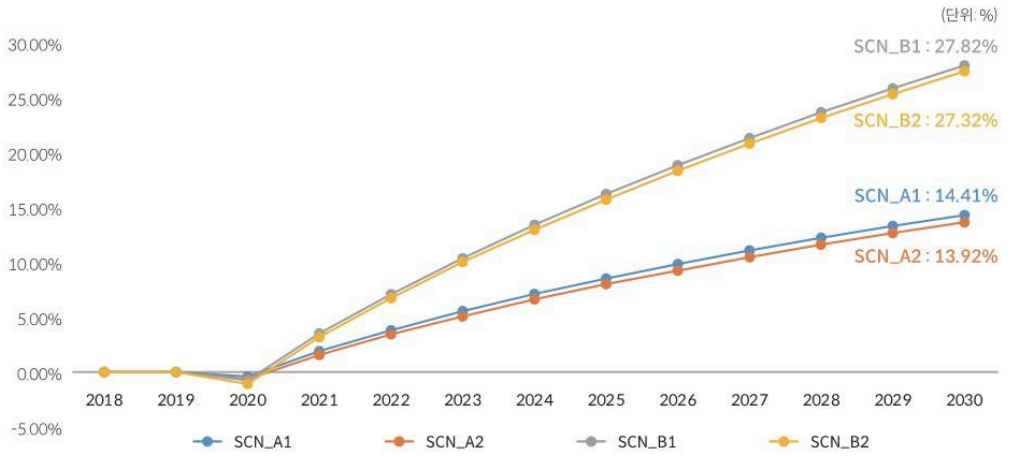
Ⅳ. 디지털전환 시나리오별 우리나라 중장기 변화 전망 분석

□ 디지털전환 기술변화 시나리오별 중장기 경제사회적 파급효과 분석

o (경제성장 효과 분석) CGE 기반 모의실험 결과, BAU 대비 디지털전환 기술발전이 가속화되고(SCN_B 시나리오), 디지털전환 기술과 정형적 업무 직종 간 대체수준이 대체로 낮은 수준(SCN_1 시나리오)인 경우, 가장 높은 수준의 경제성장이 달성될 수 있음을 확인함(아래 <그림 3> 참고)

- 해당 결과치는 우리나라 경제체제 내 추가적인 디지털전환 자본재에 대한 투자가 경제성장을 더욱 촉진할 수 있음을 시사함
- 이에 디지털전환 자본재에 대한 투자 확대가 디지털전환 기반 기술진보를 추동하여, 경제체제 전반의 생산성 증대를 촉진함으로써, 규모효과 증대를 이끌게 됨을 이해할 수 있음
- 따라서, 디지털전환 기반 기술진보 주도 경제성장을 도모하려면 지속적으로 해당 기술(자산) 부문에 대한 투자를 증대시킬 필요가 있음을 확인함
- 더불어, 디지털전환 기술과 정형화된 업무기반 직종 간 대체수준이 확대될수록, 경제성장 효과는 상대적으로 위축됨을 확인
- 즉, 경제체제 내 지능형 자본재 침투현상이 증대함에 따라, 정형화된 업무기반 직종의 일자리 획득 기회가 상대적으로 감소하는 노동 대체효과가 디지털전환 기반 기술진보에 따른 생산성 증대 및 규모효과 증대 효과를 일정 부분 상쇄(및 제약)할 수 있음을 시사함

[그림 3] 디지털전환 기술변화 시나리오별 BAU 대비 경제성장 효과

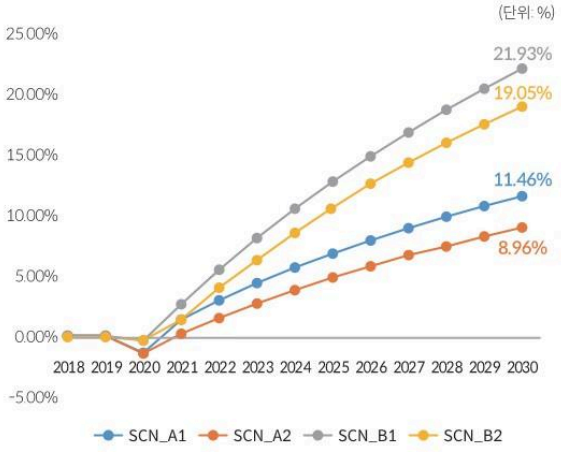


o (산업 부문 영향 분석) 디지털전환 기술변화 가속화에 의한 노동대체 현상 확대는, 디지털전환 생산 및 활용 산업군을 중심으로 한 산업구조 변화를 촉진해 산업 집중도와 산업 불균형도를 확대할 수 있음을 전망

- 디지털전환 기술발전이 가속화되는 상황을 가정한 SCN_B 시나리오에서, SCN_A 시나리오 대비 더욱 높은 수준의 산업 산출량 증대 효과가 도모됨을 확인하였으며, SCN_B1, SCN_B2, SCN_A1, SCN_A2 순으로 산업 산출량 증대 효과가 높은 수준으로 형성됨을 전망(<그림 4> 참고)
- BAU 대비 환경변화 시나리오별 산업 산출량 변화를 살펴보면, 디지털전환 기술진보가 가속화될 때, 1차적 영향으로서 디지털전환 기반기술 및 자산을 직접 생산하는 산업군인 디지털전환 생산 제조업 부문과 디지털전환 생산 서비스업 부문의 성장이 가장 두드러질 것을 전망함(<그림 5> 참고)[1]
- 그리고, 2차적 파급효과로 디지털전환 기술진보가 채화된 중간재 활용이 경제체제 전반에 더욱 촉진되고, 이를 통해 디지털전환 자본재(기술) 활용 산업군의 생산활동을 촉진하게 됨을 확인
- 이 같은 산업 간 연관관계를 바탕으로, 디지털전환 생산 부문의 생산성 증대 및 규모효과 증대는 디지털전환 활용 산업 및 여타 산업으로 간접적 영향을 끼침으로써, 산업 전반의 성장 효과를 도모할 수 있음을 확인

1 개별 산업별 디지털전환 자본투입 비중이 산업 군(제조업 및 서비스업) 평균치보다 높은 산업들의 경우 디지털전환 활용 제조업 및 서비스업으로 고려함. 그리고, 디지털전환 자본재를 생산하는 산업들의 경우, 디지털전환 생산 제조업 및 디지털전환 생산 서비스업으로 고려하였음. 이외 제조업 및 서비스업 산업들은 각각 통합하여, 非 디지털전환 제조업 및 서비스업으로 간주함을 밝힘.

[그림 4] BAU 대비 시나리오별 총산업 산출 수준



[그림 5] 2030년 BAU 대비 시나리오별 산업군별 산출액 변화



- 더불어, 1) 디지털전환 기술발전 수준이 높을수록(SCN_A와 SCN_B 시나리오 비교), 2) 디지털전환 기술과 노동 간 대체현상이 강화될수록(SCN_A1과 SCN_A2, SCN_B1과 SCN_B2 비교), 산업 내 집중도가 증가하여 산업 전반의 불균형적 성장을 도모할 수 있음을 전망할 수 있음([표 3] 참고)*2

* 산출량 측면 산업 집중도를 정량화하기 위해 Hwang et al.(2021) 등 연구를 참고해, National Average Index(NAI) 및 Entropy Index(EI) 등을 활용하여, 시나리오별 해당 지수들의 값을 산출해 비교함

[표 3] 2030년 BAU 대비 디지털전환 기술변화 시나리오별 산업 집중도 지수 비교

	National Average Index(NAI)	Entropy Index(EI)
BAU 시나리오	-	0.758815
SCN_A1 시나리오	0.03810	0.762138
SCN_A2 시나리오	0.04327	0.762454
SCN_B1 시나리오	0.13543	0.764987
SCN_B2 시나리오	0.14602	0.765283

o (노동시장 영향 분석) 디지털전환 기술발전 가속화 및 기술-노동 간 대체에 따른 기술변화의 편향성 확대는 산업구조의 집중도 강화를 넘어, 노동시장의 양극화 현상을 더욱 강화시킬 가능성이 있음을 확인함

2 예로, 시나리오별 EI 값을 계산하기 위해, 시나리오별 개별 산업의 상대적 산출량 비중인 S_i를 도출하여, $EI = \Sigma_i S_i \cdot \log S_i$ 계산식에 따라 지수 값을 도출함. 이에 EI 값이 높을수록 산업의 집중도가 높음을 의미함. 더불어, NAI 지수의 경우 0에 가까울수록 산업 집중도 및 불균형도는 완화되었음을 의미함(Yeo and Lee, 2020).

- 수행업무 기준 직종 유형별 고용 변화를 시나리오별로 살펴보면, 디지털전환 투자집약도 증대에 따른 기술변화가 가속화될수록, 비정형적 업무기반 직종에 대한 수요가 더욱 높은 수준으로 형성됨을 확인(<그림 6> 참고)*

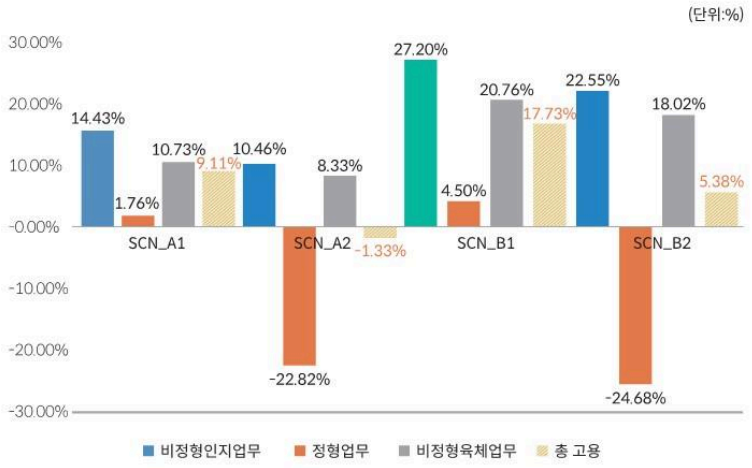
* SCN_B 시나리오 군에서 SCN_A 시나리오 군에 비해, 비정형적 인지 업무기반 직종에 대한 수요가 더욱 높은 수준으로 형성됨을 파악함

- 이는 디지털전환 패러다임 확대에 따른 반복업무 편향적 기술진보가 차별적 노동수요를 형성하였기 때문으로 이해할 수 있음. 이에 디지털전환 가속화에 따른 노동 부문 부가가치 증대 효과는 (추상적 사고, 창의성 및 문제해결 능력 등을 요구하는) 비정형 인지 업무 수행 고숙련 노동이 주도할 것으로 전망

- 이에 반해, 디지털전환 기반 기술변화가 진전될수록 반복적이고 절차적인 업무를 주로 수행하는 직종의 경우, 상대적 수요가 가장 낮은 수준으로 유발될 수 있음을 확인할 수 있음*

* 이 같은 추세는 디지털전환 자본에 대한 투자 지출수준이 더욱 증가한 SCN_B 시나리오 군에서 더욱 뚜렷함

[그림 6] (2030년 기준) 디지털전환 기술변화 시나리오별 BAU 대비 노동유형별 수요변화



- 그리고 디지털전환 집약적 자본재의 침투 확대로, 노동 절약형·반복업무 편향적 기술진보가 더욱 촉진될 때, 정형적 업무 수행 직종 노동자들의 일자리 획득 기회는 감소할 수 있음을 확인*

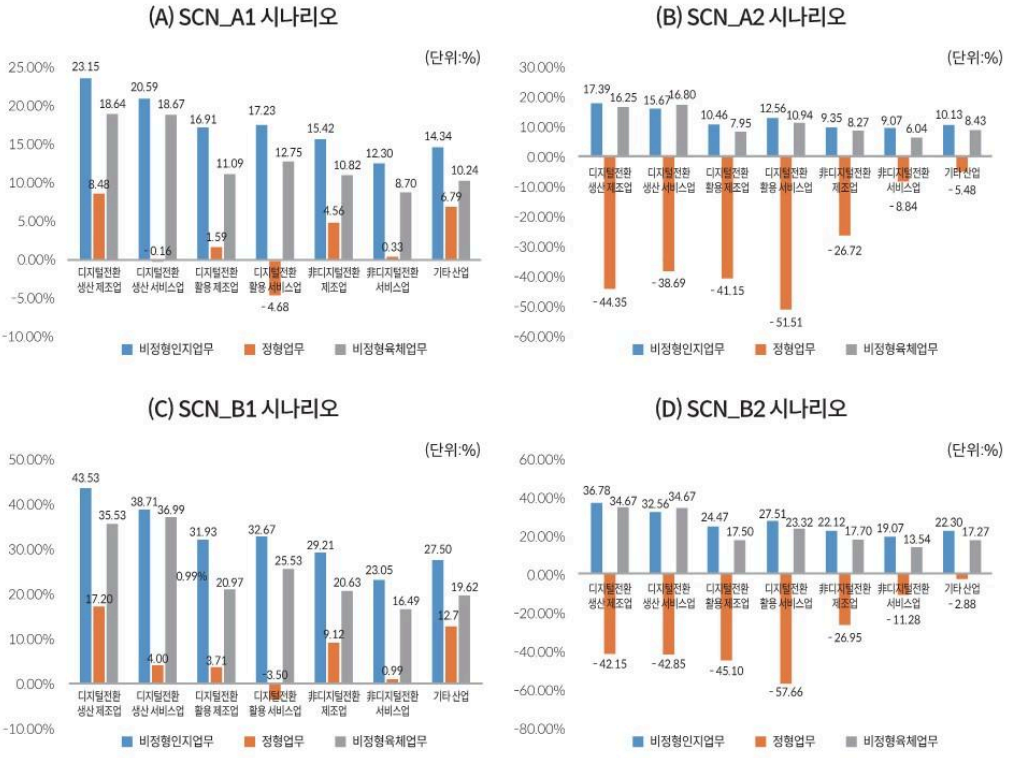
* 예로, 디지털전환 기술과 노동 간 대체현상이 확대되는 시나리오인 SCN_B2에서 SCN_B1 시나리오 대비 정형적 업무 기반 직종에 대한 수요가 더욱 큰 수준으로 감소함을 확인함

- 이를 바탕으로, 디지털전환 시대 경제의 고용창출 확대를 견인하기 위해서는, 반복업무 편향적 기술진보에 따른 노동 대체효과와 디지털전환 자본 축적에 따른 규모효과 간 균형 및 상호관계를 심도 있게 고민해야 함을 이해할 수 있음

- 특히, 디지털전환 패러다임 진전에 따른 총 고용 수준 확대는, 고용구조의 양극화 현상을 더욱 확대함으로써, 노동시장의 질적 저하를 초래할 수 있는 가능성이 있음을 확인*

* 이 같은 차별적 노동수요에 의한 고용구조 양극화 현상은 아래 <그림 7>에서 나타난 바와 같이, 디지털전환 기술집약적인 산업에서 더욱 두드러지게 나타날 수 있음을 확인

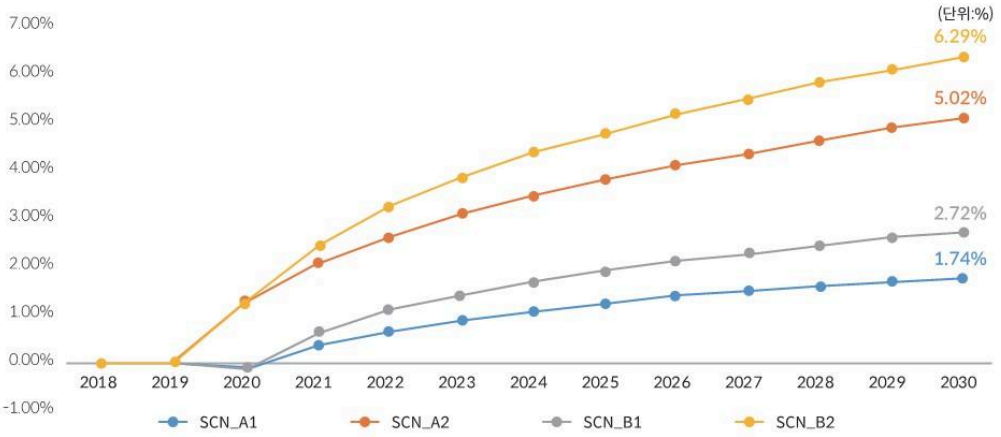
[그림 7] (2030년 기준) 디지털전환 기술변화 시나리오별 BAU 대비 산업군 내 노동유형별 수요변화



- 그에 따라, 정형적 업무 대비 비정형 인지적 업무의 상대적 임금(과업 프리미엄)이 높게 형성되는 상위 시나리오는 SCN_B2와 SCN_A2인 것으로 나타남(<그림 8> 참고)
- 이는 디지털전환 집약적 자본재와 노동 간 대체현상이 강화됨에 따라 정형적 업무기반 직종의 대체로 인한 상대적 수요가 더욱 감소해, 이들의 상대적 임금이 더욱 낮은 수준으로 형성되기 때문
- 더불어, 디지털전환 기술변화가 가속화될수록, 비정형 인지적 업무기반 직종의 상대적 임금은 더욱 높게 형성되어, 이들 간 임금 격차가 더욱 확대됨을 이해

이와 같은 결과 분석을 바탕으로, 디지털전환 시대 반복업무 편향적 기술진보의 가속화는 노동시장의 분화(disparity) 및 양극화 현상을 확대함으로써, 산업 전반의 성장잠재력을 훼손하고 경제체제의 기반을 약화시킬 수 있는 가능성을 내재할 것을 전망함

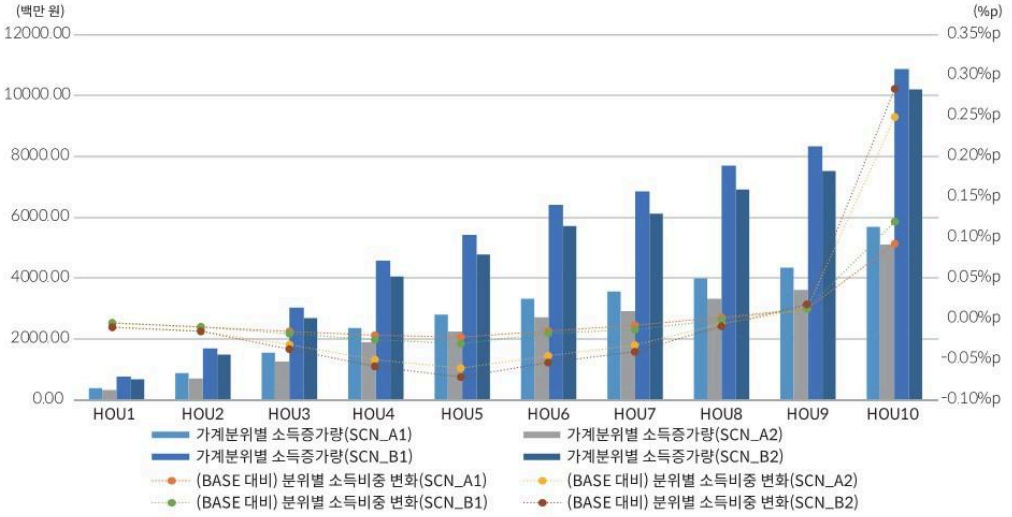
[그림 8] 디지털전환 기술변화 시나리오별 BAU 대비 비정형 업무 프리미엄 변화



o (소득분배 영향 분석) 디지털전환 패러다임의 확산에 따른 기술변화의 편향성이 우리나라 경제사회에서 확대될수록, 가계소득 측면 불평등 추세가 확대될 수 있음을 전망함

- 디지털전환 기술발전 수준이 증대할수록(SCN_A1과 SCN_B1 비교) 경제체제 내 가계 총소득에서 저소득 및 중간 소득분위 가구들의 비중 감소가 나타나는 반면, 고소득 가구들의 소득 증가 및 전체 가계소득 내 비중이 상대적으로 더욱 증가할 것을 전망
- 디지털전환 진전이 확대됨에 따라 소득증대 효과가 가장 크게 나타나는 부가가치 요소가 디지털전환 자본 및 고숙련 노동(비정형 인지 업무기반 직종)인데, 해당 생산요소로부터 소득을 형성하는 가구가 고소득 가계에 집중되기 때문
- 이 같은 추세는 경제체제 내 디지털전환 집약적 자본재와 노동 간 대체현상이 강화될수록(SCN_A1과 SCN_A2 비교; SCN_B1과 SCN_B2 비교) 더욱 강화되는 것을 확인

<그림 9> 디지털전환 기술변화 시나리오별 가계소득 증가 및 분위별 소득비중 변화[3] (좌축 단위: 백만 원; 우축 단위: %p)



- 그에 따라, 우리나라 경제사회 내 디지털전환 기술발전 수준이 증대할수록(SCN_A1: 지니계수 0.37466과 SCN_B1: 0.37486 비교), 그리고 디지털전환 기술과 노동 간 대체관계가 강화될수록(SCN_A1: 지니계수 0.37466과 SCN_A2: 0.37593 비교; SCN_B1: 0.37486과 SCN_B2: 0.37624 비교) 소득 불평등 추세가 확대될 수 있음을 확인([표 4] 참고)

[표 4] 2030년 기준 디지털전환 기술변화 시나리오별 소득분배 지수 비교[4]

	지니계수	십분위분배율
BAU 시나리오	0.37377	0.53980
SCN_A1 시나리오	0.37466	0.53662
SCN_A2 시나리오	0.37593	0.53230
SCN_B1 시나리오	0.37486	0.53597
SCN_B2 시나리오	0.37624	0.53126

3 해당 <그림 9>에서 HOU1은 저소득 분위를 의미하며, HOU10은 고소득 분위를 의미함.

4 지니계수가 0일 경우 완전균등분배로서 소득불평등이 존재하지 않는 경우를 의미하며, 1일 경우에는 완전불균등분배를 의미함. 또한, 십분위분배율은 상위 20% 소득에 대한 하위 40% 계층의 소득비율을 계산한 지수로서, 해당 지수의 값이 클수록 소득분배가 개선됨을 의미함.

- 이와 같은 결과 분석을 바탕으로, 디지털전환 기술변화 가속화 및 기술-노동 간 대체현상 확대를 포함한 기술 패러다임 확산은 산업 집중도 강화, 노동시장 양극화 및 소득 집중도 강화 현상을 더욱 확대할 수 있음을 전망
- 이는 디지털전환 속도에 적절히 대응하지 못하는 경우, 미래 기술변화와 경제사회시스템 간 괴리에 의해 혁신성장의 포용성이 제한됨을 시사함

□ 미래 디지털전환 시대 적응력 강화를 위한 정책대안 탐색 및 효과 분석

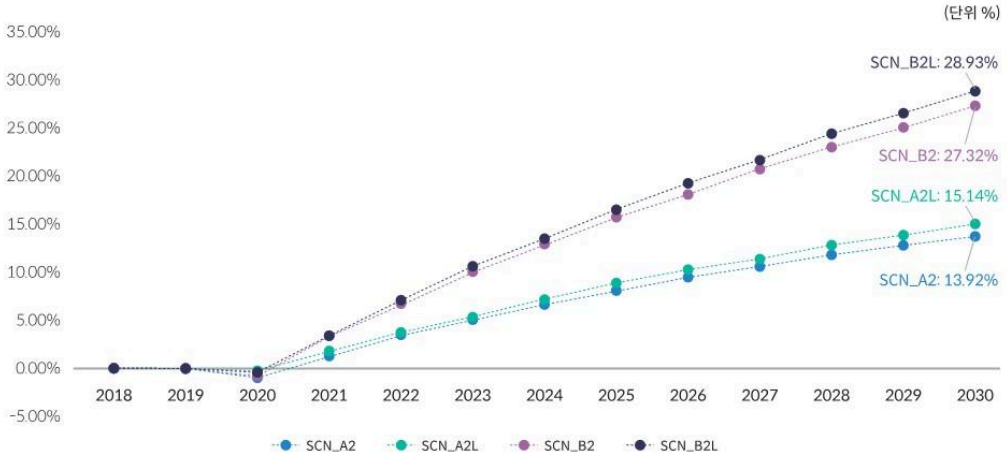
o 디지털전환 시대 경제체제의 주요 역기능을 해소하고 포용성 강화를 위한 정책대안으로서, 노동자들의 평생학습이 촉진되는 경우를 가정한 정책 시나리오를 모형 내 반영해 효과를 실험하고자 함

- 앞선 디지털전환 기술변화 시나리오별 파급효과 분석을 통해, 제도적, 정책적 환경이 기술변화 속도에 발맞춰 진화하지 않는다면, 디지털전환 시대 기술변화의 편향성에 의한 잠재적 부작용이 노동시장 양극화 및 소득 불평등 악화 등 형태로 확대될 수 있음을 확인함
- 이에 미래 디지털전환 시대 포용성 강화를 위한 정책대안으로서, 개인에 교육과 학습 기회가 풍부하게 제공되어, 다양한 학습활동 및 직무전환 노력이 촉진되는 정책의 효과성을 살펴보고자 함
- 그에 따라, 지능형 기술발전에 따라 기술-노동 간 대체현상이 심화되는 경우인 SCN_A2와 SCN_B2에서 노동시장 내 근로자들의 학습활동이 활발하게 촉진되는 경우를 추가로 가정한 시나리오를 고려(SCN_A2L 및 SCN_B2L 시나리오)

o (경제성장 효과 분석) 분석결과, 디지털전환 시대 노동시장 및 학습제도 개선 등이 도모되는 경우, 디지털전환 기술축적에 따른 외부성이 확대되어 더욱 높은 수준의 성장 균형점에 도달할 수 있음을 전망

- <그림 10>에서 확인할 수 있듯이, SCN_B2L과 SCN_A2L의 경우, SCN_B2 및 SCN_A2 시나리오에 비해 상대적으로 높은 수준의 GDP 성장 효과를 견인함을 파악
- 직업훈련 및 평생학습체제 개선을 통한 역량·과업 고도화를 바탕으로, 비정형 인지 업무 수행 과업 공급이 더욱 원활하게 이루어져, 디지털전환 기술투자 증대에 따라 창출되는 비정형 인지 업무기반 직종과 디지털전환 기술 간 보완관계가 강화됨으로써, 규모효과 증대가 더욱 크게 나타남을 시사
- 즉, 디지털전환 자본투자 증대에 따라 발생하는 디지털전환 자본 심화현상 및 반복업무 편향적 기술진보에 따른 수요 측면 숙련도 및 과업 분포 변화와 학습활동에 따라 변동하는 공급 측면 숙련도 및 과업 분포 간 상호작용이 촉진될 때, 더욱 높은 수준의 경제성장 효과를 도모할 수 있게 되는 것

[그림 10] 디지털전환 정책 시나리오별 BAU 대비 경제성장 효과



o (노동시장 영향 분석) 분석결과, 디지털전환 시대 개인의 다양한 학습활동 및 직무전환 노력이 촉진되는 경우, 노동시장의 분화 현상을 완화하며, 고용구조의 건전성을 개선해 나갈 수 있음을 확인

- 경제 내 재직자들의 평생학습활동이 보장되고, 관련 제도적 환경이 재구축될 때, 비정형 인지 업무기반 직종이 획득할 프리미엄을 감소시켜, 직종 간 상대적 임금 격차 확대를 완화할 수 있음을 확인
- 특히, 앞선 분석에서 확인한 정형적 업무기반 직종 대비 비정형적 인지 업무기반 직종의 과업 프리미엄이 높은 수준으로 형성되어, 노동시장의 양극화(분화) 현상이 확대될 잠재적 문제점이 SCN_A2L 및 SCN_B2L에서는 해소될 수 있음을 확인(SCN_A2와 SCN_A2L 비교; SCN_B2와 SCN_B2L 비교)

[그림 11] BAU 대비 시나리오별 정형적 업무 대비 비정형 인지 업무 과업 프리미엄 변화

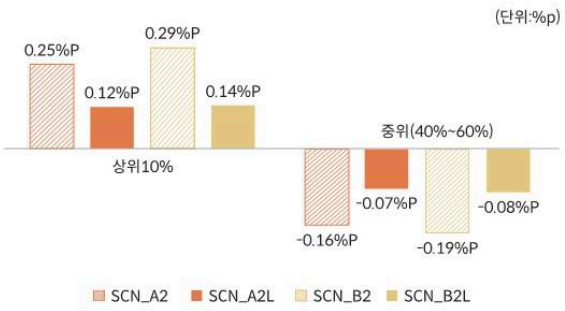


- SCN_A2L 및 SCN_B2L 시나리오에서 디지털전환 자본 및 기술에 대한 투자에 따른 과업 및 숙련도 수요변화와 학습활동에 따른 과업 및 숙련 공급변화 간 불일치 완화를 바탕으로 노동시장 내 분화 및 양극화 현상이 다소 완화될 수 있음을 확인

o (소득분배 영향 분석) 디지털전환 기술개발과 학습활동 지원이 조합의 형태로 이뤄지는 경우, 미래 디지털전환 시대의 소득분포 측면에서의 양극화 현상을 일정 부분 완화시킬 수 있음을 전망

- SCN_A2L에서는 SCN_A2 대비 상위 10% 소득분위 비중이 약 0.13%p 감소함을 확인하였음. 더불어, SCN_B2L에서는 SCN_B2 대비 상위 10% 소득분위 비중이 약 0.15%p 감소함을 확인
- 이에 반해, SCN_A2L과 SCN_B2L에서, SCN_A2 및 SCN_B2 대비 중위 소득분위 비중 감소 폭이 완화됨을 확인(<그림 12> 참고)
- 더불어, 지니계수 및 십분위분배율 수치 변화를 통해, SCN_A2L과 SCN_B2L에서 SCN_A2 및 SCN_B2 대비 가계소득 측면에서 소득불평등도를 완화시킬 수 있음을 확인([표 5] 참고)

[그림 12] BAU 대비 시나리오별상위 10% 및 중위(40~60%) 소득분위 비중 변화



[표 5] 2030년 기준 디지털전환 시나리오별 소득분배 지수 비교

	지니계수	십분위분배율
BAU	0.37377	0.53980
SCN_A1	0.37466	0.53662
SCN_A2	0.37593	0.53230
SCN_A2L	0.37415	0.53914
SCN_B1	0.37486	0.53597
SCN_B2	0.37624	0.53126
SCN_B2L	0.37417	0.53920

- 이는 개인의 학습활동을 통한 과업 고도화 및 숙련도 향상과 디지털전환 기술 패러다임 확대 간 보완성 강화가 우리나라 경제의 중장기 성장잠재력을 확보하는 데 잠재적 기여를 할 수 있음을 시사
- 또한, 디지털전환 기술의 편향성이 가속화될 미래, 혁신체제의 포용성 강화를 위한 정책대안으로서, 개인에 교육과 학습 기회가 풍부하게 제공되어, 다양한 학습활동 및 직무전환 노력이 촉진되는 노력의 기여를 확인할 수 있음

Ⅴ. 결론 및 시사점

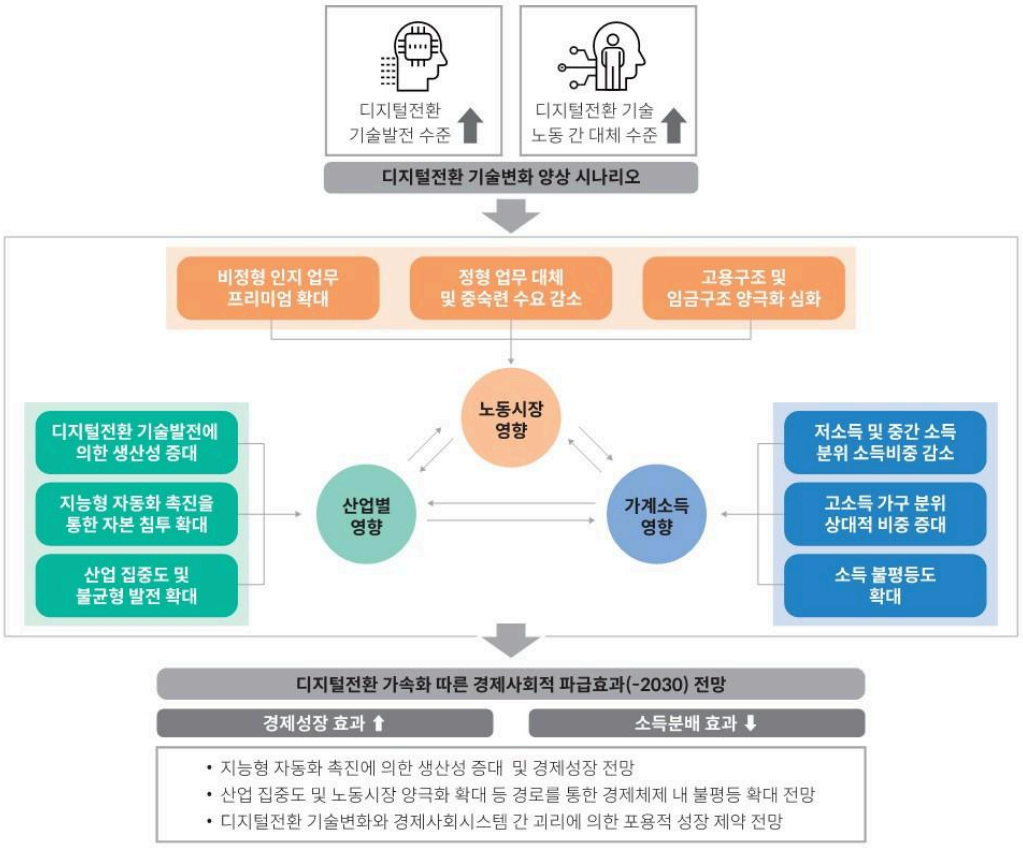
□ 미래 디지털전환 환경변화 시나리오별 파급효과 분석을 통해, 디지털전환 속도에 적절히 대응하지 못하는 경우, 기술변화와 경제사회시스템 간 괴리에 의해 포용적 경제성장이 제한됨을 확인함

o (제도적, 정책적 환경이 기술변화 속도에 발맞춰 진화하지 않는다면, 디지털전환 시대 기술변화의 편향성에 의한 잠재적 부작용이 노동시장 양극화 및 소득 불평등 악화 등 형태로 확대될 수 있음

- (경제성장 영향) 디지털전환 기술발전의 가속화는, 디지털전환 생산 및 활용 산업군 부문을 중심으로 산업구조 변화를 촉진하여, 장기 경제성장을 도모할 수 있음을 확인함
- 하지만, 생산현장 내 지능형 기술이 체화된 자본재와 정형적 업무 기반 직종 간 대체현상이 확대될수록, 경제성장 촉진 효과는 위축될 수 있음을 전망

- (산업 부문 영향) 디지털전환 기술진보가 가속화될수록, 디지털전환 생산 제조업 부문과 디지털전환 생산 서비스업 부문의 성장이 두드러지며, 산업 집중도를 강화할 수 있음을 전망함
- 디지털전환 기술-노동 간 대체현상이 심화될수록 경제체제 내 산업 집중도 및 불균형도는 더욱 확대될 수 있음을 확인
- (노동시장 영향) 디지털전환 기술 패러다임 확대는 고용구조 양극화 현상을 더욱 확대하여, 노동시장 내 불균형도를 더욱 악화시킬 가능성이 있음을 전망
- (가계소득 영향) 디지털전환의 편향성이 강화될수록, 가계 총소득에서 저소득 및 중간 소득분위의 비중 감소가 나타나는 반면, 고소득 가구들의 소득 및 상대적 비중이 더욱 증가할 수 있음을 확인함

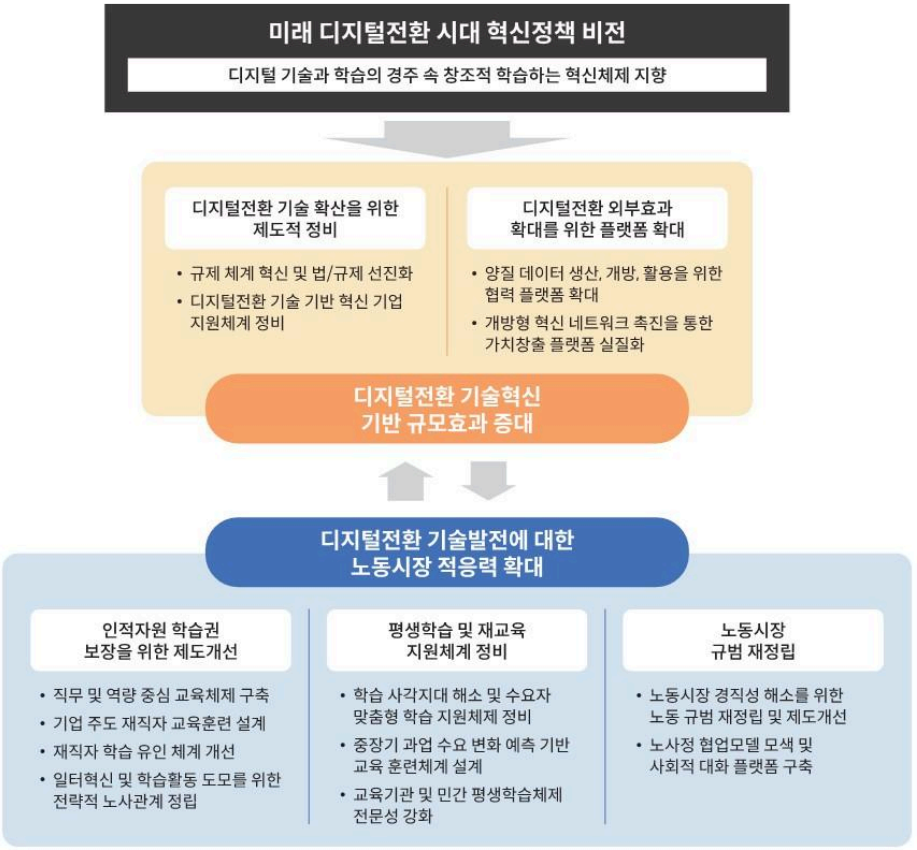
[그림 13] 디지털전환 시나리오별 우리나라 경제사회 영향 전망



□ 이에, 향후 디지털전환 시대 비전으로서, 디지털전환 기술과 학습 간 경주(race) 속 직무(숙련) 공급과 수요 간 상호작용이 촉진되는 "창조적 학습하는" 혁신체제를 지향할 필요가 있음을 강조하고자 함

o 본 연구에서는, CGE 모형기반 분석을 통해 기술변화 편향성이 가속화될 미래 디지털전환 시대에 포용성 강화를 위한 정책대안으로서, 다양한 형태의 학습활동 진작을 위한 정책적 지원이 마련될 필요가 있음을 확인함

[그림 14] 미래 디지털전환 시대 혁신정책 비전 및 주요 정책과제 제안



- 주요 분석결과는 향후 디지털전환 기술이 성장동력으로 작용할 우리나라 경제사회 내 어떤 형태의 정책설계와 이행을 바탕으로, 포용성을 강화시킬 것인지에 대한 고민이 심화될 필요가 있음을 시사

- 그에 따라, 본 연구 내 CGE 모형기반 모의실험 결과는, 디지털전환 기술에 의한 직무 및 숙련 수요변화와 학습에 의한 역량(과업) 공급변화 사이의 정교한 균형 상태를 유지하면서 국가 발전 경로를 개척해 나갈 필요가 있음을 시사
- 디지털전환의 급속한 진전이 미래 경제사회에 미치는 영향은 사전적으로 정해져 있는 것이 아니라, 정책적 대응을 통해 어떻게 긍정적 영향을 부정적 영향보다 크게 만들 수 있느냐에 달려 있음
- 그에 따라, 본 연구에서는 주요 분석결과를 바탕으로, 향후 디지털전환 시대 혁신정책 목적과 비전은 창조적 학습과 창조적 학습의 파급효과를 촉진하는 환경 구축에 있음을 강조하고자 함
- 특히, 디지털전환 기술진보에 따른 생산성 및 규모효과 증대, 기술변화에 대응한 노동시장의 민첩한 대응역량 강화, 그리고 기술변화에 따른 양극화 문제 해소를 위한, 미래 디지털전환 시대 산업 및 혁신정책 비전 설정 방향과 주요 정책과제를 아래와 같이 제안하고자 함

□ 본 연구는 다음과 같은 주요 한계점이 있음을 밝히며, 후속연구에서 이를 보완하여 분석 내용의 엄밀성을 개선하고자 함

o 모형 내 생산요소 간 대체탄력성 수치 등 파라미터 일부를 국외 연구 추정치를 차용하였다는 한계점 이 있어, 분석을 위해 설계한 CGE 모형의 타당성을 점검하기 위한 보완 작업이 필요함을 밝힘

- 모형 내 활용 파라미터 수치를 바탕으로 한 민감도 분석(sensitivity analysis), 그리고 모형 타당성 검증(validation) 작업을 바탕으로, 모형의 강건성을 보다 확보하고자 함

o 더불어, 본 연구에서 디지털전환 시대 포용성 강화를 위한 정책대안으로서 고려된 개인의 학습활동 지원을 넘어, 후속연구에서는 포다 폭넓은 정책대안 탐색과 정책효과 실험을 이뤄내고자 함

- 예로, 디지털전환 시대 기술적 실업과 노동시장의 양극화 문제 해소를 위한 정책대안으로서 세제개편과 기본소득 도입 등의 정책대안 효과 실험을 구상해볼 수 있을 것임
- 보다 포괄적인 형태로 정책대안 탐색을 이뤄냄으로써, 디지털전환 시대 정책 우선순위 도출에 시사점을 제공하고자 함

「국가미래전략 Insight」 기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더 〈제43호〉

본 연구에서는 기후변화 영향 중 특히 파급력이 클 수 있는 영역을 파악하고, 파급력이 높은 기후변화 영향에 대한 국내에서의 법적인 기반이 충분히 갖추어졌는지를 진단하여 미흡한 부분을 우선적으로 보완할 수 있도록 입법 아젠더를 제시함

본 연구에서는 기후변화 영향을 예측한 가장 공신력 있는 문헌인 IPCC 평가보고서 1-6에서 다룬 기후변화 영향을 대상으로 네트워크 분석과 토픽 분석을 통하여 사회 파급효과가 클 가능성이 높을 기후변화의 영향을 살펴보았으며, 분석결과 파급력이 높은 5대 영향 영역으로 수자원 관리, 해양환경 보전, 기후보건, 자연재난 대응, 식량 공급이 도출됨

기후변화 5대 영향 영역에 대한 입법 활동 집중도를 알아보기 위하여 의안 발의 현황을 분석하였으며, 의안의 제안이유와 법안 발의 주요 내용 분석을 보완하기 위하여 파급력이 클 것으로 예상되나 법안 발의가 없거나 미흡한 영역(기후보건, 식량 공급, 자연재난 대응)에 관한 주요 현행법을 분석함

모든 정책영역에서 기후변화가 주요 의제가 되기 어렵다는 현실을 고려할 때 기후변화 적응력을 향상하기 위한 주요 정책의 이행력을 안정적으로 확보하기 위하여 기후변화 적응법 제정을 고려해볼 수 있으며, 파급력이 높은 기후변화 영향 영역에 대한 입법 아젠더를 제시함

국가미래전략 Insight

Contents

기후변화 5대 영향 영역과 적응입법 아젠더

혁신성장그룹장 김은아

요약
Ⅰ. 문제의식과 분석 틀
Ⅱ. 기후변화 영향 네트워크
Ⅲ. 기후변화 적응 관련 국내외 주요 제도 및 국내 적응입법 현황
Ⅳ. 기후변화 적응력 향상을 위한 입법 아젠더
참고문헌

※ 본 브리프는 2020년 국회미래연구원 연구보고서 20-01호 「기후변화 미래영향 대응 기반연구」와 20-21호 「정부 중장기계획 메타평가 연구: 기후변화분야」내용을 보완하여 작성함

요 약

- **기후변화는 기후 및 자연환경의 변화뿐만 아니라 인간의 삶의 다양한 영역에 장기적으로 직간접적으로 영향을 주고 있는 현재진행 중인 현상이며 그 영향이 심화될 것으로 예상되는 미래사회의 중요한 위험요소임**

- **기후변화 영향은 기상 변화 및 자연재난, 해수면 상승 등의 1차적인 영향이 자연환경과 인간의 삶에 연쇄적으로 영향을 미치는 도미노 현상과 같아서 피해를 최소화하기 위해서는 영향 사슬 초반 또는 파급력이 높은 영향에 연결된 고리를 끊는 것이 효과적임**

- **본 연구에서는 기후변화 영향을 예측한 가장 공신력 있는 문헌인 IPCC 평가보고서 1-6에서 다룬 기후변화 영향을 대상으로 네트워크 분석과 토픽 분석을 통하여 사회 파급효과가 클 가능성이 높을 기후변화의 영향을 살펴봄**
  - 분석결과 파급력이 높은 기후변화 5대 영향 영역으로 **수자원 관리, 해양환경 보전, 기후보건, 자연재난 대응, 식량 공급**이 도출됨

- **위의 분석결과 우리 사회에 파급효과가 클 것으로 예상되는 기후변화영향 영역에 대한 입법 활동 집중도를 알아보기 위하여 의안 발의 현황을 분석함**
  - 제1대~제21대 국회에서 제안된 의안의 제안이유 또는 법안 발의 주요 내용을 분석한 결과 기후변화 관련 의안(총 1,183건) 중 적응에 관련된 의안은 총 37건으로 대다수(전체의 59%)가 최근 5년간(2017년~2021년) 발의되었으며 그 중 7건만 가결됨
  - 기후변화 적응 의안 37건 중 5대 영향 영역에 포함된 자연재난 대응, 식량 공급에 관한 의안은 존재하지 않았고 기후보건에 관한 의안은 1건 발의된 후 임기만료폐기됨

- **의안의 제안이유와 법안 발의 주요 내용 분석을 보완하기 위하여 파급력이 클 것으로 예상되나 법안 발의가 없거나 미흡한 영역(기후보건, 식량 공급, 자연재난 대응)에 관한 주요 현행법을 분석함**
  - 기후보건: 보건의료기본법은 2017년 기후보건영향평가 수행에 관한 조문을 추가하였으나 실효성 있는 영향평가 이행력 제고를 위한 제도적 보완이 필요함
  - 식량 공급: 관련 주요 현행법은 기후변화 취약성 대응에 관한 내용을 포괄적으로 다루고 있으나 농업용수 부족에 관한 구체적인 내용을 담고 있지는 않으며, 특히 기후변화 및 무역 여건 변화에 따른 수입 식량의 공급 리스크 관리에 대한 내용을 담고 있지 못함
  - 자연재난 대응: 현행 「재난 및 안전관리 기본법」은 기후변화에 대응에 관한 별도의 조문을 포함하고 있지 않음. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 에 포함된 재난방지 등 적응대책에 대응하는 내용이 재난대응에 관한 개별법에 부재함

- **모든 정책영역에서 기후변화가 주요 의제가 되기 어렵다는 현실을 고려할 때 기후변화 적응력을 향상하기 위한 주요 정책의 이행력을 안정적으로 확보하기 위하여 기후변화 적응법 제정을 고려해볼 수 있으며, 파급력이 높은 기후변화 영향 영역에 대한 입법 아젠더를 제시함**

Ⅰ. 문제의식과 분석 틀

[미래사회 리스크 요인으로서 기후변화]

◦ 기후변화는 기후 및 자연환경의 변화뿐만 아니라 인간의 삶의 다양한 영역에 장기적으로 직간접적으로 영향(관계부처합동, 2020)을 줌. 예를 들어 기후변화에 의하여 기상재난의 빈도와 강도가 강해짐에 따라 하천시설 및 교통시설과 같은 인프라가 파괴되거나 생산시설이 손상·파괴되는 사례가 늘어나고 이에 따른 유통 마비 또는 시설보수 비용 증가는 생산원가 상승 및 일자리·소득 감소로 이어지는 등 파급효과를 산정하기 어려움

◦ 따라서 넓은 범위의 피해를 초래하기 전 기후변화가 애초에 발생하지 않도록 원천적으로 기후변화를 방지할 수 있다면 효과 측면에서 최적의 선택이 될 수 있음

◦ 그러나 기후변화는 개별 국가 관점에서 바라봤을 때 국가 전략으로 해결하기 어려운 외생적인 환경요소에 가까우며, 지금까지 대기 중에 배출된 이산화탄소는 향후 수 십 년간 대기권에 머물면서 인간의 삶에 영향을 줄 수밖에 없음. 따라서 기후변화는 이미 진행되고 있으며 그 영향이 심화될 것으로 예상하는 것이 리스크 대응 차원에서 합리적임

[기후변화 적응정책의 중요성]

◦ '기후변화 적응'이란 기후변화의 영향에 대한 인간의 대응 방안으로 특히 피해를 완화하거나 반대로 이익이 될 수 있는 기회를 탐색하는 모든 행동을 포함하며 기후변화 영향은 현재뿐만 아니라 미래에 발생 가능한 영향을 포함함

◦ 2021년 UNFCCC COP[1] 26 결과 기후변화 적응 노력에 대한 우선순위가 완화 노력에 뒤지지 않음을 시사하였으며, IPCC의 working group 2가 발간한 평가보고서[2]에서 기존에 기후변화 영향을 잠재적으로 '가능한' 현상에 가깝게 인식했다면 최근 발간한 6번째 평가보고서에서는 이미 진행 중인 '실재하는' 상황에 좀 더 가깝게 표현함

◦ 국내에서도 '기후위기'라는 용어가 등장할 만큼 기후변화 영향과 잠재적 위험도에 대한 인식이 과거에 비해 높아짐에 따라 기후변화 영향으로부터의 피해를 최소화하는 '기후변화 적응정책'의 중요성이 커지고 있음

1 United Nations Framework Convention on Climate Change Conference of the Parties

2 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) working group 2는 기후변화 영향에 대한 국제적으로 가장 공신력이 높은 평가보고서(Assessment Report)를 발간한다. 5번째 보고서에 담긴 기후변화 리스크 개념은 기후변화에 따른 위험요소(hazards), 위험요소에 노출 빈도(exposure), 그리고 이에 대응하는 사회환경적 취약성(vulnerability)에 영향을 받는 것으로 구조화하였다. 여기서 위험요소는 자연 또는 인간으로 인한 '물리적인' 사건 또는 영향을 의미하며 이로 인하여 인명·재산피해, 인간 또는 생태계 건강 악화 등 다양한 파급효과를 초래할 수 있다.

[기후변화 적응에 관한 제도적 기반]

◦ 기후변화 영향에 효과적으로 대응하는 데에 필요한 제도적인 기반으로 관련 법률이 기본 골격 역할을 함. 따라서 기후변화 적응에 관한 입법 현황 분석은 우리나라의 기후변화 적응전략이 중요한 리스크를 대비하는 데에 부족함이 없는지를 확인하는 과정에서 우선적으로 수행해야 할 부분임

◦ 기후변화 적응정책은 자연재난과 환경오염, 생태계 변화 등에 의한 피해와 그와 연계된 국토 및 도시개발, 에너지, 교통, 보건 등의 영역에 넓게 퍼져있어 다수의 부처에서 미래 정책수립에 고려해야 할 중요한 정책환경 변화요인임(김은아 외, 2020a; 김은아 외 2020b)

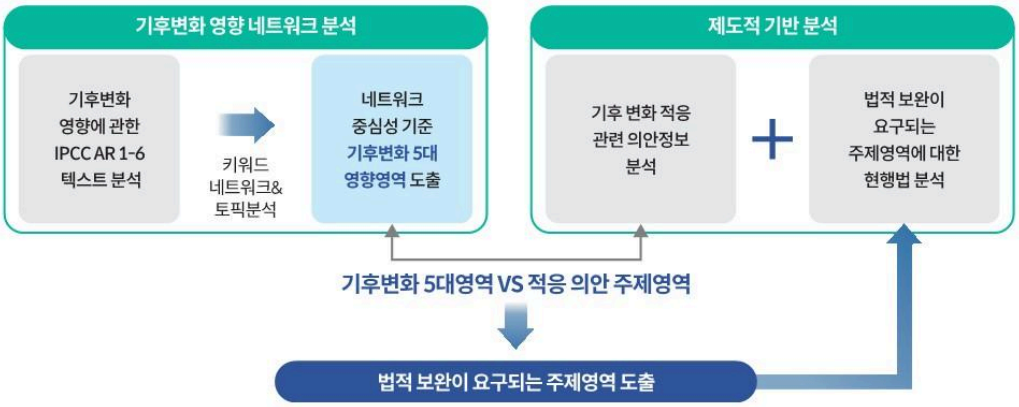
- 그러나 현실적으로 모든 정책영역에서 기후변화가 주요 의제가 되기 어려움
- 기후변화 적응력을 향상하기 위한 주요 정책의 이행력을 안정적으로 확보하기 위하여 법적 근거를 보완할 필요가 있음

[연구 개요]

◦ 본 연구에서는 기후변화 영향 중 특히 파급력이 클 수 있는 영역을 파악하고, 파급력이 높은 기후변화 영향에 대한 국내에서의 법적인 기반이 충분히 갖추어졌는지를 진단하여 미흡한 부분을 우선적으로 보완할 수 있도록 입법 아젠더를 제시함

◦ 아래 그림은 본 연구가 사용한 분석 틀을 요약하여 보여줌

[그림 1] 전체 연구 분석 틀



Ⅱ. 기후변화 영향 네트워크

1. 기후변화 영향 사슬(impact chain)

◦ 기후변화 영향 사슬 분석 방법

- 독일의 기후변화 취약성 평가 방법론(Fritzsche et al., 2014)에서 영향 사슬(impact chain)은 기후변화의 영향을 1차적인 영향과 그것의 영향을 순차적으로 받는 복수 개의 간접 영향으로 구분함
- 본 연구에서는 그러한 연쇄반응에 착안하여 기후변화 영향 전체에 대한 네트워크를 구성하여, 이것을 기후변화 영향 대응의 우선순위를 선정하는 데 기초자료로 활용함

◦ 본 연구에서는 기후변화에 직접적으로 영향을 받으면서 이후 중요한 연쇄반응의 시초가 되는 기후변화 영향 영역을 알아봄

- 온실가스 배출에 따른 기후변화가 자연환경과 사회에 미치는 영향은 도미노 현상과 같음
  - 1차적인 영향: 기후변화는 극한 기상 현상으로 인한 자연재난, 온난화로 인한 해수면 상승 등 기상 변화에 따라 직접적으로 자연환경에 영향을 미침
  - 2차적인 영향: 위와 같은 1차적인 영향은 해양 산성화, 가뭄, 사막화, 토양 손실, 생태계 변화 등 자연환경 변화의 요인이 되며 2차적인 영향들 간에도 상호작용이 존재하여 복잡한 영향 사슬을 구성함
  - n차적인 영향: 위와 같은 2차적인 영향은 인간이 거주하고 있는 물리적 환경에 영향을 주고, 이것이 인간의 건강 또는 산업 활동에 영향을 주며 더 나아가 간접적으로 삶의 방식 변화 내지는 사회적 갈등을 유발하는 요인이 되기도 함. 이들도 마찬가지로 서로 간의 상호작용이 존재하여 복잡한 영향 사슬을 구성함
  - 아래 그림은 위의 기후변화 영향 사슬을 단순화한 모식도임

[그림 2] 기후변화 영향 사슬 모식도



◦ 도미노 현상의 피해를 최소화하기 위해서는 최대한 영향 사슬 초반의 고리를 끊는 것이 효과적임

- 따라서 기후변화를 원천적으로 막는 기후변화 완화 전략이 가능한 경우 이후의 피해를 최소화 할 수 있을 것임
- 그러나 이미 배출된 온실가스로 인한 기후변화의 영향에 대한 대비가 필요하며, 기후변화 완화는 전 지구적인 노력이 담보되어야 하므로 개별 국가는 리스크 관리 차원에서 기후변화 적응전략을 중요하게 다뤄야 함
- 즉, 기후변화와 그에 따른 기상 변화 및 자연재난, 해수면 상승 등의 1차적인 영향을 우리나라가 해결할 수 없는 위해요소라고 보고 그로 인한 자연환경 및 사회에 미치는 피해를 최소화하고 복원력을 높이는 국가적, 지역적 전략이 필요함

2. 기후변화 영향에 관한 키워드 네트워크 분석결과

◦ 기후변화 적응 영역 안에서도 도미노 현상이 존재하며 서로 복잡하게 연결된 네트워크 구조를 가짐

- 본 연구에서는 기후변화 영향에 관한 네트워크 분석을 통하여 사회 파급효과가 클 가능성이 높을 기후변화의 영향을 살펴봄(Kang and Park, 2018)
- 기후변화의 영향은 나비효과와 같이 끝도 없이 퍼져나갈 수 있기 때문에 간접적인 영향을 모두 포함하다 보면 사회 정책 전부를 포함할 수 있음
- 따라서 기후변화 영향의 범위에 제한을 둘 필요가 있으며, 본 연구에서는 기후변화 영향을 예측한 가장 공신력 있는 문헌인 IPCC Assessment Report (AR) 1-6에서 다룬 기후변화 영향을 연구의 대상으로 설정함

◦ 방대한 양의 정보를 담고 있는 IPCC AR에서 기후변화 영향에 대한 정보를 효과적으로 처리하기 위하여 텍스트마이닝(textmining) 방법을 사용함

- 이 방법은 기존 연구 결과에 기반을 둔다는 특성에 의해서 아직 잠재되어 있지만 미래에 파급력이 클 수 있는 영향에 대한 내용이 중요하게 다뤄지기 어렵다는 한계를 가짐
- 그러나 이는 무수한 기존 연구결과를 집대성한 결과를 활용한다는 점에서, 그리고 전 세계적으로 발생하는 기후변화 영향에 대한 정보로서 대표성을 가진다는 점에서 활용가치가 크다고 봄
- 텍스트 분석기법에서 키워드 네트워크 분석 방법은 키워드 간의 연결성과 중심성 등 빈도분석으로 드러나지 않은 키워드 간의 관계를 드러내는 방법론이며, 특히 중심성 분석은 (김진욱 외, 2020; 이주연 외, 2015; 장세은, 이수호, 2016) 특정 주제와 관련한 연구 동향의 변화를 분석하는 데에 있어서 핵심적 역할을 하는 키워드를 추출하는 방법으로 활용된 바 있음

- 서로 연관성이 높은 기후변화영향의 대표 키워드들은 문헌에서 근접하여 출현할 가능성이 크다는 점을 활용하여 일정 길이의 분석 단위에서 동시 출현하는 단어들 간의 네트워크를 구축하여 분석함

◦ IPCC AR 1~6에서 기후변화 영향, 피해, 취약성 관련 텍스트를 대상으로 네트워크 분석을 한 결과 출현 빈도 및 연결된 단어 개수가 많은 키워드를 아래 표에 정리함

- 출현 빈도와 연결된 단어 종류가 많은 높은 키워드는 물, 바다/해양, 자원, 건강, 홍수, 식량/농업[3] 등으로 나타남

[표 1] IPCC AR 1~6의 기후변화 영향 관련 텍스트에서 출현 빈도가 높거나 연결된 단어 종류가 많은 키워드 (공통적으로 상위에 포함된 단어 및 그의 유사어를 볼드체로 표기함)

순위	출현 빈도가 높은 키워드	연결된 단어 종류가 많은 키워드 [4]
1	**water**	**water**
2	**sea, coastal, ocean**	**health**
3	energy	**resource**
4	**resource**	**coastal**
5	**health**	**flood**
6	economy	**storm**
7	land	**food**
8	**flood**	technology
9	**food**	conservation
10	agriculture	infrastructure

- 위의 주요 키워드가 연결된 연관어 일부를 아래에 정리함

- water: resource, management, storage, coastal, conservation, health, drainage, municipal, plan, assimilation
- coastal: resource, eco, water, coral, management, biogeochemical, wetland, health, management, reef
- resource: water, management, coastal, health, eco, infrastructure, biogeochemical, human, drainage, cycle

3 분석결과 기후변화 적응 영역과 연결되기 어려운 범용 단어(eco, vulnerability, warm, temperature 등)는 제외함

4 7개 단어 묶음이 2회 이상 출현한 단어들을 대상으로 분석함

- health: action, plan, resource, emergency, water, service, medical, coastal, heat, infrastructure
- flood: cyclone, drainage, shelter, building, water, storm, glacier, outburst, structure, urban, levee
- food: storage, agriculture, service, water, conservation, facility, desalinisation, social, borne, crop

- 주요 단어와 연결된 연관어는 서로 중첩되는 영역이 존재하며 주요 적응 영역 간의 상호작용 가능성을 시사함

◦ 위의 네트워크 분석을 한 결과 중심성[5] 이 높은 단어들 중에 기후변화 적응 영역과 직접 연결될 수 있는 단어를 아래 표에 정리함

- 출현 빈도가 높고 연결된 단어 종류가 많은 키워드는 순서의 변화는 있으나 고유벡터 중심성과 매개중심성 기준 중심성이 높은 단어로 나타남

- 다른 키워드와의 연결성과 중요도가 높은 키워드와 연결되는 기후변화 적응 영역의 경우 영향 사슬에서 영향(impact)이 큰 영역에 해당할 가능성이 크다고 볼 수 있음

[표 2] IPCC AR 1~6의 기후변화 영향 관련 텍스트의 네트워크 분석결과 고유벡터 중심성과 매개 중심성 상위 10개 단어 (공통적으로 상위에 포함된 단어 및 그의 유사어를 볼드체로 표기함)

순위	고유벡터(eigenvector) 중심성 기준	매개(betweenness) 중심성 기준
1	**water**	**water**
2	**resource**	drought
3	**health**	**health**
4	**coastal**	**storm**
5	**food**	**flood**
6	**flood**	**coastal**
7	technology	**resource**
8	building	river
9	infrastructure	**food**
10	**agriculture**	**crop**

5 대표적으로 이용되는 중심성 분석 방법인 연결중심성(degree centrality), 근접중심성(closeness centrality), 매개중심성(betweenness centrality), 고유벡터 중심성(eigenvector centrality) 중에서 중요한 키워드와의 연결에 가중치를 두어 노드의 상대적인 중요도를 평가할 수 있는 고유벡터 중심성과 다른 키워드와의 직간접적인 연결 정도 및 근접성을 평가할 수 있는 매개중심성을 주요 지표로 설정하였다.

3. 기후변화 영향에 관한 토픽 분석결과

◦ 위의 키워드 네트워크 분석에서 얻을 수 없는 문맥적인 정보를 보완하기 위하여 IPCC AR 1~6에서 기후변화 영향, 피해, 취약성 관련 텍스트를 대상으로 토픽 분석을 수행함

- IPCC AR 1~6에서 기후 영향 내용을 담은 텍스트를 모아 이를 대상으로 토픽 분석을 수행하였으며, 분석 방법은 가장 보편적으로 사용되는 Latent Dirichlet Allocation (LDA)를 사용함 [6]

- 응집성(semantic coherence)과 토픽 간의 배타성(exclusivity)을 기준으로 최적 토픽 수를 26개로 결정하였으며 이들 중 위에서 파급력이 클 가능성이 있는 기후변화 적응 영역에 해당하는 키워드와 연관된 토픽을 아래 표에 정리함

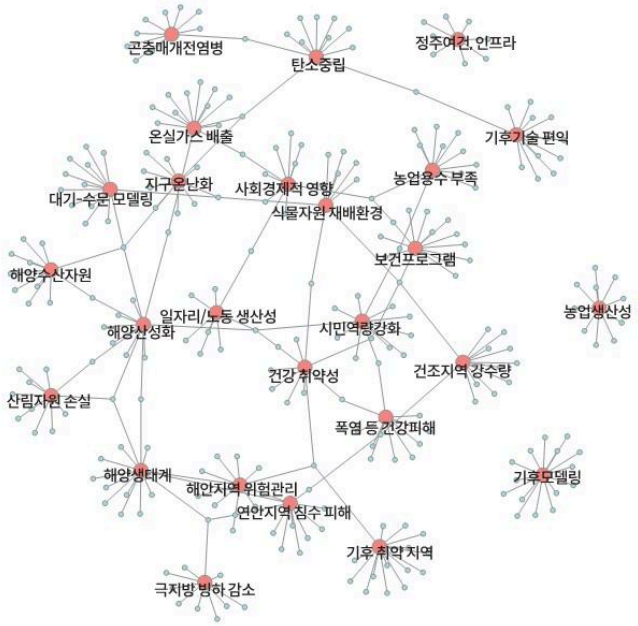
[표 3] IPCC AR 1~6의 기후변화 영향 관련 텍스트의 토픽 분석결과 주요 키워드와 연결되는 토픽 리스트

주요 키워드	토픽
물	농업용수 부족, 건조지역 강수량
바다/해양	극지방 빙하 감소, 해양수산자원, 해양생태계, 해양 산성화
자원	해양수산자원, 산림자원, 농업용수 부족
건강	동물·곤충 매개 전염병, 보건 프로그램, 폭염 등으로 인한 건강피해
홍수	연안 지역 침수 피해
식량/농업	농업용수 부족, 농업 생산량, 식량안보

6 여기서 문서(document) 단위는 가장 기본적인 토픽 구분단위인 문단을 적용하였으며 총 2,205개 문서가 분석대상으로 추출되었다.

- 주요 키워드와 연관된 토픽 내용을 참고하여 파급력이 높은 기후변화 5대 영향 영역으로 **① 수자원 관리, ② 해양환경 보전, ③ 기후보건, ④ 자연재난 대응, ⑤ 식량 공급**을 도출함

[그림 3] 토픽별 주요 키워드 기반 네트워크(토픽 간 연결성에 대한 가독성을 높이기 위해 키워드 라벨은 생략함)



4. 기후변화 영향 네트워크 분석의 의의

◦ 기후변화 적응 차원에서 전 세계적으로 잠재적으로 파급력이 큰 리스크 영역 확인

- 전 세계에서 발생한 기후변화 영향과 미래에 발생 가능한 영향을 포함하여 방대한 기후변화 영향 정보를 정리한 IPCC 평가보고서를 대상으로 분석하였기 때문에 '전반적인' 기후변화 영향의 종류와 그들 간의 복합적인 상관관계(네트워크)를 파악했다는 데에 의의가 있음
- 여기서 다른 기후변화 영향 영역과 밀접한 상호관계에 있는 파급력이 큰 리스크 영역을 텍스트 분석기법을 활용하여 확인함

◦ 위의 분석결과 도출된 '전반적인' 기후변화 영향에서 파급력이 큰 리스크 영역이 우리나라 적응 정책에서 중요하게 다뤄지고 있었는지를 진단하고 향후 제도적으로 보완이 필요한 부분을 확인하는 데에 있어서 참고자료로 활용 가능

III. 기후변화 적응 관련 국내외 주요 제도 및 국내 적응입법 현황

1. 기후변화 적응 관련 국내·외 주요 제도

[해외 제도]

[표 4] 기후변화 적응에 관한 주요국 제도

제도 구분	국가명	시작연도	내용
법적 기반	영국	2008	- 기후변화법(Climate Change Act) 제정 : 국가적응프로그램 수립 및 국가 기후변화 리스크 평가(5년 주기) 등 기후변화 적응에 관한 세부 조항 포함
	일본	2018	- 기후변화적응법 제정 : 기후변화 적응계획 수립 및 기후변화 영향평가(5년 주기) 수행의 근거
이행전략	EU	2013	- 기후변화 적응전략 채택
		2018	- 기후변화 적응전략 이행평가
		2021	- 기후변화 적응전략 수정 (주요 내용: 유럽 그린딜 지원; 피할 수 없는 기후변화영향에 대응하여 2050년까지 "climate resilient" 하도록 대비; 글로벌 기후변화 기금 조성에 적극 참여)
	미국	2000	- 기후변화 평가보고서 발간
		2012	- 기후변화 적응계획 수립 및 수정

◦ 영국은 다른 국가에 비해 이른 시기에 기후변화 적응에 관한 법적 근거를 마련하였으며 완화와 적응 내용을 포함하는 기후변화법에 적응에 관한 구체적인 이행의무 등을 명시하였음

◦ 일본은 특별히 적응 영역에 특화된 적응법이 제정됨

- 완화에 관한 개별법인「지구온난화 대책의 추진에 관한 법률」이 별도로 존재함

◦ EU는 기후변화 적응전략이 별도로 존재하며 최근 수정된 전략에서는 기후변화 영향을 피할 수 없는 환경요소로 정의함

◦ 미국은 기후변화 적응력 강화를 위한 평가 및 계획 등의 이행의무를 구체적으로 명시한 법이 존재하지 않음

- 행정부 변화에 따라 기후변화 평가보고서 발간 및 적응계획 수립이 지속되지 않을 수 있음

◦ 기후변화 적응력 강화를 위한 전략을 행정부의 변화와 관계 없이 안정적으로 이행하기 위해서는 구체적인 의무가 명시된 법적 근거가 필요함

[국내 제도]

◦ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(2021.9.24. 제정, 2022.3.25. 시행)

- 제10조: 탄소중립 녹색성장 기본계획에 '기후변화의 감시·예측·영향·취약성 평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항'을 포함하도록 명시
- 제37조~제46조: '기후위기 적응 시책'에 대하여 중앙정부와 지방정부의 이행사항을 기술

◦ 「지속가능발전 기본법」(2022.1.4. 제정, 2022.7.5. 시행)

- 제25조: "생태·환경 및 기후위기 대응"에 관한 국가와 지방자치단체의 의무를 포괄적으로 규정함

◦ 상기 기본법은 기후변화 적응에 관한 원칙과 계획 및 대책 수립 전반에 관한 제도적인 틀을 제공하나 다양한 기후변화 영역에 필요한 구체적인 대응 기반으로 작용하기에는 한계가 있음

◦ 기후변화 적응이 직접적으로 명시된 상기 기본법 이외에도 기후변화 영향과 연계된 개별법이 존재하며 기후변화와 밀접하게 관련된 두 기본법이 다루지 못하는 구체적인 이행사항에 대하여 기술함으로써 기후변화 적응력 향상을 위한 제도적 기반이 됨

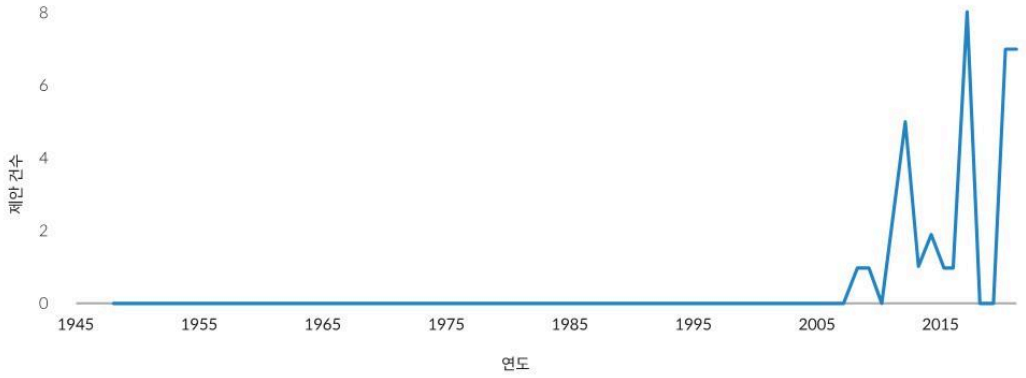
2. 국내 적응 입법 트렌드

◦ 기후변화 적응에 관한 법안 발의 트렌드

- 분석대상: 제1~21대 국회(1948년~현재)에서 제안된 의안 중 제안이유 및 발의 주요 내용에 '기후변화' 연관어와 '적응'이 포함되어있는 의안
  - 의안 제안이유 또는 법안 발의 주요 내용을 기준으로 '기후변화 적응'의 맥락으로 발의된 것인지 여부에 따라 '기후변화 적응 의안'을 조작적으로 정의함
  - 의안 제안이유 또는 주요 내용 중에 '기후,' '녹색,' '탄소,' 또는 '그린'이 포함된 의안(총 1,183건)을 대상으로 '적응'이 포함된 의안 추출 ⇒ 총 37건[7]

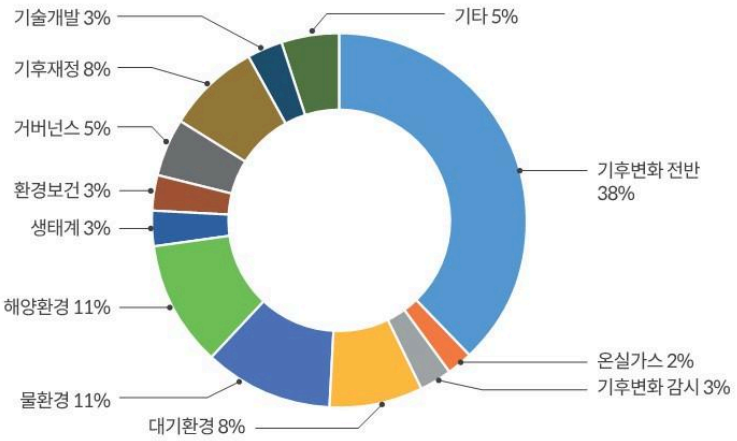
7 해당 의안은 「연안관리법」, 「물관리 기본법」, 「정부조직법」, 「국가재정법」, 「기상법」 등 기후변화에 직간접적으로 관련된 다양한 법안의 개정 및 제정에 관한 내용을 포함함

[그림 4] 1948~2021년에 발의된 기후변화 적응에 관한 의안 건수



- 1948년~2007년에는 '기후변화 적응 의안'이 발의되지 않았으며, 대다수(전체의 59%)가 최근 5년간(2017년~2021년) 발의됨
- 제안된 의안 전체의 38%가 기후변화 전반을 다루는 법안(그림5)에 관한 것으로 대다수가 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제정 또는 기존의 「저탄소 녹색성장 기본법」 개정에 관한 내용임
- 2008년~2021년에 걸쳐 발의된 총 37개의 의안 중 7건(아래 표4에 정리)만 가결되었고, 본 연구에서 파급력이 큰 기후변화 영역에 해당하는 기후보건, 자연재난 대응, 식량 공급에 관한 의안은 존재하지 않거나 1건(「기후변화 건강관리 기본법안」) 발의된 후 임기만료폐기됨

[그림 5] 1948~2021년에 발의된 기후변화 적응 법안의 세부 내용 구분



[표 5] 1948~2021년에 가결된 '기후변화 적응 의안'

제안 일자	주요 주제영역	가결 의안명
2021.08.25.	기후변화 전반	기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법안(대안) (환경노동위원장)
2020.11.09.	기술개발	기후변화대응 기술개발 촉진법안(조승래 의원 등12인)
2017.11.07.	해양환경	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (농림축산식품해양수산위원장)
2014.12.26.	대기환경	대기환경보전법 일부개정법률안(대안) (환경노동위원장)
2013.06.24.	물환경	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (환경노동위원장)
2012.09.14.	생태계	국립생태원의 설립 및 운영에 관한 법률안(이완영 의원 등10인)
2012.05.02.	대기환경	대기환경보전법 일부개정법률안(대안) (환경노동위원장)

- 기후보건과 식량 공급에 관한 기후변화 적응 내용은 「보건의료기본법」과 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」에 각각 포함되어있으나, 의안 제안이유 및 법안 발의 주요 내용에 기후변화에 관한 내용이 포함되지 않은 것으로 보아 해당 영역에서 기후변화 영향이 지엽적으로 다뤄졌음을 유추할 수 있음
- 기후변화 적응에 관한 의안 발의 트렌드 분석결과 특히 소홀하게 다뤄져 온 적응 영역인 기후보건, 식량 공급, 자연재난 대응 관련 주요 현행법의 내용을 다음 소절에 정리함

3. 기후변화 적응 관련 보완이 요구되는 정책영역에 관한 주요 현행법

◦ 앞에서 우리 사회에 파급효과가 클 것으로 예상되는 기후변화영향 영역과 기후변화 적응 법안 발의 현황을 비교한 결과 도출된 기후변화 5대 영향영역 중 의안 발의가 없거나 미흡한 영역으로 기후보건, 식량 공급, 자연재난 대응이 도출됨.

◦ 기후보건, 식량 공급, 자연재난에 관한 주요 현행법을 살펴봄으로써 의안 제안이유 및 법안 발의 주요 내용을 대상으로 한 키워드 분석에서 놓칠 수 있는 법조문 내용을 분석함

- 기후보건

  • 보건의료기본법은 2017년 기후보건영향평가 수행에 관한 조문을 추가하였으나 실효성 있는 영향평가를 위한 전문 인력과 예산 확보가 제도적으로 뒷받침될 필요가 있음

  • 기후변화 건강 영향 대응을 위한 기본계획·시행계획 수립 및 기후변화 건강관리 사업 지원기구 설치·운영 등을 포함하는 내용으로 2017년 「기후변화 건강관리 기본법안」이 제안되었으나 임기만료폐기됨

[표 6] 기후보건에 관한 주요 현행법

법령명	시행연도	기후변화 적응 관련 내용
보건의료기본법	2000	• (2017년 신설) 질병관리청장은 기후변화에 따른 국민건강영향평가를 수행해야 함
감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 (구 전염병예방법 1957~)	2010	• 국가 및 지방자치단체는 기후변화에 따른 감염병 발생조사·연구 및 예방대책 수립을 위한 사업을 수행해야 함

참고: 직제에 관한 관련 법령으로 2008년 시행된 「보건복지부와 그 소속기관 직제」가 있으며 건강정책국장의 업무에 기후변화 관련 국민 건강 대책 수립 및 조정 내용을 포함함

- 식량 공급

• 식량 공급에 관한 주요 현행법은 기후변화 취약성 대응에 관한 내용을 포괄적으로 다루고 있으나 농업용수 부족에 관한 구체적인 내용을 담고 있지는 못함

• 「물관리 기본법」은 기후변화로 인한 물관리 취약성을 최소화하고 물관리 방안을 마련하는 내용을 담고 있으나 농업용수 공급에 관한 내용을 별도의 조문으로 다루고 있지는 않음

• 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」은 2022년 일부개정을 통하여 식량 자급목표 달성을 중심으로 식량안보에 관한 내용을 보강하였으나 기후변화 및 무역 여건 변화에 따른 수입 식량의 공급 리스크 관리에 대한 내용을 담고 있지 못함

[표 7] 식량 공급에 관한 주요 현행법

법령명	시행연도	기후변화 적응 관련 내용
농촌진흥법 시행령	1996	• (2014년 신설) 농촌진흥사업의 범위에 농업 분야 기후변화 적응과 영향평가, 기후변화에 대한 취약성 평가에 관한 연구 포함
농업·농촌 및 식품산업 기본법	2000	• (2009년 신설) 국가와 지방자치단체는 기후변화를 포함한 농업 재해에 대응하는 시책을 마련해야 함 • (2014년 신설) 농림축산식품부장관은 기후변화에 따른 농업농촌 영향 및 취약성 평가 (기후영향평가)를 하고 결과를 공표해야 함

참고: 1991년 시행된 「농촌진흥청과 그 소속기관 직제」에서는 국립농업과학원과 국립식량과학원의 업무에 기후변화 적응력이 강한 작물 개발 내용을 포함하도록, 2013년 시행된 「농림축산식품부와 그소속기관 직제」에서는 농촌정책국 업무에 기후변화협약 대응 내용을 포함하도록 명시함

- 자연재난 대응

• 기후변화가 자연재해의 빈도와 규모에 영향을 미치는 정도가 점차 심화될 것으로 예상되고 있으나 현행 「재난 및 안전관리 기본법」은 기후변화에 대응에 관한 별도의 조문을 포함하고 있지 않음

• 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 은 기본계획 수립 내용에 재난방지 등 적응 대책에 관한 사항을 포함하도록 하였으나 재난대응에 관한 개별법에 이에 대응하는 기후변화 적응 관련 대책 내용이 부재함

[표 8] 자연재난 대응에 관한 주요 현행법

법령명	시행연도	기후변화 적응 관련 내용
풍수해 대책법 (자연재해대책법으로 전부개정)	1977	• 방재계획 수립, 재해 예방, 재해 응급대책, 재해복구, 기타 재해 대책에 관한 내용 • 방재기본계획, 방재업무계획, 지역방재계획 수립 • 기후변화에 관한 조문 없음
자연재해대책법	1996	• 재해영향평가제도 도입 및 지자체 방재역량 제고 • 방재기본계획, 지역방재계획 수립 • (2012년 신설) 기후변화 대응 '방재기술'과 '방재산업'에 관한 조항 포함 • (2013년 신설) 기후변화 대응을 위한 방재기준 가이드라인 설정 및 활용
재난 및 안전관리 기본법	2004	• 재난 관련 법령 주요 내용 통합, 부처에 분산된 안전관리업무 총괄조정 기능 보강 • 기후변화에 관한 조문 없음

Ⅳ. 기후변화 적응력 향상을 위한 입법 아젠더

1. 기후변화 적응 전반

◦ 현행법상 기후변화 전반에 관한 제도적 기반은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」과 「지속가능발전 기본법」의 정부와 지방자치단체의 시책 수립 및 시행 의무에서 찾을 수 있음

◦ 그러나 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에서 기후변화 완화를 위한 부문별 전략에 대응하는 조문이 존재하는 것에 비해 기후변화 적응은 구체성이 부족한 조문으로 구성되어 큰 틀의 관리방침 이상의 이행력을 보장하기 어려움

◦ 기후변화 적응은 방대한 정책영역을 포함하며 개별법에서 각각 기후변화 적응에 관한 내용을 보완할 수 있겠으나 각 정책영역에서 기후변화가 주요 의제가 되기 어렵다는 현실을 고려할 때 현 수준 이상의 구체성과 체계성을 기대하기 어려움

◦ 기후변화 적응력을 향상하기 위한 주요 정책의 이행력을 안정적으로 확보하기 위하여 법적 근거를 보완할 필요가 있으며 이를 위하여 기후변화 적응법 제정을 고려해볼 수 있음. 여기서 적응전략 이행 전반을 모니터링하는 컨트롤 타워 등 관련 정부조직과 지방자치단체의 책임과 권한이 명확히 정의될 필요가 있음

2. 파급효과가 클 것으로 예상되는 기후변화영향 영역

[표 9] 기후변화 5대 영향 영역 중 의안 발의가 없거나 미흡한 영역에 관한 입법 아젠더

기후변화 영향 영역	입법 아젠더
기후보건	• 기후보건영향평가 실효성 강화(부처/소속기관 인력 및 예산 확보) • 재난 상황에서의 보건정책 영역 대응력 향상을 위한 지역의료 체계 및 공공의료체계 개편 • 건강 불평등 완화(취약계층 지원) 정책 확대
식량 공급	• 높은 식량 해외의존도로 인한 리스크 관리를 위한 식량 수급 안정화, 다각화 정책 강화 - 관련 부처/부서 및 기본계획 반영 등의 제도화 필요 - 식량자원 수급에 관한 글로벌 환경변화를 지속적으로 모니터링하는 기능 강화 • 식량자급률(2019년 45.8%, 사료용 제외) 감소추세 대응 국내 생산량 확보 정책 강화
자연재난 대응	• 기후변화로 인한 재난 복구 및 준비도 향상을 위한 재해대책기금 재정비 - 기후정의 관점에서 취약 지역·계층 보호를 위한 재정지원의 기준 및 근거 마련 - 재해대책기금 형성에 기후변화 대응 목적 기여분 증가 • 지자체의 기후변화 취약성에 관한 정보 공개 및 관련 시민역량 강화 의무 • 개발사업 추진에 필요한 재해영향평가에서 기후변화 영향의 실질적 반영을 위한 과학적 기반 강화

「국제전략 Foresight」 국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의 〈제8호〉

박성준 부연구위원은 미중 기술패권경쟁이 점차 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립으로 확대되고 있으며, 우크라이나 사태와 러시아에 대한 경제제재가 이를 잘 보여준다고 설명한 뒤 장기적인 시계에서 우리나라의 국제전략에 대한 고민이 필요하다고 주장했다.

미중 기술패권경쟁이 심화되면서 첨단기술 산업을 중심으로 미국과 중국 간 공급망 재편(디커플링) 양상이 나타나고 있다. 이와 더불어, 미국과 중국의 외교 전략은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 결집과 대립을 초래하고 있다. 최근 러시아의 우크라이나 침공과 이에 따른 러시아에 대한 경제제재는 이러한 양상을 선명하게 드러낸다.

박성준 부연구위원은 이러한 국제질서의 흐름을 분석하고 장기적인 시계에서 러시아 경제제재의 지정학적 함의를 분석하였다. 보고서에서 제시된 주요 함의는 세계 경제의 파편화와 탈세계화 흐름 증대 가능성, 권위주의 진영을 중심으로 한 대안적 글로벌 금융시스템 탐색, 기후변화에 대응하기 위한 에너지 전환과 에너지 안보의 상충, 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 심화 등이 있다.

박성준 부연구위원은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상이라는 국제질서의 변화, 우리나라의 중국에 대한 높은 무역의존도 및 남북문제에 대한 중국과 러시아의 영향력을 고려할 때 장기적으로 공급망 안정성 강화와 함께 우리나라의 국제전략 기조에 대한 고민이 필요하다는 의견을 제시하였다.

국제질서의 변화와 우크라이나 사태의 지정학적 함의[1, 2]

거버넌스그룹 부연구위원 박성준

요약
Ⅰ. 서론
Ⅱ. 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편
Ⅲ. 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도
Ⅳ. 우크라이나 사태의 지정학적 여파
Ⅴ. 결론 및 시사점
참고문헌

1 본 연구는 2021년 국회미래연구원 보고서「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」과「미중 기술패권경쟁과 한국경제」의 내용 일부를 바탕으로 작성하였음. 다만, 본 연구는 저자의 관점에 따라 위의 두 보고서를 편집하였으므로 저자(국회미래연구원 박성준 부연구위원)의 주관적인 견해가 포함되었음을 명시함. 두 보고서의 서지사항은 다음과 같음: 1) 박성준·차정미·김상배·이승주·정성철·최혜린(2021),「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」, 연구보고서 21-15, 국회미래연구원. 2) 박성준·왕윤종·연원호·조은교·허대식(2021),「미중 기술패권경쟁과 한국경제」, 연구보고서 21-21, 국회미래연구원.

2 본 연구의 일부는 국회미래연구원 22년도 연구보고서에 수록될 예정(제목 미정).

요 약

□ 미국과 중국의 기술패권경쟁과 공급망 재편

◦ 반도체, 인공지능, 5G 통신기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 주요 첨단기술 분야를 중심으로 전개

◦ 미국과 중국 경제의 상호의존성으로 인해 첨단기술 분야 또는 국가 안보와 직결되는 분야를 중심으로 부분적인 디커플링이 일어날 것으로 전망됨

◦ 바이든 행정부의 공급망 100일 검토 보고서는 미국 내 제조 및 혁신역량 강화, 동맹국을 활용한 글로벌 공급망 안정화(중국에 대한 의존도 감소)를 제시하였으며, 미 상원을 통과한 미국혁신경쟁법은 중국에 대한 견제와 더불어 첨단기술 산업 육성책을 포함

◦ 중국의 쌍순환 전략은 민간 소비 확대와 독자적인 공급망 구축을 통해 외부 위험 요인에 대한 노출을 줄이고 중국경제의 독립성(self-reliance)을 높이고자 함

◦ 기존에는 공급망의 효율성이 중시되었으나 최근 공급망 재편 움직임에서는 경제 안보 개념에 기반한 공급망의 안정성이 강조됨

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도

◦ 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 대(對)중국 정책에 있어 동맹을 적극적으로 활용

- 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고 기술, 이념, 안보를 연계
- 2021년 9월 출범한 미국·유럽연합 무역기술위원회(US-EU Trade and Technology Council, TTC)는 무역과 기술 전 분야의 전방위적 협력을 추진

◦ 중국의 기술연대 전략

- 제3세계 국가들과 디지털 기술 상호의존성과 기술연대를 확대하고, 중국식 혁신 모델과 중국식 거버넌스 모델을 확산
- 미국의 기술봉쇄 움직임에 대응하여 주요 개발도상국이 참여하는 중국 주도의 과학기술 연대를 구축하고 개발도상국에 대한 과학기술 교류와 지원을 확대

◦ 미국과 중국의 외교 전략은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상을 초래

□ 우크라이나 사태의 지정학적 여파

◦ 러시아에 대한 경제제재

- 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 선명하게 드러냄
- 미국과 유럽 국가를 중심으로 러시아 중앙은행의 해외자산을 동결하고 러시아 금융기관을 SWIFT에서 퇴출
- 러시아산 화석연료에 대해서는 유럽 국가들의 높은 의존도로 인해 제재 수위에 차이
- 경제제재 여파로 니켈, 소맥, 원유 등 주요 원자재 및 식량 가격 급등

◦ 러시아 경제제재의 지정학적 함의

- 장기적으로 세계 경제의 파편화와 블록화 및 탈세계화 가능성 증대
- 권위주의 진영을 중심으로 미국의 영향력을 벗어난 대안적 글로벌 금융시스템 탐색 유인 증가
- 기후변화에 대응하기 위한 에너지 전환과 에너지 안보의 상충 발생
- 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 심화 가능성

□ 한국에 대한 시사점

◦ 유럽 국가들의 에너지 안보 관련 사례에서 경제 안보 강화에 대한 교훈을 얻을 수 있음

◦ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상은 우리나라의 외교에도 선택의 문제를 낳을 가능성이 있음

- 한국의 경제와 정치 체제는 민주주의 진영에 포함되나 중국에 대한 높은 무역의존도와 남북문제에 대한 중국의 영향력을 무시할 수 없음
- 급격하게 변하는 국제정세 속에서 장기적으로 우리나라의 국제전략 기조에 대한 고민이 필요

Ⅰ. 서론

□ 연구의 개요

◦ 2018년 수면 위로 떠오른 미국과 중국의 갈등이 이제 본격적인 패권경쟁으로 확대되고 있으며, 이에 따라 첨단기술 산업 등 경제와 안보에 핵심적인 산업을 중심으로 공급망을 재편하려는 움직임을 보임

◦ 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중국 강경 노선을 그대로 이어받았을 뿐만 아니라 동맹을 활용하는 전략을 구사하는데, 이에 따라 미국과 중국의 기술패권경쟁은 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립으로 확대

◦ 러시아의 우크라이나 침공과 이에 따른 러시아 경제제재 등 일련의 사태는 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 더욱 심화시킴

◦ 본 연구는 미국과 중국의 패권경쟁과 이를 위한 양국의 외교 전략을 검토하고, 이를 바탕으로 우크라이나 사태의 지정학적 함의를 논의하고자 함

Ⅱ. 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편

□ 미중 기술패권경쟁의 흐름

◦ 냉전 종식 이후 미국은 전세계의 유일한 패권국으로서 국제질서를 주도하였으나 급격한 경제성장을 이룬 중국의 도전에 직면하게 되면서 양국 간 본격적인 패권경쟁이 시작됨.

◦ 중국은 경제성장 과정에서 산업 고도화를 위해 노력하였고 상당한 성과를 거둠

- 중국은 초기에 값싼 노동력을 바탕으로 성장하였으나 산업 고도화를 통해 핵심 원자재 및 중간재의 해외의존도가 낮아지고 글로벌 가치사슬 내 위상이 향상

- R&D에 대한 적극적인 투자를 통해 선진국과의 기술격차를 좁혔으나, 아직은 특허(지적 재산권)의 질적인 측면에서 부족

- 기술 확보를 위한 첨단기술 분야에서의 공격적인 인수합병은 미국과 마찰을 빚는 주요 원인으로 작용

◦ 트럼프 행정부는 중국에 대해 대대적인 관세를 부과하였고, 이후 양국이 상대방에게 계속해서 보복 관세를 부과하면서 패권경쟁이 본격화됨

- 연원호 외(2020)는 2018년 3월 미국의 대중 관세 인상 조치의 근거가 된 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, USTR)의 보고서가 주로 기술이전 및 지적재산권 등의 분야에서의 중국 정부의 불공정 행위를 지적하는 한편 중국의 산업정책을 빈번하게 인용하였다는 점, 그리고 2020년 1월 양국의 합의에도 불구하고 화웨이에 대한 미국의 제재가 계속되었다는 점을 들어 양국 간 무역분쟁의 본질은 처음부터 기술패권전쟁이었음을 지적

◦ 반도체, 인공지능, 빅데이터, 5G 통신기술 등 4차 산업혁명을 대표하는 주요 첨단기술 분야는 민간 영역과 군사 영역 모두에 사용할 수 있으므로 미국과 중국의 패권경쟁은 이러한 첨단기술 분야에 집중됨

◦ 미국과 중국의 패권경쟁은 바이든 대통령의 취임 이후 동맹을 포함하는 본격적인 세력 대결로 확산

□ 미중 기술패권경쟁과 경제적 상호의존성

◦ 미국과 중국의 패권경쟁은 과거 미국과 구 소련이 대립한 냉전 시기를 연상시킨다는 점에서 신냉전이라고 불리기도 하지만, 경제적 상호의존성 측면에서 결정적인 차이가 있음

◦ Acemoglu(2021.7.22)는 과거 냉전의 특징적인 양상을 이념 대결(ideological rivalry), 군사력 경쟁, 과학·기술·경제 분야에서의 우위를 선점하기 위한 경쟁의 세 가지로 규정하였으며, 냉전이 가능했던 주요 원인으로 미국과 구 소련이 단절되었던(decoupled) 점을 제시

◦ 미국과 중국의 패권경쟁은 양국의 경제가 글로벌 가치사슬(global value chains, GVCs), 또는 글로벌 공급망(global supply chain)으로 긴밀하게 얽혀있다는 점에서 냉전 시기보다 더욱 복잡한 양상을 보임

◦ 현 상황에서 전면적인 경제 관계 단절은 경제적 상호의존성으로 인해 양국 모두에 큰 부담이 되기 때문에 양국의 경제 관계 단절은 첨단기술 분야 또는 국가 안보와 직결되는 분야를 중심으로 부분적으로 진행될 것으로 예상됨

- 또한, 경제적 상호의존성은 양국, 또는 이들을 중심으로 하는 양 진영의 극단적인 대립을 방지할 수 있으므로 전면적인 경제 관계 단절은 바람직하지 않음

□ 공급망 재편

◦ 중국에 대한 강경 정책 노선에 대해서는 민주당과 공화당이 모두 공감대를 형성하고 있으며, 이에 따라 첨단기술 산업을 중심으로 공급망 재편이 추진되는 등 디커플링의 움직임이 나타남

◦ 2021년 6월에 발표한 바이든 행정부의 공급망 100일 검토 보고서는 미국 내 제조 및 혁신역량 강화와 동맹국과의 협력을 통한 글로벌 공급망 안정화를 제시

- 글로벌 공급망 안정화는 중국에 대한 의존도 감소를 포함

◦ 2021년 6월 상원을 통과한 미국혁신경쟁법(United States Innovation and Competition Act, USICA)은 중국에 대한 견제뿐만 아니라 반도체나 인공지능(AI)과 같은 첨단기술 산업 육성책을 담고 있음

- 현 시점에서 미국이 중국에 비해 우위에 있다는 자신감과 중국을 견제하지 않는다면 우위를 잃을 수 있다는 위기감을 동시에 반영

◦ 이와 같은 정책은 미국 내 산업정책의 부활을 내포하며, 동시에 세계무역기구(WTO)를 중심으로 하는 기존의 다자주의 체제가 무력화되고 있음을 보여줌

- 미국은 그동안 중국 정부가 국제규범에 위배되는 수준에서 자국 내 산업을 지원하고 중국 내에서 불공정한 경쟁을 조장한다고 비판하였음

◦ 중국은 미국의 제재 및 압박에 대한 대응으로 쌍순환 전략을 제시

- 쌍순환 전략의 한 축인 국내순환은 민간 소비 확대(수요 측면)와 수입에 의존하지 않는 독자적인 공급망 구축(공급 측면)을 목표로 하고, 다른 한 축인 국제순환은 기술 집약적인 고부가가치 상품의 수출 확대를 목표로 함

- 쌍순환 전략은 국내순환과 국제순환의 유기적 상호작용을 통해 중국경제의 지속적 성장을 추구

- 쌍순환 전략은 국내순환을 강조하는데, 이를 통해 미국의 다양한 제재(수출입제재, 투자제재, 금융제재 등)로 인한 위험 요인을 줄이고 중국경제의 독립성(self-reliance)을 높이고자 함

□ 공급망 재편과 경제 안보

◦ 미국과 중국을 포함하는 최근 주요국의 공급망 재편 움직임은 경제 안보(economic security)의 개념으로 설명됨

◦ 미국과 중국이 첨단기술 산업에서 상대국에 의존하지 않는 독자적인 공급망을 구축하려는 움직임을

보이는 배경에는 상대국에 대한 견제와 함께 공급망의 안정성을 확보하려는 의도가 있는데, 이는 상대국에 대한 공급망 의존성이 자국의 견해를 관철하기 위한 외교적 수단이 되어 막대한 경제적 피해로 돌아오는 것을 방지하기 위함

- 2019년 한일 무역분쟁은 일제 강점기 강제징용에 대한 한국 대법원의 배상 판결에 대해 일본이 반발하며 한국의 반도체 및 디스플레이 산업에 투입되는 주요 중간재에 대해 수출제재 조치를 내리면서 발생
- 최근 우크라이나 사태에서도 러시아와 유럽 국가들의 대립 국면에서 러시아가 유럽 국가들의 높은 천연가스 의존도를 이용하여 유럽 국가들에 압력을 가함
- 다만, 상대국의 의도가 없더라도 예기치 않은 공급망의 단절로 인해 국가 경제가 큰 타격을 받을 수도 있는데, 2021년의 요소수 사태가 이러한 상황에 해당하며, 그 원인에 대해서는 다양한 견해가 제시되지만 적어도 중국과 한국의 외교적 마찰이 원인은 아니라고 볼 수 있음

◦ 공급망 재편은 공급망의 안정성을 특히 중시한다는 점에서 공급망의 효율성을 최우선으로 추구해왔던 기존의 양상과 다른 모습을 보임

- 한 예로, 바이든 행정부는 백신 공급망 변화 방향으로 품질, 다변화, 중복을 제시

◦ 또한, 공급망 안정성 확보를 위해 주요 제품의 생산 시설을 자국 내에 유치하거나 신뢰할 수 있는 동맹국을 적극적으로 활용하는 등의 움직임이 나타남

- 미국이 반도체와 배터리 분야에서 기술과 경험을 보유한 한국, 일본, 대만과 함께 생산망 구축을 시도하는 것은 이를 잘 보여주는 사례

□ 미중 기술패권경쟁의 주요 분야

◦ 2021년 국회미래연구원 보고서 「미중 기술패권경쟁과 한국의 전략」에서는 미중 기술패권경쟁이 벌어지는 주요 분야 10개를 선정하여 경쟁의 양상을 분석하였으며, 그중 일부를 간략하게 소개하면 다음과 같음

◦ 반도체는 미국과 중국의 기술 경쟁이 치열하게 벌어지는 분야이며, 동시에 다른 첨단기술 분야에서의 경쟁에 영향을 미침

- 미국은 중국과의 경쟁에서 2세대 이상의 격차를 유지하는 것을 목표로 하며, 이를 위한 동맹국과의 국제협력을 추구하는 한편 리쇼어링을 통해 주요 핵심 부품을 자국 내에서 생산하고자 함

◦ 그린테크(배터리) 분야는 탄소중립 목표 달성과 관련되며 공급망 전략이 매우 중요한데, 중국이 기술

및 생산에서 우위에 있으며, 전 세계적으로 핵심 원재료의 중국 의존도가 높음

◦ 인공지능·데이터 플랫폼 분야에서는 아래와 같은 양상이 나타남

- 인공지능 분야에서 미국은 원천기술과 플랫폼에서 강세를 보이고, 중국은 응용 및 실제 산업 적용에서 강세를 보임
- 미국은 데이터의 초국적인 유통을 옹호하지만, 중국은 안보 등의 이유를 들어 데이터를 통제하고자 함
- 인공지능 윤리나 규범 등을 두고 미국과 중국의 방식이 경합
- 미국 등 서방 국가들은 중국이 인공지능 기술을 국민들의 통제와 억압에 이용한다고 비판

◦ 5G 분야는 경제와 안보의 연계가 가장 뚜렷하게 나타나며, 생산과 기술 모두에서 중국이 우위를 점하는 상황에서 미국은 동맹국과 연대하여 대중국 제재를 강화하고 기술혁신을 추구

Ⅲ. 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 구도

□ 미국의 동맹망 변화

◦ 냉전시대의 동맹은 소련과 공산권에 대응하기 위한 목적

- 공동 위협에 대한 대응을 목적으로 하며 철저히 전략적 이해를 추구
- 압도적인 경제력을 바탕으로 군사 및 경제원조 제공

◦ 냉전 종식 후 동맹망은 양적으로는 팽창하였으나 질적으로는 후퇴

- 2003년 이라크 침공 등으로 미국의 일방주의에 대한 우려가 커지며 영국, 독일, 프랑스, 스페인 등 핵심 동맹국 국민의 대미 호감도 하락

◦ 트럼프 행정부는 그동안 미국이 주도한 자유주의 세계질서의 수호자 역할을 포기한다는 평가를 받았으나, 바이든 행정부는 동맹을 중시하고 적극적으로 활용하는 기조로 돌아섬

□ 중국에 대한 미국의 정책 기조 변화

◦ 냉전 종식 이후 미국을 중심으로 하는 국제질서가 형성되었고, 이러한 가운데 중국은 2001년 세계무역기구(WTO)에 가입하여 효율성을 중시하는 글로벌 분업화의 흐름 속에서 제조 분야를 중심으로 성장을 지속

◦ 미국은 중국이 민주주의와 시장경제 체제로 전환할 것을 기대하였으나, 중국은 시장경제 체제를 부분적으로 받아들여 경제성장을 지속하면서도 정치적으로는 공산주의 독재체제를 유지하였고, 오히려 시진핑 주석의 집권 이후에는 권위주의 체제가 더욱 강화됨

- 중국을 당시의 국제질서로 끌어들였던 "관여와 확장(engagement and enlargement)" 정책[3]은 결과적으로 성공하지 못하였으며, 잘못된 가정에 기초한 정책이라는 비판을 받음

◦ 오바마 행정부가 선언한 아시아로의 회귀(pivot to Asia) 전략은 미국이 중국의 부상을 미국에 대한 위협으로 인식하고 있다는 것을 드러냄

◦ 트럼프 행정부에서는 중국과의 패권경쟁이 본격화됨

◦ 바이든 행정부는 트럼프 행정부의 대중 강경 노선을 그대로 이어받음

□ 미국의 동맹전략

◦ 중국을 견제하고 패권국의 지위를 지키기 위해 핵심 동맹국들과 함께 기술, 이념, 안보 연대의 구축을 추진

- 이는 공동 위협을 강조하거나 민주주의와 인권 가치에 기반한 협력을 강조하던 전략에서 진일보
- 기존의 안보 동맹을 포괄적 동맹으로 전환하면서 안보 - 기술 - 가치의 연계성을 강조
- 중국과 러시아를 중심으로 하는 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고, 민주주의 국가 간 기술협력을 통해 우위를 점하여 안보를 확보하고자 함

◦ 미국의 동맹국은 주로 선진 민주주의 국가로 구성

3 관여와 확장 정책은 민주주의와 시장경제의 확산을 추구하였는데, 더 많은 국가가 시장경제와 민주주의 체제를 받아들일수록 미국의 안보 강화와 경제적 번영에 유리하다는 인식을 바탕으로 하고 있으며, 안보의 강화, 시장경제 및 자유무역, 민주주의의 세 가지 요소가 긍정적인 방향으로 상호작용을 한다고 보았음(The White House, 1996). 미국은 이에 기초하여 중국이나 동구권 국가 등과의 교류·협력을 통해 이들의 정치적 행위를 변화시키고자 함.

- 동맹국 중 이전부터 선진국이었던 국가 외에도 냉전 초기에 동맹을 맺었던 상당수의 저개발 권위주의 국가가 그동안 경제개발과 민주화에 성공하였고, 이에 따라 기술과 가치를 공유하는 가운데 부상하는 위협에 대응하는 전략을 추진할 수 있는 여건이 조성됨

◦ 현시점에서 위와 같은 미국의 동맹전략이 가장 구체화된 사례는 2021년 9월 출범한 미국 · 유럽연합 무역기술위원회(US-EU Trade and Technology Council, TTC)로 무역과 기술 전 분야의 전방위적 협력을 추진

- 총 10개의 워킹 그룹이 있으며, 이들은 각각 기술표준(Technology Standards), 기후 및 친환경 기술(Climate and Clean Tech), 공급망 안정화(Secure Supply Chains), 정보통신기술 및 서비스 보안 및 경쟁력(Information and Communication Technology and Services (ICTS) Security and Competitiveness), 데이터 거버넌스 및 기술 플랫폼(Data Governance and Technology Platforms), 안보와 인권을 위협하는 기술 오용(Misuse of Technology Threatening Security and Human Rights), 수출통제(Export Controls), 외국인 투자심사(Investment Screening), 중소기업의 디지털 기술 접근 및 활용 증진(Promoting Small- and Medium-sized Enterprises(SME) Access to and Use of Digital Tools), 글로벌 무역과제(Global Trade Challenges)를 다룸

□ 중국의 기술연대

◦ 중국은 기술혁신에서 더 큰 시장과 더 높은 연계성을 목적으로 적극적인 글로벌 연계전략을 추구

◦ 중국의 세기 대변화 인식은 중국의 기술력 부상과 이에 따른 고도성장의 지속가능성, 그리고 이를 통한 경제질서의 대변화를 핵심으로 함

◦ 중국의 세기 대변화의 또 다른 핵심 요소는 제3세계, 개발도상국의 부상이고, 이러한 개발도상국들과의 연대와 협력이 중요하다고 인식

◦ 일대일로 구상은 중국을 중심으로 세계의 대륙과 해양을 연결하는 전방위적 확장 전략

◦ 디지털 실크로드는 일대일로 구상의 핵심으로 제3세계 국가들과의 디지털 기술 상호의존성과 기술 연대를 확대하는 주요 기반

◦ 중국식 혁신 모델, 중국식 거버넌스 모델의 확산을 통해 연대와 협력 증진을 추구

◦ 미국의 기술봉쇄에 대응하여 중국 주도의 과학기술 연대 구축을 꾀하며 개발도상국에 대한 과학기술 교류와 지원을 확대

- 2018년 중국의 주도로 창설된 일대일로 국제과학조직연맹(ANSO, Alliance of International Science Organizations)에는 주요 개발도상국이 참여하고 있으며, 러시아 과학원이 이사회에 포함되어 있음

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립

◦ 미국과 중국의 외교 전략은 전세계적으로 민주주의 진영과 권위주의 진영이 대립하는 양상을 초래

◦ 특히 바이든 행정부는 이러한 대립 양상을 통해 기존 동맹의 규합을 추구하는데 이는 미국 대 중국 구도를 부각하였던 과거 행정부와 차별화됨

◦ 미국은 2021년 12월 민주주의 정상회의(Summit for Democracy)를 주도

- 총 109개국이 참여(일부 국가들에 대해서는 적절성에 대한 논란이 발생)
- 세 가지 핵심의제는 민주주의의 강화와 권위주의에 대한 방어(strengthening democracy and defending against authoritarianism), 부패 척결(fighting corruption), 인권 존중의 증진(promoting respect for human rights)
- 정상회의에서 배제된 중국과 러시아가 반발

◦ 미국은 인터넷의 미래를 위한 동맹(The Alliance for the Future of the Internet) 발족 추진

- 중국이나 러시아와 같은 권위주의 국가가 인터넷을 활용한 내부 통제를 강화하여 "오정보(misinformation)의 확산, 소수 기술기업의 권력 강화, 사이버 공격과 안보 불안의 증가와 같은 문제들"이 발생한다는 문제의식에 기초함(Toosi, 2021.11.4.)
- 글로벌 기술 생태계(global technology ecosystem)에 대한 중국의 영향력이 커지는 것에 대응하기 위한 목적(Komaitis and Sherman, 2022.2.11.)

Ⅳ. 우크라이나 사태의 지정학적 여파

□ 우크라이나 사태와 진영 간 대립

◦ 러시아의 우크라이나 침공과 이로 인한 서방 국가들의 러시아 경제제재는 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 선명하게 드러냄

◦ 러시아의 우크라이나 침공

- 2022년 2월 21일 러시아의 푸틴 대통령이 우크라이나 돈바스 지역의 독립을 승인하는 문서에 서명
- 2022년 2월 24일 러시아가 우크라이나에 대한 침공을 개시

◦ 침공 초기에는 미중 패권경쟁이나 진영 간 대립과 이렇다할 연결점이 없었음

◦ 일반적인 예상과 달리 우크라이나가 선전하고 미국이나 유럽을 위시한 민주주의 국가들의 전폭적인 지지를 이끌어내면서 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 양상이 선명하게 나타남

- 미국과 유럽의 주요 국가를 중심으로 러시아에 대한 전격적인 경제제재를 시행
- 침공 후 한달이 넘는 기간동안 민주주의 진영의 주요국은 매우 제한적으로 군사 지원을 하였으나, 4월 6일 미국 상원에서 무기대여법(Ukraine Democracy Defense Lend-Lease Act of 2022)이 통과되었는데, 동 법안이 하원까지 통과한다면 전황에 상당한 변화가 일어날 가능성도 있음
- 반면, 중국은 우크라이나 침공에 대해 적어도 표면적으로는 중립을 지키고 있으며 평화적 해결을 촉구하면서도 사태 해결을 위해 국제사회가 바라는 중재의 역할은 수행하지 않음으로써 비판을 받음

□ 러시아에 대한 경제제재의 여파

◦ 러시아가 GDP 기준으로 전 세계 11위에 해당하는 경제 규모를 보유하고 있고, 경제제재의 수준이 매우 강력하다는 점에서 상당히 이례적

◦ 금융제재의 측면을 살펴보면 우크라이나 침공 초기에 서방 국가들이 단합하여 러시아 중앙은행의 해외자산을 동결하고 러시아 금융기관을 SWIFT로부터 퇴출

- 글로벌 금융시스템이 미국의 강력한 영향권에 있으며, 단기적으로 이를 대체할 수 있는 시스템이 없다는 점을 적극적으로 활용

- 금융제재의 여파로 루블화의 가치가 폭락하고, 주가지수 역시 폭락
- 러시아는 이에 대처하기 위해 금리를 두 배가량 인상하고(9.5% → 20%) 1만 달러를 초과하는 외화의 해외 반출을 금지하는 자본 통제를 시행
- 루블화는 금융제재 직후 가치가 폭락하였으나 서서히 경제제재 이전 수준으로 회복하였는데, 이러한 배경에는 러시아의 주요 수출품인 원유 가격의 상승이 한 원인이 되었다는 분석도 있음

◦ 러시아의 화석연료에 대한 수입 제한에 있어서는 유럽 국가 상당수가 러시아에 대한 의존도가 매우 높아서 국가별로 제재 여부 및 수위에 많은 차이가 있음

- 독일 등 유럽의 주요국은 러시아에 대한 에너지 의존도가 매우 높으며, 단기적으로는 이를 대체할 수입처를 찾기 어려우므로 천연가스, 석유 등 에너지 관련 금수조치에 소극적
- 다만, 독일은 러시아로부터 천연가스를 공급받는 노르드스트림 2 가스관 사업을 중단
- 유럽연합 집행위원회는 2022년 말까지 러시아 천연가스에 대한 의존도를 1/3 수준으로 줄이고, 2030년이 되기 전에 의존 관계를 청산하겠다는 계획을 발표하였는데, 구체적인 실행 방안으로는 천연가스 공급선 다변화, 바이오 메탄 및 재생가능 수소로의 대체, 에너지 효율성 증대, 인프라 병목 해소 등을 제시[4]

◦ 러시아 경제제재 여파로 니켈, 소맥, 원유 등 주요 원자재 및 식량 가격이 급격히 상승

- 원자재 가격의 상승은 전 세계적으로 물가가 크게 상승하는 결과를 초래
- 코로나19로 인한 확장적 통화정책과 재정정책, 미중 패권경쟁에 따른 공급망 불안정 등으로 인해 물가 상승 압력이 높았던 상황에서 전쟁과 경제제재 여파로 물가가 더욱 급격히 상승

◦ 원자재 및 식량 가격의 급등, 글로벌 공급망 불안정성 증가 등으로 인해 전 세계적으로 경제성장에 타격이 예상됨

- 국제통화기금(IMF)이 22년 4월 19일에 발표한 세계경제전망(World Economic Outlook)에서 대부분 국가의 2022년 경제성장률 전망을 22년 1월 전망 대비 하향 조정
- 에너지 가격 급등의 영향을 크게 받는 유럽 국가들의 경제성장률 전망이 크게 하향
- 한국 역시 경제성장률이 3.0%에서 2.5%로 하향 조정됨
- 다만, 일부 산유국은 원유 가격의 급등으로 경제성장률 상향 조정

4 European Commission(2022.3.8.)

[표 1] 국제통화기금(IMF) 2022년 경제성장률 전망 조정

(단위: %)

	22년 1월	22년 4월	조정폭		22년 1월	22년 4월	조정폭
세계	4.4	3.6	-0.8	일본	3.3	2.4	-0.9
선진국	3.9	3.3	-0.6	캐나다	4.1	3.9	-0.2
미국	4.0	3.7	-0.3	한국	3.0	2.5	-0.5
유로존	3.9	2.8	-1.1	신흥개도국	4.8	3.8	-1.0
독일	3.8	2.1	-1.7	중국	4.8	4.4	-0.4
프랑스	3.5	2.9	-0.6	인도	9.0	8.2	-0.8
영국	4.7	3.7	-1.0	러시아	2.8	-8.5	-11.3

자료: IMF(2022), 기획재정부 보도자료(2022.4.19.)

□ 러시아 경제제재의 지정학적 함의

◦ 장기적으로 세계 경제의 파편화와 블록화 및 탈세계화로 이어질 가능성

- 유럽 국가들은 안보에 대한 우려에도 불구하고 가격의 이점 때문에 러시아에 대한 에너지 의존도를 대폭 높였는데, 이에 따른 에너지 안보 취약성이 이번 사태를 통해 드러남
- 유럽 국가들의 사례는 이전과 비교하였을 때 공급망의 효율성보다는 안정성을 추구하는 최근의 정책 방향성에 대한 좋은 논거가 되며, 적대하는 국가 또는 잠정적으로 적대할 가능성이 있는 국가에 대한 무역의존도를 줄이는 경향성을 가져올 수 있음
- 민주주의 진영과 권위주의 진영 간 대립 양상이 계속 이어진다면 장기적으로 글로벌 공급망에서 양 진영 간(부분적인) 단절로 이어질 수 있음

◦ 대안적 글로벌 금융시스템의 탐색

- 러시아에 대한 미국과 유럽의 신속하고 광범위한 금융제재는 글로벌 금융시스템에 대한 미국의 절대적인 영향력으로 인해 가능하였음
- 러시아 중앙은행이 비축한 막대한 규모의 해외자산이 동결되고 금융기관이 국제 결제망에서 퇴출당함에 따라 권위주의 국가를 중심으로 현 글로벌 금융시스템의 대안을 탐색할 유인이 강해짐
- 단기적으로는 현 글로벌 금융시스템을 대체할 대안이 없으나 중국이 장기적으로 CIPS(Cross-Border Interbank Payment System)와 디지털 위안화를 통해 미국의 영향력을 벗어난 글로벌 금융시스템을 구축하기 위해 노력할 가능성이 큼

- 현시점에서는 자본 유출입과 환율에 대한 중국 정부의 엄격한 통제 가능성, 선진국에 비해 미성숙한 법치주의(rule of law) 등 제도적인 요인으로 인해 국제통화로서의 위안화의 위상에 한계가 있어 중국 주도의 글로벌 금융시스템이 기존의 시스템을 대체할 수 없음(Gopinath, 2020.1.7.; Prasad, 2020.8.25.)
- 다만, 향후 중국의 환율 정책이 시장 친화적으로 바뀐다면 위안화의 위상이 상승하여 글로벌 금융시스템에 점진적인 변화를 일으킬 수 있으며, 디지털 위안화는 중국 중심의 통화 블록 형성의 기반이 될 수 있음(Rogoff, 2021.3.30.)
- 위의 논의를 종합하면, 미국과 갈등을 빚는 권위주의 국가들은 미국의 경제제재를 회피하기 위한 대안적 글로벌 금융시스템을 탐색할 유인이 있으며, 중국의 금융시장이 충분히 성숙한다면 중국을 중심으로 하는 금융시스템이 미국 중심의 시스템을 온전히 대체하지는 못하더라도 그러한 역할을 할 가능성이 있음

◦ 에너지 전환과 에너지 안보의 상충

- 유럽이 천연가스에 대한 의존도를 높인 중요한 이유 중 하나는 기후변화 대응
- 이번 사태를 계기로 신재생에너지로의 전환이 가속화될 것이라는 전망이 우세한 가운데, 에너지 전환 과정에서 주요 석유 생산국에 대한 의존도 문제를 어떻게 해결할 것인지가 숙제로 제시됨
- 사우디아라비아는 현재 석유 증산 여력이 있다고 알려져 있으나, 미국과의 외교적 관계 악화로 인해 미국의 석유 증산 요구를 거절
- 기후변화 대응 때문에 선진국을 중심으로 석유 등 화석연료 채굴에 대한 투자가 급감한 점도 원유 가격 상승에 대처하기 어렵게 만드는 요인으로 작용

◦ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립 심화

- 러시아에 대한 경제제재가 중국에 적용될 수 있을지에 대한 논의가 몇몇 연구기관 또는 개별 연구자를 중심으로 이루어짐
- 다만, 러시아와 중국의 경제 규모 차이가 매우 크고 중국은 글로벌 공급망에 깊숙이 관여하고 있으므로 러시아 경제제재를 중국에 적용하기는 사실상 어려울 것으로 예상됨
- 러시아가 우크라이나 침공 시기를 베이징 동계올림픽 이후로 중국과 조율하였다는 의혹과 중국이 타이완 침공 계획을 수립하였다는 의혹이 정보기관을 인용한 언론 기사로 보도되었으며, 일부 언론에서는 타이완에 대한 중국의 공세 수위가 우크라이나 사태의 경과에 영향을 받을 것으로 분석
- 중국은 표면적으로는 중립을 표방하며 평화적인 해결을 촉구하고 있지만, 러시아에 대한 경제제재에 참여하지 않고 있으며 사태 해결을 위한 중재의 역할 역시 거절하였는데, 이에 따라 유럽연합과

중국의 관계가 악화

- 중동과 아프리카 지역 국가 상당수가 러시아에 대한 제재에 무관심한 모습을 보이는 양상(Economist, 2022.4.16.) 또한 향후 국제질서의 전망에 있어서 주목할 필요가 있음
- 민주주의 진영에서도 미국과 유럽을 중심으로 하는 국가들은 러시아 경제제재에 적극적이지만, 인도와 같은 국가는 경제제재에 소극적일 뿐만 아니라 러시아산 원유를 할인된 가격에 수입하기로 하는 등 미국과의 갈등에도 불구하고 독자적인 움직임을 보이고 있으므로 지나친 일반화는 경계할 필요가 있으며 향후 국제질서 전망에 있어 주목할 필요가 있음
- 우크라이나 사태에 대한 대응에 있어 크게는 민주주의와 권위주의 진영의 대립 양상이 나타나지만, 개발도상국은 원자재와 식량 가격 상승의 충격을 더 크게 받을 뿐만 아니라 선진국과는 다른 이해관계와 다소 복잡한 역사적 맥락을 가지고 있다는 점을 국제질서 전망에 있어 고려할 필요가 있음

Ⅴ. 결론 및 시사점

□ 미중 기술패권경쟁과 공급망 재편

◦ 미국과 중국의 기술패권경쟁이 첨단기술 분야를 중심으로 전개되는 가운데, 경제 안보의 개념에 기반하여 공급망 안정성에 중점을 둔 공급망 재편이 진행됨

◦ 반도체, 인공지능 등 주요 첨단기술 분야는 민간과 군사 분야 모두에 적용 가능하므로 경제적 측면과 안보 측면 모두에서 패권경쟁의 핵심 요소가 됨

◦ 다만, 양국의 경제적 상호의존성으로 인해 과거 냉전 시대와 같은 적대적 관계가 나타나지는 않고 있으며, 미국은 중국을 전략적 경쟁자(strategic competitor)로 정의

◦ 양국 간에는 전면적인 디커플링이 아닌 첨단기술 산업을 중심으로 하는 부분적인 디커플링이 나타날 것으로 전망됨

□ 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립

◦ 미국과 중국의 외교 전략은 전 세계적으로 민주주의 진영과 권위주의 진영의 대립을 초래

◦ 미국의 바이든 행정부는 권위주의의 부상을 위협으로 규정하고, 기술, 이념, 안보를 연계하여 동맹망을 구축

◦ 중국은 제3세계 개발도상국 국가들의 잠재력을 높이 평가하고 있으며 이들과의 기술연대를 확대하는 한편, 중국식 혁신 모델과 거버넌스 모델을 확산

□ 우크라이나 사태의 지정학적 함의

◦ 러시아의 우크라이나 침공과 이에 따른 러시아 경제제재는 민주주의와 권위주의 진영의 대립이라는 국제질서의 흐름을 단적으로 드러낼 뿐만 아니라 장기적으로 국제질서에 변화를 초래할 가능성이 있음

◦ 미국과 유럽 국가를 중심으로 러시아에 대한 경제제재를 시행

- 러시아 중앙은행의 해외자산 동결 및 러시아 금융기관의 SWIFT 퇴출

- 러시아 경제 및 푸틴 대통령의 권력 유지에 필수적인 역할을 하는 원유 등 화석연료에 대해서는 유럽 국가들의 높은 의존도로 인해 국가별로 제재 수위에 차이를 보이는데, 이는 경제 안보의 중요성을 다시 한번 상기시킴

◦ 권위주의 진영의 대표 격인 중국은 러시아 경제제재에 참여하지 않으며, 중재를 요구하는 국제사회의 요청을 거절

◦ 민주주의 진영에서도 인도는 미국과의 갈등을 감수하고 독자적인 노선을 걷고 있으며, 중동과 아프리카 지역 다수의 국가 역시 경제제재 등에 무관심

- 특히 개발도상국은 원자재 및 식량 가격 급등으로 인한 충격을 더 크게 받고, 선진국과는 다른 이해관계와 역사적 맥락을 가지고 있으므로 향후 국제질서 형성에 있어 중요한 변수가 될 것으로 보임

◦ 우크라이나 사태와 러시아 경제제재는 패권경쟁의 연장선에서 해석할 수 있으며, 진영 간 갈등이 더욱 심해진다면 공급망 재편을 중심으로 하는 세계 경제의 블록화, 미국의 영향력을 배제하는 글로벌 금융시스템 탐색 등이 나타날 가능성이 있음

□ 한국에 대한 시사점

◦ 경제 안보 측면에서 공급망 안정성 강화 필요

- 유럽 국가들의 사례에서 경제 안보 관점에서의 공급망 안정성 강화에 대한 교훈을 얻을 수 있음
- 유럽 국가들의 사례와 정형곤 외(2020)에서 나타나듯이 적어도 단기에는 수입선 교체와 다변화가 쉽지 않으므로 보다 장기적인 관점에서 공급망 안정성을 강화할 필요가 있음
- 주요 방안으로는 일부 핵심 산업의 국내 생산, 수입선 다변화 등이 있으며, 이를 뒷받침하기 위해서는 인력 양성과 산업 생태계 구축 등 다양한 정책적 지원이 필요

◦ 한국의 국제전략 기조에 대해 고민이 필요

- 향후 미중 기술패권경쟁 및 민주주의와 권위주의 진영의 대립이 더욱 심해진다면 한국 역시 진영 선택을 강요받을 가능성이 있음
- 한국은 정치와 경제 체제 모두에서 미국 중심의 민주주의 진영 국가들에 포함되며, GDP 규모를 기준으로 10번째에 해당하는 선진국이므로 국제사회에서 이에 걸맞은 역할을 해야 함
- 그러나 중국에 대한 높은 무역의존도가 외교적 선택의 폭을 제한하는 힘으로 작용하고, 남북문제와 관련해서도 중국의 외교적 영향력이 상당함
- 지금까지는 미국과 중국 사이에서 최대한 균형을 잡는 외교 전략을 구사하였고 이에 대한 설득력 있는 대안도 아직 제시되지 않고 있으나, 향후 미중 기술패권경쟁과 이에 따른 진영 간 대립이 더욱 심화되는 상황에 대비하여 장기적인 시계에서 우리나라의 경제 안보 강화와 국제전략 기조에 대해 고민할 필요가 있음
- 중국, 일본, 러시아 등 강대국에 둘러싸인 지정학적 위치나 남북문제라는 특수상황을 참작하더라도 국제사회에 대한 더 많은 관심과 적극적인 참여가 필요하며, 행정부에 비해 장기적인 시계를 가질 수 있는 입법부가 이와 관련하여 일정 역할을 할 수 있을 것으로 기대

「국가미래전략 Insight」 '국가'와 '국민'을 줄여 써야 할 국회 〈제44호〉

본 보고서는 '국가'와 '국민'이라는 표현이 과용되어 온 우리 국회의 정치 언어 사용 관행을 비판적으로 분석한다. 우리 국회도 예나 지금이나 대통령제의 모델 국가인 미국 민주주의를 이야기할 때는 '미국 시민'이라 칭하고, '닉슨 행정부, 공화당 정부', '카터 행정부, 민주당 정부'로 표현한다. 하지만 우리 정치나 우리 민주주의를 말할 때면 '국민'이라는 표현 일색이 되고, '문재인 행정부'가 아니라 '문재인 정부'로 표기하고 '정당의 정부'라는 문법은 사용되지 않는다. 일종의 이중적 태도가 관행으로 자리잡은 것이다.

'민주 국가'라는 표현이 나을까 '민주 정부'라는 표현이 나을까? '민주당 국가'가 맞을까 '민주당 정부'가 맞을까? '책임 국가'와 '책임 정부', '대의 국가'와 '대의 정부' 가운데 어떤 표현이 옳을까? '민주 시민' 대신 '민주 국민'이라고 하면 어떨까? '시민교육' 대신 '국민교육'이라 하고, '세계시민' 대신 '세계국민'이라고 해도 될까? '시민단체' 대신 '국민단체', '시민운동' 대신 '국민운동이라고 하면 어떤 느낌일까? 분명 민주주의와 잘 호응하는 표현이 있음에도 불구하고 국가와 정부, 국민과 시민 사이의 표현은 잘 구분해 사용하지 않는다.

국가나 국민을 앞세우는 것이 과거 민주화 이전의 관행으로 여기기 쉽지만, 사실과 다르다. 과거에는 우리 국회에서도 교섭단체 대표 연설에서 '의장', '동료 의원 여러분', '의원 동지 여러분'을 썼어도 '국민 여러분'은 사용된 적은 거의 없었다. 대통령의 국회 시정연설에서도 '국민 여러분'을 잘 사용하지 않았다. 초기 국회에서는 국민만이 아니라 인민이나 시민도 사용되었고, '자유당 정부', '민주당 정부' '공화당 정부'라는 표현도 살아 있었다. 오히려 우리 국회의 정치 용어 사용법은 최근으로 오면서 더욱 국가나 국민 일색이 되고 있다. 올해 국회 본회에서는 '시민사회', '공동체' 같은 용어를 사용한 의원은 한 명도 없었다.

의원이나 대통령이 시민을 국민이라 호명하는 것은 자신들이 곧 국가이거나 통치자이고 시민은 보호를 받아야 하는 피통치자로 여기는 것과 다르지 않은 일이다. 가능한 국가 대신 정부를 사용해도 문제가 없는 경우에는 정부라는 표현을 의식적으로 늘려가는 것이 필요하다.

2017년 대선 당시 문재인 후보는 '정당 책임 정치론'을 공약하며 "문재인 정부 대신 더불어민주당 정부"라고 불리는 정치를 하겠다고 약속했고, 최근 윤석열 차기 대통령도 "윤석열의 행정부만이 아니라 국민의힘이라는 여당의 정부"를 말한 바 있다. 그에 맞게 21대 하반기 국회에서부터는 '윤석열 행정부'와 '국민의힘 정부'라는 표현을 사용하는 것이 책임 정치의 원리를 진작하는 데 기여할 수 있다.

물론 문제의 핵심은 '국민'과 '국가' 일색의 정치 언어를 개선하는 데 있지, '국가'나 '국민'이라는 표현을 없애자는 데 있지는 않다. 자연스럽게 정부나 사회, 공동체, 시민사회, 사회구성원, 시민 등 다원적 가치를 담은 정치 언어가 늘어나고, 서로 공존하면서 우리 사회의 여러 목소리가 의회정치를 통해 표출될 수 있는 언어 환경이 중요하다. 말이 다원화되어야 실제 정치도 다원화의 전망을 가질 수 있다.

Contents

‘국가’와 ‘국민’을 줄여 써야 할 국회

거버넌스그룹 연구위원 박상훈
거버넌스그룹 연구행정원 문지혜
혁신성장그룹 연구행정원 황희정

요약
Ⅰ. 문제로서의 ‘국가’와 ‘국민’
Ⅱ. ‘국가’와 ‘국민’을 과용하는 국회의 문제
Ⅲ. 비교의 시각에서 본 ‘국가’와 ‘국민’
Ⅳ. 민주주의에 상응하는 정치 언어에 관하여
Ⅴ. 짧은 결론 : 정치 언어의 다원화
참고문헌

요 약

- **'국가'인가 '정부'인가, '국민'인가 '시민'인가**
  - '민주 국가'라는 표현이 나을까 '민주 정부'라는 표현이 나을까? '민주당 국가'가 맞을까 '민주당 정부'가 맞을까? '책임 국가'와 '책임 정부,' '대의 국가'와 '대의 정부' 가운데 어떤 표현이 옳을까?
  - '민주 시민' 대신 '민주 국민'이라고 하면 어떨까? '시민교육' 대신 '국민교육'이라 하고, '세계시민' 대신 '세계국민'이라고 해도 될까? '시민단체' 대신 '국민단체,' '시민운동' 대신 '국민운동'이라고 하면 어떤 느낌일까?
- **'의회 공론장'과 '언론 공론장'**
  - 2022년 국회 본회의 의원 발언을 대상으로 조사한 결과, '국가'라는 표현은 '사회'라는 표현보다 세 배 많게 사용되었고, 시민사회나 공동체 등의 표현은 아예 사용되지 않았음. '국민'은 '시민'이라는 표현의 16배나 많게 사용되었음
  - 같은 기간 중앙 일간지 뉴스검색 결과, '국가'와 '사회'의 사용 빈도는 5 : 4 정도였음. '국민'과 '시민'의 사용 빈도는 3 : 1 정도였음. '공동체,' '시민사회' 등의 표현은 '국가' 대비 5 : 1 정도의 비율로 사용되었음
  - 언론 역시 '국가'와 '국민'을 자주 호명하는 편이지만, 다원 민주주의(pluralist democracy)를 이끌어야 할 국회가 그보다 더 국가주의적이라는 것은 생각할 문제임
- **국회 정치 언어의 퇴행**
  - 민주주의에서 의회는 사회의 다원적 이해와 요구를 반영해 행정부가 집행할 공공 정책을 입안하는 시민 대표 기구임. 존 로크는 의회를 '시민 정부(Civil Government)'의 요체로 정의했고, 장 자크 루소는 시민을 공화정의 주권자로 명명했으며, 그 주권의 '심장'은 입법부에 있다고 말한 바 있음
  - 제헌의회에서 3대 국회까지는 본회의 발언 의원 수를 기준으로 보면 '국민'을 언급하는 비율과 '시민'이나 '인민'을 언급하는 비율이 57 : 43으로 비슷했음. 1970년대 초 유신 국회 이전까지는 대통령이 아니라 정당을 책임 정부(responsible government)의 기초로 삼는 '자유당 정부,' '민주당 정부,' '공화당 정부'라는 표현이 사용되었음. 국회 본회의에서 '국민 여러분'을 호명하는 의원은 13대 국회 이전까지 지극히 예외적인 경우를 제외하고 없었음
  - 민주화에도 불구하고 국회에서 '국민'과 '국민 여러분'을 앞세우는 언어 사용법이 개선되기보다 고착된 것은 문제임. '정당의 정부'를 뜻하는 표현은 실종되고 대통령 이름 뒤에 정부를 붙이는 '박근혜 정부,' '문재인 정부'의 관행이 더 확고하게 자리를 잡은 것도 돌아볼 일이 아닐 수 없음
- **다원주의의 가치에 맞는 정치 언어의 필요성**
  - 예나 지금이나 우리 국회에서도 대통령제의 모델 국가인 미국 민주주의를 이야기할 때는 '미국 시민'이라 칭하고, '닉슨 행정부, 공화당 정부,' '카터 행정부, 민주당 정부'로 표현해 옴
  - 2017년 대선 당시 문재인 후보는 집권하면 "문재인 정부가 아니라 더불어민주당 정부"라고 불리는 정치를 하겠다고 공약한 바 있지만, 실현은 되지 않았음. 관행을 쉽게 바꾸기는 어렵겠지만, 국회에서부터 '윤석열 행정부'와 '국민의힘 정부'라는 표현을 사용하는 것이 책임 정치의 원리를 진작하는 데 기여할 수 있음
  - 아울러 '국민 여러분'이라는 호명을 줄이고, 시민과 사회, 공동체 구성원 등 다원주의에 상응하는 표현의 빈도를 늘려가는 것이 바람직하겠음

Ⅰ. 문제로서의 '국가'와 '국민'

◦ 우리 국회에서 자주 사용되는 용어나 개념 가운데 민주주의의 가치에 상응하지 않게 과용된 사례가 있다면, 단연 '국가'와 '국민'이라 할 수 있음

◦ 언론과 사회 전체적으로 국가나 국민을 앞세우는 일이 지나치게 일반화되었지만, 국회가 훨씬 더 심함

◦ 꼭 필요한 곳에서는 국가(state)나 국민(nation)을 사용해야 하겠지만, 그렇지 않고 '정부(government)'나 '사회(society)', '공동체(community)', '시민(citizen)', '민중(people)'처럼 다른 표현이 더 적합한 경우에는 그에 맞게 쓰는 것이 필요함

Ⅱ. '국가'와 '국민'을 과용하는 국회의 문제

[2022년 의회 공론장]

- 2022년 1월 11일부터 4월 5일까지 열린 국회 본회의 392회에서 394회까지 의원 발언을 대상으로 주요 용어의 사용 빈도를 조사한 결과, 국민과 시민은 아래와 같이 언급되었음[1]

조사 용어	"국민"[2]	"시민"[3]
언급 빈도	89	6
비율	93.7%	6.3%

- 국가와 사회 그리고 공동체나 시민사회, 구성원 등의 용어는 다음의 빈도로 언급되었음

조사 용어	"국민"	"사회"	"공동체"	"시민사회"	"구성원"
언급 빈도	27	9	0	0	0
비율	75%	25%	0%	0%	0%

1 국회회의록 검색 서비스(https://likms.assembly.go.kr) 검색일 2020.04.15. 이하 국회 본회의 발언 검색은 모두 이에 따름
2 "국민의당", "국민의힘"을 제외한 숫자임
3 "마산시민" 등 지방의 이름이 같이 사용된 용례는 제외한 숫자임

- 요약하면, '국가'라는 표현은 '사회'라는 표현보다 세 배 많게 사용되었고, '국민'은 '시민'이라는 표현의 16배나 많게 사용되었음. 그밖에 '시민사회'와 '공동체'라는 표현은 없었음. 2022년 4월 5일까지 국회 본회의에서는 어느 의원도 시민사회나 공동체의 표현을 사용하지 않았다는 뜻임

[2022년 언론 공론장]

- 국내 '뉴스빅데이터' 분석서비스를 제공하는 <빅카인즈>[4] 에서 11개 중앙일간지 정치/경제/사회/문화/국제/지역/스포츠/IT과학의 8분야 뉴스에서 2022년 1월 1일에서 4월 14일 사이에 다음 용어가 나타난 빈도를 조사한 결과, 국민과 시민의 출현 빈도는 다음과 같음

"국민"	"시민"
35,437	11,866
74.9%	25.1%

- 국가와 사회 그리고 공동체나 시민사회, 구성원 등의 출현 빈도는 다음과 같음

"국가"	"사회"	"공동체"	"시민사회"	"구성원"
28,542	21,366	2,526	469	1,678
52.3%	39.1%	4.6%	0.8%	3.1%

- 요약하면, 2022년 11개 중앙 일간지를 대상으로 한 뉴스검색 결과에서 '국민'과 '시민'의 사용 빈도는 3 : 1 정도였음. '국가'와 '사회'의 사용 빈도는 5 : 4 정도였음. '공동체', '시민사회' 등의 표현은 '국가' 대비 5 : 1 정도의 비율로 사용되었음
- 언론 역시 '국가'와 '국민'을 자주 호명하는 '국가주의적 정조'가 강한 편이지만, 다원주의적 변화를 이끌어야 할 국회의 언어 사용법이 언론보다 더 국가주의적인 것은 생각해볼 문제가 아닐 수 없음. 의회정치의 미래로 '정치 다원화'를 말하면서 그에 역행하는 일원주의적 정치 언어 일색인 현실은 개선될 필요가 있음

4 https://www.bigkinds.or.kr/ (검색일 2022. 04. 14)

Ⅲ. 비교의 시각에서 본 '국가'와 '국민'

[자연스럽지 않은 '국민 여러분']

- 의회 제도를 만든 영국이나 미국의 경우 본회의 의원 발언은 '의장(하원의장을 뜻하는 'Speaker'나 상원임시의장을 뜻하는 'President' 등)'과 '동료 의원 여러분'만 호명하는 것이 일반적인 반면, 우리 국회는 '국민 여러분'을 덧붙이는 일이 지나치게 많음

- 과거에는 우리 국회에서도 교섭단체 대표 연설[5] 에서 '의장', '동료 의원 여러분', '의원 동지 여러분'을 썼어도 '국민 여러분'이 사용된 적은 거의 없었음. 13대 국회 이전까지 "국민 여러분!"이 사용한 교섭단체 대표는 1966년 1월 21일의 김종필(공화당), 1967년 1월 21일의 박순천(민중당), 같은 해 1월 23일의 김종필(공화당), 1981년 5월 6일의 류치송(민한당) 뿐이었음. 대개는 "의장 그리고 의원 여러분!", "의장 그리고 의원 동지 여러분!", "존경하는 의장 그리고 의원 여러분!", "존경하는 의장 그리고 동료 의원 여러분!"으로 연설을 시작했음. 교섭단체 대표 연설에서 빠짐없이 "국민 여러분!"이 들어간 것은 1992년 159회차 본회의부터였음

- 대통령의 국회 시정연설(과거에 사용된 '연두교서' 포함) 가운데 가장 먼저 '국민 여러분'을 사용한 사람은 누구였을까? 1965년 1월 16일의 박정희 대통령이었음. 그때 처음으로 연설 중간에 "국민 여러분!"을 호명했음. 대통령 시정연설의 시작부터 "친애하는 국회의원 여러분! 국민 여러분!" 형식이 사용된 것은 1967년 1월 17일이었음. 하지만 박정희 대통령 시절에도 총 20회의 대통령 시정연설 가운데 "국민 여러분!"으로 시작되는 연설은 1회뿐이었고, 중간에 "국민 여러분!"이 사용된 사례도 총 9회뿐이었음. 대통령 시정연설에서 빠짐없이 "국민 여러분!"이 들어간 것은 2000년 215회차 본회의부터였음

- 초기 국회에서는 본회의 발언 의원 수를 기준으로 보면 '국민'을 언급하는 의원 비율과 '시민'이나 '인민'을 언급하는 의원 비율이 57 : 43으로 비슷했음.

국회 대수	"국민" 발언 의원 수	"시민" 발언 의원 수	"인민" 발언 의원 수
제헌(1948~1950)	247	67	150
2대(1950~1954)	268	102	82
3대(1954~1958)	270	125	56
비율	57.4%	21.5%	21.1%

5 '교섭단체대표연설' 제도가 없었던 1971년 이전의 경우는 '대통령연두교서에대한각교섭단체별대표의질문', '대통령연두교서에대한각교섭단체의기조연설', '각 교섭단체의 기조연설' 등을 포함함

- 초기 국회에서 시민 개념이 사용된 용례들도 흥미로움

대	“시민” 언급 본회의 수	시민 사용 용례
제헌	76번	시민권, 시민, 소시민, 시민층, 시민투표권, 시민대회, 시민층, 시민 대중, 미국의 보통시민, 시민증
2대	135번	시민계급, 공중시민대회, 시민궐기대회
3대	212번	시민사회, 일반 시민, 극소시민, 평시민, 외국 시민, 시민 경제, 중소 시민, 일반시민층, 영세시민, 시민병원, 애국시민, 시민관, 시민 생활
4대	38번	시민적, 시민민주주의, 시민적 정치권, 한국 시민, 북한 시민, 남한 시민, 시민의거, 하급시민들
5대	66번	구국시민토론대회, 좋은 시민, 일개 시민, 남녀 시민들

- 본회의 발언 가운데 ‘시민 여러분’이라는 표현이 사용된 사례도 있음

“우리 애국시민 여러분 ...” (1956년 정일형 의원의 본회의 발언 중에서)
“투표자 시민 여러분 ... ” (1957년 김상돈 의원의 본회의 발언 중에서)
“민권은 승리하였다. ... 애국적인 학생, 시민 여러분! 여러분은 그 위대한 힘을 유감없이 보여주어...” (1960년 4.19 직후 국회부의장의 본회의 발언 중에서)
“이번 17대 총선에서는 ... 그 어느 때보다 모범적인 선거와 시민의 활발한 참여를 통해서 민의에 의한 국회를 건설해 냈습니다 ... 저는 이것이야말로 시민혁명이라고 이름 붙여도 손색이 없다고 봅니다. 그래서 17대 국회를 ‘국민의 국회’이자 ‘시민의 국회’라고 부르고 싶습니다. 민주주의를 위해서 적극 나서서 국민주권을 행사하신 위대한 시민 여러분께 축하와 감사를 드립니다.” (2004년 노무현 대통령 국회개원식 축사 중에서)
“존경하는 시민 여러분 ... ” (2012년 홍문종 의원의 본회의 발언 중에서)
“존경하는 시민 여러분 ... ” (2015년 최재천 의원의 본회의 발언 중에서)
“보통 시민 여러분 ... ” (2019년 김재경 의원의 본회의 발언 중에서)
“존경하는 주권자 시민 여러분 ...” (2021년 민형배 의원의 본회의 발언 중에서)
“사랑하는 시민 여러분 ... ” (2021년 장혜영 의원의 본회의 발언 중에서)
“일터에서 일하는 시민 여러분 ... ” (2021년 류호정 의원의 본회의 발언 중에서)

- 통상의 번역어 선택도 생각할 점이 많음

- 대통령제를 대표하는 미국의 경우 대통령이 일반 시민을 대상으로 연설할 때도 보통은 ‘나의 동료 (미국) 시민 여러분(My fellow citizens; My fellow Americans)으로 호명함. 하지만 이런 표현이 우리말로 옮겨질 때는 ‘국민 여러분’으로 바뀌어 버림. 다른 사례의 번역어 선택에서도 국가나 국민이 과용되는 경우가 많은데, 대표적으로 다음 예를 들 수 있음

“고등학교 때 대입 영어시험 예상 문제 지문으로 빠지지 않았던 게 에이브러햄 링컨의 게티즈버그 연설문과 존 F 케네디의 대통령 취임사였다. ‘국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 정부는 지상에서 결코 사라지지 않을 것’, ‘국가가 국민을 위해 무엇을 해줄 것인가를 묻지 말고, 국민이 국가를 위해 무엇을 할 수 있는가를 물으라’...”

• 위 번역에서 국가와 국민에 해당하는 원문은 'state'나 'nation'이 아니라 'people', 'citizens', 'country', 'government'인 바, 다음과 같이 옮기는 것이 더 자연스러움

"민중의, 민중에 의한, 민중을 위한 정부(government of the people. by the people. for the people)는 지상에서 결코 사라지지 않을 것", "그러니 존경하는 나의 동료 미국 시민 여러분(my fellow Americans)! 당신의 나라(your country)가 여러분에게 무엇을 해 줄 것인가 묻지 말고, 여러분이 여러분의 나라를 위해 무엇을 할 수 있는가를 물으시라. 나의 동료 세계시민 여러분(My fellow citizens of the world), 미국이 여러분에게 무엇을 해줄 것인가 묻지 말고, 인간의 자유를 위해 우리가 무엇을 함께 할 수 있는가를 물으시라. 마지막으로, 여러분이 미국의 시민(citizens of America)이든 세계의 시민(citizens of the world)이든, 우리(we)가 이 자리에서 여러분에게 요구했던 똑같은 수준의 높은 힘과 희생을 우리(us)에게 요구하시라."

[우리 헌법의 정치 언어]

- 국가나 국민을 애용하는 정치 언어 사용법은 우리 헌법에서 발원하는 측면이 큼. 우리 헌법에는 국가와 국민이라는 표현이 각각 73회와 69회 등장함. "제3장. 국회"에 이은 "제4장. 정부"에서는 행정부와 정부를 동일시하는 표현이 많으며, 대통령을 행정권의 책임자가 아니라 국가와 정부의 수반으로 규정해 놓은 것도 문제임. 이 모든 것은 제헌헌법 제정 당시 직면했던 반공-분단국가의 규범성에 따른 것이라 할 수 있음. 1948년 6월 30일 헌법안 1독회에서 조봉암 의원의 다음과 같은 지적은 의미가 있음

"특징적으로 주목을 끄는 것은 … 인민을 일률적으로 「국민」이라는 어구로 표시된 점입니다. … 「주권은 국민에 있고 모든 권력은 국민으로부터 발한다.」하여 세계 공통의 「인민」이라는 말을 기피했읍니다. 지금 세계의 많은 나라 헌법에서는 모두 인민이라 합니다. 미국에서도 「피-플」이라 표시했고 「냇슌」이라고 아니하며, 불국에서도 「피-피」라 하며 쏘련에서도 「나르드」라 해서 모두 인민으로 되여 있읍니다. 최근에 공산당 측에서 인민이란 문구를 잘 쓴다고 해서 일부러 인민이란 정당히 써야 될 문구를 쓰기를 기피하는 것은 대단히 섭섭한 일입니다."[6]

- 제헌헌법을 기초한 유진오 전문위원이 회고록을 통해 '국민' 일색의 헌법이 된 것을 아쉬워하는 다음의 표현도 사시하는 바가 큼

"'국민'은 … 국가우월의 냄새를 풍기어, 국가라 할지라도 함부로 침범할 수 없는 자유와 권리의 주체로서의 사람을 표현하기에는 반드시 적절하지 못하다."[7]

6 국회회의록 검색 서비스(https://likms.assembly.go.kr) 검색일 2020.04.15.
7 유진오(1980), 65쪽 (김성보, 2009, 144쪽에서 재인용)

- 적법하게 제정된 헌법의 정치 언어를 부정할 수는 없음. 다만 헌법을 존중하면서도, 사회의 변화와 민주주의의 가치에 맞게 용어와 개념의 개선은 있어야 함. 우리 헌법에는 '근로(자)'라는 표현만 있지만, 그간 국회에서 노동(자)라는 표현은 자연스럽게 늘어왔음. 헌법의 영토조항(제3조)에 따르면 북한과의 정상회담은 헌법을 위배하는 일이겠지만, 실제로는 평화를 위한 대통령의 정치 행위로서 모두에 의해 받아들여졌음. 헌법은 자주 바꿀 수 없는 '오래된 규범'이고 기본적으로 시대에 뒤처질 수밖에 없는 '낡은 공문서'이지만, 이를 활력 있게 만드는 것은 시민의 적법한 대표기구인 의회의 능동적인 역할임. 헌법을 바꾸지 않더라도 정치인들의 말과 행위를 통해 사회변화에 따른 새로운 규범을 실천하는 것은 그래서 중요함

- 비민주주의 체제에서는 국가를 신성화하고 국가 안보와 국가 이익, 국민의 의무 등을 강조함. 시민주권을 부정하면서 그로 인한 정당성의 결핍을 외부로부터의 국가 안보 위협으로 채우려는 것은 민주주의를 늘 위협해 왔음. 민주화 이후 35년을 지나고 있음에도 여전히 <국가보안법>을 고수하고 반공을 '국시(國是)'로 생각하는 사람들은 '민주주의 정부'라는 표현을 잘 쓰지 않음. 대신 반공국가라는 의미를 담아 꼭 '자유민주주의 국가'라고 표현함. 하지만 국가나 국민이 과용되는 것과 자유주의는 양립하기 어렵다는 점을 생각해야 함

- 물론 민주주의에 덜 친화적이라고 해서 국민이나 국가라는 용어를 배격할 수는 없음. '국가'라는 호명에는 조국이나 나라(country/land)의 의미도 담겨 있고, '국민'이라는 호명에는 민중이나 인민을 뜻하는 'people'의 의미가 포괄되어 있기도 함.[8] '국가 관료제'나 '국가기구' 등의 표현을 사용하는 것이 자연스러울 때도 많고, '복지국가'의 경우에서 보듯이, 비록 그 기원은 독일 비스마르크 시대의 '사회국가'(Sozial Staat)의 영어 번역어로 만들어졌지만, 이를 '복지정부'로 대체하면 어색할 것임. 따라서 가능하다면 국가라는 표현을 절제하고 정부라는 용어로 대체해 사용하거나, 국가라는 개념을 쓰더라도 '사회로부터 유리된 강권력이나, 맹목적 애국심을 강요하는 윤리적 존재'로 정의하기보다는 민주적으로 통제 가능한 시민의 도구로 이해되어야 할 것임

[참고 1] 일본에서의 국민 논쟁[9]

- 근대 일본에서 '국민'이란 용어를 처음으로 사용한 사람은 후쿠자와 유키치(福沢諭吉)로 알려져 있음. 그는 메이지유신 이후 민족국가를 수립하며 공동체를 통합할 필요성 때문에 애국심과 민족성의 공유를 토대로 '국민' 개념을 창안함[10]

- 패전 후 일본은 1946년 신헌법을 만드는 과정에서 <연합국총사령부>로부터 반론에 직면한 적이 있음. <연합국총사령부> 측은 "'the people'을 '국민'으로 번역하는 것은 주권재민의 민주주의의 근본을 흔드는 것이 된다. 국민에 대응하는 영어는 nation인데 nation과 people의 의미는

8 nation 개념이 적극적인 의미의 '민족'과 소극적인 의미의 '국민'으로 분화되는 과정에 대해서는 박명규(2009)와 윤해동(2010) 참조할 것
9 이하 내용은 정혜윤 박사와 일본 도쿄대 대학원 재학 중인 김진엽의 도움을 받아 작성했음을 밝혀 둠
10 박양신(2008), 235-265쪽

다르다."라고 지적함. 그러나 당시 일본 측은 헌법에서 천황의 지위와 주권재민이 대립할 가능성을 두려워해 '국민' 개념을 고수함. 이에 당시 민정국 소속 토마스 비슨(Thomas. A. Bisson)은 결국 "주권의 소재가 불행한 타협으로 끝나 버렸다."고 논평함[11]

- 1990년대 이후 일본 지식사회 안에서도 국민 개념이 "보통의 언어처럼 무비판적으로 사용"되는 것에 문제 제기가 계속되어 옴. 특히 오랫동안 일본에 정주하게 된 재일동포를 포함, 외국인 거주자들이 '국민'에 포괄될 수 없는 문제가 지적되어 왔음[12]

[참고 2] 독일 의사당 건물 개보수 당시의 흥미로운 논쟁[13]

- 지금의 독일 의사당은 건물 지붕이 투명한 유리로 되어 있음. 관광객을 포함해 누구나 그 위에 올라가 의사당 내부를 볼 수 있음. '사람들이 지켜보고 있다.'는 것을 건축학적으로 구현해 낸 것으로 유명함
- 애초 이 건물은 제정 시기에 건축되었고, 나치에 의해 크게 파손되었다가 20세기 후반 독일이 통일된 이후 리노베이션을 하게 되었음. 그때 '국민' 개념을 둘러싸고 독일 의회 내에서 대대적인 논쟁이 전개되었음. 핵심은 건물 정면에 새겨진 'Dem Deutschen Volke(독일 국민에게)'라는 표현에서 비롯되었음. 리노베이션을 맡은 건축가 한스 하케(Hans Haacke)는 그것이 국가주의나 혈연 공동체의 의미가 강하다며 'Der Bevölkerung(영어의 population에 가까움)', 즉 독일 민족만이 아닌 독일 내 거주하는 모든 사람을 뜻하는 표현을 의사당의 북쪽 중정 바닥에 설치해 모두가 볼 수 있게 하자는 제안을 했고, 매우 근소한 표 차로 의원들의 동의를 얻음
- 지금 독일 국회의사당 건물 밖 정면에는 전과 마찬가지로 'Dem Deutschen Volke(독일 국민에게)'가 있고, 의사당 안에는 어느 곳에서나 볼 수 있는 위치에 흰색 네온으로 빛나는 'Der Bevölkerung(독일에 거주하는 모든 이들에게)'이 있음

[다원주의의 보루여야 할 의회]

- 의회는 시민사회의 다원적 이해와 요구를 반영해 행정부가 집행할 공공 정책을 입안하는 시민 대표 기구임
  - 존 로크는 자신의 대표작인 『시민 정부(Civil Government)』에서 의회를 시민의 의사를 집약하는 기구로 정당화했음.[14] 『사회계약론』을 통해 장 자크 루소는 신민(sujets; subjects)과 대비해서 시민(citoyens; citizens)을 공화정의 주권자를 가리키는 명칭으로 사용하면서, 공화정의 주권은 입법부에 그 '심장'이 있다고 강조한 바 있음[15]

11 岡本仁宏(2008), pp. 11-48.
12 岡本仁宏, 위의 글, p. 32
13 관련된 설명은 https://derbevoelkerung.de/ 참조. 2000년 12월 9일 자 슈피겔지(誌) 온라인판에 실린 건축가 한스 하케의 인터뷰 기사("Der Reichstag ist ein imperialer Palast; 지금 의사당은 제국 궁전이다"도 참조할 수 있음. 이 부분은 베를린에 거주하면서 독일 정치에 관한 글을 연재 중인 정순영의 도움을 받았음을 밝혀 둠
14 기존에 『통치론』으로 번역되었던 이 책의 원제("시민 정부의 참된 기원, 범위, 및 그 목적에 관한 하나의 시론")가 갖는 중요성에 대해서는 박상훈(2020) 참조할 것
15 장 자크 루소(2018) 110쪽

- 대한민국 국회도 1970년대 초 유신 국회 이전까지는 대통령이 아니라 정당을 책임 정부의 기초로 삼는 '자유당 정부(1공화국)', '민주당 정부(2공화국)', '공화당 정부(3공화국)'라는 표현이 사용되었음.[16] 그 뒤 유신체제를 거쳐 5공화국에서 '정당의 정부'를 뜻하는 표현은 실종되었고 민주화 이후 국회에서도 복원되지 못했음. 오히려 대통령 이름 뒤에 정부를 붙이는 '노태우 정부', '김영삼 정부', '김대중 정부'의 관행이 더 확고하게 자리를 잡았음

- 우리 국회의 이중성

- 예나 지금이나 우리 국회에서도 미국의 주권자를 가리킬 때는 '미국 시민'이라고 표현함. 미국 정치를 언급할 때도 '닉슨 행정부, 공화당 정부', '카터 행정부, 민주당 정부', '트럼프 행정부, 공화당 정부', '바이든 행정부, 민주당 정부'라고 표현함
- 하지만 우리 정치와 우리 민주주의를 말할 때는 정부와 시민에 대한 표현에 지나치게 인색하고, 대신 국가와 국민이라는 표현을 과도하게 사용함

Ⅳ. 민주주의에 상응하는 정치 언어 사용에 관하여

[민주주의는 정부와 시민이라는 개념에 상응하는 정치체제]

- '민주 시민' 대신 '민주 국민'이라고 하면 이상할 것임. '민주 국가'보다는 '민주 정부'라는 표현이 잘 호응함

- '책임 국가'보다 '책임 정부'가, '대의 국가'보다 '대의 정부'가, '국민의힘 국가'보다 '국민의힘 정부'라는 표현이 자연스러움

- 자주 국가, 독립 국가, 주권국가라고 쓰듯이 국가 역시 꼭 있어야 할 정치 용어이지만, 민주주의와 관련된 진술에서는 절제할 필요가 있음

[국가 vs 정부]

- 우리의 정치 문화에서는 정부와 국가가 거의 같은 의미로 사용되지만, 두 개념은 다름. 정부나 통치를 뜻하는 'government'는 '배를 이끈다(steer)'는 그리스어에 그 어원을 두고 있음. 옛 그리스에서 폴리스(정치 공동체)는 배로 비유되었는바, 애초부터 government(정부나 통치)란 시민이 공동체를 이끄는 일을 가리키는 용어였음. 당시 철학자들은 폴리스의 통치체제가 좋아야 시민 개개인이 좋은 삶을 살 수 있다고 생각했고, 그런 뜻에서 '좋은 폴리스(good polis)가 좋은 데모스(good demos)를 만든다'는 정치관을 세웠음. 그 전통을 따라 오늘날에도 우리는 다양한 정부 정책을 통해 시민의 삶을

16 본회의 의원 발언 가운데 '자유당 정부'는 22회, '민주당 정부' 5회, '공화당 정부'는 19회 언급되었음

좀 더 자유롭고 평등하고 안전하고 건강하고 평화롭게 만들고자 노력함. 어떻게 보든 정부/통치라는 government 개념은 민주주의의 기원과 맥을 같이 한다고 할 수 있음[17]

- 국가를 뜻하는 state는 라틴어 'status'에서 유래한 말로 애초에는 '지위'나 '상태'를 뜻하는 비정치적 용어였음. 그뒤 '신분'과 '통치권'을 뜻하는 의미를 거쳐, 16세기에 들어와 '배타적인 영향력의 범위를 가리키는 통치의 단위'라는 의미로 사용되기 시작함. 결정적인 전환점은 1648년 베스트팔렌 조약으로 그 후 국가는 점차 '영토, 국민, 주권'의 세 요소를 가진 국제법적 주체로 발전하기 시작했음. 동시에 국내적으로는 최고 통치자조차 '국가 앞에서' 애국과 충성의 맹세를 해야 하는 윤리적 실체로 격상되었음[18]

- 국가에는 누구도 대들 수 없음. 그것은 곧 죽음을 의미하기 때문임. 정부가 시민의 자유에 관계된 개념이었다면, 국가는 그 출발과 발전 과정에서 영토와 주권을 지키기 위해 사회구성원들이 절대적으로 복종해야 하는 '자기 보호의 집단적 보루'를 의미했음. 국가와 짝을 이루는 주권자는 국민(nation)이라 하고 그들의 정체성은 법률적 근거를 가진 국적(nationality)이 기준이 됨. 국가는 국민에게 충성을 요구할 수 있고, 국가에 반하면 '간첩죄'나 '내란죄'를 적용할 수 있음. 정부에 대한 권리와 의무는 그와는 다름. 정부와 짝을 이루는 주권자는 시민이라 하고, 그들이 가진 권리는 시민권(civil rights)이라 하며, 민주주의에서 정부에 대해 시민은 자유롭게 반대 활동을 할 수 있음

- 국가와 정부라는 두 용어를 바꿔 적용하면 안 될 때가 있음. 특히 반(反)정부와 반(反)국가는 바꿔 쓸 수 없는 큰 차이가 있음. 과거 권위주의 시절의 학생운동은 합법적으로 선출되지 않은 군부 정권에 저항하는 '반정부' 행위를 했음. 하지만 군부 정권은 이들을 '반국가' 행위자로 몰아갔고 가혹하게 처벌했음. 국가는 국민을 위해 존재하고 국민의 의지는 국가를 통해 구현된다는 논리를 강요하는 게 권위주의임. 민주주의가 되면 달라짐. 합법적으로 선출된 정부라도 반대하고 비판하는 일은 시민의 자유이자 권리임. 민주주의를 하면서 정부가 자신에게 충성하는 시민에게만 자유와 권리를 허용한다면 이를 반대하는 시민과의 내전(civil war)은 피할 수 없음

- 정당과의 관계에서도 국가냐 정부냐의 문제는 흥미로움. 민주주의는 '정당이 정부가 되는' 정당 정부(party government)를 뜻함. 전체주의 체제는 대개 정당과 국가가 일체화된 '당-국가 체제'(party state)로 불림. 권위주의 체제 역시 국가가 정당을 만들고 이끄는 사례가 많음. 우리의 경우 제1공화국 시기의 자유당, 제3, 4공화국 시기의 공화당, 제5공화국 시기의 민정당은 모두 국가권력을 장악한 다음에 그 주도 세력에 의해 위로부터 사후에 만들어졌다는 점에서, 일종의 '국가 정당' 혹은 '국가 파생 정당'이라고 부를 만함. 그 때문에 우리나라 보수정당은 '신한국당',

17 민주주의는 '국가론'이 아니라 '정부론'의 발전을 필요로 하며, 그에 맞는 정치 언어를 사용해야 한다는 논의에 대해서는 박상훈(2018) 113-129쪽을 참조할 것

18 독일의 사회학자 막스 베버는 이런 국가의 특성을 가리켜 "특정한 영토 내에서 정당한 물리적 폭력을 독점한 조직체"로 정의한 바 있음. 국가는 모든 인격체, 예컨대 피통치자는 물론 통치자 모두로부터 지배의 수단을 박탈한 다음, 통치-피통치자 모두에게 충성을 맹세케 함으로써, 지배의 정당성을 독점하게 되었는데, 이에 대해서는 막스 베버(2021), 1장을 참조할 것

'한나라당', '새누리당', '자유한국당'처럼 국가와 자신을 일치시키는 명칭을 관성적으로 사용할 때가 많았음. '독일당', '미국당', '일본당'이라는 이름이 해당 나라에서 쓰인다면 그 느낌이 어색하듯이, 우리 정당들도 국가와 자신을 일치시키려는 옛 관행에서 벗어나는 게 필요함

[국민 vs 시민]

- 민주주의에서라면 국민교육이라는 표현보다 시민교육이나 정치교육이라는 표현이 나음. 권위주의 때라면 정부가 민주적인 규범에 따르지 않았던 시절이기 때문에 시민교육이라는 말은 사용되지 않았음. 적법한 정부가 없다면 자유 시민은 없음. 대신 군부정권은 자신들은 국가 안보를 위한 존재이며, 그에 맞는 국민교육을 한다고 정의했음
- 시민단체가 괜찮을까 아니면 국민단체가 괜찮을까. 국민단체는 하나밖에 있을 수 없음. 국가가 유일한 국민단체임. 그러나 시민단체는 언제나 다수로 존재함. 시민단체는 자유 시민의 삶의 다양성을 반영하기 때문임. 환자의 권익을 지원하는 시민단체도 있을 수 있고, 환경문제도, 여성단체도, 법률지원 단체도 있을 수 있음
- 민주주의는 국민권이 아니라 시민권에 상응하는 개념임. 국민권은 국적에 해당하는 개념이자 배타적인 권리를 말함. 시민권은 다름. 국적의 경계를 넘어서도 기본적인 인권을 포함해 시민권을 인정해 줄 수 있고, 세계국민이라는 표현은 못 써도 세계시민은 얼마든지 쓸 수 있음
- 시민권은 필요하면 확장할 수 있고, 새로운 권리를 추가할 수 있으며, 새롭게 해석함으로써 사회변화에 부응할 수 있음. 국민권과 달리 시민권은 기본적으로 '복수의 의미'를 가짐. 오늘날 시민권의 목록 안에는 정부조차 침해할 수 없는 개인의 권리를 가리키는 '자유권'도 있고, 평등한 참정권을 포함해 '정치권'도 있으며, 정부에 사회경제적 분배 책임을 요구할 권리를 가리키는 '사회권'도 있음. 여기에 그치지 않음. 양심적 병역 거부는 물론, 성 소수자처럼 다양한 정체성에 대해서도 시민권을 확대 적용하려는 노력이 계속되고 있고, 앞으로 새로운 시민권은 또 등장할 것임
- 시민사회라는 말은 민주주의에서라면 자연스러움. 그러나 국민사회라는 표현은 쓰지 않음. 국제적 시민사회는 가능해도 국제적 국민사회라는 표현은 어색함. 국가 간 관계를 말할 때는 국민이라는 표현을 써야겠지만, 우리 안에서 사회구성원의 권리를 이야기하거나 정부의 책임성을 말할 때는 시민이라고 해야 함. 외교 관계에서는 '국가의 공식행사'라고 표현해야 하겠지만 일반 시민과의 관계에서는 '정부의 공식행사'라고 해야 함. 국가와 국민에 상응하는 자리에서라면 애국가를 불러야겠지만, 시민과 민주화 관련 기념행사를 할 때는 <님을 위한 행진곡>을 불러도 상관없는 것이 민주주의임

Ⅴ. 짧은 결론 : 정치 언어의 다원화

['정당의 정부']

- 2017년 대선 당시 문재인 후보는 '정당 책임 정치론'을 공약하며 "문재인 정부 대신 더불어민주당 정부"라고 불리는 정치를 하겠다고 약속했고, 최근 윤석열 차기 대통령도 "윤석열의 행정부만이 아니라 국민의힘이라는 여당의 정부"를 말한 바 있음

> "정당 책임정치라는 것을 제가 내놨다. 정당과 대통령의 관계 정립이 제대로 안 됐던 것이 제왕적 대통령제의 한 원인도 된 것이다. 정당 책임정치는 우선은 선거 과정에서도 정당 중심의 선거를 치르고, 정권 교체 이후에 정당이 그 정권의 운영에 대해 함께 책임지는 것이다. 그래서 정당이 생산하는 중요한 정책을 정부가 받아서 집행하고 인사에 관해서도 당으로부터 추천받거나 당과 협의해 결정하는, 그렇게 해서 문재인 정부가 아니라 더불어민주당의 정부, 잘했으면 국민들로부터 또 선택받고 잘못하면 교체되고 하는, 이것이 바람직하다고 보고 저는 이미 이렇게 공약을 했다."(문재인 후보, 2017년 1월 9일자 <경향신문> 인터뷰 중에서)
>
> "이제 정부를 인수하게 되면 윤석열의 행정부만이 아니라 국민의힘이라는 여당의 정부가 된다 … 당정이 긴밀히 협의해서 정책을 수립·집행하고 피드백 해나가야 한다."(윤석열 당선인, 2022년 3월 10일 국민의힘 선대본 해단식 발언에서)

- 기존 관행을 한 번에 바꾸기는 어렵겠지만, 향후 국회에서부터 '윤석열 행정부'와 '국민의힘 정부'라는 표현을 사용하는 것이 책임 정치의 원리를 진작하는 데 기여할 수 있음. 그간 대통령에 대한 헌법 조문에 많은 변화가 있었지만, 애초 <제헌헌법>에서 사용했던 "대통령은 행정권의 수반이며 외국에 대하여 국가를 대표한다.(제51조)"가 그래도 민주주의 원리에 가장 잘 부합한다고 할 수 있음
- 아울러 '국민 여러분'이라는 호명을 줄이고, 시민과 사회, 공동체 구성원 등 다원주의에 상응하는 표현 빈도를 늘이는 것이 바람직하겠음

['대통령의 행정부']

- 대통령 개인의 이름 뒤에 정부를 붙이는 관행의 개선도 필요함. 기본적으로 대통령선거는 행정부 수반을 뽑는 시민 총회로 이해되어야 함. 선출된 대통령이 입법부를 교체할 수 있는 게 아님. 그렇지 않고 대통령선거를 거의 국가를 교체하는 것과 같이 이해한다면, 입헌주의와 삼권분립을 기초로 작동하는 민주주의는 안정될 수 없음
  - 대통령 중심의 권력 정치적 언어도 절제할 필요가 있음. 우리 국회에서도 대통령을 가리켜 'VIP'라 하고 대통령비서실 대신 'BH'(Blue House)라며, 마치 은어처럼 부르는 것을 보게 됨. 권력은 숨겨질수록

민주주의를 위협하게 된다는 생각을 해야 함. 가급적 <정부조직법> 상의 공식 명칭을 정확히 사용하고 그에 따른 책임과 권한을 상호 존중하는 정치 언어가 자리 잡아야 하겠음

- 대통령은 왕도 군주도 아닌 선출직 시민 대표임. 국왕이 없는 공화정에서는 대외적으로 국가를 대표하는 국가 지도자 역할을 하지만, 시민과 마주하는 국내적 상황에서는 어디까지나 정치 지도자이고 집권당의 정치적 책임자임. 이 기초 위에서 국내적으로는 행정 수반이자 대외적으로는 국민대표로서 균형 있는 역할과 호칭이 자리를 잡아야 함. 그렇지 않고 대통령을 국가 혹은 국민과 일체화시키거나, 정당과 의회로부터 멀어져야 하는 특별한 존재로 호명되면 대통령은 책임 정치를 실천할 수 없게 됨

['국가' 대신 '정부'나 '사회']

- 국민은 국가와 짝을 이루는 개념이고, 시민은 정부와 짝을 이루는 개념임. 민주주의는 주권을 가진 시민이 동료 시민 가운데서 일정 임기 동안 정부를 운영할 책임자를 임명하는 체제임
- 그런 의미에서 의원이나 대통령이 시민을 국민이라 호명하는 것은 자신들이 곧 국가이거나 통치자이고 시민은 보호를 받아야 하는 피통치자로 여기는 것과 다르지 않은 일이 됨. 가능한 국가 대신 정부를 사용해도 문제가 없는 경우에는 정부라는 표현을 의식적으로 늘려가는 것이 필요함
- 국가 대신 사회나 공동체 등 다른 표현이 가능한 곳에서도 마찬가지임. 그런 의미에서 <2022년 국회의장 신년사>에서 '성장국가'가 아닌 '성숙사회'가 언급된 것은 가치가 있음. 대통령과 행정부가 '포용적 성장국가'나 '혁신 성장국가'를 주창한 것과 대비해 '국가'가 아닌 '사회', '성장'이 아닌 '성숙'을 말했기 때문임. 더 높은 선진국 순위를 지향하는 성장 만능의 국가관에서 벗어나, 다원적인 삶의 가치에 주목하고 좀 더 성숙한 공동체로의 변화를 지향하는 것이야말로 의회정치의 소명에 부합하는 일임

['국민' 대신 '시민']

- 민주정치는 시민사회와 짝을 이루는 개념이고 책임 정부를 통해 구현되는 공적 활동을 가리킴
- 불가피하게 국가라는 용어를 쓰더라도 정부에 가까운 의미로 사용해야 하고, 국민 대신에 시민이라는 표현이 어울리는 곳에서는 적극적으로 바꿔서 사용해야 함. 민주주의에서라면 정부는 '시민에 의해' 선출되고, '시민을 위해' 일해야 할 의무를 갖는, '시민의' 것이기 때문임
- 아울러 국정교과서, 국정과제, 국정 담론 등 국(國) 자를 붙이는 관행도 줄어야 할 것임

[언어의 다원주의 없이 정치의 다원주의 없다]

- 문제의 핵심은 '국민'과 '국가' 일색의 정치 언어를 개선하는 데 있지, '국가'나 '국민'이라는 표현을 없애자는 데 있지 않음
- 자연스럽게 정부나 사회, 공동체, 시민사회, 사회구성원, 시민 등 다원적 가치를 담은 정치 언어가 늘어나고, 서로 공존하면서 우리 사회의 여러 목소리가 의회정치를 통해 표출될 수 있는 언어 환경이 중요함
- 말이 다원화되어야 실제 정치도 다원화의 전망을 가질 수 있음

참고문헌

- 김성보, 2009, "남북국가 수립기 인민과 국민 개념의 분화",『한국사연구』, 제14권
- 막스 베버 지음, 박상훈 옮김, 2021,『소명으로서의 정치(개정판)』, 후마니타스
- 박명규, 2009,『국민 인민 시민 : 개념사로 본 한국의 정치주체 』, 소화
- 박양신, 2008, "근대 일본에서의 '국민' '민족' 개념의 형성과 전개 : nation 개념의 수용사",『東洋史學研究』
- 박상훈, 2018,『청와대 정부』, 후마니타스
- 박상훈, 2020, "존 로크의 시민 정부", 국회미래연구원,「시민생각」, 6월 18일 자
- 유진오, 1980,『헌법기초회고록』, 일조각
- 윤해동, 2010, "정치 주체 개념의 분리와 통합 - 박명규, 박찬승의 개념사연구",『개념과 소통』, 6호
- 장 자크 루소 지음, 김영욱 옮김, 2018,『사회계약론』,후마니타스
- 岡本仁宏, 2008,「国民」を疑う」『年報政治学』, 62(1)

「국가미래전략 Insight」 미래 전망의 프레임과 개선안 〈제45호〉

이번 호는 국내 미래 전망 보고서들의 한계와 이를 극복하려는 국회미래연구원의 새로운 시도를 다루고 있다. 이제까지 국내 미래연구들은 미래세대의 목소리를 반영하는 방법론의 부재, 정부의 단기적 이익 추구 경향, 해외 미래연구자와의 협업 부족, 예측의 과정에 시민들의 낮은 참여 등의 한계를 보였다.

이런 문제를 극복하기 위해 국회미래연구원은 미래 전망에 대한 새로운 프레임과 실천의 과정을 제기했다. 그 주요 내용으로 미래 전망에는 전망의 가치중심적 목표를 명시할 것, 예측방법론의 엄밀성과 타당성을 검증할 것, 전망의 다양한 내용을 제시할 것, 그리고 전망의 전략과 실천 과제를 제안할 것 등이다.

미래 전망에 대한 새로운 접근을 바탕으로 국회미래연구원은 다양한 시민과 개인의 미래를 전망하고, 분야별 미래가 아닌 통합적 관점에서 미래사회를 전망하기로 했다. 또한 지금은 소수이지만 미래환경의 변화에 따라 다수가 될 이머징 시티즌(emerging citizen)을 발굴하고 이들의 삶도 전망하기로 했다.

미래 전망의 프레임과 개선안

혁신성장그룹 연구위원 박성원

요약
Ⅰ. 미래 전망 프레임의 개선
Ⅱ. 국내 미래연구의 한계와 과제
Ⅲ. 국회미래연구원의 미래 전망 프레임
Ⅳ. 미래 전망의 사례 분석
Ⅴ. 미래 전망 개선을 위한 시사점
참고문헌

요 약

1971년 과학기술처가 발간한 '서기 2000년의 한국에 관한 조사 연구'는 한국 정부가 내놓은 최초의 미래 전망 보고서로 평가된다. 이후 우리 정부는 국내외 연구기관, 학계, 때로는 시민사회와 함께 미래를 전망했다. 2018년에는 국회도 미래연구원을 설립해 중장기 미래를 예측한다. 적지 않은 경험을 축적한 것인데, 미래 전망의 실력은 그만큼 나아졌을까.

이 글은 이런 질문에서 시작되었다. 그렇다고 지난 51년 미래 전망의 역사를 개괄하거나 수많은 예측작업을 평가하는 글은 아니다. 질문을 좁히고 단순화해서 '미래 전망은 무엇을 목표로 정해야 하고, 어떤 과정을 거쳐야 하며, 궁극적으로 무엇을 제시해야 하느냐'는 물음에 답하려 했다. 미래 전망의 프레임에 관한 이야기다.

이 작업을 위해 전문가들에게 미래 전망의 경험과 앞으로의 과제에 대해 원고를 받았다. 국회미래연구원이 어떻게 하면 미래 전망 연구를 발전시킬 수 있는지에 대한 의견도 물었다. 이들은 미래 전망에 필요한 분야를 대표하면서도 국회미래연구원과 함께 미래를 예측했거나 다양한 자문을 제공해주면서 인연을 맺어온 전문가들이다.

국회미래연구원 미래 전망 연구진과의 토론, 그리고 외부 전문가들의 의견을 종합해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

- 미래 전망은 현세대의 이해관계뿐 아니라 미래세대의 이해를 대변하려고 노력할 것
- 정부는 미래세대에게 이익이 되더라도 현세대가 반대하면 미래지향적 정책을 추진하지 못한다는 정치공학을 이해할 것
- 부처간 이기주의, 집권 세력의 단기적 이익 추구 경향에 실망하지 말 것
- 미래 전망을 위해 데이터에 근거한 사회구조적 분석도 중요하지만 급변하는 사회에 적응하려는 사람들의 역량을 예측하는 작업도 중요함
- 국내외 전문가로 미래 전망팀을 구성하고 해외의 관점에서 한국의 미래를 예측하는 과정을 둘 것
- 미래 전망에는 전망의 규범적 목표, 방법론의 엄밀성과 타당성 검증, 전망의 다양한 내용, 그리고 전망의 전략과 실천 과제를 모두 포함해야 함
- 특히, 가치중심적 미래 전망의 개발은 중요한데 지금처럼 대전환의 시기에 기존의 지배적 가치관으로는 새로운 현상을 파악하기 힘듦
- 전문가 중심에서 벗어나 시민사회와 함께 미래를 전망하는 방법을 더욱 개발해 미래를 함께 만들어가는 경험을 축적할 것
- 데이터가 부족하거나 없어 미래 전망의 사각지대에 놓인 개인이나 분야를 찾아 이들의 미래를 전망하는 방법도 개발할 것

Ⅰ. 미래 전망 프레임의 개선

국회미래연구원이 설립된 지 만 4년이 되었다. 2018년 5월 국회는 우리 사회의 미래를 중장기적 관점에서 전망하고 변화에 대응하는 정책을 제시한다는 목표를 수행하는 독립적 미래연구기관을 세웠다. 국회 역사상 처음이다.

정부의 미래 연구는 정권에 따라 미래 전망의 목표와 과정이 수시로 바뀐다. 미래를 예측하는 전문가들도 매번 다르다. 그러나 국회의 미래 연구에는 안정적인 연구환경에서 미래를 전망하는 실력을 쌓아 전망의 정책적 쓸모를 끊임없이 향상할 수 있다는 기대가 부여되었다. 지금까지 국회미래연구원은 그 기대에 잘 부응하고 있는가.

지난 4년의 다양한 시도와 경험을 바탕으로 국회미래연구원은 올해부터 독자적인 미래 전망의 프레임과 과정을 개발하고 있다. 국민의 합의 기구인 국회에서 미래를 전망하기 때문에 다양한 시민과 개인의 미래를 고려해야 한다는 것, 그리고 분야별 미래가 아닌 통합적 관점에서 미래사회를 전망해야 한다는 것을 차별화 전략으로 내세웠다. 지금은 소수지만 미래환경 변화에 따라 다수가 될 개인들을 이머징 시티즌(emerging citizen)의 관점에서 발굴하고 이들의 삶을 예측하는 연구도 추진하기로 했다.

올해 이런 연구계획을 세우기에 앞서 국내 전문가들에게 자신의 연구 경험을 바탕으로 국회미래연구원의 미래 연구에 도움이 될 조언을 원고의 형태로 요청했다. 자문그룹 전문가는 김헌식 문화평론가, 박가열 한국고용정보원 연구위원, 박병원 과학기술정책연구원 연구위원, 변미리 서울연구원 도시외교연구센터장, 안병진 경희대 미래문명원 교수, 윤진하 연세대 의대 교수, 은재호 한국행정연구원 선임연구위원, 장혜경 한반도평화연구원 부원장, 최항섭 국민대학교 사회학과 교수, 홍필기 서울디지털대학교 경영학과 교수 등이다(가다나 순). 이들은 미래 전망에 필요한 분야를 대표하면서 그간 국회미래연구원과 함께 미래를 예측했거나 다양하게 자문해주면서 인연을 맺어온 전문가들이다.

자문그룹 전문가들은 미래 전망의 이론과 방법론에서 국내 미래 연구계가 놓쳤던 부분을 일깨워주었고, 미래 연구가 실패하는 사회구조적 이유에 대해서도 조목조목 짚어주었다. 다양한 데이터를 활용해 미래를 전망하는 방법은 물론 데이터가 없거나 부족한 분야에서 미래를 전망하는 방법에 대해서도 제언해주었다. 이를 통해 우리는 미래 전망에 필요한 데이터가 없는 '전망의 사각지대'가 상당히 넓게 퍼져있음을 깨달았다.

이번 호 국가미래전략 Insight는 국내 미래연구의 한계를 제시하면서 이를 국회미래연구원이 어떻게 극복할 것인지를 다룰 것이다. 미래 전망의 프레임 개선을 다룬 제1장에 이어 제2장에서는 국내 미래 연구가 풀어야 할 숙제를 설명한다. 제3장에서는 국회미래연구원이 어떤 프레임으로 미래 연구계의 도전과제를 해결할 수 있는지 제안한다. 제4장에서는 이 프레임에 맞춰 자문그룹에서 보내준 원고를 바탕으로 국내 미래 연구 사례를 분석해보고, 제5장에서는 미래연구계가 나아가야 할 점을 제안할 것이다.

Ⅱ. 국내 미래연구의 한계와 도전과제

2.1. 민주주의의 한계와 정부 부처의 이기주의

현재의 민주주의는 매우 배타적으로 현세대의 이해관계를 반영한다. 아직 미성년이거나 태어나지 않은 미래세대의 의견은 제도적으로 배제한다. 이들에겐 선거권이 없기 때문이다. 미래 연구는 '미래세대' 연구로 볼 수 있다. 미래 전망의 시계는 대부분 중장기적이어서 미래세대의 삶과 환경을 고려하지 않을 수 없기 때문이다.

그러나 이들의 미래를 전망하고 필요한 정책을 제안할 때, 그 정책이 현세대의 지지를 받지 못하면 실현되기 어렵다. 대부분 정치인과 관료는 비록 미래세대를 위해 꼭 필요한 정책이라고 생각해도 현세대의 반발을 초래하는 위험을 감수하지 않는다(박병원, 2021). 미래세대를 위한 정책은 현세대의 희생을 요구할 수 있어서 더욱 정치적, 정책적 의제가 되기 힘들다.

정부 부처 간의 이해관계도 미래 의제를 다루는 데 걸림돌이 된다. 정책 결정 과정에서 다수의 이해관계자가 얽혀 이익과 손해가 동시에 발생할 때, 정부 부처의 이기주의가 첨예하게 드러난다. 부처 조직에 부정적 영향을 줄 것으로 예상되면 담당 실무자가 의견보다 조직의 이익이 우선시 된다. 미래지향적 정책 결정은 이뤄지지 않는다.

집권 세력의 정치적 압력도 행정부의 미래지향적 정책을 좌초시킨다. 공무원들은 오랫동안 쌓아온 전문지식과 경험을 바탕으로 예측 가능한 대안을 제시할 수 있지만, 표를 의식해야 하는 집권 세력은 일선 공무원들의 혜안을 무시하고, 행정부를 압박해 단기적 이익을 추구한다.

물론 모든 국가나 조직이 단기적 사고에 매몰되지는 않는다. 예를 들어 싱가포르, 핀란드, 캐나다는 정부와 시민사회가 장기적 미래 전망과 이에 따른 정책을 수립하고 있다. 이곳의 관료와 전문가들은 30년 이상 미래 전망의 경험이 있다(박병원, 2021). 영국의 웨일스 정부는 미래세대의 목소리를 반영하기 위해 장관급으로 미래세대위원회를 두고 있으며, 의회는 12~18세 청소년들이 운영하는 의회를 통해 이들의 의견을 경청하고 있다.

2.2. 미래 전망의 방법론 과제

미래를 예측하는 방법은 다양하고, 방법에 따라 결과도 달라진다. 미래 연구자는 실증주의적 태도보다는 다양한 가능성을 탐색하려는 태도를 중시하며, 예측의 결과보다는 예측의 과정에서 새로운 지식과 견해가 창출되기를 원한다.

미래 예측은 예측의 목적, 사회적 맥락과 문화, 가용할 수 있는 물리적, 인적자원, 예측에 참여하는 사람들의 멘탈 모델(mental model: 현상 인식의 틀)에 따라 방법론을 조합해야 한다. 데이터로 과거와

현재의 객관적 수준을 파악하는 정량적 방법론과 그 수준의 구체적 내용과 의미를 파악하는 정성적 방법론을 결합해야 한다. 전문가 그룹과 일반 시민의 시각도 적절하게 반영해야 한다. 엄밀한 숫자의 흐름을 분석하는 작업도 중요하지만, 과거에 없던 새로운 현상을 알아보는 안목과 창의적 상상도 필요하다.

경제전망의 경우 통상적으로 소비자와 사업가의 경험과 감각, 전문가 의견, 추세, 선행 지표를 확인한다. 여론조사나 시계열 분석, 계량경제방법 등이 사용된다. 그러나 기술의 급진전 발달, 국제관계 변화, 기후변화와 팬데믹 등 불확실성이 증가하고 사람들의 행태도 변화하면서 기존의 경제 이론과 모델로는 미래를 전망하기 어렵다. 물론, 데이터와 정보의 증가, 정보기술과 인공지능의 발달 등으로 복잡한 세상을 더욱 정교하고 체계적으로 파악할 수 있는 인간의 역량과 기술도 함께 발전하고 있다(홍필기, 2021).

미래 전망의 어려움과 기회 요인을 동시에 고려한다면 앞으로는 미래에 적응하려는 사람들의 역량을 예측하는 방법론의 개발도 필요하다(홍필기, 2021). 복잡한 사회변화 속에서 우리 사회의 각 개인은 어떤 역량과 활동으로 자신의 미래를 전망하며 생존의 전략을 세우고 있는지 연구할 필요가 있다. 미래가 사람들의 상호작용에서 변화되고 창조되는 것이라면 사람들이 어떤 동기와 의도를 갖고 행동하는지 파악해야 한다(김헌식, 2021).

2.3. 미래 전망의 과정 평가

우리나라 정부와 각종 위원회, 연구기관은 다양한 미래 연구를 수행했지만, 모범적 사례로 평가할 만한 것이 적다. 미래 이슈의 광범위한 탐색, 한국적 맥락에서 의미 부여, 지배적인 인식의 틀을 깰 수 있는 과감한 상상, 많은 사람이 공감할 수 있는 비전과 실행 가능한 전략, 실천계획 등을 모두 포함하는 미래 연구는 사실상 찾기 힘들다. 특히, 최소 10년에서 20년 동안 묵묵히 따라갈 만한 미래 비전 작업이 없다(박병원, 2021).

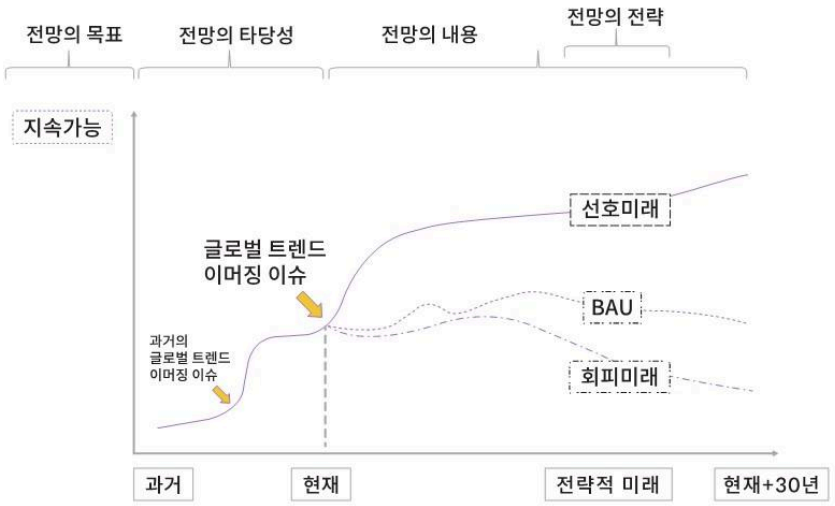
미래 연구가 발전하려면 이론과 예측 모델의 개발, 경험이 축적되어야 하는데, 현재 미래 전망을 주요 업무로 수행하는 곳은 국회미래연구원밖에 없다. 다른 연구기관의 조직은 생멸을 반복한다. 우리나라에서 가장 일반적인 미래 연구는 '과제' 방식으로 수행되는데, 이따금 수행되는 미래 연구로는 경험과 역량을 축적하기 어렵다.

미래를 변화시키는 요인 중에 우리가 통제하기 어려운 변수의 상호작용으로 빚어지는 극단적 변화에도 주목해야 한다. 예를 들어, 기후변화와 기술의 발전, 세계화, 미중 패권 갈등 등은 우리나라에 큰 영향을 미친다. 그러나 이런 변수들은 우리가 주도적으로, 또는 직접적으로 변화시키기 어렵다. 이처럼 우리나라의 미래에 영향을 미치는 해외 변수를 이해하려면 외부의 시각에서 우리의 미래를 전망해야 한다(박병원, 2021). 국내 전문가로만 구성된 미래 연구는 한계가 있다. 국가의 미래전략에서 한국의 네트워크는 빈약하다. 시급하게 보충되어야 한다.

III. 국회미래연구원의 미래 전망 프레임

제2장에서 제기한 국내 미래연구의 한계와 도전과제를 풀어가는 대안으로 미래 전망의 프레임을 개선할 필요가 있다. 국회미래연구원은 미래 전망의 프레임에 4가지 요소를 고려해야 할 것을 제안한다. 미래 전망의 목표, 이 목표를 예측하는 방법론이 타당한지를 따지는 전망의 타당성, 미래 전망의 구체적인 내용 그리고 우리 사회가 추진해야 하는 전망의 전략 등이다(그림1 참조). 이 요소는 단계별로 실행해야 하고, 어느 하나라도 빠져서는 미래 전망이라고 부를 수 없다는 점에서 핵심 요소들이다.

[그림 1] 미래 전망의 구성요소와 전개도



3.1. 전망의 목표

전망의 목표는 예측의 대상이면서 규범적 가치를 내포한다. 예를 들어 단순히 경제의 미래라기보다는 경제성장률의 미래 또는 한발 더 나아가 '지속가능한 성장'의 미래가 더 적절한 전망의 목표다. 그림1에서는 예시로 지속가능성이 전망의 목표로 제시됐다.

규범적 목표는 사회가 추구하는 비전이면서 지향해야 할 목적지다. 이 목적지가 분명해야 우리 사회가 어디로 가고 있는지 가늠할 수 있다. 미래 연구는 우리 사회가 목적지에서 멀어지면 경고의 신호를, 목적지에 더 다가가면 기회의 신호를 발신해야 한다. 목적지를 두지 않는 미래 예측은 탐색적 전망이다. 이와 달리 국회미래연구원은 가치지향적 미래를 목표로 두는 연구를 추진한다.

전망의 목표를 정하지 않으면 미래연구의 정책적 쓸모가 애매해진다. 그림1에서 보여주듯 세로축에 목표가 있어야 우리 사회의 미래를 선호미래, 회피미래, 현재대로 가면 맞이할 미래(BAU, Business As Usual)로 표시할 수 있다. 이렇게 표시해야 미래연구의 결과가 직관적으로 이해되면서, 정책적으로 어떤 노력을 기울여야 하는지 판단할 수 있다.

3.2. 전망의 타당성

전망의 방법이 타당하느냐는 질문은 미래 예측에 필요한 방법론적 구성을 적절히 갖췄느냐는 것과 전망의 결과가 기존의 역사적 경험에 비추어 잘 부합하는지를 따져보자는 것이다.

방법론적 구성을 적절히 갖췄는지 따지려면 미래 예측에 많이 활용되면서도 효과가 검증된 것인지 조사해야 한다. 어떤 경우에 정량적 방법론을 사용할 것인지, 아니면 정성적 방법론을 사용해야 하는지 결정해야 한다. 또한, 정량적 방법과 정성적 방법을 적절히 조합하는 비율에 대해서도 고민해야 한다.

예측기법은 다양해서 어느 기법이 좋다고 단정할 수 없다. 예측의 때와 시계(視界), 지역과 문화적 특수성, 실행에 필요한 물리적 조건, 전망의 목적에 따라 예측방법론은 달라진다. 대부분 미래 연구에는 하나의 방법론만 쓰이지 않고 여러 개의 방법을 조합한다. 그렇다면, 어떤 원칙에 따라 방법론을 조합할 수 있는지 면밀하게 따져봐야 한다.

전망의 방법론을 수립할 때는 과거의 경험을 적절하게 반영하고 있는지도 조사해야 한다. 서울의 미래를 예측하는 방법론을 확정했다면 그 방법론에 따라 서울의 과거 데이터를 넣어보고 결과적으로 현재의 서울을 잘 설명하고 있는지 확인해야 한다.

물론, 서울의 변화를 추동하는 요인이 시대를 불문하고 같을 수는 없다. 과거에는 인구와 정치, 경제적 요인이 서울의 변화에 중요했다면 미래에는 과학기술과 문화가 더 큰 파급력을 가질 수 있다. 이런 경우 요인별로 가중치를 적용해볼 수 있다. 이렇게 해서 예측의 방법론이 과거와 현재를 잘 설명할 수 있다면 전망의 타당성을 갖췄다고 평가할 수 있다.

전망의 방법론이 타당한지를 조사하다 보면 과거 우리 사회가 변화에 대해 어떻게 대응했는지 분석할 수 있다. 그림1에서는 '과거의 글로벌 트렌드와 이머징 이슈'라고 표현되어 있는데, 이는 우리 사회가 외부 변화에 어떻게 대응했는지 보여준다. 1970년대 오일쇼크나 1980년대 개인용 컴퓨터와 인터넷의 등장, 1990년대 후반의 외환 위기나 2000년대 미국발 경제위기 등에 우리 사회가 어떤 전략으로 거대한 변화의 파고를 헤쳐왔는지 되돌아볼 수 있다.

이는 변화에 대응하는 우리 사회의 문화적 DNA 또는 사회적 대응의 패턴으로 해석할 수 있다. 1997년 외환 위기 때에 시민들은 자발적인 금 모으기를 통해 외환 위기를 극복하려고 했다. 나라에 큰 위기가 닥쳤을 때 시민들이 보여준 행동은 우리 사회에 잠재되어 있지만 필요한 때에 발현되는 대응력을 보여준다. 이런 전례에 비추어 앞으로 외부적 위기가 터졌을 때 어떤 변화를 끌어낼 수 있는지 헤아릴 수 있다.

3.3. 전망의 내용

전망의 방법론이 타당성을 갖췄다면 미래로 투사할 수 있다. 가장 중요한 전망은 이대로 가면 어떤 미래를 맞이할 수 있는지 베이스라인을 찾는 것이다. 그림1에서는 BAU로 표시했다. 이 미래는 어쩌면 가장 비현실적 가정일 수 있다. 변화하지 않는 조직이나 사회는 없기 때문이다. 그러나 많은 경우 문제를 방치해 사회적 난제가 되거나 정책의 우선순위를 잘못 정해 적절한 대응의 시기를 놓치기도 한다. 예컨대 우리 사회는 1990년대부터 시작된 저출생 트렌드에 적절하게 대응하지 못했다.

우리 사회가 결단하고 대응해야 할 글로벌 트렌드나 이머징 이슈는 산적해 있다. 기후변화에 대응하는 탄소중립의 실현, 국제사회가 각국에 압박할 생물다양성 보존 정책, 4차산업혁명과 디지털 전환, 미국과 중국의 새로운 경쟁 양상과 기업가치사슬의 변화, 한반도의 갈등, 생명공학과 나노공학의 발전에 따른 인간 신체의 변형, 우주로의 진출 등 다양하다. 이런 변화에 어떻게 대응하느냐에 따라 우리의 미래가 바뀐다.

전망의 내용을 다양하게 그려보려면 예측의 시계가 적어도 30년 앞은 되어야 한다. 컴퓨터로 시뮬레이션을 할 때 시계가 짧으면 다양한 미래를 예측하기 어렵다. 그러나, 전략적 미래는 전망의 시계보다 짧게 잡아야 한다. 정책의 실현성을 고려해야 하기 때문이다. 전략적 미래는 이어서 설명한다.

3.4. 전망의 전략(전략적 미래)

3.1에서 제시한 전망의 목표가 있으니 선호미래와 회피미래를 제시할 수 있다. 선호미래는 목표에 더 다가서는 미래이며, 회피미래는 반대로 더 멀어지는 미래이다. 정책적으로 보자면 회피미래에 대한 대응이 좀 더 명확하고 사회적 갈등이 적다. 누구라도 맞이하고 싶지 않은 미래이기 때문에 사회변화에 대한 시민 설득이 용이하다.

사실, 회피미래만 잘 대응해도 사회는 발전한다고 평가할 수 있다. 한 사회가 밑바닥으로 떨어질 수 있는 부정적 상황에 안전장치를 해둔다면 그것이 곧 사회적 발전이다. 회피미래의 대응은 사회적 약자와 소수, 경계선에 있는 사람들을 돌보는 행위여서 의미가 크다.

선호미래는 모두가 동의할 것 같지만 실제는 그렇지 않다. 큰 변화를 수반하기 때문이다. 당장에 불이익을 겪는 개인이나 조직도 많을 것이다. 이들에겐 현재를 유지하는 것이 더 바람직하다고 생각할지 모른다. 장기적으로 봤을 때 사회가 개선된다고 하는 논리가 설득력이 있으려면 변화의 과정에 대한 충분한 설명, 미래 갈등에 대비한 세밀한 계획, 변화의 과정에서 누구도 뒤처지지 않도록 배려하는 다양한 정책 등이 필요하다. 이 과정은 눈에 드러나지 않으며 현재세대에 인기가 없는 경우가 많아 목표하는 변화를 일궈내기가 쉽지 않다.

전략적 미래의 시계는 10~15년이 적당할 것 같다. 정부가 두 번, 또는 세 번 바뀔 때까지 어떤 변화에 일관적으로 대응해야 하는지를 제시한다. 그 이상이면 시민들이나 정치인의 관심이 떨어진다. 따라서 전략적

미래는 실행 가능한 미래, 구조적으로 단단하게 대응할 수 있는 미래, 사회적 협력이 필요한 미래를 제시하는 것이 핵심이다.

이런 4가지 전망의 요소를 프레임의 핵심으로 가정하면서, 제4장에서는 미래 전망 자문그룹에서 제시한 내용을 이 틀에 적용해보았다. 과연 이 프레임대로 미래 전망을 수행할 수 있을지 가늠해보는 의미가 있을 것이다.

Ⅳ. 미래 전망의 사례 분석

이 장에서 제시하는 미래 전망의 사례는 가족, 직업, 건강, 갈등, 도시를 다루고 있다. 국내에 다양한 미래 연구 사례가 있지만, 자문그룹 전문가들이 제공한 자료를 바탕으로 제3장에서 다룬 미래 전망의 4가지 요소를 담은 사례로 추리게 되었다. 추리고 보니 일반적인 개인 삶의 관점에서 중요한 주제이기도 했다.

4.1 가족의 미래

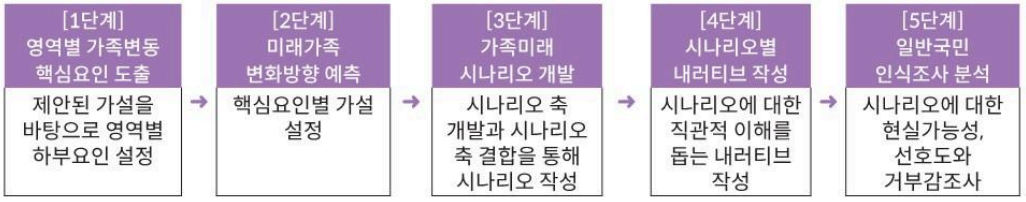
4.1.1. 전망의 목표

2030 가족의 미래(한국여성정책연구원에서 2011~2014년 수행)

4.1.2. 전망의 방법과 타당성

연구진은 가족의 미래를 전망하기 위해 시나리오 방법론을 활용했다(그림2 참조). 미래 시나리오는 통상 여러 개가 도출된다. 그러자면 각 시나리오에 공통의 변화요인이 적용되어야 한다. 변화의 요인은 공통이지만 적용의 정도에 따라 시나리오의 내용에 차이가 발생한다.

[그림 2] 가족의 미래 시나리오 개발 과정



(출처: 장혜경, 2021)

가족의 미래에 영향을 미치는 변화요인을 도출하기 위해 환경스캐닝, 델파이 조사 등을 활용했다. 환경스캐닝은 국내외 거대 트렌드에서 가족의 미래에 영향을 미치는 요인을 찾는 것이다. 연구진은 미래에 발생할 문제나 새로운 욕구 그리고 결핍의 관점에서 핵심 요인을 찾으려고 했다. 델파이 조사는 전문가들의 합의를 끌어내는 방법이다. 여러 차례 조사하면서 전문가들이 대부분 동의하는 변화요인을 찾는 것이다.

델파이 조사를 통해 인구에서는 고령인구의 증가, 낮은 출산율, 혼인율의 감소가 핵심 요인임이 파악되었다. 정치 분야에서는 여성의 정치참여 확대, 소규모 지역공동체 활성화, 생활복지정책을 추구하는 시민사회단체의 증가가 선정되었다. 경제노동에서는 경제적·사회적 양극화 심화, 은퇴 시점 지연으로 고령노동 장기화, 여성 경제활동 참가율 70%까지 증가 등이 선정되었다. 과학기술에서는 지식정보환경의 변화를 이끄는 컴퓨터 및 네트워크 기술의 발달, 보조생식기술의 보편화, 유비쿼터스 스마트홈의 확산이 확인되었다.

앞서 언급한 분야별 변화의 요인을 시나리오로 엮어내려면 공통의 축이 있어야 한다. 연구진은 델파이 조사를 통해 미래가족 변화를 가늠해볼 수 있는 다양한 가설을 제시하고 전문가들의 의견을 취합했다. 전문가들이 대부분 동의하는 가설에서 돌봄, 불평등, 가족 가치라는 3가지 요인을 시나리오의 주요 축으로 확정했다.

3가지 축을 교차시키면 총 8개의 시나리오가 만들어진다. 연구진은 이 중에서 내용이 모순적이거나 연구의 관심에서 벗어난 3가지를 제외하고 최종 5가지의 시나리오를 선정했다.

4.1.3. 전망의 내용

① 개인 가치와 가족생활 경합 미래: 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크며, 국가에서 충분한 돌봄서비스를 제공하지 않는다. 가족의 공동체적 관심보다 개인의 생활이 존중되어야 한다는 생각이 강한 사회다.

② 가족생활의 양극화 미래: 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크며, 돌봄은 시장화되어 계층별 서비스 격차가 크다. 가족의 공동체적 관심보다 개인의 생활이 존중되어야 한다는 생각이 강한 사회다.

③ 느슨하지만 친밀한 가족 미래: 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크지 않고, 돌봄은 국가서비스를 통해 제공된다. 가족의 공동체적 관심보다 개인의 생활이 존중되어야 한다는 생각이 강한 사회다.

④ 평등사회-불평등 가족 공존 미래: 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크지 않고, 돌봄은 어느 정도 국가서비스를 통해 제공된다. 가족주의가 강해 특히 여성의 가사·돌봄 역할 수행에 대한 기대는 온존할 것으로 예측되는 사회다.

⑤ 가족 부담 극대화 미래: 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크며, 가족의 돌봄 부담은 크게 남아있을 뿐 아니라, 가족주의 가치도 개인화되지 않은 사회다.

[그림 3] 전문가와 일반 국민 조사로 확인한 BAU, 선호 미래, 회피 미래



(출처: 장혜경, 2021)

일반 국민과 전문가를 대상으로 조사한 결과, 한국 가족의 현실은 돌봄 부담은 많고, 경제적으로 불평등하며, 가족보다 개인 중심가치가 좀 더 강한 것으로 나타났다.

응답자들은 2030 미래가족 시나리오에서 '느슨하지만 친밀한 가족 시나리오'를 가장 선호했다(그림3 참조). 이는 경제적 불평등과 가족 돌봄 부담이 감소하며, 개인 중심가치는 강화되는 미래다. 계층 간 소득 및 생활 수준의 차이가 크지 않고, 돌봄은 국가서비스를 통해 제공되며, 가족의 공동체적 관심보다 개인의 생활이 존중되어야 한다는 생각이 강한 사회이다. 이러한 시나리오에서 가족 구성원은 서로 간의 부담이 적고, 이로 인해 오히려 친밀할 수 있을 것으로 예측되었다. 반면, 이대로 가면 맞이할 미래(BAU)로는 개인 가치와 가족생활 경합 시나리오가, 회피미래로는 가족 부담 극대화 시나리오가 꼽혔다.

4.1.4. 전망의 전략

연구진은 선호미래로 확인된 '느슨하지만 친밀한 가족'을 구현하기 위해 핵심 정책영역인 돌봄, 소득보장, 가족 관련법에서 관련 제도 및 정책을 진단, 분석했다. 이를 기반으로 국가 차원의 중장기 정책 방향을 제시했다. 돌봄, 소득보장, 가족 관련법 정책영역들과 시나리오와의 정합성을 점검하고, 미래 가족정책의 추진 방향 및 정책과제를 도출하였다. 이 과정에서 국내외 전문가 조사 및 인터뷰, 미래 포럼의 운영, 가족의 미래와 사회정책 전망의 토론회를 개최했다. 정책을 제시할 때는 대학 연구소, 관련 학회 등과 협업했다. 제시된 정책 방향은 다음과 같다.

① 사회보장정책의 정비: 사회보험의 커버리지 확대, 보편적 수당의 도입, 공공부조의 확충 등 다차원적인 사회안전망을 구축하는 것이 전반적 과제로 제안되며, 가족정책의 차원에서는 빈곤에 취약한 가족에 대한 지원이 중요한 정책과제다.

② 돌봄 정책의 재점검과 방향 수립: 남성과 여성이 함께 하는 가족 돌봄, 노인부양 부담의 사회적 책임 확대 등 세부적인 정책과제의 추진이 필요하다. 이와 더불어 일과 가족 돌봄의 책임을 양립할 수 있는 방향으로 사회적 인식의 전환도 요구된다.

③가족 관련 현행법과 제도 개선: 개인 중심적 가족 의식의 강화가 선호하는 미래여서 가족정책 수립 시 이런 선호미래가 사회에 미칠 영향까지 다층적으로 고려하여 현행법과 제도를 개선하는 것이 필요하다.

4.2. 갈등의 미래

4.2.1. 전망의 목표

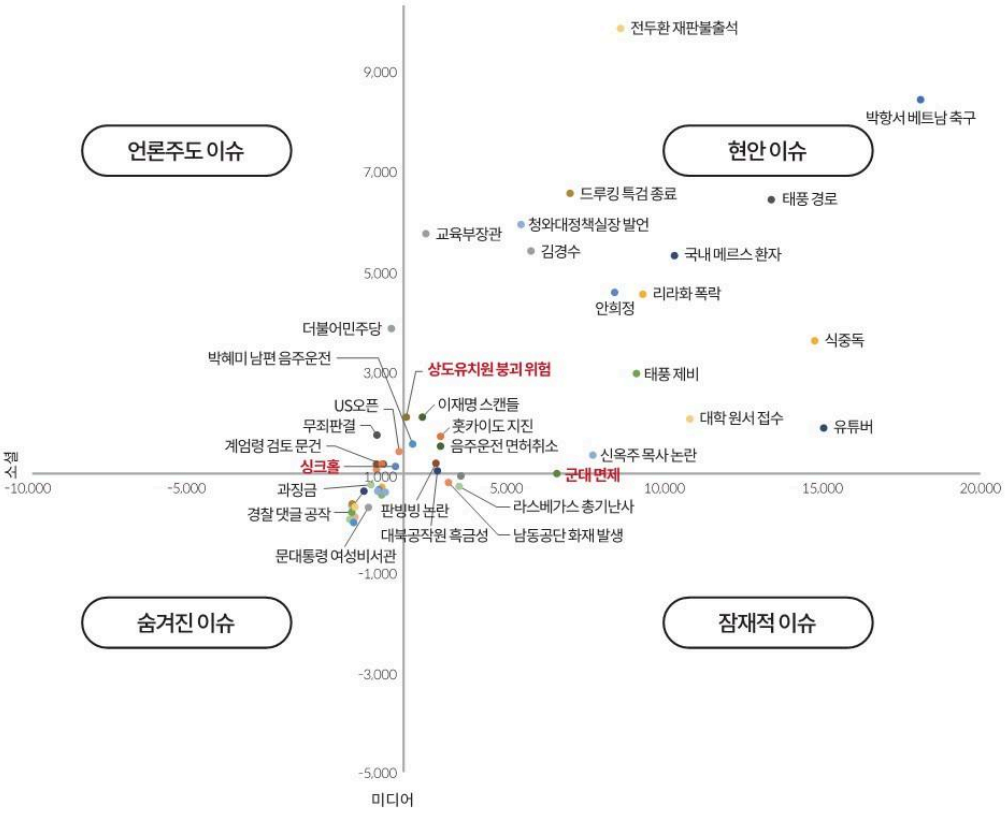
갈등의 조기 경보(한국행정연구원 2018년 수행): 현재 갈등의 내용이나 양상이 파악되지 않지만, 조만간 등장할 수 있는 갈등을 사전에 인지하고 선제적으로 개입하여 효과적으로 예방하는 것은 매우 중요하다.

4.2.2. 전망의 방법과 타당성

연구진은 포털에서 실시간 급상승 검색어에 노출된 단어를 크롤링 봇(Crawling bot)을 이용해 수집했다. 뉴스는 130만 건, 블로그는 36만 건, 커뮤니티 16만 건 그리고 지식인 2만 건을 수집했다.

뉴스 언급량과 소셜 언급량을 각각 x, y 축으로 설정하고 교차시켜 이슈 특성을 4개로 구분했다(그림4 참조). 뉴스 언급량과 소셜 언급량이 모두 높은 경우는 현안 이슈로 간주했다. 뉴스 언급량은 높지만, 소셜 언급량이 적은 경우는 언론 주도 이슈로 보았다. 뉴스 언급량은 낮지만, 소셜 언급량이 높은 경우는 잠재적 이슈로 간주했다. 뉴스와 소셜 언급량이 모두 낮은 경우는 숨겨진 이슈로 정의했다. 잠재적 이슈와 숨겨진 이슈는 향후 사회에 등장해 해결을 요구할 미래 갈등으로 해석할 수 있다. 연구진은 이런 이슈에 주목하면서, 정부의 각 부처가 선제적으로 개입, 대응해야 할 주요 이슈로 제시했다.

[그림 4] 갈등 이슈의 4가지 분포도



(출처: 은재호, 2021)

연구진은 당시 잠재적 이슈로 '군대 면제'를, 숨겨진 이슈로 '싱크홀'(지반 침하)과 연계된 '상도 유치원'이 부상하고 있음을 확인했다. 군대 면제는 병역특례를 말하는데, 온라인에서 언급된 양은 7천5백여 건, 상도 유치원은 4천여 건에 달했다. 군대 면제의 경우 언론 뉴스보다 소셜에서 더 많이 언급된 것도 주목했다.

4.2.3. 전망의 내용

미래 갈등 이슈① 군대 면제(병역특례): 아시안 게임은 군대 면제용 대회인가?

당시 아시안게임 축구에서 금메달을 취득한 선수들에게 병역의 의무를 부과하지 말아야 하는지 논란이 일었다. 군대 면제라는 이슈는 병역면제 대상에 대한 형평성과 공정성 논란으로 확인되었다. 대표팀 선발권자가 실력이 떨어지는 후배를 팀에 넣어준 '끼워넣기', 병역 문제를 해결한 선수가 후배에게 대표팀

자리를 양보하는 등 공정성과 형평성 훼손, 거액 연봉을 받는 프로 선수가 병역 혜택까지 받으려는 것에 대한 시민들의 반발이 언급되었다.

미래 갈등 이슈② 지반 침하 불안: 안전 욕구의 지속적 상승

상도 유치원 지반 침하 사고가 났던 2018년 9월7일, 언론(57%)과, 소셜(43%) 모두에서 지반 침하에 대한 언급량이 급증했다. 특히 붕괴 사고 전 유치원 측이 바로 옆 공사 현장에 대해 위협을 느껴 안전 진단을 요청했고 학부모들이 구청에 민원을 제기했음에도 구청 측이 안전하다고 답변했다는 사실이 밝혀지며 국민을 경악게 했다. 사고를 미리 방지하지 못한 안이한 대처에 분노하는 부정 감정이 90% 이상을 기록했다.

4.2.4. 전망의 전략

이 연구에서는 미래의 갈등을 조기에 발굴하는 시스템의 구축을 전략으로 제시했다. 예를 들면, 분석 단위 기간을 2~3개월에서 1~2주로 단축한다면 주요 이슈의 변화 양상을 시의성 있게 확인할 수 있을 것으로 보았다. 언급량과 빈도, 증감 추세, 주요 맥락을 확인해 잠재적 갈등 이슈를 도출할 수 있다. 갈등으로 전환될 개연성이 큰 이슈의 경우, 정성적 분석을 통해 주요 원인과 쟁점, 대응 방안과 대응 방안에 대한 사회적 선호를 파악할 수 있다.

정량과 정성 분석을 통해 향후 갈등이 표면화될 우려가 있는 이슈를 확인하여 소관부처에 조기 대응을 촉구할 수 있다. 격주마다 분석 결과를 각 정부 부처에 공유할 수 있다. 특히, 잠재 이슈 중 언급량이 증가 추세를 보이는 사안의 경우 갈등 현안으로 드러날 가능성이 커 조기경보를 발령할 필요가 있다.

4.3. 도시의 미래

4.3.1. 전망의 목표

서울의 2030년 미래(서울연구원 2012~2018년 연구)

4.3.2. 전망의 방법론 및 타당성

시민 여론조사: 서울시민 전체를 대표하는 표본조사를 통해 서울시민들이 현재 어떤 문제를 고민하고 있는지, 10년, 20년, 30년 후 서울의 미래와 자신의 미래는 어떻게 변화될 것인지, 그 미래는 긍정적인지 혹은 부정적인지 조사했다. 한 세대가 지난 30년 후인 2045년 미래 서울의 주역이 될 중고등학생들이 생각하고 바라는 미래 서울의 모습도 조사했다. 미래세대를 대표하는 500명의 표본을 대상으로 미래세대의 미래역량을 파악하고 미래도시 서울의 이미지, 30년 후 도시의 변화 모습 가능성에 대해 분석했다.

시민 제안 플랫폼: 서울시민들의 미래사회에 대한 상상력과 창의력을 제고하기 위한 시민참여 방안의 하나로 시민 제안 플랫폼을 운영하고 그 플랫폼에서 의견을 개진하고 개진된 의견에 대해 투표하는 형식의 시민참여 방안을 시도했다(아래 박스의 내용 참조).

2045년 서울, 30년 후 서울은 무엇이 어떻게 바뀌었을까요?
혹은 어떻게 바뀌어야 할까요?

평균수명의 연장, 인공지능과 과학기술의 발전, 기후환경과 글로벌 환경 변화 등
빠르게 변화하는 기술과 사회 요소들은 미래세대에게 지금까지와는 전혀 다른 환경을 요구하고 있습니다.
2045년, 광복과 동시에 경성부가 서울시로 개칭된 지 100년이 되는
뜻 깊은 해. 서울은 어떻게 미래를 만들어 나가야 할까요?

지금 중학교에 다니는 친구들이 중년의 나이가 되어 서울의 중심이 될 2045년 서울,
자동차가 사람 없이 돌아다니고 로봇이 집안의 일을 도와줄까요?
90세의 어르신들이 동네 공원에서 활기차게 친구들과 운동을 하실까요?
도시행정과 구조는 어떻게 바뀔까요?
25개 자치구가 모두 자신들의 도시를 만들고 서울시는 조정기능만을 할까요?

서울시에서는 천만 시민들이 바라는 서울의 미래를 그리고 있습니다. 우리가 꿈꾸고
만들어나가야 하는 미래 서울은 어떤 모습일까요? 혹은 어떤 모습이어야 할까요?
시민 여러분들의 소중한 의견 부탁드립니다.

• 천만상상 오아시스에 미래서울 제안 운영

- 장기적으로는 30년 후, 단기적으로는 10년 단위로 서울시민이 예상하는 미래서울은?
- 미래서울의 위험과 도전은?



시민 원탁토론회: 서울시민 원탁토론회는 21세기형 타운미팅의 한국형 모델로, 의제와 관련된 직·간접 이해당사자들이 모여 주요 갈등 의제에 대해 토론을 하고, 토론을 통해 세부 쟁점 발굴 및 스스로 우선순위를 정하는 숙의민주주의 기법이다. 모두가 한 가지 의제에 대해 전원 토론의 형태를 취한다. 또한 무선 투표기와 실시간 의견 분석 시스템을 활용함으로써 신속한 의사결정을 구현한다.

전문가 델파이: 전문가들이 인지하는 미래 서울의 발전 전망과 미래 서울에 영향을 미칠 요인들, 그 요인들의 발생 시점을 비교하였다. 또한 서울시의 장기 계획 중 포괄 계획에 해당하는 2030 서울플랜을 대상으로 정책의 우선순위를 조사한 후 계층분석적 의사결정방법(AHP)을 통해 정책 간, 사업 간 비교 분석을 시도했다.

정책결정자 심층 인터뷰: 서울시의 정책결정자들(실국장급)은 서울이 안고 있는 여러 가지 문제들을 오랜 행정 경험으로 축적된 정보와 지식을 바탕으로 정책 실행을 모색하는 집단이다. 연구진은 25명의 서울시 실국본부장들을 대상으로 1시간의 개별 인터뷰를 진행하였다. 서울시의 미래 전망과 서울시가 추구해야만 하는 미래 핵심 가치, 그러한 가치를 구현하기 위해 어떤 정책을 우선순위로 두어야 하는지 질문했다.

데이터 분석: 10년간 서울시장 취임사(2002-2011)[1]를 통한 언어분석은 언어통계학적 내용분석 및 언어 네트워크 분석이라는 두 가지 방식으로 진행되었으며 서울시정의 계획적 특성과 시사점 고찰을 통한 기초 자료로 활용했다.

지표 예측: 미래 서울 2030년이 지향해야 할 사회의 질 지표를 안전성, 공정성, 창의성으로 구성했다(그림5 참조). 기존 사회의 질 관련 연구에 대한 리뷰 및 해외의 사회의 질적 발전 및 삶의 질 발전과 관련된 지표들을 비교 검토하여 서울의 사회의 질을 측정하는 지표를 구성하고, 영역별 지표에 대한 양적 예측을 전문가 조사를 통해 구축하였다.

[그림 5] 미래 서울 2030, 사회의 질 지표 구성



(출처: 변미리, 2021)

1 취임사 분량이 일정하지 않아 양적 비교는 의미가 없다. 이명박 시장(2002) 취임사는 7,435(1,735개 낱말), 오세훈 시장(2006)은 7,465자(1,677개 낱말), 오세훈 시장(2010)은 4,810자(1,177개 낱말), 박원순 시장(2011)은 1,853자(418개 낱말)로 분석이 이루어졌다.

4.3.3. 전망의 내용

소득 불평등 심화, 고용 없는 성장의 지속, 리더십 부재, 자원부족, 기후변화, 경제성장과 혁신 강화, 청년실업, 도시화 관리 등이 메가트렌드로 파악되었다. 연구진은 메가트렌드가 서울시정에 어떤 이슈를 제기할 것인가를 고민하면서 고용 없는 성장에 따른 일자리 부족 이슈, 성장 없는 고용으로 노동력 수급 불일치와 좋은 일자리 문제 이슈, 인구 총량의 정체와 노령화에 따른 이슈 등이 앞으로 서울시 정책에 빈번하게 나타날 것으로 판단했다. 다음은 미래 서울의 4대 메가트렌드를 정리한 것이다.

① 도시인구 가구의 재구성: 생산연령 축소, 1-2인 가구 증가, 외국인 인구 증가, 고령인구의 급속한 증가, 서울의 유출/유입 인구 특성의 차별화, 결혼 평균 연령 증가와 이혼율 증가

② 양극화 및 세대 계층 갈등: 중산층의 허약화, 고령인구의 양극화, 거주 공간의 분리화, 노동력 고학력과 직업의 부적합, 경제 능력과 교육 기회 구조의 연동(계층 이동 가능성의 단절)

③ 도시화의 심화와 메가시티 진전: 도시화 임계치(90%), 서울의 정책 경계의 확장, 산업구조의 재배치(서비스업과 제조업 구성비 변화), 소비문화의 집중화, 저성장 사회의 지속

④ 기후변화와 자원 소비: 에너지 집약적 도시 기반 구축, 사회의 친환경 생활 패턴의 강화(자원순환형 도시), 기상 이변 빈도의 증가와 도시 위험도 증가

4.3.4. 전망의 전략

첫째, 서울시가 가장 중점적으로 추진해야 할 정책은 교육정책이다. 미래세대를 위한 교육의 강화뿐만 아니라 변화의 속도가 너무 빨라 이러한 변화 속도에 적절하게 대응할 수 있도록 일반 시민을 위한 교육이 이루어질 수 있는 사회제도 개선이 이루어져야 한다.

둘째, 산업육성 및 일자리 창출이다. 서울에서 가장 잘 할 수 있는 산업을 육성하고 그러한 기업들이 성장할 수 있도록 제도적 기반을 마련해야 한다. 청년들과 노년층에서 활력 있게 생활할 수 있는 일자리가 공급될 수 있어야 한다.

셋째, 합리적인 재정 계획 수립을 포함한 장기 계획 구축이다. 중장기 재정 계획이 수립되어 있지만, 실질적으로 미래를 준비하기 위해 작동하고 있는지는 미지수이다.

넷째, 미래조직으로의 변화와 준비이다. 이를 위해 인사 및 조직구조, 교육체계 등 행정 시스템의 변화가 필요하다. 경직된 공무원 조직구조가 좀 더 유연해질 필요가 있으며 공무원들이 관련 분야의 변화에 적응할 수 있도록 교육체제, 소통구조 등이 개선되어야 한다.

마지막으로 공무원의 역할 및 의식변화이다. 공무원에게는 장기적인 관점에서 담당 분야의 미래를 판단하며 대응하는 노력이 필요해지며 결정자에서 조정자로, 세부 관리자에서 포괄적 관리자로 역할 변화가 요구된다.

4.4. 직업의 미래

4.4.1. 전망의 목표

인간과 기술의 융합 시대에 미래직업의 세계 전망(한국고용정보원, 과학기술정책연구원 협동과제로 2017년 연구):

4.4.2. 전망의 방법론 및 타당성

전문가 지식추출법을 활용한 예측: 셰필드 도출 프레임워크(The Sheffield Elicitation Framework)를 활용해 전문가로부터 지식을 추출할 때 다음의 원칙을 적용했다. 그 원칙은 명쾌하고 애매하지 않을 것, 고유한 값을 제시할 것, 가능하면 단순하게 표현할 것 등이다.

연구자문위원회 운영: 트랜스휴먼(transhuman) 관련 인문·사회·과학과 공학계열 그리고 예술계열 전문가들을 선정해 연구자문위원회를 조직했다. 로봇, 바이오, 인공지능, 뇌공학 및 생체공학 전문가, 로봇과 일자리를 연구하고 있는 언론학자, 포스트 휴머니즘 철학자, 트랜스휴먼 사회학자, 기술경영학자 등이 포함되었다. 노동경제학자와 교육적 관점에서 기술의 변화를 살피는 교육학자도 포함되었다. 이들은 수차례 회의를 통해 트랜스휴먼 사회의 미래상과 사회적 변화에 대해 논의했다.

연구진은 자문위원들에게 트랜스휴먼 사회의 미래상을 바탕으로 20년 뒤를 예측하도록 했다. 내부 연구진이 제공한 글로벌 트렌드를 바탕으로 자문위원들은 트랜스휴먼 사회의 다면적 미래상을 도출했다. 이 작업이 완료된 뒤, 자문위원들은 3년 뒤 이슈(사회적 이슈와 일자리 이슈)를 도출했다. 장기적으로 트랜스휴먼 기술이 초래할 미래사회의 모습을 그리도록 한 뒤, 이 미래사회가 실현된다는 가정에서 앞으로 3년 뒤 어떤 사회적 이슈와 일자리 이슈가 발생할 것인지 예측한 것이다.

정책 사각지대의 양적 시각화: 내부 이해관계자와 외부 이해관계자에게 공통으로 미래 이슈의 발생 가능성과 이슈들의 사회적 파급력을 물으면서 두 그룹의 시각 차이가 1점 이상(10점 척도)이면, 이 부분에 동그라미를 쳐서 사각지대임을 나타냈다. 동그라미가 클수록 내외부의 시각차가 큰 것을 나타낸다.

미래 워크숍: 대학생과 직장인을 대상으로 트랜스휴먼 사회가 촉발할 사회적, 일자리 이슈를 어떻게 생각하는지 알아보았다. 또 이들의 의견과 정책담당자 그룹 그리고 기술 및 일자리 전문가 그룹의 의견에서 어떤 차이가 있는지 분석했다.

4.4.3. 전망의 내용

① 20년 뒤 주요 미래 이슈

- 사회문화: 트랜스휴먼 기술 활용해 생산성을 높인 근로자에게 근로소득의 가산세 부과, 산업재해 위험 직업군의 감소

- 과학기술: 인간 복제 허용 심사원과 기술 부작용 방지를 위한 복제인간 추적연구소 등장, 특정 직무에 뇌 임플란트 요구, 수천 개의 가상현실에서 사는 시대의 기술적 구현
- 환경과 에너지: 기후변화에 영향을 받지 않는 주거지 개발 인력 수요 증가, 파괴된 환경에 적응하는 새로운 공동체 생활방식 등장
- 산업경제: 노동의 경제적 가치 소멸, 기본소득제 전면 도입, 24시간 각성 상태를 요구당하는 디지털 경제의 확산
- 국제정세/한반도: 의무 군복무 소멸, 기술 난민 전담원, 남북간 평화 체제 구축 이후 DMZ 일대에 세계적인 평화생태공원 조성

② 3년 뒤, 주요 미래 이슈

- 사회문화: 국내 기업 중 10% 이상이 근무시간의 완전 자율화, 유전자 조작을 통해 노화를 늦추는 기술의 적용 논란
- 환경과 에너지: 미세먼지 포집 및 저감 기술 개발자 인기, 유전자가위 기술을 활용한 GM작물 재배 전문가 인기, 소규모 에너지 수집상 등장
- 과학기술: 공존현실, 가상현실, 증강현실 관련 분야의 성장으로 고용 수요 증가, 치료용 인공 장기를 원하는 환자의 등장, 인체 장기를 생산하는 3D 프린팅 산업 확대
- 산업경제: 국내 10대 기업이 인공지능을 활용해 인력 채용, 플랫폼 노동의 증가로 특수고용형태 종사자의 확산, 인공지능과 협업하는 근로자와 사업가 확산
- 국제정세/한반도: 무인 무기 체계의 등장과 윤리적 문제 발생, 미국과 북한의 군사적 충돌 발생 가능성, 국내에서 디지털 생체정보 해킹

③ 대학생, 직장인, 정책가, 전문가가 꼽은 주요 미래 이슈

대학생과 직장인, 기술과 일자리 분야의 전문가와 정책가가 공통으로 중요하다고 꼽은 미래 이슈는 다음과 같다(표1 참조). 20년 뒤의 이슈 중에서는 산업재해 위험 직업군의 감소나 파괴된 환경에 적응하는 새로운 공동체 생활방식의 증가, 인공지능과 인간의 일자리 경쟁 등이 주목되었다. 이런 전망을 바탕으로 3년 뒤 미래 이슈를 전망하면서 네 그룹은 로봇의 오작동 책임성 논란, 유전자 정보회사의 설립 증가, 플랫폼 노동 증가로 특수고용종사자 확산 등이 중요하다고 보았다.

[표 1] 네 그룹이 중요하다고 선택한 공통의 미래 이슈

분야		미래이슈
20년 후	사회·문화	**산업재해 위험 직업군의 감소**
	환경·에너지	**기후변화 영향 받지 않는 주거지 개발 인력 수요 증가**
		파괴된 환경에 적응하는 새로운 공동체 생활방식 증가
	산업·경제	**트랜스휴먼 보건시스템 관련 의료 직업군 증가**
		인공지능 로봇과 인간의 일자리 경쟁 치열
	국제·한반도	**정찰병, 테러감시직 등 특수직업군에 증강기술 적용 일반화**
3년 후	과학·기술	생식세포, 수정란 대상 유전자 교정 범위 과학계 대립
		치료용 인공 장기 원하는 환자 증가
		로봇 오작동 책임성 논란
	환경·에너지	**미세먼지 포집 및 저감기술 개발자 인기**
	산업·경제	**인공지능과 협업하는 근로자, 사업가 등장**
		유전자 정보회사 설립 증가
		플랫폼 노동 증가로 특수고용종사자의 확산
	국제·한반도	국내에서 디지털 생체정보 해킹사례 발생

(출처: 박가열 2021)

4.4.4. 전망의 전략

연구진은 일반인과 전문가, 정책가의 미래 인식 차이를 드러내 정책가들이 놓치고 있는 이슈를 제기했다. 예를 들어, 20년 뒤 이슈로 거론된 '24시간 각성 상태를 요구당하는 디지털 경제의 확산'에 대해 대학생은 발생 가능성을 크게 보았지만, 전문가와 정책가들은 상대적으로 낮게 보았다. 인공지능 로봇과 인간의 일자리 경쟁에 대해 대학생은 그 가능성을 크게 봤으나, 전문가와 정책가는 상대적으로 낮게 평가했다. 이런 인식의 차이를 발견함으로써 일반 시민들이 걱정하거나 우려하는 이슈에 대해 정책가들이 이해할 수 있도록 했다.

4.5. 건강의 미래

4.5.1. 전망의 목표

직업병의 미래(연세대 의과대학 2012년 이후 연구)

4.5.2. 전망의 방법론과 타당성

전국민 의료 이용 데이터 분석: 국민건강보험공단 빅데이터에서 직업과 관련된 변수로는 가입자구분(GAIBJA_ TYPE), 직역상세코드(JIKYEOK_DTL_CD), 직종코드(CLFY_CD), 사업장업종세분류(INDTP_CD) 변수가 있다.

가입자 구분 코드로 직장 가입자를 선별하여 우리나라의 건강보험 혜택을 받을 수 있는 근로자 전체를 선별할 수 있다. 직역상세코드를 이용하면 일반 직장인과 공무원을 비교할 수 있으며, 직종 코드를 이용하여 공무원 내 직종 구분도 가능하다. 사업장-업종-세분류를 이용하여 근로자가 종사하고 있는 업종을 알 수 있다. 예를 들어, 업종별로 노출되는 유해 물질의 차이와 이 때문에 발생하는 질병의 차이가 있다면 이런 변수들에 관심을 가져야 한다.

빅데이터 분석: [그림 6]은 전체 근로자를 대조군으로, 또는 공무원을 대조군으로 광업에 종사하는 근로자를 추적 관찰한 것이다. 전체 사망과 전체 악성 신생물의 발생이 높게 나타나고 있다. 여기서 막대의 크기는 위험도의 크기이다. 빨간색은 위험도가 높다는 것이고, 파란색은 위험도가 낮다는 것이다. 색이 없는 것은 방향성은 있지만, 통계적 의미가 없는 것을 말한다. 검은색은 발생 수가 매우 작아 해석할 수 없음을 의미한다.

예를 들어, 분진 노출과 폐암의 발생 관련성이 높은지 관찰해보면, 교육직 공무원과 비교해 광업 종사자가 '기관, 기관지 및 폐의 악성신생물'이 높게 나타나는 것을 볼 수 있다. 자세히 보면, 식도, 위, 후두에도 빨간색 막대가 나타났다. 우연일 가능성과 정말 그럴 가능성이 동시에 존재한다. 식도암의 주된 원인으로 알려진 것은 흡연과 식습관인데, 이 데이터에서는 흡연과 식습관을 보정하지 않았다. 빅데이터 분석은 우선 가능성이 큰 업종과 질병의 상관성을 간단하고 빠르게 찾아내 정밀 분석할 연구 주제를 찾는 데 효과적이다.

메타분석: 분진에 노출되는 업종에 종사하는 근로자는 일반 근로자보다 특정 암의 발생이 높을 수 있다는 것이 가설이다. 분진에 노출되는 경우 진폐가 발생한다. 진폐가 있는 경우 고농도의 분진에 노출된 것이다. 이런 가설을 전제로 진폐가 있는 사람은 진폐가 없는 사람과 특정 암의 발생률을 연구할 수 있다. 예컨대, 진폐가 있는 사람은 폐암 말고도 구강암, 식도암, 위암의 발생률이 높다.

메타분석은 기존의 논문들을 모아서 마치 다수결처럼 결정한다. 예를 들어, 분진 노출과 소화기 암의 관계가 있는다는 논문과 그렇지 않다는 논문 모두를 분석하는 것이다. 다수결로 분석할 때 하나의 논문이 하나의 표를 갖는 것이 아니라, 그 논문에 사용된 인구수를 가중치로 사용한다. 더 많은 인구수로 연구를 한 경우 더 많은 표를 주는 방법이다.

연구진은 최근까지 분진 노출과 소화기암 중 위암에 관한 연구 48개를 모아서 정리해 보았다. 결과적으로 분진 노출이 되는 경우 위암 발생률이 1.25배 높았다. 분진 노출이 점점 높아질수록 위험도가 높아지는 경향을 발견했다.

현장에서 데이터 수집하기: 예를 하나 들어보자. 경마장에서 말을 관리하는 근로자에게 폐암이 생겼다.

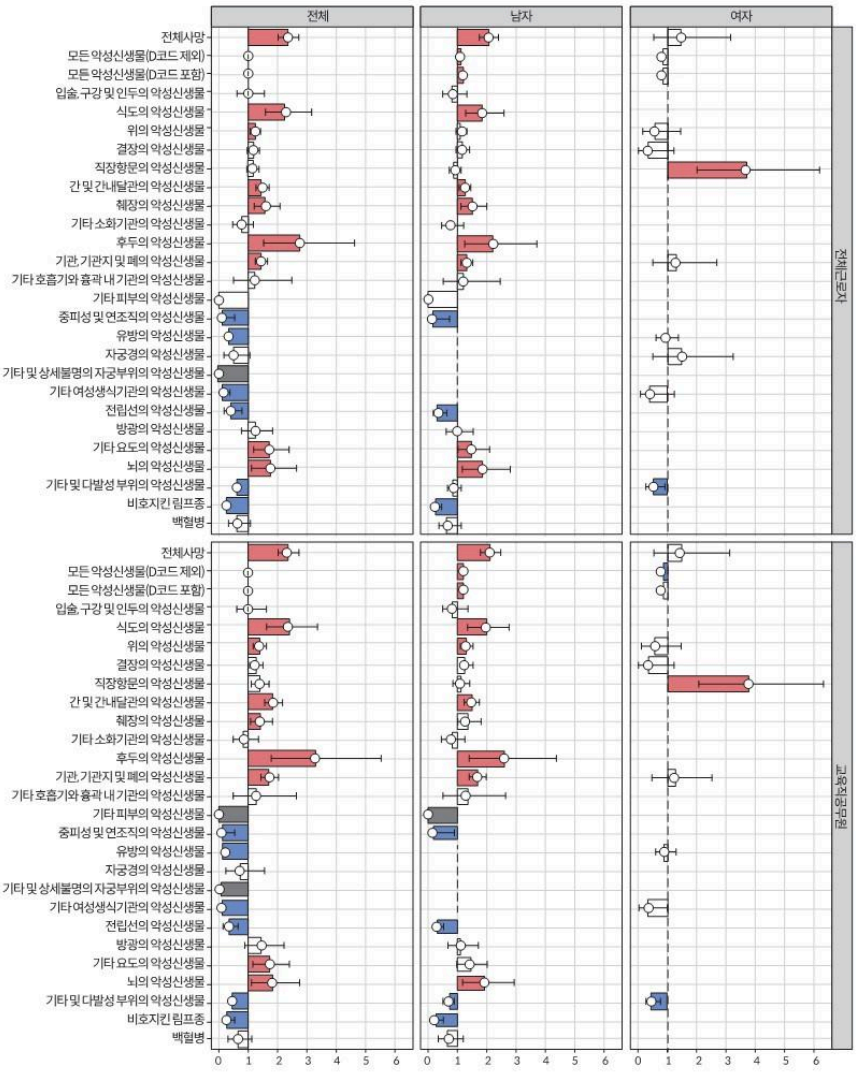
연구진은 말을 관리하는 곳에 가서 석면으로 지붕을 만들었는지, 분진 노출이 있는지 알아보았다. 결과적으로 그렇지는 않았다. 말의 배설물로 유해 가스가 생길 가능성이 있을지도 검토했지만 발견하지 못했다. 원형 마장에서는 말이 달리므로 분진이 발생한다. 분진이 사람의 폐에 들어가려면 호흡성 분진 크기인 10 마이크로미터 이하의 분진이어야 하는데, 말이 달리는 과정에서 흩날린 분진은 그렇지 않을 것으로 판단했다. 따라서 연구진은 폐암을 일으킬 유해 물질 노출이 없다고 판단, 조사를 마치려고 했다.

그때 마장에서 일하는 노동자가 연구자를 불러세워 원형 마장 바닥의 모래를 만져 보라고 했다. 매우 잘게 부서져 밀가루 같은 느낌을 받았다. 분명 모래인데 만져 보면 마치 그라인더로 간 듯 잘게 부서져 있었다.

연구진이 원형 마장을 다시 방문해서 보니, 말의 눈높이까지 벽이 있었다. 말이 민감해서 외부에서 다니는 차량 등에 놀랄 수 있어 말의 눈높이까지 벽을 만든 것이다. 말을 타는 기수는 말이 부담을 갖지 않도록 체중과 신장이 크지 않다. 분진이 자연 환기되는 높이보다 기수의 호흡 높이가 낮음을 확인했다. 분진 노출량이 상당히 높을 가능성이 보였다.

모래 분진에는 결정형 유리 규산이라는 발암물질이 존재한다. 개인 시료나 지역 시료에서 호흡성 결정형 유리 규산 분진이 얼마나 노출되는지 조사해보았다. 여러 문헌에서 0.025 mg/m3을 관리 기준으로 하고 있으니 이와 비교해서 높게 나타나는지 조사했다. 지역 시료에서 0.020mg/m3, 개인 시료 1에서 0.026mg/m3이 확인됐다. 해외 관리 기준인 0.025 mg/m3과 유사한 수준이었다. 만약 400명의 근로자가 상기 노출로 10년 일했다면 잠복기 15년을 보낸 뒤 3명이 폐암에 걸릴 수 있는 노출농도였다. 현장에 직접 가서, 관련자를 만나지 않았으면 몰랐을 내용이었다.

[그림 6] 광업 업종 종사자에서 암 발생(빨간색은 대조군보다 통계적으로 높은 질병)



(출처: 윤진하, 2021)

4.5.3. 전망의 내용

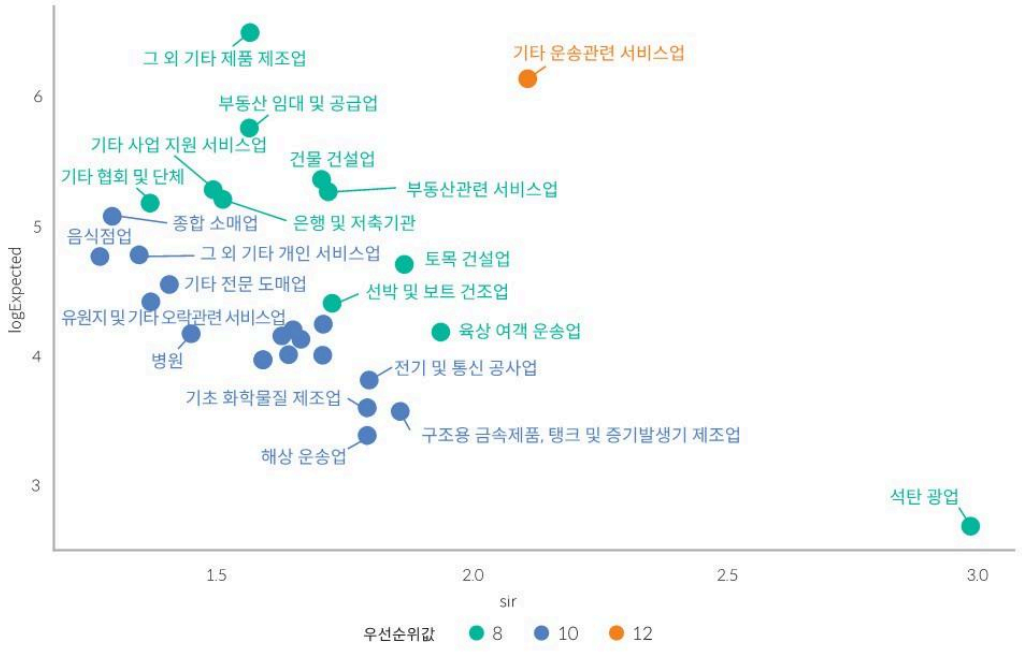
연구진은 모든 직업에서 직업성 암 발생 가능성을 예측해보기로 했다. 빅데이터 분석은 대략의 결과만 보여준다. 또한, 우연히 위험성이 높게 나타난 것이나 개인 생활 습관 등으로 높게 나타난 부분을 혼합해서

보여준다. 이런 한계를 해결하면서 연구진은 모든 업종에 대해서 모든 암을 예측하고 분석하는 작업을 수행했다.

예를 들면 [그림 7]은 우리나라 모든 업종에 대해서 전체 업종과 비교해 폐암의 발병률이 높은 것을 우측에, 발병 건수가 높은 것은 상부에 위치시킨 것이다. 위험도가 가장 높은 것은 석탄 광업이다. 발생 건수가 높은 것은 제조업이다. 선박 보트 건조업의 경우 과거 선박에는 단열과 전열제로 석면이 다수 사용되었고, 선박 도장 작업의 경우도 잘 알려진 폐암 위험군이다. 육상 여객은 자동차 매연 노출 때문에 발병률이 높다. 전기 및 통신공사 업종도 건설업에 준용해 설명할 수 있다.

8만 개의 결과 중에는 통계학적으로 우연히 나온 결과가 상당 부분 존재한다. 통계적으로 높은 위험도를 보이더라도 실제는 그렇지 않을 가능성이 있다. 그러나 어디서부터 직업성 암을 찾아야 할지 방향성을 제시할 수는 있다. 빅데이터 분석에서 위험도가 높다고 나타난 업종과 암을 먼저 조사하고 연구한다면 질병에 의한 산업재해를 조금 더 빠르게 예방할 수 있다. 전자산업에서의 백혈병, 항공운수업에서의 백혈병 위험도 등도 연구되었다.

[그림 7] 폐암 발생 위험도가 높은 업종 30개



(출처: 윤진하, 2021)

4.5.4. 전망의 전략

이런 암 발생 예측에는 큰 제한점이 있다. 업종별로 유해인자 노출이 다르기 때문이다. 광업이 서비스업과 비교해 분진 노출이 높지만, 광업 안에서 분진 노출이 높은 사람과 그렇지 않은 사람이 섞여 있다. 즉 직종이나 노출에 대한 정보가 없다는 것이다. 또한, 장시간 근로 등 노출을 추정할 수 있는 정보도 없다.

연구진은 노출 정보를 파악하기 위해 고용보험자료, 근로복지공단 산업재해자료, 특수건강검진자료, 작업환경측정자료를 분석하고 있다. 고용보험자료에는 직종에 대한 정보가 있으며, 근로시간에 대한 정보가 있다. 특수건강검진과 작업환경측정자료에는 어떠한 물질에 노출되었는지, 전문가와 의사가 평가한 자료가 있다. 근로복지공단 산업재해자료에는 어떤 업종에서 어떠한 질병으로 산업재해를 받았는지 정보가 있다. 모두 노동자의 아픔을 기록한 정보이다.

연구진은 이 자료를 사용한다면 사회적으로 중요한 관심을 두었던 것 중 상당 부분을 해결할 수 있다고 주장한다. 예컨대 산재 은폐, 산업재해 취약집단, 업종과 직종 직업병 지도, 본청과 하청의 건강 형평성, 손상 사망 예방과 같은 작업을 수행할 수 있다.

Ⅴ. 미래 전망 개선을 위한 시사점

5.1. 전망의 목표

제4장에서 가족, 직업, 도시, 건강, 갈등 등에서 국내 미래 연구 사례를 고찰해보았다. 전략의 목표라는 관점에서 보면 이들 미래 전망 작업은 대부분 탐색적 연구였다. 가치중심적, 규범적 목표보다는 가족의 미래, 도시의 미래 등으로 범위를 넓게 잡고 다양한 미래를 탐색한 뒤, 이 중에서 선호하는 미래를 선택했다.

전망의 목표로 가치를 두지 않은 이유는 연구자들이 미래에 대해 가치중립적 태도를 유지하려고 하기 때문이다. 가치나 규범을 미래 전망의 목표로 세우려면 사회를 대표하는 표본을 추출하고 이들을 대상으로 객관적인 조사를 실행해야 한다. 그 결과에 따라 응답자가 선호하는 가치나 규범을 제시할 수 있다. 이 과정을 선행하지 않는 한, 전략의 목표를 가치중심적으로 정하기 힘들다.

통상적으로 연구자들은 미래연구의 경험이 많지 않아 전망의 목표를 구체적으로 잡기보다는 우선 예측 대상의 변화를 추동하는 요인들을 식별하고자 한다. 어떤 요인 때문에 변화가 진행되었고, 앞으로 어떤 요인 때문에 또 다른 변화가 시작될 것인지 파악하려고 한다. 연구자들은 변화의 모습이 불확실하다고 판단하면서 그 변화가 어떻게 진행되는가에 따라 미래사회의 모습이 크게 바뀔 수 있는 변수들을 찾는데 골몰한다. 변수들만 제대로 찾는다면 예측하는 미래의 모습이 조금 더 정확하게 나타날 수 있다고 믿는다(최항섭, 2021).

국회미래연구원도 개원 초기 탐색적 미래 예측을 수행했다. 2018년과 2019년 국회미래연구원은 2050년을 전망했다. 이런 탐색적 미래 예측을 바탕으로 온라인 조사와 공론조사를 실시해 국민이 선호하는 미래상을 확인했다. 국민의 선호미래는 2020년에 '도전분배사회' 2021년에 '성숙사회'로 나타났다. 두 미래는 경제성장중심에서 탈피해 사회적, 환경적 가치를 중시하고 국가보다는 개인의 성장, 중앙집권적 거버넌스보다 분권적 거버넌스, 공동체의 복원 등을 희망한다는 점에서 비슷했다.

국회미래연구원은 이런 미래상을 전략의 목표로 두고 올해 미래를 전망하려고 한다. 그러자면 선호미래상을 구체적으로 개념화하고, 이 미래를 예측할 수 있는 방법론을 개발해야 한다. 예컨대, 성숙사회의 개념 정의를 바탕으로 성숙사회의 미래를 예측할 수 있어야 한다. 국내 미래 연구가 탐색적 예측에 머물러 있다면 국회미래연구원은 규범적 미래의 전개 양상을 예측하는 연구로 나아간다는 점에서 차별점이 있다.

앞으로 가치중심적 미래연구의 필요성이 증대될 것이다. 지금은 지구적 대전환기여서 기존 근대 문명의 자연 착취적 가치 체계와 국가전략, 그리고 1990년대 이후 낙관적 자본주의, 안미경중(안보는 미국, 경제는 중국에 의존) 등 기존의 교과서와 테제를 재검토하고 가치를 재구성해야 한다(안병진, 2021). 한국에서 가장 취약한 분야가 가치론 분야다. 에너지 전환, 공공보건 등은 단지 과학기술의 영역이 아니라 정의론이라는 정치철학의 영역이기도 하다(안병진, 2021).

5.2. 전망의 타당성

앞서 살펴본 미래연구의 사례에서 우리는 각 연구가 미래 예측에 적합한 방법론을 다양하게 활용하고 있음을 확인했다. 서울연구원은 한발 더 나아가 시민 제안 플랫폼, 시민 원탁회의 같은 참여적 미래 예측 방법도 개발했다. 국회미래연구원도 국민을 대표하는 국회라는 특성 때문에 시민들이 대규모로 미래 예측에 참여하는 숙의토론형 공론조사를 수행하고 있다. 더 나아가 국회미래연구원은 시민들이 시간과 공간에 구애받지 않고 자유롭게 미래를 논의할 수 있는 온라인 플랫폼 등을 개발하려고 한다.

전략의 타당성이라는 관점에서 기존 미래 연구 사례를 분석하면서 한 가지 아쉬운 부분은 전망의 방법론이 역사적 경험을 적절하게 반영하고 있는지 검증한 노력이 많지 않았다는 점이다. 미래를 예측하는 방법이 타당하다면 과거의 데이터를 넣을 경우, 현재 사회의 모습이 나타나야 한다. 앞서 언급했듯 과거와 현재 그리고 미래의 변화 동인이 같을 수는 없지만, 가중치를 두어 과거를 잘 설명하는지는 검증할 수 있다.

이 과정이 생략되거나 간과되면 정작 가장 중요한 미래 전망의 내용이 타당한지에 의문이 제기된다. 예측방법론의 검증은 아직 국내에서는 크게 신경 쓰지 않는 것 같다. 기후변화나 환경, 생태계 예측에는 예측의 검증을 중시한다. 그러나 사회의 미래를 예측하는 작업에는 예측의 검증이 덜 발달했다.

전략의 타당성을 따져보면서 우리는 직업병의 미래를 연구했던 윤진하 연세대 의과대학 교수에게 중요한 기법을 배웠다. 만일 데이터가 없는 분야의 경우, 또는 데이터가 실제를 대변하지 못하는 상황에서 어떻게 미래를 예측할 수 있을까. 윤진하는 현장에 가보라고 조언한다. 현장에서 사람들을 만나고 이들의 환경을

재조사하면, 어떤 데이터가 활용될 수 있으며, 어떤 데이터를 새로 만들어야 하는지 파악할 수 있다는 것이다. 현장에서 만난 전문가의 식견이나 시민의 혜안을 바탕으로 미래를 함께 구성하고 이를 정량화하며, 다시 객관화하여 사각지대를 살피는 노력이 필요하다.

5.3. 전망의 내용

전망의 내용적 관점에서 국내 전망 연구가 개선해야 하는 점은 내용의 차별화이다. 직업의 미래 연구를 예로 들면, 기존의 미래 연구에서는 새로운 직무의 출현이나, 노동시장 혹은 경영자의 관점에서 일자리의 증감이나 요구되는 역량 중심이었다. 그러나 일하는 사람의 관점에서 일에 대한 태도와 의미, 일하는 생태환경의 변화도 예측되어야 한다(박가열, 2021). 이를 위해서는 노동경제학이나 경영학 중심에서 탈피하여 사회학이나 심리학, 인류학, 역사 및 철학적 관점의 접근이 필요하다. 직업의 미래를 다양한 학제적 접근으로 예측할 수 있다.

전망의 내용에서 다뤄야 할 또 다른 과제로는 예측 결과의 사회적 파급력을 높이고 현실화하는 능력을 키우는 것이다. 이를 위해 다학제 및 다기관 협동 연구 수행은 기본이고, 전망 연구 과정에서 입법, 행정, 산업, 교육, 언론 등을 대표하는 이해관계자들을 최대한 참여시키는 것이 필요하다. 미래를 현실화하기 위해 다양한 사회적 매체와 문화예술 장르를 활용하여 흥미와 감동을 불러오기 위한 노력이 결부되면 더 좋을 것이다.

5.4. 전망의 전략

미래 연구에 선호미래라는 개념이 등장하면서 전망의 전략이 분명해졌다. 우리는 여러 미래 연구에서 선호미래와 회피미래를 식별하는 노력을 확인했다.

미래는 저절로 다가오는 것이 아니라 만들어가는 것임을 강조한 것들도 눈에 띈다. 서울연구원의 전망 연구에서 미래 서울은 서울시민들이 공동체적 지향과 가치를 갖고 적극적으로 만들어가는 것임을 강조했다. 서울의 미래는 어느 한 사람의 손에 달려있는 것이 아니라 함께 가치를 지향하면서 형성된다는 것이다. 연구진은 이런 미래 연구를 매개로 시민들에게 미래를 생각하는 힘을 키우고 미래역량을 향상하는 것이 더 중요한 목표임을 밝히고 있다. 정치권에서도 자기 진영에 갇혀 하나의 진리만 고집해서는 새로운 미래를 알아채지 못한다. 성찰과 열린 의지로 미래의 틈새를 만들어가는 태도가 중요하다(안병진, 2021).

최첨단 기술의 발달로 다양성이 공존하고 시민들이 행복한 사회가 될 것이라는 긍정적 전망도 있지만, 기술격차에 따라 불공정과 양극화가 심화하여 불행한 사회가 될 것이라는 부정적인 전망도 있다. 특히 위기의 시대에 변화하는 환경은 소수와 약자들의 삶의 질을 악화시킬 수 있다. 전망의 전략은 위기의 상황에 놓여있거나 조만간 맞이할 것으로 예측되는 개인들을 찾아내고 이들에게 안전망을 제공하는 것을 목표로 삼아야 한다.