



선진 의정으로 피어나는 으뜸정책의 산실

# 국회입법조사처보

2013 Spring  
통권 16호

**특집** 새 정부에 바란다

정부조직개편 | 경제민주화 | 사회복지 | 과학기술



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

# 봄날 같은 사람

- 이 해 인

겨우내 언 가슴으로 그토록 기다렸던 봄이 한창이다.

만물은 봄의 부름에 화답이라도 하듯 생기가 돌고 힘이 뻗친다.

생명이 약동하고 소생하는 계절의 하루하루가 이토록 고마울까 싶다.

두꺼운 옷을 벗어 던지는 것만으로도 몸이 가벼운데,

이름 모를 꽃들이 여기저기 흐드러지게 피어 있으니 마음 또한 날아갈 것만 같다.

사실 우리들 가슴을 포근히 적셔주는 것은 봄이다.

'봄'이란 말만으로도 향기가 나고 신선한 기분이 감돈다.

봄의 자연을 마음 곁에 두고 사는 이웃들에게서 배시시 흘러나오는

미소가 편안하고 아름답게 느껴지는 것은 아마도 그 때문일 것이다.

그래서 '사람이 봄날 같으면 좋겠다'는 말이 생겼나 보다.



02 새김터

06 권두언 • 고희욱

08 News

12 Article (특집) | 새 정부에 바란다

정부조직개편에 따른 향후 과제 • 정윤수 | 13  
경제민주화 부분 • 전성인 | 18  
사회복지 분야 • 정무권 | 22  
과학기술 분야 • 박영일 | 33

Report

40 NARS Report

2013년 1/4분기 입법조사회담 및 보고서 발간 동향 분석과 함의 • 이상팔 | 40  
국회입법조사처 발간물 목록 | 50  
국회입법조사처 전문가 간담회 · 세미나 목록 | 52

53 NARS Report Review

『학교폭력 근절 대책의 문제점과 개선방안, 현장조사보고서 리뷰 • 김성기 | 53  
『서비스산업의 발전을 위한 정책과제』 현안보고서 리뷰 • 박재곤 | 56

58 World Report

워싱턴 D.C. 출장기 • 김영일 | 58  
카자흐스탄 - 우즈베키스탄 의회 방문 • 이만우 | 66

76 Column

사용후핵연료 공론화 서둘러야 • 이원근 | 76

82 Series (연재)

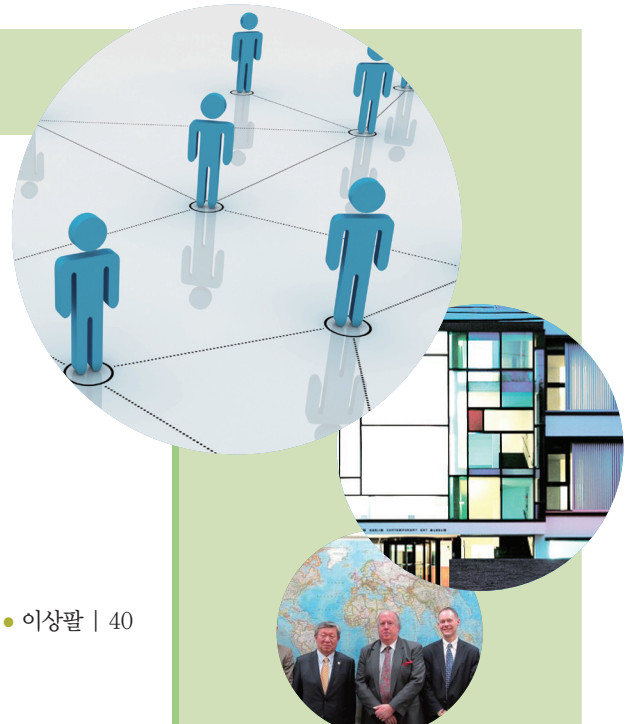
100줄 토론 | 기초연금 재원으로 국민연금기금 사용-반대 • 윤석명 | 82  
기초연금 재원으로 국민연금기금 사용-찬성 • 김연명 | 86  
일자리 창출 방안 | 청년실업대책 평가와 향후 과제 • 이정봉, 이명규 | 90  
연구기관 소개 | 한국해양과학기술원(KIOST) 소개 • 이희일 | 96

99 국회의원연구단체 둘러보기

국회 민생정치연구회 • 이한성 의원 | 99  
국회 도시재생선진화포럼 • 정우택 의원 | 100  
국회 미래인재육성포럼 • 전하진 의원 | 101  
국회 다문화사회포럼 '다정다감' 이자스민 의원 | 102  
국회 미래여성가족포럼 • 류지영 의원 | 103

104 나눔터

窓 국회(國會) 회의(會議) 이야기 • 김병주 | 104  
영화 '레미제라블'을 보고... • 이기하 | 106  
그림보다 건물이 좋다 • 원종현 | 108  
매우 소셜(social)한 나의 커피로드(Coffee Road) • 김유향 | 112  
책소개- '기획된 가족' • 조주은 | 115  
人 국회문화연구모임을 소개합니다 • 김선화 | 118  
자랑하고 싶은 국토해양팀을 소개합니다 • 김예슬 | 121  
신임조사관 인터뷰 • 강지원, 권성훈, 김정주 | 124  
2013년도 국회입법조사처 1/4분기 인사 | 130



2013년 Spring 통권 16호

발행일 | 2013년 4월 1일  
발행처 | 국회입법조사처  
발행인 | 고희욱 입법조사처장  
편집인 | 이정화 기획관리관  
편집실무위원회  
위원장 | 최선영 기획협력담당관  
위원 | 강준희 한인상 배재현 조주현 원종현  
박준환 이원근 원시연 김경민 조규범  
간사 | 신지형  
사진 | 권성해  
주소 | 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처  
전화 | 02-788-4524 팩스 | 02-788-4529  
디자인 · 인쇄 | 디자인프리즘(02-2264-1728)

CONTENTS

2013 Spring 통권 16호



NARS

[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)



04



05

- 01 ... 정치행정조사실장, 사회문화조사실장, 기획관리관 임명식 | 2013.1.21.
- 02 ... 리비아 제헌의회 방한단 입법조사처 방문 | 2013.1.24.
- 03 ... 헤리티지재단 선임연구원, 입법조사처 방문 | 2013.1.25.
- 04 ... 국회의장 신년업무보고 | 2013.1.25.
- 05 ... 국회의장 신년업무보고 | 2013.1.25.
- 06 ... [세미나] 대학등록금의 신용카드 납부 현황 및 개선방향 | 2013.1.29.

## 「대학등록금의 신용카드 납부 현황 및 개선방향」 세미나

일시 \_ 2013년 1월 29일(화) 10:00~12:00 장소 \_ 국회도서관 대강당 (지하 1층) 주최 \_ 한국지속가능경제연구회 & 국립입법조사처 후원 | 한국전문대학교육협의회



06





11



12



13

- 07 ... 제3차 정책현안브리핑 | 2013. 1. 31.
- 08 ... 입법조사기반 DB시스템 구축 최종보고 | 2013. 2. 6.
- 09 ... 국회입법조사처 - 서울대학교 MOU협약식 | 2013.2.7.
- 10 ... 이슈와 논점 600호 발간 기념식 | 2013.2.8.
- 11 ... 국회입법조사처 신년업무보고회 | 2013.2.19.
- 12 ... 국회입법조사처 - 경남대학교 MOU 협약식 | 2013.2.20.
- 13 ... [세미나] 화학사고 대응체계의 입법·정책적 개선 방안 | 2013.3.6.

# LET'S ENACT, 입법조사처!



고현욱 국회입법조사처장

## LET'S ENACT, 입법조사처!

이 짧은 문장은 영어 표현상 다소 어색하지만, 올해 우리 입법조사처의 구호입니다. 잘 알다시피, 우리의 기본 업무는 국회의 입법·정책 활동을 지원하기 위해 고품질의 조사·분석 서비스를 신속하게 제공하는 것입니다.

이러한 업무를 수행하는 원칙과 가치는 전문성(Expertism), 중립성(Non-partisanship), 정확성(Accuracy), 비밀성(Confidentiality), 그리고 적시성(Timeliness)이라고 할 수 있습니다. 이 다섯 가지 영문 단어의 첫 글자를 조합하면 바로 ENACT(법을 만들다)라는 국회의 핵심 기능이 됩니다.

전문성은 분야별로 심층적인 조사·분석을 할 수 있는 역량을 말합니다. 이것은 주제에 대한 학문적 지식과 정책적 응용력의 축적에 의해 커지며, 부단하고 엄격한 자기 학습에 의해 유지됩니다. 국정 전 분야에 걸쳐 다양한 이슈를 다루고 있는 입법조사처는 국내외 협력네트워크의 구축을 통해 부족한 부분을 보완하고 있습니다.

중립성은 주제를 이념 및 정파를 초월하여 균형적인 시각에서 조사·분석하는 것을 지칭합니다. 또한 이것은 행정부나 특정 이해집단의 관점에서가 아니라 국민, 국가의 큰 틀에서 쟁점을 정리하고 대안을 제시하려는 노력을 의미합니다. 특히, 정치적으로 논란이 되고 있는 사항에 대해서는 가치중립적 입장에서 상이한 주장의 근거와 장단점을 요약함으로써 정책결정자의 현명한 선택에 기여하고자 합니다.

정확성은 국정 주제의 조사·분석에 있어서 객관성과 정밀성을 담보하는 일입니다. 중립성이 주로 정치적 편향으로부터의 탈피를 강조하는 것이라면, 정확성은 조사관이 학문적 편견과 선입관으로부터 벗어나 객관성을 확보함으로써 성취됩니다. 아울러, 이슈의 핵심을 찾아내어 정교한 분석을 가미하여 군더더기 없는 결론과 제안을 제시하는 엄밀성이 정확성을 완성시키는 요제입니다.

비밀성은 정보요구자와 요구 내용에 대해 비밀을 지키는 것을 말합니다.

이 원칙은 국회의원의 입법조사 요구나 자료 요청에 대해 비공개원칙을 준수함으로써 정보요구자의 자유롭고 적극적인 입법·정책 활동을 초기에 지원하는 것을 뜻합니다. 그렇다고 하여 조사관이 업무를 폐쇄적으로 수행하라는 것이 아닙니다. 오히려 활발한 내부 토론과 학제간 협동연구를 통해 조사·분석의 질을 높이고 정보원의 익명성을 지키는 것입니다.


마지막으로, 적시성은 국정 주제에 대한 조사·분석 결과를 때맞추어 제공하는 것을 의미합니다. 시시각각으로 변화하는 시대상황에 따라 우리가 다루어야 하는 이슈도 어떤 것은 신속한 해법을 요구합니다. 아무리 훌륭한 조사 자료라도 적시에 그것을 제시하지 못한다면 무용지물이 됩니다. 적시성의 준수는 분야별 주제에 관해 폭넓은 관심과 깊이 있는 연구를 평소에 비축할 때에만 가능합니다.

이와 같은 직무수행 원칙이 지켜지고 적용될 때 우리 입법조사처는 양적 성장에 걸맞는 질적 도약을 통해 '입법조사처 기능의 고도화'를 달성할 수 있습니다. 특히, 입법조사 회답의 질적 수준과 신속성을 높이기 위해서는 '전문성', '중립성', '정확성'이 동시에 실현되어야 합니다. 여기에 '적시성'과 '비밀성'의 준수가 첨가된다면 정보요구자의 만족도는 한층 커질 것입니다.

미국의 의회조사처(CRS)가 수행하는 분석은 오랜 기간을 거치면서 권위가 높고, 비밀성을 지키며, 객관적이며 중립적인 것으로 유명합니다. 이와 더불어 이 기관이 가장 우선을 두는 것은 미국 최고를 자랑하는 CRS의 연구를 미국 의회가 일주일 언제든지 (24/7) 이용할 수 있도록 하는 것입니다. 다양한 정보 전달 체계를 마련하여 국회의원이 국정 이슈에 관한 정보를 시간, 장소에 구애됨이 없이 손쉽게 얻을 수 있음을 뜻합니다.

이것은 우리에게 의미있는 시사점을 제공합니다. 입법·정책에 관한 양질의 조사·분석을 수행하는 것만큼 그것을 효율적으로 전달하고 또한 그것의 활용도를 확인하는 일이 중요합니다. 우리가 정성들여 마련한 정보가 입법과 정책에 활용되어 국민 삶의 질의 개선에 기여한다는 것은 상상만 해도 즐거운 일입니다.

## LET'S ENACT, 입법조사처!

'최고의 종합정책 조사·분석 싱크탱크'를 지향하는 우리의 꿈은 현실로 다가옵니다. 

업무를 수행하는 원칙과 가치는 전문성(Expertism), 중립성(Non-partisanship), 정확성(Accuracy), 비밀성(Confidentiality), 그리고 적시성(Timeliness)이라고 할 수 있습니다. 이 다섯 가지 영문 단어의 첫 글자를 조합하면 바로 ENACT(법을 만든다)라는 국회의 핵심 기능이 됩니다.

## 국회입법조사처장, 미의회조사처 (Congressional Research Service) 등 방문



〈메어리 메저넥 미의회조사처장과 고현욱 국회입법조사처장〉

국회입법조사처장(고현욱)은 해외 전문기관들의 기관운영 현황 파악 및 국회입법조사처와의 협력방안 모색을 위하여 12월 12일부터 18일까지 5박 7일간 미국의 손꼽히는 싱크탱크 들을 방문했다.

고현욱 국회입법조사처장 일행은 미의회조사처(CRS) 메어리 메저넥(Mary B. Mazanec) 처장과의 면담을 포함해 브루킹스연구소(Brookings Institute), 헤리티지재단(Heritage Foundation), 국제전략문제연구소(CSIS), 미국기업연구소(AEI), 국립과학학술원(NAS), 우드로윌슨센터(Woodrow Wilson Center), 한미경제연구소(KEI) 등을 방문하여 양 기관의 운영 현황 및 앞으로의 협력 방안에 대한 심도 깊은 의견을 나눴다.

특히 미의회조사처(CRS)를 벤치마킹하여 출범했던 국회입

법조사처가 개청 5주년 만에 괄목할만한 성장을 이뤘다고, 본 방문을 통해 메어리 메저넥 미의회조사처장과 양 기관 간의 상호협력 강화를 약속한 것은 더욱 의미가 깊었다.

이 외에도 총 세 차례에 걸쳐 30~40명의 미국 주정부 차관, 교수 등 고위급 인사로 이루어진 해외 전문가 및 자문단을 만나 국회입법조사처를 소개하고, 협력관계를 더욱 견고히 다지는 시간을 가짐으로써 국회입법조사처의 전문성 및 역량을 키울 수 있는 초석을 다졌다.

## 2012년 2차 입법조사처자문위원회 개최

국회입법조사처법 제6조제4항에 근거하여 입법조사처장의 자문에 응하기 위해 설립된 국회입법조사처자문위원회가 12월 27일 제2차 회의를 열었다.

이날 회의에서 자문위원들은 위원장 및 분과위원장을 선출하였으며, 국회입법조사처의 주요업무 현황 및 중점 추진업무에 대하여 설명을 듣고 입법조사처의 업무 및 각종 현안에 대해 심도 깊은 의견을 나눴다. 위원장으로는 정진용 규제개혁위원(前 국회입법처장)이 선출되었고, 분과위원장으로서는 정치행정 분야에 최완규 북한대학원대학교 총장, 경제산업 분야에 장세진 인하대 경제학 교수, 사회문화 분야에 박종근 서울대 전기공학과 교수가 선출되었다.

## 2013년 국회입법조사처 시무식

1월 2일 입법조사처 대회의실에서 2013년도 국회입법조사처 시무식이 거행되었다. 이번 시무식에서는 11명의 직원에게 국회입법조사처장 표창 수여 및 팀 포상 4팀, 개인 포상 28명, 직원연구모임 4팀에 대한 하반기 포상이 이루어졌다.

고현욱 처장은 “창립 5년을 맞이하여 어느정도 양적인 성장을 이뤘다고 스스로 자부하고 있습니다. 이제는 이에 걸맞게 질적인 성장을 이루어 국회의원 나아가서는 국민으로부터 신뢰받는 우리나라 최고의 종합정책조사분석기관으로서 발전하도록 하는 것이 목표입니다.”라며 리더십, 구성원 역량, 물질·제도적 기반의 필요성에 대하여 강조하였다.

또한 국회입법조사처 장기발전 마스터 플랜 구성 계획을 밝히며 “각 직종별, 직급별, 기능별 대표성을 고려해서 마스터 플랜 작성을 위한 구성원 열 명 정도의 TF를 만들도록 하겠습니다. 대폭적인 자율권을 드릴 테니 스스로 토론하고, 찾아가고, 자료를 얻어서 우리 입법조사처의 발전을 위해 목표·정책수단을 명확히 하는 최상의 발전계획을 작성해 주시기 바랍니다. 이 시안은 처의 여러 차례 공청회와 외부자문을 거쳐서 우리가 지향하는 입법조사처의 미래 발전을 위한 하나의 지침서가 되도록 하겠습니다.”라고 밝혔다.



## 브루스 클링너(Bruce Klinger) 헤리티지 재단 선임연구원, 국회입법조사처 방문

1973년에 창설된 정치·경제·안보·외교에 관한 연구 및 교육 기관인 미국 헤리티지 재단(Heritage Foundation)의 브루스 클링너(Bruce Klinger) 아시아연구센터 동북아시아담당 선임연구원이 1월 25일 국회입법조사처에 방문하여 고현욱 국회입법조사처장과 면담을 가졌다.

이날 면담에는 고현욱 처장과 함께 문병철 정치행정조사실장, 김영일 외교안보팀장, 유웅조 입법조사관(외교·국제기구담당) 및 박수연 주무관(통역 담당)이 참여하여 외교안보에 관한 심도 깊은 의견을 나눴다. 특히 ‘북한의 미국을 향한 경고와 핵실험에 대한 미국의 입장 및 대응 전략’, ‘중국의 북한 제재결의안 동의’가 중국의 대북정책 변화를 암시하는 것인지와 같은 현안들이 거론되었다.

또한 브루스 클링너 선임연구원은 ▲헤리티지 재단의 연구가 의회에 미치는 영향 ▲강도 높은 보고서 심사(Moder board)를 통한 보고서의 질적 관리 ▲의원이 서류가방에 넣고 다니며 언제든지 읽을 수 있는 간단명료한 보고서(Briefcase paper)의 필요성 ▲헤리티지 재단 산하기관인 로비 중심의 헤리티지 액션(Heritage Action) 운영과 같은 기관 노하우를 소개하였다.

이번 헤리티지 재단 선임연구원의 방문은 지난해 12월 14일 고현욱 처장 일행이 헤리티지 재단에 방문하여 국회입법조사처와 향후의 협력관계를 약속한 후, 이번 교류를 통해 그 우의를 돈독하게 다졌다는 점에서 더욱 뜻 깊은 자리였다.

## 국회입법조사처-서울대학교, 국회입법조사처-경남대학교 교육·연구 협약 체결

국회입법조사처(처장: 고현욱)는 2월 7일 서울대학교(총장: 오연천), 2월 20일 경남대학교(총장: 박재규)와 각각 교육·연구 협약을 체결했다.

이번 협약에 따라 국회입법조사처-서울대학교, 국회입법조사처-경남대학교 양 기관은 ▲주요정책에 대한 공동연구 및 학술행사 개최 ▲교육 및 연구차원에서의 인적교류 ▲출판물 및 자료 등의 교환 ▲기타 교육·연구 분야에서의 상호 교류·협력 증진프로그램 운영에 관하여 협력하게 된다.

국회입법조사처는 2012년 충청 권역의 충남대학교, 호남 권역의 전북대학교와 각각 교육·연구 협약을 체결한 바 있다. 이번 협약은 권역별 주요 거점 대학과의 교류·협력 확대의 일환으로서, 관학협력의 새로운 모델을 제시하는 동시에 국회입법조사처의 의정지원 역량을 강화하는 계기가 될 것으로 기대된다.

## 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 600호 발간 기념행사 개최



2월 8일 국회입법조사처 대회의실에서 『이슈와 논점』 600호 발간 기념행사가 열렸다. 이번 행사에는 강창희 국회의장과 정진석 국회사무총장을 포함한 국회 기관장, 국회입법조사처자문위원 등 귀빈들이 참석하여 자리를 빛냈다.

『이슈와 논점』은 사회적 이슈가 발생할 경우 짧은 시간 내 이슈의 현황과 문제점을 파악하고 해외사례, 문제점, 개선과제 등을 4페이지로 정리한 보고서로서, 2009년 3월 11일 첫호 발간 이후 5년여의 시간 동안 그때그때의 현안 이슈들을 담아내서 국회의원의 의정활동에 도움을 주는 데 노력하고 있다.

강창희 국회의장은 축사를 통해 “『이슈와 논점』은 그동안 입법과 정책대안 마련에 충분히 그 역할을 해왔으며, 전국에서 학자와 일반국민 수만 명이 e-mail로 연결되어 이 자료를 함께 보고 있고, 일부 대학에서는 교재로도 채택되고 있다는 소식도 들었다.”며 “바로 이러한 실적들이 우리가 지향하는 열린 국회를 향해 나아가는 모습이라고 생각한다.”고 뜻을 전했다.

## 국회입법조사처 신년 업무보고회


2월19일 국회입법조사처 신년 업무보고회가 대회의실에서 거행되었다. 이번 업무보고회는 기존의 형식적인 업무보고에서 탈피해 현장의 생생한 목소리를 듣는 형식으로 진행되어 내용과 재미를 겸비한 신년 업무보고회였다는 평이다.

이번 행사는 ▲정치행정조사실 등 3개 실 및 기획관리관의 2013년 업무 계획 보고 ▲연구 및 업무성과 사례보고 ▲입법조사처 현안사항 보고 ▲입법조사처 구호 공모 수상식 등으로 이루어졌다.

특히, 이승현 입법조사관의 '회답전결권 확대', 장경석 입법조사관의 '만능 조사관과 콤비를 이룰 수 있는 유능한 조사관보 육성', 권순영 서기관관의 '회답집중기간 만들기' 등의 제안들은 현장의 고충이 담겨있어서 많은 공감을 받았다.

또한, 직원들을 대상으로한 국회입법조사처 구호공모전은 김봉주 산업자원팀장이 제안한 "Let's ENACT! 입법조사처"가 1등의 영예를 얻었다.

고현욱 처장은 이 자리에서 "의원 밀착형 활동이란 소통과 공유, 참여, 활용 등 전 단계에 걸쳐서 하는 것"이라며 "우리

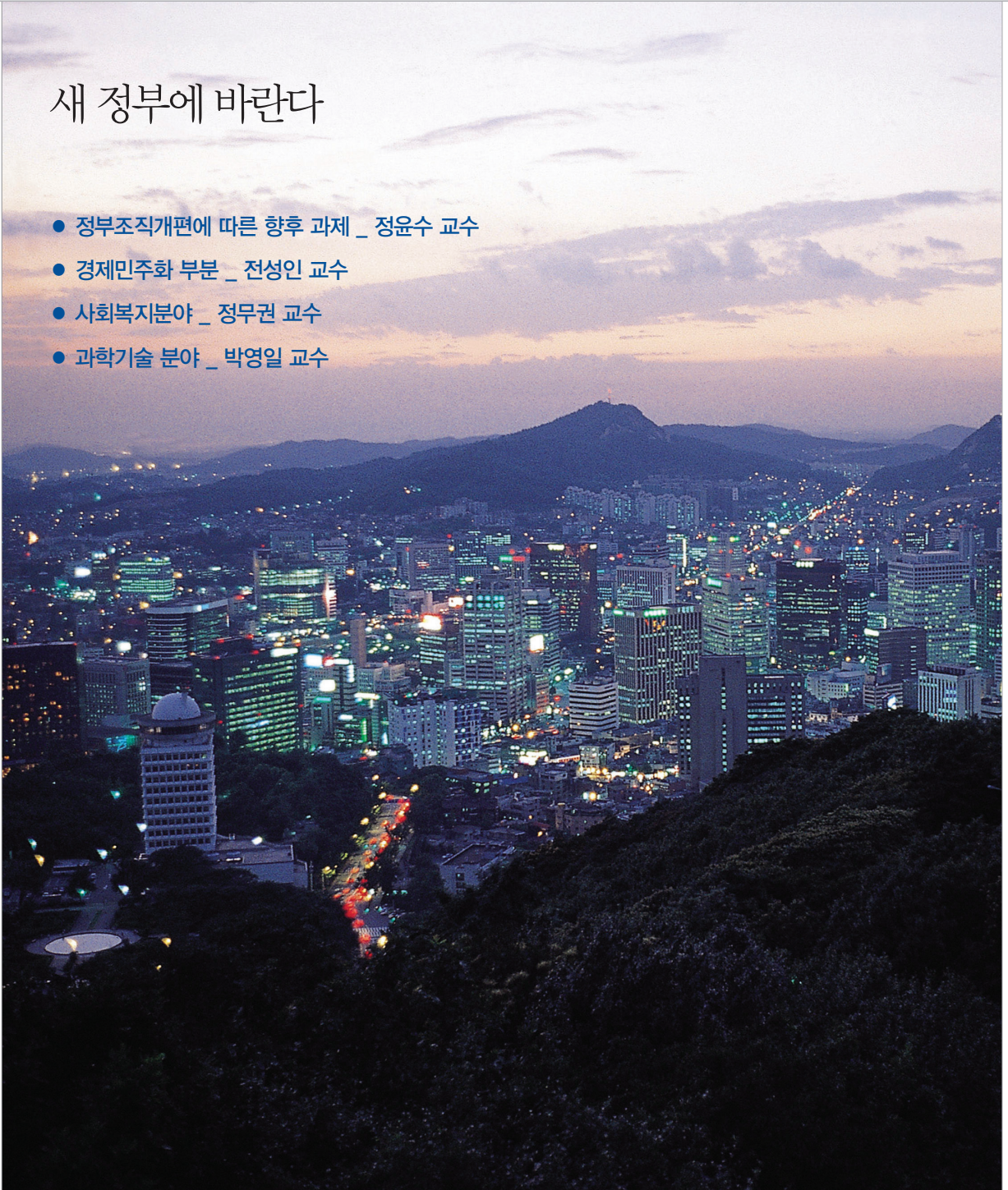
입법조사처의 모든 활동은 의원밀착형으로 가야 한다. 회답이 어떻게 활용되고, 입법으로 구체화되고, 정책으로 실현되는지 면밀히 확인해야 한다."고 강조하였다. 



# Article (특집)

## 새 정부에 바란다

- 정부조직개편에 따른 향후 과제 \_ 정윤수 교수
- 경제민주화 부분 \_ 전성인 교수
- 사회복지분야 \_ 정무권 교수
- 과학기술 분야 \_ 박영일 교수



# 정부조직개편에 따른 향후 과제



**정윤수**  
명지대학교 행정학과 교수  
한국 정책학회 회장

새 정부의 통합부처는 조직융합이 실질적으로 정착되도록 노력하여야 하며, 다조직적 집행구조를 가진 정책에 대해서는 총리실을 중심으로 부처간의 협조가 원활히 이루어질 수 있도록 관리 통제되어야 한다. 이와 함께 각 부처의 장관이 소관부처의 정책관리를 책임지고 할 수 있도록 실질적인 권한이 부여되어야 한다.

## 1. 들어가며

‘국민행복, 희망의 새 시대’를 국정비전으로 설정한 박근혜정부가 출범했다. 새 정부는 제18대 대통령직 인수위원회 보고서에서 제시된 5대 국정목표, 21대 국정전략, 140대 국정과제의 체계적인 실천을 통해 국민 행복시대를 만들겠다고 약속했다.

현재 우리 사회가 당면한 문제들의 심각성과 복잡성을 고려할 때 새 정부가 제시한 국정과제 어느 하나도 성과를 제대로 거두기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 경기침체의 장기화와 민생고의 심화, 동아시아에서의 역학관계 및 외교·안보 환경 변화의 가속화, 그리고 계층 간·세대 간 갈등의 심화 등이 우리 사회를 불확실성의 소용돌이에 몰아넣고 있기 때문이다. 이러한 요인들은 새 정부가 당면하게 될 국가의사결정 과정을 더욱 복잡하게 할 것이다.

하지만 우리 정부는 1987년 이후 다양한 시행착오를 통해 민주적 국정운영의 경험을 축적해왔다. 정권이 바뀔 때마다 시대적 상황에 맞추어 정부혁신과 조직개편을 수행하였으며, 나름대로 성과와 실패를 동시에 일구었다. 이제 새 정부에서는 4반세기의 경험에서 얻은 학습내용을 바탕으로 보다 건실하고 지속가능한 국정운영시스템을 구축해나가야 한다.

새 정부의 조직은 17부 3처 17청 체제를 갖추고 있는데, 이명박 정부의 15부 2처 18청에 비해 2부가 늘고 1청이 처로 승격되었다. 개편된 정부조직은 경제부총리와 미래창조과학부, 해양수산부의 신설, 통상교섭기능

의 산업통산자원부로의 이관 그리고 특임장관 폐지 등을 특징으로 들 수 있다. 이는 박근혜대통령의 5년간 국정운영방향에 대한 의지가 반영된 결과이다.

사회의 모든 제도가 그러하듯이 제도의 성공여부는 디자인된 시스템의 논리적 건실함과 시스템을 실제로 운영하고 참여하는 사람의 능력과 태도에 달려있다. 결국 시스템과 사람의 두 요소를 함께 고려하지 않으면 아무리 좋은 제도라도 기대한 성과를 거두기 어렵다. 이는 정부조직개편에도 적용된다. 하드웨어에 해당되는 정부조직구조를 아무리 잘 개편하더라도 소프트웨어에 해당되는 사람과 기능의 문제를 염두에 두지 않으면 정부조직개편은 성공하기 어렵다. 개편된 정부조직이 변화된 환경에서 제대로 작동하여야 하며, 이와 함께 하부조직과 공무원이 불필요한 갈등과 혼란을 최소화하면서 정착하여야 한다. 많은 전문가들은 정부조직개편이 성공하기 위해서는 개편 이후의 소프트웨어 만드는 작업이 오히려 더 중요하다고 한다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 이전 정부의 조직개편 경험을 바탕으로 정부조직개편과 함께 꼭 짚어야 할 세 가지 향후 과제를 살펴보고자 한다.

## 2. 통합된 부처의 조직융합 정착

‘조직통폐합은 성공확률보다 실패확률이 높다’고 주장하는 연구들이 많이 있다. 굳이 학술논문을 읽지 않더라도 역대 정권의 정부조직개편이 기대했던 열매를 맺지 못했다는 것을 알고 있다.

새 정부에도 다른 부처의 업무를 이관받아 업무를

사회의 모든 제도가 그러하듯이 제도의 성공여부는 디자인된 시스템의 논리적 견실함과 시스템을 실제로 운영하고 참여하는 사람의 능력과 태도에 달려있다. 결국 시스템과 사람의 두 요소를 함께 고려하지 않으면 아무리 좋은 제도라도 기대한 성과를 거두기 어렵다. 이는 정부조직개편에도 적용된다.

통합관리하게 된 부처가 있다. 과거 과학기술부와 정보통신부의 기능을 가져온 미래창조과학부가 있으며, 중견기업 정책 및 지역특화발전 특구 기획 업무를 넘겨받은 중소기업청이 있다. 5년 만에 부활한 해양수산부는 과거 국토해양부의 항만·해운·해양 업무에다 과거 농림수산물부의 수산·어업·어촌 개발 및 수산물 유통 기능과 문화체육관광부의 해양레저 스포츠 기능도 넘겨받았다. 청에서 처로 승격된 식품의약품안전처는 보건복지부의 식품·의약품 안전정책과 과거 농수산물부의 농수축산물 위생안전 기능을 이관받았다.

이전 정부에서 교육부와 과학기술부가 통합되어 탄생한 교육과학기술부 사례는 통합된 부처의 실질적인 조직융합이 얼마나 어려운가를 잘 보여준다. 교육과학기술부는 성격이 다른 두 부처의 화학적 융합을 위해 다양한 조직융합관리를 추진하였다. 문화융합을 위해 동호회 통합과 학습동아리 운영 등, 인사융합을 위해 인사교차배치 등, 조직·기능 융합을 위해 유사중복위원회 정비와 다양한 포럼 운영 등을 시도하였다. 이러한 노력의 결과 인재양성 기능과 연구개발 기능의 융합과 조정이 이루어져 전문성이 더욱 보강되고 정책의 창의성이 높아지는 시너지 효과를 거두었다는 긍정적인 평가도 있다. 그럼에도 불구하고 국민의 관심사인 교육 현안에 밀려 중장기적 성격을 가지는 과학기술 과제들이 심도있게 논의되지 못하였고, 국가의 연구개발을 종합적으로 기획하고 조정하는 기능이 취약해졌다는 문제가 끊임없이 제기되었다. 그 결과 이전 정부 후반기에 이러한 문제를 보완하고자 교육과학기술위원회가 출범하게 되었다.

(구)과기부 공무원이 (구)교육부 공무원보다 조직통합에 부정적이었다고 한다. 그 이유는 첫째, 무리한 융합인사와 보상체계 미비로 조직 및 업무만족도가 낮았다. 다시 말해서 조직통합의 성과를 강조하기 위해 무리하게 추진한 융합인사조치(선호도, 적성, 전공과 무관한 부서배치)로 인해 업무만족도와 사기가 크게 저하되었다. 둘째, 상대적으로 자유롭고 개방적인 조직인사 문화를 가졌던 (구)과기부 공무원들이 융합인사로 인해 결속력이 약해지고 치열해진 승진경쟁으로 불안감이 고조되었다. 셋째, 이질적인 업무성격으로 인해 서로에 대한 편견과 불필요한 갈등이 발생하였다. 실제로 교육/과기업무 특성 및 분야가 너무 상이하여 진정한 융합인사의 걸림돌이 되었으며, 언젠가는 서로 헤어질 것이라는 생각을 가지고 통합노력에 부정적인 태도를 보였다.

새 정부의 통합부처는 이러한 경험을 반면교사로 삼아 조직을 화학적으로 융합하고 통합의 시너지를 높이기 위한 각고의 노력이 있어야 할 것이다.

### 3. 책임장관제의 실질적 추진

박근혜 대통령은 후보시절 각 부처의 예산·인사·조직에 관한 권한을 각 부 장관에게 실질적으로 위임하겠다고 공약했다. 이는 "장관이 소관 부처의 예산 편성이나 인사 등에서 대통령이나 청와대의 눈치를 보지 말고 독자적으로 하라는 취지"로 해석된다. 앞서 이야기한 통합부처의 조직융합을 위해서 뿐 아니라 조직을 실질적으로 통솔하고 책임있는 정책추진을 위해서도 책임장관제는 반드시 필요하다.

현행 정부조직법 7조에는 '각 행정기관의 장은 소관 사무를 통할하고 소속 공무원을 지휘·감독한다고 되어 있다. 장관의 책임과 권한의 범위가 어디까지인지 애매하다. 따라서 인사·정책·예산에서 장관들의 자율성을 보장해주기 위해서는 법 개정을 비롯한 제도 개선이 필요하다.

책임장관제를 시행하기 위해서는 지금까지 청와대가 행사해왔던 권한의 상당부분을 장관에게 일임하는 등 실질적인 권한 분산이 필요하다. 책임장관제가 실시되면 각 부처 산하의 공공기관장 인사도 실질적으로 장관이 하게 될 것이다. 이전 정부까지는 청와대가 정권과 가까운 인사들을 공기업 사장이나 고문·감사 등으로 내려 보내는 경우가 많아 '낙하산 논란'이 끊이지 않았다. 장관이 산하 기관장에 대한 실질적인 인사권을 행사하게 되면, 산하기관에 대한 장악력도 커질 수밖에 없다.

책임장관제가 성공하려면 다음의 몇 가지가 선행되어야 한다. 첫째, 실질적인 인사권이 부여되어야 한다. 예를 들면 차관까지만 청와대에서 인사하고 1급이나 과장 같은 자리는 다 장관이 하도록 하여 장관의 조직 장악력을 높여야 한다. 이와 함께 정책 측면에서도 해당(청와대) 수석들의 관여가 줄어야 한다.

둘째, 국면 전환용으로 장관을 교체하지 말아야 한다. 대통령과 장관이 일종의 '직무 계약'을 맺어서 직무에 대해서는 엄격하게 평가하되 그 외에는 임기를 보장해야 한다. 또한 필요할 경우 장관들이 수시로 대통령과 독대(獨對)할 수 있어야 한다.

셋째, 늘어난 권한만큼 책임도 물어야 한다. 맡겨진 책임을 잘 못하면 청와대에서 대통령이 감시해서 책임 추궁하는 건 당연하다. 예를 들어, 어떤 장관의 인사가 학연·지연 등에 너무 편중돼 있다면 청와대가 개입해 조정할 필요는 있다.

넷째, 부처 이기주의는 제어해야 한다. 책임장관제라고 청와대가 일을 안 하는 것이 아니다. 청와대와 총리실은 부처 이기주의를 제어하고 국정이 한 방향으로 나갈 수 있도록 조정해야 한다.

이와 함께 책임장관제가 제대로 시행되려면 장관 스스로가 청와대의 눈치를 보기 보다는 책임있게 행동하고 정책과 조직운영에 대한 전문성과 소신을 가져야 한다.

#### 4. 다조직적 집행구조를 가진 정책에 대한 체계적 모니터링

사회가 다원화되고 환경이 빠른 속도로 변화하면서 하나의 시각이나 접근방법으로 사회현안을 해결하기 어려워지고 있다. 융합적 사고가 필요한 이유가 여기에 있다. 인문학과 자연과학의 융합, 과학기술분야들 간의 융합, 그리고 사회문제에 대한 인문학적 사고의 접목 등 거의 모든 분야에서 융합에 대한 관심이 높다.

정부의 정책도 한 부처에서 개별적으로 처리할 수 있는 영역은 많이 줄고 있으며, 거의 대부분의 정책에서 부서간 그리고 부처간 협력을 필요로 하고 있다. 새 정부의 140대 국정과제를 살펴봐도 한 부처가 단독

사회가 다원화되고 환경이 빠른 속도로 변화하면서 하나의 시각이나 접근방법으로 사회현안을 해결하기 어려워지고 있다. 융합적 사고가 필요한 이유가 여기에 있다. 인문학과 자연과학의 융합, 과학기술분야들 간의 융합, 그리고 사회문제에 대한 인문학적 사고의 접목 등 거의 모든 분야에서 융합에 대한 관심이 높다.

으로 수행하는 과제는 20개에 불과하며, 대부분의 과제가 여러 부처가 함께 협력하여 집행하여야 성과를 거둘 수 있다.

여러 조직이 함께 참여하는 정책에 대한 체계적인 접근이 중요한 것은 각 조직들이 조직적 명제(organization imperatives)와 정책적 명제(policy imperatives)라는 다소 상충된 이해관계에 직면함으로써 갈등을 겪게 되기 때문이다. 다조직적 집행구조 하에서는 공식적 구조나 권위적 관계가 약화되고, 하부집단들 간의 관계가 상당히 역동적·유동적이며, 정책과 관련된 주요 결정은 협상이나 합의를 바탕으로 이루어진다.


이미 오래전부터 선진국들은 다조직적 집행구조로 추진되는 사업에 대해 각별한 관심을 가져왔으며, 이들 사업의 성공적 추진을 위해 추가적인 예산지원이나 조직구조의 변화를 과감하게 시도하였다.

새 정부도 핵심 국정과제에 대해서 부처간 업무의 조정과 통합이 이루어질 수 있도록 철저한 모니터링과 분석을 체계적으로 실시하여야 한다.

## 5. 나가며

우리나라는 대한민국정부 수립 후 60여년 그리고 민주화 이후 26년 동안 다양한 모습의 행정 및 정책관리 경험을 쌓아왔다. 새 정부의 개편된 정부조직이 성공적으로 정착되어 '새 정부=정부조직개편'이라는 등식에서 벗어날 수 있기를 기대한다. 역대 정부의 경험을 통

해 정부조직개편이 정권의 성공과 아무런 인과관계가 없으며, 오히려 많은 부작용을 낳는다는 것을 보았다. 앞으로는 국정의 기본방향이 어떻게 정립되느냐에 관계없이 이를 뒷받침해주는 행정 및 정책관리시스템이 안정적으로 정착되었으면 하는 바람이다.

이를 위해 새 정부의 통합부처는 조직융합이 실질적으로 정착되도록 노력하여야 하며, 다조직적 집행구조를 가진 정책에 대해서는 총리실을 중심으로 부처간의 협조가 원활히 이루어질 수 있도록 관리 통제되어야 한다. 이와 함께 각 부처의 장관이 소관부처의 정책관리를 책임지고 할 수 있도록 실질적인 권한이 부여되어야 한다. 그리고 환경의 변화에 따라 조직개편의 필요성이 발생할 경우에는 활발한 논의와 철저한 분석을 바탕으로 부분적인 조직개편이 일상적으로 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 



# 새 정부에 바란다: 경제민주화 부분



전성인  
홍익대 경제학부 교수

즉 헌법이 넓은 의미에서 요구하는 경제민주화란 경제 영역에서 각 경제주체의 기회를 균등히 하고, 각 경제주체의 책임과 의무를 자유 및 권리 행사와 일치시킴으로써, 그 결과로 국민생활이 균등하게 향상되도록 하는 것이다. 따라서 국민 생활이 불균등한 모습을 보이는 양극화는 헌법 정신과 배치되고, 책임이 따르지 않는 경제적 권력의 행사 역시 헌법과 부합하지 않는다.

헌법 전문에는 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수”하도록 하고 있고 그 결과 “안으로는 국민생활의 균등한 향상”을 기하도록 하고 있다.

## 1. 헌법과 경제민주화

경제민주화는 대한민국 헌법이 대통령에게 부여하고 있는 중요한 책무 중의 하나이다. 대한민국 헌법 제66조 제2항은 대통령에게 “헌법을 수호할 책무”를 지우고 있으며, 대통령은 헌법 제69조의 규정에 따라 취임시 “헌법을 준수”할 것을 “국민 앞에 엄숙히 선서”해야 한다.

그렇다면 헌법에는 경제민주화와 관련하여 어떤 내용들이 포함되어 있는가. 물론 가장 직접적인 조항은 헌법 제119조 이하에 나와 있는 소위 “경제조항”들이다. 그러나 헌법 전문에도 경제민주화와 관련된 내용은 쉽게 찾아 볼 수 있다. 헌법 전문에는 “정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며, 자유와 권리에 따르는 책임과 의무를 완수”하도록 하고 있고 그 결과 “안으로는 국민생활의 균등한 향상”을 기하도록 하고 있다.

즉 헌법이 넓은 의미에서 요구하는 경제민주화란 경제 영역에서 각 경제주체의 기회를 균등히 하고, 각 경제주체의 책임과 의무를 자유 및 권리 행사와 일치시킴으로써, 그 결과로 국민생활이 균등하게 향상되도록 하는 것이다. 따라서 국민 생활이 불균등한 모습을 보이는 양극화는 헌법 정신과 배치되고, 책임이 따르지 않는 경제적 권력의 행사 역시 헌법과 부합하지 않는다. 뿐만 아니라 각 경제주체가 서로 다른 출발선에서 출발해야 한다면 이는 균등한 기회를 부여하지 못한 것이 된다. 이런 의미에서 경제민주화는 이미 우리나라의 헌법 정신 곳곳에 스며들어 있는 개념이다. 우리에게 남은 과제는 그것을 잘 발견하는 것이다.

헌법 정신의 발견을 조금 쉽게 도와주는 장치가 헌법 제119조부터 제127조까지 제시되어 있는 경제조항들이다. 특히 제119조제2항은 경제조항 전체의 일반적

취지와 포괄범위를 잘 요약하고 있다. 제119조는 지난 대선과정에서 경제민주화가 가장 중요한 경제정책의 화두가 되면서 일반 국민들에게도 상당히 친숙한 조항이 되었다.

그러나 헌법에는 119조 외에도 다른 경제민주화 조항들이 연달아 규정되어 있다는 점은 종종 망각되기 십상이다. 우리나라 헌법은 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용, 농업 및 농민 보호, 국토의 효율적 이용과 개발 및 보전을 위한 제한, 지역균형발전, 중소기업 보호육성, 소비자 보호 등의 필요성을 특별히 규정하고 있다. 이런 측면은 모두 경제민주화의 중요한 구성요소로서 이번 박근혜 정부에서도 중점적으로 추진되어야 할 정책 과제이다.

그러나 현실적으로 경제민주화의 모든 영역을 새 정부에게 요구할 수는 없다. 제한된 여건하에서는 어쩔 수 없이 정책의 우선순위가 있을 수밖에 없기 때문이다. 박근혜 대통령은 이런 우선순위를 지난 대선과정에서 공약으로 발표하고 또 지난 2월말에는 140개 국정과제로 구체화했다. 또한 최근 박근혜 정부의 싱크 탱크로 알려진 국가미래연구원은 재벌개혁과 관련한 정책과제를 정리하여 홈페이지를 통해 발표했다. 이하에서는 이러한 자료 중 특히 개별적으로 주목해야 할 점을 몇 가지 임의로 골라서 그 내용을 검토하기로 한다.

## 2. 동일계열 금융기관의 비금융계열 회사에 대한 의결권 행사 제한

박근혜 정부의 공약 중에서 아마도 가장 많은 혼선을 야기한 부분이 공정거래법 제11조의 개정과 관련한 부분일 것이다. 공정거래법 제11조는 재벌의 지배하에 있는 금융기관들이 보유하고 있는 다른 비금융 계열회

사 주식의 의결권 행사를 제한하는 규정이다. 현행 규정은 이들 주식의 의결권 행사를 원칙적으로 금지하고 있고, 다만 일부 예외적인 사유에 대해 다른 특수관계인의 지분과 합하여 의결권행사 한도를 총 15%로 제한하고 있다.

예를 들어 삼성생명을 포함한 삼성그룹의 금융기관들은 다른 삼성의 계열회사들과 합하여 삼성전자 지분을 19.86% 보유중이다. 그런데 현행 규정은 의결권을 총 15%까지만 허용하고 있으므로 금융기관들이 보유한 삼성전자 지분중 4.86%에 대해서는 의결권 행사가 제한된다.

그런데 경제민주화실천모임 소속 새누리당 의원들은 김상민 의원이 대표발의한 공정거래법 개정안을 통해 이 한도를 15%에서 5%로 인하할 것을 제안했다. 이 개정안이 통과될 경우 삼성그룹은 비금융계열회사가 보유중인 주식이 이미 5%를 초과하기 때문에 금융계열사가 보유중인 주식은 전부 의결권 행사가 제한된다.

그런데 이 내용이 공약집에서는 단독 금융회사별로 각각 5%까지 의결권 행사를 허용하는 것으로 변질되고 만다. 이것은 규제도 아니다. 왜냐하면 이미 금산법 제24조가 동일계열 금융기관의 계열회사에 대한 주식소유를 원칙적으로 5%까지로 제한하고 있기 때문이다. 삼성의 경우 이 공약 내용대로라면 각 금융계열사가 보유한 의결권이 5%까지 살아나기 때문에 현행보다도 오히려 더 완화된 상태가 된다.

이런 논란이 제기되자 인수위는 국정과제 140개 과제를 발표하면서 이를 전체 금융기관 합산 기준 5%라고 발표하였다. 그러나 이것 역시 금산법 제24조의 규제가 동일계열 금융기관의 합산 기준이라는 점을 감안할 때 (물론 당해 금융기관의 설립 근거법에 의해 승인받은 때에는 예외로 인정받지만) 특별한 실효성이 없는 것이었다.

논란이 추가로 증폭된 것은 새누리당 강석훈 의원이

브리핑을 통해 이 합산 기준은 현행 공정거래법 규정인 15%를 존치시킨 가운데 추가로 부가되는 규제라고 설명한 부분이다. 현행 규정이 존치된다면 이미 이 규제를 적용받는 대표적 재벌 그룹인 삼성의 경우 이미 금융기관의 의결권은 5% 이내로 제한받고 있는 상황이다. 이런 상황에서 “5% 이상 의결권을 행사할 수 없다”는 규정을 추가하는 것은 아무런 실효성이 없다. 따라서 이 부분은 향후 계열 금융기관의 계열회사에 대한 의결권 행사 제한을 강화한다는 당초의 취지에 부합하게 적절하게 수정되어야 할 것이다.

### 3. 다중 대표소송제

다중 대표소송제(multiple derivative suit)는 모회사의 주주가 자회사 또는 자회사의 지배하에 있는 손자회사 등의 이사(사실상의 이사 포함)가 그 의무를 해태하여 당해 회사에 손해를 끼친 경우 당해 회사를 위해 대표소송을 제기해 그 책임을 추궁할 수 있도록 하는 제도이다. 다중 대표소송은 특히 완전 자회사, 또는 완전 손자회사처럼 모회사가 자회사 등을 100% 지배하는 경우에 자회사 이사의 위법한 행위를 민사적으로 추궁할 외부주주가 존재하지 않는다는 문제점을 해소하기 위해 탄생한 제도다.

우리나라의 경우에는 현재 명시적인 근거규정은 없는 상태로서 해석론적으로 가능하다는 주장과 불가능하다는 주장이 대립하고 있고, 대법원의 견해는 불가능하다는 쪽에 기울고 있다. 따라서 가장 확실한 해결책은 입법을 통한 해결이다.

다중 대표소송의 필요성은 현실에서 매우 쉽게 찾아볼 수 있다. 예를 들어 외환은행의 소액주주들은 지난 2012년에 외환은행의 사실상의 이사였던 론스타를

경제민주화실천모임 소속 새누리당 의원들은 김상민 의원이 대표발의한 공정거래법 개정안을 통해 이 한도를 15%에서 5%로 인하할 것을 제안했다. 이 개정안이 통과될 경우 삼성그룹은 비금융계열회사가 보유중인 주식이 이미 5%를 초과하기 때문에 금융계열사가 보유중인 주식은 전부 의결권 행사가 제한된다.

상대로 통상적인 의미에서의 대표소송을 제기한 바 있다. 그런데 지난 3월 15일 하나금융지주와 외환은행이 외환은행의 잔여 주식에 대해 강제적인 주식교환을 의결함으로써 외환은행은 하나금융지주의 완전자회사가 되었다. 이 경우 외환은행의 소액주주들은 모두 하나금융지주의 주주가 되기 때문에 기존의 대표소송이 계속 유지될 수 있는지가 문제가 된다. 또한 외환은행이 완전 자회사로 편입 이후에 외환은행의 이사들에 대한 책임을 묻는 것은 이중대표소송이 아니고는 어렵게 되었다.

이런 상황에서 박근혜 정부는 지난 대선과정에서는 다중 대표소송제를 공약하고도 140개 국정과제에서는 이를 누락시켰다. 현실의 필요나 입법의 미비를 고려할 때 다중 대표소송은 중요한 개혁과제로 시급하게 추진되어야 한다.

#### 4. 국가미래연구원의 보고서에 나타난 재벌개혁 과제


박근혜 정부의 대표적 싱크 탱크로 부상하고 있는 국가미래연구원은 최근 “공정 사회를 위한 대기업 집단(재벌) 정책”이라는 보고서를 발표했다. 이 보고서가 눈길을 끄는 이유는 국가미래연구원과 현 정부와의 긴밀한 관계 때문만은 아니다. 이 보고서는 이제까지 박근혜 대통령이 대선후보 시절이나 인수위 시절에는 한번도 공개적으로 언급했던 적이 없는 정책들을 포함하고 있고, 각 정책수단의 규제강도 역시 심대하기 때문이다. 이 보고서에 제시된 과제들이 그대로 박근혜 정부의 정책으로 자리매김할지는 단정할 수 없으나, 그 내용을 개략적으로라도 살펴 보는 것은 큰 의미가 있을 것 같다.

이 보고서는 모두 6개 분야에 대해 총 18개 정책과

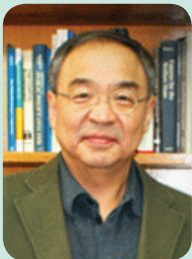
제를 제시하고 있다. 그 중에 특히 눈길을 끄는 과제로는 사실상의 계열분리명령제로 해석될 수 있는 (계열사 편입 이후 사후적인) 지분매각 명령제, 공익침해 행위에 대한 민간인 소송 제도, 행정기관의 부작위에 대한 직무집행명령 청구제 등이 포함되어 있다. 뿐만 아니라 기업결합에 대한 규제를 강화하고 징벌적 손해배상과 단체소송제 도입 등 기존의 정책과제에 대해서도 매우 전향적인 내용을 담고 있다. 만일 이 보고서에 나타난 18개 정책과제가 그대로 제도화될 경우 우리 경제의 민주화는 그 이전과 분명하게 구별될 정도로 개선될 것으로 보인다.

#### 5. 맺음말

짧은 지면에서 경제민주화의 다양한 측면을 모두 균형있게 다루는 것은 불가능하다. 박근혜 정부의 공약이나 정책과제로 한정하더라도 중소기업과 중소기업인 보호, 가계부채 해결과 국민행복기금의 실효성, 하도급과 프랜차이즈의 난맥상 해결 등 미처 거론조차 하지 못한 문제들이 즐비하다.

이런 다양한 문제를 해결하는 유효한 방법으로 별도의 특별 추진조직을 한시적으로 설치하는 것을 생각해 볼 수 있다. 경제 민주화는 다양한 기득권 계층으로부터 극심한 저항을 불러 일으킬 수 있다. 따라서 이를 일관되게 추진하기 위해서는 박근혜 대통령의 의지뿐만 아니라 잘 정비된 컨트롤 타워가 필수적이다. 물론 박근혜 정부는 정부조직법을 개정하여 경제부총리 제도를 신설했으나 이것저것 챙길 것이 많은 경제부총리가 경제민주화에 집중할 수 있을 지는 의문이다. 과연 박근혜 정부가 경제민주화 정책의 추진력을 확보할 수 있을지 지켜보기로 하자. 

# 새 정부에게 바란다: 사회복지 분야



정무권  
연세대학교 행정학과 교수

복지국가의 건설과정은 다양한 세력 간에 지난하고 끊임 없는 타협과 조정의 과정이다. 오늘날 각각의 특징을 갖는 선진 복지국가들의 제도는 오랜 세월에 환경변화에 대응하면서 내부적으로 정치적 합의를 만들어 가면서 진화한 것이다. 따라서 산업화와 복지제도 발전의 역사가 짧은 우리에게 성숙된 복지제도가 당장 완성되는 것이 아니다. 미래의 방향에 대한 원칙에 대한 합의를 통해 꾸준히 제도를 합리적으로 개선해 나가야 한다.

선거기간뿐만 아니라 대통령의 취임사에서 가장 많이 언급된 단어가 '국민' 또는 '국민행복'이었다.

국민은 누구를 의미하는가? 새 정부를 지지한 52%의 국민들인가?

아닐 것이다. 나머지 48%도 아우르는 국민 모두를 의미할 것이다.

**복**지확대와 경제민주화로 뜨겁게 달구었던 대통령 선거가 끝나고, 새누리당 박근혜 후보가 새 대통령이 되었다. 그리고 얼마 전 새 정부가 출범했다. 이번 대선에서는 복지확대를 그동안 선거에서 흔히 볼 수 있었던 의례적인 정치적 레토릭을 넘어서 보수와 진보 양 진영에서 전면으로 내세우고 국민들로부터 집권을 위한 지지를 받기 위해 치열하게 경쟁했다. 또한 선거 공약을 기반으로 새 정부가 출범하기 위한 정책 로드맵을 만드는 과정에서도 보편주의적 기초연금의 도입 등 복지공약들이 뜨거운 논쟁의 도마 위에 올랐다.

이러한 현상은 크게 두 가지 의미가 있다. 첫째로, 그동안 복지문제에 보수적이었던 우리 사회를 고려하면, 그만큼 우리 사회의 빈곤과 불평등, 사회적 안정 문제가 매우 심각하다는 것을 반영하는 것이다. 이제는 기존의 발전 패러다임인 성장우선주의와 낙수효과로는 분배문제로 인한 사회적 갈등을 해결할 수 없고 더 나아가서 우리 경제의 지속적 성장도 가능하지 않다는 것을 국민들도 보수진영도 모두 인식하기 시작했다는 의미로 해석할 수 있다. 둘째로, 우리 사회의 경제위기와 복지문제가 근원적으로 우리 경제의 구조적 문제와 현재의 복지정책의 한계에서 나오는 것이라면, 단기적인 땀질식의 복지확대보다는 장기적인 관점에서 우리 경제와 복지시스템의 패러다임 자체의 변화를 요구한다는 것이다.

이런 맥락에서 이 글은 단순히 새 정부를 맡은 정부와 집권당에게만 제언을 하는 것이 아니라 야당을 비롯해서 국민 모두가 고민해봐야 할 우리 사회의 변화의 흐름과 미래의 방향들을 제기하고 싶다. 왜냐하면 이러한 변화 프로젝트는 이념을 넘어서 이번 정부에서뿐만 아니라 다음에 어떤 정권이 들어서든 꾸준히 미래

지향적으로 진행되어야 한다고 생각하기 때문이다.

## ‘국민행복’은 진정한 사회통합의 언어가 되어야

선거기간뿐만 아니라 대통령의 취임사에서 가장 많이 언급된 단어가 ‘국민’ 또는 ‘국민행복’이었다. 국민은 누구를 의미하는가? 새 정부를 지지한 52%의 국민들인가? 아닐 것이다. 나머지 48%도 아우르는 국민 모두를 의미할 것이다. 그런데 우리 사회는 단순하게 52 대 48로 이분법적으로 양분되어 있는 것이 아니다. 우리 사회의 갈등구조는 더욱 복잡하게 얽혀 있고 그 수준도 심각하다.

도처에 노사 간, 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 간의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있다. 빈곤의 심화와 부의 집중으로 계층 간 위화감이 심화되고 있다. 냉전시대가 끝남에 따라 분단 상황에 대한 이념대립이 완화되어야 하는 데에도 불구하고, 국내외 정치 상황으로 남북갈등은 더욱 악화되고 있다. 선거 결과에서 봤듯이, 깊게 골이 패인 지역갈등이 여전히 지속되고 있다. 지금은 정치적 이념화 수준으로 고착되어 가고 있지만, 그 뿌리는 불균형 발전에 의한 지역 간 격차 때문이다. 이제 드디어 세대 간의 갈등이 첨예하게 드러나기 시작했다. 선거에서의 투표성향뿐만 아니라 최근 인수위에서 선거공약을 구체화한 국민행복연금이 나옴에 따라 연금제도를 둘러싼 세대 간 갈등이 수면위로 드러나고 있는 것이다.

이와 같이 우리 사회가 다양한 영역에서 갈등이 심화되는 한편, 또한 다양한 사회적 위험에 빠지거나 치열한 경쟁 속에서 실패에 대한 사회적 안전망이 부족

할 뿐만 아니라 불공정 관행이 만연해 지고 있다는 것을 이제는 누구나 인정하고 있을 것이다. 국민 모두가 불확실한 미래를 보면서 팍팍한 삶을 살고 있고, 우리 사회의 활력은 점점 떨어지고 있다. 유능한 젊은이들이 안정된 직장으로만 몰리고, 낮은 출산율과 노인의 높은 자살률이 이를 대변하고 있다. 모든 집단이 단기적인 자기 이익만 챙기려고 한다.

새 대통령은 이러한 우리의 갈등구조를 충분히 이해하고 있다고 믿는다. 때문에 누누이 국민이라는 이름으로 사회 대통합을 강조했다고 생각한다. 이러한 다차원적이고 복합적인 갈등구조에서 국민 모두를 행복하게 만들기 위해서는 국민 모두에게 기초생활을 보장해 주고 자신들의 잠재적 능력을 발휘할 수 있도록 기회와 희망을 주는 공정한 사회가 되어야 할 것이다. 그렇다면, 사회통합의 중요한 조건은 바로 이것을 가능하게 하는 복지제도를 갖추는 것이다. 물론 복지제도만으로 복잡하게 얽혀 있는 갈등들을 해결하고 사회통합을 이루기 쉽지 않을 것이다. 그러나 다양한 정책들의 밑바닥에 반드시 필요한 제도이고 출발점이다.

그런데, 정치적 레토릭으로서 국민이라는 단어는 두 개의 얼굴을 가지고 있다. 하나는 본래의 의미로서 국민 모두의 기본적 평등과 통합의 의미이다. 대한민국의 국민으로서 기본적 권리를 가지고 있는 평등한 존재라는 개념이다. 물론 그 기본권의 범위가 어디까지인가가 논쟁이 된다. 다른 얼굴은 기득권 집단이 자신의 이익을 보호하기 위하여 계층, 계급, 집단 간의 차이와 불평등을 감추기 위한 레토릭으로서 일시적으로 어려운 계층에서 복지혜택의 손을 내미는 그야 말로 포퓰리즘의 한 표현이 될 수 있다는 것이다. 국민행복이라는 대중주의적 언어를 통하여 표면적으로 갈등을 완화시키는

정치적 수사로서의 기능을 할 수 있다는 것이다.

새 정부가 강조하는 ‘국민행복’은 진정으로 모두를 아우르는 전자의 개념이고 후자의 개념이 아닐 것이다. 그렇다면, 나름대로 보수정부라고 할 수 있는 새 정부의 중요한 역할과 장점이 있을 수 있다. 새 정부가 심화되는 빈곤문제, 특히 노인빈곤 문제를 비롯한 다양한 차원의 갈등들을 치유하고 사회를 통합하여 진정으로 ‘국민행복’을 성취하고자 한다면, 그리고 그동안 스스로 주장해 왔던 장기적인 국가발전을 위한 ‘건전한 보수’가 되고자 한다면, 우리의 취약한 복지를 보다 보편적으로 확대하고 이에 필요한 재정부담을 나누기 위해 복지에 대한 편견을 가진 보수집단과 자기 이익을 보호하기에 급급한 기득권 집단을 설득할 수 있어야 한다. 그리고 취약계층, 주류에서 소외된 다양한 집단들을 정치적 수사가 아닌 진정한 국민으로서 껴안아야 한다.

## 복지확대는 미래의 지식기반경제 사회에서 지속가능한 경제를 만드는 데 필요

우리 사회는 빈곤층, 서민, 부자, 전문가 등 다양한 계층을 가로질러 많은 사람들이 여전히 복지문제를 매우 좁게 생각하는 경향이 강하다. 복지를 빈곤한 자를 잠시 도와주는 것, 그래서 경제와는 상관이 없는 것, 또는 국가가 부나 소득을 있는 사람으로부터 없는 사람으로 단순히 강제적으로 재분배하는 것으로 이해한다. 그래서 복지확대는 자원의 낭비요, 계층 간에 자기 몫을 챙기는 이기적 싸움으로 이해한다. 또 언론이나 보수층 엘리트에서 회자되는 ‘과도한’ 복지라는 딱지를

이제는 복지는 단순히 소비요 낭비라는 세속적인 편견을 빨리 극복해야 한다. 현대 자본주의체제에서 특히 글로벌 경제시대에는, 복지제도는 우리 경제체제 즉 자본주의 체제의 재생산을 보다 원활하고 지속가능하게 만드는 중요한 조건이라는 것이다.

불여 복지를 마치 지금 복지의 논쟁이 복지 과잉이고 자원의 낭비이며, 근로의욕과 생산성을 떨어뜨린다는 가정을 묵시적으로 인식하게 만든다. 우리의 복지수준이 절대로 과잉이 아니라는 것은 객관적인 통계지표와 제도의 현실 속에서 그대로 드러난다. OECD국가의 평균 사회복지지출이 25%인데 우리는 10% 정도 수준이다. OECD 국가 중에서 노인빈곤률이 제일 높다. 우리의 조세 및 복지제도가 빈곤률을 줄이는 효과가 제일 낮은 국가로 조사결과가 나왔다. 더 수치스러운 것은 노인자살률이 제일 높다는 것이다.

이제는 복지는 단순히 소비요 낭비라는 세속적인 편견을 빨리 극복해야 한다. 현대 자본주의체제에서 특히 글로벌 경제시대에는, 복지제도는 우리 경제체제 즉 자본주의 체제의 재생산을 보다 원활하고 지속가능하게 만드는 중요한 조건이라는 것이다. 미래의 지식기반 경제체제에서 오히려 지속가능한 경제체제를 유지하기 위해서는 사회구성원 모두에게 잠재적인 인적자원을 개발하기 위한 복지시스템이 필요하다는 사실을 알아야 한다.

우리 사회는 이미 헌법이나 사회복지제도의 요소요소에 이미 보편주의적인 제도들이 정착되고 있고 사회권의 개념도 점점 확대되고 있다. 지난 1년 복지제도의 논쟁에서 보편주의 대 선별주의 논쟁이 있었지만, 너무 극단적인 논리만을 주장하고 서로를 부정했던 소모전이었다. 실제로 새 정부의 복지철학도 정도에 차이가 있지만 기본적으로 보편주의 노선을 점점 확대하고 있다. 비록 사각지대가 많아 그 기능을 제대로 수행하고 있지 못하지만, 우리의 사회보험제도가 보편주의를 지향하고 있다. 그리고 저출산 문제와 여성들이 노동시장 참여 문제가 심각해짐에 따라 최근 보육비 지원정

책은 이전 정부에서부터 보편주의를 지향하며 아주 빠르게 적용하고 있다. 새 정부도 보육비를 모든 계층에게 지원함으로써 보편주의를 강조하고 있다. 또한 지금 논란이 되고 있는 기초연금제도의 도입도 제도의 구체적인 내용에서는 70%의 빈곤노인의 구별, 그리고 기여와 소득에 따른 차등지원이라는 논란이 있지만, 이미 원리적으로는 보편주의인 국민연금제도에서 구조상 보호의 사각지대에 놓여 있는 노인세대의 빈곤문제를 해결하기 위한 조치이다. 오늘날 모든 복지국가의 제도적 특징은 보편주의와 선별주의 사이에 범위와 수준의 차이였지, 어느 한 쪽 극단을 가진 제도는 현실적으로 가능하지 않고 존재하지도 않는다.

물론, 더 깊이 들어가면 보수, 진보 양 진영의 복지철학은 크게 차이가 나고 지향하는 사회의 모습은 다르다. 이 정부 내에서도 소극적 복지와 적극적 복지 사이에 노선의 차이가 존재하리라 본다. 그런데, 지금은 그런 이념적 논쟁과 대립을 통한 상호 부정이 아니라, 당장 노인빈곤문제를 해결해야 하고 저출산의 기초를 약화시켜야 하며, 청년들의 일자리를 창출해야 하고, 주택문제와 교육개혁 등 넓은 의미에서 다양한 복지제도의 개혁을 통해 사회통합을 이루어야 한다. 이를 기반으로 글로벌 경제시대에 지속적 경제성장이 가능하도록 하고, 이제는 성장의 열매가 과거처럼 일부에게만 돌아가는 것이 아니라 모두에게 공평하게 돌아갈 수 있는 제도적 기반을 갖추는 것이 매우 시급하다. 그리고 필요한 재원을 위해 재원창출과 조세기반을 마련해야 한다.

조금만 더 생각해 보자. 우리가 어떻게 지금까지 성공적인 산업화와 경제성장을 해왔는가? 국가가 공적으로, 개인들이 사적으로 인적자원에 대한 집중적인 투

자가 중요했다. 그리고 당시에 중화학공업이라는 미래 산업과 기업에 대한 정부의 지원이 있었기 때문이었다. 후발산업화국가로서 어쩔 수 없이 대기업을 키우고 특정 분야에 자원을 몰아주고 저임금을 기반으로 산업화를 추진하였다. 그러면 급변하는 세계경제, 인구구조의 환경에서 우리 사회가 앞으로 어떻게 먹고 살아가야 할까? 역시 사람에 대한 투자이다. 그러나 지식기반 사회에서는 과거의 산업화시대처럼 대기업 중심의 불균형 성장방식은 가능하지 않다. 우리는 환경이 변화했음에도 불구하고 이런 방식으로 지속하여 양극화를 심화시켰고 우리 경제의 잠재적 성장동력은 이미 바닥으로 소진되어 가고 있다. 우리의 강점인 대기업 중심의 제조업 경쟁력을 유지하는 한편, 약점인 부품산업 및 IT를 비롯한 지식과 문화서비스 산업에 경쟁력을 키워야 한다. 지식산업은 도전적이고 창의력 있는 젊은이들을 중심으로 다양한 형태의 중소기업들이 부단히 만들어져야 한다. 그래야 이 부분에서 고용창출이 이루어지게 된다. 그런데 고부가가치 지식서비스 분야는 기업의 부침이 심하고 직업의 이동이 활발하다. 따라서 국민 모두에게 주어진 능력을 고루 키워주고, 도전에 대한 실패로부터 재도약할 수 있도록 안전판을 만들어주고, 기회와 성과를 공정하게 제공하고 분배하는 '사회적 투자' 성격의 복지시스템을 만들어야 한다.

## 새 정부의 복지정책에 대한 제언: 복지제도의 기초와 인프라의 개선에 소홀하지 말아야

여기에서는 공약했던 새 정부의 복지제도를 모두 다루기보다는 새 정부가 전략적으로 크게 강조하였던 중

요 정책을 중심으로 보다 바람직한 제도 개선의 방향을 제시해 본다. 새 정부가 제시했던 복지분야의 핵심 공약은 크게 기초노령연금제도의 도입, 보편적 보육비 지원, 4대 중증질환의 의료비 100% 보장으로 요약될 수 있다.

### 노인빈곤과 기초연금제도: 기초연금제도의 확립이 사회통합을 이루는 시금석

우리의 국민연금제도는 기초연금제도가 없이 기여중심의 사회보험제도로 출발하였고 1999년부터 전국민 적용이라는 보편주의적 방식으로 발전하였다. 그리고 가입자 간의 소득재분배를 위해 연금지급공식에 소위 A값이라는 가입자 3년간 평균임금 항목을 넣었다. 따라서 저임금과 보험료납부 연수가 짧은 근로층이나 자영업자 서민들에게 좀더 나은 혜택이 돌아가도록 만들었다. 그런데 문제는 기여를 해야만 연금혜택이 주어지기 때문에 소위 폭 넓은 사각지대의 존재이다. 2011년 기준으로 특수직 연금을 포함한 공적연금 가입률은 68.7%이고, 수급률은 31.6%이다. 바꾸어서 해석하면 아직 우리 국민의 31.3%가 국민연금에 가입이 안 되어 있고, 지금 노인세대 중 68.4%가 연금을 받지 못하고 있다는 것이다. 우리 나라가 OECD국가들 중에서 노인빈곤이 제일 높은 이유의 가장 큰 원인을 제공한다. 또 하나의 문제는 2007년에 국민연금개혁으로 소득대체율이 40년 가입했을 경우 40%로 매우 낮게 조정되고 대신에 사각지대 문제를 부분적으로 해결하기 위하여 소득 하위 70% 노인에게 10만 원 미만의 기초노령수당을 지급하였다. 그러나 그 효과는 없는 것 보다는 빈곤노인들에게 큰 도움을 주었지만, 빈곤율을 낮추는

고부가가치 지식서비스 분야는 기업의 부침이 심하고 직업의 이동이 활발하다. 따라서 국민 모두에게 주어진 능력을 고루 키워주고, 도전에 대한 실패로부터 재도약할 수 있도록 안전판을 만들어주고, 기회와 성과를 공정하게 제공하고 분배하는 '사회적 투자' 성격의 복지시스템을 만들어야 한다.

데 기여하지 못하였다. 국민연금도 현 체제 하에서는 실질적으로 나중에 연금을 받는 노인 중 70%가 최저생계비 미만을 받게 될 것으로 예측하고 있다. 이는 기초노령수당을 포함한 현재의 국민연금제도가 노후소득보장을 위한 실질적인 효과가 매우 미미하다는 것이다.

결국 이대로 임시적인 보완책으로 우리의 연금제도는 계속 가지고 갈 수 없다. 국민연금제도를 보다 근본적으로 재구조화해야 한다는 의미이다. 문제는 미래의 지식기반경제구조에서는 노동시장이 더욱 유연화 될 가능성이 높고, 앞으로의 젊은 세대는 반복되는 취업과 창업 등으로 다양한 직업경로를 가질 가능성이 높다는 것이다. 따라서 기여에 의한 사회보험방식만으로는 구조적으로 발생하는 사각지대와 낮은 소득대체율로 노인빈곤의 문제를 해결하기 어렵다는 것이다. 기초연금을 통해 산업구조와 노동시장의 특성 때문에 연금을 제대로 받을 수 없는 층에게 기초연금을 밑에 깔아주고, 그 위에 기여를 할 수 있는 층에게 국민연금제도를 통해 노후생활을 안정적으로 하는 안이 미래지향적이라고 판단한다.

이 경우에는 지금의 소위 A값이라고 가입자 평균임금의 계산으로 재분배를 해주는 기능을 없애고, 순수한 소득비례연금으로 전환을 해서 기여를 꾸준히 할 수 없는 저소득층은 기초연금과 공적부조제도의 기초생활보장제도와 연계하여 최저생계를 보장해주고, 기여가 가능한 층에게는 (그들의 대부분은 기여기간이 짧을 수밖에 없기 때문에 소득비례연금이 높은 사람은 소수층에 속할 가능성이 높다) 기초연금과 소득비례연금을 합하여 노후소득보장을 하는 것이 제도 운영의 행정적 간결성이나 형평성의 측면에서 합리적으로 판단된다. 그런데, 많이 지적되는 문제는 기초연금의



재원조달이다.

지금 새 정부의 노인기초연금의 도입과정에서 증세 없는 복지재원조달이라는 원칙 때문에, 차등지급제를 만들어 내었고, 이에 따라 20만 원 정도를 연금으로 받게 될 집단의 국민연금탈퇴와 국민연금신뢰에 대한 문제제기가 시민들 사이에서 전문가들 사이에서 논쟁이 되고 있다. 이에 따라 부족한 재원을 국민연금기금으로부터 활용하자는 안까지 나왔으나, 심한 반대로 그 안은 지금 수면 밑으로 내려갔다.

현재 불거지는 기초연금제의 논란은 잘 풀어내면 복지제도를 둘러싼 복지에 대한 우리 사회의 편견과 세대 간, 계층 간 사회통합의 딜레마를 해결할 수 있는

시금석이 될 수 있다. 첫째로, 세대 간 통합에 기여할 수 있다. 지금의 노인빈곤세대는 우리 모두가 허리띠를 졸라매고 경제성장을 위해 열심히 일하며 또 자식에게 헌신한 세대이다. 연금제도가 늦게 실시되고, 첫 연금제도의 어쩔 수 없는 잘못된 설계 때문에 지금 대다수의 노인들이 빈곤을 겪고 있다. 현 세대의 사회통합을 위해 이들에 대한 정당한 보상이 필요하다. 그래야 사회적 연대의 개념으로서 다음 세대가 현재 일하는 세대에 대한 부양을 할 책임을 지게 된다. 우리 사회는 연금을 자기가 일할 때 낸 돈을 노후에 자기가 찾아가는 국가에 의해 강제된 개인저축으로 생각하는 사람들이 많다. 잘못된 이해이다. 결국 연금은 세대 간 연대에 의한 부양계약이다. 둘째로, 기초연금은 계층 간 또는 집단 간의 갈등을 해소하는 데에도 기여한다. 우리의 대부분 빈곤층이 노인이다. 기초연금의 실시는 전체 빈곤율을 상당히 줄일 수 있다. 또한 젠더의 관점에서도 기초연금은 현 국민연금제도에서 여성빈곤을 해결할 수 없는 부분을 상당히 해소할 수 있다. 셋째로, 기초연금의 실시는 많은 재정을 필요로 한다. 우리 사회에서 연금에 관한 잘못된 이슈 중의 하나가 연금기금의 고갈에 대한 공포이다. 현 수준에서의 추계는 대체로 2050년쯤으로 연금기금의 고갈을 예측하고 있다. 이에 따라 다음 세대는 마치 연금을 받지 못하는 것처럼 인식되어 연금에 대한 신뢰를 떨어뜨리고 있다. 연금기금의 고갈은 연금제도가 성숙해 감에 따라 나타나는 자연스러운 현상이다. 대부분의 선진 복지국가들은 오래 전에 초기의 연금기금이 바닥 난 후에는 재정의 운영방식을 바꾸어 현 세대가 낸 기여금과 세금으로 현재의 노인세대를 부양하고 있다. 그리고 정치적 합의를 통해 연금의 재정이 안정적이 될 수 있도록 지속적

으로 조정을 하면서 운영하고 있는 것이다. 연금의 기금은 개인의 저축한 돈이 아니라 세대 간의 부양 계약으로서 노후세대를 보호하기 위한 우리 사회의 공동의 자산이라는 것이 옳은 해석이다.

대부분의 선진 복지국가들은 연금제도를 보수와 진보 정권에 관계없이 국민들의 노후를 보장하는 세대 간 연대의 산물로서 사회적 공동의 자산으로서 운영하고 있다. 그것이 연금의 역사이다. 새 정부는 보수정부로서 노인빈곤을 해결하고 젊은 세대에게 안정된 연금제도를 물려주기 위해서는 보수층의 연금의 성격과 연금기금에 대한 편견을 설득시켜야 한다. 이 기회에 공론장을 활짝 열어 현 연금제도와 관련하여 문제점들을 이해시키고 단기적인 이해관계로 나오는 민감한 반응들을 설득하고 조정해야 한다. 여기서는 자세히 다룰 수 없지만, 일부 언론이나 학자들은 향후 연금재정의 위기와 지나친 부담을 제기한다. 그러나 또 다른 한편에서는 고령화율이 40%가 되는 2050년 후에도 우리의 연금지출은 GDP 10%수준으로 예측되어 지금의 선진국이 이보다 높은 수준이기 때문에 감당이 가능한 것으로 해석하고 있다. 이 시점에서 연금제도의 개혁이 다른 어떤 제도보다도 매우 중요하기 때문에 그 당위성에 대하여 길게 논의를 했다. 새 정부의 연금제도의 개혁으로 현재의 연금제도의 문제가 적나라하게 드러나고 논쟁이 격화되어 우리 사회에 본격적으로 공론화되는 것은 그나마 다행이라고 생각한다. 보다 많은 논쟁과 소통을 통해, 제대로 된 연금개혁이 되기를 기대해 본다.

비영리 의료체제를 보다 비영리적으로 운영되도록 규제하고, 일정 수준의 공공의료를 확대하여 구조적으로 정부가 민간부문의 의료통제를 할 수 있는 힘과 능력을 가져야 한다. 그리고 1차, 2차, 3차 전달체계를 확립함으로써 소비자의 입장에서 의료남용을 줄여야 한다.

## 건강보험제도와 보장성: 공공의료의 확대와 의료비 통제를 통해 실질적 보장성을 높여야

건강은 삶의 질의 중요한 조건이며, 이미 전 세계적으로 기본권으로 인정되어 가는 추세이며, 우리의 건강보험제도는 빠른 발전으로 국민들에게 의료서비스의 접근을 쉽게 만들었다. 사회보험제도 중 가장 먼저 전국민 보험제도로 발전하여 그 결과로 우리 국민의 건강수준은 빠른 속도로 좋아졌고, 지금은 많은 다른 후발 복지국가들이 한국의 건강보험제도를 주목하고 있다.

건강보험제도 문제의 핵심은 여전히 높은 자기부담율이다. 이는 의료서비스에서 건강보험의 급여에 해당되지 않는 비급여 비중이 커서 새 정부가 제안한 것처럼 서민층들이 암과 같은 중증질환에 걸렸을 때 생계를 위협할 만큼 의료비 부담이 큰 것이다. 따라서 지난 선거 때 여야를 막론하고 건강보험의 보장성 강화가 중요한 이슈였다. 이런 맥락에서 새 대통령은 특히 4대 중증질환에 대한 100% 보상을 약속하였다. 그러나 인수위 과정을 거쳐서 비급여부분과 간병부분을 제외하였다. 이 부분의 축소에 대한 지나친 논란은 오히려 큰 틀에서의 개혁에 대한 초점을 흐릴 수 있다. 중증질환에 대한 의료비 경감을 비롯해 전반적으로 건강보험의 보장성 강화는 과거 정부에서부터 지금까지 꾸준히 진행해 오던 과정이었다. 그러나 비급여부분이 함께 꾸준히 늘어남에 따라 실질적 보장율은 늘어나지 못하고 있다.

보다 실질적으로 서민들의 의료비 경감을 의도한다면, 본인부담 상한제를 보다 적극적으로 추진하여 질병에 상관없이 총액기준으로 일정 의료비 이상을 부담

하지 않게 하는 것이 더 합리적인 방향이라고 생각한다. 이와 더불어 장기적인 관점에서 실질적으로 보장성을 강화시키기 위해 새 정부가 고려해야 할 정책은 미래의 고령화 시대에 급격히 늘어나는 의료비 통제를 위해 공공의료체제를 지금보다 더 확충하고 의료전달체계를 효율화 시키는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 비록 형식적으로는 비영리 형태이지만 시장과 같이 의료서비스를 행하는 민간 부분의 병원시스템이 대부분을 차지하는 우리의 의료체제로서는 앞으로 고령사회와 의료기술의 발전으로 급격히 늘어나는 전반적인 의료비용의 증가를 감당하기 어렵기 때문이다. 따라서 비영리 의료체제를 보다 비영리적으로 운영되도록 규제하고, 일정 수준의 공공의료를 확대하여 구조적으로 정부가 민간부문의 의료통제를 할 수 있는 힘과 능력을 가져야 한다. 그리고 1차, 2차, 3차 전달체계를 확립함으로써 소비자의 입장에서 의료남용을 줄여야 한다. 이러한 방향은 대부분의 선진 국가들이 지향하고 있는 방향이다.

## 보육정책: 보육지원의 합리화와 인프라 개선

새 정부는 보육정책에서도 매우 적극적인 공약을 제시했다. 소득수준이나 맞벌이 여부에 관계없이 0~5세에게 보육시설에 맡기는 가정에게는 보육비 100%를 지원하고 가정에서 양육을 하는 경우에는 양육수당을 지급하는 것이다. 보편주의적 보육제도는 여성들의 노동시장참여를 유인하고 저출산문제를 해결하기 위해서 우리가 지향해야 할 방향이다. 그런데 몇 가지 중요한 제도 내용상의 문제가 있다. 보육수수에 대한 국민들의 강한 열망에 대응하여 보육비지원을 급격히 확

대하는 것은 좋지만, 제도의 설계가 보육정책이 지향하는 근본적인 원리와 철학에 일치하는가의 문제이다. 미래의 지식기반사회를 대비하는 보육정책의 중요한 목표 중의 하나는 여성의 사회참여와 출산율을 높이는 것뿐만 아니라, 건강하고, 정서적으로 안정적이며, 좋은 학습능력을 가진 미래의 주역세대를 키운다는 것이다. 그래서 보편적 보육정책의 목표는 보육비용의 경감이 아니라 근본적으로 양질의 보육이 이루어져야 한다는 것이다.

그렇게 하기 위해서는 보다 관련된 정책들의 세밀한 정책조율들이 필요하다. 어린 영아는 가능한 부모가 키우는 것이 정서적으로 안정되고 건강한 아이를 키우



는 방법이다. 이를 위해서는 육아휴직제도가 더욱 활성화 되어야 한다. 아동정책이 잘 이루어지는 선진국에서는 양부모의 유급출산휴가가 더욱 강조되는 이유이다. 우리의 경우 이 부분이 힘들기 때문에 불가피하게 영아에게도 보육비를 지원할 수밖에 없을 수 있다. 빨리 육아휴직제도의 활성화가 필요하다. 지금의 정책은 맞벌이 부부에게뿐만 아니라 집에서 양육할 수 있는 가족에게도 양육비 지원을 한다. 이 경우에는 보육비지원보다는 양육수당이 맞는 정책이다. 그런데 무차별적으로 양육비를 지원함으로써 최근에 모든 부모들이 어린 아이를 보육시설로 보냄에 따라 정작 보육이 필요한 맞벌이 부부가 혜택을 못 받는 경우가 생겨난다. 따라서 새 정부가 강조하는 생애주기에 맞는 맞춤형 복지가 되기 위해서는 아동의 이러한 세밀한 발달과정과 다양한 가족의 환경을 고려하여 관련된 정책들을 잘 조율하는 것이다. 진정한 맞춤형 복지란 개인별 지불능력에 따라 급여를 주겠다는 의미보다 개인별 상황에 따라 복지정책의 목적과 일치시키는 것이 진정한 맞춤형 복지의 형태라고 할 수 있다.

새 정부가 보다 먼저 신경을 써야 하는 것은 공급체계에서 일정 비율의 양질의 공보육 인프라를 구축하기 위한 장기적 계획을 만들고 착실히 수행하는 것이다. 지금의 보육공급체계는 민간 시장이 주도를 하고 있다. 이에 따라 보육비 지원이 늘어나면, 이윤을 추구하는 민간보육시설은 추가적인 프로그램을 만들어 넣어서 지속적으로 보육비용을 올리고 있다. 게다가 보육의 질 차이가 너무 다양하다. 마치 건강보험제도에서 정부가 보장성을 높일수록 민간부문의 병원들이 비급여 부분을 늘리는 것과 같은 상황이다. 민간부문의 보육시설에 대한 엄정한 규제와 질 좋은 공보육체계를

민간부분의 보육시설에 대한 엄정한 규제와 질 좋은 공보육체계를 확대하고 유능한 보육교사인력을 확보하는  
보육 인프라의 개선에 대한 확고한 방향 없이, 공급체계를 민간시장에서 제공되는 보육시설에만  
의존하는 것은 오히려 국민의 세금을 낭비하는 결과를 초래한다.

확대하고 유능한 보육교사인력을 확보하는 보육 인프라의 개선에 대한 확고한 방향 없이, 공급체계를 민간 시장에서 제공되는 보육시설에만 의존하는 것은 오히려 국민의 세금을 낭비하는 결과를 초래한다.

### 기타 넓은 의미의 사회복지 정책: 노동시장, 교육과 직업훈련, 인적자원개발

미래의 지식기반경제사회에 대비하기 위해서는 앞의 주요 복지정책도 중요하지만, 넓은 의미에서의 복지정책인 일자리 창출, 적극적 노동시장정책, 교육과 직업훈련 제도 등 미래 산업의 수요에 맞는 인적자원개발 체계를 구축해야 한다. 새 정부는 이 부분에 대해서는 아직 크게 관심을 가지지 못하는 듯하다. 미래의 복지 국가는 부나 소득의 안정화와 재분배도 중요하지만, 개인들이 유연한 노동시장에서의 지속적으로 일을 할 수 있는 능력개발과 노동시장관리 시스템을 만드는 것이 중요하다. 앞의 주요 정책공약과 함께 인적자원개발분야에 대한 획기적인 정책개발을 기대한다.

### 복지재정과 증세: 복지부담을 모두가 나누어야

복지를 충분히 주지 못하는 이유는 복지가 충분하면 사람들이 게을러지고 일을 안 하기 때문에 낭비라는 생각은 이제 바뀌어야 한다. 복지를 충분히 주지 못하는 이유는 현실적으로 재정의 조달이 어렵기 때문이다. 결국 복지를 위해 누가 얼마만큼 부담해야 하는가에 대한 사회적 합의를 구하는 것이 중요하다. 새 정부는 복지확대를 위해 증세는 하지 않는다고 선언을 하

였다. 나름대로 지지계층의 반대를 고민했으리라 본다. 갑작스러운 증세는 저항이 크다는 것은 우리의 정서상 볼 보듯 뻔하다. 따라서 증세는 매우 신중하고 조심스럽게 진행되어야 한다고 본다. 증세가 경제성장을 저하한다는 주장은 이미 증명된 사실이 아니라는 것이 많은 경험적 연구에서도 밝혀졌다. 미래의 복지를 위해서는 언젠가는 증세가 불가피하다. 그 시기가 상당히 빨리 올 수 있을 것이다. 일단은 새 정부가 증세는 안하지만, 대신에 무분별한 면세제도의 폐지와 지하경제를 양성화하고 다양한 탈세를 방지하는 등 조세인프라를 재정비하여 재원을 충당하겠다고 하는 것은 바람직한 방향이다. 이러한 의지가 좀더 확대되어 공평한 조세를 가능하게 하는 전반적인 조세인프라의 구축에 더욱 노력하기를 기대한다.

선진 복지국가들의 특징은 국민 모두가 고루 재정을 부담하면서 나눠가지는 복지체제를 가지고 있다는 것이다. 조세에도 보편주의 원칙이 적용된다. 국민들의 세금부담이 높고, 대신에 부담하는 만큼 받아가는 것도 많다. 이러한 배경에는 정부가 투명하고 자원을 비교적 효율적으로 사용하여 국민들의 정부에 대한 신뢰가 높기 때문이다.

### 부패의 척결과 투명하고 유능한 정부: 정부에 대한 신뢰가 높아야

복지국가의 기반은 선거와 경쟁, 정치세력간의 타협만 중요한 것이 아니다. 정부가 유능해야 할 뿐만 아니라 투명하고 깨끗해야 한다. 따라서 복지국가의 기초를 만드는 길은 복지제도의 대상과 급여를 확대하는 것만이 아니다. 부단히 행정개혁을 통해서 부패척결과

투명하고 유능한 정부를 만들어야 한다. 세계경제포럼(WEF)에서 발간하는 국가경쟁력에서도 경쟁력이 가장 높은 국가들이 복지를 많이 하는 스칸디나비아 복지국가들이며, 공통점은 모두 부패가 없고 투명한 정부를 가지고 있다는 것이다. 우리에게도 조세저항의 가장 큰 원인은 정부에 대한 불신일 것이다. 한국의 부패지수는 그동안 민주화 이후 상승하다가, 최근에 다시 하락하는 경향을 보이고 있다. 새 정부는 부패를 퇴출하고 투명하고 유능한 정부를 만들겠다고 공약을 했다. 이 분야에서 새 정부의 분투를 기대해 본다. 보수진영이 요구하는 작고 유능한 정부나 진보진영이 요구하는 크고 유능한 정부가 반드시 갖추어야 할 기본 조건은 부패가 없는 투명한 정부이다.


## 결론: 보수와 진보 사이에 건전한 경쟁과 타협이 복지국가로 가는 길

여기서 제시하는 복지국가로 가는 조건들이 단시간 내에 가능할까? 복지국가의 건설과정은 다양한 세력 간에 지난하고 끊임 없는 타협과 조정의 과정이다. 오늘날 각각의 특징을 갖는 선진 복지국가들의 제도는 오랜 세월이 환경변화에 대응하면서 내부적으로 정치적 합의를 만들어 가면서 진화한 것이다. 따라서 산업화와 복지제도 발전의 역사가 짧은 우리에게서는 성숙된 복지제도가 당장 완성되는 것이 아니다. 미래의 방향에 대한, 원칙에 대한 합의를 통해 꾸준히 제도를 합리적으로 개선해 나가야 한다.

그런데 우리 사회에서는 바람직한 복지모델이나 정책모형을 제시하면, 그것이 당장 실현가능성이 있느냐 없느냐 서로를 비판하면서, 실제로는 현재의 자신의 입

장과 제도에서 나오는 기득권을 유지하려는 경향이 강하다. 서구의 복지국가의 발전의 역사를 보면, 복지국가를 만든 것은 진보세력만의 전유물이 아니었다. 특정한 위기나 시기에 보수진영이 중요한 역할을 했다.

그런데, 새 정부가 출범하면서 새로 임명되는 정부인사들의 면모는 새 대통령의 복지에 대한 진정성을 실현시킬 수 있을지에 대한 의구심이 들고 걱정이 앞선다. 새 대통령의 국정운영도 원활하지 못해 보인다. 정권초기에 시행착오로 있을 수 있는 해프닝으로서 앞으로는 국민행복을 증진시키기 위해 많은 일을 하게 될지, 아니면 포퓰리즘으로서 흔하게 나타나는 대중적 구호로 그칠지 두고 볼 일이다.

새 정부는 위기로 치닫는 우리 사회의 전환기에서 우리의 복지국가의 건설에서 주어진 역사적 소임을 잘 할 수 있기를 바란다. 그리고 진보진영과 건전한 경쟁과 타협으로 미래 사회에 걸맞은 복지국가 건설의 초석이 되기를 기대한다. 

# 새 정부에 바란다 : 과학기술 분야



**박영일**  
이화여자대학교  
디지털미디어학부 교수  
전 과학기술부 차관

앞으로의 미래 가치는 보다 인간적이고 국민을 위하고 국민이 원하는 가치의 창출에 주안점이 있으며, 이러한 시각에서 과학기술도 성장과 복지를 같이 추구하는 과학기술, 인간다운 삶의 질적 가치에 중심을 둔 과학기술, 창의 인재가 보람을 찾고 과학기술인들이 자긍심을 갖는 과학기술, 궁극적으로 과학기술의 성과가 국민 행복을 위해 절대적으로 기여하는 과학기술의 패러다임을 가져야 할 것이다.

## 1. 들어가며

2월 25일 ‘박근혜 정부’가 출범하였다. ‘박근혜 정부’는 국민통합을 필두로 해서 경제, 복지, 사회, 문화 등 국정 전 분야에서 많은 도전과제를 안고 있으나, 그 중심에는 이미 그동안의 대통령 선거과정과 인수위원회 활동과정에서 여러 차례 공약된 대로 ‘과학입국’을 통한 ‘미래창조’라는 중요한 핵심과제가 자리 잡고 있음은 주지의 사실이다. 이를 반영하듯 대통령인수위원회는 지난 1월 15일과 1월 22일 두 차례의 정부조직 개편안 발표를 통해 이러한 과제의 중심부처로서 ‘미래창조과학부’의 신설과 그 세부 기능을 발표한 바 있으며, 또 박근혜 정부의 국정과제 첫 번째 과제로 ‘과학기술을 통한 창조산업 육성’을 꼽고 있다.

돌이켜 보면 지나간 50년의 대한민국의 발전은 ‘기술입국’의 기치 아래 ‘과학기술의 진흥을 통한 경제성장’의 패러다임이 밑거름이 된 것임을 부인할 수 없으며, 그 결과 산업 불모의 상태에서 이제 세계적으로 인정받는 첨단기술산업을 다수 보유한 OECD 국가의 일원으로 성장하는데 과학기술과 정보통신이 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 그러다가 지난 2008년 이명박 정부 출범 시 과학기술부와 정보통신부라는 두 전담 부처를 다른 부처에 흡수시키고 나서 정부의 과학기술 진흥 및 정보통신 육성 의지에 대한 국민적 의구심이 대두되어 그 동력을 크게 후퇴시킨 것이 사실이었다.

그러나 시대적 요구는 과학기술의 역할에 거는 기대가 더욱 커지고 있어, 미래의 성장이든 복지든, 주력산업이든 미래성장동력이든, 우리의 지역적 문제이든 지구적 문제이든, 해결의 핵심 수단은 과학기술

이고 미래 변화의 원동력 역시 과학기술인 시대를 맞고 있음은 주지의 사실이다. 과학기술의 과제는 과학자나 기술인들만의 과제가 아니고, 산업 생산과 복지 서비스의 현장의 과제이며, 무병장수의 과제이자 국방·에너지·자원·식량 안보의 과제이다. 과학기술의 과제는 자라나는 미래 세대의 꿈과 희망이자, 청년의 일자리와 기술창업, 고령화 사회의 보건·사회안전망을 책임져야 할 사명을 가진 과제이다. 따라서 과학기술이 국정에서 중심축이 되고 정책 선택의 핵심 기준이 되는 것은 당연하다 하겠으며, 따라서 박근혜 정부의 과학기술에 대한 청사진과 의지, 그리고 정책 방향에 거는 기대가 매우 크다 하겠다.

## 2. 박근혜 정부의 핵심국정과제 추진체로서의 미래창조과학부의 역할과 성공적 운영과제

박근혜 정부의 과학기술분야 정책의 결정체는 바로 ‘미래창조과학부’의 신설이다. 다른 정부부처들과는 달리 가장 늦게까지 그 기능과 역할, 그리고 세부 영역에 있어 많은 논의와 조정의 진통을 겪은 ‘미래창조과학부’는 그 진통 자체가 내포하고 있는 바와 같이, 과거 ‘과학기술부’와 ‘정보통신부’ 두 부처의 단순 결합 이상의 많은 의미를 갖고 있다 하겠다. 즉 ‘미래창조과학부’는 ‘박근혜 정부의 국정의 핵심일 뿐 아니라 새로운 50년의 대한민국의 기틀을 놓는 중차대한 사명을 띠고 있다 하겠으며, 따라서 신설 부처인 ‘미래창조과학부’에 거는 기대는 과학기술분야의 경계를 넘어서는 것이라 하겠다. 그러나 기대가 큰 만큼 새로운 부처의 역할과 운영 등 구체적인 사항에 대해서는

박근혜 정부의 과학기술분야 정책의 결정체는 바로 '미래창조과학부'의 신설이다. 다른 정부부처들과는 달리 가장 늦게까지 그 기능과 역할, 그리고 세부 영역에 있어 많은 논의와 조정의 진통을 겪은 '미래창조과학부'는 그 진통 자체가 내포하고 있는 바와 같이, 과거 '과학기술부'와 '정보통신부' 두 부처의 단순 결합 이상의 많은 의미를 갖고 있다 하겠다.

많은 의견과 우려가 있음 또한 부인할 수 없다. 따라서 '미래창조과학부'의 첫 그림, 즉 조직 구조와 부서별 세부 기능, 그리고 부처의 수장에서부터 주요 실·국 조직의 책임자에 이르는 핵심 직위에 대한 인사, 그리고 이들의 운영 철학 등이 향후 '미래창조과학부'의 성공과 실패를 좌우하게 될 중요한 요인임을 깊이 인식하여야 한다.

지금까지 논의되고 있는 사항을 바탕으로 '미래창조과학부'의 기능별 역할과 성공적 운영과제를 살펴보면 대략 다음과 같은 검토가 가능하다.

우선, '미래창조과학부'의 제일의 사명이라 할 수 있는 '창조경제 생태계 조성'을 위한 정책 기능의 수행과 관련해서는 적절한 정책 조정 및 수행체계를 갖추는 것이 급선무라 하겠다. 아직 창조경제의 정의와 범주가 구체화되고 정부 전체적으로 그리고 대국민 합의에 이른 것은 아니나 창의융합인재에 의한 창조적 자산이 기반이 되어 창출하게 될 신산업과 신서비스 산업을 창조경제라 이해한다면, 이번에 '미래창조과학부'의 명칭에서부터 강조되고 앞으로 중심역할을 하게 될 창조경제의 실현을 위한 제반 정책적 기능이 하루빨리 설계되어야 할 것이다. 정책적 측면에서는 구 국가과학기술위원회와 과학기술정책 총괄 기획·조정기능과 구 지식경제부의 신성장동력 발굴 기획 기능, 그리고 ICT와 첨단과학에 기반을 둔 미래융합연구 활성화에 기초한 융합신산업의 진흥, 그리고 총리실 산하의 구 국가지식재산전략기획단의 기능과 문화체육부의 디지털콘텐츠 및 통방융합 정책 부문 등이 이 중요한 기능의 축을 담당하여야 할 것이며, 따라서 이를 바탕으로 창조산업을 육성하고 일자리 창출과 경제성장에 기여하기 위한 정책프레임의 설계

가 시급하다 하겠다. 특히 ICT기반의 미래융합연구 활성화와 창의융합인재들이 창조적 자산을 창출하고 활용하여 창조산업을 진흥하고 그에 대한 적절한 보상을 받는 생태계를 구축하는 것이 우선과제라 하겠으나, 현실적으로는 이에 필요한 모든 정책수단들이 '미래창조과학부'에 마련되어 있다고 할 수 없는 실정인바, 여러 다수의 부처 및 기관들과의 협업체계를 어떻게 잘 갖추고 실천해 나가느냐가 관건으로 대두되고 있다. 예를 들어 창조경제에 대한 생태계의 중요한 축을 담당할 기술지원금융이나 신생기업 육성 기능, 특히 연구개발에서 산업화에 이르는 데에 최대의 난관인 'death valley'를 뛰어넘을 수 있는 집중적인 실용화자금에 대한 지원기능 등이 '미래창조과학부'와 관련 부처 간의 협치(協治)로 효과적으로 운용될 것인가가 '미래창조과학부'의 창조경제 생태계 조성 기능의 성공적 수행에 최대 관건이라 하겠다.

둘째로, '과학기술에 대한 전주거적 연구개발과 산업화 촉진 기능'의 수행에 관련해서는, 종전 구 교육과학기술부가 담당했던 기초·원천연구 부문과 구 지식경제부(앞으로 통산산업자원부로 개편 예정)가 수행해 왔던 응용연구 및 개발·산업화 지원 부문, 특구 등 클러스터 육성 기능 등이 미래창조과학부로 총집합하여, '과학입국'으로 대변될 수 있는 과학기술기반의 신산업 창출, 연구개발 성과의 실용성 확대 등 긍정적인 효과를 기대하고 있다. 그러나 아직 세부 사업과 예산이 '미래창조과학부'로 통합·이관되지 못하는 등 관련 기능 수행을 충분히 뒷받침하기에 역부족이며, 또 산업 관련 부처와의 분리에 따라 산업 혹은 시장과의 연계성 약화에 따른 성과 미흡 등에도 대비가 필요 하는 등 보완책을 마련해야 할 부분

이 아직 남아 있다. 무엇보다도 이들 기능은 전주기 R&D에 대한 전략적인 기획과 우선순위에 따른 집중적인 투자, 그리고 성과 극대화를 담보할 평가체계와 산업정책과의 효율적 연계가 중요한 요소임을 명심하여야 할 것이며, 따라서 범부처적 정책추진 및 조정체로서의 '미래창조과학부'의 역할이 매우 중요하다 하겠다. 아울러 미래 50년을 대비하는 과학기술정책의 본질을 명심하여, 자칫 목전의 경제발전과 일자리 창출에의 정책 집중과정에서 잊혀지기 쉬운 기초연구와 미래거대과학 분야, 그리고 이들을 담당할 핵심과학 기술인력에 대한 정부의 역할이 간과되지 않도록 하는 정책적 주의와 관심이 필요하다 하겠다.

셋째로, 금번 '미래창조과학부'를 통해 다시금 통합되는 'ICT 및 ICT기반 융합산업에 대한 연구개발 및 산업진흥 기능'과 관련해서는, 이제까지의 정보통신 산업 발전이 국가 위상과 경제에 기여해 온 공로를 굳이 언급하지 않는다 해도, 현재뿐 아니라 앞으로 상당 기간 동안 여전히 ICT와 ICT기반 융합기술과 산업이 경제·산업·사회의 중요 동력으로 역할할 것이 분명한 만큼 집중적인 지원이 필요하다 하겠다. 다만 ICT에 대한 정책적 지원은 집중적인 투자 확대 등 직접적인 정책 수단도 중요하지만, 미래발전 트렌드의 정확한 예측과 방향 설정, 공정하면서도 자유로운 산업발전 생태계의 조성, 일감 창출과 혁신 친화적 지원체도의 구축, 인력양성, 국제 표준과 규격, 지식재산권에 대한 정책 강화 등 다양한 간접지원정책과 제도의 구축이 중요하다 하겠다. 특히 아직 취약한 소프트웨어와 콘텐츠 부문에 대한 집중적인 육성과, 글로벌 경쟁 환경에 걸맞은 규제와 진흥 정책의 조화, 그리고 산업의 니즈를 수렴할 수 있는 정책추진체계

의 구축 등이 중요한 과제의 하나라 하겠다.

넷째로, 금번 정부조직 개편으로 그동안 개편을 반복해왔던 '정부출연연구기관의 거버넌스'도 다시 조정되어 '미래창조과학부'로 일원화되었고, 또 구 교육과학기술부가 수행하던 '산학협력 기능'에 대해서도 '미래창조과학부'가 간여하게 되어, '미래창조과학부'가 명실상부하게 산·학·연 협력의 책임 부처가 되었다. 실로 중요한 기능이지만 아직까지 그 효율적인 운영의 결과가 나타나지 않았던 부분인 바, 이제 '미래창조과학부'라는 단일 부처로 그 정책 기능이 집중화된 만큼 실질적인 성과 창출을 기대해 본다. 그러나 이 중요한 산·학·연 협력 기능은 단순한 협력연구사업의 추진이나 인력교류에 대한 제도적 장치 마련 등으로 실질적인 성과가 거양되는 것이 아니고, 각 주체들의 전향적인 개방 마인드에서부터, 자유로운 인력교류 문화의 정착과 교류에 따른 인센티브 제도의 병행 발전, 그리고 성과창출형 콘소시엄의 탄생과 활동, 그리고 그 결과물에 대한 제도적인 육성 정책의 강구에 이르기까지 종합적인 대책이 필요한 부분인 만큼 이에 대한 치밀한 정책 설계가 필요하다 하겠다. 다만 정부출연연구기관 거버넌스와 관련해서는 소속 연구원들의 의사를 반영하는 정책의 추진, 연구원 인사·복지제도의 개선, 연구성과 극대화를 유인하기 위한 제반 지원시스템의 정비, 각 산업 주관 부처와의 연계성 강화 등에 대한 요구에도 귀를 기울여야 할 것이며, 산학협력 기능의 이관과 관련해서는 지방 대학의 인력양성지원 기능과 분리되는데 따른 문제점이 보완되도록 하여야 할 것이다.

마지막으로, 후쿠시마 원전사고 이후 정립되었던 원자력안전행정체제 문제가 개편과정에서 많은 논란

‘과학입국’의 기치는 구호로만 이루어지는 것이 아니고 또 ‘미래창조과학부’와 같은 일개 부처  
-비록 그 부처가 슈퍼 부처라 하더라도- 의 역할로만 이루어지는 것은 아니다. 오히려 국정의 최고책임자, 즉 대통령의  
강력한 과학기술마인드가 지속적으로 국정 운영과정에서 표현·강조되고 국정 운영의 과정마다,  
그리고 성과점검마다 모니터링 되고 재강조 되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

이 있었으나 총리실 산하의 독립위원회로 존속하게 됨에 따라 원자력연구개발 기능이 다시금 거대과학기술 육성이라는 큰 틀 속에서 ‘미래창조과학부’에서 적극 육성될 것으로 기대된다. 그러나 현실적으로는 원자력연구개발기금의 규모나 역할이 종전과 같이 지속적인 원자력연구개발 수행에 충분할 것인지에 관한 문제와 기초과학연구와 빅 엔지니어링의 양 측면이 공존하는 원자력연구개발을 어떤 방향과 비전으로, 그리고 어떤 재원에 의해 추진되는 것이 국가 미래를 위한 것인지에 대해서 다시금 면밀히 검토해야 할 시기가 생각된다.

### 3. 과학기술분야의 우선 고려과제 제언

위와 같은 ‘미래창조과학부’의 성공적 운영과제 이외에 박근혜 정부의 과학기술정책 추진 시 고려해야 할 우선과제에 대해 다음과 같이 제언한다. 구체적인 정책과제들은 각 담당 부처들이 발전시킬 것이므로 여기서는 커다란 정책방향에서의 유의점만을 강조하고자 한다.

#### (1) 대통령의 강력한 과학입국 의지의 지속적 강조와 모니터링

‘과학입국’의 기치는 구호로만 이루어지는 것이 아니고 또 ‘미래창조과학부’와 같은 일개 부처 -비록 그 부처가 슈퍼 부처라 하더라도- 의 역할로만 이루어지는 것은 아니다. 오히려 국정의 최고책임자, 즉 대통령의 강력한 과학기술마인드가 지속적으로 국정 운영과정에서 표현·강조되고 국정 운영의 과정마다,

그리고 성과점검마다 모니터링 되고 재강조 되어야만 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 분산·다기화 되고 각자 고유한 기능을 갖는 정부 부처들에 산재한 과학기술정책들을 효과적으로 조정하고 일치된 방향으로 결집하기 위한 가장 강력한 무기는 예산 이전에 대통령의 정책의지이다. 대통령의 강력한 정책의지가 있을 시에는 부처의 위상이나 위원회의 직급, 예산 규모 등을 뛰어넘는 강력한 추진력을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 정부는 대통령 자신의 마인드와 함께 이러한 국정의지를 구현할 메커니즘을 청와대 혹은 정부 내에 어떠한 형태로든 구축하는 것이 필요하다 하겠다. 이 메커니즘은 위원회나 조직의 형태이기보다는 정책 결정과 평가의 프로세스로서 확립되는 것이 보다 효과적일 것이다.

#### (2) 과학기술의 전문성을 존중하고 과학기술전문가들을 국정 운영의 주류로 등용

‘과학입국’ 의지의 구현과 과학기술중심의 국정 운영은 구체적으로는 주요 정책의 결정권자들에 의해 결정되고 집행되어진다. 따라서 국정 운영의 주체들이 과학기술 마인드를 가지고 국정의 주요 정책결정에 참여하는 것이 무엇보다 중요하다 하겠다. ‘미래창조과학부’의 장·차관뿐 아니라 정부 각 부처의 장·차관 중 일인은 과학기술마인드가 있거나 과학기술전문가로 임명될 때 과학기술중심의 국정운영은 보장된다 하겠다. 또 그래야만 중요한 정책 결정의 각 단계마다 과학기술의 전문성에 입각한 정책 판단이 가능할 것이다. 또한 정책 각 부문에서는 과학기술전문가들이 중심이 된 ‘전문가 중심의 집단지성 기반, 협치 기반의 혁신체제 구축’이 추진되어야 정책의 내용과 추진

성과가 담보될 것이며, 전문성이 중시되는 개방형 정책추진체계가 구축되어야만 행정과 정책의 효율성과 효과성이 제고될 것이다. 아울러 여성 과학기술인들을 다수의 주요 직책에 등용하는 것이야말로 박근혜 정부가 다른 정부와는 차별화될 수 있는 과제 중 하나라는 점을 강조하고자 한다.

### (3) 미래 대비, 창조경제 활성화를 위한 과학기술 정책의 새로운 패러다임을 조속히 완성하고 혁신친화적인 생태계 조성에 정책·사업·예산을 집중

박근혜 정부의 중요 국정과제가 될 미래대비 비전의 수립과 전략의 강구, 창조경제를 활성화할 수 있는 생태계의 완성, 그리고 이를 기반으로 하여 신성장동력의 신속 발굴과 일자리 창출 효과의 거양 등을 신속히 그리고 체계적으로 추진하기 위해서는 이에 필요한 과학기술정책의 새로운 패러다임을 조속히 완성하고 이에 대해 국민, 정부, 정치권, 그리고 산·학·연 주체들 간에 공감대를 획득함으로써, 추진동력을 조기에 확보하는 것이 중요하다 하겠다. 따라서 이들 중요 부분에 대한 미래지향적 패러다임의 각계 중지를 모아 조속히 완성하기 위한 노력이 제일 먼저 수행되어야 할 것이다. 이러한 새로운 패러다임 하에서 '미래창조과학부'를 위시한 관련 부처들이 각자 수행할 정책과 사업과 예산의 방향 통일성을 기할 수 있도록 국정통일된 정책목표 지향점을 설정하는 것이 효과적인 방법의 하나라 판단되며, 이를 위해서는 '혁신친화적인 생태계 조성'이라는 정책목표 지향점을 정부 공통의 기준(principle)으로 확립하고 실천하는 것이 중요한 방안이라 판단된다. 어떤 정책이


든, 과학기술 분야이든 ICT 분야이든, 어떤 대상에 적용되는 지원정책이든 간에 이 '혁신친화적인 생태계 조성'이라는 기준에 비추어 적합한지 여부를 검토하고 추진한다면, 여러 복잡한 조정기구나 조정 메커니즘 없이도, 또 자원의 낭비 없이도, 우리가 목적으로 하는 창조경제 생태계의 조성, 창의적인 과학기술 성과의 창출과 효과적 산업화 등과 같은 정책 목표들을 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 '미래창조과학부' 내에서의 과학기술-ICT-창조경제 간의 3각 연대와 융합을 촉진하는 것이 시급한 과제의 하나라 하겠다.

### (4) 무엇보다도 '사람' 중심의 과학기술정책 추진이 중요

가장 중요한 과제는 '사람 중심의 과학기술', '따뜻한 과학기술'로 과학기술인과 국민 모두가 행복한 대한민국을 만드는 데 과학기술정책이 앞장서고 또 기여해야 한다는 점이다. 이제까지의 과학기술은 주로 경제성장과 부의 창출을 앞세워 왔다는 점을 부인하기 어렵다. 그러나 앞으로의 미래 가치는 보다 인간적이고 국민을 위하고 국민이 원하는 가치의 창출에 주안점이 있으며, 이러한 시각에서 과학기술도 성장과 복지를 같이 추구하는 과학기술, 인간다운 삶의 질적 가치에 중심을 둔 과학기술, 창의 인재가 보람을 찾고 과학기술인들이 자긍심을 갖는 과학기술, 궁극적으로 과학기술의 성과가 국민 행복을 위해 절대적으로 기여하는 과학기술의 패러다임을 가져야 할 것이다. 따라서 과학기술정책도 예산, 사업, 연구과제 등이 기준점이 되기보다는 과학기술개발 활동을 하는 사람, 과학기술개발 결과를 활용하는 사람, 과학

박근혜 정부의 중요 국정과제가 될 미래대비 비전의 수립과 전략의 강구, 창조경제를 활성화할 수 있는 생태계의 완성, 그리고 이를 기반으로 하여 신성장동력의 신속 발굴과 일자리 창출 효과의 거양 등을 신속히 그리고 체계적으로 추진하기 위해서는 이에 필요한 과학기술정책의 새로운 패러다임을 조속히 완성하고 이에 대해 국민, 정부, 정치권, 그리고 산·학·연 주체들 간에 공감대를 획득함으로써, 추진동력을 조기에 확보하는 것이 중요하다 하겠다.

기술의 성과로부터 혜택을 누리는 사람, 그리고 미래의 주역인 창의 인재 등 '사람' 중심의 과학기술정책이 전개되어야 할 것이다. 이를 위하여는 국정의 최고 책임자부터 과학기술정책을 입안·실행하는 행정가에 이르기까지 '사람' 중심의 과학기술정책에 대한 깊은 성찰과 연구, 그리고 의지가 있어야 할 것이다. 선진화된 과학기술정책이란 투자 규모의 방대함이나 추진 사업의 가짓수, 제도의 다양성 정도 등으로 특징

지어지는 것이 아니라 정책의 중심에 자리 잡고 있는 철학과 가치에 의해 결정된다 할 때, 이제 우리의 과학기술정책도 새로운 패러다임 하에서 선진화된 과학기술정책으로 나아가기를 소망해 본다. 



# 2013년 1/4분기 입법조사회답 및 보고서 발간 동향 분석과 함의



이상팔 팀장  
행정안전팀  
행정학박사

## 1. 머리말

오늘날 매일 새로운 정책이슈가 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에서 대두되고 있다. 그 때마다 국민들은 사회문제의 해결자로서 혹은 사회변화 주도자로서 국회에 거는 기대가 크다. 하지만 현실에서 전혀 경험하지 않은 새로운 이슈나 돌발적인 현안이 발생할 경우 국회의원은 다양한 정책현안과 관련된 입법지식의 부족과 시간적 제약으로 인해 적절한 대안을 적시에 제시하기가 쉽지 않다. 특히 초선의원이나 해당 상임위원회 활동이 처음인 경우 현안이슈에 대한 경험이 부족하여 탁월한 의정활동을 수행하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 국회의원들이 안정적으로 전문적인 의정활동을 수행할 수 있도록 다양한 분야의 입법지식을 적시에 제공할 수 있는 입법지원기구가 필요하다.

국회입법조사처는 국회의장 직속의 입법지원기구로서 국회의원들에게 입법조사회답을 제공하고, 각종 보고서 발간을 통해 의정활동에 필요한 지식과 정보를 제공하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 입법조사회답은 국회의원이 특정 현안에 대해 서면 혹은 정보시스템을 통해 질의한 것을 해당분야의 전문성과 경험을 갖춘 조사인력이 회답을 제공하는 일종의 입법정보 서비스 제도라 할 수 있다.

2007년 11월 6일 국회입법조사처가 개청된 이후부터 2013년 3월 1일 현재까지 접수된 조사질의회답요구 건수는 총21,591건이며, 이중 회답이 진행 중인 89건을 제외한 21,502건의 회답이 처리되었다. 이외에도 입법조사처는 다양한 보고서를 발간하여 입법활동을 지원하고 있는데, 2013년 3월 1일 현재까지 “이슈와 논점” 613건, “현안보고서” 189건, “현장조사보고서” 23건, “정책보고서” 25건, “국정감사자료집” 11건 등 총 958건이 발간되었다. 그런데 조사질의회답 요구 건수와 보고서 발간 건수는 매주 일정한 수준을 유지하는 것이 아니라 사회적인 이슈가 발생하거나 혹은 국회의원 선거, 대

통령선거, 지방선거 등과 같은 정치적 상황에 따라 증가혹은 감소하기도 한다.

이 글에서는 2013년 1/4분기(1.1.~3.1.)<sup>1)</sup> 동안 접수·처리된 조사질의회답 및 발간된 보고서의 건수 변동 추이 및 내용별 특징 등을 살펴보고자 한다.

## 2. 2013년 1/4분기 조사회답실적과 특징

2013년 1/4분기(1.1~3.1.) 동안 국회의원이 국회입법조사처에 요구한 조사질의 건수는 접수일 기준으로 1,055건인데, 이를 전(前) 연도별 동일 기간과 비교할 때 상대적으로 증가한 것으로 나타났다. 2013년의 건수는 2011년 동 기간 동안 접수한 건수 997건보다 58건 더 증가하였고, 2012년 동기간 보다는 무려 5배 정도 증가한 것이다. 2013년에 조사요구 건수가 증가한 이유는 대통령 선거 이후 새정부 출범과 함께 정치, 행정, 사회, 문화 분야의 제도개선과 혁신 등과 관련된 다양한 주제가 등장하였기 때문인 것으로 추정된다. 또한 2012년보다 5배 많은 이유는 4월 25일 국회의원 선거를 앞두고 현역 의원들이 지역의 선거활동에 더 몰입하다 보니 국정현안에 관한 조사질의 요구가 적었던 것으로 추정된다.

2013년 1/4분기(1.1~3.1.)  
 동안 국회의원이 국회입법조사처에 요구한 조사질의 건수는 접수일 기준으로 1,055건인데, 이를 전(前) 연도별 동일 기간과 비교할 때 상대적으로 증가한 것으로 나타났다.

[표 1] 연도별 동 기간 조사회답 접수 현황 및 비교

(단위: 건)

기간	접수일 기준			처리일 기준
	접수	회답	진행중	회답
2008.01.01. ~ 2008.03.01.	63	63	0	64
2009.01.01. ~ 2009.03.01.	886	886	0	791
2010.01.01. ~ 2010.03.01.	692	692	0	664
2011.01.01. ~ 2011.03.01.	997	997	0	942
2012.01.01. ~ 2012.03.01.	206	206	0	215
2013.01.01. ~ 2013.03.01.	1,055	874	181	962

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료

다음 [표 2]는 1/4분기에 접수된 조사질의를 각 실별로 구분한 것이다. 정치행정조사실의 조사질의 접수건수는 381건으로 경제산업조사실 329건, 사회문화조사실 345건

1) 조사처보 발행 날짜가 3월 31일이므로 편의상 3.1일까지 취합된 통계를 1/4분로 간주함

보다 더 많은 것으로 나타났다. 최근 3년간(2010~2012) 사회문화조사실이 가장 많은 질의 요구를 받았는데, 올해의 경우 다른 해와 달리 정치행정조사실이 가장 많았다. 이처럼 정치행정조사실이 2013년 1/4분기에 1위를 차지한 이유는 18대 대통령 취임, 인사 청문회, 정부조직 등과 관련된 공직윤리, 부정부패, 병역비리, 재산신고, 이중국적, 전 관예우, 북한 핵문제, 퇴직공직자 취업제한 등 정치행정조사실이 담당하고 있는 분야가 사회적으로 큰 이슈가 되었기 때문인 것으로 추정된다.

[표 2] 연도별 동 기간 동안 실별·팀별 조사회답 접수처리 현황 및 비교

(단위: 건)

실	팀	2010 (1.1~3.1.)			2011 (1.1~3.1.)			2012 (1.1~3.1.)			2013 (1.1~3.1.)			
		접수일 기준		처리일 기준	접수일 기준		처리일 기준	접수일 기준		처리일 기준	접수일 기준		처리일 기준	
		접수	회답	회답	접수	회답	회답	접수	회답	회답	접수	회답	진행중	회답
정치행정	정치의회	54	54	40	68	68	60	24	24	22	115	99	16	104
	법제사법	65	65	57	77	77	80	8	8	10	114	89	25	103
	외교안보	66	66	70	55	55	54	18	18	32	67	58	9	65
	행정안전	37	37	36	53	53	51	17	17	17	85	77	8	81
	소계	222	222	203	253	253	245	67	67	81	381	323	58	353
경제산업	재정경제	38	38	39	79	79	66	11	11	13	75	67	8	70
	금융외환	48	48	44	62	62	62	11	11	7	60	44	16	51
	산업자원	69	69	67	123	123	121	19	19	20	123	112	11	114
	국토해양	52	52	56	63	63	59	17	17	13	71	63	8	64
	소계	207	207	206	327	327	308	58	58	53	329	286	43	299
사회문화	교육과학	58	58	47	64	64	57	15	15	19	55	39	16	45
	문화방송	42	42	43	119	119	104	12	12	12	103	74	29	92
	보건복지	97	97	100	164	164	162	30	30	26	107	89	18	103
	환경노동	66	66	65	70	70	66	24	24	24	80	63	17	70
	소계	263	263	255	417	417	389	81	81	81	345	265	80	310
합계	소계	692	692	664	997	997	942	206	206	215	1055	874	181	962

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료를 재구성함

다음은 국회의원이 요구한 조사질의 내용에 대한 분석이다. 조사질의 내용은 “사실 정보”에서부터 “자료제공”, “현황분석”, “현황분석+문제점”, “현황분석+문제점+대안” 등으로 구분할 수 있다. 첫째, “사실정보(fact information)”는 누가 찾아도 동일한 결과를 얻을 수 있는 정보로서 공무원 수, 인구통계, 지방자치단체 수, 범죄통계 등과 같은 자료를 말한다. 둘째, “자료제공”은 질의 내용과 거의 일치하는 논문을 복사해 제공하거나, 정부보고서, 단행본 등을 제공하는 것으로 회답에 같음하는 것을 말한다. 셋째, “현황분석”은 기관간, 정부간, 국가간 현황을 시계열적으로 비교해서 제공하는 정보를 말한다. 넷째, “현황분석+문제점”은 비교분석을 통해 문제점을 발견하고 이를 정리한 정

보를 말한다. 다섯째, “현황분석+ 문제점+대안”은 비교분석을 통해 문제점과 법률적·제도적 대안이 포함된 정보를 제공하는 조사회답 내용의 유형을 말한다.

[표 3]에 나타난 바와 같이 연도별 조사회답을 내용별로 구분해 보면(처리일 기준) 2013년 962건으로 이중 “사실정보”는 252건, “자료제공”은 57건, “현황분석” 128건, “현황분석+문제점”은 55건, “현황분석+문제점+대안”은 가장 많은 470건을 차지하였다. “현황분석+문제점+대안”을 제시한 회답 건수는 2010년 313건, 2011년 371건, 2012년 98건 등으로 다른 내용보다 더 많은 것으로 나타났고, 그 다음은 사실정보 순인 것으로 나타나 1위와 2위의 순서는 큰 변동이 없는 것으로 나타났다.

[표3]에 나타난 바와 같이 연도별 조사회답을 내용별로 구분해 보면(처리일 기준) 2013년 962건으로 이중 “사실정보”는 252건, “자료제공”은 57건, “현황분석” 128건, “현황분석+문제점”은 55건, “현황분석+문제점+대안”은 가장 많은 470건을 차지하였다.

[표 3] 연도별 동일 기간 동안 조사회답 내용별 현황 비교

(단위: 건)

기간	사실정보	자료제공	현황분석	현황분석+문제점	현황분석+문제점+대안	합계
2010.01.01. ~ 2010.03.01.	128 (19%)	48 (7%)	97 (15%)	78 (12%)	313 (47%)	664 (100%)
2011.01.01. ~ 2011.03.01.	309 (33%)	54 (5.7%)	122 (13%)	86 (9%)	371 (39.3%)	942 (100%)
2012.01.01. ~ 2012.03.01.	51 (24%)	18 (8.4%)	36 (17%)	12 (5.6%)	98 (45%)	215 (100%)
2013.01.01. ~ 2013.03.01.	252 (26%)	57 (6%)	128 (13%)	55 (6%)	470 (49%)	962 (100%)

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료를 재구성함

올해 1/4분기(1.1.~3.1.)에 처리한 962건의 조사회답을 각 실별로 구분해 보면, 경제산업조사실의 경우 299건 중 “현황분석+문제점+대안”형태의 조사요구 내용 건수가 125건이고, “사실정보”가 108건, “자료제공” 19건, “현황분석” 30건, “현황분석+문제점” 17건이었다. 경제산업조사실은 “현황분석+문제점+대안”과 “사실정보”를 합한 건수는 233건으로 전체의 77.9%를 차지하였다. 특히 사실정보는 전체건수 299건 중 108건(36.1%)을 차지하고 있어, 이는 정치행정조사실 26.3%(93건), 사회문화조사실 16.5%(51건)보다 훨씬 더 높은 비중을 차지하고 있었다.

[표 4] 실별·팀별 조사회답 내용별 현황 비교(2013.1.1.~3.1.)

(단위: 건)

실	팀	사실정보	자료제공	현황분석	현황분석 +문제점	현황분석 +문제점+대안	합계
정치행정	정치의회	41	3	19	9	32	104
	법제사법	34	7	5	2	55	103
	외교안보	16	5	13	7	24	65
	행정안전	2	5	18	4	52	81
	소계	93	20	55	22	163	353
경제산업	재정경제	14	5	13	4	34	70
	금융외환	35	3	0	4	9	51
	산업자원	21	6	16	5	66	114
	국토해양	38	5	1	4	16	64
	소계	108	19	30	17	125	299
사회문화	교육과학	13	3	7	2	20	45
	문화방송	13	0	15	3	61	92
	보건복지	16	11	13	7	56	103
	환경노동	9	4	8	4	45	70
	소계	51	18	43	16	182	310
합계	소계	252	57	128	55	470	962

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료

그리고 “조사질의회답제도”를 이용한 국회의원의 숫자를 살펴보면 [표 5]에 나타난 바와 같이 2010년 297명 중 153명, 2011년 296명 중 176명, 2012년 294명 중 76명, 2013년 298명 중 188명인 것으로 나타나, 2013년에 국회의원의 “조사질의회답제도”를 가장 많이 활용한 것으로 나타났다. 2012년의 경우 76명으로 낮은 이유는 국회의원 선거운동으로 질의요구자가 줄어들었기 때문으로 추정된다.

[표 5] 각 연도별 동일 기간 동안 정당별 조사질의 요구건수 현황비교

(단위: 건)

대	기간	정당	의원수	요구건수	요구건/ 전체 의원수
18대	2010 (1.1~3.1.)	한나라당	151	419	2.8
		통합민주당	76	175	2.3
		친박연대	12	14	1.2
		창조한국당	2	8	4.0
		진보신당	1	5	5.0
		자유선진당	18	5	0.3
		민주당	6	21	3.5
		민주노동당	5	12	2.4
		무소속	26	28	1.1
소계		297	687	22.6	
18대	2011 (1.1~3.1.)	한나라당	154	458	3.0
		통합민주당	71	285	4.0
		친박연대	12	90	7.5
		창조한국당	2	6	3.0
		진보신당	1	4	4.0
		자유선진당	17	37	2.2
		민주당	9	36	4.0
		민주노동당	5	19	3.8
		무소속	25	49	2.0
소계		296	984	33.5	
18대	2012 (1.1~3.1.)	한나라당	151	124	0.8
		통합민주당	71	50	0.7
		친박연대	12	5	0.4
		창조한국당	1	0	0.0
		진보신당	1	0	0.0
		자유선진당	17	3	0.2
		민주당	10	10	1.0
		민주노동당	6	1	0.2
		무소속	25	12	0.5
소계		294	205	3.8	
19대	2013 (1.1~3.1.)	통합진보당	6	7	1.2
		진보정의당	6	13	2.2
		새누리당	153	557	3.6
		민주통합당	127	450	3.5
		무소속	6	15	2.5
소계		298	1042	13	

주: 여기서 정당별 요구 건수가 총 1,042건으로 조사질의 접수 건수 1,055건과 13건 정도 차이가 나타나는 이유는 국회의장실, 국회사무처 위원회 등에서 질의한 건수는 포함되지 않았기 때문임

“조사질의회답제도”를 이용한 국회의원의 숫자를 살펴보면 [표 5]에 나타난 바와 같이 2010년 297명 중 153명, 2011년 296명 중 176명, 2012년 294명 중 76명, 2013년 298명 중 188명인 것으로 나타나, 2013년에 국회의원의 “조사질의회답제도”를 가장 많이 활용한 것으로 나타났다. 2012년의 경우 76명으로 낮은 이유는 국회의원 선거운동으로 질의요구자가 줄어들었기 때문으로 추정된다.

“조사질의회답제도”를 이용한 국회의원을 당선횟수 별로 구분해 보면, 2013년의 경우 초선의원의 질의요구 건수가 551건으로 재선의원 및 3선이상 의원의 요구건수 255건,

236건보다 두 배나 많은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 19대 국회가 2012년 5월 30일 임기를 시작해 초선의원의 의정활동을 시작한지 채 1년도 되지 않아, 입법활동에 경험이 부족하고 정부부처로부터 자료를 요구하는 방법을 잘 모르거나, 익숙하지 않아 국회내 입법지원기구에 더 많이 의존한 것으로 추정된다.

[표 6] 국회의원 당선횟수별

(단위: 건)

대	기간	당선횟수	의원수	요구건수	요구건/ 전체 의원수
19대	2013.01.01.~2013.03.01.	초선	147	551	3.7
19대	2013.01.01.~2013.03.01.	재선	69	255	3.7
19대	2013.01.01.~2013.03.01.	3선이상	81	236	2.9
19대	2013.01.01.~2013.03.01.	소계	297	1042	10.3

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료

### 3. 2013년 1/4분기 보고서 발간 실적과 특징

입법조사처가 발간한 보고서에는 “이슈와 논점”, “현안보고서”, “현장조사보고서”, “정책보고서”, “국정감사정책자료”, “입법및정책 현안과제”, “오늘의 한국”, “기타발간물” 등으로 구성되어 있다. “이슈와 논점”은 국내·외에서 발생하는 큰 이슈 중 국내 정치·경제·사회적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 주제들을 대상으로 현황, 주요쟁점분석, 개선방안 및 입법대안 등을 형식적으로 작성하는 간략한 보고서이다. 2009년에는 3월 11일 제1호 시작으로 총 18건이 발간되었으며 2010년 154건, 2011년 178건 2012년 232건, 2013년은 3월1일까지 31건을 발간하였다.<sup>3)</sup>

“정책보고서”는 국가의 핵심적인 주요 입법 및 정책의제를 선정하여 분석·평가하고 정책 및 입법 대안을 제시하는 보고서로서 중·장기적 관점에서 이론적 또는 통계적 방법을 통해 심층분석하여 입법 및 정책대안을 제시하는 보고서이며 작성하는 데 많은 시간이 소요된다. “현안보고서”는 현재의 시점에서 입법 및 정책현안이 되고 있는 주제에 대해 조사·분석하여 대응방안 또는 개선방안 등을 요약적으로 제시하는 보고서이다. 그리고 “현장조사보고서”는 현장조사를 통하여 법령상의 미비점이나 정책시행의 문제점 등을 심층적으로 조사·분석하여 그 개선방안을 제시하는 보고서이다.<sup>4)</sup>

국정감사정책자료 보고서는 매년 정기국회 기간 중 실시되는 국정감사를 앞두고 부처별·분야별 주요 감사현안을 분석·정리하여 제공하는 보고서로서 규칙적으로 일정 시기에 발간 된다. 그러나 그 외 보고서는 사건발생이나 특별한 현안이 대두되었을 때 작성하게 되므로 특정시기에 몇권이 발간될 지 예측하기 어렵다.

2013년 1.1.~3.1.까지 발간된 보고서는 [표 7]에 나타난 바와 같이 총 39건인데 이는 2011년과 동일하고 2012년보다 12건 적다. 동 기간 비교에서 2012년의 보고서가 증가한 이유는 국회의원 선거 영향으로 조사질의 요구 건수가 감소해 이 기간 동안 이슈와 논점, 현안보고서 등 각종 보고서를 작성할 수 있는 시간을 많이 확보할 수 있었기 때문으로 추정된다.

국정감사정책자료 보고서는 매년 정기국회 기간 중 실시되는 국정감사를 앞두고 부처별·분야별 주요 감사현안을 분석·정리하여 제공하는 보고서로서 규칙적으로 일정 시기에 발간 된다. 그러나 그 외 보고서는 사건발생이나 특별한 현안이 대두되었을 때 작성하게 되므로 특정시기에 몇권이 발간될 지 예측하기 어렵다.

[표 7] 1/4분기(1.1.~3.1.) 보고서 발행 현황 비교

(단위: 건)

기간	이슈와 논점	현안 보고서	현장조사 보고서	정책 보고서	국정감사 정책자료	입법및 정책현안과제	오늘의 한국	기타 발간물	합계
2010.1.1.~3.1.	10	9	0	0	0	0	1	1	21
2011.1.1.~3.1.	32	1	1	1	0	0	0	2	37
2012.1.1.~3.1.	44	2	0	0	0	0	0	4	50
2013.1.1.~3.1.	31	7	0	1	0	0	0	5	45

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료

[표 8]에 나타난 바와 같이 올해 1/4분기(1.1.~3.1.)까지 발간된 보고서는 39건이다. 발간된 보고서를 종류별로 보면, “이슈와 논점”이 31건, “현안보고서” 8건, “정책보고서” 1건이었다.

3) 국회입법조사처, 『이슈와 논점 주제목록집』, 2013, p.61.

4) 국회입법조사처, 『보고서 편람』, 국회입법조사처, 2012, p.5.

[표 8] 연도별 1/4분기 보고서 발행 현황 비교

(단위: 건)

기간	1/4분기 (01.01.~03.31.)				2/4분기 (04.01.~06.30.)			3/4분기 (07.01.~9.30.)			4/4분기 (10.01.~12.31.)		
	2010	2011	2012	2013 (1.1~3.1)	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
이슈와 논점	25	47	71	31	33	39	61	48	42	54	48	50	46
현안 보고서	12	3	6	8	14	2	10	4	6	6	23	17	17
현장조사 보고서	0	1	0	0	0	3	0	0	2	0	2	7	2
정책보고서	0	1	0	1	1	0	6	0	0	1	2	3	7
국정감사 정책자료	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	0	0	0
입법 및 정책 현안과제	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
오늘의 한국	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타 발간물	1	2	6	5	0	4	8	2	1	0	3	1	2
합 계	39	54	83	45	48	49	86	57	54	64	78	78	74

자료: 국회입법조사처 입법기반DB시스템에서 추출한 통계자료

## 4. 맺음말

2013년 1/4분기(1.1.~3.1.) 동안 조사질의회답 건수는 전년도 보다 증가한 반면 보고서 발간 건수는 감소한 것으로 나타났다. 이는 증가된 질의회답 처리에 최소한 확보되어야 하는 시간이 있어 조사질의 건수 증가가 보고서 발간 건수에 영향을 준 것으로 추정된다. 그리고 2013.2.4.~2.5.까지 기획담당관실에서 의원실 대상으로 입법조사회답에 대한 만족도 조사를 실시한 결과에 따르면 [표 9]에서 나타난 바와 같이 회답내용과 회답기간 모두 전년도보다 조금 떨어진 것으로 나타났다. 특히 조사회답 내용에 대한 만족도 보다 회답기간에 대한 만족도가 더 떨어진 것으로 나타났는데 만족이상이 43.3%에서 41.1%로, 보통이상이 81.1%에서 75.8%로 각각 더 떨어진 것으로 조사되었다. 이는 회답처리 건수 증가로 회답기한을 지키지 못한 경우가 있었기 때문이다.

[표 9] 조사질의회답 만족도 조사결과(2008~2013)

회 차 (조사기간)	응답률	회답내용		회답기간	
		만족이상	보통이상	만족이상	보통이상
1차 (2008.7.11. ~ 14.)	81인/95인 (85.3%)	61.8%	91.4%	54.3%	87.6%
2차 (2009.2.4. ~ 5.)	206인/250인 (82.4%)	53.9%	88.4%	46.6%	82.0%
3차 (2009.9.23. ~ 24.)	217인/278인 (78.1%)	65.9%	90.3%	46.6%	71.9%
4차 (2010.4.26. ~ 5.7.)	171인/299인 (57.2%)	42.1%	88.9%	21.1%	66.7%
5차 (2012.1.17. ~ 18.)	249인/295인 (84.4%)	69.1%	94.8%	43.3%	81.1%
6차 (2013.2.4. ~ 5.)	273인/300인 (91.0%)	63.7%	93.4%	41.4%	75.8%

자료: 국회입법조사처, 『2011 국회입법조사처 연차보고서』, 2012, p.5.; 국회입법조사처, 『2013년 입법조사처 신년업무보고회』, 2013, p.38.

그러나 무엇보다  
근본적인 개선방안은  
조사처 전문인력을 추가적으로  
확보하여 의원실의  
다양한 요구에 대한 만족도를  
높이고, 질 높은 보고서를  
작성하는 대안마련이 필요하다.

입법조사처는 이러한 문제점을 보완하기 위해 마련하고 있는 대안은 다음과 같다. 첫째, 회답기한 준수를 위해 조사질의서의 배분, 회답서 작성, 회답서 결재 시스템을 개선하는 방안이다. 예컨대, 정치행정조사실에서는 회답서가 작성되면 신속한 결재가 이루어질 수 있도록 정치적 판단이 필요한 민감한 주제가 아닌 경우에는 팀장전결로 회답서를 결재하는 시스템을 도입하여 운영하고 있다. 둘째, 조사질의서의 내용 범위가 불명확하거나 광범할 경우 요청자가 얻고자 하는 핵심적인 내용 또는 시급한 내용을 먼저 제공하는 방식으로 조사회답서를 작성함으로써 가능한 회답기한을 단축시키려고 노력하고 있다.

셋째, 회답기한에서의 만족도를 높이기 위해 조사질의의 요청자와 직접 전화통화하여 현재 대기중인 회답서의 건수를 알려주고 언제쯤 답변이 가능한지에 대한 정보를 미리 알려주는 방식으로 회답기한 초과에 대한 불만족을 완화하는 방안을 모색하고 있다. 넷째, 보고서의 질적 수준을 높이기 위해 동료 간 검토기능(peers review)을 적극적으로 활용하고, 팀독회 및 실독회 강화를 통해 보고서의 질적 수준을 높이는 방안을 모색하고 있다. 다섯째, 보고서 외부평가제도를 도입하고 평가결과를 간행물심의 과정에서 참고자료로 활용하기로 하였다.

그러나 무엇보다 근본적인 개선방안은 조사처 전문인력을 추가적으로 확보하여 의원실의 다양한 요구에 대한 만족도를 높이고, 질 높은 보고서를 작성하는 대안마련이 필요하다.

# 국회입법조사처 발간물 목록 (2013.1.1. ~ 2013.3.1.)

## 1. 이슈와 논점

제목	발간일	집필자
북한의 2013년 신년사 분석과 전망	2013.01.04.	김갑식
기업의 사회적 책임(CSR)에 관한 국내외 동향과 시사점	2013.01.07.	전은경
국회와 주요국 의회의 예산안 심사일정 비교와 그 함의	2013.01.08.	전진영
형법상뇌물죄규정에대한한정위헌결정의함의	2013.01.09.	김선화
현대전화 보험 관련 단종보험대리점 도입의 쟁점	2013.01.11.	권순영
역대 정부조직개편의 주요 내용과 향후 개선과제	2013.01.14.	박영원
남녀 임금격차 현황과 개선과제	2013.01.15.	조주은
신용카드 무이자 할부서비스 중단 관련 쟁점 및 평가	2013.01.16.	최지현
특수형태근로종사자 보호를 위한 입법·정책적 개선방안	2013.01.18.	한인상
이동통신 3사 영업정지 조치의 의미와 문제점	2013.01.22.	이정윤
대통령 법률안거부권의 의의와 사례	2013.01.24.	김선화
엔저 현상의 영향 및 향후 전망	2013.01.28.	원종현
국세청의 금융거래정보에 대한 접근권 확대 요구 관련 쟁점	2013.01.29.	최지현
현행 특별사면제도의 개선 과제	2013.01.30.	이혜미
나로호 성공 이후 우주강국 진입의 과제	2013.02.01.	이원근
공공분야 여성관리자 확대관련 국내외 정책과 향후 과제	2013.02.04.	조주은
미국 상원의 인준청문회와 공직후보자 검증절차	2013.02.06.	전진영
지속가능한 대북 및 통일정책을 위한 국회의 역할	2013.02.07.	최완규
지하경제 양성화를 위한 조세정책 과제	2013.02.07.	허원
기초연금 도입관련 쟁점과 과제	2013.02.08.	원시연, 원종현
전력에너지 공급계통의 신뢰성 제고 방안	2013.02.12.	박종근
예산결산특별위원회의 상임위원회 전하식 쟁점	2013.02.13.	전진영
입법 디자인론 101	2013.02.14.	장세진
북한의 제3차 핵실험의 배경과 전망	2013.02.15.	이승현
복수국간 서비스 협정의 추진과 대응방안	2013.02.18.	정민정
세일가스 개발 동향과 시사점	2013.02.19.	정종선
최근의 쌀값 동향과 정부의 대응	2013.02.20.	배민식
지역법관제도 쟁점 평가 및 과제	2013.02.21.	서창식
예술인 복지법 시행의 의미와 향후 과제	2013.02.22.	김휘정
서비스업 부문의 중소기업 적합업종 선정의 의미와 과제	2013.02.26.	박충렬
새 정부의 노동정책 및 입법과제	2013.02.28.	한인상

## 2. 현안보고서

제목	발간일	집필자
「국회법」개정안 중 의안자동상정제와 안건신속처리제의 입법영향분석	2013.01.09.	전진영
「행정기관 소속 위원회의 설치운영에 관한 법률」상 중복 위원회의 설치제한 조항의 입법영향분석	2013.01.14.	박영원
유아교육·보육과정의 통합에 따른 문제점과 개선방향	2013.01.15.	전형진
김정은 정권 출범의 특징과 향후 전망	2013.01.18.	김갑식
부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안	2013.02.19.	서동국, 허원
청년 고용현황과 정책과제	2013.02.20.	박기현

## 3. 정책보고서

제목	발간일	집필자
금산분리제도의 발전 방향 -경제민주화 논의와 관련하여-	2013.02.27.	김효연

## 4. 기타 보고서

제목	발간일
국회입법조사처보	2013.01.09.
주요 정책의 연혁 및 쟁점 14	2013.01.08.
2012년 입법정책 수요예측모형 개발 사업 TF 활동보고서	2013.01.22.
이슈와 논점 주제목록집	2013.02.08.
주요 정책의 연혁 및 쟁점 15	2013.02.28.

# 국회입법조사처 전문가 간담회·세미나 목록

(2013.1.1.~2013.3.1.)

## 1. 전문가 간담회

개최일시	주제	주최
2013.01.24.	과징금 부가처분제도 관련 주요 외국 입법례와 시사점	법제사법팀
2013.01.30.	한국 경제성장의 과제	재정경제팀
2013.02.05.	다문화 교육 정책의 현황 및 주요 과제	교육과학팀
2013.02.07.	거시경제 안정성 확보 방안	재정경제팀
2013.02.18.	유해화학물질 사고대응방안	환경노동팀
2013.02.21.	중국 부동산시장 동향과 보장성 주택정책의 주요내용	국토해양팀
2013.02.21.	한·미원자력 협정을 둘러싼 쟁점과 과제	외교안보팀 교육과학팀
2013.02.26.	상하수도 운영체계 개선을 통한 물산업 선진화 방안	환경노동팀

## 2. 세미나

개최일시	주제	주최
2013.01.29.	대학등록금의 신용카드 납부 현황 및 개선 방향	금융외환팀
2013.01.29.	해외 주요국 청소년의 사회화과정과 학교폭력 예방을 위한 시사점	교육과학팀
2013.01.30.	농어촌아동·청소년 지원 정책의 문제점과 개선과제	교육과학팀 보건복지팀
2013.02.04.	물 복지 개념의 수돗물 관리체계 개편	환경노동팀

# 『학교폭력 근절 대책의 문제점과 개선방안』\* 현장조사보고서 리뷰

**학교** 폭력으로 인해 자살까지 일어나고 있다. 학교폭력은 오래 전부터 있어 왔기 때문에 대수롭지 않은 문제가 아니라 그만큼 고질적인 문제이고 제대로 해결되지 않은 문제이다. 최근에 범정부적인 협조체제를 구축하고 학교폭력을 근절하기 위해 노력하는 것은 참으로 다행스럽다. 그 중에는 학교폭력관련법을 손질하여 실효성 있는 조치가 가능하도록 한 점도 눈에 띈다. 대표적으로 가해학생 선도조치와 피해자 보호조치 등이 그렇다. 조인식 입법조사관의 이 현장조사보고서에서는 이러한 개선방안에 덧붙여 많은 제안들을 하고 있다. 전반적으로 학교폭력 근절에 도움이 될만한 제안들이다. 다만, 몇 가지 세부적인 사항에 대해서 첨언하고자 한다.

첫째, 위 보고서에서는 복수담임제 실시보다는 생활지도전담교사를 확충해야 한다고 주장하고 있는데 다른 접근방법도 고려해야 한다. 복수담임제는 잘만 운영된다면 주담임교사의 생활지도 등의 업무부담을 줄일 수 있는 이점이 있다. 그러나 사실 복수담임제는 이미 시행되고 있다고 볼 수도 있다. 이미 정·부 교사가 학급마다 배치되어 있다. 담임을 두 명을 두지 않아서 학교폭력이 더 많이 일어나는 것은 아니다. 또한 복수담임제를 제대로 시행하기 위해서 그만큼 교원공급이 늘어나야 하지만 법정교원도 다 채우지 못하고 있는 형편이다. 그 대안으로서 생활지도전담교사 확충이 제안되었는데 이 또한 일반적으로 '생활지도부장'이나 '인성부장'의 역할과 다를 바 없다. 그 이름이 어찌 되었든 학교에서 기대하는 역할과 다르지 않다. 복수담임제 실시나 생활지도전담교사 확충보다는 멘토교사제가 큰 효과를 볼 수 있다. 그 효과는 이미 많은 학교에서 이러한 멘토교사를 운영하고 있다는 것에서 간접적으로 확인할 수 있다. '담임'이나 '지도'와 같이 제도적인 접근보다는 실질적인 '만남'과 '소통'을 통해서 해결하려는 노력이 필요



김성기  
협성대 교수

\* 조인식, 『학교폭력 근절 대책의 문제점과 개선방안』, 교육과학팀, 2012.11.1.

하다.

둘째, Wee 스쿨을 정식학교로 인가해야 한다고 주장하고 있는데 이 부분은 공립 특성화학교나 공립 대안학교를 예정한 것이라 생각된다. Wee 스쿨은 위기학생 등을 집중적으로 상담·관리하기 위한 일종의 거점학교와 같은 역할을 하는 학교이다. 위 보고서에서는 Wee 스쿨을 정식 학교로 인가해야 한다고 주장하고 있는데 이미 Wee 스쿨은 정규학교로 설립된 어떤 학교에 Wee 스쿨이라는 역할상의 명칭을 붙인 것뿐이다. 따라서 위의 주장은 Wee 스쿨과 같은 학교를 새로 정규학교로서 설립하자는 것으로 이해해야 할 것이다. 결국 그 형태는 ‘공립 특성화학교’나 ‘공립 대안학교’가 될 것이다.


셋째, Wee 센터는 일반적으로 지역교육청 단위에서 위기학생을 관리하는 역할을 맡는 기관이다. 그러나 이 센터에서는 대부분 일시적이고 단기적인 상담프로그램을 위주로 위기학생을 관리하고 있을 뿐만 아니라 전문적인 상담심리자격증소지자나 사회복지사자격증소지자 등이 배치되어 있음에도 불구하고 장학사의 지시를 받는 등 독자적인 업무를 수행하지 못하는 경우도 발생하고 있다. Wee 센터가 제대로 자리잡기 위해서는 그 전문인력에 대한 처우개선과 함께 독자적인 고유업무가 충실히 수행될 수 있도록 독립적인 지위를 부여하여야 할 것이다. 아울러 센터에서는 단기적인 상담에 그치지 않고 체계적 시스템을 갖추어 장기적으로 학생들을 추적 관리하여야 할 것이다. 또한 위기학생 장기위탁교육을 직접 수행함과 아울러 장기위탁교육이 활성화될 수 있도록 조직화하는 노력이 필요하다. 또한 이러한 장기위탁교육이 소기의 성과를 거두기 위해서는 수탁기관 상근직원에게 인건비를 공식적으로 지원하여야 한다. 공교육기관에 있는 아이들을 그대로 공간만 이전한 것인데 그들을 전담하는 인력에 대해서 인건비를 지원하지 않는 것은 예컨대 공립학교 특정학급의 담임교사에게 월급을 주지 않는 것과 같다. 이렇기 때문에 수탁기관이 위탁을 거부한 사례가 발생했다. 수탁기관에 대한 인건비 보조 문제는 반드시 해결해야 할 문제이다.

넷째, ‘사이버 따돌림’ 관련 처벌 조항을 신설하자는 제안을 하고 있는데 이미 사이버 따돌림 조항이 포함되어 있고 그 처벌에 대해서는 학교폭력대책자치위원회가 일차적으로 정하므로 별도의 조항이 꼭 필요하다고 보지는 않는다. 그 정도와 유형을 일률적으로 법률로 정하는 것이 불가능하기도 하다. 따라서 위원회에서 자율적으로 판단할 수 있는 여지를 두어야 한다고 본다. 이는 다른 유형의 학교폭력에 대한 처벌에 대해서도 마찬가지이다.

다섯째, 학부모 교육의 참여를 높이기 위한 환경의 구성을 제시하고 있는데 이는 학교폭력의 문제가 단순히 학생의 문제가 아님을 제대로 인식한 것이어서 매우 타당한 주

장이라 생각된다. 문제학생 뒤에는 반드시 문제부모가 있다고 한다. 따라서 학교폭력을 근본적으로 해결하기 위해서는 학부모 교육이 병행되어야 한다. 그러나 학부모 교육이 실효성 있게 이루어지기 위해서는 단순히 강당에 모아놓고 혹은 일회적으로 제도를 안내하는 정도로는 안 된다. 위기학생이나 가해학생의 부모에게는 실질적으로 상담을 받을 수 있도록 안내하고 그 결과를 확인하여야 할 것이다.

학교폭력은 단순히 학생들의 장난이 아니다. 개인적 따돌림부터 조직폭력에 이르기까지 형태는 다양하지만 그 후유증은 자살에까지 이르게 만들 수 있다. 물론 학생간의 단순한 다툼이 폭력유사행위인지 학교폭력인지는 담임교사가 판단하여야 하겠지만 일단 학교폭력으로 판정된 경우에는 엄격하게 책임을 물어야 한다. 소년원 전과나 징계도 학생부에 기록하지 않는데 학교폭력 사안을 기록하는 것이 어불성설이라고 주장하는 것은 일리가 있지만 그것은 전자의 두 사안도 학생부에 기록하여야 하는 것으로 해결해야 할 문제이다. 공립학교 교사도 징계를 받을 경우에는 공무원인사기록카드에 그 처분사항을 기록하도록 되어 있다. 하물며 교육의 과정에 있는 학생에 대한 정보를 지도할 교사가 전혀 모른 채로 맡게 된다는 것은 더더욱 어처구니가 없는 일이다. 물론 공무원징계에 있어서도 소멸시점이 있듯이 학생 기록에 있어서도 소멸기한을 두면 될 것이 기록 그 자체를 거부해서는 안 될 일이다.

학교폭력은 가해학생이나 피해학생 개인의 문제에서 비롯된 것이 아니다. 폭력적이거나 방임적인 가정으로부터 지적 학업성취도 향상에 몰입해 있는 학교, 선정적이고 잔인한 장면을 여과없이 보여주는 대중매체, 폭력적인 사회·정치적 분위기 등 학생들이 교육적인 무언가에서 성취감을 맛보기에 너무 폭력적인 환경에 노출되어 있다. 범사회적인 비폭력운동이 필요한 때이다. 

학교폭력으로 판정된 경우에는 엄격하게 책임을 물어야 한다. 소년원 전과나 징계도 학생부에 기록하지 않는데 학교폭력 사안을 기록하는 것이 어불성설이라고 주장하는 것은 일리가 있지만 그것은 전자의 두 사안도 학생부에 기록하여야 하는 것으로 해결해야 할 문제이다.



# 『서비스산업의 발전을 위한 정책과제』\* 현안보고서 리뷰



박재곤 연구위원  
산업연구원

우리 경제는 크게 두 가지의 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 첫째는 저출산, 고령화 등의 문제를 극복하면서 성장잠재력을 확충해 나가는 것이고, 둘째는 지속가능한 성장을 위해 부문 간 불균형을 해소해 나가는 것이다. 두 번째 과제는 포괄적 성장(inclusive growth)과 관련되어 있고, 특정 부문의 성장보다 광범위한 산업의 성장을 추구하며, 생산성 향상과 함께 고용 증대를 중시하는 것이라고 할 수 있다. 우리 경제에서 부문 간 불균형 현상은 수출과 내수의 불균형, 제조업과 서비스업의 불균형, 대기업과 중소기업의 불균형, 수도권과 지방의 불균형 등으로 나타나고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 노력들이 필요할 것이다. 해결해야 할 여러 과제 중에서 우리 경제의 성장잠재력을 확충하면서 동시에 부문 간 불균형을 해소하는 데 기여할 수 있는 분야가 바로 서비스산업의 경쟁력 향상이라고 할 수 있다. 서비스산업의 발전은 고용탄성치가 높아 우리 경제의 주요 현안인 일자리를 많이 만들어낸다는 점에서도 의의가 높다. 특히 고부가가치 서비스산업의 육성은 성장잠재력을 높일 수 있고, 제조업에 미치는 파급효과도 크며, 양질의 일자리를 창출할 수 있다.

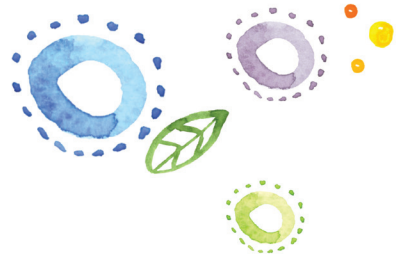
우리 정부는 그동안 서비스산업의 중요성을 인식하고, 동 산업을 발전시키기 위하여 많은 노력과 정책을 전개해 왔다. 2001년 이후 서비스산업의 경쟁력 강화를 위해 서비스산업의 규제완화, 제조업과의 차별 개선 등을 추진해 왔으며, 현 정부에서는 서비스산업 선진화를 국정과제로 정하고 여러 차례 선진화를 위한 대책을 발표하였다. 그러나 지난 10여년 노력에도 불구하고 가시적인 성과는 미흡한 것으로 평가받고 있다. 이런 배경에서 본 보고서는 그동안 서비스산업 육성을 위한 정책노력들을 정리하고, 우리나라의 서비스산업의 현황을 국제비교를 통해 분석하고, 정책과제들을 제시하였다는 점에서 의의가 높다고 생각된다.

\* 조주현, 『서비스산업의 발전을 위한 정책과제』, 재정경제팀, 2012.12.6.

본 보고서에서는 서비스산업의 현황을 고용, 생산성, 무역수지, 연구개발 투자 등에서 살펴보았다. 우리나라 서비스산업은 고용 비중은 증대하나 고부가가치업종은 낮은 고용구조를 갖고 있으며, 노동생산성이 제조업에 비해 낮고 다른 나라에 비해 낮으며, 서비스 무역수지는 적자를 보이고 있으며, 연구개발투자도 크게 미흡한 것으로 나타났다. 따라서 서비스산업의 생산성을 높이고 경쟁력을 제고시키는 것을 가장 중요한 과제로 도출하였다. 경쟁력 제고를 위한 정책과제로 네 가지를 제시하였다. 첫째, 서비스산업의 특성을 고려한 정책의 수립이 필요하다. 서비스산업은 그 성격상 최종재가 매우 다양하며 질의 표준화가 어려워 비교역재의 성격을 띤다. 이런 특성을 고려하여 기존 제조업 중심의 정책과는 차별화해야 함을 강조하였다. 둘째, 그럼에도 불구하고 서비스재화의 표준화가 필요하며, 이를 위해 서비스재화의 유형화가 필요함을 제시하였다. 이러한 표준과 기준을 만들어 가는 과정이 다양한 부처의 정책을 조율하는 과정이며, 정책 집행의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 셋째, 외국인직접투자(FDI)를 유치하여 선진 경영기법 등을 도입함으로써 상대적으로 발전이 더딘 서비스산업의 발전에 활용하자는 것이다. 이 과정에서 불필요한 규제와 제한조치도 합리적으로 개선할 수 있을 것이다. 한편, 외국인직접투자의 확대로 인한 부작용을 최소화하기 위해 단계적 개방 등의 조치도 필요함을 역설하고 있다. 넷째, 서비스산업의 투자와 혁신을 위해 연구개발을 확대할 것을 제안하고 있다. 서비스 연구개발에 관한 독일, 미국, 핀란드 등의 사례를 소개하여 향후 정책입안의 방향을 제시하기도 하였다. 또한 서비스산업에서는 기술이나 지식 사람이에게 체화되어 나타나므로 인적자본의 축적도 강조하였다.

본 연구의 결과가 서비스산업의 경쟁력을 높이는 데 기여하고, 나아가 우리 경제의 성장잠재력을 높이고 양질의 일자리를 창출하여 부문 간 불균형 해소에도 기여하기를 기대해 본다. 그리고 서비스산업의 경쟁력이 낮은 원인과 제시된 정책과제의 우선순위 설정 등에 대해 지속적으로 연구가 더 심화되기를 같은 연구자로서 기대해 본다. ㉘

서비스산업의 발전은  
고용탄성치가 높아 우리  
경제의 주요 현안인 일자리를  
많이 만들어낸다는  
점에서도 의의가 높다.  
특히 고부가가치 서비스산업  
의 육성은 성장잠재력을  
높일 수 있고,  
제조업에 미치는 파급효과도  
크며, 양질의 일자리를  
창출할 수 있다.



# 워싱턴 D.C. 출장기



김영일  
정치위원회장



박수연 통역담당 주무관  
기획협력담당관실

## 그림자처럼 움직이는 수행관의 자세

외국출장을 떠나시는 기관장님을 수행하는 임무는 매우 영광스러운 기회이기도 하지만 동시에 적지 않은 위험요소가 수반된다. 평소 실·국장님들을 제외하고는 쉽게 접근하기 어려운 처장님과 함께 열흘간 장시간의 여행과 숙식을 같이 한다는 것은 처장님의 지근거리에서 자신의 존재감을 자연스럽게 부각시킬 수 있다는 점에서 분명 기회이다. 그러나 위험요소 또한 만만치 않다. 우선 출장준비 단계에서 준비가 허술하면 현지에서 가서 낭패를 보기 십상이다. 따라서 세심한 준비가 필수적이다. 또한 현지에서 가더라도 출장 여비나 여권, 애써 찍은 사진필름이 든 카메라 분실 혹은 도난 같은 사고발생에서부터 갑작스러운 고열·두통이나 복통 등의 병고(病苦)로 인한 일정차질에 이르기까지 실로 헤아릴 수 없는 위험요소들이 해외출장 수행에 수반된다. 이런 일들은 상상만으로도 식은땀이 절로 나는 사건들이다. 기관장님의 외국출장 수행에 따르는 이와 같은 일반적인 위험요소들에 더해 고현욱 처장님의 경우는 또 다른 '불안요인'이 있었다. 그것은 바로 부임하신지 한 달이 채 안되신 처장님의 성향이나 기호를 아무도 모른다는 점이었다. 이러한 상황에서 고현욱 처장님의 첫 해외출장을 수행한다는 것은 직원으로서 영광인 동시에 모험 그 자체였다.

이제 우리에게 부여된 임무는 처장님의 첫 해외출장을 성공리에 마무리하실 수 있도록 완벽하게 수행하는 일이었다. 여기서 제1차적인 과제는 최상의 기관장 수행이 어떤 것인지에 대한 개념설정이었다. 몇 차례의 회의를 통해 우리가 도달한 결론은 이러했다. 최상의 수행은 '처장님께서 상황을 완벽하게 장악하실 수 있도록 그림자처럼 보좌하는 것'이었다. 흔히 사람들은 주어진 상황을 완벽하게 장악할 때 자신감이 생기고, 당황할 일 없이 편안함을 느낄 수 있을 뿐만 아니라 자신의 능력을 최대한 발휘할 수 있다는 점에 착안한 것이다. 그렇다면 상황을 완벽하게 장악한다는 것은 어떻게 가능한가? 때

변 상황이 예정된 시나리오대로 전개될 때 가능하다고 생각된다. 이러한 생각에서 처장님께서 방문하실 기관과 면담대상자들에 대한 사전조사는 물론 면담내용에 대해서도 사전에 철저히 준비하기로 하였다. 첫 날 공항에서부터 도착하는 날까지의 일정을 머릿속으로 수없이 그려보았다. 그런데 고현욱 처장님의 워싱턴 출장 수행준비부터 쉽지 않았다. 조사처장으로서 첫 해외출장인 만큼 성과에 대한 의지가 매우 강하셨고, 그 결과 방문기관과 면담대상자가 과다할 정도로 섭외되었기 때문이다. 워싱턴의 한국대사관 송병철 국회입법관은 처장님의 ‘빡빡한’ 일정을 ‘총리급 일정’이라고 평하였다. 미국의회조사처(CRS)를 비롯한 주요 싱크탱크를 방문하여 기관운영을 파악하고 입법조사처와의 협력 방안을 모색한다는 목적으로 12월 12일(수) 오후부터 12월 14일 저녁까지 8개 기관 방문과 약 40명의 인사들을 면담하였다. 우선 출장을 떠나기에 앞서 싱크탱크에 대한 꼼꼼한 공부가 필요했다.

워싱턴의 한국대사관 송병철 국회입법관은 처장님의 ‘빡빡한’ 일정을 ‘총리급 일정’이라고 평하였다. 미국의회조사처(CRS)를 비롯한 주요 싱크탱크를 방문하여 기관운영을 파악하고 입법조사처와의 협력 방안을 모색한다는 목적으로 12월 12일(수) 오후부터 12월 14일 저녁까지 8개 기관 방문과 약 40명의 인사들을 면담하였다. 우선 출장을 떠나기에 앞서 싱크탱크에 대한 꼼꼼한 공부가 필요했다.

#### 방문기관 목록

- ◎ 미국 국제전략문제연구소(Center for Strategic and International Studies)
- ◎ 미국 의회조사처(Congressional Research Service)
- ◎ 미국 기업연구소(American Enterprise Institute)
- ◎ 미국 국립과학학술원(National Academy of Sciences)
- ◎ 우드로 윌슨 센터(Woodrow Wilson Center)
- ◎ 브루킹스 연구소(Brookings Institute)
- ◎ 한미 경제 연구소(Korea Economic Institute)
- ◎ 헤리티지 재단(Heritage Foundation)

## 싱크그룹(group)이 아니라 싱크탱크(tank)?

우선 싱크탱크의 정의부터 확실히 짚고 넘어가보자. 싱크탱크란 ‘모든 학문분야 전문가의 두뇌를 조직적으로 결합하여 조사·분석 및 연구 개발을 행하고 그 성과를 제공하는 것을 목적으로 하는 집단’이다. 한 마디로 두뇌 집단, 그렇다면 왜 싱크‘그룹’(group)이 아니고 ‘탱크’(tank, 본래 물이나 가스 따위를 안전하게 담는 통을 뜻함)라고 부르는 것일까. 싱크탱크라는 단어가 처음 사용된 때는 제1차 세계대전인 것으로 추정된다. 제1차

대전 당시 참모들은 조용히 군사전략을 짤 수 있는 안전한 방이 필요했다. 이 때 참모들은 수영장처럼 보이는 방(tank)에 들어가 전략에 대해 고민하고 토의했다고 한다. 이 때 처음으로 싱크탱크라는 말이 생겨났다. 이후 케네디 대통령 시대부터 최고의 지성인들이 정책을 입안하기 위해 만든 조직이라는 의미로 확대되어 지금의 싱크탱크가 된 것이다. 2013년 1월 28일자 '싱크탱크 및 시민사회프로그램'의 정의에 따르면 싱크탱크란 공공정책의 분석 기관이자 협력 기관으로서 정책 중심의 연구, 분석 및 자문을 통해 정책 입안자들과 대중이 정책 결정에 있어서 현명한 선택을 하도록 하는 곳이다. 학문지식과 정책현장 사이의 가교 역할을 하는 곳이라고 묘사했다.

전 세계적으로 싱크탱크는 총 6,603개가 있다. 그 중 약 30%에 해당하는 1,800개가 바로 미국에 위치하고 있다. 2013년 1월 28일 발표된 2012년 세계 싱크탱크 보고서의 경쟁력 평가 1위도 단연 미국의 브루킹스 연구소가 차지했다. 미국에서는 싱크탱크를 제5의 권력이라고까지 부르고 있다. 정부의 규모가 커진 만큼 이제 정책입안자는 각 분야 전문가의 심층적인 지식정보를 충분히 활용해야 한다. 일본과 중국에서도 싱크탱크의 중요성을 인식하고 싱크탱크의 발전에 힘쓰고 있다. 싱크탱크의 바람은 우리 입법조사처에도 불어왔다. 조사처장님도 개청 5주년 기념식 자리에서 입법조사처를 명실상부한 국회의 싱크탱크로 성장시키겠다는 포부를 밝히셨다.

그렇다면 왜 이렇게 미국을 중심으로 여러 국가들이 싱크탱크에 주목하는 것인가. 그리고 그 유명하다는 미국의 싱크탱크는 도대체 무엇 때문에 우리보다 한참을 앞서가고 있는 것인가. 우리가 방문한 워싱턴 D.C.의 주요 싱크탱크들을 중심으로 그 특징들을 살펴보았다.



〈국제전략문제연구소(CSIS) 방문〉  
크레이그 코언(Craig S. Cohen) 한국학 연구소 부소장  
(사진 고희욱 처장 맞은 편)에게 국회입법조사처에 대해  
설명하고 있다.

## 싱크탱크 인사의 말은 다음날 헤드라인 뉴스

이번 미국 출장의 첫 방문기관은 국제전략문제연구소(CSIS)였다. 빅터 차(Victor Cha, 전 국가안보회의 아시아 담당 국장)와 면담을 앞두고 식사를 하러 가는 차 안에서 현지 국회입법관에게 전화 한 통이 걸려왔다.

“네. 아... 그렇습니까? 네, 안 그래도 뉴스를 보고 그러실 것 같은데... 잘 알겠습니다.” 입법관의 목소리에서 안타까움이 묻어났다. 이유인즉슨, 빅터 차가 갑자기 터

진 북한 로켓 발사 건 때문에 급히 정부회의에 불려가 면담에 불참하게 되었다는 것이다. (12월 12일 우리가 상공에 떠 있는 사이 북한에서 로켓발사를 감행했다.) 몇 주 전부터 면담 일정을 짜 놓은 우리로서는 아쉬웠지만, 이곳에서는 종종 있는 일이다. 중요 사건이 발생할 때마다 미국 주요 싱크탱크의 인사들은 여기저기 불려 다니기 바쁘다. 각종 회의나 언론사에서 마치 사냥하듯 주요 싱크탱크의 인사를 찾아가 의견을 묻는다. 이후 각종 신문이나 뉴스에서는 그들이 한 말이 여기저기 인용되어 보도된다. 그만큼 사람들이 싱크탱크를 신뢰한다는 증거다.

돌아오기 전 마지막으로 들른 헤리티지 재단에서도 싱크탱크 인사들의 중요성을 실감했다. 헤리티지 재단에서는 텔레비전과 기사로만 접했던 브루스 클링너(Bruce Klingner) 선임연구원과 면담했다. 브루스 클링너는 전직 미 중앙정보국(CIA)과 국방정보국(DIA) 출신으로 북한과 동아시아 분야의 전문가로 꼽히는 사람이다. 클링너 선임연구원의 파란 눈동자 주위로 빨간 실핏줄들이 엉켜있었다. 각종 인터뷰와 전화로 여기저기서 꽤나 찾았을 것이다. 12월 12일 북한의 로켓발사가 한창 이슈가 되었던 터라 처장님은 북한의 로켓 발사 대응에 관해 의견을 물었다. 클링너 선임연구원은 질문이 나오기가 무섭게 북한의 이러한 행위에 대해서 미국과 한국이 방코델타아시아(BDA)식<sup>1)</sup>의 금융제재를 포함한 좀 더 강력한 제재를 감행해야 한다고 막힘없이 대답했다. 이후 북한과

중요 사건이 발생할 때마다 미국 주요 싱크탱크의 인사들은 여기저기 불려 다니기 바쁘다. 각종 회의나 언론사에서 마치 사냥하듯 주요 싱크탱크의 인사를 찾아가 의견을 묻는다. 이후 각종 신문이나 뉴스에서는 그들이 한 말이 여기저기 인용되어 보도된다. 그만큼 사람들이 싱크탱크를 신뢰한다는 증거다.



〈헤리티지 재단 방문〉  
브루스 클링너(Bruce Klingner) 선임연구원으로부터  
재단의 주요 업무에 대한 설명을 듣고 있다

1) 미국은 '9·19 공동성명' 채택 직전인 2005년 9월 15일 「애국법」(USA Patriot Act) 제311조에 근거하여 마카오 소재 방코델타아시아(Banco Delta Asia : BDA)를 북한 불법 자금 세탁의 주요 우회대상으로 지정함으로써 북한의 해외자금 거래에 영향을 미쳤다.

관련한 여러 기사에서 클링너의 이러한 답변이 인용되어 있는 것을 쉽게 찾아볼 수 있었다. 최근 북한의 3차 핵실험 강행 이후에는 기자들 전화만 59통을 받았다고 했다.

## 저마다 뚜렷한 기관운영철학

짧은 기간 동안 8군데나 되는 싱크탱크를 돌았지만 각각 기관운영철학과 특징이 모두 달랐다. 그 중에 제일 기억에 남는 곳은 바로 미국의 의회조사처(CRS)다. CRS는 의원만을 위한 서비스기관이라는 자부심이 강했다. 오직 의원을 위해 존재하는 기관이기 때문에 다른 기관처럼 공적 책임감도 없을 뿐더러 공식 웹사이트도 없다. 타 기관과의 공식적인 협력관계도 전무하다. 기관 자체의 발전을 위해서라면 타 기관과의 관계도 구축하여 확대시킬 법도 한데, CRS는 철저히 의원의 지원기구로 외부와 관계를 맺고 있지 않다고 했다. 그들도 스스로 폐쇄적이라고 한다. 기관의 설립 목적과 운영철학을 엄격하게 지키기 위해서 이러한 폐쇄성이 필요하기에 기꺼이 이를 고집하고 있는 것이다.

폐쇄적인 기관운영철학을 가진 CRS이지만 고현욱 처장님은 면담을 통해 국회입법조사처와 비공식적인 협력관계를 맺을 단초를 마련하셨다. 마이클 무디(Michael Moodie) 부처장은 처장님의 협력관계 계획을 듣더니 CRS가 외부 기관과 공식적인 관계는 맺고 있지 않지만, 비공식적으로는 협력관계를 구축할 수 있다면서 적극적인 자세를 보였다.



〈CRS 관계자들과 함께〉

우드로 윌슨 센터는 자신을 “공부하는 기관”이라고 말했다. 이곳의 연구원은 몇 달에서 길게는 몇 년씩 한 분야에 대해 심층적으로 조사한다. 문서기록을 중요시하여 문서를 매일 업데이트 한다. 또 문서에 누락된 정보는 없는지 수정해야 할 정보는 없는지 끊임없이 확인하며 문서의 완성도를 최상으로 올린다. 한 번에 보고서를 완성하는 법이 없다. 최근에는 아시아 연구, 특히 북한 관련 연구의 비중이 점차 커지고 있다고 한다. 우드로 윌슨 센터 관계자들은 북한대학원대학교 총장을 지내신 고현욱 처장님의 북한정책 분석에 대해 놀라워하며 처장님과 긴 시간동안 심도있는 토론을 하였다.



〈우드로 윌슨 센터 방문〉

제임스 퍼슨(James Person) 연구위원(사진 안경 쓴 이)과 헤이즐 스미드(Hazel Smith) 교수(사진 컵을 든 이)로부터 우드로 윌슨 센터의 주요업무에 관해 설명을 듣고 있다.

폐쇄적인 기관운영철학을 가진 CRS이지만

고현욱 처장님은 면담을 통해 국회입법조사처와 비공적인 협력관계를 맺을 단초를 마련하였다.

마이클 무디(Michael Moodie) 부처장은 처장님의 협력관계 계획을 들더니 CRS가 외부 기관과 공식적인 관계는 맺고 있지 않지만, 비공식적으로는 협력관계를 구축할 수 있다면 서 적극적인 자세를 보였다.

## 자신만의 아이디어로 두뇌 정글에서 살아남아라!

워싱턴 D.C.<sup>2)</sup> 는 싱크탱크 백화점 같았다. 새로운 싱크탱크를 방문할 때마다 다른 브랜드와 어떻게 다른지 자신들의 보고서가 왜 신뢰받는지 전투적으로 설명했다. 미국의 싱크탱크가 경쟁하는 것을 보노라면 살아남으려고 죽고 죽이는 정글 같다.

국제전략문제연구소(CSIS)는 “우리는 확보된 독자층이 없다.”라며 조사관 스스로 기업가 정신으로 무장하고 있다고 했다. 조사관 자신의 발상을 특화하여 주의를 끌어야 한



2) 2012 세계 싱크탱크 보고서에 따르면 워싱턴 D.C.에만 394개의 싱크탱크가 있다. 미국에서 가장 많은 싱크탱크를 보유한 도시이다.

다. 시장경쟁에서 살아남는 논리와 비슷했다. 미국국립과학학술원(NAS)도 스스로를 컨설팅회사와 같다고 소개했다. 프로젝트 별로 자금을 지원받고 그에 따라 직원들의 월급을 주는 방식이기 때문에 프로젝트 하나하나에 심혈을 기울인다고 했다. 워싱턴 D.C.는 잔잔한 호수처럼 무수한 싱크탱크들이 평화롭게 공존하는 듯 보이지만 그 수면 아래에는 엄청난 생존경쟁이 펼쳐지고 있다.

## 우리 돈은 우리가 번다

미국에서는 많은 국민들이 기부로써 자신의 정치적 견해를 표출하고 공론화한다. 미국의 싱크탱크가 발전한 데에는 이러한 기부문화도 한 몫을 한다. 성공한 싱크탱크의 조건 중 하나도 기부금 모집 능력이다. 우리가 방문한 싱크탱크들도 이러한 기부금을 모집하기 위해 쉬지 않고 뛰고 있었다. 미국기업연구소(AEI)의 경우 재원의 60%는 기업이나 개인의 기부금으로 충당하고, 30%는 사설재단 그리고 나머지 10%는 출판 활동이나 세미나 개최 등으로 충당한다고 했다. 한편 기부금을 너무 많이 받으면 조사관들이 행여 나태해질 수 있으므로 각 기관들은 각별히 조심한다고 한다.



〈고현욱 국회입법조사처장과 사이의 '강남스타일' CD를 선물받은 메어리 매저넥(Mary B. Mazanec) CRS 처장이 말춤 솜씨를 선보이고 있다.〉

## 열정적인 처장님과의 잊지 못할 경험

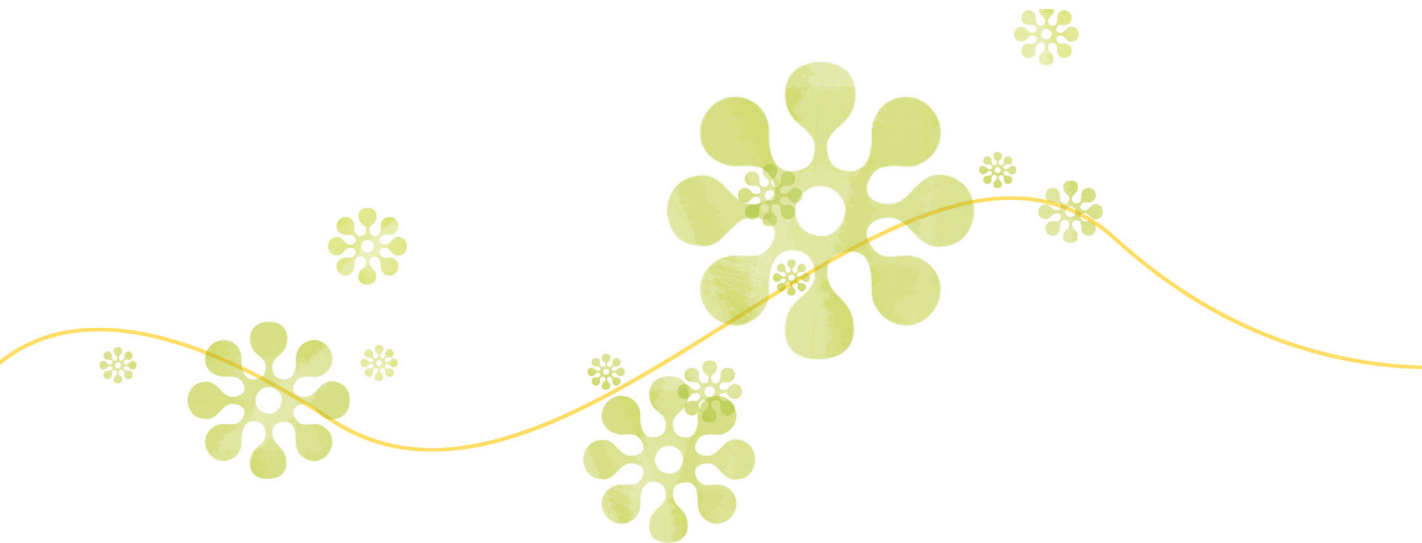
이번 출장이 특별했던 이유는 비단 싱크탱크의 본고장인 워싱턴 D.C.를 방문해서만은 아니었다. '글로벌한 센스'까지 겸비한 처장님을 모신 건 우리에게 값진 경험이다. 출장 전 가수 싸이의 CD를 챙기라는 처장님의 말씀에 우리는 고개를 가우뚱거리며 가방에 넣었다. 미국 의회조사처장(CRS)을 비롯해 우리가 만난 면담자들은 이 싸이의 '강남스타일' CD 한 장에 입이 귀에 걸렸다. 그야말로 처장님의 센스는 '글로벌 스타일'이다.

지난해 연말 추위에도 아랑곳하지 않고 8군데나 되는 싱크탱크를 돌면서 배웠던 모든 교훈들을 익혀 처장님이 하신 말처럼 우리 입법조사처도 세계적인 싱크탱크로 성장하길 기대한다. 봄, 긴 겨울을 견디고 희망의 싹을 틔우는 계절이 아닌가. ❄️

미국국립과학학술원(NAS)도 스스로를 컨설팅회사와 같다고 소개했다. 프로젝트 별로 자금을 지원받고 그에 따라 직원들의 월급을 주는 방식이기 때문에 프로젝트 하나하나에 심혈을 기울인다고 했다. 워싱턴 D.C.는 진정한 호수처럼 무수한 싱크탱크들이 평화롭게 공존하는 듯 보이지만 그 수면 아래에는 엄청난 생존경쟁이 펼쳐지고 있다.



〈미국 연방 의회 건물을 배경으로〉



## 카자흐스탄-우즈베키스탄 의회 방문



이만우  
보건복지여성팀장

작년 9월 말 유엔인구기금(United Nations Population Fund: UNFPA) 한국 측 인사가 국회입법조사처 사회문화조사실에 방문한 기억이 난다. 그 분이 UNFPA의 후원 아래 카자흐스탄 의회가 개최하는 국제 컨퍼런스<sup>1)</sup>에서 한국의 모자보건 및 생식보건 정책 현황과 입법화 경험을 소개해 달라고 요청함에 따라, 당시 조사처에서 사회정책을 총괄하고 있던 남궁석 사회문화조사실장과 필자는 해외 공무 출장의 기회를 얻게 되었다.

이렇게 외부로부터 주어진 기회를 적극적으로 활용하여 조사처의 국제적 정책 네트워크를 튼실하게 구축해 나가야 한다는 '압박' 때문에, 그 동안 조사처와 교류협력을 진행시켜 온 우즈베키스탄 국가입법조사국과의 정책간담회가 기획되어 우리의 출장 업무에 부가되었다. 결국 우리의 출장은 2012년 10월 27일에서 11월 5일까지 카자흐스탄-우즈베키스탄, 2개국 의회 방문으로 확대·조정되었다.

먼저, 러시아의 유산과 카자흐의 자주성을 버무리고 석유자원의 개발을 통해 경제성장을 착실히 이루어가고 있는 카자흐스탄에서의 우리의 활동을 상기해 보자.

UNFPA의 카자흐스탄 지부(UNFPA Kazakhstan County Office)는 자국 국회의원들을 대상으로 여성의 모성권과 생식권, 그리고 청소년의 피임 및 생식보건 등 사회보호프로그램에 대한 입법화 교육·훈련을 강화하기 위해 국제 컨퍼런스를 격년 마다 개최해 왔다.<sup>2)</sup>

1) Legislation of the Republic of Kazakhstan in Reproductive Health and Reproductive Rights of Citizens in Light of the Implementation of International Conference on Population and Development Programme of Actions(Astana, Oct. 29, 2012)

2) 컨퍼런스의 실질적 조직자는 카자흐스탄 대통령 산하 '여성 및 가족인구정책 국가위원회(The National Commission for Women Affairs and Family-demographic Policy under the President of the Republic of Kazakhstan)'라고 한다. 이 위원회의 장은 카자흐스탄의 현 대통령의 딸이자 정치적 실세라고 일컬어지는 다리가 나자르바예바(Dariga Nazarbayeva)이다.

이렇게 자국 의원들의 입법활동 강화를 위해 이번 컨퍼런스에서는 러시아 두마의 의원, 리투아니아 하원 의원, 그리고 대한민국 국회입법조사처 사회문화조사실장과 보건 복지여성팀장이 초청되어 해당 국가들의 모자보건 및 생식보건, 청소년 사회보호프로그램에 대한 정책적 경험을 발표하고 토론을 하게 된 것이다.

컨퍼런스의 의제(agenda)는 UNFPA의 권고에 따라 1) 해당 국가의 관련 법률을 제·개정함으로써 청소년에게 성보건 및 생식보건 관련 의무교육 실시, 2) 해당 국가들의 보건의료 관련 법률들을 개정함으로써 여성과 청소년들이 성보건 및 생식보건 서비스를 독자적으로 받을 수 있는 권리 증진, 3) 여성에 대한 차별적 요소들 제거하기 위한 합리적인 가족계획의 수립 및 이에 대한 법적 근거 마련, 4) 성병감염 치료(sexually transmitted diseases treatment: STI Testing) 등 건강취약계층에 대한 보편적이고 공평한 성보건 및 생식보건 서비스의 제공이었다.

이칸 비즈하노프(Akhan Bizhanov) 등 카자흐스탄 상·하원 의원 30여명과 러시아 두마 의원 3명, 그리고 리투아니아 의원 4명 등 총 100여명이 참석한 이 컨퍼스에서 우리는 다음과 같은 내용을 발표했다.

#### ■ 발표문 제목

- 한국에서의 생식보건 정책프로그램의 경험과 교훈(Experiences and Lessons Learned Reproductive Health Policy and Program in the Republic of Korea)

#### ■ 목차

- 1. 한국에서의 생식보건 현황
- 2. 한국의 인구학적 형상
- 3. 한국의 생식보건 정책 및 프로그램
- 4. 입법화 동향
- 5. 전망 및 정책과제
- 6. 결론

#### ■ 내용

- 한국의 모성 사망률과 청소년 출산율
  - 2008년 기준 모성 사망률은 1-19세 여성 천 명당 14명에서 18명으로 증가
  - 2011년 기준 청소년 출산율은 전년도 5.5명에서 2.3명으로 감소

외부로부터 주어진 기회를 적극적으로 활용하여 조사처의 국제적 정책 네트워크를 탄실하게 구축해 나가야 한다는 '입박' 때문에, 그 동안 조사처와 교류협력을 진행시켜 온 우즈베키스탄 국가입법조사과의 정책간담회가 기획되어 우리의 출장 업무에 부가되었다. 결국 우리의 출장은 2012년 10월 27일에서 11월 5일까지 카자흐스탄-우즈베키스탄, 2개국 의회 방문으로 확대·조정되었다.

- 한국의 모성 사망률과 청소년 출산율의 추세는 UNDP의 조사 결과, 비교 15개 국가 중 매우 낮은 편으로 11번째 순위에 위치함
- 다른 국가들과의 비교 분석
  - 카자흐스탄의 모성 사망률은 인구 1,000만 명당 140명이고, 러시아 연방은 28명이며, 유럽 지역의 평균은 27명임
  - 한국은 14명으로서 유럽 평균보다 낮으며, 아시아 평균(82명)보다는 매우 낮은 편임
  - 한국의 청소년 출산율은 15-19세 청소년 인구 100명당 약 2명으로, 카자흐스탄이나 러시아 연방, 심지어 유럽의 모든 지역보다도 낮은 편임
- 한국의 인구학적 형상
  - 첫째, 심각한 고령화가 진행되어 65세 인구가 2050년까지 급속도로 증가할 것으로 예상됨(초고령사회 진입)
  - 둘째, 2003년부터 2010년까지 출산율(2010년 기준, 1.23명)의 저하가 두드러짐. 이와 관련하여 초혼 연령이 급속하게 높아지고 있음(2011년 기준, 남성은 31.9세, 여성은 29.1세)
  - 셋째, 질병관리 차원에서 볼 때 에이즈 감염(HIV infection)이 상당히 낮은 편임(인구 10만명 당 33명, 아시아 국가들의 지역 평균은 89명임)
- 다른 국가들과 비교
  - 러시아 연방은 인구 1,000만 명당 774명으로 유럽 평균 336명보다도 높고, 한국이나 카자흐스탄(102명)보다도 높음
- 생식보건 정책 및 프로그램
  - 한국에서 생식건강 증진프로그램은 세 가지 유형을 지님. 첫째는 학교 현장에서 건강관리에 문제가 있는 학생들을 중심으로 상담교육을 진행하는 것이고, 둘째는 이주 여성과 그 가족을 지원하는 것임. 그리고 셋째는 중·고등학교 전체 학생들을 대상으로 성교육과 상담을 실시하는 것임
  - 성병감염(STI), 피임방법, 예방 및 감염관리, 자조집단 운영("Mom & Babe Guideline")과 관련 학생들과 그 가족들에게 지식정보를 제공하고 있음
  - 정부가 불임부부의 출산을 위해 인공출산, 다시 말해 시험관 아이의 탄생을 위해 체계적으로 재원을 확보하여 지원서비스를 제공하고 있음
  - 성교육과 출산지원을 위해 관련 인력, 특히 간호사 및 간호조무사 인력을 충분히 확보하려고 노력하고 있음. 한국에는 89개의 모성보호센터가 전국에 걸쳐 있으며, 임신등록, 산전 산후 돌봄, 감염관리 등의 서비스를 담당하고 있음

- 외국의 보건의료 지원: ODA(Official Development Assistance)
  - 라오스의 국가모자보건계획의 실행을 추동하는 차원에서 보건교육을 정기적으로 실시하도록 지원하고, 분만용 키트, 응급의료서비스, 필수약품 등을 제공하고 있음
  - 캄보디아에서는 조산사 훈련 센터를 설립하여 조산사를 근대적 방식으로 양성하고 여성 및 아동건강관리사업을 권장하도록 체계적인 보건교육 실시를 지원하고 있음
- 모자보건 및 생식보건 관련 입법화 동향
  - 모성과 아동을 보호하는 차원에서 출산율을 높이고 안정적인 양육환경을 조성한다는 취지에서 「모자보건법」을 제정하고 있음
  - 아동 대상 성범죄자에 대한 처벌의 근거와 절차를 마련하고 피해 아동·청소년의 의료 및 생활지원을 위한 「아동·청소년 성보호 법률」을 제정하고 있음
- 전망 및 정책과제
  - 첫째, 사회적 취약계층이나 취약집단, 특히 결혼이주 여성이나 농촌거주 여성에게 응급의료서비스를 안정적이고 지속적으로 제공해야 함
  - 둘째, 원하지 않는 임신으로부터 청소년을 보호하기 위해 인공 낙태율을 줄이고 중·고등학교에서 가족계획과 성 건강에 대한 조기 교육을 강화해야 함
  - 셋째, 아동 돌봄을 체계화하여 임신과 출산을 원하는 여성들에게 포괄적인 보건복지서비스를 제공해야 함

남궁석 실장은 한국은 근대화된 사회제도를 가지고 있지만 전통사회의 유교적 전통이 강하여 부모의 자식에 대한 영향력이 여전히 지대한 편이라서 임신과 출산의 문제를 두고 청소년들이 독립적으로 결정할 사항이 아니라는 사회규범이 강고하기 때문이라고 답변했다. 그리고 이만우 팀장은 초·중·고 학교에서 체계적이고 제도적인 성교육과 보건교육이 이루어지고 있기 때문에, 청소년 출산율과 에이즈 감염률이 다른 국가들보다 낮은 것으로 알고 있다고 했다.

이상의 발표를 두고 두 가지의 핵심적인 질의-응답이 있었다. 첫 번째 질문은 한국에서 청소년 출산율과 에이즈 감염률이 서구나 다른 아시아 국가들보다 낮은 이유는 무엇인가였다(Dariga Nazarbayeva, 카자흐스탄 하원 국회의원, 사회문화발전위원회 위원장).

이와 관련하여 남궁석 실장은 한국은 근대화된 사회제도를 가지고 있지만 전통사회의 유교적 전통이 강하여 부모의 자식에 대한 영향력이 여전히 지대한 편이라서 임신과 출산의 문제를 두고 청소년들이 독립적으로 결정할 사항이 아니라는 사회규범이 강고하기 때문이라고 답변했다. 그리고 이만우 팀장은 초·중·고 학교에서 체계적이고 제도적인 성교육과 보건교육이 이루어지고 있기 때문에, 청소년 출산율과 에이즈 감염률이 다른 국가들보다 낮은 것으로 알고 있다고 했다.

두 번째 질문은 국제기구가 발표한 한국의 생식보건과 성보건 관련 통계가 비교적 양호한 편으로 드러나고 있는데, 한국 정부가 제공하는 기초 데이터가 다른 나라 정부가 제공하는 데이터와 차이가 있는가라는 것이었다(Alexander Kossukhin, UNFPA 카

자흐스탄 지부 부대표).

이에 대해 이만우 팀장은 WHO나 UN에 제출하는 해당 국가들의 보건통계가 시점과 수준에 있어서 다소간 차이가 있다고 하면서, 예를 들어 의료기관의 병상 수나 고가의 의료기기 등 그 기관의 재정상태나 서비스 수준을 파악할 수 있는 기초 통계는 산정 기준이 달라 정확한 보고가 이루어지지 않는 것으로 알고 있다고 답변했다. 하지만 한국의 출산율이나 에이즈 감염률은 보건복지부와 질병관리센터(CDC)가 체계적인 방법으로 주기적으로 측정·산출하고 있는 것이기에 그 신뢰도가 상당히 높다고 했다. 이는 한국에서 일찍이 공적 보험으로서의 건강보험제도가 구축되고, 보건의료서비스의 공공성을 추구하고 있기 때문에 공적 수준에서 자료수집이 비교적 정확히 보건의료의 현실을 반영하는 형태로 이루어지고 있는 것을 반영하고 있는 셈이다. 또한 민간 보건의료자원조차도 서비스 제공에 있어서 영리행위를 일방적으로 추구할 수 없도록 법률적으로 규제하고 있기 때문에, 감염성 질환 또는 희귀·난치성 질환 관리라는 국가적 보



〈국제 컨퍼런스 종료 후 남궁석 실장과 이만우 팀장〉

건의료사업에 동원될 수밖에 없다는 사실이 질병 관련 통계 생산의 신뢰도를 제고하고 있다고 했다.

또한 중앙 정부뿐만 아니라 지방자치단체들까지 확산·조직되어 있는 보건의료사업의 지속적인 추진도 안정적인 보건의료통계의 이용에 기여하고 있다고 했다.

다음으로, 티무르 제국의 영화(榮華)는 간데없고 산적한 사회경제적 문제에 시달리고 있는 우즈베키스탄 국가입법조사국(Institute for Monitoring of Current Legislation under the President of the Republic of Uzbekistan) 간부들<sup>3)</sup>과의 정책간담회 이야기로 옮겨 보자.

3) 2012년 11월 2일, 우즈베키스탄 국가입법조사국 회의실에서 열린 정책간담회에 참석한 우즈베키스탄 측 간부들은 Ruzinazarov Shuhrat Nuralievich(국가입법조사국 부소장, Acting Deputy Director Professor), Mamasiddiqov Muzaffarjon(국제법률연구과장, Director in the Dept. for International Legal Studies), Khudaykulov Adham Yusupovich(사회경제발전분야 법률감시과장, Director in the Dept. for Monitoring of Legislation in the Sphere of Socio-economic Development), Axmatov Dvornbek(사법분야 및 인권자유 분야 법률 감시과장, Director in the Dept. for Monitoring of Legislation in Judicial Sphere of Protection of Human Rights and Freedoms), Murotov Jurobek(연구위원, Leading Expert) 등이다.

이 간담회에서의 논의 주제는 사전에 합의된 것이었는데, 1)우즈베키스탄의 사회보장 제도는 어떻게 구성되어 있으며, 현재 이와 관련된 입법화 노력은 어떻게 진행되고 있는가, 2)우즈베키스탄에서는 경제성장에 따른 사회구조의 변화에 대응하는 사회정책의 주요 이슈는 무엇이고, 국가입법조사국에서는 이 이슈들을 어떻게 분석·평가하고 있는가, 3)한국의 사회복지제도의 발전, 즉 건강보험제도나 국민연금제도, 국민기초생활보장제도, 의료급여제도 등 사회안전망의 안정적 구축이 과거 소비에트 연방으로부터 분리·독립한 개발도상국, 특히 우즈베키스탄의 사회개혁의 전략에 어떤 시사점을 제공할 수 있는가 등이었다.

간담회는 우즈베키스탄 측에서 발표를 하고 우리가 토론을 하는 형태로 진행되었다. 마마시디코프 국제법률연구과장(Mamasiddiqov Muzaffarjon)이 러시아어로 발표하고, 이를 쿠다이쿨로프(Khudaykulov Adham Yusupovich) 사회경제발전분야 법률감시부장이 영어로 통역하는 형태로 발표가 이루어졌다. 그 발표 내용은 논의 의제와는 약간 달리 주로 우즈베키스탄의 사회보장제도에 관한 것이었다.

### ■ 우즈베키스탄의 사회보장제도

- 우즈베키스탄은 사회주의 전통에 따른 노동법 중심의 사회보장체계를 가지고 있어, 낮은 국민소득에도 불구하고 연금, 의료서비스, 업무상 재해보상, 실업급여 등을 갖추고 있으며, 이 제도들은 기업주가 부담하는 사회보장세(임금의 24%), 기업 순익 1%, 개인이 부담하는 소득세(12~24%)의 1%를 주요 재원으로 하고 있음
- 국민연금
  - 여성은 55세 이상(20년 이상 근무), 남성은 60세 이상(25년 이상 근무)시 매월 연금을 받을 수 있음
  - 재정 문제로 2010년 1월부터 노동사회부에서 재정부로 담당부서를 이관했음
  - 2009년부터 지하경제 축소 및 금융시장 확대를 위해 연금을 현금카드로 지급함
  - 2005년 이후 기여금을 납부하지 않은 경우도 근로수첩의 기록을 기초로 연금을 지급하여 대부분의 노령인구가 연금의 대상이 되고 있음
- 산재보험
  - 직원이 업무상 질병 또는 업무상 재해를 당한 경우 사업자가 업무상 재해 및 질병에 대한 의료 및 금전 보상 책임을 가짐
  - 사업주의 보상 책임을 담보하기 위해 2009년 10월부터 1년 단위의 민영보험을 구매토록 하여 직장생활 위협으로부터 근로자 가계 안정을 도모하고 있음

한국의 출산율이나 에이즈 감염률은 보건복지부와 질병관리센터(CDC)가 체계적인 방법으로 주기적으로 측정·산출하고 있는 것이기에 그 신뢰도가 상당히 높다고 했다. 이는 한국에서 일찍이 공적 보험으로서의 건강보험제도가 구축되고, 보건 의료서비스의 공공성을 추구하고 있기 때문에 공적 수준에서 자료수집이 비교적 정확히 보건 의료의 현실을 반영하는 형태로 이루어지고 있는 것을 반영하고 있는 셈이다.

- 보험료는 1년간 총임금의 0.1%임. 국민연금에서는 업무관련 질병 및 부상이 발생한 경우 의료비용과 임금손실을 장애연금으로 지급하고 사망한 경우 유족연금을 지급함
- 보건의료체계
  - 독립 전 모든 국민에 대한 무료의료 및 의약서비스 체계를 가지고 있으나 실제로는 진료비, 의약품비를 개인이 부담하여야 의료서비스를 활용할 수 있으며, 일반 서민은 진료비 부담으로 의료서비스 활용이 어려운 형편임
  - 우즈베키스탄 정부는 국민에 대한 의료서비스 개선을 위해 보험가입자로부터 기여금을 받는 의료보험체제의 도입을 검토하고 있다고 함
  - 우즈베키스탄의 보건의료체계는 3단계로 나누어져 있음
    - National level: 보건부(Ministry of Health)와 각종 국가 보건의료 기관들
    - Oblast level: 종합전문병원, 전문외래병원
    - Rayon/Urban level: 지방병원
- 보건의료재정 개혁
  - 1990년대 후반에 이루어진 보건의료체계의 개혁과 민간 기업의 참여로 인해 전체 보건비 가운데 개인 지출의 비중이 높아지고 있는 상황임. 또한 정부-합작 기업(Uzbek-AIG joint insurance company)과 민간 기업(the Medical Diagnostics Services clinic, known as MDS)을 통해 개선된 임의 의료 보험 계획(voluntary health insurance schemes)이 실행 중에 있음
  - 2008년 기준, GDP 중 공공보건지출은 4.9%, 개인지출은 49.5%, 개인지출 시 현금지출 비용은 98%, 사회보장연금은 0%, 보건지출 준비율은 0%임
- 보건의료시설
  - 우즈베키스탄의 의료기관은 약 1,370여개로 추정됨
  - 12개의 지방에 각각 1개의 대규모 병원이 있고 전국에 걸쳐 약 158개의 지방병원이 있는 것으로 집계됨. 처음부터 의료용으로 만들어진 의료시설은 거의 없으며, 대부분이 기존의 시설을 보수하여 임시적으로 사용하고 있음
  - 의료전달체계는 도시에서 City/Regional Hospitals → Specialized Hospitals → Tertiary Hospitals, 지방에서 Rural Hospitals → Rayon Hospitals → Central Rayon Hospital의 형태로 이루어짐
- 보건인력
  - 우즈베키스탄의 병상 수는 1,000명당 4.8개(세계평균 2.9개), 의사 수는 1,000명당 2.6명(세계평균 1.4명), 간호사 수는 1,000명당 10.8명(세계평균 3.0명)으로

비교적 양호함

- 2010년 기준 우즈베키스탄에는 9개의 의과대학교가 있음. 그 중 타슈켄트 의과대학은 의학전문대학교로서 러시아권 3대 의대로 꼽히고 있으며, 매년 성인분야와 소인분야로 나뉘어져 약 400여명의 의사를 배출되고 있음

– 실업급여

- 35세 이하 3명 이상의 피부양자를 가진 실업자가 지역 고용사무소에 구직등록하고 공공근로에 참여하는 경우 실업급여를 지급함
- 실업급여의 재원은 기업이 직원에게 지급한 임금의 0.1%를 징수하고 이를 실업급여 기금으로 조성
  - ※ 기업이 부담하는 사회보장세(24%)에 통합하여 징수하고 23.6%는 연금, 나머지는 실업급여, 노동조합연맹기금으로 관리
- 최초 구직자는 13주간, 전직 실업자는 26주간 실업급여가 지급되며 2주마다 지역 고용사무소를 방문해야 하고, 적합한 일자리를 2회 이상 거부할 경우 실업급여가 중단됨

이상의 발표를 듣고 토론이 행해졌는데, 그 핵심은 누랄리에비치(Nuralievich) 국가입법조사국 부소장이 지적했듯이 한국의 사회보장제도가 우즈베키스탄의 사회보장제도의 개선에 주는 시사점이었다.

남궁석 실장은 한국은 전 세계적으로 찾아볼 수 없는 급속한 경제성장과 이와 맞물린 사회보장제도를 구축하려고 노력해 왔으며, 이제는 양적 성장과 다른 질적 차원, 즉 국민의 삶의 질이 제고되는 다차원적이고 복합적인 사회개혁을 추구해야 하는 시대적 과제를 안고 있다고 말하면서 발표 내용을 넘어 현 단계 우즈베키스탄의 사회발전 정도에 부응하는 가장 중요한 복지정책은 무엇인가라고 질문하였다.

이에 유스포비치(Yusupovich) 사회경제발전분야 법률감시과장은 우즈베키스탄에서 가장 시급히 해결해야 할 사회문제는 실업문제라고 했다. 공식 실업률이 2010년 0.4% 수준으로 나타나고 있으나 고용률은 40% 수준 밖에 되지 않는다고 했다. 농업인구가 많아 실업과 준(準)실업에 해당하는 인구가 매우 높을 것으로 추정되고 있으며, 매년 5~8만의 인구가 러시아 등으로 취업을 위해 빠져나가고 있는 실정이라고 했다. 취업 유동인구가 워낙 많아 정확한 고용통계를 알기는 거의 불가능한 상태이고, 여성이 노동력의 42%이며 이중 절반이 보건, 교육, 문화 분야에 종사하고 있는 것으로 확인되고 있다고 했다.

이만우 팀장은 발표 내용과 관련하여 사회보장제도의 재원조달방식이 조세나 보험료

남궁석 실장은 한국은

전 세계적으로 찾아볼 수 없는 급속한 경제성장과 이와 맞물린 사회보장제도를 구축하려고 노력해 왔으며, 이제는 양적 성장과 다른 질적 차원, 즉 국민의 삶의 질이 제고되는 다차원적이고 복합적인 사회개혁을 추구해야 하는 시대적 과제를 안고 있다고 말하면서 발표 내용을 넘어 현 단계 우즈베키스탄의 사회발전 정도에 부응하는 가장 중요한 복지정책은 무엇인가라고 질문하였다.

의 비중이 저하되고, 민간부담이 증대되고 있는 이유는 무엇인가라고 질문했다.

이에 악스마토프(Axmatov) 법률감시과장은 현 정부는 우즈베키스탄의 경제성장 전략을 구체화하면서 그 중 핵심이 중산층의 육성에 초점을 맞추고 있다고 하면서, 건전하게 기업활동을 수행하는 사기업들에 대해 정부가 국가적 차원에서 지원하는 프로젝트를 가동하고 있다고 했다. 특히 기업이 자체적으로 부담하는 간접인건비의 비중을 높혀 기업 스스로 고용을 창출하여 해외로 빠져나가는 우수인력을 국내 노동시장에 투입하는 정책을 추진하고, 보다 공공적 차원의 일자리 사업을 벌여 나가고 있다고 했다.

이러한 답변에 대해 이만우 팀장은 사회보장제도는 기본적으로 국가적 차원에서 공공적으로 구축하는 복지정책의 성과인데, 민간부문의 확대는 국가복지를 기업복지로 제한하는 것이지 복지의 글로벌 스탠다드는 아니라고 말했다.

이어서 무자파존(Muzaffarjon) 국제법률연구부장은 한국의 사회보장제도는 경제발전과 더불어 사회안전망 기능을 수행하고 있는 것으로 알고 있는데, 현재 봉착하고 있는 문제점과 보완과제는 무엇이고, 그것이 우즈베키스탄이 사회보장정책을 발전시키는 데 기여할 수 있는 시사점은 무엇인가라고 질문하였다.

이에 이만우 팀장은 한국의 사회보장제도의 핵심은 공적 부조로서 국민기초생활보장제도와 사회보험으로서 건강보험제도라고 하면서, 이 제도들이 각각 제1차와 제2차 사회안전망 기능을 수행하고 있으나 아직 유럽 복지국가의 수준에 필적할 정도로 급여보장률이나 서비스 접근성이 높지 않은 상태라고 했다. 하지만 보장률을 높이고 서비스의 접근성과 질을 제고하기 위해 전달체계의 개선 등 다양한 정책수단을 마련하여 구체화하고 있다고 했다. 한국의 경험에 비추어 개발도상국에서 무엇보다도 중요한 것은 사회보장제도의 공공적 발전프로젝트를 구상하고, 이를 현실화시킬 수 있는 자원동원 능력이라고 조언했다. 우즈베키스탄처럼 민간부문을 공적으로 활용하는 것도 의미가 있지만, 일차적으로 국가적 차원에서 사회보장의 인프라를 구축하는 전략이 필요하다고 강조하였다.

끝으로, 한국은 이제 지난 40년간의 경제사회발전에 힘입어 선진국의 문턱에 진입한 고유의 사회발전 모델을 보여준 국가이고, 우즈베키스탄은 경제발전과 더불어 사회문제의 해소에 지대한 관심을 가지고 있으며, 이에 대한 국민적 인식을 공유할 수 있도록 한국의 경험을 벤치마킹하여 필요한 지식정보를 얻기 위해 서로의 지속적인 협력이 필요하다는 인식을 공유하면서 간담회는 성공적으로 끝맺음을 하였다.



〈정책간담회 이후 기념 촬영(국가입법조사국 건물 앞)〉  
 왼쪽부터 Yusupovich 사회경제발전분야 법률감시과장, 이만우 보건복지여성팀장,  
 남궁석 사회문화조사실장, Nuralievich 부소장, Muzaffarjon 국제법률연구과장

### 외국의 사회제도적

상황에 대한 이해는 입법조사  
 를 업(業)으로 삼고 있는  
 우리에게 화석화된 단순  
 지식정보로 머무를 수  
 없다는 것이다. 사회제도는  
 항상 개선을 추구하는 일종의  
 유기체일 수밖에 없고,  
 그 변화는 지식정보의  
 유통으로만 파악될 수 있는  
 것이 아니기 때문이다.

지금까지 다소 간략하게 카자흐스탄-우즈베키스탄 의회 방문 활동을 정리하면서 머릿속을 스치는 단상이 떠오른다. 외국의 사회제도적 상황에 대한 이해는 입법조사를 업(業)으로 삼고 있는 우리에게 화석화된 단순 지식정보로 머무를 수 없다는 것이다. 사회제도는 항상 개선을 추구하는 일종의 유기체일 수밖에 없고, 그 변화는 지식정보의 유통으로만 파악될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 무엇보다 중요한 것은 입법조사분석에 임하는 전문가적 태도일 것이다. 외국의 사회제도에 대한 이해는 '우리 것에 근거하여 분석적 시선을 그 제도에 투사하는 마음의 태도로부터 시작되는 것이다. ㉘

# 사용후핵연료 공론화 서둘러야

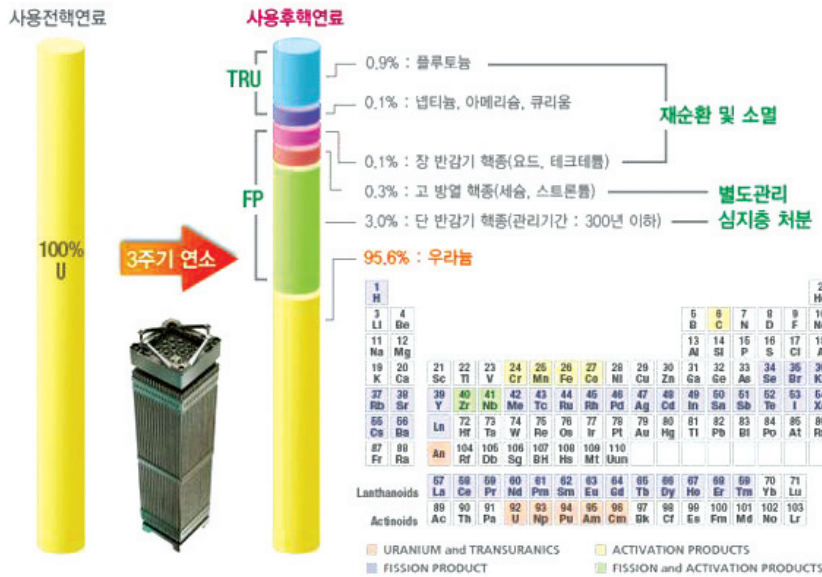


이원근 입법조사관(이학박사)  
교육과학팀

**일반** 국민에게 있어서 '사용후핵연료'라는 단어는 얼핏 들어 이해하기 쉽지 않은 용어일 것이다. 지난 2011년 3월 일본의 후쿠시마 원전사고를 계기로 원자력발전소(이하 원전)와 방사능에 대한 기초적인 인식이 국민들 사이에 이루어졌다. 그러나 원전과 관련된 긴급 현안인 '사용후핵연료의 관리 및 처리'에 대해서는 국민적 인식이 기초수준에도 미치지 못하고 있다. 이 사안은 원자력 안전측면에서 국민적 공감대 필요한 사안이기 때문에 일반국민들이 알 필요가 있는 내용이다. 또한 현 정부 임기 내에 처리해야 할 사안이기도 하다. 따라서 당장이라도 서둘러야 할 사용후핵연료에 대한 공론화의 필요성에 대하여 설명할까 한다.

사용후핵연료란 원전의 원자로에서 핵분열로 연소된 우라늄 연료봉을 말한다. 사용한 연료봉에는 우라늄 235뿐만 아니라 0.9%의 플루토늄이 남아 있다. 또한 사용후핵연료에는 우라늄 외에 제논·스트론튬·세슘·플루토늄 등과 같은 맹독성 방사성물질이 생성되고, 다량의 방사선과 뜨거운 열이 방출되므로 철저한 안전관리가 필요하다. 따라서 국가에 따라서 이 플루토늄과 우라늄을 재처리하여 재활용 후에 완전폐기하거나 재처리하지 않고 그대로 폐기물로 영구매립(직접처분) 하는 방식을 선택하고 있다.

사용후핵연료의 높은 열과 방사능을 장기적으로 안정시키기 위해 30~50년간 냉각한 후 지하 약 300~1000미터 깊이의 암반층에 처분하는 것을 직접처분(심지층처분)이라고 하며 스웨덴·핀란드·캐나다 등에서 채택하고 있다. 최근에는 지하 1.2km에서 3km에 이르는 구멍을 파서 폐기물을 매장하는 DBD(deep borehole disposal) 방식도 시도하고 있다. 스웨덴과 핀란드는 처분장 부지를 확보한 상태다. 사용후핵연료의 재활용 방법인 재처리 방식은 영국·프랑스·일본 등이 채택하고 있다. 직접처리 및 재처리처리 방식 모두 최종적으로는 영구매립의 방법을 택해야 하며, 적절한 지질조건을 갖춘 부지가 필요하다. 때문에 해당지역에 민감한 사안일 수밖에 없다.



(사용후핵연료의 특성)

자료: 한국방사성폐기물관리공단

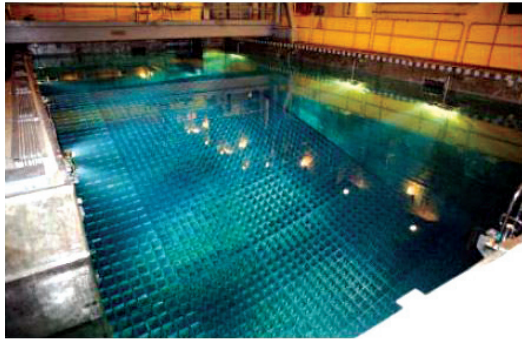
사용후핵연료를 재활용하면 폐기물의 부피를 줄일 수 있고 연료를 재활용할 수 있다는 장점이 있지만, 우라늄을 농축하면 핵폭탄의 원료가 되므로 농축기술의 개발과 사용이 국제적으로 민감한 사안일 수밖에 없다.

사용후핵연료를 재활용하면 폐기물의 부피를 줄일 수 있고 연료를 재활용할 수 있다는 장점이 있지만, 우라늄을 농축하면 핵폭탄의 원료가 되므로 농축기술의 개발과 사용이 국제적으로 민감한 사안일 수밖에 없다. 더구나 한국의 경우는 『한·미원자력협정』에 따라 우라늄 농축이나 사용후핵연료의 재처리는 미국의 승인이 필요한 사항이며, 이 협정이 2014년 3월 종료되기 전에 협정의 개정사항에 대하여 미국과 외교적 협의도 필요하다.

사용후핵연료를 어떠한 정책으로 관리할 것인지, 어떤 기술을 채택할 것인지와 같은 사안을 에너지·경제·환경·국민 수용성 등의 제반사항 뿐만 아니라, 핵확산 문제와 관련된 정치·외교적 요소 등 국제적 상황을 전반적으로 고려하여 합리적 정책 방안을 찾는 것이 사용후핵연료 공론화다. 다시 말해서 사용후핵연료에 대하여 전문가, 일반시민, 이해관계자 등 다양한 계층의 의견을 민주적으로 수렴하여 대국민 합의 및 이해를 이끌어내고, 이를 토대로 최적의 합리적 정책/입법 결정을 이끌어 내는 과정이 공론화다. 과거 생명윤리 합의회의를 생각하면 이해하기 쉬울 것이다.



사용후연료 급식저장



사용후연료 습식저장

현재 세계 31개 원전 운영국가 중에서 10여개 국가만 사용후핵연료 관리정책을 확정하였고, 한국을 포함한 20여개 국가는 미결정 상태인 관망정책(Wait and See Policy)을 유지하고 있다. 관망정책은 사용후핵연료의 최종관리정책을 결정하기 전에 발전소 소내·외에 사용후핵연료를 임시 및 중간 저장(습식 및 건식)하는 개념이다.

정부는 각 원전 내부의 사용후핵연료 임시저장 공간은 2016~2021년에 걸쳐 단계적으로 포화상태에 이르게 된다고 밝히고 있다. 신규로 건설 중인 원전의 여유 저장공간을 활용하여 포화기간을 다소 연장할 수는 있겠지만, 저장공간의 여유가 있을 때 충분한 시간여유를 가지고 공론화 과정을 거쳐야 하는 상황인 점을 고려하면 지금도 늦은 시점이다. 경주방폐장이 건설에 이르기까지 20년(중·저준위 방폐장 시설로 2014년 완공예정)이 걸렸다는 점을 감안하면 더욱 긴급한 사안이다. 주민의 반대를 예상하면 고준위 중간저장소의 건설은 더 오래 걸릴 수 있다. 특히 후쿠시마 사태 이후 원자력에 대한 국민의 불안심리 때문에 사용후핵연료 공론화는 더욱 어려울 수도 있다. 현재 건설

중인 경우의 중·저준위 방폐장 부지선정과정과 같은 실수를 되풀이하지 않기 위해 초기 정책수립 단계부터 일반인·이해관계자·전문가 등 다양한 집단과 조직의 의견을 민주적으로 수렴하여 반영할 필요가 있다. 따라서 현 정부는 고준위 방사성폐기물처리장(중간저장소 및 처리시설) 부지선정을 임기 내에 완료하는 목표를 설정할 필요가 있다.

한국은 사용후핵연료의 공론화를 위해서는 2004년부터 시도하였으나, 본격적으로 추진되지 못하고 지금까지 미루어져 온 상태다. 2007년 4월 대통령을 위원장으로 하는 국가에너지위원회 산하 갈등관리전문위원회와 '사용후핵연료 공론화TF'를 설치·운영하였고, 2008년 4월 공론화 권고보고서를 정부에 제출한 적이 있다. 공론화권고보고서는 사용후핵연료 공론화의 시행원칙으로 전문성과 특수성 그리고 한국의 사회문화 및 정치/외교적 상황을 고려하고 민주성·책임성·도덕성·진정성·독립성·숙의성·회귀성·투명성을 기준으로 공론화가 추진되어야 한다고 권고했다. 정부는 이를 토대로 공론화를 추진하기 위해 2009년 6월 '사용후핵연료 관리방안에 대한 공론화 지침' 고시를 제정하고 본격 공론화에 착수했다. 2009년 12월 『방사성폐기물관리법』을 개정하여 공론화의 추진 근거를 마련하고, 2010년 12월까지 13개월 일정으로 전문가 그룹의 공감대형성을 위한 용역을 추진한 바 있다. 그러나 정부가 전북 부안, 부산 기장, 강원 영양, 충남 서천 등을 후보지로 사전검토하고 있다는 사실이 알려지면서 지자체의 반대가 격렬하여 공론화를 진행하지 못하였다. 다행히도 지난 12월 정부는 제2차 원자력진흥위원회에서 사용후핵연료 관리대책 추진을 발표했으며, 공론화를 위한 초기적 논의가 지난 3월 12일 국회에서 김제남 의원실 주최로 열리기도 하였다. 향후 여야 및 정부 그리고 다양한 시민영역에서 이 사안에 대한 합리적 소통이 이루어질 필요가 있을 것이다.

해외의 사용후핵연료 공론화 사례는 스웨덴·영국·캐나다·프랑스 등이 대표적이다. 공통적으로 공론화 추진을 위한 관련법과 제도를 구축하고 법과 제도에 근거하여 구성된 방사성폐기물관리 전담기관 또는 공론화위원회에 독립적인 권한과 책임을 부여하였다. 도출된 대안은 반드시 정책에 반영하도록 하였다.

영국의 공론화는 약 500명 정도의 일반국민과 이해관계자들이 의사결정에 참여하였고 여기에 전문가들의 의견을 균형 있게 통합하려고 애썼다. 영국은 방사성폐기물관리위원회 주관 하에 2003년 10월부터 2006년 5월까지 약 3년 동안 3단계로 나누어 공론화를 추진했다. 1단계로는 위원회를 구성하고 대안선택기준 등을 마련하였다. 2단계로는 국민의 의견을 수렴하여 실현가능 대안을 선택하고 대안평가방법을 설정하였다. 3단계에서는 각 집단의 대표자들로 구성된 평가단에서 대안에 대한 평가를 실시하고 공론

정부는 각 원전 내부의 사용후핵연료 임시저장 공간은 2016~2021년에 걸쳐 단계적으로 포화상태에 이르게 된다고 밝히고 있다. 신규로 건설 중인 원전의 여유 저장공간을 활용하여 포화기간을 다소 연장할 수는 있겠지만, 저장공간의 여유가 있을 때 충분한 시간여유를 가지고 공론화 과정을 거쳐야 하는 상황인 점을 고려하면 지금도 늦은 시점이다.

화 결과보고서를 작성하여 정부에 제출하였다.

캐나다의 공문화 특징은 지역사회의 복지가 구체적으로 무엇을 의미하는가를 체계적으로 기술하여 관리시설의 파급효과를 이해하도록 한 점과 단계적 관리방안을 제안한 것이 특징이다. 캐나다는 공문화를 위한 방사성폐기물관리전담기관을 설립하여 2002년 10월부터 2005년 9월까지 4단계로 나누어 추진하였다. 1단계에서는 국민의 기대치를 확인하는 단계로 250명의 대면토론을 통해 관심사항을 전담기관 프로세스에 반영하였다. 2단계로는 캐나다인의 가치와 우선순위를 반영하여 평가분석틀을 개발해 국민 설문조사 등을 실시하였다. 3단계에서는 다양한 이해관계자가 관리방안의 검토 작업에 참여하여 연구초안을 작성했으며, 4단계에서는 천연자원부 장관에게 공식적으로 연구 및 권고사항 보고서를 제출하였다.

프랑스의 공문화는 의회를 통한 국민합의 과정을 거친 성공적인 사례로 꼽힌다. 의회는 법으로 사용후핵연료 관리대안을 15년간 연구한 후 그 결과를 바탕으로 방사성폐기물관리전담기관으로 하여금 대안을 제시하도록 하였다. 이를 바탕으로 국가공공토론위원회는 독립적인 위원회를 구성하여 비교적 짧은 기간에 성공적으로 공문화를 마쳤고, 그 결과를 의회가 새로운 입법에 반영하여 사용후핵연료 관리문제를 장기적으로 풀어나갈 수 있는 기반을 마련했다.

최근 한국과 미국은 한미 원자력협정의 개정을 논의 중에 있다. 개정 협상과정에서, 미국이 한국의 '사용후핵연료의 건식재처리' (파이로프로세싱, Pyro-processing)에 대해서는 부분적 허용을, 우리나라 농축에 대해서는 절대불가라는 입장을 취하고 있다. 여기서 파이로프로세싱(Pyro-processing)이 '재처리 기술(핵폭탄 제조 가능)인가 '재활용 기술(핵폭탄 제조 불가능)인가의 논쟁이 있다. 2007년까지 미국은 이 기술을 재활용기술로 판단하였으나 2008년부터 재처리 기술로 판단하기 시작하였다. 2009년 12월 워싱턴회의에서 이 기술에 대한 타당성을 연구·검토하기로 하였고, 한국과 미국의 국책연구소가 공동으로 진행 중에 있다. 실제로 이 기술은 저농축우라늄으로 재활용하는 것이므로 핵폭탄 제조와는 상관이 없다. 따라서 이 기술이 재활용 기술로 인정될 경우 한·미원자력협정에 의해 재활용시설의 건설에 문제가 없을 것으로 보이지만, 최근 북핵 문제와 결부되면서 어떤 방향으로 결론에 이를지는 알 수 없다.

현재의 정부 계획대로라면 2100년에는 10만 톤의 사용후핵연료를 처리해야 하는데 땅에 묻는 직접처리 방식은 그 면적과 규모가 현재 경주방폐장의 20배에 달하는 땅과 사회적 비용이 소요되므로 재활용 기술의 개발은 피할 수 없는 선택이라고 주장하기도

한다. 파이로프로세싱 기술은 직접처리보다 해외 위탁재처리에 비하여 경제적 타당성을 국제적으로 인정하고 있는 기술이므로, 한국의 개발 노력은 기술의 선점을 위해서 지속될 필요가 있다. 특히 핵발전소가 23개인 한국의 경우 우라늄 광산이 없기 때문에 연료의 확보측면에서도 재활용은 연료 공급 안정화를 위해서도 필요할 것이다(현재 전량 수입). 그러나 재활용 비용보다 우라늄을 직접 수입하는 것이 경제적이라는 주장도 없지 않다.

이처럼 정책미결정 상태인 사용후핵연료에 대하여 공론화를 서둘러야 한다. 재처리를 한다면 어떤 기술과 방식으로 재처리를 할 것인지? 또는 재처리를 하지 않고 직접처분 한다면 어떠한 방식이 좋으며, 어느 지역이 좋은지 등에 대한 합의도출이 필요하다.

공론화라는 의미가 국민적 합의 또는 공감대를 의미하므로 결코 쉽지 않은 것으로 예상된다. 정부에 대한 시민단체(환경 및 반핵 관련)의 신뢰부족, 정부가 자칫 선결정 후 공론화 방식을 취하지 않을까 하는 의구심, 공론화위원회의 인적구성 및 비율에 대한 합리적 공감 등 공론화 이전 단계에 풀어야 할 숙제도 쉽지 않다.

사용후핵연료의 공론화의 성공을 위해서는 각 관련 당사자들의 객관적이고 합리적인 소통의 자세가 최우선이다. 극단적 대치와 충돌이 아닌 논의를 통한 공론화라야 그 실행과정도 무난할 것이기 때문이다.

공론화 추진에 앞서, 과연 어떠한 절차와 방법과 범위에서 공론화를 할 것인지에 대한 결정이 이루어져야 하며, 이러한 결정을 실행하기 위한 법적 제도적 장치를 마련한 이후에 본격적인 공론화 과정을 추진해야 할 것이다. 이 과정에서 혹 정부가 가질 과도한 욕심이나 시민사회단체의 극단적 요구 등이 표출되었을 때에도 객관적 입장에서 합리적 결론을 도출할 수 있는 역할을 누군가 담당해야 할 것이며, 국회가 그 역할의 일익을 담당할 필요도 있을 것이다.

임시저장 공간의 포화시기가 정부의 예측대로라고 가정한다면, 공론화는 머뭇거릴 시간적 여유가 없다. 국토면적 대비 원전밀도가 높고, 폐기물을 처분할 여유 영토가 한정된 한국으로서는 어느 나라보다 서둘러 공론화에 임해야 한다. 원전을 통한 생활의 편리와 산업적 혜택을 우리 모두가 누렸다면, 이제 그 부산물인 사용후핵연료의 처리 및 관리에 대한 숙제도 우리 모두가 함께 풀어가야 한다. 따라서 우리 모두가 가장 빠른 기간에 가장 과학적이고 합리적인 사용후핵연료 공론화에 이를 수 있도록 적극적인 관심을 가져주기를 당부하고 싶다. 8

임시저장 공간의 포화시기가 정부의 예측대로라고 가정한다면, 공론화는 머뭇거릴 시간적 여유가 없다. 국토면적 대비 원전밀도가 높고, 폐기물을 처분할 여유 영토가 한정된 한국으로서는 어느 나라보다 서둘러 공론화에 임해야 한다. 원전을 통한 생활의 편리와 산업적 혜택을 우리 모두가 누렸다면, 이제 그 부산물인 사용후핵연료의 처리 및 관리에 대한 숙제도 우리 모두가 함께 풀어가야 한다.

# 기초연금 재원으로 국민연금기금 사용 - 반대



윤석명 연금연구센터장  
한국보건사회연구원

**인수** 위 출범이후 가장 뜨거운 논란거리 중 하나가 기초연금 실행방안이다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국들 중 가장 높은 노인빈곤율, 이에 기인한 높은 노인자살률이라는 불명예를 안고 사는 우리에게 노인빈곤 문제는 더 이상 남의 일이 아니기 때문이다. 바로 우리 이웃에서 어렵지 않게 보는 일이 되었다. 산업화의 주역이 나이가 들어 쪽방에서 연탄도 충분히 때지 못하고 추위와 싸우고 있다. 애써 키워 놓은 자식한테 학대받는 노인도 흔하다. 혼자 외롭게 지내다 고독사로 일생을 마치는 노인도 증가하고 있다. 그야말로 종합적인 관점에서 노인대책을 마련할 때다.

동방예지국이라던 우리나라가 어떻게 이 지경까지 오게 되었느냐고 한탄하는 분들도 적지 않다. 이런 상황에서 박근혜 대통령의 기초연금 도입 공약에 대한 엇갈린 해석과 이에 대한 실천방안을 놓고 의견이 분분하다. 산술적으로 65세 이상 모든 어르신에게 월 20만원의 기초연금을 지급할 경우 2014년 13조, 2017년에는 17조원의 재원이 소요될 것으로 예상된다. 2013년 기초노령연금 예산액이 4조 3,100억원인 것에 비추어 볼 때 상당한 금액이다. 문제는 노인인구 급증으로 이 비용이 기하급수적으로 늘어난다는 점이다. 지급연령을 65세로 고정시킬 경우 2060년경에는 국내총생산(GDP) 대비 4.2%까지 증가할 것으로 전망된다. 건강보험 지출액이 GDP 대비 3.3% 수준인 것을 감안하면 그 지출규모가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

2007년 많은 논란 끝에 도입한 기초노령연금의 제도 성격을, 당시 정부는 노후를 제대로 준비하지 못한 현재 노인층의 빈곤완화에 있다고 보았다. 즉 국민연

아무리 취지가 좋더라도 예상치 못한 부작용이 커질 가능성이 높다면 이를 최소화하도록 제도 운영방향을 바꾸어야 한다. 기초연금 도입 문제가 이에 해당되며, 이것이 바로 국민연금 적립금이 기초노령연금의 급여로 지급되어서는 안되는 논거다. 국민연금 기금이 기초연금 재원으로 전용되는 순간, 국민연금에 대한 불신증폭으로 인해 국민연금의 근간이 흔들릴 수 있기 때문이다.

금 가입기회가 없었거나 가입기회가 적었던 65세 이상 노인의 빈곤완화 차원에서 도입했다고 판단한 것이다. 그러나 제도도입 당시 발전방향에 대한 구체적인 청사진이 없었던 터라 제도 발전방향에 대한 국회 차원의 논의가 있었으나 합의를 도출하지 못했다. 국회에서 국민연금과 기초노령연금을 재구조화하기 위한 특별위원회가 2011년 2월부터 그 해 연말까지 가동되었음에도 말이다.

제도 도입이후 기초노령연금 급여가 월 97,100원(국민연금 가입자 평균소득의 5%)에서 더 인상되지 못한 것 역시 제도 발전방향에 대한 사회적 합의의 도출이 이루어지지 못했기 때문이다. 참여정부와 이명박 정부에 이르기까지 정부의 일관된 입장은 미래세대의 부담과 국민연금에 미칠 부정적인 효과를 고려하여 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전까지는 노후를 준비하지 못한 현 노령층에게 기초노령연금을 준보편적으로 적용하나, 국민연금 수급자 증가추세에 맞추어 기초노령연금 수급자 비율을 점차 떨어뜨리는 대신 노후빈곤 해소차원에서 연금액은 인상하는 것이었다. 그러나 장기적인 관점에서의 기초노령연금 수급자 비율에 대한 사회적 합의가 도출되지 못함에 따라 기초노령연금액도 인상되지 못한 것이다.

상황이 이러하다보니 기초노령연금이 노후빈곤 완화에 크게 기여하지 못하는 비판도 꾸준히 제기되었다. 노인빈곤 해소차원에서 2003년 보고서를 통해 국민연금 가입자 평균소득의 20%에 달하는 연금을 지급하는 보편적인 기초연금(조세방식)을 도입하라고 권고했던 OECD가 2012년에는 과거 자신들의 권고안과는 180도 다른 새로운 권고안을 제시한 것이다. 현재의 기초노령연금이 투입비용

대비 노인빈곤 완화효과가 크지 않다는 점에서 65세 이상 노인 중 기초노령연금 수급자 비율은 점진적으로 축소하되, 급여액을 높이는 방향으로 제도를 개편하라고 권고방향을 바꾼 것이다.

이러한 맥락에서 인수위가 제안한 기초연금 차등지급방안은 바람직한 대안이라고 판단된다. 국가의 지원이 더 필요한 집단, 그러니까 국민연금 등의 혜택이 없는 집단에 대해서는 기초연금 전액(월 20만원)을 지급하되, 국민연금 수급자에게는 일정부분 차감해 지급하자는 안은 노후빈곤 완화라는 취지 측면에서는 바람직해 보인다. 문제는 국민연금 성실 가입자들이 느끼는 상실감이다. 정부를 믿고 보험료를 열심히 납부한 국민연금 가입자가 보험료를 납부했다는 이유로 기초연금을 적게 받는다는 점에서 형평성 문제를 제기할 수 있기 때문이다. 이러한 갈등은 기초(노령)연금이 노후를 준비하지 못한 현세대 노인의 노후빈곤 완화에 제도의 도입 목적이 있다고 제도 운영원칙과 지향점을 명확히 할 때 해결이 가능할 것이다. 어떠한 방식으로 접근하든, 국민연금 성실 가입자였던 자와 앞으로도 국민연금 보험료를 납부할 가입자가 지금, 그리고 나중에도 후회하지 않도록 제도를 설계하여야 형평성 문제가 해결될 수 있을 것이다.


구체적으로 국민연금 수급자가 된 연령층과 앞으로 국민연금 수급자가 될 연령층을 분리하여 접근해야 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것 같다. 현재 기초(노령)연금은 노후를 준비하지 못한 현세대 대다수 노인에게, 그러나 중장기적인 관점에서는 근로기간동안 자신의 노력만으로 노후를 준비하기 어려운 취약계층 대상의 제도로 세대별로 이원화시켜 접근하는 것이다. 이러한 방향으로 접근해야 현재 근로계층인 국민연금 가입대상자들의 국민연금 참여유인이 약화되지 않을 것이다. 중장기적으로 기초(노령)연금이 저소득층 대상의 공공부조제도라는 인식과 신호를 줄 수 있어야 국민연금에의 참여유인이 약화되지 않을 것이기 때문이다. 이렇게 해야 본인 부담방식의 국민연금도 살고, 조세로 재원을 충당할 기초연금의 지급 대상자 비율도 감소해 재정적으로 지속 가능해질 것이다.

특정제도의 지속 가능성은 재정적인 측면뿐 아니라 정치적인 측면에서도 고려

하여야 한다. 국민연금 보험료 성실납부자와 비성실 납부자를 구분할 수 없는 제도라면 그 제도는 재정적으로는 물론 정치적으로도 지속 가능하기 어려울 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 국민연금기금은 보험료를 성실하게 납부한 국민연금 가입자의 연금지급 목적으로만 사용되어야 한다. 당장 그리고 상당기간동안 재원마련이 어려울지라도 기초(노령)연금은 우리세대의 노력, 즉 세금을 통해 조달해야 한다. 그렇게 해야 후세대에 대한 부담 전가도 최소화할 수 있다.

모든 노인에게 국가가 일정액의 연금을 지급하는 기초연금은 제도 취지 자체에서는 높이 평가받을 만하다. 그러나 본인 부담방식의 국민연금과 세금으로 조달하는 기초노령연금은 제도 운영원리에서 커다란 차이가 있다는 점을 감안해야 한다. 이 경우 각각의 제도 운영원칙과 제도가 추구하는 지향점을 명확히 하지 않을 경우 엄청난 혼란이 초래될 수 있다. 벌써 일부에서 연금개편 논란을 틈타 각종 자극적인 용어를 동원하면서 국민연금 폐지운동을 벌이고 있다. 우리 국민 노후의 최후보루가 되어야 할 국민연금이 자칫하면 뿌리부터 흔들릴 수 있다는 징조다.

아무리 취지가 좋더라도 예상치 못한 부작용이 커질 가능성이 높다면 이를 최소화하도록 제도 운영방향을 바꾸어야 한다. 기초연금 도입 문제가 이에 해당되며, 이것이 바로 국민연금 적립금이 기초노령연금의 급여로 지급되어서는 안되는 논거다. 국민연금 기금이 기초연금 재원으로 전용되는 순간, 국민연금에 대한 불신증폭으로 인해 국민연금의 근간이 흔들릴 수 있기 때문이다. 특히 중산층 이하 저소득층은 국민연금 대신 기초연금에 전적으로 의존하려는 도덕적 해이가 발생해 국민연금은 중산층 이상, 그리고 보험료를 강제로 납부하여야 하는 월급쟁이 대상의 반쪽자리 연금제도로 전락할 가능성이 높다.

만약에 이러한 우려가 현실화된다면 기초연금은 저소득층의 유일한 공적 노후소득원이 되어 추가적인 연금액 인상을 통한 제도 유지비용 증가가 불가피해질 것이다. 낮은 수준의 기초연금만으로는 노후빈곤 완화가 불가능해 이를 해소하기 위한 기초연금액 인상이 불가피하다는 사회적·정치적 압력이 집중할 것이기 때문이다. 

# 기초연금 재원으로 국민연금기금 사용 - 찬성



김연명 교수  
중앙대 사회복지학부

**국민**연금기금은 2012년말 약 400조원에 이르며 이는 국내총생산(GDP)의 31.2%에 해당되는 막대한 금액이다. 이 기금은 30년 후 GDP의 52%인 2,465조원까지 늘어난다. 세계에서 가장 많은 연금기금을 적립한 일본, 스웨덴의 최대 적립액이 GDP의 30.2%였음을 고려하면 한국은 역사상 전무후무한 적립금 쌓아두기 실험을 하고 있다. 2012년 말 국민연금이 보유한 금융자산은 주식 시가총액의 5.7%, 채권 발행 잔액의 14.9%를 차지하고 있다. 머지않아 주식시장의 10%, 채권시장의 20%를 차지해 세계 어느 나라에서도 볼 수 없었던 국가가 통제하는 단일기금이 되는 것이다.

국민연금기금이 국민연금 가입자의 연금을 지급하기 위한 책임준비금이며 최대한 수익률을 올려 기금의 크기를 더 늘려야 한다는 것이 지배적인 생각이다. 하지만 나는 이 생각은 절반만 맞는 것이라 생각한다. 나의 입장은 명료하다. 현재의 국민연금기금을 당장 허물어 단시간에 소비하자는 것이 아니다. 경제, 사회적으로 감당할 수 있을 만큼의 적절한 수준만 쌓아두자는 것이며 이것이 한국 경제와 국민연금제도의 건실한 운영에 도움이 된다는 것이다. 즉, 국민연금기금의 과도한 적립이 가져오는 경제적 위험을 성찰하고, 전 국민의 노후를 위해 조성된 국민연금기금의 '일부'를 너무나 어렵게 살고 있는 현재의 노인들에게 쓰는 것이 경제적·도덕적, 그리고 사회 통합의 측면에서도 타당하다는 것이다. 국민연금기금의 일부를 기초연금의 재원으로 사용하면 과도한 적립을 막을 수 있고 현재의 노인빈곤도 상당부분 완화시킬수 있는 이중의 효과가 있다. 몇 가지 근거를 살펴보자

첫째, 한국의 노인빈곤율은 45%로 세계최고 수준이다. 이는 2명중 1명의 노인이 상대적 빈곤상태에 있다는 것인데 그 이유는 간단하다. 노인 대부분이 국가가 제공하는 공적연금을 못 받고 있거나 너무 적게 받기 때문이다. 그런데

노후빈곤을 방지하기 위한 목적으로 시작된 국민연금기금은 GDP의 32%에 해당되는 400조원을 적립하고 있다. 비유하면 노인이 한 겨울에 찬밥 먹으며 냉방에서 살고 있는데 바로 건너방에는 400조원에 이르는 세계 최고 수준의 금은보화를 쌓아두고 있는 것이다. 이것은 상식적인 선에서 볼 때 정상적인 재정운영이 아니다. 너무 어렵게 사는 부모가 옆방에서 쌓여 있는 금은보화의 아주 일부만 나에게 달라고 했더니 자식이 “그 돈은 나의 노후를 위해 쌓아둔 돈이라 드릴 수 없습니다” 라고 대답하는 것이다. 상식적인 수준에서 볼 때 합리적이지 않다는 것이다.

두 번째는 국민연금기금이 너무 거대하여 경제, 사회적 부작용이 생기고 있기 때문에 기금의 크기를 줄일 필요가 있다는 것이다. 기금의 크기를 줄이는 방법은 보험료를 줄이거나 쌓여있는 돈을 써야 하는데, 돈을 쓰는 방법 중 가장 좋은 방법은 국민연금에 가입할 기회가 없었던 현대 노인들의 빈곤완화를 위해서 쓰는 것이 기금의 목적에 부합된다는 것이다. 너무 큰 국민연금기금은 ‘연못속의 고래’로 비유된다. 고래가 꼬리만 조금 흔들어도 연못은 흩탕물이 된다. 지금 우리나라 상황이 유사하다.

국민연금기금이 주식과 채권투자를 통해 수익률을 극대화시키려고 하면 부작용이 발생한다. 대표적인 것이 주식투자이다. 2012년 말에 약 70조원이 국내주식에 투자되어 있는데 그 중 85%가 상위 100대기업, 즉 재벌주에 투자되어 있다. 전국민에게 돈을 건어 재벌의 자금줄 역할을 하는 것이다. 이것은 국민연금기금이 양극화를 더 촉진시킨다는 의미로 해석될 수 있다. 대기업은 이미 우리사회에서 더 이상 양질의 고용창출을 하지 않는다. 중소기업의 고용창출이 더 중요한 시점에서 국민연금기금은 중소기업에 대한 투자를 더 늘려야 한다. 하지만 기금의 크기를 더 늘려야 한다는 입장에서 보면 수익성이 좋은 대기업주식에 투자를 더 할 수밖에 없는 모순이 발생한다. 즉 거대기금의 합리적 운용이 반드시 한국 사회 전체의 발전과 일치하지 않는다는 것이다. 또한 주식부분이 커지면 커질수록 주주권행사 문제의 딜레마에 빠지게 된다. 자본주의 사회에서 주식보유자가 주주권을 행사하는 것은 근본적인 원칙이다. 그러나 국민연금기금의 주주권행사는 정치적 위험에 노출될 가능성이 상존하고 시장중립성을 유지하기도 쉽지 않다. 국민연금기금의 주주권행사의 장단점을 고려하여 합리적인 방안을 찾기가 쉽지 않은 것이다.

노후빈곤을 방지하기 위한 목적으로 시작된 국민연금기금은 GDP의 32%에 해당되는 400조원을 적립하고 있다. 비유하면 노인이 한 겨울에 찬밥 먹으며 냉방에서 살고 있는데 바로 건너방에는 400조원에 이르는 세계 최고 수준의 금은보화를 쌓아두고 있는 것이다.


약 250조원에 달하는 채권투자에서도 문제가 발생하고 있다. 상당부분이 국공채에 투자되고 있는데 이는 국가채무를 늘리는 기반으로 작용하고 있다. 국공채를 발행하면 상당부분은 국민연금기금이 인수하기 때문에 국공채 발행에 대한 억제력이 약화되어 재정규율을 약화시킨다. 또한 국공채에 대한 투자는 의도하지 않지만 후세대의 부담을 늘리는 역할을 한다. 연금 적립금의 62%인 240조원이 국내 채권에 투자돼 있는데 대부분이 나중에 국가가 갚아야 하는 국공채다. 연금이 보유한 국공채는 기금 입장에서는 자산이지만 미래 세대에는 부채가 된다. 국공채는 언젠가는 정부가 원금과 이자를 상환해야 하고 이는 후세대의 세금으로 충당된다. 그리고 매년 30조원에 달하는 연금보험료가 채권과 주식에 투자되어 금융상품화되고 있는데 이로 인한 경기위축효과가 상당하다는 진단도 있다.

셋째, 대규모의 기금을 쌓아두는 방식이 매우 위험할 수도 있기 때문이다. 가정이기는 하지만 이는 깊이 고민해야 될 문제이다. 국민연금기금은 2040년에 GDP의 52%까지 쌓여있다가 2060년에는 기금이 완전히 소진된다. 이것이 의미하는 바는 채권, 주식, 부동산 등에 투자되어 있던 GDP의 52%에 이르는 막대한 금융자산을 20년만에 현금화시켜야 한다는 것을 의미한다. 다시 말하면 연금을 주기 위해 한 해에 천문학적인 액수의 주식과 채권, 그리고 부동산을 처분해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 다른 곳에서 주식과 채권, 그리고 부동산을 구입 해주지 않으면 처분이 되지 않아 유동성을 확보하기가 불가능하다. 만약 처분한다고 하면 천문학적인 액수 때문에 우리나라 금융시장과 부동산 시장에 대혼란을 불러일으킬 것이다.

다른 가능성은 만에 하나 적립금이 줄어드는 2040년과 2060년 사이에 1997년 외환위기나 2008년 금융위기와 같은 일이 닥치면 주식, 채권, 부동산 가격이 폭락하여 2000조원이 넘는 연금자산이 휴지 조각이 될 수도 있다는 것이다. 즉, 기금축소기에 금융, 부동산시장에서 비상상황이 발생하면 그 충격은 견잡을 수 없게 된다는 것이다. 가정이긴 하지만 이런 일이 발생하지 않는다고 100% 장담할 수 없다. 이 위험성을 줄이려면 기금의 크기를 지금보다 줄이는 방법밖에 없다. 사회적으로 합의가 된다면 기금의 절대 크기를 줄이되 기금고갈시점은 더 연장시키는 방법도 가능하다. 이렇게 되려면 대략 2040년부터는 국민연금 보험료를 점차적으로 인상하여 기금이 줄어드는 부분과 기금으로 들어오는 추가적인 재원(보험료)이 서로 맞물려 기금의 급격한 축소와 여기서 파생되는 위험을 줄일 수 있다.

마지막으로 국민연금기금은 보험료를 낸 사람의 돈인데 이 돈을 왜 기금형성에도 기여하지 않은 현세대 노인에게 주는가라는 반문이 있을 수 있다. 극단적으로는 국민연금기금은 집단적 사유재산인데 현세대 노인은 여기서 제외된다는 것이다. 국민연금이 자기가 낸 것만큼만 받아가는 개인저축이나 개인연금이라면 기금에서 돈을 빼 기초연금의 재원으로 쓰는 것은 사유재산권의 침해로 정당화될 수 없다. 하지만 우리나라의 국민연금은 개인저축이 아니라 노인부양을 위한 일종의 사회적 집단기금적 성격을 갖고 있다. 의료보험의 적립금이 사유재산이 아니라는 점은 이미 대법원 판례에서 정의된 것이기 때문에 국민연금기금 역시 사유재산의 성격으로 보기 어렵다. 이처럼 국민연금기금이 노인부양을 위한 공공기금이라 한다면 현세대 노인들의 빈곤완화를 위해 사용될 수 있다. 현재 보험료를 납부한 세대는 그 이후의 세대에게 다시 보험료와 조세를 통해 부양을 받을 수 있게 된다.

우리나라의 국민연금은 개인저축이 아니라 노인부양을 위한 일종의 사회적 집단기금적 성격을 갖고 있다. 의료보험의 적립금이 사유재산이 아니라는 점은 이미 대법원 판례에서 정의된 것이기 때문에 국민연금기금 역시 사유재산의 성격으로 보기 어렵다. 이처럼 국민연금기금이 노인부양을 위한 공공기금이라 한다면 현세대 노인들의 빈곤완화를 위해 사용될 수 있다.

지금까지 본 것처럼 국민연금기금의 일부를 기초연금의 재원으로 사용하는 것은 이론적으로, 경제사회적으로 타당한 근거를 갖고 있다. 다만 '꽃감 빼 먹듯이 기금을 빼 먹는다'는 국민들의 정서적 저항이 문제이다. 이는 정치인들이 앞장서 설득할 문제이다. 



# 청년실업대책 평가와 향후 과제

이정봉 연구위원  
이명규 연구실장  
한국노동사회연구소

## I. 들어가며

청년실업은 우리 사회의 고용, 교육, 복지 등의 문제가 교차되어 나타나는 대표적인 사회문제이다. 낮은 경제성장 속에서 청년층의 노동시장 진입은 어려워지고 있고, 우리나라 전체 기업의 약 80%를 차지하는 30인 미만 사업장은 임금, 노동환경, 노동권 보장에서 낮은 수준을 보이며 신규 구직자로부터 외면을 받고 있다. 노동시장에 진입한 이후에도 불안정 고용, 주거, 양육 등에 대한 부담은 청년층이 좋은 일자리를 얻기 위한 스펙 쌓기에 몰두하게 만든다. 청년층의 취업준비가 장기화되면서 가구경제에 대한 의존도는 높아지고, 일부 청년층은 경제적 어려움으로 인해 새로운 잠재적 빈곤집단으로 부상되고 있는 실정이다.

이 글에서는 청년층 노동시장 분석과 청년실업대책에 대한 평가를 바탕으로 청년실업대책의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

## II. 청년고용 실태와 취업장애 요인

우리나라 청년(15-29세) 실업자는 2008년 31만 5천 명에서 2012년 31만 3천 명으로 2천명 감소했고, 같은 기간 남성은 18만 2천 명에서 17만 1천 명으로 줄었고, 여성은 13만 3천 명에서 14만 2천 명으로 늘었다.

청년 실업률은 2008년 7.2%에서 2012년 7.5%로 0.3%p 증가하였다. 청년 고용률은 2008년 41.6%에서 2012년 40.4%로 1.2%p 하락하였다. 같은 기간 남성 고용률은 40.1%에서 38.7%로, 여성 고용률은 43.0%에서 42.0%로 감소하였다.

청년실업률은 2009년 8.1%를 정점으로 하락하는 추세이지만 고용률은 2009년부터 40%대에서 회복되지 않고 있는데, 이는 사실상 실업자(구직단념자, '쉬었음' 응답자)가 늘어났기 때문이다. 2011년 정부가 공식적으로 발표한 청년실업자는 32만 명이고 실업률은 7.6%이지만, 취업준비생, '쉬었음' 응답자(백수), 구직단념자, 36시간 미만 취업자 중 추가취업희망자를 포함하면 실제 실업자는 107만 명이고 실제 실업률은 21.7%로 볼 수 있다.

[그림 1] 청년층 실업률과 고용률 추이



자료: 통계청 「경제활동인구조사」

OECD 회원국의 청년 고용률과 실업률은 부(-)의 상관관계를 보이는 반면, 우리나라 청년 고용률과 실업률이 모두 낮은 것은 그만큼 비경제활동인구가 많기 때문이다. 이는 대학 진학률이 높고 취업준비생과 백수 등 사실상 실업자가 비경제활동인구로 분류되기 때문이다. 결국 한국의 청년실업률이 낮다고 해서 청년 고용사정이 양호한 것으로 평가할 수 없다.

[표 1] 실제 실업자 추이

(단위: 천명)

	전연령				청년(15-29세)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
실업자	769	889	920	855	315	347	340	320
취업준비생	598	591	625	572	455	429	442	410
'쉬었음'	900	1,019	968	1,063	249	297	274	309
구직단념자	118	162	220	211	34	46	53	49
36시간 미만 취업자 중 추가취업희망자	425	509	419	358	29	43	31	23
취업애로계층	1,313	1,560	1,558	1,424	378	436	423	392
실제실업자	2,745	3,077	3,047	2,944	1,054	1,125	1,098	1,070

자료: 김유선 외, 2012, 「청년실업대책 평가와 개선방안 연구」

한국의 청년실업률을 OECD 회원국과 비교해보면, 15-24세의 청년 실업률은 2010년 9.8%로 OECD 평균(16.7%)보다 크게 낮지만 2010년 한국의 청년 고용률은 23.0%로 OECD 평균(39.5%)보다 16.5%p나 낮다. OECD 회원국의 청년 고용률과 실업률은 부(-)의 상관관계를 보이는 반면, 우리나라 청년 고용률과 실업률이 모두 낮은 것은 그만큼 비경제활동인구가 많기 때문이다. 이는 대학 진학률이 높고 취업준비생과 백수 등 사실상 실업자가 비경제활동인구로 분류되기 때문이다. 결국 한국의 청년실업률이 낮다고 해서 청년 고용사정이 양호한 것으로 평가할 수 없다.

우리나라 청년층의 고용실태는 학력을 기준으로 두드러진 특징을 보인다. 우선 청년층의 학력별 고용률과 실업률을 살펴보면, 학력이 낮을수록 고용률은 낮

고, 실업률은 높게 나타난다. 더불어 고용의 질도 학력에 따라 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 학력이 높을수록 좋은 일자리가 많은 업종과 직종에 취업한 사람이 많은 것으로 나타난다. 또한 학력이 높을수록 임금수준이 높고 노동시간이 짧으며, 사회보험과 근로기준법이 적용되는 안정된 일자리에 정규직으로 취업할 가능성이 높다. 다른 나라에 비해 대학 진학률이 예외적으로 높은 것도 학력에 따라 양질의 일자리에 취업할 기회가 크게 차이가 나기 때문으로 보인다.

이러한 청년 노동시장 상황을 고려하여 청년층에 대한 지원은 취업에 집중된 가운데 청년층을 둘러싼 다양한 경제적 위협 요인은 크게 부각되지 못했다. 청년층은 실업이나 비경제활동 상태에서 교육, 주거, 건강 등의 문제로 빈곤의 위협에 노출되어, 장기적으로 청년층에게 취업 장애요인이 증가할 가능성이 있다.

먼저 교육의 영역에서 청년층은 대학 등록금으로 인해 신용유이자(신용불량자)로 전락하는 인원이 꾸준히 증가하고 있고, 특히 정부의 학자금 대출을 받지 못해 대부업체를 통해서 학자금을 충당하는 대학생이 늘어나는 상황이다. 현재 '졸업후 상환제'는 대학졸업자가 취업을 하지 못하거나 소득이 낮을 경우 학자금 대출의 상환을 유예시킨다는 측면에서 의미가 있다. 하지만 상환기준 요건이 최저생계비를 기준으로 하고 있어, 그 이상의 소득이 발생할 경우 대출상환을 시작해야 하는 문제가 있다. 따라서 학자금 대출 자격을 완화시키고, 졸업 후 학자금 상환 소득기준을 조정할 필요가 있다.

다음으로 주거 문제와 관련하여 최근 청년층의 월세 거주 비율이 증가하고 있고, 20대 중 1인 가구의 58.6%에 이르고 있다. 하지만 현 주거제도는 청년층의 주거 점유형태와 가구구성을 적절하게 반영하고 있지 못하다.

마지막으로 청년층의 건강문제는 청년층의 주관적 건강인식과 달리 정부의 적극적 개입이 필요할 만큼의 문제가 발견된다. 하지만 청년층은 건강보험에 가입자가 아닌 피부양자 및 세대원인 경우 정기적인 건강검진을 받을 수 없다. 결국 생애주기별 국가건강검진체제에서 19세 이상 40세 미만 피부양자 및 세대원에 대한 정기적 건강검진의 사각지대가 존재한다.

### Ⅲ. 청년실업대책 평가

청년은 생애주기에서 대체로 경제활동을 시작하는 연령대로서 이 시기의 취업은 사회생활의 중요한 출발점이 된다. 하지만 높은 대학진학률, 고용여건 악화 등으로 청년층의 경제활동은 늦춰지는 추세이고, 청년층의 취업문 역시 좁아지고 있다. 기업은 신규 직원보다 경력자를 선호하는 경향을 보이면서, 300인 이상 기업의 고용보험 신규취득자 중 청년층 비중은 2004년 61.5%에서 2009년 45.6%

로 크게 감소하였다. 이러한 청년고용과 관련한 복합적인 문제를 해결하기 위해 정부는 2003년부터 거의 매년 청년실업대책을 발표하였다. 정부의 2003년부터 2011년 사이 청년실업 관련 종합대책과 부문대책에서 나타나는 특징을 정리하면 여섯 가지 정도로 요약된다.

첫째, 청년실업대책은 청년 노동시장에서 발생하는 미스매치의 심각성을 가장 큰 문제로 인식하는 것으로 평가된다. 청년 노동시장의 미스매치는 한편으로 구직자의 능력(교육)과 산업 수요 간의 차이이고 다른 한편으로 취업자의 눈높이와 근로조건 간의 격차를 의미한다.

둘째, 정부의 청년실업대책은 전반적으로 청년층 노동시장의 공급 측면의 사업이 다수를 이루고 있고, 상대적으로 수요 측면의 대책은 미미하다. 특히 수요 측면의 청년실업대책은 중소기업에 대한 보조금 지급과 정부의 직접 일자리 창출 사업이 대부분이고, 민간 부문에서 진행되는 사업은 캠페인 성격의 사업들로 구성된 특징을 보인다.

셋째, 정부의 청년실업대책 중 일부 대책은 사업내용과 대상이 유사하고, 명칭만 변경된 채 동일한 사업이 반복되는 모습을 보이고 있다.

넷째, 청년실업대책 세부사업 중 사업 간 차별성이 부족한 사업들이 존재하고, 이로 인해 비용의 중복이 발생시킨다. 단일한 전달체계로 사업을 수행할 경우 간접비용을 절감시키고, 사업 수행과정에서 발생하는 장단점을 손쉽게 확인할 수 있다는 점에서 사업의 중복은 효율성의 문제를 제기할 수 있다.

다섯째, 청년실업대책의 세부사업 중 연수 및 인턴사업은 예산과 인원 측면에서 큰 비중을 차지하는 중심사업이지만 사업 참여자들의 취업유지율은 낮게 나타나고 있다. 또한 연수 및 인턴사업사업 참여자들의 취업준비기간을 연장시킬 수 있다는 역기능도 존재하고, 행정인턴에 대한 교육훈련이 기관에 따라 편차가 크게 나타나는 문제도 드러난다.

여섯째, 정부의 청년실업대책은 일자리의 질을 개선하기 위한 방안은 부족한 것으로 평가된다. 일자리 질(quality)을 개선하기 위한 실질적인 사업이 미미하여, 청년층을 중소기업으로 유인할 수 있을 만큼의 정책으로 평가하기 어렵다. 더불어 중소기업 일자리 질 개선 차원에서 진행된 사업은 중소기업의 고용을 지원하는 수준이며, 고용창출 효과는 미약하다.

#### IV. 청년실업대책에 대한 제언

‘대학 5학년’이란 신조어는 이제 새삼스럽지도 않다. 좀더 질 좋은 일자리로 가기 위한 탈출구는 ‘학력’ 혹은 ‘스펙’이란 단어로 압축되는 것이 한국사회의 현실

청년실업대책 세부사업 중 사업 간 차별성이 부족한 사업들이 존재하고, 이로 인해 비용의 중복이 발생시킨다. 단일한 전달체계로 사업을 수행할 경우 간접비용을 절감시키고, 사업 수행과정에서 발생하는 장단점을 손쉽게 확인할 수 있다는 점에서 사업의 중복은 효율성의 문제를 제기할 수 있다.

이다. 물론 청년 실업의 문제는 우리만 겪고 있는 고유한 사회문제는 아니며, '무직세대(jobless generation)'란 말에서 알 수 있듯이 세계 각국에서 청년 실업과 고용 사정은 핵심적 고용 과제이다. 청년 고용이 중요한 까닭은 한 나라의 경제 성장이 그 나라의 인적 자원의 역량에 달려 있는 시대적 상황을 고려하면 청년 실업과 고용의 해결이야말로 그 나라의 미래 성장을 가늠하는 핵심 동력이기 때문이다.

박근혜정부의 청년 실업 대책은 '대학의 창업기회화를 대표로 하는 창업국가 코리아, '스펙을 초월한 채용시스템 구축, '해외 취업 활성화를 위한 K-Move, '정보통신기술(ICT) 인재 2만명 양성' 등이 핵심 공약으로 알려져 있다. 또한 고용노동부는 인수위 업무보고에서 청년일자리 대책으로 "정부와 기업이 '청년창업기획사'와 '청년창업펀드'를 만들어 청년층 창업을 지원하고 교사, 경찰, 소방관, 복지 등 공공분야의 청년 일자리를 늘려 청년실업자 100만명 시대를 해결하는 방안도 보고"한 것으로 알려졌다.

그러나 박근혜정부의 청년 고용 대책은 일부 긍정적인 부분이 있지만 대체로 구체성이 부족하다는 지적을 받고 있다. 특히 본 연구 결과를 바탕으로 검토하건데, 핵심 공약 가운데 하나인 '창업활성화, 대학의 창업기회화'는 대학생의 취업을 촉진한다는 긍정적인 부분도 있지만 현재 청년 고용 상황의 문제점을 적절히 반영하고 있는 것인가라는 점에서 우려가 되는 대목이다.


우리나라 청년 노동시장의 특성은 '학력'과 '일자리'의 함수가 핵심이다. 질 좋은 일자리는 그만큼의 '학력' 혹은 '스펙'이 있어야 얻을 수 있다. 그러나 질 좋은 일자리의 대부분은 대기업 혹은 공공부문인데 반해 우리나라의 고용을 대부분 책임지고 있는 중소기업과는 거리가 먼 얘기다. 그렇다고 "청년들이 눈높이를 낮춰야 한다"는 쓴소리만으로 해법은커녕 세대간 갈등만 불러올 뿐이다.

문제가 이렇다면 해법은 '양질의 일자리를 만드는 데 있다. 하지만 지난 정부에서 청년 고용 대책은 노동력의 공급 대책이 강조될 뿐 일자리의 질을 개선하기 위한 대책은 부족했던 것으로 판단된다. △공공기관과 대기업 청년고용 할당제, △사회서비스 일자리 창출, △실근로시간 단축, △최저임금 현실화, △구직촉진수당 지급 방안 등이 이러한 차원에서 제시될 수 있을 것이다. 특히 공공기관과 대기업 청년고용 할당제와 관련하여 "청년고용촉진특별법"의 청년고용 권고사항을 의무조항으로 바꿔서 정부의 강력한 의지를 보일 필요가 있다. 청년 채용률도 현행 3%에서 5%로 상향조정하고, 그 대상에서도 공공기관뿐만 아니라 '자산규모 5조원 이상'의 민간기업으로 확대하는 방안을 고민할 필요가 있다.

다음으로는 청년의 고용과 복지의 선순환 구조를 확립하는 것이다. 그간의 복지 정책은 청년을 대상으로 하는 특화된 정책이 없었다. 이런 측면에서 청년의

교육, 주거, 건강과 관련한 복지(안전망) 정책이야말로 청년의 인적 자원을 한 단계 성숙시킬 수 있는 정책이라고 판단된다.

마지막으로 고민할 부분은 정책 집행의 문제이다. 청년 고용 대책은 묘책이 없을뿐더러 정부 혼자서 할 수 있는 일이 많지도 않다. 그렇다고 공공부문만 만지작거리고 민간부문은 '시장 논리'라는 명목 하에 두 손 놓고 있어서도 안 된다. 청년 고용 문제를 이대로 방치할 수 없다는 사회 분위기가 어느 때보다도 높은 지금이야말로 '사회적 대화'를 시도하기 좋은 시기라 할 수 있다. 사회적 대화 테이블에는 정부와 기업, 노동조합 그리고 당사자인 청년 대표가 포함될 것이다. 다만 다양한 이해 관계자가 모여므로 박근혜정부의 청년 고용 대책에 대한 손질은 불가피할 것이다. 그렇다하더라도 이해관계자들의 직접적인 소통 속에서 정책이 형성되고, 그 신뢰를 바탕으로 실천 프로그램이 수립된다면 박근혜정부의 청년 대책은 그 어느 때보다도 실현 가능성이 높아 질 것으로 기대된다.

청년층 고용은 경제성장의 구조적 요인과 노동시장 요인이 중첩되어 고용 여건이 개선되지 않은 채 사회문제로 지속되고 있다. 또한 청년층은 노동시장에 진입한 후에도 불안정 일자리, 질 낮은 일자리로 고용되어 다양한 위험에 노출되어 있다. 정부의 기존 실업대책이 커다란 효과를 발휘하지 못하는 것은 일자리의 양에만 집중한 탓에 일자리의 질에 소홀한 결과이다. 따라서 박근혜 정부는 일자리의 질을 고려하는 청년 고용 대책을 펼치기를 기대해 본다. 

문제가 이렇다면 해법은 '양질의 일자리를 만드는데 있다. 하지만 지난 정부에서 청년 고용 대책은 노동력의 공급 대책이 강조될 뿐 일자리의 질을 개선하기 위한 대책은 부족했던 것으로 판단된다. △공공기관과 대기업 청년고용 할당제, △사회서비스 일자리 창출, △실근로시간 단축, △최저임금 현실화, △구직촉진수당 지급 방안 등이 이러한 차원에서 제시될 수 있을 것이다.



# 한국해양과학기술원(KIOST) 소개



이희일 연구위원  
한국해양과학기술원  
해양환경보전연구부

## 한국해양연구원의 새로운 이름 : 한국해양과학기술원의 출범배경

한국해양연구원(KORDI)이 과거 40년 역사를 탈바꿈하여 한국해양과학기술원(Korea Institute of Ocean Science & Technology, KIOST)이란 새로운 이름으로 2012년 7월 1일 출발하였다. 그 출범배경은 한국해양과학기술원법이 2011년 7월 28일 국회의장의 이름으로 최초 발의되고, 이후 9월 28일 수정발의를 거쳐 2011년 12월 국회 국토해양위원회 전체회의(12.26.), 법안심사위원회(12.28.), 본회의(12.29.) 의결을 거쳐 12월 31일 공포됨으로써 그 근간을 마련하게 되었다. 그리고 6개월의 짧은 준비기간을 거쳐 2012년 7월 1일 그 이름이 바뀌었다.

해양과기원 (한국해양과학기술원의 약칭)의 설립 취지는 세가지로 요약된다 첫째, '해양과 해양자원의 체계적 연구와 개발, 관리와 이용', 둘째, '해양분야 우



수 전문인력 양성' 셋째, '국가해양과학기술 발전과 국제적 경쟁력 확보'이다. 해양과기원 출범에 따른 몇 가지 변화된 부분은 먼저 주무부처가 교육과학기술부에서 해양분야를 관장하는 국토해양부로 바뀌었고, 이사회 또한 기초기술연구회의 연합이사사회체제에서 독립이사사회로 변경되었다. 학·연협력 분야에서도 법률에 검직근무제도를 도입함으로써 인력교류 및 인력양성에 새로운 모델을 제시하고 있다.

해양과기원 (한국해양과학기술원의 약칭)의 설립 취지는 세계적 요약된다첫째, '해양과 해양자원의 체계적 연구와 개발, 관리와 이용' 둘째, '해양분야 우수 전문인력 양성' 셋째, '국가해양과학기술 발전과 국제적 경쟁력 확보'이다.

## 해양과학기술의 비전 및 방향

해양과기원의 주요가치로는 수월성(Excellence), 국제성(Internationality), 책임성(Accountability), 융합성(Integration)으로 그 비전은 "해양과학기술의 글로벌 리더"로의 성장이다. 또한 해양과기원의 5대 미션 또한 도출되었다.


해양과기원은 국가현안문제 해결과 신개척 분야에 대한 연구개발 역량을 강화하고, 특히 기초·원천기술 개발에서 실용화까지 일련의 연구개발을 시스템적으로 추진할 계획이다. 이를 위해 해양경제영토 확장, 극지-대양연계 프로그램 추진 등 '더 넓게', 심해연구 강화를 위한 '더 깊게', 융·복합기술 기반 실시간 관측 및 예측정보 제공 등 '더 안전하게', 해양플랜트, 해양에너지 등 해양신산업육성을 위한 '더 풍요롭게' 라는 4대 연구전략을 수립하였다.

또한, 해양기초과학, 해양 응용 및 실용화, 현안문제해결연구를 3대 연구영역으로 설정하고, 연구영역의 선택과 집중을 위해 12대 중점연구분야를 설정하는 한편 해양과기원의 핵심역량 확보를 위해 우선적으로 추진해야 할 전략 연구프로그램과 연구과제를 도출하여 추진할 계획이다.

## 2020 발전목표

해양과기원의 향후 10년간의 발전목표로는 국내 해양과학기술 수준을 향상시켜 미래 신해양시대를 주도하고, 뛰어난 연구성과 창출을 기반으로 세계 최고수준의 우수연구센터를 구축하며, 대양, 극지해, 심해를 대상으로 하는 대형 프로그램 중심의 연구사업 수행, 글로벌 해양연구의 구심점 역할 등을 통해 명실공히 '글로벌 대양연구 선도기관'이 되고자 한다.

지난 40년간 축적된 연구능력을 바탕으로 한 산업체, 대학과의 협력을 통해 해양과학기술 발전의 새로운 도전의 장을 마련하고, 세계 최고수준의 연구조사선, 시설 및 기장비 등도 산·학·연이 공동활용 할 수 있는 시스템 및 환경조성 등 해양과학기술분야 산·학·연 협력의 플랫폼을 구축할 것이다.

마지막으로 '창의적 해양인재 양성기관'으로서 박사 후 연수과정 장학생 프로그램, 해양관련 대학과 석·박사 공동학위 프로그램 운영 등 해양분야 우수 전문인력을 양성하고, 해양과기원에 채용된 신진연구자가 세계 최고수준의 과학자로 성장할 수 있도록 전주기적(Career Path) 지원체제 운영 등 연구자의 전주기적 능력 배양과 국내외 우수 해양과학자 채용·영입, 해양관련 대학교수의 겸직연구원 활용 등을 통해 우수인력을 지속 확보함으로써 세계적인 연구경쟁력을 키우는 것 또한 주요한 목표로 삼고 있다. 

수월성 (Excellence)	+	세계 최고수준의 연구와 창의적 인재 양성
국제성 (Internationality)	+	지구차원의 해양연구와 국제사회 기여
책임성 (Accountability)	+	국내·외 해양문제해결과 국가 해양정책 선도, 해양 신산업 창출
융합성 (Integration)	+	다학제적 연구와 과학·기술의 융합, 산·학·연 협력의 플랫폼 기능 강화



한국해양과학기술원 4대 주요가치와 5대 미션

국회의원연구단체는 국회의원이 소속정당을 초월하여 연구단체를 구성하고 관심 있는 분야의 연구활동을 할 수 있도록 지원함으로써 입법 정책개발 및 의원입법의 활성화를 도모하고자 마련되었으며 현재 67개 단체가 활동 중에 있다. 이들 단체는 정책연구활동, 법안 제·개정안 마련, 세미나·공청회·심포지엄·간담회 등 개최, 국내·외 현지시찰 자료수집 및 설문조사, 정책연구보고서 및 자료 발간 등을 하고 있다.

「국회입법조사처보」는 16회에 걸쳐 총 67개의 단체를 가, 나, 다 순으로 소개하고자 한다.




**이한성 의원**  
국회 민생정치연구회 대표의원  
새누리당, 경북 문경·예천

## 민생정치 구현을 위한 국회 민생정치연구회

국회 민생정치연구회는 ‘민생정치 구현을 위한 실업 및 복지 대책수립과 서민경제의 안정’을 도모하고, ‘고령화 사회에 대비한 복지정책의 검토 및 대안 마련’이라는 가치 아래 민생 안정에 애정을 갖고 뜨거운 열정을 쏟아 오신 여·야 국회의원들이 마음을 모아 설립하였습니다. 국회 민생정치연구회는 다문화·고령화·저성장 시대로의 진입 단계에 있는 우리 사회의 현황을 진단하고 이에 대한 실효성 있는 대비책을 모색하기 위해 다면적인 연구와 논의를 진행하고 있습니다.

정치가 존재하는 본질적 이유는 바로 ‘국민의 삶’ 즉 ‘민생’이라 할 수 있습니다. 정치가 초심으로 돌아가 바로 그 본질에 충실할 때 현재 대한민국이 당면하고 있는 많은 국가 정책적 문제들을 가장 올바른 방향으로 풀어나갈 수 있을 것입니다.

우리 민생정치연구회는 수시로 민생현장을 방문하여 서민들의 목소리를 듣고 실태를 파악한 결과를 토대로 한국의 복지·실업 정책 및 제도에 대한 진단과 개선 방안을 모색하고 있습니다. 그리고 사회·경제·문화의 변화에 따라 새롭게 발생하거나 확대되는 소외계층을 세밀하게 분석하고 발굴하여 이들이 기존 지원 정책의 사각지대에서 고통 받지 않도록 제도 및 정책의 개선책을 개발하는데 힘을 쏟고 있습니다. 또한, FTA 등 변화하는 경제여건 속에서 어려운 서민경제 영역에 대한 정부지원 확대 등 서민경제 안정 방안을 연구하고, 저출산·고령화 사회에 대비한 정책 및 제도의 진단과 개선방안을 모색하기 위해 토론회 및 세미나 개최를 비롯한 각종 연구 활동을 하고 있습니다.

이처럼 대한민국이 직면하고 있는 핵심 과제이자 우리가 가장 많은 관심을 기울여야 할 민생에 대한 다양한 현안들을 정확하게 분석하면서 실효성 있고 책임감 있는 정책적 대안을 마련하기 위해 우리 민생정치연구회는 앞으로 더욱 열정적인 연구 활동을 이어나갈 것입니다. 



## 국회 도시재생선진화포럼




정우택 의원  
국회 도시재생선진화포럼 대표의원  
새누리당, 충북 청주시상당구

지난 반세기동안 대한민국은 전 세계에서 유례없는 초고속 경제성장과 함께 급속도로 도시화가 이루어졌습니다. 한국의 도시화율은 이미 90%를 넘어섰으며 도시 인구는 폭발적으로 늘어났습니다.

급속도로 진행된 도시개발 과정에서 구도심을 중심으로 도심공동화현상, 주차난, 교통 체증, 주택 부족, 환경오염 등의 문제가 대두되었습니다.

이에 따라 진행된 도시정비사업은 세계적인 경기 불황과 부동산 시장 침체에 따른 사업성 부족, 그리고 기존 공동체 와해 등의 한계에 봉착했습니다.

국회 도시재생선진화포럼은 기존 도시정비사업의 한계와 문제점을 분석하고 법률, 제도 정비를 통해 도시재생사업이 성공적으로 추진될 수 있는 기반을 마련하기 위하여, 약 24명의 의원님들과 학계의 명망 있는 교수님, 공공 및 민간 분야의 실력 있는 전문가들이 뜻을 모아 2012년 9월 창립한 연구단체입니다.

확실적이고 물리적인 정비의 차원을 넘어서 경제, 사회, 문화적으로 도시를 부흥시키고 거주자 중심의 도시재생사업개발이 진행될 수 있도록 학계와 공공 및 민간분야와의 긴밀한 연구협력을 진행해 나가고 있습니다. 국회 도시재생선진화포럼은 경쟁력 있는 도시를 창조하고 더 나아가 국제사회에서 대한민국이 도시 개발, 재생 분야의 선도적인 역할을 할 수 있도록 적극적인 정책연구활동을 펼쳐 나갈 것입니다. 





## 국회 미래인재육성포럼 소개



전하진 의원  
국회 미래인재육성포럼 대표의원  
새누리당, 경기 성남시분당구을

대한민국이 빠르게 변화하고 있습니다. 산업화시대를 거쳐 정보화시대로 급부상 하였고, 이제는 스마트와 제3산업혁명으로 대변되는 새로운 시대를 맞이하고 있습니다. 이처럼 우리 사회 구조가 급변함에 따라 앞으로의 대한민국을 책임질 미래인재상 또한 변해야 함은 자명한 사실입니다.

하지만 우리 교육은 아직도 아이들에게 산업화시대의 지식을 주입하는 것에만 몰두하고 있습니다. 이러한 방법으로 미래의 우리나라를 이끌어갈 인재를 길러내기에는 역부족입니다. 이러한 시대변화의 흐름에 적극 대비하고자 총 17명의 의원이 모여 '국회 미래인재육성포럼'을 창립하였습니다. 우리 연구단체의 목적은 대한민국이 스마트시대로 급변해 가고 있는 상황에서 미래인재 육성을 위한 대비책을 연구함과 동시에 국회가 어떻게 미래사회를 선도 해 나갈 것인가를 연구하여 법과 제도에 반영하고자 설립되었습니다. 지난해에는 '비보이도 국가장학금을 받을 수 있는 대한민국!'이라는 주제로, 스펙을 타파하고 재능과 열정을 고루 갖춘 미래인재 양성 시스템 마련의 초석을 다지기 위한 창립토론회를 비롯하여 총 11회의 정책간담회를 개최하였으며, 「스펙초월 인재채용을 위한 소셜리크루팅 기법에 관한 연구」라는 주제로 연세대학교 장석호 교수에게 연구용역을 의뢰하였습니다. 우리 미래를 이끌어 나갈 인재는 스펙이 좋은 사람만을 뜻하지 않습니다. 자신이 하고자하는 일에 대한 몰입과 올바른 인성을 바탕으로 자신의 일에 열정을

쏟아낼 수 있는 사람이야말로 진정 우리가 주목해야 할 미래인재일 것입니다.

과도한 스펙 쌓기로 얼룩진 청년들의 꿈과 행복을 되찾아 주는 그날까지 '국회 미래인재육성포럼'의 활발한 연구 활동은 계속 될 것입니다.





## 국회 다문화사회포럼 '다정다감'




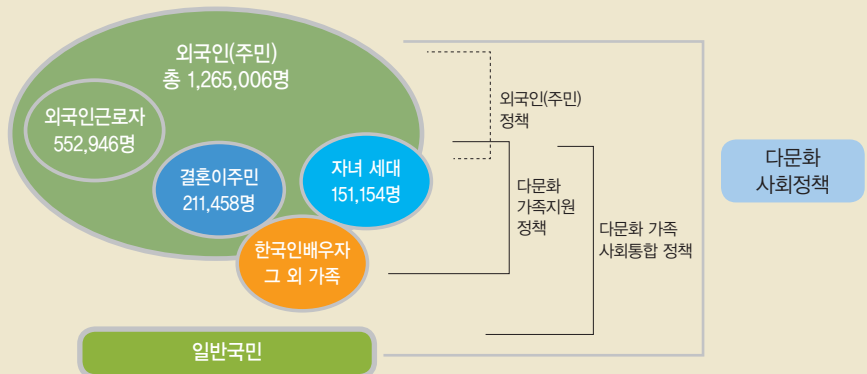
이자스민 의원  
국회다문화사회포럼 대표의원  
새누리당, 비례대표

국회다문화사회포럼 '다정다감'(이하 다정다감)은 다양한 문화가 공존하고 발전하는 한국사회의 새로운 패러다임을 만들고자 합니다. 구체적으로 인권, 평화, 다문화 포용력, 세계시민으로서의 역량강화 등에 대한 연구와 정책을 추진하고자 하며 이러한 노력을 통해 다문화가족에 대한 편견과 고정관념을 깨뜨리고 사회통합을 이루어나가고자 합니다.



2012년 7월부터 12월까지 창립기념식을 포함 총 10차례의 전문가 간담회와 세미나 등을 통해 다양한 문화의 공존 발전과 글로벌 코리아의 긍정적 발전을 위한 입법·정책·문화·인권·평화·세계시민교육 등에 대한 연구를 진행하였습니다..

다정다감포럼은 제도개선과 인식개선을 통해 다가오는 다문화사회를 성공적으로 맞이하여 구성원들이 함께 살고 싶은 사회를 만들어가는 마중물이 되고자 한다. 현재 강창희 의장님을 비롯하여 35명의 의원이 정회원과 준회원으로 참여하고 있으며, 향후 전문가 자문기구를 발족하여 정책과 입법의 전문성을 토대로 진정한 다문화사회를 만들어가고자 합니다. 



\* 다정다감포럼은 '다양한 문화·情 있는 사회·다 함께 하는·감동 대한민국'을 꿈꿉니다.



## 국회 미래여성가족포럼



류지영 의원  
국회 미래여성가족포럼 대표의원  
새누리당, 비례대표

새로운 정부의 출범과 함께 화두에 머물러 있었던 여러 복지방안들이 바야흐로 정책으로 꽃을 피우게 되었습니다. 특히 국가의 과제인 육아문제가 보편적인 보육정책의 도입으로 그 해결의 첫걸음을 떼었다는 것은 '실천적 복지'의 관점에서 보았을 때 큰 의미가 있는 것입니다.

이러한 맥락에서 국회 미래여성가족포럼은, 미래 지향적이고 통합적인 여성·가족 및 아동정책의 지향점을 모색하고 그 대안을 마련하는 것은 물론 현장의 생생한 목소리를 청취하여 정책적 난제들을 해소하는 데에 기여함을 목적으로 하여왔습니다. 특히 '실천적 복지'정책의 개발과 발전을 중심으로 하여 관련 정책의 일시적인 검토가 아닌 지속적인 탐구를 위한 주춧돌을 마련하기 위해 지속적인 활동을 하고 있습니다.

미래여성가족포럼은 2012년 한 해 동안 공동대표의원인 신의진 의원님과 연구책임의원인 신경림 의원님 이하 20여명의 정회원·준회원 의원님들과 함께 ①육아 교육 및 보육계의 난제 해소를 통한 저출산·여성 취업률 제고 ②아동·청소년에 대한 통합적인 사회서비스 구축"을 목표로 약 20여건 이상의 입법 활동과 더불어 활발한 세미나 활동을 진행하였습니다. 2013년에는 위 활동을 시금석으로 삼아 위와 같은 주제들에 대해 보다 구체화되고 실질적인 현장의 목소리가 담길 수 있도록 그간 쌓아온 노하우를 바탕으로 정책을 입안하겠습니다. 나아가 새 정부의 기조에 발맞추어 국민들께 도움이 될 수 있는 연구 활동의 로드 맵을 잡아나갈 생각입니다. 비록 긴 역사는 아니지만 미래여성가족포럼에 몸담고 있는 동안만큼은 국민의 복지증진과 여성·가족

등 관련 정책의 발전에 이바지할 수 있도록 포럼의 모든 의원님들과 함께 최선을 노력을 다하겠습니다. 미래여성가족포럼의 기조가 봄꽃처럼 국민을 위한 정책으로 피어나는 모습을 많은 분들이 기대하고 지켜봐주셨으면 합니다.



## 국회(國會) 회의(會議) 이야기

# “국회에서 5월 30일과 5월 31일은?”



김병주 입법조사관  
국회운영위원회

### “5월 31일은 대한민국국회가 처음으로 문을 연 날이다”

우리나라 헌정사는 1948년 5월 10일에 실시된 대한민국 최초의 국회의원 선거를 통하여 198명<sup>1)</sup>의 의원으로 구성된 제헌국회로 거슬러 올라간다. 제헌국회는 1948년 5월 31일에 집회되어 당일 이승만 국회의장과 신익희, 김동원 국회부의장을 선출하였다. 이후 헌법안이 7월 12일에 통과되었고 동 헌법이 7월 17일 공포됨으로써 제헌절이라는 국경일이 시작되었다.

제정헌법은 대통령과 부통령을 국회에서 선출하도록 규정<sup>2)</sup>함에 따라 1948년 7월 20일 제1회 국회(임시회) 제33차 본회의에서 의사일정으로 “대통령·부통령선거”를 상정하였다. 대통령선거에서 재석 196인 중 이승만 의원이 180표를 득표함으로써 대통령으로 당선되었다. 당시의 현장 상황을 “의원석과 방청석에서 동시에 박수 2분간 계속함”이라고 국회속기록<sup>3)</sup>은 전하고 있다.

2년간의 제헌국회 임기동안 접수된 의안 총 512건 중 가결된 것은 365건으로, 그 중 법률안은 234건이 제출되어 149건이 통과<sup>4)</sup>되었다. 이 중 제헌국회가 가결한 최초의 법률은 1948년 6월 10일 본회의에서 통과된 국회법안<sup>5)</sup>이다.

따라서 1948년 5월 31일에 대한민국국회가 최초로 집회됨에 따라 국회의 생일이라 할 수 있는 5월 31일을 국회개원기념일<sup>6)</sup>로 하고 있다.

1) 제헌국회의원의 정수는 200인이거나 치안관계로 복제주 북갑·을구 2인은 추후에 선거(49. 5. 10)함에 따라 선거 당시 재적의원수는 198인이었음(국회사무처, 『2012 의정자료집』, 2013년 1월, p. 80.)

2) 제53조 대통령과 부통령은 국회에서 무기명투표로써 각각 선거한다. 전항의 선거는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성투표로써 당선을 결정한다.(단서 생략)

3) 『국회속기록』, 제1회국회(임시회) 제33호, 국회사무처, 1948년 7월 20일, p. 4.

4) 국회사무처, 『대한민국국회 60년사』, 국회사무처, 2008년 5월 30일, p. 25.

5) 김종두, 『제헌국회가 최초로 가결한 법률: 국회법』, 『국회보』, 통권 484호(2007년 3월), 국회사무처, 2007년 3월 5일, pp. 80 - 81.

6) 국회사무처, 『국회법해설』, 2012년 9월, p. 31.



## “5월 30일은 국회의원의 임기가 시작되는 날이다”

국회의원 후보자는 국회의원총선거에서 당선된 후 임기개시일부터 국회의원으로서의 활동을 시작한다. 제헌국회부터 현재의 제19대 국회까지 국회의원의 임기개시일은 관련법령 등에 따라 상이하다. 즉, 제헌국회부터 제4대 국회까지는 5월 31일에, 제5대와 제6대 국회는 7월 29일과 12월 17일에 각각 국회의원의 임기가 개시되었다. 제7대와 제8대 국회는 7월 1일에, 제9대와 제10대는 3월 12일, 제11대 및 제12대는 4월 11일부터 국회의원의 임기가 시작되었다.


그런데 제13대 국회부터 현재까지는 5월 30일에 국회의원의 임기가 시작되고 있다. 이는 현행 헌법(제9차 헌법개정, 1987.10.29.)에 그 근거를 두고 있다. 즉, 부칙 제3조에서 “헌법 개정 후 최초 집회일로부터 국회의원의 임기가 개시한다”는 규정에 따라 최초로 집회된 1988년 5월 30일부터 임기가 개시된 것이다.<sup>7)</sup>

즉, 5월 30일은 국회의원의 임기개시일이 되고, 국회의원 임기 4년이 경과한 해의 5월 29일은 국회의원 임기만료일이 된다.<sup>8)</sup>

## “총선거 후 최초 집회일에 거행되는 개회식은 개원식이라 한다”

국회법(제6조)에서는 집회일에 개회식을 실시하도록 하고 있고, 임시회<sup>9)</sup>의 경우에는 이를 생략할 수 있도록 하였다. 개회식에는 헌법기관장과 국무총리 및 국무위원 등이 참석하는 것이 관례이다.

그런데 개회식은 통상 제1차 본회의가 개의되기 전 거행되나, 국회의원 총선거 후 최초 임시회의 개회식은 의장단이 선출되지 않은 관계로 먼저 제1차 본회의에서 의장과 부의장을 선출한 후 실시 된다. 이때의 개회식은 개원식이라 하고 국회의원 선서와 대통령 연설 등의 순서가 추가되며 참석 대상도 기존의 개회식과는 달리 역대 국회의장단 및 주한외교사절 등이 초청된다.

이에 따라 일반 개회식과는 구별되는 국회의원총선거 후 최초의 임시회 집회일에 거행되는 개회식을 개원식<sup>10)</sup>이라 한다. 

7) 국회사무처, 『국회법해설』, 2012년 9월, p. 31.

8) 이에 따라 제19대 국회의원의 임기는 2012년 5월 30일부터 2016년 5월 29일이 됨

9) 박준규 의장이 제196회 임시국회 개회식(1998.8.24.)에서 일상화되어 가는 개회식 거행으로 그 취지가 퇴색되는 등의 문제점이 있으므로 향후에는 국회의원총선거 후 최초임시회와 정기회에서만 개회식을 거행할 것을 제안하여, 국회법 개정(2000.2.16.)시 이를 반영함(국회사무처, 『국회법해설』, 2012년 9월, p. 36.)

10) 국회사무처, 『국회선례집』, 2012년 9월, p. 23.

## 영화 '레미제라블'을 보고...



이기하 경북대학교 교수  
(전)입법조사관  
국토해양팀

한 해를 마무리하는 2012년의 마지막 날, 팀원들과 함께 화제의 영화 '레미제라블(Les Misérables)'을 보기 위해 영화관을 찾았다. 사실 많은 분들이 원작 '레미제라블'을 '빵'과 '은촛대' 두 키워드로 대표되는 '장발장'으로 기억하실지도 모르겠다. 부끄럽지만, 나 역시 초등학교 시절, 어린이 소설로 '레미제라블'을 읽긴 했으나 '레미제라블'보다는 '장발장 이야기'로 기억하고 있다. 그 내용 역시 도덕책이나 나올 법한 '착하게 살자'로 기억하고 있을 뿐 이 위대한 고전의 시대적 배경과 인물의 상징성 등은 영화를 보고난 후 집 책장 한구석에 꽂혀있는 '레미제라블'책을 다시 집어들기까지 무지에 가까웠다.

영화는 빵 한 조각을 훔친 죄로 투옥된 죄수번호 24601 장발장(휴 잭맨)과 교도관 자베르(러셀 크로우)의 대립을 첫 씬(scene)으로 하여 웅장하게 시작한다. 두 배우의 면면에서도 알 수 있듯이 이 영화에서는 소위 할리우드의 잘나가는 배우들(개인적으로는 앤 헤서웨이에게 완전 매료됨)이 다수 등장한다. 더욱 놀라운 것은 이 배우들이 영화의 대사를 전부 노래 형태로 진행한다는 점이다. 개인적으로 뮤지컬을 별로 좋아하는 편이 아니어서 영화초반에는 손발이 오글거렸지만, 성당에서의 장발장의 노래, 판틴(앤 헤서웨이)의 그 유명한 'I dreamed a dream'을 부를 때는 그 어떤 연기보다 흡인력 있게 다가왔다. 하지만, 러셀 크로우는 노래보다는 연기할 때가 훨씬 매력적임을 확인한 영화이기도 하다.

영화 레미제라블을 국문으로 굳이 번역하면 '불쌍한 사람들'인데 정말 영화를 보는 내내 불쌍한 사람들이 너무 많이 등장한다. 장발장은 물론이거니와 장발장을 증오하는 법 원칙주의자 자베르 역시, 그의 신념이 송두리째 흔들리자 자괴감으로 인해






자살을 택하게 되며, 딸 코제트를 위해 희생하는 판틴, 욕심쟁이 테나르드에 부부 밑에서 어린시절을 보낸 코제트, 이런 코제트를 사랑하지만 시대적 사명감에 흔들리는 마리오스, 이런 마리오스를 사랑하고 그를 위해 희생하는 에포닌 등, 빅토르 위고가 왜 이 위대한 고전의 제목을 '불쌍한 사람들'로 했는지 사뭇 이해가 간다.

영화는 초반 등장인물들이 처한 상황 및 관계에 초점을 맞추고, 중반을 넘어서는 영화 포스터에서도 볼 수 있듯이 프랑스 역사 속으로 빠져든다. 사실 이 영화를 좀 더 이해하기 위해서는 우선 영화의 시대적 배경을 이해할 필요가 있다. 잘 아시다시피 '레미제라블'의 배경은 19세기 전반의 프랑스이다. 혹자는 '레미제라블'이 프랑스 혁명을 배경으로 한 것이라고 하는데, 엄밀히 얘기하자면, 프랑스 혁명시기의 수많은 봉기(蜂起) 중 '파리의 공화당 봉기(1832년 6월)'로 보는 것이 맞을 것이다.

라마르크 장군 장례식 당일 군중들은 빨간 깃발을 흔들며 '자유가 아니면 죽음'을 외쳤고, 마리오스를 포함한 시민군들은 파리 중심가에 항거할 거점을 만들고 정부군에 저항한다. 개인적으로 영화에 삽입된 수많은 노래 중에서 봉기 시 불렀던 '혁명가'가 가장 마음에 들었다. 물론 영화에 감정이입이 최고조로 달해 있을 때 들었던 노래여서 그랬던 것도 있지만, '역사는 위대한 영웅에 의해 만들어지기도 하지만, 때로는 예상치 못한 평범한 사람들에 의해 바뀌기도 한다.'는 진리를 잘 알고 있기 때문인지도 모르겠다. 특히 에포닌의 동생 가브로슈의 죽음을 보면서 많은 관객들이 눈물을 흘린 것도 아마 혁명 또는 봉기의 의미조차 모르고, 그저 더 나은 삶을 꿈꾼 평범한 한 꼬마의 삶이 기구해보였을 거란 생각에 마음이 무거워졌다.

영화의 마지막을 얘기하자면, 정부군의 스파이로 시민군에 잠입한 자베르 역시 정체가 들통 나서 처형될 처지에 닥쳤지만, 장발장의 도움으로 목숨을 건지게 되고, 자베르 역시 마리오스를 구출하여 떠나는 장발장을 살려주면서 자신의 원칙과 신념에 대해 다시 한 번 고뇌하게 되고, 결국 삶을 마감하게 된다. 그리고 장발장은 코제트와 마리오스의 사랑을 축복하면서 조용히 삶을 마감하게 된다.

영화 '레미제라블'은 장발장으로 하여금 잃어버린 양심과 책임을 찾기 위해 끊임없이 선의를 실천하는 한 남자의 삶을 담은 인생극이자 종교, 철학, 역사가 담긴 위대한 서사극이기도 하다. 영화가 끝나고, 여운이 채 가시기전에 '왜 이 고전이 이토록 사랑을 받고, 뮤지컬, 영화, 만화 등 수많은 형태로 재탄생했을까?'하고 생각을 해봤다. '레미제라블'의 배경인 당시 프랑스 사회를 투영하여 지금의 우리사회를 비추어 볼 때 많은 것들을 생각하게 해줘서 그런 건 아닐까? 마지막으로, 아직 영화를 보지 못하신 분들은 어서 극장으로 달려가 매력적인 '불쌍한 사람들'을 만나보시길 적극 권해드린다. 

# 그림보다 건물이 좋다



원종현 입법조사관  
금융의환팀

**난** 그림 보는 것을 좋아한다. 하지만, 솔직하게 고백하건데, 막상 미술관이나 갤러리에서 그림을 보는 것을 좋아한다기보다는 그림을 둘러싼 환경을 즐기기 위해 미술관에 가는 것이 주 목적이 될 때가 훨씬 많다. 시끄러운 외부에서 단지 문 하나를 열고 들어가면 느껴지는 적막하고 너른 공간은 전시작품의 여부와 관계없이 마냥 한적함과 여유로움을 준다.

다행히 서울도 개인, 기업, 공공에서 운영하는 크고 작은 미술관이 매우 많은 도시 중의 하나이다. 각각 자신들만의 개성을 가진 건물을 가지고, 독특한 전시로 사람들을 불러들이고 있다. 그 수많은 미술관 중에서 매우 주관적인 관점에서 개인이 선호하는 미술관들을 소개해 볼까 한다. 순서 역시 본인의 선호도 순이다.

## 1. 성곡미술관

항상 서울시내에서 미술관을 추천할 때 가장 먼저 떠오르는 곳이다. 광화문 종합청사 뒤편의 주택가 골목을 따라 올라가다 마주치는 조금은 널따란 정원, 그리고 정원 한가운데의 소박한 카페가 인상적인 곳이기도 하다.



굳이 건물안으로 들어가 작품을 감상할 필요도 없이 수령이 수십 년 이상 된 100여 종의 나무가 숲을 이루고 있는 조각공원을 마냥 돌아다녀도 좋을 곳이다. 작품 역시 주로 신진 작가 발굴 쪽에 관심을 가지는 미술관으로, 종종 생각지도 못한 기발함을 즐길 기회를 얻을 수 있다.

## 2. 대림미술관

국립고궁박물관과 길 하나를 사이로 마주보고 있으면서도, 이와는 전혀 다른 현대적인 미를 보여준다. 한국의 전통 보자기에서 영감을 받았다고 하는 스테인드 글라스가



미술관건물임을 쉽게 알 수 있게 해준다. 주로 사진작품을 전문으로 전시하는 곳이다. 그러나 그 전에 무엇보다 그냥 편하다는 느낌이 무엇보다 우선한다. 굳이 전시를 보지 않더라도, 넓게 트인 창가에 앉아 인터넷을 할 수도 있다.



그러나 이곳의 백미는 관람객들에게 작품을 보라고 강요하기보다는 작품 보다 힘들면 전시 공간 뒤로 가서 잠시 쉬라고 배려해준 창을 향한 소파의 배치이다. 건물 내부, 전시 벽 뒤에 숨겨져 있는 정원을 향해 둘러있는 2층과 3층의 베란다에서 낮잠을 자도 누가 뭐랄 수 없는 분위기를 제공한다. 그래서 그런지 가끔 남녀 둘이서 가깝게 앉아 있는 모습도 보이기는 한다.

### 3. 환기미술관

고 김환기(金煥基)의 작품을 위한 미술관으로 시작한 곳이다. 미술관 중에서는 작은편에 속한다. 하지만 요즘 뜨고 있는 부암동의 원조로 북한산 산자락의 한 귀퉁이에서 서울시내를 내려다보는 전경은 국내 미술관 중에서 최고로 칠 수 있는 장소이기도하다. 급경사를 절토한 부지의 불리함을 아름다운 내부공간과 건물외곽의 산책길로 해결한 건축가의 세밀한 손맛을 느낄수도 있을 것이다. 우리나라 건축가 100인이 뽑은 최고의 현대 건축 중 미술관 중에서는 우선으로 뽑힌 건물이기도하다. 게다가 북악스카이웨이쪽에서 주택가로 올라오는 길은 서울에서 손꼽히는 산책길임을 실감할 수 있을 것이다.

물론 이번 글에서는 그림에 대한 이야기를 안하려 하였지만, 환기미술관에서 만나는 수화 김환기의 소박하면서 단정한 작품은 미술관을 구성하는 중요한 요소로 반드시 권하고픈 사항이다.



#### 4. 가나아트센터

가나아트센터는 우선 넓다. 찾아가기는 어렵게 외진 공간에 있으나, 일단 도착만 한다면, 여유있게 현재 가장 유행하는 현대 미술, 조각과 비디오 아트, 설치 미술작품을 가장 빠르게 구경할 수 있다. 게다가 건축을 공부하는 사람들 중에서 미술관을 선호하는 학생들에게는 이곳이 가장 모범적인 전시공간으로 벤치마크가 되고 있어, 어떨 땐 그림보다 건물을 공부하러 오는 사람들을 더 많이 만나기도 하는 곳이다. 그리고 운이 좋다면, 세 곳의 대형전시장 외에 자리한 넓은 야외 공연장은 종종 생각지 않은 공연으로 방문자들을 기쁘게 해주기도 한다.

#### 5. 갤러리 현대

경복궁을 끼고 사간동을 길로 접어들면서 가장먼저 만나게 되는 것이 갤러리 현대의 벽면에 걸려진 전시 광고이다. 이 미술관은 전시공간으로서의 매력은 없다. 눈에 띄는 현대적 건축이라 하기도 그렇고, 공간이 크다고 할 수도 없는 지극히 평범한 공간일 뿐이다. 그러나 마당도 없는 길가의 건물하나로, 길을 가다가 그저 문 열고 들어가면 바로 작품을 볼 수 있는 몇 안 되는 전시공간이라는 점이 매력이다. 여기에 1970년부터 자리를 지키고 있으면서, 우리나라 현대미술의 거장들을 소개하였고, 일반인들도 공감할 수 있는 신진작가들을 가장 잘 키웠던 곳으로 기획자의 포스가 느껴지는 곳이기도 하다. 이곳에서의 작품 중 실망한 적은 없었다.

#### 6. 경인미술관

그림을 본다고 하면 가장 먼저 시작하는 초심자 코스이다. 인사동 미술관을 대표하는 곳이기도 하다. 6곳의 한옥채에 각기 다른 작품들이 전시되기도 하며, 주로 현역의 유명 화가들보다는 인사동에서 첫 시작을 하는 신진작가들의 대관장소로 선호되는 곳이다.

그런만큼 그림들이 어렵지 않으며, 인사동의 분위기를 그대로 연장하여 느낄 수 있다는 장점이 있다. 그리고 여기를 중심으로 인사동의 다른 자그마한 갤러리들을 돌아다닐 수 있는 중간 휴식터 역할도 해준다. 마당에 편하게 앉을 수 있는 벤치가 준비되어 있기 때문이다.

#### 7. Kring

좋아하는 미술관 중에 유일하게 강남에 있는 건물이다. 정확히는 미술관이라기보다 복합문화공간으로 소극장과 함께 있다. 사실 전시 작품의 질은 들쭉날쭉하다. 어느



때는 감탄사가 나올만한 전시가 있기도 하지만, 또 다른 때는 찾아간 발품이 아까울 정도의 성의 없는 내용이 전시되기도 한다. 그럼에도 여기를 좋아하고 또 찾게 되는 이유는 2층의 '커피명가' 때문이기도 하다. 우리나라 대표 바리스타가




손수 로스팅한 커피의 맛도 맛있어니와, 방문자가 커피가격을 결정하여 홀트아동복지회사 소아암협회에 100% 기부하는 기분을 느낄 수 있게 해준다.

## 8. 리움

리움을 선호하는 미술관에 넣을까에 대해서 많은 고민을 하였다. 어딘지 모를 위압적 분위기, 아이들만 다가서면 경기를 일으킬 듯한 감시인들의 표정, 으리으리한 작품들의 포스와 작품당 가격들...

하지만, 한남동의 호젓한 길과 나름 잘 가꾸어진 정원 및 장누벨(Jean Nouvel), 마리오 보타, 렘 쿨하스의 관객을 위한 전시공간의 건축은 어쩔 수 없이 인정해 줄 수밖에 없게 만든다.

이외에도 서울시립미술관, 국립미술관, 서울대미술관, 아트선재, 대안공간 LOOP, 국제갤러리, 일민미술관 등등 정말 서울시내 구석구석에 있는 갤러리들을 소개하기엔 지면이 너무 부족하다. 그리고 또 누군가 알지 못하는 자신들만의 공간으로 존재하는 갤러리들도 있을 것이다.

사실 미술관의 문을 열고 들어간다는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 굳이 작품을 심각하게 대할 필요도 없다. 이름 없는 작가라도 좋다. 설사 그림이 자신과 아무리 맞지 않더라도 좋다. 그저 그냥 텅 빈 하얀 벽만을 전시한 작품 'Air'를 감상하여도 좋다. 지금도 어떤 곳은 아주 아담하게, 그리고 어떤 곳은 매우 개성 있게 자신들의 공간에 소중한 예술품을 품고 있을 것이다. 화창한 봄, 굳이 유명하지 않더라도 봄길 산책 중에 눈에 띄는 곳이라도 있어 그저 생각없이 들어간다면 새로운 기쁨을 만날지도 모른다. 

# 매우 소셜(social)한 나의 커피로드(Coffee Road)



김유향  
문화방송통신팀장

## 내 인생의 커피, 산티아고 그리고 blue bottle

오래 커피를 좋아하고 또 커피를 찾아다녔던 나의 '커피로드(Coffee Road)'에서 내 인생의 커피라고 부를 만한 경험이 있었던가? 두 번 정도 있었던 것 같다. 그 한 번은 10년전 칠레 산티아고 공항에서 사정상 뒤쳐진 동료들을 기다리며 새벽 3시에 마셨던 커피였다. 대기시간까지 포함 30여 시간을 비행 후 도착한 새벽의 산티아고 공항, 오가는 여행객이 없이 새벽의 싸늘함만 흐르던 공항커피숍에서 중년의 라틴남성이 만들어준 한 잔의 커피는 장시간 여행의 피로와 낯선 곳에서 홀로 있는 외로움을 달래준 커피였다.

두 번째 커피는 미국에서 교수를 하는 한 후배에게서 받은 선물이었다. 커피를 마시지 않는 후배는 한국 방문이 결정된 후 커피를 까다롭게 즐기는 선배를 위해 그 지역에서 그 시기 핫하게 떠오르던 커피(blue bottle coffee)를 선물로 준비하였다. 유기농, 그늘재배(shade grown), 빈티지 로스터(vintage roaster) 이용, 48시간 내에 고객에게 전달하는 것을 원칙으로 하는 그 커피가 내 손에 전달된 것은 장시간의 비행과 그 후배의 한달여 한국 방문을 꼬박 함께 한 후 였다. 커피 고유의 맛도 향도 사라진 그 커피가 매우 특별했던 기억이 있다.

새삼 나의 결코 짧지않은 커피로드를 되돌아보니, 정작 내게 가장 인상 깊었던 커피는 런던의 최고 커피가게 중 하나인 먼마우스(Monmouth)에서 마셨던 커피도, 한가한 어느 일요일 아침 갓 볶은 킬리만자로 원두를 굵게 갈아서 호사스럽게 단번에 내려서 마셨던 커피도, 고급커피의 대명사 사향고양이 커피(civet coffee)도 아니었다. 나의 특별한 기억과 인연과 결합되어 내 혀가 아니라 내 마음에 남았던 커피들이 내 인생의 커피로 기억되고 있었다.

## 나의 커피로드는 매우 소셜하다

커피라고는 모 브랜드의 인스턴트와 자판기커피만 알았던 내가 이른바 스페셜티



(specialty) 커피의 세계를 접한 것은 일본에서 공부할 때였다. 그때까지만 해도 한국에서는 사이폰으로 커피를 내리는 가게들이 대학가에 어쩌다 한곳 정도 있을 시절이었고, 대학가 다방에서 팔리는 커피들도 대부분 인스턴트이던 시절이었다.

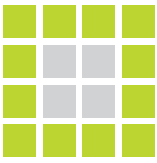
버블기의 끝이었다고 하지만 세계 최고의 식자재들이 넘쳐나고 구루메(gourmet)라고 하는 자칭타칭 미식가들이 넘치던 일본이었다. 내가 공부하던 연구실 맞은편에 카메라를 수집하는 쿨한 경영학 교수가 있었는데, 그 교수 연구실을 방문했을 때 그가 대접해준 한잔의 커피는 나를 단번에 스페셜티 커피의 세계로 이끌었다. 소란스럽지 않게 무심하게, 새가 그려진 코펜하겐 머그잔에 한잔 듬뿍 내려준 커피는 완전히 새로운 세계였다. 이후 커피에 대한 책을 읽고 도쿄의 유명한 커피들을 순례하였다. 각 대륙별, 로스팅 방법별로 고루 찾아다니며 더더더 내게 맞는 커피를 찾아다녔다.

브레이크 없이 더 좋은 커피를 찾아 헤매던 나를 멈추게 한 것은 우연히 읽은 중남미의 역사와 현실에 대한 책이었다. 식민지 경험 후 철저하게 선진국 국민들의 소비에 맞춘 생산지로 전락한 중남미의 비극적 역사에 대한 책이었는데, 열거된 사례 중 하나로 중남미에서 어떻게 커피가 생산되고 또 세계에 유통되는가에 대해 서술하고 있었다. 그 책을 읽은 후 나는 처음으로 단순히 커피의 생산지와 질만이 아니라 내 앞에 한잔의 커피는 어디서 어떤 경로를 거쳐 내게 왔는가, 즉 그 커피의 여정을 생각하게 되었다. 이후 한동안 더 좋은 커피를 찾아 헤매지 않았고 한동안 커피를 마시지 않았던 기억이 있다.

이후 한국은 물론 전세계적으로 스타벅스가 새로운 커피의 시대를 열고 있을 때, 캘리포니아에서 나의 커피에 대한 열정을 다시 불러일으킨 흥미로운 커피경험을 했다. 흥미롭게도 내가 머물던 그곳에서는 주변 어디서나 쉽게 찾을 수 있는 스타벅스가 없었다. 대신 피츠(Peets)커피라는 커피숍이 여기저기 있었는데, 커피맛보다 그곳을 이용하는 사람들이 흥미로워서 가끔 들르곤 했다. 그곳이 스페셜티 커피의 시대를 연 곳이고 또 스타벅스의 토대가 되기도 했다는 것은 나중에 알게 된 사실이었다.

그러나 내 커피로드를 다시 이어준 것은 이른바 공정무역커피(fair trade coffee)와의 만남이었다. 학교 앞에는 커피와 더불어 샌드위치와 샐러드 등을 곁들여 파는 소박하고 조그만 카페테리아가 있었는데, 당시 새롭게 태동되고 있던 이른바 공정무역카페였다. 내게 커피 생산자에 대한 죄책감을 조금이나마 덜고 다시 커피를 마시게 해 준 것은 여기서 만난 공정커피였다. 공정커피를 발견한 후 저 먼 아프리카와 중남미에서 커피를 생산하는 노동자들에 대한 죄책감을 덜 수 있다면 조금 더 비싼 공정커피의 가격쯤은 얼마든지 지불할 수 있었다. 이후 한동안은 공정커피를 비롯한 이른바 서스테이너블(sustainable) 커피의 세계에 빠져들었고 더 올바르고 좋은 커피를 찾아 헤맨 시간이





있었다. 공정커피가 브랜드가 되고 상품이 되어 더 비싸게 소비되는 현실에 눈 뜨게 되었지만 한 블록 건너 하나씩 커피집이 생기는 커피 열풍의 시대에 커피 한잔의 유혹에서 벗어나기는 힘들었던 내 커피로드의 브레이크는 의외의 곳에서 왔다.

지난 5월 평소 좋은 정보를 메일을 통해 공유해주는 한 판사님의 메일에는 최근 커피 열풍 속에 우리나라 녹차농가의 몰락에 대해, 그리고 우리 녹차를 마셔줄 것에 대한 장문의 읍소로 가득차 있었다. 내가 아프리카와 중남미의 커피 농가와 그 노동자들에 대해 고민하는 사이 우리 땅에서 생산되는 우리 녹차는 외면받고 또 그 과정에서 많은 녹차 농가들이 몰락하고 있었다. 당장 그 메일에서 추천한 녹차농가에서 녹차를 주문하고 한동안 그 녹차를 마시기 위해 커피를 아예 마시지 않은 시기도 있었다.

## 지금?

앞으로 나의 커피로드가 또 어떤 소शल한 국면에서 어떻게 변화될지 모르겠다. 그러나 그 길이 지금까지와 다를 바 없을 것이란 것은 분명하다. 지금은 커피가 생각날 땐 지역의 조그만 커피숍을 찾거나 그곳에서 직접 로스팅한 커피를 구입한다. 그리고 녹차와 매화차 등 우리 차와 때로는 방글라데시에서 공정하게 날아온 다즐링도 마신다. 커피가 내 취향이지만, 내 취향이란 내가 살아가는 '소शल' 앞에선 언제나 변할 수 있는 것임을 내 커피로드를 되돌아보며 새삼 확인하였다. ☹





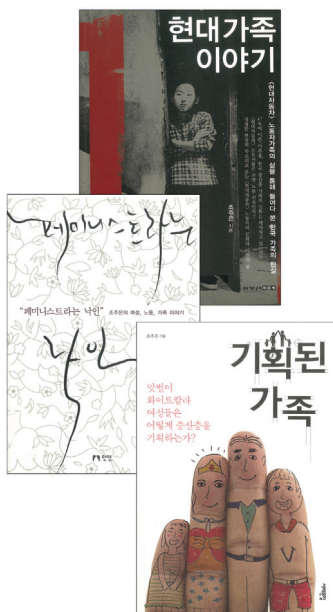
# “나의 이야기일 수도 있고 옆집의 이야기일 수도 있는, 변화하고 있는 가족에 대한 분석”

- 조주은, 『기획된 가족』, 서해문집, 2013.

“나”는 독립된 인간이야”라고 외치며 살아가는 사람들조차 알게 모르게 많은 사람들에게 의존하며 살아가고 있다. 사람들은 각자 메모를 하고 일기를 쓰거나 편지를 쓰는 등 자기의 역사를 기록하며 살아가고 있다. 그러한 역사는 자기의 역사이기도 하지만 자기와 관계를 맺은 사람들의 이야기이기도 하면서 당시 사회구조의 단면을 드러내게 된다. 여성으로서 살아오면서 나에게 글을 쓴다는 행위, 나의 역사를 기록한다는 것은 나의 상처와 억압을 들여다보고 반성하며 궁극적으로 나를 치유하는(healing)과정이기도 하다.



조주은 입법조사관  
보건복지여성팀



나의 글쓰기에 있어서 몇 가지 원칙이 있다. 첫 번째는 글이 쉬워야 한다는 것이다. 한글을 읽고 쓸 줄 아는 사람이라면 이해할 수 있는 글이어야 한다. 최근 나는 내 인생에 세 번째 단행본인 『기획된 가족』(2013, 서해문집)을 세상에 내놓게 되었다. 아마도 변화하고 있는 가족에 대하여 작은 관심이 있는 분들이라면 쉽게 책장을 넘길 수 있으리라고 본다.

이 책은 전작이었던 『현대가족이야기』(2004년)와 그동안의 일상들에 대한 통찰들을 풀어낸 칼럼집 『페미니스트라는 낙인』(2007년)의 연장선 상에 있다. 현대자동차 생산직 노동자들의 가족생활을 분석한 『현대가족이야기』를 출간한 후 나는 대학원 공부를 위한 학생으로, 두 아이의 어머니이자 부인으로서 몹시도 분주하게 뛰어다녔다. 나는 그러한 분주

함 속에서 “늘 바쁘다”며 외치고 다니기 일췌였고 귀가하여 집에 오면 어린 두 연년생들을 돌보며 1, 2시간가량 동안 매우 많은 일들을 해치워야만 했다. 그런 나의 일상들을 성찰하며 “바쁜 것은 반역이다”라는 칼럼을 기고하기도 하였고, 그 칼럼은 『페미니스트라는 낙인』에 고스란히 실리었다. 어쨌거나 고민의 시작은 “바쁨”이었다.


내가 이 책의 자료가 되었던 맞벌이 여성에 대하여 인터뷰를 하러다닐 당시, 나는 경제적으로 여유롭지 못한 대학원 박사과정 학생이었다. 2013년 1월에 두 부부가 전일제로 근무하고 있는 중산층 화이트칼라 여성들의 진술을 분석한 글이 『기획된 가족』이라는 제목의 책이다. 나도 이제는 조심스럽지만 ‘중산층의 맞벌이 가족의 일원이 된 것이다. “어쩌면 이 책은 20여명 연구참여자들의 진술들을 분석하기보다는 일터와 가족을 분주히 넘나드는 나의 일상을 꿰뚫은 듯 분석한 것이 아닐까?”하는 생각도 든다.

이 책은 남성들과는 다른 시간의 질적특성을 경험하는 여성들이 일터와 가족을 오가는 일상, 압축적 시간경험에 관하여 촘촘하게 분석하고 있다. 이 책의 주인공들은 가사·돌봄 노동을 해주는 또 다른 여성(대부분 시어머니, 친정어머니, 입주 가정도우미 등)의 지원을 받고 있다. 따라서 자녀들의 연령, 가사·돌봄 노동의 지원방식, 직업의 특성 등에 따라서 “출근 전이 가장 바빠요” 혹은 “퇴근해서가 가장 바빠요”, “평일엔 잘 모르겠고 주말이 가장 바빠요”, “시간에 쫓기는 기분이 들어요”라고 다른 진술을 하였고 자녀연령이 고학년이 될수록 “더 이상은 바쁘지 않은 것 같다”는 진술들을 조금씩 들을 수 있었다. 대부분 정규직으로 고용되어 10여년의 직장경력을 갖고 있는 화이트칼라 중산층 여성들, 자본주의 사회의 시간규범(가령 엄격한 출퇴근시간, 점심시간 등)의 적용을 받으며 주5일제 사업장에서 살아남기 위하여 ‘평일(시간)과 직장(시간)’의 구분, 그 속에서 요구되는 노동들을 수행하며 여성들은 시간의 동시성, 시간의 밀도강화, 시간의 기획들을 경험하고 주도해 나간다.

이 책은 『중간계급 유배우 취업여성의 압축적시간경험에 관한 연구』라는 제목의 박사학위(2009년) 논문을 운문해서 재구성한 것이다. 책 집필을 위하여 새롭게 집필한 부분은 프롤로그와 에필로그이다. 프롤로그는 인터뷰라는 질적연구방법의 완성도를 높이기 위하여 저자와 “바쁨”이라는 연구주제, 연구참여자와의 상호관계를 생생하게 분석한, 나의 위치성과 역사성을 재미있게 구성한 부분이다. 지난했던 나의 역사를 돌이키는 프롤로그를 작성하며 자판 위에서 몇 번이나 눈물을 닦았고, 에필로그를 작성하면서는 뭔가 의미



있는 대안을 제시하기 위하여 머리를 쥐어짚던 기억이 선명하다.

이 책의 본문은 크게 'I. 쫓기는 여자, II. 매트릭스 속의 여자, III. 기획하는 여자'로 구성되어 있다. 본문의 내용을 통하여 언제부터인가 경제적 가치가 특권화되는 무한경쟁 사회, 인터넷과 스마트폰 등의 정보통신기술의 발달 속에서 중산층 화이트칼라 맞벌이 가족의 부모-자녀관계와 부부관계가 어떻게 변화되어 가고 있는지를 추적해갈 수 있을 것이다. 또한 가족 안에서 평등을 실현해갈 수 있을 것으로 기대되었던 맞벌이 부부는 어떻게 가사노동분담을 둘러싼 갈등을 봉합해 가는지를 볼 수 있다. 그 과정에서 새로운 신가족주의의 출현과 경제적 동맹자의 관계를 도모해가는 맞벌이 부부관계를 엿보는 씩씩함도 맛볼 수 있으리라. 이 책은 사회·경제적으로 빠르게 변화해가고 있는 속도사회에서 먹고 살만한 맞벌이 화이트칼라 가족의 단면을 엿볼 수 있게 할 것이고, 그것에 대한 의미 부여는 당연히 독자의 몫일 것이다. 책을 직접 구매하거나 구매한 영수증을 저자이자 동료인 나에게 보여주는 진한 동료애(?)를 기대해 본다. 



# 국회문화연구모임을 소개합니다



김선화 입법조사관  
국회문화연구모임 대표,  
정치의회팀

## 1. 모임의 연혁과 목적

국회입법조사처의 연구모임 중에서 가장 역사가 깊고(!) 가장 많은 회원이 참여하는 “국회문화연구모임”을 소개하게 되어 영광이다.

국회문화연구모임은 문화 이론과 현상에 대한 폭넓은 이해를 통해 분석적, 비판적 시각을 견지하고 입법지원을 위한 기본소양을 향상하고, 현실의 문화 현상을 매개로 한 지속적인 토론과 만남을 통해 조직구성원 간의 협력을 강화하고 업무의욕을 고취하고자 하는 목적으로 결성된 모임이다.

정회원만 이미 22명에 달하지만, 간담회 등 행사에는 정회원이 아니어도 참여할 수 있는 개방적인 모임이어서 편안하게 누구든지 좋은 문화경험을 나누는 자리로 알려져 있다.

이러한 발전은 조사처 초창기에 대표를 맡아 부드러운 카리스마와 인품으로 연구모임의 기틀을 마련한 김정란 박사님(지금은 미국에 가서 연구활동하고 계시다. 그의 빈자리가 크다.)의 공이 컸고, 그 이후에 번거로운 여러 행사마련 등에 애써주신 여러 회원분들의 노력이 있었던 덕분이다.

## 2. 활동 내역

### 1) 2008년도 활동내역

5월 첫 전문가 초청 강연회로 청년필름의 김조광수 대표를 모시고 영화를 통해 본 성적 소수자 문제와 영화제작 이야기를 주제로 강연과 함께 즐거운 간담회를 가졌다. 9월에는 불교인식론에 대하여 정고미라(불교학자/수행자)님을 초청하여 강연을 듣는 자리가 있었다.

### 2) 2009년도 활동내역

2009년에는 박충렬 박사를 새대표로 선임하여 박충렬 박사님의 참신한 기획하에 활발하고 재밌는 행사를 많이 경험하게 되었다.

우선, 5월에 단원 김홍도와 혜원 신윤복을 중심으로 한 조선후기 풍속화에 대한 이해를 명지대 미술사학과 이태호 교수님을 모시고 들었다. 해학과 사회의식이 엮보이는 우리 선조의 예술혼에 대해서 느낄 수 있는 기쁜 자리였다.

12월에는 에쿠우스 연극관람을 통해서 친목을 다지기도 하였다.

### 3) 2010년도 활동내역

2010년 한 해 동안에는 2차례의 정기 총회와 한 차례의 공연 관람, 그리고 2차례의 전문가 초청 간담회를 개최하는 등 활발한 활동을 수행하였다.

많은 회원의 열화와 같은 성원으로 다시 재임하게 된 박충렬 박사님께서 충실한 연구활동 모임을 위하여 많은 애를 쓰셨으며, 특히 회원이신 배민식 박사님께서 전공을 살리시어 술문화에 대하여, 막걸리와 와인에 대하여 주종별로 깊은 이해를 도모하여 주셨다. 특히나 강연만 듣는 수준에 그치지 않고 간담회 주제가 되었던 막걸리와 와인을 직접 시음하고 평가함으로써 현재의 문화 현상에 대한 이해의 폭과 깊이를 더 할 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 연말에는 '비보이를 사랑한 발레리나'라는 공연을 관람하였다.

### 4) 2011년 활동내역

2011년 한 해 동안 새로 대표로 선출된 이정진 박사의 정중동(靜中動)의 리더십에 의하여 국회 문화연구회는 2차례의 정기 총회와 3차례의 전문가 초청간담회 개최 등 활발한 활동을 수행하였다.

제1차 초청간담회는 전통사찰음식의 대가로 인정받는 선재스님을 모시고 건강한 식생활에 대해 알아보는 기회를 가졌다. 음식이 곧 성격을 결정하고 음식이 바뀌면 문제청소년도 성격이 바뀐다는 경험의 말씀은 크게 도움이 되었다.

제2차 초청간담회는 진에원 중구보건소 상담영양사를 모시고 저염식단의 중요성을 알아보았다. 평소 김치와 젓갈 등 짠 음식 섭취가 많은 한국인의 식습관을 점검하고 건강한 식습관을 통해 건강을 유지할 수 있는 방안을 모색하는 자리가 되었다.

제3차 초청간담회는 김인선 큐레이터를 초청하여 현대미술의 시작과 발전에 대한 이해를 넓히고 최근 우리 사회의 미술작품에 대한 수요와 공급 시스템을 이해하는 자리를 마련하였다.

### 5) 2012년 활동내역

2012년 연구활동은 회원들의 친목과 문화생활의 향상을 위해 문화 체험 활동과 정례




소모임 활동을 위주로 진행되었다.

3월에 실시된 실내악의 밤 행사는 회원 조규범 박사님의 주선으로 진행되었으며, 서초동 소극장에서 실내악 앙상블을 경험할 수 있었을 뿐 아니라, 공연 후 연주자들과의 만남의 자리를 통해 공연문화의 다양성을 체험할 수 있었다.

12월에 이태원의 갤러리 월링앤딜링에서 개최된 송년모임은 전시중인 우리나라의 현대작가의 실험적인 작품에 대한 해설과 현대미술의 흐름에 대한 강연을 들을 수 있었던 자리였다. 또한 와인전문가인 배재현 박사가 엄선한 각기 다른 종류의 와인과 다과를 즐기는 즐거운 송년파티가 되었다.

### 3. 앞으로의 계획과 전망

그리고 2013년, 새해에는 새로 필자가 모임을 맡았고, 간사로 배재현 박사가 수고하기로 하였다. 올해는 첫 번째 모임으로 공공미술과 건축에 대한 전문가 간담회, 그 다음으로 안티고네 연극관람, 음악회 관람 등이 준비되어 있다.

우리 국회문화연구모임은 내부모임으로 제한하지 않고 모든 조사처 직원분들에게 개방적으로 운영하여 직원들 간의 소통과 화합에 도움이 되는 모임이 되도록 노력하겠다. 



## 자랑하고 싶은 국토해양팀을 소개합니다

**우연**히 테이블 위에 놓여져 있는 국회입법조사처보를 보다가 각 팀을 소개하는 글을 읽어본 적이 있다. 그때는 ‘아 이렇게 매번 국회입법조사처보에 각 팀 소개하는 글을 넣는구나’ 하며, ‘나도 우리 팀을 소개하게 될까?’라고 생각하며 지나쳤었는데, 내가 지금 이렇게 국토해양팀을 소개하는 글을 쓰고 있을 줄이야...



김예슬 실무원  
국토해양팀

벌써 국토해양팀에 온 지도 2년 반 정도 되어가고 있다. 처음에는 모든 것이 낯설고 어색했지만, 지금은 모든 것에 익숙해져 버릴 만큼 시간이 지났다. 처음 왔을 때 좋은 팀분위로 소문이 자자했던 국토해양팀은, 역시나 소문에 걸맞게 팀원들과 대화하는 시간을 자주 가지며 유쾌하게 지내고 있다. 덕분에 회사라는 딱딱한 분위기보다 가족 같은 분위기의 국토해양팀이 되지 않았나 싶다. 이렇게 인간적인 정이 넘쳐나는 국토해양팀의 팀원분들을 한분씩 소개해볼까 한다.

걸어다니는 교과서 같은 최용훈 팀장님은 국토해양팀의 리더이시다. 조사처의 아들·딸 부자이신 최용훈 팀장님은 아들 2명, 딸 2명으로 4명의 자녀를 두고 계신다. 자녀들에게 좋은 본보기가 되어야하는 아버지의 모습처럼 팀장님께서서는 항상 책과 함께 지내시는 듯, 손에 책을 쥐고 계신 모습을 자주 보게 된다. 독서만큼 자주 보이는 좋은 모습 중 하나를 더 말하자면, 모든 것을 항상 기록하고 메모하는 습관도 가지고 계신다. 마지막으로 이루고자 하는 목표가 정해지면 목표를 이루기 위해 많은 시간과 노력을 투자하시는 팀장님, 팀장님께서 이루고자하신 모든 일이 다 잘되었으면 좋겠다.

반듯한 학생회장 같은 장경석 박사님은 주택, 토지를 담당하고 계신다. 박사님은 팀 내의 모든 일에 항상 먼저 나서서 해결하려 하시고, 궂은일(?)도 도맡아하시는 술선수범형 박사님이시다. 그래서 늘 바쁘신 박사님^^; 편집능력 또한 뛰어난데, 보고서 편집 시 실무원인 나보다 실력이 좋으셔서, 오히려 더 많은 도움을 받곤 한다. 인정받고 반듯한 성격의 박사님은 가끔 팀원들의 대화에서 나오는 단어를 듣고, 순간 툭툭 던지시는 호불호가 강한 중



독성 말개그(?)를 즐겨하신다. 이런 중독성 있는 개그와 반듯한 이미지가 더해져 박사님의 매력이 빛을 발하고 있는 듯하다.

듬직한 나무 같은 박준환 박사님은 교통을 담당하고 계신다. 개청 이후부터 입법조사처와 함께 해 오신 박사님. 조사처에 대해서 모르는 것이 없으신 박사님은 역시나 팀에게 도움 되는 의견도 많이 주시고, 어떤 일도 잘 해결해주신다. 감성도 풍부하시고 인정도 많으셔서 팀원들도 잘 챙겨주시고, 여러모로 도움을 많이 주시는 우리 팀 최고참 박사님. 그래서 그런지 박사님께 자주 질문하게 되는 경향이 있는데, “무엇이든지 물어보세요.”처럼 업무적인 질문도, 개인적인 질문도 모두 명쾌하게 대답과 해답을 주시는 척척박사이다.

다재다능하신 능력남 이창호 박사님은 국토와 도시를 담당하고 계신다. 팀분들 중에 말수가 적으신 편이셔서 처음에는 다가가기 힘들게 느껴졌지만, 막상 가까이에서 지내보니 전~혀 다른 이미지를 소유하고 계신 박사님이다. 박사님은 기분 좋으실 땐 모든 것을 보여주시는 오픈형 마인드의 소유자이기도 하다. 오픈형 마인드와 달리 업무에서는 항상 철저하신 박사님. 요구서가 들어오면 회답기한일 안에 일 처리 속도가 가장 빠르신 것 같다. 요구서도, 보고서도 푹푹푹푹 해내시는 능력자이다.

친근한 대학선배 같은 이기하 박사님은 건설, 수자원을 담당하고 계신다. 팀 내 박사님들 중에서 막내이신 박사님. 박사님도 입사하신지 어느덧 1년이 된다. 처음 입사하셨을 때부터 인사성도 바르고, 최강동안외모 덕분에 다른 팀분들이 나에게 새로 들어온 학생인턴이냐고 물어 볼 정도였는데, 역시나 성격도 좋으시고 사교성도 좋으셔서 빠르게 적응하시고 팀원들과도 금방 가까워지셨다. 그 덕분에 우리 팀원분들의 사랑(?)과 관심을 독차지 하고 있다고 소개해 드리고 싶다.


소녀감성 홍일점 김송주 박사님은 항공과 항만을 담당하고 계신다. 가장 자유로운 마인드를 소유하고 계시다고나 할까? 주위사람의 말은 신경 쓰지 않고 자기 자신을 믿고 일상을 즐기시는 박사님이다. 업무 할 때는 업무에 집중하셔서 끝내시고는, 소소한 일상을 즐길 줄 아는 박사님! 그 덕분에 박사님과는 주로 일적인 이야기보다 소소한 생활 이야기를 하게 되는 경향이 크다. 요즘에는 천연화장품에 빠지셔서 좋은 화장품을 만드시면 한번 써보라며 주시곤 하시는데, 이럴 땐, 역시 여자는 여자끼리 통하는구나 싶기도 하다. 화장품 감사히 잘 쓰고 있습니다^^!

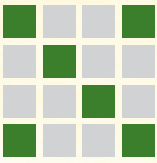
인간적인 남자 김형진 서기관님은 자동차, 도로, 철도를 담당하고 계신다. 고향이 부산이셔서, 가끔 부산사투리 억양으로 말씀하실 때, 우리가 장난치며 그렇게 발음하는 거 아니라고 놀리며 말씀드리면, 더 센 억양으로 쿨~하게 맞받아 쳐주시는 서기관님. 역시 부산스럽게 야구를 사랑하는 롯데 팬이시기도 한 서기관님은 두산 팬이신 우리 팀 조사관보님과 라이벌(?) 관계이시기도 하다. 부산분이시만 신기하게도 회를 좋아하시지 않는, 일명 우리 팀 초딩(초등학생) 입맛이라고 불리는 서기관님. 입맛이 나와 비슷하셔서 먹을 때만큼은 통하는, 가식이라고는 찾아 볼 수 없는 솔직함이 매력인 서기관님이시다.

우리 팀의 분위기 메이커 박인숙 조사관보님은 팀 내 조사·분석 업무지원을 담당하신다. 바로 내 옆자리이기도한 조사관보님과 처음엔 무척이나 어색했지만, 지금은 어색함을 찾아 수 없을 정도로 가깝고 편한 팀분 중에 한분이시다. 성격이 무지 좋으셔서, 박사님들 한분 한분과도 찰떡궁합이신 조사관보님! 원래 이런 공학 쪽이 술자리도 잦고, 남자 분들이 많이 계시지만, 굴하지 않고 그 안에서 톡톡히 분위기를 잘 맞춰주시는 조사관보님!

항상 꼬박 8시에 출근하시고, 흐트러지시는 모습을 거의 본 적 없는 공과 사를 확실히 구분할 줄 아는 멋진 여성이라고 소개하고 싶다.

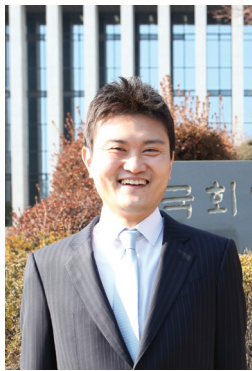
진짜 막내 김예슬 행정실무원(필자)은 팀 내 행정실무 및 행정지원을 담당하고 있다. 항상 밝은 미소와 상냥한 목소리로 팀 내에 유쾌발랄 바이러스를 뿌려주고 있다. 나이는 팀 내에서, 아니 조사처 내에서 가장 어리지만 신체나이는 그다지 어리지 않아, 무거운 물건을 들 때나 앉았다 일어설 때 '어이차', '어이쿠' 하는 소리를 자주 내어 박사님들의 웃음을 자아내기도 한다. 20대 초반에 국토해양팀에 들어와 팀원들과 함께 지내면서, 많은 지식을 얻고 인생의 지혜도 함께 얻을 수 있었던 것 같다.

이렇게 글 쓰는 재주는 찾아 볼 수도 없고, 글을 쓰더라도 쓰고 싶은 말은 많은데 막상 전하고자 하는 말의 표현력이 부족해서 뒤죽박죽이 되고 말아버리는 나의 글 솜씨로 우리 팀 소개를 하기엔 턱없이 부족하지만, 정이 넘치고 가족 같은 분위기의 국토해양팀에서 일하게 되어서 너무 좋다. 2013년에도 함께 할 수 있어서 기쁘고 늘 감사드립니다. 



강지원 조사관 | 법제사법팀

# 입법 컨설팅의 최일선에서 고객이 원하는 바에 귀기울이는 조사관이 되겠습니다



## 1. 자기 소개

안녕하세요, 2월 18일자로 조사처 새식구가 된 법제사법팀 경제법 담당 강지원입니다. 미국 뉴욕에 있는 Cardozo School of Law를 졸업하고 행정부처에서 3년 정도 근무를 한 뒤 이번에 조사처에 합류하게 되었습니다. 입사 다음날 신년 업무보고회가 있었는데, 무겁지 않은 분위기속에서 실무자들이 느낀 점을 솔직하게 나누면서 새해를 시작하는 모습에서 행정부 분위기와는 다른 문화적 충격(?)을 받았습니다. 분위기도 시설도 웰빙이지만 하는 일에서는 철저히 프로의 모습을 보여주는 조사관님들에게서 더 좋은 인상을 받았구요. 아직 새내기 조사관이라 업무도 입법부 생활도 여러 가지 부족한 점이 많지만 팀원 분들이 바쁘신 중에 국회 투어도 시켜주시고 조언도 많이 해주셔서 금방 적응이 되는 것 같네요. 앞으로 잘 부탁드립니다^^

## 2. 국회입법조사처는 ‘국회 로펌’ 이다

조사처는 의원님들을 의뢰인으로 법률자문 서비스를 제공하는 일종의 공공로펌으로 볼 수도 있지 않을까 생각합니다. 좋은 서비스를 위해서는 고객(의원실)과의 소통을 통해 고객이 원하는 바가 어떤 건가를 알아내는 것이 첫걸음이겠지요.

## 3. 인생에서 가장 보람을 느껴본 일은?

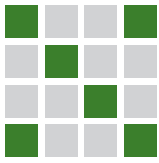
제 생일날 동물보호소에서 안락사가 예정되어 있던 고양이 ebony를 생일선물로 집에 데려온 지 벌써 4년이 되어가네요. 별다른 돈이나 노력이 드는 일은 아니었지만, 안락사 집행 당일날 급박하게 보호소와 연락을 주고받아 한 생명을 살릴 수 있었던 기억이 납니다. 물론 ebony는 자기 목숨이 왔다갔다 했다는 사실은 모르고 저희를 밥주고 화장실 갈아주는 집사(?)처럼 여기고 있습니다.

## 4. 내가 국회입법조사처장이라면 꼭 해보고 싶은 것은?

저희 서비스의 수요자인 의원실에서 느끼는 아쉬움과 서비스 제공자인 조사처 입장에서 의원실에 대해 느끼는 솔직한 고충 및 애로사항을 들어보기 위한 의원실-조사처간 대화의 밤 행사를 한번 가져보고 싶습니다.

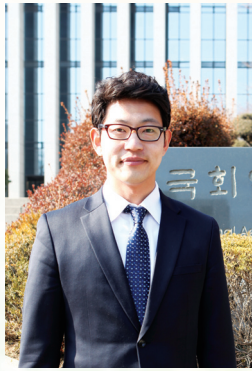
## 5. 자유롭게 하고 싶은 말

동물을 사랑하시는 분, 특히 고양이 입양에 관심이 많으신 분들 언제나 편하게 법사팀의 방문을 두드려 주세요~ 애교 많고 사랑스러운 미묘들을 블로그나 카페들을 통해 확인하고 입양하실 수 있도록 A-Z까지 도와드리겠습니다.☺



권성훈 조사관 | 교육과학팀

## 담당분야에 대한 전문성은 물론 뚜렷한 신념을 가진 입법조사관이 되고 싶습니다



### 1. 자기 소개

저는 부산에서 태어나 고등학교까지는 부산에서 다녔습니다. 기술경영학으로 박사 학위를 받았으며, 석사와 학사 전공은 산업공학입니다. 2011년 초에 박사학위논문 심사 통과하고 같은 해에 국가과학기술위원회에 들어가 과학기술전략과에서 근무했습니다.

여가시간에는 산에 가는 것도 좋아하고 수영할 수 있는 곳에 놀러가는 것도 좋아합니다. 몇 년 전까지는 스노우보드 타러 스키장에도 자주 갔었는데, 미국 콜로라도에 있는 베일 스키장에 가서 그 설질과 스케일에 크게 감동받은 뒤에는 스키장에 오하려 잘 안 가고 있습니다.

## 2. 국회입법조사처는 '매의 눈' 이다

국회입법조사처의 업무에서는 날카로운 시각으로 문제의 핵심을 짚어내는 것이 매우 중요할 것으로 생각합니다. 즉 문제를 선제적으로 찾아내고 체계화하는 과정에 큰 비중을 둘 필요가 있으며, 이를 위해서는 상시적으로 정보와 지식을 축적할 필요가 있을 것으로 보입니다. 또한 향후 문제 해결 방향을 보여주는 지침으로서 역할을 할 수 있는 수준으로 보고서를 작성할 수 있도록 노력하고자 합니다.


## 3. 인생에서 가장 보람을 느껴본 일은?

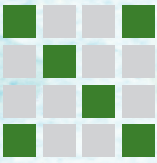
근래에 보람을 느낀 일은 '제4회 과학기술예측조사'를 담당해서 마무리했다는 점입니다. 학위과정동안 기술예측에 관심이 많았고, 또 석사학위논문은 '제1회 과학기술예측조사'를 평가·분석하는 내용으로 썼습니다. 기술예측을 교과서와 논문으로만 만나다가, 우리나라의 대표적인 미래예측사업을 담당하여 추진방향을 논의하고 결과를 만들어내는 과정이 정말 즐거웠습니다.

## 4. 내가 국회입법조사처장이라면 꼭 해보고 싶은 것은?

다학제적 문제를 해결하기 위해서는 팀 간 교류의 촉진이 매우 중요할 것으로 생각합니다. 국회입법조사처 전체 또는 실 차원에서 다학제적 접근이 필요한 이슈를 대상으로 하여 컨퍼런스/세미나를 개최하거나, 기존의 동학회/연구회 운영을 더욱 활성화하는 등의 방안도 검토해볼 필요가 있을 것으로 생각합니다.

## 5. 자유롭게 하고 싶은 말

임용일에 특별히 짧게 인사를 드려서 아직 성함과 얼굴을 잘 연결하지는 못하고 있습니다. 빠른 시일 내에 기억할 수 있도록 노력하겠습니다. 앞으로 기회가 되는대로 개인적으로도 자주 뵈었으면 좋겠습니다. 



김정주 조사관 | 금융외환팀

## 실무 감각을 갖춘 국내 최고의 금융정책 전문가가 되고 싶습니다



### 1. 자기 소개 및 포부

이번에 입법조사처에 입사하게 된 김정주라고 합니다. 우선 각 분야에서 국내 최고의 전문가들과 함께 일할 수 있게 된 것을 대단히 기쁘게 생각합니다. 저는 지난 7년간 금융부문에서 리스크관리와 상품설계, 솔루션 개발 등과 관련한 연구와 실무를 지속해 왔습니다. 그러나 그간 한정된 제 분야만을 연구해 왔기 때문에 시장 전체를 아우르는 시야는 제 스스로 평가하기에도 부족한 점이 많습니다. 그러한 저에게 입법조사처 금융외환팀에서의 근무경험은 제 능력을 한 단계 업그레이드할 수 있는 소중한 기회가 될 것이라고 확신하고 있습니다. 아울러 제가 조사하고 분석하는 모든 이슈들이 국가 정책과 직결되고, 더 나아가 국민과 나라를 위해 필요한 것임을 명심하고 두배 세배의 노력을 기울일 것입니다. 그리고 그러한 노력을 통해 입법조사처 내외에서 금융정책과 관련한 신뢰가능한 전문가로서 자리매김 하고 싶습니다.

### 2. 내가 생각하는 국회입법조사처는 '국가 정책의 나침반' 이다.

최근 인터넷을 뒤져보면 국내 수많은 연구기관들이 다양한 분야에서 괄목할만한 연구 성과물들을 창출해 오고 있음을 알 수 있습니다. 그러나 이들 연구기관은 대부분 특정한 요구를 가진 수요자들을 대상으로 하고 있습니다. 그렇기에 연구 산출물의 내용 역시 수요자들의 요구에서 자유롭기 어렵습니다. 때로는 연구 결과가 왜곡되거나, 특정 집단을 옹호하기 위한 의도적인 목적을 지니는 경우도 있습니다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 국회입법조사처의 업무는 전체 국민을 위한 바람직한 입법

방향을 제시하고, 그를 뒷받침할 만한 객관적이고도 구체적인 증거를 제시하는 방향판으로서의 역할에 무게가 두어져야 할 것이라고 생각합니다.


### 3. 인생에서 가장 보람의 느껴본 일은?

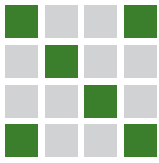
그동안 살아오면서 많은 일들을 겪었고, 나름대로 작은 성취들과 소소한 즐거움들이 있었습니다. 그러나 기억에 오래 남을 정도로 보람을 느낀 일은 거의 없었던 것 같습니다. 그 이유는 아마 제가 해 온 일들이 그 당시의 상황과 조직 내 맥락 속에서는 중요했는지 모르나, 사회전체적, 그리고 저 개인적으로 부여할 수 있는 의미는 크지 않았기 때문일 것입니다. 이는 입법조사처에서의 근무가 기대되는 이유 중 하나라고 생각합니다. 우리 사회에 큰 파급력을 가진 입법조사처에서의 제 생활이 앞으로 보람으로 기억될 만한 많은 일들로 채워지기를 기대하고 있습니다.

### 4. 내가 국회입법조사처장이라면 입법조사처를 위해 이런 일을 꼭 해보고 싶다.

제가 만일 입법조사처장이 된다면 국회의 두 정책 연구기관인 입법조사처와 예산정책처의 인력 교류 프로그램을 만들어 보고 싶습니다. 제가 느끼기에는 현재 입법조사처의 기능은 정책 입법단계에서의 조사 업무에 치중되어 있는 반면, 예산정책처는 재정측면에서의 정책 평가업무에 치중되어 있는 것으로 생각합니다. 그런데 국가의 정책은 결정-집행-평가-피드백을 통한 수정이라는 일련의 순환과정이 원활히 이루어질 수 있을 때 보다 바람직한 형태로 진화해 나갈 수 있을 것입니다. 따라서 두 기관의 인력 교류는 국민을 위한 좋은 정책의 개발에 적지 않게 기여할 수 있을 것으로 생각합니다.

### 5. 입법조사처에 들어와 꼭 해보고 싶었던 일은?

입법조사처에 들어오기 전 꼭 해보고 싶었던 일은 제가 제안한 아이디어가 실제 정책으로 구현되는 과정을 경험하는 일이었습니다. 입법조사처에서 이미 근무하고 계신 대다수의 조사관님들께는 그러한 경험이 대단한 것이 아닐 수 있을 것입니다. 그러나 실제로 그러한 경험을 할 수 있는 사람은 전체 국민들 중 극소수의 정치인 또는 공무원들에 불과할 것입니다. 아울러 제가 기여할 수 있는 부분에 있어 국가 정책의 내용을 보다 바람직하게 변화시킴으로써 국민들의 삶의 개선에 조금이나마 기여를 하는 것이 입법조사처에서 조사관직을 맡게 된 제가 꼭 해 보고 싶은 일입니다. 



## 2013년도 국회입법조사처 1/4분기 인사

### ■ 임명

- 김영일** 정치행정조사실 정치의회팀장(일반계약직3호) (2013.2.12.)
- 강지원** 정치행정조사실 법제사법팀 입법조사관(일반계약직5호) (2013.2.18.)
- 김정주** 경제산업조사실 금융외환팀 입법조사관(일반계약직5호) (2013.2.18.)
- 권성훈** 사회문화조사실 교육과학팀 입법조사관(일반계약직5호) (2013.2.18.)

### ■ 정규임용

- 김유향** 사회문화조사실 문화방송통신팀장(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 전진영** 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 김선화** 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 조규범** 정치행정조사실 법제사법팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 유웅조** 정치행정조사실 외교안보팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 박영원** 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 임언선** 경제산업조사실 재정경제팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 유재국** 경제산업조사실 산업자원팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 박준환** 경제산업조사실 국토해양팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 정환규** 사회문화조사실 교육과학팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 원시연** 사회문화조사실 보건복지여성팀 입법조사관(입법조사연구원) (2013.1.1.)
- 신지형** 기획관리관실 기획협력담당관실 주무관(행정서기) (2013.3.10.)

### ■ 승진

- 강준희** 기획관리관실 기획협력담당관실 서기관 (2013.1.25.)
- 권아영** 정치행정조사실 행정안전팀 입법조사관(서기관) (2013.1.25.)
- 권순영** 경제산업조사실 금융외환팀 입법조사관(서기관) (2013.1.25.)
- 김형진** 경제산업조사실 국토해양팀 입법조사관(서기관) (2013.1.25.)

### ■ 전입

- 문병철** 정치행정조사실장(이사관) (2013.1.11.)
- 이인섭** 사회문화조사실장(이사관) (2013.1.21.)

## ■ 전입

**이정화** 기획관리관(부이사관) (2013.1.21.)  
**오명호** 부이사관 (2013.1.25.)  
**장태백** 기획관리관실 총무담당관 (서기관) (2013.1.25.)  
**최선영** 기획관리관실 기획협력담당관 (서기관) (2013.1.25.)  
**이수진** 경제산업조사실 재정경제팀 입법조사관 (서기관) (2013.1.25.)  
**손을춘** 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사관 (서기관) (2013.1.25.)  
**손주연** 경제산업조사실 재정경제팀 입법조사관 (행정사무관) (2013.1.25.)  
**김대회** 경제산업조사실 금융외환팀 입법조사관 (행정사무관) (2013.1.25.)  
**정수정** 사회문화조사실 교육과학팀 입법조사관 (행정사무관) (2013.1.25.)  
**김익두** 사회문화조사실 보건복지여성팀 입법조사관 (행정사무관) (2013.1.25.)

## ■ 전보

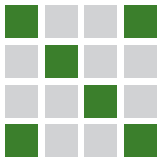
**오명호** 정치행정조사실 외교안보팀장(부이사관) (2013.2.12.)

## ■ 전출

<b>김요환</b> 이사관(2013.1.21.)	<b>남궁석</b> 관리관(2013.1.21.)
<b>김건오</b> 부이사관(2013.1.25.)	<b>권태현</b> 서기관(2013.1.25.)
<b>김병주</b> 서기관(2013.1.25.)	<b>서동국</b> 서기관(2013.1.25.)
<b>정정일</b> 행정사무관(2013.1.25.)	<b>구병성</b> 행정사무관(2013.1.25.)
<b>김민지</b> 행정사무관(2013.1.25.)	<b>김영수</b> 행정사무관(2013.1.25.)
<b>박기현</b> 행정사무관(2013.1.25.)	

## ■ 면직

**손충덕** 경제산업조사실장(관리관) (2013.1.8.)  
**김영일** 정치행정조사실 외교안보팀장(일반계약직4호) (2013.2.12.).  
**조희정** 사회문화조사실 문화방송통신팀 입법조사관(일반계약직5호) (2013.2.16.)  
**이기하** 경제산업조사실 국토해양팀 입법조사관(일반계약직5호) (2013.3.1.)



人  
나눔터

## ■ 파견

**최재화** 기획관리관실 기획협력담당관실 전산사무관 (2013.2.9.)

## ■ 파견근무해임

**금교석** 기획관리관 기획협력담당관실 전산사무관 (2013.2.9.)

**김수현** 정치행정조사실 외교안보팀 검사 (2013.2.28.)



## 최고의 종합정책분석기관을 지향합니다.

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 중립적·전문적으로 조사·연구하여 그 결과를 다양한 방식으로 국회의 국회의원/위원회에 제공함으로써 국회의 입법 및 정책개발 역량을 강화하기 위해 설립된 국회의 독자적인 종합정책분석기관(Think Tank)입니다.

### 「입법과 정책」 논문 공모

국회입법조사처는 2009년부터 종합정책 학술지로 「입법과 정책」을 발간하고 있습니다. 이에 「입법과 정책」에 게재할 논문을 다음과 같이 공모하오니 역량있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

- 엄격한 심사를 거쳐 게재가 확정된 논문에 대해서는 최대 200만원의 원고료를 지급함
- 학술지 발간일 : 상반기 6월30일, 하반기 12월 31일
- 기타 자세한 내용은 국회입법조사처 홈페이지([www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr))나 편집위원회 (02-788-4591)에 문의 바람



국회입법조사처  
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



# 국회의 종합정책분석기관, 입법과 정책개발을 지원합니다

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 중립적·전문적으로 조사·연구하여 그 결과를 다양한 방식으로 국회의원/위원회에 제공함으로써 국회의 입법 및 정책개발 역량을 강화하기 위해 설립된 국회의 독자적인 종합정책분석기관(Think Tank)입니다.

National Assembly Research Service  
[www.nars.go.kr](http://www.nars.go.kr)

