

국가미래전략 Insight



Vol. 06

2020. 11. 19

www.nafi.re.kr

보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택

정영훈 (前 국회미래연구원 연구위원)

박성원 (국회미래연구원 혁신성장그룹장)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight

2020. 11. 19

Vol. 06

ISSN	2733-8258
발행일	2020년 11월 19일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동) 국회의원회관 222호 Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 격주 1회 발행하는 브리프형 심층연구 보고서로서, 미래연구원 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

※ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

보존분배사회 전환을 위한 국민의 선택

前 국회미래연구원 연구위원 정영훈

국회미래연구원 혁신성장그룹장 박성원

I. 미래정책에 대한 국민선호조사

II. 11대 분야별 정책대안과 국민의 선택

III. 정책적 시사점과 사회 변화 방향

IV. 결론: 국민과 함께 점진적 변화

참고 문헌

부록: 조사 개요 및 응답자 특성

국회미래연구원은 지난해 국민이 바라는 2050년 미래사회를 위한 공론조사를 실행한 데 이어 국민이 선택한 선호미래 실현을 위한 미래정책 선호조사를 2020년 10월에 실시했다. 에너지 생산과 소비, 교통수단, 세계적 감염병 대응, 기본소득 및 기본자산제, 플랫폼 노동같은 새로운 노동 환경, 사회갈등 관리, 다양한 가족 형태 등 11개 주제별로 2개의 정책대안을 제시한 뒤, 선호미래 실현을 위한 국민의 선택을 물었다.

각 정책대안별 국민의 선택을 종합하면, 변화가 일어나야 하는 곳으로 지방보다는 (대)도시를 선호하며, 변화의 주체는 정부보다 민간이 중심이 되어야 한다는 것이다. 흥미로운 것은 갈등의 해결 주체는 민간보다는 정부나 국회를 우선했다는 점이다. 에너지 전환, 감염병 대응, 혐오 처벌, 가족의 형태와 관련해서 국민은 급진적 변화보다 점진적 변화를 선호했다. 복지정책에서 국민은 특정 연령층과 계층보다는 모든 사람을 그리고 현재 세대와 미래 세대를 모두 포용하는 정책을 실시하는 것을 선호했다.

● 보존분배사회로 나아가는 국민의 마음(선호체계)

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



I. 미래정책에 대한 국민선호조사

국회미래연구원은 2020년10월 국민의 선호미래를 실현하기 위한 정책과제에 대한 선호조사를 실시하였다(전국 만18세 이상의 성인남녀 2,000명). 국민이 바라는 미래는 2019년11월 502명의 시민이 참여한 숙의토론 결과, 보존분배사회가 가장 많은 지지를 얻었다(박성원, 2020). 보존분배사회는 미래세대를 위해 환경을 보존하고 기후위기에 적극 대응하며, 경제성장 일변도에서 벗어나 분배의 정의를 통해 경제적 양극화 해결에 더욱 노력하는 미래다(표 1 참조).

[표 1] 4가지 미래사회와 국민의 선호도

	미래중심 (도전과 변화 지향)	현재중심 (안정과 현행 유지)
개인 자유 (성장과 경쟁)	도약성장사회 (시간이 걸려도 세계 1위 목표) 국민선호도 20.7%	안정성장사회 (지금 생존을 위한 안정성장) 국민선호도 9.4%
공동체 연대 (분배와 협력)	보존분배사회 (미래세대를 위한 환경보존) 국민선호도 43%	현존분배사회 (현재세대를 위한 자원분배) 국민선호도 25.9%

※국민선호도 %는 2019년 502명 국민숙의토론 선호미래조사 결과, 박성원 외, 2019

전문가 회의를 통해 국민이 선호하는 미래를 실현하려면 기후위기에 대응하는 에너지 전환, 경제·사회적 양극화 완화, 사회적 갈등 관리 및 가족관계의 새로운 형태 수용에서 정책적 대안이 나와야 한다는 것을 깨달았다. 이에 분야별 100여 명의 전문가에게 선호미래 실현을 위한 정책 과제를 요청했고, 이들의 의견을 정리해 11개 분야의 정책목표를 도출했다.

도출한 각 정책목표는 단일한 정책에 의해서 실현되지 않는다. 적어도 2개 이상의 정책을 고안하고, 이 중에서 정책목표를 이룰 수 있는 효과적인 것을 찾아야 한다. 이런 이유에서 우리는 정책적 대안을 2개로 구성해 서로의 장단점을 보완하도록 했다. 설문 응답자는 2개의 정책 대안 중 하나를 선택해야 한다. 응답자가 각 정책 별로 다양한 사회적 결과를 예상하면서 최종 선택을 하도록 했다.

우리는 응답자가 각 정책별 최종 선택을 할 때, 개인적 선호와 사회적 우선순위라는 2가지 기준으로 판단하게 했다. 개인적 선호와 사회적 우선순위가 같은 경우, 국민이 선택한 정책은 사회적 수용도가 높은 것으로 판단할 수 있다. 반면, 개인적 선호와 우선순위가 다를

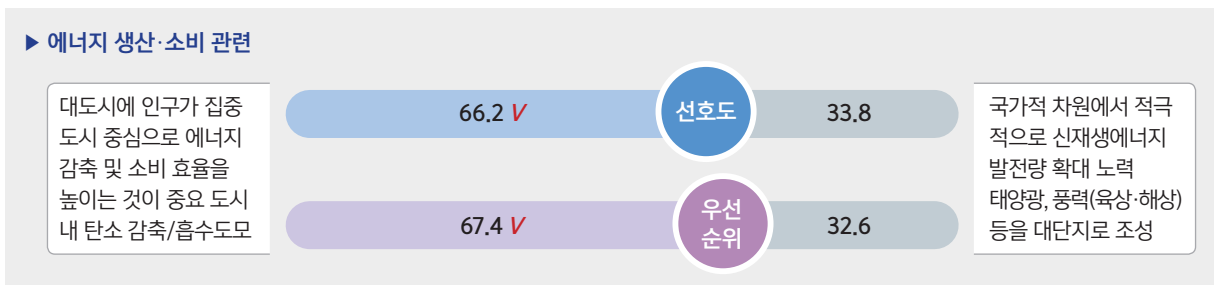
경우 정책의 파급효과가 제한적일 것으로 예측할 수 있다. 마음으로는 따르고 싶지 않는데, 사회적 분위기나 규범 때문에 따라야 한다고 응답한 것으로 볼 수 있기 때문이다. 한편, 선호든 우선순위가든 의견이 어느 한쪽으로 기울지 않고 팽팽한 경우도 있다.

이처럼 선호와 우선순위가 다른 경우나 양쪽의 의견이 거의 비슷한 비율로 대립하는 경우는 시간을 두고 양쪽의 정책대안별 장단점을 따져봐야 한다. 자신에게 어떤 기회와 위협이 될 수 있는지 토론해야 좀 더 적절한 결정을 할 수 있다. 우리는 개인 선호와 우선순위가 다른 정책대안과 의견이 팽팽한 정책대안 하나씩을 골라 국민참여 숙의토론의 주제로 논의할 계획이다(2020년 11월 말 실시 예정).

우리는 설문조사에 참여한 응답자들이 2050년의 미래를 이해한 상태에서 정책대안을 선택할 수 있도록 설문에 응답하기에 앞서 미래환경에 대한 정보를 제시했다. 특히, 이번 조사에서 중요한 준거점인 보존분배사회에 대한 정보를 자연환경부터 주거, 노동, 복지, 인공지능 과학 기술, 정치, 가족 및 대인관계 등 다양한 분야로 정리해 제공했다. 응답자들은 온라인 전문 성우의 설명을 통해 이 정보들을 듣고 이해한 뒤에 각 설문의 정책 대안을 선택하였다. 제시된 정책대안들은 앞으로 10년 내에 실현되어야 할 것으로 가정했다.

II. 11대 분야별 정책대안과 국민의 선택

● 에너지 생산과 소비



기후위기에 대응하기 위해 에너지 전환은 필연적으로 요구된다. 특히 온실가스 배출을 줄이기 위한 정책이 요구되는데, 우리는 에너지 생산과 소비에 관련한 문제와 교통수단으로 어떤 에너지를 사용해야 하는지를 국민에게 물었다.

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

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

국민은 두 가지 대안 중 선호도(66.2%)와 우선순위(67.4%)에서 1번을 선택했다. 연령별, 직업별 차이를 발견할 수 없을 정도로 고르게 1번을 선호했다는 점이 눈에 띈다.



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

연령별로는 50대가 가장 큰 차이로 마음을 바꾼 것으로 드러났다. 이들 중 59.2%가 수소차를 선호했지만, 사회적 우선순위에서는 47.1%만 수소차라고 응답했다(차이는 12.1%포인트). 직업별로는 화이트칼라가 개인적 선호는 수소차, 사회적 우선순위는 전기차라고 응답한 비율이 높았다. 반면, 자영업자들은 개인적 선호와 사회적 우선순위에서 수소차를 우위에 두었다.

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

● 신·변종 세계적 감염병 대응

▶ 새로운 감염병 대응 관련

새로운 감염병 정보수집 체계 수립 의료 및 방역 시스템을 고도화, 신종 전염병을 차단·퇴치해 일상적인 삶을 빠르게 회복

66.0 V

선호도

34.0

신변종 감염병은 환경 파괴와 기후변화에서 발생, 에너지 소비 생활, 근로환경, 대도시 중심의 인프라 체계 전환

69.1 V

우선 순위

30.9

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

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

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

● 복지와 노동 정책

▶ 복지의 중점 대상 관련

노인과 같이 노동시장에서 소득을 얻기 어려운 취약집단을 대상으로 하는 제도(예: 기초연금)를 우선적으로 확대

57.2 V

선호도

42.9

청년과 같이 경제발전예 기여할 잠재력을 지닌 집단을 대상으로 하는 제도(예: 청년기본수당)를 우선적으로 확대

57.9 V

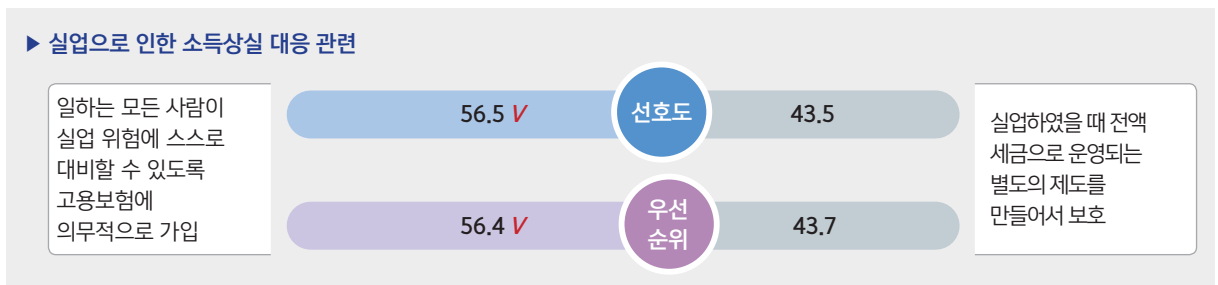
우선 순위

42.1

우리는 복지정책의 중점 대상으로 노인이 먼저인지, 청년이 먼저인지를 물었다.

- ❶ 노인과 같이 노동시장에서 소득을 얻기 어려운 취약집단을 대상으로 하는 제도(예: 기초연금)를 우선적으로 확대해야 한다.
- ❷ 청년과 같이 경제발전에 기여할 잠재력을 지닌 집단을 대상으로 하는 제도(예: 청년기본수당)를 우선적으로 확대해야 한다.

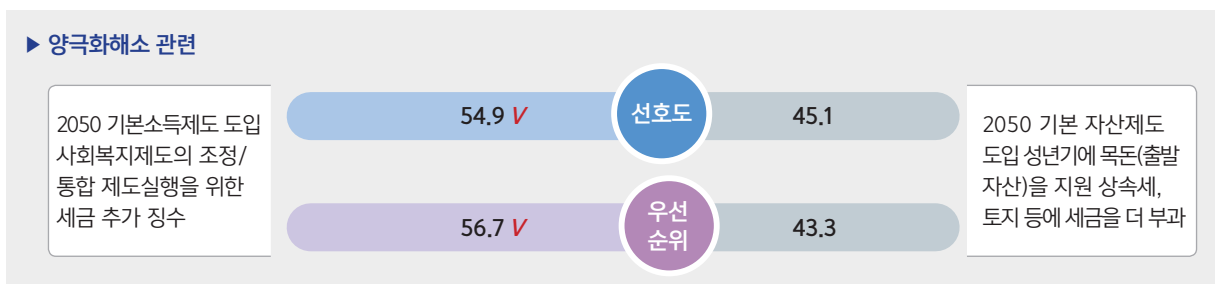
국민은 이 질문에 개인적 선호도와 우선순위 모두 1번을 선택했다. 노후 소득보장제도의 확대는 심각한 노인 빈곤 문제를 해소하면서 청장년층에게도 미래에 대한 안정감을 줄 수 있다고 믿는 사람이 더 많았다. 20대와 학생만이 높은 비율로 2번을 지지했다.



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

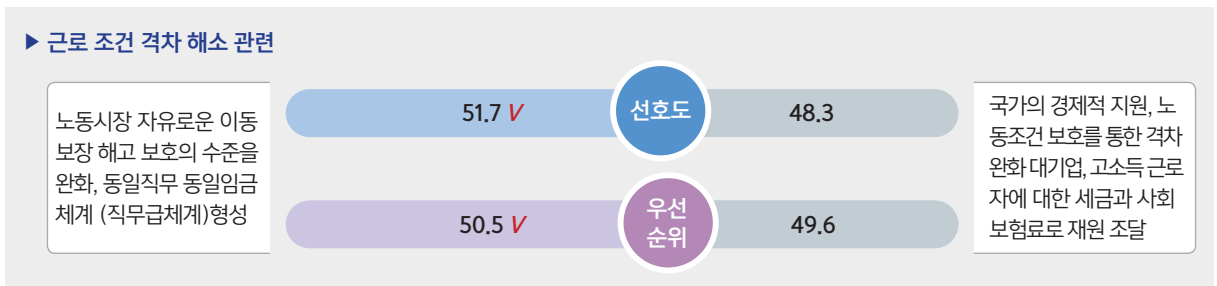
- ❶ 일하는 모든 사람이 실업 위험에 스스로 대비할 수 있도록 고용보험에 의무적으로 가입하도록 한다.
- ❷ 실업했을 때 전액 세금으로 운영되는 별도의 제도를 만들어서 보호하여야 한다.

국민은 선호도와 우선순위에서 모두 1번을 선택한 비율이 높았다. 20대와 학생은 높은 비율로 2번을 선택했다. 60대와 화이트칼라는 비교적 높게 1번을 선호했다.



경제적 양극화를 해소하는 방법으로 전 국민 대상 기본소득제를 할 것인지, 아니면 주로 청년층을 대상으로 기본재산제를 도입할 것인지 묻은 결과, 다수의 응답자가 1번을 선택했다. 기본재산제는 성인이면 누구나 한 인간으로서 자율성과 존엄성을 유지할 수 있는 수준의 자산을 기본적으로 지급하는 제도로 정의된다. 21대 국회의원 선거에서 정의당은 만 20세가 되는 모든 청년에게 각 3천만 원의 출발자산을 국가가 제공하고, 양육시설 퇴소자 등 부모가 없는 청년에게는 최고 5천만 원까지 기본자산을 지급하는 공약을 내건 적이 있다.

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



근로조건 격차를 줄여나가 위한 정책으로 2가지가 제시되었다.

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

국민은 이 두 가지 대안에서 미세한 차이로 1번을 선택했다. 선호도와 우선순위가 바뀌지는 않았지만 팽팽한 의견 대립을 드러냈다. 연령별로는 50대가 유일하게 2번을 선호하는 것으로 나타나 흥미로웠다. 직업별로는 학생이 2번을 더 선호한다고 응답했다. 우리는 이 주제만큼 의견 대립이 극렬하게 나뉘는 것이 없다고 판단, 국민숙의토론의 주제로 삼을 계획이다.

▶ 새로운 노동환경 관련



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

- ❶ 더 많은 플랫폼 기업, 세계적인 플랫폼 기업이 등장하도록 규제를 풀고, 활발한 활동을 보장한다. 다만, 정부는 특정 기업의 독과점적 플랫폼이 공정하고 자유로운 경쟁과 거래에 방해되지 않도록 개입한다.
- ❷ 노동 생활에서 플랫폼의 역할이 매우 중요하기 때문에 플랫폼의 공공적 성격을 강화하는 것이 중요하다. 정부는 플랫폼 기업에게 플랫폼 노동자의 일하는 권리를 보호하고 직업능력을 지속 개발하도록 사회적 책임을 부과한다.

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

● 사회적 갈등 관리와 가족 제도

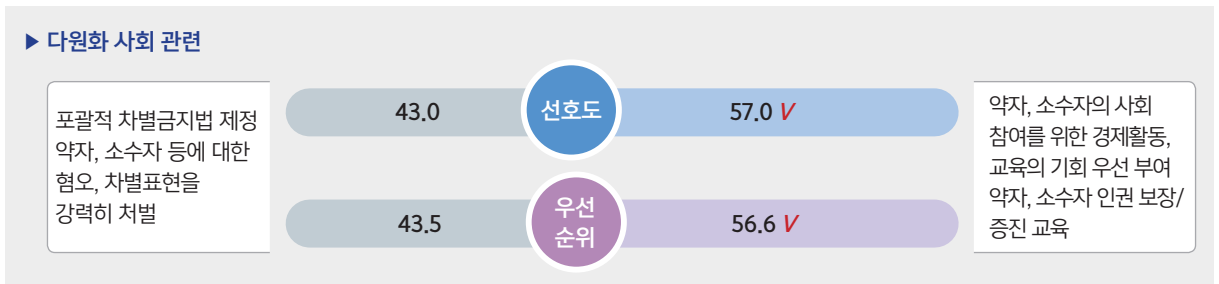
▶ 사회 갈등 관리 관련



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

- ❶ 갈등관리를 위하여 각종 법제도를 정비하고 갈등의 조정과 중재를 위한 전문적이고 독립적인 기관을 만드는 등 중앙 정부와 국회의 갈등관리 역할을 더욱 강화해야 한다 (예: 국가공론위원회, 국가공공토론위원회).
- ❷ 갈등관리를 위하여 중앙 정부와 국회의 역할을 증대시키는 것보다는 지역공동체 차원에서 갈등을 조정하고 중재할 수 있는 지역공동체의 갈등관리 역할을 강화해야 한다(예: 지역공동체갈등관리위원회).

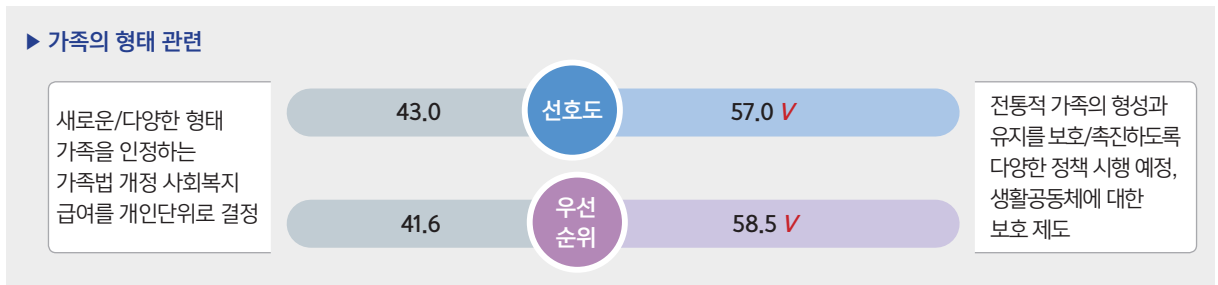
국민 중 다수는 1번을 선호했다. 연령별, 직업별 차이 없이 고른 지지를 받았다. 앞서 새로운 노동환경에 대한 적응에서는 민간 중심의 문제 해결을 선호하는 반면, 사회적 갈등은 정부와 국회 중심으로 풀어야 한다고 응답한 것이 눈에 띈다.



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

- ❶ 사회적 약자와 소수자에 대한 혐오와 차별 표현 등을 강력하게 처벌해야 한다. 또한, 이들의 다양한 생활 영역에서 다양한 이유에 의해 차별받는 것을 없애기 위해 포괄적 차별금지법을 제정하여 이들에 대한 편견과 차별을 엄격하게 규제하여야 한다.
- ❷ 법적인 제재와 금지보다는 사회적 약자와 소수자가 사회의 일원으로 참여할 수 있도록 경제활동 및 교육의 기회를 우선적으로 부여해야 한다. 이러한 경제적 지원 정책을 추진 하는 것과 함께 사회적 약자와 소수자의 인권 보장 및 증진에 관한 교육을 더욱 강화한다.

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



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

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

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

Ⅲ. 정책적 시사점과 사회 변화 방향

설문 조사 결과 전체적으로 두드러진 특징은 개인적 선호와 사회적 우선순위에서 한 분야를 제외하고는 일치했다는 점이다. 이는 10개 분야에서 국민이 선택한 정책대안이 사회적 수용도가 높을 것으로 예측할 수 있는 근거다.

● 대도시 중심, 에너지 발전보다 소비 효율화

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

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

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

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

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

● 프리랜서의 권리 강화, 안전성 전제로 유연성 확대

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

전문가들은 노동시장의 자유로운 이동 보장을 선호한 것은 노동시장의 경직성을 완화 하자는 의미라고 해석했다. 정규직 전환이나 대기업의 일자리로 이동을 활성화하는 것이다. 입직 그 자체가 사회적 지위를 결정하는 것이 아니라 실력 있는 근로자가 대우 받는 환경을 만들어야 한다는 의미도 된다. 이를 위해 직무별, 숙련별 임금체계를 마련하고 초기업적 산별교섭이 중요한 과제가 된다.

한편, 프로젝트 단위별 노동시장이 확대되어 프리랜서나 비정규직이 증가하는 추세에 대응하여 기업이 비정규직을 고용하는 것에 적절한 보상과 책임이 필요하다. 단순한 비용 절감을 위해 기업이 프리랜서 등 비정규직 고용을 남용하지 않도록 안전장치가 요구된다. 비정규직 활용에 대한 사회적 비용 부담 측면에서 기업은 비정규직의 임금과 사회보험 등에서 책임을 높여야 한다. 사회제도적으로는 프리랜서의 권리를 강화할 필요가 제기된다.

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

● 청년보다 노인 먼저, 노령기의 불안함

복지정책에서 발견되는 국민 선호는 복지 수준의 열악함과 경제생활의 불안정을 그대로 반영하고 있다. 노령기의 빈곤과 실업 시의 낮은 소득 보장이라는 현실에서 국민은 기본소득과 같이 모든 연령과 계층이 일정 정도의 소득이 보장될 수 있기를 바란다.

사회복지 분야에서 국민은 새로운 취약집단으로 부상하고 있는 청년에 대한 지원보다 전통적인 취약집단인 노인에 대한 지원이 더 필요하다고 응답했다. 정책의 우선순위에서도

청년기본수당을 신설하는 것보다 노령기초연금을 확대하고 강화하자는 쪽으로 의견을 모았다. 이런 결과에 대해 전문가들은 기존의 사회복지제도의 발전 방향에 부합한다고 판단한다. 자립능력이 없는 취약집단에게 최소한의 지원을 제공하는 방향으로 발전한 것이 그 예다. 이번 조사에서 노인을 먼저 지원하자는 데에는 기존의 기초연금을 통한 노인의 지원이 충분하지 않다는 의견으로도 해석된다. 노인의 기초연금 지급 제도의 사각지대를 줄이고 급여수준을 생계 유지가 가능한 수준으로 인상할 필요가 있다.

고용안전망 조사 결과는 일반 조세에 기초한 실업부조 성격의 제도보다 사회보험료로 운영되는 고용보험제도를 더 선호한 것으로 나타났다. 고용보험은 사용자와 노동자가 절반씩 부담하는 사회보험료를 재원으로 하며, 일정 기간 보험료를 납입하는 기준을 충족한 사람에게만 실업급여를 지원한다. 실업 위험에 대응하는 재원은 일반 국민보다 당사자인 취업자 집단이 자체적으로 충당하기를 바라는 것으로 해석된다. 다만, 고용보험은 일정 기간 이상의 취업 기간을 보유해야 한다는 점에서 모든 실업자를 지원하지 못한다. 고용 불안정이 높은 청년들이 고용보험보다 실업부조에 더 지지를 보낸 것은 이런 고용보험제의 약점 때문인 것으로 보인다.

전문가들은 국민의 선호를 반영하려면 고용보험의 적용 대상을 더욱 확대하고, 자영업자와 특수고용노동자를 의무 가입 대상에 포함해야 한다고 주장한다. 또한 청년과 고연령 노동자에 대한 보호를 강화하고, 부분 실업에 대한 지원을 추가하는 제도의 변화도 도움이 될 수 있다고 강조했다.

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

이상의 결과로부터 볼 때 2050년 미래사회로 갈 수 있는 근본적인 전환의 토대를 향후 10년 동안 구축하기 위해서는 현재 사회보험제도와 보편적 복지제도를 안정적으로 정착시켜 복지국가를 조속히 달성하는 것이 필요할 것이다.

● 돌봄의 공적 체계 강화 필요

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

전문가들은 하나의 형태로만 도식화된 삶이 아니라 좋아하는 사람들이나 대상을 만나서 형성하는 관계에 대한 정서적, 관계적 지원이 공적 영역에서 이뤄지는 방향이 옳다고 판단한다. 가족의 다양성을 인정하는 가족 개념이 반영될 수 있도록 법과 제도를 개선하고, 다양한 가족형태와 생활공동체에 대한 통계가 정기적으로 생산되어야 하며, 자녀와 노인 등 돌봄 대상자들에 대한 사회적 돌봄의 공적 체계가 확립되어야 한다.

IV. 결론: 국민과 함께 점진적 변화

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

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

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

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

● 보존분배사회로 나아가는 국민의 마음(선호체계)

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

참고문헌

- 박성원. (2020). 2050년 서른 살, 민서가 바라는 미래. 국가미래전략 Insight, 제2호. 국회미래연구원.
- 박성원 외. (2019). 한국인 선호미래 조사 연구. 국회미래연구원
- 정영훈, 박성원, 민보경, 허종호. (2019). 20대의 정책미래선호에 관한 질적 연구. 국회미래연구원.

부록 정책미래조사의 개요, 응답자 특성 및 조사한계

이 조사의 개요 및 응답자의 특성은 [표 2]와 [그림 1]에 나타나 있다.

[표 2] 조사 설계 및 표본 설계

전국 2,000명 대상. 2050년 미래사회의 모습과 관련하여 정책 방향성에 대한 선호도 조사

■ 조사설계

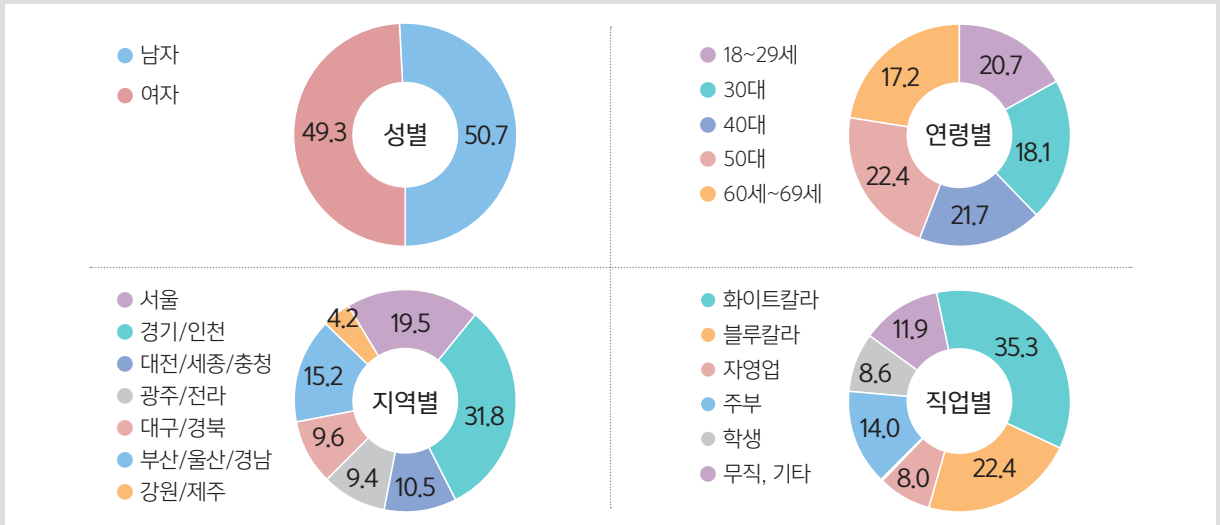
조사목적	2050 미래사회 정책방향성에 대한 국민 선호도 조사 → 미래정책 공론조사 의제 도출
조사대상	전국 만 18세 이상 성인 남녀
표본크기	2,000명
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 웹/모바일 서베이
표본 frame	용역사가 보유한 전국 130만 명 이상의 온라인 패널
조사내용	2050 미래모습과 정책방향 • 에너지 생산·소비 관련 • 교통수단 관련 • 새로운 감염병 대응 관련 • 복지의 중점 대상 관련 • 실업으로 소득을 상실할 위험에 대응하는 방법 관련 • 경제적 양극화 해결 관련 • 근로조건 격차 해소 관련 • 새로운 노동환경 관련 • 사회 갈등관리 관련 • 다문화 사회 관련 • 다양한 가족의 형태 관련

■ 표본설계

(명)	연령대										합계
	18~29세		30~39세		40~49세		50~59세		60~69세		
	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	
서울	42	44	39	39	40	41	39	41	30	34	389
부산	14	12	11	11	13	13	14	15	13	14	130
대구	11	9	8	7	10	10	11	11	8	9	94
인천	13	12	11	10	13	12	13	13	9	9	115
광주	7	6	5	5	6	6	6	6	4	4	55
대전	7	6	5	5	6	6	6	6	4	5	56
울산	5	4	4	4	5	5	6	5	4	4	46
경기	57	52	51	48	61	59	59	57	38	39	521
강원	6	5	5	4	6	6	7	7	6	6	58
충북	7	5	5	5	7	6	7	7	6	6	61
충남/세종	9	8	10	9	11	10	10	9	8	8	92
전북	7	6	5	5	7	7	8	8	6	7	66
전남	7	6	5	5	7	6	9	8	7	7	67
경북	10	8	8	7	10	10	12	12	10	11	98
경남	13	11	11	10	14	14	15	15	12	12	127
제주	3	2	2	2	3	3	3	3	2	2	25
합계	218	196	185	176	219	214	225	223	167	177	2000

[그림 1] 조사 응답자의 인구학적 특성

(단위 : n=2,000,%)



이 조사의 한계는 다음과 같다. 응답자는 두 가지 정책대안 중 하나를 선택하는 과정에서 짧지만 미래사회에 대한 정보를 학습해야 했다. 미래정보도 다양해 이를 충분히 이해하고 응답하기가 쉽지 않았을 것으로 추측할 수 있다. 또한 제시된 두 정책대안의 사이에도 여러 선택이 있을 수 있고, 선택의 강도도 응답자에 따라 다를 수 있을 것이다. 그럼에도 과반이 넘었다는 이유로 어느 한 편의 선택을 국민의 확실한 선호로 해석하는 것에는 무리가 있다.



07233 서울시 영등포구 의사당대로1(여의도동)
국회의원회관 222호
Tel 02-786-2190 / Fax 02-786-3977