

2021
국회입법조사처
올해의 이슈

내일을 여는 국민의 국회

NARS Issue
of the Year 2021



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

2021 국회입법조사처 올해의 이슈

국회입법조사처 2021년 1월 27일 발간

발행위원회

발행인	김만홍 국회입법조사처장
기획총괄	김유향 기획관리관 직무대리
편집실무	김주경 기획법무담당관 유재국 기획법무담당관실 법무담당 김대명 기획법무담당관실 예산홍보담당 신 해 기획법무담당관실 주무관 박소영 기획법무담당관실 주무관

집필자

집필총괄	오명호 정치행정조사실장
정치행정조사실	김종갑 정치의회팀 입법조사관 허석재 정치의회팀 입법조사관 전진영 정치의회팀 입법조사관 최정인 법제사법팀 입법조사관 김광현 법제사법팀 입법조사관 김성호 법제사법팀 입법조사관 김도희 외교안보팀 입법조사관 이승현 외교안보팀 입법조사관 정민정 외교안보팀 입법조사관 최정민 행정안전팀 입법조사관 하혜영 행정안전팀 입법조사관
집필총괄	권태현 경제산업조사실장
경제산업조사실	강지원 금융공정거래팀 입법조사관 임재범 재정경제팀 입법조사관 전은경 산업자원팀 입법조사관 장경석 국토해양팀 입법조사관 김예성 국토해양팀 입법조사관
집필총괄	김 준 사회문화조사실장
사회문화조사실	신동윤 환경노동팀 입법조사관 김경민 환경노동팀 입법조사관 이혜경 환경노동팀 입법조사관 이덕난 교육문화팀 입법조사관 유지연 교육문화팀 입법조사관 노성준 교육문화팀 입법조사관 김여라 과학방송통신팀 입법조사관 신용우 과학방송통신팀 입법조사관 최진웅 과학방송통신팀 입법조사관 정준화 과학방송통신팀 입법조사관 원시연 보건복지여성팀장 허민숙 보건복지여성팀 입법조사관

발간사



전 세계가 코로나19와 사투를 벌이느라 암울했던 한 해가 가고 2021년 새해를 맞았습니다. 백신 접종이 시작되었지만 코로나바이러스의 확산세는 아직 누그러질 기미가 보이지 않습니다.

우리나라는 국민의 헌신적 참여를 통해 세계 각국이 찬사를 보내는 K-방역 모델을 구축하였고 나아가 코로나19 사태 속에서 전 국민 직접 선거를 통해 제21대 국회를 차질 없이 출범시키는 성과를 이루었습니다.

돌이켜보건대 감염병 대유행은 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에 영향을 미쳤고 우리의 일상에 엄청난 변화를 가져다주었습니다. ‘비대면’으로 그 특징이 압축된 새로운 시대가 기존의 산업구조와 국제질서를 바꾸고 나아가 우리의 사고와 가치관 그리고 삶의 방식을 바꾸고 있습니다. 변화는 앞으로도 더 빠른 속도로 진행될 것입니다.

그런 의미에서 2021년은 격동의 한 해가 되리라 예상됩니다. 급변하는 환경에 대응하기 위한 정책 및 입법 과제를 보다 적극적으로 발굴하라는 주문이 국회 안팎에서 국회입법조사처에 쏟아지고 있습니다. 이에 올해의 국가적 과제와 현안을 엄선하여 입법적 시사점과 국회 차원의 대응과제를 종합적으로 기술함으로써 국회의원의 의정지원 요구에 부응하고자 합니다.

국회의장께서 민생·통합·평화·안전에 헌신하는 정치를 말씀하셨듯이 본 보고서는 통합과 연대를 통한 공존과 국가발전을 기본 가치로 삼아 선정한 2021년 국가적 현안 20가지를 수록한 보고서입니다. 국회입법조사처가 처음으로 발간하는 특별보고서 『2021 국회입법조사처 올해의 이슈』가 제21대 국회의원과 보좌진 여러분의 의정활동과 국민들이 2021년을 대비하는데 참고가 되기를 바랍니다.



2021년 1월 27일
국회입법조사처장 김만흠

목차

I

뉴노멀 시대의 정치개혁	03	다시 정치의 시간, 재보궐 선거와 20대 대통령 후보 경선
	06	국민통합과 제도개혁
	09	권력기관 견제와 균형
	13	자치분권과 다극체제로의 전환

II

코로나 이후 세계와 한국	19	코로나 대응과 민주주의의 미래
	22	바이든 정부와 한반도 평화프로세스
	27	팬데믹 시대, 콘텐츠 강국으로의 도약
	29	신(新)통상질서로의 여정

III

경제의 새로운 균형점	35	K-뉴딜경제의 기회와 위험
	38	데이터 경제 시대의 개막
	41	소비의 이동과 플랫폼 비즈니스
	43	저탄소·친환경 사회의 서막

IV

사회적 연대의 힘	49	서로서로 돕는 과세체계, 특별연대세
	52	생명선(life line), 필수노동자 보호
	54	관객이 사라진 문화예술 지원
	56	서민주거불안 해소와 공공자가주택의 미래

V

안전한 사회와 개인	61	디지털 사회 안전망 구축
	63	블렌디드 교육시대, 실용적 교육정책
	66	인구감소시대의 연금개혁
	69	가정 내 고립 확대피해자 지원

2021 국회입법조사처 올해의 이슈

대과제	분야별 이슈	전망
뉴노멀 시대의 정치 개혁	다시 정치의 시간, 재보궐 선거와 20대 대통령 후보 경선	4월 재·보궐선거는 이어지는 대선정국과 더불어 올해의 최대 정치 일정이며, 2021년 선거는 탄핵정국 이후 정치권의 재편 향배를 가늠하는 분수령이 될 최대 이슈가 될 것으로 예상됨
	국민통합과 제도개혁	대통령과 국회의장 모두 올해의 화두로 던지고 있듯이 국민통합은 시대적 과제로써, 개헌을 동반하는 정부권력구조 개혁, 여전히 과제를 남기고 있는 선거제도 개혁 같은 제도개혁이 국민통합 노력의 구체적 관건이 될 것으로 예상됨
	권력기관 견제와 균형	공수처, 검찰, 경찰, 법원 등 2021년에도 권력기관 개편 논의는 지속될 것으로 예상됨
	자치분권과 다극체제로의 전환	국가균형발전 차원에서 인접한 지자체 간의 행정구역 통합과 더불어 광역적 연합체제 구축을 위한 논의가 가속될 것으로 예상됨
코로나 이후 세계와 한국	코로나 대응과 민주주의의 미래	코로나19는 민주주의의 위기론을 야기하였지만, 시민참여는 코로나 극복에 필수적이며 '디지털 민주주의'와 '언택트 민주주의' 등 새로운 민주주의 모색이 가속화할 것으로 예상됨
	바이든 정부와 한반도 평화프로세스	북미대화의 모멘텀 유지와 한반도 평화프로세스 재가동을 위해 바이든 신행정부와의 긴밀한 소통 및 국내 제도적 대비가 필요함
	팬데믹 시대, 콘텐츠 강국으로의 도약	팬데믹 시대에 콘텐츠의 가능성을 경쟁력으로 실현시키기 위해서는 콘텐츠 미래예측, 콘텐츠 혁신, 글로벌 경쟁력 및 디지털 역량 강화가 필요함
	신(新)통상질서로의 여정	경제 민족주의와 미중 갈등에 대비해 국제규범에 맞는 일관된 행동으로 불필요한 마찰을 최소화하는 법률적 근거가 필요함

대과제	분야별 이슈	전망
경제의 새로운 균형점	K-뉴딜경제의 기회와 위협	선도형·지속가능형 경제로 대전환하기 위해 K-뉴딜의 기회를 적극 확산하고, 변화의 위협에 대응하고, 총괄 추진체계를 정립하는 법·제도적 노력이 필요함
	데이터 경제 시대의 개막	데이터가 모든 산업 발전과 새로운 가치 창출의 촉매 역할을 하는 '데이터 경제'가 본격화되고 있어 이에 대비한 입법·정책 방안이 필요함
	소비의 이동과 플랫폼 비즈니스	공정거래위원회가 「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률안」의 입법예고를 완료하여, 플랫폼 사업자와 입점업체 간 거래관계의 공정성과 투명성을 보장하기 위한 방안이 국회에서 논의가 필요함
	저탄소·친환경 사회의 서막	우리나라는 2050년 탄소 중립 목표를 선언한 바 있으며, 2021년 탄소중립 관련 입법 과제 논의가 본격화될 것으로 예상됨
사회적 연대의 힘	서로서로 돕는 과세체계, 특별연대세	코로나19로 인한 소득격차 심화 및 재정지출 확대에 야기되는 문제 해결을 위해 사회적 연대 차원에서 특별연대세를 부과하는 방안의 논의가 필요함
	생명선(life line), 필수노동자 보호	코로나19로 인한 감염이나, 업무량 변동에 따른 과로 및 고용불안정 등 필수노동자에 대한 대책 마련이 필요함
	관객이 사라진 문화예술 지원	위기·재난 상황에서의 대응시스템 구축과 비대면/온라인 콘텐츠 산업의 기반을 다지기 위한 효과적인 정책방안이 필요함
	서민주거불안 해소를 위한 대안 모색	서민주거안정을 위한 새로운 주택공급 대안인 공공자가주택 등에 대한 국회 차원의 대응이 필요함
안전한 사회와 개인	디지털 사회 안전망 구축	디지털 사회 전환 과정에서 발생하는 다양한 사회적 역기능 대응이 필요함
	블렌디드 교육시대, 실용적 교육정책	블렌디드 교육의 효율적 운영을 위한 입법 및 정책 개선 방안과 학습격차 해소 등 교육지원 정책 마련이 필요함
	인구감소시대의 연금개혁	국민연금 기금고갈 시점이 앞당겨짐에 따라 소득 대체율과 보험료율 인상 논의, 노후소득보장제도의 재구조화 논의가 다시 공론장에 등장할 것으로 예상됨
	가정 내 고립 학대피해자 지원	'집'에 머물 것이 권고되는 감염병 시대, 고립된 폭력 피해자 구호조치를 위한 공적 개입 방안 마련이 요구됨

2021 국회입법조사처
올해의 이슈



뉴노멀 시대의 정치 개혁

I

뉴노멀 시대의 정치개혁



다시 정치의 시간, 재보궐 선거와 20대 대통령 후보 경선

1. 현황

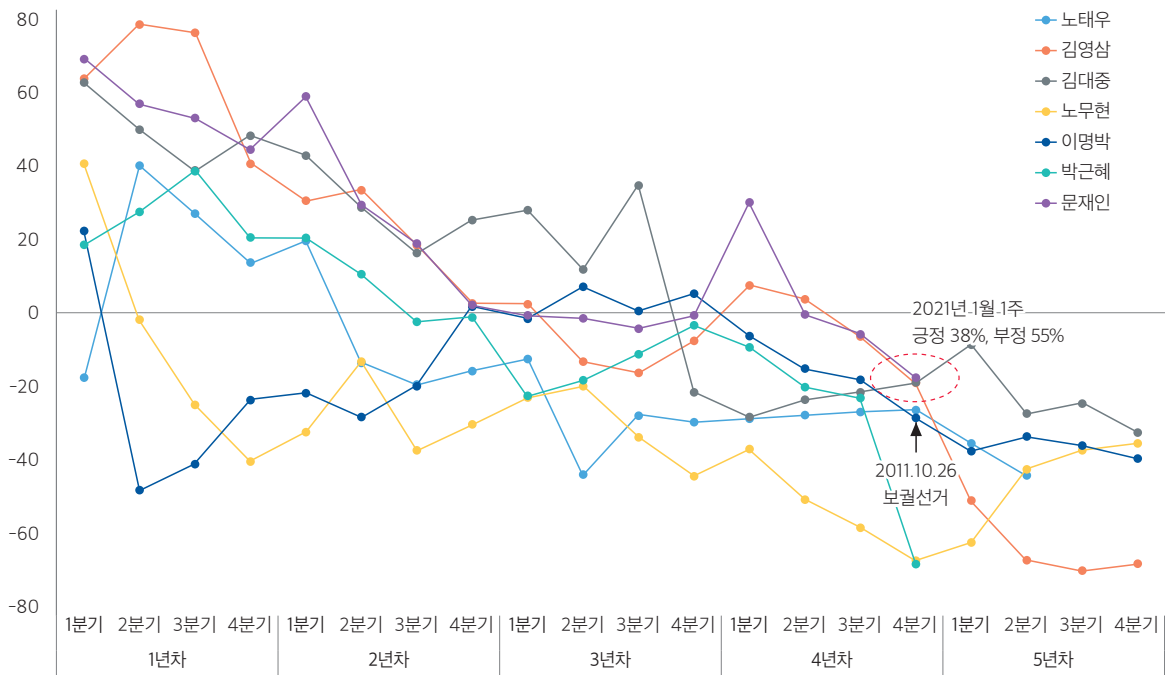
- 올해 4월 7일에 19개 선거구에서 재·보궐선거가 치러진다. 그 중 서울과 부산시장 보궐선거가 큰 주목을 받고 있다. 지난 지방선거(18년) 기준 전체 선거인수의 26.4%가 서울·부산에 거주하고 있다.
- 이번 재·보선은 내년 대선으로부터 불과 1년 전에 치러짐에 따라 ‘대선 전초전’으로 평가받고 있다. 이번 선거 결과로 내년 대선의 향배를 가늠할 수 있고, 이어질 대선 정국에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 재·보선에 패배한 측은 지도부 책임론이 제기되고 당내 갈등이 심화할 수 있다. 과거 대선정국에서 보듯이 후보 구도에 따라 정계개편 논의도 부상할 수 있다.

2. 쟁점

- 이번 재·보궐선거는 10년 전 2011년의 10.26 서울시장 보궐선거를 상기시킨다. 대통령의 임기 마지막 해에 치러지며, 여당이 보궐선거 사유를 제공했고, 여·야 정당의 지지율이 요동치는 가운데, 야권의 후보 단일화가 쟁점이 되고 있는 등, 여러 면에서 유사한 상황이기에 흥미롭다. 서울시장 선거에서 패배했던 한나라당은 박근혜라는 유력한 대선후보가 있음에도 위기론이 팽배하게 됐고, 결국 홍준표 당대표가 사퇴하고 박근혜 비대위가 출범하였다. 당시 10.26 서울시장 보궐선거는 박원순·안철수 등의 정계진출 계기가 됐고, 새누리당의 출범을 비롯한 정계재편으로 이어졌다. 이와 같은 맥락에서 이번 4월 재·보선이 주목받고 있다.
- 2020년 4.15 총선을 통해 민주당은 역사상 최대 규모의 다수의석을 확보했다. 민주당이 상임위원장 모두 차지하며 국회운영이 종전의 합의제에서 다수제 방식으로 변모하게 되었다. 주요 입법과정에서 여·야간 합의 도출에 실패함에 따라 여당 단독 처리가 반복되었고, 여당에 대한 견제심리가 비등하게 되었다. 한국갤럽의 1월 조사에 따르면 재·보선에 대해 응답자의 52%가 “정부 견제 위해 야당 다수가 당선돼야 한다”고 응답한 반면, 37%만이 “현 정부를 지원하기 위해 여당 후보가 많이 당선돼야 한다”고 했다. 정당 지지도는 여당이 높지만, 서울·부산의 후보 지지도는 야당이 높게 나타나고 있다. 전례에 비춰볼 때, 여당은 기존 후보군 외에 다른 후보를 찾게 될 수도 있다.

- 이번 재·보선에서 야권후보를 지지하겠다는 국민이 많은 상황에서, 부산시장의 경우 국민의힘 후보들이 우세한 것으로 나타나는 반면, 서울시장은 국민의당 안철수 대표가 가장 높은 지지를 받고 있다. 서울시장 선거에서 야권 후보들의 경쟁력이 높지만, 후보 단일화 없이는 득표 분열로 패배할 가능성이 있다. 후보 단일화를 위해 국민의힘은 경선규칙을 일반 시민 여론조사 100%로 결정했으나, 당세와 후보 지지율이 비대칭적인 상황에서 양당 간 협상에는 상당한 진통이 예상된다.
- 야권의 후보단일화 논란은 이번 보궐선거 뿐 아니라, 이어질 대선정국에서 야권의 대응과 직결돼 있다. 한국갤럽 조사에 따르면 작년 9월에서 12월 사이에 ‘헌 정권 유지’를 원하는 여론은 47%에서 41%로 낮아진 반면, ‘정권 교체’에 대해서는 39%에서 44%까지 높아졌다. 이번 보궐선거에서 야권이 승리하여 수권가능성을 보여주면, 정권교체 지지 여론은 더욱 높아질 수 있다. 이번에 야권에서 단일후보를 낼 수 있다면, 대선정국에서도 후보 단일화 전망이 밝아질 것이다.

[그림 1] 역대 대통령 국정운영 순지지도 (긍정평가-부정평가, %p)



자료: 한국갤럽

- [그림 1]은 민주화 이후 역대 대통령의 임기 중 국정에 대한 긍정평가에서 부정평가를 뺀 순지지도(net approval)이다. 문재인 대통령은 역대 대통령 가운데, 국정지지가 상대적으로 높은 편이지만, 임기 후반으로 갈수록 하락하는 추세는 비슷하다. 작년에 코로나19 확산에 대응하며 지지율이 반등한 이후 가파르게 하락하고 있다.

- 이번 4월 보궐선거 결과는 대통령 국정지지에도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 대통령 임기 후반의 소위 '레임덕' 기간에 보궐선거가 치러지므로, 선거승패에 따라 정부·여당의 국정동력이 회복되거나 상실되는 결과가 초래될 수 있다. 이에 따라 여당 내 대선구도에도 상당한 변화가 예상된다. 야권에서도 이번 선거결과에 따라 내년 대선전망이 달라지므로, 경우에 따라서는 정계개편 요구가 제기될 가능성도 있다.

3. 전망

- 현재 당헌에 따르면 민주당은 9월 10일까지, 국민의힘은 11월 9일까지 대선후보를 선출하도록 되어 있다.〔더불어민주당 당헌〕 제88조제2항, 〔국민의힘 당헌〕 제72조. 선거승패로 인한 책임론 대두와 전략적 고려에 따라 각 당은 대선후보 경선일정을 규정과 달리 변경할 가능성이 있다.
- 이번 4월 재·보선에 이어 내년 3월 대선, 6월 지방선거까지 큰 선거가 예정돼 있다. 이 기간에 코로나19의 재확산에 대비하는 방역과 함께 민생회복을 위한 정책 대응이 필요하다. 치료제와 백신을 신속하고 안정적으로 보급해서 코로나19를 극복해야 하는 과제도 남아있다. 잇따른 선거로 인해 정치의 중심이 의회 밖으로 이동하면 국회 의정활동에도 차질이 빚어질 수 있다. 코로나19 대응과 경제·민생과제 해결을 위해 국회가 제 역할을 할 수 있도록 만전을 기할 필요가 있다.

뉴노멀 시대의 정치개혁



국민통합과 제도개혁

1. 현황

- 한국사회의 분열과 정치적 대립은 마치 종교분쟁처럼 극단화되고 있다. 문재인 대통령은 올해를 통합의 해라고 말하면서 신년사에서 포용을 강조했다. 박병석 국회의장은 국민통합을 시대적 과제로 말하면서 통합의 궁극적 완성은 개헌이나 선거제 개혁 같은 제도적 뒷받침이 따라야 한다고 했다. 그만큼 한국사회 국민통합이 당면한 과제라는 것을 공통으로 확인해 주고 있다. 더구나 초유의 코로나 시절은 공존 공생의 공동체 정신을 더욱 요구하고 있다.
- 정치사회의 갈등은 보편적인 현상이다. 정치의 영역은 그런 갈등이 표출되는 영역이다. 그러나 정치가 갈등을 수렴하고 통합하는 역할을 제대로 수행하지 못할 때 정치는 위기에 처한다. 최근 우리의 정치는 의견 수렴과 문제 해결의 과정이 되지 못하고 있다. 오히려 정치적 갈등이 사회적 갈등을 증폭시키는 구심점이 되고 있다. 특히 SNS와 인터넷은 확증편향의 정보 창구가 되면서 분열을 극대화 시키는 도구가 되고 있다. 이는 우리나라만이 아니라 세계적으로도 나타나고 있는 시대적인 환경으로 극복과제가 되고 있다. 대립의 극단화에 따른 민주주의의 위기 현상이다.
- 통합은 하나가 되는 것이라기보다는 서로의 다름이나 개성을 인정하면서 공존 공생하는 양식이다. 화이부동(和而不同) 상태에서 더불어 사는 구존동이(具存同異)이다. 다양한 견해와 이해관계의 차이를 인정하지 않고 하나가 되도록 억제하는 것은 전체주의이다. 지난해 여당 대표가 국회연설에서 꺼내고 야당 대표도 화답하면서 주목받기도 했던 '우분투' 정신이 필요한 상황이다. 알려졌다시피 우분투(ubuntu)는 '당신이 있어 내가 있다'는 뜻의 아프리카 반투족의 말이다.
- 한국사회가 여러 부분에서 괄목할 만한 발전을 이루고 있음에도 불구하고 갈등지수가 높고 사회적 갈등 비용이 심각하다는 보고서가 나온 바도 있다. 노사갈등, 지역적 격차, 남녀차별, 세대간 차이 같은 보편적인 통합과제들이다. 최근 거의 종교적 갈등 수준이 돼버린 정치갈등은 이런 통합과제마저도 뒷전에 밀리게 하고 있는 실정이다.

2. 쟁점

- 분열의 대립으로부터 통합으로의 과제는 정치리더십 차원, 문화적 차원, 구조-제도적 차원에서 볼 수 있다. 문재인 대통령이 꺼낸 '마음의 통합'은 정치리더십이나 문화적 차원의 통합 노력이다. 박병석 의장이 강조한 제도 개혁은 구조-제도적 차원이 관건이라는 얘기이다. 늘 정치리더십이 우선 중요하다. 정치의 역할이 그것이기도 하다. 다만 어떤 방식으로 통합할 것인가 차이일 뿐이다. 독재적, 패권적 통합도 있고, 민주적, 협치적 통합도 있다. 문재인 대통령은 기회가 있을 때마다 통합을 말했고 협치를 말했다. 정당의 대표들도 협치를 말했다. 그러나 늘 공허한 구호가 돼왔다.
- 최근에는 두 전직 대통령의 사면 문제가 국민통합과 관련해 쟁점이 되고 있다. 탄핵과 적폐청산의 후유증이 진영 대립에 영향을 미치고 있다는 점에서 두 전직 대통령 사면 문제가 국민통합의 정치적 해법과 무관하지는 않다. 그러나 현 단계에서 사면이 민주공화국과 헌법정신에 타당한 해법이나를 두고 논란이 되고 있다.
- 정치리더십이 국민통합에 미치는 역할은 압도적이다. 이 점에서 국민통합을 새해의 과제로 강조하고 있는 정치지도자들의 과제는 통합의 구호보다 스스로의 실천에 있다. 물론 권력투쟁으로서의 정치는 주어진 제도 아래에서의 경쟁이다. 이 점에서 극단적 대립의 제도적 배경이 되고 있는 승자독식의 권력구조와 정치제도의 개편은 올해 국민통합을 위한 구체적 조치의 관건이 될 것이다.
- 승자독식의 정부권력 개편은 개헌이 동반되어야 한다. 문재인 정부 초기 시도되다가 무산됐던 개헌 문제가 다시 제기될 수 있을 지는 불확실하다. 코로나 상황, 집권 말기 등의 조건도 변수이다. 국민통합을 시대정신으로 강조했던 박병석 국회의장은 개헌을 통한 정부권력구조 개편을 올해 전반기에 해내야 한다고 주장해오고 있다. 실행력과 호응여부가 관건이다.
- 박병석 국회의장이 제안해 추진하고 있는 '국회국민통합위원회'는 사회, 경제적 통합 과제와 더불어 정치제도의 개편도 담게 될 것이다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서 대통령 직속의 국민통합위원회가 구성된 바 있으나, 국회 차원의 국민통합위원회 구성이라는 점에서 주목된다.
- 코로나 시절의 정부정책과 지원 방법도 국민통합의 중요한 과제이다. 관련 예산 규모나 지원 방법을 둘러싼 논란도 예상된다.

3. 입법 과제와 전망

- 유명무실했던 대통령 직속의 국민통합위원회에 비해 국회에 구성되는 국민통합위원회는 상반된 기대가 가능하다. 그동안의 경험에 비추어 역할을 기대하기 어렵고 더구나 대통령 권력에 비해 상대적으로 무기력한 국회의 위상에 대한 우려도 있는 반면, 여야 정치의 무대이자 새롭게 시도되는 통합 노력이라는 점에서 기대해 볼 수도 있다. 마지막 5년차에 접어든 정부와 달리 사실상 21대 국회가 본격화되는 시점이라는 점에서 새로운 동력을 만들 수도 있다.
- 국회에서의 개헌 추진 방향은 정부권력 구조를 분권화시키는데 있었다. 역대 국회의장들이 국회 운영의 경험을 토대로 한 공통된 문제의식이기도 했다. 문재인 대통령이 발의했던 개헌안은 그런 방향과는 조금 달랐고, 결과적으로 무산됐다. 최종적으로는 국민동의를 받아야 하겠지만, 실질적으로는 국회에서의 개헌 동의가 쟁점이다. 그동안 국회에서는 4년중임 정부통령제, 내각제, 책임총리 분권형대통령제 등이 현행 대통령제의 개편 방향으로 제시되었다. 이중 특히 분권, 분점, 정치연합에 유용한 권력구조로 제안됐던 내각제나 책임총리 분권형 대통령제에 대한 논란도 예상된다.
- 그동안 우리의 국회의원 선거제도는 현행 대통령제와 더불어 승자독식의 권력구조를 이루는 대표적인 제도였다. 제도의 개혁과 소수의 대표성 확보를 목표로 이뤄졌던 ‘준연동형선거제’는 실패했다는 공통적인 진단이다. 개편이 불가피하다. 근원적으로 재편될지, 부분적으로 보완되는 방향으로 이뤄질지, 또 언제 선거법 개정이 이뤄질 지도 변수이다.
- 지난 해 제출되었던 일반적인 갈등 관리와 사회통합에 관한 입법도 주목할 만하다. 2020년 12월에 정부가 발의한 ‘갈등관리기본법안’, 또 2020년 6월에 박주민 의원이 대표자로 발의한 ‘공공기관의 갈등예방 및 해결에 관한 법률안’ 등이 있다. 또 한병도 의원이 대표 발의한 ‘민주시민교육지원법안’도 교육의 공정성과 중립성을 보장하며 민주주의 가치를 실현하는 교육에 기여해 민주적 사회통합에 기여할 수 있도록 한 법안이다. 근원적인 거대 정치적 대립이 완화된다면 각 영역에서 갈등의 수렴과 사회통합 문제에 더욱 주목할 수 있을 것이다.

뉴노멀 시대의 정치개혁



권력기관 견제와 균형

1. 현황

- 2020년 말, 대통령의 고위공직자범죄수사처장 지명과 함께 고위공직자범죄수사처(이하 '공수처') 설립이 본격화되었다. 1996년 「부패방지법」 입법 청원을 통해 시작된 고위공직자 범죄 전담 기구의 설립 논의는 이제 다음 단계에 진입하게 되었으며, 2021년은 논쟁 속에서만 존재하던 공수처가 실제로 모습을 드러내는 해가 될 가능성이 상당히 높아졌다. 공수처 출범에 발맞추어 기존에 존재하던 권력기관의 기능도 계속해서 변화가 발생하고 있다. 국가정보원·법무부·행정안전부는 2020년 12월 16일, '권력기관 개혁'이라는 주제로 합동 브리핑을 열고 2021년도 국가정보원, 검찰, 경찰에 대한 개혁 의지를 공표하였으며, 이러한 변화의 물결은 2021년에도 계속될 것으로 보인다.
- 「형사소송법」과 「검찰청법」 개정, 「고위공직자범죄수사처의 설치·운영에 관한 법률」(이하 '공수처법') 제정 등으로 수사기관간 기능·역할의 재분배가 진행되고 있으나, 검·경 역할과 기능에 대하여는 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 최근에는 독립된 통합수사기구의 신설까지 논의되는 상황이다. 국민의 권력기관에 대한 민주적 통제 요구가 증대됨에 따라 이를 어떻게 권력기관 개혁에 반영할 것인지에 대한 다양한 검토가 계속되고 있다. 수사기관 개혁 다음의 새로운 화두로, 일각에서는 사법개혁에 대한 주장이 제기되고 있다. 관련하여 법원행정처의 폐지와 다수의 비법관 위원으로 구성된 사법행정위원회 도입안이 제출되는 등 2021년에도 권력기관 개혁에 대한 논의는 계속해서 화제의 중심이 될 것으로 보인다.

2. 쟁점

수사기관간 권한 분배 및 상호 견제

- 공수처 설치에 따라 검사 관련 범죄 사건은 공수처가, 공수처 검사 관련 범죄 사건은 검찰이 수사하게 되어 이를 통한 상호견제가 이루어질 수 있을 것으로 예상된다. 그런데 현행 「공수처법」에 따르면 공수처장은 중복되는 다른 수사기관의 사건을 공수처로 이첩할 수 있고, 공수처에서 수사하기 적합하지 않다고 판단할 경우에는 사건을 다른 수사기관에 이첩할 수도 있다. 따라서 실제로 공수처가 어떠한 사건을 수행하게 될 것인지는 공수처장의 판단에 달려있어, 향후 실제 공수처 운영과 공수처장의 권한 행사를 유심히 지켜볼 필요가 있다. 한편 공수처 설립 상황에 관계없이, 검찰이 불기소한 처분을 공수처가, 공수처가 불기소한 처분을 검찰이 검토하도록 하는 등 수사기관 간 상호견제 방안을 보완해나가야 한다는 주장이 계속해서 제기되고 있다. 새해에도 수사기관 간 권한 분배 논의가 계속해서 이슈가 될 수 있다.

- 2020년도의 「형사소송법」 및 「검찰청법」 개정을 통해 일정 부분 검·경 수사권 조정이 이루어졌으며, 개정법률은 2021년도부터 시행된다. 개정 「형사소송법」 및 「검찰청법」을 통해 검사와 경찰의 관계가 명시적으로 상호협력관계로 전환되었고, 경찰 수사의 독립성과 책임성이 강화되었다. 그러나 법령의 개정으로 검찰의 직접수사 기능이 폐지된 것은 아니므로, 검찰의 기능을 전적으로 공소제기와 유지에 국한시켜야 한다는 주장이 여전히 일각에서 제기되고 있다. 이러한 내용을 담은 「공소청 법안」 및 「검찰청법 폐지법률안」이 국회에 제출되어 있다. 한편으로는 검찰의 권한과 독립성을 보다 강화하기 위해 법무부장관의 지휘·감독권을 폐지하고, 경찰에 대한 보완수사요구를 확대하는 취지의 「검찰청법 일부개정법률안」 및 「형사소송법 일부개정법률안」 또한 접수된 상태다.
- 일각에서는 검찰·경찰·공수처 등의 수사기관에서 수사업무를 분할한 후, 독립된 수사청에 이를 전담케 하여 수사권·기소권을 분리를 실현하고 수사경찰과 행정경찰을 분리하여야 한다는 견해도 제기되고 있다. 관련하여 과거 20대 국회에서 「수사청 법안」(의안번호 2016553)이 논의된 바 있었으나 통과되지는 못하였다. 독립수사청에 대한 논의는 수사·기소권 분리 및 권력기관 상호견제의 측면에서 장기적 논의가 이루어질 것으로 예상된다.

사법행정에 관한 논의

- 수사기관 개혁 이후의 새로운 화두로 사법부에 대한 논의가 시작되고 있다. 법원행정처를 폐지하고, 비법관 위원을 다수로 한 '개방형 사법행정위원회'를 설치하기 위해 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2101458)이 2020년 7월 6일자로 제21대 국회에 제출되었다. 대법원은 이에 대해 위헌의 소지가 있어 극히 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하였고, 참여연대는 대법원 의견을 반박하는 취지의 의견서를 국회 법제사법위원회에 제출하기도 하였다. 대법관 증원을 요지로 하는 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2102617), 법관 인사위원회 위원을 확대하고 여기에 일반 국민을 포함시키고자 하는 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2103179) 등 다수의 법안들이 제21대 국회에 제출된 상황이다. 향후 논의의 향방을 지켜볼 필요가 있다.

3. 입법 과제와 전망

- 권력기관과 관련하여 2021년은 ① 공수처 운영 및 공수처와 각 수사기관 사이의 관계 정립, ② 검·경의 수사권 조정과 바람직한 역할 정립, ③ 독립된 수사기구의 설치 논의, ④ 사법개혁의 논의가 주요 이슈가 될 것으로 보이며, 향후 추이를 계속해서 지켜볼 필요가 있다.
- 공수처와 검찰 간 관계에 있어서, 사건 관할에 관한 다툼과 같은 실무적 우려들은 실제 공수처 운영에 따라 추가적 논의가 이루어질 것으로 예상되며 불기소 처분의 교차 심사와 같은 상호견제적 제도 논의 또한 지속적으로 진행될 것으로 생각된다. 아직은 공수처의 개선이나 보완을 위한 법안이 추가로 제출된 상황은 아니나, 이러한 논의는 공수처의 운영과 함께 본격적으로 시작될 것으로 예상된다.

- 검·경 수사권 조정과 관련하여서는 제21대 국회에 「검찰청법 폐지법률안」(의안번호 2106977), 「공소청법안」(의안번호 2106976) 등의 법률안이 제출되어 있으며, 이에 따라 검찰의 기능과 역할 및 검·경 수사권 조정에 대한 지속적 논의가 이루어질 것으로 판단된다.
- 독립수사기구의 신설은 각 수사기관의 역할과 기능의 축소로 직결되므로 다각적으로 가능성을 검토해보아야 한다. 수사기관간 견제·균형 및 수사효율성 관점에서 독립수사기구의 신설이 지속적으로 논의될 것으로 예상되나, 구체화에 이르기까지는 조금 더 시간이 필요할 수 있을 것이다.
- 일각의 사법개혁 주장과 관련하여 제21대 국회에는 법원행정처를 폐지하고 개방형 위원회 설치를 요지로 하는 세 개의 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2101458, 2103726, 2104341), 대법관 증원을 요지로 하는 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2102617), 법관인사위원회 위원을 확대하고 여기에 일반 국민을 포함 시키고자 하는 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 2103179) 등 다수의 의안들이 접수되었다. 향후 제21대 국회에서는 변화의 필요성 여부부터 그 구체적 방안까지 다양한 논의가 진행될 것으로 예상된다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-06-22	검찰청법 일부개정법률안 (2100848)	조수진 의원	- 일반적 지휘·감독 권한 외의 구체적 사건에 대해 검찰총장을 지휘할 수 있도록 하는 법무부장관의 수사지휘권을 폐지함
2020-07-06	법원조직법 일부개정법률안 (2101458)	이탄희 의원	- 사법행정에 관한 총괄적 권한을 가지는 심의, 의결기구로서 합의제기관인 사법행정위원회를 도입하고 법원행정처, 법관 인사위원회를 폐지함
2020-08-03	법원조직법 일부개정법률안 (2102617)	이탄희 의원	- 대법관의 수를 48명으로 증원함
2020-08-24	법원조직법 일부개정법률안 (2103179)	최기상 의원	- 법관인사위원회의 위원을 21명으로 확대하고, 그 중 10명을 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」에 따른 배심원의 자격을 가진 사람 중에서 무작위 추출방식으로 선정하되 그 반수 이상을 여성으로 구성함
2020-09-10	법원조직법 일부개정법률안 (2103726)	이수진 의원	- 법원행정처를 폐지하고, 사법행정사무에 관한 심의·의결기구로서 사법행정위원회를 도입하며 법원사무처를 신설함
2020-09-10	법원조직법 일부개정법률안 (2104341)	백혜련 의원	- 대법원에 외부위원이 참여하는 사법행정회의를 신설하고, 전국법원장회의와 전국법관대표회의를 상설화하며 법원사무처를 신설함
2020-12-29	검찰청법 폐지법률안 (2106977)	김용민 의원	- 공소청을 신설하여 검찰에게 기소와 공소 유지 업무를 수행하게 하며, 「검찰청법」을 폐지함
2020-12-29	공소청법안 (2106976)	김용민 의원	- 검찰청을 폐지하고, 공소청의 조직, 직무 범위 및 인사와 그 밖에 필요한 사항을 규정하는 공소청법을 발의하여 검사가 공소의 제기 및 유지를 전문적으로 하는 관청임을 명확히 함
2021-01-18	검찰청법 일부개정법률안 (2107453)	권성동 의원	- 검찰청의 예산을 독립시키고, 개별 사건에 관한 법무부장관의 지휘·감독권을 폐지하며, 검찰총장의 임기와 검찰총장후보추천위원회의 구성, 검사의 임명과 보직 제청 방식 등을 조정함
2021-01-18	형사소송법 일부개정법률안 (2107452)	권성동 의원	- 검찰의 경찰에 대한 보완수사 요구를 확대 - 검사가 사법경찰관이 신청한 영장을 정당한 이유 없이 청구하지 않는 경우 사법경찰관이 상급검찰청에 이의 신청을 할 수 있도록 함

뉴노멀 시대의 정치개혁



자치분권과 다극체제로의 전환

1. 현황

- 저성장·저출산으로 인한 인구감소 및 인구구조의 변화, 지역 산업의 쇠퇴 및 지방재정의 악화는 과거 지역거점의 역할을 하던 지방 도시들을 소멸위기로 몰아넣었다. 한국고용정보원의 발표에 따르면 2020년 기준 전국 228개 시·군·구의 46%(105개 시·군·구)가 소멸위험지역이나, 수도권 인구는 2020년 사상 처음으로 비 수도권 인구를 넘어서는 등 수도권 집중으로 인한 지역불균형은 점점 심화되고 있다. 또한 세계적으로 대도시권의 글로벌 경쟁이 심화되는 상황이나, 현재 우리나라는 수도권 외에는 글로벌 경쟁력이 있는 도시권은 없는 실정이다. 서울 및 수도권의 글로벌 경쟁력은 10위권 내외에 해당하는 반면, 차순위인 부산·울산·경남의 경우 50~70위권 수준에 머물러 있으며, 기타 지방 대도시권 경쟁력은 순위권 밖이다.
- 지방 도시들이 소멸위기에서 벗어나 국가균형발전을 도모하고 글로벌 경쟁력을 확보하기 위해서는 ‘중앙주도-수도권 일극체제’에서 ‘자치분권-지역 다극체제’로 전환이 필요하다. 지방 도시들이 일자리 창출 및 산업 육성, 정주환경 개선, 인프라 구축 등을 효율적으로 추진하고, 특정 지역 내에서 해결할 수 없는 코로나19 같은 예기치 못한 전염병, 환경문제, 재난 재해 등에 대응하기 위해서는 지자체들이 행정구역 단위를 넘어서는 광역단위 협력을 통해 메가시티를 조성하고 다극체제 구축을 위해 노력해야 한다. 이를 위해서는 국가와 지자체의 권한과 책임을 합리적으로 배분해 각자의 기능이 서로 조화를 이루고, 지자체의 정책결정과 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 자치분권을 실현하고, 광역 협력을 통해 지방의 인구와 지역경제 규모를 키워 규모의 경제와 범위의 경제를 확보하려는 메가시티 전략을 수립할 필요가 있다.
- 현재 부산·울산·경남은 수도권 중심의 일극체제를 극복하고 동남권의 새로운 발전방향을 모색하기 위해 ‘동남권 상생발전 협의회’를 구성하고, 동남권 메가시티 조성을 통한 발전방향을 모색하고 있으며, 대구·경북, 광주·전남권, 대전·세종·충남·충청 등 충청권 등은 광역생활경제권 구축을 위한 합의를 채택한 상태이다. 메가시티 전략과 병행하여 논의되는 시·도 행정통합 추진은 정책의 추진체제를 마련한다는 점에서 상승작용이 기대되고 있어, 올해는 다극체제 전환논의가 보다 본격화 될 것으로 예상된다.

2. 쟁점

중앙권한의 지방이양 분야 선정 및 이양을 위한 지원방안

- 점차 확대되고 있는 지방의 자치역량에 맞추어 중앙행정기관의 권한을 지방으로 이양하는 방안에 대한 논의가 필요한 시점이다. 우선, 보충성, 책임성, 수요자 중심의 원칙 등을 검토하여 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 합리적인 사무조정 및 배분을 해야 한다. 지방이양 대상 분야를 선정하는 과정에서 중앙행정기관과 지자체가 모두 참여하여 이양 범위와 방식 등을 협의할 수 있도록 절차를 마련하는 노력이 필요하다. 그리고 지방이양시 인력·예산·정보·기술 등이 적시에 전환되는데 필요한 지원체계가 구축될 필요가 있다. 이양된 이후에도 해당 중앙부처와 지자체 간의 정책연계가 단절되지 않도록 방안이 요구된다. 한편, 지자체는 이양을 받은 특별지방행정기관의 사무 수행을 위해 전문직 강화 및 확대 방안을 마련할 필요가 있다.

지자체가 광역 협력 방안 마련

- 과거 광역 협력을 위한 다양한 예산사업들이 추진되었으나, 중앙부처별 칸막이식 예산지원, 권역 내 지자체 사이의 소지역주의 발흥 등으로 정책 효과가 반감되었다. 광역 협력의 필요성에 대해서는 대부분의 지자체가 공감하지만, 지자체간 이해관계로 인한 갈등으로 광역 협력이 용이하지는 않았다. 향후 지자체간의 광역 협력 체계 구축을 위해서 인접한 자치단체간의 행정통합 추진과 더불어 여러 자치단체가 연합하여 구성하는 특별지방자치단체 설립 등에 대한 논의가 선행될 필요가 있을 것으로 판단된다.

3. 입법 과제와 전망

- 2020년 5월 19일에 제정된 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄 이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」에 따라 2021년 1월 1일부터 16개 중앙행정기관 소속 46개 법률에 명시된 400개 국가사무가 지방사무로 전환되었다. 2021년에도 중앙행정권한의 지방이양 추진사무의 발굴과 이양을 위한 정책 및 입법이 진행될 전망이다. 이와 함께 2020년 12월 9일 「지방자치법 전부개정법률안」이 국회 본회의를 통과하여 2021년 1월 13일부터 시행될 예정이다. 동 법은 32만에 전면 개편된 것으로 자치단체의 권한 및 책임 강화를 골자로 하고 있다. 해당 법률이 시행될 경우에는 지역의 자치분권은 더욱 강화될 전망이며, 이에 따른 지역의 대비책 마련이 필요한 시점이다.
- 한편, 2022년 1월 13일에 시행될 「지방자치법」에 지자체 간의 광역적 협력사업이 가능하도록 특별지방자치단체를 구성할 수 있도록 법적 근거를 명확히 하고 있다. 제12장 특별지방자치단체에서 설치에서부터 운영 관리 등과 관련된 조항(제199조~제211조)을 신설하였다. 동법 제199조에 설치 규정을 두었는데, 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

- 자치분권과 다극체제로의 전환과 관련된 대표적인 법률의 최근 입법동향을 살펴보면, 먼저 「지방자치법」 개정안과 관련해서는 지역균형발전을 위해서 도농복합시의 선정기준 완화 관련 안(정희용의원안, 홍문표의원안, 김남국의원안)이 있다. 이원욱의원은 「지방자치법」 전부개정안을 발의하여 지방자치단체의 명칭을 지방정부로 변경하고, 지방의회 의 권한 강화 및 책임성 관련 규정을 개정하는 안을 발의하였다. 또한, 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 지방자치와 균형발전을 위한 대표적인 법률 중 하나다. 동 법의 제정 목적은 성숙한 지방자치를 구현하고, 지방의 발전과 국가의 경쟁력 향상을 도모하는데 있다. 최근 동 법의 주요 개정안을 보면, 민형배의원이 현행법의 ‘지방’이라는 표현을 ‘지역’으로 정비하는 것을 골자로 하는 안이 있다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-12-31	「지방자치법 일부개정법률안」 (2107084)	정희용의원	- 도농복합형태의 시로 할 수 있도록 군의 인구 기준을 낮추어 지방균형발전에 기여하고자 관련 규정을 개정
2020-12-08	「지방자치법 전부개정법률안」 (2106211)	이원욱의원	- 지자체로의 권한이양으로 자율성과 독립성을 갖추고자 지자체의 명칭은 지방정부로 변경하는 한편, 지방의회 의 권한 및 전문성 강화를 위한 관련 규정들을 정비하고자 함
2020-11-12	「지방자치법 일부개정법률안」 (2105247)	홍문표의원	- 도청 또는 도의회 소재지가 있는 군(郡)의 경우 도농 복합형태의 시로 할 수 있도록 명시하여, 지역 균형발전에 기여하려는 것임
2020-09-11	「지방자치법 일부개정법률안」 (2103758)	김남국의원	- 기존의 일반시 중 농·어촌의 특성을 가진 지역이 있는 시의 경우 도농복합형태의 시로 전환할 수 있도록 해 지역특성에 맞는 행정체제를 갖추도록 함
2020-11-16	「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법 일부개정법률안」 (2105361)	민형배의원	- 현행법의 ‘지방’이라는 표현을 ‘지역’으로 정비하여 위계적 구조를 배제한 표현을 사용하도록 함

2021 국회입법조사처
올해의 이슈



코로나 이후 세계와 한국

II

코로나 이후 세계와 한국



코로나 대응과 민주주의의 미래

1. 현황

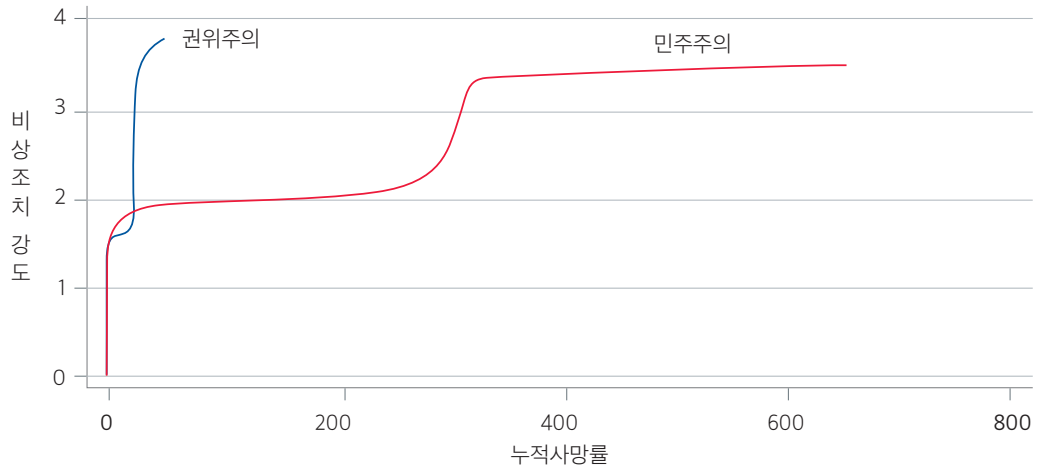
- 코로나19의 발생 이후 이에 대처하기 위해서 시민의 자유와 기본권을 제한하는 중앙정부의 권한이 강화되면서, 프리덤 하우스(Freedom House)는 전세계적으로 80여개 국가에서 민주주의와 인권이 후퇴했다고 평가했다. 특히 민주주의 실현의 핵심기제인 선거를 취소·연기하는 국가가 늘어나면서 ‘코로나 바이러스가 가장 먼저 죽인 것은 민주주의’라는 주장까지 제기되었다. 반면에 코로나19에 대처하기 위한 과정에서 정부의 투명한 정보제공과 시민참여의 가치가 확인되고, 원격 의회와 같은 새로운 형태의 민주주의를 모색하는 계기를 제공했다고도 평가받는다. 또한 코로나19로 인해서 디지털 기술을 민주주의와 접목시키려는 노력이 가속화되었다. 코로나19가 아직 종식되지 않은 2021년에도 코로나19의 대응과 민주주의의 관련성은 계속 논의의 중심이 될 것으로 전망된다.

2. 쟁점

민주주의 정부는 권위주의 정부보다 코로나 대처에 효율적인가?

- 코로나19와 같은 감염병 확산에 신속하고 효과적으로 대응하기 위해서는 봉쇄·이동제한·격리 등의 비상조치가 필요한데, 이런 비상조치의 실행과정에서 시민의 자유와 기본권에 대한 제한이 불가피하다. 이런 측면에서 중앙집권적인 권위주의 정부가 민주주의 정부보다 코로나 대응에 효율적이라는 주장이 제기되었다. 중국 정부가 코로나 발생 초기에 정보와 시민의 자유를 통제함으로써 코로나를 조기에 진압할 수 있었던 반면, 미국이나 유럽의 민주주의 국가에서는 시민의 기본권 제한을 둘러싼 논란이 제기되면서 정부가 코로나 발생 초기에 신속하게 대처하는데 실패했다는 주장이 대표적이다. 민주주의 국가와 권위주의 국가에서 코로나19로 인한 누적 사망률과 정부가 시행한 비상조치 강도간의 관계에 관한 경험적 연구에 따르면, 권위주의 국가들에서는 누적 사망률이 높아지기 이전에 봉쇄 및 직장폐쇄와 같은 강력한 비상조치가 시행되었다. 반면에 민주주의 국가에서는 누적 사망률이 300인이 넘고 나서야 강력한 비상조치가 시행되었다(아래의 그림 참조).
- 그러나 민주주의 정부의 투명한 정보공개와 정부에 대한 국민의 신뢰는 적극적인 시민참여와 협력을 담보하는 중요한 사회적 자본이라는 점에서 장기적으로는 민주주의 체제가 코로나 대응에 더 효율적이라는 주장도 제기되었다. 한국의 K방역 성공을 비롯하여 대만이나 뉴질랜드 등 코로나 대응에 성공한 민주주의 국가들이 대표적 사례로 전세계적으로 주목받았다.

체제별 누적사망률과 비상조치 강도



주: 조치 강도(severity)는 0=아무 조치 없음, 1=학교 폐쇄, 2=(1+)모임 금지, 3=(2+)봉쇄, 4=(3+)직장폐쇄

자료: Cheibub, Hong, & Przeworski, "Rights and Death: Government Reactions to the Pandemic", 2020

코로나19가 전세계적으로 민주주의를 퇴보시켰나?

- 코로나19 대응을 위한 비상조치로 인해서 전세계적으로 민주주의가 퇴보했다는 주장이 제기되었다. 즉, 코로나19로 인해서 정치지도자의 초헌법적인 권력행사를 정당화되고, 시민의 기본권과 자유가 과도하게 억압되었으며, 야당 정치인 탄압의 빌미를 제공하였고, 민주적 통제기제인 선거가 전세계 75개 국가에서 연기되거나 취소됨으로써 민주주의가 후퇴하였다는 것이다. 그러나 이런 국가들은 대부분 코로나19의 발생 이전부터 원래 권위주의 국가이거나 비민주주의 국가에 해당되는 국가라는 반론도 제기되었다.
- 오히려 민주주의 국가들의 경우 2020년 치러진 선거에서 정부와 정치지도자의 코로나 대응에 대한 평가가 선거결과를 좌우하는 쟁점이슈로 등장하였다. 코로나19에 효과적으로 대처했다고 국민적 지지를 받은 집권당(한국)이나 현직자(도쿄도지사)는 선거에서 승리한 반면, 미국과 프랑스 등 급속한 코로나 확산과 높은 사망률로 코로나 대응에 실패했다고 비판받은 집권당이나 정치지도자는 선거에서 참패하였다. ‘회고적 투표를 통한 정부와 현직자 심판’이라는 선거민주주의 기제가 코로나 정국에서 제대로 작동했다는 점에서, 민주주의 국가에서 오히려 코로나19는 ‘국민의 지배’라는 민주적 가치를 재확인시키고, 우편투표의 확산 등 새로운 형태의 시민 정치참여를 확장했다는 주장도 제기되었다.

코로나로 인해 새롭게 출현한 민주적 정치참여 방식

- 코로나로 인해 대면접촉 중심의 전통적인 의회 운영방식에 변화가 불가피해지면서, 세계 주요국들은 코로나 위기상황에서도 대의기관으로서 의회의 기능유지를 위해서 원격 화상회의·원격표결·대리표결 제도 등을 도입하였다. IPU 회원국의 절반 이상이 이전과 구분되는 의사운영을 하고 있는 것으로 나타났다. 특히 국가위기 상황에서는 행정부가 주도적인 역할을 함으로써 의회가 주변화될 우려가 있다는 점에서 의회의 대행정부 감독기능 및 긴급예산편성에 대한 의회의 재정통제권을 유지해야 한다는 위기의식이 확산되었고, 영국을 비롯한 주요국들은 의회 본연의 기능유지를 위해서 다각도로 노력하고 있다. 코로나19로 인해 대면접촉 중심의 집회시위 활동이 제한되면서 시민의 정치참여가 위축되지 않도록 하기 위해서 정보통신기술의 발전을 이용하여 다양한 형태의 정치참여 방안이 모색되었다. 전자청원제도, 온라인 시위 등이 대표적인 사례이다.

3. 입법과제와 전망

- 이상의 논의를 종합하면 코로나가 전세계적으로 민주주의 퇴보를 초래했다고 일반화하기는 어려워 보인다. 위기상황에 대처하기 위한 비상조치는 시민의 기본권 제한을 전제로 하는데, 이것이 시민의 생명권 보호라는 국가의 의무를 수행하기 위한 것이고 헌법과 법률이 정한 적법한 절차에 따라서 이루어진다면 정당화될 수 있기 때문이다.
- 권위주의 국가나 독재국가의 경우 집권여당과 정치지도자가 코로나 상황을 시민적 자유를 억압하고 중앙집권화 및 장기집권을 기획하는 기회로 이용하고 있는 사례가 나타나고 있다. 이들 국가에서 코로나19로 인한 민주주의 퇴행을 막기 위해서 국제기구의 감독과 역할이 더욱 중요해질 것으로 보인다. 코로나 대처를 위한 정부의 비상조치는 제한적·한시적으로 시행되어야 된다는 점에서 코로나 종식 이후 세계 각국 정부가 비상조치들을 해제했는지 여부를 추적감독할 필요가 제기되고 있다. 이를 위해 ‘유럽연합 집행위원회’(EC)와 ‘국제민주주의와 선거지원연구소’(International IDEA)는 ‘코로나가 민주주의 인권에 미치는 영향을 감독하기 위한 추적 및 국제감독기구’를 발족시킨 바 있다.
- 민주주의 국가들은 미증유의 국가위기 상황에 적응하여 민주주의가 지속적으로 작동될 수 있도록 하기 위한 방안을 모색하고 있다. 이런 추세는 ‘디지털 민주주의’ 또는 ‘언택트 민주주의’의 발전을 촉발시킬 것으로 보이며, 실제로 미국을 비롯한 세계 각국은 정보통신기술을 민주주의와 접목시키기 위해 적극적인 노력을 기울이고 있다. 우리나라 국회도 2020년 12월 「국회법」개정을 통해 원격출석 및 원격영상회의 개의를 법적 근거를 마련한 바 있다. 이런 측면에서 2021년은 전 세계적으로 새로운 민주주의를 실험하는 한 해가 될 것으로 보인다.

코로나 이후 세계와 한국



바이든 정부와 한반도 평화프로세스

1. 현황

- 한반도 평화프로세스는 남·북한과 미국 간 일련의 대화와 협의를 통해 진행되어왔으나, 2019년 2월 하노이 북미정상회담 이후 남북관계가 교착되면서 사실상 답보 상태였다. 2021년 1월 20일 바이든 행정부 출범으로 미국의 대북정책에 근본적 변화가 예상되는 가운데 일각에서는 북핵문제의 우선순위가 높지 않을 것이라는 점과 오바마 행정부 시기 '전략적 인내' 정책으로의 회귀 가능성으로 인해 한반도 평화프로세스 재가동 여부에 대한 우려를 제기하고 있다. 반면, 과거 민주당 정부와 페리 프로세스 구상을 함께 설계했던 경험을 살려 바이든 행정부와 한반도 평화프로세스 구상을 조율·재현할 수 있을 것이라거나, 신 행정부의 주요 외교안보라인이 오바마 정부 당시 이란 핵 협상의 주역이었다는 점에서 이란식 핵 합의(포괄적 공동행동계획)가 적용될 수 있을 것이라는 기대도 있다. 북한은 조선로동당 제8차 대회에서 미국을 향해 '강대강 선대선'이라는 말로 향후 대미 정책을 압축적으로 표현함과 동시에 '3년 전 봄날'을 언급함으로써 한반도 평화 프로세스 재가동에 대한 여지를 남기고 있다.
- 문재인 대통령의 임기를 고려하면 사실상 올해가 한반도 평화 프로세스의 성과를 도출할 수 있는 마지막 기회가 될 수 있다는 점에서 적극적인 재개 노력이 요구되는 상황이다. 바이든 행정부가 전략적 인내를 바탕으로 한 '오바마3기'가 아니라 한반도 평화프로세스를 추진했던 '클린턴2기'를 포괄하고 계승하여 새로운 한반도 평화프로세스를 가동하는 '바이든 1기'가 되도록 2021년 우리 정부의 적극 노력이 필요하다.

기본개념	주요내용
한반도 평화 프로세스	- 남북 간 적대적 긴장과 전쟁의 위협을 없애고 한반도에 항구적인 평화를 정착시키기 위한 문재인 정부의 한반도 정책으로 '종전선언-평화협정체결-항구적 평화체제 구축'을 주요 내용으로 함. 정전협정에 따른 한국전쟁의 휴전상태를 종결짓는 종전선언은 한반도 평화 프로세스 구축의 첫 단추가 될 수 있어 그 정치적 의미가 적지 않음
전략적 인내 (Strategic patience)	- 북한의 도발에도 불구하고 그에 대해 공개적으로 언급하거나 먼저 협상을 제의하지 않는 등 무시로 일관하면서 경제제재를 통해 북한을 압박한 오바마 행정부의 대북정책 기조임. 결과적으로 이 정책은 북한이 핵 능력을 완성시킬 수 있는 시간을 주었다는 비판을 받음

기본개념	주요내용
페리 프로세스 (The Perry Process)	- 1999년 10월 미국 민주당 클린턴(Bill Clinton) 행정부의 북한 비핵화에 대한 포괄적 해결방안을 담은 보고서로 윌리엄 페리(William Perry) 대북정책조정관이 작성하였음. 북한이 핵개발 중단조치 등을 하면 단계적 보상을 제공하나, 거부할 경우 강력한 조치를 취할 것을 명문화하고 있음
포괄적 공동행동계획(JCPOA, Joint Comprehensive Plan of Action)	- 2015년 7월 14일 미국·영국·프랑스·독일·중국·러시아와 이란이 맺은 합의로, 이란이 핵활동을 중단하면 제재를 해제하지만 이를 위반할 경우 다시 제재가 복귀되는 스냅백(Snap-back) 조항이 포함되었음

2. 쟁점

북미대화 재개 및 정상회담 개최

- 심각한 코로나19 상황과 침체된 국내 경제 상황을 고려하면 바이든 신행정부의 최우선 국정과제는 국내문제가 될 것이며, 북핵문제는 외교 문제 중에서도 중국, 중동에 비하면 우선순위가 낮을 것으로 전망된다. 또한 신행정부의 한반도 외교안보라인 인사 및 대북정책 검토 완료에 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되고 있고, 바이든 대통령이 트럼프-김정은 정상회담을 비판해 온 만큼 북미대화 조기 재개 및 정상회담 개최 여부는 불투명한 상태이다.
- 민주당 정당은 북한과의 외교를 통해 비핵화의 장기적 목표를 추진함과 동시에 북한 주민들을 위한 인도주의적 원조를 지지하고, 인권유린 중단을 위한 압력을 가할 것을 명시하고 있다. 민주당 정부는 전통적으로 인권문제를 강조해왔으므로 북한의 인권 상황이 북미대화의 재개에 장애로 작용하지 않도록 남북 그리고 한미 간 사전 조율이 필요할 것이다. 따라서 우리 정부는 바이든 신행정부의 대북정책 검토 과정에서 북미대화의 모멘텀 유지를 위한 한미 간 대화가 진행될 수 있도록 선제적으로 요청할 필요가 있다. 또한 북미대화 혹은 북미정상회담 이전이라도 남북정상회담을 개최하기 위한 노력도 필요하다.

비핵화의 방식

- 이란 핵합의, 페리 프로세스, 전략적 인내, 군축론적 관점 등 과거 정부의 경험을 바탕으로 다양한 비핵화 방식의 적용 가능성이 제기되고 있으나, 바이든 신행정부 내에서도 비핵화 방식에 대한 합의는 이루어지지 않은 상황이다. 신행정부 내에서 검토될 가능성이 있는 비핵화 방식에 대한 사전적 실효성 검증 등을 통해 우리 정부의 입장을 제시하고, 한반도 평화프로세스 구축과 조화될 수 있는 대안 제시가 필요할 것이다. 예컨대, 북핵 협상을 성공적으로 이끌기 위해서는 다자가 참여했던 이란 핵협상 모델을 참고로 하되, '협상의 개념적 확장 및 도약'을 통해 한반도평화체제 구축을 위한 '협력적 북한비핵화 모델'을 구상할 필요가 있다. 협상 의제를 핵 폐기와 경제제재 철회에 한정하지 않고 핵군축과 신뢰구축을 포함하는 '협상의 개념적 확장 및 도약'을 통해 우호적인 협상환경을 조성해 나가야 할 것이다. 우발적이고 일회적인 경로의존성을 탈피하여 한반도평화체제 구축을 위한 안정적이고 지속적인 '협력적 북한 비핵화모델'을 구상할 필요가 있다.

- 북미 간 양자협상을 선호하였던 트럼프 행정부에 비해, 바이든 행정부는 대북정책에 있어서도 동맹국 및 중국을 비롯한 다른 국가들과의 협력을 강조하고 있다. 이와 관련, 최근 미중경쟁의 심화 이후 더욱더 공고화되고 있는 북중관계를 고려하여 북한에 대한 중국의 전략적 레버리지를 활용해야 한다는 주장이나, 포괄적 행동계획과 같은 다자협상을 활용해야 한다는 주장 등이 제기되고 있다. 따라서 북한 비핵화와 한반도 평화 프로세스의 로드맵을 관련 주변국 및 국제사회와 공유하고 지지를 이끌어내는 다자협력의 노력이 필요할 것이다.

비핵화와 한반도 평화프로세스

- 종전선언을 통해 북한이 느끼는 체제 붕괴위험 인식을 완화하고, 한반도 평화 협정 체결을 견인하여 한반도 평화프로세스를 촉진할 수 있다는 점에서 유용하다는 주장이 있다. 반면, 미국 조야에 확산되어 있는 비핵화와 연계되지 않은 종전선언 불가론을 비롯하여 종전선언은 유엔사 등의 법적 근거를 약화시켜 북한이 유엔사 해체 등을 주장하는 근거로 활용될 수 있다는 지적이 있다. 종전선언은 유·무용 차원뿐만 아니라 비핵화와 한반도 평화프로세스의 선순환 차원에서도 논의할 필요가 있으며, 종전선언의 정치적 의미에 대해 미국을 설득하고 한미 간 이견을 조율할 필요가 있다.
- 트럼프 정부 시기 남북관계 진전과 북미 간 비핵화 협상의 속도 불일치에 대한 불만이 미국 내에서 제기되었던 것으로 알려지고 있으며, 이를 조율하기 위한 한미워킹그룹이 구성되기도 하였다. 북한 비핵화의 궁극적 목적은 한반도 평화체제의 구축임을 명확히 하고, 바이든 신행정부와 의 긴밀한 조율을 통해 한반도 평화프로세스 구축 계획에 대해 합의할 필요가 있다. 또한 신행정부의 대북정책 및 대북 외교안보 라인이 구축되기 전까지 남북 간에 우선적으로 추진 가능한 부분을 모색하고 남북대화를 진행할 필요가 있다. 예를 들어 남북국회회담의 성사는 북미관계 개선과는 별개로 남북관계의 제도화 수준을 제고하고, 북한 비핵화모델의 구축을 촉진하는 기제가 될 수 있을 것이다.

3. 입법과제와 전망

- 바이든 신행정부의 대북 외교안보라인이 형성되고 대북정책이 수립되기 까지 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 이 기간 동안 남북 및 한미 간 긴밀한 소통을 통해 북미대화의 모멘텀을 유지하고, 한반도 평화프로세스 재가동을 위한 외교적 노력이 진행될 것으로 전망된다. 또한 북미대화와는 별개로 남북관계의 진전과 제도화수준을 제고하고, 남북 간 협력을 진전시키기 위한 우리의 구체적이고 실천적인 지원방안이 추진될 것으로 전망된다.
- 국내적으로도 한반도 평화프로세스 실현과 남북관계의 실질적 진전을 지원하기 위한 제도적 대비가 필요할 것이다. 입법과제로는 남북평화프로세스 활성화, 남북교류협력의 활성화, 한반도 평화 촉진 기금의 확충, 한반도 평화 교육의 제고로 압축할 수 있다. 이를 위해 다음과 같은 관련 법률(안)에 대한 검토가 필요하다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-07-02	「남북관계발전에 관한 법률」 일부개정법률안	임종성 의원	남북관계발전 기반조성 남북합의서 제도화 대북전단 관련
2020-12-03		김영주 의원	
2020-12-08		송영길 의원	
2020-12-29		지성호 의원	
2020-06-05	「비무장지대의 보전과 평화적 이용에 관한 법률안」	전해철 의원	비무장 지대의 평화적 이용
2020-06-05	「한반도 비무장지대 세계유산 남북공동 등재 지원에 관한 특별법안」	안민석 의원	비무장지대내 세계유산 등재 지원
2020-09-09	「한반도 평화번영 법제기획단의 설치 및 운영에 관한 법률안」	김영주 의원	한반도 통일 관련 법제 연구 등 총괄
2020-06-03 ~2020-12-31	「남북교류협력법」 일부개정법률안 다수	김영주, 김홍걸, 김승남, 윤후덕, 김승원, 추경호, 이재정, 김기현, 이상현, 김영호, 김경협, 이용선 의원 등 개별 대표발의	남북 교류협력의 활성화
2020-07-02	「남북 보건의료의 교류협력 증진에 관한 법률안」	신현영 의원	남북보건의료 협력 증진
2020-06-08 ~2021-01-11	「남북협력기금법」 일부개정법률안 다수	김영주, 이용우, 김홍걸, 한기호, 조태용, 김영호, 안민석, 조경태, 김도읍, 김석기 의원 등 개별 대표발의	한반도 평화 촉진 기금의 확충 및 관리 기금의 재무 건전성 확충 국회보고 강화

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-08-11	「통일교육지원법」 일부개정법률안	설훈 의원	한반도 평화 교육의 제고 미래세대 통일교육 지역통일교육센터·통일관 강화 자유민주주의 교육 강화
2020-09-21		전해철 의원	
2020-10-14		이재정 의원	
2020-11-12		안민석 의원	
2020-12-10		태영호 의원	
2020-09-22	「국립청소년 통일미래원 설립 및 운영에 관한 법률안」	김영주 의원	
2020-06-01	통일·평화특구·개성공업지구 관련 제정법 및 일부개정법률안	윤후덕 의원	개성공단 운영 등 남북 경협 안정성 제고 통일·평화특구 설치 및 운영 폭발물 이용 개성공업지구 건물 파괴 처벌
2020-06-12		김성원 의원	
2020-07-15		박정 의원	
2020-07-13		윤상현 의원	
2020-07-29		태영호 의원	
2020-06-07	「남북관계 발전에 관한 법률」 일부개정법률안	김홍걸 의원	지방자치단체·민간단체의 역할 제고
2020-09-07		안민석 의원	
2020-12-11		김경협 의원	

코로나 이후 세계와 한국



팬데믹 시대, 콘텐츠 강국으로의 도약

1. 현황

- 코로나19로 인해 영화, 공연, 콘서트와 같은 오프라인 문화 소비가 감소한 반면 게임, 인터넷 동영상 등 집에서 나홀로 즐기는 콘텐츠 소비는 증가하고 있다. BTS(방탄소년단)와 한국관광 해외홍보 영상(이날치), 드라마 등의 인기를 통해 팬데믹 시대 우리나라의 문화콘텐츠가 다시 주목을 받고 있다. 넷플릭스, 유튜브 등 인터넷 동영상(OTT) 이용이 일상화되고 관련 시장이 계속 성장하면서 미디어 콘텐츠의 영향력은 더욱 확대되고 있다. OTT 미디어 플랫폼 가입은 확산 단계를 넘어 일상화되고 있으며, 플랫폼 사업자들의 오리지널 콘텐츠 제작이 활발해지는 등 콘텐츠 시장의 경쟁은 더욱 치열해지고 있다.
- 이러한 흐름 속에 2020년 6월 22일 정부는 '제12차 정보통신전략위원회'에서 창의적인 젊은이들과 미디어 기업의 혁신적 성장을 지원함으로써 국내 디지털 미디어 산업의 글로벌 경쟁력을 강화하는 범정부 합동 '디지털 미디어 생태계 발전방안'을 발표하면서 콘텐츠의 중요성을 강조한 바 있다. 2021년은 팬데믹 시대를 맞아 디지털 미디어를 포함한 콘텐츠 강국으로의 도약을 계획하고 실행하는 시작점이 될 수 있다.

2. 쟁점

팬데믹 시대의 콘텐츠 수요 및 이용행태 등 미래 예측

- 팬데믹 시대에 콘텐츠 생산과 소비시장이 급격히 커지면서 다양하고 품질 좋은 콘텐츠에 대한 이용자의 욕구(needs)와 수요는 증가하고 있고, 이용행태 또한 계속해서 변화하고 있기 때문에 콘텐츠 수요 및 이용행태를 포함한 미래의 콘텐츠 전반에 대하여 미리 예측하고 대비할 필요가 있다. 세대, 이용 동기, 공간, 취향, 라이프스타일, 글로벌 등 여러 가지 변인에 따른 콘텐츠 이용 행태를 세분화하여 분석하고 예측하는 것은 콘텐츠 인프라 구축과 경쟁력 강화의 기초 자료가 될 수 있다.

새로운 디지털 미디어 기술을 활용한 콘텐츠 혁신

- 팬데믹으로 외부 활동이 제한되면서 ‘집콕 나홀로 디지털’ 콘텐츠 소비 방식으로의 전환이 가속화되고 있기 때문에 콘텐츠 소비의 여러 가지 상황별 시나리오를 가정한 새로운 디지털 미디어 기술 개발과 혁신이 요구된다. 기존의 모바일 앱을 이용한 콘텐츠 제작 및 유통, AR(Augmented Reality: 증강현실) 등 기술융합 실감 콘텐츠의 활용, AI 기반 제작 및 편집, 고화질 기술 개발, 디지털 콘텐츠 아카이브 구축 등을 포함하여 콘텐츠 관련 새로운 기술의 개발과 혁신이 필요하다.

투자 및 지원을 통한 콘텐츠 글로벌 경쟁력 강화 필요

- 새롭게 등장하는 글로벌 미디어의 확산과 콘텐츠에 대한 전 세계의 관심 증가로 콘텐츠의 국가 간 장벽은 사라진지 오래되었다. 지금은 콘텐츠 창작과 제작에 대한 적극적인 투자 및 지원을 통해 글로벌 콘텐츠 강국으로 도약할 수 있는 기회가 될 수 있다. 단기적이고 일회적인 콘텐츠 제작 지원이 아니라 젊은 층의 취업, 기업의 투자, 해외 진출, 인력 양성 등 콘텐츠 창작·제작·배급 등을 위한 탄탄한 인프라 구축을 포함한 중장기적인 방안을 모색해야 한다. 또한 공정하고 상생할 수 있는 환경이 조성됨으로써 지속 가능한 성장이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

전 국민의 디지털 역량 강화를 통해 콘텐츠 향유 기반 마련

- 콘텐츠 향유는 일부 여건이 가능한 국민만을 위한 것이 아니다. 콘텐츠 격차로 인한 문화 소외계층이 발생하지 않도록 모든 국민의 콘텐츠 접근이 용이하도록 오프라인·온라인 콘텐츠 접근성을 확보해야 한다. 특히 디지털 시대의 콘텐츠 소비를 위해 전 국민의 디지털 역량을 강화함으로써 안전하고 편리한 콘텐츠 소비가 이루어지도록 노력해야 한다.

3. 입법과제와 전망

- 콘텐츠 향유는 일부 여건이 가능한 국민만을 위한 것이 아니기 때문에 콘텐츠 격차로 인한 소외계층이 발생하지 않도록 대책을 마련함과 동시에, 2021년 경쟁력 있는 콘텐츠를 제작하고 해외로 유통하기 위해서는 관련 법률 재정비, 정부의 지원, 산업계의 투자 등이 모두 필요하다. 현재 「전기통신사업법」에 의해 부가통신역무로만 구분되어 있는 OTT사업 등과 관련하여 「방송법」 등 미디어 전반에 대한 법률 재정비와 콘텐츠기금의 필요성, 디지털 콘텐츠 강화, 기타 지원방안을 위해 「콘텐츠산업 진흥법」의 개정을 검토해 볼 수 있다.

코로나 이후 세계와 한국



신(新)통상질서로의 여정

1. 현황

- 2021년에는 미·중 갈등의 지속과 법률전쟁의 심화, 지역무역협정 중심의 구조 개편, 글로벌 가치사슬 재편, 디지털 무역의 통상규범화를 특징으로 하는 새로운 통상질서가 형성될 전망이다. 여기서 법률전쟁(lawfare)은 기존의 규범을 해석·적용·변경하거나 새로운 규범의 도입 시 자국의 이해관계를 적극 반영하고자 하는 것과 같이, 국제법 내지 국제규범을 매개로 한 체계적인 대결을 의미한다. 지역무역협정 중에는 최근 우리나라가 참여한 협정은 아세안 10개국 및 한국·중국·일본·호주·뉴질랜드 등으로 구성된 경제협정인 역내포괄적경제체동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)과 미국이 탈퇴한 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership)이 변경된 포괄적·점진적환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)이 포함되어 있다. 바이든 행정부 하에서의 미·중 관계는 이전 정부보다 정교하고 체계적인 양상으로 변화하겠지만 양국 관계 기저에 깔린 뿌리 깊은 갈등을 고려하면 양국 간의 대립 양상이 더욱 증폭될 가능성이 있다.
- 세계는 4차 산업혁명의 진행 속에서 미·중간 기술패권경쟁이 장기화되고 보호무역주의가 강화되는 상황에 놓여있고, 기술·안보 측면에서 신뢰할 수 있는 국가들 간 중간재 교역이 강화되는 등 세계는 몇 개의 블록으로 나뉘어질 가능성이 있다. 한편으로는 디지털경제의 도래로 인해 나타나는 거대 플랫폼 기업의 데이터 및 자본 독점력을 제어 또는 지속가능한 성장을 위한 국제공조의 필요성도 높아질 전망이다.
- 통상을 통한 가치생산과 분배의 과정은 국제 분업에 기여하는 각 국가의 역량에 따라 다르게 나타나고 있다. 글로벌 가치사슬(Global Value Chain)은 상품·서비스 생산 과정의 다양한 활동이 여러 나라를 거쳐 완결되는 방식을 의미하는데 우리나라가 국제적 가치생산 사슬 재편 과정에서 유리한 상황을 만들어 가기 위해서는 4차 산업혁명이라는 새로운 산업패러다임에 부응하고 핵심 소재·부품의 대외의존을 낮추어 산업경쟁력을 제고해야 한다.

2. 쟁점

미·중 간 갈등의 추이와 국제적 법률전쟁 전개

- 2017년 트럼프 행정부 출범 이후 구체화되기 시작한 미·중 간 통상갈등은 현재까지 지속되며 악화되고 있는데, 2021년 1월 새롭게 출범하는 바이든 행정부하에서 미·중 관계 갈등 지속 여부 및 미국의 대중 견제정책 양상의 변화를 조망할 필요가 있다. 미·중을 필두로 국제법적 논리와 국제규범에 기초하여 자국 입장을 정립하고 전략을 정비한 후 분쟁에 나서는 법률전쟁이 국제관계 전반에서 확산되고 있다. 국제법은 국가 간 분쟁을 해결하는 수단으로 작용하여 왔으나 최근에는 분쟁을 전개하는 다른 형태의 공격과 방어 수단으로 확대·변화되는 모습을 보이고 있어 우리나라도 이에 대한 전략의 수립이 필요하다.

글로벌 가치사슬 재편과 지역 무역 협정 체제 중심의 구조개편

- 금융위기 이후 신흥국 역할 변화, 보호무역·지역화 심화, 4차 산업혁명 도래, 서비스업 중심 부가가치 생산 및 교역 구조 재편, 선진국 중심의 리쇼어링 확대와 함께 최근 코로나19 사태로 글로벌 가치사슬의 연계가 약화되고 있다. 종전의 세계 무역협정은 WTO라는 다자무역협정체제를 중심으로 양자간 자유무역협정(FTA)이 다수 체결되는 양상이었으나 최근에는 WTO의 기능이 약화되고 CPTPP와 RCEP 등 메가(Mega) FTA의 비중이 높아지는 등 지역무역협정체제로 개편되어 왔다. 2020년 11월 15일에는 RCEP 협정의 정식서명이 완료되어 우리나라는 세계 최대규모의 지역무역협정 출범으로 인한 통상환경 안정화와 자유무역 확산, 신남방정책 가속화, 일본과 최초로 체결한 FTA의 효용 등을 기대할 수 있다. 한편, 현재는 미국이 CPTPP 가입을 우선적으로 검토할 것으로 보이지만 동맹국 간의 결속을 강조할 가능성이 있는 바이든 신행정부가 CPTPP 가입을 검토할 경우 등 우리나라의 CPTPP 가입 관련 전략을 정비할 필요가 있다.

디지털무역의 통상규범화

- 4차 산업혁명으로 일컬어지기도 하는 디지털경제의 도래에 따라 국가 간 전자상거래·디지털 무역 등에 대한 다자간 통상규범을 정립해야 하는 것도 2021년의 주된 과제이다. 전자상거래·디지털무역 관련 규범은 CPTPP, USMCA, 미일 무역협정 등 양자 및 메가 FTA 차원에 반영되어 있으나 WTO 규정 내에 체계적으로 포함되어 있지 않기 때문에 이를 다자규범으로 전환할 필요가 있다.

3. 입법과제와 전망

- 트럼프 정부가 미국과 WTO의 세계적 통상 리더십에 타격을 주었다면 바이든 정부는 이를 회복하는 방향으로 나아갈 것이다. EU와 함께 WTO의 정상화를 통해 무역 규범과 절차를 공정경쟁의 토대로 만들고자 할 것으로 예상된다. 동시에 미·중 경쟁은 더욱 가속화될 전망이다. 바이든 행정부는 동맹국·동반자와의 연합과 압박을 통해 중국의 행태를 개선하는 방향으로 통상정책을 펼쳐 나갈 것으로 예상된다. 공정무역을 위한 노동·환경·보조금·지식재산권 부문에서 미국의 이익을 확보하는 방향으로 양자적·지역적·세계적 차원의 대중 공세를 강화할 것이다.
- 미·중 양국의 대결과 갈등 속에서 우리는 한·미 동맹을 기본으로 한·중 전략적 동반자관계를 유지할 필요가 있다. 이를 위해서 우리는 국제법적 가치와 규범에 맞는 일관된 행동으로 불필요한 마찰을 최소화할 필요가 있다. 또한 향후 국제적인 법률전쟁의 확산에 대응하기 위하여 우리는 핵심 가치를 명확히 하고 이를 토대로 원칙과 기준을 수립해야 할 것이며 이를 추진할 수 있는 제도와 역량의 구비에 힘써야 할 것이다.

[입법과제]

입법과제	관련 법률
국내법과 국제법의 상호관계에 대한 전반적 인식 제고	조약체결절차법(안) 조약이행평가법(안) 국제기구 지원·교류 촉진법(안)
주요 국제협정 관련 법령 별도 관리	법제 홍보 및 국제화 지원법(안)
주요 법령 영문화 작업 체계적 추진	
입법 과정 관련 자료의 정리 및 공개	
조문의 입법취지 및 목적의 상세한 제공	
주요 부처간 협업 지원 입법조치	국제규범전문인력양성지원법(안) 지방자치단체 국제교류 지원법(안)
인프라 구축 사업 지원 입법조치	국제전략규범연구원 설치법(안)

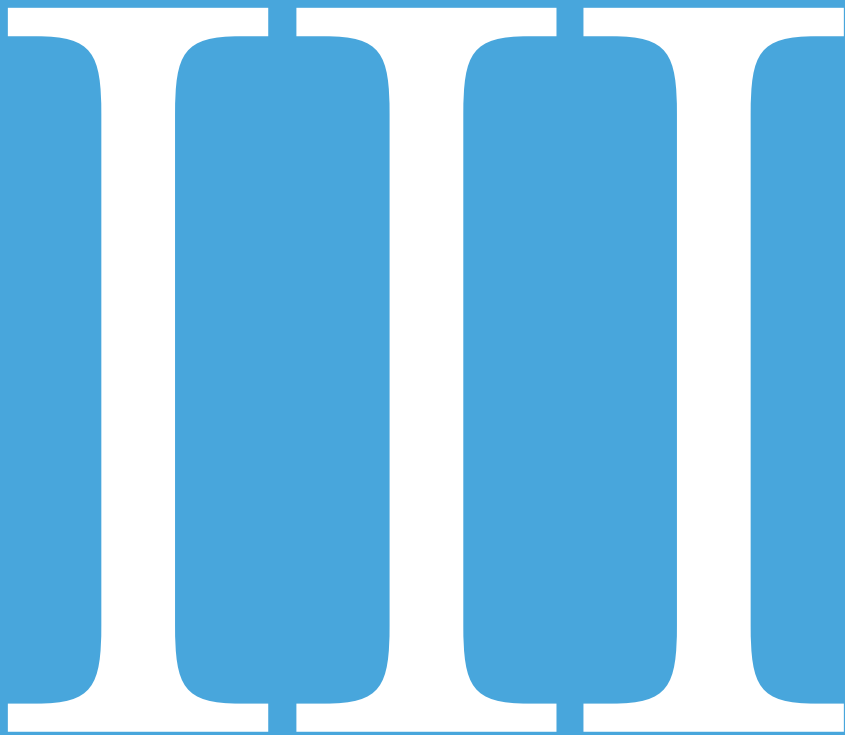
- 통상조약을 제외한 일반적인 조약 체결 문제는 주로 정부 관련 부처 (외교부, 법제처 등)의 관행에 따라 처리되어 왔는데, 조약 체결 전반을 규율할 조약체결절차법(안) 같은 단일의 입법 조치가 필요하다. 특정 조약이나 국제협정이 원래 의도한 효과를 창출하고 있는지 또는 우리나라에 대하여 불필요한 부담을 초래하는 것은 아닌지 등에 대한 평가(조약이행평가법(안))가 필요하다. 또한 현재 국립외교원 선발시험을 통해 소수의 국제법 전문인력을 충원하고 행정고시 국제통상직을 통하여 역시 소수의 통상분야 전문인력을 충원하고 있다. 국제법 인프라 구축의 핵심을 이루는 전문인력 양성을 지원하기 위한 단행법(국제규범전문인력양성지원법(안))이 필요하다.

- 새로운 국제규범은 주로 국제기구를 통해 논의가 되거나 새로운 규범의 해석에 대해서 이들 국제기구가 중요한 역할을 수행하고 있으므로 이들 기구에 우리 인력이 진출하는 것을 돕거나 이들 기구와의 교류를 증진시킬 수 있는 국제기구 지원·교류 촉진법(안) 등의 입법조치가 필요하다. 또한 우리 법령이 미·중 갈등 속에서 통상 마찰의 불씨가 되지 않도록 핵심 법령의 정확한 의미를 국제사회에 제대로 전달할 수 있는 정확한 영문 번역과 설명(법제홍보 및 국제화 지원법(안))이 필요하다.
- 지방자치단체의 다양한 국제교류를 지원하면서 동시에 이들 지방자치단체의 활동이 국제 통상·투자 규범을 준수하는 방식으로 이루어질 수 있도록 조정 및 자문을 입법적으로 제도화할 필요가 있다. 현재 기획재정부 산하에 있는 대외경제정책연구원이 경제와 통상 분야 국제규범을 다루고 있지만 그 인력과 규모가 새로운 환경과 요구에 부응하기에는 제한적인 상황이다. 우리나라가 직면한 다양한 국제규범 문제를 종합적으로 검토하고 대응책을 발굴하며 전략을 모색하는 국책 연구기관 도입에 관한 입법 조치가 필요하다.

2021 국회입법조사처
올해의 이슈



경제의 새로운 균형점



경제의 새로운 균형점



K-뉴딜경제의 기회와 위험

1. 현황

- 정부는 코로나19가 초래한 경기 침체와 일자리 위기를 극복하고 동시에 디지털 경제, 저탄소 경제, 포용 사회와 같은 국가혁신 과제를 실천하는 전략으로 K-뉴딜(한국판 뉴딜)을 추진하고 있다. 파급효과가 큰 분야에 정부 예산을 집중하여 경제·사회 위기를 빠르게 극복하는 전통적인 뉴딜의 목적과 함께 우리 경제를 기존의 모방형·추격형 구조에서 선도형·지속가능형 구조로 대전환하는 것까지 포함하는 것이 K-뉴딜의 핵심이다.
- K-뉴딜은 ‘디지털 뉴딜’과 ‘그린 뉴딜’의 양대 축을 ‘안전망 강화’로 뒷받침하는 구조이며, 2025년까지 총사업비 160조 원(국비 114조 원)을 투자하여 일자리 190만 개를 창출할 계획이다. 2020년 7월 제3차 추경으로 시작된 K-뉴딜의 효과들이 올해부터 본격적으로 나타날 것이므로 K-뉴딜의 원년이 될 2021년 사회·경제 각 분야에서 발생하는 K-뉴딜의 기회와 위험을 전망하고 대응방안을 모색하는 것이 중요하다.

구분	목표	주요내용
디지털뉴딜	경제 전반의 디지털 혁신과 역동성 확산	- 데이터 댐, 인공지능 기반 지능형 정부, 교육인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, 국민안전 SOC 디지털화 등
그린뉴딜	경제 기반의 친환경·저탄소 전환 가속화	- 신재생에너지 확산기반 구축, 전기차·수소차 등 그린 모빌리티, 공공시설 제로 에너지화, 저탄소·녹색산업 조성 등
안전망강화	사람 중심의 포용국가 기반 구축	- 고용보험 가입대상 단계적 확대, 국민취업지원제도 전면 도입, 디지털·그린 인재양성 등

2. 쟁점

K-뉴딜 기회 확산과 법·제도 개선

- 디지털 뉴딜은 우리의 강점인 정보화 기반을 산업과 사회 전반에 적용하여 디지털 경제로 나아가는 전략이다. 그린 뉴딜은 탄소 의존형 경제를 저탄소·그린 경제로 전환하는 전략이다. 이 과정에서 새로운 산업과 일자리가 만들어지고 삶은 더욱 편리하고 안전해질 수 있다. 지금은 데이터를 모으고(데이터 댐), 비대면 경제를 확대하고, 전기차·수소차를 지원하는 등 일부 영역에서 선택적인 변화가 시작되고 있지만 앞으로 다양한 분야에서 일반적인 변화로 발전할 수 있도록 노력해야 한다.

- K-뉴딜이 다양한 분야에 확산·파급되지 못하고 일부 분야에서만 국소적 적용되는 문제를 막기 위해서는 기존의 모방형·추격형 구조에서 만들어진 법·제도를 개선하는 것이 필요할 것이다. 예를 들어, 디지털 뉴딜의 세부 사업인 ‘스마트 의료’가 디지털 기반의 스마트병원 시스템 구축과 같은 제한적인 분야에만 머무르지 않고 의료인과 환자 사이의 비대면 의료까지 확대되기 위해서는 원격의료를 전면 금지하고 있는 현행 「의료법」에 대한 적극적 개선을 검토할 필요가 있다.

위험에 대한 분석·예측·대응

- K-뉴딜은 디지털 전환, 신재생에너지 확산 등 경제·사회적 전환을 지향하는 것이기 때문에 변화에 대한 기회와 위험이 충돌하고, 이것이 변화에 대한 저항으로 작용할 우려가 있다. 예를 들어, 디지털 뉴딜로 비대면 산업을 육성할 경우 온라인 플랫폼, 무인판매기 등에 익숙하지 않은 소상공인·노인·장애인은 단순한 불편함을 넘어 새로운 경제·사회 구조에서 배제될 위험도 있다. 따라서 K-뉴딜이 초래하는 기회뿐만 아니라 그 위험에 대한 분석과 예측을 강화하고, 양자의 균형과 조화를 이루는데 필요한 조정방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.
- 다양한 분야에 걸쳐서 빠르게 추진되는 K-뉴딜에 대해 통상적인 감사·결산 및 정부업무평가 방식을 적용할 경우 적실성 있는 책임 확보가 어려울 수 있다. 따라서 신속하게 개별 정책을 모니터링하고 전체적인 관점에서 사업을 조정·평가할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다.

3. 입법과제와 전망

- K-뉴딜은 세계적인 경제환경 변화와 국내의 코로나19 극복 상황과 맞물리면서 그 중요성이 더욱 높아질 전망이다. 기회와 위험에 대한 대응 강화를 통해 K-뉴딜의 현실적 활용도를 높인다면 K-뉴딜이 위기 대응을 위한 국내적 노력에 그치는 것이 아니라 경제와 사회의 성장을 꿈꾸는 주변 국가들이 배우고 싶어 하는 새로운 국가 브랜드로 자리잡게 될 것이다.
- 정부는 코로나19 위기를 극복하고 선도형·지속가능형 경제를 달성하기 위해 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜을 핵심으로 하는 K-뉴딜을 추진중이다. 앞으로는 K-뉴딜의 기회를 다양한 분야로 확산시키고 위험에도 적극 대응하는 노력이 확대될 필요가 있다. 이러한 상황에서 시급히 필요한 입법과제는 K-뉴딜 추진체계가 세부 사업들을 총괄하여 명실상부한 우리나라 ‘혁신 플랫폼’으로 작동하는 데 필요한 법률적 기반을 마련하는 것이다. 현재는 범정부 전략 추진을 지원할 법률이 마련되어 있지 않아서 자칫 K-뉴딜의 추진 동력이 약해지거나, K-뉴딜 추진체계가 전체 사업을 이끌지 못하고 기존에 계획된 사업을 짜 맞추는 수준이 될 우려가 있기 때문이다.

- 현재 발의된 법률안들은 K-뉴딜의 각 분야별 대응방안을 구체화한 것이다. 우선, 디지털 뉴딜 관련하여 현재 발의된 법률안으로는 데이터 활용 체계에 관한 「데이터 기본법안」, 인공지능 활용 지원에 관한 「인공지능산업 육성에 관한 법률안」, 중소기업 디지털 전환을 지원하는 「중소유통기업 육성에 관한 법률안」, 도로 분야 빅데이터 구축·확산을 지원하는 「도로법 일부개정법률안」 등이 있다. 그린 뉴딜의 경우 정책 전반의 체계를 정립하는 「탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 그린뉴딜정책 특별법안」, 녹색금융 활성화를 위한 「기후위기 대응을 위한 녹색금융 촉진 특별법안」, 그린 뉴딜 컨트롤타워인 국가기후위기위원회 신설에 관한 「정부조직법 일부개정법률안」 등이 발의되어 있다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-12-08	데이터 기본법안 (2106182)	조승래 의원	- 데이터산업진흥 기본계획 수립, 국가데이터전략위원회 신설, 본인데이터관리업 허용 등 데이터 활용 체계 마련
2020-09-03	인공지능산업 육성에 관한 법률안 (2103515)	양향자 의원	- 인공지능산업 기본계획 수립, 국무총리 소속 인공지능산업육성위원회 설치, 인공지능 특화단지 지정 등 인공지능사업 육성 체계 마련
2020-12-18	중소유통기업 육성에 관한 법률안 (2106704)	정태호 의원	- 중소기업 대상 온라인 플랫폼과 결제시스템 도입 등 중소기업의 디지털 전환을 지원
2020-07-14	도로법 일부개정법률안 (2101947)	배현진 의원	- 디지털 뉴딜의 '빅데이터 플랫폼' 운영에 필요한 도로분야 데이터시스템 구축을 의무화하고, 공공데이터를 활용한 공공과 민간의 협력을 촉진함
2020-08-04	탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 그린뉴딜정책 특별법안 (2102679)	심상정 의원	- 탈탄소사회국가전략 수립, 대통령 소속 그린뉴딜정책특별위원회 설치 등 그린뉴딜정책의 기본 방향을 제시하고 체계적인 정책 기반을 마련
2020-11-13	기후위기 대응을 위한 녹색금융 촉진 특별법안 (2105346)	민형배 의원	- 녹색금융을 활성화하고, 특히 녹색금융공사를 설립하여 그린뉴딜의 초기 리스크를 국가 주도로 감내하면서 녹색산업을 지속적으로 성장시키는 기반 마련
2020-11-11	정부조직법 일부개정법률안 (2105225)	이소영 의원	- 2050년 탄소중립 목표를 달성하고 이를 실현하기 위한 컨트롤타워로서의 역할을 수행하기 위해 행정위원회인 국가기후위기위원회를 설치

경제의 새로운 균형점



데이터 경제 시대의 개막

1. 현황

- 데이터가 모든 산업 발전과 새로운 가치 창출의 촉매 역할을 하고 있으며, 시장분석기관 IDC는 전 세계 데이터 시장이 2018년 1,660억 달러에서 2022년 2,600억 달러로 성장할 것을 전망하였다(19). 주요국은 데이터 확보, 활용 확대 및 안전한 이용을 위하여 정책 및 입법을 수립·추진하고 있으며, 유럽 집행위원회는 '데이터 거버넌스 법안' 초안을 공개하고 '21년 입법화할 것을 발표하였다(20.12). 우리나라의 경우 개인정보 보호와 데이터 활용 간 균형을 목적으로 「개인정보 보호법」 등 이른바 데이터 3법이 개정되어 2020년 8월 시행되면서 데이터 경제 논의가 본격화되고 있다.
- 우리나라는 주요국과 비교해 데이터 관련 기술력·활용도가 낮고 거래 규모도 미미한 것으로 평가되고 있어 2021년에는 데이터 거래·활용을 높이기 위한 다양한 입법·정책 방안을 모색할 필요가 있다

2. 쟁점

데이터에 대한 개인의 통제권 강화와 보호

- 개인이 자신의 데이터에 대한 통제권을 갖고 데이터 개방에 따른 인센티브를 받게 되면 더욱 적극적으로 데이터를 개방하고 활용할 수 있으므로 이를 위한 입법·정책 방안이 필요하다. 최근 개인정보 보호 관련 법률의 개정에도 불구하고 형사처벌 합리화, 동의 제도 개선, 개인정보 오남용 방지 등의 제도 정비 필요성이 제기되고 있다.

데이터 활용 제고 및 불균형 해소

- 기업 등이 축적한 데이터를 법적으로 보호함으로써 데이터 수집·거래를 촉진할 수 있으며, 저작물인 데이터 및 공익적 성격을 가진 민간데이터의 활용도를 높이는 방안이 필요하다. 데이터 대한 접근 및 이용에 있어 거대 온라인 플랫폼 기업과 중소기업자 간 불균형이 심화되고 있으며, 이는 시장의 진입장벽으로 작용하거나 소비자 선택권을 제한할 수 있다.

데이터 거버넌스 정립 및 거래 기반 조성

- 데이터 경제는 ICT 인프라, AI·알고리즘과 결합하고 다양한 산업 융합을 통해 새로운 가치를 창출하는 체계이므로, 정부부처 간 데이터 관련 기능을 조정하고 선도하는 거버넌스 정립이 필요하다. 데이터산업 활성화의 저해 요인으로서 데이터 유통·거래 기반의 취약성이 문제되며, 구체적으로 수요자·공급자 파악 및 정보교환의 제약, 데이터 가공·정제·중개 업체 부족 등이 지적되고 있다.

3. 입법과제와 전망

- 데이터에 대한 개인의 통제권 강화와 보호 방안으로서 ▲ 배타적 지배가능성과 독립성을 갖춘 데이터에 대한 법률상 소유권 인정, ▲ 개인정보 이동권(전송요구권) 적용 확대, ▲ 마이데이터 사업에서 정보주체의 통제 방식 구체화, ▲ 개인정보 보호 법제 정비 등의 논의가 예상된다. 데이터 활용 제고 및 불균형 해소 방안으로서 ▲ 상당한 노력을 기울여 구축한 데이터에 대한 침해행위 규제, ▲ 저작물인 데이터의 공정이용 확대, ▲ 공익적 성격의 민간데이터 개방 및 공유, ▲ 데이터 불균형 현황 파악 및 법적 규제 등의 논의가 예상된다. 데이터 거버넌스 정립 및 거래 기반 조성 방안으로서 ▲ 민간데이터와 공공데이터를 포괄하여 활용도를 높이는 정책 수립 및 추진, ▲ 데이터 플랫폼 간 연결성·개방성 확대 및 이종 산업 간 데이터 결합 촉진, ▲ 데이터 거래에 전문성을 갖춘 중개인 제도 도입 등의 논의가 예상된다.
- 관련 법률로서 「민법」, 「개인정보 보호법」, 「정부조직법」, 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」, 「지능정보화 기본법」 등을 들 수 있으며, 별도 법률 제정도 논의되고 있다.

[입법과제 및 관련 법률]

쟁점	입법과제	관련 법률
데이터에 대한 개인의 통제권 강화와 보호	데이터 소유권	「민법」, 별도 제정법
	개인정보 이동권 확대	「개인정보 보호법」, 별도 제정법
	마이데이터 사업 관련	「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」, 「개인정보 보호법」, 별도 제정법
	개인정보 보호 법제 정비	「개인정보 보호법」
데이터 활용 제고 및 불균형 해소	데이터 침해행위 규제	「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」, 별도 제정법
	저작물 공정이용 확대	「저작권법」, 별도 제정법
	공익데이터 도입	「지능정보화 기본법」, 별도 제정법
	데이터 불균형 해소	「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」, 「전기통신사업법」, 별도 제정법
데이터 거버넌스 정립 및 거래 기반 조성	데이터 거버넌스 정립	「지능정보화 기본법」, 「정부조직법」, 별도 제정법
	데이터 거래 기반 조성	「지능정보화 기본법」, 별도 제정법

- 제21대 국회에서 데이터 경제 활성화를 위하여 「정부조직법」, 「개인정보 보호법」, 「민법」 개정안이 발의되었으며, 별도 제정법안도 발의되었다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-07-03	정부조직법 일부개정법률안 (2101364)	장제원 의원	- 공공데이터정책의 수립·총괄·조정과 데이터 이용 활성화를 위한 연구개발·협력·지원에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 ‘국가빅데이터융합관리처’를 설치함
2020-07-29	개인정보 보호법 일부개정법률안 (2102469)	허은아 의원	- 이용자가 정보통신서비스 제공자등에게 자신의 개인정보를 전송하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리를 규정함
2020-11-02	민법 일부개정법률안 (2104799)	조정훈 의원	- “법률 또는 기술에 의해 배타적 지배권과 독립성이 확보된 정보”를 물건으로 인정하고 소유권의 대상으로 규정함
2020-12-08	데이터 기본법안 (2106182)	조승래 의원	- 개인정보 이동권 도입, 데이터 자산 침해행위 금지, 데이터 분석 시 타인 저작물 이용, 국가데이터전략위원회 설치, 데이터거래사 등록 제도 도입 등을 규정함

경제의 새로운 균형점



소비의 이동과 플랫폼 비즈니스

1. 현황

- 스마트폰의 보편화 및 코로나19 확산 여파로 비대면거래가 폭증함에 따라, 입점업체와 소비자를 연결해주는 오픈마켓, 배달앱 등 플랫폼 사업자들의 우월적 지위가 점차 강화되고 있는 추세이다. 이에 2021년에는 입점업체와 소비자를 대상으로 한 플랫폼사업자들의 불공정 거래행위에 대한 현행법의 집행을 강화하고 규제공백을 해소하기 위한 입법적 논의가 요구된다.
- 온라인플랫폼 사업자는 자신이 제공하는 온라인 거래공간(online marketplace)를 통해 입점업체들과 소비자를 연결해주는 중개거래 형태의 사업을 통해 수수료, 광고비 등의 수익을 창출하고 있다. 특정 소수의 플랫폼에 대한 쏠림현상이 두드러진 온라인 거래의 특성으로 인해, 소비자 선호도가 높은 플랫폼 사업자의 경우 입점업체의 종속과 의존도가 심해져 '갑을관계' 문제 발생의 우려가 높아지게 된다.

2. 쟁점

온라인플랫폼 사업자의 규율과 소관 부처

- 온라인플랫폼 사업자의 입점업체에 대한 불공정행위 규율은 현재 공정거래위원회(“공정위”) 소관 법률인 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(“공정거래법”)을 통해 이루어지고 있는데, 그 미비점을 보완하기 위해 현재 공정위는 새로운 제정법률안을 준비 중에 있다. 한편, 과학기술정보통신부 역시 기존의 「전기통신사업법」을 통해 이용자 이익을 보호해 온 바, 플랫폼사업자 역시 부가통신사업자라는 점을 고려하여 소관 법률로 규율하는 것이 바람직하다는 입장이다.

혁신 제고와 중소기업·소비자 이익 보호 간의 균형

- 제정법률안은 기존의 공정거래법과 차별화된 플랫폼 비즈니스와 생태계의 특성을 충실히 반영한 법률로서, 플랫폼 비즈니스의 혁신저해 방지 및 중소기업·소비자와의 상생이라는 목표를 동시에 추구하는 내용이 균형 있게 포함되어야 할 것이다. 플랫폼 비즈니스의 거래현실을 적절히 반영하지 않은 과도한 규제안이 포함될 경우, 혁신에 의한 새로운 플랫폼 사업모델의 창출이라는 성장 동력이 위축될 우려가 있다.

3. 입법과제와 전망

- 공정위는 (가칭)「온라인플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률」(“온라인플랫폼법”) 제정안을 마련하여 2020.11월 입법예고를 마치고 현재 국회 제출을 준비 중에 있다. 국회에서도 현재 송갑석 의원 대표발의안 등 제정안이 정무위원회에 계류 중이며 복수의 의원실에서 추가 법안 발의를 준비 중에 있는 등, 2021년에는 동법의 제정 논의가 정무위원회의 최대 현안 중 하나로 부상할 전망이다.
- 국회 차원에서 향후 논의될 입법과제로는 온라인플랫폼법의 적용대상(혁신제고를 위해 소규모 플랫폼에 대해서는 적용제외) 기준, 거래의 투명성 보장을 위한 계약서 의무 기재사항의 범위, 기존의 공정거래법과 중복되지 않으면서 플랫폼 비즈니스의 특성을 반영한 금지행위 명시, 혁신유인을 저해하지 않으면서 효과적인 불공정행위 근절을 위한 적정 제재수준의 확보 등이 있다. 관련 법률로는 「공정거래법」, 「대규모유통화의 거래공정화에 관한 법률」, 「전기통신사업법」등이 있다

[제21대 국회 발의법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-07-13	온라인플랫폼 통신판매중개거래의 공정화에 관한 법률안 (2101835)	송갑석 의원	- 거래상 우월적 지위를 보유한 온라인플랫폼사업자가 입점업체에 대해 불공정행위를 하는 것을 금지하고, 거래관계의 투명성과 공정성을 보장하기 위해 계약서 필수 기재사항을 명시함

경제의 새로운 균형점



저탄소·친환경 사회의 서막

1. 현황

- 기후변화 대응을 위한 노력의 일환으로 유럽, 중국, 일본 등 주요국들이 '탄소중립' 목표를 선언하였고, 바이든 미국 대통령 당선인도 2050년까지 탄소중립을 이루겠다고 공약한 바 있다. 탄소중립(Carbon Neutral)은 온실가스 배출량과 흡수량이 같아 순(Net) 배출량이 '0'(zero)이 되는 상태를 말하며, 순배출량이 '제로(0)'가 됨을 강조해 넷제로(Net Zero)로 불리기도 한다. 2020년 우리나라도 2050년까지 탄소중립 목표를 달성하겠다고 국내외에 선언하였으며 2021년 국회에서는 2050 탄소중립목표 법제화하는 방안 및 2050 탄소중립의 국내 이행 방안에 대한 논의가 본격화될 것으로 예상된다.
- 한편 코로나19 대유행을 계기로 비대면이 일상화되었고 온라인 유통 확대에 따라 플라스틱폐기물이 기하급수적으로 증가함에 따라 플라스틱폐기물 처리 문제에 대한 사회적 관심이 커지고 있다. 특히 우리나라는 포장폐기물 발생량이 경제규모에 비하여 과도하게 발생하고 있어 감량이 시급한 문제이다. 도시고형폐기물에서 플라스틱이 차지하는 비율이 점점 증가하고 있으며, 바다에 버려진 플라스틱은 기후위기 상황에서 미세플라스틱 입자로 빠르게 분해되어 해양에 존재하는 미세플라스틱 입자수도 기하급수적으로 증가하고 있다. 이에 1회용 플라스틱 폐기물의 발생을 억제하고, 발생된 1회용 플라스틱 폐기물의 재활용에 대한 논의가 활발해질 것으로 예상된다.

2. 쟁점

- 석탄화력 에너지를 줄이고 재생에너지를 늘리는 에너지 전환 속도를 높일 것으로 보이며, 정부의 탈원전 정책과 탄소중립 정책의 양립 가능성에 대한 논의도 본격화될 것으로 보인다. 탄소중립을 위해서는 내연기관차의 판매·생산 중단 계획의 수립, 친환경차 인프라 확충 및 세제·보조금 개편 등의 대응책 논의가 필요할 것으로 보인다. 우리나라의 경제 성장을 주도해 온 철강·석유화학 등 탄소 다배출업종의 탄소중립은 쉽지 않을 것으로 예상되어 분야별 목표 논의 과정에서 산업계의 반발이 예상된다.
- 석탄화력 발전·내연기관차 등 고탄소 산업에 종사하고 있는 노동자들이 재생에너지발전·친환경차 등 저탄소 경제로 진입할 수 있도록, 고탄소 산업의 저탄소 산업으로의 전환 및 노동자들의 저탄소 산업 적응 지원 대책 등에 대한 노사정의 논의가 시작될 필요가 있다. 탄소세, 탄소인지예산제도, 기후대응기금 등의 신설 논의도 본격화될 것으로 예상된다.

- 폐플라스틱의 문제를 해결하기 위해 플라스틱 포장용기 생산단계에서부터 디자인 지침을 마련하여 고부가가치의 플라스틱이 여 폐기되지 않고 회수되어 재활용될 수 있도록 하고, 전통적으로 석유에서 추출하는 플라스틱 원재료를 재활용된 플라스틱(R-PET)으로 대체할 수 있도록 할 필요가 있다. 특히 환경에 미치는 영향이 큰 1회용 음료 플라스틱포장재의 사용이 늘고 있어, 재활용된 플라스틱(R-PET)의 비율을 높힐 수 있도록 회수체계를 마련하는 방안이 요구된다.

3. 입법과제와 전망

- 탄소중립 목표를 법률에 두는 방안 및 에너지·교통·건물·산업·노동·환경·재정·금융·행정 등 분야별 탄소중립 목표 이행 방안에 대한 논의가 본격화될 예정이다. 참고로, 스웨덴, 영국, 프랑스, 덴마크, 뉴질랜드, 헝가리 등은 '탄소중립' 목표를 법제화하였다. 우리나라 제21대 국회에도 2050년 탄소중립 이행근거를 명시하는 법률안들이 소관 상임위원회에 계류 중이다.

[탄소중립목표 관련 주요 법률안]

의안번호	명칭	대표발의(일자)	주요 내용
2105226	기후위기 대응을 위한 탈탄소사회이행 기본법안	이소영의원 (2020-11-11)	- 2050 탄소중립의 이행과 2030년 온실가스 총 배출량 목표의 조기달성 노력
2106016	기후위기대응법안	안호영의원 (2020-12-01)	- 2050년 탄소중립의 이행과 우리나라와 국제사회의 지속가능발전에 기여
2106725	파리협정에 따른 1.5℃ 국내 이행법안	송영길의원 (2020-12-18)	- 2050년 탄소중립의 이행과 세대간·계층간·지역간 기후 정의실현
2106733	기후위기대응 기본법안	유의동의원 (2020-12-18)	- 2050년 탄소중립의 이행과 현행 관련 법률(「지속가능발전법」, 「저탄소 녹색성장기본법」)의 발전적 통합·해체

- 이밖에도 제21대 국회에서는 탄소중립의 분야별 이행근거를 마련하기 위한 법률안들이 발의되어 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」, 「녹색건축물 조성 지원법」, 「전기사업법」, 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」, 「지속가능발전법」, 「국가재정법」, 「국가회계법」, 「정부조직법」, 「조세특례제한법」, 「무역보험법」, 「한국수출입은행법」, 「한국전력공사법」, 「한국산업은행법」 등 일부개정법률안과 「기후위기 대응을 위한 녹색금융 촉진 특별법안」, 「지속가능한 사회를 위한 녹색전환 기본법안」 등 제정법률안이 소관 상임위원회에 계류중이다.

- 플라스틱 음료포장재에 자원순환보증금을 새롭게 도입하여 부과할 경우 추가적인 회수체계 마련, 국민들의 강화된 분리배출 의무 저항을 고려하여 자원순환보증금 대상 포장재와 보증금액을 깊이 있게 논의하여 신중하게 검토할 필요가 있으며, 국민적인 공감대의 형성이 중요하다고 할 것이다.

[관련 법률]

관련 법률	관련 조문	내용
자원재활용법	제15조의2	1회용 플라스틱 포장재 보증금 근거
자원재활용법	제11조의2	1회용 음료포장재의 자원순환성 고려
식품위생법	제9조	기구 및 용기·포장재에 관한 기준 및 규격

2021 국회입법조사처
올해의 이슈



사회적
연대의 힘

IV

사회적 연대의 힘



서로서로 돕는 과세체계, 특별연대세

1. 현황

- 코로나19 확산에 따른 사회적 거리두기 조치로 인해 대면·밀집활동 관련 서비스업과 취약계층이 크게 피해를 입은 반면, 더 큰 이익을 창출한 법인과 더 많은 소득을 번 개인도 존재하는 상황으로 코로나19로 인한 경제적 피해가 산업별·개인별로 상이하게 나타나 소득격차가 심화되고 있다. 우리나라는 코로나19로부터 국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위해 환자치료, 방역조치, 재난지원금 지급 등을 위한 재정지출을 확대하였으며, 소규모 자영업자에 대한 부가가치세 감면, 임대료 인하액 세액공제 등 세제지원으로 세수가 감소하였다.
- 국제통화기금(IMF)은 2020년 4월 코로나19에 대한 조세정책으로 연대세(solidarity surcharge)를 통해 소득세 세율 및 재산·부채에 대한 세금의 인상을 고려할 수 있다고 언급하였다. 적시성 있는 재정 지원을 통해 코로나19 피해를 효과적으로 극복하고, 소득격차를 완화하기 위하여 사회공동체 구성원들이 사회재난인 코로나19 피해를 분담하는 차원에서 소득이 크게 증가한 기업·개인 등을 대상으로 특별연대세를 부과하는 방안의 도입을 검토할 필요성이 제기되고 있다.
- 특별연대세란 감염병 확산과 같은 사회재난 등 국가적 위기를 극복하기 위한 재원을 마련하여 위기 극복을 위한 재정 지원을 위해 정부가 사회공동체 구성원에게 사회 연대 차원에서 세금을 부과하는 것을 의미한다. 특별연대세 사례로, 독일은 통일재원을 마련하기 위해 1991년 소득세·법인세의 7.5%(1998년부터 5.5%로 경감)를 연대세(Solidaritätszuschlag)로 부과하였고, 일본은 2011년 동일본 대지진 복구를 위해 2012년 소득세의 2.1%를 특별부흥세로 부과한 바 있다. 연대세는 주로 소득에 부가하여 과세하는 부가세(Surtax) 방식으로 도입되었는데, 부가세란 원래 존재하고 있는 세금에 일정 비율로 다시 세금을 매기는 세목으로서 기존 세금에 추가로 부과되는 세금을 말하며, 현행법상 부가세로 국세 중 교육세·농어촌특별세, 지방세 중 지방소비세·지방소득세가 있다.

2. 쟁점

특별연대세 과세대상 및 범위

- 특별연대세를 소득에 추가하는 부가세 방식으로 도입할 경우 우선 어떤 세금에 부가하여 어느 정도의 세율로 누구에게 과세할 것인지 문제되는데, 코로나19 확산에도 불구하고 코로나19 발생 이전보다 많은 소득을 번 법인과 개인만을 과세대상으로 삼아 법인세와 종합소득세에 부가하여 과세하는 방식과 전 국민을 납세의무자로 하여 납부할 종합소득세에 부가하여 특별연대세를 과세하는 방식 등을 고려할 수 있다. 소득이 증가한 법인·개인을 과세대상으로 할 경우 코로나19 발생 이전 대비 어느 정도의 소득이 증가한 대상에게 특별연대세를 부과할 것인지 정해야 하는데, 소득이 증가한 모두에게 특별연대세를 부과할 경우 상대적으로 세수 증대에 도움이 될 수 있으나 조세저항이 클 수 있다. 또한 상당한 정도로 소득이 증가한 법인·개인만을 대상으로 특별연대세를 부과할 경우 고소득층에게 세금을 부과하는 사실상 부유세(富裕稅) 형태가 될 우려가 있다.
- 한편 특별연대세를 부과할 경우 납세의무자 수, 과세표준, 세율이 높을수록 많은 세수를 조달할 수 있어 코로나19 피해에 대한 재정 지원에 도움이 될 수 있으나, 과세대상이 되는 특별연대세 납세의무자들은 특별연대세 세율만큼 실효세율이 높아져 세금 부담에 대한 반발이 있을 수 있다.

특별연대세 부과 시 조세공평주의 및 이중과세금지 원칙 위배 여부

- 특별연대세를 소득이 증가한 일정한 법인·개인에게 그 소득에 부가하여 과세할 경우 특별연대세 납세의무자가 특별연대세 과세대상이 아닌 자에 비하여 추가로 세금을 부담하게 되어 조세공평주의에 반하며, 또한 동일한 소득에 대해 종합소득세 또는 법인세와 특별연대세를 중복으로 부과하여 이중과세금지 원칙에 위배되는지 여부가 문제될 소지가 있다. 이 때 조세공평주의란 개개의 국민이 조세법률관계에 있어서 평등하게 취급되어야 하며, 조세 부담은 담세력에 따라 공정하게 배분되어야 한다는 원칙을 의미하는데, 코로나19 발생 이전보다 많은 소득을 번 법인·개인을 특별연대세의 납세의무자로 정할 경우 코로나19로 피해를 입은 법인·개인과 달리 특별연대세를 납부할 의무가 있다고 할 수 있으므로 조세공평주의에 반하지 않는다고 할 것이다. 다만 코로나19로 소득이 증가한 법인·개인 중 일부만을 합리적인 이유 없이 과세하거나 코로나19 피해와 아무런 관련 없는 기준으로 과세대상을 정하여 특별연대세를 부과할 경우 조세공평주의 위반에 해당하는 문제가 있을 수 있다.
- 이중과세금지 원칙이란 동일한 납세의무자에게 본질이 같은 세목을 중복하여 과세하는 것은 헌법에 위반되어 금지된다는 원칙을 말하는데, 특별연대세가 코로나19 피해를 효과적으로 극복하고자 하는 정책적 목적의 실현을 위해 도입하는 별도의 세목으로서 도입된다면 본세인 소득세 또는 법인세와 부담의 본질이 같다고 할 수 있으므로 이중과세금지 원칙을 위배하는 것이라고 할 수 없을 것이다.

3. 입법과제와 전망

- 코로나19로 인해 전 국민이 피해를 입고 있는 현 상황에서 사회연대적 측면에서 극심한 피해를 입은 법인·개인을 위해 고통을 분담함으로써 사회공동체 구성원으로서 역할을 할 필요가 있다. 다만 특별연대세를 새롭게 도입하여 과세할 경우 추가적인 조세부담이 발생하므로 재정지원 수요와 세수조달의 필요성, 국민들의 조세부담 수준 및 조세저항을 고려하여 과세대상과 세율을 깊이 있게 논의하여 신중하게 검토할 필요가 있으며, 국민적인 공감대의 형성이 중요하다고 할 것이다.
- 특별연대세를 도입할 경우에는 「조세특례제한법」에 납세의무자, 과세대상, 과세표준 및 세율을 정하는 규정을 신설할 필요가 있으며, 21대 국회에서 특별연대세와 관련하여 현재 발의된 법률안은 총 3건이다.
- 3건 모두 지난 해 연말에 장혜영 의원이 발의한 안으로, 「조세특례제한법 일부개정법률안」은 코로나19로 인한 경제적 불평등을 완화하기 위하여 소득금액이 증가하거나 소득금액이 큰 개인·법인을 과세대상으로 하여 소득세 및 법인세에 5%의 특별재난연대세를 부가하여 과세하도록 하고, 「재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안」은 재난관리기금의 재정 보강을 위하여 신설하는 특별재난연대세 세수의 1/2를 재난관리기금에 적립하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 같은 맥락에서 고용보험기금의 고갈 문제에 대처하고 실업자에게 원활한 구직급여를 지급하기 위하여 특별연대세 세수의 1/2를 고용보험기금에 적립하도록 「고용보험법 일부개정법률안」도 발의되어있다.

사회적 연대의 힘



생명선(life line), 필수노동자 보호

1. 현황

- 코로나19가 장기화되는 상황에서 국민의 생명·안전의 보호와 사회 기능유지를 위한 필수노동자가 각종 위험에 노출되고, 현행 노동관계법 보호의 틀 밖에 존재하는 문제가 있다. ‘필수노동자’란 국민의 생명·안전과 사회 기능 유지를 위해 핵심적인 서비스(필수업무)를 제공하는 대면노동자를 말하며, ‘필수업무’란 재난이 발생한 경우에도, 국민의 생명과 신체의 보호, 사회의 기능을 유지하기 위해 지속될 필요가 있는 업무를 말한다. 이에 2020년 12월 14일 정부는 관계부처 합동으로 「코로나19 대응을 위한 필수노동자 보호·지원 대책」(이하 ‘정부 대책’이라 함)을 발표하였으나, 대책(필수노동의 개념, 직종, 보호내용, 범위, 수준 등)의 구체성 등이 부족하다.
- 미국·영국·캐나다 등의 나라에서도 필수노동자 보호 관련 법률 제정이 추진되고, 별도의 지원 프로그램을 운영하는 등 이들에 대한 보호 및 지원의 필요성이 대두되고 있어, 코로나19 대응을 위해 2021년에는 필수노동자 관련 논의가 본격화 될 전망이다.

2. 쟁점

필수노동자의 개념 정의를 통한 보호대상과 지원범위 확정

- 필수노동자의 개념이 현행법에 규정되어 있지 않기 때문에 필수노동자의 개념을 명확히 할 필요가 있다. 정부 대책에서는 필수노동자를 「근로기준법」상 근로자로 한정하고 있지 않은 반면, 「서울특별시 성동구 필수노동자 보호 및 지원에 관한 조례」(이하 ‘성동구 조례’라 함)에서는 필수노동자를 「근로기준법」상 근로자로 한정하여 현재 일치된 개념이 존재하지 않는다.
- 또한 필수노동의 직종을 어떻게 설정하느냐에 따라 보호대상 및 지원의 범위가 달라진다. 정부는 필수업무를 ‘재난이 발생한 경우에도, 국민의 생명과 신체의 보호, 사회의 기능을 유지하기 위해 지속될 필요가 있는 업무’라고 제안하고 있으나 그 범위가 명확하지 않다.

필수노동자의 보호내용, 범위, 수준

- 필수노동자의 보호내용, 범위, 수준 등은 필수노동자에 대한 방역강화, 건강보호, 인력확충 및 처우개선, 사회 안전망 확대 등 필수 업무를 수행함에 있어 불편함이 없이 필수노동자를 보호해야 할 것이다. 특히, 미국, 영국, 캐나다 등의 입법례는 필수노동자의 보호내용, 범위, 수준 등을 설정함에 있어 참고할 필요가 있다.

3. 입법과제와 전망

- 국민 생명·안전의 보호와 사회 기능유지를 위한 필수업무에서 코로나19로 인한 감염이나, 업무량 변동에 따른 과로 및 고용불안정 등 필수노동자에 대한 대책이 마련될 필요성이 있다. 제정법 또는 개정법 등 필수노동자 보호를 위한 법적 근거의 마련 및 원활한 정책 시행을 위해 국회, 관계부처, 전문가, 이해관계자들의 심도 있는 논의와 검토가 이루어질 것으로 보인다.
- 필수노동자 보호와 관련하여 제21대 국회에 3개의 법률안이 발의되어 있는 바, 필수노동자 보호추진체계 제도화와 관련된 「필수업무 종사자 보호법」 제정이 입법과제로서 논의될 전망이다. 특히, 돌봄종사자 근로여건 개선 관련 「사회서비스법」 및 「가사근로자법」 제정과 택배배달기사, 환경미화원 등 건강보호 관련 「산업안전보건법령」, 사회보험의 전속성 기준 폐지 관련 「산업재해보상보험법」 개정 등 후속적 입법과제가 있다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-11-05	필수노동자 보호 및 지원에 관한 법률안 (2104989)	민형배 의원	- 감염병의 전염, 산업재해 등 각종 위험에 노출된 상황 가운데 대면업무를 수행하는 필수노동자가 안전하고 안정적으로 근무할 수 있도록 보호·지원함
2020-11-23	필수노동자 보호법안 (2105637)	김영배 의원	- 재난의 대응·복구 과정 및 국민의 안전한 일상생활 유지를 위해 필수업종에 종사하는 노동자가 대면 업무 등 각종 위험에 노출된 노동 과정에서 안전하고 안정적으로 근무할 수 있도록 보호하고 지원함
2020-12-31	필수노동자 보호 및 지원에 관한 법률안 (2107079)	송옥주 의원	- 코로나19와 같은 대규모 재난에 대비하여 재난의 유형과 규모에 맞추어 필수업무 종사자를 지정하고, 보호대책을 신속히 수립, 시행할 수 있도록 추진체계를 제도화하여, 재난 시 필수노동자 보호와 사회안정을 도모함
2021-01-13	필수노동자 보호 및 지원법안 (2107345)	이해식 의원	- 필수업종과 필수노동자의 범위를 규정하고, 필수노동자가 재난상황에서도 안전하고 안정적으로 근무할 수 있도록 보호 및 지원하기 위한 근거를 마련함으로써 재난극복 및 포용적 사회 구현에 이바지하려는 것임

사회적 연대의 힘



관객이 사라진 문화예술 지원

1. 현황

- 코로나19로 인한 문화시설의 휴관과 공연·전시의 취소는 문화예술 활동의 급격한 위축을 야기하며, 이른바 “관객이 사라진 문화예술”의 위기를 초래하였다. 이로 인해 프리랜서 및 계약직의 비율이 높고 전반적으로 낮은 소득수준에 머물고 있는 문화예술 종사자들은 큰 어려움에 처해 있다.
- 반면에, 사회적 거리두기의 일상화와 방역지침으로 인해 사라진 관객들이 비대면으로 즐기는 “온라인 공연·전시”로 이동하며, 문화예술 향유 형태에 큰 변화의 흐름을 만들어내고 있다. 이처럼 코로나19는 재난 상황에서 더욱 선명히 드러나는 문화예술계의 근본적인 취약성을 해결하고, 동시에 문화예술의 온라인화(化)라는 트렌드에 민첩하게 대응하는 산업 기반을 다져야 하는 두 가지 정책과제를 던져주고 있다.

2. 쟁점

위기·재난 상황에서의 문화예술 지원 시스템

- 문화예술분야의 특수성을 고려한 문화예술 활동 및 문화시설 운영의 원칙 등에 대한 기준 정립이 필요하다. 이와 더불어 불공정한 관행 개선, 사회안전망 강화 등 문화예술계의 구조적 취약성을 해소할 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 있다.

비대면/온라인 콘텐츠 산업의 성공적 정착을 위한 효과적인 정책방안

- 온라인·비대면 콘텐츠는 문화예술이 가진 현장성(liveness)을 대체하기 어렵다는 점, 고품질의 콘텐츠를 창작·제작·유통·소비할 수 있는 기반이 취약하다는 점, 문화예술계 안에서의 부익부 빈익빈 심화, 장르별 편차로 인한 부작용 등 여러 가지 우려의 목소리가 제기되고 있다. 이와 같은 우려를 해소하고 문화예술의 온라인화(化)를 정착육시키기 위해 플랫폼 지원, 인력지원, 컨설팅 강화 등 다양한 정책적 대응이 필요하다.

3. 입법과제와 전망

- 코로나19로 인해 여실히 드러난 문화예술계의 취약성을 개선하기 위해 「예술인 복지법」 개정 등 다양한 논의가 이루어질 것으로 보인다. 코로나19의 종식 이후 문화예술 활동이 재개되고 관객이 문화예술 현장으로 돌아온 이후에도, 비대면/온라인 콘텐츠가 이어지며 온·오프라인의 문화예술 향유 형태가 병존할 것이다.
- 코로나19는 관객이 사라진 문화예술의 위기를 초래한 반면, 온라인 공연과 같은 비대면 콘텐츠의 확산을 가속화하였다. 이에 따라 위기·재난 상황에서의 대응시스템을 구축하고, 비대면/온라인 콘텐츠 산업의 성공적 정착을 위한 효과적인 정책방안을 강구할 필요가 있다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용	비고
2020-06-05	예술인 복지법 일부개정법률안 (2100188)	안민석 의원	- 예술인에게도 「고용보험법」이 적용될 수 있도록 문화예술용역의 세부기준을 마련하고, 국가가 고용보험료의 일부를 지원	통합·조정 한대안이 법사위 계류 중
2020-07-01	예술인 복지법 일부개정법률안 (2101253)	유정주 의원	- 국가와 지방자치단체는 재난·재해 및 감염병 등 대통령령으로 정하는 위급한 상황이 발생한 경우 예술인의 예술 활동을 지원하도록 시책 마련	
2020-07-02	예술인 복지법 일부개정법률안 (2101356)	태영호 의원	- 한국예술인복지재단의 사업에 교육 프로그램의 홍보 추가	
2020-09-15	예술인 복지법 일부개정법률안 (2103906)	김예지 의원	- 예술윤리센터를 설립하여 문화예술 분야의 비리와 인권침해를 조사하게 하고 피해자에 대한 법률 지원근거 마련	
2020-12-29	예술인 복지법 일부개정법률안 (2106986)	유정주 의원	- 예술인 복지재단 사업에 '예술인 생활안정자금 융자사업 운영'명시	
2020-09-01	지역문화진흥법 일부개정법률안 (2103396)	김원이 의원	- 국가와 지방자치단체가 변화하는 공연·전시 등의 환경에 맞추어 온라인 공연·전시 등의 플랫폼 구축 및 이용 활성화에 필요한 비용을 지원하고 재난지역에 거주하는 주민의 문화예술 향유 기회도 보장	
2020-12-14	콘텐츠산업 진흥법 일부개정법률안 (2106429)	김승수 의원	- 콘텐츠산업의 공정한 거래질서 확립 및 투명한 거래관행 조성을 위해 공정한 유통 환경 조성을 방해하는 자에 대한 일반규정에 벌칙규정 신설	

사회적 연대의 힘

서민주거불안 해소와 공공자가주택의 미래



1. 현황

- 최근 주택매매가격과 전세가격이 지속적으로 상승하면서 서민 주거불안이 지속적으로 증대하고 있다. 2020년의 경우, 아파트 등 주택의 가격이 상승하면서 거래물량 소진 등에 대한 불안감으로 주택의 실수요자 층이 어떻게 해서든 주택을 구매하려는 이른바 ‘패닉 바잉(panic buying)’ 현상이 발생함으로써, 주택수요를 주택공급이 따라가지 못하고 주택가격이 더 상승하는 부작용도 발생하였다. 주택전세시장에서는 저금리 기조 하에서 2020년 「주택임대차보호법」 개정에 따른 임차인의 계약갱신청구권 법제화 및 최대 4년간 임대료 인상을 제한(연간 5%이내)으로 인해 민간임대인의 전세공급이 줄고, 보증금 있는 월세 비중이 더 커지고 있다.
- 이에 2020년 12월 변창흠 국토교통부장관 후보자에 대한 인사청문회에서 논의되었던 바와 같이 주택매매시장의 안정을 위해 도심 및 조성 중인 3기신도시 내 주택공급을 확대하고, 환매조건부 주택, 토지임대부 주택, 지분공유형 주택, 지분적립형 주택 등 ‘공공자가주택’의 운영에 대한 필요성이 제기되고 있다. 공공자가주택이란 공공이 공급하는 주택의 일부를 환매조건부 주택, 토지임대부 주택, 지분공유형 주택 등으로 공급하되, 주택의 개발이익은 공공이 전부 또는 일부 환수하는 다음 유형의 주택을 말한다.
- 환매조건부 주택은 공공부문이 주택을 무주택자에게 시세 이하로 분양하되, 주택을 분양받은 자가 해당 주택을 처분하려는 경우 해당 주택을 공급한 사업주체에게 환매(還賣)하는 것을 조건으로 공급되는 주택을 말한다. 토지임대부 주택이란 토지의 소유권은 토지임대주택 건설사업의 시행자가 가지고, 주택 및 공공복리시설 등에 대한 구분소유권은 주택을 분양받은 자가 가지는 주택이다. 지분공유형(이익공유형) 주택은 주택분양가격의 일정비율만 가지고도 주택을 소유할 수 있도록 하되, 주택의 처분시 발생하는 시세차익을 주택공급자와 주택공급자가 공유하는 주택이다. 지분적립형 주택은 분양가격의 일정비율에 해당하는 주택의 지분을 우선 취득하게 하고 나머지 지분에 대해서는 거주 기간에 걸쳐 취득하게 하는 주택을 일컫는다.

2. 쟁점

주택수요가 많은 기성도시지역 내 공공자가주택 공급이 가능한가?

- 환매조건부 주택, 토지임대부주택 등 공공자가주택은 일반 분양주택에 비해서는 거래가 자유롭게 이루어지는 주택이 아니기 때문에 주택 수요가 많은 도심권에 공급될 수 있는지가 관건이 될 것으로 보인다. 2007년 경기도 군포시 부곡택지지구에 공급되었던 환매조건부 주택과 토지임대부 주택의 경우, 시장 수요가 뒷받침 되지 않아 미분양된 사례가 있었던 반면, 2011년 서울 서초구와 강남구 보금자리주택지구에서 공급된 토지임대부주택은 높은 경쟁률을 보인 바 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

공공자가주택 사업시행자의 재무적 여력은 충분한가?

- 한국토지주택공사(LH) 등이 공공자가주택을 공급하는 경우, 회계 상 부채규모가 많은 상황에서 투자자금 회수가 원활하지 않아 재무적으로 건전성이 떨어질 우려가 있어 주의가 필요하다. 예를 들어 한국토지주택공사의 부채규모는 2020년 상반기 기준으로 131.9조 원에 달한다.

[한국토지주택공사 자본, 부채 추이]

(단위: 조 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020 상반기
부채	134.2	133.3	130.9	128.1	126.7	131.9
자본	35.7	39.0	42.8	45.3	49.8	52.5
부채비율	375.9%	342.1%	306.3%	282.9%	254.2%	251.3%

자료: 알리오(ALIO)

3. 입법과제와 전망

- 공공자가주택에 대한 관심이 높아지면서, 공공자가주택의 공급활성화 및 개발이익 사유화를 방지하기 위한 입법수요가 커질 것으로 보인다. 공공자가주택 공급확대를 위해서는 「주택법」 등에 법적 근거를 마련하고, 이를 시행하는 공공기관 등에 대한 자금지원 강화 등을 통해 실질적으로 주택공급이 이루어지도록 할 필요가 있기 때문이다. 참고로 2021년 1월 5일 개정된 「주택법」(2021년 7월 6일 시행 예정)에는 토지임대부 분양주택을 양도하려는 경우 한국토지주택공사가 이를 매입하도록 하여 토지임대부 분양주택의 공공성을 강화(제78조의2 신설)하는 내용이 포함되어 있다.

- 공공자가주택과 관련한 법률로는 「주택법」, 「한국토지주택공사법」등이 있는데, 이와 관련하여 국토교통위원회에 계류되어 논의 중인 법률안은 2건으로 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 2020년 7월 31일 양경숙의원은 한국토지주택공사의 토지임대부 분양주택 공급강화를 주요내용으로 하는 「한국토지주택공사법 일부개정법률안」(의안번호 2102590)을 대표발의하였다. 이 법률안은 한국토지주택공사가 건설·공급하려는 주택의 100분의 30 이상을 토지임대부 분양주택으로 공급하도록 해 토지임대부 분양주택 활성화와 서민 주거안정을 도모하려는 것이다(안 제8조의2 신설). 둘째, 2020년 11월 2일 황희의원은 지분적립형 주택제도 도입을 주요내용으로 하는 「주택법 일부개정법률안」(의안번호 2104828)을 대표발의하였다. 이 법률안은 자금 여유가 없는 신혼부부, 생애최초로 주택을 구입하려는 자에게 분양가격의 일정비율에 해당하는 주택의 지분을 우선 취득하게 하고 나머지 지분에 대해서는 거주 기간에 걸쳐 취득하게 하는 주택의 공급방식(이하 “지분적립형주택”이라 함)을 도입하기 위해 「주택법」에 지분적립형주택 공급에 대한 특례 규정을 신설하려는 것이다(안 제54조의3 신설)

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-07-31	「한국토지주택공사법 일부개정법률안」 (2102590)	양경숙 의원	- 한국토지주택공사가 건설·공급하려는 주택의 100분의 30 이상을 토지임대부 분양주택으로 공급하도록 의무화
2020-11-02	「주택법 일부개정법률안」 (2104828)	황희 의원	- 자금 여유가 없는 신혼부부, 생애최초로 주택을 구입하려는 자에게 지분적립형주택의 공급이 이루어질 수 있도록 「주택법」에 특례 규정을 신설

2021 국회입법조사처
올해의 이슈



안전한 사회와 개인

W

안전한 사회와 개인



디지털 사회 안전망 구축

1. 현황

- 팬데믹과 사회적 거리두기의 일상화로 한 디지털 사회로의 전환이 급격히 진행되면서 사이버 보안 위협, 디지털 매체에 대한 과의존, 디지털성범죄정보 및 허위정보의 유포, 디지털 정보활용 능력의 격차 확대 등 역기능이 발생하고 있어 2021년에는 안전한 디지털 사회로의 안착을 위한 디지털 사회안전망 구축 논의가 확대될 것이다.
- 코로나19라는 미증유의 사태 속에 비대면 활동의 증가로 인한 랜섬웨어의 확산 및 표적형 악성 이메일·스미싱, 개인정보 유출 등 사이버 보안 위협의 증가하고 있으며(『2021년 사이버 위협전망』), 아동·청소년 등 성장기 세대에서의 인터넷·스마트폰 중독 위험군의 증가 추세가 지속되고 있다(『2019 스마트폰중독실태조사』). 또한 소셜미디어를 통한 가짜뉴스, 다크웹 및 AI 기술을 활용한 디지털성범죄정보가 지속적으로 유포되고 있으며, 장애인·고령층·저소득층·농어민 등 정보취약계층의 디지털 정보화 역량 및 활용 수준이 저조하여(『2019 디지털 정보격차실태조사』) 이에 대해 정부 및 국회 차원의 적극적 대응이 필요하다.

2. 쟁점

민간영역에서 사이버 침해사고와 개인정보 유출

- 팬데믹으로 디지털 의존이 점점 더 커지면서 특히 해킹, 정보유출 등 민간영역에서의 사이버 범죄에 대한 대응은 이루어지지 못하고 있다. 사이버 위협에 대한 정보 수집과 공유는 현재 정부 및 공공기관 주도로 이루어지고 있어 민간 영역에서 사이버범죄의 예방 및 조치를 위한 정보 수집에 어려움이 있으므로 정부-민간의 적극적인 협력을 모색할 필요가 있다.

아동·청소년 인터넷 중독 대응과 디지털 정보격차

- 범부처 차원에서 아동·청소년 대상의 인터넷 중독 예방 및 치유 정책이 추진되고 있으나, 스마트폰 중심으로 인터넷 중독 대응 정책이 추진되고 있으며, 게임 및 도박 외에 음란물 등의 사이버유해매체물에 대한 과몰입 방지를 위한 정책적 대응이 미흡하다. 현재 디지털 정보격차를 줄이기 위해 과학기술정보통신부·방송통신위원회·문화체육관광부·교육부 등 소관 기관별로 사업이 추진 중에 있으나, 부처간 유기적인 연계 및 조정이 어렵고, 취약층을 대상으로 한 포괄적인 방향의 디지털 정보교육이 이루어지고 있지 못하다.

허위조작정보 및 디지털 성범죄 정보 유통에 대한 실효적 차단 한계

- 재난·재해 등의 상황을 이용하여 공익에 반하는 허위조작정보가 유통되고 있음에도 이를 막기 위한 법적 근거가 미흡하며, 아동청소년성착취정보·불법촬영물·딥페이크 등의 개인의 사생활과 인격권을 침해하는 디지털 성범죄 정보가 범망을 피해 다크웹 및 텔레그램 등 비공개 웹서비스에서 유통 되어 신속한 삭제 및 차단을 통해 피해구제에 어려움이 있다.

3. 입법과제와 전망

- 사이버침해에 효과적으로 대응하기 위해 민간과 공공기관 간에 사이버공격이나 사이버범죄에 관한 정보를 신속히 공유하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 개인정보 침해를 최소화하기 위한 절차도 함께 도입될 필요가 있다. 아동·청소년의 인터넷 중독을 유발할 수 있는 사이버유해매체물 대응을 위해 방송통신위원회가 해당 매체물에 대한 아동·청소년의 과몰입 예방 및 방지를 위한 개별 사업을 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 입법 방안을 검토할 필요가 있다.
- 허위조작정보의 유통에 대해서는 플랫폼의 자율규제를 강화할 수 있는 규정을 도입하고, 다크웹 등을 통해 은밀히 유통되는 디지털성범죄정보 유포자에 대해서는 현행법상 통용되는 수준에서 잠입수사를 위한 법적 근거를 엄격한 조건하에서 명확화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현행 법률에서는 디지털 정보의 활용 및 접근과 관련된 종합적인 교육에 관한 규정이 미흡하므로 제정법 형태로 디지털 정보 교육 정책 추진의 주관기관 및 권한 등을 포함한 입법안 마련을 검토할 필요가 있다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표발의	주요내용
2020-06-30	사이버안보 기본법안 (2101220)	조태용 의원	- 사이버공격 예방을 위해 민관이 사이버 위협정보를 공유할 수 있도록 국가사이버위협정보공유센터를 구축·운영할 수 있도록 함
2020-08-04	아동청소년의 성보호에 관한 법률안 (2102677)	진선미 의원	- 불법촬영물 유포행위 범죄의 체포 및 증거 수집에 어려움이 있는 경우 수사 목적 달성을 위해 함정수사를 할 수 있도록 함
2020-08-24	미디어교육 활성화 및 지원에 관한 법률안 (2103202)	정필모 의원	- 사회적 취약계층을 위한 미디어교육 시책 마련 및 종합적인 미디어교육종합계획을 수립하기 위해 방송통신위원회 소속으로 미디어교육위원회를 두도록 하고 있음

안전한 사회와 개인



블렌디드 교육시대, 실용적 교육정책

1. 현황

- 코로나19 이후 대면 교육 기회 축소, 원격수업 도입 등 교육적 환경이 크게 변화되고 있다. 지난 2020년도에는 국회차원에서 선제적으로 초·중등교육 및 고등교육 분야의 학사운영 및 원격수업에 필요한 법·제도적 정비 방안을 분석하였고, 국회입법조사처에서 발간한 보고서에서 제안한 입법방안 다수가 2020년 10월 법률 개정(「초·중등교육법」, 「고등교육법」 등)에 반영되는 등의 성과를 도출하였다.
- 초·중·고교 및 대학에서 실시된 원격수업을 위한 법적·재정적·기술적 기반은 개선되었으나, 코로나19 이후 교육 격차 심화, 직업진로교육 부실, 원격수업의 질과 학습효과 저하, 사교육 의존도 심화, 교육불평등 심화 우려 등 다양한 문제가 제기되고 있다. 이에 2021년에는 코로나19 이후 교육 격차 해소, 원격수업-대면교육의 연계 및 내실화, 진로직업교육 강화 등 실효성 있고 실용적인 교육지원 정책에 대한 논의가 필요한 실정이다.
- 블렌디드 교육(blended learning)은 온라인과 오프라인 교육 등 다양한 학습 방법을 혼합하여 학습기회를 확대하고, 교육효과를 극대화하기 위한 학습 형태를 의미한다. 블렌디드 교육은 원격교육과 대면수업이 과목별, 교원별로 다양한 형식 및 방법으로 결합되어 제공될 수 있다. 2021년에도 블렌디드 교육과 관련하여 활발히 논의될 전망이며, 특히 코로나19 이후 심화되고 있는 교육 격차의 해소는 필수적 과제이다.

2. 쟁점

학습격차 및 원격수업의 효과, 직업진로교육 부실

- 초·중·고교생의 학습격차 확대, 원격수업의 질과 학습효과 저하, 학생들의 게임 몰입 등 부작용, 사교육 의존도 심화 등과 이로 인한 계층간 교육불평등 심화 우려가 제기되고 있다. 또한 고교 진학을 앞둔 중학생 대상의 진로 진학 체험 및 준비 상담 지원 미흡, 고등학생 대상의 진학 및 취업 지원, 특성학교 및 특수학교 등의 직업체험 및 실습 어려움 등 전반적인 직업진로교육 부실 문제가 대두되고 있다.

방과후 돌봄 사각지대 발생

- 초·중·고교의 등교수업 축소로 방과후학교와 급식 및 간식, 다양한 질과 적성을 기르는 프로그램, 또래관계 등 사회생활 기회가 축소 또는 제한되면서 초·중학생의 방과후학교 활동 및 돌봄, 급식, 건강, 안전 등이 미흡하다는 문제가 제기되고 있다.

대학의 원격수업 내실화 및 지원 대책

- 대학생의 원격수업 부실 해소 및 등록금 부담 경감 요구, 도서관 등 원격수업 학습공간의 절대적 부족, 불규칙하고 부담스러운 주거 문제, 아르바이트 기회 감소로 인한 등록금·생활비 마련 어려움 등의 문제가 제기되고 있다.

3. 입법과제와 전망

- 초·중·고교 및 대학의 원격수업의 질과 학습효과 저하, 교육부와 교육청 대책의 실효성 등에 대한 교육적·사회적 논쟁이 예상된다. 향후 블렌디드 교육의 효율적 운영을 위한 입법 및 정책 개선 방안과 학습격차 해소, 직업진로교육 및 돌봄 대책 등 교육지원 정책 마련을 위한 지속적인 점검과 실용적인 대안 제시가 필요하다. 대학생의 주거 및 학습 공간 지원, 등록금 경감, 등록금·생활비 마련 기회 제공, 학생자치활동 지원 등에 대한 실제적인 대책 마련도 필요할 것으로 예상된다.

[제21대 국회 발의 법률안]

제안일자	의안명	대표 발의	주요내용
2020-09-23	교육기본법 일부개정법률안 (2104146)	이탄희 의원	- 교육격차 해소를 위해 학교의 학급당 학생 수 적정 수준을 20인 이하로 할 것을 법률상 명시, 국가와 지방자치단체가 학급당 학생 수의 단계적 감축을 위해 필요한 계획을 수립·실시하도록 함
2020-07-07	초·중등교육법 일부개정법률안 (2101598)	최형두 의원	- 국가는 학습교재와 교과과정의 다양한 변화에 따라 학생들의 교과서에서부터 디지털학습이 가능하도록 법적근거를 마련하고 지원계획을 수립해야할 필요가 있음 - 또한 지방도시는 학생 수 감소에 따라 폐교위기에 있는 학교가 증가함에 따라 비대면 교육기술을 활용한 원격교육의 필요성이 커지고 있는 실정임. 이에 따라 학생 수 감소에 따른 폐교를 막고 교사들의 원거리 교육부담을 덜어줄 수 있는 비대면교육 시스템을 구축하며, 1:1 맞춤형 교육과 학생들의 재능과 소질, 과목별 진도에 따라 교육하는 방식으로의 점진적 전환을 하고자 함 - 이를 위해 국가는 원격교육이 가능하도록 체계 구축 등 원격교육을 지원할 수 있는 법적 근거와 지원대책 수립을 하도록 함
2020-06-18	기초학력 보장법안 (2100670)	강득구 의원	
2020-06-18	기초학력 보장법안 (2100678)	박홍근 의원	- 학생의 기초학력 보장을 지원하기 위한 체계적이고 종합적인 법적 근거를 마련하기 위함
2020-11-30	학력향상지원법안 (2105910)	김병욱 의원	

제안일자	의안명	대표 발의	주요내용
2020-06-22	도시·벽지 교육진흥법 일부개정법률안 (2100820)	서삼석 의원	- 도시·벽지학교는 열악한 교육 인프라로 인하여 학생들의 학습공간 등이 부족하다는 지적이 지속하여 제기되고 있으나, 이에 대한 실태 파악이 제대로 이루어지지 못하고 있는 상황임. 이에 교육부장관이 도시·벽지의 의무교육 진흥 정책 수립을 위하여 5년마다 도시·벽지 교육 실태를 조사하도록 하고, 지방자치단체는 학생의 적성·능력 개발을 위한 교습이나 학습장소를 제공하도록 함으로써 도시·벽지의 의무교육 진흥에 만전을 기하고자 함
2020-07-21	학교보건법 일부개정법률안 (2102216)	허종식 의원	- COVID-19로 세계는 Pandemic 상황에 있음. 특히 집단시설에 의한 감염이 확대되고 있는 가운데 학교는 개학을 실시함. 학령기 아동청소년의 특징인 활동성과 학교라는 집단성에 의한 감염 우려는 증가하고 있는 상황임. 그에 따른 공기질, 수질 등 학교의 시설환경 위생의 유지·관리·점검은 학생의 학습권 및 건강권을 보호하기 위한 것으로 이에 대한 사회적 관심과 우려가 높음 - 이에 환경위생 점검을 위한 공기 질 점검 시 학교운영위원회 위원 또는 학부모 2인 이상 의무적 참관, 학교의 장이 학교시설에서의 환경위생을 유지·관리하기 위하여 소속 직원 중에서 시설환경위생에 관한 업무를 관리하는 자(이하 “시설환경위생관리인”)를 지정하는 등 시설환경위생관리인에 관한 근거를 신설함으로써 쾌적하고 안전한 학교 시설환경 체계를 구축하려는 것임
2020-07-01	학교급식법 일부개정법률안 (2101273)	강민정 의원	- 코로나바이러스감염증-19의 확산으로 인한 대책으로 온라인 개학과 학교 내 돌봄교실은 운영되었음. 그러나 현행법은 학교급식 대상자를 재학생으로 한정하고 있어서 온라인 수업을 진행하기 위해 학교에 출근한 교원, 긴급돌봄교실에 참가하는 학생에게는 원칙적으로 학교급식을 제공할 수 없었음. 이 때문에 급식조리사들이 출근해도 법적인 제한 때문에 교직원과 돌봄교실 학생들이 급식을 받지 못하는 일들이 발생함 - 이에 학교급식 대상자를 학교에서 운영하는 교육과정에 참여하는 학생과 교육과정 운영에 참여하는 사람으로 확대함으로써 어떠한 상황에서도 학생들과 교육 종사자들이 학교급식의 혜택을 누릴 수 있도록 하고자 함
2020-12-21	고등교육법 일부개정법률안 (2106788)	박진 의원	- 전 세계가 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)의 확산을 계기로 포스트코로나 시대에 대비하여 발 빠르게 대응하고 있으며, 그 중 하나로 원격 학습의 중요성이 부각되고 있음 - 또한, 제4차 산업혁명 시대의 도래와 함께 급격한 노동시장의 환경 변화를 가져올 것으로 예상됨에 따라 이에 맞추어 교육환경의 다양화가 절실히 요구되고 있어 사이버대학에도 일반대학과 마찬가지로 자율적으로 전공심화과정을 설치·운영할 수 있도록 하자는 의견이 있음 - 이에 시·공간적 유연성이 높은 원격교육기관인 사이버대학에 전공심화과정을 개설·운영함으로써 포스트코로나 시대에 대비하고 일자리 유지 및 창출에 기여하려는 것임

안전한 사회와 개인



인구감소시대의 연금개혁

1. 현황

- 우리나라는 지난 2020년에 사상 첫 인구감소가 시작되었으며, 연간 합계출산율이 1.0명 미만인 초저출산 추세가 2018년 이후 지속됨에 따라 인구감소 현상은 향후에도 계속될 것으로 예상되고 있다. 국민연금재정추계 위원회에서 발표한 국민연금 제4차 재정계산(2018.8.17)에서는 국민연금 기금이 2057년에 고갈되는 것으로 추계되었으나, 노인인구 증가에 따라 연금수급자는 계속 증가하고, 신규가입자는 감소하게 될 경우 기금 고갈 시점이 2057년보다 더 앞당겨질 것이라는 암울한 전망이 제시되고 있다. 국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 사회보험으로써, 대한민국에 거주하는 만18세 이상 60세 미만의 소득이 있는 자 또는 소득이 없더라도 가입을 원하는 자가 가입하여 매월 연금보험료를 납부하고 10년 이상의 가입이력을 갖춘 후 만 62세(2021년 기준)에 도달하면 노령연금을 사망 시까지 수급하게 된다.
- 연금의 소득대체율이란 은퇴 전 벌어들이는 소득 대비 은퇴 후 받는 연금수령액의 비율을 의미하는데, 국민연금의 소득대체율은 2007년 「국민연금법」 전부개정에 따라 2008년 50%로 하향된 후, 이듬해부터 경과규정을 두고 매년 0.5%p씩 낮아져(2021년 기준 43.5%), 2028년에는 40년 가입 기준, 소득대체율이 40%로 하향 조정된다. 다층노후소득보장체계란 은퇴 후 적정 수준의 소득을 보장하기 위하여 0층부터 3층까지 소득원이 다층으로 구성된 소득체계로서, 0층에는 기초연금, 1층에는 국민연금, 2층에는 퇴직연금, 3층에는 개인(사적) 연금이 위치한다.

2. 쟁점

국민연금의 소득대체율 인상

- 국민연금의 명목 소득대체율은 40%(40년 가입 기준)이지만, 실제 국민연금 가입자들의 평균 가입기간은 18~27년이고, 실질 소득대체율은 21~24% 수준에 불과한 수준이다. 국민연금의 소득대체율이 너무 낮아 노후 소득보장 역할을 제대로 수행하지 못한다는 비판과 함께 소득대체율을 인상해야 한다는 입법화 움직임도 지속되고 있으나, 우리나라의 소득대체율(37.3%)은 낮은 보험료율(9%)을 감안하면 OECD 회원국 평균(소득대체율 46%, 보험료율 18.4%)과 비교해 볼 때 결코 낮지 않고, 보험료율 인상 없이 소득대체율만 인상하게 되면 연금의 재정안정화에 부정적인 결과를 초래하게 된다.

국민연금의 보험료율 인상

- 국민연금 기금고갈 시점을 늦춰 미래세대의 부담을 경감하기 위해서는 보험료율 인상이 불가피하고 현행의 재정불균형을 개선하려면 인상시기도 시급히 이루어져야 하지만, 현재 가입자들의 사회적 합의 도출이 매우 어려운 상황이다. 경제사회노동위원회 산하 연금개혁특위의 제안(2019.8.30.)에서 보듯이 사업장가입자의 보험료 절반(4.5%)을 납부하는 사측은 보험료율의 현행 유지안을 강하게 지지하고 있다. 전체 가입자의 35%(2019년 기준)를 차지하는 지역가입자나 임의(계속)가입자의 경우, 보험료 전액을 본인이 부담하고 있고, 사업장가입자에 비해 본인의 연금가입이력을 지속할 유인이 약한 그룹에 해당하기 때문에, 보험료율이 인상되면 국민연금의 사각지대가 확대될 가능성도 크다.

노후소득보장제도의 재구조화

- 노인빈곤에 적극적으로 대응하기 위해 기초연금을 강화하는 방안과, 자원 등을 고려하여 대상자를 가장 취약한 빈곤계층으로 축소하면서 연금액을 인상하는 방안 등도 제안되었으나, 복지급여의 특성 상 대상자를 변경하는 ‘줬다 안주는’ 방식은 사회적 합의를 이루기 어렵다는 문제가 있다. 기초연금을 국민연금과 연계시켜 감액하는 현행의 방식은 국민연금의 균등급여와 기초연금의 속성이 유사하여 가입자가 이중혜택을 누린다는 논리에 근거하고 있으나, 기초연금액 인상과 감액이 저소득층의 국민연금 가입 유인을 저해할 우려가 있다는 지적도 있다. 그동안 국민연금이 노후소득보장제도의 핵심적 역할을 담당해왔으나, 중산층의 노후소득보장을 위해 2층의 퇴직연금과 3층의 개인(사적)연금을 강화할 필요성이 제기되고 있다. 퇴직연금을 준공적연금화하고, 일시금이 아닌 연금으로 수급할 수 있도록 하여 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완해야 한다는 논의도 지속적으로 등장하고 있다.

3. 입법과제와 전망

- 2018년 제4차 국민연금 재정계산 이후 등장했던 공적연금 개혁논의가 여러 방안만 제시한 후 단일안 마련 단계까지 본격화되지 못했기 때문에, 2023년 제5차 국민연금 재정계산을 앞두고 올해에 다시 무대에 등장할 것으로 예측되고 있다.
- 그동안의 입법절차를 보면, 연금제도는 주무부처에서 연금전문가와 가입자 대표 등으로 구성된 제도개선방안회의체 등을 통해 개혁방안의 밑그림을 발표한 후 이를 근거로 정부안을 마련하거나 또는 국회가 행정부의 개혁방안을 검토한 후 이를 반영 또는 대응하기 위한 다양한 법률안을 발의하고 공청회 등에서 논의를 본격화한 바 있다.

- 국민연금의 기금고갈에 대비한 재정안정화 방안으로 보험료 인상에 대해 구체적인 논의가 시작될 수 있으며, 보험료 인상에 대한 사회적 합의가 어려울 경우 부과방식으로의 전환 시나리오와 연착륙 논의도 본격화될 수 있다. 이미 발의된 국민연금의 사각지대 축소를 위한 다양한 방안(가입기간 연장, 각종 크레딧제도 강화) 논의도 함께 이루어질 수 있고, 국민연금 제도의 전반적인 개편에 앞서 국민의 신뢰제고 차원에서 국가 지급보장 논의가 다시 전면에 등장할 가능성도 예측되고 있다.
- 만약, 다층소득보장체계 전반에 대한 개혁 논의가 함께 이루어질 경우, 기초연금을 현행처럼 빈곤노인수당으로 운영하기보다, 최저소득보장 기능의 기초보장연금으로 개편하고, 국민연금을 소득비례연금으로 전환하는 방안도 등장할 수 있다. 소득대체율을 일정 수준으로 높이기 위한 방안으로 퇴직연금의 보완적 역할이 부각될 경우, 퇴직연금제도의 적용범위를 넓혀 영세사업장까지 조속히 도입하기 위한 다양한 방안 등도 제기될 수 있다.
- 다층노후소득보장체계에 대한 개혁 필요성이 제기될 경우, 우선 「기초연금법」에 따른 기초연금과 「국민연금법」에 따른 국민연금은 공적연금 개혁과제의 틀 속에서 함께 논의될 것이고, 국민연금의 소득대체율 논의 과정에서 「근로자퇴직급여 보장법」에 따른 퇴직연금의 역할론이 등장하면 관련 개정안 발의가 이어질 수 있다. 연금개혁 논의는 매우 방대하고 다양한 쟁점을 포괄하고 있기 때문에 올 한 해 동안 지속적으로 출현할 것으로 보이며, 내년 봄 대선을 앞둔 시점까지는 어느 정도 윤곽이 드러날 것으로 예측되고 있다.

안전한 사회와 개인



가정 내 고립 학대피해자 지원

1. 현황

- 편안한 안식처로 기대되는 ‘집’은 다른 한편, 폭력 범죄가 일상적으로 발생하는 장소일 수도 있다. 그러나 가족 관계라는 이유로 가정 내 폭력 피해자에 대한 충분한 사회적 개입과 지원은 여전히 요원한 상태이다. 아동학대, 배우자폭행, 노인학대 등 가정 내 폭력은 가장 사적인 공간인 ‘집’에서 발생하기 때문에 그 범죄행위의 지속성, 밖으로 잘 드러나지 않는 은폐성을 특징으로 한다. 때문에 가해자와 피해자가 같은 거주공간에서 장시간 머물러야 할 때, 가정 내 폭력 피해자의 취약성은 고조되며, 피해자가 외부와 단절된 고립상태일 때 위험성은 최고조에 이를 수 있다.
- 최근 코로나19로 인해 외부활동을 줄이고, ‘안전한 집’에 머물 것이 지속적으로 권고되어 왔다. 그러나 이와 같은 감염병 창궐 상황에서 ‘가장 안전한 공간’으로 가정되는 ‘집’이 누군가에게는 가장 위험한 공간일 수 있음을 충분히 인식할 필요가 있으며, 가정 내 학대피해자의 특수성을 반영한 대응 지침 등을 마련하여야 할 필요가 있다.

2. 쟁점

재난 상황에서의 ‘가정 내 학대피해자’의 취약성

- 재난 상황에서의 실직, 공포, 경제적 위기, 스트레스 등은 가정 내 약자에 대한 학대 가능성을 높일 수 있다. 보육시설, 상담기관 등을 포함한 집합시설의 폐쇄는 대인 간 접촉을 최소화시킴으로써 감염병 예방에 효과적이지만, 피해자의 구조요청 및 피신의 기회를 차단할 뿐 아니라, 외부에 의한 학대 및 피해사실의 발견 및 인지를 어렵게 한다. 즉, ‘안전을 위한 거리두기’가 가정 내 학대 피해자의 고립상태를 심화시키고, 외부로부터의 구호 및 공적개입을 차단하는 등 의도치 않은 결과를 야기할 수 있음이 고려되어야 한다.

재난 상황에서의 가정 내 학대피해자의 보호

- 코로나19 재난 상황과 같이 가해자와 주거를 분리하지 못하고 외출이 금지된 상태에서는 ‘경찰신고’ 외 구조요청을 보낼 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 법원 등의 운영이 중단됨에 따라 피해자는 긴박한 위험이 발생했을 때 접근금지 등 임시조치 신청을 바로 제출할 수 없으므로 이에 대한 대응이 필요하다.

3. 입법과제와 전망

- 코로나19와 같은 재난 상황에서 아동, 여성, 노인, 장애인들의 폭력 피해 취약성이 특별히 인지될 필요성, 그에 대한 적절한 사회적 대응 방안 요구가 지속될 전망이다. 이에 대한 응답으로 미국의 일부 주정부는 가정 내 학대피해자는 자택대기명령(Stay-at-home-orders)을 준수하지 않아도 될 예외 그룹임을 공표하였다. 또한, 가해자와 거소를 함께하고 있는 학대피해자가 전화신고 외에도 피해사실을 전문가에게 알릴 수 있는 다양한 경로를 개발하여 피해자를 신속하게 구호조치하고 있다. 2020년 5월 미국 하원을 통과한 COVID-19 관련 사회적 안전망 구축을 위한 법률안인 「The Health and Economic Recovery Omnibus Emergency Solutions(HEROES) Act」는 가정폭력 피해자 긴급임시쉼터, 피해자 및 아동 지원 프로그램을 위해 \$48million(약 522억 원)을 추가로 배정하기도 하였다.
- 이에 비해 우리나라에서는 감염병 등 재난 상황 시, 가정 내에 고립된 학대피해자를 지원하는 근거법률 및 규정은 현재 마련되어 있지 않다. 이에, 재난상황이 취약계층의 폭력 피해 위험을 가중시킬 수 있음을 분명하게 인식하고 이들의 안전확보 및 피해예방을 위한 구체적 방법을 명시한 근거법률이 필요하다. 사회적거리두기, 봉쇄명령, 시설폐쇄 등의 상황에서 고립되어 있는 학대피해자에 대한 구호의무를 국가가 부담하고 관련 프로그램을 운영하도록 하는 법률안, 필수노동자 및 필수사회기반시설에 상담원 등 종사자를 배치하고, 피해자보호시설 등을 규정하는 법률안 마련을 검토해 볼 수 있다.

2021 국회입법조사처 올해의 이슈

발 간 일 2021년 1월 27일
발 행 인 국회입법조사처장 김만흠
편 집 기획관리관실 기획법무담당관실
발 행 처 국회입법조사처
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02-6788-4520
인 쇄 세일포커스(주) (TEL. 02-2275-6894)

1. 이 책자를 허가받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구보고서'에 게시되어 있습니다.

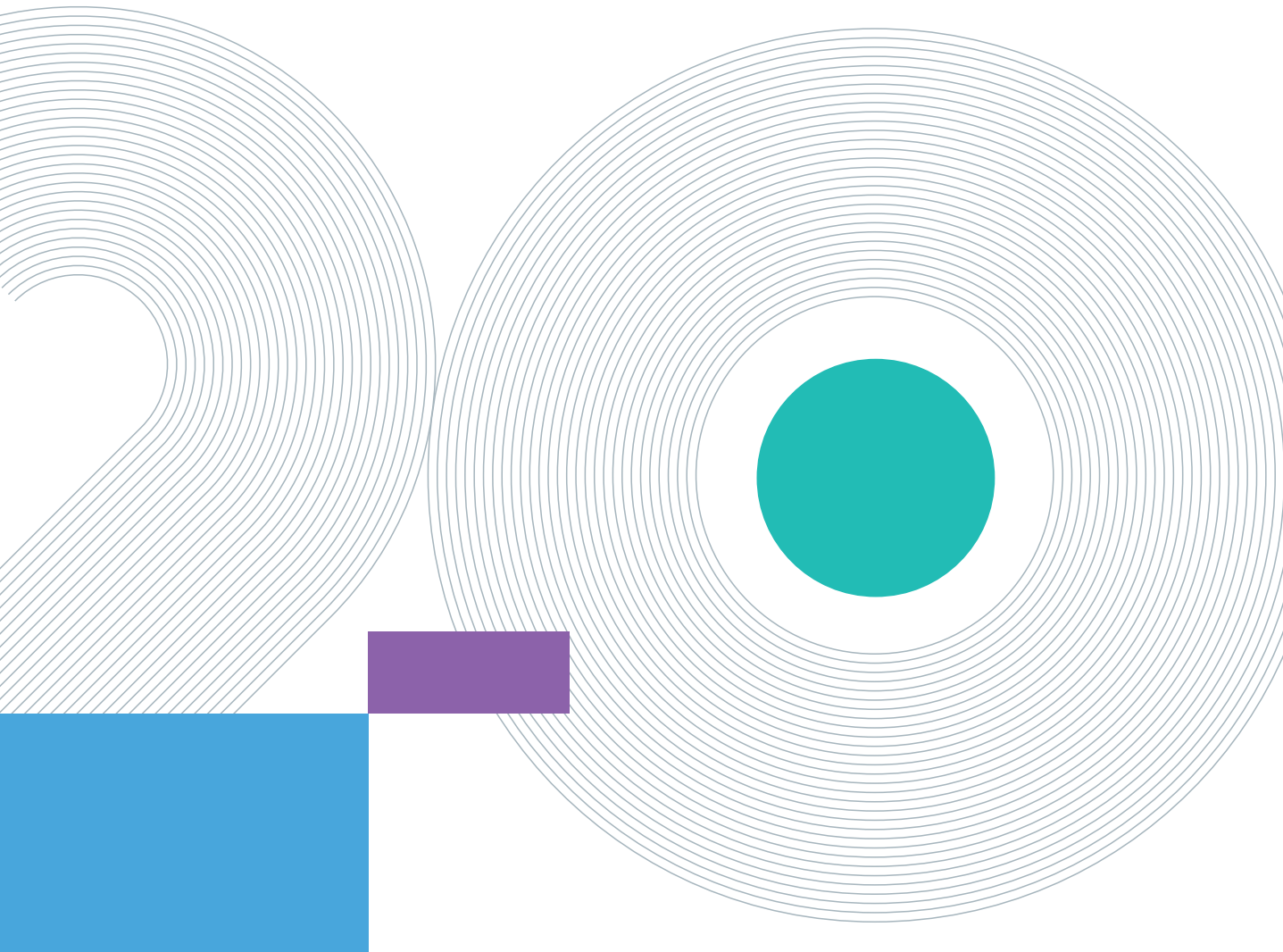
ISBN 978-89-93502-58-9

발간등록번호 31-9735043-001841-01

© 국회입법조사처, 2021

NARS

National
Assembly
Research
Service



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

07233 서울특별시 영등포구 의사당로 1

Tel. 02-6788-4510 Fax. 02-6788-4519 www.nars.go.kr

발간등록번호: 31-9735043-001841-01

ISBN: 978-89-93502-58-9



국회입법조사처