



선진 의정으로 피어나는 으뜸정책의 산실

국회입법조사처보

2012 Summer
통권 13호

특집

제19대 국회에 바란다

국회는 주권적 의사를 수용하는 용광로여야 한다
제19대 국회에 대한 기대
제19대 국회에 바란다(경제부문)
제19대 국회의 과제: 문화·예술정책 관련



해바라기 / 형제

- 박목월

곰보딱지 아저씨
외딴 집에
해바라기 형 아우
돌고 있어요

큰 해바라기 빙빙
해 보고 돌고
꼬마 해바라기 빙빙
구름 보고 돌고



02 새김터

06 권두언

제19대 국회에 바란다 ● 이한구
제19대 국회에 바란다 ● 박지원

10 News

12 Article (특집) | 제19대 국회에 바란다

국회는 주권적 의사를 수용하는 용광로여야 한다 ● 성낙인
제19대 국회에 대한 기대 ● 박찬욱
제19대 국회에 바란다(경제부문) ● 김정식
제19대 국회의 과제: 문화·예술정책 관련 ● 박양우

Report

42 NARS Report

복지 패러다임(paradigm)의 변화와 사회지표의 개발과 활용 ● 남궁 석
2012년 2/4분기 입법조사회담 및 보고서 발간 실적 ● 김 준
국회입법조사처 발간물 목록
국회입법조사처 전문가 간담회·세미나 목록

54 NARS Report Review

『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』 현안보고서 리뷰 ● 이현환
『한옥의 보전 방안과 향후 과제』 정책보고서 리뷰 ● 임정민
『문화외교와 국제문화교류 부문 정책수행체계의 개선방안』 현안보고서 리뷰 ● 김재범

62 World Report

OECD 물관리 정책 방향 ● 김경민
최근 유럽의 주요 선거와 금융위기 확산 가능성 ● 원종현

82 Column

외국인 범죄와 제노포비아 ● 조규범
헌법질서에서 경제민주주의란 무엇인가 ● 김선화
디지털 환경을 고려한 영상물 유통 규제의 개선 방향 ● 조형근

94 Serial (연재)

100줄 토론 | 철도운영 독점 타파, 국민 부담을 낮추고 국민편익을
최대화하는 것이다 ● 이재훈
철도공사의 구조적 적자와 KTX 민영화 계획의 부조리 ● 제갈현숙

FTA 대응 방안 | 『한·미 FTA 보고서』 발간 이야기 ● 김영일
연구기관 탐방 | 독일통일 22년의 교훈과 남북관계 ● 이승현

122 나눔터

窓 역사속의 교통 Ⅶ ● 박준환
생명문명의 부활을 기대하며 ● 소운스님
건축학개론 - 용기 없는 한 남성의 "찌질이 같은" 사랑 ● 조주은
프로야구 직관 매뉴얼 ● 허 원

人 국회마라톤동호회 ● 허영호
외교안보팀 소개 ● 노오란
행복한 삶의 완벽한 도구 요가 3 ● 정승훈



2012년 Summer 통권 13호

발행일 | 2012년 6월 30일
발행처 | 국회입법조사처
발행인 | 심지연 국회입법조사처장
편집인 | 김요환 기획관리관
편집실무위원회
위원장 | 김병주 기획협력담당관
위원 | 강준희 김선화 하혜영 조주현 원종현
박준환 이원근 원시연 김경민 조규범
간사 | 권지영
주소 | 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
전화 | 02-788-4524 팩스 | 02-788-4529
디자인 · 인쇄 | 디자인프리즘(02-2264-1728)

CONTENTS

2012 Summer 통권 13호



NARS

www.nars.go.kr



NARS



04

- 01 ... 국회입법조사처, 한국의회발전연구회 MOU 체결 | 2012. 4. 25.
- 02 ... 정치행정조사심의관 임용장 수여식 | 2012. 5. 1.
- 03 ... 국회입법의 발전방향과 주요과제 학술세미나 | 2012. 5. 11.
- 04 ... 입법조사관 임용장 수여식 | 2012. 5. 15.
- 05 ... 제19대국회 초선의원 의정연찬회 | 2012. 5. 17.
- 06 ... 성신여대 사회과학대학 학부생 방문 | 2012. 5. 18.
- 07 ... 2012년도 국어교육 | 2012. 5. 21.



05



06



07

NARS

www.nars.go.kr





- 08 ... 「자본시장에서의 과징금제도 변화방안, 세미나 | 2012. 5. 23.
- 09 ... 제19대국회 신규보좌직원 오리엔테이션 | 2012. 5. 24.
- 10 ... 제64주년 국회 개원 기념식 | 2012. 5. 29.
- 11 ... 개인정보 보호법의 시행실태와 입법과제 학술세미나 | 2012. 6. 1.
- 12 ... 제1차 정책현안 브리핑 | 2012. 6. 7.
- 13 ... 제2차 정책현안 브리핑 | 2012. 6. 14.
- 14 ... 제3차 아시아 의회조사기구 국제세미나 | 2012. 6. 27.



제19대 국회에 바란다



이한구 의원
새누리당 원내대표

존경하는 제19대 국회의원 여러분,
다시 한번 여러분의 당선을 진심으로 축하하고, 환영합니다.

제19대 국회는 모든 국민들이 희망을 갖고 골고루 행복을 누릴 수 있는 「새로운 나라」 만들기, 우리나라 안에서 이미 선진국 수준으로 진입한 다른 분야를 신나게 뒷받침할 「새로운 정치판」 만들기, 품위 있고 생산적인 「새로운 국회」 만들기라는 시대적 사명이 있습니다.

특히, 올해는 연말 대선을 앞두고 있기 때문에, 여야 정치권이 대선국면의 조기과열과 상호공세적 정치 논쟁에 매몰되어 총선에서 경쟁적으로 강조했던 민생문제 해결 방안과 약속은 뒷전으로 밀려나게 될 가능성이 높습니다.

이것은 한계수준에 근접한 국민들의 정치불신을 더욱 가중시켜 특정 정치집단이 아니라, 정치권 모두가 국민으로부터 외면받는 심각한 상황을 초래하게 될 것입니다.

지금 중요한 것은 정치권이 무분별하고 무책임한 정치공세와 논쟁으로 제 살을 도려낼 것이 아니라, 국회의 기본 책무인 개원을 서두르고 조속히 국회를 정상화하여 여야 간에 '정책 경쟁', '민생살리기 경쟁'에 돌입함으로써, 국민들께 신뢰받고 존경받는 국회를 만들어 가는 것입니다.

저는 품위있고 생산적인 국회, 그래서 국민으로부터 사랑받는 제19대 국회가 되기 위해 3가지를 제안하고 싶습니다.

첫째, 이제 정치의 본령은 「상생정치의 틀」로 가져가야 합니다.

야당을 상대로 힘으로만 밀어붙이기보다는 보다 인내심을 갖고 저희 여당이 먼저 대화와 타협에 최선을 다하겠습니다. 야당을 국정의 동반자로 존

지금 중요한 것은 정치권이
무분별하고 무책임한 정치공세와
논쟁으로 제 살을 도려낼 것이
아니라, 국회의 기본 책무인
개원을 서두르고 조속히 국회를
정상화하여 여야 간에 '정책
경쟁', '민생살리기 경쟁'에
돌입함으로써, 국민들께 신뢰받고
존경받는 국회를 만들어 가는
것입니다.

중하는 진정성을 갖추고, 항상 국민 중심으로, 국민들이 뚜렷이 보시고 평가하실 수 있도록 하겠습니다.

지나친 원리주의나 헌법체제를 위협하는 주의·주장에는 단호히 대응해야겠지만, 많은 시민단체나 직능단체들의 집단적 지지를 받을 수 있을 만큼 협치(協治)의 정신을 살려나가야 합니다.

동시에 야당뿐만 아니라, 국민을 대표하는 국회의 구성원인 여당은 더 엄격히 정부를 견제·감시·선도하는 역할을 해야 합니다. 이를 통해 정권실패를 예방할 수 있고, 책임있는 집권여당이 됨으로써 행정부와 국회가 대등한 동반자관계로 진화하는 일류정치를 만들 수 있습니다.

둘째, 국민에게 사랑받는 국회가 되고, 존경받는 국회의원들이 되기 위해서는 자기변화와 자기희생을 실천해야 합니다.

이제는 국회도 일부 기득권을 포기하고 투명하며 공정하게 견제받을 준비가 되어야 합니다.

이미 우리 새누리당은 '국회의원 불체포특권 포기, 국회의원 연금제도 개편, 국회의원 겸직금지, 무노동-무임금, 국회윤리특위 기능 강화, 국회폭력 처벌 강화' 등 6대 쇄신방안을 제시하였고, 각 분야별로 TF팀을 구성하여 내용을 구체화시키고 있습니다.

국회의원이 거수기처럼 보이지 않게 여야 모두 당론을 최소화하고 충분한 토론 준비기간이 부여되도록 하여 국회에서의 예측가능성을 높이고, 개별 헌법기관인 국회의원의 주체성과 자율적 의사결정을 확대·보장해야 합니다.

일부 국회의원들의 품위 없는 행동은 철저히 징계해야 대부분 국회의원의 준엄성이 보존될 수 있습니다.

폭력국회에 등장하는 일부 국회의원 보좌관등의 심한 질서문란행위에는 엄중한 징계조치가 내려지도록 제도를 강화해야 합니다.

국회의원들의 전문성 발휘에는 특별한 지원이 필요하며, 모든 상임위원회에서 다수의 소위원회를 두어 폭넓고 깊이있는 정책활동을 상시 할 수 있도록 만들어야 합니다.


셋째, 각 정당의 조직과 운영, 의사결정 과정도 더욱 민주적이고 개방적이어야 합니다.

우리나라 정당은 국고보조를 받는 공당(公黨)이기 때문에, 정당내 중요한 의사결정에 필요한 정보와 지식은 사전에 충분히 공유되고, 치열한 토론후에 공론이 합리적으로 도출되고, 투명하고 미래예측 가능하도록 조직이 운영되어야 합니다.

각 정당별로 정확한 민의전달체계가 정립되고 정보를 공유하며, 투명하고 공정하게 운영될 때 국회의원의 자아실현과 역량발휘가 가능하고, 이를 통해 새로운 국회, 생산적인 국회가 실현될 수 있습니다.

제19대 국회의원, 그리고 국회 가족 여러분, '새로운 나라, 선진 정치, 생산적 국회'를 만들어 나갈 절호의 기회입니다.

국민들 맘속에 깊이 자리한 정치불신은 기초부터 쇄신하고, 정치의 본모습을 찾아갈 수 있는 크나 큰 동력이고 기회입니다.

제19대 국회 출범을 계기로 300명의 국회의원과 국회 가족 모두가 국민들께 희망과 행복을 드릴 수 있는 품위있고 생산적인 국회와 정치를 실현하기 위해 더욱 노력해야 할 것입니다. 

제19대 국회에 바란다



박지원 의원
민주통합당 원내대표

그 중에서도 제가 강조하는 것이 바로 '국회의원은 의정활동으로 국민의 평가를 받기 때문에 의정활동을 열심히 해야 한다'는 것입니다. 특히 야당은 가장 강력한 투쟁장소가 국회이기 때문에 의정활동을 열심히 함으로써 국민들에게 '민주통합당이 집권을 하면 저렇게 잘하겠구나'라는 희망을 드리도록 하겠습니다.

우리 국회의 입법 및 정책개발과 국회의원의 의정활동을 지원하는 국회 입법조사처의 왕성한 활동에 격려를 보내며, 더욱 발전하는 입법조사처가 되기를 기원합니다.

국민들께서는 제19대 국회를 황금분할의 국회로 만들어주셨습니다. 이것은 여야가 대화와 타협의 정치를 복원하고 12월 대선에서 공정한 경쟁을 하라는 명령이라고 생각합니다.

정치는 최선을 다해서 국민의 마음을 얻는 것이 가장 중요합니다. 그래서 정치는 국민의 손을 잡고 함께 가야하고 국민의 눈높이에 맞춰야 합니다.

그런데 이명박 정부는 이런 국민의 뜻을 무시한 채 오만과 독선으로 민주주의를 후퇴시키고, 서민경제를 파탄지경으로 몰아넣었습니다. 더욱이 남북 관계를 긴장과 대결로 만들어 한반도 평화를 위태롭게 했습니다.

이제 제19대 국회에서는 이렇게 이명박 정부가 망쳐놓은 모든 것을 제자리로 되돌려서 무엇보다 국민이 평화롭고 안정되게 생활할 수 있도록 해야 합니다.

그래서 민주통합당은 제19대 국회 제1호 법안으로 '반값등록금 법안'을 비롯해 비정규직 문제 해결을 비롯한 '고용안정 법안', 기초노령연금 인상 및 노인틀니 건강보험 적용의 '어르신 효도 법안', 전월세 상한제 등 '서민주거안정 법안', 저출산 문제 해결을 위한 '친환경 무상급식 및 무상보육 법안', 공정한 시장경제질서를 위한 '중소기업·소상공인지원 법안', 금융소비자 보호와 대부업체의 불법행위 근절을 위한 '서민금융 지원 및 금융소비자 보호 법안', 국민의 먹거리 안전과 건강 주권을 지키기 위한 '광우병 예방 법안' 등을 '민생 최우선 8대 의제 법안'으로 정하고 당론으로 발의해 추진하고 있습니다.

민주통합당은 앞으로도 경제민주화, 무상의료, 노동기본권제 등 국민을 위한 정책활동에 더욱 매진하겠습니다.

또한 민주통합당은 국회의원의 특권을 폐지해 국민의 눈높이에 맞는 새로운 국회의원의 모습을 만들기 위해 노력하고 있습니다.

현행 국회의원 연금제도에 대한 개편과 영리목적의 겸직 전면 금지, 면책특권과 불체포특권의 남용 방지, 국회의원의 도덕적 기준 강화 등에 대한 구체적인 안을 만들어가고 있습니다.

민주통합당은 국민에게 보여주기 위한 쇼가 아니라 진정으로 시대의 변화와 국민의 요구에 부응하도록 더욱 노력하겠습니다.

아울러, 무엇보다 중요한 것은 국민의 명령이자 시대 정신인 정권교체를 이룩하는 것입니다. 저는 민주통합당 127명의 의원들과 함께 의정활동을 치열하고 성실히 함으로써 정권교체를 이룩하는 밑거름을 만들어나가겠습니다.

그런 의미에서 저는 민주통합당 국회의원들에게 '3박자 국회의원'이 되어 한다고 항상 강조합니다.

즉, 과거에는 중앙정치만 잘해도, 지역구 관리만 잘해도 국민의 평가를 받을 수 있었지만 지금은 중앙정치도 잘해야 하고, 지역구 관리도 잘해야 합니다. 또한 지역구를 발전시킬 예산확보도 잘해야 합니다.

그 중에서도 제가 강조하는 것이 바로 '국회의원은 의정활동으로 국민의 평가를 받기 때문에 의정활동을 열심히 해야 한다'는 것입니다. 특히 야당은 가장 강력한

투쟁장소가 국회이기 때문에 의정활동을 열심히 함으로써 국민들에게 '민주통합당이 집권을 하면 저렇게 잘하겠구나'라는 희망을 드리도록 하겠습니다.

이제 민주통합당은 10년의 성공한 집권경험을 갖고 있는 127석의 제1야당입니다. 무조건 반대를 하는 것이 아니라 국정정의 문제점을 지적하고 정책적 대안을 제시할 수 있는 정책정당의 면모를 갖추고 있습니다.

이런 모든 것들이 국민을 최우선으로 생각하는 제19대 국회, 대화와 타협의 정치를 복원하는 제19대 국회를 만들기 위한 민주통합당의 노력입니다.

이렇게 국회가 여·야 간 정책대결의 장이 될 때 우리 정치는 진일보 발전하게 되고, 그 과정에서 국회 입법조사처의 역할이 더욱 중요합니다.

국회입법조사처의 전문가들이 조사하고 연구한 자료는 국회의원의 의정활동에 토대가 되고, 정책정당으로 발전하는 밑거름이 되고 있습니다.

거듭 국회입법조사처의 무궁한 발전을 기원하며, 독자 여러분의 행복과 건승을 기원합니다.

감사합니다. 

제19대 총선평가 학술회의 개최



국회입법조사처(처장 심지연)와 한국정당학회(회장 이현출)는 4월 25일(수) 오후 1시 30분 국회입법조사처 대회의실에서 「19대 총선평가 학술회의」를 개최했다.

세미나에서는 '19대 총선의 의미: 구조와 행위자'(장훈 교수, 중앙대), '19대 국회의

원의 이념성향 분석'(강원택 교수, 서울대), '총선 평가와 대선 전망: 역사적 조망'(김용호 교수, 인하대) 등의 주제발표를 통해 19대 총선의 종합적인 분석이 있었다.

이어 관심 지역구에서 참여관찰을 실시했던 연구자들의 현장 참여관찰 결과물에 대한 발표 및 토론이 진행되었다.

이번 행사는 4·11 총선의 결과를 평가하고 그 의미를 분석함으로써 표출된 민의를 분석하고, 향후 19대 국회의 정책과 이념지형을 전망하고자 마련되었다.

※문의: 국회입법조사처 정치행정조사실 정치의회팀

02-788-4533

국회입법조사처, 「제18대국회 입법활동 분석」과 「19대국회 전반기 주요 입법·정책 현안」 발간

국회입법조사처(처장 심지연)는 제19대 국회의원들의 효과적인 의정활동을 지원하기 위해 「제18대국회 입법

활동 분석」과 「19대국회 전반기 주요 입법·정책 현안」 보고서를 발간하였다.

이 보고서들은 제18대 국회에서 미처 처리되지 못한 현안을 분석하고 제19대 국회에서 대두될 것으로 예상되는 다양한 현안들을 함께 다루고 있다.

특히, 「제18대국회 입법활동 분석」은 민주화 이후의 국회의원 제13대부터 제18대 국회까지 입법활동의 추이를 살펴보고, 제18대 국회에서 제출된 법안들의 처리결과를 분석함으로써 제18대 국회 입법활동의 특징을 살펴보고 입법과정에서 개선되어야 할 점을 지적하고 있다.

또, 「19대국회 전반기 주요 입법·정책 현안」은 정치·경제·사회·문화 등 전 분야의 주요 정책과 제18대 국회에서 해결되지 못한 현안 500여개를 소관 상임위원회와 해당 부처별로 분류·엄선하여 정리하고 있다.

국회입법조사처, 한국의회발전연구회와 MOU 체결

국회입법조사처(처장 심지연)는 4월 25일 한국의회발전연구회(이사장 정훈)와 의정활동 지원 강화 및 상호 유기적인 업무협력체계를 구축을 위해 MOU를 체결하였다.

양 기관은 국회입법조사처가 해외 의회조사기구와의 네트워크 구축 및 협력 강화를 위해 매년 개최하는 국제세미나의 지속적인 발전과 한국의회발전연구회의 아시아의회 발전을 위한 연구·출판 지원사업의 효과적 추진을 위하여 협력하기로 하였다.

더불어 우리 국회의 민주적 발전 경험을 아시아·태평양 지역의 여러 나라와 공유하고, 의회정치의 발전을 도모하기 위해 해외 의회조사기구와의 교류를 활성화 하자는 데 협의하였다.

국회입법조사처, 바른 우리말 사용을 위해 국어교육 실시

국회입법조사처(처장 심지연)는 5월 21일, 대회의실에서 한글 맞춤법, 표준어 규정 등 어문 규정과 바른 글쓰기 등에 관한 ‘국어 기본교육’을 실시했다.

이번 교육은 우리말을 올바르게 사용하여 보다 정확하고 어법에 맞는 입법조사회답서, 보고서, 공문서 등의 작성을 위해 전 직원을 대상으로 마련되었다.

강의를 맡은 김희진 원장(국어생활연구원)은 “공문서는 ‘반듯함’, ‘명료함’, ‘간결함’, ‘편안함’을 갖추어야 한다. 즉, 어법에 맞고 당초 의도된 내용으로만 해석될 수 있으며, 짧고 명쾌하며 내용이 쉽고 익숙해야 모든 국민이 다 읽고 이해할 수 있다.”고 강조했다.

‘찾아가는 입법조사처 서비스’

– 국회입법조사처, 정책현안 브리핑 개최

국회입법조사처(처장 심지연)는 6월 7일부터 매주 목요일 13:30 ~ 14:30까지 한 시간 가량 정책현안 브리핑을 개최한다.

정책현안 브리핑은 입법조사처가 한 주간 발행한 『이슈와 논점』, 『정책보고서』, 『현안보고서』, 『현장조사보고서』 중 시사성이 강한 정책 현안을 국회의원 및 보좌진을 대상으로 개최하는 설명회로, ‘찾아가는 입법조사처 서비스’의 새로운 모델을 구축하고자 마련되었다.

국회입법조사처, 「제3차 아시아 의회조사기구 국제 세미나」 개최

국회입법조사처는 6월 27일 9시 30분부터 18시

30분까지 국회입법조사처 대회의실(국회도서관 404호)에서 아시아 각국 의회조사기구 간의 정보교류 및 국제적 협력네트워크를 구축하기 위한 국제세미나를 개최했다. 2010, 2011년에 이어 세 번째로 열린 이 행사는 신속한 해외정보 수집 등을 통해 각국 의회조사기구의 의정활동 지원을 강화하고자 기획되었다.



참가국은 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 몽골, 필리핀, 태국, 우즈베키스탄, 베트남 등 아시아 지역 9개 국가였으며, 이들 국가의 의회조사기구 기관장 및 고위관계자 등 총 20명이 방한했다.

개회식에 이어 세션 1~3은 해당 국가 의회의 입법과정 및 본회의 의사제도에 대한 발표가 있었으며, 세션 4에서는 아시아 의회조사기구 간 협의체 구성 등 협력 강화 방안에 관한 간담회가 있었다.

이번 행사는 아시아 각국 의회조사기구의 현황과 현안에 대한 이해 증진 및 이들과의 지속적인 협의체 구성, 나아가 한국 민주주의의 세계화 및 정치 인류의 보급에 기여할 것으로 기대된다. ㉞

Article (특집)

제19대 국회에 바란다

- 국회는 주권적 의사를 수용하는 용광로여야 한다_ 성낙인 교수
- 제19대 국회에 대한 기대 _ 박찬욱 교수
- 제19대 국회에 바란다(경제부문) _ 김정식 회장
- 제19대 국회의 과제: 문화·예술정책 관련 _ 박양우 교수



국회는 주권적 의사를 수용하는 용광로여야 한다



성낙인
서울대학교 법학전문대학원 교수
한국법학교수회 회장

2012년 4월 11에 실시된 제19대 국회의원 총선거는 한나라당을 사실상 해체하고 새누리당으로 비상체제를 가동한 집권여당의 승리였다. 이러한 사실은 곧 국민들은 언제든지 새 옷을 입힐 준비가 되어 있는 주권의식이 확고하다는 점을 단적으로 보여주었다. 바로 여기에 제19대 국회가 갈 길도 찾아야 할 것이다.

1. 국민의 선택은 현명하다

직업적인 정치인들은 국민들의 선택을 잘 알아내고 이에 대응하는 것으로 이해하고 있다. 하지만 현실은 전혀 그렇지 않다. 2012년 4월 11에 실시된 제19대 국회의원 총선거는 이를 단적으로 증명한다.

지난 노무현 정부에 대한 국민적 실망감은 2007년 한나라당 이명박 후보로의 정권교체로 이어졌다. 1997년에 실시된 대통령선거에서도 김영삼 정부에 대한 실망이 결국 김대중 정부의 탄생으로 이어졌다. 이는 우리 헌정사상 최초의 평화적 정권교체라는 역사적 의미를 가진다. 이명박 정부의 등장은 두 번째 평화적 정권교체(two turn-over)다. 연이은 2008년 4월의 총선에서도 국민들은 이명박 정부의 새로운 정책을 전적으로 신뢰해 주었다. 그러나 4년 후 이명박 정부에 대한 실망은 의회권력의 교체를 예고하고 있었다. 그럼에도 결과는 한나라당을 사실상 해체하고 새누리당으로 비상체제를 가동한 집권여당의 승리였다. 이러한 사실은 곧 국민들은 언제든 새 옷을 입힐 준비가 되어 있는 주권의식이 확고하다는 점을 단적으로 보여주었다. 바로 여기에 제19대 국회가 갈 길도 찾아야 할 것이다.

2. 총선부터 임기개시 시까지 긴 국회 공백 기간을 단축해야 한다

4월 11일 총선에서 5월 30일 새 국회 임기시작까지 그 시간적 간격이 너무 길다.¹⁾ 이는 대통령 교체의 경우에도 마찬가지다. 12월 18일 혹은 19일 정도에 선거가 실시되지만 취임은 이듬해 2월 25일이다. 외국의 입법례에 비추어 보아도 선거일 후 취임일까지 공백 기간이 지나치게 길다. 대통령선거일은 헌법에 규정되어 있다.²⁾ 헌법상 규정대로 할 경우에도 공식선거법을 통해서 그 일정을 최대한 단축시킬 수 있다. 국회의원선거 일정은 헌법사항이 아니라 법률사항이다. 따라서 공식선거법의 개정을 통해서 얼마든지 선거일정을 조정할 수 있다. 선거에 돌입하기 전부터 실질적으로는 선거 직전 해의 정기국회가 마감되면 국회는 휴무에 들어간다. 그렇게 보면 국회의 의정활동 공백 기간이 5개월에 이른다. 더구나 격동의 우리 국회의원 선거사에 비추어 본다면 거의 절반에 이르는 국회의원이 공천을 받지 못하거나 공천을 받더라도 새 국회에 진입하지 못한다. 차기 국회 불출마 국회의원은 이미 2월부터, 공천 탈락 불출마 의원도 3월부터는 사실상 의원이라 할 수 없다. 이에 새 국회에 진입하지 못하는 의원들은 심지어 8명의 보좌관을 전부 내보내고 가족 친지들의 보좌관 잔치까지 자행하고 있다. 이 모든 원인은 선거일

1) 공식선거법 제34조 ① 임기만료에 의한 선거의 선거일은 다음 각호와 같다. 1. 대통령선거는 그 임기만료일전 70일 이후 첫번째 수요일, 2. 국회의원선거는 그 임기만료일전 50일 이후 첫번째 수요일, 3. 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료일전 30일 이후 첫번째 수요일. ② 제1항의 규정에 의한 선거일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 선거일전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음주의 수요일로 한다.

2) ① 대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다. ② 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다. 임기만료와 궐위 등에 따른 대통령 선거일의 차등으로 인한 문제점에 관해서는, 성낙인, 헌법학 제12판, 법문사, 2012, 1075-1078면 참조.

헌법개정 연구는 학자들과 시민사회에서 충실히 논의하였으니, 국회에 헌법개정특별위원회를 구성해주길 바란다.

헌정사상 최초로 국회가 헌법개정의 중심축이 되어 국민적 컨센서스를 형성하도록 하여야 한다.

헌법의 불안정시대를 마감하고 이제 25년에 이르는 현행헌법이 안고 있는 갖가지 문제점들을 입헌주의 원칙에 부합하도록 개정해야 한다. 불안한 헌정사가 오히려 헌법개정이 불가능한 불임(不妊) 헌법이 되지 않도록 하여야 한다.

과 취임일 간격의 장기로부터 비롯된다. 설사 총선 실시 후 국회가 개원할 때 국회의원이 과반수이상 교체된 상황에서 정당성을 상실한 의원의 입법 활동은 바람직하지 않다.

3. 헌법개정, 본격적인 심의라도 해야 한다

1948년 제헌헌법³⁾ 이후 1987년 제9차 헌법개정에 이르기까지 그간 우리나라 헌법개정사는 바로 굴절된 헌정사를 상징적으로 드러낸다. 급작스런 헌정파탄 후에 헌법개정이 뒤따랐다. 실질적인 헌법제정이라 할 수 있는 전면개정이 다섯 차례 있었다는 사실이 이를 단적으로 증명한다. 이 모든 경우에 제대로 된 안정과 번영 속의 개헌이 없었기 때문에 헌법이 누더기로 되어 있다.⁴⁾

제17대 국회 때인 2007년 초에 노무현 대통령은 소위 '원 포인트 개헌론'을 제시한 바 있다.⁵⁾ 이 때 여야는 개헌에는 동의하지만 대선을 앞둔 시점이라 시기적으로 부적절하기 때문에 제18대 국회에서 개헌을 하기로 합의한 바 있다. 제18대 국회 전반기에서는 김형오 국회의장의 주도로 '국회헌법연구자문위원회'가 구성되어 세계 각국의 최근 헌법 동향에 입각하여 바람직한 헌법 모델을 제시한 바 있다.⁶⁾ 위원회는 국회의장, 한나

라당, 자유선진당, 민주노동당이 추천하는 인사가 참여하였지만, 민주당은 끝내 위원을 추천하지 않았다. 위원회에 추천된 인사는 대부분 헌법학 또는 정치학자들이다. 하지만 정부와 여야는 당리당락에 따라 개헌 논의를 제대로 하지 않았다. 특징적인 것은 대통령 취임 초기에는 개헌에 소극적이었다가, 임기 말에는 개헌에 적극적인 점이 노무현, 이명박 대통령의 공통점이다.

헌법개정 연구는 학자들과 시민사회에서 충실히 논의하였으니, 국회에 헌법개정특별위원회를 구성해주길 바란다.⁷⁾ 헌정사상 최초로 국회가 헌법개정의 중심축이 되어 국민적 컨센서스를 형성하도록 하여야 한다. 헌법의 불안정시대를 마감하고 이제 25년에 이르는 현행헌법이 안고 있는 갖가지 문제점들을 입헌주의 원칙에 부합하도록 개정해야 한다. 불안한 헌정사가 오히려 헌법개정이 불가능한 불임(不妊) 헌법이 되지 않도록 하여야 한다. 예컨대 일본은 제2차 세계대전 패전 직후인 1946년에 헌법을 제정하였지만 보수와 진보 사이의 갈등⁸⁾으로 지난 66년간 단 한 차례도 헌법개정을 하지 못하고 있다. 국회와 관련된 헌법개정의 현안은 무엇보다도 오늘날 외국에서 보편화되고 있는 상시국회와 예산법률주의가 주요 현안과제다. 국회의원직을 비상임직으로 하고, 국회를 비상설기관으로 하는 데 따른 갖가지 폐단을 근본적으로 교정하여야 한다. 예산과 같이 국가의 핵심적인 사항을 법률로 정하지 아니하고 독

3) 제헌헌법의 탄생에 관해서는, 김수용, 건국과 헌법, 경인문화사, 2008 참조.

4) 우리 헌법의 역사에 관해서는, 성낙인, 대한민국헌법사, 법문사, 2012 참조.

5) 원포인트 개헌론의 핵심은 대통령 4년 중임제였다. 그런데 4년 중임제가 바람직한 것인지에서부터 설사 그렇다고 하더라도 대통령 임기만 관련된 사항이 아니고 여러 가지 다른 요인이 동시다발적이기 때문에 원포인트 개헌은 부적절하다.

6) 헌법연구자문위원회, 헌법연구 자문위원회 결과보고서 전2권, 2010 참조.

7) 성낙인, 대한민국헌법사, 343-369면; 대한민국 학술원(김철수 편), 대한민국 정부형태 어떻게 할 것인가, 예지각, 2010; 대화문화 아카데미, 새로운 헌법 필요인가, 2008; 한국공법학회, 헌법개정안 연구보고서, 2006; 한국헌법학회, 헌법개정연구, 2006; 정만희, 헌법개정연구, 세종출판사, 2010 참조.

8) 예컨대 무장금지과 관련된 평화조항, 국가의 상징으로 규정되어 있는 천황의 국가원수 옹립과 폐지론 등으로 인한 갈등이 존재한다.

자적인 형태로 존재하게 됨에 따라 학설을 통해서 사실상 법규범화하고 있는 문제점을 시정하여야 한다.

4. 타협과 관용을 통해 대의제의 본질에 충실해야 한다

프랑스 국회의사당(하원)은 부르봉 왕가의 궁전이었기 때문에 팔레 부르봉(Palais Bourbon)의 본회의장 책상은 긴 나무 책상으로 되어 있다. 그런데 흥미로운 것은 각 의원들의 책상 윗면이 뚜껑처럼 되어 있어서 들었다 놓았다 할 수 있다. 그 이유는 의원들이 자신에게 맞지 않는 연설이나 의안이 나오면 반대 의사를 공개적으로 표명하는 방식의 하나로 나무 뚜껑을 들었다 놓았다 하면서 회의장을 시끄럽게 하도록 배려한 것이다. 이는 자신이 동의하지 않는 의안에 대한 반대 의사의 물리적 표현이다.

의회가 조용해야 한다는 말은 성립되기 어렵다. 오늘날 민주주의는 자유민주주의를 의미하며 그 자유민주주의는 다원적 민주주의와 동의어다. 다원적이란 무엇인가. 사회의 다원성을 최대한 살려내야 한다는 의미다. 바로 사회의 다원적 목소리를 의정에 반영하는 곳이 의회다. 의회는 각계각층의 다양한 목소리를 대변하기 위해 모인 인사들의 집합체이다. 이들의 목소리가 한 목소리도 단일화되어 있다면 이는 권위주의 특히 전체주의와 다를 바 없다. 그렇기 때문에 의회에서는 자기와 의식과 사고를 달리하는 이들 사이에 지

속적인 대화와 타협을 통해서 하나의 결론을 도출해 내야만 한다. 그 과정에서 다소간 소란스럽고 시끄럽기 마련이다. 그 소요를 넘어서서 사회적 통합을 도출해 낼 때 비로소 그 의회는 국민적 지지와 감동을 받게 된다. 태생적으로 시끄러울 수밖에 없는 의회에서 조금 소리가 나더라도 국민들은 참고 기다려주는 지혜도 필요하다. 다만 한국적 자유민주주의의 특성상 철지난 색깔론은 바람직하지 않다. 대한민국 국회의 원으로서 대한민국의 정통성과 정체성을 명백히 해야 한다.

소란이 대의제 민주주의의 본질적인 요소인 대화와 타협을 뛰어넘어 자신의 주장과 주의만을 고집하는 아집으로 변질될 때에는 국민적 저항이 뒤따르기 마련이다. 대의제의 본질인 자유로운 토론의 장을 통해서 궁극적으로는 다수결원리가 지배할 수밖에 없겠지만 소수파를 최대한 존중하는 합의정신에 기초하여야 한다.⁹⁾ 합의와 관용이 사라진 자리에 공중분양과 폭력이 난무한다.

합의제의 정신이 제대로 작동하지 못하게 되면 극단적인 선택이 뒤따른다. 그 이후에도 후유증이 계속되어 헌법재판소의 사법적 재단을 받게 된다. 국민적 정당성을 직접적으로 확보하고 있는 국회가 합리적 결론을 도출하지 못하고 그 국민적 정당성을 간접적으로 밖에 확보하지 못하고 있는 헌법재판소를 통한 위헌법률심판, 헌법소원심판, 권한쟁의심판을 받아야 하는 현실 자체가 안타깝기 그지없다.¹⁰⁾ 국민의 대표가 임

9) 성낙인, 헌법학 제12판, 법문사, 2012, 868면 이하 참조.

10) 특히 국회에서의 날치기 의안통과에 관해서 야당이 위헌법률심판, 헌법소원심판, 권한쟁의심판을 제기하여 왔다. 이 과정에서 헌법재판소는 비록 통과된 법안의 유효성은 인정하였지만, 일정부분 위법성을 인정한 바 있다.

소란이 대의제 민주주의의 본질적인 요소인 대화와 타협을 뛰어넘어 자신의 주장과 주의만을 고집하는 아집으로 변질될 때에는 국민적 저항이 뒤따르기 마련이다. 대의제의 본질인 자유로운 토론의 장을 통해서 궁극적으로는 다수결원리가 지배할 수밖에 없겠지만 소수파를 최대한 존중하는 합의정신에 기초하여야 한다.

명된 권력인 사법관에 의한 재단을 자초하는 일은 없어야 한다. 사법관에 의한 통치는 그 어떠한 경우에도 바람직하지 않다.

5. 대통령은 여의도 정치를 받아들이고, 의회지도자도 정치력을 발휘해야 한다

민주화 이후에도 우리나라 대통령은 권위주의적이라는 비판에 대해서는 일치한다. 김영삼, 김대중 대통령 같이 민주주의를 위한 투쟁의 화신도 막상 자신이 대통령이 되고 난 다음에는 사실상 권위주의적 통치를 한 것으로 평가되고 있다. 그만큼 명실상부한 민주화가 쉽지 않음을 단적으로 드러낸다. 대통령을 비롯한 헌법기관의 권위는 소중히 봐 권위주의는 버려야 할 구 시대의 유산이다.

이명박 대통령은 취임사에서부터 여의도 정치를 폄하했다. 결국 국회와의 소통 부재로 인하여 제대로 된 정치를 못하고 말았다. 일만 열심히 한다고 해서 좋은 대통령이 될 수 없다. 미국의 대통령들은 자나 깨나 제일 큰 업무가 의원들과 소통하기 위해 통화하고 만나는 일이다. 심지어 대통령과 같은 정당 소속 의원이라고 하더라도 안심할 수 없다. 교차투표(cross vote)가 일상화되어 있는 미국의 현실을 반영한다. 우리는 대통령제라고 하면서 왜 대통령이 의원과의 접촉을 금기시하는지 이해하기 어렵다. 2012년 12월 19일에 당선되는 새 대통령은 국회와의 소통을 최대 과제로 했으면 좋겠다.

국회와 국회의원이 동네북처럼 두드림 당하는 현실에 대통령과 정부여당의 책임도 크다. 대통령과 국회

가 제대로 소통하기 위해서는 여당과 야당의 책임자들의 보다 적극적인 자세도 필요하다. 대통령의 하수인으로 전락하는 여당지도자나 무조건하고 대통령의 정책에 따지만 거는 야당지도자가 있는 한 국회는 대통령으로부터 외면당할 수밖에 없을 것이다.

민주화 이후에도 대통령과 여야의 의회지도자와의 관계를 보면 과거 권위주의 시절의 행태를 전혀 벗어나지 못하고 있다. 대통령과 여야지도자의 만남을 영수(領袖) 회담이라고 해서 온갖 사절전차를 거치고 그것마저 일 년에 한 번도 있을까 말까하는 수준이니 사실상 여야 최고 정치지도자 사이에 대화가 단절된 것이나 마찬가지다. 대통령은 격식에 구애됨이 없이 수시로 여야 당대표나 원내대표들과 통화하고 대화하고 만나야 한다. 이를 위해 여당의 당대표나 원내대표는 충실한 가교자의 역할을 다해야 한다. 여당의 당 대표나 원내대표는 대통령이나 정부의 하수인이 아니라 당당하게 대통령과 동등한 입장에서 국정을 의논할 수 있어야만 한다.

6. 나눠 먹기 식 자리배분은 안 된다

민주화 이후에 오히려 퇴보한 현상이 국회에서의 고위직 나눠 먹기다. 과거 권위주의적 장기집권 시절에 국회 고위직은 오히려 장기보직을 통해서 안정을 유지했다.

그런데 민주화 이후 국회 고위직은 나눠 먹기 잔치의 대상이 되어 버렸다. 4년 임기 중에 국회의장, 부의장, 상임위원장까지 2년마다 전원 교체된다. 국회의장이 2년마다 교체되다보니 심지어 같은 국회회기 4년 동안에도 지속성과 안정성이 전혀 담보되지 못한다.

선진 외국의 예를 보더라도 의장단이 국회입기를 채우지 못하고 임기 중반에 물러나는 나라는 거의 없다. 오히려 집권여당이 계속되는 한 의장단도 10년 이상 장기 재임하는 것이 일반적이다. 그것은 이원정부제나 의원내각제에서 내각이 계속 국민의 신임을 받으면 의회의 수장도 계속 재임하는 메커니즘이다. 그런데 2년 임기도 부족해서 심지어 지난 제18대 국회에서 한나라당 몫인 예산결산특별위원회 위원장 자리를 1년씩 나눠 갖는 행태까지 벌인 바 있다. 더구나 특정정당 공천으로 당선된 의장은 의견적 중립성 논리에 휘둘러 자기 당을 탈당하고 새 국회에 입후보하는 것까지 금지하는 게 마치 미덕이고 정치발전이라고 오해하고 있다. 능력 있고 인품과 덕망을 갖춘 원로들이 국회에서 사라진 자리에 매년 50%가 넘는 정치 초년병들의 과격한 언행이 판치게 된다. 원로원의 성격을 갖는 상원이 존재하지 않는 우리의 현실에서 그나마 오랜 경륜을 가진 원로들이 국회에서 좌장 노릇을 할 수 있어야 한다.

7. 의원의 공직과 사직의 겸직은 금지되어야 한다

의원의 상임위 활동도 전문성이 보장되어야 한다. 그런데 전문직 출신은 이해관계 충돌을 이유로 해당 상임위 배정이 배제된다. 이는 공정성이라는 형식적인 도그마에 매몰된 결과다. 예컨대 법률가가 법사위에 배정되면 변호사를 할 수 없다. 그러니 법률가들이 법

사위 배정을 마다한다. 이를 근원적으로 치유하기 위해서는 국회의원의 겸직을 금지해야 한다. 이는 곧 상시국회의 논리와 일치한다. 국회의원이 변호사, 의사, 약사를 겸직하고 대기업의 대표를 겸하고 있는 한 자신의 이권에 매몰되기 마련이다. 국회의원으로서의 국익을 위한 업무와 개인의 사적인 이익 추구 사이에 야기될 수 있는 이익 충돌적인 상황을 공개적으로 가능하게 하는 한 자본주의적인 사익 우선이 될 수밖에 없다.¹¹⁾

고전적 대륙식 의원내각제의 전형으로 프랑스 제3공화국과 제4공화국을 지칭한다. 이 기간 동안에 정부는 연약하고 의회만 강력했다. 정부는 불안정하여 1년을 채 채우지 못했지만, 의원들은 임기를 채우고 심지어 정부의 불안정 속에 연립정부가 붕괴되면서 새로운 연립정부가 구성되더라도 대부분의 전 정부 장관들이 새 정부의 장관으로 임명되면서 이른바 정부의 불안정 속에 장관들만의 안정을 구가했다. 이에 강력한 정부를 내세운 드골의 제5공화국헌법에서는 의원과 장관의 겸직을 헌법에서 명시적으로 금지하고 있다.¹²⁾ 의원의 장관직에 지명되면 곧 바로 의원직을 사임해야 한다.

상시국회를 위해서는 헌법개정이 뒤따라야 하지만 그 이전이라도 법률을 통해서 실질적인 상시국회로 작동할 수 있다. 이를 위해서는 의원의 여타직 겸직금지뿐 아니라 국무총리나 장관의 겸직도 금지해야 한다. 대통령제라고 하면서 의원의 정부직 겸직을 허용하는 것은 미국식 대통령제 메커니즘에 어울리지 않

11) 중앙일보 2012년 5월 21일자 사설 참조.

12) 성낙인, 프랑스헌법학, 법문사, 1995, 74-78면 및 599-600면 참조.

대통령제라고 하면서 의원의 정부직 겸직을 허용하는 것은 미국식 대통령제 메커니즘에 어울리지 않는다. 의원정부제 국가에서도 원칙적으로 의원과 정부직의 겸직은 금지된다. 그렇다면 의원내각제 국가가 아닌 우리나라에서 의원의 정부직 겸직은 바람직하지 않다. 의원은 국민의대표로서 의정활동에 전념해야 하고, 국무총리나 국무위원(장관)으로 정부에 들어갈 때에는 프랑스헌법에서처럼 의원직을 사퇴해야 한다.

는다. 의원정부제 국가에서도 원칙적으로 의원과 정부직의 겸직은 금지된다. 그렇다면 의원내각제 국가가 아닌 우리나라에서 의원의 정부직 겸직은 바람직하지 않다. 의원은 국민의대표로서 의정활동에 전념해야 하고, 국무총리나 국무위원(장관)으로 정부에 들어갈 때에는 프랑스헌법에서처럼 의원직을 사퇴해야 한다.

국회의원이 의원직을 유지한 채로 정부의 국무총리나 장관으로서 이중의 호가호위를 누리려 할 때 이미 국민의 대표자로서의 의원의 품격은 떨어질 수밖에 없다. 정부직 겸직이 계속되는 한 국회의원의 정부직 진출 로비도 계속될 것이다. 실제로 대부분의 여당의원들은 의원직을 유지하면서 총리나 장관으로 입각하는 것을 영광 중의 영광으로 알고 있다. 이와 같은 기이한 현상은 국회본회의장에서도 연출된다. 국회에서의 대정부질문 현장을 보면 의원이 자신의 의원 자리가 아닌 정부 자리에 앉아서 동료의원들의 질책을 받고 있는 모습은 그 어떤 경우라도 바람직한 모습이라 할 수 없다.

8. 국회운영, 국회법에 충실해야

우리나라는 단원제 국회이다. 우리가 익히 알고 있는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본과 같은 주요 외국은 양원제 국회를 채택하고 있다. 양원제 국회에서는 어느 일원에서 의결된 의안은 반드시 다른 원에서 똑같이 의결되어야 하기 때문에 날치기란 애초에 불가능하다. 하지만 이와 같은 양원 사이에 조금이라도 의견이 일치하지 않으면 의안은 지체되기 마련이다. 반면에 단원제 국회에서 횡횡하는 날치기나 폭력사태는 찾아보기 어렵다. 다수파의 날치기에 대응하는 소수

파의 과격한 폭력은 그 어느 것도 정당화되기 어렵기 때문에 단원제인 대한민국 국회의 최대 골칫거리이다.

제18대 국회 임기 말에 가까스로 폭력국회를 방지하기 위한 국회법 개정안이 통과되었다. 필리버스터의 인정, 소수파 보호의 제도화, 직권상정 요건의 강화, 의장석 점거 등 물리력에 대한 제재 강화와 같은 새로운 제도를 도입하고 있다.

제19대 국회의 구성은 현재로선 여야가 백중지세다. 따라서 어느 특정 정당이 절대적 주도권을 잡기는 어려울 것이다. 새누리당의 다수는 불안한 다수다. 언제 붕괴될지도 모른다. 더구나 금년은 20년 만에 총선과 대선이 겹치는 해이다. 제19대 국회는 대선 정국에 휘말려 국회 본연의 업무보다 대선의 뒤치다꺼리나 하는 분쟁의 현상이 되어서는 안 된다. 역설적으로 어느 쪽이 대선의 최후 승자가 될지 모르는 상황에서 대선 승리를 위해서라도 국회운영은 헌법과 국회법의 원칙에 충실하여야 하고 또 그렇게 될 수도 있기를 기대한다.

9. 입법 활동, 법안 숫자에 얽매어서는 안 된다

민주화 이후 국회의원의 활동에 대해서는 시민사회 단체를 중심으로 활발한 의정활동 평가가 이루어지고 있다. 의원 개개인의 입장에서는 이들 평가에 신경을 곤두세우지 않을 수 없을 것이다. 그런데 의정활동과 관련해서는 장단점이 극명하게 드러나기 때문에 너무 시의에 휘둘릴 필요는 없다.

첫째, 국회 상임위원회이건 본회의이건 간에 출석에 충실해야 한다. 아무리 의정활동이 뛰어나다 하더라도 출석에 소홀히 한다면 이는 좋은 의원이라 할 수

없다. 국회의원의 본연의 의무는 국회를 지키는 일이다.

둘째, 국회는 입법부(立法府) 즉 법을 만드는 곳이다. 따라서 의원의 의정활동 중에 입법활동이 본연의 업무이다. 미국식 대통령제에서는 정부의 법률안제출권이 없다. 그런데 우리는 의원내각제나 이원정부제(반대통령제) 국가에서와 같이 정부의 법률안제출권이 헌법에서 보장되어 있다. 그러다보니 중요 법률안은 사실상 정부의 몫으로 되어 있고 국회는 정부의 하수인 내지 통법부(通法府)로 전락하고 있다. 정부의 법률안 이래 보았자, 대부분 해당 부처의 주무관입법에서 사무관입법에 불과한 실정이다.¹³⁾ 이제 의원들이 좀 더 꼼꼼히 상임위원회에서 법안을 들여다보고 판단하여야 한다. 정치적으로 예민한 쟁점사안을 제외하고는 대부분 거수기 노릇만 하고 있다 보니 자신의 상임위원회에서 어떠한 법률이 통과되었는지도 모르는 경우가 대부분이다. 이 와중에 이해관련 단체의 집중적인 로비의 대상으로 전락하게 된다. 사실 잦은 상임위 이동으로 인하여 전문성을 갖출 겨를도 없다.

국회의원이 좋은 입법 하나 만들면 칭사에 길이 남을 수 있다. 의원의 이름을 딴 ○○○법이 제정되면 얼

마나 자랑스러운가. 이런 좋은 법 하나만 발의해도 4년 임기 다했다 해도 과언이 아니다. 그런데 좋은 입법, 나쁜 입법이 문제가 아니라 무조건 법안을 제출하면 좋은 줄 알고 마구 법률안을 제출하고 다른 의원이 제안한 법률안에 마구 서명한다.¹⁴⁾ 시민단체들도 덩달아 누가 몇 개의 법안을 제안하였느냐에 따라 점수를 매기고 있는 코미디 같은 현실이다. 우리는 헌법에서 회기계속의 원칙을 채택하고 있기 때문에 4년 내내 쌓여 있던 각종 의안은 임기 말에 쓰레기 하지장오로 내던져진다. 불필요한 의안발의는 오히려 환경공해만 유발한다.

제18대 국회에서 단 하나의 의안도 발의하지 않은 자유선진당의 조순형 의원이 가장 모범적인 의원으로 평가받은 이유도 충분히 곱씹어 보아야 한다.

헌정이 안정되면서 지난 25년간 과거 권위주의 시절에 제정 또는 개정되었던 법률들은 헌법재판소를 통해서 사실상 다 걸러졌다고 해도 과언이 아니다. 이제는 좀 더 정밀하게 사회복지국가의 현안과제들을 중심으로 의안들이 나와야 한다. 하지만 로비단체들의 입법지원과 그에 따른 대가는 사라져야 한다. 청목회 사건 등을 통해서 드러난 바와 같이 로비는 이제 현실적

13) 대표적인 부실입법 사례가 특정강력범죄처벌에 관한 특별법(특강법)의 개정논란이다. 이법은 2010년 4월에 개정되었다. 개정취지는 법률용어의 한글순화와 정확하고 자연스러운 법문장의 구성에 있다. 그런데 이 과정에서 혹은 때려다 혹은 불인 꼴이 되었다. 개정 전 특강법 제2조 제1항 제3호에서 형벌 제2면제32장 강간과 추행의 죄 중 '흉기나 그 밖의 위험한 물건을 휴대하거나 2명 이상이 합동하여 범한' 강간, 강제추행, 준강간·준강제추행, 미수범, 미성년자에 대한 간음·추행의 죄 및' 강간치사상죄를 규정하고 있었다. 개정 전 규정에 따르면 강간치사상죄는 흉기 휴대나 2인 이상이 아니더라도 이 법의 적용대상이었다. 그런데 '의 죄 및'을 삭제함으로써 이들 요건이 필요하게 됨에 따라 단순강간치사상죄는 이 법의 적용대상에서 제외되었다. 법률가들이라면 필히 유념해야 할 '의, 및, 등'을 소홀히 한 결과다. 대법원은 잘못 개정된 법조항을 잘못 알고 적용한 부산고법으로 사건을 되돌려 보냈다. 이를 달리 말하자면 지방법원과 고등법원에서조차 잘못 개정된 내용을 잘못알고 적용하였다는 이야기다. 그야말로 행정, 입법, 사법이 총체적인 오류 속에 작동되어 왔다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 다행히 대법원이 바로 잡은 것만으로도 대법원의 존재이유를 확인해 준다. 국회에서는 뒤늦게 원래 법개정의 취지대로 개정안을 발의하는 해프닝이 벌어졌다. 성낙인, "어처구니 없는 특강법 착오" 문화일보 2010년 11월 15일 자 칼럼 참조.

14) 제18대 국회에서 의원이 제출한 법안이 제17대 국회의 6387건을 훨씬 초과하는 1190건에 이른다. 참고로 제14대 321건, 제15대 1144건, 제16대 1912건이다. 이는 2003년부터 법안발의의 요건이 의원 20인에서 10인으로 하향조정된 때문이라는 견해도 있으나 근본적으로는 의정활동 평가에 법안발의가 주요항목으로 되어 있기 때문이다. 동아일보 2012년 5월 24일자 참조.

이제 의원들이 좀 더 꼼꼼히 상임위원회에서 법안을 들여다보고 판단하여야 한다. 정치적으로 예민한 쟁점사안을 제외하고는 대부분 거수기 노릇만 하고 있다 보니 자신의 상임위원회에서 어떠한 법률이 통과되었는지도 모르는 경우가 대부분이다. 이 와중에 이해관련 단체의 집중적인 로비의 대상으로 전락하게 된다. 사실 잦은 상임위 이동으로 인하여 전문성을 갖출 겨를도 없다.

으로 공공연한 비밀이다. 그렇다면 로비의 합법화와 그에 따른 문제점을 본격적으로 검토할 때가 되었다.

10. 국회의원들의 정부 각 기관에 대한 무분별한 요구는 시정되어야 한다

국회의원들은 특히 국정감사 기간을 전후로 해서 정부나 공공기관 등에 무차별적인 자료 제출을 요구한다. 심지어 어떤 이들이 요구하는 자료는 트럭 한 대 분을 넘기도 한다. 그런데 이들 자료들은 제대로 검토되어 보지도 못한 채 쓰레기로 처리된다.

이 중 상당수의 자료들은 개인정보를 담고 있다. 주민등록번호 기재가 일상화되어 있는 우리나라의 공공 문서의 특성상 이는 곧 개인정보 유출로 이어진다. 나아가서 국익과 관련된 중요한 문서들이 유출되어 문제가 된다. 세계는 지금 정보전쟁의 시대에 접어들어 있다. 특히 우리나라와 같이 남북이 첨예하게 대치하고 있는 국가에서 국가안보와 관련된 중요한 문서들이 무차별적으로 요구되고 이에 대한 사후적인 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 현실이다. 바로 여기에 국회의원들의 자료제출 요청에 금도가 필요한 이유가 있다. 이러한 자료는 특히 보좌관을 통해서 누출될 위험이 매우 높다.¹⁵⁾ 국회의원이나 특히 보좌관들의 자료제출 및 취득한 자료의 합리적 관리에 관한 매뉴얼을 만들어야 할 것이다.

한편 정부나 공공기관도 이제 좀 더 당당하게 꼭 필요한 자료가 아니거나 너무 지나친 자료 요구에 대해서는 이의를 제기하여야 한다. 그저 적당히 눈치나 보

면서 국회의 시비에 걸리지 않도록 임시방편적으로 응대하다가 오늘과 같은 상황이 연출된다. 또한 뻔이 아는 정보라든가 이미 사실상 공개된 정보의 요구에 대해서도 단호하게 대응하여야 한다.

11. 인사청문회 제대로 하자

헌법에서 명시적으로 국회의 동의를 얻도록 요구하고 있는 직에 대한 인사청문회는 너무나 당연하다. 그런데 국회의 요구에 따라 헌법상 국회의 동의를 얻을 필요가 없는 직들조차 인사청문의 대상으로 하고 있다. 인사청문회가 제대로 작동된다면 굳이 반대할 이유가 없을 것이다. 다만 미국식 대통령제를 제외하고는 이원정부제나 의원내각제 국가에서 미국식 내지 우리식의 인사청문회를 실시하는 나라는 없다는 점을 생각해 볼 필요가 있다. 이는 자칫 행정부 수반인 대통령의 국정수행에 지장을 초래할 수도 있다.

특히 인사청문회에서 보여주는 갖가지 행태도 시정되어야 한다. 지나친 신상털기로 인한 개인정보 누출과 명예훼손적 청문 실시는 재고되어야 한다. 인사청문회란 공직자가 제대로 일할 능력과 품격이 있는지를 검증하는 과정이다. 그런데 인사청문 과정에서 온갖 수모를 겪은 공직자가 제대로 그 직을 수행할 수 있을지 의문이 가는 장면도 속출한다. 하지만 여태까지 현직 국회의원이 정부직에 진출하면서 인사청문에서 실패한 경우는 없다. 이는 제 식구 감싸기의 전형이다. 그런 점에서도 국회의원의 정부직 겸직은 바람직하지 않다.

15) 문제가 될 수 있는 구체적인 사례에 관해서는, 동아일보 2012년 6월 1일자 사설 “의원 ‘차떼기’ 자료 요구 제한 필요하다” 참조.

국회의원의 면책특권이나 불체포특권의 포기가 마치 장한 것처럼 인식되어서는 안 된다.


우리 헌법뿐 아니라 세계 각국의 헌법에서 이들 특권을 보장하는 이유는

바로 국회의원은 국민의 대표자로서 의정활동을 충실히 수행할 수 있기 위한 최소한의 제도적 장치이다.

12. 그래도 국회와 국회의원이 대한 민국 민주주의의 희망이어야 한다

요즘 국회 내지 국회의원은 동네북처럼 비판의 대상이 되어 있다. 언론도 연일 비판 대열에 합류한다. 국회와 국회의원을 비난만 하면 그만이다. 하지만 국회의원은 바로 주권자인 국민이 자신의 손으로 선출한 사람이다. 그렇다면 국회의원의 수준은 바로 주권자의 수준이라 하여야 한다. 더 나아가 국회의원의 특권에 대한 부정적인 견해가 지배적이다. 이는 잘못된 인식이다. 국회의원의 면책특권이나 불체포특권의 포기가 마치 장한 것처럼 인식되어서는 안 된다. 우리 헌법뿐 아니라 세계 각국의 헌법에서 이들 특권을 보장하는 이유는 바로 국회의원은 국민의 대표자로서 의정활동을 충실히 수행할 수 있기 위한 최소한의 제도적 장치이다. 면책특권이나 불체포특권은 국회의원의 의정활동의 정상적인 수행을 위해서 헌법이 보장하고 있는 제도다. 그럼에도 불구하고 마치 포기할 수 있는 임의적 권리로 착각하여 포기의 대상으로 삼아서는 안 된다.¹⁶⁾ 헌법상 특권은 포기한다고 해서 마구 포기할 수 있는 것이 아니다. 다만 헌법상 특권을 악용하여 예컨대 불체포특권을 악용하여 특정 의원의 구속을 차단하기 위한 수단으로 국회 회기를 계속하여 개최하게 하는 방탄국회 행태는 시정되어야 하는 것이다.

국회의원의 기차비용 같은 교통요금이 면제되는 것조차도 논란이 대상이다. 기차나 국내선 항공기를 많

이 이용한다는 것은 그만큼 지역구관리에 충실하다는 증좌일 수도 있다. 헌법규범에 비추어 보거나 이론상으로도 국회의원은 지역구 또는 지역민의 대표가 아니다. 하지만 국회의원만큼 지역구 또는 지역민의 여론을 정확하게 대변하기 어려운 현실을 외면해서는 안 된다. 다만 65세가 되면 일률적으로 지불되는 연금 성격의 120만원에 대해서는 일정한 기준을 만들어 차등 지급하면 될 일이다. 



16) 새누리당의 이한구 원내대표가 국회 개원에 즈음하여 불체포특권을 포기해야 한다고 주장한 것은 헌법상 특권을 제대로 이해하지 못한 오해에서 비롯된 것이다. 헌법상 특권은 포기의 대상이 아니라 헌법이 부여한 수권을 헌법의 요구대로 행사하면 된다.

제19대 국회에 대한 기대



박찬욱
서울대 정치외교학부 교수

통치구조 이외 헌법전문과 총강, 기본권, 지방자치, 영토, 경제 등에 관련된 조항을 포함하여 국회가 공론화를 주도하고 시민사회로 확대하여 개헌을 위한 추동력을 확보해야 한다. 최근에 을수록 의원발의 법안이 대폭 증가하는 등 국회의 입법 활동이 양적으로 발전했다. 이제부터 입법의 질적 고양을 위해 노력해야 한다.

심각한 국회불신을 직시해야

제19대 국회만큼 임기 개시에 즈음하여 국민들로부터 많은 우려의 소리를 듣는 경우가 종전에 없던 것 같다. 의원활동을 지원하기 위한 공간과 시설의 확보를 위해 제19대 임기 시작 직전에 제2의원회관이 개관되었다. 민의의 전당이 더욱 내실을 기했다는 것이 축하할 일인데 민생이 어려운 시기에 호화청사가 웬 말인가 하는 식의 반응이 오히려 더 거세다.

국회의원의 불체포·면책 특권을 비롯하여 급여와 수당, 각종 활동지원금, 퇴직 중신연금, 사무실과 보좌인력 유지 등의 후한 대우와 다양한 혜택과 관련하여 비판적 여론이 비등하고 있다. 사실, 이런 여론의 근거가 없지 않다. 미국연방의회를 제외하면 어느 선진민주국의 의회도 대한민국 국회보다 의원에 대한 고수의 대우와 혜택을 풍성하게 제공하는 경우는 별로 없다. 평의원조차 회의실에서 매우 근접한 곳까지 운전기사까지 모는 검은 세단이 데려다 내려주는 국가의회를 보고 들은 바 없다. 미국연방헌법 수정 제27조는 연방의회 현직의원이 해당 의회기에 자신의 보수를 인상하는 것을 금지하고 있다. 한국의 국회의원들은 현직으로 있는 당대 국회에서 자신에게 적용될 대우와 혜택을 확대하는 경우가 적지 않았다. 의원활동이 좋은 평가를 받는다면 이에 부합하는 대우와 혜택을 두고 시비가 별로 없겠지만 그렇지 못한 우리 국회는 여론의 질책을 외면하지 말아야 한다.

새 국회의 의정주역이 될 당선자들을 놓고 이렇게 소란스러웠던 적이 있었는데, 표절, 파렴치 행위, 경선 부정과 관련하여 원내에 진출한 정당이 내분을 빚고 국회의 문이 열리기도 전에 정당 간에 서로 비난의 소

리를 높이며 의원의 자격심사를 운운하게 되었으니 말이다.

제19대 국회도 역시 법정 개원일을 지키지 않았다. 위원장 배분을 놓고 여야 원내대표들의 요구가 서로 팽팽하게 맞섰다. 민주화 이후 국회는 평균적으로 따지면 7월 중순경에 가서야 원구성이 종료된 셈이었다. 과연 제19대 국회는 이 좋지 않은 관행을 그대로 좇을 것인가.

새 국회가 개원하는 마당에 국민들의 눈초리가 매서운 까닭은 무엇보다도 제18대 국회에서 의원들이 벌인 말싸움 아닌 몸싸움 때문이다. 2008년 12월 18일 여당 한나라당이 외교통상통일위원회에서 한·미 FTA 비준동의안을 단독 상정하던 중 야당 의원들이 회의장 앞에서 쇠망치와 전기톱으로 문을 부수던 장면을 비롯해서 2009년 미디어 관련 법안의 처리 과정의 여야 의원 간 물리적 충돌, 2010년 12월 차기년도 예산안 처리 시 여야격돌, 2011년 11월 민노당 김선동 의원이 본회의장에서 한·미 FTA 비준동의안의 강행처리에 반대하며 행한 최루탄 투척을 모두가 기억하고 있다. 여성 의원들의 ‘활약’은 물론 의원보좌관들까지 몸싸움에 동원되어 심지어 상대방 의원에게 폭력을 행사하였다. 제18대 국회에 유독 심했던 이러한 사태는 최근 우크라이나 국회의원들 사이에서 벌어진 몸싸움 기사가 보도되면서 되새겨졌다.

제18대 국회 시기에는 국회의원의 윤리시비가 끊임 없이 제기되었다. 의정무대에서의 폭력행사, 동료의원의 체포를 막기 위한 임시회 소집, 불법정치헌금 수수, 의원의 성희롱 발언 등이다. 급기야 입법부 수장인 박희태 국회의장이 ‘전당대회 돈봉투 살포’ 의혹으로 중도 사퇴하였다.

이렇게 하여 국민은 자신의 대표기관인 국회를 불신

사회 구성원들이 서로 간에 의견의 차이가 있어도 폭력 대신에 이치를 따지는 의사소통으로 해소하려고 할 때에 민주주의가 유지될 수 있다. 서로 다름을 확인하면 각자 당초의 생각을 다시 돌아보고 접점을 찾아 중용을 취하고 균형을 잡는 것이 민주적 문제해결의 방식이다.

하게 되었다. 국회의 설 자리가 없게 되고 국가의 근본이 위태롭게 될 지경이다(民無信不立). 국회불신은 의원들이 자초했다고 말하여도 과언이 아니다. 국회연구자들은 실증 분석을 통해 국회의 직무수행에 대한 부정적 평가는 국회 불신에 강한 영향을 미치는 요인이라는 것을 확인하였다. 국회가 일을 잘 못해서 국민들이 국회를 믿지 못한다. 이는 아직 어쩌면 다행스러운 면도 있다. 왜냐하면 국회 불신은 극복하기 어려운 숙명적 조건이 아니라 의정 주역들이 제 구실만 한다면 신뢰의 수준을 높일 수 있는 가능성이 있기 때문이다.

소통과 타협의 ‘균형의회’가 되어야

제19대 국회가 국민의 신뢰를 얻기 위해 무엇을 어떻게 할 것인가? 새 국회가 펼칠 의정의 내용이 무엇이어야 하는가에 관해서는 정치이념에 따라 사뭇 다를 수 있다. 하지만 제19대 국회가 어떻게 운영되어야 할 것인가에 대해서는 의견들이 대체로 일치된다고 생각한다. 즉 소통과 타협이 순조로운 균형의회가 되어야 한다.

사회 구성원들이 서로 간에 의견의 차이가 있어도 폭력 대신에 이치를 따지는 의사소통으로 해소하려고 할 때에 민주주의가 유지될 수 있다. 서로 다름을 확인하면 각자 당초의 생각을 다시 돌아보고 접점을 찾아 중용을 취하고 균형을 잡는 것이 민주적 문제해결의 방식이다. 조정과 타협은 일방이 굴복하여 잃어버리는 것이 아니고 서로가 무엇인가를 얻는 것이다. “반 조각의 빵이라도 얻는 게 아예 없는 것보다는 낫다”(Half a loaf is better than none)는 말을 폄하해서는 안 된다. 대의민주주의는 이런 방식이 대표자들의 모임에서 실천되는 것을 말한다.

균형의회에서는 다수파가 그 의사를 일방적으로 관철하지 않고 소수파는 극력 반대에 몰입하지 않음으로써 의사결정의 민주성과 효율성 간의 균형이 이루어진다. 우리 국회에서는 의원이 당론에 지나치게 얽매인다. 의원은 “소속정당의 의사에 기속되지 아니하고 양심에 따라 투표한다”고 국회법(제114조의 2)에 명문화되어 있다. 하지만 제19대 총선에서 당지도부의 통제가 강했던 후보자 공천의 실태를 생각하면 의원행위의 자율성이 확대될 수 있을지 걱정이다.

제19대 국회의 개원 시점에서 양대 여야정당 간, 보수와 진보 정당 간에 의석분포상 균형이 이루어지고 있다. 새누리당과 민주통합당의 의석비가 150 대 127이고, 범보수(새누리당+통일선진당+친새누리 무소속) 대 범진보(민주통합당+통합진보당+친민주통합 무소속)는 158 대 142의 형세이다. 의석분포의 균형은 다수의 강행처리나 소수의 극력저지 가능성을 축소하지만 문제는 양대 세력 사이에 중간지대가 없어 타협이 어렵고 의정 교착이 심화될 우려가 크다는 점이다. 양대 정당은 공천 과정에서 당의 정체성과 특정 계파의 주도권을 확립하기 위해 상대 정당과 친화적인 인사를 상당수 배제하였다. 양대 정당간 이념과 정책기조의 차이는 더 확연해졌다. 원칙을 갖고 중간의 회색지대에 끼여이 설 수 있는 용기 있는 의원이 필요하다.

국회의원은 특정 지역, 계층, 세대, 또는 이념을 대표하는 면이 있지만 이런 부분이익과 국가일반이익의 조화를 추구해야 한다. 양자택일이 불가피한 경우 자신의 양심과 재량을 바탕으로 후자 이익을 우선해야 한다. 현행 헌법 제46조 2항이 이 점을 명료하게 규정하고 있다. 국회가 국민통합의 주도력을 발휘하려면 이 점을 명심해야 한다.

조순형 전 의원은 “법을 잘 만드는 국회보다는 법을 지키는 국회가 되어야”한다고 후배 국회의원들에게 당부했다(중앙SUNDAY, 2012월 6월 3일-4일). 헌법의 준수를 비롯하여 국회법을 지키면서 개선하는 일이 매우 중요하다. 제18대 국회의 마지막 본회의에서 국회법 개정안이 통과되었는데 이것이 일명 ‘몸싸움방지법’이고 거창하게 ‘국회선진화법’이라고도 불린다. 국회법이 준수되어 쟁점 안전에 대한 타협이 용이해지고, 예산안을 법정 기한에 처리하며, 회의장 질서가 유지될 수 있기를 소망한다.

개정 이전의 국회법이 미비되어 쟁점 안전의 강행처리와 극력 반대가 있었던 것인가? 최근 개정 직전의 국회법에서는 ‘협(協議)’이라는 표현이 49번, ‘합의(合議/合意)’는 4번 나온다. 전자의 경우에는 당사자들이 서로 의논한 다음 중극적으로 주재자가 판단하고 결정한다(헌법재판소 전원재판부 2008. 4. 24. 선고 2006헌라2 참조). 후자의 경우에는 당사자들이 서로 의논하여 의견을 종합하게 되는데 주재자의 재량이 별로 없다고 할 것이다. 가장 최근의 일부개정에서 협의라는 단어가 4번, 합의는 9번 더해졌다. 협의든 합의든 우리 국회법의 정신은 소수파를 존중하면서 다수결로 국회의사를 결정하자는 것이었다. 종래에도 국회법이 준수되었다면 쟁점 안전을 둘러싼 의정파행과 몸싸움이 없었을 것이다. 이번 국회법 개정은 전반적으로 국회운영제도의 개선을 위해 상당히 고심한 흔적을 보여준다. 그렇지만 의사결정의 민주성과 효율성 간에 균형을 취한다는 관점에서 국회법의 지속적 개선이 필요하다.

새로 도입된 안전조정위원회 제도는 입법과정을 불필요하고 복잡하게 만들며 실효성 확보가 어려울 것으로 보인다. 위원회 심사단계에서 재적위원 3분의 1 이상

이 요구하면 여야 동수의 6명으로 안전조정위원회가 구성되고 90일 이내에 활동하게 된다. 조정위원 3분의 2 이상의 찬성을 얻는 조정안은 전체위원회에 보고되며 조정되지 않는 경우 위원장은 해당 안전을 소위원회에 회부한다(제57조의 2). 안전조정위원회는 한시적 임시(ad hoc) 소위원회로 법안심사를 위해 구성되는 기존의 소위원회와 불필요하게 중복된다. 상임위원장과 간사의 중요 역할 가운데 하나가 바로 쟁점 안전을 조정하는 것이다. 안전조정위원회가 위원장과 간사, 궁극적으로 정당지도부의 의사와 독립하여 쟁점을 조정할 수 있을지 의문이다. 안전조정위원회에서 3분의 2 찬성으로 이견이 해소될 수 있을 정도라면 상임위원장과 간사, 그리고 기존의 소위원회에 의해서도 그렇게 될 수 있을 것이다.

안전신속처리제를 잘 따져보면 과연 안전을 신속하게 처리하는 절차인지가 분명하지 않다(제85조의 2, 제86조). 상임위 심사 시 재적위원 과반수가 요구하고 5분의 3이 찬성하여 신속처리지정을 의결하면 그 위원회는 지정일로부터 180일 이내에 해당 안전을 심사하고 법사위는 회부일로부터 90일 이내에 심사를 완료하게 되어 있다. 즉 신속처리대상안전도 본회의에 회부되기까지는 최대 270일이 걸린다. 본회의에 부의된 후 실제 상정까지 60일이 걸릴 수 있다. 법안이 상임위에 회부되면 15~20일의 숙려기간이 있고 30일이 지나야 자동 상정된다(제59조, 제59조의 2). 쟁점 법안은 고사하고 비쟁점 법안도 신속처리안전으로 지정되더라도 발의된 후 본회의에서 최종 의결되기까지 300일 이상 소요되는 일이 흔할 것으로 보인다. 제18대 국회에서 처리된 법안이 발의 후 의결까지 평균 280일 정도 걸린 것으로 알려져 있다. 이것이 사실이라면 지금 그대로의

필리버스터로 의정 효율성이 심각하게 훼손되지 않으려면 여야 의원들이

역지사지(易地思之)하여 자유투표할 수 있는 여지가 있어야 한다.

법제사법위원회는 소관부처를 관할하는 사법위원회로 개편하고 법률안의 체계와

자구에 대한 심사 절차를 폐지해야 한다.

안전신속처리제는 무용하다고 할 것이다.

본회의에서 재적의원 3분의 1 이상이 요구하면 무제한토론(필리버스터)을 진행할 수 있고, 재적의원 5분의 3 이상이 찬성하면 토론종결이 가능하다(제106조의 2). 쟁점 의안이 확실하게 통과되려면 재적의원의 5분의 3 이상의 의결정족수를 필요로 한다. 이 절차는 소수파 의사의 개진을 충분히 보장하고 타협을 유도한다는 의미에서 긍정적이다. 한편 과반수 다수결로써 성과를 산출하며 일하는 국회가 되어야 한다는 의정 효율성의 관점에서 논란의 대상이 된다. 필자의 입장은 조건부 수용론이다. 제도가 운용되는 것을 보고 제19대 국회 후반기쯤 이를 재검토할 수 있다는 것이다. 우리 국회의 경우 미국연방상원과 달리, 필리버스터 대상이 된 안건은 차기 회기에서 표결하게 되어 있다. 이 점이 '식물국회'에 대한 우려를 완화한다. 정기회와 임시회로 회기가 구분되어 있는 우리의 경우 임시회에서의 의정교착은 비교적 단기간에 그칠 수 있다. 다만, 정기회에서 필리버스터가 진행되고 토론종결에 요구되는 5분의 3의 찬성이 확보되지 않는 경우에 국회의 정돈(停頓) 상태는 장기화될 가능성이 있다.

연중상시회의체제를 채택하는 개헌이 이루어지는 경우 토론종결 요건을 재검토해야 할 것이다. 미국 오바마 대통령의 취임 직후 시급한 필요에도 불구하고 공화당 지도부가 집요하게 반대했던 경기부양종합법(2009미국경기회복재투자법)안은 2009년 1월 26일 상원에서 발의되어 복잡한 입법과정을 거쳐 2월 13일 상원에서 최종 가결됨으로써 유례없이 신속한 입법이 이루어졌다. 상원의 최종 의결에서 3인의 공화당 상원의원이 당론에 기속되지 않는 표결행위를 보여주어 필리버스터의 벽을 넘을 수 있었다. 필리버스터로 의정 효

율성이 심각하게 훼손되지 않으려면 여야 의원들이 역지사지(易地思之)하여 자유투표할 수 있는 여지가 있어야 한다.

법제사법위원회는 소관부처를 관할하는 사법위원회로 개편하고 법률안의 체계와 자구에 대한 심사 절차를 폐지해야 한다. 과거에는 국회의원과 개인보좌진, 위원회와 법제실을 비롯한 국회의사무처 직원을 통틀어 법제업무에 익숙한 전문인력이 부족하였고 충원도 용이하지 않아 법사위에서 법안의 형식과 다른 법률과의 상호관계 등을 검토하는 것이 필수적이었다. 하지만 법제전문 지원인력의 확보가 가능한 이 시대에 선진국 의회에서도 유례없는 이 절차는 옥상옥(屋上屋)이 되고 있다. 실제로, 원구성 시에 여야 정당이 법사위원장 자리를 놓고 밀고 당기는 처사는 입법과정에서 지연 내지 거부할 수 있는 지점을 하나 더 마련해두고자 하기 때문이다. 법안의 자구와 형식에 대한 법사위 절차를 폐기해도 내실있고 신중한 입법을 기할 수 있을 것이다.

의장석 또는 위원장석을 점거하는 등 국회질서의 문란을 금지하고 이에 대한 즉시 징계의 근거와 내용을 명문화한 것은 의미 있는 일이다(제148조의 2, 제148조의 3, 제156조 ⑦, 163조 3과 4). 이 조항은 의원이 개별 의사의 수준에서 의도하고 행하는 점거행위에 대한 제재에 도움이 될 것이다. 하지만 과거의 그러한 의원행위는 정당 수준의 집단적 계획에서 비롯된 경우가 적지 않았다. 그럴 경우 위반사례를 처벌할 수 있는 실효성에 의문이 제기된다. 위법행위에 대한 처벌은 당연하지만 처벌만이 능사가 아니기 때문에 근본적으로 국회질서를 유지하겠다는 의원과 정당의 의지가 더 중요하다.

19대 국회의 전반기에 헌법개정을 비롯한 정치개혁 추진에 박차를 가해야 한다.

개헌 논의는 민주적 정당성 측면에서 국회 주도가 바람직하다.


현행 ‘국회의원 윤리강령’과 ‘국회의원 윤리실천규범’은 지극히 선언적이고 추상적이다. 2009년 5월 국회의장 직속의 국회운영제도개선자문위원회가 ‘국회윤리규칙’을 제안하였는데, 이를 기초로 하여 선물, 향응, 여행, 이해충돌, 겸직, 외부수입 등에 관한 구체적인 윤리규범의 제정을 서둘러야 할 것이다. 또한 미국연방하원의 의회윤리실(Office of Congressional Ethics)과 같은 독립기구 설치방안을 검토할 필요가 있다. 이는 의원과 직원의 윤리위반에 대하여 예방적 조치를 하고 사실관계를 중립적으로 조사하는 역할을 담당하게 된다.

시대적 요구와 민의에 부응하는 정책 능력을 발휘해야

제19대 국회는 의정의 내용 면에서 무엇을 할 것인가? 지면의 제약 상 몇 가지 화두만을 던지기로 한다. 제19대 총선에서 집권당이 예상을 뒤엎고 승리했다고 하지만 민심이 안정을 희구하지 않았다. 국민은 오히려 미래를 위한 변화를 요구했다. 제19대 국회의 개원부터 12월 대선일까지 각 정당은 선거일정으로 분주하고 선거전략에 따라 국회를 운영하려고 할 것이다. 그리하여 의정파행이 지속적으로 초래되면 국민의 불신은 가중될 것이다. 각 정당은 일자리 창출, 양극화 해소, 복지, 경제민주화 등 당면과제를 풀기 위해 이걸을 좁히면서 입법과 예산 심사 등에서 정책역량을 보여주어야 한다.

제19대 국회의 전반기에 헌법개정을 비롯한 정치개혁 추진에 박차를 가해야 한다. 개헌 논의는 민주적 정당성 측면에서 국회 주도가 바람직하다. 제18대 국회

의 전반기 김형오 전 의장이 헌법연구자문위원회를 구성하여 헌법전반에 대한 연구를 하도록 하였고, 그 결과 국내외 상황 변화에 대한 새 사고와 패러다임을 바탕으로 국가시스템을 헌법적 차원에서 재검토할 필요성이 천명되었다. 제18대 국회에서 여야 의원 186명으로 구성된 의원연구단체 미래한국헌법연구회가 개헌문제를 논의하기도 했다. 통치구조 이외 헌법전문과 총장, 기본권, 지방자치, 영토, 경제 등에 관련된 조항을 포함하여 국회가 공론화를 주도하고 시민사회로 확대하여 개헌을 위한 추동력을 확보해야 한다. 최근에 올수록 의원발의 법안이 대폭 증가하는 등 국회의 입법 활동이 양적으로 발전했다. 이제부터 입법의 질적 고양을 위해 노력해야 한다.

요컨대, 제19대 국회는 정책역량을 제고하는 균형의 회로서 발돋움하여 국민의 신뢰와 사랑을 받도록 해야 한다. 



제19대 국회에 바란다

(경제부문)



김정식
연세대 경제학부 교수
한국국제경제학회장

우리 경제여건은 고령화가 진전되면서 과거와 달리 크게 변했다. 그러나 우리 제도와 법은 변화하지 않고 있다. 여건의 변화에 맞게 법과 제도가 개선될 때 우리경제의 문제도 해결될 수 있다. 물가를 안정시키면서 일자리를 만들 수 있고 또한 양극화의 진전도 막을 수 있다. 법과 제도를 개선하는 데에 있어 국회는 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

우리경제는 작년 무역 1조 달러를 달성했다. 1948년 정부수립이후 63년 그리고 1962년 경제개발 5개년 계획을 수립한지 50년만의 일이다. 세계적으로 무역 1조달러를 달성한 나라는 미국, 독일, 중국, 일본, 프랑스, 영국, 네덜란드 그리고 이탈리아에 이어 9번째이다.

그러나 이러한 대외적인 성과에도 불구하고 우리경제는 아직도 많은 과제를 가지고 있다. 먼저 저성장으로 경기침체가 지속되면서 일자리가 늘어나지 않고 있다. 경기침체가 심화되어 실업자가 늘어나면서 가계부채는 큰 폭으로 증가하고 있으며 양극화 또한 심화되고 있다. 생활물가도 크게 오르고 있다. 경기를 살리기 위해 저금리정책을 사용한 결과 유동성이 늘어나면서 생활물가가 올라 서민들은 어려움을 겪고 있다.

복지체제가 아직도 완전히 구축되지 않은 상황에서 이렇게 저성장기조가 정착될 경우 소득의 양극화가 심화되고 가계부채가 더욱 늘어나게 된다. 그리고 이러한 가계부채는 결국 국가부채로 전이되어 금융위기와 외환위기를 초래할 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다.

국민들은 새로 개원한 제19대 국회에 많은 기대를 걸고 있다. 국회가 법과 제도를 개선하고 올바른 정책을 수립할 수 있게 해 우리경제의 이러한 문제점들을 해소시켜 주기를 원하고 있기 때문이다.

1. 일자리 창출

제19대 국회가 해결해야 할 가장 중요한 경제문제는 일자리 창출이다. [표 1]에서 보는 바와 같이 한국경제

는 1980년대까지 높은 성장률을 유지했다. 1960년대부터 1980년대까지 한국경제는 평균 8%~10%대의 성장률을 기록하였다. 그러나 1990년대에 들면서 성장률은 하락하기 시작하여 2000년대에는 4% 초반을 유지하고 있다. 이러한 성장률은 앞으로 더욱 낮아질 것으로 전망되고 있다.

[표 1] 한국의 기간별 평균 경제성장률

(단위: %)

연도	평균성장률
1960~1969	8.46
1970~1979	10.16
1980~1989	8.64
1990~1999	6.68
2000~2009	4.43

* 자료 : 한국은행, 경제통계시스템

우리경제는 저성장이 지속되면서 일자리가 늘어나지 않고 실업자는 늘어나고 있다. 청년실업률이 높을 뿐만 아니라 50대 전반에 퇴직하는 경우가 늘어나면서 조기퇴직도 늘어나고 있다. 고령화시대에도 불구하고 고용의 안정성은 크게 떨어지고 있다. 또한 고용의 질도 문제다. 정규직 고용보다 비정규직 고용이 선호되고 있으며 정부재정으로 만든 한시적인 일자리만 늘어나고 있어 질 좋은 일자리는 늘어나지 않고 있다.

일자리가 이렇게 늘어나지 않는 이유는 먼저 중국의 등장으로 제조업이 위축되면서 제조업 일자리가 줄어들고 있기 때문이다. 중국이 저임금으로 세계의 공장이 되면서 우리 제조업에서는 국내투자가 감소하고 고

지금의 저성장구조에서 벗어나기 위해서는 먼저 제조업 과 서비스업의 경쟁력을 확보해 일자리를 늘리도록 해야 한다.

과학기술에 대한 정부지원을 늘려 제조업이나 소재산업에 있어 중국보다 우월한 경쟁력을 갖도록 해야 한다.

노조의 과도한 임금인상 요구를 자제하도록 하고 또한 생활물가도 안정시켜야 한다.

그리고 중소기업 경쟁력을 높여 중소기업에서 일자리가 만들어지도록 해야 한다.

용 또한 늘어나지 않고 있다. 제조업에서 일자리가 만들어지지 않을 경우 서비스업에서 일자리가 만들어지면 좋은데 서비스업의 경쟁력이 낮아 일자리가 창출되지 않고 있다.

일자리가 만들어지지 않는 또 다른 이유는 높은 임금에 있다. 높은 임금 때문에 기업이윤이 감소하면서 투자가 위축되고 있기 때문이다. 임금이 과도하게 높은 이유는 노조의 과도한 임금인상 요구도 있지만 더 근본적인 원인은 높은 생활물가와 연금체제가 구축되지 않았기 때문이다. 높은 생활물가 때문에 노동조합은 임금인상을 요구하게 된다. 또한 연금체제가 구축되지 않은 상황에서 고령화를 맞으면서 근로자들은 미래의 소득을 미리 준비해 놓기 위해 임금인상을 요구하게 된다.

중소기업의 낮은 임금도 중요한 원인이다. 85% 이상의 일자리가 중소기업에서 창출되고 있다. 그러나 중소기업의 임금은 대기업에 비해 2배 이상 낮은 경우가 많으며 이러한 낮은 임금과 일자리의 불안정성 때문에 취업자들은 중소기업을 기피하고 있다.

이렇게 보면 지금의 저성장구조에서 벗어나기 위해서는 먼저 제조업 과 서비스업의 경쟁력을 확보해 일자리를 늘리도록 해야 한다. 과학기술에 대한 정부지원을 늘려 제조업이나 소재산업에 있어 중국보다 우월한 경쟁력을 갖도록 해야 한다. 노조의 과도한 임금인상 요구를 자제하도록 하고 또한 생활물가도 안정시켜야 한다. 그리고 중소기업 경쟁력을 높여 중소기업에서 일자리가 만들어지도록 해야 한다.

중소기업 경쟁력을 높이기 위해서는 정부지원도 중요하지만 대기업과의 관계도 중요하다. 대기업은 강력

한 노동조합을 가지고 있어 중소기업의 하청단가 책정 시 동등한 입장에서 계약이 이루어지기 어렵다. 따라서 제도적인 보완을 통해서 공정거래가 이루어지도록 해야 한다.

그리고 대기업 노조는 명목임금의 인상만을 주장하기보다는 실질임금 인상에 관심을 가져야 한다. 생활물가를 높이는 각종제도의 개혁에 노동조합들이 관심을 가져 근로자의 실질소득을 높여주도록 노력해야 한다. 주택가격의 안정, 공교육의 정상화, 농산물 유통구조의 개선 그리고 독과점가격 규제에 대한 제도가 개선될 때 실질임금이 높아져 과도한 임금인상을 억제할 수 있다.

2. 생활물가의 안정

물가를 안정시키는 경우 실질소득이 늘어나 서민생활을 안정시킬 뿐만 아니라 임금인상을 억제할 수 있다. 우리는 경기침체에도 불구하고 생활물가가 높아지면서 물가와 임금인상의 악순환(vicious circle) 속으로 들어가고 있다. 경기침체에 물가까지 높아지면서 서민들의 생활은 어려워지고 있는 것이다.

과거에는 과도한 통화량의 증가와 이로 인한 인플레이션 기대가 물가상승의 주된 원인이었으며 인플레이션을 억제하기 위해서는 고금리정책으로 통화량을 흡수하는 통화정책을 사용했다. 그러나 최근 물가상승의 원인은 비용인상 요인과 과도한 이윤추구를 위한 가격인상에 있다.

비용인상형 물가상승에서 환율상승이나 국제원자재 가격상승으로 인한 부분을 제외하면 대부분 잘못된

유통구조가 물가상승의 중요한 원인이다. 그리고 과도한 이윤추구로 인한 물가상승에는 독과점형 시장구조로 인한 독과점이윤을 극대화하기 위한 가격인상과 비록 경쟁시장이라고 해도 이익집단을 구성해서 가격을 과도하게 올리는 형태가 있다. 이익집단들이 자신들의 이윤을 높이기 위해 비용인상 요인이나 인플레이션 기대심리를 가격인상의 근거로 제시하면서 실제 인상분보다 더 높게 물가를 인상시키는 것이다.

물가를 안정시키기 위해서는 제도를 개선하는 것이 중요하다. 먼저 유통구조를 개선해야 한다. 산지에서 소비지까지 다단계의 유통구조를 축소하여 유통마진을 줄여야 한다. 유통구조를 개선하기 위해서는 현재 기획재정부의 경제정책국과 경제정책조정국 그리고 지식경제부와 농수산부로 분산되어 있는 유통에 관한 정부조직을 총괄할 수 있는 가칭 물류·유통위원회를

설립할 필요가 있다.

또한 독과점 시장구조를 경쟁체제로 변화시키거나 혹은 과도하게 이윤을 붙여 가격을 올리지 못하도록 공정거래를 위한 규제를 강화하여 독과점 가격을 낮추어야 한다. 경쟁시장이라고 해도 이익집단들이 담합하는 경우나 과도한 이익을 챙기기 위해 가격 올리기 경쟁을 할 경우 가격을 낮추기 위해 정부규제가 필요하다. 특히 대부분의 생활필수품의 경우 시장구조가 독과점구조라는 점을 고려하면 공정거래를 추진하고 독과점가격을 낮추기 위해 정부의 시장개입과 규제는 강화되어야 한다.

3. 복지지출과 국가부채 문제

우리경제의 또다른 문제점은 복지수요 증가로 인한



주식소득에 대한 과세도 적극적으로 검토해야 한다. 우리는 모든 소득에 과세가 되는데 오직 주식 투자소득에만 과세하지 않고 있다. 이미 미국과 일본 등 선진국에서 실시하고 있는 주식소득에 과세할 경우 양극화를 해소시킬 수 있다.

국가부채의 증가이다. 연금제도가 확립되어 있지 않은 상황에서 기업구조조정으로 실업자가 늘어날 경우 복지수요가 증가하고 이는 결국 가계부채와 국가부채를 늘어나게 만든다. 기업부채가 가계에 전가되고 이는 다시 국가부채를 늘어나게 한다. 이미 우리 가계부채는 자영업자의 대출까지 포함하면 1,000조 원을 넘어서고 있다. 이러한 가계부채가 국가부채로 전이될 경우 우리 국가부채는 위험수위에 있게 될 것이 염려된다.

우리 정부부채는 GDP 대비 35%수준으로 크게 높은 수준이 아니지만 여기에 공기업부채를 포함할 경우 공공부채는 이미 GDP 대비 70%에 육박하고 있다. 국가부채를 줄이기 위해서는 일자리를 만들어 복지수요 증가를 차단해야 하며 무리한 복지지출을 억제해야 한다. 일할 수 있는 사람에게는 일자리를 만들어 주는 것이 최상의 복지이며 일할 수 없는 노약자나 병약자가 복지혜택을 받도록 해야 한다. 복지지출은 늘여야 하나 재원이 한정되어 있는 점을 고려하면 필요한 사람들이 혜택을 받을 수 있도록 해야하며 과도한 포퓰리즘은 경계해야 한다.

4. 양극화 해소

일자리가 줄어들고 부동산 가격이 오르면서 양극화가 심화되고 있다.

소득의 양극화에는 근로소득 혹은 자산소득의 양극화로 구분할 수 있는데 근로소득 양극화는 일자리를 만들어주면 해소시킬 수 있지만 자산소득의 양극화는 그 폭을 줄이기 쉽다.

2002년 재건축을 허용해 주면서 서울의 강남지역을

중심으로 가격이 상승하기 시작했고 재건축 대상주택과 비대상 주택과의 가격격차가 확대되었다. 부동산 가격을 안정시키기 위해서는 도심의 재건축을 통해 주택공급을 확대하는 것은 한계가 있음을 인식해야 한다. 도심에서 도심으로 들어오는 광역교통망을 건설하여 직장이 있는 도심으로 빠르게 출퇴근을 할 수 있도록 하고 도심에서의 주택공급을 늘리도록 해야 한다. 지금과 같이 도심의 공급을 늘릴 경우 도심이 복잡해져 도심에서 도심으로 진입하는데 오랜 시간이 걸려 도심의 주택수요를 늘어나게 하고 도심주택 가격이 상승하게 만든다.

주식소득에 대한 과세도 적극적으로 검토해야 한다. 우리는 모든 소득에 과세가 되는데 오직 주식 투자소득에만 과세하지 않고 있다. 이미 미국과 일본 등 선진국에서 실시하고 있는 주식소득에 과세할 경우 양극화를 해소시킬 수 있다. 뿐만 아니라 외국인의 과도한 국내주식투자의 비중을 줄일 수 있어 금융부문에서의 국부의 유출을 막고 외국인 주식투자자금의 유출에 의한 즉 자본이동 반전에 의한 외환위기를 방지할 수 있는 이점이 있다. 주식시장의 발전을 저해한다는 부작용도 있을 수 있으나 정책선택의 이득과 비용을 비교하면 자본이득세 부과 경우 그 이득이 더 크다고 할 수 있다.

5. 금융업의 발전과 국부유출 문제

내수시장이 작은 국가의 경우 경제가 성장하는 방법은 해외에서 국부가 유입되는 것이다. 무역을 통해 국부가 들어오던지 혹은 자본투자에 의해 유입되어야 한

다. 1993년 자본시장이 개방되기 전에는 무역을 통해서만 국부가 창출되었다. 그러나 1993년 자본자유화를 시도하면서 비록 무역에서는 경상수지 흑자로 국부가 창출되지만 외국인 국내 금융투자에서 국부가 유출되면서 성장률이 정체되고 있다.

우리는 자본자유화로 구조적인 외환위기를 겪게 되었다. 비교환성 통화 즉 국제통화를 가지지 않은 신흥시장국에 있어 외부충격이나 국내의 경제기초변수가 불안정할 경우 그동안 유입된 자본이 갑자기 유출되면서 외환부족을 겪게 된다. 이른바 자본이동의 반전(capital flow reversal)에 의해 외환위기를 경험하게 되는 것이다. 대부분의 외환위기의 경우 국부의 유출이 발생하게 된다.


국부유출은 금융산업이 발달되지 않은 나라가 자본자유화를 실시할 때에도 발생한다. 금융업의 경쟁력이 약화된 상태에서 자본자유화를 하였기 때문에 외국 금융투자자들은 국내 주식 및 채권투자에서 막대한 수익을 올리고 있으며 이를 자국으로 송금하면서 국부가 유출되고 있다.

금융부문에서의 국부유출을 막기 위해서는 금융기술교육에 대한 투자를 확대해서 금융전문인력을 양성해야 한다. 그러나 현재의 구조로는 금융전문인력에 대한 투자가 늘어나기 어렵다. 은행의 경우 주인이 없어 장기투자를 하지 않기 때문에 제조업과 달리 금융기술습득에 대한 투자를 늘리지 않게 된다.

금융전문인력을 양성하여 금융기술을 높이는 방법으로는 먼저 금융공공기관의 경우 예산책정 시 교육훈련에 대한 예산을 일정비중 이상 책정하도록 하는 것이다. 그리고 이러한 예산의 집행률이 낮을 경우 다음 경영성과평가에서 감점을 주도록 해야 한다.

민간금융회사의 경우는 금융감독 시 교육훈련과 같은 장기적인 경쟁력 확보에 대한 사항을 고려할 필요가 있다. 지금은 건전성 감독에 있어 BIS 자기자본비율과 같은 지표를 통해서 하고 있으나 실제로 금융회사의 장기적인 건전성은 금융회사의 금융기술 경쟁력에서 나온다는 점을 감안하면 교육훈련비와 같은 항목을 건전성 감독의 지표에 포함시키는 것을 검토할 필요가 있다.

이렇게 우리경제의 과제를 살펴보면 19대 국회가 우리경제를 살리기 위해 해야 할 일은 많다. 대부분의 우리경제의 문제점들이 법과 제도와 연관되어 있기 때문이다. 우리 경제여건은 고령화가 진전되면서 과거와 달리 크게 변했다. 그러나 우리 제도와 법은 변화하지 않고 있다. 여건의 변화에 맞게 법과 제도가 개선될 때 우리경제의 문제도 해결될 수 있다. 물가를 안정시키면서 일자리를 만들 수 있고 또한 양극화의 진전도 막을 수 있다. 법과 제도를 개선하는 데에 있어 국회는 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

그러나 실제로 기존의 법과 제도를 변경하는 것은 쉽지 않다. 많은 이익집단이 기존의 법과 제도에 연관되어 있기 때문이다. 따라서 제도를 개선하기 위해서는 이익집단의 역할을 이해하고 이를 극복해야 한다. 우리경제의 성장원동력은 강한 경제하려는 의지였다. 그러나 이러한 강한 경제하려는 의지는 현재는 이익집단들의 과도한 이익추구로 나타나 물가안정과 중소기업 성장을 막아 경제성장을 정체시키는 주요 요인이 되고 있다. 따라서 향후 우리경제의 지속적인 성장을 위해서 19대 국회는 이익집단의 역할에 적극 대응하여 제도를 개선하도록 해야 한다. 

제19대 국회의 과제: 문화·예술정책 관련



박양우
중앙대학교 예술대학원
예술경영학과 교수
(사)한국예술경영학회장

상상과 창조를 주도하기 위한 문화정책 추진이 더욱 중요해지고 있는 시기에 많은 제19대 국회의원들이 문화체육관광방송통신위원회를 지망했다는 사실에 문화관광정책과 경영을 가르치고 연구하는 사람으로서 큰 기대를 가져 본다. 그러나 한편으로는 법안 폐기를 46.5%, 쟁점 법안처리마다 단골이 된 몸싸움 등 지난 국회에서의 후진적 모습들을 생각하면 우려의 마음 또한 떨쳐버릴 수 없다.

이미 10여 전부터 문화의 중요성에 대한 인식은 지속적으로 확산되어 왔다. ‘창의적인 자기만의 이야기, 상상력과 감성이 중시되는 창조감성시대가 도래할 것’이라고 이야기한 미래학자 롤프 얀센(Rolf Jensen)이나 “부(Wealth)는 물질 자본에서 나오지 않고, 인간의 상상력과 창조력에서 나온다”고 언급한 경제학자이자 문명비평가인 제레미 리프킨(Jeremy Rifkin) 등을 굳이 언급하지 않더라도 문화적 감수성과 창의력이 국가미래경쟁력을 좌우하는 창조경제시대가 도래했음을 누구나 인정할 것이다. 이른바 선진국에서 문화예술은 이제 국가정책 의제의 선택사안이 아니라 필수사안이 되었다.

상상과 창조의 시대를 주도하기 위한 문화정책 추진이 더욱 중요해지고 있는 시기에 많은 제19대 국회의원들이 문화체육관광방송통신위원회를 지망했다는 사실에 문화관광정책과 경영을 가르치고 연구하는 사람으로서 큰 기대를 가져 본다. 그러나 한편으로는 법안 폐기율 46.5%, 쟁점 법안처리마다 단골이 된 몸싸움 등 지난 국회에서의 후진적 모습을 생각하면 우려의 마음 또한 떨쳐버릴 수 없다.

문화의 시대에 국가정책을 견인하고 지원하는 국회의 책무는 어느 때보다 무겁고 중요하다. 현대 국가에서 국회의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 법치행정의 근간이 되는 법을 만드는 일, 국가재정을 심의하는 일, 행정부를 감시하고 견제하는 일 등 중요하지 않은 것이 없다. 그러나 국회는 권리만 행사하는 곳이 아니다. 책임 또한 막중하다. 마땅히 할 일을 다하지 못한 국회는 이미 국회로서의 존재 의미를 상실한 것이다. 문화예술 분야에서 이번 국회에서는 특히 입법과 재정 심의 측면에서 보다 적극적인 역할을 해

주면 좋겠다.

먼저 국회는 무엇보다 입법기관으로서 역동적 역할을 다해주면 좋겠다. 지난 국회는 직무유기의 비난에서 자유롭지 못하다. 첫째, 요즘 문화정책의 중심으로 부상한 콘텐츠산업과 관련된 입법 내용을 살펴보기로 하자. 작년 한국대중음악(K-Pop)의 유튜브 조회수는 제작년 8억 회 대비 191% 증가한 23억 회로 전 세계에서 K-Pop에 대한 조화가 없는 지역은 단 두 곳일 정도로 K-pop을 중심으로 한 한류 열풍이 전 세계로 확산되고 있다. 이러한 한류의 파급 효과는 콘텐츠 수출 증대를 넘어 관광·식품 등 연관 산업의 성장과 한국에 대한 호감도 상승으로 IT·자동차·의류 등 제조업 전반에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 그러나 한류의 핵심콘텐츠인 대중문화예술산업의 육성을 위한 국가 지원의 법적 근거를 마련하는 한편 청소년 연예인의 인권 보호를 강화하고 대중문화예술산업의 공정거래 환경을 조성하기 위해 발의된 「대중문화예술산업발전지원법」은 제대로 논의되지도 못한 채 폐기되었다. 문화창조자를 보호하고 이를 바탕으로 콘텐츠산업을 육성하는 근간이 되는 「저작권법」도 정부가 신탁범위 선택제 도입 등 개정사안의 필요성을 들어 개정안을 제출했지만 논의 한번 못하고 폐지되었다. 이번 국회에서 우선적으로 처리되어야 할 법안들이다.

이 밖에도 콘텐츠산업 분야 인허가 제도 도입 등을 골자로 정부입법으로 추진 중인 「콘텐츠산업진흥법」 개정이나, 의원입법으로 추진 중인 「데이터베이스산업 진흥법안」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 등 크고 작은 법률 개정 작업이 실기하지 않고 조속히 처리되어야 할 것이다. 행정부의 정책과 문화예술 시장은 앞서가는데 이를 뒷받침할 법안 제·개정 작업이 마냥

국제 간 문화교류는 이제 공식적이고 정치적인 색채가 강한 외교적 시각에서 다루기보다는 개방적이고 쌍방적이며 정치색을 완화한 국제교류 차원에서 다루는 것이 문화정책의 기본이라 할 팔길이원칙 (arm's length principle)에도 부합할 뿐만 아니라 장기적인 문화교류와 수출에도 기여할 수 있기 때문이다.

늦어진다면 콘텐츠산업 발전을 넘어 국가발전 차원에서 국회의 존재 이유는 없다 해도 지나친 말이 아니다.

둘째, 문화정책의 기본 대상이라 할 수 있는 좁은 의미의 문화예술 분야 법안도 진지한 검토와 결단이 필요하다. 정부가 국립현대미술관 운영의 효율성과 책임성을 높이고자 국립현대미술관의 법인화를 주요 골자로 추진 중인 「국립중앙미술관 설립 및 운영에 관한 법률」도 늦추는 것만이 능사가 아니라 세계적 조류와 국내 현실을 잘 감안하여 결말을 내야 한다. 이 과정에서 국회가 혼자 고민만 하지 말고 필요하면 문화정책과 예술경영 관련 전문 학술단체들과의 공청회나 세미나 등을 통해 논의 과정을 거친다면 그리 어렵지 않게 결론을 내릴 수 있을 것이다. 이 밖에도 의원입법으로 추진 중인 「전통문화산업의 진흥에 관한 법률」, 「지역문화진흥법」, 「국제문화교류진흥법」, 「메세나활동 등의 지원에 관한 법률」, 「디자인 기본법」 등에 대한 논의도 국회에서 심도 있게 논의되면 좋겠다.

이 중에서도 문화체육관광방송통신위원회에 제출되었던 「국제문화교류진흥법」은 외교통상위원회의 「문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」과 대비되는 법안으로서 상임위원회 차원을 넘어 국익 차원에서 조속히 제정되어야 할 것이다. 반면, 시대에 뒤떨어진 「문화외교 활성화 및 증진에 관한 특별법안」은 폐기되는 게 옳다. 왜냐하면 국제 간 문화교류는 이제 공식적이고 정치적인 색채가 강한 외교적 시각에서 다루기보다는 개방적이고 쌍방적이며 정치색을 완화한 국제교류 차원에서 다루는 것이 문화정책의 기본이라 할 팔길이원칙 (arm's length principle)에도 부합할 뿐만 아니라 장기적인 문화교류와 수출에도 기여할 수 있기 때문이다. 또한 문화콘텐츠산업의 기반이 될 뿐 아니라 이미

주요 문화산업으로 자리 잡은 디자인 진흥정책의 기본 틀을 담고 있는 「디자인 기본법」의 제정 또한 시급하다. 디자인의 본질은 예술성이다. 그럼에도 불구하고 이제껏 국가의 디자인정책은 제품 포장을 중심으로 한 산업디자인 중심으로 이루어져 왔고, 기초 디자인 등 디자인 산업을 밀받침할 디자인 진흥 노력이나 공공 디자인 등 최근의 세계적 추세에 부합한 정책적 고려가 부족했던 것이 사실이다. 늦은 감은 있으나 이제라도 문화예술성을 바탕으로 탄탄한 디자인 진흥을 뒷받침할 「디자인 기본법」의 조속한 처리에 상임위원회나 여야 구별 없이 나서야 할 때다.

셋째, 콘텐츠산업과 함께 국가 신성장동력으로 선정된 관광산업 분야의 법안 처리도 시급하다. 2007년 645만 명이던 외래관광객은 지속적인 관광산업 육성 정책을 통해 2011년 약 980만 명으로 증가하여 외래관광객 천만 명 시대를 눈앞에 두고 있다. 지속적인 전략적 홍보·마케팅과 더불어 편안하고 쾌적한 숙박시설의 확충, 여행 관련 제도 개선 등을 통해 관광산업을 선진화한다면 외래관광객 천만시대를 넘어 이천만시대도 기대해 볼 수 있을 것이다. 그러나 학교위생정화구역 내 관광호텔 설치 허용, 가이드와 해설사 관련 제도 개선, 공정여행 개념 도입, 과대광고 표시금지, 여행수수료의 법적 근거 마련, 위법여행사 명단 공표 근거 마련 등 관광산업의 전략적 육성을 위해 추진된 「관광진흥법」, 「여행업법」 개정 작업 또한 지난 국회에서 제 때 처리되지 못하고 폐기되었다. 이번 국회에서 조속히 재추진해야 할 법안들이다.

이 밖에도 요즘 고부가가치산업으로 부상한 국제회의산업을 육성하기 위해 국제회의시설 건축허가 등에 관한 조항들을 담은 「국제회의산업육성에 관한 법률」

개정 및 생태관광인증제도 운영을 위한 「관광진흥법」 개정 등 다양한 제·개정안이 추진 중에 있으므로 이에 대한 깊이 있는 논의가 요망된다.

넷째, 「지역신문발전을 위한 특별법」, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 등의 미디어 관련 법안들도 미디어 환경 변화에 맞추어 개정 작업을 진행해야 할 것이다. 사소한 절차나 문구 정비 등과 같은 개정안들은 시간 끌 것 없이 바로 처리해도 무방하다. 이밖에도 이번 정부 들어 진행이 더딘 광주아시아문화중심도시 조성을 지원하기 위한 「아시아문화중심도시조성에 관한 특별법」도 시행자 사업계획의 승인처리 기간 명시 등 소소한 사항들의 개정 필요에 맞추어 바로바로 개정 작업을 추진해야 할 것이다.

앞에서도 얘기했지만 입법기능은 국회가 존재하는 주요 이유라고 할 수 있다. 세계 각국이 무한경쟁 시대

에 돌입한 지금 국회가 행정부나 시장을 선도하기는커녕 이들을 따라 가지 못하면 국가 경쟁력은 그만큼 뒤쳐질 수밖에 없다. 이번 국회는 국익을 신장시키고 시장을 활성화하는 법안을 발굴하고 만드는데 앞장섰으면 좋겠다. 그러나 국회가 입법기관이라고 해서 행정부의 발목을 잡거나 시장에 도움이 되지 않는 법안 처리를 하지 않도록 유념해야 할 것이다. 나아가 공공의 이익보다는 자기 지역구나 특정 이해집단의 이익만을 챙기는 법안 처리는 역사적 평가의 대상이 될 수 있음을 알고 조심할 일이다.

다음으로 국회의 정부 재정 심의 기능과 관련하여 이번 국회에서 문화 관련 재정에 대한 적극적 관심과 지원이 있었으면 좋겠다. 2012년 문화체육관광부의 재정은 예산 2조 933억 원과 기금 1조 6,261억 원을 합한 3조 7,194억 원으로 정부재정 대비 1.14%를 기록하였다. 이는 OECD 주요국의 문화재정과 비교할 때 매



이번 국회는 국익을 신장시키고 시장을 활성화하는 법안을 발굴하고 만드는데 앞장섰으면 좋겠다. 그러나 국회가 입법기관이라고 해서 행정부의 발목을 잡거나 시장에 도움이 되지 않는 법안 처리를 하지 않도록 유념해야 할 것이다. 나아가 공공의 이익보다는 자기 지역구나 특정 이해집단의 이익만을 행하는 법안 처리는 역사적 평가의 대상이 될 수 있음을 알고 조심할 일이다.

우 미흡한 실정이다. 이들 국가들의 문화·방송·오락·종교 등 문화에 배정된 예산은 정부재정 대비 평균 약 2.21%인데 비해 우리나라는 문화체육관광부·문화재청·방송통신위원회의 예산을 합해도 총 5조 1,079억 원으로 정부재정 대비 1.56%에 머무르고 있다. 단순히 다른 선진국의 재정규모나 비율이 높기 때문에 우리도 그 정도까지 가야한다는 말이 아니라 문화예술은 실제로 국가나 사회에 매우 중요한 기여를 하고 있기 때문에 국가정책의 주요 의제가 되고 또 정부재정 편성에서 우선순위를 차지할 자격이 충분하다.

이미 앞서도 잠깐 언급했지만 구태여 미래학자들을 언급하지 않더라도 지금은 문화의 시대가 되었다. 국민 소득이 2만 달러를 넘어서고 주 5일제 근무가 일상화 되었으며 고령인구가 10%를 넘어 이미 고령화 시대에 들어선 우리는 여가와 소비가 중심이 되는 사회가 되었다. 여가와 소비가 늘어날수록 공연, 전시는 물론 방송 드라마, 엔터테인먼트 프로그램, 축제나 이벤트, 관광, 스포츠 등 다양한 문화수요는 크게 늘어날 수밖에 없다. 경제패러다임 또한 제조업 위주에서 인간의 창의력을 바탕으로 한 창의경제의 시대로 혁신적으로 변화하고 있다. 기업경영에도 창의적 요소와 문화요소가 더욱 중요해지고 있다. 문화적 고려 없는 마케팅은 없다고 해도 과언이 아니다.

이 뿐만이 아니다. 국가 브랜드는 무형의 국가 자산이다. 경제규모만 커진다고 국가 브랜드와 이미지가 자동적으로 상승하지 않는다. 문화적 자산이 국가 브랜드 제고에 필수적이다. 중국이 2008 베이징올림픽에서 개막식 공연에 우리 돈으로 약 1,000억 원이나 되는 예산을 투입하여 중국문화의 우수성을 세계에 과시한 것도 다 상대적으로 뒤쳐진 국가 브랜드를 문화를 통

해 보여주고자 한 것이라고 할 수 있다. 최근 우리 사회는 빈부의 격차가 심화되고, 지역 간 갈등과 이념 간의 대립 등으로 어수선하고 혼란스럽다. 서로를 핑계고 죽기살기식의 싸움이 정치권을 비롯해서 사회 곳곳에 만연되어 있다. 이 같은 갈등을 해소하고 사회통합을 이루는 데 문화예술만한 것이 없다. 몇 년 전 필자가 소속된 중앙대학교 예술대학원이 주관하고 중앙정부와 서울시, 동작구가 공동으로 주부들을 위한 예술교육 프로젝트를 실시한 바 있다. 주부들이 뮤지컬의 기초이론을 배우고 마지막에는 직접 무대에서 공연을 했는데, 이 프로젝트를 통해 많은 주부들이 서로 하나가 되고 자신감과 삶의 의욕을 되찾는 모습을 보고 얼마나 마음이 뿌듯했는지 모른다. 문화예술이 갖는 특장이다.

위에서 문화예술이 중요한 이유를 일부 적어 보았지만, 사실 문화예술이 국가와 사회에 주는 이익은 이루 말할 수 없다. 그럼에도 불구하고 문화예술의 경제효과가 당장 돈으로 환산되지 않는다는 이유로 그 경제적 가치가 제대로 대우 받지 못하고 있는 것은 모순이다. 이제까지 국가재정을 편성하는 경제 관료들뿐만 아니라 국가재정을 심의하는 국회의원들도 문화예술의 참 경제적 가치를 잘 모르기는 마찬가지인 것 같다. 그러나 문화예술이 국가와 사회에 부여하는 무형의 가치까지를 화폐경제로 환산하면 어찌 자동차나 조선 산업 정도와 비견할 수 있을까.

문화예술은 대부분 눈에 보이지 않는 이익을 끼치지 만, 최근 들어 문화는 직접 화폐경제 측면에서 경제효과를 창출하고 그 규모 또한 만만치 않게 성장했다. 예컨대, 문화체육관광부의 콘텐츠산업백서에 따르면 국가의 신성장동력으로 선정된 콘텐츠산업은 이미 세계

시장규모가 2011년 2,200조원을 넘을 만큼 거대산업이 되었다. 우리나라 시장만 해도 작년 말 현재 추정치지만 82조원이 넘는 시장규모에 이르고 있다. 뿐만 아니라 콘텐츠산업은 최근 5년간 연평균 6.4% 성장했으며, 이후에도 성장 잠재력이 매우 뛰어난 산업이다. 앞서도 언급했듯이 정부는 콘텐츠 산업을 신성장동력 산업으로 선정했음에도 불구하고 콘텐츠산업 지원 예산은 2012년도 5,300여억 원으로 정부예산 대비 약 0.16%에 불과한 실정이다. 이는 정부가 전략산업으로 육성해온 자동차, 조선, 반도체 등에 정부예산 대비 2~7%의 예산을 지원했던 사례를 감안하면 매우 미미한 수준임을 알 수 있다.

관광산업은 10억 원당 고용유발 효과가 15.5명으로 9.2명인 제조업보다 훨씬 높아 일자리 창출 효과가 뛰어난 친고용산업으로 외래관광객 1천 만 명이 1인당 1천불을 소비한다고 가정할 경우 100억 달러(약 10조원)의 경제적 효과와 총 15만 5천개의 일자리 창출이 가능하다. 그만큼 작금의 사회적 필요에 합당한 산업이다. 산업의 패러다임이 서비스업 중심으로 그 중에서도 문화관련 서비스 중심으로 개편되고 있는 세계적 흐름에 선도적으로 대응하기 위해 이번 국회는 문화 분야의 재정 확충을 우선과제로 검토하길 바란다.

우리나라는 2011년 GDP 기준으로 세계 12위 경제규모임에도 불구하고 국민들의 삶의 질은 저조한 상황이다. OECD가 2011년 발표한 국민행복지수(The Better Life Index) 순위는 조사대상국 34개국 중 26위를 차지했다. 국민행복지수 증진을 위해 생활 속 문화 향유 기회를 확대하고 소득과 지역, 연령 등에 따른 문화향유 격차를 해소하기 위해 적극적 개념의 문화복지가 확산될 수 있도록 노력해야 한다. 몇 년 전부터 정치권

을 중심으로 복지 논쟁이 활발하게 진행되고 있다. 보편적 복지와 선택적 복지 간의 치열한 싸움은 쉬 끝날 것 같지 않지만 어쨌든 복지에 대한 관심이 날로 커져갈 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 최근 정치권에서 복지를 구호성 복지 또는 식사제공, 의료혜택 및 생활 지원 등 좁은 의미의 사회복지로 제한하는 것 같은 경향은 심히 걱정스럽다. 특히 일부 지방자치단체에서 복지 재정을 늘린다면서 문화재정을 줄이는 현상은 복지를 몰라도 너무 모르는 후진적 행정의 전형이라 할만하다. 자기가 문화적이라는 얘기를 듣고 싶어 하면서도 아직도 문화예술을 소모적이고 사치적인 분야로 이해하고 이 분야에 대한 재정 투입을 사시적으로 본다면 좀 과한 표현인지는 몰라도 문화인이 될 자격이 전혀 없다고 밖에 말할 수 없다. 보전적·소극적 개념의 사회복지와는 달리 문화복지는 국민 개개인이 일상생활 속에서 문화적 감성을 살리고 문화적 체험을 통해 삶을 풍요롭게 하며 스스로 삶의 주체로서 살아갈 수 있도록 지원하는 적극적·능동적 복지를 지향한다. 진정한 복지가 이루어지려면 문화복지가 풍성하게 이뤄져야 한다. 이런 의미에서도 문화복지 재정 곧 문화재정은 크게 확충되어야 할 것이다.

마지막으로 국회는 문화예술 진흥을 위한 여러 제도적 장치를 마련하는 일에도 심혈을 기울여 주면 좋겠다. 물론 이 문제들은 법적·재정적 문제와도 연관되어 있기 때문에 국회의 관심과 지원이 절대적으로 필요하다. 첫째, 최근 문화정책의 우선순위로 할 수 있는 콘텐츠산업 진흥 체계의 보강이 필요하다. 앞에서 콘텐츠산업의 중요성과 이에 관한 법적·재정적 지원의 필요성에 관해 썼지만 이것만 가지고는 충분하지 않다. 콘텐츠산업이 정상궤도에 진입하려면 범정부적인 지원

제19대 국회가 기대 속에 출범했다. 국회가 다루어야 할 사안이 수 없이 많고 다양해서 국회의원도 공부하지 않고서는 제대로 선량 노릇하기가 쉽지 않다. 전문성도 없으면서 국민의 대표라는 허례만 가지고 행정부를 질타하는 구습은 빨리 청산되어야 한다. 안으로는 말은 상임위원회의 일들에 정통하고 밖으로는 세계 정치, 경제, 문화, 사회의 흐름에 재빠르게 대응하여 대한민국을 부강하고 살기 좋은 나라로 만드는 데 일조하는 국회의 모습이 되었으면 좋겠다. 특히 창조경제시대를 맞아 문화를 통한 대한민국의 선진화를 이끌 제19대 국회의 적극적 역할을 기대해 본다.


체제를 가져야 하는데 현재의 국무총리 소속 '콘텐츠 산업진흥위원회' 체제 가지고는 한계가 많다. 보다 강력한 콘텐츠산업 진흥에 관한 정책적 의지를 가지고 있다면 '콘텐츠산업진흥위원회'는 대통령 소속으로 승격시키는 것이 좋다. 아울러 콘텐츠산업을 실질적으로 지원할 안정적인 재원 확충을 위해 '콘텐츠진흥기금' 설치가 필요하다. 문화산업을 국가의 주요전략산업으로 육성 진흥할 목적으로 「문화산업진흥기본법」에 의해 1999년 설치되었던 문화산업진흥기금이 2006년에 폐지되면서 콘텐츠산업 관련 기금은 흔적도 없이 사라졌다. 「콘텐츠산업진흥법」제8조 제1항에서 “정부는 콘텐츠산업의 발전에 필요한 재원을 마련하기 위하여 노력하여야 한다.”라는 선언적 규정만으로 콘텐츠산업 진흥을 위한 안정적인 재원 확보는 어렵다. 한미 FTA 협상 전제조건이었던 영화 스크린쿼터 축소를 계기로 영화진흥금고를 이어 받아 2007년부터 영화발전기금이 설치되었지만 이는 영화발전에 국한된 특별 목적의 기금으로 세계적으로 이미 선도산업이 된 콘텐츠산업 전반을 지원할 콘텐츠진흥기금을 별도로 설치하는 것이 절실하다. 콘텐츠진흥기금의 재원은 더 연구가 있어야 하겠지만 국고와 「정보통신산업진흥법」상의 정보통신진흥기금, 기타 콘텐츠로 수익을 얻고 있는 다양한 형태의 방송국이나 통신망 회사 등 방송·정보통신회사 등에서 엄출하면 될 것이다.

둘째, 전술한 바와 같이 복지 문제는 여야 없이 정치권의 화두가 되었고, 진정한 의미의 복지는 문화복지가 이루어졌을 때 가능하다고 하겠다. 이제는 문화분야에 대한 이해와 전문성을 바탕으로 문화복지를 추진하기 위한 '문화복지사' 제도 도입 등 문화복지 실천을 위한 다양한 법적·제도적 기반에 대해서도 활발히

논의하여 이를 추진할 시점이 되었다.

셋째, 이 밖에도 국회가 문화예술 자체의 진흥은 물론 문화예술을 통해 국가경제와 정신을 함양할 다양한 제도 개발에 능동적으로 나서서 좋은 정책을 행정부에 제안하는 문화가 자리 잡으면 좋겠다. 이를 위해 학계와 문화예술계 등과 함께 하는 정책토론도 보다 활성화되길 기대한다.

넷째, 방송과 통신의 융합으로 콘텐츠산업 패러다임이 급변하는 환경에서 문화산업을 진흥하기 위한 제도적 노력이야 당연한 것이지만, 무분별하게 추진된 문화산업이 초래할 폐해에 대해서도 주의를 기울여야 할 것이다. 디지털시대·스마트시대를 맞아 개인의 프라이버시 보호와 윤리적 기준에 관한 다양한 의견과 입장을 미리 미리 논의해 두는 것도 현명한 일이다. 더구나 가상현실(virtual reality)이 일상화되었을 경우 콘텐츠산업의 규모는 어마어마하게 성장할 가능성이 크다. 그러나 산업 성장의 이면에는 기존의 사회규범과 제도에 대한 상상할 수 없을 정도의 강력한 도전이 도사리고 있음을 간과해선 안 될 것이다.

제19대 국회가 기대 속에 출범했다. 국회가 다루어야 할 사안이 수 없이 많고 다양해서 국회의원도 공부하지 않고서는 제대로 선량 노릇하기가 쉽지 않다. 전문성도 없으면서 국민의 대표라는 허례만 가지고 행정부를 질타하는 구습은 빨리 청산되어야 한다. 안으로는 말은 상임위원회의 일들에 정통하고 밖으로는 세계 정치, 경제, 문화, 사회의 흐름에 재빠르게 대응하여 대한민국을 부강하고 살기 좋은 나라로 만드는 데 일조하는 국회의 모습이 되었으면 좋겠다. 특히 창조경제시대를 맞아 문화를 통한 대한민국의 선진화를 이끌 제19대 국회의 적극적 역할을 기대해 본다. 

복지 패러다임(paradigm)의 변화와 사회지표의 개발과 활용



남궁석
사회문화조사실장
경제학 박사

왜 복지문제가 국가의 중심적인 정책의제로 등장하였는가

우리 사회는 지금 복지논쟁이 한창이다. 보편적 복지나 선별적 복지나 거대담론부터 개별적인 복지정책을 둘러싼 관련 이해당자자의 대립에 이르기까지 복지문제는 우리 사회의 뜨거운 감자가 된지 이미 오래다. 복지문제는 지난 제19대 총선에 이어 12월에 실시될 대선에서도 선거의 승패를 좌우할 중심적인 선거 이슈가 될 가능성이 크다.

그동안 상대적으로 소홀히 취급되었던 복지문제가 우리사회의 핵심적인 정책의제로 등장하게 된 원인에 대하여는 관점에 따라 다양한 분석이 가능하지만 다음과 같은 두 가지 요인이 중요한 변수로 작용한 것으로 생각한다.

첫째는 1997년의 외환위기가 가져온 우리나라 경제사회구조의 질적인 변화이다. IMF 관리경제체제를 거치면서 우리나라의 경제구조는 수출 대기업 중심으로 빠르게 재편되었으며 기업의 구조조정이 가속화되면서 좋은 일자리는 줄어들고 비정규직이 양산되었다. 대기업과 중소기업 간의 임금격차가 더욱 벌어지게 되었으며 소득과 부의 불균등한 배분이 확대되고 경제사회적인 양극화가 심화되었다.

두 번째 요인은 사회구조의 안정화와 계층분화가 성숙화 단계에 접어들었다는 것이다. 우리나라는 독립 이후 3대지 4세대에 해당하는 70여년이 흐르는 동안 농업사회에서 고도산업사회로의 급격한 변화를 경험하였다. 경제발전이 급속히 이루어지고 도시화, 산업화, 정보화의 변화를 거치면서 종래의 사회구조의 혁명적인 변화가 일어났지만, 다른 한편으로는 새로운 형태의 사회구조가 형성되면서 점차 안정화의 단계에 접어들게 되었다. 90년대 이후에는 정치, 경제, 사회, 문화, 종교 등 사회의 모든 분야에서 독·과점적 구조가 형성되고 관료제화 현상이 심화되었으며 점차 사회구조가 경직되고 고착화되는 경향이 나타나게 되었다. 오랜 시간에 걸친 사회구조의 변화과정에서 잘 적응하

여 지배적 지위를 차지하고 경제·사회적인 혜택을 받은 사람들과 변화과정에서 적응하지 못하고 소외되어 사회적인 약자로 전락한 사람들 간의 분화현상이 나타나게 되었으며, 이 결과 계층·지역·세대 간의 대립과 갈등도 커지게 되었다.

복지에 대한 요구가 분출하고 있는 이와 같은 한국사회의 구조변화를 반영하는 것이다. 새롭게 재편되는 사회구조의 변화과정에서 적응하지 못하고 소외된 사람이 양산되었으며, IMF 사태와 세계금융위기를 겪으면서 중산층에서 탈락하는 사람이 늘어나고 경제·사회적 양극화가 심화되었다. 이 결과 복지에 대한 요구가 저소득 서민계층에서 중산층으로 확산되면서 복지문제가 중요한 국가사회적인 정책의제로 등장하게 되었다.

새로운 정치경제 패러다임의 발견과 현실에 기초한 복지정책이 필요하다

이와 같이 우리사회의 핵심적인 화두가 되고 있는 복지논쟁은 우리나라의 경제·사회구조의 변화에 따른 사회구성원들의 대응과 변화요구를 반영하고 있다는 점에서 일회성 단발성으로 끝나지 않고 더욱 많은 관심을 받으며 지속될 것으로 예상된다. 복지논쟁은 우리사회가 지금까지 이루어낸 공과 과를 객관적으로 평가하고 이러한 기초 하에서 우리사회가 안고 있는 구조적인 문제점을 근본적으로 해결하기 위한 방안을 적극적으로 모색하는 기회로 활용할 필요가 있다. 나아가 지금까지와는 다른 새로운 정치·경제 패러다임을 발견하기 위한 국가적인 토론의 장으로 발전되어야 한다고 생각한다.

새로운 정치·경제 패러다임의 발견을 위한 노력은 2007~2009년의 세계 금융위기 이후 세계 각국이 지난 30년간 선진각국의 지배 이데올로기였던 신자유주의를 대체할 새로운 패러다임을 발견을 위한 노력을 기울이는 것과 궤를 같이하는 것이다.

복지수준의 강화는 필연적으로 복지비용의 증가를 수반하게 되는데, 이는 불가피하게 누가 비용을 부담할 것인가를 둘러싼 사회적 대립과 갈등을 불러오고, 성장과 복지를 둘러싼 해묵은 논쟁도 한층 가열될 가능성이 크다. 이러한 논쟁이 생산적이고 발전적인 방향으로 나아가기 위해서는 우리가 처해 있는 현실을 정확히 진단하고 이에 기초하여 실천적인 해결방안을 찾을 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다.

복지정책의 기본방향을 둘러싸고 보편적 복지와 선별적 복지 논쟁이 뜨겁게 달아오르고 있으나 이를 둘러싸고 양측이 주장하는 내용을 구체적으로 살펴보면 객관적이고 구체적인 통계나 자료에 뒷받침되지 않은 주먹구구식의 정략적이고 선동적인 주장에 머무르고 있는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다. 이와 같이 객관적인 근거와 자료가 뒷받침

복지에 대한 요구가 분출하고 있는 이와 같은 한국사회의 구조변화를 반영하는 것이다. 새롭게 재편되는 사회구조의 변화과정에서 적응하지 못하고 소외된 사람이 양산되었으며, IMF 사태와 세계금융위기를 겪으면서 중산층에서 탈락하는 사람이 늘어나고 경제·사회적 양극화가 심화되었다.

되지 않은 복지논쟁은 사회적 대립과 갈등만을 심화시키고 복지문제를 해결을 더욱 어렵게 할 수 있다는 점에서 관련 당사자들의 주의와 자제가 요망된다.

고용, 주거, 교육, 의료, 기초보장 등 복지수준을 정확히 측정할 수 있는 객관적이고 비교 가능한 지표의 개발과 생산은 이러한 복지논쟁을 실현가능한 복지정책으로 연결시키는 수단이 된다는 점에서 매우 중요하다. 종합적이고 체계적인 사회복지지표의 개발이 필요한 이유이다.

종합적이고 체계적인 사회지표는 복지정책의 필수적인 정책 수단이다

사회지표는 사회의 복지수준을 측정하는 척도로서 국민생활의 양적 질적 수준을 측정하고, 사회변동의 경향과 변화를 예측하며, 사회정책의 성과를 측정할 수 있는 지표 체계를 가리킨다. 이러한 사회지표에 대한 관심은 국내·외적으로 많은 관심의 대상이 되어왔고 선진 각국에서는 사회지표를 생산하여 정책에 활용하고 있다. 또한 OECD나 EU 등 국제기구들도 국제비교가 사회통계를 생산하여 발표하고 있다.

우리나라에서도 1976년부터 사회지표란 이름으로 각종 사회통계를 발표하고 있으나 개별적이고 단편적인 복지지표의 나열수준에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 평가되며 다음과 같은 문제가 있는 것으로 지적되고 있다. 첫째, 복지를 중심으로 이론적인 토대 하에서 자료들이 정기적이고 체계적으로 생산되거나 활용되지 못하고 있다. 둘째, 1차적인 원 자료(raw data)를 추가분석한 가공통계의 부족으로 각종 통계들이 실제적인 정책운용의 자료로 활용되지 못하고 있다. 셋째 정책목표와 연계하여 미래지향적이고 능동적으로 통계지표의 생산이 이루어지지 못하고, 단순한 사실적인 통계치의 수집 수준에 머무르고 있다. 넷째, 국제적으로 비교 가능한 복지통계가 충분히 생산되지 못하여 우리나라의 현재 복지수준과 현실을 정확하게 진단하고 평가하기가 어렵다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 사회를 포괄적으로 설명하고 이해할 수 있는 이론적인 준거 틀에 기초하여 국민생활의 양적 질적 수준을 정확하고 객관적으로 측정할 수 있는 새로운 사회지표지체계를 적극적으로 개발할 필요가 있다. 학계차원에서는 이러한 사회지표개발을 위한 노력이 일부 나타나고 있으나 아직 초보적인 수준에 머무르고 있으며, 정부차원에서는 종합적인 사회지표의 개발을 위한 적극적인 움직임을 보이지 않고 있는 실정이다. 복지에 대한 패러다임의 전환이 요구되고 복지정책의 방향전환이 요구되는 상황을 고려할 때 사회지표체계의 혁신을 위한 정부의 노력이 필요한 시점이라고 생각한다.


국회차원의 사회지표의 개발과 활용이 필요하다

사회지표의 개발과 생산 그리고 활용은 국회차원에서도 필요하다. 사회지표는 다양한 형태의 각종 통계자료로 구성되어 있으며 사용자의 필요에 적절한 형태로 개발하고 활용하는 것이 가능하다. 국회차원에서 사회복지수준을 정확히 측정할 수 있는 사회지표체계를 개발하여 이를 정기적으로 생산·공표하고, 이를 국회의 역할수행에 적극적으로 활용한다면 국회의 입법 및 정책능력은 크게 높아질 수 있다. 또한 국민들에게 객관적이고 신뢰성 있는 사회복지에 관한 정보를 제공함으로써 복지와 삶의 질에 관한 높은 관심을 갖게 하고 복지문제에 대한 합리적인 판단과 선택을 하는데 크게 도움을 줄 수 있다는 점에서 의미가 크다고 생각한다.

사회지표의 개발과 측정 및 관리활동에는 많은 인력과 예산을 필요로 한다. 따라서 통계청 등 기존의 각종통계 및 지표생산기관의 자료를 적극적으로 활용하고 필요한 경우에만 별도의 1차 조사를 실시함으로써 사회지표관리에 드는 비용을 최소화할 필요가 있다. 종합적인 사회지표의 개발과 활용도 중요하지만 정책분야별로 사회지표를 개발하여 활용할 경우 관련 입법의 생산성을 높이고 복지정책의 효율성제고에 이바지할 수 있을 것이다. 또한 1차 자료(raw data)를 활용하여 분야별 정책별 지표체계를 개발하여 활용하는 것도 사회지표의 효율적으로 활용하는 수단이라는 점에서 중요하다.

이와 같이 입법조사처가 국회에서 입법 및 정책현안으로 등장하는 각종정책문제와 관련된 사회복지지표를 생산하고 가공하여 의원들과 위원회에 제공한다면 국회의 입법과 정책의 질적 수준을 제고하는데 크게 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

입법조사처는 2007년 설립이후 종합적인 정책분석기관으로서 국회의 입법 및 정책능력 제고를 위하여 노력하여 왔다. 우리 입법조사처가 독자적인 사회지표체계를 개발하여 정기적으로 생산하고 이를 활용할 수 있는 체계를 구축하게 되면 입법조사처의 전문성에 기초한 입법지원 능력은 크게 높아질 것으로 생각한다. 이것은 자연스럽게 국회의 입법 및 정책능력의 향상으로 이어지고, 조사처의 국회 내의 위상향상도 기대할 수 있을 것이다.

사회복지에 대한 패러다임의 전환과 복지정책의 근본적인 변화가 요구되는 전환기에 국회차원에서 사회지표를 개발하고 활용할 필요성은 매우 크다고 판단된다. 이러한 필요성을 인식하고 사회문화조사실에서는 실차원에서 국회사회지표개발 TF팀을 구성하여 지표개발을 위한 기초연구를 수행하고 있다. 우리의 사회지표개발을 위한 노력이 결실을 거둘 수 있도록 입법조사처 구성원들뿐만 아니라 관심 있는 국회 구성원들의 많은 관심과 지원을 기대한다. 

2012년 2/4분기 입법조사회답 및 보고서 발간 실적



김준
환경노동팀장
사회학 박사

1. 머리말

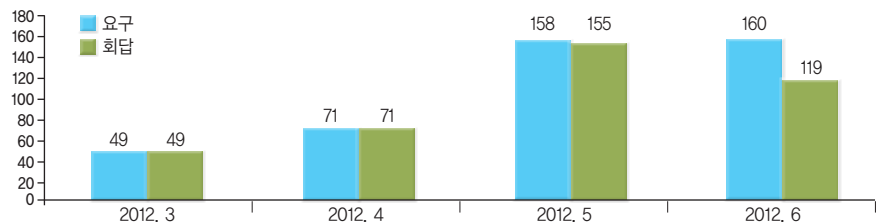
많은 업적과 함께 논란도 많이 남긴 제18대 국회가 임기를 끝내고 드디어 제19대 국회가 임기를 시작했다. 아직 원구성은 이루어지지 않았지만, 새로운 국회에 임하는 새로운 각오로 무장한 의원님들과 보좌진의 발길은 벌써부터 분주하다. 그를 반영하듯이 한동안 뜸했던 입법조사회답에 대한 요구가 제19대 국회 출범을 전후하여 벌써 빗발치고 있다.

이 글의 목적은 2012년 2/4분기(이 글에서는 2012년 3월 11일~2012년 6월 10일) 동안 우리 국회입법조사처가 수행한 조사분석 업무를 간략히 정리해보는 데 있다.

2. 2/4분기 조사회답 실적

일반적으로 2/4분기는 상대적으로 입법조사회답에 대한 요구가 줄어드는 시기이지만, 2012년 2/4분기에는 총 438건의 요구가 접수되어 총 375건을 기록한 2012년 1/4분기에 비해 증가하는 모습을 보였다. 이는 제19대 국회 개원을 전후하여 조사요구가 급증하였기 때문이다.

[그림 1] 2012년 2/4분기 월별 조사요구 추이



[그림 1]에서 볼 수 있듯이 국회의원 총선거와 제18대 국회 임기 말인 점 등이 반영되어 100건 이하를 기록하던 월별 조사요구 건수는 5월 들어 급증하여 150건을 넘어섰으며, 6월에는 불과 열흘 동안 160건이 접수되는 폭증세를 보였다. 아직 국회의원 소속 상임위원회가 확정되지 않은 가운데서도 이렇듯 조사요구가 많은 것으로 미루어 볼 때, 원구성이 마무리되어 의원님들의 소속 상임위원회가 확정되면 당분간은 계속 증가하여 6, 7월에는 매월 600여건에 달하는 조사요구가 접수될 것으로 전망된다.

2/4분기에 접수된 조사요구를 주제별로 나누어 살펴보면, 정치의회분야(56건)와 산업자원분야(53건), 보건복지분야(51건) 등이 특히 많은 요구를 받은 주제분야들이다. 이 시기에 이루어진 조사회답 338건을 제공된 정보의 내용별로 나누어 보면 '현황분석, 문제점, 대안'이 147건으로 가장 많고, 그 다음을 '사실정보'(98건), '현황분석'(43건), '현황분석, 문제점'(29건), '자료제공'(21건)이 있고 있다. 역시 같은 시기의 회답내용을 대상 지역별로 유형화해보면, '국내사례'가 168건으로 가장 많고, '국내사례+해외사례'(141건)와 '해외사례'(29건)이 그 뒤를 잇는다. 이 시기 조사회답의 내용을 대상별로 유형화해보면 '정책·제도'가 243건으로 가장 많고, 그 다음은 '사실·현황'(188건), '법령·법제'(173건), 'Data 분석'(58건), '예산·재원'(36건) 순이다. 이 항목은 복수응답이 가능한 문항으로 총 응답건수는 698건이었다.



일반적으로 2/4분기는 상대적으로 임법조사회답에 대한 요구가 줄어드는 시기이지만, 2012년 2/4분기에는 총 438건의 요구가 접수되어 총 375건을 기록한 2012년 1/4분기에 비해 증가하는 모습을 보였다.

비록 짧은 기간이지만 2012년 5월 30일 국회개원 이후 6월 10일까지 열흘 남짓한 기간 동안 국회입법조사처의 조사회답 서비스를 한 번이라도 이용한 의원실은 71개로 약 23.9%이다. 이들 의원실에서 189건의 요구를 했으니, 의원실당 약 2.7건의 조사요구를 한 셈이다. 제19대 국회에서도 현역의원의 교체 폭이 무척 컸기 때문에, 그만큼 의원보좌진의 이동도 많았을 것으로 여겨진다. 이러한 사정으로 국회입법조사처의 서비스를 생소하게 느끼는 의원실이 상당수 있을 것으로 보인다.

이상적인 관점에서 보면 국회입법조사처는 국회 내의 일종의 공기(公器)로서 300인의 국회의원 모두가 비교적 고르게 이용하는 것이 바람직하다. 따라서 아직 국회입법조사처의 서비스를 이용하지 않고 있는 의원실을 파악하여 입법조사회답 서비스에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.

3. 2/4분기 보고서 발간 실적

2/4분기에는 총선과 국회 회기만료 등의 요인으로 인하여 입법조사회답에 대한 요구가 줄어들었다는 점을 고려하여, 국회입법조사처는 이 시기에 각종 보고서 발간에 힘썼다. 이 시기에 발간된 보고서를 수량적으로 보면, '이슈와 논점' 66건, '현안보고서' 12건, '정책보고서' 4건, '기타발간물' 8건으로 총 91건이다.

이 기간 동안 매 근무일마다 1건 꼴로 발간된 이슈와 논점은 국회선진화법에서 사이버블링 등에 이르기까지 다양한 방면의 주요한 쟁점현안들을 짧은 분량 속에서도 압축적으로 시의적절하게 다룸으로써, 국회 안팎의 입법 및 정책공동체 내에서 큰 호응을 얻고 있다.


한편 '현안보고서'로는 『국회원구성 과정의 특징과 문제점』, 『경전철 사업의 문제점과 개선방안』, 『실업통계의 문제점과 개선과제』 등 다양한 주제를 심층적으로 분석하고 개선방안을 제시하는 보고서가 발간되었다. 또 정책에 대한 심층적 분석과 대안제시를 목표로 하는 '정책보고서'로는 『국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색』 등 4건의 보고서가 발간되었다.

주목할 것은 이 시기에 제19대 국회 개원에 즈음하여 대규모 기획보고서들이 발간되었다는 점이다. 『한·미 FTA 체결에 따른 주요 정책 및 입법과제 I, II』는 조사처의 각

분야 담당조사관이 대거 참여한 TF에서 작성된 보고서로, 2012년 3월 발효된 한·미 FTA 협정내용을 상세히 검토하고 동협정이 앞으로 미칠 영향을 분석하여, 이에 대한 입법 및 정책적 대응방안을 제시하였다.

한편 국회입법조사처의 전 조사관 및 조사관보가 참여하여 제18대 국회에서 미처리 된 법률안이나, 남겨진 입법적·정책적 쟁점들을 검토하여 이를 토대로 제19대 국회 전 반기에 논의될 것으로 예상되는 주요한 입법 및 정책 과제 480여개를 분석하여 제시한 보고서인 『19대 전반기 주요 입법·정책 현안 I, II, III』가 발간되었다는 것도 특기할 만 하다.

4. 맺는 말

제19대 국회 전반기에는 대통령 선거 등 중요한 정치적 일정이 놓여있지만, 국정감사나 정기국회, 예산심의 등 결코 소홀히 할 수 없는 국회 내 일정들 또한 숨 가쁘게 다가 올 것이다. 이에 따라 국회입법조사처의 조사회답이나 시의적절한 보고서 발간 등에 대한 기대와 요구는 더욱 커질 것으로 예상된다. 새로 시작하는 마음으로 더욱 향상된 서비스와 지식, 정보를 국회의원과 입법부 구성원들에게 제공함으로써 국회입법조사처에 대한 국회 안팎의 커다란 기대에 부응하겠다는 마음가짐을 다져야 할 때다. 

이상적인 관점에서 보면 국회입법조사처는 국회 내의 일종의 공개(公議)로서 300인의 국회의원 모두가 비교적 고르게 이용하는 것이 바람직하다. 따라서 아직 국회입법조사처의 서비스를 이용하지 않고 있는 의원실에 대해 입법조사회답 서비스에 대한 홍보를 강화할 필요가 있다.



국회입법조사처 발간물 목록 (2012. 3. 11. ~ 2012. 6. 10.)

1. 이슈와 논점

제목	발간일	집필자
러시아 대통령선거 결과의 의미와 전망	2012. 3. 12.	김종갑
2011년 국내은행 수익구조 평가 및 개선방향	2012. 3. 13.	권순영
한·중간 이어도 문제의 해결방안	2012. 3. 13.	정민정
노인복지주택정책의 현황과 쟁점	2012. 3. 14.	장경석, 원시연
러시아 대선에서 소셜미디어의 활용과 의미	2012. 3. 15.	조희정
과도한 의료이용(의료쇼핑)의 문제점 및 대응책	2012. 3. 16.	이만우
통신심의 시정요구 합헌결정을 통해 본 인터넷상 표현의 자유	2012. 3. 19.	심우민
공무원 직종개편의 의미와 향후 과제	2012. 3. 20.	박영원
중국의 경제정책 변화와 시사점	2012. 3. 21.	김사우, 조주현
제11기 5차 중국 인민대표대회와 중국 정치개혁 전망	2012. 3. 22.	형혁규
북한의 광명성 3호 위성 발사 의도 및 쟁점	2012. 3. 23.	김갑식
공직선거법상 당내경선의 의미와 쟁점	2012. 3. 23.	김선화, 최정인
「공직선거법」 한정위헌판결의 영향과 온라인 선거규제의 과제	2012. 3. 26.	조희정, 심우민
온라인불법복제방지법(SOPA) 및 지적재산보호법(PIPA)의 논란과 의미	2012. 3. 27.	김유항
고리원전 사건과 원전안전 개선방향	2012. 3. 27.	이원근
공동주택 중간소매의 문제점과 향후 과제	2012. 3. 28.	이창호, 장경석
민간부문 노인일자리 사업의 현황과 과제	2012. 3. 29.	원시연
WiBro 주파수 재할당과 향후 정책 방향	2012. 3. 29.	이정윤
개정 「상법」의 소액주주의 권리 제한과 개선방향	2012. 3. 30.	원종현
4·11 총선과 선거방송의 역할	2012. 4. 2.	김여라
종교인에 대한 과세 논의와 그 의의	2012. 4. 2.	허원
교통유발부담금 제도의 쟁점과 개선과제	2012. 4. 3.	박준환
대형마트 및 SSM 영업제한 규제 도입을 둘러싼 논쟁	2012. 4. 4.	박충렬
서울 핵안보정상회의의 성과와 향후과제	2012. 4. 5.	유웅조
「지적(地籍)재조사특별법」 시행에 따른 정책과제	2012. 4. 6.	장경석
19대 총선 재외국민선거 결과와 투표율 제고방안	2012. 4. 9.	김종갑
여성가족부의 성범죄 사건분석의 문제점 및 정책과제	2012. 4. 10.	조주은, 이만우
사회복지 국고보조사업의 지방비 부담 현황과 과제	2012. 4. 12.	권아영
건물철거시 붕괴사고의 방지를 위한 제도적 논의	2012. 4. 13.	배재현
이산화탄소 포집 및 저장(CCS)기술의 현황과 과제	2012. 4. 16.	최준영
김정은 정권의 공식 출범 분석	2012. 4. 17.	김갑식
지방자치단체 재정난의 실태와 개선과제	2012. 4. 18.	권아영
최근 우리나라의 무역수지 동향과 시사점	2012. 4. 19.	전은경
마을공동체 만들기 현황과 향후 과제	2012. 4. 20.	이창호
포괄근저당 금지조치의 의미와 과제	2012. 4. 23.	김효연
투표참여 취약계층의 투표편의 제공 현황과 시사점	2012. 4. 24.	이정진, 김유정
포괄수가제(DRG)의 확대 시행에 따른 쟁점 및 대책	2012. 4. 25.	이만우, 김주경
112신고시스템의 현황과 개선과제	2012. 4. 26.	권아영
특별·광역시 자치구 개편을 둘러싼 쟁점과 향후 과제	2012. 4. 27.	하혜영
2012년도 제1차 학교폭력 실태조사 쟁점과 개선방안	2012. 4. 30.	조인식
필리버스터 제도의 국회 도입: 논의 및 쟁점	2012. 5. 1.	전진영
대학 편입학제도 개선과 지방대 문제	2012. 5. 4.	정환규
미국의회 의 신속입법 절차	2012. 5. 7.	전진영
웹툰 자율규제 결정과 향후 문화콘텐츠 내용규제의 방향	2012. 5. 8.	조형근

동해 표기를 둘러싼 논란과 대응방안	2012. 5. 9.	정민정
카드 가맹점 수수료체계 개편방안의 쟁점과 과제	2012. 5. 10.	임동춘
통신비 인하 논의와 정책방향	2012. 5. 11.	이정운, 이승현
2012년 프랑스 대선 결과와 올랑드 정부의 향후 정책전망	2012. 5. 14.	김종갑, 이정진
제노포비아 현상에 대한 정책적 대응방향	2012. 5. 15.	조규범
예술계 고등교육기관 입시의 문제점과 개선방향	2012. 5. 16.	김희정
미국 전술핵무기 한반도 재배치를 둘러싼 쟁점과 전망	2012. 5. 17.	유용조
5·10 주택거래 활성화 대책과 쟁점	2012. 5. 18.	장경석
해킹 등 개인정보 침해사고에서 사업자 책임 범위	2012. 5. 21.	심우민
국회 위원회제도와 주요국 의회의 위원회제도 비교	2012. 5. 22.	전진영
청소년 사이버불링(CyberBullying)의 현황과 대책	2012. 5. 23.	조희정
운전 중 DMB 시청의 위험성과 개선 방향	2012. 5. 24.	박준환
부산 노래주점 화재참사의 발생원인과 향후 과제	2012. 5. 25.	배재현
농어촌 주택개발정책의 현황과 향후 과제	2012. 5. 29.	이창호
당내민주주의와 공직후보자 선출의 민주성 확보방안	2012. 5. 30.	김종갑, 이정진
전력요금 인상 논쟁과 원가 절감방안	2012. 5. 31.	유재국
상호저축은행 명칭변경 관련 정책 방향	2012. 6. 1.	김효연
강제징용배상 대법원 판결의 의미와 향후 과제	2012. 6. 4.	김남영
국군전사자 유해 최초 송환과 향후 과제	2012. 6. 5.	형혁규, 김영일
최근 유럽의 정세 변화와 재정위기의 향후 전망	2012. 6. 7.	원종현
산후조리원의 문제점과 개선 과제	2012. 6. 8.	류동하

2. 현안보고서

제 목	발간일	집필자
문화외교와 국제문화교류 부문 정책수행체계의 개선방안	2012. 3. 13.	김희정
디지털 환경에서 영상물 유통 규제 개선방안: 영상물 등급분류 제도를 중심으로	2012. 3. 23.	조형근
국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향	2012. 3. 26.	김종갑
총액한도대출제도의 현황 및 개선방안	2012. 3. 27.	권순영
식품산업 산업연관분석과 정책방향	2012. 4. 6.	장영주, 정도영, 김봉주
경전철 사업의 문제점과 개선방안	2012. 4. 16.	김형진
IT 생태계 구조변화에 따른 IT 추진 체계 개편 방향	2012. 4. 25.	정부 내 IT 부문 총괄 기능 확보를 위한 TF
스마트 TV의 현황과 정책과제	2012. 5. 10.	조희정
실업통계의 문제점과 개선과제	2012. 5. 14.	박기현
국회 원구성 과정의 특징과 문제점	2012. 5. 17.	전진영
「위치정보보호법상」의 동의규정에 대한 입법영향분석	2012. 5. 31.	김유향, 심우민
제18대 국회 입법활동 분석	2012. 6. 7.	전진영

3. 정책보고서

제 목	발간일	집필자
한옥의 보전 방안과 향후 과제	2012. 4. 5.	이창호
미국의 주택임차료 보조제도와 시사점	2012. 4. 30.	장경석
국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색	2012. 5. 1.	배민식
소방안전관리자제도의 현황과 입법대안 모색	2012. 6. 5.	이상팔, 배재현

4. 기타 보고서

제 목	발간일
2011 NARS 연차보고서	2012. 3. 30.
19대 국회 전반기 주요 입법·정책 현안	2012. 5. 21.
입법영향분석을 통한 좋은 법률 만들기	2012. 5. 23.
국회입법조사처 입법·정책지원활동 연혁집	2012. 5. 29.
한·미 FTA 체결에 따른 주요정책 및 입법과제	2012. 6. 4.

국회입법조사처 전문가 간담회·세미나 목록

(2012. 3. 11. ~ 2012. 6. 10.)

1. 전문가 간담회

개최일시	주제	주최
2012. 3. 12.	U-City의 추진현황 및 향후과제	국토해양팀
2012. 3. 15.	한미 FTA 발효 이후 국회의 대응과제(6차)	외교안보팀
2012. 3. 16.	교대제 근로의 실태 및 전환방안 - 현대자동차 사례를 중심으로	환경노동팀
2012. 3. 16.	교육지수 개발 현황과 과제	교육과학팀
2012. 3. 21.	2012 세계 리더십 변화2. 러시아	정치외교팀
2012. 3. 22.	글로벌 식량위기와 식량안보정책 : 1차	산업자원팀
2012. 3. 23.	문화대혁명과 중국정치	외교안보팀
2012. 3. 26.	농어촌 주택개량 및 주거환경개선사업	국토해양팀
2012. 3. 30.	자본시장법 개정에 따른 주요 내용과 시사점	금융외환팀
2012. 4. 3.	자본시장법상 불공정거래에 대한 과징금 도입방안	금융외환팀
2012. 4. 3.	핀란드 교육의 특징과 시사점	교육과학팀
2012. 4. 5.	해외 물산업 진출을 위한 과제 개선 방안마련	환경노동팀
2012. 4. 5.	도시건축과 공공디자인 : 서울시 사례를 중심으로	국토해양팀
2012. 4. 6.	대중외교 및 경제진출의 주요과제	외교안보팀
2012. 4. 6.	국가재정 운용방향과 정부의 역할	재정경제팀
2012. 4. 16.	서울시 마을 공동체 만들기	국토해양팀
2012. 4. 18.	한국 무기체계 소프트웨어 발전방안	외교안보팀
2012. 4. 19.	식품자급률 목표설정 현황 및 식품별 개선방안	산업자원팀
2012. 4. 24.	외국인이주자의 범죄에 대한 입법적 대응방안	법제사법팀
2012. 4. 24.	지표로 보는 우리사회 복지 수준 진단과 전망: 기초보장 분야	보건복지여성팀
2012. 4. 30.	김정은의 강성국가전략 : 지식경제강국	외교안보팀
2012. 5. 9.	현행 행정상 이행강제금 제도의 문제점과 개선방안	법제사법팀

2012. 5. 15.	지표로 보는 문화복지 수준 진단과 전망	문화방송통신팀
2012. 5. 17.	국내의 식품가격 상승요인 및 개선방안	산업자원팀
2012. 5. 22.	지표로 보는 우리사회 복지 수준 진단과 전망: 노동 분야	환경노동팀
2012. 5. 23.	입법영향분석의 제도화를 위한 법제 개선	입법영향분석TF
2012. 5. 24.	미국 대선 과정과 2012년 대선 전망	정치외회팀
2012. 5. 24.	뉴타운·도시정비사업의 합리적 추진방향	국토해양팀
2012. 5. 25.	지표로 보는 우리사회 복지 수준 진단과 전망: 의료보장 분야	보건복지여성팀
2012. 5. 29.	新금융파생상품의 개요와 정책과제 -ETF, ELS, ELW 등을 중심으로-	금융외환팀
2012. 5. 30.	민간투자사업 현황과 개선방안	재정경제팀
2012. 5. 30.	보행자를위한법·제도정비방안	행정안전팀
2012. 6. 1.	북핵폐기의 쟁점과 과제	외교안보팀
2012. 6. 4.	인터넷 게시물 임시조치 제도의 현황과 과제	문화방송통신팀
2012. 6. 7.	2012 세계 리더십 변화3. 프랑스	정치외회팀
2012. 6. 7.	중국의 팽창과 우리의 대응	재정경제팀
2012. 6. 8.	미 국방예산정책과 한국안보환경의 변화	외교안보팀

2. 세미나

개최일시	주제	주최
2012. 4. 25.	19대 총선평가 학술회의	정치외회팀
2012. 5. 11.	국회입법의 발전방향과 주요과제	법제사법팀
2012. 5. 14.	한미FTA시대 공정거래와 중소기업 보호육성	법제사법팀
2012. 5. 23.	자본시장에서의 과징금제도 변화방안	금융외환팀
2012. 6. 1.	개인정보 보호법의 시행실태와 입법과제	법제사법팀

3. 토론회

개최일시	주제	주최
2012. 4. 16.	행정절차법의 주요현안 및 개선과제	법제사법팀
2012. 6. 4.	지방의회의 자치입법 운영현황 및 개선과제	정치외회팀

『국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향』 현안보고서 리뷰



이현완
아주대학교
법학전문대학원 교수

본 보고서는 2012년 4월 11일의 국회의원 총선거를 앞두고 공식선거법상의 선거구 획정안에 대한 문제점과 개선방향을 제시하고 있는 것으로서 매우 시의적절하고 유용한 보고서이다.

보고서의 전체 구성에 있어서 제19대 총선의 선거구획정위의 결론을 전제로 하여 관련규정 및 개정 연혁 그리고 헌법재판소의 판례를 서술하고 외국의 사례를 언급하면서, 현행 선거구획정의 문제점과 개선방향을 제기하고 있다. 전체적으로 보아 매우 우수한 보고서라 평가할 수 있다.

국회의원 총선거라는 시의성을 감안하여, 곧바로 이어지는 총선의 선거구획정의 결과를 놓고 그 문제점과 개선방향을 지적하는 것이 적절하다고 할 수 있으나, 보고서에서 누락되었거나 논의의 관점에 관하여 약간의 보충적인 언급의 필요성이 있어 이를 지적하고자 한다.

먼저, 선거구의 획정이 국민대표기관인 국회를 구성하기 위한 방법적 원리임을 지적할 필요가 있다. 즉, 필자는 보고서의 서두와 본문의 앞부분에서 제19대 총선의 지역선거구 획정이 행해진 과정을 간단히 서술하고 헌법재판소의 판례를 언급하고 있다. 그러나 지역선거구의 획정은 국민대표기관인 국회의 구성원으로서 국민대표를 확정하기 위한 하나의 방법이므로, 또다른 대표결정방법인 비례대표제나 직능대표제와의 관련성을 언급하는 것이 선거구획정의 헌법적 의미를 명확히 하는 데에 도움이 되었을 것으로 생각된다.

헌법상 국회의원의 수는 법률로 정하게 되어 있고(헌법 제41조 제2항), 공식선거법상 선거구획정위원회를 거쳐 지역선거구를 획정하게 되어 있다(동법 제25조). 아울러 현행 헌법은 비례대표제를 채택하고 있으므로, 전체 국회의원수가 정해져 있는 경우에는 지역선거구의 의원수가 결정될 때 이에 종속적으로 비례대표의원수가 결정되게 된다. 따라서 지역선거구의 획정은 곧 비례대표의원수를 결정하게 된다는 점을 지적하는 것이

필요했던 것으로 생각된다.

지난 제16, 17, 18대 국회의원 선거와 관련해서 비례대표 의원수를 축소하면서 지역선거구의 수를 늘리는 방향으로 획정을 했던 점의 문제점이라든가 하는 것도 지적을 했으면 더 좋았을 것으로 보인다.

다음으로, 보고서는 전체 국회의원의 수를, 예컨대, 300인과 같이, 확정적인 것으로 전제하여 논의를 전개하고 있으나, 국회의원의 수를 대폭 줄이거나 늘리는 경우도 감안하여 획정할 필요성도 지적할 필요가 있었을 것으로 생각된다. 국회의원수를 몇 명으로 하는 것이 적정인가에 대해서는 감축하자는 견해와 수를 늘리자는 주장이 대립되고 있지만, 어느 주장에 따르든 선거구획정에 큰 변화를 야기할 수 있다. 간단하게라도 이에 대해 언급할 수 있었을 것이다.

다음으로, 보고서는 선거구획정위원회의 상설화 및 권한강화를 지적하고 있다. 외국의 사례나 선거구획정의 신속성 및 공정성의 관점에서 비추어보아 매우 타당한 지적이다. 다만, 선거구획정위원회의 구성원에 대해 아무런 지적을 하고 있지 않은 점은 아쉬움이 있다고 생각된다. 지역선거구의 획정은 국회의원들에게는 직접적으로 이해관계가 걸린 문제이고 따라서 선거구획정은 국회의원들과 직접 이해관계의 충돌을 야기하는 사안이다. 우리나라의 경우에도 선거구획정위원회의 다수가 현직 국회의원으로 구성되어 있으므로 매년 그 이해관계에 따라 적지 않은 진통을 겪고 있음은 주지의 사실이다. 그러므로 선거구획정위원회의 구성원들은 국회의원직과 무관한 지위에 있는 자들에 의해 구성하도록 함이 공정성과 신속성을 확보하는 데 필수적이라 할 것이다.

아울러, 선거구획정위원회에 실질적 의결권을 부여하는 방안은 매우 적절한 지적이라 할 수 있다. 획정위원회의 결정은, 보고서에서 인용하고 있는 개정법률안과 같이, 본회의에서 처리하되 수정의결할 수 없도록 하는 방안을 적극적으로 제시할 필요가 있다고 생각된다.

마지막으로, 외국의 사례에 비추어보면, 선거구획정은 총선이 있을 때마다 행해지기 보다는 한번 획정된 선거구가 오랜 기간 동안 유지되는 것이 일반적이다. 미국에서 문제되었던 Baker v. Carr 사건에서도 1901년에 획정된 선거구에 대하여 1961년에 문제되었던 것으로, 매우 장기간 선거구가 유지되었던 것을 볼 수 있다. 우리나라의 경우에는, 매년 국회의원들의 이해관계에 따라 선거구가 재획정되는데, 이는 부적절하다 아니 할 수 없다. 이에 대해서도 지적할 필요가 있다.

이상과 같은 몇 가지 점에서 보충할 필요가 있으나, 본 보고서는 지역선거구획정에 한정하여 논의하는 것으로서는 매우 훌륭한 것으로서, 이후의 선거구획정제도의 개선과 관련하여 많은 참고자료로 활용될 것으로 기대된다. ㉘

지역선거구의 획정은 국회의원들에게는 직접적으로 이해관계가 걸린 문제이고 따라서 선거구획정은 국회의원들과 직접 이해관계의 충돌을 야기하는 사안이다. 우리나라의 경우에도 선거구획정위원회의 다수가 현직 국회의원으로 구성되어 있으므로 매년 그 이해관계에 따라 적지 않은 진통을 겪고 있음은 주지의 사실이다. 그러므로 선거구획정위원회의 구성원들은 국회의원직과 무관한 지위에 있는 자들에 의해 구성하도록 함이 공정성과 신속성을 확보하는 데 필수적이라 할 것이다.

『한옥의 보전 방안과 향후 과제』 정책보고서 리뷰



임정민
국가건축정책위원회 연구위원

우리나라는 경제성장과 함께 높아진 세계적 위상 속에서 대외적으로 우리 문화에 대해 새로운 인식과 한류(韓流)라는 문화적 브랜드를 구축하고 있다. 또한, 최근 국가적 차원에서 한(韓) 스타일 육성을 통하여 의식주 및 전통문화에 담겨있는 한국적 양식을 대중화, 산업화, 이슈화하기 위해 노력하고 있다. 이러한 시대적 변화 속에서 우리 전통가옥인 한옥도 새로운 주거문화로서 많은 관심을 받고 있다.

한옥은 그동안 많은 연구를 통하여 알려졌듯이 주요 재료인 목재와 흙이 가지는 친환경성, 창호지의 통풍성 및 에너지 효율성, 온돌 난방의 과학성 등 4계절 변화가 뚜렷한 우리나라 기후에 적합한 친환경적이며 과학적으로 뛰어난 우리 민족 고유의 주거문화이다. 이렇게 한옥에 대한 가치가 재조명되고 있는 이 시점에서 본 보고서는 앞으로 추진되어야 할 한옥의 보전 및 보급정책 마련에 있어서 많은 시사점을 제시하고 있다.

먼저 보고서에서는 한옥의 개념 및 전국 분포 현황을 자세히 정리해두었다. 한옥의 법적 정의를 비롯하여 '문화재 한옥', '전통 한옥', '현대 한옥', '한옥풍 건축', '한류 건축'에 대한 설명과 함께 전국의 한옥 분포를 지역별, 지방형식, 용도, 규모별로 정리하여 한옥이 우리나라 주거문화에서 차지하는 전반적인 위치를 가늠할 수 있게 해주고 있다. 다음으로 건축법, 관광진흥법 등 우리나라 한옥 관련 법령의 내용과 부여군을 시작으로 지방자치단체에서 한옥을 지원하기 위해 제정한 조례에 대해서 설명하고 있으며, 또한 중앙부처와 지방자치단체에서 추진하고 있는 각종 정책 및 사업현황에 대해서 일목요연하게 정리하고 있어 앞으로 타 지방자치단체가 한옥 육성정책을 추진하기 위한 참고자료로 활용도가 높을 것으로 기대된다.

보고서에서 현재까지 추진되고 있는 우리나라 한옥 활성화 정책에 대해서 평가한 것처럼 문화체육관광부의 '문화도시 조성사업', '한스타일 육성 종합계획' 수립, 국가건축정

책위원회 등 6개 관계부처의 ‘국격향상을 위한 신한옥플랜’ 추진, ‘국가한옥센터’의 개소와 서울특별시 북촌 한옥마을, 전주 한옥마을 등 지방자치단체의 한옥 지원책은 한옥 멸실 감소와 전신주 지중화, 가로환경 개선 등 한옥밀집지역의 주거환경개선에 따른 한옥의 경제적 가치가 상승함에 따라 주민들의 한옥에 대한 매각의사 감소 등 정책적 효과가 서서히 나타나고 있다. 하지만 대부분의 한옥 활성화 정책들이 중앙정부의 지원보다는 지방자치단체 조례를 근거로 추진되고 있어, 몇몇 지방자치단체에서만 활발하게 추진되고 있을 뿐 재정자립도가 낮은 지방자치단체까지 확산되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 지원책이 이루어지고 있는 지역에서도 거주인구의 감소, 한옥의 상업화 등 부작용이 제기되고 있다.

이에 보고서에서 제시하고 있는 일본과 미국의 전통가옥 정책에 대한 해외사례는 앞서 언급한 우리나라 한옥 활성화 정책 추진에서 나타나는 문제점에 대하여 다양한 해답을 제시하고 있다. 전통적인 역사적 자산·환경의 보존뿐만 아니라 재생·활용을 위한 직주 일체의 마을만들기를 거주민을 비롯한 시민단체, 대학 등 연구기관, 행정기관 등 다양한 주체로 이루어진 네트워크에 의해 추진되고 있는 점, 종 하향 등 강한 규제를 가하는 반면 마을만들기 펀드의 조성 등으로 규제에 상응하는 실질적인 혜택을 부여하고 있는 점, 역사지구에 대한 디자인 가이드라인 마련 및 이를 근거로 건물디자인 변경에 대한 사전심의제도 등 앞으로 한옥 활성화 정책 추진에 있어서 많은 시사점을 전하고 있다.

마지막으로 보고서에서는 앞으로 우리나라 고유의 한옥을 보존하고 신규 한옥의 건축을 원활히 촉진하기 위한 정책 및 입법과제, R&D 과제를 구체적으로 제시하였다. 보고서에서 제시하고 있는 한옥에 한해 주택법에 의한 사업계획 승인대상을 현행 20호 이상에서 50호 이상으로 완화하는 방안, ‘한옥발전기금’의 신설 및 ‘매수청구권’ 제도 운영방안 등은 시급히 추진되어야 할 과제로 생각된다.

대부분의 한옥 활성화 정책들이 중앙정부의 지원보다는 지방자치단체 조례를 근거로 추진되고 있어, 몇몇 지방자치단체에서만 활발하게 추진되고 있을 뿐 재정자립도가 낮은 지방자치단체까지 확산되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 지원책이 이루어지고 있는 지역에서도 거주인구의 감소, 한옥의 상업화 등 부작용이 제기되고 있다.

Korea



보고서가 제시하고 있는 구체적 과제들은 앞으로 한옥 보급 활성화 정책 추진에 밑바탕이 되어 아파트 일변도로
 획일화되어가고 있는 우리나라 주거문화에 새로운 대안적 주택유형으로 한옥의 가능성이 재조명되고,
 저탄소 녹색성장시대에 친환경 녹색건축으로서 한옥의 우수성이 대내외적으로 널리 알려지기 바란다.

현재 정부는 한옥의 보급 활성화를 위해 건축비는 저렴하면서도 성능을 개선하기 위
 해 ‘한옥 기술개발 연구’를 진행 중에 있으며, 1단계 연구결과로 집약한 실험 한옥이 지
 난 5월 18일 상량식을 하였다. 2013년 이후에는 한옥 기술개발 2단계 연구가 진행되며
 이 연구를 통하여 값싸고 성능 좋은 한옥이 실용화될 예정이다. 국토해양부에서는 한
 옥 설계 및 시공을 위한 인력을 양성하기 위해 2011년 명지대와 전북대를 교육기관으로
 선정하여 지원하고 있으며, 문화체육관광부에서는 2004년부터 한옥 체험 숙박시설 운
 영 지원 사업을 지원하고 있다. 이러한 지원과 더불어 궁극적으로는 수요 창출을 통한
 한옥 관련 산업의 체계적인 육성이 필요하며, 이를 뒷받침할 다양한 분야의 인력 양성
 도 매우 중요하다. 또한, 한옥 활성화를 위한 독립적인 ‘한옥진흥법’의 제정에 대한 목소
 리도 나오고 있다.

최근 공공기관과 지자체 여러 곳에서 새로운 한옥마을 조성사업을 추진하고 있고,
 공공·민간 주택업체들 사이에 한옥 인테리어와 구조를 갖춘 아파트 상품개발도 확대되
 는 등 전통문화에 대한 자부심과 함께 한옥에 대한 관심이 갈수록 고조되고 있다. 이러
 한 시점에서 본 보고서가 제시하고 있는 구체적 과제들은 앞으로 한옥 보급 활성화 정
 책 추진에 밑바탕이 되어 아파트 일변도로 획일화되어가고 있는 우리나라 주거문화에
 새로운 대안적 주택유형으로 한옥의 가능성이 재조명되고, 저탄소 녹색성장시대에 친
 환경 녹색건축으로서 한옥의 우수성이 대내외적으로 널리 알려지기 바란다.



『문화외교와 국제문화교류 부문 정책수행체계의 개선방안』 현안보고서 리뷰

1990년대 이후 불기 시작한 한류의 영향으로, 특히 2000년대 후반 들어 한류가 아시아 이외의 시장에서 적어도 마니아들을 중심으로는 상당한 호응을 얻게 되면서, 복수의 정부기관들이 문화교류에 직·간접적으로 나서고 있다. 문화교류에 있어서 중복의 문제를 다룬 본 보고서¹⁾는 상기한 상황에서 시기적절하다고 볼 수 있으며, 향후 이에 대한 보다 심층적인 논의가 필요하다고 사료된다.

본 보고서에 따르면, 우리나라의 문화교류에 있어서는 현재 1개의 범정부기구, 3개의 정부 부처와 약24개 공공 및 민간기구들이 경쟁적으로 나서고 있으며, 고조된 관심의 원인으로서, '타 문화'에 대한 수요의 증대와, 이로 인하여 문화가 긍정적이고 매력적인 국가 이미지 형성에 기여하는 연성권력(soft power)의 핵심을 이룬다는 점을 들고 있다.

본 보고서의 핵심 내용이자 그동안 뜨거운 감자였던 부분은 국제문화교류 및 문화외교 활동에 관하여, 행정부처 간, 심지어는 동일부처 내부에서조차 복수의 팀/과들이 중복되는 업무를 추진하여 왔고, 이로 인하여 정책 입안자와 행정 실무자들, 그리고 언론으로부터 정책의 혼선 초래와 자원의 비효율적인 운용이라는 비판을 받아온 것이다. 본 보고서는 각 기관들의 기능과 업무가 상호연관성이 높음에도 불구하고, 조직적인 결합구조의 부재로 인하여 정책 집행에 있어 시너지를 내고 있지 못하다고 비판한다. 상기한 상황 인식 하에서 본 보고서는 국제문화교류·문화외교 부문의 유사사업을 비교·분석하고, 향후 두 부문이 상호보완적으로 추진되기 위하여 선결되어야 할 입법과제와 정책 방향을 제시하였다.

1) 국회입법조사처 김휘정 입법조사관 작성



김재범
성균관대학교
경영대학원 교수

본 보고서의 가장 중요한 특징은 그동안 중복이란 의미에서 부정적으로 보았던 복수 부처에 의한 문화교류 업무의 추진을 행정학에서 논의되어 온 가외성(redundancy)이란 개념을 중심으로 살펴보았다는 점이다. 필자도 런던대학 교수로 재직중이던 1990년대 중 후반 영국음악산업정책과 관련된 영국정부의 프로젝트를 수행하면서 영국 문화외교를 가외성의 측면에서 연구하여 발표한 적이 있었는데, 국내에서도 유사한 방향에서 진행된 보고서를 접하게 되어 매우 반가웠다.

본 보고서는 우선, 문화교류·문화외교 부문의 유사사업군을 국제문화교류·협력사업, 인적교류사업, 해외 한국어보급사업, 국가수교기념사업, 한류진흥사업으로 구분하고, 이를 가외성(redundancy)의 관점에서 검토하였다. 본 보고서는 행정조직에 있어서 '중복(duplication)'이란 복수의 조직들이 동일한 기능을 수행하는 것인 반면, '중첩(overlapping)'은 두 조직이 공동의 기능 영역을 가진다는 것을 의미한다는 차이점의 인식을 분석의 출발점으로 하고 있다.

그 결과, 본 보고서는 국제문화교류·협력의 유관 부처인 문화체육관광부와 외교통상부의 양 부처에서 독자적으로 수행하고 있는 유사사업들은 사업의 목표와 추진 방식이 동일한 중복의 구조라기보다는 공동의 기능영역을 가진 '중첩'의 구조에 가깝다는 사실을 확인하고, 각 부처의 업무 특성을 살릴 수 있는 사업 영역은 기능이 중첩될지라도 주체가 분산되어 추진되는 것이 오히려 합리적일 수 있다는 결론에 도달한다.




상기한 결론을 바탕으로, 본 보고서에서는 각 부처의 핵심 역량을 살리고 업무 특성에 부합하는 차별화 전략과 다양한 가치를 성취하고 사업의 목표를 공유하거나 상호할 수 있는 조정방식의 병용을 제안한다. 본 보고서의 보다 구체적인 사업별 제안을 살펴보면, 첫째, 한류진흥사업을 포함하는 국제문화교류사업의 경우, 외교통상부가 주도적인 역할을 담당하게 되면 국가 간에 의도하지 않은 불필요한 긴장관계를 야기할 수 있다는 점이 가장 우려되는 부분이다. 따라서 본 보고서가 제시하듯이 문화와 관련된 전문성이 가장 높고, 타문화에 대한 상호이해를 바탕으로 교류를 추진하는 문화체육관광부와 유관기관, 그리고 민간으로 하여금 사업을 기획·주관하도록 해야 하며, 외교통상부는 이러한 교류의 물꼬를 틀 수 있는 국가 간 수교, 문화협정·협력의 체결, 또는 교섭창구로서의 지원적 역할을 담당하는 상호보완적인 구조가 적절할 것이다.

반면, 인적교류사업의 경우에는, 본 보고서가 지적하듯이 문화체육관광부와 외교통상부의 사업목표와 교류의 대상이 확연하게 다르기 때문에, 각 조직에서 추구하는 목표를 현재와 같이 독립적으로 해석하여 성취하는 병렬식 구조가 타당하다고 사료된다.

또한, 본 보고서는 가외적 구조에서 나타나는 관할권의 모호함 및 이로 인한 갈등을 조정하기 위하여, 정치적 중립성을 견지하고 정책을 통섭·조율할 수 있는 위원회 성격을 갖춘 차상위 국정관리체계(meta-governance)의 마련을 고려하자고 제안한다. 차상위 국정관리체계의 기능은 일차적으로 문화외교·국제문화교류에 있어 전략적 목표와 문화적 목표를 수렴하고, 정책의 우선순위와 연계성을 조율하자는 것이다. 그러나 위원회의 남설이 그간 우리나라 정부의 큰 문제점으로 지적되어 왔다는 점을 감안하면, 이상론일 수도 있으나 기존 구조 하에서도 이러한 조정은 충분히 가능하다고 사료된다. 중요한 것은 조정의 의지인 것이다.

단지, 본 보고서에서 지적하였듯이 국제문화교류·문화외교 사업을 체계적으로 추진하기 위한 지적 인프라를 구축하는 것은 필요하다. 이를 위해, 문화교류·문화외교 부분의 핵심 관련부처와 유관기관 등 정부 측 관계자는 물론, 국제정치학, 지역학, 국제커뮤니케이션, 다문화사회학 등 다양한 학문적 배경을 가진 외부 위촉인사와 문화기획자 등 민간전문가들의 다양하고 전문적인 의견을 수용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

본 보고서가 제기한 문제의식은 향후 우리나라 문화교류 및 외교의 추진에 있어 중요한 사고의 전환을 제공할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 향후 본 보고서를 바탕으로 한 보다 심도 있는 논의들을 기대해 본다. 

보고서가 제시하듯이 문화외교·문화외교 사업의 경우, 외교통상부가 주도적인 역할을 담당하게 되면 국가 간에 의도하지 않은 불필요한 긴장관계를 야기할 수 있다는 점이 가장 우려되는 부분이다. 따라서 본 보고서가 제시하듯이 문화와 관련된 전문성이 가장 높고, 타문화에 대한 상호이해를 바탕으로 교류를 추진하는 문화체육관광부와 유관기관, 그리고 민간으로 하여금 사업을 기획·주관하도록 해야 하며, 외교통상부는 이러한 교류의 물꼬를 틀 수 있는 국가 간 수교, 문화협정·협력의 체결, 또는 교섭창구로서의 지원적 역할을 담당하는 상호보완적인 구조가 적절할 것이다.

OECD 물관리 정책 방향



김경민
환경노동팀 입법조사관
공학 박사

1. 서론

인간과 경제의 지속가능한 발전, 생태계의 건강성 유지는 수자원의 효율적인 관리를 필요로 한다.

우리는 수자원을 놓고 갈등과 경쟁이 늘어가고, 또 다른 지역에서는 충돌하는 것을 목격함으로써 필요성을 더 시급하게 느끼고 있다. 수자원의 잘못된 관리와 투자는 수많은 사람들에게 안전한 물을 공급받지 못하도록 한다.

이에 물관리의 경제 및 금융적인 측면, 복잡한 정책적 과제를 해결하기 위한 심도 있는 관점의 필요성, 정책 개발 및 구현을 위한 확고한 기반의 중요성의 정립을 위해 OECD¹⁾에서는 이 보고서를 출간하게 되었다.²⁾

2. 본론

(1) 통합수자원관리

물의 과도한 사용과 오염으로 인해 이용가능한 수자원이 줄어들어 따라 세계 여러 지역에서 물확보를 위한 경쟁이 심화되고 있다. 경제발전, 인구 증가, 도시화, 기후변화 등으로 부담이 가중되고 있다. 2030년까지 극심한 물 부족을 겪을 사람들은 지구 인구의

1) 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development)로 현재 34개국이 가입되어 있음. 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 칠레, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이태리, 일본, 한국, 룩셈부르크, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로박, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 미국

2) 이 내용은 OECD 『Managing Water for All—An OECD perspective on Pricing and Financing』을 상세하게 요약하였음.

거의 반에 해당하는 39억 명으로 증가할 것으로 예측된다. 이들 중 대부분은 중국과 남아시아에 거주하는 사람들이 될 것이다.

극심한 물 부족에 대처하기 위해서는 통합수자원관리를 위한 기본 원칙들이 만들어질 필요가 있다. 생태계의 지속가능성을 해치지 않으면서 경제적이고 사회복지적인 물, 토지, 자원의 관리를 조정할 수 있는 좀 더 효율적인 정책들이 만들어져야 한다.

농업용수는 OECD 국가인 경우는 전체 용수의 40%를, 다른 나라인 경우는 70%를 사용하고 있는 바, 농업용수의 관리는 물관리에 있어서 가장 중요하다 할 수 있다.

2050년까지 전세계 인구는 90억 명까지 증가할 것으로 예상되는데 이로 인해 식량 생산은 증가할 것이고 바이오 연료 생산의 증가로 인해 필요 수자원의 양은 큰 폭으로 증가할 것이다. 이미 많은 국가에서 가뭄, 홍수 같은 물재해와 강우량의 변화, 지하수 고갈 등의 문제는 효과적인 수자원 관리를 어렵게 할 것이며 기후변화는 이를 심화시킬 것이다.

따라서 효과적인 통합 수자원 관리는 물 부족 지역과 시기에 한정된 물을 효과적으로 공급하는 것이 중요한 과제이다.

정부와 기업은 물을 생산적으로 이용하여 사회적·경제적 편익을 극대화할 수 있도록 물의 분배와 이용 메커니즘을 확립할 의무를 가지고 있는데 강력한 법 체계, 전략적 재원조달 계획, 농업용수 요금의 합리적 부과는 이러한 관점에서 볼 때 매우 중요하다. OECD 국가들은 수자원, 수질, 수생태계 문제를 포괄하는 물관리 전략을 수립·운영중이다. 이에 홍수와 가뭄의 위험으로부터 보호하기 위한 과제들을 포함하여 기후변화의 영향까지 고려한 지속가능한 수자원관리 장기계획의 수립, 농업소득 증대에 기여하고 넓은 의미의 농촌 개발 목표 달성에 기여, 농업용 토지 또는 경작 활동과 관련된 생태계의 보호, 전체 경제에 있어 소비적인 물 이용간의 균형 도모, 농장에 있어 물공급 기반시설을 유지하고 개량하기 위해 농장 현장의 수자원을 효율적으로 이용하고 수자원의 관리와 기술을 개선하는 등의 노력을 기울이고 있다. OECD 국가들에 있어 특히 농업용수 관리는 1980년까지는 물리적인 물공급에 국한하였으나 현재는 지속가능한 물의 이용이라는 측면에 초점을 맞추고 있다. 1980년까지 OECD 국가들의 농업용수 관리는 직접적인 규제를 통해 공급자 입장의 기반시설 확충, 기술적 문제의 해결, 최대한의 수자원 확보 등과 같이 주로 물리적인 물공급에 역점을 두었으나 지금은 수요자 측 입장에서 경제적 해결책에 의존하는 지속가능한 물이용으로 정책적 관심의 대상이 변화하고 있다. 이는 물에 대한 다양한 경제적·환경적·사회적 수요를 보다 잘 만족시켜 주면서, 참여적이고 협력적인 의사결정과 조직 구조의 포용, 시장에 기반한 배분 메커니즘의 역할을 촉진하는 것이다.

(2) 안전한 물에 대한 투자확대

물 분야의 재원 조달은 개도국·선진국 모두에게 상당히 힘든 요소를 가지고 있고, 국가 마다 차이도 많다. OECD 국가들은 대부분 상하수도 서비스를 받고 있지만, 기존 공공시설을 재건하거나 엄격한 환경보건 기준을 준수하면서 시간 경과에 따른 서비스의 질을 유지하기 위해서는 상당한 수준의 투자가 필요한 것으로 파악된다. 프랑스와 영국은 현 수준의 물 서비스 유지를 위해 향후 물 분야에 대한 지출을 GDP의 20%까지, 그리고 일본과 한국은 GDP의 40% 이상을 늘려야하는 것으로 분석된다. 미국 EPA³⁾는 향후 20년간 현 수준의 서비스를 유지하고 엄격해진 기준 충족을 위해 연간 230억 달러 규모의 투자가 필요할 것으로 전망한다. 개발도상국의 물 기반시설 구축을 위한 재원조달은 매우 심각한 수준으로 MDG⁴⁾ 목표 달성을 위한 국제사회의 노력은 미미한 수준이다. 2015년까지 안전한 물과 기초 위생시설 혜택을 받지 못하고 있는 인구를 절반으로 줄이자는 MDG 목표는 특히 중국에서 상당한 진척을 보이고 있는 가운데 사하라 이남 지역에서는 거의 달성이 불가능할 것으로 보인다. 2004~2006년 간 보다 질 좋은 음용수 혜택을 받지 못하고 있는 인구는 11억명에서 8.8억명으로 감소했으나 미수혜자의 84%가 농촌지역에 거주하고 있고 위생 분야의 상황은 더욱 나쁜데, 1990~2006년 사이에 개선된 위생혜택을 받지 못한 인구는 26억명에서 25억명으로 감소하였는데 이는 전체 목표치의 8%에 불과하다. 특히 2015년에도 17억명의 농촌 인구는 혜택을 받지 못한 채 남아 있을 것으로 전망된다.

물관련 MDG 목표 달성을 위해서 엄청난 재원 증가가 필요한데, WHO에 따르면 매년 물과 관련된 시설 투자 지출의 2배 수준인 180억 달러가 투자되어야 할 것으로 추정된다. 또한 기존 시설의 유지 관리, 개선 및 현대화 등을 위한 비용도 시설확충 비용보다 많이 소요되는 추세이다.

개선된 물 공급과 위생 서비스의 경제적·사회적·환경적 혜택이 충분히 현실적으로 나타나지 못하고 있다. 부적절한 물과 위생 불량에 따른 연간 어린이 사망자수는 1,8백만 명으로 영양실조 다음으로 많다. WHO는 물 분야에 1달러 투자시 서비스의 형태에 따라 4~12달러의 편익을 가져오는 것으로 추정하였으며, 이는 사회 전체에 엄청난 혜택을 주나, 투자자에게는 직접적인 이익을 가져다주지 못한다. 물과 관련한 MDG 달성은 빈곤문제 완화, 건강, 기아, 교육, 양성평등과 같은 다른 MDG 목표 달성에 기초가 되는

3) Environment Protection Agency, 미국환경청

4) Millennium Development Goals

데 어린이 질병을 완화하고 학교 출석을 제대로 하도록 하면서, 여자들이 하여금 물을 길는 업무로부터 해방되도록 하는 등 물과 위생 서비스는 경제적·사회적으로 중요한 혜택을 가져다 준다. 따라서, 물 분야에 대한 투자가 경제·사회·환경적으로 혜택을 가져다준다는 사실에 대한 연구와 홍보가 필요하며, 특히 경제·재정 장관과 원조 공여국가들에게 이러한 사실이 강조되어야 한다. 또한 소비자들이 받는 물 서비스 혜택은 그들이 지불하는 요금에 의해 이뤄진다는 사실도 홍보에 포함되어야 할 것이다.

(3) 보다 나은 관리체계

모든 국가는 물 서비스에 대한 이상과 현실에 차이가 있으며, 이 같은 차이를 줄이기 위해 양질의 정보, 분석, 이해당사자 간 토론, 재정 수요 감소와 자원 공급 증가를 위한 적절한 조치 등이 수반되어야 한다. 협치(governance)가 좋을수록 필요한 투자를 최적화하는데 기여한다. 누수율 감소, 에너지 이용 절약, 수도요금 징수율 제고, 적절한 기술의 선택, 보다 나은 투자계획 촉진 등을 통해 물 서비스의 공급을 잘 관리할 경우 물 소비를 줄이고 시설운영의 효율성을 증대시킬 수 있다. 이러한 조치들은 투자 수요를 줄여 주며, 투자재원 조달을 위한 수입을 발생시키기도 한다. 국제 투명성기구에 따르면 많은 국가들이 부패에 효과적으로 대응할 경우 물 분야의 비용을 상당 수준 줄일 수 있다고 보고했다.

과거 20년간 많은 국가에서 물 기반시설의 관리와 개발에 민간 부문이 참여하였다. 민간의 참여는 공공시설의 낮은 운영 효율성을 개선하거나 많은 투자 재원을 도입하기 위한 노력의 일환으로 간주되었으나, 그간의 경험으로 보면 기대를 만족시키는 수준이 아니었으며, 특히 물 분야의 민간 투자가 활성화될 것이라는 기대는 실현되지 않았다. 민간 참여의 어려움은 사업과제에 국한하여 발생한 것이 아니라, 위기관리 부실, 투자 환경의 결함, 유치국의 능력 부족 등과 연계되어 야기된 것이다. 이러한 요소들은 물 시설의 운영자가 누구이든 상관없이 물 서비스 공급의 지속가능한 자원 조달을 어렵게 하는 것이다. 최근에는 공공이든 민간이든 물 시설의 소유 여부보다는 물 서비스를 보다 안전하게, 효율적으로, 부담가능한 수준에서, 지속가능하게 제공하는 조건을 모색하는 쪽으로 관심이 이동하고 있다. 이는 보다 나은 위기관리, 물 분야의 대출신용도 강화, 운영효율을 최대화함으로써 투자 요구를 줄이는 것이 이러한 노력의 핵심으로 여겨지고 있으며, 최근 물 시설 운영자간 경험 교환을 촉진하기 위하여 물경험자 파트너십(water partnership)을 발족하였다. 개도국에서 민간 분야의 참여는 최근들어 활성화되고 있는 양상이며, 참여 기업수도 증가 추세에 있다. 1990~1997년에는 5개 국제기업이 개도국에 있어서의 물 분야 민간 부문 계약 가운데 53%를 차지했으나, 2002년에는

물관련 MDG 목표 달성을 위해서 엄청난 자원 증가가 필요한데, WHO에 따르면 매년 물과 관련된

시설 투자 지출의 2배 수준인 180억 달러가 투자되어야 할 것으로 추정된다. 또한 기존 시설의 유지 관리,

개선 및 현대화 등을 위한 비용도 시설확충 비용보다 많이 소요되는 추세이다.

23%로 줄어들었으며 지방과 지역의 많은 민간 운영자 또는 복합형태(공동 벤처 등)의 민간참여 형태가 증가하고 있다.

OECD는 사회기반 시설에 대한 민간 참여를 위한 원칙을 발표하고, 이를 토대로 OECD 지침서를 작성함으로써 민간 참여에 따라 제기될 수 있는 24개 주요 문제를 검토하였다. 민간에서 물 분야에 참여함에 있어 필요한 기본 요건을 포함하여 역할, 위험도, 책임의 안배 문제 등을 다룬다. 민간이든 공공이든 누가 물을 공급하든지 정부는 제도 체계를 만들고 기능을 감시하면서 물이라는 공공재의 공급을 보장해야할 책임이 있다. 따라서 수평적으로 관계 정부부처들간의 관계를 정립하고, 수직적으로는 국가·지역·지방 당국과의 책임을 규정하는 것이 필요하다. 물과 관련한 계약은 상대적으로 장기간에 걸쳐 민간 운영자와 책임 당국간의 복잡한 관계를 예측하여 모든 것을 규정으로 만드는 것이 어려운 일이기 때문에 불확실성을 줄이는 메커니즘이 필요하다. 입찰 과정뿐만 아니라 벤치마킹 과정을 통해 계약 과정에서도 경쟁을 강화해야하며 위험도를 잘 관리 할 수 있는 당사자에게 위험도를 할당하고 분명하고 측정이 용이한 몇 개의 지표에 중점을 둔 성과에 기반하여 계약을 체결하고 공식 분쟁 해결 메커니즘을 포함하여 예측하기 어렵거나 갑작스럽게 제기되는 문제를 논의할 수 있는 메커니즘과 규정을 마련하고 적절한 정보에 기초한 성과평가 과정, 이와 연계된 상벌 제도의 운영이 필요하다. 협력하며 문제 해결방안을 찾으려는 의지와 높은 신뢰가 필수적이기 때문에 정부 당국, 운영자, 지역 사회의 3자간에 효과적인 파트너십을 구축할 필요가 있다. 특히 서비스 제공자는 부패와 싸우면서 소비자에게 정보를 제대로 제공하고 부패 등으로 인한 사회적·환경적 결과를 인식하는 등 책임있는 자세로 사업 행위를 해나가는 것이 중요하다.

(4) 전략적인 자원 마련 계획

물 분야를 유지하기 위해서는 최종 수입원인 요금, 세금, 지원금의 올바른 쓰임을 찾음으로 재정적으로 지속가능성이 확보되어야 한다. 물 분야의 수입은 정책 목표 달성에 필요한 비용을 충당할 정도로 충분히 늘어나야만 하며 이는 지속가능한 비용 회수에도 기여할 것이다. 지속가능한 비용 회수는 종래와 같이 요금에만 기반했던 비용의 전액회수 원칙보다는 각 국가들이 나름대로 경험에 기반하여 비용을 회수하는 보다 현실적이고 실제적인 원칙에 해당하는 것이다. 지속가능한 비용회수는 용자, 채원, 지분의 혼합, 보조금의 예측성, 요금 정책 등으로 구성된다. 용자, 채원, 지분 등과 같은 금융 형태는 향후 되갚거나 보상을 해줘야 하기 때문에 요금, 세금, 지원금이 부족하게 될 경우 이를 보충해 주는 역할을 할 수 있다.



모든 국가들은 다양한 형태로 요금, 세금, 지원금의 균형을 갖추고 있는데 일반적으로 선진국들은 주로 요금에 의존하나 어떤 국가들은 세금이 중요한 역할을 차지하기도 한다. 어느 나라든 예산은 물 시설의 초기 재원조달에 중요한 역할을 하는데 체코·한국·멕시코는 물 투자의 40~60%가 국가 예산으로 충당한다. 지방에 대한 중앙정부의 예산 지원은 일부에서는 투자 자본의 주요 원천이며 잘 설계된 정부간의 지원 체계가 재정적 지속가능성을 개선하고 지방정부의 대출신용도를 높이는 인센티브를 제공하여 결과적으로 중앙 예산에 대한 의존도를 낮추는데 기여할 것이다. 요금, 세금, 지원금은 단순히 서로 대체할 수 있는 것은 아니며 재원의 원천과 전달 양식은 물 분야 지출에 민감한 영향을 미친다. 요금은 보다 효과적인 물 이용을 위한 인센티브를 제공하지만 보조금은 그렇지 못하다. 미국에서 1980년대에는 물 시설 건설에 공공 보조금이 양여금으로 지원되었으나 1990년대에는 장기 만기와 저이율, 요금 형태를 가진 보조금화된 용자로 바뀐에 따라 자본 투자의 효율성 개선을 가져온 경험이 있다. 따라서 재원 조달을 어떻게 할 것인가에 대하여는 정부가 주의 깊게 성찰할 필요가 있다.

전략적 재원조달 계획은 요금, 세금, 지원금에 기초한 지속가능한 비용 조달을 위한 합의를 도출하는 하나의 방안이다. 전략적 재원조달 계획은 많은 이해관계자들의 정책 대화과정으로 한 국가가 어떠한 수준과 질로서 물 서비스를 할 것이며, 어떻게 이를 지불할 것인가에 대한 국가적 합의를 도출하는데 기여할 것이다. 전략적 재원조달 계획은 요금, 세금, 지원금의 혼합뿐만 아니라 용자나 다른 형태의 재원조달 방안도 포함하며, 종국적으로는 중기 예산계획에 통합되어 시간이 경과하더라도 예측이 가능한 재원조달 방안을 마련하는 데 기여함과 아울러 지속가능한 비용 회수를 가능하게 할 것이다. 동 재원조달 계획은 또한 희소 자원을 보다 효율적으로 배분토록 하고, 추가 재원조달 방

물 분야를 유지하기 위해서는 최종 수입원인 요금, 세금, 지원금의 올바른 쓰임을 찾는 것으로 재정적으로 지속가능성이 확보되어야 한다. 물 분야의 수입은 정책 목표 달성에 필요한 비용을 충당할 정도로 충분해 늘어나야 하며 이는 지속가능한 비용 회수에도 기여할 것이다.

안을 제시해 줄 뿐만 아니라 물 부문과 재정 당국, 공여국가 그리고 민간 투자자간에 보다 신뢰할 수 있는 파트너십을 조성하는데 기여한다.

(5) 잘 설계된 세금체계

요금을 인위적으로 낮게 설정해서는 안되며, 그렇게 되면 장기적으로 모든 사람에게 물 서비스를 공급하는 것이 저해된다. 요금은 지속가능한 비용 회수와 함께 물을 효율적으로 사용토록 하는 인센티브를 제공해 주며, 물 분야의 재정적 지속가능성을 뒷받침하는 근본이 된다. OECD 국가나 개도국 모두 요금에 따른 수입이 증가 추세에 있으나 심지어 OECD 국가에서도 기존 시설의 확장이나 교체비용을 포함한 물 서비스 제공 비용을 완전히 충당하지 못하고 있다. 만약 모든 소비자를 위해 요금을 인위적으로 낮게 책정할 경우, 서비스 공급자의 재정 부실, 불충분한 투자, 기반시설과 서비스 악화를 가져와 결국 소비자들이 받는 혜택이 줄어들며 이는 곧 요금에 대한 소비자의 지불 의사를 약화시키는 악순환을 초래한다. 일부 가난한 개도국에서는 물 기반시설의 재원 조달을 주로 세금과 지원금에 의존하는데 이럴 경우 물의 효율적 이용에 대한 인센티브가 없으므로 물 서비스 악화시 저소득 이용자들이 가장 큰 피해를 입을 수 있다.

적절한 과정을 거쳐 경쟁적으로 형성되는 정책 목적간의 조화를 통해 요금이 설정되어야 한다. 요금 인상은 여론의 반대가 있기 때문에 정치인들은 주저하나 이는 물 서비스의 혜택 특히 위생처리의 혜택이 가정을 넘어 사회 전체에까지 경제적 혜택을 가져온다는 사실을 인식하지 못하기 때문이다. 물 시설의 재정적 지속가능성, 수자원의 효율적 배분, 물 이용의 환경적 지속가능성, 극빈층을 포함한 모든 인구에 대한 물 서비스의 제공 보장 등 다른 정책간의 목적을 명확히 하고 조화시키는 것이 요금 설정시 유념해야 할 주요한 요소이다.

요금 설정시 서비스 제공자의 재정적 지속가능성과 저소득 가정의 서비스 이용 가능성간의 균형을 찾는 것이 핵심 문제이나 이들 두 문제는 서로 배타적인 것이 아니다. 전체 비용의 어느 수준까지 요금으로 충당할 것인가에 대한 요금 수준이 결정되면, 다른 소비자간에 다른 서비스 비용을 어떻게 배분할 것인가에 대한 요금 구조를 정하게 된다. OECD 국가는 일반적으로 가수 소득의 1.4% 미만을 물 서비스에 대한 비용으로 지불하나, 많은 국가들의 경우 가난한 가구는 가처분 소득의 상당 부분을 물 서비스 비용으로 지출한다. 우리나라는 평균 가구 소득의 0.3%가 물 서비스에 지출되나 저소득 계층의 경우 가구 소득의 1.1%를 물 서비스에 대한 요금으로 지출하고 있다.

요금 고지서의 지불감당 능력은 지역적으로 검토되어야 한다. 포르투갈은 요금 개혁 과정에서 10.5%의 가구가 지불감당 능력 수준을 초과하는 것으로 조사되었으나, 이들

인구가 309개 지역 중 60개 지역에 거주하여 이들 지역의 서비스 공급자를 지원하는 방식으로 지역의 지불감당 능력 문제를 유연하게 해소하였다. 일개 국가나 국제 기준의 지불감당 능력도 가구 소득의 3~5% 수준이라고 하나, 상수망에 연결되지 않고 물 서비스업체를 통해 개별 서비스를 받는 경우 요금이 훨씬 비쌀 수 있으므로 지불감당 능력 수준은 지역별로 고려되어야 할 것이다.

요금 구조는 취약 계층도 이용하고 지불을 감당할 수 있는 수준에서 설계되어야 한다. 잘 설계된 요금 구조는 모든 소비자에게 낮은 요금보다는 지불감당 능력이 있는 좋은 해결책을 제공해 줄 수 있다. 빈곤층을 목표로 설정한 몇 가지 요금 구조의 효과성에 의문이 제기되는데, 점층구간 요금은 고소득 가구에 비해 가난하면서 가족이 많은 빈곤층에게 더욱 좋지 않은 영향을 미친다. 저소득 가구의 지불감당 능력 문제에 대응하기 위해 45개국 이상의 국가에서 이른바 사회적 요금제를 운영하고 있는데 이는 점층구간 요금에 추가하여 특정 가구 집단에 대해 낮은 요금을 적용하는 것이다. 쿠폰, 소득 지원 등의 형태로 저소득 가구를 직접 지원하는 국가도 있으나 이는 수혜자 확인이 필요하여 상당한 행정비용을 수반한다. 수혜자 스스로가 물 빈곤층이라고 선언토록 하는 방안은 행정 비용을 줄일 수는 있으나 스스로를 빈곤층으로 인식하게 하여 사회적 불명예가 있을 수 있어 실제 시행 효과는 낮다. 특히, 많은 개도국에서 물 소비보다는 이용 접근에 대해 보조할 경우 빈곤층에게 더욱 효과적인 것으로 조사된다. 예를 들어 상수도망 연결시 비용을 지원한다든지, 비용지불 시기를 유예해 줄 경우 효과가 크다.

(6) 물 분야 원조


최근 물 분야에 대한 전체 ODA⁵⁾ 지출은 상당한 수준으로 증가하였다. 물 분야에 대한 지원은 1990년대에는 감소하다가 2001년 이후 증가하였다. 2002~2006년간에 매년 평균 양자 지원은 24%씩 다자 지원은 21%씩 증가하고 있다. 2005~2006년간 DAC 회원국의 물 분야에 대한 양자 지원액은 50억 달러로서 2001~2002년간의 2배 수준이다. 다자기구의 지원을 포함할 경우 지원액은 총 62억 달러로 물 분야의 ODA 지원은 양여와 융자의 형태를 띠며, DAC 지원의 40%가 융자형식이다. 전체 ODA 지원액 중 물 분야에 대한 지원 수준은 2001~2002년의 6%에서 2005~2006년에는 9%로 증가했다. ODA 지원의 상당액이 이미 물 서비스에 대한 접근이 상대적으로 잘 이루어지고 있는 국가들에 유입되고 있다. 다만, 알바니아·코스타리카·이라크·요르단·레바논·

5) Official Development Assistance

말레이시아는 물 지원액이 1인당 미화 13달러에 달하나 앙골라·콩고공화국·소말리아·토고 등은 1인당 미화 0.5달러 미만인 바 국가 간의 차이가 크다. 전체적으로 최빈국이 물 분야 지원액의 1/4 수준만 지원 받고, 기타 저소득 국가들이 1/4, 그리고 중간 소득 국가들이 절반을 받으며 사하라 이남 지역에 대한 지원액은 2001~2004년의 27%에서 2005~2006년에는 22%로 감소하였다.

물 분야에 대한 ODA 지원을 좀더 효과적으로 수행해 나갈 필요가 있다. 개도국의 물 분야에 대한 지원을 늘려가면서 ODA 기금이 보다 효과적인 방법으로 사용될 수 있도록 지속적인 노력을 경주할 필요가 있다. 파트너 국가가 개발 정책과 전략면에서 강력하고 효과적인 리더십을 보일 때 ODA 지원이 보다 효과적이라는 점은 원조효과에 관한 파리 선언과 최근 아크라 선언에서도 강조된 사항이다. 물 분야의 ODA 지원금은 올바른 공공 재정관리 원칙에 입각하여 지역공동체 차원의 건강 편익 증진 등과 같은 공공 재화에 대해 지불한다든지 하는 식의 전략적 접근이 필요하다.

(7) 금융 위기를 물 분야 기회로 활용

최근 금융위기는 물 분야에 위기도 될 수 있지만 기회이기도 하다. 금융위기는 물 분야의 최종 수입원인 요금, 세금, 지원금에도 영향을 미치는데 요금 인상을 어렵게 하여 정부의 지출부담을 높일 수 있다. 다만 물 분야의 투자는 경제적·사회적·환경적으로 커다란 효과를 가져오기 때문에 경기 진작책에 포함시킬 수도 있는데 이 경우 물 분야에는 기회가 된다. ODA 공여국의 국제 원조도 줄어들 가능성이 있고 자선단체의 지원도 감소할 수 있으나 OECD는 2008년 11월 원조약속을 발표하여 원조를 지속하겠다는 약속을 하였고 국제적 차원에서도 2008년 11월 도하 회의에서 이를 뒷받침하였다. 



최근 유럽의 주요 선거와 금융위기 확산 가능성

1. 서론

유럽의 재정위기가 여전히 세계경제의 불확실성을 높이고 있는 가운데, 최근 주목할 만한 주요 선거가 프랑스와 그리스에서 있었다. 이 두 선거는 현재 유럽인들이 자국의 재정위기를 어떻게 인식하고 있는지와, 향후 경제 활성화를 위하여 어떠한 정책을 펼칠 지를 판단할 수 있는 좋은 사례였다.

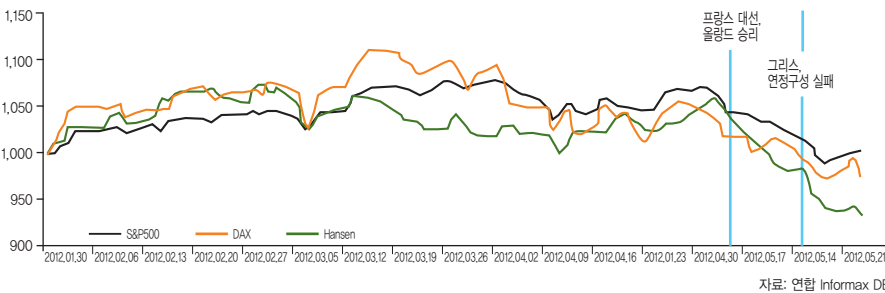
그러나 선거결과는 글로벌 금융시장의 입장에서 원하는 결과와는 다르게 나타나면서, 유럽의 위기가 더욱 심화되는 모습으로 나타났다. 프랑스는 기존 사르코지 대신 좌파 정권인 올랑드가 대통령으로 당선되면서 이미 유럽의 재건을 위한 협력체계가 흔들릴 지도 모른다는 우려를 주었다. 또한 그리스에서는 긴축재정을 구상한 연립정부가 과반수 득표에 실패하면서, 여전히 그리스의 유로존 탈퇴 가능성이 제기되고 있으며, 이와 연계된 유럽의 위기가 쉽게 끝나지 않을 것이라는 전망을 준 것이다.

이번 5월은 프랑스와 그리스의 선거로 인하여 세계 증시는 급락(그림 1 참조)하였으며, 위험지수로 알려진 VIX지수 역시 선거를 전후로 크게 급등(그림 2 참조)하는 등, 글로벌 경제권은 크게 요동치며, 앞으로의 전망을 어둡게 하였다.

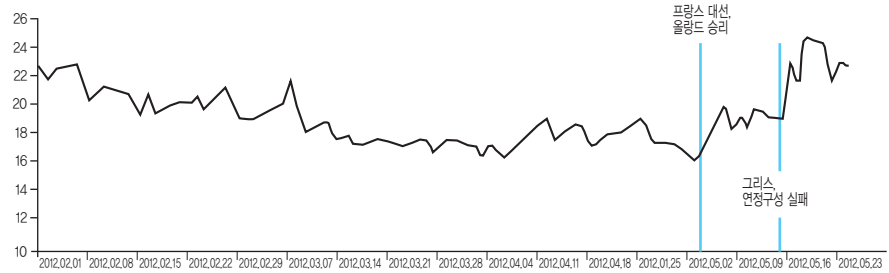


원종현
금융외환팀 입법조사관
경제학 박사

[그림 1] 주요국 주가지수 추이



[그림 2] VIX 지수 추이



자료: 연합 Informax DB

이 글에서는 프랑스와 그리스의 선거결과가 유럽 및 글로벌 경제권에 부정적인 영향을 끼치는 요인과 향후 전망에 대해 살펴보고자 한다.

2. 최근 프랑스 대선 결과

지난 5월 6일 프랑스 대통령 결선 투표에서 사회당의 프랑수아 올랑드 후보가 새 대통령으로 당선되면서 17년 만에 좌파정권이 집권에 성공하였다. 전문가들은 프랑스에서 좌파정권이 집권하였다는 것은 유럽위기 이후 유럽연합체제 유지를 위한 프랑스의 대응에 대한 불만이 표출된 것으로 분석하고 있다. 사르코지에 대한 유권자의 불만과 저항은 이미 1차 투표에서 극좌와 극우에 대한 정치적 지지를 표출함으로써 이미 예상되었다. 1차 투표에서 극우정당인 국민전선의 르펜은 17.9%로 전체 3위를 기록하였으며, 좌파계열인 멜랑송의 득표율도 11.1%로 유례없이 높은 지지를 나타내었다. 이 둘의 표를 합하면 거의 29%를 넘는 수치로 대선 중심 후보인 올랑드나 사르코지의 득표율보다 높은 수치이다.¹⁾

이미 2012년 초부터 글로벌 경제 주체들은 프랑스의 대선 결과에 대해 많은 관심과 기대, 그리고 우려를 가지고 있었다. 그리고 올랑드 대통령당선자의 발표 이후 오히려 세계 금융시장 지표는 악화되기 시작하였다. 최근 유럽발 금융위기가 다시 재발한 가운데, 프랑스의 대선 결과에 많은 글로벌 경제 주체들이 관심을 기울이는 이유는 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 프랑스가 정권의 교체로 인하여 정책노선을 변경하게 될 경우, 여전히 긴축정책을 고수하고 있는 독일과의 협력이 어려워지는 것을 우려한 것이다. 그리고 둘째로는 강력한 재정 긴축을 기조로 한 유럽 신 재정협약에 대한 프랑스 국민들의 정치적인 거부 반응이 유럽전체로 확산되는 것에 대한 것이다.

1) 김종갑 · 이정진, 「2012년 프랑스 대선 결과와 올랑드 정부의 향후 정책전망」, 『이슈와 논점』 제450호, 국회입법조사처, 2012년 5월14일.

① 긴축재정에 대한 프랑스 국민의 반발과 올란드 정부의 신재정협약의 수정

사실 유로존 국가들은 국가별로 차이가 있겠으나, 성장협약을 추가하면서 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 감축해야 하는 신재정협약에 대하여 많은 불만을 가지고 있으며, 이러한 불만이 정치적으로 표출되면서 긴축정책 기조에 대한 수정이 불가피해진 상황이다.

신재정협약은 영국과 체코를 제외한 유럽연합 25개국 정상들이 서명한 협약으로 구조적 재정적자 비율을 GDP 대비 0.5%, 총 부채 비율을 60% 이내로 재정을 유지하도록 한 것을 기본 골자로 하고 있다. 협약에 참가한 25개국 중 12개국이 2013년 1월까지 비준하게 되면 정식으로 발효될 예정으로 있다.

그러나 유럽의 재정위기를 타개하기 위한 유럽내의 긴축정책은 프랑스와 그리스 등과 같은 국가에서 일종의 '저항투표'로 나타나 정권의 교체로까지 연결되면서 협약의 실질적 이행에 의문이 생기기 시작한 것이다. 실제 IMF에서 2013년 경제 전망치를 기준으로 신재정협약을 25개 회원국에 적용해본 결과, 단 6개국(볼리비아, 필란드, 루마니아, 스웨덴, 에스토니아, 덴마크)만이 협약을 이행할 수 있는 것으로 나타났다.

실제적으로 신재정협약이 시행되기 위해서는 이행가능 국가 6개국과 이미 비준을 마친 국가인 그리스와 포르투갈, 그리고 비준이 예상되는 국가인 독일과 아일랜드를 고려한다면 협약이 정식으로 발효되기 위해서는 최소 2개국이 더 필요하다. 그리고 프랑스는 여러 유럽 국가 중에서 가장 영향력이 높은 국가임과 동시에 협약이행의 중추적인

찾는 프랑스가 정권의 교체로 인하여 정책노선을 변경하게 될 경우, 여전히 긴축정책을 고수하고 있는 독일과의 협력이 어려워지는 것을 우려한 것이다. 그리고 둘째로는 강력한 재정 긴축을 기조로 한 유럽 신 재정협약에 대한 프랑스 국민들의 정치적인 거부 반응이 유럽전체로 확산되는 것에 대한 것이다.



역할을 해야 하는 국가로 평가받았다. 하지만, 올랑드가 대통령 당선자가 되면서 신재정협상에 대한 재고를 나타내고 있어, 유럽뿐만 아니라, 글로벌 금융권 전체가 불안감을 나타내는 것이다.

실제 프랑스의 경우 사르코지 대통령의 집권기간 동안 경제는 악화되고, 빈부격차가 심화되는 가운데 실업률이 10%대까지 올랐다. 프랑스 국민들은 전체 유로존 국가의 긴축재정을 주요 원인으로 생각하게 된 것이다.

[표 1] 올랑드와 사르코지 정부의 유로존 정책 비교

		올랑드	사르코지
긴축 달성정책	긴축정책	- 균형재정 목표 년도 2017년 - 매년 0.6%p씩 적자 축소	- 균형재정 목표 년도 2016년 - 매년 1%p씩 적자 축소
	조세정책	- 금융거래세 부과 - 부유층 증세 - 대기업 법인세 인상(33%→35%)	- 금융거래세 부과 - 부가가치세 인상(19.6%→21.2%) - 실업급여 조건강화 등 사회보장지출 축소
유로존 정책	신재정협약	- 재협상	- 선 긴축이 중요, 재협상 불가
	성장협약	- 유럽식 뉴딜 - 유로본드 발행, EIB 투자 파이낸싱 - ECB의 실물정책기능 강화	- 성장자체를 반대할 이유 없으나, 적자에 기반한 성장은 반대 - 신재정협약에 대한 명시적 동의시 발전적 성장협약 논의 수용
노동시장정책		- 재정지출 확대를 통한 고용창출	- 긴축 속 잡세여링, 직업교육 강화 등 구조개혁

프랑스의 2011년 4분기 실질 GDP성장률이 0.2%에 불과한 상황에서 재정긴축을 유지한다는 것 자체가 무리한 정책이었다. 물론 프랑스의 지금까지의 재정적자 축소 성과는 나쁘지 않다. 2009년 국내 총생산 대비 7.6%에 달했던 재정적자가 2011년에는 5.3%로 낮추며 연간 1%p가 넘게 적자를 축소한 것이다. 올랑드 당선자 역시 이러한 긴축기조를 유지하면서 최소한 2017년에는 균형재정 달성을 목표로 하고 있다.

하지만, 국내 경제가 문제였다. 2011년 프랑스 국내총생산은 전년대비 1.7%가 증가하면서 회복의 가능성을 보였으나, 올해는 다시 0.5%의 저성장으로 둔화될 것으로 전망되고 있다. 여기에 실업률도 10%를 넘어 2000년 이후 가장 높은 수치를 나타내고 있으며, 경상수지도 상당 수준 적자를 나타낼 것으로 보이고 있다.

그러나 여전히 프랑스는 유럽의 경제회복을 견인할 주요 국가로 글로벌 금융시장의 기대를 받고 있다. 프랑스가 유로국가에 투자한 국채로 인한 민간은행의 손실이 예상보

다 낮으며, 정부가 충분히 감내할 수준으로 나오면서 프랑스의 재정 지원 능력이 가능하다고 판단하는 것이다. 유럽의 부동산시장 및 고용여건이 부진한 가운데, 프랑스의 이 같은 지원여력의 확보는 많은 남유럽의 피지원국가를 포함하여 독일 등 지원국가들에게도 의지가 되고 있다.

정작 프랑스의 입장은 다르다. 유럽의 국채시장이 다시 불안해질 가능성이 높아졌으며, 은행들의 자산건전성도 추가적으로 악화되고 있는 상황이다. 프랑스 민간은행들의 신용등급이 불안해진 이유도 여기에 있다. IMF는 유럽은행들이 추가로 필요로 하는 자본에 대해서 EBA의 추정치의 3배인 3,000억 유로가 소요될 것으로 발표한 바 있다. 이러한 금액은 독일을 비롯한 유럽 재정지원국이 감당하여야 할 부문이다. 그리스를 포함하여 스페인 등 위기를 겪고 있는 유로존 회원국들의 신용등급과 국채가격이 추가 하락하는 경우 프랑스 정부는 투자손실을 입은 금융기관에 대하여 지원을 늘려야 하는 문제를 우려하고 있다. 실제적으로도 이러한 문제로 프랑스의 국가신용도도 하락할 위험에 있다. 2012년 1월 프랑스의 국가신용등급은 최상위에서 한 등급 떨어진 바 있으며, 프랑스의 등급전망을 부정적(Negative)으로 평가하고 있다.

실제 프랑스의 경우 사르코지 대통령의 집권기간 동안 경제는 악화되고,

민부격차가 심화되는 가운데 실업률이 10%대까지 올랐다.

프랑스 국민들은 전체 유로존 국가의 긴축재정을 주요 원인으로 생각하게 된 것이다.



이러한 상황에서 프랑스도 유럽재정지원을 위해 자국내 긴축을 선불리 결정하기 어려운 입장이다. 그리고 이러한 긴축에 대한 국민적인 저항이 이번 대선결과로 나타난 것이다. 실제 프랑스뿐만 아니라 유럽의 여러 지역에서도 긴축재정에 대한 반대 여론이 강해지고 있으며, 정작 유럽위기의 주범으로 지목된 그리스마저도 긴축정책에 대한 극심한 저항과 함께 연정의 구성조차 어려워진 실정이다. 이러한 배경 속에서 프랑스 대통령으로 당선된 올랑드 당선인은 더 이상 긴축정책이 경제위기를 해소하는 유일한 방안이 되어서는 안 된다고 강조하는 등 어떤 방식으로든 기존의 유로 정책대응에 대한 수정 또는 재협상을 요구하게 된 것이다.

② 프랑스-독일의 유럽 경제위기 공조 노력 약화

프랑스의 정책 노선이 대선 이후 변경되게 될 경우 재협상과정에서 여전히 긴축정책을 고수하는 독일과의 마찰이 어느 정도 불가피 할 것으로 보인다. 이에 따른 유로 정치 불확실성은 정책대응에 대한 대외 신인도를 크게 약화시킬 수 있다. 독일은 프랑스와 함께 유럽 경제회복을 견인할 가장 중요한 국가이다. 올랑드 이전 사르코지 대통령이 쌓아놓은 독일의 메르켈 총리와의 연대성이 약화되는 것에 대한 우려가 크게 작용하고 있다. 이러한 양국간의 중요성을 반영하여 독일과 프랑스는 취임 직후인 6월 16일 정



상회담을 갖기로 한 것이다. 이 자리에서 올랑드 대통령 당선자는 기존의 신재정협약을 수정하고 성장협약을 맺기로 제안할 것으로 예상된다. 그러나 메르켈 독일 총리는 이미 기존의 재정협약이 27개 유럽연합 국가들 중에서 25개국인 서명, 체결한 것으로 비준이 준비 중인 협약에 대해서 재협상 할 수는 없다는 입장이다.

여기에 지난 5월 23일 유로존 위기를 해소하기 위한 EU 정상회담을 개최하였으나, 양국의 의견이 갈라지면서 합의를 이루지 못하고 말았다. 프랑스를 비롯하여 이탈리아, OECD 등은 유로본드의 필요성을 주장한 반면, 독일은 유로본드가 도입될 경우 재정위 기국의 조달 금리는 하락하지만 독일이 감당하게 될 보증부담을 감당하기 어렵다는 입 장이다. 그러므로 유로본드가 발행되기 위해서는 유럽의 재정통합이 먼저 이루어져야 한다는 입장을 고수하고 있다. 이외에 유럽중앙은행의 무제한 국채 매입이나, 유럽재정 안정기금(European Financial Stability Facility; EFSF)의 은행권 지원, 뱅크런 확대 를 차단하기 위한 은행예금 공동지급보증 방안 등도 아무런 결론을 내지 못하였다. 유 럽경제의 성장을 중시한 정책이 향후 유럽의 재정통합과정에서 유일하게 견실한 경제 성장을 유지하고 있는 독일의 양보를 전제로 하고 있기 때문이다.

유로본드의 도입이나, EFSF의 기능 확대 등도 결국에는 독일의 비용부담에 의존하 고 있다. 현재 논의되고 있는 유럽투자은행(European Investment Bank; EIB)를 통한 프로젝트 채권의 발행도 EU의 공동보증이 포함되는 만큼, 독일의 부담을 늘리고 있다. 하지만, 현재 유럽 주요국가들 가운데에서 재정적으로 지원국의 입장에 있을 만한 국가 는 현재 독일이 가장 대표적이며, 다른 유럽 국가들 역시 이를 기대하고 있어 독일에 대 한 의존과 압박은 점차 높아질 것으로 보인다.

[표 2] EU 정상회담에서의 독일-프랑스의 입장차이

	독일	프랑스
성장에 대한 관점	<ul style="list-style-type: none"> - 재정건전화는 성장을 위한 전제 조건 - 경기부양을 위한 추가지출보다 이미 집행된 자금을 효율적으로 이용하는 방안 마련이 중요 	<ul style="list-style-type: none"> - 유로존 재정협약을 촉진할 수 있는 방향으로 재협상 필요 - 과도한 긴축은 경제를 위축시키며, 이는 현실적으로 지속 가능하지 않음
유로본드 도입에 대한 입장	<ul style="list-style-type: none"> - 국가간 금리차이는 경쟁력의 차이를 반영하는 것임 - 유로본드 발행을 통한 금리 하락은 시장에 잘못된 시그널을 줄 수가 있음 - 이는 유럽경제의 구조조정 압력을 약화시킬 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 성장정책의 일환으로 유로본드 필요 - 유로본드를 도입하여 유로존 재정위기를 완화할 필요가 있음

* 이재훈, 「EU 특별 정상회담 관련 이슈 정리」, 미래에셋증권, 2012년 5월 24일.

3. 그리스 총선 결과와 재정위기 심화

실제 최근 유럽의 위기 재현은 프랑스 대선결과로 인한 우려보다 그리스 총선으로 인한 불확실성이 보다 근본적인 이유이다. 실제 프랑스와 독일의 연합이 제대로 구성되고, 전 유럽이 금융위기 극복을 위해 노력을 한다 하여도 정작 피지원국가인 남유럽 국가들이 경제회복을 위한 실질적인 노력을 거부한다면, 위기는 계속될 것이다.

그리스는 이미 2012년 3월 국채 헤어컷 이후 1,300억 유로의 구제금융 기금 중 은행에 대한 자본을 지원하기 위하여 EFSF를 통해 250억 유로를 지원받은 상태이다. 하지만 그리스 은행 대부분은 국채 헤어컷으로 자본이 잠식된 상태임에도 그리스 정부가 개별은행에 대한 자본지원을 늦추고 있어뱅크런 등의 사태가 발생하는 지경에까지 이르렀다.

실제 그리스의 경우 1997년의 동아시아의 경우와는 달리, 재정의 문제가 닥쳐도 자국내에서 정책으로 수행할 수 있는 것이 극히 제한되어 있다. 우선, 동아시아의 경우는 외환위기에 봉착하면서 급격하게 자국의 환율을 절하시킴으로서 수입을 줄이고, 수출을 늘림써 외환보유고를 확충할 수 있었다. 그러나 그리스의 경우 환율이 유로화에 고정되어 있어서 환율정책을 통한 경제성장과 채무 변제는 불가능하다. 게다가 그리스는 특별한 수출산업이 없어 현재의 채무를 감당하기 위한 유일한 방법으로는 강력한 긴축밖에는 없는 상황이다.

그리스에 대해 채무탕감을 고려한다 하여도, 그리스 국채를 보유하고 있는 국가는 대부분 유로존 내의 회원국으로 탕감액 만큼의 손실이 회원국들에게 전이된다. 이 경우 오히려 유로존 내의 다른 국가들마저도 민간부분과 은행의 부실이 더욱 커지는 위험이 초래된다. 그리스를 포함한 남유럽 국가들에 대한 채무조정은 해당국가들의 강력한 재정긴축을 우선적으로 요구할 수 밖에 없다. 그리고 그리스는 총선을 통해 긴축정책에 대한 회원국의 압력을 통화체제의 모순을 이유로 반발하고 있는 것이다.

그러나 이번 그리스 총선에서 긴축을 주도한 연립정부가 의회에 과반석 확보에 실패하면서 집권 연립여당이 패배하면서 그리스 재건의 가능성이 불확실해 졌다. 그리스 긴축을 주도했던 여당이 총선에서 패배했다는 점은 그동안 진행된 그리스의 긴축안의 이행여부가 불확실해 졌음을 의미한다. 물론 그리스에게는 2차 총선이 남아있기는 하지만 결과와 상관없이 그리스에 대한 국제사회의 신뢰도는 당분간 회복하기 어려울 것이다. 이는 그리스의 유로존 탈퇴와 디폴트의 가능성이 보다 높아졌음을 의미하며, 이도 결국에는 국제금융시장이 감당하여야 할 과제로 대두되었다.

특히 독일을 포함한 EU에서 2차 구제금융을 지급하기 위한 선결조건으로 115억 유로

규모의 추가 긴축안에 그리스 의회가 가결하여야 하는 만큼 그리스가 보다 적극적인 행동을 보일 것을 기대한 것이다. 하지만 그리스 연립정당을 구성하고 있는 양대 정당인 사회당과 신민당이 과반의석에 실패하고, 채권상환을 잠정적으로 중단하고 구제금융의 조건을 재협상할 것을 공약으로 내세운 진보좌파연합이 약진하는 모습을 보이며, 그리스에 대한 회원국들의 시선이 곱지 않다.

실제 그리스가 유로존을 탈퇴할 가능성이 그리 크지는 않겠지만, 현재와 같이 긴축정책을 불이행함으로써 구제금융이 지급되지 않아 디폴트가 날 경우 결국 그리스는 유로존을 탈퇴 할 수밖에 없는 수준을 밟을 것이다. 지난 5월 9일 블룸버그 설문조사 결과 금융시장의 답변자 중 94%가 그리스의 디폴트를 예상하고 있으며, 57%는 연말까지 적어도 1개 국가가 유로존을 탈퇴하게 될 것으로 예상하고 있다.

여기에 최근 파파데모스 전 총리가 그리스의 퇴출가능성을 언급하고, 독일이 유로본드를 발행하는 것에 대하여 회의적인 입장을 나타내면서, 전세계 증시는 다시금 급락하는 모습을 보였다. 물론 그리스 전 총리는 그리스가 유로존에서 나가서는 안 된다는 점을 강조한 표현이기는 하지만 정부인사가 유로존 탈퇴의 가능성을 염두에 두고 있다는 점에서 많은 충격을 준 것이다.

[표 3] 2012년 상반기 중 그리스의 채무관계

기한	속성	주요사항
5월25일	33억 유로 채권 만기	ECB에 대한 채무로 지불 못할 경우 디폴트 발생
6월 말	38억 유로 장기 채권 만기	ECB에 대한 채무로 지불 못할 경우 디폴트 발생
	230억 유로 그리스 자국 은행 자본 확충	자국은행에 대한 자본 확충에 실패할 경우 은행권에 큰 타격 예상
	115억 유로 신규 긴축 이행 계획	구제금융을 조건으로 115억 유로 추가 긴축안에 가결하여야 함
	그리스 구제금융 310억 유로 반기로 예정	EU와 IMF에서 긴축정책 이행에 따라 지급할 것을 발표

* 자료: 박정우, 「그리스 유로존 탈퇴 가능성과 탈퇴 이후 시나리오 점검」, SK 증권 Macro Strategy, 2012년 5월 14일.

4. 향후 전망

이렇게 최근 유럽의 분위기는 점차 위기 국면을 넘어 파국의 모습으로 접어드는 듯이 보이지만, 아직까지는 유로존이 건재하고 있으며, 그 누구도 유럽의 파국을 원하지 않는다는 점에서 상호 절충의 가능성은 여전히 남아있다.

독일도 다른 유럽국가들과 마찬가지로 긴축기조에 대한 상당한 부담감을 가지고 있으며, 프랑스와의 새로운 연대를 대외적으로 보여주어야만 유럽의 회복 가능성이 있는 만큼, 올란드 당선자의 정책입장을 어느 정도 수용할 수밖에 없는 상황이다. 실제로도 올란드 당선자도 사르코지 대통령과 마찬가지로 긴축의 필요성에 대해서는 인식하고 있다. 단지 긴축의 정도의 문제였을 뿐이라 독일 측에서도 협상의 가능성을 높게 보고 있다.

독일과 프랑스는 경제적인 면에서도 유럽의 경제회복에 공동의 의식을 가지고 있다. 특히 독일의 경우 제조업에 기반을 둔 전통적 국가로 유로존내의 수출이 전체 수출의 절반이상을 차지하고 있으며, EU 역내의 수출 역시 전체 수출의 70%에 육박하고 있을 정도로 유럽의 경제와 밀접한 연관을 가지고 있다. 이러한 이유로 과도한 긴축정책으로 그리스를 포함한 남유럽 국가들이 디플레이션에 빠질 경우 독일 역시 막대한 피해가 예상되는 상황이다.

프랑스 역시 이번 대선에 이어 6월 10일 하원 1차 선거를 앞두고 있다. 물론 총선의 주요 쟁점은 과도한 긴축정책에 대한 비판적인 여론을 의식할 수밖에 없어, 독일과의 협력체계를 유지하는 한도에서의 새로운 개선안을 주장할 것으로 보인다.

여기에 지난 5월 19일 미국 캠프데이비드에서 열린 주요 8개국(G8) 정상회의에서도 공동성명을 통해 그리스가 자신들의 책임을 존중하면서 유로존에 남아있는 것이 이익에 부합하다는 점을 강조하면서, 유로존의 현 체제 존속을 강조하고 있다. 이와 같은 분위기에서 유럽의 경제회복이라는 책임을 가진 독일과 프랑스는 어떤 형태로든지 간에 협력체제를 확보할 수밖에 없는 입장이다.

더구나 독일과 프랑스의 협상이 어려워질 경우 유럽안정화기구(European Stabilization Mechanism ; ESM)의 출범 및 분담금 배정, 신재정협약 발효 등에 차질이 발생하게 된다. 이는 그동안 유로 경제권의 정책 대응이 무위로 돌아가게 된다는 점에서 오히려 더 큰 문제를 만들게 될 것이다.

그리스 역시 국내 정치상황에 따라 급격한 긴축은 부담스러워하지만 유로에서 탈퇴하기를 원하지 않으며, 그리스 국민들도 점차 긴축정책을 거부할 경우 나타날 국가적인 재앙에 대해서 점차 인식의 폭이 확대되고 있다.

최근 유럽의 선거를 통해 발현되는 기류는 기존의 긴축일변도의 재정정책에서 성장과 조화를 통해 부채위기를 해결하자는 방향으로 변화되고 있다. 그간 강도 높은 긴축에 따라 프랑스와 그리스를 사례로 여러 유럽 국가들 국민들의 반발심이 나타난 것으로 보인다.

이러한 기초를 반영하듯, 금번 EU 정상회담에서도 프랑스 올랑드 대통령을 중심으로 성장을 중시한 논의가 확대되었으며, 정책지원, 투자, 고용확대 등의 성장의 필요성을 최종 성명문에 포함한 것이다.

유럽의 정치 일정은 이제서부터 시작일 뿐이다. 현재 심화된 유럽의 위기는 앞으로 1~2개월이 가장 큰 고비가 될 것으로 많은 전문가들은 전망하고 있다. 유로존 내의 정치 일정과 그리스 사태의 해결과정 등이 2012년 상반기 중에는 어느 방향으로든 매듭이 지어질 것이다.

5월 말 아일랜드에서 국민투표가 있으며, 6월 10일 프랑스 1차 하원선거가 있으며, 17일 그리스 2차 총선과 프랑스의 2차 하원선거가 예정되어 있다. 여기에 6월 6일 유럽중앙은행 통화정책회의에서 유로본드 발행을 결정할 것으로 알려져 있으며, 15일부터는 멕시코에서 주요 20개국(G20) 정상회의와 22일의 유로지역 재무장관 회의가 예정되어 있다. 대부분 회의에서 유럽의 재정문제와 특히 그리스 사태의 해결을 위한 국제공조 방안을 논의할 것으로 알려져 있다.

그러나 이후에도 단기간에 해결해야 할 과제들이 산적해 있다. 유럽계 은행들의 자본 확충 방안이나 ESM 출범 등에 대한 논의가 본격적으로 마무리 되어야 할 시점이기 때문이다. 유로본드나 유로 안정망의 기능 확대에 시일이 초래 될 경우 단기적으로 유럽중앙은행에 대한 정책지원 의존도가 높아질 수 밖에 없다. 이렇게 유럽중앙은행의 역할은 점차 중요해지고 있으나, 유로존 국가들의 금융기관들은 최소한 6월 말까지 자기자본비율을 상향하도록 압력을 받아 그리스뿐만 아니라 스페인도 은행권의 상황이 점차 악화되고 있다.

유럽의 여러 문제들은 많은 부문이 올해 안, 특히 상반기 중에 마무리 되어야 할 과제로 불확실성이 상당부분 단기간에 해소될 수 있다는 점은 다행스러운 면이다. ㉘

최근 유럽의 선거를 통해 발현되는 기류는 기존의 긴축일변도의 재정정책에서 성장과 조화를 통해 부채위기를 해결하려는 방향으로 변화되고 있다. 그간 강도 높은 긴축에 따라 프랑스와 그리스를 사례로 여러 유럽 국가들 국민들의 반발심이 나타난 것으로 보인다.

외국인 범죄와 제노포비아



조규범
법제사법팀 입법조사관
법학 박사

1. 들어가며

산업화에 따른 외국인 노동자의 유입과 결혼 대상 인력 부족으로 인한 결혼이민자의 증가 등으로 다문화 사회에 접어드는 현재, 외국인 이주자에 의한 범죄의 증가 및 이에 대한 예방책 마련과 함께 다문화 사회에서의 사회통합을 위한 입법·정책적 노력이 병행되어야 할 시점이다.

최근 수원에서의 살인사건을 계기로 중국동포나 외국인 노동자에 대한 반감이 사회적으로 확산되고 있다. 특히, 이러한 반감은 결혼 이주여성의 국회의원 비례대표 당선에 대한 무분별한 비판으로 이어지면서 ‘제노포피아(Xenophobia, 외국인 혐오증) 현상’으로 변질 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 우리가 원하든 원하지 않든 간에 다문화 사회로 나아가는 현상에 비추어 보았을 때, 제노포비아 현상은 이방인을 배제하거나 다른 인종과 민족에 대한 차별을 정당화한다고 보기 때문에 사회에서 커다란 갈등의 소지를 내포할 수 있다는 점에서 문제가 된다.

외국인 범죄이기 때문에 특별한 수사 관련 제도 개선사항이 필요한 것은 물론이지만, 범죄에 대한 대응 및 처벌은 내국인이든 외국인이든지를 불문하고 범죄 자체에 대한 엄정한 대응방식으로 접근해야 할 것이다. 특정사건이 외국인의 범죄이기 때문에 외국동포나 외국인 노동자에 대한 무분별한 반감이나 혐오의 표시로 이어지는 현상은 사회통합을 위하여 바람직하지 못할 것이다.

이 글에서는 외국인 범죄에 대한 수사제도의 개선방향과 함께 제노포비아 현상에 대한 정책적 대응방향에 대하여 논하기로 한다.

2. 외국인 범죄에 대한 수사제도 개선방향

외국인 범죄란 일반적으로 외국국적을 소지한 사람에 의해 행해진 범죄로 대한민국 영토 내에서 대한민국 형벌법규에 위배되는 행위를 하는 경우 성립한다. 넓은 의미에서 외국인 범죄는 검찰에 의해 형사소송절차로 처리되는 범죄행위를 포함하여 출입국관리법에 의해 행정조치로 종결되는 범죄행위를 모두 포괄하지만, 좁은 의미에서의 외국인 범죄는 검찰에 의해 형사소송절차로 처리되는 범죄행위를 말한다.

우리나라의 경우 외국인 조직범죄에 대한 언론보도 이후 2009. 10. 27.부터 2010. 4. 7.까지 대검찰청에 '외국인 조직범죄 합동수사본부'를 구성하여 집중적인 단속활동을 벌인 결과 마약밀거래 및 강력범죄를 저지른 외국인 등 1,354명을 적발한 바 있다. 그러나 이와 같은 한시적 조직으로는 외국인 조직범죄에 대한 지속적인 동향파악 및 체계적 대응방안 마련에 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 외국인 조직범죄를 전담하여 정보를 수집하고 체계적인 대응책을 마련할 수 있는 통합조직을 구성하는 방안을 신중히 검토해 볼 필요가 있다.

또한, 출입국 외국인정책본부나 경찰, 검찰 등에서 인신매매로 인한 피해자에 대하여 어떠한 조치를 하여야 하는지에 대한 업무지침이 마련되어야 할 것이고, 이러한 사례가 발생할 경우 영구인신매매방지센터와 같은 역할을 하는 기관에서 인신매매의 피해자로서의 권리를 보장받을 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

우리나라 출입국관리법에는 출입국 외국인정책본부 공무원들이 영장에 의하지 않고 출입국관리 사무소장 등의 보호명령서를 받아 외국인인 '보호'할 수 있도록 규정하고 있다. 실제로 여기서 '보호'라는 말은 '구금'에 해당한다. 영국의 경우에도 행정체포라는 방식으로 사실상 법관의 영장 없이 불법체류 외국인에 대한 체포가 가능하도록 하고 있어 영국과 실제에 있어 차이가 있다고 볼 수 없다. 그러나 그 규정방식을 보면, 영국 이민법에서는 영장에 의해야 함을 전제로 하여 영장 없는 체포가 가능하다고 규정하고 있고, 우리의 경우에는 아예 영장의 가능성이 배제된 점에서 차이가 있다.

한편, 불법체류 외국인의 체포를 위한 압수수색에 있어서도 우리나라의 경우 행정적인 압수수색의 규정 자체를 두고 있지 않아서 폭력적인 방식의 외국인 단속이 아무런 통제장치 없이 이루어지고 있다. 행정영역에서의 문제라는 이유로 이러한 문제점을 그대로 존치시킬 것이 아니라 형사절차와 마찬가지로 영장에 관한 규정을 출입국관리법에 두는 방안을 고려할 필요가 있다. 이렇게 해서 영장주의에 의한 체포와 압수수색이 원칙임을 분명히 한 후, 신원을 미리 파악하기 힘든 불법체류 외국인의 특성을 고려하여,

영장 없이 체포할 수 있는 경우에 대하여 규정을 두는 방식이 현재의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이렇게 하는 것은 인신체포와 구속에 관한 영장주의라는 국제인권기준에도 부합할 수 있는 방법이 되겠다.

3. 제노포비아 현상에 대한 정책적 대응방향

외국인 범죄인력의 유입을 차단하고 국가안보와 국민의 안전을 보장할 수 있도록 하는 정책과 함께 사회통합을 위하여 제노포비아 현상을 방지하는 정책적 노력도 병행하여야 할 것이다.

제노포비아는 다른 인종과 민족 집단에 대한 편견이나 차별을 의미하는 인종적·민족적 혐오증, 특정 종교를 믿는 사람들에 대한 편견과 두려움으로 발생하는 종교적 혐오증, 특정한 문화, 신체, 나이 등의 특징으로 인해 주류와는 다른 그룹을 형성하는 사람들에게 대한 광범위한 사회적 혐오증 등을 포함하는 개념이다.

제노포비아 현상은 그 특성상 '인종주의(racism)'와 유사하여 혼용되는 경우도 있지만, 그 배경적 차이로 인하여 제노포비아와 인종주의는 개념적으로 차이가 있다. '인종주의'는 주로 유럽국가에서 강압적인 노동인력 동원에 의존한 식민지 경영에 그 토대를 둔 제국주의 시대의 유산이자, 유색인종에 대한 백인종 우월주의라는 편견에 토대를 둔 타인종 배척주의적 개념이다. 이에 반해 '제노포비아'는 제2차 세계대전 이후 급속한 산업화의 과정에서 필요한 노동인력의 공급을 위해, 이주민에 대해 국경을 개방하면서 등장한 사회적이고 인권과 관련한 개념이다. 즉, '인종주의'는 특정한 인종이나 민족이 다른 인종이나 민족보다 우월하다는 정서나 의식에 관련되는 개념인 반면, '제노포비아'는 특정한 인종이나 민족이 다른 민족이나 인종에 대해 우월감이든 열등감이든 관계 없이 '이질성에 바탕을 둔 정서나 의식에 관련되는 개념이다.


이처럼 제노포비아 현상의 '이질성'에 바탕한 정서나 의식은 공동체의 유지나 자기보존을 위해 이방인을 배제하거나, 다른 인종이나 민족에 대한 차별을 정당화한다고 보기 때문에 사회에서 커다란 갈등의 소지를 내포하여 사회통합을 방해할 수 있다는 점에서 문제가 된다.

따라서 모든 인종에 대하여 대등한 인간으로서 공존하며 살아야 하는 동료라는 사회적 인식의 확산을 위한 정부와 국민의 노력이 필요하다. 정부는 대국민 인식을 개선하기 위한 적극적인 홍보정책 및 교육을 적극 실시하여 문화의 다양성을 인정하고, 다문화사회의 구성원들을 포용할 수 있는 사회적 분위기를 조성해야 할 것이다.

4. 맺으며

산업화에서의 외국인 노동인력의 유입 필요성, 국제결혼을 통한 결혼 대상자의 필요성 등으로 우리나라는 다문화사회를 향해 나아가고 있는 단계임을 부인하기 어렵다. 외국인 이주자의 범죄에 대하여는 체계적이고 엄정한 대응이 필요한 것이 분명하지만, 외국인의 인권보장이나 다문화 사회를 위한 포용 정책의 시행 등으로 제노포비아 현상을 방지하고 사회통합을 이루는 것도 외국인 범죄에 대한 근본적인 형사정책이 되어야 하지 않을까 생각한다.

[참고문헌]

- 김순석, 「다문화사회의 범죄현상에 관한 연구」, 『한국범죄심리연구』, 제6권 제2호, 한국범죄심리학회, 2010.
- 김세균 외, 『유럽의 제노포비아』, 문화과학사, 2006.
- 이슬기, 「푸틴 시기의 제노포비아에 대한 연구: 민족주의적 요인을 중심으로」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2008.
- 이윤구, 「우리나라 제노포비아 실태와 유발요인에 대한 연구」, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, 2010.
- 이훈동, 「다문화시대에서의 외국인 범죄자에 대한 형사정책의 연구」, 『교정연구』, 제52호, 한국교정학회, 2011.
- 장명학, 「독일의 제노포비아 현상에 대한 연구: 통일 이후의 사회·경제적 불안정과 제노포비아의 확산」, 『사회과학연구』, 제14집 제2호, 서강대학교 사회과학연구소, 2006.
- 조규범, 「제노포비아 현상에 대한 정책적 대응방향」, 『이슈와 논점』 제451호, 국회입법조사처, 2012.
- 홍세영·이현, 「외국인 범죄의 추세분석과 전망」, 『교정연구』 제52호, 한국교정학회, 2011. 

따라서 모든 인종에 대하여 대등한 인간으로서 공존하며 살아가야 하는 동료라는 사회적 인식의 확신을 위한 정부와 국민의 노력이 필요하다. 정부는 대국민 인식을 개선하기 위한 적극적인 홍보정책 및 교육을 적극 실시하여 문화의 다양성을 인정하고, 다문화사회의 구성원들을 포용할 수 있는 사회적 분위기를 조성해야 할 것이다.

헌법질서에서 경제민주주의란 무엇인가




김선화
정치외교팀 입법조사관
법학 박사

경제 민주주의는 경제사회 구성원들 간에 형평이 이루어져 한 구성원이 다른 구성원을 압도하지 못하고 따라서 각자가 자기에게 불리하다고 생각될 때 언제든지 자유롭게 교환을 거부할 수 있다는 자유로운 시장경제를 바탕으로 한 개념이다.

일각에서는 요즘들어 나타난 이념적 동향으로 오해하는 경향도 보인다. 전체주의를 지향하는 개념이라고 오도하는 경우도 있다. 그러나, 이것은 자본주의의 폐해를 심각하게 겪고 난 후에 자유시장질서가 제대로 작동할 수 있도록 조정이 필요하다는 것을 절감하게 된 이후의 시정적 조치이다. 현대 국가들의 어떤 헌법에서도 완전한 자유방임 시장경제를 지향하거나 주장하는 경우는 없다.

소유권 행사의 공공복리 적합의무, 단체협상권 등의 노동권의 인정과 같은 규정도 넓게 경제민주주의에 포섭된다고 할 수 있다. 또한, 빈곤을 사회구조적 책임이 큰 것으로 파악하고 생존에 대한 절대 빈곤층을 해결하는 것과 같은 것이 경제민주주의를 실현하는 모습의 하나가 될 것이다.

현재 우리나라에서 경제민주화의 개념은 “경제주체 간의 조화”를 위한 국가의 경제에 대한 규제와 조정을 중심으로 한다. 압축적 성장과 대기업을 중심으로 한 성장주의의 결과로 나타난 문제들을 해결하고 구체적으로는 양극화의 해소, 빈곤층에 대한 사회보장제도 등 사회안전망 확보, 대기업과 중소기업 간의 공생 보장, 부의 불균등한 분배구조의 시정, 경제력 집중의 완화 등을 내용으로 하고 있다고 볼 수 있을 것이다.



이를 위하여 민주적으로 구성된 정부가 경제분야에 대한 “규제와 조정”을 할 수 있게 하는 것이다. 이것은 궁극적으로 사회정의의 실현하고 건강한 사회질서와 경제적 약자를 보호할 국가적 의무에서 비롯하는 것으로 파악할 수 있다.

이러한 개념은 언제부터 도입된 것인가.

1948년 우리 제헌헌법에서는 이미 전문에서 경제적 민주주의를 건국의 이념으로 하고 있다는 점을 선언하고, 제5조에서 경제영역에 있어서 각인의 자유 평등과 창의를 존중하고 보장하며 공공복리의 향상을 위하여 이를 보호하고 조정할 의무가 있다고 하였으며, 제84조에서 우리나라의 경제질서의 근본이 사회정의의 실현과 국민경제의 발전에 있음을 명확히 함과 함께 이 범주 내로 경제상의 자유를 제한하고 있었다.

헌법을 기초한 유진오 선생도 우리 헌법의 기본정신이 정치적 민주주의와 경제적, 사회적 민주주의의 조화와 조정을 꾀하는 데에 있다고 지적하며, 그 정신은 다른 어떤 장에서보다도 경제장에서 가장 여실히 나타난다고 강조하였다. 또한, 국민경제 조직의 균형있는 발전을 의미하는 것이며 무원칙 무책임하기 방임되는 것이 아니라는 점을 지적하였다(유진오, 『헌법의 기초이론』, 명세당, 단기4283년, 114-5면).

또한, “경제적, 사회적 분야에 있어서 평등의 요구가 미 불 혁명기의 자유의 원리에 수정을 가할 정도로 성숙한 것은 자본주의의 가장 선진국인 영국이었다는 것은 당연한 귀결이었다 할 수 있다. 노동자의 단체교섭권이 합법적인 권리로 인정되어 종래의 계약

자유의 원칙에 중대한 변혁을 가져온 것은 19세기 후반의 영국에서였다. 그러나 경제적 사회적 분야에서 평등의 요구가 인민의 기본권으로서 명확한 형태를 갖추고 각국 헌법 속에 등장하게 된 것은 제1차 세계대전 이후의 일이니, 1917년 소련은 그 목적을 위하여 피비린내나는 혁명까지 겪었거니와 그렇지 아니한 각국에서도 거의 예외없이 이에 관한 조문을 몇 개씩 그 신헌법 속에 가지게 되었다. 제2차 세계 대전후에 제정된 각국의 신헌법도 또한 그러하다.”고 한 바 있다(유진오, 『헌정의 이론과 실제』, 일조각, 단기4286년, 207면).


그러므로 이미 제헌헌법에서부터 자본주의의 병폐와 경제력집중에 대한 문제점을 시정하기 위한 국가의 조정과 경제민주화 개념이 우리 헌법에 도입된 것이라고 할 수 있을 것이다.

우리 현행 헌법은 사회적 시장경제질서를 경제질서의 근본으로 하고 있다. 현행 헌법 제119조 제1항에서는 경제질서에 관한 기본원칙으로서 “개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본”으로 한다고 하여 시장경제질서원리를 천명하면서도, 제2항에서 국가가 “균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력 남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”고 규정하여 경제민주화를 실현하려고 한다. 이 두 조항은 모순조항이 아니다. 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 근간이 되는 환경이 되도록 하기 위한 조정조항인 것이지, 국가가 마음대로 개입하게 하는 조항이라고 오해하는 것은 입법 취지를 몰각한 주장이라고 할 수 있다. 헌법재판소도 경제영역에서의 국가목표로서 균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득의 분배, 시장의 지배와 경제력 남용의 방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화, 균형있는 지역경제의 육성, 중소기업의 보호육성, 소비자 보호 등을 헌법에서 규정하여 이를 헌정질서로 하고 있다고 보고 있다(헌재 1996. 12.26. 헌가18).

미국의 경우, 연방헌법 제1조제8항은 연방의회가 경제분야에 관한 법률을 제정하여 이를 규제할 수 있도록 하고 있다. 헌법에서 정하고 있는 주간 통산조항, 화폐, 유가증권과 통화의 위조, 저작권과 발명권, 조시 및 관세, 계약조항, 수출입에 대한 간접세와 관세조항을 일종의 경제조항으로 볼 수 있다. 법률로써 행하고 있는 시장지배적 사업자에 대한 규제조치, 독점규제법 등도 모두 경제민주화 조치의 일환이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 실제로 경제민주주의를 실현하기 위한 정책적 방향들은 다소 그 모습을 달리 할 수 있다.

예를 들어 영국의 사례를 보면, 영국은 1945년 노동당이 집권하여 노동자 생활수준 향상을 도모함으로써 계급없는 사회를 구현한다는 정책이념의 설정하고 이를 달성하기 위한 정책목표로서 완전고용과 복지국가모형을 채택한 바가 있다. 정부는 복지와 고용을, 임금은 노동조합의 자발적 협조에 의한 관리라는 형태를 지녔었다. 그러나 복지국가와 완전고용을 동시에 추구하다보니 방만한 재정지출과 물가상승이 초래되었기 때문에 임금억제정책도 실패하게 되었다. 1971년 집권한 히드(Heath)가 전후합의의 실효성에 의문을 제기하고 정부개입과 규제 대신 개인의 선택의 자유가 보장되는 시장경쟁원리에 더 높은 비중을 두었고 노사관계에 있어서는 책임과 권리가 모두 노동조합의 귀속되는 책임자율주의를 강조하게 되었다. 또한, 대처가 이끈 보수당은 가격기능과 경쟁원리가 훨씬 효율적이라고 보고 자유시장주의를 선택하고, 시장이 활성화될 수 있는 안정적인 경제환경을 조성하기 위하여 그 핵심으로 통화의 건전한 관리를 통해 물가를 안정시키고 규제를 철폐하여야 한다는 원칙을 세우게 되었다. 1997년 블레어의 신노동당은 노조 활동이 기업의 자유와 조화를 이루도록 함. 신노동당이 제안한 제3의 길은 4대 원칙으로서 고용안정과 직무유연성, 이윤의 공유, 근로자의 참여, 노조에 의한 근로자 대표를 정하고, 사용자와 노동자의 사회적 동반자 관계를 설정하게 되었다.

앞으로 경제민주주의의 실현은 대한민국 국민의 화합과 발전을 위하여, 시장원리의 효율성과 자율성을 담보하면서도 실질적이고 공정한 경쟁을 가능하게 하며 경제적 소수자에 대한 배려를 도모하는 방향으로 모색되어야 할 것이라고 생각된다. 즉, 시장의 불공정 조건을 철폐하고, 정부의 경제정책 수립 절차의 합리화와 민주화, 비정규직 문제 해결 등 고용안정화, 실업문제 해결, 적정한 국영기업분야와 민영화분야의 재검토 등의 방향으로 나아가는 것이 헌법 경제조항의 의미라고 할 수 있을 것이다. 



디지털 환경을 고려한 영상물 유통 규제 개선 방향



조형근
문화방송통신팀 입법조사관

1. 들어가며

현재 우리나라에서의 영상물 유통 규제는 주로 영상물등급위원회의 영상물 등급분류제도에 기반하고 있다. 이는 청소년 보호와 사회질서 유지를 목적으로 공공기관인 영상물등급위원회가 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」(이하 “영비법”)에 따라 국내에서 제작·유통되는 영화와 비디오물을 사전에 심의하여 일정한 연령별 등급(전체관람가, 12세이상 관람가, 15세이상 관람가, 청소년관람불가, 제한상영가)을 부여하는 방식으로 진행된다. 이는 과거 한국공연윤리위원회의 사전심의제도¹⁾와 영상물등급위원회의 등급분류보류제도²⁾ 등 사전검열의 성격을 가진 제도들이 헌법재판소의 위헌판결을 받으면서 폐지된 이후에 생겨난 규제 체제로서, 과거의 영상물 내용규제에 비해서는 헌법상 국민의 기본권인 표현의 자유를 보장하는 방향으로 나아가고 있다고 판단된다.

다만, 정책적인 차원에서 보았을 때, 최근의 디지털 환경 도래로 인한 영상물 제작·유통환경의 변화를 현재 영상물등급분류제도가 적절하게 반영하지 못하는 측면이 있는 것으로 보인다. 최근의 영상물 제작·유통 환경의 변화를 살펴보면, 제작 환경은 디지털카메라나 스마트폰을 이용한 개인의 영상물 제작 가능성이 확대되는 방향으로 변화되고, 유통 환경은 오프라인 유통 중심에서 온라인 유통 중심으로 전환되며, 파급효과와는 온라인 영상물을 중심으로 한 비디오물의 파급효과가 증대하는 것으로 요약될 수 있다. 즉, 영화나 비디오물과 같은 영상물의 제작·유통 방식이 오프라인 중심에서 온라

1) 국내에서 상영되는 모든 영화는 한국공연윤리위원회의 사전 심의를 거치도록 하며, 특정 영화에 대해서는 한국공연윤리위원회가 문제점으로 지적한 내용을 삭제하지 않는 한 한국공연윤리위원회의 심의를 마치지 않도록 할 수 있도록 하는 제도

2) 영상물등급위원회가 특정한 영화에 대하여 3개월 이내의 기간을 정하여 상영등급의 분류를 보류하는 제도

인 중심으로 변화하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 현재 영상물등급위원회가 실시하고 있는 영상물 등급분류 제도는 오프라인 중심의 과거의 상황에서 구축된 기본틀을 유지하고 있어 현실과 법률 간의 괴리를 보이고 있다.

2. 현행 영상물 유통 규제의 한계

법과 현실 간의 차이로 인한 현행 영상물 등급분류 제도의 한계는 크게 '제한상영가 등급분류 제도'와 '온라인 비디오물 규제 체계'의 측면에서 살펴볼 수 있다.

'제한상영가 등급분류 제도'는 선정성·폭력성 등의 표현이 과도하여 인간의 보편적 존엄, 사회적 가치, 국민 정서 등을 현저하게 해할 우려가 있는 영화나 비디오물에 대해서, 영상물등급위원회가 제한상영가 등급을 부여하여 상영·유통에 있어서 예외적으로 엄격한 제한을 가하는 제도이다. 대표적인 사례로 2010년에 김지운 감독의 영화 '악마를 보았다'가 제한상영가 등급 판정을 받아 수정 후 청소년관람불가 등급을 받은 사례가 있다. 영비법에 따라 제한상영가 등급을 받은 영화나 비디오물은 제한상영가 등급의 영상물만을 상영할 수 있는 제한상영관이나 제한관람가 비디오물 소극장에서만 상영할 수 있고, 제한상영관이나 제한관람가 비디오물 소극장 밖에서 이들 영화나 비디오물을 광고하는 것이 전면적으로 금지된다. 이는 과거에 영상물이 영화관에서 상영되거나 비디오테이프의 형태로 유통되는 것과 같이 오프라인 방식으로 제공된다는 점을 전제로 하여, 해당 영상물이 유통되는 물리적 공간을 규율하는 방식으로 설계되어 있는 것이다. 따라서 인터넷에서 재생되거나 다운로드되는 방식에서의 온라인 영상물 유통이 일반화된 현재, 규제의 실효성 측면에서 한계가 있다. 뿐만 아니라, 현재 국내에서 제한상영가 등급을 받은 영상물을 상영할 수 있는 시설(제한상영관, 제한관람가 비디오물 소극장)이 운영되지 않는다는 점에서, 사실상 영상물등급위원회의 결정에 따라서 영상물의 유통이 전면적으로 차단되어 헌법상 보장되는 표현의 자유에 대한 침해로 볼 여지도 있다.

한편, '온라인 비디오물 규제 체계'의 경우, 현행 영비법에서는 원칙적으로 모든 온라인 비디오물 제작자나 유통자가 영상물등급위원회의 등급분류를 받은 이후에 해당 비디오물을 유통해야 하고, 예외적으로 인터넷상에서 무료로 제공되는 비디오물 등에 대해서는 등급분류를 받지 않도록 하고 있다.³⁾ 이에 따라, 인터넷이나 디지털기를 활용한 개인 제작 영상물이 무수하게 제작되어 유통되는 현 시점에서 규제의 실효성이 저하되는 문제가 발생한다. 뿐만 아니라, 사실상 상업적인 목적으로 제작되지만 직접적인 이용대가를 받지 않는 광고성·홍보성 영상물은 등급분류 대상에서 제외되어 청소년에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 영상물에 대한 규제에 한계가 발생하고 있다.



3) 다만, 2011년 12월 영비법 개정으로 청소년들이 많이 보는 뮤직비디오물에 대해서는 온라인상에서 무료로 제공되더라도 영상물등급위원회의 등급분류를 받은 후에 유통하도록 하고 있다.

3. 영상물 유통 규제의 개선방안

현재 국내 영상물 유통 규제 정책에 있어서 가장 시급한 점은 과거의 오프라인 형태의 영상물 제작 및 유통구조를 전제로 한 현행 규제를 변화된 디지털 환경에 부합하는 방향으로 재설정하여 정책을 현실에 부합하도록 개선하는 것이다. 이러한 관점에서, 상대적으로 파급력이 높아진 온라인 영상물(비디오물)에 대해서는 제작과 유통에 있어서의 공적 관리를 보다 강화하는 한편, 상대적으로 파급효과가 줄어든 오프라인 형태의 영상물에 대해서는 합리적인 수준에서 규제 완화가 이루어지는 것이 필요하다.

보다 구체적으로는 두 가지 방향에서 개선방안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 디지털 환경에서 영상물의 유통을 특정 기관이 사전적으로 통제하는 것이 사실상 불가능한 현실을 고려하여, 등급분류 제도의 초점을 자율규제가 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하는 '매체물에 대한 정보제공'으로 전환하고 사후통제를 보다 강화하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서, 현재 특정한 영상물이 사회적으로 유통되는 것을 사실상 금지하는 현행 '제한상영가 등급' 제도를 완화하여, 일정한 한도 내⁴⁾에서는 일반 영화상영관 등에서도 제한상영가 등급에 해당되는 영화나 비디오물을 상영할 수 있도록 허용하는 방안을 생각할 수 있다.

둘째, 온라인상의 영상물 유통질서를 실질적으로 유지할 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서 규제 대상을 상업적인 목적으로 영상물을 제작·배포하는 "사업자"로 설정하여 규제의 현실성을 확보하는 동시에, 영상물 제작자나 유통자의 신청이 선행되어야 하는 등급분류제도의 한계를 극복하기 위해서 청소년에게 부적절한 내용이 포함된 영상물에 대해서는 영상물등급위원회가 직권으로 청소년유해매체물로 지정하여 청소년에 대한 유통을 제한하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어, 영화 다운로드와 같은 온라인 영상물의 유통을 주요 서비스로 하는 온라인서비스사업자가 청소년에게 부적절한 영상물을 제공하는 것을 예방하기 위하여 이들 서비스사업자에 대한 규제를 강화하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. ㉘

4) 예를 들어, 상영시간대를 심야시간으로 한정하고 제한상영가 영화의 상영비율을 연간 총 상영시간의 일정비율로 제한하며, 주거지역 또는 학교주변에 위치한 영화상영관 등에서는 제한상영가 영화를 상영하지 못하도록 하는 등의 제한을 하는 점을 고려할 수 있음

철도운영 독점 타파, 국민 부담을 낮추고 국민편익을 최대화하는 것이다



이재훈
한국교통연구원
철도 정책기술본부장

정부는 철도운영에 경쟁체제를 도입하는 방안을 추진하고 있다. 2015년부터 수서역에서 출발하는 KTX를 민간이 운영하게 하려는 것이다. 이에 대해 매각, 민영화, 특혜, 요금폭탄 등 다양한 이유로 반대하는 의견이 있다. 하지만 반대의견은 사실관계도 정확하게 파악하지 않고 아전인수격으로 왜곡하고 있으며, 심지어 없는 사실조차 만들어 내어 국민을 혼란스럽게 하고 있다. 공익으로 포장하여 철도운영 독점에 따른 문제의 본질을 감추고 있다.

정부가 발표한 수서발 KTX 민간운영에 관한 사업제안요청서 초안에 따르면, 반대 이유는 근거가 없는 것으로 나타난다. 요금 15% 인하 의무화, 코레일(운임수입의 31%)보다 높은 선로사용료 징수(최소 40%), 국민공모주 공모 등이 그 증거이다. 특히 매각이나 민영화 주장은 터무니없는 이야기이다. 정부는 국가 소유의 고속철도를 매각하지 않고 코레일의 지분도 매각하지 않는다. 민간운영자는 선로사용료를 지불하고 15년 동안 한시적으로 고속철도를 임대하여 운영만 할 뿐이다. 고속철도의 소유권이 민간에 이전되지 않으며, 현재 코레일이 선로사용료를 납부하고 KTX 사업을 하는 것과 동일한 방식이다. 지배구조는 대기업 또는 중견기업의 지분이 49%로 제한되며, 나머지 51% 중 30%는 국민공모주로 의무화하고, 중소기업에 10%, 철도운영 관련 공기업에 11%가 할당된다. 민영화의 개념을 넓게 해석한다 할지라도 철도운영의 민간기업 위탁이고, 그것도 국민이 지분을 가지는 '국민 참여 민간운영'이다.

요금을 낮추고 국민공모를 의무화한 것은 정부가 '요금폭탄철도'나 '재벌철도'가 아니라 '국민철도'를 지향하는 의지가 확고함을 보여준다. 요금 인하는 KTX를 '보편적 이용'으로 바꾸겠다는 것이다. 선로사용료 납부비용을 높인 것은 국민의 세금으로 건설한 고속철도에서 발생하는 수익을 국고로 환수한다는 점을 분명히 한 것이다.

사업제안요청서 초안은 KTX 운영 민간개방이 결코 논쟁거리가 아님을 말해준다. 그동안 반대 측이 제기한 주장은 정부정책을 국민의 관점에서 보지 않고 정

치와 연관시켜 왜곡한 것이다. 정부정책에 대해 옳고 그른지를 따지는 건 당연하다. 하지만 사실이 아닌 것을 말하는 것은 비판이 아니라 비방이고 선동이다.

철도운영에 경쟁체제를 도입하는 핵심은 '국민의 부담을 낮추고 국민의 세금을 잘 쓰자는 데 있다. 철도운영 독점으로 인해 국민이 감당해야 할 부담이 상상 이상으로 크기 때문이다. 코레일은 2005년부터 2011년까지 벽지노선 운영 지원비(PSO보상)를 제외하고도 경영을 위해 국민이 내는 세금을 연평균 1,568억 원씩 지원받았다. 차량구입비 명목으로도 해마다 평균 500억 원씩을 지원받고 있다. 이러한 지원은 앞으로도 계속될 가능성이 크다. 정부는 2020년까지 새로운 철도를 1,377km 건설할 계획인데, 신규노선이 많이 생기니 차량구입비 지원 등을 위해 국민의 세금으로 써야할 돈은 계속 늘어날 수 있는 것이다.

문제는 많은 세금 지원에도 불구하고 영업적자가 매년 연평균 6,000억 원 정도에 달할 만큼 코레일의 경영이 좋지 않다는 것이다. 정부는 2005년 공사로 출범할 때 1.5조 원의 부채를 탕감해 주었고 철도청 시절이던 1993년에도 1.5조 원을 탕감해 준 바 있다. 또한 고속열차 구입비 등 고속철도 운영부채 4.5조 원도 정부가 무상 출자한 용산역세권 부지를 매각한 수입으로 대체 탕감해 주었다. 경영을 잘 할 수 있게 국민의 세금으로 부채를 탕감해주었음에도 현재 누적부채가 9조 7,000억 원에 이른다.

코레일은 적자 발생이 공공성을 위한 적자선 운영, 낮은 원가보상율 등 때문이라고 주장하고 있다. 그러나 적자선 운영은 정부가 벽지노선 운영에 대한 지원을 하니 이유가 될 수 없다. 낮은 원가보상율도 비용이 많이 드는 경영을 하기 때문에 이유가 되지 않는다. 코레일의 선로 1km당 직원 수는 8.9명으로 프랑스 4.6명, 일본 6.4명, 독일 7.5명에 비해 월등히 많다. 그러니 영업비용의 46%가 인건비로 지출되고 있다. 더욱이 매년 적자를 내면서도 2005년부터 2011년까지 인건비 증가율(27%)이 요금수입 증가율(14%)의 2배에 달한다. 수입보다 지출이 많으니 당연히 적자가 나는 것이다. 인력이 많으면 생산성이라도 높아야 하는데, 직원 1인당 매출액(1.2억 원)이 20개 공기업 가운데 최하위권이고, 같은 교통업종인 한국도로공사의 1/8, 인천국제공항공사의 1/15 수준에 불과하다.


코레일은 독점에 안주하다 보니 변화를 위한 노력이 치열하지 않다. 정부가 2005년에 경영을 잘 하라고 공사로 전환시켰지만, 현재 적자(6,000억 원)는 국영기업이던 철도청 시절(2003년 3,435억 원)의 2배 수준으로 늘었다. 그간 여러 차례 추진한 경영개선 노력도 실질적 성과가 없다. 코레일은 인력효율화의 성과를 자랑하지만, 장부상 정원만 줄였을 뿐이지 실제 인원은 정원을 2,502명이나 초과한 상황이다.

요금을 낮추고 국민공모를 의무화한 것은 정부가 '요금폭탄철도'나 '재벌철도'가 아니라 '국민철도'를 지향하는 의지가 확고함을 보여준다.

코레일의 경영문제로 인한 국민의 부담은 여기서 그치지 않는다. 철도시설공단이 정부를 대신해서 고속철도 건설을 위해 차입한 부채 때문이다. 코레일이 고속철도를 독점 사용하는 대가로 납부하는 선로사용료는 고속철도 건설부채를 상환하는 데 턱없이 모자란다. 절반 이상이 유지보수비로 지출되고 나머지 1,000억 원 정도가 부채 상환에 쓰이는데, 원금 상환은 차치하고 차입금 이자의 19%만 지불할 수 있는 수준이다. 원금과 이자를 갚을 수 없어 빚을 내서 빚을 막는 '부채의 악순환'이 지속되고 있다. 이대로 가면 현재 14조 원인 고속철도 건설부채는 2015년에 20조 원 이상으로 늘어난다. 그런데도 코레일은 현재의 선로사용료 조차 많다며 오히려 낮추어 줄 것을 요구할 뿐만 아니라 제때 납부조차 않는다. 하루 이지만 23억 원인 고속철도 건설부채는 정부 재정에 악영향을 줄 수 있고, 결국 국민의 부담으로 돌아갈 것이다.

철도운영에 건전한 경쟁체제 도입은 지금까지 국민에게 부담을 줬던 철도운영의 구조를 바꿀 수 있다. 고속열차 운임이 낮아질 수 있어, 많은 국민들이 저렴한 비용으로 고속열차를 이용할 수 있게 되는 것이다. 여기에 철도운영에 지원되는 국민의 세금을 줄일 수 있게 된다. 또한 민간사업자로부터는 선로사용료를 현재 철도공사가 납부하는 요율보다 더 많이 받을 수 있으므로, 정부는 고속철도 건설부채를 상환할 수 있는 재원을 보다 많이 확보하게 된다. 결국 고속열차 운임이 낮아질 뿐만 아니라 국민의 세금으로 지원하는 돈을 줄이고 고속철도 건설부채가 느는 것을 방지할 수 있으니 '일거삼득'이다.

더욱 중요한 건 그간 국가와 국민이 손해를 보았던 민간투자사업을 국가와 국민이 이익을 보는 구조로 바꿀 수 있는 계기가 된다는 것이다. 요즘 글로벌 금융위기에서 보듯이 민간기업의 탐욕 때문에 새로운 자본주의에 대한 논의가 활발하다. 수서발 KTX 민간운영의 경우 정부는 민간운영자의 이익은 최소한 보장하고 초과 이익이 발생하면 국고로 환수할 수 있도록 협약을 할 것이다. 정부가 국민 부담을 줄이기 위해 요금과 수익을 규제하는 것이고, 그러한 조건을 수용할 의사가 없는 민간 기업은 운영권 입찰에 참여조차 할 수 없다. 다시 말해 교통과 같이 국민생활과 직접 관련 있는 부문은 시장 자율에 맡기지 않고 정부가 통제 또는 개입하여 민간 기업에 일방적으로 유리하지 않게 하려는 것이다. 이런 점에서 보면, KTX 경쟁체제는 새로운 자본주의를 위한 시금석이라 할 수 있다.

철도운영 독점으로 인한 폐해는 현 세대에 그치지 않는다. 다음세대에게까지 돌아간다. 철도운영에 경쟁체제를 도입하여 국민의 세금이 낭비되는 것을 줄여야 하고 방만한 경영이 없어지게 해야 한다. 이제 국민과 정부가 철도독점의 늪에서 빠져나와야 한다. 

철도공사의 구조적 적자와 KTX 민영화 계획의 부조리

국토해양부는 공식문건, 브리핑, 대국민 광고 등에서 수서발 KTX 민간운영에 대해서 '민영화' 대신 '경쟁도입'이란 용어를 사용하고 있다. 그러나 수서발 KTX 민간운영의 본질은 민영화로 볼 수밖에 없다. 왜냐하면 민영화는 소유권 매각뿐만 아니라, 국가가 공공부문을 통해 수행해 왔던 과업을 사적자본에게 이전하는 것 역시도 포함하기 때문이다. 정부는 KTX 경쟁도입으로 소유권이 개편되는 것이 아니므로, 결코 민영화가 아니라는 주장을 내세우고 있다. 그러나 민영화가 공공부문의 과업을 사적자본이 수행하게 한다는 점에서 정부의 주장은 설득력을 잃는다. 이러한 점에서 경쟁도입이란 것은 국가 망산업(network industries)의 민영화 반대를 잠재우기 위한, 즉 민영화를 숨기기 위한 하나의 레토릭으로 보인다.

정부는 KTX가 부분 민영화된다면, 요금을 15%에서 시작해서 20%까지 점진적으로 낮아져서 시민들의 부담이 줄어들기 때문에 대기업에 대한 특혜는 아니라고 주장한다. 현재 철도공사가 운영하는 서울발 KTX의 경우 영업이익률이 30%이다. 만약 철도공사가 적자보전을 하지 않아도 된다면, KTX 요금을 20%보다 높은 30%까지 내릴 수 있다. 그러나 철도공사가 요금인하를 하지 못하는 이유는 철도산업의 구조적 적자를 메워야하기 때문이다.

철도공사의 적자는 고속철도 건설부채를 국가가 책임지지 않고 공사에 모두 떠넘기면서 구조적으로 시작됐다. 2010년 공사는 선로사용료로 KTX 매출액의 31%에 이르는 1,100억 원을 지불했다. 그런데 국토부는 이것으로 건설부채의 이자인 4천 6백억 원도 갚지 못하는 수준이라며 공사운영에 대한 불신을 비판해왔다. 2004년 이후 고속철도 건설부채 상환금은 원금인 18.6조 원이 아니라, 차입금에 대한 이자비용 23,449억 원의 19% 수준인 4,441억 원이다. 이 이자비용의 규모를 봤을 때, KTX의 총 매출액을 지불한다고 해도 갚을 수 없는 수준이 된다. 즉 고속철도 건설부채에 대한 이자비용은 공사 운영의 비효율화에서 빚어지



제갈현숙
사회공공연구소
연구실장


기보다는 건설부채에 대한 국가의 무책임에서 비롯되는 구조적인 문제이다. 그러므로 공사의 적자를 근거로 공공운영의 비효율성을 문제 삼아서 경쟁을 통한 효율화를 달성하겠다는 것은 부채의 책임은 공사에게 떠넘긴 채 보장된 수익성 사업을 고스란히 사적자본에게 넘기겠다는 의도로 읽힐 수밖에 없다.

철도와 같은 거대 장치산업은 초기 건설단계에서 천문화적인 투자비용이 투입된다. 더욱이 고속철 공사 과정에서 선거자금 및 정권비자금 등과 같은 불법적 정치변수에 따른 건설비 증가와 수요예측 실패 등에 기인된 비합리적 건설비용으로 초기 예산보다 몇 배로 증가된 건설비용이 투입됐다. 그러므로 철도공사의 적자는 공기업의 방만 경영의 결과라기보다는 산업자체가 가진 특수성과 정부 정책의 실패에서 기인된 것으로 보는 게 맞다. 또한 유지보수 및 각종 운영에 기본적으로 드는 비용을 고려한다면 현재와 같은 요금구조에서 단순히 운송수입만으로 전체 비용을 감당하기 매우 어렵다. 한 가지 예를 들면, 수출입 운송을 담당하는 화물열차의 경우 영업계수가 210%로, 1,000원을 벌기 위해 2,000원 넘게 투입하는 적자구조이다. 민간경영 원리에 입각한다면 당장 효율화 대상이 되는 사업이다. 이러한 사업이 효율화 된다면, 물류비용은 급속도로 증가할 수밖에 없다. 정부는 국가경쟁력 강화를 강조하지만, 이와 같은 물류지원에 대해 보조금 대상에서조차 빼놓고 있다. 수출중심적인 한국 산업에서 이와 같은 지원은 국가 총생산량을 증대시키는 주요 정책임에도 그 책임을 공사 혼자만이 지고 있는 것이다. 그런데 이것도 모자라서 정부는 공사의 적자가 공사의 무능과 방만 경영에 기인된다는 이념적인 공격만을 일삼고 있다. 민간이 철도산업에 들어와 운영한다면 적자 노선 및 사업에는 개입하지 않거나 모두 축소시키고, 철저하게 수익자 부담의 원칙을 내세울 것이다. 반면 공사는 현재와 같이 KTX 매출에서 발생하는 이익을 전국 지방적자노선과 화물철도 등의 적자를 메우는 방식으로 수익을 공공적 가치로 환류시킬 수 있다.

바로 이러한 철도 산업의 특수성 때문에 대부분 국가에서 철도산업을 국가가 건설하고 운영한다. 영국철도의 경우 민영화되어 레일트랙(Railtrack)이 운영했던 8년 동안(1994~2002년) 철도사고로 56명이 목숨을 잃었고, 철도인력은 58% 감소했으며, 운임은 유럽에서 가장 비싸게 올랐다. 그럼에도 결국 2001년 이후 레일트랙사는 적자를 기록하며 재공공화의 수순을 밟았다. 일본의 경우 JR여객 3사와 JR화물철도회사는 민영화이후 25년이 지났음에도 경영 수익을 확보하지 못하고 있다. 양 국의 사례 모두의 공통점은 민영화 이전에 철도적자를 국가가

모두 탕감한 후 사적자본에게 넘겼지만, 영국은 그것조차 제대로 운영하지 못해 재공공화하게 되었고, 일본의 경우 요금은 계속 인상됐지만 수익을 내지 못하고 있다.

국토부는 고속철의 건설부채를 철도공사에 고스란히 떠넘긴 후 세계최고 수준의 선로사용료를 징수해 왔다. 또한 2005년~2010년 5년 동안 철도산업에 지원해야 할 4,685억 원에 달하는 국가법정의무금(PSO)을 지급하지 않았다. 정부는 자기 책임은 방기한 채 적자 수익구조로 철도산업을 운영할 수밖에 없는 철도공사에게 모든 잘못을 떠넘기고 있다.

수서발 KTX는 구조적 적자문제를 해소하고 철도산업의 발전에 기여할 수 있는 방향으로 기획되었다. 즉 수서발 KTX는 흑자노선이기 때문에 여기서 거둔 수익을 전체 철도사업으로 환원시켜서 철도의 재정을 건전화하고 공공성을 제고할 수 있게 된다. 그런데 이것을 공사비 한 푼 투자하지 않은 사적자본에게 넘긴다면, 사업수익은 고스란히 몇몇 재벌의 재산 증식의 수단이 될 텐데 이것이 특혜가 아니라면 무엇인가? 서울지하철 9호선 민자사업의 폐해에 대해 정부만 외면하고 있는 것은 아니길 바란다. 

철도공사의 적자는 공기업의 방만 경영의 결과라기보다는 산업자체가 가진 특수성과 정부 정책의 실패에서 기인된 것으로 보는 게 맞다. 또한 유지보수 및 각종 운영에 기본적으로 드는 비용을 고려한다면 현재와 같은 요금구조에서 단순히 운송수입만으로 전체 비용을 감당하기 매우 어렵다.



『한·미 FTA 보고서』 발간 이야기



김영일
외교안보팀장
정치학 박사

이 글은 우리 조사처가 6월 초에 발간한 『한·미 FTA¹⁾ 체결에 따른 주요정책 및 입법과제(I, II)』(이하 ‘한·미 FTA 보고서’) 자료집 발간에 관한 기록이다. 조사처의 주된 업무가 보고서 발간인데 ‘한·미 FTA 보고서’ 발간 기록을 유별나게 남겨야 할 이유가 무엇인지 의아해하는 분들도 있을 것이다. 이에 대해 필자는 위 보고서 발간 기록을 남겨야 할 이유를 다음과 같이 설명하고자 한다. 즉, 다수의 조사관들(17명)이 소속 실과 팀의 영역을 넘어 한·미 FTA라는 공통의 큰 주제에 대해 공동으로 참여해서 보고서를 만든 것은 우리 조사처 설립 이래 최초의 일인 만큼 이번 보고서 작성과정에서 나타난 성과와 미비점을 잘 기록해 둔다면 향후 유사과제 수행 시 참고자료가 될 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

동일주제에 대해 여러 조사관들이 분야별로 공동으로 보고서를 작성한 것도 처음 있는 일이지만 생소한 주제에 대해 몇 차례에 걸쳐 외부강사를 초빙해서 강의를 듣고, 집필자들 스스로가 열심히 공부하면서 보고서를 완성한 일 또한 우리 조사처가 출범한 이래 전례 없는 일이다. 특히 이번 보고서 집필에는 평소 입법조사회답과 ‘이슈와 논점’, ‘주요정책의 연혁 및 쟁점’ 등 각종 보고서 작성으로 눈코 뜰 사이 없는 바쁜 일정 속에서도 우리 조사관들이 한·미 FTA라는 새로운 국가적 현안에 대해 제대로 이해하고, 이를 통해 나름대로 국익을 지키겠다는 신념에서 보고서 집필을 자원했다는 점을 강조하고 싶다.

1. 보고서 작성 TF 구성

지난 해 11월 ‘한·미 FTA 비준동의안’이 국회를 통과하자, “국가적 현안이 되고 있는 한·미 FTA 관련 후속조치들을 발굴하고, 이를 보고서로 발간하여 제19대

1) 정식명칭은 ‘대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정’(이하 ‘한·미 FTA’)인. 영문표기는 ‘Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America.’

국회개원에 대비하리”는 심지연 처장님의 지시가 전달되었다. 그리고 ‘한·미 FTA 보고서’ 발간은 2012년도 조사처 주요 업무 추진계획에도 반영되었다. 보고서 발간 TF 팀장은 이상철 정치행정조사실장이 맡으셨고, 필자는 TF 팀장의 지시사항을 실무적으로 이행하는 책임을 맡는 실무총괄에 ‘발탁’되었다. 임무를 부여받는 순간 필자는 ‘처음엔 두려웠고, 당황스러웠다(At first I was afraid, I was petrified)²⁾’ 이전에도 ‘지표로 보는 오늘의 한국’, ‘현행 법률의 주요내용과 쟁점’, ‘국정감사 정책자료’ 등 자료집 발간 TF 일을 맡았었지만 이번처럼 당황했던 적은 없었다. 제19대 국회 개원 전인 2012년 5월까지 처장님의 지시사항을 이행하기란 쉽지 않은 정도를 넘어 거의 불가능하다고 여겨졌기 때문이다.

필자가 이처럼 위 보고서의 작성이 ‘거의 불가능하다’고 생각한 것은 결코 우리 조사관들의 능력을 의심해서가 아니다. 우리에게 ‘주어진 시간’과 ‘과제의 양’을 고려해서였다. 우선 주어진 약 5개월이라는 시간은, 이미 적지 않은 일상업무(입법 조사회답과 ‘이슈와 논점’, ‘주요정책의 연혁 및 쟁점’ 등과 같은 각종 보고서 작성)를 수행하고 있는 우리 조사관들이 한·미 FTA와 같은 새로운 분야를 연구해 보고서를 작성하기에는 턱 없이 부족한 것으로 여겨졌기 때문이었다.

다음으로 우리 조사관들이 소화해야 할 ‘과제의 양’은 어떠한가? 먼저 이를 가늠하기 위해 보고서의 목차를 살펴 보자. 보고서 목차는 집필에 방향성을 부여하고, 독자들의 이해 편의를 돕기 위해 소관별 주제에 관계 없이 일률적으로 ‘제1장 협정문의 주요내용’, ‘제2장 파급효과와 쟁점’, ‘제3장 입법 및 정책과제’로 통일하였다. 때문에 보고서 작성에 있어서 집필자의 ‘자유의 폭’은 크게 제한되고, ‘구속의 범위’는 무한정 넓혀진 셈이다.

일례로 보고서 제1장에서 다루어야 할 ‘협정문의 주요내용’을 서술하기 위해서는 반드시 담당분야의 ‘한·미 FTA’ 협정문을 읽고 이해해야 한다. 그런데 ‘한·미 FTA’ 협정문을 제대로 이해하기 위해서는 1948년에 출범한 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정’(General Agreement on Tariff and Trade: GATT, 이하 GATT)과 1995년에 출범한 세계무역기구(World Trade Organization: WTO, 이하 WTO) 협정을 먼저 이해해야 한다. 그 이유는 [표 1]에서 보는 바와같이 ‘한·미 FTA’는 가까이는 1995년에 발효된 WTO협정, 멀리는 1948년에 출범한 GATT에 그 기원을 두고 있기 때문이다.

다수의 조사관들(17명)이 소속 실과 팀의 영역을 넘어 한·미 FTA라는 공통의 큰 주제에 대해 공동으로 참여해서 보고서를 만든 것은 우리 조사처 설립 이래 최초의 일이다.

2) 1978년 미국의 흑인가수 Gloria Gaynor가 불러 히트한 노래 'I will survive'의 가사 첫 구절

구체적인 예를 들어 보자. ‘한·미 FTA’ 제2.2조 ‘내국민 대우’ 제1항을 보면 “각 당사국은 1994년도 GATT 제3조 및 주해에 따라 다른 쪽 당사국의 상품에 대하여 내국민 대우를 부여한다. 이러한 목적으로 1994년도 GATT 제3조와 그 주해는 필요한 변경을 가하여 이 협정에 통합되어 그 일부가 된다”고 규정되어 있다. 또한 ‘한·미 FTA’ 제24.3조(세계무역기구협정의 개정)는 “양 당사국이 이 협정에 통합한 세계무역기구협정의 규정이 개정되는 경우, 양 당사국은 제24.2조에 따라 적절한 경우 이 협정의 관련 규정의 개정을 검토하기 위하여 협의한다”라고 규정하고 있다. 이로써 GATT는 ‘한·미 FTA’의 일부를 구성하고 있고, 또한 WTO 협정의 개정은 ‘한·미 FTA’ 상의 관련 조항의 개정사유가 될 정도로 WTO 협정과 ‘한·미 FTA’는 불가분의 관계에 놓여 있음을 알 수 있다.

‘한·미 FTA’ 협정문의 이해가 간단치 않다는 사실은 여기에 그치지 않는다. ‘한·미 FTA’ 협정문의 독해 그 자체가 까다롭기 때문이다. 외교부의 ‘한·미 FTA’ 협정문 번역오류를 낱낱이 지적하여 유명해진 송기호 변호사의 말대로 ‘한·미 FTA’ 협정문은 우리 고유의 법률 문화나 전통, 규범체계 등이 반영되지 않아 사용된 용어에서부터 표현방식에 이르기까지 매우 낯설고, 이해하기 어렵다”는 점이다.

[표 1] GATT, WTO 협정 및 한·미 FTA 구성 비교

GATT (1948)	상품무역에 관한 협정	-	-	-	-
WTO 협정 (1995)	상품무역에 관한 협정	서비스무역에 관한 협정	무역관련 지적재산권에 관한 협정	무역분쟁 해결규칙 및 절차에 관한 양해	-
한·미 FTA (2012)	‘최초규정 및 정의’, ‘상품에 대한 내국민대우 및 시장접근’, ‘농업’, ‘섬유 및 의류’, ‘의약품 및 의료기기’, ‘원산지 규정 및 원산지절차’, ‘관세행정 및 무역원활화’, ‘위생 및 식물위생 조치’, ‘무역에 대한 기술장벽’, ‘무역구제’	‘투자’, ‘국경간 서비스무역’, ‘금융서비스’, ‘통신’, ‘전자상거래’, ‘경쟁’.	‘지적재산권’	‘제도규정 및 분쟁해결’, ‘예외’,	‘노동’, ‘환경’, ‘투명성’, ‘최종규정 및 부속서 I·II·III’

이제 보고서 제2장에서 다루게 될 파급효과 및 쟁점에 대해 살펴 보자. 전문가들의 견해에 의하면 한·미 FTA의 파급효과를 추정하는 일도 결코 간단하지 않다고 한다. 경제통상정책의 파급효과를 측정하기 위해서는 경제 전반을 모형화하고, 전 품목의 시장개방 수준, 서비스투자, 규제완화 등을 모형에 반영시켜

야만 하는데, 1980년대 이후 경제학계에서 널리 활용해오고 있는 ‘계산가능한 일
 만균형 시뮬레이션(CGEE)’ 모델은 상품분야 위주로 모형화되어 있어 서비스투자,
 경제통상규범 등의 비상품분야까지 아우르는 FTA의 효과를 산출해내는 데에는
 한계가 있다고 한다. 특히 한·미 FTA는 양국간의 경제통상적 긴밀성과 교역규모
 로 볼 때, 몇 가지 이슈로 전반적인 경제효과를 단순평가하는 것은 적절하지 않
 다고 한다.

실제로 향후 협정이행 10년간 한·미 FTA 경제효과에 대해 정부와 국책연구기
 관들은 5%대의 GDP 효과가 있을 것으로 추정하는 반면, 일부에서는 0.5% 미만
 의 낮은 경제효과를 제시하여 한·미 FTA 경제효과 추정치가 10배 이상 차이가
 나는 것을 볼 수 있다. 분석모형상의 차이점과 비상품분야의 경제효과에 대한
 인식 차이가 이처럼 크게 작용하고 있음을 알 수 있다.

끝으로 한·미 FTA가 발효된 지 두 달도 채 안된 시점에서 ‘주요 정책 및 입법
 과제’를 적시(揭示)하는 일도 웬만큼 대담하지 않고서는 하기 힘든 일로 여겨졌
 다. 협정의 문제점이 부각될 정도로 충분한 시간이 경과되었다고 보기 어렵기 때
 문이다. 가장 본질적인 의문은 보고서 발간 가능성 그 자체에 대한 의문이었다.
 한·미 FTA를 두고 정파 간, 이익집단들 간에 워낙 대립이 첨예했기 때문이다.

그런데 필자의 이와 같은 회의(懷疑)와 의구심이 차츰 희망으로 바뀌게 된 중
 요한 계기가 있었다. 그것은 바로 집필을 자원한 우리 조사관들의 자신감이었다.
 집필자 가운데 단 한 사람도 임무를 피하지 않고, 당당하게 자원하고 나선 것이
 다. 특히 산업자원팀의 전은경 조사관은 3월 중순 경 출산휴가를 마치고 업무에
 복귀한 직후 TF에 합류해 ‘상품’, ‘자동차’, ‘무역구제’ 등 무려 3개 주제의 집필을
 맡게 되었다는 점을 기록해두고자 한다.

‘한·미 FTA 보고서’ 발간에 대한
 필자의 이와 같은 회의(懷疑)와 의구심이
 차츰 희망으로 바뀌게 된 중요한 계기가
 있었다. 그것은 바로 집필을 자원한 우리
 조사관들의 자신감이었다. 집필자 가운데
 단 한 사람도 임무를 피하지 않고,
 당당하게 자원하고 나선 것이다.



이로써 [표 2]에서 보는 바와 같이 19개 주제에 17명의 집필진이 구성된 것이다. 집필자들의 실별분포를 보면 정치행정조사실 4명, 경제산업조사실 8명 그리고 사회문화조사실에서 5명이 참여함으로써 경제산업조사실의 비중이 가장 컸고, 팀별로는 산업자원팀이 4명으로 가장 많고, 재정경제팀이 3명으로 그 뒤를 잇고 있다.

[표 2] 보고서 주제 및 집필자 명단

주제	상품	자동차	농수 산업	섬유 의류	보건 의료	원산지 규정	관세 행정	무역 구제	금융 서비스	방송 통신
집필자	전은경	전은경 김민지	유제범	최세중	김주경	임연선	서동국	전은경	권순현	김여라
주제	전자 상거래	정부 조달	지적 재산권	노동	환경	ISD	간접 수용	동의 의결	법조 시장	-
집필자	조형근	정도영	김민지 조형근	박기현	최준영	정민정	최정인	이건목	전태희	-

이번 ‘한·미 FTA 보고서’ 발간에서 집필진이 ‘무대 위의 스타들’이라면 무대 뒤에서 수고한 분들도 적지 않다. 우선 보고서의 방향설정과 목차를 비롯한 보고서 체제를 가다듬는데 있어서 기획위원들의 노고가 있었음을 언급하지 않을 수 없다. 이현출 정치행정조사실 심의관, 김병주 기획협력담당관, 김사우 재정경제팀장 그리고 김준 환경노동팀장이 기획위원으로 수고해 주셨다.

[표 3] 보고서 기획위원 명단

정치행정조사실 심의관	기획협력담당관	재정경제팀장	환경노동팀장
이현출	김병주	김사우	김준

그리고 보고서 중간점검, 대외협력, 언론홍보 등의 책임을 맡은 유용조·유재민 조사관, 정정일 행정사무관, 서경택 행정주무관의 역할과 함께 전체 보고서의 법률적인 검토를 위해 수고해 준 김남영·이혜미 조사관의 역할도 잊지 말아야 할 것이다. 끝으로 원고취합과 집필자들을 대상으로 협조사항 내지 공지사항 전달을 위해 수고를 아끼지 않은 외교안보팀 행정실무원 노오란 양의 역할도 기억해야 할 것이다.

2. 보고서 작성준비

‘한·미 FTA 보고서’ 발간과 관련하여 T/F를 구성하고, 기본계획안을 수립하여 처장님께 보고를 드린 것은 연초인 1월 5일이었다. 당시 기본계획안은 총론에서, ‘한·미 FTA 협정의 체결 의의’, ‘한·미 FTA 협정의 핵심조항과 기본과제’, ‘한·미 협상채널의 운용전략 및 주요쟁점’ 등 3개 주제를 다루고, 각론에서 정치행정·경제산업·사회문화 관련 13개 부문 주제를 잠정적으로 선정하여 총 16개 주제를 다루기로 하였다. 그러나 총론부분 3개 주제는 다루기에 민감한 부분이 있어 의논 끝에 추후에 독자적인 보고서 형태로 발간하기로 하고, 대신 각론부문 13개 주제를 한·미 FTA 협정문 목차를 참고하여 [표 2]에서처럼 19개 주제로 확대하였다.

보고서 발간 TF에서는 집필진들이 우선적으로 한·미 FTA의 전체적인 그림을 이해할 필요가 있다는 판단 하에 외부 전문가 간담회를 개최하기로 결정하였다. 맨 먼저 섭외한 강사는 당시 지식경제위원회 전문위원으로 재직중이던 문병철 현 국회도서관 법률정보실장이었다. 누구보다도 한·미 FTA와 관련해서 전문성과 현장감을 가지셨고, 특히 한·미 FTA 문제를 국회시각에서 조망해주실 것으로 기대되었기 때문이다. 다음으로 보고서에서 입법 및 정책과제를 제대로 지적할 수 있으려면 한·미 FTA의 문제점을 재빠르게 이해할 필요가 있다는 제안에 따라 송기호 변호사를 초청하기로 하였다. 이어 한·미 FTA에 대한 균형있는 이해를 돕기 위해 정인교 인하대 교수와 최동규 외교통상부 FTA 정책국장을 초청하였다. 끝으로 성선제 서울과학종합대학원 법학교수를 초청하여 미국의 연방법과 주법과의 관계에 대해 강의를 들었다.

보고서 발간 TF에서는 집필진들이 우선적으로 한·미 FTA의 전체적인 그림을 이해할 필요가 있다는 판단 하에 외부 전문가 간담회를 개최하기로 결정하였다. 또한 집필진들의 연구의 편의를 위해 한·미 FTA 관련 기본자료들을 발간·배부하였다.

[표 4] 한·미 FTA 전문가 간담회 개최 현황

회수	일시	초청 전문가	주제
제1차	1월 26일(목)	문병철(국회도서관 법률정보실장)	WTO와 국제통상규범
제2차	1월 30일(월)	문병철(국회도서관 법률정보실장)	WTO와 국제통상규범
제3차	2월 1일(수)	송기호(변호사)	한·미 FTA 개관
제4차	2월 7일(화)	정인교(인하대 교수)	한·미 FTA 평가
제5차	2월 16일(목)	최동규(외교통상부 FTA 정책국장)	정부의 FTA 정책
제6차	3월 15일(목)	성선제(서울과학종합대학원 법학교수)	미국의 연방법과 주법과의 관계

보고서 발간 TF에서는 또한 집필자들의 연구의 편의를 위해 한·미 FTA 관련 기본자료들을 발간·배부하였다. 참고자료집의 발간일자와 자료명은 [표 5]에서 보는 바와 같다.

[표 5] 참고자료집 발간 현황

발간번호	발간일자	참고자료명
제1권	1월 17일(월)	외교통상부, 「한·미 FTA 상세설명자료」
제2권	1월 17일(월)	국회 외교통상통일위원회 수석전문위원, 「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정 비준동의안 검토보고서」, 2008년 12월
제3권	1월 17일(월)	문병철 지경위 전문위원, 「WTO와 국제통상규범」, 국회사무처, 2011년 9월
제4권	2월 1일(수)	「대한민국과 미합중국 간의 자유무역협정」(국문)
제6권	2월 1일(수)	Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America(영문협정문)

3. 보고서 발간


보고서 발간은 당초 기획협력담당관의 요청에 따라 5월 25일로 예정되었으나 예기치 않았던 '상황'이 발생하여 결국 6월 4일로 연기되었다. 예기치 않았던 '상황'의 전모는 이렇다. 5월 17일자 '파이낸셜 뉴스'는 '한·미 FTA 후속입법 최소 100개'라는 제하의 기사에서 조사처 한·미 FTA 보고서를 인용한 것이다. 당일 오전 이 기사를 본 외교통상부 직원들의 문의전화가 쇄도하였다. '한·미 FTA 후속입법 최소 100개'라는 주장의 근거가 무엇이냐는 질문과 함께, 우리는 "정식보고서는 아직 발간되지도 않았고, 보고서의 요약본만 대한민국국회 홈페이지 제 19대 국회개원 준비현황에 올렸을 뿐이다"라고 해명하였다. 우리 보고서의 요약본을 본 외교통상부 직원이 "사실관계에 몇 가지 오류가 발견되어 보고서 전체를 리뷰해 주겠다"고 친절한 제안을 해왔다.

우리 국회가 견제·감독해야 할 행정부 측의 리뷰를 받는 것에 대해 부정적인 견해도 있었으나 상임위 검토보고서 작성과정에서도 해당부처의 사실관련 리뷰를 받는다는 지적도 있어 결국 보고서의 완결을 위해 외교부의 요청을 받아들였고, 그로 인해 보고서 발간이 늦춰지게 되었다. 제18대 국회 임기가 5월 29일에 종료되고, 의원회관 신관입주가 지연된 관계로 6월 4일에 보고서를 발간한 것이

문제되지 않는았다. 오히려 사실관계를 정확히 점검한 이후 자료집을 발간하게 되어 안심이 되었다.

이처럼 ‘한·미 FTA 보고서’는 관련 정부부처의 사전의견수렴 절차를 거침으로써 보고서의 완성도를 높였을 뿐만 아니라 보고서 발간과 관련하여 언론협조 또한 원만하게 이루어져 보고서 발간자체의 홍보는 물론 우리 처의 대외홍보에도 적지 않은 효과가 있었다는 점을 기록해 두고자 한다.

그러나 한편 돌이켜 보면 외부강사 초청 시 전경련, 농민단체, 제약업계 등 현장에서 활동하시는 분들을 모시지 못해 업계의 목소리를 직접 듣지 못한 아쉬움이 있다. 또한 자료집을 발간·제공하는데 있어서도 집필자들에게 좀 더 유익하고, 글쓰기에 도움이 되는 자료들을 충분히 마련해드리지 못한 점이 안타깝게 여겨진다.

끝으로 필자가 불가능하리라고 여겼던 ‘한·미 FTA 보고서’ 발간을 부단한 인내와 노력으로 거뜰히 이루어 낸 자랑스러운 집필자들 모두에게 감사와 존경을 표하며 이 글을 맺는다. 

‘한·미 FTA 보고서’는 관련 정부 부처의 사전의견수렴 절차를 거침으로써 보고서의 완성도를 높였을 뿐만 아니라 보고서 발간과 관련하여 언론협조 또한 원만하게 이루어져 보고서 발간자체의 홍보는 물론 우리 처의 대외홍보에도 적지 않은 효과가 있었다는 점을 기록해 두고자 한다.



독일통일 22년의 교훈과 남북관계



이승현
외교안보팀 입법조사관
정치학 박사

국회 입법조사처의 방문단은 이상철 정치행정 조사실 실장을 단장으로 2012년 3월 26일부터 독일 함부르크에 있는 평화안보연구소(Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik¹⁾)를 방문하였으며, 연구소 부소장으로 재직중인 볼프강 젤너(Wolfgang Zellner) 박사와 1시간 예정으로 대담을 나누었다. 처음 예정은 1시간 안쪽에서 인터뷰를 마칠 계획이었으나 열정적인 답변이 진행되면서 예정시간을 훌쩍 넘어 2시간 가량 진행하게 되었고, 그 결과물을 두 번에 나누어 받게 되었다. 다음은 전체 인터뷰 중 1부의 내용인데, 독일 통일의 교훈에서부터 6자회담에 이르기 까지 통일·남북관계 관련 다양한 쟁점들을 다루고 있다.

조사처: 젤너 박사님은 군축문제 전문가이십니다. 조사처 방문단은 동서독과 남북한의 통일 쪽에 관심이 있고, 이에 관해 질문하려 합니다. 많은 시간이 소요되지는 않을 것입니다. 45분~1시간 가량 질문과 답변을 주고 받는 형식으로 하겠습니다.

젤너 박사: 영어로 말씀하시는 것이 편하시면 영어로 인터뷰 진행 하셔도 됩니다. 괜찮으시다면, 우리 대화를 영어와 독일어를 섞어서 진행할 수 있습니다.

조사처: 저희들은 이 인터뷰를 위해 몇 가지 질문을 준비했습니다. 우리 실장님께서 먼저 인터뷰를 시작하실 것입니다.

1) 이 연구소에 대한 자세한 소개는 국회입법처보 2009년 겨울호(PP. 90~95)에 게재한 바 있다.

조사처: 만나서 매우 반갑습니다. 우리들은 국회입법조사처에서 일하고 있습니다. 국회입법조사처는 입법 및 국정전반에 걸친 정책을 연구하는 국가기관입니다. 우리들은 정치행정조사실 소속인데, 김종갑 박사는 선거 전문가이고, 이승현 박사는 남북관계와 통일 분야의 전문가입니다. 그리고 이상팔 박사는 행정안전팀장이며 이상팔 박사가 구체적으로 질문할 예정입니다. 저는 국회입법조사처 정치행정조사실장 직무를 수행하고 있는데, 행정부의 법제처에서도 일했던 경험이 있습니다. 즉, 행정부와 입법부 두 기관에 걸친 경험을 갖고 있으며, 법률 관련 분야에서 30년 넘게 일해 왔습니다.

젤너 박사: 저도 20년 전에 의회에서 일한 적이 있습니다만 행정 실무를 하지는 않았고, 위원회의 일원으로서 국방위원회, 외교통상위원회, 그리고 무기 통제와 군축위원회에서 일했습니다. 이 기간은 꽤 긴 세월이었고, 국방위원회 등에서 수많은 회의를 준비해야했기 때문에 그곳에서의 일들은 약간 지루했으며, 그래서 저는 박사 학위 논문을 쓰고 직업을 바꾸었습니다.

조사처: 독일 국민들은 독일의 통일이라는 굉장히 큰 업적을 달성하였지만, 한국은 아직 통일을 이룩하지 못했습니다. 통일 이전에, 독일의 중앙 정부는 독일의 통일을 촉진하기 위해 사전에 많은 준비를 했음에도 불구하고, 준비한 대로 이루어지지 않은 점이 있었을 것입니다. 이 과정에서 독일 국민이 얻은 가장 중요한 교훈은 무엇이라고 생각합니까?

젤너 박사: 제 생각에 가장 중요한 사실은, 통일과 같은 사건이 발생할 경우, 여러분이 예측하지 못한 순간에 갑자기 통일이 찾아 온다는 점입니다. 통일은 언제나 예측하지 못한 순간에 이루어지기 때문에 여러분은 절대로 미리 완벽하게 준비할 수 없으며, 저는 이것이 가장 중요한 포인트라 생각합니다. 1989년에서 1990년 사이에, 동독에 사는 그 누구도 통일을 기대하지 않았습니니다. 우리 측 또한 거의 비슷했습니다. 우리는 당시 동독 없이 행복했고, 적어도 우리 세대는 동독에 대해 그다지 많이 생각하지 않았습니니다. 우리는 동서독 관계가 좀 더 개선된 상태를 즐기면서 좀 더 행복하게 지낼 수 있었을 것입니다. 서독에서는, 몇몇 나이 든 층을 제외하고는, 아무도 통일이라는 차원에서 생각하지 않았습니니다. 그러니까 통일은 예측과는 굉장히 상반되게 발생했던 것입니다.

처음 예정은 1시간 안쪽에서 인터뷰를 마칠 계획이었으나 열정적인 답변이 진행되면서 예정시간을 훌쩍 넘어 2시간 가량 진행하게 되었고, 그 결과물을 두 번에 나누어 받게 되었다.

이유는, 물론 알려져 있듯이, 소련의 약화가 초래한 동유럽권의 전반적인 약화, 즉 경제적 취약성이 심화된 것에 있었습니다. 그래서 현존 사회주의는 파산하게 되었습니다. 경제적인 문제가 바로 그 원인입니다. 정치적이거나 이념적인 문제들이 원인이 아니었고, 이 문제들은 후에 발생하였습니다. 기본적으로는 경제적 변동에서 원인을 찾을 수 있습니다.

첫 번째 교훈은 이러한 일들은 여러분들이 예측하지 못한 시점에서 발생한다는 것입니다. 심지어 여러분들이 통일문제에 대해 20년 동안 생각하고 고민해 왔다하더라도 여러분은 기본적으로 준비되어 있지 않은 채 통일을 맞이하게 될 것입니다.

두 번째 교훈입니다. 여러분은 통일이 이루어지는 경우 통일 과정과 경제적 변수 등에 대해서 많은 오관을 저지르게 될 것입니다. 제가 제대로 기억하고 있다면, 1989년 11월 경에 콜(Kohl) 수상이 “10개항 계획”을 발표했습니다. 이것은 당시 상황에 대한 공식적인 의견을 발표한 것입니다. 그 10개항 계획을 살펴본다면, 1년 후에 이루어질 독일통일과 같이, 매우 급격한 통일에 대한 계획이 아니라는 것을 깨닫게 될 것입니다. 이 10개항 계획은 동독 주와 서독 주의 평행한 공존 상태가 더 길게 이어질 것을 염두에 둔 것이었습니다. 그러니까 이 계획이 나왔다는 것은 통일과정의 힘과 다이내믹스에 대해 치명적인 오관을 했다는 증거입니다. 한국의 경우도 통일 과정에서 오관을 할 수 있습니다. 정치적 힘과 경제적 변수(economic parameter)에 대해서도 잘못된 판단을 할 수 있습니다. 처음에 우리는 동독의 경제적 자산이 매우 가치 있고 높을 것이라 생각했습니다. 국제적으로 동독은 10번째로 산업화된 국가였으므로, 서독은 동독의 자산을 말하자면 5,000억 마르크~7,000억 마르크 정도로 생각했습니다. 결과적으로 보면 동독자산은 실질적으로는 아무런 가치도 없는 것으로 밝혀졌고, 아니 사실 그 정도도 아니라 마이너스로 밝혀졌습니다. 왜냐하면 우리는 마르크 화(Deutch Mark)를 굉장히 빨리 찍어냈고, 그 때문에 전체 경제가 삼시간에 죽어버렸기 때문입니다. 우리는 더 이상 경쟁력을 가지고 있지 않았습니다. 그래서 우리는 많은 오관을 저질렀습니다. 거의 모든 부분에서 잘못된 판단을 내릴 수 있다는 것이 기본적인 교훈이라고 생각합니다.

독일 통일과정을 통해 이런 경험들을 간접적으로 체험할 수 있었고, 약 22년 동안 생각할 시간적 여유가 있었기에 아마도 한국은 좀 더 잘 통일을 준비할 수 있을 것입니다. 그러나 저는 경고하고 싶습니다. 아무리 잘 준비를 한다 하더라도 한

국 또한 오판을 할 수 있습니다. 제가 한국 전문가, 특히 북한과 그 국내적인 상황을 연구하는 전문가가 아니기 때문에 그 문제들을 정확하게 예측할 수는 없지만, 분명 많은 문제들에 대해, 한국 또한 잘못 판단할 것입니다. 그러나 우리의 경험에서 배운 최고의 교훈은 한국이 통일을 예측하지 못했던 시점에 갑자기 다가 온다는 것이며, 한국은 거대한 문제에 대해서 뿐만 아니라 엄청난 세부적인 것들에 대해서도 수 없이 많은 오판을 저지를 것이라는 것입니다.

이제 22년이 흘렀고 우리는 지금까지 동독에 1조 5천 억 마르크 정도를 투자해왔습니다. 동독의 대부분의 지역은-베를린(Berlin) 주변의 라이프치히(Leipzig) 또는 드레스덴(Dresden) 같은 예외적인 소규모 지역을 제외하고는-경쟁력이 없었습니다. 낮은 수준의 산업 생산성으로 인해 실직률이 상당히 높았습니다. 우리에게 미래의 희망조차 없는 지역들도 있습니다. 메클렌부르크(Mecklenburg)의 대부분의 지역은 관광업과 관련되어 있습니다. 그곳은 해안가 지역입니다. 우리는 이곳을 서독과 같은 수준으로 개발시키는 목표를 포기했었습니다. 우리가 설정한 목표를 달성하는 것은 드레스덴(Dresden)과 같은 지역들에서만 가능했고, 그 외 지역에서는 거의 불가능합니다. 저는 작년에 드레스덴(Dresden)에 있었는데, 그곳은 다릅니다. 작센(Saxony) 지방은 거의 성공적입니다. 드레스덴(Dresden)에는 현대적인 산업들이 많습니다. IT 산업, 칩 산업, 그리고 굉장히 훌륭한 이공계 대학들이 있습니다. 국가로부터 후원을 받는 24개의 최고 수준의 연구기관들도 있습니다. 많은 젊은이들, 어린이들 사이로 지나가다 보면, 여러분은 느낌을 얻을 수 있습니다. 산업이 호황으로 성장하는 곳에는 젊은이들이 많이 마련입니다.

지금까지 우리는 서부지역에 대해 토의를 했습니다. 동부로 흘러오는 돈의 흐름을 보면, 현재로서는 충분한 수준입니다. 우리도 또한 자금이 필요합니다. 우리 서독에도 저개발되었거나 노르트라인-베스트팔리아(North Rhine-Westphalia)의 광활한 지역과 같이 구조조정 중에 있는 지역이 존재합니다. 구 노르트라인-베스트팔리아(North Rhine-Westphalia)의 가장 오래된 도시들은 석탄과 강철을 생산했지만 이제는 아무것도 가지고 있지 않습니다. 도르트문트, 보훔, 아헨(Dortmund, Bochum, Aachen)이 그렇습니다. 모두 자랑스러운 산업 도시들이지만 이제 가난하며 심지어 빚더미에 올라앉은 경우도 있습니다. 일인 당(per capita) 4,000~8,000 유로의 빚을 지고 있습니다. 그리고 그들은 이제 돈이 더 필요하다고 요청하고 있습니다.

지금까지 우리는 서부지역에 대해 토의를 했습니다. 동부로 흘러오는 돈의 흐름을 보면, 현재로서는 충분한 수준입니다. 우리도 또한 자금이 필요합니다. 우리 서독에도 저개발 되었거나 노르트라인-베스트팔리아(North Rhine-Westphalia)의 광활한 지역과 같이 구조조정 중에 있는 지역이 존재합니다.

부의 관점에서 독일은 남-북의 격차가 있습니다. 가장 부유한 지역들은 로텐 베르크(Lautenberg)와 헤센(Hessen)의 남부(Hessen-southern)지역, 라인란트 팔츠 주(Rhineland-Palatinate) 지역들로, 유력한 지역들입니다. 대부분의 본 부 또한 여기 위치하고, 가장 큰 30개의 주식거래소가 위치합니다. 이는 북쪽으로 갈수록 적어집니다. 함부르크(Hamburg)에서는 공공의 부보다는 민간의 부가 더욱 큼니다. 거기에는 굉장히 부유한 사람들이 있지만, 주 자체는 그렇게 부유하지 않습니다.

이러한 남-북간 격차는 1990년에 이미 있었습니다만, 시간이 감에 따라 격차가 더욱 커졌습니다. 남부 지방의 실직률은 5% 이하이고, 심지어 몇몇 지역은 2% 대입니다. 이는 실직자가 거의 없다는 뜻입니다. 직업이 없는 사람들은 아프거나 알코올중독이거나 아니면 다른 문제점 - 일할 수 없다거나 완전히 자격이 되지 않는 -을 가진 사람들입니다. 이곳 북부 지방은 실직률이 8, 9% 혹은 심지어 15%에 이르기도 합니다. 일정 수준 이상의 교육을 받은 사람들은 이 지역에서 빠져나가고 있습니다. 우리 행정부의 수상께서는 아직 메클렌부르크-포어페메른 주(Mecklenburg-Vorpommern)에 거주하는데, 그녀는 매일 아침 열차로 출근하십니다. 여기서 일하고 계시지만 한 시간밖에 걸리지 않기에 가능합니다. 그러나 그녀는 더 이상 그녀의 연방주 (federal contry)에서 일하지 않고 함부르크에서 일하고 계신데, 이것은 예외적인 경우가 아닙니다.

그렇습니다. 이것이 현실입니다. 현재 유럽을 보면, 경제 운용에 있어서, 더 이상 광범위한 산업 부문 등을 유지하지 않고 있고, 금융 부문에 치중하고 있는 영국과 달리, 우리는 아직 상황이 좋은 편입니다. 독일산업은 경쟁력을 유지하고 있습니다. 금융위기 이후 수요가 다시 증가할 때에 우리는 산업경쟁력을 갖추고 있었고, 다른 국가들은 그렇지 못했기에 수요에 맞추어 생산하지 못했습니다. 독일의 산업은 강하고, 기본적으로 독일이란 국가는 가난하지 않습니다. 그러나 이런 연방적 테두리 안에서는, 남과 북, 동과 서의 지역이 발전 정도가 다릅니다. 남-북 지역격차와 동-서 지역격차가 겹쳐있습니다. 이것은 기본적인 현실이고, 변화될 것이라고 생각하지 않습니다. 이러한 현실은 오히려 견고하고 안정된 상태를 유지하고 있습니다.

조사처: 통일 비용에 대해서 이야기하고 싶습니다. 통일 비용을 마련하기 위해, 독일 정부는 복지 예산을 삭감했습니다. 저소득층이 추가적인 부담을 대부분 짚

어지게 되었습니다. 이러한 상황에서, 독일 정부는 어떻게 통일 독일의 저소득층을 지원하였습니까?

젤너 박사: 첫째, 1990년과 현재의 독일은 가난하지 않습니다. 그래서 정부는 재원을 가지고 있었습니다. 둘째, 소위 연대세(통일세의 일종으로 구 동독 경제 재건을 위한 공동부담금—Solidarity Surcharge) 제도가 있습니다. 모든 시민은 통일 재정 마련을 위해 추가세금을 냅니다. 셋째 요인으로, 부채가 점점 증가해왔고, 이것은 GDP의 공공 부채(public indebtedness)의 80% 를 차지하고 있습니다. 이 수치는 적당한 범위에서 벗어난 수치입니다. 유로의 '수렴조건'은 GDP에 대한 공공부문의 부채가 60% 를 넘지 않아야 합니다. 그리고 우리는 다른 대부분의 유럽국가들이 그런 것처럼, 그 제한 수치를 넘겼습니다. 우리는 다시 제한 수치 아래로 내려왔는데, 몇 년 전 까지만 해도 유로의 '수렴조건' 기준으로 3%를 넘겨 통화부채 상태였습니다.

제 생각에 독일의 경제는, 부가세와 부가적 부채를 포함하여, 추가적인 부담들을 지탱하기 충분한 정도로 튼튼했고, 앞으로도 그럴 것이라 생각합니다. 연대세(Solidarity Surcharge)는 좀더 유지될 것이고, 그 이후에는 폐지될 것이라고 생각합니다. 우리는 상당히 오랫동안 이 제도를 유지해 왔습니다. 거의 한 세대에 해당하는 기간입니다. 저는 5년 후에 어떤 당이든, 통일세를 10년 더 연장하겠다는 정당이 여당이 될 것이라고 상상할 수 없습니다. 게다가, 점점 의문스러워지는 것은 동독으로 도로를 더 내는 것이 합리적인지에 대한 것인데, 왜냐하면 현재 사회적 기반시설이 준비된 상태이기 때문입니다. 새 도로, 새 철로, 새 수로, 거의 모든 것이 새 것인데, 부분적으로는 서독의 일부 지역보다 상태가 좋습니다.

조사처: 통일에 있어서 객관적인 조건과 주관적인 조건 모두를 해결을 해야만 통일이 가능한 것 같은데, 독일의 경우, 주관적으로도 통일의 준비를 잘 했고, 역사적으로 객관적인 상황도 잘 전개되어 있는 와중에 잘 대응을 한 것 같습니다. (아까 얘기된 대로 예측되지 않았다는 측면도 있기는 하지만..) 한국은 지금 주관적 통일의 기준을 갖추기도 쉽지 않고, 또한 통일의 조건이라는 객관적인 상황이 역사적으로 전개되는 것도 아니라는 생각이 듭니다. 거기에 대해 독일의 관점에서 말씀해 주시면 좋겠고, 가능하다면 한국의 상황과 연관지어 말씀을 좀 해주셨으면 좋겠습니다. 주관적으로 아무리 준비를 해도, 객관적인 상황이 도래하지 않으면 할 수 없는 것이 통일입니다. 우연이라는 것은 표면적인 것일 뿐이지, 역사의

이러한 남-북간 격차는 1990년에 이미 있었습니다만, 시간이 갈수록 격차가 더욱 커졌습니다. 남부 지방의 실직률은 5% 이하이고, 심지어 몇몇 지역은 2% 대입니다. 이는 실직자가 거의 없다는 뜻입니다.

흐름은 우연이 아니라 필연적인 것일지도 모르는데, 객관적인 통일의 조건에 독일이 잘 대응을 한 것이 아닌가 생각합니다. 그리고 한국의 경우 통일의 객관적인 상황이 다가오고 있다고 생각하는가를 묻고 싶습니다.

젤너 박사: 그것은 전혀 예측되지 않았던 상황이었기에, 아무도 통일에 대해 준비되어 있지 않았습니다. 기본적으로는 소련이 큰 경제적 어려움에 처했다는 것으로 알려져 있지만, 우리는 냉전 후 현실에 대한 부분만 생각하고 있었을 뿐입니다. 아무도 그 현실이 그렇게 짧은 시간에 변할 것이라고 생각하지 않았습니다. 소련이 사라지고, 동독도 사라졌습니다. 이런 변화는 당시로서는 우리의 사고의 한계를 뛰어넘은 것이었습니다. 따라서, 누구도 준비되어 있지 않았습니다.

서독의 경제적, 정치적 힘과 관련된 조건은 그럴듯한 힘이라는 기초위에서 받아들여졌습니다. 힘은 당신이 가질 수 있는 가장 좋은 것입니다. 만약 경제적 자원과 정치적 자원을 갖고 있다면 이를 활용하여 상당한 충격도 흡수할 수 있을 것입니다. 그것은 물론 충격이었습니다. 첫 번째 충격은 예측하지 못했다는 것입니다. 두 번째 충격은 우리가 기대했던 경제적 자산이 사실은 존재하지 않았다는 것입니다. 오히려 마이너스인 부채를 안게 되었습니다. 이러한 사실은 1990년이 되어서야 밝혀졌습니다. 공식적으로 통일되기 몇 달 전인 1990년 초에, 우리는 여전히 동독에서 많은 자산을 얻을 수 있을 것이라 생각했습니다만 우리가 실제로 찾아낸 것은 수많은 투자 수요였습니다.

한국은 통일과정에서 예상했던 것과 전혀 다른 상황이 발생할 가능성에 대비해야 합니다. 이것이 독일 통일로부터 얻을 수 있는 기본 교훈입니다. 물론, 당신들은 미리 준비할 수도 있고, 역사도 공부하여 대비하겠지만, 당신들도 한국에 통일이 다가오면 굉장히 놀랄 것이라고 생각합니다. 가장 좋은 것은 당신들이 충분한 자원들 - 경제적인 그리고 정치적인 - 을 확보하여 보유하고 있는 것입니다.

또한 통일은 광범위하면서도 흥미로운 정치문화적 변화를 가져옵니다. 우리의 수상은 동독 출신입니다. 그녀는 독일민주공화국(GDR) 시절까지만 하더라도 그렇게 정치적이지 않았습니다. 그녀는 개신교 목사의 가정에서 자랐습니다. 최근 당선된 우리의 대통령은 전직 목사입니다. 정치 문화적 영향력 측면에서 명백한 권력이동이 일어났습니다. 굉장히 흥미로운 일입니다. 동독 출신이 점점 더 늘어나고 있고, 그리고 종종, 그들은 목사 출신이기도 합니다.

조사차: 의도적으로 기획된 것입니까?

젤너 박사: 의도적으로 기획한 것은 아닙니다. 단지 그저 그런식으로 일이 흘러가 버린 것입니다. 이것 또한 누구도 예측하지 못했던 일입니다. 1990년에 누군가 세계 이 나라가 20년 후에 두 명의 복음주의 목사들에 의해 다스려질 것인지 물었다면, 저는 아마 웃었을 것입니다. 그렇지 않다는 데에 가진 돈을 다 걸었을 것입니다. 왜냐하면 정말로 믿기 어려운 일이니까요. 여기서는 이런 친구들이 아무런 발언권도 갖지 못할 것으로 생각했습니다. 그러나 역시 이러한 놀라움 중의 하나는, 우리의 수상이나 새로 당선된 대통령과 같은 사람들의 영향력이 상당히 커졌다는 것입니다. 또한, 이러한 영향력은 경제적 부나 경제적 기여에 뿌리를 두고 있지 않습니다.

조사차: 그것이 매우 중요한 측면입니까?

젤너 박사: 그렇습니다. 우리는 종종 말하곤 하는데 남부나 서부 출신 독일인은 뭔가 발언권을 갖고 있다고 말합니다. 혹은 전직 연방 대통령이었던 슈뢰더(Schroeder)가 나온 니더작센 주(Niedersachsen) 출신들이 연방의 권력 기관으로 갈 수 있지만, 우리 수상의 출신지인 메클렌부르크-포어퍼메른 주(Mecklenburg-Vorpommern) 출신은 갈 수 없다고 말합니다. 그곳은 가장 가난한 곳입니다.

조사차: 제 이름은 이상팔이며, 행정학(public administration) 전공자입니다. 현재 행전안전팀의 팀장직을 맡고 있습니다. 젤너 박사님을 인터뷰할 기회를 가지게 되어 매우 기쁩니다. 질문을 하나 하겠습니다. 통일 이전에 동독으로부터 넘어온 사람들, 즉 동독이탈주민에 대한 서독의 정책은 무엇이었습니다?

젤너 박사: 당시 콜(Kohl) 수상의 즉각적 반응은 그들에게 경제적 삶을 영위할 수 있게 해주는 것이었습니다. 경제적 관점에서 풍요로운 광경(flowery landscape) 이라는 유명한 말이 있습니다. 우리가 국가 전체에 걸쳐, 5년 또는 10년의 짧은 기간 동안 매우 고통스러운 과정을 살아낸다면, 동등한 삶의 조건을 성취할 것이라는 것은 과장된 선전이 아니라 확고한 신념이었습니다. 우리가 10년 정도의 노력을 통해 동등한 삶의 조건을 성취할 수 있다고 가정한 것이 불가능한 것이었다는 것을 세월이 지난 후에야 깨달았습니다. 우리가 살아있는 동안에는,

공식적으로 통일되기 몇 달 전인

1990년 초에, 우리는 여전히 동독에서

많은 자산을 얻을 수 있을 것이라

생각했습니다만 우리가 실제로 찾아낸

것은 수많은 투자 수요였습니다.

적어도 다음 30년까지는, 그 목표에 도달할 수 없을 겁니다. 우리는 메클렌부르크-포어페메른(Mecklenburg-Vorpommern)에서의 삶을 뮌헨(Munich)과 동등한 수준으로, 실직자가 없고 모두 많은 돈을 버는 근사한 직업을 가진, 쾌적한 상태로 만들 수는 없습니다.

그래서, 이것이 문제입니다. 우리는 통일 이전에도 상당한 발전상에서의 격차를 가지고 있었으나, 통일 이후 그 간격이 더욱 벌어져 버렸습니다. 그러한 문제는 동-서 지역간에도 있으나, 남-북 지역간에도 있습니다. 어제 자를란트 주(Saarland)에서 선거가 있었는데 그곳은 독일에서 가장 가난한 연방국 중 하나입니다. 그곳은 철과 석탄의 오래된 공업지대였습니다. 현재 자를란트(Saarland)에는 뭐가 있겠습니까? 별로 없습니다. 약간의 철강업과 자동차 제조업, 그리고 그다지 성공적이지 못한 컴퓨터 산업이 있습니다. 대부분의 지식층들은 그곳에서 마땅한 직장을 찾지 못해 떠나고 있습니다.

독일은 내부적으로 불평등한 측면이 있는데, 통일로 인해 그것이 더욱 심화되었습니다. 한국의 경우, 통일로 인해 상당한 불평등이 심화될 것입니다. 우리가 북한의 삶의 질에 대해 들은 바에 따르면, 북한은 일단 먹을 것조차도 충분하지 않기 때문입니다. 동독은 기본적으로 먹을 것은 있었습니다. 외화의 문제로 인해 바나나 따위가 너무 비싸 구할 수 없는 경우는 있었지만, 기본적으로 모든 이들이 충분히 먹을 정도는 되었습니다. 식량문제는 없었습니다. 특별히 좋다고 할 순 없어도 대부분의 동독사람들은 아파트도 가지고 있었습니다. 제가 이해하기로, 북한은 개인 수준의 안전망을 갖추지 못하고 있습니다. 따라서, 또 다른 교훈은 통일의 과정으로 인해 불평등이 심화될 것이라는 점입니다. 필연적으로 통일은 기존에 남한이 안고 있던 문제인 불평등을 심화시킬 것입니다. 거의 모든 국가가 구조적 불평등 문제를 가지고 있습니다. 한국도 마찬가지일 것입니다. 한국은 전국적으로 완벽하고 고르게 발전시키지 못했습니다. 장기적 관점에서 불평등 문제를 다루기 위해 준비해야 할 것입니다. 장기적 관점은 몇 년, 혹은 십여 년 단위가 아니라, 세대 단위를 뜻합니다. 우리는 통일 이후 거의 한 세대에 다다랐습니다. 독일이 통일된지 이제 22년 째에 접어들고 있기 때문입니다.

반면에, 이러한 부담 때문에 독일은 소득을 늘려야 했고, 이를 위해 산업 발전과 생산성 증가에 박차를 가했습니다. 한국도 경제를 위해 무언가를 해야 합니다. 한편, 여타의 유럽 국가들에 비해, 우리의 순 임금은 아주 조금 늘었을 뿐입니다. 손실을 보았습니다. 저의 소득을 살펴보면, 10년 전보다 오히려 약간 줄었

습니다. 현 세대는 성장하고 있습니다만 청년들, 학생들, 그리고 30대들은 그들의 부모세대보다는 덜 풍요로울 것입니다.

나의 부모세대가 가장 부유했습니다. 저의 어머니는 지금도 꽤 괜찮은 수준의 연금을 받고 있습니다. 한 세대가 흐르다 해도 누구도 나의 어머니와 동일한 수준의 연금을 받기는 힘들 것입니다. 우리는 사회연금의 구조조정을 하였고, 연금을 4자리 단위로 감축했습니다. 예컨대, 학교 선생님이 과거에 4,000유로의 연금을 받을 수 있었다면, 이제는 네 자리수(천 단위)로 연금을 줄여, 연금 수입은 2,000유로로 내려갑니다. 많은 이들이 이것이 무엇을 의미하는지 이해하지 못하고 있습니다. 만약 그들이 평생 동안 투자활동을 하지 않는다면, 노년에 그들은 가난할 것입니다. 이전에는 연금 덕분에 이런 일은 일어나지 않았습니다.



〈 젤너 부소장이 조사처 방문단의 질의에 대해 답변하는 모습 〉

일 년 후에 프로젝트가 끝나면 일자리를 잃은 후, 또 다른 프로젝트를 시작해야 합니다. 그들은 하루 하루 일년 단위로 생계를 이어가야 하기 때문에 많은 돈을 모으는 것은 불가능한 일입니다. 20, 30년 후를 위해 구조적 문제들을 연기하고 있지만, 그 문제점들은 결국 드러나고 말 것입니다.

조사처: 한국의 통일부에 해당하는 내독성의 역할에 대해서도 알고 싶습니다.

젤너 박사: 그 부서는 현재는 폐지되었습니다. 그 부서는 지금은 더 이상 존재하지 않는, 과도적 기구였습니다. 내독성은 독일민주공화국(GDR)을 상대하는 책임 부서였습니다. 독일민주공화국(GDR)의 존재가 희미해질수록, 이 부서 또한 제법 빠르게 와해되었습니다. 지난 20년간 내독성은 더 이상 존재하지 않았습니다. 내독성은 오직 독일연방공화국(GDR)에 관한 문제만을 다루며, 극소수의 사람들만이 믿었던 통일의 이념적 구상들을 다루던 부서였습니다. 현재 그 부서는 폐지되었습니다. 현재는, 여타 유럽 국가들처럼 내무부와 연방 국무부가 내독성이 수행했던 업무를 담당합니다.

우리는 통일 이전에도 상당한 발전상에서의 격차를 가지고 있었으나, 통일 이후 그 간격이 더욱 벌어져 버렸습니다. 그러한 문제는 동-서 지역간에도 있으나, 남-북 지역간에도 있습니다.

조사차: 핵 문제에 대해서는 어떻게 생각하십니까? 이것 또한 미래의 통일 과정에 따라붙는 꽤 큰 문제입니다.

젤너 박사: 핵 문제는 잘 통제되었습니다. 핵무기는 소련군의 지휘권 아래 소련과 동독에 존재했습니다. 아시는 바와 같이, 소련군은 1990년 혹은 1994년까지 주둔했다 철수했는데, 핵무기 또한 그들이 철수하면서 가져갔습니다. 현재는 미국의 핵무기 200여기가 독일 뿐 아니라 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 그리고 터키에 있습니다. 이것들은 주로 폭탄 형태로 배치되어 있습니다.

반면에 러시아는 상당히 더 큰 규모의 핵무기를 가지고 있습니다. 우리의 웹사이트에 보시면, 이와 관련한 좋은 연구를 만날 수 있습니다. 저명한 러시아 학자의 연구입니다. 해군, 공군 등을 통틀어, 실전 배치된 핵 무기가 약 2000개가 넘는 것으로 추산된다고 합니다. 그리고 상당히 많은 양이 무기고에 보관되어 있습니다. 러시아 전역에, 일부는 동아시아 지역에, 또 다른 일부는 다소 서방 세계에 가깝게 분포해 있습니다.

물론 서독은 이 문제를 매우 걱정하고 있습니다. 공식적인 독일 정치에서, 이 쟁점은 상당히 중요하게 취급되고 있습니다. 러시아는 이 문제를 언급하는 것조차 매우 주저하곤 하는데, 이는 핵무기가 NATO의 우월한 재래식 군사력에 대응하여 균형을 맞추어 주는 전략적 역할을 한다고 생각하기 때문입니다. 러시아의 핵무기는 양적으로도 그렇지만 질적으로 크게 우월합니다. 그리고 러시아 인들은 이것을 대응방안으로 여깁니다. 그것은 현실 세계와는 아무 관계없는 어리석은 생각이지만, 어쨌든 그들은 그렇게 생각합니다.

이러한 쟁점들과 새 전략무기 감축협정(START: Strategic Arms Reduction Treaty) 사이에는 상관관계가 존재하는데, 왜냐하면 다음 협상단계에서는 비전략적(non-strategic)핵무기 문제를 실전 배치하지 않은 비전략적 핵탄두와 함께 협상할 수 있다는 생각 때문입니다. 모든 것은 최상의 조건 하에서 협의될 것입니다. 우리는 이 쟁점들을, 새 미국 대통령이 당선된 이후인 2013년 후반까지, 지속적으로 논의할 수 있습니다. 현재로선 별다른 비즈니스는 없습니다. 먼저 러시아에서 선거가 있고 그 뒤로 미국 선거를 기다리고 있습니다. 만약 오바마 행정부가 계속 집권한다면 이 과정은 적어도 반년은 걸릴 것입니다. 만약 그게 아니라 또 다른 행정부가 등장한다면 이 논의를 하는데 1년은 족히 걸릴 것입니다. 그리고 나면 그 문제는 해소될 것입니다.

또한, 2+4 협상(독일관련 최종해결에 관한 조약)으로, NATO는 동독에 핵무기를 포함하여 NATO 군대를 배치하지 않기로 했습니다. 그리고 소련군이 철수했습니다. 냉전 시대와 냉전 직후 시대를 비교해 볼 때, 미국측이나 소련측 모두 비 전략적(전술)핵무기 숫자를 실질적으로 감축했습니다. 1990년대 초기에, 소위 대통령 훈령 아래 핵무기들의 폐기, 철수, 감축 등의 과정이 진행되었습니다. 협상이 성공하지 못하더라도 독일의 시스템인 토네이도가 내년부터 실행되기 때문에, 전쟁의 유산으로 남은 미국 무기들은 철수하게 될 것입니다. 정치인들에 따르면, 뒤 이어 배치될 전투기들은 핵 인증이 되지 않은 것입니다. 이것이 유로파이터(Eurofighter)입니다. 유로파이터는 핵 승인(nuclear clearance)을 가지고 있지 않기에 B60이 견디는 것만큼은 견딜 수 없습니다.

저는 미국의 일방적인 철수도 있을 것이라 생각하는데, 왜냐하면 미군에게 그 무기들은 너무 오래되어 못 쓰게 된 것이기 때문입니다. 그 무기들은 노화되어 못 쓰게 되었고, 불필요하고, 유지하느라 비용은 많이 듭니다. 비용을 절약해야 했을 것입니다. 그래서 이 무기들은 사라질 것입니다.

러시아 인들은 아직도 이 무기들에 중요한 뭔가가 있다고 생각합니다. 러시아 핵무기 숫자들도 감소할 것인데, 러시아 핵무기는 15~20년 정도의 수명을 가지기 때문입니다. 15~20년이 지나면, 그것들을 셀단위로 완전히 해체해야 할 것입니다. 그 작업을 할 수 있는 러시아 산업도 지속적으로 감소하고 있습니다. 그들은 더 이상 그렇게 고성능의 무기를 다룰 능력이 없습니다. 우리가 어떤 협정이나 협상을 하지 않더라도 핵탄두의 숫자는 자동적으로 줄어들게 될 것입니다.

개인적으로, 제게 있어서 이진 주요 쟁점사항은 아닙니다. 물론, 우리는 지속적으로 이것에 대해 연구하고 토의할 것입니다. 오늘 오후에 연방정부의 군축부서로부터 온 대표자들이 방문합니다. 그리고 온종일 군비 축소에 대해 토의를 진행할 것입니다. 이는 중요합니다. 그러나 동시에, 그것은 현실로부터 매우 동떨어져 있습니다. 누구도 그에 관심을 가지지 않습니다. 압박을 받을 필요가 없습니다. 그게 3년씩이나 걸린다고 하더라도 그동안 한숨 자도 됩니다. 이진 전혀 문제가 되지 않습니다.

또 다른 문제는 러시아에 많은 핵무기 비축량이 존재한다는 것입니다. 그것들이 모두 충분히 안전하게 지켜지고 있는지는 모릅니다. 언제라도 테러 분자가 접근할 가능성은 존재합니다. 이것이 훨씬 더 골칫거리입니다. 무기를 적게 가지고

현재는 미국의 핵무기 200여기가 독일 뿐 아니라 이탈리아, 벨기에, 네덜란드, 그리고 터키에 있습니다. 이것들은 주로 폭탄 형태로 배치되어 있습니다.



〈 기념촬영 〉

은 비합법적인 테러단체 혹은 테러리스트들의 손에 핵무기가 들어가는 것입니다. 물론, 이는 한반도의 핵 상황과는 약간 다른 문제이긴 합니다.


조사처: 우리는 또한 6자 회담의 미래를 어떻게 보시는지 묻고 싶습니다. 6자 회담이 여러 차례 진행 된 바 있는데 켈너 박사님의 해석을 듣고 싶습니다.

켈너 박사: 상당히 어려운 질문인데, 왜냐하면 제가 그쪽의 전문가가 아니라서 그렇습니다. 그렇지만 제가 관찰한 바에 따르면, 북한 정권이 협상의 한계선까지 잘 활용할 정도로 교활한 측면이 있다는 것입니다. 만약에 레드라인이 여기까지 라고 간주한다면, 그들은 레드라인에 가능한 근접한 곳까지 치고 나옵니다. 그들의 상대방인 적들을 최대한 압박하고 에너지, 식량 등을 얻어내려 합니다. 한걸음 더 나아간다면, 한 클릭 더 이동합니다. 그런 전술은 성공하기 어렵습니다. 북한은 상황을 활용하는 데 있어서 매우 영악합니다. 앞으로 6자회담의 진행방향을 정확히는 알기 어렵습니다. 왜냐하면 제가 북한의 국내정치 동향을 모르기 때문입니다. 새 지도부가 반대세력을 확고히 제압했습니까? 이런 질문에 대한 답은 한국의 정보기관의 정보(국정원)를 받아야 찾을 수 있을 것입니다. 독일의 정보기관이 아니라 한국의 정보기관의 정보를 받아야 북한 국내 정치의 동향을 알 수 있을 것입니다. 우리는 거기에 대해 잘 모릅니다. 북한은 외부에 대하여 상당히 폐쇄적입니다. 다가갈 수가 없습니다. 따라서, 한국만이 북한 내부에서 무엇이 어떻게 돌아가는지 대략적으로나마 알 수 있으리라고 생각합니다.

제 생각에 북한은 독일민주공화국(GDR)보다 훨씬 더 폐쇄적입니다. 독일민주공화국(GDR)은 수만, 수십만 명의 사람들, 민간인 접촉, 노인, 기업인, 정치인, 그리고 많은 관광객을 통해 접근이 가능했습니다. 그리고 심지어 그러한 접촉과 정보를 바탕으로 했는데도, 독일 통일이 우리에게 갑자기 다가올 것이라는 올바

른 판단을 할 수 없었습니다. 제 생각에 북한은 독일민주공화국(GDR) 보다 훨씬 더 폐쇄적이기 때문에 한국이 북한에 접근하기 매우 어려울 것으로 보입니다. 특히 이 공산주의 국가, 혹은 가족국가의 고위 지도부의 특성을 고려할 때 북한에 접근하는 것이 매우 어려울 것이라고 생각합니다. 할아버지, 아버지 그리고 아들로 이어지는 권력 승계와 같은 일은 동독에서 일어나지 않았습니다. 동독의 폐쇄성은 이 정도는 아니었습니다. 그래서 남북관계는 더욱 어려운 상황입니다.

6자 회담은 북핵을 규제하려는 시도입니다. 그리고 이는 북한의 국내 정치 상황에 좌우되고 있습니다. 그리고 저는 그 나라를 들여다볼 수가 없습니다. 완전히 불가능한 일입니다. 한국인인 여러분의 경우 오로지 북한의 공식 발표만을 얻을 수 있기 때문에 북한 정치의 동태성을 파악하기 어렵습니다.

이 어려움을 완화하기 위해서는 러시아를 연구하면서 도출된 크렘리놀로지(Kremlinology)에 의존할 수 밖에 없습니다. 우리도 또한 러시아를 들여다보는데 있어 어려움이 있기는 했습니다. 하지만 우리는 모스크바(Moscow)의 외무부에서 무엇이 어떻게 돌아가는지 제법 명확한 아이디어를 가지고 있습니다. 하지만 모스크바의 국방부에서 무슨 일이 일어나는지는 훨씬 모호한 아이디어만을 가지고 있습니다. 그것은 어려운 일입니다. 우리는 러시아 대통령의 행정부에서의 일에 대해서는 거의 알지 못합니다. 이 행정부는, 소수의 실무 보좌진으로 구성된 것이 아니고, 수천 명의 고용인을 거느리고 있는 기관입니다. 우리는 모스크바(Moscow)를 들여다 보면서 이점에 대해 좀 더 생각해야 합니다. 특별히 요즘 큰 반대 집회들이 있습니다. 행정부(집행부)는 새 당의 승인에 대한 법을 갖고 상황에 적응하려 시도하고 있습니다. 이 모든 일이 어떻게 일어날까요? 누가 무엇을 결정할까요? 어려운 문제입니다. (- 2부에서 계속 -) 

제 생각에 북한은 독일민주공화국(GDR) 보다 훨씬 더 폐쇄적이기 때문에 한국이 북한에 접근하기 매우 어려울 것으로 보입니다. 특히 이 공산주의 국가, 혹은 가족국가의 고위 지도부의 특성을 고려할 때 북한에 접근하는 것이 매우 어려울 것이라고 생각합니다. 할아버지, 아버지 그리고 아들로 이어지는 권력 승계와 같은 일은 동독에서 일어나지 않았습니다. 동독의 폐쇄성은 이 정도는 아니었습니다. 그래서 남북관계는 더욱 어려운 상황입니다.



역사속의 교통 Ⅵ.

돈 내고 다니는 길, 유료도로의 등장과 의미



박준환
국토해양팀 입법조사관
도시계획학 박사

많은 사람들(客)이 발(足)로 지나다니다 보니 자연스럽게 생겨난 것을 길(路)이라 부르게 된 만큼 길을 누군가의 소유물이라고 말하기는 어려운 일이다. 하물며 길을 막아서서 지나가는 이들에게 통행료를 내라고 눈을 부라리는 사람이 있다면 당연히 산적(山賊)이라 부를 만하고, 부당하다고 저항할 만하다.

그러나 현재의 우리는 도처에서 길을 지나서 사람에게 돈을 받는 풍경을 보기도 하고, 직접 내기도 한다. 돈을 내면서 산적을 만났다고 부산떨지도 않고, 부당하다고 저항하지도 않는다. 우리가 흔히 유료도로라고 부르는 곳에서 일어나는 일이다. 그렇다면 왜, 언제부터, 돈을 내고 길을 이용하게 된 것인지 한번 거슬러 올라가 보자.

전 세계 어디서 가장 먼저 유료도로를 개통한 것인지는 알 수 없으나, 제도화된 유료도로의 흔적은 1660년대 유럽에서부터 찾을 수 있다.¹⁾ 대부분의 역사적 사건이 그러하듯이 유료도로의 등장도 당시 유럽의 사회·경제적 맥락을 이해하는 데서 부터 출발할 필요가 있다.

1. 1492년 신대륙의 발견으로 시작되는 16세기의 유럽은 한 세기 동안 엄청난 변화를 경험하게 되는데, 특히 시장제도와 자본주의의 발달이 눈부시다. 이 때 교역의 확대로 인해 폭발적으로 늘어나는 사람과 물자의 이동은, 이를 감당해야 할 새로운 도로를 요구하게 된다. 무거운 짐을 실은 마차가 다녀도 부서지지 않는 도로, 비가 와도 진창이 생기지 않는 도로, 빠른 속도로 달려도 마차가 흔들리거나 넘어지지 않는 도로 말이다. 즉, 17세기 유럽은 기존과는 완전히 다른 도로가, 엄청나게 많이, 그것도 빠른 시간 내에 필요하게 된 것이다.

1) William L. Garrison · David M. Levinson, 『The transportation experience: Policy, Planning and Deployment』, Oxford University Press, 2006, pp. 146~165



현재의 우리는 도처에서 길을 지나는 사람에게 돈을 받는 풍경을 보기도 하고, 직접 내기도 한다. 돈을 내면서 산적을 만났다고 부실행지도 않고, 부당하다고 저항하지도 않는다. 우리가 흔히 유료도로라고 부르는 곳에서 일어나는 일이다. 그렇다면 왜, 언제부터, 돈을 내고 길을 이용하게 된 것인지 한번 거슬러 올라가 보자.

2. 16세기 도로 건설 시스템 측면에서도 변화가 필요했다. 당시 도로 건설은 시민들의 강제부역(Corvée system)을 통해 이루어지는 것이 일반적이었다. 16세기 유럽의 장원제도 하에서 영주의 영지 내에 거주하는 주민들에게 도로 건설 등을 위한 강제부역은 일종의 세금 납부와 같은 의무였다. 그러나 강제부역을 통한 도로 건설은 많은 한계를 가질 수밖에 없었다. 농민들이 생계유지를 위한 농경지 경작을 포기하게 할 수는 없으니 노동 시간에 한계가 있었고, 축적된 도로 건설 노하우를 기대할 수도 없었다.²⁾ 무엇보다 일정 성능 이상의 도로 품질을 기대하기 어렵다는 점이 강제부역(Corvée system)을 통한 도로 건설의 문제였다.

3. 사람들이 통행하던 패턴도 바뀌고 있었다. 장원제도 하에서 농민의 통행은 대부분 영주의 영지 내에서 시작되고 끝난다. 즉, 영지 내 도로는 주민들의 편의를 위해 주민들이 이용하는 것이니, 주민들이 나서서 건설하고 보수하는 것이 당연하다 할 수 있다. 그러나 16~17세기 대규모·장거리 수송의 증가는 외지 사람들이 영지 내 도로를 이용하는 통과교통(through traveler)의 증가를 의미하게 된다. 외지에서 통과하는 무겁고 빠른 마차는 도로 파손의 주범이기도 했다. 이렇게 되니 도로의 건설 및 보수를 위해 지역 주민들이 나서도록 설득할 명분도 점차 사라지게 된 것이다.

이러한 사회적 상황 속에서 노동자 임금과 도로의 건설·수리 비용을 마련할 수 있도록 통행자에게 요금을 징수하는 유료도로, 턴파이크(Turnpike³⁾, Toll road)가 등장하게 된다. 즉, 도로를 건설하되 해당 도로를 이용하여 혜택을 보는 사람들로 부터 통행료를 받아 건설 및 유지보수비를 충당하겠다는 혁신적 발상이 등장한 것이다. 유료도로의 등장 덕분에 시장 및 교역의 확대, 상공업 계층의 성장이 지속될 수 있었으며, 이후

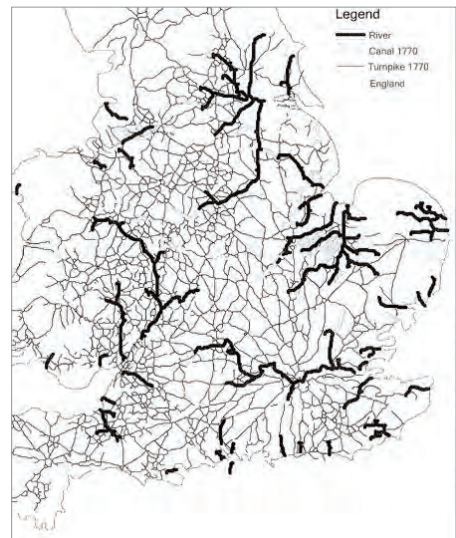
2) 이런 맥락에서 『The Highway Act 1555』는 일 년에 4일의 강제부역을 법률로 규정한 바 있고, 오래지 않아 6일로 늘리기도 했다. 또한, 도로개선을 위한 세금을 부과하여, 보다 숙련된 일꾼을 고용하기도 하였다.

3) 턴파이크는 도로통행료를 받기 위해 마차나 말을 통제하던 출입문(현재의 톨게이트)을 말하던 것이었는데, 창(pike)처럼 생긴 막대를 엮어 문처럼 만든 후 회전(turn)시켜 열었던 것에서 유래되었다고 한다.

봉건체제를 극복하는 동력을 제공하게 된다. 이처럼 유료도로는 단순히 교역의 확대를 뒷받침했을 뿐 아니라 새로운 시대의 사회·경제적 발달을 이끌어 가는 촉매제 역할을 해 온 것이다.

1663년 영국에서 턴파이크를 규정한 첫 법령인 『The Highways Act』가 마련되고, 하트퍼드셔(Hertfordshire) 주의 웨이즈밀(Wadesmill)이 첫 턴파이크 도로 건설지로 알려져 있다. 그 후 1706년 턴파이크 트러스트(Turnpike Trust)가 허용되면서 민간 차원의 유료도로가 급속히 확장되어 갔다.⁴⁾ 턴파이크 트러스트는 민간 차원의 유료도로 조합을 의미하는데, 현재의 민자 유료고속도로의 원형이라고 할 수 있다.

그 후 산업혁명이 시작되고 1800년대에 들어서면서 철도의 성장과 증기선의 발달에 비해 말과 마차를 기반으로 한 도로는 시대에 뒤떨어진 교통수단이 되어갔다. 도로가 경쟁력을 잃어가면서 턴파이크의 시대도 막을 내리게 되었다. 도로는 1800년대 후반 자동차의 등장과 함께 재도약하기 전까지 철도나 운하(증기선)의 보조역할에 머무를 수밖에 없었다.



〈 1770년 영국 턴파이크(Turnpike) 도로 현황 〉

4) 김균, 『턴파이크와 길의 공공성』 『고속도로의 인문학』, 2010, pp.118~120



도로가 경쟁력을 잃어가면서 터파이크의 시대도 막을 내리게 되었다. 도로는 1800년대 후반 자동차의 눈부신 발전과 함께 재도약하기 전까지 철도나 운해(증기선)의 보조역할에 머무를 수밖에 없었다.

우리나라 유료도로의 시초를 잠깐 살펴보자면, 1967년에 건설된 강변1로가 국내 최초의 유료도로로 알려져 있다. 이 길은 제1한강교(현 한강대교) 남단에서 영등포·여의도 입구까지 연결된 너비 20m, 길이 3.7km의 자동차 전용도로였다. 1967년 3월 착공하여 그 해 9월 준공된 이 도로의 통행료는 승용차·오토바이 20원, 버스·화물차 30원이었다.⁵⁾ 당시 시내전차요금이 5원이었으니 통행료가 그리 싼 편은 아니었지만, 승용차로 유료도로를 이용하던 사람이면 일반 서민이라 하기 어려운 사람이었을 테니 요금이 크게 부담되지는 않았을 터이다. ㉘



5) 손정복, 『서울도시계획이야기 1권』, 한울, 2003, pp. 301~308

생명문명의 부활을 기대하며



소운스님
동명대학교 교수

6월인데도 이미 날씨는 8월 락별이다. 어제 오늘 다르게 변하는 날씨로 인하여 지구환경에 대한 위기의식이 날로 고조되고 있다. 지구온난화가 현실로 다가 오자 지구환경문제를 함께 고민해 보자고 UN 환경회의에서 '세계환경의 날'을 제정했다.

6월 '세계환경의 날'을 맞이하여 인류가 당면한 지구환경의 위기를 극복하기 위하여 우리들이 어떻게 노력하고 무엇을 바꾸며 살아가야 하는 지를 새삼 고민해 보게 된다. 일본인 환경고고학자인 야스다 요시노리(安田喜憲)가 저술한 『생명문명의 세기에』는 우리가 직면한 지구환경의 위기를 극복하고 미래 인류가 생존하기 위해서 우리가 지향해야 하는 삶의 방향을 제시하고 있다.

그는 환경고고학을 통해 지구환경의 역사와 문명의 흥망에 관하여 연구한 결과 지구에 생명의 연속성을 유지하려는 분명한 의지를 발견했다고 한다. 38억 년 지구 역사에서 생명은 전멸할 위기를 몇 번이나 만났고, 그 결과 지구상에 생명이 완전히 사라진 것처럼 보인 적이 있었다. 그러나 지구는 결코 생명이 없는 불모의 혹성으로 변한 적이 한 번도 없으며 위기의 순간이 지나면 보다 더 진화한 생물이 탄생하였다. 이는 마치 지구에 자동시스템으로 생명의 연속성을 유지하려는 생명유지장치가 구축되어 있는 듯 보인다. 이 생명을 탄생시켜 지속적으로 유지하려는 지구의 의지야말로 보이지 않는 신의 손 즉 '어떤 위대한 존재(something great)'라고 명명한다.

현재 인류가 직면한 지구환경의 위기는 이러한 생명의 연속성을 유지하려는 지구의 의지와 정반대되는 물질문명의 결과이다. 물질문명은 자연을 이용하여 인류의 삶을 풍부하게 하려는 욕망의 문명이지만 지구의 의지를 되살리려는 문명은 아닌 것이다. 이러한 물질문명이 지속된다면 금세기가 끝나기도 전에 인류가 멸망할지도 모른다는 위협을 받고 있다. 이러한 상황에서 인류가 살아남기 위해서 해야 할 일은 물질에너지문명에서 생명문명으로의 패러다임 변환(paradigm shift)을 시도해야 한다.

그는 지구환경의 위기에서 미래 인류를 구제할 생명문명의 기반이 되는 사상은 생명에 가치를 둔 세계관인 불교와 애니미즘이 될 것이라고 예견한다. 불교의 가르침은 생명에 대한 깊은 통찰을 지닌 생명의 법이며 산천초목(山川草木)조차도 불성(佛性)을 지닌 존재로



인식하는 생명존중의 가르침이다. 또한 애니미즘은 모든 생명에 령(靈)이 있다고 간주하여 존중하는 사고이다. 그런데 불교와 애니미즘을 기반으로 하는 생명문명은 새롭게 창조해야 하는 문명이 아니라 이미 오래전 환태평양 생명문명권에서 실천해 온 문명이다. 이 환태평양의 생명문명은 힘의 문명인 물질문명과 대조적으로 자연과 공생하는 문명이며 생명이 가치를 둔 아름다움과 자비의 문명이었다. 이 문명에서 살았던 사람들은 지구의 의지를 되살리기 위하여 일상의 삶 속에서 다음의 다섯 가지 조항을 실천했다.

- 첫째, 자연을 믿고 인간을 믿고, 태양과 숲, 산과 강과 바다에 기원하는 마음을 품을 것.
- 둘째, 다른 생명에 대한 경외심을 품고, 생명의 원천인 물의 순환을 소중히 할 것.
- 셋째, 자연의 풍요로움과 생명의 연속성을 지키기 위해 때로는 자신의 목숨을 버릴 수 있는 희생정신을 가질 것.
- 넷째, 천연 자원이 탕진되지 않도록 순환적으로 이용할 것.
- 다섯째, 자연을 보호하기 위해 스스로 욕망을 조절하고 이타심(利他心)과 자비심을 가질 것.

이 다섯 가지 조항은 오래 전 지구의 의지를 일상의 삶에 응용하여 문명을 발전시킨 환태평양 문명권에 살았던 인류가 실천했듯이, 오늘날 우리들 또한 이 다섯 가지 조항을 일상의 삶 속에 실천해야 한다. 그것이 현재 닥친 지구환경의 위기에서 인류를 구제할 유일한 방법인 것이다.

더 나아가서 그는 이 시대의 화두인 지구환경문제를 해결하기 위해서는 글로컬(glocal)의 정신을 되살려야 한다고 주장한다. 글로컬은 글로벌(global)과 로컬(local)의 합성어로서 '생각은 국제적으로, 행동은 향토적으로'라는 의미이다. 지구환경의 보존과 경제성장을 어떻게 공존시킬 것인가에 봉착한 현 시점에서는 향토적 관점의 재인식이 무엇보다 우선시되어야 한다. 왜냐하면 경제는 국제화되어도 자연은 향토적이기 때문이며 결국 지구환경문제는 국제화와 지역향토 사이의 갈등이기 때문이다. 따라서 지금이야말로 국제적인 관점에서 지구환경문제의 해결을 목표로 할 뿐만 아니라 향토적인 관점에서 그 해결을 위해 행동하는 것이 요구된다.

그런데 이 향토적인 해결방법에서 가장 중요한 것은 음식문화와 식사에 대한 예절이라고 한다. 식사는 동식물의 생명을 먹는 것이며 그것으로 인해 사람은 살아간다. 수많은 생명의 희생으로 우리의 생명이 유지된다는 감사의 마음이 지구환경의 위기를 극복하는 길이라고 한다. 바로 제인구달(Jane Goodall) 박사의 희망의 밥상에 인류의 미래가 달려 있는 것이다. ⑧

건축학개론

- 용기 없는 한 남성의 “찌질이 같은” 사랑



조주은
보건복지여성팀 입법조사관
여성학 박사

2009년 어느 초 여름날, 한 건축가가 분위기 있는 레스토랑에서 같은 회사에서 근무하는 여성과 식사를 하고 있다. 레스토랑 스피커에서 전람회 ‘기억의 습작’이 흘러나오자, 남성 건축가는 인상을 찌푸린다. 나이 어린 여성은 “왜요?”라고 묻자 그 남성은 “아..내가 저 노래 CD 때문에 지금의 와이프랑 엮여서 결혼했잖아요.”라고 답한다. “첫사랑이셨고 사모님이 한가인처럼 미인이시라면서요?”라는 여성의 질문에 대해 “네. 사랑이 뭔지도 모를 시절, 지금의 와이프랑 학창시절 내내 친구였다가 다른 여성은 만나보지도 못하고 결혼했죠. 사랑한 여성과 결혼한 죄값을 지금 15년째 받고 있잖아요. 20대 초반에는 이쁘긴 했죠.”라는 자조어린 농담으로 답변을 한다. 갑자기 남성 건축가의 핸드폰 진동이 울리고, 핸드폰 액정에는 ‘마눌’라는 이름이 뜬다. 남성은 여성의 양해를 구한 후 심드렁한 표정으로 핸드폰전화를 받는다. “왜?”

최근 가장 큰 인기몰이를 하고 있는 영화 중 하나인 ‘건축학개론’에서 대학생시절 승민(엄태웅 분)과 서연(한가인 분)이 영화에서처럼 오해로 인하여 헤어지는 것이 아니라 결국 결혼을 하게 되고, 결혼 후 15년 후의 모습을 이처럼 상상해보는 것은 너무 불온한 것일까?

이루어지지 못한 첫사랑에 대한 아련한 향수를 자극하는 영화인 ‘건축학개론’은 5월 15일에 400만 명을 돌파하여 한국 멜로 영화 역대 흥행 1위를 고수하고 있다. 이 영화는 전람회의 ‘기억의 습작’이 발매되었던 94년도의 대학생활을 배경으로 하고 있지만 1967년생인 나에게도 공감코드가 없는 것은 아니다. 대학교 1학년 겨울방학에 처음 알게 되어 1년 동안 서로의 주변을 맴돌다가 결국 안암동 로터리의 한 카페에서 수줍게 사랑고백을 했지만 그 이후로 내 곁을 떠나간 남학생이 승민과 오버랩되며 애잔한 감정에 잠시 빠져들었다. 그렇지만 나는 안암동의 그 “찌질한” 남학생과 본격적인 연애모드로 접어들지 않고 더군다나 결혼하지 않게 된 것을 매우 다행으로 생각한다. 사랑은 그 자체가 완성품이지, ‘결혼제도’ 속으로 편입되어야만 완성되는 것이 아니기 때문이다.

영화는 대학교 1학년 때 건축학개론 수업을 함께 수강하면서 친하게 지냈던 서연이 15년 뒤 성인이 되어 건축사무소에서 근무하고 있는 승민을 찾아가는 장면으로 시작한다. 건축



학개론 수업을 함께 수강하며 당시 정릉이라는 동네에 함께 살던 서연과 승민은 과제를 함께 하며 둘만의 시간을 보내게 된다. 서연은 승민에게 자신이 좋아하는 전람회 ‘기억의 습작’ CD를 승민에게 빌려준다. 그러나 승민의 집은 CD를 들을 수 있는 음향기기를 갖추고 있지 않다. 둘은 정릉의 빈 한옥집에서 데이트를 하며, 첫눈 오는 날 그 집에서 만나자는 약속을 한다. 그러던 어느날 밤에 승민은 서연이 나중에 살고 싶다는 집의 모형을 만들어 집 앞에서 서연을 기다린다. 그러던 중 소위 ‘압서방(압구정동·서초동·방배동)’ 선배가 만취한 서연을 자기의 차에서 서연의 집으로 데리고 들어가는 것을 본 후 충격을 받는다. 그리고 정성껏 준비한 선물모형을 쓰레기통에 버리고는 떠나버린다.

이후 서연은 영문도 모른 채 승민의 입으로부터 “이제 내 앞에서 꺼져줄래”라는 충격적인 이별선언을 들으며 CD를 돌려받는다. 서연은 첫눈이 오는 날 오랫동안 승민을 기다리다가 휴대용 CD Player를 정릉의 빈 한옥집에 두고 온다. 15년 후 서연은 남편과 이혼을 준비하며 승민을 찾아오고, 당시 승민은 약혼녀와 같은 사무실에서 근무하며 미국행을 준비하고 있었다. 고객이 된 서연, 건축사 승민, 건축사무실 직원인 승민의 애인과 식사하는 자리에서 승민은 첫사랑이었던 자신을 애인에게 “쌍년”이라고 의미부여했었다는 사실도 알게 된다.


결국 연로한 아버지와 함께 살아갈 제주도 집을 의뢰한 서연, 제주도 현장에 내려가서 설계와 건축작업을 하게 된 승민은 서로 사랑했었다는 것을 확인하게 된다. 승민은 서연의 이삿집에서 자신이 예전에 쓰레기통에 버리고 간 선물모형을 간직하고 있는 것을 보게 되고, 미국으로 떠나면서 서연에게 소포를 하나 보낸다. 서연이 뜯어본 소포상자 안에는 자신이 15년 전 첫 눈오는 날 정릉의 빈 한옥 집에 두고 왔던 CD Player가 담겨있는 것이다. 건축학개론 수업을 들으며 서로를 알게 되고 좋아하게 되었지만 엇갈렸던 서로의 감정, 실타래처럼 얽혔었던 관계는 제주도의 집이 완성되어가면서 확인되고 풀리게 된다. 승민은 서연에 대한 자신의 감정 때문에 잠시 흔들리기도 하지만 자신의 약혼녀와 미국으로 떠나고, 서연은 승민이 건축해준 집에서 긴 여운을 뒤로하며 영화도 끝이 난다.

이 영화를 관통하는 것은 순결 이데올로기와 근대의 낭만적 사랑이라는 이데올로기이다. “헤폰 여자”, “더러운”, “결레” 등의 개념이 여성에게만 적용되는 것을 보더라도, 여성은 혼인 전까지 육체적 순결을 지켜야한다는 이데올로기는 여전히 강력하게 영향을 미



사진 : <건축학개론>

치고 있다. 역사적으로 혼인의 요소로 '사랑'이라는 감정이 절대적으로 중요한 요소가 된 것은 근대 이후이다. '사랑의 완성은 결혼, 사랑하니까 결혼한다'라는 낭만적 사랑 이데올로기는 많은 사랑을 '이루지 못한 혹은 미완성'이라는 범주 안에 넣고 있다. 이 순결이데올로기의 벽을 넘지 못한 "찌질남" 승민은 서연이 부자집 선배와 성관계가 있었을 것이라는 상상으로 서연을 "쌍년"으로 의미부여하며 "내 앞에서 꺼져달라"는 말로 서연을 떠나보내고 있다. 세월이 흘러 직장에서 사랑하는 여인에게 자신의 첫사랑을 "쌍년"으로 호명하면서 첫사랑의 여인에게 받은 CD Player를 소중하게 간직하고 있다.

나는 이런 용기없는 남성의 "찌질이 같은" 사랑에 박수를 보내고 싶지는 않다. 한편으로 다행인 것은 이 두 사람이 사랑의 완성으로 의미되는 결혼제도 안에 들어가지 않았다는 점이고, 당연한 것이지만 나의 불온한 상상같은 결혼생활을 하고 있지도 않다. 그렇기 때문에 관객들로 하여금 첫사랑의 풋풋함을 꺼내도록 하는 건축학개론이라는 영화가 탄생할 수 있었다. 순대국집을 하며 힘겹게 아들을 키우는 홀어머니의 노동으로 성장한 승민, 성인이 되어서는 약혼녀의 사랑과 첫사랑 여인의 사랑으로 삶이 더욱 풍요로워지는 승민은 행복한 남성임에는 분명하다. 사랑의 카운슬러가 되어주며 감초역할을 해주는 납득이와의 남성연대도 이 영화의 재미꺼리이다. 어머니의 눈물과 노동, 여성인 서연의 시각이 드러나지 않아 아쉬움이 남는 영화. 그러나 예전에 "찌질이같은" 사랑을 경험한 적이 있다면, 팍팍한 세상에서 한번쯤은 잠시 이 영화에 감성을 담가보는 것도 나쁘지 않을 것 같다. 





프로야구 직관 매뉴얼

지난 한해 680만 관객이 들어 역대 최대 흥행이라는 기록을 세웠던 프로야구가 올 해에도 역대 최소경기 200만 관객 돌파라는 신기록을 세우며 연일 뜨거운 인기행진을 이어가고 있다. 케이블TV에서는 서로 다른 야구 하이라이트 프로그램 4개가 동 시간대에 경쟁하고 있으며, 시구를 맡은 연예인들도 이른바 '개념시구'¹⁾로 주목받기 위해 특별한 훈련과 연습을 하며 애를 쓴다는 소식이 심심치 않게 들려온다. 매년 4월부터 9월, 야구시즌에는 일주일을 야구하는 날과 안하는 날로 나누고, 하루를 야구하는 시간과 안하는 시간으로 나누는 야구팬들에게는 이세상이 점점 야구위주로 돌아가는 것만 같지만, 그래도 아직은 야구를 보는 사람보다 안보는 사람이 훨씬 많다.



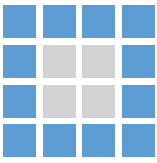
허원
재정경제팀 입법조사관
세무학 박사

야구를 즐기지 않는 이유가 스포츠 자체에 관심이 없어서 일수도 있지만, 특별히 '야구'라는 스포츠가 재미없게 느껴져 일수도 있다. 야구는 넓은 운동장 위에 띄엄띄엄 선수들도 많은데다가 각자 하는 일도 달라, 경기 중인 그림에 집중이 잘 되지 않는 스포츠이다. TV중계로 볼라 치면 마운드 위의 투수 뒷모습과 타석에서 타격준비중인 타자의 모습만 주구장창 이어지니 중계 그림은 더 지루할 수밖에 없다. 나도 어렸을 적 아버지께서 야구중계를 틀어놓으시면 하일성 아저씨의 목소리만 들어도 졸음이 몰려오고 멀미가 났었다. 그러던 내가 주변에서 둘째가라면 서러울 야구광이 된 데에는 야구라는 스포츠가 전해주는 여러 가지 매력에 푹 빠져버렸기 때문이다.

그 매력들 중에서도 빼놓을 수 없는 것 중의 하나가 바로 '직관'²⁾의 즐거움이다. 푸르른 잔디밭이 펼쳐진 야구장을 바라보며 시원한 바람과 함께 맥주 한 잔, 그리고 선수들의 경기에 열띤 응원도 하고 승리의 짜릿함까지 덩으로 얻어온다면 이보다 더 좋은 여가활동이 없는 것이다. 이러한 즐거움을 혼자만 누리게 아까워 주변 사람들에게도 종종 같은 취미를 추천해보지만 반신반의하며 시도조차 해보지 않으려는 사람들이 많다. 또 시도하려

1) 개념+시구의 합성어로서, 다소 무성의하고 안일한 시구를 선보였던 연예인 시구자들이 스포티한 차림과 성의 있는 시구를 보이면서 나온 야구계 신조어이다. (참조: 네이버 오픈백과) 대표적인 개념시구 연예인으로 홍도로(홍수아+페드로 마르티네스), 랜디신혜(랜디 존슨+박신혜), BK유리(김병현+소녀시대 유리) 등이 있다.

2) 직접 가서 관람하듯이 출입말, '직관카드', '직관하다' 모두 사용 가능하다.



는 의지는 있으나 엄두가 나지 않아 미루고 마는 사람들도 있다. 편견이든 걱정이든 간에 일단 속는셈치고 야구경기장에 나가본다면, 그동안 퐁퐁 숨어있었던 내 안의 에너지가 스멀스멀 깨어날지도 모른다. 일상생활에서 받았던 스트레스를 해소하며 가족, 연인과 함께 건전한 여가생활을 즐기는 21세기형 도시인간의 올바른 예가 될 수도 있고 말이다. 이 이야기에 솔깃하여 '이번 주말 야구장 한번 가볼까?' 라는 마음이 드는 당신! 그런데 뭘 어떻게 해야 하는지 감이 오지 않는다면 아래의 이야기에 집중할 필요가 있다. 지금부터 야구의 '야자와 '구'자만 아는 사람도 이대로 실행만 한다면 야구를 보는 즐거움과 짜릿함을 느낄 수 있는 <프로야구 직관 매뉴얼>이 공개되기 때문이다.

※ 참고로 이 글은 야구규칙과 경기 보는 방법은 철저히 배제한 채 단순히 '프로야구경기 직접 관람'을 위한 매뉴얼임을 밝힌다. 야구는 알아야 할 규칙이 다른 스포츠에 비해 많아, 경기를 보다보면 '저건 왜 저래? 저건 뭐야?'라는 질문이 자꾸 생겨나는 종목이다. 마음을 비우고 흐름을 따라가다 보면 어느 순간 나도 남들 화낼 때 같이 내고, 남들 좋아할 때 같이 좋아할 수 있게 될 것이므로 스트레스 풀려고 시작하는 여가활동에 관한 스트레스를 더하지 말 것.





1. 응원팀 고르기

본 매뉴얼은 야구의 규칙도 잘 모르는 채로 우선 직관의 세계에 빠져볼 이들을 대상으로 하는 것이지만, 그래도 응원할 팀 하나는 고르고 시작해야 할 것이다. 한번 정하면 바꾸지 못하는 법이 있는 것도 아니니 가벼운 마음으로 호감이 가는 팀을 하나 골라보자. 예전에는 지역 연고 중심으로 응원팀을 정하는 것이 정석이고, 그러한 성향은 지금도 유지되고 있지만 프로야구 역사가 30년을 넘기면서 이제는 내가 사는 지역, 고향 연고가 아니어도 선수 따라 분위기 따라 각자의 응원팀을 정하는 사람들이 많이 늘어났다. 내가 살고 있는 지역의 연고팀을 응원하게 되는 경우, 아무래도 홈구장을 찾아 직접 응원할 수 있는 기회가 많다는 점에서 장점이 있다. 반면 멋진 플레이로 나의 마음을 사로잡는 선수가 있어 그의 소속팀을 응원하게 되는 경우에는 보다 빨리, 더욱 끈끈한 애정을 쏟을 수 있다는 장점이 있다. 지역별 연고팀을 살펴보면 서울을 연고로 하는 팀은 LG트윈스, 두산베어스, 넥센히어로즈까지 총 3팀으로 이 중 트윈스와 베어스는 잠실구장을 함께 홈구장으로 쓰고 있으며 히어로즈는 목동구장을 홈구장으로 쓰고 있다. 구도(球都)라 불리는 부산의 연고팀은 롯데자이언츠이며, 전통의 강호라 불리는 해태타이거즈와 삼성라이온즈는 각각 광주와 대구를 연고지로 삼고 있다. 부산 못지않게 야구팬이 많은 것으로 알려진 인천은 SK와 이번스가, 얼마 전 홈구장을 리모델링한 대전은 한화이글스가 연고팀이다.

지역만으로 어떤 팀을 골라야 할지 잘 모르겠고, 어떤 선수가 멋있는지도 감이 오지 않는다면 가까운 지인 중에 야구를 좋아하는 사람을 따라 같은 팀을 응원하는 것도 괜찮다. 서로 얼굴 붉히지 않으면서 취미생활을 공유할 수 있는 방법이기 때문이다.

2. 예매하기

응원팀을 골랐다면 해당 팀의 경기일정을 확인하여 '직관 프로젝트'를 실행할 날을 잡고 표를 예매해야 한다. KBO(한국야구위원회) 홈페이지에서 일정확인이 가능하니, 내가 가장 쉽게 갈 수 있는 경기장에서 응원팀의 경기가 있는 날을 확인하면 된다. 프로야구 경기가 열리는 구장은 전국 8개 구장으로 각 팀마다 자신의 연고지역에 홈구장을 가지고 있다. 표는 인터넷, 전화예매와 당일 현장구입이 모두 가능하지만, 매진경기가 많은 요즈음에는 미리 예매하지 않으면 표를 구하기가 어렵다. 예매는 통상 경기 7~10일 전 오전 11시부터 인터넷 티켓예매 사이트인 티켓링크(LG, 두산, 한화, 기아, 삼성 홈경기)와 인터파크(넥센, SK 홈경기)에서 가능하다. 롯데자이언츠만이 구단 홈페이지 상에서 티켓예매시스템을 별도로 운영하고 있으며, 예매오픈은 경기 2주전 오후 2시부터이다.

대부분의 구장이 일부 좌석을 제외하고는 지정좌석제로 운영되고 있어, 인터넷 예매 시에는 원하는 좌석을 선점할 수 있다. 자신의 성향과 동반인 등을 고려하여 미리 희망구역을 물색해 놓으면, 인터넷 예매시 당황하지 않고 빨리 원하는 좌석을 선점할 수 있다. 야구장 좌석은 크게 내야 1루측과 3루측, 외야측으로 나눌 수 있는데, 보통 홈팀은 1루측에, 어웨이팀은 3루측에 자리잡는다. 그러나 구장특성에 따라 3루측이 홈팀인 구장(목동, 대구)도 있으며, 1루와 3루의 구분이 무의미하게 홈팀팬들이 전 구역에 걸쳐 자리 잡는 구장(사직)도 있으니 확인이 필요하다.

다음으로는 보다 구체적인 구역의 결정이 필요한데, 치어리더와 응원단장의 리딩에 따라 열띤 응원을 함께 하고 싶다면 응원단상 근처의 자리를 선택해야하고, 선수들의 움직임 등 경기 자체에 집중하고 싶다면 포수 뒤쪽의 자리들이 좋다. 야구장 분위기를 즐기면서 여유롭게 시원한 맥주와 치킨을 즐기는 데 주목적이 있다면 테이블이 있는 좌석이 좋지만, 가격이 많이 비싸니 신중한 선택이 필요하다. 차선책으로 평일 저녁의 비지정 외야석은 1/10의 가격으로 한가로운 나만의 공간을 만들 수도 있다. 다만 야구장의 후끈한 열기와는 다소 동떨어질 수도 있고, 매진인 경우 한가로운 공간 창출도 어렵다는 점을 참고해야 한다. 그밖에도 구장에 따라 독특한 구역이 운영되기도 하는데, 삼겹살 등을 직접 구워먹으면서 볼 수 있는 시설이 갖추어져 있는 바비큐존이나 잔디밭에 돛자리를 깔고 누워볼 수 있는 그린존, 내야 바로 옆쪽에 자리 잡아 보다 생생한 경기모습과 파울타구를 받아볼 수 있는 익사이팅존 등이 있다.

인기 있는 경기는 예매시작과 동시에 좋은 좌석이 모두 선점되므로, 처음 예매를 해보는 사람이라면 우왕좌왕하다가 예매에 실패하는 황당한 결과가 생길 수 있다. 그러나 포기하지 말고 또 다른 기회를 노린다면 얼마든지 표를 구할 수 있다. 첫 번째 방법은 취소표를 노리는 것인데, 인터넷 예매의 경우 무통장 미입금표가 취소되는 매일 오전 8시 전후와 경기 전 일, 당일에 취소표가 많이 나온다. 또 구단이나 예매사이트에서 묶어 두었다가 경기 며칠 전에 푸는 단체좌석도 있다. 두 번째 방법은 현장에서 구입하는 방법이다. 인터넷 예매는 경기 당일 오후 2시 30분에 마감되므로, 이후에는 현장에서 경기시작 2시간 전부터 남은 좌석을 직접 판매한다. 세 번째 방법은 양도표를 구하는 방법인데, 각 구단별 홈페이지 팬사이트나 인터넷 중고거래 사이트에 올라온 관람권을 양도받는 방법이다. 그러나 이들 중에는 암표상이나 사기를 목적으로 하는 자들도 있으니 권장하지는 않는다. 최후의 방법으로 현장에서 암표를 구입하는 방법을 생각해 볼 수 있으나, 암표행위는 경범죄 처벌 대상이며 경기관람 질서 확립을 위해 암표상이 근절되어야 한다는 점에서 절대 구입하지 말아야 할 것이다.



3. 야구장 가기

야구장에 갈 때는 간편한 복장으로 대중교통을 이용하는 것이 가장 좋다. 대부분의 구장이 지하철역과 근접해 있으니 찾아가는 방법도 어렵지 않다. 더욱이 경기를 보며 맥주라도 한 잔 하고 싶다면 당연히 대중교통을 이용하는 것이 좋다. 만약 차로 이동해야 한다면 해당 구장의 주차시설을 미리 잘 알아보아야 하며, 만차 시 이용가능한 차선책도 반드시 확인해야 한다. 대부분 구장의 주차시설이 관람객 수에 비해 부족하여 매우 혼잡하므로 입차나 출차 시 장시간 대기를 각오하여야 하며, 때로는 버스나 지하철역보다 더 먼 곳에 주차하고 걸어와야 할 수도 있다.

덧붙여, 야구장 좌석은 영화관처럼 넓지 않고 좌석 간 간격도 좁으므로 가방이 크거나 짐이 많으면 내내 불편할 수 있다. 또한 스탠드식으로 되어있는 좌석에서 의자 아래에 짐을 두었다가 위쪽에서 흘러내려온 정체불명의 액체에 오염되는 불상사가 종종 발생하니 비닐 소재의 가방이나 낡은 가방, 혹은 아예 비닐봉투에 짐을 넣어 보관할 것을 적극 권유한다.

야구장은 일몰 전과 후 온도차가 큰 편으로, 날이 흐리거나 바람이 많이 부는 날 저녁에는 추위를 느낄 수도 있다. 한여름이 아니라면 의자바닥에 깔거나 무릎에 덮을 담요, 긴팔 점퍼 등을 준비해 가는 것이 좋다. 만약 아무것도 준비 못한 상태에서 느껴지는 한기에 집에 가고 싶어진다면, 야구장 내 편의점 앞의 버려진 박스를 추천한다. 폭신폭신했고 따뜻한 종이박스의 위력을 실감할 수 있을 것이다.

4. 먹거리 준비하기

야구장에 가서 무엇을 먹을까 하는 것은 앞서 살펴본 그 어떤 것들보다도 중요한 선택이 필요한 사안이다. 가장 쉽게는 치킨을 떠올리지만, 아마도 많은 사람들이 야구장에서 치킨을 먹고 후회를 했을 것이다. 우선은 야구장 근처에서 파는 치킨들의 질이 떨어져 그 맛에 실망할 수 있다. 그리고 한 손에 치킨박스를 들고 한 손으로 치킨을 뜯으며 치킨무 한번, 음료수 한 모금 먹기도 버거운 자신의 모습을 바라보며 ‘내가 왜 이 웅색한 환경 속에서 치킨을 먹겠다고 애쓰는가’ 하는 자괴감에 빠질 수 있기 때문이다. 테이블석에 앉았거나 옆자리가 비어 여유 있게 앉은 상태라면 그 어떤 먹거리도 편안히 먹을 수 있다. 그러나 그런 상황이 아니라면 먹거리도 전략적으로 고를 필요가 있다.

뭐니뭐니 해도 치킨을 꼭 먹어야겠다면 야구장 근처가 아닌 곳에서 미리 사가는 것이 좋다. 야구장 근처 검증된 치킨집에서 직접 배달을 시켜 야구장 앞에서 받는 방법도 있다. 그

외 야구장 안팎에 피자, 햄버거, 김밥 등 여러 간식거리가 있지만 웬만하면 미리 다른 곳에서 사가는 것이 질적인 면이나 가격적 측면에서 훨씬 만족도가 높을 것이다. 야구 관람 시 가장 편안히 섭취할 수 있는 메뉴는 함께 나누어 먹는 음식보다 각자 하나씩 들고 먹을 수 있는 음식이다. 그런 면에서는 햄버거나 김밥, 샌드위치 등이 좋은 메뉴이다. 그리고 손에 많이 묻거나 흐르고 떨어지기 쉬운 음식이라면 피하는 것이 좋다. 떡볶이나 어묵국물 등은 이런 면에서 먹기 쉽지 않은 메뉴이다. 족발이나 보쌈도 번거로운 메뉴 중의 하나인데, 새우젓 찍어 마늘 하나, 고추 하나 곁들이고 쌈장 찍어 쌈이라도 싸먹으려고 했다면 일찌감치 포기하는 것이 좋다. 한 손에 족발도시락을 들고 다른 한 손엔 젓가락, 발 옆 바닥에 새우젓과 쌈, 음료수...대략 이런 상황을 접하게 되기 때문이다. 족발은 냄새 때문에 밀착된 공간에서는 옆 사람에게 피해를 줄 수도 있다. 그러나 아무리 자리가 좁고 음식을 펼쳐 놓고 먹을 환경이 아니라 하더라도 꼭 먹고 싶은 메뉴가 있다면 원하는 대로 즐겨보는 것도 나쁘지 않다. 불편함은 나의 몫이고 설레임과 추억은 남으니까 말이다.

정리하자면 야구장의 먹거리는 간단하고 깔끔하게 즐길 수 있는 1인용 메뉴가 좋으며, 메뉴가 정해졌다면 맛과 가격 면에서 후회하기 쉬운 야구장 안팎의 음식보다는 미리 검증된 곳에서 준비해가는 것이 좋다. 그리고 맥주나 과자 등 간단한 안주들도 야구장 안팎 편의점의 가격이 시중보다 비싸므로, 체력이 허락하는 범위 내에서 미리 사가는 것도 괜찮다.

5. 응원 준비하기

요즘에는 각 구단별 마케팅으로 여러 가지 응원도구들이 많이 나와 있어 TV중계를 보다보면 머리띠부터 유니폼, 모자, 손목밴드, 수건 등등 구단용품으로 무장한 열성팬들을 많이 볼 수 있다. 처음 응원을 시작하는 것이라면 이런 응원도구를 모두 갖출 필요도, 의지도 없을 것이다. 하지만 응원용 막대풍선 한 쌍 정도는 준비하는 것이 좋다. 막대풍선은 팀별로 서로 다른 색깔을 사용하며, 한 쌍에 2천원으로 구장 앞 또는 구장 내 용품점에서 구입할 수 있다. 입으로 불기는 어렵고 바람 넣는 기계가 야구장 내 입구근처에 준비되어 있으니 이곳에서 넣어서 사용하면 된다. 바람을 넣을 때 조절을 잘못하면 터져버리고 마니 조심조심 넣어야 한다. 막대풍선이 있으면 잘 모르는 응원가가 흘러나와도 대강 두들겨가며 흥을 맞출 수 있고, 멋진 플레이가 나올 때 더욱 열정적으로 환호할 수 있다. 빈손으로 박수만 치다보면 왠지 더 쑥스럽고 어색해질 수 있으니 응원초보일수록 풍선은 큰 도움이 될 것이다. 응원팀에 애정이 더욱 생긴 후에는 팀로고가 박힌 모자를 구입하거나 좋아하는 선수의 배번이 적힌 유니폼을 구입하여 착용하고 경기장을 찾는 것도 또 다른 즐거움이 될 수 있다.

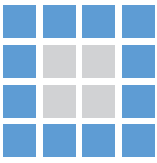


응원은 선수나 상황에 따라 다른 노래나 구호가 약속되어 있는데, 3회 정도 보다보면 어느 정도 파악이 가능할 것이다. 선수별 응원가는 동요나 가요를 개사해서 만드는 경우가 많으며, 견제구가 나올 때, 역전했을 때, 삼진 기회일 때 등 상황에 따라서는 구호를 외치기도 한다. 야구를 잘 모르는 사람들도 한번쯤은 들어봤을 “마~!”는 롯데자이언츠의 홈구장인 사직구장에서 상대팀 투수가 견제구를 던졌을 때 그 투수를 향해 외치는 관중의 견제구호이다. 만원 관중이 한목소리로 내는 “마~!”는 신인투수의 기 정도는 충분히 꺾을 수 있는 위력을 가지고 있다. 다만, 적응되고 나면 그저 ‘연례행사’일 뿐이니 상대투수 걱정 말고 목청껏 외쳐도 좋다.

6. 관전 매너익히기

2000년대 들어 가족단위와 여성 관람객의 비중이 높아지면서 야구장 관전 문화도 많이 바뀌게 되었다. 8~90년대에 숨겨 들여온 맥소주를 마구 마시고 인간과 금수 사이의 경계에서 고성방가를 즐기던 이들의 모습은 이제 찾아보기 어렵다. 야구장 내에 병으로 된 소주를 제외하고는 주류의 판매와 반입이 가능한데, 다들 적당히 마시며 관람을 즐기는 분위기라고 할 수 있다. 간혹 눈살 찌푸리게 되는 장면을 연출하는 사람들도 있지만 그런 사람이 있으면 주변의 관심이 집중될 만큼, 흔히 보게 되는 상황은 아니다.





관람석 내에서는 금연이므로 흡연은 반드시 경기장 복도 등에 마련된 흡연 장소에서 해야 하며, 귀찮다고 좌석 뒤쪽에 올라가서 흡연하는 행위는 야구장 끝불건 중의 하나임을 명심해야 한다.

자리가 마음에 들지 않거나 비지정좌석 중 빈자리가 없다고 해서 통로나 계단을 차지하고 앉는 것 또한 피해야 한다. 나 혼자 좀 더 편히, 잘 보겠다고 계단 등을 차지하다보면 오고가는 사람들의 경로를 막아 불편함을 유발하고 서로 엉켜 넘어지는 사고가 발생할 수도 있다.

쓰레기 수거는 가장 기본적인 에티켓이지만, 가장 잘 지켜지지 않는 부분이기도 하다. 잠실구장을 기준으로 보통 1경기가 끝나면 3톤의 쓰레기가 배출되고 이를 정리하는데 여남은의 인력이 투입되어 평균 8시간이 소요된다고 하니 '나 하나쯤이야' 보다는 '나 하나라도' 하는 생각으로 쓰레기 배출에 신경 쓸 필요가 있다. 불필요한 쓰레기가 많이 생기지 않도록 먹거리를 준비해가거나, 먹고 남은 도시락이나 캔, 포장지 등은 부피를 줄여 사용한 비닐봉지 하나에 모아서 버릴 수 있도록 정리하려는 노력이 필요하다.





쓰레기를 줄이거나 잘 버리려는 노력을 하지는 못할망정 경기장 내로 투척하는 꿀볼건도 가끔 발생하는데, 이는 야구하이라이트 프로그램과 인터넷 동영상을 통해 두고두고 기록되면서 가문의 망신이 될 수 있다. 그러므로 내가 응원하는 팀이 좀 못하거나 상대팀이 너무 잘해도, 또 술기운이 좀 올라오더라도 '극기복례'의 정신을 잊지않도록 해야 한다. 특히 외야에서 따지 않은 캔맥주나 열린 생수통을 집어던지는 행위는 선수들에게 직접적인 위해가 될 수 있으니 절대 삼가야 한다. 얼마 전에는 내가 바로 옆에 위치한 익사이팅존에서 수비수가 잡으러 달려오는 페어볼(fair ball)³⁾을 낚아챈 관중이 퇴장당한 사례가 있으니, 경기규칙을 숙지하지 않은 채 경기에 방해가 되는 행위를 하는 것 또한 조심해야 한다.

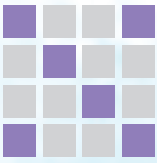
7. 귀가하기

경기가 끝나고 퇴장하는 길에는 수훈선수나 감독의 TV인터뷰 장면을 직접 보거나, 홈팀이 우승하는 경우 구단 자체의 기념이벤트나 수훈선수 시상 등을 볼 수도 있다. 시간을 잘 맞춘다면 경기 후 버스로 이동하는 어웨이 팀 선수들의 모습을 보거나 샤워 후 귀가하는 홈팀 선수들의 모습을 볼 수도 있고, 운이 좋다면 좋아하는 선수를 직접 만나 싸인을 받거나 사진을 찍을 수도 있다.

승리의 기쁨을 좀 더 만끽하거나 패배의 아쉬움을 달래기 위해 뒷풀이가 필요하다면, 야구장 앞 포장마차에서 간단히 한잔 하면서 혼잡한 출구가 정리되길 기다리는 것도 괜찮다. 다만 술이 과해 고성방가로 주변 거주민들에게 피해를 끼치거나 옆자리 상대팀 응원객들과 시비가 붙는 일이 없을 만큼의 수위조절은 잊지 말자. 적당히 즐겨야 집으로 돌아가 노곤한 몸으로 꿀잠을 잘 수 있고, 그 에너지로 다음 날도 기분 좋게 시작할 수 있기 때문이다.

지금까지 개략적이거나 야구장에 직접 가보고 싶은데 엄두가 나지 않는 사람들을 위한 직관 매뉴얼을 정리해 보았다. 이상의 매뉴얼을 실행해보고 싶지만 친구가 없거나 자신이 없으신 분, 전문가의 도움이 필요하신 분은 언제든지 필자에게 찾아오시기를 바란다. 남녀 노소와 지위고하를 막론하고 야구의 세계로 친절히 인도하며, 상담을 통한 개인 특성 파악 후 응원팀 추천과 함께 직관 좌석 추천, 먹거리 추천 등 입체적 컨설팅도 제공가능하다. 단, 현장 실습 시에는 약간의 간식거리를 수업료로 징구함을 미리 밝혀둔다. (X)

3) 타자가 정식으로 친 공 가운데 파울 볼이 아닌 타구. ([출처] 네이버 백과사전)



국회마라톤동호회



허영호
특별위원회 수석전문위원

1. 머리말

국회에는 많은 동호회가 있다. 그 많은 동호회 중 국회마라톤동호회(우리는 국회마라톤 동호회를 약칭해서 '국마동'이라고 부른다)만이 가진 특징이 있다. 아마 장점이라고 해도 될 것이다. 먼저 회비가 매우 저렴한 편이다. 한 달에 2,000원이다.

둘째는 동호회 활동을 하는 데 장비나 경비가 거의 필요 없다. 간편한 복장이면 되고 신발도 집에서 신는 운동화면 된다. 물론 하이힐이나 구두를 신고 뛰지 말라는 법은 없지만 하이힐이나 구두는 쉽게 망가질 수 있고 발에도 무리가 올 수 있기 때문에 자제하는 것이 좋을 것 같다. 운동복은 마라톤대회 참가하면 공짜로 주기 때문에 국마동 회원들 중에 여러 벌 있는 사람도 많다. 다만 운동화는 본인이 사야할 것 같다. 운동화를 살 돈이 없으면 맨발로도 할 수 있다. 옛날에 맨발로 유명한 세계적인 마라토너도 있지 않은가.

셋째로 다른 어떤 운동이나 활동보다 달리기가 건강에 좋은 것 같다. 특별히 달리기가 몸매 유지와 건강한 피부에도 많은 도움을 준다는 것은 과학적으로도 증명된 바 있다. 필자가 군대에 있을 때 아무리 많이 먹어도 날마다 뛰니 체중이 6kg 정도 빠지는 것을 경험한 적도 있다. 그리고 달리기 연습을 마친 후 식사를 해 보면 밥맛이 그리 좋을 수 없다. 아마 위장에도 좋은 것 같다. 그리고 어떤 분은 달리기를 꾸준히 하니 만성적인 변비가 사라졌다고 한다.

넷째로 국마동에는 성실하고 단순 정직한 성격을 가진 사람들만 있어 회원이 되면 이런 사람들을 만날 수 있다. 달리기는 정말 단순하고 정직한 운동이다. 기록은 바로 훈련량에 정비례한다. 그러니 국마동 회원들이 하나같이 성실하고 단순 정직할 수밖에 없다. 그 외에도 연습이나 대회에서 완주를 하고 나면 생각만 해도 엔도르핀을 솟게 하는 희열과 기쁨이 있다. 그러나 그것이 꼭 무엇인지에 대해 설명하기는 쉽지 않다.



2. 국마동 소개

가. 회원

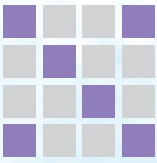
국마동의 회원 수는 국회사무처, 국회도서관, 예산정책처, 입법조사처 소속 직원이나 후생관의 사장님들을 합하면 모두 180여 명이 된다. 오랫동안 회를 위해 봉사하신 분들이 많아 평균 연세가 초창기에 비해 많이 올라갔지만 이것은 그만큼 국마동의 구성이 안정적이고 애착을 가진 분들이 많다는 이야기도 된다.

나. 연습

국마동회원들은 수요일 마다 정기적으로 연습을 한다. 저녁 6시 30분에 의원동산 쪽 출입문 있는 곳에서 모여 준비운동을 하고 가볍게 달리기를 한다. 마라톤동호회라고 해서 모든 회원들이 마라톤 풀코스를 목표로 연습을 하는 것은 아니다. 일정한 거리는 공동으로 훈련을 하고 풀코스는 개인별로 더 훈련을 한다. 마라톤 풀코스는 42.195km인데 완주를 하는 것이 일반인으로서의 쉬운 일은 아니다. 우리 국마동은 대개 여의도를 한 바퀴 도는데 그 거리는 8.3km이고 이 한 바퀴에 양화철교라든지 한강철교까지 갔다 오면 10km 정도 된다. 국회에서 가양대교 쪽으로 뛰는 경우, 성산대교까지 갔다가 오는 거리가 6km, 안양천까지 10km, 가양대교까지가 13km이다. 청담대교 쪽으로 뛰는 경우, 동작대교까지 갔다가 오는 거리가 10km, 반포대교까지가 17km, 한남대교까지가 20km, 청담대교까지가 32km가 되는데 회원 각자의 능력껏 뛰다. 각자가 몸에 무리가 올 정도로 까지는 달리지 않는데 간혹 재미로 무리를 해보는 경우도 있다. 대개 국마동의 회원들은 대회에서 10km 나 5km를 달리고 어느 정도의 실력이 되는 사람들은 하프코스를 그보다 더 고수는 풀코스를 달린다. 필자가 한 번에 달린 최대의 거리는 20km정도 된다. 시합 때 달린 거리가 아니고 두어 달 전 연습으로 혼자서 한남대교까지 뛰어 갔다 왔는데 그 거리가 20km정도 된다고 한다. 반포대교까지 한 두어 번, 여의도 두 바퀴를 한 번에 돈 적도 있다. 그러고 보니 20km에서 17km정도 될 능력은 되는 것 같은데 다른 회원님들이 하프코스에 도전하도록 유혹을 하지만 아직 연습을 더 해야겠다는 생각이기 때문에 10km만 뛰다. 우리 회원님들은 단체 연습도 열심히 하지만 개인 연습도 많이 한다.

다. 대회참가

우리나라에서 개최되는 마라톤대회의 수는 헤아릴 수없이 많다. 조선, 동아, 중앙, 서울신문 등 주요언론사에서 주최하는 국제마라톤 대회부터 농협(러브미), 중소기업, 천안 상록



의 연금공단, 전기협회 주최의 마라톤 대회 등 1년에 수백 개의 대회가 열린다. 마라톤 마니아들은 이런 국내대회 참가뿐만 아니라 보스턴 마라톤대회 같은 국제대회에 참가하기도 한다. 우리 국마동 회원들은 이 모든 대회에 다 참가하지는 않고 연간 6~7개의 대회에 참가를 하는 것 같다. 대회 참가신청을 하면 주최 측에서 시합 전에 배변, 칩과 기념품을 보내 주는데 기념품으로 유니폼을 무료로 제공하는 경우가 많다. 어떤 대회에서는 선글라스까지도 무료로 준다. 대회 참가를 할 때 어떤 복장을 하느냐는 자유이지만 기록용 칩은 꼭 부착하고 뛰어야 자신의 기록을 알 수 있다. 더군다나 입장을 목표로 하는 사람이면 칩 부착하여야 하는 것은 말할 것도 없다. 대회 기록은 완주 후 휴대폰의 문자서비스로 알려준다. 이러한 행사참가는 회원들 간의 우의를 다지는 좋은 기회가 된다. 날마다 사무실에서 서류와 씨름을 하다 밝은 태양아래 맑은 공기를 마시고 기분전환을 하는 좋은 계기가 된다. 기록이 단축되면 그 자랑하는 재미도 좋다. 피니시 라인에 들어오면 왜 그렇게 기분이 흥분한지 옛날에는 다른 회원님들이 먼저 들어와 격려를 해주었지만 지금은 필자가 좀 일찍 들어오는 편이라 피니시 라인에 서서 흥겨운 음악소리에 어깨를 들썩이면서 들어오는 회원님들을 맞이한다. 어느 정도 회원님들이 피니시 라인을 통과한 뒤에는 동호인 부스로 돌아와 회원님들과 두부, 순대와 막걸리를 한 잔 하는데 그 기분도 참 좋다. 대회 참가를 준비하느라 기승 설레고, 뛰는 동안 기분이 좋고, 뛰고 나서는 시원 섭섭, 흥분하다.

3. 맺는 말

국마동은 빈번한 마라톤 대회의 참가를 통해서 뿐만아니라 대회에 참가한 회원님들의 입상과 활동을 통해서 우리 국회의 이미지를 좋은 쪽으로 높이는 데 많은 기여를 하고 있다. 작년 러브미 농촌 사랑 마라톤 대회에서는 우리 회원님 80분 이상이 대거 참가한 적이 있을 정도로 대회 참가에 적극적이다. 특히 국마동의 살림을 도맡아하고 있는 황규정 총무님은 걸핏하면 입장을 하여 우리의 어깨에 힘을 들어가도록 하시는 데 얼마 전 천안상록에서 하프코스 공무원부문에서 1등을 하였고 그 직전 주 상암에서 있는 전기사랑 마라톤 하프코스에서는 3위(계속에서 2위로 들어오다가 막판에 아쉽게 3위에게 추월당했다), 작년 가을 중소기업살리기 마라톤 대회 10km 부문에서는 6위(6위까지 사상이 있었다)를 하였는데 이외에도 입상한 숫자는 기억도 못할 정도로 많다.

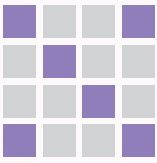
개인적으로 보면 세상에 여러 가지 즐길 만한 일들도 많다. 달리기도 그 중의 하나인데 한 번 해보면 그 재미에 쉽게 빠지게 된다. 먼저 너무 단순하게 시작할 수 있다. 그냥 뛰는 것이다. 지루할 것 같지만 실제 해보면 그렇게 지루하지는 않다. 한 겨울에는 앙상한 가지



사이에 지어 놓은 새의 둥지를 보는 재미가 있다(여의도의 나무에는 의외로 새 둥지들이 많다). 봄에는 달리는 코스 주위의 탐스럽고 아름다운 꽃이나 초록빛의 잎사귀들을 보고, 기화요초에서 나는 천연의 향과 꿀의 달콤한 냄새를 맡으며 대기를 따라 움직이는 부드러운 공기의 흐름을 피부로 느끼는 재미가 있다. 여름이면 온몸에 흐르는 엄청난 양의 땀을 보면서 체중 빠지는 소리를 듣는 것도 기분 좋다. 땀을 흠뻑 흘린 후 마시는 물이 얼마나 좋은지 그 맛을 그 누가 알까? 가을이면 아름다운 단풍을 감상하면서 뛰는 즐거움이 있다. 뛰면서 복잡한 머리로 식히고 재미있는 세상의 이야기들도 듣는다. 그러다 보면 같이 뛰는 회원님들의 얼굴만 보아도 기분이 좋다. 뛰고 난 후에는 간단한 저녁을 먹는데 여름에는 수박이나 삶은 계란, 오디 잼을 바른 빵이나 콩국수를 먹기도 한다.

동호회 활동을 통한 국회의 건전한 조직문화의 발전과 업무의 효율성 향상이나 국회의 이미지개선에 도움이 된다는 차원에서 뿐만아니라 개인적으로 보아서도 재미있고 좋은 일들이 많은 것 같아 여러 사람들에게 달리기를 권하고 싶다. 달리기가 미용, 다이어트, 정신건강, 육체 건강에 다 좋다고들 한다. 의학적으로도 증명이 된 것으로 알고 있다. 국회의 건강지킴이 의무실장님이 열성적인 국마동 멤버인 것을 보면 알 것이다. 달리기가 건강에 안 좋으면 의사선생님이 왜 그렇게 열심히 달리겠는가. 국마동에 신규 회원이 꾸준히 가입하고 있다. 앞으로도 계속해서 많은 사람들이 가입하여 건강도 찾고 사람들도 사귀는 좋은 기회가 되기를 기대해 본다. (X)





나눔터

외교안보팀 소개



노오란
외교안보팀 행정실무원

“외교안보팀 소개글 부탁드립니다”라는 말을 듣는 순간!! ‘앗! 큰일이다.’ 라는 외침이 마음깊이 울려 퍼지고 있었다. 글 쓰는 것보다는 읽는 것을 더 좋아할 뿐 아니라 대학을 졸업하고는 이런 식의 글을 써본 일이 없어서 “어떡해”라는 말이 그냥 나와 버렸다.

외교안보팀에 온 지도 벌써 1년이 지나가고 있다. 처음 외교안보팀으로 배정받았을 때는 생소한 분야에 가끔씩 복도에서 스치던 분들과 일을 한다고 해서 많은 걱정과 불안한 마음이 컸다. 하지만 새로운 분들과 일한다는 기대도 마음 한 켠에 자리 잡고 있었다. 그런 설렘과 불안이 공존하던 때가 벌써 1년 전이라니 믿기지 않을 정도로 시간은 빨리 간다.

외교안보팀은 외교와 국제기구, 국제통상, 국제법, 통일정책, 국방·정보, 북한, 남북관계, 병무·보훈을 담당하는 부서로 외교와 안보의 전문가들로 구성되어서인지 다들 적당한 침묵과 뛰어난 언변을 자랑하곤 한다.

우선 외교안보팀의 핵심이신 김영일 팀장님!!

말하지 않아도 모두가 알고 있는 자애로우신 팀장님께서서는 언제나 팀원들을 살피시고 배려해 주시느라, 항상 주위를 살피시고 귀를 열어 팀원들의 이야기를 들어주신다. 팀장님의 좋으심은 처 내에 자자하게 퍼져있어 굳이 말하지 않아도 모두 알겠지만, 조금 더 자랑(?) 하자면, 일터가 편해야 일도 잘한다는 생각을 가지신 팀장님은 팀원들에게 작은 일에도 칭찬을 아끼지 않으시고 굵은 일도 먼저 앞장서서 해결하시곤 하신다. 외교안보팀의 기둥이자 외부의 거센(?) 바람을 막아주는 담벼락과 같은 팀장님은 진정한 리더이다.

언제나 바쁘신 유웅조 조사관님!!

외교와 국제기구를 담당하시는 유웅조 조사관님은 언제나 일에 둘러싸여 언제 오시는지 언제 가시는지 알 수 없는 미스터리한 남자다. 정말 말 그대로 일에 푹 쌓여있는 것 같은 유웅조 조사관님 자리에는 자료들이 진을 치고 있다.

커피를 너무나 사랑하시는 조사관님은 바쁜 와중에도 운동으로 자기 관리를 하셔서 언제나 활기차시며, 일뿐만 아니라 취미생활도 적당히 즐기시는 멋진 조사관님은 진정한 도시남자??

외교안보팀의 꽃 정민정 조사관님!!

내게는 너무도 어려운 국제법과 국제통상을 담당하시는 조사관님은 지적인 두뇌와 아름다운 외모, 거기다 어린이와 같은 순진함까지 겸비한 뭔가 색다른 매력을 지니셨다.

언제나 “고맙습니다.”라는 말을 잊지 않고 해주셔서 오히려 상대가 더 고마운 마음이 들게 하는 예쁜 마음까지 지니신 분이시다.

식물을 예뻐하시는 이승현 조사관님!!

통일정책을 담당하시는 이승현 조사관님은 부드러운 말투로 언제나 조목조목 설명을 해주시고 알려주시는 자상함으로 가득하시다. 조사관님의 자상함은 세 아이를 키우시면서 몸에 베인 것이 아닐까라고 생각했지만, 대학시절 조사관님의 사진을 보고는 ‘그때부터도 자상하셨구나’라는 생각이 들었다. 자상함이 얼굴에 묻어난다고 해야하나?

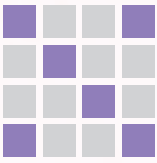
‘조용히 강하다’라는 말이 조사관님과 가장 가깝지 않나 싶다.

외교안보팀의 매력남 형혁규 조사관님!!

국방·정보를 담당하시는 형혁규 조사관님은 처 내의 몇몇 여성분들이 매력적이라고 말하셨기에 매력남(?)으로 확정!!

여촌에서 태어나신 바다 사나이 형혁규 조사관님은 그래서인지 맛있는 회를 좋아하신다.(덕분에 맛있는 회를 얻어먹어서 좋다^^)

국방을 담당할 만큼(?) 강한 모습과 그와 상반된 다정다감한 성격으로 미모의 아내를 잡으실 수 있지 않으셨을까??



人
나눔터



외교안보팀의 위트남 김갑식 조사관님!!

북한과 남북관계를 담당하시는 김갑식 조사관님은 김정일 사망 소식을 언론보다 먼저 팀에 가르쳐줄 만큼의 능력자!!

다방면에 많은 지식이 있으신 조사관님께서서는 스스로는 업무이외의 것만은 다 안다고 하시는데 업무에서도 많은 능력을 발휘하신다고 확신한다.

무엇보다 조사관님의 개그코드가 나의 웃음코드랑 맞아서 언제나 빵빵 터트려주시니 나에게서는 웃음제조기로 보일만큼 위트남!!

(참고로 내 웃음코드가 조금 특이할 수 있으니 너무 기대하시면 아니 아니 아니되요.)

깨 볶는 냄새로 진동을 하는 새신랑(?) 유재민 조사관님!!

병무·보훈을 담당하시는 유재민 조사관님은 이제 결혼 8개월 차라고 하시니 고소한 냄새가 진동할 수밖에.....

외교안보팀에 와서 어여쁜 처자를 만나시고 결혼까지!! 아직 신혼이어서(?)인지 아내 사랑이 남다르신 듯해서 부러운 마음을 감출 수 없다.

성격 좋은 옆집 오빠같은 조사관님은 털털하고 편안한 성격 때문에 오히려 능력이 묻히는 듯하다. 뛰어난 능력가라는 소문이 파다해서 유심히 보니 상황 상황 보이는 능력의 꼬리들이 슬쩍 슬쩍 지나가는 걸 확인!!

검사에 대한 편견을 깨주신 김수현 검사님!!

검사는 왠지 모르게 딱딱하고 무서울 것이라는 내 편견을 깨주신 김수현 검사님!!

오신 지 얼마되지 않았으셨지만 편안하고 가깝게 느껴져서인지 꼭 나이 어린 외삼촌 같다. 어린나이에 사법고시를 보시고 검사가 되셔서 일에 파묻혀 사셨다고 하니 이제 외교안보팀에 와서 조금 숨을 고르시는 것도 나쁘지 않으실 듯하다.

아직은 학생같은 연구조교 김희수!!

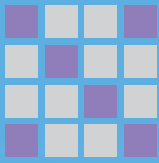
순수하고 때 묻지 않은 영혼의 소유자 김희수양은 법학을 전공해 검사님을 돕고 있다.

아직은 학생같은 모습의 희수양은 약간은 천천히라는 느낌이 드는 침착한 면이 보인다. “스트레스라는 걸 몰라요.”라는 희수양의 말을 들으며 그 무던한 성격이 정말로 부러웠다.

이 글을 쓰고 있는 행정실무원 노오란!!

식물사랑으로 외교안보팀에 나무를 풍성하게 하려고 노력중이며, 이외에도 모든 일에 열심히 최선을 다하려고 하지만 부족한 면이 분명히 있어서 조금 더 주위를 살피려고 노력하고 있다. 언제나 주변에서 많은 도움을 준다는 것을 잊지 않으며, 외교안보팀이 영원하길 바라며... 글쓴이의 소개까지 끝!!!

급작스러운 일에도 팀장님을 중심으로 언제나 술술 문제를 해결해 나가는 외교안보팀은 정말로 매력적이고 일할 만한 팀!! 하루에 9시간 매주 5일이나 일해도 즐거운 팀!! 이곳 바로 외교안보팀 소개를 마친다. (X)



나눔터

행복한 삶의 완벽한 도구 요가 3

- 비만해소! -



정승훈
향운요가문화원 원장

노출의 계절 여름! 외모를 가꾸고 중시하는 이들은 예쁜 몸매를 과시하기 위해 비만으로부터 탈출하려 부단한 노력을 기울인다. 또한 비만에 기인하는 다양한 질병으로 고통 받고 있는 이들은 건강회복을 위해 병원치료에서부터 운동요법까지 다양한 노력을 하고 있다. 그렇다면 비만의 원인은 무엇이며, 비만해소를 위해 어떠한 요가를 해야 하는지 알아보자!

1. 비만의 원인¹⁾

비만이란 단순히 체중이 많이 나가는 것을 의미하기보다 '체내에 과다하게 많은 양의 체지방이 쌓여 있는 상태'를 말한다. 즉, 근육량이 많고, 체지방의 증가는 없는 드문 경우에 체중이 많이 나가더라도 비만이라고 할 수 없다. 또 전신의 체지방 축적보다는 '복부 비만'이 중요하다는 사실이 알려지게 되었고, 최근에는 피하지방보다는 복강

내 내장지방의 축적이 중요한 의미를 갖는다는 연구 결과들이 축적되면서 '내장지방형 비만'이라는 용어도 사용되고 있다.

1996년 세계보건기구가 '비만은 장기 치료가 필요한 질병'으로 규정한 이래로 현재 21세기 인류가 극복해야 할 중요한 질병 중 하나로 생각되고 있다.

비만은 만성적으로 섭취하는 영양분에 비해 에너지소비가 적을 때 여분의 에너지가 체지방의 형태로 축적되는 현상이다. 즉, 먹은 것에 비해 활동이 부족할 때 생기는 것이다. 그러나 이러한 단순한 개념에도 불구하고, 다양한 신경내분비학적 물질들과 에너지 대사에 관련되는 여러 요소들의 이상이 유전적 또는 현상적으로 아주 복잡하게 연관되어 나타난다. 불규칙한 식습관, 과다한 음식 섭취, 운동부족, 내분비계통 질환, 유전적 요인, 정신적 요인 및 약물 등이 현실적인 원인이 될 수 있다.

1) 서울아산병원 건강정보



2. 비만을 예방하고 해소하는 아사나²⁾

요가자세인 아사나를 흔히 스트레칭으로 오해하는 경우가 많다. 이는 잘못된 견해이다. 아사나는 스트레칭처럼 근육을 늘리고 이완시키는 작용과 더불어 우리 몸에 필요한 근육을 단련시켜 체지방을 줄이고, 신체균형을 위해 근육을 재정비하는 효과도 있다. 이 때문에 아사나는 비만에 도움을 줄 수 있다. 현존하는 요가의 대가 아헝가선생님께서서는 '서서 행하는 아사나는 체중조절에 효과가 있다.'고 하셨다. 그 이유는 다리근력을 사용하고 고도의 집중력을 요하므로 에너지 소비가 많기 때문이다. 하타요가에서 전하는 서서 행하는 아사나 중에서 몸의 과체중을 조절하고 불안한 마음을 안정시키는 아사나를 소개한다.

1) 율타나아사나(Uttanasana) : 강한 뻘뻘을 뜻하고, 서서 하는 강한 전굴 자세이다.

행 법

① 양발을 모으고 바르게 선다.(사진-1) ② 숨을 들이쉬면서 양손을 앞으로 들어 올려 팔을 귀 옆에 붙인다. ③ 손바닥은 앞을 향하고, 무릎이 굽혀지지 않게 힘을 준다. ④ 숨을 내쉬면서 손끝을 밀듯이 상체를 앞으로 숙인다. ⑤ 양손은 양발 옆에 손바닥이 바닥에 닿게 하고, 상체는 다리 가까이 가져간다.(사진-2) ⑥ 몸의 무게중심을 앞으로 기울여 다리가 바닥과 수직이 되도록 하고, 손바닥은 바닥을 누르듯이

상체를 다리로 가까이 가져간다. ⑦ 자연호흡으로 약 1분간 유지한다. ⑧ 숨을 들이쉬면서 양팔을 귀 옆에 붙여 손끝을 앞으로 밀면서 상체를 세운다. ⑨ 숨을 내쉬면서 손을 내려 놓고 이완 한다.

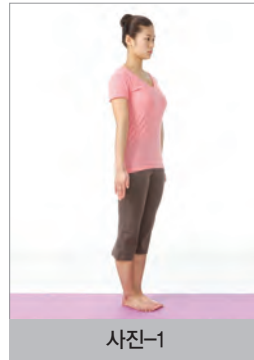


사진-1

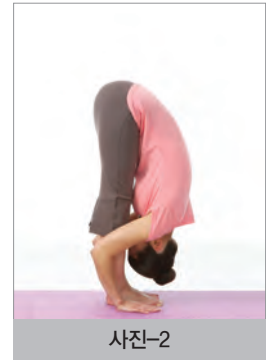


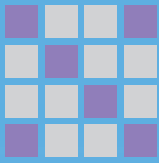
사진-2

효 과

내장기관을 자극하여 소화력을 증대시키고, 신장과 비장, 방광을 자극하여 노폐물 배출을 돕는다. 다리는 유연해지고 무릎과 발목관절은 강화된다. 심리적인 효과는 머리로 혈액순환이 원활이 이루어져 안정감을 느끼게 되고, 우울한 마음이 사라진다.



2) 흔히 요가자세 또는 동작을 아사나라고 한다. 그러나 본래의 뜻은 좌법으로써 명상자세를 지칭하였다.



나눔터

2) 율카타아사나(Utkatasana) : 강한동작이란 뜻이고, 서서 무릎을 굽혀 다리 근력으로 버티는 자세이다.

행법

① 양발을 모으고 바르게 선다. ② 숨을 들이쉬면서 양손을 옆으로 해서 위로 들어 올린다.(사진-3) ③ 손바닥을 붙이고 양팔은 귀 옆에 붙인다. ④ 숨을 내쉬면서 무릎을 굽힌다.(사진-4) ⑤ 허벅지가 바닥과 평행이 되고, 가슴을 뒤로 밀듯 상체를 세우고 양손은 높이 뻗어 올린다. ⑥ 머리를 앞으로 숙이지 않아야 하고, 무릎이 모아져야 한다. ⑦ 자연호흡으로 약 30초간 유지한다. ⑧ 숨을 들이쉬면서 무릎을 펴고, 숨을 내쉬면서 양손을 내리고 이완한다.



사진-3

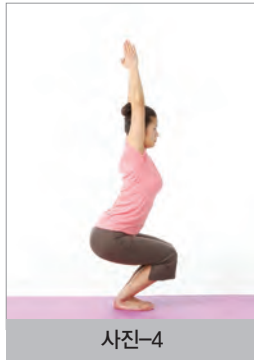


사진-4

효과

다리전체의 근육을 강화시키며, 특히 허벅지에 불필요한 지방을 제거하기 좋은 자세이고, 어깨와 승모근을 자극하여 생활 속 피로감을 덜어준다. 가슴의 앞부분이 확장되고, 요추의 유연성이 좋아진다.

3) 브룩사아사나(Vrksasana) : 나무자세를 뜻하고, 한발로 서는 균형 잡기 동작이다.

행법

① 양발을 모으고 바르게 선다. ② 오른손을 오른쪽 옆으로 펴 올린다. ③ 왼발을 들어 올려 왼손으로 발목을 잡고, 왼 발바닥을 오른 허벅지 안쪽에 둔다. ④ 왼 발끝은 아래를 향하도록하고, 뒤꿈치가 회음부에 닿는다. ⑤ 왼발로 오른 허벅지를 지그시 누르면서 왼 무릎에 힘을 주어 최대한 뒤로 보낸다. ⑥ 왼손을 옆으로 들어 올리고 몸통을 바르게 세우고 시선은 정면을 보면서 중심을 잡는다.(사진-5) ⑦ 동작이 안정되면 숨을 들이쉬면서 천천히 양손을 위로 들어 올려 합장을 한다.(사진-6) ⑧ 자연호흡으로 약 30초간 유지한다. ⑨ 숨을 내쉬면서 양손을 옆으로 수평까지 내리고, 왼발을 내려 양발을 모으고 양손을 완전히 내려서 이완한다. ⑩ 반대쪽도 같은 방법으로 한다.(사진-5)



사진-5



사진-6

효과 & 수련참고

다리근육을 강화시키고, 균형과 평형감각을 좋게 한다. 균형잡기 자세는 움직임은 크지 않아도 에너지 소비는 높

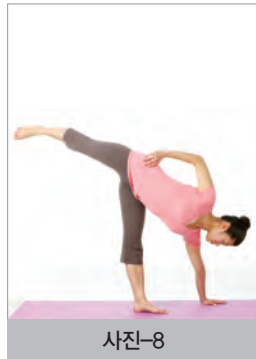
다. 그 이유는 넘어지지 않기 위해 신체근육들이 작용하기 때문이다. 자세를 유지하던 중 발이 떨어진다면 다시 처음부터 천천히 시도한다. 발만 다시 올리려 하면 다시 떨어지기 쉽다. 자세가 능숙해지면 눈을 감고 유지하여 본다.

4) 아르다 찬드라아사나(Ardha chandrasana) : 반달

자세를 뜻하고, 한 손과 한 발로 몸을 지탱하는 균형 잡기 자세이다.

행법

- ① 양발을 모으고 바르게 선다. ② 양발을 양 옆으로 60cm로 벌린다. ③ 왼발을 왼쪽으로 90도로 돌리고, 오른손은 오른쪽 골반에 놓는다. ④ 왼쪽무릎을 굽혀서 왼손이 왼발에서부터 30cm 가량 떨어진 곳을 짚는다. ⑤ 등은 바르게 펴져 있고, 시선은 정면 또는 바닥을 본다.(사진-7) ⑥ 숨을 들이쉬면서 오른발을 들어 올리고, 왼쪽 무릎을 바르게 편다.(사진-8) ⑦ 시선은 바닥을 보고, 들려진 오른다리는 상체와 일직선이 된다. ⑧ 자연호흡으로 30초간 유지한다. ⑨ 반대쪽도 같은 방법으로 한다.



효과

이 자세는 다리를 다쳤거나 앓았던 사람에게 상당히 도움이 된다. 이는 척추의 하부를 좋은 상태가 되게 하고, 다리 근육과 연결된 신경들을 조화시키며, 무릎을 강화시킨다. 다른 서기 동작과 같이 하면 이 자세는 위장병을 치료해준다.

과학의 발전으로 삶의 질은 높아지고 편리해졌지만, 일상생활 속에서 몸의 움직임이 감소되어 비만의 위험성은 더욱 높아졌다. 또한 과식 및 불규칙한 식습관, 패스트푸드 및 인스턴트식품 섭취 등은 비만의 직접적인 원인이 된다.

요가에서는 식사 때 위장의 70%만 채우는 소식과 살생을 가급적 피하는 채식을 권하고 있으며, 생활 속에서 바른 자세와 적당한 움직임을 강조한다. 이는 비만으로 고통 받는 이들에게 최고이자 최선의 방법이다. 이와 더불어 앞에서 설명한 아사나를 꾸준히 수행한다면 의심의 여지없이 비만으로부터 자유로워진다.

요가의 가르침을 주신 모든 스승님들께 감사드리고, 온 우주의 평화로움을 기원하며, 나마스테.

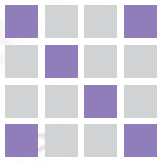
참고문헌

아사나 뿌라나야마 무드라 반다(스와미 싸피아 난다 사라스와피), 비하르스쿨.

요가디피카(B.K.S. 아헵가), 법보신문사.

기적의 치유력 요가(정강주), 도서출판 요가문화원.

잘먹고 잘사는 법 요가(정승원), 김영사.



2012년도 국회입법조사처 2/4분기 신임 인사

■ 임용



이 현 출

정치행정조사심의관(일반계약직3호)

정치행정조사실

- ◎ 학력
 - 건국대 법학 학사
 - 건국대 정치학 석사, 박사
- ◎ 주요경력
 - 오사카 시립대학 대학원 객원연구원
 - 건국대 사회과학연구소 연구위원
 - 국회입법조사처 정치행정조사실 정치의회팀장



이 순 우

입법조사관(일반계약직5호)

정치행정조사실 행정안전팀

- ◎ 학력
 - 한양대 법학 학사
 - 연세대 행정법 석사
 - 프랑스 파리1대학 행정법 박사
- ◎ 주요경력
 - 한국법제연구원 초청연구원
 - 한국환경정책평가연구원 위촉연구원
 - 연세대, 한양대, 인하대, 서울산업대 시간강사



이 기 하

입법조사관 (일반계약직5호)

경제산업조사실 국토해양팀

- ◎ 학력
 - 충남대 토목공학 학사
 - 충남대 수공 및 환경공학 석사
 - 교토대 도시 및 환경공학 박사
- ◎ 주요경력
 - 교토대 방재연구소 연구원
 - 충남대 국제수자원연구소 전임연구원



최고의 종합정책분석기관을 지향합니다.

국회입법조사처는 입법 및 정책과 관련된 사항을 중립적·전문적으로 조사·연구하여 그 결과를 다양한 방식으로 국회의 위원회와 국회의원에게 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
- 공모 마감일 : 4월 30일(6월호), 10월 31일(12월호)
- 기타 자세한 내용은 국회입법조사처 홈페이지(www.nars.go.kr)나 편집위원회 (02-788-4521)에 문의 바람





국회의 종합정책분석기관, 입법과 정책개발을 지원합니다

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

National Assembly Research Service
www.nars.go.kr

