



미래 사회와의 협약, P.A.C.T: 대한민국 미래 사회가 요구하는 국회의 과제

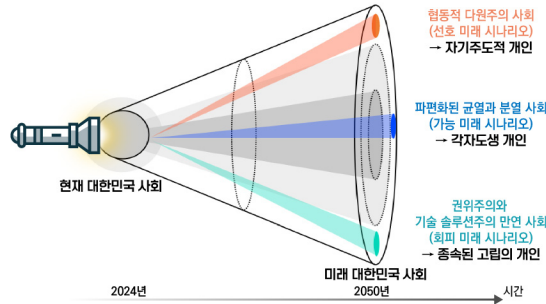
여영준 부연구위원(혁신성장그룹)

대한민국 사회가 마주한 다양한 가능성의 미래

- 국회미래연구원은 개인의 삶 관점에서 2050년 대한민국의 미래 사회 모습을 다양한 형태로 전망하고자 시도함¹⁾

- 분석을 통해 우리 앞에는 다음과 같은 미래 시나리오가 존재하며, 일부는 어두운 그림자를 드리우며 암울한 미래를 전망케 함을 파악할 수 있었음

그림 1 대한민국 사회가 마주한 다양한 가능성의 미래



- **(미래 시나리오 1: 파편화된 균열과 분열 사회)** 미래 시나리오 중 하나는 '파편화된 균열과 분열 사회'가 고착화되고 각자도생의 개인이 확대되는 미래상(future image)
 - AI, 바이오, 플랫폼 등과 같은 기술혁신이 확대되더라도, 신기술을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 목소리를 조율할 수 있는 체계와 정책이 적절히 마련되지 않음에 따라, 기술의 불안정성이 증대하고 각종 사회적 문제 누적 등으로 인해 경제·사회·정치적 분열이 심화되는 사회
 - 개인은 점점 더 사회적 연대로부터 멀어지면서 '각자도생' 생활양식을 채택할 가능성이 커짐
- **(미래 시나리오 2: 권위주의와 기술 솔루션주의 만연 사회)** 다른 시나리오는 소수 지도자와 빅테크 기업 등이 중심이 되어, 사회적 난제와 위기에 대처하고 사회와 기술혁신의 방향을 주도하는 사회로서 종속적이고 고립화된 개인이 확대되는 미래²⁾
 - 소수 리더와 계층에 의해 운용되는 체계 속 개인들은 순응하거나, 경쟁에서 밀려난 이들은 사회적 고립과 경제적 박탈을 경험할 위험이 큼
- **(미래 시나리오 3: 협동적 다원주의 사회)** 이 미래상에서는 다양성과 협업, 그리고 조화를 기반으로 하는 사회 및 경제체제가 실현되며, 다양한 시민들이 주도하는 미래 사회가 그려짐
 - 개인이 자신의 정체성, 가치, 관심사를 자유롭게 표현하고 탐색할 수 있는 환경이 마련됨으로써, 주체적 시민으로서 타인과 지역사회 및 다른 집단과 의미 있는 관계를 형성하고 더 나은 삶을 상상하고 실현할 수 있는 주체로 발돋움할 가능성이 큼

1) 주요 미래 시나리오 도출 과정 및 시나리오별 구체적 모습에 대한 상세 정보는 국회미래연구원의 「연구보고서 23-03」 대한민국 미래전망 연구-개인의 삶 관점 미래 사회 전망(여영준 외, 2023)을 통해 확인할 수 있음

2) 여영준 외(2023)에서 도출한 미래 시나리오 중 '테크노크라시 주도 신뢰사회'와 '배타적 지능기술주의 사회'를 복합적으로 고려하여, 권위주의와 기술 솔루션주의 만연 사회'로 개념화하였음을 밝힘

다양한 가능성의 미래 속 미래 비전과 선호하는 미래로의 이행

● 현재 우리나라의 상황을 비추어 보았을 때, ‘파편화된 균열과 분열 사회’, 그리고 ‘권위주의와 기술 솔루션주의 만연 사회’ 등 암울한 미래 시나리오로의 이행 가능성이 클 것으로 전망됨³⁾⁴⁾

- 우리 사회는 소득, 자산, 교육 불평등이 대물림되는 구조가 고착화되고 있으며, 고물가와 경기침체 속, 시민들이 미래의 희망을 꿈꾸는 것이 어려운 상황(이태수 외, 2022)
- 사회 구성원들의 계층이동 사다리에 대한 믿음과 기대는 크게 위축되고 있으며 ‘수저계급론’이 사회에 만연(그림 2)⁵⁾ 참고)
- 무한경쟁체제 속 개개인들은 파편화되고 개인의 불안은 증가하며 상호 간 불신이 확산되고 있으며, 개개인들은 고립된 생활과 각자도생에 내몰리고 있음(그림 3) 참고)

그림 2 우리나라 사회이동 가능성 인식 추이(%)

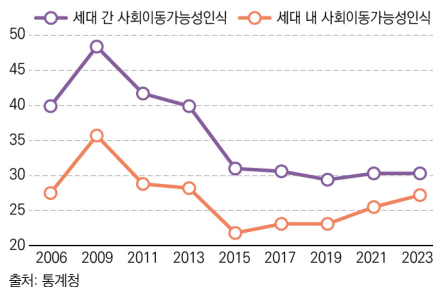
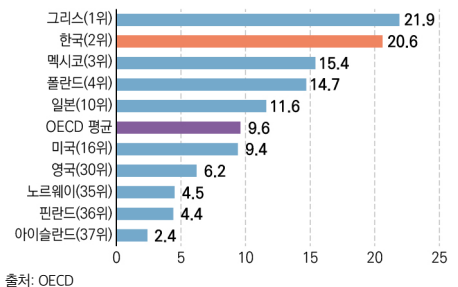


그림 3 OECD 주요국의 사회적 고립도 비교



● 우리 사회에 필요한 것은 ‘협동적 다원주의 사회’ 혹은 ‘시민적 미래’라는 새로운 미래 비전

- ‘협동적 다원주의 사회’ 미래상은 미래를 바라보는 또 다른 관점을 제공하며, 해당 미래 시나리오는 우리가 지향해야 할 규범적 미래이자 선호하는 미래상으로 파악됨
 - 여기에서 개인은 권위주의와 기술만능주의에 종속된 객체가 아니며, 무한한 경쟁과 분열 속 각자도생의 삶을 택하는 것이 아니라, 협력적이고 상호의존적인 공동체에서 의미 있는 삶을 추구하는 주체로 인식*
 - ※ 상호신뢰할 수 있는 사회적 자본이 형성되어 있고 삶의 중요 결정에 있어 자율성이 확보될수록 개개인의 행복 수준이 높아지게 됨 (허중호, 2024)
 - Alexander and Conrad(2023)은 자기 주도적이고 상호협력적인 개인의 출현이 다양화되고 확대됨에 따라 지역사회의 활력 증진, 역동적 경제 및 산업생태계 조성, 민주적·사회적인 대화 및 공론형성 확대 등이 도모되는 미래 사회를 ‘시민적 미래’로 개념화하고 있음

그림 4 Alexander and Conrad의 'Citizens: Why the Key to Fixing Everything is All of Us'

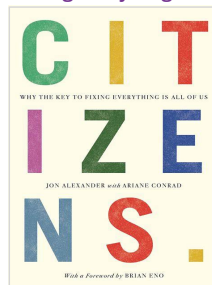
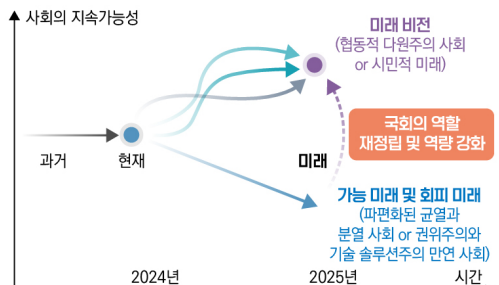


그림 5 미래 비전 설정과 미래 비전 달성을 위한 국회의 역할 재정립



3) BAU(Business-As-Usual) 대비 주요 전망변수(개인의 삶에 대한 만족도, 사회적 고립도)의 시나리오별 변화를 살펴보았을 때, ‘파편화된 균열과 분열 사회’의 전망치가 BAU와의 차이가 가장 낮은 수준인 것을 파악함으로써 가능 미래 시나리오임을 도출함. 더불어, BAU 대비 주요 전망변수가 가장 악화되는 시나리오가 ‘권위주의와 기술 솔루션주의 만연사회’ 시나리오임을 확인함으로써 회피 미래 시나리오인 것으로 도출함. 주요 전망 분석 과정 및 결과는 여영준(2024) 및 여영준 외(2023)을 통해 확인할 수 있음

4) 미래 사회 시나리오와 개인의 미래 모습은 상호배타적이지 않고 향후 해당 시나리오들의 모습이 혼재되거나 예상하지 못한 이슈 등에 따라 서로 다른 시나리오 형태로 전개할 수 있음을 밝힘

5) 사회이동이 개인의 생애(한 세대) 안에서 이뤄지면 ‘세대 내 사회이동’이며, 부모와 자식 간의 관계 및 그 이상의 관계(두 세대 이상)에서 이뤄진다면 ‘세대 간 사회이동’으로 이해할 수 있으며 각각에 대해 ‘매우 높다’ 또는 ‘비교적 높다’라고 응답한 사람들의 비율을 나타낸 것이 바로 [그림 2]임

대한민국 미래 사회가 요구하는 국회의 과제: 미래 사회와의 협약, P.A.C.T

- 우리 사회가 직면한 도전을 극복하고 새로운 미래 사회(미래 비전)로의 경로 전환을 촉진하기 위해서는 국회의 역할이 어느 때보다 중요⁶⁾
 - 다양한 미래 시나리오 중 ‘협동적 다원주의 사회’(‘시민적 미래’)로의 이행을 이뤄내기 위해서는 다양한 시민들과 이해관계자들의 목소리를 대변하고, 상호 간 이견을 조율할 수 있는 공론의 장으로서 국회의 역할에 주목할 필요(박현석 외, 2023)
 - 다양한 시민들의 삶 관점에서 미래 비전을 설계할 수 있는 리더십이 필요한 시점, 다양한 시민들이 미래 사회를 설계하고 실현해나갈 수 있는 주제로 발돋움할 수 있도록 지원할 필요
- 특히 국회는 새로운 미래 사회로의 이행을 뒷받침하는 새로운 ‘사회적 협약(PACT)’ 형성에 있어서 주도적인 역할을 해야 함
- 이러한 측면에서 선호하는 미래로의 이행과 미래 비전 달성을 도모하기 위해 다음과 같은 주요 과제를 적극 이행함으로써 미래 사회 요구에 밀착한 국회로 전환할 필요가 있음

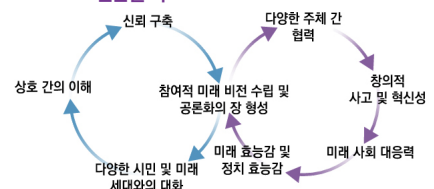
• 다양한 시민들과 미래 세대와의 대화를 통한 참여적(Participatory) 미래 비전 수립에 기여

- 다양한 시민들의 참여가 중심이 된 국가 미래 비전 설계와 미래 논의를 뒷받침하는 공론의 장을 제공할 필요
- 시민사회와의 연대체계 마련을 확대함으로써, 다양한 시민들과 미래 세대와의 대화가 역동적으로 이뤄지는 공간으로 전환해야 함
- 시대적 전환을 일궈내는 대안은 다양한 시민의 생각과 행동에서도 발견할 수 있다는 인식을 바탕으로 (박성원 외, 2023), 다양한 시민들과 함께 다양한 미래를 전망하면서 어떤 미래를 선호하고 회피하는지 논의하는 ‘미래 대화(dialogues on the futures)’가 상시 이뤄지는 공간으로 전환할 필요가 있음⁷⁾
 - ※ 미래 대화는 현세대와 미래 세대가 함께 살고 싶은 미래 사회 모습을 설계하고 실현할 수 있는 방안을 탐색해나가는 과정임. 예로, 유럽연합은 2014년부터 모든 회원국에 시민들과의 미래 대화를 진행할 것을 권장함
- 이와 함께 다양한 시민들의 선호가 정치권에서 대표되고 경쟁할 수 있도록 정치환경을 개선하고 대결적 양당제 개혁을 뒷받침하는 선거제도 도입 등을 이뤄낼 필요(박현석 외, 2023)⁸⁾

그림 6 유럽연합의 ‘Young Citizens’ Dialogues on the Futures of Europe’ 모습



그림 7 참여적 미래 비전 수립을 위한 미래 대화의 선순환 구조



• 초당적 미래 의제설정을 통한 책임성(Accountability) 강화와 지속가능한 사회로의 전환 도모

- 핀란드는 미래위원회를 별도의 상임위원회로 두고, 미래 사회변화 방향을 전망해 미래의제를 발굴하고 공공포럼을 제공하는 등 임무를 수행하고 있음(이상희, 2023)

그림 8 핀란드 미래위원회가 발표한 미래 보고서 예시



6) 입법부는 입법을 통해 제도 변화와 미래의 변화를 꾀하는 속성이 있음. 더불어 행정부의 예산편성을 심의하고 이를 수정 요구하고 승인하는 임무를 수행. 따라서 미래예측과 전략이 현실화하는 데 중요한 의사결정자라고 볼 수 있음(박상훈 외, 2020)

7) 박성원 외(2023) 연구는 이 점에 주목하여, 중장기적인 미래의 문제를 해결하기 위해서는 기성세대와 주류계층보다도, 이머징 시티즌(emerging citizen)을 포함한 (현재의) 비주류 계층의 선호와 니즈가 적절하게 대표될 수 있도록 뒷받침하는 새롭고 미래지향적인 사회계약이 필요함을 강조함

8) 강성 지지층의 과다대표 현상을 막기 위한 당원제도 개편 등도 고려해볼 수 있음

- 우리 국회 역시 초당적 미래 의제설정 역량과 미래지향적 입법 및 정책결정 기능을 강화하기 위해, 이를 담당하는 상설위원회 형태의 상시기구 설치를 검토할 필요가 있음*
※ 지금까지 국회는 중요 미래 의제(예, 저출산 및 고령화, 지속가능발전, 4차산업혁명, 첨단산업 등)를 다룰 비상설 특별위원회를 단기적으로 구성함으로써 대응해 왔음
- 이를 통해 다양한 미래의제 발굴 기능과 미래 이슈 및 국가적 난제 등으로 인해 발생할 수 있는 갈등을 미리 검토하고 이를 입법과 예산에 반영하는 전략적 기능을 고도화할 필요

• 협력적(Cooperative) 네트워크 구축 및 역량 강화를 통한 미래 문해력 및 기술 감수성 증진

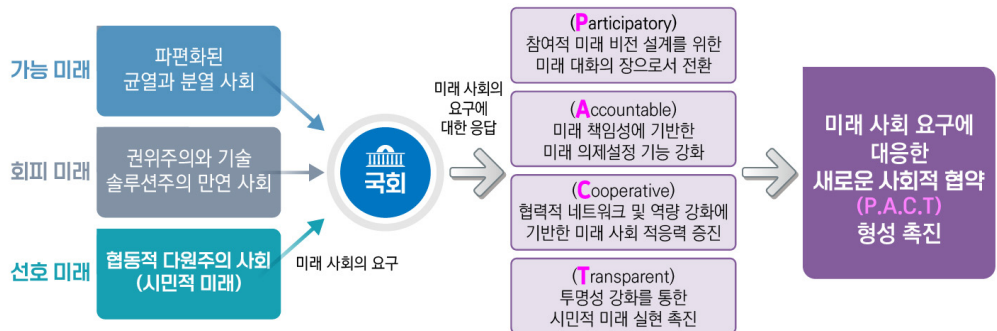
- 국회는 신기술 및 미래 이슈가 경제, 사회, 문화 등에 미치는 영향을 통합적으로 파악하고 평가할 수 있어야 함
- 더 나아가 신기술 혁신과 발전에 따른 잠재적 영향에 대한 다양한 이해관계자들의 의견을 조정·조율하고 타협으로 이끌으로써, 미래 기술 및 사회변화의 방향 범위·규모를 조정해나가는 제도 설계를 도모해야 함⁹⁾
※ 이에 국회 내 1) 미래 이슈 탐색을 담당하는 '예견(foresight)' 기능, 2) 부처 R&D 프로그램 및 중장기계획을 감독·평가하는 '감독(oversight)' 기능, 3) 미래 기술 및 이슈 등장에 따른 기회·위험 요인 분석을 바탕으로 정책 가이드라인 제고를 담당하는 '통찰(insight)' 기능, 4) 과학기술 분야 프로그램 및 예산 감독·평가역량을 증진시킬 수 있는 '혁신(innovation)' 기능을 내재화한 '기술영향평가체계'를 구축·운용하는 방안을 고려해볼 수 있음(국회미래연구원, 2019)¹⁰⁾
- 그리고 국회 내 입법영향분석의 제도화를 추진하고, 이를 바탕으로 좋은 법을 만들고 입법과정에서의 투명성 확보와 국민 수용성 증대를 이뤄낼 필요(입법조사처, 2024)
- 나아가, 관련 교육 프로그램 운용을 다양화하여 확대하고, 관련 역량 강화를 뒷받침하는 지원조직 기능 강화를 도모해야 함
- 또한 행정부와 국회의 협업 거버넌스를 구축하고, 전문가들과의 협력 네트워크 및 시민참여형 입법영향평가 및 기술영향평가제도를 도입함으로써 정책학습 과정을 촉진할 필요

• 데이터 개방 확대와 시민참여 증진을 통한 국회의 '투명성(Transparency)' 강화

- 정기적이고 구조화된 시민 참여형 플랫폼을 만들고, 이를 통해 시민들이 정책 및 입법 과정에 직접 참여할 기회를 제공할 필요(예, 프랑스 파리의 '시민 회의' 사례)¹¹⁾
- 나아가, 국회의 의정활동 관련 데이터를 보다 사용자 친화적으로 개방하고 시민참여형 애플리케이션 개발 등을 장려함으로써, 시민들이 자발적으로 의제를 제안하고 사회적 문제 해결에 기여할 수 있는 환경을 조성할 필요

그림 9

미래 사회와의 협약,
P.A.C.T: 대한민국
미래 사회가 요구하는
국회의 과제



● 국회는 위와 같은 주요 과제를 수행함으로써 미래 사회의 요구에 대응하여 사회 내 '새로운 협약(P.A.C.T)' 형성과 미래지향적 국회로의 전환을 도모해야 함

- 1) 참여적(Participatory) 미래 비전 설계를 위한 미래 대화의 장으로서 전환, 2) 미래 책임성(Accountability)에 기반한 미래 의제설정 기능 강화, 3) 협력적(Cooperative) 네트워크 및 역량 강화에 기반한 미래 사회 적응력 증진, 4) 투명성(Transparency) 강화를 통한 시민적 미래 실현 촉진 등을 통해 '협동적 다원주의' 사회(시민적 미래)로의 이행을 도모해야 함

9) 기술패권경쟁이 본격화되면서 세계 주요국 의회는 자국 기술경쟁력과 기술주권을 확보하기 위해, 다양한 주체(기술개발자, 기업, 시민단체, 전문가 등) 간 치열한 논의를 바탕으로 기술혁신을 지원하기 위한 법안을 잇달아 내놓고 있음. 하지만, 우리나라의 경우 기술혁신 관련 법안 중 2023년 11월까지 국회를 통과한 법안이 단 6개뿐이며, 길러규제 법안 중 80%에 이르는 법안이 상임위를 통과하지 못하는 모습을 보여줌(동아일보, 2023.11.16. 기사)

10) 김유빈 외(2020)은 미국 STAA(Science, Technology Assessment, and Analytics team of the U.S. Government Accountability Office) 모델을 참고할 만한 사례임을 언급하기도 함

11) 시민 참여형 플랫폼 내 일부 시민단체나 이익단체의 지나친 영향력 행사가 이뤄지지 않도록, 시민참여의 다양성 및 공정성 확보를 위한 제도적 장치에 대한 고민이 필요함