

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 12월 20일

| 금주 이슈 |

- I. 일본 공적연금 개혁의 시사점 / 5
- II. 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점 / 11
- III. 인공지능(AI)과 정치인의 미래 / 15

| 현안 보고 |

對국민 경제인식 조사 · 분석 결과

이슈브리프

2018. 12. 20

I. 일본 공적연금 개혁의 시사점 / 5

II. 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점 / 11

III. 인공지능(AI)과 정치인의 미래 / 15

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다. 보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

금주의 이슈

✦ 금주(12월 넷째 주)는 일본의 공적연금 개혁, 유럽연합(EU)의 2018 청소년 정책 전략, 인공지능(AI)과 정치에 대한 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 일본의 공적연금 개혁을 분석하여 우리나라 국민연금 개혁에 참고할 시사점을 도출하였으며, 제2편에서는 매년 EU에서 발표하는 청소년 정책 전략을 검토하여 우리나라 청소년 정책에 참고할 시사점을 살펴보았습니다. 제3편에서는 정치인을 대체하려는 AI의 개발 사례를 살펴보고, 미래 정치인이 갖춰야할 역량에 대한 시사점을 생각해 보았습니다.

✦ 제1편 : 일본 공적연금 개혁의 시사점_장경수 선임연구원

해외 선진국은 고령화에 따른 연금기금 고갈 우려로 인해 정년 연장을 추진하고 있음. 특히 일본은 거시경제 슬라이드 도입으로 대표되는 공적 연금의 대대적인 개혁을 통해 보험료를 고정시키고 연금지급액을 줄여 연금의 재정 안정성을 높일 수 있었음. 일본의 연금 개혁은 명확한 재정목표와 재정지표를 바탕으로 수입에 맞는 지출에 대한 국민적 동의와 공사적 연금의 적절한 역할 분담을 이뤄냈다는 점에서 우리나라 국민연금 개혁에 많은 시사점을 주고 있음

✦ 제2편 : 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향과 시사점_나경태 연구위원

EU(회원국 27개국)는 매년 청소년 전략을 마련하여 회원국에 전파하고 있음. 본 보고서는 EU의 청소년 정책 소개를 목적으로 함. 2018년 EU 청소년 정책 전략은 Engage(참여): 민주적인 삶에 청소년 참여 촉진, Connect(연계): 자발적 참여 유도, Empower(역량강화): 청소년 활동의 혁신을 통한 역량강화를 제시하고 있음

❖ 제3편 : 인공지능(AI)과 정치인의 미래_노명순 연구위원

로봇, AI 등 기술의 발전은 인간의 비효율성을 엄청난 속도로 개선하고 있는데, 지금의 정치제도나 정치인도 예외일 수 없음. 정치인을 대체하려는 AI의 개발 사례를 살펴보고, 미래 정치인이 갖춰야할 역량에 대한 시사점을 얻고자 함

2018. 12. 20

(재)여의도연구원 원장 김 선 동

I. 일본 공적연금 개혁의 시사점

해외 선진국은 고령화에 따른 연금기금 고갈 우려로 인해 정년 연장을 추진하고 있음. 특히 일본은 거시경제 슬라이드 도입으로 대표되는 공적 연금의 대대적인 개혁을 통해 보험료를 고정시키고 연금지급액을 줄여 연금의 재정 안정성을 높일 수 있었음. 일본의 연금 개혁은 명확한 재정목표와 재정지표를 바탕으로 수입에 맞는 지출에 대한 국민적 동의와 공사적 연금의 적절한 역할 분담을 이뤄냈다는 점에서 우리나라 국민연금 개혁에 많은 시사점을 주고 있음

1. 세계는 연금 개혁 추진 중

□ 해외 선진국의 정년 연장 움직임

○ 해외 주요국은 고령화 흐름에 정년을 최대한 늦추려고 노력 중

- 정년을 늦추려는 이유는 연금 수급시기가 늦춰지면 연금기금 고갈에 따른 부담이 줄어들고, 고령자들이 일을 할수록 구매력이 유지되고 세수가 늘어나기 때문

○ 일본도 일손 확보 목적으로 현재 65세 정년을 70세로 연장 추진

- 일본 정부는 2040년 생산연령인구가 6000만 명 이하로 떨어질 것으로 전망하고 고령자의 노동시장 참여 적극 유인
- 또한 내년부터 고령자 채용에 적극적인 기업을 지원하면서 법 개정을

통해 계속 고용¹⁾ 연령을 서서히 70세까지 연장할 계획

<표 1> 주요국의 정년 연장 추진

국가	현행 정년	정년 조정	목표연도
일본	65세	70세	법 개정 추진중
독일	65.5세	67세	2029년
프랑스	61.3~66.3세	62~67세	2023년
스페인	65.3세	67세	2027년
호주	65세	67세	2023년
영국	65.4세	66세	2020년
러시아	60세	65세	2028년

자료: 유럽연합위원회 ‘2018년 고령화보고서’ (유럽국가는 2016년, 일본은 고용연령 기준)

2. 미래를 위한 일본의 연금 개혁(2004년)

□ 일본의 공적연금 구조

○ 일본의 공적연금은 크게 국민연금과 후생연금으로 나뉘어 있으며, 기금은 159조엔(약 1609조원)으로 세계 최대 규모

- 일본 후생연금(국민연금)은 부과방식(pay-as-you-go)²⁾이지만, 우리나라 국민연금은 부분적립방식(partially funded)³⁾

1) 현재 일본의 법정 정년은 60세이며, 근로자가 원하면 65세까지 의무적으로 고용하게 되어 있음

2) 한 해에 필요한 연금 지급액을 그해의 보험료 수입으로 채우는 방식. 내가 현재 내는 보험료가 내 몫으로 적립되지 않고 현재 연금수급자의 연금지급 재원으로 쓰임

3) 기금을 적립해 나가되 지급할 연금액의 100%를 적립하는 것이 아니라, 어느 정도 후세대 부담을 담보로 해서 지급할 연금액의 일부만을 적립하는 방식

- 일본 국민연금(기초연금)의 경우 재원은 정액의 보험료와 국고로 충당되나, 우리나라 기초연금은 국비(77%)와 지방비(23%)로 충당

○ 일본의 공적연금은 2002년부터 적자 기록

- 당시 후생노동성은 2100년까지 필요한 연금지급액이 740조엔(약 7500조원)으로, 부족액이 480조엔(약 4860조원)에 이를 것으로 추정

□ 연금 개혁을 통해 ‘거시경제 슬라이드’ 도입

○ 일본 정부는 2004년 대대적인 연금 개혁 실시

- 급여의 13.58%였던 연금 보험료율을 그해부터 해마다 0.354%씩 올려 2017년에 18.3%까지 높인 뒤 고정시킴
- 반면 연금지급액은 현재의 57.5%에서 2023년 50.2%까지 단계적으로 낮출 예정

○ 특히 주목할 점은 ‘거시경제 슬라이드’ 도입

- 이는 기대수명이 늘고 출산율이 감소하면 그에 맞춰 연금지급액을 자동으로 삭감하는 방식
- 이를 통해 보험료를 고정시키고 연금지급액을 줄여 연금의 재정 안정성을 높일 수 있음

- 당시까지는 연금수급액을 정하고 그에 맞춰 보험료를 거두는 방식이었지만, 저출산·고령화 현상이 심해지자 월급에만 부과했던 보험료를 1999년부터는 월급에다 보너스의 1%를 보험료로 내도록 변경

3. 국민연금 개혁에 주는 시사점

□ 재정목표와 재정지표의 명확한 설정

- 보다 효율적인 연금제도 개선을 위해 재정목표와 재정지표를 우선적으로 설정할 필요가 있음
 - 연금 개혁의 출발점은 재정목표 및 지표를 설정하는 것
 - 일본은 2014년 재정목표를 70년에서 100년으로 늘림
 - 일본은 보험료 인상계획, 소득대체율 수준 결정, 자동조정장치 도입, 그리고 재정목표와 재정지표 등이 모두 긴밀하게 상호 관련성을 맺고 있음
 - 다양한 제도 개선안이 두 지표를 중심에 두고 서로 유기적으로 결합되어 도출될 때 정책 효과성이 높아질 수 있음

□ 연금 재정 안정을 위한 사회적 합의

- ‘거시경제 슬라이드’ 도입의 의미는 연금 개혁 7년 전인 1997년부터 정부가 연금 개혁에 대한 국민적 동의를 구하면서 미리 준비
 - 보험료를 고정시키고 연금수급액을 줄이자는 사회적 합의를 바탕으로

‘수입에 맞는 지출’을 택하여 연금의 재정 안정성을 높임

- 이 시스템은 물가 상승 때만 적용하기 때문에 디플레이션 상태가 계속되어온 일본에서는 현재까지 적용되지 않았지만, 미래를 대비해 시스템을 구축했다는 점에서 높은 평가를 받고 있음

□ 공·사적 연금의 적절한 역할 분담

- 일본은 다층적 노후소득보장체계에서 공·사적 연금 간 역할분담이 비교적 명확하게 분리되어 있음
 - 은퇴자들의 기초보장은 국민연금에서, 임금근로자들의 노후소득은 후생연금과 기업연금 그리고 개인연금을 통해 다양한 노후소득원을 확보할 수 있는 기반이 마련되어 있음
- 그러나 우리나라는 기초연금과 국민연금 간의 소득재분배 기능이 중복되어 있고, 두 제도 간 역할분담이 명확하지 않음
 - 공적연금 중심의 상호보완적인 퇴직연금제도를 내실화한다면 외형적으로 다층적 노후소득보장체계를 갖춘 우리나라도 각 제도가 제 기능을 발휘할 수 있음
 - 그러기 위해선 최소한 기초연금과 국민연금 간의 소득재분배 기제(機制)를 어떻게 유지할 것인가에 대한 논의 시작 필요

〈참고자료〉 해외 선진국의 공적연금 개혁방향

국가	주요 개혁방향
한국 국민연금	<ul style="list-style-type: none"> - 2057년 적립금 고갈 추정, 수급개시연령은 60세. 2033년까지 단계적으로 65세로 늦추는 방안 시행중 - 보험료율은 9%(사용자4.5+근로자4.5), 소득대체율은 2028년까지 단계적으로 40%까지 인하 - 현재 보험료율을 높이고 소득대체율을 45%까지 올리는 방향으로 논의중
스웨덴 노령연금(IP+PP)	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료(16.5%)에서 2.5%는 개인계정(PP)에 적립 - 연금기금 자산 대비 부채비율이 1미만이 되면 연금지급액 삭감, 이후 1이상 될 때까지 지속적 인상 - 61세부터 연금지급 중이나 수급연령 늦추는 방안 검토 중
독일 노동자연금보험, 직원연금보험	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료율 인상: 2030년까지 18.6 → 22.0%로 조정 - 수급연령 상향: 2012~2031년, 67세 이후 - 정치권 일각, 수급연령 70세 이후로 추가 조정하는 방안 제기
일본 후생연금	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료율, 지난해 18.3%로 고정 - 기업 계속고용연령 상향 추진: 65 → 70세 - 계속고용연령 상향에 따라 수급연령을 70세 이후로 늦추는 방안 추진
호주 노령연금, 의무기업연금	<ul style="list-style-type: none"> - 노령연금 의존도 감축 및 기업연금 강화 - 노령연금 수급연령 상향: 2017~2023년, 67세 이후 - 기업연금 기여금 인상: 2025년까지 9.5 → 12%

[작성: 장경수 선임연구원 ☎ 02-6288-0527]

II. 2018 유럽연합(EU) 청소년 정책 방향¹⁾과 시사점

EU(회원국 27개국)는 매년 청소년 전략을 마련하여 회원국에 전파하고 있음. 본 보고서는 EU의 청소년 정책 소개를 목적으로 함. 2018년 EU 청소년 정책 전략은 Engage(참여): 민주적인 삶에 청소년 참여 촉진, Connect(연계): 자발적 참여 유도, Empower(역량강화): 청소년 활동의 혁신을 통한 역량강화를 제시하고 있음.

1. EU의 청소년 정책 수립 배경

- 인터넷으로 연결된 세계에서 청소년들은 평화, 안전, 기후변화 등 전 지구적 이슈에 관심이 높음
- 경제상승과 실업률 감소에도 불구하고 세대 간 불평등이 지속되고 있으며 특히 2차 세계대전 이후 청소년들은 부모세대 보다 행복도가 많이 떨어지고 있음²⁾
 - 16~29세의 29%가 빈곤 등 사회적 보호를 받지 못하고 있음
 - 15~24세의 11.6%가 아무 일도 하지 않는 니트족임
- EU는 2002년부터 청소년의 적극적 참여와 기회 균등의 원칙에 입각하여 EU 청소년 정책 계획 수립

1) EU(2018). Engaging, Connecting and Empowering young people: a new EU Youth Strategy. www.europa.eu

2) Eurostat(2016)

2. EU가 제시하는 청소년 정책 활동

□ 청소년 정책 도입 시 고려사항

- 모든 청소년에게 다가가기: Erasmus+³⁾ 프로그램의 수혜자가 50만 명으로 더 많은 청소년에게 혜택이 가야 함
- 글로벌에서 지역별로 다가가기: EU의 청소년 정책은 지역 및 지방 차원의 정책 입안자 및 실무자와 더 잘 연결되어 있어야 함
- 가상세계: 청소년의 디지털 역량을 강화시키고 비판적 사고와 미디어 리터러시 교육을 해야 함

□ Engage(참여): 민주적인 삶에 청소년 참여 촉진

- EU 시민이 되는 것에 대한 인식은 1946년 이전에 태어난 사람들보다 (54%) 1980년 이후에 태어난 사람들이(73%)에게 더 뚜렷하게 나타남⁴⁾
- 청소년에게는 청소년 단체와 온라인 활동에 참여하는 것을 포함한 사회적·시민적 프로그램 참여를 장려해야 함
- EU는 청소년위원회 프로그램으로 청소년과 지속적인 소통을 하고 있으며 피드백 메커니즘을 갖추고 있음
- EU는 청소년위원회를 통해 청소년의 토론을 활성화시킴

3) 2014년에 출범한 에라스무스 플러스(Erasmus+)프로그램은 EU의 교육훈련 및 청소년 지원을 목표로 만들어짐

4) Standard eurobarometer 86(2016)

□ Connect(연계): 자발적 참여 유도

- 청소년의 자발적 참여를 유도하고 이동성, 연대성, 문화이해 촉진을 하기 위해 EU 전역 및 이외의 국가에서 참여 유도
- EU의 청소년 정책 중 하나인 Erasmus+ 프로그램은 2014년부터 2020년까지 50만 명이 넘는 참가자가 청소년 교환, 자원봉사 통해 해외의 경험과 기술을 체험 함
- EU 회원국은 자원 봉사를 하는 청소년에 대한 사회복지혜택, 건강보험 등 법률, 행정적 시스템으로 뒷받침해야 함
- 자원봉사가 사회에 가져다주는 긍정적인 가치 외에도 취업 시 인정받을 수 있는 방안 마련이 필요

□ Empower(역량강화): 청소년 활동의 혁신을 통한 역량강화 지원

- 청소년 역량강화를 위한 활동은 팀워크, 리더십강화, 문화역량 강화, 문제 해결 및 비판적 사고와 같은 프로그램이 있음
- Erasmus+는 청소년 활동 인정, 청소년 혁신 프로그램, 능력 개발 프로그램 등을 위한 다양한 활동을 지원해야 함
- 청소년 직업 훈련 및 역량 강화를 위한 프로그램이 필요함
- 청소년이 디지털 사회에 대처할 수 있도록 기술과 교육 방법을 마련해야 함
- 기회가 적은 청소년들을 위한 특화된 프로그램이 제공되어야 함

3. 시사점

- EU와 27개 소속국가는 청소년 정책 전략 수립 → 공유 → 실행을 위해 공동의 노력을 하고 있음
- EU는 경제력 상승과 실업률 감소에도 불구하고 세대 간 불평등이 지속되는 것에 대한 문제의식을 갖고 해결하고자 노력함
- EU는 청소년을 보호의 대상이 아닌 사회의 주체로 바라보며 청소년 정책과 전략을 수립하고 있음
- 국내에서는 「청소년기본법」에 따른 청소년정책기본계획(6차, 2018~2022년)⁵⁾ 수립 시 EU 청소년 정책 전략의 벤치마킹이 필요함
 - ※ EU 소속국가의 청소년 나이⁶⁾: 영국 13~19세, 프랑스 16~24세, 독일 14~26세, 핀란드 29세 미만, 아일랜드 25세 미만, 에스토니아 15~20세, 벨기에 독일어 사용 지방 12~30세, 루마니아 14~35세

[작성: 나경태 연구위원 ☎ 02-6288-0528]

5) 청소년기본법 제13조 제1항 (청소년육성에 관한 기본계획의 수립) 여성가족부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의 한 후 청소년정책조정위원회의 심의를 거쳐 청소년육성에 관한 기본계획을 5년마다 수립해야함

6) www.youthpolicy.org

Ⅲ. 인공지능(AI)과 정치인의 미래

로봇, AI 등 기술의 발전은 인간의 비효율성을 엄청난 속도로 개선하고 있는데, 지금의 정치제도나 정치인도 예외일 수 없음. 정치인을 대체하려는 AI의 개발 사례를 살펴보고, 미래 정치인이 갖춰야할 역량에 대한 시사점을 얻고자 함.

1. 문제 제기

○ 정치제도와 정치인에 대한 불신 팽배

- 비용과 의사결정에서 강점을 보이는 대의제는, 정보기술의 발달과 함께 정치인(대리인)과 국민(주인) 사이에 존재하던 정보와 전문성의 비대칭이 무너지면서 제도에 대한 불신 높아짐
- 조사에 따르면 우리나라 국민은 다른 나라보다도 정당과 대기업, 언론에 대한 불신이 높는데, 정당을 ‘못 믿겠다’ 는 응답은 81%에 달함¹⁾
- 정치인의 활동에 대해 만족하는 국민이 얼마나 될까? 개개인의 능력과 경력을 보면 누구하나 빠질 것 없이 출중한데, 정치인 집단으로 묶이는 순간 이기적이고 탐욕스러운 이미지가 덧씌워짐

1) 글로벌 여론조사사업체인 입소스는 2018.6부터 2달 간 한국을 포함해 미국, 캐나다, 러시아, 스웨덴, 터키, 영국, 독일, 프랑스, 아르헨티나, 인도, 일본 등 26개국에서 총 1만7203명을 상대로 설문 조사 실시. 정치 관련 질문에 대한 우리나라의 응답결과를 보면, ‘정당과 정치인들은 보통사람들을 배려하지 않는다’ 는 질문에 54%가 그렇다, ‘국가를 개혁하려면 기존 규칙을 깨뜨릴 수 있는 강력한 리더가 필요하다’ 는 질문에는 글로벌 평균(52%)보다 더 높은 57%가 ‘그렇다’ 는 응답. 이어 ‘급진적 견해를 가진 정당이나 리더 선출이 위험하다’ 는 응답률도 글로벌 평균(39%)보다 낮은 29%로 나와 상대적으로 변화에 대한 갈망이 더 높음

- 이는 우리나라만의 문제는 아니며, 선진국에서도 흔히 볼 수 있는 정치인의 이미지임

○ 급격한 과학기술의 발전은 지금의 정치를 크게 변화시킬 것

- 인공지능(AI) 스피커, 자율주행차 등 일상생활에서 접하는 AI의 효율성을 보면서 사람들은 정치에도 그 효율성을 적용하고 싶어 함
- 어쩌면 미래사회에서 정적(政敵)은 다른 정당의 정치인이 아니라 공동체를 위한 의사결정에서 정치인보다 효율적인 AI가 될 수도 있음

2. AI가 정치하는 시대? : 주요 개발 사례

○ 인공지능(AI)은 어디까지 발전했나?

- AI라는 용어는 1956년에 처음 등장하여 눈부신 발전을 거듭하고 있으며, 우리에게는 2016년 등장한 구글의 알파고로 익숙해짐
- 인공일반지능(AGI, Artificial General Intelligence)은 인간이 할 수 있는 어떠한 지적인 업무도 성공적으로 해낼 수 있는 가상적인 기계의 지능으로 ‘강한 AI’로 분류됨²⁾
- 알파고(바둑)나 왓슨(퀴즈)처럼 한 분야에만 특화된 AI를 넘어 여러 분야에 대한 학습이 가능하며, 인간과 같은 통합적 사고를 목표로 함

2) 약한 AI는 강한 AI와는 달리 인간의 인지적 능력의 모든 범위를 수행하려 시도하지 않고 특정 분야에 대한 지능으로 한정됨

- 현재는 초기단계 수준이며, 스마트홈 서비스, 자율주행자동차, 통·번역 서비스, AI 스피커 등으로 활용되고 있음
- AI가 고도화되면 합리적 의사결정이 가능해 정치처럼 인간만의 고유영역으로 생각한 분야까지도 대신할 수 있을 것으로 전망
 - 향후 중요한 결정에 대한 정보과악, 증거분석, 대조요약하고 다른 의사결정을 지원하는 추론의 근거를 만들 수 있기 때문에 대통령이나 국회의원 같은 주요한 의사결정자와 국민에게 정보를 구성·수집·보고 가능
- 극단적인 이념이나 편견에 영향받기 쉽고 부패하기 쉬운 정치 영역에 인공지능을 적용하는 시대가 다가오고 있음

○ 현 시점에서는 특정 정책에 활용하는 수준

- 미국 남부네바다 보건당국은 식중독 예방에 AI 이용
 - 식중독 예방을 위해 실시하는 식당 위생검사를 무작위 방식으로 해왔던 것을, AI를 이용하여 대상을 선정·검사하는 방식으로 변경
 - 이후 식중독 위험이 있는 식당의 발견 비율이 9%에서 15%로 증가
- AI가 정책에 긍정적인 영향을 끼친 사례
 - 여기에서 AI는 스스로 결정을 내리는 것이 아니라 데이터를 통해 인간의 행정 명령을 돕는 보조수단으로 활용

○ AI 정치인 ‘로바마(ROBAMA)’ 개발 중

- 로바마(ROBAMA)는 로봇과 버락 오바마 미 대통령의 이름을 합

성한 것으로 ‘로봇 대통령’이란 뜻이며, 미국 오픈코드재단의 벤 괴르첼(Ben Goertzel) 회장이 개발 주도

- 정부와 의회를 대체할 수 있는 의사결정 프로세스 지원 프로그램으로, 감정이나 편견에 영향을 받는 인간과 달리 사리사욕 없이 의사결정을 내릴 수 있는 가장 발전된 형태의 인공일반지능(AGI)
 - 2025년까지 완벽한 의사결정을 내리는 로바마 개발이 목표이며, 그때까지 법률이나 정책과 관련된 방대한 분량의 정보와 알고리즘 입력
 - 로바마는 SNS나 인터넷에 올라온 정보를 1분 이내에 분석해 여론을 반영한 정책을 실시간으로 내놓을 수 있을 것으로 전망
- 로바마가 완성되면 공동체를 위한 가장 공정한 결정을 내릴 수 있고 부정부패도 없어질 것으로 개발자는 기대하며, 소위 김영란법이 더 이상 필요 없을 것

○ 세계 최초 AI 정치인 샘(SAM) 2020년 뉴질랜드 총선 출마 준비

- 소프트웨어 개발자 닉 게릿센(Nick Gerritsen)이 언론을 통해 공개(2017. 11)
 - 아직 로봇 형태의 하드웨어를 갖추진 않았고, 네트워크 상에 존재하는 AI 소프트웨어 정치인
 - 현재 페이스북 메신저에 연결되어 페이스북 유저들과 대화를 나누며 다양한 정치 이슈에 답변
 - 예컨대, 뉴질랜드의 복지문제, 인구구조의 변화를 통해 바라본 뉴질랜드의 미래, 기후 변화와 대처방안 등에 대해 물으면 자동으로 대답
- 전문가들은 인공지능을 가진 샘이 기존 정치인보다 기억력과

도덕성 면에서 더 뛰어나고 정치적으로 중립성을 유지할 수 있으며, 더 객관적인 의사결정이 가능할 것으로 예상

3. 시사점

- AI 정치인 로바마와 샘이 개발되는 가장 핵심적이고 공통적인 이유는 공동체를 위한 공정하고 합리적인 의사결정에 대한 목마름 때문
- 우리나라 국민은 상당한 수준의 정치적 효능감 경험
 - 기술의 발전으로 정보의 무한 유통과 공유 확대, 네트워크 확장과 공론장 형성, 참여와 소통의 직접성 등으로 정치참여 확대
 - 촛불집회와 정권교체, 청원게시판을 통한 정책변화를 일상에서 경험하며 정치참여에 대한 성취감 높아짐
- 급속히 진화하고 있는 지능기술의 발전은 우리나라의 정치행태와 민주주의에 더 큰 변화를 가져올 것
 - 많은 사람이 사용하고 있는 AI 스피커의 최종목표는 개인비서인데, 기술진화의 끝에는 나를 위한 최선의 투표가 무엇인지 결정해 줄 수도 있을 것
 - 이런 AI 개인비서를 네트워크로 합치면?
 - 많은 미래학자가 머지않은 미래에 인공지능이 국회를 대체하리라는 전망까지 내놓고 있음

- 인공지능이 국회의원보다 더 정확하고 효율적으로 국민 의견 수렴할 수 있다고 생각하기 때문
- 모두가 자신의 AI를 통해 자기에게 가장 유리한 결정을 도출할 수 있는 시대에 정치인은 여전히 존재할까? 있다면 그들은 무슨 일을 할 수 있을까?

○ 정치인의 핵심역량은 통찰력과 분별력

- 정치란 결국 사람에 관한 일, 정치를 필요로 하는 주체도 정치를 하는 주체도 사람인데, 지금의 정치는 누가 어떤 정치를 필요로 하는지에 대한 고민이 보이지 않음
- 대의제의 핵심인 주인-대리인 간의 괴리가 커지면서 주인들은 AI 대리인을 만들고 있는 중
- 미래 정치인은 AI에게 맡길 수 있는 의사결정과 맡길 수 없는 의사결정을 구분할 수 있어야
- 예를 들어 최적 세율을 구하는 것이나, 최저임금 인상이 가난한 사람에게 유리할지 불리할지 등의 문제는 데이터에 근거한 AI의 판단이 더 합리적일 수 있음
- 그러나 ‘무엇이 최적인가’는 사람이 결정해야 할 몫으로, 그것은 불평등이 적절히 완화되는 어떤 지점인지, 국민소득이 극대화되는 것이 최적인지, 특정 계층에게 혜택을 몰아주는 것이 최적인지 판단해야 함
- AI에게 맡길 수 없는 의사결정, 그 영역이 미래 정치인의 영역이 될 것

[작성 : 노명순 연구위원 ☎ 02-6288-0525]

對 국민 경제인식 조사 · 분석 결과

2018. 12. 20

이종인 수석연구위원 (jilee1306@naver.com)
김영현 연구원 (dudgus202@naver.com)

1. 조사목적 및 조사개요 / 1

2. 주요 분석 결과 / 2

- 1) 국민 생활경제 평가 및 전망
- 2) 문재인 정부 경제정책에 대한 국민 인식
- 3) 경제정책의 우선순위
- 4) 대통령 국정운영 평가

3. 정책적 시사점 / 11

보고서 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

《 요 약 》

- 한국경제 위기상황에 대한 국민 인식 진단 및 체감 생활경제 평가를 위한 對국민 여론조사 실시
 - 전국의 만 19세 이상 성인남녀 2,043명을 대상으로 12월 6~7일 이틀간 시행
- 조사결과, 현 정부의 주요 경제정책에 대한 여론 악화와, 현재뿐 아니라 미래 생활형편에 대한 매우 비관적 여론 확인
 - 대표적 경제정책인 일자리, 최저임금인상, 재정확대 등에 대해 매우 가혹한 평가
- 주요 조사·분석 결과
 - 국민 생활형편 평가 : 좋아짐(19.3%), 나빠짐(46.9%)
 - 향후에도 나빠질 것(42.8%), 좋아질 것(27.4%)
 - 문재인 정부 경제정책 종합성적표 : 부정적(45.1%), 긍정적(32.1%)
 - 소득주도성장정책 : 지속추진해야(29.1%), 보완·수정·폐지해야(67.9%)
 - 일자리정책 : 부정적 여론(50.9%)이 지배적이며, 급격한 최저임금 인상이 주요인
 - 최저임금 : 지속 추진해야(22.3%), 속도조절 필요(39.5%), 인상 불필요(34.3%)
 - 재정지출 확대 : 부정적 여론(48.0%)이 지배적이며, 재정고갈 우려가 주된 이유
 - 다만, 탈원전 에너지정책에 대해서는 ‘보수·중도=탈원전 반대’, ‘진보=탈원전 찬성’으로 극명하게 대비
 - 국민이 인식하는 우리경제의 가장 큰 문제점은 소득양극화(45.1%), 우선적으로 추진해야 할 경제정책은 소득격차해소(26.6%), 최우선 개혁분야는 노동시장개혁(25.5%)으로 나타남
 - 대통령의 국정운영에 대해서는 부정(44.9%) 평가가 긍정(41.0%)을 앞지름

1. 조사목적 및 조사개요

□ 조사 목적

- 각종 경제통계지표뿐 아니라 산업·민생 현장의 목소리를 통해서도 확인되고 있는 경제위기 상황에 대한 국민의 전반적 인식 파악 및 지난 8월 수행된 제1차 조사와 비교 분석
 - 문재인 정부 출범 19개월 차 국민 체감 살림살이 평가 및 향후 전망
 - 현 정부의 소득주도성장, 일자리, 최저임금 인상, 대규모 국가재정 투입, 탈원전 등 구체적 경제정책에 대한 평가
- 지역·연령·정치이념성향·직업 등에 따른 국민 인식 차이를 구체적으로 분석해 對국민 맞춤형 정책 개발을 위한 기초자료로 활용

□ 조사 개요

- 조사일시
 - 2018년 12월 6~7일
- 모집단 및 표본 크기
 - 모집단 : 전국의 만 19세 이상 성인 남녀, 표본크기 : 2,024명
 - ※ 응답률: 1.64% (총 123,363명 연결 중 2,024명 응답)

○ 조사방법 : ARS 전화조사

- 휴대전화 RDD 1,419명(70%), 유선전화 RDD 605명(30%)

○ 표본오차

- 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.18\%P$ (최대허용 표집오차)

※ 통계실사는 여론조사실, 조사기획 및 결과 분석은 경제정책실에서 수행

2. 주요 분석 결과

① 국민 생활경제 평가 및 전망

○ 문재인 정부에서 자신의 살림살이 형편이 나빠졌다(46.9%)가 좋아졌다(19.3%)보다 두 배 이상 높았음

○ 지난 8월의 1차 조사 좋아졌음(20.8%), 나빠졌음(43.7%)에 비해 격차가 더욱 벌어짐

○ 더욱이, 향후에도 나빠질 것(42.8%)이라는 응답이 좋아질 것(27.4%)보다 훨씬 높게 나타남

- **【국민 생활형편】** 문재인 정부 출범 이후 지금까지 국민 생활형편 평가

• 좋아졌음 19.3%, 비슷 32.5%, 나빠졌음 46.9%, 모름 1.3%

※ **【8월조사】** 좋아졌음 20.8%, 비슷 33.3%, 나빠졌음 43.7%, 모름 2.2%

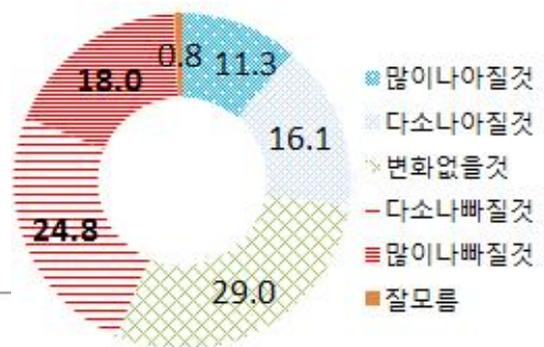
- **【경제전망】** 향후 1년 국민경제(국민의 생활형편) 전망

- 좋아질 것 27.4%, 비슷 29.0%, 나빠질 것 42.8%, 잘모름 0.8%

※ [8월조사] 좋아질 것 26.6%, 비슷 30.0%, 나빠질 것 41.9%, 잘모름 1.5%



[그림 1] 국민 살림살이 인식



[그림 2] 향후1년 생활형편 전망

② 문재인 정부 경제정책에 대한 국민 인식

□ 경제정책 종합성적표

○ 문재인정부가 19개월간 추진해 온 경제정책에 대한 종합점수는 ‘아주 못함’ 이 28.0%로 지배적이며, 부정적 평가(45.1%) 비율이 긍정적 평가(32.1%)보다 훨씬 높게 나타남

- 이념성향별로는 보수와 중도가 모두 부정적으로 평가하고 있는데, 중도 성향 국민의 부정적 인식비율이 긍정보다 2배 이상 높았음

- 주목할 점은 진보성향 국민의 인식전환임

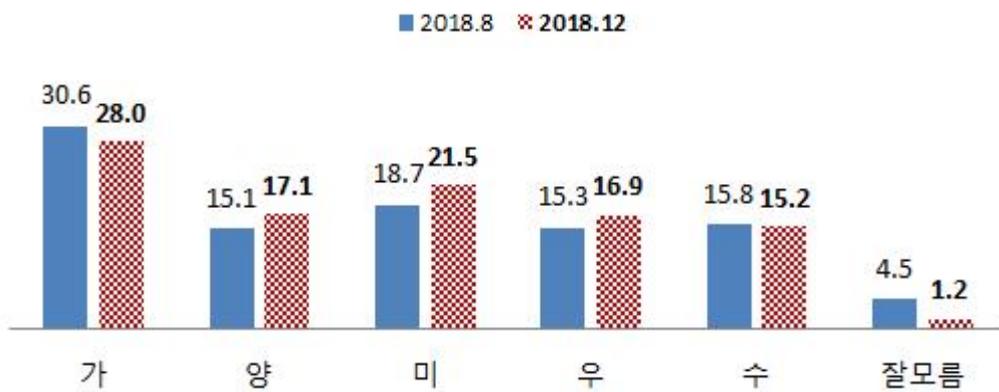
- 1차 조사(8월)의 경우 긍정과 부정이 각각 43.7%, 30.2%였으나 이번 조사에서는 39.0%, 32.2%로, 현 정부 경제정책에 대한 부정 인식 비율이

상당히 높아짐

<표 1> 이념성향별 경제정책 종합 평가

응답자 구성		잘함(%)	못함(%)
이념성향별	보수(34.8%)	30.6	54.8
	중도(25.4%)	23.7	51.7
	진보(39.8%)	39.0	32.2

- **【경제정책 종합성적표】** 현 정부 19개월간 경제정책에 대한 종합 평가
 - 수(아주 잘함) 15.2%, 우(잘함) 16.9%, 미(보통) 21.5%, 양(못함) 17.1%, 가(아주 못함) 28.0%
 - ※ **[8월 조사]** 아주 잘함 15.8%, 잘함 15.3%, 보통 18.7%, 못함 15.1%, 아주 못함 30.6%



[그림 3] 문재인 정부 경제정책 종합성적표

□ 소득주도성장 정책 평가

- 문재인 정부의 핵심 경제정책방향인 소득주도성장에 대해 효과가 나올 때까지 지속적으로 추진해야 한다는 의견이 29.1%인 반면, (부분적)보완·수정·폐기해야 한다는 의견은 67.9%로 집계
- 다만, ‘부분적 보완’ 까지 긍정적 인식으로 분류할 경우 긍정적(51.0%)이 부정적(46.0%)보다 다소 앞섬
 - 【소득주도성장】 긍정적 51.0%, 부정적 46.0%, 잘모름 3.1%
 - 지속추진 29.1%, 부분보완 21.9%, 전반적 수정 28.3%, 폐기 17.7%, 잘모름 3.1%
 - ※ [8월조사] 긍정적 48.2%, 부정적 46.8%, 잘모름 5.0%

□ 일자리정책 평가

- 현 정부 일자리정책에 대해서는 부정적 여론이 지배적(50.9%)이며, 급격한 최저임금 인상을 그 주된 요인으로 인식
- 향후 고용상황에 대해서도 부정적으로 인식하는 비율이 8월 조사에 비해 매우 높게 나타남
 - 【일자리】 현 정부의 일자리정책에 대한 평가
 - 잘하고 있음 27.4%, 보통 18.3%, 잘못하고 있음 50.9%
 - ※ [8월조사] 잘하고 있음 27.7%, 보통 21.2%, 잘못하고 있음 48.1%

- 잘못된 이유: 최저임금 대폭인상(36.2%)을 가장 많이 꼽았으며, 이어 공공부문 중심 일자리확대 정책(24.3%), (청년)실업률 증가(20.8%) 순
- 【향후 고용상황】 ‘나빠질 것(52.3%)’ 이 ‘좋아질 것(22.1%)’ 이라는 응답보다 2배 이상 높음

□ 최저임금 정책 평가

○ 현 정부의 급격한 최저임금 인상에 대해 부정적 여론이 매우 높으며, 지난 8월 조사 대비 더욱 높아짐

- 지난 8월 조사 대비 금년도 최저임금 인상에 대한 긍정 응답이 4.7%P 준 반면, 부정 응답은 오히려 3.1%P 증가

- 보수와 중도 이념성향은 물론, <표 2>에서 보듯이 진보성향의 응답자도 부정적 여론이 1차 조사(8월)보다 4.8%P 높게 나타났으며 긍정 여론은 8.2%P 감소

※ 지난 8월 조사에서 진보성향의 응답자 비율은 잘함(57.3%), 못함(29.4%)

○ 더불어, 지금과 같은 최저임금 인상정책이 불필요하거나 속도조절이 필요(73.8%)하다는 여론이 지속추진(22.3%)보다 월등히 높음

- 【최저임금】 정부의 최저임금 인상에 대한 평가

- 금년도 최저임금의 대폭 인상(전년도 대비 16.4%인상 7,530원)에 대해 잘했음 37.8%, 보통 14.8%, 잘못했음 45.8%

※ [8월조사] 잘했음 42.5%, 보통 12.7%, 잘못했음 42.7%

- 정부의 최저임금 인상정책에 대한 의견 : 지속추진 22.3%, 속도조절 필요 39.5%, 인상 불필요 34.3%

※ [8월조사] 지속추진 24.1%

<표 2> 이념성향별 평가



응답자 구성		잘함(%)	못함(%)
이 념 성 향 별	보수(34.8%)	30.3	53.9
	중도(25.4%)	30.4	52.9
	진보(39.8%)	49.1	34.2

[그림 4] 최저임금 인상 평가

□ 재정투입 확대 정책 평가

- 공무원 수 증원, 문재인케어 건강보험 개편, 일자리안정자금 지원 등 최근의 국가 재정투입 증가에 대해서는 부정적 여론 상당히 우세

- 무엇보다 나라곳간 고갈을 크게 염려

- 【재정정책】 최근의 재정지출 확대(공무원수 증원, 문재인케어 건강보험 개편, 일잘안정자금 지원 등)에 대한 평가

- 잘하고 있음 32.9%, 보통 16.4%, 못하고 있음 48.0%

※ [8월조사] 잘하고 있음 34.4%, 보통 15.2%, 못하고 있음 47.0%

※ 불만족의 가장 큰 이유는, 재정고갈 우려(43.1%)이며, 이어서 국가경쟁력약화(19.4%), 공공부문 비대화(19.4%), 민간경제활력 저하(15.7%) 순

□ 탈원전 에너지 정책 평가

○ 문재인 정부의 탈원전 정책에 대해서는 부정적 여론이 미미하게나마 우세하였으나, 정치이념 성향에 따라 ‘보수중도=불만족, 진보=만족’ 으로 극명하게 대비

- 특이한 사항은, 경제 관련 다른 정책과는 달리 지난 8월 조사결과와 거의 변화가 없다는 점임

○ 탈원전 정책에 반대하는 가장 큰 이유는 “정치이념에 치우친 정책” (35.0%)이 전력공급 불안전(22.4%), 전기료인상/가계부담증가(18.2%), 일자리감소, 원전수출악영향 등의 이유보다 월등히 높게 나타남

- 【탈원전】 탈원전 에너지정책 찬반

• 찬성 40.7%, 보통 12.8%, 반대 42.8%

※ [8월조사] 찬성 40.9%, 보통 13.1%, 반대 41.5%

<표 3 > 이념성향별 평가



응답자 구성		찬성(%)	반대(%)
이념성향별	보수(34.8%)	32.2	54.0
	중도(25.4%)	28.8	51.0
	진보(39.8%)	55.6	27.9

[그림 5] 탈원전 정책 평가

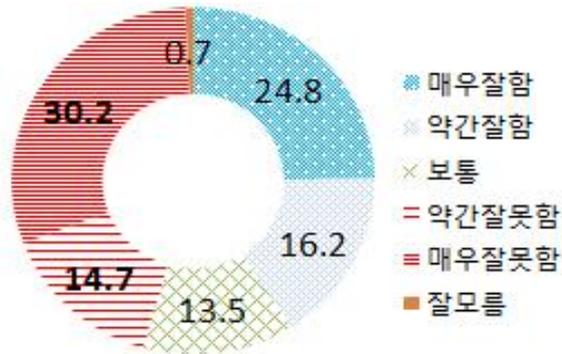
③ 경제정책의 우선순위

- 국민들은 우리 경제의 가장 큰 문제점으로 **소득 양극화(45.1%)**를 꼽았으며, 이어서 **성장률 하락(17.5%)**, **저출산·인구감소(12.4%)**, **사회적 자본 부족(10.4%)** 순
 - 특이사항은 8월 조사에서 12.2%에 머물렀던 ‘성장률하락’ 우려가 금번 조사에서는 5.3%p 상승하여 2번째를 점하고 있다는 점임
- 국민들은 우리 경제의 안정적이고 지속적인 성장을 위해서는 **소득격차해소**와 더불어 **일자리확충**, **기업투자 확대**를 우선적으로 추진해야 하며, 주된 경제개혁분야로 ‘**노동시장 구조개혁**’을 우선적으로 추진할 것을 주문
 - 지난 8월 조사 대비 노동시장개혁에 대한 요구는 3.6%p 증가한 반면, 복지개혁 요구는 2.8%p 감소
 - **【정책우선순위】** 우선적으로 추진해야 할 경제정책
 - **소득격차해소(26.6%)**, **일자리확충(20.8%)**, **기업투자확대(16.3%)**, **공정경제 실현(15.4%)** 순
 - ※ [8월조사] 일자리확충(27.7%), 공정경제실현(22.6%), 기업투자확대(19.9%), 가계소득확충(13.6%) *2018.12월 조사에서 ‘소득격차해소’를 새로이 추가
 - **【경제개혁분야】** 지속·안정적 성장을 위한 최우선 경제개혁 분야
 - **노동시장구조개혁(25.5%)**, **경제규제개혁(20.5%)**, **복지제도개혁(16.5%)**
 - ※ [8월조사] 노동시장구조개혁(21.9%), 경제규제개혁(19.7%), 복지개혁(19.3%)

4 대통령 국정운영 평가

- 문재인 대통령의 국정운영에 대해서는 부정(44.9%)이 긍정(41.0%)을 앞지른 것으로 나타남
 - 이는 같은 시점에 실시된 복수의 전문조사기관(리얼미터, 한국갤럽) 여론조사에 비해 부정적 여론이 8%p 높은 것임
 - 또한, 지난 1차 조사(8월)에 비해 긍정은 6.3% 하락, 부정은 6.2% 상승한 수치임
- 정치적 이념 성향별 대비가 극명하지만, 보수뿐 아니라 중도 성향의 국민 역시 부정적 여론이 매우 우세하며, 1차조사(8월)에 비해서도 상당 폭 상승
 - 직업별로는, 자영업, 학생의 경우 부정적 여론이 비교적 높게 나타남
 - **【국정운영】 문재인 대통령의 국정운영 평가**
 - 잘하고 있음 41.0%, 보통 13.5%, **잘못하고 있음 44.9%**
 - ※ [8월 조사] 잘하고 있음 47.3%, 보통 13.3%, 잘못하고 있음 38.7%
 - ※ 리얼미터: 긍정적 49.5%, 부정적 45.2% (12월 3~7일, 2,516명, 유선20%+무선80%)
 - ※ 한국갤럽: 긍정적 49%, 부정적 41% (12월 4~6일, 1,002명, 유선15%+무선85%)

<표 4> 이념성향·지역·직업별 평가



응답자 구성		잘함(%)	못함(%)
이념 성향별	보수(34.8%)	34.3	55.0
	중도(25.4%)	29.7	52.9
	진보(39.0%)	53.9	30.9
지역(부산울산경남)		28.2	55.1
직업	자영업	35.8	53.6
	학생	31.3	40.1

[그림 6] 문재인 대통령 국정운영 평가

3. 정책적 시사점

□ 주요 시사점

- 문재인 정부의 경제정책에 대해 국민의 ‘부정적’ 여론이 매우 높으며, 지난 8월의 제1차 조사에 비해 거의 모든 정책분야에서 여론이 나빠진 것을 확인
 - 경제정책 종합성적표뿐 아니라, 소득주도성장, 일자리정책, 최저임금 인상, 재정지출 확대 등 대표적 J-노믹스 정책에 대한 여론 악화
 - 다만, 문재인 정부의 대표적인 경제정책인 ‘소득주도성장’ 및 ‘탈원전’ 정책에 대해서는 응답자의 정치이념성향에 따라 ‘보수·중도=불만족, 진보=만족’ 으로 극명하게 대비될 뿐 아니라, 4개월 전 조사 대비 거의 변동이 없는 점을 주목할 필요

- 이는 소득주도성장, 탈원전 등의 정책용어가 정치적 이념으로 고착화되어 감을 의미
 - 특이사항은 보수는 물론 ‘중도’ 성향의 국민도 문재인 정부의 경제 정책에 대한 부정적(51.7%) 여론이 긍정적(23.7%)인 경우보다 2배 이상 높게 나타난 점임
- 국민들은 자신의 생활형편이 문재인 정부 출범 이후 악화되었으며, 향후에도 나빠질 것으로 인식
- 나빠질 것(42.8%) 비율이 좋아질 것(27.4%)보다 매우 높은 수준
 - 현 정부에서 시간이 경과할수록 우리 경제를 바라보는 국민들의 여론이 더욱 악화되고 있음을 지난 8월 조사와의 비교분석을 통해 확인
- (경제정책과는 다소 거리가 있으나) 문재인 정부의 국정운영에 대해서 부정(44.9%)이 긍정(41.0%)을 앞지른 것은, 여의도연구원 여론조사의 객관성과 신뢰성을 감안할 때, 시중의 대통령 지지도 여론조사 결과에는 상당한 오차가 있음을 시사
- 잘 알려진 전문조사기관의 동일 시점 조사 결과(리얼미터: 부정(41.0%), 긍정(49.5%); 한국갤럽: 부정(33%), 긍정(49%))보다 8%p 이상의 격차 존재
- ※ 지난 8월 조사에서도 타 조사기관들과의 ‘부정적’여론 차이가 8.7~9.0%p로, 격차 수준이 일관성 유지

□ 향후 계획

- 조사결과에 대한 깊이 있는 분석을 통해 보다 구체적 의미를 도출
 - 현 정부의 소득주도성장정책 등 주요 정책 추진에 따른 정책오류와 문제점을 검증, 정책대안 제시를 위한 객관적 근거로 활용
 - 연구결과는 對국민홍보와 더불어, 여연정책 연구보고서로 발간
- 추후 분기별 또는 특정 기간별 조사를 정례화하여 정부의 경제정책에 대한 국민인식 여론추이를 지속적으로 고찰할 계획



이슈브리프 **ISSUE BRIEF** (ISS 2018-24)

편집위원회 위원장: 노명순 편집위원: 김장배·이운식·최진웅 간사: 이윤경

발행처: 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소: 서울 영등포구 버드나루로 73 우성빌딩 3층 여의도연구원

발행일: 2018년 12월 20일 디자인·인쇄: 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
