

# IF Report 2015

진보에 대한 깊은 성찰,  
미래를 위한 구체적 제안

# 목차

---

1. 2020년에 도달 가능한 최저임금 ‘1만원’ 시대 · 1
2. 왜 다시 ‘지속가능발전’ 인가? · 20
3. 데이터중심요금제 출시 이후 통신비 절감 정책제언 · 39
4. 지속가능한 혁신도시를 위한 키워드, 3C · 54
5. 왜 버니 샌더스인가? · 78
6. 한국내 시리아 난민 수용의 제문제 · 89
7. 정부의 ‘제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)’ 수립에 대한 한국 시민사회의 10대 정책 제언 · 100

## 2020년에 도달 가능한 최저임금 ‘1만원’ 시대

이용규 보좌관

새정치민주연합 이인영 의원실

- 더 이상 낮출 수 없는 최저임금 인상
  - 최저임금법 결정기준은 경제성장률과 물가상승률을 반영하고 단신근로자 기준보다 가구원을 고려한 생계비를 계상해야함.
  - 공공부문의 청소, 경비, 시설물 관리 등의 노동자는 시중노임단가(2015년 8,019원)를 기본급으로 적용중임.
  - 선진국 대비 한국의 최저임금 절대액이 높지 않고(OECD 34개국 중 최저임금제 없는 8개국 포함 시 24위), 이명박 정부 이후 낮은 인상률이 고착화됨.
- 최저임금 인상과 경제선순환
  - 최저임금 대폭 인상이 고용에 미치는 부정적 영향이 발견되지는 않음. 오히려 최저임금 인상지역의 고용이 늘어난 것으로 비교 분석된 결과가 있음.
  - 최저임금 인상 문제는 적정 하도급 단가를 보장할 의무를 저야 하는 경제민주화의 문제임.
  - 임금주도 성장 프로젝트에서 보듯, 임금 비중이 하락하면 총 GDP가 감소하게 됨.
  - 민간소비 부진의 문제를 해결하기 위해서는 임금인상을 통해 가계소득을 증가시켜, 소비확대를 꾀하고 경제 활성화로 이어지는 경제선순환 구조를 만들어야 함.
- 2016년 최저임금 8,000원
  - 노동자의 기본 생활임금을 보장하고 불평등 구조를 개선하는 것은 정치적 선택의 문제임.
  - 세계적으로 정부 주도로 최저임금 인상을 통한 경기침체 극복을 추진하고 있음. 한국은 우선 시중노임단가인 8천원을 1단계 목표로 인상하고, 가구원 생계비 기준 1만원의 최저임금 인상이 필요함.
  - 정부와 새누리당이 최저임금 인상을 통해 경제선순환 구조에 도움이 되도록 적극 실천에 나서야 함.

# 더 이상 낮출 수 없는 최저임금 인상

## 1. 최저임금법에 따른 결정기준

최저임금법 제4조(최저임금의 결정기준과 구분)는 ‘최저임금 결정기준’을 규정함. 즉, ‘근로자의 생계비, 유사 근로자의 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려’하여야 함. 이 기준에 따라 최저임금 결정시 항목별률 고려해야 할 자료를 예시로 들고자 함.

### 1) 근로자 생계비

정부는 최저임금위원회의 용역보고서(단신근로자), 보건복지부의 최저생계비(중위소득으로 변경됨), 법원의 개인회생 최저생계비 등 다른 대상자와 다른 값의 생계비를 계상하고 있음.

- 최저임금위원회 용역보고서 : 월 1,506,179원

<미혼 단신근로자 생계비 분석 보고서>(한국통계학회 2014. 5)

구분	금액(원)	비중(%)
생계비(A+B)	1,506,179	100.0
소비지출(A)	1,275,362	84.7
식료품·비주류음료	124,118	8.2
주류·담배	25,565	1.7
의류·신발	75,403	5.0
주거·수도·광열	333,042	22.1
가정용품·가사서비스	30,529	2.0
보건	70,815	4.7
교통	168,734	11.2
통신	71,003	4.7
오락·문화	73,609	4.9
교육	11,735	0.8
음식·숙박	202,391	13.4
기타상품·서비스	88,417	5.9
비소비지출(B)	230,817	15.3
조세	38,951	2.6
사회보장	98,314	6.5
기타*	93,552	6.2

- 기타: 경조비, 교제비, 종교기부금, 귀금속구입 등

- 의원실 독자분석 최저생계비 : 월 1,670,308원

국민기초생활보장법에 의거하여 보건복지부장관이 공표한 최저생계비 비목(식료품비, 주거비, 광열수도비, 가구집기·가사용품비, 피복신발비, 보건의료비, 교육비, 교양오락비, 교통통신비, 기타소비지출, 비소비지출)에 근거하여 직접 산출해 본 1인가구의 생계비는 월 1,670,308원임.

<의원실 독자분석 최저생계비>

구 분	1인가구(원)	산출 근거
생계비(총계)	1,670,308	
식료품비	416,531	▶한국노총 2015 표준생계비 : 453,196 ▶민주노총 2015 표준생계비 : 379,866
주거비	420,000	대통령직속 청년위원회, 수도권 거주 대학생 평균 월세, 2015년 1월 발표
광열수도비	63,000	국회입법조사처, 가계부문 에너지 이용실태와 에너지 복지정책 방향, 1인 가구 기준(2012년 기준), (수도료 제외)
가구집기·가사용품비	135,906	▶민주노총 2015 표준생계비 : 122,726 ▶한국노총 2015 표준생계비 : 149,086
피복신발비	92,288	▶한국노총 2015 표준생계비 : 89,476 ▶민주노총 2015 표준생계비 : 95,099
보건의료비	152,583	1인당 연간 국민 의료비 2,198달러(1,831,000원) - 보건복지부 'OECD Health at a Glance 2013' 분석 자료, 2011년 기준
교육비	-	(교육비 제외)
교양오락비	130,000	국회입법조사처, 여가활동 지표 현황과 시사점, 2014기준(2015년 4월)
교통통신비	120,000	2013년 서울복지실태조사 중 1인 가구 교통·통신비(서울거주 3,798가구 대상)
기타소비지출	-	(기타소비지출 제외) - 이미용품, 장신구, 잡비 등
비소비지출	140,000	(사회보험료만 계산) 사회보험료(급여의 8.38%)

- 식료품비, 가구집기가사용품비, 피복신발비는 양대 노총 평균값 적용
- 사회보험료는 역산에 의해 산출하였기 때문에 근소한 차이 발생
- 교육비와 기타소비지출 등은 제외함

● 최저임금위원회 최저임금 산정방식의 문제점

- 최저임금위원회 용역보고서(미혼 단신근로자 생계비 분석)의 생계비는 활용 여부가 불분명함. 최저임금 미만 또는 최저임금을 받는 노동자들이 평균 가구원수 2.7명(통계청, 2010년)을 책임지는 현실을 감안해야 함.
- 다만, 단신근로자의 경우도 실제 기본 문화생활을 전제로 할 경우, 현재의 최저임금액으로는 불가능함. 또한 시급 계산을 주40시간 근무를 가정하여 월급으로 계산하는 것은 이론상의 금액일 뿐임.

2) 경제성장률과 물가상승률, 소득분배율

● 경제성장률

- 2014년 경제성장률 3.3%, 실질임금상승률 1.1%
- 경제가 성장해도 오르지 않는 임금 => 경제성장률에도 미치지 못하는 노동자 실질임금 상승

<단위 : %>

구분	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14
경제성장률	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.3	0.3	6.3	3.6	2.3	3.0	3.3
실질임금 증감률	5.5	2.3	3.8	3.4	3.0	-0.2	-0.5	3.4	-4.7	3.0	2.5	1.1

자료: 한국은행, 고용노동부(5인 이상 사업체 상용근로자)

● 물가상승률

- 2007~2012년 물가상승률 14.5%, 명목임금상승률 12.4%, 실질임금상승률 2.3%
- 물가상승률만큼도 오르지 않는 임금

<단위 : %>

구분	1997Q4 ~ 2002Q4	2002Q4 ~ 2007Q4	2007Q4 ~ 2012Q4
명목임금 상승률	40.2	36.1	12.4
소비자물가 상승률	17.5	15.8	14.5
실질임금 상승률	19.4	17.6	2.3

자료: 한국경제의 구조적 과제 (한국금융연구원, 2013.12)

● 소득분배율

- 2001년~2012년까지 국민소득 6.5%, 가계소득 5.7%, 기업 9.8% 성장
- 2013년 한국 기업저축률 21.5%로 OECD 25개 국가 중 3년 연속 1위
- 2014년 10대 그룹 상장사 사내유보금 504조, 1년새 40조 증가
- 2013년 법인세 감면액 총 9조3천억원 중 재벌기업 5조6천억원(10대 그룹의 감면액 비중은 55%)

- 소득분배율 변화 추이 => 지속적으로 악화되고 있음

연도	1975	1985	1995	1998	2004	2012
노동소득분배율	78.0	75.5	75.9	80.4	70.4	68.1

자료: 한국노동연구원

- 국민소득이 6.5% 성장해도, 가계는 5.7%만 성장, 기업은 9.8% 성장

	91-95	96-00	01-05	06-12	91-00	01-12
GNI 증가율	16.4	8.2	7.6	5.8	12.3	6.5
가계소득증가율	16.1	7.5	6.7	4.9	11.8	5.7
기업소득 증가율	17.2	9.4	11.9	8.3	13.3	9.8

(연 평균 증가율 단위: %) 자료: 한국은행

- 소득분배 악화로 저소득층은 증가하고 중산층은 몰락 => 2008년 24.7%였던 저소득층이 2012년 26%로 증가했고, 중산층은 44.8%에서 41.3%로 감소(한국조세재정연구원)
- 기업의 저축율은 증가하고, 사내유보금은 쌓여감

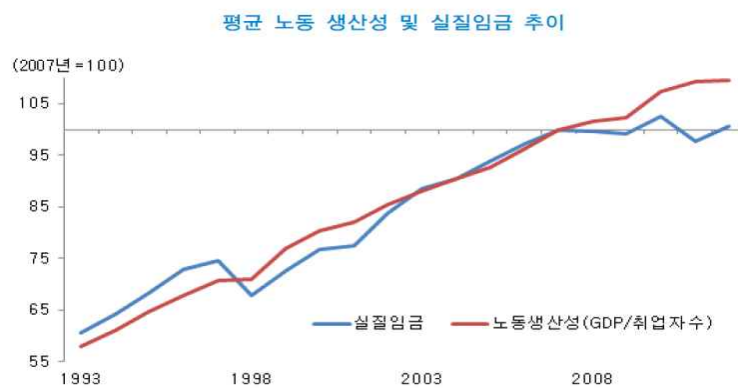
- 기획재정부 ‘국가경쟁력 통계’, 2013년 한국 기업저축률 21.5%로 OECD 25개 국가 중 1위. 2007년까지 15% 내외로 10위 정도였지만 2008년 16.8%로 7위로 상승한 이래 계속 올라 2011년부터 3년 연속 1위를 기록함.
- 사내유보금 : 2012년 전체 기업 사내유보금 762조(국회예산정책처 2014), 2014년 10대그룹 상장사 사내유보금 504조, 1년새 40조 증가(연합뉴스 2015.03.23.)
- 그럼에도 재벌 세금 대폭 인하 => 국세청 자료에 따르면 2013년 법인세 감면액 전체 9조3천억원 중 재벌기업 감면액이 5조6천억원, 2000년 이후 처음으로 60% 이상 차지, 10대 그룹의 감면액 비중은 무려 55%(2012년 대비 2013년 전체 법인의 감면액 규모는 축소, 재벌 집단은 감면액 상승)

※ 참고자료 : 고용노동부가 제출한 OECD 국가 중 우리나라 노동조건

- ① 평균 근속연수 : 2013년 기준, 5.5년으로 OECD 25개 국가 중 꼴찌
- ② 임시직 비율 : 2013년 기준, 22.4%로 OECD 28개 국가 중 24위
- ③ 연간 근로시간 : 2013년 기준, 2,071시간으로 OECD 28개 국가 중 27위
- ④ 저임금 근로자 비율 : 2012년 기준, 25.2%로 20개 국가 중 19위
- ⑤ 임금불평등도 : 2012년 기준, 4.7배로 23개 국가 중 22위

### 3) 노동생산성

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 실질임금 인상은 정체되고 노동생산성은 꾸준한 증가를 보임. => 2014년 노동생산성(실질 GDP/취업자수)은 2007년에 비해 12.2% 증가, 반면 실질임금은 4.3% 상승에 불과



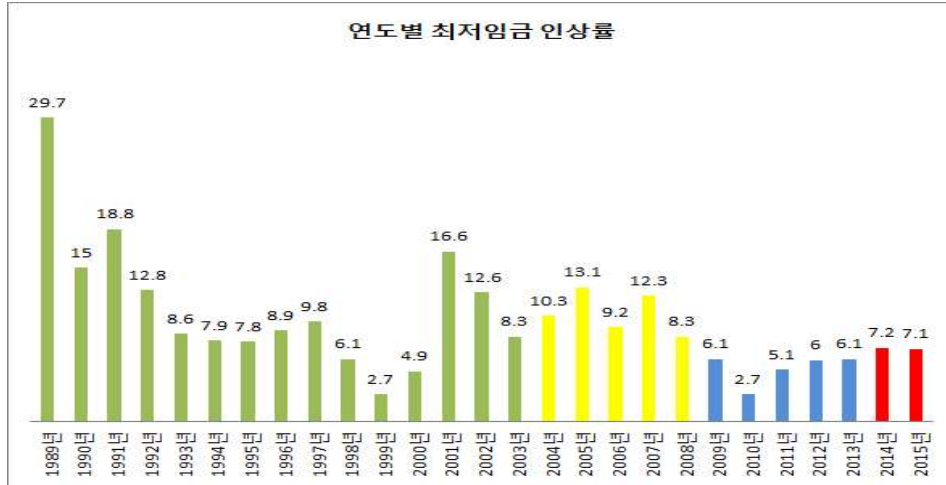
\* 실질임금과 실질 노동생산성(실질GDP/전체 근로자수)을 2007년이 각각 100이 되도록 지수화 하여 양자의 추세를 비교한 표(한국금융연구원 박종규 연구원, 2013.12.)



## 2. 최저임금의 실태와 수준

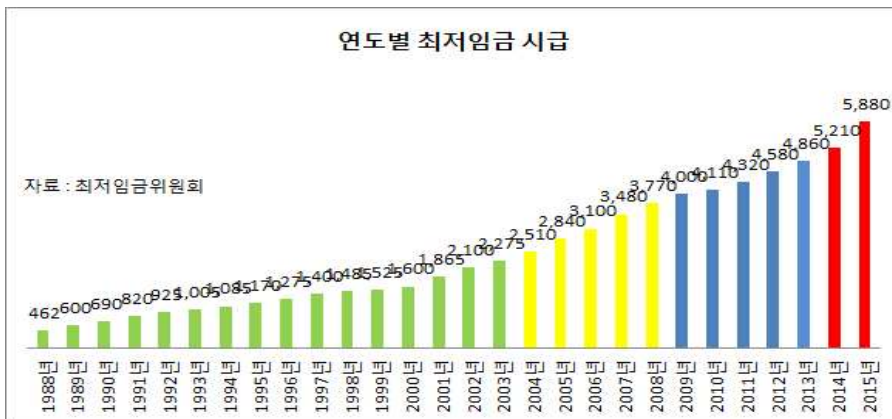
1) 한국의 최저임금은 ‘근로기준법’에서 규정해 왔으나, 1986년 12월 31일 ‘최저임금법’을 제정하고 이후, 대상자 범위 확대, 실질 최저임금 보장과 결정기준 등을 개정하면서 현행 법률로 규정함.

### ● 연도별 최저임금 인상률



자료: 최저임금위원회

### ● 연도별 최저임금 시급



자료: 최저임금위원회

## 2) 최저임금수준 비교

### ● 국가별 비교

- GDP 국가 순위 : 13위(1조 4,495억 달러, 2014년 기준)

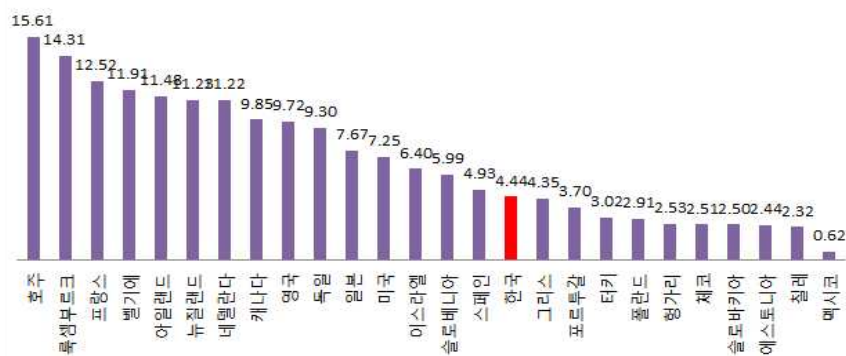
- 1인당 GDP 28,000불 국가의 최저임금액 비교

국가	1인당 GDP	연도	최저임금액(US\$)
한국	28,739	2014	5.2
호주	30,580	2004	15.06
프랑스	28,794	2003	10.98
벨기에	30,039	2003	11.74
아일랜드	27,340	2001	9.83
캐나다	27,335	2003	8.03
영국	27,168	2002	8.56
이스라엘	27,592	2008	6.41

자료 : OECD

- 최저임금 지급

OECD 국가별 최저임금 지급

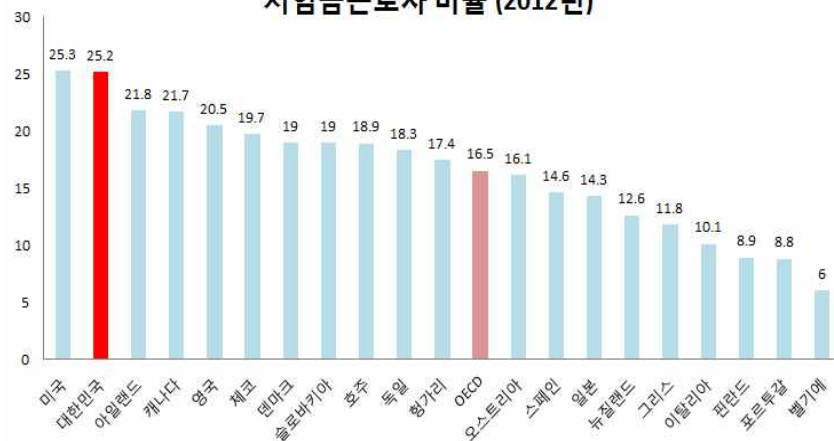


자료: OECD 2014(단위: US\$)

- OECD 34개 회원국 중 최저임금제 실시국가는 26개국임.
- 최저임금제 없는 8개국<sup>1)</sup> 포함 시 한국은 OECD 국가 34개국 중 24위임.

- 저임금 근로자 비율

저임금근로자 비율 (2012년)



자료: OECD 2012(단위: %)

1) 핀란드(69%), 스웨덴(67.5%), 노르웨이(54.6%)는 2011년 기준 노조조직률 1, 2, 3위, 오스트리아(95%), 덴마크(90%), 이탈리아(90%)는 산별협약 적용률이 90% 이상, 스위스, 아이슬란드는 임금수준이 매우 높은 국가임. 8개국 모두 고임금 국가.

- 전체 노동자 1,878만명중 453만명(24.1%)이 저임금계층임.(2014년 기준)
- 2012년 기준 저임금 노동자 비율 순위: 미국 25.3, 한국 25.2, 이스라엘 22.1, 아일랜드 21.8, 캐나다 21.7, 폴란드 21.6, 영국 20.5, 체코 19.7, 덴마크 19.0

● 국내 비교

- 비정규직 고용개선 대책 시행 : 청소, 경비, 시설물 관리 등 단순노무 용역노동자의 근로조건이 사회이슈화 되어 용역근로자 고용안정 및 처우개선을 위해 ‘공공부문 비정규직 고용개선 대책’을 발표함.(기획재정부, 행정자치부, 고용노동부 합동지침, 2011.11.28.)
- 이 때 공공부문의 청소, 경비, 시설물 관리 등 단순노무용역에 시중노임단가를 적용함. 입찰 및 예정가격 산정 시 시중노임단가\*를 적용 기본급으로 적용함.
- 시중노임단가는 중소기업중앙회에서 발표하는 제조부문 보통 인부 노임을 기본급으로 적용. 낙찰률 최저하한으로 예정가격의 87.995%로 정하고 있음.

< 연도별 시중노임단가(일급/시급) 현황 >

구분	적용률	‘12년	‘13년	‘14년	‘15년
시중노임단가	100%	57,859 (7,232)	60,236 (7,529)	63,326 (7,916)	64,150 (8,019)
	낙찰률 적용	50,768 (6,346)	52,854 (6,607)	55,565 (6,945)	56,449 (7,056)
최저임금 대비 수준	100%	158%	155%	152%	144%
	낙찰률 적용	138%	135%	133%	126%

자료: 고용노동부

- 공공부문의 시설물관리업종은 정부의 『용역근로자 보호 지침』에 의거 시중노임단가를 적용 받고 있으므로, 시중노임단가와 최저임금액을 비교함
  - 기계, 전기, 보일러 등 관련 직종 인력은 해당직종의 노임을 적용하고, 해당직종이 없는 경우 유사직종 노임 적용
  - (예시) ‘15년 기계정비원: 일급 83,626(시급 10,453원), 전기정비원: 일급 80,807원(시급 10,101원), 보일러조작원: 일급 81,812원(시급 10,227원)
- 사업체 규모와 고용형태별 임금수준
  - 2013년 시급(4,860원)은, 전체 노동자 월 평균 정액급여(시간당 임금)의 34%, 통상임금의 29% 금액에 불과함.(김유선 박사, 고용형태별 근로실태조사 자료 2013에서 인용) 저임금노동자의 최저생계비 보장과 안정된 생활을 위하여 통상임금 50% 금액을 기준으로 최저임금 하한선을 규정하는 법 개정이 필요함.

# 최저임금 인상과 경제순환

## 1. 최저임금 제도의 입법취지

- 1) 최저임금법은 근로자에 대하여 임금의 최저수준을 보장하여 근로자의 생활안정과 노동력의 질적 향상을 꾀함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것' 을 목적으로 함(최저임금법 제 1조(목적))
- 2) 최저임금에 미달하는 노동자 수는 전체 임금노동자 18,776천명 중 227만명(12.1%)으로 4인 이하 규모의 업체에서 근무하는 노동자가 120만명에 달함.(2014. 8)
- 3) 최저임금은 법의 목적에 부합하도록 '저임금 노동자의 최저수준을 보장하여 노동자의 생활안정과 노동력' 을 제고하는 것이 우선임. 다만 최저임금을 인상하더라도 국민경제와 산업에 부정적인 효과를 주지 않는다는 사회적 신뢰가 바탕이 되어야 함.
- 4) 최저임금이 인상되면 고용원이 있는 자영업자 155만 명의 부담이 증가하지만 이는 골목상권 보호, 적정 하도급 단가 보장 등 경제민주화를 통해 해결해야 할 것이며, '사람에게 일을 시키면, 생활하는데 필요한 임금을 지불해야 한다' 는 대원칙을 훼손해서는 안 됨.

## 2. 침체된 한국 경제의 타개책 : 최저임금 인상

- 1) 한국경제에 대한 '디플레이션' 우려가 커지고 있음. 이에 대한 근거로 경제성장률이 둔화되어 3%대 저성장 장기추세가 이어짐. 한국은행은 2015년 올해 경제성장률 전망치도 2.3~3.8%로 하향 조정함. 이러한 저성장 추세에서 지난 3월 소비자물가가 전년 동월대비 0.35% 상승하면서 물가 상승률이 4개월 연속 0%대를 기록. 담배값 인상과 주류 기여분(0.58%포인트)을 제외하면 물가가 -0.23% 하락한 것임. 소비자물가 상승률이 4개월 연속 0%대를 기록한 것은 1999년 이후 처음 (\* 한국은행의 중기 물가목표(2.5~3.5%)에 못 미치는 1%대 이하의 저물가 행진은 2012년 11월(1.6%) 이후 29개월째 이어짐.) 또한, 국내 민간소비 증가율이 국내총생산(GDP) 증가율을 하회하는 소비부진이 지속됨.(\*GDP 대비 민간소비 비중은 2003년 55.7%에서 2013년 50.6%로 감소)
- 2) 현대경제연구원은 『소비부진의 요인별 분석과 경제적 파급영향』(2014.3.7.) 보고서를 통해
  - 소비부진의 요인
    - ① 가계소득 비중 하락 ② 가처분소득 비중 감소 ③ 평균소비성향 하락
  - 민간소비 부진에 따라
    - ① 기회상실 민간소비와 GDP는 연평균 4.9조원, 이로 인해 GDP가 0.5%p 상승할 수 있는 기회를 상실

② 기회상실 일자리는 연평균 11.5만개, 이로 인해 고용률이 0.3%p 상승할 기회를 상실한 것으로 추정되며,

● 이를 해결하기 위해

① 임금 상승, 일자리 창출 등 다양한 가계소득 증대방안 마련과 지원책 확대

② 평균소비성향이 높은 중산층과 저소득층의 소득여건을 개선

3) 결국, 침체한 한국경제의 타개책으로써 “임금인상 → 소득 증가 → 민간 소비 확대 → 경제 활성화”로 이어지는 경제선순환 구조를 만들어야 할 것임.

### 3. 최저임금 인상과 소비 증대

1) 최저임금과 임금 인상은 빈곤구제와 구매력 상승으로 소비 상승, 내수 활성화로 이어진다.”

\* 2013년, 유엔 아시아 태평양 경제사회위원회 [포괄적 성장을 촉진하기 위한 최저임금정책 보고서] (태국의 경우 하루 300바트로 최저임금 40% 상승 시뮬레이션 결과, 2015년까지 고용 0.6%p, 실질 GDP 0.7%p 증가할 것으로 예측)

2) 『소비부진의 요인별 분석과 경제적 파급영향』(현대경제연구원, 2014.3.7.)

● 침체된 민간소비 회복을 위해 가계소득과 가처분소득 증대가 시급함

● 평균소비성향이 높은 중산층과 저소득층의 소득여건을 개선해야 함.

3) 임금주도 성장 프로젝트의 실증적 연구결과

● Onaran and Galanis(2012)의 연구결과: ‘전 세계 이윤 비중의 가감이 총수요에 미치는 효과’ - 임금 비중 감소로 인한 효과를 확인함.

- G20 개별 국가의 이윤 비중이 1% 증가할 때 국가의 수요 구성 요소들(소비, 민간투자, 순수출 등)의 수치상 음수를 나타내어 임금주도 내수체제 국가들로 구분할 수 있음.

● 전 세계적으로 임금 비중이 1% 하락하면 G20의 총 GDP는 0.36% 감소함. 이윤주도 경제체제 국가들이 세계적으로 임금 비중이 하락하는 경우에 타격을 받을 수 있는지 설명이 가능함.

4) 일반적으로 저소득층이 고소득층에 비하여 새로 증가한 소득 중에서 소비로 들어가는 한계소비 성향이 높게 나타나는 경향이 있음.

#### 4. 최저임금 인상과 자영업자 지원

##### 1) 대표적 자영업인 편의점의 경우 본사 수수료율 조정

- 2014년 주요 3사(GS25, CU, 세븐일레븐) 총 매출 9조1,808억, 점포수 23,928개소, 점포당 월 평균 매출 31,973,699원, 매출 총이익은 9,592,110원
- 점포당 월 평균 본사 수수료 3,357,238원 (수수료율 평균 35%)
- 수수료율을 35%에서 30%로 5% 조정하면 월 평균 본사 수수료가 2,877,633원으로 인하여, 479,605원 절감. 즉, 최저임금 5,580원(월 116만원)에서 8,000원(월 167만원)으로 인상할 때, 인상되는 임금이 1인당 51만원임을 감안하면, 수수료율 조정으로 직원 1명의 임금 인상액을 감당할 수 있음.
- 이처럼 대기업 프랜차이즈 형식의 자영업 사업장에서는 가맹본부(대기업)의 책임으로 최저임금 보전을 가능하게 할수 있음.

##### 2) 새정치민주연합의 자영업자·중소상공인 지원을 위한 법안 개정내용

법률안명 (대표발의자)	주요내용
소득세법 (홍종학)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 개인사업자에 대하여도 의료비와 교육비에 세액공제</li> <li>※ 조특법 성실사업자 의료비 등 공제조항 삭제, 소득세법에는 의료비 등 공제 조항 신설</li> </ul>
부가가치세법 (장병완)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의제매입세액 공제율을 현행 시행령에서 법률로 이관하고 한도금액을 법률로 규정</li> <li>※ 영세 자영업자(외식업 등)의 세금부담 경감</li> </ul>
조세특례제한법 (조정식)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소기업·소상공인 공제를 연 600만원으로 공제한도 인상</li> </ul>
하도급법 (강기정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저임금 인상 시 수급사업자의 인건비 인상요인을 하도급대금에 반영할 수 있도록 조정신청</li> <li>※ 수급사업자가 중소기업협동조합에 최저임금인상에 따라 하도급대금 조정신청</li> </ul>
여성전문금융업법 (한명숙, 이상직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영세가맹점을 위한 공익목적의 VAN사(전자금융보조사업자) 지정 근거마련</li> <li>• 중소기업카드가맹점 수수료율인하(시행령 2억이하 1.5%, 2억~3억이하 2% 우대수수료 적용 → 최고한도 100분의 2범위 근거마련)</li> </ul>

- 3) 전체 자영업 중 1인 사업장과 본사가 있는 가맹자영업을 제외한 자영업자들은 원하는 경우, 취업 프로그램을 통한 정부 지원방안을 마련, 점진적 이직을 추진할 필요가 있음. 또, 자영업자들도 다른 가족구성원의 소득인상으로 전체적인 소득상승을 기대할 수 있음.
- 4) 영국은 최저임금이 빠르게 인상된 2004년, 2005년에 일자리 수가 크게 늘어났고, 가장 많이 오른 2009년에 실업률이 오히려 낮아짐.

## 5. 최저임금 인상과 고용증감

- 1) 김유선(2011)은 통계청의 월별 자료를 사용해서, 평균임금 대비 최저임금 비율 변화가 고용률 변화에 미친 영향을 시계열 분석한 결과, ‘최저임금제가 도입된 지난 20년 동안 최저임금 인상이 고용에 미친 부정적 영향은 발견되지 않으며, 2000년 이후는 오히려 긍정적 영향을 미쳤다’ 고 보고함.
- 2) 또, 2000년부터 2013년까지 16개 광역시도의 시계열-횡단면 자료를 사용해서 패널 분석한 결과, ‘분석대상을 전체 고용으로 하던 청년, 고령자, 여성으로 하던 최저임금이 고용에 미치는 부정적 영향은 발견되지 않는다’ 고 보고함.
- 3) John Schmitt(2013)는 2000년 이후 최저임금 인상이 저임금 노동자 고용에 미친 영향에 대한 실증연구를 검토한 결과, ‘최저임금의 고용효과는 없거나 미미하다는 게 대세’ 라고 밝힘.
- 4) 이병화·정진호 외(2008)는 시계열 횡단면 분석을 통해 최저임금 비율과 최저임금 수준이 고용률에 미친 영향을 추정한 결과, ‘15~24세 청년층은 유의미하지 않은, 25~54세 중장년층은 유의미한, 55세 이상 고령층은 유의미한 영향을 미쳤다’ 고 보고함.
- 5) 김대일(2012)은 고용형태별 근로실태조사(2008~10년) 자료를 바탕으로 차분모형을 이용하여 최저임금이 저임금 근로자(시간당 임금이 하위 5% 이하인 근로자)의 신규채용을 감소시키는지 분석한 결과, 5인 미만의 영세 사업체에서만 신규채용 감소효과가 유의미하다는 사실을 발견함. 이에 대해 유경준(2013)은 외국인 근로자를 통제하지 못 했기 때문에 5인 미만 영세 사업체의 신규채용 감소효과가 과대 추정했을 가능성이 높다고 지적함.
- 6) 미국의 David Card 교수(버클리 대학)와 Alan B. Krueger 교수(프린스턴 대학)는 최저임금을 4.25 달러에서 5.05달러로 올린 뉴저지주와 그대로 유지한 펜실베이니아주를 비교분석함. 그 결과 최저임금을 올린 뉴저지의 패스트푸드 체인점이 펜실베이니아 체인점보다 고용을 더 늘린 것으로 나타남. 세계은행도 2013년 보고서에서 최저임금이 고용에 미치는 부정적 효과가 없다고 결론 냄.

# 2016년 최저임금 8,000원

## 1. 임금은 결국 정치다.

1) 폴 크루그먼은 지난 3월 5일자 뉴욕타임즈에서 ‘노동자들은 사람이기 때문에 임금은 버터 가격처럼 움직이지 않는다. 노동자들이 얼마나 받는지는 단순한 수요 공급 원리 못지않게 사회적 압력과 정치적 힘에 의해 결정된다. 현장 실험 연구를 통한 광범위한 결론은 최저 임금이 적절하게 상승하는 것은 고용 감소 효과가 전혀 없거나 있더라도 미약한 수준이다. 극도의 불평등과 노동자의 몰락은 시장이라는 신이 정한 운명이 아니라 단지 사회적 선택일 뿐이라는 것이다. 우리가 원한다면 그 선택을 바꿀 수 있다’ 고 밝힘.

## 2) 최저임금미만 근로자 현황

(단위: 천명, %)

조사기간	'04.8	'05.8	'06.8	'07.8	'08.8	'09.8	'10.8	'11.8	'12.8	'13.8
임금근로자수(A)	14,584	14,968	15,351	15,882	16,103	16,479	17,048	17,510	17,734	18,240
미만근로자수(B)	849	1,213	1,442	1,891	1,747	2,104	1,958	1,899	1,699	2,086
미만율(B/A)	5.8	8.1	9.4	11.9	10.8	12.8	11.5	10.8	9.6	11.4

자료: 통계청, 「경제활동인구 부가조사」, 각 년 8월 원자료

- 통계청 자료에 의하면 최저임금에 미달하는 노동자 비율이 줄어들지 않고 점진적으로 증가하는 추세임. 이와 같은 통계는 노동자 최저임금을 보장하여 생활안정을 꾀한다는 최저임금법 본연의 취지와 역할에 부합하지 않음을 보여줌.

## 2. 주요 국가들 모두 정부가 최저임금 인상에 적극 나서고 있다.

1) 최저임금위원회는 최저임금액을 심의하여 의결 후 장관에게 제출해야 함. 장관은 의결안에 대해 재심의를 요청할 수 있고 위원회 재심의 결정에 따라 최저임금을 결정하게 됨.(최저임금법 제8조)

2) 세계 주요 국가들 모두 최저임금 인상에 정부가 적극적으로 나서고 있다.

### ● 미국

- 오바마 대통령이 직접 ‘10.10법안’ 제안, 최저임금 10불 시대 주도

- 지난 1월 20일 상하원 합동 국정신년연설에서 오바마 대통령은 “만약 이 자리에 아직도 최저임금 인상을 반대하는 사람이 있다면, 1년에 1,600만원으로 가족을 부양할 수 있다고 믿는다면, 한번 해보라. 그렇게 못하겠다면 최저임금을 올릴 수 있도록 투표하라” 고 연설



- 이러한 노력의 결과, 저임금과 혹독한 근로조건의 대명사였던 월마트가 올해 4월부터 최저 임금을 시간당 9달러로 인상(현재 미국 연방정부의 최저임금 7.25달러보다 1.75달러를 인상 하겠다는 것이며, 올해에만 한화로 1조원 이상이 지출될 것으로 추정)

- 영국 (1993년 폐지된 최저임금 제도를 1998년 재도입)

- 2015년 법정 최저시급이 지난해보다 3% 인상된 6.7파운드(약1만 1천원)로 결정(물가상승률 을 감안한 실질 인상폭은 2008년 이후 최고, 올해 영국의 물가상승률은 0%로 전망)
- 영국에서 법정 최저임금을 받는 노동자는 전체 노동인구의 약 5%인 120만명

- 일본

- 아베 정권은 ‘잃어버린 20년’ 에서 벗어나기 위해, 먼저 돈을 풀어 엔저 효과를 만든 뒤 그 로 인한 기업 실적을 바탕으로 월급을 인상시켜 경기침체를 돌파하겠다는 전략을 구상
- 엔화 가치 하락으로 실적이 개선된 기업들이 직원들의 임금을 올려주기로 결정

- 독일

- 2015년부터 거의 모든 직종에서 시간당 8.5유로(약 1만원)의 최저임금제를 적용.
- 고용 감축 우려도 있었지만 경기가 본격적 회복세를 탄 상황이었기에 최저임금 인상이 고용 감축 우려보다는 내수시장 활성화에 기여할 것이라는 판단

### 3. 정부새누리당도 이미 약속한 최저임금 인상

- 1) 지난 2012년 대선에서, 박근혜 후보는 ‘최저임금 결정시 경제성장률과 물가상승률을 기본적으로 반영하고, 여기에 노동시장 상황을 감안하여 소득분배 조정분을 더하도록 최저임금 인상기준 을 마련’ 하겠다고 약속함.
- 2) 또, 최저임금제도가 확실히 이행되도록 근로감독을 강화하고 반복해서, 최저임금 미만의 임금을 지급하는 사업주에 대해서는 징벌적 배상제도를 도입하겠다고 함.
- 3) 최경환 경제부총리는 2014년 7월, 장관후보자 서면 답변을 통해 ‘최저임금 상승, 비정규직 문 제 해결 등에 대해 검토 하겠다’ 며, 기업 이익이 임금이나 배당, 투자 등 실물가계 부문으로 흘러들어갈 필요가 있다’ 고 밝힘. 지난 3월 4일, 국가경영전략연구원 강연에서도 ‘올해 최저 임금을 빠른 속도로 올릴 수밖에 없는 상황’ 이라고 언급함.
- 4) 유승민 새누리당 원내대표는 3월 5일, ‘최 부총리가 최저임금 인상으로 정책 방향을 전환한 것 은 사회 양극화를 해소하는 수단이 될 수 있고, 저임금 근로자 비중을 줄일 수 있기 때문에 환

영 한다' 고 말하고, 교섭단체 대표연설에서(4월 8일) '최저임금 인상과 복지지출 확대가 저소득층의 소비를 늘려 내수 진작에 도움이 된다는 야당의견에 동의 한다' 고 밝힘.

- 5) 정부와 여당의 발언 내용은 '임금이 소비의 원천' 이라는 소득주도성장 이론을 존중하는 방향으로 재해석한다는 점에서 고무적 변화임

#### 4. 2020년에 도달 가능한 최저임금 '1만원' 시대

“성장의 열매가 고루 분배될 때 성공한 사회가 된다. 민주주의 중흥을 위해서는 늘어나는 번영이 반드시 사회구성원 모두의 몫이 되도록 해야 한다. 국가는 경제성장이 이루어지도록 해야 하고.... 최근 몇 년 동안 선진국들은 저성장과 불평등 심화라는 흑독한 상황에 직면하게 되었다. 중산층의 구매력을 높여 기업들이 고용 유인을 갖게 되는 번영의 선순환을 창출함으로써 경제를 정상궤도에 올려놓을 전략을 규명했다. 포용적 성장이라는 새 시대이다.” (포용적 번영위원회 보고서 2014)

보고서는 경제성장의 혜택이 고르게 분배되고, 중산층의 경제적 문제를 해결하는데 도움이 되는 정책 중의 하나로 최저임금 인상을 들며 '연방 최저임금을 시간당 10.10 달러로 높이면 (민간 생산직 및 비관리직)종업원 평균임금의 절반에 못 미치는 수준이다. 탄탄한 최저임금이 저임금 근로자 비율을 줄이는 방법이고 영양보충지원 프로그램에 대한 의존을 줄여 세금도 절약할 수 있다.' 면서 '아린드라짓 두브(Arindrajit Dube), 마이클 라이히(Michael Reich), 윌리엄 레스터(William Lester)의 연구가 여기서 고려하는 정도의 임금 상승이 측정 가능한 부정적인 고용 효과를 내지 않을 것' 이라고 밝힘.

- 1) 한국 저임금 노동자들의 경우 기본적 생계비 규모에 미달하고 있는 현실을 감안할 때, 시장소비를 촉진하여 단시간 내에 효과를 냄과 동시에 노동자 내부의 임금격차를 완화하기 위해 적절한 최저임금 인상이 필요함. 당장은 시중노임단가 금액(8천원)과 5인 이상 사업체 근로자 정액급여 평균값(16,210원, 김유선 박사)의 50% 금액에 해당하는 8천원 인상이 목표임.
- 2) 특히 2~3년 내 최저임금 1만원 시대를 통해 한국경제의 활로를 개척하고 국가 경제력에 걸 맞는 기준을 결정함으로써 경제선순환 구조를 만들어 가야함.
- 3) 최근 한국의 최저임금 인상 추세(연 평균 7% 인상)로는 2024년에야 최저임금 1만원 대에 진입하고, 연 평균 10% 인상을 가정하더라도 2022년에야 1만원에 도달함.
- 4) 2016년, 최저임금을 최소 8,000원(43%인상)으로 인상하고
  - 연 평균 7% 인상하면, 2019년~2020년에 1만원 진입,
  - 연 평균 10% 인상하면, 2018년~2019년에 1만원 진입 가능함.

<최저임금 1만원 시대 로드맵>

구분	연평균 7%	연평균 10%	2016년 8,000원	
			연평균 7%	연평균 10%
2015년	5,580	5,580		
2016년	5,971	6,138	8,000	8,000
2017년	6,389	6,752	8,560	8,800
2018년	6,836	7,427	9,159	9,680
2019년	7,314	8,170	9,800	10,648
2020년	7,826	8,987	10,486	
2021년	8,374	9,885		
2022년	8,960	10,874		
2023년	9,587			
2024년	10,259			

## 참고문헌 Reference

---

- 국민일보(2015.2.) “작년 편의점 매출 성장세 유지.. 점포 1600개 증가”
- 국회예산정책처(2014) “기업의 사내유보금 현황 및 경제적 영향” [NABO 경제동향 & 이슈(통권 제30호)]
- 김대일(2012) “최저임금의 저임금 근로자의 신규 채용 억제효과” [노동경제논집 제35권 제3호]
- 김유선(2011) “최저임금 수준평가와 고용효과에 관한 연구” [국회환경노동위원회 연구용역보고서]
- 김유선(2013) “고용형태별 근로실태조사 자료”
- 김유선(2014) “비정규직 규모와 실태-통계청, 경제활동인구조사 부가조사(2014.8.) 결과”
- 김유선(2015) “최저임금 고용효과” [최저임금 현실화 방안은?(이인영 의원) 토론회 자료]
- 박종규(2013) “한국경제의 구조적 과제:임금없는 성장과 기업저축의 역설” [한국금융연구원]
- 이병희(2014) “노동소득분배율과 경제적 불평등” [한국노동연구원]
- 유엔아시아태평양 경제사회위원회(2013) “포괄적 성장을 촉진하기 위한 최저임금정책 보고서]
- 이병희·정진호 외(2008) “저소득 노동시장 분석” [한국노동연구원]
- 조세일보(2015.2.) “GS25, 편의점 빅3중 나홀로 순익감소... 속빈강정”
- 최성근(2014) “소비부진의 요인별 분석과 경제적 파급영향” [현대경제연구원]
- 포용적 번영위원회 보고서(2014)
- John Schmitt(2013) “Why Does the Minimum Wage Have No Discernible Effect on Employment?” [Center for Economic and Policy Research]
- Onaran and Galanis(2012) “Is Aggregate Demand Wage-led or Profit-led? National and Global Effects,” ILO Working Papers, Conditions of Work and Employment Series, No, 40, Geneva.
- Report of the Commission on Inclusive prosperity(2014)

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-01

2020년에 도달 가능한 최저임금 '1만원' 시대

발행일 2015. 06. 24

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

## 왜 다시 ‘지속가능발전’ 인가?

: 미래 경쟁력 확보를 위한 진보의 담론과 전략

김은경 소장

지속가능센터 지우

- 중첩된 위기
  - 고용 없는 성장, 낙수효과의 부재, 부의 불균형 심화에 더해 미국의 금융위기는 기존 경제 정책에 대한 근본적인 회의를 줌으로써 신자유주의의 폐해를 정리하고 자본주의 체제 자체의 위기에 대응할 수 있는 포괄적, 장기적, 전환적인 국가 정책의 필요성이 커지고 있음
  - 경쟁이 모든 영역의 가치를 대체하면서 공동체의 붕괴, 불평등의 심화, 신뢰 저하 등으로 사회통합이 어려워지고 있을 뿐 아니라 인권을 비롯한 민주적 권리에 대한 침해가 곳곳에서 벌어지는 등 민주주의의 후퇴와 사회 정의가 실종되는 위기 상황
  - 보수의 정책적 실패로 인한 위기에 근본적인 대응논리를 세우지 못함으로써 보수의 논리가 사회를 지배하고 있으며, 진보진영조차 보수화되는 상황
- 기존 대응방식의 한계
  - 분야별 대응 정책들은 한 분야의 문제를 해결하면서 다른 분야들에서 여러 문제를 발생시키거나, 통합적 접근을 통한 시너지 효과를 거둘 기회를 사장해 왔음
  - 행정구조와 정책이 시대적 변화에 대응하지 못하는 개발연대의 토건중심적 성장지상주의에 고착되어 있으나 진보는 근본적인 변화를 추구할 담론과 의지가 결여되어 보수의 기울어진 운동장을 벗어나지 못하고 지지 세력의 이반과 분열 초래
  - 진보진영이 추구해왔던 분권정책, 분산정책, 중소기업 중심 정책, 양극화 해소, 분배 정책 등은 좁은 계파적 관점에서 일회성으로 용도폐기 되고 가치와 정책이 아닌 정치공학적 논리에 매몰되어 철학과 능력 양면에서 모두 신뢰를 잃음
- 지속가능발전: 미래 국가경쟁력 확보를 위한 진보의 담론
  - 현재의 중첩적 위기 극복에는 경제, 사회, 환경의 통합적 접근과 시민참여를 통한 신중한 의사결정으로 정의롭고 형평하며, 안전한 사회를 목표로 삼는 ‘지속가능발전’ 이 필수
  - 지속가능발전을 전제로 한 FEW 연동전략(Food, Energy, Water Nexus)은 미래의 핵심 영역인 동시에 양극화와 고용 없는 성장을 해소하고, 삶의 질을 높여 기존 경제 질서의 전환을 선도하는 동시에 민주화 이후 다양한 영역의 진보진영을 결집시킬 수 있는 전략
  - 우리나라에서는 국민의 정부와 참여정부 두 민주정부에서 추진되었으나 이명박 정부에서 재앙적 실패를 낳은 녹색성장으로 대체되었고 현 정부는 인식 자체가 부재한 상태이나 유럽에서는 2007년 이후 유럽 발전 전략에 포함되어 추진되고 있는 3차 산업혁명의 기반으로 확실히 자리매김 된 지속가능발전은 미래 국가경쟁력을 위해서는 피할 수 없는 담론

- ‘우리가 살고 싶은 사회’ 를 위해 지적 비관주의, 의지적 낙관주의를 유지하면서 전환된 사회의 ‘Rule Setter’ 로 입지를 확보하는 것은 진영을 넘어 미래를 위한 국가의 과제



## 무엇이 우리 사회의 발목을 잡는가?

---

### 3. '성장지상주의' 의 누적된 피해

#### 4) 불공정한 시장: 기울어진 운동장

- 재벌 및 대기업에 편중된 경제구조로 부의 효율적 확산과 공정한 분배 불가능
- 거대자본 시장점유율 고도화에 따른 소자본의 민주적 투자나 운용 불가능
- 고용 없는 성장, 낙수효과 부재로 성장이 될수록 양극화 심화, 구매력 감소

#### 5) 불안정한 사회: 망가진 시소

- 불평등한 소득 및 과세구조로 형평성악화와 유리지갑군의 불만고조
- 취업 기회, 도전 기회, 재기 기회가 주어지지 않는 닫힌 사회생태계, 부실한 사회안전망
- 행복하지 않은 사회, 희망이 없는 사회, 가치와 원칙이 실종된 사회

#### 6) 불안한 미래: 고갈된 우물

- 대량생산 대량소비로 인한 자원 고갈과 오염 누적으로 인한 지속불가능성, 기후변화 위기
- 생존에 직결된 국가 기간시설의 거대화 및 지배영역의 광역화에 따른 안전성 악화

### 4. 현재에 대한 성찰과 미래에 대한 전망 부재

#### 1) 현재의 상황에 대한 통합적 인식과 성찰 부재

- 압축성장 과정에서 왜곡된 한국 자본주의의 문제와 자본주의 자체의 기술적 대체로 인한 일자리 감소, 낙수효과의 부재 등 기존 경제논리의 실패와 폐해에 대한 인식과 대응 부재

#### 2) 사회의 가치와 원칙 실종에 따른 정책 평가 기준 상실

- 보수 vs 진보, 기득층 vs 비기득층의 구도로 짜여진 대립적, 자조적 가치체계 고형화
- 실패한 녹색성장, 4대강 사업을 경제 사회 환경 문제를 통합적으로 평가할 수단 부재
- 착한 규제, 필요한 규제를 선별하는 정책능력 실종, 삶의 질을 중요시 하는 '집토끼' 이반

3) 미래의 비전과 전략이 없는 정치와 정책개발기능 미작동

- 대다수 중산층이 원하는 ‘보편적 가치가 살아있는 오늘의 삶, 기회가 공정한 자식들의 미래와 예측 가능한 나의 노후’ 에 대한 전망을 충족시킬 수 없는 분절된 정책
- 중앙 중심의 토건적 재정운용과 국민의견을 반영하지 못하는 정치 구조
- 녹색성장, 창조경제 등 정권 이슈에 매몰돼 미래 준비기능을 상실한 국책연구기능

# 기울어진 운동장, 망가진 시소, 고갈된 우물을 극복할 수 있는가?

## 1. [내적변혁] 국가운동 기조 및 패러다임 혁신이 유일한 대안

- ‘우리가 살고 싶은 사회’, ‘아이들에게 물려주고 싶은 사회’에 대한 사회적 공감대를 형성하고, 그러한 사회에 이르기 위한 가치를 확립하는 것이 최우선 과제
  - ‘성장’이라는 수단이 아니라 우리가 목표로 하는 사회를 위해 영역/부처 간 Cross-Cutting 이슈(연관주제)를 지속가능발전(SD)이라는 가치로 아우르는 통섭의 정책기조 구축
  - “녹색치장”으로 전락한 MB정부의 국가 운용방식을 청산하기 위해 요구되는 정부조직의 근본적 개혁으로 발전의 지속가능성을 확보
  - 세월호 사고 등 국가적 난제에 있어 국민과 소통하지 않는 행정조직 및 관행적 오류의 개선은 갈망하는 국민적 요구에 부응하는 국가 운용기조 필요
- 성장이 아닌 발전을 위한 정책기조를 정립함으로써 서민 삶의 질 개선, 국책연구기관 미래 연구기능 복원, 사회적 약자 보호가 우선되는 국정기조의 정립이 요구되는 되는 시점. 즉, 경제, 사회, 환경을 아우르는 통섭적 프레임의 설정과 추진동력화를 통해 극복 가능

## 2. [외적대응] 유엔 지속가능발전목표와 EU 3차 산업혁명 전략에 보조

- 유엔은 새천년발전목표(2001~2015) 후속으로 전 지구적 발전전략으로 ‘Post 2015’를 추진 중이며, 특히 17개 분야를 목표로 설정한 “지속가능발전목표(SDG; 2016~2030)”를 2015년 가을 정기총회에서 채택할 예정
- 유럽 선진국들은 지속가능발전을 국가전략의 가장 기본적인 요건으로 삼고 있으며, EU는 2007년부터 「3차 산업혁명」을 유럽의 발전전략에 명시하고 지속가능발전을 토대로 삼음
- 프랑스는 후발주자의 입지를 벗어나고자 2003년부터 지속가능발전 주간 행사를 전국적으로 실시하고, 생태·지속가능발전·에너지부를 설치해 지속가능발전을 강화해 왔음
- 국가별로 실시해온 지속가능발전 주간 행사는 2015년부터 유럽 전역에서 동시에 실시돼 UN의 노력에 발을 맞추는 동시에 EU의 3차 산업혁명 추진기반을 공고히 하고 있음
- 이러한 국제적 동향에 맞추어 지속가능발전을 국가의 발전과 대외적 중견국 리더십을 고양하는 전략으로 적극 수용해 현 상황을 극복하고 미래의 전망을 세우는 것이 필요

- 과거 진보정권은 「지속가능발전기본법」 제정 및 「국가비전 2030」 수립을 통해 미래세대를 아우르는 정책을 마련하였으나 현재 방치된 상황
- 국제사회의 주된 담론이 SD체계로 이행됨으로써 기본법 복원과 <비전 2030> 수정을 통한 정책적 진화의 모멘텀을 마련하고, 새로운 성장동력을 준비할 수 있는 기회로 활용

# 어떻게 극복해야 하는가?

---

## 1. [국정철학 재정립] ‘지속가능발전’ 을 국가의 기본 가치로 설정

### 1) 지속가능발전(Sustainable Development)을 사회 가치로 확산 및 정착

- 경제, 사회, 환경을 아우르는 지속가능발전을 모든 국가 정책의 최종 지향점으로 설정
- 지속가능발전을 다양한 분야의 시민사회가 통합되는 집단 지성의 틀로 활용
- 현세대와 미래세대를 함께 배려하는 지속가능발전 교육을 통한 가치관의 정착 및 확산

### 2) 지속가능성을 정책 평가 기준으로 확립

- 정책이나 사업에 대한 경제적 타당성검토를 지속가능성 평가로 전환
- 기존 경제타당성 검토는 환경적, 사회적 측면을 고려하지 못할 뿐 아니라 경제성 측면에서도 사업자가 아닌 지역주민들의 경제성이 중심이 되지 못하는 한계가 있음

## 2. [법/제도/행정 혁신] 지속가능발전을 위한 제도 정비

### 1) 실패한 녹색성장의 법제적 정리

- 지속가능발전을 위한다는 입법 취지와는 달리 4대강과 원전 확대로 대표되는 녹색성장의 실패에도 불구하고 녹색성장기본법이 정리되지 않아 문제의 재발 여지 상존
- 녹색성장기본법에 따른 녹색성장위원회의 설치 의무화로 지방자치단체가 지속가능발전을 추진하는데 현실적인 장애요인으로 작용

### 2) 지속가능발전 추진을 위한 제도 복원

- 행정이 지속가능발전이라는 가치를 전제로 부서간의 수평적 소통과 거버넌스를 통한 외부의 요구와 비판을 반영할 수 있도록 지속가능발전기본법 및 지속가능발전위원회 복원
- 지속가능발전위원회가 정책의 지속가능성을 평가, 보완, 조정, 통합하는 역할을 수행한다는 점에서 특정 사업을 시행하는 녹색성장위원회는 지속가능발전위원회의 하위에 위치하는 것이 순리이며, 4대강 사업이나 원전확대와 같은 지속가능발전에 역행하는 사업의 재발 방지를 위해서도 녹색성장 사업의 지속가능성을 평가, 수정, 보완할 필요가 있음

- 국가중장기계획의 지속가능성 평가를 통해 국정의 통합성을 높이는 동시에 부처별 정책의 중복과 상충을 조정하고 통합하는 기능이 회복되어야 할 필요가 큼
- 지속가능발전 전략 및 이행계획을 복원하고 보완하며, 국가의 지속가능성을 평가하고 모니터링하는 동시에 지속가능발전의 확산을 위한 다양한 교육을 전인하는 지속가능발전위원회의 기능이 복원되어야 함

### 3) 행정조직 개편

- 기후변화 적응(환경부)과 완화(산업통상부)가 분리되어 있고, 에너지 정책이 산업 정책의 하위에 위치함으로써 사회적, 환경적 문제에 통합적 대응이 어렵고, 경제적 측면에서도 기존 시장에 치중해 새로운 시장의 형성을 적극적으로 지원하지 못함
  - 상수도는 지방상수도와 광역상수도로 이원화되어 있고, 동일한 하천에 대해 치수와 수자원 관리가 분리되어 있고(예; 수질-환경부, 수량-국토부), 지하수 함양을 위한 자연 생태의 보전과 지하수 이용이 분리되어 있는 물 관리 기능의 통합이 필요하나, 분리로 인한 폐해가 물 관리에 국한된 것이 아니므로 국토관리와 환경보전 차원에서의 통합이 바람직
  - 유엔은 1987년 「우리공동의 미래」를 선언하면서 ‘환경부의 존재가 환경문제를 해결할 수 있을 것 같은 환상을 준다’고 지적하고, 지속가능발전을 추진하기 위해서는 문제를 사전에 예방할 수 있도록 행정조직의 전환이 필요하다는 점을 지적한 바 있으며, 유럽의 대부분 국가들은 90년대 이후 통합적 부처를 설치하거나 지속가능발전을 논의할 수 있는 내각회의 등의 조직 구조를 갖추었음
  - 유럽의 다른 국가들에 비해 뒤늦게 사르코지 대통령 당선 이후 시민대타협을 거쳐 행정조직을 개편한 후 지금까지 유지되고 있는 프랑스의 ‘생태·지속가능발전·에너지부’는 기후변화, 에너지, 교통정책을 통합하고, 국토의 보존 복원 정책을 통합하는 동시에 지속가능발전을 정부 내·외로 확산하고 참여를 이끌어내는 기능까지 포괄하고 있다는 점에서 주목할 만 함. 특히 프랑스가 원전비율이 가장 높은 나라라는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼
  - 우리나라는 유럽이 지속가능발전을 위한 통합행정으로 전환하던 90년대에 환경부를 설치하면서 실질적인 환경보전기능을 다하기 어려운 한계를 수정할 수 있는 기회가 없었으며, 민주정부 시절에는 지속가능발전위원회가 그 기능을 부분적으로 보완해왔음
  - 사회적 형평성에 대한 고려는 복지를 통한 재분배에 머물러 소득의 불평등이 근본적으로 예방될 수 있는 새로운 경제질서를 가진 평평한 운동장을 만들기 위한 논의의 장이 부재
- ‘통섭’ 이 시대의 키워드가 되는 시점에 현재의 소부처주의가 국민들의 행복을 궁극적인 목표로 행정의 유연성과 연계성을 발휘할 수 있을지에 대한 근본적인 검토가 필요

## 5. [FEW Nexus] 새로운 경제 영역의 작동 모델 제시

### 1) 식량-에너지-물(FEW; Food, Energy, Water) 연동전략을 새로운 경제모델 영역으로 구축

- 현재의 문제를 일으킨 경제 시스템(기울어진 운동장)이 아닌 새로운 경제 시스템이 작동하는 모델 영역을 구축하는 것이 필요
- FEW는 세계가 당면한 기후변화로 취약성이 커지고 있으나, 인류 사회의 생존에 무엇보다도 핵심적인 영역으로 최우선적인 대처가 필요한 영역이며, 기존의 시장 논리로는 공공성을 담보하기 어렵다는 것이 입증된 바 새로운 경제 논리와 질서로 운영되어야 할 영역임

### 2) 핵심 영역의 특성에 맞는 새로운 경제 구조 설정

- 지속가능한 FEW Nexus는 공공성을 높이는 동시에 사회적 경제, 협동조합 등의 새로운 경제 형태와 조합될 수 있도록 새로운 경제 질서를 마련함으로써 기존 시장의 한계를 극복하고 저성장 사회에 대비하는 전략적 수단으로 활용될 수 있음
- FEW는 아직 완전하게 시장논리에 지배되지 않거나, 그렇지 않아야 한다는 공감대가 큰 영역으로 새로운 경제 질서로 전환이 상대적으로 용이한 영역임
- FEW 영역의 새로운 경제 시스템으로의 성공적인 전환은 장기적으로 기존 시장의 전환을 선도하는 역할을 할 수 있을 것임

# 새로운 경제 영역, 어떻게 만들 것인가?

---

## 1. [3차 산업혁명] 에너지와 기후변화

### 1) 기존 에너지 정책의 한계

- 에너지를 산업의 투입 요소로만 보아 ‘값싼 에너지의 무제한 공급’ 이 핵심 정책 기조가 됨
- 이러한 정책 기조는 에너지 가격체계의 왜곡과 더 많이 사용할수록 더 많이 지원받는 비효율적 자원 소비 구조의 정착으로 에너지 효율성을 높이기 어려운 요인이 되었음
- 2007년 석유 생산 정점을 지나면서 값싼 화석연료 시대의 종말이 선언되었고, 기후변화로 인한 재해의 확대로 기존의 에너지 정책이 유지되기 어려운 상황이 되었음

### 2) 에너지 정책의 지속가능성과 국가 에너지 정책 방향

- 지속가능한 에너지 정책은 자원 고갈과 에너지 사용으로 인한 오염으로부터의 안전 확보, 에너지 생산기회 독점 및 이용편의 수혜와 위험부담의 분리로 인한 사회갈등 해소, 자원조달의 불안정 해소, 부의 양극화와 일자리 부족 해소 등을 고려해야 함
- 에너지원의 96%를 수입하는 상태에서 화석연료의 고갈에 대한 근본적인 대안이 필요하며, 그런 관점에서 해외 자원개발보다 에너지 독립이 기본방향이 되어야 함
- 현재의 비효율적인 에너지 소비구조 개선을 새로운 경제 영역으로 활성화하는 것이 필요하며, 특히 기업의 적극적인 참여를 이끌어낼 수 있는 제도를 마련해야 함

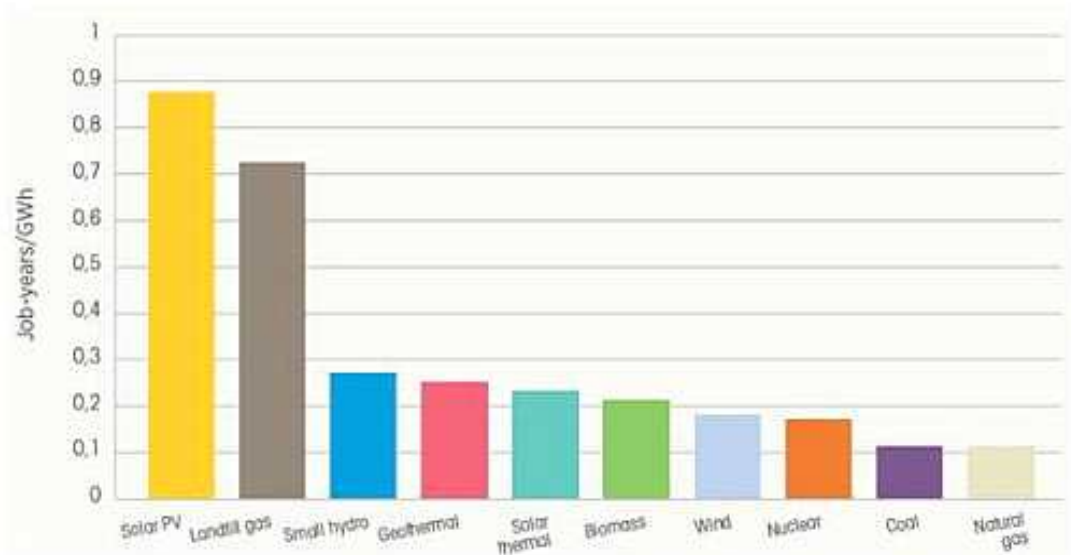
### 3) 에너지 정책 전환의 경제적 기회

- 재생에너지 생산 기회가 개인, 마을기업, 사회적 기업, 협동조합 등에 우선 배정되도록 함으로써 에너지 생산의 독과점을 해소하고 사회적 부의 불균형을 해소하는 기회로 활용하는 동시에 기존 시장과 차별되는 새로운 질서의 시장 형성 기회로 활용
  - 사회적 경제가 경쟁력을 가질 수 있는 새로운 시장 육성을 기존 시장의 정의회복과 병행한다면 장기적으로 한국 자본주의가 보다 효과적인 대안을 찾을 수 있을 것임
- ※ 제레미 리프킨은 2차 산업혁명을 통한 대량생산 대량소비 시스템이 가져온 문제를 극복하기 위한 3차 산업혁명의 기본원리를 분산과 협력으로 제시하고, 지속가능발전을 그 토대로 삼고 있으며, 에너지 전환을 3차 산업혁명의 기폭제로 봄



- 고용 없는 성장이 기존 산업과 대기업에서 일자리가 만들어지지 않기 때문이라는 점에서 재생에너지의 분산 생산은 일자리 확대와 지역경제 활성화 방안으로 의미가 큼  
 ※ 독일환경부는 2010년 독일의 재생에너지 비율이 18%일 때 나머지 82%의 전통에너지 분야 일자리와 재생에너지 일자리가 35만개 정도로 비슷한 수준이라고 발표

<그림 1> 단위 전력 생산당 창출되는 일자리 수 비교



(출처: 국제재생에너지기구 (IRENA), 2011)

#### 4) 에너지 정책 전환을 위한 제도 개선: FIT 제도의 복원

- RPS는 전력을 생산하는 대기업을 중심으로 한 재생에너지 확대 제도로 2012년 이명박 정부에서 소규모 생산자를 지원하는 FIT 제도를 폐지하고 도입한 제도
- 이명박 정부가 RPS 제도를 도입한 것은 명확한 계급적 이해를 대변한 것이나, 중산층과 서민의 계급적 이해에 부합하는 FIT 제도는 야당에 의해 보호되지 못함
- FIT 제도는 일자리 창출과 사회적 형평성 제고 면에서도 RPS에 비해 효과가 있어 FIT의 복원은 진영을 떠나 명분이 있음에도 야당의 주목을 받지 못함  
 ※ 한국은 '12년 RPS 공급 재생가능에너지 발전 설비 용량 832MW(건당 평균 용량 735kw). 반면 일본은 '12.7~ '13.6 재생에너지 설비용량 3,540MW(건당용량은 10kw). 한국에 비해 건당 규모는 1/70이나 공급량은 4배가 넘고, 참여건수는 한국의 1,145건에 비해 344,487건으로 300배를 상회함

#### 5) 에너지 정책의 지속가능성 비교

- 새로운 산업구조 아래 재생에너지가 확대되기 위해서는 원전정책의 폐기가 필요하나 원전 반대 논리가 파편적이어서 응집력 있는 대응이 어려운 상황

- 원전의 지속가능성 평가를 바탕으로 지속가능한 에너지 정책 대안에 대한 긍정적이고 명확한 비전을 제시하고 분리된 반 원전 세력을 통합하여 대응하는 것이 필요

<표 1> 원전과 재생에너지의 간략한 지속가능성 비교

	원 전	재생에너지
환경적 관점	· 재해와 분단으로 인한 잠재적 위험성이 치명적일 뿐 아니라 폐기물에 대한 처리 방안이 마련되지 않은 비과학적, 비상식적 방안	· 생산과정의 환경적 위해가 없고, 재해 등의 경우에도 안전성이 높으며 폐기물이 발생하지 않음
사회적 관점	· 세대내 형평성 : 이용 편익의 수혜자와 위험 부담자가 달라 정의, 공정성 등의 문제 · 세대간 형평성: 20~30년 사용 후 2만5천년 동안 관리 비용을 미래에 전가 · 생산기회가 소수 대기업에 집중	· 생산과 소비가 동일한 지역에서 이루어질 수 있으며, 생산기회가 지역의 중소기업과 사회적 기업 또는 개인에게 우선되어 사회적 불평등을 낮추는 기회
경제적 관점	· 재생불가능한 원료를 사용하고 있다는 점에서 안정성이 낮고, 생산에 소요되는 기간이 길어 유연한 대응이 어려움 · 원전 증가로 안전관리비용이 누증되고, 후쿠시마 이후 시장 축소 경향이 있고, 생산비가 감소하기 어렵고, 오래된 기술	· 재생에너지 기술의 발전으로 원전의 전력 생산 단가보다 낮아졌으며, 향후 비용은 더욱 감소할 것으로 전망됨 · 재생에너지 시장이 급격히 확대되고 있어 미래산업으로 잠재력이 큼

#### 6) 재생에너지 비판의 문제점

- 원전 수출로 인한 경제적 이점을 들어 원전을 합리화하는 주장은, 재생에너지 수출이 지구적 차원에서 안전성을 높일 뿐 아니라 중소기업 참여를 통한 일자리 창출에도 유리하고, GCF, ODA 등 재원 확보에서도 유리하다는 점에서 타당하지 않음
  - 재생에너지로의 전환은 현재의 모든 에너지 생산을 일시에 중단하는 것이 아니며, 수요관리를 통해 에너지 사용량의 증가를 억제하고, 원전과 석탄발전을 대체하는 장기적인 계획으로 충분히 달성할 수 있음
- 화력발전 또한 미세먼지 오염 문제가 심각하고 이산화탄소 감축기술(CCS)이 바다 밑을 파서 포집된 이산화탄소를 보관해야 하는 관계로 토건국가의 폐해와 생태계 파괴가 우려되어 재생에너지는 피할 수 없는 대안임

## 2. [공공영역 발전] 지속가능한 물 관리

### 1) 지속가능한 물 관리를 위한 생태적, 사회적, 환경적 요건

- 생태적 측면에서 물의 건강한 순환이 최우선 원칙이 되도록 물이 고이고 흐르는 자연적 공간의 복원, 지하수 함양, 오염의 사전 예방에 초점이 맞추어져야 함
- 사회적 측면에서 생존에 가장 필수적인 자원인 물은 기본권으로 보호되어야 하며 접근권과

이용권이 지역 주민들과 유리되지 않도록 시장에 맡기기보다는 공적영역에 관리하되 재정 효율성과 함께 국민들의 기본 생활비가 높아지지 않도록 관리하는 것이 필요함

## 2) 지속가능발전을 정책 기조로 한 국가수자원장기종합계획(2006)

- 물의 공급위주 정책에서 수요관리로 전환, 댐 건설을 지양하고 댐 관리를 통한 통합적 관리, 댐에 의존한 홍수관리의 탈피, 지하수의 통합관리 등을 정책 방향으로 설정
- 지속위에서 건교부 측과 시민사회 측의 다양한 전문가들이 함께 참여해 물 부족 국가라는 통계의 오류 수정 등 여러 쟁점들을 정리하고 정책방향을 수정 보완
- 실질적인 거버넌스를 통해 수립된 지속가능발전을 위한 물 관리 계획이었으나 2011년 녹색 성장을 위한다는 명분으로 댐 건설을 강화하는 방향으로 수정되었음

## 3) 물 민영화를 최종 목표로 하는 현 수자원 정책 오류의 심각성

- 전국의 지방상수도체계를 39개 권역으로 묶어 통합관리 하고, 상수도 인프라 투자를 확대해 물 관련 시장을 형성하고, 경쟁을 통해 전국의 상수도를 1~2개 대기업이 관리함으로써 국제 경쟁력을 강화하는 것이 물 산업 육성 방안
- 물을 공공 영역에서 시장으로 옮겨 이익 추구의 욕구재로 삼고 있으며, 성장 지상주의, 신자유주의 논리, 수출중심 정책 기조에 바탕을 두고, 생태적·사회적 측면은 무시됨
- 물 민영화를 통해 전국에서 지방상수도 업무에 종사하는 공무원 2,084명을 감축하는 것을 목표로 하고 있어 고용 없는 성장을 통한 일자리 감소의 전형을 보여주는 동시에 중복투자 와 매물비용을 고려하지 않아 국가의 재정 효율성을 낮추는 요인이 됨
- 수자원공사에 지방상수도를 위탁한 21개 지자체는 상수도 운영 효율성을 통한 지방재정 부담을 덜어준다는 원래의 목적과는 반대로 상수도 재정부담 증가와 이로 인한 요금 인상 압박, 운영 정보 접근 불가, 정책 개입 불가 등 많은 문제 제기가 있는데, 이는 다국적 물 기업들이 저개발국의 물 산업 진출 시 발생하는 문제와 동일함

→ **인간의 기본권인 물 접근권과 물 민주주의를 심각히 침해**

## 4) 물 관리 문제의 해결은 통합적 관점으로

- 기존의 물 관리는 환경부와 국토부 사이의 개발과 보존 갈등이었으나 현재는 환경부조차 물 산업 육성을 거두고 있으며, 산업통상부와 안전행정부까지 지원에 나선 상태로 보다 근본적인 관점에서 신자유주의 기조의 정리와 사회가치의 재설정이 필요
- 국민들의 물에 대한 기본권 보호라는 관점에서 공공 영역과 시장의 경계를 재설정하고, 중앙과 지방행정의 역할을 재설계하는 것이 필요하며, 중앙의 관련부처들의 상수도 광역화 추진 및 지원 정책을 통합해서 논의하는 것이 필요함

- 지속가능한 사회라는 가치와 목표에서 출발해서 지속가능한 물 관리 전략을 재설정하고 관련 부처의 사업을 조정하는 메타 거버넌스 기능이 복원되어야 함
- 2014년 현재 베를린과 파리를 비롯해 세계 180개 도시에서 기업에 위탁한 물 관리를 재공영화함으로써 신자유주의의 폐해를 정리하고 있음

### 3. [지역공동체 경제] 농업정책: 삼농(농촌, 농민, 농업) 혁신

#### 1) 기존 농업 정책의 문제점

- 1970년대 이후 급속한 경제성장정책 하에서 낮은 임금노동 구조를 유지하기 위해 낮은 식량가격정책으로 농업을 희생시켜온 결과 현재 세계 최하위권(23%)의 식량 자급율을 보이고 있어 식량 공급의 안전성이 우려됨
- 전 세계적인 폭발적 인구성장, 기후변화, 석유자원 고갈, 바이오연료의 확산, 자본의 식량투기, 중국·인도 등의 경제성장으로 인한 식량수요급증 등의 복합적인 요인으로 식량 위기가 되풀이 되면서 더 이상 식량을 외부에 의존하기 어려운 상황
- 2007-2008년 식량위기로 인한 세계 각국의 시위 사건, 우리나라의 광우병 촛불집회, 보편적 급식을 둘러싼 논쟁, GMO와 일본의 방사능오염식품 규제를 둘러싼 불안감 확산 등으로 볼 때 식량 부족과 식품안전성 문제는 쉽게 정치적 이슈와 갈등으로 진화할 수 있는 요인

#### 2) 농업과 식량 정책 전환의 기회

- 2007-2008년 식량위기 시 각국이 식량수출금지 정책을 실시함으로써 세계화 및 신자유주의 한계가 드러나 농업에 관한 한 WTO의 역할이 축소되는 추세
- 되풀이되는 세계적 식량 위기와 수입 식품의 안전성 문제로 국산 농산물과 식량자급률에 대한 국민적 관심이 높아지면서 국내 농업의 획기적 전환과 농민에 대한 공정한 지불을 기본으로 하는 식량정의에 대한 논의 확산

#### 3) 지속가능한 농업으로의 전환

- 학교급식, 생협 등 소비 영역을 조직하여 건강한 생산자와 소비자의 직거래 체제를 확산함으로써 식품의 안전성과 농가 수입의 안정성을 연계
- 농업의 기후변화조절, 물관리, 생태보호 기능 등에 대한 보상, 친환경농업 지원정책 등 WTO에서 인정된 농업지원책을 적극적으로 도입하여 농촌에서의 지속가능한 삶을 보장하고 귀농, 귀촌의 조건 마련
- 관행농의 친환경농업으로의 전환 지원 등으로 식품의 안전성을 확보함과 동시에 우리나라

농업의 친환경농업으로의 전환을 유도하는 동시에 GMO 확산에 대비하기 위한 콩과 옥수수 재배 지원 및 사료작물 개발

4) 새로운 경제모델을 통한 지역 활성화

- 농촌이라는 공간을 중심으로 FEW 연계 전략을 실행함으로써 지역중심의 발전 전략 구현
- 실업률 증가, 전후 베이비붐 세대의 퇴직, 기대수명 증가 등 사회경제적 상황과 농촌의 고령화 현상이 맞물려 농업과 농촌이 새로운 일자리 창출과 지속가능한 삶의 터전으로 부각
- 마을 중심의 협동조합이나 사회적 경제를 통해 지역이 새로운 경제 모델로 활성화될 수 있도록 하고, 장기적으로 농민들이 농정에 주체적으로 참여할 수 있도록 조직화 지원
- 지역 중심의 새로운 경제모델은 지역의 복지 정책과 문화자원 뿐 아니라 생태적 자원과 자원순환 등 다양한 분야를 통합해 보다 독립적이고 자주적인 경제모델로 발전 가능

### 1. 지속가능발전은 민주화 이후 진보진영의 담론

- 민주화 이후 진보진영의 분열과 무력함은 민주화라는 시대적 과제를 대체할 만한 담론을 제시하고 그 담론을 중심으로 세력이 결집되지 못했기 때문이라는 점에서 현재의 성찰과 미래의 비전을 담은 가치와 철학이 가장 시급한 과제
  - 형평하고 안전한 사회를 만들기 위해 참여를 통한 정책결정으로 변화를 추구하는 지속가능발전의 철학적 지향은 보수가 수용할 수 없는 진보진영의 담론이며, ‘민주화 이후의 민주주의’의 구체적인 내용을 담고 있음
  - ‘다함께 잘사는 정의로운 자본주의’는 경제 정책을 사회적 측면과 연계하고 있다는 점에서 기존 경제이론의 범위를 깨뜨렸다는 의미가 크지만, 여전히 생태적 관점은 잘 보이지 않는다는 점에서 생태를 포괄하는 담론으로 확장될 필요가 있음
  - 지속가능발전은 환경적, 사회적, 경제적 측면을 모두 포용하는 가장 포괄적인 담론으로 칼 폴라니, 슈마허는 물론, ‘정의로운 성장’을 주장하는 장하성의 주장까지 담아내는 틀
- 지속가능발전을 민주화 이후 분야별로 나뉘어 결집된 힘을 발휘하지 못하는 모든 영역의 시민운동을 아우르는 집단지성의 진지로서, 우리가 만들어가야 할 사회에 대한 가치와 원칙에 대한 사회적 합의를 도출하는 틀로 활용

### 2. 시대적 요구를 담은 담론이며 실천 수단

- 개념이 모호하다는 비판은 새로운 패러다임을 요구하는 지속가능발전을 기존 패러다임에서의 실천 수단 관점에서 바라봄으로써 발생한 문제로 명쾌한(?) 녹색성장이 가져온 재앙적 실패에서 오히려 담론으로서의 진가를 읽을 수 있음
- 생태적 가치만을 주장하는 측에서는 성장을 지지한다고, 성장지상주의자들로부터는 성장에 반대한다고 비판을 받아왔으나 지속가능발전은 질적 발전에 초점을 둔 담론이며 40여년동안 세계적으로 실천 수단들이 연구 개발 적용되어 왔음
- 한국의 자본주의가 구멍 난 배와 같아서 우선 메워서 써야한다는 주장을 현실적으로 인정하더라도 장기적 대안을 마련하는 일은 병행되어야 하며 지속가능발전은 그 대안으로 의미

→ 지속가능발전이 개별 국가에 있어서 민주주의와 같은 지구차원의 담론이라는 점에서 피할 수 없으며, 세계적으로 확산·강화되고 있음에도 참여정부의 정책이고 흘러간 이슈라는 시각은 지속가능발전에 대한 정확한 인식 부족과 보수진영의 실패한 녹색성장 논리를 극복하지 못한 때문임

### 3. 편중화, 불평등을 해소하고 미래 경쟁력을 높이는 국가 전략

- 지속가능발전은 형평적이며 안전한 사회를 위해 새로운 질서를 가진 지역기반의 시장을 창출하여 부의 편중화와 일자리 부족을 해소하고, 3차 산업혁명을 위한 기반을 마련함으로써 미래 경쟁력을 높이는 수단으로 적극 활용되어야 함
- 지속가능발전을 행정에 도입해 가치로 정착시키고, 행정의 효과성과 효율성 제고를 위해 정책을 통합·조정하는 방안은 이미 다수의 지방자치단체에서 지역활성화 방안으로 실행 중
- ‘우리가 살고 싶은 사회’를 위해 과학적 사실에 대한 엄격한 해석과 미래를 위한 변화가 가능하다는 긍정적인 자세를 유지하면서보다 적극적으로 전환된 사회의 ‘Rule Setter’로 입지를 확보하는 것이 미래를 위한 우리의 과제

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-02

왜 다시 '지속가능발전' 인가? : 미래 경쟁력 확보를 위한 진보의 담론과 전략

발행일 2015. 07. 02

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---



## 데이터중심요금제 출시 이후 통신비 절감 정책제언

김중현 정책위원

새정치민주연합 이상호 의원실 비서관

- 세계 최고의 ICT 기술 보유한 대한민국, 하지만 세계 최고의 이동통신 요금을 부담
  - 전 국민 수 보다 많은 5,600만 이동통신 가입 시대, 이 중 80%가 스마트폰 사용
  - 세계인들이 부러워하는 생활 속 초고속인터넷 활용, 하지만 대한민국 국민들은 세계 최고의 스마트폰 단말기를 구입해 가장 비싼 요금제를 이용하고 있음
  - 이는 이동통신사와 단말기 제조사 간 담합에 의한 시장왜곡이 불러온 결과이며, 그 피해는 고스란히 국민들에게 전가되고 있음
  - 그럼에도 불구하고 통신당국은 국민 후생보다는 이동통신기업의 수익성 악화만을 우려하며 통신 가격 결정에 적극적 개입을 회피하고 있음
- 단통법, 그리고 잇따른 정부의 정책 실패
  - 지난해 10월 이동통신단말기유통구조개선법 시행 이후 정부의 각종 정책이 실질적 가계통신비 인하로 이어지지 않음
  - 이른바 가입자 따먹기로 전략해 버린 이동통신3사의 과열경쟁은 단통법 시행 초기 1~2달 다소 진정국면을 보였지만 실질 가계통신비 인하는 요원함에 따라 소비자들은 이동통신사들이 제공하는 각종 마케팅에 의존할 수밖에 없고, 이에 이동통신사들의 불법 보조금 등 과도한 마케팅 경쟁은 여전히 극성을 부리고 있음
- 데이터중심요금제 출시에도 이동통신사 요금 인하 여력 있어
  - 이에 따라, 국회 차원에서의 통신요금 인하 요구를 강하게 하고 있는 상황에서 최근 이동통신사들은 잇따라 데이터중심요금제를 출시
  - 이는 지난 1997년 PCS사업이 출범하면서 이동통신시장이 본격화됨에 따라 기본 골격을 이루던 음성통화 중심의 요금제가 데이터 중심으로 바뀌는 일대 사건으로 비춰짐
  - 데이터중심요금제 출시와 함께 이동통신사들과 정부여당은 획기적 가계통신비 인하 대책이라며 대대적으로 홍보에 나섰지만, 최저 요금 상품 가격이 높게 책정되면서 가계통신비 인하 효과는 제한적인 것으로 분석
  - 이러한 상황에서 본 보고서는 국민들의 실질적 가계통신비 인하를 이끌어 낼 수 있는 기본료폐지, 공공와이파이 확대, 와이파이 상호접속 허용, 선택약정할인 의무시행, 위약금 없는 순액요금 전면 확대 등의 정책적 제안을 제시함

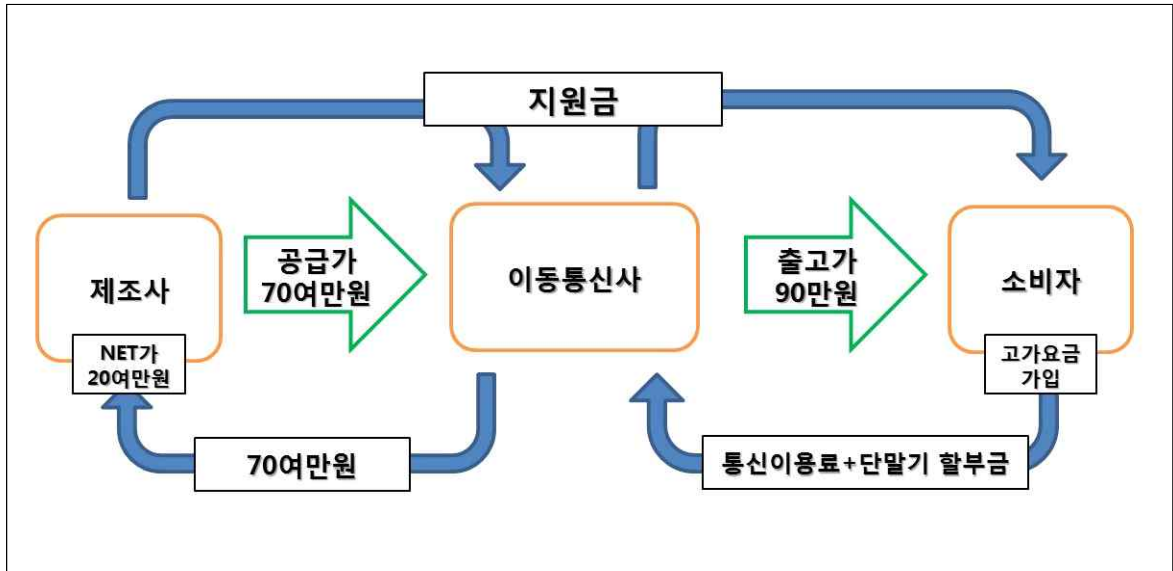
## 데이터중심요금제 출시 이후 통신비 절감 정책제언

---

### 6. 이동통신사와 단말기 제조사 간 담합, 소비자 부담으로 전이

- 지난 5월 22일 통계청이 발표한 2015년 1분기 가계 동향에 따르면, 가계통신비는 14만6,000원으로 전년 동기 대비 약간 감소하긴 했지만, 여전히 통신비가 가계 지출에서 차지하는 비중은 높음
- 비싼 통신요금의 비밀은 휴대전화 제조사와 이동통신사의 담합에 기인하고 있어서 더욱 심각한 상황임
- 휴대전화 제조사는 이동통신사와 계약을 통해 단말기 기종별로 출고가 책정
- 휴대전화 제조사는 이동통신 3사와 개별적으로 계약을 맺고 단말기를 판매하는데, 이를 이른바 계약단말기(약정단말기)라고 함
- 계약단말기는 이동통신사의 유통 라인을 따라 대리점과 판매점으로 뿌려지고 대리점과 판매점은 이동통신사가 책정한 판매 정책에 의거해 소비자들에게 판매함
- 이 과정에서 휴대전화 제조사는 이동통신사에 판매 장려금을 주는데, 이 금액이 얼마인지는 아직 알려진 바가 없음
- 이 과정에서 휴대전화 제조사와 이동통신사는 사전협의 등 담합을 통해 단말기 출고가를 조직적으로 부풀리게 되는데, 지난 2012년 공정거래위원회가 공개한 자료에 따르면 이른바 넷(Net)가 20만원대 단말기의 경우 출고가가 90만원대로 책정됨
- 휴대전화 제조사는 대리점과 판매점에서 자사 단말기가 얼마에 판매되건 상관없이 일정 금액을 이동통신사로부터 보장받게 되는데, 이 금액이 약 70만원 선인 것으로 알려짐
- 이동통신사들은 단말기 출고가가 부풀려진 상태에서 각종 보조금 등의 수단을 동원해 소비자에게 혜택을 주는 것처럼 기만하고 공짜 단말기라는 표현을 사용하며 6만원대 이상의 고가 요금 가입을 유도
- 이미 지난 2012년 이러한 사실을 적발한 공정거래위원회는 삼성전자에 140여억원의 과징금 부과

<단말기 제조사와 이동통신사간 담합 구조>



작성 : 이상호 의원실

<삼성전자와 LGU+ 간 단말기 출고가 논의 내부 문건>

### Galaxy U 가격 협의 진행 내역

(45천원 요금/24개월 약정 기준)

1. 소비자 구매가격

□ 당사는 26만원, LGU+는 24만원 수준까지 의견 접근  
 - Galaxy U 판매 확대를 위해 24만원으로 협의할 예정이나,  
 최종 공급가격 결정과 연동하여 결정

(중략)

[ 시장 경쟁 가격 비교 ]

(단위: 천원, VAT포함)

區分	Galaxy S	iPhone 4	Galaxy U	
			SEC 案	LGU+ 案
출고 가격	949.3	814	913.5	891.9
소비자 가격	295	264	259.2	237.6
대리점 마진	44	20-50	50 京悅坊 永原市 西區 梧田3期 416番地	50
Net. 가격	241	214-244	三 219 子 株 武 會 社	代表理事 崔 志 成

출처 : 공정거래위원회

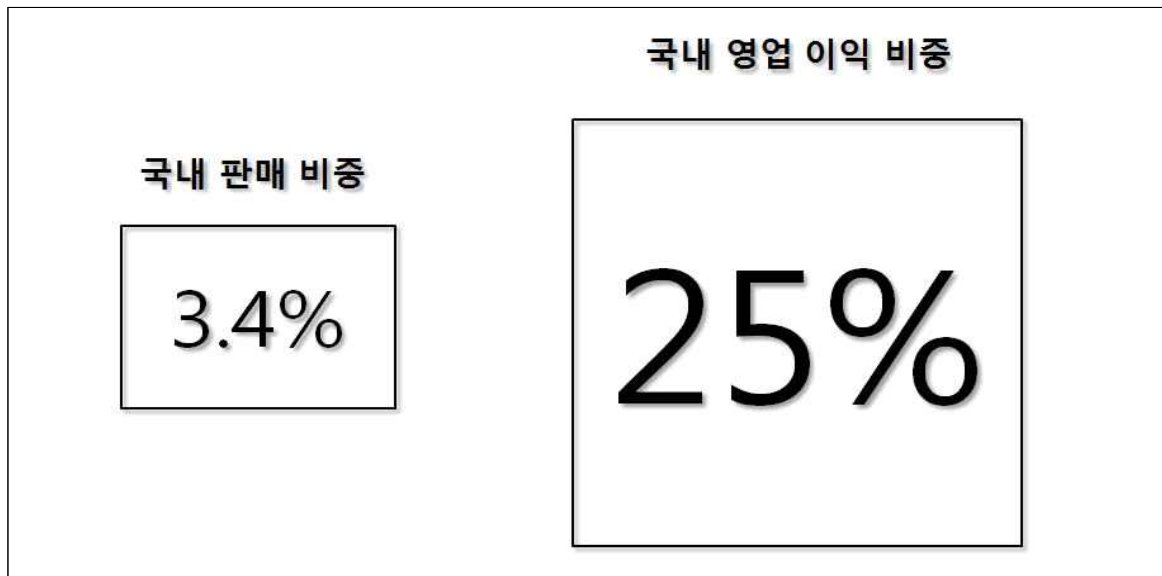
- 위 자료는 지난 2012년 공정거래위원회에 제출된 삼성전자 내부분견임
- 26만원짜리 휴대전화 단말기를 91만원으로 부풀리는 과정이 혐의됐음을 위 문건을 통해 알 수 있음
- 이러한 단말기 제조사와 이동통신사 간 가격 담합은 현재도 공공연하게 이뤄지고 있는 것으로 알려지고 있음
- 위 사항은 삼성전자 직원의 진술에 의해서도 확인할 수 있음. 공정거래위원회 조사 자료에 따르면 삼성전자 직원은 “출고가 높은 단말기일수록 좋은 단말기로 생각한다.”, “보조금을 지급하면 고가의 단말기를 싸게 샀다고 소비자는 착각을 하게 된다.” 는 진술을 했는데, 이는 명백히 국민을 속이는 행위라고 할 것임
- 휴대전화 단말기 제조사와 이동통신사들이 서로 짜고 국민을 속이며 상술을 부려왔던 것으로 확인, 공정거래위원회는 삼성전자에 약 140여억원의 과징금을 부과
- 이에 불복한 삼성전자는 서울고법에 항소하지만 이 또한 패소

<삼성전자 직원 진술>



출처 : 공정거래위원회

- 삼성전자의 이러한 폭리는 자국 국민인 국내 소비자들에게 국한한 것이라는 점에서 더욱 문제가 아닐 수 없음
- 삼성전자의 영업이익을 국내시장과 해외시장으로 나눠 살펴보면, 해외시장에서 국내시장 비율은 약 3.4%에 불과하지만 삼성전자 전체 영업이익의 25.4%를 국내시장에서 올리는 것으로 나타남



출처 : 삼성증권(2012년)

## 7. 단통법으로 보호받는 이동사들, 데이터중심요금 이후 영업상황 더 좋아져

- 지난해 10월 시행된 단통법(이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률)은 소비자들의 이동통신요금 인하보다는 오히려 이동통신사들 영업이익 개선에 도움을 줬다는 평가를 받음
- 통신 유통 시장의 왜곡 개선 효과가 제한적으로 있었다는 정도일 뿐, 가계 통신비 부담은 줄어들지 않았고, 대리점과 판매점 폐업만 속출한 상황
- 이런 상황에서 이동통신3사의 영업이익은 날로 개선되고 있음
- 그럼에도 불구하고 가계통신비는 여전히 국민 부담으로 남아 있는 상황임
- 이동통신사들은 단통법 이후 개선된 영업이익금으로 통신요금을 인하하기 위해 노력해야 함에도 불구하고 여전히 불법적 보조금 지급을 통해 이동통신 3사 간 소모적인 가입자 경쟁 탈전을 벌이고 있음
- 현아(현금완납), 왕만두(10만원), 만두(1만원), 달러(1만원), 표인봉(페이백, 후불 현금지급), 좌표(규정 외 보조금을 지급하는 판매점의 위치)와 같은 통신 은어는 단말기 구입 시 익혀야 할 필수 용어로 인터넷 상에서 회자되고 있음
- 통신시장 왜곡 개선이 제한적인 상황에서 지난 3월 26일 방송통신위원회는 주요 단말기에 과도한 판매 장려금(페이백)을 지급했다는 이유로 SKT에 235억원의 과징금과 7일간의 신규 모집 금지를 결정

- 단통법 시행 이후 미래부는 선택약정할인제도를 운영하고 있는데, 이는 단말기 보조금을 받지 않는 소비자의 경우 요금에서 그만큼에 해당하는 금액을 요금에서 할인받을 수 있도록 하는 제도임
- 이 제도는 단통법 시행과 동시에 12%의 할인율이 적용되다가 지난 4월 26일 8%포인트 상향해 현재는 20%를 할인받을 수 있음
- 하지만 동 제도 역시 이동통신사들의 조직적 방해와 미래부의 소극적 태도로 인해 별다른 요금 인하 혜택으로 자리 잡지 못하고 있음
- 지난 7월 13일 한겨레신문 보도에 따르면, 이동통신사들이 가입자를 유치했거나 단말기 교체로 기존 가입자의 이탈을 막은 대리점에 지급하는 ‘가입자 유치 수수료’ (리베이트)를 차등하는 방법으로 가입자들이 단말기 지원금 대신 다달이 20%의 요금인하를 받겠다고 선택하는 것을 방해한 것으로 드러남

<2015.7.13. 한겨레신문 : [단독]이통사들, 20% 요금할인 조직적 방해>

### 대리점에 “가입자 유치 수수료 삭감” 압박

요금 수입 감소 막기 위해  
 지원금 대신 요금할인 선택 시  
 SKT, 13만~16만원 덜 지급  
 KT·엘지도 리베이트 금액 차별  
 정부 “방통위에 실태조사 요청할 것”

이동통신 회사들이 가입자를 유치했거나 단말기 교체로 기존 가입자의 이탈을 막은 대리점에 지급하는 ‘가입자 유치 수수료’(리베이트)를 차등화하는 방법으로 가입자들이 단말기 지원금 대신 다달이 20%의 요금인하를 받겠다고 선택하는 것을 방해한 것으로 드러났다. ‘단말기 지원금에 상응하는 요금할인’(이하 요금할인)에 뒤따르는 수익 감소를 최소화하는 방편으로 리베이트를 차등화해 대리점이 가입자에게 요금할인을 선택하는 게 더 유리하다는 사실을 알리지 못하게 한 것으로 볼 수 있다.

12일 <한겨레>가 입수한 이통 3사의 지난 5월치 리베이트 내역을 보면, 가입자가 요금할인을 선택한 경우에는 휴대전화 기종과 요금제에 따라 리베이트를 13만~16만원가량 덜 지급한다고 돼 있다. 에스케이텔레콤(SKT)의 경우, 신규 가입자가 단말기 지원금을 받겠다고 했을 때는 휴대전화 기종과 요금제에 따라 리베이트를 23만~30만원씩 줬는데, 가입자가 요금할인을 선택하면 9만~17만원만 지급했다. 케이티(KT)는 월 5만1000원(부가세 제외)짜리 이상 요금제에 가입한 신규 고객이 단말기 지원금을 받아 갤럭시S6(32GB)를 구매하면 대리점에 21만원의 리베이트를 주지만, 고객이 단말기 지원금 대신 요금인하를 선택하면 리베이트를 15만원만 줬다. 월 4만9900원짜리 이하 요금제에 가입하는 경우에는 리베이트 격차가 3만~4만원으로 줄어든다.

엘지유플러스(LGU+)의 경우, 아이폰6(64GB)와 월 8만9000원짜리 이상 요금제를 고른 신규 가입자가 단말기 지원금을 받겠다고 하면 리베이트가 30만원이지만, 요금인하를 선택하면 24만5000원으로 떨어진다. 신규 가입자가 G4를 골랐을 때는, 단말기 지원금을 받으면 리베이트가 23만4000원이지만 요금인하를 선택하면 17만9000원에 불과했다.

(후략)

- 데이터요금제 출시 이후 올해 2분기 들어서도 이동통신사들의 실적 개선은 이어졌음
- SK텔레콤(017670)의 2분기 매출액과 영업이익은 각각 4조2,985억원, 4,241억원으로 전분기 대비 1.4%, 5.3% 증가했고, KT(030200)는 매출액과 영업이익이 각각 5조5,208억원, 3,246억원으로 전분기 대비 1.6%, 1.2% 가량 늘어났으며, LG유플러스(032640) 역시 매출액과 영업이익은 각각 2조5,910억원, 1,703억원으로 전분기 대비 1.4%, 10.1% 증가
- 지난 5월 8일 KT를 필두로 이동통신 3사가 모두 데이터중심요금제를 출시할 당시 업계에서는 이동통신사들의 단기 수익성 악화를 전망했지만, 막상 뚜껑을 열어보니 이는 기우에 불과했음
- 시장의 우려와 달리 데이터중심요금제 도입 초기 가입자당 매출액인 ARPU가 기존 요금제에 비해 떨어지지 않았고, 오히려 5월 말 이후 순액 기준으로 4만원대 이상 고가 요금제 가입자 비중이 지속적으로 높아진 것으로 분석할 수 있음
- 실제로 이동통신사들의 ARPU는 오히려 지속적으로 증가할 것으로 전망하는 분석 자료가 나오고 있음
- 동부증권이 발표한 자료에 따르면, 데이터중심요금제 가입자 중 Down-selling 비중을 70%로 가정하면 KT 기준으로 57만명, 약 5%에 불과함
- KT의 LTE 일반요금제와 무제한요금제 ARPU는 각각 4만90원, 6만2,320원 수준으로 추정되는데, 이에 따라 기존 일반요금제와 무제한요금제 가입자가 Down-selling이 가능한 데이터중심요금제는 각각 299/349/399와 599 요금제가 해당됨
- 그러나 일반요금제 가입자의 평균 트래픽이 1.9GB인 점을 감안하면 일반요금제 가입자가 선택할 수 있는 현실적인 마지노선은 399(데이터 2GB) 요금제로 기존 일반요금제 ARPU와 별반 차이가 없음
- 오히려 무제한요금제 이용자의 경우 599요금제를 선택함에 따라 기존 무제한요금제 ARPU 대비 3.9%하락하는 무제한요금제 가입자 비중이 10% 수준이라는 점에서 ARPU에 미칠 영향은 최대 0.4%수준에 그칠 전망
- Down-selling이 가능한 요금제를 선택하려는 합리적 가입자는 길어도 올 4분기 초 요금제 변경을 마무리할 것으로 보임
- 이동통신사들의 사내 유보금 역시 지난해 동기에 비해 상승세가 뚜렷하고 ARPU 역시 상승세가 지속될 것으로 전망돼 통신비 인하 여력은 충분하다 할 것임



〈이동통신 3사 사내유보금 현황, 2015년 1분기 기준(단위: 억원)〉

구분	자본잉여금		이익잉여금		합계		증감액	증감률	
	2014년	2015년	2014년	2015년	2014년	2015년		이익 잉여금	합계
LG U+	8,366	8,366	5,718	8,001	14,084	16,366	2,258	39.9%	16.2%
SK	29,159	29,159	122,202	126,947	151,106	156,106	4,744	3.9%	3.1%
KT	14,403	14,403	90,750	79,939	105,152	94,341	-10,811	-11.9%	-10.3%

\*자본잉여금 변동 없이 증감액은 이익잉여금 증감액을 의미함

출처 : 미래창조과학부

- 미래창조과학부 자료에 따르면 LG유플러스의 2015년 1분기 말 사내유보금은 1조6,366억원으로 1년 전보다 16.2%(2,282억원) 늘어났고, SKT도 사내유보금이 지난해 1분기 15조1,361억원에서 올해는 15조6,106억원으로 3.1%(4,744억원) 증가했으며, KT의 경우 사내유보금은 지난해 1분기와 비교해 11.9%(1조811억원) 감소했지만, 여전히 9조4,341억원을 보유하고 있는 것으로 나타남
- 사내유보금은 자본잉여금과 이익잉여금을 합친 것으로 자본잉여금은 회사 간 합병이나 분할, 자기주식 처분 등으로 달라질 수 있고, 이익잉여금은 영업활동으로 생긴 당기순이익 중 배당 등으로 사외로 나가지 않고 사내에 남은 부분을 말하는데, 사내유보금은 현금 이외에 공장이나 설비 등 유형자산과 재고자산 형태로 남아 있는 상태임
- 사내유보금과 관련해 이동통신 3사들은 현금으로 가지고 있지 않기 때문에 요금인하 여력으로 직결해서 판단하는 것은 문제가 있다고 주장하지만, 사내유보금은 과거의 수익에 대한 잉여라는 개념으로 봤을 때 기본료 폐지의 근거로 충분히 활용할 수 있는 자료라고 할 것임
- 결국, 사내유보금 27조원의 의미는 초기 투자비용 회수가 이미 종료됐다는 것으로 해석할 수 있음
- 이는 기본료 폐지 내지는 상당한 폭의 인하가 가능하다는 것을 의미한다고 할 수 있음
- 이동통신 3사의 영업이익도 단통법 이후 지속적으로 증가하고 있음

〈이동통신 3사 2015년 상반기 영업 실적(단위: 억원)〉

구분	매출		영업이익		증감액		증감률	
	2014년 상반기	2015년 상반기	2014년 상반기	2015년 상반기	매출	영업 이익	매출	영업 이익
SKT	65,283	62,772	7,790	8,039	-2,511	250	-3.8%	3.2%
KT	89,033	83,305	-9,341	4,984	-5,728	14,326	-6.4%	흑자전환
LGU+	55,547	52,088	2,113	3,559	-3,459	1,446	-6.2%	68.5%

\*이동통신 3사 별도 실적 기준

\*KT와 SKT는 각각 지난해, 올해 대규모 명퇴 및 희망퇴직 실시

출처 : 미래창조과학부

- 이동통신 3사의 2015년 상반기 영업이익이 모두 증가한 것으로 나타났는데, 이는 단통법 시행으로 판매비용이 크게 줄어든 것을 원인으로 볼 수 있음
- LGU+ 영업이익은 2014년 상반기 2,113억원에서 2015년 상반기는 3,559억원으로 68%(3,459억원) 급증
- KT는 4,984억원의 영업이익을 내며 흑자전환(2014년 상반기엔 대규모 구조조정에 따른 일회성 비용이 반영되며 적자였음)
- SKT는 2015년 상반기 희망퇴직으로 1,100억원의 비용을 썼음에도 불구하고 영업이익이 8,039억원을 기록, 2014년 동기보다 3.2%(250억원) 증가

## 8. 정부의 잇따른 정책실패

- 이명박 정부와 박근혜 정부는 대통령 후보 공약으로 통신비 인하를 천명하며 방안을 제시해 왔지만 실질적 효과를 기대할 수 없었고, 오로지 생색내기용 내지 속빈 강정 같은 정책으로 소비자를 실망시켜왔음
- 그 단적인 사례가 이명박 정부 시절인 2011년 10월 기본료 1,000원 인하임
- 이명박 정부는 통신요금 인하 압박정책에 따라 이통사의 모든 요금제에 대해 기본료 1,000원을 인하하는 방안을 시행했음
- 당시 정부는 기본료 1,000원을 인하하고 무료문자 50건 혜택이 주어지면 개인으로 봤을 때는 월 2,000원의 요금인하 효과가 발생하고 연간 약 1조5,000억원의 요금인하가 이뤄질 것이라고 대대적으로 홍보

- 그러나 기본료 1,000원 인하는 소비자들에게 전혀 통신비 인하효과를 체감할 수 없게 했고, 이동통신사 매출 6,000억원만 사라지게 한 꼴이 됐음
- 박근혜 정부 들어서 지난해 10월 1일 시행된 단통법 역시 휴대전화 제조사, 이동통신사, 이동통신유통업체, 소비자 등 모두를 피해자로 만들었다는 평가를 받고 있음
- 단통법은 시행 초기부터 ‘반시장법’ 이라는 혹평을 받았으며, 신규가입과 번호이동 모두 급감해 대리점과 판매점 폐업이 속출하는 사태를 겪음
- 판매부진이 이어지자 휴대전화 제조사는 방송통신위원회에 보조금 상한제를 풀어달라고 공식 요청하는 일도 벌어짐
- 단통법의 출발은 지난 2012년 대통령선거 때 당시 박근혜 새누리당 후보가 ‘반값통신비’ 공약을 발표하면서임
- 미래창조과학부는 이 공약을 지키겠다고 단통법을 만들어 새누리당 조해진 의원(당시 국회 미래창조과학방송통신위원회 여당 간사)을 통해 청부 입법함
- 단통법의 핵심은 이용자 차별을 없애 사회적 문제시 되고 있는 이른바 ‘호갱’ 을 없애겠다는 것임
- 발 빠른 소비자들은 공짜로 휴대전화를 구입할 수 있지만, 상당수의 소비자들은 제값을 모두 주고 고가의 휴대전화를 구입해야 하는 상황에서 정부는 단통법을 전격 시행하며 보조금을 33만원 이상 줄 수 없도록 묶었고, 그 결과는 국민 모두를 ‘호갱’ 으로 만들고 말음
- 결국 국내 소비자들은 전 세계에서 가장 비싸게 단말기를 구입해야 하는 신세가 됐고, 2년마다 휴대전화를 바꿨던 소비자들은 교체를 꺼리면서 시장은 급속히 침체되고 말았음
- 그 사이 애플의 아이폰은 단통법의 최대 수혜자가 됨
- 단통법 시행 전인 2014년 7월-9월 5.3%에 불과했던 애플 점유율은 같은 해 10월~12월 27.3%로 올라감

## 9. 가계통신비 부담, 저소득층에 더 심각

- 통신비는 저소득층에게 더욱 큰 가계 부담이 됨
- 지난 1분기 통계청 가계 동향 자료에 따르면, 2인 이상 도시근로자가구의 월 평균 통신비는 15만원을 넘어섰고, 전체 소비액의 5.3%에 해당, 이는 보건비(18만1,744원), 오락 문화비(17만3,224원)에 육박하는 액수임

- 문제는 저소득층으로 갈수록 가계 부담이 크다는 점임
- 월 소득액 100만원미만인 가구의 소비 지출액 중 통신비가 차지하는 비중은 7.6%, 200만원대는 6.2%로 떨어지지만 여전히 평균 이상을 차지, 300만원대는 5.1%, 400만원이상은 3.6%로 급감하는 것을 보임

## 10.정책 제언

### 7) 기본료폐지

- 현재 데이터중심요금제가 도입된 이후에도 개별 요금상품마다 평균 약 1만원의 기본요금이 포함돼 있음. 기본요금은 네트워크 유지 및 증설, 고객 관리, 착신통화 등 통화량과 직접적인 관련이 없는 고정비용을 회수하기 위해 부과함
- 그러나 통화량과 직접적인 관련이 없는 사업자가 당연히 영리목적을 위해 지불해야 할 고정비용 회수 및 투자재원 마련을 위해 이용자로부터 기본료를 강제 징수할 이유나 근거는 없음
- 각 통신사마다 판매하고 있는 요금상품들의 대부분은 정액요금인데, 요금제의 최저금액 자체가 높게 책정돼 있는 상황임(데이터중심요금제의 경우 이동통신 3사 모두 VAT포함 약 3만3천부터 시작함)
- 일본의 경우 2만7,000엔(우리 돈 약 2만5,400원)부터 책정됨
- 이와 관련해 업계에서는 정액요금 출시 이후 기본료 구분이 불필요하다고 주장하고 있지만, 현재 가입을 한 후 사용하지 않는 번호(휴면 가입)의 경우 월 약 4,000원의 기본요금을 부과하고 있는데, 이 금액이 기본료 존재를 입증한다 할 수 있음
- 이처럼 개별 요금제마다 숨겨져 있는 기본료가 없어지거나 현재의 50% 이하로 내려갈 경우 실질적 가계통신비 부담 완화가 현실화 될 것임
- 사업자는 기본료를 통한 수익보장을 강제할 것이 아니라 차별적인 비즈니스모델 개발을 통해 수익창출을 모색하는 것이 바람직함
- 과거의 잉여라고 할 수 있는 이동통신 3사 사내유보금이 27조원에 달하는 만큼 초기 시설 투자금 회수를 목적으로 통화량(데이터 소진량)과 무관한 기본료를 받을 이유는 없음
- 따라서 기본요금은 즉시 폐지돼야 함(우상호 의원 대표발의 「전기통신사업법 일부개정법률안」 제출)
- 다만, 사업자들의 부담을 감안, 일정 시한 내에서 점진적 폐지도 고려해 볼 수 있음

## 8) 고가단말기 가격 거품 제거 및 중저가 단말기 보급 확대

- IT리서치업체 가트너의 ‘국제단말기 가격조사’ (Gartner, “Forecast : Mobile Phones, Worldwide, 2012-2019, 1Q15 Update)에 따르면 우리나라 일반폰(Basic, 간단한 인터넷 사용이 가능한 음성중심 단말기)의 경우 2013년(USD 230.6), 2014년(USD 230.0)에 걸쳐 2년 연속 가격 1위를 기록
- 고급폰(Premium, 음성과 문자 외에 데이터서비스 중심의 고급 스마트폰)의 가격은 2012년부터 2014년까지 3년 연속 미국에 이어 2위를 차지. 2014년 3월 기준으로 고급폰 단말기 가격은 미국 556.0달러, 한국 546.2달러로 3년 연속 미국에 이어 2위였으며 일본은 2014년 고급폰 가격이 521.9달러로 29개국 중 13위를 기록
- 미래부의 ‘주요 10개국 프리미엄폰 판매가 비교’ (2015년 4월 30일 기준) 자료를 보면, 삼성전자가 지난 4월 출시한 갤럭시S6(32G)의 경우 미국, 일본 등 해외 9개국 평균 판매가는 82만5,254원인데 비해 국내 판매가는 85만8,000원으로 약 3만2,000원(4%)이 비싼 가격임
- 현재 100만원에 육박하는 프리미엄폰 중심의 단말기 시장에 중저가 단말기 보급을 확대해 소비자들의 선택폭을 넓히도록 해야 함
- 단말기 제조사가 이동통신사에 제공하는 판매 장려금과 이동통신사가 소비자들에게 주는 보조금의 규모를 투명하게 공개해 고가의 단말기 가격 안에 들어 있는 거품을 제거하도록 함

## 9) 공시지원금 분리공시제 시행

- 단말기유통법 시행령에 공시지원금 분리공시제가 담겨있었으나, 규제개혁위원회의 결정으로 삭제되었음
- 분리공시제는 단말기의 가격 거품이 어느 정도인지 가늠할 수 있는 제도로써, 단말기 가격 거품 제거 여론을 도모할 수 있음
- 또한, 현재 단말기 구입과 통신사 가입을 조건으로 공시지원금을 받았는데, 중간 해지할 경우 공시지원금 전액을 통신사에 위약금으로 반환하고 있음
- 그러나 공시지원금의 일부는 통신사가 약정 기간 가입 유지를 조건(계속적 조건)으로, 일부는 제조사가 단말기 구매 유도를 위하여(1회성 조건) 지급하는 금액임
- 그렇다면 위약금을 반환하는 소비자는 통신사 약정 기간 가입을 하지 못한 것을 이유로 통신사 지급분만을 반환하면 되는데, 공시지원금 전액을 반환하는 것은 옳지 않음
- 이러한 점에서 분리공시제도 시행을 위한 단통법 개정이 이뤄져야 할 것임

10) 소비자들이 유리한 서비스 고지를 받을 수 있도록 통신사에 고지 의무화 부여

- 정부가 스마트 초이스 사이트를 운영하고 있지만, 여전히 이용자의 실제 핸드폰 사용량에 비하여 고가의 요금제를 선택하고 있음
- 통신사가 이용자들의 평균 사용량을 계산하여 적정 요금제를 추천해주는 서비스가 필요함
- 특히 잔여 미납 할부금, 잔여 약정 기간 등을 고지하지 않아서 이용자가 추가 할인 기회를 놓치는 경우가 있음
- 요금고지서(이메일 포함)에 잔여할부금, 잔여약정기간을 고지해야 할 필요성이 있음

11) 이용자 중심 통신비 인하 제도 활성화

- mno와 mvno의 도매대가 산정방식을 변경하여 mvno가 더욱 저렴한 요금제를 출시할 수 있도록 하고, mno와 경쟁할 수 있는 환경을 제공해 알뜰폰 시장을 활성화시킴
- 다양한 선불요금제 활성화 및 홍보 강화
- 음성통화량과 데이터통화량을 분리하지 않고 통합요금제를 만들어 둘 중에 어느 쪽을 많이 사용하던지 사용한 만큼 통화량에 해당하는 요금을 공제시키고, 남은 요금은 이월시켜 사용

12) 이용약관관심의위원회 설치

- 현재 이동통신요금은 시장지배적사업자인 SKT의 경우 사전인가를 받게 하고 있으며, 나머지 두 사업자에 대해서는 신고제로 운영되고 있는바, 신고제로 모두 전환하고 대신 민간전문가가 참여하는 이용약관관심의위원회를 설치해 요금상품들에 대한 검증을 실시

13) 와이파이 상호접속 허용 및 공공와이파이 확대

- 공공장소에 한해 이동통신 3사 보유 와이파이를 가입자 구분 없이 모두 접속할 수 있도록 허용
- 공공와이파이 확대 위해 지자체와 정부 협력 강화

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-03

데이터중심요금제 출시 이후 통신비절감 정책제언

발행일 2015. 09. 02

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 ‘더 좋은 미래’를 만들어 가는 ‘민간 독립 싱크탱크’입니다.  
더미래연구소의 성장은 ‘후원회원’의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

## 지속가능한 혁신도시를 위한 키워드, 3C (communication, contribution, cooperation)

서재교 CSR 팀장  
한겨레경제사회연구원

---



## 요약

---

- 지역시대 본격화 한 공공기관
  - 지역경제 활성화를 통한 국토균형발전이라는 모토를 내걸고 지난 2008년 2월 시작된 공공기관 지방 이전 사업이 어느새 공정률 70%에 육박(2015년 5월 31일 기준)
  - 기획재정부는 지난 6월 배포한 보도 자료에서 2015년 5월 31일까지 지방 이전 대상 공공기관 154곳 가운데 107곳이 이전을 완료했으며, 늦어도 2016년 12월까지 공공기관 지방 이전 사업을 끝내겠다고 언급
  - 부산과 울산, 광주·전남 혁신도시의 경우 90%이상 이전을 완료한데 반해, 제주(25%), 강원(42%)은 상대적으로 진척 속도가 느림
- 당초 기대한 장밋빛 청사진과 달리 적잖은 갈등도 속속 드러나
  - 사업 시작 이전부터 경남(진주), 경북(김천), 충북(음성과 진천), 강원(원주) 등 중소 혁신도시를 중심으로 심히 우려됐던 ‘원도심 공동화’ 현상이 본격화되면서 당초 기대했던 지역경제 활성화에 대한 회의적인 시각 점증
  - 탈법 시비가 일고 있는 이전 공공기관 직원들의 아파트 분양권 전매, 지역인재 채용에 대한 공공기관과 지자체 간 갈등 등 지역사회 내부 문제도 심화되고 있는 양상
  - 도심 주변 녹지를 개발해 혁신도시를 건설하는 과정에서 환경을 훼손하는 사례도 지속적으로 접수되면서 도시 재생 방식을 버리고 토건 개발 방식을 택한 부작용 대두
  - 공공기관과 이전 대상 지자체 그리고 중앙정부가 머리를 맞대고, 공공기관 지방 이전 사업의 당초 취지를 살릴 수 있도록 경제, 사회, 환경을 고루 고려한 지속가능한 발전 정책 수립이 필요한 상황
- 지속가능한 혁신도시를 위한 키워드, 3C(소통communication, 기여contribution, 협력cooperation) 제안
  - 경제, 사회, 환경 분야의 지속가능한 발전을 위해서는 상호 소통(communication)을 통한 중장기 발전을 이룰 수 있는 도구가 필요하며, 지속가능성보고서는 다양한 이해관계자와 지속가능발전 성과를 공유하고, 발전시킬 수 있다는 점에서 적합
  - 현재 지속가능성보고서는 기업뿐만 아니라 매년 30~40여 국내 공공기관이 작성 중이며, 최근에는 글로벌 주요 도시들도 지역주민, 기업, 관광객 등 다양한 이해관계자들에게 양질의 삶을 제공하기 위한 성과 체크 도구로 활용 중

- 같은 맥락에서 단기성과 중심 혁신도시 건설에서 탈피해 중장기적 관점에서 지속가능한 혁신도시가 되는데 필요한 요인으로 기여와 협력 제안
- 지역사회를 위한 지속가능한 방식의 기여(contribution)로는 일회성 그리고 보여주기식 사회공헌활동에서 탈피해 지역사회 내 경제·사회적 영향력이 고스란히 전해질 수 있는 사회적 경제 사회공헌활동 제안
- 지속가능한 협력(cooperation)을 위해 다양한 협력주체가 함께 상승작용 할 수 있는 공유가치창출 방안 고려 가능
- 결국, 혁신도시의 지속가능성을 위해선 단기성과에 매몰돼 간과했던 혁신도시의 중장기 비전을 되새겨 다양한 이해관계자와 소통을 통해 협력하고, 그 결과로 지역사회에 기여하는 방식이 유효

# 공공기관 지역 시대 본격 도래

## 11. 공공기관 지방 이전이 갖는 의미

- 지난 2005년 참여정부는 국가균형발전을 위해 3가지 특별법(「신행정수도특별법」, 「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」)을 제정했는데, 이 가운데 「국가균형발전특별법」 제2조, 동법 시행령 제18조 ‘공공기관의 지방이전’에 근거해 2008년부터 단계적으로 공공기관 154곳이 지방 이전 진행 중

### 14) 공공기관 지방 이전 역사(略史)

- 지역 균형 발전을 위한 국내 공공기관 지방 이전 정책은 1960년대 중반부터 건설부, 경제기획원, 청와대, 서울시 등 다양한 주체가 논의해왔으며, 처음으로 실행에 옮겨진 계획은 1973년에 경제기획원에서 작성한 ‘대도시 인구 분산책’으로 46개 정부소속·출연기관 및 정부투자·출자기관의 지방 이전 방안 제시

〈역대 공공기관 지방 이전 요약〉

시기	주체	정책	세부 내용
64.9	건설부	대도시 인구 집중 방지	- 관공서 지방이전(지방과 관련된 연구 및 실험시설, 농업관계 시설과 군사시설)
69.12	무임소장관실	대도시 인구 및 시설 조정	- 행정권한 및 사무의 지방이양 - 정부기관 및 정부기업 본사의 지방 이전
70.4	건설부	수도권 과밀 억제	- 중앙관서, 국영기업의 지방분산 - 행정권한의 지방관서 이양
72~81	건설부	제1차 국토종합개발계획	- 수도에 위치할 필요가 없는 국영기업체 본사의 지방연구지 분산
72.9	청와대	대도시 인구 분산	- 2차관서, 교육시험연구기관, 국영기업체, 군기관의 지방 이전
73.3	경제기획원	대도시 인구 분산	- 강북도심의 15개 국가기관을 수원 등 수도권으로, 20개 국영기업체를 울산 등 지방으로 이전
75.5	서울시	인구소산계획	- 공공기관·기업체의 한수이남 및 지방으로 분산
77.7	건설부	임시행정수도건설 특별조치법	- 임시행정수도 건설
80.3	경제기획원	수도권 분산대책	- 5개 국책연구기관 및 국립지리원, 국사편찬위원회를 대전, 천안, 과천 등으로 이전
85.11	총무처	정부대전청사 건립계획	- 철도청, 조달청 등 10개 청 단위기관 대전 이전
92~01	건설부	제3차 국토종합개발계획	- 수도권 내 공공기관과 대학 등을 단계적으로 지방분산
92~96	경제기획원	제7차 경제사회발전 5개년계획	- 수도권 내 입지 필요성이 적은 중앙행정기관의 지방 이전 가능성 검토

93~97	경제기획원	신경제5개년계획	- 추가이전계획을 마련하여 공공기관 지방 이전을 계속 추진
97	건설교통부	제2차 수도권정비계획	- 특정 업무분야, 지방과 관련이 많은 기관, 이미 지방으로 이전한 기관과 관련이 있는 공공단체의 지방 이전을 유도 - 청 단위 기관의 대전 둔산 지역으로의 이전을 차질 없이 추진하고, 그 부속기관도 이전을 검토

출처: 한국의 공공기관 지방이전 추진계획과 국제비교(김태환 외, 2007)

- 2000년대 이후엔 기재부가 중심이 돼 **2004년 「국가균형발전특별법」에 ‘공공기관 지방이전’의 법적근거를 마련하고, 2005년 6월 국무회의 심의를 거쳐 ‘공공기관 지방이전계획’을 수립 및 발표해 사실상 공공기관 지방 이전을 위한 토대 구축 완료**

<참여 정부 이후 공공기관 지방 이전 연혁>

시기	내용
04.4	국가균형발전특별법에 ‘공공기관 지방이전’ 법적근거 마련
05.6	국무회의 심의를 거쳐 ‘공공기관 지방이전계획’ 수립 및 발표
05.12	10개 혁신도시 입지선정 완료(시도별 입지선정위원회)
07.1	혁신도시특별법 제정(2.12시행)
07.9~	혁신도시별 부지조성공사 착수
07~12	이전 대상 공공기관 계획 승인

출처: 공공기관지방이전추진단 누리집

15) 공공기관 지방 이전 현황

- **전국 10개 혁신도시 이전 대상 공공기관 115곳과 세종특별시 및 기타 지방 도시 이전 공공기관 39곳을 합한 154개 공공기관 가운데, 2015년 5월 31일 현재 이전을 완료한 공공기관은 모두 107곳**
- 지역별로 살펴보면, 부산(92%), 울산(78%) 혁신도시로의 공공기관 이전은 상대적으로 빠른 반면, 제주(25%), 강원(42%) 혁신도시의 공공기관 이전은 미진한 편

<공공기관 지방 이전 현황>

지역	부산	대구	광주·전남	울산	강원	충북	전북	경북	경남	제주	세종	기타
이전 대상	13	11	16	9	11	12	12	12	11	8	20	19
이전 완료	12	8	13	7	5	6	9	8	7	2	16	14

출처: 공공기관지방이전추진단 누리집

- 세종시를 제외한 공공기관 이전 혁신도시 10곳 가운데, 가장 큰 면적과 사업비가 투입될 지역은 전북 전주와 완주 일대에 들어설 전북 혁신도시이며, 제주특별자치도 서귀포시는 가장 규모가 작은 것으로 파악
- 대구 혁신도시 건설 면적은 전북, 광주·전남은 물론 충북 보다 작지만 사업비면에선 전북에 이어 두 번째로 많았으며, 단위 면적 당 사업비가 가장 큰 곳은 원도심 인근에 혁신도시를 건설한 부산과 울산
- 이전 인원이 가장 많은 곳은 광주·전남 혁신도시였지만, 단위 면적 당 이전 인원이 가장 많은 곳은 부산과 강원 순

<지방 10개 혁신도시 현황>

지역	위치	면적(천㎡)	인구(천명)	사업비(억 원)	이전 인원
합계		44,932	272	97,601	39,707
부산	영도·남구·해운대	935	7	4,136	3,274
대구	동구	4,216	22	14,369	3,366
광주·전남	나주	7,334	50	13,222	6,763
울산	중구	2,984	20	10,438	3,071
강원	원주	3,596	31	8,843	5,843
충북	진천·음성	6,990	42	9,890	3,045
전북	전주·완주	9,852	29	15,297	4,927
경북	김천	3,812	27	8,774	5,067
경남	진주	4,078	38	9,711	3,580
제주	서귀포	1,135	5	2,921	771

출처: 공공기관지방이전추진단 누리집

- 이전 대상 공공기관 두 곳 가운데, 한 곳은 200인 이하 영세 공공기관이며, 200인 초과 사업장 비중이 높은 혁신도시는 충북, 전북 혁신도시 순

<지방 10개 혁신도시별 공공기관 규모 현황>

지역 공공기관 규모	부산	대구	광주· 전남	울산	강원	충북	전북	경북	경남	제주	세종	기타
	200명 초과	7	6	9	6	5	9	9	4	7	1	8
200~50명 이상	6	3	6	2	7	2	2	6	3	5	9	8
50미만	0	2	1	1	0	0	1	2	1	2	3	1

출처: 공공기관지방이전추진단 누리집

## 12. 공공기관 지방 이전 해외 사례

### 1) 해외 공공기관 지방 이전 사례 분류

- 해외 공공기관 지방 이전 사업을 살펴보면, 크게 세 가지로 구분 가능. 공공기관을 지방의 한 지역에 집중시키는 집중 이전 방식, 공공기관을 여러 지역에 분산 배치하는 분산 이전 방식, 그리고 양자를 혼합한 집중과 분산 병행 이전하는 3가지 방식(강병주, 2006)
- 우리나라 공공기관 지방 이전 방식과 부합하는 방식은 영국, 프랑스, 스웨덴이 택한 분산과 집중을 겸한 방식
- 세종시와 기타 지역 혁신도시로 공공기관을 이전시키는 방식과 유사
- 이외에도, 수도권 과밀 해소를 목적으로 공공기관 이전을 계획한 일본의 사례 역시 주목할 만한 사례

<해외 주요 혁신도시 사례>

구분		계기 및 목적	추진 과정
집중 이전	브라질	국토 내륙부의 개발 촉진	1955년 신수도건설이 시작되어 1970년까지 주요 부처 이전 완료
	호주	국가 독립을 기념하여 국가로서의 일체성 강화	1908년 법률 통과 후 1980년대에 정부부처 이전 완료
	일본	수도권 과밀 억제	1988년 기본 방침 수립 후, 2002년까지 59개 국가기관 이전
분산 이전	독일	통일국가 상징성 선포	1990년 통일 조약시부터 시작하여 정부부처의 일부는 신수도로 이전하고 일부는 구수도에 잔류
	말레이시아	산재된 공공기관 한 곳에 집중시켜 업무 능률 향상	1990년대 초반 이전 대상지 선정 후 이전 진행 중
분산/ 집중 병행 이전	영국	수도권 과밀 집중 해소	1962년 시작해 1980년대까지 16개 기관, 40,900여명 런던 바깥지역으로 이전
	프랑스	파리와 기타 지역 간 불균형 해소	1990년까지 약 25,000명을 이전했고, 2003년까지 7차에 걸쳐 약 270개 기관(34,000명)을 8개 지역중심도시와 낙후지역에 분산
	스웨덴	스톡홀름 과밀 해소 및 국토균형발전 도모	1969년 이전 결정 후, 1988년까지 7,300명의 공공기관 직원을 16개 도시로 분산

출처: 외국의 수도권 공공기관 지방이전 정책(강병주, 2006)

# 기대에 가려진 세 가지 우려

## 1. 경제적 우려: 원도심 공동화

### 1) 중소 혁신도시 내 심각한 원도심 공동화

- 공공기관 지방 이전을 앞두고 이전 대상 지자체가 내심 기대했던 지역경제 활성화는 오히려 원도심 공동화로 인한 상권 쇠퇴를 우려해야 하는 상황으로 급변
- 특히, 강원(원주), 충북(진천·음성), 경북(김천), 광주·전남(나주), 경남(진주) 등 중소 혁신도시 내 원도심 공동화가 보다 심각
- 중소 혁신도시들의 지난 3년간 인구 추이를 살펴보면, 일부 시군에서 1% 정도 상승한 결과를 보여줬지만 경북 혁신도시가 들어 설 김천시의 경우 오히려 감소
- 공공기관 이전이 진행되면서 늘어난 임직원을 감안하면 혁신도시로의 새로운 인구 유입은 극히 적거나 오히려 기존 인구가 빠져 나간 것으로 파악
- 신규 인구 유입을 기대하기 어려운 상황에서 건설되는 신도시는 기존 원도심 공동화를 야기해 지역경제 활성화에 어려움을 가져다 줄 것으로 예상
- 특히, 혁신도시가 들어설 원주와 진주를 제외한 음성·진천, 김천, 나주시의 경우, 적게는 20%에서 많게는 원도심의 50% 이상을 수용할 수 있는 혁신도시가 건설되고 있는 상황. 광주·전남 혁신도시의 경우 일부 광주광역시 유입 인구를 고려하더라도 나주시 원도심의 공동화는 불가피할 것으로 예상

<중소 혁신도시 인구 추이>

	인구 추이			혁신도시	
	2012	2013	2014	수용 가능 인구	원도심 대비 비중
원주	323,885	324,837	327,292	31,000	9.5%
음성·진천 (합계)	156,438	158,111	160,498	42,000	26.2%
김천	135,504	135,259	135,456	27,000	19.9%
나주시	88,067	87,754	90,669	50,000	55.1%
진주	337,314	337,071	340,241	38,000	11.2%

출처: 통계청 및 공공기관지방이전추진단 누리집

- 중소 혁신도시 가운데 원도심 공동화가 본격화된 곳은 진주시. 국토교통부가 발표한 2015년 공시지가 결과가 대표적인 예. 전남 나주와 경북 김천, 경남 진주 등 혁신도시 공시지가는 전년 대비 평균 8% 이상 상승했지만 진주시 원도심 지역인 대안동과 동성동, 중안동의 공시지가는 각각 2.28%, 1.37%, 1.08% 하락해 상반되는 결과를 보여줬음(경남도민일보 발표)

## 2) 천편일률적인 신도시형 개발이 원인

- 공공기관 지방 이전이 본격화하기 전, 2004년 BEXCO혁신도시 심포지움 발표에서 ‘세계의 혁신도시와 정책과제’ 를 발제한 중부대학교 강현수 교수는 혁신도시의 규모에 따라 개발 방식이 구분되어야 한다고 주장
- ‘소규모 혁신도시’ 의 경우 재개발 방식으로 개발되어 도심 인근에 입지할 수 있으며, ‘중규모 혁신도시’ 의 경우 신시가지 방식으로 개발되어 도시내부 또는 외곽의 녹지, 나대지 등에 입지할 수 있고 대규모 혁신도시는 신도시형(New Town)으로 기존 도시와 공간적으로 분리된다고 설명
- 국내 혁신도시의 경우 원도심의 규모와 특성은 고려하지 않고, (부산을 제외하면) 모두 대규모 혁신도시를 지향하며, 신도시형 혁신도시 개발 강행한 탓
- 기존 도시와 공간적으로 분리된 신도시형 혁신도시는 적은 인구, 넓은 원도심을 가진 중소 혁신도시 입장에서선 원도심 공동화를 야기하는 직접적인 원인

<도시개발 주체와 방식에 따른 해외 혁신도시 분류>

구분		도시개발 주체		
		공공 주도	공공과 기업이 공동 주도	기업 주도
도시 개발 방식	독립 신도시형	프랑스 소피아 앙티폴리스	-	-
	기존도시 인근 신도시형	프랑스 테크노 폴메즈 2000 (메즈 인근)	스웨덴 시스타 (스톡홀름 인근)	-
	기존도시 활용형	영국 세필드	스웨덴 옘살라	일본 도요타 독일 헤어쾨겐 아우라흐

출처: 세계혁신도시와 정책과제(강현수, 2004)

- 영국 세필드는 국내 혁신도시가 참고할 수 있는 대표적인 예. 공공기관 주도로 기존 도시심을 최대한 활용한 이른바 도심재생형 혁신도시이기 때문
- 중장기적 안목에서 혁신도시를 바라보고, 도시의 외형 개발보다는 도시 혁신에 필요한 콘텐츠 중심 개발이 이뤄졌다는 점에서 시사하는 바가 큼



<세필드 혁신도시 사례>

세필드시는 영국 잉글랜드 사우스요크셔주에 위치, 면적 367km<sup>2</sup>에 인구는 51만명. 광역도시권 인구는 약 100만명으로 잉글랜드 4대 주요 도시권 가운데 하나. 과거 철강 중심 산업도시에서 1990년대에 들어 잉글랜드 최초 도시개발공사를 설립해 도시경제 재활성화 정책 전개. 세필드시의 성공요인으로는 시정부의 장기적 안목과 일관된 추진 의지와 함께 현실적인 육성 업종의 선정 및 집적화를 들 수 있음. 또한, 도시 내부공업지역의 재개발과 효율적인 활용, 지역대학의 역할 및 산학협동 체계의 구축, 시민 및 기업 참여를 통한 접근방식 등도 핵심 성공요인으로 꼽히고 있음.

**2. 사회적 우려: 이해관계자 간 동상이몽(同床異夢)**

1) 반쪽짜리 혁신도시 우려

- 올해 3월, 공공기관지방이전추진단이 지방으로 이전한 기관에 근무하는 20,219명을 대상으로 가족과 함께 이주한 인원을 조사한 결과, 전체 23.1%인 4,666명에 불과한 것으로 나타남
- 미혼자(5,052명)를 포함해 15,000여명이 가족과 떨어져 홀로 살기를 택했는데, 그나마 부산(28.5%)이나 대구(28.1%), 전북(27.3%)은 가족 동반 이주 비율이 상대적으로 높았지만, 강원(11.5%), 경북(18.1%)은 10명 중 불과 1~2명만 가족과 함께 이전

<10개 혁신도시 가족 동반 이주 현황>

지역	전체 이주(명)	가정 전체 이주(명)	비율(%)
부산	2,010	572	28.5
대구	2,571	722	28.1
광주·전남	5,904	1234	20.9
울산	2,559	656	25.6
강원	937	108	11.5
충북	1,316	201	15.3
전북	2,039	557	27.3
경북	1,678	303	18.1
경남	988	242	24.5
제주	217	71	32.7

출처: 국토교통부

- 지역 경제 활성화를 위해 가족 동반 이주를 장려하며, 아파트 특별 분양 등 다양한 인센티브를 제공한 지자체와 여전히 정주 여건이 미흡하다고 푸념하는 공공기관 간 갈등과 마찰도 본격화

## 2) 준비 안 된 지역인재 채용

- 국토교통부가 혁신도시로 이전 또는 이전 중인 109개 공공기관을 대상으로 2015년 지역인재 채용계획을 조사한 결과, 총 840여명으로 전체 채용인원 7,776명과 견졌을 때, 10.8%를 차지. 2014년 888명(10.2%)에 비해 비중은 약간 높아졌고, 절대 고용인원은 48명 감소 결과

〈혁신도시별 2014년 지역 인재 채용 결과 및 2015년 계획〉

지역	조사기관 수	2014년 결과			2015년 계획		
		전체	지역	비중(%)	전체	지역	비중(%)
	109	8,693	888	10.2	7,776	840	10.8
부산	11	403	111	27.5	286	66	23.1
대구	9	492	44	8.9	428	47	11.0
광주·전남	13	1765	198	11.2	1881	217	11.5
울산	7	981	60	6.1	592	31	5.2
강원	11	1,406	103	7.3	1066	81	7.9
충북	10	267	32	12.0	195	37	19.0
전북	6	698	75	10.7	495	65	13.1
경북	8	1,183	113	9.6	1,720	133	7.7
경남	10	724	86	11.9	514	86	16.7
제주	3	58	5	8.6	22	3	13.6
충남	2	310	34	11.0	175	16	9.1
세종	19	406	27	6.7	402	59	14.7

출처: 국토교통부

- 이렇게 되자, 공공기관 신규채용 인원 중 지역인재를 35% 이상 채용하도록 권고하고 이를 수용한 공공기관에게 국가·지방자치단체가 용자 및 투자, 자금조달, 기술개발, 수출 등을 지원할 수 있도록 하는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」의 실효성 논란 대두
- 급기야, 2015년 3월 새누리당 박대출 의원은 공공기관 직원 채용 시 일정 비율 이상의 지역인재 채용을 의무화 한 「공공기관 운영에 관한 법률 일부개정 법률안」을 대표 발의하기에 이르렀음
- 하지만 공공기관의 반론도 만만치 않아, “채 1년도 되지 않아 지방이전 공공기관에게 지역인재 채용을 강요하는 것은 공공기관의 현실을 너무나 모르고 있다”고 호소
- 실제 공공기관 지역인재 채용 관련해 대표적인 성공사례로 꼽히는 한국남부발전은 “첫 공채 때 지역인재를 32% 뽑았지만 이는 어디까지나 2015년 신규 인력 채용 시, 지역에 우수한 인재가 지원을 많이 한 탓”이라며, 확대 해석을 경계
- 오히려, “회사 전체 직원 2,000여명 가운데 본사와 사업소를 통틀어 부산권 근무자는 25%인 500명이 안 된다”면서 “남부발전 소속 발전소가 있는 다른 지역도 배려해야 한다”는 입장을 견지

### 3) 중장기적 안목이 결여된 속도전 여전

- 혁신도시는 매우 긴 안목에서 진행해야 하는 사업임에도 불구하고, 단기적 시각에서 사업을 진행하는 해당 지자체가 대부분인 것이 현실
- 중장기적 관점에서 혁신도시 생태계 조성 전반을 고려하는 것이 아니라, 아파트, 공공기관 건물 준공에 우선순위를 두다보니, 정작 인프라를 채우고 발전시킬 콘텐츠엔 소홀
- 특히, 시간이 많이 걸리고 투자 대비 실제 효용이 가시적이지 않은 자원으로 분류되는 지역 대학 유치와 인재 양성 계획엔 무관심
- 다양한 해외 혁신도시 사례를 비취봤을 때, 대학의 이전 및 설립이 빠져 있는 사례는 찾아보기 어려울 정도로 혁신도시 성장과 발전에 핵심 성공사례. 프랑스 소피아안티폴리스와 영국의 셰필드, 스웨덴 옅살라 사례 등 산·학 협력은 무엇보다 중요한 핵심 성공 요인
- 단기적인 지역 경제 활성화에 몰입하지 말고, 중장기적 관점에서 중소 혁신도시들이 지속 가능할 수 있는 다양한 방안 모색 필요

## 13.환경적 우려: 토건방식의 개발이 야기한 환경 오염

### 1) 신도시형 난개발 방식 우려 심화

- 중소 혁신도시를 중심으로 이른바, 신도시형 혁신도시가 외곽 지역에 들어서면서 원도심 공동화 현상은 물론, 환경훼손과 오염도 우려
- 기존 도심 재생 방식을 외면하고, 농지 또는 삼림지를 무리하게 개발한데 따른 결과
- 언론을 통해 알려진 환경오염 사례만 5개 혁신도시이며, 이들 환경 문제 가운데는 건설 과정에서 일시적으로 발생할 수 있는 폐기물이나 하천 탁류 외에도 상수도 오염과 용암동굴 훼손, 자연하천 생태계 파괴 등 회복이 어렵거나 불가능한 수준의 환경훼손도 포함

<혁신도시별 주요 환경오염 및 훼손 실태>

	대기오염	수질 오염	폐기물	소음 및 기타
강원			건축폐기물, 토양 오염	
경남	비산 먼지	하천 탁류		공사 소음 방지 미흡
광주·전남		상수도 오염		축산 악취
제주				용암동굴 훼손
울산				태화강 지천(명정천·유곡천) 생태환경 훼손

출처: 강원 건축폐기물([www.kado.net/news/articleView.html?idxno=730534](http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=730534))

경남 비산 먼지([www.newsgn.com/sub\\_read.html?uid=90681](http://www.newsgn.com/sub_read.html?uid=90681))

전남 축산 악취([www.ikbc.co.kr/jw\\_2ds/index.html?code=main\\_news\\_02&uid=229905&mode=view&menu\\_id=56:65:73](http://www.ikbc.co.kr/jw_2ds/index.html?code=main_news_02&uid=229905&mode=view&menu_id=56:65:73))

제주 용암동굴 훼손([www.yonhapnews.co.kr/culture/2013/06/05/0906000000AKR20130605182300056.HTML](http://www.yonhapnews.co.kr/culture/2013/06/05/0906000000AKR20130605182300056.HTML))

울산 생태환경 훼손( [www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=544938](http://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=544938))

## 2) 이전 완료 후에도 계속될 우려

- 혁신도시 건설 과정에서 불거지고 있는 지자체 차원의 환경문제뿐만 아니라, 공공기관 이전 이후 공공기관이 야기할 환경오염 및 훼손 문제도 우려되고 있음
- 지난 2014년 2월 새정치민주연합(당시 민주당) 장하나 의원이 환경부로부터 제출받아 분석한 ‘최근 5년간 공공기관 환경영향평가법 위반 및 처분내역 결과(2009년~2013년)’에 따르면, 2013년 한 해 동안 공공기관의 환경영향평가법 위반사례는 총 40건
- 이 수치는 MB정권 때였던 2009년 20건과 비교했을 때 2배 이상 증가한 것이며, 2010년 10건과 견졌을 때, 4배 이상 증가한 것
- 2009년부터 2013년까지 공공기관의 환경영향평가법 위반사례 총 건수(환경부 제출)는 2013년도 40건, 2012년도 13건, 2011년도 26건, 2010년도 10건, 2009년도 20건 등 모두 109건

# 지속가능한 혁신도시를 위한 키워드, 3C(소통 Communication, 기여 Contribution, 협력 Cooperation)

## 1. 소통: 지속가능한 혁신도시, 지속가능성보고서 작성부터

- 앞서 살펴봤듯, 공공기관 지방 이전은 짧게는 수십 년에서 길게는 백여 년 가까이 진행되는 중장기 사업. 90년대 중반 공공기관 이전 로드맵을 완성한 말레이시아는 이제 겨우 첫 삽을 뜬 상태고, 프랑스는 2000년대 초반까지 모두 7차에 걸쳐 사업을 진행할 정도로 오랜 기간 심사숙고해 사업에 임했음
- 반면, 국내 공공기관 지방 이전은 2004년 관련법 제정 이후, 착공 약 10여년 만에 이전 대상 공공기관 154개, 4만여 명이 넘는 인력을 이전 완료시키고, 거기에 더해 기획재정부와 혁신도시는 지역사회 안에 완전히 녹아들도록 다양한 사회공헌활동을 요구하는 등 공공기관 압박에 나서고 있는 상황
- 정주 여건이 채 마련되지 않은 중소 혁신도시에 원치 않는 분양 특혜를 빌미로 가족 동반 이주를 요구하고, 지역 인재풀이 마땅치 않은 상황에서 이전 후 곧장 지역 인력 채용을 강제하는 법적 제도화에 나서고 있는 것이 대표적인 예
- 지역주민, 이전 대상 공공기관과 상호 소통 없이 토건 개발 방식을 통한 단기 성과주의에 집착. 혁신도시 내 경제·사회·환경 문제가 지속적으로 야기되고 있는 원인도 같은 맥락
- 지금이라도 중장기적 관점에서 중앙정부, 지자체 그리고 공공기관 등 다양한 이해관계자가 마주 앉아 상호 소통을 통해 문제를 해결해가는 ‘이해관계자 중심 행정’ 이 필요한 이유
- 지속가능성보고서는 조직의 사회적 책임성과를 담아 내 다양한 이해관계자와 소통할 수 있는 도구라는 점에서 혁신도시에 입주할 공공기관과 지자체 모두에게 필수 아이템

### 1) 10여년의 역사를 갖고 있는 공공기관 지속가능성보고서 발간

- 다양한 이해관계자가 모여 조직의 경제, 사회, 환경 분야의 균형 발전을 도모하는 지속가능 발전은 2010년 ISO26000을 계기로 ‘기업뿐만 아니라, 사회를 구성하는 모든 개별 조직과 개인에게도 나름의 사회적 책임이 있다.’ 는 개념으로 확대·발전 중
- 지속가능성보고서는 조직의 지속가능발전을 위해 사회적 책임 성과를 담아내는 도구로 본래 기업의 사회적 책임 강화를 목적으로 시작됐지만, 주주의 이익과 국민전체의 이익을 동시에 고려해야 하는 공공기관의 목적과 역할론이 부각되면서 공공기관 사이에서도 급속히 확산 중

- 지난 2005년 공공기관 가운데 처음으로 한국전력공사가 지속가능성보고서를 발간한 이래, 준정부기관, 기타 공공기관 그리고 지방공기업으로까지 빠르게 확산돼 연평균 30~40여 공공기관이 지속가능성보고서 발간
- 한국기업지배구조연구원의 지난 2005년부터 2013년 상반기까지 공공기관 지속가능성보고서 발간 현황에 따르면, 2005년 3건에서 2012년 32건으로 10배 이상 증가했으며, 특히 공기업의 경우, 절반 넘는 곳이 이미 지속가능성보고서 발간에 나서고 있었음
- 다만, 전체 공공기관 가운데 절반 이상을 차지하는 기타 공공기관의 참여는 여전히 미진한 것으로 드러나 이들의 분발이 필요한 상황

〈연도별 공공기관 지속가능성보고서 발간 현황〉

	연도								
	05	06	07	08	09	10	11	12	13. 6
전체 합계	3	4	12	21	22	29	36	32	5
공기업 합계	3	4	10	14	14	18	17	15	2
시장형	1	3	6	10	6	10	9	8	1
준시장형	2	1	4	4	8	8	8	7	1
준정부기관 합계			1	5	5	11	16	16	3
기금관리형				1		2	3	4	1
위탁집행형			1	4	5	9	13	12	2
기타 공공기관			1	2	3		3	1	

출처: 국내 공공기관 지속가능경영보고서 발간 현황 및 분석(한국기업지배구조원, 2013) 재구성

- 공공기관 지속가능성보고서 발간 현황을 이전 혁신도시별로 살펴보면, 발행 업체 수와 합계 누적 건수 모두 광주·전남과 강원 순으로 많음
- 충북과 제주 이전 대상 공공기관은 전무

〈혁신도시별 이전 대상 공공기관 지속가능성보고서 발간 현황〉

지 역	발간 업체(발간 누적)	발간 업체 (누적)
부산	한국남부발전(3), 대한주택보증(1), 한국자산관리공사(1), 한국예탁결제원(3)	4(8)
대구	한국가스공사(6), 한국감정원(4), 한국산업단지공단(3), 한국정보화진흥원(1)	4(14)
광주·전남	한국전력공사(8), 사립학교교직원연금관리공단(2), 농수산물유통공사(4), 한국인터넷진흥원(2), 한국농어촌공사(3), 한국전력거래소(5), 한전KDN(1), 한전KPS(3)	8(28)
울산	한국동서발전(6), 한국석유공사(3), 한국산업인력공단(2), 에너지관리공단(1)	4(12)
강원	한국관광공사(4), 한국광물자원공사(4), 근로복지공단(2), 국립공원관리공단(2), 한국광해관리공단(1), 건강보험심사평가원(2), 한국보훈복지의료공단(3)	7(18)

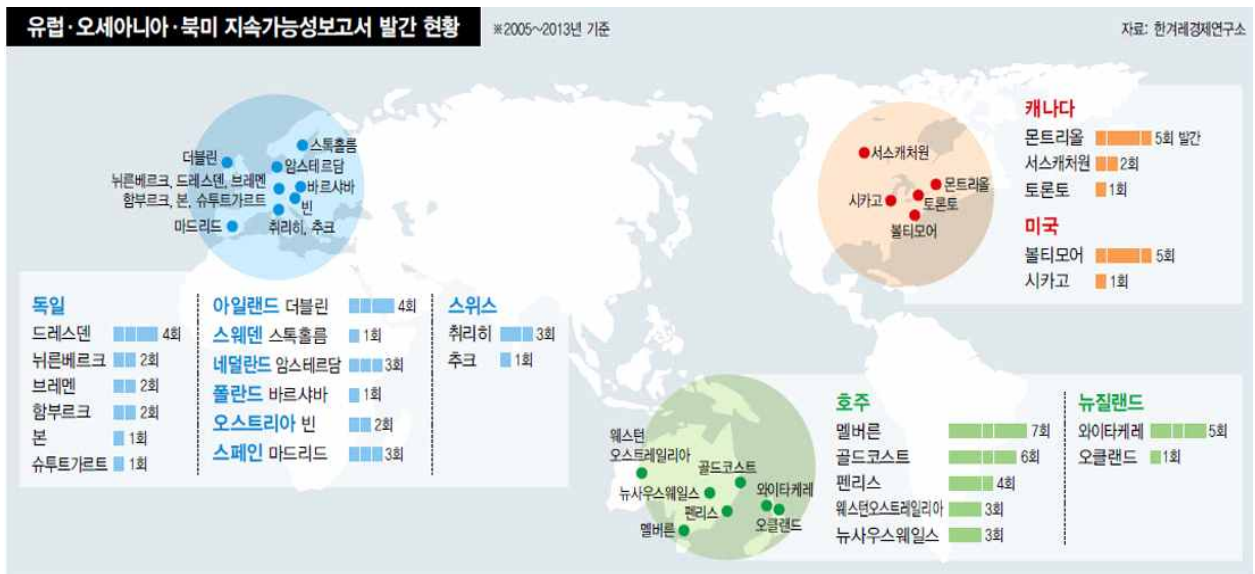
충북		0(0)
전북	국민연금공단(1), 대한지적공사(3),	2(4)
경북	교통안전공단(2), 한국전력기술(2)	2(4)
경남	한국남동발전(4), 한국토지주택공사(6), 중소기업진흥공단(1), 국방기술품질원(1)	4(12)
제주		0(0)
기타 지역	한국서부발전(4), 한국중부발전(3), 한국수력원자력(5)	3(12)

출처: 국내 공공기관 지속가능경영보고서 발간 현황 및 분석(한국기업지배구조원, 2013) 재구성

## 2) 지속가능성보고서 발간에 혁신도시도 예외일 순 없어

- 개별 도시가 지속가능성보고서를 발간하기 시작한 것은 2003년 네덜란드 암스테르담을 시작으로 글로벌 주요 도시들의 발간 사례가 늘어나고 있음

### <글로벌 주요 도시 지속가능성보고서 발간 현황>



- 도시의 지속가능성보고서는 도시가 갖고 있는 사회적 책임에 따라 고용과 기업 유치 등 경제적 성과뿐만 아니라, 도시의 '사회적 책임'에 주목하고, 그 성과를 지역 주민과 관광객, 투자자 등 다양한 이해관계자와 소통하고 공유하는 것이 목적
- 다양한 공공기관이 이전 할 혁신도시의 경우 이전에 없던 복잡다단한 이해관계자가 생겼다는 점에서 지속가능성보고서 발간 필요성도 커지고 있음
- 도시 단위 지속가능성보고서 발간이 활발한 해외 사례와 견줘 국내에선 2011년 서울 강동구가 지자체로는 첫 지속가능성보고서를 발간했고, 인천 부평구는 자체 지표를 개발해 도시의 사회적 책임성과를 보고 중

- 혁신도시 가운데선 2013년 전주시가 경제, 사회복지, 교육, 생태와 환경, 자원과 에너지, 문화 등 7개 분야 30개 지표를 개발해 사회 책임 성과를 이해관계자들과 소통하고 공유하고 있음
- 광역자치단체에선 2013년 충청남도과 인천이 나란히 지속가능성보고서를 처음 발간했는데, 경제, 환경, 사회 영역의 기본적인 사회책임경영 평가 체계는 따르되, 교육과 재정, 행정서비스 등 정부 고유의 제도와 지역의 당면 과제를 반영한 게 특징임
- 예컨대 충남의 경우 지역 내 농업 비중이 큰 것을 고려해 관련 지표를 추가했고, 인천은 공항과 항만 등이 지역 경제, 사회, 환경에 끼치는 영향을 보고서에 담고 있음
- 이런 맥락에서 봤을 때, 원도심 공동화, 환경오염 및 훼손 등 상대적으로 관리하고 감시해야 할 사회 문제가 많은 중소 혁신도시의 지속가능성보고서 발간 필요성이 크다고 볼 수 있음

## 2. 기여: 지역사회를 고려한 기여, 제도 손질 뒤따라야

### 1) 사회·경제적 영향을 고려한 기여

- 2014년 12월 닐슨코리아가 진행한 700여개 공공기관 및 지방공기업 조사에 따르면, 전체 공공기관/공기업의 절반이 넘는 68.6%가 사회공헌활동을 진행하고 있다고 응답
- ‘사회복지’ 분야의 활동이 85.1%로 가장 많았고, ‘농어촌지원’ (55.8%), ‘환경보호’ (40.2%), ‘문화/예술/스포츠’ (40.2%) 등의 순으로 나타났음. 이렇듯 많은 공공기관/공기업들이 민간기업 못지않게 적극적으로 다양한 분야에서 사회공헌활동을 수행 중
- 많은 공공기관/공기업에서 사회공헌 전담 조직을 만들어 사회공헌활동을 진행하고 있지만, 이들의 절반 이상(52.1%)은 사회공헌활동을 수행함에 있어서 특별한 파트너 없이 단독으로 수행해 지역사회에 끼치는 파급력이 상대적으로 떨어지는 것으로 해석 가능
- 공공기관 단독으로 일회성 이벤트 형태로 이뤄지는 사회공헌활동 방식에서 탈피해 지역사회 내 다양한 이해관계자들에게 경제 및 사회적으로 파급력을 끼칠 수 있는 방안 도입 시급
- 지역사회 내에서 사회적 가치를 창출하는 사회적기업, 마을기업, 사회적협동조합들의 제품을 구매하는 이른바, 사회적책임조달이 대표적인 예

### <공공기관 사회적기업 제품 우선구매 제도>

근거 법령

- 「사회적기업 육성법」 제12조

① 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 공공기관의 장(이하 “공공기관의 장”이라 한다)은 사회적기업이 생산하는 재화나 서비스(이하 “사회적기업제품”이라 한다)의 우선 구매를 촉진하여야 한다.



- ② 공공기관의 장은 사회적기업제품의 구매 증대를 위한 구매계획과 전년도 구매실적을 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.
  - ③ 고용노동부장관은 제2항에 따른 구매계획과 구매실적을 종합하여 공고하여야 한다.
  - ④ 제2항 및 제3항에 따른 구매계획과 구매실적의 통보 및 공고에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
    - 「사회적기업 육성법」 제5조 제2항
- 동법 제11조에 따른 시설비 등의 지원, 제12조에 따른 우선 구매, 제13조에 따른 조세감면과 사회보험료 지원 등 사회적기업 활성화를 위한 여건 조성

- 하지만, 현 제도의 경우 구매계획만 밝히도록 의무화할 뿐 구매실적에 대한 강제 조항이 없어 시행 성과는 여전히 미미
- 사회적기업 제품 우선 구매 제도 지원을 위해 광역자치단체, 기초자치단체 포함 약 100여 곳 이상의 지방정부도 2009년부터 자체 조례를 통과시킨 상태지만, 관련 상위법이 없어 단체장 의지에 전적으로 기대고 있는 실정
- 청사 청소(서울 서대문구), 도서관(경기 시흥시) 등 일부 기초자치단체가 사회적기업과 협동조합 등 사회적경제 기업을 대상으로 제한입찰을 진행하고 있으나 근본적인 해법으론 역부족
- 마찬가지로, 강원, 전북, 경남, 경북 등 혁신도시 이전 공공기관과 지자체 간 우선구매 관련 양해각서가 속속 추진되고 있지만 제도 손질 없이 실행 효과는 미지수

## 2) 결국, 제도 손질이 선행 과제

- 공공기관 지방 이전 이후 혁신도시가 속한 지자체의 기대는 하루가 다르게 커지고 있는 가운데, 정작 공공기관이 지역사회에 기여할 수 있는 여지는 축소
- 박근혜 정부 이후, 설계된 공공기관 평가에서 사회공헌활동을 많이 하면 할수록 사실상 불리한 평가를 받도록 기준 설정
- 공공기관 경영평가 지표를 상세히 설명해 주고 있는 공공기관 경영평가 편람을 살펴보면, 공공기관은 부가가치가 감소할 경우 노동생산성이 떨어져 해당평가에서 불이익을 받는 것으로 되어 있음.
- 사회공헌활동 전담인력이 증가하거나 관련 기부금이 늘어나면 영업외비용이 증가해 해당평가에서 상대적으로 낮은 평가를 받을 수밖에 없는 것
- 첨예한 노사문제로 복리후생비를 줄이기 어려운 공공기관의 경우, 보다 쉬운 사회공헌활동 예산부터 줄여 ‘방만 경영’이라는 꼬리표 떼기에 나서는 것도 같은 이유
- 실제 지난 2014년 공공기관 경영공시 자료에 따르면, 직원 1인당 복리후생비가 연 995만원이었던 강원랜드는 임단협에서 감축 합의를 보지 못하자, 장학사업과 노인 의료비 지원 등의 사회공헌예산을 전년 대비 100억원(30.3%) 감소

- 마사회도 직원 1인당 연 1,311만원에 달하는 복리후생비를 감축하기 위해 노사 협의를 진행했지만 합의를 보지 못하자 애꿎은 사회공헌 예산만 30억원(15%) 감축시켜 170억원 배정
- 기획재정부가 전국 혁신도시를 들며, 공공기관으로 하여금 지역사회에 대한 기여를 늘리라고 말로만 주문 압박하기에 앞서 이런 제도 손질에 나서는 것이 보다 우선이라는 요구가 일고 있는 것도 같은 맥락

### 3. 협력: 혁신도시 내 공유가치창출(CSV)

#### 1) 지속가능한 협력, 공유가치창출을 통해

- 혁신도시 내 들어설 다양한 기관 간 지속가능한 협력은 어느 일방의 지원과 도움으로 이뤄져선 곤란. 지역 중소기업, 대학 등 혁신도시 내 다양한 기관 간 상호 협력을 통해 시너지 창출이 일어나 상호 상승 작용을 거뒀을 때, 지속가능한 협력체계 구축도 가능
- 2011년 마이클 포터 교수가 주장해 현재 기업 일반에 급속히 확산 중인 공유가치창출(CSV: Creating Shared Value)은 기업의 가치 사슬 안에 지역 커뮤니티가 들어와 상호 윈윈(Win-Win) 관계를 형성하는 것을 의미
- 기존 협력이 단순히 지역사회를 지원하는 사회공헌방식에서 더 나아가지 못했다면, 공유가치창출은 협력을 통한 경제 및 사회적 수혜가 지역사회뿐만 아니라 기업과 비영리단체 등 다양한 이해관계자에게 전해질 수 있는 방법론
- 이런 맥락에서 혁신도시 내 공공기관의 협력 방안도 지역사회 내 다양한 조직과 공유 가치를 창출하는 방안을 모색해 볼 필요성 농후
- 현재 혁신도시 내에서 진행 중인 다양한 협력 가운데, 대기업의 가치사슬에 결정적인 영향을 끼치는 동시에 지역사회에도 긍정적인 영향을 끼치는 공유 가치창출 방식은 크게 지역 인재 육성과 지역 중소기업과의 협력에서 찾을 수 있음
- 이러한 다양한 이해관계자들이 모두 혁신도시 내 위치할 필요는 없고, 높은 임대료 때문에 혁신도시 내 진입이 어렵다면, 원도심 지역에 위치하는 방법도 고려 가능

#### <혁신도시와 공공기관 간 협력 사례>

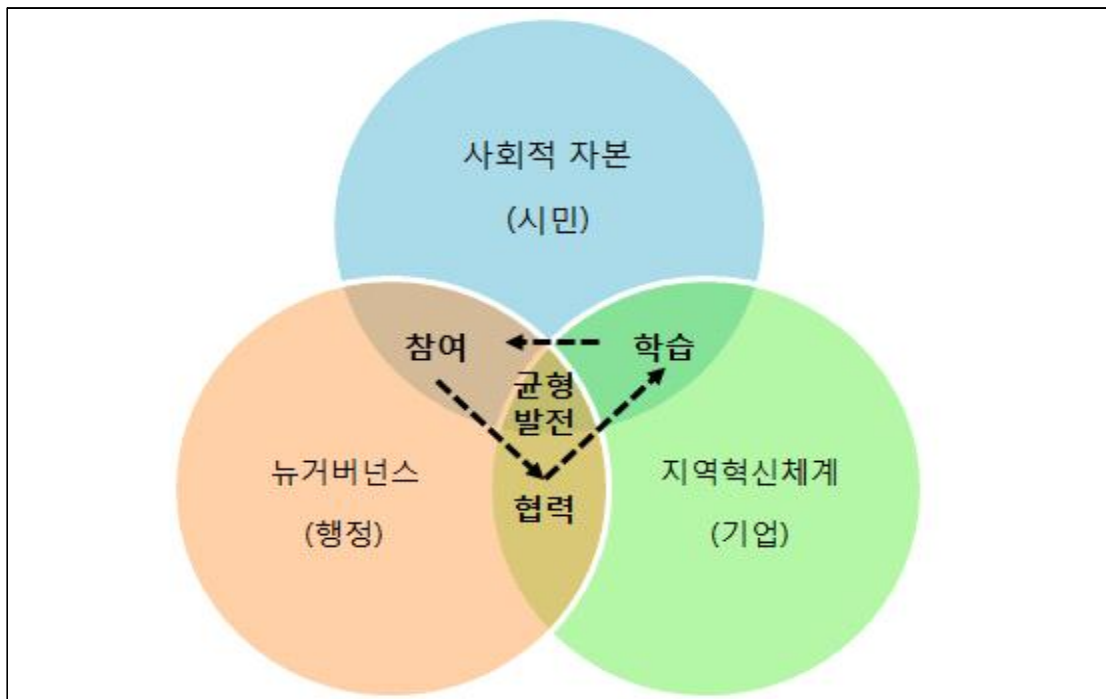
분야	사례
지역인재 육성을 위한 산·학 협력	한전은 해외사업에 필요한 에너지 특화 전문 인재 육성과 지역 대학 육성에 619억원을 투자하기로 발표하고 초진도분야 학과 개설 제안, 에너지 분야를 대학 특성화 분야로 선정하고 집중적으로 육성(동신대) 광주·전남 16개 이주 공공기관을 위해 경영대학원 등 특수대학원 분원을 나주 혁신도시에 설치하는 방안 검토(조선대) 한전과 공동연구나 기술개발, 관련 학과 신설 등 다양한 분야에서 협력 방안을 논의(전남대)

공유가치 창출을 위한 지역 중소기업과의 협력	세라믹연구소는 진주로 이전하면서, 경남지역 중소기업에 원천기술 제공을 통해 유리섬유 신제품 개발을 지원
	한국전력기술에서 필요로 하는 3D 캐드 부족 인력을 김천과학대와 협력하여 지역 인력을 교육·채용
	가스안전공사는 진천으로 이전하면서, 충청지역 중소기업의 가스안전 부품제조와 원격진단 기술 자문

출처: 산업통상자원부

- 반면, 공유가치창출에 대한 우려도 상존하는 것이 현실. 초기엔 지역 공동체 발전을 이야기 하면서도 결국 수익사업에 치중해 기존 자본 중심 경제 개발 모델과 큰 차이가 없을 것이라는 우려가 그것
- ‘공유가치 창출 우수 사례로 매년 언급되는 네슬레는 코코아 생산 과정에서 아동 노동 문제에 대해 아직도 이렇다 할 대응책을 내놓지 않고 있음.’ (2014년 10월 마틴 노이라이트 (Martin Neureiter), 오스트리아 비엔나 대학 교수 조선닷컴 인터뷰 )
- 이를 불식시키기 위해서는 **무엇보다 지역 공동체 중심의 거버넌스 구축이 선행되어야 함.** 이는 경제적 가치와 사회적 가치를 고루 고려한 지속가능한 공유가치 창출 모델의 든든한 토대
- 지방 정부와 지역주민이 함께 구축한 거버넌스를 토대로 지역 공공기관과 협력하고, 이를 통해 창출한 공유가치를 학습해 다시 거버넌스에 피드백 하는 프로세스 수립 필요

〈균형발전을 위한 한국형 지방 거버넌스 모델〉



출처: 지속가능한 지역균형발전을 위한 국가, 지역 거버넌스의 구축방안(행정자치부, 2007)

# 시사점: 단기 성과보단 ‘과정’ 과 ‘관계’ 에 주목

## 1. 단기성과 보단 과정에 주목

- 원도심 공동화가 빨리 우려되는 상황에서도 신도시형 대형 혁신도시 건설을 강행한 이유, 몇 년째 아파트와 이전 공공기관 청사만 덩그러니 혁신도시를 지키고 있는 이유, 시골 농촌 마을이 갑작스레 환경오염과 훼손에 몸살을 앓고 있는 이유와 관련해 대표적인 공통 원인을 꼽으라면 중앙집권적 개발 방식을 통해 과정 보다 단기성과에 치중한 결과
- 공공기관 이전이 1년도 되지 않은 상황에서 지역인재 채용 20%를 강요하는 것과 매월 20만원의 지원금을 최대 2년간 지원할 테니, 황량한 혁신도시로 가족 전부를 이전하라고 종용하는 것도 단기성과에 매몰돼 도시의 지속가능성을 간과한 결과
- 지금 당장 지역인재 몇 %를 의무 채용하라는 요구보단 지속가능한 채용이 가능하도록 지자체, 공공기관, 지역 내 인재 육성 토대를 구축하는 작업이 보다 우선
- 마찬가지로 혁신도시 내 아파트 건설에만 열을 올리기보단 양질의 삶을 위해 필요한 교육, 문화, 예술, 의료 등 다양한 콘텐츠를 입히는 작업과 균형을 이뤄가는 것이 이전 공공기관 직원들의 가족 동반 이주를 연결시키는 본질
- 프랑스와 영국 등 해외 혁신도시 이전 성공사례로 불리는 곳들 역시 단계별 이전을 원칙으로 삼았다는 공통점이 있음. 이전 기관들의 불만과 어려움을 단계적으로 보완해 적게는 5차에서 많게는 7차까지 점진적인 단계별 이전을 추진했음. 성과 보다 과정의 중요성을 이야기하는 또 다른 사례
- 이를 위해 공공기관과 혁신도시는 중장기 관점에서 혁신도시의 특성을 살린 미션과 비전을 수립해 지역주민, 이전 공공기관 직원 등 다양한 이해관계자가 나누는 것부터 시작
- 실현 가능한 중장기 비전을 수립해 지역주민과 이전 대상 공공기관 직원에게 제안하고, 이를 위한 단계적인 실천 로드맵 수립에 나서는 것이 우선

## 2. 키워드 간 관계에 주목: 소통을 통한 협력, 협력을 통한 지역사회 기여

- 지속가능한 혁신도시를 가능케 할 세 가지 키워드, ‘소통’ 과 ‘협력’ 그리고 ‘기여’는 상호 연관성을 가지고 있는 개념
- 다양한 이해관계자 간 소통을 통해 협력하고, 협력의 결과로 지역사회에 기여하는 방식으로 도시의 지속가능성을 확보할 수 있기 때문
- 원도심 공동화 문제를 해결하기 위해선 원주민과 지역사회 내 다양한 이해관계자 간 소통

이 우선이고, 소통을 통해 합의된 거버넌스가 주도하는 다양한 협력을 통해 문제를 해결해야 하고 또, 해결할 수 있음

- 이해관계자 갈등 역시 다양한 이해관계자가 지속가능성보고서 등을 통해 상호 소통하고, 부족하고 개선해야 할 부분을 서로 협력해 지역사회에 기여하는 방식이 경제·사회적으로 긍정적인 영향을 끼칠 수 있음
- 또한 중앙정부는 지방정부와 공공기관 간 소통과 협력 그리고 지역사회 기여가 선순환 관계를 가짐으로써 혁신도시 지속가능성을 강화할 수 있도록 관련 제도 손질에 적극 나서야 할 것임

<소통을 통한 협력, 협력을 통한 지역사회 기여>



## 참고문헌

---

- 강병주. 2006, 「외국의 수도권 공공기관 지방이전 정책」, 한국자치발전연구원, 『한국자치행정연구』, pp 39~49.
- 강현수. 2004, 「세계의 혁신도시와 정책과제」, 부산 BEXCO혁신도시 심포지움.
- 국가균형발전위원회. 2004, 「국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전시책 추진현황」, 건설교통부 회의자료.
- 국토연구원. 2006, 「공공기관의 원활한 지방 이전을 위한 계획 수립 방안 연구」, 건설교통부 연구용역보고서.
- 김태환 외. 2007, 「한국의 공공기관 지방이전 추진계획과 국제비교」, 산업연구원, 『지역경제』, pp 64~94.
- 산업통상자원부. 2014, “혁신도시 이전 공공기관과 연계한 지역 산업 육성 본격 추진”, 산업통상자원부 보도자료(2014년 10월).
- 안상아. 2013, 「국내 공공기관의 지속가능성보고서 발간 현황분석」, 한국기업지배구조원, 『CSR현황 II』, pp74~97.
- 서재교. 2014, “친환경·복지 등 ‘사회적 책임’ 성과와 소통에 주력,” 한겨레 신문 (2014년 12월).
- 서재교, 2015, “최저가 낙찰제서 외형 위주 심사까지...여전한 문턱,” 한겨레신문(2015년 3월(2015년 3월)).
- 한국사회적기업진흥원. 2012, 「공공기관 우선구매 제도 가이드」, 한국사회적기업진흥원 내부 발간 자료.
- 한국정치학회. 2007, 「지속가능한 지역균형발전을 위한 국가·지역 거버넌스의 구축방안」, 행정자치부 연구용역보고서.

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-04

지속가능한 혁신도시를 위한 키워드, 3C(communication, contribution, cooperation)

발행일 2015. 09. 07

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

## 왜 버니 샌더스인가?

: 미국 청년들이 ‘버니’ 에 열광하는 이유

전희경

조지아서던대학교 겸임교수



---

# 왜 버니 샌더스인가?

## : 미국 청년들이 ‘버니’ 에 열광하는 이유

전희경, 조지아서던대학교 겸임교수

---

<더미래연구소>는 매월 IF REPORT를 발간하여 ‘진보’에 대한 깊이 있는 성찰을 바탕으로 구체적인 정책 대안을 제시합니다. 이번에는 전희경 교수(조지아서던대학교)가 현장 르포를 보내 왔습니다. 2016년 미국 대선 전 돌풍을 불러일으키고 있는 버니 샌더스 후보의 캠페인에 참여하고 있는 청년들의 생생한 목소리를 전합니다.

※ 전희경 교수는 미국 조지아서던 대학교 겸임교수로 보건 정책, 역학을 연구 중이다. 미국 질병통제예방센터(CDC)에서 경제 분석 및 산업 안전 보건, 노동 환경 정책 연구원으로 일했다. 보스턴 대학교에서 경제학 석사, 매사추세츠 주립대학교에서 노동 환경 정책학 박사 학위를 받았다. 최근에는 프레시안에 <박영철-전희경의 국제경제읽기> 칼럼을 연재 중이다.

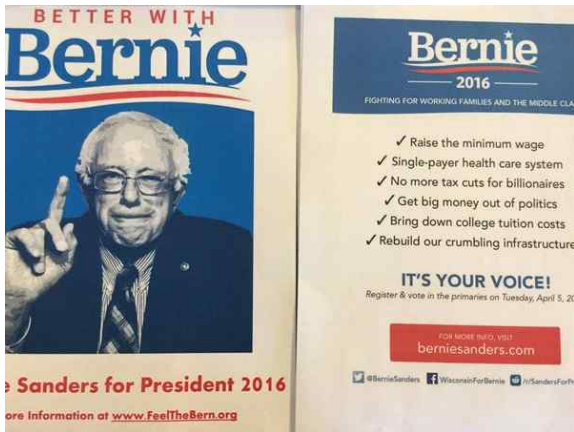


미국의 버니 샌더스, 영국의 제레미 코빈, 스페인의 파블로 이글레시아스와 그리스의 알렉시스 치프라스. 20·30대 청년들이 지지하고 있는 지명도가 크지 않은 노령의 정치인, 정치를 시작하지 오래되지 않았지만 직접 정치에 뛰어들어 세상을 바꾸고 싶은 30·40대 젊은 정치인들. 미국과 유럽을 뒤흔들고 있는 이들 중에서도 특히 버니 샌더스의 약진이 눈에 띈다.

뉴햄프셔 리버티 대학에서 힐러리보다 6배나 많은 청중을 모은 버니 샌더스(73). 버니 샌더스가 지난 5월 말 대선후보 출마를 선언한 이후, 미국 젊은층의 정치에 대한 참여와 관심이 높아지고 있다.

지난 24일 CNN 등이 진행한 뉴햄프셔 예비선거 투표 여론조사에서 샌더스는 힐러리에 16%p나 앞선 46%의 지지율을 보여줬다. 버니 샌더스는 자칭 '민주사회주의자'이며, 버몬

트 주 벌링턴 시장 출신의 무소속 상원 의원이다. 그러나 그는 민주당 경선에 뛰어들었고, '자신을 과소평가하지 말라'며 정치 혁명을 외치고 있다.



버니 샌더스의 대선출마 관련 광고지

정치 혁명이라 불리는 현상은 거스를 수 없는 시대정신일까? 아니면 선거 때나 경제위기 때만 찾아오는 일시적인 현상일까? 정치 혁명을 이야기하는 이들이 기득권의 공격으로부터 살아남아 국민의 지지를 얻을 수 있을까? 이들과 지지자들은 영향력을 미치는 새로운 운동으로 진화할 수 있을까? 중산층 구하기와 소득 불평등 해소정책을 핵심으로 하는 선거 전략을 내놓고 목소리를 높이는 샌더스는 과연 힐러리를 넘어 민주당 대통령 후보가 될 수 있을까?

이러한 질문들에 답을 하려면, 지지자들이 누구인지를 알아봐야 한다. 그를 지지해서 자원봉사자로 나선 사람들이 이미 17만5000명이 넘었다. 어떤 사람들일까?

### 버니 샌더스를 위해 뛰는 아마추어 청년들, 그들의 순수함

궁금해하던 차에 버니 샌더스 자원봉사자들의 모임이 근처에서 열린다는 소식을 들었다. 서둘러 이메일 등록을 했다. 샌더스는 무소속 상원 의원이자 작은 주에서 정치하던 사람이라 지명도가 낮다.



맨 왼쪽이 자원봉사자행사를 주관한 타일러, 맨 오른쪽이 나탈리

아직 힐러리와 비교하면 히스패닉이나 아시아계의 지지를 크게 얻지 못하는 상태이다. 약점을 보완하기 위해서인지, 이번 행사의 제목은 '뷰포드 하이웨이 히스패닉과 아시안 지역사회 봉사활동'이다.

“가정집을 방문하거나 쇼핑몰 상가나 버스정류장을 찾아 시민들에게 샌더스의 정책을 알리는 일을 할 계획이니 재미있게 활동해 보자”는 이메일 답장이 왔다. 이메일에 첨부된 구글 링크 서류에는 자원봉사자들의 면면이나 활동계획에 대한 자세한 설명이 들어있다. 이런 식의 풀뿌리 활동은 오바마 대통령의 후보 시절부터 민주당 외곽조직들이 많이 쓰

던 방식이다.

이후 두어 번 더 이메일로 진행 정도를 점검하며, 만남을 기대한다고 알려준다. 이번 행사는 조지아 주 애틀랜타 뷰포드 하이웨이 지역에서 자원봉사자들이 직접 행사를 주관하는 첫 번째 모임이었다.

참여하겠다고 한 사람들끼리 소그룹으로 나뉘어 시민들에게 샌더스의 정책을 설명하고 투표일정을 안내하는 일을 하게 된다는 설명이 빠곡하게 적혀있다. 그러면서 이미 참석제한 인원 60명이 다 차서 더는 등록을 받을 수 없다는 내용도 함께 보내준다.

첫 만남의 장소는 쇼핑몰의 주차장이었다. 청년들이 유인물을 인쇄 상자째로 준비해오고, 처음 참여하게 된 사람들과 통성명을 했다. 이날 활동 방식을 설명해준 후, 마음에 드는 사람 2, 3명씩 짝지어 쇼핑몰의 상가나 버스 정류장 등을 방문해 달라고 부탁한다. 선거 운동 자금이 부족해 사무실조차 없다. 처음 행사를 주관하는 자원봉사자들이라서인지 행사진행이 서툴다. 처음 행사에 참석한 사람들이 누구인지 어떠한 증명서도 요구하지 않고, 상자째 유인물을 나눠 주며 수고해주기를 바란다.

점심은 각자 알아서 해결하고, 각자가 맡은 한 상자씩의 유인물을 다 돌린 후 주차장에 다시 모이자고 안내한다. 각자가 유인물을 돌리면서 겪은 경험이나 느낌 등 그날의 에피소드를 공유한 후, 다음 모임을 기약하며 활동을 마무리 짓는 순으로 이어진다. “유인물 나눠줄 때 해줄 말이나 에티켓에 대한 교육이 더 필요하다”라는 행사 마무리 참여자들의 발언이 나왔다. 이들은 ‘아마추어’이고, ‘순수한 풀뿌리 운동을 하는구나’라는 생각이 들었다.

두어 시간 그들의 활동을 도와 그날의 할당량을 채웠다. 고마움에서인지, 이 행사를 주관한 자원봉사자들과 사진도 함께 찍고 인터뷰도 할 수 있었다. 20·30대가 주축이지만, 이외에도 다양한 연령대의 사람들이 모였다.

다음은 이번 행사를 주관한 타일러 오프라수스(25)와의 인터뷰이다.

**- 당신과 당신의 조직에 대해서 말해 달라. 왜, 어떻게 해서 이번 행사를 주관하게 되었나?**

“나는 타일러 오프라수스이다. 25살이고, 경영과 마케팅을 전공했다. 자원봉사 건으로 버니 샌더스 공식 캠페인과 연락을 시도했으나 성공하지 못했다. 그들이 너무 바빠 효율적으로 조직을 운영하지 못하는구나 생각했고, 나 자신이 자원봉사모임을 조직해야겠다고 결심했다.

오바마는 지난 2012년 선거 때 조지아주에서 30만 표 차이로 밋 롬니에게 패했다. 많은 사람이 조지아주가 보수적인 주라고 생각한다. 예전에는 이 말이 사실이었지만, 이제 애틀랜타는 민주당에 표를 주는 사람이 많아지고 있다. 나는 뷰포드 하이웨이 근처에 살며, 나와 내 친구들은 한국식당이나 베트남 식당에서 자주 식사한다. 우리는 뷰포드 지역의 다양성에 대해 알고 있으므로, 버니에 대해 사람들에게 알리고 투표하도록 격려해야겠다고 생각했다.”

#### - 왜 버니 샌더스인가?

“나는 예전에 정치에 참여한 적이 없었고, 늘 피하기만 했다. 왜냐하면, 내 투표가 중요하다고 느끼지 않았기 때문이다. 어떤 후보라도 어떤 관계를 맺은 적이 없었다. 그런데 유튜브에서 버니 샌더스의 연설을 보게 되었고, 즉시 나는 그와 연결됐다. 그는 최초로 진정성이 있는 후보이고, 나는 그가 선거에서 이겨도 기업의 돈을 위해 우리의 표를 포기하지 않으리라는 것을 안다.

누군가가 '당신이 어디에 서 있는지를 알아라. 그리고 거기에 서 있으라'고 말했다. 버니 샌더스는 40년 동안(보통 사람을 위한) 그 자리에 서 있었다. 그는 민권을 위해 마틴 루서 킹과 함께 행진했고, 동성애자 권리를 위해 싸웠으며, 이라크 전쟁을 반대했다. 그의 투표 성적이 일관성을 보여준다. 그는 부자들이 아니라 서민과 중산층의 번영에 대해 관심을 가진다. 그는 미국이 아이들과 손자들을 위해 더 나은 곳이 되기를 원한다.”

#### - 오늘 행사에서 얻고 싶은 것은 무엇이었나?

“오늘 행사에서 우리는 버스정류장이나 공원으로 나갔다. 시민들에게 버니를 알리는 유인물을 나눠주고, 아파트촌이나 쇼핑센터를 찾아가서 유리창에 투표 관련 광고를 붙이고 전단도 나누었다. 많은 사람이 참여하는 운동으로 만들고 싶었다.”

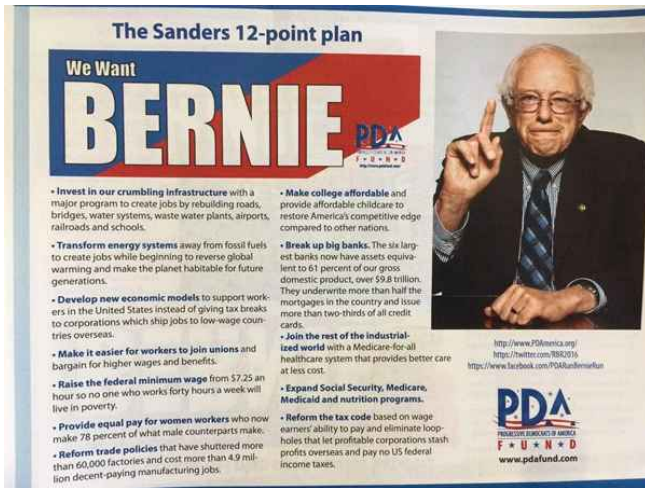
#### - 몇 번이나 이런 행사를 조직했나?

“오늘이 첫 행사이다. 다음 달 정도에 한 번 더 할 생각이다. 다음 행사는 개선되어 있을 것이고, 더 많은 사람이 참여할 수 있도록 할 것이다. 관심 있는 사람은 내게 이메일을 보내면 된다.”

#### - 오늘 공유하고 싶은 에피소드가 있다면?

“우리는 뷰포드 하이웨이 근처에 산다. 여기에는 많은 식당과 가게들이 있고 다양한 인종들이 산다. 그래서 버니에 대해 알리기 좋은 장소라고 생각했다. 버니와 버니의 정책을 알리기 위해 버스정류장, 식당, 가게, 공원, 가정집을 일일이 방문했다. 사람들이 우리가 나눠주는 유인물을 잘 받아줬다. 오늘 우리는 많은 사람에게 버니를 알리는 데 성공했으며, 다음 행사에 더 많은 사람을 모으고 알려 나갈 것이다.”

#### - 아시안 지역사회에 바라는 게 있는가.



자원봉사자들이 나눠준 유인물에 실린 버니 샌더스의 12개 정책

제 개혁의 12단계 전략'에는 노동조합 강화, 최저임금 상승, 월스트리트접수, 국가건강보험, 실효 세계개혁 등 파격적인 내용이 들어 있다. 이들이 나눠준 유인물도 이러한 내용을 강조하고 있다.

"버니 샌더스는 그의 말을 전파하기 위해 아시아 지역사회에 의존하고 있다. 친구와 가족들에게 지속해서 말하라. 똑똑하고 성공적인 나라에서 가장 중요한 것은 똑똑한 유권자다. 조지아주 예비선거(프라이머리)가 있는 오는 2016년 3월 1일에 투표하도록 하자."

지금까지 민주당 예비선거 유세장은 예측을 뛰어넘는 군중이 모여들었다. 경제 정의와 평등에 대한 국민의 관심을 반영하듯, 샌더스의 '미국 경제

샌더스의 왜곡된 자본주의 경제체제를 공격하는 의제와 유사하게, 힐러리 클린턴의 경제 공약에도 중산층 재건과 소득 불평등 해소 정책이 주요 경제 현안으로 들어 있다. 그러나 두 후보가 현재까지 제안한 내용은 전통적인 민주당 공약 수준이라는 평가도 있다. 조세와 이윤배분, 월스트리트 개혁과 부자증세 등에 대한 내용이 구체적이 않아 심도 있는 논의와 실행 프로그램 검토가 필요하다는 입장도 있다.

	Bernie Sanders	Hillary Clinton
Iraq War Authorization	Opposed	Supported
Wall Street Bailout (TARP)	Opposed	Supported
Breaking Up Big Banks	Supports	-
Patriot Act 2001	Opposed	Supported
Patriot Act Reauthorization 2006	Opposed	Supported
Foreign US Military Intervention	Opposes	Supports
Trans-Pacific Partnership	Opposes	Supports
Death Penalty	Opposes	Supports
Keystone XL Pipeline	Opposes	Supports
2006 Border Fence Legislation	Opposed	Supported
Offshore Oil Drilling	Opposes	Supports
Top 10 Donors	Unions 9/10	Banks 6/10
Super PAC Raised Funds	\$0	\$20,300,000
Small Donor Contributions	\$10,465,912	\$8,098,546
Donations under \$200	80.70%	19%
Large Donor Contributions	\$3,279,505	\$38,840,036
Donations of \$2,700 (maximum)	1.20%	62.90%
Personal Net Worth	\$330,506	\$21,600,000

버니 샌더스와 힐러리 클린턴의 입장 비교

“각자의 표가 다 중요하고 소중하다“

타일러씨의 여자 친구인 나탈리 알라드(24)도 인터뷰에 흔쾌히 응해줬다. 이후 기자가 보충 질문을 이메일로 보냈더니, 다음과 같은 긴 답장을 보내왔다. 이들은 정치에 무관심했던 청년들이었으나, 소득 불평등 문제 등 사회이슈에 대한 버니의 입장과 그의 수십 년에

결친 일관성과 진정성에 감동을 한 듯 보였다. 자원봉사자로 나서게 된 청년들의 목소리를 직접 들어보자.

"내 이름은 나탈리 알라드다. 24살이고 조지아 주립대 심리학과를 2년 전에 졸업했다. 지금껏 나는 어떤 정치에도 관심이 없었다. 나는 늘 '이미 체제는 너무 부패해 있어서 내가 변화를 만들 수 없을 것'이라고 느껴왔다. 그래서 난 내 시간을 (정치를) 걱정하는 데 쓸 가치가 없다고 생각했다. 그런데 나는 버니가 말하는 것을 보았다.

그는 미국인들을 위한 것이 무엇인지를 알고 있었고, 그는 그가 가진 힘으로 미국인들을 위해 무엇이든지 할 것을 알게 되었다. 나는 버니의 운동 일부가 되기를 원하게 되었다. 버니가 말했듯이, 이 운동은 버니를 위한 운동이 아니라, 미국이 직면하고 있는 근본적인 문제들에 대한 인식을 깨우치고 그 문제를 함께 극복 하자는 운동이다.

내가 버니를 지지하는 이유는 아주 많다. 첫째, 버니는 항상 시민의 권리를 위해 싸워왔고 결코 자신의 견해를 저버리지 않았다. 그는 1963년 워싱턴 행진에도 참여했으며 그때부터 쪽 오랫동안 미국에서 인종 주의를 끝내기 위해 싸워왔다. 그는 소수자 인권을 지켜왔다. 동성결혼을 반대하는 1996년 연방결혼법 (Defense of Marriage Act)에 반대한 몇 안 되는 국회의원 중의 한 사람이었다. 버니는 이민법개혁을 지지하며, 불법체류 이민자들에 공정한 경로로 시민권을 주려고 했다.

버니는 현재 한 시간에 7.25달러인 최저임금을 인상하기를 원한다. 그는 우리의 환경을 보호하는 데 앞장 서왔고 미래세대를 위해 우리의 지구를 보호하도록 기후변화 이슈를 제기해왔다. 그는 나라를 위해 싸워 온 퇴역군인들을 보살피길 원했다. 월가로부터 세금을 거둬 등록금이 없는 공공대학을 만들고 싶어한다.

만일 무상으로 대학을 갈 기회가 주어진다면, 많은 미국인의 삶이 질이 좋아질 것이며, 대학등록금 때문에 빚지는 학생들 문제도 해결할 수 있다. 버니는 모든 시민이 의료혜택을 받을 수 있는 국가건강보험체계를 원한다. 나는 이러한 것들이 도덕적인 이슈들이라고 생각하며 우리는 이를 위해 싸울 것이며 버니는 해낼 것이다.

왜 버니인가에 대한 이유를 계속해서 말할 수 있지만 요약하자면, 버니는 미국 시민 모두가 끈고루 잘 사는 곳으로 만들기를 원하며 그는 이 일을 해내기 위한 광범위한 계획을 갖고 있다.

나는 버니를 알리기 위해 뷰포드 하이웨이 자원봉사자 행사를 조직한 타일러 오프라수스의 여자친구라서 이 행사에 참여하게 되었다. 우리는 뷰포드 하이웨이 근처에 살며, 이 지역에는 다양한 사람들이 살고 있다는 것을 알고 있다. 그래서 이곳이 버니에 대해 알리기 좋은 장소라고 생각한다.

우리의 주목적은 버니의 대의를 알려 나가고 사람들이 투표하도록 격려하는 것이다. 우리는 유인물들을 지역 버스정류장, 식당, 상가, 공원 등에 나눠 주었고, 집집이 방문해서 버니에 대해서 이야기를 나누었다. 오늘 이 지역에서 많은 사람에게 버니를 알리는 일은 성공적이었고 다음 행사는 더 크게 해서 모든 지역을 방문하고 싶다.

버니 캠페인은 풀뿌리 운동이다. 버니는 정치로부터 큰 손들을 제거하고 시민들에게 권력을 되돌려 주려고 한다. 다른 대통령후보자들과는 달리, 버니는 거대기업의 기부자로부터 자금을 받지 않을 것이고, 우리 같은 자원봉사자들의 지원에 의존하고 있다. 우리는 아시안 지역사회에 사는 친구와 가족들에게 버니에 대해 알릴 것이고 이슈를 찾아 나갈 것이다. 가장 중요한 것은 이슈들에 대해 정보를 알게 된 시민들이 나와 투표를 하는 것이다. 각자의 표가 다 중요하다.”

### 놈 촛스키 “샌더스의 캠페인은 가치가 있다“

지난 19일 뉴욕 뉴스쿨에서, 놈 촛스키 교수는 미국의 권력, 이데올로기, 외교정책에 대해 강연 후 한 기자와의 인터뷰에서 질문을 받았다.

“버니 샌더스가 2016년 미 대선에서 승리했다고 상상해보자. 무슨 일이 일어날 것으로 생각하는가? 샌더스가 자본주의 체계의 권력 구조 내에서 변혁을 가져올 수 있을까?”

촛스키 교수는 버니 샌더스 운동의 가치에 대해 다음과 같이 언급했다.

“금권선거 하에서 거의 일어나지 않겠지만, 샌더스가 이긴다고 해보자. 그는 혼자일 것이다. 그는 의회 대표자들도, 주지사도, 관료체계 내 지지자도 가지고 있지 않다. 그가 많은 일을 할 수는 없다. 진정한 정치적 대안은 백악관의 한 인물이 아니라, 전면적인 폭넓은 정치적 운동이어야 한다. 사실 샌더스 캠페인은 가치가 있다고 생각한다.

캠페인은 이슈를 제기하고, 주류나 민주당이 진보적인 방향으로 움직이도록 압력을 가하고, 대중의 힘을 동원한다. 만일 대선 후에도 그들이 남아있다면 가장 긍정적 결과가 될 것이다. 4년씩 선거 때마다 나오는 헛소리라 치고 집으로 돌아간다면 심각한 실수가 될 것이다. 변화는 그런 식으로 일어나지 않는다. 동원력은 장기적으로 영향을 미치는 대중적 조직으로 이어질 수 있다.”

“시민의 조직된 저항과 힘만이 세상을 바꿀 수 있다“고 강조하는 촛스키 교수의 진단은 의미심장하다. 월가점령운동(Occupy Wall Street), 아랍의 봄 등으로 퍼져나갔던 풀뿌리

운동의 기억을 현실을 바꾸는 동력으로 쓰려면 이제 우리는 무엇을 해야 할 것인가?

버니의 발언들은 소득불평등 해소와 사회의 진보 방향에 대한 시사점을 준다.

"주 40시간을 일하는 사람이 빈곤에 처해서는 안 된다" "연방 최저임금 7.25달러(약 8,600원)를 15달러까지 인상해야 한다."

"이제 정부는 1%만을 위해서가 아니라 우리 모두를 위해 일해야 한다."

"직업을 가진다는 것은 가난에서 해방시킨다는 것을 의미해야 한다. 가난에 머무르게 하는 게 아니다."

"당신은 소득의 99%가 상위 1%에게 가는 것이 도덕적이라고 생각하나?"



"노동계급, 중산층을 대표하는 후보가 선거에서 이길 수 있나? 우리는 왜 이것을 견디고 있나?"

"내가 과격하다고? 부자들에게 감세해준 정치인들이 최저임금 인상을 반대하는 것이 과격한 것이다. 국가에서 새롭게 창출되는 소득의 대부분을 최상위 1%가 가져가는 상황이야말로 더할 수 없이 과격하다. 또한 한 집안(월마트-월튼 가)의 경제적 부가 하위 1억3000만 명의 재산을 합친 것보다 많다는 사실, 이런 미국의 현실이 지나치게 과격한 것이다."

"대형은행 해체와 조세개혁을 통해 상위 1%에 편중된 부를 중산층과 빈곤층에 재분배하겠다."

다."

"우리는 국가안보기관에 족쇄를 채워야하며 거의 모든 미국인의 전화기록을 모으는 것을 끝내야한다."

"우리는 소수의 사람들이 이해를 넘는 부- 큰 요트, 제트 비행기, 수십억 달러, 1천년 동안 쓸 수도 없는 돈을 소유하는 시대에 살고 있다. 그러나 동시에 수백만 명이 가족을 먹이고 집에서 살거나 의사를 보러가기도 힘든 시대이다"

"미국에서 중산층이 사라지고 부와 소득불평등이 20년대 이후 어느 때보다 커지는 시대에, 우리는 약자들과 취



약계층 등 뒤에서 예산균형을 말해선 안 된다.”

“생존에 관해서 말하자면, 공룡과 우리의 차이는 우리는 기후변화가 오는 것을 볼 수 있고 기후변화를 멈추기 위해 무엇인가를 할 수 있다는 것이다. 질문은: 우리가 할 것인가?이다”



---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-05

왜 버니 샌더스인가? 미국 청년들이 '버니' 에 열광하는 이유

발행일 2015. 10. 01

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



<더미래연구소>는 대한민국의 '더 좋은 미래'를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크'입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원'의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

## 한국내 시리아 난민 수용의 제문제 - 현황, 심사, 처우에 관하여

이일 변호사

공익 법센터 어필(Advocates for Public Interest Law)

---

## 요약

---

- 세계 2011년 시작되어 5년째 계속 중인 시리아 내전은 2015년 9월 기준으로 국외 피신 4,088,099명에 달하는 난민(Refugee)을 양산하고 있음
  - 그간 인접국가와 유럽에 난민수용에 관한 인도적 책임분담 논의가 지루하게 계속되다가, 최근 터키 해안에 밀려온 3세 아동 아일란 쿠르디의 주검 사진에 독일을 위시한 유럽의 난민정책기조가 수용적으로 변화하고 있음
  - 국내에서도 수많은 언론들과 SNS 상에서 추모열기가 뜨겁고, 대한민국 정부의 시리아 난민에 관한 역할에 대해 관심이 전례 없이 고조됨
- 한국 내에도 시리아 난민들이 존재함
  - 2015년 10월 6일 기준 848명의 시리아 난민신청자가 있었고, 그중 3명만이 난민으로 인정되어 약 0.35%의 극히 낮은 인정률을 보이고 있음.
  - 시리아 난민의 대부분은 정부의 정책에 따라 형식적 심사에 따른 난민불인정 후 단지 인도적 체류 허가만 기계적으로 부여받고 있어 문제임.
  - 지난 20년 동안의 난민 인정자 599명보다 주로 시리아 난민으로 인해 수년간 급증한 인도적 체류자가 876명이 되어 더 많아짐으로서, 사실상 준(準)난민인 인도적 체류허가자의 처우 보장 문제가 중요한 화두가 되고 있음.
- 정부는 한국에 도착한, 체류 중인 시리아 난민에 대해 ‘내전 종료할 때까지’ 송환하지 않는다는 아무 권리 없는 인도적 체류만 허가하고, 동시에 해외비자발급의 거부로 추가적인 시리아 난민유입을 막고 있으면서도, 송환할 수 없는 것이 당연한 시리아 난민들에 대한 아무런 인도적 정책이 없음에도, 송환하지 않고 있다는 것만으로 국제적 책임을 다하고 있다며 외교적 수사를 활용 중.
- 시리아 난민들이 한국에서 당면한 문제는 크게 절차의 문제로 “난민임에도 난민으로 인정치 않고 인도적 체류허가만 하는 것”, 그리고 처우의 문제로 불가피하게 “사실상 장기 체류가 예상되는 난민임에도 인도적 체류허가의 범주에 들어간 난민들에게 미흡한 권리 보장의 문제, 재정착제도를 통해 시리아 난민수용 쿼터를 늘리려는 국제사회의 기조와 달리 아예 난민재정착제도의 대상으로 논의조차 하지 않고 있는 문제가 있음.
- 이에, 첫 번째 대책으로 전쟁난민은 난민협약상 난민이 아니라는 부정확한 기준을 버리고 구체적 심사를 통해 시리아 국적자들 중 협약상 박해의 위험이 인정되는 난민들은 난민으로 인정하여, 실제로 공정, 타당, 신속한 심사를 실시하여 결과적으로 난민인정률을 제고하고, 기존의 인도적체류지위를 받은 시리아난민들에 대한 전면 재심사가 필요함.

- 두 번째 대책으로 그동안 수가 적어 크게 집중되지 못했던 그룹인 인도적 체류허가자들에게 관한 미비한 처우보장을 개선해야함.
- 즉, 주로 시리아 난민들로 구성된 인도적 체류허가를 받은 난민들이 장기적 체류와 인도적 보호필요성이 높은 사실상 난민으로서의 실질에 맞는 권리를 누릴 수 있도록 정부로 하여금 1) 임시적 성격의 기타비자(G-1-6)와 다른 비자타입을 신설하여 부여하고, 2) 취업허가시 가능분야의 제한을 없애고, 3) 지역건강보험 가입자격을 부여하고, 4) 국내의 시리아 난민들의 해외체류 가족들에 대한 비자 및 여행증명서 발급으로 선진국과 같이 가족결합원칙을 보장하고, 5) 난민에 준하게 기초생활수급권자 자격, 교육권보장, 학력 및 자격인정등을 띠는 정책을 펼치도록 하는 등 최소한의 보호책을 만드는 것이 시급함.
- 세 번째 대책으로 난민법의 재정착희망난민제도를 통해 현재 준비 중인 30명의 미얀마 난민 재정착 뿐 아니라, 재정착 규모가 크지 않더라도, 보호필요성을 기준으로 삼아 시리아 난민들에 대한 재정착을 검토 시행해야함.

# 논의의 배경과 시리아 난민 문제 개관

---

## 1. 시리아 난민 발생의 배경 - 2011년 시작되어 5년째 계속중인 내전

- 시리아에는 이슬람 시아파의 분파인 소수종파 알라위파의 바아스당 하페즈 아사드(Hafez-al-Assad) 대통령이 1971년 무혈 쿠데타로 대통령직을 시작하여 30년 동안 집권, 사망한 후 2000년 그 아들인 바샤르 아사드(Bashar-al-Assad) 대통령이 현재까지 15년째 집권 중임. 시리아는 아사드(Assad) 가문이 40년 이상 집권해온 장기 독재, 비밀 경찰에 의한 탄압과 자유의 상실 등으로 인해 국민들의 불만이 오랫동안 누적되어 있었음.
- 2011년 3월 15일 시리아 남부 데라에서 반정부 구호를 학교 벽에 쓴 청소년들이 구금되고 이후 고문을 당하고 풀려나자 시민들이 이에 항의하면서 반정부 시위가 발생하였고, 군경이 비무장 시위대를 무력으로 진압하는 과정에서 사상자가 발생하여 반정부시위가 급격하게 확산되고, 군경이 탈영하여 반군에 가담하는 등으로 인해 시위가 내전양상으로 격화됨.
- 소위 ‘시리아 혁명’으로도 불리는 위와 같은 시위의 확산은 오랫동안 아사드 정권에 의한 폭압적인 지배에 대해 누적되어왔던 불만이 폭발된 것으로, 2010. 12. 이후 알제리, 바레인, 이집트, 이란, 요르단, 리비아, 모로코, 튀니지, 예멘등에서 연쇄적으로 일어난 각국의 반정부 시위인 ‘아랍의 봄’의 연장선상에 있었다고 해석되었음. 그러나 아사드 정권, 자유시리아군(FSA) 등 온건반군, 이슬람 국가(IS), 쿠르드 족 등 다양한 단위 사이의 전쟁은, 종파간, 인접국가간 정치적 이해관계 등으로 인해 종료될 기미가 전혀 보이지 않고 있음.

## 2. 시리아 난민 문제의 국제성

- 한편, 격화된 시리아 정부군의 무차별적인 공격으로 인해 주로 반군이 점령한 북부지역이 초토화되고 있어 폭격 및 무차별 학살을 피하고, 정부군의 강제징집이나, 이슬람국가(IS)의 잔학한 행동으로부터 많은 시리아 국민들이 내전 발발시부터 국외로 피신하여 난민(Refugees)이 되거나, 국내의 다른 지역으로 피신하여 국내피난민(IDPs; Internally Displaced Persons)가 되어 왔음.
- 특히 시리아를 등진 난민의 경우 2015년 9월 6일 기준, 유엔난민기구 터키대표부의 자료에 따르면 전세계적으로 2011년 이후 시리아를 떠난 시리아 난민들이 4,088,099명에 달하며, 210만여명은 이집트, 이라크, 요르단, 그리고 레바논에, 190만여명은 터키에, 2만4,000여명은 북아프리카에, 34만여명이 유럽에 흩어져 있음.
- 이에, 시리아 내전 사태로 발생한 난민문제는 유엔난민기구고등판무관이 “현 세대의 가장 커다란 인도적 위기(Biggest Humanitarian emergency of our era)” 라고 평가할 정도이며, 인접 국가로 피신하는 난민들의 수용 문제가 국제적인 의제가 되어 있는 상황임.

### 3. 아일란 쿠르디의 죽음이 촉발한 국제적인 난민 수용 분위기 확산

- 시리아에 물리적으로 접한 국가들이 아닌 유럽 국가들의 경우 더블린 조약 등을 통해 난민 수용에 대한 책임분담을 표면적으로 피하면서, 국내경제, 여론의 동향 등을 고려하며 중동 발, 아프리카발 난민수용을 사실상 꺼리고 있었고, 시리아 난민들의 수용에 대한 검토도 심각성에도 불구하고 지지부진하였음.
- 그런데 2015년 9월 2일 시리아 국적 쿠르드계 난민 아동 아일란 쿠르디(Aylan Kurdi, 3세)의 주검이 터키의 한 휴양지 해변에 밀려와 엎드린 자세로 발견된 후 이를 촬영한 사진이 전세계에 충격을 가져다 줌.
- 이로 인해 최근 독일이 더블린 조약의 적용을 유보하고 타 유럽국가에 먼저 도착하여 난민 신청을 한 사람들까지 수용하겠다고(‘난민신청을 접수하겠다’는 의미이지 난민인정을 하겠다는 의미는 아님)고 밝히고, 영국도 일정 정도의 수용의사를 밝히고, 심지어 세계 제1의 난민재정착 수용국인 미국까지도 시리아 난민수용의 쿼터를 늘리라는 압력을 받는 등 기존의 국제사회의 책임분담 논의가 보다 실질화되고 있는 실정임.

## 한국내 시리아 난민의 현황 - 극히 낮은 난민인정처분과 대부분 난민불인정처분 후 인도적 체류허가

- 한국에도 시리아 국적 난민들이 존재함. 입국시기별 통계는 수집, 조사된 적이 없으나, 그 중 더 많은 수는 시리아 내전 발발 전(前)부터 사업, 유학 등을 이유로 한국 내에서 이미 체류하다가 내전으로 인해 돌아갈 수 없게 되어 한국에서 난민신청을 한 사람들로 파악되고 있으며, 내전 발발 후(後) 한국으로 피신하여 난민신청을 한 사람들도 시기에 따라 점차 늘어나고 있음.
- 난민? : 통상적으로 사회에서 쓰이는 ‘난민(難民)’은 ‘곤란함을 겪은 사람’ 정도로 풀이되어, 피난민으로 이해됨. 그러나 난민협약 및 난민법상 난민의 법률적 의미는 ‘본국 송환시 난민협약이 정한 사유와 관련하여 박해를 받을 합리적인 위험이 있는 사람’과 같은 것으로서 차이가 있음.
- 난민과 난민신청자? : ‘난민신청자(Asylum Seeker)’와 ‘난민(Refugee)’은 구별됨. 난민신청자의 난민신청을 난민협약 당국이 심사하는 난민인정절차를 거쳐 박해의 위험이 확인된 사람들을 ‘난민’이라고 부르며, 난민의지위에 관한 협약(이하 ‘난민협약’)과 2013년 7월 1일부터 선진적으로 시행된 난민협약의 국내 이행법률인 대한민국 난민법(이하 ‘난민법’)에 따라 합법적 체류, 사회권, 의료권, 교육권 등을 보장받게 됨.
- 그러나, 시리아 국적 난민신청자 중 대부분은 난민신청에도 불구하고 난민으로 거의 인정되지 않고 있는바, 협약상 요건을 갖춘 난민들도 불인정받곤 함
- 예컨대, 2015년 5월 31일까지의 통계를 살펴보면 국내의 713건의 시리아 난민신청자 중 3명만 난민으로 인정되어 약0.42%의 인정률을 보이고 있는바, 이는 전체 난민신청자 12,208명중 599명이 인정된 1994년~2014년까지의 역대 난민통계 인정률 약4.9% 보다도 10분의 1에 미치지 못하는 현저히 낮은 수치임(2015. 9. 6. 시점 법무부 자료 - 848명 신청, 641명 인도적 체류허가, 3명 난민인정. 여전히 난민인정률은 약0.35%에 그침).

[표1] 1994년 ~ 2015년 5월 31일 국내 시리아 국적 난민 통계

(단위 : 명)

국적	신청	인정	불인정		철회	심사중	
			인도적체류	불인정		1차심사	이의신청
시리아	713	3	577	8	73	51	1

자료 : 난민인권센터 행정정보공개청구결과



[표2] 1994년 ~ 2015년 7월 31일 국내 전체 난민신청 통계

(단위 : 명)

구분	신청	인정		불인정		철회	심사중	
		법무부 심사	행정 소송	인 도 적 체류	불인정		1차심사	이의 신청
1994~ 2015년	12,208	522	77	876	4684	1651	2,901	1,574

자료 : 법무부 의원실 제출자료(1994-2015. 7. 31. 통계)

- 713명 중 난민으로 인정된 3명 중 2명은 출입국관리사무소의 1차 심사단계에서 인정되었고, 1명은 법무부의 이의신청단계에서 인정되었음. 그 밖에 행정소송단계에서 난민인정을 받은 신청자는 한명도 없어서, 시리아 난민들이 한국에서 난민인정을 받기는 매우 어려운 실정임.
- 이는 2013년 유엔난민기구가 발표한 유엔난민기구와 세계국가들의 32%의 평균적인 난민인정률(RRR)(UNHCR, Statistical Yearbook 2013)은 물론이고, 국내외에서 비관을 받고 있는 한국의 낮은 5% 이하의 난민 인정률에도 전혀 미치지 못하는 상황이어서, 시리아 난민들에 대한 일응 국제사회에서 가장 인도적 지원의 필요성이 높은 난민 집단으로 주목을 받고 있는 것과 심각한 괴리가 있음.

## 현 정부의 시리아 난민에 대한 포괄적인 대책의 존부

- 현 정부가 국내외 공개적으로 시리아 난민들에 대한 포괄적인 대책을 공개한 적은 없으나 대체로 다음과 같은 정책 기조를 유지하고 있을 뿐 포괄적인 대책을 마련하지는 않고 있는 것으로 보임.

### 14. 국내에 도착한 난민들에게 원칙적으로 난민불인정처분 후 ‘내전이 종료할 때까지’ 인도적 체류허가

- 정책의사결정 단위와 그 내용이 명확히 공개되진 않은 상태나 법무부 출입국외국인정책본부는 2014년 5월부터 원칙적으로 시리아 국적 난민신청자들의 난민법 제5조에 따른 난민신청에 대해서 난민불인정결정 후 인도적 체류만을 허가하고 있음.
- 이에 신규로 도착한 시리아 국적 난민신청자들의 경우 인천공항 등 한국의 출입국항에 도착하면 특별한 사정이 없는 한 난민법 제6조의 출입국항 난민신청절차를 통과하여 입국이 허가되고, 이후 난민불인정결정 후 인도적 체류를 허가 받게 됨. 당국은 시리아 난민에 대한 인도적 체류허가 자체를 난민보호의 성과로 국제사회에서 홍보하고 있으나, 어차피 한국정도의 국제적 신인도가 있는 국가가 국내에 도착한 시리아 난민들을 현재 강제퇴거집행으로 송환하는 것은 불가능한 상황에서, ‘어차피 돌려보내지 못하는 상황’에 대해 이름만 붙인 것에 불과한 인도적 체류허가는 결코 난민보호의 성과로 포장할 수 없음.
- 인도적 체류허가? : 난민 협약상 보호는 어렵다고 판단되나 고문 등의 비인도적인 처우나 처벌 또는 그 밖의 상황으로 인하여 생명이나 신체의 자유 등을 현저히 침해당할 수 있다고 인정할 만한 사람이라고 판단되는 난민신청자들(난민법 제2조 제3호)에게 허가하는 체류지위(G-1-6). 당국은 고문방지협약등의 사유를 고려한 보충적 보호의 일종으로 설명하고 있으나, 사실상 대한민국 정부가 특정 난민신청자를 송환시키는 것이 부적절하고 실제로 송환하기 어렵다고 판단되는 사례들(주로, 내전)에 대해 임의로 허가함.
- 과연 한국의 인도적 체류허가는 보충적 보호(Complementary Protection)에 해당하는가? : 박해의 위협이 있는 곳으로 돌려보내면 안된다는 의미 뿐 아니라, 정착, 통합에 관한 권리까지 포괄하는 의미의 난민보호는 박해의 양상이 다변화되고 있는 현재 상황 속에서 세계대전 직후에 만들어진 1951년 난민협약만으로 충분히 달성되기 어려운바, 이에 난민협약과 별도로 CAT, ICCPR, EU directive, ECHR 등과 같은 국제규범의 해석에 근거하여 난민협약상 난민의 권리에 준(俊)하는 권리를 부여하여 운영되는 제도들을 보충적 보호라고 함. 한국의 인도적 체류허가는 기준이 불명확하고 당국의 재량에만 의존된 점, 아무런 권리가 없어 ‘보호’라고 볼 수 없는 점 - 예컨대, 시리아 난민신청자들을 강제송환하는 것은 현실

적으로 불가능한 상황인데, 현재는 단지 그와 같은 상황을 인도적 체류허가라는 지위로 불가피하게 승인한 것일 뿐임 - 에 비추어보면 결코 보충적 보호라고 볼 수 없음.

## 15. 추가적인 시리아 난민 유입 억제에 초점

- 그러나 한편, 당국은 사유를 불문하고 해외에 있는 시리아 국적자들에 대해서 원칙적으로 추가적인 비자발급을 하지 않는 등(예: 주 터키 한국대사관) 다양한 방법을 통해 시리아 난민들의 한국도착을 봉쇄하고 있음. 이에 해외에 있는 시리아 난민들의 경우 이미 국내에 체류하고 있는 난민들의 가족 등 특수한 고려가 필요한 사람들의 여부를 불문하고 통상적인 방법으로 비자를 받아 한국으로 피신하기가 어려운 실정임.

## 3. 국내외에 시리아 난민들에 대한 인도적 의무를 다하고 있다고 표시

- 한편, 국제 사회에는 대통령이 2014년 9월 24일 제69차 유엔총회 기조연설에서 ‘이라크와 시리아에서 새로운 형태의 인도적 참사를 목격하고 있고, 대한민국은 이와 같은 인도적 참사 예방을 위한 유엔의 노력에 동참하고 있다’ 고 밝히는 등, 시리아 난민들에 대한 인도적 체류허가, 일부 국외 시리아 난민캠프에 대한 재정 지원 등을 기초로 충분한 보호를 제공하고 있다는 태도를 취함.
- 그러나, 실제로 인도적 체류허가는 구체적인 권리가 부여되는 것이 전혀 아니고 시리아 국적 난민신청자들을 시리아로 송환하는 것 자체로 심각한 국제적 비난을 받을 수 있는 상황에서, 잠정적으로 송환하지 않는다는 당연한 정책 자체가 어떤 인도적 보호를 하고 있는 것으로는 볼 수 없는 문제가 있음.
- 낮은 난민인정률에 대한 비판이 쇄도하자, 당국은 최근 총난민신청자 중 난민인정자를 계산하는 개념인 ‘난민인정률’ 이 아닌, 총난민신청자 중 ‘난민인정자에 인도적 체류허가자’ 까지 포함시켜 계산하는 개념인 ‘보호률’ 이라는 새로운 개념을 도입하여 1994년 이후 지금까지 한국의 역대 난민보호률이 18.1%(12,208명 중 522명+876명)에 이른다며 통계를 분식(粉飾)하고 있음.

## 4. 재정착난민제도의 대상으로 시리아 난민 미고려

- 유엔난민기구의 난민문제 중국적 해결방안 3가지 중 하나인 난민재정착제도에 관해, 당국은 난민법의 시행으로 규범적 근거가 생긴 이후 재정착희망난민제도(난민법 제24조)의 시범적인 시행을 2015년 연내 목표로 추진 중이나 미얀마 캠프 소재 난민을 일본의 파일럿 프로젝트의 선례를 따라 연간30명 이내에서 수용코자 하고, 시리아 난민의 경우 고려하지 않

음(법무부 2015. 4. 23.자 배포 보도자료)

- 재정착난민제도(Resettlement)? : 소위 유엔난민기구로부터 인정을 받은 해외 난민캠프에 임시체류중인 협약난민들 중 일부를 선발하여 국제적인 책임분담 차원에서 정부주도로 국내에 데려와 사회통합을 시켜 정착케 하는 제도로서, 2014년 한해동안 전세계에서 26개국이 약 15만명의 난민을 자국에 재정착시킴. 2014년 기준 미국 48,911명(1위), 캐나다 7,233명(2위), 호주 6,162명(3위)가 재정착난민을 많이 수용하고 있는 국가들임.
- 유엔난민기구는 재정착 난민추천 대상으로 2014년에만 21,154명의 시리아 난민들의 명단을 제출하는 등 각국에 시리아 난민 재정착에 관한 협력을 강하게 요청하고 있음. 실제로 아일란 쿠르디 사건 이후 테러의 위험등을 이유로 시리아 난민재정착을 꺼려오던 제1위 재정착난민수용국인 미국마저 강한 압박을 받고 있고, 제2위인 캐나다가 1만명의 시리아 난민 재정착 계획을 3년에 걸쳐 추진하려던 것을 2016년 9월까지로 대폭 앞당기기로 하였고, 3위인 호주가 기존의 2015. 7.~2016. 6. 회계연도의 최대1만3,750명 재정착 계획에 더하여 시리아와 이라크의 난민을 1만2,000명을 수용하도록 밝혔고, 심지어 일본에서도 아베정부에 대해 시리아 난민 재정착에 대한 촉구가 각계에서 일어나고 있는 상황임. 이처럼 유럽내의 책임분담 문제 뿐 아닌, 비(非)유럽 국가들도 국가간 어떻게 책임분담을 할 것인지를 논하고 있는 국제사회의 분위기와 한국은 동떨어져 있음.

## [대책1] 시리아 난민에 대한 심사의 문제 개선 및 기존의 인도적 체류자 전면 재심사

- 시리아 난민에 대한 첫 번째 문제는 난민임에도 난민으로 인정하지 않고 인도적 체류만 허가하는 방법을 통해 제대로된 보호를 제공하지 않고 있는 것으로서, 신규 난민신청자들에게 대한, 그리고 기존에 인도적 체류를 받은 난민들의 재신청에 대한 정상적인 심사를 통해 보다 다수의 시리아 난민들을 난민으로 인정하여 보호하는 것이 필요하며, 일부 개정입법도 요구됨.

### 1. 협약상 난민을 형식적 심사 후 난민으로 불인정한 후 인도적 체류허가

- 시리아 국적 난민신청자들 중에는 난민협약과 난민법상 난민에 해당하여 대한민국 정부가 협약국으로서 그에 상응하는 권리를 부여해야 하는 경우가 다양하게 존재함.
- 예컨대, 유엔난민기구는 시리아의 국가정황정보(Country of Origin Information)를 기초로 1) 시리아 정부에 의해 반정부행위자로 인식된 자, 2)시리아 정부의 지원을 받는 자로 인식된 자, 3) 무장집단과 쿠르드 무장집단등에 대해 반대하는 자로 인식된자, 4) 기자, 의사, 학자, 예술가, 인권활동가 등을 비롯한 전문가 집단, 5) 순니, 알라위, 시아, 기독교인, 이스마일, 드루즈 등의 종파단체의 구성원, 6) 쿠르드족과 기타 소수종족, 7) 팔레스타인 난민, 8) 성착취의 대상이 될 가능성이 있는 여성과 소녀들, 9) 소년병 강제징집, 교육거부, 폭력의 대상이 될 가능성이 있는 아동들, 10) 성소수자들, 11) 인신매매피해자들과 같은 특성을 지닌 시리아 난민들에 대해 난민협약상 보호를 제공해야할 것으로 판단(International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II)하고 있음.
- 그러나 시리아 난민신청자들에게 ‘난민불인정 결정 후 인도적 체류허가’ 를 하는 정책이 시행된 이후 실제로 일선 난민인정심사과정에서는 어차피 결론이 정해져있다는 판단 하에, 개별적인 특성을 고려하는 구체적이고 실질적인 ‘박해의 위험’ 에 대한 면밀한 심사가 전혀 이루어지지 않고 있으며, 이에 실제로는 난민임에도 난민으로 인정받지 못하는 사례가 속출하고 있는데도, 당국은 현재도 공식적으로 ‘전쟁난민은 난민 협약상 난민이 아니다’ 라며 잘못된 심사가 없다는 태도를 취하고 있음.
- 실제로 국내에서도 현재 인정된 3명의 시리아 난민중 1명은 출입국관리사무소에서 난민불인정결정을 하였으나, 이후 변호사들의 조력으로 이의신청단계에서 다시 심의를 해본 결과 난민으로 인정된 사례인바, 시리아 난민신청자들의 전수(全數)를 재심사할 경우 난민으로 인정되는 보호를 제공해야할 사람들이 훨씬 많은 것으로 예상됨.
- 따라서 시리아 난민들의 재정착(Resettlement)정책까지 새롭게 고려해야하는 현재의 위급한

상황을 고려할 때, 기존의 인도적 체류지위를 받은 시리아 난민들에 대해 정책적으로 전면적인 재심사를 단기적으로 시행할 필요가 있거나, 법적안정성을 위해 어려울 경우, 시리아 난민들에 대해 예외적으로 이의신청 기간인 30일을 한시적으로 대폭 늘려 신청을 받아 재심사할 필요가 있음.

## 2. 통상적인 난민인정심사 과정의 문제 등

- 이와 같은 문제는, 시리아 난민들에게 일반적으로 인도적 체류를 허가해 주는 정책과 더불어, 구조적으로 낮은 난민인정률을 보일 수 밖에 없게 하여 정책적 개선이 시급하게 요구되는 통상적인 난민인정심사 과정의 문제(예를 들어, 1) 난민인정심사를 출입국관리의 관점에서 이해하는 법무부에서 시행하는 문제, 2) 대부분의 난민신청자를 체류기간 연장목적의 남용적 난민신청자로 간주하는 시각의 문제, 3) 부족한 난민심사관의 수와 난민협약에 관한 전문성 함양을 위한 교육의 부존재, 4) 난민인정심사 과정에서의 난민신청자의 절차적 권리의 미흡한 보장, 5) 구성적인 질문이 아닌 단답이 유도되는 열거식 질문을 통해 난민사유의 존부가 아닌, 거짓말의 존부를 찾아내기 위해 이뤄지는 심사과정의 문제)도 당연히 영향을 미치고 있음.
- 또한, 이와 더불어 대부분 아랍어만 구사할 수 있는 시리아 난민들에 대한 특수한 문제로, 1) 당국이 전문적인 아랍어 통역을 구하기 어려워 충실한 심사가 어려운 점, 2) 난민으로 불인정한 후 이를 30일 내에 이의신청의 방법으로, 90일 내에 행정소송의 방법으로 다룰 수 있다는 사실과, 왜 난민으로 인정하지 않았는지 사유를 명기한 난민불인정결정서가 한국어와 영어로만 기재되고 아무런 설명이 없어, 대다수의 난민들이 자신이 왜 불인정되었는지, 어떤 방법으로 불복할 수 있는지를 이해하지 못한 채 제소기간이 도과하는 사례가 속출하고 있는 점 등도 문제임.
- 현재, 위 쟁점에 관한 법안으로 1) 새정치민주연합의 원혜영 의원이 11인의 여야의원들과 함께 발의한 난민법 일부 개정안(2015년 6월 18일, 의안번호 15648)이 출입국항에서 하는 난민신청절차의 절차적 개선안과, 난민 면접시 자료를 참고하여 진술하는 것을 방해하지 않을 의무등의 내용을, 2) 새누리당 홍일표 의원이 대표로 13인의 여야의원들이 함께 발의한 난민법 일부개정안(2015년 6월 18일, 의안번호 15649)이 난민면접과정의 녹화 및 녹음과 관련된 절차적 권리보장, 당국의 위법하게 수집한 증거의 사용배제, 불인정결정통지서의 통번역의무 등을 다루어, 시리아 난민들에 대한 정상적인 심사를 위해 각 법안의 통과가 긴요할 것으로 보임.

## [대책2] 준(準)난민인 인도적 체류허가를 받은 시리아 난민의 처우 문제 개선

- 난민에 대한 두 번째 문제는, 난민으로 인정받지 못한(실제로 앞으로도 100%의 시리아 난민신청자가 난민으로 인정받기는 어려울 수 있고, 이미 기존에 이미 당국의 형식적 심사에 따라 인도적 체류를 받은 난민신청자들은 다시 난민으로 인정받기가 매우 어려움), 정부에 의해 강제송환이 금지되는 지위(난민법 제3조)를 가진 자들로서, 사실상 난민에 해당하는 외국인들에게 부여한 인도적 체류허가의 미흡한 처우보장을 시급히 개선해야하는 것임.
- 특히, 이와 같은 인도적 체류허가자의 처우보장문제는 최근 2년 동안 시리아 난민신청자들에 대한 대거 인도적 체류지위 부여로 실질적으로 인도적 체류허가자가 876명(2015년 7월 31일 기준)으로 단기간에 급속도로 증가하여, 한국이 난민협약을 비준한 이래 20여년동안 인정한 난민이 총 599명(2015년 7월 31일 기준)인 것보다 더욱 많아 오히려 난민의 처우보장보다, 보호필요성이 난민과 사실상 크게 다를 바 없는 인도적 체류자의 처우보장이 더욱 시급해진 점, 그들의 대부분이 사실상 난민으로서 보호를 받았어야 했을 시리아 난민들인 점이란 사실에 의해 더욱 중요해진 것으로서, 대한민국 정부가 인도적인 관점(Humanitarian)에서 체류를 허용하였다고 하고 심지어 ‘보호율’이란 개념을 도입하여 인도적 체류자도 보호하고 있다는 정부의 설명과 배치되게 그들은 사실 도무지 인도적으로 생존이 불가능한 역설적인 점. 한편, 영구 정착이 전제된 시리아 난민들이 한국 사회에서 지금처럼 극단적으로 소외된 계층으로 존재할 때 향후 사회안전망을 이탈한 잠재적 불안을 크게 촉발할 수도 있는 상황이며, 이는 결국 국민들이 부담할 사회적 비용인 점도 고려할 때, 장기적 전망 없이 설계, 이행되고 있는 권리박탈적인 현제도는 신속한 정비가 필요함.
- 결국 난민협약의 기준을 고려하여 더 많은 수의 시리아 난민들을 대부분 난민으로 인정하여 보호하는 것이 가장 바람직할 것이나, 당국으로서는 1) 기존의 심사결과를 뒤집기 어려운 문제, 2) 난민협약의 기준이 협소하여 모든 보호 필요성이 있는 난민들을 포괄하기 어려운 문제등도 있으므로, 현실적으로는 인도적 체류자의 지위를 대폭 상향하는 쪽으로 보호 개선하는 정책도 고려해볼 수 있을 것임.

### 1. 임시적 성격의 기타비자(G-1-6)의 부여

- 인도적 체류허가자들은 사실상 영구적인 체류자격을 가진 것이 다름없음에도 난민과 달리 임시적인 체류자격만을 소지한 것으로 전제되어, 실질에 맞지 않는 불이익을 다양한 경로에서 받고 있음. 실무상 인도적 체류허가의 자격은 난민불인정결정서에 ‘난민으로 불인정하나 내전이 종료할 때까지 인도적으로 체류를 허가한다’라고 기재하여 교부받음으로서 득하고, 이를 이용하면 1년을 기한으로 하는 기타 비자인(G-1-6)을 부여받을 수 있고, 1년

단위로 이를 연장함.

- 그러나 G-1비자는 통상적인 비자가 아니라, 송환이 불가피하나 산재청구, 체불입금 소송, 치료등의 목적, 난민신청 후 심사 미종료 등으로 임시적인 체류가 불가피한 경우, 3개월 정도의 단기간의 체류를 예정한 외국인들에게 부여되는 것으로서, 사실상 난민협약상 난민보호의 공백을 메우기 위해 부여하는 것으로 사실상 난민에 준하는 보호가 개념상 필요할 외국인일 뿐 아니라, 장기간의 체류가 부득이하게 예정되어 있는 인도적 체류허가자에게는 걸맞지 않은 것임.
- 이로 인해, 인도적 체류허가자도 가지번호는 G-1-6로 되어 있으나, 통상적인 G-1 비자 소지 외국인들과 다를 바 없이 제도상 취급되어 아무런 사회보장적 보호를 받지 못하고, 실제 취업 과정에서도 사업주들이 G-1비자의 의미를 이해하지 못하여 사실상으로도 취업제한을 받는 등의 문제가 잇따르고 있음.
- 이에, 난민불인정이 되었으나 인도적 체류를 허가 받은 사람으로서 난민에 준하는 외국인의 경우에는 F 타입의 비자를 신설하여 부여하는 것이 필요하고, 만약 당국이 위와 같이 난민에 준하는 사람이 아니나 인도적으로 임시체류를 허가하는 재량영역을 확보할 필요가 있을 경우, 인도적 체류허가자격을 그와 같이 두 종류로 이원화하는 것도 정책방안이 될 수 있음.

## 2. 취업가능 분야 제한

- 인도적 체류자들은 난민과 달리 단순 노무직이나 일용직 외의 직장을 가지고 한국에서 살아갈 수가 없음.
- 현행 난민법상 준(準)난민인 인도적 체류허가자에 대해서 규정한 것은 난민과 함께 강제송환을 금지하는 대상이 되는 것(난민법 제3조)과, “법무부장관은 인도적체류자에 대하여 취업활동허가를 할 수 있다” (난민법 제39조)라는 조항 뿐임.
- 사실, 취업허가(Work Permit)는 외국인에 의한 국내 노동시장 교란 방지라는 출입국관리의 목적 하에서 이루어지는 것으로서, 아무런 생계지원이 없는 인도적체류허가자들에게 종교 단체의 선의에만 기대거나, 생존을 포기할 것을 기대하지 않는 한 당연한 것임.
- 그러나 별도의 취업허가가 필요하지 않은 난민인정자(F-2)와 달리 인도적 체류허가자에게는 사실상 취업영역이 극히 제한됨.
- 당국은 ‘사행 행위 등 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 행위를 하는 경우, 공공의 이익이나 국내 취업질서 등의 유지를 위하여 그 취업을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우’ [법무부 외국인 매뉴얼(체류)]가 아니면 원칙적으로 취업을 허가된다고 하고 있으나, 실무상 전문적인 자격을 요하는 다른 비자타입으로 취업을 예상되는 직종들에 대해서는 취업



을 허가하지 않아왔음.

- 다만, 최근엔 포괄적인 의미의 근무를 원하는 직종에 관한 자격을 갖춘 경우 ‘체류자격 외 활동허가’ 를 1년 단위로 허가하고 근무처를 옮길 때에 근무처 변경신고만 하면 되도록 하여 포괄적 취업허가에 준(俊)하는 허가를 하고 있는 것으로 설명하고 있으나, 난민인정자와 같이 ‘자격인정’ 에 대한 근거(난민법 제36조)가 없어서 본국에서 취득한 자격을 원용할 근거가 없으므로 결국 언어, 문화, 사회의 장벽을 넘어 새로운 자격을 모두 취득하지 않고서는 여전히 단순노무를 벗어나기 어렵고, 이에 대부분의 시리아 난민들은 공장 등지에서만 일하고 있음.
- 인도적 체류허가자들에게 취업허가 제도 자체는 유지하더라도, 난민에 준하여 포괄적인 형태의 사전적인 취업허가 뿐만이 아닌 자격인정인정의 근거를 난민법에 명기 하도록 정책개선을 할 필요가 있음.

### 3. 지역건강보험 가입 자격 부존재

- 인도적 체류허가자들인 난민들은 실제로 직장에서 근무를 하더라도 직장건강보험을 포함한 4대보험의 혜택을 ‘사실상’ 받지 못하는 경우가 대부분이며, 근로를 하지 못하는 자들도 고려하면 지역건강보험가입자격의 부여가 필수적임. 그러나 난민과 달리 지역건강보험가입 자격이 없음으로 인해 높은 의료비용을 감히 부담하지 않고서는 의료서비스를 이용할 수가 없음.
- 예컨대, 단순한 검진 외의 치료를 받기가 거의 불가능한 상황임(예를 들어, 여성 시리아 난민이 단순 출산(出産)을 하고자 하여도 외국인을 대상으로 하는 무료병원을 찾지 않는 한 150여만원의 비용을 부담해야하는 상황임).
- 이는 현행 건강보험법 시행규칙 별표9에서 지역건강보험의 가입자격이 있는 외국인을 열거하고 있는데, 임시 체류자격인 G-1이 포함되어 있지 않음으로 인해 발생한 문제임.

[표3] 지역건강보험가입자격 부여와 관련된 종전의 정책논의

의견표시	2013. 11. 29. 국가인권위원회(사건번호 13-진정-0026800) 인도적 체류자의 지역건강보험 가입제한에 대한 정책개선 권고	2015. 1. 26. 보건복지부장관(보험정책과-496) 정책개선 권고사항 불이행 사유 통지
이유	“건강보험제도는 공적부조의 성격과 다르게 보험원리에 의거 의료서비스를 제공하는 사회보장제도의 하나임. 우리 나라에 장기간 거주하는 인도적 체류자가 높은 의료비의 부담으로 적절한 건강관리를 받지 못한다면, 이는 인도적 보호라는 인도적 체류제도의 취지에도 부합하지 않음”	“인도적 체류자는 국내 거주 및 경제활동 목적이 아닌 생명과 신체의 자유를 특별히 보호하기 위한 목적으로 체류를 허가한 것이므로, 가입자의 보험료를 통해 마련된 재원으로 운영되는 건강보험제도의 근본 취지를 고려할 때 건강보험 적용은 적합하지 않음

- 위 쟁점과 관련하여 시리아 난민들의 급증으로 인도적 체류허가자가 늘어나기 이전에도 이미 국가인권위원회는 한 진정사건에 대해 2014년에 다음과 같은 이유로 보건복지부장관에게 지역건강보험가입자격의 부여를 권고하였으나 보건복지부장관은 2015년 이에 대한 불수용의견을 밝혔으나, 장기 체류가 불가피한 인도적 체류자의 개념과 인정취지에 대해서 심각한 오해를 드러냄.
- 현재, 위 쟁점에 관한 법안으로 1) 새정치민주연합의 홍익표의원이 대표로 10인의 의원들이 함께 발의한 난민법 일부개정안(2015년 5월 22일, 의안번호 15234)이 난민인정자의 권리 중 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장에 관한 조항을 인도적체류허가자에게도 준용하는 내용, 2) 새정치민주연합의 원혜영 의원이 11인의 여야의원들과 함께 발의한 난민법 일부 개정안(2015년 6월 18일, 의안번호 15648)이 인도적 체류허가자에 대해 난민불인정결정서 외에 독립된 인도적체류지위 증명서 발급 의무와, 지역건강보험가입자격의 부여와 같은 내용을 담고 있는바, 시리아 난민들에 대한 건강권 측면의 처우보장을 위해 통과가 필요할 것으로 보임.

#### 4. 가족결합원칙의 현실적 장벽

- 인도적체류허가를 받은 난민들은 난민인정자와 달리 가족결합원칙(Principle of Family Reunion)의 혜택을 받지 못하고 있는데, 내전(內戰)과정에서 가족이 전세계로 흩어진 시리아 난민들이 국내에서 가장 애타게 기다리는 것이 바로 외국에 있는 가족을 한국에 데려오는 것임.
- 가족결합원칙 ? : 가족 구성원 중 일부가 난민으로 인정되었을 경우 가족 구성원의 재결합을 위한 수단과 편의를 제공할 것을 의미하는 것으로 주로 배우자와 미성년자녀에 한해 인정. 1951년 난민협약 전권회의 최종문서, 세계인권선언 16조 제3항 등의 근거하고 있으며, 현행 난민법은 “법무부장관은 난민인정자의 배우자 또는 미성년자인 자녀가 입국을 신청하는 경우 ‘출입국관리법’ 제11조에 해당하는 경우가 아니면 입국을 허가하여야 한다” (난민법 제37조 제1항)라고 하여 근거를 두고 있고, 실무상 난민인정자의 배우자와 미성년자녀에게는 간소한 난민인정절차를 통해 곧장 난민인정을 하고 있음.
- 국내에 인도적 체류허가를 받고 체류 중인 시리아 난민들의 가족들은 대체로 터키 나 인접 국가의 난민캠프 등에서 생활하고 있는 경우가 많은데, 1) 시리아에서 육로(陸路)를 통해 급히 피신하면서 여권이 없는 경우가 많고, 2) 여권이 설령 있는 예외적인 경우라 하더라도 한국정부가 현재 원칙적으로 시리아 국적자에 대한 비자를 발급하지 않고 있어 한국행 비행을 탑승하는 것이 사실상 불가능하여, 가족들이 떨어져 있게 되는 상황이며, 어떻게든 인천공항까지 도착을 해야 가족이 입국 후 인도적 체류허가를 받아 함께 거주할 수 있게

되는 것인데, 한국정부는 가족 여부를 불문하고 이를 막고 있는 상황임.

[표4] 가족결합원칙의 실질적 보장과 관련한 권리등에 대한 난민인정자와 시리아 인도적체류자의 비교

	난민인정자의 경우	시리아 인도적체류자의 경우
A. 본인에 대한 여행 증명서 발급	출입국관리법 제76조의5 : 대한민국 출국하여 타국의 가족을 만날 수 있음	없음 : 시리아 여권기간 만료시 시리아 외 타국으로 갈 수 없음
B. 가족에 대한 비자 부여	가족관계만 확인되면 가족결합원칙에 따라 법무부 당국의 협조로 비자발급에 일정한 편의가 제공	가족관계를 불문하고 비자발급을 하지 않음
C. 가족에 대한 여행 증명서 발급	없음 :본국 여권이 없는 경우, 위조여권등을 이용하지 않는 한 출국하여 한국으로 올 수 없음	없음 :좌동
D. 한국에서 가족에게 부여되는 체류자격	난민(F-2) : 가족결합원칙에 따라 신속한 심사 후 당연지위부여	인도적체류(G-1-6) : 시리아 국적자라는 사실에 따라 라인도적 체류허가

- 현행 법제에서 난민인정자에 대해 한국은 비록 시간이 걸리긴 하지만 B. 가족에 대한 비자 부여를 하고 있으나, 사실상 보호필요성이 동일한 준(準)난민인 인도적 체류자에게는 비자를 부여하지 않고 있는바, 제한적으로 현재 한국에서 인도적 체류허가를 받은자의 배우자와 가족에게만이라도 비자를 부여하는 것을 인도적 관점에서 정책적으로 시행하는 것이 시급함.
- 한편, 난민인정자와 인도적체류자를 불문하고, 가족결합원칙에 따라 어차피 한국에서 난민으로 인정하여 차후에 여행증명서도 발급해줄 것이 명백할 경우, 브로커를 통해 위조여권을 만들어 한국으로 오게끔 방치하지 말고, 재외 공관에서 가족관계를 확인하고, 본국의 난민인정여부를 확인한 후 제한적인 여행증명서를 발급하여 제3국을 출국하여 한국으로 오게끔 도울 수 있는바, 이는 인도적 체류자에 있어서도 마찬가지로 가능한 정책임.
- 예를 들어, 독일의 경우 여권이 없는 가족을 위해 심사를 거쳐 해외공관에서 단회용 여행 증명서를 발급하고 있고, 영국 Home Office의 경우 난민인정자, 인도적 체류자의 배우자와 미성년자에 대해 일정 요건을 만족시킬 경우 제3국에서 가족결합비자(Family Reunion)를 신청할 수 있고, 여권을 도무지 제출할 수 없는 사정이 인정되는 경우 대사관의 재량에 따라 가족결합비자가 부착된 Uniform Format Form도 발급할 수 있고, 스웨덴 Migration Agency의 경우도 시리아 난민에게 가족결합으로 체류(Swedish Residence Permit)를 신청시 가족관계가 입증되어 체류허가를 받은 이후 자국여권발급이 불가능하면 스웨덴 여권을 발급하고 있음..
- 이에, 난민 및 망명자를 위한 유럽이사회(ECRE; European Council on Refugees on Exiles)는 EU 국가들에게, 가족관계증명서 마저 제출키 어려운 시리아의 특수한 사정을 고려하여 가족결합의 기준을 완화할 것과, 시리아 난민들의 가족에 대한 가족결합비자, 비자가 부착된 특정한 증명서 등으로 편의를 제공할 것을 권고하고 있음[Information Note on Syrian

Asylum Seekers and Refugees in Europe(2013)].

- 한편, 한국정부도 재정착희망난민의 경우 유엔난민기구로부터 난민인정을 받은 경우 외교부와 협의, 여행증명서를 현지 교부하는 것도 정책적으로 검토하였는바(법무부 난민과 보도자료 2014. 10. 29.자), 이처럼 시리아 난민의 가족에 대한 가족결합비자의 부여 및 출국을 보장할 단회의 여행증명서 발급 정책은 정책적으로 가능할 뿐 아니라, 시행에 대한 비교법적, 인도적 근거도 충분함.

## 5. 사회권, 교육권 미보장의 문제

- 인도적 체류허가를 받은 난민의 경우 난민인정자들과 달리 기초생활수급권자의 자격근거(난민법 제32조), 국민과 동일한 초등교육, 중등교육 및 필요한 교육의 지원가능근거(난민법 제33조), 본국에서의 학력 및 자격인정의 근거(난민법 제35조 제36조)등이 없어서, 사회보장이 전혀 없고, 모든 것의 기초인 교육을 아동과 성인 불문하고 받을 수 있는 근거가 없어 한국에서 장기적인 삶을 전혀 설계할 수 없는 상황임.
- 현재, 위 쟁점에 관한 법안으로 새정치민주연합의 홍익표의원이 대표로 10인의 의원들이 함께 발의한 난민법 일부개정안(2015년 5월 22일, 의안번호 15234)이 난민인정자의 권리 중 사회보장, 기초생활보장, 교육의 보장에 관한 조항을 인도적체류허가자에게도 준용하는 내용으로서 통과가 긴요함.

### [대책3] 재정착희망난민제도를 통한 시리아 난민의 재정착 수용

---

- 국내에 이미 체류하고 있거나, 향후 자발적으로 도착할 난민들에 대한 보호대책외에, ‘난민들을 한국 정부가 적극적으로 데려와서 보호하는 재정착제도(Resettlement)에 역시 적극 이를 검토하여 시행할 필요가 있음. 다만 ‘자국민도 돕지 않는 판에 왜 난민인가’와 같은 주장으로 분출 될 수 있는 일부 국민적 정서가 있을 수 있으나, 시리아 난민보호 필요의 시급성과, 국가가 인간을 적극적으로 보호하는 행위에 대한 지원은 결국 장기적으로 국민의 인권보호 수준 상향의 형태로 함께 돌아올 것임을 적극 설명하여 대응할 필요가 있음.
- 이때 1) 기존의 인도적 체류지위를 부여받은 시리아 난민들과 재정착 난민들과의 형평성 문제, 2) 재정착제도에 관한 근본적인 비판 뿐 아니라 아직 시행조차 되지 않은 국내의 파일럿 형태의 프로그램을 고려할 때 준비가 충분치 않다는 비판에서 읽을 수 있는 미완결된 현행 제도 등의 문제가 대두될 수 있음.
- 위와 같은 문제 제기는, 공평한 처우개선을 위해 재정착난민제도를 통해 보호할 시리아 난민들의 대상선정은 유엔난민기구의 추천을 적극 반영하여 시급한 보호필요성을 기준으로 삼되, 차제에 앞에서 논한 바대로 그와 유사한 기준에 포함될 수 있는 기존의 국내 인도적 체류 지위 부여 시리아 난민들에 대해서도 일괄적인 재심사를 통해 난민지위를 부여할 것까지 함께 고려하면 해결할 수 있으며, 현재 구체적으로 검토시행중인 30명의 미얀마 난민 재정착과 더불어 현재의 제도준비수준을 고려하여 다수(多收)를 대상으로 하는 시행은 어렵더라도 30명 동수(同數) 또는 현행 규모를 크게 벗어나지 않는 선의 추가적인 수용은 얼마든지 이행할 수 있음.
- 만약 이처럼 당국이 시범단계에서부터 규모와 무관하게 시리아 난민들 재정착계획을 발표, 이행할 경우 실질적인 보호는 물론이거니와, 이에 대해 아무런 입장을 밝힌 나라가 없는 아시아권에서 난민수용국가들을 향해 시리아 난민 보호에 관한 새로운 동력까지 강하게 불러일으킬 수 있을 것임.

## 참고문헌 Reference

---

- 국가인권위원회(2013) “인도적 체류자의 지역건강보험 가입제한 정책개선”
- 법무부(2010) “한국 체류 난민 등의 실태조사 및 사회적 처우 개선을 위한 정책 방안”
- 법무부(2015) “외국인을 위한 매뉴얼(체류), 외국인을 위한 매뉴얼(사증)”
- 법무부 보도자료(2015.4.23.), “외국인정책, 경제활성화 지원과 저출산.고령화에 집중 대응 - 외국인정책위원회, 2015년 외국인정책 시행계획 확정 - 2015년 상반기까지 이민자 도입규모 및 우선순위 심의 확정 - ”
- 난민 및 망명자를 위한 유럽이사회(2013), “Information Note on Syrian Asylum Seekers and Refugees in Europe”
- 유엔난민기구(2013.10.22.) “International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II”
- 난민인권센터, “국내난민현황(2015. 5. 31)” (<http://www.nancen.org/1402>, 2015. 9. 13. 최종 접속)
- 유엔난민기구, “Syria Regional Refugee Response - Inter-agency Information Sharing Portal” (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 2015. 9. 13. 최종접속)
- 유엔난민기구, “RESETTLEMENT FACT SHEET 2014” (<http://www.unhcr.org/524c31a09.pdf>)
- NPR뉴스(2014.8.29.) “U.N.: Syrian Refugee Crisis Is 'Biggest Humanitarian Emergency Of Our Era'”
- 영국정부, “Settlement: refugee or humanitarian protection”, (<http://www.gov.uk/settlement-refugee-or-humanitarian-protection/family-reunion> 2015. 9. 13. 최종접속)
- 스웨덴, “Frequently asked questions regarding family reunification” (<http://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Moving-to-someone-in-Sweden/Syria/Information-for-Syrians/Frequently-asked-questions-regarding-family-reunification.html> 2015. 9. 13. 최종접속)

---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-06

한국내 시리아 난민 수용의 제문제 - 현황, 심사, 처우에 관하여

발행일 2015. 10. 08

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: themirae.org

페이스북: www.facebook.com/themirae

블로그: blog.daum.net/themirae2030

---

## 정부의 ‘제2차 국제개발협력 기본계획 (2016-2020)’ 수립에 대한 한국 시민사회의 10대 정책 제언

한재광  
ODA Watch 사무총장  
국제개발협력시민사회포럼(KoFID) 운영위원



## 요약

---

- 2015년은 정부의 공식적인 국제개발협력 정책문서인 제1차 국제개발협력 기본계획(2011~2015)이 종료되고 제2차 기본계획이 수립되는 중요한 시점임.
- 국제적으로도 국제개발협력 패러다임이 전환되는 시기임. 2000년 제정되어 국제사회의 개발목표로 역할을 해온 ‘새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)’가 만료되고 UN은 9월말 새로운 개발목표인 ‘지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)’를 채택함.
- 이러한 국내외 환경변화 가운데 국내외 30개의 국제개발NGO 및 시민사회단체로 구성된 ‘국제개발협력시민사회포럼(Korea Civil Society Forum on International Development Cooperation, KoFID)’은 정부가 11월 발표 예정인 ‘제2차 국제개발협력 기본계획’이 한국 국제개발협력 문제점에 대한 개선방안을 제시함. 아래와 같이 「제2차 국제개발협력 기본계획」 수립에 대한 시민사회의 10대 정책을 제언함.
  - 「제2차 국제개발협력기본계획」 수립에 대한 시민사회의 10대 제언
  - 1. (기본방향) 2차 국제개발협력 기본계획의 기본정신과 비전, 목적 등 기본방향에 지속가능발전목표(SDGs)를 반영하여야 한다.
  - 2. (재원) 2030년까지 ODA 규모를 UN 권고수준인 GNI 대비 0.7%에 이르도록 2020년 까지 0.3%로 확대해야 한다.
  - 3. (배분) 협력대상국의 부채 규모에 따라 유상원조 집행을 신중히 하고 무상원조 비중을 단계적으로 상향조정 해야 한다.
  - 4. (통합) 분절화 극복을 위하여 개별부처가 시행하는 무상원조를 통합하고 유무상 재외공관 통합(One-roof) 시스템을 활성화하며, 나아가 유·무상 통합 원조기구로 ‘(가칭)국제개발부(청) 설치’ 방안을 마련해야 한다.
  - 5. (비구속화) 비구속성 원조를 DAC 평균 수준인 90%까지 확대하기 위한 로드맵을 제시해야 한다.
  - 6. (투명성) 국제원조투명성이니셔티브(IATI) 가입국으로서 정보공개 기준을 충실히 이행하고 통합정보관리 시스템을 구축하여 민간의 ODA 정보 접근과 활용을 보장해야 한다.
  - 7. (인도적 지원) 재난 및 분쟁 예방과 평화구축을 포함하는 포괄적 인도적 지원 정책을 수립하고 예산을 전체 ODA의 6%로 확대하는 중장기 로드맵을 수립해야 한다.
  - 8. (사업방식) 협력대상국의 부문별 사업에 포괄적으로 지원하는 ‘프로그램 기반접근

(PBA) 사업을 실질적으로 확대하기 위해 유무상 통합 추진계획을 세워야 한다.

- 9. (책무성) 성과관리 모델을 도입하고 결과보고를 제도화해야 한다. 동시에 협력국 주민들에 대한 책무성 제고를 위한 제도 역시 조속히 확립해야 한다.
- 10. (시민사회협력) 국제개발협력 전 과정에서 시민사회의 의미 있는 참여를 확대하고, 전 분야에 걸쳐 민관협력을 강화해야 한다.

## 들어가며

---

- 2015년은 향후 5년간 우리나라 국제개발협력의 방향성을 결정하는 제2차 국제개발협력 기본 계획이 수립되는 해이자, 지속가능한 글로벌 개발의제에 대한 국제사회의 합의가 이루어지는 해임.
- 한국은 국제사회에서 책임과 의무를 다하기 위해 1차 기본계획의 성과와 한계를 냉정히 평가하고 제2차 국제개발협력 기본계획이 국제개발협력 기본법이 정한 기본정신을 실천하고 국제사회 규범에 부응하며 경제적 어려움 속에서 국민들의 세금이 낭비되지 않도록 성과 중심의 협력 계획이 되도록 해야 함.
- 올해 말 발표가 예정되어 있는 제2차 국제개발협력 기본계획은 한국정부가 개발협력 분야에 얼마나 큰 정책적 능력과 의지를 가지고 있는가를 가늠할 수 있는 시험대가 될 것임.
- 한국 시민사회는 제2차 국제개발협력 기본계획이 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)와 그 비전을 달성하는 이행전략으로서 내용을 충실히 담아야 한다고 봄.
- 이에 지속가능한 평화와 발전, 인권의 실현에 기여하기 위한 한국 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)의 개선과제를 제언하고자 함.

# 시민사회 10대 제언

## 1. (기본방향) 2차 국제개발협력 기본계획의 기본정신과 비전, 목적 등 기본방향에 지속가능발전목표(SDGs)를 반영하여야 한다.

- (기본정신) 정부는 2차 국제개발협력 기본계획의 기본정신에 국제개발협력기본법이 명시한 '개발도상국의 빈곤감소와, 여성·아동·장애인의 인권향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의 실현'과 함께 지속가능발전목표(SDGs)가 강조한 '차별과 소외 해소' 원칙을 반영해야 함.
- (비전과 목적) 정부는 '지구촌의 지속가능한 평화와 발전 그리고 인권을 위한 한국의 기여'를 2차 국제개발협력 기본계획의 비전으로 삼아야 함. 또한 SDGs 전문(Preamble)에서 강조하고 있는 5P, 즉 '인권 증진과 성 주류화(People), 환경적 지속가능성 제고 (Planet), 불평등 해소(Prosperity), 평화 구축(Peace) 및 국제협력강화(Partnership)에 기여'를 한국 국제개발협력의 목적으로 삼아야 함.

<박스 1> 2015년 9월 UN에서 채택된 SDGs 최종 문건 'TRANSFORMING OUR WORLD: THE 2030 AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT'의 서문(Preamble) 내용

The Goals and targets will stimulate action over the next fifteen years in areas of critical importance for humanity and the planet:

### People

We are determined to end poverty and hunger, in all their forms and dimensions, and to ensure that all human beings can fulfil their potential in dignity and equality and in a healthy environment.

### Planet

We are determined to protect the planet from degradation, including through sustainable consumption and production, sustainably managing its natural resources and taking urgent action on climate change, so that it can support the needs of the present and future generations.

### Prosperity

We are determined to ensure that all human beings can enjoy prosperous and fulfilling lives and that economic, social and technological progress occurs in harmony with nature.

### Peace

We are determined to foster peaceful, just and inclusive societies which are free from fear and violence. There can be no sustainable development without peace and no peace without sustainable development.

### Partnership

We are determined to mobilize the means required to implement this Agenda through a revitalised Global Partnership for Sustainable Development, based on a spirit of strengthened global solidarity, focussed in particular on the needs of the poorest and most vulnerable and with the participation of all countries, all stakeholders and all people.

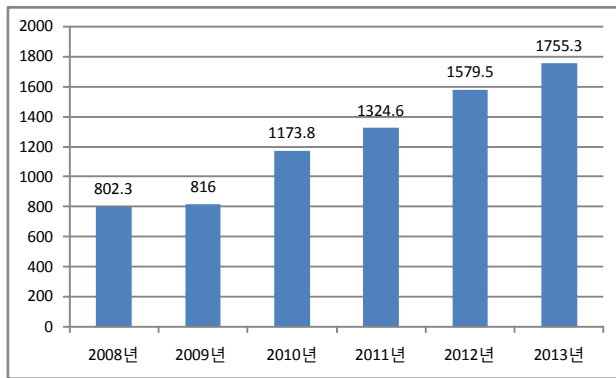
## 2. (재원) 2030년까지 ODA 규모를 UN 권고수준인 GNI 대비 0.7%에 이르도록 2020년 까지 0.3%로 확대해야 한다.

- (2020년까지 ODA/GNI 0.3%로 확대) 한국정부는 국제사회가 권고한 대로 2030년까지

ODA/GNI 0.7%를 달성할 것을 대내외적으로 약속하고, 1차적 목표로 2020년까지 최근 OECD DAC 평균을 반영하여 0.3%로 설정하고 달성해야 함. 이후 5년마다 단계적 확대를 통해 궁극적으로 0.7%를 달성해가도록 해야 함.

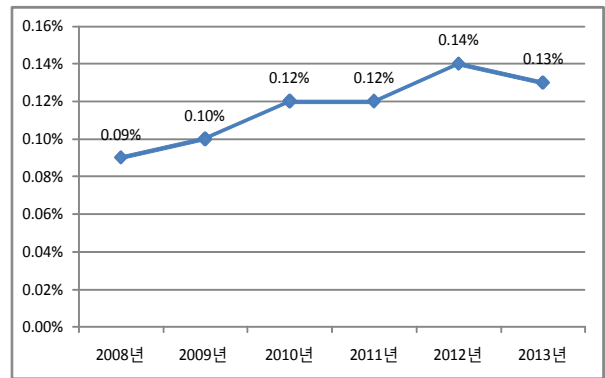
- 국제사회는 1970년부터 공여국에게 GNI 대비 ODA 비율을 0.7%까지 확대할 것을 권고 하였으며, 이는 지속가능발전목표에서 강조되었음. 한국 정부는 2015년까지 ODA/GNI 0.25% 확대를 공약하였으나 2015년 예산승인액 기준 0.15% 내외에 그침. 이에 0.25% 미달성 원인에 대한 평가를 실시하고 교훈을 도출하여 향후 목표 달성에 기여할 수 있는 이행방안을 마련해야 함.

<그림> 2008~2013년 한국 ODA 규모  
(순지출 기준, USD 백만)



출처: [www.odakora.go.kr](http://www.odakora.go.kr)를 기반으로 필자가 구성

<그림> 2008~2013년 한국 GNI/ODA비율



### 3. (배분) 협력대상국의 부채 규모에 따라 유상원조 집행을 신중히 하고 무상원조 비중을 단계적으로 상향조정 해야 한다.

- (유상원조 집행 신중) 한국 정부는 협력대상국의 부채 규모와 정치적 의지, 사회·경제적 여건 및 개발 수요에 따라 유상원조를 신중히 집행하도록 해야 함. 우리나라는 부채 상환 능력이 취약한 최빈국, 분쟁국에 대해서도 높은 비율의 유상원조(전체 지원액의 약 40% 차지)가 배분되고 있어 OECD 동료평가에서도 이미 이에 대한 신중한 집행을 권고받은 상황임.
- (무상원조 비중 상향조정) 한국 정부는 양자원조에서 무상원조 비중을 상향 조정해야 함. 2010년 국제개발협력 선진화 방안에서 유·무상 비율을 40:60으로 유지하겠다고 밝혔으나, 2015년 예산 승인액 기준 유·무상 비율이 50:50으로 유상원조 비중이 오히려 증가하고 있음. 2012년 실시된 OECD DAC 동료검토에 따르면 유상원조를 실제 집행하는 국가는 프랑스, 독일, 일본, 한국 정도에 불과함.

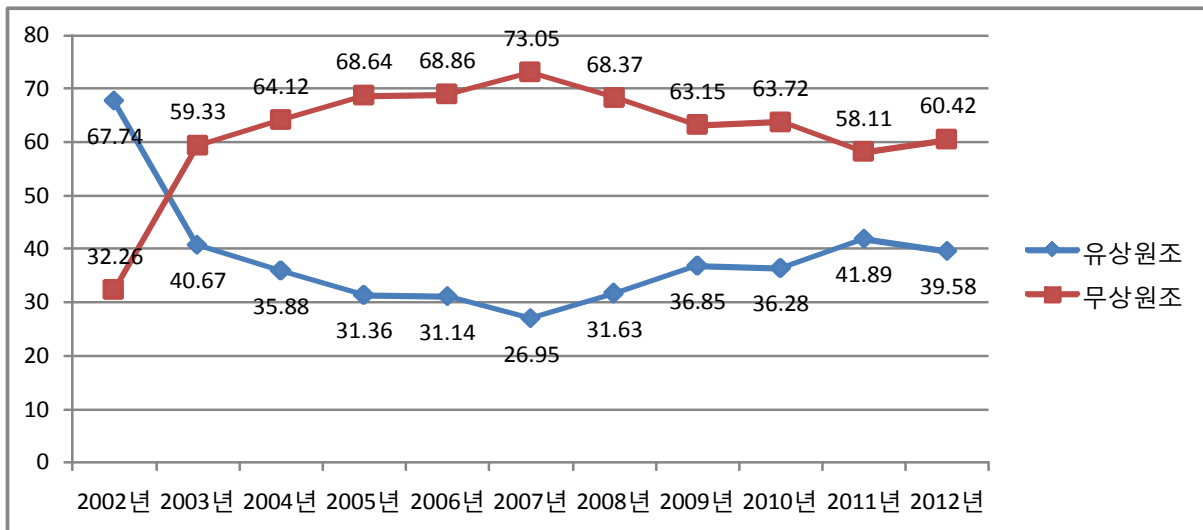
<표> 2002 ~ 2012년 유무상 원조 구성

(단위: 백만불, %)

연도	양자간 원조	유상원조		무상원조	
		원조액	비율	원조액	비율
2002	206.76	140.06	67.74	66.70	32.26
2003	245.17	99.71	40.67	145.46	59.33
2004	330.76	118.67	35.88	212.09	64.12
2005	463.30	145.30	31.36	318.00	68.64
2006	376.06	117.11	31.14	258.95	68.86
2007	490.52	132.19	26.95	358.33	73.05
2008	539.22	170.55	31.63	368.67	68.37
2009	581.10	214.13	36.85	366.97	63.15
2010	900.63	326.74	36.28	573.89	63.72
2011	989.57	414.55	41.89	575.02	58.11
2012	1,183.17	468.29	39.58	714.88	60.42

출처: EDCF 2014 숫자로 보는 ODA

<그림> 2002 ~ 2012년 유무상 원조 구성 (순지출기준, 백만불)



출처: EDCF 2014 숫자로 보는 ODA. 내용 기반으로 필자가 재구성

**4. (통합) 분절화 극복을 위하여 개별부처가 시행하는 무상원조를 통합하고 유무상 재외 공관 통합(One-roof) 시스템을 활성화하며, 나아가 유·무상 통합 원조기구로 ‘(가칭) 국제개발부(청) 설치’ 방안을 마련해야 한다.**

- (무상원조 통합) 각 부처 및 기관들이 실시하는 무상원조를 통합하는 방안을 마련해야 함. 기관별 ODA 사업추진 현황을 살펴보면 기획재정부와 외교부 외에도 29개의 부처 및 기관이 개별 ODA 사업을 추진하고 있어 심각한 분절화 양상을 보이고 있음. 또한 관계기관 협의 차원에서도 실질적인 조율 및 공조가 잘 이뤄지지 못하고 있는 실정임.

<표> 2014, 2015년 한국 ODA예산안을 통해서 본 분절화 현황

(단위: 억원, %)

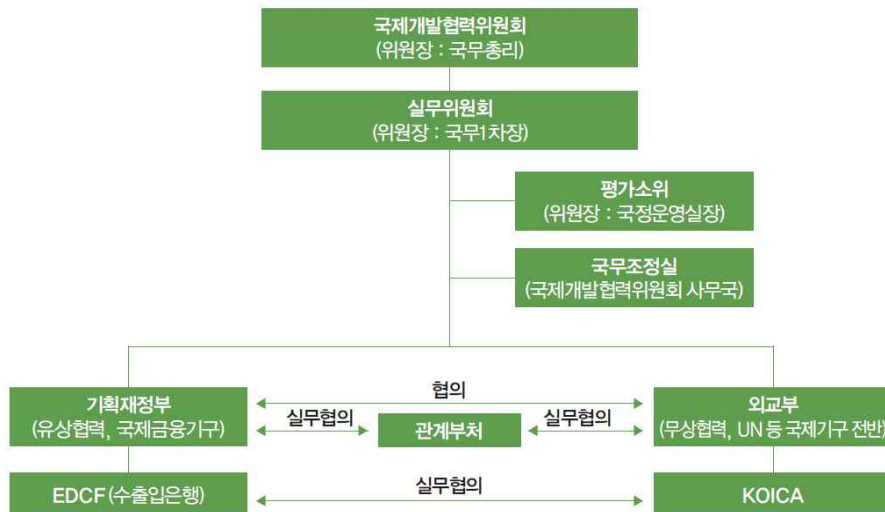
부 처 명	2014년 예산(A)	2015년 예산안(B)	ODA 예산합계 대비 비중		증감 (B-A)	(B-A)/A
			2014	2015		
외교부*	10,846	11,196	47.6	46.3	350	3.2
기획재정부*	9,156	10,175	40.2	42.1	1,019	11.1
교육부	593	576	2.6	2.4	△17	△2.9
보건복지부	352	360	1.5	1.5	8	2.3
농림축산식품부	294	306	1.3	1.3	12	4.1
미래창조과학부	214	228	0.9	0.9	14	6.5
안전행정부	229	222	1.0	0.9	△7	△3.1
농촌진흥청 등 22개 부처	1,081	1,114	4.7	4.6	33	3.1
합계	22,762	24,176	100.0	100.0	1,414	6.2

\* 기획재정부 예산에 EDCF, 외교부 예산에 KOICA 포함

출처: 공적개발원조(ODA) 사업 평가

- (유·무상 재외공관 통합 시스템 활성화) 유·무상 재외공관 통합(One-roof) 시스템을 적용할 대상 국가를 선정, 대폭 확대할 수 있도록 방안을 제시해야 함. 유·무상 원조 집행기관 간 협의를 원활히 하고 협업을 강화하기 위해 2010년에 ODA시행기관 인력들이 현지의 한 건물에 입주하여 근무하는 재외공관 통합방안(One-roof)이 마련되었으나 실질적 이행은 부진한 상황임.
- (통합 원조기구 설치) 유·무상 통합 원조기구인 '국제개발부(청) 설치' 방안을 마련해야 함. 현행 국무조정실 산하 국제개발협력위원회는 2010년 유·무상 통합·조정을 위해 설립되었으나 실질적인 총괄·조정 권한이 약해 구조적 한계를 노정하고 있음. 이에 시민사회는 유·무상 통합 원조기구 설립을 오래 전부터 제안해 왔으나 부처간 합의가 어렵고 장기적 과제라는 점, 실질적 추진 동력이 부재하다는 점 등의 이유로 어떠한 해결책도 제시되지 않았음.

<그림> 우리나라 ODA 추진체계



출처: 2014 대한민국 ODA 백서

**5. (비구속화) 비구속성 원조를 DAC 평균 수준인 90%까지 확대하기 위한 로드맵을 제시해야 한다.**

- (비구속성원조 확대 로드맵) 2차 기본계획에서는 국제사회 권고안과 OECD DAC 회원국 평균 수준을 반영하여 비구속성 원조를 90%까지 확대하겠다는 목표로 세우고 이를 이행할 로드맵을 마련해야 함. OECD DAC 동료평가 보고서는 이미 지난 2009년, 2013년 두 차례에 걸쳐 양자원조의 75%를 비구속화할 것과 이를 이행하기 위한 로드맵을 세울 것을 권고했음.
- 1차 국제개발협력 기본계획에서 비구속성 원조를 2015년까지 75%(유상 50%, 무상 100%) 수준으로 확대하겠다는 목표를 수립하였으나, 2013년 기준 60%를 달성하는데 그치고 있으며, 이는 OECD DAC 평균(88.2%, 2013년 기준)을 크게 밑도는 수준임. 국제사회는 2008년 아크라행동계획(Accra Agenda for Action)을 채택하여 원조 효과성 제고 및 개발도상국의 오너십과 현지 역량 강화를 위하여 비구속성 원조를 최대한 실시할 것을 권고하였음.

<표> 2001 ~ 2012년 구속성·비구속성 지원 내용

(약정액 기준, USD 백만, %)

연도	총 양자간 원조	비구속성	부분구속성	구속성	비구속성비율(%)
2001	144.79	2.22	6.01	136.56	1.53
2002	214.46	3.35	19.12	191.98	1.56
2003	266.62	6.66	45.13	214.83	2.49
2004	410.08	17.2	61.51	331.37	4.19
2005	555.34	14.34	89.09	451.91	2.58
2006	524.65	9.99	97.7	416.96	1.90
2007	808.56	199.74	94.83	513.99	24.70
2008	1,197.74	428.84	89.79	679.11	35.80
2009	1,270.12	614.61	-	655.51	48.38
2010	1,589.61	567.54	-	1,022.06	35.70
2011	1,341.74	685.33	-	656.41	51.07
2012	1,423.12	783.70	4.49	634.93	55.06

출처: 2014 대한민국 ODA 백서

**6. (투명성) 국제원조투명성이니셔티브(IATI) 가입국으로서 정보공개 기준을 충실히 이행하고 통합정보관리 시스템을 구축하여 민간의 ODA 정보 접근과 활용을 보장해야 한다.**

- (IATI 이행을 위한 시스템 구축) 정부는 원조 책무성 제고를 위한 노력의 일환으로 2015년 말까지 IATI에 가입하기로 약속한 만큼, 원조 관련 정보의 통합관리 시스템 구축을 조속히 추진해야 함. 유의미하고 적시성 있는 양질의 정보를 제공하여 학계, 시민사회, 민간기업 등 다양한 이해관계자들은 물론 대중들이 쉽게 접근하고 활용하도록 하는 것은 원조 투명성의 핵심기준임. 따라서 통합정보관리 시스템 구축을 제도적으로 보장해야함.
- (정보접근성) 2012년 OECD DAC 동료검토 결과에 의하면 한국은 개발협력에 관한 정보를



핵심관계자들이 이해 가능하고 접근하기 용이한 방식으로 제공할 것을 권고하였음. 이는 곧 SDGs 세부목표 16조 10항에서 '정보에 대한 대중의 접근을 보장하라(Ensure public access to information)'고 제시한 내용과도 부합함.

- 이러한 투명성 증진계획을 구체적으로 2차 기본계획에 명시해야 함.

**7. (인도적 지원) 재난 및 분쟁 예방과 평화구축을 포함하는 포괄적 인도적 지원 정책을 수립하고 예산을 전체 ODA의 6%로 확대하는 중장기 로드맵을 수립해야 한다.**

- (포괄적 인도적 지원 정책) 포괄적 인도적 지원의 정의와 목적을 재정립하고 구체적인 정책 방향과 실행 계획이 포함된 중장기 정책을 수립하여야 함. 또한 정부는 인도적 지원의 범주를 '자연재해 또는 분쟁 피해자들을 돕고 그들의 기본적 필요와 권리를 충족' 시키는 단기적이고 일회성의 긴급구호 활동으로 한정하고 있음. 그러나 전 세계적으로 인도적 위기가 급증하고 있는 가운데 인도적 지원의 범주를 재난 및 분쟁 예방과 평화구축까지 포괄하여 확대할 필요가 대두되고 있음.
- (민관공조 강화) 정책 수립 및 집행 과정에서 시민사회의 참여가 보장되어야 함. 특히 재난 현장에서 민관협력을 강화할 수 있는 방안이 포함되어야 함.
- (인도적 지원 확대 로드맵) 인도적 지원 예산을 전체 ODA의 6%까지 확대하기 위하여 연차별, 분야별 증액목표 등을 포함하는 중장기 로드맵 수립이 필요함. 2010년 발표된 분야별 국제개발협력 기본계획(2010~2015)에서 정부는 2015년까지 인도적 지원 예산을 OECD DAC 회원국 평균 수준인 전체 ODA 예산 대비 6%까지 확대하겠다고 하였으나, 실제 2015년에 집행된 인도적 지원 금액은 1.7% 에 그침.

<표> 인도적 및 긴급구호 지원 현황

(약정액 기준, USD 백만, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
인도적 지원	36.87	24.62	35.63	56.08	14.39	20.72	21.21	16.64
지원비율(%)	5.60	3.64	3.37	3.83	0.97	1.14	1.30	0.94
긴급구호	8.07	5.05	6.36	12.21	12.10	14.30	15.38	13.21
지원비율(%)	1.22	0.74	0.60	0.81	0.81	0.79	0.94	0.75

출처: 2014 대한민국 ODA 백서

**8. (사업방식) 협력대상국의 부문별 사업에 포괄적으로 지원하는 ‘프로그램 기반접근(PBA)’ 사업을 실질적으로 확대하기 위해 유무상 통합 추진계획을 세워야 한다.**

- (PBA 방식 확대) 협력대상국의 자립, 공여국의 공조체계 수립 등을 위하여 기존의 유무상 개별 프로젝트 방식 위주에서 벗어나 거시적이고 장기적인 관점으로 전환하여 전면적인 PBA 방식을 도입하도록 통합 추진 계획을 세워야 함. PBA 방식은 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과 실질적으로 연계돼 현장에서 효과적으로 작동될 수 있어야 함.

- 2005년 파리선언(Paris Declaration)은 프로그램에 기반한 접근법(Program-Based Approach, PBA) 확대가 원조효과성 증진에 기여한다고 보고 2010년까지 전체 원조의 66% 이상을 PBA 방식으로 지원하도록 목표(지표 9)를 설정한 바 있음. 수출입은행의 통계자료에 의하면 2013년 기준 OECD 회원국의 경우 PBA 원조에 원조총액 대비 7.25%를 할당한 반면 한국 정부는 0.07%에 불과함.

**9. (책임성) 성과관리 모델을 도입하고 결과보고를 제도화해야 한다. 동시에 협력국 주민들에 대한 책임성 제고를 위한 제도 역시 조속히 확립해야 한다.**

- (성과관리) 제2차 국제개발협력 기본계획의 분명한 논리모형과 성과관리 프레임워크를 마련해야 함. 기본계획 이행에 대한 평가들 마련 시 전략목표를 단계적으로 달성할 수 있도록 기한별 성과지표를 설정하고, 이에 대한 모니터링 및 결과보고가 체계적으로 이루어져야 함.
- (세이프가드) 협력국 주민들에 대한 책임성 제고를 위해 환경사회영향평가 및 세이프가드를 즉시 공개 적용하고 강화해야 함. 이는 개발협력사업이 협력국 주민들의 삶에 미칠 수 있는 환경적·사회적·인권적 악영향을 예방하고 이들의 권리를 보호하기 위한 장치로서 효과적이고 책임성 있는 개발협력을 위한 기본 요건임.
- (기업 책임성 강화) 국제사회 기준에 부합할 수 있도록 민간기업부분의 책임성 메커니즘을 강화해야 함. SDGs 선언이 새로운 개발협력주체로서 기업의 역할을 인식하는 동시에 유엔의 기업과 인권에 관한 이행원칙(BHR), 국제노동기구(ILO) 규범, 유엔아동권리협약(CRC), 기타 환경 관련 협약에 규정된 노동·환경·건강 기준을 준수할 의무에 대해 명시하고 있다는 점을 고려해야 함.

**10. (시민사회협력) 국제개발협력 전 과정에서 의미 있는 시민사회의 참여를 확대하고, 전 분야에 걸쳐 민관협력을 강화해야 한다.**

- (의미 있는 참여 보장) 국제개발협력 정책 수립·실행·평가의 전 과정에서 국제개발협력 주체로서 시민사회의 참여를 보장해야 함.
- (ODA 민관정책협의회 정례화) ODA 민관정책협의회를 정례적으로 실시하여 시민사회와 긴밀한 협력체계를 구축하고, 특히 제도나 정책 도입이나 변경 시 사전에 충분한 논의와 심의를 거쳐야 함.
- (민관협력 예산 확대) 2015년 현재 민관협력 예산은 전체 ODA 예산의 약 2%로 OECD DAC 최하위 수준임. 이미 2011년 DAC 회원국들이 평균 14.4% 가량을 할애하고 있던 것과 대조적임. 제2차 기본계획상에 민관협력 예산을 양자협력의 10% 이상으로 확대 할 것을 명시하

고, 사업성과를 담보하기 위한 시민사회 역량강화에 대한 지원도 반드시 수반되도록 해야 함.

- (인력양성) 시민사회의 개발협력 역량강화를 위해 대학(원), 시민사회와 공동으로 전문가 양성 프로그램과 전문인력 풀(Pool)의 공동 활용제도를 시행하고 청년을 위한 양질의 일자리를 확충해야 함.
- (세계시민교육 강화) 세계시민교육을 강화하고 시민참여 ODA 프로그램을 확대하기 위해 관련 NGO와 적극 협력해야 함.
- (성주류화) SDGs 성평등 목표와 성주류화(gender mainstreaming) 과제를 실질적으로 반영하기 위한 프로그램을 개발하고 이를 위해 관련 NGO와 협력을 강화해야 함.

## 나가며

---

- 2010년 국제개발협력 선진화방안 수립 이후 쏟아진 비판의 목소리를 고려할 때, 2차 기본계획 수립 절차에서 그 안에 포함될 내용에 대한 국제개발협력 각계의 의견을 수렴하고 조정하는 과정, 그리고 선진화방안과 1차 분야별 기본계획에 대한 평가가 매우 중요함. 사업의 수행결과에 대한 엄격한 판단에 근거하고 시사점을 고려하여 지나간 실수를 반복하지 않으려면, 새로운 2차 기본계획은 전차의 선진화방안과 기본계획 수립 절차에 대한 면밀한 평가를 바탕으로 이루어져야 함.
- 그러나 2차 기본계획 수립 일정(안)을 살펴보면, 우선 2015년 5월까지 분야별 기본계획 초안을 마련 후, 관계부처 협의를 통해 2015년 6월까지 분야별 기본계획안을 제출하기로 되어 있음. 그 후, 2015년 7-8월 동안 2차 국제개발협력 기본계획(안)이 마련될 예정이었음. 그러나 현재 그 일정이 지연되어 2차 국제개발협력 기본계획(안) 작성 중이며, 9월말 또는 10월에 공청회를 마련하여 의견을 수렴하는 과정을 거치기로 한 국무조정실의 계획은 그나마 개선된 부분이라고 하겠음. 그러나 외부 용역사업으로 진행 중인 1차 기본계획에 대한 평가는 아직 공개되지 않았으며, 1차 기본계획에 대한 평가와 차기 계획수립이 동시에 진행되고 있어, 과거의 잘못을 되풀이할 가능성이 높음.
- 또한 중점협력국 선정은 2차 기본계획이 수립된 후 기본방향이 확정된 이후 조정되었어야 함. 정부는 지난 4월 이미 향후 3~5년간 적용될 ODA 중점협력국 재조정안을 확정했음. 국제개발협력기본법에서 규정하고 있는 종합 기본계획의 필수 내용 중 하나는 중점협력국 중기지원전략임. 1차 중점협력국 지원에 대한 평가와 더불어 중점협력국에 대한 중기지원전략이 수립되지도 않았는데 이미 앞으로 지원할 국가를 선정하는 것은 일의 앞뒤가 바뀐 것임. 향후 3~5년간 중점협력국을 운용할 기본 원칙과 추진방향, 중점협력국의 적정 개수, 지역별 배분, 이를 실현하기 위한 방안 등이 담긴 중점협력국 중기지원전략이 제시되고서야 위의 기준들을 바탕으로 새로운 중점협력국 조정안을 세우는 것이 마땅함. 단순히 어느 나라를 중점협력국으로 삼았고 ODA 예산을 얼마나 집중 지원하겠다 정도의 내용으로는 중점협력국 중기지원전략이라고 보기는 어렵기 때문임.
- 결론적으로, 2차 기본계획 수립 절차를 보다 세분화하고 선후를 분명히 해 개별 정책들이 기본계획과 동떨어지거나 연계가 되지 않는 우를 범하지 않도록 절차를 당초에 개선하여 진행했어야 함. 향후 3차 기본계획 수립을 위해서는 2차 기본계획 수립 절차에 대한 평가를 진행하고 이를 전면 개선하여 추진해야 할 것임.



---

## 더미래연구소 IF REPORT 2015-07

정부의 '제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)' 수립에 대한 한국 시민사회의 10대 정책 제언

발행일 2015. 10. 13

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 최병모)

Copyright ©더미래연구소, 2015 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래' 를 만들어 가는 '민간 독립 싱크탱크' 입니다.  
더미래연구소의 성장은 '후원회원' 의 힘과 꿈으로 가능합니다.

150-871 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 902호(여의도동, 정원빌딩)

T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com

웹사이트: [themirae.org](http://themirae.org)

페이스북: [www.facebook.com/themirae](http://www.facebook.com/themirae)

블로그: [blog.daum.net/themirae2030](http://blog.daum.net/themirae2030)