

Vol.95

2021 WINTER

열린 충남

권두언

글래스고 기후 합의의 의의와 한국의 과제

특집

발전부문과 산업부문 탄소중립의 이행을 위한 제도개선과 투자가 지속되어야
탄소중립과 주민참여
정의로운 전환의 개념과 사례
기후위기 시대와 기후변화 적응

현안연구

농업고용 인력부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점
미래 자동차 산업구조의 재편과 대응방안
충남 이주·동포국 신설방안 검토



열린충남

Contents

#권두언	04	글래스고 기후 합의의 의의와 한국의 과제 윤순진 2050 탄소중립위원회 민간공동 위원장
#특집	09	발전부문과 산업부문 탄소중립의 이행을 위한 제도개선과 투자가 지속되어야 이상준 에너지경제연구원 연구위원 탄소중립과 주민참여 양홍모 에너지전환해유 사회적협동조합 이사장 정의로운 전환의 개념과 사례 여형범 충남연구원 공간·환경연구실 연구위원 기후위기 시대와 기후변화 적응 박진한 한국환경연구원 부연구위원
#현안연구	35	농업고용 인력부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점 강마야 충남연구원 산업·경제연구실 연구위원 미래 자동차 산업구조의 재편과 대응방안 이인재·이종윤 충남연구원 충남공공투자관리센터 초빙책임연구원·연구위원 충남 이주·동포국 신설방안 검토 윤향희 충남연구원 사회통합연구실 책임연구원
#열린이슈	58	충청남도 독립운동가 추모·선양 학술포럼 및 이종일 선생기념사업에 관해 이평구 이종일기념사업추진위원회 위원장
#오피니언	61	한국판 뉴딜 사업에 보다 창의적으로 대응해야 김창수 지역정책포럼 공동대표
#인권 A to Z	66	국제인권규범의 국내이행에 있어서 국가인권위원회의 역할 이발래 국가인권위원회 특별조사팀장
#연구원소식	71	제11대 유동훈 충남연구원장 취임 충남농업6차산업센터, “안테나숍·제품판매장 입점 설명회 및 역량강화 교육” 운영 충남연구원 공공투자관리센터 개소 5주년 충남연구원, ‘천안형 탄소중립 시민실천운동 선언’ 참여
#충남의풍경	75	충남의 명소 등 풍경(사진 & 글)

스마트폰으로도
[열린충남]을
만나보세요



2021 WINTER Vol.95



발행일 2021년 12월 발행인 유동훈 발행처 충남연구원 편집위원장 김진기 편집위원 권미정, 김진영, 백운성, 여형범, 윤정미 에디터 윤승구, 정봉희

주소 우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26(금홍동) 전화 041.840.1114 팩스 041.840.1129 홈페이지 www.cni.re.kr 편집·제작 사회적협동조합우리동네
문의사항은 plebs9@cni.re.kr로 연락바랍니다.

글래스고 기후 합의의 의의와 한국의 과제

윤순진 | 서울대 환경대학원 교수, 2050 탄소중립위원회 민간공동위원장

탄소중립, 반드시 지켜야 할 국제사회의 규범

전 세계 온실가스 배출이 꾸준히 증가하면서 기후위기가 점점 심화되고 있다. 2050 탄소 중립은 이제 담론이나 선언에 머물지 않고 우리가 반드시 지켜야 할 국제사회의 규범이자 달성해야 하는 실질적인 목표가 되었다. 산업화 이전 대비 지구 평균 온도 상승이 2℃보다 훨씬 아래, 더 노력해서 1.5℃를 넘지 않도록 하자는 2015년 파리협정의 약속을 넘어 이제 국제사회는 1.5℃를 지켜야 할 온도 상승 억제 목표로 채택하였다. 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)는 2018년 “지구온난화 1.5℃ 특별보고서”를 통해 2℃ 상승은 위험하기에 1.5℃로 억제해야 하며 이를 위해서는 2050년까지 이산화탄소 순 배출량을 0으로 하는 탄소중립을 권고하였다. 그 후 많은 국가들의 탄소중립 선언이 연이어 이루어졌다. 하지만 IPCC가 지난 8월에 발표한 제6차 기후변화 평가보고서(과학의 기초)에 따르면 이미 2011~2020년 전 세계 평균 온도는 산업화 이전 대비 1.09℃ 상승하였으며 지금 추세대로라면 2021~2040년 사이 지구 평균 온도 상승이 1.5℃에 도달할 것으로 경고하였다.

지난 11월 영국 글래스고에서 열렸던 제26차 기후변화협약 당사국총회(COP-26)에서는 글래스고 기후 합의(Glasgow Climate Pact)를 대표 결정문으로 채택하였다. 이 합의에 대한 평가는 입장에 따라 엇갈리지만 공통적으로 동의하는 지점은 충분하지 않을지라도 지구평균온도 상승을 1.5℃ 이내로 안정화한다는 지구적 목표를 재확인하였다는 점이다. 1.5℃ 이내로 탄소중립을 달성할 수 없다면 파국적 상황을 피할 수 없다는 국제사회의 각성과 합의가 있기에 가능한 일이었다. 이제 탄소중립은 뒤집을 수도 회피할 수도 없는 국제사회 모두의 공통 목표가 되었다.



글래스고 기후 합의의 합의 내용

비록 2050 탄소중립을 위해 요구되는 2030년 국가감축목표의 충분한 상향을 이뤄내지 못했지만 지구 온도 상승 억제 목표를 1.5℃ 이내로 안정화해야 하며 이를 위해 기후행동을 강화한다는 국제사회의 합의를 도출하였다는 점 외에도 여러 지점에서 글래스고 기후 합의는 그래도 희망의 불씨를 살려 두었다. 감축, 적응 자원, 협력 등의 분야에서 각국의 적극적인 행동을 촉구하였다.

우선 감축분야에서는 1.5℃ 목표 실현을 위한 공통적이지만 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibilities, CBDR) 원칙과 과학에 기반한 행동 상향의 필요성에 합의하였다. 나아가 2030년까지 메탄 등 non-CO2 감축에 대한 검토를 요구하였다. 미국 주도로 국제 메탄 서약(International Methane Pledge)이 추진되기도 했는데 메탄은 이산화탄소에 비해 지구온난화 잠재력이 21배나 크고 특히 배출 후 20년 동안에는 이산화탄소 대비 80배나 온실효과를 더 많이 일으키는 것으로 알려져 있다. 또한 청정발전 확대에 합의하면서 국제사회의 공식문서에 처음으로 “탄소저감장치가 갖춰지지 않은 석탄(unabated coal) 발전”과 “비효율적인 화석연료 보조금(inefficient fossil fuel subsidies)”을 단계적으로 줄여간다는 합의가 담겼다. 아직은 석탄발전 퇴출시점에 대한 국제사회의 합의가 마련되지 못했지만 세계 이산화탄소 배출의 40%가 석탄에서 비롯되기에 앞으로도 석탄 소비 감축은 기후협상에서 주요한 화두가 될 것이며 석탄발전 퇴출을 위한 노력은 꾸준히 이어질 전망이다. 단계적 퇴출(phase out)이 아니라 단계적 감축(phase down)으로 약화되었다는 점에서 비판의 목소리가 있으나 인도와 같은 개도국의 성장할 권리(right to grow)와 절대빈곤 감축을 석탄발전 유지 이유로 내걸고 있기에 선진국의 석탄발전 전철을 반복하기보다 바로 재생에너지 이용으로 도약할 수 있도록 국제협력이 요청되는 지점이다.

COP-16에서 선진국들은 2020년까지 개도국을 지원하기 위한 장기재원으로 매년 1천억 달러를 조성하기로 하였으나 여전히 달성하지 못한 상태였다. 이에 개도국들의 반발과 비판이 있었는데 목표연도를 2025년으로 연장하고 목표액 달성을 위해 지속적으로 노력하기로 하였다. 개도국에 대한 선진국의 적응자원, 역량배량, 기술이전에 대한 대폭 확충하고 적응 재원을 2025년까지 2019년 대비 최소 2배 확대하기로 하였다. 개도국의 손실과 피해에 대한 기술지원을 촉진하는 자원 신설에 대한 합의가 이루어졌으며 독립된 손실과 피해 자원의 신설 여부는 논의 기구(Glasgow Dialogue)를 설치해서 2024년 6월까지 결론짓기로 하였다.

COP-26의 성과 중 하나로 꼽히는 것은 파리협정 채택 후 6년간 합의에 도달하지 못한 채 치열하게 협상해온 국제탄소시장(제6조) 지침을 타결함으로써 파리협정의 세부이행 규칙(Paris Rulebook)을 완성한 것이다. 2018년 폴란드 카토비체에서 열렸던 COP-24에서 탄소시장 지침을 제외한 8개 분야 16개 지침을 채택했지만 국제탄소시장 지침은 타결하지 못한 상태였다.



우리의 경우 상향된 2030년 국가감축목표, 2018년 배출량 대비 40% 감축이란 목표에 국제 협력을 통한 감축이 4.6% 포함되어 있다. 따라서 국제탄소시장 관련 지침 타결은 국제협력사업의 불확실성 해소를 위해 반드시 필요한 것이었다.

글래스고 총회의 또 다른 핵심 쟁점 가운데 하나는 투명성 의제였는데 격년투명성보고서 구조와 이를 검토하기 위한 전문가 교육과정 개발, 3대 보고분야 보고를 위한 공통표 양식 개발에 대한 합의도 이루어졌다. 3대 보고분야란 온실가스 배출 및 흡수량, NDC 이행 달성 경과, 지원(재원 기술 역량) 제공으로, 개도국에 대해 폭넓은 유연성을 허용하는 방식으로 최종 합의가 이루어졌다.

국가감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC)의 공통이행기간에 대해서는 모든 당사국이 동일하게 5년으로 설정하는 것을 독려하기(encourage)로 하였다. 즉, 2025년에는 2035년 NDC를, 2030년에는 2040년 NDC를 제출하고 이후 매 5년마다 차기 국가 감축목표를 제출하기로 하였다. 또한 협력 관련하여 시민사회 원주민 지역사회 청년 등 비당사국 이해관계자들의 역할을 인식하고 COP 개최국이 청년기후포럼을 연례 개최하는 데 합의하였다. 문재인 대통령이 COP-26 기조연설에서 제안한 청년기후정상회의 연례 개최가 수용된 것이었다.

우리나라의 2050 탄소중립 선언과 과제

지난해 10월 28일 문재인 대통령이 국회에서 가진 2021년도 예산안 시정연설에서 2050년 탄소중립을 선언하였다. 12월 7일에 관계부처 합동으로 「2050 탄소중립 추진 전략」 발표가 있는 후 12월 10일 “더 늦기 전에 2050 탄소중립” 대국민 선언이 있었다. 이어 12월 30일 정

부는 유엔에 2050 탄소중립 목표를 담은 장기저탄소발전전략(LEDs)을 제출하였다. 그리고 올해 5월 29일엔 탄소중립정책의 관제탑(control tower)으로서 탄소중립 관련 계획과 전략 등을 심의·의결하는 자문기구이자 사회적 대화기구로서 2050 탄소중립위원회(이하 탄중위)가 대통령령에 근거를 두고 출범하였다. 8월 31일에는 기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법이 국회를 통과하였다. 이로써 세계에서 탄소중립을 법제화한 열네 번째 국가가 되었고 탄중위 설치의 물론 기후대응기금 설치를 비롯해서 기후영향평가, 탄소인지감축예산제, 정의로운 전환 특별지구 지정 등 탄소중립을 위한 다양한 활동이 법적 근거를 가지게 되었다. 10월 18일에는 탄중위 전체회의에서 2050 탄소중립 시나리오와 2030 NDC 상향안이 심의 통과되었고 10월 27일에 열린 국무회의를 통해 두 건이 확정되었다. 문재인 대통령의 탄소중립 선언이 있는 지 1년만에 이 모든 일이 이루어졌다.

국내외적으로 이제 2050 탄소중립은 움직일 수 없는 목표가 되었다. 문재인 대통령은 COP-26 정상회의 기조연설을 통해 2018년 대비 2030년 NDC를 기존 2018년 대비 26.3%에서 40%로 상향한다는 계획과 함께 2050년까지 석탄발전 폐지, 남북한 산림협력으로 한반도 온실가스 감축, 2030년까지 30% 메탄 감축 등을 발표했다. 한국의 2030 NDC는 IPCC가 요구하는 지구 평균 감축 수준(2010년 대비 -45%)에 미치지 않았다고 국내 환경단체들에게서 상당한 비판을 받았지만 국제사회는 한국 행보를 높이 평가하면서 환영하는 분위기였다. 한국은 올해 2020년 7월 유엔무역개발회의(UNCTAD)가 개발도상국에서 선진국으로 공식 분류한 첫 국가로 한국의 대응은 개도국들에게 모범이 되면서 개도국과 선진국의 교량 역할을 할 수 있을 것이란 기대로 한국의 감축 목표에 주목했다. 한국은 다른 주요 선진국들에 비해 제조업 비중이 높고 배출 정점(2018년)이 늦은 상황임을 감안하여 2018년 대비 26.3%에서 40% 감축으로 높인 2030 NDC 상향안이 의미 있다고 평가하였다.

여전히 국내에서 상향된 2030 NDC를 두고 논란이 다 사라진 건 아니지만 이제는 2030 NDC를 제대로 달성하는 것이 중요하다. 40%는 최저선으로 감축행동이 일정규모에 들어서면 그 이상을 감축하는 것도 가능할 수 있다. 또한 산업계가 40%를 과도하다고 비판하는 것은 적절해 보이지 않는다. 산업부문 감축 목표는 40%가 아니라 14.5%로 모든 부문 가운데 가장 낮기 때문이다. 물론 애초 산업계의 감축 목표였던 6.4%에 비해서는 2배 이상 높아진 것이지만 14.5%는 산업계가 감당할 수 있는 방안들을 모두 반영한 수준일 뿐 아니라 산업계의 감축 행동 지연은 산업계 자체를 위해 바람직하지 않기 때문이다. 온실가스 감축은 더 이상 국내 문제가 아니라 국제 문제이기 때문이다. 기후위기 대응방안인 탄소중립은 이제 국제 사회 규범으로 세계 시장질서가 바뀌고 있기 때문이다. 감축행동을 늦추는 것은 우리가 감내해야 할 변화의 고통과 비용을 제거하는 게 아니라 지연하는 것으로 어찌면 고통과 비용을 더 높일 수 있다. 그리고 우리가 지불해야 할 변화를 위한 비용은 단순히 사라지는 헛된 비용이 아니라 새로운 변



화를 위한 투자로 보다 긍정적인 결과를 만들어낼 수 있다.

기후위기는 위기란 말 자체가 시사하듯이 위험과 기회를 동시에 내포한다. 우선 기후위험은 크게 두 차원으로 구성된다. 하나는 극단적인 기상이변에 따른 생명이나 재산의 손실과 손상이라는 물리적 위험(physical risk)이다. 다른 하나는 기후위기 대응, 즉 탄소중립 과정에서 발생하는 전환위험(transition risk)이다. 현재의 탄소 기반 세계 경제질서는 이제 탈탄소 전환과정에 있다. EU의 탄소국경조정제(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)나 미국이 계획 중인 탄소 국경부담금(carbon charge) 등은 탄소 배출과 수출의존도 높은 우리 산업에 직접적인 위험으로 작용할 수 있다. 사용 전력을 모두 재생에너지 전력으로 전환한다는 세계 굴지 기업의

RE100 선언도 한국의 부품 수출기업에게 부담이 되고 있다. 블랙록 등 세계적인 투자사들 모임인 기후행동 100+(Climate Action 100+)의 ESG(환경사회지배구조) 경영 요구와 탄소 배출기업 투자 철회 또한 압력요인이 되고 있다. '환경적으로 지속가능한 경제활동'의 범위를 정하는 녹색분류체계(Green Taxonomy) 수립도 기후위기 대응을 핵심 요소로 하는 ESG 경영과 투자를 요구하고 있다. 이렇듯 기후위기를 대응을 위한 탄소중립 흐름은 세계 경제질서, 통상질서를 바꾸고 있다. 이러한 변화는 위험요인이기도 하지만 동시에 기회요인이 되기도 한다. 적극적인 기술개발과 경영 쇄신은 세계 시장 선점을 통해 경제적 이익이 가져올 수 있으며 더 크게는 그런 대응으로 세계 탄소중립에 기여할 수도 있다.

지금 우리는 기후위기와 탄소중립이 야기하는 위험과 기회의 가능성을 마주하고 있다. 적극적인 전환은 기회를 살리게 되지만 변화에 저항하고 도전하는 것은 위험을 키우는 일이 된다. 이런 역사적인 대전환에 보다 적극적인 대응한다면 위험은 새로운 기회가 될 수 있다. 하지만 이런 전환은 결코 쉽지 않다. 기존의 화석연료 기반 사회경제구조가 물리적 인프라의 차원만이 아니라 우리의 인식과 행동에도 상당한 관성이고 작용하며 기존의 사회경제활동으로 생계를 잇는 사회구성원들이 다수이기 때문이다. 하지만 변화는 필수이기 때문에 다 함께 이 위험을 넘어야 한다. “정의로운 전환” 기획이 보다 구체화되어야 하며 2030 NDC 이행계획이 체계적으로 수립되고 이행결과가 검토 평가되어야 하며 꾸준히 개선되어야 할 것이다. 앞으로 정부는 탄소중립 녹색성장 국가기본계획과 추진 전략을 마련할 것이다. 이에 대해 탄증위도 철저한 심의에 나설 것이다. 이제는 목표만 선언하고 이행이 없는 행보를 반복해서는 안된다. 변화를 위해 보다 많은 사회구성원들의 관심과 참여, 소통과 이해, 협력과 실천이 필요하다.

발전부문과 산업부문 탄소중립의 이행을 위한 제도개선과 투자가 지속되어야



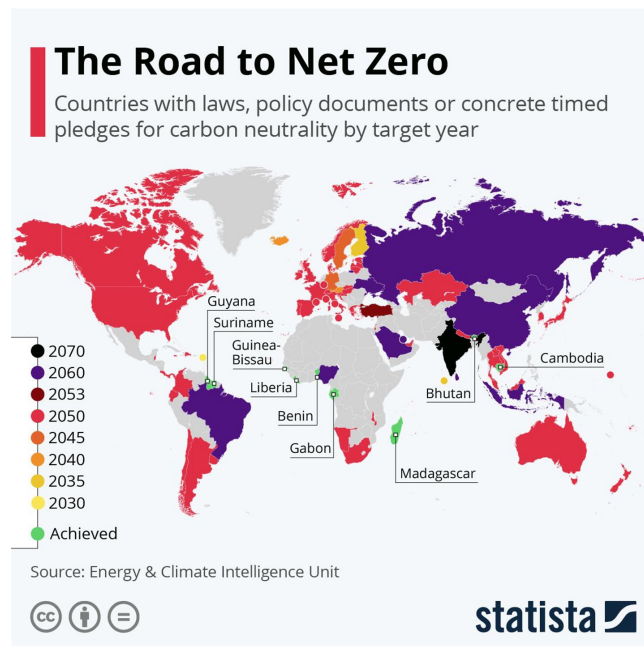
특집 01

이상준 | 에너지경제연구원 연구위원

탄소중립은 세계적 흐름

탄소중립은 현재 전 세계가 주목하고 있는 대표적인 의제이다. 코로나19로 인한 전 세계적인 위기의 와중에도 기후변화 문제에 대한 관심은 여전한 것으로 보인다. 사실 기후변화의 문제는 코로나19 처럼 당장 우리 삶에 영향을 주지 않을뿐더러 직접적으로 느껴지지 않는다. 그럼에도 전 세계적으로 탄소중립을 선언한 국가는 굳이 헤아려 보이지 않아도 될 정도가 되었다. 다소 깊이의 차이는 있지만 탄소중립을 선언하고 이행하려는 국가는 이미 주요 온실가스 배출국을 아우르고 있으며 계속 증가하고 있다. 다음의 그림에서 보여주듯이 탄소중립을 최소한 구체적 시점을 두어 선언한 국가는 거의 전 세계를 아우르고 있다.

[그림 1] 국가들의 탄소중립 선언 현황



자료: Statista

(<https://www.statista.com/chart/26053/countries-with-laws-policy-documents-or-timed-pledges-for-carbon-neutrality/>)

전 세계가 탄소중립에 적극적으로 나서고 있는 것은 기후변화의 심각성에 대한 과학적 근거가 분명하기 때문이다. 올해 출간된 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 6차 평가보고서(AR6)의 제1실무그룹 보고서는 현재 지구평균 기온 상승 속도는 약 2000년 기간 중 유례가 없다는 점을 밝히고 앞으로 인류가 겪게 될 영향도 심각할 수 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 한편, 지난 13일 종료된 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26, 영국 글래스고)는 탄소중립에 대한 전 세계의 의지를 재확인하고 있다. COP26 합의문은 지구평균기온상승 1.5℃ 제한을 위해 2050년 탄소중립의 중요성을 강조하고 있으며 1.5℃ 달성을 위한 각국의 감축 목표 상향과 저탄소 에너지시스템으로 전환을 촉구하는 내용을 담고 있다.

탄소중립은 점차 선언적 의미를 넘어서고 있어

최근 탄소중립은 단순한 선언적 의미를 넘어서 규제로 실질화되는 움직임을 보이고 있다. 이러한 경향은 크게 세 가지 측면에서 관찰된다.

첫째는 탄소국경조정 등 무역 규제의 움직임이다. 탄소중립을 이행하기 위해서는 탄소가격제 등 온실가스 감축의 강화가 필수적이다. 다만, 역내에서 온실가스 감축정책이 강화되는 과정에서 역내 산업은 상대적으로 규제가 약한 국가로부터 수입되는 제품에 비해 경쟁력을 상실하는 결과를 낳을 수 있다. 이런 문제에 대응하기 위해 국내 정책을 강화하는 것과 동시에 외국에서 수입되는 제품에 대해 온실가스 배출량을 근거로 무역 규제적 조치를 취하게 된다. EU가 2030년 목표를 이행하기 위한 정책 패키지인“Fit-for-55”에 탄소국경조정 시행안을 포함한 것이 대표적 사례이다. EU를 시작으로 기후변화 대응을 위한 무역 규제적 조치는 점차 확산될 것으로 예상하기는 어렵지 않다.

둘째는 글로벌 기업들을 중심으로 탄소중립의 이행과 더불어 공급망의 온실가스 관리에 나서고 있다는 점을 주목해야 한다. 글로벌 기업들은 탄소중립이 기업 활동에 중요한 요소라는 점을 인식하고 ESG¹⁾ 경영을 강화하고 있다. 여기서 중요한 요소는 글로벌 기업들의 탄소중립 이행은 자체 온실가스 감축에 그치지 않는다는 점이다. 글로벌 기업들은 자신들이 배출하는 온실가스뿐만 아니라 공급망 전반의 온실가스 관리에 적극적으로 나서고 있다. 글로벌 기업에 부품을 공급하거나 서비스를 제공하는 기업들은 이러한 흐름에 따라 자체 온실가스 관리가 중요해질 수밖에 없다.

셋째는 금융 분야의 움직임에 주목해야 한다. 녹색투자가 점차 주류화되면서 온실가스를 많이 배출하는 산업이나 설비는 점차 신규 투자가 제한을 받게 되는 흐름이 강화될 것으로 보인다. 예를 들어, EU는 녹색분류체계(EU Taxonomy)를 통해 녹색투자 항목을 상세하게 분류하여 명시할 계획이다. 즉, 동 분류체계에 포함되지 못하는 부문이나 항목은 녹색투자에서 제외되면서 투자재원 확보에 불리한 위치에 놓이게 될 것이다. 한편, 금융사들도 적극적으로 녹색투자를 촉구하는 움직임을 보이고 있다. 대표적으로 지난 10월 기후행동 100+(Climate Action 100+)²⁾은 우리나라 탄소중립위원회

1) ESG(Environment, Social, Governance)는 기업경영에서 지속가능성을 달성하기 위한 환경, 사회, 지배구조 측면의 비재무적 성과를 의미

2) 세계 투자기관들이 기후변화 대응을 목표로 만든 협의체로 세계 최대 자산운용사인 블랙록, 세계 최대 채원운용사인 핑코 등이 참여 중

에 서한을 보내 명확한 탄소 감축계획을 제시할 것과 현재 건설 중인 민간 석탄발전소에 대한 논의를 시행할 것을 촉구한 바 있다.

요컨대, 탄소중립의 국제 규제화의 흐름에 효과적으로 대응하기 위해서는 우리가 탄소경쟁력을 갖추는 것이 유일한 대안이다. 탄소중립을 충실히 이행해 나가는 과정에서 우리나라에서 만들어낸 제품의 탄소경쟁력이 자연스레 강화될 것이기 때문이다.

2050 탄소중립 시나리오는 우리나라 탄소중립 이행의 청사진을 제시

우리나라도 글로벌 탄소중립의 흐름에 맞추어 탄소중립을 핵심 의제로 설정하고 관련 계획을 만들어 나가고 있는 과정이다. 우리나라는 작년 10월 탄소중립을 선언하고 12월에는 탄소중립 목표를 담은 「2050 장기 저탄소 발전전략(LEDs)」을 UN에 제출하고, 탄소중립 목표를 이행하기 위한 핵심 정책방향을 담은 「2050 탄소중립 추진전략」을 발표하였다. 올해에는 「탄소중립·녹색성장 기본법」, 「2050 탄소중립 시나리오」 등 탄소중립 이행을 위한 제도적 기반을 마련하고 이행 방향을 구체화하고 있다.

[그림 2] 우리나라 탄소중립 추진 동향



자료: 저자 작성

지난 10월에 확정된 탄소중립 시나리오는 우리나라 탄소중립 이행의 전반적 청사진을 제시하고 있다. 시나리오에서는 주요 부문별로 온실가스 감축의 수단 및 이행 방향을 2개 안으로 구분하여 제시하고 있다.

우선 발전부문은 화석연료 발전을 거의 제로화하는 것이 시나리오의 요체이다. A안은 화석연료 발전을 전면 중단하는 안이고 B안은 LNG발전을 유연성 전원으로 일부 유지하는 안이다. 두 개안 모두 공히 2050년에는 재생에너지가 주력 전원이 될 것으로 설정하고 다른 발전원들도 최대한 무탄소 전원으로 확충하는 방안이 제시되고 있다.

[표 1] 시나리오 상 전원별 발전량 및 온실가스 배출량

(단위: TWh, %)

구분	원자력	석탄	LNG	재생E	연료전지	동북아 그리드	무탄소 가스터빈	부생가스	합계
A안	76.9 (6.1%)	0.0 (0.0%)	0.0 (0.0%)	889.8 (70.8%)	17.1 (1.4%)	0.0 (0.0%)	270.0 (21.5%)	3.9 (0.3%)	1257.7 (100%)
B안	86.9 (7.2%)	0.0 (0.0%)	61.0 (5.0%)	736.0 (60.9%)	121.4 (10.1%)	33.1 (2.7%)	166.5 (13.8%)	3.9 (0.3%)	1,208.8 (100%)

자료: 관계부처합동(2021.10), 2050 탄소중립 시나리오

산업부문은 크게 철강, 석유화학, 시멘트 등 다배출 업종과 기타 업종에 대한 전략이 다소 상이하게 나타난다. 철강, 석유화학, 시멘트 등 흔히 難감축³⁾ 업종으로 통칭되는 산업은 전통적 생산 공정으로 는 근본적인 온실가스 감축이 어렵기 때문에 기존의 공정을 대체하는 혁신이 필요하다. 철강산업에 서 코크스를 사용하지 않는 수소환원제철 기술을 도입하여 온실가스 배출을 제로화하는 방안이 대 표적이다.

한편, 기타 업종은 최종에너지 소비에서 화석연료를 대체하는 것이 핵심 수단으로 전력화와 수소 활 용을 통한 대체가 가장 잘 알려진 수단이라고 할 수 있다. 즉, 기존의 석유, 석탄, 도시가스 등 화석연 료 소비를 전력이나 수소를 통해 청정화하는 것이 핵심 수단이다.

다만, 산업부문은 혁신기술이나 적극적인 연료대체 등 감축노력을 극대화해도 온실가스의 잔여량이 남아있게 된다. 이는 대체로 에너지 보다는 산업공정 배출에 따른 것이 많다. 예를 들어, 시멘트를 만 들기 위한 석회석 소비에 따른 공정배출은 새로운 대체 원료가 개발되지 않는 한 완전한 감축이 불 가능하다. 이 점 때문에 산업부문에서는 2050년 약 51.1백만 톤을 배출하게 되고 이는 탄소포집·활 용·저장과 같은 탄소 제거 수단을 활용하여 탄소중립을 달성하게 될 것이다.

발전부문은 재생에너지 확산과 화석연료 발전 감축 제도 완비 필요

우선 발전부문에서는 재생에너지 확산을 위한 제도와 투자가 우선순위를 가져야 한다. 탄소중립 시 나리오에 따르면 에너지 소비부문의 전력화로 인해서 2050년에 전력수요는 현재의 2배가량으로 증가하게 된다. 전력수요를 청정에너지로 공급하는 핵심 수단으로 재생에너지의 적극적 보급이 필요 하다는 점은 강조될 필요가 있다.

그러나 우리나라가 전반적으로 재생에너지 확산에 불리한 면이 있다는 점은 부인할 수 없다. 가장 대 표적인 것이 재생에너지 보급에서 토지 비용이 차지하는 비중이 높다는 것이다. 다음의 그림에서 보 여주는 것과 같이 우리나라는 재생에너지 발전비용에서 토지비용이 차지하는 비중이 높으며 우리나

3) 제품의 생산 공정과 온실가스 배출이 직접적으로 결부되어 있어 기존 공정의 혁신으로만 온실가스 감축이 가능한 업종을 의미

라 재생에너지 발전비용이 주요국 대비 높은 원인이 되고 있다.

[그림 3] 우리나라 재생에너지 발전비용의 분해



자료: BNEF(2020)

더욱 문제는 토지비용은 절감하기 어려운 비용이라는 점이다. 대체로 재생에너지 발전비용에서 자본 비용이나 유지관리비 등은 기술의 발전과 경험의 축적으로 빠르게 하락하게 되지만 토지비용은 그렇지 않다. 즉, 우리나라 재생에너지 보급에서 토지비용은 지속적으로 비용 부담으로 작용하게 될 여지가 크다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 첫째로 제도적 측면에서 재생에너지 보급·개발방식의 혁신이 필수적이다. 지자체 주도로 수용성을 갖춘 입지를 발굴하여 보급하거나 공공·커뮤니티 주도의 개방방식을 강화하는 등의 대안을 생각해볼 수 있다. 이러한 대안이 활성화되기 위한 지속적 제도 개선을 통해서 궁극적으로 재생에너지에 대한 수용성을 확보하기 위한 노력을 게을리 하지 않아야 할 것이다.

둘째로는 토지의 부담을 경감하기 위한 기술개발도 필수적이다. 예를 들어 태양전지를 초고효율화하면 기존의 태양광 잠재량을 확대할 수 있는 대안이 될 수 있다. 건물 외장재, 차량, 선박 등 유휴 공간 활용을 극대화하는 태양광 기술도 필요하다. 추가적인 토지를 점유하는 것이 아니라 유휴 공간을 적

극적으로 활용할 수 있는 기술은 상대적으로 국토면적이 좁은 우리나라에서 재생에너지 공급을 확대할 수 있는 중요한 기술이다. 추가로 태양광, 풍력 외에 타 재생에너지원에 대해서도 적극적인 발굴이 필요할 것이다.

다음으로 현재 기저전원의 역할을 하고 있는 석탄발전의 감축을 위한 제도개선이 필요하다. 탄소중립 시나리오에서는 2050년 석탄발전 중단을 전제로 전환부문 시나리오를 제시하고 있는데 석탄발전 중단은 근거 법률 및 보상방안 마련이 전제되어야 한다는 점을 밝히고 있다. 이를 위해서는 크게 두 가지 방향의 정책이 필요하다고 사료된다.

우선 석탄발전의 감축을 위한 정책이 필요하다. 이미 우리나라에서는 석탄발전량의 직접적 제한을 통해 안정적 전력수급을 유지하면서 전환부문 온실가스 감축목표를 확실하게 달성하기 위한 수단으로 「석탄발전 상한제」를 마련하고 있으며 동 제도의 마련을 위한 법적근거로 「전기사업법」 개정안이 국회에 계류되어 있다. 2030년 NDC 상향안에서도 9차 전력수급계획에 비해 석탄발전을 추가로 감축하기로 제시된 만큼 석탄발전의 효과적 감축을 위한 제도의 마련은 서두를 필요가 있다.

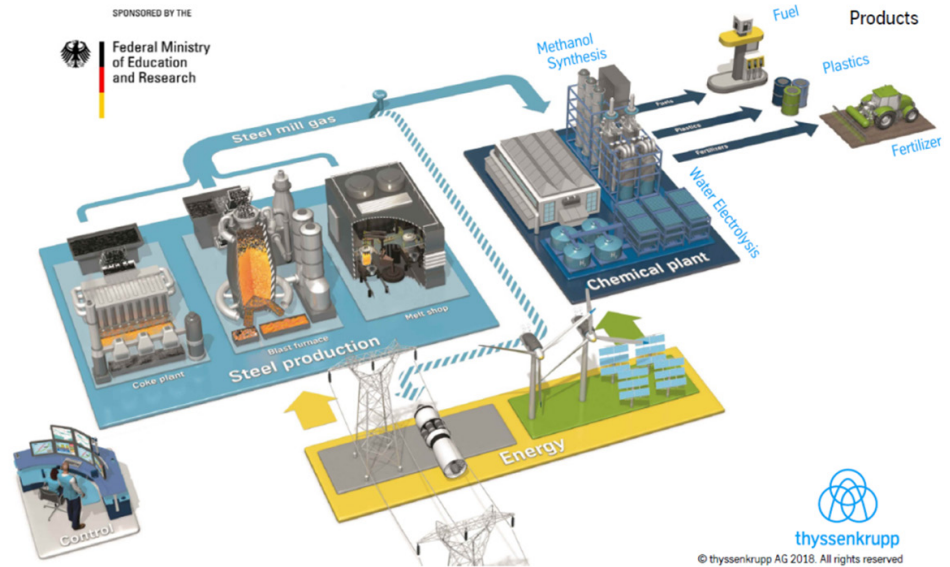
한편, 석탄발전 상한제와 같은 적극적 감축제도는 반드시 정의로운 전환을 염두에 두어 시행되어야 한다. 석탄발전 감축 등 에너지전환에 따라 발전사업자, 지역 등은 직접적 영향에 노출되기 때문이다. 이러한 영향을 받는 산업이나 지역을 방치하면 탄소중립에 따른 지역 및 산업의 위기가 발생할 수도 있으며 탄소중립에 대한 전반적인 수용성을 잃게 되는 결과를 낼 수 있다. 현재 국회에 계류되어 있는 「에너지전환 지원법」과 같은 정의로운 전환을 위한 제도도 반드시 감축제도와 병행되어 마련되어야 할 것이다.

산업부문은 혁신기술에 대한 연구개발 및 실증이 관건

산업부문의 효과적 탄소중립 이행을 위해서는 혁신기술의 확보가 필수적으로 필요하다. 산업부문은 발전부문 보다 탄소중립 달성을 위한 기술수단이 불확실하거나 확보되지 않은 경우가 많다. 이러한 상황을 고려하여 우선 산업부문에서는 혁신기술의 확보를 위한 과감한 투자가 필수적이다.

이미 선진국에서는 산업부문 탄소중립을 위한 혁신기술에 대한 실증이 추진되고 있는 경우도 확인되고 있다. 대표적인 예로 독일의 Carbon2Chem 프로젝트를 들 수 있다. 동 프로젝트는 제철소의 배출가스를 화학산업에서 재활용하는 파일릿 프로젝트이다. 구체적으로 질소, 수소, 이산화탄소 등을 함유하고 있는 제철소의 폐가스를 재가공하여 암모니아, 메탄올, 폴리머 등을 생산하는 화학산업의 원료로 활용하여 온실가스를 감축하는 데 이미 2018년 9월부터 독일 뒤스부르크에 파일릿 플랜트가 메탄올 생산을 시작하였다.

[그림 4] 독일 Carbon2Chem 프로젝트 개념도



자료: Carbon2Chem 프로젝트 홈페이지

따라서 선진국에 비해 탄소중립 기술에 대한 연구개발 및 투자가 뒤쳐진 우리나라의 상황에서는 과감하고 속도감 있는 투자가 필수적이다. 혁신 기술의 개발, 상용화, 시장형성 등의 단계를 고려하면 관련 투자를 미루면 미룰수록 우리나라 산업부문의 탄소중립 이행은 어려워질 수밖에 없다.

특히, 이러한 투자가 민간에만 맡길 수 없다는 점은 강조될 필요가 있다. 정부는 주로 도전적인 원천 기술을 중심으로 연구개발 투자를 집중하고 민간은 정부의 투자와 협력하여 관련 기술을 조기에 실증하고 상용화하기 위한 노력이 필요할 것이다. 관련 기술에 앞서 있는 선진국들과는 적극적인 국제 협력을 추진할 필요도 있을 것이다.

탄소중립의 이행을 위한 왕도는 없어

탄소중립 시나리오가 확정되면서 시나리오에 제시된 수단 및 방향에 대한 다양한 의견이 제시되었으며 관련 수단의 기술적 어려움이나 불확실성에 대한 문제제기도 다수 있었다. 근본적으로 탄소중립 이행은 현재 가용한 수단으로 달성 가능한 일이 아니다. 결국 탄소중립 달성을 위한 왕도는 없다. 탄소중립의 미래상에는 불확실한 미래에 대한 전망과 구상이 다수 투영될 수밖에 없으며 이를 구체화해 나가야 하는 과제가 우리에게 있다고 봐야한다. 결국, 앞으로 탄소중립 이행을 위해서는 탄소중립 관련 제도의 정비와 관련 투자가 지속되어야 한다. 발전부문과 산업부문은 특히 우리나라 배출량의 약 4분의 3을 차지하고 있다는 점에서 적절한 정책과 투자의 조화가 절실한 부문이다.

탄소중립과 주민참여



특집 02

양홍모 | 에너지전환해유 사회적협동조합¹⁾ 이사장
대통령 직속 탄소중립위원회 위원

제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)가 2021년 10월 31일부터 11월 13일까지 영국 글래스고에서 개최되었다. 이번 당사국총회의 가장 큰 성과로 평가 받는 부분은 국제탄소시장 세부 이행 규칙을 타결해 2015년 채택된 파리협정의 세부이행규칙을 완성한 것이다. 또한 모든 당사국이 동일하게 5년 주기의 국가감축목표 이행기간을 설정하도록 독려(Encourage)하기로 한 점이다. 지구 기후위기의 주범으로 주목되고 있는 석탄 사용과 관련, '중단'이 '감축'으로 수정되어 불완전합의라는 평가도 있지만 2015년 당사국총회 이후 6년 만에 개최된 특별정상회의에서 120여 개국 정상들은 산업화 이전 대비 지구온도 1.5도 이내 상승 억제를 위한 세계적 기후행동 강화를 약속하여 심각해지는 기후위기 대응에 턱없이 부족한 약속과 합의지만 실낱같은 희망을 이어가게 되었다.

[그림1] 대전사회혁신센터

11/6 SAT
15:00~18:30

환경과 에너지
Environment & Energy

대전 미추동 전환마을
차선도 복지위원장

독일 보병마을
Philipp Spaeth 교수

서천 통고리 마을
최재형 위원장

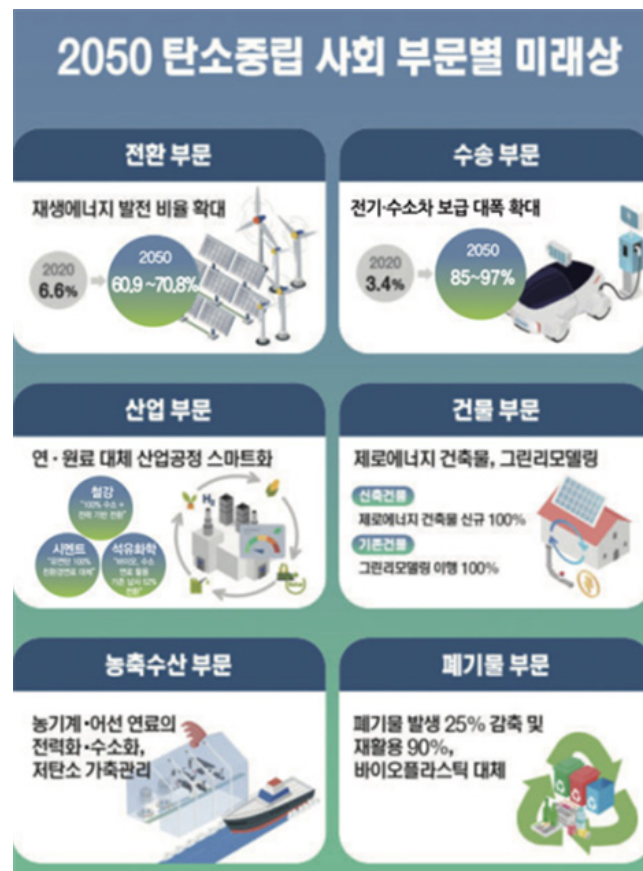
SESSION 4

1) 에너지전환해유의 '해유'는 충청도 권유 말인 '~해유', 그리고 '태양의 기름'이라는 의미를 갖고 있다. 에너지전환해유는 환경운동단체인 대전충남녹색연합과 재생에너지 기업인 신성이앤에스(주)가 함께 만든 사회적협동조합이다. 재생에너지 보급사업과 햇빛발전소 추진, 마을 에너지전환학교, 지역 에너지전환연구, 에너지복지 사업, 에너지전환 문화 사업, 넷제로공판장 운영 등 탄소중립 관련 사업과 활동을 하고 있다.

같은 기간 11월 5일~6일, 대전에서는 '도시의 사회적 전환: 회복탄력적 공동체와 탄소중립' 주제의 <2021 사회혁신 국제 컨퍼런스>가 개최되었다. 대전사회혁신센터가 주관한 행사로 돌봄과 커뮤니티, 플라스틱과 자원순환, 환경과 에너지 세션이 진행되었다. 환경과 에너지 세션에서는 30년 이상 된 완성형 독일 프라이부르크 보봉마을, 15년 이상 된 성숙형 충남 서천 등고리 마을, 1년 된 시작형 대전시 대덕구 미호동전환마을 사례를 주민대표들로부터 들었다. 다른 국제컨퍼런스와 다른 점은 정부나 자치단체 대표, 전문가의 발표가 아닌 마을 대표와 활동가들에 의해 사례가 공유되고 토론되었다. 주민들은 기후위기 문제를 매우 심각하게 인식하고 책임감도 높게 갖고 있었다. 세계 각국 정상들의 기후정상회의 만큼이나 세계 마을 정상들의 기후위기 대응 논의와 협력이 필요하지 않을까

2021년은 탄소중립시대의 시작이다. 2020년 10월 문재인 대통령의 국회 시정연설에서 '2050 탄소 중립 선언'을 시작으로 2020년 12월 정부는 '2050 탄소중립 추진전략'과 '2050 장기저탄소발전 전략(LEDs)'을 발표하였다. 2021년 5월 대통령 직속 탄소중립위원회를 신설하여 탄소중립 시나리오 및 국가온실가스감축목표(NDC)를 확정 하였다. 2050년 석탄 화력발전 전면 중단과 온실가스 순배출량은 '0'이다. 특히 2050년 탄소중립의 중간 목표로 2030국가온실가스감축목표(NDC)가 상향되어 2018년 대비 2030년까지 40% 이상 감축해야 한다.

[그림2] 탄소중립위원회



2030 NDC 상향안의 주요 내용을 보면, 전환 부분은 석탄발전 비중을 2018년 대비 20.8% 축소하고, 신재생에너지를 30.2%까지 확대해 2018년 배출량 대비 2030년 배출량을 44.4% 감축한다.

산업 부문은 철강의 고로를 전기로제강으로 전환하고 석유화학의 원료를 납사에서 바이오 납사로 전환, 폐플라스틱 원료 활용률 제고 등을 통해 2018년 대비 2030년 배출량을 14.5% 감축한다.

건물 부문은 제로에너지 건축과 그린리모델링을 통합한 에너지 효율화, 고효율 기기보급과 스마트 에너지 관리, 신재생에너지 보급 등으로 2018년 대비 2030년 배출량을 32.8% 감축하고, 수송 부문은 대중교통 이용 편의 제공과 주행거리 감축을 통한 수요관리와 무공해차를 450만대 이상 보급해 2018년 대비 2030년 배출량을 37.8% 감축하게 된다.

농축수산 부문은 저탄소 영농법과 가축분뇨 에너지 정화처리 및 저메탄 사료 보급을 통해 2018년 대비 2030년 배출량을 27.1% 감축하고 폐기물 부문은 폐기물 감량과 재활용 확대 및 바이오 플라스틱 비중 제고 등을 통해 46.8% 2018년 대비 2030년 배출량을 감축하게 된다.

나아가 부문별 감축방안과 흡수원 활용 등을 통해 2018년 7억 2760만 톤인 온실가스 배출량을 40% 감축해 오는 2030년에는 4억 3660만 톤으로 줄일 계획이다.

탄소중립·녹색성장기본법도 8월 국회를 통과하면서 탄소중립을 위한 정책방향과 법적 근거를 확보하였다. 이제 본격적인 이행과 실천만을 앞두고 있다.

탄소중립 이행과 실천에서 지역은 매우 중요하다. 대형 석탄화력발전소에서 중·소규모의 태양광 발전이나 풍력 발전으로 전환해야하는 상황에서 지방정부 및 지역 기업, 주민들의 역할은 핵심적이다. 지역에서 스스로 전력을 생산하고 공급하고 새로운 가치와 산업을 만들기 시작했다.

[그림3] 에너지전환해유 사회적협동조합



에너지전환해유 사회적협동조합은 대전 대덕구, 신협, 신성이앤에스(주)와 ‘대덕구 넷제로 햇빛발전소’ 추진 협약을 맺고 공공유�휴부지에 태양광발전소 건립을 추진하고 있다. 특이한 것은 신협이 햇빛발전예금상품을 출시하고 지역 주민들은 예금상품 가입만으로 햇빛발전소 건립에 쉽게 참여할 수 있다는 점이다. 또한 햇빛발전소 주변 지역주민 자원사업을 통해 주민 수용성을 높이고 대덕형 RE100기업에 전력을 공급해 지역 기업의 RE100 조기 실현을 도울 계획이다.

에너지전환해유는 지역의 탄소중립을 돕는 플랫폼도 선보이고 있다.

대청댐이 있는 대덕구 미호동에 미호동넷제로공판장&도서관을 열고 마을 주민들과 넷제로마을을 만들기 위한 프로젝트를 시작했다.

잘 운영되지 않던 마을 공판장을 민·관(대덕구, 미호동복지위원회, 신성이앤에스(주), 대전충남녹색연합, 에너지전환해유)이 협력하여 공간을 탄소중립 플랫폼으로 재생시켜 활용하고 있다.

2층 넷제로도서관은 마을에너지전환학교가 진행되고 지역 탄소중립을 위한 회의와 모임, 교육이 이어지고 있다. 1층 넷제로공판장은 미호동 농산물을 넷제로 디자인하여 팔고 있다. 플라스틱과 비닐 쓰레기가 나오지 않도록 종이, 끈, 유리용기 등으로 포장하고 곡물들은 소분하여 판매하는데 주민들의 이야기가 담겨 있다. 전국의 제로웨이스트 상점에서 파는 고체치약, 샴푸바 등 제로웨이스트 상품들뿐만 아니라 대덕형 RE100 협약 상품, 시민들이 수작업 한 마수세미, 지역벤처기업의 바이오 플라스틱 칫솔은 시민들의 뜨거운 호응을 받고 있다. 넷제로공판장 마당에서 한 달에 한번 진행된 넷제로장터는 재생에너지만 사용하고 플라스틱과 비닐 쓰레기를 전혀 배출하지 않았다. 미호동 주민들은 탄소중립을 머리가 아닌 몸으로 배우고 실천하고 있는 중이다.

[사진1] 미호동넷제로공판장



[사진2] 미호동넷제로장터



미호동넷제로공판장은 이제 마을과 지역으로 탄소중립을 확산시키고 있다. 마을의 식당 2곳에 채식 메뉴 개발을 지원해서 애호박버섯덮밥과 새싹파스타, 버섯매운탕을 탄생시켰다. 지역 농산물이 채식 메뉴 식재료로 공급되고 있고 넷제로공판장 방문 손님들은 채식메뉴로 식사를 하고 채식메뉴 판매

금 일부는 기후기금으로 적립되고 있다. 지역 여행사는 생태공정여행 출발지로 넷제로공판장을 활용하고 있고 행정 및 기관들과는 지역 탄소중립 협력을 위한 협약을 하고 있다. 12월에는 대전시 서구 관저동과 대덕구 법동에 넷제로공판장이 개소 될 예정이며 산업통상자원부의 마이크로 그리드 사업의 대상지가 되어 에너지자립마을이라는 도전과제가 주어졌다.

미호동넷제로공판장은 주민들의, 시민들의 탄소중립 체험을 돕는 곳이며 체험을 공유하는 곳이다. 기후위기에 대한 위기 인식과 세계 시민들의 대응이 본격화 되고 있는 지금, 우리의 선택과 행동만이 희망을 키울 수 있다. “기후위기 심각한 것은 알겠는데 탄소중립 어렵고, 어떻게 할지 모르겠다.” 이런 분들은 우선 미호동넷제로공판장으로 오면 된다. 천만이 넘는 국민영화가 되려면 평판이 좋고 입소문이 나야한다. 탄소중립을 위한 개인들의 체험, 마을들의 실천 사례가 입소문처럼 퍼지고 따라하고 협력해야 탄소중립은 가능하다. 먼저 온실가스를 줄이는 체험을 하고 행동하는 시민이 아직 시작하지 못한 시민을 돕고 먼저 시작한 마을이 관심 갖기 시작한 마을을 돕는 것, 이것을 탄소중립이라고 말하고 싶다.



특집 03

정의로운 전환의 개념과 사례

여형범 | 충남연구원 공간·환경연구실 연구위원

정의로운 전환은 미국에서 1980년대부터 환경정책 강화에 대한 노동조합의 요구 사항이었으며, 2000년대를 거쳐 2015년 파리 기후변화협약 및 지속가능발전목표라는 전 세계적 약속에 포함되었고, 최근에는 사회 불평등 해소를 위한 사회적 전략으로 확장되고 있다. 이 글에서는 정의로운 전환 개념이 탄생하고 확장되는 과정에 대해 설명하도록 한다.

#1. 죽은 지구에는 일자리가 없다

1978년 미국 러브커널이라는 도시에서 화학물질 불법매립으로 인한 최악의 토양오염 사건이 발생했다. 미국 정부는 러브커널 비상사태를 선포하고, 화학산업에 대한 환경규제를 강화하는 법을 제정하고, 오염된 토지를 복원하기 위해 화학산업에 세금을 부과하여 슈퍼펀드를 마련하는 제도를 마련하였다. 미국의 슈퍼펀드의 핵심은 오염 원인자가 오염토양 복원을 책임져야 한다는 것이다. 슈퍼펀드 프로그램은 지금까지도 진행되고 있다.¹⁾

슈퍼펀드 도입 당시 환경규제 강화로 인한 화학산업 위축에 대해 노동조합은 어떻게 반응했을까? 화학산업의 변화 필요성을 받아들이면서 퇴직 또는 이직해야 하는 노동자들이 안정적으로 새로운 삶의 시작할 수 있도록 돕는 슈퍼펀드 제도 마련을 요구하였다. “오염토양을 위한 슈퍼펀드가 있을 수 있다면, 노동자를 위한 슈퍼펀드도 있어야 한다”는 주장이었다. 미국 정부가 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 제안을 받지 않았지만, 노동조합은 이를 지속적으로 요구하였다. 그리고 1990년대 중반부터 노동조합은 ‘노동자를 위한 슈퍼펀드’ 대신 ‘정의로운 전환’을 공식적인 용어로 사용하기 시작했다.

2000년대를 거치면서 전 세계적으로는 국제노동기구 및 국제노동조합의 노력으로 정의로운 전환

1) 슈퍼펀드는 1980년 12월 '종합적 환경 대응, 보상, 책임법(The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act)'의 약칭이다. 슈퍼펀드에 대한 더 자세한 내용은 다음 자료를 참조하라. 김주영, 2020, US EPA 슈퍼펀드 프로그램의 최신 운영성과, KEITI 국내외 IP 분석보고서.

이 파리 기후변화협약 등 기후와 환경 의제에 포함되는 성과를 이룬다. 당시 국제노동조합은 “죽은 지구에는 일자리가 없다(There are no jobs on a dead planet)”는 슬로건을 사용하였다. 기후변화에 대한 즉각적인 대응이 필요하다는 점을 강조하면서, 노동자들이 이에 기여하기 위해서는, 사회안전망을 강화하고 좋은 녹색일자리를 만들기 위한 대대적인 투자가 필요하다는 요구였다. 2015년 파리 기후변화협약 전문에 포함된 해당 내용은 <표 1>과 같다. 참고로, 정의로운 전환은 환경정의 및 기후정의에 대한 내용과 구분되어 노동 의제로 강조되었다.

[표 1] 파리 기후변화협약에 포함된 「정의로운 전환」

“당사자들이 기후변화뿐만 아니라 그에 대한 대응 조치에서 비롯된 여파에 의해서도 영향을 받을 수 있음을 인식하고, 기후변화 행동, 대응 및 영향이 지속가능한 발전 및 빈곤 퇴치에 대한 공평한 접근과 본질적으로 관계가 있음을 강조하며, (중략) **국가적으로 규정된 발전 우선순위에 따라 노동력의 정의로운 전환과 좋은 일자리 및 양질의 직업 창출이 매우 필요함을 고려함**”

국제적인 기후운동과 노동운동 그룹은 정의로운 전환을 현장에서 현실화시키기 위한 구체적인 제안을 만들어간다. 2018년 24차 기후총회에서 채택된 실레지아 선언이 대표적이다. 당시 발생한 프랑스 ‘노란조끼’ 사건 등에서 드러나듯이 전환 과정에서 발생하는 불평등에 대응하지 않고서는 전환이 불가능하다는 인식이 있었다. 실레지아 선언은 파리 기후변화협약의 정의로운 전환 규정을 기본으로 지역 경제와 지역공동체 활성화, 노동자와 지역사회의 참여, 다양한 이해당사자의 연대를 강조하였다.

올해 11월에 개최된 제26차 기후변화협약 당사국총회(COP26)에서도 EU, 영국, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일 등은 정의로운 전환 선언을 채택하였다. 전환 과정의 노동자들이 새로운 일자리를 갖도록 지원함, 사회적 대화와 이해당사자 참여를 지원하고 촉진함, (저개발국, 개도국 등이) 탄소 집약적 경제에서 탄소중립 경제로 전환할 수 있도록 지원함, 지역의 포용적이고 좋은 일자리(local, inclusive, and decent work)를 창출함, 특정 산업뿐만 아니라 공급망 전체의 지속가능한 전환을 추진함, 국가별 정의로운 전환 노력에 대한 정보를 NDC에 포함함 등의 내용을 담고 있다.²⁾

#2. 누구도 뒤처지게 두지 않겠다

정의로운 전환이 제기하는 문제의식은 기후와 환경 의제에만 국한되는 것이 아니다. 2015년 UN은 수년간의 준비를 거쳐 2030년까지 전 세계가 달성해야 할 17개의 목표를 담은 지속가능발전목표를 발표하였다. 서문에서 “누구도 뒤처지게 두지 않겠다”는 슬로건이 반복되고 있다. 2030년까지 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 달성하기 위한 전 세계적인 노력이 누군가의 삶을 개선하는 데는 기여하

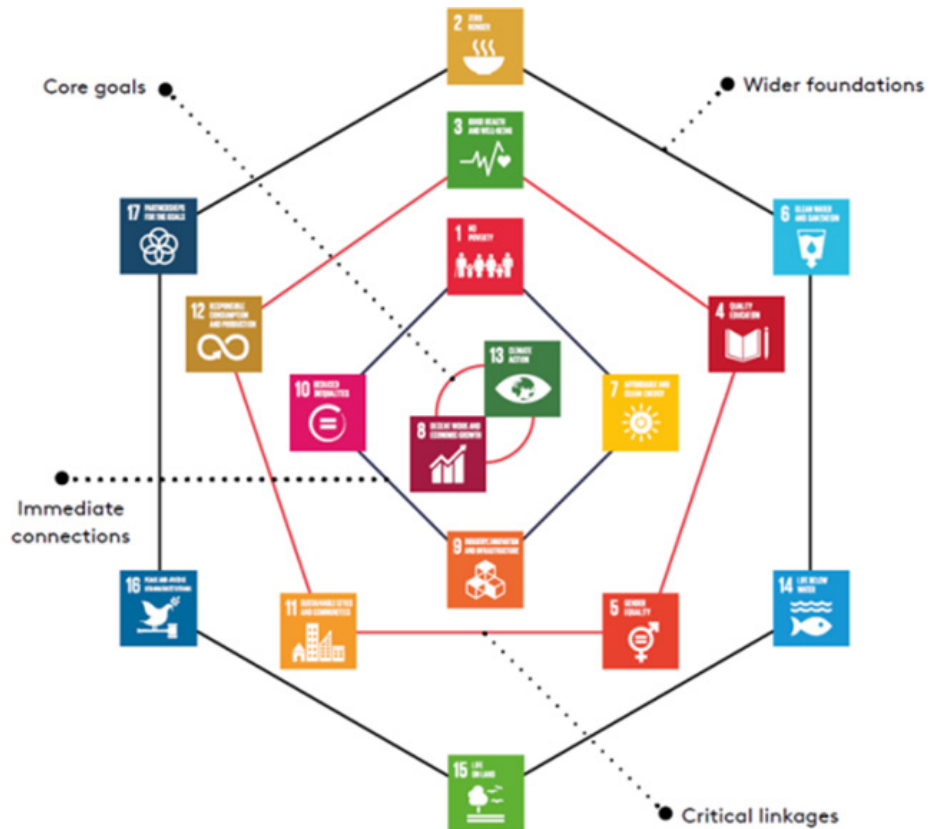
2) 더 자세한 내용은 다음을 참조하라.

<https://ukcop26.org/supporting-the-conditions-for-a-just-transition-internationally/>

지 못하거나 오히려 피해만 입을 수 있다는 문제의식이 포함되어 있는 것이다. 정의로운 전환은 “누구도 뒤처지게 두지 않겠다”라는 UN 지속가능발전목표의 문제의식에 맞닿아 있다. 이런 점에서 정의로운 전환은 기후뿐만 아니라 대전환 과정에서 사회 전체의 과제로 볼 수도 있을 것이다.

UN 지속가능발전목표는 17개 목표가 서로 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 강조하는데, 정의로운 전환은 기후대응과 좋은 일자리와 경제성장 뿐만 아니라 좋은 일자리, 불평등 감소, 빈곤종식, 건강, 교육, 지속가능한 소비, 회복력 있는 도시 등과 연관된다(그림 1>).

[그림 1] 정의로운 전환과 UN SDGs 17개 목표의 연결성



자료: Robins et al. 2018, The Investing in a Just Transition initiative.

3. 정의로운 전환 개념과 주체의 확장

<표 2>는 정의로운 전환과 관련하여 대체로 합의된 원칙이다. 탈탄소 전환, 노동자와 지역사회 지원, 환경피해 복원 및 기업의 책임, 기존의 불평등 해소, 모든 이해당사자의 실질적인 참여 등이 포함된다.

[표 2] 정의로운 전환에 대한 공유된 원칙

- 적극적으로 탈탄소화를 고취하기
- 해당 부문에서 탄소 잠김과 더 많은 패배자를 만들어내지 않기
- 영향 받는 지역들을 지원하기
- 폐쇄나 축소에 영향 받는 노동자, 가족과 더 넓은 공동체를 지원하기
- 환경 피해를 복원하고, 관련된 비용들이 민간 부문에서 공공 부문으로 이전되지 않도록 보장하기
- 기존의 경제적 및 사회적 불평등을 해결하기
- 포괄적이고 투명한 계획 절차를 보장하기

자료: Aaron Atteridge and Claudia Strambo, 2020, Seven principles to realize a just transition to a low-carbon economy, SEI policy report.

앞에서 설명한 지속가능발전목표와의 연결성을 고려하면, 정의로운 전환 원칙은 더욱 확장될 여지가 있다. 실제로 환경정의와 기후정의를 고민하는 그룹들은 삶 자체를 지속가능하게 바꾸는데 기여하는 원칙으로 정의로운 전환 개념을 사용한다. 아래 표는 기후정의연합의 정의로운 전환 원칙이다.³⁾ 기존 산업 체계에서 소외되었거나 전환 과정에서 피해를 입는 지역이나 노동자를 지원하는 것에 그치는 것이 아니라, 재생가능한 생태 경제, 자결권, 자원과 권력의 공평한 재분배, 문화와 전통의 존중, 연대, 즉각적인 행동 등을 통해 사회와 삶을 전환하는 것을 정의로운 전환으로 표현하고 있다.

[표 3] 기후정의연합의 정의로운 전환 원칙

- 부엔 비비르: 다른 사람들의 희생을 요구하지 않으면서 더 나은 삶을 영위함
- 의미 있는 작업: 사람들이 역량껏 배우고, 성장하고, 발전할 수 있는 기회를 제공함으로써 인간의 잠재력 개발에 중점을 둠
- 자결권: 자신의 삶에 영향을 미치는 결정 과정에 참여할 수 있어야 함
- 자원과 권력의 공평한 재분배: 인종, 계급, 성 등 역사적이고 사회적인 불평등을 변화시키는 메커니즘을 구축하여 자원과 권력을 공평하게 재분배해야 함
- 재생 가능한 생태 경제: 생태회복력을 개선하고 자원의 소비를 줄이며 생물다양성과 전통적인 삶의 방식을 복원하고 추출 경제를 끝내고 재생 가능한 경제로 나아가는데 기여해야 함
- 문화와 전통: 모든 다양한 문화와 전통을 존중해야 함
- 연대: 모든 공동체는 상호 연결되어 있음
- 즉각적인 행동: 우리가 필요한 세상을 지금 바로 구축하는데 나서야 함

자료 : CJA. 2018. Just Transition Principles; 한빛나라 외. 2020 재인용(일부 용어 수정)

3) 기후정의연합(Climate Justice Alliance)은 인종과 성, 계층과 지역에 따른 사회·경제적 불평등에 대항하고 기후정의를 실현하기 위한 목적으로 2013년 설립된 미국의 민간단체이다.

석탄발전소가 없고, 자동차내연기관 산업, 철강 산업 등이 없는 지역은 정의로운 전환과 관련이 없는 것일까? 최근 런던의 시민사회 그룹은 기후정책이 온실가스를 줄이는 것뿐만 아니라 빈곤, 불평등, 건강 등 광범위한 이슈를 해결할 수 있어야 한다고 주장하면서 런던시장에게 “정의로운 전환 도시, 런던”을 만들 것을 요구하고 있다(<표 4>). 즉, 탄소중립이 사회 전체의 대대적인 전환을 요구한다면 정의로운 전환이라는 과제는 특정 지역에만 국한되지는 않을 것이다.

[표 4] 런던 시민사회의 「정의로운 전환 도시」 개념

- 정의로운 전환 도시는 “전환의 기회를 최대화하고 공정과 평등을 촉진하기 위한 정책들과 가장 가난하고 배제된 사람들의 필요를 일순위에 놓는 정책들을 추진함으로써 탄소중립 달성과 자연 회복을 위한 매우 빠르고 진지한 단계를 밟아나가는 도시임” (IPPR, 2021, London, A Just Transition City)

4. 정의로운 전환 정책의 사례

정의로운 전환은 이상적인 주장으로 읽히기도 한다. 해외 국가들은 정의로운 전환을 어떻게 적용하고 있을까?

EU는 정의로운 전환을 공식적인 정책으로 추진하고 있다. EU 집행위원회는 유럽 그린딜의 원활한 이행을 위해 석탄산업 등 화석연료 산업에 의존하는 지역을 지원하는 정의로운 전환 메커니즘을 채택하였다. 정의로운 전환 메커니즘은 2030년까지 1천억 유로를 석탄지역에 지원하는데, 지역별 기준(탄소집약도, 석탄광산 고용자 수, 산업 고용자 수 등)에 따라서 국가별 최소 6유로/인의 금액에서 최대 20억 유로에 이르기까지 지원받게 된다. 폴란드처럼 석탄광산이 주요 산업인 지역이 더 많은 지원을 받게 될 것이다.

하지만 EU의 정의로운 전환 메커니즘은 아무런 조건 없이 기금을 지원하는 것은 아니다. 각 지역은 정의로운 전환 계획을 수립해서 EU 집행위원회의 승인을 받아야 한다. 정의로운 전환 계획에 필수적으로 포함되어야 할 내용은 <표 5>와 같다. 또한 EU는 국가나 지방정부가 일방적으로 수립하는 것이 아니라 모든 이해당사자가 함께 수립해야 함을 요구하고 있다. EU가 요구하는 조건을 만족시키지 못할 경우 매년 지역별로 배당된 기금의 50%를 삭감하여 지원하게 되고 남은 기금은 기준을 만족하지 않는 지역에 배분하게 된다. 정의로운 전환 기금으로 지원할 수 있는 프로그램도 제한하고 있다. 원전 건설이나 해체, 담배 관련 산업, 화석 연료 관련 투자, 중소기업 이외의 기업 지원 등에는 기금을 사용할 수 없다.

[표 5] 유럽 집행위원회의 지역별 정의로운 전환 계획 작성 요구 사항

- 국가 수준의 전환 단계에 대한 로드맵
- 전환에 의해 부정적인 영향을 가장 크게 받는 지역을 확인하기 위한 근거
- 이 지역들이 마주하게 되는 문제들에 대한 평가(일자리 상실, 지역발전 목표와 수요 등)
- 이런 문제들을 해소하기 위해 정의로운 전환 기금이 만들어내는 기여 방안에 대한 설명
- 국가 수준의 전환 계획과 정의로운 전환 기금 지원의 일치성 평가
- 계획의 실행, 모니터링, 평가를 위한 거버넌스 체계 설명
- 기금 운영 방안 설명
- 중소기업 외 지원에 포함시키려는 기업이 있을 경우, 포함시켜야 할 기업의 목록과 지원 근거 제시
- 온실가스 감축을 위한 특정 활동에 투자하는 경우, 이 투자를 지원해야 하는 근거 제시
- 제시된 계획과 EU의 정의로운 전환 메커니즘 및 관련 프로그램의 시너지

유럽이 파리기후변화 협약 이후 유럽연합 차원에서 정의로운 전환을 제도화하는 과정을 거치고 있는 반면, 미국은 연방정부의 관심이나 추진력이 미흡했다. 과거 오바마 정부는 파리기후변화협약 체결 이후 석탄산업 침체로 쇠퇴하는 지역경제를 회복하기 위해 100억 달러 규모의 파워플러스플랜 (POWER+ Plan)을 제안한 바 있다. 하지만 의회의 반대와 정권 교체와 맞물리면서 파워이니셔티브 (POWER Initiatives)만 제한적으로 추진되는데 그쳤다. 석탄산업 침체와 함께 지역이 쇠퇴된 애플래치아 지역은 (국가 차원의 전면적인 지원이 없는 상황에서) 지역 공동체 중심으로 파워이니셔티브 사업을 활용하여 지역자산 기반 개발, 시민 혁신가 육성, 지역공동체 역량 증진, 건강관리, 농촌과 도시의 연결 등을 추진하였다.

바이든 정부는 좀 더 적극적이다. 바이든 정부는 취임 직후 '석탄광산 및 석탄발전 지역공동체와 경제 재활성화를 위한 워킹 그룹'을 구성하여 석탄지역 지원 정책을 적극적으로 발굴하고 있다. 실제로 기반시설법이나 일자리계획 등에 석탄지역 활성화를 위한 구체적인 사업들이 포함되고 있다.

EU와 미국 사례 외에도 독일, 스페인, 영국 스코틀랜드에서도 정의로운 전환 정책이 추진되고 있다. 독일은 석탄지역 구조강화법을 통해 석탄 광산 및 발전소가 폐쇄되는 지역에 기반시설 건설과 신규 산업 육성을 위한 다양한 사업(2038년까지 400억 유로 규모)을 지원하고 있으며, 이와 별도로 지역사회 전환역량 강화를 위한 STARK 프로그램도 마련하였다. 스페인은 석탄 광산, 석탄발전소, 원자력발전소가 폐쇄되는 지역들과 다양한 형태의 정의로운 전환 협약 체결하고 유럽 및 국가 기금으로 청정에너지사업 투자, 광산노동자 조기 은퇴, 녹색 일자리를 위한 재교육, 환경복원 등을 지원하였다. 영국의 스코틀랜드 주정부는 2019년 정의로운 전환 위원회를 구성한 후 2021년 3월 정의로

운 전환 전략을 발표하였고, 2021년 4월 석유와 가스 산업 중심 지역인 에버딘을 에너지 전환지구 (energy transition zone)로 지정하여 다양한 패키지 프로그램을 제공하고 있다.

5. 국내 정의로운 전환 대책 수립

국내에서도 정의로운 전환이 제도화되는 단계를 밟고 있다. 2050년 탄소중립 추진전략, 공정한 노동전환 지원 방안, 탄소중립기본법 등에 정의로운 전환 원칙과 정책이 담겨 있다. 2021년 8월 제정되어 2022년 3월부터 적용되는 탄소중립기본법은 기후위기 사회안전망을 마련하고, 정의로운 전환 특별지구를 지정하며, 사업전환 지원 및 자산손실 위험 최소화, 국민 참여 보장, 협동조합 활성화, 정의로운 전환 지원센터 설립 등 정의로운 전환을 위한 제도·시책을 시행하도록 규정하고 있다.

석탄발전소가 밀집해 있는 충청남도에서는 정의로운 전환 전략과 과제를 연구한 바 있다.⁴⁾ 이 연구는 정의로운 전환은 산업전환이나 노동전환에만 그치는 것이 아니라 지역사회 지원, 복원 및 재생, 추진기반 조성 등을 통합적으로 담아야 한다는 점을 강조하면서 다섯 가지 전략(<표 6>)과 서른 가지 과제를 제시하였다(자세한 내용은 연구보고서를 참조). 충청남도는 정의로운 전환 TF를 구성하고 고용안정선제대응패키지 지원사업을 추진하며 조례 제정을 통해 정의로운전환기금을 마련하는 등 국가보다 먼저 정의로운 전환 정책을 추진하고 있기도 하다.

[표 6] 충청남도 정의로운 전환의 5대 전략

전략	주요 내용
산업 다양화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 새로운 산업(에너지, 환경, 해양 등) 육성 ○ 지역경제의 산업전환 역량 구축
노동자 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 산업부문 노동자를 위한 지원 ○ 새로운 산업부문 노동자를 위한 육성
지역사회 지원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주변지역 및 영향지역의 쇠퇴에 대한 대책 ○ 지역사회의 지역전환 역량 구축
복원 및 재생	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경 및 건강 영향에 대한 감시·모니터링·대책 강화 ○ 폐부지 및 폐시설에 대한 깨끗하고 안전한 복원 및 지역 발전을 위한 자산으로 재생
추진기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다양한 이해당사자의 사회적 대화를 통한 합의 및 계획 직접 참여(위원회 등) ○ 장기적인 전환 과정을 효과적으로 추진할 수 있는 제도적 기반(법, 예산)과 전담조직 필요

정의로운 전환 개념의 역사와 사례에 비추어 보았을 때, 정부의 정의로운 전환 정책은 매우 소극적인 대책에 머무르고 있는 것으로 보인다. 정의로운 전환의 개념, 역사, 실제 사례 등을 참고하여, 이해당

4) 충청남도, 2021, 노후석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경에너지(발전소) 전환 타당성 연구(2차년도): 충청남도 정의로운 전환 전략과 과제. (연구수행: 충남연구원)

사자들이 참여하여 정의로운 전환을 실제로 설계해 나가는 과정이 필요할 것이다. <표 7>에서 제시하는 바와 같은 사항들이 좀 더 심도 있게 논의될 필요가 있다. 충청남도의 선도적인 사례도 정부의 정의로운 전환 정책을 구체화하는데 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

[표 7] 정의로운 전환 정책 개선 논의 사항(예시)

- 구체적인 탄소중립 목표와 로드맵 설정
- 탄소중립 과정에서 일자리를 잃는 노동자를 위한 녹색 일자리 보장제 도입
- 정의로운 전환 기금 설치·운영
- 사회적 대화
- 정의로운 전환 특별지구 지정 및 정의로운 전환 협약 체결
- 국가, 기업, 지자체 차원의 정의로운 전환 계획 수립
- 정의로운 전환과 기존 사회적 과제 해결의 연결
- 추진 체계 구성(산업전환/노동전환/지역전환을 포괄하는 탄소중립위원회 구성, 정의로운전환위원회 및 사무국 설립 • 운영, 다양한 정의로운전환 지원센터 선정 • 설립, 정의로운전환 플랫폼 설립 • 운영)

특집 04

기후위기 시대와 기후변화 적응

박진한 | 한국환경연구원 국가기후변화적응센터 부연구위원

서론

‘역대급 폭염’, ‘최고온도 갱신’, ‘짧아진 가을’, 기후변화는 이미 우리에게 다가왔다. 2020년 이상기후 보고서(관계부처합동, 2021)에 따르면 기상 역사상 가장 따뜻했던 1월과 6월의 이른 폭염, 최장기간의 장마 등이 우리나라에서 감지되었으며, 중국과 일본의 기록적인 집중호우, 최다강수량 등 전 세계적으로 이상기후가 나타나고 있다.

기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)에서 발간된 제6차 평가보고서(Assessment Report WG1)(IPCC, 2021)에 따르면 2011~2020년 기간의 전 지구 지표 평균온도가 1850~1900년 기간 대비 약 1.1℃ 상승한 것으로 나타났으며, 이는 명백한 인간 활동 때문으로 나타났다. 또한 향후 20년 안에 1.5℃ 지구온난화를 넘어서는 가능성이 매우 큰 것으로 나타났다. 2050년 탄소중립을 달성해야 2100년 지구온난화 1.5℃ 이하로 억제할 수 있다고 한다.

이에 11월 영국 글래스고에서 열린 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP26)에서는 글래스고 기후합의(Glasgow Climate Pact)를 선언하며 1.5℃ 이내 상승 억제를 위한 범세계적 기후행동 강화를 약속하였다. 우리나라도 2050 탄소중립을 위하여 2030년 국가 온실가스 감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC)를 2018년 대비 40%로 대폭 향상시켰다.

이러한 기후변화에 대응하는 방법은 세 가지가 있다. 회피와 완화, 그리고 적응이 그것이다. 회피는 기후변화의 영향으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 해수면 상승으로 인하여 연안의 침식이 예상된다면 침식 예상 지역의 마을을 내륙으로 이주시키는 방법이 바로 회피이다. 두 번째 방법은 완화로, 기후변화를 유발하는 원인물질인 온실가스 배출량을 줄이는 방법이다. 마지막 방법은 적응이다. 적응은 기후변화의 영향을 극복하는 방법으로 기후변화로 인하여 발생하는 부정적인 영향을 줄이고 긍정적인 영향을 최대화하는 방법이다. 전 지구 단위에서 발생하는 기후변화에 대응하기 위해서 회피를 선택하기에는 쉽지 않은 문제이다. 또한 산업화 이전부터 현재까지 인간 활동에 기인한 배출량으로 인한 온난화는 짧게는 수백 년에서 길게는 수천 년간 지속될 것이기 때문에 온실가스 완화는 장기적이고 국제적인 접근이 필요하다. 하지만 적응은 기후변화의 결과에 대한 대응에 초점을 두고 있으

므로 장·단기적 대응이 가능하며, 지역단위의 대응부터 국가 단위의 대응까지 다양한 공간단위에서의 접근이 가능하다.

IPCC(2007)는 온실가스의 배출이 현저히 줄어들더라도 향후 수십 년간은 과거에 배출한 온실가스로 인하여 지구온난화의 영향은 피할 수 없을 것으로 예측하고 있다. 기후변화 적응은 더 이상 기후 변화 대응에 있어 선택이 아닌 필수이다.

탄소중립 시대의 기후변화 적응

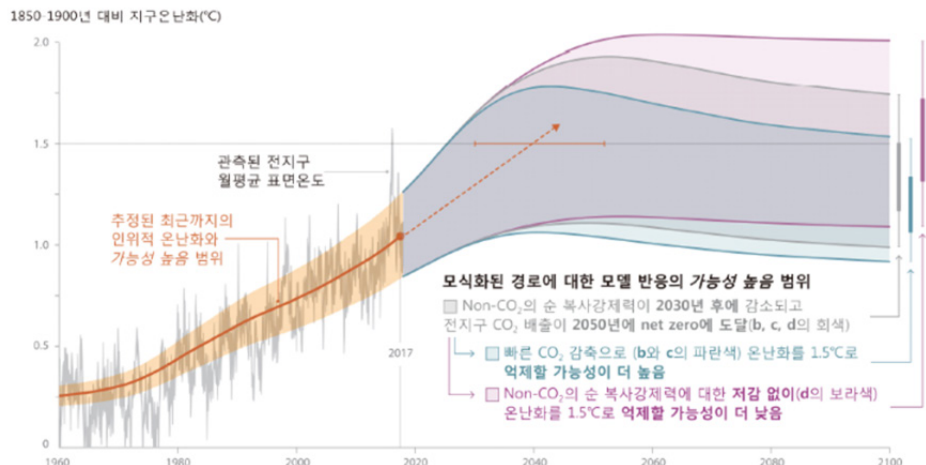
산업혁명 이전 이산화탄소 농도는 280ppm 정도였고, 이는 과거 80만년 동안 비교적 일정하게 유지되고 있던 농도이다. 그러나 산업혁명 이후 이산화탄소 농도는 현재 410ppm에 이르고 있으며, 그에 따라 지구의 온도도 1.1℃ 증가하였다.

지구온난화 1.5℃ 특별보고서(IPCC, 2018)에 따르면 파리 협정에 따라 국가별 감축 목표가 확대되더라도 지구온난화는 1.5℃ 이상이 될 것으로 예측하고 있으며, 2100년 1.5℃ 이내 상승으로 억제하기 위해서는 2050년에 탄소중립에 도달해야 한다고 말하고 있다. 그러한 이유로 국·내외적으로 2050 탄소중립을 주장하고 있는 것이다.

하지만 지금 당장 온실가스 농도를 감축하더라도 이미 배출된 온실가스로 인하여 지구온난화의 영향은 피할 수 없는 상황이다(그림 1). 2050 탄소중립은 2100년 1.5℃ 상승을 억제하기 위해 필요한 것이며, 2050 탄소중립을 실현하더라도 지금까지 배출된 온실가스로 인해서 1.5℃를 일시적으로 넘어서는 시기가 발생할 수밖에 없는 상황이다. 지난 8월 보고된 IPCC 제6차 평가보고서에 따르면 1.5℃ 도달 시기가 점점 빨라지고 있는 상황이다. 2030년 지구온난화가 1.5℃를 넘어서면 전 지구 평균 해수면 상승, 육지 생물종의 감소 및 멸종 등 생물다양성과 생태계의 영향, 건강, 생계, 식량안보, 물 공급 등 인간에게도 다양하고 큰 영향을 미칠 것으로 예상하고 있다.

그러므로 2050 탄소중립을 이행하더라도 우리는 기후변화 적응이 필요한 것이다.

[그림 1] 관측된 전지구 기온 변화와 모식화된 인간활동에 의한 배출 및 강제력 경로에 따른 모델 반응 (IPCC, 2018)



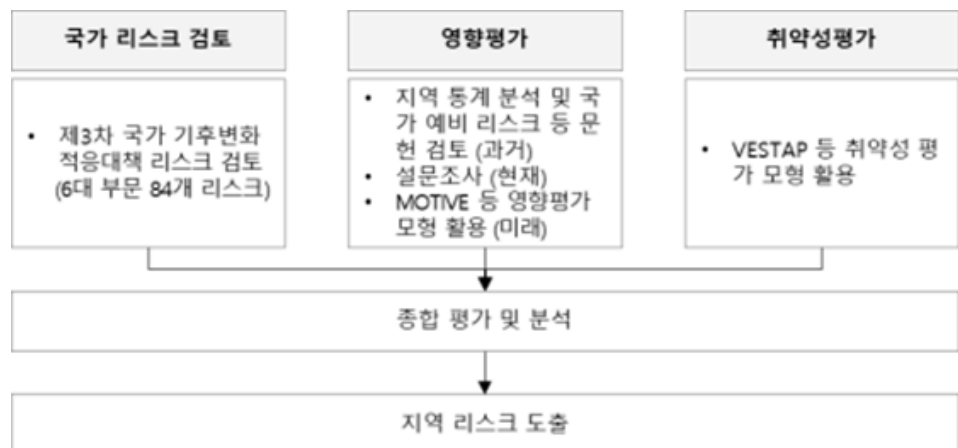
충남의 기후변화 적응대책

우리나라는 지난 10년간 「저탄소 녹색성장 기본법」 제48조에 근거하여 국가 기후변화 적응대책을 수립하고 국가 단위의 기후변화 적응을 체계적으로 이행하고 있다. 지난 2010년 제1차 국가 기후변화 적응대책(‘11~‘15), 2015년에는 제2차 국가 기후변화 적응대책(‘16~‘20)을 수립하였으며, 작년에는 제3차 국가 기후변화 적응대책(‘21~‘25)을 수립하여 현재 이행 중에 있다. 또한 국가 적응대책 뿐만 아니라 지역단위의 광역·기초 지자체 기후변화 적응대책 세부시행계획을 5년마다 수립하는 등 기후변화 적응정책을 마련하고 이행하는 데 괄목할 만한 성장을 거듭해왔다.

충청남도 역시 「저탄소 녹색성장 기본법」에 의거하여 현재 제3차 충청남도 기후변화 적응대책 세부시행계획을 수립 중에 있다. 충남의 기후변화 적응대책이 실효성을 지니고, 기후위기 시대에 기후변화 적응을 위해서는 크게 두 가지를 고려해야 할 것이다. 하나는 기후변화가 지역에 영향을 미치는 리스크를 선정하는 것이고 두 번째는 적응대책 수립에 있어 적응과 완화 사이의 시너지를 활용할 수 있는 대책을 수립하는 것이다.

기후변화 적응대책을 수립하는 이유는 미래 기후변화로 인한 영향을 줄이고, 기회를 활용하기 위해서이다. 이를 위해서는 미래를 예측하는 것이 중요한데, 특히 다른 지역과는 다른 충남의 지형·사회·경제적 상황에 적절한 기후변화 리스크를 찾는 것이 중요하다. 지역의 기후변화 리스크를 도출하는 과정은 다음 그림과 같다. 국가의 리스크 중에서 충남에게 영향을 미칠만한 리스크를 우선 검토하고, 다양한 통계자료와 문헌자료, 주민 인터뷰 등을 통해 지역의 과거를 살피고, 모형 등을 활용하여 미래를 예측하는 방법을 통해 지역 리스크를 도출하는 것이 우선이다. 기후변화 적응대책은 바로 이러한 지역 리스크를 줄이는 방향으로 계획되고 시행되어야 할 것이다.

[그림 2] 지역 리스크 도출 과정

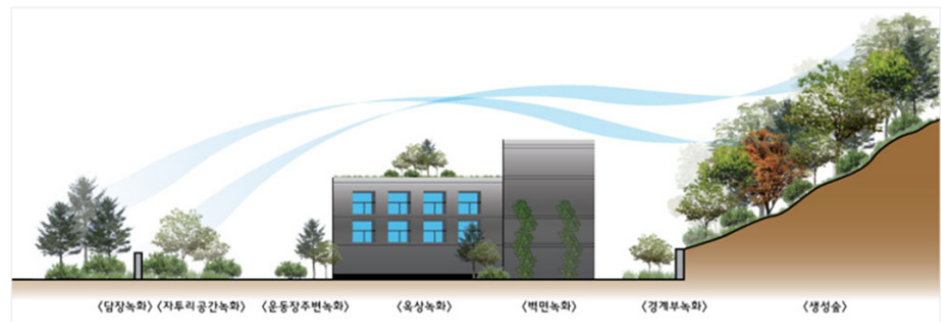


다음은 탄소중립 달성을 위한 기후변화 적응대책의 수립이다. 기후변화는 이미 다가온 위기로 온실가스 감축 정책으로만 우리에게 닥친 문제를 해결하기는 어려운 상황이다. 기후위기 시대에 현명한 대응 전략을 찾기 위해서는 적응과 완화의 시너지를 활용하는 것이다. 자연기반 해결책(Nature based Solution, NbS)은 국제적으로도 대두되고 있는 개념이며, 또 다른 자연친화적 해법으로는 '숲

과 나무'를 꼽고 있다. 자연기반 해결책은 기후위기 시대에 대응하기 위해 온실가스를 흡수할 뿐만 아니라 생태계가 제공하는 서비스를 이용하여 기후변화 적응도 가능한 방법이다. 이러한 방법은 우리 삶의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 홍수, 폭염, 가뭄 등 기후변화의 영향을 줄이는데도 도움을 준다. 특히 도시 내 녹지 조성, 옥상녹화, 재자연화 등의 기후변화 적응대책은 탄소저감에도 큰 효과를 낼 수 있는 정책이다.

실제 서울시는 3천만그루 나무심기 프로젝트를 시민들과 함께 실시하고 있다(그림 3). 시민공모를 통해 장소 발굴부터 식재, 수목 관리까지 자발적인 주민 참여를 유도하고 있으며, 이 과정에서 전문가와 함께 대상지의 특성에 맞는 수종발굴 및 식재방법을 적용한다. 나무심기의 효과는 열섬 완화, 유출량 저감, 미세먼지 저감 등 다양한 효과가 있으며, 탄소 흡수원으로써 기후변화 완화 효과도 동시에 지니고 있는 기후위기와 코로나 시대의 적절한 대책이 아닐 수 없다.

[그림 3] 서울시에서 제공하고 있는 숲 조성 가이드라인 및 시민과 함께하는 나무심기 예시



(a) 미세먼지 저감을 위한 숲 조성 가이드라인 (학교숲형)



(b) 시민과 함께하는 나무심기 예시 (학교 주변 유희부지)

결론

전 지구적으로 기후변화로 인한 영향은 점점 커지고 있으며, 기후변화의 불확실성 역시 증가하고 있다. 우리나라의 경우 전 지구 평균 대비 더 빠른 온난화 속도를 보이고 있으며, 폭우, 폭염, 겨울철 이상고온 및 한파 등의 빈도가 점점 증가하고 있고, 이로 인한 재산 및 인명피해의 규모가 증가하고 있다. 이에 대응하기 위해서 국제적으로는 탄소중립을 주장하고 있고, 기후위기에 대한 시민사회의 관심은 점차 증가하고 있다. 우리나라 역시, 과학 기반의 기후변화 적응정책 수립체계를 마련하고, 적응에 대한 국민적 관심 증가 및 적응 선도국으로서의 입지를 구축하고 있다.

기후변화 적응은 완화와 비교하여 지역적인 접근이 매우 중요하다. 기후변화 영향은 지역적 특성에 따라 다르게 나타나고 이에 따른 피해와 편익 역시 해당 지자체에 직접적으로 발생하기 때문이다. 기후위기 시대에 기후변화 적응은 선택이 아닌 필수인 수단이다. 충청남도는 제3차 충청남도 기후변화 적응대책 세부시행계획을 통해 기후위기를 잘 극복해야 할 것이며, 이를 위하여 지역의 특성을 잘 반영한 대책, 도민과 함께하는 적응 대책, 2050 탄소중립 달성을 위한 시너지를 낼 수 있는 대책을 수립하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 충남의 성공적인 기후변화 적응대책의 수립과 이행을 기대한다.

참고문헌

관계부처합동. (2021). 2020년 이상기후 보고서.

기상청. (2020). 한국 기후변화 평가보고서 2020.

IPCC. (2007). Climate Change 2007: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, edited by S. Solomon et al., Cambridge Univ. Press, New York.

IPCC. (2018). Global Warming of 1.5° C. Summary for Policymakers.

IPCC. (2021). Sixth Assessment Report WG I, Cambridge Univ. Press, New York.

농업고용 인력부족 문제를 해소하기 위한 광역자치단체 정책사례와 시사점¹⁾

현안연구01

강마야 | 충남연구원 경제·산업연구실 연구위원

들어가면서 : 농업노동력 부족의 원인과 결과

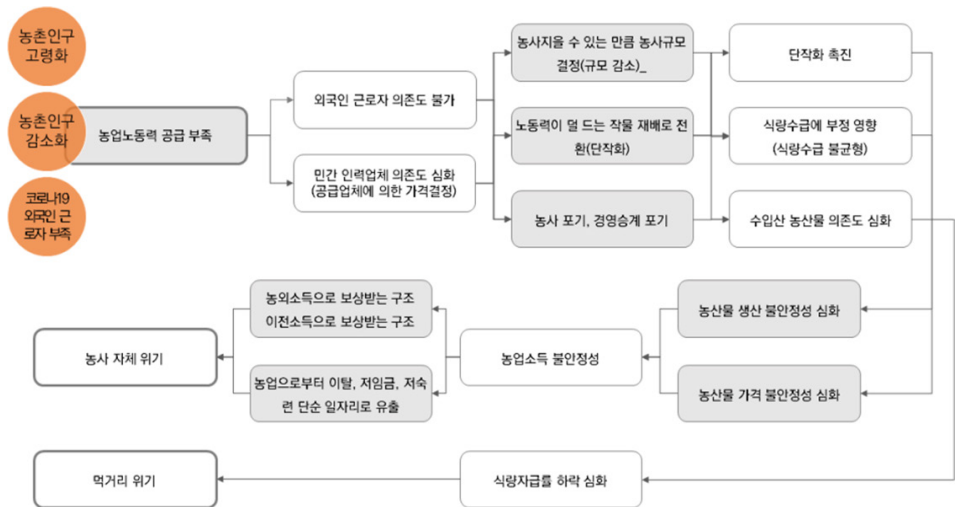
충청남도에서 농작물 재배에 필요한 농업인력 수요는 연간 약 893만 명으로 추정된다. 이 중 자가노동력은 73%이고 고용노동력은 27% 비중을 차지한다. 기계화율이 낮고 파종과 수확기간이 긴 발작물과 시설채소에 집중적으로 인력수요가 겹쳐지게 된다. 농업고용인력 부족문제의 핵심은 ① 연중 고용인력 수요가 발생하는 게 아니라 특정시기(4~5월, 9~10월)에 집중적으로 몰리는 '계절적 수요, 시기 편중성'이라는 점, ② 외국인 근로자 의존도가 높았던 축산농가 및 시설채소 농가의 경우 '코로나19' 장기화로 인하여 외국인 근로자 입국 취소 및 지연에 따라서 고용인력 수급에 차질을 빚고 있는 점, ③ 민간에 의해 오롯이 맡겨진 농업고용인력 시장으로 공급받는 인건비는 지역별 차이가 있지만 1일 평균 12만 원(시급 1.5만 원)으로 형성되어 있다는 점, 이는 ①과 ②로 인한 수요와 공급이 만나서 형성된 최종결과물인 셈이다.

고용인력과 자가인력을 모두 포함한 농업노동력 부족 문제의 표면적 원인은, 수요 대비 농촌인구의 고령화, 감소화로 인한 내국인 근로자 공급 부족, 코로나19로 인한 (그동안 의존도가 높았던) 외국인 근로자 공급 부족에서 기인한다. 그동안 존재하지만 인정해주지 않았던, 그림자와 같은 존재인 외국인 근로자에게 많은 의존을 해왔던 농업인력시장이 한계에 다다랐음도 일깨워주고 있다. 하지만 무엇보다 근본적인 것은 '농사를 지어서 먹고 살기 힘든 환경', 즉, 열악한 농업소득 및 농촌환경 여건이 농업과 농촌으로부터 이탈하는 핵심 원인이다.

농업노동력 공급 부족은 농사지을 수 있는 만큼 농사규모가 결정되고 노동력이 덜 드는 작물 재배로 전환을 하게 되며 급기야 농사 포기 결정을 하게 된다. 이는 단작화 촉진, 식량수급의 불안정성 등으로 이어져 농사 자체의 위기라는 결과를, 식량자급률 하락 심화는 먹거리 위기라는 결과를 마주하게 된다. 단순히 농업계 내부만의 문제로, 농업계 혼자서만 해결해서는 안 됨을 보여주고 있다(<그림 1> 참고).

1) 강마야, 이도경(2021)의 '농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책제안 연구'(전략연구과제, 충남연구원, 미간)를 수행 중에 있고 최종연심회 보고서 내용을 일부 발췌, 재구성함.

[그림 1] 농업노동력 문제의 원인과 결과



주 : 저자 작성함. 다만, 도형 색상 명암 차이는 내용 구분하기 위한 단순 표기이고 특징을 의미하지 않음.

이 글에서는 열악한 농업소득 및 농촌환경으로 인해서 발생하는 결과 중 하나인 ‘농업노동력’ 주제를 다루고자 한다. 농업노동력 중에서도 ‘농업고용인력’ 내용 범위로 한정하여 농업고용인력 부족 문제 해소를 위한 충청남도 외에도 광역자치단체의 정책사례를 살펴보고 시사점을 찾고자 한다.

광역자치단체의 정책사례 : 농업고용인력 대응방안²⁾

첫째, 충청남도의 ‘농작업지원단 육성 및 운영사업’은 2019년부터 시행하였다. 지역농협이 민간보조 사업자로서 진행하는 경우이다. 이 사업은 전국적으로 모범사례로 평가받고 있고, 농림축산식품부는 이를 모델 삼아서 농촌고용인력지원사업을 시행 중이다.

농작업지원단 육성 및 운영사업은 영세 고령농가에게 농기계 작업조건이 불리한 소규모, 분산된 농경지의 농기계 작업을 지원하는 사업, 과수 및 시설채소 등 전업화한 농가에게 적기에 영농인력을 지원하는 사업이다.

사업규모는 총 78.4억 원(2021년 기준)이고 주요내용은 농기계지원반과 인력지원반으로 구성된다. 농기계지원반의 경우 영세소농 농기계 작업을 지원한다(농기계 작업비용 전체 작업비 중 70% 지원). 그리고 인력지원반의 경우 규모화된, 대규모 시설·원에 전업농가 인력증가를 지원한다.[교통비(5천 원), 간식비(3천 원), 마스크 구입비(2천 원) 등 경상적 경비 지원] 공통사항은 농협이 운영하는 농촌인력증개센터 운영비(인건비 포함) 등을 지원한다.

사업대상은 충남 내 110개소 지역농협 중 82개소 지역농협이 참가(74.5%)하고 있다. 다른 사업과 달리 인건비를 지원하기 때문에 지역농협 내 전담인력을 마련하는 조건도 충족해야 한다.

추진체계는 지역농협이 농촌인력증개센터를 운영하면서 구인인력의 확보와 구직인력의 지원, 등록

2) 2021년 4월부터 8월까지 현장실태조사, 인터뷰, 기초자료수집 활동 등을 통해서 도출된 결과를 요약함.

하고 알선하는 업무를 수행한다(<그림 2> 참고).

[그림 2] 충청남도 농작업지원단 육성 및 운영사업 추진체계



자료 : 충청남도 농림축산국(2021), 농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원계획.

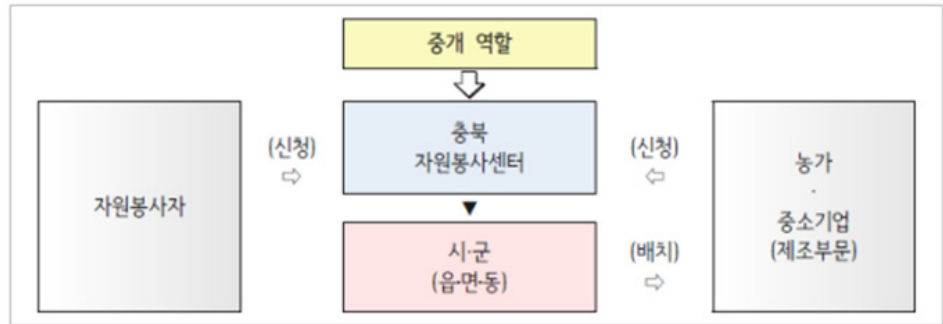
둘째, 충청북도의 ‘생산적 일자리사업’은 2016년부터 시행하였다. 자원봉사센터가 민간위탁 운영주체로서 사업을 진행하는 경우이다. 5년 이상 사업을 유지한 결과, 지역에 많은 분들이 일손 봉사활동에 대해서 생활화가 된 상태까지 이르렀다고 한다. 활기를 띄면서 지역 내 분위기가 점차 확산되는 경향이 있고 경제 활성화 및 공동체 활성화에 기여한다고 보고 있다.

생산적 일자리사업은 일할 능력이 있는 도시의 유희인력을 일손이 부족한 농가와 중소기업에 연결해 주는 사업으로서 일반 중소기업 수요보다 농가 수요가 많은 편이다.

사업규모는 총 65억 원(2020년 기준)이고 주요내용은 생산적 일손봉사, 생산적 일손 긴급지원반으로 구성된다. 생산적 일손봉사는 1일 4시간 일손봉사로 실비(교통비 및 식비) 2만 원을 지원하고 봉사시간 인정도 해준다. 6년 동안 총 21,922농가에 692,665명 자원봉사자를 연결하였다. 생산적 일손 긴급 지원반은 일할 사람을 실제 78명 인력을 직접 채용하여 취약계층 농가(1ha 미만의 소규모 농가, 여성농가, 재난농가, 장애농가 등)를 우선 지원하는데 사업시행(운영주체)은 민간위탁으로서 충청북도 자원봉사센터 및 시군 자원봉사센터가 담당한다.

추진체계는 75세 이하의 자원봉사 희망자가 자원봉사센터 등록자로 인력 지원, 지역 내 각종 기관, 단체에 홍보, 연결의사를 접수하고 취합한다. 그 이후 자원봉사센터가 중개, 알선, 관리 업무를 대행하는 것이다(<그림 3> 참고).

[그림 3] 충청북도 생산적 일자리사업 추진체계



자료 : 이기현 외(2018), 건전한 생활공동체 실현을 위한 생산적 일손봉사 실패러다임 연구, 충청북도 연구용역 보고서, p.66.

셋째, 제주특별자치도의 ‘제주농업인력지원센터 운영사업’은 2018년부터 시행하였다. 농협중앙회 제주지역본부가 민간위탁 운영주체로서 도와 위탁운영 협약을 체결하고 2018년부터 2022년까지 5년 간 운영하는 경우이다.

제주농업인력지원센터 운영사업은 영농인력 문제점을 해소하기 위하여 제주농업인력지원센터 설립, 직업상담사를 배치하여 농작업자와 농업인력 간 매칭하는 형태의 권역별 균형발전 시범사업으로서 인력부족 현상을 겪고 있는 농민들에게 농업인력을 공급하기 위해서 실시되는 사업이다.

사업규모는 5개년 간 총 16.6억 원(2021년 2.7억 원)이고 균형발전 특별회계가 주요 재원이다. 주요내용은 영농철 유·무상 인력지원(마늘, 감귤, 월동채소를 대상으로 하는 국민수확단 사업 포함), 영농인력 모집 및 공급, 관련 영농지원사업 등으로 구성된다.

추진체계는 제주의 주요 농작물인 마늘, 당근, 감귤, 월동채소(양배추, 브로콜리 등) 등 발작물 농가에 대한 연중인력 확보 가능한 인력지원센터 운영, 인력지원 상담사 등 전담인력 배치, 일손이 필요한 농가와 일자리가 필요한 근로자 연결과 구직자 상담(농업인력의 관리·지원, 수요실태 조사, 농업관련 구인·구직 등록, 취업, 알선·연계·중개), 농촌인력 데이터베이스 전산시스템 구축, 농작업 현장안전교육, 전용숙박시설 운영 등 편의시설 지원, 상해(손해)보험 가입, 인력수송, 작업용품 제작, 사업 홍보, 인센티브 등을 개발한다(<그림 4> 참고).

[그림 4] 제주특별자치도 제주농업인력지원센터 운영사업



자료 : 1. 제주농업인력지원센터 홈페이지 <http://agriwork.jejuessd.kr/base/main>

2. 제주특별자치도.제주연구원(2021), 2021년 제주특별자치도 지역균형발전 시행계획.

광역자치단체 외에도 기초자치단체에서 노력하는 모범사례도 많다. 예를 들면, 전라남도 나주시 농업회의소가 운영하는 농촌인력중개센터 사례, 경상북도 의성군이 직영하는 농촌인력중개센터 사례, 경상남도 남해군이 동남해농협 등에 민간위탁으로 운영하는 사례, 민간 진영에서 자발적으로 설립하여 운영하는 거창군 상시고용 사회적협동조합 사례 등과 같이 유형과 추진방식도 매우 다양하다.

나가면서 : 충청남도를 비롯한 정부에 주는 시사점

이와 같이 광역지자체의 정책사례를 살펴본 결과, 농업고용인력 부족 문제를 해소하기 위해서 공공 영역에서는 소위 ‘뭐라도 다 해보자’라는 심정으로 임하고 있음을 알 수 있었다. 그럼에도 부족한 농업고용인력 문제는 인력 공급보다 인력 수요가(특정시기에) 훨씬 높아서 가격(인건비) 상승이라는 어려움에 직면하고 있다. 연간 1천만 원(월 83.3만 원, 1인 가구 최저생계비는 109만 원)에도 못 미치는 평균 농업소득으로 치솟는 인건비를 오롯이 농가 혼자 감당해 낼 수 없다. 농업고용인력 수급을 민간시장에 더 많이 의존하게 되면서 나타난 결과인 것이다.

따라서 충청남도를 비롯한 중앙정부, 지방정부에 주는 시사점은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다.

첫째, 농업고용인력에서 중요한 정책원칙을 민간 사설인력용역업체와 같이 사적 영역에 의존해왔던 농업고용인력 정책과 사업을 공공 영역 전환으로 설정한다. 쉽게 말하면, 비공식 영역과 비체계적인 영역을 공식 영역과 체계적인 영역으로 유도, 불법의 영역을 합법의 영역으로 유도하여 법률과 현실

간 간극을 좁히고 제도권 영역으로 편입하는 것이다. 수면 아래에서 움직여왔던 농업고용인력시장의 비공식성 문제를 극복하는 것이 관건인 것이다.

둘째, 정책원칙 하에서 지역 자체적으로 농민과 행정은 물론 기타 농업고용인력과 관련한 주체들이 농업고용인력 정책과 사업을 누가 어떻게 추진할 것인가 등 추진체계를 함께 그려봐야 한다. 더 나아가서 농업고용인력과 관련하여 ‘데이터베이스구축-인력풀 관리-인력풀 운영-중개 및 알선-파견-사후 관리-인권보호, 농작업환경개선-사후관리’ 단계별로 구상하고 진행하도록 한다.

셋째, 지역 내 사설 인력용역업체와 경쟁 및 배타적 관계가 아닌 공식 협업, 협력관계가 되어야 한다. 상호 협력 및 보완 관계를 공식적으로 제도화한다. 인력풀을 관리하는 업무는 이미 사적 영역의 전문성과 효율성이 공공 영역보다 월등히 앞서 있으므로 민간시장 역량을 충분히 활용해야 한다.

넷째, 지역이 처한 상황에 맞게 지역 내에서 공적 업무를 수행하는 공공 조직, 공공 기구, 공공 단체 등을 중간지원조직(협의체)로서 인정한다. 지역별로 단위농협, 농업회의소, 타 복지분야 중간지원조직 등 조직에 대한 활성화 정도, 주민과의 신뢰도가 차이가 있으므로 지역에서 이 공적 업무를 수행하기에 가장 적합한 조직을 발굴하는 것이 관건이다.

다섯째, 충남 광역의 역할과 기능은 농업고용인력 정책과 사업에 대한 공통 지침과 가이드라인을 만들고 15개 시군에 권고, 다른 분야 사업과 충돌 방지 및 조율 등을 한다. 충청남도가 시군보다 앞서서 추진체계를 구축하되 농업정책 부서만이 아니라 농업고용인력업무와 관련된 부서(일자리경제과, 건설교통과, 공동체과 등)간 업무 협력을 유도, 제도적 걸림돌을 제거해야 한다.

충청남도는 이미 농작업지원단 육성 및 운영사업 실행을 통해서 전국적으로 모범이 되어왔다. 민선 8기 시대를 앞두고 농업고용인력 정책과 사업에 있어서 공공영역이 더 많은 역할을 하는, 진화한 모습을 기대한다. 농민에게 농사의 꿈을 포기하지 말라는 신호를 서둘러 보내줬으면 한다.

<참고문헌>

강마야·이도경(2021), 농촌 고령화에 따른 충남의 농업노동력 수급실태와 정책제안 연구, 전략연구과제, 충남연구원(미간).

이기현 외(2018), 건전한 생활공동체 실현을 위한 생산적 일손봉사 실패러다임 연구, 충청북도 연구용역 보고서, p.66.

제주특별자치도·제주연구원(2021), 2021년 제주특별자치도 지역균형발전 시행계획.

충청남도 농림축산국(2021), 농촌 일손부족 및 조건불리 지역 영농지원을 위한 2021년 농작업지원단 육성·운영 지원계획.

<홈페이지>

제주농업인력지원센터 홈페이지 (<http://agriwork.jejuessd.kr/base/main>).

미래 자동차 산업구조의 재편과 대응방안

현안연구02

이인재 | 충남연구원 충남공공투자관리센터 초빙책임연구원

이종윤 | 충남연구원 충남공공투자관리센터 연구원

본 연구는 기존 내연기관 자동차 산업과 미래차 산업 구조의 특징을 파악하여 미래차 산업재편 방향을 전망해보고 그에 따른 대응방안을 모색하고자 한다. 또한 미래자동차 전환으로 인한 밸류체인(value chain) 재편에 대한 대비가 부재하거나 부족할 경우 기존 내연기관 중심 산업을 구성하고 있는 부품기업들, 특히 충남의 자동차 부품산업이 받게 될 실현 가능한 피해를 추정해보려 한다.

미래차와 내연기관의 산업구조

- ▶여기에서는 기존 내연기관 자동차 산업의 산업구조를 알아보고 앞으로 전환될 미래차 산업의 구조를 전망해 보고자함
- ▶기존 내연기관차와 미래차(전기차) 부품구조를 비교하여 향후 부품산업의 재편 방향과 부가가치 창출 방향을 모색해 보고자함
- ▶기존 내연기관 자동차에서 미래차¹⁾ 전환으로 인한 산업구조 재편은 내연기관 자동차 산업 전반에 구조적, 영구적으로 영향을 미칠 요인이 있음
 - 유럽각국은 단계적으로 미래차 및 친환경차 비율을 높이고 궁극적으로 내연기관차의 생산 및 판매를 중단하는 것을 목표로 하고 있음
 - 미래차로의 전환은 한계기업²⁾뿐만 아니라 완성차업체에 이르기까지 자동차 및 관련 산업전체에 영향을 미칠 수 있음³⁾
 - 주유소, 정비업, 관련 서비스업 등 관련 파생산업에도 큰 영향을 줄 것으로 예상

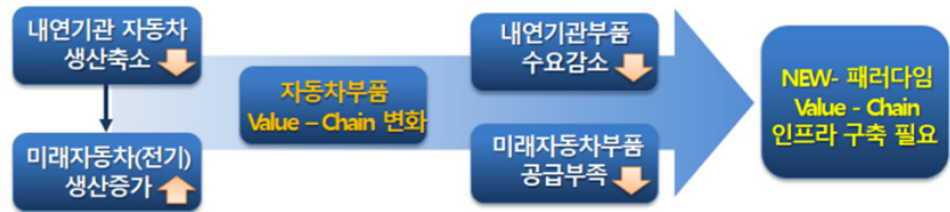
1) 미래차란 자동차산업 주요 패러다임 전환인 친환경 전기차와 수소차, 정보통신 기술(ICT)과 인공지능(AI)에 기반한 자율주행차를 포괄하는 자동차 개념. KOTRA 2021. 03

2) 경쟁력상실로 생존이 어려운 기업

3) "전기자동차는 내연기관의 붕괴와 함께 하위 부품 시장 및 애프터 마켓, 석유 시장 등 연관 산업의 연쇄적인 붕괴를 야기. 반면 배터리, 광물, 전력 및 신에너지 산업에 새로운 성장을 가져올 것"
"자율주행차는 하드웨어 중심의 수직계열화 생태계를 무너뜨리고, 기존 운송, 물류, 보험 시장의 붕괴를 야기. 반면 통신, 전자, 인포테인먼트 시장을 성장시키고 도시 인프라를 변화 시킬 것" (삼정KPMG 2021 미래 자동차 권력의 이동)

- ▶ 기존 내연기관 자동차에서 미래차로의 전환은 대체제인 내연기관 자동차에 수요감소와 더불어 자동차 산업 밸류체인에 대대적인 재편을 불러와 부가가치 창출방식의 변화가 예상됨
 - 밸류체인 재편에 따라 내연기관 위주 밸류체인을 통한 부가가치 창출방식은 미래차 산업에서는 유효하지 않을 것으로 전망
- ▶ 빠르게 전환되고 있는 미래차 산업에 대한 대비가 늦는다면 기존산업, 특히 완성차업체 보다는 미래차 전환에 대한 대비가 상대적으로 부족하다고 예상되는 부품산업에 큰 위협이 될 수 있음

[그림 1] 미래차 확산에 따른 파급효과

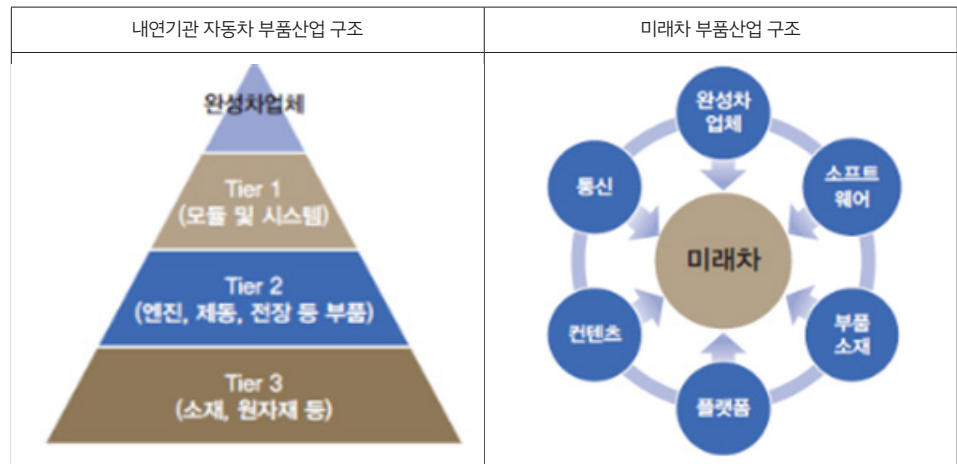


(1) 내연기관과 미래차 산업구조 특징

- ▶ 한국은행, 산업연구원, 노동연구원 등 각 주요 연구기관들은 기존 내연기관 산업구조는 완성차 업체 중심의 수직적 구조이지만 미래차 산업 구조는 완성차업체와 타 산업분야⁴⁾가 수평적 밸류체인을 형성할 것으로 전망하고 있음
 - 자동차 핵심기술이 “엔진, 구동장치” 중심에서 “반도체 등 전자부품 이차전지, SW(Soft Ware)” 중심으로 전환됨에 따라 밸류체인이 수직적 산업구조에서 수평적 구조로 전환될 것이라고 전망
- ▶ <표1>과 같이 기존 내연기관차 산업은 수직적 산업구조를 보이나, 미래차 산업은 완성차업체, 부품업체, 기타관련 산업 업체가 수평적 관계를 맺을 것으로 전망
 - 기존 내연기관 자동차 산업은 내연기관 핵심 기술인 엔진과 구동계통의 기술력을 통해 자동차 산업의 밸류체인을 수직계열화해왔음
 - 기존 내연기관 산업은 다양한 벤더들이 얹혀 있기 때문에 서플라이 체인이나 완성차 업체에 문제가 발생했을 때 연쇄효과가 극대화되어 모든 협력사에 파급력이 그대로 전달됨
 - 미래완성차 업체는 핵심역량 확보에 집중하고 상대적으로 부족한 분야에서 다양한 분야 기업들과 파트너십을 구축, 협업을 하는 구조로 재편될 전망
 - 예를 들면, 완성차 업체인 테슬라와 배터리 업체인 파나소닉처럼 완성차 업체와 배터리 기업과의 파트너십을 구축하여 협업을 통해 물량을 확보하는 등 전략적 제휴를 맺고 있음
 - 대한무역투자진흥공사(KOTRA) 보고서에서도 이종산업간 자동차 산업 밸류체인이 형성될 것이라고 전망

4) 화학, 전자, IT 소프트웨어 기업 등

[표 1] 내연기관차와 미래차 부품산업구조 비교



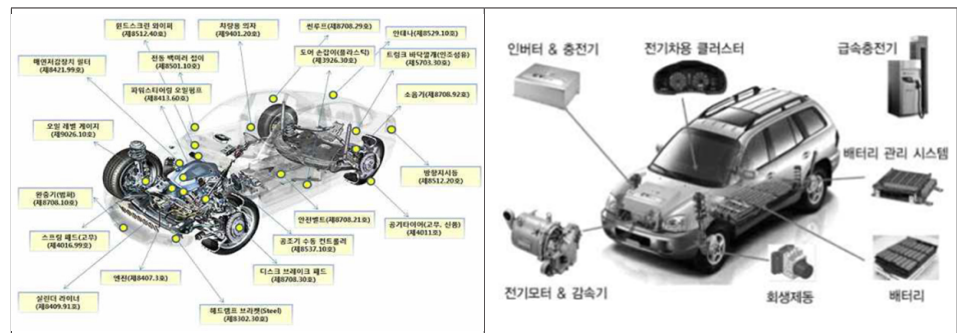
자료: 삼정KPMG, 한국은행 재인용

- ▶내연기관과 미래차 부품산업 구조는 기술혁신 전파속도에서도 큰 차이를 보일것이라고 전망됨
- 기존 수직적 구조에서는 기술혁신이 완성차에 반영되기 까지 거쳐야 할 단계가 많아 혁신 전파속도가 느리지만, 수평적 구조에서는 기술혁신전파 속도가 빠르게 이루어 질 수 있음(삼정 KPMG)

(2) 내연기관차와 미래차(전기차) 부품특징

- ▶기존 내연자동차와 미래차 부품산업 구조는 내연차와 미래차가 근본적으로 전혀 다른 제품이라는 데 기인
- 내연기관차와 미래차는 대체제이고 제품의 형태는 비슷하지만 구성하고 있는 부품은 매우 이질적 특성을 지니고 있음

[표 2] 내연기관차와 미래차 부품비교



자료: 업계자료 종합, 한국수출입은행 재인용

- 우선 기존 내연기관차와 전기차 부품특징을 살펴보면 부품 개수 면에서 큰 차이를 보임(산업연구원)
- 기존 내연기관자동차 부품 약 2만개 부품 중 30~40%가 사라질 것으로 예상
 - 일본자동차부품협회에 따르면 전기동력화로 사라지는 내연기관 관련부품수는 약 1만 1000개에 이름
- ▶전기차는 부품 모듈화로 기존 내연기관차에 비해 제조공정이 단순화될 것으로 전망
- 내연기관차가 기업별, 차종별, 모델별로 부품이 다르게 공급되었다면 미래차 부품은 전자화, 모듈화로 여러 기업과 차종에 공동으로 사용될 가능성이 높음⁵⁾
 - 일부 핵심부품은 외주화 생산이 가능할 것으로 예상됨
- ▶미래차 보급이 확산하게 되면 내연기관 자동차에 주요부품인 엔진, 변속기, 클러치 관련 부품 수요가 크게 감소하거나 퇴출되는 반면 미래차 부품의 중심인 배터리나 전장부품의 수요는 크게 확대될 것이라고 전망됨
- ▶한국은행⁶⁾은 자동차의 부품시장이 미래차와 관련한 전자통신기기 및 전장부품을 중심으로 빠르게 재편될 것이라는 전망을 내놓았음
- 미래차 기술과 관련된 카메라, 레이더, 라이다, GPS 등 센서 기술과 통신기기, 스크트 액추에이터 등과 같은 제어기술 부분이 성장할 것으로 전망
 - 전기차의 경우 전장부품이 제조원가에서 차지하는 비중이 70%에 이를 것으로 전망
- ▶미래차 지원관련 정부 보고서⁷⁾에서도 밸류체인의 부가가치가 엔진, 구동장치에서 반도체 등 전장 부품, 이차전지, SW, 서비스, 데이터 중심으로 전환될 것으로 전망
- Roland Berger는 전장부품의 비중이(생산비) 2019년 16%에서 2025년 35%까지 증가할 것이라고 예측
- ▶그러나 우리나라 전장부품 생산 기반은 아직까지도 취약한 것으로 파악(산업연구원)
- 국내 자동차 1차 협력업체 중 전장부품 업체 비율은 15%정도 추정되지만, 2차 이하 부품업체의 전장화 비율은 더 낮아질 것으로 추정 (KOTRA)
 - 2017년 기준 국내 생산액은 10조 6,422억 원에 이르고 있음
 - 최근 정부지원 정책으로 인해 전장부품 비율을 확대해가고 있지만 아직까지 부족한 편이라고 평가됨
- ▶글로벌 부품업체들은 완성차 수요 감소에도 불구하고 제품의 고부가가치화를 통해 성장을 지속한 반면, 국내 부품사들은 역성장을 보이고 있어 미래차 부품을 위한 연구개발 투자 여력도 부족한 것으로 보임⁸⁾
- 부품산업 생산·고용이 '16년 이후 감소·정체되고 코로나19 이후 경영상황도 악화되어 국내 자동

5) <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2021/09/864091/>

6) 한국은행, 2021. 6., "빅블러(Big Blur) 가속화의 파급효과".

7) 관계부처합동 2019. 10., "미래자동차 산업 발전 전략".

8) <https://www.pressian.com/pages/articles/2021041214450708321>

차 부품업체들은 미래차 전환을 위한 연구개발 투자 여력이 약화됨(관계부처 2021)

(3) 미래차 전환에 따른 가치사슬 변화

- ▶ 내연기관차와 미래차의 차별적 산업구조와 부품 특징으로 인해 자동차 산업의 부가가치 창출방식이 변환될 것으로 예상됨.
 - 자동차 산업구조는 기존 수직적인 구조에서 수평적인 구조로 전환되어 타 산업과 협력이 중요해지고 이에 따라 부가가치도 차별화 될 것으로 예상
- ▶ 미래차의 부가가치가 기계부품보다는 전장부품 및 소프트웨어 부분에서 창출될 것이라 전망됨
 - 자동차 전장화와 디지털화로 인해 SW, 배터리시스템, 센서, 카메라 등 새로운 부품수요가 창출, 증가하고 내연기관차에서 쓰이는 전통적 기계부품의 수요가 점차 감소할 전망(산업연구원)
- ▶ <표3>에 나타난 것처럼 기존 내연기관에서 쓰이던 부품의 부가가치가 차지하는 비율이 높게 줄고 배터리, 센서 SW등에서 부가가치가 창출

[표 3] 미래차 파트별 부가가치(단위: 만원)

미래차 파트	배터리	1,100
	센서	800
	SW	1,000
	모터	400
	전력관리	200
	소계	3,500
내연기관공용	차체,휠등	1,200
계		4,700

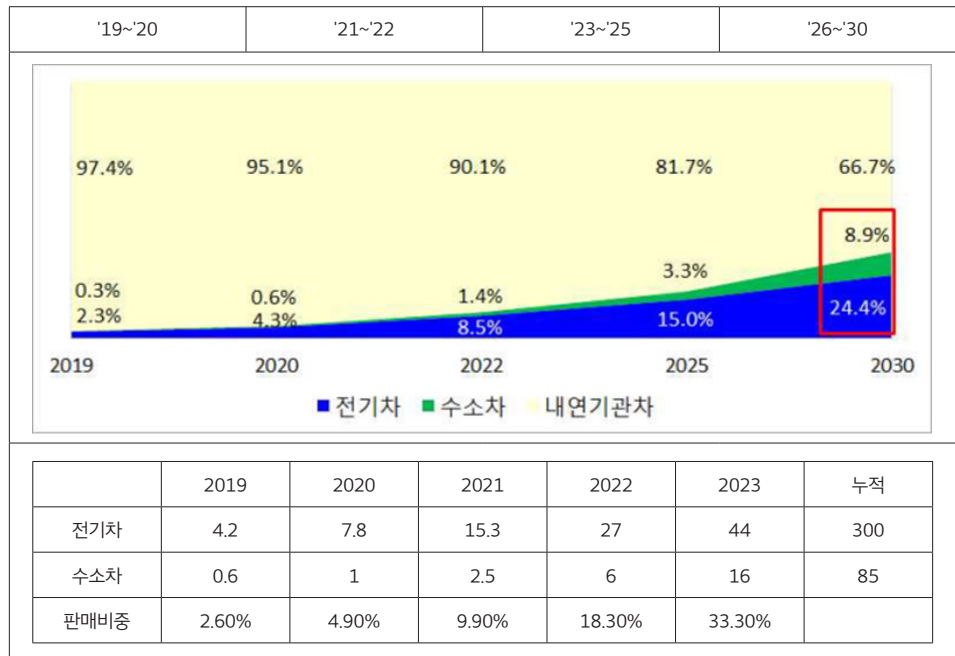
자료:자동차부품기업 미래차 전환지원 전략, 관계부처 합동 2021

- ▶ 내연기관 자동차 산업은 규모의 경제, 높은 기술장벽, 수요업체와의 관계 등의 이유로 신규진입이 어려운 산업이었지만 미래차 산업은 모듈화, 전장화, 수평분업화가 중요한 경쟁요인으로 작용하고, 진입장벽이 낮아져 신생완성차 업체가 다수 등장할 수 있음(산업연구원)
 - 전기차는 내연기관체에 비해 부품수가 적고 공정과정 감소로 인해 생산 난이도가 낮아져 설계·기획 전문업체와 생산전문업체로 분업이 가능(산업연구원)
- ▶ 자동차 산업 밸류체인 전환으로 나타나는 또 다른 특징 중 하나는 전기차 및 수소차 충전 인프라, 미래차 정비, 모빌리티 사업, 충전 서비스 등 파생 시장이 새롭게 형성할 것으로 전망(한국은행)
 - LPG, 전기, 수소 등 다양한 연료를 충전할 수 있는 복합에너지 인프라 시설 필요
 - 카셰어링, 정비 등 자동차 관련 부가서비스 관련 시장형성

자동차 부품업체의 미래차 산업에 대한 대응

- ▶ 정부가 제시한 미래차 보급 로드맵에 의하면 2030년에 내연기관과 미래차 점유비중과 2023년 판매 비중을 약 7:3으로 전망
 - 로드맵이 현실화 될 경우 1~2년 내에 내연기관차 생산수준이 2020년에 비해 -5.3% 이상 하락한다는 의미
 - <표4>에 따라 기존 내연기관 자동차산업 구조로 인해 완성차 생산감소는 부품업체 생산감소로 전이
 - 자동차 완성차 및 부품 생산감소는 전후방 연계산업으로 전이되어 피해규모가 자동차 산업에만 국한되지 않음

[표 4] 수소/전기차 보급 로드맵(안)



자료: 미래자동차 산업 발전 전략, 2019 관계부처 합동

(1) 내연기관 부품업체의 미래차 대응 현황

- ▶ 미래차 보급이 확산되고 있는 가운데 정부 실태조사에 의하면 부품기업의 81.6%가 미래차 대응 계획이 없는 것으로 조사됨

[표 5] 자동차 부품업체의 미래차 대응 계획

관련제품 생산중	개발중	계획수립중	계획없음
10.0	1.1	7.2	81.6

자료: 자동차부품기업 미래차 전환지원 전략, 관계부처 합동 2021

- ▶매일경제⁹⁾가 주요 완성차 협력업체 55곳을 대상으로 '전기차 시대에 대비하기 위해 매출액의 몇 %를 R&D에 투자하고 있는냐'는 설문 조사에서도 33개사가 전혀 투자하지 않고 있거나 1% 미만으로 투자하고 있는 것으로 응답함
- 매출액 중 10% 이상을 R&D로 집행하는 곳은 1개사, 7% 이상은 4개사, 5% 이상은 11개사, 3% 이상 5개사, 1% 이상 16개사 등으로 집계됐음
- ▶부품업체의 재정상황을 상황을 살펴보면, 도급단계 2차 이하가 약 90%, 부품기업의 83%가 매출 100억 미만의 영세기업으로 구성되어 있음
- 부품업체는 완성차 업체에 비해 영세하고 미래차 산업에 대한 대비도 뒤처진다는 점에서 산업재편으로 인한 부정적 충격에 취약할 것으로 예상됨

[표 6] 도급단계별, 매출액 규모별 부품업체 비율

도급단계			매출액 규모		
1차	2차	3차이하	100억원 미만	100~1,000억원	1,000억원 이상
950개사	4,145개사	3,871개사	7,440개사	1,371개사	155개사
10.60%	46.20%	43.20%	83%	15.30%	1.70%

자료: 자동차부품기업 미래차 전환지원 전략, 관계부처 합동

- ▶“자동차부품기업 미래차 전환지원 전략”정부 보고서에 의하면 부품산업 생산고용이 16년 이후 감소 정체하였고 코로나19로 인한 수요감소로 경영상황도 악화되었으며 이로 인해 개별기업의 역량으로는 미래차 사업전환에 한계가 있는 것으로 판단하고 있음
- 부품업체들은 완성차 업체와는 다르게 미래차 산업에 대한 경쟁력 확보를 위해 연구개발 투자와 관련 인력확보가 부족할 수밖에 없음
- 미래차 산업발전전략에 관한 또 다른 정부 보고서¹⁰⁾에서도 우리 부품기업들은 완결된 부품조달 체계를 갖추었으나, 미래차 분야로 전환에 어려움을 겪는 상황이라고 평가하고 있음
- ▶KOTRA¹¹⁾는 일본 자동차부품공업협의 부품감소율 추정치를 적용해 국내 감소부품업체수를 추정, 전체 내연기관 부품업체중¹²⁾ 약 1/4의 기업수가 퇴출할 수 있다는 결과를 도출하였음

9) <https://www.mk.co.kr/news/business/view/2020/07/737925/>

10) 관계부처 합동, 2019. 10., “미래자동차산업 발전 전략”.

11) 대한무역투자진흥공사, 2021. 3., “미래자동차 글로벌 가치사슬 동향 및 해외 진출전략”.

12) 2018년 기준 10,272에서 2,561개 감소

[표 7] 전기동력화에 따른 부품업체 영향

일본분류	통계청분류	전체 기업수	감소비중(%)	해당기업
엔진부품	자동차엔진및진용신품부품	1,669	100	1,669
전장품 전자부품 ¹³⁾	자동차용신품전기장치	630	70	441
구동전달조향	자동차용신품동력전달장치	1,129	40	451
차체	차체특장및동차차체용신품부품	2,479	0	0
기타	자동차용기타신품부품/재제조	4,365	0	0
합계		10,272		2,561

자료: 통계청 전국 사업체조사(2018), KOTRA 재인용

정책 제언

(1) 효과적 충남 자동차 산업 육성정책 및 지원정책을 수행하기 위해 지역 내 자동차 부품기업 현황을 파악 필요

- 부품업체 산업구조를 고려하여 지역 내 기업특성에 맞는 지원정책을 수행하기 위해 지역 내 자동차 부품업체의 생산규모, 매출액추이, 주요 생산제품, 주요거래 기업 등을 파악할 필요가 있음
- 경기연구원에서 한국기업데이터(KED)의 기업신용 평가자료를 기반으로 한 실거래 데이터를 사용하여 내연기관차 관련기업과 미래차 관련기업 분포를 연구함¹⁴⁾
- 경기도처럼 충남도 충남지역 내 자동차 부품산업 구조를 파악하고 더 나아가 자동차 산업변화를 지속적으로 파악할 필요가 있음

(2) 미래차 부품 개발을 위한 부품업체별 맞춤형 컨설팅 필요

- 영세한 부품업체는 미래차 부품을 위해 무엇을 개발해야 할지 모르고 준비할 여력이 충분치 않음
- 앞에서 언급했듯이 미래차 부품 준비계획이 없는 기업이 81%에 이룸
- 미래차 전환 충격을 최소화하기 위해 내연기관 중심 2차 이하 부품업체에 대한 관리 강화

(3) 자동차 부품 외에 관련 파생 산업으로 전환할 수 있도록 지원이 필요

- 내연기관차를 중심으로 구성하고 있는 부품기업을 미래차에 맞도록 변환할 수 있도록 지원이 필요함
- 그러나 부품수 감소, 전장부품증가등 미래차 부품특성으로 인해 내연기관차관련 모든 부품기업을 미래차 부품기업으로 전환하는 것은 현실적으로 어려움
- 미래차 부품기업으로 전환만을 고려할 것이 아니라 관련 파생산업(충전소, 에너지 저장, 공유

13) 전장부품은 감소군(약70%, 내연기관 전용)과 확대군(약30%, 전기차용)이 혼재. 관계부처

14) 그러나 전기차 및 수소차와 관련된 모든 기업들을 완벽하게 구분해내지 못한 연구의 한계로 인해 과소하게 파악된 문제가 있을 수 있다고 지적함

차 지원 등)으로의 전환을 고려해야 함

- 또한 M&A를 통해 규모의 경제를 실현하고 고도화하는 것이 필요

(4) 미래차 산업에서 고부가가치 창출을 위해 새로운 산업과의 협업이 중요

- 미래차 산업에서 기계부품으로는 고부가가치를 창출하는데 한계가 있음

- 미래차는 전장부품이 차지하는 비율이 높아지고 표준화, 모듈화 할 것으로 예상

- 이러한 표준화와 모듈화를 기반으로 경쟁력 있는 부품들이 개발 및 생산되어야 글로벌 경쟁력을 갖출 수 있음.

- 타산업(IT 및 전자 화학)에 있는 기업을 자동차 부품사로 진입시키는 방안이 필요함

- 타산업과 기존 내연기관 부품사와의 협업을 활성화해야 함, 기술융합과 관련한 정부자금 지원 및 민간투자를 확대하고 산업 생태계 전반에서 기업 간 경쟁적 협력을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 함

- 지식서비스 회사들(R&D, 디자인, 엔지니어링 등)과 협력한다면 창의적 발상을 통해 경쟁력 있는 제품이나 서비스를 만들어 낼 수 있는 기회를 창출

(5) 미래차 관련 기술이 지속적으로 변화하고 있음을 고려해야 함

- 현재 미래차 부품관련 기술은 초기단계로 아직 어느 기술이 미래차 산업을 선도할 것인지 정해지지 않아 관련 기술이 급변하는 시기에 있음

- 이러한 이유로 육성 및 지원이 처음부터 특정 기술이나 부품에 의존하지 말아야 함

- 부품업체 입장에서만 미래차 부품산업의 전환을 고민하지 말고 종합적인 시각으로 미래차에 대한 준비가 필요함

- 종합적 시각을 위해 부품업체 관련자뿐만 아니라 완성차 업체, 학계 관련 연구자들도 포함한 협의체를 정기적으로 운영하여 부품과 기술동향을 파악하고 동시에 미래차 산업 전환을 위한 목표를 지속적으로 수정, 평가하여야 함

- 협의체를 통해 구상된 동향과 로드맵을 바탕으로 각 부품기업이 어떤 미래차 산업으로의 전환을 전략적으로 지원해야 함

(6) R&D 기반구축 및 인력양성

- 미래차 개발을 위해 R&D 기능을 강화와 전문인력 양성이 중요한 과제임

- 전문인력을 양성할 수 있는 전문가집단 형성, 교육기관과 교육과정 설립 필요

- 수도권에 인재들이 근무할 수 있는 수준 높은 연구소 및 기업 유치

- 수도권과 관련 연구기관이 인접해 있는 충남은 전문인력 양성에서 타 시도보다 지리적으로 유리할 것이라고 판단됨

- ▶자동차 산업은 충남경제를 이루는 중요한 한축이기 때문에 다가올 미래 자동차 산업의 시장환경 변화에 대한 깊은 연구와 이해가 필요함
- ▶자동차 부품산업만을 다루었지만 미래차로의 전환은 에너지, 서비스, 소프트웨어에도 매우 큰 변화를 불러올 것이라 예상되고 있는 만큼 이에 대한 관련연구를 심도있게 수행할 필요가 있음
- ▶충남은 자동차 산업에 대한 보다 깊은 연구결과를 통한 폭넓은 이해를 바탕으로 앞으로 전개될 새로운 패러다임 변화에 적극적으로 대응하여 피해를 최소화 할뿐만 아니라 높은 부가가치를 창출할 수 있는 기회로 삼아야 함

<참고문헌>

- 김경유·조철·송명구·유연홍(2020), “자동차산업 패러다임 변화에 따른 부품산업 혁신성 및 정책과제”, KIET산업연구원 연구보고서, 2020-19호.
- 김세엽(2021), “부품기업 미래차 사업재편 사례와 확대 방향”, 한국자동차연구원 산업동향 Vol.64.
- 김영룡·김국동(2019), “전기차 및 수소차 생산을 위한 거래 협력 네트워크의 공간적 변화”, 경기연구원 기본연구, 2019-08호.
- 관계부처 합동(2019), “미래자동차 산업 발전 전략 - 2030년 국가 로드맵 -”.
- 관계부처 합동(2021), “자동차 부품기업 미래차 전환 지원 전략”.
- 대한무역투자진흥공사(2019), “자동차 분야 신산업 동향 및 밸류체인 분석”.
- 대한무역투자진흥공사(2021), “미래자동차 글로벌 가치사슬 동향 및 해외 진출전략”.
- 맹지은·이항구(2020), “복합위기 환경하에서의 자동차 부품산업 구조개편 방향”, 산업연구원 산업경제.
- 손영욱(2021), “한국의 기술진보와 자동차 산업의 미래”, 한국노동연구원 국제노동브리프, 2021-03호.
- 이지형(2021), “미래차 산업구조 전환 핵심과제, 휴먼뉴딜”, 한국자동차연구원 산업동향 Vol.71.
- 이항구·윤자영(2018), “전기동력 자율주행자동차산업의 현황 및 전망”, KIET산업연구원 정책자료, 2018-08호.
- 임두빈·엄이슬(2021), “미래 자동차 혁명과 산업 생태계의 변화”, 삼성KPMG경제연구원 이슈모니터, Vol.137.
- 임두빈·장진영·엄이슬(2018), “미래 자동차 권력의 이동”, 삼성KPMG경제연구원 삼성인사이트, Vol.56(통권 제 56호).
- 정선영·이슬빈(2021), “빅블러(Big Blur) 가속화의 파급효과: 자동차 산업을 중심으로”, 한국은행 BOK이슈노트, 2021-13호.

충남 이주·동포국 신설방안 검토

현안연구03

윤향희 | 충남연구원 사회통합연구실 책임연구원

외국인 통합정책기구에 대한 요구

저출생·고령화로 인해 노동인구감소 추세는 지속되고 있다. 2020년 한국의 출생률은 0.84이며 충남의 출생률은 1.03명으로 나타나고 있어 저출생의 경향은 여전하다. 이와 같은 저출생의 요인뿐만 아니라 충남에서 타 지역으로의 인구 유출은 노동인구에도 많은 영향을 주고 있다. 2021년 2월 기준 충남의 인구는 2,119,542명으로 전월 대비 인구 증감은 -0.01%로 -295명으로 나타나고 있으며, 전년 대비 -0.07%로 -1,487명이 감소하였다. 충남의 5세 이하는 71,610명이며, 65세 고령인구는 408,747명으로 고령인구는 이전보다 증가하고 있다. 이는 10세 이하 9.05%를 차지하고 있으며 고령화의 증가로 충남 안에서의 노동인구의 감소는 늘어나고 있다. 한편으로 충청남도에도 체류하는 외국인의 체류는 점점 증가하고 있다.

법무부의 외국인 통계 자료에 따르면 2019년 한국 체류 외국인은 약 252만 여명이 체류하였으나 2020년에는 약 203만 명으로 약 49만 명의 외국인 체류자가 감소하였다. 2021년 10월 기준 한국 체류 외국인은 1,982,902명이다. 이는 코로나19의 상황이 지속되면서 나타나는 현상이다. 그러나 코로나19의 상황에도 한국에 체류를 위해 유입되는 외국인의 증가는 꾸준히 증가하고 있으며 증가하는 외국인은 체류자격별로 상이하게 나타나고 있다. 충청남도 역시 지속적으로 증가하다 코로나 19로 낮아지긴 했지만 앞으로 증가할 가능성이 높다.

앞서도 언급했지만, 충청남도에서는 저출생·고령화로 인해 노동력이 감소하고 있다. 이러한 노동력 공급부족과 고령화로 인한 노동력 수급의 불균형으로 노동생산성이 저하되는 상황에서 외국 노동인력의 확충이 오히려 필요한 상황이다. 그런데 한국에서는 외국인의 유입이 증가하고 있음에도 불구하고, 법무부는 외국인의 체류관리는 하고 있지만 외국인 및 이민자의 정착에 대한 지원 등을 관할하는 기구가 없다. 지속적으로 논의되고 있는 외국인의 전반적인 것을 관할하는 정책기구는 아직까지 발휘되지 않고 있는 상황이다. 외국인의 노동력 확보를 통한 국가 경쟁력 제고를 위해 외국인 통합 정책 기구가 필요하다. 더불어 지방자치단체 차원에서도 외국인의 체류 관리와 체류지원을 위한 충남에 '이주·동포국'을 설치하여 실질적으로 지역별 외국인의 현황파악과 지원에 필요한 부분을 담당할 필요가 있다.

충남체류 외국인 현황

충남 등록 외국인의 지역별 현황을 살펴보면 천안, 아산, 당진, 서산, 논산 순이며 이 지역에는 공단 등의 밀집 지역으로 외국인들의 체류 현황이 높게 나타나고 있다. 또한, 충남은 농업과 수산업 분야에서 외국 인력을 절실히 필요로 하고 있다. 최근 5년간 충남 외국인 인구는 꾸준히 증가하였으나 2020년 충남 외국인 인구는 2019년에 비해 6,129명 감소하였다. 이는 2020년 코로나19의 영향으로 국가별 이동에 대한 제한으로 인해 나타난 현상이다. 충남 등록 외국인 인구변동 추이는 <표 1>과 같다.

[표 1] 충남 등록 외국인 인구변동 추이

년도 (12월말)	충남체류 외국인 수	증감인구
2016	60,303	
2017	64,155	3,852
2018	68,234	4,079
2019	70,675	2,441
2020	64,546	-6,129

출처: 출입국·외국인 정책 통계월보(2016년 12월, 2017년 12월, 2018년 12월, 2019년 12월, 2020년 12월)

충남체류 외국인 중 비전문취업이 19,119명으로 가장 많은 수를 차지하고 있으며 방문취업이 8,888명으로 나타나고 있다. 충남체류 외국인 자격별 현황을 살펴보면 <표 2>와 같다.

[표 2] 충남 체류 외국인 자격별 현황

지역	체류 자격								
	비전문 취업	결혼이주	영주	유학	일반연수	선원취업	방문취업	특정활동	방문동거
천안시	4,196	1,978	2,268	1,765	1,213	1	2,567	188	1,921
아산시	3,839	1,314	1,319	1,672	409	307	3,904	87	2,727
당진시	1,867	651	608	121	14	0	826	82	634
서산시	662	543	729	434	63	8	605	20	478
논산시	1,903	413	142	104	137	0	260	19	333
보령시	1,244	309	123	77	2	664	84	23	128
금산군	915	208	59	479	206	0	49	18	116
예산군	1,043	263	182	10	1	7	168	14	191
태안군	383	181	84	8	1	460	83	14	96
홍성군	1,087	287	160	60	93	21	177	0	245
공주시	619	346	128	284	103	0	80	8	206
서천군	632	161	57	0	3	0	17	4	53
부여군	595	238	48	4	0	0	31	3	113
청양군	85	142	24	1	0	0	26	2	85
계룡시	49	47	25	1	2	0	11	6	31
합계	19,119	6,811	5,956	5,020	2,247	1,468	8,888	489	7,357

출처: 법무부, 등록 외국인현황(2020년 6월)

방문취업자는 주로 중국 및 구소련 지역에 거주하는 만 25세 이상의 외국 국적 동포이다. 충남체류 결혼이민자는 6,811명으로 천안, 아산, 당진, 서산 논산 순으로 체류하고 있음을 알 수 있다. 충남체류 외국인 중 비전문취업이 19,119명으로 가장 많은 수를 차지하고 있으며 다음으로는 방문취업이 8,888명이 체류하고 있으며 방문동거, 결혼이주 등으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편, 충남의 재외동포 수는 2020년 12월 기준으로 24,914명으로 2019년 24,460명에 비해 454명 증가하였다. 코로나19 상황으로 인해 외국인의 유입에 어려움이 있음에도 불구하고 재외동포의 수는 증가하고 있음을 알 수 있다.

충남의 외국인 지원 '이주·동포국' 신설을 위한 조례제정 검토

외국인 주민(외국인 노동자, 유학생, 고려인)자녀와 다문화가족 자녀의 지원에도 차이가 나타나고 있으며 <표 3>과 같다.

[표 3] 충청남도 외국인주민 및 다문화가족 지원조례 검토

충남 조례	외국인주민	다문화가족
제3조 1) ② 2)	외국인주민 도 행정에 참여하고 있지 않음	다문화가족 도 행정에 참여하고 있지 않음
제4조 3) ② 4)	외국인 노동자센터는 다문화가족지원센터에 대해 매우 부족 고려인문화센터와 유학생들에 대한 전담부서 없음	15개 시·군에 다문화가족지원센터 설치 및 운영
제5조 5) ②의 2 6)	외국인주민에 대한 지원 없음	주로 다문화가족에 대한 지원
제5조 ②의 4 7)	외국인 주민(노동자, 유학생, 재외동포)에 대한 지원 사업을 위한 자원 미비	다문화가족 지원사업을 위한 자원 확보 방안
제7조 8) ①의 4 9)	도에서 주관하는 행사 없음	다문화가족에 대한 각종 문화·체육행사 개최
제7조 ② 10)	외국인 주민에 대하여 해당되지 않음	주로 결혼이민자의 한국 적응을 위한 과정 및 가족과의 관계에 대한 지원으로 이루어져 있음
제7조 ③ 11)	명명은 외국인주민 자녀 지원이지만 외국인근로자, 유학생, 재외동포의 자녀에 대한 지원 부족	결혼이주로 이루어진 다문화가족의 자녀의 지원 사항임

- 1) 외국인주민 및 다문화가족의 지위
- 2) 충청남도지사는 외국인주민 및 다문화가족이 지역공동체의 구성원으로서 도 행정에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.
- 3) 도지사의 책무
- 4) 도지사는 도에 거주하는 외국인주민 및 다문화가족의 지원정책을 전담하는 부서 설치를 위한 노력을 하여야 하며, 이에 따른 인력 및 재정 수요 보전방안을 강구 할 수 있다.
- 5) 지원계획 수립
- 6) 외국인주민 및 다문화가족 시책에 관한 사항. 가. 결혼이민자 등의 안정적 정착 지원 나. 결혼이민자 등의 사회·경제적 자립 지원 다. 결혼이민자 등의 인권 보호 라. 다문화가족 내 건강한 가족관계 형성 지원 마. 다문화가족 자녀의 양육 및 교육 지원
- 7) 다문화가족 지원 사업을 위한 재원확보 방안
- 8) 지원의 범위
- 9) 각종 문화·체육 행사의 개최
- 10) 다문화가족에 대한 지원 범위
- 11) 외국인주민 자녀에 대한 지원범위

제19조 ¹²⁾ ① ¹³⁾	영주자격 취득 후 3년이 경과한 자만 해당	한국 국적을 취득한 다문화가족 구성원에 해당
제19조 ② ¹⁴⁾	외국인의 봉사활동이 정책참여라고 보기 어려움	한국 국적을 취득하지 않은 결혼이민자의 봉사활동이 정책참여라고 보기 어려움

충남의 ‘외국인주민 및 다문화가족 지원조례’는 계속되는 개정에도 불구하고 다문화 가족에 대한 개정이 나타나고 있다. 충남에 체류 중인 외국인 주민으로 외국인 노동자, 재외동포, 유학생 등에 대한 지원조례에는 차이가 없이 이루어졌는지를 확인해 봐야 할 것이며, 충남에 체류하고 있는 외국인 과 그들의 가족에 대한 지원이 함께 조례에 개정되어야 한다.

지방자치단체에서 외국인의 체류 관리와 체류지원을 위한 ‘이주·동포국’을 설치하여 지역별 외국인의 현황파악과 지원에 필요한 부분을 담당할 수 있도록 하려는 것이다.

외국인의 전용 담당 ‘국’이 설치되면 외국인의 체류자격별 전출입과 출입국 관리에 용이할 것이며 외국인 체류형태의 현황을 정확하게 파악할 수 있을 것이다.

외국인의 안정적 체류를 위한 독립된 지원 ‘이주·동포국’의 구성과 역할

지방자치단체의 조직체계의 설계위계로 충남도의 조직도 국계에 ‘이주·동포국’과 같이 별도의 국으로 독립 설치가 되어야 한다. 외국인주민, 재외동포, 유학생, 결혼이주자와 그 밖의 충남에 체류하고 있는 외국인의 관리체계를 분리하여 신설하여야 한다. 이는 충남에 체류하고 있는 모든 외국인의 유입과 정주, 재외동포의 입국, 외국인 유학생 등의 체류와 교육에 대한 전반적인 담당 부서가 필요하다. 또한, 외국인의 근로현장 확장으로 외국인의 근로기준을 마련할 수 있다.

‘이주·동포국’의 구성으로 외국인주민 체류관리과, 외국인주민지원과, 외국인교육과, 외국인 노동정책과, 외국인 특별관리과로 구성을 나누어 살펴볼 수 있다. 외국인주민 체류 관리과에서는 충남 체류 중인 외국인의 체류 관리와 입출국 관리, 외국인의 체류자격별 분리, 국가별 외국인 유입 등에 관한 체류에 대해 관리할 수 있다. 외국인주민 지원과는 충남에 체류 중인 외국인을 위한 생활지원과 주거 복지, 의료복지 등에 대한 지원 등이 이루어질 수 있다. 외국인교육과에서는 충남체류 외국인이 한국 사회적응을 위한 교육과 한국문화 습득을 위한 교육, 한국 생활을 위해 기본적인 한국어 교육이 이루어질 수 있으며, 자녀를 위한 이중언어교육에 대한 지원과 자녀교육과 관련된 교육 등에 대해 전문적으로 진행 될 수 있을 것이다. 외국인 노동정책과에서는 외국인의 일자리 획득과 관련하여 재취업의 기회를 확장할 수 있으며 근로에 대한 정보와 직장 내 안전 교육 등을 담당할 수 있다. 여기에 더하여 외국인 특별관리과를 두어 충남 유입 외국인의 갈등 등으로 발생하는 문제에 대해 관리할 수 있을 것이다.

12) 외국인주민 및 다문화가족의 정책 참여

13) 도지사는 외국인주민 및 다문화가족이 정책에 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.

14) 도지사는 외국인주민 및 다문화가족을 지역사회 봉사활동에 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 조성하여야 한다.

이에 따라 충남 체류 외국인을 대상으로 조례의 제정이 이루어져야 할 것이며 충남 이주·동포국과 관련된 근거규정이 마련되어야 한다. 더불어 충남에 외국인이 체류하는 동안 충남의 도민으로서의 권리를 부여해야 할 것이다. 더불어 충남 체류 외국인을 위한 ‘이주·동포국’의 역할로 분야별 지원기관이 명시되어야 하며 충남 체류 외국인의 통합적인 관리시스템이 적용되어야 하며 ‘이주·동포국’의 분야별 지원으로 외국인의 입출국, 체류, 복지지원, 교육, 노동, 기초법과 규범과 그 외의 사항으로 특별관리가 이루어져야 한다.

외국인의 체류자격별 입출국 관리와 외국인 초청 안내, 외국인 증명서 발급, 지역 간 이동 관리 지원 그리고 외국인 정보 조회서비스에 대한 지원이 요구된다. 체류관리로는 외국인의 체류지, 직장 변경 등의 등록사항 변경 신고, 비자 변경 관리, 충남 체류 등록 및 지역 체류 관리에 따른 민원 상담 그리고 외국인 주민에 대한 국적 취득 기간에 따른 체류기간 연장에 대한 허가를 부여할 수 있다. 복지지원관리로는 외국인 주민의 충남 정착지원과 사회보험 서비스, 의료기관 지원서비스 등을 들 수 있다. 교육 관리는 한국에서 지녀야 하는 기초 법과 규범교육, 생활적응 교육, 한국사회 적응을 위한 기본 사항으로 한국어 교육과 외국인을 위한 한국사회이해교육, 한국문화 교육 등이 이루어져야 한다. 이에 더해 결혼이민자를 위한 부모교육과 자녀교육 그리고 가족교육 등이 요구되며 한국사회 부적응 등 어려움을 지원할 수 있는 상담관리도 필요하다.

노동관리는 충남체류 외국인을 위한 고용허가제 소개와 이에 따른 고용절차, 체류자격 별 고용허가 업종 안내, 노동 쿼터 안내, 체류자격 변경에 관한 점수제 배정을 체류자격 별로 관리가 가능해야 한다. 충남 기업의 고용을 위한 사업장 현황을 파악하고 외국인 고용에 대한 조치가 가능하며 취업활동 유무의 외국인의 노동관리와 충남만의 노동기준을 정하여 불법활동이 아닌 노동시간의 부여를 확대해야 한다. 이에 외국인 고용에 대한 민원서비스 제공과 더불어 외국인의 기초법과 규범으로 내국인과 같은 법을 적용하고 기초질서 확립을 위한 규범 마련이 요구된다.

외국인의 안정적 체류를 위한 독립된 지원 ‘이주·동포국’의 설립효과

근거법령에 의해 지원하고 있는 주관부처의 외국인 정책은 기관별 기능과 업무 범위가 명확하지 않다. 또한 중복지원과 누락이 발생하는 우려가 여전히 이루어지고 있다. 현행 근거법령에 따른 외국인 정책 및 기능으로 한국체류 외국인 관리와 부처별 지원이 이루어지지 않는 사각지대가 해소될 것이다.

충남의 ‘이주·동포국’의 설립효과로 다음과 같은 것들을 볼 수 있다. 첫째, 충남체류 관리와 지원이 용이해질 것이며 외국이 주민의 정착지원 및 관리의 사각지대가 해소될 것이다. 둘째, 충남지역 외국인이 증가하면서 노동인력이 증가할 것이다. 입국에 대한 정보가 집중되고 다양화됨으로서 유입에 촉진 효과가 발휘될 것이며 외국인주민의 충남 체류에 대한 입국관리 및 체류에 대한 체계적인 관리가 될 것이다. 외국인의 편의 입국이 가능으로 인해 유입 인구가 증가하고 유입인구의 증가로 충남의 노동인구가 증가할 것이다. 이에 저출생·고령화로 인한 인구 감소에 의한 해소 효과도 나타날 것이다. 셋째, 외국인 관리의 효율성이 증대될 것이다. 이는 독립된 하나의 계획을 수립하여 외국인 관리에

있어서 일관되게 시행될 것이다. 독립된 기관에 집중된 정보는 외국인 간의 소통의 확장과 역할을 증진시킬 것이다. 넷째, 충남 체류 외국인 주민의 노동력 활용으로 충남의 경제적 기여가 확장될 것이다. 외국인의 일자리 정책은 장기적으로 수립이 가능하며 일관된 계획 실행이 가능하다. 정주된 일자리 정보를 통하여 일자리를 획득할 수 있다.

결론 및 한계

외국인의 안정적 체류 지원을 위한 '이주·동포국'의 설립 검토 결과 다음과 같은 것을 생각해볼 수 있다. 첫째, 외국인의 충남 정착을 통합할 수 있는 컨트롤 타워가 확립될 것이다. 둘째, 충남 여건에 맞게 외국인에게 체계적인 지원이 이루어질 수 있다. 셋째, 흡결된 교육에 대한 보완이 이루어질 것이다. 넷째, 충남 체류 외국인의 입출국 관리와 노동력확보가 용이해 질 것이다. 다섯째, 충남 체류 외국인 증가에 따른 경제 활력 제고와 공존을 위한 노력이 가능할 것이다.

한계로는 충남에 체류하고 있는 외국인의 체류와 활동범위에 대하여 바꾸려고 하더라도 외국인의 한국 체류 및 활동범위에 관한 사항은 상위법인 출입국 관리법에 이미 규정되고 있다. 따라서 출입국 관리법에서 정한 범위를 벗어나거나 위반할 수 없다. 다만 충청남도과 같은 지방자치단체는 외국인 등이 지역에 현실적으로 많은 도움이 되고 인간으로서의 권리를 실현하기 위해 이에 맞는 다양한 정책과 제도를 조례와 규칙을 통해서 어느 정도 실현할 수 있다. 그 중의 하나가 바로 앞에서 제시한 행정사무기구의 설립이다.

전 세계 어느 국가 및 지역에서 외국인과 내국인의 관계는 그렇게 간단하지만 않다. 다양한 관계가 있고 대체로 갈등이 잠재되어 있다. 특히 노동력과 관련해서는 더욱 그렇다. 따라서 외국인이 지역 정착과 지역 내 관리와 외국인과의 공존을 위한 노력으로 필요시 되고 있으며, 외국인 증가에 따른 경제 활력 제고를 위한 노력으로 국민과 외국인이 함께 빚어나가야 할 것이다. 이와 같은 차원에서 외국인에 대한 사무를 처리하기 위하여 충청남도에 행정사무기구의 설치에 고려할 필요가 있다.

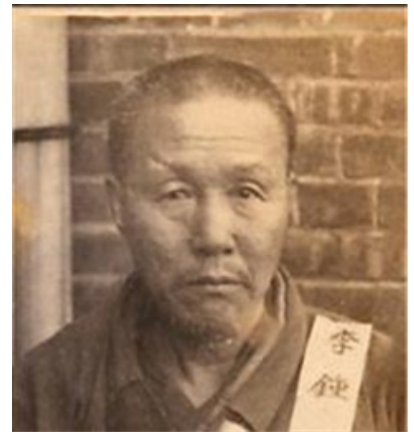
충청남도 독립운동가 추모·선양 학술포럼 및 이종일 선생기념사업에 관해

열린이슈

이평구 | 이평구 이종일기념사업추진위원회 위원장(전 목원대학교 사무국장)

지난 2021년 9월 7일부터 9월 16일 중 매주 화요일과 목요일 충남보훈관에서, 그리고 10월 21일 덕산리소에서 충청남도의 대표적인 독립운동가의 역사적 의의와 가치를 계승 발전하기 위해 「2021년 충청남도 독립운동가 인물별 포럼」이 충청남도의 주최 및 각 인물별 기념사업회 주관으로 개최되었다.

학술포럼에서는 충청남도의 대표적인 독립운동가로 일곱 분을 선정하여 진행했다. 일곱 분은 만해 한용운 선생, 유관순 열사, 석오 이동녕 선생, 묵암 이종일 선



[사진] 이종일 선생

생, 백야 김좌진 장군, 월남 이상재 선생, 매헌 윤봉길 의사이다. 충청남도 출신으로 독립운동을 하신 분이 많지만, 우선 일곱 분을 중심으로 그분들의 삶과 행동의 흔적을 살펴보았다. 포럼에서는 인물들에 대한 기초발제와 지명토론을 하고 토론 및 질의응답으로 진행되었다. 이종일 선생을 제외하면 여섯 분의 경우에는 기념사업회 등이 조직되어 있고, 상당한 기간 활동이 있어왔다. 다만 묵암 이종일(1858~1925) 선생의 경우엔 잘 알려져 있지 않고, 아직 기념사업회가 조직되어 있지 않았지만, 지금까지 연구를 해 온 성주현 선생이 기초발제를 맡고 본인은 토론에 참여하게 되었다.

이종일 선생의 생애와 사상, 독립운동 업적은 독립운동사에서는 그 비중이 매우 크지만 이종일 선생은 대중적으로 널리 알려져 있지 않은 측면이 있다. 그렇게 된 이유로는 이종일 선생의 경우 매우 어린 나이(1872년)에 과거급제를 하면서 서울에서 생활했기 때문이기도 하다.

이종일 선생에 대해서는 사료가 많지 않음에도 불구하고 성주현 선생님의 연구가 있었고, 이번 학술포럼에서도 발제를 하여 이종일 선생의 전 생애에 걸친 여러 가지 활동과 구한말과 일제 강점기 그의

민족운동에 대해 전반적으로 조명을 잘해 주었다

기조발제를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 이종일 선생은 시대의 선각자이자 다양한 방식으로 민족 운동을 전개한 애국지사이다. 조선시대 과거에 급제한 관리였지만, 개화사상을 접하고 수신사로 시찰하면서 심화되었고, 1896년에는 이상재 선생의 권유로 독립협회에도 참여하였다. 또한, 1898년 순 한글로 된 제국신문의 창간을 통해 한글보급에 앞장서는 한편, 애국사상의 고취와 여성의 지위 향상, 교육의 중요성을 강조한 언론인이자 기사나 논설 등을 통해 위의 사상을 고취하고자 한 사상가였다. 특히, 여성을 주요한 독자층으로 한 것은 다른 개화 인사들과도 차별되는 모습이다. 제국신문 1906년 4월 10일자에 의하면, “나라의 문명이 교육에서 생기는 것과 어머니 되는 여자부터 교육하는 것이 급선무 … (중략) … 지금 세계 각국 중 여자교육 않는 곳은 우리 한국뿐이니 … (중략) … 이제 여성교육의 이해를 다져보면 첫째 어머니로서 학문이 없으면 그 자식을 잘 기르지 못할 것이며 자식을 잘 가르치지 못하면 불학무식해서 한 가정의 파탄은 물론 한 나라의 국세도 쇠퇴할 뿐 아니라는 인류사회에 큰 폐단이 생기고 말 것이다. 또 여자가 학문이 없으면 사회의 유용한 일을 할 수 없으며, 다만 남자에게 의지하여 벌어다 주는 대로 먹고 입기나 할 것이니 … (이하 생략) …”와 같은 논설이 있다. 여기에서 여성교육 또는 여성해방에 대한 선생의 인식을 살펴볼 수 있다.

이종일 선생은 사상가만이 아니라 실행하는 지식인이었다. 개화의 방법으로 학교의 설립을 중요시하여 적극 참여했는데, 1905년에는 보성학교의 교장에 취임하여 교육에도 많은 활동을 했다. 그리고 일제 강점기에는 우리가 잘 아는 바와 같이 천도교와 더불어 평화적인 만세운동을 지속적으로 기획하였고, 그의 노력은 끝내 3.1운동으로 결실을 맺게 되었다. 이종일 선생은 독립선언서를 인쇄하여 배포했던 인쇄책임자로서 보성사의 사장이었으며, 민족대표 33인 중 한 명이었다.

그러나 3.1운동으로 인해 옥고를 치루고 난 뒤에도 지속적인 독립운동을 기획하고 추진하다가 1925년에 영양실조라는 비극적인 최후를 맞이하게 되는데, 이는 사상가이면서 활동가로서 자신의 안위보다는 국가와 민족의 독립에 진력했던 독립투사의 모습을 그대로 보여주는 것이라고 생각한다.

본인은 평소에 역사에 관심이 많다. 역사는 우리의 현재를 비추는 거울이자 미래로 나아가는 데 나침반으로 기능할 수 있다고 생각하기 때문이다. 특히 목원대학교에서 역사자료실장을 역임하면서 더욱 역사에 대한 관심과 공부의 필요함을 절실하게 깨달았다. 본인 역시 고향이 태안이기에 이종일 선생을 잘 알고 있었다. 태안에는 이종일 선생의 기념관, 생가, 동상 등이 조성되어 있고, 매년 3월 1일을 기념하는 행사가 바로 그 일대에서 이루어지고 있다. 지난 봄 행사에도 직접 참여한 바 있다. 그 과정에서 안타깝게 생각하는 것 중의 하나가 바로 이종일 선생의 생애와 사상에 대한 연구가 빈약하고, 대중적으로 널리 알려지지 못하다는 점이었다.

이종일 선생의 생애와 사상을 좀 더 널리 알려질 수 있는 계기를 만들어야겠다는 생각으로 얼마 전부터 몇몇 뜻이 맞는 학자들과 함께 (가칭) [사단법인 이종일선생 기념사업 추진위원회]를 구성하여 활동하고 있는데 다음과 같은 점을 중심으로 활동의 중점을 두려 한다.

우선, 연대와 협력을 통한 학술토론회 개최이다. 이종일 선생의 생애와 사상, 그리고 활동에 대한 학술토론회의 경우 다양한 단체 혹은 기관과의 협업이 가능하며, 또한 연대와 협력에 의한 학술토론회가 더욱 빛을 발할 수 있다고 생각한다. 예를 들어 언론관련 단체들과는 언론인으로서의 이종일 선생의 활동과 역사적 의의 등을 조명할 수 있을 것이며, 교육관련 단체들과는 교육자로서의 선생의 면모를 재조명하는 것이 가능하다. 당시의 언론 기고나 묵암 비망록에 남아 있는 기록 등을 참고하여 이종일 선생이 지향하고자 했던 사상을 평가하는 작업은 가능한 빨리 이루어져야 할 것이다.

이러한 작업을 통해 이종일 선생의 생애와 사상에 대한 대중화 작업이 수행될 때 진정한 의미의 추모와 선양이 이루어질 수 있다고 생각한다.

둘째, 각종 도서 발간 및 다양한 방식의 문화콘텐츠화이다. 이종일 선생은 구한말 여러 매체에 기고를 통해 자신의 사상을 널리 알리는 역할을 수행하였는데, 그에 대한 체계적인 문집 형태를 그의 저술활동을 조명할 필요가 있다고 생각한다. 어떤 학술적 토론을 위해 필요할 때마다 인용하는 방식이 아니라 전체 기사를 통해 그의 사상과 지향점을 분석하고 평가하는 방식으로 도서발간이 이루어져야 한다. 그리고 다양한 방식의 문화콘텐츠화를 진행할 필요가 있다. 사실 이종일 선생이 전국적이고 대중적으로 사람들의 이목을 끌게 된 계기 중의 하나가, 바로 2019년에 KBS의 방송용 다큐멘터리의 제작과 방영 덕분이었음을 부정하기는 힘들다. 이 다큐멘터리의 방영 이후 많은 사람들이 이종일 선생에 대해서 관심을 가졌던 것으로 확인할 수 있었다. 이처럼 오페라나 영화, 드라마 등 다양한 방식의 문화콘텐츠화를 위한 노력을 진행해야 한다. 다만 위와 같은 출판 및 문화콘텐츠화 사업은 재정적 뒷받침이 전제되어야 하는 만큼 보다 탄력적으로 운용될 필요가 있다고 생각한다.

이 밖에도 초중고 청소년들의 역사 교육과 체험의 장으로 활용될 수 있는 여러 가지 프로그램 기획 또한 여타 독립운동가와의 연계가 보다 효율적일 수 있다고 생각한다.

주지하는 바와 같이 충남도에는 여러 독립운동가를 추모하고 선양하는 단체와 시설들이 있는데, 이를 연계할 수 있는 교육 프로그램을 만들어서 충청남도 독립운동정신의 정체성을 확립하고 이를 교육에 활용하자는 것이다. 천안의 독립기념관을 기점으로 하여 태안, 홍성, 예산, 서천 등을 잇는 순례 프로그램을 운영할 수 있으면 좋겠다.

이번에 진행되었던 학술포럼을 계기로 충청남도의 독립운동가에 대한 추모와 선양 사업이 더욱 활기차게 전개되기를 기원하며, 그 과정에 힘을 보태겠다는 약속을 하고자 한다.



오피니언

- 한국판 뉴딜 사업에 보다 창의적으로 대응해야

한국판 뉴딜 사업에 보다 창의적으로 대응해야

오피니언

김창수 | 지역정책포럼¹⁾ 공동대표(언론학박사)

코로나 팬데믹에 대한 방역체계 수립, 불평등의 심화에 따른 빈부 격차 등 사회 양극화, 출생률의 심각한 저하와 노령 인구의 가파른 증가에 따른 인구 문제, 화석연료에 의존한 제조 및 물류 시스템에서 발생하는 환경오염에 의한 기후 위기와 탄소중립문제, 디지털 기술의 발전에 따른 일자리의 감소에 의한 실업 공포, 수도권과 여타 지역의 불균등 발전, 가족 형태의 변화에 따른 돌봄 서비스의 공공성 강화 문제, 청년 실업과 주거 불안 등은 현재 대한민국이 당면한 시대적 과제이다.

이러한 문제들은 지난 수 십 년 동안 지속되었던 것이거나 최근에 심각한 상황으로 전개되고 있을 뿐이지 전혀 새로운 문제는 아니다. 이는 곧 이명박 정부의 녹색성장이나 박근혜 정부의 창조경제론에서도 위의 문제는 여전히 중요한 과제였지만 정책적 대응에서 가시적 성과를 거두지는 못했음을 의미한다.

이러한 과제에 현실적으로 대처하기 위해 문재인 정부는 ‘한국판 종합 뉴딜 계획’을 수립하여 실행 중에 있다. 내년에 대통령 선거가 예정되어 있기 때문에 새 정부의 등장과 함께 정책적 변화를 겪을 수도 있을 것이다. 하지만 내년도 예산 편성까지 마친 상태이기 때문에 지방정부의 입장에서는 사업에 대해서 적극적인 대응과 효율적인 실천이 필요하고 또한 중요하다고 생각한다. 먼 훗날 역사적 평가와는 무관하게 현실적으로 문제를 해결해야 할 필요가 있는 지방정부로서는 중앙 정부의 정책에 보조를 맞추면서 최대한의 정책적 성과를 올려야 하기 때문이다.

한국판 뉴딜 사업, 어디까지 왔나?

문재인 정부가 2020년 7월 발표한 ‘한국판 종합뉴딜 계획’은 2020년 4월에 청와대에서 열린 제5차 비상경제회의에서 한국판 뉴딜을 대규모 국가 프로젝트로 추진하겠다는 구상을 현실화한 것이다. 이 계획은 ‘디지털뉴딜’과 ‘그린뉴딜’을 두 축으로 하고, 이를 뒷받침하는 한편으로 취약계층을 보호하기

1) 지역정책포럼은 2006년에 창립한 이후 대전·세종·충남의 지역 현안과 관련하여 지금까지 75차례의 세미나 및 토론회, 포럼 등을 개최한 바 있다. 대학교수 및 시민활동가 등 60여명이 회원으로 활동하고 있다.

위하여 ‘고용 및 사회안전망’을 강화하는 방안으로 구성하였다. 보다 구체적으로는 한국판 뉴딜 1.0 버전으로 데이터댐, 지능형 정부, 그린 에너지, 국민안전 SOC 디지털화, 친환경 모빌리티 등 10대 과제를 2025년까지 국고 114조원, 민간과 지자체 부담 46조원을 포함하여 총 160조원을 투자하여 일자리 190만 개를 만드는 것을 목표로 하였다.

이는 코로나19로 인한 경제위기 극복과 대한민국의 새로운 미래를 설계하기 위한 것으로서 ‘대한민국 대전환’ 선언으로 명명하고 있다. 곧 지금까지의 추격형 경제에서 선도형 경제로, 탄소의존 경제에서 저탄소 경제로, 불평등 사회에서 포용 사회로 나아가기 위한 계획임을 선언한 것이다.

한국판 뉴딜 사업이 모두의 동의를 얻고 있는 것은 아니다. 이에 대한 비판적 목소리도 존재하고 있음을 기억해야 한다. 예를 들어 디지털화가 지속가능한 성장전략인가 하는 점과 정부 주도 데이터 축적이 산업 전반의 외부효과를 창출할 수 있는가의 문제, 그리고 디지털 전략이 기존 산업의 융·복합을 추진하기보다는 기존 성장경로에서 완전히 벗어나려 한다는 문제 이외에도 “현재 정부가 추진하는 그린뉴딜에는 노동자, 농민, 여성, 청소년, 장애인과 같은 사회적 약자가 목소리를 낼 수 있는 공간이 없다” 등등이다(이병천 외 편저(2021), 『다시 촛불이 묻는다』).

2021년 7월에는 대내외적 환경의 변화를 고려하여 사회안전망 강화를 ‘휴먼 뉴딜’로 대폭 확대하여 불평등 해소 및 격차 해소 등을 강조하였다. 그리하여 현재 디지털뉴딜과 그린뉴딜, 휴먼뉴딜, 지역균형 뉴딜이라는 4개 분야로 나누고, 한국판 뉴딜 2.0 버전으로 디지털 초혁신, 탄소중립 인프라, 청년정책, 4대 교육향상 패키지, 5대 돌봄 격차 해소 등의 5대 과제를 제시하고 있다. 재정 투입 규모 또한 당초의 계획보다 대폭 늘어난 220조원 수준으로 확대할 계획이며, 이에 따라 일자리 창출 또한 250만개에 이를 것으로 추정하고 있다. 여기에서 주목할 것은 청년층의 주거 안정 및 자산형성 지원을 골자로 하는 청년정책과 한부모, 노인, 장애인, 아동 등 사회적 약자에 대한 돌봄 안전망 강화를 주요 정책으로 도입했다는 점이다.

한 가지 주목할 점은 2021년 3월부터 매달 ‘이달의 한국판 뉴딜’을 선정하여 발표하고 있는데, 한국판 뉴딜을 직접 수행하거나 성과를 만들어낸 인물 또는 기업, 한국판 뉴딜사업으로 혜택을 받은 인물이나 기업, 한국판 뉴딜사업의 상징적 장소 등에 대하여 중앙행정기관이 추천하고 심사위원회 평가를 통해 선정하는 방식이다. 결국 한국판 뉴딜 정책의 성과 확산을 위해 전국의 지자체나 기업, 개인 등을 대상으로 한국판 뉴딜에 대한 경쟁 방식을 도입한 셈이다. 또한 최근에는 월별 한국판 뉴딜 주요사업 추진계획을 보도자료 형식으로 배포하고 있는데, 이 또한 참고할 문제인 정부의 강력한 추진 의지를 확인할 수 있는 좋은 예라고 할 수 있다.

한국판 뉴딜 계획에 대한 충남도의 대응과 성과

한국판 종합뉴딜 계획이 발표된 이후 2020년 8월에 충청남도는 ‘충남형 뉴딜 사업’을 계획을 제시하였다. 디지털 뉴딜 관련 37개, 그린 뉴딜 관련 31개, 안전망 강화 관련 17개 과제로 총 85개 과제를 수행하기 위해 4조 7,822억의 예산을 투입하여 4만 1881개의 일자리 창출을 목표로 하는 것이었다. 중앙 정부의 발표 이후 불과 한 달 만에 대응 정책을 마련하고 있는데, 이는 충남도의 기민한 대응의 한 측면이다.

2021년 3월에는 [충남형 그린 뉴딜]에 2025년까지 31조원을 투입하여 일자리 23만개를 만들고, 나아가 탄소중립을 견인할 것임을 천명하였다(연합뉴스 2021.3.19.) 이는 문재인 대통령의 ‘지역균형 뉴딜 투어’에 참가한 양승조 충남지사의 [충남 에너지 전환, 그린뉴딜 추진 전략]에서 언급한 것인데, 보령에 세계 최대 규모의 블루수소 플랜트를 구축하는 한편으로 부남호 역간척, 가로림만 국가해양정원 조성 등을 통해 국가의 탄소중립 정책을 견인할 것을 약속한 것이다.

2021년 5월에는 기획재정부와 예산 편성 운영 계획과 지역 현안사업 등에 관한 의견을 교환하는 자리인 ‘지방재정협의회’에서 한국판 뉴딜에 부합하는 ‘충남형 뉴딜사업’의 2022년 예산으로 15개 사업 6080억 원에 대한 지원을 요청했다.

충남에서는 그 동안 한국판 뉴딜 사업 분야 중 그린 뉴딜 분야에서는 가시적 성과를 이루어냈다고 평가할 수 있다. 예를 들어 양승조 도지사는 [더불어민주당 지방정부 우수정책·우수조례 경진대회]에서 최고 등급인 1급 포상을 받았다. 전국 최초로 탈석탄 금고를 도입 및 그 확산을 위해 전국 56개 지자체 등과 탈석탄 금고 선언식을 개최하는 등의 탈석탄 정책을 주도했을 뿐만 아니라 지방정부 최초의 기후 비상상황 선포, 2050탄소중립 목표 달성을 위해 덴마크와 그린뉴딜 과제 추진 공동 협력체계 구축, 2020년 기후변화 대응 국제 정부 기구인 언더2연합의 아시아태평양 지역 공동의장으로 선출되는 등의 공로를 인정받은 것이다.

한국판 뉴딜 계획에 대한 창의적인 대응이 필요하다.

최근의 동향을 보면 지방정부의 주요한 정책이 한국판 뉴딜 정책으로 수렴되는 모양새다. 충남도의 경우만 보아도 충남 군비행장 민항 건설이나 서해선 복선전철 건설 등의 사회간접자본 확충 사업 등을 모두 지역균형 뉴딜 사업 등에 포함시키고 있기 때문이다.

한국판 뉴딜 계획과 관련하여 충남만이 할 수 있는 획기적이고 창의적인, 그러면서도 충남의 정체성을 담아낼 수 있는 아이템은 없을까? 전국적인 모범을 보일 뿐만 아니라 성과를 창출할 수 있는 방법은 무엇일까를 놓고 관과 기업, 학교, 시민사회 등의 소통과 협력이 절실하게 필요할 때이다.

보다 창의적인 충남의 아이템 선정을 위해서는 역대 ‘이달의 한국판 뉴딜’을 참고하면 될 듯하다. 앞에서 언급한 바와 같이 2021년 3월부터 매달 ‘이달의 한국판 뉴딜’을 선정하여 발표하고 있는데, 이



런 사례들을 참조하여 충남만의 독창적이고 창조적인 아이템을 발굴한 필요가 있다. 예를 들어 지난 9월 이달의 한국판 뉴딜로 선정된 [교통약자의 이동권 보장을 위한 맞춤형 서비스-이유]의 경우 “과학기술정보통신부 데이터 이용권 사업 지원으로 자동배치시스템, 수요 응답형 교통서비스(Barrier Free-Demand Responsive Transport, BF-DRT), 이동의 자유 지도 등 교통약자들이 실감할 수 있는 다양한 맞춤형 서비스를 개발”하여 수상했으며, 지난 7월에 선정된 [선제적 ‘감염병 대응’ 위해 지능형(스마트)병원 모델 구축 - 국민건강보험 일산병원]의 경우 “2020년 지능형(스마트)병원 선도모델 개발 지원 사업”의 스마트 감염관리 분야에 선정돼 ‘감염병 대응’에 맞는 적합한 지능형(스마트)병원 선도모델로 인공지능(AI) 기반의 코로나19 환자 분류 연산방식(알고리즘) 개발”로 선정의 영예를 안았다(한국판 뉴딜 홈페이지(www.knewdeal.go.kr/) 참조).

지금까지 충남도는 ‘한국판 뉴딜 계획’에 선제적 대응뿐만 아니라 ‘그린 뉴딜’ 분야에서는 일정한 성과를 보이고 있지만, 더 나아가 독창적인 대응으로 여타 시도의 모범을 창출할 수 있어야 한다. 이러한 저력을 활용하여 충남이 가지고 있는 자연유산과 유무형의 문화자원을 활용한 창의적인 대응이 필요하다고 할 때, 민·관, 산·학·연, 그리고 시민단체의 유기적인 거버넌스를 구축하여 슬기롭게 대응할 수 있기를 기대하며, 또한 응원한다.

국제인권규범의 국내이행에 있어서 국가인권위원회의 역할

인권 A to Z

"국가별 인권상황 정기검토(UPR)와 국가인권정책기본계획(인권NAP)을 중심으로"

이발래 | 국가인권위원회 특별조사팀장

국제인권규범을 준수하고 유엔의 인권권고를 국내에서 이행하기 위한 주요한 제도적 메커니즘으로써, 유엔의 회원국인 우리나라는 국가별 인권상황 정기검토(Universal Periodic Review, UPR)를 통하여 인권상황에 대하여 정기적인 심사 및 점검을 받고 있고, 5년 주기 국가인권정책기본계획(National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights, 이하 "인권NAP"라 한다) 수립이라는 제도적 틀을 운영하고 있다. UPR은 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)의 유엔 회원국에 대한 핵심적인 인권감시 체계이고, 인권NAP는 비엔나 세계인권회의의 '비엔나 인권선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)'에 따른 국제인권규범의 국내적 이행 체계이다.

이하에서는 국제적 이행 감시체계인 UPR과 국내적 이행 체계인 인권NAP에 대한 운영절차와 그 과정에 있어서의 국가인권위원회의 역할에 대하여 살펴보고자 한다.

국가별 인권상황 정기검토 (Universal Periodic Review, UPR)

먼저, UPR은 2006년에 신설된 유엔인권이사회(UN Human Rights Council)의 핵심 인권감시 체계이다. 193개 전체 UN 회원국 인권상황을 4년 또는 5년마다 정기적으로 심사하고 점검하는 일종의 국가 상호간 감시(peer review) 제도로 2008년부터 시행되었다. 각 국의 인권상황을 평가하고, 인권향상을 위한 기술적인 지원과 역량을 강화하는 한편, 우수사례 공유 등을 통하여 각국의 인권상황을 개선하고 있다.

'UPR 권고'는 법적 구속력 또는 법적 효과를 동반하기 보다는 정치적 약속(political commitments)으로 보는 견해가 다수이다. UPR 권고는 실무그룹에 참여한 많은 국가들의 다양한 권고들을 모두 포괄하여 포함시키기 때문에 일정 부분 정치적 요소를 가지고 있음을 부인할 수 없으며, 이러한 정치적 성격을 통해 각국의 인권 상황 개선을 도모하고, 수검국에 대해 인권 규범에 대한 새로운 의무를 권고하기 보다는 주로 인권조약기구가 해당국에 제시한 권고를 상기하는 수준이다. 이런 측면에서



UPR은 수검국 정부가 개별 권고에 대한 수용, 불수용 여부를 밝힐 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다.

UPR 실무그룹 권고가 특정 인권조약의 이행에 관한 사항이고 다음과 같은 조건에 해당할 경우 법적 의무가 발생하는 것으로 보는 것이 타당하다. ① 해당 인권조약에 가입·비준한 심의 대상국이 그 권고를 수용하기로 한 경우, ② 실무그룹의 권고가 상당수 유엔 회원국으로부터 공통적으로 제기된 경우, ③ 실무그룹의 권고 내용이 국제인권법상 특정한 권리의 보장 내지 이행을 포함하는 것으로 해석되는 경우이다.

우리나라는 그간 세 차례의 UPR 심의를 받았고(제1기: 2008년 5월 7일, 제2기: 2012년 10월 25일, 제3기: 2017년 11월 9월), 제4기 UPR 심의는 2023년 1월~2월에 예정되어 있다. 제4기 UPR 심의를 위하여 보고서 및 의견서를 제출해야 하는데, 정부는 UPR 국가보고서를 2022년 10월까지 제출하고, 국가인권기구는 의견서를 2022년 4월경에 의견서를 제출해야 한다.

한편, 국가인권위원회가 제3기 UPR 심사시 제출했던 의견서의 주요 내용은 ① 제2기 UPR 권고의 핵심 사항인 미가입 국제조약 가입, 포괄적 차별금지법 제정, 대체복무제 도입 등 강조, ② 저출산 문제를 여성 또는 개인 탓으로 여기는 경향에 대한 인식 전환 및 노인 빈곤, 자살 문제에 대한 정부의 적극적 대처 필요, ③ 군대 내 인권침해 문제가 지속적으로 발생하고 있어 위원회 내 군인권보호관 설치 등 필요, ④ 국제사회 권고 및 선진국 사례에 비추어, 한국도 기업과 인권에 대한 별도의 인권NAP 빠른 시일 내 수립 필요 등이다.

국가별 인권상황 정기검토(UPR) 운영의 심의주체인 UPR 실무그룹(Working Group on the UPR)은 유엔인권이사회 의장이 UPR 실무그룹의 의장이 되고, 47개 인권이사회 이사국 모두가 실무그룹 위

원으로 구성되어 있다. 유엔인권이사회 47개 이사국 중 3개국이 보고관 역할을 맡아 해당 심의회기에 심의결과보고서를 작성한다. UPR 심의는 국가보고서, 유엔권고 통합본, 국가인권기구 보고서 등 3개 보고서를 기초로 하여 UPR 실무그룹 회의에서 심의하고, ① 국가보고서(National Report)는 심의 대상국이 이전 UPR 권고 이행에 관한 상황과 애로 사항 등에 대해 보고서 작성 지침에 따라 작성하고, ② 유엔권고 통합본(Compilation of UN Information)은 특별절차와 조약기구의 최종견해, 기타 유엔산하기구의 해당국 관련 보고서를 요약한 문서로 유엔인권최고대표사무소(OHCHR)에서 작성한다. ③ 이해관계자 의견서 요약본(Summary of Stakeholders' Information)은 국가인권기구 또는 NGO 등 이해관계자들이 제출한 의견서를 모두 모아 유엔 인권최고대표사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)가 하나의 문서로 요약한 문서이다.

UPR은 심의 대상국이 직전 UPR에서 수용하기로 한 권고의 이행 상황 및 심의 대상국의 최근 인권 상황 등에 대하여 평가하는데, 심사 대상국의 보고와 회원국들의 질의, 이에 대한 심사 대상국의 응답으로 진행하며, 3시간 30분 동안 심의하고, 실무그룹 회의 후 48시간 내에 논의내용을 토대로 UPR실무그룹보고서 작성하고, 이를 차기 유엔인권이사회에 상정해 채택하게 된다.

국가인권위원회는 제4기 UPR 심의를 위하여 단계별로 다음과 같은 역할을 하게 된다. ① 심의 전 단계에서 제3기 UPR 권고 이행 점검 사항 및 주요 인권이슈에 대해 국가인권위원회 의견서를 작성하여 UPR 실무그룹에 제출하고, 정부가 작성한 제4기 UPR 국가보고서에 대한 평가 및 향후 조치방안 마련 등의 내용을 담은 의견을 표명한다. ② 심의 단계에서 제4기 UPR 실무그룹회의에 참관하여 대한민국 심의 과정을 전체적으로 모니터링한다. 유엔인권이사회 본회의에 옵서버 자격으로 위원회가 참석하여 UPR 최종결과 채택 관련 대한민국 인권상황에 대한 구두 발언을 한다. ③ 심의 후 단계에서 제4기 UPR 권고에 대해 위원장 성명, 보도자료 배포, 토론회 등을 통해 국회, 정부, 일반 시민 등에게 홍보하고 정부에 권고 이행을 독려한다. 아울러 UPR 권고 이행 상황 모니터링 및 UPR 이행 상황에 관한 중간보고서를 작성하여, 유엔인권이사회에 제출한다.

국가인권정책 기본계획 (National Action Plan for the Promotion and Protection of Human Rights, 인권NAP)

인권NAP는 2007년부터 시행된 인권과 관련된 법·제도·관행의 개선을 목표로 하는 범국가적 인권정책종합계획으로, 국내와 국제사회에 국가인권정책의 청사진을 제시하는 의미가 있다. 인권NAP는 인권 상황과 개선 조건에 대한 정확한 진단을 바탕으로 인권정책 목표와 추진과제를 제시하는 것이다.

1993년 UN 주관으로 비엔나에서 열린 세계인권회의(The 1993 World Conference on Human Rights)는 인권의 증진 및 보호와 관련하여 각 정부 및 국제사회 활동가들에 대한 많은 권고와 제안을 담은 '비엔나 인권선언 및 행동계획(Vienna Declaration and Programme of Action)'을 채택하였다. '비엔나 선언 및 행동계획'은 각국이 인권NAP를 수립할 것을 권고하는 내용과 각국의 인권NAP 이행을 지원할 수 있는 포괄적 프로그램을 UN 내에 수립할 것을 권고하는 내용이 포함되어 있다.



UN 경제적·사회적·문화적 권리위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)는 「경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」에 대한 우리 정부의 제2차 정기보고서 심의(2001년 5월 21일) 후 발표한 최종견해(Concluding Observations)에서 '비엔나 인권선언 및 행동계획'에 따라 인권최고대표사무소와 협력하여 인권NAP를 작성할 것을 권고하였고, 추후 제출될 제3차 정기보고서에 인권NAP에 대한 정보를 제공할 것을 요청하였다.

인권NAP는 사회적 약자 및 소수자의 인권을 증진하기 위한 범국가적 인프라를 구축하고, 인권 친화적 문화를 형성하며, 인권단체 및 국제사회와 인권 협력체제를 구축하기 위한 목표와 과제를 제시해야 한다.

또한, 인권NAP는 제기되고 있는 인권 문제에 대해 인권 보장을 강화하고, 인권 사각지대를 해소하는 등 인권의 실질적인 개선이 필요하고, 정부의 교체나 시대의 변화에도 불구하고 근본적인 목적과 정책에 있어서는 일관성을 유지할 필요가 있다. 또한 우리나라는 급속한 경제 성장 이후 권위주의 국가에서 민주국가로 거듭난 성공적인 모델인 바, 인권 측면에서도 선도적인 역할이 기대되고, 인권보장 개선의 선진적인 모델이 될 수 있도록 한국적 모델을 구축해야 할 것이다. 아울러 국가기관의 인권교육은 상당한 수준에서 이루어지고 있으나, 민간 영역에서 자율적인 인권교육과 국민의 인권의식이 향상되도록 할 필요가 있다.

정부는 인권NAP 수립시 다음의 원칙을 준수하여야 한다. 인권문제를 해결하기 위한 명확한 정책목표를 수립하고, 국제인권규범을 비롯한 보편적 인권 기준을 준수하며, 인권침해의 구체적 현실과 인권 피해자의 당면 문제를 고려해야 한다. 그리고 자유권과 사회권의 상호의존성 및 불가분성을 고려하고, 시민사회의 참여 및 대중성을 확보해야 한다.

대부분의 국가는 권고기관 없이 수립기관이 인권NAP를 즉시 수립하고 있지만, 우리나라는 관계기관 협의에 따라 국가인권위원회가 인권NAP 권고안을 작성하여 정부에 통보하면, 정부는 인권NAP 수립 절차를 확정하고 이를 담당할 협의기구를 만들어야 한다. 정부기관, 인권단체 및 전문가는 인권NAP 권고안 작성과정이나 인권NAP 수립 시에 의견을 제출하거나 협의를 진행한다.

이처럼 국가인권위원회는 인권NAP 권고를 통하여, 정부가 수립하는 인권NAP의 기본방향 및 구체적인 방안을 제시하고, 인권 보호 및 증진을 위한 법·제도·정책 개선의 가이드라인 제시하여야 한다.

국가인권위원회가 인권NAP 권고를 하게 된 것은 관련 정부기관의 협의에 따라 국가인권위원회가 인권NAP 권고안 작성 기관으로 조정하였고, 「국가인권위원회법」(제19조 제1호, 제25조 제1항)은 인권 관련 법령·정책·관행 등을 조사하여 의견표명과 권고를 국가인권위원회의 주요 업무로 규정하고 있다. 또한 「국가인권위원회법 시행령」(제19조 내지 제21조)은 국가인권정책기본계획 권고안 작성과 관련된 '인권정책관계자협의회' 규정을 두고 있다.

국가인권위원회는 2006년부터 3차례의 인권NAP 권고를 통해 범정부적 인권기본계획을 수립하도록 하여 정부가 다루어야 하는 광범위한 분야의 인권정책 포괄함으로써 국제인권기구 및 시민사회의 담론을 정부 정책으로 선도하였다.

국가인권위원회의 인권NAP 권고는 크게 세 가지로 구성되어 있다. 첫째, 사회적 및 소수자의 인권보호를 중심으로 하는 전략적 선택과 집중을 위한 인권 인프라 구축으로 인권의 제도적 보장의 방향을 제시하였다. 둘째, 향후 5년간 인권향상을 위해 집중할 사회적 약자·소수자 분야의 과제 및 인권보호를 위해 긴급히 구제가 필요한 세부과제이다. 셋째, 인권증진을 위한 인프라 구축으로 인권보호를 위한 법령 정비 등 제도개선이 필요한 분야, 인권교육 분야, 국내외 인권관련 협력체제 구축 분야 등이다.

그러나 국가인권위원회의 권고 주요 내용이 정부에서 수립한 최종 인권NAP에 반영되지 않은 경우가 다수 발생하였고, 정부 부처의 인권NAP 추진 미흡과 각 부처 및 대국민의 인권NAP에 대한 인식이 부족하다는 문제도 지적되고 있다. 특히, 인권NAP는 수립과 더불어 이에 대한 이행 모니터링이 중요하나, 세부과제의 이행과 관련한 모니터링 기준이나 체계가 부재하고, 과제의 수가 많아 모니터링에 난항을 겪고 있다.

향후 국가인권위원회는 인권NAP 권고시 향후 5년간 집중적으로 개선해야 할 목표지향적 권고를 하도록 하고, 이행 및 모니터링 과정에 중점을 두는 이행체계를 구축하는 내용을 권고에 포함하여야 할 것이다. 모든 행정을 인권 관점에서 접근하는 것이 바람직하나 정부의 모든 정책을 인권NAP로 포섭하기 어렵기 때문에 세부과제의 선택과 집중을 통하여, 향후 5년간 집중적으로 개선할 인권문제를 제시하여야 할 것이다. 또한 국가인권위원회 권고 수립시 관련 부처 간 사전 협의를 통해 인권적 방향을 공유하고, 정부의 인권NAP 수립 6개월~12개월 이전에 권고하여 정부에서 국가인권위원회의 권고에 대한 검토를 면밀히 할 수 있도록 해야 할 것이다.

연구원소식

01

제11대 유동훈 충남연구원장 취임 “더 행복한 충남의 미래 발전을 위한 밑거름 될 것”

유동훈(62) 동아대 부총장이 충남의 싱크탱크인 충남연구원 원장으로 9월 17일 취임했다. 유 원장은 양승조 이사장(충남도지사)에게 임명장을 수여받고, 본격적인 활동에 들어갔다. 별도의 취임식 없이 연구원 가족들과 인사를 나누며 격식없는 소통의 시간을 갖기도 했다.

유 원장은 “먼저 충남의 식구로 받아들여 주신 도민 여러분께 감사사를 드린다”며 “보다 살기좋은 충남, 더 행복한 충남의 미래 비전을 만들어가는 역할을 충실히 해 나가겠다”고 말했다.

또한 “스스로 빛나기보다는 충남 발전을 위한 밑거름이 될 수 있다면 그것이 더 가치있는 일이라 생각한다”며 “앞으로 급변하는 환경 변화에 능동적으로 대응하고 선도적인 정책 연구 성과를 이끌어내는 연구원으로 거듭나도록 노력하겠다”고 밝혔다.

문화체육관광부 제2차관을 지낸 유 원장은 중경고와 동아대 경영학과, 미국 일리노이대 석사, 광운대 대학원 신문방송학과(박사수료)를 졸업했으며, 최근까지 동아대학교 대외부총장을 역임했다.



연구원소식

02

충남농업6차산업센터, “안테나숍·제품판매장 입점 설명회 및 역량강화 교육” 운영



진행되었다.

안테나숍·제품판매장 입점 설명회 및 역량강화 교육 이후 만족도를 조사한 결과, 수강생들의 만족도가 높게 나타났고 ‘충남농업6차산업센터에서 운영하는 안테나숍·제품판매장에 대한 많은 정보를 얻었다.’, ‘온라인 마켓 플레이스 입점을 위해 새로운 공유 플랫폼 활용에 대한 지식을 얻게 되어 기쁘다. 추후 세부적인 강의가 개설되면 또 수강하고 싶다.’ 등의 의견을 보였다.

김현숙 6차산업센터장은 “코로나19 장기화로 인해 최소 수강생으로 교육을 진행했다. 충남농업6차산업센터는 2021

충남연구원(원장 유동훈) 농업6차산업센터(이하 ‘6차센터’)는 지난 10월 7일 충남농업6차산업센터 교육장에서 안테나숍·제품판매장 입점 설명회 및 역량강화 교육을 운영했다.

교육은 안테나숍·제품판매장 입점을 위한 준비와 꼭 지켜야 할 준수 법규 등의 내용을 담은 ‘안테나숍 입점 및 준수사항 안내’를 시작으로, 수시로 변경되는 ‘식품표기법, 과대광고 등 역량강화 교육’, 식품 트렌드와 ‘온라인 마켓 플레이스 입점을 위한 상품기획’, 고객응대 및 블랙 컨슈머 대처를 위한 ‘고객만족(Customer Satisfaction) 교육’, 마지막으로 ‘경영체 애로사항 간담회’ 순서로

년 10월초 현재 전년대비 안테나숍 2곳, 제품판매장 6곳을 신규 개설하였으며 충청남도, 충남세종지역본부, 충남인증사업자협회와 협업을 통해 신규 매장을 계속 발굴 중”이라고 밝혔다. 또한, “경영체의 판로확보를 위해 지속적으로 노력중이며, 적극 힘써주시는 충남세종지역본부 및 지역농협에 감사하다.”고 덧붙였다.

#문의 : 충남농업6차산업센터 T.041-635-0150

연구원소식

03

충남연구원 공공투자관리센터 개소 5주년

“재정분권 강화에 따른 전문적 재정투자운영 필요”

총448건 8조6천억원 재정투자사업 타당성 연구지원 예산, 인력 등 공공투자관리센터 기능과 역할 강화해야



충남연구원(원장 유동훈) 공공투자관리센터(이하 공투센터)는 2017년 5월 개소 이후 2020년까지 충청도 및 시군 재정투자사업에 대하여 총 448건, 8조 6천억 상당의 타당성 검토 연구 지원을 추진했다고 11월 3일 밝혔다.

이중 국비를 포함한 중앙재정투자사업 유치지원 실적은 약 3조 7천억 원으로 꾸준히 증가하고 있는 추세다. 이번 성과발표는 공투센터가 최근 “충남공공투자관리센터 5년간 성과와 나아가야 할 방향”을 주제로 마련한 개소 5주년 기념 공공투자포럼에서 나왔다.

이 자리에서는 지방분권 강화와 더불어 재정분권이 가속화되는 가운데 재정투자의 전문적·효율적 운영의 필요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다는 공통된 의견이 제시되었다. 이와 함께 예산과 인력이 뒷받침되어 공투센터의 기능과 역할을 강화해야 한다는 의견도 나왔다.

먼저 공투센터 이종운 연구원은, “충남공공투자관리센터의 현황과 개소 이후 실적 및 운영상 문제점”을 주제로 발표했다. 그리고 한 국산업경제연구소 이세구 박사는, “충남도의 효율적인 재정운영을 달성하기 위해 ▲공투센터 역할 강화 ▲전문성 제고를 위한 역량 및 노하우의 축적 ▲조직운영 제약 극복 등이 필요하다”며 공투센터의 역할과 과제를 제시했다.

한편, 토론에서는 충청남도의회 박종철 예산분석팀장, 공주대학교 심희철 교수, 대구경북연구원 박성덕 박사, 경기공공투자관리센터 김대중 박사, 충북연구원의 이태웅 전문연구원 등이 참여해 공투센터 발전을 위한 다양한 의견을 논의했다.

특히 재정투자의 전문적·효율적 관리를 위해 경기공공투자관리센터 김대중 박사는 “투자사업 완료 이후 사업운영비 DB 구축은 재정투자사업 타당성 검토의 중요한 기초자료로 활용될 수 있다”고, 대구경북연구원 박성덕 박사는 “공투센터 업무의 전문성을 강화하기 위해서는 센터의 독립성 확보가 무엇보다 중요하다”고, 공주대학교 심희철 교수는 “지역의 특성을 고려한 분석모델을 개발할 것”을 제안하였다.

최용선 공투센터장은 “공투센터 발전방안을 논의하는 이번 포럼을 연례행사로 정례화해 추진하겠다”고 말했다.

연구원소식

04

충남연구원, '천안형 탄소중립 시민실천운동 선언' 참여 천안시민과 관내 대학, 기업 등과 함께 지속가능한 발전을 위한 실천운동 추진




충남연구원은 천안시민과 천안 내 대학, 기업, 공공기관이 기후변화를 극복하고 탄소중립과 지속가능한 발전의 전환을 이루기 위해 '천안형 탄소중립 시민실천운동 선언식'에 참여했다. 천안시는 11월 18일 시청 대회의실에서 천안형 탄소중립 시민실천운동 선언식을 개최하고 관(官) 주도에서 벗어나 산·학·연·관의 협의체를 구성해 녹색 시민운동을 펼치기로 한 것. 이번 선언식은 뉴딜정책 핵심전략 수립과정에서 도출된 것으로, 녹색경영과 생산소비 확산을 통한 시민에게 실천 가능한 생활 활동을 제시하는 탄소중립 정책화 과정이다.

1세션에서는 임춘택 에너지경제연구원장(2050 탄소중립위원회 에너지혁신분과 위원장)이 '글로벌 에너지전환과 탄소중립 추진'이라는 주제로 기초강연을 진행해 탄소중립의 분위기 조성과 관심을 유발했다. 2세션에서는 산(産: 충남북부상공회의소, 기업인협의회, 충남벤처협회), 학(學: 단국대학교, 호서대학교), 연(研: 충남연구원), 관(官: 천안시) 협의체가 탄소중립 공동선언문을 채택해 선언문을 낭독하고 퍼포먼스와 선언문 협약식을 진행했다.

산학연관 협의체는 △탄소중립의 가치를 공감하고 확산해 나간다 △탄소중립을 위한 실행계획과 집행예산을 마련한다 △탄소중립을 위한 1개 이상의 자발적 실천운동을 실천한다 △탄소중립 시민실천운동의 참여 규모와 범위를 확대하고 연대한다 △탄소중립 실천운동의 지속적 관리와 평가를 통해 개선해 나갈 것을 선언했다. 이후, 시민과 전문가가 참여하는 패널 토의가 이어졌다. 박승규 호서대학교 LINC+사업단장이 좌장을 맡아 충남연구원 김진기 기획경영실장을 비롯한 기업체 대표와 시민 대표 등이 참석한 가운데 '천안형 탄소중립 시민실천운동 방안'이라는 주제로 각계각층 실천동의 및 전개 방법과 이행방안 등을 논의했다.

추진전략과 성과관리를 위한 천안탄소중립위원회 구성 및 운영을 비롯해 산학연관 참여기관의 당연참석 자격 부여, 주요 핵심사업에 대한 워킹그룹 구성 및 운영 등의 협의체 구성, 탄소중립 이행을 지원할 자원 마련을 위한 다각적 접근, 시민주도형 실천 유도과 성과평가제도 시행 등이 제안됐다. 앞으로 협의체는 지속가능한 미래전략과 연계된 탄소중립 방안 협의 및 구체적인 실천방안을 마련하고, 중앙·지방정부·국제차원 등에 지원과 개선사항을 건의할 예정이다. 또, 실천운동 추진을 위해 이행평가단을 구성해 참여기관의 실천과 이행사항을 평가할 계획이다.

유동훈 충남연구원장은 "천안시의 탄소중립 선언식에 동참하게 되어 기쁘다"며 "말 그대로 선언에 그치지 않고 모든 시민이 실천할 수 있는 계기가 되어, 충남도 전체로 확대되는 마중물이 되길 희망한다."고 말했다.

A photograph of a traditional Korean courtyard (jeogori) during a light snowfall. On the left, a wooden building with a tiled roof has warm yellow lights glowing from its windows and eaves. A long wooden table in front of the building holds several potted plants in various containers, including terracotta and white pots. Behind the table, a stack of firewood is visible. In the center, a bare tree stands with its trunk wrapped in straw. To the right, more trees and a small wooden platform are visible. The ground is covered in a thin layer of snow, and a small stream of water flows through it. The overall atmosphere is quiet and cozy.

소복소복

내일의 나를 만나러 가는 계절



THE CHUNGNAM INSTITUTE

충남연구원은 도민의 더 행복한 미래를 열어하겠습니다.

맑고 깨끗한 자연환경에서의 역사와 전통을 소중하게 간직하고
앞선 지식과 정보를 공유하며
풍요롭고 건강한 정신으로 활기찬 삶을 살아가는 모습이
바로 충남도민의 모습입니다.

희망찬 충남의 미래를
충남연구원이 함께 열어 가겠습니다.

충남연구원
ChungNam Institute

우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26(금흥동)
TEL. 041.840.1114 FAX. 041.840.1129 www.cni.re.kr