

정책연구과제 보고서 모음집

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미
(2023.7.11. ~ 8.24.)

내가 만드는 지역의 비전 국가의 미래

2023.9.

발·간·사



정태호 민주연구원장

안녕하십니까?

민주연구원장 정태호입니다.

더불어민주당 싱크탱크 민주연구원은 전국 17개 시·도당과 함께 지난 7월 11일부터 8월 24일까지 전국 시도당·지역위원회 정책담당자, 일반당원, 지역의원, 당직자 등 청년당원을 대상으로 ‘제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미’ 교육연수를 진행했습니다.

민주연구원은 미래세대 발굴과 투자라는 차원에서 20~30대 청년당원을 당의 자원으로 육성하고 청년당원의 정책역량을 강화하기 위하여 지난 2021년 5월 제1기, 11월 제2기, 2022년 10월 제3기에 이어서 2023년 7월 제4기 아카데미를 기획하였습니다.

‘정책 전문가 양성과정 아카데미’는 다양한 현안, 국가·지방 현안과 공공정책에 대해 체계적으로 이해하고 우리 사회 각종 문제를 찾아내 해법을 제시할 수 있는 참신한 ‘청년 정책 전문가’ 육성과 최고의 ‘인재 등용문’ 역할을 목표로 하고 있습니다. 실제로 지난 1·2기 아카데미 71명의 수료생 가운데 무려 27명이 현재 지역의회에서 활동하고 있습니다.



발·간·사

.....

제4기 아카데미 수강생은 전국 17개 시·도당별로 만 45세 이하 청년당원 3명씩 선발·추천 절차를 거쳐 총 45명을 모집하였습니다.

아카데미 과정은 화상강의, 현장 워크숍에서의 정책연구과제 발표(PT)와 최종 보고서 제출 및 철저한 출결관리, 강의별 설문조사 등 종합평가 점수 60점 이상을 받아야 통과할 수 있는 강도 높은 프로그램입니다. 이러한 과정을 거쳐 총 45명의 수강생 중 최종 35명(지역당원 21명, 지역의원 7명, 시·도당 당직자 7명)이 수료하여 ‘정책 전문가 인증서’를 취득했습니다.

제4기 아카데미 교과 과정은 ‘내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래’대주제 아래 ‘국가 현안·비전 의제’, ‘지역 현안·비전 의제’, ‘정책 실무과정’ 등 총 11강으로 구성하여 중앙·지역의제와 함께 정책 실무과정을 강화했습니다.

수강생들은 ‘한국경제 위기 진단, 전략과 과제’, ‘한반도를 둘러싼 국제정세 변화와 대응 과제’, ‘지역주도 국가균형발전 전략과 과제’, ‘지역혁신 우수정책 사례와 지역발전 과제’, ‘정책 제안·형성·추진’, ‘중앙·지방의 사업 및 예산’ 등 강의와 함께, 청년·노인 고독사, 반려동물, 무장애도시, 주거정책, 외국인 계절노동자, 고향사랑기부제, 농촌 안전망, 학교협동조합 등 거대 담론부터 우리 삶과 직접적 관련이 있는 생활밀착형 의제까지 다양한 현안과 의제에 대해 각 분야 전문가 강의와 질의·응답, 그리고 정책연구과제 발표 등을 통해 함께 소통하며 정책에 대한 접근과 이해도에 대한 시각을 넓혔습니다.

내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래

특히 ‘지역 현안·비전 의제’를 다루는 현장 워크숍은 이틀에 걸쳐 각 수강생의 지역 비전과 정책 관련 연구과제 발표, 지도교수 코멘트와 피드백 과정을 포함하는 사례연구(case study) 방식의 현장 워크숍으로 진행했습니다. 현장 워크숍은 각 수강생이 준비한 정책연구 과제를 7분씩 발표하고 네 분 지도교수의 각각 1분 코멘트와 함께 수강생들의 표현력, 논리력, 설득력 등을 평가했습니다. 수강생들은 현장 워크숍 지도교수의 코멘트를 반영하여 최종 보고서로 제출했는데, 이 모음집은 최종 정책연구과제 보고서를 엮어서 담은 자료집으로 더불어민주당 청년 당원들의 지역과 국가발전에 대한 관심과 열정이 담긴 모음집입니다.

정책연구과제 보고서에는 주거·교육·일자리·산업·복지·의료·도시·교통·환경, 청년·여성·노인 등 여러 분야에서 자살예방 의무교육화, 청년·노인 고독사, 가족 돌봄, 반려동물, 농촌안전망, 음식쓰레기, 청년주거, 무장애도시, 수감자 자녀지원, 스쿨존, 마을교육지구, 공공 재개발, 지역문화재생, 고향사랑기부제, 이주노동자, 장애학생 학교 폭력, 학교협동조합, 외국인 계절 근로자제도 등 다양한 지역 문제와 비전·정책에 대한 수강생들의 폭넓고 깊은 고민과 아이디어가 담겨 있습니다. 이 모음집에 담은 37명의 정책연구과제 보고서는 다가오는 총선을 준비하는 당과 민주연구원의 소중한 정책 아이디어와 당원 교육 자료로 활용될 것입니다.



발·간·사

.....

정책 전문가 양성과정 아카데미 수료생들은 더불어민주당과 민주연구원이 인증하는 명실상부한 정책 전문가입니다. 수료생 여러분들은 여러 강의와 질의·응답 및 토론을 통해 스스로의 정책역량을 강화하고 합리적 의사결정을 내리는 방법을 훈련하며 한층 더 성장했을 것이라고 생각합니다.

이번 아카데미 과정에 성실하게 참여하고 정책연구과제 보고서를 제출해 주신 청년당원 수료생 모든 분들에게 축하와 감사의 말씀드립니다.

강의를 맡아주신 주병기 서울대 교수, 강현수 중부대 교수, 윤태범 한국방송통신대 교수, 윤석인 희망제작소 이사장, 이종석 중국 북경대 객좌교수, 이상민 나라살림연구소 수석연구위원, 현장 워크숍 지도교수를 맡아주신 박준희 서울시 관악구청장, 하승창 사람사는세상 노무현시민센터장, 김경일 경기도 파주시장, 김보라 경기도 안성시장, 그리고 특강을 맡아주신 김연명 중앙대 교수님께 감사드립니다.

끝으로 이번 아카데미를 공동으로 주최한 더불어민주당 전국 17개 시·도당 위원장과 행사 진행에 도움을 주신 ‘수상한협동조합’관계자, 박희정 퍼실리테이터에게 감사드립니다. 이번 아카데미 운영과 모음집 발간 작업을 실무적으로 뒷받침한 민주연구원 정책 네트워크실과 정책연구과제 보고서 심사 및 평가를 해주신 정책연구실 연구자들의 노고에도 감사드립니다.

2023. 9. 22.

민주연구원장 **정태호**



CONTENTS

.....

■ 발간사 iii

정태호 민주연구원장

■ 정책연구과제 보고서

➡ 경기

자살예방 - 입학 전 보호자의무교육화 제안 3p

김보미 일반당원

청년층 불평등 및 양극화 해소를 위한 정책 14p

이창용 일반당원

선출직 시장 권한의 한계와 행정의 연속성을 위한 제도적 장치에 관한 제안 26p

정민구 일반당원

가족돌봄 청년 지원방안 35p

차정환 일반당원

용인시 N분도시 구성과 지원에 관한 연구 42p

황연실 당직자



CONTENTS

.....

▶▶ 경남

- 창녕군 농촌 안전망 - 마늘가격 안정화 65p
우서영 당직자
- 자유와 공정, 기본소득으로 살리자 75p
조정희 일반당원
- 보행사고 예방을 위한 고원식 횡단보도 설치 확대 86p
진형익 지방의원
- 더불어 다함께 일하는 사회 99p
한상현 지방의원

▶▶ 경북

- 생명존중 사회를 위한 경산시 110p
김자람 일반당원
- 1인가구의 음식쓰레기 배출 122p
김희수 일반당원
- 경동로 청년주거개선 프로젝트 130p
조준희 일반당원

▶▶ 광주

- 무장애도시 확산을 위한 제언 141p
정재성 지방의원

➡ 대구

매력 있는 지방도시 대구의 미래 150p

이재훈 당직자

➡ 대전

내가 사랑한 대전문화예술! 내 삶에 행복 이자가 쌓인다 158p

강윤석 일반당원

수감자 자녀의 행복한 성장을 위한 프로젝트 170p

윤자은 당직자

➡ 부산

보이스피싱·스미싱 사기피해 예방 183p

민승재 일반당원

➡ 서울

‘정치 주체’ 청소년 정치 교육의 필요성 190p

강민혁 당직자

스쿨존 너머의 어린이 안전 197p

김미주 지방의원



CONTENTS

.....

마을교육지구 209p

박강산 지방의원

문래창작촌으로 보는 젠트리피케이션 방지를 통한 지역 활성화 방안 216p

안효준 일반당원

원주민이 떠나지 않는 공공 재개발에 대한 정책적 제언 227p

임영택 당직자

서울시 고립·은둔 청년들을 위한 브릿지 234p

임유진 일반당원

지역문화재생의 경과와 방향 제시 248p

채정민 일반당원

청년 자립 지원용 기숙사형(아파트형) 주거지 마련 정책 281p

하승모 일반당원

❧ 울산

전공 불일치 해소를 위한 청소년 진로교육 정책 제언 290p

이혜인 지방의원

❧ 인천

하이브리드 멀티 터넌트 303p

김무전 일반당원

문화도시 플랜 B, 문화예술 스폰서십 308p

백승화 일반당원

고향사랑기부제 GCF 프로젝트 318p

윤혜영 지방의원

전북

지역에서도 문화생활 즐기기 324p

신유정 지방의원

비닐하우스 기숙사에 살고 있는 이주노동자 334p

장혜원 일반당원

충남

장애학생 학교폭력 실태 및 제도 개선 344p

김기철 당직자

「먹는물관리법」 개정과 실시간 물 관리 시스템 도입 제안 355p

김영수 일반당원

천안의료원 활성화 방안 365p

전용길 일반당원



CONTENTS

.....

▶▶ 충북

학교와 마을을 살리는 학교협동조합 확대	373p
김시진 일반당원	
고향사랑센터	382p
이연석 일반당원	
외국인 계절 근로자 제도를 활용한 K-지방외교	394p
한재학 지방의원	

■ 부록

수료사	405P
축 사	407P
제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 소개	409P

정책연구과제 보고서 모음집
제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미

내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래

정책연구과제 보고서

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

자살예방 – 입학 전 보호자의무교육화 제안

김보미 일반당원

I. 현 실태와 문제점

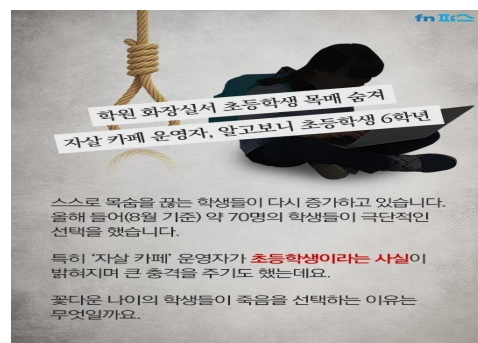
〈표 1〉 2021년도 자살 현황

연도	자살자 수	10만 명당 자살자 수	증감치	하루 평균	OECD 순위
2021년	13,352명	26.0	+0.3%	36.6명	1위

- 초등 5학년부터 자살을 시도하고 사망/자살 유발정보 운영 초등학생부터 디지털 접근성 매우 쉬운 현실
- 저출산 국가에서 살아있는 사람을 살리는 대책이 인구부양 피라미드 붕괴 등 사회적 문제를 방지함.

〈그림 1〉 자살 관련 자료

자살사망자는 전체 자살 문제 중 빙산의 일각에 불과



〈표 2〉 연도별 학생/청소년 자살 현황

구분	2016	2017	2018	2019	2020	계
교육부	108	114	144	140	148	654
경찰청	184	192	214	233	236	1,059

자료: 보건복지부

II. 주요 관점

1. 자살 사망자는 자살시도자 보다 병산의 일각이며 자살예방에 집중되어야 함
2. 자살은 반드시 자살위험 신고 즉 자살 징후를 보임. 따라서 게이트 키퍼교육을 하여 자살 징후를 인지하게 교육되어야 예방할 수 있음

〈표 3〉 자살사망자 사망 3개월 전 자살 경고 신호

(단위: %)

내용	비율
감정상태의 변화	32.3
무기력, 대인기피, 흥미상실	24.6
식사상태의 변화	24.4
수면상태의 변화	21.4
죽음에 대한 말을 자주 함	18.9
주변 정리	17.3
자기비하적인 말을 함	14.9
신체적 불편함을 호소	14.2
외모관리에 무관심	13.5
자살 계획을 세움	11.4

자료: 보건복지부

3. 언어적, 행동적, 신체적, 불면증과 특이적 극단적 감정표출 체중변화 등 자살징후를 보임

〈표 4〉 자살징후 언어적·행동적 신호

자살징후 언어적 신호		자살징후 행동적 신호	
1	죽음에 대한 주제	1	죽음에 대한 검색
2	다시 태어난다면	2	자살 도구 수집
3	카톡 프로필이 변함	3	자살 사이트 가입
4	그냥 혼자 있고 싶어	4	불면증·무식용
5	내 소중한거니 너 줄게	5	무망감·무조감
6	아무 것도 하기 싫어	6	탈모·소양증·떨기
7	내가 항상 그렇지 모	7	약물 수집 중독성
8	모두 다 나 때문이야	8	물건 정리하기
9	지쳤어 이젠 쉬고싶다	9	나의 신변 정리하기
10	하늘나라는 평온할까?	10	극단적인 감정 표출

4. 자살 시도자의 학부모 혹은 보호자의 심리적 케어도 부재하고 청소년 자살시도자중, 병원이나 심리 상담자에게 치료를 받는 자는 사회적 시선의 편견으로 15% 정도로 미미한 실정

〈그림 2〉 2022 자살대책 factsheet



자료: 생명존중시민회의

5. 자살예방 정책예산 분포는 자살심리 부검 자살유가족지원 자살자의 통계 등의 죽음 이후의 관리체계에 많은 예산 배정을 볼 수 있으며 이는 예방이 가능한 자살의 사회적 문제를 개인 정신병적 접근과 죽음 이후 재발 방지 위주 방향으로 접근하기 때문임

〈표 5〉 2020년도 자살예방정책 예산 현황

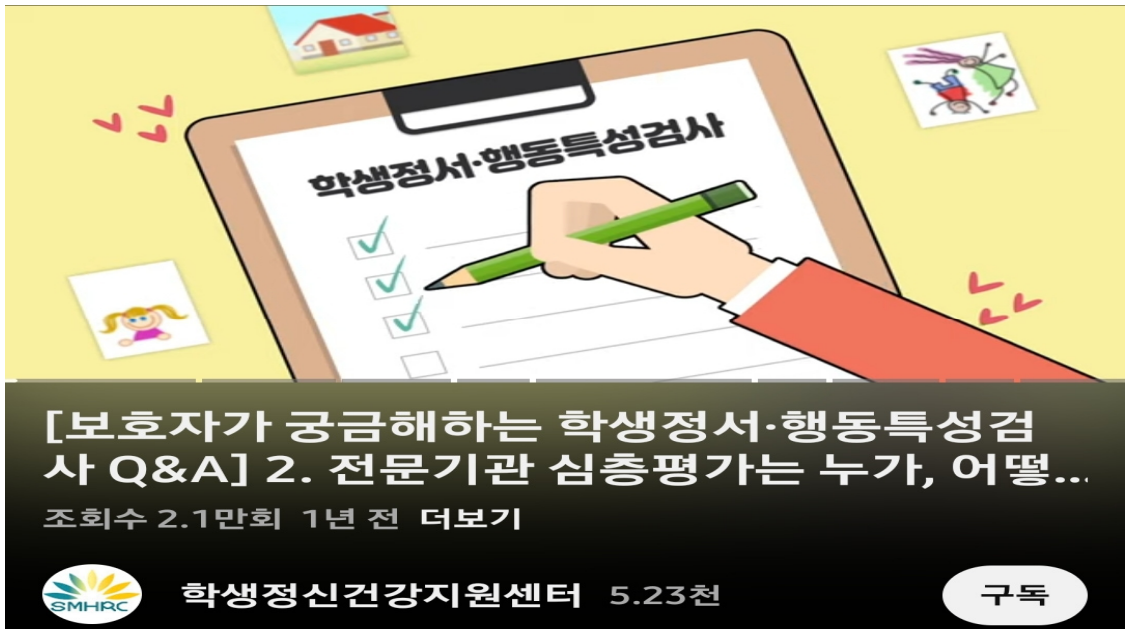
(단위: 억 원)

사업내역	예산액
자살 고위험군 집중관리(응급실)	94.8
지역사회기반 자살예방사업 지원	66
교육, 홍보 등 생명존중문화조성	50.3
심리부검체계구축	39.8
자살유가족지원	13.6
자살예방 상담전화 운영	13.4
민관협력 자살예방사업	7
기타 운영비 등	6.3
계	291.2

자료: 보건복지부

6. 현재 초·중·고등학교에서 학생들 학생 정서 특성 검사지는 척도 설문지로 되어있으며, 이도 초등학생과 중학생들은 대부분 부모가 좋은 쪽으로 답변하여 제출하는 현실에서 심리적 위험 상태를 구분하는 선별검사로는 매우 한계가 있으며 투사법의 그림 심리검사법과 성격검사 설문 검사의 추가 검사들이 함께 이루어 져야 하므로 반드시 학생수업시간에 대면교육과 검사로 실시되어야 함

〈그림 3〉 학생 정서·행동 특성 검사 관련



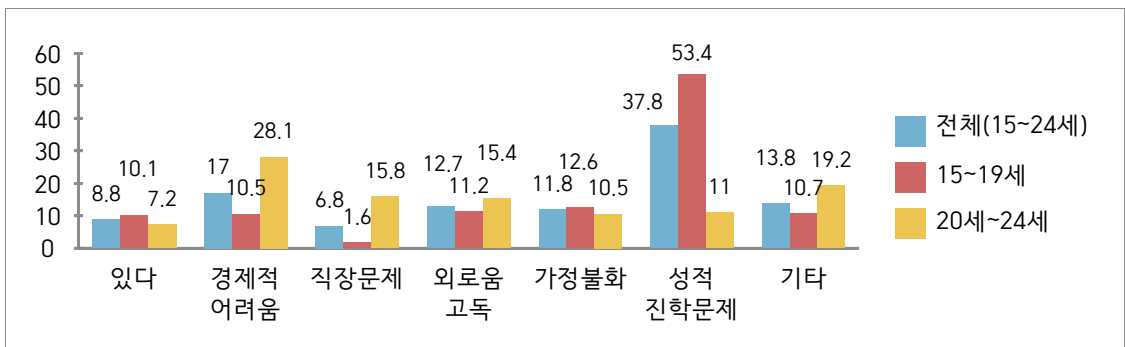
자료: 학생정신건강지원센터 유튜브

- 설사 학생 스스로 검사 문항에 답을 하였다 해도 그 결과는 부모에게 통보되는 방식으로 학생들의 속내를 100% 파악하는 데 한계가 있음. 자살 원인이 가정불화나 부모와 관련돼 있다면 검사에서 거짓 응답을 할 수 있고, 어차피 말해도 도움이 안 된다는 절망감이 클수록 속마음을 오픈 척도 설문 검사지에 체크하기 쉽지 않음
- 그 결과가 이상이 있다 하여도 자비를 들여야 전문 기관 상담을 받고 치료하기에 어차피 고위험군은 학교에서 하는 척도설문 검사방식의 검사로는 현실적 한계가 있고 매우 관료적인 자료임
- 따라서 부모 학생 교사의 직접 적인 자살 예방 교육이 필요하고 검사도 투사법과 다양한 추가 검사와 전문가 양성이 필요함

7. 대부분 부모들은 학생들을 돌보는 법을 모르고 학생들은 부모와 소통하기가 어려워
 짐으로 부모의 마음 챙김 자살 예방 교육과 학생 교사 3가지 주요 타인들에 자살
 예방 생명존중 교육 의무화는 매우 절실함

〈표 6〉 청소년(15~24세)의 자살에 대한 충동여부 및 이유(2010)

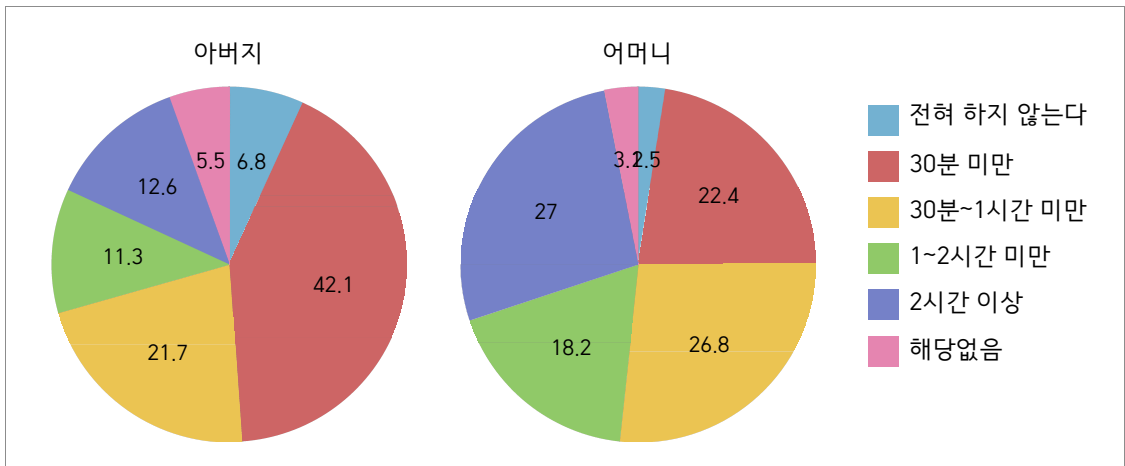
(단위:%)



자료: 통계청

〈표 7〉 부모님과의 대화시간(2011)

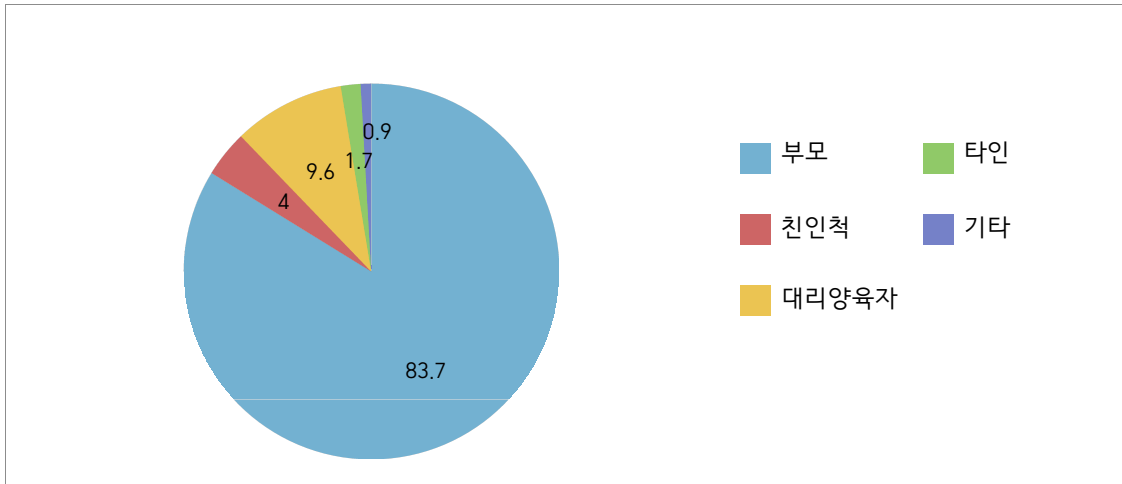
(단위:%)



자료: 여성가족부

8. 주요 아동학대의 가해자는 부모 혹은 친인척과 대리 양육자에서 일어난다. 이는 부모교육의 의무화가 반드시 필요함을 반증함

〈표 8〉 학대행위자와 피해아동의 관계



자료: 보건복지부

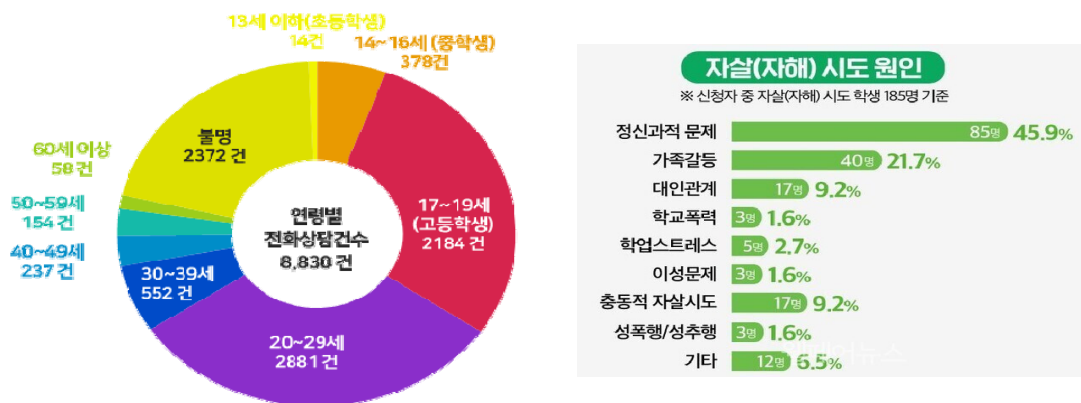
9. 참조: 생명의 전화 통계 발표

자살을 시도하기 전 교량위의 생명의 전화를 실시함(마포대교 1위)

누군가에게 상담할 체계가 부재함

다수의 게이트 키퍼 상담가의 양성이 필요함

〈그림 4〉 연령별 전화 상담건수 및 자살(자해) 시도 원인



Ⅲ. 윤석열 정부 제5차 자살 예방 기본계획(' 23 ~ ' 27)¹⁾ 비판

- 학부모 또는 보호자의 의무교육 내용이 없음
- 자살 사망자의 대부분(94%)이 사망 전 경고신호를 보임 - 자살징후
- (2021 심리 부검 면담 결과보고서) 따라서 교육으로 자살을 예방할 수 있음
- 언어(죽음에 대한 말을 자주 함), 행동(타인과의 관계를 피함, 평소보다 덜 먹거나 더 먹음, 평소보다 적게 자거나 자주 깸)
- 정서(외로움, 무기력감 등을 느끼거나 표현함, 멍하게 있음) 무조감
- 주변인 중 그 경고신호를 인식한 비율은 22.7%에 불과하며, 그중 46.2%가 ‘걱정은 했지만 별다른 대처를 취하지 못함’으로 나타남
- ‘도움 요청 목적’으로 자살을 시도했다고 응답한 비율이 35.8%로 자살은 주변의 관심과 도움, 정책적 지원으로 예방 가능 (2020년 응급실 기반 자살시도자 사후관리사업 보고서)
- 우리나라 자살 동기 1위는 정신적 문제(39.8%), 대부분의 정신건강 문제는 20~30대에 발병*하여, 상담과 약물치료 등 적절한 치료로 회복 가능
- 정신질환 발병연령(평균): 조현병 25세, 우울장애 30세, 조울증 33세(Molecular Psychiatry, '22)
- 그러나 정신 병리적 자살보다는 경제적 사회적 고립감과 우울의 복합 원인에 의하여 자살이 이루어짐을 인지하여야 함
- 현재 윤석열 정부의 복지예산은 군 장병의 복지예산에 매우 편중되어 1조 원 이상 배정되고 학생 청소년의 돌봄이나 푸드 바우처 전액삭감으로 형평성에 의심을 두고 있음
- 자살 예방 예산 154억~181억 안에는 한국 생명존중 희망재단 74억을 배치한 형태임
- 일본·핀란드 등 해외국가의 경우 적극적인 재정투자, 자살에 대한 사회적 관심 확대, 자살 고위험군 지원 강화 등 정책으로 자살률 감소
- (일본) 7년간 약 3조3천억 원의 재정투자로 자살률 감소('11. 20.9명→ '17. 14.7명)
- 예방 교육에 예산이 매우 부족함
 - 생명 운동연대는 “일본의 160분의 1에 불과한 자살 예방 예산은 부끄러운 우리의 민낯“2020년 한국의 자살 예방 예산은 417억 원인 반면 2017년 일본의 예산

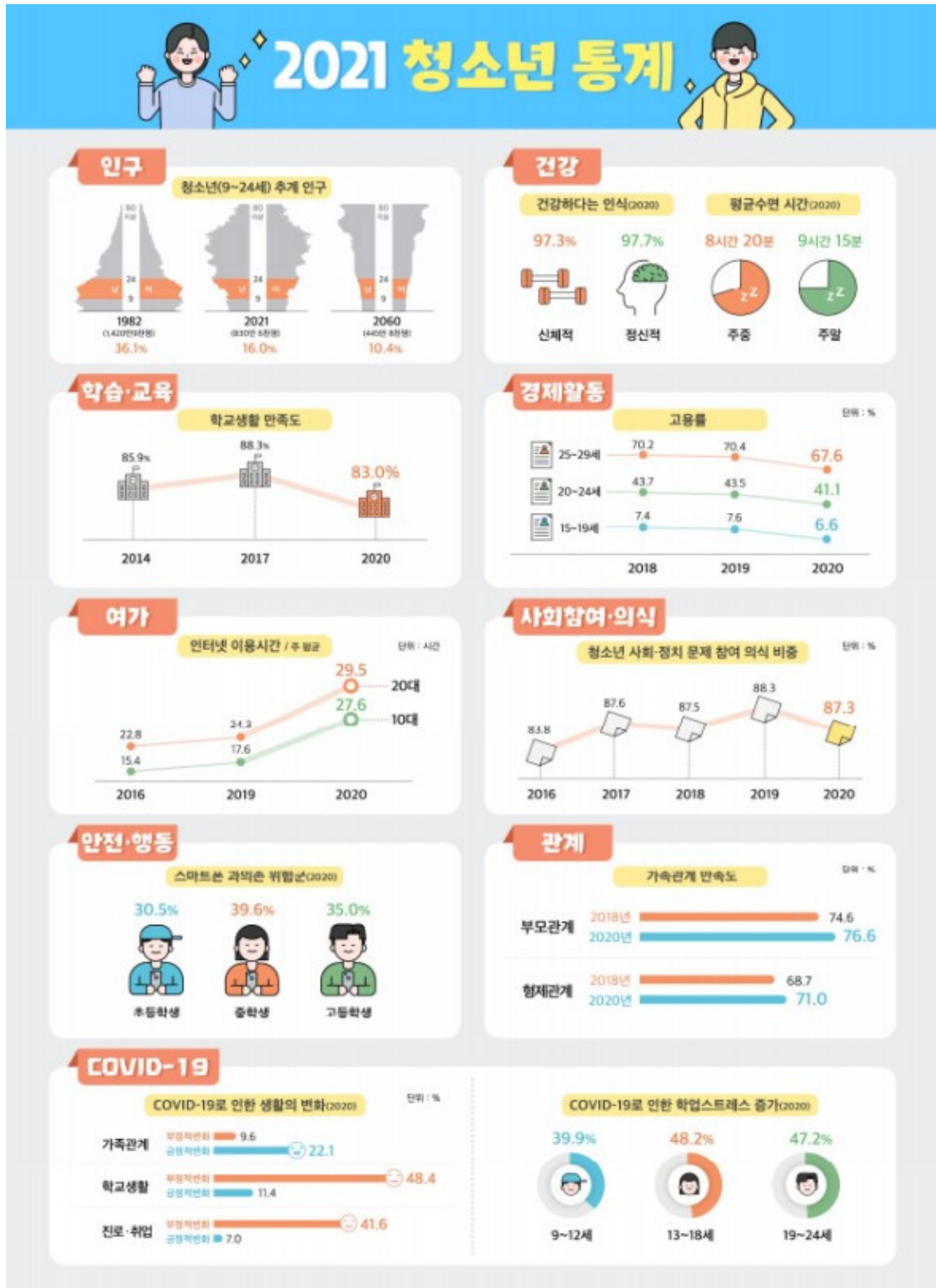
1) 제5차 자살예방 기본 계획안 정부발표 참조

은 6조 7033억 원 한국보다 160배 많은 수준 연간 인구 1인당 자살 예방 예산은 한국은 805원 일본은 5만 3180원에 달함

IV. 결론과 기대효과

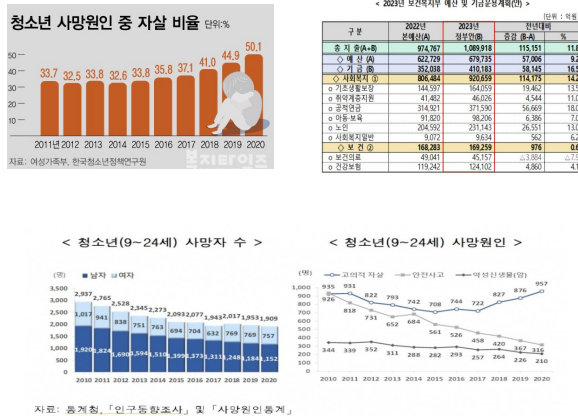
1. 여러 가지 민간 기업 NGO 축제 캠페인 교육사업 등으로 예산을 마련하여 자살 예방 교육 의무화에 활용
 - 사망률의 감소로 노동력의 확보와 사회적 비용의 감소 효과를 기대합니다.
 - 생명을 존중하는 사회적 문화와 축제를 각 지역에서 개최함으로 지역의 수입증대와 범죄율의 저하를 끌어내도록 활용 가능함
2. 자살 유발정보 신고 간편화 웹 구축 등과 함께 부모의 교육으로 참여 동기를 높인다. 자원봉사 시간의 연계 시스템이 접근성이 현재 보다 쉽도록 보안 개발이 필요함. 디지털 리터러시와 자살 유발 정보 등의 해로운 정보들을 민주시민의 의식교육으로 동기화시킬 수 있음
3. 복권기금이나 마사회 게임 도박 등의 기금을 일부 자살 예방 기금으로 활용한다.
4. 부모의 우울증 예방 효과가 있으며 부모와 자식의 세대 간 갈등도 줄일 수 있다.
5. 대한민국의 분노조절장애와묻지마 살인 등의 생명존중 의식이 매우 부족한 범죄와 학대들이 일어나고 있음
 - 생명존중 문화교육은 전 국민의 필수 의무 교육이 되어있고 디지털 중독과 자살 예방 교육 등을 의무화하여 중요성을 인식시킬 현실을 더불어민주당은 검토가 필요함

〈그림 5〉 2021 청소년 통계



〈그림 6〉

청소년 사망 관련 통계



〈그림 7〉

제5차 자살예방기본계획으로 달라지는 점

제5차 자살예방기본계획으로 달라지는 점		
구분	지급(AS-IS)	앞으로(TO-BE)
생명존중 인식교육	• 운영기관 재량	• 국가, 지자체, 공공기관, 각급학교 등 대상 생명존중 인식교육 의무화
조기 발견	• 정신건강검진 및 치료받을 수 있는 기반 부족	• 정신건강검진체계 확대 개편 • 비정신과 등내과와 병문한자 중 정신건강위험군 발굴 치료 연계
자살예방 정보 관리	• 실시간 대응 어려움 • 식재요청에 그침	• 자살예방정보 실시간 모니터링 • 신고·긴급구조 수사의뢰까지 즉각 대응
자살예방 상담	• 전담인력 부족 • 유선(1993) 서비스	• 충분한 인력 확보로 응대율 제고 • SNS 활용한 상담 등 창구 확대
자살시도자, 유족 등 자살고위험군	• 체계 없음	• 자살시도자 유족의 정보를 자살예방센터로 연계 • 상담·치료 연계 모니터링 등 관리강화
지역 주도 자살예방	• 체계 없음	• 자살예방 지역 대응 실행서비스 구축 • 지역 특성에는 예방대책 건설형 제공 • 지역 특성 반영한 생명존중안심마을 조성
재난 발생시	• 트라우마센터 중심	• 트라우마센터-전국정신건강복지센터 협력으로 신속한 자살위험 대응 • 자살고위험군 대상 모니터링 체계 마련 및 관리

참고자료

- 여성가족부 및 보건복지부
- 한국 생명존중재단 및 한국자살예방센터 김보미 교수 연구자료 이미지
- 한국청소년정책연구원 및 통계청 자료
- 2023년도 예산안(정부)
- 이윤주, 가족 지지, 부모와의 의사소통 및 친밀감이 중고등학생의 자살 행동에 미치는 영향, 2009.
- 배성구,自殺생각에 영향을 미치는 心理的 要因과 行動 特性, 1998.
- 신민섭 外, 고등학생의 자살 성향에 관한 연구; 우울-절망-자살 간의 구조적 관계에 대한 분석, 한국심리학회지: 임상, 1990.
- 신민섭 外, 우울증과 충동성이 청소년들의 자살 행위에 미치는 영향, 한국심리학회지: 임상, 1991.
- 윤상림, 자살 생각 경험을 지닌 청소년의 심리적 특성, 1990.
- 임수영, 중학생의 자살 생각에 영향을 미치는 요인과 사회적 지지의 완충 효과, 1996

청년층 불평등 및 양극화 해소를 위한 정책

이창용 일반당원

1. 제안 배경

● 문제의식

최근 들어 MZ세대, 청년세대의 갤러리 오픈 런, 명품관 오픈 런 등의 모습을 SNS에서 자주 볼 수 있다. 이 밖에도 청년 또래인 이들의 해외여행, 집, 차량, 의류 등의 화려한 근황들을 관찰할 수 있다. 같은 청년이지만 심할 경우에 상대적 박탈감과 우울함까지 느껴질 수 있고 실제로도 그러한 경우가 적지 않다. SNS 특성상 사용자의 선택에 의해 꾸러지는 것임을 감안해야하지만 그럼에도 불구하고 단순히 SNS라는 매체의 특성에 의해서만 청년층의 각기 삶의 차이가 보이는지 의심하기도 한다. 심지어 여러 매체 속에 등장하는 일부 또래 연예인, 인플루언서 등의 화려한 소비문화를 지켜보는 청년 대중은 박탈감과 동시에 암묵적 동조를 경험하기도 한다. 이를 통해 만들어진 높은 기준의 청년 규격에 진입하기 위한 열망은 청년 세대에게 여과 없이 투영되고 있다.

하지만 실제로 눈을 돌려 현실의 친구들, 지인들과 소통해보면 오히려 SNS가 동떨어진 세상에 있었다는 것을 다시금 느끼게 된다. 그러나 앞서 이야기한 SNS 속의 화려한 또래의 삶, 청년의 모습이 아니더라도 실제 삶에서 청년세대와의 동질감과 동시에 이질감이 느껴지는 경우도 존재한다. 그것은 디지털 속에 존재하는 화려한 모습과의 비교가 아니라 본인이 과연 청년세대의 평균에 해당하는지에 대한 끊임없는 확인과 비교가 불러오는 불안감 때문일 것이다.

물론 청년층이 아니더라도 이러한 이야기에는 항상 부의 대물림이라는 요소가 크게 자리 잡기도 한다. 대한민국 사회에서 부의 대물림이라는 것은 잘못된 행태는 아니지만 그것을 공정하게 처리하는 과정 또한 불평등과 양극화의 격차를 해소시킬 수 있는 방안 중 하나일 것이다.

● 정책의 필요성 및 목적

비단 계층과 시기에 따라 특별하게 생겨난 현상은 아니다. 과거 급격한 산업발전과 경제성장 시기에 우후죽순 늘어나는 중산층에 따라 내 집 마련, 자가용 구매, 외식문화 등이 활발해졌다. 국가의 고도성장을 목도하며 각 가구는 중산층이라는 것을 증명하기라도 하듯 불안 심리 속에 중산층 평균을 고집하는 현상을 보이기도 했다. 다만 당시에는 세계적 호황과 이례적인 국가 경제 성장률이 동반되었기에 가능한 일이었다. 물론 그 속에서도 불평등과 양극화는 존재했지만 앞선 요소로 인해 마치 아메리칸 드림과도 같은 희망을 품고 실현하는 것이 상대적으로 수월했다. 이와 달리 현재는 여러 환경의 변화로 불평등과 양극화를 해소하기에는 다소 어려운 상황에 놓여있다.

이러한 측면에서 정치는 ‘한정된 자원의 권위적 배분’이라는 정의를 실현해야하는 의무가 있다. 그것을 근본적으로 해결하고 보조할 수 있는 것은 지방자치단체와 국가 차원의 정책적 노력일 것이다. 이러한 국가적 의무와 정치의 본래 정의와 의도를 바탕으로 청년층 불평등 및 양극화의 격차를 줄이고 해소하는 것이 필요하다. 현재 대한민국 사회 속에서 청년은 어떤 사회적 변혁을 겪고 있고 청년층이 어떤 것을 필요로 하는지 실제 눈높이에서의 관점으로 정책을 펼쳐야 한다. 무엇보다도 그렇기 위해서는 효율적인 경제적 지원과 기회의 장이 열려야 한다. 이러한 관점에서 청년은 건강한 세대 구조와 불평등 및 양극화 해소를 통한 청년 중산층 확대로 이어지는 것이 바람직한 사회로 이어질 수 있다.

II. 현황

● 청년층의 불평등 및 양극화 실태

한국고용정보원에서 발표한 자료에 따르면 2020년 기준 근로자 임금분배 지니계수가 29세 이하 계층이 0.214로 전년 대비 0.017 상승하였고 이는 30~54세 연령 계층에서 0.011, 55세 이상 계층에서 0.014의 상승폭에 비해 큰 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 인구학적 속성별 임금분배(지니계수) 추이

	전체	남성	여성	중졸 이하	고졸	전문대졸 이상	29세 이하	30~54세	55세 이상
2016년	0.335	0.324	0.301	0.256	0.288	0.310	0.236	0.316	0.397
2017년	0.317	0.307	0.283	0.248	0.270	0.297	0.219	0.297	0.378
2018년	0.309	0.304	0.274	0.237	0.261	0.295	0.209	0.293	0.360
2019년	0.294	0.290	0.257	0.228	0.243	0.284	0.197	0.278	0.342
2020년	0.306	0.304	0.272	0.231	0.259	0.298	0.214	0.289	0.356

자료: 통계청 지역별고용조사, 각 연도 상반기 원자료

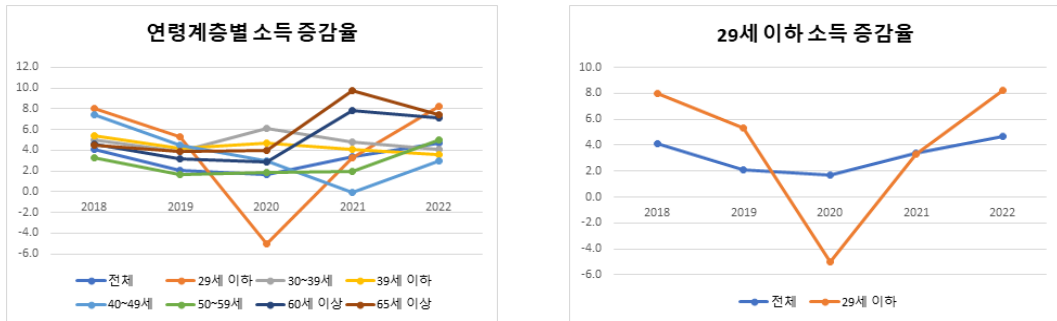
한국고용정보원에서 발표한 자료에 따르면 2020년 기준 근로자 임금분배 지니계수가 29세 이하 계층이 0.214로 전년 대비 0.017 상승하였고 이는 30~54세 연령 계층에서 0.011, 55세 이상 계층에서 0.014의 상승폭에 비해 큰 것을 알 수 있다.

지니계수란, 국민의 소득분배지표 중 하나로써 계층 간 소득의 불균형과 빈부격차의 정도를 나타내는 수치이다. 즉 소득이 균등하게 분배되었는지를 알 수 있는데 '0'에 가까울수록 평등하고 '1'에 가까울수록 불평등한 것을 의미한다.

이와 비슷한 현상은 코로나 팬데믹을 거치면서 더욱 심화되었다. 2020년 당시 국가통계포털 가계동향조사에 따르면 전년 대비 부채는 중장년층 대비 2배, 근로소득은 전 연령층 대비 가장 많이 감소했다. 통계청 가구주연령계층별 가계금융복지조사에 따른 2018~2022년 경상소득, 자산, 부채 등의 현황은 아래와 같다.¹⁾

1) 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사」, 2022, 2023.07.27, 가구주연령계층별(10세) 자산, 부채, 소득 현황

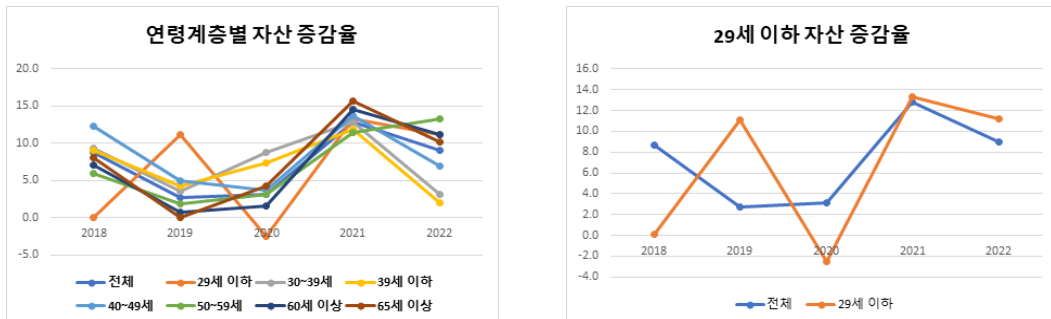
〈표 2〉 2018~2022년 연령계층별 소득 증감율 및 29세 이하 소득 증감율의 현황



자료: 통계청 가구주연령계층별 가계금융복지조사

전 연령별 소득 증감률을 비교해 보았을 때 29세 이하 소득 증감률이 -5.0으로 코로나 팬데믹이 성행하던 2020년에 가장 높은 감소율을 보였으며 전 연령 전체 평균치와 비교해도 현저히 차이나는 소득 감소율을 보여준다. 이는 고용시장에서 고용안정성이 매우 낮고 취약한 청년 계층이 코로나 팬데믹으로 인해 악화된 취업·고용시장에서 집중적으로 경제적 타격을 받았음을 알 수 있다.

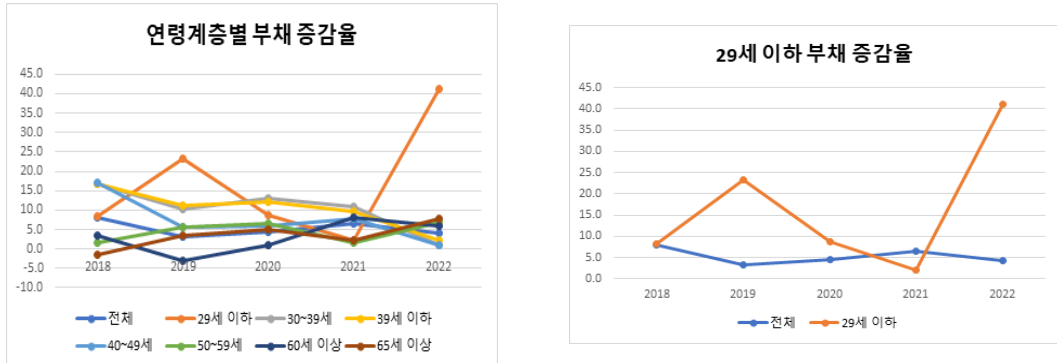
〈표 3〉 2018~2022년 연령계층별 자산 증감율 및 29세 이하 자산 증감율의 현황



자료: 통계청 가구주연령계층별 가계금융복지조사

자산 증감률에서도 타 연령계층과 비교하여 명확한 차이가 드러났다. 이전 소득 자료와 비슷한 경향을 보이며 2020년 당시 가장 낮은 자산 증가율을 보였다.

〈표 4〉 2018~2022년 연령계층별 부채 증감율 및 29세 이하 부채 증감율의 현황



자료: 통계청 가구주연령계층별 가계금융복지조사

부채 증감률에서도 마찬가지로 29세 이하를 포함한 39세 이하 청년층도 전 연령층 대비 상대적으로 높은 부채 증가율을 보였고 2022년 29세 이하 청년 계층 부채 증가율은 압도적인 수치를 기록했다. 이는 임차 보증금 등의 요인이 가장 크게 적용했을 것으로 추정된다.

〈표 5〉 연령별 차주의 대출 규모 증가

연령별 차주의 대출 규모 증가

(단위: 원) *올해 1분기 기준



출처: 한국은행 원자료, 그래픽 이진경 기자

올해 1분기 기준 ‘차입 규모가 증가한 차주의 연령별 잔액 및 비중’²⁾을 보면 30대 이하가 32조 5000억으로 40.8%를 차지했다. 30대 이하 계층은 최근 2년 동안 전체 차입 증가 규모에서 40%를 넘기고 있는 실정이다. 대부분 전월세 보증금 마련을 위한 대출인 것이다. 또한 KB부동산시장 리뷰에 따르면 최근 전세자금대출 금리 인하로 월세 형태의 세입자가 전세 형태로 수요가 전환되며 다시 전세가격 상승에 영향을 주고 있다고 한다. 따라서 자연스럽게 위의 자료와 같은 이유로 20대의 소비 감소폭은 29만 9천원에 달하고 30대가 20만

2) 김성주 더불어민주당 의원, 한국은행

4천원으로 그 뒤를 이었다. 60대 이상의 소비 감소폭인 3만 6천원을 비교해보면 압도적인 수치이다.

이를 보완하기 위해 재정여력이 있는 일부 지자체에서 청년 수당과 청년 기본소득 등의 정책을 펼치고 있지만 이마저 감소되는 추세이다. 취업·고용시장에서의 취약 계층인 청년이 고질적으로 겪는 문제점들과 코로나 팬데믹으로 인한 타격을 회복시키기 위해 정부 및 지자체에서 갖은 노력을 하고 있지만 실업급여가 ‘시럽급여’로 일부에게 비판받으며 관련 공무원은 마치 허점을 노려 과소비를 하고 있는 듯한 청년층으로 빗대었다. 최근 경기도 성남시의 청년 기본소득은 성남시의회 국민의힘 측에서 본 의도인 취업역량 강화의 목적 외 사용과 특정나이 지급 조건을 이유로 내세우며 근거가 되는 조례안을 폐지했고 사실상 폐지가 확정되었다. 전임자 지우기, 정파적 목적의 정치 등 비판의 목소리를 듣기도 했지만 결과적으로는 당장 청년에게 돌아갈 혜택은 없어졌다. 심지어 이를 대체할만한 청년 혜택과 대안은 마련되지 않은 상태이다.

이 외에도 갈수록 좁아지는 채용 문턱에 코로나 학번이라고 불리는 대학생 세대는 휴학 없는 졸업, 조기 졸업 등으로 대학 졸업 시기가 앞당겨졌으며 그만큼 취업준비도 빠르게 진행하여 취업에 성공하는 이들도 생겨났다. 하지만 동시에 취업을 아예 시도조차 하지 않는 청년들도 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 실정으로 흔히 눈을 낮춰 취업 준비자의 선택 기준에는 못 미치는 일자리를 선택하게 되는데 결국 만족스러운 근무를 지속하지 못하고 퇴사하며 직장 근속기간의 감소가 일어나게 된다. 이와 달리 아예 취업 준비 및 시도를 하지 않고 도피성 진학을 선택하는 경우도 증가했다.

〈표 6〉 2023년 5월 경제활동인구조사 청년층 부가조사 결과

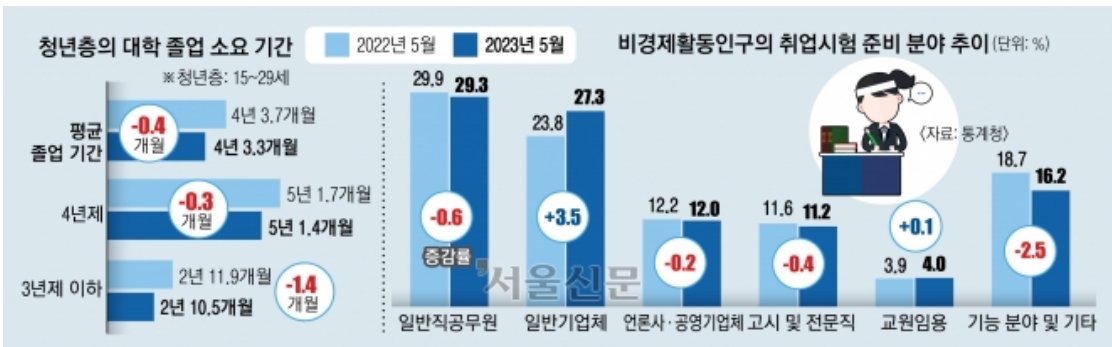
15세 이상 인구	45,379천명
청년층(15~29세) ·경제활동참가율 50.5% (1.0%p ↓) ·고용률 47.6% (0.2%p ↓)	8,416천명 (18.5%)

※()수치는 전년동월대비 증감

대학졸업자		비경제활동인구(416만 4천명)의 취업시험준비		
평균 졸업소요기간	4년 3.3개월 (0.4개월 ↓)	취업시험	준비안함	84.8% (1.7%p ↑)
평균 휴학기간	1년 11.3개월 (0.6개월 ↓)		준비함	15.2% (1.7%p ↓)
		취업시험 주요 준비분야		
남자	2년 3.4개월 (0.4개월 ↓)	일반직공무원	29.3% (0.4%p ↓)	
		일반기업체	27.3% (3.5%p ↑)	
여자	1년 2.3개월 (1.1개월 ↓)	기능분야 자격증 및 기타	16.2% (2.5%p ↓)	

자료: 통계청 2023년 5월 경제활동 인구조사

〈표 7〉 청년층 대학졸업 소요기간 및 취업시험 준비 관련 자료



자료: 통계청 2023년 5월 경제활동 인구조사, 서울신문

현재 청년 전체 인구 중 50.5%(1.0%p ↓)가 경제활동에 참가하고 있으며 비경제활동 인구 중 15.2%가 취업시험 준비 중에 있다. 고용의 불안정성과 더불어 보편적 소득을 얻지 못하거나 균형적이지 않은 경제적 특성을 가지고 있는 청년층이 다수 존재하는

실태이다. 이에 4차 산업혁명과 AI 대체 일자리 확대 등으로 미래 청년 계층 양극화 문제는 더욱 심각해질 것으로 예상된다.

● 문제점

어느 분야를 막론하고도 상향평준화라는 것을 이루기는 어렵다. 특히 청년 계층의 안정적인 중산층 비율 확보는 더욱 멀어지는 주제이다. 이러한 상황 속에 청년층 양극화 현상은 그 자체로 사회 전체적인 문제가 되기에 충분하다. 청년세대의 고전이 지속된다면 단순히 특정 세대 혹은 특정 계층의 문제로 끝나지 않는다. 이미 저출생·고령화 사회는 심화되고 있고 이 현상을 해결하여 핵심적인 사회 문제들을 손쓰기에는 늦었다. 각종 수치로만 미래 대한민국 인구 구조나 경제상황을 예측해 봐도 알 수 있다. 다만 그로 인해 발생하는 문제도 있겠지만 꼭 우리의 미래 방향이 인구를 증가시키는 것에만 해결방안이 있는 것은 아니다. 일각에서는 심각해지는 기후위기, 환경문제 속에서 인구가 줄어드는 것이 자연스러운 현상이자 긍정적 기회가 될 수도 있다고 말하는 사람들도 존재한다. 지금 우리에게 중요한 것은 환경이야기보다도 미래 부양인구의 주력을 담당할 지금의 청년 세대에게 건강한 구조를 갖추기 위한 불평등 및 양극화 해소가 필요한 것이다.

현재의 청년계층 속에서의 양극화로 인한 격차는 지속적으로 증가하고 있고 궁극적으로는 양극화가 근본적으로 해소되지 않아 청년층 사이에서의 증오와 박탈감도 비례하여 증가할 수밖에 없다. 이것이 최근 우리 사회의 주된 이슈로 대두되는 ‘공정’이라는 가치를 키워낸 셈이다. 입법과 정책적으로 현금성 지원, 현물보조, 제도적 안전망 등을 마련하고 있지만 이것은 결국 단발적으로 시행되어 종료되기도 하고 정치권에서의 갈라치기와 포퓰리즘으로 정치적 희생양을 양성하기도 한다.

경제적 불평등 및 양극화뿐만 아니라 그로부터 파생되거나 아예 다른 부분의 불평등과 양극화도 존재한다. 사회적 지위, 문화적 차이, 성별 등 양극화의 격차를 심화시킬 수 있는 요인은 많이 존재한다. 그리고 이러한 격차들이 디지털 시대와 맞물려 모두가 서로를 비교할 수 있고 평가할 수 있는 상황에 이르렀다. 무조건적으로 비교가 부정적인 것은 아니지만 그로 인해 격차를 시각적으로 확인하고 실제 삶 속에서의 박탈감, 우울감을 증가시키는 것에 일조한다는 것은 자명한 사실이다. 이는 정치권에서 관심뿐만 아니라 여러 정책적 실패를 바탕으로 한 효율적인 방법을 찾아내는 것을 목표로 해야 한다.

III. 정책 내용

● 정책 및 일자리 현황

1) 전공을 살리지 못하는 일자리

- 고등학교 졸업 후 상당수의 대학교 진학으로 전공 교육 이행
 - 실제 취업시장에서는 전공과 무관한 일자리 취업 준비
(타 기술/직무 교육 이수)
 - 취업에 취약한 학과로 다전공(복수전공) 이수 및 학사취득
 - 대학교별 다전공 이수 위한 원활한 환경 갖추지 못함
(졸업조건 미이수 시 초과학기 발생)
- ⇒ 취업 시장으로의 늦은 진출과 기존 전공자들과 경쟁에서의 불리함
직무만족도 및 관련 분야 근무 만족도 저하

〈표 8〉 전공 살린 취업 추천 현실

전공 살린 취업 회사생활 도움 여부	
도움이 된다	도움이 안된다
75.4%	24.6%
전공 살려 취업준비 하는지 여부	
전공분야 취업준비 중	다른 분야로 취업준비 중
43.7%	56.3%

자료: 사람인

2) 정부·지자체 차원의 중소기업 지원 기준 모호

- 중소기업 특성상 기업의 규모 편차로 인한 기술적/재정적 여건 차이 큼
- 각 부처/부서별 업무 지원 중복
- 스타트업 같은 경우 정확한 기준의 모호함
- 지원정책명과 조건의 잦은 변경

- 청년일자리도약장려금 지원 과정 중 권고사직 불가로 자발적 퇴사 강요
 - ⇒ 지원 대상 중소기업 선정의 어려움
 - 지속적인 지원 효과 미미(지원금 의존으로 인한 채용효과 미미)
 - 지원금 조건 이행 기준을 준수하는지 관리감독의 어려움

3) 노사의 동시 성장이 어려운 중소기업

- 대기업의 공격적 벤처사업, 벤처투자 등의 공세, 반면 생존형 중소기업은 지원금 의존
- 작은 R&D 규모와 기업 혁신역량 부족
- 내일채움공제 등 지원에 의해 해당 기간 근무 이후 퇴사 혹은 이직
 - ⇒ 국가의 지원금 개념을 넘어선 투자 개념의 R&D 환경 마련 부족
 - 지속가능한 형태의 기업 형태로의 발전 미미, 근로자 입장에서의 성장 동력 부족

● 정책의 방법

1) 전공 적합 일자리 로드맵 마련

- 각 대학교 취업상담센터와 연계한 전공별 취업로드맵 구성 및 멘토·멘티 프로그램 활성화
- 자기소개서, 면접과 같은 취업 상담 이전에 계획적으로 진로를 설계하고 직무 중심 프로그램을 이수하여 대비할 수 있는 교육적, 실무적 훈련 토대 마련
- 융·복합 인재 양성을 위한 다전공 이수 환경 관리감독 필요
(취업률을 위해 다전공 이수 조건을 졸업조건으로 지정한 곳은 특별관리)

2) 정부·지자체 차원의 중소기업 지원

- 지역혁신플랫폼(대학-지자체-기업) 등으로 공유대학을 진행하는 대학은 커리큘럼별도 이수와는 별개로 특정 지역인재양성 시스템에서 벗어나 유연하게 전체 취업시장에서 자유롭게 경쟁할 수 있는 역량 강화 시스템 마련
- 중소기업 지원 의존도가 높은 기업은 정기적이고 체계적인 혁신 역량의 척도 구분에 따른 지원 재선정 및 기준에 따른 지원금 조정 필요

- 청년 채용 등의 조건으로 지원금과 혜택을 받는 기업은 정기적이고 상시적인 현장 확인 필요

3) 성장도모형 지원 정책

- 내일채움공제 정책 등의 조건으로 기간만 채우고 퇴사 및 이직하는 현상 예방 필요
- 기업과 근로자가 같이 성장하는 방향으로 나아가야 함
- 기업 역량에 따른 R&D 적극적 투자 지원 및 관련 컨설팅 제공
- 지원 신청과정에서 단계별 선정과정을 거치며 지속적인 컨설팅 및 피드백 지원

기술한 정책과 모든 지원 방향은 청년에게 양질의 일자리를 마련하는 것에 초점이 맞추어져야한다. 청년층 불평등 및 양극화의 근본적인 문제는 경제적 문제이고 중점적 해결방안은 지속가능한 양질의 일자리가 주어지는 것이기 때문이다. 대기업을 대상으로 취업 준비를 하는 청년들도 많지만 과정에서의 선택으로 중소기업에 취업하는 청년들도 많이 있다. 경험적으로도 통계적으로도 중소기업은 임시 혹은 대안 정도로 생각되는 경우가 더러 존재한다. 이러한 인식과 현상을 방지하기 위해서는 본인의 투자가 본인의 성장을 비롯한 결과들로 나타나야한다.

또한 공통적으로 정책 기획부터 집행을 마치고나서까지 항상 VOC(Voice of Customer)를 잘 축적하고 반영해야 한다. 보고와 실적 과대계상을 위한 짜깁기에 전도되지 않는 청년 정책이 필요한 때이다.

VI. 기대효과

코로나 팬데믹으로 대기업의 고용시장은 좁아지고 있고 아예 공채를 하지 않는 곳도 늘어났다. 또한 이제는 취업준비생 입장에서 급여와 네임밸류만을 고집하는 기준은 열어지고 있다. 그렇다고 해도 여전히 중요한 기준으로 선택되겠지만 오늘날 청년층이 갖고 있는 불평등과 양극화라는 인식은 단순히 본인의 수입이 평균치보다 높지 않아서가 아니다. 앞서 이야기했던 것처럼 청년 중산층의 양성이 당장의 해결 목표이나 청년 본인이 느끼는 청년세대 평균에서의 고립과 불안감이 연계해서 발생한다. 지속가능하며 삶의 안정감을 부여할 수 있는 정책이 청년층에게 잘 전달되어 각자의 삶을 오롯이 설계할 수 있는 환경이 된다면 불평등과 양극화는 감소할 것이라고 기대한다.

선출직 시장 권한의 한계와 행정의 연속성을 위한 제도적 장치에 관한 제안

정민구 일반당원

I. 제안 배경

정치권력의 바뀔때로 인해 전임자의 결정을 뒤집는 일들은 시민의 신뢰를 저하하고 행정의 불안정성을 조성할 수 있습니다. 따라서 전임자의 결정을 무조건 뒤집는 것이 아닌, 합리적인 검토와 절차를 거쳐 결정을 수정하는 것이 바람직합니다.

100만 고양특례시의 경우에도 선출직 시장 권한의 한계와 행정의 연속성을 위한 제도적 장치의 부재로 인해 전임자의 결정을 뒤집는 일들이 발생하고 있습니다. 신청사 건립 취소 및 이전 사례를 통해 선출직 시장의 부당한 권한 남용이 얼마나 큰 파장을 불러일으켰는지 제도적 접근과 장치를 마련하고자 합니다.

II. 고양시 신청사 이전 진행 과정

(1) 신청사 건립의 필요성

고양시청은 1983년 군청사로 지어졌으며, 이후 1992년 고양시로 승격되어 현재까지 사용되고 있습니다. 2003년 정밀안전진단 결과 D등급을 받은 고양시청은 노후화와 공간 부족 문제로 인해 신청사 건립을 논의해왔습니다.

민선 7기(민주당) 고양시는 2019년부터 1,700여억 원의 신청사 건립 기금을 마련하고, 107억에 달하는 국제현상설계 공모를 거쳐 당선작을 선정했습니다. 이후 행정안전부 신청사 타당성 조사 용역 통과, 경기도 도시계획심의를 통해 개발제한구역을 해제했습니다. 현재까지 68여억 원의 시 예산이 사용됐고 신청사 건립을 위한 절차를 90% 이상 끝마쳤습니다.

〈그림 1〉 좌: 시청 인근 이전 부지, 우: 건립 예정 신청사 조감도(고양신문)



자료: 고양신문

〈표 1〉 민선 7기 신청사 수립 계획 과정

2018년	4월	신청사 기본계획 수립 용역 착수
2019년	3월	신청사 건립기금 조례 통과
	4월	신청사 건립기금 500 억 적립(추경)
	6월	신청사 입지선정 위원회 조례 시행
	11월	청사 전문가 자문회의
	12월	신청사 건립기금 500 억 추가 확보(본예산)
2020년	4월	신청사에 대한 시민 여론조사
	5월	신청사 주교 제 1 공영주차장 결정
2021년	2월	신청사 건립사업 타당성 조사용역 수정의뢰서(1 차)
	4월	신청사 건립계획 행정안전부 승인
	5월	신청사 공유재산관리계획 시의회 심의의결 (만장일치)
	8월	신청사 국제공모 실시
	12월	신청사 국제공모 당선작 선정
2022년	3월	신청사 설계 용역 107 억 원 발주
	4월	신청사 부지 GB 해제
	6월	토지 및 지장물 조사 용역 결과 발표 신청사 관리용역 업체 선정

(2) 시장권력 교체와 이전 계획 백지화 선언

2022년 6월에 민선 8기(국민의힘) 시장이 당선되어 ‘예산부담 없는 신청사 재검토’를 공약했고, 당선 직후 첫 기자회견에서도 돌연 신청사 건립 재검토를 천명하였습니다. 20년 만에 토대를 마련한 신청사 건립 사업이 중단된 것은 결국, ‘전임시장 성과 지우기’였습니다. 이러한 상황에서 추후 조치가 이뤄질지는 아직 확실하지 않습니다.

〈그림 2〉 2022.8.22. 한겨레 기사 내용

논란의 시작은 6월 지방선거에서 이동한 국민의힘 후보가 ‘예산부담 없는 신청사 재검토’를 공약하고 당선되면서 비롯됐다. 이 시장은 6월7일 당선 뒤 첫 기자회견에서 “현재 신청사 조성은 2950억원의 예산이 책정돼 있다. 물가와 원자재 가격 상승 등 3700억원까지 상승할 것으로 본다. 전액 시 예산으로 진행하는 것은 한계가 있어 시민들이 공감하는 부분에서 재검토할 생각”이라고 밝혔다. 이어 같은 달 24일 고양시장직 인수위원회가 “신청사 건립 일정을 전면 중단해달라”고 시에 공식 요청했다. 김수삼 인수위원장은 “부지를 상업용지 등으로 복합개발해 건립비를 충당하는 방식을 검토할 필요가 있다”고 밝혔다. 인수위는 일본 도쿄 도시마구 구청의 민간복합개발 사례를 검토한 것으로 전해졌다.

자료: 한겨레

당선 후, 신청사 재검토 포럼을 통해 새로운 안이 발표되었습니다. 시장이 처음 제안한 ‘민자 복합개발’ 계획이 추진할 수 없어졌기 때문에, 건축 규모를 1/4로 축소하고, 나머지 건물은 시 예산을 들이지 않는 방법을 모색하기로 결정한 것으로 알려졌습니다. 그러나 연말 기자회견에서 시장은 “신청사 이전 계획”에 대해 언급한 적이 없다며 의혹을 일축했습니다.

그리고 2023년 1월, 신년 기자회견에서 갑작스럽게 “고양시청을 백석동 업무 빌딩으로 이전 하겠다”라고 발표하면서 논란이 되었습니다. 이번 발표가 논란된 이유는 시의원, 지역 주민, 담당 부서 공무원도 모르게 신청사 이전 발표를 한 것이었습니다.

〈표 2〉 민선 8기 신청사 건립 중단 과정

2022년	6월 2일	국민의힘 시장 당선
	6월 24일	신청사 건립 일정 전면 중단 요청(인수위)
	7월 4일	민자복합개발 추진 의사 발표
	9월 14일	민자복합개발 불가 판정 건축규모 1/4 축소 후 단계적 건립 추진 발표
	11월 16일	시장, 신청사 이전 추진 의혹 일축
	12월 21일	신청사 착공 요구 국민의힘, 민주당 시의원 삭발식
	12월 26일	제2 부시장-요진 업무빌딩 활용 방안 관련 인터뷰, 1 월 중순, 구체적인 안 공식 발표 예견
	12월 30일	시장 '신청사 이전 부인'
2023년	1월 4일	고양시청 백석동 요진 업무빌딩 이전 발표
	1월 5일	실·국장 인사 발표, 예산 협상 대상자 대거 변경
	1월 6일	고양시의회의임시회(제 270 회) 개최, 명확한 답변 없음
	1월 8일	'시장 '미국 출장'

(2-1) 백석동 요진 업무 빌딩 기부채납 과정

요진개발은 과거 출판단지로 계획되었던 백석동 부지의 용도를 바꿔 주상복합아파트를 신축하려고 했으나, 특혜 논란으로 인해 10년 가까이 개발하지 못했습니다. 당시 민선 4기(한나라당) 재임 시절인 2010년, 사업부지 가운데 일부를 학교 부지(공공시설용지) 용도로 고양시에 기부채납하는 내용의 협약을 체결하면서 토지 용도를 주상복합 용지로 변경하였습니다. 이후 같은 해 당선된 민선 5기(민주당) 시장은 “최초 협약에 문제가 많았다”며 추가 협약을 체결했고, 2012년 2차 협약에서는 사학재단인 ‘휘O으로 토지소유권을 이전하고, 휘O이 학교를 설치 운영하도록 명시’하는 내용을 추가하였습니다.

그러나 주상복합 사용승인 전에 고양시로 기부채납하기로 되어있었던 약속을 요진개발이 기부채납을 거부하고, 소송을 시작하여 6년간의 소송 끝에 요진개발의 기부채납 의무가 있다는 판결을 받아 소유권 등기 이전 절차가 완료되면 고양시 자산으로 귀속됩니다.

〈표 3〉 요진개발 백석동 아파트 건설 및 기부채납 과정

1993년	정부가 현재의 와이시티 부지를 출판도시 유치를 목적으로 ‘유통업무시설’로 지정
1998년	요진개발 LH로부터 부지 매입
2009년	요진개발 주상복합아파트 건립 내용의 주민제안서 제출 업무빌딩 신축해 고양시 기부채납 제안 주상복합건물 허용, 도시계획 변경 통과
2010년	민선 4 기(민주당) 〈요진-고양시 최초협약〉 용도변경에 따른 대가로 업무빌딩, 학교용지 기부채납하기로 함
2012년	민선 5 기(민주당) 〈요진-고양시 2 차 협약〉 최초협약에 대한 특혜 의혹이 일자 2 차 협약 맺음. 학교용지를 요진개발과 특수 관계가 있는 휘 0 학원에 소유권을 넘긴다는 내용 착공
2014년	요진개발 자회사 계열 휘 0 학원 ‘학교부지 소유권 이전’
2016년	민선 6 기(민주당) 〈요진-고양시 3 차 협약〉 요진와이시티 준공을 위한 협약 준공 전까지 기부채납 완료 예정
2016년	‘업무빌딩’ 기부채납 논란 고양시와 와이시티 시행사 간 소송
2019년	‘업무빌딩’ 착공/ 기부채납 민사소송 제기(고양시)
2020년	‘학교용지’ 소유권 이전 등기 말소, 등기 청구소송 제기(고양시)
2021년	‘학교용지’ 소유권 이전 등기 완료(고양시)
2022년	‘업무빌딩’ 기부채납 승소(고양시)
2023년	‘업무빌딩’ 소유권 이전 등기 완료(고양시)

(3) 덕양과 일산 두 지역의 갈등 시작

백석동 업무 빌딩 이전 선언 이후 덕양 주민의 반대 목소리가 일어났습니다. 주민들은 ‘신청사 원안 존치’를 위해 경기도에 청원을 제출했으며, 청원이 1만 명을 충족하자 경기도는 공론화 과정을 거치도록 답변했습니다. 이는 시청 이전에 대한 공론화 절차를 거치지 않고 독단적으로 이전 계획을 밝힌 현 시장의 행정에 대한 비판과 절차적인 위반에 대해 우려한 것입니다.

반면에 찬성 입장은 신속한 이전이 가능하고 공사비 증가와 사업표류에 따른 우려, 대중교통 여건이 최적인 입지가 크다 등 여러 사례를 들어 균형발전을 주장했습니다. 그러나 주민들은 이러한 입장에 대해 문제 제기하고, 덕양의 균형발전을 위해 모든 지역이 고르게 발전되어야 한다는 목소리를 내고 있습니다.

〈그림 3〉 신청사 이전 찬반 (좌: 반대, 우: 찬성)



고양시청 요진타워 백석 이전 방침 규탄

심상정 2023.1.5.13:19

URL 복사

이웃추가

주민과 소통 없이 행정절차 뒤집은 이동한 고양시장!
고양시청 요진타워 백석 이전 방침 규탄한다!

덕양-일산 간 균형발전 및 격차해소 무시한 결정
원당 구도심 슬럼화는 누가 책임질 것인가?

- 심상정 의원, 국회의원으로서 잘못된 결정 되돌리기 위한 모든 노력을 다할 것
- 고양시의회도 '감시와 견제' 기능 발휘해줄 것 요청 드려

정의당 고양시갑 국회의원 심상정입니다.

이동한 시장의 고양시 신청사 요진타워 이전 방침을 강력하게 규탄합니다.



홍정민 “건립비용 상승 우려, 백석 이전이 최선”

A 남동진 기자 | © 송민 2023.02.03 20:15

| 신청사 이전 추가입장 발표, 신속 이전, 교통요지 강조



홍정민 국회의원

[고양신문] 고양병 홍정민 국회의원(더불어민주당)이 2월 시청 백석 이전 찬성에 대한 구체적인 입장을 밝히기 앞서 고양신문은 1602호 보도 <홍정민 의원 “시청 백석이전 찬성” SNS를 논란> 이후 홍 의원 측에 보다 구체적인 입장표명을 요청했으며 이에 답변서 형태로 응답한 것.

자료: 인천일보, 고양신문, 네이버 블로그

Ⅲ. 신청사 이전에 따른 법적 효력 문제

1) 소재지 변경 및 의회 동의 필요

지방자치법과 조례에 따르면 시청 위치를 변경하는 경우, 지방의회의 재적 의원 과반수가 찬성해야 하며 해당 지자체 조례로 정해야 한다는 규정이 있습니다. 따라서 시청 주소를 변경하는데 필요한 프로세스를 제대로 따르지 않았다는 지적이 제기되고 있습니다.

2) 공유재산관리계획 변경, 이전예산 통과 필요

의회 의결사항인 공유재산관리계획 변경 절차도 시청 이전에 앞서 해결해야 할 문제입니다. 기존 덕양(원당) 신청사 건립사업이 진행 중이며, 현재 진행 중인 설계용역까지 일방적으로 계약을 해지할 경우, 추가적인 소송비용이 발생할 가능성이 있습니다. 이를 고려하면 약 200억 원의 매물 비용이 발생할 가능성이 있으며 공공청사 목적으로 해제된 그린벨트 물량에 대한 사후 대책도 마련해야 합니다. 또한 백석 신청사 내부 리모델링 및 부서 이전 비용을 마련을 위한 시의회 동의를 필요합니다.

3) '경기도 주민감사 결과' 지방재정법 위반

〈그림 4〉 경기도 주민감사청구 결과통보서

- 고양시청사 이전 사무에 대한 법, 조례 위반 관련 - 주민감사청구에 따른 감사결과(요약)								
<p>□ 감사실시 개요</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 감사대상: 경기도 고양시 ○ 감사기간: 2023. 4. 19. ~ 2023. 7. 17.(90일) ※ 실지감사: 2023. 5. 15. ~ 2023. 5. 24. ○ 감 사 반: 경기도 감사관 감사담당관 시설감사팀장 등 7인(도 5명, 도민감사관 2명) ○ 감사대상: <u>고양시장의 고양시청사 백석동 이전 및 진행에 따른 위법사유</u> - 주민감사 주요 청구이유 ① 신청사 이전 관련 시장의 편법행위 및 부당한 업무 지시, ② 이전 부지(백석동 요전 업무빌딩)가 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 기준에 미부합 <p>□ 감사결과 총괄</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 민선 8기 고양시장의 고양시청사 백석동 이전 사무에 대한 법, 조례 위반과 관련 총 1건의 위법부당 사항 확인 ○ 감사결과 지적사항 <p style="text-align: right;">(단위: 건, 명)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>합계(인원)</th><th>윤계(인원)</th><th>사항</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2(3)</td><td>1(3)</td><td>1</td></tr> </tbody> </table> <p>○ 감사결과 확인된 문제점</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>■ 제목: 고양시청사 이전사업 타당성조사 관련 「지방재정법」 등 위반 (타당성조사 예산 미편성) 고양시는 타당성조사를 추진하려면 세출의 항목을 구체적으로 명시하여 사업 경비를 적정 비목으로 계상하고 지방회의의 의결을 얻어 예산 편성하여야 하는데 2023년 제1회 추가경정예산 편성을 위한 의회 회기(제272회 고양시의회 임시회, 2023. 3. 15.~3. 28.)에 수정예산안을 편성하여 사업경비를 명시적으로 확보할 수 있었음에도 이를 편성하지 않았으며, 적정 비목(시설비)이 아닌 예산담당관 소관 기관공통 기본운영비를 사용하는 것으로 수수료 일부에 대한 경비만 확보한 후 타당성조사를 의회하여 「지방재정법」을 위반</p> <p>(배정된 예산 없이 타당성조사 약정 체결) 고양시는 타당성 조사를 위한 업무수행 약정을 체결하려면 타당성조사 수수료 예산 전액(7천 5백만 원)을 확보하고 집행계획을 수립하여야 하는데 수수료 일부(2천만 원)만 확보하고 나머지 수수료(5천 5백만 원)에 대한 재원을 확보하지 않은 채 한국지방재정공제회와 약정을 체결하여 「지방회계법」을 위반</p> </div> <p>○ 이와 관련 「지방재정법」 및 「지방회계법」을 위반하여 관련 업무를 소홀히 한 관련자들(3명)을 준계 처분하도록 고양시장에게 요구하고 고양시청사 이전사업 타당성 조사 예산 확보 시 고양시의회와 충분한 협의를 통해 고양시청사 이전사업 타당성 조사 수수료 예산을 「지방재정법」, 「지방회계법」 등 관계 법령에 따라 확보 및 적정 비목으로 집행하도록 시정 요구함</p>			합계(인원)	윤계(인원)	사항	2(3)	1(3)	1
합계(인원)	윤계(인원)	사항						
2(3)	1(3)	1						

고양시는 시청 이전 계획 수립 시 지방재정법, 지방회계법 등 관계 법령을 위반하였습니다. 타당성 조사에 앞서 예산을 명시하고 의회의 결의를 받아야 했음에도 불구하고, 이를 따르지 않았으며 공통 운영비를 사용하는 등 편법을 동원하여 이를 위반한 것입니다.

또한 타당성 조사 수수료 결제 시 사전에 예산 전액을 확보하고 집행계획을 수립해야 했음에도 이를 따르지 않았으며, 일부 금액만 확보한 채 한국지방재정공제회와 약정을 체결하는 등 지방회계법 위반에 해당하는 것으로 나타났습니다.

자료: 경기도

Ⅳ. 유사사례 : 서울-양평 고속도로 백지화 선언

국토교통부 장관의 말 한마디에 서울과 경기도 양평을 잇는 고속도로 사업이 전면 중단되는 일이 있었습니다. 기존 종점이 변경되는 등 대안 노선이 검토되는 과정에서 대통령 여사 일가에 특혜가 있었다는 논란이 커졌기 때문입니다. 그런데 며칠 전 장관은 본인의 유튜브 채널을 통해 ‘사업이 하루속히 정쟁과 괴담에서 벗어나 정상 추진되기를 바라는 입장’이라고 밝혔습니다.

불과 18일 만에 사업 추진에 대한 기조가 달라진 것입니다. 이는 앞서 언급한 고양시의 ‘시청 이전’과 매우 흡사합니다. 추진 의혹을 일축하고 5일 만에 신청사 이전 발표와 원안이 뒤바뀌는 등 모든 과정이 절차에 따라 추진되어 온 것이 임명직 장관과 선출직 시장의 권한 남용으로 논란이 커지게 된 것입니다.

Ⅴ. 향후 과제

행정 기본법은 행정청의 권한 남용을 방지하기 위한 중요한 법률입니다. 이를 통해 행정청이 처분할 때 법과 규정에 따라 합리적으로 결정하도록 하며, 행정 처리 과정에서 충분한 검토와 절차 등이 필요합니다.

고양시의 경우, 행정 처리 과정에서 법과 규정에 따르지 않아 행정청의 권한 남용과 민주적 의사결정 시스템 왜곡이 발생하고 있다는 문제가 제기되고 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 민주적 의사결정의 절차를 강력하게 보완하고 의무를 부여해야 합니다.

1. 행정 기관의 역할 강화

행정 기관은 단기적인 정치적 이익보다는 시민의 이익과 행정의 연속성을 우선하여 고려해야 합니다. 이를 위해 행정 기관의 역할을 강화하고 선출직 시장의 권한을 제한하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있습니다. 행정 기관은 법적으로 정해진 절차와 기준에 따라 합리적으로 결정을 내리도록 하여, 전임자의 결정을 뒤집거나 변경하는 경우 충분한 법적 이유를 제시하도록 해야 합니다.

2. 예산 편성과 결정 프로세스 강화

예산은 정책 구현의 핵심적 요소입니다. 따라서 예산 편성과 결정 프로세스를 강화하여, 선출직 시장 부분의 권한을 제한하고 행정 기관과의 협력을 강화할 필요가 있습니다. 이를 위해 정해진 예산 기간 내에 행정 기관과의 협력을 강화하고, 개별 사업에 대해 예산 안을 구체화하고 지원하는 것이 중요합니다. 또한, 예산 편성과 결정 프로세스에서는 전임자의 결정을 따르는 것이 아닌 합리적인 결정을 내리는 것이 바람직합니다.

3. 주민참여 제도 의무 강화

행정 기관과 선출직 시장은 주민의 의견을 수렴하고 적극적으로 청취하는 것이 필요합니다. 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민공청회 등 주민참여 제도가 선택이 아닌, 의무적 절차로 규정하여 민주적 의사결정 시스템이 왜곡되지 않도록 해야 합니다.

종합적으로, 전임자의 결정을 무조건 뒤집는 것보다는 합리적인 검토와 절차를 거쳐 결정을 수정하는 것이 바람직합니다. 이를 위해 행정 기관의 역할 강화와 선출직 시장 권한의 제도적 보완, 예산 편성과 결정 프로세스의 강화, 주민참여 제도의 의무를 강화해야 합니다. 그것이 선출직 시장 권한의 한계와 행정의 연속성을 위한 길입니다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

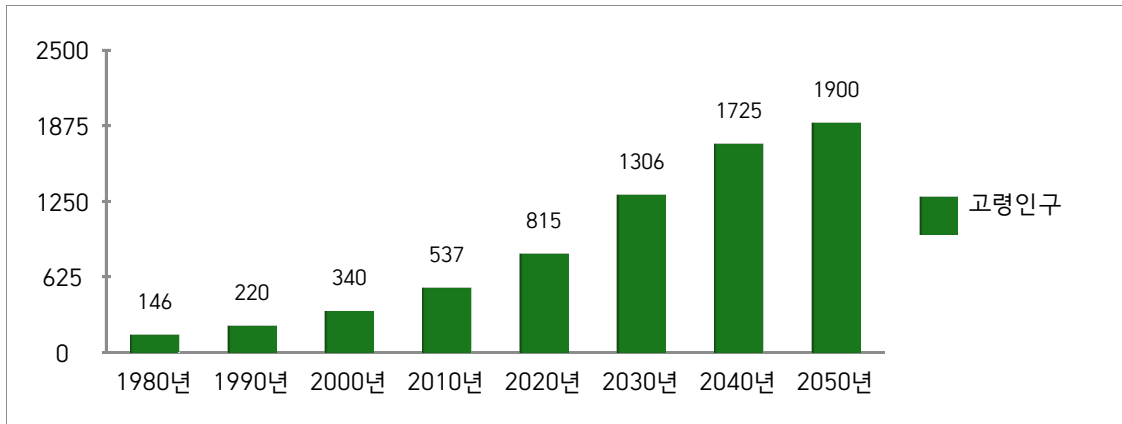
가족돌봄 청년 지원방안

차정환 일반당원

1. 제안배경

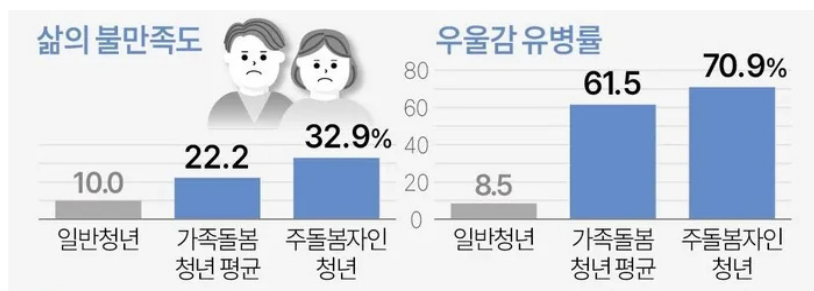
통계청 자료에 따르면 2050년까지 1,900만 명으로 고령인구가 증가할 것이라고 한다. (표1 참고) 이에 따라 청년층의 고령층에 대한 부양의무에 대한 부담이 증가할 것으로 파악된다. 이로 인해 안 그래도 저조한 혼인율이 더 감소될 것으로 보이고 혼인율이 감소 하니 자연스럽게 출산율도 감소할 것으로 보인다. 또한 가족돌봄 청년과 관련된 기사들만 봐도 육체적, 정신적, 경제적 많은 어려움을 겪고 있는 것을 확인할 수 있다. (표2 참고) 그리고 삶의 만족도 면에서도 삶에 불만족 한다는 응답이 일반청년에 비해 2배 이상이며, 주 돌봄자의 경우 3배 이상으로 나타난다. (표3 참고) 이와 같은 악순환을 방지하고 앞으로 증가할 것으로 예상되는 가족을 돌보고 있는 청년에 대한 지원을 위하여 본 정책이 반드시 필요하다고 생각된다. 따라서 현재 가족을 돌보고 있는 청년과 앞으로 가족을 돌보게 될 10년, 20년 뒤의 청년들의 육체적, 정신적, 경제적 부담을 덜어주어 청년층과 가족 모두 행복할 수 있는 사회적 환경을 만들어 주고자 본 정책을 제안하는 바이다..

〈표 1〉 고령인구 비율 전망



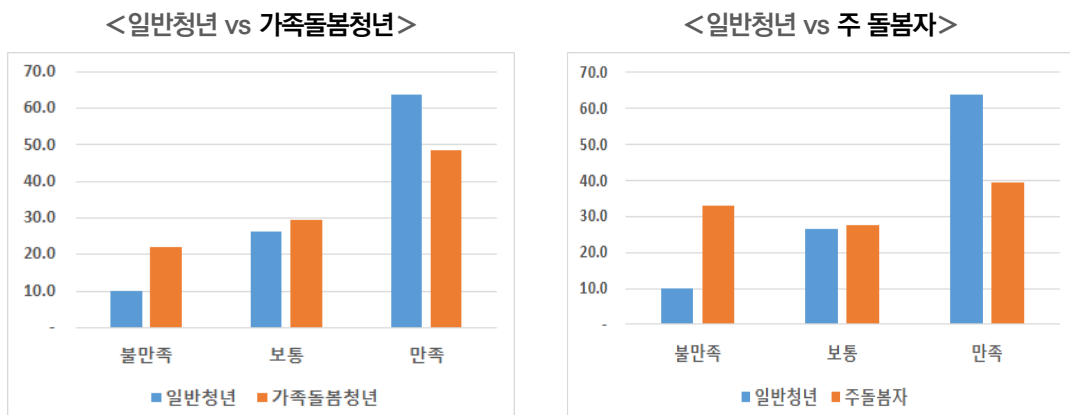
자료: 통계청

〈표 2〉 가족돌봄 청년 우울감



자료: 보건복지부, 연합뉴스

〈표 3〉 일반청년, 가족돌봄 청년, 주 돌봄자 삶의 만족도



II. 특히 부담이 가중되는 청년들

특히 부담이 가중되는 청년들에 대하여 살펴보겠다. 대표적으로 외동인 청년과 한부모 가정이면서 경제적 활동이 불가능한 상태에 있는 부모를 돌보고 있는 청년을 들 수 있다. 외동인 청년의 경우 부모가 경제적 활동이 불가능하거나 중증질환, 장애를 겪고 있는 경우 혼자서 2명을 돌봐야하며 나아가 조부모님까지 계시다면 혼자서 4명을 돌봐야하고 자녀까지 있다면 최소 5명을 혼자서 돌봐야 하는 부담이 생긴다. 한부모 가족에 해당하는 경우 한부모 가족 지원을 받을 수 있다고 생각할 수 있지만 한부모 가정의 부모가 자신의 부모와 함께 사는 경우 한부모가족에 대한 지원을 받지 못한다. 이들의 경우 일반 청년들에 비해서 육체적, 정신적, 경제적 부담이 다른 청년들에 비해 2배 3배 이상은 높을 것이기 때문에 반드시 지원이 필요하다고 하겠다.

III. 해외사례

해외의 경우를 살펴보면 영국의 경우 2014년 아동가족법에서 관련 법률을 규정하고 있다. 이 법에서는 장애·질병·정신질환 등의 문제를 가진 가족이나 친척을 돌보는 18세 이하 청소년으로 정의 하였지만 현재는 확대되고 있는 추세이다. 일본의 경우에는 가족돌봄청년 문제를 중요한 사회문제로 인식하고 2018년 전국 실태조사를 토대로 상담지원, 복지서비스 연계 등 여러 지원방안을 마련하고 있다.

VI. 현재 우리나라 국가 및 지자체의 지원현황

앞서 살펴본 해외사례보다 늦긴 하였지만 최근 보건복지부에서는 실태조사를 시작하였으며, 보건복지부 주관 하에 서대문구에서 가족 돌봄 청년에 대한 시범사업을 진행하고 있다. 국회에서는 서영석 국회의원(더불어민주당) 대표발의로 가족 돌봄 아동·청소년·청년 지원 법안이 발의되어 현재는 소관 상임위에서 심사 중에 있다. 몇몇 광역의회나 기초의회에서도 조례 발의를 준비하거나 발의되어 시행중이거나 심사 중인 곳들이 존재한다. 8월부터는 서울시에서 전국 최초로 가족 돌봄 청년 지원 전담기구를 운영한다고 한다. 이처럼 2021년 이후 국가와 지자체에서 가족 돌봄 청년에 대한 관심을 보이고 있으며, 지원방안을 모색하고 있다.

V. 문제점과 한계

위 현황처럼 국가 및 지자체에서 최근 관심을 보이고 있지만 문제점이 존재한다. 먼저 가족돌봄 청년에 대한 정의가 서로 상이하다는 점이다. 보건복지부는 “중증질환, 장애, 정신질환 등으로 돌봄이 필요한 가족을 돌보고 있거나 그로 인해 생계를 책임지고 있는 13세~34세에 해당하는 자”로 정의하고 있다. 그러나 국회에서 발의된 법안의 정의는 “고령 또는 장애, 정신 및 신체의 질병 등으로 도움이 필요한 가족에게 간호·간병, 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하는 있는 34세 이하인 사람으로서 본인 및 돌봄 대상 가족의 소득·재산 등이 대통령령으로 정하는 기준 미만인 사람”으로 정의하고 있다. 또한 경기도의회에 발의된 관련 조례에는 “부모가 사망·이혼·가출 하거나, 부모를 포함한 가족 구성원이 장애·질병·정신이상 또는 약물 및 알코올 남용 등으로 노동능력을 상실하여 사실상 가족의 생계를 책임지고 있는 34세 이하의 사람”으로 규정하고 있다. 이처럼 규정 간 또는 시행 주체 간 조금씩 상이한 부분이 있다. 이를 통일하지 않으면 정책을 시행함에 있어 혼란을 줄 수 있다는 문제점이 존재한다.

그리고 현재 보건복지부 주관으로 서대문구에서 진행하고 있는 시범사업을 살펴보면 가족돌봄 청년을 위한 상담사배치 등 우울감 해소에만 치중되어 있어 육체적, 경제적 부분에 대한 지원

VI. 정책내용

1) 가족돌봄 청년에 대한 정의 통일

법률안, 조례안, 국가 및 지자체에서 통일된 정의를 사용하도록 하여야 한다. 정의에 대해서 구체적으로 설명하면 나이의 상한선은 청년기본법 상 나이인 만34세로 하고 청년이 육체적, 정신적, 경제적으로 힘들다면 당연히 청년보다 어린 아동이나 청소년의 경우 그 고통이 더욱 심할 것이기 때문에 하한선은 따로 두지 않는 것이 좋을 듯하다. 돌봄이 필요한 가족 구성원에 대한 내용으로는 질병, 장애에 관한 부분은 당연히 포함되어야 할 것이고 경제활동 불가 즉, 고령으로 인한 노동력 상실에 대한 내용이 반드시 포함되어야 할 것이다. 그러한 이유는 앞으로 고령화 시대가 심화되어 장래에 고령으로 인하여 노동력을 상실한 가족 구성원을 돌보는 청년들도 증가할 것으로 예상되기 때문에 고령에

의한 노동력 상실에 대한 것이 가족돌봄 청년에 대한 정의에 반드시 포함되어야 한다고 생각한다. 정리하면 본인은 가족돌봄 청년을 “고령 또는 장애, 각종 질병, 약물 중독 등으로 노동능력을 상실한 가족에게 간호·간병, 일상생활 관리 또는 그 밖의 도움을 제공하는 등 가족의 생계를 책임지고 있는 34세 이하인 사람”으로 정의하는 것을 제언하는 바이다.

2) 법률제정의 필요성

가족돌봄 청년 등 지원에 관한 법률이 제정되면 실태조사에 추진력을 얻게 될 것이고 몇몇 지자체에서만 제정되고 시행중인 가족돌봄 청년 지원정책이 전국적으로 확산될 여지가 생긴다. 또한 법률이 지원내용 기준을 마련하고 지원방안의 기틀을 마련함으로써 지자체 별로 현저한 차이 없이 해당 청년들이 지원을 받을 수 있도록 할 필요성이 있기에 법률제정이 반드시 필요하다.

3) 가족돌봄 청년 등에 대한 복지서비스

지원내용을 물적 지원, 인적 지원, 금전적 지원으로 구분하고 가족 돌봄 청년에 해당하는 청년이 그 중 하나를 선택하도록 하여야 한다. 가족돌봄 청년에 해당하는 청년마다 처해 있는 상황이 다르고 필요한 것이 다를 것이기 때문이다. 또한 청년이 필요한 지원을 선택할 수 있도록 해야 조사하는 비용과 시간을 절약하고 빠른 복지서비스를 제공할 수 있다고 생각한다. 각 지원에 대해 구체적으로 설명을 하면, 물적 지원은 의, 식 등의 생필품을 조달하는 것을 내용으로 하고, 인적 지원은 상담사·의료시설·자원봉사자 연결 등을 통하여 해당 청년의 우울감 등 정신적 고통을 해소하고 의료지원 및 자원봉사자를 통한 간병지원을 할 수 있도록 하는 것을 그 내용으로 한다. 마지막으로 금전적 지원은 실태조사 결과를 통해 일정 기준을 정하여 차등하여 학비, 교육비, 생계유지비 등 청년이 가족 돌봄에 필요한 비용과 청년 본인의 학업 등 자기개발을 위해 필요한 비용 등을 지급하도록 하는 것을 그 내용으로 하여 가족 돌봄 청년이 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 주된 목적으로 한다.

4) 가족돌봄 청년 등에 대한 지원 확대

전국 지자체의 가족돌봄 청년 등에 관한 조례를 살펴보면 어떤 곳은 가족 돌봄 아동·청소년 지원에 관한 조례 있고 어떤 곳은 가족 돌봄 청소년 지원에 관한 조례가 있고 어떤 곳은 가족돌봄 청년 지원 조례가 존재한다. 이러한 조례들도 최근 발의된 법률안처럼 “가족돌봄 아동·청소년·청년 등에 관한 지원”으로 통일되도록 하여 복지사각지대에 놓인 아동·청소년·청년들 모두가 지원을 받을 수 있도록 해야 하겠다.

Ⅶ. 기대효과

위와 같이 정책을 시행할 경우 먼저 연령의 하한선을 두지 않아 복지서비스를 받는 연령의 범위가 넓어져 청년뿐만 아니라 아동·청소년 등 미래에 우리나라를 이끌어갈 세대 전부에게 고령층 부양의 부담을 덜어 줄 수 있게 될 것이다. 가족돌봄 청년에 대한 정의가 통일 되고 법률이 제정되면 지원 대상에 대한 혼란이 줄어들고 획일화 되어 보다 많은 청년들이 질 좋은 복지서비스를 받을 수 있을 것이다. 이렇게 가족 돌봄 청년에 해당하는 청년들이 다양한 복지서비스 받게 되면 육체적, 정신적, 경제적 부담을 덜고 자기개발을 통하여 꿈과 희망을 가질 수 있게 될 것이라고 생각한다. 나아가 본 정책을 시작으로 청년에 대한 복지정책들이 확대되다 보면 청년들이 경제적 안정화될 것이고 경제적으로 안정화 되면 혼인율과 출산율이 자연스럽게 반등할 것이라고 기대해 볼 수 있겠다.

Ⅷ. 결어

2021년 대구의 한 청년이 가족을 돌보다 자살을 선택한 일이 언론에 나오면서부터 가족 돌봄 청년에 대해 많은 사람들이 관심을 갖기 시작했고 최근 들어 국회와 몇몇 지방의회에서 법안과 조례를 발의하고 2022년부터 보건복지부에서 실태조사 및 시범사업운영 등을 하고 있는 실태이다. 하루 빨리 관련 법률이 제정되고 본 정책이 전국적으로 확대 되어 복지사각지대에서 가족을 돌보고 있을 아동·청소년·청년들과 그들의 가족들이 행복한 삶을 살기를 바란다. 본 정책을 통해 기회의 균등을 실현하고 복지국가로써 한걸음 도약하는 계기가 되지 않을까 생각한다.

참고자료

- 김병규, 〈우울감 느끼는 가족돌봄청년, 일반청년보다 7배 많다.〉, 연합뉴스, 2023.04.26.
- 보건복지부, 〈가족돌봄청년, 주당 21.6시간 가족 돌본다〉, 보도자료, 2023.04.26.
- 서영석 대표발의, 〈가족돌봄아동·청소년·청년 지원법안〉 의안원문
- 선미정 외2명, 가족돌봄청년(영 케어러:Young Carer)의 일상생활에 관한 질적 사례 연구, 2022.
- 유호경, 〈가족돌봄에게 희망을![주요국 정책 훑어보기]〉, 이코리아, 2023.04.20.
- 이자형 대표발의, 〈경기도 가족돌봄청소년 및 청년 지원에 관한 조례안〉 심사보고서

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

용인시 N분도시 조성과 지원에 관한 연구

황연실 당직자

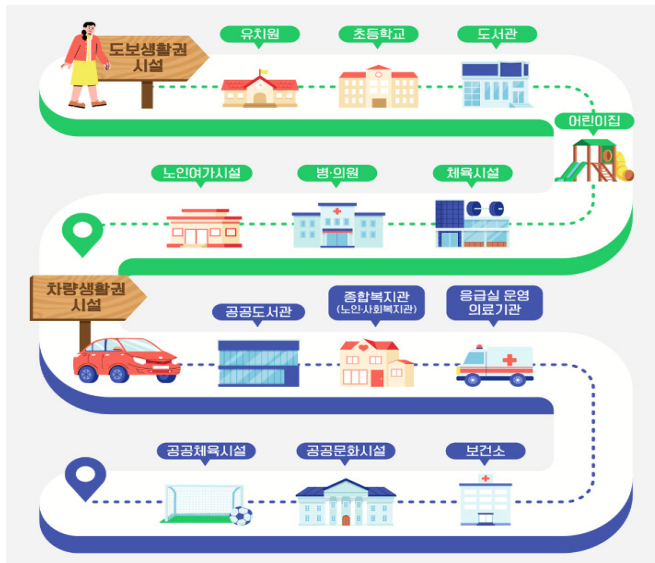
I. N분 도시 개요

‘N분 도시’는 누구나 일상생활에 필요한 기초생활인프라 시설과 서비스에 걸어서 또는 자전거, 차량을 이용해 10~30분 등 N분 안에 도달 가능한 환경을 제공하는 도시¹⁾

- 코로나19, 기후변화, 환경위기, 경제위기 상황에서 기존 삶의 질을 유지하기 위해 새로운 개념의 도시계획 방식 필요성 대두
- 시설과 공간 중심 도시계획에서 수요자의 일상생활과 시간 중심으로 관점과 기준 전환
- 시설 접근성뿐 아니라 기후변화 대응을 위한 탄소 절감, 마을 단위 지역 활성화, 인구 감소 및 고령화 시대에 맞는 행정 효율성 제고 등 지역사회 문제 함께 반영

1) 성은영, 강현미, 허재석(2021, 건축공간연구원)은 「N분 도시 실현을 위한 도시전략 연구」에서 ‘n분 도시는 각 도시들에서 설정하는 일상생활에 필요한 시설과 서비스까지의 시간 거리인 15분, 20분 … N분을 달성하기 위한 도시 전략’으로 정의했음

〈그림 1〉 도보생활권 시설과 차량생활권 시설 분류



기초생활인프라란, 교육과 돌봄, 의료, 문화, 체육시설 등 일상생활에서 시민 삶의 질과 편익을 증진시키는 시설, 「국가도시재생 기본방침에」 근거, 시설 규모에 따라 **도보생활권 시설**과 **차량생활권 시설**로 구분 (인포그래픽, 용인시정연구원)

자료: 용인시정연구원

II. 연구 배경 및 목적

- 최근 근거리 서비스에 기반을 둔 도시 만들기 움직임이 확대되고 있음. 그러나 국내에서는 광역지자체 단위로 해당 정책이 추진되고 있어, 마을 단위 지역별로 시민 생활권 개선 정책을 펼치는데 한계가 있을 수 있음
- 이에 용인시 기초생활인프라 이용환경을 진단하고, 지역적 특성, 형평성과 효율성을 고려한 ‘용인시 N분 도시’ 정책 방향을 제안하고자 함 2)
- ‘용인시 N분 도시 조성과 지원을 위한 조례’ 제정을 통해, 보다 체계적이고 적극적인 정책 추진 토대를 마련

2) 송혜승 외(2023, 용인시정연구원)은 「용인시 기초생활인프라 정책 수립 방향」에서 용인시 기초생활인프라 이용환경을 진단하고 취약지역과 우선 공급지역을 선정하는 연구를 진행했음. 본 보고서는 이를 토대로 ‘용인시 n분 도시 실현 방안’을 고민해 담고자 함

Ⅲ. N분 도시 필요성

- (환경 및 지속가능성) 도시공간이 자동차 의존적인 형태로 변화하면서 자동차 수요로 인한 탄소 배출이 가속화, 기후 위기 요인으로 작용. 시설 근접 배치를 통해 접근성을 강화하고 장거리 이동 수요를 근본적으로 줄이는 것이 N분 도시 핵심 원칙
- (개인 삶의 질 향상) 세계 주요 도시의 삶의 질을 측정하는 조사 결과(머서 서베이)에 따르면, 상위권 도시들은 모두 조밀한 주거 밀도와 훌륭한 교통시스템, 걸어 다닐 수 있는 환경을 갖추고 있음
- (지역 발전) N분 도시는 필수 서비스 접근성 제고를 통해 지역사회 활성화를 자연스럽게 이끌어냄. 복합용도 및 시설 접근성 제고를 통해 근린 단위의 자족성이 높아지면 보행을 통한 사회 교류 기회가 많아지고, 도시 생동감, 거리 활력, 시설 경제성이 높아짐
- (팬데믹 대응 방안) 코로나19 전 세계 확산으로 위기감이 고조되며 교통량이 줄고 지역 경제 침체, 주거지 내 고립 등 위협 발생. 근린생활권 강화로 보다 안전하고 편리하게 공공 영역의 생활을 누릴 수 있도록 환경 조성해야

Ⅳ. 해외 주요 도시의 N분 도시 사례 3)

1. 멜버른 20분 동네: 지역거점 시설 조성 통한 커뮤니티 활성화

- 빅토리아주 정부는 멜버른시의 지속가능한 성장을 위해 차량 의존도 줄이고 보행자 중심 공간으로 조성하는 ‘플랜 멜버른 2017-2050 종합계획’ 발표
- 20분 이내 일상생활에 필요한 시설이나 서비스를 자동차 없이 접근할 수 있는 생활환경 조성
- (공간적 범위) 도보, 자전거, 대중교통으로 20분 이내에 접근가능한 반경은 800m. 일상생활에 필요한 시설과 서비스에 접근하기 위해 도보로 이동 가능한 최대 시간은 20분, 집에서 목적지까지 10분(400m), 다시 집으로 돌아오는 10

3) 성은영, 강현미, 허재석(2021, 건축공간연구원) 「N분 도시 실현을 위한 도시전략 연구」 제4장 해외 주요 도시의 N분 도시 전략 사례, 김현숙(2022, 이엔건축사사무소) 「15분 도시 파리」 등 참고

분(400m)이 최대 범위로 설정

- (추진전략) 지역 커뮤니티 허브 역할을 하는 활동센터를 거점시설로 둬. 지역사회 서비스와 기반 시설은 활동센터 주변에 위치해 서로 연계. 센터는 광역 활동센터, 주요 활동센터, 마을 활동센터 등 지역 특성으로 구분. 센터는 다양한 공공 서비스, 소매 및 상업 서비스 등 복합용도 개발
- (한계) 도시 물리적 공간 한정으로 새로운 시설 공급 어려움. 멜버른 현지 개발 밀도 낮아 신규 시설 설치에 재정적 한계. 지속적인 대중교통수단 질적 개선 동반되어야 함

〈그림 2〉 멜버른 활동 센터 현황 (State Government of Victoria, 2017)



2. 포틀랜드 20분 동네: 다양한 상업시설 및 서비스 제공을 통한 지역경제 활성화

- 무분별한 성장을 방지하고, 지속가능한 발전과 기후위기에 대응하기 위해 탄소 배출량을 줄이기 위한 계획을 미국 도시 중 최초로 도입
- 보행과 대중교통 중심 도시 공간 조성하고 소상공인 중심 지역경제 활성화
- (공간적 범위) 61 × 61m 구획, 도보 20분 이내를 공간 단위로 설정. 시설 범위는 식료품점, 편의점, 음료 및 주류 판매점, 식당가 등 다양한 상업시설과 주차장, 공립초, 보도, 대중교통 정류장
- (추진전략) 현재 상업시설과 보도 현황을 분석해 재화 및 서비스 접근성 분석. 식료품점과 기타 상업시설, 학교 등을 생활필수 시설로 설정, 400m 이내 위치하면 접근성 좋다고 판단. 지역별 상업 지구는 다양한 특산품을 판매하는 소상공인 중심으로 구성, 많은 스타트업이 지역 내에서 사업 확장하도록 환경 구축. 주민 또한 네트워크 구축하며 긴밀한 관계 형성
- (한계) 시설별 접근성 현황 분석을 통해 보다 체계적으로 정책 추진했으나, 경제 활성화로 자연스럽게 지가가 상승하게 되면서 젠트리피케이션 현상 나타남. 또한 20분 동네가 일반 성인 보행 속도 기준에 따른 것으로 노인이나 장애인 등에 대한 고려 부족

〈그림 3〉 소상공인 중심으로 형성된 포틀랜드 상업지구

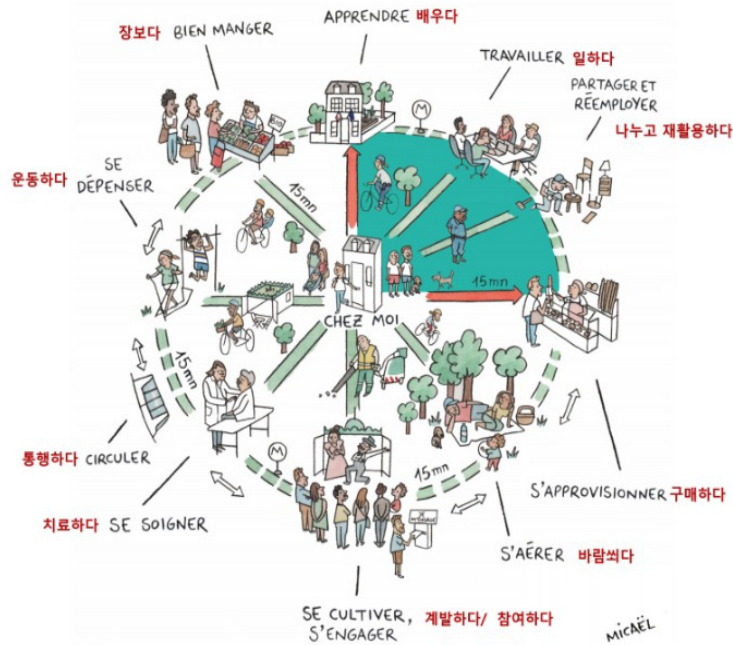


3. 파리 15분 도시: 보행과 자전거 중심의 친환경 녹색도시, 근거리 생활 기반 조성

- 2020년 1월 파리시장 안 이달고(Anne Hidalgo)가 재선 공약으로 내세운 정책
- 직장, 학교, 의료, 상점, 식당, 휴양 시설, 공원을 도보, 자전거, 대중교통으로 15분 이내 접근
- (공간적 범위) 도시 대표적 공공공간인 ‘도로’ 먼저 적용. 자동차 도로를 보행자와 자전거 도로, 가로변 주차공간은 테라스와 정원으로 교체
- (추진전략) 단일 용도로 지어진 지역의 각종 시설물을 복합 공간으로 활용. 모든 공공건축물은 저녁과 주말, 공휴일 등 활용해 다른 용도로 개방, 2024년까지 모든 차로에 자전거 전용차선 확대, 자동차는 일부 대로를 제외하고 시내 주행속도 30km/h로 제한. 도심 곳곳에 ‘시민의 창구’ 운영해 공무원 상주, 각종 민원, 교육, 지역 정보 교류 공간으로 활용

ex) 학교 운동장은 지역 녹색공간으로 재정비, 등하교 시간의 학교 인근 도로는 보행전용 도로로 설정. 골목길 자동차 노상 주차장은 자전거 보관소로 전환

〈그림 4〉 15분 도시 파리 개념도



자료: <https://annehidalgo2020.com/>

V. 국내 N분 도시 공약 및 정책

- 파리 이달고 시장이 재선을 위한 캠페인(2020. 1.)으로 ‘파리 15분 도시’를 내놓자, 2021년 4월 서울과 부산의 자치단체장 보궐선거, 2022년 지방선거에서도 다양한 후보들이 주요 공약으로 N분 도시 제시
- 김진애 서울시장 후보 ‘서울 오아시스 네트워크’, 박영선 서울시장 후보 ‘21분 콤팩트도시’, 나경원 서울시장 후보 ‘10분 역세권’, 박형준 부산시장 후보는 ‘15분 부산’, 오영훈 제주도지사 ‘제주도 15분 도시’ 등 대표 사례
- (한계) 광역지자체 단위로 정책을 추진 시 지역이 광범위해 시민 생활권별 접근이 어려울 수 있음
 - ➡ 기초지자체 단위 체계적인 ‘N분 도시’ 추진 필요성

〈표 1〉 국내 N분 도시 공약 및 정책

	서울 오아시스 네트워크	21분 콤팩트 도시	10분 역세권	부산 15분 도시	제주도 15분 도시
연도	2021	2021	2021	2021	2022
목표	10분 도시	21분 도시	10분 역세권	15분 생활권	15분 도시
공약	김진애	박영선	나경원	박형준	오영훈
목적	도보 10분 이내 다양한 생활SOC 제공	거주기능, 녹색환경, 기본 생활서비스 통합	일자리-문화-의 료 10분 생활권 구축	생활SOC 융복합을 통한 지역 공동체 강화 공간 조성	근린단위에서 쇼핑, 일, 문화생활 등을 해결하도록 도시 기능 재배치
공간범위	도보 10분 반경 500m	도보 21분	도보 10분	도보 15분	도보나 자전거 15분
시설					
상점		•		•	•
의료		•		•	•
돌봄	•				•
도서관	•		•		•
복지			•		•
문화	•	•		•	•
체육	•	•	•		•
공원	•	•	•		•
실행전략	✓ 10분 동네 서울 오아시스네트워크 ✓ 돌봄 오아시스 플랫폼	✓ 의료서비스 분산 ✓ 스마트 공유오피스 ✓ 수직정원도시	✓ 대학가스마트 캠퍼스타운조성 ✓ 기존 녹지 활용 ✓ 다세대 다가구 밀집지역에 보안, 탁아 등 생활밀착형 서비스 제공 ✓ 지하철 노선 연장	✓ 15분 내 주거-문화-건강이 연결되는 생활권 조성(편의시설 대폭 조성)	✓ 제주 전역 30개 생활권 설정 ✓ 구역 세분화. '보행생활권' 설정, 각종 시설 조성

자료: 성은영 외(2021, 건축공간연구원) 「N분 도시 실현을 위한 도시전략 연구」 제주도 '제주 15분 도시 검토보고'

Ⅵ. 용인시 기초생활인프라 현황 분석 4)

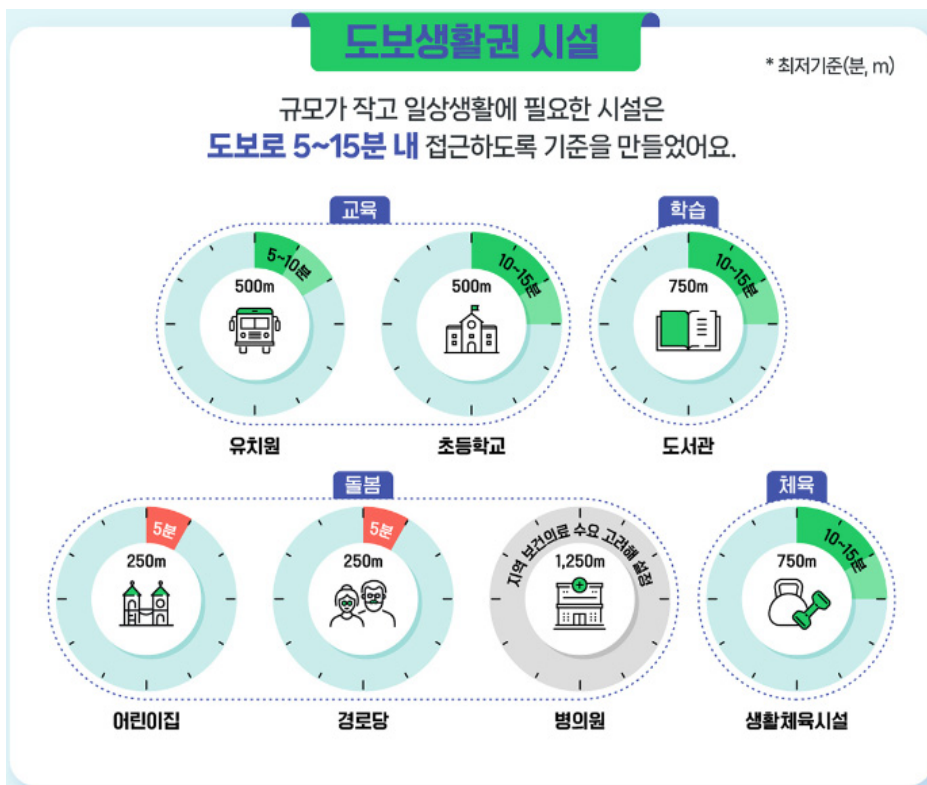
1. 기초생활인프라 범위 및 분석 방법

- 국토교통부 「국가도시재생 기본방침」에 따라 기초생활인프라는 시설 규모에 따라 도보접근시설과 차량접근시설로 범위 구분, 시설별 국가적 최저기준이 마련돼 있음

4) 송혜승 외(2023, 용인시정연구원) 「용인시 기초생활인프라 정책 수립 방향」 분석 결과 참고

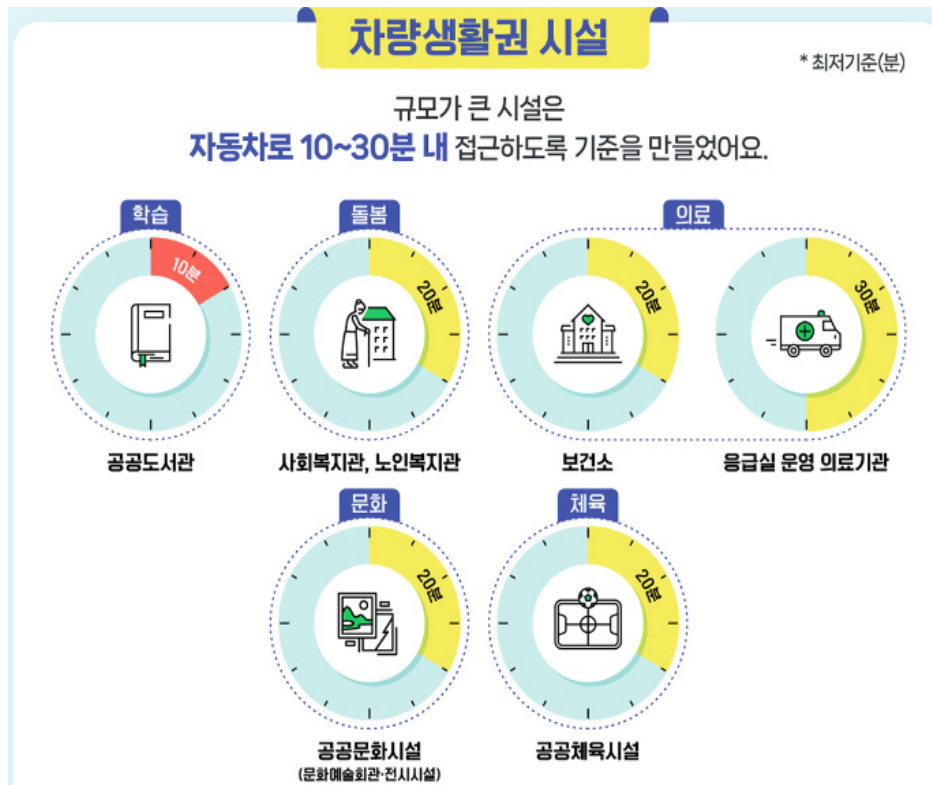
- ❶ 도보생활권 시설 : 유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집, 노인여가시설, 병원, 체육시설
 - ❷ 차량생활권 시설 : 공공도서관, 종합복지관(노인사회복지관), 응급실 운영 의료기관, 보건소, 공공문화시설, 공공체육시설
- (분석 방법) 기초 현황, 시설 접근성, 공급 수준, 시설별 주요 이용계층의 수요 등 고려해 시설별 취약지역 도출

〈그림 5〉 도보생활권 시설, 우리나라 시설별 국가적 최저기준



자료: 용인시정연구원

〈그림 6〉 차량생활권 시설, 우리나라 시설별 국가적 최저기준

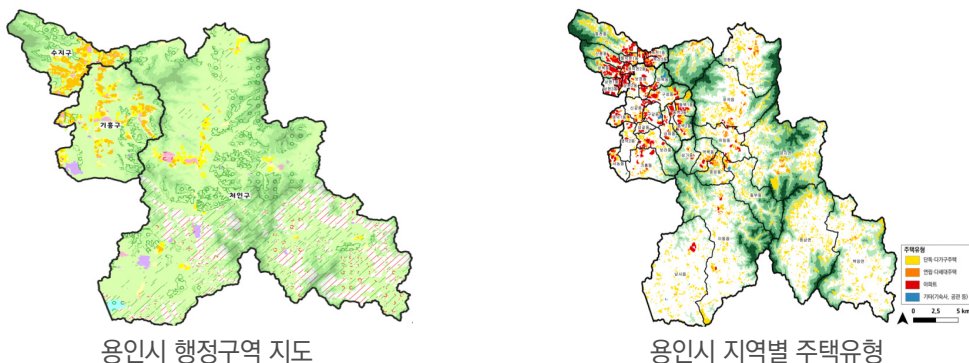


자료: 용인시정연구원

2. 용인시 인구·사회 특성

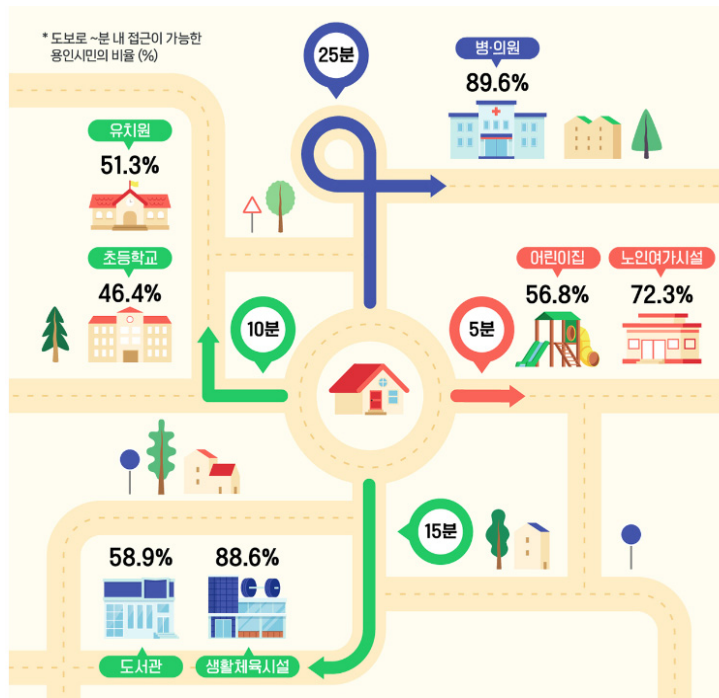
- (도농복합지역) 110만 명 인구 중 기흥구와 수지구에 인구 및 아파트 밀집, 처인구 구도심 제외 대부분 단독주택, 농촌지역의 경우 유·초등 인구 비율 낮음

〈그림 7〉 용인시 행정구역 지도 및 지역별 주택유형



3. 용인시 도보생활권 분석 결과

〈그림 8〉 도보생활권 시설 분석 결과 인포그래픽

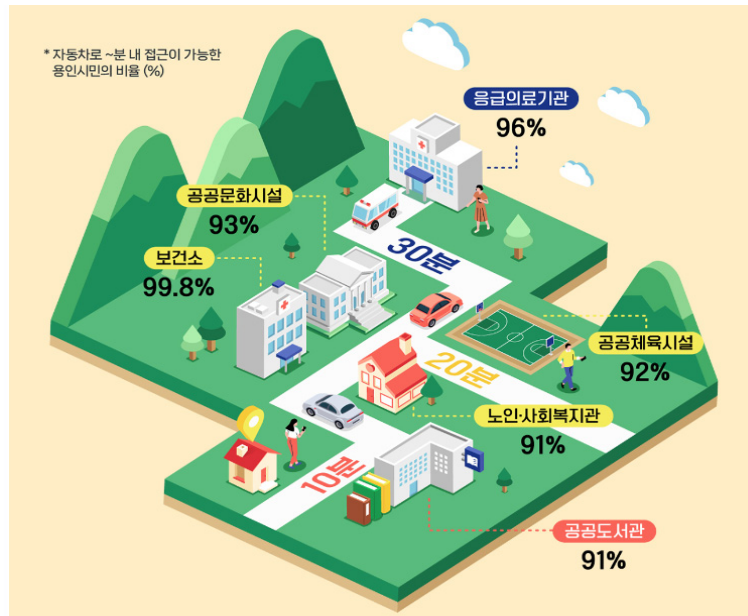


자료: 용인시정연구원

<div> 유치원 : 용인시민 약 51.3%만 도보 10분 내 접근 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 국가 최저기준 충족률은 처인구 25%, 기흥구 54%, 수지구 66% • 처인구는 삼가동 제외 모두 50% 미만, 기흥구는 동백1동 74% 가장 높음 • 수지구는 죽전2동, 동천동, 상현3동이 40%대로 가장 낮음 </div> <div> 초등학교 : 용인시민 약 46.4%만 도보 10분 내 접근 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 국가 최저기준 충족률은 처인구 27%, 기흥구 49%, 수지구 56% • 처인구는 읍면동 모두 50% 미만, 백암면은 10% 미만 • 기흥구 신갈동 69%, 수지구 죽전3동 81% 높지만, 50% 미만도 많아 </div> <div> 도서관 : 용인시민 약 58.9% 도보 15분 내 접근 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 국가 최저기준 충족률은 처인구 35.3%, 기흥구 64.7%, 수지구 67.6% • 처인구 중앙동 역북동 포함 대부분 50% 미만으로 취약, 특히 삼가동 열악 • 기흥구 상하, 보정동 10%로 취약, 수지구 동천동 상현1동 50%로 낮아 </div> <div> 병원 : 용인시민 약 89.6% 도보 25분 내 접근 가능 <ul style="list-style-type: none"> • 국가 최저기준 충족률은 처인구 73.9%, 기흥구 91.2%, 수지구 98.1% • 처인구 원삼면과 양지면은 인구 50% 만 도보 25분 내 접근 가능 • 기흥구 영덕2동, 기흥동 70% 상대적으로 낮고, 수지구 모든 지역 충족 </div>	<div> [유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집 도보 접근성 특히 취약] <ul style="list-style-type: none"> • 유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집은 용인시민 약 50% 정도만 국가 최저기준에 충족 • 노인여가시설(노인·사회복지관, 경로당)은 용인시민 약 70% 이상 도보 5분 내 접근 가능 • 병·의원(도보 25분)과 생활체육시설(도보 15분)은 용인시민 약 80% 이상 국가 최저기준에 만족 </div>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4. 용인시 차량생활권 분석 결과

〈그림 9〉 차량생활권 시설 분석 결과 인포그래픽



자료: 용인시정연구원



공공도서관 : 용인시민 약 91%는 차량 10분 내 접근 가능

- 그러나 기흥, 수지구는 100%, 처인구는 75%로 지역 간 격차 있음
- 처인구 백암, 원삼면 0%, 이동을 28%, 유림동 59%로 농촌지역 낮아
- 기흥구 서농동만 최저기준 충족률 4%로 매우 낮아
- 공공도서관은 적정수요 인구 3만명 당 1개 권고, 용인시 공공도서관 17개 중 12개 시설 이상이 적정수요 인구보다 1.6배에서 4배 이상 초과



노인사회복지관 : 용인시민 약 91% 차량 20분 내 접근 가능

- 수지구 99%, 기흥구 98% 이상이나 처인구는 67% 도달률로 격차 발생
- 처인구 백암, 원삼면 0%, 남사읍 6%, 양지면 9%, 모현읍 16%로 열악
- 기흥구 상하, 보정동 10%로 취약, 수지구 동천동 상현1동 50%로 낮아



응급의료기관 : 용인시민 약 96%는 차량 30분 내 접근 가능

- 기흥, 수지 100% 충족, 단, 수지구 동천동 93% 상대적으로 접근성 낮음
- 처인구 백암면 0%, 원삼면 5%, 모현읍 15%로 열악
- 그러나 용인시 인구 75% 이상 기흥, 수지에 집중, 응급의료기관 수 부족함



공공문화시설: 용인시민 약 93% 차량 20분 내 접근 가능

- 공공 공연장, 박물관, 전시관 접근성은 기흥, 수지구 모두 좋음
- 처인구 남사읍, 원삼면, 백암면은 국가 최저기준 충족지역 0%
- 수요인구 대비 시설 규모는 수지는 2~3배 높고, 처인은 2배 이상 낮음

[차량생활권 시설 접근성은 양호, 지역 간 격차 매우 크게 나타남]

- 차량생활권 시설 모두 용인시민의 90% 이상 국가적 최저기준 20~30분 내 접근 가능
- 다만, 처인구 농촌지역의 경우 국가적 최저기준에 충족하는 인구 비율이 50% 미만인 곳이 많아 지역 간 격차가 큰 상황

5. 용인시 기초생활인프라 현황 요약

- **도보생활권 시설 : 교육과 돌봄 시설 도보 접근성 취약**
 - 유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집은 용인시민 약 50% 정도만 국가 최저기준에 충족
 - 특히 초등학교는 용인시민 중 약 46%만 도보 10분 내 접근할 수 있는 것으로 나타남
- **차량생활권 시설 : 접근성 양호하지만 지역 간 격차 심해**
 - 기흥, 수지구 : 시설 접근성 비교적 양호. 인구가 적은 처인구 농촌지역 인구 50% 접근성 취약
 - 원삼면, 백암면 : 차량생활권 시설 대부분 국가 최저기준 충족 인구가 0%로 격차 심각
- **도보생활권 취약지역은 수지구, 기흥구, 차량생활권 취약지역은 처인구**
 - 도보생활권 시설 : 시설 접근성 대부분 열악. 인구가 많은 지역일수록 취약도 높아
 - 차량생활권 시설 : 전반적 접근성 양호. 처인구 일부 지역 매우 취약해 지역 격차 보임
- **아파트 단지 다수가 도보생활권 취약지역**
 - 용인시는 아파트 단지가 도보생활권 시설 이용환경 취약지역으로 타 지역과 차이를 보임
 - 특히 수지구와 기흥구에 아파트 단지가 밀집해 있지만, 일상생활에 필요한 시설이 충분치 않음

6. 도보생활권·차량생활권 시설 우선 공급지역 도출 결과

- **도보생활권 우선 공급지역 대부분 아파트 단지**
 - 처인구는 원삼면·백암면을 제외하고 대부분 지역에서 아파트 단지가 우선 공급지역으로 도출
 - 기흥구와 수지구도 대부분 아파트 단지가 우선 공급지역으로 도출

- 유치원, 초등학교, 도서관이 우선 공급시설로 많이 도출
 - 도서관 우선 공급지역이 가장 많이 도출되었고 뒤를 이어 초등학교, 유치원이 많이 도출
 - 경로당과 같은 노인여가시설의 우선 공급지역이 가장 적게 도출
- 차량생활권 시설 우선 공급지역은 대부분 처인구와 시 경계지역
 - 처인구 양지면, 모현읍, 이동읍, 남사읍, 백암면 중심으로 도출
 - 기흥구는 서농동과 기흥동에서만 우선 공급지역으로 도출, 특히 서농동에 우선 공급 필요
- 양지면과 남사읍은 복지시설과 공공문화시설 우선 공급 필요
 - 양지면은 양지아파트, 용동중학교, 양지성당 주변, 노인·사회복지관·공공문화 시설 필요
 - 남사읍은 남사아곡지구 일대가 복지시설과 공공문화시설 우선 공급지역으로 도출
- 모현읍과 백암면은 대부분 4개 이상 시설을 복합화 필요
 - 백암면은 백암초등학교-시외버스터미널-백암면사무소 주변으로 공공도서관, 노인·사회복지관, 응급의료기관, 공공문화시설, 공공체육시설 모두에서 우선 공급지역으로 도출

Ⅶ. 용인시 n분 도시 3대 전략

- 시설 과잉 공급은 행정 부담으로 이어짐, 용인 지역 특성에 맞는 전략 필요
- 이용환경이 취약한 아파트 단지에 ① 시설을 복합화해 제공하거나 주요 기초생활 인프라 주변을 지역거점으로 육성해 이를 연결하는 ② 대중교통 노선을 추가 또는 커뮤니티 버스 도입 추진
- 도보 이용 활성화 위해 ③ 보행자도로, 자전거도로 정비를 연차별 계획으로 확충해야 함

〈그림 10〉 용인시 3대 전략 인포그래픽



인포그래픽.
용인시정연구원(2023)

자료: 용인시정연구원

Ⅷ. ‘용인시 N분 도시 구성과 지원에 관한 조례’제정 추진 (별첨 참조)

- ✓ 걸어서 N분 안에 일상생활에 필요한 시설과 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 근린 환경 전반에서 접근성과 자족성, 포용성, 지속가능성을 높이는 계획, 개선 전략 필요성 제기
- ✓ 시설 공급을 통해 단순 물리적 거리의 접근성 제고를 추진하고 있는 용인시에서, 지역의 여건에 맞는 N분 도시를 실현하기 위해 새로운 도시계획 방법과 구체적 실천 전략 등 필요한 사항을 규정함으로써 용인시민이 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 이바지하고자 함

1. 조례 제정 취지

- (기초지자체 최초 조례 제정) 그동안 N분 도시를 정책적으로 추진하는 국내 도시는 서울, 부산, 제주도 등이 있었으나, 기초단위 지자체에서 자체 조례를 통해 근거를 마련하고 계획 수립 등 체계적이고 지속적인 시스템을 확립한 사례는 없었음
- 도시의 활력과 시민의 일상을 위협하는 여러 위기(기후변화, 환경위기, 경제위기, 전염병 등) 속에서 누구나 걷기 편하고 살기 좋은 동네를 만듦으로써 삶의 질, 지속가능성이라는 보편적 가치를 추구하기 위한 전략이 필요
- n분 도시, 기초생활인프라, 도보생활권 시설, 차량생활권 시설 등에 대한 개념 적립 필요
- 다양한 법과 담당부서로 분산돼 있는 도시 시설 배치, 기초생활인프라 시설의 접근거리와 시간 관리를 총괄할 컨트롤타워 필요
- 용인시가 지역마다 시설별 편차가 고르지 못하다는 점을 고려, 필요한 시설과 서비스의 우선순위를 설정하고 단계별 맞춤형 사업추진을 위한 계획 마련의 근거 필요

2. 조례 주요 내용

- N분 도시, 기초생활인프라, 도보생활권 시설, 차량생활권 시설 등 관련 용어의 정리 (제2조)
- 용인시장의 N분 도시 구성과 지에 대한 책무 규정 (제3조)
- 정책 실현 가능성 제고를 위한 우선 공급지역 지정 및 지역별, 연차별 조성 계획 수립 근거 마련 (제4조)
- 전문가 및 민간단체, 지역 주민의 참여를 유도하는 별도의 조직을 구성하고 지원책, 사업비 확보와 관련 근거 제시 (제5,6조)

3. 제정 의의

- N분 도시가 추구하는 궁극적인 계획의 방향은 인간의 보편적 가치인 건강과 안전, 삶의 질, 지속가능성과 부합
- 고밀, 용도 혼합, 보행 친화 근린, 대중교통 접근성 등 기존 도시 계획의 요소와 원리는 상당 부분 계승하되 시설과 공간 중심의 도시 계획에서 수요자 중심의 일상생활

과 시간 중심으로 계획의 관점과 기준을 전환

- 탈탄소화, 친환경 조성의 중요성이 대두되고 있는 시대에 맞는 도시 계획의 근거 마련
- 재정, 행정적 한계가 불가피한 시설, 장소 기반의 기초생활인프라 공급 방향에서 한 걸음 더 나아가 시설과 가로환경, 생활권, 보행 네트워크에 대한 고려까지 유기적으로 연계된 도시 조성 가능
- 도시 내 균형발전을 위한 새로운 전략으로 작용할 수 있다는 점에서 의미

4. 소관 부서

- 조례안의 주요 내용이 N분 도시정책 실현 가능성 제고를 위한 우선 공급지역 지정 및 지역별, 연차별 조성 계획 수립인 만큼, 이를 활용한 협력체계 구성임을 고려해 소관부서를 검토하고 유기적인 관리 체계를 마련할 필요 있음

도시정책실 (총괄)	교통건설국	복지여성국, 교육문화국, 체육관광국
N분 도시 조성 총괄, 관련 계획 수립에 관한 사항	보행자 도로, 자전거 도로 확충 및 대중교통 네트워크 형성에 관한 사항	학교, 유치원, 어린이집, 보건소, 노인복지시설, 문화체육시설 등 기초생활인프라 관련 제반사항

참고자료

- 김현숙(2022, 이엔건축사사무소) 「15분 도시 파리」
- 성은영, 강현미, 허재석, 「N분 도시 실현을 위한 도시전략 연구」, 건축공간 연구원, 2021.
- 송혜승 외, 「용인시 기초생활인프라 정책 수립 방향」, 용인시정연구원, 2023.
- 장민영, 성은영, 정인아, 변은주, 「주민의 일상생활에 대응하는 동네생활권」, 건축공간연구원, 2023.
- 지자체(제주도, 부산광역시, 서울특별시 등) 공식 홈페이지 내 ‘N분 도시 추진’ 관련 계획안 내용 참조

별첨

용인시 N분 도시 조성과 지원에 관한 조례

(*** 의원 대표발의)

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2023년 8월 00일

발 의 자 : *** 의원(00명)

1. 제정이유

- 가. 코로나19, 기후변화, 환경위기, 경제위기 상황에서 기존의 삶의 질을 유지하기 위해서는 도시정책을 달리하여 근린 시설의 접근성에 기반한 도시 서비스를 제공할 필요성이 제기되고 있음.
- 나. 이에 따라 지구와 지역을 살리는 시간도시계획(Chrono-Urbanism)과 n분 도시가 국내외 주요 도시에서 도시계획의 새로운 패러다임으로 받아들여지고 있음.
- 다. 걸어서 n분 안에 일상생활에 필요한 시설과 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 근린 환경 전반에서 접근성과 자족성, 포용성, 지속가능성을 높이는 계획, 개선 전략이 필요함.
- 라. 따라서 시설 공급을 통해 단순 물리적 거리의 접근성 제고를 추진하고 있는 용인시에서, 지역의 여건에 맞는 n분 도시를 실현하기 위해 새로운 도시계획 방법과 구체적 실천 전략 등 필요한 사항을 규정함으로써 용인시민이 보다 나은 삶을 영위할 수 있도록 이바지하고자 함.

2. 주요내용

가. n분 도시, 기초생활인프라, 도보생활권 시설, 차량생활권 시설 등 관련 용어의 정리 (안 제2조)

나. 시장의 n분 도시 구성과 지원에 대한 책무 규정 (안 제3조)

다. 정책 실현 가능성 제고를 위한 우선 공급지역 지정 및 지역별, 연차별 조성 계획 수립 근거 마련 (안 제4조)

라. 정부 및 민간, 지역주민의 참여를 유도하는 별도의 조직을 구성하고 지원책, 사업비 확보와 관련 근거 제시 (안 제5조, 제6조)

용인시 조례 제 ****호

용인시 N분 도시 조성 및 지원에 관한 조례안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 기후변화와 팬데믹 등 피할 수 없는 도시문제의 해결을 위해 용인시민 누구나 일상생활에 필요한 시설과 서비스에 걸어서 또는 차량을 이용해 n분 안에 도달 가능한 환경을 제공하는 도시를 조성하기 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “n분 도시”이란 도시의 경쟁력과 삶의 질 향상을 위해 교육과 돌봄, 의료, 문화, 체육시설 등 기초생활인프라까지 걸어서 또는 차량을 이용해 10~30분 등 n분 내 접근하도록 이용환경이 조성된 도시를 말한다.
 2. “기초생활인프라”이란 교육, 돌봄, 의료, 문화, 체육시설 등 일상생활에서 용인시민의 삶의 질과 편익을 증진시키는 시설로서 다음 각 항목을 포함한다.
- 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기반시설

나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조의2제1호에 따른 생활인프라

다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제5조제1항에 따른 도시계획시설

라. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제5호에 따른 공동이용시설

마. 국무총리 훈령 「생활밀착형 사회기반시설 정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」 제2조에 따른 생활SOC

바. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조제1항제11호에 따른 기초생활인프라

3. “도보생활권 시설”이란 유치원, 초등학교, 도서관, 어린이집, 노인여가시설, 병원, 체육시설 등을 말한다.

4. “차량생활권 시설”이란 공공도서관, 종합복지관(노인사회복지관), 응급의료기관, 보건소, 공공문화시설, 공공체육시설 등을 말한다.

제3조(시장의 책무) 용인시장(이하 “시장”이라 한다)은 “용인시 n분 도시” 조성 및 지원을 효율적이고 체계적으로 하기 위해 관계기관 및 관련부서 등과 협력해 적극적으로 계획을 수립, 지원, 추진하여야 한다.

제2장 n분 도시의 추진 체계

제4조(n분 도시 조성 계획의 수립) ① 시장은 “용인시 n분 도시”

조성을 위해 도보생활권 시설과 차량생활권 시설의 우선 공급지역을 설정하는 등 상세화한 계획을 4년마다 수립하여야 한다.

1. n분 도시의 목표 및 기본방향에 관한 사항
2. n분 도시의 조성을 위한 분야별 추진전략 및 주요 과제에 관한 사항
3. n분 도시의 조성을 위한 중장기계획에 관한 사항
4. n분 도시의 조성을 위한 현황조사 및 여건 분석에 관한 사항

② 시장은 n분 도시의 구체적 실현을 위하여 기초인프라 시설 및 보행도로, 자전거도로 확충방안, 연차별 집행계획 등을 포함한 실행계획을 수립하고, 필요한 경우 관계 기관·단체 등에 자료 제출 등을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관·단체 등은 특별한 경우를 제외하고는 이에 협조하도록 노력하여야 한다.

③ 시장은 n분 도시 조성 계획 수립에 있어 반드시 제5조에 따른 “용인시n분도시위원회”의 의견을 수렴하여야 한다.

제5조(용인시n분도시위원회의 설치 및 기능) ① 시장은 “용인시 n분

도시” 조성과 지원, 계획 수립의 의견 수렴을 위해 전문가 및 관련 민간단체, 지역주민을 포함한 위원회를 구성해 운영하여야 한다.

제6조(위원회의 구성 및 운영) ① 시장은 “용인시n분도시위원회”의

위원을 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명하거나 위촉한다.

1. 도시계획 및 기반시설 관련 전문가
 2. 시민단체가 추천하는 사람
 3. 관련부서 5급 이상 공무원
 4. 용인시 거주 5년 이상 시민
 5. 용인시의회에서 추천하는 시의원
- ② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하되 특정 성별이 위촉직 위원 수의 5분의 3을 초과하지 아니하여야 한다.
- ③ 위원장은 제2부시장이 되며, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 위촉된 위원의 임기는 2년으로 하되, 두 차례만 연임할 수 있다.
- ⑤ 이 조례에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

창녕군 농촌 안전망 - 마늘가격 안정화

우서영 당직자

1. 서론: 마늘 농사 잘돼도 걱정, 못돼도 걱정

경상남도 창녕군은 대표적인 농촌지역으로 2022년 기준 7431가구, 13,923명이 농가 인구로 창녕군 전체 인구의 23.85%가 농업인이다. 그 중 특히 마늘은 창녕군 연간 생산량 48,000~55,000톤(재배면적 2,800ha)에 달한다. 창녕군의 마늘은 전국 마늘 재배면적의 19% 이상을 차지하는 최대 마늘 주산지이자 마늘 가격의 중심지이다. 이렇게 농촌 지역인 창녕군의 경제를 지탱하는 지지기반인 농업, 마늘이지만 허리 필 새 없이 바쁜 수확기를 지내고도 농민들의 눈물과 한숨 섞인 소리는 지역에서 항상 끊이지 않는다. 그래서 마늘 값 안정화는 항상 선거철만 되면 주요한 지역 현안으로 떠올랐다가, 선거가 끝나면 소리 없이 묻히곤 한다. 농산물가격 안정화는 농민들의 삶과 직결된 주요 민생현안으로 구체적인 대책이나 방안이 제시되어야 하지만 이번 윤석열 정부가 들어서고, 양곡관리법 거부권 행사 등 농촌, 농업, 농민들의 생활과 동떨어진 정책으로 농민들의 생활은 더욱 어려워졌고, 정부의 정책이 지역 현안과 농민들의 현실에서 발생하는 문제점들까지 닿지 않는 부분들이 많다.

마늘 농사 왜 잘돼도 걱정, 못돼도 걱정일까?

이번 보궐선거를 통해 창녕군 이곳저곳 구석을 다니며 초록 잎이 푸르게만 보였던 마늘밭을 수도 없이 뛰어다니며 농민들의 현실적인 고민과 한숨 섞인 소리를 많이 들을 수 있었다. “이번 마늘 농사 정말 잘됐네요.” 웃으며 말을 걸자, “잘 돼서 더욱 걱정”이라는

농민들. 농민들의 애환을 직접 들으니, 농민들의 현실을 이해하는 정책의 절실함과 절박함을 느낄 수 있었다.

마늘의 경우, 1년 내내 소비되는 농산물임에도 불구하고 비닐하우스 재배가 안 되는 농산물로 냉동 창고 등 저장을 해서 공급을 할 수밖에 없다. 감, 사과 같은 농산물의 경우 농사를 짓는 농민이 직접 수확하고 실태조사와 수요공급을 맞추지만 수박과 같은 저장이 안 되는 과채류, 마늘의 경우는 기타 작물에 비해 더욱이 가격이 불안정해 농민들이 그 피해를 고스란히 안는 경우가 많다. 특히 얼마 전 까지만 해도 농민이 시장의 직접 공급자가 되는 것이 아니고 밭을 전체로 매매하는 경우, 소위 밭떼기의 경우로 매매되는 경우가 많았고, 최근에 산지 공판장, 저장시설 및 가공시설이 확충되며 도매시장에서 거래가 많이 이루어지는 것으로 변화되었다. 특히 올해는 폭우와 농자재값 인상 등으로 가격변동이 심화하고 불안정해지면서 중간상인이 가격예측의 위험부담을 떠안지 않으려 더더욱 경매장으로 밭길을 돌려 경매를 보러 다니는 형태의 방식을 취하면서 불안정한 마늘 시세와 수매의 부담을 고스란히 농민들이 지게 되는 현상이 더욱 심화하고 있다.

수확량이 줄어들면 마늘값이 강세라 농민들의 살림살이가 나아져야 하지만 마늘값 강세에도 인건비, 농약값, 비료값 상승으로 농가소득은 여전히 팍팍하다. 또한 농업은 기계화보다는 노동이 많이 요구되는 영역인데 창녕군의 청년 인구는 계속해서 유출되어 노동력부족 현상이 발생하고 있고, 외국인 노동자들의 인력공급 불안정, 고령화가 겹쳐 오면서 농가의 농작물 생산 유지가 어렵게 되고 있으며 심한 경우 생산을 포기하는 현상으로도 이어지고 있다. 이는 농산물 수급과 가격 불안정에 간접적으로 영향을 미치는 요소로 작용하고 지역에서 해결해야 하는 현안으로 떠오르고 있다.

이렇게 창녕군의 주산물인 마늘가격 안정화, 농산물 가격안정화 이슈, 노동력 유출과 고령화로 인한 일손 부족 문제는 농업인이 살기 좋은 창녕, 부농 창녕을 위해 반드시 해결 방안을 모색해야 하는 지역 현안이다.

II. 현황: 창녕군 마늘 양파 농사의 현주소

1) 농민들의 마늘, 양파 처분 방법

(1) 포전거래 (밭떼기)

최근에는 많이 이루어지지 않는 거래방식이나 과거에는 산지 수집상을 통해 발매기, 즉 작물을 밭에 나 있는 채로 몽땅 사고파는 형식의 거래가 많이 이루어졌다. 인력 확보나 출하시기를 맞추기 어려운 경작 규모가 영세한 농업인들은 손해를 보더라도 손쉽게 대규모 농산물을 판매할 수 있는 산지 수집상에 판매를 위탁하는 발매기를 선호한다. 거래의 시기는 현실에서 주로 완제품 나오기 전, 출하되기 이전인 온전한 시세가 형성되기 전에 구두로 하는 경우가 70% 이상으로 생산자의 수취가격과 소비지에서의 가격 차이가 크다. 그러므로 대농, 즉 논을 임대한 상인들과 산지 수집상들은 손해를 거의 보지 않고 가격이 상승한 경우에는 상승으로 인한 가격이익을 가져가고, 농산물 가격이 하락할 경우 농민이 산지 유통인의 가격 조정의 요구를 받게 되는 불합리함이 있다. 소위 기울어진 운동장인 셈이다.

(2) 농산물도매시장에서의 가격 결정

주로 외부적인 가격은 농산물도매시장에서의 경매를 통해서 가격이 형성된다. 대부분 주요 가격은 가락동시장에서 형성되는데 마늘의 경우 주산지인 창녕 경매장에서 마늘 가격이 형성된다. 창녕 도매시장이 전국에서 가장 큰 마늘 경매장으로 전국 마늘 가격 형성에도 영향을 미치며, 대부분 첫 경매가격이 마늘 가격에 결정적이라고 볼 수 있다.

대부분 경쟁 입찰을 통해 이루어지므로 그날 나오는 매물량에 따라서 가격 형성이 달라지는 경우가 많다. 가령 마늘이 100개 나왔을 때 110개 나왔을 때 가격이 다르게 형성되므로 꾸준한 가격 형성이 어렵다. 또한 경매장에서 담합의 경우와 같은 불합리한 경우가 있을 때도 가격 형성에 영향을 미친다. 소위 ‘짜고 치는 고스톱’이라고 하는 경우, 즉 경매인이 유통업자가 되어 공정한 가격 형성을 저해하는 경우가 이에 해당한다. 이 또한 그 당시에 시장 가격에 나오는 마늘이 제값 형성을 저해하고 경매 가격을 들쭉날쭉하게 만들어 농민들이 그 피해를 고스란히 받게 된다.

농산물가격은 수요와 공급이 있는 자본시장의 경쟁 원리에 따라야 하지만, 농민들의 소중한 피땀 흘려 얻은 노동의 결실인 마늘이 정당한 가치를 평가받아야 함에도 마늘 시장이 투기시장처럼 변질하여 그 정당한 가치를 평가받는 것을 저해하는 왜곡된 현상은 정책적으로 보완할 필요가 있다.

2) 가격 형성에 영향을 미치는 요소

(1) 마늘 수입

정부는 물가를 잡겠다며 관세를 7배나 낮춰 마늘을 수입한다고 한다. 하지만 농산물 관세를 없애고 마늘 수입을 하는 것은 생산자인 농민들에게는 어려움을 겪는 부분으로 작용한다. 소농들의 경우 생산원가도 남지 않는 경우까지도 발생하기도 한다.

또한 최근 국내산 김치 가격이 오르면서 김치 수입량이 크게 늘었다. 관세청 수출입무역통계에 따르면 2023년 올해 1~5월 김치 수입량은 11만 9131t이다. 같은 기간 9만 8787t이었던 지난해 비해 20.7%나 급증한 수치다. 6월 김치 수입량도 2만 3439t으로 전월 대비 5.3% 증가한 것으로 잠정 추정되고 있다. 직접적인 마늘 현물 수입으로 인한 영향 이외에도 마늘이 양념의 재료로 사용되어 많이 들어가는 김치와 같은 완제품의 수입량이 증가한다는 것은, 그만큼 국내 마늘 소비량이 감소한다는 것으로 마늘 현물 수입과 더불어 간접적으로 마늘 가격 형성에 영향을 준다.

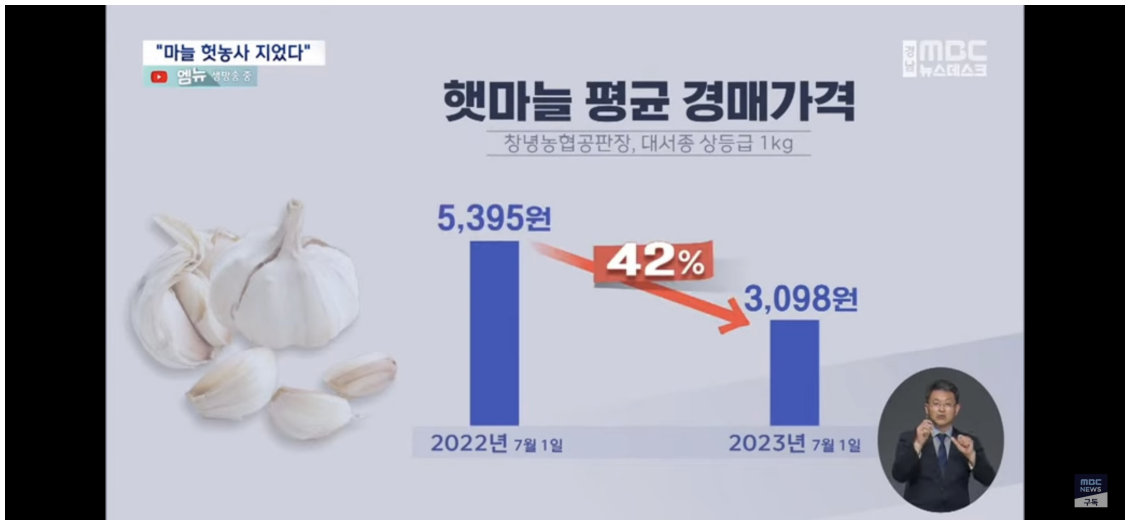
농민들은 마늘 처분과정에서의 불합리한 문제에 더해 수입 마늘과의 경쟁 등 삼중 구조로의 복합적인 부담을 안고 있다.

(2) 기후변화 등의 환경적 요소로 인한 생산량, 품질의 문제

마늘 가격 형성에 구조적으로 영향을 미치는 것 이외에도 폭우, 더위 등 기후변화의 문제가 있다.

수확기에 폭우가 있으면 마늘상품 자체에 하자가 생기고 판매할 수 없어 수확량이 많이 감소하고 출하할 상품 자체가 많이 감소한다. 또한 등급 분류가 하등급으로 변하게 되어 낮은 가격으로 거래되게 된다. 올해에도 폭우 등으로 별 마늘과 쪽 마늘 등 등외로 분류되는 저품위 마늘 출하량이 창녕공판장의 경우 지난해 0.7%에서 올해 7.2%로 급증했다.

〈그림 1〉 햅마늘 평균 경매가격



자료: MBC

정부와 창녕군에서는 저품위 마늘(마늘이 수확기에 비가 오는 등으로 벌어져서 딱 아무진 형태를 유지하지 못하는 것으로 주로 저가에 매매), 벌 마늘(벌어져 있으나 쪽이 붙어 있는 마늘)을 농협에서 수매하고 비축하는 등으로 시장 출하를 하지 않고 김장철에 내놓는 등으로 대책을 내놓지만, 수매량은 많은 농민이 피부로 느끼기에는 역부족이다.

마늘과 같은 농산물의 경우 수요공급법칙의 영향을 받기 때문에 생산량이 가격 형성에 영향을 미친다. 특히 마늘은 1년 내내 소비량은 유지가 되는 반면에 여러 환경적 요소들에 의한 공급량의 변동이 있기 때문에 한 개라도 과잉 공급이 되는 경우에는 마늘 값이 폭락하게 된다. 이에 따른 마늘 수급 대책 마련할 필요성이 있는 이유이다.

(3) 노동력, 일손 부족 문제 등의 간접적인 영향

창녕군의 경우 노동력 유출과 고령화 문제로 일손이 부족한 경우가 많다. 위에서 나열한 마늘 가격 문제 등으로 인하여 더욱 농업을 포기하고 농촌을 떠나는 젊은이들도 많다. 창녕군의 인력이 유출이 심각하다 보니 인력이 필요할 때 인부 수급이 어렵고, 인부를 구하려 경쟁적으로 웃돈을 주는 관행까지 더해져 이는 인건비 상승까지 이어지고 농민들의 부담으로 다가오게 된다. 특히나 일자리가 부족한 농촌의 경우 공공근로로 일자리를 확보하는데 평균 연령이 54.2세인 창녕군도 다른 농촌지역과 마찬가지로 이러한 일자리

확충 정책들이 농가에서 일할 수 있는 일손 유출에도 간접적으로 영향을 미치기도 한다.

창녕군은 농번기 일손 부족 문제를 해결하기 위해 외국인 계절근로자 프로그램, 농기계 임대 서비스 제공, 기계화 추진 등의 정책을 펴고 있지만 수요와 공급의 불균형, 특히나 기계화의 경우 비가 많이 오면 기계가 제대로 역할을 못 하게 되어 결국은 일손 부족으로 다시 귀결되는 등의 여러 한계가 있어 인력공급의 체계화의 필요성은 여전히 대두되고 있다. 인력수급난이 해결되어야 마늘 가격안정화가 될 수 있고, 장기적으로 보면 일손 부족 문제는 영향이 크기 때문에 지자체 차원에서 인력수급이 체계적으로 관리될 수 있도록 함께 고민해야 할 필요성이 있다.

III. 정책내용

자본주의 시장경제 체제를 존중해야 하지만 마늘 시장에 투기성이 가미되어 기형적인 시장구조가 다소 형성되어 있고, 농산물은 건강한 우리 삶을 위해 필수 식품으로 지자체가 보호해야 할 필요성이 있다. 그러므로 생산자 입장에서 우리 창녕군민인 농민의 소득 안전망을 위한 추상적인 선거용 공약이 아닌 농산물 가격 안정을 위한 참신한 농업 정책 필요하다.

1) 경매 공정성 제고를 위한 시스템 개발

현재 창녕에서의 농민들은 대부분 경매장을 통해 거래하는데, 암묵적으로 가격을 정해 놓고 그 범위 내에서 거래가 이루어지도록 하는 업자의 개입, 담합의 의혹 등 불합리한 경우가 발생하기도 한다고 한다. 하지만 물적 증거가 없고 현실적으로 적발하기가 어려운 문제 등으로 인해 농민들의 불신만 가중되고 있다. 그러므로 가격 형성 단계에서 농민들의 신뢰성, 공정성 제고와 유통혁신안을 고려하여 과학기술이 가미된 시스템을 마련해서 예산을 배치, 연구 개발할 필요가 있다. 이를 통해 농민들의 가격에 대한 신뢰도와 가격수용도가 높아지고, 마늘의 제값형성에 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 마찬가지로 국가에서의 수매 기능을 대신하는 농협에 대한 불신하는 요소들이 있는데 수매 시 농민들이 참여할 수 있는 구조를 만들어 적절한 생산비가 보장되도록 협의회를 구성하고, 계약재배 가격결정위원회에 형식적, 명목적인 절차적 정당성을 확보하기 위한 농가가 아닌 실

제로 농민의 입장에서 의견을 낼 수 있는 농가가 참여할 수 있도록 시스템을 개발 보완하여 농업인들이 함께 주체가 되고 농업인들의 의견 반영이 가능하여지도록 한다면 마늘 가격 안정화에 긍정적인 영향을 줄 수 있다.

2) 유기농업과 소비자 직거래 도매 시스템

현재까지 농업의 성장은 비교적 자본주의 체제 아래 대농을 중심으로 확충되어 왔다. 그러다 보니 대농 중심의 소득확보 정책을 펼친 경향이 있는데 결과적으로 현재 소농들은 열심히 농사를 지어도 물가 상승 등의 다양한 압박과 부담으로 인건비도 남지 않는 경우가 발생하고, 특히나 동일한 시장에서 대농과 소농이 같은 선상에서 경쟁할 경우에 소농들은 경쟁력이 떨어지고 일손 부족의 경우에도 기계화하더라도 농사를 짓는 데 한계가 있다. 농촌지역의 기반인 농업을 지탱하고 있는 소농들을 위한 방안은 대농을 중심으로 하는 정책과는 방안을 달리 선택되어야 한다. 작은 생산 면적에 농사를 짓더라도 안전한 유기농업을 한다는 차별화 된 시장을 공략하고, 안전한 생산물을 직접 소비자와 직거래 할 수 있도록 지원하고 역량을 강화해 친환경 농업을 권장할 필요가 있다. 특히 가격안정화가 안 될 경우에 소농들이 가장 큰 피해를 받는 농산물도매시장에서의 거래에 대한 해결방안도 함께 모색될 수 있는데 소량의 유기농 마늘을 소비자와 직거래를 가능하도록 플랫폼을 형성하고 공공기관이나 학교 등과 계약재배를 하도록 지원한다면 소농들의 가격안정에 도움을 줄 수 있다. 특히나 인근 대도시, 대구시, 창원시, 밀양시와 같은 인접 도시와 로컬푸드 활성화, 협약을 통해 창녕 마늘을 공급해 주고 세제 혜택을 주거나 창녕군 마늘을 사용하는 김치공장 등에 창녕 마늘을 사용하는 착한기업 인센티브를 제공하는 방안도 함께 고려될 수 있다.

3) 농산물 최저가격 보장제

농산물 최저가격 보장제는 농산물 가격이 기준가격 미만으로 하락할 시 그 차액을 국가가 지급하는 제도적 안전장치로, 식재량이 많아서 가격변동이 있을 경우, 폭우 등으로 인한 피해가 있는 등에도 농민들이 마늘 농사를 지속할 수 있도록 농민에게 그래도 최소한 이 정도는 보장해 주자는 것이다.

정부의 수급 조절 및 국민물가지수 가격안정 정책이라는 명목으로 마늘 수입을 하는

것과 같은 이치로 생산자인 농민들의 입장에서는 마늘 가격이 높을 때 가격을 조절하는 것과 마찬가지로 생산량이 증가해 가격이 폭락했다면 국가가 생산원가를 대비해서 조절해야 할 필요성이 있다는 것이다. 이런 농산물 최저가격 보장제는 농민들의 최소한의 사회적 안전망으로 기본적인 농촌 안전망의 역할을 할 수 있을 것임에도 불구하고 창녕군에는 마늘과 관련된 가격보장조례가 마련되어 있지 않다. 마늘값이 불안정할 때에도 최소한 농민들의 한숨은 덜어줄 수 있는, 자연재해와 같이 기상 여건에 따라서 달라지는 상황에도 마음 놓고 농사일을 할 수 있도록 지자체에서 함께 지원해야 한다.

4) 창녕군 마늘특성화마을 조성

경상남도 남해군의 보물섬 마늘의 경우 군, 농협, 생산자가 주체가 되어 남해군 보물섬 마늘 축제를 개최하는 등의 지역 마늘 활성화를 위한 노력을 하고 있다. 창녕군의 경우 마늘을 전담하는 팀이 부재하고 공무 인력의 부족으로 마늘특화사업 등의 추진이 힘들다. 창녕군의 경제를 지탱하고 가장 큰 수입원인 마늘의 중요성을 인식하고 인력을 확충시켜 소비처를 확충시키기 위한 방안으로 창녕군 마늘특성화마을 조성이 제시될 수 있다. 농촌의 부가가치 창출과 지역경제 활성화에 기여하는, 농업의 6차 산업 지원과 함께 창녕군 마늘을 마을 특화된 상품으로 개발해 마늘 특성화 마을을 조성하고 그 시스템을 정착시키는 것이다.

농식품의 기후 변화와 같은 환경적인 영향은 생산량에 직결되고 다시 생산량이 가격으로 직결되는 이유는 농식품의 유통기한이 길지 않기 때문이다. 창녕군에서 생산되는 마늘을 현물 마늘로 다 소비할 수 없다면 마늘을 가공하여 공산품으로 만들어 놓고 지역의 특성에 맞게 판매하는 방법이 그 대안이 될 수 있다. 창녕군은 저온 저장시설이 많은 곳으로 마늘 비축 물량을 저장하기 용이해 지역에서 출하 조절하는 기능을 충분히 수행할 수 있다. 여기에 더해 일정한 제품으로 가공할 수 있는 기능을 강화할 수 있도록 가공시설에 투자해 역량을 강화하고 제품화된 마늘을 다른 지역에서도 와서 소비할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 지역 내 자체 시설을 확충하고 농민들이 마늘 농사를 하는 것에서부터 제품 생산, 소비자에게 전달되는 전 사이클을 아우르는 마늘특성화마을을 조성하고 직거래와 유통을 창녕군에서 주체가 되어 유통 활성화의 책임을 진다면 마늘값 안정화가 일시적이지 않고 자체 지역 내에서 계약재배 형태로 소비가 가능하다. 또한 창녕 오일장과

화왕산, 부곡온천 등 지역 관광 자원이 풍부한 창녕군의 장점과 함께 시너지 효과를 내면서 지역 상권과 관광 활성화, 지역개발과 지속할 수 있는 발전까지 그 효과를 기대해 볼 수 있다.

지역거점을 살려 마늘특성화마을을 활성화해 마늘 테마파크 등 새로운 먹거리로 거듭난다면 대표적인 임실치즈마을, 하동재첩특화마을을 뛰어넘는 창녕 마늘 마을이 탄생할 수 있을 것이고, 수입 마늘, 기후변화 등의 환경적 요소로 인한 수요공급법칙의 영향을 받는 생산량, 품질의 문제까지도 모두 아우르는 대안으로 제시될 수 있다.

IV. 결론: 농민을 이해하고 농업을 보호하는 농촌 도시 부농 창녕군을 위하여

헌법 제123조 제4항은 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다고 규정하고 있다.

농업의 공익적 가치를 먼저 생각하고, 농업의 중요성을 인식하는, 마늘 농사를 짓는 농민들이 안고 있는 문제가 무엇인지 이해하고 어떤 해결방안이 고려될 수 있을지 관심을 가지며 농업을 보호하는 농촌 도시 부농 창녕군이 된다면 농사일을 포기하고 수도권으로 먹고 살길을 찾아 떠난 청년들까지 돌아오게 할 수 있을 것이다. 비단 농업인들만 혜택을 보는 것이 아니라 농촌을 중심으로 형성되는 농업 중심 정책, 마늘특성화마을을 형성하는 등으로 농식품 2차 가공식품으로 협업한다면, 남녀노소 다 혜택을 볼 수 있고, 단순 마늘과 양파가 유명한 창녕이 아니라 새로운 먹거리를 찾아오는, 창녕을 알려서 경제효과가 부합되는 효과도 볼 수 있을 것이라 생각한다.

조사를 하고 현장 인터뷰를 하면서 “마늘가격문제, 올해 폭우가 온 걸 어떻게 할 거냐, 자연재해라 어쩔 수 없는 일이다”, “농사일이라는 게 원래 그런 거다”라는 말을 심심치 않게 들을 수 있었다. 올해 같은 경우는 자연재해라고 할 수 있겠지만 앞으로도 기후변화는 계속될 것이다. 그렇기 때문에 이에 대한 대응도 필요하고, 최소한의 안전망이 마련되어야 한다. 이번 보고서가 창녕군에서의 주산물인 마늘농업에 대한 중요성, 문제 제기와 해결방안에 대한 필요성을 지역사회에서 함께 계속해서 고민하며 대응방안이 추가되고 수 정되어 나갈 수 있는 시작이자 토대가 되리라 생각한다.

이러한 정책에 대한 고민을 시작으로 창녕군이 농민들에게 농촌안전망, 최소한의 안전망을 구축해 주고 마늘 농사를 짓는 농민들이 즐겁게 농사를 지을 수 있도록, 그 결실인 마늘이 정당한 가격을 받을 수 있도록 힘쓰는 지역사회가 되어 전국의 농업시장을 선도하는 부농 창녕군의 비전을 이룩할 수 있을 것이다.

참고자료

- 농업인신문, 경남, 마늘 수급 안정 위해 '저품위 마늘' 수매, 2023.07.21.
- LG헬로비전, 가격 바닥인데 썩고 장마까지 '마늘 농사 접을 판', 2023.07.14.
- MBC경남뉴스, 햇마늘 출하 시작..가격 폭락에 대책 마련 호소, 2023.07.03.
- 통계청, 농가 및 농가인구
- 창녕군, 창녕군 농업 분야 시책사업
- 헤럴드경제, 후쿠시마 오염수 방류 영향에 김치, '금치' 될지도... [푸드360], 2023.07.13.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

자유와 공정, 기본소득으로 살리자

조정희 일반당원

1. 정책의 필요성

1) 뉴스를 통해 본 자유

유영안은 국민뉴스에 2023년 6월 1일 <‘자유’ 외쳐놓고 집회 자유 말살하려는 윤00> 칼럼을 기고했다. 이에 전문을 살펴본다. 윤00이 ‘공정과 상식’으로 국민을 기만하고 대통령이 된 후 가장 자주 한 말이 바로 ‘자유’다. 정확히 말하면 ‘자유민주주의’다. 윤00은 걸핏하면 ‘자유가’ 인류의 보편적 가치라며, 외교도 이 보편적 가치를 존중하는 나라와만 하겠다고 밝혔다.

그런데 과연 윤00이 숭상하는 미국과 일본이 보편적 가치를 존중하는 나라일까? 미국이야말로 자국의 이익을 위해 아프카니스탄 전쟁, 이라크 전쟁에 개입했고, 일본은 수많은 나라를 침략해 인권을 탄압한 나라다. 다른 나라 전쟁에 개입해 석유나 빼앗고, 다른 나라를 침략해 고통을 준 것이 무슨 얼어 죽을 자유란 말인가?

① 자유민주주의란 말은 형용 모순

자유민주주의란 말도 모순된 말이다. 민주주의 속에는 자유가 포함되어 있기 때문이다. 세상 어떤 민주주의에 자유가 없는 민주주의가 있는가? 윤00이 유독 ‘자유민주주의’를 강조한 것은 그동안 민주 진영이 외친 자유는 진정한 자유가 아니라는 전제가 들어 있다. 하지만 3.15 부정선거로 하야한 이승만도 자유당 소속이었고, 총칼로 광주 시민을 죽이고 집권한 전두환 군부독재도 국시가 ‘정의사회구현’이었다. 말하자면 정통성이 부족한 정권이나 사람일수록 고상한 말만 외친 것이다. 그것은 마치 조폭들이 ‘사회 정화’를 외친 것과 같다.

② 사실상 촛불로 큰 윤00

이미 JTBC 박성태 앵커가 거론해 화제가 되었지만 윤00은 사실상 촛불이 키운 사람이다. 윤00이 박근혜 국정농단을 수사할 때 촛불들이 얼마나 그를 응원해 주었는가? 그런데 그 윤00이 촛불 시민들을 탄압하려 하고 있으니 이는 마치 개가 주인을 문 것과 같다. 윤00은 “과거 정부가 불법 집회 시위에 경찰권 발동을 사실상 포기했다.”라며 또 문재인 정부 탓을 했다. 그럼 박근혜 정부는 경찰권을 잘 발동해서 백남기 농민을 물대포를 쏘아 죽였는가? 그 박근혜를 수사해 구속시킨 사람도 윤00 자신이다.

윤00과 국민의힘은 앞으로 자정 이후부터 새벽 6시까지 집회를 불허하겠다고 했으나, 박근혜 국정 농단 때 윤00에게 힘을 실어준 집회도 대부분 야간에 열렸다. 지금이 무슨 계엄령 시대도 아닌데, 자정 이후부터 모든 집회를 금지하겠다는 발상은 누가 한 것인가? 혹시 전두환이 가르쳐 준 것인가?

③ 법원이나 헌재로 가도 모두 패소할 윤00 정권의 몽니

하지만 당·정·청이 뭐라 말해도 국민의 기본권인 집회 결사의 자유를 제한하는 것은 법원이나 헌법재판소로 가면 모두 기각될 것이다. 헌법재판소는 “집회의 자유에 집회의 시간 장소 방법 목적을 스스로 결정할 권리가 포함된다.”라고 판결했다. 법원 역시 “명백하고 현존하는 위험이 있을 때에만 집회를 제한할 수 있다”라고 이미 판결한 바 있다.

따라서 당·정·청이 하려는 야간 금지 집회, 문화제를 빙자한 집회 금지도 모두 위헌 판결이 날 것이다. 불법이 있으면 처벌하면 그만이지 집회 자체를 제한하려는 태도는 독재적 발상이다. 그래놓고 무슨 놈의 일어 죽을 자유를 주구장창 외치는지 웃음도 나오지 않는다.

집시법에 따르면 비록 미신고 된 집회라도 평화로운 집회는 경찰이 강제로 해산할 수 없게 되어 있다. 그리스 로마 시대에도 사람들이 ‘아고라’에 모여 집회를 갖고 토론하고 했는데, 지금이 어느 시대라고 집회를 제한하려 하는지 기가 막힌다. 그럼에도 불구하고 윤00 정권이 집회에 제한을 두려는 이유는 다음과 같다.

- (1) 후쿠시마 원전 오염수 방류 집회가 커질 것을 우려
- (2) 점점 커지는 윤00 퇴진 촛불 집회 미리 제압
- (3) 노조 탄압으로 보수 결집 차기 총선 승리

(4) 굴종적 대일외교 덮기

(5) 경제 파탄, 본부장 비리 덮기

2) 자유는 공짜가 아니다.

네이버 블로그 <또또의 책방>에서 글쓴이 소산은 ‘자유는 공짜가 아니다’라는 제목의 글을 통해 자유가 왜 공짜가 아닌지 그의 글을 요약한다. 자유는 오래전 선조들이 우리를 위해 쟁취해 주었던 것이 아니다. 우리는 자유를 당연시할 수 없으며, 우리 자손들에게 노력 없이 단지 그것을 물려주기만 할 수 있는 것도 아니다. 이 나라를 정의했던 진보적 자유는 시간과 더불어 상당한 노력과 희생 덕택에 확대되어왔다. 그런데 이 진보적 자유가 현재 공격을 받고 있다. 우리는 이 자유를 빼앗기고 있다. 국의 적에게 빼앗기는 것도, 테러리스트에게 빼앗기는 것도 아니다. 바로 같은 한국 사람인 극우 보수주의자들에게 빼앗기고 있다.

때때로 그들은 위선자이다. 그들 중 상당수가 거짓말을 하고 오웰식 언어¹⁾를 사용한다. 그러나 전반적으로 그들은 자신이 의도하는 것을 실제로 말한다. 그들은 자기 고유의 도덕성, 우리가 비도덕적이라고 생각하는 어떤 도덕성을 가지고 활동한다. 그들은 국가에 충성스러운 사람이 아니며, 애국적이지 않으며, 자유를 사랑하지 않는다고 말하기 쉬운 것이다. 그러나 그들은 자신들을 우리보다 더 애국적인 사람으로 간주하며, ‘자유’와 ‘해방’을 진정 자신들의 구호로 사용한다.

‘자유’나 ‘해방’의 언어, 즉 우리에게 가장 심오한 가치가 있는 그 언어들을 제멋대로 가져다가 의미를 변화시켰다. 우리는 이 낱말들을 되찾아와서 그 의미를 복원해야 한다. 그런 다음 우리 정부를 되찾아오는 힘든 일을 수행해야 한다. 그러기 위해서는 우리는 단결하고, 조직화하고, 지지를 호소하고, 동맹을 결성하고, 미디어를 잘 활용해야 한다. 선거에서 이기는 것은 중요하다.

우리는 한 사람의 상식이 타인에게는 억압적인 정치적 이데올로기임을 이해해야 한다. 우리는 자유는 자유 바로 그 자체라고 생각하면서, 즉 이 낱말이 하나의 공통적인 개념을

1) 오웰식 언어: ‘불경기’ 대신 ‘경기 순환’,으로 ‘가격 인상’ 대신 ‘가격 현실화’로 둘러대는 게 바로 ‘오웰식 언어’라고도 불리는 이중화법이다. 불리한 단어는 사용하지 않는다. 지구 온난화가 아닌, 기후변화, 화력발전소나 핵발전소를 이야기할 때는 건강한, 깨끗한, 안전한 같은 단어를 사용한다. 『자유전쟁』, 조지 레이코프, 2009, 프레시안 북.

가리킨다고 생각하면서 자랐다. 이제 우리는 논쟁적인 개념을 인식해야 한다. 즉, ‘자유’가 극우파에게는 근본적으로 다른 무언가를 의미한다는 점을 인식해야 한다. ‘기회’, ‘공정성’, ‘책임’, ‘해악’, ‘동정’과 같은 여타의 중요한 낱말 또한 극우파에게는 매우 다른 어떤 것을 의미한다는 점을 이해해야 한다.

1970년대와 1980년대 암울한 군사독재 정권하에서 자유를 갈망하던 피 흘려 싸워서 찾았던 ‘우리의 자유’가 커다란 위기에 처해 있음을 본능적으로 느끼기 때문이다. 지난 1년은 그렇게 힘들게 얻었던 자유가 얼마나 쉽게 다시 억압받을 수 있는지를 체험한 나날들이었다. 그 소중한 자유를 지키기 위해 우리는 과연 얼마나 진지하게 노력했는지 더 늦기 전에 반성해야 한다. ‘자유’는 얻는 것도 힘들지만 지키기는 더 힘들다는 것을 보여주고 있다.

미국 진보 진영의 지성으로 평가받는 조지 레이코프는 저서 「자유전쟁」에서 “자유는 공짜가 아니다”라고 단언했다. 기나긴 투쟁 끝에 얻은 ‘자유’를 진지한 성찰 없이 스스로 넘겨주었던 우리에게 던지는 경고처럼 들린다. 레이코프는 ‘자유’가 미국 민주주의의 가장 중요한 개념이며, 노예제 철폐와 여성 참정권 및 노동권의 신장, 시민적 권리의 확대, 기회의 확대, 환경 운동을 가능케 했던 것은 바로(자애로운 부모 가정 모형에 근거한) ‘자유’에 대한 진보적인 해석이라고 단언한다. 미국의 보수 우익이 이 ‘자유’의 의미를 자신의 구미에 맞도록 새롭게 해석함으로써 이 개념을 훔쳐 가고 있기 때문에, 이 소중한 자유가 현재 위기에 처해 있다.

레이코프는 이 위기감을 “‘자유’를 잃는 것도 두려운 일이지만, ‘자유’ 개념을 잃는 것은 훨씬 더 두려운 일이다”라는 짧은 어구로 표현하고 있다. 그는 부시 대통령을 비롯한 보수주의자들이 미국을 위대한 정의의 나라로 만들어준 ‘진보적인 자유’를 훼손하고 있다고 비판한다. “이것은 개념 전쟁이다. 만일 자유 개념이 근본적으로 변화한다면, 지금까지 우리가 알고 있는 그런 자유는 빼앗기게 된다. 사람들은 자신의 개념을 바탕으로 행동하기 때문이다. 개념은 추상적인 대상이 아니라 행동적 요소이다. 개념은 이상을 정의하며, 행동의 규범을 만들어내며, 옳고 그름의 특성을 규정한다.” 이에 따라 개념은 과거와 현재에 대한 우리의 이해, 미래에 대한 우리의 전망, 그리고 심지어는 나라의 법률도 바꿔버린다. ‘자유’라는 낱말을 소유한다는 것은 이 낱말에 동반되는 개념을 소유한다는 것을 의미하며, 또한 이 개념이 정의하는 문화를 지배한다는 것을 의미한다.

현재 보수 언론에서는 지난 정부 때문에 모든 것을 다 ‘잃어버렸다’라고 하면서 이젠 그로부터 해방되었다고 주장하지만, 사람들은 오히려 궁핍으로부터의 자유는 물론 언론의 자유, 표현의 자유마저 위협받는다고 느끼고 있다. 생계의 벼랑에 몰린 사람들은 늘어가고, 정부의 정책에 비판적인 의견을 내기가 두려워졌기 때문이다. 만일 이 상태로 간다면 서민들은 질병과 궁핍으로부터의 자유를 더욱 억압받게 될 것이다. 이러한 암울한 상황이 ‘자유에 대한 보수적인 해석’을 주장하는 사람들에게는 아무런 문제가 되지 않는다. 그들은 비정규직 저임금 노동으로 생계의 어려움을 겪는 사람들의 고통과 목숨을 걸고 생존권을 주장하는 사람들의 고통에 결코 감정이입을 하지 않는다. 또한 그렇게 할 필요도 없다. 그들은 가난한 사람들을 절제력이 부족해서 자수성가하지 못한 사람들이라고 규정하기 때문이다.

한마디로 ‘누가 가난하라고 그랬냐? 게으르고 절제력이 부족해서 가난한 것이지’라고 생각한다. 그들은 결코 자신의 정치적 사고를 스스로 바꾸지 않을 것이다. 서로의 삶에 관심과 애정을 갖고 서로에게 책임을 다하고 감정이입을 하지 않는다면, 우리는 결코 ‘우리의 자유’를 지키지도, 되찾지도 못할 것이다. “우리의 소중한 자유가 위협받고 있다”라는 외침을 들어야 할 것이다. ‘행동하는 양심으로’ 그렇지 않으면 사는 것이 사는 게 아닐 것임을 명심 또 명심해야 한다. 우리는 목전에서 이태원 참사를 보고 있지 않은가? 그들은 몽둥이 아니면 변하지 않는다. 공감 능력이 떨어지고 상대에게 감정이입을 하지 않는 냉혈한 좀비이기 때문이다.

II. 정책의 목적

1) 헌법에 명시된 자유

푸코의 권력과 자유의 관계를 바탕으로 사회과교육의 목적으로 언급되는 시민성 개념을 다시 성찰하려 한다. 시민은 구체적인 삶의 세계에서 권력의 기제들과 맞부딪힌다. 시민은 권력이 설정한 선을 횡단하여 자유를 실천해야 할지 선택하여야 한다. 후기 푸코가 제안한 자유의 실천은 이런 지점에서 시사하는 바가 크다. 첫째, 사회실재론에 근거한 시민사회론은 권력의 보편적인 기반을 국가와 그에 대당(對當)되는 시민사회의 영역에서 찾는다는 점에서 타당하지 못하다. 둘째, 푸코는 권력의 전쟁 모형을 취한다. 권력의 전

쟁 모형에 의하면, 권력은 명목론의 입장에서 전략의 양상블에 붙여진 이름에 다름 아니다. 셋째, 일상생활 세계에 퍼져 있는 권력-진리의 복합체를 끊임없이 횡단하려는 실천만이 존재할 뿐이다. 자유의 실천은 힘 관계 속에서 권력 관계가 새롭게 규정되는 끝없는 과정이다. 넷째, 권력을 횡단하는 자유의 실천은 시민의 일상생활에 깊숙이 침전된 미세한 권력의 실천과 기술들을 제어하고 횡단하여 넘어서려는 실천들을 내포한다. 시민은 권력이 미세하게 퍼져있는 일상생활 세계에서 끊임없이 권력이 설정한 선을 횡단하여 자유를 실천해야 한다. 시민은 미세한 권력의 포획기계에 맞서 진실을 용기 있게 말하도록 자기를 주체적으로 구성해야 한다.

2) 자유가 권력이 될 때

① 기본권 막고 자유?

며칠 전, 윤00은 국무회의를 통해 “불법 집회 시위를 용납하지 않겠다.”라고 말했다. 하지만 여기서 ‘불법’이란 무엇일까? 자신을 반대하는 민주노총이나 촛불 시민들이 하는 집회는 모두 불법일까? 언론·출판·집회·결사의 자유는 헌법에 보장된 기본권이다. 우리 헌법 제21조1항은 ‘모든 국민은 집회·결사의 자유를 가진다.’고 명시되어 있다. 집회에 관한 법률에 따르면 비록 미신고 집회라도 그것이 폭력으로 연결되지 않으면 허용하는 것이 관례다. 경찰이 그동안 여러 차례 집회 제한 조치를 내려달라고 했지만 법원이 이를 기각한 것은 집회에 다소 문제가 있다 하더라도 그것이 국민의 기본권에 해당하기 때문이다. 따라서 국민의 기본권을 제한하면서 자유를 외친 것이야말로 반헌법적이다.

윤00 정부가 출범한 지 1년 만에 윤석열 정부의 표현의 자유, 언론관을 비판하는 목소리가 들린다. 윤00 정부 소통의 상징과도 같았던 도어스테핑, 즉 출근길 약식 기자회견 중단, 대통령실, 국민의힘, 윤00 정부 고위공직자 등에 의해 제기되고 있는 각종 언론사 고발(MBC, KBS, 한국일보, 한겨레, TBS라디오, 뉴스토마토, UPI뉴스, 시민언론 더탐사 등). TBS 지원 조례 폐지와 김여준, 신장식 등 비판 성향 진행자의 퇴출, MBC 기자에 대한 전용기 탑승 불허, MBC 본사와 기자에 대한 소송과 압수수색 그리고 KBS 수신료 분리징수, YTN 민영화를 둘러싼 갈등, 후보 시절 대통령 가족에 의한 인터넷 임시조치에 이르기까지 윤00 정부와 언론과의 갈등을 보여주는 사례는 상당히 많은 편이다.

윤00 정부는 문재인 정권과 여당의 소통 문제를 부각하기 위해 집권여당의 표현의 자

유 인식을 통렬히 비판했다. 그러나 정권을 잡은 후 자신에 대한 비판에 매우 인색한 모습을 보이고 있다. 즉 윤00 정부와 여당인 국민의힘의 표현 자유 인식은 타인에 대한 비판에는 관대하지만 자신에 대한 비판에는 엄격한 이른바 ‘내로남불’식 표현의 자유 인식, 자신을 지지하는 사람(우리 편)에게는 관대하지만 자신을 지지하지 않는 사람(남의 편)에게는 엄격한 이른바 ‘우리 편에게만 허용’되는 표현의 자유 인식처럼 보인다.

② 후쿠시마 오염수 반대 집회가 커지는 것이 두려운 것

윤00은 민주노총이 얼마 전에 가진 1박2일 집회를 두고 불법 천지라며 앞으로 모든 집회를 손볼 모양새다. 민주노총 집회에 불법적 요소가 있으면 처벌하거나 벌금을 물리면 될 일이지, 그것을 빌미로 모든 집회를 제한하려는 태도는 독재적 발상이 아닐 수 없다. 윤00은 민주노총 집회가 아니라 후쿠시마 오염수 반대 집회가 더 두려운 것이다. 거기에다 윤00 퇴진 촛불 집회가 점점 커지자 위기감을 느끼고 민주노총 집회를 핑계 삼아 모든 집회를 진압하려는 꾀수를 부리고 있는 것이다.

그러나 지금까지 40여 차례 촛불 집회가 열렸지만 단 한 건의 폭력도 방화도 없었다. 모두 미리 당국에 신고를 한 후 열린 집회로 위법도 없었다. 시민들은 집회가 끝나면 거리 청소까지 하였다. 그 모습을 보고 외국 기자들이 “원더풀!”하고 놀란 것이다.

③ 당·정·청이 하나가 되어 집회 제한?

윤00이 국무회의에서 불법 집회를 강력히 단속하겠다고 하자 국민의힘이 마치 짜고 치는 고스톱처럼 나서 이를 뒷받침해 주는 말을 쏟아냈다. 윤00 국민의힘 원내대표는 “건설 노조 집회와 관련해 신속 단호하게 수사해서 법적 조치를 취하도록 하겠다”며 “앞으로 집회를 신고 단계에서 철저히 대응하겠다.” 라고 밝혔다

당·정·청이 집회 신고 단계에서 철저히 대응하겠다고 한 것은 앞으로 웬만한 집회는 허용 자체도 안 하겠다는 뜻이다. 사실은 후쿠시마 오염수 방류 반대 집회가 커질까 두려운 것이다. 거기에다 윤00 퇴진 촛불 집회에 종교, 노조가 합류할까 두려운 것이다. 실제 목적은 거기에 있다고 봐야 한다.

④ 백골단 다시 등장?

경찰이 시위강제진압 훈련을 하는 모습을 보니 ‘백골단’이 떠올라 등골이 오싹했다. 나이가 지긋한 사람들은 기억하겠지만 하얀 옷을 입고 쇠로 된 곤봉을 들고 다니며 시위하는 시민들을 마구 갈겨댄 집단이 있었으니 그게 바로 그 유명한 ‘백골단’이다. 제주 4.3때 제주도로 내려가 무고한 양민을 무자비하게 죽인 세력이 있었으니 그게 바로 ‘서북청년단’이다. 북한에서 내려온 개신교 집단인 이들이 바로 오늘날 대형교회의 모태다. 그들은 선거 때마다 보수 정권을 지지했다.

이태원 참사에 책임을 져야 할 경찰이 이제 검찰공화국의 하수인 노릇이나 하려 하니 새 정권이 들어서면 모두 응징될 것이다. 내년 총선은 후쿠시마 원전 오염수 선거가 될 것이다. 수구들은 그게 두려워 미리 호들갑을 떨고 있는 것이다. 살다 살다 이런 무능하고 비열한 정권은 처음 본다. 하루라도 빨리 끌어내려야 하는 이유가 여기에 있다.

Ⅲ. 논의 및 제언

1) 출발선, 공정한가?

공정은 정의로워야 하고, 정의는 공존을 향해야 한다고 모두가 공정을 외치지만 현실에서는 강자를 추구하고 약자를 소외시킨다. 우리는 지금 공정한 시대를 살고 있는가? 우리 사회는 무엇이 공정하고 무엇이 불공정한가. 민주주의가 근본적으로 법에 기반한 지배 형식이지만 정의 실현이라는 본래의 목적을 망각한다면 민주주의는 얼마든지 후퇴할 수 있다. 한국 시민운동의 절정이라는 ‘촛불 시민혁명’ 이후 우리의 삶은 어떻게 달라졌는가? 공적 권력은 특정 집단에게 향할 것이 아니라 모든 국민에게 이익이 되도록 해야 한다. 합법은 반드시 정당하지 않고, 법을 만드는 것은 권위이지 진리가 아닌데 법을 만드는 입법자는 주권자인 국민임을 우리는 가끔 잊고 산다.

우리 법은 어떤가? 우리 사회는 어떤가? 우리 법은 누구를 향해 있는지? 가진 자들이 자신들의 이익을 더욱 공고히 하기 위한 수단으로 추락해버린 것은 아닌지 우리 모두가 자문해 봐야 한다.

출발선부터 다른데 어떻게 공정한 경쟁이 가능한가? 개천에서 용 나던 시대는 갔다고 하지만 최소한의 교육의 기회는 공정해야 한다. 인생 출발점이 부모의 사회경제적 계층과

지위에 의해 결정되는 사회에서는 능력과 노력을 강조하는 것 자체가 공정하지 않다. 소위 못 사는 집 자식도 무언가 희망을 가지고 앞으로 나아갈 수 있어야 한다. 오죽하면 젊은이들이 3포, 4포 세대 수저론 등 각종 혐오 언어들, 유행어가 나왔을까? 지금 이십대, 십대들, 자라나는 아이들의 미래를 생각하면 부모의 한 사람으로써 참으로 염려스럽다.

어제 오늘의 일이 아니지만, 학벌사회의 고착화 현상도 큰 문제이며, 부의 세습은 정당한가? 과연 정당한 부는 가능한 것인가? (이진우(2021), 「불공정사회」)

2) 역량부양 대동세상을 위한 기본소득

지역민의 삶의 터전을 친환경적으로 바꾸는 도시 재생사업처럼 지금 우리 지역에 필요하고, 우리가 살고 있는 국가의 비전에 꼭 필요한 그것!

해방 이후 단 한 번도 감찰의 대상이 되었던 적 없는 검찰과 일제강점기에 창간하여 이름만 바꾼, 아니 이름도 바꾸지 않은 토건세력과 결탁한 언론에 길들여진 우리의 인식체계를 바꾸지 않는 한 마을의 환경이 바뀐다 한들 내부로 부터의 새로움은 일어나지 않는다. 우리는 보았고 겪고 있다. 윤00 정부가 주창하는 자유와 정의 그리고 공정이 그들만 의 것이라는 것을. “가난하고 못 배운 사람은 자유가 개인에게 왜 필요한지 알지 못한다. 자유는 일정 수준의 교육과 기본적 경제역량이 있는 사람이 누린다. 노동자는 주120시간 일해도 되고, 조금 상한 것이라도 배불리 먹게 하면 된다.”고 한 것을. 이 말을 대선 기간 귀가 아프게 들었음에도, 우린 우리 사회에 뿌리 깊게 자리한 엘리트에 대한 선망과 집에 대한 무한한 갈망에 나와 우리 미래세대에 희망을 줄 것이라는 착각을 했다. 그 결과는? 꽃처럼 아름다운 159명의 젊은 청춘이 길을 가다가 목숨을 잃고, 폭우에 지하셋방에 물이차서 장애인 가족이 목숨을 잃고, 국민은 폭우에 휩쓸려 간 그때, 정부는, 대통령은, 없었다.

대통령은 △대장동 사건의 뿌리가 된 부산저축은행 불법대출 관련자 불기소 처분 △삼부토건 비자금 수사 당시 임직원 전원 불기소 처분 △신안저축은행 부실 대출 수사 당시 오너 일가 불기소 처분 △이재명 후보에 대한 명백한 허위사실 공표 논란이 있음에도, 부인 김 여사는 △대학교 시간강사·겸임교원 지원 과정에서 상습적인 학력·근무 경력 위조 △도이치모터스 주가조작 연루 논란이 있음에도, 장모 최0순씨는 △349억 원대 통장잔고증명서 위조 △불법 사무장병원 설립으로 23억 원 가량의 국고 횡령 △양평 공흥지구 아파트 인허가 특혜로 800억대 개발비리가 있고 △저축은행 대출 특혜 논란 등에도, 43

역을 125억으로 튼튼 양평게이트로 또다시 부를 축적하려 하고 있다. (‘열린공감TV’, ‘윤석열 X파일 / 뉴스프리존)

대통령이 말하는 자유와 공정에 우리 국민은 없는 이때 우리는 무엇을 해야 할까? 60년대 생인 우리가 젊었을 때 직업의 문턱이 높지 않았다. 그래서 직업을 공무원, 자영업, 그리고 지금의 직장까지 여러 곳을 옮기는 동안 힘들이지 않고 원하는 것을 할 수 있었다. 크게 기울어지지 않은 출발선과 기회가 있었고 힘들 땐 기댈 수 있는 언덕들이 존재했다. 모두가 대학을 가고, 모두가 중산층 이상이라 말하는 지금은 어떤가? 주변 지인들이 자식 걱정을 하고, 대학을 졸업했는데 마땅히 들어갈 직장이 없고, 취직을 했어도 주거비용에 급여의 절반이 들어가고, 좀 더 나은 직장으로 옮기자니 비용과 시간이 만만치 않은 현실. 2022년 보건복지부가 발표한 자료에 한국의 기대수명은 83.6세라 하는데, 그 긴 시간 우리는 자신을 돌볼 시간과 여력이 있는 걸까? 우리가 기댈 언덕은 어디에 있는 걸까?

미국 작가 티머시 로스코 카터는 기본소득을 ‘영구적인 파업을 가능하게 하는 기금’ “어떤 형태의 협상에서 협상을 그만두고 떠날 능력이 있는 사람은 그렇지 못한 사람들보다 우월한 위치에 서기 마련”으로, “자본가들은 노동자보다 (협상 테이블을) 떠날 수 있는 능력을 갖췄기에 (협상은) 영원히 불공평한 싸움이 된다.”고 했다.

최배근 건국대학교 경제학과 교수는 20세기는 노동과 자본, 토지가 주요 생산요소였다면 21세기는 데이터가 가장 중요한 요소로, 앞으로 전통 제조업은 데이터를 만들어내는 도구로 전략하게 되고 결국 경제와 사회의 성장은 데이터를 어떻게 활용하느냐에 달려 있으며, “데이터를 활용할 수 있는, 좋은 아이디어가 많은 사회가 성장하는 사회”이며, “좋은 아이디어가 많이 나오려면 노동시간을 줄여야 한다.”고 했다. (2021년 데일리안)

그렇다. 기댈 수 있는 작은 언덕이 우리의 삶을 더욱 알차게 만들 수 있지 않을까? 기본소득은 △개인에게 지급되고 △자격 심사 없이 모든 사람에게 지급되며 △수급의 대가로 노동이나 구직활동을 요구하지 않으며 △정기적으로 △현금이 지급되어 기존의 사회복지정책이 갖고 있는 복지사각지대, 낙인, 수치심 없이 빈곤의 덫으로부터 벗어나 일 하면서 사회문화 활동에 전념할 수 있는 자유롭고 평등한 사회를 이루는 것. 이러한 것을 위해 우리 당원 동지님들이 서로 연대하고 협력하여 모두가 화평한 대동세상 이뤄내길 바라는 마음이다.

참고자료

- 김범수(2022), 「한국 사회에서 공정이란 무엇인가」, 아카넷
- 소산(2022), '자유는 공짜가 아니다', 네이버 블로그
- 유명안(2023). '자유' 외쳐놓고 집회 자유 말살하려는 윤석열. 연합뉴스TV © 서울의소리
- 이진우(2021), 「불공정사회」, 휴머니스트
- 정유진(2021), 윤석열 “輿 언론중재법 단독 처리, 정권연장 위한 마지막 퍼즐”,〈시사포커스〉
- 조지 레이코프(2009),「자유전쟁」, 프레시안 북
- 한광웅(2020), 「푸코의 권력과 자유의 관계에서 바라본 사회과 교육의 목적」 vol.27, no.3, pp. 1-17 (17 pages), 한국사회교과교육학회
- MBN Youtube '349억 잔고 증명 위조' 윤 대통령 장모 법정구속-”재범.도주 위험성”
- Newstapa Youtube '윤석열 이중 장부, 총장 특활비 대해부 <주간 뉴스타파>
- YTN Youtube “사람 대신 국민에 충성”...공정과 상식의 내일을 연다
- YTN Youtube 현장 영상, 전북대학교 타운홀 미팅

보행사고 예방을 위한 고원식 횡단보도 설치 확대

진형익 지방당원

I. 서론

1. 보행사고 현황

- 보행자 보호 의무 위반, 일시정지 위반, 안전운전 불이행 등 보행 사고와 관련된 법규 위반 유형별 교통사고 현황을 살펴보면, 해마다 사고가 계속 발생하고 있음
- 2021년 기준 보행자 보호 의무 위반 6,594건, 일시정지 위반 693건, 안전운전 불이행 11,766건 등으로 나타났으며, 일시정지위반은 최근 5년 동안 꾸준히 증가하고 있음

〈표 1〉 2021년 법규위반별 교통사고 현황

	2018	2019	2020	2021
보행자 보호 의무 위반	7,819	8,055	6,166	6,594
일시정지 위반	500	581	625	693
안전운전 불이행	121,797	126,006	116,272	111,766

자료: 경찰청

2. 보행약자관련 교통사고 현황

- 보행사고 중에서도 어린이, 노인 등 교통약자와 관련된 사고에도 많은 관심을 가지기 시작했는데, 어린이 교통사고와 관련해 국회에서 2020년 ‘민식이 법’을 제정하기도 했음

- 스쿨존 내 교통사고는 2018년 435건, 2019년 567건, 2020년 483건, 2021년 523건 등으로 크게 줄어들지 않고 있음.
- 정부는 스쿨존 내 교통사고를 줄이기 위해 신호등 및 과속단속카메라 설치 등 노력을 하고 있으나, 여전히 사각지대 및 운전자 부주의가 존재하고 있음

〈표 2〉 2021년 스쿨존 내 교통사고 현황

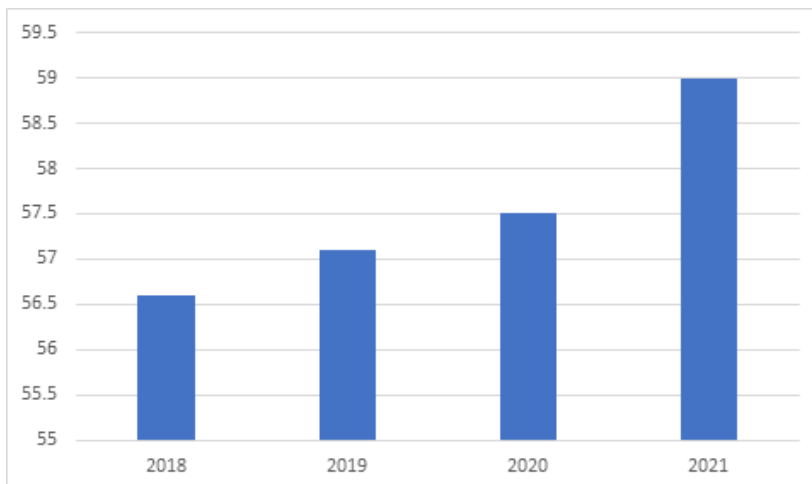
	2018	2019	2020	2021
부상자	473	589	507	563
사고건수	435	567	483	523

자료: 경찰청

- 특히, 보행자 사망·사고 중 노인이 차지하는 비중은 2018년 56.6%, 2019년 57.1%, 2020년 57.5%, 2021년 59.0%로 해마다 증가하고 있음

〈표 3〉 65세 이상 보행자 사망·사고 비율

(단위 : %)



자료: 소병훈 의원실(2023)

- 이에 보행 약자인 어린이보호구역, 노인보호구역 등을 중심으로 보행사고를 예방하기 위한 사업 발굴이 필요함

II. 보행자 예방 사업 현황

1. 입체 횡단보도

- 울산지방경찰청은 어린이집 앞에 트릭아트를 활용한 횡단보도를 설치했는데, 착시 현상을 이용해 도로 위에 툭 튀어나온 것처럼 입체감을 줘 운전자의 서행 운전을 유도

〈그림 1〉 울산지방경찰청, 공중 부양 입체 횡단보도



자료: 울산매일

- 강원도 정선초등학교 앞에도 착시 횡단보도를 시공했는데, 기존에 설치되어 있던 횡단보도에 입체감을 부여해 착시 횡단보도 설치

〈그림 2〉 강원도, 착시 횡단보도



자료: 네이버 블로그, 몰핀아트

2. LED 횡단보도

- 보행자 신호등에 맞춰 불이 들어와 차량 운전자들이 횡단보도를 쉽게 인식할 수 있도록 설치한 LED 횡단보도로 광주, 부산 등에 설치되어 있음

〈그림 3〉 LED 횡단보도

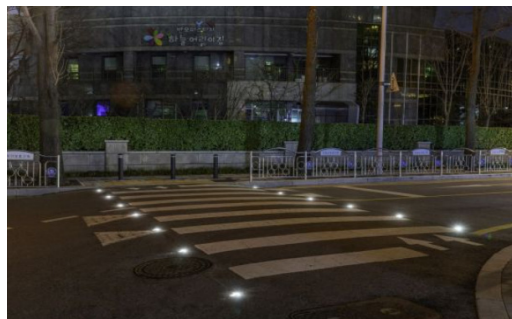


자료: 프라이مج제

3. 활주로형 횡단보도

- 서초구청에서 안전환 보행환경 조성을 위해 전국 최초로 설치한 횡단보도로, 전국으로 확산한 횡단보도임
- 횡단보도 양옆을 따라 일정한 간격으로 매립형 LED 유도등을 설치해, 횡단보도임을 인지시키는 사업
- 특히 일출·일몰 시각에 맞춰 점등 시간이 자동 제어되고 조도 센서를 통해 일정 조도 이하 일 경우 자동으로 작동됨

〈그림 4〉 활주로형 횡단보도



자료: 아시아경제

4. 노란색 횡단보도

- 운전자가 횡단보도 색깔만으로 주행하는 곳이 스쿨존이라는 점을 인지하게 하여 교통사고 예방
- 전국적으로 스쿨존 내 횡단보도를 눈에 잘 띄는 노란색을 칠하는 사업이 확대되고 있음

〈그림 5〉 노란색 횡단보도



자료: 뉴시스

5. 고원식 횡단보도

- 고원식 횡단보도는 도로 표면보다 약 10cm 높게 만들어졌기 때문에, 차량이 이 구간을 지나려고 하면 속도를 낮추도록 유도

〈그림 6〉 고원식 횡단보도



자료: 네이버 블로그

Ⅲ. 정책 제안

1. 정책 제안 배경

- 경찰청에 따르면 보행자가 다치거나 죽는 교통사고가 매년 꾸준히 발생하고 있어, 이를 해결하기 위한 횡단보도 디자인 개선 사업, 입체 횡단보도 구성, 캠페인 사업 등 개선 방향에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있음
- 특히 어린이보고 구역의 안타까운 사망 사고가 끊이지 않고 있어, 이를 해결하기 위한 과속 차량 속도 제한, 노란색 횡단보도 등 차량의 속도를 물리적으로 통제할 수 있는 여러 가지 방안이 있음
- 하지만 이와 같은 방법(LED 횡단보도, 노란색 횡단보도 등)이 근본적으로 차량의 속도가 줄어드기에는 한계가 있음.
- 따라서 보행사고를 방지하기 위한 물리적 방안인 ‘고원식 횡단보도’ 설치 확대가 필요함

2. 정책 내용

◆ 고원식 횡단보도 설치 및 관리에 관한 조례(안) 제정

- 더불어민주당 소속 16개 광역시·도 의원으로 구성된 ‘광역의원 네트워크’를 결성해 ‘민생 조례’를 공동 추진한 적이 있음
- 이외에도 민주당은 안전한 민생 정책 사업을 진행하고 있음
- 따라서 민주당 광역의원 또는 기초의원을 중심으로 민생 조례인 ‘고원식 횡단보도 설치 및 관리에 관한 조례’ 공동 제정으로 민생 안전에 책임을 다하는 모습을 보일 필요가 있음
- 특히 보행 약자를 중심으로 어린이 및 노인 보호구역을 우선으로 고원식 횡단보도를 설치·확대함으로써 학부모 및 노인 세대에 다가갈 수 있음.
- 따라서 제안하는 조례(안)는 아래와 같음

고원식 횡단보도 설치 및 관리에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 일정 요건에 해당하는 횡단보도를 고원식으로 설치하여 안전한 보행환경을 조성하고, 시민의 생명과 재산을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “고원식 횡단보도”란 보행 약자의 보행권 보장을 위해 횡단보도의 노면 높이가 일반 보도의 높이와 같이 설계된 횡단보도를 말한다.
2. 제1호 외의 용어에 대해서는 「도로법」 및 「도로법 시행규칙」에서 사용하는 용어의 예에 따른다.

제3조(적용 범위) 이 조례는 「도로교통법」에 따라 자치단체장이 도로관리청인 일반국도 및 지방도에 적용한다.

제4조(다른 조례와의 관계) 고원식 횡단보도 설치에 대하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(고원식 횡단보도 설치) ① 자치단체장은 다음의 각 호의 하나에 해당하는 횡단보도에 대해서는 고원식 횡단보도를 우선 설치할 수 있다.

1. 어린이 보호구역에 해당하는 구간
 2. 노인 및 장애인 보호구역에 해당하는 구간
 3. 그 밖에 교통사고 예방을 위해 시장 또는 관할 경찰관서장이 설치가 필요하다고 인정하는 구간
- ② 고원식 횡단보도 설치 및 관리 등은 도로교통법 시행규칙의 「안전표지의 종류, 만드는 방식 및 설치·관리기준」에 따른다.

제6조(관계 기관 협의) 자치단체장은 고원식 횡단보도 설치 시 관할 경찰관서장과 협의해야 한다.

[별표]

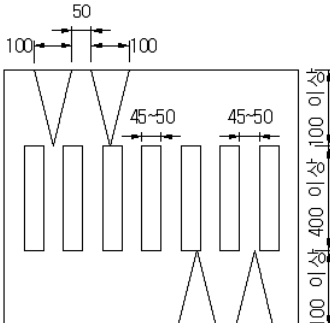
안전표지의 종류, 만드는 방식 및 설치·관리기준

(제8조제2항 및 제11조제1호관련)

II. 개별기준

(1.~4. 생략)

5. 노면표시

5 3 3	<p>고원식 횡단보도 표시</p> 	<ul style="list-style-type: none"> 제한속도가 30km/h 이하로 제한된 도로에서 횡단보도(오르막 경사면 표시는 포함하지 않는다)임을 표시하는 것 	<ul style="list-style-type: none"> 제한속도를 30km/h 이하로 제한할 필요가 있는 도로에서 횡단보도를 노면보다 높게하여 운전자의 주의를 환기시킬 필요가 있는 지점에 설치 횡단보도의 형태 및 높이는 ‘볼록 사다리꼴 과속방지턱’ 형태로 하며 높이는 10cm로 설치 어린이 보호구역에는 노란색으로 설치
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

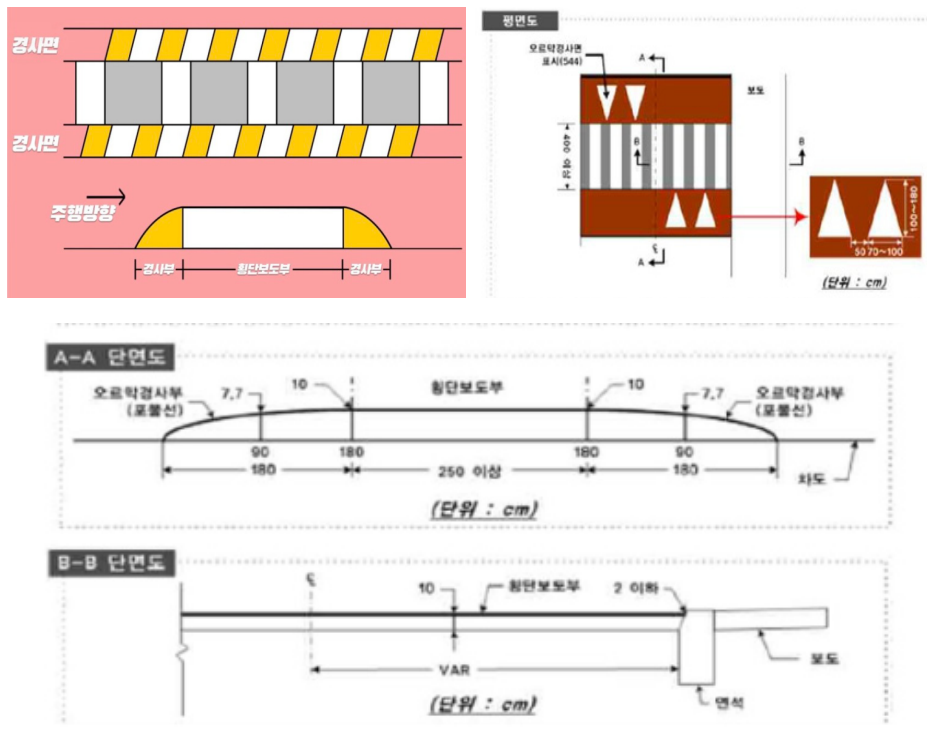
- 조례제정을 통한 사업 확대가 어렵다면, ‘고원식 횡단보도’의 필요성에 대한 자유 발언 및 질의 진행해 내부 지침 등으로 실현할 수 있도록 제안

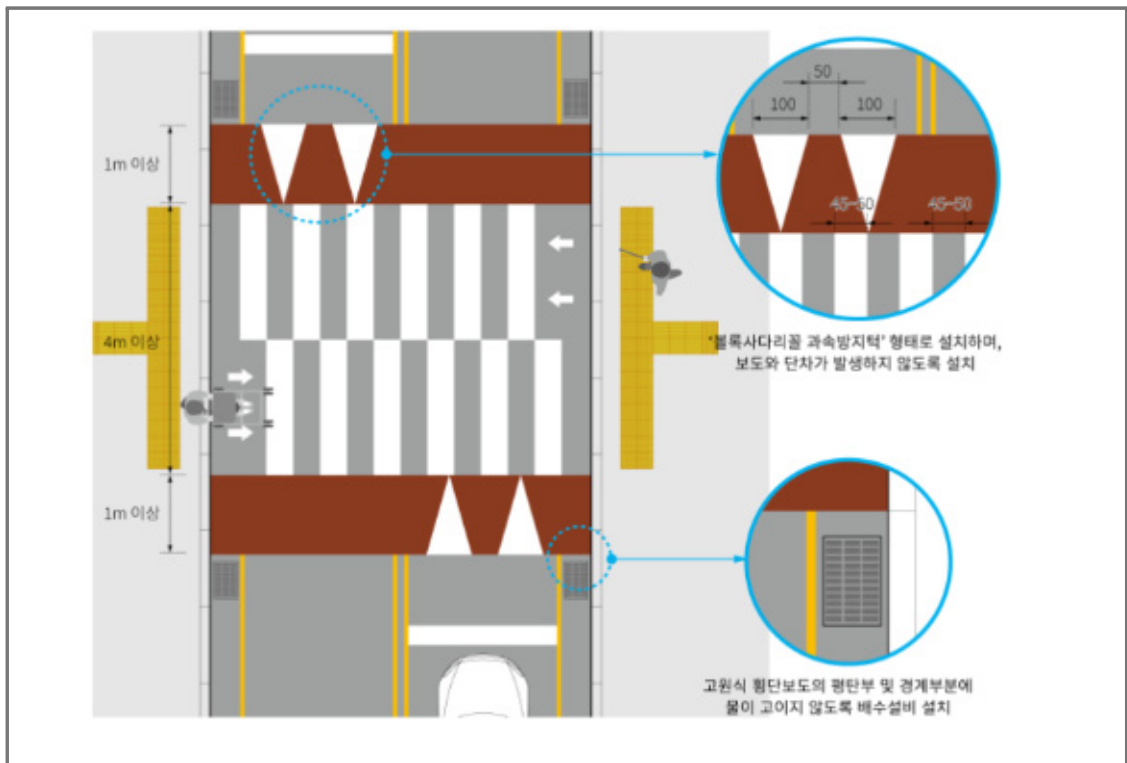
자유발언 및 질의 내용 예시

① 고원식 횡단보도의 차별점 제시

- 횡단보도 보행자 사고를 예방하기 위해서는 근본적으로 차량이 속도를 줄일 수 있게 하는 게 가장 핵심이 되어야 함.
- 현재 다양한 지역에서 진행 중인 △입체 횡단보도, △횡단보도 LED, △노란색 횡단보도 등은 단기적으로는 차량 속도를 줄일 수 있지만, 실제적 속도 감속 장치가 없어 장기적으로는 속도 감속에 큰 영향을 미치지 못함.
- 하지만 고원식 횡단보도는 차량 기준 파란불이더라도 방지턱으로 되어있는 횡단보도이기 때문에 속도를 줄이고 주변을 잘 살피며 주행해야 하며, 고원식 횡단보도가 많이 설치되어 있는 제주도의 사례를 살펴보면 방지턱 높이가 매우 높기 때문에 속도가 현저히 줄어드는 효과를 볼 수 있음

② 이미지 자료 활용





- 어린이보호구역, 노인보호구역 중심으로 고원식 횡단보도를 설치하기 위해 인근 학교 및 노인정을 중심으로 시민들과 간담회 및 사업설명회 등을 진행
- 이를 통해 시민 밀착형 사업이 가능하고, 이는 집행부를 설득하기 위한 근거자료로도 사용할 수 있음

3. 기대효과

- 보행로보다 턱을 낮춘 기존 횡단보도와 달리, 고원식 횡단보도는 횡단보도 자체를 높여 보행 약자의 보행권 보장과 과속방지턱 역할을 할 수 있어 사고 예방에 효과
- 적은 비용으로 큰 효과를 기대할 수 있는 정책 사업이며, 지방자치단체 내부 지침 등으로 실현할 수 있는 사업
- 스쿨존 내 횡단보도부터 설치를 시작해 효과가 있다면, 향후 노인보호지역, 우회전 횡단보도 등 보행사고 가능성이 높은 곳에 확대 설치 가능

〈그림 7〉 고원식 횡단보도 설치 사례

<p>뉴스1 뉴시스 2일 전 네이버뉴스</p> <p>남해군, '사고 다발' 유림·효자문 교차로에 고원식 횡단보도 설치</p> <p>경남 남해군은 읍내에서 대표적으로 사고 잦은 곳으로 꼽히는 '유림 교차로'와 '효자문 교차로'에 '고원식 횡단보도'를 설치한다고 31일 밝혔다. 고원식 횡단보도는...</p> <p>남해군, 읍내 사고 잦은 곳 고원식횡단보도 설치 브릿지경제 2일 전</p> <p>남해군, 사고다발지역 '고원식 횡단보도' 설치 중도일보 2일 전</p> <p>남해군, 읍내 사고 잦은 곳 고원식 횡단보도 설치...차량 감속 ... 뉴스핌 2일 전</p> <p>남해군 '유림교차로·효자문 교차로' 고원식 횡단보도 설치 프라임경제 2일 전</p>	
<p>뉴스1 뉴시스 2023.07.05. 네이버뉴스</p> <p>영동군, '교통사고 빈발' 금성당 앞 사거리에 고원식 횡단보도 설치</p> <p>사업비 2억4000만원을 투입해 도로 재포장, 고원식 횡단보도 설치, 발광형 교통 표지판 설치·교체를 한다. 고원식 횡단보도는 횡단보도 높이를 인도 높이와 똑같이...</p> <p> '안전환경 조성' 영동군 교통사고 다발지역 ... 뉴스1 2023.07.05. 네이버뉴스</p>	
<p>뉴스핌 2023.06.21.</p> <p>동해시, 교통약자 보호구역 위험요인 개선...고원식 횡단보도 확충</p> <p>고원식 횡단보도.[뉴스핌 DB] 2020.10.13 kks1212@newspim.com 21일 시에 따르면 최근 타지역 어린이 보호구역 사망사고, 시설물 안전사고가 빈번히 발생함에 ...</p>	
<p>뉴스핌 2023.06.21.</p> <p>동해시, 교통약자 보호구역 위험요인 개선...고원식 횡단보도 확충</p> <p>고원식 횡단보도.[뉴스핌 DB] 2020.10.13 kks1212@newspim.com 21일 시에 따르면 최근 타지역 어린이 보호구역 사망사고, 시설물 안전사고가 빈번히 발생함에 ...</p>	

자료: 네이버

참고자료

- 경찰청 공공데이터, <https://www.police.go.kr/index.do>
- 소병훈 더불어민주당 국회의원실, 노인-어린이보호구역 사고 현황
- 네이버 블로그, https://blog.naver.com/detailer_bae/223084277363
- 네이버 블로그, <https://blog.naver.com/sj100298/222293882930>

- 뉴시스, 양산경찰서 “노란색 횡단보도는 어린이보호구역입니다”,
[https://newsis.com/view/?id=NISX20230727_0002392449&cID=10812
&pID=10800](https://newsis.com/view/?id=NISX20230727_0002392449&cID=10812&pID=10800)
- 도로교통법 시행규칙
- 블로그 몰핀아트, <https://blog.naver.com/morphinart/221739112028>
- 아시아경제, 서초구 ‘활주로형 횡단보도’ 지방행정 달인 행정안전부장관 표창,
<https://cm.asiae.co.kr/article/2020122407552303461>
- 울산매일, 울산경찰 ‘공중 부양 입체 횡단보도’ 설치,
<https://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=847648>
- 프라임경제, 광주시는 교통사고를 막기 위해 횡단보도에 LED조명을 달았어요,
http://www.newsprime.co.kr/news/article/?no=448221%2526sec_no%253D125

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

더불어 다함께 일하는 사회

한상현 지방의원

1. 연구 배경 및 목적

1) 성평등과 경제

정치학자 에브너(J. Ebner)에 따르면 앞으로 10년간 “슬프게도 (기후위기로 인한) 해수면의 상승과 함께 극우 극단주의 역시 심각해질 것”이며, “정치화된 폭력적 여성혐오의 증가가 또 다른 위협이 될 것”이라고 하는데, 정확하게 판단한 것 같다. ‘여성가족부 폐지’를 공약으로 내건 보수진영의 윤석열 대통령이 되면서 한 걸음 성장하던 성평등의 길도 다시 퇴보하고 있다.

내 아내, 엄마, 딸이 차별 없는 세상에서 살아가고 (...) 또 (...) 가정 폭력이라는 공포에서 해방될 수 있을 때, 최저임금을 인상해서 정직한 노동에 정직한 대가를 지급할 때, 쇠락한 공업도시를 재건할 때, 저임금 근로자 커플이 결혼하는 데 장애가 되는 금융제재를 없애고 자녀를 가지도록 유도하는 정책을 펼쳐서 가족에게 힘을 실어줄 때 경제 성장은 이루어진다.¹⁾

지난 50년간 우리 대한민국은 눈부신 경제 성장률을 이루었다.

국내총생산(GDP) 규모는 195.4억 달러('74)에서 1조 6,643.3억 달러('22)로 85.2배 상승했고, 1인당 GDP도 563.3달러('74)에서 32,236.8달러('22)로 57.2배 상승했으며

1) 웬디 브라운 '민주주의 살해하기'

1인당 구매력평가는 올해 일본을 앞지를 것으로 평가된다. 우리나라의 경제력 규모는 세계 10위 정도로 평가될 만큼 성장했다. 이러한 성장 뒤에는 빛나는 귀남, 이를 위해 자신을 희생하는 후남이들이 존재했기에 가능했다는 것을 많은 사람들은 간과하고 있다.

〈그림 1〉 한·일 1인당 구매력평가 기준 GDP 전망

(단위: 달러)



자료: 국제통화기금, 연합뉴스

2) 성평등 지수와 여성 정치

〈그림 2〉 성평등 지수 관련 다양한 수치



그렇다면 우리나라의 성평등 관련 지수는 얼마나 될까? 2023년 세계경제포럼이 발표하는 ‘성 격차 지수’(Global Gender Gap Report) 순위에서 한국은 조사 대상 국가 158개국 가운데 102위를 기록했다. 세계경제포럼(WEF)에서 매년 산출하는 ‘성 격차 지수’는 △경제적 기회 △교육 수준 △건강과 생존 △정치적 기회 분야에서의 남녀 격차를 종합해 매년 산출한다. 각 나라의 경제·사회적 수준은 반영하지 않고, 오직 국가 내에서 남녀 격차만을 따진다. 최종 점수가 0에 가까울수록 성 격차가 크고, 1에 가까울수록 평등하다고 본다. 2022년 한국은 종합 점수 0.680점으로 105위였다. 성 격차가 가장 심각한 분야는 경제적 기회 부문이었다. 경제활동 참가율, 소득 격차, 고위직·관리자 비율 등 5개 세부 지표를 합산해 산출한 점수는 0.597점으로 114위였다. 교육 수준 분야는 104위, 정치적 기회 분야의 성 격차 순위는 88위였다. 국회의원 비율의 성 격차 순위 121위를 하고 있다. 이러한 순위는 그래도 민주주의를 추구하고 있는 국가로서 정말 창피한 순위일 수밖에 없다.

“하늘의 절반은 여성이 받치고 있다.” - 마오쩌둥 -

의원이 존재하는 이유는 민의를 대변하기 위해서 존재한다. 인구의 절반이 여성임으로 불구하고 여성 국회의원 수는 여전히 절반의 그 절반도 못 미치고 있는 현실이다. 물론 남성 국회의원도 여성의 목소리를 대변할 수 있기는 하지만 여성이 정치를 참여하는 접근 방법과 경험에서 나오는 정책 역시 다르며 무엇보다 대의 민주주의 제도의 정당성을 해한다고 할 수 있다. 특히나 지방정치의 주요 이슈인 아동, 청소년, 환경, 복지, 교육 등 여성들이 더 세세히 챙기고 더 좋은 대안을 논의할 수 있다. 국제의회연맹 행동 계획에서는 성인지 의회를 만들기 위해서는 의회에 여성의 수를 증가시키는 ‘참여의 평등’을 이야기했다. 그러나 2022년 지방선거 결과 지역구를 통해 당선된 시·도의회 여성의원 당선자 수는 전체 779명 중 115명으로 여성 비율은 14.8%에 머물렀고, 지역구 기초의원인 구·시·군의원 당선자는 전체 2천601명 중 여성 650명으로 25%였다. 비례와 지역구를 합해 전체 민선 8기 지방선거 광역의회 여성 당선자는 872명 중 173명(19.8%), 기초의회 여성 당선자는 2천987명 중 998명(33.4%)이었다.

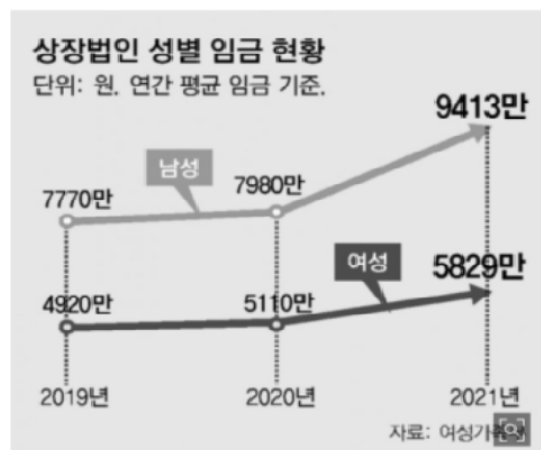
비례대표 당선자 현황을 보면, 광역의회 비례대표 당선자는 93명 중 여성은 58명으로

여성 비율이 62.4%였고, 기초의회 비례대표 당선자는 전체 386명 중 여성 348명으로 여성 비율은 90.2%였다. 이 비율은 2018년 민선 7기의 경우 광역의원 여성 비례대표 71.3%, 기초의원 여성 비례대표 97.1%에 비하면 광역, 기초 둘 다 비율이 감소한 것으로 나타났다. 민선 8기 광역의회 여성 당선자 비율을 지역별로 살펴보면 광주 40%, 세종 33.3%, 대구 27.6%, 서울 25.7%, 경기 19.1%, 전북 16.7%로 6개 지역이 평균을 웃돈 반면 충북 9.7%, 부산 9.5%, 충남 7.0%, 울산 5.3%, 강원 6.8%, 경북 5.5%로 여성 비율이 10% 미만이었다. 심지어 우리 경남의 경우 광역의회 여성의원은 64명 중 3명 지역구 의원은 0명이다. 문제는 그나마 법률로 정해놓은 의원은 어느 정도의 수가 나오지만, 지방자치단체장의 수는 정말 말도 안 되는 수치이며 특히나 광역 지자체장은 32년 지방자치 역사 이래 단 한 명도 나오지 않고 있다.

우리나라 여성의 교육 수준은 세계적으로 높은 편이지만 여성의 경제활동 참여도나 성평등 지수는 하위권에 속하고 있다. 왜 그런 것일까? 정부의 노력이 있었음에도 성 격차는 좀처럼 줄어들지 않고 고용률도 낮은 수준이며 무엇보다 임금 격차는 조사 이래 늘 쪼를 면하지 못하고 있다.

3) 성평등과 임금 격차

〈그림 3〉 성별 간 임금 격차 관련 수치

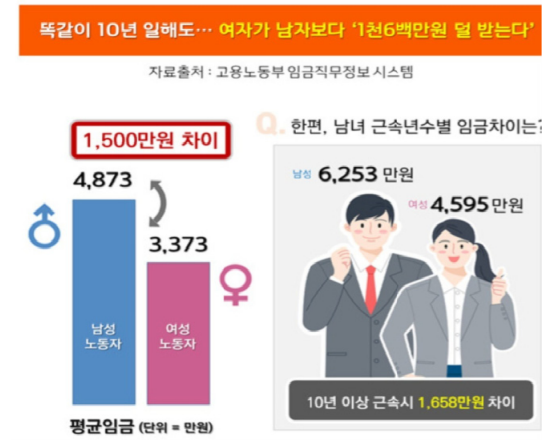
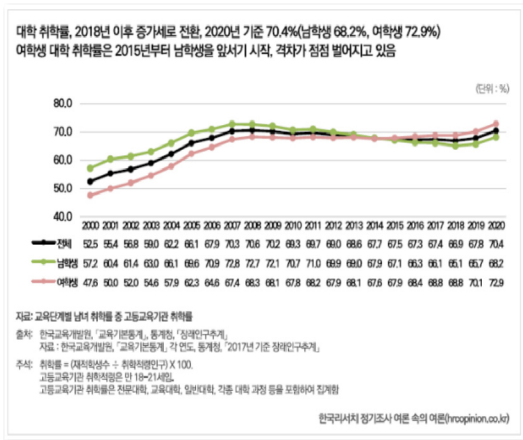


경제협력개발기구(OECD)가 2023년 6월에 발표한 ‘2023년 경제 전망 보고서’의 2021년 기준 회원국의 15~64살 성별 고용률 차이(남성 고용률에서 여성 고용률을 뺀 수치)를 보면, 한국은 17.5%포인트로 OECD 회원국 평균 14.7%포인트보다 높았으며 38개 회원국 중 여전히 꼴찌를 면하지 못했으며 남성이 100만 원을 받을 때 여성은 68만 8,800원을 받는다고 하였다. 우리나라에 이어 임금 격차가 큰 국가는 일본(22.1%), 미국(16.9%), 캐나다(16.7%), 영국(14.3%), 멕시코(12.5%) 등 이었다. 한국은 OECD에 가입한 1996년부터 26년 연속 최악의 결과를 지속하고 있다. 직무, 직종, 사업장이 같은 남녀의 임금 격차도 최상위권으로 조사됐다. 500대 기업의 CEO 중 여성 기업인은 11명에 불과하였고, 상장기업일수록 임금 격차는 뚜렷하게 나타났다. OECD는 이러한 한국의 현상을 지적하며 “한국은 여전히 성별 임금 격차가 30%를 웃돌고 있다. 한국의 고질적 문제인 성별 임금·고용률 격차를 좁히지 않으면 경기 회복이 제약될 수 있다는 것이 우려스럽다” 라고 하며 “노동시장이 성적으로 평등해야 경제가 성장하고 경기 회복력이 강해진다.”라고 강조했다.

여성의 경제활동에서의 성평등은 단지 형평성의 문제를 넘어서서 국가의 성장과 발전에도 연관된 문제라고 볼 수도 있다. 여성에게 상대적으로 낮은 기회와 권리는 인적자본의 축적과 노동력의 활용이라는 측면에서 성장의 저해 요인이 될 수 있으며 반대로 여성에 대한 교육과 고용 기회의 확대는 성장에 긍정적인 결과를 가져올 수 있다. 하지만 노동시장에서 여성의 지위는 여전히 남성의 아래에 있다.

OECD 성별 임금 격차가 발표될 때마다 남녀가 종사하는 직무가 다르고 여성의 경력 단절로 임금 차이가 난다는 이론에는 이견이 없다. 그러나 한국은 직무, 직종, 사업장이 같은 남녀 간의 임금 격차도 주요국 중 최상위권이다. 김난주 한국여성정책연구원 연구위원은 “여성의 경력 단절로 인한 일자리 상실 현상과 저임금 업종에 여성이 많아서 성별 임금 격차가 난다는 건 너무 오래된 해석”이라며 “2006년 여성이 대학 진학률에서 남성을 앞서고 17년여가 지났지만, 격차가 크게 줄어들지 않고 있는 이유는 같은 일을 해도 차이가 나는 구조 때문”이라고 밝혔다.

〈그림 4〉 성별에 따른 임금격차 수치



즉 같은 일을 하여도 아니 면접부터 다른 구조이다. 콩 심은 데 콩 나듯 공기업들도 남성 면접관들이 남성 위주로 뽑게 되어 있고 편견에 보이지 않는 유리천장에 갇혀 대한민국 여성들에게는 공정한 기회가 주어지지 않고 있는 현실이다.

2010년대에는 성별에 따른 ‘차이’보다 ‘차별’이 미치는 영향이 더 크다는 연구가 나오기 시작했다. 2017년 통계청의 ‘경제활동인구 조사 근로 형태별 부가 조사’를 활용해 분석해보니 성별 임금 격차 중 근속연수나 사업체 규모, 교육연수 유무 등 ‘차이’로 인한 격차는 36.3%지만, 어떤 요소로도 설명되지 않아 ‘차별’이라고 부를 수밖에 없는 격차가 63.7%로 나타났는데 차별의 비중은 55세 이상에서 가장 낮고 15~29세에서 가장 높은 것으로 나타났다. 15~29세 성별 임금 격차는 전적으로 차별에서 기인한다고 해석할 수 있는 것이다. 여성의 인적자원이 많아졌음에도 불구하고 여성인력에 대한 평가와 처우가 개선되지 않았다는 뜻이기도 하다.²⁾

4) 경상남도 여성문제

- 경상남도 현 12대 도의회는 전체 64명의 도의원 중 여성도원이 3명, 비율로 4.7%, 지역구 여성도원 없음
- 전국 광역여성도원 평균 19.8% 비교 비교조차 될 수 없음

2) 경향신문 2023년 11월 23일 “인적자본 차이 없는 신입 ‘채용’은 공정할까?”

결과: 압도적으로 불균형한 성비 속에서 여성, 아동, 청소년, 청년 관련 문제는 논의
로 되고 있음

- 경남여성가족재단은 2020년 6월 전국 17개 광역 시도 중 14번째로 늦깎이로 설립
 - 첫 번째, 경남은 민선 8기 여성능력개발센터와 업무가 중복된다는 주장 제기
여성계를 비롯한 여러 시민단체는 이제 막 출범한 여성가족재단의 정책연구기능을
없애겠다는 것은 여성 가족정책을 포기하겠다는 말과 다르지 않다며 우려를 표명
했고, 논란 끝에 여성능력개발센터 기능을 여성가족재단으로 흡수하는 형태로 결론.
기존 여성정책 다양한 통합개발에 초점을 맞춰오던 재단의 역할이 교육사업과 여
성뿐 아니라 가족 관련 행정서비스를 수행하게 되면서 사실상 연구기능은 축소되
었다고 판단함
 - 두 번째, 경남의 양성평등 기금은 1997년에 설치되어 2014년까지 57억 원을 조성.
그런데 2015년 바로 대구의 홍준표 시장이 경남도지사로 입성한 때, 부채 탕감을
내세우며 전국 최초로 양성평등 기금 폐지 결정. 다행히 김경수 지사 때 부활시켜
매년 20억, 10억씩 적립. 박완수 도정 때 양성평등 기금 적립금이 '0원'. 이에 경남
지역 여성단체들의 연합체인 경남여성단체연합은 성명을 내고 성주류화 정책이 후
퇴했다며 토로함.
 - 마지막으로 경남도의 '2023 여성 가족정책'을 보면 정책의 주안점이 출산과 보육
에 온통 맞춰져 있어서 여성정책이라기보다는 저출생 대책임 여성은 그 자체로 여성
이기보다 출산해야 인정받는 생산가능인구' 라고만 생각하지 않나 역시 우려스러움
- ▶ 이는 비단 경남뿐 아니라 타 지자체도 함께 고민해주었으면 함

II. 연구 사례

1) 북유럽의 사례

〈그림 5〉 노르웨이와 스웨덴의 성평등 사례



북유럽 국가 특히 ‘노르웨이’와 ‘스웨덴’은 성불평등지수와 성격 차 지수 등 성평등 관련 지수를 보면 늘 상위에 있으며 국가가 체계적이고 안정적인 계획 수립 후 실천을 하고 있다.

1) 북유럽 여성의 고용

고용은 노동의 수요와 공급의 상호작용으로 시장적 요인에 의해 결정된다. 그러나 여성 고용을 시장의 자유에 맡겨둔다면 차별적 요소로 인해 불평등은 지속될 수밖에 없다. 이미 고용시장 자체가 한쪽으로 쏠려 있기 때문이다. 그렇기에 여성 고용을 임의로라도 확대해야만 여성 고용의 재창출을 끌어낼 수 있다. 노동시장이 남성 중심 혹은 여성 중심의 직종으로 양분화되는 것은 고유한 성별을 요구하였기 때문이 아니라 젠더 중심의 위계질서 분배라고 볼 수 있다.

이에 북유럽은 적극적 조치로서 이 문제를 해결하기 위해 노력했다. 적극적 조치는 과거 차별을 현재 정책에 반영하여 과거 차별받아온 소수집단에 ‘우대 조치’를 하는 것으로 그들의 목표 채용치를 달성하면 적정 수준의 우대 조치를 시행하는 것이다.

2) 돌봄은 모두가 다 함께

북유럽 국가들은 1960년대부터 아동 서비스에 대한 공적 지출이 확대되기 시작했고, 1970년대 일과 가족 양립정책의 보편적 확대와 더불어 돌봄 서비스는 사회권이라는 인식이 자리매김한다. 이러한 사회권에 대한 인식은 젠더 평등과 부모 역할의 재구조화 정책을 더욱 촉진했으며, 이는 북유럽의 탈가족화 정책뿐 아니라 가족화 정책의 발전에도 영향을 주게 된다. 이러한 이유로 이 시기 북유럽의 탈가족화와 가족화 정책에는 변화된 부모의 역할이 반영된다.³⁾ 특히 얼마 전 외국인 아내와 결혼하여 어쩔 수 없이 육아 휴직

을 한 남성이 회사로 돌아가니 누가 봐도 좌천성 인사를 당했다는 장면을 보면서 그 남성이 결국 회사를 그만두는 장면을 보니 우리나라의 출산율이 왜 저조 한지에 대해 재차 확인하게 되었다. 북유럽은 출산휴가는 출산 전후 어머니에게 주어지는 휴가지만, 부성휴가는 출산과 직접적으로 연관된 아버지를 위한 단기간의 휴가이다. 부모 휴가를 부모가 재량껏 공유할 수 있는 휴가 기간이라고 한다면, 아버지 할당제는 아버지만을 위해 마련해 놓은 작은 휴식처라고 한다.

또한 스웨덴은 세계 최초 부모 육아 휴직제도 도입과 동시에 효율적인 실현을 위한 옴부즈만을 시작하였으며 여성들의 경제활동 활성화를 위해 보육, 양육지원, 가정 지원책 등 지속 발전시키고 유기적인 관계를 우선시하였다. 즉 성평등의 이념 아래 공공보육 및 교육을 강조하면서 아동 지원을 연계 할 수 있도록 육아 휴직과 아동 수당 정책이 실행하며 차별 없는 평등사회 만들어 간 것이다.

3) 노력 없이는 아무것도 되지 않는다.

● 북유럽 3개국(핀란드, 노르웨이, 스웨덴) 정책 수립과 실행

● 각 부처의 협력과 참여를 바탕으로 성평등 계획의 수립과 실행이 이루어짐.

- 모든 부처에 성평등 담당관 최소 1명 채용
- 모든 부처는 성평등 담당 실무조직을 두고, 이 조직은 정기적으로 성평등 관련 회의를 하여야 하며, 매년 부처 업무와 관련된 성 주류화의 진전 상황을 보고하여야 함.
- 성평등 담당 부처와 다른 부처 간의 정기적 회의와 자문을 통한 협력제도
- 성평등 옴부즈맨 기구를 통한 성평등법의 준수와 이행 여부 감독
- 모든 신임 장관과 관리자급 등 정부 고위직 공무원에 대한 성인지 교육 의무화
- 상장기업과 공기업의 이사회에 여성 이사 비율 40% 할당제 실시

● 스웨덴 정부는 1970년대 초부터 다른 정책과 성평등 정책을 구분하여 추진할 필요가 있음을 인식

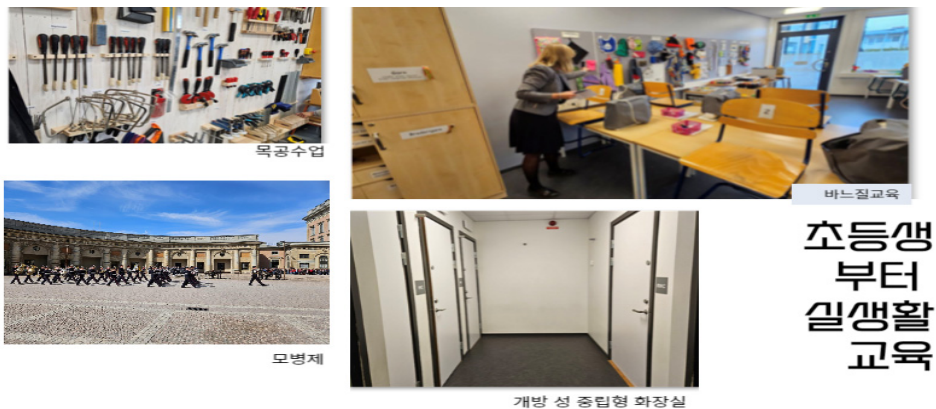
- 스웨덴 성평등대표단 을 설립, 스웨덴의 성평등 정책은 남성과 여성의 권력과

3) (Leira, 2006)

영향력의 동일한 분배, 경제적 평등, 무보수 가사노동과 돌봄의 평등한 분배, 여성에 대한 남성의 폭력 종식 을 목적으로 하였음

III. 정책 제안 및 효과

〈그림 6〉 성 중립적 실생활 과목 예시



1) 성 중립적 실생활 과목, 초등 정규과목화 “바느질, 청소, 빨래, 요리, 목공”

북유럽에서 느낀 점은 남녀 구분이 없다는 점이다. 이는 실제로 스웨덴 린네 대학 최연혁 교수는 저서「알 메달엔, 축제의 정치를 만나다」에 따르면 스웨덴은. 이슈와 현상은 기존의 ‘양성평등’, ‘성평등’을 넘어 ‘성 없는(gender free)’ 사회로 가고 있다고 전했다. “성 중립(gender neutral)을 넘어서는 개념입니다. 사회적으로 남성인지 여성인지를 묻지 않는, 성이 없는 무성, 중립적 개념으로 가는 것이 진정한 성평등 국가로 가고 있다.”라고 했다.

현대 한국 사회는 성적 평등이 많이 이루어졌다고는 하지만, 여전히 성차별은 존재하고 있으며 이로 인한 성적 갈등 또한 여전히 진행 중인 문제로 남아 있다. 국민의 의무 중 하나인 국방의 의무를 남성이 도맡고, 여성은 여전히 사회적 진출에서 평등한 기회를 보장받지 못하고 있다는 점은 한국 사회에서 성적 갈등의 담론에서 자주 등장하는 화제다. 양쪽 모두 전통적인 성 역할에 대한 인식과 변화된 현실 사이에서 과도기적인 갈등을 경험하고 있다. 어릴 때부터 성 역할에 대해 고민하지 않도록 교육하는 것이 중요하다고 생각한다. 그런 의미에서 병역도 고민해볼 시점이라고 본다. 징병제든 모병제든 여성도 함께 할 수 있는 방안이 있어야 한다. 다만 스웨덴조차 어느 정도 성평등을 이루고 나서 여

성 징집이 되었다.

같은 개념으로 재봉틀이나 목공 그리고 요리, 청소와 같이 우리 일상생활에 필요한 실용적 과목을 초등학교부터 가르친다면 집안일이 엄마만의 일로 인식하지는 않게 되므로 자연스럽게 성역할에 대한 편견을 가지지 않을 것이다. 또한 아이들 스스로 할 수 있는 다양한 경험을 통해 각자 미래 설계를 하는 체험 교육도 할 수 있다는 점이 중요하며, 이러한 교육 철학이 교육 시스템과 함께 마련되어 아이들이 ‘주도적으로 사고하고 자신의 삶을 스스로 가꾸어 나가는 사람’으로 성장하도록 돕는다.

2) 적극적 조치로서 여성 할당제

노르웨이는 상장기업과 공기업의 이사회에 여성 임원을 최소 40% 채용하도록 하는 할당제를 의무화하였다. 당연히 법안 제정 초기에는 기업의 반대가 있었으나, 법안 도입 7년 후인 2010년에는 44%로 목표를 달성하였다. 우리나라의 경우 2013년 1월, 공기업과 준정부기관 임원 중 여성 비율을 3년 이내에 15% 이상, 5년 이내에 30% 이상이 되도록 하는 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 이 발의되었으나 번번이 통과되지 못하고 있다. 2020년 8월 5일, ‘이사회의 성별 구성에 관한 특례 조항’을 신설한 자본시장법 개정안이 시행됐다. 개정안은 자산총액 2조 원 이상인 주권상장법인은 이사회의 이사 전원을 ‘특정 성’으로 구성하지 않아야 한다고 정했다. 유예기간이 2년이었으며 200대 상장사의 등기임원 1,444명(2021년 9월 기준) 중 여성 등기임원은 39명(2.7%)이다. 정치도 마찬가지이다. 프랑스 동수 헌법을 외치고 있으며 무엇보다 앞서 이야기했지만, 민주주의 원칙으로 여성 대표성 정립을 위해서라도 선출직은 50%를 향해 점진적으로 늘릴 수 있도록 해야 한다.

참고자료

- 시사위크(<http://www.sisaweek.com>)
- 여성신문(<http://www.womennews.co.kr>)
- 일·가정 양립을 실현하는 스웨덴을 가다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

생명존중 사회를 위한 경산시

김자람 일반당원

1. 서론: 반려동물 양육 현황 및 사회적 인식

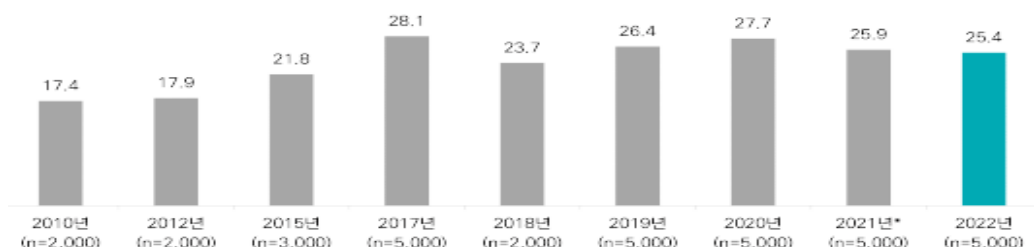
1) 반려동물 양육 여부

동물보호의 관점이 ‘소유 물건’에서 ‘보호해야 할 생명체’로 전환되고 있다. 그에 따라 반려동물에 대한 윤리적 요구도 증가된다. 1인 가구의 증가, 저출산 고령화 등으로 인해 반려동물 인구의 증가와 관련 산업의 지속적인 성장 추세에 있음은 수치에도 나타나고, 주변을 둘러보면 쉽게 체감할 수 있다.

가족을 포함하여 과거를 포함하여 양육 경험에 대해 물어본 결과, 65.7%가 과거에 반려동물 양육 경험이 있으며, 반려동물을 현재 거주지에서 직접 양육하는 비율은 25.4%로 나타났다. 반려동물 양육가구의 75.6%가 ‘개’를 기르고 있었고, ‘고양이’ 27.7%, ‘물고기’ 7.3% 등 순으로 나타났다.

〈표 1〉 연도별 반려동물 양육 여부

(단위: %)



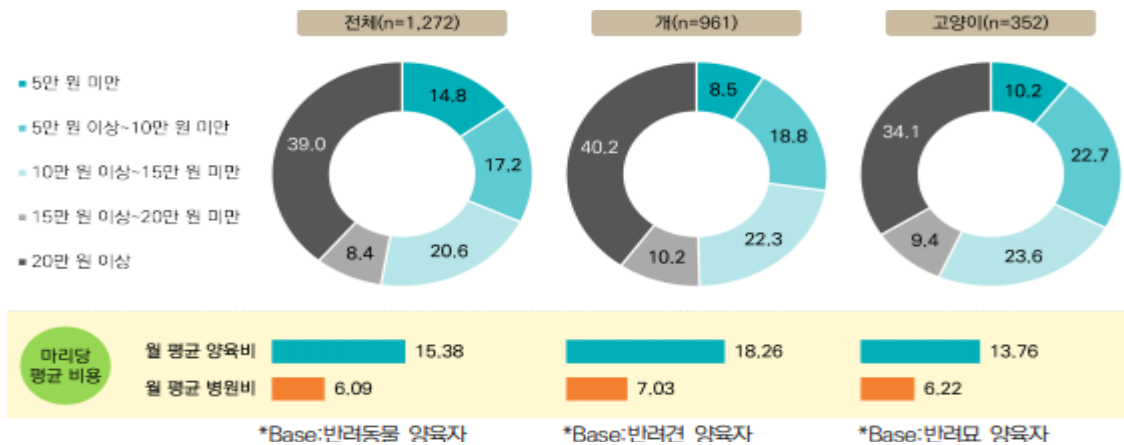
자료: 농림수산물교육문화정보원 - 2022년 동물보호복지 국민의식조사

2) 반려동물 양육비용

반려동물 양육자들은 병원비를 포함한 월평균 반려동물 양육비 '20만 원 이상'이 39.0%로 가장 많았다. 월평균 병원비는 8.34만원으로 조사되었다.

〈표 2〉 월평균 반려동물 양육비용

(단위: %, 만 원)



자료: 농림수산물교육문화정보원 - 2022년 동물보호복지 국민의식조사

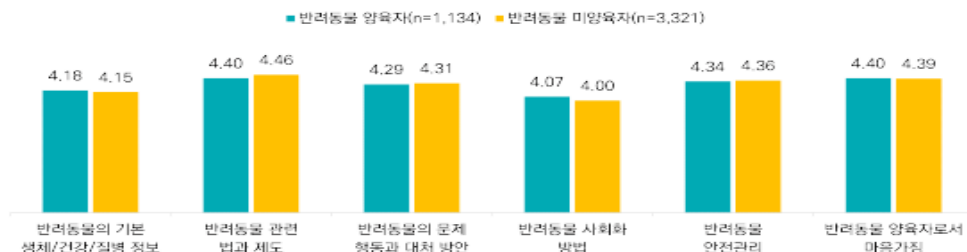
3) 반려동물 교육에 대한 인식

반려동물 양육 여부에 따른 동물보호·복지 예산의 적정성을 살펴보면, 반려동물 양육자의 41.2%, 미양육자의 25.9%가 부족하다고 느끼는 것으로 나타났다. 지자체 동물보호 전담인력의 적정성을 살펴보면, 반려동물 양육자의 58.1%, 미양육자의 52.4%가 부족하다고 느끼는 것으로 나타났다.

동물보호법 인지 수준별로는 동물보호법을 잘 알수록 예산이 부족하다는 인식과 전담 인력이 부족하다는 인식이 더 높게 나타나는 경향이 있었다. 반려동물 소유자 의무교육 도입 필요성은 89.1%가 도입이 필요하다는 것으로 나타났으며, 반려동물 입양 전·후 모두 교육이 필요하고 적정 교육 시간은 평균 29.9시간으로 응답하였다. 의무교육 적정시간은 반려동물 미양육자가 양육자 대비 더 오랜 시간이 필요하다고 응답한 특징이 있다. 반려동물 양육 여부에 따른 반려견 소유자 의무교육 시 포함해야 할 내용을 살펴보면, 반려동물 양육자와 미양육자 간 인식차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 반려견 양육 여부별 반려견 소유자 의무교육 시 포함해야할 내용

(단위: 점, 5점척도 평균)



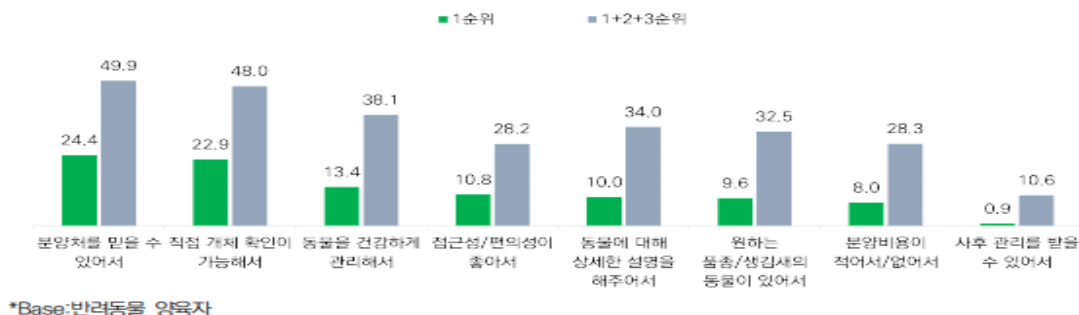
자료: 농림수산물교육문화정보원 - 2022년 동물보호복지 국민의식조사

4) 반려동물 입양현황

반려동물 입양 경로는 ‘지인에게 무료로 분양받음’이 40.3%로 가장 많았고, 그 다음으로는 ‘펫숍에서 구입함’(21.9%) 순으로 나타났다. ‘분양처를 믿을 수 있어서’라는 응답이 가장 높았고, 그 다음으로 ‘직접 개체 확인이 가능해서’, ‘동물을 건강하게 관리해서’라는 응답이 높게 나타났다. 반려동물을 입양하는 기준이 입양 전까지 믿을 수 있고 건강하게 양육하였느냐를 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 반려동물 입양 경로 선택 이유

(단위: %, 3순위까지)



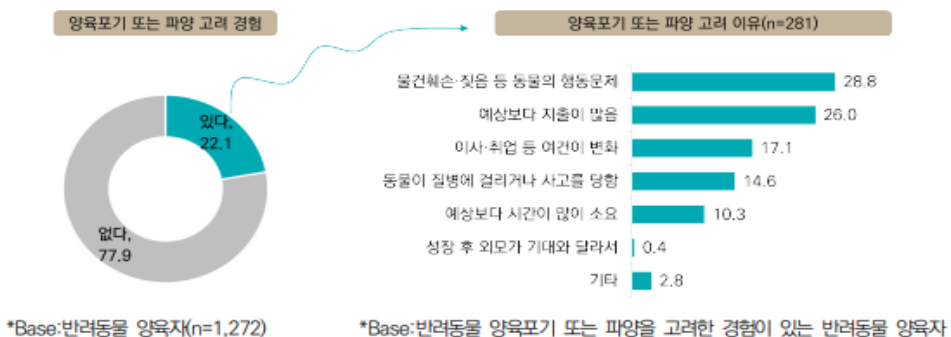
자료: 농림수산물교육문화정보원 - 2022년 동물보호복지 국민의식조사

5) 반려동물 유기실태

반려동물 양육포기 또는 파양을 고려한 경험이 있는 양육자들에게 이유에 대해 물어본 결과, ‘물건훼손·짖음 등 동물의 행동문제’가 28.8%로 가장 많았고, 그 다음으로는 ‘예상보다 지출이 많음’(26.0%), ‘이사·취업 등 여건이 변화’(17.1%)의 순으로 나타났다.

〈표 5〉 반려동물 양육포기 또는 파양 고려 경험

(단위: %)



자료: 농림수산물교육문화정보원 - 2022년 동물보호복지 국민의식조사

6) 지자체 동물보호센터에 대한 인식

지자체 동물보호센터에 대한 인식에 대해 ‘지자체 센터는 반드시 필요하다’가 4.16점으로 가장 높았고, ‘지자체 센터는 전문성을 갖추고 있다’(3.67점), ‘지자체 센터는 믿을 수 있다’(3.51점)의 순으로 나타났다. 지자체 동물보호센터에 대해 반려동물 양육자가 미양육자 대비 모든 항목에서 긍정적 인식이 높게 나타났고, 도시지역 거주자가 농어촌 지역 거주자 대비 긍정적 인식이 높은 경향을 보이는 것을 확인할 수 있었다.

7) 유기동물 입양희망

유기동물 입양 의향에 대해 물어본 결과, 82.6%가 입양 계획이 있다고 응답해 유기동물 입양에 대해 매우 긍정적 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

반려동물 양육 여부에 따른 유기동물 입양 의향을 살펴보면, 반려동물 양육자의 85.9%, 미양육자의 79.7%가 유기동물 입양 의향이 있는 것으로 나타났으며, 농어촌 지역에서 도시지역보다 유기동물을 입양할 의향이 더 높게 조사되었다.

II. 문제점: 반려동물 양육인구 증가에 따른 문제점

1) 교육과정 개발의 목적

국내 반려동물 양육 가구는 생활수준 향상, 1인 가구 증가, 인구 고령화 등 사회적 요인으로 지속 증가하고 있고, 사회적으로 동물보호·복지에 대한 관심과 다양한 노력(반려동물 관련 정책, 교육, 연구, 홍보 등)의 결과로 국민인식 수준도 매년 향상되고 있다.

반려동물 관련 지역 주민 간 갈등, 동물유기, 개 물림 사고, 동물 학대 등 사회적 문제를 최소화하기 위해서는 동물보호·복지에 대한 전 국민 대상 교육이 지속해서 추진되어야 하고, 특히, 반려동물 양육자 대상 교육을 통해 반려인으로서 책임의식을 갖도록 하는 것이 중요하다. 학교 또는 평생교육에서 동물보호·복지 교육프로그램 개발은 동물복지, 공감과 돌봄, 책임감으로 구분하여 균형 있게 제시되어야 한다. 이 과정에서

- ① 생명체에 대한 책임 의식 회복
- ② 지속 가능한 발전에 근거한 생물 다양성 교육
- ③ 생명 존중에 근거한 생명 감수성 교육
- ④ 생명 존중 교육 내실화에 기여
- ⑤ 평생교육의 가치 증대 등이 도모될 수 있도록 의도되어야 한다.

2) 반려동물 양육자 대상 교육

반려동물 양육자의 의무교육에 대해서는 반려동물 양육자와 미양육자 모두 도입이 필요하다는데 인식을 같이하고 있으나, 현행 동물보호법에는 맹견소유자와 동물 관련 산업 종사자에 대해서만 의무교육이 규정되어 있다.

반려인 의무교육 필요하다 생각하는 사람의 비율은 반려동물 양육자 89.2%, 반려동물 미양육자 89.1%로 아주 높은 편이다. 반려동물 양육자들은 먼저 자신이 키우는 동물을 ‘소유하는 물건이 아닌 보호해야 할 생명체’로 기본적인 인식 변화가 필요하고 본인에게는 사랑스럽고 착한 존재일지라도 다른 누군가에게는 무섭고 두려운 존재로 인식될 수 있기 때문에 반려동물 양육자로서 반려동물에 대한 사회적 윤리를 지키는 것과 동시에 펫티켓을 준수할 수 있어야 한다.

반려동물 양육자에 대한 올바른 교육문화 정착을 위해서는 교육인증제 도입과 실행을 통해 반려인 스스로 책임감과 자긍심을 가질 수 있도록 동기부여를 함으로써 반려동물에 대한 인식과 문화를 선진화해야 한다.

3) 성숙한 반려동물 문화 정착을 위한 사회적 커뮤니티 구성

이제, 우리 사회도 반려동물로 인한 갈등이 최소화될 수 있도록 사회의 다양한 조직이나 모임 및 활동에서 반려동물과 관련된 의견을 제시하고 단계적으로 해결방안을 모색해야 하는 시기가 되었다. 반려동물 양육자, 관심자, 포기자, 혐오자, 동물보호단체, 동물병원 등 다양한 주체들이 참여하는 커뮤니티를 통한 해법을 마련할 수 있도록 공간 조성 및 관리가 필요하며, 이를 구성할 수 있도록 지자체와 협력해야 한다.

Ⅲ. 해결방안: 반려동물 혁신산업 클러스터 구축

1) 경산시-대구대학교, 행복동물복지 치유센터 상호협력 업무협약(MOU)체결

행복동물복지 치유센터 건립과 반려동물산업 활성화 기반 마련을 위해 협약체결

▲ 행복동물복지 치유센터 건립

▲ 행복한 동물친화 도시 구축을 위한 반려산업분야 공동사업 발굴 및 추진

▲ 반려동물분야 전문지식과 인력, 시설을 활용한 사업협력

경산시는 행복동물복지 치유센터 건립을 위해 대구대학교에 최종 부지를 확정하고, 국비와 지방비 예산을 확보하여 동물보호실, 교육실, 놀이시설, 치료실, 입양실 등의 시설을 갖춘 동물보호센터를 건립할 계획이다. 시 직영 운영으로 유실, 유기 동물을 더욱 안전하게 구조해 보호·관리하고 입양 활성화를 유도할 계획이다.

대구대학교는 사립학교로, 부지를 20년간 장기임대를 하는 조건으로 해당 부지에 국·도비를 투자해 건축물을 지어 치유센터를 건립하기로 했다. 하지만 농업기술센터에서는 「공유재산법」제8조에서 사권이 설정된 재산은 그 사권이 소멸되기 전에는 공유재산으로 취득하지 못하도록 규정하고 있다는 점을 들며, 이 규정을 위반하는 여지가 있어 공유재산을 취득하는 것은 바람직하지 않다하여 MOU를 체결했음에도 불구하고 사업이 계류된 상태이다.

〈표 6〉 농업기술센터 행복동물복지 치유센터 건립 및 운영계획

농업기술센터 행복동물복지 치유센터 건립 사업 관련	
위치	대구대학교 내 (진량읍 내리리 15번지 일원)
건립기간	2023 ~ 2025년
사업비	30억원 (국비 6억원, 도비 4억원, 시비 20억원)
면적	부지면적 4,960㎡, 연면적 660㎡
주요시설	동물보호소, 수술실, 치료실, 분양실, 미용실, 놀이마당, 교육시설, 상담실 등
운영계획	
운영방법	경산시 직영 (연중무휴)
운영일	2026. 1 (예정)
운영비	303만원 (국비 6백만원, 도비 25백만원, 시비 272백만원)
인원	8명 (행정 2, 동물관리 3, 포획 3)

2) 지역의 반려동물 관련사업

① 강원도 춘천

◆ ‘반려동물 친화 도시’ 브랜드 네이밍

〈그림1〉 2023 춘천 반려동물 페스티벌 포스터



강원관광재단이 발표한 ‘2023년 5월 강원 특별자치도 관광 동향 분석’ 자료에 따르면, 춘천시에 위치한 반려견 테마파크 ‘강아지숲’의 5월 방문객은 전년 동월대비 약 222%, 전월대비 약 44% 증가했다.

반려동물 동반여행을 비롯해 트레킹 뽐, 사진명소 마케팅, 춘캉스, 웰니스관광 등 최신 관광 트렌드에 발맞춰 맞춤형 콘텐츠를 개발·홍보하고, 미션투어, 숙박요금 지원 이벤트 등 관광객 유치 인센티브 지원 사업을 지속 추진할 계획이다.

② 충청남도 태안

◆ ‘야간관광특화도시’로 새로운 반려동물 관광 이미지 구축

반려동물 친화관광도시 조성 사업을 추진하고 야간관광특화도시 조성 공모에 뛰어드는 등 새로운 관광지 이미지 구축에 시동을 건다. ‘펫니스 태안, 건강하게 행복하게’를 주제로 △꽃지 해수욕장 도그 클래스 ‘도가’(Dog+Yoga) 시범 운영을 시작으로 △반려견 동반 전용 천리포 해수욕장 운영 △반려동물 동반 편의시설 지원 △반려동물 동반여행 온라인 플랫폼 구축 등의 사업을 진행한다.

③ 울산광역시

◆ 전국 첫 ‘반려동물 친화관광도시’ 선정

△반려동물 친화관광지 발굴 및 활성화 △반려동물 동반 체험 프로그램 개발 및 운영

△반려동물 동반여행 지원 사업 △반려동물 동반 축제 및 공개 토론회(포럼) 개최 등이며, 총 사업비는 20억 원(국비 10억 원, 시비 10억 원)이 투입한다.

④ 전라북도 임실

◆ 세계명견 테마랜드 조성

전북 임실군은 세계명견 테마랜드 조성사업을 추진 중이다. 세계명견 테마랜드 조성사업은 반려동물과 함께 체험하며 전시, 쇼핑, 숙박 등을 즐길 수 있는 반려동물 친화 복합 관광 공간을 조성하는 사업이다. 2026년까지 총 180억 원을 투입할 계획이다.

VI. 기대효과: 인간과 반려동물 모두 존중받는 사회

1) 반려동물 서비스 이용현황

반려동물 양육자에게 최근 1년 이내 서비스 이용 경험에 대해 물어본 결과, ‘동물병원’이 71.8%로 가장 많았고, 그 다음으로는 ‘반려동물 미용업체’(51.3%), ‘반려동물 놀이터’(28.3%)의 순으로 나타났다. 반려견 양육자 중 반려동물 미용업체, 펫택시, 동물병원 등 서비스를 76.4%가 이용 경험이 있는 것으로 나타났다.

2) 반려동물산업 시장규모

축산경영학회 보고서에 따르면 2018년부터 2027년까지 향후 10년 동안의 반려동물 사육 규모 및 관련 시장 규모를 전망한 결과, 2018년 1,857억 원에서 2023년 2,357억 원까지 증가할 것으로 전망된다.

또한 전체 시장 규모는 2018년 1조 5,441억 원에서 10년 후인 2027년에는 3조 4,979억 원까지 증가하고, 2031년에 이르러서야 시장 포화점(4조 4천억 원)에 근접한 4조 원 규모까지 증가할 것으로 전망된다.

〈표 7〉 소비 지출액 기준 시장 규모 전망치 (2017~2027)

연도	신규 시장 규모	전체 시장 규모	전년 대비 증가율
2017	1,666	13,584	8.7%
2018	1,857	15,441	13.7%
2019	2,034	17,475	13.2%
2020	2,185	19,660	12.5%
2021	2,296	21,955	11.7%
2022	2,356	24,311	10.7%
2023	2,357	26,668	9.7%
2024	2,298	28,966	8.6%
2025	2,181	31,147	7.5%
2026	2,016	33,162	6.5%
2027	1,817	34,979	5.5%

자료: 축산경영학회

3) 반려동물 시장에 대한 서비스종류

반려동물 연관 산업은 생산, 분양, 유통, 사료, 용품, 수의, 진료,약품, 보험, 미용, 휴게, 보관, 장례 등 매우 다양하며, 개별 산업 규모도 빠르게 증가하고 있다.

〈표 8〉 한국 반려동물 관련 산업 수 현황

동물미용업 8,961업	동물병원 5,186곳	동물위탁관리업 5,056곳	동물용품업 4,265곳
동물판매업 3,844곳	동물생산업 2,145곳	동물카페업 1,339곳	동물운송업 1,382곳
동물약국 1,204곳	동물사료제조업 1,201곳	동물전시업 644곳	동물훈련업 410곳
동물보호센터 312곳	동물수입업 119곳	동물장묘업 66곳	동물협회 63곳

출처: 한국 반려동물 산업인

4) 반려동물 산업으로 인한 경제적 효과

반려동물 동반 여행은 수요증가, 관광산업 영역 확장, 지역 관광산업 활성화 등으로 이어지며 관련 인프라 확충을 통한 공급 시스템이 증대되고 있다. 반려동물 동반 여행의 지출이 일반 관광객보다 3.6배에 달한다. 당일 여행 기준 약 1조1369억 원, 숙박여행 기준 약 9187억 원의 경제적 파급효과가 예상된다. 반려동물을 동반한 체류형 관광도시는 소비로 이어지고, 반려동물이 지역경제 활성화에 도움이 된다.

5) 지역사회가 만들어야 할 반려동물 시스템

우리나라의 동물보호법제의 문제해결은 정부차원을 넘어서 시민사회, 다양한 집단과 전문가 네트워크를 통한 협력을 통해서만 가능하다. 반려동물 인구가 늘고, 유기와 학대 등 동물복지 문제에 대한 목소리가 높아지면서, '동물복지의 새로운 문화를 만들자'는 움직임도 확산되고 있다.

지역에서 동물과 함께 하는 문화를 창조적으로 개발하고 지방자치 조례를 통해 동물보호를 제도화하는 등 거버넌스 관점에서 아래로부터의 접근을 하면 단순한 동물복지를 넘어 함께 사는 문화를 조성함으로써 당연히 동물복지의 소정의 목적이 달성될 수 있을 것이다.

참고자료

- 경산시청 보도자료, 경산시-대구대학교, 행복동물복지 치유센터 상호협력 업무협약(MOU)체결, 2023.
- 농림축산식품부 농림수산식품교육문화정보원, 2022년 동물보호에 대한 국민의 식조사 결과 발표, 2022.
- 울산매일신문 (<https://www.iusm.co.kr>)
- 윤유식, 2023 펫(Pet) 관광 포럼, 서울관광공사, 2023.
- 전수영, 생명보호-거버넌스 관점에서 동물보호법의 문제점분석을 통한 합리화방안모색, 홍익대학교 법학연구소, 2016.

- 조재성·서강철·김현중·김원태·지인배, 반려동물 관련 산업 규모 추정 및 전망, 축산경영학회. 농업경영 정책연구 제 45 권 제 3 호, 2018.
- 펫헬스 (<http://www.pethealth.kr>)

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

1인가구의 음식물쓰레기 배출

김희수 일반당원

1. 문제 상황

〈그림 1〉은 영남대학교 대학가에서 흔히 볼 수 있는 환경이다. 대학가 쓰레기 배출은 굉장히 무분별하게 이루어지고 있다. 일반 쓰레기와 함께 배출되는 음식물 쓰레기는 계절을 가리지 않고 악취로 대학가를 채우며 학생과 주민을 괴롭히고 있다.

〈그림 1〉 대학가 원룸 밀집 구역 쓰레기 배출 장소



이것은 비단 영남대학교 대학가만의 일이 아니다. 경산을 넘어 서울 소재 종합 대학 75%가 음식물 쓰레기 수거함이 없어 이를 재활용률 하락 원인으로 꼽기도 하였다. 거리에 악취를 풍기며 미관마저 망치는 이런 현상들, 도대체 왜 이렇게 된 것일까?

〈그림 2〉 서울 소재 대학에서 음식물 쓰레기 배출 환경에 대해 지적인 기사

[인턴엑티브] 대학캠퍼스 내 음식물쓰레기 버릴 곳이 없다

입력 2022.10.02 10:00 수정 2022.10.02 10:00

가까

☆ ↗ 🗨️ 😊 📄

서울 소재 종합대학 75% 음식물쓰레기 수거함 없어
음식물 섞인 폐기물... "재활용률 하락의 원인"



자료: 연합뉴스

II. 문제 원인

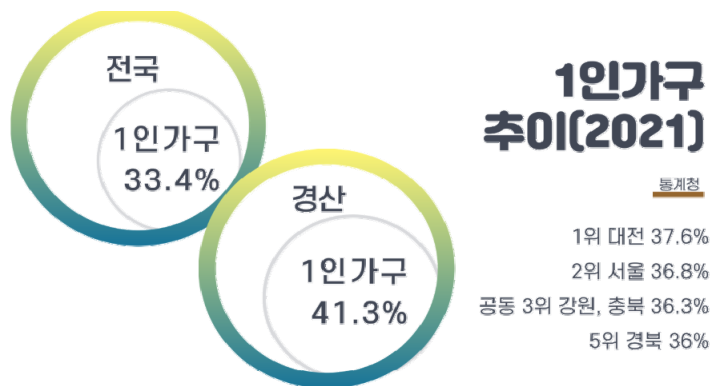
주로 사회 초년생과 다인 가구가 사는 정평역 근처에 있는 빌라 밀집 구역은 재활용품 배출 시설은 잘 구성되어 있으나, 음식물 쓰레기 배출 시설은 마찬가지로 찾기 힘들다. 경산은 아파트를 제외한 공동주택과 단독주택 경우, 개인 음식물 쓰레기통을 써야 하기에 이곳 또한 일반 쓰레기와 음식물 쓰레기가 함께 배출되는 경우도 종종 볼 수 있다. 채우기 힘든 음식물 쓰레기 배출 용량과 음식물 쓰레기통을 계속 밖에 내놓으면 훼손과 분실의 위험이 있으므로 아파트에 살지 않는 1인가구는 음식물 쓰레기 배출이 난제인 상황이다. 반면 다인 가구가 주로 사는 아파트 단지 내 배출 시설은 잘 갖춰져 있다.

〈그림 3〉 빌라 밀집 구역 쓰레기 배출 장소(좌), 아파트 단지 내 쓰레기 배출 장소(우)



즉, 위 상황들의 근본적인 원인은 1인가구의 음식물 쓰레기 배출에 대한 수요를 파악하지 못하였다는 것이다. 2021년 통계 기준, 1인가구 비율이 33.4%로 전체 가구의 1/3 가량을 차지하게 되면서 이제 1인 가구는 한국에서 흔한 가구 유형이 됐다. 연구 대상 지역인 경산의 1인 가구 비율은 전국보다 높은 수치인 41.3%이다.¹⁾

〈그림 4〉 1인 가구 추이 현황



자료: 통계청

경산의 1인가구가 가장 많은 곳은 북부동이다. 북부동은 영남대학교 대학가이기도 하며, 근처 대학교 학생들이 셔틀버스를 이용하기 좋은 위치인 곳이다. 그러나 북부동에는 주로 대학생들이 많이 거주하기에 1인가구 비율이 높을 수밖에 없다. 하지만 높은 1인가구 비율에 비해 음식물 쓰레기 배출 시설은 사진 1처럼 충분하지 못한 상황이다.

1) 통계청, 「인구총조사」, 2022, 2023.08.02, 가구주의 성, 연령 및 세대구성별 가구(일반가구) - 시군구

〈그림 5〉 대학가 원룸촌 음식물 쓰레기 배출 상황



III. 해결 방안

우리나라는 꾸준히 쓰레기 배출에 있어 수요를 빨리 파악하며 지금 또한 많은 개선의 정책을 내놓고 있다. 가장 대표적인 예로 소형 종량제가 있다. 1~2인 가구가 급증함에 따라 대형 종량제 이외 3리터, 5리터와 같은 소형 종량제 봉투를 유상 판매 시작한 것이다. 대형 용량을 빨리 채우지 못해 바로 배출하기 힘든 1~2인 가구의 수요를 맞춘 것이다.

〈그림 6〉 소형 종량제 봉투



최근 사례로는 지난 3월 관악구에서 관내 단독주택과 다세대주택 6만 9000세대에게 재활용 전용 봉투 30매씩 무상으로 배부하여 재활용 선별률이 1분기 대비 64.6% 상승한

것이다.²⁾ 또한 서울특별시에서는 22년 5월 가정용 음식물 쓰레기 감량기와 공동주택용 대형 감량기 보급으로 배출량이 감소하며, 실제 감량기를 보급 받은 4인 가구의 음식물 쓰레기 배출량은 60% 이상 감소했고, 1인가구에서는 70% 이상이 줄어든 것으로 집계됐다.³⁾

〈그림 7〉 관악구 재활용 전용 봉투 배부(좌), 서울시 음식물 쓰레기 감량기 보급(우)



이처럼 쓰레기 배출에 있어 효과가 좋은 정책들의 공통점은 배출자에게 규제가 아닌 권리를 주는 것이다. 이점을 파악하고 실행한 사례를 더 뽑아서 보자면, 코로나19 피해 소상공인 대책으로 음식물 쓰레기 무상 수거를 한 관악구⁴⁾와 2021년부터 청라 내 공동주택단지 5곳에 대형감량기 35대를 설치한 인천광역시 서구가 있다. 인천광역시 서구 사례는 사용자 중 응답자 93%가 시범사업 협약 기간인 5년 후에도 계속 대형감량기를 사용하겠다는 의사를 밝히며, 사용 편리성에 대해 응답자 84%가 만족한다고 답하였다.⁵⁾

경산시 또한 공동주택 중 아파트 경우 공동 음식물 쓰레기 시설이 대부분 있어 아파트 단지 내 쓰레기 배출 관리는 잘 되어 있는 상황이다. 이런 점과 현재 가장 심각한 배출 장소 상황에 착안하여 해당 보고서에서는 아파트를 제외한 1인 가구가 많이 살고 있는 지역의 공동주택과 단독주택을 대상으로 공동 음식물 쓰레기통 설치 방안과 예산을 산정해 보았다.

시범 대상 구역은 주로 대학생들이 많이 사는 곳 4개 동(계양동, 대동, 임당동, 조영동)을 선정하여 예산을 집행해 보았다. 데이터는 국가공간정보포털 기준이며 건물마다 세대수 표기가 나오지 않아 번지수마다 1개의 음식물 쓰레기통을 놓는 방안으로 산정하였다.

2) 동아일보 (2023.07.04) [관악구] 재활용품 전용봉투로 깨끗하게

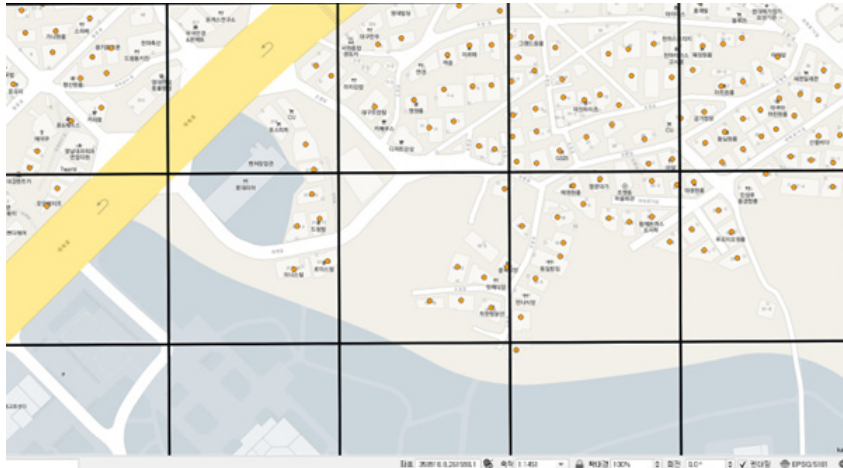
3) B tv 서울뉴스 (2022.12.22) 서울시 가정 음식물 쓰레기 배출량 10% 감소

4) 열린뉴스통신 (2022.06.28) 관악구, 소형음식점 음식물 쓰레기 무상수거 12월 말까지 추가 연장

5) 중도일보 (2023.07.30) 인천 서구, 음식물 폐기물 대형감량기 설치 참여 공동주택단지 모집

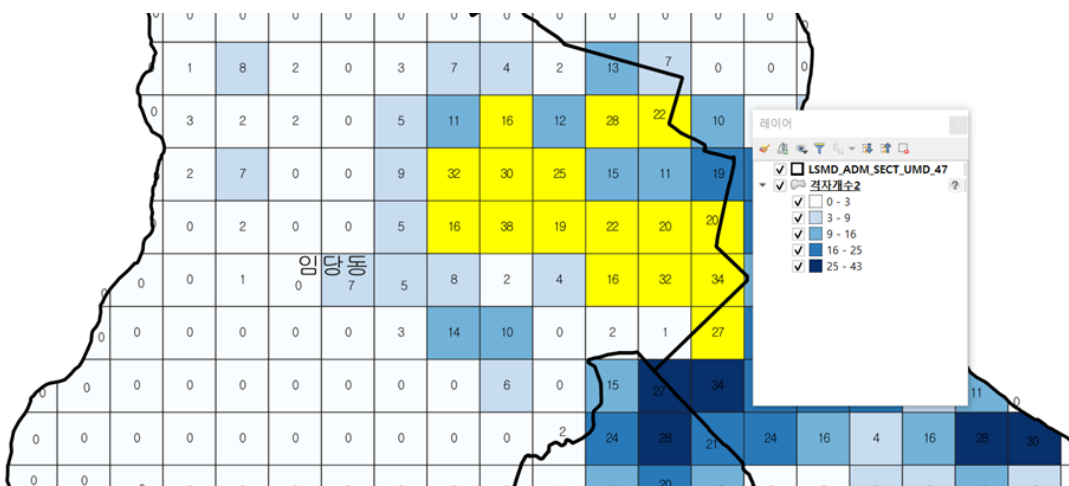
VI. 산정 방식 및 결과

〈그림 8〉 임당동 일대 공동주택 및 단독주택 QGIS 시각화(아파트 제외)



- 필수로 필요한 지역부터 선정하여 시범 운영 적용을 위해 국토교통부가 제공하는 계양동, 대동, 임당동, 정평동 일대 아파트 제외 공동주택 및 단독주택 위치 데이터를 시각화 후 격자6)마다 해당하는 건물 수 산정

〈그림 9〉 100M 격자 당(국토정보플랫폼 기준) 건물 수 산정 후 필요 배치 선정



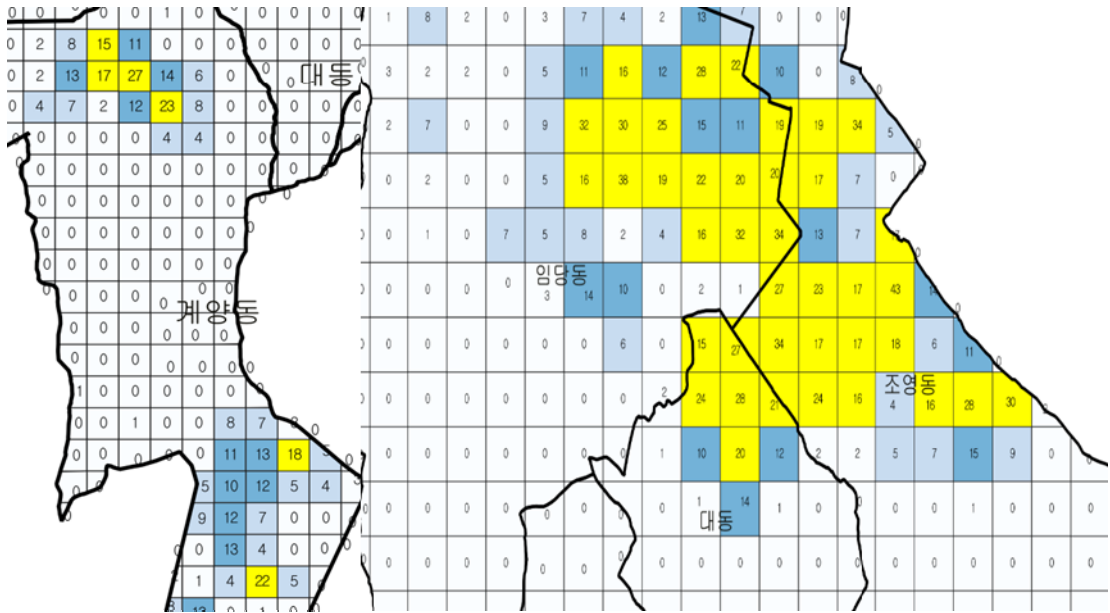
6) 국토정보플랫폼, 「국토통계지도」, 2022, 2023.08.01., 토지, 공시지가, 경상북도, 경산시, 격자, 100M

- 격자 한 칸당 들어오는 건물 수 산정 후 상위 36% 이상 구역 표시

예) 그림 3 임당동 같은 경우 16곳에 공동 음식물 쓰레기통 시범 배치

* 해당 계산은 공간 시각화에 자주 쓰이는 <내추럴 브레이크> 기준으로 산정한 것이며, 제안 예시를 위한 기준 중 하나임을 참고 바람

〈그림 10〉 계양동, 대동, 임당동, 조영동 시범 운영 구역 선정 QGIS 시각화



- 산정 결과

계양동 6곳, 대동 6곳, 임당동 16곳, 조영동 17곳, 총 45곳 시범 운영 지역으로 제안
(중첩 지역은 둘 중 한 곳으로 지정하여 산정)

- 120L 기준 음식물 쓰레기통 설치 시 예상 소요 예산 = 45개 구역 X 약 50,000원
= 2,250,000원

* 무상 수거 혹은 해당 구역 건물주들에게 일정 관리비 청구

- RFID 음식물 쓰레기통 120L 설치 시 예상 소요 예산 = 45개 구역 X 약
1,500,000원= 67,500,000원

* RFID 카드로 배출자에게 버리는 만큼 비용 청구

V. 기대 효과

지금까지 쓰레기 배출에 대한 정책은 규제보다는 배출자 수요에 맞춘 정책들이 가장 효과적이었다. 무분별한 쓰레기 배출로 인하여 막대하게 지출하게 되는 폐기물 처리 비용과 재활용률을 하락하게 두는 것보다는 배출자에게 환경을 제공하면서 권리와 시민 의식을 챙길 수 있게 해 주는 것이 이번에도 효과적으로 적용할 것이라 본다.

경산시는 아파트를 제외한 대부분 단독주택과 공동주택이면 개인 음식물 쓰레기통을 사용한다. 그렇다 보니 거리에 나와 있는 음식물 쓰레기통이 훼손되고 분실되는 사례가 종종 생기게 되는데, 공동 음식물 쓰레기통을 확대 설치하게 된다면 더욱 효과적으로 막을 수 있을 것으로 본다. 1인가구 경우 일정 용량을 굳이 채우지 않아도 바로 배출할 수 있다는 점과 이에 따라 일반 쓰레기와 음식물 쓰레기를 섞어서 배출하는 것을 줄일 수 있을 것으로 본다.

참고자료

- 국가공간정보포털, 「GIS건물통합정보」, 2023.07.12., 2023.08.01., 경상북도 SHP
- 뉴스포스트, (2017.11.29), "나 혼자 산다"...1인가구용 1ℓ, 2ℓ 소형 종량제봉투 도입
- 동아일보, (2023.07.04), [관악구] 재활용품 전용봉투로 깨끗하게
- 배달음식 쓰레기로 몸살 앓는 대학가 원룸촌 [국민리포트], 2022, 2023.08.01,
- 한국경제, (2022.10.02), [인턴엑티브] 대학캠퍼스 내 음식물 쓰레기 버릴 곳이 없다
- B tv 서울뉴스, (2022.12.22), 서울시 가정 음식물 쓰레기 배출량 10% 감소
- 통계청, 「인구총조사」, 2022, 2023.08.02, 가구주의 성, 연령 및 세대구성별 가구 (일반가구) - 시군구
- 열린뉴스통신 (2022.06.28) 관악구, 소형음식점 음식물 쓰레기 무상수거 12월 말 까지 추가 연장
- 중도일보 (2023.07.30) 인천 서구, 음식물 폐기물 대형감량기 설치 참여 공동주택 단지 모집

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

경동로 청년주거개선 프로젝트

조준희 일반당원

I. 제안배경

경상북도 안동시는 매년 2,000여 명의 인구 유출이 발생하고 있다. 안동시는 경북 유일의 국립종합대학인 안동대학교를 포함해 총 3개 대학이 있음에도 청년 인구는 전체 인구의 약 15%에 미치지 못한다. 심지어 3개 대학은 매년 신입생 충원에 어려움을 겪고 있어 학과 통폐합 및 입학생 수 조절로 목숨을 부지하고 있다.

〈그림 1〉 안동시 인구 관련 기사

'15만도 버겁다' 안동시 인구 하루 6명씩 감소...2099년 안동인구 '0'명

이대을 기자 | 승인 2022.11.07 08:26 | 댓글 1



안동시 인구 올해 1952명 감소, 155,020명
도청신도시 이전 후 14,201명 감소
예천군도 9월까지 감소하다 10월 54명 증가



자료: 안동인터넷뉴스

3개 대학과 그 인근 지역을 분석한 결과, 현재로서 대학생 및 청년층이 누릴 수 있는 주거, 문화, 교통, 의료 등이 열악한 상황이다. 이 중 문화, 교통, 의료 문제의 경우 안동터미널과 안동역의 이전으로 조금씩 개편되고 있으나 주거 문제는 지자체 차원의 지원이 전혀 이뤄지지 않고 있다. 대학생 및 청년층의 유출 방지와 유입 극대화를 위해 주거 환경은 반드시 개선되어야만 한다.

이에 대학가 청년 주거 개선 정책을 제시하며 ‘경동로’라는 이름의 프로젝트를 시작하고자 한다. ‘경동로’는 안동시를 가로지르는 도로의 이름이자 안동시 소재 3개 대학이 모두 위치하고 있다. ‘경동로’의 시작점은 안동과학대학교, 중앙 지점에는 가톨릭상지대학교, 끝 지점에는 안동대학교가 자리 잡고 있다. 위 3개 대학을 잇는 ‘경동로’의 주거 현안을 조사하고 대학생 및 청년층에게 더 나은 주거 환경을 제공하고자 한다.

II. 주거 현안

1. 문제점

2023년 7월 기준 안동시 소재 3개 대학 재학생의 주소 현황을 보면 총 8,792명 중 2,413명(28%)만이 안동시에 주소를 두고 있다. 조사 결과 총 재학생 중 약 20%는 고향이 안동시이므로 실질적으로 외지에서 온 재학생 중 안동시에 주소를 두고 있는 수는 더 적은 것으로 분석된다.

〈표 1〉 안동시 소재 대학 재학생 주소 현황

안동대	4, 858	안동 주소	외지 주소
가톨릭상지대	1, 829	2, 413 (28%)	6, 379 (72%)
안동과학대	2, 105		

안동시 소재 대학 생활관 수용 현황을 보면 안동대학교와 가톨릭상지대학교는 각각 42.3%, 41.2%의 수용률로 재학생 수의 절반에도 미치지 못한다. 비교적 시 외곽지역에 있는 안동과학대학교는 63.4%의 수용률을 보여주고 있다.

이처럼 3개 대학 전체 학생 수에 대비해 생활관을 활용할 수 있는 수는 절반 이하로 제한돼 있다. 심지어 생활관장 A씨의 말에 따르면, 생활관 노후 등의 이유로 실제 생활관 이용률은 약 30%에 못 미친다.

〈그림 2〉 안동시 소재 대학 생활관 수용 현황



생활관 이용 학생 이외는 통학 및 자취다. 2023년 기준 안동시 대학가의 원룸 월세는 10평 기준 평균 약 45만 원으로 약 30만 원인 시내지역보다 비싼 것으로 나타난다. 월세 대비 주거 환경은 쾌적하지 못하다. 대학가 인근 거주지역의 약 70%가 준공된 지 20년 이상인 노후건축물에 해당한다.

공인중개사 B씨는 “안동시 대학가 원룸은 임대업자 담합으로 인해 품질에 비해 가격이 상당히 올라가 있다”고 말했다. 특히 대학가 원룸 대부분은 다중주택으로 허가돼 있어 건축법상 각 방마다 싱크대와 인덕션 같은 취사 시설을 둘 수 없다. 이는 주거비 부담에 더해 생활비 증대 및 거주 환경 미흡으로 대학생 및 청년층의 불편함은 심화하고 있다.

〈표 2〉 안동시 공공임대주택 현황

단지명	공급 형별	공급 대상	모집 예비자 수	임대조건				전환 가능 보증금 한도액 (천원)	최대전환시 임대조건		최대 거주 기간 (년)	
				임대보증금(천원)			월 임대료 (원)		임대 보증금 (천원)	월 임대료 (원)		
				계	계약금	잔금						
안동 운흥	26B	고령자 (주거약자)	5	21,280	1,064	20,216	106,400	(+) 9,000	30,280	61,400	20년	
								(-) 17,000	4,280	141,810		
	36A	청년 (소득無)	25	26,860	1,343	25,517	134,300	(+) 14,000	40,860	64,300	6년	
								(-) 22,000	4,860	180,130		
		청년 (소득有)		28,440	1,422	27,018	142,200	(+) 16,000	44,440	62,200	6년	
								(-) 23,000	5,440	190,110		
		신혼부부· 한부모		31,600	1,580	30,020	158,000	(+) 18,000	49,600	68,000	6~10년	
								(-) 26,000	5,600	212,160		

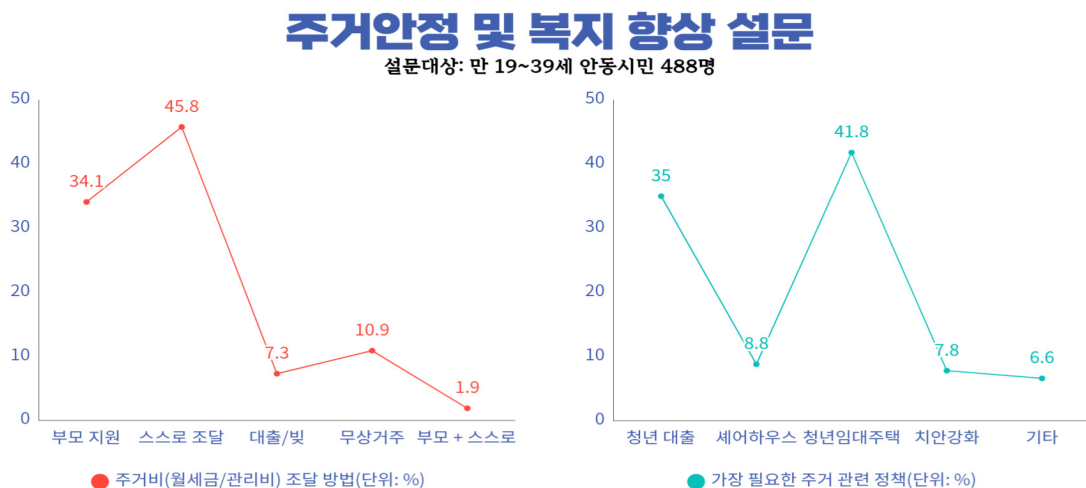
청년층의 비싼 주거비 부담을 덜어내기 위해 시에서 운영하는 공공 임대주택이 있지만 입주 가능한 수는 극히 제한돼 있다. 안동시에서 운영하는 공공 임대주택 수는 총 1단지 30가구다. 이 중 대학생 및 청년이 입주할 수 있는 가구는 고령자 및 신혼부부·한부모 가정을 제외하면 20가구 이내다. 해당 공공 임대주택의 경우 3개 대학과 거리가 멀 뿐만 아니라 이곳을 지나가는 대중교통 또한 편성돼 있지 않아 현실적으로 대학생 및 청년층이 입주하기 어려운 생활권에 속한다.

2. 설문조사

안동시에 거주하는 대학생 및 청년을 대상으로 주거 안정 및 복지 향상에 대한 설문조사를 실시했다. 설문은 지난 7월 11일부터 24일까지 14일간 진행했으며, 만 19세부터 만 39세까지의 청년 488명이 참여했다. 이들의 주거비 조달 방법은 ▲스스로 조달 45.8% ▲부모 지원 34.1% ▲무상거주 10.9% ▲대출 혹은 빚 7.3% 등의 순서로 나타난다. 주거비를 스스로 조달하는 경우 소득의 약 20~40%를 주거비로 사용한다는 응답이 주를 이룬다.

이러한 주거비 조달 부담감은 주거 관련 정책 필요성으로 이어진다. 가장 필요한 주거 관련 정책에 ▲청년 임대주택 41.8% ▲청년 대출 35% ▲세어하우스 8.8% ▲치안 강화 7.8% 등의 순서로 응답했다.

〈표 3〉 안동시 대학생 및 청년 대상 주거안정 및 복지 향상 설문



Ⅲ. 정책 비전

정책의 비전은 ‘살기 좋은 안동, 살기 좋은 청년’이라는 슬로건 아래에 기존 시행 중인 주거 정책에 청년 임대주택을 더해 안동을 청년 주도 도시로 만들고자 한다. 청년이 주도 하는 주거 정책 실현을 통해 청년 인구 유출을 방지하고 새로운 청년 일자리 창출에 기여 할 것이다.

〈그림3〉 안동시 주거정책 현황



기존 안동시에서 시행 중인 ▲청년 근로자 주거비 지원 사업 ▲신혼부부 보증자리 임차 보증금 이차보전 정책은 2020년 이후 매년 약 1,000세대의 청년 가구가 혜택을 받는다. 그러나 재정 지원 중심의 정책이기에 실질적인 주거 환경 및 복지 개선 관련 정책은 전무 하다. 위 설문을 통해 주거 약자에 대한 정책 배려 필요성이 가시화돼 ‘청년 임대주택’ 정 책을 추가로 도입하고자 한다. 이는 청년 인구 유출 방지 및 유입 극대화 효과를 낳아 청 년 주도 도시로 발돋움하는 데 중요한 기반 역할을 할 것이다.

Ⅳ. 정책 실현 방안

1. 지원 대상

안동시에 거주하는 만 19세부터 만 39세까지의 청년을 지원 대상으로 한다. 이 중 월 세입차보증금 5,000만 원 이하, 월세 40만 원 이하 주택에 거주하며 가구소득인정액이 기준 중위소득의 150% 이하인 자를 선정한다.

2. 시행계획

3개 대학 인근 거주지역의 빈집을 안동시에서 매입해 리모델링 후 주변 시세의 약 50%로 1~3년간 전·월세 임대로 운영한다. 리모델링 과정에서 청년 기업 및 건축 관련 학과 재학생이 주도하게 한다. 특히 3개 대학 3개 학과 1개 전공 재학생에게 현장실습 기회를 제공하고 지역 청년 일자리로 연계해 청년 활동을 확대한다.

3. 시행체계

안동시와 안동형일자리사업단 및 3개 대학이 직접 운영한다. 빈집 매입 및 리모델링 후 대상자 신청과 심사를 거쳐 임대 사업을 시행한다.

4. 소요예산

〈표 4〉 소요예산 정리표

(단위: 백만 원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027
사업비	수요파악	1,500(30가구)	3,000(60가구)	4,500(90가구)	6,000(120가구)

- 50백만 원 X 주택 매입 30가구 = 1,500백만 원
- 2023년 안동시 연립다세대 주택 평균 시세는 3.3㎡당 359만 원(한국부동산원, 부동산 통계자료)
- 10평 기준 매매가는 약 50백만 원

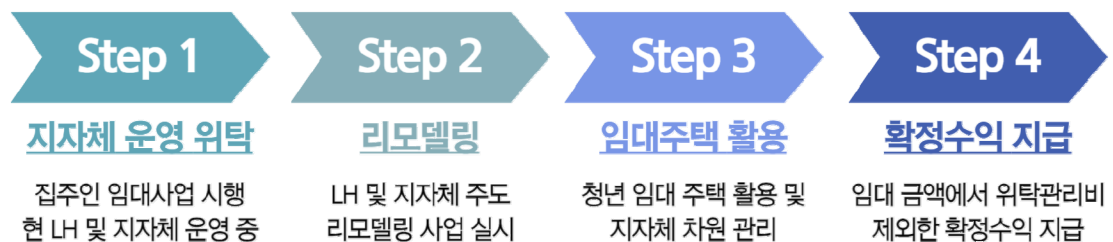
5. 현황분석

3개 대학 인근 주거지역을 분석한 결과, 거주 가능한 건물 총 300여 채 중 폐가 22채, 공가 13채, 나대지 17채로 총 매입 가능한 빈집이 52채로 파악된다. 해당 건물에 대한 추가적인 검토와 분석은 필요로 하나, 대학가 인근 지역에 활용 가능한 빈집이 상당수 있다는 것을 확인했다. 청년 임대주택 시행 시 기존 민간임대사업자의 반대가 클 것으로 예상된다. 주된 반대 이유는 ▲교통체증 악화 ▲주거환경 악화(슬럼화) ▲집값 및 임대료 하

락 등으로 압축된다.

위 갈등을 해소하는 방안으로 민간임대사업자의 공공운영 위탁 제도를 적극 도입 및 활용한다. 현재 한국토지주택공사(LH)에서 운영 중인 ‘집주인 임대사업’ 등을 통해 지자체에 운영을 위탁한다. 동시에 LH 및 지자체에 리모델링 및 임대 전후 관리를 맡기고 위탁관리비를 제외한 확정수익을 민간임대사업자에게 지급한다. 공공 운영 위탁 시 민간임대사업자는 고위험 고수익 대신 안정적인 관리와 수익 확보가 가능하다.

〈그림4〉 집주인 임대사업 운영 절차



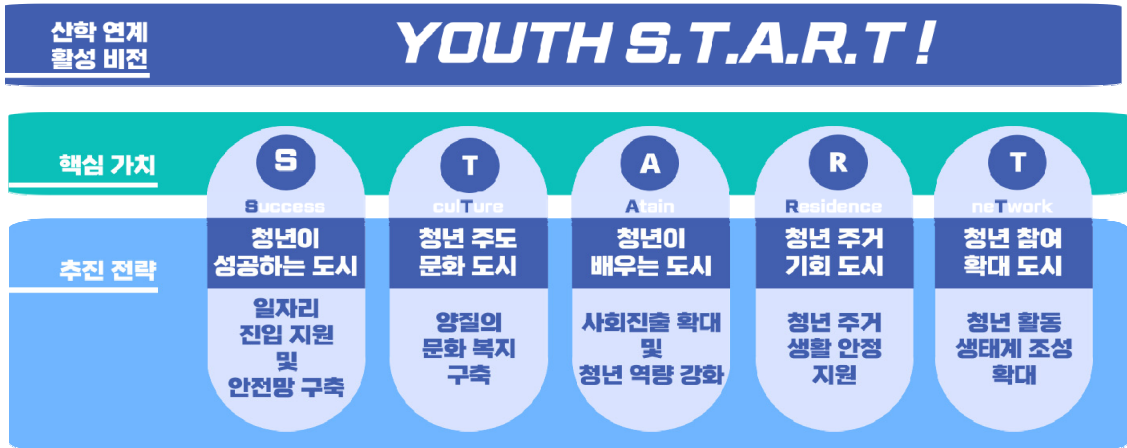
V. 기대 효과

1. 지역 발전

인구 유출 방지 및 유입 극대화를 통해 지역 소멸 위기 극복 모범 도시로 거듭난다. 부산광역시 영도구에 위치한 봉산마을의 경우, 2018년 이후 청년 주도 사업으로 ‘순환형 임대주택’을 도입하고 청년 마을을 운영 중이다. 지속적인 인구 감소세를 보인 해당 지역의 인구수는 2022년 기준 5,000명대에서 약 7,000명으로 증가했다. 안동시 소재 대학 인근 주거지역에 청년 임대주택 사업 도입 시 위와 같은 인구 증가 효과를 얻을 것으로 예상된다.

청년 주도 사업은 곧 산학 연계 활성화 도시로 이어진다. ‘YOUTH START’라는 산학 연계 활성화 비전을 제시함으로써 청년의 새로운 출발을 주거 복지가 이끌어 낸다. 청년 주거 생활 안정을 지원하고 양질의 문화 복지를 구축해 일자리 진입 지원 등 청년 활동 생태계 조성을 확대한다.

〈그림 5〉 산학 연계 활성화 비전 및 추진 전략



코로나19 이후 무너진 지역 경제 활성화에 큰 역할을 할 전망이다. 2021년 기준 안동대학교 인근의 상가 및 주택의 공실률이 52.4%를 기록했다. 이러한 대학 인근 주거지역에 청년 임대주택 도입 시 주거비 부담이 줄어든 대학생 및 청년층은 식비, 문화생활 등 다른 분야에 재정을 활용할 수 있다. 이는 지역 상권 부흥으로 직결된다.

노후 건축물을 재활용해 주변 경관 개선 효과도 누릴 수 있다. 현재 안동 소재 대학가 주변은 대부분 노후 건축물이 자리 잡고 있어 미관상 문제점이 제기된다. 노후 건축물 매입 후 임대주택화를 통해 인근의 주거 환경 개선이 이뤄져 청년 생활권 확대 효과 등 지역 발전을 기대할 수 있다.

〈그림 6〉 노후 건축물 활용 주변 경관 개선



2. 국가발전

청년 임대주택을 통한 지역 내 인구 안착은 국가균형발전의 초석이 될 것이다. 주거 복지 제공 및 청년 주도 주거 프로젝트는 주거 부담 감소 및 관련 일자리 창출로 지역 청년 안착을 끌어 낼 것이다. 대학 인근 상권 및 주거지역 활성화로 청년 기업 입주와 청년 문화 거리를 조성해 ‘청년 주도 문화 도시’를 조성한다. 이는 지역 대학 인구 유입 효과와 동시에 해당 생활권 안정화 및 신도시화를 통해 지역과 수도권 간 격차를 최소화하는 역할을 한다.

〈그림 7〉 청년 주도 문화 도시 조성 목표



또한 지역형 모델 구축을 통해 지역으로의 인구 분산 효과를 얻을 수 있다. 청년 임대주택 사업은 기존 공공주택사업과 차별화한 ‘마을정비형 공공주택사업’으로 중소도시 및 읍면 지역 공급이 용이하다. 대규모 택지 개발 중심인 기존 사업과 대비해 ‘마을정비형 공공주택사업’은 각 지자체의 다양한 상황에도 적은 위험부담으로 도입 가능하다. 지자체별 예산 및 인구단위를 통해 공급규모를 설정함으로써 예상 가능한 범위 내에서 지역 안착 인구를 확보할 수 있다.

VI. 결론

안동시는 청년 인구 유출 방지 및 유입 활성화를 위해 청년 임대주택을 도입한다면 새로운 생활권 및 문화를 갖출 수 있을 것이다. 안동시민 및 3개 대학 재학생은 해당 정책을 통해 구축한 안정적인 주거 환경을 보장받을 수 있다. 더불어 이들의 소비 활동 증진 등은 지역 경제 활성화의 전환점이 될 전망이다.

주거 정책은 모든 지자체에서 시행하고 있으나 각 지역 실정에 맞추기보다 수도권 중심의 개발 정책이 주를 이뤄왔다. 안동시 소재 대학 인근 거주지역을 대상으로 한 이번 정책은 유사한 조건을 지닌 지역에 동시다발적으로 뿌리내릴 수 있어야 한다. 안동시의 발 빠른 시행은 청년 주도 도시로 거듭나 국가균형발전의 본보기로 성장할 수 있을 것이다.

참고자료

- 가톨릭상지대학교 <https://www.csj.ac.kr>
- 경북빅데이터포털 <https://www.gbdata.kr/contents/main.do>
- 국토교통부 <http://www.molit.go.kr/portal.do>
- 봉산마을 <http://bongsan.dothome.co.kr>
- 송동수, 「공공임대주택의 현황과 법적 검토」 한국토지공법학회 토지공법연구 제 58집, 2012.
- 안동과학대학교 <http://www.asc.ac.kr>
- 안동대신문, ‘대학가 상가 임시휴업·공실률 52.4%, “코로나 19로 직격탄”’
<https://news.andong.ac.kr/news/articleView.html?idxno=1061>
- 안동대학교 <https://www.andong.ac.kr>
- 안동시의회 <https://council.andong.go.kr>
- 안동형일자리사업단 <https://andongjob.kr>
- 안동인터넷뉴스, “15만도 버겁다’ 안동시 인구 하루 6명씩 감소...2099년 안동인구 ‘0’명’ <http://www.adinews.co.kr/news/articleView.html?idxno=60256>
- 안동MBC ‘사생결담’
https://andongmbc.co.kr/main/original/original_view.php?no=19903
- 이코리아 ‘공공임대주택→집값 하락·슬럼화, 사실일까’

<https://www.ekoreanews.co.kr/news/articleView.html?idxno=45437>

- 임숙녀, 「공공임대주택의 공급·관리에 관한 문제점 및 개선방안」, 2015.
- 하성규 외 공저, 「한국의 주거복지정책」, 박영사, 2012.
- 한국부동산원 <https://www.reb.or.kr/reb/main.do>
- 한국토지주택공사 <https://www.lh.or.kr>

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

무장애도시 확산을 위한 제언

정재성 지방의원

I. 제언 배경

지난해부터 장애인 이동권 문제가 화두로 떠올랐다. 지난해 당시 이준석 국민의힘 대표가 전국장애인차별철폐연대(전장연)의 ‘이동권 보장 시위’에 대하여 부조리로 규정한 이후 그동안 주목받지 못하던 장애인 이동권 화두로 떠오르게 되었음. 이후 현재까지 이어지고 있는 전장연의 시위에 대한 여론이 첨예하게 대립하고 있음

비장애인 그 누구라도 나이를 먹으면서 교통약자가 될 수밖에 없음. 「교통약자의 이동 편의 증진법」에는 교통약자를 ‘장애인, 고령자, 임산부, 영유아를 동반한 사람, 어린이 등 일상생활에서 이동에 불편을 느끼는 사람’으로 규정하고 있으며, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」의 경우 제명에서 노인을 장애인 뒤에 배치하여 편의 증진을 보장해야 한다고 명시하고 있음

이처럼 시간의 흐름에 따라 누구나 이동권 문제가 발생할 수 있음에도 불구하고 장애인 이동권 문제에 대한 비판적 시각이 존재하는 이유에 대하여 본 연구자는 장애인 이동권 문제를 장애인 당사자의 문제로 인식하고 있는 사회 인식에 기인한다고 보며, 이러한 문제를 해결함과 동시에 무장애도시 확산을 위한 당 차원의 정책 방향을 제시하고자 함

II. 용어의 의미

1) 무장애도시의 개념

무장애의 개념은 ‘Barrier Free’라는 개념에서 비롯되었음. 이는 ‘장벽이 없는’ 또는

‘장애물이 없는’이라는 의미를 담고 있으며, 무장애 도시는 사회적 약자인 장애인, 노인, 임산부 등 모든 시민이 불편함 없이 이용할 수 있는 생활환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있음. 이를 위해 도시는 원천적으로 장애물을 제거하고 시공함으로써 모든 이들이 편안하고 편리하게 생활할 수 있는 공간으로 만들어지게 됨. 이러한 무장애 도시는 서로 다른 개인의 다양한 요구와 필요를 고려하며, 포용적인 공간을 창조하는 데 주력하며, 그 결과 다양성과 공정성을 존중하는 도시문화가 형성되는데 이바지함.

이러한 무장애라는 용어가 사회 환경을 개선하는 운동에서 사용될 때는 단순히 물리적 장벽이나 장애물이 없는 것을 가리키는 것을 넘어 우리 사회에 존재하는 모든 편견과 거부, 의도적 배제, 제한과 같은 차별적인 태도와 문화적 장벽을 포괄하게 됨. 이는 물리적인 장애가 있는 사람뿐만 아니라, 다양한 다른 개인들의 다양성과 차이를 포함하여 포용적인 사회를 만들기 위한 운동을 의미함.

2) 편의시설

편의시설의 설치목적은 장애인·노인·임산부 등이 공공건물 및 공중이용시설 등을 이용하면서 안전성과 편의성을 도모하기 위함으로, 이러한 편의시설을 설치하여 장애인·노인·임산부 등의 사회활동 참여를 촉진하고 복지 증진을 도모하고자 하는 것임. 우리는 흔히 이러한 편의시설의 설치 필요성과 설치 현황을 기준으로 무장애도시 선진 여부를 판단하는 오류를 범하곤 함. 편의시설은 결국 현재 설치되어있는 장애물 문제를 해결하기 위한 수단에 불과하다는 점을 명확히 인지할 필요가 있음. 98년 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」이 시행된 이후 공공건물 및 공중이용시설을 중심으로 편의시설이 확충되고 있으나 여전히 법적 기준을 충족하지 않거나, 장애인 당사자의 의견이 반영되지 못해 실제 이용에 문제가 발생하고 있음.

결국 무장애도시로 나아가기 위해서는 편의시설 확충만이 능사가 아니며, 도시 계획단계부터 신체적·심리적 장애물을 배제하는 방안을 고려해야 함.

3) 유니버설 디자인의 개념 및 특징

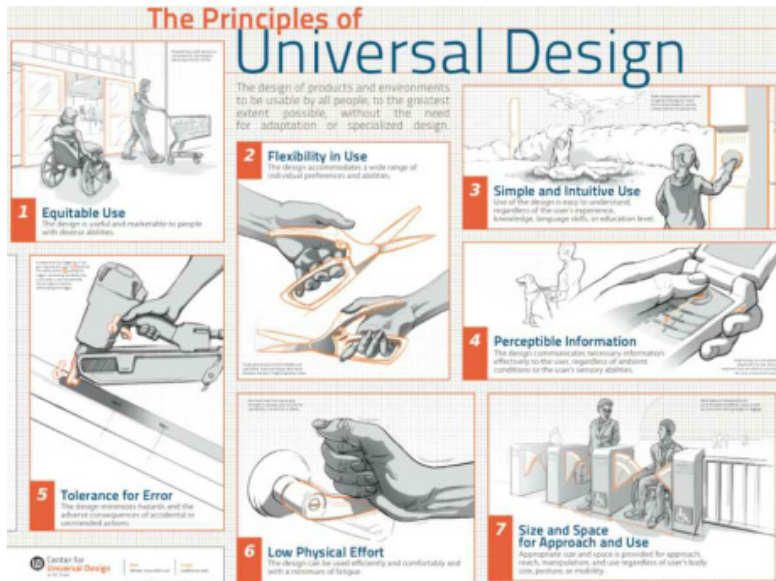
유니버설 디자인이란 개념은 모두를 위한 디자인(Design for all)을 의미하는 것으로서 어린이에서 노인까지, 임산부에서 다양한 신체적 조건을 가진 사람까지 모두 동등한

사용자로 인정하는 것에서 출발할 수 있으며, 유니버설 디자인의 초기는 장애인이라는 한정된 대상을 지역사회에서 생활이 가능하도록 접근권을 보장하는 무장애 디자인(Barrier-free Design)과 접근성을 고려한 디자인(Accessible Design)이라 할 수 있음.

오늘날 유니버설 디자인의 개념은 노인 인구의 증가와 현대사회에서 누구나 사고 및 질병으로 장애인이 될 수 있는 비율의 증가로 인해 다수를 위한 사회가 아닌 모든 사람이 전 생애 과정을 지역사회에서 자유롭게 선택하여 행복하고 안전하게 살아갈 수 있도록 기회를 부여하여야 한다는 개념으로 발전하여, 1970년대 후반 Ronald Mace에 의하여 유니버설 디자인(Universal Design)이라는 명칭을 사용하게 되었음. 이 이론은 모든 사람이 평등하게 생활하는 데 필요한 디자인 혜택을 받아야 하며, 모든 연령 및 장애를 수용할 수 있는 디자인을 통해 안전하고 기능적이며, 변화하는 개개인의 요구에 대해 지원 가능한 개념임. 또한, 이는 단순한 법규의 규정이기보다는 포괄적이고 개념적인 디자인의 원리라고 할 수 있음. 국내에서는 아직도 모든 사람을 배려하는 유니버설 디자인을 장애인이나 노인 등 소수에게만 필요한 디자인이라는 편견을 갖고 있으나 이는 도시환경 디자인에 대한 이해가 미흡하기 때문임.

도시 속에 살고 있는 다양한 계층의 사용자들을 위하여 소수도 만족할 수 있는 디자인, 그리고 그로 인해 다수도 이용하는 데 훨씬 편리한 디자인, 이것이 바로 유니버설 디자인임. 이는 공평한 사용, 사용상의 융통성, 간단하고 직접적인 사용, 쉽게 인지할 수 있는 정보, 오류에 대한 포용력, 적은 물리적 노력, 접근과 사용을 위한 크기와 공간이라는 구체적 원리를 제시함.

〈그림 1〉 유니버설 디자인 7대 원칙



[그림2-1 출처 : 미국의 건축가 로널드 메이스이 유니버설 디자인의 7대 원칙]


자료: 미국 건축가 로널드 메이스이 유니버설 디자인의 7대 원칙

Ⅲ. 현황분석

보건복지부 보도자료에 따르면 2022년 기준 우리나라에 등록된 장애인은 265만 3,000명으로 전년 대비 8,000명이 증가했으며, 전체 인구 대비 5.2%에 달하는 실정임. 특히 등록장애인 중 65세 이상 비율은 52.8%(140만 2,000명)로 꾸준히 증가하는 추세를 보임.


우리나라는 고령자 장애인이 꾸준히 증가함과 동시에 초고령화 사회로 진입을 목전에 두고 있음. 통계청의 ‘2022년 고령자 통계’에 따르면 한국의 고령자 비중이 올해 17.5%에서 2025년 20.6%, 2035년 30.1%, 2050년 40%를 넘어설 것으로 추산되는 실정이라고 밝힘. 이는 우리나라가 고령사회에 진입한 지 7년 만에 초고령 사회로 진입할 예정이라는 뜻으로 전 세계에 유례없이 빠른 도달 속도임. 해외 주요국의 사례를 살펴보면 고령 사회에서 초고령 사회로 도달되기까지 오스트리아가 53년, 영국이 50년, 미국이 15년, 일본이 10년이 소요되었음.

〈그림 2〉 우리나라 장애인 현황 보도자료

 보건복지부	보도자료		다시 대한민국! 새로운 국민의 나라
보도시점 2023. 4. 19.(수) 12:00	2023. 4. 20.(목) 조간 2023. 4. 19.(수) 12:00	배포	2023. 4. 19.(수)
<h1>등록장애인 265만 3,000명(전년대비 8,000명 ↑), 전체 인구 대비 5.2%</h1>			
<ul style="list-style-type: none"> - 2022년도 등록장애인 현황 통계 발표 - 지체 장애 비율 감소, 청각·발달·신장 장애 비율 증가 추세 - 65세 이상 장애인 비율 '11년 38.0% → '22년 52.8% 지속 증가 			

자료: 보건복지부

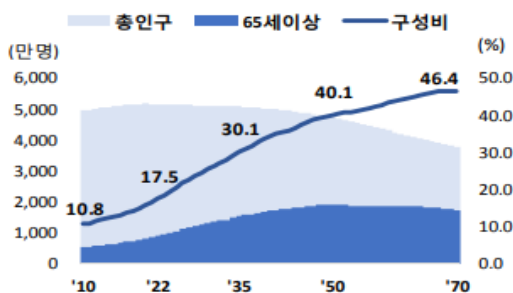
〈그림 3〉 고령인구 관련 보도자료

 통계청	보 도 자 료		다시 도약하는 대한민국 함께 잘사는 국민의 나라
보도 일시	2022. 9. 29.(목) 12:00	배포 일시	2022. 9. 29.(목) 08:30
담당 부서	사회통계국 사회통계기획과	책임자	과 장 정구현 (042-481-2233)
		담당자	사무관 장수안 (042-481-2240)

1. 인구 추이

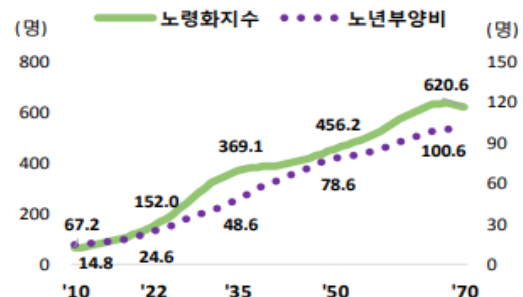
2022년 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 17.5%, 2025년 초고령사회에 진입

〈 고령인구(65세 이상) 및 구성비 〉



자료: 통계청, 「장래인구추계: 2020~2070년」

〈 노년부양비 및 노령화 지수 〉



자료: 통계청

결국 장애인 이동권 문제는 단순히 장애인 권익의 측면에서 바라볼 것이 아니라 초고령화 사회로 전환되는 우리나라의 상황을 감안할 때, 무장애도시로의 전환이 시급하다고 볼 수 있음. 부산연구원이 2019년 ‘부산, 무장애 도시로 전환 시급’이라는 정책 자료를 발표하기도 했음.

〈그림 4〉 부산 무장애 도시로 전환 정책 자료

BDI 정책포커스

제 호	제394호
발간일	2021년 4월 19일
작성자	윤지영 연구위원 yoon2012@bdi.re.kr

부산, 무장애(Barrier-Free) 도시로 전환 시급

자료: 부산연구원

또한 서울연구원이 2019년 3월에 발표한 세계도시동향 자료에 따르면 무장애 환경은 총인구의 10%에는 필수적이고, 40%에게는 도움이 되는 사업이라고 밝힘. 즉 무장애 도시의 장애인만이 아닌 고령자와 어린 자녀를 둔 가정에 이르기까지 전 인구에 도움이 된다는 의미임.

이러한 상황에서 우리나라의 장애인 이동권 문제는 「교통약자의 이동편의 증진법」이나 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」 등에 규정되어 있음. 「교통약자의 이동편의 증진법」은 ‘교통약자(交通弱者)가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단, 여객시설 및 도로에 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 사람 중심의 교통체계를 구축함으로써 교통약자의 사회 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적’으로 하며, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에는 ‘장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장함으로써 이들의 사회활동 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.’라고 규정하고 있음.

〈그림 5〉교통약자의 이동편의 증진법 일부 내용

교통약자의 이동편의 증진법 (약칭: 교통약자법)

[시행 2023. 7. 19.] [법률 제18764호, 2022. 1. 18., 일부개정]

국토교통부(생활교통복지과), 044-201-4772, 3805

제1장 총칙 <개정 2012. 6. 1.>

제1조(목적) 이 법은 교통약자(交通弱者)가 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단, 여객시설 및 도로에 이동편의시설을 확충하고 보행환경을 개선하여 사람중심의 교통체계를 구축함으로써 교통약자의 사회 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

[전문개정 2012. 6. 1.]

자료: 법제처 국가법령정보센터

〈그림 6〉장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 일부 내용

장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 (약칭: 장애인등편의법)

[시행 2023. 6. 29.] [법률 제19302호, 2023. 3. 28., 일부개정]

보건복지부(장애인권익지원과), 044-202-3307, 3308

제1조(목적) 이 법은 장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장함으로써 이들의 사회활동 참여와 복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

[전문개정 2015. 1. 28.]

자료: 법제처 국가법령정보센터

지자체들은 조례 제정을 통해 법률에 규정된 내용을 준수하고 있음. 다만 ‘무장애’로 명명된 조례는 국가법령정보센터 기준 전국 226개 지자체 중 46개에 불과한 실정임. 일견 타 조례들로 문제를 보완하고 있으니 문제가 없어 보일 수 있으나, 향후 지자체 도시들이 무장애도시로의 전환이 필수적이라고 감안한다면 이를 총괄하는 ‘무장애’ 조례는 필요하다고 판단됨.

IV. 정책 제언 및 기대효과

당 차원의 논의 필요사항

1) 무장애도시 관련 조례 현황 파악 및 제정 독려

당 차원에서 지자체별로 무장애도시 관련 조례 제정 상황을 파악하고, 조례가 없는 지자체에 대해서는 무장애도시 관련 조례 제정을 독려할 필요가 있음. 당 의원 주도로 조례

를 제정하도록 하고, 조례에 근거하여 무장애도시 조성을 위한 기본계획, 중장기계획 등을 수립하여 늘어나게 될 이동권 민원과 관련된 민원에 더불어민주당이 선제적으로 대응하고 있다는 인식을 심어줄 필요가 있음.

2) 지자체 본예산, 추경 편성에 있어 무장애 관련 예산 확충 독려 필요

무장애도시로의 전환에 있어서 예산확보는 필수적으로 이어질 수밖에 없으므로 지자체 본예산이나 추경 편성에 있어 무장애도시와 관련된 내용의 예산을 충분히 확보할 필요성이 있음. 민주당 출신 단체장이 있는 지자체에는 해당 내용을 단체장에게 알려 관련 부서에서 예산확보가 이루어지도록 하거나 당 소속 의원이 무장애도시와 관련된 예산을 지자체에 요구하는 것을 독려할 필요가 있음.

3) 당 차원의 연구 및 지원 필요

무장애도시와 관련해 민주연구원이나 당 장애인위원회, 실버위원회, 여성위원회 차원의 연구가 필요하며, 향후 당의 연구 결과와 지자체에서 수립한 기본·중장기계획을 잘 섞어 지역의 실정에 맞는 정책 대안을 제시해줄 필요가 있음.

4) 선거에 있어 주요 공약으로 검토

무장애도시로의 전환을 대선, 총선, 지선에 있어 후보들의 주요 선거공약으로 필수적으로 포함하는 것을 검토할 필요가 있음. 이렇게 될 때 당 소속 단체장과 의원들의 무장애도시로의 감수성을 높임과 동시에 매니페스토 실천을 위해서 실제 각종 조례와 정책제시가 이루어질 수 있다고 판단됨.

5) 당의 주요 어젠다로 설정

무장애도시로의 전환 필요성을 이야기하며 해당 이슈를 먼저 선점할 필요가 있음. 타정당이 무장애도시를 주요 어젠다로 설정하지 않은 현 상황에서 ‘무장애도시’를 당의 주요 어젠다로 삼는다면 향후 주요 의제를 선점할 뿐만 아니라 현재 논란이 되는 장애인 이동권 문제도 더욱 포괄적인 방식으로 해결해 나갈 수 있을 것으로 기대됨.

V. 결론

‘무장애도시’는 장애인 권익만을 생각하는 것이 아니라 중국에는 모든 국민이 혜택을 누릴 수 있는 정책 방향임. 이러한 점을 전향적으로 검토하여 당의 이미지를 개선하고 이슈를 선점하여 향후 관련 문제가 화두로 올라설 때 적극적으로 나설 필요가 있음.

참고자료

- 보건복지부. 2023년 4월 19일. 2022년도 등록장애인 현황 통계
- 부산연구원. 2021년 4월 19일 BDI 정책포커스. ‘부산, 무장애도시로 전환 시급’
- 서울연구원. 2019년 3월 18일 세계도시동향. ‘신성장동력 배리어프리 관광 활성화 추진’
- 진주시. 2020~2024 -제2기-「무장애도시 기본계획수립 및 무장애 인증기준 수립 연구용역」
- 통계청. 2022년 9월 29일. 2022년도 고령자 통계

매력 있는 지방도시 대구의 미래

이재훈 당직자

I. 개요

- 지역의 인구감소(인구 유출) 및 수도권 인구 밀집 등의 문제가 발생하고 있고 이를 극복하기 위해 지금까지 일자리 창출, 여러 복지제도 등의 여러 정책을 펼쳤지만 한계를 보였음.
- 기존의 정책적인 측면으로만 접근하기보단 도시 자체적인 매력을 느낄 수 있도록 하여 대구와 같은 지방 도시에 거주 및 방문 욕구를 이끌어냄.
- 현 거시 경제 수준에서 석유가 나오지 않는 한 단기간에 지방의 경제적 활력 증진은 쉽지 않은 상황에서 다른 합리적 방안을 모색함.

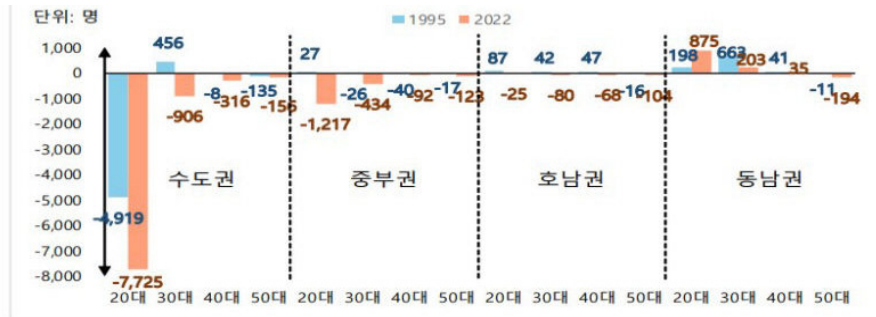
II. 현 실태

가. 대구의 인구유출 현황

- 2023년 4월 21일 영남일보 '광역시 승격 27년만 대구 인구 순유출 2.5배 증가' 기사에서 활용한 동북지방통계청 자료에 따르면 대구의 순유출 인구가 광역시 승격 이후 27년 만에 2.5배나 증가함. 전체 유출인구의 약 67%가 20대이므로 청년 유출이 심각함.¹⁾

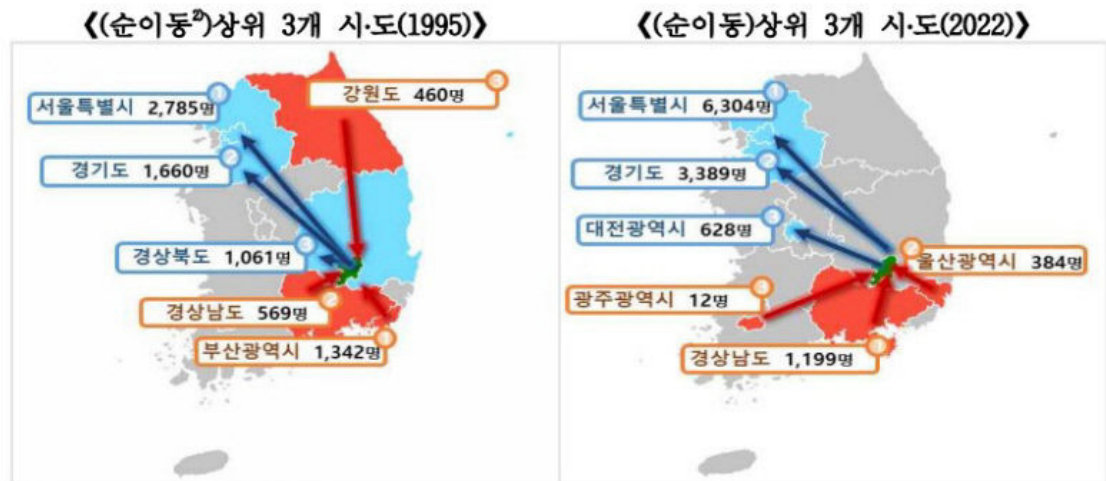
1) 손서우 영남일보 '광역시 승격 27년 만 대구 인구 순유출 2.5배 증가'

〈표 1〉 연령별, 권역별 순이동자 현황



자료: 영남일보

〈그림 1〉 순이동 상위 3개 시·도 비교 현황



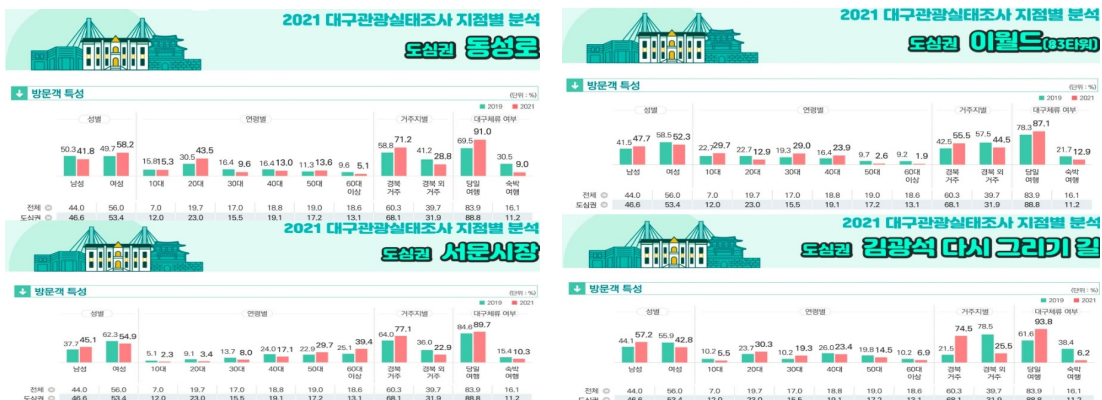
- 1) 양수의 경우 순유입, 음수의 경우 순유출을 표현
 2) 붉은색의 경우 순유입, 푸른색의 경우 순유출을 표현

자료: 동북지방 통계청

- 2002년 대구에서 타 지역으로 빠져나가고 들어오는 인구 수는 35만 8천 440명 (전체 대비 15.2%)으로 1995년 64만 9천 527명(전체 대비 26.2%)보다 44.8%(29만 1천87명) 감소함.
- 2022년 대구의 순유출 인구는 1만 1천 519명으로 1995년(3천 279명)에 비해 약 2.5배(8천 240명) 증가함.

- 전체 순유출 인구의 67%(7천 725명)이 20대여서 상황의 심각성을 더하고 있다. 이들은 수도권으로 옮겨간 것으로 파악됨. 대구지역 20대의 수도권 순유출은 1995년 (4천 919명) 대비 57%(2천 806명) 늘어남. 대구의 순유출은 지난해에는 서울(6천 304명), 경기(3천 389명)로 쏠림.
- 동북지방통계청이 발표한 ‘인구이동 현황 및 사유 분석 보고서’에 따르면 약 10년간 대구의 유출인구는 16만 2천 165명이다. 대다수 일자리를 찾아 수도권으로 이동한 것으로 분석됨.

〈그림 3〉 대구시 관광실태조사 지점별 분석



자료: 대구관광실태조사

나. 대구에 누가 오는가?

- 대구시의 조사에 따르면 방문자의 대부분은 대구 광역권 거주자로 판단
- 1회성 대구여행, 당일여행 일부 증가 다시 말해 1일 이상 대구에 체류 요소 부족
- 전통적 의미의 관광객 비중이 높다고 보기 힘든 상황

대구에 왜 오는가?

- 대구 광역권 일대의 교육, 문화, 취업, 소비 의료 등의 수요
- 문화와 소비 향유, 의료 서비스 접근을 위해 대구를 방문/체류하는 경우

다. 매력적 요인 부재

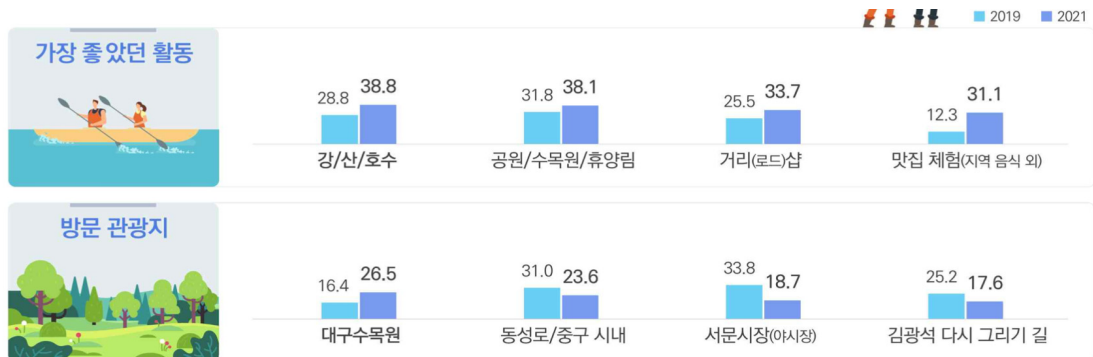
〈표 2〉 대구시 문화·여가·관광 통계

항목	단위	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	전년대비 증감률(%)
문화기반시설 수	개소	202	210	213	215	244	237	232	1	1	0
공연시설 수	개소	73	78	81	83	90	101	92	1	1	0
공공도서관 수	개	28	30	33	35	36	41	43	44	44	0
지정문화재 수	개	222	226	238	246	251	256	267	270	222	-17.8
주요 관광지 연간 방문객 수	명	1,703,284	6,047,800	6,567,614	11,012,191	11,679,988	13,090,632	14,235,894	10,124,457	11,691,629	15.5
유료 관광지 외국인 방문객 수	명	25,789	77,500	66,275	63,884	46,515	76,383	158,911	11,529	9,297	-19.4
지정관광지 수	개소	7	16	19	23	27	27	45	61	75	23
대구공항 이용객 수(국제선)	명	140,177	222,734	331,550	684,841	1,503,769	2,048,625	2,575,616	1	1	0

자료: 대구시

- 2021년 대구시가 조사한 통계에 따르면, 대구시를 찾는 관광객은 2013년 약 170만 명에서 2021년 약 1,170만 명으로 약 7배 늘어난 반면, 문화 기반 시설 및 공연 시설 등 문화 인프라의 발전 속도는 대구시 관광객이 증가하는 속도에 훨씬 못 미침.
- 대구와 같은 지방 도시들은 기존의 전형성에 매몰되어 있고 문화적 자원이 취약함.

〈그림 3〉 대구시 방문 통계자료



자료: 대구시

- 2021년 대구시에서 진행한 대구 관광 실태조사에 따르면 대구를 찾는 관광/방문객의 가장 큰 만족도를 차지하는 관광지는 강과 공원 등이 약 80%에 달함.

라. 지역 균형 발전의 실패

〈그림 4〉 파주 LG 이노텍



〈그림 5〉 삼성 공장 분포도

삼성전자 국내 사업장 현황



- 수원 삼성 반도체, 파주 LG 디스플레이 같은 첨단 산업과 양질의 일자리는 수도권 집중²⁾
- 용인시는 삼성전자가 기흥캠퍼스에 집중 투자한 2000년을 기점으로 인구가 38만 6000명에서 107만 6000명으로 2.8배나 증가했음.³⁾
- 국가는 수도권 발전에 집중하면서도 지역 균형 발전이라는 이중적인 정책을 추진함. 대표적으로 공공기관 지방 이전을 언급하면서 미래 고부가가치 산업인 반도체 산업은 수도권 내 집적 단지(클러스터)를 조성하고 대기업 입주를 지원.
- 공장 총량제(수도권 공장 총량제) 완화로 인한 첨단·고부가가치산업 수도권 집중
- 일자리, 산업적 측면에서 울산과 충남 북부를 제외한 대부분 지역의 쇠락과 위기
- 지방은 산업적으로 수도권의 산업의 배후지 역할에 그침.

라. 전통적 해결 방법의 한계

1. 일자리를 늘린다.

- 인구 노령화와 AI, 로봇에 의한 자동화 추세 속에서 일자리의 창출과 지속이 힘든 상황

2) 김두천 경남도민일보 '박일호 밀양시장 "첨단산업 수도권 집중, 지방소멸 부추겨"

3) 인상준 대전일보 '첨단·고부가가치 산업 불균형 심화'

2. 대기업 유치

- 수도권-지방간 입지 경쟁을 넘어 전 지구적 수준의 생산 체인의 배치와 입지 경쟁 속에서 토지 가격, 세제 외 유인 수단의 부재

3. 대규모 SOC

- 성장과 일자리 창출의 지속 가능성 문제. 단순한 도시 기반 시설의 개선이 도시의 매력과 활력증진을 담보할 수 없음.
- 지역 수준, 거시 경제 수준에서 석유가 나오지 않는 한 단기간에 지방의 경제적 활력 증진은 쉽지 않은 상황임.
- 즉, 전통적인 방법들을 통한 일자리 창출과 지방 소멸 위기 극복 그리고 인구 유출을 막기는 힘든 상황임.
- 문화, 교육, 생태환경의 개선을 통한 도시의 매력을 높이고 이를 통한 해결 방법을 모색해야함.

III. 정책 제안

[문화 허브 도시 대구]

가. 국립 근대 미술관

- 근대 시기 미술 작품의 수집, 수장, 복원, 학예, 연구, 교육, 전시 기능을 수행
- 대구는 서울과 더불어 한국 근대미술사의 태동을 이끈 지역으로 이쾌대, 이인성 등 일제시대 일본으로부터 근대미술을 수용한 작가들의 근거지
- 한국전쟁 시기 피난 작가들에게 부산과 함께 중요한 삶의 터전
(1955년 이중섭의 대구 개인전 등)
- 국립현대미술관 덕수궁관과 함께 한국 근대미술 관련 핵심 미술관으로 역할 기대
- 현재 대구시에서 달성군 화원읍 내 대구교도소 후적지 개발 사업으로 변경 추진 중.

* 예산: 고향사랑기부제 또는 고향사랑크라우드 펀딩으로 해결가능 전망

나. 국립 현대 미술관 분원

- 국립현대미술관(MMCA)는 서울 삼청동, 덕수궁, 과천, 청주 4곳의 미술관을 운영
- 호남권의 경우 광주 비엔날레 안착 이후 문화 예술 분야에 있어 중요한 거점으로 성장한데 비해 영남권은 개별 시립 미술관 이외에 큰 문화적 거점 기관과 사업 부재
- 일본 오키나와 사키마 미술관을 모델로 하여 한국 전쟁 시기 가장 큰 낙동강-영천-경주 전선을 지탱하고 피난민을 수용하여 한층 더 커진 대구의 경험을 바탕으로 평화 미술관을 모토로 한 분원 추진.

* 예산: 고향사랑기부제 또는 고향사랑 크라우드 펀딩으로 해결 가능 전망

* 부지: 대구 공항 이전 후적지 또는 미군부대 이전 후적지 활용 가능

다. 대구 뮤지컬 전용극장 &

- 대구는 국제뮤지컬페스티벌(DIMF)을 2007년부터 개최, 올해로 17번째 개최
- 유명한 기존 작품들 외에도 다양한 창작 작품들을 대구 오페라 하우스 등 기존 공연 공간들을 활용하여 진행
- 대구시와 문화계가 공연예술도시 만들기의 핵심으로 뮤지컬 영역의 발전을 추동해 왔지만 실질적으로 뮤지컬의 특성에 맞는 독립 공연장의 부재
- 2020년 대구시가 자체적으로 뮤지컬 전용 극장 건립을 위한 타당성 조사 실시 및 예상 부지 5곳 선정
- 2022년 대선 당시 민주당 대구 선대위 내에서 핵심 공약으로 검토되었음.
- 대구 도심에 공영 뮤지컬 전용 극장을 통해 장기 공연, 공연의 지속성 등 다양한 역할 가능
- 단순 공연을 넘어 예술가와 창작가의 지원과 창작 공간 지원 가능

* 예산: 고향사랑기부제 또는 고향사랑 크라우드 펀딩으로 해결 가능 전망

IV. 맺음

“내가 꿈꾸는 대구는?”

- 활력이 넘치고 재미있는 도시

- 매력이 넘치는 많은 사람들이 찾는 도시

그 첫 번째 단초는 문화 허브 도시입니다.

내가 사랑하는 대전문화예술! 내 삶에 행복 이자가 쌓인다

강윤석 일반당원

I. 서론

새로운 정책을 제안하기에 앞서 가장 먼저 고려한 점은 창의성, 실현가능성, 적은 예산, 시민들이 접근하기 쉬운 정책을 만드는 것이었습니다. 이렇게 제안한 정책을 통해 심각하게 기울어져 있는 지역 불균형을 해소하고 대전시뿐만 아니라 전국 모든 지방정부에서도 실현 가능한 정책으로 확대되는 것을 목표로 하였습니다. 특히, 수도권에 집중되어 있는 여러 분야 중 상대적으로 심각성을 덜 인지하고 있는 문화예술 분야의 정책을 제안하고자 하며, 현재 실행되고 있는 ‘고향 사랑 기부제(금)’을 접목하여 정책 제안을 하고자 합니다.

II. 본론

1) 제안배경

1. 지역 균형발전과 지역 인구 유출 감소

우리나라 지역 불균형 문제의 핵심은 수도권 집중이다. 2020년 이후 수도권의 인구 비중이 50%를 돌파했으며, 1000대 기업 중 525개사 본사를 서울에(매출액 64.9%), 743개사가 수도권에(매출액 86.9%) 본사를 두고 있다. 즉, 민간권력이 수도권에 집중해 있다는 것이다.¹⁾ 그리고, 한국은 세계 최하의 출산율이지만 인구가 많은 서울과 대도시의 출산율이 지방보다 더 낮다는 사실은 비수도권에서 수도권으로의 인구 유입이 심각하다

1) 2023, 강현수, 지역 주도의 국가 균형 발전: 전략과 과제, 민주연구원: 제4기 정책전문가 양성과정 아카데미

는 것이다. 결과적으로 비수도권은 출산율을 높이는 정책보다 일자리와 정주 환경을 마련하여 유출되는 인구를 막는 것이 중요하다.

대전시는 1996년 조성된 ‘대덕연구단지’가 16조 규모의 가치를 지닌 바이오 생태계를 형성하고 있으며, 제3 정부청사 외 여러 정부행정기관, 그리고 KAIST와 대전시의 지원으로 수많은 스타트업 기업들이 생겨나고 있는 현재 비교적 양질의 일자리가 생성되었다고 볼 수 있다. 때문에, 인구 유출을 막기 위해 정주 환경을 마련하는 것이 대전시의 가장 시급한 문제이며 이는 곧 ‘문화예술’을 통해 해결될 수 있을 것이다.

2. 지역을 알아야 나라가 보인다.²⁾

대전은 ‘노잼도시’라는 타이틀로 유명하지만, 마케팅 전략으로 중요한 아이템이다. 사람들은 “대전은 정말 ‘노잼’인가?”라는 의문을 해결해 보고 싶은 욕구를 가지고 그들만의 ‘유잼’을 찾기 위해 모험하듯 대전을 찾기 때문이다. 사실 대전은 다른 지역 사람들이 관심을 가질만한 ‘넓고 청량한 바다와 국립공원 정도의 높고 푸른 산’은 없다. 우리를 환상의 나라로 안내할 대규모 놀이시설도 없으며, 랜드마크가 될 만한 으리으리한 마천루가 있는 것도 아니다.

그렇다면 내가 즐길 대전은? 바로 문화예술이다. 접근성이 좋은 훌륭한 교통망, 크게 이질감이 들지 않는 얇은 지역 색, 자연재해로부터 비교적 안전한 지리적 위치, 신도심 중심에 자리 잡은 복합문화예술단지, 근대문화를 느낄 수 있는 원도심 등 잘 정비된 도시 인프라를 이용해 문화예술정책을 펼친다면 충분히 ‘유잼정주환경’을 마련할 수 있을 것이다.

2) 윤석인 이사장, 2023. 7. 18. 강의 내용 중 발언 인용

2) 현황분석

1. 공연예술 매출의 심각한 서울시 집중

〈표 1〉 최근 3년간, 전체 공연시장 현황³⁾

구분	2022년 결산	2021년 결산	2020년 결산	21년 대비 22년증감율	20년 대비 22년증감율
공연건수(건)	14,447	10,663	5,265	▲(36%)	▲(174%)
공연회차(회)	89,474	61,280	53,656	▲(46%)	▲(67%)
티켓예매수(건)	13,661,978	7,126,423	4,341,970	▲(92%)	▲(215%)
티켓판매액(원)	558,971,959,083	307,588,965,684	175,533,584,574	▲(82%)	▲(218%)
공연 1건 당 평균 티켓판매액(원)	38,691,213	28,846,381	33,339,712	▲(34%)	▲(16%)
공연 1회차 당 평균 티켓판매액(원)	6,247,312	5,019,402	3,271,462	▲(25%)	▲(91%)
티켓 1매당 평균 티켓판매액(원)	40,914	43,162	40,427	▼(-5%)	▲(1%)

자료: 예술경영지원센터

2022년 전국 공연예술 매출이 처음으로 4000억 원대를 돌파했다. 문제는 전체 매출 중 서울시의 티켓 판매액만 75.8%에 달한다는 것이다. 지난해 서울에서는 총 4897건의 공연이 열려 약 706만 명이 공연을 관람했고 약 3194억 원 규모의 티켓이 판매된 것으로 나타났다. 서울 다음으로 공연 건수와 티켓 판매 수, 티켓 판매액이 높은 경기도와 비교했을 때도 서울의 공연 건수는 약 3배, 티켓 판매는 약 7.4배, 티켓 판매액은 약 12.6배 더 높았다. 비수도권 지역은 전체 공연 매출의 10%도 차지하지 못했다. 지난해 전국 광역시 중 티켓 판매액이 가장 많은 부산은 전체 공연시장 매출의 5.5%에 불과했다. 공연 건수와 티켓 판매수도 대구가 광역시 중 가장 많았음에도 각각 전체 시장의 약 6.9%, 약 4.3%만 차지했다.⁴⁾ 이 기사에서 볼 수 있듯이 문화예술 분야의 수도권 집중현상은 굉장히 심각하다는 것을 알 수 있다.

3) 2022년 결산 공연시장 동향 분석 보고서, 23년 1월 16일 기준, (재)예술경영지원센터, 1쪽

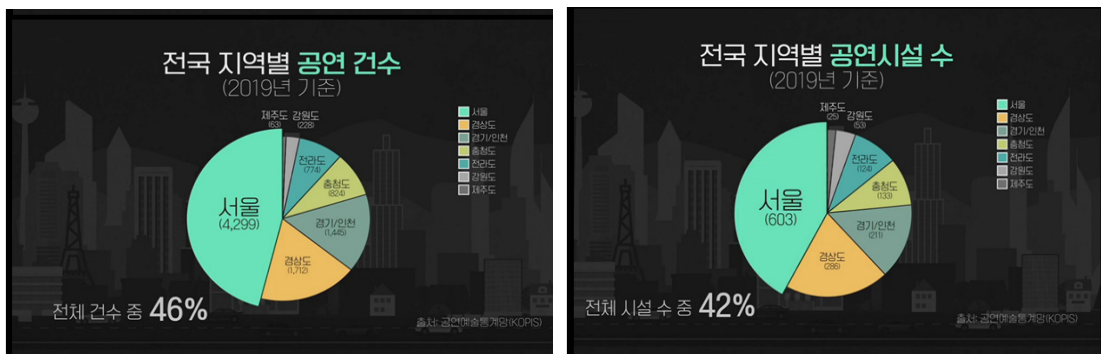
4) 2023년 3월 20일, 2022년 전국 공연매출 4000억 돌파했지만...서울 대부분 차지, 중도일보,

<http://www.joongdo.co.kr/web/view.php?key=20230319010005433>

2. 문화예술 공연과 공연시설의 수도권 집중

인구와 일자리뿐만 아니라, 문화 예술 공연 또한 지역 간 불균형과 수도권 집중현상이 심화되는 문제가 발생 되고 있다. 문화예술 관련 소비가 75% 이상 서울에서만 소비되고 있다는 것은 지역의 문화예술생태계 자체가 위협받고 있다는 것이다. 이것은 다음 그래프에서 볼 수 있듯이 문화예술 기반시설까지 수도권과 비수도권의 격차가 심화 되고 있다는 것을 말해준다. 공연시설은 42%가 서울에 있고, 공연 수는 전체 절반에 달하는 46%가 서울에서 열린다. 이 사실은 지역에서 성장하고 자리를 잡아야 할 수많은 문화예술 인재들이 서울로 유출되고 문화 예술 공연을 향유 하고 싶은 사람들 역시 불필요한 비용과 시간을 들여 서울로 가야 하는 현상이 일어나게 된다는 것이다.

〈그림 1〉 전국 지역별 공연시설 수, 공연 건수



자료: 공연예술통계망(KOPIS)

3. 전체 문화예술 시설의 심각한 지역별 불균형

광역시도별 박물관, 미술관, 도서관, 문예회관 등 문화시설 수를 살펴보면 서울·경기·인천 등 수도권의 문화시설 수는 382.7개였고, 나머지 14개 시도의 경우 142.4개로 집계됐다. 지방이 수도권의 37.2% 수준에 그친 것이다.⁵⁾ 이 사실은 국민이 문화를 향유 할 기회조차 지역별 심각한 불균형으로 인해 침해받고 있다는 것을 말해준다. 문화와 예술이 국민의 삶의 질과 사회적 안정에 기여한다고 할 때 문화향유 불평등은 꼭 해소되어야 할 문제이다.

5) 2023. 4. 26. 임오경 “지방 문화예술시설, 수도권 37% 불과...불균형 심각” 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230426086200001>

3) 정책 내용

1. 문화예술 인프라 활용한 대전문화예술 거버넌스 형성

신도심과 원도심에 있는 풍부한 인프라를 활용해 거버넌스를 형성한다.

지속 가능한 문화예술 산업 발전을 위한 문제해결 방법을 연구하고, 대전형 문화 예술콘텐츠를 개발해야 한다.

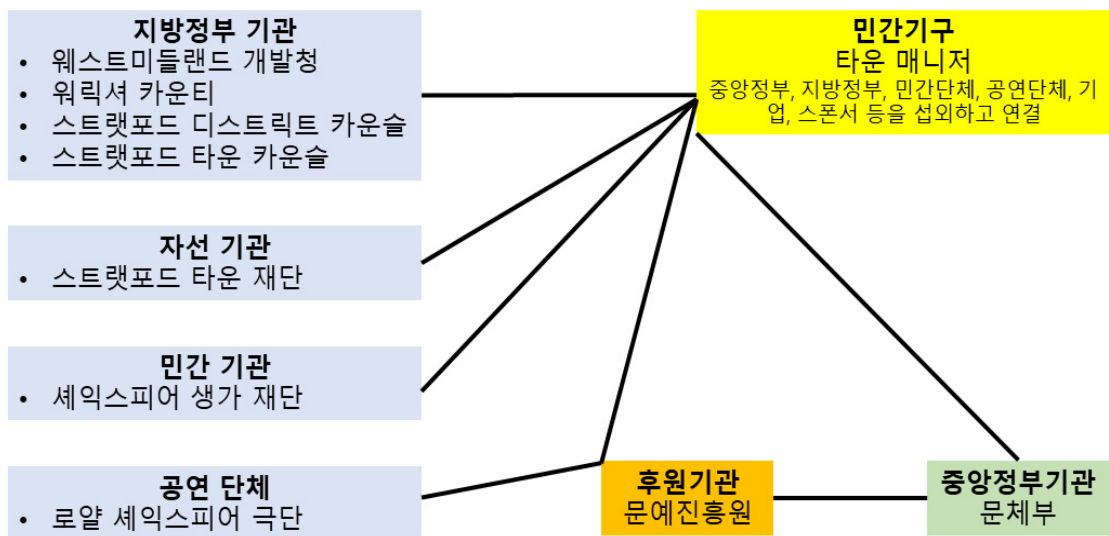
〈그림 2〉 대전형 문화예술콘텐츠 조감도



참조 ☞ 영국 스트랫포드의 문화산업 클러스터

영국 웨스트미들랜드(West Middleland) 주의 워릭셔 카운티(Warwickshire County)에 있는 스트랫포드는 인구 약 2만 3000명의 소도시이다. 이곳은 영국이 낳은 대문호 윌리엄 셰익스피어(William Shakespeare, 1564 ~ 1616)가 태어나 교육을 받은 도시로 유명하다. 스트랫포드에 정착해 활동하고 있는 로얄 셰익스피어 극단은 2004~2005년 기준으로 공연을 통해 연간 50만 명의 관람객을 유치하고 극단의 총수입은 약 538억 원이었으며, 국내외 약 1200회의 공연을 하며, 지역 경제를 활성화시키는 중추 역할을 하고 있다.⁶⁾

여기서 우리가 주목해야 할 점은 단순히 셰익스피어라는 전통적 문화유산을 산업적으로 활용하여 많은 경제효과를 누리는 것에 있는 것이 아니다. 주민, 중앙정부, 지방정부, 예술기관, 후원기관들이 서로 긴밀히 협력하고 있기 때문에 가능하다는 것이다.

〈그림 3〉 스트랫포드의 주요 혁신주체 간 사회 연결망⁷⁾


6) 2007, 이영준, 신동호, 배준구, 영국 스트랫포드의 문화산업 클러스터: 셰익스피어 축제에 관련된 사회연결망 분석, 國土地理學會, 제41권 제3호

7) 2007, 이영준, 신동호, 배준구, 영국 스트랫포드의 문화산업 클러스터: 셰익스피어 축제에 관련된 사회연결망 분석, 國土地理學會, 제41권 제3호, 293쪽 참고

2. 대전 문화예술사랑 적금 출시

문화예술에 관심 있는 시민들에게 적금을 들게 하고 발생 되는 적금 이자는 대전지역 문화예술 산업을 후원한다. 가입자들에게는 이자 대신 문화·예술·공연·전시 관련 각종 혜택을 제공해 준다. 지역문화재단과 연계해 후원금을 효율적으로 운용한다.

- ▶ 매월 공연·전시 관련 알림 문자 발송
- ▶ 대전지역 공연·전시 관람을 할 수 있는 일정 금액의 쿠폰 지급
- ▶ 2명 이상 다자녀 가족에게 자녀 1인 무료입장권 지급
- ▶ 문화·예술·공연·전시 관련 굿즈 구매 시 할인권 제공
- ▶ 지역 서점 전용 도서상품권 제공

참조  대전하나 축구사랑 적금⁸⁾

월 최대 30만 원까지 가입이 가능하다.

연 2.0%의 우대금리를 더해 최고 연 4.0%의 금리를 제공한다.

적금 이자의 10%나 50% 또는 전부를 ‘대전하나시티즌’에 직접 후원할 수 있다.

3. 고향사랑기부제 활용 대전문화예술 홍보·마케팅 활성화

기부자 본인의 주민등록등본 상 거주지를 제외한 지역자치단체에 기부하는 것으로, 타 지역에 거주하는 사람들에게 대전에서 이루어지는 문화예술전시공연을 홍보할 수 있다.

- ▶ 답례품으로 공연전시 관련 굿즈 제공
- ▶ 답례품으로 대전지역 소극장 입장권 제공
- ▶ 모든 회원에게 매월 공연전시 관련 알림 문자 발송
- ▶ 등급별 일정 금액의 대전지역 공연전시 할인 쿠폰 지급

8) 2023. 7. 30. [이주의 예적금] “이자로 대전 축구팀 후원”, itChosun
https://it.chosun.com/site/data/html_dir/2023/07/28/2023072801814.html

〈그림 5〉 대전광역시 고향사랑기금 사용계획 내용

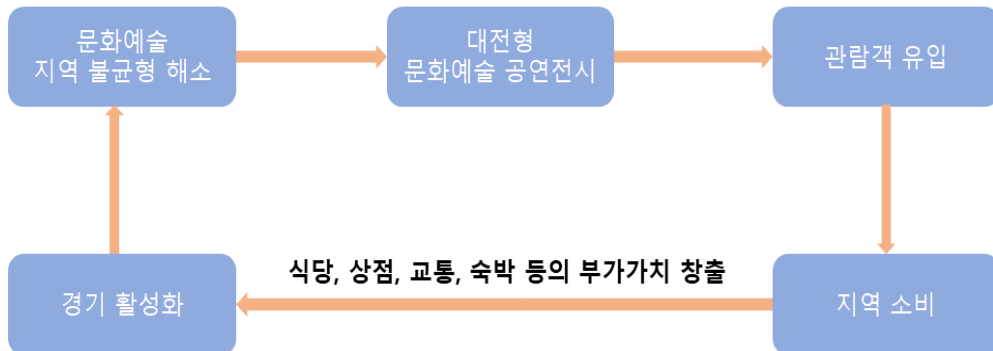
대전광역시 고향사랑기금 사용계획	
등록일 2023-05-30	
1. 제목 : 대전광역시 고향사랑기금 사용계획	
2. 기금사용용도 : 법 제11조제2항에 따른 기금 사용 목적 - 사회적 취약계층 지원, 청소년 육성·보호, 문화·예술·보건 증진, 지역공동체 활성화 등	
3. 2023년 기금운용계획 수립 예정 : 전액 적립(7월중)	
4. 담당부서 : 소통정책과(042-270-0481)	

자료: 고향사랑e음

4) 기대효과

- ▶ 지역 경기 활성화 기여
- ▶ 시민들의 문화향유 확대
- ▶ 정주여건 개선으로 인한 인구 유출 감소
- ▶ 훌륭한 접근성과 문화예술 인프라로 인한 문화예술 관람객 유치
- ▶ 서울에 집중되어있는 문화·예술·공연·전시 산업의 지역균형발전 유도
- ▶ ‘노잼도시’ 대전에서 문화와 예술이라는 차별화된 여행 콘텐츠 개발로 관광객 유치
- ▶ 비교적 적은 예산을 투입하여 지역 문화 예술 산업의 선순환구조를 만들고 지역 발전에 기여

〈그림 6〉 대전광역시 고향사랑기금으로 인한 기대효과



참조 ☞ 스페인 빌바오

철강산업과 조선업의 쇠퇴로 망가져 가던 스페인의 도시 빌바오는 1997년 ‘구겐하임 미술관’이 개관하자 수많은 관광객이 몰리기 시작했고 2022년엔 128만9147명이 미술관을 찾아왔고, 창출한 총 수요는 6700억 원에 달한다. 하지만, 단순히 건축물 하나 잘 짓는다고 ‘빌바오 효과’를 누릴 수 있는 것은 아니다. 빌바오는 미술관을 개관하기 전 친환경 도시를 만들기 위한 강의 수질 개선 사업을 먼저 시행했으며, 구겐하임이라는 운영 주체가 기획하는 참신한 전시 내용과 멋진 요리, 바스크 특유의 문화 등 소프트웨어가 더 크게 작용한다는 것이다.⁹⁾

9) 2023. 7. 12. 예술에 꽃힌 세계의 도시들 “제2 빌바오 되겠다”, 한국경제, <https://www.hankyung.com/international/article/2023071219861>
 2023. 7. 9. ‘빌바오 효과’라는 오해, [매일춘추] 매일경제, <https://www.mk.co.kr/news/contributors/10780109>
 2023. 7. 20. 미술관으로 명품도시 만들기. 전남매일 <http://www.jndn.com/article.php?aid=1689844687365718058>

〈그림 7〉 스페인 빌바오



자료: picxabay

오늘날 수많은 도시가 제2의 빌바오가 되기 위해 ‘문화가 곧 미래’, ‘예술이 곧 도시의 미래’라는 판단 아래 예술에 꽃힌 도시들이 늘어나고 있다.

〈그림 8〉 문화 사업을 키우는 세계 주요 도시들

문화 사업 키우는 세계 주요 도시들

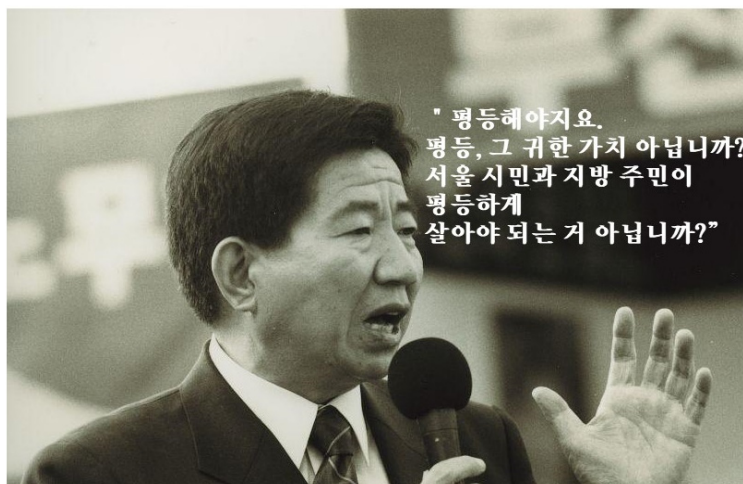
대한민국 서울	아시아 첫 아트페어 ‘프리즈’ 개최
영국 맨체스터	아비바스튜디오에 3000억원 투자
미국 저지시티	2026년 퐁피두센터 북미 분관 개관
싱가포르	15년 만에 첫 소더비 경매 유치
UAE 아부다비	도시 전역에 공공 미술 설치
사우디 알울라	‘문화수도’ 목표로 박물관 설립

자료: 이코노미스트

하지만, 분명한 것은 보여주기 식 행정으로 문화예술 정책을 진행한다면 희한한 형상의 값비싼 구조물들이 제 기능을 상실하고 애물단지로 전락해 예술작품이 아닌 도시의 흉물로 넘쳐날 것을 명심해야 할 것이다.

III. 결론

노무현은 93년부터 지방자치실무연구소를 운영해 오며 그의 오랜 정치철학인 ‘지방분권사회와 균형발전’을 이루기 위해 노력해왔다. 노무현의 참여정부는 행정수도를 세종으로 내려 보내고, 전국 10개 혁신도시를 건설 153개 공공기관 이전 5만 1천여 명이 지방으로 이주했다. 그리고, 대통령을 퇴임하고 봉하마을로 내려가면서 “균형발전을 추진한 사람의 도덕적 의무로서 내려가는 것입니다.”라고 말하는 노무현...¹⁰⁾ 지금도 유효한 시대정신이자 못다 이룬 꿈 ‘함께 잘 사는 나라’를 만들기 위해 다 같이 노력해야 하는데 날이 갈수록 심각해지는 지역 불균형은 이제 지역 소멸을 넘어 국가의 위기로 다가오고 있다. 도시와 농촌, 수도권과 지방, 각각의 지역이 특색을 가지고 그 역할을 나누어 가지고 함께 성장해 나가야 미래 100년 혹은 그 이상을 행복하게 살아갈 수 있는 튼튼한 국가가 만들어 질 것이다. 함께 잘 사는 나라를 만들기 위해, 지역균형발전을 위해 나의 작은 문화예술정책 제언이 작은 희망이자 시작이 되길 기대한다.



10) 2020. 5. 18. [참여정부 미니다큐 3편] 골고루 잘사는 나라. 사람사는세상노무현재단.
<https://youtu.be/13ogbw0ZjPQ>

수감자 자녀의 행복한 성장을 위한 프로젝트

윤자은 당직자

1. 제안배경

2016년, 영국에서 대학원을 다니며 NEPACS(North East Prison After Society)라는 단체에서 실습을 했던 경험이 있다. NEPACS는 영국 북동부 지역에 있는 6개 교도소 수용자의 가족과 자녀를 지원하는 NGO단체다. 이 단체의 실습 프로그램에 참여함으로써 수용자 가족과 자녀의 존재에 대해 처음으로 인지하게 되었다. 한국에서도 2017년이 되어서야 국가인권위원회 차원에서 수용자 가족, 자녀에 관한 첫 실태조사를 실시했는데, 그로부터 6년이 지난 지금 어느 정도의 변화는 있었으나 아직도 가야할 길이 먼 상황이다.

우선 수용자 자녀와 관련한 문제는 아동복지 사각지대 중에서도 가장 소외된 분야에 속한다. 수용자 자녀와 관련한 첫 실태조사는 2017년에 들어서야 국가인권위원회를 통해 처음 실시되었는데, 이 전까지는 어떤 통계나 데이터 자료도 전무했다. 이처럼 사회적으로 수용자 가족, 자녀와 관련한 관심도는 매우 적은 편이다. 오히려 수용자 자녀라는 이유만으로 사회적 편견과 낙인 속에서 살아가고 이로 인한 심리, 정서적 문제 등으로 고통 받는 경우가 많다. 특히 자녀가 미성년일 경우, 학교 부적응, 또래 관계에서의 문제 등이 발생하는 경우가 많으며 범죄로 이어질 가능성 또한 높다. (Kerns, Klepac, & Cole, 1996). 수용자 자녀들이 ‘잊혀진 피해자(forgotten victims)’, ‘제2의 피해자(second victims)’로 불리며 아이들이 감내해야 하는 고통을 숨겨진 형벌(hidden sentence)로 표현하는 이유이기도 하다.

현재 여성가족부, 법무부에서 ‘수용자의 사회복귀’ 차원으로 가족상담, 교육 등을 진행하고 있고, (사)아동복지실천회 세움을 비롯한 몇몇 종교단체와 자원봉사지원센터 등에

서 수용자 자녀에 대한 지원을 하고 있지만 그 규모는 매우 미미한 수준이다.

그러나 수용자의 가족과 자녀를 지원하는 것은 수용자의 재범률 감소와도 밀접한 관련이 있고, 수용자 자녀, 특히 미성년 자녀의 올바른 성장을 위해서도 사회적으로 중요한 과제가 아닐 수 없다. 이에 수용자의 자녀에 대한 사회적 관심을 환기시키고 이들을 지원하는 법적, 제도적 장치를 통해 수용자 자녀의 권리보장 및 사회 안정을 도모할 수 있는 정책을 제안하고자 한다.

II. 수용자 자녀 현황 및 실태

1) 수용자 자녀 수 및 양육환경

2017년 국가인권위원회의 수용자 자녀 관련 첫 실태조사에 따르면 전국 53개의 교도소를 대상으로 조사한 결과, 자녀수는 연간 5만 4천여 명에 달하고 19세 미만 미성년 자녀수는 연간 15,869명, 25.4%에 달한다. 그러나 자녀들에게 불이익이 돌아갈까 우려하여 답변을 하지 않은 경우도 있어 실제로는 2만 명 이상에 달할 것이라고 추산한다.

〈표 1〉 우리나라 수용자 자녀 수 추산

항목		전체 수용자
조사대상 수용자	자녀율(19세미만 자녀)	25.4%(15,869명)
	자녀 수 평균	1.52명
전체 수용자	수용자 일일평균 인원	57,000명
	자녀수 일일평균 인원 (수용자 일일평균인원 기준)	22,066명
	연간 교정시설 입소자	14만명 정도
	자녀수 연간 인원 (연간 교정시설입소자 기준)	54,051명(약 54,000명)
		(우리나라 19세미만 인구의 0.49%)

자료: 수용자자녀 지원 필요성과 인구현황, 신연희, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

자녀 양육환경과 관련해서는 부모 중 한 사람이 수감되고 난 후, 자녀를 돌보고 있는 사람이 배우자인 경우는 74.2%이고, 부모, 배우자의 부모 순으로 아동을 양육하고 있는 것으로 나타났으며, 자녀들끼리 있는 경우 2.4%, 모름이라는 응답도 1.5%로 나타났다. 또한 부모의 수감 이후 부모를 접견한 적이 없는 자녀의 비율 또한 70.9%에 이른다.

〈표 2〉 자녀의 양육 상태

(단위: 명, %)

구분	사례 수	비율
배우자	7,517	74.2
부모	1,237	12.1
배우자의 부모	396	3.9
친인척	182	1.8
자녀들끼리 있음	244	2.4
지인이 돌보고 있음	152	1.5
시설에 있음	213	2.1
자녀들의 상황을 모름	151	1.5
기타	42	0.4
총계	10,134	100.0

자료: 수용자자녀 지원 필요성과 인구현황, 신연희, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

〈표 3〉 구속 후 부모-자녀 접견여부

(단위: 명, %)

구분	사례 수	비율
있음	4,339	29.1
없음	10,582	70.9
총계	14,921	100.0

자료: 수용자자녀 지원필요성과 인구현황, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

2) 수용자 자녀의 심리·정서적 문제

수용자의 자녀들은 마치 자신이 죄를 지은 것 같은 감정을 느끼는 경우가 대다수다. 또한 부모와 같은 삶을 살게 될 수도 있다는 불안감, 가족이 해체되었다는 스트레스와 환경 변화로 인한 우울감이 심리, 정서적으로 악영향을 미친다(Murray & Farrington, 2008). 수용자 자녀를 연구해온 배영미 서울여대 사회복지학과 겸임교수에 따르면, 일반적인 편견과 달리 수용자 자녀는 평범한 가족 관계를 맺고 있는 경우가 많은 상황에서 갑자기 부모의 공백이 생긴 상황이 대다수다. 그래서 정서적 어려움을 겪거나 미성년자의 경우 학교 부적응, 또래관계에서의 어려움, 이로 인한 문제행동을 보이는 경우가 많다(‘숨겨진 피해자들...연 5만4000명 수용자 자녀가 위험하다. 주간조선. 2022. 6.18.).

국내 관련연구에 의하면 자녀들의 5명 중 1명 정도가 심리·정서적 문제와 학교부적응

문제에 직면하고, 10명 중 1명 정도는 비행(非行)에도 노출되고 있었다. 더욱 심각한 문제는 자녀들의 문제행동은 유형 간에 밀접히 관련되어 있어서 심리·정서적 문제, 학교 부적응, 비행행동이 동시다발적으로 발생하기 때문에 복합적인 위기에 직면할 수 있다는 것이다(신연희, 2015a). 2017년 수용자 자녀를 대상으로 한 국가인권위 실태조사에서도 ‘매사에 의욕이 없고 기가 죽어 있다’고 응답한 수용자 자녀는 35.6%, ‘불면증이나 우울 증상이 있다’고 답한 비율은 27.1%이다.

〈표 4〉 자녀들의 문제행동

(단위: 명, %)

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않은편	비교적 그렇다	매우 그렇다	총계	M
대화를 하지 않으려고 한다.	80(36.9)	71(32.7)	50(23.0)	16(7.4)	217	2.01
매사에 의욕이 없고 기가 죽어있다	79(36.6)	60(27.8)	56(25.9)	21(9.7)	216	2.09
사람들을 피하고 만나기를 두려워한다	96(44.4)	70(32.4)	38(17.6)	12(5.6)	216	1.84
신경성으로 배나 머리 등이 아프다고 한다	88(40.7)	65(30.1)	45(20.8)	18(8.3)	216	1.97
불면증, 우울증상이 있다	96(44.9)	60(28.0)	39(18.2)	19(8.9)	214	1.91
공부에 관심이 없고 성적이 낮다	82(41.2)	60(30.2)	31(15.6)	26(13.1)	199	2.01
학교를 결석하거나 무단이탈한 적이 있다	131(67.5)	39(20.1)	9(4.6)	15(7.7)	194	1.53

자료: 각각도로 바라 본 수용자자녀 인권상황, 최경옥, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

뿐만 아니라「수용자자녀 인권상황 실태조사」에 따르면 6.3%의 자녀가 부모의 체포 장면을 목격한 것으로 조사되었다. 부모의 체포로 인한 강제 분리, 집안 수색과 소지품 압수 과정을 목격한 아동은 심각한 심리적·정서적 위기상황에 놓이게 되지만 이들을 위한 심리적인 지원도 부재한 상황이다.

〈표 5〉 부모 체포 장면 목격여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	비율
예	948	6.3
아니오	14,065	93.7
총계	15,013	100.0

자료: 수용자자녀 지원필요성과 인구현황, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

3) 수용자 가정의 경제적 문제

수용자 가정의 경제적 문제 또한 심각하다. 2017 수용자자녀 인권실태 조사 결과에 따르면 82.1%가 경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 또한 수용자가 수용되기 전 자녀 양육비를 담당했다고 응답한 경우가 43.6%에 달해 수감으로 인해 가정의 경제적 타격이 클 것으로 예측된다. 열악한 경제 환경은 자연히 수용자 자녀들에게 악영향을 끼친다. 경제적인 문제에 쫓기다 보면 남은 부모는 아이들을 기르는 일에 소홀할 수밖에 없고 아이들이 적절한 도움을 받기 어렵다. 수용자 가족을 지원하는 컨트론타워나 법적, 제도적 장치가 없을 뿐만 아니라 민간단체에서도 ‘가해자 자녀’를 돕는다는 비난에 맞닥뜨려 적극적인 모금이나 홍보가 힘든 경우가 많아 수용자 가족, 자녀의 경제 여건 개선이 쉽지 않음을 알 수 있다.

〈표 6〉 양육자의 자녀양육 어려움 목록

(단위: 명, %)

문항	전혀 없다	별로 없다	많은 편이다	매우 많다	총계	M
경제적 어려움	9(3.8)	34(14.2)	81(33.8)	116(48.3)	240	3.27
자녀의 교육문제	13(5.4)	56(23.3)	89(37.1)	82(34.2)	240	3.00
자녀의 문제행동	49(20.6)	89(37.4)	59(24.8)	41(17.2)	238	2.39
건강상의 문제	63(26.3)	84(35.0)	64(26.7)	29(12.1)	240	2.25
부모와 자녀의 관계설정의 어려움	38(16.0)	53(22.4)	69(29.1)	77(32.5)	237	2.78
수용된 부모의 역할을 대신하는 일	8(3.4)	29(12.2)	92(38.7)	109(45.8)	238	3.27
환경변화(이사, 전학)	97(40.8)	54(22.7)	58(24.4)	29(12.2)	238	2.08
문제나 고민 의논할 사람 없는 것	41(17.3)	67(28.3)	65(27.4)	64(27.0)	237	2.64
주위의 시선과 편견	41(17.2)	63(26.5)	78(32.8)	56(23.5)	238	2.63
수용된 가족을 지원하는 일	14(5.9)	57(24.0)	94(39.5)	73(30.7)	238	2.95

자료: 다각도로 바라 본 수용자자녀 인권상황, 최경옥, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

〈표 7〉 자녀 양육비 부담 여부

(단위: 명, %)

구분	사례수	비율
귀하 혼자 담당	5,411	52.5
귀하 배우자가 함께 담당	3,809	37.0
배우자가 혼자 담당	682	6.6
주변의 도움	258	2.5
잘 모르겠음	139	1.3
총계	10,299	100.0

자료 : 수용자자녀 지원 필요성과 인구현황, 수용자자녀 인권상황 실태조사 결과보고, 2017.

Ⅲ. 정책 제언내용

1) 정책 제언내용

(1) 현행 법률 및 추진상황

지난 2020년 한정애 의원(더불어민주당)이 ‘수용자 자녀 보호 3법’을 대표 발의했지만 국회에 계류 중이다. 2021년에는 강선우 의원(더불어민주당)이 검찰과 보호관찰소가 자녀의 존재를 사전 확인하고 자녀가 부모의 체포 장면을 목격하지 않도록 하며 수용자 자녀에 대한 보호조치를 의뢰할 수 있음을 안내하는 등 수용자 자녀의 인권 보호 절차를 신설하는 법안을 대표 발의했으나 여전히 국회에 계류 중이다.

현재 수용자 가족을 지원할 수 있는 근거로는 ‘형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률’ (형 집행법)이 있다. ‘아동복지법’에 근거해서는 수용자 자녀가 취약계층이라는 점 등을 근거로 지원할 수 있다. 그러나 현행 아동복지법 및 아동정책기본계획에는 위기 수용자 자녀의 인권에 대한 보장 및 개선 계획은 부재한 상황이다. 이에 아래와 같은 내용의 법률 제정을 제안한다.

(2) 수용자 자녀 지원 근거 법률 제정

① 수용자 자녀 정기 실태조사 구축을 통한 지원 근거 마련

수용자자녀의 인구 규모와 생활 실태에 대한 국가 차원의 정기적인 조사를 통해 체계적인 보호 및 지원을 마련할 근거를 제공한다. 이를 위해서는 컨트롤타워 부처가 정해져야 할 것이며, 이를 통해 체계적, 지속적인 지원이 가능할 것이다.

② 부모 체포, 구속 시 수용자 자녀 보호권 보장안 마련

피의자 자녀를 체포 장면으로부터 분리하여 아이가 받는 정신적 충격을 최소화하도록 한다. 경찰의 체포수칙에 미성년 자녀가 있는 상황에서 고려해야 할 사항이 명시되어 있다. 여기에 경찰 및 수사 담당자에 대한 교육 시스템도 갖춰져야 한다.

③ 수용자 자녀 접견권 확대 및 보장

현행 30분간 접견이 이루어지도록 하고 있으나 아동인 수용자 자녀가 수용자를 접견하는 경우, 1시간 이내로 접견시간 확대한다. 또한 수용자 자녀와 가족접견실에서 면회하는 것을 보장하고, 수용자는 수감복을 벗고 시간을 보낼 수 있도록 한다. 또한, 대체통신수단(스마트접견, 화상접견 등)을 통해 접견권을 확대한다.

④ 아동친화적 환경에서의 접견 보장

가족접견실 설치 및 운영을 의무화하고 아동친화적 접견실에서 접견이 이뤄지도록 보장한다.

(3) 교도소 내 대기실 신설(아동친화대기실 마련 등)

2017년 여주교도소를 시작으로 현재 우리나라의 전국 54개 모든 교도소에 아동친화적 가족 접견실 설치가 완료된 상태다.

〈그림 1〉 (좌) 가족접견실 설치 전 (우) 설치 후의 교도소 내부 모습



이에 더 나아가 교도소 내 면회 대기 장소 일부를 아동친화적대기실로 만드는 것을 제안한다. 영국 북동부 지역의 경우, 6개의 모든 교도소 대기 장소에 아동 놀이 공간(Child zone)과 청소년들이 시간을 보낼 수 있는 공간(Youth zone)이 각각 마련되어 있다. 또한 청소년지도사, 자원봉사자 등이 배치되어 1시간 남짓의 면회 대기 시간 동안 아이들은 청소년지도사, 봉사자와 함께 활동을 하며 시간을 보내고 수용자 부모를 만나러 가기 전 까지 긴장을 풀고 즐거운 시간을 보내는 시스템이 갖춰져 있다. 자녀 뿐 아니라 다른 가족 구성원도 커피, 차 등을 마시며 직원들과 함께 대화를 나누고 편안한 시간을 보낼 수 있다.

〈그림 2〉 영국 프랭클린 교도소(Franklin Prison) 내부 대기실 모습



(4) 수용자 부모 - 자녀 참여 프로그램 개발 및 실시

교도소 내 가족 참여 프로그램 개발 및 실시

면회시간 동안 수용자 부모와 자녀가 함께 참여할 수 있는 프로그램 개발 및 연구가 필요하다. 영국 북동부 지역 교도소의 경우, 교도소 내부에 마련된 대기실에 수용자들이 사복을 입고 나오면 청소년지도사, 봉사자와 함께 가족과 자녀가 함께하는 프로그램을 실시한다. 가벼운 게임 프로그램부터 자체 제작한 다양한 프로그램을 통해 가족이 짧은 시간 동안 즐거운 시간을 보낼 수 있도록 지원한다. 뿐만 아니라 주기적으로 '카라반 가족캠프 프로그램'을 실시해 1박 2일간 시간을 보낼 수 있도록 지원한다. 매회 10팀 내외를 선정해 청소년지도사, 경찰의 대동 하에 진행되고 있다. 이와 같이 가족이 함께할 수 있는 프로그램을 개발하고 실시함으로써 가족 간의 화합을 도모하고 부모, 자녀 간 정서적 유대감을 형성할 수 있는 기회를 만들 수 있다(Steinhoff & Berman, 2012).

(5) 정부의 예산 편성 및 민간 자원 이용 방법 모색

해외 사례를 검토한 결과, 정부의 예산만으로 수용자 자녀와 가족을 지원한 곳은 없었다. 오히려 국가 차원에서 일정 부분 재원의 안정성만 확보될 경우, 민간단체가 개인이나 기업의 후원을 독려하여 재원이 마련되는 경우가 많았다. 이에 민간 및 기업의 기부금 등 다양한 재원체계 마련을 독려하고, 민간의 각종 자원을 연계하는 방안을 논의하는 것이 현실적인 방안으로 제시될 수 있을 것이다.(국회입법조사처, 수용자 가족, 자녀 지원을 위한 입법, 정책 과제, 제44호. 2020.)

IV. 기대효과(의의) 및 한계점

(1) 수용자 자녀의 권리보장

수용자 자녀를 지원하는 것은 시혜의 관점이 아닌 아동권리를 보장하고 실현한다는 점에서 그 의의가 있다. 아동복지법에서도 아동은 자신 또는 부모의 성별, 연령, 종교, 사회적 신분, 재산, 장애유무, 출생지역, 인종 등에 따른 어떠한 종류의 차별도 받지 아니하고 자라나야 한다(아동복지법 제2조)고 규정하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 아동

의 안전, 건강 및 복지 증진을 위하여 아동과 그 보호자 및 가정을 지원하기 위한 정책을 수립, 시행하여야 한다(4조)라고 명시하고 있다. 유엔아동권리위원회 또한 2019년 한국 정부에 아동인권보호를 위한 권고문을 발표했다. 권고사항 중 제35항은 ‘수용자 자녀(children of incarcerated parents)’의 인권에 대해 개별적으로 언급된 내용으로 아래와 같다.

‘위원회는 수용자 자녀 보호를 위한 정책 도입 및 이들 아동의 접견권 보장을 당사국에 권고한다. 부모와 함께 교도소에 머무는 아동은 교육과 건강에 대한 권리를 포함하여 그들의 권리를 보장받아야 하며, 필요가 충족되어야 한다.’ 이에 대해 한국 정부는 위 권고사항을 수용하고 이행한 결과를 포함한 제7차 국가보고서를 2024년 12월까지 유엔아동권리위원회에 제출해야 한다.

(2) 범죄율 감소 등 사회 안정 도모

많은 국내·외 연구에 따르면 수용자의 가족 관계를 회복하는 일은 재범률을 낮추는데 크게 기여한다고 보고 있다. 보통 재범률은 25% 남짓으로 알려져 있는데 (사)아동복지실천회 세움에서 지원해 온 수용자들의 재범률은 5.7%에 불과했다. 세움의 이경림 대표는 “가족 관계가 회복되면서 수용자들의 책임감, 의무감 같은 긍정적인 감정이 늘어나는 것을 확인할 수 있었다.”고 설명한다. 유럽이나 미국 등 해외에서는 수용자 부모와 자녀와의 유대감을 가장 중요하게 생각하고 있다. 수용자 부모와 자녀 사이의 유대감을 높이는 것은 아동인권 뿐 아니라 범죄자의 재범방지도 효과가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 영국 법무부(Ministry of justice)에 따르면 영국 내의 수감자가 수감 생활 중 가족, 자녀와의 지속적인 면회를 통해 소통하는 경우 재범률이 39%가 감소했다는 연구결과가 있다 (NEPACS, 2010). 즉 수감자의 가족 등이 주기적으로 방문해 유대감을 쌓으며 소통한 결과 수감자의 재범률이 감소했고, 이는 수감으로 인한 가정의 해체와 같은 문제들이 감소할 수 있다는 것을 의미한다.

이 같은 결과는 수용자에게 가족, 자녀와의 지속적인 소통을 독려하고 가족 간의 유대감을 향상시키기 위한 프로그램을 개발하는 것뿐만 아니라 수감자와 가족의 재정착을 지원하기 위한 경제적, 정서적 지원이 중요하다는 것을 의미한다.

(3) 한계점

수용자 자녀를 지원하는 단체들은 ‘피해자 자녀도 못 돕는데 왜 가해자 자녀를 돕느냐’는 비난에 맞닥뜨린다. 복지 사각지대에 있으면서도 적극적인 홍보나 모금이 힘들다보니, 또 다시 지원이 적어지는 악순환에 빠지기도 쉽다. (사)아동복지실천회 이경림 상임이사에 따르면 법무부 산하에 ‘범죄피해자보호기금’, ‘스마일센터’ 등 수용자 자녀를 지원하는 제도가 운용되고 있지만 “단체 입장에서는 이러한 편견 때문에 홍보나 공개 모금을 적극적으로 하지 못하는 측면도 있다”고 말한다. 2020년 한국행정연구원 조사에서도 조사 참여자의 50% 이상이 ‘수용자 자녀를 가까운 관계로 받아들이기 어렵다’고 밝혔다. 이러한 사회적 편견과 낙인은 정서적 연좌제로 작용하여 수용자 자녀를 복지 사각지대로 몰아가는 요인 중 하나로 작용한다.

- 해외사례

해외 사례를 살펴보면 호주의 경우, 아동 법원이 독자적으로 존재하기에 부모의 수감 후 남은 아이들의 지원 방안과 거취를 조정해 준다. 미국은 경찰 체포 단계부터 아동 최선의 이익을 우선한 직무 수칙을 두었고, 수용자 가족을 위한 기금을 별도로 마련하여 수용자 가족 및 자녀가 안정적 생활이 가능한 기반을 마련했다. 독일의 경우, 자녀가 수용자인 모와 함께 수감될 경우 일반 아파트 형태의 별도 수감시설을 사용할 수 있도록 했으며, 영국은 국내법에 따라 수용자 가족 관계 증진 및 자녀에 대한 복지서비스 지원 정책을 시행하고 있다(국회입법조사처, 수용자 가족, 자녀 지원을 위한 입법, 정책 과제, 제44호, 2020)

V. 결론

수용자 가족과 자녀를 지원하는 것은 수용자의 재범률 감소와도 밀접한 관련이 있고, 수용자 자녀 특히 미성년 자녀의 올바른 성장을 위해서도 사회적으로 중요한 과제가 아닐 수 없다. 수용자 자녀, 특히 미성년 자녀 또한 우리 사회가 함께 돌봐야 할 아이들이기 때문이다. 모든 아이들은 행복할 권리, 안정된 환경에서 살아가야 할 권리, 차별받지 않을 권리 등을 가지고 있다. 수용자 자녀와 가족을 지원하기 위해서는 무엇보다 위기 아동

의 보호, 아동권리 보장, 재범률 감소를 통한 사회 안정 도모라는 측면에서 사회적 관심을 환기시키려는 노력이 중요하고 이들을 위한 법적, 제도적 장치와 함께 민간단체가 활발하게 활동할 수 있는 기반을 우리 모두가 함께 만들어나가야 할 것이다.

참고자료

- 국가법령정보센터 「아동복지법」내용 참고 (시행 2022. 7. 01.)
- 국가인권위원회, 「수용자자녀 인권상황 실태조사 결과발표 및 정책토론회」, 2017
- 국회입법조사처, 「수용자 가족·자녀 지원을 위한 입법·정책 과제」, 제44호. 2020. 5.
- (사)아동복지실천회 세움, <<https://iseum.or.kr/>>
- 신연희, "부모의 교도소 수용에 따른 자녀들의 문제행동 관련요인 -출소준비 수형자 및 출소자 대상 조사-", 「아동복지학」, 제 51호, pp. 219-249, 2015a
- 영국 법무부(Ministry of justice)
<<https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice>>
- 유엔아동권리위원회(UN Committee on the Rights of the Child) - 수용자 자녀 관련 최종 권고안 전달 관련, 국제아동인권센터 유엔아동권리협약 관련 문서 참조
<<http://incrc.org>>
- 주간조선. '숨겨진 피해자들...연 5만4000명 수용자 자녀가 위험하다.
2022.6.18.
<<http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=20870>>
- 한국행정연구원 <<https://www.kipa.re.kr/site/kipa/main.do>>, 2020
- Kerns, K.A., Klepac, L. and Cole, A., (1996). Peer relationships and preadolescents' perceptions of security in the child-mother relationship. *Developmental psychology*, 32(3), p.457.

- Murray, J. and Farrington, D.P., (2008). Parental imprisonment: Long-lasting effects on boys' internalizing problems through the life course. *Development and psychopathology*, 20(01), pp.273-290.
- Steinhoff, R & Berman, A., (2012). Children's Experiences of Having a Parent in Prison: We look at the moon and then we feel closer to each other. Ioannu Cruz University ISSN: 20653131 (print) ISSN: 2066-8961 77-96 (on-line) *Analele Stiintifice Ale Universitatii 'Alexandra Ioan Cruza' Din Iasi (Serie Noua Tom V, NR 2/2012, Sociologie Si Asistenta Sociala)*
- legislation.gov.uk, "The Prison Rules 1999"
〈<http://www.legislation.gov.uk/uksi/1999/728/made>〉
- Paurus, Melanie, *International Report on the Conditions of Children of Incarcerated Parents: A Survey of Prison Nurseries*, 2018.
- Nepacs(영국 수용자 가족, 자녀 지원 NGO단체) 〈<https://www.nepacs.co.uk>〉

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

보이스피싱·스미싱 사기피해 예방

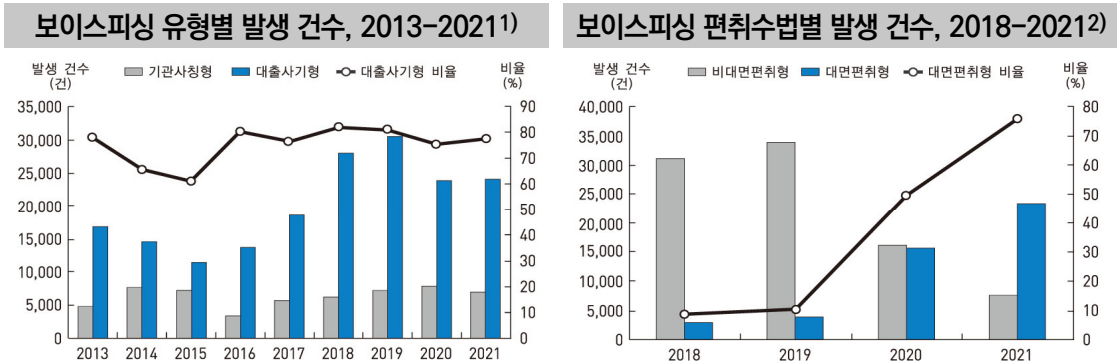
민승재 일반당원

I. 제안 배경

2006년 보이스피싱의 최초 발생 이후 2019년 3만 7,667건으로 최대, 2021년까지 누적 피해금액은 3조 8,681억 원, 2021년 1건당 피해금액은 2,500만 원으로 증가함. 메신저피싱은 2021년 1만 7,841건 발생, 피해금액은 1,265억 원으로 빠르게 증가함

- 보이스피싱은 2019년 3만 7,667건으로 최대, 메신저피싱은 코로나19 이후로 2021년 1만 7,841건으로 빠르게 증가했으며, 대출사기형(금융회사를 사칭)과 기관사칭형(검찰 등을 사칭)이 3:1 비율로 발생함
- 남성은 대출에 민감한 ‘대출사기형’에, 여성은 아들딸 등의 지인 사칭 문자메시지에 반응하는 ‘기관사칭형’이나 ‘메신저피싱’에 더 취약하며, 거의 모든 연령층에서 골고루 피해를 당하는 것으로 나타남

〈표 1〉 보이스피싱 유형별, 편취수법별 발생 건수 현황



자료: 경찰청, 「보이스피싱 통계자료」, 내부자료, 2022.6.

II. 보이스피싱 현황, 유형, 추이와 대응관련 시사점 [서준배 경찰대학]

- 2006년 보이스피싱*이 최초 발생한 이후 2019년 3만 7,667건으로 최대치였고, 2020년 3만 1,681건과 2021년 3만 982건으로 소폭 감소함

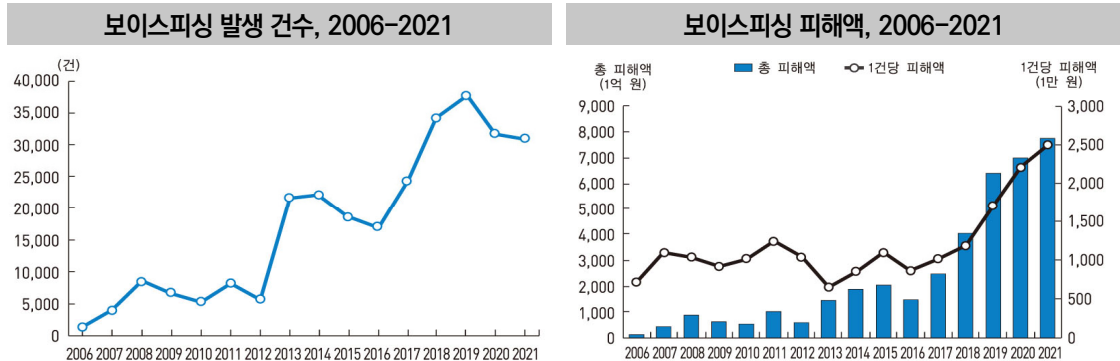
* 보이스피싱은 전화음성(voice)으로 개인정보를 탈취하고, 메신저피싱은 문자나 SNS를 이용하여 피해자를 기망, 휴대폰에 악성 앱 등을 설치하게 하여 재산상 이익을 취하는 사기범죄

- 이에 2006년부터 2021년 누적 피해금액은 3조 8,681억 원으로 1건당 피해금액은 2019년 1,699만 원, 2020년 2,210만 원, 2021년 2,500만 원으로 증가함

1) 대출사기형 비율은 전체 보이스피싱 발생 건수 중 대출사기형 발생 건수가 차지하는 비율임

2) 비대면편취형에는 계좌이체, 가상계좌, 상품권 등 요구, 피싱혼합형 등이 포함됨. '대면편취형'에는 대면편취, 절도, 특정장소 지정, 배송형 등이 포함됨. 대면편취형 비율은 전체 보이스피싱 발생 건수 중 대면편취형이 차지하는 비율임

〈표 2〉 보이스피싱 발생 건수 및 피해액 현황

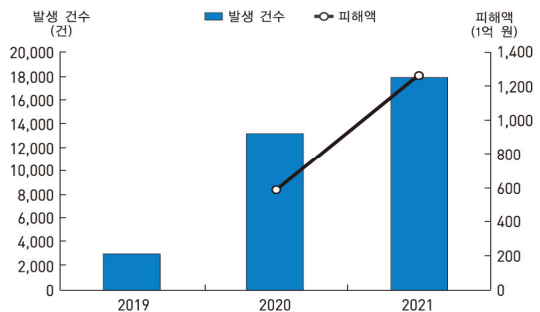


자료: 경찰청, 「보이스피싱 통계자료」, 내부자료, 2022.6.

■ 메신저피싱(스미싱)은 급격한 증가세를 보임

- 2019년 2,963건, 2020년 1만 3,224건, 2021년 1만 7,841건 발생함
- 피해금액은 2020년 587억 원, 2021년 1,265억 원으로 코로나19 이후 빠르게 증가했고, 1건당 피해금액은 709만 원임
- 보이스피싱 콜센타 일당들이 코로나19로 인해 음성보다는 메신저피싱으로 이동한 것으로 추정됨

■ 메신저피싱 피해 건수 및 피해액, 2019-2021³⁾



자료: 정우택 의원실, 「'17~'21 사이버금융범죄 현황(경찰청제출자료)」, 2022.9.14.

■ 보이스피싱 유형은 크게 금융회사를 사칭하는 ‘대출사기형*’과 검찰 등을 사칭하는 ‘기관사칭형**’으로 구분되어 대략 3:1 비율로 발생함

- * 저리에 대출을 해주기 위해 거래실적을 만들어야 한다거나 추가 대출을 위해 기존 대출금을 모두 상환해야 한다
- ** 검찰, 금융감독원 등을 사칭하고 의심계좌가 발견되었다며 수사를 할 것처럼 겁을 주어 안전한 계좌로 돈을 이체

3) 메신저이용사기와 스미싱을 합쳐 산출. 2019년 피해액의 경우 메신저이용사기 피해이 집계되지 않아 제외(스미싱 피해액의 경우 4억여 원임)

- 최근에는 코로나19 ‘재난지원금’, ‘대출대출’ 등을 받기 위해 개인정보를 입력하고 관련 비용을 먼저 납부해야 한다는 ‘선비용 수법’ 등 사회적 문제를 야기함
- 코로나19로 경제적 어려움을 겪는 서민층들에게 낮은 이자로 대출해 줄 것처럼 속이는 수법(대출사기형)이 검찰 등을 사칭하는 기관사칭형 보다 3배 많이 발생함

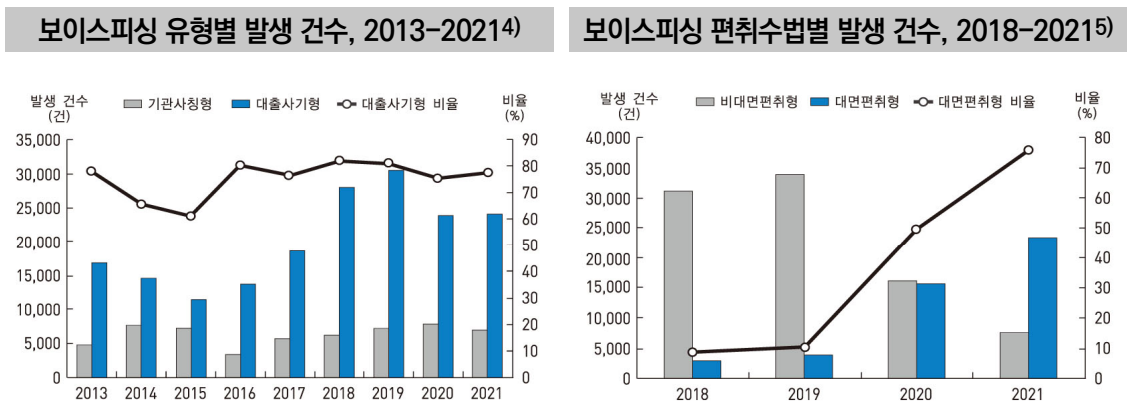
■ 편취수법에 있어서 2020년부터는 현금을 직접 인출전달하게 하는 ‘대면편취’가 계속 늘어나고 있으며, 2021년에는 송금이체 등 ‘비대면편취’ 방식보다 3배 이상 증가함

- 2018년, 2019년까지 대면편취 방식이 전체의 10%였으나, 2020년 1만 5,686건으로 비대면편취방식과 거의 같아지고, 2021년 2만 3,425건으로 비대면편취방식(7,557건)보다 3배 이상 많이 발생함

- 비대면편취방식에 대한 정부의 대책*이 시행되자 편취수법이 피해자에게 현금을 인출하게 한 후 사람을 보내어 직접 전달받는 방식으로 크게 변경됨

* 금융회사에서 송금된 금액에 대해 자동화기기(ATM)에서 30분간 돈을 인출할 수 없는 ‘지연인출제도’의 1회 출금한도를 2015년부터 300만 원에서 100만 원으로 하향조정, 사기이용계좌 속칭 ‘대포통장’에 대한 규제와 처벌을 강화

〈표 4〉 보이스피싱 유형별 및 편취수법별 발생 건수 (2018~2021)



자료: 경찰청, 「보이스피싱 통계자료」, 내부자료, 2022.6.

4) 대출사기형 비율은 전체 보이스피싱 발생 건수 중 대출사기형 발생 건수가 차지하는 비율임.

5) 비대면편취형에는 계좌이체, 가상계좌, 상품권 등 요구, 피싱혼합형 등이 포함됨. 대면편취형에는 대면편취, 절도, 특정장소 지정, 배송형 등이 포함됨. 대면편취형 비율은 전체 보이스피싱 발생 건수 중 대면편취형이 차지하는 비율임.

■ 남성은 ‘대출사기형’에, 여성은 ‘기관사칭형’이나 ‘메신저피싱’에 더 취약한 것으로 나타났으며, 70대 이상 고령층이 취약할 것이라는 사회통념과 달리 거의 모든 연령층에서 골고루 피해를 당하는 것으로 나타남

- 남성은 대출에 민감하게 반응하고, 여성은 수사기관이나 아들딸 등의 지인 사칭 문자메시지에 더 순응적으로 대응하기 때문으로 분석됨
- 보이스피싱 피해자는 남성이 여성보다 조금 더 많았는데, 남성의 비율은 2018년, 2019년, 2021년에는 각 51.8%, 56.9%, 55.0%였고, 연령별로는 2021년에 60대 이상 19.1%, 50대 30.9%, 40대 21.8%, 30대 이하 28.3%로 고루 나타남

■ 최근 4년 평균 검거인원(3만 8,015명) 중 총책, 텔레마케터 등 ‘조직상선’의 검거율은 2.0%로 낮음

- 검거되는 대다수는 20대의 ‘현금인출전달책’으로서 42.3%(1만 2,262명)를 차지하며 이들은 쉬운 일로 고액을 벌 수 있다는 광고에 속아 보이스피싱 범죄단체의 사기 방조범으로 이용당하고 있어 적극적인 예방 교육이 필요함

국민제안 이전에 중계기 완전범죄 도용 예방과 해결책 마련부터가 최우선이라는 점도 밝힙니다.

Ⅲ. 보이스피싱·스미싱 예방 가능의 보편적 시스템에 대한 개인적 연구 및 국민제안

오늘날 정부기관 사칭, 각종기업 사칭 통화·문자 사기가 많습니다. 기관 사칭형 보이스피싱 전체 피해자 비율 중 약 74%가 사회초년생 20대라고 사회 통계조사가 나왔습니다. 사칭 보이스피싱과 스미싱 전화번호가 진짜 국가 공인 인증 번호인지 바로 알기 위해 모든 국가인증 기업은 고용노동부 정부기관에 사업자로 인증된 등록번호로 의무적 등록화를 하고 공무원과 공공기관의 모든 전화번호도 국가 공인 인증 번호 의무 등록화를 통해 국가 공인 인증번호 조회 시스템(보이스피싱과 스미싱 예방 114 문자 및 전화 확인 시스템)을 인지사각 지대 없이 휴대폰과 어플 및 각종 플랫폼으로 보편적 시스템화 진행이 필수적이며 모든 은행의 ATM과 모든 관련 책임기관에서 사각지대 없이 안내문구 고지화

와 그 이상으로 최적의 안내 시스템 구축이 잘 되어야 선량한 전 국민 누구나 쉽게 이용 가능하게 되어 사칭 보이스피싱과 스미싱 문제 해결·예방이 보편적으로 가능합니다. 추가로 개인정보 보호 및 사생활 보호 방안에 대해 설명해드리자면 KT와 LG U+와 SKT 통신사와 국가에서 지원해주는 듀얼번호 개인정보 보호 및 사생활 보호 대안이 있습니다.

또 이 제안을 보완해서 말씀 드리자면 정기적으로 각 휴대폰 자체에 업데이트 시기가 있는데 알림이 뜨고 동의하면 잠시 꺼지게 되고 그때 업데이트해도 가능합니다. 메신저 시스템과 전화 시스템과 각종 시스템도 이렇게 업데이트가 제안의 사회적 가치가 업데이트로 구현이 되어 민생 안전과 안심에 이바지 하면 좋겠다는 취지입니다. 선량한 모두의 개인정보에 대해서는 국가 시스템은 국가와 개인정보보호위원회에서 인정하는 법으로 운영되어 언제 어디서나 보호되므로 제안의 시스템은 개인정보에 대해서는 문제없다고 생각합니다.

또 전체적 아니면 국내만이라도 국제 문자에서 발생하는 문제는 솔직히 공공안전 보완 하면 좋겠습니다. 기업에서 인증문자 보내는 용도 또는 지인의 국제 교류 용도로는 카카오톡과 같은 플랫폼이 안전 기능을 추가하거나 공식인증 맞춤형 플랫폼으로도 국제문자 기능도 얼마든지 대체 가능하고 또 국제 발신 수신도 처음에 의무적으로 기능 활성화가 안되도록 하여 따로 신청 시에만 이용 가능하도록 의무화가 필요합니다. 네이버와 구글과 다음과 네이트 및 인터넷 포털 사이트 메일 시스템에 제안 중인 내용:휴대폰 문자메세지와 전화뿐만 아니라 이메일로 정부기관 및 은행·기관 사칭 보이스피싱과 기관 사칭 인출책 모집 보이스피싱을 하는 경우가 많다고 합니다.

선량한 전 국민 모두 보이스피싱과 스미싱에 일절 속으시는 경우가 없도록 정부와 은행 및 기관의 모든 이메일 주소에 대한 의무 등록제 시행과 함께 이메일 주소 확인 시스템과 주의문구 고지 시스템을 최적의 맞춤형으로 잘 만들어 전체적으로 시행해주셔서 사각지대 문제없이 간편히 사칭 확인이 바로 가능하도록 정부기관 및 은행·기관 사칭 보이스피싱 예방을 위한 전화번호 확인 시스템(정부기관 및 은행·기관의 전화번호·SNS 프로필 전체 의무등록을 통한 114 그 이상의 시스템으로 보강요청 국민제안 중)과 함께 그 이상으로 항상 언제 어디서나 안전 확보와 안전보장에 면밀하게 기여해주시길 바라며 국민 제안 드립니다.

추가로 개인정보 보호 및 사생활 보호 방안에 대해 설명해드리자면 따로 국가에서 사

생활 보호 및 개인정보 보호 계정을 지원해주는 개인정보 보호 및 사생활 보호 대안이 있습니다.

카카오톡, 인스타그램, 페이스북, 텔레그램 메신저 시스템과 SNS에 제안 중인 내용: 휴대폰 문자메세지와 전화뿐만 아니라 어플리케이션 및 각종 플랫폼의 메세지와 게시물로 정부기관 및 은행·기관 사칭 보이스피싱과 스미싱을 하여 기관 사칭 인출책 모집을 하는 경우가 많다고 합니다. 선량한 전 국민 모두 보이스피싱과 스미싱에 일절 속으시는 경우가 없도록 정부와 은행 및 해당 기관의 모든 SNS 프로필 주소에 대한 의무 등록제 시행과 함께 프로필 주소 확인 시스템과 주의문구 고지 시스템을 최적의 맞춤형으로 잘 만들어 전체적으로 시행해주셔서 사각지대 문제없이 간편히 사칭 확인이 바로 가능하도록 정부 기관 및 은행·기관 사칭 보이스피싱 및 스미싱 예방을 위한 전화번호·이메일 확인 시스템과 함께 그 이상으로 항상 언제 어디서나 안전 확보와 민생안정과 선량한 전 국민 안전 보장에 면밀하게 기여 해주시길 바라며 국민제안 드립니다.

추가로 개인정보 보호 및 사생활 보호 방안에 대해 설명해드리자면 따로 국가에서 사생활 보호 및 개인정보 보호 계정을 지원해주는 개인정보 보호 및 사생활 보호 대안이 있습니다. 카카오톡에서 친구 사칭과 자녀 및 가족 사칭과 기관 사칭으로 문자를 보내오는데 모두의 카카오톡 SNS 계정에서 모르는 악성 번호의 계정으로 문자가 오지 못하도록 전화번호 추가 시 그렇게 카카오톡에서 전화번호 추가된 모든 사람의 계정에 전화번호 추가한 사람의 계정이 미리 친구추가 목록에서 뜨도록 하여 친구 추가 시에만 문자가 서로 되도록 안전 시스템화를 전체적으로 잘해주시길 바라며 국민제안을 드립니다. 또 친구 추가 시 안전안내 문구 및 안전안내 플랫폼을 전체적으로 인지 사각지대 문제없이 안전 시스템화를 전체적으로 잘해주시길 바라며 국민제안을 드립니다.

국회, 정치권, 정부기관, 인터넷포털, SNS, 114, 대한민국 모든 통신사, 한국금융범죄 예방연구센터, 시사언론뉴스방송사에 국민제안 공유 중입니다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

‘정치 주체’ 청소년 정치 교육의 필요성

강민혁 당직자

I. 문제인식

2021년 말, 공직선거법과 정당법이 개정되었다. 만 18세부터 대통령선거를 제외한 선거에 출마할 수 있게 되었고 만 16세부터 정당 가입을 할 수 있게 되었다. 대한민국 정치가 더 많고 어린 목소리가 나올 수 있게 된 것이다. 작성자 본인 또한 개정된 공직선거법과 정당법 덕분에 지난 2022년 제 8대 전국동시지방선거에서 더불어민주당 서울특별시당 서울시의회 청년비례대표 오디션에 도전할 수 있었다.

〈사진 1〉 본인의 지방선거 최연소 출마 당시



자료: 델리민주TV

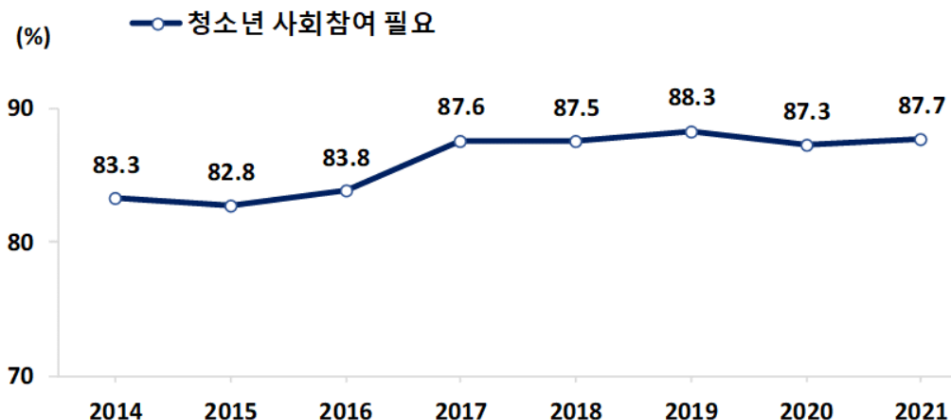
당시 나이 만 18세 고등학교 3학년 신분으로 전국 최연소 출마자였다. 쟁쟁한 후보들을 뚫고 본인이 최종 오디션까지 진출할 수 있었던 것은 청소년이라는 아젠다를 가지고 있었기 때문이라고 생각한다.

이처럼 청소년은 이제 당당히 우리 정치의 중심으로 향하고 있다. 물론 아직 우리 정치가 청소년을 받아들일 준비가 100% 다 되었다고 할 수는 없지만, 분명히 더 많은 청소년들을 받아들여야 하지만 이제 더 이상 청소년들은 어리다고 치부할 존재가 아니게 되었다. 그렇다면 청소년들은 어떻게 정치에 입문을 할 수 있을까? 누가 정치에 대해서 알려주긴 할까? 왜 청소년들에게 수학, 국어, 영어, 과학 공부는 강요하지만 정치 공부는 시키지도 않을까? 더불어민주당의 미래 인재 육성에 어떤 도움이 될까? 이런 생각들이 나에게 청소년기 정치 교육의 필요성을 대두시켜 주었고 이에 대해 말해보고자 한다.

II. 현황

불과 작년까지 현역 고등학생 청소년이었다. 그 누구보다 청소년기 정치 교육의 필요성에 대해 몸으로 느끼며 생각했다. 작성자 본인의 경험이 곧 현황이라는 말을 하고 싶다. 우선 청소년들이 정치 교육까지 받을 정도로 우리 사회와 정치에 관심을 가지고 있는지 알아보자.

〈표 1〉 아동청소년 인원 실태조사

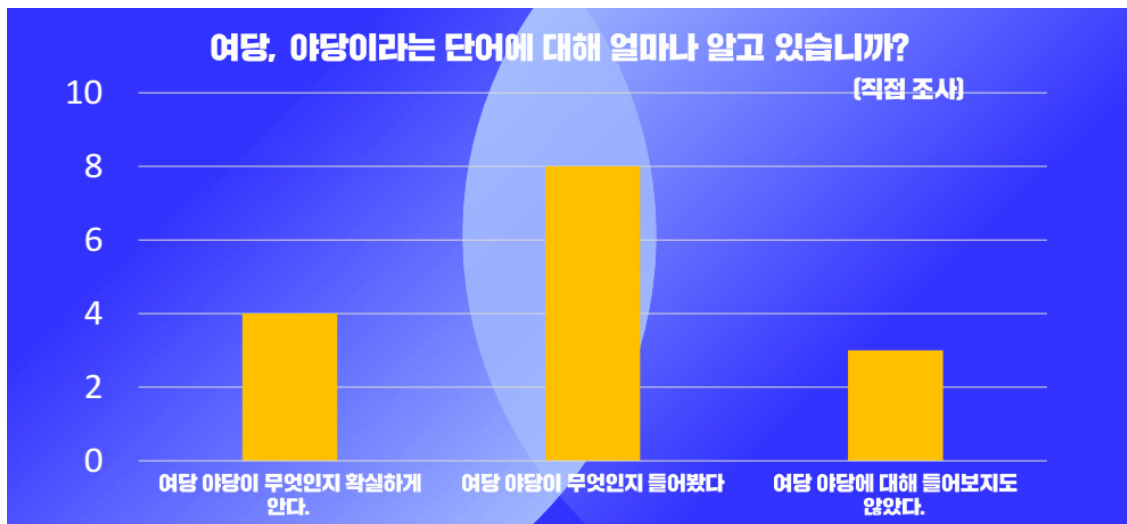


자료: 한국청소년정책연구원 아동청소년인권실태조사

한국청소년정책연구원의 청소년 대상 통계 자료이다. 청소년들이 스스로 사회참여가 필요하다고 응답한 수치가 2014년 83.3%, 2015년 82.8%, 2016년 83.8%, 2017년 87.6%, 2018년 87.5%, 2019년 88.3%, 2020년 87.3%, 2021년 87.7%로 나타났다. 꽤 오래 전부터 10명 중 8명 이상의 청소년들이 사회문제, 정치문제에 관심을 가지고 있다는 결과이다. 주목해야 하는 부분은 2016년과 2017년이다. 그래프 상으로 알 수 있듯 82~83% 정도던 수치가 2017년부터 87% 이상을 웃돌고 있다. 2016년과 2017년 사이 무슨 일이 있었길래 이런 유의미한 변화가 일어났을까? 바로 박근혜 대통령 탄핵이다. 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵이라는 정치적인 큰 이벤트가 청소년들의 사회와 정치에 대한 관심도에 큰 영향을 준 것이다. 이미 많은 청소년들이 사회참여가 필요하다고 생각할 만큼 사회문제, 정치문제에 관심을 가지고 있고 정치적인 이벤트에 민감하게 반응하는 만큼 청소년기 정치 교육은 꼭 필요하게 되었다.

청소년들은 정치에 대한 큰 관심에 맞는 적절한 지식을 가지고 있을까? 이에 대해 자체적으로 조사를 해보았다.

〈표 2〉 여당, 야당이라는 단어에 대해 얼마나 알고 있습니까?



자료: 본인 작성

15명의 청소년들을 대상으로 한 자체조사는 정치에서 가장 기초라고 할 수 있는 [여당], [야당]이라는 단어에 대해 얼마나 알고 있느냐는 질문으로 진행되었다. 조사결과 4명

의 청소년들이 [여당], [야당]이라는 단어에 대해 무엇인지 확실하게 안다고 응답했고, 8명의 청소년들이 [여당], [야당]이라는 단어에 대해 들어봤다고 응답했고, 3명의 청소년들이 [여당], [야당]이라는 단어에 대해 들어보지 않았을 정도로 관심이 없다고 응답했다.

이 조사결과를 통해 알 수 있는 것은 정치에 많은 관심을 두는 청소년들이지만 그에 뒷받침 되는 충분한 지식을 가지고 있지는 않다는 것이다. [여당], [야당]이라는 매우 기초적인 단어임에도 말이다. 기초적인 것임에도 왜 모를까?

먼저 제대로 알려주는 사람도 없고 교육 프로그램도 없기 때문이다. 교과목 시간에 정치에 대해 아예 배우지 않느냐고 묻는다면 그것은 또 아니다. 정치에 대해 배우긴 한다. 매우 한정적인 범위에서 한정적인 내용으로 말이다. 내 경험으로 얘기해보겠다. 초등학교 사회 과목에 정치 파트가 있다. 정치의 뜻이 무엇인지, 민주주의의 뜻은 무엇인지, 우리나라 삼권분립과 그 구성에 대해 배운다. 매우 형식적이고 이론적인 내용이 대부분이다. 또 초등학교 사회 과목은 역사도 겸하기 때문에 4.19 혁명, 5.18 민주화운동, 6월 민주항쟁 등에 대해서도 배운다. 중학교도 거의 비슷하게 배운다. 용어들과 문장들이 조금 더 어려워지고 조금 더 복잡해진 것과 사회 과목과 역사 과목이 분리된 것 외에는 별다른 내용이 사실상 없다. 고등학교에는 정치와 법이라는 과목이 3학년 때 있다. 그렇지만 이 과목은 선택과목이다. 많은 탐구 선택과목 중 하나이다. 문과 과목 중 하나이며, 그 중에서도 제일 인기 없는 과목 중 하나이다. 실제로 작성자 본인은 정치와 법 과목 자체가 인기가 없어 개설되지 않아 수강조차 하지 못했다.

청소년들은 학교에서 혹은 청소년기관에서 민주시민교육을 받기도 한다. 민주시민교육에서는 민주주의란 무엇인지, 시민참여의 가치 등을 청소년에게 교육한다. 그러나 교내에서 이루어지는 민주시민교육은 대부분 창의적 체험활동 시간, 줄여서 창체 시간에 이루어진다. 이게 큰 문제이다. 창체 시간이 어떤 시간인가? 매우 높은 확률로 대부분의 학생들이 떠들거나 자는 시간이다. 제대로 된 교육을 기대할 수는 없다.

이처럼 청소년들의 사회와 정치에 대한 관심에 맞춘 충분한 정치적 지식을 교육하고 있느냐 묻는다면 아니다 라고 답할 수밖에 없는 상황이다. 더 심화된 내용으로 청소년들에게 ‘정치’를 교육할 필요가 있다.

III. 정책 내용

정치를 청소년들에게 어떻게 교육하면 좋을까? 가장 중요한 것은 용어 해석이라고 생각한다. 앞서 살펴본 것처럼 많은 청소년들이 정치의 가장 기초적인 용어인 [여당]과 [야당]에 대해서 확실하게 알고 있지 못했다. 무슨 뜻인지 확실하게 알려주지 않았기 때문이다. 정치권에서 사용하는 많은 용어들은 청소년들이 이해하는 데 어려운 단어들이 대부분이다. 이런 언어들에 청소년들이 이해하기 쉽도록 도와줘야 한다.

예) 여당 - 현직 대통령이 소속된 정당
야당 - 여당을 제외한 정당

위의 예와 같이 기초적인 단어부터 차근차근 심화된 단어까지 뜻을 쉽게 풀어 설명해 주며 이해할 수 있도록 해야 한다. 그냥 정치가 아닌 ‘한국 정치’에 대해 교육해야 한다. 형식적인 이론 내용 외에 현실적인 우리나라 정치에 대해 교육을 해야 한다. 우리나라의 정당사, 보수와 진보의 차이, 좌파와 우파의 차이 등에 대해 가감 없이 과감하게 다뤄야 한다. 이는 지방의회와 연계가 필수적이다. 각 정당별로 지방의원들이 학교에 파견되어 소속정당과 이념 등에 대해 소개와 설명을 하고 학생들에게 직업 정치인서 지역 현안 등에 대해 질문 받는 시간을 가지면 청소년들에게 이보다 더 큰 ‘정치 교육’은 없다고 생각된다. 물론 기본적인 틀은 모두 정해서 충분한 교육이 될 수 있도록 해야 한다. 그렇지 않으면 단순한 정치인과의 만남으로 그칠 가능성이 농후하다. 그렇기에 각 정당에서 정당의 이념과 가치관, 역사에 부합하는 후보를 공천하고 당선시키는 것이 중요하다. 또 모든 정치 교육은 확실하게 역사와 연계되어야 한다. 지난 우리 역사를 아는 것이 현재 우리 정치를 아는 데 매우 중요하기 때문에 민주화의 역사, 대통령 선거의 역사 등을 함께 배워야 한다.

IV. 기대효과

청소년들이 뉴스를 많이 접할 수 있다. 정치 사회에 대한 접근은 뉴스에서부터 시작된다. 용어 해석은 곧 뉴스 보는 법을 배우는 것이라고 말할 수 있다. 미디어리터러시 교육과는 또 다른 느낌으로 말이다. 뉴스를 자주 접하는 것 자체가 청소년들에게는 큰 교육이 될 것이다. 앞서 살펴봤듯이 청소년들은 사회, 정치 문제에 관심이 많다. 이는 모두 이슈

를 접하기 때문이다. 그러나 이슈를 접하는 경로는 모두 검증된 언론만 있는 것은 아니다. 검증되지 않은 유튜브, 커뮤니티가 상당하다. 용어 해석 등의 정치 교육은 청소년들이 검증되지 않은 게시물을 걸러내고 검증된 사실만 받아들일 수 있도록 도와줄 것이다.

청년이 된 청소년들의 빠른 정치 입문을 기대할 수 있다. 청소년기에 정치 교육을 받은 후 청소년들은 이른 시기에 자신만의 이념과 가치관을 확립하게 된다. 이는 자연스럽게 많은 청소년들은 정치권으로 이끌 것이다. 일부 관심 받고 싶어 하는 청년들이 주도하는 청년정치가 아니라 진짜 능력 있고 충실하고 똑똑한 청년들이 이끄는 청년정치가 우리 정치에 뿌리 내리는 밑거름이 될 것이다. 우리 정치도 일부 유럽 정치 선진국들의 경우처럼 젊은 국가 지도자가 나오는 행복한 상상까지 할 수가 있다.

마지막으로 사랑하는 우리 당 더불어민주당에 엄청난 도움이 된다. 정치 교육을 우리 당이 좋다고 주장하는 것은 절대 아니다. 공교육의 울타리 안에서 정치 교육을 하는 것이기 때문에 철저하게 사실만을 다루며 중립적으로 이루어져야 한다. 세뇌 교육도 절대 안 된다. 그러나 중립적인 입장에서 사실만을 봐도 어떠한가? 우리 당은 한반도의 평화를 위해 힘 쓴 겨레의 희망이고, 대한민국의 민주주의를 지키기 위해 피와 땀을 흘린 용사이고, 언제나 서민과 중산층의 곁을 지킨 벗이며, 진정으로 약자와 함께 동행하는 포용정당이다. 반면에 우리의 상대는 민주주의란 찾아볼 수도 없는 독재의 역사로 물든 독재자들이고, 언제나 탱크와 총칼, 최루탄과 물대포를 내세워 국민들의 목숨을 앗아간 살인마들이며, 비리와 온갖 유착관계로 가득 찬 기득권이다. 청소년들도 생각을 할 수 있다. 사실을 받아들일 수 있는 준비가 되어있다. 역사적 사실과 우리 당의 이념과 정체성을 중립적으로 청소년들에게 전한다면 자연스럽게 청소년들은 우리 당을 바라보게 될 것이다. 우리 당도 앞으로 꾸준히 청소년들의 사랑을 받을 수 있는 노력을 해야겠지만 사실과 중립을 바탕으로 한 정치 교육은 우리 당에게 큰 자산을 선물해줄 것이다.

V. 마무리

정치라는 주제는 교육현장에서 매우 민감한 주제이다. 실제 정치 교육이 실시되기까지는 많은 벽이 남아있다. 좌우를 막론하고 교실이 정치화 되는 것을 매우 꺼리기 때문이다. 그러나 결국에는 이루어져야 한다. 청소년들의 ‘정치 교육’ 꼭 이루어져야 한다. 우리 당

더불어민주당을 넘어 찬란한 민주주의의 역사를 가진 대한민국이 한 단계 진일보한 민주 국가로 나아가는 토대이기 때문이다. 그리고 ‘정치 교육’이 필요한 가장 중요한 이유이자 사실은 청소년도 이제 ‘정치의 주체’가 되었기 때문이다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

스쿨존 너머의 어린이 안전

김미주 지방의원

I. 서론

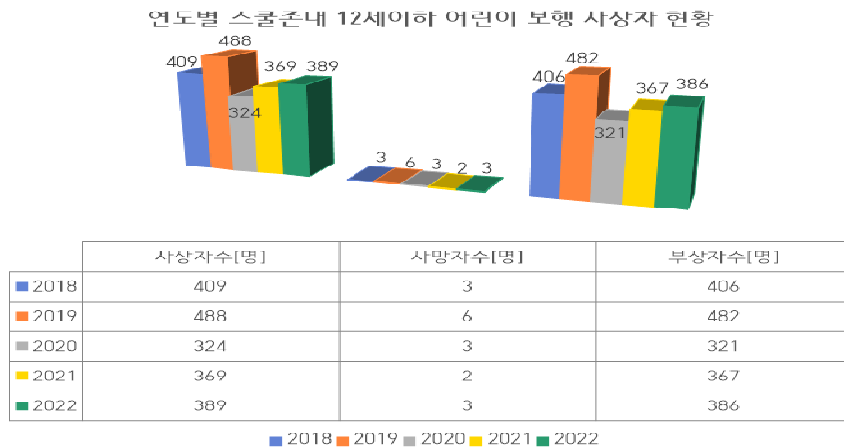
윤석열 정부는 인수위 시절부터 어린이 보호구역 규제를 완화하겠다는 공약을 내세웠고 윤석열 정부 취임 이후 관련 정책들을 펼쳐 나갔다. “국민이 최대한 많은 자유를 누리 고 최소한의 규제만 적용한다.”는 윤석열 정부의 기조를 실현하고 “국민들의 생활에 편 리를 제공하는 국가와 사회를 만들기 위해” 스쿨존 속도 제한을 완화하겠다는 것이다.¹⁾ 전면 시행되고 있었던 어린이보호구역 주정차 금지 규정도 일부 완화했다. 누구를 위한 정책일까?

더불어민주당은 국민 안전, 특히 어린이 보행 안전을 지키기 위한 정책 마련을 위해 최선을 다해왔다. 대표적인 정책이 문재인 정부의 ‘안전속도 5030’이다. 보행자 통행이 많은 도시부²⁾ 지역의 차량 제한속도를 일반도로는 50km/h (원활한 소통을 위해 필요하 다고 인정되는 경우 60km) 주택가 등 이면도로는 30km/h 이하로 하향 조정하는 것이 골 자였다. 도시부 차량 속도를 30~50km/h로 제한하는 정책은 1970년대 유럽 국가들에서 도입해 OECD 37개국 중 31개국에서 시행하고 있는 정책이기도 하며 OECD와 WHO 의 권고사항이기도 했다.

1) 윤석열 인수위는 왜 스쿨존 30km/h가 불편할까, 시사인 2022.04.28

2) 도시부 도로란 시가화 지역의 도로, 즉 도로 주변에 건물이 자리하고 교차로도 자주 나타나며 횡단보도도 많은 길을 의미한다.

〈표 1〉 연도별 스쿨존 내 12세 이하 어린이 보행 사상자 현황



자료: 도로교통공단

도로교통공단의 자료에 따르면 어린이 보호구역 내 보행사고 발생 사상자 수는 2018년부터 2019년까지 급증하는 경향을 보이다 2020년 급감했는데 이는 2019년 국회에서 통과된 일명 민식이법³⁾이 2020년부터 시행되었다는 점에서 해당 법 시행의 유의미한 결과로 볼 수 있다.⁴⁾

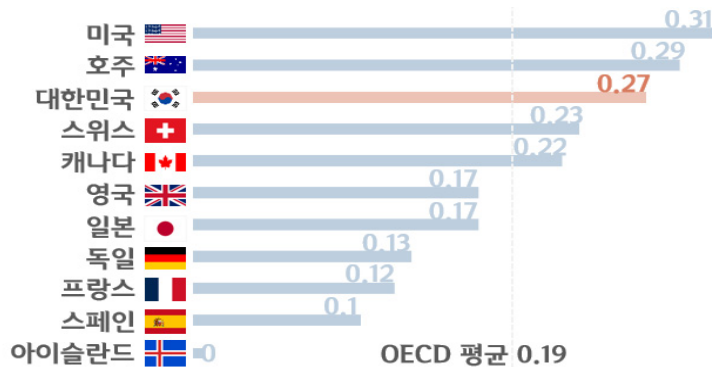
어린이 보호구역 내 사고를 줄이고 어린이의 안전과 생명을 지키기 위한 그간의 노력들에도 불구하고 윤석열 정부는 어린이 안전 대책을 완화하고 국민 안전에 역행하는 방향으로 정책을 펼치고 있어 안타까운 실정이다.

그러는 사이 올해 4월, 5월 이 한 달 사이에 3명의 아이들이 스쿨존에서 사망하는 사건이 벌어졌다. 4월 8일 대전 서구 초등학교 근처 사거리에서 중앙차선을 넘어 초등학생에게 돌진한 음주 운전자에 의해 4명의 어린이 사상자가 발생했고 그중 한 명이 사망했다. 4월 28일에는 부산 영도구에서 등교 중이던 10살 어린이가 보행로로 굴러온 대형 화물에 깔려 숨지는 사건이 발생했으며, 5월 10일 경기도 수원 한 초등학교 근처 사거리에서 건널목을 건너려던 8살 어린이가 우회전하는 시내버스에 치이는 사망사고가 발생했다.

3) 어린이 보호구역의 교통사고 예방을 위한 관련법 개정법률로, 2019년 10월 13일 더불어민주당 강훈식 의원이 대표발의한 〈도로교통법〉 일부개정법률, 〈특정범죄가중처벌 등에 관한 법률〉 일부개정 법률을 말한다.

4) 신승균, 김철우, 이용강(2023) 민식이법 제정 전후의 어린이 교통사망사고 현황 및 분석. 한국융합과학지, 12(5), 173-182. 논문에서 민식이법 제정이 어린이 교통사망사고 감소 효과를 보이게 한 원인으로 보고하고 있다.

〈그림 1〉 OECD 회원국 교통사고 비교



자료: 도로교통공단 OECD회원국 교통사고 비교 보고서

최근 10년간(2013~2022년) 어린이 교통사고는 105,768건으로 그 중 451명의 어린이가 사망했다. 어린이 보행자로 한정하면 10만 명당 사망자는 0.27명으로 OECD 회원국 평균(0.19명)에 비해 높은 것으로 나타났다.⁵⁾ 22년 기준 합계출산율 0.78의 시대, 이 땅에서 자라고 있는 우리 아이들을 국가나 지자체가 잘 보호하고 있는 것인가? ‘스쿨존에서도 어린이들이 제대로 보호받고 있지 못한 현실 속에서 정책 정당으로서의 더불어민주당은 어떤 정책을 입안해야 할 것인가’ 라는 문제의식으로 이번 보고서를 작성하게 되었다.

II. 현황분석

1) 구로구 통학로 안전관리 관련 사업 현황

〈표 2〉 2021~2023년도 구로구 등하굣길 안전지킴이 현황

연도	학교수	등하굣길 안전지킴이 연령						합계
		30대 이하	40대	50대	60대	70대	80대 이상	
2021년	17개교	3	16	13	4	6	1	43명
2022년	18개교	2	12	10	6	8	1	39명
2023년	20개교	4	13	6	10	13	2	48명

자료: 구로구 교육지원과

5) 출처 - 도로교통공단, ‘2022년판 OECD 회원국 교통사고 비교(2020년 기준)’ 보고서(39p,58p)

구로구에서 실시하고 있는 통학로 안전관리 사업은 크게 3가지로 나뉘볼 수 있다. 그 중 하나인 등하굣길 안전 지킴이 사업은 2021년 43명, 2022년 39명, 2023년 48명으로 운영되고 있다. 이중 안전지킴이가 배치되는 학교 수는 2021년 17개교, 2022년 18개교, 2023년 20개교로, 특징이라면 2021 ~ 2022년 안전지킴이의 주요 연령대는 40대와 50대였으나 2023년은 60대와 70대가 증가하여 고령화되는 현상을 보인다는 것이다.

〈표 3〉 2023년도 구로구 스쿨존 안전지킴이 현황

행정동수	학교수	스쿨존 안전지킴이 연령						합계
		65~69세	70~74세	75~79세	80~84세	85~89세	90세 이상	
16개동	28개교	29	80	114	119	28	3	373명

자료: 구로구 어르신 복지과

스쿨존 안전지킴이 사업은 2023년 총 373명으로 구성되어 있고 16개동에 28개교로 운영 중이다. 연령별 배치 현황은 80~84세 119명, 75~79세 114명, 70~74세 80명이 주를 이루고 있다. 어르신 복지 차원에서 운영되고 있는 사업이기 때문에 사업 참여자들의 연령이 높을 수밖에 없다

※워킹스쿨버스

- 안전한 등하교를 위하여 지정한 통학로들 안에서 일정한 간격으로 정류장을 지정하여 성인이 함께 동행하는 프로그램
- 1992년 호주에서부터 시작하여 영국, 뉴질랜드의 지역 커뮤니티와 학교가 연계되어 있고 200미터 거리를 간격으로 정류장을 설치하고 거점으로 학생들이 모이면 자원봉사자(구로구의 경우 교통안전지도사)들이 보행자 안전 행동을 지도하며 통학 길을 인솔함
- 해당 프로그램을 통해 해외에서는 70% 이상 보행 교통사고가 감소하는 것은 물론 안전한 등하교 지원을 통해 아이들의 건강과 지역사회 커뮤니티 역할까지 기대하는 모델로 자리 잡음

세 번째 사업은 교통안전 지도사(Walking School Bus) 사업이다. 최근 3개년 구로구 등하교 교통안전 지도사업의 교통안전 지도사는 2020년 10개교 23명, 2021년 10개교 24명, 2022년 9개교 33명으로 운영되고 있다. 2023년의 경우에는 8개교 26명으로 운

영하고 있으며 시비 지원 예산으로 운영된다. 교통안전지도사의 주요 업무는 등하교 시 학생들과 함께 이동하며 통학로를 안전하게 지도하고 규정 근무 시간 내 학교 주변의 우범지역을 순찰하여 위해요소를 감소시키는 것이다.

2) 구로구 교육안전위원회 운영

제6조(교육안전 지원의 범위) 이 조례가 다루는 교육안전 지원의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 교육활동 안전 : 교육활동에 필요한 물질과 교육공간의 유해환경으로부터의 안전
2. 교육환경 안전 : 교육기관 안팎의 유해환경으로부터의 안전
3. 교통안전 : 등하교시 또는 교육활동 중의 교통사고와 관련된 안전
4. 시설안전 : 교육기관 시설 이용 및 유지관리에 관련된 안전
5. 보건안전 : 실내공기질, 소아당뇨, 비만, 흡연, 질병과 약물 오남용 예방, 성 및 정신 건강과 관련된 안전
6. 급식안전 : 학교급식의 시설, 설비, 식재료, 조리, 식중독 사고 등과 관련된 안전
7. 교육안전문화 : 안전에 대한 인식과 태도 및 행동양식 개선
8. 재난안전 : 자연재난 및 사회재난과 관련된 안전
9. 그 밖의 사항 : 교육안전과 관련한 사항

구로구 교육안전위원회는 〈서울특별시 구로구 교육안전 지원조례〉 제7조 및 제 8조에 근거하여 당연직 위원 2명, 위촉직 위원 13명, 총 15명으로 구성되어 운영하고 있다. 교육안전위원회 지원계획에는 제 6조가 규정하는 바와 같이 교육활동 및 환경의 안전, 교통안전, 시설안전, 보건 및 급식안전, 교육안전문화, 재난안전등의 포괄적인 내용들을 지원하고 심의하고 있다.

Ⅲ. 현행 제도의 문제점

1) 통학로 안전 관리에 대한 컨트롤 타워의 부재

교육안전 지원계획에 따른 세부사업에 있어서, 하나의 분야 내에서도 소관부서가 다르게 운영되고 있다.

- 교육활동안전 지원은 가족보육과(폭력예방), 아동청소년과(아동학대예방), 교육지원과(학업중단 위기 학생지원, 안전한 통학로 ‘세이프 존’ 조성)
- 교육환경안전 지원은 여성정책과(안심귀가스카우트)와 환경과(활동 공간 환경안전)
- 교통 및 시설안전 지원은 교통행정과(워킹스쿨버스, 옐로카펫, 어린이보호구역 무인 교통 단속 장비, 어린이 교통안전 교육)와 교육지원과(교육환경 및 학습여건 개선)
- 보건안전 지원은 보건행정과(금연거리 지정), 의약과(정신건강증진 ‘해피스쿨’), 건강증진과(건강체험관 운영)
- 급식안전 지원은 교육지원과(친환경 학교급식 지원)와 위생과(급식 식재료 방사능 안전관리, 식생활안전 교육)
- 교육안전문화 지원은 도시안전과(어린이 놀이시설 안전관리, 스마트 안전체험교육, 어린이 안전교육 뮤지컬 공연)와 의약과(심폐소생술 및 응급처치 교육)
- 재난안전 지원은 도시안전과(일상생활 맞춤형 안전교육, 안전관리계획 수립)

이렇듯 하나의 분야 내에서도 소관부서가 여러 곳으로 분리되면 사업 간 연계나 협의의 과정이 필요한 사항이 발생할 경우 소통에 어려움을 겪거나 즉각적인 대응이 어려울 가능성이 높아진다. 또한 유사한 세부 사업들이 지원계획 상에는 다른 범위에 속해 있어 사업의 정확한 목적과 목표를 달성하는데 어려움이 발생할 가능성이 있다.

일례로, 통학로 안전을 위한 사업 중 안전한 통학을 위한 ‘세이프 존(등하굣길 안전지킴이)’ 조성은 교육활동안전 지원 범위에 속하면서 소관부서는 교육지원과이며, ‘어린이 등하교 교통안전지도사업(Walking School Bus)’과 ‘초등학교 등하교거리 옐로카펫 설치’는 교통·시설안전 지원 범위에 속하면서 소관부서는 교통행정과인 실정이다. 그 외에 어르신 일자리 사업의 일환인 ‘스쿨존 안전지킴이’는 어르신 복지과가 소관부서이다.

이 중 인력을 동원해 통학로 안전을 지키는 사업은 옐로카펫 설치를 제외한 세 가지인데, 해당 사업들의 소관부서가 각각 달라 통학로 내에서 위급한 상황이나 돌발 상황이 발생할 경우 유기적인 대응체계를 갖추지 못해 적극적이고 효과적으로 대응할 수 없다. 또한 각기 다른 부서의 업무라는 이유로 인력 배치 등의 협업이 소극적으로 이뤄져 안전지킴이들의 동선이 겹치거나 비효율적으로 운영될 가능성도 있다. 따라서 통학로 안전관리에 대한 사업의 통합이나 컨트롤타워 지정 또는 다양한 위급 및 돌발 상황에 대한 대응 매

뉴얼을 제작하고 숙지할 수 있도록 해야 할 필요성이 있다.

2) 학부모 부담이 가중되는 통학로 안전관리 체계

현재 구로구에서 학부모가 참여하는 통학로 안전관리 사업은 ‘등하굣길 안전지킴이’, ‘구로학교안전지원단’ 및 ‘녹색교통대’ 등으로 운영되고 있다. 해당 사업들에 소요되는 비용은 2022년 구로구 기준으로 안전지원단과 안전지킴이는 총 1억 6백만 원으로 활동 개인에게 지급하고 있으며 녹색교통대는 활동 보조금을 개인이 아닌 단체에 지급하고 있다. 이들 사업의 특징은 학부모들의 봉사와 부담이 소요된다는 것이며, 특히 소액의 활동비가 지급되는 안전지원단과 안전지킴이를 제외한 녹색교통대의 경우 단체로 보조금이 지급되기 때문에 자발적이고 적극적인 참여를 독려하기 힘든 어려움이 존재한다. 최근 녹색교통대의 경우 저조한 참여로 인해 일부 학교에서는 강제화를 대안으로 내세워 맞벌이 부부의 경우 아르바이트생을 고용하는 고충이 발생하기도 하였다. 저출생 대책의 일환으로 지난 대선 더불어민주당의 소확행 공약 시리즈 〈어린이 등하굣길, 사회적 일자리로 교통안전 강화〉 공약이 큰 호응을 받은 이유이다.

3) 사업 관련 당사자들의 의견 반영 필요

현행 통학로 안전관리 사업의 경우는 전년도에 사업계획과 운영 인력들에 대한 계획을 세우기 때문에 해당년도 신학기에 필요한 인력들을 적기에 배치하기 어려운 상황이 발생한다. 통학로 안전관리 사업에 대한 데이터를 통합해 신학기에 필요한 인원 배치와 인력 배치를 전년도 예산편성 시 수립 계획까지 같이 진행되어야 하며 이것이 통학로 안전에 관한 컨트롤 타워가 또 하나의 이유이다.

4) 운전자 위주의 안전관리 대책

지난 5월 17일 구로구의 한 초등학교가 노란 횡단보도 시범사업으로 선정되어 횡단보도와 어린이 보호구역을 새롭게 도색했다. 어린이 보호구역에 기점, 종점을 노면에 표시하고 횡단보도를 노란색으로 칠해 운전자의 가시성을 더하겠다는 노란 횡단보도 사업은 올해 하반기부터 전국적으로 확대될 예정이다. 노란 횡단보도 시범사업 시행을 위해 윤희근 경찰청장 등 내빈이 다녀간 행사 당일 받은 민원은 “그동안 횡단보도 색깔이 노란색

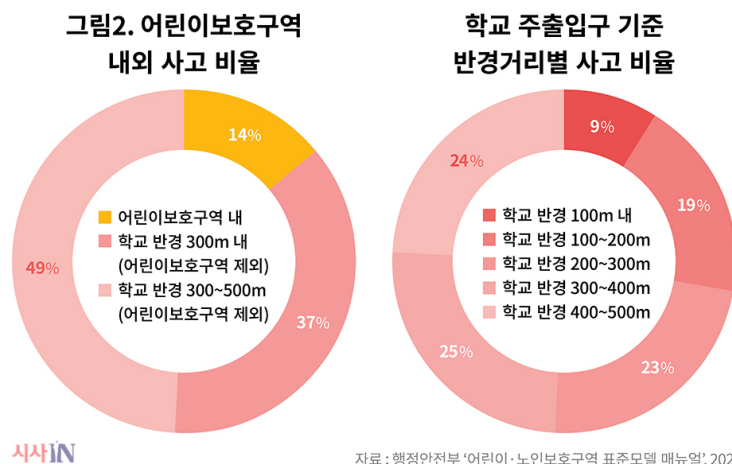


자료: 김미주 구로구의회 의원

이 아니어서 사고가 난 것이 아니다”라는 학부모의 항의였다.

기점, 종점을 노면에 표시한 것도 운전자 위주의 정책이다. 어린이가 기점 박스표시 안에서 사고를 당해도 스쿨존의 적용을 받지 않는다. 스쿨존은 횡단보도부터 시작되기 때문이다. 안전 의무를 지키지 않고 보행자 안전을 운전자들이 존중하지 않는 한 스쿨존 사고는 언제든 일어날 수밖에 없다.

〈그림 5〉 어린이보호구역 내외 및 학교 주출입구 기준 반경거리별 사고 비율



자료: 행정안전부, 시사인

또한 현행 어린이 보호구역 범위는 평균 100~150m에 불과하지만 어린이 통학로 안전사고는 반경 300~500m 구간에서 가장 많이 일어나는 것으로 보고되었다. 윤석열 정부가 어린이 보호구역 속도제한 시간대별 탄력 운영의 예로 들고 있는 미국의 경우에도 학교를 기점으로 500m까지 어린이 보호구역으로 지정하고 있다. 6)

통학로와 어린이보호구역 개념에 대한 재정립이 필요한 시점이다.

6) <https://sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=47335>, 2022.04.28

Ⅳ. 대안제시 (지자체를 넘어 전국차원으로!)

1) 구로구 통학로 안전에 관한 조례 제정

현재 시행되고 있는 구로구 교육안전위원회는 교육안전지원 종합계획의 7개 분야에 대한 포괄적인 내용을 단 15명의 위원들이 심의하고 있는 실정이다. 또한 지난 3년간의 심의결과를 분석한 결과 연 1회 서면심사로만 이뤄진 실효성이 떨어지는 형식적 위원회라는 것을 알 수 있다.

이를 개선하기 위한 거버넌스 체계를 확립할 필요가 있다. 교사, 학부모 및 관계 공무원 등 다양한 계층의 의견을 수렴할 수 있는 거버넌스 체계를 확립하여 교육안전 지원에 관련한 분과위원회를 구성하고 세부사업과 다음연도 학교 안전에 필요한 인력들을 사전에 조율하고 예산을 책정하는 등 통학로 안전을 비롯한 학교 안전에 종합적으로 대처할 수 있는 컨트롤 타워의 역할을 할 수 있다.

다만 국민의힘 구청장 휘하에서 혁신과 거버넌스 구조에 대한 예산 삭감이나 사업 축소 등이 자행되고 있는 실정에서 새롭게 협치 회의를 구성하는 것이 어려울 수 있다. 이를 보완하기 위해 어린이 생명에 관한 주요 위해요소들이 산재하고 있는 통학로 안전관리에 대한 부분만을 별도의 조례를 제정하여 통학로 안전관리 위원회를 분할하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

2) 통학로 적용 범위 및 관련 사업 확대

자치법규인 조례에서는 통학로의 개념을 초등학교 등 교육시설에서 교육을 받는 어린이가 자택에서 교육시설까지 일상적으로 이동하는 주요한 통로 중 ‘어린이보호구역’과 ‘자치단체장이 어린이 보행 안전을 위하여 필요하다고 인정하는 통로’로 정의하여 ‘어린이’라는 대상에 초점이 맞춰져 있다. 통학로의 개념을 어린이뿐만 아니라 중·고등학생까지 확대하고 보호받을 권리가 있는 아동 청소년이 ‘자택에서 교육시설까지 일상적으로 이동하는 주요한 통로’로 확대할 필요가 있다. 통학로를 이용하는 중·고등학생까지 범위를 확대하는 것이 현재 경기도 의회에 입법예고 중이며, ‘일상적으로 이용하는 통로’로 어린이의 활동 범위에 맞춘 통학로 개념은 스웨덴의 ‘홈존’이 있다. 통학로의 개념을 조금 더 확장하는 것은 세상에 없는 개념이 아니다. 의지만 있다면 충분히 할 수 있는 일들이다.

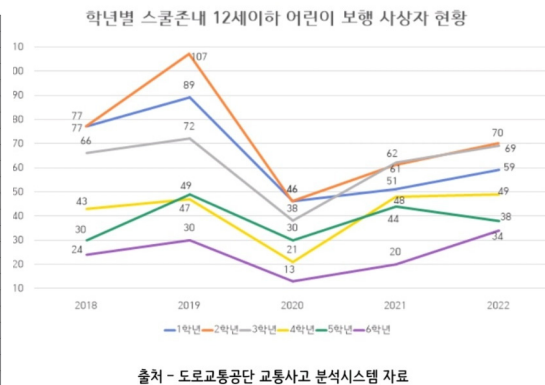
그 외에「서울특별시 어린이 통학로 교통안전을 위한 조례」제6조의2는 ‘보행환경개선 지구’를 지정할 수 있도록 하고 있으나, 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제9조에서 보행환경개선지구의 지정권자는 특별시장 등으로 규정하고 있어 보행환경개선지구 지정은 자치구 권한 밖의 사무이기 때문에 구청장이 지정할 수 없는 한계가 존재한다. 지자체의 현실에 맞게 어린이 교통안전 정책을 펼칠 수 있는 조례 개정이 필요하다.

3) 통학로 안전관리 취약 시간에 대한 대책 마련, 532 전면 확대

교통사고분석시스템 결과에 따르면, 1~2학년이 다른 학년에 비해 어린이보호구역 내 보행 사상자가 많이 발생하고 있으며, 시간대별 어린이보호구역 내 보행사고 발생률이 14~16시와 16~18시에 가장 높은 것으로 나타났다. 이들 결과는 저학년인 1~2학년과 하교 시간인 14~18시 사이가 어린이보호구역 내 보행 사고에 가장 취약점이라는 것을 보여주고 있다. 반대로 현재 실시하고 있는 통학로 안전관리 대책이 저학년과 하교 시간의 어린이보호구역 내 보행 사고 발생을 예방하는데 실효성이 낮다는 것을 의미하기도 한다.

〈그림 6〉 어린이 보행 사상자 관련 자료

현황	시간대	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
사상자수(명)	8~10시	65	52	26	35	58
	10~12시	24	15	20	9	8
	12~14시	45	49	61	61	54
	14~16시	105	149	73	95	97
	16~18시	106	131	86	107	106
	18~20시	54	73	39	52	54
	20~22시	7	11	15	8	11
사망자수(명)	8~10시	0	1	1	0	0
	10~12시	0	1	0	0	0
	12~14시	0	1	1	1	0
	14~16시	1	0	1	1	1
	16~18시	2	2	0	0	2
	18~20시	0	1	0	0	0
	20~22시	0	0	0	0	0
부상자수(명)	8~10시	65	51	25	35	58
	10~12시	24	14	20	9	8
	12~14시	45	48	60	60	54
	14~16시	104	149	72	94	96
	16~18시	104	129	86	107	104
	18~20시	54	72	39	52	54
	20~22시	7	11	15	8	11



자료: 도로교통공단

윤석열 정부가 스쿨존 안전 대책을 등한시하고 어린이 통행이 적은 시간대의 속도제한을 완화한다고 한다면 이를 뒤집어서 사고 발생 위험이 높은 하교 시간에는 집중적으로 속도제한 정책을 강화하는 정책을 선제적으로 펼 수 있다.

문재인 정부의 5030을 넘어서 ‘532 대책의 전면 확대’가 그것이다. 교통사고 위험도

가 상대적으로 높은 하교 시간이나 어린이 보호구역 이면 도로 등에는 탄력적으로 속도 제한을 20km/h로 설정하여 어린이들의 교통사고 위험을 줄일 수 있도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

4) 실효성 있는 통학로 안전 종합 계획 수립 및 실시

「도로교통법」 제12조에 따르면 어린이보호구역은 시장이 지정권자가 되며, 초등학교, 특수학교, 어린이집, 학원, 유치원 등의 시설이나 장소의 주변 도로 가운데 ‘일정 구간’을 지정하도록 되어 있다.

〈그림 7〉 어린이보호구역이라는 역설



자료: ‘어린이보호구역’이라는 역설, 시사IN, 2021.10.11.

현재 어린이보호구역 지정 및 관리를 포함하여 통학로 안전관리 정책의 계획 수립 관점은 행정 중심 또는 운전자 중심으로 되어 있다. 어린이보호구역 지정에 있어서 기점과 종점의 범위는 어린이가 아닌 운전자에게 유리하도록 최소한의 구역을 지정하고 있으며, 다수의 사고가 발생하거나 어린이가 자주 왕래하는 곳임에도 불구하고 어린이보호구역으로 지정되지 않은 곳이 있다. 어린이보호구역의 지정에 있어서 범위는 어린이 중심으로 구역이 지정되어야 하며, 어린이보호구역 내 횡단보도 등 시설물이 있는 경우 해당 시설물을 전후하여 어린이들이 안전하게 도로를 횡단하거나 대응을 할 수 있는 정도의 구역을 지정하여야 할 필요가 있다. 스쿨존 영역을 벗어난 안전사고들이 많기 때문이다.

어린이보호구역을 누구의 시선으로 바라보는 것인가에 따라 재정립될 필요가 있다. 결국 어린이보호구역 지정의 주된 목적과 의미는 어린이를 차량으로부터 안전하게 생명

을 보호하는 것이기 때문에 어린이의 시선에서, 자신에게 다가오는 차량을 손쉽게 확인하거나 대응할 수 있는 정책이 수립되고 시행되어야 할 것이다.

우리 미래세대인 아이들은 도로 위에서 죽지 않을 권리가 있다. 아이들이 도로 위에서 다치지 않고 사고당하지 않을 권리를 위해 민생정당인 더불어민주당이 적극적으로 대처해 나가야 한다. 어린이에게 안전한 도시는 우리 모두에게 안전한 도시이다. 어린이만을 위한 정책이 아니라 어린이와 노약자 등 시민 모두의 안전을 위해 필요한 정책이라고 강조하고 싶다. 우리에게는 시민들을 지켜내야 할 책임과 의무가 있기 때문이다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

마을교육지구

박강산 지방의원

I. 사회적 자본, 시민성

2002년, 새천년민주당의 대선후보 노무현은 대선 출마 연설에서 신뢰와 협동이라는 ‘사회적 자본’을 제대로 구축하느냐, 못하느냐에 한국의 미래가 달려있다고 강조했습니다. 험난한 참여정부의 통치를 마무리할 때는 ‘깨어있는 시민의 조직된 힘’을 역설했습니다. 2023년 오늘날, 역사의 진보는 과연 어디쯤 왔을까요? 사회적 자본은 충분히 확충되었을까요? 깨어있는 시민의 조직된 힘은 엄연한 실체로서, 건강하게 작동되고 있을까요? 본 제안서에서는 사회적 자본을 쌓고, 시민성을 높일 수 있는 ‘마을교육지구’의 개념을 제시하여 민주화 이후의 더 좋은 민주주의의 조감도를 그리고자 합니다.

II. 제안배경

서울시의회의회는 이른바 반동의 시대를 맞이하고 있습니다. 박원순 시장과 조희연 교육감의 임기를 거치며 나뉘는 방향과 틀을 잡은 서울행정과 서울교육은 2021년 서울시장 보궐선거에서 오세훈이 당선되고, 2022년 제8회 전국동시지방선거에서 시의회의 판도가 완전히 바뀌면서 휘청였습니다. 전체 112명의 서울시의원 중 국민의힘이 76석, 더불어 민주당이 35석, 무소속이 1석입니다. 교육위원회는 전체 13명 중 국민의힘이 9석, 더불어민주당이 5석입니다.

이러한 구도 속에서 서울시교육청은 예산과 각종 정책 사업을 칼질당하고 있습니다. 마땅히 의회는 집행부를 견제하고, 감시해야 하지만 압도적인 의석수를 가진 보수정당

이 진보교육감이라는 정치적 상징성으로 인해 조희연 교육감에 대한 정치적 공세를 멈추지 않고 있습니다. 아울러 상대적으로 오세훈 서울시장에 대해서는 거수기 역할을 하고 있습니다. 이로 인해 진보-좌파 정책 사업으로 낙인찍힌 노동인권, 민주시민, 학교 밖 청소년 참여수당 등의 예산이 근거도 불명확하게 본예산과 추경 정국에서 삭감되었습니다.¹⁾

그러나 위기는 곧 기회라고 할 수 있습니다. 지난 과거를 돌아보고, 공과를 명확히 구분하고, 새로운 대안을 이끌 수 있기 때문입니다. ‘서울혁신교육지구’ 사업은 국민의힘 교육위원과 예결위원 주도로 본예산에서 전액 삭감을 당했고, 이후 ‘서울미래교육지구’라는 명칭으로 사업의 명맥을 이어가게 되었습니다. 여기에 저는 한 걸음 나아가 3세대 민·관·학 교육 거버넌스인 ‘마을교육지구’ 정책을 제안하여 2024년 총선, 2026년 지방선거, 2027년 대선이라는 정책의 창을 거치며 양질의 내용으로 발전시키고자 합니다.

III. 현황분석

마을교육지구의 개념에 접근하기에 앞서 선행 정책이라고 할 수 있는 혁신교육지구, 미래교육지구에 대한 이해가 선행되어야 합니다. 기존의 혁신교육지구와 미래교육지구가 민·관·학 교육 거버넌스의 양적 팽창에 어느 정도 성과를 거두었다면, 마을교육구는 질적 도약을 목표하기 때문입니다.

서울형 혁신교육지구(2012~2023)는 어린이와 청소년이 학교뿐만 아니라, 마을에서 삶의 주체로 성장할 수 있도록 서울시, 교육청, 구청, 교육지원청, 지역사회 등이 함께 참여하고 협력하는 대표적인 교육 거버넌스 모델이었습니다. 2012년에 공교육 혁신과 마을교육공동체 형성을 목표로 금천구와 구로구에서 시범사업으로 시작되었고, 2015년 이후로 서울시 25개 자치구 전역으로 점차 확대되었습니다. 사업 예산의 기본적인 구조는 서울시와 서울시교육청, 자치구가 1대 1대 1의 비율로 매칭되어 편성되어 진행되었습니다.

미래교육구는 교육부(2019)에 따르면 ‘기존의 교육청과 기초지방자치단체가 협약을 맺어 학교와 지역사회가 협력하는 혁신교육지구의 심화 모델’이라고 할 수 있습니다. 그리고 현재 서울시교육청은 서울미래교육구를 ‘자치구 고유의 특성’을 강조한 민·관·학

1) <http://www.ngonews.kr/news/articleView.html?idxno=137267>, [단독] 서울시의회, 서울형혁신교육지구 예산 165억 ‘전액 삭감’, 한국NGO신문, 2022.12.5

거버넌스로 규정하고 있습니다. 지난 5월 11일 서울시교육청은 서울시 25개 자치구 구청장들과 함께 서울미래교육지구 출범식을 가지고 업무협약을 이어가고 있습니다. 그러나 서울미래교육지구는 이전의 혁신교육지구와 차이점이 모호하다는 시각도 있습니다.

제가 제안하는 마을교육지구는 상술한 혁신교육지구와 미래교육지구의 계보를 잇는 민-관-학 교육 거버넌스의 성격을 가지되, 더욱 응집력 있고, 차별성 있고, 지속 가능한 모델을 지향합니다. 기존의 자치구 단위가 아닌, 동 단위 버전의 3.0 교육 거버넌스 모델이라고 할 수 있습니다. 마을교육지구의 선행 개념에 해당하는 서울미래교육지구의 현황은 다음과 같습니다.

〈표 1〉 2023 서울미래교육지구 자치구 특화사업

순	자치구	구청장	특화사업	비고
1	강남구	조성명	창의 인재 양성(메타버스 경진대회)	
2	강동구	이수희	미래교육박람회 및 미래직업(과학) 체험 주간 운영	
3	강북구	이순희	찾아가는 학교밖 청소년 지원, 마을배움터 프로그램 운영	
4	강서구	김태우	마을과 함께하는 전환기 프로그램 운영	
5	관악구	박준희	청소년 자치의회, 기자단 운영	
6	광진구	김경호	집콕! 체험 프로그램 운영	
7	구로구	문헌일	세계시민교육 연계 구로청소년축제 운영, 청소년 자치문화 활성화	
8	금천구	유성훈	4대 체험학교(과학, 건강, 환경, 뮤지컬) 확대 운영	
9	노원구	오승록	어린이·청소년 개별 맞춤형 심리, 정서 지원	
10	도봉구	오언석	미래역량 교육 지원 사업, 지역자원 연계형 방과후활동 지원	
11	동대문구	이필형	어린이·청소년 자치주도력 함양을 위한 프로젝트	
12	동작구	박일하	미래교육 학교지원사업, 청소년 동아리 지원	
13	마포구	박강수	마포문화예술교육 사업	
14	서대문구	이성현	동단위 교육협의체 중심 ‘토요동학교’ 운영, 심리정서 지원 ‘달팽이학교’ 운영	
15	서초구	전성수	AI, 코딩교육 프로그램 확대, 디지털 기기 활용 콘텐츠 다양화	
16	성동구	정원오	4차 산업혁명 페스티벌, 성동 은마을 축제 ‘와글와글’	
17	성북구	이승로	대학과 함께하는 마을교육활동, ‘청소년 생각대로 프로젝트’ 사업	

순	자치구	구청장	특화사업	비고
18	송파구	서강석	송파 방과후 채움 교실 운영	
19	양천구	이기재	경제스쿨, 지역탐방 등 특화 수업 지원	
20	영등포구	최호권	미래교육 과학특구 조성, 미래진로탐구 재능교육	
21	용산구	김선수	스카트창작터 메이커스 프로젝트	구청장 권한대행 부구청장
22	은평구	김미경	은평 지역 교육과정 구축 및 체계화	
23	종로구	정문헌	종로 특화 방과후 프로그램, 종로 다락(多樂)학교 운영	
24	중구	김길성	초등 돌봄·방과후 지원, 중구 청소년 축제	
25	중랑구	김경기	중랑 청소년 꿈축제, 청소년 프로젝트 운영	

자료: 서울특별시 교육청

〈표 2〉 서울미래교육지구 사업 운영을 위한 기관별 역할

사업기관	역할
서울특별시교육청	서울미래교육지구 운영 총괄 및 중장기 계획 수립
	서울미래교육지구 운영 예사 지원
	서울미래교육지구 운영 평가, 지구별 사업계획 수립 지원 등 지구 사업 방향 제시
	서울미래교육지구 운영 지원체제 구축
	서울미래교육지구 운영위원회 구성운영
	서울미래교육지구 정책포럼 운영
	서울미래교육지구 주제별 협의체 운영
	서울미래교육지구 운영 예산 지원
	서울미래교육지구 운영 방향 자치구와 지속 협의
자치구청	서울미래교육지구 자치구 업무담당자 및 주제별 협의체 역량강화 연수 운영
	미래교육 관련 지역의 물적·인적 자원 발굴
	서울미래교육지구 운영을 위한 예산 확보
	지역연계 방과후 활동 및 지역교육공동체 활성화 적극 지원
교육지원청	자치구별 미래교육 현안과 지역 특성에 맞는 협의체 구성
	서울미래교육지구 운영 계획 공동 수립 및 집행
	서울미래교육지구 사업 공동 운영 및 적극적인 협업 시스템
	서울미래교육지구 운영 자체평가, 종합평가

사업기관	역할
학교 지역주민	학교 통합 지원을 위한 사업 수요 조사 및 연계 지원
	○○미래교육지구 교원지원단 및 교원 역량 강화 연수 운영
	지역연계 교육과정 활성화 적극 지원
	미래교육 현안과 지역의 특성에 맞는 학교단위, 동단위 협의체 참여
	지역 단위의 학교-지역교육공동체 참여, 학교-지역연계 협력 활동 참여
	삶의 현장에 기반한 실천적 배움을 위한 지역연계 교육과정 운영 및 참여
	어린이·청소년의 배움과 쉼을 위한 지역사회 방과후활동 운영 및 참여
	지역연계 학교 업무담당자 지정 및 학교 업무분장 명시

자료: 서울특별시 교육청

IV. 정책내용

제가 제안하는 마을교육지구의 주요 골자는 다음과 같습니다.

첫째, 마을교육지구를 구성하는 다양한 주체의 형식적 참여가 아닌, 실질적 참여가 보장되어야 합니다. 기존에 혁신교육지구에서 분과별 활동의 양상은 복불복이었습니다. 관의 영역에서, 구청 공무원들은 순환보직 문제로 사업에 대한 명확한 이해와 공감에 부족해 예산 집행에만 서두르기에 바빴습니다. 민의 영역에서, 분과장의 의지와 역량에 따라 일반 분과원들의 만족도와 사업 제안의 내용이 천차만별이었습니다. 구청의 담당 부서 공무원들이 진행상황을 지속적으로 모니터링을 할 수 없었기 때문입니다. 이런 문제 해결을 위해서는 구청 직영의 모델이 아니라, 민간위탁을 통한 중간지원조직이 동 단위 마을교육지구의 활동내용을 지원할 수 있어야 합니다. 이미 과거 박원순 시장 당시에 주민자치회, 청년센터 등이 중간지원조직을 통해 성공적으로 운영된 바 있습니다. 일부 미숙한 점도 있고 후일에 지적을 받은 사례도 있지만, 과거의 선례를 통해 공과를 명확히 판단한 만큼 더욱 구체적인 로드맵을 준비하여 중간지원조직이 마을교육지구를 이끌어 나갈 수 있게 해야 합니다.

둘째, 동 주민센터 및 행정동 내의 유관기관의 지속적인 공간 제공이 필요합니다. 협약을 통해 행정기관의 의무사항으로 규정해야 합니다. 공간 없이 정기적으로 양질의 모임이 진행될 수 없습니다. 매 회의를 앞두고, 스터디 룸이나 민관 시설에 대관을 문의하고

비용 문제를 골머리 앓는 문제가 없도록 자치구와 교육청이 구체적 협약을 사전에 맺고, 이행되어야 합니다. 행정동 내 초등학교, 중학교, 고등학교 교실도 활용 가능해야 합니다.

셋째, 교원 및 청소년의 참여가 무엇보다 보장되어야 합니다. 지난 혁신교육지구의 사례를 보면 마을 강사, 지역 활동가 등이 상대적으로 구성원의 다수로 차지했습니다. 민-관-학 영역에서 ‘학’에서 참여가 활발했다고 보기가 어렵습니다. 청소년 분과원은 보통 지역에서 활발히 활동하는 분의 자녀가 이름만 올려놓거나, 행사 때 사회를 맡거나 하는 수준에 머물렀습니다. 자치구 내 학교 및 청소년기관에서 청소년 참여자를 대폭 충원해야 합니다. 교원 참여자도 마찬가지입니다. 그동안 교육 거버넌스에서 교원의 참여는 상대적으로 저조했습니다. 확실한 참여 유인을 이끌어야 합니다.

끝으로 상술한 마을교육지구 개념이 보완되어야 할 점은 다음과 같습니다. 시범사업을 통해 예산 규모를 예측해야 합니다. 주민자치회 분과별 활동에서 하나의 사업이 편성될 때 150만 원부터 300만 원에 이르기까지, 각양각색입니다. 현재 서울미래교육지구 예산은 100억 원 정도 됩니다. 서울시 자치구가 25개이니 한 자치구당 4억 원으로 대략 설정할 수 있습니다. 자치구 당 행정동을 10개로 설정하면 동 단위 규모의 마을교육지구는 4000만 원으로 운영될 수 있는데, 적절한 규모인지 봐야 합니다. 시범사업의 철저한 정책평가 등이 중요한 까닭입니다. 또한 학부모들의 편견도 극복해야 할 과업입니다. 학생들의 입시에 마을교육지구 활동이 방해가 된다는 인식에 대한 대응도 동반되어야 할 것입니다. 정치적 프레임에 따른 일방적 주장이기 때문에, 동단위에서 광역의원, 기초의원 이 지역 내 여론 환기에 힘써야 할 것입니다.

V 기대효과

87년 민주화 이후, 더 좋은 민주주의를 위해 나아가야 할 길이 아득합니다. 사회적 목소리를 잃거나 포기한 주권자가 너무나 많습니다. 이들의 삶은 소위 ‘골목’에 있습니다. 시민의 참여를 상징하는 ‘광장’과 시민의 대표를 상징하는 ‘의회’의 상호작용으로 운영되는 양손잡이 민주주의가 평범한 이웃의 삶터인 골목에 닿지 못하고 있습니다. 민주주의의 본질은 평범한 보통사람이 서로 연대하여 비범한 성취를 이루는 것에 있습니다. 시민이 단순한 표 계산으로 환원되는 유권자의 수준에 머무는 것이 아니라, 공론장에 능동

적으로 참여하는 주권자로 거듭나야 합니다.

마을교육지구는 교육을 매개로 ‘골목’에서의 신뢰와 협동이라는 사회적 자본을 축적하는 것을 궁극적으로 목표합니다. 대한민국에서 교육이라는 화두는 불특정 다수의 주된 관심사입니다. 동네 안에서, 교육을 의제로 더 좋은 민주주의를 구체화할 수 있습니다. 동단위에서 진행되는 마을교육지구는 청소년, 학부모, 교원, 공무원이 한데 모여 소통하는 공론장을 더욱 응집력 있게 구성할 수 있습니다. 학군에 대한 의견, 교육과정 및 학교시설 개선에 대한 의견 등을 시작으로 학생 당사자의 고민, 교원과 공무원의 고충 등을 밀도 있게 나누며 평범한 보통시민이 사업을 설계하고, 예산을 편성하는 과정에 직접 참여할 수도 있습니다. 시민민주주의의 바람직한 일환입니다.

거대담론과 연결되어 말하면 마을교육지구는 87년 민주화 이후에, 민주당이 발전시킬 정책의제입니다. 아울러 2024년 총선, 2026년 지방선거, 2027년 대선에 이르는 3개의 정책의 창이 예정되어 있습니다. 하나의 원석이 잘 다듬어질 수 있는 것처럼, 민주당의 역사와 방향에 부합하는 마을교육지구가 정책적으로 더욱 다듬어지고, 보완되는 과정에 모두가 앞장서야 합니다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

문래창작촌으로 보는 젠트리피케이션 방지를 통한 지역 활성화 방안

안효준 일반당원

I. 서론

1. 연구 개요

문래창작촌은 2000년대 초 예술가들과 창작자들이 모여 문화적으로 다양하고 활기찬 지역으로 성장하였다. 하지만 최근 이로 인해 문래창작촌은 젠트리피케이션의 위협을 받고 있다. 이 연구는 문래창작촌을 대상으로 상업 젠트리피케이션 사례와 다양한 정책 사례를 통해서 젠트리피케이션 방지를 통해 지역 활성화를 어떻게 조화롭게 이룰 수 있는지에 대해 탐구한다.

본 연구는 문래창작촌에서 발생한 사례들과 다른 유사한 지역들의 사례를 비교하고, 정책적으로 이러한 문제들을 해결할 수 있는 방안을 모색한다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 문래창작촌을 사례로 삼아 젠트리피케이션 방지를 통한 지역 활성화를 위한 정책적 해결책을 탐구하는 것으로, 다음과 같은 목적들을 가지고 연구를 수행한다.

- (1) 젠트리피케이션 현상 이해: 문래창작촌과 유사한 지역에서 발생하는 젠트리피케이션 현상을 깊이 이해함으로써, 이러한 현상이 지역사회와 주민들에게 미치는 영향을 분석한다.

- (2) 문래창작촌 사례 분석: 문래창작촌의 역사와 현재 상황을 조사하여, 지역 활성화와 예술 산업의 역할을 파악하고, 젠트리피케이션의 영향을 겪은 사례들을 식별한다.
- (3) 젠트리피케이션 사례 및 방지 정책 탐색: 다른 국내외 사례를 조사하고 비교하여, 젠트리피케이션을 방지하는데 효과적인 정책을 탐구한다.
- (4) 정책적 대안 제시: 연구 결과를 토대로 젠트리피케이션 방지 정책을 통한 지역 활성화 위한 실질적인 정책적 시사점을 도출한다.

II. 문래창작촌의 역사와 현재 상황

〈그림 1〉 문래창작촌 지도



자료: 문래예술공장

1. 문래창작촌의 기원과 역사

문래창작촌은 대한민국 서울특별시 영등포구에 위치한 문래동 지역을 가리키며, 2000년대 초반 예술가와 창작자들이 모여 창작과 문화적인 활동을 이루어내는 공간으로 발전해 온 곳이다. 당시 문래동은 오래된 산업지구로서 산업시설들과 공장들이 밀집한 지역이었으나 산업의 쇠퇴와 노후화로 인해 공장들이 거의 폐쇄되고 버려진 상태가 되었다. 이에 예술가들과 창작자들이 저렴한 임대료와 넓은 공간을 활용하여 문래동에 생활과 작업을 하기 위해 모여면서 발전했다. 오래된 건물과 낙후된 설비들로 인해 사무실 입

주 조건으로는 저평가되어 빈 문래동 철재상가의 2층과 3층의 유휴공간들의 가능성이 예술 창작자들에게는 오히려 높이 평가되었다. 이러한 예술적인 특성과 창작 활동들로 인해 점차 이곳이 예술과 문화가 번영하는 장소로 발전하기 시작했다.

2. 현재 문래창작촌의 특성과 문제점 파악

문래창작촌은 철공소라는 지역 특색을 기반으로 예술인들이 모이게 되면서 다양한 문화 행사와 전시회, 작가들의 활동 등이 활발하게 이루어지며, 문화적으로 다양하고 역동적인 지역으로 성장하였다. 이는 철공소와 창작자들의 조합이라는 서울 내 다른 곳에서 보지 못하는 특색을 통해 독특한 지역 아이덴티티를 만들어냈다. 하지만 이러한 특색으로 SNS를 통해 입소문이 나며 상권이 발달하기 시작했고 카페와 음식점이 들어오게 된다. 이로 인해 해당 지역 임대료는 천정부지로 상승하게 되었다.

〈그림 2〉 문래창작촌 입구 전경



자료: 본인

한국산업관계연구원과 지역사회연구원에서 발간한 ‘문래동 기계금속 산업 집적지 실태 조사 및 산업 활성화 컨설팅 최종보고서’에 따르면 2021년 기준으로 임대료는 불과 수년 만에 적게는 1.5배, 많게는 3배까지 오르면서 철공소 생태계를 위협하고 있다. 문래동의 젠트리피케이션은 철공소뿐 아니라 창작촌에 정착하고 있는 예술인들도 체감하고 있다. ‘영등포구문화재단’과 ‘영등포활주로’가 2022년 발간한 ‘문래동 창작환경 실태조사’에 따르면 예술인들의 70.7%가 문래동을 떠나는 예술인들을 본 적 있다고 답했으며 절반인 50%는 떠나고 싶은 생각이 든다고 말했다. 또한, 술집, 카페 등 상업적 공간의 증가를 체감하는 응답자는 96%로 대다수이고 체감도가 매우 크다고 응답한 비중은 81.5%로 가시적인 상업화가 진행되고 있음을 유추할 수 있다. 전체 응답자 중 86.3%는 문래동에서 철공소가 감소되는 추세를 인식하고 있다.

III. 젠트리피케이션의 이해

〈그림 3〉 젠트리피케이션 개념도



자료: 하나 블로그

1. 젠트리피케이션의 개념

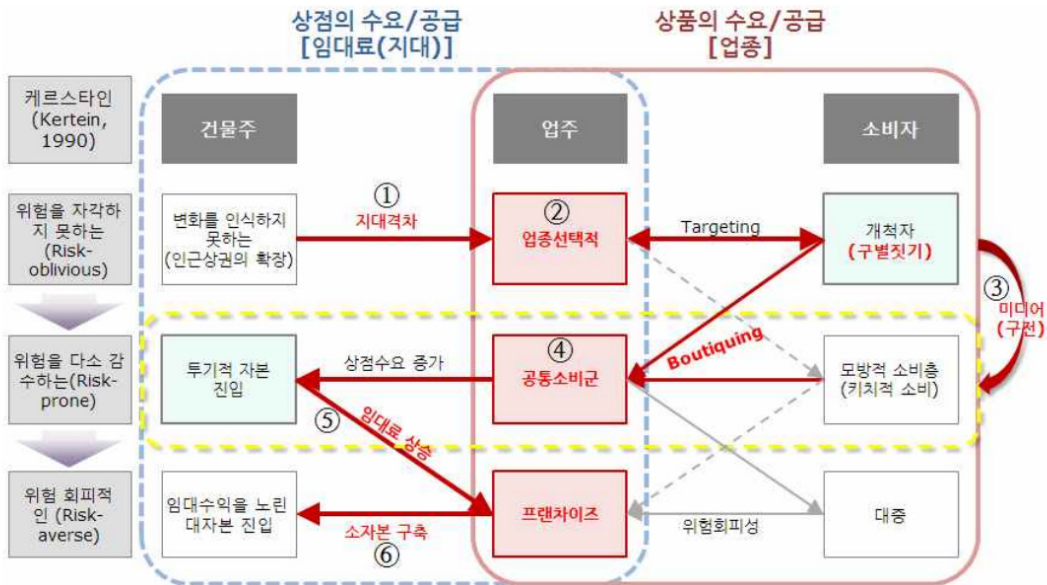
젠트리피케이션은 영국의 지리학자 Glass(1964)에 의해 처음 정의되었고, 사전적 정의는 상류층화되는 것을 의미한다. 저소득층의 주거지역에서 저소득층이 중산층으로 대체되는 것을 비유하기 위해 재개발과 구분되는 개념으로 처음 사용되었다. 1964년 런던에서의 현상을 두고 처음 사용됐고, 이후 북미와 유럽 몇몇 도시에서 일어나는 현상에도 적용했다. 국내에서는 원래 저렴하고 낙후된 지역에 예술가, 창작자, 대학생, 창업가 등 비교적 높은 소득층의 사람들이 이주하여 주거하거나 사업을 시작하는 현상을 가리킨다. 이로 인해 그 지역의 부동산 가격이 상승하고, 기존 주민들이 원래 주거하던 지역에서 쫓겨날 수 있는 현상을 뜻한다. 이러한 현상은 흔히 문화적인 변화와 도시재생의 일환으로 발생하며, 지역의 이미지와 시설, 문화적 요소들이 변화함에 따라 지역사회와 주민들의 생활에 영향을 미치게 된다.

젠트리피케이션을 바라보는 시각은 긍정적인 효과와 부정적인 효과로 나뉜다. 긍정적인 효과로는 도시의 낙후지역을 재생하고 활력을 촉진한다는 시각이다. 지역 개발을 통해서 지역이 활기를 되찾고, 평균 소득이 향상되며, 중산층 유입에 따른 지역 불균형 조정 등 매력적인 효과를 기대한다. 반면 부정적인 효과로는 지나친 상업화로 지역의 정체성을 상실하고 원주민의 퇴출을 야기한다는 시각이다. 실제로 임차인이 독창적인 콘텐츠를 통해서 상권 활성화에 기여하나, 이에 대한 개발이익은 임대인이 독점하는 구조가 발생하여 획일적 상업자본의 잠식을 통해 장기적으로 상권 자체가 쇠퇴하는 역설은 초래한다는 것이다.

2. 상업 젠트리피케이션의 특성

젠트리피케이션이라는 용어는 광의적 의미로 사용된다. 하지만 최근 문제가 되는 문래 창작촌 등과 같은 사례는 주로 상업 공간을 대상으로 젠트리피케이션이 나타나기에 이는 상업 젠트리피케이션으로 정의할 수 있다.

〈그림 4〉 서울시 상업가로의 변천구조



자료: 서울시 상업가로의 변천과정에 관한 연구

허자연(2015)은 상업가로의 변천과정을 젠트리피케이션 단계 모형에 관한 선행연구에서 공통적인 지표로 삼았던 진입자 특성들로 단계를 구분하여 상업 젠트리피케이션 과정을 설명했다. 초기 상업화 단계에는 업주들이 인근 상권의 지대상승에서 밀려나 진입하는 과정에서 건물주는 소소한 변화를 인지하지 못하며, 다른 사람과 차별화 욕구를 지닌 개척자들이 차별화된 상업 공간을 소비하는 과정이 첫 번째 단계에 해당한다. 두 번째 단계는 개척자들의 자기과시 등을 통해 입소문이 나면서 상권은 활성화 시기를 맞는데, 소비계층의 수요를 반영한 공통소비군의 업종들이 상업가로에 구색을 맞추어 등장하면서 상가 수요가 증가하고 이는 임대료 상승으로 이어져 투기목적의 자본이 유입되는 시기다. 세 번째 단계에는 상승된 임대료로 인해 소자본들이 구축되며 프랜차이즈 등의 대자본이 유입된다.

이렇듯 상업 젠트리피케이션은 ① 예술가들의 거점 공간을 기반으로 해당 지역의 독창적인 문화 형성 ② 유동인구가 급증하며 지가·임대료 급증 ③ 원주민의 이주에 따른 지역 정체성 상실·형해화 과정을 거치게 된다.

IV. 젠트리피케이션 방지를 통한 지역 활성화를 위한 사례 분석 및 정책 연구

1. 젠트리피케이션 사례 분석

〈그림 5〉 서울시 경리단길 전경



자료: 네이버 '서울시 경리단길' 검색

(1) 국내 사례: 서울특별시 경리단길

2000년대의 경리단길은 남산자락의 한 주거지역이었다. 용산 미군기지과 가깝기 때문에 개발제한구역으로 묶이면서 2000년대까지는 그야말로 낙후된 동네였다. 미군기지가 평택으로 이전하면서 급속도로 식당이나 술집 등의 가게가 늘어나기 시작했다. 이색적인 맛집이 등장하고 소개되는 추세가 꾸준히 이어지게 되고, 2011년에 본격적으로 주목 받기 시작한다. 급속도로 상권이 확장되면서 미디어에 경리단길의 태국, 멕시코, 이탈리아, 중국, 파키스탄, 프랑스 음식점 등 이국적인 분위기의 식당이 다수 소개되었다. 2012년 이후 상권 활성화가 진행됨에 따라 상가 임대료도 점진적으로 상승하기 시작했다. 당시에 적게는 14%에서 많게는 650%까지의 상승폭이 집계되었다. 이에 따라서 경리단길 가게들은 하나씩 문을 닫기 시작했고, 가게가 문을 닫다보니 방문객의 숫자도 줄어들면서 텅달아 인근 가게들도 영업을 중단하게 되며 상권이 완전히 무너지게 된다.

〈그림 6〉 뉴욕시 소호 거리 전경



자료: 네이버 '뉴욕시 소호 거리' 검색

(2) 국외 사례: 미국(USA) 뉴욕시 소호(SoHo)거리

1970년대 뉴욕은 실업률과 범죄율이 높아 시민들이 안정적인 생활을 하기 어려웠고 뉴욕을 떠나는 이들이 연간 100만 명에 육박하기도 했다. 뉴욕시 소호(SoHo) 거리는 당시 가동이 멈춘 채 방치된 공장들이 많아서 1960년대부터 예술가들이 값싼 임대료를 찾아 서서히 모여들었다. 1970년대에는 화랑이 곳곳에 생겨났고 이에 발맞춰 레스토랑이나 고급 식품점, 서점 등도 일대에 문을 열었다. 상권이 커지면서 문화·예술가의 거리로 거듭난 소호는 도시재생 측면에서 성공적인 젠트리피케이션의 대명사이자 문화·예술의 중심으로 자리매김했다. 예술가들뿐만 아니라 일반인들도 문화·예술을 가까이 접할 수 있는 소호에 몰려들었고 부동산 가치 증가에 따른 임대료 상승이 발생하기 시작했다. 이로 인해 소호가 번영하기까지 이바지했다고 볼 수 있는 많은 예술가들이나 소규모 자영업자들은 1980년대 초부터 높아진 임대료를 감당하지 못하고 소호를 떠나고 만다. 1990년대에 들어서면서 집값이 더욱 오르면서 예전에 소호를 채웠던 예술가들이나 화랑의 흔적은 온데간데없이 사라지며 완전히 과거의 모습을 잃어가게 된다.

2. 젠트리피케이션 방지를 위한 정책 사례 연구

(1) 국내 사례: 서울특별시 성동구

2015년 성동구는 성수동을 중심으로 젠트리피케이션 방지 정책을 전국 최초로 도입해 상당한 효과를 거뒀다. 젠트리피케이션 방지 조례를 제정하고 전담 조직을 신설하고 서울숲길, 방송대길, 상원길 일대를 지속가능발전구역으로 지정했다. 이 구역 안에 ‘상호협력 주민협의체’를 설치하고, 이를 통해 젠트리피케이션 유발 가능성이 큰 업종의 입점을 사전 심사해 위험성이 크다고 판단되면 ‘입점제한’ 조치까지 가능하게 했다. 구역 내 대기업과 프랜차이즈 입점을 제한하고, 건물주와 임대료 안정을 위한 협약을 맺어 지역 특색을 지키고 임대료 안정에도 기여했다. 성동구의 정책에 협력한 건물주들에게는 지역사회에 대한 기여를 인정, 증·개축 시 용적률 인센티브를 부여했다. 이 같은 탄력적인 정책 유도 장치들은 재산권 논란을 불식시키고, 민관이 협력해 지역 상권의 ‘보호’와 ‘활성화’라는 두 가지 목표를 달성하기 위해 힘을 모으는 계기가 되었다.

(2) 국외 사례: 프랑스 파리시

프랑스 파리시는 2006년 소매업과 수공업 보호를 위해 도시기본계획인 파리도시계획을 수립하면서 보호조치가 필요한 특정 가로를 ‘보호 상업가’로 지정하였다. 보호 상업가는 주로 저층부에 지역 상권을 형성하거나 상점들이 폐점하기 시작하여 지역 침체가 일어나는 곳을 지정했다. 파리시는 해당 거리 1층에 위치한 상업 및 수공업 공간은 변경 불가 등 방식으로 강화했다. 이와 동시에 2004년에는 ‘비탈 카르티에’ 사업으로 소상공인과 골목상권을 보호했다. 파리시는 파리 SEMAEST에게 파리시가 지정한 지구 1층 점포와 토지에 대한 선매권을 주었다. 파리 SEMAEST은 이 상가들을 경쟁력이 약한 업종 위주로 지역 상인들에게 저렴하게 임대했다. 결과적으로 파리시는 소매상업이 가로 활성화에 크게 기여했고, 지역 업종의 다양화에 일정 목표를 달성했다.

V. 젠트리피케이션 방지를 통한 지역 활성화 방안

1. 상생 협약을 통한 적극적인 상권 보호 및 지원

서울특별시 성동구와 프랑스 파리시의 사례의 공통점은 공공의 적극적인 상권 보호이다. 상권 보호를 위한 적극적인 행정과 지원을 통해 상권 젠트리피케이션을 극복했다. 상생 협약은 지역 상인들과 지역주민들, 지역 자치 단체, 기업 등 지역 내 각 이해관계자들이 함께 협력하여 상권 보호 및 지원을 위한 합의를 이루는 것을 말한다. 상생 협약의 핵심은 특정 브랜드나 유형의 상점들이 지배하는 것을 방지하고, 상권 다양성을 유지하는 것입니다. 임차인과 임대인 모두가 Win-Win 할 수 있는 상생 협약으로 임차인에게는 적절한 임대료 및 관리비와 정주 요건을, 임대인에게는 용적률 및 건폐율 완화 등과 같은 다양한 인센티브를 부여하여 지역 상업 다양성과 상권 보호, 지역주민들의 만족도 증진 등 다양한 목표를 달성할 수 있을 것이다.

2. 지역공동체 및 커뮤니티 활성화를 통한 민관협력 강화

상권 젠트리피케이션으로 미국 뉴욕 브루클린, 일본 다카마츠 마루가메, 영국 런던 쇼디치와 같은 도시들도 어려움을 겪은 사례가 있다. 위 세 도시들의 젠트리피케이션 대응 핵심은 공동체 회복과 민관협력이었다. 이는 지역의 고유한 문화와 아이덴티티를 보호하는 데 큰 역할을 하였다. 지역주민들과 지역 상권과의 협력으로 지역 상점들의 다양성을 유지할 수 있고, 상호작용과 협력 증진을 통해 시너지를 낼 것이다. 지역주민들과 지역 상권의 의견을 적극 수렴하는 주민 참여형 지역 상권 계획을 수립하고 지역주민들과 지역 상권이 함께 참여할 수 있는 지역 상권 활성화 행사 및 지역 축제를 개최하여 지역 상권의 매력을 높이고 지역주민들과 외부 방문객들의 관심을 유도해야 한다.

참고자료

- 김예성(2019), 젠트리피케이션(상가 내몰림) 대응정책 평가와 개선과제, 국회입법조사처
- 김홍주(2011), 문래창작촌의 장소성과 창조네트워크 특성
- 서울연구원(2017), 서울시 상업 젠트리피케이션 실태와 정책적 쟁점
- 서울연구원(2016), 해외 젠트리피케이션 대응 사례와 시사점
- 서울특별시(2015), 서울특별시 젠트리피케이션 종합대책
- 영등포문화재단, 영등포활주로(2022), 문래동 창작환경 실태조사
- 이영범·최순복(2012), 문래동 철공_예술 창작촌 사례를 통한 지역재생에서의 문화예술 프로그램의 역할에 관한 연구
- 이진희(2020), 젠트리피케이션 대응수단 마련 및 제도화 연구, 국토연구원
- 허자연·정연주·정창무(2015), 상업공간의 젠트리피케이션 과정 및 사업자 변화에 관한 연구: 경리단길 사례
- 허지연(2015), 서울시 상업가로의 변천과정에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 한국산업관계연구원·지역사회연구원(2021), 문래동 기계금속 산업 집적지 실태조사 및 산업 활성화 컨설팅 최종보고서

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

원주민이 떠나지 않는 공공 재개발에 대한 정책적 제언

임영택 당직자

1. 들어가며 - 개봉3동 공공 재개발 진행일지

서울특별시 구로구 개봉동은 1963년 1월 1일 서울특별시로 편입되기 전까지 경기도 부천군에 소속되어있던 농촌지역이었다. 1960년대부터 구로공단이 본격적으로 개발되기 시작하면서, 개봉동은 '개봉지구'라는 명칭으로 구로공단 근로자들의 배후 주거지역으로 개발되었고, 당시 서울 영등포구 개봉동과 경기 시흥군 서면 광명리(현 광명시)가 한 곳으로 묶여(개봉 60만 단지 사업) 70년대에 대단위 주거지역으로 탈바꿈되었다.

이처럼 개봉동은 도시개발의 역사가 50년을 넘어감에도 도시개발의 틀은 거의 변화되지 않은 채, 낙후되거나 미비된 복지·근린·편의시설 등의 근본적인 도시계획의 개선 없이 기존의 단독주택이 빌라 등의 다세대주택으로 변화되는 전반적인 주거환경의 악화현상이 계속되어왔다.

특히 상술된 '개봉지구'의 2/3가량을 차지했던 '경기도 광명시 광명동' 일대가 이른바 '광명뉴타운'으로 본격적인 재개발이 진행되면서, 개봉동 일대의 낙후된 주거환경을 개선하고자 하는 주민들의 열망은 더욱 높아졌고, 그중에서도 개웅산 자락에 위치하여 높은 고도차로 통행이 불편하고, 개봉동의 도시개발 이전의 자연부락에 해당되어 도로구조가 불량하여 국지적인 개발조차 어렵던 개봉3동 270번지 일대가 2013년 서울시에 의해 '저층주거환경개선사업구역'으로 지정되어 주민공동이용시설 개설, 도로·통행환경 개선, 도시미관 개선 등의 도시재생사업을 진행해왔다.

하지만 도시구조 및 거주환경의 근본적인 개선이 없는 도시재생사업으로는 거주환경 악화라는 본질적인 문제를 해결하기엔 역부족이었고, 상술한 '저층주거환경개선사업'을

통해 구성된 ‘주민공동체위원회’를 중심으로 본격적인 지역 재개발을 모색하기 시작하였다.

해당 사업 대상지는 상술한 바와 같이 개웅산 자락의 구릉지에 위치하여, 그 경사도로 인해 통행이 불편하며, 체계적인 도시계획이 아닌, 농촌 자연부락의 형태 위에 도시화가 이뤄진 곳이기에 그 구조 역시 대단위 거주에 적합한 구조가 아니다.

〈그림 1〉 사업 대상지 지도 및 항공사진



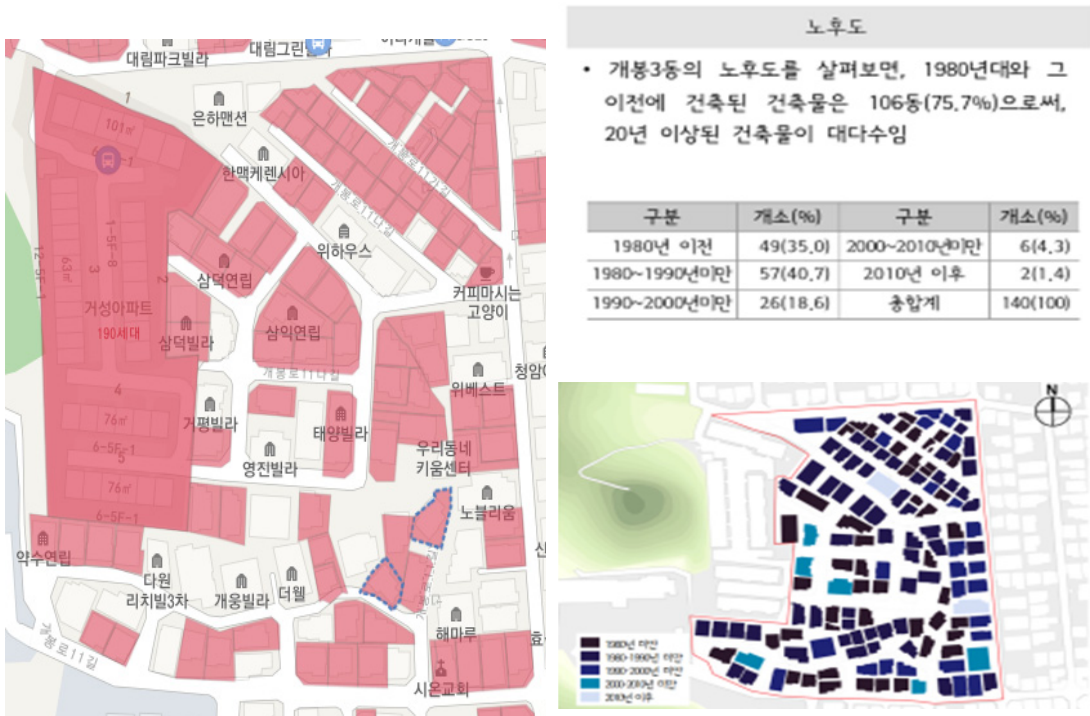
또한 4층 이하, 용적률 200% 미만의 주택만을 건설할 수 있는 ‘제1종 일반주거지역’이 전체 사업대상지의 절반을 차지하여, 사업성 부족으로 인해 민간이 주도하는 대대적 재개발은 사실상 불가능한 지역이다.

〈그림 2〉 토지용도지역 현황



이로 인해 해당 지역 주거용 건축물들의 노후도는 계속하여 증가되어 왔으며, 1980년대와 그 이전에 건축된 건축물이 106동(75.7%)에 달하는 등, 30년 이상 된 건축물이 대다수를 차지하여 주민들의 주거환경이 매우 불량한 상황이다.

〈그림 3〉 사업대상지 내 30년 이상 건축물 현황



주민들은 이러한 상황을 타파하기 위해 공공(지자체, LH, SH 등)과 주민이 함께 재개발을 추진하는 ‘공공재개발’만이 지역사회의 발전과, 도시 주거환경 개선을 위한 최선의 방안이라는 것에 의견을 함께하게 되었고, 해당 지역구 지방의원 초청 간담회, 주민 자체 간담회 등을 통해 지역 공공재개발에 대한 분위기를 조성해가기 시작하였다.

〈그림 4〉주민간담회 개최



자료: 본인

이러한 주민들과 유관기관들의 노력을 통해 해당 사업대상지는 2022. 10. 21. 서울특별시 공공재개발 정책인 ‘모아타운 / 모아주택’ 사업대상지로 최종 선정되었고, 현재 관리계획 수립 용역업체 선정절차 중에 있다.

II. 민간 재개발·재건축의 문제

- 내쫓기는 원주민 - 젠트리피케이션(gentrification) 문제

주거지역 재개발의 목표는 실제로 지역주민의 삶의 질을 개선하여 보다 안정된 생활을 도모하는 데 있기에, 도시재개발을 통해 가장 커다란 혜택을 보아야 할 대상은 지역주민이어야 한다. 그러나 민간재개발의 경우 일부 재산증식의 효과는 있으나, 중대형 아파트 위주로 공급되어 주택가격 증가로 인한 자금부 담이 늘어나, 영세조합원이나 세입자들은 경제적 부담 때문에 재정착을 하지 못하는 경향이 매우 높게 나타나고 있으며, 이는 서울시 1기 뉴타운의 원주민 재정착률이 20%를 넘지 못하는 상황에서 명확히 드러나고 있다.

대전시가 실시한 정비사업 구역 내 주민의식조사 결과에 따르면, 정비사업 완료 후 재거주의사가 84%로 높게 나타난 반면, 실제 재정착률은 상술한 바와 같이 매우 저조한 실정이다.

재정착률이 이처럼 저조한 사유는 종전자산이 낮은 원주민의 경우, 신규 분양주택의 추가 부담금 발생 부담과, 중·대형규모의 분양주택 건설로 영세 원주민 등을 위한 소규모 및 임대주택 공급이 부족하며, 세입자의 경우 임대료 인상 부담 등이 주요 원인으로 조사되었다.

III. 원주민 재정착률 상향을 위한 정책 제안

1. 공공 재개발의 의의

사업성 부족, 주민 간 갈등 등으로 장기 정체된 재개발사업에 지자체·LH·SH 등 공공이 참여해 주거환경을 개선하고 주택공급도 촉진하는 사업을 의미하며, 용적률 상향등 도시규제완화, 분양가상한제 적용 제외 등 사업성 개선, 사업비 용자, 인허가 절차 간소화 등을 위한 각종 공적지원을 제공함으로써, 민간재개발이 어려운 지역에 도시거주환경 개선과 공공성 증진을 모두 도모할 수 있는 정책이다.

2. 소규모 평형공급 확대

원주민, 세입자, 임차인 재정착을 위해 맞춤형 소규모 아파트 건설·공급을 제도화하여, 추가 부담금 마련이 어려운 영세 원주민도 분양권 확보가 가능하도록 하기 위해, 종전자산의 권리가액과 동등한 수준의 맞춤형 소규모 아파트 공급이 정비계획 수립 단계부터 검토·반영될 수 있도록 하는 도시 및 주거환경정비조례 제·개정이 필요하다.

3. 용적률 인센티브제도 보완

용적률 인센티브제도 보완을 통한 소규모·임대주택공급 확대하여, 법정 임대주택의 비율을 초과하여 공급하거나, 임대주택 혼합 비율 등에 한해 제공되던 용적률 인센티브 제도를 청년주택공급에도 적용하는 방식으로 용적률을 상향시켜 사업성을 증가시킬 수 있다.

또한, 종상향 등 증가용적률로 인해 발생하는 기부채납임대주택의 일부를 소형주택으로 공급 시, 그 나머지주택을 일반분양 주택으로 공급 가능토록 하여 사업성을 증가시키는 인센티브 적용 역시 고려할 수 있는 정책이다.

4. 이익공유형 주택보급 확대

공공재개발을 통한 주택 최초 취득 시, 원주민인 수분양자는 분양가격의 일부만 지불하고 주택에 대한 온전한 소유권(토지·건물)을 확보하되, 처분(LH등 공공재개발 시행자에게만 처분 가능) 시 처분손익을 분담하는 주택소유 형태를 시행함으로써 원주민의 재정착률을 상향시킬 수 있다. 예를 들어 기존 주택의 가치가 6억 원인데 분양가격이 10억 원인 경우, 토지주는 자신의 주택을 현물선납(6억 원)하고 분양가격 10억 원인 주택에 추가부담 없이 입주하여 살다가, 추후에 주택 매각 시, 처분이익을 6(토지주):4(LH)로 공유하는 형태이다.

5. 공공자가(토지임대부)주택 보급 확대

건물만 입주자에게 분양하고, 토지는 공공이 소유한 채 일정 시간 임대해주는 방식으로, 대지 비용이 분양가에서 빠지게 되면서 분양가가 저렴해져, 주변 주택 시세보다 저렴하게 분양을 할 수 있게 되어 재정착률을 높일 수 있는 분양 형태이다. 다만, 입주자의 분양가 부담은 줄어드는 대신, 토지에 대한 임대료 지불 의무 발생하는 점은 역효과로 발생할 수 있다.

6. 순환식 정비사업 지향

기존의 일제적인 동시 재개발사업 시행 시, 원주민들의 해당 지역 계속거주가 어려워 지므로, LH 등의 공공주체가 사업시행자로 참여 때, 해당 구역 소유주와 세입자가 임시 거주할 수 있는 순환용 주택을 인근 재개발사업에 반영하여 마련하는 방식이다. 전면 철거 후 재개발 공사가 완료될 때까지 LH가 소유한 임대주택에 사업구역 주민이 거주하도록 하여, 원주민들이 원래 살던 곳에 재정착할 수 있게 함으로써, 대규모 이주 수요 발생으로 원주민들이 재정착하지 못하고 밖으로 내몰리는 전면 철거방식의 재개발사업의 부작용을 해결할 수 있다.

7. 세입자 보호 정책 확대

세입자 거주자가 사업시행지구 밖으로 이사하는 경우, 주택 연면적 기준에 따른 이사

비(노임+차량운임+포장비)를 지급하여 세입자의 금전적 손실을 보상하고, 재개발 지구 지정일 당시 3개월 이상 거주한 자에 대해 4개월분에 해당하는 가구원 수 기준의 월평균 가계 지출비를 지급하여, 영세 세입자의 생활 대책을 보장해주어야 할 것이다.

또한 재개발주택 건설 후에는 해당 지구에 공급되는 임대주택 물량의 일부를 세입자 원주민들의 재정착 공공임대로 활용하여 전체적인 원주민들의 재정착률을 향상시키기 위해 노력해야 할 것이다.

IV. 마치며

이제 개봉3동 지역의 공공 재개발 사업은 첫 발걸음을 내딛었다. 필자가 태어나 자랐고, 필자의 자녀들 또한 태어나 자라고 있는 개봉동 지역에서 주민들이 오랜 기간 삶의 터전으로 삼고 살아온 지역사회를 자의에 반하여 떠나는 일이 없도록, 모든 주민이 행복한 삶을 만들어 나갈 수 있는 건강한 지역사회로 지속되어갈 수 있는 공공재개발을 이뤄가기 위해 모든 주민들과 공공영역이 힘을 모아가며 새로운 공공재개발 모형을 실현해나갈 것이다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

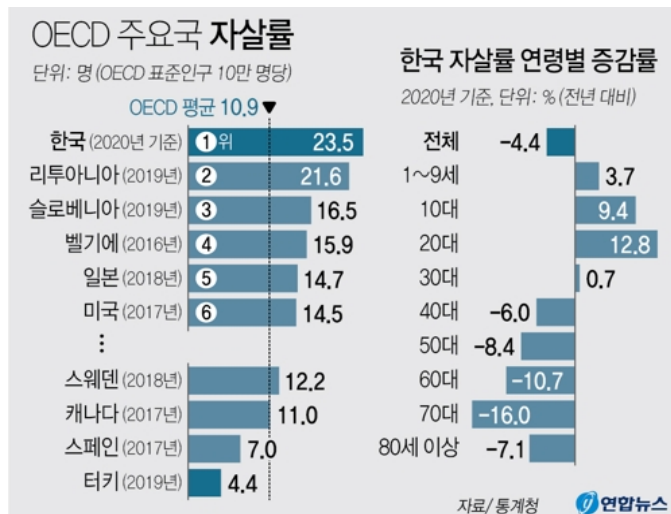
서울시 고립·은둔 청년들을 위한 브릿지

임유진 일반당원

I. 문제의식

한국의 비전을 논할 때, OECD 국가 중 18년간 자살률 1위를 기록하고 있고, 연령별 자살률 증감률에서 10대~30대만 증가한 사실¹⁾만큼 중요한 것이 있을까? 미래를 짚어질 청소년층과 청년층의 자살률이 가장 심각하다는 점 말이다.

〈그림 1〉 OECD 주요국 자살률 및 한국 자살률 연령별 증감률



자료 : 연합뉴스/통계청

1) 연합뉴스 2021.6.23일자 기사. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210928073600002>

한국은 2016·2017년을 제외하고 2003년부터 OECD 회원국 중 자살률 1위라는 오명을 지우지 못하고 있다. 리투아니아가 2016년과 2017년에는 자살률 1위를 차지했었다.

올해 서울시에서 발표한 고립·은둔 청년 실태조사 결과를 보면 우려는 더욱 커졌다. 서울시 청년 인구 중 4.5%라니, 인구에 적용 시 자그마치 13만 명에 달한다.

〈 서울시 거주 청년 4.5%인 약 12만 9천명 고립·은둔 상태 추정²⁾ 〉

■ 조사 결과, 서울 청년 중 고립·은둔 청년 비율은 4.5%로 추정되며, 이를 서울시 인구에 적용할 경우 최대 12만 9천명에 이를 것으로 산출된다.

● 한편, 전국 청년(만19~39세 기준) 대상으로 범위를 넓힐 경우, 국내의 고립·은둔 청년은 약 61만 명에 이를 것으로 볼 수도 있다.

〈 실직과 취업의 어려움(45.5%)이 고립·은둔생활을 하게 된 가장 큰 원인 〉

■ 고립·은둔 생활을 하게 된 계기는, ‘실직 또는 취업에 어려움(45.5%)’이라는 응답이 가장 많았고, 이어 ‘심리적, 정신적인 어려움(40.9%)’, ‘다른 사람과 대화하거나 함께 활동하는 등 인간관계를 맺는 것이 어려움(40.3%)’ 순으로 확인되었다.

심리학계 연구³⁾에 따르면, 교육과 직업 이행 중단 상태의 청년이 고립 상태에 이르렀을 때 겪는 좌절감은 자살 시도와 유의미한 상관관계가 있다. 어느 정도냐 하면, 은둔형 외톨이 고립 경험이 자살 시도를 최대 17배까지 늘린다⁴⁾고 하는 것. 그렇다면 고립·은둔 청년이 이렇게 많다는 것은 명백히 자살률과 연관 적신호라 볼 수 있기에 신속한 대처가 필요한 시점이다.

2) 서울시는 조사과정에서 정밀한 기준 설정을 위해 고립, 은둔청년의 개념부터 정의했다. ‘고립’은 현재 정서적 또는 물리적 고립 상태에 놓인 자로 고립 상태가 최소 6개월 이상 유지되는 경우로, ‘은둔’은 현재 외출이 거의 없이 집에서만 생활하며 은둔 상태가 최소 6개월 이상 유지되고, 최근 한 달 내 직업·구직 활동이 없던 경우로 규정했다.

<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/544738>

3) 고려대 심리학부 허지원 교수의 [청년의 사회적 고립과 교차하는 관점들] 발표자료 중 인용

4) 고려대 심리학부 허지원 교수의 2023.6.2일자 시사저널 인터뷰 기사

〈그림 2〉 Interpersonal Theory of Suicide

✓ 특히 20대 사망자의 56.8%, 30대 사망자의 40.6%가 자살로 인한 사망인 가운데 (통계청 2021년),

사회적 철수^{withdrawal}와 교육→직업 이행 중단이라는 ESW(NEET-hikikomori)군의 특성이 Joiner의 '자살의 대인관계이론' 요소와 무관하지 않음



Fig. 1 Interpersonal Theory of Suicide

II. 대응 현황

그렇다면 우리는 이에 어떻게 대처하고 있을까 알아보자.

국내법제 상 청년기본법에 사회적 고립에 관한 조항은 따로 마련되어 있지 않다고 한다. 아동복지법, 청소년기본법에도 마찬가지였는데, 2023년 들어 청소년복지지원법에 겨우 고립은둔 청소년 지원 관련 내용이 추가된 정도라고.

조례는 그나마 사정이 낫다. 사회적 고립 관련 조례가 120여개인데 원래는 노인 고독사 때문에 독거노인 위주로 조례가 제정되었다가 점차 대상 범위를 확대하는 방향으로 조례 개정이 일어나고 있다고 한다.

서울시를 보자면 2020년부터 심리적 어려움, 취업 실패 등 다양한 이유로 사회 진출에 어려움을 겪는 ‘고립 청년’, 집 밖으로 나오지 않는 ‘은둔 청년’의 사회 복귀를 위한 맞춤형 프로그램(밀착상담, 사례관리, 관계형성, 진로탐색, 취업역량강화, 공동생활, 예술치료, 자조모임 등)을 제공해왔다.

그러나 문제는, 프로그램의 수혜자가 고립·은둔 청년의 숫자에 비해 턱없이 적다는 것이다. 2022년은 수혜자가 전년에 비해 2.5배가 넘는다고 하지만 여전히 757명 정도 밖에 되지 않는다. 이는 총 서울시 고립·은둔 청년 추정치 12만 9천명의 0.58%에 불과한 수치이다.

〈표 1〉 연도별 서울시 고립은둔 청년 지원사업 현황⁵⁾

구분	2020년	2021년	2022년
사업명	• 고립청년 사회적 자립지원 사업	• 고립·은둔 청년 종합서비스 지원사업	• 고립청년 지원사업, 은둔청년 지원사업
대 상	• 만19~34세 102명	• 만19~34세 298명 (고립 228명, 은둔 70명)	• (고립) 만18~34세 520명 • (은둔) 만18~39세 237명 757명 = 12만 9천명의 0.58%에 불과
지 원 내 용	• 특화 프로그램 마련, 지원 - 심리정서 지원, 소그룹 커뮤니티, 자기계발 등	• 맞춤형 프로그램 지원 - 개별 심리정서 지원, 사례관리, 자기이해 프로그램, 진로탐색, 취업강화 등 • 고립축적 척도개발, 실무자 매뉴얼 책자발간	• 맞춤형 프로그램 지원 • 사업 전후 은둔성향 지수 조사(분석) 등 ※ '22년 실적 불임2 참조

자료: 서울시

그렇다면, 나머지 12만 7천여 명은 정부정책의 도움 없이 자력으로 고립·은둔 상태를 빠져나와야 한다는 이야기이다. 더 많은 이들을 도울 방안은 없을까? 또한, 고립·은둔지원 프로그램 중 특히 사회 편입을 위한 커뮤니티 프로그램 등은 현재 단기간 프로그램으로만 지원되고 있어 그 효용이 매우 낮은 상태인데 이를 타파할 수 있는 방법은 무엇일까?

5) 서울시 기획행정 소식지 인용 <https://news.seoul.go.kr/gov/archives/544738>

III. 모범사례와 적용전략

[해외사례]

1) 영국

영국이 2018년 1월 ‘외로움부(Ministry of Loneliness)’를 창설한 이후 사회적 고립 문제를 무척 심각하게 다루고 있음은 널리 알려진 사실이다. 학교를 다니지도, 취업 활동을 하지도 않는 ‘니트’(NEET) 청년을 위한 ‘커넥션스 서비스’도 시행하고 있다. 각 지역의 학교나 청소년 단체, 지역사회 단체에 개인 상담사를 두고 의무교육이 끝나는 만 16세 이상의 소외 청년에게 진로, 교육, 일, 건강, 인간관계, 가족 문제, 주거 등의 상담을 제공한다. 또한, 사회적 결정요인이 사람의 건강과 삶의 질에 영향을 미친다는 분명한 인식을 토대로 ‘사회적 처방(Social Prescribing)’을 정책적으로 도입했다.

사회적 처방⁶⁾이란, 의사, 간호사, ‘자원연계 실무자(Link Worker)’ 등 1차 의료 종사자들이 환자와 지역사회가 보유한 비의료 서비스 ‘자산(asset)’을 연결해주는 서비스를 말한다. 영국은 2024년까지 대화를 통해 고립당사자에게 지역의 사회자산을 연결해주는 ‘자원연계 실무자’를 1,000명 이상 양성하고 90만 명이 사회적 처방을 받을 수 있도록 한다는 계획을 세웠다. 이때 고립당사자에게 제공되는 지역사회의 자산은 예술활동, 신체활동, 학습, 자원봉사, 친교 모임, 자조 모임, 사회보장 혜택, 교육 기회, 부채 해결책 탐색 지원 등 다양하다.

사회적 처방 프로그램의 지원 프로세스⁷⁾

- GP(1차 의료종사자)를 비롯해 일선에서 환자를 대하는 의료인이 사회적 처방이 필요한 환자를 사회적 처방 활동가와 연계
- 사회적 처방 활동가는 ‘Link Worker’, ‘Support Broker’, ‘Community Navigator’ 등으로 지칭

6) 조상근 “감염병 시대, ‘사회적 처방’은 분명 가능하다” 2020.7.23일자 프레시안 기사인용

7) 서울연구원 소식지 기사인용 <https://www.si.re.kr/node/60698>

- 사회적 처방은 대화에서 비롯되므로, 활동가는 먼저 대상자의 이야기를 경청하며 무엇이 필요한지를 파악하는 데 주력
- 대상자의 이야기를 토대로 활동가가 맞춤형 사회적 처방을 제안하고 지원
- 지역공동체에 참여하거나 새로운 취미활동을 시작하도록 북돋아주고, 사회의 일원으로 활동할 수 있도록 도움
- 정신적·육체적 건강을 회복할 수 있는 맞춤형 도움 제공
- 기술을 배워 취업할 수 있도록 관련 지원 프로그램 등과 연계

사회적처방의 핵심은 ‘고립당사자를 지역의 사회자산과 연결, 개개인 사이의 사회관계망을 형성하는 것’이다. 개인의 고독과 고립 문제를 정부와 지역사회가 함께 책임지고 해결해 가겠다는 것이다. 그렇기에 NHS(National Health Service; 영국보건당국)나 런던 시(市) 뿐 아니라 비영리복지단체가 함께 사회적 처방 네트워크를 책임지고 있다.

물론, 지난 워크숍 내 발표 후 코멘트하신 김경일 지도교수님의 지적도 일리가 있다. 당시 보수당 정부의 보건의료예산을 줄이려는 숨겨진 의도가 ‘사회적 처방’에 깔려있음도 부인할 수 없다. 그러나, 전체적인 방향성에 있어서 고립당사자들을 사회로 나오게 돕기 위해 사회적 처방가(Link Worker)와의 대화 처방을 통해 지역의 사회적 자산을 연결 시켜주는 중심전략마저 부인할 수는 없다.

또한, 정부와 공무원이 주가 되는 고립·은둔 청년 지원프로그램은 결국 사회관계망 형성이라는 목표 하에서는 부족함이 생길 수밖에 없기에 더 많은 고립당사자들이 더 다양한 지역사회자산과 연결되어야 하는 것은 의심의 여지가 없다. 정부의 한정된 예산을 생각하면 일일이 모든 프로그램을 설계하고 실행하는 것은 어차피 불가능하다. 수혜자가 너무 적은 현 상황을 한시라도 빨리 개선하려면 고립당사자들을 쉽게 발굴하고 사회관계망 형성을 위한 촘촘한 인프라를 마련하는 것이 최선에 가깝다고 본다.

2) 미국

16~24세 청년 중에서 학교 교육을 받지 않거나 고용 상태도 아닌 ‘단절청년’을 대상으로 연방정부 차원에서 지원하고 있다. 2015년 미 의회 차원에서 초당적으로 마련된 ‘단절청년을 위한 성과협력 시범사업’은 프로그램 적용 후 사후 평가를 실시하고 유관기관이 데이터베이스(DB)를 구축해 관리한다.

3) 일본

김동현 한림대 의대 사회의학교실 교수에 따르면⁸⁾, 일본은 한때 자살률이 OECD 국가 중 헝가리와 함께 가장 높았는데 최근까지 거의 반으로 감소했다고 한다. 특히 최근 20여 년 일본 노인에서의 자살률의 대폭 감소가 아주 두드러지고 있는데, 이는 우리나라의 상황(노인자살의 급증)과 아주 대비된다고 할 수 있다고. 가장 큰 원인은, 자살예방책에 관한 일본의 가치 변화에 있다. 개인적인 정신건강 인프라 지원 외에도 사회적인 대책을 중심으로 한 자살예방에 전체예산 7,500억 원 중 약 6,000억 원이 배정될 정도로 자살예방 기본모델이 개인지원레벨을 넘어 지역연계레벨과 사회제도레벨을 주요 구성요소로 하고 있는 것. 2007년~2016년 10년 동안 일본의 자살예방대책이 “개인대상 위기대응모델”에 기반하였다면, 2017년부터는 명시적으로 “사회적 대책 마련을 통해 자살을 예방하겠다”는 포괄적 지원모델”에 기반하고 있다. 여기에는 지역기반 자살예방대책마련을 강조. 우리나라도 자살이 사회적인 문제로 논의되면서 정부 차원에서 예산을 늘리고 있지만, 높은 자살률에 비해 정책을 위한 예산은, 일본의 1/160 규모에 불과하다. 김동현 교수는 이에 대해 가장 큰 원인은 자살예방이 아직 우리나라에서 사회적 의제화가 되지 않았다는 점을 꼽고 있다.

결국 위 3국의 사례들로 비추어 볼 때, 한국은 고립은둔에서 자살로 이어지는 위기를 개인차원이 아니라 사회적 차원에서의 대책마련에 중대한 경각심을 가지고, 관련예산을 매년 3배로 늘릴 각오를 해야 근본적인 변화를 가져올 수 있다.

[국내사례]

또한, 해외사례에서 얻은 핵심전략을 관련 인프라가 다른 한국에는 어떻게 적용해야 할까? 한국청소년정책연구원의 유민상 연구위원이 사회적처방과 같이 사회적 고립을 해소하기 위해 사회·정책적 시도들이 가져야 할 4요소⁹⁾를 정리한 바 있는데 아래와 같다. 기회, 역할, 관계, 소속감.

8) 김동현, “보건의로 예산 1% 불과 자살예방 예산, 10%로 늘려야”, YTN 뉴스기사

9) 유민상, [청년의 사회적 고립과 교차하는 관점들] 발표자료 인용

나는 이 4가지 요소를 듣자마자, 현재 진행되고 있는 지자체 모범사례와 서울시 NPO (비영리단체)의 프로그램들이 차례로 떠올랐다.

1) 지자체 모범사례

- 관악구 아트테리어: 시각디자인과 등을 졸업한 청년예술가들을 지역 내 소상공인들과 연결해 상점 인테리어를 바꿔주는 사업

〈그림 3〉 관악구 아트테리어 사업 내용



자료: 연합뉴스

- 양천구 디지털 서포터즈: 어르신들에 비해 디지털리터러시가 높은 청년들이 지역자영업자들에게 온라인마케팅을 상담해드리고 함께 실행까지 돕는 사업

〈그림 4〉 양천구 디지털 서포터즈 사업 내용



자료: TNews

두 가지 사업의 공통점은 지역청년들이 지역사회 안에서, 유민상 위원이 제시한 4요소 중 ‘기회’와 ‘역할’을 부여받음으로써 자기효능감과 자신감을 되찾는 프로젝트라는 점이다. 그러나 프로젝트를 더 면밀히 들여다보니 3번째인 ‘관계’와 4번째 요소인 ‘소속감’을 느낄 수 있는 환경은 부족했다. 해당 프로젝트를 시행하는 각 구청 부서에 전화해보니 매번

새로운 참가자들을 모집할 때 들이는 시간과 정성을 줄이려고 문화예술진흥재단이나 여성일자리센터 등 외부에 용역을 주고 있는 곳도 있었으며, 이전 참가자들과 새로운 참가자들 간의 커뮤니티는 따로 없는 실정이었기 때문이다.

앞의 두 가지 요소, 기회와 역할을 제공하는 것만으로도 훌륭하다고 볼 수 있지만, 커뮤니티 조성으로 프로그램 참가자 선배와 후배 사이에 멘토링이 가능해진다면 포트폴리오가 좀 부족하더라도 그간 구직을 하지 못했던 무업청년들의 진입을 도울 수 있을 것이다. 그것도 같은 또래 간의 유대감을 형성하고 소속감도 느끼도록 하면서 말이다.

그리고, 그 커뮤니티를 잘 이끌어가는 NPO들이 있다.

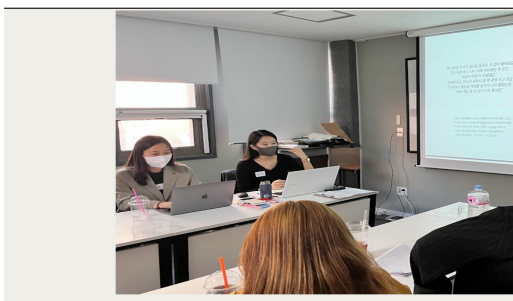
2) 서울시 NPO(비영리단체) 모범사례

- 니트컴퍼니: 니트(NEET)무업청년들이 무업기간을 외롭지 않게 보내도록 함.

각자가 무너진 일상을 회복할 수 있도록 서로 지켜봐주고 함께 산책, 바자회 등의 공동활동을 하면서 관계망을 형성하고 소속감을 느끼게 지원.

〈그림 5〉 니트생활자 활동 내용

 니트생활자



자료: 니트생활자

- 안무서운회사

과거에 고립·은둔 청년이었으나 사회에 무사히 진입에 성공한 ‘은둔고수’ 선배가 현재 고립은둔생활을 하고 있는 후배들에게 비법을 전수하는 프로그램과 은둔 청년들이 함께

셰어하우스에 모여 살며 관계망을 형성하고 서로 사회에 진입하도록 지원하는 NPO. 이외에도 보호 종료 청년 당사자들의 자조모임인 ‘브라더스키퍼’, 가족의 돌봄을 맡으며 고립상태에 처한 청년당사자들의 자조모임인 ‘n인분’ 등 다양한 커뮤니티 기반의 단체들이 존재하고 있다. 자연스럽게 축적된 경험지를 가진 이런 NPO들을 영국의 사회적 처방가이자 자원연계 실무자인 Link Worker격으로 활용하는 방안이 현재로서는 가장 효율적인 방안이라 본다. 그리고 내 정책제안에서는 ‘청년브릿지’로 명명하고자 한다.

청년브릿지 정책제안을 정리하자면,

첫째. 기존의 ‘아트테리어’와 ‘디지털서포터즈’사업의 참가수혜자를 2배로 늘리는 동시에 새로 늘어나는 청년참가자는 고립·은둔 청년 지원자에 할당하고,

둘째. 과거의 청년참가자들을 멘토로, 새로 지원할 청년참가자들을 멘티로 하는 커뮤니티를 만든다.

셋째. 그리고 그 커뮤니티의 관리 및 프로그램 운영은 다양한 서울시 NPO들에게 맡긴다.

[예산소요예산과 재원마련전략]

1) 예산의 큰 틀과 방향성

첫째, 윤호중 국회의원의 말을 빌리자면, “국가예산에서 직접 자살예방 비용을 지출하는 주요국과 달리, 우리나라는 건강증진기금을 통해 비율을 지출하고 있는 실정”이기에 “보다 효과적인 고립은둔위기와 자살예방을 위해 새로운 패러다임을 모색할 시점”이다. 소개했듯이 범국가적으로 사회적 고립 문제를 대처하고 있는 것은 앞선 해외사례에서도 충분히 볼 수 있다.

둘째, 윤석준(중앙정신건강복지사업지원단: 정신건강동향, 2019)에 의하면 대한민국 2019년 보건 분야 예산 11조1500억 원 중 정신건강관련 예산은 1,713억 원으로 책정됐다. 이는 총 보건예산 중 1.5%에 불과한 낮은 수치로 WHO(세계보건기구) 권고 기준을 따르려면 정신건강 관련 예산이 5%까지 확대돼야 한다.

셋째. 4기 정책양성가 과정을 함께 듣고 있고 자살예방연구원에서 일하시는 김보미님이 워크숍발표에서 주장한 것처럼, 자살예방예산이 자살유가족의 심리부검이나 상담비용 등에 더 치중한 것은 확실히 문제가 있다. 물론, 자살유가족이 다른 사람들보다 자살률이

8배가 높다는 해외 연구 결과로 비추어 볼 때, 자살유가족에 대한 지원을 줄이는 것은 어리석다. 그러나 사후로 발생한 자살유가족 뿐 아니라 고립·은둔 청년 등 살아있는 자살 위험군 청년들을 지원해 사전 예방에 더 많은 투자를 해야 ‘소 잃고 외양간 고치는’ 실수를 범하지 않을 것이다. 사전 대처에 더 투자하는 것이 장기적으로 봤을 때도 경제적으로도 훨씬 효율적인 예산집행이 될 것이다.

2) 청년브릿지 예상소요 예산

● 아트테리어 기존 예산¹⁰⁾: 3억 원

청년참가자 2배로 집행 + 커뮤니티 운영비¹¹⁾: 대략 3억 원 추가예상

추가 필요예산: 25개구 X 3억 원 = 75억 원

● 디지털서포터즈 기존 예산¹²⁾: 1억 2,600만원

청년참가자 2배로 집행 + 커뮤니티 운영비: 대략 1억 5천억 원 추가 예상

추가 필요예산: 25개구 X 1억 5천억 원 = 37억 5천억 원

● 총 112억 5천억 원 추가 예상

3) 자원마련전략

술에 부과하는 주세와 복권기금 활용 안¹³⁾이 대안으로 제시되고 있다. 주세 규모는 연간 3조 원이며 2021년 기준 복권기금 운용 규모는 6조 4864억 원에 달한다. 일부를 생명존중 및 자살예방기금으로 편성·활용하자는 주장은 꾸준히 있어왔으며 이를 고립·은둔 청년 지원예산에도 적용하는 방안을 생각해보자.

[관련 법제]

- 1) 니트컴퍼니, 은둔고수 등의 NPO들을 지자체프로그램에서 고립청년당사자들 간의 커뮤니티를 조성하는 Link Worker로 고용하는 아이디어를 실행에 옮기는 것은 다행히도

10) 서울시 재정 예산설명서, 아트테리어 편 <https://opengov.seoul.go.kr/budget/19769980>

11) 추후 커뮤니티 운영비용에 대해서는 측정기준을 찾아야 할 것

12) 양천구 2023년 회계연도 성과계획서, p162

13) 예산 0.017%로 극단선택 예방? “지자체, 주세·복권기금 쓰자” 중앙일보

<https://www.joongang.co.kr/article/25032721#home>

현재 서울시 마포구 청년 기본 조례 20~21조 덕분에 불가능하진 않아 보인다. 단순 근거에서 그치지 않고 시행될 수 있도록 세부 조례를 추가하는 것도 방법으로 보인다.

- 2) 현 정책제안은 서울시에 한하였으나, 추후 전국 지자체로 확대하려면 전국지자체를 상대로 구속력 있는 상급법을 마련하는 게 좋을 것 같다. 안전생활실천시민연합(안실련)에 따르면¹⁴⁾ 지자체장 아래 조직을 갖춘 시·군·구는 229개 중 57곳(24.9%)에 불과하다. 더 절박한 자살예방 지원상황이 이러니 고립·은둔 청년 지원은 말할 것도 없다.

〈그림 6〉 마포구 청년 기본 조례 일부 내용

서울특별시 마포구 청년 기본 조례

[시행 2021. 5. 6.] [서울특별시마포구조례 제1407호, 2021. 5. 6., 일부개정]

- ☐ **제20조(관련기관·단체와의 협력 등)** 구청장은 청년정책의 시행을 위하여 중앙행정기관, 지방자치단체, 관련 기관 및 그 밖의 단체 등과 적극 협력하여야 한다.
[제17조에서 이동 2021.3.25.]
- ☐ **제21조(청년단체 등에 대한 지원)** ① 구청장은 청년정책의 수립과 시행 및 청년활동 활성화에 기여하는 관계기관, 비영리법인, 비영리청년단체, 동아리 등에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. <개정 2021.3.25.>
② 제1항에 따른 경비의 지원 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 「서울특별시 마포구 지방보조금 관리 조례」에 따른다.

자료: 법제처 국민법령정보센터

그러므로 근본적인 변화를 만들려면 전국지자체에 전달할 예산을 마련함과 동시에 상급법이나 정부의 상위 권한(보건복지부 등)¹⁵⁾을 적용해 지키도록 권해야 한다. 예를 들어, 지자체 전체 예산 중 특정 %이상을 자살예방 및 고립·은둔 청년 지원에 배정하도록 강제하는 것이다.

14) 대한경제, <https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202202220948121850148>

15) 보건복지부의 '지역사회기반 자살예방사업 지원' 예산을 담보로 강제하는 것은 어떨까

“자살예방” 내연예산 300억 돌파 예고…어디에 쓰이나”, 뉴스핌 기사

<https://www.newspim.com/news/view/20200825000157>

V. 결론

안일하고 비현실적인 제안으로 오랜 시행착오를 거치기에는, 현재 자살률과 고립·은둔 청년 비율의 심각한 수치는 고립·은둔청년과 자살문제를 개인차원이 아니라 범국가적 아젠다로 인식하도록 우리를 재촉하고 있다. 그 후에야 우리는 청년고립당사자들을 사회관계망 속으로 안전하게 이끌어 낼 수 있을 것이다.

위에서 제안한 것처럼 민·관이 함께 방향성을 정립하고 당장 로드맵을 세우기 위해서는 결국 그 예산을 마련할 수 있는가, 사안의 심각성을 국민들에게 얼마나 설득시키는가, 얼마나 큰 파장의 여론을 조성하는가에 달려있을 것 같다.

이 보고서는 정책 양성이 아카데미 과정의 끝이지만, 청년브릿지를 만들어가는 첫 스텝에 불과하다. 효과적인 캠페인에 한 점 보탬이 될 수 있도록 꾸준한 연구와 활동을 다짐하며 보고서를 끝마친다.

참고자료

- 니트컴퍼니 박은미 대표 인터뷰, “백수만 출근하세요.”, 카카오의 사회실험 ‘니트컴퍼니’
'<https://www.dailyimpact.co.kr/news/articleView.html?idxno=62269>
- 서울시, 서울시 고립·은둔청년 실태조사 보고서(2022)
- 서울신문, “日 히키코모리 학업 중단 없도록 지원…美 단절청년 프로그램·英 상담사 운영”,
<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220719009002>
- 서울연구원, “사회적 처방 프로그램으로 시민건강 증진 (영국 런던市)”
<https://www.si.re.kr/node/60698>
- 시민일보, “양천구, ‘청년 디지털 서포터즈 사업’ 성료” 시민일보 기사
<https://www.siminilbo.co.kr/news/newsview.php?ncode=1160290866174062>

- 아시아경제, 양천구 청년 디지털 서포터즈 출범 2개월 놀라운 실적?
<https://www.asiae.co.kr/article/2020122521111801167>
- 연합뉴스, “관악구, '2022년 관악형 아트테리어 사업' 시작”
<https://www.yna.co.kr/view/RPR20220224001400353>
- 프레시안, 조상근 “감염병 시대, '사회적 처방'은 분명 가능하다”
<https://www.pressian.com/pages/articles/2020072217125212878>
- 허지원, “은둔형 외톨이 고립 경험, 자살 시도 최대 17배 늘린다”, 시사저널
<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=264788>
- 허지원(고려대 심리학부 교수), [청년의 사회적 고립과 교차하는 관점들] 23.7.28.
- 유민상(한국청소년정책연구원 연구위원), [청년의 사회적 고립과 교차하는 관점들] 23.7.21.
- Social Prescribing (런던의 사회적처방 당국 홈페이지)
<https://www.london.gov.uk/programmes-strategies/health-and-wellbeing/social-prescribing>
- YTN 뉴스, “보건의료 예산 1% 불과 자살예방 예산, 10%로 늘려야”
https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201906101048551739
- 뉴스핌, '자살예방' 내년예산 300억 돌파 예고…어디에 쓰이나,
<https://www.newspim.com/news/view/20200825000157>
- 중앙일보, 예산 0.017%로 극단선택 예방? "지자체, 주세·복권기금 쓰자",
<https://www.joongang.co.kr/article/25032721#home>
- YTN, 보건의료 예산 1% 불과 자살예방 예산, 10%로 늘려야,
https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_201906101048551739
- 연합뉴스, 한국 자살률 OECD 1위…20대 여성·10대 남성 크게 늘어, 2021.9.28.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210928073600002>

지역문화재생의 경과와 방향 제시

채정민 일반당원

1. 서론

우리나라는 지난 반세기 동안 고도산업성장으로 급격한 도시팽창을 이루었다. 21세기에 들어 성장 속도가 둔해지면서 도시문제에 직면 하였다. 특히 난개발에 따른 구도심의 쇠퇴와 인구 이탈에 따른 지역 공동화 현상 등 많은 문제들이 발생하였다. 이러한 도시문제를 해결하기 위해 도시재생이 주목 받았다. 도시재생은 문화적 도시재생이라는 과도를 거쳐 문화재생의 단계로 들어서는 과정을 겪었는데, 2017년 문재인 정부는 도시재생을 주요 국정추진과제로 선언하여 쇠퇴한 지역을 재활성화 시켜 지역의 경쟁력을 증대시키고자 했으며 도시의 재생과 재개발 그리고 지역문화재생은 현재 핵심적인 의제로 다루어지고 있다.¹⁾

기존의 도시 문제들을 해결하고 지역 사회의 미래를 지키기 위해 현대에 들어서면서 도시재생과 문화재생이 중요한 과제로 대두되었다. 도시재생은 도시의 인프라와 생활환경을 개선하고 공공시설을 강화하여 도시의 경쟁력을 향상시키는 중요한 사회적 활동으로, 도시의 기능성과 편의성을 개선하여 도시주민들의 삶의 질을 향상시키고, 도시 경제의 발전을 촉진하는 데 주요 목표가 있다.

하지만 문화재생은 지역 사회의 정체성을 보존하고 발전시키는데 큰 역할을 하기 때문에 도시재생만큼이나 중요하게 다뤄져야한다. 문화재생을 통해 지역의 고유한 역사, 전통, 문화를 보존하고 이를 현대적으로 재해석하여 새로운 가치를 부여하는 것이 가능

1) 김용진, 전종우(2023). “문화적 도시재생을 위한 문화정책: 지역문화재단의 역할을 중심으로”, 『문화와 세계』, 4(1), 105-138쪽 참조.

해지기 때문이다. 이러한 노력을 통해 지역 주민들은 자신들의 문화유산에 자부심을 가지고, 이를 바탕으로 지역 사회의 일원으로서의 정체성과 유대감을 더욱 높여갈 수 있다.

문화재생은 또한 지역 경제와 사회 활성화에도 긍정적인 영향을 미친다. 문화적인 행사와 공간들은 관광객들을 유치하고, 문화 산업을 육성하여 지역 경제를 활성화시키는 역할을 한다. 또한, 문화적인 활동은 지역 주민들의 창의성과 혁신적인 능력을 촉진시키며, 지역 사회의 다양성과 화합을 이루는 데도 기여한다.

따라서, 도시재생과 문화재생은 상호 보완적인 개념으로써 도시의 지속 가능한 발전과 사회적 필요로움을 추구하는 데 있어서 모두 중요한 역할을 수행한다. 문화재생은 도시의 정체성 보존과 발전을 위한 필수적인 수단이며, 도시재생과 결합하여 지역 사회의 새로운 비전을 향해 나아갈 수 있는 핵심적인 방법이 될 것이다. 그렇게 함으로써 도시 뿐만 아니라 각 지역도 지속가능하고 활기찬 발전을 이루며, 고도산업성장으로부터 기인한 도시적 문제들을 해소하고 인간 중심적인 도시환경을 실현할 수 있을 것이다.

본 연구는 정책적으로 추진되었던 문화재생 사례를 최근 사례 중심으로 살펴본다. 성공 사례와 실패 사례를 살펴보고 선행연구에 비추어보면서 지역문화재생을 위해 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

II. 지역문화재생의 이해

1) 지역문화재생 개념 및 정의

이전부터 ‘문화’는 다양한 의미를 가진 단어로 사용 되었다. 협의로는 예술장르를 일컫는 경우부터 광의로는 삶의 양식을 일컫는 경우까지 폭넓게 사용되고 있다. 윌리엄스(Raymond Williams)는 ‘문화(文化)’에는 다음의 세 가지 사용 범례가 있다고 제시하였다.²⁾ 첫째, 한 개인, 집단, 사회의 정신적·미학적 발전 정도, 둘째, 일정한 범위의 지적이고 예술적인 활동과 그 산물, 예술과 같은 의미, 셋째, 한 민족이나 집단, 사회의 활동, 관습 등 전체적인 삶의 양식이 그것이다.

‘지역(地域)’은 Local, Region, 마을, 지방 등의 다양한 용어들과 유사하게 사용되고 있다. 현재 주목받고 있는 지역의 의미는 지금까지 사용되어 오던 ‘지방’과는 다른 의미

2) Raymond Williams, Keywords , Oxford University Press, 1976, p.80

를 가진다. ‘지방’은 중앙과 대비되는 혹은 중앙의 하위개념으로 사용되어 왔지만, ‘지역’은 중앙, 지방 모두를 동등한 입장에서 그 고유성을 인정하는 개념으로 사용되고 있다. 그렇기 때문에 행정구역과 동일하기도 하고 그렇지 않기도 하다.³⁾ 지역은 물리적 영역만으로서 의미가 아니라, 그 지역에서 살아가는 개인의 삶의 환경과 역사, 관습 등이 시간적으로 축적되고 뒤섞이는 장소로서의 가치를 가지는 곳이라고 할 수 있다. 그리고 이렇게 뒤섞이고 쌓이면서 형성된 것이 바로 ‘지역문화’라고 할 수 있다.⁴⁾ 이때의 지역은 물리적인 경계나 구획으로 확정되지 않으며, 내부의 가치나 제도, 활동으로 인한 동질성으로 구분지어진다고 할 수 있다. 특정 지역은 그 내부적인 동질성을 바탕으로 외부 지역과 구별되는 것이다. 이를 바탕으로 정경일과 류철호(2017)는 “어떤 지역이나 장소를 함께 공유하는 물리적 환경을 기반으로 지속적인 상호작용을 통해 친밀감이나 소속감을 느끼며 행동이나 목적을 같이 하는 집단”이라고 정의하기도 하였다.⁵⁾

지역이라는 개념이 국가의 한 부분, 물리적 개념에서 확장되어 이제는 공동체나 집단과 같은 개념으로 변화한 것이다. 그런데 그 기저에는 환경적, 역사적, 문화적 동질성이 있다. 독특한 동질성을 바탕으로 지역을 형성하고 이 동질성이 다른 지역과의 차별성이 된다는 것. 즉, 지역은 다른 지역과 구별되는 고유한 특성을 가진다. 그렇기 때문에 지역은 생활공동체, 혹은 커뮤니티로 이해되기도 한다. 동질성을 바탕으로 내부적으로 구성원들 간의 끊임없는 상호작용이 이루어지며 이러한 상호작용을 통해 그 동질성을 견고하게 한다.⁶⁾ 그리고 그 중심에 지역의 문화가 있다.

우리나라에서는 ‘지역문화진흥법’에서 지역문화를 “「지방자치법」에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동”이라고 정의하고 있다.⁷⁾

3) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

4) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

5) 정경일, 류철호(2017), 「지역문화와 문화콘텐츠」, 글누림, 17쪽

6) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

7) 「지역문화진흥법」 제2조 제1항

여기서 짚고 넘어가야 할 것이 도시재생과 문화재생의 구분이다. 도시재생(urban regeneration)은 인구 감소, 산업구조의 변화, 무분별한 도시의 확장, 주거환경 노후화 등으로 점점 쇠퇴하는 도시의 지역 역량을 강화하는 것을 말하며, 문화 재생은 공공공간에서의 문화적 장소의 가치를 생성하고 정착을 통해 원도심을 재활성화하고자 하는 사업이다.⁸⁾

2) 지역문화재생의 필요성

지역문화를 통한 가시적인 지역발전 또한 중요하다. 하지만 이를 위해서는 지역문화가 가지는 지역민의 동질성을 기반으로 하는 고유성의 발굴이 선행되어야 마땅하다. 지역문화의 고유성이 담보되지 않은 상태로는 다른 지역과의 차별성을 부여할 수 없게 되며, 지역의 독특한 특성이 나타나지 않게 되어 어느 지역이나 유사해 보일 수 있기 때문이다. 그러므로 지역문화에 대한 접근은 지역의 고유성을 기반으로 하는 지역민의 정체성, 지역의 정체성과 연결될 수밖에 없다. 따라서 지역문화를 활성화 한다거나 지역문화를 활용해 지역을 개발한다는 것은 지역의 정체성과 밀접한 관련을 갖는다. 그러한 지역의 고유한 문화는 지역의 문화자원을 통해 발현될 수 있다. 이처럼 지역의 가치가 부각되고, 지역문화의 보전과 전승, 향유의 중요성에 대한 인식이 확대되면서 그것을 담아내고 소통하는 창구로서의 지역문화콘텐츠의 중요성 또한 함께 상승하게 되었다.⁹⁾

문화는 부단한 자극과 상호작용을 통해 유지된다. 문화의 발전은 문화다양성과 다양한 문화요소들 간의 상호작용이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 그러므로 문화적 요소를 반영한 문화콘텐츠는 향유자와 지속적인 상호작용을 통해 유지되며, 이를 통해 문화발전에 기여할 수 있다. 지역문화를 기반으로 콘텐츠를 개발한다함은 지역에서의 삶의 시간이 축적되어 나타나는 고유한 문화적 특성과 가치를 담아내어 향유할 수 있도록 제공한다는 의미를 내포한다. 즉, 지역문화는 지역문화 발전과 문화다양성 향상에 기여한다고 볼 수 있다.¹¹⁾

8) 신윤선(2022), “공간의 변증법적 관점에서 바라본 문화적 도시재생 사례 연구”, 『한국공간디자인학회논문집』 제17권 3호 통권80호.

9) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

10) 조경만(2004), “지역문화과정과 문화아카이브”, 『문화과학』 38호, 문화과학사, 82쪽

11) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

지역문화의 독특한 특성과 고유성이 지역문화자원에 반영되며, 지역문화자원을 활용해 지역문화콘텐츠를 개발하는데 지역문화, 지역문화콘텐츠는 지역의 정체성과 지역민의 생활에 밀접한 관련을 갖고 있다. 그러므로 지역문화자원 또한 그 지역의 정체성을 견고히 하고 지역민의 생활문화를 반영하는 것이 가장 큰 가치라고 할 수 있다.¹²⁾

이러한 관점에서 볼 때, 필자는 지역문화의 재생에 앞서 지역 문화의 아카이빙 또한 매우 중요하다고 생각하게 되었다. 일반적으로 아카이브¹³⁾는 집합적 기억 또는 사회적 기억의 저장소라고 여겨지지만, 나아가 아카이브는 공동체 성원들 정체성의 표현이며, 세대와 세대를 잇는 의사소통의 도구이기도 하다. 이러한 점에서 지역문화 아카이빙은 공동체의 와해를 걱정하는 현재 단계에서 공동체의 건강성을 복원할 수 있는 하나의 대안이 될 것이며, 궁극적으로 공동체의 범위를 넘어 사회 전체가 공유하게 될 정보와 지식의 민주화를 담보할 수 있는 도구가 될 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 그리고 지역에서의 아카이빙은 지역의 기록을 보존함은 물론 ‘기록’과 ‘기록화’라는 과정을 통해 지역 또는 장소와 같은 삶의 증거라는 공동의 유산을 재생하는 작업이라 할 수 있기에¹⁵⁾ 지역문화의 원형을 보여주어 개량 발전에 적합한 방향을 제시하는 길잡이 역할로도 활용이 가능할 것이다.

III. 지역문화재생의 현황

각 지역의 문화재생은 중앙부처의 지원으로 이루어지거나, 지역의 문화재단에 의해서 이루어지기도 한다. 본 장에서는 획일적이었던 문화정책이 문화재생의 성격으로 변모하는 모습과 지역의 정체성을 살리는 지원 정책 및 프로그램이 최근 더욱 발전 확산된 점, 그리고 이러한 정책들이 지속성과 참여도에서도 이전 정책들보다 좋은 지표를 보인다는 사실을 확인할 수 있을 것이다.

12) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

13) 아카이브는 “개인이나 기관이 공적 혹은 사적으로 입수·생산한 기록으로 지속적으로 보존가치가 있는 것으로 영구보존기록 혹은 사료 등의 의미로 쓰이거나 혹은 그것을 보존 관리하는 기관 즉 보존기록관”을 일컫는 명칭으로 쓰인다. 한국기록학회, 「기록학연구」 제33호, 120쪽

14) 김주관, “공동체의 기억을 담는 아카이브를 지향하며”, 「기록학연구」 제33호, 한국기록학회, 107쪽 참조.

15) 권순명, 이승휘(2009), 「지역 아카이빙을 위한 기록화방안 연구」, 「기록학연구」 제21호, 한국기록학회, 50쪽 참조.

1) ‘문화가 있는 날’과 지역문화 콘텐츠 특성화

문화가 있는 날은 ‘문화가 있는 삶’을 실현하기 위해 매달 마지막 수요일을 포함한 주간에 다양한 문화혜택을 지원하는 프로그램으로¹⁶⁾, 「문화기본법」 제12조 2항에 근거하여 국민의 일상 속 문화 향유권 확대를 통한 문화적 삶의 실현을 목적으로 문화표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여할 수 있는 권리인 “문화권”을 보장하기 위해 2014년부터 문화체육관광부에서 지정하였다.¹⁷⁾

구체적으로 살펴보면, 매달 마지막 수요일과 그 주간에 영화관, 공연장, 박물관, 미술관 문화재, 스포츠 시설 등 전국 2,000여 개 이상의 문화시설 할인 또는 무료관람, 야간 개방 등의 다양한 문화 혜택을 제공하고 있으며, 개인의 문화향유 기회 제공에서 경험 제공으로 지역 간 문화격차 해소를 넘어 지역 내 문화 분권·문화자치 실현으로 지역문화 다양성과 지속 가능한 선순환 문화생태계 구축을 위한 맞춤형 사업(특화)도 추진하고 있다.¹⁸⁾

이렇게 문화가 있는 날은 문화체육관광부와 지역문화진흥원이 추진하여 가장 보편화된 문화정책 중 하나로 보편적 문화혜택에 초점이 맞춰진 정책이다. 수도권에 집중된 문화 인프라로 인해 침해 받는 타 지역 국민의 문화 향유권을 보장해주고자 하는 취지였던 것이다. 그런데 문화가 있는 날의 방향성이 변화하고 있다.

- 문화가 있는 날 기획 사업의 방향성 변화

2022년 말 발행한 지역문화진흥원의 성과사례집에 따르면, 보편적인 문화향유를 위한 기회 제공이라는 기존의 목적서이 점차 다양하고 지속가능한 문화 활동의 계기와 경험을 제공하는 것으로 확장되고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한 개인 단위 지원에서 개인과 더불어 그룹을 지원하고 지역 단위의 지원도 아끼지 않았다. 초기에는 일상적 지원으로 전국 보편적인 지원을 하던 것이 일상적 지원은 유지하되 지역을 특화시켜 실효성이 높은 지원을 하게 되었으며, 문화복지적 관점에서 문화 향유권을 강조한 문화권리적 관점의 시각으로 접근함으로써 시민의 권리를 우선하는 태도를 취하게 되었다.

문화복지적 관점이 문화권리적 관점으로 바뀐 것은 파생되어 뒤따라오는 기획 사업의

16) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원, 4쪽.

17) 문화가 있는 날 홈페이지, <https://www.culture.go.kr/wday/contents/intro.do>, 2023년 8월 1일.

18) 문화가 있는 날 홈페이지, <https://www.culture.go.kr/wday/contents/intro.do>, 2023년 8월 1일.

기조를 바꾸었는데, 기존의 문화복지적 관점에서는 형평성을 우선시하여 진행하던 사업들을 문화권리적 관점에서는 다양성과 자율성에 입각한 실질적 혜택을 누릴 수 있도록 하는 방향으로 전환하게 되었다. 기획 사업의 방향성이 변화하면서 수혜자들 역시 주어진 혜택을 일방적으로 받는 입장에서 소비자이자 창작자의 입장이 되는 입체적 형태를 취하게 되었다.

결국 전체적인 관점이 공급자적 관점의 기획에서 수요자적 관점으로 변모하였다, 이에 따라 기존의 사업 기획이 수요에 따라가는 기획이었다면, 이제는 잠재 수요를 발굴하는 가능성에 기반한 기획으로 나아가게 되었다. 이런 기조의 변화는 최근에는 코로나19로 인한 예기치 못한 상황에 대한 대처로 비대면을 병행하여 운영하는 유연성을 발휘할 수 있었으며, 결과적으로는 문화격차 해소에서 출발한 문화가 있는 날의 목적에서 더 나아가 문화분권을 실현하는 단계까지 갈 수 있었다. 이런 선순환의 고리가 활기를 띠면서 이후의 기획 사업에서도 중앙 설계에서 출발해 사업별로 개별 운영되던 체계가 지역에서 지역 사정에 맞게 설계한 것을 타 지역과 연계하여 운영하는 방식으로 진행되어 유기체적 생명력을 불어넣게 되었다.¹⁹⁾

〈그림 1〉 문화가 있는 날 기획 사업의 방향성 변화



자료: 지역문화진흥원

19) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원, 4쪽 참조.

- 지역문화 콘텐츠 특성화

지역문화 콘텐츠 특성화 사업은 주민이 주체적으로 참여하는 문화 활동을 기반으로 지역의 다양한 삶의 방식을 담은 ‘문화가 있는 날’ 프로그램을 개발하고 활성화할 수 있도록 지원하는 사업이다. 2016년부터 2022년까지 280개 지역에서 3,300회 이상의 문화가 있는 날 행사 및 다양한 프로그램을 진행하였고, 누적 참여자 수는 약 112만 명으로 민간단체, 지자체, 공공기관 등 지역 내 다양한 주체의 자발적 참여를 통해 다채로운 프로그램을 진행하고 있다.²⁰⁾

지역문화 콘텐츠 특성화 사업은 지역성, 지속 가능성, 주체성이 대표 가치이다. 먼저 지역이 간직한 고유 문화자원 및 주민들의 삶의 양식을 기반으로 한 창의적이고 개성 있는 지역문화 콘텐츠 개발을 필두로 진행된다. 또 지역 내 다양한 주체 간 협력 구조를 통해 지역 내 자립 기반을 마련하고 지역문화 콘텐츠의 자생력을 강화시키기 위해 지속 가능성을 염두에 두어야 한다. 그러면서도 프로그램 기획 및 준비과정에서부터 지역주민들의 주체적·자발적 참여 구조를 마련하여 개인이 가진 자율성과 창의성을 확대시킬 수 있도록 주체성을 기반으로 진행한다.²¹⁾

앞서 언급한 문화가 있는 날의 사업의 방향성이 변화함에 따라, 문화가 있는 날의 하위 개념으로 추진되는 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 역시 변화의 모습을 보인다. 2014년에 시작한 문화가 있는 날 사업은 전체 방향을 수정하기에 앞서 2016년 지역문화 콘텐츠 특성화 사업을 전개하면서 지역에 특화된 문화정책적 수요를 충족시키고자 한 것으로 보인다. 이후 지역의 정체성을 살리고 실질적 효과성이 높은 정책에 대한 시민들의 만족도가 높아지면서 참여도도 함께 상승하면서 선순환의 사업 결과를 확인하고 전체 정책 기조에 까지 영향을 받은 것이다.

지역문화 콘텐츠 특성화 사업은 지역특화 프로그램이 앞으로도 문화정책에서 기본적인 시각이 되어야함을 보여주는 사례이다. 2023년 현재에도 부산진구 관광두레²²⁾, 거제시

20) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원, 5쪽.

21) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원, 5쪽.

22) 본 프로그램은 부산진구 관광두레 주민사업체 이그린호천이 ‘2023 문화가 있는 날 지역특화 프로그램’의 연계 협력 프로그램으로 진행. 뉴시스(2023), “부산진구 관광두레, 문화가 있는 날 프로그램 수행 등”, https://newsis.com/view/?id=NISX20230801_0002398506&clD=10811&pID=10800, 2023년 8월 1일.

‘해변의 조각’ 프로그램²³⁾, 대구남구 15분 예술동네 ‘댄댄한 날’²⁴⁾, 서천군 ‘서천은 유(you) 문화애(愛)유(you)=에코(ECO) 서천애(愛)’²⁵⁾ 등 지역특화 프로그램을 통해 지역의 정체성을 살리면서 시민 참여를 도모하는 프로그램이 활발히 진행 중이다.

〈그림 2〉 대구남구, 15분 예술동네 ‘댄댄한 날’	〈그림 3〉 서천군 ‘서천은 유(you) 문화애(愛)유(you)=에코(ECO) 서천애(愛)’
	

자료: 대구시 남구, 충남 서천군

- 지역문화 콘텐츠 특성화 분류²⁶⁾

국가 정책 사업도 뜻밖의 성공을 거둔 경우가 더러 있다. 하지만 이후 시스템화를 통해 지속할 수 있는 틀을 만들지 않는다면 단발성 성과가 될 뿐이다. 지역문화진흥원의 양질의 보고서와 발 빠른 대처는 현재도 활발한 지역문화 콘텐츠 양성에 더욱 박차를 가하고 있다.

- 23) 본 프로그램은 문화가 있는 날 지역특화프로그램 사업인 ‘거제도, 바다와 파도의 예술학교’의 일환. 브릿지경제 (2023), ‘거제시, 문화가 있는 날 ‘해변의 조각’ 프로그램 진행’, <https://www.viva100.com/main/view.php?key=20230801010000220>, 2023년 8월 1일 기사.
- 24) 본 프로그램은 문화체육관광부의 ‘2023 지역특화프로그램 문화가 있는 날’ 공모에 선정. 경북신문(2023), 전수정 기자, “대구남구, 15분 예술동네 ‘댄댄한 날’”, <http://www.kbsm.net/news/view.php?idx=400186>, 2023년 7월 27일 기사.
- 25) 본 프로그램은 문화체육관광부의 ‘2023 지역특화프로그램 문화가 있는 날’ 공모에 선정. 충청투데이(2023), 노왕철 기자, “문화가 있는 서천 지역특화프로그램 진행”, <https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2181426>, 2023년 7월 18일 기사.
- 26) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원, 6쪽.

지역문화 콘텐츠 특성화 사업은 사업 주체와 유형, 그리고 세부 형태에 따라서 분류하여 볼 수 있다. 먼저 사업을 이끌어가는 주체에 따라 예술가 중심형, 마을주민 중심형, 기획자 중심형 이렇게 3개로 분류하여 볼 수 있다.

〈그림 4〉 사업 주체에 따른 분류

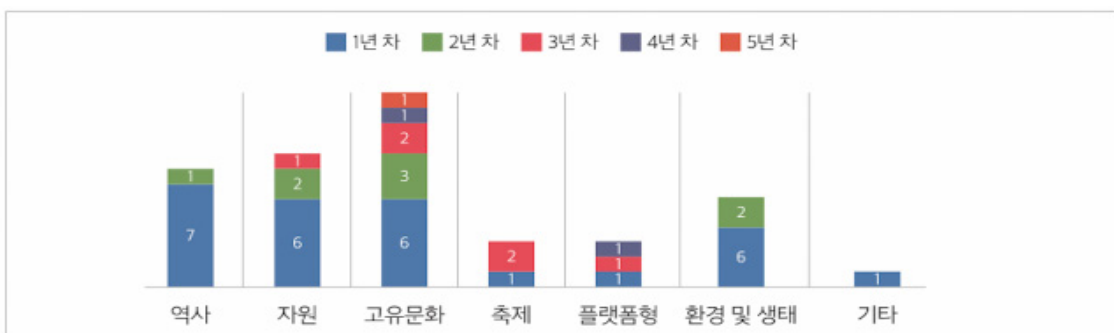


자료: 지역문화진흥원

1년 차의 경우 기획자 중심형, 예술가 중심형 유형이 대부분이다. 그러나 사업 2년차 이상 참여단체일수록 마을주민 중심형이 두드러지는 것을 알 수 있다. 기획자가 기획한 프로그램 중 주민의 참여를 이끌어 내는 프로그램이 지속성을 띤다. 결국 기획력과 지역문화가 맞닿을 때에 지역문화 콘텐츠는 빛을 낸다.

두 번째로 지역문화 콘텐츠 사업을 유형별로 분류한다. 어떤 지역자원을 활용했는지에 따라 역사, 자원, 고유문화, 축제 환경 및 생태, 플랫폼형 이렇게 6개로 분류하였다.

〈그림 5〉 세부 형태에 따른 분류

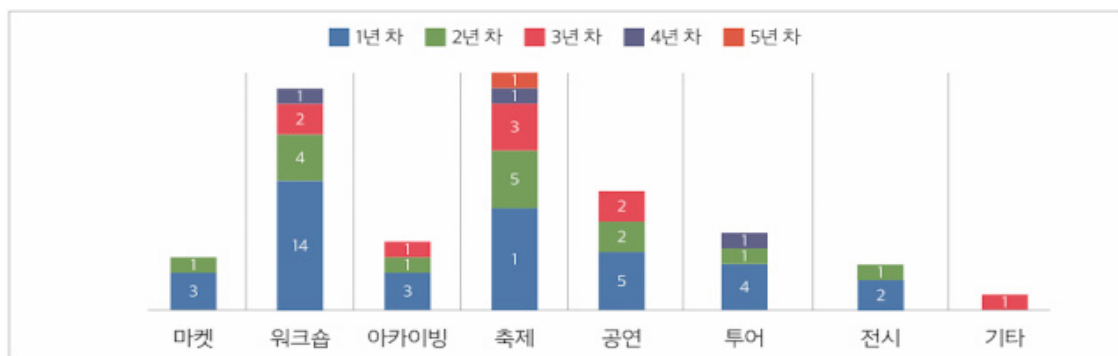


자료: 지역문화진흥원

기본적으로 지역의 역사, 자원, 고유문화를 바탕으로 콘텐츠를 발굴하고 개발하였다. 1-2년 차 프로그램의 경우, 환경 및 생태, 여성, 1인 가구, 지역상점연계 등 새로운 콘텐츠 시도가 보인다. 플랫폼형으로 자리 잡은 단체의 경우, 주체 및 지역을 확장하여 문화가 있는 날 프로그램으로 발전시켜 운영하는 형태이다. 특별히 지속성이 있는 3-5년차 프로그램은 자원, 지역 축제, 플랫폼형의 프로그램으로, 지역 주민의 생활과 밀접한 유형의 프로그램들을 확인할 수 있다.

세 번째로 세부 형태에 따른 분류이다. 워크숍, 축제, 공연, 투어, 아카이빙, 마켓, 전시, 기타 8개 형태로 분류한다. 축제와 워크숍 형태의 프로그램이 위주이다. 앞서 언급한 기사처럼 이미 오랜 기간 지속되어 온 지역 주민단체들과의 협력도 활발하다.

〈그림 6〉 세부 형태에 따른 분류



자료: 지역문화진흥원

- 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 참여 분포

아래는 2022년 지역문화 콘텐츠 특성화 사업에 참여한 지역문화예술협동조합 및 재단, 단체들의 분포이다. 전국적으로 지역에 특화된 문화를 발굴하고 이를 체계화시켜 문화 프로그램으로 기획하고자 하는 움직임이 왕성함을 알 수 있다. 이로 인한 다양한 프로그램이 현재에도 진행 중이다.

〈그림 7〉 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 참여단체



2) 우수 사례 소개 / 지역 문화 전문 인력 양성 및 배치를 중심으로²⁷⁾

앞서 살펴본 바와 같이, 지역문화재생을 위해서 지속성과 참여도가 높은 프로그램이 기획되어야 한다. 지속성과 참여도는 결국 지역주민들을 추동시킬 수 있어야 하는데, 아무리 기획력이 있는 문화기획자라해도 지역주민의 삶과 뿌리 깊이 박혀있는 문화적 코드를 읽어내지 못하면 헛된 노력만 하게 될 것이다. 본 장에서는 지역문화재생에 필요한 전문 인력을 배치하여 얻어낸 성과와 해당 지역에 필요한 전문 인력을 양성하여 이루어 낸 사례를 살펴본다.

- 지역 문화 전문 인력 양성 및 배치 지원 사업

지역 문화 전문 인력 양성 및 배치 지원 사업은 예비 지역 문화 전문 인력을 발굴하여 지역 맞춤형 교육과 다양한 일 경험을 제공하여 지역 문화 전문 인력으로서의 성장 발판

27) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과사례집」, (재)지역문화진흥원, 106-135쪽 참조.

을 마련하고, 균형 있는 인적 자원 개발로 지역의 문화역량이 강화되고 지역문화가 지속 가능할 수 있도록 지원하는 사업이다.²⁸⁾ 양성과정은 입문과정, 지역과정, 연수과정, 심화과정으로 나뉘어져서 운영된다. 전국 5개 권역 9개 양성기관을 운영하고 있으며, 지역과정 수료생이 총 273명, 연수과정 교육생이 총 201명이다.

- 의정부문화예술기획학교

의정부문화예술기획학교는 의정부문화재단이 지난 2019년부터 운영하고 있는 교육 기관으로, 지역문화 자원을 체계적으로 발굴, 활용할 수 있는 기획자 양성을 목표로 운영되고 있으며, 현재까지 많은 성과를 올리고 있다. ‘2022년 지역 문화 전문 인력양성사업’에서 문화체육부장관상을 수상했으며, 지역문화진흥원에서 사업운영 및 성과 공유회를 통한 심의를 거쳐 총 9개 참여기관 중 최우수 기관을 선정했는데, 의정부문화재단이 최우수 기관으로 선정되었다.²⁹⁾

기획학교는 지역과정과 ‘연수과정 총 2개의 과정을 운영하고 있다. 지역과정은 문화기획자로 막 입문하신 분들을 대상으로 하는 것이고, 연수과정은 지역과정에서 이미 문화예술기획자로 활동을 하신 분들을 대상으로 진행한다. 2022년의 경우, 지역과정에는 35명 정도가 선정되었고, 그중에 31명이 수료를 하였다. 지역과정은 인원이 많아서 팀 프로젝트로 진행하였고, 심화과정이라 할 수 있는 연수과정은 인원이 6명으로 적은 편이어서 개별 프로젝트를 진행하면서 ‘의정부 아트캠프’라는 대형 컨테이너 공연장을 활용하여 ‘Play ground 우리가 만드는 축제’라는 행사를 시민들에게 선보이기도 했다.

지역과정은 연극, 전시, 관광, 독립서점, 가드닝 등 다양한 분야의 팀 프로젝트가 진행되었다. 특히 의정부에서 활동하는 가드너들의 커뮤니티 결성을 기획한 프로젝트는 시민들과의 연대라는 차원에서의 지역문화 재생의 의미를 엿볼 수 있다.

의정부문화예술기획학교 송종석 부장에 따르면, 지역문화진흥원에서 교육 프로그램을 기획하지 않았다면, 지방자치단체가 단독으로 기획학교 같은 프로그램을 진행할 수는 없었을 것이라고 단호히 밝혔다.³⁰⁾ 수도권 과밀화가 극심해지는 중에도 대부분의 문화

28) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과사례집」, (재)지역문화진흥원, 5쪽.

29) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과사례집」, (재)지역문화진흥원, 91쪽 참조.

30) 의정부문화예술기획학교 송종석 부장 인터뷰. 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과사례집」, (재)지역문화진흥원, 93쪽 참조.

콘텐츠가 서울을 향하고 있는 현실이다. 이에 대비해 기획학교의 활동과 교육 수요자들을 중심으로 한 지역 프로젝트들은 지역주민들이 자신감과 애향심을 갖게 하는 계기가 된다는 면에서 유의미한 활동이다. 또 기획학교에서 배출된 인재들이 문화매개자로서 민관의 접점에서 역할을 해줄 수 있다는 것도 의정부시로서는 매우 고무적인 측면이다.

- 다양한 지역의 문화기획자 양성 프로그램

앞서 살펴본 의정부문화예술기획학교처럼 지역을 잘 아는 문화기획자는 이제 문화 프로그램 기획의 필수불가결한 요소가 되었다. 이를 증명하듯이 전국의 지자체와 문화재단을 중심으로 지역문화전문가를 키워내는 데에 힘을 쏟고 있다.

먼저 해남군은 지역 문화 활력 촉진 지원 사업을 추진하고 있는데, 이 사업의 일환으로 마을문화 기획자 양성교육을 거쳐 마을별 대표 문화예술행사 발굴을 하고자 노력하고 있다.³¹⁾ 또 광주 서구에서는 청년문화기획자를 직접 양성하고자, ‘청년문화학교 문화의 신(新)’ 강의를 개설하여 1기 수강생 30명을 모집하였는데, 7월부터 10월까지 3개월 동안 이론과 실습을 병행하는 꽤 긴 교육과정을 현재 운영하고 있다.³²⁾

대전에서는 대전문화재단에서 2023 청년기획자 양성 프로젝트 ‘시도(試圖)’³³⁾를 진행했다. 문화예술기획에 관심이 있는 대전지역 청년을 대상으로 한 문화예술 기획자 양성 프로젝트로, 문화예술 기획자로서 자립 기반 및 실무 역량을 강화하고자 추진한 사업이다. 15명이 참여하여 매주 월요일 교육을 받고 있다.³⁴⁾

마지막으로 전라남도 담양에서도 담양문화재단 주최로 2023 지역 문화 전문 인력 양성사업 ‘담양 문화디자이너 양성과정’을 개설하고 교육을 시작하였다. 이 사업 역시 ‘지역 문화진흥법’ 사업으로 지역에서 활동할 수 있는 문화 전문 인력을 발굴·양성하기 위해 마련된 법정 사업이다. 교육비는 전액 무료로 지원되고 프로젝트 활동비는 개별 지급되기에 문화 기획자로서의 자립을 돕고 지역문화재생을 활성화하기 위한 방안이라고 볼 수 있다.³⁵⁾

31) 더팩트(2023), “해남군, 지역문화 활력촉진 지원사업 추진”, <https://news.tf.co.kr/read/national/2033039.htm>, 2023년 7월 26일 기사.

32) 데일리한국(2023), 봉채영 기자, “광주서구, 청년문화기획자 직접 양성”, <https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=978483>, 2023년 7월 14일 기사.

33) 어떤 것을 이루어 보려고 계획하거나 행동함. 표준국어대사전.

34) 충청투데이(2023), 최운서 기자, “대전 청년기획자 양성 프로젝트 ‘힘찬 출발’”, <https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2181524>, 2023년 7월 19일 기사.

35) 광주드림(2023), 주형탁 기자, “담양문화재단 문화디자이너 양성과정 개강”, <http://www.gjdream.com/news/articleView.html?idxno=630392>, 2023년 7월 10일 기사.

〈그림 8〉 광주 서구 ‘청년문화학교 문화의 신(新)’ 강의 참가자들



자료: 데일리한국

〈그림 9〉 대전문화재단 2023 청년기획자 양성 프로젝트 ‘시도(試圖)’ 참가자들



자료: 충청투데이

- 우수사례 정리³⁶⁾

지역문화진흥원에서 추진한 지역 문화 전문 인력 양성 및 배치 사업은 기관명에 걸맞게 많은 우수 사례를 만들었다. 지역문화를 잘 아는 전문가가 주민 참여를 이끌어내는 프로그램을 만들었을 때 이토록 좋은 성과 낼 수 있다. 그야말로 ‘지역 맞춤’이라는 진부한 단어가 실은 제대로 실천되어있지 못하고 있었던 것이었다.

〈표 1〉 지역 문화 전문 인력 양성 및 배치 사업, 우수 프로젝트

순번	문화재단	문화 기획자	프로젝트명	프로젝트 내용
1	도봉문화원	이보미	내 손으로 만드는 도봉옛길 그림동화책	지역문화(도봉문화)에 관심 있는 사람들을 발굴하고 아카이빙을 위한 주민과 예술가 간의 협업 그림 동화책 제작 프로젝트
2	성북문화원	최효정	성북문화원 서포터즈 북실이	성북구 청년들을 대상, 성북동의 역사문화유산자원을 알리는 문화기획 및 홍보활동을 통한 청년 네트워크 활성화
3	성북문화재단	공하성	천장산우화극장	천장산우화극장 활성화 프로그램, 성북지역극장 네트워크 활성화
4	송파문화재단	이채영	Path:from here to there	송파구의 여성들이 내 몸을 감각하고 긍정하도록 돕는 움직임 프로그램
5	군포문화재단	박민제	지역문화공간 탐방대	거주지와 가까운 문화공간을 시민이 직접 발굴하고, 이를 메타버스형 군포문화공간 탐방지도로 제작하여 소개하는 프로젝트
6	동두천문화원	정다운	펍권박스 프로젝트 VOL.2	동두천 주민들의 인터뷰집 제작하여 우리 지역의 다양한 삶의 모습을 보여주는 프로젝트
7	문화예술 협동조합 컬처75	박희경	고잔동에 담긴 우리 이야기	재건축으로 사라지게 될 마을의 이야기를 기록물로 담아 주민들에게 추억을 선물하고, 상영회를 통해 주민 커뮤니티를 생성

36) 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과사례집」, (재)지역문화진흥원, 106-135쪽 참조.

순번	문화재단	문화 기획자	프로젝트명	프로젝트 내용
8	부천문화재단	조혜란	오! 정든 우리 사이	부천 지역 지역 활동가와의 생활문화 클래스 협업 프로젝트
9	사회협동조합 문화숨	김맑음	지속가능한 동네생활 '태평 옥상 마켓'	도시재생사업으로 조성된 제로웨이스트를 지향하는 지속가능한 동네생활 '태평 옥상 마켓'을 개최, 마을투어프로그램
10	양평문화재단	이나영	취향을 찾아드립니다. '양평취향홍신소 ver.2'	양평군 청년들에게 지역 이동을 하지 않고 양평에서도 청년 세대 니즈 및 문화 트렌드를 반영한 프로그램 활동을 향유할 수 있도록 하고, 지역 청년 커뮤니티의 활성화를 도모하는 프로젝트
11	인천서구 문화재단	황승빈	인.연:인천서구에서 희망을 날려보아연	전통 '연'을 매개로 부모와 자녀가 함께 전통 연을 만들고 날려보며 전시까지 이어지는 이색적 전통놀이 프로그램
12	하남문화원	정희영	THE PALACE 하남 ; 하남의 숨은 진미	하남의 지역 고유 향토음식 발굴 프로젝트 체험행사와 아카이빙 중심
13	강릉문화재단	양혜진	앞마당라운지 in 임당	코로나와 지역 소멸로 죽어가는 상권인 구도심의 상권 번영과 지역 예술가 및 지역민이 살고 있는 임당에서의 커뮤니티 형성을 위한 프로젝트
14	고성문화원	곽은선	오늘부터 강철할매	고성군의 60세 이상 여성들에게 나이 때문에 못한다는 편견을 타파하고자 하는 도전의 모임, 서핑 완료
15	원주문화원	임혜란	온고지신, 원주를 담다	원주의 과거와 현재가 담긴 사진집을 발간하여 원주의 과거를 공유하고 미래가치를 발굴할 수 있도록 계기를 마련하는 프로젝트
16	인제문화원	김진혜	인제! 농촌 산촌문화에 물들다	인제의 농촌문화와 산촌문화가 공존하는 특색을 살려 전통문화 체험을 하고 지역민과 외부인이 교류 소통하도록 돕는 프로젝트

순번	문화재단	문화 기획자	프로젝트명	프로젝트 내용
17	예산문화원	홍성희	임존성 660년	우리 지역의 역사와 문화를 활용하여 교육적이고 친근한 역사 문화 체험을 제공하는 프로젝트
18	천안시 동남구문화원	손영주	내가 만드는 아트 work	지역 주민과 함께 하는 문화 프로그램을 통해 주민의 문화 수준 향상을 도모하고 문화공간에 대한 관심을 확대하는 프로젝트
19	흥덕문화의집	박미소	슬기로운 청주생활 청주 구석구석	청주시민을 대상으로 잘 알려지지 않은 청주의 유적지, 장소 등을 서로 이야기 나누고, 직접 찾아가 살펴보고 그림을 그리는 프로젝트
20	청도우리정신 문화재단	전혜진	Good day, 청도 day	청도의 귀농·귀촌인들을 대상으로 지역에서 활용 가능한 다양한 교육 프로그램을 제공 지역민과 관광객 모두 즐기는 플리마켓
21	김해문화재단	유지훈	함께 만들어 나가는 '다어울림 홍보단'	외국인들이 생활문화센터를 알고 이용할 수 있도록 안내서와 영상을 제작
22	소극장 품	최미영	여성 예술·인문 프로젝트_지구돌봄 ~인형극 만들기!	생태적 가치를 지역사회에 확산하기 위해 아이를 키우는 지역 여성들과 함께 그림책을 읽고, 창작하는 인물/예술 프로젝트
23	울산광역시 남구문화원	최정란	사진으로 본 할머니들의 신화마을 이야기	마을 어르신들께 스마트폰을 활용한 사진 촬영방법을 알려드리고, 희노애락이 담긴 사진을 갤러리에 전시하고 결과집을 만들어 아카이빙하는 프로젝트
24	(주)상상오	이연화	오래된 가게와 함께하는 총장22 패션쇼	30년 이상 한복의 기술을 이어오고 있는 상인들과 협업하여 패션쇼를 열어 총장로에 활기를 불어넣고자 하는 프로젝트

〈표 1〉에서는 24개의 사례를 정리하였지만 우수 사례는 60여 개가 된다. 그 중에서 지역문화재생이라는 키워드와 결을 같이 하면서 색다른 기획들을 추렸다. 이 외의 우수 사례들도 참고하여 지역문화재생을 이해하는 데에 도움이 되길 바란다.

3) 지역문화재생의 실패사례

지역문화재생의 사례를 살펴보면서 지역을 잘 아는 문화기획자와 주민참여가 어우러져 좋은 성과만을 낸 것 같지만 꼭 그런 것만은 아니다. 우리나라는 2000년 초부터 부처별로 문화·역사·환경 등 지역 자원을 활용하는 지역재생 사업을 시작으로 2004년부터는 문화도시 조성사업, 2007년 이후에는 문화콘텐츠를 활용한 유형별 사업으로 세분화하여 진행하였는데,³⁷⁾ 재생사업이 변모하는 과정에서 많은 시행착오를 겪었다.

‘문화재생’에 앞서 ‘도시재생’ 정책이 있었고, 그 사이에는 ‘문화적 도시재생’이라는 과도기적 성격의 도시재생사업이 있었다. 지역적 특성을 제대로 이해하지 못한 상태에서 미관을 개선하고 문화수준을 당장 향상시켜 주는 직접적인 만족이 있었지만, 이는 곧 성과위주의 사업으로 변질되어 조용했던 마을 너무 관광지화하여 개발하거나 찍어내기 식 카피형 사업으로 대입한 사례가 늘어나면서 지역주민들과 갈등이 생기기 시작했다.

도시재생이 지역문화재생으로 오는 과도기적인 성격이 다분하지만, ‘문화적 도시재생’이라는 명목 하에 진행된 사업들의 실패사례를 정리해보았다.³⁸⁾

〈표 2〉 문화 도시재생의 실패사례

순번	대상지	지역	재생 유형	대립 · 갈등
1	이화 벽화마을	서울 종로구	환경개선형 문화향수형	오버투어리즘 ³⁹⁾ 으로 소음, 쓰레기 문제 발생 주민 사생활 침해
2	감천 문화마을	부산 사하구	환경개선형 프로그램형 문화향수형	오버투어리즘으로 인한 공동체 갈등 집값 폭등으로 전·월세 상승하여 원주민 감소
3	산복마을 갤러리	부산 동구	환경개선형 장소형	갤러리로 인해 운전자 시야를 가려 민원 증가 갤러리가 관리되지 않고, 오랜 기간 방치되다 철거
4	금천예술공장	서울 금천구	장소형	주민들과 소통 없이 운영 중인 예술프로젝트로 창작자들만의 공간으로 주민 공감을 얻지 못함
5	공동체 박물관	전북 진안	장소형 문화향수형	정미소를 역사보존 차원에서 문화공간으로 재생했으나, 자금과 인력부족으로 2013년부터 휴관

37) 신윤선(2022), “공간의 변증법적 관점에서 바라본 문화적 도시재생 사례 연구”, 『한국공간디자인학회논문집』 제17권 3호 통권80호.

38) 신윤선(2022), 위의 책, 289쪽 참조.

순번	대상지	지역	재생 유형	대립 · 갈등
6	감초마을	서울 동대문구	환경개선형	대문을 고치고 골목길 포장, 경로당 개선에 예산 투입, 실제 좁은 골목과 주거환경은 개선되지 않음
7	플랫폼 창동61	서울 도봉구	환경개선형 프로그램형	사업추진 사전절차, 공사과정, 운영 등 문제점 속출, 새로운 시도지만 콘텐츠 부족, 접근성 부족

지역문화재생의 관점에서 봤을 때는 신윤선(2022)이 분류한 재생 유형 중 ‘문화향수형’에 가깝다고 볼 수 있다. 표2에서 가장 많은 실패의 유형은 ‘환경개선형’이다. 기존의 도시재생사업이 가지고 있던 문제가 도시재생을 일종의 ‘토목공사’ 혹은 ‘재개발’로 인식하는 경향성이 여실히 드러나는 대목이다.

- 이화벽화마을⁴⁰⁾

앞선 신윤선(2022)의 분류 중 지역문화재생과 가까운 분류는 문화향수형이었다. 그 중 이화벽화마을의 사례 경과와 사후 처리에 대해 알아보고자 한다.

이화 벽화마을은 서울특별시 종로구 이화동에 소재한 마을로, 대학로의 동쪽, 낙산공원 바로 아래에 위치해 있다. 조선시대에는 쌍계동이라 불렸고, 양반들이 풍류를 즐기던 도성 내 5개 명소 중 한곳이었다. 일제 강점기에는 일본인을 위한 고급 주택단지가 조성되었으며, 해방 이후 노후화된 마을로 유지되고 있었다. 2006년 12월 문화체육관광부의 낙산프로젝트로 도시에술 캠페인을 진행하면서 재생이 시작되었는데, 당시 총 140가구 중 110가구의 찬성, 30가구 반대로 찬성이 압도적으로 높아 재생사업이 진행되었다. 당시에는 드물게 마을의 외형적 환경을 개선하면서 문화콘텐츠를 덧입히는 사업이 추진되었다. 그러다 2013년부터 보수공사와 더불어 60개 전시물을 추가하고, 예술가와 대학생들의 재능기부 활동으로 벽화를 제작하게 되는데, 이때부터 관광객들이 급격히 늘어난다. 2015년에는 방치된 국민주택 일대에 마을박물관이 개관한다.

재생사업이 꼭 나빴던 것만은 아니었다. 주변 상권 활성화로 부동산 가격이 상승하고 낙후된 지역에 벽화와 예술작품이 들어서면서 활기가 넘치는 마을이 되었다. 그러나 예

39) overtourism, 수용 가능한 범위를 넘어서는 관광객이 관광지에 몰려들면서 관광객이 도시를 점령하고 주민들의 삶을 침범하는 현상, 시사상식사전.

40) 신윤선(2022), 위의 책, 291쪽 참조.

능과 드라마 촬영의 유명세로 문화체험 관광객이 급증하면서 방문객들로 인한 주민 사생활 및 주거환경이 침해당하는 일이 빈번해진다. 뿐만 아니라 주거 지역에 쓰레기가 무단으로 투기되는 일이 잦아지고, 소음문제까지 발생한다. 2016년 관광객과 주민들의 갈등은 극에 달해 일부 벽화를 주민이 훼손하고 회색 페인트로 덧칠해버렸다. 주민 50여명은 벽화훼손 주민을 경찰에 고발하고 2016년 5월에 주민 5명은 공동재물손괴혐의로 불구속 입건된다. 이후 현재까지 주민들의 갈등과 대립은 여전하며 마을이 흉물처럼 변해왔다. 지역 주민의 정주권을 보장하기 위해 제도적 보완을 서울시에서 강구하고 있으며 정숙 관광 캠페인, 관광 허용 시간제 등으로 개선의 노력을 하고 있지만 역부족으로 보인다. 결국 지역 특성을 살리지 않고 주민 참여를 이끌어 내지 못한 재생사업의 실패사례로 회자되고 있다.⁴¹⁾

IV. 지역문화재생 방안

1) 지역문화에 대한 선행연구 및 아카이빙

지역문화의 중요성이 주목받는 만큼 이를 지역문화에 적극 반영하여 많은 콘텐츠들이 생산되었지만 그것이 지역민들의 공감을 얻으며, 지역에서의 삶에 가치를 부여할 수 있는 기제가 되지는 못하는 것이 현실이다. 많은 지역문화콘텐츠들이 지역경제 활성화의 도구로 활용되고, 지역문화의 전승과 소통창구로서의 가치를 주목하지 못하는 것이다. 그리고 지속가능성 또한 담보하지 못하고 있기도 하다. 문화를 지역발전의 도구로 활용한다고 하더라도 지역민의 자발적·장기적 참여와 공감을 바탕으로 할 때에만 그 지속가능성을 가질 수 있게 된다.⁴²⁾ 따라서 지역문화에 대한 선행연구와 이에 대한 바탕이 되는 지역문화 아카이빙은 지역민의 마음을 얻어 지역민의 참여도를 높이며 지역문화콘텐츠가 지역의 정체성과 하나가 되는 초석이라고 볼 수 있다.

물론 지역은 세대, 교육수준, 가치관 등 배경이 다양한 사람들로 이루어져 있으며, 이로 인해 지역의 문화자원을 바라보는 시각과 관점도 다양하게 형성되기에, 현재나 미래

41) JTBC(2023), “앞다퉂 그린 그림, 이젠 ‘흉물’ 취급? 지워지는 벽화마을”,

https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12126286, 2023년 5월 14일 뉴스.

42) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문

에 우리 지역에서 가치 있는 문화자원이 무엇인지 합의하는 것과 어떤 유형의 문화콘텐츠로 구현해야 하는지 협의하는 것은 어려운 과제이다. 이러한 문화자원에 대한 가치 판단은 시간, 기술, 지역민의 구성, 당대의 주요 관심사와 트렌드 등에 따라 다양하게 변화할 수 있음을 알고 진행해야 한다. 때문에 지역의 문화자원을 기반으로 개발된 지역문화 콘텐츠는 지역민들이 공감하고 지속적으로 즐길 수 있도록 수정하고 보완해야 마땅하다. 이러한 수정과 보완을 지원하는 체계의 시작이 바로 지역문화자원의 아카이빙이다.

지역민들은 지역의 문화자원 아카이빙 과정을 통해 지역의 역사와 문화를 돌아보고 공유함으로써 지역에 대한 소속감을 느끼게 되고, 자신의 정체성을 지니게 된다. 이러한 과정을 통해 지역의 문화를 후대에 전승하고 문화다양성을 보존할 수 있다. 단순히 20세기 말을 기억하기 위한 ‘타임캡슐’ 정도의 개념이 아니라, 기억하고 보존하되 발전으로 나아가기 위한 노력이 되어야 한다. 이러한 후대 전승은 지역의 고유한 문화를 콘텐츠화하여 지속적으로 접하고 그에 대한 취향을 형성하게 됨을 의미한다. 현세대의 취향이 존재하고 반영되어야 지역문화를 보존해야 할 필요에 대한 공감대가 형성될 수 있기 때문에 지역문화재생의 맥락에서 지역문화에 대한 연구와 아카이빙은 긴 여정의 시발점이다.

따라서 지역문화자원 아카이빙과 지역문화콘텐츠를 연결함으로써 지역의 고유성을 보장하고 문화자원을 지속적으로 활용할 수 있도록 실제 자원화하고 관리체계로 편입시킴으로써 지역문화재생은 장기적 안목을 갖고 세대를 이어서 지속될 수 있는 명분과 비전을 갖게 된다.⁴³⁾

2) 지역문화 거버넌스 구축

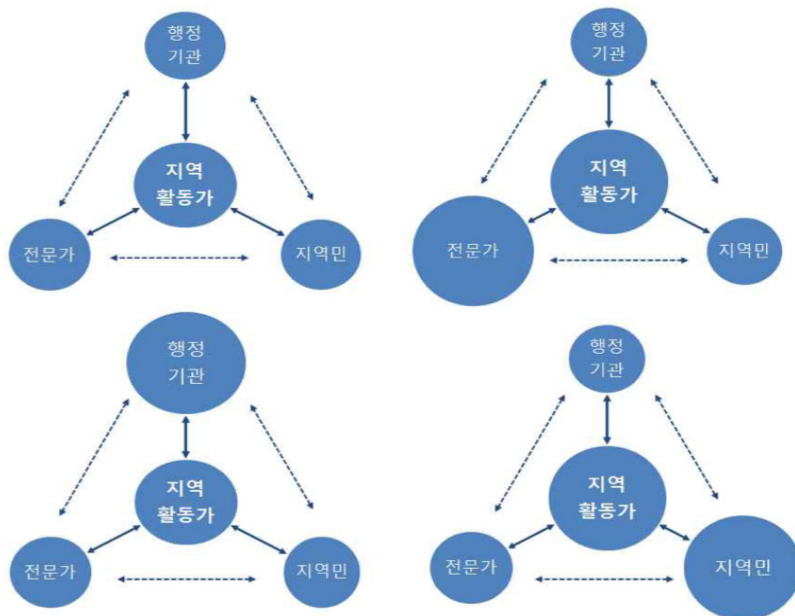
중앙정부 주도의 도시재생이 문화적 도시재생의 과도기를 거쳐 문화재생으로 오기까지 ‘도시재생’ 정책은 많은 시행착오를 겪었다. 국토연구원에서 2011년 발간한 “도시재생을 위한 문화클러스터 활용방안 연구”를 보면 ‘도시재생’ 앞에 ‘문화적’이라는 개념을 추가하기 위한 문화적 요소에 대한 중요성 환기와 여론 형성의 의지를 엿볼 수 있다. 당시 문화경제의 부상에 따라 여러 도시들이 문화중심형 도시전략을 추진하였지만, 기초적인 연구가 부족하여 문화예술이 도시재생에서 어떻게 기능하는지를 명확히 알지 못했다.

43) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문 참조.

다양한 순기능이 있다는 사실은 인지하고 있지만 어떠한 조건에서 문화예술과 도시의 기능이 시너지를 내는지가 모호했던 것이다.⁴⁴⁾

이후의 연구들은 정부의 행정기관과 지역 활동가, 문화기획자로 대표되는 전문가 집단, 그리고 지역민까지의 활발한 교류와 협력이 지역문화재생을 성공적으로 이뤄낼 수 있음을 밝혔다. 특히 과도기적 문화재생기에는 지역민과 소통하지 못하는 예술가들만의 커뮤니티 구축이 잦았고 이러한 예술가의 공동체 형성이 지역사회로 효과가 이어지지 않는다는 사실을 인지하게 되었다.⁴⁵⁾

〈그림 10〉 주체 간 관계와 역할의 중요도가 유동적인 거버넌스형 협력체계
- 기본관계(상좌), 전문가와 지역 활동가 중심(상우), 행정기관 중심(하좌), 지역민 중심(하우)



자료: 이희숙(2018), 지역문화자원 아카이빙 모형 설계하 적용: 성북구를 적용 사례로

특히 지역재생의 측면에서는 지역의 개발과 보존이라는 난제가 양립된다. 때때로 이러한 가치의 충돌로 주민들끼리도 대립하는 일이 허다하다. 따라서 공공영역에서 행정기관이 담당해줘야 할 몫을 감당해주었을 때 지역문화전문가와 주민들도 능동적인 참여가

44) 국토연구원(2011), 「도시재생을 위한 문화클러스터 활용방안 연구」, 세종: 국토연구원, 참조.

45) 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문 참조.

가능해진다.

지자체는 단기적인 결과적 성과보다는 장기적이고 지속적인 지역재생에 근거를 둔 공공디자인의 소재와 재료를 사용함에 있어서 지역의 역사와 문화적 흔적을 보존할 수 있도록 과거와의 관계성을 유지하되, 현 시대에 맞는 소재를 이용하여야 한다. 이를 위해서는 지역문화전문가와와의 소통이 필수적이다.⁴⁶⁾ 따라서 유동적인 거버넌스 협력체계가 구축되어야만 지역의 전통문화는 유지하면서 현 시대에 맞는 소재로 공간의 지속 가능성과 미래 지향적 가치가 조화를 이루는 문화콘텐츠가 만들어질 것이다.

3) 문화예술협동조합 활성화

국내 문화예술협동조합들은 조합 활동의 방향성을 경제적 이익보다는 ‘공공성’에 더 치중한다는 설계로 인해 정부와 기관의 지원에 상당한 비중을 두는 안타까움을 보이고 있다. 하지만 지역문화재생을 통한 지역재생이 문화예술적 가치에서 나아가 지역경제 부양에도 도움이 되면서 그 역할이 더욱 중요해지고 있다.⁴⁷⁾

지역문화전문가의 역량이 지역의 전통문화를 현대적으로 재해석하여 지역민과 외부인 모두가 지역의 문화를 향유하도록 하는 것 핵심적이지만, 재해석에 앞서 명확히 이해하는 것이 먼저다. 이러한 과정은 지역에서 터를 잡고 살아온 협동조합의 예술가들에게는 자연스러운 일이며, 이들을 대상으로 교육과정을 진행할 경우 더욱 탁월한 지역문화 전문가이자 주민과의 문화매개자로서의 역할을 거뜬히 해낼 것이다.

지역의 명소와 문화콘텐츠를 중심으로 문화예술협동조합을 형성하고 유지 발전하여 지속되고 있는 사례를 소개한다.

- 일본 가나자와 시민예술촌

일본의 가나자와는 일본 혼슈 중앙부의 인구 46만 명 도시이다. 이 도시는 ‘작은 교토’라고 불리는 전통도시이다. ‘가나자와 시민예술촌’은 이 도시를 상징하는 대표적인 공간이다. 가나자와시의 도심에 있던 이시카와 현의 옛 현청 건물은 이시카와 현과 가나자와

46) 김근혜(2014), “지역재생 및 문화 활성화를 위한 <장흥삼색프로젝트> 사례연구”, 『한국디자인문화학회지』, 20(1): 89-102쪽 참조.

47) 이상우(2022), “문화예술협동조합의 자립전략 연구: 세종시 원도심의 세렌디피티 포지셔닝 전략을 중심으로”, 『인문사회21』, 제13권 1호, 참조.

시의 문화관련 재단들과 문화단체를 위해 쓰이고 있으며, 도심 주요 건물이 이전한 유휴 공간 역시 대부분 문화공간으로 재활용되고 있다.⁴⁸⁾ 가나자와 시민예술촌은 연간 30여 만 명의 이용자 중 40%가 외지인이다. 시민들의 자유로운 창작 공간이자 지역 커뮤니티의 중심 공간으로서 외래 방문객들과 소통의 공간으로 활용되고 있다. 가나자와 시민들은 지역의 전통예술에 대한 자부심과 새로운 예술을 발전시켜야 한다는 책임감을 동시에 가지고 있으며, 지역 내 문화공간 하나하나를 모두 자신의 것이라 여기면서 지켜나가고 있다.⁴⁹⁾

가나자와 시민예술촌은 구 방적회사 창고 공간을 시민의 기억보존이라는 시간과 융합을 통하여 문화예술활동의 장소로 재생하였다.

- 상하이 티엔즈팡

상하이 티엔즈팡 지역은 최초 프랑스 조계지 제3차 확장지역의 남부에 근접한 위치이다. 1920년대 조계지 건설로 인해 현재의 타이캉루가 생겨 만들어지게 되었다. 그 후 프랑스 조계지의 발전, 확장, 쇠퇴에 따라 티엔즈팡 지역의 공간구조가 형성되었다.

상하이시는 예술가들에게 비어있는 공장 지역을 임대해주어 시장경제활동을 유도했다. 그렇게 예술인들이 모여들자 그 공간을 예술거리로 지정해 예술가들이 작업하고 싶은 공간이 되도록 도모하며 사람들의 유입을 도왔다. 이는 중앙정부의 도움 없이 지역이 가진 공간을 지자체에서 활용한 사례로 꼽힌다. 티엔즈팡 지역은 전통적인 요소와 현대적인 요소의 공존이 두드러져 문화체험을 위한 관광객들이 꾸준히 찾는 곳이다. 근대화를 이루던 상하이의 정취를 느낄 수 있는 장소성을 인지하고, 이를 잘 보전하려는 상하이시와 예술인 협동조합의 협력이 티엔즈팡을 유지시키는 힘이다.⁵⁰⁾

48) 김연진(2009), “유휴공간 문화적 활용의 의의와 방향”, 『문화정책논총』, 21: 185-207쪽,

이상우(2022), “문화예술협동조합의 자립전략 연구: 세종시 원도심의 세렌디피티 포지셔닝 전략을 중심으로”, 『인문사회21』, 제13권 1호, 재인용 참조.

49) 최은미(2012), “일본가나자와 시민예술촌과 중국 베이징 파산츠 798예술구를 통해 본 창조도시 건설의 국내적 함의”, 『차세대 인문사회연구』, 8: 17-32쪽.

이상우(2022), “문화예술협동조합의 자립전략 연구: 세종시 원도심의 세렌디피티 포지셔닝 전략을 중심으로”, 『인문사회21』, 제13권 1호, 재인용.

50) 정보은(2018), “공간재생을 통한 중국 문화예술인 공간실현의 현대적 의미 고찰”, 『중국연구』, 77: 309-333쪽 참조.

- 삼례예술촌

삼례읍은 호남 최대의 역참지⁵¹⁾로 전라선 철도와 1번 국도가 교차하는 교통의 요지이다. 또한 만경강은 옛 수로 운송의 요지였다. 삼례문화 예술촌은 전라북도 완주군 삼례읍 삼례역로 81-13 에 위치하고 있다.⁵²⁾ 삼례는 1882년 동학농민혁명 집회와 1894년 재봉기의 거점이었다. 토지가 비옥하고 기후가 온화하여 예부터 곡창지대로 유명하였다. 일제 강점기에는 수탈한 양곡을 보관하기 위해 지은 대규모 양곡 창고가 있는데, 일제 강점기 건축 양식이 그대로 보존된 근대문화유산으로 역사적 건축적 보존가치가 매우 큰 건물이다.

삼례문화예술촌은 근대문화유산을 보존하고 문화예술 공간으로 재창조하여 삼례읍의 역동성을 복원하는 도심재생과 지역주민의 문화예술 활동 진흥 및 문화향수 기획 확대를 돕고자 추진되었다. 폐공간이었던 양곡 창고를 완주군에서 매입하여 문화공간으로 탈바꿈 시켰다. 이에 그치지 않고 완주군청이 삼례 양곡창고를 등록문화재로 등록하고, 문화예술 콘텐츠를 접목시켜 지역문화재생에 도움을 주었다. 삼례문화예술촌은 예술촌 조성 당시 조합원 6명으로 시작한 ‘삼삼예예미미협동조합’은 출자총액 1천 200만원으로 예술촌 운영을 시작하였다. 그랬던 예술촌이 현재는 하루 방문객이 1만 명에 접근하는 지역의 관광 명소로 자리 잡으면서 지역문화를 보존 유지하면서 주민들에게 수익까지 안겨주는 경제적 효과까지 발휘하고 있다.⁵³⁾

문화예술협동조합은 다양한 형태일 수 있다. 별도의 특수목적회사(SPC: special purpose company)를 설립하다든지, 지역 공동체를 돕고 결집하게 만드는 커뮤니티의 형태일 수도 있다. 여러 형태의 협동조합이 지역주민과 지역기관을 잇고 소통하면서 더 큰 지역문화재생의 물결을 만들어 내길 기대한다.

51) 역참, 국가의 명령이나 공문서를 전달하고, 외국 사신을 맞이하고 전송하며 접대하는 일을 위하여 마련된 교통·통신 기관, 문화원형백과 상인과 상업활동.

52) 삼례문화예술촌(2023), <http://www.samnyecav.kr/board/index.php?pagelD=C000000011>, 2023년 8월 2일.

53) 전북도민일보(2023), 배종갑 기자, “완주 삼례문화예술촌 하루 방문객 1만명접근... 관광1번지 새 지평”, <http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1424045>, 2023년 5월 18일 기사 참조.

4) 문화예술 인력 양성

앞서 2장 지역문화재생의 현황에서 지역문화진흥원 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업에 대해 살펴본바 있다. 지역 문화 인력의 발굴을 위해 맞춤형 교육과 다양한 프로젝트를 실행하게 하여 성장의 발판을 마련하는 형태의 교육이었다. 현재 이러한 지역문화 인력 양성의 움직임들이 눈에 띄는 성과를 보이고 있다. 이를 입증하듯 각 지자체에서는 지자체 내에서 문화기획자를 양성하는 프로그램을 시행하고 있다. 이를 위해 정부부처의 지원이 더욱 필요하다. 그러나 더 나은 양질의 콘텐츠를 구현하기 위해 기술적인 지원이 추가된다면 지금까지는 상상하지 못한 획기적인 문화콘텐츠가 만들어질 수 있다고 본다.

대표적으로 수원의 오래되어 진부해진 화성행궁 봉수당에 문화재 야행 사업을 실시했다. 문화재에 빔 프로젝트 영상을 투사시켜 수원시민들에게는 오래되어 의미를 잃은 화성행궁 봉수당에 장소성을 부여한 프로젝트는 해당 기관의 지원에 더해 기술력 있는 인력으로 가능했던 사례다. 더 나아가 조선 시대 기록화인 ‘화성원행도병’ 중 ‘봉수당진찬도’를 바탕으로 복식, 기물, 건축, 의례 절차를 고증하고 3차원으로 시각화한 모바일 메타버스 콘텐츠도 같은 맥락이다. 메타버스를 구현할 기술력 있는 문화 인력이 있었기에 가능한 콘텐츠였다.⁵⁴⁾

최근에는 문화예술 교육까지도 기술 융합 콘텐츠로 진행하는 추세이다. 함양군에서 진행한 문화예술 교육⁵⁵⁾이나 홍천군에서 진행한 청소년 대상의 VR게임대회⁵⁶⁾가 실제 사례이고, 자라나는 다음 세대를 위한 콘텐츠를 위해서 지역문화전문가와 기술 인력과의 협업은 반드시 활성화 되어야 한다.

54) 개발된 메타버스 콘텐츠는 포톤(Photon)네트워크로 관람자들의 위치를 동기화하여 여러 명의 관람자가 확장 가상 세계(메타버스) 공간에서 자유롭게 이동하며 관람하고 경험을 공유할 수 있도록 제작. 궁중 진찬 행사를 생동감 있게 재현하기 위해 게임 개발 도구 중 하나인 ‘유니티(Unity)’의 이미지 자원(그래픽 소스)을 활용하여 정재, 의장, 복식 등 ‘봉수당진찬도’ 구성요소를 표현. 파이낸셜뉴스(2022), “‘봉수당진찬도’ 재현한 콘텐츠, ‘정조, 화성에서 진찬연을 열다’ 개발”,

<https://www.fnnews.com/news/202209150930514345>, 2022년 9월 15일 기사 참조.

55) 이뉴스투데이(2023), 박두열 기자, “함양군, 기술 입은 문화예술 교육 진행”,

<http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2025074>, 2023년 8월 2일 기사.

56) 신아일보(2023), 조덕경 기자, “홍천군청소년수련관, 꿈열음실 활성화 ‘VR게임대회’ 성황리 종료”,

<http://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1740572>, 2023년 8월 1일 기사.

V. 결론

1) 연구 결과 정리

한국전쟁 이후 우리나라 다시 일으킨 급격한 고도산업성장은 ‘한강의 기적’이라 불리며 전 세계의 찬사를 받았다. 그러나 난개발의 문제점들이 속속 드러나면서 구도심의 쇠퇴와 인구이탈, 공동화현상이 생겼다. 이를 위해 도시재생이 요구 되었다. 이미 산업화 이후의 도시재생을 추진했던 유럽의 주요도시들은 도시의 외생적 재생에 치중하였는데, 우리나라의 도시재생 역시 같은 실수를 범한다. 이후 도시재생은 짝어내기 식 카피형 도시재생을 막고자 ‘문화적’ 도시재생으로 패러다임이 옮겨간다.

문화적 도시재생이 진행되면서 소기의 목적과 예상 밖의 호응이 이어지자, 지역문화에 특화된 콘텐츠 개발에 정부와 기관 주도로 힘을 쏟는다. 문화콘텐츠 개발에 치중하다보니 콘텐츠 기획의 한계에 이른다. 도시의 정체성을 강화하고 도시민들의 삶의 질을 향상시킨다는 명분으로 시작한 재생사업이 결국은 역사자원을 기반으로 한 역사예술체험, 역사문화관광 등 역사콘텐츠의 만연이란 결과를 낳은 것이다.⁵⁷⁾ ‘카피형 도시재생’이 ‘카피형 문화적 도시재생’으로 이어진 어처구니없는 상황이 벌어지고 나서야 지역문화를 연구하고 아카이빙 하는 것에서 출발하는 ‘지역문화재생’의 필요성을 인지하게 되었다. 더불어 지역문화를 제대로 알고 문화콘텐츠로 구현해낼 수 있는 전문가의 필요성이 대두되었다.

본 연구는 현재의 지역문화재생의 현황을 살펴보고 앞으로 지역문화재생의 방향을 제시하고자 하였다. 지역문화재생은 중앙부처인 문체부의 지원으로 이루어지나, 산하 기관인 지역문화진흥원과 지역의 문화재단의 협력이 활발히 이루어지면서 성공적인 사업이 전개되고 있음을 많은 사례를 통해 확인하였다. 특히 문화가 있는 날을 문화를 위한 비용지원이나 할인혜택에 그치지 않고, 각 지역의 맞춤형 사업으로 변화시킨 것은 문화복지적 관점에서 문화권리적 관점으로의 시각 전환을 통해 시민의 문화 향유권과 더불어 다양성과 자율성을 강조한 정책으로, 시민과 눈높이를 맞춘 정부 관료의 노력이 보였다.

지역문화 콘텐츠 특성화 사업은 지역문화재단의 적극적인 참여로 해당 지역에 다양한

57) 김경아, 김태훈(2017), “지역별 문화자산 활용을 통한 도시재생 전략에 관한 연구”, 『한국지역개발학회 학술대회』, 12: 245-257쪽 참조.

지역문화 프로그램을 진행할 수 있게 되었다. 무엇보다 지역의 정체성을 살리고 전통문화를 알고 있는 전문가들의 기획 덕분에 지역민의 참여가 높았고, 이는 곧 지속성 있는 프로그램으로 자리 잡는 원동력이 되었다.

지역 문화 전문 인력 양성 및 배치 지원 사업도 활발히 진행하였는데, 의정부문화예술기획학교와 해남군, 광주 서구, 대전문화재단에서 진행하는 다양한 문화예술기획자 양성 프로젝트를 통해 지역문화전문가의 효과성을 확인할 수 있었고, 이제는 지자체에서도 전문기획자를 필두로 하는 문화콘텐츠를 요구한다는 사실이 입증되었다. 지역문화재생의 실패사례도 살펴보았다. 그러나 정확히는 도시재생의 패러다임에서 문화적 도시재생으로 넘어가는 과도기적 시행착오에 가까운 사례들이었다. 지역에 특화된 문화재생이 이루어진다면 살펴본 실패사례를 되풀이하지는 않을 것으로 예상된다.

지역문화재생의 경과와 현황을 돌아보면서 필자는 지역문화재생의 방향을 제시하였다. 첫째는 지역문화에 대한 선행연구 및 아카이빙을 필수적으로 하여, 지역문화에 대한 이해를 높이는 것이었다. 둘째는 지역문화 공동체 거버넌스 구축으로 행정기관, 지역활동가, 문화예술전문가, 지역민이 모두가 소통하고 각자의 의견이 반영되는 협의체의 달성이었다. 셋째는 문화예술협동조합의 활성화로 지역 내에서 지지받는 자발적인 조합이 형성되어 주민들의 참여가 이루어지고 경제적 효과까지 불러일으키는 시너지를 기대했다. 마지막으로 문화예술 인력 양성을 언급했는데, 앞서 언급한 지역문화기획전문가 뿐만 아니라 기술적 전문가의 양성을 통해 보다 나은 지역문화콘텐츠의 생산과 다음 세대를 위한 향유 콘텐츠 강구에 대해 강조했다.

2) 향후 연구 방향 제안

본 연구는 정책제안을 위한 정량적 근거의 한계가 있다. 그러나 정성적으로 정부 및 관계 부처 관료들이 재생사업에 대한 관점을 달리할 수 있다는 점에서 문화가 있는 날의 내용을 변화시킨 정책적 관점의 변동만큼이나 유의미하다.

국내 각 도시들이 경험한 도시재생 및 지역문화재생사업의 경제적 효과에 대한 계량적 분석 자료가 충분하지 않았다, 재생사업에 대한 정책제안이 설득력을 가지기 위해서는 통계적 근거제시가 필요하기에 앞으로 계량적 분석 자료에 접근이 가능한 입장으로 지역문화재생을 다시 한 번 고찰해볼 기회가 있기를 바란다.

또한 이미 사업의 결과가 나오거나 잘 알려진 도시재생 사례 분석에 국한함으로써 현재 계획이 진행되고 있는 사례분석이 간과되었고, 그에 따른 지역경제 파급효과에 대한 경제적 분석도 불가능했던 점은 매우 아쉽다. 이러한 일련의 과정이 수행 가능하다면 문화재생과 지역경제 활성화라는 두 마리 토끼를 모두 잡을 수 있는 정책개발이 더욱 활발해지리라 예상된다.

우리나라의 도시재생 - 문화적 도시재생 - 지역문화재생으로 이어지는 재생사업의 변모 과정을 보고하고 앞으로의 나아갈 방향을 제시한 것은 성과로 들 수 있을 것이다.

지역문화재생이 지역의 고유한 문화를 옳이 반영하지 못하고 소비해버리는 현재의 상황을 벗어나 지역이 오랜 세월에 걸쳐 지켜온 소중한 가치를 유지 보존하면서 현대의 형태로 재생산됨으로써, 타 지역민들과도 원활히 소통·교류하여 대한민국의 모든 지역이 각각의 모습으로 감동과 재미가 가득하고 흥미로운 명소가 되길 기대해 본다.

참고자료

- 국토연구원(2011), 「도시재생을 위한 문화클러스터 활용방안 연구」, 세종: 국토연구원
- 권순명, 이승휘(2009), 「지역 아카이빙을 위한 기록화방안 연구」, 「기록학연구」 제 21호, 한국기록학회
- 김경아, 김태훈(2017), “지역별 문화자산 활용을 통한 도시재생 전략에 관한 연구”, 「한국지역개발학회 학술대회」, 12
- 김근혜(2014), “지역재생 및 문화 활성화를 위한 <장흥삼색프로젝트> 사례연구”, 「한국디자인문화학회지」, 20(1)
- 김연진(2009), “유희공간 문화적 활용의 의의와 방향”, 「문화정책논총」, 21
- 김주관, “공동체의 기억을 담는 아카이브를 지향하며”, 「기록학연구」 제33호, 한국기록학회
- 김용진, 전종우(2023). “문화적 도시재생을 위한 문화정책: 지역문화재단의 역할을 중심으로”, 「문화와 세계」, 4(1)

- 이상우(2022), “문화예술협동조합의 자립전략 연구: 세종시 원도심의 세렌디피티 포지셔닝 전략을 중심으로”, 「인문사회21」, 제13권 1호
- 이희숙(2019), “지역문화자원 아카이빙 모형 설계와 적용: 성북구를 적용 사례로”, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문
- 신윤선(2022), “공간의 변증법적 관점에서 바라본 문화적 도시재생 사례 연구”, 「한국공간디자인학회논문집」 제17권 3호 통권80호
- 정경일, 류철호(2017), 「지역문화와 문화콘텐츠」, 글누림
- 정보은(2018), “공간재생을 통한 중국 문화예술인 공간실현의 현대적 의미 고찰”, 「중국연구」, 77
- 조경만(2004), “지역문화과정과 문화아카이브”, 「문화과학」 38호, 문화과학사
- 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화전문인력 양성 및 배치 지원 사업 성과 사례집」, (재)지역문화진흥원
- 지역문화진흥원(2022), 「2022 지역문화 콘텐츠 특성화 사업 성과사례집: 우리 지역이 가장 문화로워지는 순간들」, (재)지역문화진흥원
- 최은미(2012), “일본가나자와 시민예술촌과 중국 베이징 파산츠 798예술구를 통해 본 창조도시 건설의 국내적 함의”, 차세대 인문사회연구, 8
- Raymond Williams, Keywords , Oxford University Press, 1976, p.80
- 경북신문(2023), 전수정 기자, “대구남구, 15분 예술동네 ‘댄댄한 날’”, <http://www.kbsm.net/news/view.php?idx=400186>, 2023.7.27.
- 광주드림(2023), 주형탁 기자, “담양문화재단 문화디자이너 양성과정 개강”, <http://www.gjdream.com/news/articleView.html?idxno=630392>, 2023.7.10.
- 뉴시스(2023), “부산지구 관광두레, 문화가 있는 날 프로그램 수행 등”, https://newsis.com/view/?id=NISX20230801_0002398506&cID=10811&pID=10800, 2023.8.1.

- 더팩트(2023), “해남군, 지역문화 활력촉진 지원사업 추진”,
<https://news.tf.co.kr/read/national/2033039.htm>, 2023.7.26.
- 데일리한국(2023), 봉채영 기자, “광주서구, 청년문화기획자 직접 양성”,
<https://daily.hankooki.com/news/articleView.html?idxno=978483>,
 2023.7.14.
- 문화가 있는 날 홈페이지,
<https://www.culture.go.kr/wday/contents/intro.do> , 2023.8.1.
- 브릿지경제(2023), “거제시, 문화가 있는 날 ‘해변의 조각’ 프로그램 진행”,
<https://www.viva100.com/main/view.php?key=20230801010000220>,
 2023.8.1.
- 삼례문화예술촌(2023),
<http://www.samnyecav.kr/board/index.php?pageId=C000000011>,
 2023.8.2.
- 신아일보(2023), 조덕경 기자, “홍천군청소년수련관, 꿈열음실 활성화 ‘VR게임대회’
 성황리 종료”
<http://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1740572>,
 2023.8.1.
- 이뉴스투데이(2023), 박두열 기자, “함양군, 기술 입은 문화예술 교육 진행”,
<http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2025074>,
 2023.8.2.
- 전북도민일보(2023), 배종갑 기자, “완주 삼례문화예술촌 하루 방문객 1만명접근...
 관광1번지 새 지평”,
<http://www.domin.co.kr/news/articleView.html?idxno=1424045>,
 2023.5.18.
- 충청투데이(2023), 노왕철 기자, “문화가 있는 서천 지역특화프로그램 진행”,
<https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2181426>,
 2023.7.18.

- 충청투데이(2023), 최윤서 기자, “대전 청년기획자 양성 프로젝트 ‘힘찬 출발’,
<https://www.cctoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=2181524>,
2023.7.19.
- 파이낸셜뉴스(2022), “‘봉수당진찬도’ 재현한 콘텐츠, ‘정조, 화성에서 진찬연을 열다’ 개발”,
<https://www.fnnews.com/news/202209150930514345>, 2022.9.15.
- JTBC(2023), “앞다퉂 그린 그림, 이젠 ‘홍물’ 취급? 지워지는 벽화마을”,
https://news.jtbc.co.kr/article/article.aspx?news_id=NB12126286,
2023.5.14.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

청년 자립 지원용 기숙사형(아파트형) 주거지 마련 정책

하승모 일반당원

Ⅰ. 제안 배경

청년 주택 지원이 점점 줄어드는 요즘 소식에, 부동산 정책의 방향 및 미래마저 불투명한 요즘, 2022년에도 경쟁률 50대 1, 역세권 근처라면 값이 더 올라서 아무리 주변 시세보다 값이 싸더라도 1억 목돈도 없는 청년들이 청년주택을 지원하고, 당첨되고도 임주를 포기해야 할 만큼 여전히 청년 공공임대 주택의 높은 임대료가 주거시설을 얻고자 하는 청년들의 발목을 잡는 것이 지금까지 이어져 오고 있는 현실입니다. 청년과 신혼부부를 대상으로 한 특별 분양이 있지만, 그 물량은 매우 제한적이고, 청약제도 자체가 소수의 분양 당첨 입주자들만을 위한 정책이라는 비판이 20, 30 청년 세대 중심으로 제기되고 있습니다.

운이 좋아 임대주택에서 살 수 있었다고 해도, 생활고에 시달리다 극단적 선택으로 세상을 하직하거나, 아무도 모르게 죽어서 몇 달 뒤에 공공주택 관리인에 의해 발견되는 청년들의 사례들이 최근 4월까지도 계속 다뤄져 왔습니다. 고독사 예방법이 시행되며 지방자치단체에서는 개별 실태조사를 시행했으나 그조차도 노년층과 중장년층에 초점이 맞추어져 있고, 청년층은 통계에서조차 외면 받고 있는 것입니다. 고독사 예방법에 따라 보건복지부가 실태조사를 위한 설계 연구 용역을 최초로 발주한 것이 2021년이고 그에 대한 통계자료는 12월 14일 발표되어 보건복지부 홈페이지에서 확인할 수 있었지만, 2023년 상반기에 2022년 고독사 실태조사 결과 발표 예고는 현재까지 소식이 없습니다 (2022년 고독사 실태조사 결과 발표 - 최근 5년(17년~21년) 고독사 발생 현황 등 최초 조사 실시, 2022.12.14. 보건복지부).

같은 해 3월에는, 전국 대학생 네트워크에서 주최한, 대학생 생활비 부담 완화 정책을

촉구하는 소명 발표가 있었습니다. 여기에서 대학생들이 부담하는 생활비엔 임대주택의 월세, 전세가 포함되어 있었습니다. 대학생 중에선 임대주택에서 살면서도 다음 달 월세와 전세 걱정으로 학업을 포기할지 고민해야 하는 것이, 현재 ‘보통’ 대한민국 대학생들의 실제 삶입니다.

청년들 주거 문제에 대한 통계적 자료들이 거의 없는데다가, 그와 관련된 연구 논문조차 찾아보기 힘든 것이 사실입니다. 비슷한 주제를 다룬, 공공적으로 사회학적 연구 가치를 인정받는 전문 기관에서 발표한 자료나, 권위 있는 학술지에 논문 기재 경우도 없고, 서적도 없는 것이 사실입니다(국회도서관 2023.07.31 자료 열람 기준.).

비수도권 지역의 청년들이, 수도권 신축 주택을 돈이 많이 들지 않아도 자연스럽게 자산으로 취득할 수 있는 구조를 만들어 볼 수 있는 방법이 없을까 고심 끝에 방안을 마련해 보려 노력했습니다. (윤석열 1년 퇴행 10. 폭우참사에도 공공임대주택 축소 2023.05.04. 참여연대, 청년 주택청약, 혁신이 답이다 - MT시평 2023.07.14. 머니투데이)

II. 현황 분석

i) 현재 청년 공공임대 주택 및 월세 지원 대책 목록

① 청년 전세, 임대주택 제도

“청년 전세”, 임대주택은 청년층의 주거 안정을 위해 입주대상자로 선정된 사람이 거주할 주택을 물색하면 주택소유자와 전세 계약을 체결한 후 재임대하는 주택을 지칭합니다. 만 19세 이상 39세 이하인 무주택자 비혼인 대학생과 취업준비생에 한정되어 시행되고 있습니다. 대학생의 경우 대학 소재지 내, 취업준비생의 경우 신청지역의 전용면적 60㎡ 이하의 주택(단독, 다가구, 다세대, 연립, 아파트 및 주거용 오피스텔)으로서 전세 또는 보증부월세로 계약 가능한 주택이 해당됩니다. 1인 기준 수도권의 경우 최고 1억 2,000만 원, 광역시는 9,500만 원까지, 그 밖의 지역은 8,500만 원까지 지원함. 임대 기간은 2년, 최대 3회까지 계약 가능, 최장 6년간 거주하기가 가능합니다. 졸업 및 취업 후에는 재계약이 불가능합니다. 한국토지주택공사 LH 청약센터 홈페이지(www.apply.lh.or.kr)에서 온라인으로 신청할 수 있습니다. (마이홈 포털, 주거복지 서비스 - 주거복지 안내 - 청년 주거 지원 www.myhome.go.kr)

② 행복주택 제도

행복주택 제도는 대학생, 신혼부부, 청년 등을 대상으로 미리 입주신청을 받아 내어 직장과 학교가 가까운 곳, 대중교통이 편리한 곳에 임대료가 저렴한 공공임대주택을 지어 저렴하게 배급하는 제도입니다. 본인 포함 부모님의 월평균 소득 합계가 전년도 도시근로자 가구원 수별 가구당 월평균 소득의 100% 이하인 비혼인 무주택자 대학생들과 대학(또는 고등학교)을 졸업 또는 중퇴한 지 2년 이내인 비혼인 무주택자 취업준비생들에 한 정하여 대학 재학 중, 또는 입·복학 예정인 사람들이 지원할 수 있습니다. 전용면적 60㎡ 이하의 주택을 공급대상자별 시중 시세의 60~80%인 저렴한 임대료로 이용할 수 있습니다. 2년 단위로 계약을 체결하며, 대학생의 경우 최장 6년간 거주할 수 있습니다. 한국토지주택공사 LH 청약센터 홈페이지(www.apply.lh.or.kr)에서 온라인으로 신청 또는 사업의 주체가 지정한 장소에서 신청서 작성 및 관련 서류를 제출하여 신청할 수 있습니다.

③ 서울특별시 청년 월세 지원 사업(2022년부터 2년간 운영 예정.)

신청일 기준 주민등록상 서울시에 거주하고 있는 만 19세 이상 39세 이하의 청년 중 임차보증금 5천만 원 이하 및 월세 60만 원 이하 건물에 월세로 거주하는 무주택자, 기준중위소득 150% 이하 청년1인 가구를 지원합니다. 20만 원 미만 월세 계약은 실제 월세 금액까지만 지원합니다.

ii)현 정권 들어 청년 공공임대 주택 및 월세 관련 이슈들

2022년 8월 15일 오세훈 서울시장의 서울 시내에 23만 가구 이상을 확보해 지상층 이주 지원을 약속했습니다. 서울시 반지하에 거주하는 모든 주민이 지상으로 이주할 수 있도록, 최장 2년간 20만 원의 월세 지원을 약속했으나, 사실 이는 금액 확보조차 되어있지 않은 상태였습니다.

2022년 8월 16일 원희룡 국토교통부 장관은 ‘국민 주거 안정 실현 방안’을 통해 반지하 등의 재해 취약 주택 거주자의 공공·임대주택 우선 입주권 보장과 이주 못 한 가구에 침수 방지시설과 여닫이식 방범창 설치 등 주택 개선, 보수를 지원하는 방안을 추진하겠다고 밝혔습니다. 이는 또한 ‘8.16 공급대책’으로 불리며 향후 6년간 270만 가구를 공급, 민간으로부터 130만 가구를 채택, 하여 반지하 거주인들의 지상 이주를 돕겠다는 취지

였습니다. 하지만 해당 사업 관련 규제 완화 및 법 제정이 이루어지지 않은 상태에서 사업의 기획안 또한 모호하여 현실성이 떨어진다는 지적을 받은 바 있습니다.

당시 안전진단 규제 적용 또한 연말로 미뤄졌습니다. 그 후 8월 30일, 윤석열 정부에서 2023년 국토교통부 예산을 발표하며 공공임대주택 예산을 20조 7천억 원(2022)에서 15조 1천억 원(2023)으로, 약 5조 6천억 원(약 27.3%)을 삭감하고 오히려 중산층용 분양주택과 주택 구입·전세 자금 대출 등의 예산을 2조 9천억 원 늘렸습니다. 특히 저소득층과 취약계층용 국민임대·영구임대·다가구 매입임대·노후 공공임대주택 리모델링 예산을 5조 6천억 원이나 대폭 삭감했습니다.

2022년 12월 24일, 5조 6천억 원이 삭감된 공공임대주택 예산이 단 6천 6백억 원만 증액된 채 국회 예산심의를 통과했습니다. 결과적으로 공공임대주택 예산이 4조 9천4백억 원 감소되었다는 이야기입니다. 윤석열 정부가 들어서자마자 예산안 발표 때에“긴축 예산”이라 칭했으나, 이전 정부의‘엄청난 규모의 예산’보다 전체예산을 60조 원을 증액한 금액이었는데도 불구하고 공공임대주택 예산은 4조 9천4백억 원이 감소했습니다. 이는 취약계층용 공공임대주택 공급 물량을 문재인 정부 시절의 28만 7천 호에서 33만 호로, 5만 1천 호를 더 확보하겠다, 늘리겠다 발표한 윤석열 정부 대책과도 배치되었습니다. 실제 약속한 취약계층용 공공임대주택 공급 전망은 어려워질 것으로 보입니다.

올해 7월까지도 오세훈 서울시장은 청년주거 문제해결을 위해 무언가를 하겠다, 했으나 이번에도 구체적인 방안이 제시되지 않은 것을 보면 예산 마련 및 선행 제도 마련이 미흡한 것으로 판단됩니다.

2022년 하반기부터 여태 누적되어 온 전세 사기·깡통전세 문제가 전국적으로 대두되고 2023년 2월부터 3월까지 3명의 피해자의 잇따른 사망에 정부는‘전세 사기 피해지원 특별법’을 통해 한국토지주택공사(LH)가 시행 중인 매입임대 제도를 확대 적용해, 전세 사기 피해주택을 최우선 매입 대상으로 지정하겠다고 밝혔습니다. 이는 전세 사기 피해주택 매입을 위한 별도의 추경 없이 2023년에 계획된 LH의 매입임대주택 물량 2만 6천 가구, 5조 5천억 원을 전세 사기 피해주택 매입에 쓰겠다는 취지였습니다.

기존 취약계층용 임대주택 확보가 더욱 요원해질 전망. 한정된 예산으로 전세 사기 피해자와 취약계층 둘 중 하나만 살려주겠다고, 서로 싸우게끔 유도하는, 일명‘갈라치기’전법을 시행하고 있는 상황입니다. 이에 대해 주거단체들이 주축이 되어 추경예산을 요

구 중입니다.(윤석열 1년 퇴행 10. 폭우 참사에도 공공임대주택 축소, 2023.05.04, 참여연대)

사실 청년주택, 행복주택이 아니라 이름만 들어도 사람들이 알아주는, 이름 값(네임밸류) 있는 아파트 브랜드인 자이, 푸르지오, 힐스테이트, 래미안, 더샵, 포레나, 스위첸, SK뷰, e편한세상, 롯데캐슬 등으로 이루어진, 27조 원 어치의 공공주택이 올해 윤석열 정부가 들어서고 나서 확보되어 있었습니다. 남아도는 미분양 아파트들을 정부에서 원가에 사서 건설사를 구제한 다음, 시간이 흐른 뒤 정부가 손해를 보고 건설사에 이전보다 낮게 책정된 가격에 팔아 건설사만 부동산 시세차익을 보게 해 주는 경우가 이전 정권들에서도 자주 시행되었습니다. 이명박, 박근혜 정부에서도 그 이력이 있었으나, 윤석열 정부에 들어서 다시 시행된 것입니다. 이는 단지 중앙 정부 주체의 건설사들 퍼주기, 세금 낭비밖에 되지 않습니다.

국회 국토교통위원회 소속 장철민 의원(더불어민주당)이 엘에이치(LH, 한국토지주택공사)로부터 제출받은 ‘매입임대주택 현황’을 보면, 지난해 매입한 임대주택 중 6개월 이상 비어있는 집(공가)은 4587가구 가 존재합니다. 5년 전인 2017년에 1822가구 까지 낮아졌던 사실에 비하면 2.5배나 증가한 값입니다. 이는 무분별한 매입임대 확대에 의한 세금 낭비와 서민 정치 탈을 쓴 건설사(부자) 살리기밖에 되지 않는 것이 사실입니다(한겨레경제사회연구원, 미분양 쌓여서 경제위기 온다고? 반복되는 ‘그들의 노림수’, 2023.04.17. 홍대선 한겨레경제사회연구원 어젠다센터장, 금융위기 때도 이러진 않았다...“미분양 매입해줘선 안 된다”2023.02.13. KBS뉴스 박찬형 기자, 정부 미분양 매입 논란……“국민 혈세로 건설사 구하기”2023.01.17. 쿠키뉴스 조유정 기자).

건설사 측에서 미분양 건축물이 늘어날 때 또다시 정부로부터 시세차익 남기는 방안을 기대하지 않으리라는 보장도 없고, 위와 같이 건설사에서만 이득을 보는 악순환 적 방식을 방지할 법·제도적 안전망조차 존재하지 않는 것이 현실입니다. 철근 누락 한국토지주택공사(LH) 아파트 15개 단지가 공개되었는데, 청년 지원용 임대주택은 안전한지, 실태 조사가 이루어지긴 했는지 확인해야 하는 오늘입니다(민주당 ‘철근누락’ LH 15개 중 13개 단지, 尹정부 때 준공·공사, 2023.08.02. 노컷뉴스, 정석호 기자).

Ⅲ. 정책 내용

현 정부, 정권 아래에서 해당 정책이 어떤 형태로라도 시행될 수 있을 것이란 일말의 기대조차 없습니다. 정권 교체 후 민주 정부가 지속·유지되어야만 그나마 근간이 형성될 가능성이 존재할 것임을 사전에 명시합니다.

① 청년들 자립 지원용 기숙사형(아파트형) 주거 대책

미분양 건축물들의 건축에 들어간 자재 비용, 부지 비용, 인건비 등을 추산한 값을 여기서는 미분양 건축물 건설비라 칭하겠습니다. 건설사에서 미분양 아파트들을 분양 기한 이후에도 처리하기 힘들 경우에, 건설사와 부동산 권리인들이 먼저 요청한 경우에만, 정부는 부동산 거품이 제해진 가격으로, 해당 아파트들을 건설사와 부동산 권리인들로부터 이전에 거래된 고가의 거래가격이나 분양 가격이 아닌, 최근 시중 시세의 60~80%를 매매가격으로 규정하여 그 값으로 저렴하게 구매할 수 있는 제도를 구상했습니다.

건설사가 이에 따르지 않을 경우, 정부 측에서 미분양 건축물 건설비를 추산하여 거기에 약간의 차익 - 미분양 건축물 건설비의 5% 이하 값 - 을 남겨 부동산 매입 값을 측정하여 건설사 측에서 정부로부터 부동산 시세차익을 과하게 챙기는 행위를 방지합니다. 그리하여, 중앙 정부에서 시중 시세의 60~80%인 저렴한 임대료로 국민에게 아파트를 공급할 수 있는 제도입니다.

앞에서 서술한 바에 근거하여 국민에게 공급할 아파트형 주거 공간의 전세, 보증부 월세 및 월세는 국가에서 관리합니다. 신청일 기준 주민등록상 해당 지역구에 거주하고 있는 만 19세 이상 39세 이하의 청년 중 임차보증금 5천만 원 이하 및 월세 60만 원 이하 건물에 월세로 거주하는 무주택자, 비혼자의 경우에는 기준중위소득 150% 이하, 배우자 소득 포함 기준중위소득 300% 이하의 청년 1인가구와 청년 2인가구, 신혼부부 및 다자녀 가구를 포함한 혼인 가구들을 지원합니다. 가구 구성원 수에 따라 전용면적 33.06㎡ 이상부터 최대 99.17㎡ 이하까지 차등 지원합니다; 1인 기준 33.06㎡ 이하, 2인(청년 2명 또는 청년 1명, 아이 1명의 경우 - 해당 경우는 청년과 아이 간 친자확인이 전제되어야 함 - 포함) 기준 49.59㎡ 이하, 3인(청년 2명, 아이 1명. 서로 간의 가족관계 증명이 전제되어야 합니다) 기준 66.12㎡ 이하, 4인 이상 다자녀 가구 기준 99.17㎡ 이하의 단

독, 다가구, 다세대, 연립, 아파트 및 주거용 오피스텔 등을 지원합니다. 전세, 보증부 월세, 월세는 2년 단위로 계약을 갱신하며, 연장 계약 횟수 제한 및 최장 거주 햇수에 제한이 없습니다. 대학생, 대학원생, 그리고 취업준비의 경우 졸업 및 취업 후에도 재계약이 가능하며, 내 집 마련의 사유로 인한 주거 중 해당 부동산 매입 신청도 가능합니다. (책정되는 전세, 보증부 월세, 월세 비용들의 범위는 월 30만 원 ~ 40만 원 선을 넘지 않아야 합니다.)

② 사전 전제

건설사 측에서 미분양 건축물들을 감당하지 못할 때, 정부에서 또다시 미분양 건축물들을 구매해 줄 것이라 기대 못 하도록, 앞서 언급한 것 과같이, 건설사 측에서 미분양 건축물을 시세차익을 남겨 정부로부터 이득을 보는 악순환 적 방식을 방지할 법·제도적 안 전망 구축이 전제되어야 합니다.

위에 해당하는 항목은

- 부동산 가격이 하락하고 있더라도 이전에 거래된 고가의 거래가격이나 분양 가격을 기준으로 하는 현행 감정평가 방식의 개선
- 정부는 집값에 낀 거품을 제거하기 위해 해당 건물 건축에 들어간 자재 비용, 부지 비용, 인건비 등을 추산하여 거기에 약간의 마진(전체 비용의 5%를 넘지 않음)을 남겨 부동산 매입 값을 측정. 공공주택의 경우 [1/(사람 숫자)]로 나눔 (건축사들의 무리한 공동주택 건축을 지양하게끔 유도함.)
- 그린벨트, 시 보유 토지 자산을 기용 가능하다면 적극적으로 활용해서 시장 가격 보다 상대적으로 낮은 가격에 임대주택을 공급할 방안을 적극적으로 모색하여 공공임대주택 전세, 보증부 월세, 및 월세 가격을 낮추는 방안도 적극 활용

국민 월세가 투입되는 미분양 주택의 매입 또는 매입임대주택 정책이 엄격한 기준에 따라 합당히 이뤄져야 함

IV. 기대 효과

해당 정책 시행에 앞서 내놓자마자 일대 파란이 예상됨. 건설사들 반대, 부동산 깬 투자자들의 반대 등 부동산 소유 기득권층의 거센 반발 및 속칭 ‘우파’들의 특정 세력으로 매도함 등이 예상됨.

단기적 효과로 부동산 시장에서 정부의 매물 및 시장 가격 관리가 쉬워질 것이 예상됨. 장기적 효과로 비혼 청년들의 주거 문제해결로써 삶의 질이 높아진 사람들의 결혼 욕구, 2인 가정의 출산 및 자녀 양육 등, 청년들이 주체 되는 미래계획과 그에 대한 관심도와 수요가 높아질 것으로 예상됨. 그에 따른 출산율 증가 및 소비 활성화 등이 예상됨

참고자료

- 경기도, 경기도 내 미분양 아파트 현황(총괄), 2023.05.31.
- 경기일보 이병기 기자, 인천·부천 빌라 등 98채 '전세 사기'... 가족·공인중개사 검거, 2023.07.24.
- 경향신문 송진식 기자, 물량만 있고 ‘어디에 어떻게’는 미정...”시장 영향 제한적“, 2022.08.16.
- 노컷뉴스, 정석호 기자, 민주당 '철근누락' LH 15개 중 13개 단지,尹정부 때 준공·공사, 2023.08.02.
- 마이홈포털, 주거복지 서비스, 주거복지 안내, 청년주거지
- 머니투데이 청년주택청약, 혁신이 답이다[MT시평] 2023.07.14.
- 보건복지부, 2022년 고독사 실태조사 결과 발표 - 최근 5년(17년~21년) 고독사 발생 현황 등 최초 조사 실시, 2022.12.14.
- 복지타임즈, 이성우 기자, 실태조사·통계조차 없어... '고독사예방법'은 독거노인에 한정, 2022.02.14.
- 서울시, 서울시청년안심주택 혁신 방안, 2023.04.04.

- 서울 주거 포털, 청년·신혼부부 지원, 청년 월세 지원, 사업개요
- 서울 주거 포털 청년 월세 지원 홈페이지
- 서울특별시 서울 부동산 정보 광장, 서울시 민간 미분양 주택 현황(총괄), 2023.05.31,
- 참여연대, 윤석열 1년 퇴행 10. 폭우 참사에도 공공임대주택 축소 2023.05.04.
- 쿠키뉴스 조유정 기자, 정부 미분양 매입 논란……“국민 혈세로 건설사 구하기” 2023.01.17.
- 쿠키뉴스 조현지 기자, 4차까지 모집했지만… 청년 외면 받는 행복주택, 2022.06.11.
- 한겨레 김기성 기자, 인천서만 전세 사기 100건, 1238억 원…503명 적발, 2023.07.26.
- 한국토지주택공사 LH 청약센터 홈페이지
- 홍대선 한겨레경제사회연구원 어젠다센터장, 미분양 쌓여서 경제위기 온다고? 반복되는 ‘그들의 노림수’, 2023.04.17.
- KBS뉴스 박찬형 기자, 금융위기 때도 이러진 않았다…“미분양 매입해줘선 안 된다”, 2023.02.13.
- MBC 스트레이트 2023 청년보고서 ‘희망 금지’, 207회, 2023.04.23
- 2023년, 대한민국의 나아갈 길 [홍익인간 인성교육], Jungbub2013, 2022.12.25.

전공 불일치 해소를 위한 청소년 진로교육 정책 제언

이혜인 지방의원

1. 서론

우리나라 학생이라면 학창 시절 때 진로와 전공 선택, 미래를 위해 머리를 싸매며 고민한 경험이 있을 것이다. 그런데도 방향성을 설정할 때 대부분의 학생은 전공보다는 대학교의 타이틀에 맞춰 진학하기에 바쁘다. 이러한 문화는 1980년부터 7.30 교육개혁을 주도하면서 ‘졸업정원제’, ‘과외 금지 조치’ 시행으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 졸업정원제는 입학 시 졸업정원보다 대학은 30%, 전문대학은 15% 초과 선발하되, 재학 기간 중 정원 외의 학생을 탈락시키는 제도로, 대학 교육이 엘리트 교육 단계에서 대중 교육 단계로 이동했음을 알리는 신호였다. 뒤이어 1974년에 실시된 고교평준화 정책은 고등학교 졸업자를 빠른 속도로 증가하는 데 영향을 주었다. 이는 교육 소비자의 수요뿐만 아니라 대졸 고급 인력에 대한 수요 역시 대폭 증가했다. 1973년부터 추진한 중화학 공업을 중심으로 한 경제발전 정책은 경제 규모의 확대와 산업 구조의 변화를 가져왔고, 박정희 정권의 강력한 대학 정원억제 정책은 대졸자의 공급 부족 현상을 초래하였다. 경제 규모는 급속도에 미치지 못한 대졸 인력의 사회적 배출은 결과적으로 대학 졸업장의 가치를 높이게 하려 하였고, 이는 학력 간 임금 격차 심화 문제¹⁾로 이어졌고, 대학 입시 경쟁 강화라는 결과를 초래하였다. 정부의 대학 정원억제 정책의 변화는 1979년으로 대학입학 정원이 전년 대비 약 39%로 대폭 증가하게 되었다. 이 변화의 정점은 1981년 시행된 졸업정원제 실시로 입학정원이 확대되었고, 대학 교육의 대중화 단계에 본격 진입하게 되었다.

1) 1972년 기준, 대졸 임금은 국졸의 3.3배, 중졸의 2.7배, 고졸의 1.8배였으나, 1976년에는 국졸의 4배, 중졸의 3.5배, 고졸의 2.3배로 확대됨.

이러한 과정에서 1995년 5.31 교육개혁으로 창의·인성을 키우는 선진국형 교육제도의 근간을 마련하고, 김대중·노무현 정부는 암기 위주의 교육을 탈피해 학생들의 적성을 계발하는 다양한 입시 방안을 제시하였다. 이명박 정부는 특성화고·마이스터고와 같은 학교 다양화 정책으로 학생들의 선택권을 높이는 등의 노력을 하였지만, 학교의 계층화는 뚜렷해지고, 대학의 입시율도 점점 높아갔다.

우리나라 고등학교에서 4년제 대학을 진학하는 비율이 1970년 25.7%²⁾였던 반면, 2010년 75.4%를 기점으로 감소하고 있으나, 여전히 70%를 넘는 높은 수준으로 유지하고 있다. 우리나라 대학 진학률은 OECD 국가 중 개방적 고등교육 정책을 추진하고 있는 미국과 캐나다를 비교해도 높은 수준으로 나타나고 있다. 또한, OECD의 ‘OECD 교육 지표(2022)’를 발표한 내용을 살펴보면, 한국은 2021년 기준, 25~34세 청년 중 대학 졸업자 비율이 69.3%로 OECD 국가 중 1위였다. OECD 평균(46.9%)보다 22.4%p 높았으며, 우리나라 청년 대졸자 비율은 다른 국가들보다 급속도로 늘어나고 있다.

한편, 2021년 기준, 우리나라 대학 청년들의 고용률은 76%로 38개국 중 35위에 그쳐 낮은 수준인 것으로 나타났다. 또한, 대졸 청년들과 고등학교 이하 학력을 가진 청년 간 고용률 차이에서도 크지 않았는데, OECD 평균 대졸 청년들이 중졸 이하 청년보다 고용률이 26%p, 고졸 청년과는 8%p 높은 반면, 우리나라는 중졸 이하 12%p, 고졸과는 13%p밖에 차이가 나지 않았다.

우리나라 대졸자의 공급 과잉 문제는 다양한 형태로 발생하고 있는데, 첫째, 대학 졸업장에서 비롯된 ‘임금 프리미엄’이 감소하면서 눈높이에 맞는 일자리인 대기업, 공기업 등의 취업 경쟁은 치열하나, 중소기업은 심각한 구인난을 겪고 있다. 둘째, 대학 교육과 사회 수요 간의 미스매치로 전공과 직업의 일치하는 비율이 낮아 대학 졸업장을 위해 시간과 비용을 투자한 사회적 비용이 과도하게 허비되고 있는 것이 현실이다.

또한, 우리나라는 구조적인 전공 불일치 문제는 과거, 70~80년대에서 시작된 ‘임금과 학력 프리미엄’ 등의 문제로부터 높은 교육열이 발생하여 대학 진학의 목적이 변질된 것에서 비롯되었다고 할 수 있다. 본래의 대학은 학문을 심도 있게 탐구하고, 특정 기술을 강화할 수 있는 기관으로서 실용적인 지식을 학습할 기회와 환경을 제공하기 위하여 설립되었다. 하지만 앞서 말했듯이 현대사회에서 대학은 각자의 관심사보다는 취업 시장

2) 전복일보, “여성. 대학 등 고등교육기관 진학률... 1970년 28.6%→2005년 80.8%”, 2007.01.24.

에서 유리한 학교 중심으로 진학을 하다 보니 단순히 전공보다는 대학이라는 기관으로서의 서열화를 통해 결국, 학생들은 대학의 존재 이유와 목적에 왜곡된 시각을 가지게 되었다. 문제는 대학의 목적과 함께 자신의 적성과 흥미를 무시한 전공 선택으로서 직업과 일치하지 않음에도 막대한 시간과 사회적 비용을 투자하고 있다는 점이다. 또한, 대학 진학을 하지 않더라도 취업이 가능한 직군까지도 지금의 대학은 관련 학과를 설립하여 과도한 졸업장을 요구하며, 사회 역시 이를 통념적으로 받아들이고 더 많은 시간과 비용을 허비하게 만들고 있다. 이러한 사회적 현상을 해결을 위해 대학 진학 전인 청소년 시기부터 자신의 진로와 직업에 가치관이 형성되는 데 도움을 주기 위하여 학교에서 ‘직업교육’, ‘진로교육’의 방향성을 재개편할 필요가 있다.

물론, 현시점에서 장기간 굳어진 체제에 쉽게 개선되기에는 한계가 있을 수 있겠지만, 본 보고서에서는 우리나라 교육의 문제점을 ‘전공 선택’, ‘진학과 취업’이라는 관점에서 현재 제도와 정책을 살펴보고, 보완되어야 할 정책과 방향성을 제시하고자 한다.

II. 전공 불일치와 진로교육의 개념

(1) 전공 불일치

전공 불일치(field-of-study mismatch)는 특정 분야에서 교육받은 노동자가 다른 분야에서 일할 때 발생하며, 자격이나 스킬 불일치³⁾와는 구별되는 개념이다. 전공(교육)과 직업 사이의 불일치는 개인적인 차원에서 뿐만 아니라 국가적인 차원에서 자원 배분의 비효율성을 야기하여 많은 학자들의 관심을 가지고 있으며, 전 세계적인 측면에서도 전공 불일치 비율이 존재한다. OECD 22개국 평균, 전체 노동자의 39%는 전공 분야와 다른 분야에서 종사하고 있으며, 전공 불일치 비율은 모든 국가의 평균 25%에서 그 이상을 차지하고 있다.

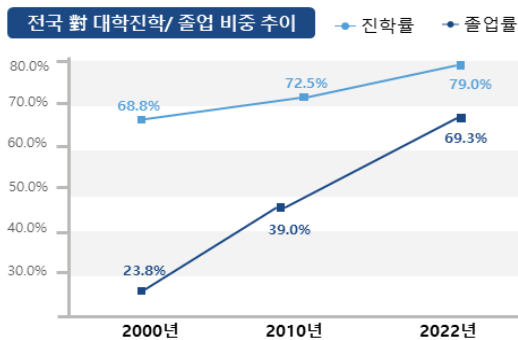
앞서 언급하였듯이 국가 전체의 평균 교육수준이 높아지는 것은 국가적인 측면에서 인적자본의 수준이 향상되고 있다는 것을 의미하므로 거시적 관점에서는 바람직한 현상이라 생각할 수 있지만, 미시적인 관점에서는 고등교육(대학교) 진학률이 높아진다는 것이

3) 자격 일치 개념은 노동자가 이수한 학교교육 양(학교교육 유형 제외)의 관점에서 직업 부합 여부를 의미하며, 스킬 일치는 노동자가 보유한 핵심 정보처리능력의 관점에서 직업에 부합하는지의 여부를 뜻한다.

반드시 좋은 것만은 아니다. 이러한 결과는 직업이 요구하는 교육수준의 증가 없이 고등 교육의 진학률만 높아지는 것은 많은 사람들의 하향 취업을 한다는 것을 의미한다.

또한, 높은 진학률은 학력에 맞는 일자리를 선호하여 월급이 적고, 상대적으로 기대에 맞지 않은 일자리에 취업하는 것보다 선호하는 일자리가 생길 때까지 기다리고 있는 현상이 발생하여 우리나라의 청년 고용률은 대학 진학률에 비하여 현저히 낮은 수치를 보이며, 비경제활동인구 또한, OECD 기준, 높은 편에 속해 이와 관련된 문제가 심각한 것으로 나타났다.⁴⁾

〈표 1〉 전국 대학진학/졸업 비중 추이



자료: 한국교육개발원

교육을 상대적으로 많이 받은 사람이 단순 작업의 직업을 택하더라도 교육을 적게 받은 사람이 같은 직업을 할 때보다 생산성이 향상되어 국가 경제에 기여하는 측면에서는 분명히 긍정적으로 작용한다. 그러나 하향 취업을 문제시되는 것은 필요 이상의 교육으로 투자되는 큰 비용이 개인적·국가적인 차원에서 자원의 비효율성을 초래하기 때문이다. 임금

은 생산성에 의해 결정되며, 생산성은 직업특화 숙련으로 결정됨은 다들 잘 알고 있는 사실이다. 직업특화 숙련은 특히 신입사원의 경우, 대학에서 전공 지식을 통해 대부분 축적된다. 따라서 전공과 다른 곳에 취업 시 전공을 통해 배운 직업특화숙련은 활용할 수 없기 때문에 전공과 직업의 불일치는 개인적 차원뿐만 아니라 국가 전체의 차원에서도 생산성을 저하해 자원 배분의 비효율성을 야기하는 주된 요인이 된다.

전공 불일치한 개인의 경우, 직업특화 숙련으로 배움을 거쳐 온 전공 일치자와 달리, 직장 내 기술 및 직무 관련 기술에 대한 제약이 있어 훈련이 필요하다. 따라서, 우리나라의 경우, 이러한 기술을 습득하기 위한 추가 자격 요건을 갖추기 위한 노력을 자격증 취득 및 교육이수를 과잉자격에 대한 비용이 상당히 소모된다는 점이다. 또한, 최종 직업에서 전공이 불일치한 직업을 가진 노동자의 실업 가능성은 상대적으로 전공일치 노동자에 비해

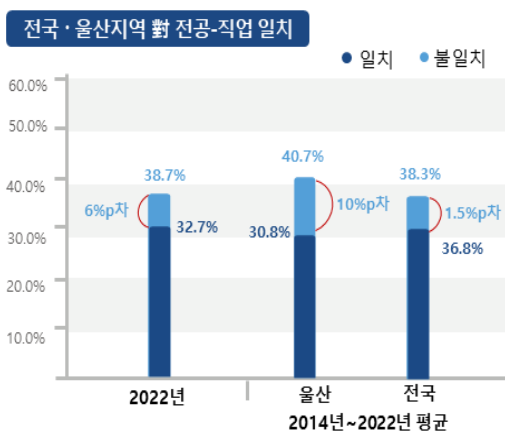
4) OECD 국가별 청년 대졸자 고용률 75.2%(37개국 중 1위), 비경제활동인구 비율 20.3%(37개국 중 3위)로 조사.

높은 것으로 분석되고 있다.

국가 수준에서는 전공 불일치로 발생한 임금 불이익이 성과 또는 생산성 손실을 척도로 모든 불일치 노동자 임금의 불이익 집계를 손실로 가정하여 추정한 결과, 총 생산성 비용이 OECD 기준, 0.45%인데 반해, 한국은 GDP 평균 0.5% 이상을 차지하여 3위로 높은 손실을 보이고 있다. 또한, 이러한 결과는 앞서 언급한 것과 같이 과잉 자격 노동자가 받는 불이익에서 주로 발생하고 있다. 또한, 노동자들이 경력 기간 중 전공 불일치 분야에서 종사할 경우, 교육을 통해 획득한 특정 기술은 직장에서 사용되지 않기 때문에 이수한 최고 단계의 교육 대부분이 매물 구매 비용으로 간주된다. 이러한 비용을 총합한 비용의 결과는 우리나라는 대개 과잉자격으로 나타난 전공 불일치 노동자의 비용 유발이 크다고 할 수 있지만, 개인적·국가적 수준에서 큰 손실이 발생하고 있다는 점에서 주목하여야 한다.

한편, 울산에서는 대학 이상의 졸업자 대상의 전공·직업의 불일치 비율 2022년에는 불일치 비율이 38.7%, 일치 비율이 32.7%로 비율 간 격차가 6%p로 보였다. 2014년부터 진행된 조사의 평균을 보면, 전국 평균 불일치 36.8%, 일치 38.3%로 1.5%p차이로 적은 폭을 보였으나, 울산은 불일치 40.7%, 일치 30.8%로 10.1%p 격차로 높은 것으로 나타나 이와 관련된 손실을 방지하기 위한 대책이 시급하다.

〈표 2〉 전국·울산지역 전공·직업 일치



자료: 한국교육개발원

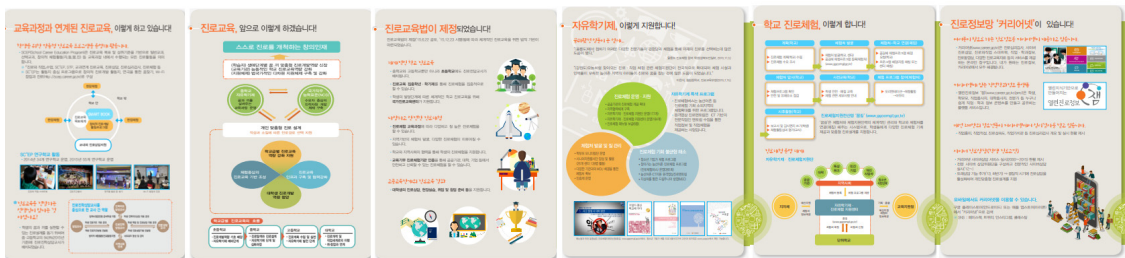
(2) 청소년 진로교육

우리나라 진로교육은 1980년대 초반부터 발전하여 2010년부터 진로교육 5개년 계획 및 활성화 방안을 지속해서 수립하여 진로교육의 발전을 위해 추진하고 있다. 먼저, 제1차 진로교육 5개년 계획(2010~2015년)은 진로교육의 근간이라고 할 수 있는 「진로

교육법」을 제정하였고, 중앙과 지역, 공공과 민간을 통한 진로교육 파트너 십을 구축하는데 노력하였으며, 진로체험지원센터 설치를 통해 국가 수준의 진로교육 목표와 성취기준을 마련하는데 기여하였다. 또한, 진로전담교사를 배치하고, 진로집중학년·학기제 및 자유학기제를 실시하고, 국가진로교육센터 확대에 관한 정책을 수립하였다.

제2차 진로교육 5개년 계획(2016~2020년)은 학교당 1인 진로진학상담교사를 배치하고, 진로체험기관 인증제를 도입, 국가·지역진로교육센터 지정·운영에 초점을 맞췄고, 3차부터는 ‘진로교육 활성화 방안’으로 명칭을 수정하여 진행하였다. 2018~2022년의 진로교육 활성화 방안은 특수학교 진로진학상담교사를 배치하고, 창업동아리, 가상창업체험 지원 및 창업체험센터를 지정·운영하였다. 최근 수립된 2023~2027년 진로교육 활성화 방안은 지역 연계 진로·창업 체험프로그램을 운영하고, 진로교육의 사각지대 해소를 위한 계획 수립, 성인 진로개발 강화 지원 등의 점차적으로 정책 방향성을 확대해 나가고 있다.

〈그림 1〉 진로교육정책 현황 정리



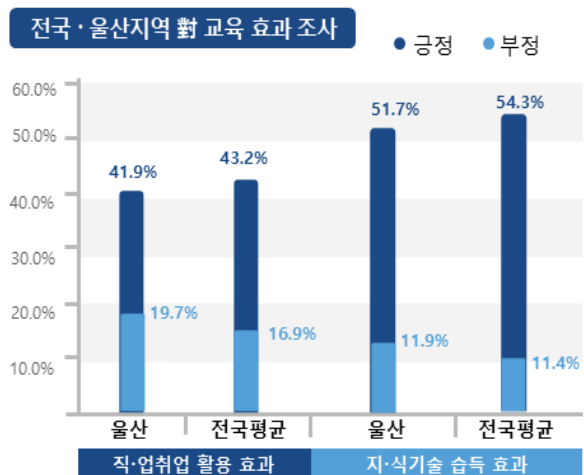
자료: 교육부

지금까지의 진로교육은 법·제도적 기반을 마련하여 진로교육을 위한 기반 마련 및 교육을 위한 인재양성에 초점을 맞추었고, 진로정보망 ‘커리어넷’을 구축을 통해 서비스를 제공하였다. 학교 교육과정에서는 진로교육 계획을 수립하여 「진로와 직업」 과목의 선택을 확대하는 등 교육 운영 정착과 진로교육을 위한 온·오프라인 수업 연계, 메타버스 진로교육 등의 개발·보급하였다. 최근 수립된 진로교육의 방향성은 정책 환경의 다변화를 반영한 진로교육의 전환과 사각지대 해소, 전 생애적 진로교육, 지역 특성을 반영한 진로교육을 진행하고자 하는 방향성을 제시하였다.

그럼에도 진로교육은 교육의 방향성에 있어 본질적으로 가지고 있는 사회 문제에 대해 고려하지 않은 정책을 수립하고 있어 한계를 가지고 있다. 예를 들면, 전공 불일치 현상과 함께 대졸자의 조기 퇴사 비율로 들 수 있는데, 우리나라의 100인 이상 기업의 500개사 신입사원을 채용한 기업 중 입사 기간이 1년도 지나지 않은 채 퇴사한 직원 비율은 81.7%⁵⁾이다. 81.7%의 비율 중 직무가 적성에 맞지 않다는 응답이 58.0%로 과반이 넘는 수치를 보인다. 또한, 직장생활 시작 후 진로에 대한 고민 경험자는 86.6%⁶⁾로 대다수가 적성에 맞지 않는 직무 선택으로 고충을 겪고 있다는 조사가 빈번하게 나오고 있다. 이러한 요소는 직업 가치관에서 비롯되는 것인데, 진로 교육에서 자신의 가치를 충족할 수 있는 적성에 관한 교육과 가치관을 파악 과정에 관한 다양한 교육 프로그램을 진행하고 있지만, 아직 한계가 있다는 것으로 보인다.

또한, 한 조사에 의하면, 학교의 목적이 직업·취업 활용 효과보다 지식·기술 습득을 위한 전수 비중이 높다는 조사를 보였는데, 특히, 울산은 그 격차가 더 큰 것으로 보였다. 이에 우리나라 학교 교육의 방향성에 있어 직업·취업에 관한 교육을 중심으로 한 진로교육 보완의 필요성을 제기하며, 따라서, 해외의 다양한 사례를 살펴보고, 앞으로의 진로교육의 방향성을 제시하고자 한다.

〈표 3〉 전국·울산지역 교육 효과 조사



자료: 한국교육개발원

(1) 아일랜드

아일랜드는 학교 교육과정의 지나치게 폭이 좁고, 시험 위주의 운영으로 문제 제기되

5) 김소영, “신입사원 조기퇴사율 81% ... 직무 적성 안맞아”, CBS노컷뉴스(2023.04.21.)

6) 최준영, “첫 직장 유지·퇴사 이유 1위는 직무적성 때문”, 문화일보.(2022.12.11.)

었는데, 이러한 문제 제기는 우리나라의 자유학기제 도입 배경과 유사하다. 전환학년제(Transition Year)는 아일랜드 사회가 학생들의 성적과 학력 경쟁의 심화로 교육시스템 또한, 공부만을 강조하게 되고, 학교는 지역사회와의 연계성을 잃게 되어 학생들을 1년간 공부 압박을 해방시키고, 내적 성장 및 지역사회 공헌을 위해 수립되었다. 주 대상자는 우리나라의 중학교 과정에 해당하는 주니어 과정을 마친 후, 우리나라 고등학교 과정에 해당하는 시니어과정에 들어가기 전, 15~16세 학생을 대상으로 1년 선택적 학교 교육과정으로 운영되고 있다. 전환학년제 프로그램은 다양하지만, 6개의 주제(학습 영역, 문화연구, 스포츠, 컴퓨터 관련, 직업 관련, 시민·사회 관련 학습)로 이루어져 있으며, 특별 모듈 프로그램으로써 학생들이 노인들의 IT 멘토가 되어 주는 ‘로그 온 런(Log on Learn)’, 다양한 지역사회 개선을 위해 참여하는 ‘청소년 사회혁신가(Young Social Innovators)’, 정신건강 문제, 사진 등 폭넓은 체험 중심 프로그램이 운영되고 있다. 학생들은 직업 체험을 평균 15일 동안 하고 있으며, 모든 학교는 최소 5일 정도 직업 체험을 운영하고 있다. 일부 학생들은 졸업 후 원하는 일자리를 얻기 위하여 현장실습인 ‘커리어 샘플링(Career sampling)’에 참여하기도 한다. 전환학년제 추진을 통해 성적 향상 및 인성·사회성 발달에 효과적인 것을 입증하여 긍정적으로 평가받고 있다.

(2) 스웨덴

스웨덴은 진로교육 중 대표적으로 프라오(PRAO, Praktisk arbetslivorientering)는 우리나라 중학교 2, 3학년에 해당하는 초등학교 8,9학년 사이에 2주간의 직업 체험 프로그램을 통해 기업 현장에 가서 회사와 직업에 대해 직접 체험하면서 느끼고, 성찰할 수 있도록 직업 체험의 기회를 제공하여 직업 세계에 대한 친밀도를 향상시키는 프로그램이다.

1980년대에는 학교 교육과정 아래 7세에서 16세 사이의 의무교육 대상 학생 전체의 그룹 활동으로서 하루 동안 부모님 일터에서 부모님의 직장 생활을 관찰하거나 따라 해 보는 것을 주된 활동으로 12세에서 16세 학생들은 1주일 이상은 제조업, 상업, 사회서비스 분야 등 기업 전반의 분야에서 직접 체험할 수 있는 프로그램을 제공하고 있다. 이러한 프로그램은 교사들의 직업세계의 정보 획득, 이론적 지식뿐만 아니라 지역의 노동시장의 이해를 통해 학생들로 하여금 선택할 수 있는 직업 유형에 대한 이해도를 높여주고 있으며, 학생들은 직업을 가지기 위해 어떠한 지식과 기술, 자신의 흥미와 직업에 대한 생

각을 돌아보게 하여 직업에 대해 깊이 있는 준비를 수행할 수 있는 기반을 제공하여 긍정적인 결과를 가져오고 있다.

(3) 미국

미국은 교육당국에서 미래의 고용주인 기업들과 협력을 통해 ‘잡 쉐도우(Job shadow)’를 실시하였는데, 학생들이 직업 현장에 가서 숙련 근로자와 함께 실제 업무를 관찰하는 과정을 통해 직업을 탐색할 수 있는 프로그램을 진행하고 있다. 8세부터 18세까지의 청소년을 대상으로 사전 준비-체험일-사후 학교 수업으로 구조화된 내용 속에 1일부터 며칠 동안 직접 회사에서 직업 활동을 경험하는 프로그램이다. 이 프로그램을 통해 지역의 중소기업들은 학생들이 기업에 입사하기 위한 준비 능력을 향상시키고, 그 지역의 학교들과 연계할 수 있는 협력관계를 증진시키고 있다.

(4) 영국

영국은 교육법에 의거하여 우리나라 중학교 2학년인 만 12~13세부터 고등학교 3학년에 해당하는 만 17~18세에 이르기까지 독립적인 진로 지도를 제공하고 있다. 진로 교육의 기준은 개츠비 기준 사항(Gatsby Benchmarks)을 바탕으로 청소년들에게 고용주와 7회의 접할 기회(매년 최소 1회)를 제공하고, 기준에 맞춰 충족시킬 것을 권고한다. 기준 사항은 안정적인 진로프로그램, 진로 및 취업 시장 정보 학습, 각 학습자의 수요 논의, 교육과정을 통한 학습과 진로 연계, 고용주-피고용자의 만남, 직무현장 경험, 후기 중등교육 및 고등교육 만남, 개인지도 등으로 구성되어 있으며, 기업은 정부와 함께 진로 프로그램 제공자의 역할을 수행하고 있다. 진로 교육 프로그램 전개 시 부장급 교사 이상 지원 진로담당자 한 명을 지정하도록 권고하고, 모든 청소년과 학부모 대상 교육 프로그램의 세부 내용 공개 및 만 14세부터 만 18세까지의 중등학습자에 대한 진로 상황은 정부가 추적하여 이를 학교평가에 반영하도록 하고 있다. 이러한 평가는 학교가 모든 학생들 대상으로 진로 관련 자격증명 획득의 도움 역할에 대한 평가로 정보제공 등 학교의 책임을 확실히 할 수 있는 시스템을 마련하였다. 연령별로 진로 선택을 위한 프로그램을 수행함에 따라 진로 선택에 대학교, 자원봉사단체, 기업 간 파트너 십을 체결하여 다양한 진로에 대해 고민할 수 있도록 진행하고 있다. 영국은 현장 실무 기회에 대한 강제성을 가지고 지역사회와 학교와 고등교육기관의 연계를 넘어 기업 간의 협업을 더 중요시하고 있으

며, 현 시점을 기준에서 다음 단계로 넘어가는 진로에 대해 중등교육과정에서 후기중등교육(고등학교) 및 고등교육(대학교), 직무현장(취업) 경험 등 준비 과정에서 면접 및 미리 알아볼 기회를 체험하면서 진로 준비 교육의 중요성을 강조하고 있다.

Ⅲ. 정책 제언 및 기대효과

지금까지 전공 불일치로 인해 우리나라 사회가 겪고 있는 문제점과 함께 진로 교육의 현 상황, 해외의 사례를 바탕으로 다음과 같이 정책을 제언하고자 한다.

1. 초등학교-중학교-고등학교 진학 과정부터 진로 연계 교육 시행 초석 마련

(1) 진로교육의 개선

진로 특성에 맞는 고등학교 교육과정의 다양화를 통해 일반계, 예술계, 과학계, 외국어계 등의 자립형사립고가 아닌 직업군과 연계하여 필요 이수 자격 및 과정을 선택할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 초등학생부터 중·고교생에 이르기까지 직장 체험을 조기에 시작하여 다양한 직장 문화체험을 실시하여 직업에 대한 인식을 고취시켜 나갈 기회를 제공하여야 한다. 또한, 영국의 사례와 같이 예를 들면, 중학교에서 다음 단계로 나아가기 위하여 후기 중등교육, 고등교육, 취업 교육 및 현장교육 등을 단계별 교육에 대한 과정을 직접 학생들이 왜 필요한가? 라는 필요성을 스스로 깨닫고, 다음 단계를 학생 스스로가 교육에 관한 자료 수집과 함께 해당 학교 및 직업에 관해 관련자와의 면접(인터뷰)와 탐방을 추진하여 자기 자신의 흥미와 직업에 대한 관심도를 높일 수 있도록 제도가 마련되어야 한다.

(2) 지역별 산업별 수요에 따른 유연적인 진로교육 시행

우리나라는 지역의 산업별 수요를 반영하지 않고, 천편일률적인 교육을 제공하고 있다. 내가 살고 있는 지역의 특성에 맞는 특성화 산업별로 진로·직무교육 시설을 통해 모든 학생들이 직업군별로 골고루 체험할 수 있는 체험형 교육을 강화할 필요가 있다. 예를 들면, 우리 울산의 경우, 중공업, 자동차, 선박, 석유화학 등의 산업이 발전하고 있는 특성을 반영하여 산업별 체험을 중점적으로 교육·교류 프로그램이 진행되어야 한다. 이를

바탕으로 지역별로 산업 프로그램의 경우, 특성화 산업 교류 체험을 통해 아이들이 다양한 직업을 경험하고, 지역별 산업 분포에 따른 직업의 변화를 한눈에 체험함으로써 직업의 다양성뿐만 아니라 직업 본연의 자신이 가지고 있는 흥미 요소를 높일 수 있을 것으로 예상된다. 그뿐만 아니라 제조업·상업·사회서비스업 등 각 분야의 산업을 체험할 수 있는 교육할 수 있도록 지역의 기업(중소기업, 대기업, 스타트업, 사회적기업 등), 학교, 지역이 함께 거버넌스를 형성하여 진로교육을 제공할 수 있도록 마련되어야 한다.

(3) 지역별 학생과 신중년·노인간 네트워킹 멘토멘(MenToMen) 시행

멘토멘(MenToMen)은 서로가 멘토가 되어주는 프로그램을 만드는 것이다. 아일랜드의 사례를 살펴보면, 학생들의 강점인 IT를 노인들을 대상으로 교육을 시행하고 있다. 이를 발전시켜서 학생들의 강점인 IT 등 노인과 신중년들을 대상으로 교육을 진행하고, 신중년과 노인들은 학생들에게 과거의 겪어온 경험을 바탕으로 직업 교육과 노하우를 전수함으로써 서로 멘토가 되어 발전할 수 있는 체계를 마련하여 단순히 진로교육에서 벗어난 지역사회의 연계·교류를 통해 시너지를 발생할 기회가 될 것으로 예상된다.

(4) ‘진로와 직업’ 과목의 필수 과목화

우리나라 진로교육의 운영을 정착시키기 위한 노력으로 2019년 기준 79.3%, 2020년 78.3%, 2021년 기준으로 80.5%로 확산시켜 나아가고 있다고 활성화 방안에서 제시하고 있다. 진로교육의 경우, 상급학교의 진학과 진로 결정 시기를 위한 자아 형성이 가장 두드러지게 나타나는 중등교육에서부터 학생의 ‘진로와 직업’ 과목을 필수화하고, 학생에 맞는 진로교육을 추진되어야 할 것이다.

2. 전반적 직업·진로 인식 개선 및 정신건강 교육 시행

(1) 직업 및 고등교육에 관한 인식 개선 제고를 위한 교육

우리나라는 진로·직업의 초점에 맞춰 고등교육을 선택하는 것이 아닌 대학 타이틀을 바탕으로 전공과 무관한 진로의 방향성을 잡고 있다. 이는 학생뿐만 아니라 부모와 교사, 지역사회 전반에 퍼진 인식으로 인해 잘못된 방향으로 가고 있다. 이러한 교육의 인식을

제고하기 위하여 직업군별 고등교육 및 선행단계가 과도하게 필요하지 않은 업종 등에 대학 진학을 제한을 위한 사회적 풍토를 개선하기 위한 노력을 해야 한다. 직업 인식 제고를 위한 교육에 부모교육, 교사교육, 학생교육 등을 통해 대상별 직업 인식 개선 프로그램을 개설하여 다양한 학생들의 진로 형성을 위하여 환경을 마련해 주어야 한다.

(2) 정신건강 교육 필수 수강

학생들의 진로교육은 물론, 다음 단계로 나아가기 위한 절차도 될 수 있겠지만, 단계를 준비하는 과정에서 건강한 생각과 마음을 갖추고, 이를 형성할 수 있도록 도와주는 것도 진로교육의 필요한 과정이라 볼 수 있다. 따라서, 정신건강 교육을 학생들에게 의무화하여 정신건강의 의학적인 치료 등이 실생활에서부터 자연스럽게 유도될 수 있도록 해야 한다.

참고자료

- 강호원(2018), 영국의 진로교육 개혁에 따른 학교 진로교육 프로그램 운영 사례, 서울교육 해외교육, 231.
- 고정민, 직업가치관, 직업선택에 영향 커, 한겨레(2011.08.15.)
- 교육부(2022), 학생의 자기주도적 진로개발역량 강화를 위한 2022년 진로교육 활성화 지원 계획(안).
- 교육부(2023), 진로교육 활성화 방안(2023~2027).
- 국가통계포털, 고등교육이수율 등
- 김성남(2013), 특성화고졸 취업자의 교육 및 전공 불일치와 노동시장 성과의 관계, 職業教育研究, 32(4)
- 김소영, 신입사원 조기퇴사율 81%...직무 적성 안맞아[그래픽뉴스], 노컷뉴스, 2023.04.21.
- 김홍균, 김지혜(2009), 대학 전공 불일치가 임금에 미치는 효과, 응용경제, 11(1), 47-71.

- 김희대(2014), 미국 중등학교의 진로교육과 지역사회 연계 진로 체험 활용 사례, 한국교육개발원: 서울.
- 노정연, 우리나라 청년 대졸자 고용률 OECD 37개국 중 31위... 절반은 전공과 무관한 일자리, 경향신문, 2021.11.18.
- 신영삼, 고교생 10명 중 7명은 대학 진학...이유는 '취업 스펙', 공공투데이, 2012.09.06.
- 이민정(2018), 진학계 고교 교육과정 운영 사례를 통한 진로별 교육과정 연구, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이시원(2022), 지역 청소년을 위한 진로교육 활동 생태계 조성 - 진로교육 협력체계 구축을 중심으로, 희망이슈, 67.
- 이수정, 취업에 자격증 필요할까요?...취준생 10명 중 8명 "필수", 뉴시스, 2023.07.27.
- 이영규, 올해 고교 대학 진학률 73.7%, 10년 만에 최대치 기록, 조선에듀, 2021.12.24.
- 이지연(2018), 한 사람도 소외되지 않는 진로교육의 미래희망 사다리 복원, 서울 교육 권두칼럼, 231.
- 이지연·권효원(2021), 한국의 진로교육 혁신 방안 -해외 주요국 사례의 시사점을 중심으로, 진로교육연구, 34(4), 59-81.
- 주OECD대표부(2015), 전공 불일치(Field-of-Study Mismatch)의 원인과 결과
- 최영준(2016), 「진로교육법」의 문제점과 개선방향, 평생학습사회, 12(3), 59-79.
- 최정윤·신혜숙(2016), 고교 진로교육 경험이 대학진학동기를 매개로 대학 진학 이후의 대학적응과 학업성취도에 미치는 영향, 직업능력개발연구, 19(3), 31-55
- 최준영, “첫 직장 유지·퇴사 이유 1위는 직무적성 때문”, 문화일보, 2022.12.11.
- 한국직업능력개발원(2016), 대졸 청년의 전공일치 취업 실태 분석, 91.
- CBS노컷뉴스, “신입사원 조기퇴사율 81% ... 직무 적성 안맞아”, 2023.04.21.
- 전북일보, “여성. 대학 등 고등교육기관 진학률... 1970년 28.6%→2005년 80.8%”, 2007.01.24.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

하이브리드 멀티 터넌트

김무전 일반당원



1. 제안배경

- 지역의 문제점과 국가의 고민을 하나의 정책으로 해결할 수 있는 정책을 고민함. 정책은 미래 지속 가능한 발전 방향이 기본으로 만들어져야 하지만 정권이 교체될 때마다 전면 재검토나 백지화되어 아쉬움

- 중국의 경우 ‘선허용-후보완’의 기술 수용적 정책 기조와 함께, 강력한 공공수요 창출과 보조금 지급 등 정부 주도로 산업을 빠르게 육성. DJI, 이항 등 기업의 성공으로 세계 최대 소형드론 생산기지로 자리 잡았음
- 전 세계 흐름이 빠른 시대인 지금 정책은 속도보다 수용과 융합이라고 생각하고 각 국가나, 민주주의, 사회주의, 공산주의 각각 정책이 다르고 지역과 시대에 따른 정책이 다를 수밖에 없지만, 현시점 현 지역에 맞는 정책을 수용하고 융합하는 게 정책 전문가의 자세라고 생각함

II. 현황분석

1. 2026년 수도권매립지 직매립 금지에 따른 쓰레기 소각 수요 증가에 대비 문제

- 2026년부터 생활폐기물 직매립 금지로 이제 수도권매립지 문제는 인천 전체를 넘어 서울시, 경기도가 외면할 수 없는 상황
- 최근 경기 부천시 대장동의 소각장을 광역화해 공동 활용하려던 계획이 무산된 데 대한 대비책과 문제 해결 방안 제시가 필요
- 지난 민선 7기의 부천시 대장동 소각장 광역화로 (계양구, 부평구, 강서구) 처리문제 기대하였으나 민선 8기 새로운 시장 선출로 관련 정책 전면 재검토
- 따라서 2026년부터 지자체 자체적 해결해야 하는 문제점 발생

2. 3기 신도시 계양테크노밸리 활성화 문제

- 계양구는 그린벨트 등 개발제한구역, 고도 제한 등 각종 규제를 받고 가로막는 걸림돌이 많음
- 2기 신도시 부럽지 않게 지역적 입지는 인천공항과 김포공항 도로 등 최고의 입지임에도 불구하고 활성화가 안 될 경우 계양구뿐 아니라 인천시까지 손실이 불가피한 상황
- 계양테크노밸리에 그린 수소 및 RE100 생산 가능한 단지로 조성하여 첨단산업 기업을 유치하여 글로벌 기업 2차 3차 벤더 업체까지 유입

3. 인구감소 문제 (지역 일자리 창출 및 자족도시)

- 지난해 29만 명대였던 계양구 인구가 최근 28만 명대로 감소
- 이에 대한 해법은 도시개발 사업이 활발히 이뤄지고 있어 단기적으로 인구가 유출되고 있는 상황이지만, 결국 인구 유입의 해법도 일자리 창출로 계양테크노밸리와 계양산업단지 조성으로 약 20만 개의 일자리가 창출될 것으로 기대되는 만큼 이들이 계양구를 떠나지 않고 계속해서 살 수 있는 자족도시로 만들어야 20만 개 일자리 창출이 될 것으로 예상

III. 정책 내용

- 아래 정책은 위 문제점을 하나의 융합적인 해결할 방법을 고민한 하나의 사업정책 제안임
- 지역의 인프라와 하드웨어는 어느 지역이든 구축이 되어있습니다. 하지만 그 지역 활성화를 위한 소프트웨어가 매우 중요함
- 백화점이나 마트 상가에서 앵커테넌트가 중요하듯 (입점 상을 유치하려면 핵심 입점 상을 유치해야 함) 계양테크노밸리와 계양산업단지 활성화를 위해 하이브리드 멀티 테넌트가 필요
- 하이브리드 멀티테넌트는 친환경 공법에 따른 신재생 에너지 순환 소각발전소 구축 이 제가 제안하는 사업정책임
- 지역에서 발생하는 MSW(도시 고형폐기물), 각종 쓰레기를 친환경 공법에 따른 처리로 그린 수소 및 RE100 에너지로 생산하여 계양테크노밸리와 계양산업단지에 공급하면 그린 수소 및 RE100 생산단지 조성
- 전라남도 솔라시도 예시) -> RE100 생산단지 조성으로 애플데이터센터(MOU 체결) 유치 중.
- 부평구 동서식품 예시) -> 커피슬러지(산업용 폐기물) 소각으로 기준치 미달로 영업 정지되었으나 친환경 공법에 따른 신재생 에너지 순환 소각발전소 구축 하여 다이옥신 없는 친환경 소각 시설로 인천시 성공사례 2차례 발표

- 기존 계양구 김포공항 부근 농지 활용(수용성 검토 필요)

IV. 기대효과



세 가지 문제점 해결

- ① 2026년 수도권매립지 직매립 금지 대비 문제 해결
- ② 3기 신도시 계양테크노밸리 활성화 문제 해결
- ③ 인구감소 문제 해결



1. 지역에 일정 수익을 사회 환원으로 상생 모델 개발과 주민 문화체육시설(요양원, 복지시설, 문화체육시설, 사우나 수영시설 등) 제공
2. 지역 일자리 창출 (20만 일자리)
3. 입지적 여건상 지역 RE100 에너지 생산단지 육성으로 인구 유입 및 글로벌 기업 유치 효과기대
4. 정부의 탄소 중립 정책 및 수소 경제 전환 정책에 발 빠르게 대응
5. 청정에너지 수소산업 활성화에 따른 지자체 경쟁력 강화
6. 친환경 가스화 공법으로 지역에서 발생하는 MSW(도시 고형폐기물) 우선 처리로 지역 환경 개선(광역단위)
7. 인천 계양구와 부평구를 비롯해 부천시, 서울 강서구 쓰레기까지 처리하는 조건으로 시설을 증축하면, 정부와 경기도가 사업비 절반 이상 지원으로 광역단위 사업추진
8. 가스화 시스템을 연계한 수소(그린 수소)산업 개발 유리
9. 발전소에서 나온 스팀으로 지역주민 난방용 및 화훼단지와 스마트 팜 열 공급까지 가능

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

문화도시 플랜 B, 문화예술 스폰서십

백승화 일반당원

정책한눈에보기



1. 시작하며

대한민국 문화에 관한 최상위 법령인 문화기본법 제 2조에 따르면 “문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회영역 전반에 확산 될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며……” 라고 문화의 역할을 정의하고 있습니다. 전세계적의 우수 정책사례 중, 예술과 협력하여 이뤄낸 많은 정책들이 있는 것은 문화예술이 정말 사회영역 전반에 영향을 미칠 수 있기 때문입니다.

하지만 시급하고 중요한 사회적 문제들 앞에서 문화예술은 예산삭감 1순위에 오를 수밖에 없는 분야입니다. 예술가들이 결정권자들의 눈치를 보지 않고, 자유롭게 창의적인 운영으로 사회전반에 좋은 영향을 미칠 수 있기를 기원하며 이번 정책을 제안 합니다.

II. 문제 현황

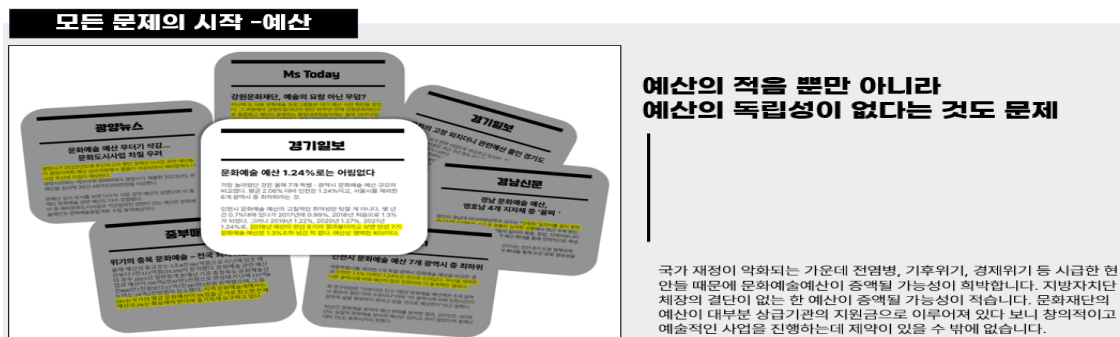
문제점1

문화체육관광부가 지역문화진흥법 15조에 의거하여 5년간 200억원(국비:100억 시비:100억)을 지원받아 “창의적이며 지속가능한 지역발전전략으로서 ‘문화도시’를 조성하는” 문화도시 사업은 대부분의 지방자치단체에서 시도하는 사업입니다.¹⁾ 지역별 특색 있는 문화도시 조성으로 문화균형발전을 견인한다는 본 사업의 취지는 매우 올바르지만 문화도시 선정에 실패할 경우와 문화도시 5년 운영종료 후의 대책이 필요합니다. 비슷한 선례로 2011년 베네수엘라의 <엘 시스템아> 프로그램을 벤치마킹한 한국의 <꿈의 오케스트라>사업은 지원 7년 후부터 지원을 끊고 자립거점기관으로 운영해야 하는 조건을 가지고 있습니다. 한해 1억~2억 원 가량의 예산으로 운영되는 <꿈의 오케스트라> 사업이 지자체와 문화재단의 의지에 따라 예산이 삭감되는 경우를 쉽게 찾아 볼 수 있습니다. 문화도시 5년 종료 후 한해 40억에 달하는 문화예술 관련 예산이 남아 있을 가능성은 더 희박하다고 볼 수 있습니다.

문제점 1-1

문화예술에 대한 예산은 적습니다. 중앙정부 1.3%, 서울시 1.3%, 인천시 1.6%, 경기도 1.7% 등 문화예술 관련 예산은 매우 적은 편이며 심지어 매년 줄어들고 있는 지방자치단체가 많습니다. 문화예술에 관한 간담회는 매년 전국에서 열리고 누구나 증액을 약속하지만 실행되는 경우가 없습니다.

〈그림 1〉 모든 문제의 시작-예산



1) 문화체육관광부 _ 2021년 문화도시 추진 가이드라인

문화예술을 확대할 수는 없지만 그 중요성이 타 분야에 비해 낮기 때문입니다. 그 이유는 블록버스터 영화와 독립영화의 예산차이는 매우 크지만 그 결과는 누구도 장담할 수 없듯 문화예술은 예산을 증액한다고 해서 그 결과가 비례하는 성질의 것이 아니기 때문입니다. 공공행정의 입장에서는 이런 특수성을 갖고 있는 문화예술을 선불리 건드렸다가 ‘예술가의 깊은 뜻도 몰라보는 교양 없는 사람(도시)’이라는 오명을 뒤집어쓰기도 싫고, 불확실한 결과물에 선불리 예산을 증액하기도 어려운 것이 현실입니다.

문제점 2

2019년 하반기부터 시작된 충주시 유튜브 통칭 “충주 홍보맨”의 결제방식은 <카톡을 보고하고, 읽기 전에 업로드 한다.>였다고 합니다. 현재는 충주홍보맨의 자율성을 존중하여 자유롭게 유튜브에 업로드 한다고 합니다. 충주홍보맨이 유튜브 활동으로 사용하는 예산은 1년 61만 원짜리 동영상 편집프로그램 클라우드 계정비용이 전부입니다. 초저예산을 사용한 공직자 또한 처음에는 자유로운 유튜브 활동을 하기 매우 어렵다고 했는데 한해 40억을 지원받는 문화행정이 이러한 제제를 해치고 나아가 자유롭게 창의적인 문화예술 행정을 하기는 어려울 것이라 생각됩니다. 앞서 언급한 문화도시 사업취지인 “창의적이며 지속가능한 지역발전전략으로서 ‘문화도시’를 조성하는” 중 ‘창의적인’을 충족시키기 위해서 또, 문화도시 선정에 실패해 문화예술 사업 운영동력을 잃은 도시들을 위한 대책이 필요 합니다.

문제점 2-1

시민 문화향유와 국가 문화예술을 융성하기 위해 문화예술 기관들은 예술가를 지원하여 그들의 창의력을 이끌어 내야 합니다. 하지만 공공행정의 특성상 안정적이고 보편적인 운영을 추구할 수밖에 없다는 한계를 가지고 있습니다.

〈그림 2〉 공공행정의 고질병-행정문화



앞서 언급한 것처럼 문화는 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리사회 전반에 영향을 끼치는 만큼 우리사회 전반의 이야기를 대변해야 합니다. 먼저 공공문화재단은 미술, 음악, 무용, 전통 등 예술 전 분야를 차별 없이 다뤄야 합니다. 그리고 예술 전 분야에 걸쳐 청년, 여성, 장애인, 원로 등 대상 또한 차별 없이 다뤄야 합니다. 여기에 공연장과 미술관과 같은 시설물 관리도 해야 합니다. 그리고 이 모든 일들이 문화예술진흥법, 지역문화진흥법을 위시한 다양한 법령과 조례를 지켜가며 해야 하는 일들입니다. 이런 공공문화재단들은 전 과목을 공부해야 하는 학생과 같아 특색을 갖추기 어렵습니다.

반면 특색 있는 문화예술 사업을 진행하는 대기업문화재단은 특목고나 마이스터 고등학교처럼 자신만의 개성을 드러내고 있어 질적으로 우수하다는 평가를 받고 있습니다. 법과 민원에 대응하기 위해 예술 전 분야를 골고루 진행해야 하는 공공문화재단과 대기업문화재단이 질적인 차이를 보이는 것은 문화재단의 정체성을 가질 수 있느냐, 없느냐에 따라 다른 것으로 볼 수 있습니다.

III. 제안

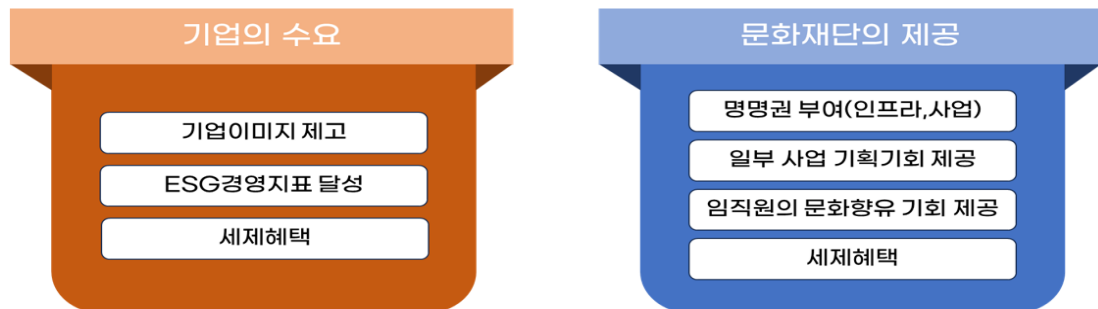
예산과 행정문화를 뛰어넘으며 현실적인 어려움을 해결할 방안으로 <문화예술 스폰서 쉽>을 제안합니다. 이 제안은 공공 문화재단과 기업문화재단의 MOU격으로 생각할 수 있습니다.

기업이 예산을 지원하면서 얻고자 하는 것에는 기업이미지 제고, ESG경영지표 달성, 세제혜택 등이 있습니다. 이에 맞춰 정부와 지자체가 제공할 수 있는 것으로는 사업, 인프라 명명권 제공, ESG경영지표 달성에 도움이 되는 특정 인증서 발급, 세제혜택, 임직원의 문화향유 기회제공 +@ 입니다.

<표 1> 대기업의 문화예술 특성화 현황

기업	분야	인프라
삼성	미술	호암, 리움미술관
롯데	클래식	롯데콘서트홀
LG	클래식	LG아트센터
두산	연극	두산아트센터
금호	클래식	금호아트홀
KT&G	순수 예술	상상마당 5개소
네이버	언더그라운드	

<그림 3> 기업의 수요 및 문화재단의 제공



IV. 제안 배경

2021년 대기업이 설립한 문화재단들은 1,000억 원 가량을 문화예술에 지원 하였고, 그중 92%의 기업은 예산수립 과정에서 문화예술 지원에 관한 사항을 반영하여 예산을 수립하는 바, 문화예술 후원의 지속가능성을 가지고 있습니다. 후원 이유로 사회공헌 전략(ESG) 72.9% 마케팅 전략 20.5% 경영전략 6.6%입니다. 지원 분야는 인프라 투자가

1055억 원, 미술 192억 원, 예술교육 143억 원, 클래식 116억 원, 문학 47억 원, 국악 47억 원, 연극28억 원, 기타 80억 원 등 다양한 분야에서 이뤄졌습니다.²⁾ 다만 2021년 리움미술관 재개관(삼성), 2022년 LG아트센터 개관(LG)이 큰 인프라 투자에 속하므로, 인프라 투자 예산이 타 분야 예산으로 이관될 가능성이 충분 합니다. 공공 문화재단은 전체 사업금액의 15%정도만 후원 받으면 창의적이고 예술적인 활동을 할 수 있다고 하며, 광역문화재단은 40~60억 원 이상 (서울 60억, 인천 43억) 지역문화재단은 10~20억 원 (인천서구 13억, 마포 16억, 김포 22억)이 필요한 상황입니다.

제안 상세 1

〈문화예술 스폰서 쉽〉의 주요 내용인 인프라(공연장) 명명권 후원과 사업(프로그램) 명명권 후원으로 해결 할 수 있습니다. 인프라 명명권 후원의 대표적인 예로 홍보 효과가 뛰어나 인프라 명명권 후원의 좋은 예를 예술의 전당과 각 지역의 야구 구장에서 찾아볼 수 있습니다.

〈표 2〉 인프라 명명권 후원의 대표적인 예

관 할	기업	인프라 구 명칭	인프라 신 명칭	금액
문체부(예술의전당)	IBK 기업은행	-	IBK리사이틀 홀	45억/1회
문체부(예술의전당)	CJ	토월극장	CJ토월극장	150억/1회
서울시	삼성	블루스퀘어 (인터파크 기부채납)	블루스퀘어 삼성전자 홀	-
수원	KT	수원 종합운동장	KT Wiz 파크	창단조건
광주	KIA	광주 무등경기장	기아 챔피언스 파크	300억/1회
인천	신세계	인천 문학경기장	SSG 랜더스 필드	미공개
대구	삼성	대구시민 운동장	삼성 라이온즈 파크	675억/1회 27억/연간

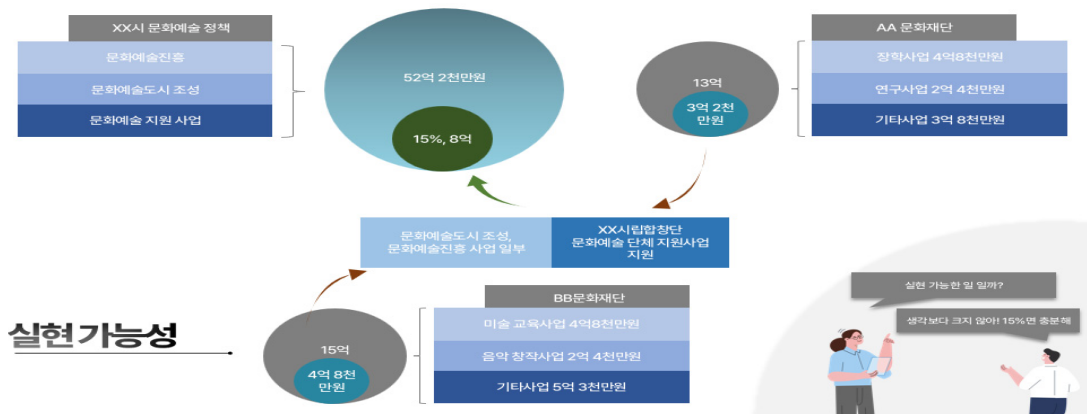
2) 한국메세나협회 2021년도 기업의 문화예술 지원현황 조사

인프라 명명권 후원이 문화예술계에 원활히 이뤄진다면 문화재단들이 자유롭게 운영할 수 있는 15%의 예산을 쉽게 채울 수 있습니다. 다만, 문화예술이 스포츠 보다 홍보효과가 떨어지며, 문화예술에 대한 인프라 투자가 이미 많이 이뤄진 점, 지역 군소문화예술회관 자체가 기업의 이미지를 향상 시킬 수 있는지에 대한 의문점 등 다양한 이유로 인프라 명명권 후원은 현실적으로 쉽지 않을 것으로 생각 됩니다.³⁾

문화 인프라 명명권 후원보다 다수의 기업으로부터 사업 명명권을 기부 받는 방식이 현실성 있는 대안으로 생각해 볼 수 있습니다. 현재 사업명명권 중에서 눈에 띄게 시민에게 홍보효과를 거둔 사례는 서울문화재단과 포르쉐의 ‘포르쉐 두 드림 사이 채움’(1억6천) 정도입니다. 물론 이전에도 기업에서 문화재단에 후원금을 출연해 프로그램을 운영한 이력은 있으나 제대로 된 홍보로 이어지지 않았으며, 기업도 적은 금액을 후원하였기 때문에 홍보의 포인트로 사용하지 않는 경향이 있었습니다.

XX시 문화예술 정책을 예로 들어보자면, XX시 2023년 문화예술 정책예산은 52억 2천만 원이며, 15%인 8억이 있다면 창의적이고 예술적인 문화예술 융성이 가능합니다.

〈그림 4〉 문화예술 정책 및 예산 예시



3) LG아트센터(마곡), 소래아트홀, 청라블루노바홀과 같이 신축으로 지어진 기부채납 공연장은 완공전 까지 개입할 수 없어 부실공사의 위험성을 가지고 있기도 하며, 기업이미지 사고시 지자체에도 문제가 되므로 주의를 필요로 한다.

XX시 소유의 CCCC아트홀은 2017년 개관한 공연장이지만 인프라 명명권 후원의 매리트가 크지 않아 8억 원 중 일부를 인프라 명명권 + 사업 명명권으로 XX시에 소재한 식품 대기업 AA사의 후원 받기로 했습니다. 그 결과 CCCC아트홀의 대공연장은 <CCCC아트홀 AA대공연장>으로 불리게 되었고, AA사의 제품을 주제로 한 지역축제, 전시회, 연극제가 개최되어 AA사의 특정 제품을 사랑하는 매니아 층이 전국에서 찾아오게 됩니다.

제안 상세 2

문화도시 플랜 B의 가장 중요한 내용은 명명권 후원을 통한 예산조달이 아닌 사기업과의 융합행정을 기반으로 한 행정문화 변화에 있습니다. 예산의 출처에 따라 운영하는 방식이 달라지기 때문에 상급 공공기관에서 예산을 받아 활동하는 문화재단은 공공행정의 특징을 가질 수밖에 없었습니다. 문화도시의 5년 200억 원이라는 예산 또한 상급기관에 감시와 보고가 철저히 이뤄지며 수많은 결제라인을 거쳐 창의력과 예술성을 잃어버릴 수밖에 없습니다.

포르쉐와 서울문화재단의 합작사업과 같이 적은 금액이더라도 사업 명명권 후원을 통해 사업을 운영할 때, 문화재단은 예산을 후원한 기업의 니즈에 맞춰 활동할 수밖에 없고 결제라인들 또한 큰 문제가 없는 한 이의를 제기하지 않습니다. 물론 MOU과정에서 겪게 되는 ‘이중 규정’, ‘이중 결제’에 대해 운영하는 문화재단이 불편함과 부담감을 가질 수 있겠지만 창의적이고 예술적인 기관으로 거듭나기 위해선 기업의 운영방식에 맞춰가며 운영하는 방법이 효과적입니다.

예를 들어, 식품기업과 MOU를 맺은 도·농 복합도시의 지역특산품과 기업제품을 소재로 한 예술작품 공모전을 실시할 수 있고, 관광기업과 MOU를 맺은 관광도시의 관광 인프라를 소재로 한 연극·뮤지컬 공모전을 실시할 수 있을 것입니다. 제조기업과 MOU를 맺은 공업도시의 공장의 소리를 멜로디에 포함시킨 음악공모전을 실시할 수 있을 것입니다. 문화도시를 포함해 공공의 재원으로 진행되는 문화예술 사업은 공공의 주제를 선택하기 쉽습니다. 모두가 불만을 가지거나 민원을 내지 않도록 해야 하기 때문입니다. 반면 기업의 예산으로 진행되는 AA사업에서 AA사의 니즈를 반영한 예술가만 모집한다

고 해서 불만을 가지지는 않습니다. 덧붙여 후원 기업의 이름이 붙은 사업이 진행된다면 홍보효과와 파급력이 더 커질 수 있습니다.

공공행정이 혁신적인 적극행정을 하기 어려운 이유 중 하나는 ‘선례가 없기 때문’입니다. 공공기관과 기업의 사업명명권 후원 즉, MOU를 진행하는 문화가 정착 된다면 선례가 쌓이고, 충주시 홍보맨의 예시처럼 특별한 예술행정을 이해해 주는 시점이 오게 될 것입니다. 그 후 문화예술 행정기관을 중심으로 타 기관의 융합도 점차 시도해 볼 수 있게 될 것입니다. 가장 주목받지 않는 행정기관에서부터 가장 혁신적인 행정이 시작 될 수 있기 위해 ‘사업명명권 후원제’ 라는 작은 변화부터 시작해야 합니다.

V. 마치며

정책을 제안하며 그리고 있는 청사진은 사실 간단했습니다. 매년 소모적으로 교체하는 보도블록을 예술가들이 지자체의 특징을 살린 무늬로 만들거나 공원 조성 시 조경설계 시점에 예술가를 참여시켜 차별화 된 공간을 만들고, 복지 대상인 장애인과 노인에게 쌀을 그냥 나눠주지 않고 일 년에 한번쯤은 장애인과 노인, 그리고 청년이 만나 쌀과 이야기를 나누는 축제를 만드는 것이었습니다. 하지만 이런 행사를 만들기 위해선 문화예술 행정이 앞장서서 도시설계과, 공원녹지과, 복지과 그리고 지자체장과 협상을 해야 합니다. 그리고 그런 협상에는 좋은 선례가 필요한 법입니다.

문화기본법 2조에 명시된 바와 같이 문화의 가치는 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있는 것입니다. 그럼에도 불구하고 상만 해도 즐거운 이런 일들이 실행 될 수 없는 이유는 공공행정에서 그러한 선례가 없기 때문입니다. “유난스럽게 왜 그렇게 일을 해”, “그렇게 일을 벌려본 적은 없습니다.” 와 같은 이유로 훌륭한 융합행정은 자주 거절 되었을 것입니다. 대기업의 명명권 후원을 받아 일하게 될 문화예술 행정은 예산출처의 변경으로 인해 그런 선례를 만드는 공공행정기관으로 체질을 바꿀 수 있습니다. 힘들고 복잡한 과정이 되겠지만 조금 더 효율적인 융합행정으로 나아가는 첫걸음에 문화예술 행정, 공공 문화재단이 나서게 되면 좋겠습니다.

더 많은 충주시 홍보맨이 탄생하길 바라며,
그리고 문화도시를 넘어 문화행정이 공공행정에 새바람을 불어 넣길 바라며
정책 제안을 마치도록 하겠습니다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

고향사랑기부제 GCF 프로젝트

윤혜영 지방의원

I. 제안배경

고향사랑기부제의 기본 운영현황

- 기부자 본인의 주민등록등본 상 거주지를 제외한 지역자치단체에 개인이 기부 가능함.
- 지자체는 이를 모아서 주민복지에 사용하는 제도로 기부자에게는 세액공제와 기부한 고향의 답례품 혜택을 줌.
- 현 운영의 문제는 좋은 의도인지는 알겠으나, 강제성이 있는 일부의 개인을 제외 하고는 자발적 참여가 전무함.
- 세액공제와 답례품이 기부자에게 그다지 동기유발을 하지 못하고 있음.
- 이에, 일본의 고향납세를 기반으로 벤치마킹한 2008년부터 시행해 온 고향사랑 기부제의 지속가능함을 위해서 사용처를 어떻게 할 것인가에 대한 다른 접근이 필요해 보임.

〈그림 1〉 고양이사랑기부제 소개

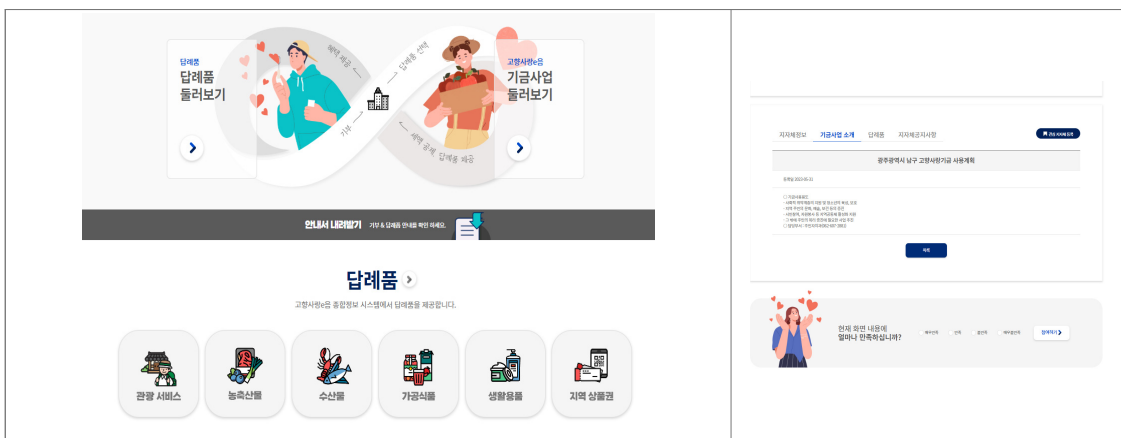


자료: 고향사랑e음

II. 2023 대한민국 고향사랑기부제

- 사이트에서는 지역별 답례품의 종류만 나열
- 기금사업은 90%이상 기금 사용계획이 동일함.

〈그림 2〉 고향사랑기부제 답례품 및 기부 내용



자료: 고향사랑e음

〈그림 3〉 고향사랑기부제 관련 조례 및 홍보 내용



자료: 고향사랑e음

- 일부의 지자체에서만 기부금의 목적을 밝히고는 있으나, 정확히 얼마를 어느 시점에 어떻게 쓰겠다는 구체성이 모호함.
- 기부에 대한 명확한 설명과 이해가 부족한 실정: 불편하고 애매한 기부

Ⅲ. 일본의 고향납세

- 지역의 재해, 응급복구와 시급한 현안을 중심으로 GCF펀딩운영
- 충분한 이해를 할 수 있는 사업에 대한 스토리텔링으로 기부자의 참여유도와 가치소가치비, 기부이후의 사용과정에 대한 상세한 보고로 이루어지는 펀딩활성화로 2022년 8조 규모로 규모가 가파르게 상승하는 중임.
- 지진, 수해복구, 유기동물센터→ 안락사 없는 센터유지를 위한 도움요청
- 우선순위에서 밀릴 수 있는 사업의 펀딩시도

PART 02 | 일본의 고향납세

: 2008년 시작한 고향납세



지역을 찾다 전국 1,788 모든 지자체 정보를 게시합니다.

고향 납세로 여행을 떠나자.

특산물 답례를 기초로
스토리텔링이해로
기부자가 목적 선택

2022년 8조규모

을 응원하는 WEB 미디어
ふるさと納税とは?

【발행인】
고향 조이소를 직접 사용하는 분은 가회

- 지역의 응급사항에 펀딩달성 후 공백 없는 자금조달가능, 국가예산의 진행과정중의 공백을 메울 수 있는 역할
- SDGs의 목표와의 연결이 눈에 띄며, 지속가능한 고향납세 형태로 자리매김하고 있음.

일본고향납세의 사용예시

: 재해펀딩 - 응급상황발생 홍보와 기금 즉시사용



집수중 2023년 07월 12일 -	집수중 2023년 04월 15일 -	집수중 2023년 06월 15일 -
令和5年7月 九州北部大雨 緊急支援	九州北部大雨 緊急支援	九州北部大雨 緊急支援
【令和5年7月 九州北部大雨 緊急支援】 九州北部大雨 緊急支援 九州北部大雨 緊急支援	九州北部大雨 緊急支援 九州北部大雨 緊急支援 九州北部大雨 緊急支援	九州北部大雨 緊急支援 九州北部大雨 緊急支援 九州北部大雨 緊急支援
125,000円	185,000円	170,000円
12.5%	1.8%	17%
목표:1,000,000円	목표:1,000,000円	목표:1,000,000円
나용액76명	나용액70명	나용액53명
SDGs	SDGs	SDGs
상세	상세	상세

⑤ 시사연성
저장한 수해 현장 - 시사연성

⑥ 뉴스
수해 입은 여름 보름은 따뜻한 손길...용...

⑦ 한국농어민신문
금산 수해현장 대원지원, 천안 수해복구 T...

⑧ 이니투데이
수해 현장으로 한달음에 달려간 여아...

IV. 제시방향

- ▣ 답례품에서만 머물지 말고 상품에서 일로, 그 과정에도 주목하자!
- ▣ 거버먼트 크라우드 펀딩(GCF: Government Crowd Funding) : 고향세를 활용하여 실시하는 펀딩으로 특정목적을 위한 기부금, 명확한 스토리텔링으로 가치소비 유도.
최근기부에 대한 분석을 보면 크라우드 펀딩형식의 급속한 증가로 시사하는 점이 크다.
- ▣ 이외에도 와디즈, 텀블벅 등 펀딩에 익숙한 청장년층의 적극적 참여유도

크라우드펀딩: 시사점

- 직접 기부 뿐만 아니라 기부를 응원, 독려하는 일상적 온라인 활동으로 기부 참여 경험
 - 해피빈 : 네이버 포인트를 기부할 수 있게 연결하여 기업활동 촉진 및 사회공헌 동시 수행
 - 카카오톡 : 쉽고 다양한 참여 방법을 통해 사람들에게 기부 관심 및 참여 유도
- 온라인에서 이루어지는 비현금성 기부방식 중 간편한 방법 선호
즉, 좋아요 > 댓글 > 공유 순으로 사람들이 기부에 참여
- 두 플랫폼 이외의 소규모 펀딩 플랫폼이 만들어진 바 있으나 대부분 유지 어려움
최근, 대형 모금기관에서 자체적으로 펀딩 플랫폼을 개설하고 운영. (사회복지공동모금회 “크라우드펀딩”, 한국 컴패션 “우리들의 펀딩”, 옥스팜 “트레일워커 기부펀딩”)

자료: 아름다운재단/ 비영리 콜로키움 한국의기부방식 변화에 대한 연구

PART 03 | 프로젝트 모델

: GCF 로 지역연계 문제해결



자료: 일본 총무성 2021 고향납세 검색

대한민국 GCF 톨 제안합니다.

: 지역기부 펀딩제안



1. 재해펀딩
2. 특정목적펀딩
3. 기후,환경

네트워킹과
스토리의 힘

V. 결론

- 지역의 재난과 응급적인 필요성을 넘어 각 공동체, 청년네트워크 등에서 발굴된 의제들이 위원회의 결정으로 우선순위에서 밀려나는 경우가 비일비재함.
- GCF펀딩은 고향사랑기부제의 일부이지만 이는 그동안 지역에 묻혀있던 상품과, 서비스, 마을과 전문가들을 발굴하여 지방자치단체 간 광역 연계의 새로운 가능성을 넓혀 주는 마중물 역할을 할 수 있을 것이라 확신함.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

지역에서도 문화생활 즐기기

신유정 지방의원

I. 정책 제안 배경

문화도시이자 관광거점도시인 전주시의 문화지수는 전국 1위이지만 청년들이 지역에서 삶의 삶에서 이를 느끼는 정도는 미비함. 이 점은 타 지역으로의 이주를 고려하는 주요 사유에도 포함되어 있으며 실제 지역이탈까지 이어지고 있는 문제임. 전주에서 청년들이 향유하는 문화생활 현황을 살펴보면 ‘맛집과 카페 방문, 영화 관람’이 거의 대부분임. 전시회나 콘서트 관람 등의 폭넓은 문화생활은 수도권을 방문하여 즐기곤 함. 현시대를 살아가고 있는 청년들은 일과 여가의 균형적인 삶, 즉 워라밸을 추구하며 다양한 여가·문화 활동에 대한 욕구가 증가하고 있으나 공간·프로그램과 정보 부족으로 지역에서 한정적인 문화생활을 즐기고 있음. 따라서 청년들이 지역에서 양질의 문화생활을 향유하고 지역에서의 삶의 만족도를 높일 수 있는 정책을 제안하고자 함. 먼저 참고 자료를 통해 지역 청년들의 현황을 자세히 살펴보고자 함.

II. 지역 현황 분석: 전라북도 전주시

① 제2차 전라북도 청년정책 기본계획(2023-2027)

〈그림 1〉 제2차 전라북도 청년정책 기본계획 내용 일부

- 2016년에 비해 전반적으로 주거환경 만족도는 개선되었으며, 특히 문화시설 접근 용이성에 대한 점수가 크게 개선되었으나, 전체 항목 중에서 여전히 낮은 점수이기 때문에 청년 거주 비율이 높은 지역을 대상으로 문화시설 및 프로그램 개발 지원이 필요함
- 특히, 전라북도 청년들이 이용하고 싶은 여가 공간으로 단일 기능의 여가 공간 보다는 문화, 쇼핑, 볼거리, 오락 등 다양한 기능을 갖춘 복합 문화시설을 꼽고 있어 도시권을 중심으로 청년문화공간 및 시설 조성이 필요함
- 실제로 청년들이 여가 정책 중에서도 여가시설 다양성 및 질 좋은 여가프로그램 개발에 대한 정책 중요도를 높게 평가하고 있지만, 실제 정책에 대한 만족도는 이를 충족시키지 못하고 있음

자료: 전라북도

→ 주거환경에 관한 실태조사 중 문화시설 접근 용이성에 대한 점수가 전체 항목 중 가장 낮은 점수이며 청년들이 여가시설 다양성과 질 좋은 여가 프로그램 개발에 대한 정책 중요도를 높게 평가하고 있지만 현재의 만족도는 낮은 것을 볼 수 있음.

〈그림 2〉 문화/여가 활동 유형 및 만족도

■ 문화/여가 활동 유형

- 선호하는 문화/여가 활동으로는 인터넷/온라인게임/SNS(67.3%), 극장에서 영화 관람(45.1%) 순으로 응답

(표 2-72) 선호하는 문화/여가 활동 (중복응답 가능)

구분	전체		성별		연령별		가주지역	
	인원	비중	남성	여성	20대	30대	시지역	군지역
전시회 관람	108	10.4	7.4	13.7	9.5	11.6	10.3	10.7
박물관 관람	47	4.5	2.1	7.0	2.4	7.2	4.8	2.4
음악, 무용 발표회 관람	50	4.8	4.3	5.4	5.0	4.5	4.9	4.4
연극공연 관람	98	9.3	5.3	13.9	8.9	9.9	9.6	7.7
전통예술공연 관람	22	2.1	1.6	2.6	0.7	3.9	2.2	1.2
극장에서 영화 관람	471	45.1	38.2	52.9	48.2	41.1	46.0	39.8
대중공연 관람	97	9.3	7.7	11.0	8.5	10.4	8.2	16.1
스포츠 경기 관람	201	19.3	30.0	7.2	19.5	19.0	19.7	16.9
축제 관람	166	15.9	14.5	17.6	10.8	22.9	14.5	25.0
인터넷, 온라인 게임, SNS	703	67.3	56.1	42.9	59.8	36.5	50.8	43.5
기타	110	10.5	9.7	11.4	9.0	12.6	11.2	6.2
응답자수	1,045	-	-	-	-	-	-	-

■ 문화/여가 활동 만족도

- 여가활동에 대한 만족도는 만족한다(매우 만족+만족)가 47.0%로 나타났고, 불만족한 경우 그 원인으로 주변에 관련 시설이나 문화공간의 부족(34.3%), 비용(26.6%), 개인적인 시간 부족(16.6%)을 언급

(표 2-80) 여가활동 만족도와 불만족 이유

구분	전체		성별		연령별		가주지역	
	인원	비중	남성	여성	20대	30대	시지역	군지역
만족도 점수	3.37	3.39	3.34	3.41	3.31	3.41	3.41	3.10
주: 만족도 (1 = 매우 불만족 ~ 5 = 매우 만족)								
구분	전체		성별		연령별		가주지역	
	인원	비중	남성	여성	20대	30대	시지역	군지역
개인적인 시간 부족	26	16.6	21.1	13.4	11.1	23.3	16.4	17.2
비용 문제	41	26.6	35.2	19.5	28.4	24.7	27.3	20.7
주변에 관련 시설이나 문화공간 부족	53	34.3	21.1	46.3	35.8	34.2	35.2	31.0
문화콘텐츠 수준이 떨어짐	19	12.0	12.7	11.0	17.3	5.5	11.7	13.8
관련 정보 부족	6	3.8	4.2	2.4	3.7	2.7	2.3	10.3
기타	10	6.7	5.7	7.4	3.7	9.6	7.1	7.0
Total	155	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전라북도

→ 전라북도 청년들이 선호하는 문화·여가활동은 인터넷/온라인게임/SNS가 1위, 영화 관람이 2위로 나타났는데 이를 통해 전북의 청년들이 한정적인 문화 활동을 주로

하고 있음을 알 수 있음. 또한 청년들이 문화·여가활동에 불만족하는 이유로는 관련 시설, 문화 공간 부족이 34.3%로 1위로 나타남.

〈그림 3〉 청년문화 활성화 관련 내용 일부

■ 청년문화 활성화 정책 수요

- 청년문화 활성화를 위해 필요한 정책으로 청년문화축제 다양화(3.98), 청년문화공간마련(3.86), 문화정보공유(3.85) 등의 필요성을 언급

〈표 2-86〉 청년문화 활성화 정책 수단 필요도

구분	문화예술 창작기금	청년문화 기획자교육	청년문화 예술인 지원	문화정보 공유	청년 문화공간 마련	문화예술 강좌개설	청년동호회 활동 경비지원	청년문화 축제 다양화
전체	3.48	3.57	3.72	3.85	3.86	3.67	3.71	3.98
남성	3.41	3.50	3.66	3.81	3.83	3.54	3.73	3.96
여성	3.55	3.65	3.79	3.89	3.88	3.81	3.69	4.01
20대	3.42	3.52	3.72	3.82	3.86	3.65	3.72	4.01
30대	3.55	3.64	3.72	3.88	3.85	3.70	3.70	3.94
시지역	3.45	3.57	3.72	3.85	3.84	3.67	3.68	3.98
군지역	3.64	3.57	3.67	3.86	3.93	3.67	3.90	3.98

* 주 : 중복응답 가능, 필요도 (1 = 매우 불필요, 5 = 매우 필요)

〈표 2-105〉 이주 고려 사유

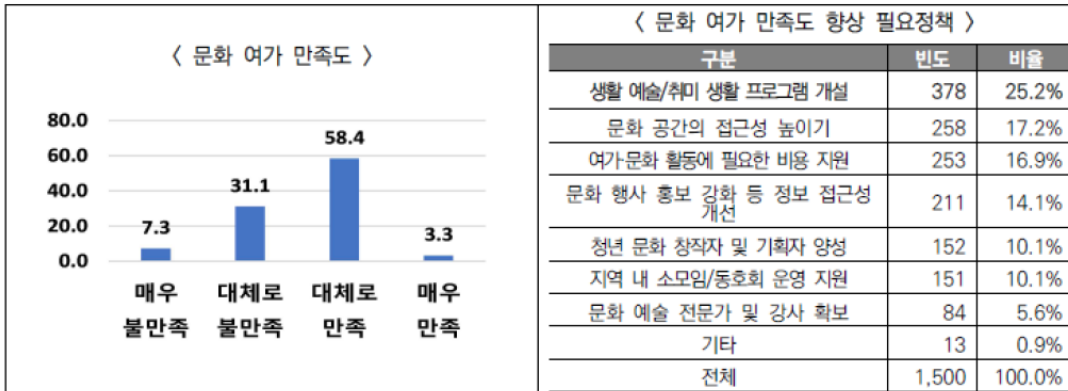
구분	전체		성별		연령별		거주지별	
	인원	비중	남성	여성	20대	30대	시지역	군지역
교육	46	9.5	8.9	9.9	8.5	10.8	8.9	16.3
고용	11	2.3	1.3	3.3	2.8	2.1	2.3	2.0
문화/체육	47	9.8	7.6	12.0	10.2	9.3	10.3	6.1
물가	4	0.9	0.4	1.7	0.7	1.0	0.9	0.0
복지	17	3.6	3.4	3.7	3.2	4.6	4.0	0.0
주거	17	3.6	3.8	3.3	1.4	6.7	3.5	4.1
출산 및 육아	8	1.6	1.7	1.2	0.4	3.6	1.4	4.1
취업 및 고용	310	64.8	69.1	60.7	70.4	56.2	64.8	65.3
가족	12	2.6	1.7	3.7	1.4	4.1	2.8	0.0
기타	6	1.3	2.1	0.5	1.0	1.6	1.1	2.1
응답자수	478	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전라북도

→ 청년문화 활성화를 위한 정책 수요를 살펴보면 청년문화축제 다양화가 1위, 청년 문화공간 마련이 2위, 문화 정보 공유가 3위로 정책의 필요성이 나타남. 전북에서 타 지역으로 이주를 고려하는 가장 큰 이유는 취업 및 고용이지만 그다음은 문화/체육 관련이 9.8%로 2순위임. 제안 배경에서도 설명했듯 지역에서의 한정적인 문화생활은 청년들이 이주를 고려하게 만드는 주요 사유임을 알 수 있음.

② 전주시 청년희망도시 기본계획(2023-2027)

〈그림 4〉 전주시 청년희망도시 기본계획 내용 일부



5

교육·문화 분야

- 청년들의 교육기회 보장 안정적 학업을 위해 대학생 학자금 대출이자 지원, 장학금 지원, 청년예술가 창작활동 및 인프라 지원 등을 하고 있으나

▶ 청년들의 여가, 문화생활을 위한 인프라 구축과 다양한 문화예술, 전시 프로그램 운영, 콘텐츠 개발 등 확대 필요

(청년실태조사) 청년들의 문화·여가생활은 유튜브영상, TV시청(21.1%)이 가장 많았으며, 문화여가 불만족(38.4%)은 공연장, 전시관 등 인프라 부족(27.1%), 프로그램, 콘텐츠 다양성 부족(26.8%), 정보파악 어려움(1.3%)순으로 나타남
 <전주시 청년정책 기본계획 수립 연구용역, 2023.2.>

자료: 전주시 청년희망도시 기본계획 수립 연구용역 청년실태조사(2023.2.)

→ 전라북도에 이어 전주시 청년희망도시 기본계획 내 청년 실태조사를 살펴보겠습니다. 청년 문화여가 만족도는 대체로 불만족이 31.1%, 매우 불만족이 7.3%로 불만족이 40%에 가까운 비율을 보이고 있음. 문화여가 만족도를 향상하기 위해 필요한 정책으로는 생활예술/취미생활 프로그램 개설이 1위, 문화 공간 접근성 높이기가 2위, 비용 지원과 정보 접근성 개선이 각각 3, 4위로 응답됨. 또한 전북뿐만 아니라 전주시 실태조사에서도 청년들의 주된 문화여가생활이 유튜브 영상·TV 시청인 것으로 나타남. 따라서 청년들의 문화여가생활을 위한 인프라 구축과 다양한 프로그램, 콘텐츠 운영개발이 필요함을 알 수 있음.

③ 전주의 문화지수 및 문화시설 현황

* 문화지수(2020년 기준)

- 지역문화실태조사 전국 종합 1위(3년 연속)
- 자치단체 자체 문화사업 비율 1위, 인구 천 명당 문화기반시설 수 8위
- 기초 자치단체 지원 마을축제건수 2위, 문화예술관련 사회적기업 수 1위
- 문화예술법인단체 수 5위, 인구 만 명당 문화예술교육사 수 1위

〈표 1〉 문화 시설 현황

구분	소계	문화 정책과	관광 산업과	관광 정책과	문화 유산과	예술단 운영사업소	전주 박물관	한옥마을 사업소	비고
합계	52	25		5	7	1	2	12	
직영	23	7		5	4	1	2	4	
사용 허가	무상	9	7		1			1	
	유상	1						1	국립송국
위탁	민간	16	10					6	승광재 (민간보조)
	관리	3	1		2				

자료: 전주시 청년희망도시 기본계획 수립 연구용역 청년실태조사(2023.2.)

→ 청년들이 문화생활에 대한 만족도가 낮고 한정적인 문화생활을 하고 있음에 반해 전주시의 문화지수는 낮지 않음. 지역문화실태조사 전국 종합 1위, 자치단체 자체 문화사업 비율 1위 등 문화지수 내 여러 높은 순위들은 전주시가 문화도시로서 인정 받고 있음을 보여주고 있음. 또한 시설 측면으로 바라볼 때도 전주시가 관리운영하고 있는 문화시설은 총 52개로 민간시설까지 포함하면 적지 않은 시설을 보유하고 있으며 전주시에 등록된 공연장은 31개, 영화관 13개, 체육시설은 21개임. 따라서 전주시는 문화지수도 높고 기본적인 인프라도 구축되어 있지만 지역 내 문화 정책이 수요자들과 미스 매칭 되고 있음을 알 수 있음.

III. 정책 제안

따라서 전주시가 가진 인프라를 잘 활용하고 청년들이 선호하는 사업을 세움으로써 전주 청년들이 양질의 문화생활을 향유할 수 있도록 정책을 제안하고자 함.

① 전반적으로 청년문화공간과 프로그램 재기획을 통한 활성화

〈그림 5〉 전주시 청년센터 및 한옥마을 공연 이미지



현재 전주시 청년센터인 청년이음전주가 운영되고 있으며 청년들이 주로 활동했던 사회혁신전주 공간도 지역 내 위치하고 있음. 기존 도시재생사업으로 조성 완료 혹은 예정인 공간은 37개소에 달함. 이러한 기존 공간들을 청년들이 더 활용할 수 있는 문화공간으로 재구성하고 도시재생사업으로 조성된 동네의 공간들을 문화공간으로 탈바꿈하는 것이 필요함. 더불어 청년들이 일상 속 문화생활을 자연스럽게 즐길 수 있도록 거리·틈새 공연 활성화를 제안함. 현재 전주시는 한옥마을 일대의 콘텐츠 확대를 위해 ‘Sing Street 사업’으로 거리공연을 진행하고 있으나 관광명소뿐만 아니라 지역 내 공원(258개소) 및 주요 시설에서도 공연을 활성화하여 일상 속 문화생활 제고가 필요함.

② 전주 문화예술 발굴단 신설

* 운영 방식 및 대상

- 서포터즈 형태, 18세 이상 39세 이하 청년

* 활동 내용

- 월 1~2회 전주에서 즐길 수 있는 다양한 문화생활 탐색
- 문화 관광 부서와 연계하여 전주시 문화행사 참여
ex) 전주 내 23개의 축제, 보조금 집행 축제행사 285개
- 단원이 발굴한 문화생활 및 시설이용 후 콘텐츠 제작
- 공식 SNS 계정 설립 후 콘텐츠 홍보
- 발굴한 시설 및 문화생활 아카이빙

지역에서 즐길 수 있는 문화생활 및 문화시설을 직접 발굴하고 이를 콘텐츠로 제작하여 홍보까지 진행하는 전주 문화예술 발굴단 신설을 제안함. 발굴단은 서포터즈 형태로 운영되며 전주시 조례에 따라 18세 이상 39세 이하 청년을 대상으로 진행함. 전주시 문화관광부서와 연계하여 전주시의 다양한 문화행사에 참여할 수 있도록 정보를 공유함. 단원의 문화시설 이용 혹은 문화생활 발굴 후 이를 다양한 콘텐츠로 제작하여 발굴단 공식 SNS와 전주시 SNS 계정에 콘텐츠 홍보를 실시함. 이를 통해 발굴된 시설과 문화생활을 아카이빙하고 발굴단이 아닌 청년들이 해당 콘텐츠를 보고 문화생활을 즐길 수 있도록 하는 것이 목표임.

* 추가 제안: 전주 한 달 콘텐츠 발굴단

- 지역 청년들뿐만 아니라 타 지역 청년들이 전주에서 한 달 동안 살아보며 전주의 문화예술 콘텐츠를 발굴해 보는 사업을 추가 제안함. 이를 통해 단기 관광에서 체류형 관광으로 나아갈 수 있으며 워크ेशन 프로그램으로도 활용할 수 있음. 더불어 타 지역 청년들이 가진 새로운 시선으로 콘텐츠 발굴이 가능함.

③ 전주 청년 문화생활 향유비 지원

* 운영 방식 및 대상

- 10만 원 가량의 향유카드 지원(1회), 20세~29세 청년
: 시범사업으로 성인이 된 20세 청년을 대상으로 진행

* 사업 내용

- 지역 내 공방, 소극장, 공연장 등에서 사용할 수 있는 문화향유카드 지원

- 공방 원데이클래스, 연극 및 공연 관람 가능 (식당, 카페, 영화관 제외)
- 향유카드를 통해 누린 자신의 문화생활 SNS 업로드
- 문화예술 발굴단이 발굴한 문화 공간 반영을 통해 카드 사용가능처 확대

지역에서 살아가는 청년들이 다양한 문화생활을 즐길 수 있도록 문화생활 향유비를 지원하는 정책을 제안함. 대학생과 사회초년생이 주로 위치한, 경제적 지위가 아직 낮은 20-29세 청년에게 10만 원 가량의 문화향유카드 지원을 1회 지원하는 방식으로 운영함. 이제 성인이 된 20세 청년을 대상으로 시범사업을 먼저 진행하여 사업의 완성도를 높이고자 함. 카드는 지역 내 공방에서의 원데이클래스, 소극장/공연장에서의 연극 및 공연 관람 등으로 사용 가능함. 식당, 카페, 영화관은 사용 가능처에서 제외하여 청년들이 알지 못했던 전주시의 기존 인프라를 활용하고 폭넓은 문화생활을 즐길 수 있게 하는 것이 목표이며 향유카드를 통해 누린 자신의 문화생활을 SNS에 업로드하는 것을 원칙으로 두어 더 많은 청년들에게 홍보하고자 함. 더불어 위에서 제안했던 문화예술 발굴단이 발굴한 문화 공간 반영을 통해 카드 사용가능처 확대가 가능함.

유사 사례로는 19세 청년에게 공연 관람 비용을 지원하는 서울청년문화패스가 있으나 전주문화향유카드는 공연뿐만 아니라 공방 체험 등 더 폭넓은 문화생활을 즐길 수 있도록 사용가능처가 다양하고 문화예술발굴단과 연계하는 점이 차별점임.

* 추가 제안: 청년뿐만 아니라 각 대상별로 확대 및 전주시민 할인

- 청년들의 지역 이탈을 막고 문화생활 만족도를 향상하기 위해 청년 문화생활 향유비 지원을 제안하였으나 전주 시민 전체의 문화적 복지 측면으로 바라봤을 때 청년뿐만 아니라 각 대상별로 정책을 확대할 수 있음. 더불어 전주시 내 주요 공연 등에 전주 시민 할인 정책을 도입하여 지역사회와 함께 거버넌스를 형성하는 방향으로 나아가고자 함.

IV. 기대효과

청년 문화 공간·프로그램 재기획, 전주 문화예술 발굴단, 전주 청년 문화생활 향유비 지원 정책을 통해 얻을 수 있는 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 청년들의 문화여가활동이 다양해지고 이를 통해 취미생활이 활성화될 수 있음.

둘째, 한정적이었던 문화 활동을 폭넓게 즐기며 문화여가생활 만족도를 향상할 수 있음.

셋째, 문화생활 만족도 향상과 정주여건 개선을 통해 청년 인구 이탈을 방지할 수 있음. 청년들이 지역을 떠나는 2순위가 문화적인 이유이기에 해당 원인을 감화시킴으로써 문화적인 분야에서는 청년들이 떠나지 않도록 만들 수 있음.

넷째, 청년들이 주체적인 활동을 진행할 수 있는 기회를 제공하고 지자체와의 친밀도를 향상시킬 수 있음. 또한 기존 정책과 수요층 간의 미스매칭을 해결할 수 있음.

대부분의 청년들은 읍면동 주민센터 방문 외에 지자체와의 경험을 쌓은 적이 거의 없음. 문화예술발굴단 활동을 통해 지자체와의 교류를 진행하고 친밀도를 쌓는다면 이후 지자체 정책 참여 기회까지 확대될 수 있을 것임. 이는 청년들의 정치 참여에도 긍정적인 영향을 끼칠 것으로 보임.

V. 결론

제안한 정책들을 통해 전주의 청년들이 지역에서도 양질의 문화생활을 향유하며 보다 재미있는 삶을 살 수 있기를 바램. 더 나아가 청년층의 니즈를 반영한 다양한 정책들이 실현되어 지역의 청년층이 더 이상 유출되지 않고 서울공화국이 아니라 지역에서도 특색 있는 삶을 살 수 있는 사회가 되었으면 함.

참고자료

- 전주시 문화시설 현황(2023.06)
- 전라북도, 제2차 전라북도 청년정책 기본계획(2023-2027)
- 전주시 청년희망도시 구축을 위한 기본계획(2023-2027)
- 2020년 기준 지역문화실태조사(지역문화현황 통계)

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

비닐하우스 기숙사에 살고 있는 이주노동자

장혜원 일반당원

1. 제안 배경

- ▣ 주간경향(2023.7.24.-30,1538호) ‘렌즈로 본 세상’ 열악한 숙소, 이주노동자에 게 재된 사진과 글은 이주 노동자들의 열악한 주거환경을 엿볼 수 있었음.

〈그림 1〉 이주노동자들의 열악한 환경 모습



자료 : 주간경향

- 2023.5.26일 서울고용노동청 앞에서 기자회견한 캄보디아 출신 윤사비씨가 자신이 살고 있는 집을 소개한 사진은 그 사실을 여실히 보여줌.
- “7년간 한국에서 거주, 겨울에는 춥고 여름에는 더운 비닐하우스 기숙사에서 지냈는데 한 달에 20만원 씩 월세를 낸다.”고 함.
- ‘이주 노동자 기숙사 사진전’ 숙소의 모습은 다음과 같음.
- “작업장과 붙은 비닐하우스와 컨테이너 숙소는 냉난방도, 채광도, 환기도 없었다. 화재로 타고 있는 어느 가건물 숙소 모습도 섬뜩했다.”. 길을 가던 시민들은 이주노동자 숙소 사진 앞에서 한참 동안 발걸음도 떼지 못함.

〈그림 2〉 비닐하우스 모습



- 이주노동자의 주거와 생활 실태 및 정책 과제(이주미, 한국보건사회연구원)에 따르면,
- 고용 노동자에게 제공하는 기숙사 주거형태의 설문결과
 - 비거주용 건물 내 공간, 임시적인 개량주택, 컨테이너 등 열악한 주거 형태의 비율이 40.5%에 달할 정도로 이주노동자의 주거환경은 열악
 - 최소한의 주거권조차 보장받지 못하는 이주노동자의 삶은 위태로움

- 지난해 12.20일에 캄보디아 국적 이주노동자가 비닐하우스 숙소에서 사망한 사건을 다룬 기사에 다음과 같은 댓글이 달렸음
“외국인이고, 내국인이고가 문제가 아니라 사람 목숨 귀하게 여깁시다.”

■ 비전문취업(E9)이주노동자의 경우 회사(고용주)가 제공하는 기숙사에서 생활하는 경우가 절반

- 기숙사 주거형태 설문한 결과 주거형태를 보면,
- 비거주용 건물 내 공간, 임시적인 가건물, 무허가 불량주택, 비정형 주거 형태인 컨테이너 등 열악한 환경의 비율이 40.5%에 달함
- 방문취업자(H2) 및 중국 출신 재외동포(F4) 경우에도 월세 세액이 낮은 주거공간을 찾다보니 주거환경이 취약한 상황
- 체류자들의 한국어 구사 능력을 비교해 보면, 비전문취업(E9)이주노동자들이 방문취업자와 재외동포자들에 비해 한국어 구사 능력 수준이 월등히 낮은 수준
→ 따라서 부당한 처우를 당하더라도 소극적인 태도로 일관할 수밖에 없음
한국인의 비우호적인 태도에 대해 감내하며 생활

■ 사건, 사망 실태

- 한파경보가 내려졌던 지난 2020년 12월 20일, 경기도 포천시 농가의 비닐하우스 숙소에서 이주노동자가 사망한 채 발견(윤지원, 2020.12.23)
- 비닐하우스는 농가에서 일하는 이주노동자들의 숙식을 해결하는 대표적인 기숙사로 꼽힘
- 비전문취업(E9)이주노동자가 종사하고 있는 산업별 분포를 보면 2020년 6월 기준, 제조업 다음으로 농축산업이 높은 비율 차지(김기태 외, 2020, p.28)
- 비전문취업 이주노동자의 주거환경 실태를 단편적으로 볼 수 있는 사건
- 숙박 기준에 맞지 않게 만들어지는 비닐하우스 등 가건물: 여름철에는 수해피해, 겨울철에는 난방에 대한 문제에 노출
- 2017년 부산에서 컨테이너 숙소 화재로 이주노동자 사망 사건(윤성호, 2017.12.17.)
- 당시 이주노동자의 30%가 비닐하우스나 컨테이너 등 가건물을 기숙사로 제공받음

- 화장실 등 필수적인 위생 설비조차 갖추어져 있지 않아 열악한 주거 실태와 함께 건강까지 위협받고 있음을 지적

■ 이주노동자 주거환경 개선 법안 및 관심

- 2017년 9월 27일 ‘이주노동자의 주거권 보호를 위한 법률 개정안 발의’ 노력과 함께 이주노동자 주거권 보장에 대한 관심 2018년 유엔특보 :주거 지원을 위한 한국의 사회보장 프로그램에서 이주민에 대한 차별이 국제인권규약을 심각하게 위배하고 있다고 지적(참여연대, 2018)
- 적절한 주거는 인간다운 삶을 영위하기 위한 최소한의 조건이나 기본적 권리

■ 이후 이주노동자들의 상황은 개선되었을까?

- 이주와 인권연구소 실태조사에 따르면,
- 대부분 노동자들은 여전히 ‘최저보다 낮은’ 노동조건에서 일하고, ‘최저보다 열악한’ 주거환경에서 생활하고 있다고 파악(이주와 인권연구소, 2019)
- 이처럼 이전의 노력이 실제 이주노동자의 주거생활에 얼마나 반영되었으며, 그 실태는 어떠한지 지속적으로 점검 필요

II. 주거환경 및 실태 현황분석

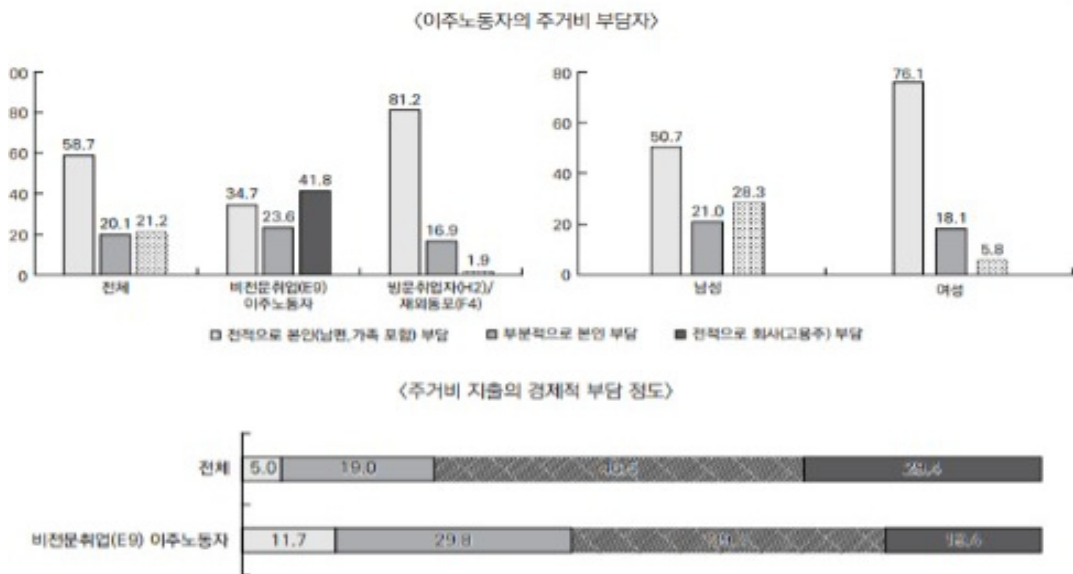
■ 이주노동자들이 거주하는 집의 점유 형태

- 월세 45.4%, 사글세를 포함하면 60%가 월세 형태
- 비전문취업 이주노동자의 경우 :직장 내 기숙사 형태와 같은 무상 주거의 비율이 43.5%고 가장 많았으며, 월세(사글세 포함)형태가 40%정도 차지
- 방문취업자 및 재외동포의 경우 :75%가 월세형태로 생활
- 비전문취업 이주노동자 47%가 15-29세 연령층으로 이들은 직장에서 제공하는 기숙사 등 무상 제공의 비율이 36.4%로 가장 많음
- 방문취업자 및 재외동포에 몰려 있는 40세 이상 연령층의 경우 월세 비율이 높게 나타나는 등 체류자격의 영향으로 집의 점유형태는 연령별 차이 보임
- 주목할 점은 무상으로 제공되는 회사 기숙사의 주거환경의 열악함

■ 이주와 인권 연구소의 ‘주거환경 실태조사’ 결과에 따르면,

- 전체의 55.4%가 공장 작업장 내에 주거공간이 있거나 가건물을 기숙사로 사용 중인 것으로 파악(이주와 인권 연구소, 2019)
- 이 가운데 17.1%는 컨테이너 등 가건물에 거주하는 것으로 확인, 농어촌 이주노동자들의 사정은 더 열악한 것으로 조사됨
- 기본적인 냉난방조차 갖추어지지 않은 비닐하우스에서 6-8명이 한 공간에 거주
- 고용주는 최저임금 상승의 이유로 주거비 명목의 금액을 제하고 월급을 주는 경우가 빈번(임동우·김민정, 2020.9.22)
- 주거비 부담자는 본인 부담비율이 58.7%로 가장 높음. 부분 본인 부담이 20.1%, 회사(고용주)부담이 21.2%로 조사
- 남정보다 여성의 경우 본인 부담 비율이 높음

〈표 1〉 이주노동자의 주거비 부담자 및 주거비 지출 경제적 부담



자료: 김기태 외(2020), 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

〈표 2〉 이주노동자가 현재 거주하는 집의 형태

집의 형태	전 체	비전문취업(E9) 이주노동자	방문취업자(H2)/재외동포(F4)
비거주용 건물 내 공간	9.8	19.5	0.7
임시적인 가건물	2.7	5.5	0.1
무허가 불량주택	2.0	3.9	0.1
컨테이너	5.7	11.8	0.1
지하, 반지하방	9.6	1.7	17.0
옥탑방	3.4	2.3	4.4
단독주택	21.2	13.3	28.7
연립, 다세대, 다가구주택	26.2	11.8	39.7
오피스텔	2.6	2.9	2.3
아파트	8.3	13.4	3.4
고시원	1.8	3.0	0.5
기타	6.8	11.0	2.9

자료: 김기태 외(2020), 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

〈표 3〉 이주노동자가 거주하는 집의 형태

전체	매우 불만족	약간 불만족	보통	약간 만족	매우 만족	모름/무응답	평균점수
1) 집의 구조물(건고함, 균열 상태)	2.7	13.2	45.8	27.4	10.4	0.4	3.30
2) 냉난방 및 온수 사용	2.5	12.4	40.7	29.2	14.8	0.4	3.41
3) 화재, 재난, 재해 등 안전성	2.7	11.4	43.7	30.1	11.7	0.5	3.37
4) 외부의 침입으로부터의 안전성	2.2	12.1	43.1	29.6	12.4	0.5	3.38
5) 집의 전체적인 상태	2.0	11.6	46.5	29.6	9.9	0.4	3.34
비전문취업(E9) 이주노동자							
1) 집의 구조물(건고함, 균열 상태)	4.3	6.9	44.8	26.2	16.9	0.9	3.45
2) 냉난방 및 온수 사용	3.9	7.4	39.3	27.9	20.8	0.7	3.55
3) 화재, 재난, 재해 등 안전성	3.9	6.6	42.5	27.9	18.1	1.0	3.50
4) 외부의 침입으로부터의 안전성	3.6	6.5	42.8	25.4	20.7	1.0	3.54
5) 집의 전체적인 상태	3.3	7.2	45.5	26.4	16.6	0.9	3.46
방문취업자(H2)/재외동포(F4)							
1) 집의 구조물(건고함, 균열 상태)	1.2	19.0	46.8	28.6	4.4	0.0	3.16
2) 냉난방 및 온수 사용	1.2	17.1	42.0	30.5	9.1	0.0	3.29
3) 화재, 재난, 재해 등 안전성	1.5	15.8	44.9	32.1	5.7	0.0	3.25
4) 외부의 침입으로부터의 안전성	1.0	17.4	43.4	33.6	4.6	0.0	3.24
5) 집의 전체적인 상태	0.7	15.6	47.5	32.7	3.5	0.0	3.23

자료: 김기태 외(2020), 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

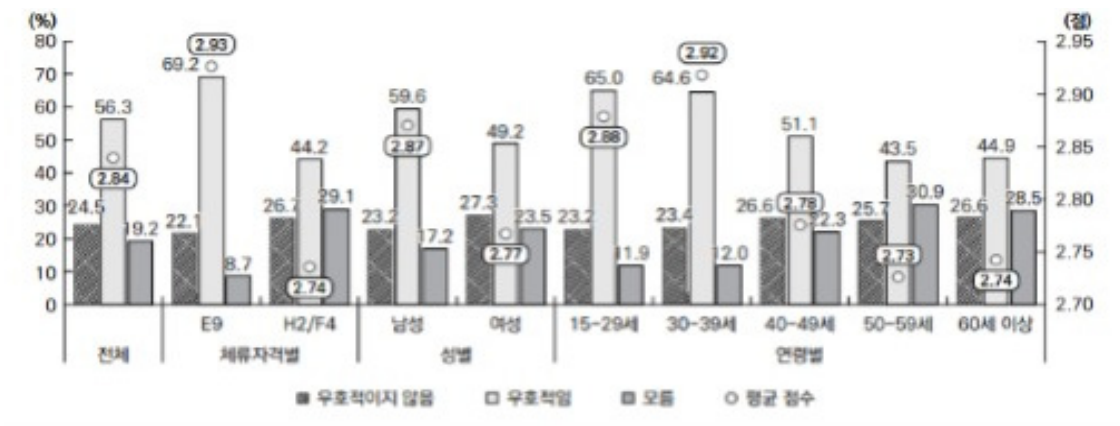
Ⅲ. 이주노동자 일상생활 및 경험

▣ 주거환경 이외에 이주노동자들의 일상생활에 대한 실태

- 외국인 인력상담센터에 따르면, 2017년 기준 이주노동자 관련 상담 가운데 10건 3건은 의사소통 문제에 대한 상담

- 한국어 능력은 이들이 한국사회에 적응하는 데 가장 크게 영향
- 노동능력을 평가 받을 수 있는 중요한 요소
- 이주노동자 전체 기준: 의사소통이 가능한 비율이 17.7%, 직장 내 한국어 업무 및 TV뉴스 등의 이해가 가능한 수준이 13.8%로 30%정도는 수준급의 한국어 실력 갖추
- 한국 TV, 신문기사 등의 이해가 가능 수준 6.8%, 일상생활 대화 및 은행, 주민센터의 일처리 가능 비율 13.4%, 이주노동자 절반은 일상생활에 문제가 없는 수준의 한국어 실력 갖추
- 한국어 일고 쓸 수 있는 수준 혹은 한국어로 인사, 자기소개 정도만 가능 비율 25%정도, 이주노동자의 4명 중 1명은 간단한 정도의 한국어 구사

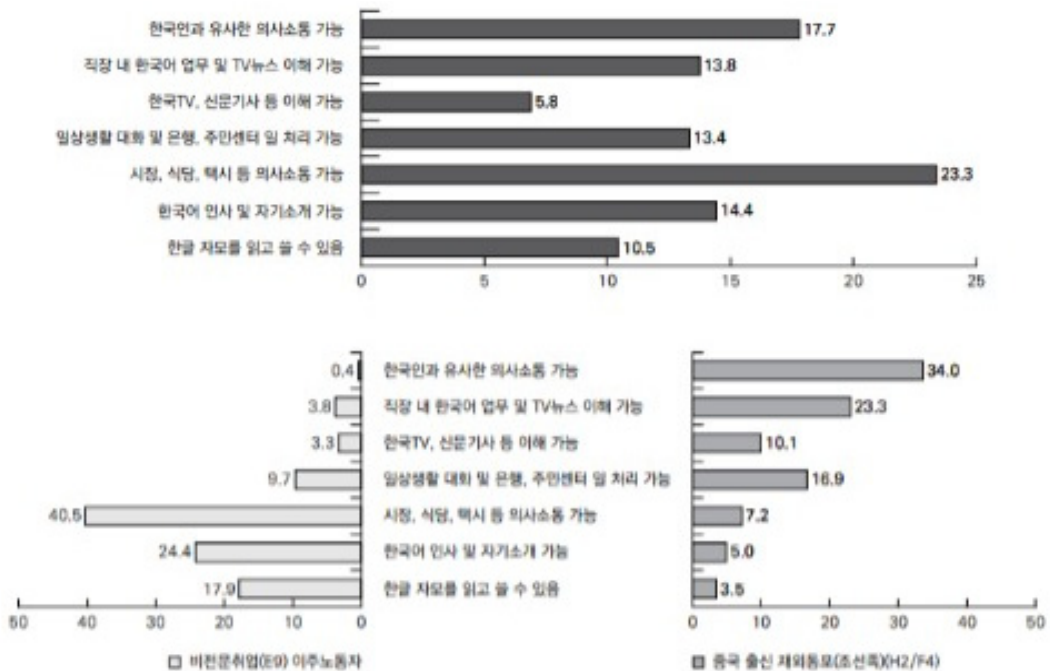
〈표 4〉 이주노동자의 한국어 구사능력(의사소통수준)



주: 평균은 4점 척도 ① 전혀 우호적이지 않음, ② 별로 우호적이지 않음, ③ 약간 우호적, ④ 매우 우호적으로 점수가 높을수록 우호적이라고 생각하는 것으로 볼 수 있음.

자료: 김기태 외(2020), 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

〈표 5〉 이주노동자가 생각하는 한국인들의 비전문취업 외국인 근로자에 대한 태도



자료: 김기태 외(2020), 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발: 이주노동자 연구

IV. 이주노동자 주거환경 관련 정책 내용

■ 이주노동자 대상으로 하는 부정적인 언론매체 등 단편적인 시각으로 이들을 바라보는 한국인들의 인식 개선 필요

- 꼭 필요하지만 대부분이 기피하는 제조업 혹은 농산어촌의 부족한 노동력을 이주노동자들이 대체하고 있다는 점 인지할 필요 있음
- 이주노동자들을 위해 만들어진 ‘고용허가제’: 이주노동자에게서 사업장 이동의 자유를 빼앗는 부작용 인식
- 최저임금 인상의 이유로 부당한 숙식비 공제 현상 발생
 - 제도의 본 취지에 맞는 적용 위한 면밀한 실태 파악과 제도 재점검, 보완 필요
- 이주노동자들의 주거환경 개선을 위한 지속적인 노력 필요

■ 2023.3월 고용노동부 :관계부처 합동으로 ‘농어촌 외국인근로자에 대한 근로여건 개선방안’ 발표(2021.3/3)

- 농어업 분야 외국인 근로자의 열악한 주거환경 개선을 위하여 2021년 1월부터 농축산 어업 사업장의 경우 가설 건축물 등 불법 가설 건축물에 대한 고용허가를 불허하는 것에 대해, 외국인 근로자 주거환경 개선 이행 기간 부여함
- 외국인 근로자 숙소 개선이 이행 기간 내에 마무리되지 않을 경우 사업주에 대한 재고용 허가 취소 등 제재가 이루어짐

V. 기대 효과

■ 직장에서 제공하는 기숙사에 대한 점검과 최소한의 수준은 보장될 수 있는 규제와 제재가 잘 적용되어 관련 제도가 이로운 쪽으로 개선되길 기대해 봄

- 현재 한국의 복지는 ‘인권’ 보다는 ‘시민권’에 초점
- 이주노동자의 경우 사회보장제도에 일정 부분 배제됨
- 한국 경제의 필요로 이주노동자들을 받아들인 만큼 이들에 대한 인간의 기본권의 하나인 주거권이라도 먼저 포괄할 필요가 있음
- 이와 관련한 안전망에 대한 논의도 지속적으로 이루어져야 함
 - 그리하여 국내에 부족한, 기피 산업에 대한 노동력을 이주노동자를 대체할 수 있으며 원활하고 안전한 노동 인력을 확보할 수 있음

참고문헌

- 고용노동부, 외국인근로자 숙식정보 제공 및 비용징수 관련 업무 지침, 2017.2.6.
- 관계부처합동, 농어촌 외국인 근로자, 입국 즉시 지역건강보험 가입, 보도자료, 2021.3.3.http://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsview.do?news_seq=11992

- 김기태·곽윤경·이주미·주유선·정기선·김석호·김보미, 사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체제 개발:이주노동자연구원, 한국보건사회연구원, 2020.
- 여유진·오미애·이병재·최춘영·이주미·김근혜·김정욱, 2019년 한국복지패널 기초분석 보고서, 한국보건사회연구원 p.101, 2019.
- 이미주, 이주노동자의 주거와 생활실태 및 정책과제, 보건복지포럼, 2021.3.
- 이주오 인권연구서, 최저보다 낮은:2018이주노동자의 노동조건과 주거환경 실태 조사, 부산:이주와 인권연구소.p.36, 2019.
- 참여연대, UN주거권특보, 한국의 주거권 실태에 심각한 우려 표해, 2018.

장애학생 학교폭력 실태 및 제도 개선

김기철 당직자

I. 서론

1. 연구 배경

- 최근 우리사회에서 가장 중요한 문제 중 하나가 학교폭력이며 학교폭력은 단순한 폭력이 아닌 범죄로 이어질 수 있는 범죄행위임
- 사회적 여건상 특수학교의 정원수, 장애요건 중 입학요건도 까다로워 상당수 장애 학생을 둔 부모들은 통합학교에 자녀를 입학시킬 수밖에 없고 다른 한편으로 통합 학교에서 졸업을 하였으면 하는 바람으로 통합학교에 입학하게 됨.
- 학교폭력은 장애학생을 비롯한 약자에 대해 계속 늘어가는 실정이며, 특히 통합학 교 뿐 아니라 특수학교에서도 학교폭력 발생은 계속 늘어나고 있음
- 또한 통합학교에서의 장애학생의 학교폭력 사례뿐 아니라 특수학교 내 장애학생의 학교폭력 사례도 빈번히 발생하고 있음.

2. 연구 목적 및 필요성

1) 연구목적

- 통합학교와 특수학교에서 따른 발생하는 학교폭력 사례 및 현황을 조사하여 장애학 생이 학교폭력의 피해학생인 경우와 가해학생일 경우에 따른 처벌 기준에 대한 문제점을 파악하며

- 학교폭력 발생원인 및 유형을 파악하여 장애특성을 고려한 장애 인식 개선교육 및 학교 운영 개선 방안을 마련함.
- 또한, 장애학생의 학교 폭력 발생 시 학교의 대응 방안과 문제점 등을 파악하고 학교 폭력 재발방지와 예방을 위한 대책과 사후관리 방안을 모색함

2) 연구필요성

- 자녀가 장애가 있는 경우 부모님은 자녀를 특수학교에 보낼 수도, 특수학교에 보낼 수도 있어 장애학생의 학교폭력은 통합학교 뿐 아니라 특수학교에서도 발생함
- 하지만 장애학생들은 학교폭력의 피해학생일 경우도 있지만 가해학생의 경우가 되는 경우도 있을 수 있음
- 장애학생이 학교폭력의 피해자가 될 경우 학교폭력예방법상 특별한 보호를 규정하고 있지만, 장애학생이 가해학생인 경우 기존 학폭위 기준에 적용하다보니 적절한 대응과 해결책을 찾기 어려운 실정임
- 향후 연구조사를 바탕으로 특수학교, 통합학교 등에서 발생하는 장애학생의 학교 폭력 사례를 조사하여 장애학생의 인권 및 학교폭력 근절을 위한 구체적이고 세부적인 대응방안과 정책 마련이 필요함

II. 연구 내용

1. 장애학생학교 폭력에 대한 이해

1) 용어와 개념

- 학교폭력 등
 - “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제1호).

- “따돌림”이란 학교 내외에서 2명 이상의 학생들이 특정인이나 특정집단의 학생들을 대상으로 지속적이거나 반복적으로 신체적 또는 심리적 공격을 가하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 모든 행위를 말한다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제1호의2).
- “사이버 따돌림”이란 인터넷, 휴대전화 등 정보통신기기를 이용하여 학생들이 특정 학생들을 대상으로 지속적, 반복적으로 심리적 공격을 가하거나, 특정 학생과 관련된 개인정보 또는 허위사실을 유포하여 상대방이 고통을 느끼도록 하는 모든 행위를 말한다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제2조제1호의3).

2) 학교폭력의 유형

- 신체폭력 - 언어폭력 - 금품갈취(공갈) - 강요 - 따돌림
- 성폭력 - 사이버폭력

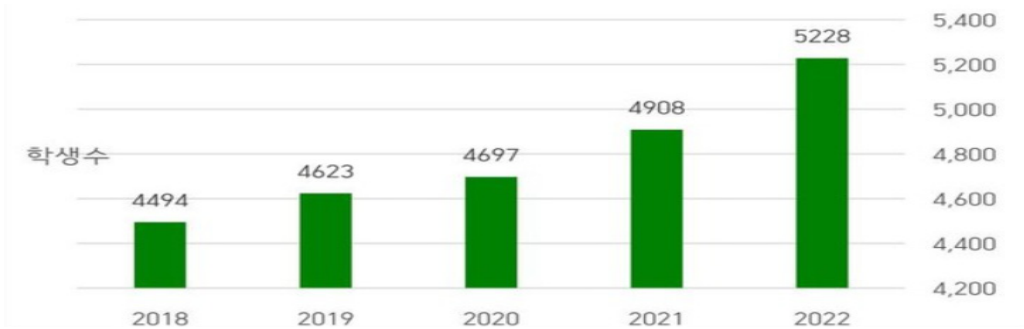
2. 특수학교 및 특수교육대상 현황

〈표 1〉 충청남도 특수학교 현황

구분	학교 유형	학교 수(개)	학생 수(명)
특수학교	공 립	8	1,145
	사 립	2	196
	계	10	1,341

자료: 충남교육청

〈표 2〉 2018~2022년 충남 특수교육대상학생 수 변화 추이



자료: 충남교육청

- * 특수교육통계에 따르면 매년 4월 충남도 내의 특수교육대상학생 수는 2018년 4494명, 2019년 4623명, 2020년 4697명, 2021년 4908명, 2022년 5228명으로 지난 5년간 꾸준히 증가함.
- * 2018년과 비교했을 때 지난해 특수교육대상학생 수는 14% 정도 늘어남.
- * 장애학생의 확대 추이에 따라 2018년에 총 857개였던 특수학급을 2022년까지 1033개 학급으로 꾸준히 증설하고 있음

3. 장애학생의 학교폭력 원인

1) 장애학생이 지닌 신체적, 혹은 인지적인 손상으로 인한 문제.

- 즉, 장애학생의 타인조망능력의 부족으로 사회적인 처신의 문제(예, 눈치 없는 행동이나 말을 하거나 타인의 입장을 헤아리지 못하여 발생하는 갈등 등) 등으로 폭력을 당하거나, 학교폭력을 당했을 때 자신을 옹호하거나 저항하는 능력이 부족하여 학교폭력의 표적이 되기도 한다.

2) 장애학생들이 지닌 기질적인 문제

- 간헐적으로 장애학생이 가진 기질적인 또는 정서행동적인 특징으로 인해 당면한 문제를 공격적인 방법(또는 폭력이나 강한 저항 등)으로 표출하여 학교폭력의 가해자로 지목되는 경우도 있다.

3) 장애학생들이 지닌 소통에서의 문제

- 이유는 장애학생들은 일반학생들이 괴롭히더라도 보복이 적고 또래 상호작용에 있어 동질감보다 이질감이 많이 들기 때문에 학교폭력에 있어 더욱 쉽게 노출되고 있다.
- 하지만 폭행을 당해도 의사표현과 전달을 제대로 하지 못하는 경우가 많아 사실상 폭력이나 폭행에 무방비 상태로 노출되고 있다.

4) 기타

- 시간 흐름이나 인과 관계의 불명료성으로 인해 싸움의 원인이 뚜렷하지 않음

- 학교폭력을 자신에 대한 관심이라고 생각하는 태도
- 학교폭력의 인지가 어려워 신고가 늦어짐으로써 피해가 심각해짐
- 장애학생 스스로 학교폭력에서 벗어나는 능력 부족
- 장애학생 진술의 일관성, 신빙성, 구체성 결여로 인한 피해사실 축소 및 욕구 파악의 어려움
- 장애학생이 학교폭력을 인지하지 못해서 발생하는 어려움

4. 장애학생의 학교폭력 피해 사례

유형	구체적인 사례
신체폭력	<ul style="list-style-type: none"> • 신체를 손, 발로 때리는 등 고통을 가하는 행위(상해, 폭행) • 일정한 장소에서 쉽게 나오지 못하도록 하는 행위(감금) • 강제(폭행, 협박)로 일정한 장소로 데리고 가는 행위(약취) • 상대방을 속이거나 유혹해서 일정한 장소로 데리고 가는 행위(유인) • 장난을 빙자한 꼬집기, 때리기, 힘껏 밀치기 등 상대학생이 폭력으로 인식하는 행위
언어폭력	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 사람 앞에서 상대방의 명예를 훼손하는 구체적인 말(성격, 능력, 배경 등)을 하거나 그런 내용의 글을 인터넷, SNS 등으로 퍼뜨리는 행위(명예훼손) • 여러 사람 앞에서 모욕적인 용어(생김새에 대한 놀림, 병신, 바보 등 상대방을 비하하는 내용)를 지속적으로 말하거나 그런 내용의 글을 인터넷, SNS등으로 퍼뜨리는 행위(모욕) • 신체 등에 해를 끼칠 듯한 언행(“죽을래” 등)과 문자메시지 등으로 겁을 주는 행위(협박)
금품갈취(공갈)	<ul style="list-style-type: none"> • 돌려 줄 생각이 없으면서 돈을 요구하는 행위 • 옷, 문구류 등을 빌린다며 되돌려주지 않는 행위 • 일부러 물품을 망가뜨리는 행위 • 돈을 걷어오라고 하는 행위
강요	<ul style="list-style-type: none"> • 속칭 빵 셔틀, 와이파이 셔틀, 과제 대행, 게임 대행, 심부름 강요 등 의사에 반하는 행동을 강요하는 행위(강제적 심부름) • 폭행 또는 협박으로 상대방의 권리행사를 방해하거나 해야 할 의무가 없는 일을 하게 하는 행위(강요)
따돌림	<ul style="list-style-type: none"> • 집단적으로 상대방을 의도적이고, 반복적으로 피하는 행위 • 싫어하는 말로 바보 취급 등 놀리기, 빈정거림, 면박주기, 겁주는 행동, 골탕 먹이기, 비웃기 • 다른 학생들과 어울리지 못하도록 막는 행위
성폭력	<ul style="list-style-type: none"> • 행·협박을 하여 성행위를 강제하거나 유사 성행위, 성기에 이물질을 삽입하는 등의 행위 • 상대방에게 폭행과 협박을 하면서 성적 모멸감을 느끼도록 신체적 접촉을 하는 행위

유형	구체적인 사례
사이버폭력	<ul style="list-style-type: none"> • 성적인 말과 행동을 함으로써 상대방이 성적 굴욕감, 수치감을 느끼도록 하는 행위 • 속칭 사이버모욕, 사이버명예훼손, 사이버성희롱, 사이버스토킹, 사이버음란물 유통, 대화명 테러, 인증놀이, 게임부주 강요 등 정보통신기기를 이용하여 괴롭히는 행위 • 특정인에 대해 모욕적 언사나 욕설 등을 인터넷 게시판, 채팅, 카페 등에 올리는 행위. 특정인에 대한 저격글이 그 한 형태임 • 특정인에 대한 허위 글이나 개인의 사생활에 관한 사실을 인터넷, SNS 등을 통해 불특정 다수에 공개하는 행위 • 성적 수치심을 주거나, 위협하는 내용, 조롱하는 글, 그림, 동영상 등을 정보통신망을 통해 유포하는 행위 • 공포심이나 불안감을 유발하는 문자, 음향, 영상 등을 휴대폰 등 정보통신망을 통해 반복적으로 보내는 행위

5. 학교폭력 발생 시 대응

① 일반적인 학교폭력대책심의위원회 등의 조치

- 피해학생에 대한 보호 조치
 1. 학내외 전문가에 의한 심리상담 및 조언
 2. 일시보호
 3. 치료 및 치료를 위한 요양
 4. 학급교체
 5. 그 밖에 피해학생의 보호를 위하여 필요한 조치

※ 학교의 장은 학교폭력사건을 인지한 경우 피해학생이 반대의사를 표명하는 경우, 가해자(교사를 포함) 또는 피해학생이 교육활동 중이 아닌 경우 및 이미 가해자와 피해학생이 분리된 경우가 아니면 지체 없이 가해자(교사를 포함)와 피해학생을 분리해야 하며, 피해학생의 보호를 위하여 긴급하다고 인정하거나 피해학생이 긴급 보호를 요청하는 경우에는 1. 2. 5.의 조치를 할 수 있습니다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제16조제1항 단서 및 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령」 제17조의2).

- 가해학생에 대한 조치

1. 피해학생에 대한 서면사과
2. 피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위의 금지
3. 학교에서의 봉사
4. 사회봉사
5. 학내외 전문가에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료
6. 출석정지 7. 학급교체 8. 전학 9. 퇴학처분

② 장애학생에 대한 보호 조치

- 피해학생 또는 가해학생이 장애학생인 경우 심의과정에 특수교육 전문가 또는 장애인 전문가를 출석하게 하거나 서면 등의 방법으로 의견을 청취할 수 있다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제16조의2제2항).
- 학교폭력으로 피해를 입은 장애학생의 보호를 위하여 장애인전문 상담가의 상담 또는 장애인전문 치료기관의 요양 조치를 학교의 장에게 요청할 수 있다(「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제16조의2제3항).

③ 조치결정 통보 등

- 교육장(조치권자)은 학교폭력대책심의위원회(이하 “심의위원회”라 함) 조치결정 후, 피해 및 가해 측에 서면으로 조치결정을 통보한다.
- 가해학생이 다수인 경우 가해학생별로 따로 조치결정을 기재하여 통보한다.
- 사안이 복잡하거나 여러 학교가 관련되어 있어 심의가 어려운 경우, 감염병 전염 및 확산 등으로 관련학생의 진술이 불가능할 경우 등에는 심의위원회는 조치결정을 유보하고 추가 조사 등을 한 후 심의위원회를 다시 개최하여 의결할 수 있다
- 이때, 조치결정이 유보된 사실과 유보된 사유를 피해 및 가해 측에게 서면으로 통보한다.

Ⅲ. 문제점

1. 학교 폭력의 가해자로 조사하는 과정에서 장애학생의 개별적 특성, 즉 가해의지나 의사능력에 대한 고려가 없다.
2. 장애학생을 가해자로 처벌하는 과정에서 징계조치의 하나로 이루어지는 출석 정지, 강제 전학 등이 ‘장애인 등에 대한 특수교육법’(아래 장애인교육법)이 보장하는 장애 학생들의 교육권을 정면으로 침해 할 수 있다.
3. 장애학생이 일으킨 폭력이 기질적인 과잉행동이나 공격성 등 때문에 나타난 경우, 이를 가해자로 처벌하는 것이 올바른가라는 문제가 제기될 수 있다. 형법 제10조는 ‘심신장애로 인하여 사물을 변별할 능력이 없거나 의사를 결정할 능력이 없는 자의 행위는 벌하지 아니한다.’라고 의사무능력자에 대한 무죄 추정의 원칙을 천명하고 있는데, 지적장애학생이나 자폐성장애학생들은 이를 고려해 판단해야 하는 경우가 많다는 것이다.
4. 의사소통이 어렵고 자기만의 생각대로 행동하는 자폐성향의 학생들은 사람들이 생각하는 것과는 전혀 다른 맥락에서 신체적 접촉을 하기도 하는데, 이런 경우 진의와 관계없이 폭력이나 성추행 가해자로 몰리는 경우가 많다. 예를 들면, 영화 ‘말아톤’에서 자폐성장애를 가진 초원이이 얼룩말 무늬에 집착해 여성의 얼룩말 무늬 치마를 더듬은 장면이 그런 경우다. 이런 일은 언어능력이 부족해 신체적 의사표현을 주로 하는 지적장애학생들에게도 자주 일어난다.
5. 교과부가 2012년 3월 학교현장에 보낸 ‘학교폭력 대응지침’에서는 이러한 의사무 능력과 관련된 무죄추정 원칙에 대해 아무런 단서를 두지 않아 장애학생들을 무차별적으로 가해자로 단정하는 근거가 되고 있다.
6. 장애학생의 의사능력을 판단할 수 있는 진단평가 기록 및 개별화교육계획과 더불어 특수교사 등 전문가의 의견을 반드시 참고해야 하는데, 학교폭력대책자치위원회나

전담기구에서 장애학생에 대한 이해와 전문성이 담보되지 않는 경우가 많아 장애학생을 가해자로 조사할 때 인권침해나 부실조사의 소지가 크다.

7. 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 14조는 “학교의 장은 교감, 전문상담교사, 보건교사 및 학교폭력문제를 담당하는 책임교사(생활지도부장 등) 등으로 학교폭력문제를 담당하는 전담기구를 구성한다.”라고만 명시하고 있다. 다만 같은법 7조에 “성폭력 등 특수한 학교폭력사건에 대한 실태조사의 전문성을 확보하기 위하여 필요한 경우 전문기관에 그 실태조사를 의뢰할 수 있다”라고 규정하고 있는데, 장애학생과 관련된 학교폭력 문제에서 이 조항이 활용되는 경우는 거의 없다.
8. 의사능력이 있는 장애학생이라고 하더라도 조사과정에서 충분한 지원과 조력이 이뤄지지 않는다는 점도 문제가 되고 있다.
9. 장애학생의 일반학교에서의 배치가 늘면서 폭행과 따돌림 등의 학교폭력의 피해자가 될 가능성 역시 높아지고 있는 실정이다.

〈 장애학생학교 폭력 대응 문제 사례〉

1. ‘학교폭력예방법 시행령’은 학폭위 위원에 학교폭력 예방 및 청소년보호에 대한 지식과 경험이 풍부한 사람을 임명하거나 위촉할 수 있다고 규정하고 있다.
 - 하지만 A 특수학교는 학폭위 외부 위원으로 학교전담 경찰 외에는 외부 전문가를 위원으로 위촉하지 않았다. 자폐성 장애가 있는 김아무개 학생(남, 당시 9세)은 하교 시간인 오후 세 시 쯤 교실에서 교사에게 도전적 행동을 한다는 이유로 목을 조이고 바닥에 눕히는 등 폭행을 당했다. 김 학생이 학폭위 심의에 가해자로 참석했을 당시, 그 자리에 담임교사 외에 발달장애 특성을 잘 이해하는 외부 전문가 위원은 없었다. 따라서 인권위는 “발달장애 학생이 학교폭력의 가·피해자로 참석하는 경우, 학폭위 심의 과정에 발달장애를 이해하는 외부 전문가의 조언이나 조력을 받을 수 있도록 위원을 구성하거나 전문가 참여를 보장해야 한다.”면서 교육부장관에게 대책 마련을 권고했다.

2. ‘장애인 등에 대한 특수교육법’ 등은 개별화교육계획에 특수교육 대상자의 인적사항과 특별한 교육지원이 필요한 영역의 학습수행수준, 교육목표, 교육내용, 교육방법, 평가계획 및 제공할 특수교육 관련 서비스의 내용과 방법 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있다
- A 특수학교의 경우, 교육행정정보시스템이 교과 중심으로 입력하게 되어 있어 발달장애 학생의 행동을 중심으로 기록하기 어려워 학습발달특성, 행동수정 내용, 신변처리 부분, 식생활 습관, 장애특성 등의 개별화교육계획은 별도의 협의록에 기재하고 있었다.
- 그러나 인권위는 “A 특수학교의 개별화교육계획은 계획안에 구체적인 지원방법을 포함하고 있지 않아 발달장애 학생에게 적합한 개별화교육계획이라고 보기 어렵다”라고 지적했다. 따라서 교육부장관에게 “발달장애 학생의 행동 특성이 나타나는 원인을 면밀히 파악하고 분석해 구체적 지원방법이 포함되도록 개별화 교육을 개선해야 한다”라고 권고했다.

IV. 결론

1. 학교폭력심의위원회 장애별 특성을 고려한 심의 필요

- 장애학생의 도전적 행동에 대한 신체적 개입은 신중하게 판단해야 한다.
- 장애학생의 폭력 행동에 대한 조치의 적절성, 학교폭력대책자치위원회(아래 학폭위) 심의 시 장애학생에 대한 외부전문가 조력, 개별화교육계획 수립 등이 필요하다
- 특히 발달장애학생의 폭력 행동에 대한 구체적 대응 매뉴얼 마련이 필요하다.
- 장애학생이 피해를 입었거나 가해를 했을 경우, 담당 특수교사가 전담기구에 반드시 참여하고 장애인인권단체 등 전문기관에 조사를 의뢰하도록 지침을 두어야 한다.
- 가해 사실의 조사 시 조사 주체에 장애에 대한 이해가 있는 특수교사가 반드시 참여하고, 부모 등 신뢰관계 있는 사람이 동석하여 조력할 필요하다.
- 조사 중에 있는 학생이 다른 학생들로부터 배제되지 않도록 담임교사가 특별한 주의를 기울여야 한다.

2. 장애학생 대상 학교폭력, 종합적 대책 필요

3. 장애인교육법 개정 필요

- 가해학생에 대한 처벌을 강화한 초·중등교육법 시행령과 교과부의 ‘학교폭력 대응지침’ 장애인교육법이 보장하고 있는 장애학생의 교육권을 침해하는 조항이 많다

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

「먹는물관리법」개정과 실시간 물 관리 시스템 도입 제안

김영수 일반당원

I. 제안배경

지역의 수질 오염 실태를 분석하고 생수와 수돗물 지하수에 관한 자료를 찾아보면서 사태의 심각성을 깨닫고 지역을 넘어 국가의 미래를 생각하며 물의 중요성과 환경보전의 필요성을 인식, 다양한 수질 오염 해결 방안을 제시 하고자 한다.

수질 오염을 해결하기 위해서는 개인, 기업, 정부의 노력은 물론, 국제적인 협력을 바탕으로 한 종합적인 접근이 이루어져야 하며, 물에 관한 법을 제정하거나 전면적으로 먹는 물에 관한 기준을 강화해야 하고 물 관리의 일원화로 국가는 실시간 모니터링 할 수 있는 시스템 개발에 적극 투자를 해야 할 필요성이 강조된다.

II. 물 관리의 일원화 추진 배경

과거 물 관리 체계는 부처마다 나뉘어 있어 통합적인 물 관리 정책부재, 부처 간의 업무 중복, 과잉투자와 비효율 등 여러 가지 문제가 제기됐다. 1991년 발생한 낙동강 폐놀 오염사고 등으로 인해 1994년 건설부의 상·하수도 기능이 환경부로 일부 이관된 이후에도 물 관리는 큰 틀에서 국토부가 수량관리를, 환경부가 수질관리를 각각 맡아왔다. 이로 인해 분절된 물 관리 체계를 일원화해야 한다는 요구가 계속되어 왔다. OECD에서는 우리나라에 2008년 이후 지속적으로 수량과 수질관리를 통합을 권고해왔다. OECD의 35개 회원국 중에 영국, 프랑스, 독일 등 23개국은 환경부서가 물 관리 업무를 통합해 담당하

고 있다. 20여 년간 지속 논의되어 왔던 물 관리 일원화는 제19대 대통령 선거에서 주요 정당 공약으로 채택되었고, 문재인 정부 첫 조직 개편 안에 포함되어 추진되었다. 2018년 6월 8일 물관리일원화 정부조직법이 공포·시행됨에 따라 하천관리를 제외한 수량, 수질, 재해예방 등 대부분의 물 관리 기능이 환경부로 일원화 되었으며, 국토교통부에서 환경부로 188명의 인력(본부 36명, 소속기관 152명)과 약 6,000억 원의 예산이 이관되었다. 2020년 12월 31일 정부조직법 개정으로 남아있던 하천관리 기능까지 모두 환경부로 이관(2022.1.1. 시행)되는 것이 결정되면서 마침내 물관리일원화가 완성되었다. 과거 분리된 수질 및 수량 관리 업무가 환경부로 일원화됨으로써 물관리정책이 하나의 일관된 체계에서 균형적으로 결정될 수 있도록 하고 이를 통해 물 관리의 효율성을 제고할 수 있게 되었다

- 물 관리 일원화의 장점

첫째, 지속가능한 통합 물 관리의 효과를 얻을 수 있다. 그동안 수질 관리를 위한 수계관리위원회와, 수량 관리를 위한 하천위원회가 분리돼 운영돼 왔다. 이로 인해 유역 내 상·하류의 지역 물 문제를 해결하기 어려웠고, 갈등도 장기화됐다.

둘째, 수량관리와 수질관리 체계가 통합되면 수량, 수질과 수생태를 균형 있게 고려하면서 책임감 있게 물 문제에 대응할 수 있게 된다. 수질-수량의 정보체계가 공유되면 환경용수 활용기반이 마련돼 하천을 종합적·입체적으로 관리할 수 있게 된다.

셋째, 다양한 이해관계자가 참여해, 이·치수, 수질·수량과 수생태계 등 지역의 물 문제를 해결하는 협치가 가능하다. 특히 취수원 이전 문제의 경우 수질 개선, 재원 지원방안 마련 등을 유역관리기구에서 일괄적으로 협의할 수 있다.

통합 물 관리는 최대 12조원의 경제적 가치가 있으며, 추가적인 댐 건설 없이도 연간 약 12.2억 톤의 물을 확보할 수 있다.

〈표 1〉 물 관리 혁신을 통한 미래 기대효과

경제적 가치: 약 12조원	물 확보: 약 12.2억 톤/년(팽당댐 6개)
<ul style="list-style-type: none"> - 유역단위 용수공급체계 구축: 1.7조원 편익 - 관로 누수저감: 3.2조원 편익 - 물수요관리 강화: 0.8조원 편익 - 수자원 운영체계 고도화: 6.3조원 편익 	<ul style="list-style-type: none"> - 유역단위 용수공급체계 구축: 1.6억 톤/년 확보 - 관로 누수저감: 1.6억 톤/년 확보 - 물수요관리 강화: 0.2억 톤/년 확보 - 수자원 운영체계 고도화: 8.8억 톤 확보

자료: 정책학회 물관리 일원화 기대효과 분석결과 등

- 물관리 일원화 주요내용

「물관리기본법」

하천관리 기능을 제외한 물관리 업무를 환경부로 일원화하는 정부조직법 개정('18.6.8.) 직후 「물관리기본법」('18.6.13. 제정, '19.6.13. 시행)」을 제정하였다. 통합 물관리 체계 확립을 위해 물관리 기본원칙을 확립하고, 국가·유역물관리위원회 설치, 국가·유역물관리기본계획 수립 등을 규정하고 있다.

- (물관리 기본원칙) 물의 공공성, 건전한 물순환, 수생태환경의 보전, 유역별 관리, 통합 물관리 등
- (물관리위원회) 물관리에 관한 중요 사항의 심의·의결을 위해 국가·유역물관리 위원회의 구성·운영

〈표 2〉 국가물관리위원회와 유역물관리위원회 비교

구분	국가물관리위원회	유역물관리위원회
명칭	국가물관리위원회	유역물관리위원회
소속	대통령	국가물관리위원회 소속
위원장	공동위원장 2인 (국무총리 및 민간 1인)	공동위원장 2인 (환경부장관 및 민간 1인)
위원	관계 중앙행정기관의 장 및 학계, 물 관련 단체, 전문가 등 30인 이상 50인 이내	관계 시·도지사 및 공공기관 임직원, 학계, 시민단체, 전문가 등 30인 이상 50

구분	국가물관리위원회	유역물관리위원회
	(대통령 위촉)	인 이내 (국가물관리위원회 위원장 위촉)
주요기능	국가·유역 계획 심의·의결, 유역간 물분 쟁 조정 등	유역 계획 심의·의결, 유역 내 물분쟁 조 정 등

제1차 국가물관리기본계획('21~'30)

향후 10년간 통합물관리의 비전과 전략을 제시하는 ‘제1차 국가물관리기본계획(2021~ 2030)’이 제5회 국가물관리위원회에서 의결되었다.(‘21.6.8.) 제1차 국가물관리기본계획’은 수질·수량·수재해 등 전 분야를 아우르는 물 분야 최상위 계획으로, ‘자연과 인간이 함께 누리는 생명의 물’이라는 비전 아래 3대 혁신정책과 6대 분야별 전략으로 구성되어 있다. 통합물관리 3대 혁신정책은 그간의 물 관리 분야별 체계를 넘어 통합물관리 체계를 구현하고, 탄소중립 이행 등 기후위기에 대응하기 위한 핵심 정책으로 구성했다.

〈그림 1〉 국가물관리기본계획 현황



자료: 국가물관리위원회

- (혁신정책 1, 물순환 전 과정 통합관리) 과거 분절된 물 관리에서 수질·수량·수생태·수재해를 동시에 고려하는 물 관리로 전환하고, 지표수·지하수, 하천·하구·연안의 통합·연계 관리도 강화
- (혁신정책 2, 소통 기반 유역 물관리) 유역별로 시민 참여 플랫폼을 구축하고, 주민이 물 관리에 참여할 수 있는 프로그램을 개발하는 등 참여·협력·소통을 기반으로 하는 유역 중심의 물 관리 정책을 추진하겠으며, 유역 특성을 고려한 물 갈등 조정 방안을 마련하여 물 분쟁 조정·해소 체계를 구축
- (혁신정책 3, 기후위기 대응) 물 기반시설을 ICT로 스마트하게 관리하여 극심한 홍수·가뭄으로부터 안전을 확보하고, 수열 등 재생에너지와 하수 찌꺼기·가축분뇨로부터 바이오에너지를 생산하는 등 2050 탄소중립 실현에도 기여

분야별 6대 전략은 물환경·물이용·물안전 등 통합물관리의 원활한 이행을 뒷받침하기 위해 분야별 구체적인 정책방향을 제시한다.

- (전략 1) 오염원 관리 강화를 통한 수질 개선, 안전하고 깨끗한 상수원 확보, 하천의 자연성 회복 및 수생태계 건강성 확보 추진
- (전략 2) 물 공급 방안을 다변화하고 수요 관리를 강화하겠으며, 수돗물 관리를 식품 위생 수준으로 강화하여 국민에게 신뢰받는 수돗물 공급체계 구축
- (전략 3) 기후변화에 대한 견고한 대응체계를 구축하고 예방적 투자 확대를 기반시설의 안전 강화
- (전략 4) 현장 맞춤형, 미래형 전문 인력을 양성하고 창업 생태계 조성을 통한 물 산업 육성으로 일자리를 창출하겠으며, 고품질 물 정보 생산을 통해 산업 육성과 첨단기술 기반연구를 뒷받침하고 물 관리 기술기반을 선진화
- (전략 5) 물 기반시설의 안전을 우선적으로 확보하고, 재원확보 방안을 강구하여 재해예방을 위한 선제적 유지관리체계를 마련
- (전략 6) 물 분야 국제협력을 활성화하고, 물 산업 육성 생태계 조성을 통해 우리나라 물 시장규모 확대 및 국내 기업 해외 진출을 활성화

- 「먹는물관리법」 처벌규정과 사례

다음은 「먹는물관리법」 위반 시 처벌 규정과 실제로 처벌을 받은 기업과 개인의 사례이다.

- 위반 행위와 처벌규정

〈그림 2〉 수질 위반 사례

신선미의 특 소리
커지는 영수 소파—수질 관리는 정말

한국경제

전문 생수업체도 수질 위반

생수명	수질기준 위반
크리스탈	(주)씨엠(3번), (주)제이원(2번), (주)우리샘물(2번)
스파클	(주)대정(1번), 포천음료(1번), (주)우리샘물(2번), 상정샘물(주)(1번)
석수	(주)우리샘물(2번), 동원F&B연천(1번)
물무원샘물	한국청정음료(주)(3번)
동원샘물	동원F&B연천(1번)

아이스리스 OEM 수질 위반

롯데칠성음료 자회사(4)	OEM(5)
씨에이치음료(주)양주공장	로터스
씨에이치음료(주)	(주)화인바이오
산청음료(주)	(주)하이엠샘물
(주)백학음료	(주)청도샘물
	(주)씨엠

6년간
수질 위반 3번

자료: 한국경제

1. 환경영향조사에 따른 조사서를 거짓으로 작성한 자(1년 이하의 징역 또는 1,000만 원 이하의 벌금)
2. 허가나 변경허가를 받지 않고 샘물등을 개발하거나 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 허가나 변경허가를 받아 샘물등을 개발한 자
3. 먹는물공동시설의 수질을 오염시키거나 시설을 훼손한 경우(3년 이하의 징역 또는 3,000만 원 이하의 벌금)
4. 수입신고를 하지 않고 먹는샘물 등이나 그 물을 용기에 넣은 것을 판매 또는 판매할 목적으로 채취, 수입, 저장, 제조, 운반 혹은 진열한 경우 허가를 받지 않고 먹는샘물 등이나 그 물을 용기에 넣은 것을 판매 또는 판매할 목적으로 채취, 수입, 저장, 제조, 운반 혹은 진열한 경우(5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금)
5. 본법에서의 먹는샘물 외의 물을 판매하는 행위 등의 조항을 위배했을 때는(영업장

폐쇄 혹은 6개월 범위 내에서 기간을 정하여 그 영업의 전부나 일부가 정지될 수 있는 등 행정처분)

6. 먹는물 시료를 채취하지 않고 검사를 진행하지 않은 항목에 대해 허위로 검사 성적서를 발급할 경우 (1차에서는 영업정지 3개월, 2차에서는 영업정지 6개월, 3차에서는 검사기관 지정 취소 등 강화된 행정처분)

- 생수업체의 수질위반 사례

〈그림 3〉 생수업체 수질 위반 사례

유통업체 PB 생수도 수질 위반	
	OEM 수질 위반
롯데마트	(주)제이원(2번), (주)대정(1번), 삼정샘물(주)(1번)
쿠팡	삼정샘물(주)(1번), (주)씨엠(3번), (주)우리샘물(2번)
이름 변경해 영업중	

이마트 PB 생수도 수질 위반	
	
피코크 트루워터(마트)	하루이리터(편의점)
수질 위반 3번 '한국청정음료 생산'	

자료: 한국경제

먹는 샘물 제조업체의 수질기준 위반은 매년 꾸준히 반복되고 있다. 최근 5년간 수질 부적합 판정 사례는 47건이며 연도별로 2017년 15건, 2018년 8건, 2019년 9건, 2020년 5건, 2021년 10건이다. 올해에도 1개 업체가 수질부적합 판정을 받았다. 이중 원수에서 인체에 유해한 이상 물질이나 세균이 발견된 경우는 39건, 제품에서 검출된 경우는 7건이었다. 먹는 샘물은 관리법상 원수에 포함된 이물질을 제거하거나 감소시키는 한도에서 최소한의 물리적 처리와 오존을 이용한 처리 외에 어떠한 화학적 처리도 하면 안 된다. 그만큼 시장에 나온 제품뿐만 아니라 원수에 대해서도 안전성이 확보돼야 하는 것이다.

그러나 최근 5년간 수질기준 위반 사례에 대한 행정조치는 ‘경고’가 18건으로 가장 많은 비율을 차지했다. 그 외 ‘영업정지 15일’ 14건, ‘영업정지 1개월’ 7건, ‘취수정지 1개월’ 6건으로 조사됐다. 영업정지 처분 중 8건은 과징금으로 대체됐다. 수질부적합 판정

을 반복해서 받는 업체도 다수였다. 12개의 생수 브랜드로 납품하는 ‘(주)이동장수샘물’은 4차례 수질위반으로 취수정지까지 당했으나 지난해에도 원수의 일반세균 검출로 또 경고 처분을 받았다. ‘(주)크리스탈’은 2차례 수질위반으로 경고 및 영업정지 1개월을 받았고, 이후 ‘(주)씨엠’으로 업체 명을 변경해 운영하다가 지난해 크롬 검출로 취수정지 1개월 처분을 받았다. 해당 업체는 지난해 기준 17개 브랜드에 생수를 납품했다.

환경부는 홈페이지를 통해 수질기준 위반 업체 현황을 공표하고 있으나 여기에는 생수 브랜드가 아닌 제조업체명만 나와 있어 소비자가 생수 구입 시 문제 제품을 인식하기 어려운 실정이다. 공표 기간도 ‘경고’는 처분일로부터 1개월, ‘영업정지’는 영업정지 기간 종료일로부터 3개월에 불과하다. 최근에는 환경을 생각하는 무라벨 생수가 늘면서 소비자 입장에서 브랜드는 물론 제조업체에 대한 정보를 정확히 확인하기 더욱 어려워졌다.

III. 정책제안

1) “「먹는물관리법」 위반 업체에 원 스트라이크 아웃제 도입해야”

- 수질위반업체는 행정처분을 받더라도 일정기간 이후 회사명을 바꾸거나 브랜드 이름을 변경하여 또 다시 소비자들에게 판매를 하고 있다
그러면 오염된 물을 구매한 소비자의 건강은 누가 책임 질 것인가?
- 국민 건강을 위협한 생수업체에 대한 (원- 스트라이크 아웃제 One Strike-Out)
- 체계적인 수질 안전 검사 실시

2) “먹는물 수질검사기관 전국 300곳 이상 늘려야”

- SGIS 토양지하수정보시스템에 등록된 “먹는물 수질검사기관 전국에 79곳 뿐”
- 검사기관 부족과 수질 검사 후 검사 성적서 까지 최소 12일 소요 전국의 아파트, 학교, 상가 병원 등 물을 사용하는 곳의 수질검사 기간 내에 검사 불가능

3) “상수도 배관에 실시간 물 관리 시스템 설치해야”

- 각 시.도별 수도 노후관 교체 년 200억 막대한 예산 필요
- 거미줄처럼 되어 있는 상수도 배관의 구역을 정해 수질관리 시스템을 설치하여

실시간 수질관리와 구역별 노후배관의 오염도를 측정 할 수 있어야 한다.

4) “ 월별 수질안전관리검사” 법으로 명시

- 학교, 병원, 50인 이상이 사용하는 상가 및 주거지역은 매월 수질안전검사를 받도록 규정
- 수질검사를 받지 않거나 위반할 때에는 영업정지 및 과태료 행정처분 강화 물 없이 인간은 살수 없습니다

클라우스 토퍼 유엔환경계획 사무총장이 언급한 대로 물 위기와 관련해 제기되는 통계들은 국제사회가 시급히 행동에 나서야 할 충분한 이유를 제공해주고 있습니다. 현재 안전한 식수를 공급받지 못하는 인구는 전 세계적으로 약 11억 명에 이르고 있으며, 이 인구는 2025년까지 30억 명으로 증가할 것으로 전망된다. 세계보건기구(WHO)는 비위생적 식수에 따른 수인성 질병으로 해마다 죽어가는 사람들이 340만 명이 넘는 것으로 추정하고 있다. 또 물풍요국가군에 속하는 중국이 2030년 이후 불부족국가군에 들어가는 것을 비롯해 25년 안에 전 세계 5개 나라 가운데 1개 나라가 심각한 물 부족 사태에 직면할 것이라는 예측도 제기됐다. 이런 세계적 물 부족에 따라 여러 국가에 걸쳐 있는 공동수 자원 관리를 비롯한 물 문제가 21세기 국제 분쟁의 가장 큰 요인이 될 것이라는 경고도 나오고 있다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

천안의료원 활성화 방안

전용길 일반당원

I. 제안배경

1. 공공의료기관의 인력부족 심화

최근 지방의 필수, 공공의료 의사 부족에 대한 정책을 요구하는 목소리가 높아지고 있습니다. 2022년 보건복지부가 국회에 제출한 국내 활동 의료 인력자원 자료에 의하면, 지역별 의료 인력자원 분포가 매우 불균형한 것으로 나타났습니다. 지역별로 인구 1천 명당 활동 의사 수가 충남은 1.54명으로 17개 시·도 중 15위였으며, 간호사 수도 충남은 3.58명으로 15위를 기록하고 있습니다. 의사인력 수급의 국제 비교 자료에 의하면 인구 1천 명당 활동의사 수에 있어 한국은 OECD 평균의 65.7%, 인구 10만 명당 의대 졸업자 수에 있어 한국은 OECD 평균의 58.0%, 의사소득/도시근로자소득 비율은 한국의 경우 무려 6배에 달한다. 반면 OECD는 2~3배 수준이다.

의사인력 부족 문제의 심각성에도 불구하고 우리나라 의대 정원은 낮은 규모를 유지하고 있습니다. 우리나라 의대 졸업자 수는 2010년부터 인구 10만 명당 8명 이하로 정제되어 있는 반면 OECD 국가는 의사수가 증가하면서 의대 졸업자수도 증가하여 2018년을 기준 10만 명당 13.1명에 이르렀습니다.

〈표 1〉 시도별 인구 천 명당 의사 수

순위	지역	인구 천 명당 의사 수	의사 수	인구 수
1	경북	0.30	1,445	2,639,422
2	전남	0.40	874	1,851,549
3	충남	0.47	1,035	2,121,029
4	울산	0.49	873	1,136,017
5	충북	0.50	861	1,600,837
6	경남	0.50	1,895	3,340,216
7	경기	0.56	8,111	13,427,014
8	제주	0.68	553	674,635
9	전북	0.69	1,299	1,304,104
10	인천	0.69	2,099	2,942,828
11	강원	0.74	1,293	1,542,880
12	광주	0.82	1,507	1,450,062
13	부산	0.88	3,184	3,391,946
14	대구	0.89	2,411	2,418,346
15	대전	1.02	1,506	1,463,882
16	서울	1.49	15,343	9,663,465

자료: 통계청

〈표 2〉 시도별 치료가능 사망률 및 치료가능 사망자

순위	지역	치료가능 사망률(%)	치료가능 사망자(명)
1	충북	50.56	808
2	인천	48.58	1,432
3	강원	48.14	741
4	전남	47.46	830
5	경북	46.93	1,243
6	대구	46.71	1,134
7	부산	45.14	1,517
8	광주	44.71	651
9	충남	44.70	943
10	경남	44.34	1,482
11	경북	44.04	797
12	경기	42.82	5,711

순위	지역	치료가능 사망률(%)	치료가능 사망자(명)
13	대전	42.32	623
14	울산	39.79	454
15	서울	37.50	3,645
16	제주	36.55	245
17	세종	34.34	119
		(최대격차) 16.22	(합계) 22,443

자료: 보건복지부

2. 지역 간의 격차

누구나 좋은 시스템의 환경에서 검사 및 진료를 받고 싶어 하는 마음일 것입니다. 그래서 환자의 수도권 대형병원 쏠림현상 당연한 건지도 모릅니다. 쏠림현상으로 인해 지역 의료기관의 필수 의료인력 부족, 지역의료기관에 대한 불신, 지역의료기관의 의료서비스저하 및 의료장비 부족, 지역 학생들의 의과대학 진학률 및 중도탈락자 증가 등이 나타나고 있는 현실입니다. 의대생들의 지방 의료기관 기피현상은 어제오늘 일이 아닙니다. 최근 3년 의대 중도탈락자 중 74.2%가 지방의대생인 반면, 수도권 의대의 중도탈락자는 5.2%로 현저히 적습니다. 이러한 의료 인력의 불균형 분포는 만성적인 의료공백과 의료격차로 이어져 의료 취약지를 형성하게 되며, 지역주민이 외부 의료서비스에 의존하게 되어 결국 국민의 건강과 생명을 위협하는 요소가 된다고 생각합니다.

〈표 2〉 지역의대 출신 해당지역 근무비율



위의 표는 2020년에 발표된 지역의대 출신 해당지역 근무비율입니다. 쏠림현상이 두드러지게 보이고 있습니다.

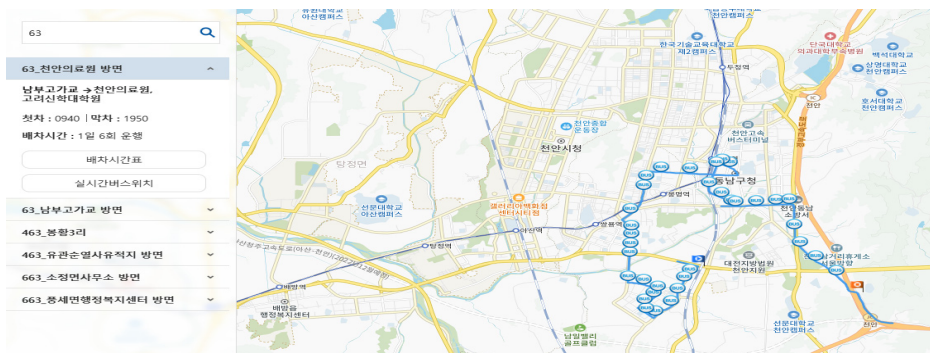
II. 현황분석

1. 천안의료원의 현황

천안의료원은 충청남도 천안시 동남구에 위치한 공공의료기관입니다. 1974년에 개원했으며, 현재 1천여 명의 직원이 근무를 하고 있습니다. 그중에 의사수를 말씀드리면, 의사수 정원 35명인데 현재 근무 의사 수는 25명으로 파악됩니다. 진료과목으로 소아과, 산부인과를 제외한 다양한 진료과목을 운영하고 있습니다. 하지만 천안의료원은 299병상 규모로 천안에 위치한 대학병원 및 대형병원에 비해 낮은 병상입니다. 비교를 하자면 순천향대학교병원(750병상) 단국대학교병원(1,141병상)입니다. 2020년 기준으로 약 10만 명의 환자를 진료했으며, 이 중 약 4만 명이 입원했습니다. 천안의료원의 경영성과는 충청남도 4개 의료원 중 가장 낮은 수준입니다. 2020년 천안의료원 당기순이익은 약 -20억 원을 기록했습니다. 충남 3개의 의료기관은 홍성의료원 -10억 원, 공주의료원 -5억 원, 서산의료원 -3억 원으로 충남의 타 시,군과 비교를 해도 역성장이 뚜렷하게 나타납니다.

2. 접근성

〈그림 1〉 천안의료원 배차 버스 노선 및 시간



위 표는 천안의료원으로 배차된 버스의 노선 및 시간을 나타내는 표입니다. 보시는 것과 같이 1일 6회 운영 및 동남구 위주의 운행으로 인해 천안시 타 대형병원에 비교해 접근성이 약한 것으로 나타납니다.

Ⅲ. 해결방안

1. 공공의대 정원 확대 및 국립대 의과대학 신설

공공의대의 확대에 대한 문제는 새로운 의과대학이나 의학전문대학원을 중심으로 설립하는 것은 현실적으로 부족한 의료 인력의 공백을 메우는데 최소 10년 이상의 시간이 필요합니다. 그러므로 현실성 있는 대안으로 보기에는 부적절하다고 생각하며, 각 지역 국립의과대학에 정원을 늘려 필요인력을 공급하고, 지금은 사라진 한지의사제도와 같은 지역의사제도를 우선적으로 적용하면서 의과대학 설립에 대하여 논의하는 것이 현실성 있다고 봅니다.

또한 의료 인력의 부족에 대하여, 지역은 의사만 부족한 것이 아니라 약사, 간호사, 치료사 등의 보건 의료 인력이 전반적으로 부족하므로 공공의료기관을 통한 맞춤형배치가 이뤄진다면 지금과 같은 심각한 의료격차는 어느 정도 해소될 것으로 생각하며, 공공의대 정원을 확대한 후 국립대 중 충남에 공주대학교가 있으므로 의과대학을 신설하는 것이 가장 이상적일거라 생각합니다.

〈표 3〉 의대 졸업자 중 대학 소재 시도 근무비율('20.4월 말 기준)



자료: 건강보험연구원

2. 접근성 개선

천안의료원은 지리상 천안의 중심지에 위치해 있었습니다. 하지만 그곳을 순천향대학 병원에 매각 후 사람들이 다니지 않는 곳으로 이전을 하였습니다. 현재 위치는 거주하는 사람을 찾아보기 힘든 위치이며 유동인구 파악도 어려운 곳으로 판단됩니다. 접근성이 어려우므로 많은 사람들은 ‘천안의료원은 찾아가기 어려운 병원’으로 기억되어 버렸습니다. 그러다보니 현재 천안의료원은 요양병원으로 변해가고 있습니다.

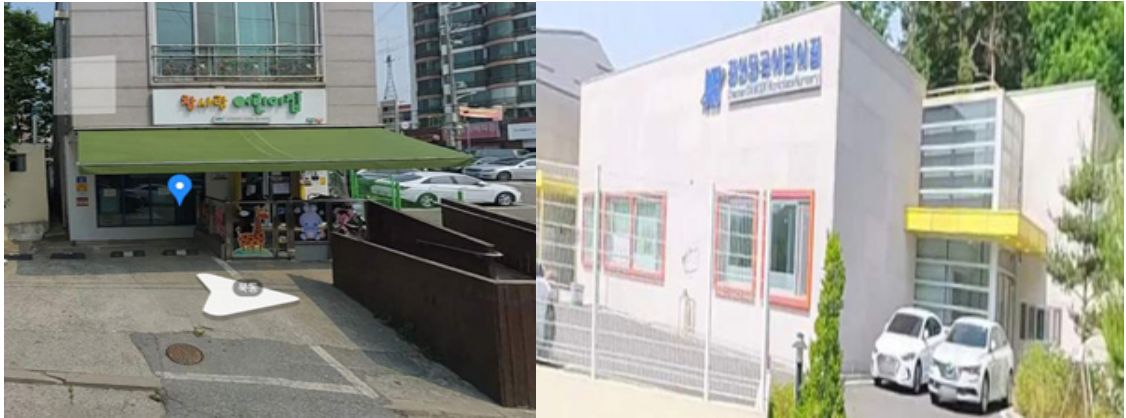
천안의료원 자체버스운영제를 제안합니다. 자체 운영하는 버스는 의사, 간호사, 및 환자, 보호자, 병원을 찾는 사람이면 누구든 탈 수 있는 버스입니다. 현재 지리적 접근이 용이하지 않을뿐더러 천안시내버스 노선으로 접근하기엔 시간이 너무 많이 걸립니다. 그리고 서북구에 있는 시민들이 찾아오기엔 너무나 힘든 병원입니다. 두 개의 지역구에 1대씩 배차하여 시간별로 운행한다면 접근성은 용이해질 것으로 판단됩니다. 하지만 환자모집행위로 불법의 소지가 있으므로, 법률적 검토 및 천안시와 협의하여야 할 것이며, 보조금 지원을 통한 노선신설 또는 노선연장을 하는 방법 등을 논의할 필요가 있습니다.

3. 어린이집 신설

천안의료원은 건물을 깨끗할지 몰라도 공공의료기관이란 말이 무색할 정도로 타 대학 병원보다 좋은 점을 찾을 수가 없습니다. 충남의 유일한 대학병원 2곳이 천안에 위치해 있는데 대학병원 내 또는 주변부지에 대학병원에서 운영하는 어린이집이 있습니다. 대학병원 직원들 자녀만 다닐 수 있는 어린이집입니다.

천안의료원 내에 어린이집 신설하는 것을 제안합니다. 천안의료원에 근무하는 모든 근무자의 자녀 중 0~7세까지 어린이집을 이용한다면 병원에 근무하는 인력 유출을 조금이나마 방지 할 수 있고 천안시 타 대학교병원과의 차이점이 없을 것으로 사료됩니다.

〈그림 2〉 어린이집 전경



어린이집을 자체적으로 운영하는 이유로 첫 번째는 전문 인력의 유출방지가 될 것입니다. 현재 대학병원, 대형병원을 비롯한 모든 병원에서 겪고 있는 인력부족 사태를 예방하기 위해 대학병원에선 어린이집을 운영해서 자녀들 때문에 빠져나가는 인력을 방지하려는 것입니다. 두 번째로는 근무의 유연성 때문인 것으로 판단됩니다. 병원의 특성상 교대 근무를 하므로 자녀를 맡기고 출근하기란 어렵기 때문에 자체 운영하는 어린이집을 이용하면 안심하고 근무를 할 수 있을 것이라 생각합니다.

4. 행복주택을 이용한 공공의료기관 혜택

세종시에 정부청사가 들어설 때 공무원에 한해 특별 분양을 한 적이 있습니다. 많은 공무원분들이 청약에 넣었습니다. 그래서 도시가 활성화가 되면서 지금의 세종시가 만들어지고 있는 것 이라 생각합니다.

현재 천안의료원은 1인 1실로 설계된 기숙사를 건설 중에 있습니다. 하지만 그것만으로 근본적인 문제가 해결된다고 보긴 어렵습니다. 위에서 말씀드렸듯이 의료종사자를 늘리는 것도 중요하지만 지키는 것 또한 중요하다고 생각합니다. 천안은 인구가 늘어나는 도시입니다. 내 집 마련도 쉽지 않은 게 천안의 현실입니다.

〈그림 3〉 청년임대주택 건립사업 추진현황

□ 청년임대주택 건립사업 추진현황 【공동주택과】 [2023.5.]

○ 사 업 량 : 공공임대 6,558세대, 도시재생사업 878세대, 공공예정 4,437세대

구분	지구명	세대	청년	사업구분	추진실적 및 계획	비고
	총 계	6,268	3,669			
보통완료	부 성 지 구	730	572	시·LH	2018.07.03. 사업계획승인 2020.11. 착공	2022.12. 사용검사
	동정동노후 공공정착	266	226	시·LH	2018.01.16. 노후공공영사 복합개발 사업지 선정 2018.12.31. 사업계획승인 2020.03.26. 착공	2022.7월 사용검사
공공임대 추진중	마 을 정 비	동면	172	시·LH	2017.08.17. 마을정비형 공공주택사업 선정 2019.07. 중앙투자심사 면제 완료 2020.03. 착안인장 업무협약 체결	2025년 사용검사
		입장	142		2021.05. 착안동면 업무협약 체결 2022.12.27. 공공주택건설 사업계획 승인	
	천안쌍용 세대공감 행복주택	100	50	시·LH	20.11. 공모사업 선정 21.11. 천안쌍용 업무협약 체결	2025년 사용검사
	계	414	206			
보통 계		1,432	1,006			
도시재생사업	천안신북 행복주택	700	560	LH	2017.09. 도심 노후정사 복합개발사업 선정 2019.12.27. 사업계획승인 2021.07. 착공(실착공x) 2024. 사용검사	도시 재생과
	천안외세권 도시재생 뉴딜사업	150	120	시·LH	2017.12. 도시재생뉴딜사업 지원대상 선정 2019.06.26. 사업계획승인 2020.02.14. 착공 '22.06.02. 사용검사	도시 재생과
	충남청더 행복한주택	26	22	시·충남 개발공사	2019.09. 충남청더 행복한 주택 선도사업 선정 2021.05.10. 사업계획승인 2021.06.26. 착공 2022. 입주	도시 재생과
	계	876	876			
공공임대예정	직 산	3,737		LH	2021.12월 지구계획승인 신청 2022.09월 지구계획(안) 변경(지구계 수정) 2023.06월 지구계획승인 예정	공공임대 1,106 민간임대 2,631
	용곡지구	700		도시건설 사업본부	2027년 부지조성 완료 예정	
	계	4,615				

위 그림은 천안시 공동주택과에서 제공해준 자료의 일부 중 청년임대주택 건립사업 추진현황입니다. 천안에 착공 예정인 곳이 있는데 협의를 통해 공공의료기관에 세대를 배정해서 공공의료기관에 종사자 중 조건이 맞는 근로자에게 임대해주는 방식을 제안합니다. 공공의료기관에 종사하는 분들에게 좋은 복지를 제공된다고 생각합니다.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

학교와 마을을 살리는 학교협동조합 확대

김시진 일반당원

I. 제안배경

1) 시대변화와 교육공동체의 중요성

- 저출생, 인구절벽으로 인한 학령인구 감소, 포스트 코로나, 4차 산업혁명 등의 정치·경제·문화 여러 분야에서 교육환경이 변화하고 있음. 돌봄, 직업교육 연계 및 창업, 특수학교의 전환 교육과 일자리 창출, 농산어촌 지역 연계 등 다양한 교육 문제들이 더 이상 학교 안에서만 해결 될 수 없음
- 또한, 지방소멸이 가속화되면서 지역사회에서 학교가 사라져 가고 있는데, 교육공동체의 미래교육에 대한 이해 수준을 높이는 것이 중요함. 이를 위해, 문제해결능력과 더불어 사는 공동체 정신을 일깨우기 위해 사회적경제 교육이 주목받고 있음
- 문재인 정부는 ‘사회적경제 활성화’를 국정과제로 지정했으며, 2017년 국정과제로 「사회적경제 활성화 방안」을 발표하고, 2018년 범부처 합동으로 「사회적경제 인재양성 종합계획」을 발표했음
- 한 아이의 성장에는 가정과 마을공동체 전체의 관심과 노력이 필요하며, 학교와 가정의 경계 없이 지역 주민들이 서로의 자녀를 함께 양육할 수 있는 환경을 만들고 실천하는 것이 중요함

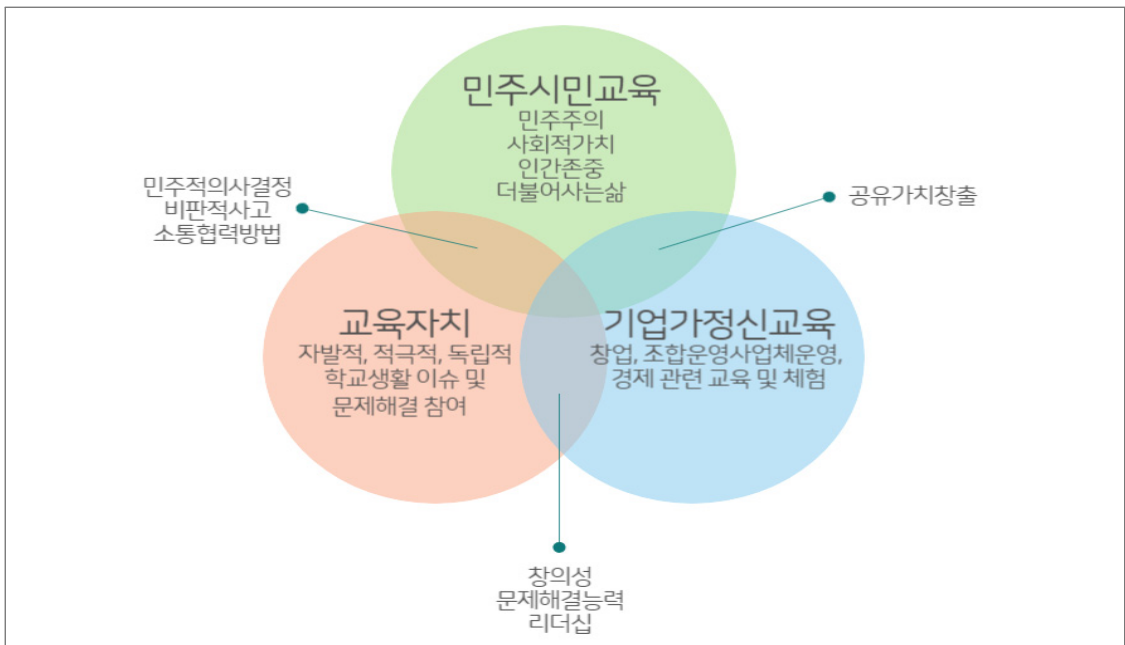
2) 학교협동조합에 주목

- ‘학교협동조합’이란 학생, 교직원, 학부모, 지역주민이 자발적으로 참여한 경제조직으로 사회적·교육적 가치를 추구하는 공동체

- 국제협동조합연맹(ICA)은 학교협동조합을 ‘공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는 사업체로, 공통의 경제·사회·문화·교육적 필요와 욕구를 충족시키고자 학교 구성원인 학생과 교직원, 학부모, 지역 주민들이 자발적으로 결성한 자율적 조직’이라고 규정하고 있음
- 국가평생교육진흥원은 학교협동조합을 ‘「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 기반으로 하여 공통의 교육적, 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 학생, 교직원, 학부모, 지역주민 등이 자발적으로 결성한 협동조합 기본법상의 협동조합’으로 정의하고 있음

- 교육적 측면에서도 학교와 관련된 필요와 욕구를 해결하기 위해 자발적으로 참여하는 독립적인 교육자치, 협력을 바탕으로 민주적으로 운영하는 민주시민교육, 학교와 관련된 이슈를 경제활동으로 체험하는 기업가정신 교육을 달성할 수 있는 조직

〈그림 1〉 학교협동조합의 교육적 효과



- 이미 대학 단위의 대학소비자생활협동조합에서는 다양하고 전문적인 활동 서비스 기반을 구축하여 대학과 지역사회의 공유가치를 확산해 나가고 있으나, 초·중등 학교단위의 협동조합은 아직 그 활동기반과 성과 가치 실현의 역량이 부족한 단계
- 한국에서는 협동조합기본법상 5인 이상이 모여 일반협동조합 법인 혹은 사회적협동조합 법인을 설립할 수 있음
- 교육부도 사회적경제 학습과 체험의 공간으로서 학교협동조합을 지원해 왔는데, 「학교 내 협동조합 지원계획」 수립·발표한 이후 학교협동조합 활성화를 위해 2019년부터 특별교부금을 지원해 왔고, 국가평생교육진흥원에 학교협동조합 중앙지원센터를 지정하여 시·도교육청과 학교협동조합의 활동을 지원하고 있음

〈표 1〉 학교협동조합 운영 유형

구분	학교단위	지역단위
주체	단위학교 중심의 학생, 학부모, 교직원과 마을주민	마을교육공동체 중심의 학생, 학부모, 교직원과 마을주민 등
내용	학교 특성과 필요에 의한 사업 (학교가게, 방과후, 진로교육 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 학생들의 교육적 가치와 복지실천을 목표로 마을교육 공동체가 함께 하는 사회적협동조합 행정적 업무 부담 경감 • 규모의 경제 실현을 통한 다양한 사업 추진 가능
특징	<ul style="list-style-type: none"> • 협동과 상상 나눔과 배려 등 사회적경제 교육, 민주시민교육, 삶에 기반한 교육 등 교육적 가치 실천 • 학생·학부모·교직원 등의 교육공동체 활성화와 학교 교육자치 실현 • 학교 특성을 반영한 협동조합 운영 • 학교교육공동체 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 협동과 상상 나눔과 배려 등 사회적경제 교육, 민주시민교육, 삶에 기반한 교육 등 교육적 가치 실천 • 학생·학부모·교직원 등의 교육공동체 활성화와 학교 교육자치 실현 • 마을교육공동체를 통한 학교와 마을 간 경계 허물기 • 다양한 필요와 욕구 해결 가능 및 교육 서비스 운영 • 소셜 프랜차이즈형 협동조합의 새로운 모델 제시

II. 현황분석

1) 운영 현황

- 2022년 기준으로 전국에서 운영 중인 학교협동조합은 167개임
- 2016년 시·도교육청의 활성화 지원계획과 의사록공증면제, 제도개선 등 행정과 설립에 대한 부담이 다소 경감되기 시작하면서 매년 25개 내·외로 신규 학교협동조합이 설립되었음
- 전국의 초·중등학교 숫자가 11,777개교(2022년 기준)라는 것을 고려한다면 아직 그 숫자가 매우 적은 것이 현실

〈표 2〉 지역별 학교협동조합 설립 현황('22)

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
24	4	7	4	6	0	2	1	61
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
12	10	11	6	3	2	10	3	167

- 향후, 사회적경제에 대한 인식이 점차 확대되면서 학교협동조합에 대한 필요성이 높아진 것으로 보이며 더욱 확산될 것이기에, 관련 법이나 제도를 정비하는 것이 시급함
- 학교협동조합의 유형 중 80%가 넘는 비중이 매점에 집중되어 있는데, 이는 협동조합이 학교와 결합되어 매점의 먹거리 문제를 해결할 수 있다는 측면이 홍보되었기 때문. 초등 위주의 돌봄·방과 후, 특성화고등학교를 중심으로 한 직업교육 연계 및 창업, 특수학교의 전환교육과 일자리 창출, 농산어촌지역의 지역연계 등 학교협동조합의 교육적·사회적 가치에 대한 이해와 사회적경제 교육이 확산되면서 사업유형이 점차 확장되고 있는 상황

〈표 3〉 전국 학교협동조합 유형별 현황(‘20)

유형	매점	직업·진로 창업	방과후	전환 교육	농업 로컬푸드	카페	보드 카페	합계
현황 (개교)	109	11	8	1	3	1	1	134
비율 (%)	81.3	8.1	5.9	0.8	2.2	0.8	0.8	100

- 특히, 특성화고등학교에서는 학교 교육 활동이나 전문교과에서 배운 도자기 제조, 출판, 건축, 농작물 생산 등 전문 기술을 바탕으로 학교협동조합에서 직접 생산·유통·판매 등 창업 활동에 대한 실제적 경험으로 진로, 직업 탐색을 위한 구체적인 기회를 제공하고 있음
- 앞으로도 사업유형이 다양해질 것으로 보임

2) 제도와 운영의 한계

- 그러나 별도의 상위법령이 없어 ‘학교협동조합’ 설립 및 인가 등의 기준은 「협동조합기본법」의 ‘사회적협동조합’ 설립 기준을 따르고 있는 상황으로, 학생-학부모-교직원 등 다양한 구성원이 운영하는 ‘학교협동조합’의 특성을 고려한 법령이 없었음. 이로 인해 학교협동조합의 설립과 운영에 행정적, 재정적, 법적으로 많은 제한과 한계가 있음
- 또한, 현장에서의 학교협동조합은 구성원의 잦은 변화에 따른 지속성에 대한 불안전성, 구성원들의 전문성, 책임 및 권한에 대한 부담감, 법·제도의 이해 부족, 사회적경제에 대한 인식 부족, 조합원 간 공동체 형성과 주인의식 함양, 조합원 간 갈등 조정, 사업체이기에 적자운영에 대한 부담 등으로 지역사회 기여 등의 기본원칙 실천에 어려움이 있음

Ⅲ. 정책내용

1) 충청북도교육청 학교협동조합 지원 및 육성에 관한 조례 제정 제안

- 2015년 경기도와 서울을 시작으로 17개 시·도교육청 중 절반이 넘는 10개의

시·도교육청에서 학교협동조합 활성화 조례를 제정하여 정책 추진의 근거를 마련했으나, 충북에는 관련 조례가 없는 상황

- 시·도교육청 학교협동조합 조례에서는 사회적경제와 마을교육공동체의 개념을 포함하여 기본계획 수립, 실태조사, 위원회 구성·운영, 교육지원 등의 내용을 담고 있으며, 우선구매, 포상 등 활성화를 위해 추가적인 내용을 포함하는 조례도 최근 제정되고 있음
- 충북의 경우, 괴산 감물초, 영동미래고, 제천고, 청주 양청고의 운영 사례 있으나 조례 제정에 맞추어 확대될 필요 있음

2) 개별 학교의 상황에 맞는 협동조합 모델 운영 시도 제안

- 국내외 다양한 사례들을 참고해 지역의 상황과 학교의 특성, 구성원들의 요구를 반영한 협동조합 모델을 운영해 볼 것을 제안
- 학교와의 신뢰관계 구축 및 학교 도서관, 운동장, 강당 등의 공유공간시설을 활용하여 지역사회와 함께하는 지속가능한 다양한 사업모델을 통하여 사람이 모일 수 있는 소통과 나눔의 공간도 필요함

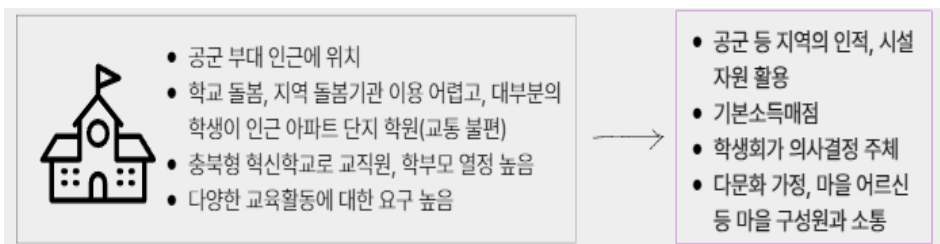
〈표 4〉 국내외 학교협동조합 운영사례

사례	내용
남해 상주 (협동조합 무지개)	△경쟁 아닌 연대하는 공동체 △학교와 마을이 아이를 함께 키우는 교육 공동체 △개인 소비적 삶이 아닌, 함께 나누는 경제 공동체 △함께 먹고 춤추고 노래하는 행복한 마을 공동체를 추구하며, 사업을 진행함
남해 (고현초등학교)	공부방 등 공동 육아·교육, 학교 캠프 등을 운영
보은 (판동초등학교)	·친환경 학교매점 및 문방구 사업 ·기본소득제 운영 ·노작교육 공간 조성
서울 (삼각산고등학교)	안전한 먹거리 판매를 기본으로 한 학생건강증진사업과 더불어 학교교육지원사업과 학생교육복지사업 등 다양한 실천사례를 만들어 냄
서울 (무한창업선일)	‘올고딩’이라는 온라인 플랫폼을 만들어 E-비즈니스 분야의 특성화고등학교로서 전공지식을 바탕으로 실제 비즈니스현장을 체험할 수 있는 기회를 제공하고,

사례	내용
이비즈니스고등 학교)	직업기초능력 및 취업역량, 더 나아가 CEO로서의 기업가 마인드를 갖출 수 있도록 노력
영국	<ul style="list-style-type: none"> · 사업보다는 교육활동이 중심이 되고, 지역사회와 연계된 사업으로 교육에서도 협동조합 정신을 추구 · 다양한 교육들은 학교만으로 완결되는 것이 아니라 지역 비영리단체와 사회적경제기업의 여러 자원들이 연계
말레이시아	<ul style="list-style-type: none"> · 국가가 주도적으로 학교협동조합 가입 의무화를 통해 가입을 장려하고, 지원조직 체계화를 구축 · 홈스테이 방식의 수학여행, 세탁소, 농업, 기념품 제작 등 학교 내에서 소비하고 생산하는 대부분의 사업들을 학교협동조합 방식으로 수행조합 내 의사결정의 주체는 학생들이 맡고 교사는 조연자 역할을 맡음
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> · 특정한 결과물보다는 과정에 초점을 맞춤 · 학생과 교사의 공동 프로젝트 활동의 기본원칙은 “민주적인 운영과 회계의 엄정성과 투명성” · 학급에서 일어나는 다양한 문제는 함께 해결해야 할 공동의 과제로 여겨 함께 해결함

- 우리 지역의 예: 우리동네 ‘수성초’가 학교협동조합이 된다면?

〈그림 2〉우리 지역 초등학교의 학교협동조합 모델 제시



3) 「학교협동조합 지원 및 육성에 관한 법률(안)」 제정(‘21, 강득구 의원 발의)

- 「협동조합기본법」이 있지만 사회적협동조합인 학교협동조합은 학교라는 공간의 특수성과 현실을 충분히 반영하지 못하고 있음
- 특히, 현장에서는 학교협동조합 법률안이 마련되지 않아 혼란을 겪고 있음. 설립 및 인가 기준은 협동조합 기본법의 내용을 준용하고 있고, 법률이 아닌 지역 시도교육청의 조례에 따라 지원과 육성이 이뤄지고 있음

- 학교협동조합 설립·운영에 따른 행정, 법적절차, 사업체 운영에 대한 인건비, 근로기준법, 교육프로그램 배치 등 여러 측면에서 일원화된 체계가 미비했으나, 이 법을 통해 학교협동조합의 정체성을 명확하게 규정하고, 학교와 지역 간 명확한 역할을 설정할 수 있게 됨. 운영 측면에서도 학교 공간을 사용하고 인력지원 해결을 통한 사업 다양화를 이룰 수 있음
- ① 이미 학교현장에서 설치·운영되고 있는 학교협동조합에 대한 법률적인 근거 마련, ② 지자체의 조례 제정 및 학교협동조합 지원·육성의 자율성 보장, ③ 시·도 교육청의 학교협동조합 지원에 관한 법률적 근거 마련 등을 기본방향으로 제시하고 있으며, 현재 국회에 계류 중으로 하루 속히 법안 제정을 통해 제도적 기반을 갖추는 것이 중요해 보임

IV. 기대 효과

- 학교가 민주적 교육공동체로 기능하는 것에 긍정적인 기여를 할 수 있는 것은 물론, 그 자체로 경제적, 교육적 효과
- 특히, 관련 연구(박주희, 2016)에 따르면, 학교협동조합에서 사회적경제 교육이 내용 면에서는 소비자교육의 이슈가 자연스럽게 녹아들어가 있으며, 방법 면에서는 자기주도적이고 실천중심의 문제해결을 중시하는 학습이 이루어질 수 있음을 발견했음
- 학교 안에만 머물러 있기보다 마을과 함께하는 마을교육공동체를 만들어 지역주민 누구나 주체성을 가지고 참여 할 수 있도록 배움의 접근성 높여질 것
- 청소년 663만 명 중 사회적경제 교육 경험이 있는 학생이 1만 명(2017년 기준) 정도로 전체 학생 수의 0.1% 수준임. 이 법이 제정되면 학교협동조합을 지원·육성해 학생들이 학교와 지역을 연계하여 삶에 기반을 둔 실천적 경제교육을 실현할 수 있게 됨. 청소년기에 학교협동조합을 접한 학생들은 사회에 나가서도 다른 사람들을 존중하고 공정하게 대할 수 있는 민주시민으로 성장할 것
- 지역공동체 약화와 사회 양극화 심화와 같은 다양한 사회·경제적 문제 해결을 위한 새로운 대안이 될 수 있음

참고자료

- 국가평생교육진흥원(2021). 학교협동조합 지원 및 육성에 관한 법률안 제정을 위한 토론회. 제18차 국가평생교육정책포럼 자료집
- 경남도민일보, 학교-지역 거리 좁히니 '온 마을이 교실', 2022.11.22.
<https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=810695>
- 박주희(2016). 학교협동조합을 통한 청소년소비자의 사회적경제 교육에 대한 연구: 한국과 영국의 사례를 중심으로. 소비자정책교육연구, 12(1), 203-228.
- 충북학교협동조합연구회(2017). 학교와 마을을 살리는 학교협동조합 사례 연구
- 충청리뷰, “학교협동조합 통해 사회적 경제 배웠다”, 2022.11.16.
<https://www.ccreview.co.kr/news/articleView.html?idxno=314603>
- 학교협동조합중앙지원센터 홈페이지 (<https://www.schoolcoop.kr>)
- 한겨레, 학생조합원이 운영...“사회적경제, 참 좋아요”, 2022.3.14.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1034766.html>

고향사랑센터

이연석 일반당원

1. 배경

우리나라는 2021년 최초로 사망자 인구가 출생 및 전입 인구를 추월하는 인구 절벽 현상을 맞이했다. 이는 정부의 국가 인구 추계 보다 10년가량 조기에 나타난 현상으로 인구 감소로 인한 단순한 경제적 영향을 넘어 국가 시스템의 마비 또는 중단까지 초래할 수 있는 중대한 위기 상황이다. 또한 2021년은 수도권(서울, 경기, 인천)의 인구가 비수도권 인구를 추월하는 현상까지 더해졌다. 이는 급격한 도시화로 인한 지역 인구의 유출이 가속화되면서 발생한 현상으로 학업, 직장 등을 이유로 주로 20~40대 인구가 수도권으로 이동하며 지역은 더욱 심각한 위기에 처해 있다.

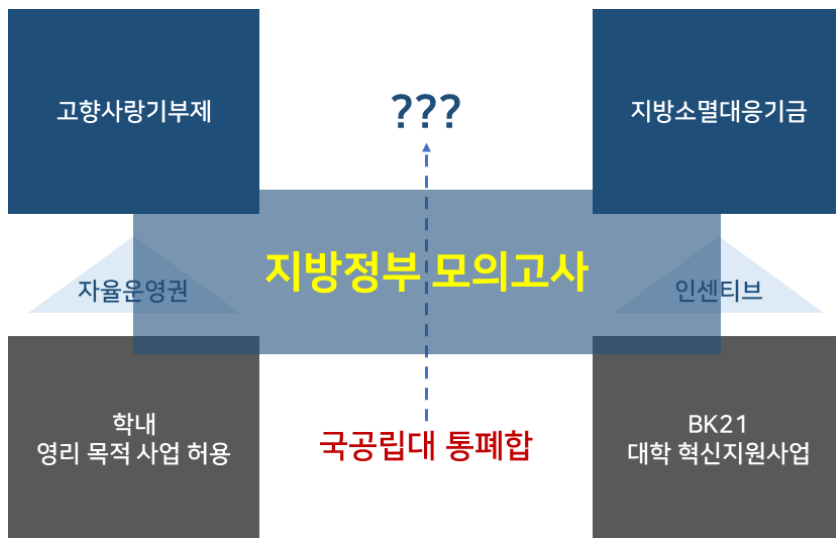
이에 대한 대응책으로 정부는 ‘지방소멸대응기금’을 설치하고, ‘고향사랑기부금’에 관한 법률(이하 고향사랑기부제)을 제정하여 지역 활성화를 위한 방안을 수립하였고, 지방소멸대응기금은 2022년, 고향사랑기부제는 2023년 1월 시행되었다. 그러나 지방소멸대응기금은 주무부처인 행정안전부의 의도인 민간 참여에 의한 사업 발굴과 추진·집행이 아닌 지방자치단체의 행정 주도로 주민의 참여 없이 밀실에서 사업 선정이 이뤄지고 있고, 시행 2년 차인 2023년 각 지자체의 준비 상황을 보면 89개 소멸위기지역을 지원하는 공모사업 중 하나로 인식되고 있는 현실이다.

반면, 고향사랑기부제는 시행 7개월 차에 이르러 평가가 이를 수 있으나 현장의 상황을 보면 지자체의 행정 영역에서 머무는 여러 사업 중 하나로 전략할 것이라는 우려가 크다. 고향사랑기부제는 하드웨어 사업에만 투자할 수 있는 지방소멸대응기금과 달리 기금의 사용에 있어 지자체의 자율성이 보장되어 인건비, 교육비 등 다양한 항목으로 사용이 가능

하다. 그러나 대부분 지자체는 각 광역지자체에서 2022년 진행한 연구 용역에 의해 보수적·부정적으로 산출된 모금 목표액 정도를 상한으로 두고 소극적 대응과 행정을 취하고 있다.

기초지자체는 현재 인구 감소 및 지방 소멸 위기에 대해 행정안전부가 어떻게 인식하고 있는지, 지방소멸대응기금 및 고향사랑기부제를 시행하는 숨겨진 의도에 대해서 파악을 해야 한다. ‘인구감소지역 지원 특별법’¹⁾과 ‘지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법’²⁾을 보면 기존 정부의 철학과 달리 ‘차등 지원’이 가능하도록 근거를 마련했고, 지방소멸대응기금은 지자체의 투자사업계획서를 보고 평가하여 5등급으로 분류하여 차등 지원을 하고 있으며, 고향사랑기부제는 기금의 규모를 지자체의 역량에 전적으로 위임하고 있다. 이는 중앙정부(행정안전부)가 그동안 유지한 ‘국가균형발전’이라는 철학과 가치를 포기한 것이다. 기존에 인구 및 면적에 따라 교부금을 결정하고, 중앙 각 부처에서 시행하는 공모사업을 지역 안배 논리로 지원 지자체를 선정했던 관행과 전면으로 배치된다.

〈그림 1〉 중앙정부의 고향사랑기부제 실행 목적



1) 인구감소지역 지원 특별법, 제13조제3항. ‘국가는 인구감소지역을 인구감소 위기 수준에 따라 구분하여 우선 지원 및 차등 지원할 수 있다.

2) 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법, 제85조제1항. 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제11조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

중앙정부는 각 지자체에 지방소멸 및 인구감소 극복의 의무를 전가했다. 지자체에 자율성 또는 자치를 명분으로 기획 능력 배양을 권장하고 있다. 이러한 정부 정책의 흐름을 이해하고 능동적으로 대처하여 자구적 노력의 성과를 도출한 지자체는 지원을 강화하고, 도태되는 지역은 자치단체 통폐합을 추진하려는 명분을 만들고 있는 것이다.

지자체는 현재의 위기 상황에 대해 절감하고, 중앙정부 정책 변화에 대한 이해를 바탕으로 고향사랑기부제 시행에 임해야 한다. 행정 영역에서 관행적 사업 수행 방식에서 벗어나 민간 영역의 역량을 도입하고 협력적 관계에서 사업 추진을 전면적으로 개편해야 실효적 성과를 도출할 수 있다.

II. 제도의 이해

‘고향사랑기부제’의 모체가 된 일본의 ‘고향납세’ 제도와 비교 분석을 하고, 추가로 저자가 연구용역 및 컨설팅을 진행한 지자체 사례³⁾를 중심으로 파악하고자 한다. 지자체의 명칭은 생략한다.

1. 일본의 ‘고향납세’ 제도와 비교

1) 세액공제 범위

현재 국내 대부분의 고향사랑기부제 정책 연구는 일본의 ‘고향납세’ 제도를 바탕으로 향후 ‘고향사랑기부제’에 발전 방향에 대한 전망을 하고 있다. 그러나 두 제도는 근본적인 차이점이 있어 일본의 제도 성장 추세와 다르게 발전할 것으로 예상된다. 일본의 ‘고향납세’ 제도는 근본적으로 ‘고향납세액’ 전액을 세액공제 해주는 반면, ‘고향사랑기부제’는 10만 원 이하에 대해서만 전액 세액 공제를 해주고, 10만 원을 초과할 경우 금액에 따라 세액 공제 비율이 감소한다. 이러한 세액 공제 범위의 차이로 인해 일본은 평균 기부 금액이 20만 원 정도지만, 우리나라는 현재까지 지자체 모금액 현황을 보면 10만 원을 기부한 경우가 전체의 90%에 이르고, 이후에도 이러한 추세가 이어질 것으로 보인다.

3) 저자는 광역자치단체 1개소, 기초자치단체 4개소에 대해 2022년 하반기부터 컨설팅을 진행하고 있다.

〈표 1〉 한국·일본 고향세 제도 비교

	고향사랑기부제	고향납세제도
도입 방식	고향사랑기부금에 관한 법률 - 2021년 10월 19일 제정, 2023년 1월 1일 시행	지방세법 소득세법 공제조항 신설 - 2008년 시행
기부 대상	거주 지방자치단체를 제외한 모든 지방자치단체 개인만 기부 가능 법인은 강제모금, 준조세 논란을 방지하기 위해 기부 불가	거주 지자체에 기부 가능 - 답례품 제공 불가 개인 기부만 인정/법인 기부는 '지방창생응원제도'로 기부
기부 상한액	개인별 연간 500만원	상한액 없음(공제 상한액은 있음)
재원	중앙에서 지방으로 재원 이전(소득세) - 중앙→지방(91%), 지방→지방(9%)	지방에서 지방으로 재원 이전(주민세)
부작용 방지 방안	강제모집 및 적극적인 권유 금지 형사 처벌 및 모금 제한	고향납세 지정제도 규정
기부 동기	답례품, 기금 사용처 및 고향이나 선호하는 지자체를 선택하여 기부	답례품, 기금 사용처 및 고향이나 선호하는 지자체를 응원하는 마음
정보 시스템	행안부 주관 구축 '고향사랑e음'	민간 플랫폼 중심(20 여개 사이트) 원스톱 서비스 제공, 지방 홍보 및 모금 프로젝트 홍보
세액 공제	기부금액에 따라 차등 세액 공제 - 10만원 이하는 전액 세액 공제 - 10만원 초과 분은 16.5% 세액 공제	소득에 따라 공제 금액이 변동 - 소득 3천만원인 경우 28만원 - 소득 5천만원인 경우 61만원 - 소득 7천만원인 경우 108만원
답례품	기부금액의 30% 이내로 답례품 가액 제한 지역 화폐(유가증권) 사용 가능	기부금액의 30% 이내로 답례품 가액 제한 (2018년 이후) 지역화폐 사용 불가

2) 기부 주체의 제한

일본의 경우 개인과 법인 모두 기부를 할 수 있도록 제한이 없는 반면, 우리나라의 경우 개인 기부만 가능하도록 제한을 하고 있다. 이는 기존 기부단체의 반발, 지자체와 기업 간의 음성적 거래 등을 우려한 제도 설계로 해석된다. 그러나 이러한 제도적 차이로 인해 지자체가 모금할 수 있는 규모에서도 차이가 발생할 것으로 보인다.

3) 홍보 및 모금의 제한

일본의 경우 별도의 모금 홍보 및 홍보에 대한 제한을 두고 있지 않지만, 우리나라는 홍보 방법에 대해 구체적으로 제한을 하고 있다. 이에 법령 내에서 전략적 홍보 방안을 수립해야 한다.

2. 고향사랑기부제 업무의 성격

1) 비영리단체의 성격

고향사랑기부제는 후원자의 기부금으로 운영 및 사업을 집행한다는 측면에서 UNICEFF, 국제기아대책기구와 같은 비영리단체의 성격과 유사하다. 현재 대부분의 지자체는 출향인을 대상으로 홍보 및 모금 활동을 집중하고 있다. 이는 제도명 중 ‘고향’이라는 단어에 몰입한 편협한 제도 이해로 볼 수 있다. 고향사랑기부제의 모금 대상은 출향인이 아니라 전 국민이다. 전 국민을 대상으로 모금 캠페인을 진행하고, 홍보 활동을 진행해야 한다.

기부금 모금을 위해서는 단순한 찾아오는 민원인에 대한 행정 대응의 자세에서 나아가 기부자를 발굴하고, 관리하여 장기적 기부로 이어지도록 해야 한다. 또한 기부자의 기부 동기를 유발하기 위한 모금 프로젝트를 기획하고 이를 실행하기 위한 실행 조직까지 고려해야 한다.

2) 온라인 쇼핑몰의 성격

고향사랑기부제는 기부자에게 기부금의 30%에 해당하는 답례품을 보낼 수 있다. 제도 시행을 앞둔 2022년 언론과 연구 기관에서는 답례품이 기부자의 기부 동기를 유발할 것으로 예상하고, 답례품 발굴을 주요 전략으로 제시하였다.

답례품은 지역의 특산물, 가공품, 여행상품, 체험상품, 유가증권을 제공할 수 있다. 답례품을 선정하는 과정에서 전략적 판단이 필요하다. 타 지역과 차별화된 답례품을 선정하고, 답례품의 스토리텔링, 스토리텔링을 기반으로 한 마케팅 기법 등 기존 온라인 쇼핑몰 운영 전략에 대한 이해가 필요하다.

잠재적 기부자는 온라인 쇼핑에 익숙하고, 상품 비교, 후기 검색 등을 통해 상품을 선택하는 까다로운 소비자이다. 이러한 소비자 즉 잠재적 기부자에 대한 접근을 하기 위해 온라인 쇼핑몰의 성격에 대해 파악을 해야 한다.

3) 민간 클라우드 펀딩 플랫폼

고향사랑기부제는 불특정 다수에게 기금 사업을 홍보하고, 기금 사업에 동의하는 대중으로부터 기부를 받는다는 성격에서 민간 클라우드 펀딩의 특성을 보여준다. 네이버 ‘해피빈’, 카카오의 ‘같이가치’와 운영 면에서 동일한 성격을 보이지만, 모금의 주체가 비영리단체나 기업이 아닌 ‘지방자치단체’라는 면에서 차이점이 있다.

많은 대중의 공감을 얻기 위해서는 기금 사업이 사회적·공익적 성격을 갖고 있어야 한다. 또한 마케팅 측면에서 기금 사업의 내용에 공감할 수 있는 세대, 계층을 대상으로 전략을 수립해야 한다. 또한 행정안전부에서 구축한 ‘고향사랑e음’ 내에 기금 사업을 홍보할 수 있는 공간이 필요하다.

3. 지자체 현황

1) 광역자치단체 - A

비수도권 광역자치단체로 자연환경은 해안을 끼고 산이 있고, 인문환경은 도농복합지역이긴 하지만 주로 농산어촌을 중심으로 일부 도시 지역이 있다. 바다가 없는 충북을 제외하고는 모든 지역이 유사한 자연/인문 환경에 처해 있다. 해당 광역자치단체는 고향사랑기부제를 산하 기초자치단체와 동일한 자격으로 경쟁을 하고 있다. 일본의 경우 광역자치단체(도도부현)는 기초자치단체(시정촌)의 모금 활동을 지원하는 경우가 있으나, 우리나라의 광역자치단체는 모두 모금 경쟁에 참여하고 있다.

운영은 기존 부서에 업무를 추가 부여하고 있다. 전담자, 전담부서 등이 없고, 기존 업무에 추가적으로 업무를 부여하는 방식이다. 담당자는 타 업무를 수행하며 고향사랑기부제 업무를 처리해야 하기에, 고향사랑기부제에 대한 전문성, 사명감 등이 떨어지고, 단순 업무 처리에 급급한 상황이다.

2) 기초자치단체 - B

소멸위기지역인 B지자체는 해안은 없지만, 내수면어업이 발달하였다. 인문학적으로 유명 작가의 고향으로 인문학적 자원이 풍부하지만, 현재까지 이를 관광 자원이나 브랜딩으로 확립하지 못한 상황이다. B지자체의 경우에도 전담자, 전담부서는 없고, 기존 업무에 고향사랑기부제를 추가로 부과한 상황이다. 초기에 담당자는 열정을 가지고 업무

를 추진하고자 했으나, 기존 업무 처리와 당초 예상보다 많은 고향사랑기부제 업무량, 상급자의 관심과 압박으로 인해 관성화된 업무 처리 자세로 변화된 상황이다.

3) 기초자치단체 - C

소멸위기지역인 C지자체는 전형적인 산촌 지역으로 산업 생태계가 무너진 후 인구 감소가 가속화되며 패배적 분위기가 지역 전반에 만연한 상황이다. 하지만 열정적인 중간관리자급 공무원이 군수와 의회를 설득하여 전담부서를 설치하고, 팀장 이하 주무관 2명의 인력이 투입되어 관련 업무를 추진하고 있다. 체계적인 사업 수행 계획 수립 및 지역 내 민간 역량을 도입하고, 외부 자문위원 위촉과 전문 기업의 관내 지사 설립까지 유치하는 성과를 내고 있다. 그러나 법령에 의한 홍보 활동 제약, 운영비용 규제 등으로 인해 아직까지 효과를 내지는 못하고 있다.

위 3개 지자체의 경우 C지자체를 제외하고 전담자나 전담부서를 두지 않고 있다. 전담부서를 둘 수 없는 이유로는 공무원 인건비 총액 제한을 통한 실질적 정원 제한, 고향사랑기부제 모금액에 대한 부정적 전망이 있다. 그러나 기존 업무를 수행하면서 고향사랑기부제 업무를 추진하기에는 업무의 총량이 많고, 성과를 내는 것은 불가능하다. 현재 지방소멸위기가 극심한 지역은 전담부서를 두고, 부군수를 단장으로 하는 고향사랑기부제 추진단을 설치하는 등의 노력을 하고 있어 A, B 지자체의 경우 성과를 내기에 어려움이 있을 것으로 보인다.

III. 업무의 내용

고향사랑기부제의 주요 업무는 모금 업무, 답례품 업무, 홍보 업무, 세무행정 업무, 기부자 관리 업무로 크게 나눌 수 있다.

〈그림 2〉 고향사랑기부제 단계별 필요 업무



이 외에도 세부적으로 더 많은 업무가 존재하고, 각 업무 단계는 전문성이 필요하다. 특히 ‘돈을 버는’ 일을 경험해보지 못하고, ‘돈을 쓰는’ 일만 해왔던 행정 공무원은 인식의 전환이 없으면 이해하기 어려운 영역이고, 각 영역은 해당 분야의 전문가가 필요한 분야이다.

1. 모금 영역

모금 영역은 기금사업 발굴, 기금사업 기획으로 나뉜다. 기금사업은 기부자에게 ‘기부금의 사용처’를 사전에 밝히는 것으로 기부자의 기부 동기 유발에 있어 가장 중요한 부분이다. 또한 기금사업에 적합한 답례품을 선정하는 것도 기획의 영역에 해당한다. 유니세프의 경우 기부자에게 의미를 담은 팔찌, 반지와 같은 액세서리를 제공한다. 단순 지역 특산물을 제공하는 것이 아니라, 기금사업과 연계한 공예품 등을 기획할 수도 있다.

도시 전체에 대한 이해를 바탕으로 모금 프로젝트를 기획할 수 있는 전문가의 영역이다. 행정 공무원의 경우 업무 분야에 대해서는 전문가일 수는 있지만 이를 조합해 ‘돈을 벌 수 있는’ 사업으로 기획하는 능력에서는 전문가일 수가 없다.

2. 답례품 영역

답례품은 최대한 다양한 품목을 선정하고 다층적 가격 구조를 갖추어야 한다. 기부자의 90% 정도가 10만원을 기부할 것으로 예상되기 때문에 3만 원 이하의 가격에 맞춰 상품의 용량과 품질을 구성하고, 포장재와 포장 규격까지 고려해야 한다.

지역 특산물 중 각 생산자와 협의하여 혼합 상품을 구성하고, 배송 주체를 정해주어야 한다. 주문 접수자를 지정하고, ‘고향사랑e음’ 사용법에 대한 교육도 진행해야 한다. 가공품은 지역 공예가 또는 생산 기업과 트렌드를 고려한 신규 상품 기획을 해야 한다. 소비자는 이러한 가공품에 대해서는 쉽게 식상해하는 경향이 있다.

또한 고액 기부자를 대상으로 한 프리미엄 상품을 기획하고, 공급 체인을 구성해야 한다. 예를 들어 500만원을 기부하고 150만원의 답례품 캐쉬를 보유한 기부자에게 제공할 2박3일 가족 여행 상품을 숙박, 식사, 관광까지 포함해 구성해야 한다. 도시 전체를 답례품, 즉 상품으로 인식하고 팔 수 있도록 만들어 내야 하는 전문적인 역량이 필요한 업무 분야이다. ‘팔 수 있는’ 상품을 발굴하고, 이를 팔기 위한 상품화를 하고, 홍보 측면에서도 볼 수 있는 안목이 있어야 한다.

3. 홍보 영역

홍보는 법령에 의해 제약이 많기 때문에 온라인 분야에 집중할 수밖에 없다. 온라인 마케팅은 SNS 마케팅, 스토리텔링 마케팅, 브랜딩, 유튜브 트렌드 등까지 이해하고 지역의 기금 사업, 답례품을 접목해야 한다. 기존 지자체의 홍보팀은 민간 기업의 홍보와 비교할 때 공보적 성격으로 분류할 수 있다. 지자체의 행사 소식, 동정 등을 전달하는 SNS 활용 수준으로는 수없이 많은 민간 마케팅 콘텐츠를 접하는 기부자를 설득할 수 없다.

4. 세무 행정 영역

유일하게 행정 공무원이 수행하기 적합한 업무의 영역이라고 볼 수 있다. 기부자의 기부 정보를 세무 당국에 전송하고, 세액 공제 여부를 확인하는 절차로 행정 공무원이 할 수 있는 업무이지만 일반 기부단체에서 세액공제 업무를 처리해본 경험이 있다면 쉽게 대행할 수 있는 영역이다.

5. 기부자 관리 영역

이 업무는 단발성 기부자의 관리하여 지속적으로 기부를 이어가는 충성도 높은 기부자로 성장시키는 업무 영역이다. 기부자와 수시로 커뮤니케이션을 하고, 기부자의 욕구를 이해하고 기금 사업이나 답례품에 반영하여 만족도를 높이도록 한다. 기부자 관리 업무 전문가는 주요 민간 비영리단체에서도 중점을 두고 육성하는 전문 영역으로 타 업무는 민간 기업에서 전문가나 경험자를 비교적 용이하게 발견할 수 있지만, 이 부문은 희소성을 갖고 있다.

Ⅳ. 정책

1. 정책 목적

‘고향사랑기부제 활성화를 위한 고향사랑센터 설치’의 내용은 실질적 제도 운영의 성공을 통해 고향사랑기부제의 본래 목적인 지역 주민 복리 향상과 지역 경제 활성화를 달성하는 것을 1차적 목적으로 한다. 현재 각 지자체가 진행하는 상황을 관찰한 결과 지자체는 목표 모금액을 각 광역자치단체에서 진행한 연구 용역에서 제시한 보수적 모금액 수준으로 상정하고 있고, 그 수준에 적절한 행정력 투입에 그칠 것으로 전망된다.

부가적으로 수도권 거주 전문 인력 영입하여 지역 내 전문가 그룹을 형성하여 지역 내에 지역 활성화 거점을 구성할 수 있도록 한다. 수도권 수준에 맞는 임금 수준을 제공할 경우 수도권의 무간지옥과 같은 주거, 교통, 직장 환경을 벗어나 지역으로 이주를 희망하는 인구가 상당수 존재한다. 이들을 지역으로 유인하여 ‘고향사랑센터’의 직원으로 채용하고, 지역 활성화의 동력으로 활용할 수 있도록 한다. 이에 더해 이러한 지역 내 ‘고향사랑센터’에 민주당의 청년 인력이 들어가 지역을 파악하고, 지역에 대한 전문성과 업무 전문성, 그리고 행정과의 협업 경험을 통해 지역 내 전문가 정치인으로 성장할 수 있는 기회를 만들 수 있기를 희망한다.

2. 정책 내용

1) 고향사랑기부제 중간지원조직 설치 근거 마련 - 조례 제정

고향사랑기부제는 지방자치단체의 사무이고, 모금의 주체이면서 사업 실행의 주체이다. 지방자치단체는 지방 행정 사무를 실행하기 위해 법적 근거인 자치조례를 제정해야 한다. 조례는 고향사랑기부제 활성화를 위해 ‘중간지원조직’을 설립할 수 있다는 내용이 포함되어야 하며, 이 ‘중간지원조직’에 고향사랑기부제 관련 사무를 위탁할 수 있도록 설계가 되어야 한다. 이 과정에서 이미 지역에 상당수의 중간지원조직이 존재한다는 것만으로 지역 주민의 거부감을 유발한다는 우려가 있다면, 기존의 중간지원조직을 통합하는 ‘통합중간지원조직’을 설립할 수 있는 조례를 제정하고, 이 통합 중간지원조직 내에 고향사랑기부제 업무를 담당하는 부서를 둘 수도 있다. ‘통합중간지원조직’은 지역 내 기존 중간지원조직의 조직 간 업무 소통 단절, 그에 따른 업무 중복을 해결하고,

관성적 업무처리를 해소할 수 있는 대안으로 단순 고향사랑기부제의 활성화만을 위한 것은 아니다.

2) 중간지원조직 인력 채용

고향사랑기부제 담당 인력은 크게 두 부류로 나눌 수 있다. 첫 번째 부류는 각 업무 분야에 대한 경험을 갖고 있는 전문 인력이고, 두 번째 부류는 지역 내 거주하는 청년 인력이다.

첫째, 전문 인력은 모금기획, 마케팅, 상품기획, 회원관리 업무에 대한 경험을 보유하고 있어야 한다. 이러한 전문 인력의 인건비는 수도권 소재 관련 기업 종사자의 연차별 연봉 수준을 상회할 수 있도록 설계하여, 수도권 거주 전문 인력을 지역으로 유인할 수 있도록 한다. 더 나아가 지역 내 귀촌 또는 창업 인력의 주거 공간으로 제공하기 위해 구축한 시설을 인센티브로 제공할 수도 있다.

둘째, 지역 내 거주하는 청년 인력은 전문성 보다는 지역에 대한 이해와 애郷심을 기준으로 채용하도록 한다. 지역에 대한 이해는 지역의 환경에 대한 이해뿐만 아니라 지역 내 인적 인프라와 애郷심을 보유한 지역 내 거주 인원의 특별한 능력으로 인식해야 한다. 이러한 인력의 능력을 고려하여 되도록 수도권 일자리에 준하는 수준으로 임금 수준을 책정하도록 한다.

V. 결론

고향사랑센터는 제도 자체 목적인 ‘모금 활성화’를 통한 ‘지역 경제 활성화’를 달성하기 위한 수단이다. 이에 더해 고향사랑기부제는 지역의 모든 문제를 기금 사업으로 설계할 수 있고, 모든 상품을 답례품으로 선정할 수 있다. 결국 고향사랑기부제를 시행하는 주체는 지역의 모든 문제와 ‘사람들’에게 접근할 수 있는 명분이 생긴다. 전문 인력과 지역 청년으로 구성된 고향사랑센터가 지역 내 문제 해결의 주체가 되고, 이러한 경험은 지역 자치 역량의 증진으로 연결될 수 있다. 민주당의 지역 활동가들이 고향사랑센터의 민간 전문 인력 또는 지역 청년들로 참여해야 한다. 민간 전문 인력은 당의 교육 기관에서 육성·훈련하여 배출하고, 지역의 청년 당원들이 각 지역에 결합한다면, 민주당이 지역

밀착형 정당으로 진화하는 계기가 될 수 있다. 주민들에게 ‘돈을 벌게 도와주는’ 효능감 있는 정당으로 인식될 수도 있다.

나아가 고향사랑기부제에 공정관광 개념을 도입한 관광·체험형 답례품을 기획하고, 주민들이 실행하는 구조를 구축한다면 지역 관광 활성화를 통한 생활 인구 증가의 효과도 기대할 수 있다.

고향사랑센터는 고향사랑기부제를 활성화와 지역 자치 역량 증대, 생활 인구 증가를 위한 지자체의 투자이다. 모든 지자체가 제도 활용을 통해 중앙정부의 국세를 지방으로 이전하는 효과를 통해 지역 성장의 계기를 마련하기를 희망한다.

참고자료

- 보은군 지방소멸대응 방안 연구, 이연석, 2021.
- 양구군 고향사랑기부제 활성화 전략 연구, 이연석, 2022.
- 옥천군 고향사랑기부제 기금 사업 발굴 및 홍보 활성화 방안 연구, 이연석, 2023.
- 옥천군 고향사랑기부제 전략 연구, 이연석, 2022.
- 임실군 공정관광 활성화 전략 연구, 이연석, 2023.
- 충청남도 고향사랑기부제 활성화 전략 연구, 이연석, 2022.
- 횡성군 고향사랑기부제 기금 사업 발굴 전략 연구, 이연석, 2023.
- 횡성군 고향사랑기부제 전략 연구, 이연석, 2022.

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

외국인 계절 근로자 제도를 활용한 K-지방외교

한재학 지방의원

I. 제안배경

- 외국인 계절 근로자 제도는 농번기와 같이 일시적으로 노동 수요가 발생하는 산업을 대상으로 외국 인력을 단기간 도입하는 제도
- 정부는 농번기 농촌의 일자리 부족 해소를 위해 지난 2015년 10월 충북 괴산에 ‘외국 계절근로자제’ 시험사업을 실시함. 해당 사업은 외국 단기취업 비자(C-4) 시범 사업으로 실시된 전국 최초의 사례임.¹⁾
- 이후 정부는 2016년에는 어업분야로 시범사업을 확대했으며, 2017년부터는 전국 지자체를 대상으로 확대 시행함. 해마다 지자체수와 외국인 근로자 수는 증가했으나 2020년에는 코로나19 사태로 인해 한명도 들어오지 못하고 중단됨. 코로나19 사태가 일단락된 2022년 이후 다시 외국인 계절근로자의 입국은 활발하게 진행됨.

1) ‘절임배추 원조’ 괴산군, 외국인노동자 고용 길 열어 (<https://www.news1.kr/articles/?2468169>)

〈그림 1〉 농업부분 배정/유입된 외국인 계절근로자와 지자체 수, 2015-2020



자료: 농림축산식품부 내부자료

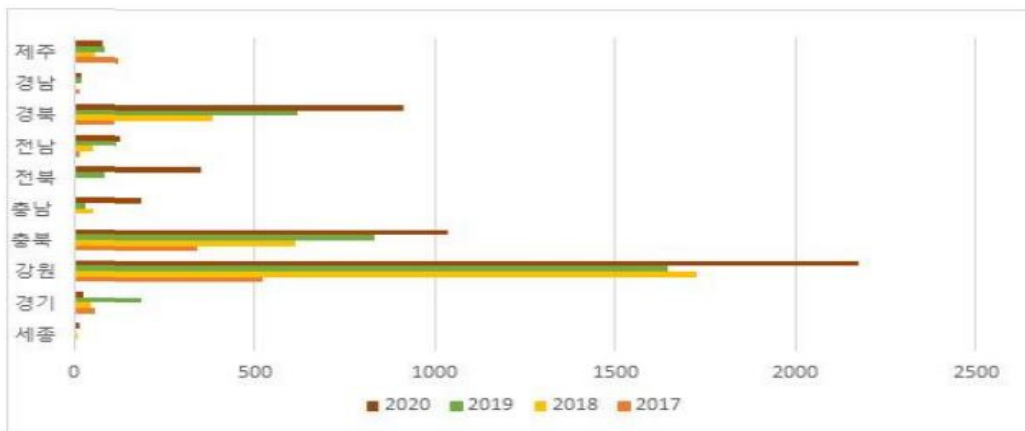
- 계절 근로자 제도에 대한 수요는 점점 늘어나고 있는데, 단기취업 비자(C-4)의 기간이 3개월로 짧아 많은 불편이 초래됨. 이로 인해 농가는 노동력을 안정적으로 수급받기 힘들며 외국인 근로자는 단기취업비자 기간인 3개월을 넘어 귀국하지 않고 불법으로 이탈하는 사례가 지속적으로 발생
- 현재 농촌의 노동 수요는 영농활동이 활발한 5월과 6월, 그리고 9월, 10월, 11월에 집중되어 있음. 그러나 이렇게 인력이 가장 필요할 시기에 적절하게 인력이 투입되지 않아서 농촌의 인력난이 가중되고 있음.(엄진영 외, 2018)
- 이에 법무부는 농·어촌의 요구와 외국인 이탈 방지를 위해 2019년 12월 기존 3개월 체류 가능한 C-4 비자 외에 체류 기간을 5개월까지 늘릴 수 있는 E-8 비자를 신설해 외국인 계절 근로자제도 안정화를 위한 제도적 뒷받침을 함.
- 제도적으로는 법무부에서 관할하고 있지만 실질적으로 현행 외국인 계절근로자제도는 기초자치단체가 중심이 되어 해당 국가나 자치단체와 협약을 맺고 필요 인력을 도입하고 있음. 그 방식은 MOU(양해각서) 방식이 대부분이며, 구체적으로는 농·축협과 같은 관할 기관의 유기적 협력에 머물고 있음.

- 따라서 본 정책연구 보고서에서는 외국인 근로자들의 안정적인 노동력 수급과 농가의 비용문제를 해결하기 위해 기초자치단체와 해당 국가 혹은 지자체의 MOU 방식을 뛰어넘어 상호 협력적이고 지속적이며 호혜적인 방식으로 현행 계절 근로자제도를 고도화하는 정책 제안을 하려는데 그 목적이 있음.

II. 현황분석

- 외국인 계절근로자 제도의 수요는 점점 늘어나고 있으며 대다수가 도시로 구성되어 있는 광역시보다 도시와 농촌이 복합적으로 있는 도(道)에서 그 수요가 증가하고 있음.

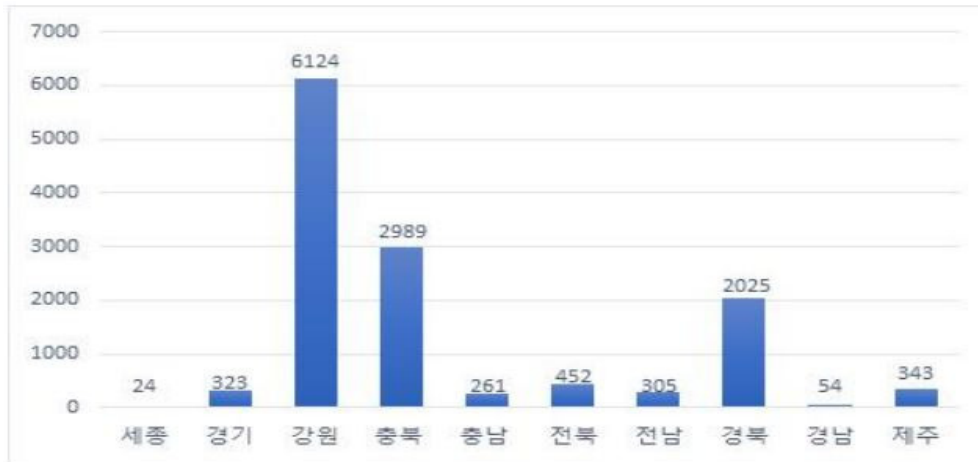
〈그림 2〉 지난 4년간 계절근로자를 배정받은 지자체가 속한 지역(2017-2022)



자료: 농림축산식품부 내부자료

- 계절 근로자 제도가 시행된 이후 외국인 계절 근로자를 배정받은 합계치를 보면 강원도가 6124명으로 압도적인 1위를 차지하고 있으며, 이어 충북 2989명, 경북 2025명으로 세 지역의 외국인 계절근로자 비율은 전체 86.3%로 절대 다수를 차지하고 있음.

〈그림 3〉 지난 6년간 배정받은 외국인 계절근로자의 누적합계(2015-2020)



자료: 농림축산식품부 내부자료

- 외국인 계절근로자가 지속적으로 증가하는 와중에 노동자들의 이탈도 끊이지 않고 발생하고 있음.
- 2021년 영양군에 우즈베키스탄 계절근로자 112명 중 9명이 이탈해 잠적한 것으로 드러남. 외국인 근로자의 무단이탈은 일손 부족 심화에 따른 품삯 고공행진이 그 이유인 것으로 추정되고 있음.²⁾
- 2021년 양구군에 우즈베키스탄 계절근로자 193명 중 38%인 73명이 대규모로 이탈함. 이들 또한 제조업체로 일자리를 옮기면 손쉽게 벌 수 있다는 중간 브로커들의 고임금 유혹이 그 원인으로 지목됨.³⁾
- 이밖에도 외국인 계절근로자 이탈은 계속적으로 발생하고 있음. 그 원인은 외국인 농촌계절근로자와 내국인 하루 인건비 차이가 클 뿐만 아니라 외국인 노동 계절근로자의 임금이 낮게 형성된 까닭에 브로커들이 웃돈을 주고 외국인을 지속적으로 유혹하기 때문

2) 매일신문, 2021. “외국인계절근로자, 잇단 무단이탈·잠적…“속 탄다””
(<https://news.imaeil.com/page/view/2021080219384609422>)

3) 강원일보, 2021. “양구 외국인 계절근로자 73명 무더기 이탈”
(<https://www.kwnnews.co.kr/page/view/20210829000000000147>)

- 또한, 외국인 계절근로자들이 입국하면 배정되는 농가에 관리·감독체계가 일임되는데, 농가 여건상 외국인 계절근로자들을 관리하는 인력, 시설 부족으로 인한 어려움이 있음.
- 이에 따라 각 지자체에서는 이탈시 출입국관리사무소와 전국 시·도 지방출입국관리사무소와 업무 공조를 통해 외국인 근로자의 사진과 계좌번호, 휴대폰 등 기초자료를 공유하고 이탈자를 찾고 있으나 결과는 미미한 상황.
- 또한 무단이탈 외국인 계절근로자들이 불법체류 신분으로 확정될 경우 농가별 손실에 따라 국제변호사를 통해 농가당 최대 10만 불의 피해보상을 신청하는 등 대응에 나서거나 연대 책임을 물어 함께 입국한 외국인 계절근로자들 전원 귀국조치 시키는 등 강도 높은 대응을 하고 있으나 계절근로자 이탈은 계속적으로 발생하고 있음.
- 농촌의 인력난이 심화되고 있는 상황에서 농촌에 일손을 구하지 못하자 일명 발떼기⁴⁾ 처분을 하면서 농가의 상황이 악화되고 있음.⁵⁾ 이는 외국인 계절 근로자가 지속적으로 이탈하는 것과 무관하지 않음.
- 외국인 계절 근로자가 지속적으로 이탈하자 지자체에서는 그 원인을 찾아 제도 개선을 하거나 다른 방식을 고민하고 있음.
- 고창군에서는 결혼이민자를 초청해 외국인 계절 근로자 중도 이탈을 막는 대안으로 활용하고 있음.⁶⁾ 그러나 해당 제도는 근로자 수요에 비해 공급이 원활하지 않을 뿐만 아니라 비용대비 효과가 떨어져 근본적인 해결책이 될 수는 없음.⁷⁾

4) 발작물을 밭에 나 있는 채로 몽땅 사고파는 일

5) TV조선, 2023. “마늘 수확할 외국인 근로자도 없다…농민들 ‘눈물의 발떼기’”

<https://www.youtube.com/watch?v=wwKNVmEsa04>

6) 뉴스핌, 2022. “고창군 “결혼이민자 초청해 계절근로자 중도이탈 최소화”

(<https://www.newspim.com/news/view/20220901000321>)

7) 농촌경제연구원 엄진영 연구위원은 “결혼 이민자 제도 같은 경우 농번기의 농가는 대량의 인력을 필요로 하는데 이를 결혼이민자 가족 제도 등으로 끌어오기에는 무리가 있다”며 “각 나라 별로 행정적인 문제들이 있기 때문에 대규모 전담, 전문인력이 확충되지도 않은 상황에서 이를 추진하고 다국가를 상대하게 되면 일만 늘어나고 점차 감당이 힘든 상황이 올 수 있다

- 또한 기초자치단체, 농·어촌에서 외국인 계절 근로자는 노동력이 필요한 시기에 잠시 노동력을 제공하고 떠나는 존재로 인식하고 있어, 근본적인 패러다임 전환이 필요함.

III. 정책내용

(1) 외국인 계절노동자 위상 강화를 위한 장치 마련

- 현재 외국인 계절노동자 초청 시 민간 외교관 호칭 등 다양한 형태의 의미를 부여해 잠시 일하러 온 존재가 아닌 향후 지속적으로 관계를 맺을 수 있는 존재로 인식 전환 필요.

(2) 다양한 형태의 비자 추진

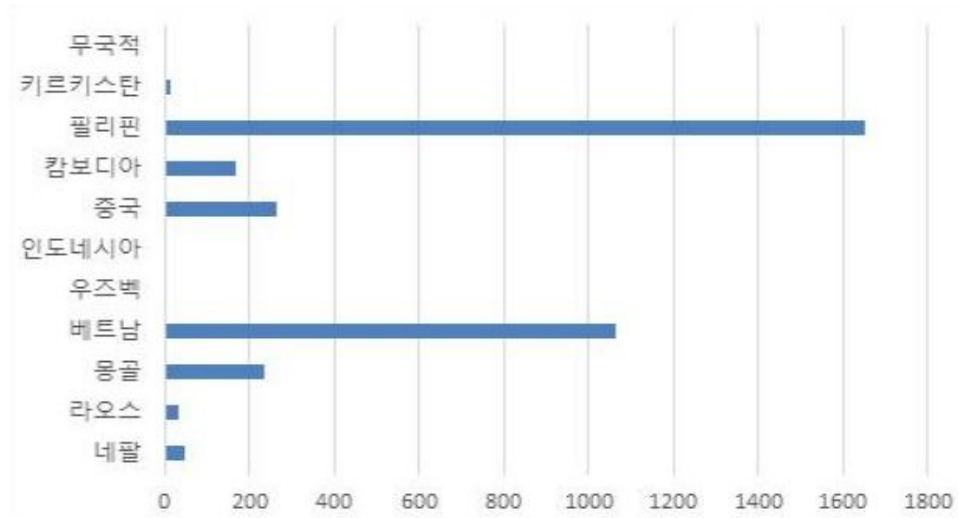
- 현행 E-8비자는 최대 5개월의 체류기간을 보장하고 있으나 외국인 계절노동자가 지속적으로 이탈하는 문제가 발생함에 따라 보완이 필요. 현재 법무부에서 ‘지역특화형 비자’를 신설해 시범사업⁸⁾을 추진 중. 사업의 목적은 인구 감소지역의 특화산업에 적합한 외국인 정착을 유도해 생활인구 확대, 경제활동 촉진, 인구유출 억제, 인구유입 등 선순환구조를 실현하려는 것임(이문호, 2023)
- 해당 시범사업에서는 E-8비자와 같은 단순 노무에 해당되는 직군과 업종은 지양하고 있음. 단순 노무 직종이라고 해서 배제할 것이 아니라 현행 E-8비자 체류기간을 무사히 마치고 난 후 연장 체류 항목을 신설해 연장체류까지 성실히 임할 경우, 장기적으로 안정적인 체류자격을 부여하고, 이 과정에서 정착할 수 있도록 행정적, 제도적 뒷받침 필요.

(<http://www.jeollailbo.com/news/articleView.html?idxno=687578>)

8) 시범사업은 전국 26개 기초자치단체에서 올해부터 시행중

(3) 국가 및 지자체 간 교류 활성화

〈그림 4〉 외국인 근로자의 국적, 2015-2018.9



자료: 농림축산식품부 내부자료

- 외국인 계절근로자의 국적을 살펴보면 필리핀, 베트남, 중국 순으로 형성되어 있으며 상위 10위안에 모두 아시아 국가가 포진되어 있음.
- 현행 기초자치단체는 자매도시, 우호도시, 협력도시 등 전 세계 여러 국가와 교류와 협력을 진행하고 있음. 다만 협력 분야가 경제통상분야, 즉, 무역 분야 등 폭넓게 형성되지 않고 있어 다변화할 필요 있음.
- 새로운 형태의 자매도시, 우호도시, 협력도시 등의 관계 형성 필요. 예를 들어 필리핀의 한 기초자치단체와 자매도시를 맺을 경우, 필리핀에서는 외국인 계절노동자 노동력을 제공하고 대한민국 기초자치단체는 필리핀 기초자치단체로 영어캠프 프로그램을 진행할 수 있음. 필리핀 기초자치단체의 시설물과 교통을 이용함으로써 민간보다 저렴하게 프로그램을 진행 가능.
- 나아가 다른 아시아 국가와 관광·문화 프로그램 진행시 시민들에게 저렴하게 시설물과 교통을 이용하게 하는 등 편의를 제공하는 방식을 고민해 볼 수 있음.

- 또한 대한민국이 아시아에서 선진 행정으로 인식된 만큼 해당 도시에 대한민국의 선진 행정 요소를 전수 할 수 있음.
- 나아가 공무원 간 교류를 통해 외국 대상 도시 근무를 포함시켜 업무 원활하게 진행 가능. 외국 대상 지역 공무원 또한 외국인 계절노동자 관리와 애로사항 청취 및 적응을 위한 상호 협조가 용이해 외국인 계절노동자 제도 안착 가능.

IV. 기대효과

(1) 안정적인 노동력 확보

- 향후 지속적으로 요구되는 외국인 노동자 수요에 대응 가능
- 이로 인한 농·어촌의 생산력 향상 및 만족도 증가

(2) 민간 외교관 등 자격부여를 통한 근로자 이탈 예방 효과

- 자긍심 고취 및 책임감 강화
- 계절노동자 입장에서 안정적인 수입 확보

(3) 교육 협력 및 문화 협력 강화

- 교육의 공공성 강화로 인한 신뢰도 상승
- 다양한 형태의 교류 협력으로 시민들에게 편의 제공 다양화 및 시민 효용감 증가
- 외국어 교육 및 문화 탐방 기회가 부족한 학생 및 시민들에게 다양한 기회 부여

(4) 대한민국 지방행정의 우수성 홍보

- 대한민국 대외 이미지 상승 및 호감도 증가.

참고자료

- 엄진영·우병준·김윤진(2017), 「농업부문 외국인 근로자 고용실태와 정책과제」, 한국농촌경제연구원
- 엄진영·박준기·유찬희·김선웅(2018), 「농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련 제도 개선방안」, 농림축산식품부
- 엄진영 외(2019), 「농업인력 지원을 위한 외국인근로자 관련제도 개선방안」, 한국농촌경제연구원
- 엄진영·박대식·조승연·김윤진(2020), 「농업 고용환경 변화에 따른 외국인근로자 활용 정책 방안」, 한국농촌경제연구원
- 이문호(2023), 「외국인 정착제도 활용을 통한 농어촌소멸위기 대응」, 경남연구원
- 이해경·정기선·최홍엽·엄진영·김성웅(2020), 「농축산업 등 분야 다양한 외국인력 공급방식 마련을 위한 연구」, 한국인구학회
- 강원일보, 2021. “양구 외국인 계절근로자 73명 무더기 이탈”
<https://www.kwnews.co.kr/page/view/20210829000000000147>
- 매일신문, 2021. “외국인계절근로자, 잇단 무단이탈·잠적...”속 탄다”
<https://news.imaeil.com/page/view/2021080219384609422>
- TV조선, 2023. “마늘 수확할 외국인 근로자도 없다...농민들 '눈물의 밭떼기’”
<https://www.youtube.com/watch?v=wwKNVmEsa04>
- 뉴스핌, 2022. “고창군 "결혼이민자 초청해 계절근로자 중도이탈 최소화”
<https://www.newspim.com/news/view/20220901000321>
- 뉴스원, ‘절임배추 원조’ 괴산군, 외국인노동자 고용 길 열어
<https://www.news1.kr/articles/?2468169>

정책연구과제 보고서 모음집
제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미

내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래

부록

수료사

축사

「제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미」 소개

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

수료사

축하드립니다.

민주연구원장 정태호입니다.

민주연구원에서 아카데미 과정을 운영하면서 대한민국 최고의 전문 강사들을 모시고 수강생 분들께 양질의 강의를 제공하고 싶었는데 만족스러웠는지는 잘 모르겠습니다. 여름 내내 정말 고생하셨습니다. 수료하신 분들, 그리고 수상자분들께 축하드립니다. 열띤 강의해주신 여러 교수님과 전문가 분들께도 감사드립니다.

강의 주제는 크게 보면 한국경제, 국제정세, 국가 균형발전, 중앙·지방 재정 등으로 이루어졌습니다. 또한, 현장 워크숍에서는 1인 가구, 청년·노인 고독사, 반려동물, 무장애 도시, 주거, 외국인 계절노동자, 고향사랑기부제, 농촌 안전망, 학교협동조합 등 주제를 가지고 많은 발표와 토론을 하셨습니다.

발표하신 주제 하나하나가 제가 개인적으로 상당히 고민을 많이 한 주제들입니다. 제출해주신 정책연구과제 보고서는 민주연구원이 앞으로 연구하는데 큰 도움이 될 것이며 정책들을 보완하여 민주당의 좋은 정책으로 만들겠습니다. 그러므로 수료생 분들은 단지 강의만 들은 것이 아니라 우리당 정책 발전에 크게 기여하고 있다는 자부심을 가지셔도 좋을 것 같습니다.

사실 정책이라고 하면 저는 두 가지 생각을 많이 합니다.

첫 번째는 우리가 정치를 하는 데에서 정치의 목적이 세상을 바꾸는 것 아니겠습니까? 결국은 구호로 바뀌지는 것은 아니고 최종적으로는 정책으로 만들어지고 제도화가 될 때 세상은 바뀌어 진다는 확신을 가지고 있습니다.

제 의정활동의 구호가 ‘성과 내는 정치’인데 정책에 대한 관심을 우리가 가진다는 것은 정치를 하는데 중요한 포인트라는 생각이 듭니다.

두 번째로는 정치에 있어서 중요한 것 중에 하나가 역시 정책이라는 것입니다. 저는 선거 승리의 제일 요체는 ‘선점하고 주도하라’는 얘기를 많이 합니다. 선거에서는 대체로 의제를 선점하고 주도하는 쪽이 이긴다는 확신을 가지고 있으며 그때 무기가 바로 정책이라고 봅니다.

민주연구원장으로서 우리 민주당이 유능한, 특히 경제와 민생에서 유능한 민주당으로 자리매김할 수 있도록 집중을 하고 있습니다.

결국 좋은 정책을 가진다는 것은 세상을 바꾸는 것이기에 성공적인 정치를 하기 위한 중요한 포인트라고 생각합니다. 여러분께서 제시해주신 다양한 정책들도 우리당의 중요한 무기가 될 수 있겠다는 확신을 가지고 있습니다. 그런 점에서 함께 해주신 여러분께 진심으로 감사드리고 또 축하드린다는 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2023. 8. 24.

민주연구원장 **정태호**

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

축 사

제 4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 수료생 여러분,
반갑습니다. 더불어민주당 대표 이재명입니다.

힘든 과정을 거쳐 훌륭한 전문가로 거듭나게 된 여러분 진심으로 축하드립니다. 아카데미를 이끌며 고생해주신 정태호 민주연구원장님, 당의 보석과도 같은 청년 인재를 추천 해주신 17개 시·도당 위원장님과 관계자 여러분께도 깊은 감사 말씀드립니다.

우리 민주연구원의 ‘정책 전문가 양성과정 아카데미’는 민주당 청년 인재 육성의 보고입니다. 실제로 지난 1, 2회 아카데미 71명의 수료생 중 무려 27명이 현재 지방의회에서 맹활약하고 있습니다. 민주당은 앞으로도 정책 개발과 청년 인재 육성에 주력해서 공공 정책 전문가를 꾸준히 양성해가겠습니다.

이 자리에 계신 여러분이 민주당의 정책전문가로 국민 속에서 국민을 위한 정책을 제대로 만들어주시기 바랍니다. 여러분의 꿈과 열정이 대한민국의 미래를, 그리고 국민의 더 나은 내일을 활짝 열어젖힐 것입니다. 우리 민주당이 그 길에 함께 하겠습니다.

유능한 민생정당, 국민의 삶을 위한 정책정당 민주당!
제 4기 수료생 여러분과 함께하겠습니다.

고맙습니다. 축하드립니다.

2023. 8. 24.

더불어민주당 대표 **이재명**

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - 정책연구과제 보고서 모음집

「제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미」 소개

■ 목적

- 더불어민주당 시·도당 및 지역위원회 정책담당자, 지역의원, 지역당원 등 만45세 이하 청년당원을 대상으로 ‘정책 전문가 양성과정 아카데미’ 정기 교육 운영
- 다양한 현안과 국가·지역 공공정책에 대해 체계적으로 이해하고, 우리 사회 각종 문제를 찾아내 해법을 제시할 수 있는 최고의 정책 전문가 양성

■ 아카데미 운영 개요

- 기 간 : 2023년 7월 11일 ~ 8월 24일(총 11강의)
- 장 소 : 온라인 화상강의(민주연구원 8층 대회의실), 현장워크숍(민주당사 4층 대회의실)
- 행사명(강좌명) : ‘제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미’
- 대주제 : 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래
- 주 최 : 더불어민주당 17개 시·도당 × 민주연구원 공동

■ 신청(모집) 개요

- 모집대상 : 만 45세 이하 더불어민주당 청년당원(당직자, 지역의원, 지역당원 등)
- 모집인원 : 51명 (※각 시도당별 수강생 3명 선발·추천)
- 선발절차 : 각 시·도당별 수강생 모집 → 각 시·도당별 3명 선발·추천(남녀 각 최소 1명 이상 포함) → 수강생 직접 온라인 신청·등록

- 추천·등록기간 : 2023년 6월 21일(수) ~ 7월 11일(화) 오후 2시
- 등록방법 : 아카데미 신청서 온라인 등록(<https://url.kr/xo3v78>)
- 수 강 료 : 20만원(납부기한 - 7.11.(화) 오후 2시 / 입금계좌 - 농협 036-12-117946, 박상희 / 반드시 본인 명의 납부)

■ 수강(강의) 개요

- 수강 인원 : 45명 (※각 시·도당별 수강생 3명 선발·추천)

구분	계(45명)			계(45명)		계(45명)			
	지역당원	지역의원	당직자	남	여	10대	20대	30대	40대
인원	27명	11명	7명	26명	19명	1명	11명	15명	18명

- 수강기간 : 2023.7.11.(화) ~ 8.24.(목)
 - 수강생 오리엔테이션(OT) : 2023.7.10.(월) 오후 7시 (※온라인 화상진행)
 - 입학식 : 7.11.(화) 19:00 ~ 19:10 (※온라인 화상진행)
 - 화상수강(7강의) : 7.11.(화) ~ 8.24.(목) 19:00 ~ 20:30 (※온라인 화상진행)
 - 현장 워크숍(4강의) : (1일차) 7.29.(토), 13:00~17:50 / (2일차) 7.30.(일), 13:00~17:50
 - 정책연구과제 최종보고서 제출 : 8.03.(목) 10:00까지
 - 최종보고서 심사·평가 : 8.03.(목) ~ 8.04.(금) (#수강생 평가 방법 참조)
 - 수료식 : 8.24.(목) 20:30 ~ 21:00 (※현장 및 온라인 화상진행)
- 수강방법 : 화상수강(7강의) + 현장 워크숍(4강의)을 결합한 온·오프 방식
 - 화상수강 : 1강 90분(60~70분 강의, 20~30분 질의응답)
 - 현장 워크숍 : 1강 120분(수강생 7분 주제 발표 + 지도교수 1분 코멘트)
- 수료기준 : 종합평가 점수 60점 이상 (#수강생 평가 방법 참조)
- 수료자 특전
 - 아카데미 수료자 ‘정책전문가 인증서’ 수여
 - 우수 수료자 특별포상(당대표, 민주연구원장 표창)
 - 민주연구원 ‘정책 전문가 클럽’ 등록(동기회 네트워크 구축 및 활동 지원)
 - 당내 교육연수 최대 11시간 인정(민주당 당원‘교육이수시스템’등록)

커리큘럼

구분	일시	주제 및 내용	강사(멘토)
화상강의		(화상강의 : 민주연구원 8층 대회의실)	
입학식	7.11.(화) 19:00~19:10	<ul style="list-style-type: none"> 환영사 - 정태호 민주연구원장 축 사 - 이재명 더불어민주당 대표 	
제1강	7.11.(화) 19:10~20:40	<ul style="list-style-type: none"> 한국경제의 위기 진단, 전략과 과제 (경제·사회·과학·기후환경 분야 현안과 과제 학습) 	주병기 서울대 경제학부 교수
제2강	7.12.(수) 19:00~20:30	<ul style="list-style-type: none"> 지역주도의 국가균형발전 전략과 과제 (균형발전, 도시·산업개발 정책 현안과 과제 학습) 	강현수 중부대 건축토목공학부 교수 (전 국토연구원장)
제3강	7.13.(목) 19:00~20:30	<ul style="list-style-type: none"> 좋은 정책을 어떻게 제안·형성·추진할 것인가? (문제인식, 정책방안, 제안서 작성 등 정책과정 학습) 	윤태범 한국방송통신대 행정학과 교수 (전 한국지방행정연구원장)
제4강	7.18.(화) 19:00~20:30	<ul style="list-style-type: none"> 지역혁신 우수정책 사례와 지역발전 과제 (지역 우수정책 사례와 지역발전 과제 학습) 	윤석인 희망제작소 이사장 (전 전국시장군수구청장협의회사무총장)
제5강	7.19.(수) 19:00~20:30	<ul style="list-style-type: none"> 한반도를 둘러싼 국제정세 변화와 대응 과제 (통일외교안보, 정치행정사법 분야 현안과 과제 학습) 	이종석 중국 북경대 객좌교수 (전 통일부장관)
제6강	7.20.(목) 19:00~20:30	<ul style="list-style-type: none"> 정책은 어떻게 사업과 예산이 되는가? (정부 예산편성과 지역정책예산 등 학습) 	이상민 나라살림연구소 수석연구위원 참여연대 조세재정개혁센터 실행위원
정책연구과제 발표회 : 내가 만드는 지역의 비전 국가의 미래		(현장 워크숍 : 중앙당사 4층 대회의실)	
제7-1강	7.29.(토) 13:00~15:10	<ul style="list-style-type: none"> 수강생(13명) 정책연구과제 발표 <Group A> (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트) 	박준희 서울시 관악구청장
제7-2강	7.29.(토) 15:20~17:20	<ul style="list-style-type: none"> 수강생(13명) 정책연구과제 발표 <Group B> (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트) 	하승창 노무현시민센터장
제7-3강	7.30.(일) 13:00~15:10	<ul style="list-style-type: none"> 수강생(13명) 정책연구과제 발표 <Group C> (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트) 	김경일 경기도 파주시장
제7-4강	7.30.(일) 15:20~17:20	<ul style="list-style-type: none"> 수강생(12명) 정책연구과제 발표 <Group D> (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트) 	김보라 경기도 안성시장
특강 및 수료식		(화상강의 : 중앙당사 9층 민주백송홀)	
특강	8.24.(목) 19:00~20:20	<ul style="list-style-type: none"> 국민연금에 대한 오해와 진실 - 연금개혁 방향과 세대간 형평성 	김연명 중앙대 사회복지학부 교수 (전 청와대 사회수석비서관)
수료식	8.24.(목) 20:30~21:00	<ul style="list-style-type: none"> 수료사 : 정태호 민주연구원장 축 사 : 이재명 더불어민주당 대표 정책전문가 인증서 및 우수 수료자 표창장 수여 	온·오프 동시 진행

■ 현장 워크숍

- 개요 : ‘내가 만드는 지역의 비전 국가의 미래’대주제 아래 수강생 각자 지역 비전 관련 정책연구과제 주제 발표, 지도교수 코멘트(심사평), 수강생간 피드백 과정
- 일시 : (1일차) 2023.7.29.(토) 12:30~17:50 / (2일차) 2023.7.30.(일) 12:30~17:50
- 장소 : 민주당사 대회의실(중앙당사 4층)
- 대상 : 제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미 수강생 전원(45명)
- 진행 : 박희정 퍼실리테이터(전 국무총리 청년정책조정위원회 위원)

■ 프로그램

구분	일시	주제 및 내용	지도교수(멘토)
1일차 INTRO	7.29.(토) 12:30 ~ 13:00	• 현장 등록 • 수강생 지역 현안 정책연구과제 훑어보기	
개회식	13:00 ~ 13:10	• 인사말, 진행안내, 강사소개, 사진촬영 등	
제7-1강	7.29.(토) 13:10 ~ 15:10	• 수강생(13명) 정책연구과제 PT 발표 <Group A> - 지역 현안·문제, 지역 비전·정책과제, 국가미래기여 (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트)	박준희 서울시 관악구청장
Break Time	15:10 ~ 15:20	• 발표된 정책연구과제에 대한 코멘트 달기	
제7-2강	7.29.(토) 15:20 ~ 17:20	• 수강생(13명) 정책연구과제 PT 발표 <Group B> - 지역 현안·문제, 지역 비전·정책과제, 국가미래기여 (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트)	하승창 노무현시민센터장
ENDING	17:20 ~ 17:50	• 정책연구과제 코멘트 서로 나누기	
2일차 INTRO	7.30.(일) 12:30 ~ 13:00	• 현장 등록 • 수강생 지역 현안 정책연구과제 훑어보기	
개회식	13:00 ~ 13:10	• 인사말, 진행안내, 강사소개, 사진촬영 등	
제7-3강	7.30.(일) 13:10 ~ 15:10	• 수강생(13명) 정책연구과제 PT 발표 <Group C> - 지역 현안·문제, 지역 비전·정책과제, 국가미래기여 (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트)	김경일 경기도 파주시장
Break Time	15:10 ~ 15:20	• 정책연구과제 코멘트 서로 나누기	
제7-4강	7.30.(일) 15:20 ~ 17:20	• 수강생(12명) 정책연구과제 PT 발표 <Group D> - 지역 현안·문제, 지역 비전·정책과제, 국가미래기여 (수강생 각 7분 발표 + 지도교수 1분 코멘트)	김보라 경기도 안성시장
ENDING	17:20 ~ 17:50	• 정책연구과제 코멘트 서로 나누기	

■ 수강생 평가 방법

- 수료(인증) 기준 : 9강의 이상 출석, 종합평가 점수 60점 이상 득점(60점미만 과락)
- 평가 방법(100점 만점 + 가산점)

①	②	③	④	⑤	종합평가 점수
출석(개근) 가산점	수업 참여도 가산점	퀴즈 가산점	현장 워크숍 정책연구과제 발표	정책연구과제 최종 보고서	
(+2점)	(+2점×횟수)	(+1점×횟수)	(20점)	(80점)	(100점 만점 + 가산점)

- ① 출석 가산점 : +2 가점 부여(11강의 출석 개근)
- ② 수업 참여도 가산점 : +2 가점 부여(매회 강사가 우수 수강생 3인 추천)
- ③ 퀴즈 가산점 : +1 가점 부여
- ④ 현장 워크숍 정책연구과제 발표(PT) 평가 : 20점 만점
 - 평가방식 : 수강생 각자 7분 주제 발표(PT) → 지도교수 1분 코멘트(심사평) → PT 평가 점수 기재
 - 평가기준

강사		번호		수강생			
발표 주제	(대주제)내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래 - (소주제) 수강생 가자 소주제 선정						
평가 항목	주요 내용		평가 척도				
표현력	표정, 자신감, 열의, 적절한 언어 사용		수(5)	우(4)	미(3)	양(2)	가(1)
논리력	발표의 기승전결 흐름		수(5)	우(4)	미(3)	양(2)	가(1)
이해도	주제·내용 이해 정도		수(5)	우(4)	미(3)	양(2)	가(1)
설득력	논리 전개 타당성		수(5)	우(4)	미(3)	양(2)	가(1)
합계(20점 만점)							

- ⑤ 정책연구과제 최종 보고서 평가 : 80점 만점
 - 평가대상 : 현장 워크숍 발표(PT) 및 최종 보고서 제출자(수료 필수요건)
 - 평가기간 : 2023.8.03.(목) ~ 8.04.(금)
 - 평가방식 : 내부 전문가 그룹별 3인 평가(3인 합산 평균)

• 평가기준

평가항목	배점	비고
논리정합성	20	글의 체계와 짜임새
시의성	20	시대상황, 주민요구 등 반영
창의성	20	독창적 아이디어
정체성	10	당 이념과 노선 부합성 여부
실행가능성	10	추진방식, 예산 등의 타당성

■ 정책연구과제 보고서 작성 방법

- **대주제** : 내가 만드는 지역의 비전, 국가의 미래
- **소주제** : 수강생 각자 정책연구과제 소주제 선정
- **보고서 내용**
 - 내가 해결하고 싶은 지역 현안·문제
 - 내가 만들 지역의 비전
 - 비전을 실현할 구체적 정책과제
 - 나의 지역비전과 정책이 국가의 미래에 할 기여
- **보고서 작성 형식**
 - 서술형식 : 자유(개조식 또는 서술식)
 - 작성분량 : 12 포인트 기준, A4용지 10페이지 내외(그림, 표 등 포함)
 - 파일형식 : 한글(*.hwp)
- **현장 워크숍 보고서 발표(PT)** (파일형식 : 파워포인트*.pptx)
 - (1일차) 2023.7.29.(토) 12:30 ~ 17:50 / (2일차) 2023.7.30.(일) 12:30 ~ 17:50
 - (수강생 각 7분 발표, 지도교수 1분 코멘트 + 평가)
- **최종 보고서 제출기한** : 2023.8.03.(목) 오전 10시까지
 - 파일형식 : 한글(*.hwp)
 - 제출처 : idp.network21@gmail.com

▣ 아카데미 결과

● 수료 인원 : 총 수강 인원 45명 중 35명 수료(정책 전문가 인증서 수여)

구분	지역당원	지역의원	시도당 당직자	계
수강 인원	27명	11명	7명	51명
수료 인원	21명	7명	7명	35명
수료율	78%	64%	100%	78%

● 우수 수료자 표창

- 우수 수료자 선발 기준 : 종합 평가 점수 90점 이상 고득점 순으로 선정
- 당대표 표창(최우수상) : 5명(김시진, 우서영, 윤자은, 윤혜영, 조준희)
- 민주연구원장 표창(우수상) : 5명(김미주, 김희수, 백승화, 안효준, 임영택)

※ 우수 수료자에 대해 특별포상 제149차 최고위원회의(2023.8.21.) 시행 의결

제4기 정책 전문가 양성과정 아카데미(2023.07.11. ~ 08.24.)

정책연구과제 보고서 모음집

- **발간일** 2023년 9월 25일
 - **발행인** 정태호 민주연구원장
 - **편 집** 민주연구원 정책네트워크실(고영국 박상희 안효준)
정책연구실(강병익 고승연 권승문 남국현 박동욱)
박 혁 이경아 정상희 채은동)
 - **발행처** 민주연구원
 - **주 소** 서울시 영등포구 국회대로 68길 7 민주당사 8층
-

 **민주연구원**

 **더불어민주당**
전국 17개 시도당