

대전세종포럼

기획특집 대전·세종 지역형 뉴딜정책의 방향과 과제

디지털 뉴딜과 소상공인의 디지털 전환

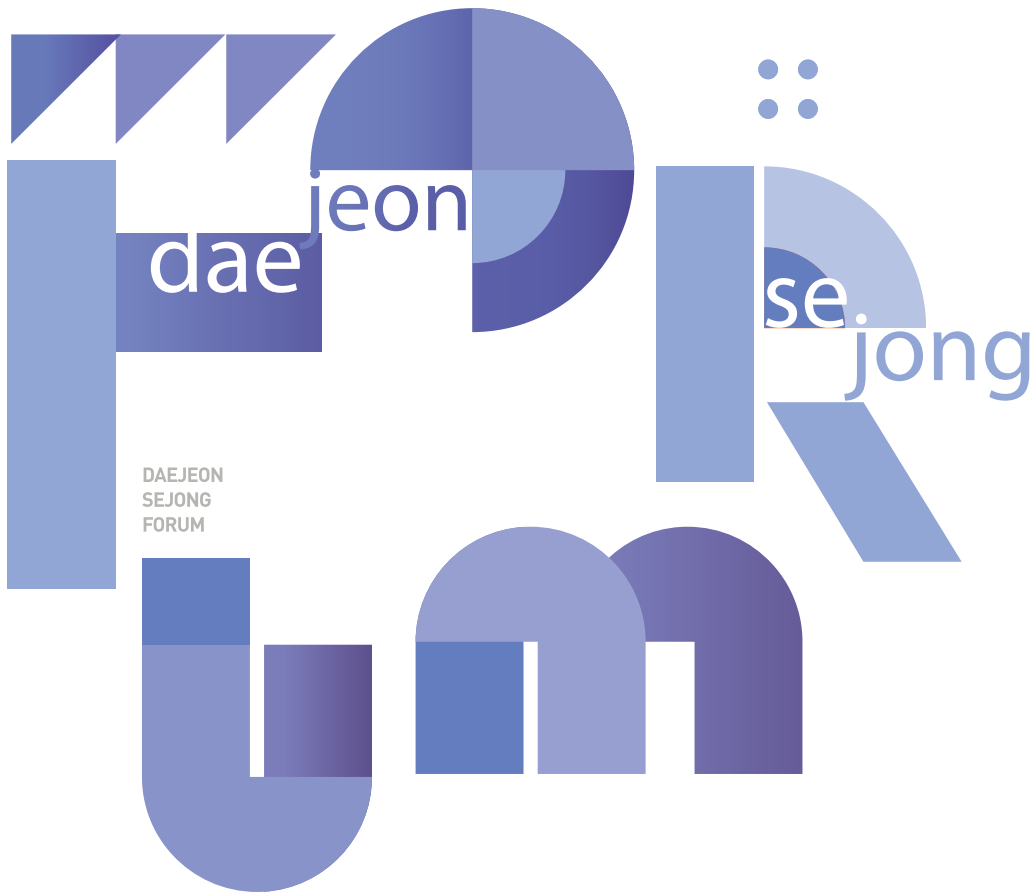
대전형 뉴딜정책과 일자리정책의 방향과 과제

저탄소사회 전환 추진방향 및 과제

한국판 뉴딜의 핵심동인, 스마트+그린 시티와 지방정부의 역할

포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인 정책 방향과 과제

젠더 관점에서 본 '한국판 뉴딜'과 지역 여성노동정책 방향

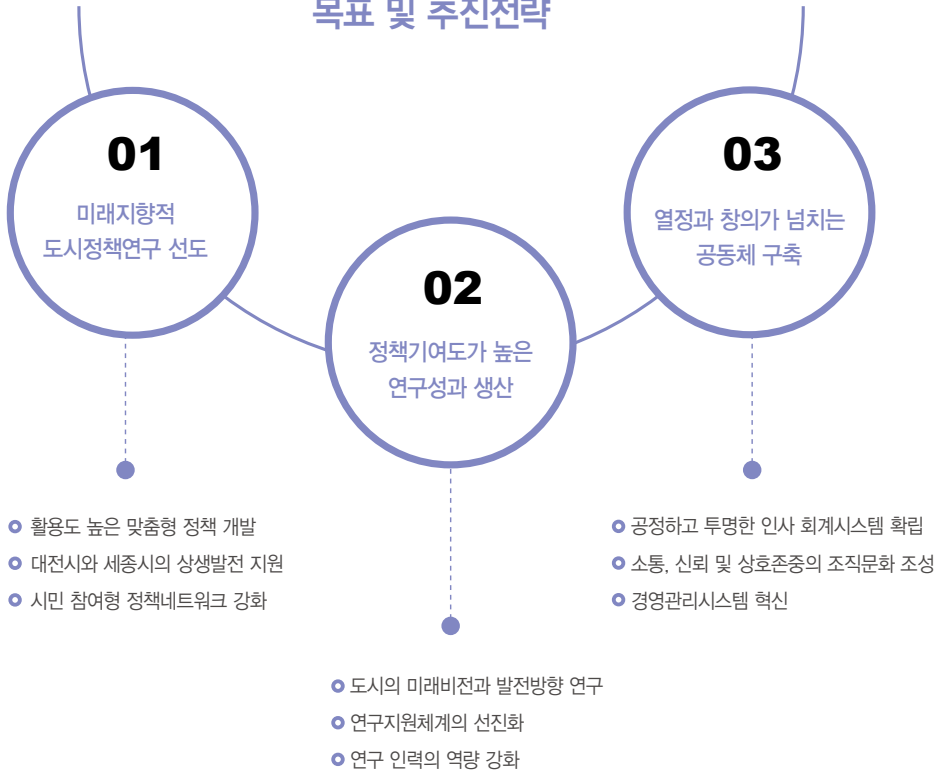


시민이 행복한
미래 대전·세종만들기



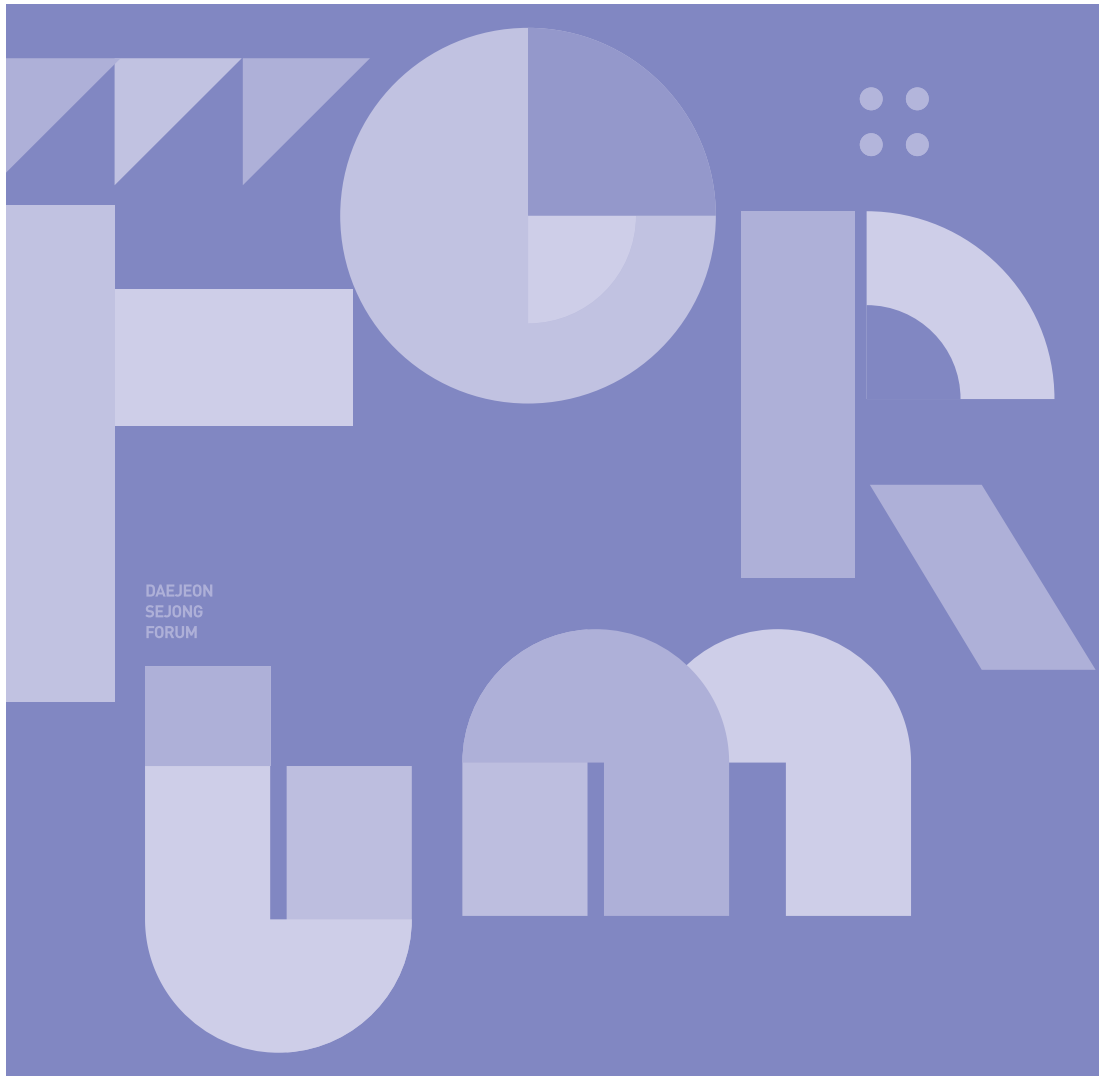
시민행복과 상생협력을
선도하는 창의적 연구기관

목표 및 추진전략



대전세종포럼

2020 겨울 · 통권 제75호



대전·세종 지역형 뉴딜정책의 방향과 과제

2020 겨울 통권 제75호

Contents

07

디지털 뉴딜과 소상공인의 디지털 전환

이철성 소상공인시장진흥공단 책임연구원

29

대전형 뉴딜정책과 일자리정책의 방향과 과제

김기희 대전세종연구원 선임연구위원

47

저탄소사회 전환 추진방향 및 과제

이상엽 한국환경정책평가연구원 연구위원

61

한국판 뉴딜의 핵심동인, 스마트+그린 시티와 지방정부의 역할

허태욱 경상대 행정학과 부교수

77

포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인 정책 방향과 과제

송승연 한양대 한국후견·신탁연구센터 전임연구원

97

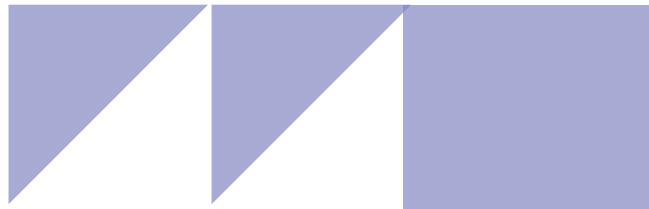
젠더 관점에서 본 '한국판 뉴딜'과 지역 여성노동정책 방향

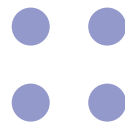
임윤옥 한국여성노동자회 자문위원



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





디지털 뉴딜과 소상공인의 디지털 전환



이철성 소상공인시장진흥공단 책임연구원

디지털 뉴딜과 소상공인의 디지털 전환*

이철성 소상공인시장진흥공단 책임연구원

1. 서론

세계는 코로나19로 인하여 많은 사회·경제적 변화를 겪고 있으며, 감염병에 대한 불확실성으로 물자 및 사람의 이동이 제한되면서 오프라인을 중심으로 소비가 침체되는 한편, 비대면·디지털 중심의 소비행태가 가속화되고 있다. 해외 분석기관과 석학들은 이러한 변화가 코로나19 종식 이후에도 지속될 것으로 평가하며, 이를 'Next Normal', 'Chapter Break' 등으로 규정하고 산업 전반이나 산업구조가 코로나19 이전과는 다른 양상으로 변화할 것으로 예상한다(International Monetary Fund, 2020; Sneader & Singhal, 2020; 박재곤, 2020; 이상원, 이혁균, 2020).

이러한 변화에 대응하기 위하여 한국 정부뿐만 아니라 미국, 유럽, 일본, 중국 등 각국 정부는 새로운 아젠다를 발표하고 디지털 가속화, 그린딜, 내수시장 활성화라는 3가지 키워드를 제시하고 있다(한국무역협회, 2020). 특히, 디지털 가속화를 의미하는 디지털 전환(Digital Transformation; DX)은 정부의 적극적인 투자가 필요한 과제이며, 기업이 직면하고 있는 가장 중요한 도전 과제이다(Saarikko, Westergren, & Blomquist, 2020). 예를 들어, 일본에서는 코로나19 이후 기업 회생에 있어 가장 중요한 과제로 디지털 전환을 제시하고 있다(經濟同友會, 2020).

한편, 2019년 APEC에서는 중소기업장관회의의 공동성명을 통하여 “중소기업이 디지털 혁신을 수용하고, 성공하고, 적극적으로 참여할 수 있게 하는 것이 포용적 경제 성장을 촉진하기 위해 필수적”이라고 밝혔다(APEC, 2019). 이는 경제성장에 있어 소상공인을 비롯

한 중소기업의 성장이 필요하며 디지털 혁신이 이들의 성장에 있어 매우 중요한 요소임을 의미 한다. 일반적으로 소상공인을 비롯한 중소기업은 디지털 기술을 통하여 비용을 절감하고 시간과 자원을 절약할 수 있다(Kergroach, 2020). 구체적으로 싱가포르 통상산업부에 따르면 디지털 기술수용에 따른 부가가치는 약 25%, 생산성은 약 16% 향상되며(Karr, Loh, & Wirjo, 2020), 디지털 활용수준이 높은 소기업은 약 28%의 수익이 향상된다(Deloitte, 2019). 이와 함께 Deloitte (2017), Reinartz et al. (2019), Grewal et al. (2020) 등에 따르면 디지털 기술을 통하여 비대면을 의미하는 온라인 판로 확대뿐만 아니라 고부가가치 창출을 위한 고객 경험이 향상 된다.

디지털 경제로의 사회적 변화에 대응하기 위하여 OECD(2017)에서는 ‘Going Digital’ 프로젝트를 통하여 지침을 마련하고, 중소기업의 생산성 향상을 위한 디지털 도구의 도입, 확산, 촉진을 비롯하여 비즈니스 역동성과 구조적 변화에 대한 지원이 필요하다고 하였다. 이러한 흐름에 따라 한국 정부도 디지털 전환에 대응하기 위하여 노력하고 있으며, 코로나 19 이후 디지털 전환을 촉진시키기 위한 ‘한국형 뉴딜’을 발표하고 국내 사업체 수의 84.9%를 차지하는 소상공인 사업체(통계청, 2019b)에 대한 디지털 전환 지원 대책을 마련하였다. 따라서 본고에서는 현재 ‘한국형 뉴딜’ 정책과 디지털 전환 지원 정책 및 소상공인의 디지털 기술 활용 현황을 살펴보고 소상공인의 디지털 전환을 지원하기 위한 대전광역시의 정책방향에 대하여 논의하고자 한다.

II. 디지털 뉴딜

1. 디지털 뉴딜 배경

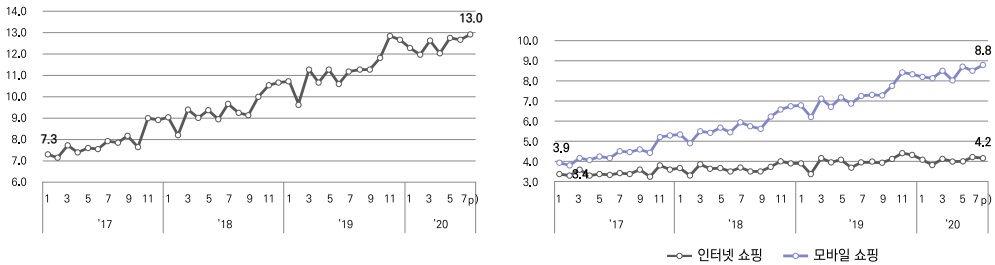
지난 4월 22일, 5차 비상경제회의에서 문재인 대통령은 포스트 코로나 시대의 혁신성장을 위한 대규모 국가프로젝트로 ‘한국판 뉴딜’을 처음으로 언급하였으며, 5월 7일 제2차 비상경제 중앙대책본부 회의에서 그 추진방향을 발표하였다. 이후 7월 14일 제7차 비상경제회의 및 한국판 뉴딜 국민보고대회를 통하여 세부적인 추진계획을 발표하였다(대한민국 정책브리핑 홈페이지 참조).

관계부처 합동으로 발표된 ‘한국판 뉴딜」종합계획’에 따르면, 한국판 뉴딜은 우리 경제가 직면한 극심한 경기침체 극복과 구조적 대전환 대응이라는 이중 과제를 해결하기 위하여 마련되었다. 이는 경제적 충격은 최소화하면서 디지털·그린 경제의 인프라 구축에 집중 투자하고 구조적 대전환의 토대를 구축하기 위한 계획으로, 코로나19에 따른 구조적 변

화는 1) 디지털 경제의 가속화, 2) 그린 경제로의 전환, 3) 안정망 강화이다(기획재정부, 2020a).

첫째, 비대면 수요 급증으로 인한 디지털 경제의 가속화이다. 코로나19 이후 소매업, 개인서비스업, 음식점업, 숙박업 등의 매출액이 크게 감소하였으며(Bartik, et. al. 2020; Brimmer, 2020), 감염병이 빠르게 확산되면서 규격품뿐만 아니라 비규격품까지 온라인 거래가 성장하고 있다(박재곤, 2020). 온라인 쇼핑물 거래액은 2017년 1월 7.3조원 규모에서 2020년 7월 13.0조원 규모로 2배 가까이 성장하였으며, 특히 모바일 쇼핑의 증가세가 두드러진다(<그림1> 참조).

그림 1. 온라인 쇼핑물 거래액 변화(조원)



자료: 통계청(2020), 9월 온라인 쇼핑동향조사. P)는 잠정치

둘째, 기후변화 위기에 대한 재평가로 인하여 그린 경제로의 전환이다. 선진국을 중심으로 산업의 그린화를 강조하고 있으며, 중국에서는 경제의 질적 성장을 위한 ‘녹색성장’, 유럽에서는 2050년까지 탄소배출 제로 달성을 목표로 유럽 그린딜을 제시하였다(한국무역협회, 2020).

셋째, 양극화 심화에 따른 안정망 강화이다. 이상원, 이혁균(2020)에 따르면 코로나19로 인하여 구조적 불평등이 표출되면서 사회취약성이 표면화될 것으로 예상된다. 이와 함께 급격한 디지털 전환으로 인한 디지털 격차도 발생할 것이다. 예를 들어, World Economic Forum(2020a, b), Kergroach(2020) 등에 따르면, 소상공인과 중소기업은 여전히 고속네트워크망에 접속하기 어려우며, 디지털 기술의 가능성에 대한 정보와 인식이 부족하다.

이러한 사회·환경적 변화에 따라, 한국판 뉴딜은 크게 ‘디지털 뉴딜’, ‘그린 뉴딜’, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 안정망 강화의 세 가지 차원으로 구성된다(<그림 2> 참조).

그림 2. 한국판 뉴딜의 구조



자료: 기획재정부 (2020a), 「한국판 뉴딜」종합계획- 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 2020.

2. 디지털 뉴딜 세부과제

한국판 뉴딜에서 디지털 뉴딜의 목표는 D.N.A, (Digital, Newwork, AI) 생태계 강화, 비대면 산업 육성, 교육 인프라, 사회기반시설(SOC)의 4가지 분야에 대한 디지털화 지원이다(기획재정부, 2020b). 지난 7월 「한국판 뉴딜」 종합계획 발표 이후, 8월에는 2020년 추진계획과 함께 후속조치 추진현황을 발표하였다(기획재정부, 2020b). 이에 따른 추진 과제는 다음 <표 1>과 같다.

표 1. 디지털 뉴딜 추진과제

분야	12대 과제	주관부처	주요 관계부처
1. D.N.A. 생태계 강화	• 국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용	과기부	행안부, 산업부
	• 1·2·3차 초산업으로 5G·AI 융합 확산	과기부	문체부, 중기부
	• 5G·AI 기반 지능형 정부	행안부	과기부
	• K-사이버 방역체계 구축	과기부	중기부
2. 교육 인프라 디지털 전환	• 모든 초중고에 디지털 기반 교육 인프라 조성	교육부	-
	• 전국 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화	교육부	고용부
3. 비대면 산업 육성	• 스마트 의료 및 돌봄 인프라 구축	복지부	-
	• 중소기업 원격근무 확산	중기부	고용부, 과기부
	• 소상공인 온라인 비즈니스 지원	중기부	과기부
4. SOC 디지털화	• 4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리 체계 구축	국토부, 행안부	농림부, 환경부, 과기부
	• 도시·산단의 공간 디지털 혁신	국토부, 산업부	-
	• 스마트 물류체계 구축	국토부	해수부

자료: 기획재정부 (2020a), 「한국판 뉴딜」종합계획- 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 2020.

이에 따르면, 첫째, D.N.A. 생태계 강화는 국민생활과 밀접한 분야의 데이터 기반을 마련하기 위하여 공공데이터를 개방하고 이용을 활성화하며, 인공지능 응용서비스 개발을 활성화하기 위한 데이터셋을 구축하고 개방한다. 이와 함께 비대면·디지털 기업을 대상으로 우대 보증을 실시하고 VR·AR 제작 지원을 통하여 콘텐츠 산업을 육성한다. 정부차원에서는 지능형 정부를 표방하고 클라우드 서비스 개발을 지원하며, 양자암호통신 기술 및 관련 시장을 육성하고 국민 생활과 밀접한 인프라의 안전 실태를 진단한다.

둘째, 교육 인프라 디지털 전환은 초중고에 디지털 기반 교육 인프라를 조성하는 것으로 크게 무선망 구축, 스마트기기 지원, 온라인 교육 통합플랫폼 구축으로 구성된다. 다음으로 대학·직업훈련기관 온라인 교육을 강화하는 것으로 국립대를 중심으로 온라인 강의 지원, 글로벌 유망 콘텐츠 도입, 공공 및 민간 직업훈련을 지원한다.

셋째, 비대면 산업 육성으로 크게 스마트 의료, 중소기업 원격 근무 확산, 소상공인 온라인 비즈니스 지원으로 구성된다. 먼저 스마트 의료는 디지털 기반 스마트병원을 구축하고 건강취약계층을 대상으로 IoT·AI 활용 디지털 돌봄, 만성질환자에게는 웨어러블기기 보급 및 질환 관리를 시행한다. 다음으로 중소기업 원격근무 확산을 위하여 원격근무 인프라 마련을 위하여 바우처를 지원하고 공동활용 화상회의 거점을 마련하여 디지털화를 유도한다. 마지막으로 소상공인 온라인 비즈니스 지원을 위하여 온라인 판로, 스마트 상점, 비대면 기술개발을 지원한다.

넷째, SOC디지털화로 교통, 디지털 트윈, 수자원, 재난대응의 4대 핵심 인프라 디지털 관리체계를 구축하고 도시 및 산단의 공간 디지털 혁신을 지원하며, 스마트 물류체계를 구축한다. 먼저 핵심 인프라 디지털 관리체제로 차세대지능형교통시스템 도입을 비롯하여 정밀도로지도, 원격제어 시스템 및 실시간 모니터링 체계, 재난대응 조기경보시스템 등을 구축한다. 다음으로 스마트시티, 스마트 산단을 조성하며, 육상물류와 해운물류로 구분하여 스마트 공동물류센터, 대형 e-커머스 물류단지 등을 조성한다.

디지털 뉴딜 추진과제 4대분야 중, 소상공인 관련 과제는 세번째인 비대면 산업 육성 추진 과제에서 12대 과제 중 하나인 소상공인 온라인 비즈니스 지원으로 크게 3가지를 추진한다.

첫째, 온라인 판로 지원이다. 소상공인 32만 명을 대상으로 온라인 기획전 및 쇼핑몰뿐만 아니라 라이브커머스 입점 등을 지원한다. 예를 들어, 중소벤처기업부에서는 온라인 시장 진출에 어려움을 겪는 소상공인을 대상으로 온라인 입점 교육 및 민간 O2O 플랫폼 입점을 지원하며, O2O 플랫폼 배달 대행비, 앱 홍보비와 광고비 등을 지원한다.

둘째, 스마트 상점 지원이다. 스마트 상점 지원은 5G 통신망을 활용하고 AI기반 스마트

기술을 소상공인 사업장에 구축하는 것으로 도·소매업, 음식점업, 개인서비스업 등은 스마트 상점 10만 개를 지원하고 제조업은 스마트 공장 1만 개를 지원한다.

셋째, 비대면 기술개발 지원이다. 비대면 비즈니스에 필요한 ICT 특화기술을 개발하고 사업화를 지원하기 위하여 기술개발 바우처를 지원한다.

III. 소상공인 디지털 전환 지원정책 및 현황

1. 소상공인 성장·혁신방안 2.0 추진방향

지난 9월 17일, 한국판 뉴딜 관계장관회의를 통하여 발표한 “소상공인 디지털 전환 지원 방안(소상공인 성장·혁신 방안 2.0)”을 살펴보면, 코로나19 이후 소상공인 디지털 전환의 필요성이 증가함에 따라 소상공인의 디지털 경쟁력 확보를 위하여 정부에서는 이에 대한 지원정책을 마련하였다(관계부처합동, 2020.9.17). 이에 따르면, 디지털 기술을 활용하는 소상공인은 전체의 15.4% 수준이며, 주요 활용기술은 배달앱 등을 포함한 온라인 쇼핑물 20.3%, 스마트오더 5.1% 등이다. 이러한 기술은 주로 온라인 판매 또는 O2O(Online to Offline) 판매를 연계하는 기술들이며, 이 밖에 키오스크를 포함한 무인결제, 스마트 디스플레이 등이 활용되고 있다. 업종별로 살펴보면, 소상공인의 비중이 높은 제조업, 숙박·음식점업, 도·소매업, 수리서비스업의 디지털 기술 활용도가 전반적으로 낮은 것으로 나타나는 반면, 정보통신업, 교육서비스업, 예술·스포츠·여가서비스업의 디지털 기술 활용도가 높은 것으로 나타난다(관계부처합동, 2020.9.17).

이러한 현황을 바탕으로 소상공인 디지털 전환 지원방안은 기존 “소상공인 성장·혁신 1.0”을 통하여 마련된 하드웨어적 기반을 바탕으로 비대면·디지털화로의 패러다임에 선제적으로 대응하기 위하여 마련되었다. 이에 따라 정부는 소상공인의 디지털 격차 해소 및 디지털 경쟁력 제고를 위하여 세 가지 추진전략을 수립하였다.

첫째, 전통시장·상점 등 소상공인 일터의 디지털화를 추진한다. 2025년까지 디지털 전통시장 500개소를 비롯하여, 소상공인 대상의 스마트상점 보급 및 확산 10만 개, 라이브커머스 등 온라인 지출을 지원하며, 소공인 대상 스마트공방 1만 개를 보급하는 한편, 2022년까지 이들이 집적한 디지털 상권 르네상스 시범사업 3곳을 지원한다.

둘째, 소상공인 디지털 격차 해소를 위하여 디지털 생태계를 조성한다. 디지털 취약계층을 중심으로 맞춤형 현장실습 교육 5만 명, 상생협력기금을 기반으로 소상공인 사업장에 키오스크 및 디지털 결제 단말기 20만 대를 보급할 계획이다.

셋째, 소상공인 디지털 활용도 제고를 위한 인프라를 지원한다. 소상공인의 정보비대칭을 해소하고 정보화 수준 향상을 위하여 소상공인 빅데이터 플랫폼을 구축하여 경영·상권정보 등을 제공한다. 이와 함께 간편결제 확산을 통하여 소상공인의 결제수수료 부담을 완화할 계획이다. 더불어 소상공인 디지털 전환의 부담을 경감하고 활용을 촉진하기 위하여 사업장 디지털화, 스마트 장비 구입을 비롯한 스마트 기술이용 촉진을 위하여 4,000억 원 규모의 정책자금과 2,000억 원 규모의 특례보증을 지원할 계획이다.

그림 3. 소상공인 성장·혁신방안 2.0 추진방향

자료 : 관계부처합동(2020.9.17.), 소상공인 디지털 전환 지원방안(소상공인 성장·혁신 방안 2.0).



2. 소상공인·전통시장 디지털 기술 활용 현황

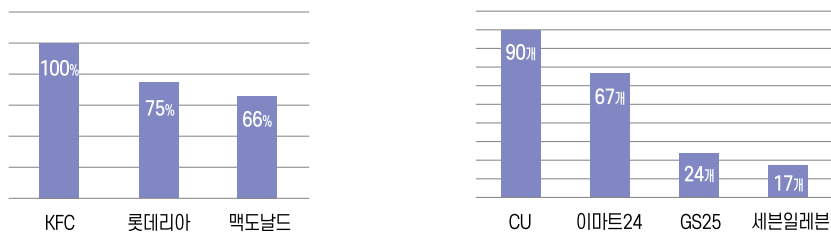
소상공인·전통시장의 디지털 전환수준을 살펴보기 위한 대안으로 국가승인통계를 활용할 수 있으며, 2018년기준 소상공인실태조사(중소벤처기업부, 2020), 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사(소상공인시장진흥공단, 2020), 2018년 서비스업조사(통계청, 2019a), 외식업체경영실태조사(농림축산식품부, 2019)에서 소상공인·전통시장의 디지털 기술 활용 수준을 살펴볼 수 있다.

먼저 중소벤처기업부(2020)의 2018년 기준 소상공인실태조사에 따르면, 소상공인 중 전자상거래를 통하여 매출이 발생하는 소상공인 비중은 6.0%이며, 디지털 전환의 기초가 되는 상거래 현대 관점에서 카드결제 비중은 49.4%로 아직까지도 디지털 전환을 위한 경영

인프라가 부족하다. 이는 소상공인뿐만 아니라 산업적 관점에서도 디지털 전환은 초기수준으로 판단된다. 예를 들어 통계청(2019a)의 2018년 서비스업 조사를 살펴보면, 인터넷 판매 비중은 도매업이 3.8%, 소매업이 10.1%이며, 농림축산식품부(2019)의 외식업체경영 실태조사에서도 배달앱 사용비중은 11.2%, 키오스크 사용비중은 1.5%로 낮은 수준이다.

반면, 국내에서 대기업, 프랜차이즈를 중심으로 디지털 전환은 활발히 추진되고 있다. 예를 들어, 패스트푸드 프랜차이즈인 KFC, 롯데리아, 맥도날드 등은 이미 2017년부터 키오스크를 도입하여 전체 매장의 60% 이상이 키오스크를 도입하고 있으며, CU, 이마트24 등의 편의점을 중심으로 부분무인결제를 활발히 도입하는 등 디지털 기술을 적극적으로 도입하고 있다(중앙일보, 2020.1.21.).

그림 4. 외식업 키오스크 도입률(좌), 주요 편의점 부분무인결제 도입점포(우)



자료: 중앙일보(2020.1.21), 편의점 마저 '키오스크 쇼크' 내 알바자리가 위험하다.

다음으로 전통시장 현황을 살펴보면, 상인회 공동사업에서 소셜미디어 활용이 6.4%, 정보화 사업 중 홈페이지 보유 시장은 전체의 10.9%이며, 배송서비스, 장보기 서비스를 이용하는 시장은 각각 8.8%, 3.5% 수준이다(〈표 2〉 참조). 점포 정보화 수준에서도 점포 블로그, 인터넷 쇼핑몰 등의 보유 비중은 전체 점포의 3% 미만인 반면, 배송서비스는 30% 수준으로 활용비중이 비교적 높은 편이다(〈표 3〉 참조). 이는 대면 중심의 전통시장에서도 근거리 중심의 디지털 전환이 도입되고 있음을 의미한다.

표 2. 전통시장 상인회의 정보화 사업현황(단위: 개, %)

사업종류	실시/보유		미실시/미보유	
		구성비		구성비
시장·상점가 홈페이지	156	10.9	1,281	89.1
인터넷쇼핑몰	19	1.3	1,418	98.7
모바일앱	63	4.4	1,374	95.6
배송서비스	126	8.8	1,311	91.2
장보기서비스	50	3.5	1,387	96.5

자료 : 소상공인시장진흥공단(2020), 2018년 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사, 95-99p.

표 3. 전통시장 점포의 정보화 현황(단위: %)

구분	점포 블로그	인터넷 쇼핑몰	POS 보유	배송서비스	자체적 할인 및 적립서비스
2018년	2.2	1.4	5.9	30.2	4.7
2017년	2.0	1.6	9.7	30.9	5.7

자료 : 소상공인시장진흥공단(2020), 2018년 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사, 95-99p.

상기 정보화 사업은 시장 단위로 점포 정보화와 상이.

3. 소상공인 디지털 전환 장애요인

소상공인 디지털 전환의 장애요인은 크게, 소상공인 고령화, 플랫폼 업체와의 갈등, 인프라 부족 등을 꼽을 수 있다.

먼저, 소상공인 고령화 문제이다. 전체 소상공인 중 50대 이상 비중은 57.7%이며(중소벤처기업부, 2020), 전통시장은 79.5%(소상공인시장진흥공단, 2020)로 국내 취업자 40.1%(통계청, 2019c)에 비하여 높으므로(〈표 4〉 참조) 소상공인과 전통시장의 고령화로 인한 디지털 격차를 고려해야 한다. 과학기술정보통신부(2020)의 2019년 디지털정보격차 실태조사에 따르면 디지털 취약계층인 55세 이상 고령층의 디지털 정보화 수준은 일반국민 대비 64.3% 수준이며, 특히, 디지털 정보화 기기의 기본적인 이용능력을 의미하는 디지털 역량은 51.6%로 낮은 수준이다(〈표 5〉 참조). 더불어 소상공인의 디지털 전환에 대한 인식 또한 39.3점(100점 만점 기준)으로 낮은 수준이다(김기웅, 2019).

표 4. 취업자, 소상공인, 전통시장 연령별 비중 비교(단위: %)

연령	취업자	소상공인	전통시장
20대 이하	13.9	2.4	1.0
30대	21.0	12.9	5.4
40대	25.0	27.0	14.1
50대	23.8	34.4	33.0
60대 이상	16.2	23.3	46.5

자료 : 통계청(2019c), *경제활동인구조사 취업자현황*, 중소벤처기업부(2020), *2018년 기준 소상공인 실태조사*, 소상공인시장진흥공단(2020), *2018년 전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사*를 바탕으로 재편, 재가공.

표 5. 55세 이상 고령층 디지털 정보화 수준(단위: %)

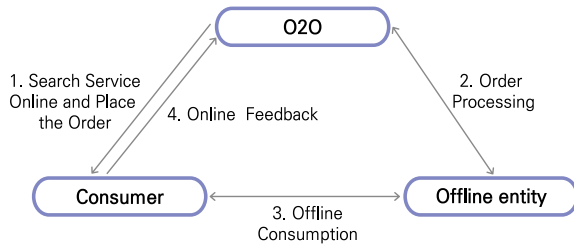
구분	'17	'18	'19
종합	58.3	63.1	64.3
접근	89.9	90.1	90.6
역량	41.1	50.0	51.6
활용	59.9	62.8	63.9

자료 : 과학기술정보통신부(2020), *2019년 디지털정보격차 실태조사*.

둘째, 플랫폼 업체와의 갈등 문제이다. 기존 온라인 광고, 배달앱을 비롯한 O2O 시장에서도 발생하는 문제이며, 기본적으로 플랫폼의 서비스는 기존 오프라인 중심의 중개서비스와 경쟁관계 또는 기존 서비스를 대체하면서 수수료 갈등이 발생한다(박유리 외, 2016). <그림 5>와 같이 플랫폼은 오프라인 거래의 전방채널이며(Du & Tang, 2014), 소비 활동은 오프라인에서, 나머지 과정은 플랫폼에서 발생한다(신승만, 노화봉, 박선영, 2015). 이러한 구조로 인하여 플랫폼의 과다한 수수료와 정보독점에 대한 이슈가 발생한다. 예를 들어, 플랫폼 수수료는 단순중개 역할에 비하여 과다하며, 플랫폼이 소비자 정보를 공유하지 않아 판매자 입장에서는 고객관계 관리를 위한 기초 정보를 획득하지 못한다는 주장이 제기된다.

그림 5. O2O플랫폼의 서비스 흐름도

자료 : Du, Y. & Tang, Y. (2014), Study on the Development of O2O E-commerce Platform of China from the Perspective of Offline Service Quality, *International Journal of Business and Social Science*, 5(4), 308-312.



셋째, 인력을 비롯한 인프라 부족이다. 기본적으로 온라인 채널 활용 시 물류망 정비를 통한 운송 거리 단축, 배송 비용 절감 등을 기반으로 기업에서는 판매 가격을 낮추게 된다 (河田皓史, 平野竜一郎, 2018). 그러나 소상공인 사업체는 대규모 투자를 바탕으로 규모의 경제, 범위의 경제를 달성하기 어렵다.

IV. 향후 정책 방향

대전광역시 소상공인은 2018년 기준 총 92,991개 사업체이다. 대전광역시는 도매 및 소매업, 운수 및 창고업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업 비중이 전국 대비 높은 편이다. 따라서 대전광역시의 구조적 특성을 고려하는 경우, 1) 디지털 전환 인식개선, 2) 플랫폼 활성화 인프라 마련, 3) 오프라인 매장의 디지털 기술 기반 고부가가치화가 필요할 것이다.

표 6. 대전광역시의 업종별 소상공인 사업체 수 및 비중(단위: 명, %)

산업별(10차)중분류	전국		대전광역시	
	사업체 수	비중	사업체 수	비중
전산업	3,236,238	100.0%	92,991	100.0%
G. 도매 및 소매업(45~47)	880,521	27.2%	26,664	28.7%
I. 숙박 및 음식점업(55~56)	654,097	20.2%	17,874	19.2%
H. 운수 및 창고업(49~52)	383,109	11.8%	12,375	13.3%
C. 제조업(10~34)	363,374	11.2%	7,275	7.8%
S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(95~96)	290,112	9.0%	9,356	10.1%

자료 : 통계청 (2019b), 2018년 전국사업체조사를 바탕으로 재편·재가공.

첫째, 소상공인이 디지털 전환을 체감할 수 있도록 교육·컨설팅을 비롯하여 체험공간이 필요할 것이다. 과거 온라인 광고를 소상공인이 활용함에 있어 가장 큰 걸림돌은 사기로 인한 피해이며, 이는 온라인 광고업체와 소상공인 간 정보의 비대칭 현상으로 인하여 발생한다. 한국인터넷진흥원(2016)에 따르면 소상공인의 온라인 광고 분쟁의 91%가 온라인 광고대행사에 의해 발생한 것으로, 소상공인이 온라인 광고에 대한 이해가 부족하다는 점을 이용하여 광고대행사에서 소상공인과 부당 계약을 체결하거나 과도한 위약금을 청구한다. 더불어 소상공인은 온라인 광고를 비롯하여 디지털 기술에 대한 계약 시 일반적으로 업체 또는 지인 추천 등 구전을 통하여 선택한다(소상공인시장진흥공단, 2018). 따라서 이러한 계약에 있어 소상공인이 플랫폼 또는 디지털 기술기업과의 정상적인 거래를 경험하고, 계약 시 올바른 정보를 획득할 수 있도록 교육 및 컨설팅이 필요하다.

먼저, 교육을 살펴보면 플랫폼 기업의 교육프로그램을 활용하는 방안이 있다. 플랫폼 기업들 중 일부는 네이버 파트너스퀘어, 배달의민족(사명 : 우아한형제들) 배민아카데미와 같이 소상공인 대상 온·오프라인 교육을 실시하고 있다. 그러나 대전광역시에서 사업을 영위하는 소상공인이 생업을 포기하며 서울에서 오프라인 교육을 수강하기 어렵다. 반면, 네이버, 배달의민족 등은 서울 외 지역에서는 교육공간 확보 문제로 오프라인 교육을 진행하기 어렵다. 따라서 대전광역시는 자체적으로 소상공인 대상 디지털 전환 교육을 추진하는 방법과 함께 민간 플랫폼 업체와 협업을 통한 지원도 고려할 수 있다. 예를 들어, 대전광역시에서 소상공인 대상 교육공간을 플랫폼 업체에게 제공하는 한편, 네이버, 배달의민족 등은 대전시에 적합한 특별교육 과정을 기획하여 제공하는 방안이다.

다음으로 디지털 기술 또는 플랫폼에 대한 전문적인 컨설팅이 필요하다. 소상공인은 다양한 플랫폼 중 자신에게 가장 적합한 광고 및 판매채널을 선택하기 보다는 플랫폼 업체별 고객군이 상이하다고 인식하여 2개 이상의 플랫폼 업체를 활용한다(소상공인시장진흥공단, 2018). 더불어 다양한 디지털 기술 중 소상공인 입장에서 자신의 영업장에 적용 가능한 기술이나 방안에 대한 정보가 부족하다. 따라서 소상공인이 플랫폼 및 디지털 기술에 대하여 객관적으로 인식하고 활용할 수 있도록 지원하는 컨설팅이 필요할 것이다. 예를 들어, 이탈리아의 National Confederation of Italian SMEs, 프랑스의 French Confederation of Small and Medium-sized Enterprises 등에서는 회원사를 대상으로 디지털 전환을 지원하기 위하여 교육 및 인식 제고를 비롯하여 기술정보, 컨설팅 등을 제공하고 있다(SEMUnited, 2018).

마지막으로 소상공인 입장에서 디지털 전환 기술을 체험할 수 있는 공간 마련이 필요하

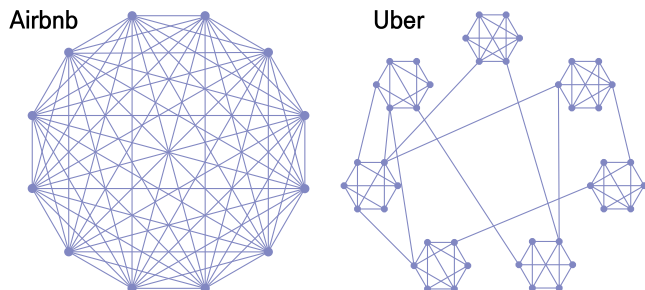
다. 예를 들어, 중소벤처기업부는 전국 7곳의 우수 스마트 상점을 선정하였다. 소상공인은 자신에게 맞는 디지털 기술이나 활용방법 등을 눈으로 보고 체험할 수 있으며, 이를 통하여 디지털 기술의 활용 시 얻을 수 있는 편익을 체감하게 된다. 대전광역시에는 보다 지역맞춤형 지원을 위하여 지역의 대표업종을 중심으로 디지털 전환 우수사례를 발굴하는 한편, 대표업종에 활용되는 기술의 특징을 소상공인이 실제로 살펴보고, 적용매장에서 체감할 수 있는 체험형 점포 등을 마련할 필요가 있다.

둘째, 플랫폼 활성화를 위한 인프라 구축이 필요할 것이다. 먼저, 플랫폼을 통한 판로 확대를 위하여 기본적으로 배송 인프라가 구축되어야 하며, 전국단위 배송과 지역단위 배송으로 구분하여 접근할 필요가 있다. 다시 말해 지역 외 판매를 활성화할지, 지역 내 판매를 활성화할지에 따라 접근방법이 상이하다. 지역 외 판매는 오픈마켓, 소셜커머스 등 전국단위 온라인 판매 채널 혹은 홍보 채널을 활용하는 것이며, 지역 내 판매는 배달앱과 같이 근거리 판매 및 배송을 활성화하는 것이다. 만약, 경쟁력이 있는 제품 또는 서비스라면, 전국단위 판매를 위하여 판매·재고 관리 시스템을 활용하거나 풀필먼트서비스(Fulfillment Service)를 제공하는 플랫폼 업체를 활용해야 한다.

따라서 대전광역시는 전국단위 판매가 가능한 소상공인을 발굴하여 온라인 플랫폼 입점을 지원하거나, 온라인 판매채널 플랫폼과 연동시킬 수 있는 내부관리 시스템을 구축 또는 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 특히, 플랫폼은 지역단위에 한정할수록 경쟁에 취약한 구조이므로 이러한 네트워크의 특성에 대한 고려가 필요하다. 예를 들어, Zhu & Lansiti(2019)의 연구에 따르면 지역을 한정하는 플랫폼은 외부의 차별화 전략, 저가전략 등에 취약한 구조를 가지고 있으며, 따라서 Uber와 같은 지역단위 플랫폼보다는 Airbnb와 같은 전국단위 플랫폼의 경쟁력이 높다(〈그림 6〉 참조). 이러한 특성을 고려 시, 장기적으로 대전광역시 내 경쟁력을 갖춘 소상공인을 지속적으로 성장시켜야 하며, 전주기적 관점의 지원이 필요할 것이다.

그림 6. Airbnb와 Uber 네트워크 구조 비교

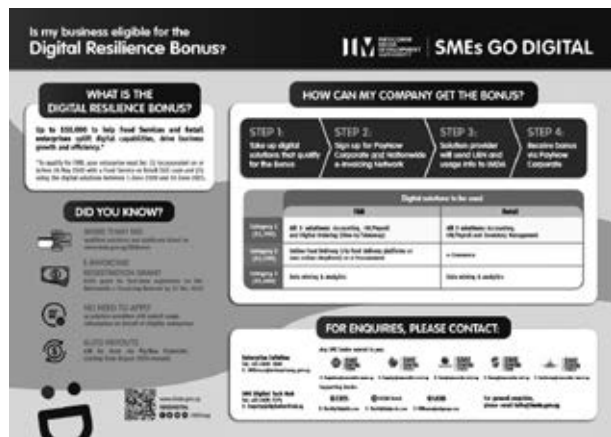
자료 : Zhu, F. & Lansiti, M. (2019), Why Some Platforms Thrive and Others Don't, *Harvard Business Review*, 97(1), 118-125.



이와 함께 변화하는 소비자 트렌드에 맞춰 라이브 커머스, 구독경제와 같은 변화에 소상공인이 적응할 수 있는 지원체계가 갖춰져야 할 것이다. 예를 들어, ‘가치샵시다’와 같은 공공 플랫폼을 통해 소상공인은 비교적 저렴한 비용으로 새로운 형태의 판매채널을 소상공인이 경험할 수 있으며, 이와 유사하게 대전광역시는, 이와 유사하게 대전광역시는 대전지역화폐인 온통대전과 온통대전몰을 제공하고 있다. 보다 적극적인 형태의 지원으로는 싱가포르 사례가 있으며, 싱가포르 정부는 지난 5월 외식 및 소매업체 대상의 Digital Resilience Bonus를 발표하고 간편결제, 전자청구서 도입과 전자상거래 솔루션, 비즈니스 프로세스 디지털화에 최대 5,000달러 지원하고 있다(Government of Singapore, 2020).

그림 7. 싱가포르 Digital Resilience Bonus

자료 : IDMA(2020), Digital Resilience Bonus e-Brochure Retrieved October 19, 2020 from <https://www.imda.gov.sg/programme-listing/smes-go-digital/Digital-Resilience-Bonus>.



다음으로 지역 내 판매 지원을 위하여 지역 내 가치사슬을 고려해야 한다. 가장 기본적으로는 로컬푸드 활성화를 통하여 지역 내 소비와 연계시키는 방안이 있을 것이다. 코로나19로 인하여 비대면·디지털 거래의 활성화와 함께 건강에 대한 이슈가 부각되었다. 소비자 입장에서는 건강한 먹거리나 감염병에 대한 위험이 적은 지역 내 식품에 대한 수요가 증가하고 있다. 따라서 로컬 푸드를 적극적으로 활용하여 지역 내 소상공인들에게 공급하고 지역 내 근거리 배송을 활성화하기 위한 기반 마련이 필요할 것이다.

셋째, 오프라인을 중심으로 디지털 기술 기반의 고부가가치화가 필요할 것이다. 디지털 기술은 비대면 거래를 활성화할 뿐만 아니라, 앞서 살펴본 바와 같이 매장 내 고객체험 또한 향상시킬 수 있다. 이러한 고객체험 향상을 위한 활용하기 좋은 기술 중 하나는 디스플레이 기술이며, Grewal, et. al.(2020)이 제시한 매장 내 활용가능한 디지털 기술 중 키오

스크, 디지털 스크린, Ceiling Projection System, 스마트 윈도우, 스마트 디스플레이가 이에 해당한다. 이러한 기술들은 디스플레이라는 특성은 동일하나 적용 위치, 능동형 여부 등에 따라 활용방식이 달라진다(〈표 8〉 참조). 따라서 단기적으로는 다양한 디지털 기술 중 디스플레이 기술을 중심으로 지역 내 소상공인을 지원하여 소상공인 매장 내 소비자 경험과 부가가치를 향상시키는 방안을 고려할 수 있다.

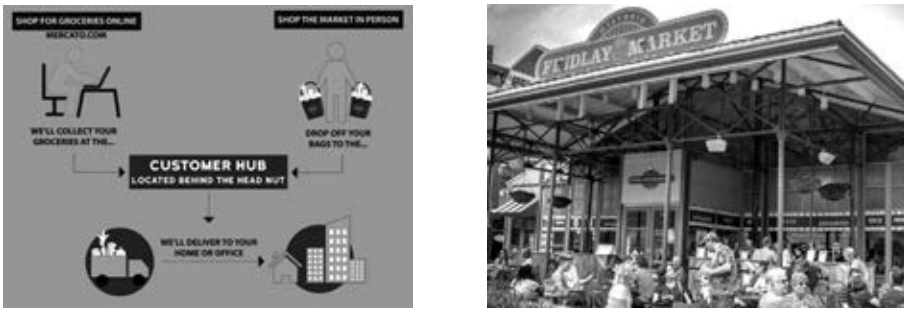
표 7. 매장 내 활용가능한 디스플레이 기술

주요 기술	기술설명	예시
키오스크 (In-Store Kiosks)	<ul style="list-style-type: none"> • 제품 정보 제공 	Geissler Grocery(식품품)
디지털 스크린 (Digital Screens, Scatter Wall)	<ul style="list-style-type: none"> • 업체에서 생산한 SNS상의 콘텐츠, 사진, 동영상 광고 제공 • 디지털 스크린이라는 형태는 동일하나, 벽면, 테이블 등 위치에 따른 차이 	퀴즈(Quiz, 의류소매)
Ceiling Projection System	<ul style="list-style-type: none"> • 업체에서 생산한 SNS상의 콘텐츠, 사진, 동영상 광고 제공 • 디지털 스크린이라는 형태는 동일하나, 벽면, 테이블 등 위치에 따른 차이 	케이트 스페이드
스마트 윈도우 (Click-and-Flick Smart Windows)	<ul style="list-style-type: none"> • 매장 밖 고객이 스마트폰으로 디지털 스크린에 접속하여 쇼핑 및 구매 	클라스 올슨(Clas Ohlson, 소매업, 핀란드 다이소)
스마트 디스플레이 (Smart Displays)	<ul style="list-style-type: none"> • 일정시간 소비자가 스마트 미러 앞에 머무르면, 셀피, 스타일 추천, 할인 등을 선택 	H&M, 자라(Zara)

자료 : Grewal, D., Noble, S. M., Roggeveen, A. L., & Nordfalt, J. (2020), The Future of In-store Technology, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 48(1), 96-113에서 일부 발췌.

이와 함께 미국 Eastern Market(D.C.)의 2020년 전략 계획에서 제시한 온라인 판매 및 커브사이드 픽업(Curbside Pickup)과 같이 디지털 기술과 이를 활용하기 위한 기반을 전통시장, 상점가 단위로 구축하는 방안을 고려할 수 있다. Eastern Market(2020)의 Eastern Market Strategic Plan 2020을 살펴보면, 고객 경험 강화를 위하여 통합적 온라인 쇼핑을 제공한다. 이에 따르면, 배달기업인 Mercato와 제휴를 통하여 온라인 주문한 소비자는 매장 내 수령, Customer Hub라 불리는 수령 장소에서 수령, 배달 중 선택하여 주문한 제품을 수령할 수 있다. 이와 함께 실외공간을 사용하는 상인들이 어플리케이션을 통하여 사용공간을 신청할 수 있도록 지원하고, 시장방문 고객의 이동, 밀도 등을 고려하여 시장의 활력이 낮아지지 않도록 외부판매대 배치를 관리한다. 이를 통하여 시장에 주문 또는 방문하는 고객의 경험을 향상시키는 한편, 내부적인 운영효율성도 향상시킨다.

그림 8. Customer Hub 운영구조와 야외시장



자료 : Eastern Market(2020), *Eastern Market Strategic Plan 2020*.

마지막으로 대전광역시는 다른 지역에 비하여 우수한 과학기술연구 인력 및 인프라를 보유하고 있다. 따라서 지역 내 연구개발 지원 시 소상공인 맞춤형 기술 개발 및 사업화 지원을 통하여 지역에 적합한 매장 내 디지털 기술을 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 소상공인 디지털 전환에 활용되는 기술 또한 4차 산업 혁명에서 중요시하는 VR, AR등의 기술이며, 대전지역 내 연구기관에서는 이러한 기술에 대한 연구개발이 활발히 이루어지고 있다. 따라서 이러한 선도적 기술 중 사업화 가능성이 높으며, 안정성이 높은 기술에 대한 선별 투자와 함께 소상공인 눈높이에 맞는 보급형 기술에 대한 사업화 지원이 필요할 것이다.

참고문헌

- APEC (2019), *SME Financing and Digital Transformation in a Globalized Economy*, 2019 APEC SME Ministerial Statement.
- Bartik, A. W., Bertrand, M. Cullen, Z. B., Glaeser, E. L., Luca, M., & Stanton, C. T. (2020), *How Are Small Businesses Adjusting to COVID-19? Early Evidence from a Survey*, NBER Working Paper, 26989.
- Brimmer, A., Chin, V., Hayden, P., Thomas, T., Turpitz, A., & Zho, Y. (2020), *Beyond the Curve How to Restart in the Wake of COVID-19*, Boston Consulting Group.
- Deloitte (2017). *The Retail Transformation-Cultivating Choice, Experience, and Trust*, Deloitte University Press.
- Deloitte (2019), *Benefits of Small Business Digital Engagement*, Deloitte University Press.
- Du, Y. & Tang, Y. (2014), Study on the Development of O2O E-commerce Platform of China from the Perspective of Offline Service Quality, *International Journal of Business and Social Science*, 5(4), 308-312.
- Eastern Market(2020), *Eastern Market Strategic Plan 2020*.
- Grewal, D., Noble, S. M., Roggeveen, A. L., & Nordfalt, J. (2020), The Future of In-store Technology, *Journal of the Academy of Marketing Science*, 48(1), 96-113.
- Government of Singapore(2020), Budget 2020, Retrieved October 19, 2020 from https://www.singaporebudget.gov.sg/docs/default-source/budget_2020/download/pdf/fortitude_annexb3.pdf.
- IDMA(2020), *Digital Resilience Bonus e-Brochure*, Retrieved October 19, 2020 from <https://www.imda.gov.sg/programme-listing/smes-go-digital/Digital-Resilience-Bonus>.
- International Monetary Fund (2020), *World Economic Outlook, April 2020: The Great Lockdown*.
- Karr, J. Loh, K, & Wirjo, A. (2020), *Supporting MSMEs' Digitalization Amid COVID-19*, APEC Policy Support Unit Policy Brief, 35, APEC.
- Kergroach, S. (2020), Giving Momentum to SME Digitalization, *Journal of the International Council for Small Business*, 1(1), 28-31.
- OECD (2017), *Going Digital: Making the Transformation Work for Growth and Well-being*. OECD Publishing, Paris.
- Reinartz, W., Wiegand, N., & Imschloss, M. (2019). The Impact of Digital Transformation on the Retailing Value Chain. *International Journal of Research in Marketing*, 36(3), 350-366.
- Saarikko, T., Westergren, U. H., & Blomquist, T. (2020). Digital Transformation: Five Recommendations for the Digitally Conscious Firm. *Business Horizons*, Forthcoming.

참고문헌

- SEMUnited(2018), *Best Practices on Assisting SMEs with The Digital Transformation*.
- Sneader, K. & Singhal, S. (2020), *Beyond Coronavirus: The Path to the Next Normal*. McKinsey & Company.
- Verhoef, P. C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Dong, J. Q., Fabian, N., & Haenlein, M. (2019), Digital Transformation: A Multidisciplinary Reflection and Research Agenda, *Journal of Business Research*, forthcoming.
- World Economic Forum (2020a), *Accelerating Digital Inclusion in the New Normal*.
- World Economic Forum (2020b), *Digital Transformation: Powering the Great Reset*.
- Zhu, F. & Lansiti, M. (2019), *Why Some Platforms Thrive and Others Don't*, *Harvard Business Review*, 97(1), 118-125.
- 과학기술정보통신부 (2020), *2019년 디지털정보격차 실태조사*.
- 관계부처합동 (2020.9.17.), *소상공인 디지털 전환 지원방안(소상공인 성장 혁신 방안 2.0)*.
- 기획재정부 (2020a), 「한국판 뉴딜」 종합계획- 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환 2020.
- 기획재정부 (2020b), *한국판 뉴딜 주요과제 2020년 추진 계획 - 3차 추경 사업 중심*.
- 김기웅 (2019), *소상공인 디지털 전환 지원 방안 연구*, 정책연구 19-04, 중소기업연구원.
- 농림축산식품부 (2019), *외식업체경영실태조사*.
- 박유리, 오정숙, 양수연, 임세실, 최충, 최동욱 (2016), *O2O비즈니스 확산에 따른 시장 변화 및 정책 방안 연구*, 기본연구 16-01, 정보통신정책연구원.
- 박재근 (2020), *코로나19가 불러온 소비행태 변화와 신소매업 부상*. 산업연구원.
- 소상공인시장진흥공단 (2018), *소상공인에 대한 온라인 불공정 실태조사*.
- 소상공인시장진흥공단 (2020), *전통시장·상점가 및 점포경영 실태조사*.
- 신승만, 노화봉, 박선영 (2015), 외식업 자영업자의 배달앱 서비스 이용실태 및 수수료의 적정수준에 대한 정책탐색 연구, *유통경영학회지*, 18(4), 41-50.
- 이상원, 이혁균 (2000), *코로나19로 달라질 세상 : 'Nextnormal' 시대로 전환*. 국제금융센터.
- 중소벤처기업부 (2020), *2018년 기준 소상공인실태조사*.
- 통계청 (2019a), *2018년 서비스업조사*.
- 통계청 (2019b), *2018년 전국사업체조사*.
- 통계청 (2019c), *경제활동인구조사*.

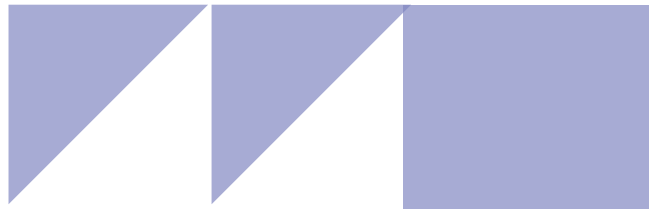
참고문헌

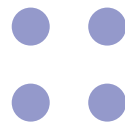
- 한국무역협회 (2020), *코로나 공존시대(WITH COVID-19), 주요국의 국가 어젠다와 경제혁신 전략*, IIT Trade Focus, 2020년 32호.
- 한국인터넷진흥원 (2016), *온라인광고 계약 안내서*.
- 経済同友会 (2020), *コロナ危機を契機としたデジタル変革の加速に向けて*.
- 河田皓史、平野竜一郎 (2018), *インターネット通販の拡大が物価に与える影響*, Bank of Japan Review, 2018-J-5.
- 대한민국 정책브리핑 홈페이지, Retrieved September 14, 2020 from <http://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148874860>.
- 중앙일보 (2020.1.21), *편의점 마저 '키오스크 쇼크' 내 알바자리가 위험하다*, Retrieved September 14, 2020 from <https://news.joins.com/article/23686836>.



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





대전형 뉴딜정책과 일자리정책의 방향과 과제



김기희 대전세종연구원 선임연구위원

대전형 뉴딜정책과 일자리정책의 방향과 과제

김기희 대전세종연구원 선임연구위원



1. 들어가며

코로나19의 발생과 확산, 그리고 그 충격의 여파로 전례 없는 경기침체가 지속되고 있다. 특히 코로나19의 확산을 억제하기 위해 세계 각국은 물론 우리나라도 강도 높은 봉쇄 조치를 단행하고 있지만 좀처럼 진정되지 않고 지속되면서 기업의 투자 위축과 고용의 감축, 소득 감소와 그에 따른 소비의 감소라는 악순환의 반복으로 세계 경제는 물론 국내 및 지역경제의 침체가 장기화되고 있다.

이러한 상황에서 경제주체들의 행태가 급변하면서 지역에서도 경제와 사회 전반의 구조적 변화를 초래하고 있다. 특히 디지털 경제, 그린 경제로의 전환을 촉진시키면서 고용안정 등 포용성 강화를 위한 정부 역할에 대한 요구가 증대되고 있다.

특히 디지털 및 그린 경제로의 전환으로 신기술과 신산업분야의 일자리가 늘어나고 플랫폼 노동, 원격근무 확대 등 일자리의 형태가 다양화 되고 있지만, 일자리 미스매치, 저숙련 노동수요 감소 등도 함께 진행되면서 이직·전직과 실업, 소득 양극화 등에 대한 부담과 우려가 확대되고 있다. 또한 직업훈련 확대와 고도화, 새로운 고용형태에 대한 법적 보호, 실업과 소득 격차의 완화를 위한 안전망 강화의 요구가 분출하고 있다.

이에 정부는 코로나19의 충격으로부터 빠른 구제와 회복, 그리고 신속한 개혁이 코로나 이후 우리나라 경제의 위상을 좌우한다는 위기의식을 갖고 미국의 뉴딜정책에 버금가

는 ‘위기 극복과 코로나 이후 글로벌 경제 선도를 위한 국가발전전략’으로 「한국판 뉴딜」 정책을 추진하고 있고, 대전광역시도 정부의 한국판 뉴딜정책에서 연장된 개념인 「대전형 뉴딜」 정책 계획을 발표하여 추진하고 있다.

본 고에서는 일자리 관련 대전형 뉴딜정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 노동시장정책의 병행 추진이 필요함을 강조하면서 목표한 일자리 창출을 달성할 수 있도록 대전시 일자리정책의 추진 방향과 과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 정부의 「한국판 뉴딜정책」과 대전시의 「대전형 뉴딜정책」의 내용을 검토하고 정책적 방향과 과제를 도출할 것이다.

II. 대전형 뉴딜정책과 일자리 개요

1. 정부의 뉴딜 정책 개요

1) 총괄

정부가 추진하고 있는 한국판 뉴딜의 핵심은 미래에 꼭 필요한 사업에 투자를 하는 것이다. 핵심분야는 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화로 요약된다. 정부의 투자계획과 일자리 창출을 보면, 2025년까지 총사업비 160조 원을 투입하여 190만 1천 개의 일자리를 창출한다는 계획이다. 세부적으로는 디지털 뉴딜에 58.2조 원을 투입하여 일자리 90만 3천 개, 그린 뉴딜에는 73.4조 원을 투입하여 일자리 65만 9천 개, 안전망 강화에는 28.4조 원을 투입하여 33만 9천 개의 일자리를 각각 창출한다는 계획이다.

2) 분야별 핵심과제 내용

(1) 디지털 뉴딜

디지털 뉴딜의 핵심과제로는 DNA 생태계 강화, 교육인프라 디지털 전환, 비대면 산업 육성, SOC 디지털화를 추진한다. 먼저 DNA 생태계 강화 과제는 디지털 신제품과 서비스 창출, 그리고 생산성 제고를 위해 전산업의 데이터·5G·AI 활용과 융합을 가속화하여 56만 7천 개의 일자리를 창출한다. 교육인프라 디지털 전환 과제는 전국의 초·중·고, 대학, 직업훈련의 온·오프라인 융합학습 환경 조성을 위해 디지털 인프라 기반 구축 및 교육 콘텐츠 확충을 추진하여 9천 개의 일자리를 창출한다. 비대면 산업 육성 과제는 의료·근무·비즈니스 등 국민생활과 밀접한 분야의 비대면 인프라 구축을 통해 관련 비대면 산업이 성장

할 수 있는 토대를 마련하여 13만 4천 개의 일자리를 창출한다. SOC 디지털화 과제는 안전하고 편리한 국민생활을 위해 SOC 핵심 인프라 디지털화, 도시, 산업단지, 물류 등 스마트화로 연관산업의 경쟁력을 제고하여 19만 3천 개의 일자리 창출을 추진하는 것이다.

(2) 그린 뉴딜

그린 뉴딜의 핵심과제로는 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계 구축을 추진한다. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환 과제는 인간과 자연이 공존하는 미래 사회를 구현하기 위해 녹색 친화적인 국민의 일상생활 환경을 조성하여 38만 7천 개의 일자리를 창출한다. 저탄소·분산형 에너지 확산 과제는 적극적인 R&D 및 설비 투자 등으로 지속 가능한 신재생에너지를 사회 전반으로 확산하는 미래 에너지 패러다임 전환을 추진하여 일자리 20만 9천 개를 창출한다. 녹색산업 혁신 생태계 구축 과제는 미래 기후와 환경변화 위기에 대응하여 전략적으로 도전할 녹색산업을 발굴하고 이를 지원하는 인프라 전반의 확충을 통한 혁신여건을 조성하여 6만 3천 개의 일자리 창출을 추진한다.

(3) 안전성 강화

안전성 강화의 핵심과제로는 고용·사회 안전망 구축과 사람에 대한 투자이다. 고용·사회 안전망 구축 과제는 위기 발생시 더 큰 어려움을 겪는 취약계층을 보호하고 사각지대를 해소하기 위해 촘촘한 고용·사회 안전망을 구축하여 일자리 15만 9천 개를 창출하는 것이고, 사람에 대한 투자 과제는 경제구조의 변화에 대응하여 새로운 일자리로의 이동을 위한 인력양성과 취업지원, 디지털 격차 해소 등 포용적인 사람투자를 확대하여 일자리 18만 개를 창출하는 것이다.

표 1. 분야별 세부과제 투자계획 및 일자리 효과

	분야	과제	일자리 (만개)	
디지털 뉴딜		총 계	190.1	
		합 계	90.3	
	DNA 생태계 강화		소 계	56.7
			국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개발·활용	29.5
			1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 확산	17.2
			5G·AI 기반 지능형 정부	9.1
			K-사이버 방역체계 구축	0.9
			소 계	0.9
	교육인프라 디지털 전환		모든 초중고에 디지털 기반 교육 인프라 조성	0.4
			전국 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화	0.5
			소 계	13.4
	비대면 산업 육성		스마트 의료 및 돌봄 인프라 구축	0.5
			중소기업 원격근무 확산	0.9
			소상공인 온라인 비즈니스 지원	12.0
			소 계	19.3
	SOC 디지털화		4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축	12.4
			도시·산업단지의 공간 디지털 혁신	1.4
			스마트 물류체계 구축	5.5
			합 계	65.9
그린 뉴딜	도시·공간·생활 인프라 녹색 전환		소 계	38.7
			국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화	24.3
			국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복	10.5
			깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축	3.9
	저탄소·분산형 에너지 확산		소 계	20.9
			에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축	2.0
			신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원	3.8
			전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대	15.1
	녹색산업 혁신 생태계 구축		소 계	6.3
			녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업단지 조성	4.7
		R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성	1.6	
안전망 강화		합계	33.9	
	고용사회 안전망		소 계	15.9
			전국민 대상 고용안전망 구축	-
			함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화	-
			고용보험 사각지대 생활·고용안정 지원	3.9
			고용시장 신규진입 및 전환 지원	11.8
			산업안전 및 근무환경 혁신	0.2
	사람투자		소 계	18.0
			디지털·그린 인재 양성	2.5*
			미래적응형 직업훈련 체계로개편	12.6*
			농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화	2.9

주) * 인재양성과 직업훈련 사업의 취업자수 추정치(훈련인원×취업률)로 디지털·그린 일자리와 일부 중복 가능

자료) 관계부처합동(2020), 「한국판 뉴딜」 종합계획-선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환- 2020.7.14.

3) 지역균형 뉴딜과 지역별 주요 사업

대규모 투자를 통해 미래 먹거리를 확보하고자 하는 정부의 뉴딜정책은 단순히 산업분야뿐만 아니라 지역균형발전을 통해 수도권 집중현상을 완화하려는 목적도 가지고 있다. 지역균형 뉴딜은 지역 산업 활성화 목적으로 지역별로 경쟁력 있는 분야를 집중 육성하여 국가 전체로 볼 때 중복투자를 방지한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 지역별 주요 세부내용을 보면 4차 산업혁명 핵심요소 관련해서는 지역간 다소 중복되는 부분도 있는 것이 사실이다. 예컨대 후술할 대전의 글로벌 바이오클러스터 조성은 인천 송도의 글로벌 바이오클러스터 계획과 중복되는 부분이 있다. 양 도시간 세부적인 사업에서는 차별적인 내용으로 추진이 요구되는 부분이다.

표 2. 지역균형 뉴딜의 지역별 주요 사업 내용

지역	주요 내용
부산	부산 상생형 스마트 제조 실증 클러스터 구축, SC파워 반도체 생산 플랫폼 구축
대구	5G 기반 K라이브 세어 콘텐츠산업 육성, 안정적 맑은 물 공급
인천	시플레이그라운드 인천 조성, 국제그린스마트타워 조성, 바이오헬스 벨리 조성
광주	인공지능 중심 산업융합 집적단지 조성사업, RE100구현 탄소중립 에너지 자립도시 조성, 광주형 일자리 사업
대전	SI기반 4차산업혁명 특별시 조성, 도심 속 푸른 물길 프로젝트, 휴먼 고용안정 일자리 확대
울산	미래형 스마트시티 조성, 부유식 해상풍력발전 클러스터 조성, 울산 스마트 클린워터 사업
세종	스마트시티 생태계선순환 구조 마련, 도시 숲 조성
경기	경기도 공공 디지털 SOC 구축, 전력 자립 10만 가구 프로젝트, 노동안전지킴이 운영
강원	중화항체 면역치료제 개발센터, 수소융합클러스터 조성
충북	빅데이터 기반 맞춤형 화장품 개발 플랫폼 구축, 수소 모빌리티 파워팩 평가 인증기반 구축, 우리 마을 뉴딜 추진
충남	내포신도시내 IT클러스터 조성, 가로림만 해양 정원 조성, 충남형 디지털 뉴딜 일자리 청년 키움
전북	농식품 빅데이터 플랫폼 및 센터 구축, 그린 수소 생산클러스터 구축, 군산 상생형 일자리
전남	광양항 자동화 컨테이너 터미널 구축, 신안 82GW 대규모 해상풍력단지 조성, DVA+US청년 일자리 프로젝트
경북	능동형 스마트 리빙케어산업 육성, 안전 신뢰 기반 고성능 이차전지 기술 개발, 소상공 온라인 희망 마켓
경남	제조현장 디지털 전환 가속화, 해상풍력단지 연계 RE100 그린 산업 조성, 지자체와 대학협력기반 지역혁신사업
제주	블록체인 기반 융합 데이터산업 활성화, 주민참여형 에너지 운영 자치마을 구축

4) 뉴딜정책을 통한 기대효과

한국판 뉴딜정책의 추진을 통하여 기대할 수 있는 효과로는 다음을 들 수 있다. 우선, 단순 저숙련 공공일자리를 넘어 디지털·그린 경제 등 구조적 전환을 뒷받침하는 양질의 일자리 창출을 통해 경제적 충격을 최소화 할 수 있다. 둘째, 디지털·그린 경제의 필수 인프라 구축 등에 집중 투자하여 기업의 투자 회복 및 일자리 창출을 견인함으로써 다른 나라보다 빠르게 정상적인 성장경로를 회복할 수 있다. 셋째, 디지털·그린 경제 활성화를 위한 법령 제·개정과 전국민 고용보험, 탄소중립 기반 마련 등을 적극 추진하여 구조적 변화에 적응하고 선도하기 위한 토대를 구축할 수 있을 것이다.

2. 대전형 뉴딜 정책 개요

1) 추진 배경과 방향

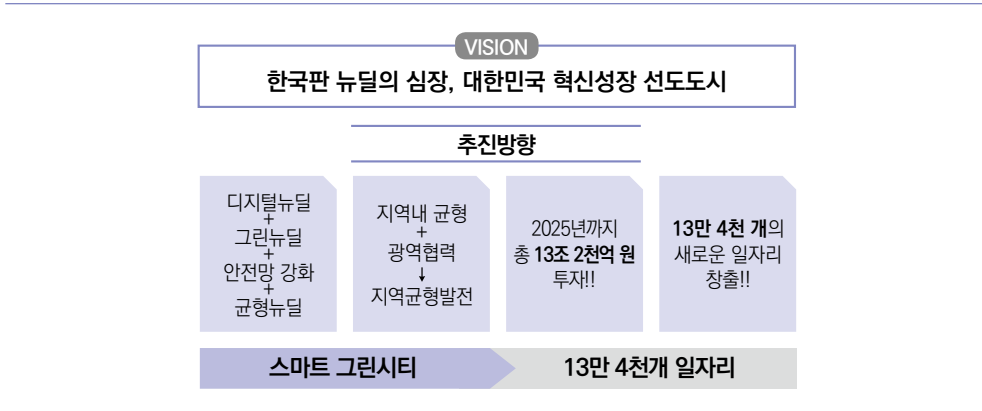
(1) 추진 배경

코로나19라는 감염병의 확산과 지구 온난화에 의한 기후 변화 등으로 글로벌 경제위기에 직면한 상황에서, 이를 극복하기 위한 수단으로 정부가 한국판 뉴딜 정책을 추진하였다는 취지는 앞에서 논의하였다. 이와 관련하여, 대전은 과학기술도시로서의 4차 산업혁명 기반 디지털 수요가 증가하고, 그린 혁신의 요구가 높아지면서 이러한 사회혁신을 위해서는 공공기능의 강화가 필요한 상황이었다. 이에 정부는 뉴딜 정책의 추진 계획과 연동하여 ‘지역균형 뉴딜’을 추가하였고, 국가발전의 축을 지역 중심으로 전환하는 배경에서 대전은 우리나라 혁신성장의 중심 축으로서의 역할을 담당하고자 대전형 뉴딜을 본격 시행한 것으로 이해된다.

(2) 비전과 방향

대전형 뉴딜은 그 실현 비전을 대전이 한국판 뉴딜의 심장으로서의 역할을 담당할 수 있도록 ‘대한민국 혁신성장의 선도도시’로 설정하고, 이의 실현을 위한 추진 방향으로 정부의 추진 방향인 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화에 지역균형 뉴딜을 추가하고, 대전지역의 지역내 균형과 충청광역권 협력을 통해서 지역통합과 지역균형발전을 도모하고 스마트그린시티를 완성하고자 2025년까지 총 13조 2천억 원을 투입하여 13만 4천 개의 새로운 일자리 창출을 목표하고 있다.

그림 1. 대전형 뉴딜의 비전과 방향



2) 분야별 핵심과제

대전형 뉴딜을 통해 2025년까지 총 13만 4천 개의 일자리를 창출하기 위해 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜, 안전망 강화, 균형발전 뉴딜, 4개의 핵심과제에 대하여 13조 2천억 원을 투입하여 추진할 계획이다. 세부적으로는 디지털 뉴딜에 4조 2천억 원을 투자하여 4만 5천 개 일자리, 그린 뉴딜에 8조 8천억 원을 투자하여 7만 8천 개의 일자리, 안전망 강화에 2천억 원을 투입하여 1만 1천 개의 일자리를 각각 창출한다는 계획이다.

(1) 디지털 뉴딜

디지털 뉴딜은 AI, 드론, 5G·IoT기반 무선통신 융합산업 등 주로 4차 산업혁명 관련 산업육성을 통한 일자리 창출이고, 여기에 대덕연구개발특구의 4차 산업혁명 대응 첨단산업 단지 조성 등을 통한 재창조사업, 국제과학비즈니스벨트 신동·둔곡지구에 대규모 외국인 투자지역을 조성하고 선진 외국 기업의 유치를 통해 바이오 클러스터를 조성함으로써 글로벌 밸류체인 구축과 일자리를 창출한다는 계획이다. 즉, 대덕연구개발특구를 대전형 뉴딜의 메카로 혁신하고, 4차 산업혁명 관련 AI와 ICT, 부품·소재, 장비산업과 바이오산업을 집중 육성, 국제과학비즈니스벨트 중심으로 바이오 클러스터 조성, 대동·금탄지구에 스마트융복합산업단지에 빅데이터 허브 구축, 탐립·전민지구에 AI·ICT 융복합 지구를 개발하는 사업에 2025년까지 총 4조 2천억 원을 투자하여 대전의 산업생태계를 재편하고 4만 5천 개의 일자리를 창출한다.

표 3. 대전형 뉴딜의 핵심과제별 예산 투입액과 창출 일자리

분야	과제	예산	일자리
	총 계	13조 2천억 원	13만 4천 개
디지털 뉴딜	대덕특구 재창조 완성	4조 2천억 원	4만 5천 개
	글로벌 바이오 클러스터 조성		
	SI모델도시 조성		
	소재·부품·장비 산업 클러스터 조성		
	드론, 5G·IoT기반 무선통신 융합산업 육성		
그린 뉴딜	트램 중심 친환경 교통체계 구축	8조 8천억 원	7만 8천 개
	도심 속 푸른 물길 프로젝트		
	도심생태·녹지축 연결사업		
	혁신도시지구 그린인프라 구축		
안전망 강화	휴먼, 고용안정 일자리확대 지원	2천억 원	1만 1천 개
	미래적응형 디지털 인재 양성		
	자영업자 '대전형 유급병가제도' 도입		
	시민 '디지털역량센터' 운영		
균형발전 뉴딜	스마트그린 혁신도시 조성	-	-
	충청권 실리콘밸리 조성		
	대전~세종~청주 광역급행철도 건설		
	충청내륙권 도시여행 광역관광 개발		

자료 : 대전광역시 발표자료에서 정리

(2) 그린 뉴딜

그린 뉴딜은 기존의 화석연료 산업구조를 신재생에너지 등 저탄소 녹색경제구조로 전환하여 현재 당면한 지구 온난화 등 기후 변화의 위기를 극복하기 위해 추진하는 사업들이다. 즉, 이산화탄소 배출을 줄이고 녹색 생태계를 회복하기 위해 녹색산업을 육성하는 사업들이다. 이와 관련하여 대전은 트램 건설을 통한 친환경 교통체계 구축, 갑천을 비롯한 3대 하천 기능 복원과 대전천의 하상도로 철거 등 도심 속 푸른 물길 프로젝트, 대전 역세권 중심의 혁신도시 조성 등 그린인프라 구축과 공공시설물 그린 리모델링, 문화공간 조성 등 대전형 그린뉴딜 사업 추진에 2025년까지 8조 8천억 원을 투자하여 지속 가능한 스마트 그린시티 선도모델을 창출함으로써 7만 8천 개의 일자리를 창출한다.

(3) 안전망 강화

안전망 강화는 고용과 사회 안전망을 강화하고 사람에게 투자하는 계획이다. 고용·사회

안전망은 위기 발생시 더 큰 어려움을 겪는 취약계층을 보호하고 사각 지대를 해소하기 위해 탄탄하고 촘촘한 고용·사회 안전망을 구축하는 것이고, 사람투자는 경제구조 변화에 대응하여 새로운 일자리로의 이동을 위한 인력 양성과 취업 지원 및 디지털 격차 해소 등 포괄적인 사람투자에 확대하는 것이다. 대전은 이와 관련한 과제로 고용안정을 위한 일자리 사업의 확대, 4차 산업혁명 관련 미래 적응형 디지털 인재 양성, 시민 ‘디지털역량센터’를 운영하며, 자영업자 대상 ‘대전형 유급병가제도’¹⁾ 도입 등의 사업 추진에 2025년까지 2천억 원을 투자하여 새로운 시대, 미래공동체 형성을 통해 1만 1천 개의 일자리를 창출한다.

(4) 균형발전 뉴딜

직접적인 일자리 창출 사업은 아니지만 균형발전 뉴딜은 스마트 그린 혁신도시 조성, 충청권 실리코밸리 조성, 대전~세종~청주 광역급행철도 건설, 충청내륙권 도시여행 광역관광 개발사업을 포함한다. 이를 통해 균형발전 뉴딜을 전국 지방자치단체로 확산하고 대한민국 혁신성장을 견인함으로써 대전형 뉴딜과 혁신도시의 성공으로 국가균형발전을 선도한다는 당찬 계획이다.

3) 핵심과제별 대표사업 내용

대전형 뉴딜정책의 핵심과제별 대표사업의 일자리 창출을 위한 주요 과제들 중 우선, 디지털 뉴딜의 대표사업은 대덕특구를 글로벌 혁신 클러스터로 재창조하는 것이다. 해당 사업의 내용은 융합연구를 통한 창업환경 조성사업으로 스마트 윈 캠퍼스를 조성하고, 저활용 및 이전 부지를 활용한 오픈 이노베이션 공간 확충, 스마트시티 조성을 통한 AI기반 혁신 플랫폼 구축, 미개발지의 효율적인 활용 등의 선도사업에 1,420억 원을 투입하여 일자리를 창출하는 것이다.

둘째, 그린 뉴딜의 대표사업은 도심 속 푸른 물길 프로젝트 사업이다. 대전의 3대 하천을 친환경 친수공간으로 명소화하는 사업이다. 이를 위해 갑천에는 공원간 연결 구름다리 설치와 수변길 포켓 공원을 조성하며, 유등천에는 문화탐방로 조성, 하천경관 개선과 꽃단지 조성 등 생태프로그램을 도입하고, 대전천에는 인근 전통시장과 대전역 접근성을 강화하는 사업, 수변상태를 복원하고 야간경관을 설치하는 등 3대 하천 명소화에 4,680억 원을 투입하여 일자리를 창출한다.

1) 정부가 고용·사회 안전망 강화를 위해 도입하여 저소득층 대상 시범사업으로 추진할 계획인 ‘한국형 상병수당’과 유사한 개념의 제도이다.

셋째, 안전망 강화를 위한 대표사업은 휴먼 고용안정 일자리 확대를 지원하는 것이다. 대표적으로는 고용유지 상생협약 지원사업과 대전형 노사상생 모델 「좋은 일터」 조성사업이 있지만, 크게는 근로시간 단축과 노사관계 개선, 불합리한 원·하청관계 개선, 비정규직 보호와 일·가정 양립환경 조성, 안전시설 및 작업장 환경 개선, 인적자원관리의 선진화와 문화여가활동 지원 등의 과제를 추진하여 일자리를 창출하고 기존의 일자리를 유지하면서 일자리의 질을 제고한다.

넷째, 균형발전 뉴딜의 대표사업은 충청권 실리콘밸리를 조성하는 것이다. 대전의 대동·금탄·신동·둔곡의 국제과학비즈니스벨트와 산업단지의 ICT 융복합 중이온 가속기, 세종의 신소재, 시스템 반도체, 청주와 오송의 방사광가속기 정밀의료, 바이오를 연계하여 과학기술 기반의 클러스터 구축으로 충청권 상생발전의 기반을 조성함으로써 지역상생발전의 롤모델을 창출하는 것이다.

표 4. 대전형 뉴딜의 핵심과제별 대표사업 내용

구분	대표사업	내용	
디지털 뉴딜	대덕특구 글로벌 혁신 클러스터로 재창조	• 융합연구 및 혁신창업 환경 조성	
		• 오픈 이노베이션 공간 확충	
		• SI기반 연구혁신 플랫폼	
		• 미개발지의 효율적 활용	
그린 뉴딜	도심 속 푸른 물길 프로젝트 사업	갑천	• 공원과 연결 구름다리 설치
			• 수변길 포켓공원 조성
		유등천	• 문화탐방로 조성
			• 하천경관 개선, 꽃단지 등 생태프로그램 도입
		대전천	• 전통시장과 대전역 접근성 강화
			• 수변상태 복원 및 야간 경관
안전망 강화	휴먼 고용안정 일자리 확대 지원	• 근로시간 단축	• 원·하청관계 개선
		• 비정규직 보호	• 일·가정 양립환경 조성
		• 노사관계 개선	• 안전시설 및 작업장 환경 개선
		• 문화·여가활동 지원	• 인적자원관리 선진화
균형발전 뉴딜	충청권 실리콘밸리 조성	가속기 클러스터 구축으로 충청권 상생발전 기반 조성	
		대전	• ICT융복합 중이온가속기
		세종	• 신소재, 시스템반도체
		충청	• 방사광가속기 정밀의료, 바이오

자료 : 국가균형발전위원회 외, 「지역균형뉴딜」 충청포럼(2020.10.28.) 발표자료에서 정리

Ⅲ. 대전형 뉴딜정책의 효과적 추진을 위한 일자리정책의 방향과 과제

1. 일자리정책의 방향

대규모 투자사업인 대전형 뉴딜정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 우선, 무엇보다도 투자사업에 필요한 지방정부의 재정조달이 중요하다. 지방재정자립도가 낮은 상황에서 대규모 재원을 조달하기 위해 포괄 지방채 발행의 자율성을 확대하고, 중앙정부의 포괄보조금 지원이 필요하다. 또한 중앙정부가 대형 국책사업을 기획·추진할 때 지역별 여건과 특성을 고려한 지역별 균형발전을 위한 지원방식으로 전환해야 할 것이다.

둘째, 대전형 뉴딜정책이 대규모 재정투입에 의한 일자리창출에 목적이 있는 만큼 일자리를 채울 인력이 무엇보다도 중요하다. 따라서 반드시 노동시장정책과 병행 추진해야만 효과적으로 사업이 추진될 뿐만 아니라 사업의 성과도 기대할 수 있을 것이다. 뉴딜과 관련하여 단·중·장기별로 다양한 사업들이 추진될 것임에 따라 이에 필요한 인력의 원활한 공급을 위한 중장기 인력수급계획도 수립하여야 하고, 또한 대형 뉴딜사업은 추진 주체별·부서별 단편적이 아니라 다중적 연계하에 포괄적으로 추진될 것이기 때문에 협치에 의한 포괄적 노동시장정책의 추진이 필요하다.

셋째, 뉴딜 사업 중에서 가장 주요한 핵심과제라 할 수 있는 디지털 뉴딜은 대부분 4차 산업혁명의 핵심요소이고 이와 관련된 신기술 고숙련 인력, 신규 및 재직자 인력의 확보 여부가 사업 성패의 관건일 만큼 중요하다. 따라서 이들 인력의 확보를 위한 긴밀한 산·학·연 협력체계의 구축과 교육훈련 체계의 확보, 신규인력 양성 및 재직자 직능향상 교육, 이들 인력을 양성할 교육훈련기관의 확충이 선행되어야 할 것이다.

2. 일자리정책의 과제

1) 지방정부의 자율성 확대와 지역균형발전 : 중앙정부 건의사항

(1) 지방채 발행의 자율성 확대

포괄 지방채 발행 등 지방채 발행의 자율성을 확대해야 한다. 지방세원의 추가 확보에 한계가 있는 상황에서 지방재정자립도가 낮은 지자체를 포함하여 지자체 주도의 지역균형 뉴딜이 성공하기 위해서는 무엇보다도 지자체의 자주적인 재원 확보가 중요할 것이다. 이

에 중앙정부는 앞으로 포괄 지방채 발행 등 지방채 발행의 자율성을 확대하고 포괄 보조금 지원을 확대하는 등 지역 뉴딜이 성공적으로 추진될 수 있도록 정부 차원의 강도 높은 재정적 지원이 이루어져야 할 것이다.

(2) 포괄 보조금 지원

포괄 보조금 지원 등 지자체 주도의 창의적 사업 추진을 지원해야 한다²⁾. 재정자립도가 열악한 지방자치단체의 경우 정부의 포괄 보조금 등의 지원이 없으면 지역의 특성을 감안한 자율적이고 창의적인 뉴딜사업의 발굴과 추진이 어려워 포괄 보조금의 지원이 절실한 상황이다. 물론 정부는 한국판 뉴딜과 연계해 지자체의 자체 재원과 민간자본으로 추진되는 지자체 주도형 뉴딜사업이 지역 특성에 맞는 뉴딜사업을 발굴·추진한다면 성과에 따라 지자체에 재원조달 지원, 인센티브 제공, 투자절차 간소화를 적극 지원한다는 입장이지만, 지자체의 산업특성에 맞는 사업생태계에 따라서는 전국단위 경쟁 우위를 접하기 어려운 창의적 사업도 있기 마련이다. 따라서 디지털 뉴딜 같은 사업의 경우 지역에서 소화해 낼 수 있도록 정부의 포괄 보조금 등의 지원이 필요하다.

(3) 지역균형을 고려한 국책사업 기획·추진

셋째, 위 둘째 문제와 관련하여, 대규모 투자사업의 지역간 경쟁에 의한 사업 선정을 지양하고 지역균형을 고려한 재정 지원 방식으로 바꾸어야 할 것이다. 정부는 대규모 국책사업을 기획·추진할 때 시·도간 경쟁에 의해 사업을 선정하는 경우가 많은데, 앞으로는 지역별 여건을 감안하여 시급하고 긴요한 상황에 사업성과가 극대화될 수 있도록 대규모 투자사업을 기획하고 재원을 배정함으로써 지역균형발전을 도모하는 방식으로 전환해야 할 것이다.

2) 노동시장정책 병행 추진

(1) 중장기 인력수급계획 수립

대전형 뉴딜사업에서 특히 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜사업을 통한 산업생태계 재편과 스

2) 정부는 지방자치단체의 자체재원과 민간자본으로 지역 주도형 뉴딜사업을 추진하도록 주문하고 있어 포괄보조금을 논외로 할 수도 있다.

마트 그린시티 조성 등은 중장기적으로 추진될 사업이며, 핵심과제별 사업에 따른 산업육성과 그에 필요한 직종별 인력수급이 연동되어 포괄적 노동시장 정책과 함께 추진되어야 할 것이다. 따라서 대전형 뉴딜사업으로 촉발될 핵심과제 사업별로 중장기적 인력수급을 예측하고 단계별 인력양성을 통해 기업 등 사업에서 필요로 할 인력이 제때에 공급될 수 있도록 중장기 인력수급계획 수립을 뉴딜사업과 함께 병행 추진해야 할 것이다. 부가하여 일자리 중장기계획을 수립할 때 정부가 발표한 일자리정책 5년의 로드맵 등 정책의 추진상황을 면밀히 검토해야 할 것이다. 안정적이고 지속적인 일자리를 창출하기 위해서는 보다 현실적이고 구체적인 정책방안들이 실행되어야 하기 때문이다.

(2) 일자리 창출을 포괄적 노동정책으로 추진

대전형 뉴딜사업과 같은 대규모 투자사업은 핵심과제별 사업에 따라 여러 부서별 업무가 관계되어 참여하게 되므로 일자리 재정지원사업, 구인·구직 매칭, 교육·훈련 등 고용서비스, 고용장려금, 창업지원 등 전통적인 일자리정책을 추진하면서 뉴딜사업 관련 일자리창출의 중장기적 관점에서 산업육성정책과 일자리정책, 고용복지정책 등을 연계한 협치 구조를 마련하여 포괄적 노동시장정책으로 추진해야 할 것이다.

(3) 기업하기 좋은 환경 조성

일자리 공급의 주요 주체는 기업과 정부라 할 수 있는데, 대전형 뉴딜이라는 정부의 대규모 투자에 의한 일자리 창출에서 가장 중요한 주체인 기업의 호응을 촉발해야 한다. 대전의 뉴딜사업에 어떻게든 기업을 유인하여 성공적 사업 성과를 담보하기 위해서는 기업하기 좋은 환경을 조성하여 기업이 일자리 창출 능력을 높이도록 지원해야 한다. 경쟁력 있는 기업이 지역으로 유입되고 우수한 인재가 양성·공급될 수 있는 자금, 인력, 정주 등 제반 환경이 함께 갖추어져야 할 것이다.

3) 4차 산업혁명 대응, 디지털 뉴딜사업 추진 필요인력 양성·공급

(1) 신기술 고숙련 인력 확보를 위한 교육훈련체계 확보와 산·학·연 협력체계 활성화

대전의 디지털 뉴딜의 핵심과제는 AI, 드론, 5G, IOT 등 4차 산업혁명의 핵심요소가 포함되어 있고, 대덕특구 재창조, 글로벌 바이오 및 소재·부품·장비 산업클러스터 조성 등의

사업도 이들 핵심요소에 기반하고 있다. 사업 추진을 위해 필요한 재정은 이미 발표되었기에 논외로 하고, 더욱 중요한 것은 이들 4차 산업혁명 관련 신기술과 고속연 인력수요 확대에 대비하는 것이다. 중장기적 관점에서 인적자본에 대한 과감한 투자가 필요하다. 급격한 기술변화에 대응한 지식 습득에서의 창의, 문제해결 역량 등을 중심으로 한 교육훈련체계의 확보와 기업에서 필요로 하는 인력을 제때 공급하기 위한 산·학·연 협력체계의 활성화가 절실하다.

(2) 신규 인력 양성 및 재직자 직능향상 교육훈련 지원

4차 산업혁명의 진행과 디지털 뉴딜의 추진에 따른 관련 산업분야 신규 인력의 양성과 기존 재직자 직능향상 교육훈련에 대한 지원을 확대해야 할 것이다. 이는 대전광역시 소재 정보통신사업체의 4차 산업혁명 대응방식에 대한 조사결과에서도 확인되고 있다³⁾. 따라서 전문인력 확보를 위한 신규 인력양성 프로그램, 기존 재직자에 대한 직능향상교육 프로그램을 마련하여 수행할 필요가 있다.

대전의 4차 산업혁명 교육훈련을 지원해야 할 분야 및 우선순위를 조사한 결과⁴⁾로는 정보통신업에서는 빅데이터분야가 40.7%로 압도적으로 많고, 제조업에서는 빅데이터 16.4%, 지능형로봇 11.1%, 사물인터넷 9.7% 순으로 나타나고 있다. 따라서 교육훈련은 이들 정보통신업과 제조업의 세부 분야에 대한 신규 인력양성 프로그램과 기존 재직자에 대한 직능향상교육 프로그램에 지원을 확대하여 필요인력을 확보해야 할 것이다.

(3) 인력양성 교육훈련기관 확충

대전세종인적자원개발위원회(2019)의 조사에서 나타난 바와 같이 대전지역 기업의 인력수요 및 부족인원에 대응할 신규인력 양성훈련기관은 부족한 것으로 보인다. 정규교육기관 외 2개의 지원 프로그램으로 양성훈련을 실시하고 있으나 인력수요 및 부족 인원에 대한 민간 인력양성 기관은 향상훈련기관에 비해 매우 부족한 실정이다.

따라서 기업의 인력수요에 부응하기 위해 민간부문의 인력양성훈련기관을 확충해야 한

3) 대전세종지역인적자원개발위원회의 심층면접 조사결과(〈2019 대전·세종지역 인력·교육훈련 수급분석〉, 217~218쪽)에서 인력분야와 관련해서는 정보통신은 전문인력 확보(9.4%), 재직자 향상교육(8.2%), 제조업은 전문인력 확보(3.7%), 재직자 향상교육(1.0%)으로 조사됨.

4) 대전세종지역인적자원개발위원회(2019), 〈2019 대전·세종지역 인력·교육훈련 수급분석〉, 215쪽.

다. 물론 기존의 교육인프라를 최대한 활용하는 것이 우선일 것이다. 그러나 시장에서 민간 교육훈련기관의 자율적 경쟁에 의한 확충이 여의치 않을 경우 한 가지 대안으로 예컨대 대전평생교육진흥원의 기능을 보완하여 기업에서 필요로 하는 교육훈련 프로그램을 기획하고 추진 할 수 있는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

IV. 맺는말

정부를 위시한 대전 등 지방자치단체에서 추진하는 뉴딜사업과 같은 대규모 투자사업은 추진 주체가 무엇보다도 인력이기에 필요인력이 충분히 확보되어 있고, 또한 기업의 부응이 있어야 사업의 성공을 기대할 수 있다. 사업추진 주체들의 창의적이고 혁신적인 사고와 과감한 결단, 그리고 추진력이 필요하며, 특히 AI, 빅데이터, 드론 등 4차 산업혁명 핵심요소들의 사업을 가로막는 규제를 혁신하여 기업이 새로운 사업에 진출할 수 있어야 할 것이다. 대전형 뉴딜이 일자리 창출과 기업에서 필요로 하는 인재 양성과 공급이라는 당면과제를 추진하고 성과를 거두기 위해서는 대규모 재정지원과 함께 제도와 관행의 혁신이 병행되어야 한다.

또한 대전형 뉴딜이라는 대규모 투자사업을 통해 기업의 투자를 촉진하고 양질의 일자리를 창출하기 위해서는 대전이 갖고 있는 산·학·연·관 주체의 역량을 총력 동원해야 할 것이다. 대규모 재정을 투입한 만큼 기대한 성과를 거두기 위한 필수 전제조건이다.

마지막으로 대전형 뉴딜은 토목사업 중심의 경기부양정책과는 구별되어야 할 것이다. 4차 산업혁명 특별시를 조성하려는 대전으로서는 무엇보다도 대전형 뉴딜을 원동력 삼아 디지털 역량을 한단계 업그레이드하여 선도형 경제로의 전환을 통해 기업의 투자 확대와 이에 따른 대규모 양질의 일자리를 창출해야 할 것이다.

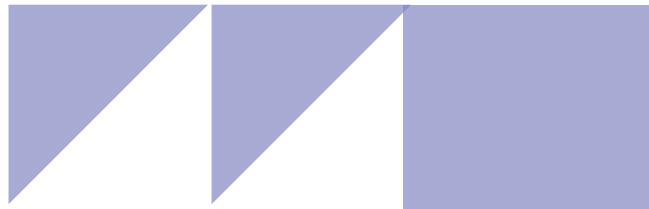
참고문헌

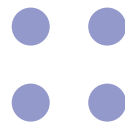
- 관계부처합동(2020), <「한국판 뉴딜」 종합계획-선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환>, 2020.7.14.
- 국가균형발전위원회 외(2020), <「지역균형 뉴딜」 충청포럼>, 2020.10.28.
- 김기희(2020), <대전지역 기업의 인력수요 분석과 정책과제>, 대전세종연구원, 기본연구과제.
- 대전세종지역인적자원개발위원회(2019), <2019 대전·세종지역 인력·교육훈련 수급분석>, 215쪽, 217~218쪽.



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





저탄소사회 전환 추진방향 및 과제



이상엽 한국환경정책평가연구원 연구위원

저탄소사회 전환 추진방향 및 과제¹⁾



이상엽 한국환경정책평가연구원 연구위원

1. 서론

전례 없는 코로나 확산 및 이후를 대비하기 위해 우리나라는 물론 전 세계적으로 경기부양책 등 대책을 마련 중에 있다. 우리나라는 국가 프로젝트로써 ‘그린뉴딜을 포함한 한국판 뉴딜’을 추진키로 하고(제2차 경제 중대본 회의 ’20.5.7), ‘한국판 뉴딜 종합계획’을 발표하였다(제7차 비상경제회의, 관계부처합동, 2020). ‘한국판 뉴딜 종합계획’은 코로나19로 인한 경기침체 극복 및 구조적 대전환을 위해 비대면 수요 급증에 따른 디지털 경제로의 전환, 저탄소·친환경 경제 요구 증대에 따른 그린경제로의 전환 촉진, 경제·사회구조 대전환과 노동시장 재편으로 양극화 해소를 위한 추진전략이다. 이 중에서 특히 그린뉴딜은 단기의 경기 부양적 성격뿐만 아니라, 국가 위험관리 대응 및 지속가능한 미래경쟁력 확보를 위한 중장기적 관점의 국가 프레임을 전환하는 특징을 지닌다. 그린뉴딜은 포용적 성장과 빈곤 완화를 위한 인적자본 보호, 전염병, 자연 재해와 같은 미래의 외부 충격에 대한 인프라의 복원력 향상은 물론, 저탄소 전환의 계기로 삼는 것이 중요하다고 할 수 있다.

저탄소사회로의 전환은 이미 국제적 메가트렌드로써 세계 주요국에서는 관련 전략 및 이행방안을 마련 중이며, 우리나라도 2050 저탄소 발전전략을 금년 하반기 UN 기후변화 협약에 제출할 예정이다. 저탄소사회로의 이행은 사회 전반의 프레임 재확립 차원에서 사

1) 본고는 국가 지속가능 발전을 위한 2050 저탄소사회 이행방안 연구(2020, 이상엽 외, 경제인문사회연구회)의 일부를 기반으로 작성되었음.

회적 논의를 확산하고, 단계적 이행방안을 모색할 때 가능하다. 이 과정에서 특히, 지역에 너지 전환 등 지자체 단위의 역할 재정립은 중요하다. 본고에서는 그린뉴딜의 근본적인 이정표가 되어야 할 저탄소사회 전환 관점에서 추진방향 및 국가 과제를 정리하고, 향후 지자체에 시사하는 바를 모색하고자 하였다²⁾.

II. 저탄소사회를 위한 전환의 필요성

오늘날 사회는 인구의 급격한 변화, 질병의 위협, 자원부족과 기후변화 등의 문제가 심화되면서 개별 국가뿐만 아니라 전 세계적으로 공동 해결해야 하는 문제들이 발생되고 있다. 이를 해결할 수 있는 핵심요인이자, 경제성장의 새로운 동력으로 혁신적인 전환을 주목하고 있다(OECD, 2015).

전환이란 복잡한 사회변화 과정을 헤쳐 나아가는 사고-행동(thinking-action)의 변화(Retolaza, 2011)이며, 바람직할 뿐만 아니라 가능하다고 판단되는 미래 현실에 대비하는 의식적이고 창의적인 변화로 정의될 수 있다. 전환을 위해 중요한 것은 현실 분석을 기반으로 현실이 가까운 미래에 어떻게 전개될 것인가에 관한 예측 및 전망, 그리고 전환 이행 촉진 방식에 관한 현실적 평가 및 대안 마련이다. 동시에, 복잡한 사회 변화 과정에 유연하게 대비하기 위한 다양한 이해 관계자와의 교류 및 공동체의 실천적 경험도 매우 중요하다. 본 절에서는 특히 저탄소사회 관점에서 정리하였다.

1. 국제 메가트렌드로서의 저탄소사회

국내외 주요 분석결과에 따르면 기후변화 관련 저탄소사회는 예외 없이 주요 국제적 메가트렌드로 언급되고 있다(세계경제포럼, 미국 국가정보위원회, 독일 Z-Punkt, 산업연구원 등). 예를 들어, 산업연구원(2020)에서는 저탄소와 관련해 자원 및 에너지 구조의 변화(에너지 수급의 안정성, 에너지 효율화 경쟁 확대, 신재생에너지 개발의 확대, 에너지믹스의 변화 등), 그리고 환경문제 부상과 환경규제 강화(지구온난화 이슈, 세계적 환경규제 강화, 지속가능발전 이슈 확산 등)를 중장기적으로 예상되는 메가트렌드로 분석하고 있다.

2) 최근, 한국판 뉴딜종합계획에 지역균형을 포함하는 “지역균형뉴딜” 추진방안이 확정되었음(관계부처합동, '20.10.13). 지역균형뉴딜은 한국판 뉴딜을 지역기반으로 확장한 개념으로서, 한국판 뉴딜 확산을 위해 지역의 참여와 협력을 유도한다는 취지임. 이에 따라 중앙·지방정부의 협업체제가 더욱 강화되면서 지역 주도형·맞춤형 사업들이 재정 지원 및 제도개선 하에서 추진될 수 있는 환경이 조성되고 있음.

국제 메가트렌드는 기술·경제 요인뿐 아니라 정치, 문화, 외교, 통상, 환경 등 다양한 분야에서 나타나며 상호 간에 연관성이 깊은 특징을 지닌다. 메가트렌드들은 사회경제적 수급 방식, 경쟁방식, 법제도 등의 변화를 통해, 미래 국가 경쟁여건에 중요한 요인으로 작동되는 것으로 분석된다.

특히, 저탄소사회와 가장 밀접히 연관된 에너지 문제는 기존의 단기적이고 시장 중심의 경제성 관점으로부터, 환경성(기후변화 등), 안전성(자연재해, 중대사고 등), 사회성(일자리 창출, 수용성 등)을 모두 반영하는 패러다임으로 전환이 가속화되고 있다. 전 세계 발전설비 중 재생에너지 설치용량은 60%(16년 기준)로 2000년 이래 지속 급증하고 있다(IRENA, 2018). 세계 재생에너지 신규투자는 2000년대 초반 60조 원 수준에서 최근에는 매년 약 370조 원 규모로 급증되고 있다(Bloomberg New Energy Finance, 2018). 세계 재생에너지 가격도 1980년 이래부터 이미 계속 감소하고 있다. 일례로 결정질 실리콘 태양광 모듈 가격은 1976년 대비 2017년 22.8%로 안정적인 감소 추세에 진입하였다(International Technology Roadmap for Photovoltaic, 2018), 이에 따라 태양광과 풍력 중심으로 재생에너지 가격(LCOE; 평균균등화 발전비용) 하락이 실현되고 있다³⁾(IRENA, 2018). 신재생에너지 저장을 위한 배터리 시장 역시 급성장 중에 있다⁴⁾(Bloomberg New Energy Finance, 2018). 수송부문의 전기차 시장 역시 폭발적 성장 중인데, 세계 신차 판매량의 2015년 1% 비중에서 2040년 약 54%까지 점유할 것으로 전망된다.

한편, 전 세계 지속가능발전을 위한 17개⁵⁾ 목표를 제시하고 하는 UN의 지속가능발전목표(SDGs)에서도 저탄소사회(에너지, 기후변화)와의 관련성 및 중장기 추진방향이 중요하게 강조되고 있다. 특히, IPCC(2018)의 1.5℃ 특별보고서에서는 지속가능한 발전 및 빈곤 퇴치 차원에서 지구온난화 1.5℃에 따른 리스크를 억제하기 위해서는 온실가스 감축 관련 투자 증대, 정책 수단 도입, 기술혁신과 행태변화의 적극적 추진이 필요하며, 이는 곧 근본적인 사회 전반의 시스템 전환을 의미하는 것으로 정리하고 있다. 또한 사회 정의와 형평성을 지구온난화 1.5℃ 억제에서 핵심적 측면으로 특별히 강조하고 있는데, 저탄소 전환 추진 과정에서 피할 수

3) 태양광 '10년 360(\$/MWh) → '17년 100, 육상풍력 '10년 80(\$/MWh) → '17년 60, 해상풍력 '10년 170(\$/MWh) → '17년 140

4) 리튬이온배터리 가격 '10년 대비 '18년 85% 감소, 에너지저장장치(ESS) 시장 규모 '18년 1~2GW에서 '40년 약 1,000GW로 급성장 전망

5) 빈곤퇴치, 기아종식, 건강과 웰빙, 양질의 교육, 양성평등, 물과 위생, 깨끗한 에너지, 양질의 일자리와 경제성장, 불평등 완화, 지속가능한 도시와 공동체, 책임감 있는 소비와 생산, 기후변화 대응, 해양 생태계, 육상 생태계, 평화, 정의의 제도

없는 가치 상충 문제를 해결하기 위해 빈곤층과 소외계층의 상황을 더 악화시키지 않으면서 국가 간, 지역사회 내에서 비전 및 가치, 감축정책을 면밀히 고려해야 한다는 것을 의미한다.

2. 국가 위험관리 방안으로서의 저탄소사회

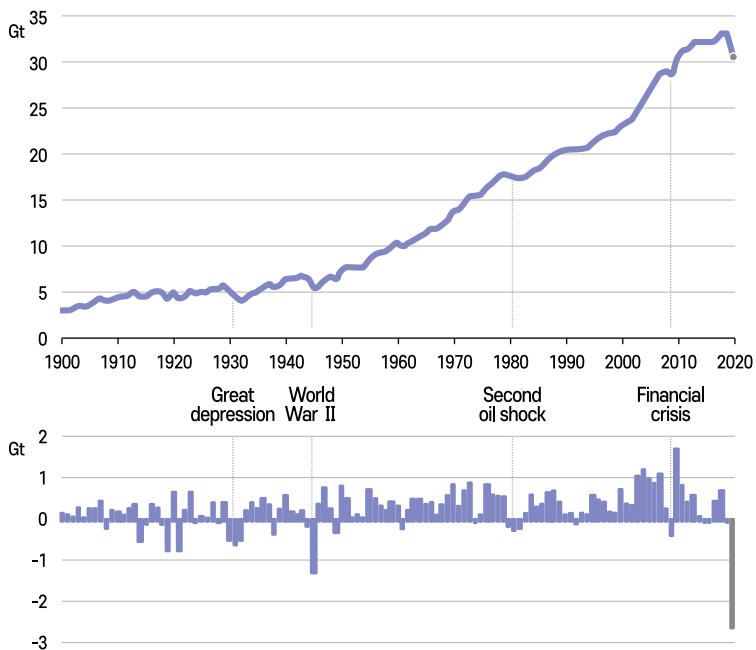
다른 한편으로 국가위기를 초래할 수 있는 자연재해, 팬데믹 등 위험관리 관점에서도 저탄소사회 전환은 중요한 의미를 지닌다. 예를 들어 금년 초부터 진행 중인 코로나 팬데믹으로 인해 세계 에너지수요가 전년 대비 2020년 1분기 3.8%, 2020년 전체적으로는 6% 각각 감소될 것으로 전망되고 있다(IEA, 2020). 그리고 전 세계 에너지수요의 감소에 따라 2020년 전 세계 CO₂ 배출량은 8% 감소될 것으로 전망되고 있다. 이와 같은 현상은 2008년 세계 금융위기 시기의 영향보다 6배나 높은 수준으로써 과거 수 십년 동안 나타나지 않았던 초유의 현상이다. 8% 온실가스 감소는 1.5C 제한에 필요한 연간 배출 감소량과 거의 유사한 수준이다. 파리협약 이행 관점에서 보면 이와 같은 감소가 매년 10년 이상 지속되어야 하는 것으로써 매우 높은 수준임을 의미한다.

그러나 이와 같은 팬데믹으로 인한 배출 감축은 결코 긍정적으로 평가될 수 없는 것이다. 포스트 코로나 시기에 배출량의 급격한 반등(Rebound)⁶⁾을 예방하기 위해 근본적인 저탄소사회 체제를 마련하는 것이 중요한 과제이다. 금번 코로나 위기는 국가 위험관리 차원에서 저탄소사회로의 전환 모색이 국가의 지속가능한 발전을 위해 필수적임을 인식하는 계기가 되는 것이 중요하다.

코로나 바이러스는 라이프 스타일을 변화시키면서 이동 감소, 산업생산 감소, 소비 감소를 통해 전 세계 에너지수요와 온실가스 배출량을 감소시키고 있다. 그러나 이와 같은 변화는 저탄소사회로의 전환을 위한 장기적이고 체계적인 대안이 되지 못한다. 글로벌 금융위기 이후와 같은 배출량의 급격한 증가를 대처하기 위한 저탄소 생산, 소비형 구조 조정 전환 시스템 혁신의 계기로 접근하는 것이 중요하다. 코로나 사태를 계기로 국가 위험관리 차원에서 저탄소사회 전환을 위해서는 정부의 역할, 공동체 의식, 행태변화가 요구된다. 포스트 코로나 저성장 시대 극복은 일시적인 경제위기를 극복하는 것이 아닌 선도형 경제 전환 관점으로 지속 가능한 토대를 구축하는 계기가 되어야 한다.

6) 세계 금융위기(2008~2009) 시기 전 세계 CO₂ 배출량은 1.4% 감소하였으나, 다음해인 2010년 배출량은 5.1% 증가하였음.

그림 1. COVID-19 영향 (세계 온실가스 배출량 및 연간 변화)



자료: IEA(2020), Global Energy Review

III. 저탄소사회 전환을 위한 과제

저탄소사회 전환을 위한 국내 과제 및 주요 정책이슈는 매우 복잡다양하다. 저탄소사회 전환은 기본적으로 에너지전환에 기반해 추진되는 것이 핵심이라 할 수 있다. 따라서 본 절에서는 저탄소 기술혁신과 확산, 에너지시장 및 제도개선, 국민 공감대 형성 관점에서 국가과제, 그리고 이를 관통하는 핵심과제를 정리하였다.

1. 국가과제

국가과제는 저탄소 기술혁신과 확산, 에너지시장 및 제도개선, 국민 공감대 형성 관점에서 정리될 수 있다. 첫째, 기술혁신과 확산 문제는 신재생에너지 확산 과정에서 잔존하는 화석에너지를 효율적으로 관리하고, 신재생에너지 확산에 대비한 기반을 구축하는 사항이다. 이를 위해서는 화력발전의 저·탈탄소화 및 효율화, 재생발전 확산에 대비한 전력계

통 인프라 구축, 신재생에너지 기술개발 및 에너지신산업 활성화 관련 이행방안을 모색하는 것이 핵심적인 국가과제라 할 수 있다. 둘째, 에너지시장 및 제도개선 이슈는 현 전력시장 체계 하의 친환경 에너지전환을 위한 환경급전 도입방안, 그리고 근본적으로 검토되어야 할 에너지시장 구조개편으로 대별된다. 그리고 이와 병행해 신재생에너지 기술개발 및 신재생에너지 산업의 신성장 동력화를 추진하는 사항이다. 셋째, 에너지전환 및 저탄소사회로의 전환 과정에서 국민 수용성 확보와 관련된 사항으로써 송·변전설비 건설 관련 사회적·환경적 수용성 제고, 태양광/풍력 발전사업 추진의 수용성 제고와 같은 현실적 대안 모색, 그리고 지방분권화 시대에 부합되는 지역·분산형 에너지 활성화 체제 정비 문제이다.

표 1. 저탄소사회 전환을 위한 국내 핵심이슈 및 과제

구분	핵심이슈	이행과제(단계적, 근본적)
저탄소 기술혁신과 확산	<ul style="list-style-type: none"> • 화력발전의 저·탈탄소화 및 효율화 • 재생발전 확산에 대비한 전력계통 인프라 구축 • 신재생에너지 기술개발 및 에너지신산업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 저탄소사회 진행 단계 상의 이행사항 (효율화 증대, 기반구축) • 저탄소사회 이행 촉진을 위한 이행사항(미래기술 혁신체제, 성장동력화)
에너지시장 제도개편	<ul style="list-style-type: none"> • 경제급전과 환경급전의 조화 • 에너지시장 구조개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 현 에너지시장 체제 하에서의 단계적 이행방안 (전력시장 운영규칙, 신재생에너지법, 전기사업법 등 관련 제도 개정) • 에너지전환시대에 부합되는 근본적 이행방안 (에너지시스템의 구조적 변화, 특히 전력시장 구조개편은 핵심)
국민공감대 형성	<ul style="list-style-type: none"> • 송변전설비 건설 관련 수용성 • 태양광/풍력 발전사업 추진 상의 수용성 문제 • 지역에너지 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • 재생에너지 확산 과정 상의 단계적 이행방안 (송주법, 계획입지제도, 농지법 등 관련 제도 개정) • 에너지전환시대에 부합되는 근본적 이행방안 (에너지전환 취약계층 포용, 행태변화, 지역에너지 활성화 등 사회혁신)

자료: 이상엽 외(2020, 경제인문사회연구회)

저탄소사회 전환을 위해서는 현 체제 하에서 우선 모색할 수 있는 단계적 접근을 추진하고, 이와 병행해 통합적인 국가 혁신적 접근으로 발전되어야 한다. 화력발전의 효율화 증대, 전력계통 인프라 구축 등은 저탄소사회 진행 단계 상의 이행사항이며, 이와 병행해 신재생에너지 기술개발 및 에너지신산업 활성화는 신산업 성장 동력화를 기반으로 미래기술 혁신체제를 마련하는 근본적 과제라 할 수 있다.

경제급전과 환경급전의 조화 문제는 현 에너지시장 체제 하에서 접근되어야 하는 단계

적 이행방안으로써, 전력시장 운영규칙, 신재생에너지법, 전기사업법 등 관련 제도가 지속적으로 개정되어야 한다. 이와 더불어 에너지시장 구조개편은 에너지전환시대에 대비되는 근본적 문제로써, 에너지시스템의 구조적 변화(에너지 공급구조, 물적 인프라 및 기술, 시장, 사회문화 등)가 중요하며, 특히 기타 에너지시장과 가장 큰 연관성을 지니는 전력시장 구조개편은 핵심 대상이라 할 수 있다.

국민 공감대 형성을 위해서는 송변전설비 건설 및 태양광/풍력 발전사업 추진 상의 현실적 수용성 문제들을 해결하기 위해 송주법(송변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률), 계획입지제도, 농지법 등 관련 제도의 지속적 보완·개정이 요구된다. 기후정의에 관한 근본적 문제로써, 저탄소 이행 과정에서 이해당사자들(화석연료 의존도 계층, 지역사회 등)의 사회적 수용성 제고 이행방안 역시 발전적 검토가 필요하다. 한편 사회혁신 기반의 지역에너지 활성화는 에너지전환시대에 부합되는 근본적 과제에 해당된다.

2. 핵심과제

위의 국내 이슈를 관통하는 핵심이슈는 에너지시스템의 구조적 전환, 기후·에너지 정의 실현 문제로써, 본 절에서는 구체적으로 전력시장의 단계적 구조개편과 지역공동체 중심 사회혁신의 토대 마련을 가장 근원적인 이행과제로 설정하고 주요 내용을 정리하였다.

1) 전력시장 구조개편

상호의존적 에너지시장(전력, 가스, 열 등)에서 전력시장은 가장 중요한 연결고리으로써, 전력부문 개혁은 에너지전환 과정에서 핵심사항이다. 전력시장 자유화를 이미 달성한 선진국들은 분산화 진전에 따라 시장제도를 보완·개선 중인 반면, 우리나라는 아직 자유화 및 시장규제 완화를 이루지 못한 단계이다. 이로 인해 선진국들은 소매시장의 완전 경쟁체제 하에서 스마트 기술보급 방안에 매진 중인 반면, 우리나라는 독점시장체제(수급계획, 가격규제, 진입규제의 비효율성)의 제도개혁과 신기술 수용 문제 해결을 위한 이중고에 직면하고 있는 실정이다.

국내 전력시장의 근본적인 혁신방향은 3D(탈탄소화 Decarbonization, 분산화 Decentralization, 디지털화 Digitalization)+1D(규제완화 Deregulation)로써, 향후 주요 개혁내용은 다음과 같다. 우선, 소비자 선택권 확대, 양방향 거래활성화, 서비스산업 창출을 위한 전력 판매부문 개방 문제이다. 기존 한전 판매 사업소의 반발을 최소화하면서 새

로운 판매영역(전기차 충전, AMI 활용분야, 소규모 중개자사업자 등)의 개방 정책을 마련해야 한다. 그리고 전기요금 체계개편 문제이다. 계시별 요금제도 등 다양한 검토가 진행 중이지만 판매부문 개방과 함께 병행될 때 그 효과를 최대화할 수 있다. 이와 같은 전환 과정에서 요구되는 환경비용 등 추가부담 문제는 국민적 설득 과정을 거쳐 극복해야 한다. 환경·안전규제 강화 문제도 중요 과제이다. 환경급전, 배출권거래제 등 전력·기후시장과의 연계 메커니즘, 에너지신기술 도입 확산 메커니즘 등 새로운 규제 거버넌스의 정착 방안을 마련해야 한다.

구체적으로, 전력시장 활성화를 위한 전력판매시장 혁신 과제에 대비해야 한다. 이를 위해 국내에서는 프로슈머-이웃 간 전력거래, 소규모 전력중개사업 연계 가상 요금상계 기반 태양광 공유 공동 서비스 등 사업모델이 시범 운영되고 있다. 그러나 전력거래에 존재하는 물리적·지리적 제약과 거래를 어렵게 하는 현 규제 시스템으로 인해 실질적 성과를 기대하기 어려운 현실이다. 사업자와 소비자 공히 편익을 창출할 수 있는 다양한 융복합 서비스가 활성화되기 위해서는 기존의 기술적 타당성 및 사업 타당성 차원을 뛰어넘는 전력판매시장의 혁신적 제도개선이 전제되어야 한다. 한편, 현재의 송·배전·판매 독점 시장 구조에서는 판매시장 진입규제와 더불어 송·배전망 접속, 망 이용 요금, 송·배전망 계통 안정성 유지 등 송·배전망 관련 제반 사항들의 공정 경쟁이 가능하도록 제도적 여건을 구비하는 것도 동시에 요구되는 과제이다.

전기요금 체계와 관련해서도 혁신적인 전환이 진행되어야 한다. 현행 가격체계는 온실가스 배출권 구매비용, RPS 의무비용 등 정책비용 중심으로 전력도매시장에서만 사후적으로 일부 반영되고 소매요금으로 전가되지 못하는 구조이다. 재생에너지 신사업자 및 소비자들의 행동변화를 유발하기 위한 소매요금 반영 가격체계를 마련하는 것은 에너지전환 과정에서 필수적 사항이라 할 수 있다. 이와 같은 소매요금 반영 가격체계를 위해서는 앞으로 요금 책정의 자율성 보장이 전제되어야 한다. 이웃간 전력거래, 소규모 전력중개사업, 수요관리자원거래 등 신사업자들뿐만 아니라 여기에 참여하는 소비자들의 편익이 보장될 수 있는 독자적인 맞춤형 요금설계가 허용되는 것이 중요하다.

2) 지역공동체 중심의 사회혁신

저탄소사회 전환을 위해서는 기술·시장뿐 아니라, 사회혁신을 통한 협력, 의사결정, 사회적 신뢰 마련이 중요하다. 사회혁신은 개인의 행동에 영향을 주는 제도 및 질서 등 사회

적 맥락과의 네트워크 과정에서 실현될 수 있다. 일례로 지역 공동체 중심(Meso Level)의 사회혁신이 주목을 받고 있는데, 일반국민 또는 시민 사회가 행위자로서 사회문제에 직접 참여하면서 지역 중심의 실천 방식을 재조직화 하는 것이다.

표 2. 공동체(네트워크) 중심의 사회혁신 중요성

구분	사회혁신 방향	저탄소 전환 혁신 방법
Macro Level (Institutional) 사회적 질서	<ul style="list-style-type: none"> - 규칙, 제도의 변화를 통한 혁신 - 사회적 문제를 개인의 문제로 인지할 수 있도록 인식 변화 유도 - 포용적 사회 문제 해결(집합적 행동이 가능하도록 역량 개발) 	<ul style="list-style-type: none"> - 교육과 캠페인을 통해 시민들의 인식 변화 - 사회적 실천 방법 홍보 - 유인 구조변화를 통한 행동 유도 (예: 그린넷지)
Meso Level (Network) 상호작용	<ul style="list-style-type: none"> - 시민들에게 자율적인 권한 부여 - 중간 조직인 네트워크를 형성 - 정부, 기업, 개인 간 상호작용과 협력의 장 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 저탄소정책을 지원하기 위해 시민단체, 사회적 기업 등 중간 조직 지원 및 네트워크 형성 - 저탄소정책 마련 시 이해관계자 참여 및 논의의 장 마련
Micro Level (Individual) 개인의 변화	<ul style="list-style-type: none"> - 개인의 경험과 변화를 통해 사회 혁신 달성 - 경험, 감정, 성찰, 관점, 기존 제도적 환경과의 차별화 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여를 통한 지역사회 저탄소 정책의 공동설계 - 지역사회 주도형 생태마을, 에너지 자립마을 구축

자료: 저자 작성

국내에서도 공동체 중심의 사회혁신을 추진하기 위한 정책사업이 다수 수행된 바 있다. 이상엽 외(2020, 경제인문사회연구회) 연구에서는 친환경 공동체 활동의 35개 국내 사례를 바탕으로, 민간의 사업 주도성, 사업의 지속성 관점에서 심층 분석을 실시하였다.

분석결과, 공동체 중심 사회혁신을 위해서는 행·재정적 지원제도, 사업모델 발굴, 지자체 역량 등 사회경제정치 시스템의 전환이 중요 정책과제로 도출되었다. 또한 친환경 자원 활용·유지의 고도화으로써 지역특성 반영 참여자 중심의 사업계획 수립, 사업의 유지관리 계획 및 예산 확보, 저탄소 전환 제약 관련 규제완화/법제도 정비 등도 해결되어야 할 과제로 분석되었다. 공동체 활동 저변 확대(공동체 정보 공유 지원체계 강화, 친환경 활동 경험 확대, 저탄소 추진 리더그룹 양성 등)도 중요한 전환과제이다. 마지막으로 지속 가능한 실행기구, 공동체 내 재교육 체계 구축, 연계통합형 민관협의체, 민간단체 연계 등 공동체 거버넌스 관련 개선도 중요한 것으로 분석된다.

표 3. 국내 저탄소사회 공동체 활성화 방안

구분	추진과제	
사회경제정치 시스템	지원 제도	자원(기술, 설비) 도입 비용 지원
		체험형교육 기반 구축
		에너지복지 관점 지원체계 마련
	사업모델 발굴	편익의 선순환 구조 구축
		주민공동체/기업 연계형 사업모델 발굴
	지자체 역량	담당 공무원 사업 이해 제고 및 업무 연속성 확보
		지자체내 협업체계
		지자체장 인식제고/역량강화
	자원 (기술, 설비)	지역 특성을 반영한 자원 다양성 확보
유지관리 예산확보 및 공동체 역할 모색		
제약이 되는 규제 완화/ 법제도 정비		
고도화, 안정성 제고		
공동체 구성	공동체 정보공유 지원체계 마련 (온/오프라인 활동 거점 구축)	
	공동체 활동 경험 확대	
	공동체 추진 리더 그룹 양성	
거버넌스	지속 가능한 실행기구 운영	
	공동체 내 (재)교육 체계 구축	
	현장 중심 연계 통합형민관협의회 운영	
	전문적 사업 추진을 위한 민간단체 연계	

자료: 이상엽 외(2020, 경제인문사회연구회) 기반으로 저자 재작성

참고: 국내 친환경 공동체 활동 사례(총 35개 대상, 17개 기초분석, 7개 심층분석)를 대상으로, 사례별 추진 주체(주민대표, 추진 단체 담당자 등) 및 전문가 자문 결과를 종합

IV. 결론 및 시사점

국내외 여건을 종합적으로 고려할 때 저탄소사회 전환을 위한 이행방안 마련은 향후 지속적으로 수행되어야 할 국가적 과제이다. 본고에서는 저탄소사회 전환을 위한 국가 과제(저탄소 기술혁신과 확산, 에너지시장 및 제도개선, 국민 공감대 형성)에 기반해, 이중 가장 근간이 되어야할 핵심과제(전력시장 구조개편, 지역공동체 활성화)를 강조하였다. 이행방안은 매우 다양하며 각 부문별·부문간 기술·시장·사회·정책의 통합적 관점에서 지속적인 검토가 필요하다. 특히 이 과정에서 저탄소 실현 유기적 연계의 장으로써 지역에 초점을 둔 지역화모델의 개발 및 확산은 중요한 의미를 지닐 것으로 기대된다. 지역화모델은 저탄소사회 추진 과정의 장애요인 해소, 기반조성 요인 등을 점점 가능케 하는 유용한 수단이 되며, 범 국가적 구조개편, 사회적 공감대 확산에 기여할 수 있을 것이다.

기후위기 대응과 그린뉴딜이 사회적 이슈가 되면서 최근 지자체에서도 적극적인 움직임을 보이고 있다('20.6 226개 기초지자체 기후위기비상선언, '20.7 17개 광역시도와 63개 기초지자체 탄소중립 지방정부 실천연대). 이와 같은 지자체 노력의 궁극적 지향점은 본고에서 다룬 에너지전환 및 저탄소사회 전환이라 할 수 있다. 이 과정에서 특히 지역에너지 활성화는 본질적 과제이다. 지방분권화 시대에 기후변화, 도시교통, 빈곤해소, 소득불평등 등 복잡한 사회적 당면 과제에 직면하게 된다. 이와 같은 각 지역의 사회 갈등 분야는 제도, 네트워크, 가치의 재조정 등을 통해 사회적 변화를 추구하는 방향으로 접근되어야 하며, 향후 지역에너지 활성화도 이에 해당되는 지자체의 중요 과제라 할 수 있다.

예를 들어, 재생에너지 사업 추진 요건으로 발전사업자들에게 주민동의를 일임하는 현 제도는 발전적으로 개선되어야 한다. 에너지소비자의 행태변화를 유도하기 위해서는 소비행태에 영향을 미치는 제도적 개선뿐 아니라, 사회적 관계와 연계되는 교류의 확대가 무엇보다 중요하다. 즉, 에너지전환 정책을 지원·촉진하기 위해 지역주민, 시민단체, 사회적기업과 같은 중간 조직의 네트워크 형성이 중요하고, 의사결정 시 이해관계자의 참여 확대가 보장되는 메커니즘이 요구된다. 이 과정에서 재생에너지 발전사업이 지역주민들의 반대로 일정대로 추진되기 어려운 문제들은 주민수용성 증진을 위해 제도적 개선이 구비되어야 한다. 입지규제 및 이격거리 제한 등 각종 제도 개선, 재생사업 추진 및 확대를 위한 상계거래 제도 개선(요금 절감혜택을 확대하는 방법), 소규모 사업의 수익보장 및 절차 간소화, 채권투자 및 펀드투자와 같은 주민 참여형 사업모델 확산 및 인센티브 제공 등이 주로 검토될 수 있는 사례이다.

이와 같은 지원제도 및 사업모델 발굴뿐 아니라 지자체 역량 강화도 중요하다. 2017년부

터 중앙정부와 지자체간 재생에너지 정책협의회가 운영되고 있는데, 근본적으로 지역에너지 전환을 위한 재정권한 확대에 기반해 지자체 담당 공무원의 전문성과 업무연속성 확보, 에너지전환의 종합적 추진을 위한 지자체간 협업체계(예; 광역지자체 지역에너지전환정책, 에너지정책전환을 위한 지방정부협의회, 지역에너지전환 전국네트워크, 전국시민 햇빛발전협동조합연합회 등) 등 지자체 자체 역량 확보도 시급하다. 그리고 지역에너지 공동체 활성화(공동체 구성원 특성에 따른 정보공유 활성화 체계, 공동체 활동 경험 확대, 공동체 추진 리더 그룹 양성 등)와 공동체 네트워크 거버넌스(지속가능한 실행기구, 재교육시스템, 지역현안 통합형 협의체, 전문성 강화를 위한 전문기관과의 연계 등) 구축 방안이 지속적으로 구비되어야 할 것이다.

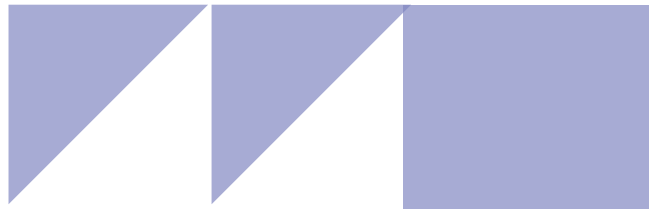
참고문헌

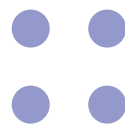
- 관계부처 합동(2020. 5), 「한국판 뉴딜 종합계획」, 선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환
- 관계부처 합동(2020), 「제7차 비상경제회의」
- 관계부처 합동(2020. 10), 지역과 함께하는 「지역균형 뉴딜」 추진방안
- 기획재정부(2020), 「제2차 비상경제 중앙대책본부 회의」
- 이상엽, 심성희, 오윤경외(2020), 국가 지속가능 발전을 위한 2050 저탄소사회 이행방안 연구, 경제인문사회연구회.
- 한국산업연구원(2020), 한국 산업발전 비전 2030.
- Bloomberg New Energy Finance 홈페이지, <https://about.bnef.com/blog/runaway-53gw-solar-boom-in-china-pushed-global-clean-energy-investment-ahead-in-2017/>.
- IEA (2020), Global Energy Review 2020.
- International Technology Roadmap for Photovoltaic (2018), International Technology Roadmap for Photovoltaic: Result 2017 including maturity report 2018, Ninth Edition.
- IPCC (2018), Global Warming of 1.5°C.
- IRENA (2018), Renewable Capacity Statistics 2018.
- OECD (2015), Investing in Climate, Investing in Growth.
- Retolaza, I. (2011), Theory of Change: A thinking and action approach to navigate in the complexity of social change processes, Hivos, Democratic Dialogue, UNDP.
- World Economic Forum 홈페이지, <https://www.weforum.org/>.



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





한국판 뉴딜의 핵심동인, 스마트+그린 시티와 지방정부의 역할



허태욱 경상대 행정학과 부교수

한국판 뉴딜의 핵심동인, 스마트+ 그린 시리와 지방정부의 역할



허태욱 경상대 행정학과 부교수

1. 한국판 뉴딜과 디지털·그린 경제의 필요성 & 목표

역사적으로 뉴딜 정책은 생각의 전환을 통한 위기 극복과 경제·사회적 효율성 확보에 매우 중요한 역할을 수행하였다. 현재 코로나 19로 인해 전무후무하게 나타나고 있는 경제적·사회적 위기는 우리 사회의 다층적인 변화와 구조적 대전환을 요구하고 있다고 할 수 있다. 경제 주체들의 행동양식 등이 변화하면서 경제·사회 전반의 구조적 변화를 초래하고 있으며, 적극적인 정부 역할에 대한 요구가 증대되고 있다.

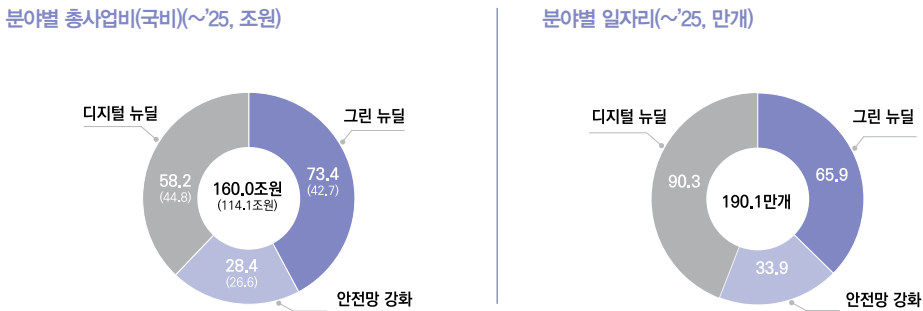
특히, 코로나 19의 대확산(팬데믹)에 따라 일상과 방역의 공존을 위한 온라인·비대면 수요가 급증하고 있다. 온라인 쇼핑·배달 서비스가 오프라인 소비를 대체하고, 스마트워크·재택근무·온라인교육 등 우리 사회 전 분야에서 디지털화가 급격하게 촉진되었다. 반면 디지털 기반이 취약한 전통 서비스업 및 중소기업체들은 변화의 충격에 후유증을 크게 겪고 있다. 이러한 상황 속에서 ‘언택트(untact) 사회’에서의 성장동력을 새롭게 발굴하여 디지털 경제로 전환하고자 하는 ‘디지털 뉴딜’의 필요성은 더욱 부각되고 있다.

더불어 전 세계적으로 친환경(탈탄소) 녹색성장에 방점을 두고 ‘탄소 제로 경제·생활’로의 전환을 목표로 하는 저탄소·친환경 경제(그린 경제)는 코로나 19를 계기로 그 중요성이 더욱 주목받고 있다. 감염병과 기후변화 위기 간의 유사성이 다양한 글로벌 보고서 등에서도 확인되면서, 국민 안전을 위협하고 경제에 부정적 영향을 초래하는 기후변화 위기를 극복해야 하는 시급성이 더욱 확대되고 있다. 이러한 차원에서 국민 삶의 질을 개선하고 녹색 일자리 및 녹색 신산업을 창출하는 것을 목표로 하는 ‘그린 경제’로의 전환이 더욱 주목을 받고 있다. 특히, 녹색 경쟁력을 전환적으로 발전시키고자 하는 ‘그린 뉴딜’을 통해 포스트 코로나 시대에 얼어붙은 고용 시장에 온기를 더할 수 있다는 기대를 모으고 있다.

이와 같은 글로벌 전환의 흐름 속에서, 한국 정부는 디지털 뉴딜 및 그린 뉴딜을 강력히 추진하면서 안전망 강화로 뒷받침하는 ‘한국판 뉴딜 종합계획’을 2020년 7월 14일 한국판 뉴딜 국민보고대회를 통해 발표하였다. 정부는 2025년까지 총 160조 원(디지털뉴딜에 58조 2000억 원, 그린뉴딜에 73조 4000억 원, 안전망 강화에 28조 4000억 원)을 투자하여, 총 190만 1000개의 일자리를 창출하는 것으로 목표로 제시하였다(아래 <그림 1> 참조) 이 중 한국판 디지털 뉴딜(경제 전반의 디지털 혁신과 역동성 촉진 및 확산)로 90만 3000개, 그린 뉴딜(탄소중립 지향, 경제기반을 저탄소·친환경으로 전환)로 65만 9000개, 안전망 강화(실업불안 및 소득격차를 완화하고 적응을 지원)를 통해 33만 9000개의 일자리가 만들어질 것으로 예상되고 있다.

이러한 한국판 뉴딜 종합계획을 통해 우리 경제·사회의 미래의 변화상(목표)을, 글로벌 디지털 메가트렌드를 주도하는 ‘똑똑한 나라’, 탄소중립 지향의 경제·사회 녹색전환을 선도하며 국제사회에 책임을 다하는 ‘그린선도 국가’, 국민의 삶과 일자리를 지켜주고 실패와 좌절에서 일으켜주는 ‘더 보호받고 더 따뜻한 나라’로 설정하였다.

그림 1. 한국판 뉴딜 투자 및 일자리 창출 개요



자료: 관계부처 합동, 한국판 뉴딜 종합계획 (2020).

구체적으로, 아래 <그림 2>의 ‘분야/과제별 투자계획 및 일자리 효과’에서 보여주는 바와 같이, 디지털 뉴딜은 4대 분야(D.N.A. 생태계 강화, 교육인프라 디지털 전환, 비대면 산업육성, SOC 디지털화) 12개 추진과제로 구성되어 있다. 그린 뉴딜은 3대 분야(도시·공간·생활 인프라 녹색 전환, 저탄소·분산형 에너지 확산, 녹색산업 혁신 생태계 구축) 8대 과제로 구성되어 있다.

그림 2. 디지털 & 그린 뉴딜 분야 및 추진과제

디지털 뉴딜	1. D.N.A. 생태계 강화	① 국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용 ② 1·2·3차 수출산업으로 5G·AI 융합 확산 ③ 5G·AI 기반 지능형 정부 ④ K-사이버 방역체계 구축
	2. 교육 인프라 디지털 전환	⑤ 모든 초중고에 디지털 기반 교육 인프라 조성 ⑥ 전국 대학·직업훈련기관 온라인 교육 강화
	3. 비대면 산업 육성	⑦ 스마트 의료 및 돌봄 인프라 구축 ⑧ 중소기업 원격근무 확산 ⑨ 소상공인 온라인 비즈니스 지원
	4. SOC 디지털화	⑩ 4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축 ⑪ 도시·산단의 공간 디지털 혁신 ⑫ 스마트 물류체계 구축
그린 뉴딜	5. 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	⑬ 국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화 ⑭ 국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복 ⑮ 깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축
	6. 저탄소·분산형 에너지 확산	⑯ 에너지관리 효율과 지능형 스마트 그리드 구축 ⑰ 신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원 ⑱ 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	⑲ 녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업 조성 ⑳ R&D·금융 등 녹색혁신 기반 조성

자료: 관계부처 합동, 한국판 뉴딜 종합계획 (2020).

특히, 한국판 뉴딜 세부과제 중에서 미래 비전을 제시하는 ‘10대 대표과제’(<그림 3> 참조)를 디지털 뉴딜, 디지털·그린 융복합, 그린 뉴딜의 3개 부문에서 선정하여 집중 투자/육성할 계획으로 발표되었다.

그림 3. 한국판 뉴딜 10대 대표과제

10대 대표과제		
디지털 뉴딜	디지털·그린 융복합	그린 뉴딜
<ul style="list-style-type: none"> ① 데이터 댐 ② 지능형 정부 ③ 스마트 의료 인프라 	<ul style="list-style-type: none"> ④ 그린 스마트 스쿨 ⑤ 디지털 트윈 ⑥ 국민안전 SOC 디지털화 ⑦ 스마트 그린산단 	<ul style="list-style-type: none"> ⑧ 그린 리모델링 ⑨ 그린 에너지 ⑩ 친환경 미래 모빌리티

자료: 관계부처 합동, 한국판 뉴딜 종합계획 (2020).

II. 디지털·그린 경제 구현을 위한 스마트 인프라

1. 스마트 인프라 구축과 스마트 시티

경제/사회 문제의 집합체인 도시문제를 해결하기 위한 가장 효율적·효과적인 수단으로 스마트 시티는 최근 디지털전환시대 4차 산업혁명의 물결과 함께 더욱 주목받고 있다. 또한, 포스트 코로나-19 시대에 도시의 형태와 공간 구조에 대한 변화의 바람은 더욱 가속화 될 것으로 예상된다.

4차 산업혁명은 ICT 등 디지털 혁명(3차 산업혁명)에 기반하여 물리적 공간, 디지털적 공간 및 생물학적 공간의 경계가 희석되는 기술융합의 시대라고 볼 수 있다. 디지털전환시대, 그리고 ‘포스트 코로나-19’ 시대의 디지털은 단순히 ICT 기술과 관련된 용어에 머물지 않고, 디지털 경제, 디지털 문화, 디지털 정치와 같이 디지털을 기반으로 하여 나타나는 모든 전환적 현상을 수식하는 용어라고 할 수 있다. 특히, 한국판 뉴딜이 강조하는 ‘디지털·그린 경제’ 구현 측면에 있어서도 핵심 기술로 사물인터넷(IOT), 클라우드 컴퓨팅, 빅데이터, 인공지능(AI), 블록체인 등의 첨단 디지털 기술들이 주목받고 있다.

이와 같은 4차 산업혁명의 기반이 되는 핵심 기술들은 대부분 스마트 시티를 구현하는데 필요한 스마트 인프라와 직접적으로 연계된다. 스마트 시티는 도시공간에 정보통신 융합기술과 친환경기술 등을 적용하여 행정/교통·물류·에너지·환경·주거·복지 등의 도시기능을 효율화하고 도시문제를 해결하는 도시를 말하는데, 위 중요 기술들의 안정·실용성에 대한 검증은 스마트 인프라가 갖춰진 도시 공간, 즉 스마트 시티에서 가능하다는 중요한 시사점을 지닌다. 예를 들어, 현재 시중에서 판매되고 있는 자율주행차는 대부분 차선과 속도, 차간 거리 정도만 자율적으로 유지하는 운전 보조 시스템을 갖춘 ‘Level-2’ 수준의 자율주행차이며, 주로 센서기술과 인공지능에 기반해 작동되고 있다. 반면에 특수 환경에서 스스로 운행하는 ‘Level-3’ 수준의 자율주행차가 운행하기 위해서는 외부 통신망과의 정보 교환이 필수적이며, 이때 자율자동차가 필요로 하는 정보 속에는 교통 상황, 노면 상태, 신호등의 위치 등에 대한 포괄적인 정보들이 모두 포함되어야 한다. 또한, 이러한 정보 교환이 가능하기 위해서는 자율주행차에게 관제 정보를 정확하면서도 초고속으로 제공할 수 있는 초고속 통신망과 ‘차세대 지능형 교통체계’(Cooperative-Intelligent Transport System)가 적용된 ‘스마트 도로’와 같은 인프라가 미리 구축되어 있어야 한다.

특히, 스마트 인프라는 그 운영 과정에서 시설물 자체 그리고 이용자에 관한 다양한 데이터가 실시간으로 생성·축적되어 자연스럽게 빅데이터가 형성되는 특징이 있는데, 이렇

게 생성된 빅데이터는 인프라 구축에 사용된 기술과 재료 성능에 대한 사후검정의 기초자료로 활용됨으로써 기술개발을 다시 촉진하는 효과를 가져다 준다. 따라서 스마트 인프라가 구축된 스마트 시티는 새로운 기술이 생성·적용되는 ‘기술혁신 플랫폼’으로서의 기능과 함께, 기술의 공급자와 수요자가 공존하며 상호작용하는 과정에서 새로운 빅데이터가 생성되는 일종의 ‘정보(웹) 생태계’로서의 특성을 함께 가지게 되는 것이다.

결국 4차 산업혁명 기술의 적용 공간이 바로 스마트 시티이며, 4차 산업혁명 기술이 적용된 스마트 시티는 곧 디지털·그린 경제의 하드웨어·소프트웨어적 기반이 되는 것이다. 이와 같은 이유로, ‘한국판 뉴딜’의 전략적 목표인 디지털·그린 경제를 구현하기 위해서는 스마트 시티에 대한 전략적 고려가 필수불가결하게 이뤄져야 하는 것이다.

2. 성공적 뉴딜을 위한 스마트 시티 사업의 통합 및 확대

‘한국판 뉴딜’ 정책은 디지털·그린 경제로의 전환과 전략적 방향성을 제시하고 있다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있으나, 반면에 다양한 사업들로 구성된 패키지 프로젝트 형태로 제시되어 사업간 연계성이 부족한 한계를 지니고 있다고도 볼 수 있다. 특히, ‘디지털 뉴딜’ 및 ‘그린 뉴딜’에 포함된 사업들의 경우에도 특정 시설물들을 중심으로 개별적 사업들이 제시되어 있어서, 전략적인 투자 방향을 확인하기 어려운 문제점들을 가지고 있다.

이와 같은 한계들을 극복하면서 보다 바람직한 ‘한국판 뉴딜’ 정책을 추진하기 위해서는 우선, 분산된 인프라 투자계획을 스마트 인프라 구축사업으로 재구조화 하는 것이 필요할 것이다. ‘생활형 SOC’, ‘노후 인프라’, ‘광역교통망’, ‘도시재생 뉴딜’ 등 분산·추진되고 있는 사업들을 ‘스마트 인프라 사업’의 형태로 통합 추진하는 방안을 모색해야 한다. 이들 사업은 국민 일상생활과 밀접하게 연계되어 있는 시설물들이 대상이고, 동시에 지속적인 유지보수와 성능향상 계획이 필요한 사업들이다. 현재와 같이 이들 시설물에 대한 투자를 개별 사업의 형태로 추진하기보다는 투자효과에 따른 우선순위를 정해 ‘스마트 인프라 구축 사업’으로 통합해 중장기적으로 추진하는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

둘째로, ‘한국판 뉴딜’ 정책사업의 일부는 현재 추진되고 있는 ‘스마트 시티 사업’에 포함시켜 추진한다면 사업의 효율성과 효과성을 보다 증진시킬 수 있을 것이다. 예를 들어, ‘그린 뉴딜’ 사업에 포함되어 있는 ‘노후 공공건축물 그린 리모델링 사업’, ‘ICT 기반 스마트 상수도 관리체계 구축사업’, ‘녹색 융합 클러스터 조성사업’, ‘저탄소·녹색산단 조성사업’ 등은 개별 시설물을 중심으로 단편적인 신규 건설·유지보수 형태로 사업을 추진하기보다

는, 좀 더 포괄적인 관점에서의 ‘스마트 시티 사업’의 개념 속에 포함시켜 체계적으로 추진하는 것이 필요하다.

현재 정부의 스마트 시티 사업 속에는 ① 신도시 건설사업인 ‘국가시범도시 건설사업’과 ② 시설물 관리, 환경, 방범 등의 분야에서 각 지자체가 운영하고 있는 시스템을 연계하고 통합관제센터를 구축하는 사업인 ‘스마트 시티 통합플랫폼 구축사업’ 외에 ③ ‘스마트도시형 도시재생’, ④ ‘스마트 챌린지’와 같은 기존 도시를 대상으로 하는 새로운 사업들이 포함되어 추진되고 있다(〈표 1〉 참조).

표 1. 스마트 시티 사업의 주요 프로젝트

구분	내용	특징	비교
국가 시범도시	- 4차 산업혁명 관련 기술을 실증·구현하기 위한 신도시 건설 (세종, 부산 2개소) ① 세종 시범도시 : 인공지능 기반의 모빌리티·헬스케어·교육·에너지 등 7개 혁신요소가 구현된 스마트 도시 ② 부산 시범도시 : 데이터와 증강현실 기반의 로봇·물·에너지 등 10대 혁신요소가 구현된 제로에너지 도시 - 스마트기술 R&D 실증과 기획단계에서부터 연계 - 스마트 서비스의 안정적 제공을 위해 민관합동 SPC 구성 추진	신도시건설 사업	2021년 하반기 최초 입주 개시 예정
스마트 도시재생	- 지역에 특화된 스마트솔루션을 도시재생 뉴딜 사업에 적용 - 주민참여 기반의 스마트거버넌스 구축을 통해 주민의 수요와 지역 특성을 고려한 스마트솔루션 도출 및 적용	도새 재생 사업 +스마트 솔루션 적용	2022년 까지 25곳 이상 추진
스마트 챌린지	- 민간이 보유한 아이디어와 스마트 기술을 접목해 도시문제를 해결 (bottom-up 방식) ① 시티 챌린지 : 도시 전역의 문제 해결을 위한 종합 솔루션 구축 (지자체+민간) ② 타운 챌린지 : 도시 내 일정 구역의 수요에 최적화된 특화 솔루션 구축(지자체) ③ 솔루션 챌린지 : 스마트 횡단보도, 스마트 방법망 등 단일 솔루션 제공(지자체+민간)	스마트 솔루션 구축 및 적용 사업	2020.5월 총 80건 중 18건의 과제 선정
스마트도시 통합플랫폼	- 방범, 방재, 교통, 환경 등의 부문에서 각 지자체가 개별적으로 운영하고 있는 정보시스템을 연계하고, 이를 통합관제하는 통합운영 센터를 설치·운영		2022년 까지 80개 지자체 목표

자료: 국토교통부, 제3차 스마트도시 종합계획: 2019-2023 (2019).

따라서 ‘한국판 뉴딜’에 포함된 상당수 사업들을 이러한 스마트시티 사업 속에 포함시켜 보다 체계적으로 추진하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 가령 앞서 언급한 ‘그린 뉴딜’ 사업

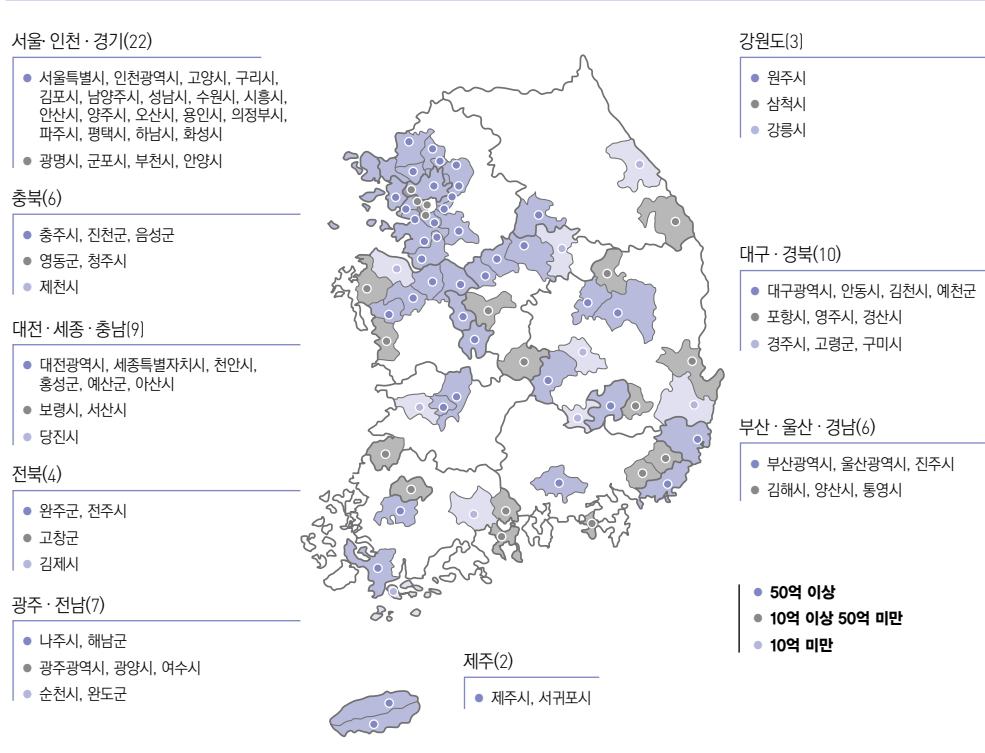
들은 ‘스마트 도시재생 사업’에 통합하여 추진 가능하며, ‘디지털 뉴딜’ 안에 포함되어 있는 ‘SOC 디지털화’ 사업은 대상 시설물의 범위를 확대한 뒤 별도의 스마트 시티 프로그램으로 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 또한, 스마트시티 사업을 민간의 자발적 투자가 곤란한 다양한 신기술의 실증과 실적 확보가 함께 이루어질 수 있는 ‘테스트 베드’ 구축 중심으로 추진할 필요도 있다. 반면, 대규모 실증시설이 필요한 초고속 열차 등 신기술이 실증시설 부족으로 거액의 R&D 자금을 투자해 개발하고도 사장되는 사례들이 있는데, 정부 차원에서 전략적인 개발 및 활용이 필요한 기술을 선별하고, 특히 이들 중 기 개발된 기술의 경우에는 실증 작업과 함께 적용 실적이 인정될 수 있는 시스템을 마련해 주는 것이 필요하다. 결국 이러한 시스템 구축을 위한 공간 사업으로 스마트시티 사업을 추진할 필요가 있을 것이다.

III. 스마트 시티, 인프라 구축을 넘어 지역의 혁신공간 창출로

1. 국내 스마트시티 정책의 현황 및 단계

현재 스마트시티 사업의 투자 규모별(50억 이상, 10억~50억, 10억 미만) 추진 현황(2018년 말 기준)을 살펴보면, 주로 서울·인천·경기 지역과 대전·세종·충남 지역 및 대구, 부산 등의 광역 도시들을 중심으로 이루어지고 있다. 반면, 강원, 전북, 광주·전남, 경남 지역은 상대적으로 지원이 부족한 것으로 나타나고 있다.

그림 4. 투자 규모별 스마트시티 추진 현황



자료: 국토연구원, 스마트시티 유형에 따른 전략적 대응방안 연구 (2018).

한편, 국내 스마트시티 관련 정책은 국가 정책 변화 및 대내외 환경 변화에 따라, ‘스마트 인프라 구축단계’, ‘정보 및 시스템 연계 단계’, ‘스마트시티 본격 추진 단계’로 발전되어 왔다고 할 수 있다.

첫 번째 스마트 인프라 구축단계는 2003년 이후 대상 사업 규모가 165만 제곱미터 이상의 택지개발 사업 추진 시 스마트시티 관련 인프라를 기반시설 조성비를 사용하여 구축하였던 시기로 2008년 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」 수립을 통해 제도적 뒷받침이 이뤄졌다.

두 번째, 정보 및 시스템 연계 단계는 택지개발 사업 추진을 지양하는 국가 도시 정책 방향으로 구축단계의 모델이 더 이상 작동하지 않게 됨으로 인하여 정보 및 시스템 연계라는 새로운 방향의 스마트시티 정책을 추진하는 시기였다. 구축단계에 건설/개발된 도시통합운영센터와 플랫폼을 보급하여 서로 다른 분야별 정보 및 시스템을 연계하여 저비용 고효율 서비스를 제공 하면서, 정보 및 시스템의 기술적 연계, 조직적 연계 및 규제 개선

동시에 추진한 단계라고 할 수 있다.

세 번째는 현재 시기의 본격 추진 단계라고 볼 수 있다. 4차 산업혁명이 주목받게 되고 해외 스마트시티 모델이 본격적으로 유입되면서 이전의 정책들이 보다 확대되고 다양화 되었다. 2017년 「스마트도시의 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」로 법제도를 개정하고 스마트시티를 4차 산업혁명 시대의 도시문제 해결과 혁신산업 창출을 위한 공간으로 규정하여 본격적인 국가 사업으로 추진하게 된 단계이다. 현재 규제 샌드박스의 도입, 민·관 협력 거버넌스 체계 추진, 범부처 성격의 추진체계 확립, 시민 참여 중심의 리빙랩 도입, 신기술 적용과 사회문제 해결을 위한 실증 추진 등 다양한 정책 수단을 도입하여 추진하고 있다.

2. 국내 스마트시티 전략의 유형 및 발전 방향

국내 스마트시티 추진 정책(사업)들은 전략의 특성에 따라, ①‘첨단인프라 구축형’ 스마트시티 전략 ②‘플랫폼 연계형’ 스마트시티 전략, ③‘혁신공간 창출형’ 스마트시티 전략으로 유형화 할 수 있다. 현재 본격 추진 단계에서 스마트시티 전략들은 대부분 첨단인프라 구축형 및 플랫폼 연계형을 중심으로 추진되고 있으며 혁신공간 창출형은 아직 미흡한 상황이라고 볼 수 있다.

첫 번째로, ‘첨단인프라 구축형’ 스마트시티는 국내의 많은 지자체들이 스마트시티 정책을 추진하게 되는 출발점으로 작동되었지만, 향후에는 현재와 같은 모델로 추진이 어려울 것으로 예상된다. 왜냐하면, 현재까지의 국내 스마트시티 재정 투자 규모를 살펴볼 때 가장 많은 재정이 투입된 분야로 국내 스마트시티 추진의 기반이 되었다는 점은 큰 시사점을 지니고 있지만, 신도시와 기존도시 간 불균형을 유발하는 원인이며 동시에 정부주도의 동일한 서비스 모델의 보급 확산의 원인이기 때문이다.

따라서, ‘첨단인프라 구축형’ 스마트시티 전략은 신도시의 첨단인프라를 기존 도시까지 확산할 수 있는 방안 및 다양한 스마트시티 모델이 적용될 수 있도록 방향을 재설정할 필요가 있다. 기존의 택지개발 사업의 스마트시티 인프라는 기반시설조성비를 통하여 짧은 기간 동안 대규모 투자를 가능하게 하였지만, 기존 도시에 적용하기에 명확한 한계가 존재하기 때문에 기존도시를 대상으로 하는 스마트시티형 도시재생, 낙후 인프라 고도화 사업, 스마트 SOC 등의 관련 사업 추진 시 구축된 인프라들을 신도시와 연계하는 점진적 방식의 전략적 수정 및 보완이 필요하다.

두 번째로, ‘플랫폼 연계형’ 스마트시티는 현재 지자체들이 가장 중요하게 생각하는 목표

라고 할 수 있다. 각 지자체(지방정부)에서 플랫폼 중심형 스마트시티를 강화하여 혁신공간 창출형 스마트시티까지 연계하려는 경향이 나타나고 있다. 플랫폼은 여러 분야 간 연계가 확대되면 될수록 그 활용도가 높아지기 때문에 플랫폼의 분야 간 확산을 지원할 수 있는 방향으로 정책 수립이 필요하며 이러한 방향을 통하여 지자체의 플랫폼에 대한 성취도 역시 높일 수 있을 것으로 기대를 모은다.

‘플랫폼 연계형’ 스마트시티 전략의 발전을 위해서는 우선, 도시통합운영센터의 전문성 강화 및 광역적 연계 확산이 필요해 보인다. 현재 지자체 내 공공서비스 및 데이터의 현황 파악조차 이루어지지 못하고 있는 상황에서 플랫폼을 통한 서비스 및 데이터 연계에 어려움이 존재하기 때문에 통합운영센터의 권한을 강화하여 지자체 서비스 및 데이터의 전반적 파악을 할 수 있는 역할을 부여하고 전문성 있는 공무원을 확보하여 플랫폼 고도화를 추진하는 동시에 최근 공공 서비스 광역적 연계를 고려하여 이에 대한 표준 마련 추진이 필요하다. 또한, 민간 데이터와 연계하는 방안이 모색되어야 한다. 국내의 경우 개인정보 보호로 인하여 공공 데이터와 민간 데이터를 연계·활용하는 것이 불가능하기 때문에, 규제 샌드 박스와 연계한 스마트시티 국가사업 추진을 통하여 기존 도시를 대상으로 데이터 중심 스마트시티 고도화 방안 마련이 중요하다.

세 번째로, ‘혁신공간 창출형’ 스마트시티는 해외 선진국들과 비교하여 국내가 뒤처져 있는 유형이지만 향후 가장 빠르게 확산될 수 있는 유형이라고 볼 수 있다. 해외 선진국들은 혁신공간 창출형 스마트시티를 위하여 ‘성과기준 제시-도시 내 실증-실증 성과의 확산’을 단계적으로 추진하고 있는데, 국내 스마트시티 전략에서도 이러한 절차를 체계화할 필요가 있다. 특별히, 혁신공간 창출을 위하여 실질적 규제 샌드박스의 도입이 우선적으로 필요하다. 또한, 실증기반의 사업이 확대되어야 한다. 스마트시티 실증 사업은 기존 R&D 기술실증과 다르게 기술의 검증이 아닌 실제 도시문제를 어느 정도 해결하는가에 대한 목표 지향적 검증 방식을 채택하고 기술적 부문 외 규제적 측면, 이해관계자들의 갈등, 협력적 체계 구성 등의 실제 문제 해결에 필요한 정치적 사회적 부문까지 실증할 수 있도록 추진되어야 한다.

한편, 국내 스마트시티 사업의 해외 진출 지원도 다각적으로 이루어져야 한다. 스마트시티의 해외 진출 지원을 위하여 국내의 취약한 부문인 해외 홍보 지원과 동시에 스마트시티의 지식교류에서 출발한 글로벌 스마트시티 네트워크가 최근에는 스마트시티 시장으로 작동하기 때문에 해외 시장 확보적 측면에서도 이에 대한 적극적 참여가 필요한 상황이다. 예를 들어, 스마트시티의 맞춤형 해외 진출을 위해, 일본의 ‘해외 교통·도시개발사업 지

원기구 JOIN'와 같은 체계적인 행정적·재정적 중앙정부 지원도 좋은 사례로 벤치마킹 할 수 있다. 마침 우리나라에서도 '한국해외인프라도시개발지원공사'(KIND)를 발족(2018년 6월)하여 해외진출을 도모하고 있다. 스마트시티의 기획단계부터 세계화를 염두에 두고 국제표준화, 기업 생태계 조성 등을 고려하여 추진하고 있는 바르셀로나 스마트시티 전략의 시사점에도 주목할 필요가 있을 것이다.

IV. 스마트+그린 시티 혁신공간 창출과 지방정부의 역할

기존의 스마트시티 정책 및 사업은 한국판 뉴딜의 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜이 추진되는 상황 속에서, 이 두 가지를 동시에 구현하는 공간적 '테스트 베드'이자 '플랫폼'으로서 '스마트+그린 시티'로 진화해야 할 것이다. 사실 스마트시티는 90년대 'U City' 정책으로 시작하여 상당히 오랫동안 추진되어 왔지만, 실제로 이러한 정책(사업)들을 통한 도시의 발전과 시민이 느끼는 효능감 및 편의성의 괴리감은 크게 줄어들지 못했다고 해도 과언이 아니다. 즉, 도시 생활/발전의 주체인 시민들이 이러한 발전을 효과적으로 느끼지 못한다는 점은 큰 한계로 남겨져 있다. 이러한 점에서 시민들의 생활에 직접적인 편익을 제공하고, 시민들이 '스마트한' 공공 서비스를 체감할 수 있도록 변화되어야 한다.

특히, 전 지구적인 인구 증가('90년부터 '10년까지 전 세계 인구 233% 증가)를 훌쩍 넘어서는 도시 인구의 증가(동 기간 350%)와 더불어 메카시티들의 확대('70년 3개에 불과, '10년에 23개, '25년에 37개로 증가 예상)에 따라, 국내외적인 기후 위기의 중차대한 문제들을 더욱 다층적으로 등장하고 있다. 이와 같은 도시 인구 집중 및 과밀 현상(한국의 도시화율은 '15년에 92%)은 도시 내에서 각종 기후/환경 문제들(녹지 파괴, 에너지 사용량 증가, 공기 오염 등)을 더욱 복잡하게 양산하고 있다. 기후변화(위기) 대응은 경제사회 구조적 전환을 통해 이뤄져야 하는 것이 2015년 이후 신기후체제 하의 글로벌 컨센서스(concensus)이기 때문에, 스마트+그린 시티는 이러한 구조적 전환의 문제를 해결하는 핵심동인으로 그 역할을 다할 수 있다.

더불어, 한국판 뉴딜의 양대 산맥인 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜의 융합적 관점에서도 스마트+그린 시티에 적용될 수 있는 다양한 4차산업혁명 핵심기술들의 융합은 매우 바람직하다. 구체적으로 스마트+그린 시티에서 디지털 뉴딜의 세부 요소 및 핵심기술들이 그린 뉴딜을 지원하는 형태로 실현될 수 있는데, 그린 테크(green technology) 구현에 디지털 기술이 함께 접목될 수 있다. 대표적인 예로, 기존의 전력망에 정보기술(IT)을 접목하여 전력 공급자와 소비자가 양방향으로 실시간 정보를 교환함으로써 에너지 효율을 최적화하는 차

세대 지능형 전력망인 스마트 그리드(smart grid), 소규모 독립형 전력망으로 태양광·풍력 등 신재생 에너지원과 에너지저장장치(ESS)가 융·복합된 차세대 전력 체계인 마이크로 그리드(micro grid), 탄소 저감 모니터링 시스템, 전기차 관제 시스템 등을 들 수 있다.

특별히, 한국판 뉴딜 정책은 도시 관점에서 이뤄져야 하며, 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜은 스마트+그린 시티를 추진할 때 도시 발전에 크게 기여할 것이다. 이를 위해서는 도시 생활의 주체인 시민과 지방정부(지자체)의 역할이 획기적으로 확대(지방분권화 강화 등) 되어야 한다. 정부가 주도했던 기존의 공급자 중심 서비스 전달체계(인프라 구축형 스마트시티 등 포함)에서는 시민이 공감할 수 있는 정책적 체감도가 떨어질 수밖에 없다. 스마트+그린 시티에서는 시민들의 기존 생활방식에 상당한 변화가 올 수밖에 없으며, 시민들이 생활의 변화를 이끌어가는 주체로 단순한 수혜자가 아닌 혁신적인 프로슈머(prosumer)가 되어야 한다. 동시에, 지방정부는 ‘혁신공간 창출’의 장(sphere)을 마련하고 지원하는 핵심 주체가 되어야 한다. 예를 들어, 제4차산업혁명(디지털 전환) 시대에는 시민들의 ‘자기조직화’(self-organization) 거버넌스가 지방자치의 가장 중요한 원리로 근(近) 미래에 등장하게 될 것으로 예상된다. 이는 ‘자동화(automation)’의 개념을 넘어, 체계의 범위 내에서 시민들이 외부환경과 끊임없이 작용하면서 자발적으로 체계의 조직을 변화시키는 원리로서 발생과 변화의 자생성을 강조한다. 지역 공동체의 시민/주민들의 참여와 협력은 이제 수직적이고 위계질서가 있는 공간이 아닌 수평적 공간으로서 개인들이 서로 연결되어 영향을 주고받으면서도 특정한 중심이 없이 분산되어, 아래로부터 스스로 조직을 만들어가고 새로운 규칙에 의해 더 높은 복잡한 단계로 나아가간다는 특징을 보여주게 될 것이다.

이와 같은, 지방자치의 전환적인 양상을 도모하게 될 자기조직화 거버넌스의 운영원리에 맞춰, 지방정부는 시민(사용자)이 적극적으로 서비스를 요구하고, 기획에 참여하는 사용자 주도 개방형 혁신 생태계인 리빙랩(living lab)을 지역 밀착형 및 지역공동체 친화적으로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 스마트+그린 시티의 생활현장(real-life setting) 속의 실험실로서 리빙랩이 작동하게 된다면, 스마트+그린 시티가 실증되는 플랫폼으로 역할을 함과 동시에 시민과 기업이 자기조직화 거버넌스를 통해 혁신 공간을 창출하고 혁신 사업을 창조하는 단계로 발전하게 될 수 있을 것이다. 이러한 대표적인 지역밀착형 리빙랩 분야로서 건강 및 웰빙, 디지털 사회혁신(DSI), 신재생에너지, 디지털 정부(거버넌스) 등을 들 수 있다.

지방정부의 스마트+그린 시티의 서비스는 포용도시 개념과 맥락을 같이하면서 시민들에게 공평하게 도시 공공서비스를 제공하는 것이 기본 목표로 해야 한다. 그러나 이러한

보편적인 서비스만으로는 디지털 전환시대를 살고 있는 시민들을 만족시키기 어려울 것이다. 시민들은 스마트폰 등 개인 모바일 기기를 통해 개인화된 서비스를 원하고 있다. 지방 정부는 개인화된 생활밀착형 서비스를 스마트+그린 시티 (시범)사업들의 PPPP(Public-Private-People-Partnership) 방식을 통해 추진해나가야 할 것이다. 예를 들어, 사물인터넷(IOT) 기술을 적용하여 공공장소(공원, 거리 등)에 배치된 쓰레기통을 효율적으로 관리하는 서비스, 대중교통 안내 모바일 서비스, 헬스케어 모바일 알람 서비스 등이 제시 될 수 있다.

마지막으로, 이러한 구체적인 사업들은 기존 도시의 활력을 되찾는 도시재생사업에 연계하여 활성화 시킬 수 있을 것이다. 지방정부의 행·재정적 한계 때문에 스마트+그린 시티 인프라를 통합적으로 구축하는 데에 한계가 있지만, 기존 지역에 맞는 요소기술을 발굴하고 사회적 자원(시민, 시민사회단체, 기업 등)을 적절히 활용해야 한다. 도시재생지역의 여건을 고려하고, 지역주민이 요구하는 적정기술을 적용하여 해당 지역의 활성화를 도모하는 것이 필요하다. 도시재생지역에 적용될 수 있는 스마트+그린시티 솔루션으로는 스마트 안전·방범(스마트가로등, CCTV 등), 스마트파킹, 스마트 에너지 그리드(전력, 수자원), 스마트리사이클링(음식물처리, 생활쓰레기), 사회적 약자 지원(미아, 치매노인, 독거노인), 클라우드 펀딩 또는 클라우드 맵핑(mapping)을 활용한 공공시설물 확대 및 보완 등이 검토될 수 있다.

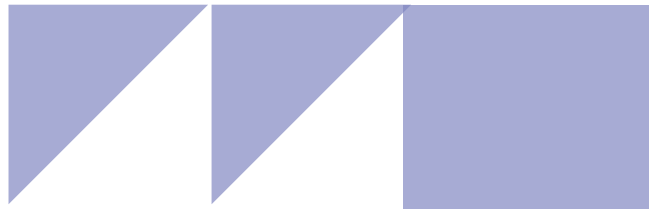
참고문헌

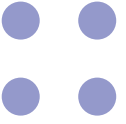
- 국토교통부. 2017. 9. ‘스마트도시의 조성 및 산업 진흥 등에 관한 법률’.
- 국토교통부 (2019), 「제3차 스마트도시 종합계획: 2019-2023」, 국토교통부.
- 국토연구원 (2015), 「스마트도시 해외동향 및 시사점」, 국토연구원.
- 국토연구원 (2016), 「스마트도시 성숙도 및 잠재력 진단모형 개발과 적용방안 연구」, 국토연구원.
- 국토연구원 (2018), 「스마트시티 유형에 따른 전략적 대응방안 연구」, 국토연구원.
- 과학기술정책연구원 (2018), 「스마트 시티 리빙랩 사례 분석과 과제」, 과학기술정책연구원.
- 관계부처 합동 (2020), 「한국판 뉴딜 종합계획」, 관계부처 합동.
- 대통령직속 4차산업혁명위원회 & 관계부처 합동 (2018), 「도시혁신 및 미래성장동력 창출을 위한 스마트시티 추진전략」, 대통령직속 4차산업혁명위원회.
- 삼정 KPMG 경제연구원 (2016), 「스마트팜 산업분석 및 성공사례」, 삼정 KPMG 경제연구원.
- 여시재 (2019), 「여시재 미래산업 핸드북」, 여시재.
- 이재용 (2018), 「스마트시티 국내 정책 변화와 시사점」, <융합연구리뷰>, 4(5), 국토연구원 융합연구정책센터.
- 한국노동연구원 (2016), 「글로벌 스마트시티 실증단지 조성사업 고용영향평가 연구」, 한국노동연구원.
- 한국정보화진흥원 (2018), 「SMART CITY by SMART CITIZEN: 시민과 함께하는 스마트시티(해외 사례를 중심으로)」, 한국정보화진흥원.
- 허태욱 (2019) 디지털사회혁신과 공동체 민주주의: ‘블록체인 민주주의’로의 전환, 마을자치와 마을민주주의 공동학술회의, 한국NGO학회, 2019. 6.
- 황중성 (2016). 스마트시티 발전전망과 한국의 경쟁력. IT & Future Strategy. 제6호: 1-42.
- KAIST 문술미래전략대학원 (2018), 「카이스트 미래전략 2019」 서울: 김영사.
- KAIST 문술미래전략대학원 (2019), 「카이스트 미래전략 2020」 서울: 김영사.
- KDI 경제정보센터 (2020), 「스마트시티편 해외동향」, KDI 경제정보센터.
- Taewook Huh (2019) Multiple Conjunctural Impact on Digital Social Innovation: Focusing on the OECD Countries, *Sustainability*, 11/9: 4887-4900.
- WEF (2016) 「The Global Risks Report」, World Economic Forum.



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인 정책 방향과 과제



송승연 한양대 한국후견·신탁연구센터 전임연구원

포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인의 정책 방향과 과제

송승연 한양대 한국후견·신탁연구센터 전임연구원

I. 서론

코로나19(COVID-19) 사태는 대부분의 국가에서 갑작스럽고 예상치 못한 것이었다. 처음 알려진 사례는 2019년 12월 말이었고, WHO는 이를 2020년 3월 11일 팬데믹으로 선포했다. 코로나 사태와 같은 재난은 물리적·신체적 피해뿐만 아니라 불안, 우울 등 심리적인 충격으로 이어지고, 이러한 상황은 긴장, 두려움 등을 확산시켜 사회적으로도 큰 영향을 미친다(이은환, 2020). 실제 2015년 한국 메르스 사태 생존자들을 대상으로 한 전향적, 전국적 코호트 연구 결과를 보면, 메르스에서 회복된 지 1년 이후에도 63.5%의 생존자들이 상당한 수준의 정신적 문제(외상 후 스트레스 증상, 수면문제, 불안 등)를 겪고 있는 것으로 나타났다. 2003년 홍콩에서 발생한 급성중증호흡기증후군(severe acute respiratory syndrome, SARS)과 2014년 서아프리카 지역에서 발생한 에볼라 출혈열에 대한 기존 연구들에서도 생존자들은 감염 당시뿐만 아니라 회복 이후에도 우울, 불안, 외상 후 스트레스 증후군, 불면, 피로, 집중력 저하 등의 다양한 정신과적 문제들을 겪는 것으로 나타났다(신지윤 외, 2019).

이런 결과를 보았을 때, 현재 한국뿐만 아니라 전 세계에 영향을 미치고 있는 코로나 19는 정신건강에도 상당한 부정적인 영향을 미칠 것이라 추측할 수 있다. 실제 코로나19는 정신건강문제에 영향을 미친다고 알려진 위험 요인의 증가를 가져왔다. 무엇보다 코

로나 사태가 가지고 있는 ‘예측 불가능성, 불확실성’은 대중의 심리적 불안에 영향을 미칠 수 있다. 또한 팬데믹에 대응하기 위한 격리와 사회적 거리두기(신체적 거리감 유지) 정책은 사회적 고립, 소득 상실, 외로움 증가, 비활동, 필수 서비스에 대한 접근의 제한, 음주 및 온라인 도박에 대한 접근 증가 등 다양한 문제를 야기할 수 있으며, 이는 특히 노인, 정신장애인과 같은 취약계층의 가족 및 사회적 지원 감소를 발생시킬 수 있다(Moreno et al., 2020). 이처럼 코로나19가 미치는 부정적인 물리적, 신체적 영향뿐만 아니라 정신건강과 관련된 영향에 대해서도 대책을 마련하는 것이 필요하며, WHO를 비롯한 국제기구들은 정신건강과 심리사회적 지원을 코로나19 대응에 통합하는 것을 지지하고 있다(Ghebreyesus, 2020). 또한 코로나19는 정신장애인에게도 중대한 영향을 미치고 있는데, 이와 관련하여 세계정신과이용자·생존자네트워크(World Network of Users and Survivors of Psychiatry, WNUSP) 등이 주관하여 ‘코로나19에 대한 심리사회적 장애인(Persons with Psychosocial Disabilities)에 대한 공동성명’을 발표하였고, 이 성명서에는 시설환경의 개선, 차별철폐, 지역사회 지원의 확충 등에 대한 주장이 명시되어 있다.¹⁾

아이러니하게도, 코로나19는 정신건강과 정신장애인에 대한 대응 정책의 필요성을 그 어느 때보다 중요하게 만들었다. 본 글에서는 코로나19와 관련된 정신건강이슈, 그리고 코로나 사태가 진행되면서 심각해지고 있는 자살 이슈, 이와 더불어 정신장애인에 미치는 영향 등을 살펴보고자 한다. 마지막으로 대안 모색을 위해 포스트 코로나 시대에 맞춘 정신건강 및 정신장애인 정책 방향과 과제를 고찰해 보고자 한다.

II. 코로나19로 인한 정신건강 이슈

코로나19가 정신건강에 미치는 영향에는 먼저 직접적으로 영향을 받은 감염자 집단이 있을 수 있다. 하지만 감염자뿐만 아니라 격리 기간 동안 의료진, 일반 대중 모두 불안, 심리적 고통, 정서적 폐해와 탈진, 우울증, 짜증 및 분노, 불면증, 외상 후 스트레스 증상, 알코올과 담배 사용 증가를 경험할 수 있다(Brooks et al., 2020). 한국의 경우는 어떨까? 이와 관련하여 한국트라우마스트레스학회는 코로나19 발생 후, 국민 정신건강실태 변화를 확인하기 위하여 2020년 3월 말 1차 조사에 이어 5월 말 2차 조사를 실시하였다. 1차 조사 결과 코로나19로 인하여 19%의 국민은 중등도 이상의 불안 위험군, 17.5%의 국민은 중등도 이상의 우울 위험군으로 확인되었다. 지역별로도 차이가 존재하였는데, 특히 대구의 경

1) <http://www.chrusp.org/home/covid19> 참고

우 다른 지역들에 비해 가장 높은 불안 수준을 나타냈으며, 2018년 조사 결과와 비교하였을 때 대구가 가장 큰 우울의 증가 폭을 보인 것으로 확인되었다. 세대와 성별의 특성을 보면 불안, 우울은 모두 여성과 30대에서 높은 것으로 나타났다. 2차 조사에서는 우울 위험군이 1차 조사보다 1.1% 증가한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 코로나19 사태 발생 이후 시간이 경과하면서 국민 우울 정도가 매우 심각한 수준으로 가고 있음을 나타낸다. 또한 30대, 여성, 대구지역에 대한 적극적인 심리지원과 정신건강 정보제공 등 심리방역이 필요하다는 것을 의미한다(한국트라우마스트레스학회, 2020).

또 다른 조사를 살펴보면, 경기연구원에서 실시한 ‘코로나19, 국민 정신건강 설문조사’의 경우 국민 약 48%는 코로나19로 인해 ‘다소’ 또는 ‘심각’ 수준의 불안/우울감을 경험하는 것으로 나타났다. 특히 연령대가 증가할수록 불안/우울하다고 응답한 비율은 10대의 경우 40.0%, 30대의 경우 46.5%, 50대의 경우 52.2%로 연령대가 증가할수록 그 정도가 심해지는 것으로 나타났다. 또한 코로나19로 인한 불안/우울 수준은 지역별로 살펴보았을 때 대구지역이 65.3%로 가장 높았고, 부산 55.4%, 대전 54.5% 순으로 분석되었다. 직업별로는 전업주부가 59.9%로 가장 높았고, 자영업자 54.3%, 계약직 근로자 53.4%, 중고등학생 46.8%, 무직자 46.7% 순으로 나타났다(이은환, 2020). 이러한 두 가지 주요 조사결과를 종합하여 코로나19가 한국 국민 정신건강에 미친 영향의 특성을 정리하자면, 코로나 사태 이후 전반적으로 우울, 불안의 수준이 높아졌다고 할 수 있으며, 연령별로는 30대와 50대, 성별로는 여성, 직업별로는 전업주부, 지역별로는 대구와 같이 코로나19 피해가 집중된 지역에 초점을 맞춘 정신건강 대책들이 필요하다고 할 수 있다.

이와 더불어 코로나19에 감염되었거나 감염 후 회복된 사람들의 정신건강 이슈에도 초점을 두는 것이 필요하다. 코로나19 감염을 경험한 사람들의 경우, 일반적으로 격리 및 입원치료를 받게 된다. 이후 가족 혹은 사랑하는 사람들과의 접촉이 단절되며, 이는 심리적 불안정 야기로 이어질 수 있다. 실제 관련 연구를 살펴보면 코로나19 감염자의 경우 감염 이후 외상 후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorders) 발생률은 32.2%, 우울증 발생률은 14.9%, 불안의 발생률은 14.8%로 나타났다(Rogers et al., 2020). 심지어 코로나19 감염 이후 회복하여 퇴원한 임상적으로 안정된 집단에서도 외상 후 스트레스 증상의 높은 비율이 보고되었다(Bo et al., 2020). 이처럼 코로나19로 인해 격리된 개인은 격리 조치 자체로 분노감을 가질 수 있으며, 우울, 외로움, 공포 등을 겪을 수 있다. 또한 코로나19 감염자는 사회적 거부, 차별, 낙인화(stigmatization) 등을 경험할 수 있다(Courtet et al., 2020).

마지막으로 정신건강에 관심을 두어야 할 집단은 코로나19 감염자의 가족과 지인이다.

코로나19 감염자가 격리된 공간에서 홀로 질병에 대처해야 하고, 어쩌면 고립된 상태에서 사망에 이를 수도 있다는 두려움을 가지게 되는 것은 정신적으로 어려움을 가져올 수 있다. 또한 감염자를 지속적으로 돌봐야 하는 가족, 주변의 지인들에게 잠재적으로 트라우마가 발생할 가능성이 있다. 실제 코로나19로 인한 사망과 관련하여 복잡한 슬픔이 증가할 가능성이 높게 나타났다(Eisma et al., 2020). 이는 코로나로 사망한 사람들의 가족, 친척, 지인들을 대상으로 복지서비스뿐만 아니라 정신건강서비스가 동시에 제공되어야 하는 필요성을 상기시켜 준다. 더 광범위하게는 코로나 감염 후 회복된 사람들의 정신건강에 대한 케어시스템도 필요할 수 있다.

III. 코로나19와 자살 이슈

코로나19는 자살률 증가에도 영향을 미친다. 통계청의 2019년 사망원인 통계에 따르면, 2019년 한국의 자살률은 26.9명으로 2018년(26.6명)보다 높아지고 있는 추세이다.²⁾ 특히 주목할 것은 코로나19 사태가 장기화되면서 여성의 자살률이 급격하게 상승하고 있는 부분이다. 중앙자살예방센터에 따르면 올 상반기 여성 자살 사망자(잠정치)는 1,924명으로 지난해 같은 기간 대비 7.1% 증가했다. 남성이 6.1% 감소했고, 전체 사망자도 2.4% 줄어든 것과 대조적이다.³⁾ 이유는 무엇일까? 첫 번째는 코로나19로 심화되고 있는 사회적 고립 때문이라고 할 수 있다. 현재 코로나19와의 사투는 전 세계에서 사회적 거리두기를 만들었으며, 아마도 오늘날 인류의 대다수가 고립되어 있다고 볼 수 있다. ‘한낮의 우울’ 저자로 유명한 앤드류 솔로몬(Andrew Solomon) 교수 또한 코로나19가 가져온 고립, 불안, 우울에 대한 글을 최근 뉴욕타임스에 기고했는데,⁴⁾ 이 글에서 그는 코로나19에 대한 공포와 비슷하게 사회적 고립은 정신건강에 부정적 영향을 미친다고 지적하면서, 감염에 대한 두려움은 사람들을 우울과 불안, 심지어 자살로 이어질 수 있는 상황들로 몰아가고 있다고 언급한다. 즉 직접적으로 코로나에 감염되지 않아도 코로나19로 인한 치사율이 증폭된 셈이

2) 홍준기(2020), “2020년 자살률 17명 목표에도 26.9명으로 2년 연속 상승”, <조선일보> 9월 22일자.

https://www.chosun.com/economy/2020/09/22/KKYEIYQS65EBHJJFDZ7OS5DOZY/?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news

3) 박성민(2020), “여성이 더 취약한 ‘코로나 블루’...자살률 줄이려면 ‘내진 설계’ 튼튼해야”, <동아일보> 9월 10일자.

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20200910/102875737/1>

4) Andrew Solomon, When the Pandemic Leaves Us Alone, Anxious and Depressed, The New York Times, April 9, 2020.

라는 것이다. 특히 사회적 거리두기, 격리와 같은 고립은 ‘신체적 접촉의 결핍’을 야기하며, 이 현상은 우울증을 증가시키고, 면역력을 감소시킬 수 있다고 강조한다. 이를 위해 그는 사람들이 안전한 방법으로 신체적 접촉을 더 받을 수 있는 방법을 모색해야 하며, 모든 신체적 접촉을 중단하는 방안도 마냥 안전하지만은 않다고 지적하고 있다.

실제 코로나19로 인해 발생하는 사회적 고립은 얼마나 큰 타격을 줄까? Jeste et al.(2020)은 “외로움 및 사회적 고립과 같은 치명적인 행동적 독소들은 흡연과 비만에 버금가는 사망률의 위험을 증가시킨다”고 강조한다. 이와 관련되어 영국의 경우 현대인이 느끼는 고립감을 중요한 문제로 여기고 이에 대응하기 위해 ‘외로움(loneliness) 담당 장관’을 신설하기도 하였으며,⁵⁾ WHO는 사회적 단절(social disconnection)이 주요한 새로운 공중보건 과제가 되었다고 선언하기도 하였다. 코로나19로 인한 격리 및 사회적 거리두기 정책은 점차적으로 사람과 사람 사이를 서로 멀어지게 하기 때문에, 심리적, 정신적 문제의 가능성을 높인다. 이러한 심리적 영향은 우리가 자살 위험과 관련된 문제를 고려할 필요성을 제기해주며, 실제 격리와 관련된 자살 행위가 이미 보고된 사례도 있다(Goyal et al., 2020).

두 번째는 코로나19로 인한 사회적 배제(social exclusion)의 문제이다. 앞서 살펴본 것처럼 코로나19는 감염자, 회복자, 의료진, 가족 등 주변 사람들에게 PTSD 등의 영향을 미친다. 그리고 이러한 것들은 자살 위험 요인이라고 할 수 있다. 하지만 여기에 더불어 고려할 것은 코로나19로 심화되고 있는 사회적 배제이다. 코로나19는 실업을 포함한 심각한 경제적, 재정적 결과를 초래하고 있다. 이러한 사회적, 경제적 어려움이 자살에 부정적인 많은 영향을 미친다는 것은 이미 잘 알려져 있다. 실제 국내의 경우 여성 자살률이 급증하고 있는 가장 직접적 원인으로 코로나로 인해 감소한 일자리를 꼽고 있다. 코로나19의 충격이 대면 중심의 서비스업에 집중되면서 해당 업종 종사자가 많은 여성들의 피해가 큰 것으로 나타났다. 동시에 여성은 1인 가구의 주거 불안정 문제도 연결돼 있어 이번 코로나19에서 취약함이 더 크게 드러난 것으로 보고되었다.⁶⁾ 코로나19가 영국 국민들의 정신건강에 미치는 영향을 조사한 결과에서도 여성들의 평균 정신건강 악화상태는 13.6점으로, 남자의 11.5에 비해 높은 것으로 나타났으며, 소득 수준에 따라 저소득 계층일수록 정신건강 상태

5) 한기재(2018), “외로움 담당장관, 영국서 생겼다”, <동아일보> 1월 18일자.

<https://www.donga.com/news/article/all/20180118/88220185/1>

6) 전웅빈, 문동성, 임주언, 박세원(2020), “심상찮은 코로나 블루, “수도권 2030 여성 극단 선택 급증”, <국민일보> 9월 22일자.

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0014987129&code=61121111&cp=nv>

가 악화된 것으로 분석됐다. 이 연구에서는 여성의 경우 영국 정부의 기능적 제한으로 인해, 가사일과 육아에 필요한 재정적 지원이 줄어들고 친구와의 교류를 통한 심리적 안정을 누리지 못하기 때문이라고 언급한다.⁷⁾ 이처럼 여성이 가지고 있는 사회구조적 특성은 정신건강 및 자살 위험에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

코로나19로 심각해지고 있는 자살 문제에 대한 개입은 무엇이 필요할까? 먼저 코로나로 인해 심화되고 있는 사회적 고립을 감소시킬 수 있는 개입이 강구될 필요가 있다. 이를 위해 우리는 격리 및 고립에 대처하기 위해 외로움을 감소시키면서, 사회적 지지를 강화시키고, 사회적 상호작용 기회를 증가시킬 수 있는 개인 차원의 개입을 제안하고 실행하는 과제가 필요할 수 있다. 코로나19로 인해 대면서비스가 어려워지고 있는 상황을 고려하여, 스마트폰 및 인터넷 등 온라인을 적극적으로 활용하여 코로나 감염 환자와 가족들을 위한 안전한 소통 채널을 통해 고립을 줄일 수 있도록 권장해야 할 것이다. 또한 코로나19와 관련하여 자살시도를 한 집단을 위해 별도의 자살예방정책을 마련하는 것도 필요할 것이다. 가령 최근 자살 위기를 겪은 후 응급실에 입원한 환자들을 추적하면서 사회적 유대를 유지하는 것을 목표로 하는 자살예방 전략이 개발되었다(Martínez-Alés et al., 2019). 이러한 개입은 일반적으로 1회 또는 몇 번의 간단한 직/간접 접촉을 통해 전달되어 지속적인 지원을 제공한다(e.g., 사례 관리 및 전화, 엽서 또는 문자 메시지와 같은 채널을 통한 정기적인 의사소통 등).

두 번째는 사회경제적 불평등을 최대한 감소시키는 정책을 마련하는 것이다. 개인적 차원의 정신건강서비스도 필요하지만, 동시에 다양한 사회적 배제 측면을 고려해야 하는 것이다. 코로나19로 인해 경제적 위기를 겪고 있는 작금의 상황과 비교하였을 때, 1998년 IMF를 겪은 한국, 이와 비슷한 2008년 경제위기를 겪은 그리스는 당시 자살률이 급증한 것으로 나타났다. 그리고 그리스의 경우 당시 경제위기 사태에 대응하기 위해 재정 긴축 정책을 적용하였으나, 이것이 오히려 자살률 증가에 영향을 미친 것으로 나타났다(Antonakakis & Collins, 2014). 이처럼 경제적 위기는 실업, 고용, 재정손실, 불평등, 주거압류 등에 영향을 미치며, 이러한 요인들은 우울증과 같은 정신건강 문제를 일으키고, 그 다음 자살행동으로 이어지기도 한다. 즉 자살이라는 현상의 기원에 사회적 타살이라는 기제가 있다면, 그리고 이것이 '불평등'과 관련이 있다면 이를 해소하는 것이 본질을 변화

7) 이관형(2020), “코로나 우울, 영국의 여성과 빈곤층 정신건강 악화시켜”, 〈마인드포스트〉 8월 18일자.

<http://www.mindpost.or.kr/news/articleView.html?idxno=4184>

시킬 수 있는 개입일 수 있다. 가령 경기침체 기간 동안 긴축이 아닌 지속적으로 복지 지출을 유지한 국가는 실업자에 대한 복지 및 구직 촉진 예산을 삭감한 국가보다 자살률의 증가가 더 적은 것으로 나타났다(Haw et al., 2015). 이를 기반으로 코로나19로 인한 자살률 급증을 감소하기 위해 복지서비스 확대와 같은 사회경제적 불평등을 완화할 수 있는 조치가 동시에 고려될 필요가 있다.

IV. 코로나19와 정신장애인 이슈

정신장애인은 낙인, 편견, 차별, 열악한 인권 등의 문제에 둘러싸여 있는 대표적인 취약 계층이라고 볼 수 있다. 여기에 더불어 코로나 사태 속에서 정신장애인은 더 많은 어려움을 겪을 수 있다. 가령 정신건강 어려움을 겪고 있는 사람은 그들의 생활환경 때문에, 정신건강 어려움이 없는 사람보다 코로나 감염 위험이 더 높을 수 있다는 연구결과가 나타났다(Yao et al., 2020). 정신질환을 가진 사람들은 일반적으로 감염의 위험이 높으며, 따라서 잠재적으로 코로나19로 인한 피해의 위험도가 증가한다고 볼 수 있다(Zhu et al., 2020). 이 현상에는 현재 대다수 정신장애인이 머물고 있는 열악한 환경(시설 등)이 원인일 수 있다.

국내의 정신장애인의 상황은 어떨까? 전 세계에 위기를 가져온 코로나19는 정신장애인이 직면하고 있는 처참한 현실을 드러내 주었다. 대구지역에 위치한 정신의료기관인 청도 대남병원, 제이미주병원, 배성병원에서 확진자가 대거 발생하였으며, 국내에서 코로나19로 인한 첫 번째 사망자가 발생한 청도 대남병원의 경우 확진자가 114명, 사망자가 7명 발생하였다.⁸⁾ 특히 첫 번째 사망자가 20년 동안 정신병원 폐쇄병동에 구금되어 있었고, 사망 당시 몸무게가 47kg으로 드러남으로서 충격을 주었다. 코로나19가 정신의료기관 내 입원되어 있는 정신장애인에게 큰 피해를 준 이유는 무엇일까? 정신장애인이 입원치료 받는 병동의 경우 대다수 외부와의 접촉이 차단된 폐쇄병동으로 구성되어 있으며, 그 곳에서 집단으로 생활하는 구조적 특수성으로 인해 피해가 컸음을 알 수 있다. 청도 대남병원 사건을 통해 한국의 경우 정신장애인이 정신의료기관, 정신요양시설 등 지역사회와 단절된 시설에서 살아가고 있는 시설화(Institutionalization)에서 벗어나지 못하고 있음을 보여준다.

그리고 장기입원의 문제 또한 존재하는데, 가령 OECD 가입국들의 평균입원기간이 49.1일(권오용 외, 2018)인 것에 비해 한국은 정신의료기관 및 정신요양시설 입원자 및 입소자

8) 강재구(2020), “재활보다 격리 치중...대남병원 사망 7명 모두 장기 입원”, 《한겨레》 3월 25일자.

http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/934047.html

의 재원 기간(중양값)이 2000년 277일에서 2016년 303일로 장기입원이 지속되고 있음이 나타난다. 이와 더불어 정신의료기관 병상수 또한 1984년 14,456병상에서 2016년 96,924병상으로 무려 570.5% 증가하였다(국립정신건강센터, 2017). 이와 같은 장기입원이 문제인 이유는 무엇인가? 장기간의 입원생활에 적응하면서, 사회적 기능이 심각하게 저하되고, 탈문화되며, 지역사회로 복귀하고자 하는 의지가 현저히 저하될 수 있다. 궁극적으로 이는 통제와 규제에 익숙해지게 만들며, 정신장애인은 시설 내 인권침해를 쉽게 수용하고 저항하려 하지 않는다. 이것이 장기입원이 초래하는 가장 심각한 문제라고 할 수 있다(서미경, 2015).

이번 코로나19는 심각한 위기이지만, 현재의 정신건강시스템이 팬데믹에 대응하는데 효과적이지 않다는 것을 깨닫는 기회가 될 수도 있다. 오히려 현재의 입원/입소 중심의 시설들이 코로나 앞에서는 더 위험해질 수 있다는 것을 알게 되었다. 코로나의 위기를 겪으면서 이제는 정신적 어려움을 가지고 있는지 없는지에 상관없이 모든 사람들이 지역사회 내 주거에서 거주할 수 있도록 해야 할 것이다. 정신장애인이 지속적으로 인위적인 시설에서 머무르는 것은 코로나19와 같은 팬데믹 상황에서 위험할 뿐만 아니라 존엄성에도 위배된다. 정신장애인 또한 자유를 박탈당하지 않을 권리가 있다. 이를 위해 추후 탈시설화(deinstitutionalization)를 통해 시설을 벗어나 지역사회에서 한 사람의 시민으로 동등하게 살아갈 수 있는 정책이 마련되어야 할 것이다.

V. 포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인 정책 방향

1. 코로나 블루에 대한 국민 정신건강 대응 정책 필요

코로나19는 현재 국민 전체의 정신건강에 부정적 영향을 미치고 있으며, 이러한 우울감을 ‘코로나 블루(Blue)’라고 표현한다. 이를 위해 코로나19 발생 이후 심리적·정신적으로 불편을 겪고 있는 사람들을 위해 다양한 대처가 필요할 수 있다. 우선 요구되는 국민 정신건강 대응 정책으로는 코로나19의 불확실성 및 불안감을 감소시키기 위해 격리 및 감염률에 대한 명확하고 간결하고 정확한 정보를 제공하는 것이 필요하다. 동시에 코로나 블루와 같이 정신건강의 도움이 필요한 상황에 놓이게 되었을 때 스스로 도움을 요청할 수 있는 정신건강 리터러시(mental health literacy)를 높이는 것을 목표로 하는 정책도 강구되어야 한다(Moreno et al., 2020).

또한 코로나19가 가져오는 가장 큰 폐해인 경제적인 부분을 고려하는 정신건강서비스도

강구될 필요가 있다. 코로나19로 인한 경제 침체는 실업, 재정 불안, 빈곤으로 이어져 보건 서비스에 대한 접근을 방해하게 되며, 이로 인해 신체적, 정신적 건강과 삶의 질에 해로운 영향을 미칠 수 있다(Roca et al., 2013). 이러한 경제적 요인들은 이전에 건강했던 사람들에게 정신건강문제를 유발할 수 있고, 기존에 정신질환을 가지고 있던 사람들에게도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 이러한 경제 침체는 정신건강서비스 접근성에 대한 불균형을 악화시킬 수 있으며, 아마도 보건의료서비스 접근성이 낮고, 질 좋은 치료를 받지 못할 수 있는 사회적 취약계층에게 더욱 더 불균형적으로 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련하여 코로나19에 대응하는 일본의 정신건강정책을 살펴보면, 특히 실업이나 폐업, 경제적 손실, 고용 취소 등의 직장 문제로 불안감을 느끼는 사람들을 위한 심리적 지원을 제공하는 것에 초점을 두고 있다. 예를 들어 후생노동성에서는 ‘직장인의 멘탈헬스·포털사이트’를 운영하고 있으며, 여기서는 근로자, 사업자, 커리어상담사 등을 위한 전화 상담 및 인터넷 상담을 제공하고 있다. 또한 일본산업카운셀러협회에서는 ‘일하는 사람들을 위한 심리상담 지원’을 제공하며, 구체적으로는 산업카운셀러 육성을 비롯해 기업, 단체를 위한 연수 및 상담, 개인 전화 상담, 코로나19로 인한 불안 및 스트레스 등 마음의 문제에 대처하기 위해 라는 코너를 만들어 정보 제공 및 상담 지원 등을 하고 있다(오윤희, 2020).

이와 더불어 코로나블루 및 코로나19 이후 지속될 경제위기 상황으로 야기될 수 있는 자살률 상승에 대한 예방전략에 관심을 기울일 필요가 있다. 앞서 언급한 것처럼 1997년 외환위기 당시, 자살사망률이 우리나라 최초로 교통사고 사망률을 넘어섰고, 2003년 카드대란, 2008년 경제위기 당시에도 자살률이 급증하는 패턴을 보였다. 이번 코로나19 또한 엄청난 경제적 충격과 동시에 실업의 위험을 가중시키고 있으며, 이는 IMF 당시 상황과 유사한 경제적 위기를 가져올 것으로 추측된다. 이를 위해 고용상실과 경제적 위기상황에 대한 긴급지원체계가 실효성 있게 가동될 수 있도록 복지서비스와 정신건강서비스를 연결하는 자살고위험군 조기발견 및 의뢰연계체계를 한층 강화해야 할 필요성이 제기된다(이은환, 2020). 사회적 배제 관점으로 자살에 접근한 의미 있는 사례는 일본의 노인자살예방정책으로, 초창기 자살대응은 현재 한국과 비슷한 정신의학적 관점에서의 접근으로 시작되었다. 그러나 자살예방에 큰 효과를 담보할 수 없게 되면서 자살을 둘러싼 다양한 사회배경이 존재함을 의식하고 이에 대한 대응을 공중위생학적 관점으로 다시 접근하였다(오영란, 2013). 실제 일본의 자살자 수를 살펴보면 2007년 3만 3천여 명에서 2016년 2만 1천명으로 약 34% 감소한 것으로 나타난다. 이러한 극적인 변화에는 특히 다중채무 개선 프로그램 등 경제정책과, 노동환경 개선, 청소년 자살예방 교육 강화 등이 자살 유발 요인을 최소화

화하는 것에 효과적인 것으로 나타났다. 일본의 이러한 자살예방정책은 자살을 개인의 문제로 보지 않고 사회 전체가 구조적으로 접근한 것이며, 의학, 보건의료뿐 아니라 복지와 교육, 노동관련 정책을 유기적으로 연계하는 기반에서 실시된 것이다.⁹⁾ 이는 코로나19로 인한 경제침체로 자살률이 급증하고 있는 현재 국내의 상황에 비추어 보았을 때 많은 시사점을 던져준다.

2. 코로나 블루를 바라보는 관점의 전환: 의료적 관점이 아닌 깊은 인간적인 반응으로 바라보기

코로나 블루로 인해 대다수의 국민이 어려운 상황에 놓이게 됨은 부인할 수 없다. 하지만 이에 대한 대응 정책을 마련하는데 있어 주의해야 할 것은 코로나19로 인한 정신적 어려움의 상황을 ‘정신질환’의 문제로만 간주해서는 안 된다는 것이다. 사람들이 정서적으로 힘들거나, 고통을 받거나, 특이한(일반적이지 않은) 방식으로 대응할 때, 자신의 감정이 ‘정신적으로 아프다’고 해석되는 것에 두려움을 가질 수 있다. 즉, 코로나19에 의해 야기된 고립, 두려움, 그리고 알 수 없는 미래에 대한 반응으로 비롯된 압도적인 슬픔을 정신질환으로만 간주할 수는 없다. 코로나 블루와 같은 감정은 질병의 징후라기보다는 깊은 인간적인 반응으로 인식될 필요가 있다. 지금 코로나19로 인해 수백만 명의 사람들이 불안해하고 슬프고 고립감을 가지고 있다. 이것을 우리가 또 다시 의료화하고 병리화하는 것은 엄청난 불행이 될 수도 있는 것이다. 정신과치료와 같은 정신건강서비스만이 유일한 선택사항으로, 혹은 확실히 도움이 되는 수단으로 여겨져서는 안 된다. 이를 위해 우리는 다양한 상상력을 확장할 필요가 있으며, 더 많은 혁신적인 아이디어를 사용해야 한다. 그러기 위해 정신적 어려움을 다루는데 있어 의료화된 방법, 즉 그들을 진단하는 것 대신 어려움에 처한 사람들을 위한 지역사회 중심의 대안적인 지원체계를 구상해 보아야 한다. 어쩌면 지금의 위기가 정신건강서비스를 변화시킬 수 있는 기회가 될 수도 있다.

정신적으로 고통 받는 사람들에게 도움이 되는 것으로 입증된 것은 경제적 압박, 빈곤, 폭력, 억압, 부적절한 신체적 보건의료 등으로부터 벗어나는 것이며, 살기에 적합한 장소 제공, 그리고 의미 있는 인간관계 구축 등이 포함된다. 심지어 최근 영국의학저널(British Medical Journal)에서 정신건강위험에 대한 ‘쓰나미’를 경고하는 논문에서도 가장 위험에

9) 윤설영(2017), “일본, 10년 새 자살률 23%↓...정부·시민 전방위 대책 효과”, <JTBC> 9월 11일자.
http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11520244

쳐한 사람들은 ‘불안정한 생계’와 ‘가장 취약한 건강 상태’에 있는 사람들이라고 언급하고 있다(Torjesen, 2020). 우리는 코로나19와 같이 낮설고, 새롭고, 거대한 갑자기 변화하는 상황에 비추어 정신적 어려움을 겪는 사람들의 분노를 이해할 수 있어야 하며, 그들이 일 상적인 지역사회 및 지원의 원천으로부터 배제되고 있다는 것을 알아야 한다.

이와 관련되어 코로나 블루에 대응할 수 있는 지역사회 차원의 정책을 강구하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 예를 들어 미국에서는 정신건강서비스 제공자 및 정신건강프로그램이 취약한 지역사회 구성원들을 위한 식량 공급(음식 배달)을 조직했으며, 그리고 정신 건강 문제뿐만 아니라 신체적 건강 문제를 프로그램에 포함시키기 위해 지역사회 지도자들과 협력했다(Bartels et al., 2020). 또한 지역사회 내 이용자가 주도하는 동료지원(peer support) 활동, 자원봉사 활동 등은 코로나19로 인해 정신건강 어려움을 겪고 있는 사람들을 위한 온라인상호지원회의, 지역사회 대화체계 등을 마련했다(Fisher et al., 2020). 또한 미국 임상심리학자 폴라 캐플란은 코로나19에 대응한 비병리화적(nonpathologizing)인 동료지원 프로그램의 예로 수백개의 마스크를 만들었던 지역사회 구성원으로 만들어진 봉제 단체, 코로나 기간 동안 주립병원 내 환자들에게 편지 보내기를 진행한 글쓰기 단체 등을 제시하고 있다. 이러한 프로그램으로 인해 위기 서비스가 증가하지 않았고, 어떤 면에서는 약간 감소했으며, 자살시도도 감소하였고, 도움을 청하는 새로운 사람들의 증가도 없었다고 보고하고 있다.¹⁰⁾ 이처럼 코로나 블루에 대응하기 위해서는 사회적 지원 네트워크를 동원하고, 지역사회와 협력하여 확인된 스트레스 요인을 해결하고, 주거, 고용, 교육 서비스 간의 다기관 협력을 수반하여 정신건강서비스 도움이 필요한 사람들에게 제공되어야 할 것이다.

3. 온라인을 활용한 비대면 정신건강서비스 확충 필요

온라인을 활용한 비대면 정신건강서비스는 오래 전부터 제안되어 왔지만, 이전에는 보건의료 직원 및 서비스이용자 모두 장벽의 어려움으로 인해 널리 구현되지 않았다. 하지만 코로나19가 시작된 이래 대부분의 국가에서 상황은 달라지고 있다(Shore et al., 2020). 코로나19 이후 대면 진료의 공백을 메우기 위해 원격 치료(Remote therapy)가 활발하게 이루어지고 있다. 여기에는 원격화상(비디오) 또는 전화 회의, 인터넷 회의 또는 지도 요법

10) Paula J. Caplan, Is COVID-19 Making Everybody Crazy?, July 10, 2020
<https://www.madinamerica.com/2020/07/covid-19-making-everybody-crazy/>

(coached therapies), 앱을 통해 제공되는 자조 치료(self-help therapies), 동료지원 등에 대한 원격보건(telehealth) 등이 포함된다. 이러한 비대면 원격 서비스의 경우 정신건강서비스에 대한 투자가 적고 능력이 부족할 수 있는 국가에서는 장기적인 이점을 가질 수 있다.

그러나 원격 치료의 사용과 관련된 도전과 단점도 있는데, 특히 가장 도움이 필요한 사람들에게는 더욱 어려울 수 있다. 먼저 원격 서비스 이용에 대한 필수적인 기술, 그리고 이 기술을 사용하는 지식, 인터넷 접근 환경, 데이터 이용 비용, 프라이버시 및 데이터 보안 등의 이슈들이 있다. 예를 들어 디지털 치료(Digital therapies)는 노인, 독해에 어려움을 겪는 사람, 빈곤층, 기술적으로 능숙하지 않은 사람에게는 적합하지 않을 수 있다(Yang et al., 2020). 무료 인터넷은 때때로 공공장소에서 이용 가능하지만, 이 서비스에 접속하기 위해 이 공간에 사람들이 모이게 된다면 물리적(신체적) 거리를 복잡하게 할 수 있다. 특히 대다수 빈곤한 상황에 놓여있는 정신장애인들은 일반적으로 인터넷 접속 및 스마트 기기를 다루는데 어려움을 겪고 있다. 이처럼 대면 상호작용보다 원격 소통이 더 어렵다고 생각하는 사람들은 정신건강서비스에서 배제될 수 있고, 또한 직접 접촉이 없다면 그들의 외로움이 증가될 수 있다. 이와 관련하여 호주는 노년층과 같이 기술 사용능력이 낮은 사람들을 위해 비대면 화상 회의로 전환하는 초기 단계에서 정보기술직원(information technology staff)의 기술지원 제공의 필요성을 강조한다(Banbury et al., 2019). 또한 공공영역에서 취약계층을 위한 인터넷 및 기기 접근에 대한 지원 서비스가 마련되어야 하며, 관련 예산확충이 고려될 필요도 있다. 그리고 더불어 고민해야 할 것은 이러한 비대면 서비스 환경이 변화함으로 인해, 기술의 광범위한 사용을 가능하게 할 수 있는 비밀보장 및 프라이버시에 관한 법률 개정이 필요해질 수도 있다는 것이다.

온라인을 활용한 비대면 정신건강서비스 확충으로 인해 사람들의 연결을 증가시키는 측면에서 도움이 될 수 있지만, 무조건적 장점만 존재하는 것은 아니다. 가령 코로나19로 인한 사회적 거리두기는 많은 가족적, 사회적, 정신과적 지원의 가용성을 감소시켰다. 다른 사람들과의 물리적 고립은 치유과정 중 핵심적인 것으로 입증된 지역사회 참여를 방해한다. 또한 사회적 거리두기, 재택근무 정책은 지역사회 참여를 대폭 감소시킨다. 줌(ZOOM)과 같은 온라인 프로그램으로 만나게 될 때 많은 사람들이 동시에 참여하다 보니 세밀한 감정에 대하여 소통하기 어려워지고, 의미 있는 관계를 창조하고 유지할 수 있는 심오한 대화를 억제할 수 있다. 또한 온라인 회의 중 누가 말하고 언제 대화에 뛰어들 것인지를 파악하는 것에 약간의 부담이 주어지며, 카메라 범위 내에 머무르고, 언제 음소거를 해야 하는지, 음소거를 해제해야 하는지를 파악해야 하고, 충분히 듣고, 기억하기 위해 여분의 예

너지가 지속적으로 요구된다. 즉, 어떤 온라인 접근이라 하더라도 사람의 손길을 대신할 수는 없으며, 대면 서비스는 안전감, 행복감, 소속감을 증진시킨다. 이처럼 포스트 코로나 시대를 대비하여 온라인을 활용한 비대면 정신건강서비스 확충은 필요하지만, 동시에 대면 서비스의 필요성을 삭제해서는 안 되며, 두 가지를 동시에 조합하여 실현할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다.

4. 코로나19 이후 필요성이 증가된 커뮤니티케어를 통한 정신장애인 일자리창출

코로나19와 관련된 트라우마로 인해 정신건강서비스가 가장 필요로 하는 사람들은, 코로나19로 인해 경제적으로 가장 큰 타격을 받은 사람들이 될 수 있다. 하지만 이러한 위기의 상황을 기회로 전복시킬 가능성도 있다. 특히 포스트코로나 뉴딜정책으로 정신장애인 당사자 일자리 창출의 기회가 될 수 있다. 현재 의료모델(medical model)에 기반한 정신장애인 정책들이 주를 이루고 있지만, 앞서 언급한 것처럼 코로나19는 이에 대한 문제점을 역설적으로 드러내 주었다. 바로 시설화, 장기입원 등이 팬데믹 앞에서 얼마나 무력한지, 그리고 얼마나 위험한지를 보여준 것이다. 이는 최근 국가 주요 복지정책인 커뮤니티 케어의 우리가 더욱 주목해야 할 필요성을 제기해 준다. 문재인 정부는 탈시설화를 주창하며 커뮤니티 케어를 본격적으로 가동하기 위해 준비하고 있다. 패러다임이 시설화에서 지역 사회 중심으로 급격하게 이동하고 있다고 볼 수 있다. 커뮤니티케어는 노인, 장애인, 정신질환자 등 돌봄이 필요한 국민이 시설과 병원이 아닌 살던 집과 지역에서 필요한 복지 서비스를 받으며 살아갈 수 있도록 주거, 보건 의료, 요양 등의 서비스를 통합적으로 지원하는 정책이다. 현재 정신장애인의 경우 경기도 화성시에서 2021년까지 커뮤니티 케어 시범 사업을 진행하고 있다. 이는 결국 코로나 사태로 드러난 것처럼 정신장애인이 지역사회로 복귀하여 주민들과 함께 정착할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 할 수 있다.¹¹⁾

이는 포스트 코로나 뉴딜 정책과도 연결될 수 있는데, 바로 정신장애인 동료지원가 양성을 통한 일자리 창출이다. 정신장애인의 커뮤니티 케어를 실현하기 위해서는 기존과 다른 새로운 패러다임이 요구된다. 여기에 동료지원가는 핵심적인 자원으로 활용될 가능성을 내포하고 있다. 정신장애인 동료지원가 일자리는 사회구성원으로서 동료지원가의 안정적인 삶에 기여할 뿐 아니라 그 서비스를 받는 동료 정신장애인의 회복을 촉진하고 삶의 질

11) 박종연(2019), “경기 화성시, 커뮤니티케어 선도사업 ‘정신질환’ 분야 선정”, 〈마인드포스트〉 4월 4일자, <http://www.mindpost.or.kr/news/articleView.html?idxno=1952>

을 향상시키는 일거양득의 효과가 있다. 동료지원가는 개인적 경험에 뿌리를 두고 있기 때문에 특히 따뜻하고 공감적인 지원과 격려를 제공할 수 있으며, 서비스이용자들에게 회복(recovery)을 위한 롤 모델을 제공할 수 있다는 측면에서 강점을 지닌다. 미국의 경우, 동료지원전문가(peer support specialist)로 활동하는 당사자는 전국적으로 25,000명에 이르며, 인구 10만명 당 동료지원가 수는 아리조나 36.4명, 펜실베니아 34.3명, 워싱턴 34.3명, 사우스캐롤라이나 20.2명 등으로 나타난다(Wolf, 2018). 동료지원사업의 혜택은 재입원을 감소, 입원일수 감소, 서비스 비용의 전반적 감소, 외래이용 증가, 삶의 질 향상 등으로 나타났다. 구체적 예로, 긍정적 자기노출, 경험기반 자가케어의 역할모델 수행, 공감 및 한계 내에서의 배려 등에 따른 희망감 상승 등이 보고되었다(Davison et al., 2012).

동료지원가 활동에 따른 혜택은 개인, 가족, 지역사회를 넘어 사회적 비용절감과 연대향상으로 이어진다. 한국의 경우 OECD 평균에 비하여 입원율과 재입원율이 높고, 장기입원의 폐해가 여전히 존재하고 있다. 이러한 측면에서 Johnson et al.(2018)의 연구는 동료지원서비스가 재입원율에 미치는 영향에 초점을 맞춤으로서 흥미로운 함의를 던져준다. 연구자들은 퇴원 이후 동료지원서비스를 제공받은 집단의 경우 다시 위기 상황이 발생하여 급성기 케어병동에 입원하게 되는 것이 약 4분의 1로 감소되었다고 결과를 제시한다. 이러한 결과를 통해 연구자들은 동료지원서비스가 예산 및 자원 측면에서 급성기 케어 시스템의 부담을 상당히 감소시킬 수 있으며, 서비스이용자 또한 지속적인 회복을 위한 더 많은 기회를 가질 수 있다고 강조한다. 즉 동료지원서비스는 정신장애인의 새로운 일자리 창출의 기회도 되면서, 현재 방대한 예산의 부담을 가지고 있는 시설화체계에 대한 대안이 될 수도 있는 것이다. 또한 동료지원 활동의 성과에 관한 종합 분석결과에 따르면, 활동비용 대비 이용자혜택이 1:4.8로 조사되었다(Trachtenberg et al., 2013). 여기에 심리적, 가족 및 대인관계상의 혜택 등 금전으로 환산할 수 없는, 이용자의 삶의 질 향상까지 고려하면 공공 일자리사업으로서 동료지원가 활동의 가치는 매우 높다고 할 수 있다. 정신장애인의 높은 재발률과 재입원율은 ‘탈시설화’ 혹은 ‘지역사회통합’이라는 본질적인 지향점에 주요한 장벽으로 인식되기도 한다. 어쩌면 동료지원가에 의한 서비스제공은 탈시설화를 구축할 수 있는 주요한 해결책 중에 하나가 될 수도 있다.

포스트 코로나 뉴딜 정책 두 번째로 고려해야 할 것은 정신장애인 사회적 협동조합(Social cooperatives)의 활성화이다. 이탈리아는 1978년 ‘법률 180’이 통과되면서 모든(국립)정신병원 폐쇄가 이루어진 국가로 널리 알려져 있다. 이후 사회적 협동조합은 정신장애인 지역사회통합과 관련하여 이탈리아 전역에서 널리 사용되었다. 사회적 협동조합은 일

반적으로 지역사회에서 농업, 건축, 청소, 재봉, 호텔 운영, 레스토랑, 홈케어 등 다양한 사업을 운영하는데, 여기서 정신장애인은 비장애인과 같은 업무를 수행하고, 모든 조합원은 동등한 권리(투표권 등)를 가지게 된다. 이는 본질적으로 정신장애인 지역사회통합을 도모하는 것이다. 포스트 코로나 시대에 맞추어 커뮤니티 케어가 본격적으로 시행된다면 사회적 협동조합을 새로운 일자리 창출과 소득보전으로 인한 자립지원에 궁극적인 수단이 될 수 있다. 물론 사회적 협동조합을 통한 ‘일’은 정신장애인 자립 도모뿐만 아니라 가족 돌봄 부담을 경감시키는 것에도 목적이 있으며, 지역사회 경제발전에도 효과적이었다(Davidson et al 2010). 이 과정에서 정책적, 제도적으로 보완이 이루어졌는데, 예를 들어 1991년 제정된 법률381(사회적협동조합법)은 사회적협동조합이 최소 30% 이상을 장애인으로 고용하도록 하여, 정신장애인 일자리를 보장했다. 그리고 지방정부는 많은 사업을 협동조합 시행 초기에 아웃소싱함으로써 성장의 출발을 도왔다. 이러한 국가차원의 지원은 현재 많은 부분 사라졌고, 오히려 협동조합이 많은 이윤을 창출하여 국가경제에 기여하고 있다고 한다.

VI. 결론

코로나19는 이미 많은 대중의 정신건강에 영향을 미쳤으며 이러한 영향 중 일부는 지속될 수 있다. 이 팬데믹으로 인한 심리적 피해는 이미 일반 대중과 특히 정신질환을 가진 사람들(특히 중증정신질환과 인지적 손상을 가진 사람들)과 최전방에 근무하고 있는 의료계 종사자들 모두에게 명백하게 나타난다. 이를 위해 본 글에서 포스트 코로나 시대를 위한 정신건강 및 정신장애인 정책 방향을 모색해보았다.

정신건강시스템은 팬데믹 기간 동안 빠르게 변화하고 있지만, 지속적으로 제기되는 어려움들에 대해 다양한 대안을 모색할 필요가 있다. 이와 관련하여 개발된 일부 새로운 접근법은 효과적인 것 같지만 여전히 한계점을 가지고 있기도 한다. 포스트 코로나 시대를 맞이하여 비대면 및 온라인으로 진행되는 정신건강서비스시스템 구현은 향후 시대에 맞는 최적의 정신건강케어체계를 형성하는데 도움이 될 수 있다. 하지만 동시에 비대면 시스템은 여전히 한계가 있으며, 이를 위해 대면서비스를 적절하게 활용할 수 있는 방안을 계속해서 강구할 필요가 있다. 근본적으로 서비스 제공은 개별화되어야 할 필요가 있다. 즉, 이미 시행되고 있는 효과적인 실천을 개선하고, 확장해야 하며, 동료지원 및 원격 건강 전달 서비스의 유용성과 한계를 모두 인식해야 한다.

새로운 정신건강서비스를 지속적으로 모니터링하면서 의미 있고, 가치 있는 결과를 정

기적으로 측정하는 것, 지역사회 중심의 대안적인 정신건강서비스를 구축하고 설계하는데 있어 당사자와 가족이 주도적으로 참여하고, 평가를 같이 수행하는 것, 정신건강서비스와 함께 사회적 배제를 감소시킬 수 있는 복지서비스가 통합하는 것 등에 초점을 맞추면 코로나 여파로 어려운 상황에 놓여 있는 많은 이들이 삶을 영위할 수 있는 것에 도움이 될 수 있을 것으로 사료된다. 마지막으로 커뮤니티케어를 적극 활용하면서 코로나 뉴딜정책으로 정신장애인 당사자를 활용하는 것은 오히려 위기를 기회로 만들 수 있는 새로운 장이 될 수 있다.

코로나19로 인해 가장 큰 타격을 받은 것은 사회적 유대라고 할 수 있다. 포스트 코로나 시대를 맞이하여 사람들이 격리되고, 고립되어 있다 하더라도, 그들이 사랑하는 사람들과 다양한 방법으로 계속해서 연결될 수 있는 체계를 구축하는 것이 가장 중요하다. 이제 우리는 단절되고 무너진 사회적 유대를 다시 결합시키고 유지할 수 있는 것에 힘을 모아야 할 것이다.

참고문헌

- 국립정신건강센터(2017), <국가 정신건강현황 3차 예비조사 결과보고서>.
- 권오용, 오현성, 김민, 최희승, 박인환, 김혜성, 박동진, 이설아, 신수민, 천지향, 김혜영, 신승희 (2018), <정신장애인의 지역사회 거주.치료 실태조사>, 국가인권위원회.
- 서미경(2015), <정신장애인의 인권>, 집문당.
- 신지윤, 박혜윤, 김정란, 이정재, 이해우, 이소희, 신형식(2019), 2015 년 한국 메르스 사태 1 년 이후 생존자들의 정신과적 문제, <신경정신의학> 제58권 3호, 245~251.
- 오영란(2013), 일본의 노인자살예방정책 고찰: 사회적 배제와 포섭의 관점, <한국사회정책>, 제20 권 1호, 9~47.
- 오윤희(2020), 일본의 코로나 19 발생 현황과 정신건강 지원 정책, <국제사회보장리뷰>, 여름호, 148~153.
- 이은환(2020), 코로나 19 세대, 정신건강 안녕한가!, <경기연구원 이슈 & 진단>, 1~25.
- 한국트라우마스트레스학회(2020), <코로나 19 국민 정신건강 실태조사>.
- Antonakakis, N., & Collins, A.(2014), The impact of fiscal austerity on suicide: on the empirics of a modern Greek tragedy, Social science & medicine, 112, 39-50.

참고문헌

- Banbury, A., Parkinson, L., Gordon, S., & Wood, D.(2019), Implementing a peer-support programme by group videoconferencing for isolated carers of people with dementia, *Journal of telemedicine and telecare*, 25(9), 572-577.
- Bartels, S. J., Baggett, T. P., Freudenreich, O., & Bird, B. L.(2020), Case Study of Massachusetts COVID-19 Emergency Policy Reforms to Support Community-based Behavioral Health and Reduce Mortality of People with Serious Mental Illness, *Psychiatr Serv.*
- Bo, H. X., Li, W., Yang, Y., Wang, Y., Zhang, Q., Cheung, T., ... & Xiang, Y. T.(2020), Posttraumatic stress symptoms and attitude toward crisis mental health services among clinically stable patients with COVID-19 in China, *Psychological medicine*, 1-2.
- Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N., & Rubin, G. J.(2020), The psychological impact of quarantine and how to reduce it: rapid review of the evidence, *The Lancet*.
- Courtet, P., Olié, E., Debien, C., & Vaiva, G.(2020), Keep socially (but not physically) connected and carry on: preventing suicide in the age of COVID-19, *The Journal of clinical psychiatry*, 81(3), 0-0.
- Davidson, L., & Guy, K.(2012), Peer support among persons with severe mental illnesses: a review of evidence and experience, *World psychiatry*, 11(2), 123-128.
- Davidson, L., Mezzina, R., Rowe, M., & Thompson, K.(2010), “A life in the community”: Italian mental health reform and recovery, *Journal of Mental Health*, 19(5), 436-443.
- Eisma, M. C., Boelen, P. A., & Lenferink, L. I.(2020), Prolonged grief disorder following the Coronavirus (COVID-19) pandemic, *Psychiatry Research*, 288, 113031.
- Fisher, E. B., Miller, S. M., Evans, M., Luu, S. L., Tang, P. Y., Dreyer Valovcin, D., & Castellano, C.(2020), COVID-19, stress, trauma, and peer support—observations from the field, *Translational Behavioral Medicine*, 10(3), 503-505.
- Ghebreyesus, T. A.(2020), Addressing mental health needs: an integral part of COVID-19 response, *World Psychiatry*, 19(2), 129.
- Goyal, K., Chauhan, P., Chhikara, K., Gupta, P., & Singh, M. P.(2020), Fear of COVID 2019: First suicidal case in India!, *Asian journal of psychiatry*, 49, 101989.
- Haw, C., Hawton, K., Gunnell, D., & Platt, S.(2015), Economic recession and suicidal behaviour: Possible mechanisms and ameliorating factors, *International Journal of Social Psychiatry*, 61(1), 73-81.
- Jeste, D. V., Lee, E. E., & Cacioppo, S.(2020), Battling the modern behavioral epidemic of loneliness: Suggestions for research and interventions, *JAMA psychiatry*, 77(6), 553-554.

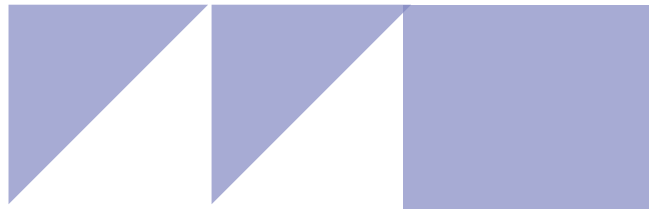
참고문헌

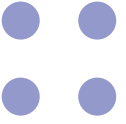
- Johnson, S., Lamb, D., Marston, L., Osborn, D., Mason, O., Henderson, C., ... & Sullivan, S.(2018), Peer-supported self-management for people discharged from a mental health crisis team: a randomised controlled trial, *The Lancet*, 392(10145), 409-418.
- Martínez-Alés, G., Angora, R., Barrigón, M. L., Román-Mazuecos, E., Jiménez-Sola, E., Villoria, L., ... & Pacheco, T.(2019), A real-world effectiveness study comparing a priority appointment, an enhanced contact intervention, and a psychotherapeutic program following attempted suicide, *The Journal of clinical psychiatry*, 80(2), 0-0.
- Moreno, C., Wykes, T., Galderisi, S., Nordentoft, M., Crossley, N., Jones, N., ... & Chen, E. Y.(2020), How mental health care should change as a consequence of the COVID-19 pandemic, *The Lancet Psychiatry*.
- Roca, M., Gili, M., Garcia-Campayo, J., & García-Toro, M.(2013), Economic crisis and mental health in Spain, *The Lancet*, 382(9909), 1977-1978.
- Rogers, J. P., Chesney, E., Oliver, D., Pollak, T. A., McGuire, P., Fusar-Poli, P., ... & David, A. S.(2020), Psychiatric and neuropsychiatric presentations associated with severe coronavirus infections: a systematic review and meta-analysis with comparison to the COVID-19 pandemic, *The Lancet Psychiatry*.
- Shore, J. H., Schneck, C. D., & Mishkind, M. C.(2020), Telepsychiatry and the Coronavirus Disease 2019 Pandemic—Current and Future Outcomes of the Rapid Virtualization of Psychiatric Care, *JAMA psychiatry*.
<https://doi.org/10.1001/jamapsychiatry.2020.1643> published online May 12.
- Torjesen, I.(2020), Covid-19: Mental health services must be boosted to deal with “tsunami” of cases after lockdown, *BMJ*, 396.
- Trachtenberg, M., Parsonage, M., Shepherd, G., & Boardman, J.(2013), Peer support in mental health care: is it good value for money?, *Centre for Mental Health*, London, UK.
- Wolf, J.(2018), National trends in peer specialist certification, *Psychiatric Services*, 69(10), 1049-1049.
- Yang, Y., Li, W., Zhang, Q., Zhang, L., Cheung, T., & Xiang, Y. T.(2020), Mental health services for older adults in China during the COVID-19 outbreak, *The Lancet Psychiatry*, 7(4), e19.
- Yao, H., Chen, J. H., & Xu, Y. F.(2020), Patients with mental health disorders in the COVID-19 epidemic, *The Lancet Psychiatry*, 7(4), e21.
- Zhu, Y., Chen, L., Ji, H., Xi, M., Fang, Y., & Li, Y.(2020), The risk and prevention of novel coronavirus pneumonia infections among inpatients in psychiatric hospitals, *Neuroscience bulletin*, 1-4.



대전세종포럼

DAEJEON
SEJONG
FORUM





젠더 관점에서 본 '한국판 뉴딜'과 지역 여성노동정책 방향



임윤옥 한국여성노동자회 자문위원

젠더 관점에서 본 '한국판 뉴딜'과 지역 여성노동정책 방향

임윤옥 한국여성노동자회 자문위원



1. 서론

코로나19 팬데믹은 불과 몇 달 만에 앞으로 얼마나 더 악화될 지 예측조차 어려운 전 세계적 경제 및 일자리 위기가 되었다. OECD 발표에 의하면 코로나19 위기가 노동시장에 미친 영향은 2008년 글로벌 금융위기 당시 초기 몇 개월간 관찰된 영향의 10배에 이른다. 고용 감소와 고용 상태를 유지하고 있는 사람들의 근로시간 감소를 감안하면, 총 근로시간은 초기 3개월 동안 12.2% 감소했는데 2008년에는 1.2% 감소하였다.¹⁾ 이러한 수치는 많은 국가에서 바이러스 확산을 억제하기 위해 경제의 모든 부문을 '보류' 상태로 전환한 코로나19 위기의 특이성이 반영된 것이다.

그러나 코로나19 바이러스로 인한 팬데믹은 감염병에 걸릴 위험과 일자리·돌봄 위기에 서 재난이 평등하지 않음을 드러냈다. 인종·계급·성별에 따라 재난의 위험도가 다르고 경험하는 방식이 다르기 때문이다. OECD는 취약계층 근로자들이 이번 위기의 직격탄을 맞았는데, 이들은 국민에게 필수 서비스를 중단 없이 제공하면서도, 바이러스에 노출되는 상당한 위험을 감수하며, 일자리나 소득 측면에서 큰 손실을 입었다고 지적했다. 정규직이 아닌 근로자들, 그중에도 여성, 청년, 자영업자들이 현재 위기의 최대 희생자가 될 거라고 예측했다. 특히 여성은 일자리 위기만이 아니라 보육시설과 학교의 휴원·휴교가 잇따르면서 가정에서의 무급 노동 부담이 더 커졌을 것으로 보았다. 실제로 보스턴의 한 컨설팅 회사가 5개국 학부모를 대상으로 조사했더니, 여성이 주 65시간을 무급 가사노동에 할애

1) OECD저·이경희·김영아 감수(2020.9.25.), "OECD 고용전망 2020, 코로나19 : 보건위기에서 일자리 위기로", 한국노동연구원.

하고 있으며 이는 남성보다 약 30% 더 많은 시간이라고 밝혔다. 2014년 OECD는 '무급돌봄노동(Unpaid Care Work)' 보고서에서 전 세계적으로 여성의 돌봄 노동 2시간이 증가하면 여성의 사회적 노동 참여율은 10%포인트 감소한다고 했다. 코로나19 상황에서 여성은 취약한 일자리에 종사하며 또 증가한 돌봄 부담으로 일자리와 돌봄, 양쪽에서 이중 위기를 겪고 있는 것이다.

여성의 위기는 ILO가 발표한 '코로나19 모니터링 보고서(2분기)'에서도 확인된다. ILO는 올 2분기 동안 주당 48시간 일자리를 기준으로 4억 개 정규직 일자리에 해당하는 노동시간이 감소했는데 여성 일자리가 더 많은 타격을 입었다고 전했다. 음식·숙박·소매·부동산중개업 등에 종사하는 여성 중 40%(약 5억 1000만명)가 일자리를 잃었으며²⁾ 의료·돌봄 종사자 감염자 중 여성이 차지하는 비중이 스페인 75%, 미국 73%, 독일 72%, 이탈리아 68%로 감염 위험 또한 높은 것으로 보고됐다.³⁾ ILO는 “최근 몇 년간 노동시장의 성평등 분야에서 이뤄낸 성과를 물거품으로 만들고 기존 남녀격차를 더욱 벌리는 추세가 여러 통계에서 나타난다”며 “특히 서비스업계가 침체하면서 여성고용률이 이전보다 더 위협받고 있다”고 말했다. 이렇듯 코로나19 팬데믹 재난은 누구나 전염병의 숙주가 될 수 있다는 점에서 평등하고 취약하지만, 재난의 영향력은 이미 존재하는 젠더·계급·인종적 불평등을 뛰어넘을 수 없음을 일깨워준다(김현미, 2020). 도리어 불평등을 심화시키고 성평등을 후퇴시킬 위험성이 매우 높다. 최근 IPU(국제의회연맹), UN Women, OECD 등 국제기구에서 젠더 차원의 영향을 고려한 성인지적 대응을 권고하는 것도 같은 맥락이다.

그런데 한국 사회는 어떤가? 성공적인 K 방역과 취약계층 생활안정, 일자리유지를 위한 긴급 대책이 빛을 발함에도 유독 여성 일자리 위기와 돌봄 위기에는 침묵하고 있다. 필자는 이런 답답한 마음을 “조용한 학살”이란 제목으로 한겨레신문에 기고했는데⁴⁾ 4개월이 지나도 변화가 없다. 최근 통계청에 따르면 올 상반기 여성 자살 사망자(잠정치)는 1,924명으로 지난해 같은 기간 대비(1,796명) 7.1% 늘었다. 남성 잠정 사망자 수가 동 기간 4,635명에서 4,354명으로 6.1% 감소한 것과 확연히 대비된다. 여성 자살률만 증가한 것은 1987년 통계 작성 후 올해가 처음이다.⁵⁾ “조용한 학살”은 2008년 금융위기 시 여성 해고에 침묵하

2) 김향미(2020.7.1), “ILO 올 2분기, 코로나로 전세계 일자리 4억개 해당 노동시간 감소”, 경향신문.

3) 전운정(2020.7), “국제의회연맹(IPU) 성인지적 코로나19 대응 제안의 배경과 주요내용”, 국회입법조사처.

4) 임윤옥(2020.5.26), “시론: 조용한 학살”, 한겨레신문.

5) 박성민(2020.9.13), “여성이 더 취약한 코로나 블루”, 동아일보.

던 한국 사회에 대한 비유적 표현⁶⁾인데, 이 안타까운 현실은 무엇을 의미하는지 살펴봐야 한다.

그러므로 우리는 물어야 한다. 코로나19 팬데믹 위기는 누구의 위기이며 왜 위기가 증폭되는지, 지금 중요한 것은 무엇이며 우리가 해야 할 핵심적인 일은 무엇인지, 코로나19 위기의 성격과 본질, 대응 방향에 대해 질문해야 한다. 코로나19 위기 대응책으로 발표된 “한국판 뉴딜 종합계획”은 과연 무엇을 위기로 규정하며 어떻게 극복하겠다는 것인지 살펴봐야 한다. 그 과정에서 “젠더”는 분석의 핵심축이다. 본 글은 젠더 관점에서 코로나19 위기를 분석하고 대안으로 제시된 한국판 뉴딜을 비판적으로 검토함으로써 중앙정부 및 지방정부의 여성 노동 정책 제언을 목적으로 한다.

II. 젠더 관점에서 본 코로나19 일자리 위기

1. 코로나19 위기의 얼굴은 여성

3월부터 9월까지 성별 취업자 감소를 살펴보면 일자리를 잃은 3명 중 2명이 여성이다. 전체 취업자 감소는 4월 47만 6천 명으로 정점을 찍고 줄어드는 추세인데, 성별 비중은 변함없이 60%대를 유지하다 오히려 8월 65%, 9월 72.2%로 급증하였다. 코로나19 일자리 위기가 여성에게 집중되고 있다.

표 1. 성별 취업자 감소 비교, 2020년 3월~9월 (단위 : 천 명, 전년동월대비)

분류	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
전체	-196	-476	-392	-352	-277	-274	-392
남	-81	-183	-153	-129	-109	-96	-109
여 (성별비중)	-115 (59%)	-293 (61.5%)	-239 (61%)	-223 (64%)	-168 (61%)	-178 (65%)	-283 (72.2%)

출처: 2020년 3월~9월 고용동향, 통계청

취업자 감소를 종사상 지위별로 살펴보면 상용직 취업자는 증가하고 임시·일용직과 고용원이 있는 자영업자, 무급가족종사자는 감소하였다. 비정규직과 자영업자가 가장 큰 타격을 입었다. 성별 비중을 살펴보면 4월 일자리를 잃은 임시직 58만 7천 명 중 여성이 37

6) 김은성(2009.6.19), “여성 노동의 현실은 조용한 학살”, 여성신문.

만 명으로 전체의 60%를 차지한다. 4월 한 달에만 37만 명의 임시직 여성이 일자리를 잃은 것은 코로나19 일자리 위기가 임시직 여성의 위기임을 드러낸다.

일시휴직자 증가는 코로나19의 특징이다. 한국은행은 이례적으로 일시휴직자가 증가한 이유는 사업 부진, 조업 중단 때문이라고 발표했다. 대면 접촉이 많은 일자리(숙박음식, 교육, 보건서비스업 등)에서 여성, 청년, 고령층, 임시·자영업자 등 취약계층이 주된 타격을 입었다. 일시휴직자의 성별 비중을 보면 3월~7월까지 일시휴직자 162만 3천 명 중 여성이 101만 6천 명으로 일시휴직자의 63%를 차지한다.⁷⁾ 반면 여성 비경제활동인구는 2020년 8월 기준 전체 1천 6백만 864천 명 중 여성이 1천 77만 명으로 63.9%를 차지한다. 증감 사유를 보면 쉬었음(29만 명), 가사(23만 8천 명), 육아(2만 6천 명) 등으로 일자리에서 밀려난 여성들이 가정 내 무급 돌봄노동으로 편입되었음을 알 수 있다. 이렇듯 3월부터 8월까지 취업자 감소의 62%, 3월부터 7월까지 일시휴직자의 63%, 8월 기준 비경제활동인구의 64%가 여성이며 그중 대면 서비스에 종사하는 비정규직 여성이 가장 큰 위기를 겪고 있다. 코로나19 위기의 얼굴은 바로 여성의 얼굴인 것이다.

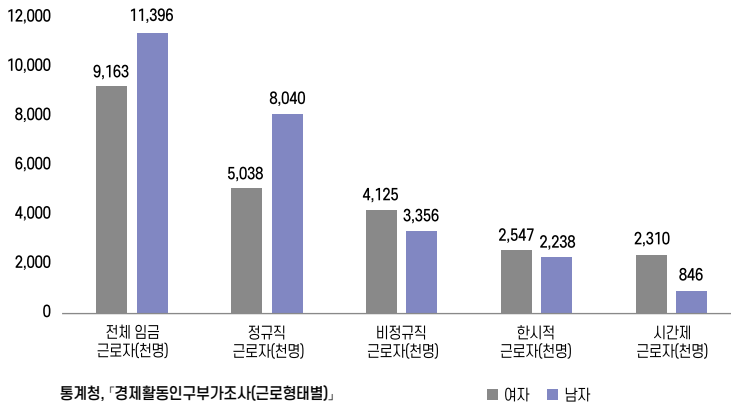
2. 코로나19 위기에서 여성이 남성보다 취약한 이유

1) 높은 시간제 비중

코로나19 고용 위기에서 여성이 남성보다 취약한 이유는 비정규직, 시간제 일자리에 종사하는 비율이 높아 일자리 불안정성 또한 크기 때문이다. <그림 1>을 보면 2019년 상반기 기준 정규직 근로자의 수는 남자가 804만 명으로 여자 503만 8천 명보다 333만 6천 명이 더 많다. 반면 비정규직 근로자는 여자 412만 5천 명, 남자 333만 6천 명으로 여자가 76만 9천 명이 더 많아 여성 비정규직 비중이 남자보다 1.5배 높다. 비정규직 중에서도 시간제 근로자는 여자 231만 명, 남자 84만 6천 명으로 남자보다 2.7배 더 높은 비중을 차지하고 있다. 이렇게 높은 비정규직, 시간제 여성 비중은 무엇을 의미하는가? 바로 코로나19 팬데믹 재난 상황에서 여성 일자리가 남성보다 훨씬 취약하며 실직, 근로시간 감소 등 소득하락, 생계 위협에 내몰릴 위험이 크다는 것이다.

7) 박창현·유민정(2020.9.3.), "BOK 이슈노트 : 일시휴직자 현황 및 평가", 한국은행.

그림 1. 성별·근로형태별 임금 근로자, 2019년 상반기



출처 : 국회입법조사처(2020.8), 보건복지부·여성가족위원회 2020 국정감사 이슈

특히 시간제 일자리가 높은 비중을 차지하는 것은 성별임금격차의 주요 원인으로 지목된다. 국회입법조사처 연구에 따르면 시간제 일자리 비중이 높은 나라가 성별임금격차가 크게 나타나고 시간제 일자리 비중이 작은 경우 임금격차도 적게 나타나는 양상을 보여준다고 발표했다.⁸⁾ 성별임금격차는 남성 임금 대비 2006년 39.8%, 2016년 36.7%로 10년 넘게 별 차이가 없다. 일본은 2006년 33.0%에서 2016년 24.6%로 8.4%를 줄였다. 이는 무엇을 의미하는가? 성별임금격차는 본래적이며 어쩔 수 없는 것이 아니라 어떤 정책을 쓰느냐에 따라 다른 결과를 초래하므로, 격차가 줄지 않는 것은 정책의 ‘실패’가 아니라 정책의 ‘효과’로 봐야 한다는 것이다. 실제 이명박 정부는 ‘피플잡’ 정책으로 여성 시간제 증가를 유도하였고 박근혜 정부는 고용률 70% 달성을 위해 본격적인 시간제 활성화 정책을 펼쳤다. 그 결과 2008년 여성 비정규직 중 시간제 비중은 31.0%였는데 2019년 56.0%로 급증하였다. 여성 비정규직 2명 중 1명이 시간제 근로자로 고용 지위가 하락한 것이다.

2) 경제위기 시 정부의 가부장적 대응

이렇게 성별화된 노동질서가 구축된 데에는 두 번의 경제위기 시 정부의 가부장적 대응이 주효했다. 1997년 IMF 때 남성 가장들의 해고는 큰 사회문제로 대두되었지만, 여성들의 실직은 문제화되지 않았다. 도리어 가정으로 돌아가 ‘남편 기 살리기’에 충실할 것을 요구받았다. 그 결과 IMF 위기를 극복했다는 2000년도에 여성 일자리의 70%가 비정규직 일

8) 전윤정(2019.8.30.), “경력단절 여성 현황 및 문제점”, 국회입법조사처.

자리로 채워졌다. 비정규직 비중이 41%인 남성보다 여성 비정규직 비중은 1.75배 높아졌다.⁹⁾ 2009년 금융위기 때는 사라진 일자리의 75%가 여성 일자리였는데 그때도 침묵했다. 30대 여성의 실직은 가사·양육 등 비경제활동인구로 편입된다는 가정하에 청년인턴 같은 정부 대책에서도 소외되었다.¹⁰⁾ 경제위기 때마다 여성은 조용히 가정으로 돌아갈 것을 주문받았고 기업은 이러한 분위기에 편승해 부담 없이 여성을 가장 먼저 자르고 가장 나쁜 일자리로 복귀시켰다. 두 번의 경제위기 시에 정부는 여성의 성 역할을 가사·양육 전담자로 강제하여 '여성노동의 주변부화'는 구조화되었다.

3) '집'은 누구에게 쉴 곳인가?

코로나19 방역의 핵심은 사회적 거리 두기와 '집에 머물라'이다. 그러나 누구나 안전하게 '집'에 머물 수 있는 것은 아니다. 가정폭력으로 고통받는 여성에게 집은 어디보다 위험한 곳이며 수많은 기혼 여성에게 집은 가족 구성원의 일상생활이 유지되도록 무한 무급 돌봄 노동이 요구되는 곳이다. 최근 한국여성노동자회에서 실시한 조사에 의하면 응답자 2명 중 1명이(53.6%) 가정 내 무급돌봄노동이 증가했다고 답했고 돌봄 시간이 최대 6시간 증가했다는 답변도 13.8%나 되었다. 증가한 돌봄을 누가 하느냐는 질문에 3명 중 1명이 독박 돌봄이라고 응답(33.5%)했다. 현재와 같이 돌봄 위기가 지속되면 일을 계속할 수 있는냐는 질문에 3명 중 1명(36.4%)이 그만둘 가능성이 높다고 응답했다.¹¹⁾ 노동부 가족돌봄 비용 신청자도 62%가 여성이라는 결과가 발표되었다. 여성들은 멈추어버린 공보육이나 교육, 각종 사회복지서비스를 대신하여 일터이자 학교이며 요양시설이 되어버린 집안을 유지하고 가족 구성원에게 돌봄을 제공하느라 일과 돌봄에서 총체적 재난을 경험하고 있다. 속도감 있게 공적 돌봄 확충을 추진하지 않는다면 여성노동의 가장 핵심 문제인 '경력단절'은 코로나19 과정에서 더욱 심화할 것이다. 경력단절 여성은 2019년 현재 169만 9천 명으로 15~54세 기혼 여성의 19.2%를 차지할 만큼 높은 비중을 차지하고 있다.¹²⁾

9) 장지연(2007.4.24.), "여성노동의 관점에서 본 한국사회 - 복지레짐과 노동시장을 중심으로", 「한국여성노동자회 창립 20주년기념 심포지움」자료집

10) 윤자영(2009.6.15.), "경제위기? 여성노동위기!: 여성실업 현황과 실업대책", 「경제위기 극복을 위한 여성일자리 대안 모색 토론회」자료집.

11) 김명숙(2020.9.16.), "코로나19가 여성의 임금노동과 가족 내 돌봄노동에 미친 영향", 「코로나19 위기 넘어 성평등 노동으로 토론회」자료집, 한국여성노동자회.

12) 여성가족부(2020.9.2), "2020 통계로 보는 여성의 삶"

4) #METOO운동과 젠더 차별

2018년 1월 서지현 검사의 성폭력 폭로로 #METOO 운동은 촉발되었지만, 현실 변화는 더디기만 하다. 검사조차도 지상파 미디어에 출연해서 성폭력을 폭로한 것은 한국 사회의 많은 일터와 조직이 여성의 목소리에 귀 기울이지 않음을 방증한다. 직장 내 성희롱 규제가 법제화된 지 20년이 넘었지만, 아직도 성희롱을 신고하면 2명 중 1명은 불이익조치를 경험하고 채용 성차별도 여전하다. 최근 20년 넘게 여성 아나운서를 정규직으로 채용한 적이 없는 대전 MBC는 남성은 정규직, 여성은 프리랜서로 뽑는 것을 정당한 인사권 행사라고 주장했다. 많은 청년 여성들은 오늘도 면접, 채용 과정에서부터 성차별적 질문을 받으며 '왜 여성은 동등한 노동자가 아닌가?' 질문한다. 핵심 업무는 남성, 여성은 필요한 때 탄력적으로 쓰면 된다(=비정규직)는 통념은 여전히 위력적이다. 미국 페미니스트 정치철학자 아이리스 영은 이렇게 여성들의 업무가 대부분 젠더 기반 업무로 다른 사람 신체 돌보기, 직장 내 긴장 완화 등 타인, 그중에도 남성의 지위와 편안함을 드높이는 직업들에 사용되는 것을 '젠더 착취의 한 특수 형태'라고 지적한다.¹³⁾ 여성과 남성이 동등한 노동자가 아니라 "남성은 핵심인력, 여성은 보조인력"이라는 성별화된 노동질서를 구축하고 여성은 서비스 노동, 자율성이 결여된 노동, 보조 업무에 할당하는 '여성 노동 주변부화' 관행이 사회 규범처럼 작동되고 있다.

III. 젠더 관점에서 본 한국판 뉴딜 정책 - 사회안전망 중심으로

앞에서 살펴본 대로 코로나19 위기의 얼굴은 여성이다. 1997년 IMF, 2008년 글로벌 금융위기 시 거세게 불어닥친 신자유주의 압력과 정부의 가부장적 대응의 화학적 결합은 여성 노동을 주변화시켰다. 이명박·박근혜 정부의 시간제 일자리 확대 정책은 여성을 더욱 취약한 일자리로 내몰았다. 미·기혼을 막론하고 여성은 출산·양육·돌봄 전담자여야 한다는 성별 분업이 여성을 주로 대면 서비스업종의 임시직 종사자로 만들었다. 여기에 코로나19 팬데믹으로 돌봄 부담까지 증가하자 취약한 일자리의 여성들은 이제 벼랑 끝으로 내몰리고 있다. 여성 일자리 위기는 여성만의 문제가 아니다. 반실업 상태의 값싼 노동력으로 존재하는 여성노동력은 임금인상 압력을 억제하고 공적 돌봄 확충을 저해하여 저임금·장시간 노동체제를 유지시키며, 일자리 양극화, 사회 양극화, 돌봄 공백의 기제가 된다. 이제 2030 청년 여성들은 가족과 노동시장에서 여성노동력이 어떻게 주변화되는지 똑똑

13) 아이리스 영(2017), 『차이의 정치와 정의』, 모티브북.

히 알기에 비혼을 선택한다. 청년 남성들의 비혼이 임금과 주거 등 '비용'의 문제라면 여성은 '젠더'가 문제다. 이렇듯 여성 일자리 문제는 불평등, 돌봄 공백, 저출생 등 한국 사회 핵심문제와 맞닿아있으며 코로나19는 이 위기를 더욱 증폭시킨다. 여성 일자리 및 돌봄 위기에 대한 젠더 관점 대책이 절실한 이유이다. 한국판 뉴딜은 여성들이 겪는 이 위기에 대해 어떤 비전과 대안을 담고 있는지 사회안전망 중심으로 살펴보겠다.

1. '전국민' 고용안전망과 '여성'

7월 14일 정부는 '선도국가로 도약하는 대한민국으로 대전환'을 내걸고 한국판 뉴딜 종합계획을 발표하였다. 한국판 뉴딜은 코로나19의 구조적 변화 특징과 대응 방향을 세 가지로 제시했다. 첫째, 일상과 방역의 공존으로 온라인·비대면 수요가 확대됨에 따라 위기극복 및 국가경쟁력 강화를 위해 디지털 투자 확대가 필요하고, 둘째 기후변화는 국민 안전을 위협하고 부정적 영향을 초래하기에 그린 경제로 전환을 촉진하며, 셋째 디지털·그린 경제 전환으로 노동시장 재편과 양극화의 심화 및 플랫폼노동, 원격 근무확대 등 일자리 형태의 다양화에 대응하여 사회안전망을 강화하겠다는 것이다. 160조 원을 투자하여 디지털 뉴딜·그린뉴딜을 강력추진하고 사회안전망 강화로 이를 뒷받침하여 총 190.1만 개의 일자리를 창출한다는 계획이다. 고용노동부는 7월 20일 '일하는 행복을 위한 안전망 강화 계획'을 별도로 발표하였는데 20년 말까지 고용보험 사각지대 해소 로드맵을 마련하고, 전 국민 대상 고용안전망 구축을 위해 예술인·특수형태근로종사자에게 고용보험을 단계적으로 확대한다고 한다. IT 업종 및 돌봄 종사자는 향후 연구용역 결과를 바탕으로 확대를 추진하고 상병수당은 2021년에 연구용역을 추진하고 22년에 저소득층 대상으로 시범사업을 추진한 뒤 구체적인 제도 도입방안을 마련하겠다는 계획이다. 기초생활보장 대상자의 경우 생계급여 부양의무자 기준은 22년까지 폐지하고 국민취업지원제도를 도입하여 자영업자·소상공인의 창업과 재기를 지원하겠다고 한다.

결론부터 말하자면 한국판 뉴딜의 사회안전망 계획은 코로나19로 일자리에서 밀려나는 시간제 여성의 고용안정을 위해서는 무엇을 하겠다는 것인지 대책을 찾아보기 어렵다. 2019년 8월 기준, 일하는 여성 중 고용보험 적용자는 47.7%에 불과하다. 전체 여성 취업자 11,794천 명 중 5,633천 명만이 고용보험에 가입되어 있고 6,161천 명이 미가입자다. 고용보험 미가입자는 비임금근로자, 고용보험 적용제외 대상자, 적용대상자지만 미가입자

로 실질적 사각지대에 놓여 있는 여성들로 전체 여성 취업자의 52.3%를 차지한다.¹⁴⁾ 고용 보험 적용을 받는 여성이 일하는 여성 2명 중 1명에도 못 미칠 만큼 사각지대가 넓다. 특히 2019년 8월 경제활동인구 근로형태별 부가조사에 따르면 전체 시간제 노동자는 3백 156천 명이며 여성이 2백 310천 명으로 시간제 노동자의 73%를 차지하는데, 시간제 노동자의 고용보험 가입률은 26.1%에 불과하다.¹⁵⁾ 그러므로 고용보험 단계적 확대계획은 당장 코로나 19로 드러난 여성 일자리의 구조적 취약성 문제를 외면하겠다는 말과 다르지 않다. 실질적 사각지대인 시간제 노동자에 대한 고용보험 적용대책이 부재하며 시간제 일자리로 몰리는 여성 노동의 취약성에 대한 대안도 없다.

전 국민 대상 고용안전망 구축이 말 그대로 ‘전 국민’이 되려면 고용 종속성 여부나 종사 상 지위, 근로시간, 기업 규모에 상관없이 그야말로 ‘일하는 국민’이면 누구나 고용 안전망 보호를 받을 수 있어야 한다. 그동안은 기업 규모가 크고 고용 안정성이 높을수록 사회안전망도 보장되었다면 지금은 취약한 일자리일수록 사회보장이 강화되어야 불평등을 조금이라도 해소할 수 있다. 특히 비대면 사회의 필수노동인 택배 등 플랫폼노동자, 방역을 책임지고 있는 돌봄 노동자 등 고용보험 밖의 노동자들을 개개별 확대하는 전략으로는 도저히 급증하는 사각지대를 포괄할 수 없다. 단계적 확대 방안은 누적된 불평등을 해소하고 취약한 지위의 노동자를 보호하기에 턱없이 부족하다. 현재 논의되고 있는 소득기반 고용 안전망으로 시급히 전환해야 할 이유이다. 생계급여 부양의무자 기준 폐지, 국민취업지원제도 도입, 상병수당 제도화 계획 등은 분명 진일보한 계획이지만 1997년 이후 극심해진 자산 및 임금 불평등 개혁 방안으로는 방향과 속도 모든 면에서 미흡하다.

2. 여성 일자리 · 돌봄 위기 대책

여성을 돌봄 전담자로 규정하여 여성과 남성을 성별로 위계화하는 여성노동 주변부화 정책은 ‘여성노동 정상화’ 정책으로 전환되어야 한다. 여성노동 주변부화는 불평등, 돌봄 공백, 저출생 등 한국 사회 핵심문제의 원인이자 결과이기에, 이 문제들을 해결하려면 절대 피할 수 없는 문제이다. 여성노동 정상화 정책은 돌봄 민주주의와 일터 민주주의의 동시적 추진으로 가능하다. 돌봄 민주주의는 가정 내 가사·양육 노동의 민주적 배분과 돌봄 노동의 공공성 확대를 추진하는 것이며, 일터 민주주의는 노동시장의 성차별을 비롯한 차별 근절 대책을

14) 이정아(2020.04), “여성노동시장과 코로나19의 젠더성”. 한국여성노동자회 워크숍 자료집.

15) 통계청(2020.10.29.), “2019년 8월 경제활동인구 근로형태별 부가조사”

추진하는 것이다. 이렇게 돌봄민주주의와 일터민주주의의 동시적 추진으로 남녀 모두가 돌봄과 생계 부양의 권리와 책임을 함께 나눔으로써 가능한 워라벨 체제는 '남성=생계, 여성=돌봄 전담자'라는 성별 분업체제에서 보편적 돌봄제공자 모델¹⁶⁾로 전환하는 것을 의미한다.

그러나 한국판 뉴딜정책에서 이 문제는 전혀 다루어지지 않았다. 특히 공약으로 추진되었던 사회서비스원 정책조차 사회안전망 강화 계획에 포함되지 않았다는 코로나19 재난 시대에 무엇보다 중요한 '돌봄' 정책 부재를 드러낸다. 한 사람의 감염이 전체의 감염으로 연결되는 초연결사회에서 '돌봄이 곧 방역'인데, 아동, 장애인, 노인 등 취약계층 돌봄 문제에 대한 대책을 찾아볼 수 없다. 현재 재가노인 요양보호사 임금은 최저임금에도 못 미치는 91만 원이며 코로나19로 인해 수시로 일자리는 끊기고 마스크 지급은 1-2회에 불과하다. 그런데 코로나19 재난 시대에 다른 일자리는 큰 폭으로 감소하는데 돌봄 일자리는 증가하였다. 이는 무엇을 의미하는가? 돌봄 일자리가 일자리의 미래라는 뜻이다. 그러나 한국판 뉴딜 계획은 값진 돌봄노동이 값싼 혈값 노동인 현실에 대해 아무런 대책도 내놓지 않았다. 도리어 어르신 등 건강 취약계층 12만 명을 대상으로 AI 활용 등으로 디지털 돌봄과 만성질환자 대상 웨어러블 기기 보급으로 질환을 관리하여 비대면 산업을 육성하겠다는 계획이다. 돌봄 영역을 디지털 산업 육성하기 좋은 투자 영역으로 볼 뿐이다. 2019년 돌봄노동자는 110만 1천 명으로 2008년 대비 2배 가까이 증가했고 이는 여성 취업자 10명 중 1명에 해당할 만큼 높은 비중을 차지하지만 이들의 월 평균임금은 전체 취업자 평균임금의 57%에 불과하다.¹⁷⁾ 이렇게 열악한 돌봄 노동자의 처우개선과 공공성 확충 계획 없이 디지털 돌봄 산업 육성으로, 어떻게 선도국가로 도약할 수 있을지 묻고 싶다. 아니 누구를 위한 선도국가인지 묻고 싶다. 또 노동시장 이중구조를 개혁할 방안이 없으며 노동시장 성차별에 대한 대책도 없다. 불평등 해소를 위해서는 복지 정책에만 기댈 것이 아니라 노동시장에서 차별이 발생하지 않도록 하는 것이 일차적이다. 그러나 채용 성차별, 경력단절, 승진 차별, 성별임금격차 등 성차별에 분노하는 여성의 목소리가 높는데 차별 시정은 요원하다. 2018년 #METOO 운동으로 성인지 근로감독을 강화하겠다는 계획을 발표하였지만, 이조차도 작동되지 않고 있다.¹⁸⁾

16) 보편적 돌봄제공자 모델을 주장한 낸시 프레이저는 생계 부양 노동과 돌봄노동 사이의 성별 대립적 설정을 해체함으로써 젠더 정의를 효과적으로 증진할 수 있으며 보편적 돌봄 제공자 복지국가야말로 후-산업시대 복지국가가 나아갈 길이라고 주장했다. 낸시 프레이저(2017), 「전진하는 페미니즘」

17) 김원정·임연규(2020.7.7.), “코로나19를 계기로 돌아본 돌봄노동의 현 주소”, KWDI Brief.

18) 윤미향 더불어민주당 의원에 의하면 전국 48개 지방노동관서 '성희롱·성차별 전문위원회' 가운데 23곳이 시행 이후 지금까지 단 한 차례도 회의를 개최하지 않은 것으로 드러났다. 파이낸셜 뉴스(2020.10.17.), “2020 국감, 전국 23곳 '성희롱·성차별 전문위' 시행 후 회의소집 전무”

이것은 ‘무엇을 위기로 규명하는지’ 위기 성격과 본질에 관한 문제이다. 정부는 디지털 전환 속도가 산업·기업 등 국가경쟁력을 좌우하기에 디지털 투자가 중요하고, 그런 경제 전환을 통해 일자리 및 신산업 창출 기회를 촉진하며, 사회안전망 강화는 디지털·그린 뉴딜이 성공하기 위한 수단이라고 밝혔다. 그러나 윤홍식 교수는 한국판 뉴딜은 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜을 통해 신성장동력을 지원하는 개발국가의 산업정책 프레임으로, 한국 경제가 직면한 문제의 본질을 구조적으로 개혁하기 위한 중장기 계획인가에 대한 평가가 필요하다고 제기했다. 코로나19 위기는 단기적 위기가 아니라 누적된 위기가 폭발한 것이기에 개혁 과제도 중장기적 전환을 내오는 방안을 제시해야 하는데 성장전략이라는 구패러다임에서 벗어나지 못했다고 평가했다. 한국의 문제는 성장하지 못하기 때문이 아니라 성장방식 자체에 문제가 있고 ‘문제가 있는 성장방식을 통한 성장이 높은 수준의 불평등을 지속시키고 심화시켰음’을 간과했다고 비판했다.¹⁹⁾ 이처럼 정부는 코로나19 위기 극복 방향을 ‘신성장동력’, ‘국가경쟁력 강화’에 두고 있기에 코로나19로 드러난 위기의 본질에 대한 대책은 미흡할 뿐만 아니라 여성 일자리와 돌봄의 이중 위기를 극복하기 위한 젠더(적) 관점의 대책은 더욱 찾아보기 어렵다.

3. 한국판 뉴딜 종합계획과 여성 대표성

마지막으로 한국판 뉴딜 종합계획 마련과 추진과정에 누구의 목소리가 반영되고 누구의 목소리는 삭제되었는지 묻고 싶다. 무려 160조를 투자하는 종합계획에 여성의 목소리는 반영되었는가? 한국판 뉴딜 종합계획은 문재인 대통령이 주재하는 ‘한국판 뉴딜 전략회의’, 경제부총리와 민주당 K-뉴딜위 총괄본부장이 공동위원장을 맡는 ‘한국판 뉴딜 당정 추진본부’²⁰⁾, 뉴딜 자문회의 등을 통해 추진한다는데, 이 조직들에 여성 대표성이 반영되었는지 묻고 싶다. 기획재정부 보도자료에 의하면 ‘한국판 뉴딜 당정 추진본부’의 경우 여성은 한정에 국회의원 한 명이다. 전 국민적 역량을 결집하여 코로나19 위기를 극복하고 선도국가로 나아가겠다는 한국판 뉴딜 종합계획이 고위 관료와 남성 정치인들이 주도하고,

19) 윤홍식(2020.7.20.), “정부의 한국판 뉴딜 전반적 평가”, 「누구를 위한 한국판 뉴딜인가?」 토론회 자료집.

20) 기획재정부 보도자료에 의하면 8월 20일 개최된 ‘한국판 뉴딜 당정추진본부’ 회의 참석자는 민주당 쪽에서는 조정식 정책위의장(공동본부장), 윤관석 K-뉴딜위 총괄본부장, 이광재 디지털뉴딜 분과위원장, 김성환 그린뉴딜 분과위원장, 한정에 사회적뉴딜 분과위원장, 박홍근 예산지원단장, 조승래 입법지원단장, 정태호 K-뉴딜기획단장 등이 참여하였고 정부 쪽에서는 경제부총리(공동본부장), 과기부·환경부·산업부·고용부 장관, 기재부 1차관(한국판뉴딜 실무지원단장) 등이 참석하였다고 보도하였다.

실제 코로나19 위기의 직격탄을 맞은 여성, 청년과의 소통은 부재하다면 그것은 국가 주도의 위기관리 방식을 보여줄 뿐이다.

IV. 결론 : 지역 여성노동정책 방향

지금이라도 중앙 및 지방정부는 코로나19 위기 대응을 가부장적 대응에서 성인지 고용·돌봄 대책으로 전환해야 한다. 최근 IPU는 정책 결정 과정에 여성이 동등하게 참여하여 영향력을 확보할 것과 성별분리통계에 입각한 성인지적 분석과 입법, 성인지적 미디어와 의회의 역할을 제안하고 있다.²¹⁾ OECD는 2020 한국경제 보고서에서 성별임금 공정성을 강화하기 위해 전국 단위의 임금격차 결정요인을 분석해 발표할 것을 권고하였다. 이제 경제위기 때마다 여성노동자의 삶을 위협하는 “조용한 학살”을 방지해서는 안된다. 여성 일자리 및 돌봄 위기를 공론화하고 성인지 관점에서 위기 대응체계를 구축해야 한다.

이를 위해 첫째, 매달 발표하는 고용동향부터 성인지 분석을 통해 여성 일자리 및 돌봄 위기를 공론화해야 한다. 여성 일자리 위기를 사소한 문제로 취급하지 말고 여성 일자리 위기에 얽혀 있는 다양한 사회문제를 통합적으로 보고 위기 대응체계를 마련해야 하며 위기 대응 회의에 젠더 전문가를 참가시켜야 한다. 둘째, 위기 대응 방향을 구 노멸인 ‘여성노동 주변부화’에서 ‘여성노동 정상화’로 방향을 전환하고 실행력 있는 대책을 마련해야 한다. 당장의 코로나19 위기 대응책인 단기와 중장기 대책을 구분하여 시행해야 한다. 예를 들면 콜센터처럼 안전하지 않은 일터를 점검하고 아프면 눈치 안 보고 쉴 수 있는 여건을 만드는 것, 디지털 경제로 전환하면서 발생하는 노동시장과 일자리 변화에 대응하여 여성 직업훈련 정책을 마련하고 실행하는 것은 시급한 일이다. 돌봄 노동자 처우개선과 비어있는 돌봄 체계를 확충하는 것도 당장 해야 할 일이다. 셋째, 피해가 집중되고 사회적 연계가 취약한 20대가 잃어버린 세대가 되지 않도록 20대 청년 여성 대책을 마련해야 한다. 청년 여성의 어려움을 외면하지 않고 함께 하겠다는 사회적 시그널이 절실하며 이들을 위한 단기 일자리 대책도 필요하다. 넷째, 여성 일자리 및 돌봄 위기 센터를 운영하여 고충 상담 및 자원 연계에 힘써야 한다. 코로나19 위기가 장기화될수록 취약 계층은 더 위협해지므로 이들이 자신의 어려움을 안전하게 드러낼 수 있는 상담 창구가 필요하다. 다섯째, 무엇보다 가장 중요한 것은 ‘실행 의지’이다. 여성의 목소리를 억압함으로써 위기를 관리해온 방식은 이미 유효기간이 다한 방식이며 위기를 증폭시킬 뿐이라는 확신으로 담대한 실천으로 새로운 활력을 만들어 낼 때이다.

21) 전윤정(2020.7), “국제의회연맹(IPU) 성인지적 코로나19 대응 제안의 배경과 주요내용”, 국회입법조사처.

참고문헌

- 국미애 · 임윤옥(2019), <서울시 성평등노동정책 기본계획 수립 연구>, 서울시여성가족재단.
- 김은실 엮음(2020), <코로나 시대의 페미니즘>, (주) 휴머니스트 출판그룹.
- 낸시 프레이저 지음, 임옥희 옮김(2017), <전진하는 페미니즘>, 돌베개.
- 마리아로사 달라 코스따 지음, 김현지 이영주 옮김(2017), <집안의 노동자>, 갈무리.
- 박선영 외(2019), <성인지적 근로감독행정 강화방안>, 한국여성정책연구원.
- 영 지음, 김도균 · 조국 옮김(2017), <차이의 정치와 정의>, 도서출판 모티브북.
- 최재천 외(2020), <코로나 사피엔스>, 인플루엔셜.
- 강준만(2010), <미국사 산책 6: 대공황과 뉴딜혁명>, 인물과 사상사
- 크리스티 앤더슨지음, 이철희 옮김(2019), <진보는 어떻게 다수파가 되는가>, 후마니타스

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제75호



편집위원

위원장	박노동 (대전세종연구원 기획조정실장)	남영식 (대전세종연구원 연구위원)
위원	박근수 (배재대학교 여가서비스경영학과 교수)	양성욱 (대전세종연구원 연구위원)
	설성수 (한남대학교 경제학과 교수)	양승희 (대전세종연구원 연구위원)
	장운정 (목원대학교 사회복지학과 교수)	양준석 (대전세종연구원 연구위원)
	류유선 (대전세종연구원 책임연구위원)	최성은 (대전세종연구원 연구위원)

대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제75호

발행일 2020년 12월 1일

발행인 정재근

발행처 대전세종연구원

등록번호 대전중, 바00002

주소 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

전화 042-530-3500

팩스 042-530-3508

제작 (주)유선애드플랜 (Tel.042-632-3007)

연구과제 제안 안내



대전세종연구원은 대전시·세종시 각계각층의 연구요구를 수용하고
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면
대전세종연구원 홈페이지(www.dsi.re.kr) 시민의소리(연구제안)로
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON
SEJONG
FORUM

www.dsi.re.kr