

경제·인문사회연구회
글로벌 이슈 브리프
ISSN: 2951-1380

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol.17 2024년 4월호

부문별 동향과 전망



GLOBAL ISSUE BRIEF

발행처 경제·인문사회연구회(NRC)

주관 KDI국제정책대학원

발행인 신동천

편집위원회

위원장	서중해	한국개발연구원
경제·산업·기술	김석관	과학기술정책연구원
	고상원	정보통신정책연구원
	윤상하	대외경제정책연구원
	정영식	대외경제정책연구원
	정은미	산업연구원
	허경선	한국조세재정연구원
사회·교육·노동	오계택	한국노동연구원
	김봄이	한국직업능력연구원
	김은영	한국교육개발원
	임완섭	한국보건사회연구원
	조지민	한국교육과정평가원
	최윤경	육아정책연구소
인프라 (국토·환경·에너지)	김호석	한국환경연구원
	박안젤라	KDI국제정책대학원
	신희철	한국교통연구원
	이상건	국토연구원
	이유수	에너지경제연구원
행정·거버넌스	조세현	한국행정연구원
	윤지영	한국형사법무정책연구원
	왕승혜	한국법제연구원
	이유봉	한국법제연구원
	이재호	한국행정연구원
외교·안보	박정호	대외경제정책연구원
	민태은	통일연구원
	윤지소	한국여성정책연구원
	허재철	대외경제정책연구원
특별위원(인문학)	전봉관	한국과학기술원
※ 지원	경제·인문사회연구회 국가전략연구센터	
※ 사무국	KDI국제정책대학원 혁신실	

디자인·인쇄 KS센세이션 044-867-7678

홈페이지 (NRC) www.nrc.re.kr / (KDIS) www.kdischool.ac.kr

문의 경제·인문사회연구회 (044-211-1102)

KDI국제정책대학원 박윤민 간사 (044-550-1174)

ISSN 2951-1380

©2024, 경제·인문사회연구회

본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견으로 소속기관이나 본지의 공식견해를 대변하는 것은 아닙니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF는 경제·인문사회연구회 홈페이지(www.nrc.re.kr)와

KDI국제정책대학원(www.kdischool.ac.kr)에서도 볼 수 있습니다.

GLOBAL ISSUE BRIEF

Vol.17 2024년 4월호

[부문별 동향과 전망]

(외교·안보)

- 한국의 글로벌 중추국가 도약과 여성·평화·안보 의제 증진

(행정·거버넌스)

- 디지털 플랫폼 시장 자율규제 해외동향
- 러시아-우크라이나 전쟁 속에서 국제형사재판소(ICC)의 역할과 한계

(인프라)

- 해외 수도이전 추진 동향 및 협력 방안
- 도심항공교통(UAM) 상용화를 위한 제도적 지원 방안

(사회·교육·노동)

- 지속 가능한 노동시장: 직무중심 인사관리

(경제·산업·기술)

- 일본의 최근 경제 동향과 산업정책의 시사점

[Editor's Pick]

- 일본 통화정책 변경의 함의
- 제6차 유엔환경총회(UNEA-6)의 주요 결과

[글로벌 싱크탱크]

- 중국 국무원발전연구센터

아시아개발은행(ADB, Asian Development Bank)이 최근에 공개한 자료에 의하면 글로벌가치사슬(GVC, Global Value Chain)의 복잡성은 계속하여 증가하고 있는 것으로 나타났다. GVC 복잡성의 증가는 세계경제가 더욱 긴밀하게 연결되고 있다는 의미이다. 미국-중국의 무역 갈등으로 양국 사이의 비동조화(decoupling)는 어느 정도 현실화되고 있지만, 코로나 19 팬데믹으로 잠시 주춤했던 세계경제의 연결성은 다시 상승하는 추세를 이어가고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 전쟁 등 국지적인 혼란은 멈추지 않는 상황에서, 세계는 여전히 더욱 긴밀하게 연결되고 국가간 관계는 더욱 복잡하게 얽히고 있다. 일상적인 혼란과 불확실성의 근저에는 세계 전체로 지속가능한 발전체제로 이행해야 한다는 당위성이 작동하고 있다. 기후변화에의 대응에는 세계 국가 모두의 공동 노력이 필수적이다. 인공지능 기술의 발전은 노동시장을 본질적으로 흔들고 있는데 이는 한 나라에 국한되지 않고 세계경제 전체로 작동하고 있다. 지난 3월 유럽의회는 인공지능법안을 승인하였는데, 세계 각국은 이 선례를 따라갈 것이다. 여러 분야에서 진행되고 있는 큰 변화에 대한 세심한 그리고 신속한 모니터링은 이에 대한 대응책을 모색하고 실행하는 전제조건이 된다.

이번 호 GIB에서는 최근에 일어나고 있는 주요한 글로벌 사안들을 정리해 보았다. 경제, 인프라, 노동, 행정과 외교 등 각 부문에서 진행되는 글로벌 이슈들은 긴밀하게 연결된 세계에서 우리의 위상을 점검하고 향후 방향을 설정하는 데 중요한 참고가 될 것이다. 특히, 국제형사재판소와 유엔안보리 이사회에 관한 동향 보고에서는 한국의 선도적인 역할이 눈에 띈다. 경제, 정치, 환경 등 모든 영역에서 한국의 위상과 역할이 더욱 높아지기를 기대한다.

2024년 4월 편집위원회

CONTENTS

7

한국의 글로벌 중추국가 도약과 여성·평화·안보 의제 증진

한국여성정책연구원 윤지소

27

러시아-우크라이나 전쟁 속에서 국제형사재판소(ICC)의 역할과 한계

한국형사·법무정책연구원 이천현

17

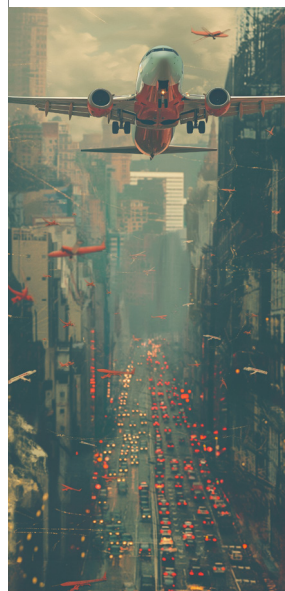
디지털 플랫폼 시장 자율규제 해외동향

한국행정연구원 원소연

37

해외 수도이전 추진 동향 및 협력 방안

국토연구원 방설아



49

**도심항공교통(UAM) 상용화를 위한
제도적 지원 방안**

한국교통연구원 김명현

57

**지속 가능한 노동시장: 직무중심
인사관리**

한국노동연구원 오계택

67

**일본의 최근 경제 동향과 산업정책의
시사점**

산업연구원 최정환

80

[Editor's Pick - 1]

일본 통화정책 변경의 함의

대외경제정책연구원 정영식

86

[Editor's Pick - 2]

**제6차 유엔환경총회(UNEA-6)의
주요 결과**

한국환경연구원 김호석

91

[글로벌 싱크탱크]

중국 국무원발전연구센터

대외경제정책연구원 이승신

[편집후기]

한국의 글로벌 중추국가 도약과 여성·평화·안보 의제 증진*

윤 지 소 한국여성정책연구원
jiso.yoon@kwdimail.re.kr

정부는 '자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가'를 120대 국정과제 중에 하나로 제시하고, 다자외교 차원에서 한국이 글로벌 리더십을 발휘하는 것을 외교안보 정책 분야의 주요 목표로 삼고 있다. 한편, 한국은 2024-2025년도 유엔 안보리 비상임이사국으로 선출되었는데, 여성·평화·안보는 평화유지·구축, 사이버안보, 기후변화와 더불어 비상임이사국으로서 우리 정부가 발표한 네 가지 중점 과제 중에 하나이다. 이러한 맥락에서, 한국은 여성·평화·안보 의제와 관련하여 국제적인 영향력과 기여를 확대할 수 있는 전략을 수립하고 이를 적극적으로 실천할 필요가 있다. 이에 지금까지 한국이 국제사회에서 여성·평화·안보 의제 확산을 위해 실시해온 활동을 평가하고 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가로 도약하기 위해 향후 우선적으로 고려해야 하는 과제가 무엇인지 알아보고자 한다.

* 본 원고는 윤지소 외.(2023)의 일부 내용을 요약 발췌하여 작성하였다.



1

여성·평화·안보 의제의 도입 및 발전

유엔 안전보장이사회는 2000년 「여성과 평화, 안보에 관한 안보리결의 1325호」를 만장일치로 채택하고 이후 여성·평화·안보 의제를 구성하는 10개의 후속 결의안을 채택하였으며, 이를 통해 분쟁 예방 및 평화구축의 주체로서 여성의 역할을 강조하였다.

1990년 이후 분쟁 지역에서 대규모로 발생한 조직적 강간을 계기로 분쟁 속 여성에 대한 폭력 문제가 국제사회에서 주목받기 시작하였다. 논의 끝에 유엔 안전보장이사회는 2000년 10월 무력분쟁 지역의 여성에 대한 조직적 폭력이 결과적으로 국제사회의 평화와 안보를 위협하고, 분쟁 예방 및 평화구축의 주체로서 여성의 역할이 중요하다고 선언하며 「여성과 평화, 안보에 관한 안보리결의 1325호」를 만장일치로 채택하였다. 결의안은 여성·평화·안보 의제를 구성하는 네 가지 요소로, ‘책임성의 향상 및 법적제재 강화’를 통한 여성에 대한 폭력 예방, 모든 수준의 의사 결정 과정에 여성의 참여, 분쟁 하 성폭력으로부터 여성 보호, 구호 및 회복 등의 평화활동에서 성인지적 관점의 주류화’를 제시하였다.¹⁾ 이후 2008년 1820호, 2009년 1888호, 1889호, 2010년 1960호, 2013년 2106호, 2122호, 2015년 2242호, 2019년 2467호와 2493호와 같은 후속 결의안들이 탄생하며 여성·평화·안보 의제가 확장되었다[표 1].

[표 1] 유엔 안보리 결의안 1325호 및 후속결의안

결의안(년도)	핵심 내용
S/RES/1325 (2000)	무력분쟁지역의 여성에 대한 조직적 폭력이 결과적으로 국제사회의 평화와 안보를 위협한다는 점을 지적함. 나아가, 분쟁 예방 및 평화구축의 주체로서 여성의 역할을 강조함
S/RES/1820 (2008)	성폭력이 전쟁의 무기와 전술로써 자행되고 있음을 인정함. 평화유지군의 성적 학대와 남용에 관한 무관용 원칙을 강화할 것을 촉구함
S/RES/1888 (2009)	분쟁 관련 성폭력 분야 사무총장 특별대표(SRSG-SViC) 및 보호 자문관을 임명함
S/RES/1889 (2009)	분쟁과 연관된 성폭력 문제의 해결을 촉구하고, 분쟁 관련 성폭력 동향을 분석함과 동시에 모니터링 및 보고 체계 수립을 강조함
S/RES/1960 (2010)	결의안의 이행과 모니터링 강화의 필요성과 더불어 분쟁 후 평화구축과 평화과정의 전 단계에 있어서 여성의 참여를 강조함
S/RES/2106 (2013)	여성 대상 성폭력에 대해 면책이 부여되는 관행을 철폐하기 위해 보다 적극적인 조치를 취해야 함을 강조함

1) 예방, 참여, 보호, 구호 및 회복은 실제로 여성·평화·안보 의제의 바탕이 되는 네 가지 축으로 기능하고 있다.

결의안(년도)	핵심 내용
S/RES/2122 (2013)	유엔 내에서 여성·평화·안보 의제를 중점적으로 다루는 기구로서 유엔여성기구를 언급함
S/RES/2242 (2015)	대테러 및 폭력적 극단주의 대응 의제에 있어서 성 주류화를 촉구하며 여성·평화·안보 아젠다를 모든 국가의 상황에 통합하는 것에 대한 중요성을 인정함
S/RES/2467 (2019)	분쟁 및 분쟁 후에 성폭력으로부터 여성을 보호하고 성폭력에 대응함에 있어 성평등과 여성의 정치적, 사회적, 경제적 역량 강화가 핵심이라는 점을 강조함
S/RES/2493 (2019)	평화구축의 전 과정에 여성 참여의 중요성을 강조함

출처: <http://www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions>

유엔 안보리 결의안
1325호와 관련하여
2023년을 기준으로
107개의 회원국들이
자발적으로 국가행동계획을
수립하고, 이를 통해
여성·평화·안보 의제를
이행하고 있다.

유엔 회원국은 결의안 1325호를 이행해야 할 의무가 있으나 이에 대한 법적인 구속력은 없어 유엔은 회원국으로 하여금 자발적으로 국가행동 계획(National Action Plan)을 수립하고 의제 이행을 위해 노력할 것을 권고하고 있다. 국가행동계획은 여성·평화·안보에 대한 해당 국가의 약속과 우선순위를 명시하고, 유관 부처 및 기관이 이행해야 하는 과제를 나열하며, 성공적 이행을 위한 모니터링과 평가 방식을 제시한다. 2005년 덴마크가 전 세계 최초로 국가행동계획을 수립하였으며, 2023년 7월 기준으로 유엔 회원국의 55%에 해당하는 107개국이 국가행동계획을 수립한 것으로 나타난다[그림 1].

[그림 1] 유엔 안보리 결의안 1325호 국가행동계획 수립 107국 현황



출처: <https://www.peacewomen.org/member-states>

2

한국의 여성·평화·안보 의제 증진 노력

한국은 2014년
국가행동계획을 도입하여
여성·평화·안보 의제에 대한
정부 부처와 시민사회의
참여를 유도하고, 내실있는
발전을 이루었다.

1) 국가행동계획의 도입 및 추진

2011년 한국 국회에서 「유엔 안전보장이사회 결의 1325호 국가행동 계획 수립 촉구 결의안」이 발의된 이후, 2012년 발의안이 통과되었고, 2013년 제3차 한국여성정책기본계획에 결의안 1325호 국가행동 계획 개발이 과제로 포함되었다. 이에 따라, 한국은 2014년 제1기 국가행동계획(2014-2017)을 도입하였고, 연이어 제2기 국가행동계획(2018-2020), 제3기 국가행동계획(2021-2023)을 수립하였다. 한국의 국가행동계획은 여성가족부를 주무부처로 하여 외교부, 법무부, 국방부, 통일부, 행정안전부, 교육부, 경찰청, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency) 등 유관 부처와 기관이 협조하는 체계로 운영되고 있으며, 1기에서 3기로 이어지는 과정에서 참여하는 부처 및 기관이 증가하고, 신규과제를 추가로 발굴하여 질적으로 의제를 심화시키는 방식으로 발전해왔다. 한국의 결의안 1325호 국가행동계획은 대체로 국내에서 여성·평화·안보 의제의 확산과 심화를 위한 과제에 집중해왔으나, 글로벌 차원의 이행력 제고를 위한 과제발굴 역시 포함하고 있다[표 2].

[표 2] 대한민국 결의안 1325호 국가행동계획 개요

분야	목표		
	1기(2014-2017) 이행기관(8개): 교육부, 여가부, 법무부, 외교부, 통일부, 국방부, 행안부, KOICA	2기(2018-2020) 이행기관(9개): 경찰청 추가	3기(2021-2023) 이행기관(10개): 민주평화통일자문회의 추가
예방	1. 분쟁예방, 평화활동 관련 종사자 인식 제고 2. 분쟁예방, 평화활동 및 정책에 성인지적 관점 통합 3. 국제협력을 통한 예방시스템 구축	1. 분쟁예방, 평화활동 관련 종사자 여성·평화·안보 인식 및 역량 제고 2. 국방, 안보, 평화, 통일, 재난·위기 분야 정책에서의 성인지 접근 확대 3. 국제협력을 통한 여성·평화·안보 활동 강화 4. 여성·평화·안보에 대한 대국민 인식 제고	1. 분쟁 예방, 평화, 통일, 국제 개발협력 등 관련 종사자의 여성·평화·안보 역량 제고 2. 국방·안보·평화·통일·치안 정책의 성주류화 강화 3. 여성·평화·안보 관련 국제협력 및 남북협력 강화 4. 여성, 평화, 안보에 대한 대국민 이해도 제고 및 공감대 형성
참여	4. 분쟁예방, 평화활동에 여성 참여 확대 5. 평화·안보 분야 의사결정과정에 남녀의 동등한 참여 및 양성평등 도모 6. 분쟁지역 및 분쟁취약지역 여성의 사회 참여 확대 후원	5. 국방·안보·평화·통일 분야에 여성 참여 확대 6. 국방·안보·평화·통일 분야 민·관 거버넌스 활성화	5. 국방·안보·평화·통일·치안 분야의 여성 참여 확대 6. 여성·평화·안보 의제 관련 거버넌스 확산
보호	7. 분쟁 하 성폭력 피해자에 대한 지원 8. 여성, 아동, 청소년 중심의 정책 수립 9. 분쟁지역 및 분쟁취약지역 성폭력 사건 가해자 처벌 및 피해자 보호 지원	7. 분쟁 하 성폭력 피해자 지원 8. 군 성폭력 피해 지원 9. 탈북 여성 및 난민 지원	7. 군 관련 및 분쟁지역 여성폭력 피해자 지원 8. 북한이탈여성 및 난민 여성 지원
구호 및 회복	10. 개발원조를 통한 분쟁지역 여성 피해자 보호 및 자활 지원	10. 여성, 평화, 안보 관점에서의 개발협력 추진 기반 마련 11. 개발협력에서의 분쟁지역 여성의 참여와 보호 지원 강화	9. 분쟁 관련 피해자 회복 지원 10. 여성·평화·안보 분야 국제 개발협력 강화
이행 관리	-	12. 이행기반 내실화	11. 국가행동계획의 효과적 이행을 위한 점검 체계 및 기반 구축

한국은 국제사회에 대한
다양한 기여를 통해 글로벌
차원의 여성·평화·안보 의제
확산을 위해 노력해왔다.

2) 여성·평화·안보 의제 관련 국제규범 선도 및 기여 확대

한국은 2014년도에 아시아 지역에서는 필리핀(2010), 네팔(2011)에 이어 세 번째로 국가행동계획을 수립하여 지역 내 여성·평화·안보 의제를 선도하는 국가로 자리매김하였다. 또한, 국가행동계획 수립 이후 성실히 이행을 위해 노력하고 차기 국가행동계획 수립을 추진하여 아시아 국가로서는 최초로 4기 국가행동계획의 발표를 앞두고 있으며, 예방, 참여, 보호, 구호 및 회복 전 분야에 걸쳐 개발협력사업을 확대하거나 분쟁 관련 피해자 회복을 지원하는 등 여성·평화·안보 의제의 국제적 확산을 위해 노력하고 있다.

특히 한국은 아시아 지역 내 여성·평화·안보 의제 확산에 기여한 주된 공여국중에 하나이다. 구체적으로, 여성가족부는 유엔여성기구 아시아 태평양 사무소(UN Women Asia and the Pacific)를 통해 다수의 여성·평화·안보 관련 사업을 후원하였는데, 한국 정부가 유엔여성기구 아시아 태평양 사무소를 통해 2021-2024년도에 추진한 ‘여성평화와 사이버안보: 온라인에서의 여성 평화 및 안보 촉진’ 프로그램이 대표적인 예라고 할 수 있다. 해당 프로그램은 태국, 베트남, 필리핀 등 동남아시아 여성들이 사이버안보 관련 의사 결정 과정에 참여함으로써 사이버안보 위협과 사이버 범죄를 예방하며 온라인 평화구축에 기여하고 여성·평화·안보 의제가 동남아시아 전역의 사이버안보 관련 법과 정책에 반영되도록 하는 성과를 이루었다.

외교부 역시 2018년 ‘여성과 함께하는 평화 이니셔티브’를 도입하고 분쟁 하 성폭력 예방과 피해자 보호를 중점으로 다루며 생존자 지원과 지역사회 역량 강화를 위한 개발협력사업을 실시하고 있다. 또한, 2019년부터 ‘여성과 함께하는 평화(Action with Women and Peace)’라는 명칭의 국제회의를 매해 개최하여 여성·평화·안보 의제에 대한 국내외적 인식 제고를 위해 힘쓰고 있다. 이러한 국제회의는 분쟁하 성폭력 현황과 해결책을 논의하고, 생존자 중심 정의 실현에 대한 의견을 교환하는 장으로 기능하고 있다. 연례회의를 통해 국내의 여성·평화·안보 의제에

한국은 글로벌 차원의
성·평화·안보 의제 확산과
관련하여 여전히 한정한
역할을 수행하고 있다고
평가할 수 있다.

대한 인식확산, 해외국가 동향 및 의제 파악, 국제사회에서 여성·평화·안보 의제 논의 주도권 확보라는 성과를 달성하였다.

한국은 글로벌 차원의 여성·평화·안보 의제 확산과 관련하여 여전히 한정한 역할을 수행하고 있다. 예를 들어, 구호 및 회복 영역에서 한국 정부의 주요 성과라고 할 수 있는 여성·평화·안보 관련 국제개발협력이나 인도적지원 사업들은 실제로 여성·평화·안보 의제와 직접적으로 연관된 내용이라기보다는 분쟁지역 여성을 대상으로 하는 일반사업에 가깝다. 또한, 사업의 숫자나 예산 총액 역시 기타 선진국들이 추진하는 사업에 비해 작아 전체적으로 글로벌 차원의 여성·평화·안보 의제 확산을 내실있게 추진하고 있지 못하다고 평가할 수 있다.

나아가, 국제규범으로서 여성·평화·안보 의제에 대한 지원 역시 미약한 수준에 머무르고 있다. 2021년 유엔여성기구 주도로 주최한 세대평등 포럼(Generation Equality Forum)을 계기로 여성·평화·안보와 인도적 지원에 관한 협약(WPS-HA Compact)이 탄생하였고, 현재 약 200개 정부, 국제 NGO 등이 협약에 가입하여 공동의 대응 방안을 모색하고자 노력하고 있다. 동시에, 여성·평화·안보 의제에 다소 소극적이었던 아시아 국가들이 최근 협약에 가입하거나, 아세안이 지역기구 차원에서 행동 계획(ASEAN Regional Action Plan)을 수립하는 등 아시아 지역 내에서도 변화의 움직임이 포착되고 있다. 한국 정부는 아세안 지역행동계획 수립을 지원한 주요 공여국 중 하나이지만²⁾, 여성·평화·안보와 인도적 지원에 관한 협약 가입국에 포함되어 있지는 않는 등 국제규범으로서 여성·평화·안보 의제 확산에 더욱 적극적으로 리더십을 발휘할 필요가 있다.³⁾

아래에서는 여성·평화·안보 관련 최신 동향을 분석하고 이를 토대로 유엔 안보리 비상임 이사국으로서 한국이 글로벌 차원에서 여성·평화·안보 의제 확산에 동참하고, 이를 통해 글로벌 중추국가로서 역할을 강화할

2) <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/12/asean-rpa-wps>

3) <https://wpshacomcompact.org/signatory-members/>

3

글로벌 중추국가 도약과 여성·평화·안보 관련 리더십 강화

기후변화의 영향을 많이
받는 지역에서 여성의
참여 및 대표성이 낮고
여성은 취약한 안보 상황에
놓여있다.

수 있는 방안을 고려해 보고자 한다.

1) 여성·평화·안보 관련 신형 안보 위기의 부상

최근 안보의 개념이 전통적인 국가 간 무력 충돌에서 기후변화 및 재해, 사이버 공간에서의 범죄 등 비전통적 안보 영역으로 확대되고 있으며, 결의안 1325호 국가행동계획 또한 이러한 포괄적 안보 관점을 반영하여 변화하고 있다. 특히, 여성·평화·안보 의제 관련하여 최근 주목받는 신형 안보 이슈는 크게 기후안보⁴⁾, 그리고 사이버안보로 정리할 수 있다.

성평등, 기후변화, 평화, 그리고 안보는 불가분의 관계에 있다. 기후변화에 가장 많이 노출된 국가에 사는 10억 명에 가까운 인구 중 40%는 높은 수준의 분쟁과 폭력을 경험하는 것으로 나타나며, 기후변화의 영향을 많이 받는 지역에서 여성의 참여 및 대표성이 낮고 여성은 취약한 안보 상황에 놓여있다. 기후변화로 인해 △토지, 물, 천연자원에 대한 경쟁 확대 △식량 안보 위협 확대 △강제 이주 및 이동 증가 △인신매매 형태의 성폭력 및 착취 확대 △여성 환경운동가에 대한 위협 증가 △조혼 및 청소년 출산 증가 등이 발생한다. 이러한 현상은 궁극적으로 전통적 개념의 국가 주권에 대한 도전을 야기한다. 기후위기를 포함한 여러 위기 상황에 대한 인식과 대처 역량은 사회의 성별 규범과 권력구조의 영향을 받는다. 구체적으로 생계, 토지·천연자원, 금융서비스, 사회 자본 및 기술에 대한 접근성에 대한 격차로 인해 기후 위기가 여성의 취약성 및 빈곤을 악화시키는 것으로 나타난다. 남아시아에서는 기상이변으로 인한 안보 위기의 결과로 가정폭력 및 공동체 폭력, 여성의 강제 이주, 삶의 질 저하 등 여성에 대한 구조적 폭력이 발생하고 있다.⁵⁾

사이버안보는 국제 및 국가 안보 정책에서 중요성이 증가하고 있는 분야

4) 기후안보란 기후변화에 따른 재해(climate-related disasters)가 기존의 사회적 취약성을 심화시키고 긴장을 고조시키며 불안정으로 이어져 안보 위기로 이어진다는 이해를 바탕으로 한다.

5) UN Women(2023a). Women, Peace and Climate Security in Asia and the Pacific. UN Women(2023b). Women, Peace and Security as a Framework for Climate Security.

디지털 플랫폼은 정보의 접근성을 높이고, 신속한 의사소통을 가능하게 해주는 반면, 허위 정보, 혐오 발언, 여성 혐오적이며 급진주의적 콘텐츠의 확산, 여성에게 불균형적으로 영향을 미치는 인신매매 및 성 착취와 같은 불법 행위에 점점 더 많이 악용되고 있다.

이며, 특히 코로나19 이후 가속화된 디지털화로 그 중요도가 높아지고 있다. 무엇보다 인터넷은 공공플랫폼과 의사결정 공간으로의 접근에 어려움을 겪어온 여성, 소녀, 소외된 집단에 시민참여, 디지털 평화구축과 같은 활동을 가능하게 하는 대안적 공간을 제시하였다. 동시에, 감시, 인터넷 차단, 대역폭 제한(bandwidth throttling) 등으로 사이버 공간에서의 표현 및 집회의 자유가 제약받는 상황이 빈번히 발생하고 있다.

디지털 플랫폼은 정보의 접근성을 높이고, 신속한 의사소통을 가능하게 하는 한편, 허위 정보, 혐오 발언, 여성 혐오적이며 급진주의적 콘텐츠의 확산, 여성에게 불균형적으로 영향을 미치는 인신매매 및 성 착취와 같은 불법 행위에 점점 더 많이 악용되고 있다. 또한, 성평등과 여성의 권리를 옹호하는 여성단체 및 여성인권활동가들은 사이버괴롭힘, 트롤링(trolling)⁶⁾, 신상털기(doxing)와 같은 폭력의 대상이 되고 있다. 한편, 정보통신기술과 인공지능을 활용하여 정보를 얻는 평화 활동가가 증가하고 있지만, 여성들은 디지털 기술을 활용할 가능성이 낮은 것으로 나타난다. 디지털 평화구축에 있어서 여성의 참여 불평등의 주요 원인은 인터넷 접근성의 제한, 디지털 리터러시(digital literacy)의 부족, 그리고 온라인 보안 취약성에 있다.⁷⁾

2) 국제규범 리더십 강화 방안

이러한 여성·평화·안보 의제 관련 신흥 안보위기에 대한 이해를 바탕으로 한국은 다음과 같은 영역에서 실천적 노력을 기울일 필요가 있다. 먼저, 2019년 10월 결의안 2493호가 채택된 이래 여성·평화·안보 의제 관련 새로운 결의안이 채택되지 못했다. 이에, 국제사회의 관심과 연대가 필요한 기후안보나 사이버안보와 같은 핵심의제를 선정하고, 유엔 안

여성·평화·안보 의제를 통한 글로벌 중추국가로서 한국은 여성·평화·안보 의제에 대한 글로벌 리더십과 책무성을 발휘하고, 분쟁지역 및 분쟁취약지역의 개발협력사업과 인도적 지원 확대를 위해 노력할 필요가 있다.

6) 트롤링(Trolling)이란 인터넷 공간에서 타인의 감정적 반응을 유도하기 위해 의도적으로 공격적이거나 불쾌한 내용을 게시하는 행위를 의미함. <https://www.esafety.gov.au/young-people/trolling>

7) UN Women(2020.). Women, Peace & (Cyber) Security in Asia & Pacific. UN Women(2022a). Cybersecurity in the Context of the Women, Peace and Security Agenda. UN Women(2022b). From Warfare to Peacebuilding: Employing Artificial Intelligence for the Women, Peace and Security Agenda. UN Women(2023c). Women, Peace and Cybersecurity: Promoting Women's Peace and Security in the Digital World (2021–2023) for the Asia Pacific Region.

보리 비상임이사국으로서 신규 결의안 채택을 주도하여 여성·평화·안보 의제 관련 국제규범을 선도할 필요가 있다. 나아가, 여성·평화·안보 의제에 대한 개발협력사업 및 인도적지원을 확대할 필요가 있다. 특히, 기후 안보 및 사이버안보와 같이 기존에 관심이나 자원이 집중되지 않았던 신 흥 안보 이슈에 대한 지원이 필요하다. 한편, 2024년에 새로 도입될 예정인 대한민국 4기 국가행동계획 역시 이러한 최근 국제사회의 동향을 반영하여 포괄적 안보 의제에 대한 대응을 강화하고, 여성·평화·안보 의제 관련 글로벌 주도권을 확보해나갈 방향을 제시할 필요가 있다.



참고문헌

윤지소·조영주·김유민·김우인·박민정(2023). 유엔 안보리 결의안 1325호 제4기 국가행동계획 수립을 위한 연구. 여성가족부.

UN Women(2020). Women, Peace & (Cyber) Security in Asia & Pacific.

UN Women(2022a).Cybersecurity in the Context of the Women, Peace and Security Agenda.

UN Women(2022b). From Warfare to Peacebuilding: Employing Artificial Intelligence for the Women, Peace and Security Agenda.

UN Women(2023a). Women, Peace and Climate Security in Asia and the Pacific.

UN Women(2023b). Women, Peace and Security as a Framework for Climate Security.

UN Women(2023c). Women, Peace and Cybersecurity: Promoting Women's Peace and Security in the Digital World (2021-2023) for the Asia Pacific Region.

홈페이지

ASEAN Regional Plan of Action on Women, Peace and Security. <https://asiapacific.unwomen.org/en/digital-library/publications/2022/12/asean-rpa-wps>

eSafetyCommissioner. <https://www.esafety.gov.au/young-people/trolling>

The Compact. <https://wpshacom pact.org/signatory-members/>

Women's International League for Peace and Freedom.<http://www.peacewomen.org/why-WPS/solutions/resolutions>

Women's International League for Peace and Freedom.<https://www.peacewomen.org/member-states>

디지털 플랫폼 시장 자율규제 해외동향

원 소 연 한국행정연구원
sywon@kipa.re.kr

디지털 플랫폼 시장은 기술 환경이 빠르게 변화하고 있어 경직적인 정부규제는 오히려 관련 산업의 성장과 발전을 저해할 수 있다는 우려가 있다. 이에 우리나라 뿐만 아니라 전세계적으로 자율규제 논의가 가장 활발하게 진행되고 있는 분야이다. 해외의 사례를 살펴보면, 핀테크, 미디어산업, 쇼핑·전자상거래 등 각 플랫폼 산업분야별로 추진되고 있으며, 해당 분야 시장참여자의 참여와 논의를 통해 기업들이 준수하여야 하는 윤리적 행동강령, 공정거래 원칙, 허위 거짓정보 예방 등을 위한 기준을 마련하고 있다. 이러한 자율규제의 내용은 법적 강제가 반드시 필요한 분야가 아닌 시장참여자의 자율적 준수를 통해 공정성·투명성을 확보할 수 있는 윤리강령 등을 중심으로 운영되고 있다. 다만 자율규제가 디지털 플랫폼 시장의 실패를 모두 완화·교정할 수는 없으며, 법적 강제가 필요한 내용은 정부규제를 원칙으로 하되, 각 분야별 특성과 상황을 고려하여 분야별로 차등적인 행동규범을 만들고 적용할 필요가 있는 경우 자율규제를 적용하는 것이 필요하다.



1

디지털 플랫폼 시장 현황

디지털 플랫폼 시장은
순기능과 역기능을 동시에
갖고 있다.

디지털 플랫폼 시장의
문제를 예방하기 위해
EU에서는 플랫폼 규제를
도입하였으나, 미국에서는
과잉규제 우려 등으로
규제법안을 폐기하였다.

우리나라에서도 플랫폼
규제를 추진하다가 보류된
상태이며, 자율규제에 대한
논의가 활발해지고 있다.

디지털 플랫폼 시장의 발전은 사회·경제 전반의 변혁을 발생시키고 있다. 공유경제 플랫폼은 유휴자원의 활용과 새로운 일자리를 창출하고, 디지털 플랫폼에 기반한 새로운 사업모델의 증가는 시장경쟁의 강화와 소비자의 선택권 확대를 촉진하며, 다양한 분야의 융복합을 통한 시너지 효과 창출을 발생시키고 있다. 동시에 디지털 플랫폼의 발전에 따라 플랫폼 기업의 독과점적 지위의 남용, 허위·부적절한 콘텐츠의 확산, 정보 비대칭의 강화로 인한 디지털 플랫폼에 대한 불신 증가와 같은 문제점도 노출되고 있다.

세계 주요국은 이러한 문제점을 해결하기 위해 규제를 도입하고 있다. 디지털 플랫폼 규제에 발 빠르게 대응하고 있는 유럽연합은 디지털 플랫폼의 투명성과 공정성 제고를 목적으로 2019년 'EU 플랫폼 규칙'을 제정하였고, 유럽연합 회원국에게 구속력을 지니는 규칙의 형식으로 「디지털 시장법(Digital Market Act·DMA, '23.5. 시행)」과 「디지털 서비스법안((Digital Services Act·DSA, '24.2. 시행)」을 제안하였다. 일본에서는 디지털 플랫폼 기업의 시장 지배 및 우월적 지위 남용의 문제에 대응하기 위하여 2020년 「특정 디지털 플랫폼의 투명성 및 공정성 향상에 관한 법률」을 제정하였다(강영기, 2020: 113-121). 반면 미국은 2021년 일명 '플랫폼 규제 패키지 법안'으로 불리는 다수의 디지털 플랫폼 규제법안을 제안하였으나, 과잉규제에 따른 각종 부작용에 대한 우려 등으로 인하여 미국 의회는 관련 법안들을 전부 폐기하였다.¹⁾

우리나라에서도 우월적 지위를 가진 플랫폼 기업의 입점업체에 대한 불공정행위 방지와 소비자의 보호를 위한 목적으로 일련의 규제법안들이 발의되었으나, 디지털 플랫폼 시장 전반에 부정적인 영향 및 성장 위축 우려와 기존 규제와의 중복성 문제 등으로 인해 입법이 보류된 상태이다.²⁾ 이처럼 디지털 플랫폼을 규율하기 위한 규제의 도입과 함께 비판도 일어나고 있는 가운데, 최근 자율규제를 통해 디지털 플랫폼을 규율하는

1) 법률신문. (2023.01.17.). 미국 등 해외 온라인 플랫폼 규제 입법 동향 및 시사점. <https://www.lawtimes.co.kr/news/184598>

2) 아이뉴스. (2021.11.29.). "[IT동보기] 플랫폼 규제 논의 일단 멈췄지만...우려는 여전". <https://www.inews24.com/view/1427347>

2

자율규제의 효과적
자동조건

디지털 플랫폼 시장의 급속한 변화에 신속하게 대응하기 위하여 자율규제의 필요성이 제기되고 있다.

자율규제는 정부의 개입이 전혀 없이 조직화된 집단이 구성원의 행위를 규제하는 방식에서부터 정부가 주도하여 이루어지는 방식, 정부가 규율을 제정하는 방식을 모두 포함하는 개념이다.

방안에 대한 논의가 활발해지고 있다.

디지털 플랫폼 시장에서 자율규제에 대한 논의가 활발한 이유는 해당 산업의 특성에 기인한다. 자율규제는 기존의 정부규제에 비해 유연하다는 점에서 급격한 기술·시장 환경 등의 변화에 비교적 민첩하게 대응할 수 있으며, 다양한 시장행위자의 참여를 보장하여 이들의 수요를 반영한 규제환경의 조성이 가능하다. 다만 자율규제가 디지털 플랫폼의 건전한 성장을 위한 만병통치약은 아니며, 시장의 특성에 따라 자율규제가 유용할 수도 있으나 반대로 오히려 역효과를 초래할 위험도 있다(심우현 외, 2021: 6).

‘자율규제’의 개념은 바라보는 관점에 따라 매우 다양하게 정의할 수 있다. ‘자율’에 의한 규칙으로서 정부의 개입이 전혀 없이 조직화된 집단이 구성원의 행위를 규제하는 방식에서부터 정부가 주도하여 이루어지는 방식, 정부가 규율을 제정하는 방식까지도 자율규제의 범위에 포함될 수 있다[표 1].

[표 1] Black의 자율규제 유형분류

유형	내용
의무적 자율규제 (mandated self-regulation)	시장에서 특정한 업종에 종사하는 조직들이 국가의 요청에 의하여 국가가 정한 커다란 틀 속에서 자율적인 규제의 형식을 만들고 집행하도록 요청
승인적 자율규제 (sanctioned self-regulation)	사업자들이 스스로 자율규제의 기본적 구조와 상세한 규정을 만들지만, 최종적으로 국가의 승인을 받아야 효력 발생
강제적 자율규제 (coerced self-regulation)	사업자들이 규제를 만들고 공식화하지만, 만약 사업자들이 스스로 규제하지 않는다면 정부가 법적 규제를 부과할 것이라는 일종의 위협에 대응하기 위한 자율규제
자발적 자율규제 (voluntary self-regulation)	국가의 직접 또는 간접적인 개입과는 전혀 관계없이 사업자 또는 사업자단체 스스로의 판단과 이니셔티브에 의하여 이루어지는 규제

출처: Black(1996: 27-28).

자율규제는 기존 정부규제의 단점을 보완하기 위한 수단이므로 모든 정부규제의 방식을 자율규제로 대체하는 것이 바람직한 것은 아니다. 디지털

모든 정부규제를 자율규제로 대체하는 것은 바람직하지 않으며, 자율규제가 효과적으로 작동할 수 있는 환경적 조건과 규제체계를 갖춘 경우 도입하는 것이 필요하다.

텔 플랫폼 시장과 같이 불확실성이 크고, 기술의 발전이 급속하게 이루어져 정부에 비해 시장의 정보와 기술수준이 높은 경우 자율규제를 통한 대응이 효과적일 수 있다.

이와 관련하여 호주 통신미디어청(ACMA, Australian Communications and Media Authority)은 자율규제가 효과적으로 작동하는 환경적 조건과 규제체계의 특징을 구체적으로 제시하였는데, 환경적인 조건으로 △시장참여자의 수와 업계의 범위, △진입장벽이 낮은 경쟁시장인지의 여부, △상품의 동질성, △공통적인 사항에 대한 업계의 관심, △업계의 참여 및 준수에 대한 인센티브, △소비자의 피해정도, △환경이 급변하는지의 여부 등을 고려하여야 한다고 제시하였다. 또한 자율규제의 효과성은 규제체계의 특징과도 관련이 깊은데, 규제의 목적을 명확하게 정의할 수 있는 경우, 규제기관이 해당 산업에 대한 전문성과 이해를 지니고 있는 경우, 산업계에 대한 모니터링을 통해 기업의 책임성을 확보할 수 있는 메커니즘이 존재하고 적절하게 작동하는 경우, 그리고 규제체계의 개발에 있어서 이해관계자의 참여가 가능한 경우에 자율규제가 효과적으로 작동할 수 있다(ACMA, 2011: 12-14), [표 2].

[표 2] 자율규제 적용이 효과적인 환경적 조건 및 규제체계의 특징

환경적 조건	규제체계의 특징
· 시장참여 기업의 수와 업계의 범위 · 진입장벽이 낮은 경쟁시장인지의 여부 · 제품의 동질성 · 공통적인 사항에 대한 업계의 관심 · 업계의 참여 및 준수에 대한 인센티브 · 소비자의 피해정도 · 환경이 급변하는지의 여부	· 정책결정자와 규제기관이 규제를 통해 달성하려는 목적이 명확한 경우 · 규제기관의 전문적인 지식을 보유한 경우 · 투명성·책임성 메커니즘이 존재하며, 실제로 작동하고 있는 경우 · 이해관계자의 참여가 확보된 경우

* 출처: ACMA(2011: 12-14).

3

해외의 자율규제 동향

해외의 자율규제는 유사한 업종, 공통의 관심사를 지닌 기업을 중심으로 이루어지고 있다.

일본은 핀테크 분야에서 민간자율규제기구를 설치하고, 새로운 규율이 필요한 경우 전문가 워킹그룹의 논의를 바탕으로 입법을 추진함으로써 자율규제를 적용하고 있다.

호주는 새롭게 등장한 선구매후결제 서비스에 대해 이해관계자간 협업을 통해 소비자보호, 모니터링, 불만처리 등과 관련한 자율규제를 적용하고 있다.

디지털 플랫폼 시장에서 자율규제가 비교적 효과적으로 작동할 수 있는 이유는 기술·환경이 빠르게 변화하는 시장에서 정부중심의 법령에 기반한 시장 통제 방식은 관련 산업의 성장과 발전을 저해할 수 있다는 우려가 존재하기 때문이다. 물론 디지털 플랫폼 시장이라고 해서 정부규제 없이 오로지 자율규제만으로 작동하는 것은 아니다. 자율규제를 적용하고 있는 해외의 사례를 보면 유사한 업종, 공통의 관심사를 지닌 기업을 중심으로 제한적인 분야에서 자율규제를 적용하고 있다.

1) 핀테크 시장

자율 규제 도입·운영이 활발한 대표적인 플랫폼 분야는 핀테크 시장으로 일본, 호주, 미국 등의 국가에서 핀테크 플랫폼 분야에 자율규제를 적용하고 있다.

일본은 「금융상품거래법」에 기초하여 세계 최초의 가상자산 자율규제기구인 ‘인정금융상품거래업협회’를 설치하고, 「금융서비스중개법」에 따라 ‘일본금융서비스중개업협회’를 자율규제 기능을 담당하는 ‘인정금융서비스중개업협회’로 인정하였다. 이와 함께 「자금결제법」에서는 자율규제기구의 근거로 ‘인정자금결제사업자협회’에 관한 규정을 두어 자율규제의 도입과 함께 새롭게 등장하는 매매나 거래 형태에 대해 현실적인 규제장치를 마련하여 대처할 수 있도록 하였다(안수현 외, 2022: 155, 289, 296). 특히, 핀테크 분야에 대한 새로운 규율 방안이 필요한 경우, 워킹그룹을 통해 논의를 진행하고, 그 결과를 정리하여 입법을 추진하거나 협회의 자율규제에 맡기고 있다. 법에 규정된 사항 이외의 기준과 규칙은 자율규제기구에서 담당하고 있으며, 이에 따라 시장의 변화에 대해 신속한 대처가 이루어지고 있다.

호주는 최근 급속히 성장하고 있는 선구매 후결제(BNPL: Buy Now, Pay Later) 서비스 등에 대해서 자율규제를 적용하고 있다. 비영리 민간단체인 호주금융산업협회(AFIA: Australian Finance Industry Association)는 규제기관, 소비자 단체, BNPL 기업 등과의 긴밀한 협

미국은 디지털자산 및
가상 상품과 관련하여
시장참여자의 윤리적 행동을
위한 기준을 마련하고
관리하는 자율규제를
적용하고 있다.

미디어 플랫폼 시장의
자율규제도 확인할 수
있는데, 호주에서는
허위·거짓정보를 기업
스스로 억제하기 위한
자율규제를 적용하고 있다.

업을 통해 소비자 보호와 자율규제의 이행력 확보를 위해 적합성 평가, 모니터링, 불만처리 및 다양한 제재 방안을 마련하였다(AFIA, 2021: 3, 12-14).

미국에서도 민간 중심의 자율규제기구가 운영되고 있다. 핀테크 분야 자율규제기구로서 디지털자산시장협회(ADAM: Association for Digital Asset Markets)와 가상상품협회(VCA: Virtual Commodity Association)가 있다. ADAM은 디지털 자산 시장의 무결성, 공정성 및 효율성을 촉진하기 위해 관련 기업이 참여하여 설립한 자율규제기구로 모든 시장참여자의 윤리적 행동을 촉구하기 위한 행동강령을 수립하고, 행동강령이 준수되도록 관리·감독한다.³⁾ VCA는 가상 상품시장에 대한 자율규제를 수립하기 위해 설립된 기구로, 가상 상품시장에 대한 자율규제 프레임워크를 개발하고, 전통적인 상품시장에 대응할 수 있도록 가상 상품시장의 표준과 모범사례를 제시하는 역할을 수행하고 있다.⁴⁾

2) 미디어 플랫폼 시장

플랫폼 시장에도 자율규제 도입의 움직임이 나타나고 있다. 허위·거짓정보나 불건전·유해정보의 생성·유통 방지를 위한 자율규제를 가장 많이 확인할 수 있다. 대표적으로 호주 정부는 미디어 플랫폼이 제공하는 정보의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위한 방안으로서 주요 미디어 플랫폼에 행동강령의 작성을 요청하였다. 이에 비영리 단체인 디지털 산업그룹(DIGI: Digital Industry Group, Inc.)은 2021년 미디어 플랫폼의 의견과 호주통신미디어청(ACMA)의 지침을 고려하여 '허위·거짓정보에 대한 호주의 실천강령'을 개발하였다. 실천강령에 서명한 미디어 플랫폼은 허위·거짓정보로 인한 피해구제와 허위·거짓정보를 억제하기 위한 제재·교육·홍보·연구 지원 등에 대한 조치를 취해야 하며, 정기적으로 ACMA

3) ADAM 웹사이트. <https://www.theadam.io/about/>

4) VCA 웹사이트. <https://virtualcommodities.org/>

EU는 미디어 플랫폼 기업과의 논의를 통해 허위·거짓정보와 관련한 실천강령을 마련하고, 각 기업은 스스로 준수할 책무를 선택·준수하는 방안으로 자율규제를 운영하고 있다.

쇼핑·배달 플랫폼 분야 자율규제로서 EU는 전자상거래지침을 마련하고 기업의 자율적 준수를 독려하고 있다.

에 관련 활동에 대한 내용을 투명성 보고서를 통해 보고해야 한다.⁵⁾

EU에서도 미디어 분야에서 자율규제를 활용하고 있다. 2018년에 개정된 「시청각미디어서비스 지침」에 추가된 4a(1)조에서는 회원국의 자율규제 및 공동규제 활용 노력 의무를 규정하고 있다.⁶⁾ EU는 주요 미디어·광고 플랫폼이 참여하여 논의한 결과를 토대로 허위·거짓정보와 관련한 실천강령을 만들었다. 실천강령에 서명한 기업들은 실천강령에 포함된 6개의 책무(허위정보를 통한 수익의 방지, 정치광고의 투명성 확보, 서비스의 진실성 확보, 이용자 역량 강화, 연구 지원, 사실확인 공동체 지원 등) 중 어떤 책무를 준수할 것인지를 결정할 수 있으며, 실천강령이 효과적으로 이행될 수 있도록 투명성 센터의 운영, 실적 보고 등과 같은 수단도 규정하고 있다.⁷⁾

3) 쇼핑·배달 플랫폼 시장

쇼핑·배달 플랫폼 분야는 가장 익숙한 플랫폼 산업에 해당하며, 그 만큼 관심도 높은 산업분야이다. 쇼핑·배달 분야와 같이 플랫폼이 중개 서비스를 담당하는 경우에는 기존 법령으로 규율하기 어려운 부분이 있기 때문에 세계 주요국은 관련 법령의 입법을 시도하고 있으며, 원칙적으로 정부규제의 형식으로 쇼핑·배달 플랫폼 분야를 규율하고 있다. 다만 부분적으로 자율규제를 도입·운영중이다. 대표적으로, EU는 2000년 제정된 「전자상거래지침」 제16조(행동강령)에 운영상의 투명성, 거래보안, 개인정보 및 데이터 보호, 미성년자 보호, 모니터링 및 제재 등 전자상거

5) OCED DIS/MIS Resource Hub 웹사이트. <https://www.oecd.org/stories/dis-misinformation-hub/voluntary-code-of-practice-on-misinformation-and-disinformation-1fe0be59/>.

6) Directive (EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) in view of changing market realities, OJ L 303, 28.11.2018, p. 69-92, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&qid=1695357640108>).

7) Europe Commission. The 2022 Code of Practice on Disinformation. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>

4

자율규제 도입을
위한 시사점

자율규제는 기존의
정부규제에 비해 유연하다는
점에서 기술·환경의
변화가 빠르게 진행되는
디지털 플랫폼 시장에서
활발히 논의되고 있으며,
우리나라도 디지털 플랫폼
자율규제 도입을 위한
논의가 시작되었다.

자율규제가 정부규제를
대체하는 수단이 아니며,
효과적으로 작동할 수
있는 분야 선정, 기업의
자율적인 준수를 유도하는
제재와 인센티브 마련 등이
필요하며, 이를 위한 정부의
적절한 개입도 필요하다.

래에 있어서 기업들이 자율적으로 준수해야 할 사항을 담고 있다.⁸⁾

종합해보면 해외의 디지털 플랫폼 자율규제는 핀테크, 미디어산업, 쇼핑·배달 등 각 플랫폼 산업분야별로 추진되고 있으며, 해당 분야 시장 행위자의 참여와 논의를 통해 기업들이 준수하여야 하는 윤리적 행동강령, 공정거래원칙, 허위·거짓정보 예방 등을 위한 기준을 마련하고 있다. 이러한 자율규제의 내용은 법적 강제가 반드시 필요한 분야가 아닌 시장참여자의 자율적 준수를 통해 공정성·투명성을 확보할 수 있는 윤리강령 등을 중심으로 운영되고 있다.

자율규제는 기존의 정부규제에 비해 유연하다는 점에서 급격한 기술·시장 환경 등의 변화에 민첩하게 대응하고, 다양한 시장행위자의 참여를 보장하여 이들의 수요를 반영한 규제환경의 조성이 가능하므로 디지털 플랫폼 시장의 성장과 발전을 지원할 수 있다. 이에 우리 정부도 디지털 플랫폼 분야의 자율규제 활용을 위해 2022년 8월 플랫폼 사업자, 입점업체, 소비자, 종사자 등이 참여하는 플랫폼 민간 자율기구를 출범하고 데이터·인공지능, 혁신공유, 민관협력 등 디지털 플랫폼의 분야·영역별로 자율규제의 도입방안에 대한 논의를 시작하였다(기획재정부 보도자료, 2022.08.19.; 과학기술정보통신부 보도자료, 2022.09.06.).

그러나 자율규제가 디지털 플랫폼 시장의 실패를 모두 완화·교정할 수는 없다. 자율규제의 가장 큰 의의는 각 분야별 특성과 상황을 고려하여 분야별로 차등적인 행동규범을 만들고 적용한다는 점에서 전문성이나 효율성 측면에서 일괄적인 정부의 규제수단보다 유용하다는 점이다. 따라서 시장참여자가 반드시 준수해야만 하는 사항은 정부규제를 원칙으로 하고, 기술·환경의 변화에 따라 차등적인 규범이 필요한 경우 자율규제를 우선 적용하는 것이 필요하다. 한편 자율규제가 회원들의 지지를

8) Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internet Market (Directive on electronic commerce), 17.7.2000, p.13-14. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&qid=1695361315674>.

받고 자발적인 준수가 이루어지기 위해서는 자율규제를 형성하는 절차가 공정하여야 하며 동시에 규제준수에 대한 책임도 동반되어야만 가능하다. 자율적인 규제준수가 확보되지 않는다면 결국 시장의 혼란을 초래할 우려가 있다. 따라서 시장참여자들이 자율규제를 준수하도록 유도하는 적절한 제재수단이나 인센티브가 필수적이다. 또한 우리나라는 규제정책에서 정부의 역할이 매우 크게 작용하고 있다는 특징이 있어, 자율규제 도입 초기에는 정부의 적절한 개입도 필수적인 요소이다. 자율규제를 통해 유연하고 민첩한 규제환경의 조성과 디지털 플랫폼 시장의 발전에 기여할 수 있기를 기대해 본다.



참고문헌

- 강영기. (2020). 일본의 특정 디지털 플랫폼 법제 주요 내용, 최신외국법제정보 2020 제4호, 한국법제연구원.
- 과학기술정보통신부 보도자료. (2022.09.06.). 디지털 플랫폼 자율규제 데이터·인공지능, 혁신공유·민관협력(거버넌스) 분야 논의 본격화.
- 관계부처 합동. (2022). 디지털 플랫폼 발전방안. 관계부처 합동.
- 기획재정부 보도자료. (2022.08.19.). 플랫폼 민간 자율기구 출범식 개최.
- 심우현·원소연·이종한. (2021). 언택트 디지털경제의 규제 개선방안. 한국행정연구원.
- 안수현·정대·이지은·노은영·강영기. (2022). 디지털 금융시대 금융법 현대화: 해외사례 및 시사점. 한국금융연구원.
- Australian Finance Industry Association (AFIA). (2021). Buy Now Pay Later Code of Practice.
- Australian Communications and Media Authority (ACMA). (2011). Optimal Conditions for Effective Self- and Co-Regulatory Arrangements: Occasional Paper.
- Black, J. (1996). Constitutionalizing Self-Regulation, The Modern Law Review, p.26.
- Europe Commission. The 2022 Code of Practice on Disinformation. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>
- 법률신문. (2023.01.17.). 미국 등 해외 온라인 플랫폼 규제 입법 동향 및 시사점. <https://www.lawtimes.co.kr/news/184598>
- 아이뉴스. (2021.11.29.). “[IT돋보기] 플랫폼 규제 논의 일단 멈췄지만…우려는 여전”. <https://www.inews24.com/view/1427347>
- ADAM 웹사이트. <https://www.theadam.io/about/>
- OCED DIS/MIS Resource Hub 웹사이트. <https://www.oecd.org/stories/dis-misinformation-hub/voluntary-code-of-practice-on-misinformation-and-disinformation-1fe0be59/>.
- VCA 웹사이트. <https://virtualcommodities.org/>

러시아-우크라이나 전쟁 속에서 국제형사재판소(ICC)의 역할과 한계

이 천 현 한국형사·법무정책연구원
ib2000@kicj.re.kr

국제형사재판소(The International Criminal Court, ICC)는 2002년 로마규정에 의해 설립된 상설 국제 재판소로, 대량학살과 전쟁범죄 등 중대한 국제 범죄에 대해 개인을 처벌하는 것을 목적으로 한다. 그러나 미국, 중국, 러시아 등 주요 국가들이 로마규정을 비준하지 않아 ICC의 관할권 행사에는 많은 제한이 있다. 이러한 관할권의 제한과 수사권 행사의 실질적 한계 등으로 ICC의 권한 행사에는 복잡한 상황이 전개되고 있다.

러시아-우크라이나 전쟁에서 ICC는 그 역할의 중요성을 드러냄과 동시에 여러 한계에 직면하고 있다. 러시아와 우크라이나 모두 로마규정의 당사국이 아니지만, 우크라이나는 자국에서의 범죄에 대해 ICC 관할권을 수락한 바 있다. 이에 근거하여 러시아 주요 관리들에 대한 ICC의 체포영장이 발부되었다. 그러나 ICC는 직접적인 집행 권한이 없고, 체포를 위해서는 전적으로 당사국의 협력에 의존해야 하기 때문에 실제로는 혐의자들을 체포할 방법이 없다. 대한민국이 인적, 재정적으로 ICC를 적극 지원하는 것은 국제 정의와 인권에 대한 의지, 더 나아가 한반도의 평화와 안보를 위협하는 무력 충돌 문제 해결에 대한 열망을 반영한다. ICC가 직면하고 있는 여러 한계를 극복하면서 세계 공동체에 위협을 가하는 중대 범죄자에 대한 정의의 집행이라는 목적 달성을 위해 역할을 다해줄 것을 기대한다.



1

전쟁의 포화 속에 있는 지구촌

국제사회가 전쟁의
소용돌이 속에 있는 가운데
국제형사재판소(ICC)는
어떠한 역할을 하고 있는가?

2

ICC의 역할

“국제공동체 전체의 관심사인 가장 중대한 범죄는 반드시 처벌되어야 하며”

(the most serious crimes of concern to the international community as
a whole must not go unpunished)”

– 국제형사재판소에 관한 로마규정 전문(일부) –

현재 전 세계적으로 발생하고 있는 전쟁은 민간인에게 치명적인 결과를 가져오면서 매우 광범위하게 많은 지역에 영향을 미치고 있다. 러시아 침공에 의해 우크라이나에서 민간인 수만 명의 사상자 발생하고 있으며, 가자지구에서는 이스라엘의 군사적 행동으로 많은 민간인 사상자가 발생하고 주거 지역이 공격받으면서 잠재적인 전쟁범죄에 대한 심각한 우려가 제기되고 있다. 수단은 수천 명의 민간인이 살해되는 등 수단군(Sudanese Armed Forces)과 신속지원군(Rapid Support Forces)에 의한 광범위한 인권침해가 발생하는 심각한 충돌에 직면하고 있다. 리비아에서는 국가 보안군과 무장 민병대에 의해 광범위한 전쟁범죄와 반인도적 범죄가 자행되고 있다고 보고되고 있다.

국제사회가 이와 같이 전쟁의 소용돌이 속에 있는 가운데 국제형사재판소(ICC)는 어떠한 역할을 하고 있는가? ICC는 전 세계적으로 발생하고 있는 갈등에 지속적으로 관여하며 그 관할하에 있는 범죄를 처벌하려는 노력을 계속하고 있다. 그러나 전쟁과 ICC의 관계는 관할권 문제, 정치적 고려, 보충성의 원칙 등 다양한 요소에 의해 영향을 받는 매우 복잡하고 다면적인 양상을 띠고 있다.

(1) ICC의 설립과 역할

ICC(The International Criminal Court, 국제형사재판소)는 1998년 7월 17일 채택되고 2002년 7월 1일 발효된 다자간 조약인 「국제형사재판소에 관한 로마규정」(Rome Statute of the International Criminal Court, 통상적으로 ‘로마규정’이라 한다)에 의해 설립되었다. ICC는 집단학살, 전쟁범죄, 반인도적 범죄, 침략 범죄에 대해 ‘개인’(individuals)을 처벌할 수 있는 관할권을 가진 유일한 상설 국제 재

2002년 로마규정에 의해
설립된 ICC는 집단학살이나
전쟁범죄 등 중대한
범죄를 관할하는 독립적인
국제기구로, 한국을 포함한
124개국 이 당사국이며,
중대범죄자 처벌, 미래 범죄
예방, 피해자 권리 보호 등을
목적으로 하고 있다.

판소이다(로마규정 제5조). ICC의 설립은 제2차 세계대전 이후의 냉전 시대에 수십 년에 걸친 국제사회의 결집과 노력의 산물로서,¹⁾ ICC는 UN과 다양한 방식으로 협력하고 있지만 UN 시스템의 일부가 아닌 독립적인 국제기구이다. ICC의 역할은 국제공동체 전체의 관심사인 중대 범죄자를 처벌하고, 이를 통해 장래의 잠재적 중대범죄를 예방하며, 피해에 대한 배상을 포함하여 피해자의 권리를 보호하는데 있다고 요약할 수 있다. ICC는 소장단(Presidency), 전심부·1심부·상소심부로 구성되는 재판부(Chambers), 소추부(Office of the Prosecutor), 사무국(Registry) 등으로 구성되어 있다. 2024년 3월 현재 124개 국가가 로마규정의 당사국이다. 우리나라는 2000년 3월 8일에 동 규정에 서명하고, 2002년 11월 13일에 국회에서 비준하였다.²⁾

2002년 ICC 설립 이후 소추부(OTP)는 약 20여 년 동안 총 17개의 사태(situation)에 대한 수사를 진행하였으며, 이 가운데 5개 사태는 수사가 종료되었다. 또한 11개 사태에 대한 예비심사(Preliminary examination)를 수행하였는데, 이 가운데 8개 사태는 더 이상 절차를 진행하지 않기로 종결하였고,³⁾ 3개 사태는 예비심사 진행 중이다.⁴⁾

(2) 러시아-우크라이나 사태에 대한 ICC의 대응

2022년 2월 24일, 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령은 - 서방국의 위협으로부터 러시아의 주권을 보호하기 위한 자위권 행사라고 주장하면서 - 우크라이나 동부 돈바스 지역에 “특별군사작

1) 이에 관한 상세한 논의는 유영근, “국제형사재판소의 전쟁범죄 규정과 그 의의”, 통일과 평화 제4집 제2호 (2012), pp. 89~92 참조.

2) ICC, States Parties - Chronological list(<https://asp.icc-cpi.int/states-parties/states-parties-chronological-list>) (최종확인: 2024.4.10.).

3) ICC 소추부(OTP)는 2010년 북한에 의한 연평도 포격사건 등에 대하여 예비심사를 실시한 바 있다 (ICC, Preliminary examination: Republic of Korea(<https://www.icc-cpi.int/korea>)) (최종확인: 2024.4.10.).

4) 이에 관한 내용은 ICC, Situations under investigations(<https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations?In=en>)와 ICC, Preliminary examinations(<https://www.icc-cpi.int/situations-preliminary-examinations>) 참조 (최종확인: 2024.4.10.).

2022년 2월 24일,
푸틴 러시아 대통령은
우크라이나에
'특별군사작전'을 개시하여
수많은 우크라이나 민간인
사상자를 발생시켰다.

2022년 3월 2일, ICC
소추관은 러시아와
우크라이나가 로마규정
당사자가 아님에도
불구하고, 우크라이나의
ICC의 관할권 수용과 39개
회원국의 요청에 근거하여
우크라이나 사태에 대한
수사개시를 발표하였다.

ICC는 2023년 3월과
2024년 3월에 푸틴
러시아 대통령을 포함하여
4명에 대하여 체포영장을
발부하였다.

전”(special military operation)을 개시하였다.⁵⁾ 이로 인해 수만 명의 우크라이나 민간인 사상자가 발생하였다. 우크라이나 전쟁으로 인한 인명 피해는 국가 또는 기관에 따라 크게 차이가 있지만, 유엔 인권 고등판무관 사무소(OHCHR)는 지난 약 2년 동안(2022.2.~2024.2) 총 30,457명의 민간인 사상자가 발생했다고 추정하고 있고, 이 가운데 사망자는 10,582명이라고 한다.⁶⁾

2022년 3월 2일, ICC 소추관 카림 칸(Karim A.A. Khan)은 - 로마규정 제14조에 따라 - 39개 회원국의 요청(나중에 4개국이 추가됨)을 바탕으로, 예비심사를 통해 얻은 이전의 사건들과 ICC의 관할권에 속하는 모든 새로운 범죄 혐의를 포함하여 우크라이나 사태에 대한 조사를 개시하기 위한 승인을 법원에 신청하겠다고 발표하였다.⁷⁾ 러시아와 우크라이나는 로마규정 당사국이 아니다. 그러나 우크라이나는 두 차례 선언을 통해 ICC의 관할권 행사를 수락하였기 때문에 ICC는 우크라이나에서 발생한 사건에 대한 수사를 개시할 수 있는 근거를 가지고 있었다.⁸⁾ 로마규정 제12조 제3항에 따르면, 당사국이 아닌 국가의 경우에도 재판소의 관할권 행사를 수락할 수 있기 때문이다.⁹⁾

2023년 3월 17일, ICC 제2전심재판부는 2023년 2월 23일 소추부(OTP)의 청구를 근거로 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 연방

- 5) 남승현, 우크라이나 침공에 대한 국제법적 검토, 국립외교원 외교안보연구소, 주요국제문제분석 2022-16, pp. 3~4; 심상민, 러시아-우크라이나 무력충돌의 국제법적 함의: 침략과 전쟁범죄를 중심으로, 아산정책연구원, Asan Report 2023년 9월, p. 10.
- 6) statista, "Number of civilian casualties in Ukraine during Russia's invasion verified by OHCHR from February 24, 2022 to February 15, 2024"(https://www.statista.com/statistics/1293492/ukraine-war-casualties/) (최종확인: 2024.4.10.).
- 7) ICC, Statement: 2 March 2022(https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states) (최종확인: 2024.4.10.).
- 8) 우크라이나는 2014년 4월 17일(2013.11.21.~2014.2.22. 까지 자국 영토에서 자행된 범죄 혐의에 대해 ICC의 관할권 수락)과 2015년 9월 8일(2014.2.20. 이후 자국 영토에서 자행된 범죄 혐의와 관련한 ICC의 관할권 수락) 두 차례 ICC의 관할권을 수락하는 선언서를 제출한 바 있다(ICC, Press Release: 23 June 2014 (https://www.icc-cpi.int/news/ukraine-accepts-icc-jurisdiction-over-alleged-crimes-committed-20-february-2014)) (최종확인: 2024.4.10.).
- 9) 2022년 3월 2일 소추관 Khan으로부터 조사 개시를 위한 승인 요청을 제출하겠다는 의사 통보를 받은 ICC 소장단은 이 사안을 ICC 제2전심재판부(Pre-Trial Chamber II)에 배정하였다(로마규정 제15조 제3항)(ICC, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II(https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/22-1-1)) (최종확인: 2024.4.10.).

3

ICC의 한계

ICC는 국제적으로 심각한 범죄를 기소 및 처벌하는 데 중요한 기능을 하고 있지만 관할권 문제, 집행력 부재, 당사국 협력 의존성, 절차 지연 등 여러 문제에 직면해 있다.

대통령과 마리아 리보바-벨로바(Maria Lvova-Belova, 러시아 대통령실 아동인권 담당위원)에 대해 체포영장을 발부하였다.¹⁰⁾¹¹⁾ 그리고 1년 뒤인 2024년 3월 5일에는 세르게이 이바노비치 코빌라쉬(Sergei Ivanovich Kobylash, 당시 러시아군 중장 및 항공우주군 장거리 항공 사령관)와 빅토르 니콜라예비치 소콜로프(Viktor Nikolayevich Sokolov, 당시 러시아 해군 제독 및 흑해 함대 사령관) 두 사람에 대하여 추가적으로 체포영장을 발부하였다.¹²⁾¹³⁾

ICC는 국제사회에 심각한 영향을 미치는 중대한 범죄를 기소하고 처벌하기 위한 국제적 노력에서 중추적인 역할을 하고 있다. 그러나 형사사법을 집행하기 위한 중요한 국제기관으로서 상당한 지지와 인정을 받고 있음에도 불구하고 관할권 관련 문제, 집행력의 부재, 당사국 협력에의 높은 의존성, 절차 지연 등 여러 비판과 도전에 직면하고 있다.

2024년 현재 124개국이 로마규정에 서명하고 비준하였지만, 여전히 UN 안전보장이사회의 주요 상임이사국인 미국, 중국, 러시아가 가입을 거부하고 있을 뿐만 아니라 아시아 국가 중 3분의 2 이상과 아랍 지역의 많은 국가가 가입하지 않고 있다.¹⁴⁾ 이미 서명한 13개 국가에서는 비준이 이루어지지 않고 있다. 이러한 상황은 ICC가 분쟁지역 또는 분쟁

10) ICC, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II(<https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-karim-khan-kc-issuance-arrest-warrants-against-president-vladimir-putin>) (최종확인: 2024.4.10.).

11) 제2 전심재판부는 이들이 우크라이나 점령 지역에서 러시아 연방으로 아동을 불법적으로 추방하고 이송한 전쟁범죄에 대하여 책임이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있음을 확인하였다(로마규정 제8조(2)(a)(vii) 및 제8조(2)(b)(vii)) (ICC, Press Release: 17 March 2023 (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>)) (최종확인: 2024.4.10.).

12) reliefweb, March 5, 2024 (<https://reliefweb.int/report/ukraine/statement-prosecutor-karim-aa-khan-kc-issuance-arrest-warrants-situation-ukraine>) (최종확인: 2024.4.10.).

13) 제2 전심재판부는 코빌라쉬와 소콜로프가 세 가지 범죄, 즉 ① 민간 물체에 대한 공격을 지시하는 전쟁범죄(로마규정 제8조(2)(b)(ii)), ② 민간인에게 과도한 부수적 피해를 입히거나 민간 물체에 피해를 입히는 전쟁범죄(로마규정 제8조(2)(b)(iv)), ③ 비인도적인 행위로 인한 반인도적 범죄(로마규정 제7조(1)(k))에 대해 개별적인 책임이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있음을 확인하였다(ICC, Ukraine: Situation in Ukraine(<https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>)) (최종확인: 2024.4.10.).

14) 그 이유에 대한 분석은 정소영, “국제 인권 조약으로서의 로마규정과 국제형사재판소의 역할”, 형사정책연구 제32권 제2호(2021), pp. 173~174; 고봉진, “국제형법의 가능성과 한계”, 제주대 국제법무 제10집 제1호(2018), pp. 8~9.

ICC가 우크라이나의 ICC 관할권 수락으로 푸틴 러시아 대통령 등에 대한 체포영장을 발부하였지만, 러시아가 ICC 당사국이 아니기 때문에 푸틴 대통령 등이 법정에 설 가능성은 희박하다.

ICC는 자체 집행기관이 없고 당사국의 협조 없이 체포영장을 집행하거나 수사를 수행할 수 없기 때문에, ICC 설립된 2002년 이후 유죄 판결이 많지 않고, 러시아와 같은 비당사국에 대하여는 강제 조치를 할 방법이 없다.

경우에 따라서는 ICC가 정치적 수단으로 악용될 수 있으며, 편향 가능성과 관련 당사국의 비협력으로 국제 형사사법의 공정성 확보를 어렵게 만들 수 있다.

에 큰 영향을 미치는 국가에 대한 관할권 행사에 한계를 가질 수밖에 없다는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 러시아와 우크라이나는 ICC의 당사국이 아니지만 ICC의 관할권이 인정된 사례 중의 하나이다. 비록 ICC가 2023년과 2024년에 푸틴 러시아 대통령 등에 대하여 체포영장을 발부하였지만, 러시아가 ICC 당사국이 아니기 때문에 이들이 체포되어 법정에 설 가능성은 희박하다고 할 수 있다.

또한, ICC는 자체 경찰력을 가지고 있지 않기 때문에 체포영장을 집행하거나 소추부(OTP)의 수사 및 증거수집 등의 활동은 범행 지역 국가의 협력이 없이는 사실상 불가능하다. 그러나 이러한 협력이 항상 실현 가능한 것은 아니며, 특히 피의자가 비당사국에 속한 경우 그것은 불가능에 가깝다. 실제로 ICC는 2002년 설립되어 활동을 시작한 이래로 약 20여 년 동안 단지 7명에 대한 유죄 판결을 이끌어 냈을 뿐이다(2021년 10월 기준, 대부분이 아프리카 국가들의 사례).¹⁶⁾ 러시아의 경우 푸틴 대통령과 고위 관리들을 전쟁범죄 등의 혐의로 기소할 수 있도록 러시아에게 범죄인 인도를 강제할 수 있는 방법이 없다.¹⁷⁾

이와 같은 ICC의 수사 및 증거 수집 활동에 있어서 당사국 협력에 대한 높은 의존성은 ICC를 정치적으로 이용될 가능성에 노출시키는 원인이 될 수 있다. 내전 도중 발생한 국제범죄와 관련하여 당사국 정부가 사태를 ICC에 회부하는 경우(우간다 사태 등)에 ICC가 내전에서 정치적으로 우위를 점하려 하는 중앙정부의 정치적 수단으로 이용될 수 있

15) 김성규, “국제형사재판의 문제점과 과제”, 형사정책연구 제30권 제2호(2019), p. 21.

16) 박경규 · 김성규 · 김세욱, 국제형사재판소 관할범죄에 관한 이론 및 사례연구, 한국형사 · 법무정책연구원, 2021, pp. 31~35; Douglas Guilfoyle, “Lacking Conviction: Is The International Criminal Court Broken? An Organisational Failure Analysis”, Melbourne Journal of International Law Vol.20 (2019), p. 8.

17) 오히려 러시아는 푸틴 대통령에 대한 체포영장 발부에 대한 보복으로 2023년 3월 20일 소추관 칸(Khan)과 재판관 3명을 형사고소하였다. Khan은 무고한 사람을 고의로 범죄자로 고발한 혐의이고, 재판관들은 고의로 불법 구금을 시도한 혐의 등이다. Kahn에 대해서는 체포영장도 발부하였다(Reuter, May 20, 2023 “Russia adds ICC prosecutor who sought Putin’s arrest to wanted list, media report”(https://www.reuters.com/world/europe/russia-adds-icc-judge-who-issued-putin-warrant-wanted-list-media-2023-05-19); POLITICO News, March 20, 2023 “Russia blasts back at ICC over Putin arrest warrant” (https://www.politico.eu/article/putin-russia-icc-criminal-case-moscow-ukraine-war/) (최종확인: 2024.4.10.).

러시아-우크라이나
사태에서 체포영장
발부에만 2년의 기간이
소요된 것처럼, 사건 처리에
장기간 소요는 혐의자의
신속한 재판을 받을 권리를
침해하고 피해자들에 대한
배상을 지연시킬 가능성이
있다.

4

ICC에 대한 적극 협력과 한반도 평화

고, 이러한 상황에서 중앙정부는 자신에게 불리한 때에 ICC와의 협력을 기피하게 된다.¹⁸⁾ 2022년 3월 4일 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council: UNHRC) 결의(A/HRC/49/L.1)에 따라 설치된 “우크라이나 관련 독립 국제조사위원회”(Independent International Commission of Inquiry on Ukraine)가 유엔총회에 제출한 1차 보고서(A/77/533, 2022.10.18.)에 따르면, 확인된 위반 사항의 대부분은 러시아 군대에 책임이 있었지만, 우크라이나군에 의해서도 전쟁범죄로 인정되는 두 건의 사건을 포함하여 일부 국제인도법 위반 행위가 저질러졌다고 한다.¹⁹⁾

한편, 국제범죄는 사건 배경의 복잡성, 조사 및 수사의 어려움, 증인 및 피해자와 재판지와와의 원격성 등의 특성을 가지고 있고, 이로 인해 ICC의 수사 및 재판 절차에는 상당한 시간을 필요로 한다. 이는 피고인의 신속한 재판을 받을 권리의 침해와 피해자에 대한 신속한 피해 회복의 지연으로 이어질 수 있다. ICC 설립 이후 첫 번째 수사가 개시된 콩고민주공화국(DRC) 사태의 경우, 그 사태와 관련한 Lubanga 사건(ICC-01/04-01/06)에서 유죄 판결이 확정(2014.12)될 때까지 10년이 넘게 소요되었다.²⁰⁾ 이러한 사정은 다른 대부분의 사건들에서도 다르지 않다. 러시아-우크라이나 사태의 경우 총 4명에 대하여 체포영장을 발부하는데 2년을 필요로 했다. 이러한 지연은 중대범죄에 대한 처벌의 효과성에도 의문을 제기하는 근거를 제공한다.

ICC는 국제사회가 평화와 정의를 추구하는 데 있어서 핵심적인 역할을 담당하는 국제기구로서 - 비록 몇 가지 비판과 한계에 직면하고 있지만 - 세계적인 평화를 위협하는 중대한 범죄자를 처벌하기 위한 국제적 노력에 있어서 중요한 진전을 보여주고 있다. 지속되고 있는 세계적인 갈

18) 유재형, “국제형사재판소(ICC)의 역할과 과제”, 동아법학 제42호(2008), p. 14.

19) UNHR, Report A/77/533 (<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/a77533-independent-international-commission-inquiry-ukraine-note-secretary>) (최종확인: 2024.4.10.).

20) ICC, Lubanga Case: The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo(ICC-01/04-01/06) (<https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga>) (최종확인: 2024.4.10.).

ICC는 여러 비판과
한계에 직면하고 있지만
지속되고 있는 국제적 갈등
상황 속에서 세계 평화를
위협하는 중대한 범죄자를
처벌하기 위한 역할이 보다
중요해지고 있다.

대한민국은 지난 20여 년
동안 ICC와 적극 협력해
오고 있다. 이는 국제
정의와 인권에 대한 의지,
더 나아가 한반도의 평화와
안보를 위협하는 무력 충돌
문제 해결에 대한 열망을
반영한다.

등 속에서 ICC가 제기된 여러 한계점들을 극복하면서 세계 공동체에 위
협을 가하는 중대 범죄자에 대한 정의의 집행이라는 목적 달성을 위해
그 역할을 다해줄 것을 기대한다.

우리나라도 국제사회의 일원으로서 자유와 평화, 인권을 보호하기 위한
ICC 활동에 지난 20년 동안 적극적으로 동참하고 있다. 우리는 ICC의
설립 과정에 적극적으로 참여²¹⁾했을 뿐만 아니라 재정적 지원,²²⁾ ICC 재
판관으로 한국 법조인들의 진출,²³⁾ 그리고 재판소의 재정 및 운영 감사
참여²⁴⁾를 통해 주목할 만한 기여를 하고 있다. 이러한 대한민국의 적극
적 노력들은 ICC의 효율성을 높이고, 나아가 남·북한 대립 속에서 한반
도의 평화와 안보에 중요한 의미를 갖는 무력 충돌 문제의 해결에 기여
하기 위한 우리나라의 열망을 반영하는 것이라 할 수 있다.

21) 최태현, “국제형사재판소(ICC)규정 제정과정에서의 한국의 기여”, 서울국제법연구 제13권 제2호(2006), pp. 29~53 참조.

22) 우리 정부는 2023년 기준 ICC 분담금으로 118억5,000만원을 납부하여 재정적 기여 규모로 123개 회원국 중 6위, 아시아에서는 일본에 이어 2위를 기록하고 있다(조선일보 2023-11-14 “한동훈 ‘亞太 긴밀한 형사사법공조, ICC 수사·재판 협력에 중요’”(https://biz.chosun.com/topics/law_firm/2023/11/14/2WEIOIOSYJAO3NID4WCFSONICA/); 서울경제 2023-03-12 “한동훈, 네덜란드 국제형사재판소·상설중재재판소 방문”(https://www.sedaily.com/NewsView/29MZZ78T41)) (최종확인: 2024.4.10.).

23) 2003년 송상현 서울대 교수가 초대 재판관으로 선출되어 연임하다가 2009년에는 2대 재판소장에 선임되었다(2003.3~2006.3, 2006.3~2015.3. (2009.3.~2015.3. 재판소장)). 그 뒤를 이어 정창호 판사가 ICC 재판관으로 선출되었고(2015.3.~2024.3.), 2024년에는 백기봉 변호사가 ICC 재판관으로 선출되었다(2024.3.~2033.3.). 그 밖에 2017년에는 권오곤 변호사가 로마규정 당사국들의 최고 의사결정기구인 당사국총회 의장으로 선출되기도 하였다(임기 3년)(매일경제 2022-10-05 “[기고] 국제형사재판소(ICC)서 위상 높아진 대한민국”(https://www.mk.co.kr/news/contributors/10477023)) (최종확인: 2024.4.10.).

24) 2020년 12월 26일에는 우리나라 감사원이 ICC의 외부감사인으로 선임되어 2021년 7월부터 4년 동안 재판소의 회계 처리, 예산 편성·집행의 효율성 여부 등을 감사하고 있다(한국일보 2020-12-17 “감사원, 국제형사재판소 외부감사기구 선임 … 개원 이래 최초”(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020121715300002131)) (최종확인: 2024.4.10.).



참고문헌

〈논문〉

- 유영근, “국제형사재판소의 전쟁범죄 규정과 그 의의”, 통일과 평화 제4지 제2호(2012), pp. 89~92.
- 고봉진, “국제형법의 가능성과 한계”, 제주대 국제법무 제10집 제1호(2018), pp. 8~9.
- 김성규, “국제형사재판의 문제점과 과제”, 형사정책연구 제30권 제2호(2019), p. 21.
- 남승현, 우크라이나 침공에 대한 국제법적 검토, 국립외교원 외교안보연구소, 주요국제문제분석 2022-16, pp. 3~4.
- 박경규 · 김성규 · 김세욱, 국제형사재판소 관할범죄에 관한 이론 및 사례연구, 한국형사 · 법무정책연구원, 2021, pp. 31~35.
- 심상민, 아산리포트 ‘러시아-우크라이나 무력충돌의 국제법적 함의: 침략과 전쟁범죄를 중심으로’, 아산정책연구원, Asan Report 2023년 9월, p. 10.
- 유재형, “국제형사재판소(ICC)의 역할과 과제”, 동아법학 제42호(2008), p. 14.
- 정소영, “국제 인권 조약으로서의 로마규정과 국제형사재판소의 역할”, 형사정책연구 제32권 제2호(2021), pp. 173~174.
- 최태현, “국제형사재판소(ICC)규정 제정과정에서의 한국의 기여”, 서울국제법연구 제13권 제2호(2006), pp. 29~53.
- Douglas Guilfoyle, “Lacking Conviction: Is The International Criminal Court Broken? An Organisational Failure Analysis”, Melbourne Journal of International Law Vol.20 (2019), p. 8.

〈인터넷 자료〉 (최종확인: 2024.4.10.)

- 매일경제 2022-10-05 “[기고] 국제형사재판소(ICC)서 위상 높아진 대한민국” (<https://www.mk.co.kr/news/contributors/10477023>)
- 서울경제 2023-03-12 “한동훈, 네덜란드 국제형사재판소 · 상설중재재판소 방문” (<https://www.sedaily.com/NewsView/29MZZ78T41>)
- 조선일보 2023-11-14 “한동훈 ‘亞太 긴밀한 형사사법공조, ICC 수사·재판 협력에 중요’” (https://biz.chosun.com/topics/law_firm/2023/11/14/2WEIOIOSYJAO3NID4WCFSONICA/).
- 한국일보 2020-12-17 “감사원, 국제형사재판소 외부감사기구 선임 … 개월 이래 최초”(https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020121715300002131)
- ICC, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II(<https://www.icc-cpi.int/court-record/icc-01/22-1-1>)

ICC, Decision assigning the situation in Ukraine to Pre-Trial Chamber II(<https://www.icc-cpi.int/news/statement-prosecutor-karim-khan-kc-issuance-arrest-warrants-against-president-vladimir-putin>)

ICC, Lubanga Case: The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo(ICC-01/04-01/06) (<https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga>)

ICC, Press Release: 17 March 2023 (<https://www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and>)

ICC, Press Release: 23 June 2014 (<https://www.icc-cpi.int/news/ukraine-accepts-icc-jurisdiction-over-alleged-crimes-committed-20-february-2014>)

ICC, Situations under investigations(<https://www.icc-cpi.int/situations-under-investigations?ln=en>)

ICC, Preliminary examinations(<https://www.icc-cpi.int/situations-preliminary-examinations>)

ICC, Statement: 2 March 2022(<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-situation-ukraine-receipt-referrals-39-states>)

ICC, States Parties – Chronological list(<https://asp.icc-cpi.int/states-parties/states-parties-chronological-list>)

ICC, Ukraine: Situation in Ukraine(<https://www.icc-cpi.int/situations/ukraine>)

POLITCO News, March 20, 2023 “Russia blasts back at ICC over Putin arrest warrant” (<https://www.politico.eu/article/putin-russia-icc-criminal-case-moscow-ukraine-war/>)

reliefweb, March 5 , 2024 (<https://reliefweb.int/report/ukraine/statement-prosecutor-karim-aa-khan-kc-issuance-arrest-warrants-situation-ukraine>)

Reuter, May 20, 2023 “Russia adds ICC prosecutor who sought Putin’s arrest to wanted list, media report”(https://www.reuters.com/world/europe/russia-adds-icc-judge-who-issued-putin-warrant-wanted-list-media-2023-05-19).

statista, “Number of civilian casualties in Ukraine during Russia’s invasion verified by OHCHR from February 24, 2022 to February 15, 2024”(https://www.statista.com/statistics/1293492/ukraine-war-casualties/)

UNHR, Report A/77/533(<https://www.ohchr.org/en/documents/reports/a77533-independent-international-commission-inquiry-ukraine-note-secretary>)

해외 수도이전 추진 동향 및 협력 방안*

방 설 아 국토연구원
sab@krihs.re.kr

최근 개발도상국을 중심으로 수도이전을 추진하는 사례가 늘고 우리나라 행정중심복합도시의 건설경험에 대한 전수 교류 요청이 증가하고 있다. 인도네시아는 누산타라 신수도 건설 중으로 2024년 8월에 1단계 건설공사를 완료하고 주요 행정기관 및 공무원 이주를 앞두고 있다. 이집트는 카이로 인근에 신행정수도 2단계 건설 중이며, 2023년에 1단계 완료하여 행정기관 이주와 주민 정착이 시작되었다. 몽골은 고대 수도인 하르호린으로의 수도이전을 준비 중으로 2024년 3월 하르호린 국제도시 설계공모가 공고된 상태이다. 기존 수도의 과밀 해소와 국가균형발전을 목표로 추진되는 해외국가의 수도이전 사업은 공통의 문제와 장애요인에 직면해 있다. 앞서 수도이전 도시개발을 추진한 우리나라는 행정중심복합도시 건설을 통해 유사한 개발 과정과 어려움을 겪었고, 이런 경험은 수도이전 교류협력을 요청한 해외국가에 전수할 수 있는 도시개발 지식 패키지가 될 수 있을 것이다.

* 이 브리프는 2023년 국토연구원 연구보고서 '글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구(방설아·김민지·정유진)'의 내용을 부분 발췌·정리함.



1

해외국가의 수도이전 추진 동향

최근 인도네시아, 이집트, 몽골 등 국가에서 수도기능을 분리하거나 새로운 수도를 건설하는 수도이전 사업이 진행 중이다.

해외 수도이전 추진 국가들은 국민적 합의 도출, 개발자원 확보, 기존 수도지역 활용 방안 고려 등 공통의 이슈를 갖고 있다.

수도(capital city)란 한 나라의 정치, 경제, 사회, 문화의 핵심 도시이며 인구와 자본이 집중되는 국부 창출의 중심지로, 수도이전 효과의 파급력은 상당히 크고 강력한 이행 동력이 요구된다. 1945년 이후 브라질, 파키스탄, 탄자니아, 스리랑카, 나이지리아, 독일, 말레이시아, 미얀마 등 약 20개 국가가 수도이전을 추진했다. 최근에는 인도네시아, 이집트, 몽골 등 국가에서 기존 수도를 다른 지역으로 이전하거나 수도 기능의 일부를 분리하여 새로운 도시를 건설하는 등의 수도이전 사업¹⁾을 추진하고 있다.

수도이전의 이유나 유형을 하나로 정의하기는 어렵다. 수도이전 추진 배경은 수도의 무분별한 팽창과 과밀, 환경오염 및 자연재해, 기존 수도의 입지적 불균형, 새로운 경제 개발의 동인이나 정권 유지의 정당성 확보 등 다양한 이유에서 비롯한다. 수도이전의 추진 배경에 따라 수도 기능을 일괄 이전하여 새로운 수도를 건설하는 전도(展都), 수도 기능을 지방의 여러 도시에 분산하여 배치하는 분도(分都), 수도 기능의 핵심인 정부 부처는 기존 수도에 남기고 일부 공공기관을 지방 특색에 따라 지역별로 분산하는 전분도(展分度: 전도와 분도의 혼합형) 방식으로 구분하기도 한다(정희윤 외 2003).

과거 수도이전을 시도한 국가의 시행 과정에서 나타나는 몇 가지 공통된 이슈가 있는데 이런 요소들은 현재, 또는 미래에 유사하게 수도이전을 추진하는 국가에도 반복될 수 있는 사안이다. 우선 수도이전 결정 단계의 국민적 합의 도출의 중요성이다. 대부분 국가에서 국민, 정부, 정당 간의 의견 차이로 사회적 갈등이 있었고, 초기 단계에 원만한 합의가 형성되지 않으면 사업추진 전 과정에 문제로 이어질 수 있다. 두 번째는 대규모 장기사업 추진에 수반되는 도시개발 자원 조달의 안정성이다. 수도이전 추진 시 자원 조달의 규모 예측과 조달 방식 선정은 중요하며, 특히 공공부문 재정 건전성과 관련해 국가 예산 투입 비율에 대한 신중한

1) '수도이전 사업'은 수도이전과 관련된 신도시 개발, 건설 등 수도(capital city)의 입지 변화에 따라 발생하는 도시개발 관련 사업을 의미함.

2

주요 국가의 수도이전 현황과 주안점

인도네시아 정부는 자카르타
과밀 해소, 국가균형발전
등을 목적으로 2019년에
동칼리만탄 지역에 누산타라
신수도 개발계획을
발표했다.

판단이 필요하다. 마지막은 기존 수도지역의 공동화에 대한 대책과 활용 방안 수립의 필요성이다. 기존 수도지역은 정부 부처와 공공기관의 이전 이후에 일자리 및 경제적 동인을 잃게 되고, 이에 따라 인구 손실 등 도심 공동화 문제가 발생할 수 있다. 따라서 새로운 수도의 개발과 동시에 기존 수도의 활용과 개발계획 수립이 동시에 요구된다.

앞서 언급한 인도네시아, 이집트, 몽골은 최근 국가정책으로 수도이전을 추진 중인 대표적인 국가이며, 각 국가의 수도이전 추진 배경과 방식, 그리고 진행 단계는 모두 다르다. 따라서 다음 절에서 국별 수도이전 진행 현황과 특징을 살펴보겠다.

(1) 인도네시아

인도네시아의 신수도 누산타라 개발은 최근 진행되는 해외 수도이전 국가 중 가장 많이 알려진 사례이다. 2019년 인도네시아 정부는 자카르타(Jakarta)에서 동칼리만탄(East Kalimantan) 지역으로의 수도이전을 공식 발표했고, 2022년에 신수도 이름을 누산타라(Ibu Kota Nusantara, 이하 IKN)로 지정하며 본격적인 수도이전 개발행위에 착수했다.

인도네시아의 수도이전은 1960년대 초대 수카르노 대통령부터 논의되었던 계획으로 네덜란드와 일본의 식민지 시절 수도인 자카르타를 벗어나려는 동기에서 시작되었다. 그러나 현재 수도이전의 추진 배경은 이러한 역사적 배경이나 국가 정체성 수립 목적보다는 자카르타의 도시문제에서 비롯된 이유가 크다. 2021년 기준, 수도 자카르타가 포함된 자바섬은 인도네시아 전체 GDP의 57.89%가 밀집되어 있고 전체 인구의 56%가 살고 있다. 또한 자카르타의 인구밀도는 16,145명/㎢로 인도네시아 평균 인구밀도의 10배에 이른다(인도네시아 통계청, 2022). 주요 도시가 밀집한 자바섬 도시인구의 증가 추세로 볼 때, 자카르타의 인구 과밀과 그에 따른 혼잡 및 환경문제는 쉽게 해결하기 어려운 문제로 여겨진다. 더불어 과도한 지하수의 추출과 기후변화로 인한 해수면 상승으로 자카르타가 가라앉을 것이라는 위기의식도 수도이전 추진의 주요 동

2024년 8월
정부핵심구역(KIPP)을
중심으로 1단계 개발을
완료하고 정부부처 및
공무원 이주를 위해 건설
추진 중이다.

기 중 하나이다. 따라서 인도네시아 정부는 수도이전을 통해 자카르타에 집중된 인구와 정치, 경제 중심성을 다른 지역으로 분산하고 이를 통해 국가균형발전을 도모하고자 하는 비전도 갖고 있다.

인도네시아 정부는 2022년에는 신수도법과 관련 시행령을 제정하여 신수도 추진의 기반을 확고히 하였고, 같은 해 3월에는 수도이전 추진 전담 부처인 신수도청(Otorita IKN, 이하 OIKN)을 설립했다. 우리나라의 경제협력파트너십프로그램(이하 EIPP) 정책컨설팅 과정에서 인도네시아 국가개발기획부(BAPPENAS)와 함께 확인한 신수도 개발 소요 자원 분석 결과에 의하면, 총소요 자원은 약 3,345억 원 달러로 추정한다. 이 중 인도네시아 정부 재원으로 19%를 조달하고 나머지는 공공민간파트너십(이하 PPP) 등 민간 재원을 유치해 추진하려 한다.

인도네시아 정부는 2022년부터 2045년까지 5단계에 걸쳐 신수도 개발 완료를 목표로한다. 1단계는 2024년 8월까지 신수도 정부핵심구역(KIPP)으로 대통령을 포함하여 39개 정부 부처를 이전하고 공무원 9천 명을 포함한 약 3~4만 명의 이주를 계획하고 있다.²⁾ 2022년 초부터 정부 재원을 투입해 대통령궁을 포함한 공공청사, 상수도, 전력, 도로 등 공공 인프라 조달을 통해 발주하였고 1단계 준공을 향해 건설공사가 진행 중이다.

[그림 1] 인도네시아 수도이전 추진 현황



주) 좌로부터 공공청사, 대통령궁, 중앙부처 관사 공사 현장 사진
출처 : 저자 촬영 (2023년 11월)

2) 인도네시아 공공사업주택부(PUPR) 공무원 인터뷰 내용(2023.11)을 바탕으로 작성함.

향후 인도네시아 신수도 개발은 민간재원 유치를 위한 PPP 발주가 확대될 것으로 예상된다.

이집트는 수도 카이로의 도시문제 해결을 위해 2017년부터 카이로 인근에 신행정수도를 착공하여 2단계 건설 진행 중이다.

우리나라 정부와 기업은 2019년 발표 직후부터 인도네시아 신수도 건설을 적극 지원하며 참여 의향을 보여왔다. 지난 4년 동안 약 20건의 EIPP 컨설팅을 지원하고 있으며, 탄소 중립형 상수도시설 지원사업(환경부 ODA), 침매터널 건설 타당성 조사(EDCF), 신수도 스마트시티 협력센터 구축(국토부 ODA) 등의 국제개발협력을 추진 중이다. 앞으로는 인도네시아 정부 발주 PPP가 더 활발히 추진될 것으로 보인다. 실제로 2024년 3월에 통합관제센터, 데이터센터, 스마트폴, EV 충전 인프라에 대한 4건의 PPP 사업을 공고했고, 민간투자 유치를 위한 입찰은 이후에도 계속 확대될 것으로 예상된다. 따라서 그간의 정부 간 협력 방향에서 민간 참여 확대 지원 방향으로 협력 노선의 재설정 필요할 것이다.

(2) 이집트

이집트는 카이로의 인구과밀을 해결하고 신성장 거점 구축을 위해 카이로 동쪽 45km 지역에 인구 규모 최대 650만 명의 신행정수도(New Administrative Capital, 이하 NAC)를 건설 중이다. 2050년까지 약 700km²를 단계별로 조성할 계획이고 1단계인 150km² 구역은 2017년에 착공하여 2023년에 1단계 공사를 거의 완공하고 2단계에 착수하였다.

이집트에서는 세 번의 수도이전 시도가 있었다. 현재 진행 중인 NAC는 세 번째 시도의 성과이며, 1952년과 1978년에 추진된 수도이전 시도는 정권교체, 자원 부족, 국민 지지 미흡의 이유로 시행되지 않았다. 이집트 수도이전 배경은 카이로 대도시권의 확장과 과밀을 가장 큰 요인으로 보고 있다. 2022년 기준 이집트의 도시화율은 43% 수준인데 이중 대다수가 카이로 대도시권(Great Cairo Region)지역에 밀집해 있고, 2021년 GDP의 45%에 해당하는 635억 달러가 또한 이 지역에서 발생한다. 동시에 카이로 대도시권의 집중은 도시 스프롤, 비공식 주거지 확산, 교통 체증 및 대기오염 등 전형적인 도시화 문제를 발생시켜 도시화의 역효과를 일으키고 있다. 이러한 배경에서 2016년에 이집트 정부는 국가개발 계획 '이집트 비전 2030'에서 경제 개발을 위한 전략 프로그램 중 하나로 신행정수도 건설을 제시했다. 기존 수도 카이로의 과밀이 NAC 건설의 가장 큰 배경이기는 하나, 현 정부 통치의 합법화로 카이로 도심으로

수도이전 전담기관으로
신행정수도건설공사가
설립되었고, 도시개발의
수행과 기반시설 구축,
토지판매를 통한 자원 조달
업무를 담당하고 있다.

부터 정부 기관 분리를 통해 통치 기반을 강화하고자 하는 목적에 대한 의견도 있다. 이집트 정부는 신행정 수도를 나일강의 두바이로 개발하여 해외투자 유치와 관광산업 활성화를 위한 기반으로 삼고자 하는 의지를 밝혔다.

신행정수도를 견인하는 주체는 신행정수도건설공사(Administrative Capital for Urban Development, 이하 ACUD)로 이집트 국방부 51%, 주택부 49%의 지분으로 만들어진 국영회사이다. 자본금 약 200억 이집트 파운드(약 42억 달러)를 투입해 설립하였고, 유동자산은 이집트 파운드(약 210억 달러), 총 보유액은 4조 이집트 파운드(약 300조 원)이다. ACUD는 신행정수도 개발의 수행과 기반 시설구축, 토지 판매를 담당하고 있다. NAC 1단계 건설 비용은 5,000억 이집트 파운드(약 104억 달러)이다(행복청 2023). 신행정수도 사업비로 58억 달러를 추산하며 수십억 달러의 정부재원 소요에 대한 우려도 있지만, 이집트 정부는 ACUD의 토지매각을 통한 자원조달을 통해 사업비 충당이 가능할 것으로 전망했다.³⁾

[그림 2] 이집트 수도이전 추진 현황



출처 :좌) CNN. <https://edition.cnn.com/world/egypt-new-administrative-capital-spc-intl/index.html> (2024.04.14.검색)

우) The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/photo/2023/08/photos-egypt-new-administrative-capital-megaproject/675179/> (2024.04.14.검색)

3) CNN (2024.3.20.) <https://edition.cnn.com/world/egypt-new-administrative-capital-spc-intl/index.html> (2024.04.14.검색)

2024년 현재 2단계 건설 중인 신행정수도는 주요 정부부처 이전과 공무원 4만 8천명의 이주가 완료되었고, 2050년까지 신행정수도 건설을 완료할 계획이다.

현재 정부 공무원 4만 8천 명이 이미 신행정수도에 이전하여 근무 중으로 이중 다수는 지난해 운영을 시작한 카이로 동쪽 지역의 경전철을 통해 통근하고 있으며, 이미 약 1천 5백 세대가 신수도에 거주하기 시작했다. 올해 상반기에 국회가 신행정수도에서 개최하고 은행과 기업 본사가 이전할 전망으로, 2024년 말까지 1만 세대까지 가구수가 늘 것으로 예상된다.⁴⁾ 또한 신행정수도 1단계에 참여한 글로벌 건축 및 엔지니어링사인 DAR가 2024년 2월에 2~4단계에 대한 세부 마스터플랜 수립 계약을 체결한바, 후속 단계의 신행정수도 계획과 시행이 지속될 것으로 보인다.

신행정수도는 스마트시티 건설을 통해 대륙의 허브를 지향하고 글로벌 기업 유치를 통해 도시 경쟁력 강화를 도모하고 있다. 긍정적 비전의 이면에는 신수도 개발을 통한 경제적 부가 국민 다수가 아닌 일부에게만 국한될 수 있다는 우려와 서민을 위한 주택이나 도시 인프라 서비스 공급이 여전히 제한적이라는 문제가 있다. 1단계 건설공사가 종료된 상황에서 2050년 건설 완료까지 많은 시간과 과제가 남아있지만, 기존 도시 문제를 해결할 수 있는 포용적인 정주 환경 조성이 이집트 신행정수도가 시급히 추진해야 할 과제로 보여진다.

(3) 몽골

몽골은 수도이전 준비 및 계획 단계이며, 장기발전정책 VISION 2050 결의안에 수도를 울란바토르에서 고 도시인 하르호린으로 이전하는 계획을 포함하였다.

몽골은 앞선 두 나라에 비해 수도이전 사업의 가장 초기 단계에 있다. 2020년 5월 결의된 몽골 장기발전정책 ‘VISION 2050’결의안에 신수도 추진계획을 포함하고, 같은 해 12월에 ‘하르호린 도시 재건에 대한 몽골 대통령령(230)’에서 하르호린 시를 21세기 몽골 미래 번영 중심지로 개발할 것을 공포했다.

1998년부터 울란바토르 지방분권화 및 수도이전의 이슈가 제기되어 왔으며, 실무그룹 결성도 시도되었으나 본격적 착수는 이뤄지지 않았다. 2020년에 현재의 수도이전 논의가 다시 시작되었는데, 울란바토르의

4) 상동

과밀화와 지역 불균형이 그 원인이다. 몽골은 1992년 체제 전환과 함께 토지 민영화를 겪으며 도시화가 급격히 증가했고 울라바토르는 난개발, 도시기반시설 부족의 부작용이 심화되고 있기 때문이다.

현재 몽골의 수도이전 사업은 건설공사 착수 이전의 준비 및 계획단계에 있다. 2023년에 ‘오르혼밸리 도시 설립에 대한 의회 결의안’이 승인되었고, 적절한 인구 정주 시스템 구축과 도시·농촌의 균형발전 보장, 역사 문화·관광 부문 지원을 위해 오르혼밸리에 신 하르호린(New Kharkhorum City) 도시건설을 규정하고 있다. 같은 해에 건설도시개발부는 신 하르호린 도시건설을 위한 국가위원회를 구성하고, 동시에 신 하르호린 도시개발청을 설립하였다. 2023년 7월에는 신 하르호린 도시계획 방향을 밝히며, 하르호린 개발계획에 행정, 문화, 관광, 의료서비스, 국제관계 및 첨단산업의 중심지로 설정했다. 또한 약 50만 명 인구를 목표로, 주거지역의 50%를 환경친화적(녹색)으로 건설, 인구의 70%가 대중교통 및 자전거, 도보 이동 목표, 수자원 및 폐기물 재활용, 신재생에너지 사용한 인프라 개발을 통한 현대적인 스마트시티 건설 개념을 적용하려 한다.

향후 대규모 국책사업 추진을 위한 사전계획 수립 단계에서 법 제정 지원, 주요 도시계획 수립, 자원계획 및 조직 구성 등 정책컨설팅과 공무원 역량강화 등 협력 수요가 많아질 것으로 예상된다.

2024년 3월에 ‘신 하르호린 국제도시계획 공모전’이 공고되었고 7월16일까지 도시개념 공모 접수를 통해 8월에 계획안을 선정하려 한다. 하르호린 시가 유네스코 세계문화유산으로 지정된 오르혼밸리(Orkhon Valley)에 위치하는 특수성을 반영해, 몽골의 고대 수도를 환경친화적으로 개발함과 동시에 최첨단 기술, 재생 가능 에너지원, 친환경 건축 기술 적용을 가이드로 제시하고 있다.⁵⁾

몽골 수도이전과 관련한 우리 정부의 협력사업으로 무상원조인 ‘몽골 울란바토르 지속가능한 도시화 및 국토 균형개발 지원사업’이 2024년에 착수될 예정이다. 몽골의 수도이전은 아직 초기 단계이지만, 대규모 국

5) The Urban Planning Administration of the New Kharkhorum City. [https://encompetition.kharkhorum.gov.mn/\(2024년 4월 14일 검색\)](https://encompetition.kharkhorum.gov.mn/(2024년 4월 14일 검색))

3

글로벌 수도이전 협력 추진방안

우리나라의
행정중심복합도시
(행복도시) 건설은 성공된
수도이전 사례로 여겨지며,
상기 국가들의 경험전수 및
교류 수요가 늘고 있다.

글로벌 수도이전 협력의
구체화를 위해 행복도시
건설경험을 지식패키지로
구성하여 사업추진 단계별
맞춤형 협력 모듈을 개발할
수 있다.

책사업 계획 수립 단계에서 추진해야 할 법 제정, 재정계획, 단계별 도시 계획 및 조직구성 등, 향후 이와 관련된 정책컨설팅 및 공무원 역량강화 등 협력 수요가 많아질 것으로 예상된다.

인도네시아, 이집트, 몽골 등 최근 수도이전 사업을 진행 중인 일부 국가가 한국의 수도이전 경험 교류를 요구하며 정책컨설팅 및 역량강화 등 협력을 요청하고 있다. 오늘날 세종특별자치시에 포함되는 ‘행정중심복합도시(이하 행복도시)’ 건설 경험이 최근 국제사회에서 이뤄진 성공적인 수도이전 추진 사례이기 때문이다. 행복도시는 2007년 1단계에 건설을 시작하여 2030년 3단계까지 인구 50만의 자족도시 조성을 목표로 현재 3단계 건설사업이 진행 중이다. 행복도시 건설을 담당하는 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)은 수도이전 교류를 요청한 국가들과 양해각서를 체결하고 인력파견, 역량강화, 워크숍 등을 통한 국제협력 활동을 추진 중이다.

우리나라의 수도권 과밀과 국토 불균형 문제 해결을 위해 시도한 행복도시 건설 경험은 소프트파워를 활용한 공공 외교정책으로써 활용 가치가 높다. 추진과정 제반의 정책, 제도, 그리고 그 과정의 시행착오와 교훈은 수도이전을 진행 중인 해외국가에 참고해야 할 지식자산이다. 행복도시 건설경험을 국제협력의 자산으로 활용하기 위해서는 도시건설 과정에서 공유한 집단경험, 민주적 의사결정 과정 등에 대한 체계적인 이론화와 모델화가 필요하다(방설아 외 2023).

방설아 외(2023)는 글로벌 수도이전 협력을 위해 행복도시 건설경험의 지식 구조로 ‘행복도시 지식화 패키지’를 [표 1]과 같이 제안했다. 시간과 주제 축의 교차점에 놓인 각 모듈은 국제협력을 추진하는 개별 사업 요소가 될 수 있으며, 협력요청 국가의 개발단계와 수요에 맞는 맞춤형 방향을 제시할 수 있다.

[표 1] 행복도시 지식화 패키지 개요와 연구 범위

주제	단계	논의 단계 (1977~2003년)	준비 및 계획 단계 (2004~2006년)	행복도시 건설 1단계 (2007~2015년)	행복도시 건설 2단계 (2016~2020년)	행복도시 건설 3단계 (2021~2030년)
1. 추진 배경 및 법제화	① 정책 결정		② 법제화			
2. 입지선정 및 토지 수용			③ 입지 선정 및 지구 지정			
3. 정부 부처 이전			④ 토지 수용/보상			
			⑤ 행정기관 이전계획 수립/이전			
4. 도시계획			⑥ 공무원 이주			
			⑦ 주요 계획 수립			
5. 도시 건설 및 운영			⑧ 공모제도 시행			
			⑨ 건설/관리			
6. 이행기반			⑩ 조직 구성		⑩ 도시 운영	
			⑪ 재원 조달			
7. 주변 지역 상생 및 자족기능 확충			주변 지역 관리 및 광역교통체계 확충			
8. 첨단도시 조성기반 마련					첨단산업단지 조성	
					스마트도시 구축	
9. 기타					저탄소 친환경도시	
			기존 수도 관리		주민복지 확충	

주: 본 연구의 주요범위는 파란색 굵은 선으로 표시된 부분의 내용임.

출처: 방설아 외, 2023.

우리나라의 행복도시
건설경험을 우리 내부의
역사적 기록에서 글로벌
협력을 위한 지식패키지로
발전시키고, 국제협력을
위한 브랜드 개발이
필요하다.

글로벌 수도이전 협력은 해외국가의 수요가 명확하며 정부의 개발협력
방향인 패키지·대형화·브랜드화가 가능한 모델로 우리나라의 해외도시
인프라 개발 및 협력의 새로운 유형으로 가치가 있다. 이를 위해서는 행
복도시 건설경험이 우리 내부의 역사적 기록에서 글로벌 협력을 위한 지
식으로 전환되어야 하고, 국제협력을 위한 지적 자산 패키지로 구축하여
교류할 수 있는 브랜드로 개발되어야 할 것이다.



참고문헌

방설아·김민지·정유진, 『글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구』, 국토연구원, 2023.

이집트 통계청. 2022년 통계연보. https://www.capmas.gov.eg/Pages/Publications.aspx?page_id=5104&YearID=23563 (2023년 8월 26일 검색)

정희윤·신창호·나태준·이주일, 『행정수도 기능이전에 관한 연구 : 동경도 사례를 중심으로』, 서울시정개발연구원, 2003.

이집트 계획경제부 홈페이지. <https://mped.gov.eg/Governorate?lang=en> (2024.04.20.검색)

CNN. <https://edition.cnn.com/world/egypt-new-administrative-capital-spc-intl/index.html> (2024년 4월 14일 검색)

The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/photo/2023/08/photos-egypt-new-administrative-capital-megaproject/675179/> (2024년 4월 14일 검색)

The Urban Planning Administration of the New Kharkhorum City. <https://encompetition.kharkhorum.gov.mn/> (2024년 4월 14일 검색)

도심항공교통(UAM) 상용화를 위한 제도적 지원 방안

김명현 한국교통연구원
mh.kim@koti.re.kr

본고에서는 최근 미래 도시 교통수단으로 각광받고 있는 도심항공교통(UAM: Urban Air Mobility)이 기존 항공교통체계 및 수단과 어떻게 다른지에 대해 고찰하고, 장래 일상화된 도시교통수단으로 활용되기 위해 필요한 제도적 지원 방향을 제시하고자 한다. 날개가 달린 고정익항공기와 헬리콥터로 대표되는 회전익항공기는 각각 긴 활주로가 필요하고 매우 시끄럽다는 단점을 갖고 있어 도시부에서 활용되기 어려운 수단으로 여겨져왔으나, 최근 전기동력수직이착륙기(eVTOL: electric Vertical Take-Off and Landing) 개발과 함께 제한된 공간에서 용인할 수 있는 수준의 소음 수준으로 이착륙이 가능하다는 인식에 따라 실제 도심에서의 활용 가능성이 논의되고 있는 상황이다. 실제 도심에서의 상용 서비스를 위하여 기존 항공교통 관련 제도 보완을 위한 도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률(도심항공교통법) 시행 및 실증사업(K-UAM Grand Challenge) 등이 이루어지고 있으며, 장래 도로, 철도 등과 연계된 통합도시교통체계로 자리잡을 수 있도록 노력해야 한다.



1

기존 항공교통 vs. 도심항공교통

기존 항공교통은 활주로, 소음, 도시개발 제한 등 문제로 복잡한 도심에서 적용되기 어려운 교통체계로 인식되고 있다.

헬리콥터가 도심에서 일부 활용되고 있으나, 물리적·기술적 제약으로 인해 응급상황, VIP 수송 등 특수 목적에 제한적으로 활용되고 있다.

“전기동력수직이착륙기” 개발과 함께 플랫폼 사업을 통한 통합교통서비스 제공 등에 따라 도심항공교통의 실제 적용 가능성이 높아지고 있다.

우리나라에서 항공교통이라고 하면 일반적으로 공항에서 대형 여객기를 타는 상황을 생각하게 된다. 항공기는 매우 빠른 교통수단이긴 하지만 공항까지의 접근시간, 수속시간 등을 고려했을 때 결국 상대적으로 장거리를 이동하는 데 적합한 수단으로 인식되고 있다. 특히 공항까지의 접근시간 문제는 공항의 물리적 특성에서 기인하는데, 항공기의 이착륙을 위해 필요한 활주로의 길이 문제와 함께 이착륙경로에 따른 주변 도시개발 제한, 소음 문제 등으로 인하여 공항은 도심에서 다소 떨어진 위치에 존재하게 된다.

위에서 언급한 사항 중 일정 길이 이상의 활주로 문제는 헬리콥터에는 해당하지 않는 문제이긴 하다. 항공기는 크게 고정된 날개를 통해 양력을 받는 형태의 고정익항공기(비행기)와 회전하는 로터(Roter)를 통해 양력을 받는 회전익항공기(헬리콥터)로 나뉘는데, 헬리콥터는 기술적으로 수직이착륙이 가능하기 때문에 물리적 접근성 측면에서 제약이 덜한 것은 사실이다. 그러나, 헬리콥터의 경우 소음이 매우 크고 고정익항공기에 비해 안전성이 상대적으로 떨어지는 등 문제가 존재하여 도시부에서 응급상황, VIP 수송 등 특수 목적에 제한적으로 이용되고 있는 실정이다.

이러한 상황에서, 수직이착륙이 가능하여 긴 활주로가 불필요함과 동시에 기존 헬리콥터와 달리 전기동력 및 분산추진을 통해 소음도 획기적으로 감소하는 새로운 개념의 “전기동력수직이착륙기(eVTOL: electric Vertical Take-Off and Landing)”가 이슈화되고 개발이 이루어짐에 따라 도시부에서도 항공기를 이용하여 이동할 수 있다는 기대감이 커지고 있다. 이전에 헬리콥터를 이용한 교통서비스가 없었던 것은 아니지만, 소음, 배출가스 등 기존 헬리콥터 대비 장점과 함께 최근 통합 플랫폼 형태의 교통서비스 제공이 가능하여 출·도착지-이·착륙장 연계가 이전에 비해 쉽게 가능하다는 점도 도심항공교통의 적용 가능성을 높여주고 있는 요소이다.

기존의 항공교통체계를
도심에서 운영하기에는
한계가 있다.

2

도심항공교통의 구성 요소

도심항공교통은
도심형항공기, 버티포트,
도심항공교통회랑으로
구성된다.

도심형항공기는 기존
고정익/회전익항공기의
특성을 모두 가진
새로운 개념의 항공기로,
도심에서도 운항하기에
적합한 기기를 말한다.

버티포트는 도심형항공기가
이착륙하고, 여객 및 화물의
수속이 이루어지는 공간을
의미한다.

이러한 새로운 개념의 항공기가 도심에서 운영되는 상황을 가정했을 때, 기존 항공교통체계의 제도적 기반을 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 본고에서는 기존 항공교통 관련 법체계에서 도심항공교통 관련 이슈사항을 제시하고, 4월 25일 시행되는 “도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률(이하 도심항공교통법)” 주요 내용 및 의의에 대해 논의하고자 한다.

도심항공교통을 구성하는 요소는 크게 도심형항공기, 버티포트, 도심항공교통회랑으로 구분할 수 있다. 이를 바탕으로 항공기 생산 및 정비, 운송사업, 버티포트 건설 및 운영사업, 회랑 운영관리사업 등 관련 사업이 연계되는 산업생태계가 구성될 것으로 예상하고 있다.

4월 25일 시행되는 도심항공교통법에 따르면 도심형항공기는 “「항공안전법」 제2조제1호에 따른 항공기 또는 이에 준하는 기기 중 도심에서도 운항하기에 적합한 기기로서 국토교통부장관이 국가교통위원회의 심의를 거쳐 고시한 것”으로 정의되어 있다. 이는 도심에서 활용될 수 있을 것으로 예상되는 신개념 항공기가 기존 항공법 체계에서 명확히 규정되지 못함에 따라 기술 개발 또는 도심에서의 적용 상황에 유연히 적용할 수 있도록 하기 위함이다. 기존 고정익/회전익항공기로 양분된 항공기 개념에서 둘이 복합된 형태의 항공기가 활용될 것으로 예상되기 때문에, 기존 법률에서 포괄하지 못하는 부분을 위원회 심의를 통해 유연하게 적용할 수 있도록 하는 것이다.

버티포트는 도심형항공기의 이착륙 및 여객·화물의 수속이 이루어지는 시설을 의미한다. 헬리콥터가 이착륙하는 헬기장에 가까운 시설이라 할 수 있겠으나, 실제 사업 또는 서비스에 활용될 도심형항공기의 특성에 따라 물리적 기준은 다소 달라질 수 있다. 특히, 우리나라에서는 헬기장 등 관련 인프라에 대한 법규정이 공항 대비 명확하지 않은 부분들이 존재하여, 버티포트의 개발, 운영 등에 대한 제도적 기반을 명확히 제시할 필요가 있는 상황이다.

도심항공교통회량은 도심형항공기가 운항하는 별도의 하늘길을 의미하며, 기존 하늘길과 달리 별도의 민간사업자가 운영관리를 수행한다.

3

분야별 이슈 동향

도심항공교통 법체계에서는 새로운 개념의 항공기 정의, 버티포트 및 회랑 관리에 대한 민간 역할 부여 등 기존 항공교통체계와 다른 사항에 대한 정리가 필요하다.

도심항공교통회량은 도심항공교통에서 기존 항공교통체계와 확연히 구분되는 개념이라 할 수 있다. 기존 항공기가 운항하는 하늘길 영역에 대한 관리는 국토교통부 또는 군에서 수행하는 공공 영역으로 인식되고 있으나, 도심항공교통에서는 이러한 하늘길의 관리를 별도의 민간 사업자가 수행하는 것으로 관련 논의가 진행되고 있다. 도심형항공기는 버티포트 간 노선 운항에 있어 정해진 도심항공교통회량을 따라 이동하고, 해당 항공기에 대한 교통관리는 지정된 민간사업자가 수행하게 된다.

[표 1] 기존 항공 관련 법체계 구분 및 도심항공교통 관련 이슈

분야	기존 법제도	도심항공교통 관련 이슈
안전	항공안전법	새로운 개념 항공기에 대한 분류 및 전용 회랑에 대한 민간 교통관리체계 반영 필요
보안	항공보안법	“도심형항공기” 및 “버티포트” 대상 간소화된 보안 절차 필요
사업	항공사업법	교통관리사업자, 버티포트운영사업자 등 신규 개념 사업자 출현 대응 필요
인프라	공항시설법	건설/운영에서 민간의 적극 참여 및 복합개발 유도 필요

가. 항공 관련 법체계와 도심항공교통

우리나라의 항공 관련 법은 크게 “항공안전법”, “항공보안법”, “항공사업법”, “공항시설법” 4개로 구분되어 있다. 이 중 항공안전법은 상공에서의 안전한 항공기 운용 관련 내용, 항공보안법은 항공기 및 공항에서의 보안 관련 내용, 항공사업법은 항공운송사업 중심의 사업자 면허 및 관리에 관한 내용, 공항시설법은 공항 건설 및 운영 관련 내용 중심으로 이루어져 있다. 지금까지 항공교통 분야에서는 도심에서의 이착륙 및 도심 상공에서의 항공기 운용에 대한 상황을 크게 고려한 적이 없으며, 새롭게 개발되는 항공기가 기존 고정익/회전익으로 양분된 항공기 기존 분류 체계에 정확히 부합하지 않기 때문에 기존 법령을 그대로 적용하기에 한계가 존재한다. 여기에 더하여, 지금까지의 항공교통 분야는 항공운송 사업 이외 공항 건설 및 운영관리, 하늘길 또는 공간에 대한 교통관리 등 전반적인 운영이 공공에서 이루어지고 있는 반면, 도심항공교통에서는

민간의 영역이 확대되는 형태로 사업이 구상되고 있는 상황이기 때문에 이를 보완할 장치도 필요하다. 이어지는 내용에서는 안전과 보안 분야, 사업 및 인프라 분야로 구분하여 관련 이슈를 진단한다.

나. 안전 및 보안 분야 이슈사항

도심항공교통은 새로운 개념의 항공교통체계이긴 하지만, 여객/화물의 안전한 운송을 위하여 기본적으로 기존의 항공안전체계를 따라야 한다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 새로운 개념의 항공기가 도심항공교통에 활용될 것으로 예상되는 상황에서 기존 항공안전법에서 포괄하지 못하는 새로운 개념에 대한 제도적 적용 방안을 고려하고, 기술 및 산업 변화에 유연하게 대응할 수 있는 체계 마련이 필수적이다. 항공기 분류에 따른 기술기준 및 운항기술기준을 기반으로 형식인증(Type Certificate), 종사자 자격, 운항증명(AOC: Air Operator Certificate) 등 다양한 관련 기준이 존재하는데, 기존 양분된 고정익/회전익 기준을 그대로 적용할 것인지, 새로운 형식의 항공기에 대한 별도 기준을 신설할 것인지에 대한 논의가 진행 중인 상황이다.

보안에서는 결국 기존의 항공 분야에서 적용하고 있는 공항 및 항공기에서의 보안검색 체계를 도심항공교통에서 어느 정도 수준으로 적용할 것 인지가 논의의 핵심 주제이다. 과도한 보안검색은 빠르게 이동한다는 도심항공교통에서의 가장 큰 장점을 상쇄하는 상황을 야기할 수 있다. 그러나 개념적으로 도심항공교통도 결국 항공기를 이용하는 교통체계이자 서비스라는 측면에서 안전을 확보할 수 있는 보안검색 수준은 지켜야 할 필요가 있다. 항공기는 지상 교통수단과 달리 사고 발생 시 심각도가 높을 뿐 아니라 제3자 피해도 야기할 수 있기 때문이다. 또한, 상용화 초기 단계에서 문제 발생 시 수용성이 저하되는 문제도 발생할 수 있다.

다. 사업 및 인프라 분야 이슈사항

사업 분야에서는 기존의 항공운송사업자와 비슷한 형태의 운송사업자에

버티포트, 회랑 관련
민간사업자의 출현이
예상됨에 따라 이를
규정하고 관리하는 제도
마련이 필요하다.

더하여 기존 공공에서 운영해오던 공항, 하늘길을 운영관리하는 민간사업자가 출현할 것으로 예상된다. 기존 공항의 경우 공항시설법에 따라 인천국제공항공사와 한국공항공사가 공항운영자로서의 지위를 부여받아 공항 운영을 해 오고 있으며, 하늘길의 경우 국토교통부 또는 군에서 관할 구역에 대한 항공기 관제 업무를 수행하고 있다. 반면, 도심항공교통의 경우 버티포트의 건설 및 운영, 도심항공교통회랑에서의 교통관리 등에 있어 민간이 사업자로서의 지위를 부여받아 관련 사업을 진행하는 형태로 추진되고 있다.

인프라 측면에서는 기존 공항이 국가 주도로 상위계획에 따라 전액 국고로 추진되어 온 반면 민간에서 필요에 따라 버티포트를 건설하고 다른 교통수단과 연계되는 결절점에서는 서울역, 센트럴시티와 같은 복합개발 형태로 사업이 진행될 수 있을 것으로 예상된다. 단, 현재 개발되고 있는 도심형항공기가 4~6인승 수준이라는 점을 고려할 때, 수용량, 유동인구 등을 고려한다면 버티포트만 존재하는 교통시설로 개발되는 상황에서는 복합개발 형태의 사업 진행을 기대하기는 어려울 것이다. 버티포트가 있는 곳에 복합개발이 이루어지는 형태 보다는 복합개발이 이루어지는 곳에 버티포트가 함께 개발되는 형태가 더욱 일반적일 것이다.

4

제도적 지원 현황 및 상용화 대비를 위한 제언

4월 25일 도심항공교통법이 시행되며, 기술 변화에 대한 유연한 대응이 가능하도록 실증/시범구역에서의 규제특례를 시행한다.

가. 도심항공교통법 시행

앞에서 제시한 도심항공교통 관련 이슈 사항을 제도적으로 해결하고 지원하기 위한 도심항공교통법이 2024년 4월 25일 시행된다. 도심항공교통법은 크게 두 가지 측면에서 의미를 가진다. 첫째, 도심항공교통, 버티포트, 도심항공교통회랑 등 새로운 개념의 용어가 실제 제도권에 편입되어 쓰일 수 있는 상황이 된다. 정책 및 사업 추진 상황에서 제도적으로 정의되지 않은 사항을 추진하기에는 한계가 존재하는데 이를 추진할 수 있는 근거가 생겼다는 것이다. 둘째, 앞에서 언급한 여러 이슈사항 중 아직 명확하지 않은 사항에 대한 유연한 적용 근거를 만들었다는 점이다. 이는 총 31개 조문으로 구성된 도심항공교통법 주요 내용 중 제15조, 제16조에 따른 실증사업구역, 시범운용구역에서의 규제특례 관련 조항

규제특례는 기존 항공법 조항 중 적용이 애매한 부분에 대해 적용하며, 세부 사항은 국토교통부 산학연관 협의체 UAM Team Korea 분야별 워킹그룹에서 논의 중에 있다.

고흥, 수도권에서 “K-UAM Grand Challenge” 실증사업이 진행 중이며, 상용화를 위한 다양한 실증을 수행한다.

에 따라 발현된다.

도심항공교통법에 따르면 실증사업구역은 도심항공교통의 상용화 이전 다양한 실증을 수행할 수 있는 공간적 범위를 의미하며, 시범운용구역은 실증사업으로 구체화된 정량적 근거를 기반으로 실제 상용화 서비스가 이루어지는 공간적 범위를 의미한다. 실증사업구역에서는 아직 공식적으로 형식인증을 받지 못한 도심형항공기에 대한 특별감항인증, 실증사업구역 내에서의 기존 항공기와의 상충 방지 및 공역 관리 방안 등 원활한 실증이 이루어질 수 있는 제도적 지원이 법 제15조에 따라 이루어지며, 시범운용구역에서는 새로운 개념의 항공기 구분 및 정식 인증 방안, 종사자 자격 증명 발급 방안, 운송사업자에 대한 운항증명 발급 방안 등을 법 제16조에 따라 명시하여 상용화 서비스 추진을 지원한다. 이러한 사항들은 교통체계효율화법에 따른 국가교통위원회의 심의에 따라 결정되어 효력이 발생하는데, 기존 법령을 개정하는 것 대비 시간 측면에서 매우 우위에 있는 절차라 할 수 있다. 세부 사항은 100여개 산학연관이 참여 중인 협의체 UAM Team Korea의 분야별 워킹그룹을 구성하여 논의 중에 있다.

나. K-UAM Grand Challenge 등 실증사업 수행

실제 규제특례를 통한 새로운 개념의 항공기 운영 관련 규정을 마련하기 위해 우리나라에서는 “K-UAM Grand Challenge”라는 실증사업을 진행 중에 있다. 1단계로 고흥 국가종합비행성능시험장에서 기본적인 도심형항공기 운용 안전성을 검증하고, 2단계 수도권 실증사업을 통해 운송-버티포트운영-교통관리 통합 연계, 버티포트 및 회랑의 물리적 기준, 공항 주변에서의 기존 항공기와 통합 안전관리 등을 검증한다. 실증사업에서의 통합운용 실적 및 성과를 기반으로 도심항공교통사업자 지위를 부여하고, 해당 사업자는 광역자치단체가 신청하여 지정된 시범운용구역에서 상용화 서비스를 제공하는 형태로 초기 서비스가 이루어질 것이다.

정부는 도심항공교통법 시행 이후에도 세부 행정규칙 및 규제특례 주요 내용에 대한 검토를 지속하여 도심항공교통 상용화를 위해 노력해야 한다.

현재 국토교통부에서는 2025년 말 상용화 서비스를 목표로 도심항공교통법 제정 및 시행, K-UAM Grand Challenge 등 실증사업 수행 등을 적극적으로 수행하고 있다. 지금까지는 전반적인 미래상 또는 거시적 방향을 결정하는 단계였다면, 법이 시행된 이후부터는 상용화 서비스 세부 시나리오에 따른 실제 제도 적용 방안 및 도출되는 문제점 해결에 대한 노력을 기울여야 한다.

국토교통부에서는 하위법령을 포함한 도심항공교통법 시행 이후 후속 연구과제를 통해 도심항공교통법 세부 행정규칙 및 규제특례 주요 내용을 연내 마련하여 실증사업 및 초기 상용화에 대응할 예정이다. 신개념 도심형항공기 인증, 종사자 자격, 운항증명, 보안 절차 등 기존 항공운송 체계와 부합하는 관련 제도 완비와 함께 버티포트 인허가 과정에서 사업 대상지 특성에 따른 도시계획 등 측면에서의 개별 이슈 대응, 도심항공 교통회랑 설정 과정에서 기존 공역 관리체계와의 조화, 운송-버티포트-교통관리 간 연계 서비스 모델에 따른 사업 관리 체계 마련 등 실제 상용화에 대한 제도적 지원을 지속할 것이다. 앞으로 다가올 새로운 모빌리티 시대에 대비한 이해관계자의 적극적인 관심 및 참여를 기대하며 글을 마친다.



참고문헌

국토교통부 (2020), K-UAM(한국형 도심항공교통) 로드맵

국토교통부 (2021), 한국형 도심항공교통(K-UAM) 기술로드맵

국토교통부 (2023), 2023 토끼처럼 뛰어오른 K-UAM, 2024 용의 비상 준비한다. 2023.12.26. 보도자료

국토교통부 (2023), K-UAM 2025년 상용화 카운트다운, 담대한 도전 날갯짓. 2023.11.02. 보도자료

국가법령정보센터 (2024), 도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 법률

지속 가능한 노동시장: 직무중심 인사 관리

오 계택 한국노동연구원
okt8941@kli.re.kr

저성장, 인구구조의 변화로 인한 저출산 및 고령화, 그리고 기술의 변화 등 노동시장 환경이 급변하고 있고 이에 따라 지속가능한 노동시장 구축의 필요성이 증대되고 있다.

각 국가들은 자신들의 환경에 좀 더 적합한 인사관리 및 임금관리 제도를 발전시키기 위해 노력해 오고 있다. 영국은 숙인주의 전통이 강했으나 이후 미국식의 직무급을 많이 도입하였다. 미국은 직무급을 근간으로 하고 있으나 기술급, 역량급, 지식급 등 숙인적인 특성을 가진 임금체계와의 결합도 시도하여 왔다. 일본은 연공 중심의 임금체제로 시작하였으나 좀 더 유연한 직능급으로 전환하였고, 이후 역할급으로 그리고 최근에는 서구식의 잡(job)형 인사관리에 대한 관심이 증가하고 있다.

각 국가들은 자신들에 좀 더 적합한 인사관리 및 임금관리 제도를 구축함으로써 노동시장의 지속 가능성을 향상시키기 위해 노력해 왔다. 이를 위해 기업은 제도를 정비하고, 근로자는 자신의 고용 가능성을 담보하고, 정부는 필요한 인프라를 제공하는 등의 노력이 결합될 필요가 있다.



1

노동시장 환경의 변화

노동시장의 환경변화로 인해 노동시장에서의 지속 가능성을 높이기 위한 제도들이 필요하게 되었다.

근로자도 더 오래 일할 필요가 있고, 이에 따라 이를 가능하게 하는 환경 조성이 필요하다.

최근 노동시장을 둘러싼 환경이 급변하고 있다. 경제는 고성장 시기를 지나 고도성장기에 들어섰고, 인구구조는 저출산으로 인해 급속한 고령화를 겪고 있다. Chat GPT 등 AI 기술의 발달을 비롯한 기술 발전의 속도도 가속화되고 있다. 또한, MZ 세대의 등장으로 강한 공정성 인식을 가진 근로자들의 비중이 점차 증가할 것으로 보인다. 작업장의 인구구성도 과거에는 저직급, 저근속, 저임금 근로자의 비중이 높았지만 이제는 고직급, 고근속, 고임금 근로자의 비중이 상대적으로 높은 상황이다. 이러한 상황에서는 과거에는 관리 가능했던 제도들이 이제는 더 이상 지속하기 어려운 제도로 전환되는 모습을 보인다. 노동시장의 인력을 관리하는 인사관리 및 임금관리 제도도 이러한 제도들 중 대표적인 제도이다. 과거에는 고숙련 근로자들의 장기근속을 유도하기 위한 제도들이 많이 운영되었다면 이제는 노동시장에서의 고용 가능성을 담보하고 지속 가능성을 높이기 위한 제도들이 더 많이 필요하게 되었다.

이러한 노동시장 수요 측면에서의 변화뿐만 아니라 공급 측면에서도 변화는 나타나고 있다. 우선 2033년까지 국민연금 수급 개시 연령이 65세로 결정되어 있기 때문에 소득 절벽을 방지하기 위해 더 오래 일할 수 있는 노동시장을 만들 필요가 있다. 그러나 다른 인사관리 제도들의 변화 없이 이러한 지속 가능성을 담보하기는 쉽지 않다. 인간의 평균 연령이 증가하고 있고 또 앞으로도 상당 기간은 증가할 것으로 보이기 때문에 과거보다는 더 오래 일할 필요가 있다. 더 오래 일해야 하는 이유는 근로자의 수입 유지라는 경제적인 이유도 있겠지만, 근로를 통한 삶의 유지라는 인생의 질적인 측면에서도 긍정적인 측면이 있기 때문이다. 현재의 저출산 경향이 지속되고 이로 인해 고령화가 가속화된다면 작업장에서 인력 부족으로 인해 고령 인력을 활용할 필요성은 더 증가할 것으로 보인다. 고령 인력은 신체적인 능력 면에서는 단점도 존재하지만, 작업장에 대한 이해의 수준이 높고 업무 과정에 익숙하기 때문에 인력이 부족한 작업장에서 나쁘지 않은 대안이 될 수 있다. 다만 최근에 이루어지고 있는 디지털화 등에 대응할 수 있도록 고령 인력의 디지털 역량을 강화하기 위한 노력은 필요해 보인다.

2

각국의 직무중심 인사관리

각 국가들은 자신들에게 좀 더 적합한 인사관리 및 임금관리 제도를 구축하기 위해 노력해오고 있다.

영국은 숙인주의 전통을 가지고 있으나 미국식의 직무급 제도를 도입하는 등 변화를 거쳐왔다.

영국 기업들은 단일임률, 점진적 급여 인상, 내로우 밴드, 브로드 밴드 및 임금 차별화 등 다양한 임금제도를 가지고 있다.

각 국가들은 직무중심 인사관리를 구축하기 위하여 다양한 노력을 기울여 오고 있다. 같은 직무중심 인사관리라고 하더라도 국가에 따라 이를 구현하는 방식에는 차이가 있고, 또 강조하는 요인도 서로 다른 점이 존재한다. 이는 국가마다 자본주의와 노동시장이 발달해 온 역사가 다르고, 사회와 문화 등이 서로 다르기 때문이다. 따라서 인사관리 및 임금체계를 구현하는 방식에 있어서의 국가 간 차이는 자신들에게 좀 더 적합한 제도를 구축하기 위해 노력해온 역사적 산물이라 할 수 있다.

영국은 자본주의가 가장 먼저 발전한 국가이기는 하지만 자본주의에 대한 반감도 존재하는 국가이다. 임금체계의 경우에도 미국으로부터 시장 임금 중심의 직무급을 도입하기는 하였지만 유럽 특유의 숙인주의적 특성도 여전히 존재하고 있다. 영국은 전통적으로 노조의 영향력이 강해 개인별로 차등하는 인사관리를 금기시해 왔다. 하지만 1979년 마거릿 대처가 수상에 취임한 이후, 비용절감과 효율성 제고를 강조하는 미국식의 인사제도와 임금체계가 도입되면서 다양한 인사제도와 임금체계가 공존하는 모습을 보이고 있다. 최근에는 4차 산업혁명과 코로나19 등으로 인해 또 다시 인사제도와 임금체계에 대한 고민이 증가하고 있다.

영국 기업들의 기본급은 직무급이지만 직무급의 형태는 단일임률, 점진적 급여 인상, 내로우 밴드(Narrow Band), 브로드 밴드(Broad Band) 및 직군 임금차별화 등으로 다양하게 나타나고 있다. 2012년에서 2019년까지 영국 임금체계의 유형 변화를 살펴보면 직군 임금 차별화 형태가 25%에서 17% 정도가 증가하여 42% 수준에 이르고 있다. 기본급 설정 기준으로는 기업의 지급 능력, 시장 임금 조사, 단체교섭, 물가 상승률 반영 등이 존재한다. 영국의 경우 기업의 지급능력을 고려하는 기업은 2014년 46%에서 2019년 35%로 감소하고 있고, 시장 임금 조사만 활용하는 비중은 18%에서 26%로, 그리고 단체교섭 방식을 활용하는 비중은 7%에서 21%로 증가하고 있다. 또한, 시장 임금 조사와 직무평가를 병행하여 활용하는 비중은 2014년 30%에서 2017년 45%로 크게 증가하였다가 2019년에는 다시 34% 수준으로 감소하는 모습을 보였다. 영국 기업에서는 신규 인력이 기업에 입사하였을 때 동일 임

최근에는 브로드 밴드 등을 활용하여 유연성을 확보하고 개인의 역량 등도 고려하고 있다.

미국은 전통적 직무급, 브로드 밴드 직무급, 시장기반 직무급의 순으로 변화하여 왔다.

금 밴드 안에서 개인의 기본급을 차등하는 기준으로 지식과 기술, 직무 복잡성, 의사결정의 양 등을 주로 고려하는 것으로 나타났다. 그리고 기본급 인상규모 결정 기준으로는 중복 응답을 허용하여 살펴보면 역량(62%), 스킬(56%), 잠재력(55%) 등이 중요하게 작용하고 있었다.

영국의 대표적인 기업인 BP, RBS, AstraZeneca, UK Research & Innovation 등을 살펴보면 임금밴드의 수에는 다소 차이가 존재하였지만 대부분 브로드 밴드 방식을 활용하고 있었다. 과거처럼 조직 구조가 단순하고 경영 환경이 상대적으로 안정적이던 시기에는 내로우 밴드 방식으로 직무급을 운영하는 경우도 존재하였지만, 최근 조직 구조가 복잡해지고 경영 환경이 급변하는 상황에서는 과거와 같은 내로우 밴드 방식은 경직성이 높아 대부분 브로드 밴드 방식으로 전환하고 있는 것으로 보인다. 임금 밴드의 범위는 직급이 올라갈수록 증가하는 모습을 보이고 있다. 이는 기본급 설정은 직무주의에 기반하지만 기본급 인상에는 개인의 역량 등 속인적인 특성도 작용하고 있고, 직급이 높아질수록 이러한 영향력은 더 높아지고 있기 때문으로 보인다. 영국의 대표적인 기업들은 직군 또는 직종 단위에서 같은 직급이라도 기본급 수준을 다르게 책정하는 방식을 많이 활용하고 있다. 영국의 기업들은 외부 환경의 변화에 따라 지속적으로 인사제도와 임금제도를 개편하여 왔다. 최근에는 4차 산업혁명 및 코로나19 등에 대응하기 위해 임금체계를 변화시키고, 디지털 러닝 등을 도입하는 등 변화의 노력을 기울이고 있다.

미국의 임금체계 또한 직무급을 근간으로 하고 있으나 미국의 직무급은 전통적 직무급, 브로드 밴드 직무급, 시장기반 직무급 순으로 변화하여 왔다. 전통적 직무급은 대량생산 방식이 널리 보급된 산업화 후기부터 미국의 주요 급여체계로 자리잡았다. 전통적 직무급은 직무를 협소하게 정의하고 직무에 사람을 배치한 후 전문성이 체화될 때까지 직무 간 이동을 지양하는 방식으로 운영되었다. 그러나 1980년대 후반부터 미국 기업들은 전통적 직무급이 인력활용의 경직성을 초래하는 문제 등을 해결하기 위해 브로드밴드 직무급이나 시장기반 직무급을 도입하는 경우가 늘어났다. 브로드밴드 직무급은 전통적 직무급에 비해 근로자의 속인

적 속성을 일부 고려할 수 있는 장점을 가지고 있었다. 또한, 개인의 역량에 따라 다양한 직무에 배치가 가능하여 개인의 역량을 고려할 수 있는 여지가 있었다(WorldatWork, 2022). 1993년 사기업의 약 10% 정도가 브로드 밴딩을 도입하였는데 1999년에는 23% 정도로 증가한 것으로 나타났다(WorldatWork, 2019).

브로드 밴드가 도입되기는 하였으나 이는 시장기반 직무급으로 대체되고 있다.

민간기업에서 브로드 밴드 직무급이 빠르게 도입된 시기는 General Electric이 1989년 브로드 밴딩을 도입한 이후이다(National Academy of Public Administration Center for Human Resources Management, 2003). General Electric이 급여밴드의 숫자를 줄이게 된 가장 중요한 이유는 높은 급여등급에 있는 직원을 낮은 급여등급에 있는 직무에 배정할 수 없었기 때문이다(Ferris, 1995). 그 이후 미국의 직무급 임금체계는 시장임금 조사를 기반으로 한 시장기반 직무급(market pricing method)으로 빠르게 대체되었다. 그 결과 현재 미국 전체 기업의 약 60% 정도는 시장기반 직무급을 도입하고 있는 것으로 보인다. 시장기반 직무급은 직무평가보다 시장임금 조사결과를 직무등급에 적극 반영하는 임금체계이다.

미국에서도 숙인적인 성격을 가지는 기술급, 역량급, 지식급 등의 제도가 존재한다.

미국의 임금체계에서도 숙인적 요소를 일부 고려하는 기술급, 역량급, 지식급 등과 같은 임금체계도 존재한다. 기술급이 긍정적인 효과를 가져오는 이유는 근로자로 하여금 새로운 기술 습득을 자극하고, 기술의 숙련 수준을 높이도록 동기부여하기 때문인 것으로 보인다. 이러한 배경에서 1990년대 초반 미국 대기업의 51%가 기술급이나 지식급 같은 숙인급을 전체 급여체계의 일부 혹은 전면으로 도입하고 있었다(Lawler, Mohrman and Ledford, 1992). 또한 Center for Effective Organization이 2002년에 조사한 바에 의하면 미국 포춘 1,000개 기업의 약 56%가 기술급을 도입한 것으로 나타났다(Ledford and Heneman, 2011). 미국에서 기술급은 대량생산 방식에 최적화된 직무급과 달리 린(lean)생산방식이나 고성능 작업방식에 더 적합하도록 운영되었다. 그래서 기술급이 전통적인 직무급을 대체하는 방식으로 조직성과를 높이는 작용을 하게 된다. 1990년대 초반부터 미국은 임금체

미국은 직무급을 기반으로 하여 지식급 등 숙인적인 요소를 추가하여 운영하고 있다.

일본은 생활급적 임금체계로 시작하였고, 이는 연공급으로 발전하였다.

계 뿐만 아니라 인적자원관리 전반에 직무주의 대신 역량주의를 도입하려는 시도를 하게 된다. 역량주의는 숙인적 요소인 개인의 역량에 근거하여 근로자의 채용부터 평가, 보상, 이동까지를 재편하려는 움직임이다.

역량주의 혹은 숙인주의는 직무주의의 대칭점에 있는 것으로 볼 수 있다. 직무주의는 과거의 기능적 인적자원관리(functional human resource management)가 근거한 가정으로 직무에 사람을 배치한다는 직무중심적 사고를 의미하였다. 한편 숙인주의는 직무주의가 가진 한계를 극복하기 위한 대안으로 직무를 역량이나 기술로 대체하려는 움직임이다. 따라서 숙인주의 접근법은 역량주의 인적자원관리와 같은 접근을 하고 있다. 임금체계로 보면, 기술급이나 역량급과 같이 종전의 직무급을 대체할 대안적 임금체계가 이에 해당된다. 그러나 숙인주의가 직무주의를 완전히 대체하지는 않았다. 미국에서 기술급을 도입한 기업의 수가 증가하고 있지만 기술급이 직무급을 대체하고 주류의 급여체계가 되었다고 볼 수는 없다. 기술급을 도입한 조직은 전체의 12~14%에 불과하다. 반면에 전통적 직무급과 시장기반 직무급을 도입한 조직은 전체의 80% 이상이다. 따라서 직무급은 아직 미국의 대표적인 임금체계라고 할 수 있다. 미국 대규모 기업의 50% 이상이 직무급 임금체계와 기술급을 함께 도입하고 있다는 점은 숙인주의가 직무주의 급여체계를 대체하는 것이 아니라 보완한다는 점을 시사하고 있다. 미국의 기업들은 임금체계를 단일 체계가 아니라 복수의 체계로 운영하는 경우가 50%를 넘기 때문에 기술급과 직무급, 역량급과 직무급은 조직 내 업종이나 직무군에 따라 차별적으로 적용되고 있음을 알 수 있다(SHRM, 2010). 따라서 현재 미국 내 급여체계와 인적자원관리는 숙인주의와 직무주의가 서로를 병용하면서 직무주의를 대체할 숙인주의적 접근법을 실험하고 있다고 할 수 있다.

일본은 직무중심 임금제도가 먼저 발달했던 서구 국가들과는 다른 발전 경로를 보였다. 2차대전 중 일본은 전쟁을 위해 국민의 모든 생활을 통제하였으며 근로자들에게는 물자 생산을 효율적으로 수행하는 역할이

요구되었다. 그 대신 국가가 나서서 근로자에게 최소한의 경제적 삶을 보장하기 위해 생활급적 임금체계를 기업들에 요구하였으며 이러한 흐름은 전쟁 직후 전산형 임금체계에서 구체화된 형태로 나타나게 된다. 전산형 임금체계는 가족급, 연령급, 근속급의 비중이 매우 높은 생활급적 임금체계였으며 직무의 특성은 임금수준에 직접적인 영향을 미치지 않았다. 다만 공원과 사원, 관리직 등의 신분에 따라 임금 수준이나 맡게 되는 업무가 달라지는 방식으로 직무의 가치가 임금에 반영되었다.

연공급의 부작용으로 인해
직능급을 도입하였고, 이는
1980년대까지 일본의
대표적인 임금체계로
자리잡았다.

연공 중심의 전산형 임금체계는 경영환경에 유연하게 대응하면서 인건비를 그에 맞추어 적절하게 통제하기 어려웠기 때문에 일본 기업들은 능력주의 방식 중의 하나인 직능급이라는 임금체계를 도입하게 된다. 직능급은 업무수행 능력에 따라 직급을 구분하고 이에 따라 임금을 결정하는 체계였으며 그것이 가지는 숙인적 성격과 근속과의 친화성 때문에 노동조합들이 이를 쉽게 수용할 수 있었다. 이러한 이유로 직능급은 1980년대까지 일본 기업들의 지배적인 임금체계로 자리잡게 된다. 직능급에서는 매년 근속에 따른 숙련승급이 실시되고 상위직급의 업무를 수행할 수 있는 능력이 있다고 평가되는 경우 승격승급이 이루어진다. 직무가치가 직접 임금에 반영되지는 않으나 상위직급에 속한 직무들에서 요구되는 능력을 평가하는 과정을 통해 직무의 가치나 중요성이 크면 더 높은 임금을 받게 되는 방식으로 간접적으로 반영된다.

직능급이 연공서열화되자
개인의 역할 정도에 따라
임금을 차등하는 역할급이
등장하였다.

그러나 능력을 평가한다는 것이 쉽지 않은 상황에서 능력이 근속으로 대체되는 현상이 발생하면서 직능급이 연공급화되는 문제점이 발생하게 되었다. 이에 대한 대안으로 일본 기업들이 모색한 것이 역할급이다. 역할급은 이를 도입한 기업에 따라 매우 다양한 형태를 띠었으나 능력 대신 개인에게 기대되는 역할을 직급 구분의 중요한 기준으로 사용한다는 점은 공통적이다. 역할은 기본적으로 개인이 맡은 일에 기초한 것이므로 능력과는 달리 숙직적이며 따라서 연공성을 통제하는 데 도움이 될 것으로 기대되었다. 역할급에서는 지금까지 간접적으로 고려되던 직무가 임금결정에 직접적이고 중요한 기준으로 영향을 미치게 된다. 능력은 개인에 대한 기대 역할을 평가하는 과정을 통해 고려되며, 근속은 기업에 따

하지만 역할급 또한
연공화되자 최근에는
서구의 직무급과 비슷한
잡형 고용에 대한 관심이
높아지고 있다.

일본의 사례는 연공과
직무의 적절한 결합,
임금체계의 기업별 차이
존재, 기업내 임금체계
다양한 요소 결합 가능 등의
시사점을 준다.

라 근속에 따른 기본급을 운영하는 방식을 통해 고려된다.

그러나 애초의 기대와는 달리 역할급 역시 연공급화 되는 현상을 보였다. 역할이라는 개념 자체가 직무에서 출발하는 것이기는 했지만 이제까지 보여준 개인의 업적이나 앞으로의 기대를 동시에 고려하는 것이었기 때문이다. 이를 배경으로 최근에는 잡(job)형 고용이 일본 기업들의 관심을 얻고 있으며 임금체계를 미국형 직무급으로 전환하려는 움직임이 나타나고 있다. 직무형 임금체계로의 전환은 연공을 배제하고 직무를 임금결정 기준으로 활용하는 것을 의미하지만 연령급이나 근속급을 유지하여 연공을 보상하거나 평가 과정에서 연공을 고려하는 방식으로 연공이 영향을 미칠 가능성이 여전히 존재한다.

이와 같은 일본 사례가 우리에게 주는 중요한 시사점은 연공과 직무라는 임금결정의 두 기준이 갖는 각각의 중요성이나 비중은 시대에 따라 달라졌으나 끊임없이 상황에 맞는 적절한 공존과 균형을 모색해 왔다는 것이다. 역할과 비중은 달라도 연공이나 직무는 직접적 혹은 간접적인 형태로 임금을 결정하는 요인으로 중요하게 활용되어 왔기 때문이다. 두 번째 시사점은 연공과 직무의 균형은 시대뿐 아니라 기업에 따라 다를 수 있다는 사실이다. 전산형 임금체계가 지배적인 시대에도 직무급을 도입한 기업들이 있었고 직능급이 지배적인 시대에도 여전히 전산형 임금체계를 운영하던 기업들이 존재했다. 역할급이 빠르게 확산된 이후에도 연령이나 근속급, 그리고 직능급이 여전히 많은 기업들에 의해 활용된 바 있다. 직무와 연공의 적절한 균형은 특정 시대 상황에 의해서도 영향을 받지만 개별 기업의 경영과 문화, 인사전략, 노사간 역학 등에 의해서 결정되는 것이기 때문이다. 마지막 시사점은 하나의 기업 내에서 연공과 직무를 제도적으로 균형있게 결합해서 운영하는 것이 가능하다는 사실이다. 직능급 체계하에서 연령급과 근속급을 동시에 운영할 수도 있고 관리직은 역할급을 적용하고 비관리직은 연공급을 적용하는 것도 가능하다. 연공적 승급이 이루어지는 기본급과 직무가치에 따른 직무급을 병존형 체계로 운영할 수도 있다. 임금체계를 하나의 기준으로 통일하는 것이 가지는 장점은 이해하기 쉽고 관리하기가 용이하다는 것이지만 그

3

직무중심 인사관리를 위하여

각국은 지속 가능한
노동시장을 구축하기 위해
노력해 오고 있다.

지속 가능한 노동시장
구축을 위해 노사정이
각자의 역할을 가지고
노력해야 하는 시기이다.

렇다고 모든 기업이 하나의 기준으로 임금체계를 단일화할 필요는 없다. 복수의 기준을 사용하는 병존형 방식이 환경의 변화나 근로자의 기대를 유연하게 반영하는 데 효과적일 수도 있기 때문이다.

이상에서 영국, 미국, 일본 등 주요국의 임금체계가 어떻게 변화하여 왔는지를 살펴보았다. 이러한 임금체계 개편은 여러 가지 목적을 가지고 있었겠지만 지속 가능한 노동시장을 만들어 나가기 위한 노력의 일환으로도 볼 수 있다. 결국 노동시장의 지속가능성을 향상시키기 위해서는 변화하는 노동시장 환경에 좀 더 적합한 인사관리 및 임금체계를 도입하여 기업의 경쟁력을 높이고, 근로자들이 좀 더 오래 작업장에서 일할 수 있는 기반을 마련해야 하기 때문이다. 각 국가들의 노력을 살펴보면 자신들의 환경과 상황에 좀 더 적합한 대안을 찾기 위한 노력이 이루어진 것을 알 수 있다. 전반적으로는 경향성도 존재하는데 직무급으로 시작한 서구 국가들은 직무중심 인사관리의 경직성으로 인해 점차 개인이나 조직의 특성을 더 많이 반영하는 방식으로 변화하는 모습을 보이고 있다. 반면에 숙인주의 중심으로 시작했던 우리나라와 일본은 직무의 특성을 더 많이 반영하기 위한 노력을 기울이고 있는 모습을 볼 수 있다. 결국 특정 임금체계로의 변화가 아니라 전 세계는 숙인주의와 직무중심 인사관리의 장점을 적절히 결합한 하이브리드 임금체계로 수렴하고 있는 것으로 보인다.

우리나라의 경우 과거 숙인주의 경향이 상대적으로 강하였기 때문에 직무중심 인사관리의 특성을 더 많이 반영하기 위한 노력이 필요해 보인다. 이를 위해 기업은 자신들의 상황에 적합한 인사관리 제도 등을 도입하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 제도의 도입 및 운영의 주체는 기업이기 때문이다. 근로자들은 자신의 고용 가능성을 담보하여 노동시장에서의 지속 가능성을 높이기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 과거에는 기업에서 고용도 책임지고 고용 유지에 필요한 역량 발달 등도 제공하였지만 이제는 고용 가능성 제고 및 이를 위한 경력개발 등의 주체가 개인으로 변화하고 있다. 따라서, 개인은 현재의 기업이 아니더라도 노동시장에서 지속 가능성을 담보할 수 있는 역량을 축적해 나갈 필요가

있다. 정부는 지속 가능한 노동시장 구축을 위한 인프라 구축을 위해 노력해 나갈 필요가 있다. 직무평가 도구와 같은 공공재의 개발 및 제공, 노동시장 임금정보의 분석 및 제공, 직무중심 인사관리 및 임금관리를 원하는 기업에 대한 컨설팅 제공 등을 통해 지원을 할 필요가 있다. 우리나라 노동시장의 지속가능성 확보 및 향상을 위해 노사정 모두가 노력해 나가야 하는 시기이다.



참고문헌

- Ferris, G.(1995). Handbook of Human Resource Management, Cambridge, MA : Blackwell.
- Lawler, E. III, S. A. Mohrman and G. E. Ledford(1992). Employee involvement and total quality management, San Francisco : Jossey-Bass.
- Ledford, Jr. Gerald E. and Herbert G. Heneman(2011). Skill-based pay, Society for Human Resource Management.
- National Academy of Public Administration Center for Human Resources Management(2003). Broadband pay experience in the private sector, Report 2(1) of the HRM Consortium Broadband Pay Series.
- SHRM(2010). Salary structures : creating competitive and equitable pay levels, Nov. 24, shrm.org.
- WorldatWork (2019). 2019 Survey of Salary Structure Policies and Practices.
- WorldatWork (2022). "An argument against pure market pay structures," Workspan Daily(Feb. 10).

일본의 최근 경제 동향과 산업정책의 시사점

최정환 산업연구원
choijeo86@kiet.re.kr

장기 침체에 빠진 일본 경제가 최근 회복의 조짐을 보여 많은 이들이 주목하고 있다. 일본 실물경제의 주목할 만한 긍정적인 변화로는 일본 기업들의 국내 생산 설비투자 증대와 명목 임금의 기록적인 상승, 스타트업 투자 증가 및 M&A의 확대와 같은 기업 신진대사의 개선 등이 있다. 일본은 반도체를 중심으로 한 첨단 전략 산업의 국내 생산 설비 투자에 대한 대규모 보조금 지급 및 법인세제 혜택, 금융지원 등의 산업정책을 통해 최근 실물경제의 긍정적인 모습을 안정적으로 지속시켜 장기 불황에서 벗어나는 동력으로 삼고자 한다. '경제산업정책의 새로운 축'을 중심으로 하는 일본의 산업정책은 일본 경제가 직면한 여러 도전을 임무로 정의, 이를 해결하고자 초점을 맞춘 정책들을 장기적인 시각에서 유기적으로 연계해 제시했다는 점에서 우리에게도 시사점이 있다.



1

최근 일본 실물경제의 변화

과거 국내 생산 설비 투자에
소극적이었던 일본 기업들이
최근 투자를 크게 늘리고
있다.

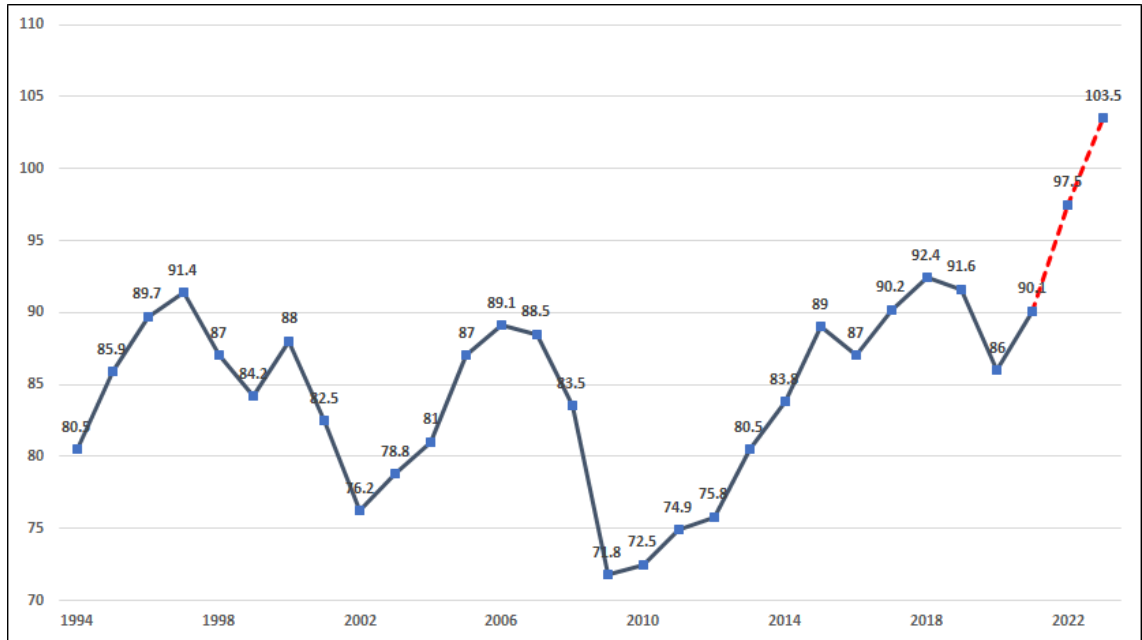
잘 알려진 바와 같이 1990년대 이후 일본 경제는 ‘잃어버린 30년’이라 불리는 장기간의 경기 침체를 겪었다. 이 기간 일본에서는 디플레이션과 생산가능 인구의 감소 등이 겹쳐 경제성장률이 하락하고, 기업이 주로 해외 투자를 통해 대규모의 영업이익을 얻었다. 이것이 국내 설비투자과 임금 상승으로 이어지지 않는 현상이 나타났다. 이러한 일본의 실물경제가 최근 회복의 조짐을 보여 주목할 만한 긍정적인 현상을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째는 일본 기업의 국내 생산을 위한 설비투자 증가이다. 과거 일본 기업들은 국내 투자보다 더 높은 수익을 기대할 수 있는 해외직접투자나 M&A를 선호하였으나, 국내 투자에는 상대적으로 소극적이었다. 2000년대 초 대규모 투자에도 불구하고 높은 수익을 올리지 못한 경험 또한 일본 기업들이 국내 투자에 부정적인 모습을 보인 한 원인으로 지목된다. 신규 사업을 창출하기 위한 과감한 투자는 이루어지지 않았고, 대기업의 경상이익이 크게 늘었음에도 국내 매출과 임금 상승으로는 이어지지 않는 현상이 장기간 지속되었다.

그러나 최근 일본 민간기업의 국내 설비투자가 회복될 조짐을 보이고 있다. [그림 1]은 일본의 명목 민간 설비투자액 추이를 나타낸 것이다. 2010년대 70조 엔까지 떨어진 국내 설비투자 금액은 이후 계속 상승, 2023년에는 1990년대를 넘어 역대 최고인 103조 엔을 기록할 것으로 예상된다. 2022년도 설비투자 계획은 전년 대비 11.4% 늘어나 이는 1980년대 말-1990년 이후 가장 높은 수준의 증가율이다. 이러한 추세에 힘입어 일본 경제단체연합회(게이단렌, 経團連)은 2027년까지 115조 엔 규모의 설비투자를 목표로 발표했다. 설비투자의 회복을 이끄는 것은 반도체, 전기차 등 소위 첨단 전략 산업에서의 대규모 투자로, 다음 장에서 더 자세히 살펴본다.

[그림 1] 일본의 명목 민간 설비투자액 추이

(단위: 조엔)



출처: 日本経済団体連合会(2023), 붉은 점선은 예측치

장기간 낮은 수준에 머무른
일본의 명목 임금 또한 최근
빠르게 상승하고 있다.

두 번째로 주목할 부분은 명목 임금의 기록적인 상승이다. 지난 2023년 일본의 춘계임금협상(이하 춘투) 임금 상승률은 3.6%로 1995년 이후 가장 높은 수준이었으며, 2024년 춘투 임금 상승률은 5%를 웃돌 것으로 예상된다.¹⁾ 일본의 최저임금 또한 2023년 4.3% 상승해 처음으로 1,000엔을 넘어서었다[그림 2].

일본은 1990년대 이후 장기 불황 동안 임금 상승률을 동결시키고 노동시간을 단축하는 대신 고용을 안정시키는 선택을 해 왔다.²⁾ 그러나 코로나 팬데믹 이후 세계적인 인플레이션과 엔저로 인한 수입 가격 상승 등으로 인해 일본의 실질 임금은 계속 하락, 생활 수준의 저하와 소득 분배 악화로 이어졌다. 최근 명목 임금 수준의 인상이 실질 임금의 회복으로 이어져

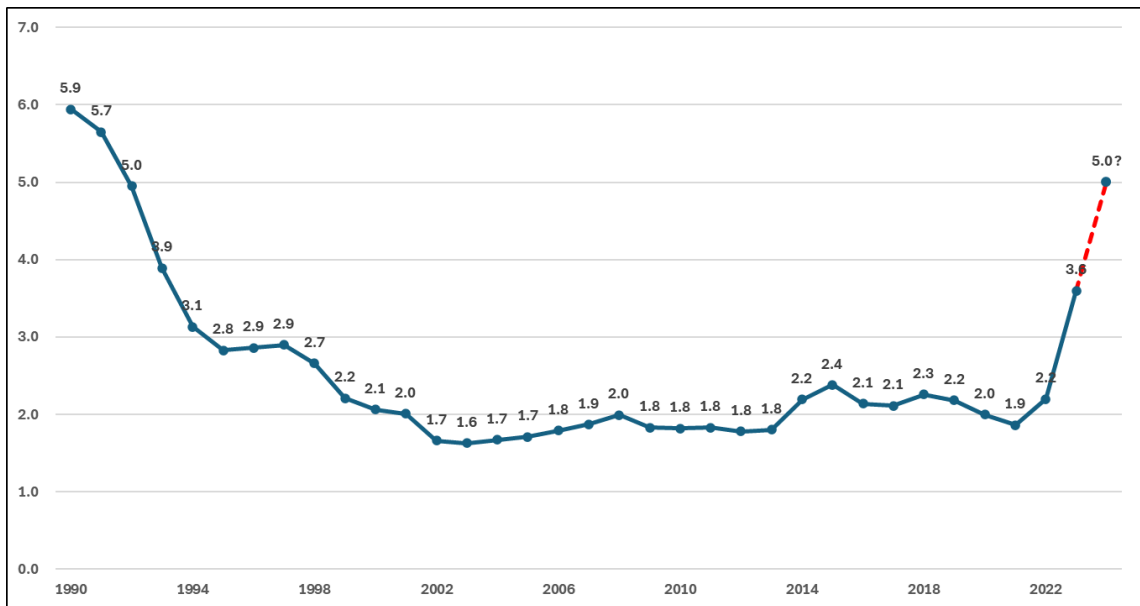
1) 일본노동조합총연맹(레노)의 2024년 3월 중간 집계에 따르면 2024년 춘투 임금 상승률은 5.28% 수준이다.

2) 박상준 (2022)

수요 견인 인플레이션의 정착과 총수요 확대에 이어질 수 있을지가 앞으로 일본 경제가 불황에서 벗어나는 동력을 얻는데 중요할 것으로 보인다.

[그림 2] 일본의 춘계 임금 상승률 추세

(단위: %)



출처: 内閣府(2023), 붉은 점선은 예측치

스타트업 투자 및 M&A
증가 등 일본 기업의
신진대사가 개선되는 모습이
관찰된다.

마지막으로 최근 일본 경제에서 발견되는 긍정적인 신호는 스타트업 중심의 투자 증가와 M&A의 확대, 그리고 생산성이 낮은 부문에서 높은 부문으로 자원의 산업간 이동 등 소위 기업·산업 생태계의 체질 개선이다. 일본의 국내 스타트업 투자액은 지난 10년간 877억 엔(2013년)에서 8,774억 엔(2022년)으로 10배 이상 늘었으며, M&A 또한 건수 기준 2배 이상 증가했다.³⁾ 이러한 모습은 일본 기업 및 산업 생태계의 신진대사를 촉진하고 부문 사이의 효율적인 자원 재배분을 가져와 경제 전체의 생산성을 높일 것으로 기대된다.

3) 経済産業省(2023b)

2

일본의 산업정책 및 주요 첨단 전략 산업 재편 동향

국내 투자 촉진, 기술
혁신, 소득 향상이라는
일본 경제의 삼대
선순환을 위해 일본은
최근 '경제산업정책의
새로운 축'이라는 장기적인
산업정책을 마련하고 있다.

일본이 장기 불황에서 벗어나기 위한 과제는, 앞서 살펴본 실물경제에서 관찰되는 긍정적인 모습들을 얼마나 안정적으로 지속시키느냐에 달려 있다. 이를 위해 최근 일본의 경제산업성은 산업정책의 큰 틀로 '경제산업정책의 새로운 축(經濟産業政策新機軸)'을 구상하고 있다.⁴⁾ 경제산업정책의 새로운 축은 임무 지향형 산업정책 8개 분야⁵⁾, 그리고 임무 달성을 뒷받침하기 위해 일본의 사회적 기반을 재구성하기 위한 산업정책 5개 분야⁶⁾의 두 축을 바탕으로 한다. 이들 분야에 향후 3~5년간 집중적으로 투자, 10년 이상 중장기적으로 ①국내 투자 촉진, ②기술혁신, ③소득향상이라는 삼대 선순환을 지속적으로 만들어 낸다는 구상이다[그림 3].

[그림 3] '경제산업정책의 새로운 축'의 거시적인 프레임워크

	향후 3년 정도	3~5년 후	장기적 목표
국내투자	- 설비투자 의욕의 상승 - 기존 정부지원(R4 보장·7조엔)	- 경제계 설비투자 목표: 2027년도 115조엔 이상 - 안건의 구체화 (e.g. 2020년대 후반 차세대 반도체 제조기반 확립)	장래의 성장 기대에 기초한 민간 투자 촉진 + 기업활동을 고부가가치화하고 경제산업구조 전환 ↓ 장기 지속적인 경제성장 실현 사회과제 해결을 위한 진전 - GX:2050년 탄소중립 - DX:디지털사회 실현 - 경제안전보장 실현 - 건강수명 연장 - 자연재해에 강한 사회 - 자원 자율·자원 제약으로부터 벗어남 - 저출산 경향 반전:희망출산을 1.8 회복
이노베이션	- 전략 분야(GX, DX 등)에 대한 세계 수준의 장기 대규모 지원(여러 해에 걸쳐서, 초기 투자에 그치지 않는 지원) - 투자에 필요한 산업용지/인프라 정비 - 저출산 대책으로서 지방투자 추진(중견기업 집중 지원, 성장 지향 중소기업 창출)/인력 부족 대책으로 생산 라인에서 필요 노동력을 줄이기 위한 투자	성장분야 노동력, 자금유입 추진	
소득향상	- 고부가가치화를 위한 사업구조개혁, 신진대사촉진(PBR<1, 친족내 승계·M&A, 스피노프 등) - 세계 수준의 기술혁신 투자 환경 정비(이노베이션 박스 제도, 축전지 CFP/자율주행 데이터 공동 기반 등) - 전략분야 기술혁신의 세계 수준 지원(GX, 반도체·AI·양자·우주, 바이오 제조, 건강) - 스타트업: 육성 5개년 계획의 착실한 추진과 강화 → 스타트업 투자액:2027년도 10조엔(JIC 운용 기한 연장, LPS 투자 대상 확충·해외 투자 제한 요건 완화 등)	- 임금 인상 - 물가 상승과 임금 상승의 선순환 구조 정착	

출처: 經濟産業省(2023a)

4) 현재 진행중인 '경제산업정책의 새로운 축'의 주요 내용은 經濟産業省(2023a)를 참조

5) 탄소중립형 사회 실현, 디지털 사회 실현, 경제안전보장 실현, 새로운 건강사회 실현, 재해에 대해 강한 사회 실현, 바이오제조혁명 실현, 성장지향형 자원자율경제 확립, 저출산 대책으로서 지역의 포용적 성장

6) 인재 양성, 스타트업 지원, 가치창조경영, 사회의 글로벌화, 중거기반정책수립(EBPM)을 위한 행정 개혁

‘경제산업정책의 새로운 축’에는 탄소중립, 디지털 사회 실현, 경제안보 등 8개 분야에서 사회적 임무 달성을 위한 구체적인 시책들이 제시된다.

일본의 산업정책이 달성하고자 하는 8가지 사회적 임무 및 시책 가운데 중요한 몇 가지를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 탄소중립 사회 실현과 관련해 일본은 10년간 20조엔 규모의 국채(GX 경제이행채⁷⁾)를 발행, 민간자금과 합쳐 150조엔 규모로 탄소중립 기술 연구개발 및 관련 제품 생산 확대를 지원할 계획이다. 디지털 사회 실현을 위해서는 반도체와 배터리 가치사슬 전반에 걸친 대규모 제조 기반 정비 및 인재 양성, 유사한 입장인 국가들과의 협력을 통한 회복탄력적 공급망 구축 등을 추진한다. 경제 안보에 관해서는 경제안전보장추진법 도입 이후 특정중요물자⁸⁾ 검토통한 공급망 강화, 첨단 중요기술의 육성 및 기술 유출 방지, 경제적 강압(Economic Coercion)에 대한 대응 등이 주요 내용으로 담겨있다[표 1].

[표 1] ‘경제산업정책의 새로운 축’의 임무별 주요 내용

임무	주요 시책
탄소 중립 사회 실현	• 10년간 20조엔 규모의 선제적 투자 지원 • GX 경제이행채 발행 • 배출량 거래제도 (2026-) • 화석연료 부과금 (2028-) • 아시아 GX 추진 (아시아 탄소제로 공동체(AZTEC) 구성)
디지털 사회 실현	• [반도체] 제조 장비·원료·중간재의 제조 기반 정비, 연구개발 지원의 계속·강화, 반도체 설계·제조를 담당할 전문적인 글로벌 인재 육성 • [배터리] 축전기·중간재·제조장치 제조 기반의 새로운 확대, 상류자원 확보를 향한 관민 제휴 체제 구축, 배터리 인재 육성 프로그램의 전국적인 전개, 유사한 입장의 국가들과 전략적 협력 및 해외 전개를 통한 글로벌 공급망 강화
경제안전보장 실현	• 특정중요물자의 지속적인 재검토를 통한 공급망 강화 • 경제안전보장 중요기술육성기금을 통한 첨단 중요기술 육성 • 기술보호 강화 • 경제적 강압에 정부 전체가 검토 및 대응하는 체제 구축

출처: 経済産業省(2023a)를 토대로 필자 정리

일본의 최근 산업 동향에서 가장 주목할 현상은 첨단 전략 산업에 대한 대규모 생산 설비 투자이다. 미국, 유럽연합, 중국 등은 반도체, 이차전

7) GX 경제이행채는 탄소중립을 위해 필요하지만 민간이 투자하기 어려운 사업들에 정부 차원에서 투자할 목적으로 일본 정부가 발행하는 국채

8) 일본의 경제안전보장추진법 도입 및 특정중요물자에 대해서는 전현희(2023), 최정환(2023) 참조

반도체를 중심으로 일본은
첨단 전략 산업에서 국내
생산 기반을 강화하기 위한
대규모의 투자를 진행하고
있다.

지, 바이오 등 첨단 전략 산업의 자국 내 생산 기반 강화를 위한 대규모 산업정책을 추진하고 있으며, 일본 또한 예외가 아니다.

첨단산업 가운데 특히 대규모의 투자가 활발히 진행되는 산업은 반도체 분야로, 한때 세계 시장을 주도했으나 지금은 쇠락한 일본 반도체산업의 부흥을 위해 일본 정부는 적극적인 정책을 추진하고 있다. 일본의 '반도체·디지털 산업 전략'에서는 '①국내 반도체 생산 기반의 강화 - ②미·일 제휴에 의한 차세대 반도체 기술 습득 및 국내 생산 기반 구축 - ③글로벌 협력을 통한 미래 기술 구현'의 3단계 전략을 추진하고 있다. 한편으로는 일본 국내 첨단 반도체 생산 투자에 대규모의 보조금을 지급, 해외 주요 반도체 제조사의 생산 설비 투자를 유치하고, 다른 한편으로는 미국과의 연구 협력을 통해 최첨단 미세 반도체 양산을 위한 기술을 개발한다는 계획이다. 전자의 대표적인 사례로 구마모토에 대만의 TSMC와 소니, 덴소가 86억 달러 (11.6조 원) 규모로 투자해 파운드리(JASM)를 설립하였으며, 일본 정부가 절반에 가까운 4,760억 엔 (4.2조 원) 규모의 보조금을 지급하였다. 후자의 사례로는 도요타, 소니 등 8개 대기업이 공동으로 설립한 파운드리인 라피더스(Rapidus)가 있는데, 미국 IBM과의 연구 협력을 통해 2027년부터 2nm 이하 초미세 공정 반도체를 양산한다는 목표를 갖고 있으며 일본 정부가 9,200억 엔 (8.2조 원) 규모를 지원할 계획이다[표 2].

[표 2] 일본의 주요 첨단 반도체 제조시설 투자 및 보조금

관련 사업자	TSMC & JASM	KIOXIA & Western Digital	Micron
최대 보조금 액수	약 4,760억 엔	약 929억엔	약 465억 엔
위치	구마모토	미에	히로시마
주요 제품	로직 반도체 (22/28nm 공정·12/16nm 공정)	3차원 플래시 메모리 (6세대 제품)	DRAM (1베타 세대)
투자 규모	86억 달러	2,788억 엔	1,394억 엔

출처: 經濟産業省(2023c)

일본은 첨단 산업 투자의
증대와 이노베이션
장려, 기업 신진대사의
활성화를 위해 소위 일본판
IRA라 불리는 법인세제
개편안을 포함한 내용의
산업경쟁력강화법 개정안을
제시했다.

3

시사점

일본 경제의 최근
긍정적인 모습들이 장기
불황으로부터의 탈출로
이어질 수 있을지는 좀 더
관찰이 필요하다

첨단 전략 산업의 적극적인 투자와 이노베이션 장려, 기업 신진대사의 활성화를 위해 주목할 만한 일본의 또다른 움직임으로 산업경쟁력강화법 개정이 있다.⁹⁾ 일본 경제산업성은 2013년 제정된 산업경쟁력 강화법의 세 번째 개정안을 최근 의회에 제출했다. 개정안의 주요 내용으로 먼저 전략 산업에 대한 투자를 지원하기 위해 전기자동차, 친환경 철강(그린스틸), 친환경 화학제품(그린케미칼), 지속가능 항공연료(SAF), 반도체 등의 품목에 대해 '전략분야 국내생산촉진세제'를 신설, 물자별 생산량 및 판매량에 따라 세액공제 (전기차 40만엔/대, 그린스틸 2만엔/톤 등), 일본정책금융공고에 의한 대규모의 장기 금융지원 등을 제공한다.¹⁰⁾ 이노베이션 장려를 위한 세제 개편으로 SI 관련 소프트웨어 분야에서 특허, 저작권 등의 지식재산권으로 발생한 라이선스 소득, 양도소득 등에 대해 법인세를 감면하는 '이노베이션 박스 세제'를 도입한다. 마지막으로 중견기업에 대해 이들이 제출한 사업재편계획을 주무 성에서 검토한 후 세제 혜택, 장기 금융지원, 지식재산 관리 등을 지원한다. 이러한 세제 개편을 중심으로 한 산업경쟁력 강화법 개정은 첨단 전략 산업의 일본 국내 생산 기반 강화와 기술혁신, 그리고 기업 신진대사의 개선에 기여할 것으로 예상된다.¹¹⁾

서론에서 서술한 바와 같이 일본 경제가 최근 회복세를 보이면서 길었던 불황의 터널에서 탈출하는지에 대한 논의가 많다. 1990년 이후 장기 불황 가운데 몇 번의 호황기가 있었으나¹²⁾ 일본 경제가 장기적인 경기 침체에서 벗어나지는 못했다. 최근의 일본 경제가 보여주는 몇몇 긍정적인 지표들이 장기 불황의 탈출을 위한 신호탄일지, 또 한 번의 일시적인 경기 반등으로 지나갈 것인지 아직 속단하기 어렵다. 이전의 호황에 비해 몇 가지 다른 점들, 특히 기업의 생산설비 투자 증대와 임금 인상 등의

9) 일본산업경쟁력강화법 개정의 주요 내용은 최정환(2024) 참조

10) '전략분야 국내생산촉진세제'의 특징이 미국의 인플레이션 감축법(IRA)와 유사한 측면이 있어 몇몇 언론에서는 '일본판 IRA'로 소개된 바 있다

11) 그 밖의 산업경쟁력 강화법 개정 내용으로는 산업혁신투자기구(JIC)의 운영기한 연장, 신에너지·산업기술 종합개발기구(NEDO)의 업무 추가, 유한책임회사의 취득 가능 자산에 암호자산 추가, 스타트업의 스톡옵션 발행 관련 구조 정비 등이 있다. 최정환(2024) 참조

12) 2002년 1월부터 2008년 2월까지의 이자나미 경기, 2012년 11월부터 2018년 10월까지의 아베노믹스 경기 등이 이 시기에 해당한다. 이창민 (2024) 참조.

모습이 보이지만 이것이 궁극적으로 소득 증대와 내수 진작, 그리고 수요 견인 인플레이션의 정착에 따른 디플레이션 탈출로 이어질 수 있을지는 좀 더 관찰이 필요해 보인다.

일본의 불황 탈출 여부 그 자체보다 지금 우리에게 오히려 중요한 부분은 일본이 자국 경제의 구조적인 문제를 해결하기 위해 도입하는 산업정책의 특징이다. 장기 불황으로 대표되는, 구조적 문제를 해결하기 위해 일본이 추진 중인 산업정책 및 그 성과의 방향을 살펴보는 것은 우리의 정책 수립에도 도움이 될 수 있다.

일본이 직면한 사회 경제적 문제를 해결하기 위해 도입 중인 산업 정책은 임무 지향적 정책의 특징을 갖는다

먼저 최근 일본의 산업정책은 ‘임무 지향적(Mission-oriented)’이라는 특징을 갖는다. 임무 지향적 산업정책은 앞서 나열한 일본의 사회와 경제가 직면한 구조적 문제들을 해결이 필요한 ‘임무(Mission)’로 명확히 정의하고, 이를 일정한 기간 내에 해결하기 위해 초점을 맞춘 다양한 정책 수단을 동원하고 새로운 산업 환경을 육성하고자 한다. 이러한 정책은 전통적인 산업정책의 역할인 시장실패의 교정을 넘어 정부의 적극적인 개입을 통해 새로운 시장 수요의 창출을 추구한다는 점, 불확실성에 대해 보다 적극적인 자세를 요구한다는 점, 소위 ‘문샷(moonshot)¹³⁾’을 통한 도전적이고 모험적인 혁신을 지향한다는 점 등이 중요한 특징이다.¹⁴⁾ 2010년대 중반 이후 일본의 산업정책에서 이러한 임무 지향적인 성격이 강화되는 추세이며, 경제산업정책의 새로운 축 또한 그러하다. 일본 경제의 임무를 정의하고, 이를 해결하기 위한 임무 지향적 산업정책들과 이를 뒷받침하는 사회구조 개혁을 위한 정책들을 장기적 시각에서, 특정 산업 및 부처의 경계를 넘어 유기적으로 제시하는 점이 돋보인다.

일본의 산업정책은 사회적 과제의 해결과 성장 전략의 결합, 그리고 이를 뒷받침하는 재정정책의 도입이라는 특징을 보인다.

일본의 산업정책에서 찾을 수 있는 또 다른 특징은 사회적 과제 해결과 성장 전략의 결합, 그리고 이를 뒷받침하는 대규모 재정정책의 도입이다. 앞서 살펴본 바와 같이 일본의 최근 산업정책은 고령화 및 저출산으

13) 문샷이란 미국의 달착륙 프로젝트인 아폴로계획과 같이 기존 고정관념을 넘어서는 혁신적이고 도전적인 연구를 일컫는다.

14) 임무 지향적 산업정책의 특징에 대해서는 Mazzucato, Kattel, Ryan-Collins (2020)를 참조

한국이 직면한 여러
도전을 해결하기 위해
임무 지향적인 정책들을
장기적인 시각에서 수립하고
유기적으로 연계하는 것이
중요하다.

로 인한 노동가능인구의 감소와 이로 인한 저성장, 녹색 경제 및 디지털 전환, 자연재해, 외부의 지정학적 불확실성의 상승 등 일본 사회가 직면한 과제와 연결되어 있다. 일본은 사회적 과제를 해결하는 과정에서 새롭게 발생하는 사회적 수요에 대응하고, 그 과정에서 성장하는 산업을 새로운 성장동력으로 만드는 지원에 산업정책을 적극적으로 사용하려는 것으로 보인다. 이러한 대규모 산업정책의 추진에는 적극적인 재정정책이 필연적이며, 이를 통해 경기 부양은 물론 일본의 사회적 임무 해결 및 새로운 성장동력 발굴이라는 목적을 달성하고자 한다.¹⁵⁾

분량의 제약으로 일본의 최근 산업정책 전반을 자세하게 다루지는 못했으나, 이러한 일본의 접근은 우리의 산업정책 도입에도 시사하는 바가 있다. 고령화 및 저출산으로 인한 생산가능 인구의 감소와 경제성장률의 저하, 소득 분배의 악화, 지정학적 위기로 인한 불확실성의 고조 등은 모두 한국경제 또한 구조적으로 직면한 문제이다. 한국의 산업정책 역시 특정 산업의 육성이나 구조 재편에 국한하는 것을 넘어 우리 사회가 직면한 ‘임무’의 해결을 지향하며, 정책들을 장기적으로 큰 틀에서 서로 어떻게 유기적으로 연계시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다.

15) 이승주(2023) 참조



참고문헌

Mazzucato, M., Kattel, R. & Ryan-Collins, J.(2020) “Challenge-Driven Innovation Policy: Towards a New Policy Toolkit”, Journal of Industry, Competition and Trade 20, 421-437.

경제団体連合會(2023) “國內投資の擴大に向けて”, 第2回 國內投資擴大のための官民連携フォーラム 資料

經濟産業省(2023a) “經濟産業政策新機軸部會 第2次中間整理”

_____ (2023b) “經濟産業政策新機軸部會 第2次中間整理參考資料集”

_____ (2023c) “半導体・デジタル産業戦略 (改定案)”

內閣府(2023) “年次經濟財政報告 一動き始めた物価と賃金—”

박상준(2022) “일본 경제, 잃어버린 30년이 아니라 20년이다”, 관정일본리뷰 60호, 서울대학교 일본연구소

이승주(2023) “일본과 새로운 산업정책의 대두: 이익, 정책 이념, 제도간 상호작용”, 한국정치학회보 57집 1호, 143-168.

이창민(2024) “‘저온호황’ 구조에서 탈출하는 일본 경제”, 정세와 정책 372호, 세종연구소

전현희(2022) “일본 경제안전보장추진법의 주요 내용과 우리의 대응 과제”, 월간 KIET산업경제 2022년 4월호, 산업연구원

최정환(2023) “일본의 경제안전보장추진법을 통한 특정중요물자 선정 현황 및 시사점”, 월간 KIET산업경제 2023년 1월호, 산업연구원

_____ (2024) “2024년 일본 산업경쟁력 강화법 개정안”, 월간 KIET산업경제 2024년 4월호 (발간예정), 산업연구원

[Editor's Pick]

- 일본 통화정책 변경의 함의
- 제6차 유엔환경총회(UNEA-6)의 주요 결과





일본 통화정책 변경의 함의

정영식 (대외경제정책연구원)
ysjeong@kiep.go.kr

2024년 3월 일본은행은 2007년 이후 17년 만에 처음으로 정책금리를 인상하였고, 2016년 이후 8년간 지속되던 마이너스 정책금리에서 탈피하는 통화정책을 발표하였다. 이는 몇 가지 의미를 가지고 있다. 일본경제가 디플레이션을 탈피할 가능성, 일본의 재정건전성 악화가 불거질 위험, 엔 캐리 트레이드(Yen carry trade)가 청산될 리스크이다. 세 가지 함의는 시간을 두고 전개될 가능성이 높지만, 일부는 일본 내외부의 환경 변화와 맞물리면 단기간에 급격히 전개될 가능성도 배제할 수 없다.

1. 일본 통화정책 변경의 주요 내용 및 특징

지난 3월 일본은행은 과거와 크게 달라진 통화정책을 발표하였다. 크게 두 가지로 요약된다. 첫 번째는 장기간 지속되던 돈풀기 정책의 속도 조절에 나섰다는 점이다. 이번 3월 회의에서 일본은행은 2007년 이후 17년 만에 처음으로 정책금리를 인상하였고, 2016년 이후 8년간 지속되던 마이너스 정책금리에서 탈피하였다. 즉 정책금리인 무담보 익일물 콜금리를 -0.1~

0.0%에서 0.0~0.1%로 조정하였다. 또한 국채를 제외한 자산매입을 종료하였다. ETF(상장지수펀드)와 J-REITs(일본리츠)의 신규 매입은 중단하고 CP(기업어음) 및 회사채의 경우에는 매입 규모를 점진적으로 축소하여 향후 일년 안에 매입을 종료하기로 하였다.

다음으로 다층적인 통화정책 체계를 단순화하고 단기금리를 중심으로 통화정책을 운영하기로 하였다. 그동안 일본은 장단기 금리통제(yield curve control), 지

급준비금제도, 자산 매입, 포워드 가이드스(forward guidance, 선제적 안내), 오버슈트형 커밋먼트(inflation-overshooting commitment) 등 다양한 통화정책을 운영하고 있었다. 그러나 일본은 이번엔 단기금리와 장기금리를 동시에 조절하는 장단기 금리

통제와 필요시 추가적인 금융완화 조치를 강구한다는 포워드 가이드스를 폐지하였다. 또한 소비자 물가지수(CPI)가 안정적이고 지속적으로 물가안정목표인 2%를 실현하기 위해 본원통화를 확대하는 오버슈트형 커밋먼트도 폐지하였다[표 1].

[표 1] 2024년 3월 일본은행 금융정책결정회의 주요 변경 내용

	기존		변경
1. YCC(Yield Curve Control)	- 단기금리와 장기금리 동시에 조절	⇒	폐지
단기정책금리	- 단기금리(정책금리잔고) : -0.1%	⇒	- 무담보 콜금리(O/N) : 0.0~0.1%
장기정책금리	- 장기금리(국채 10년물) : 0% 내외(상한 1%)	⇒	- 폐지(다만 장기금리 급상승시 국채 매입액 증액, 지정가 오퍼레이션 등 실시)
2. 일본은행 당좌예금 부리	- 삼총구조(기초잔액, 메크로잔액, 마이너스 정책금리 잔액)	⇒	- 계층 미설정(초과기준 잔액에 대해 +0.1% 부리)
3. 기타 자산매입	- ETF 및 J-REIT : 필요시 매입 - CP 및 회사채 매입 : 코로나 19확산 이전 잔액 수준으로 유지	⇒	- ETF 및 J-REIT : 신규매입 종료 - CP 및 회사채 : 규모를 단계적으로 축소하여 1년후 종료
4. 포워드 가이드스 (forward guidance, 선제적 안내)	- 필요시 주저없이 추가 금융완화조치 강구	⇒	폐지
5. 오버슈트형 커밋먼트 (inflation-overshooting commitment)	- 안정적으로 CPI가 2% 상회시까지 본원통화 확대 공급 방침 유지	⇒	폐지

자료: Bank of Japan. Changes in the Monetary Policy Framework. March 19, 2024; 한국은행. 일본은행 금융정책 결정 내용 및 시장 반응. 동경사무소. 2024.3.19.

2. 통화정책 변경의 함의

금번 통화정책 변경이 가지는 함의는 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫 번째는 일본의 디플레이션 탈피 가능성이다. 1990년대 초반 버블이 붕괴된 이후 일본은 일시적인 물가 급등이 있었지만 기초적으로 보면 장기간

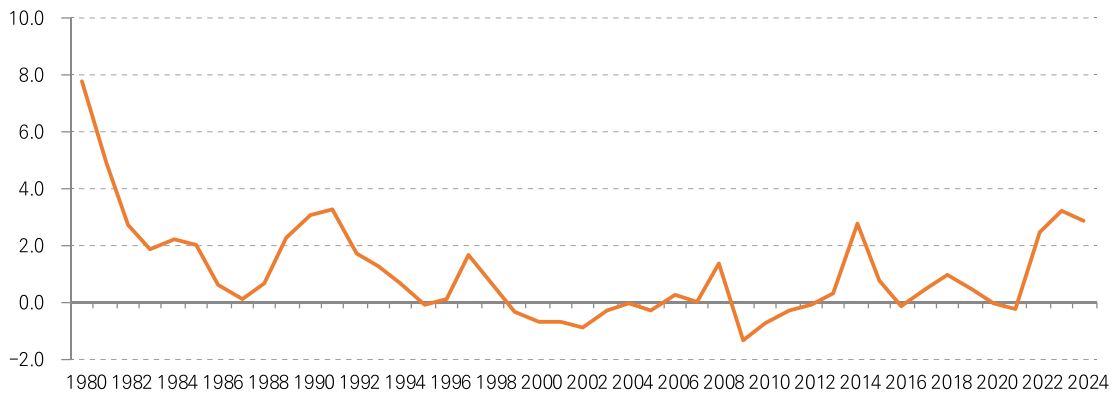
물가상승률이 하락하였고, 1990년 후반 이후에는 물가상승률이 마이너스를 기록하는 디플레이션을 겪었다. 최근 일본의 소비자물가상승률은 2%를 상회하고 있고, 특히 일본은행이 주목하고 평균 임금상승률 또

한 3%를 훌쩍 넘었다(2023년 회계연도 기준 3.8%). 이것이 일본은행이 이번에 통화정책을 변경한 주된 이유이다. 임금과 물가의 선순환이 강화되며 지속적이고

안정적인 2% 물가목표를 달성할 수 있는 상황이 되었다는 일본은행의 평가는 일본의 디플레이션 탈피 가능성을 시사하는 대목이다[그림 1].

[그림 1] 일본의 소비자물가상승률 추이

(단위: %)

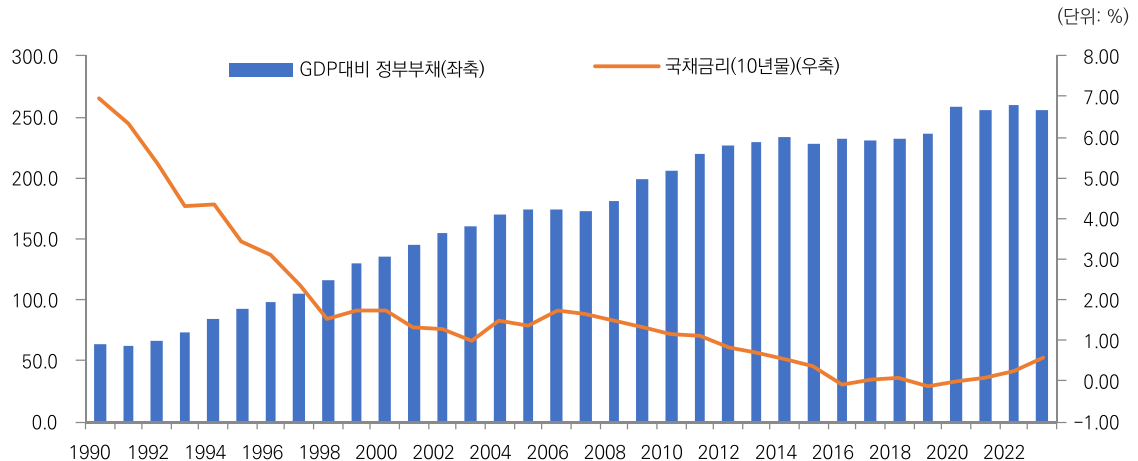


자료: IMF, World Economic Outlook Database, October 2023

두 번째는 일본의 재정건전성 악화 가능성이다. 일본의 정부부채 비율(GDP 대비)은 260.1%(2022년 기준)로 세계 최고 수준으로 국가부채 문제가 심각한 국가로 알려져있다. 그동안 일본의 재정수지 적자가 지속되고 국가부채가 크게 늘어남에도 불구하고 국가부도로 이어지지 않은 이유는 초저금리로 인해 이자상환 부담이 줄어들고 있는데다가 일본 발행 국채의 약 85%를 일본 자국민이 보유하고 있기 때문이다. 국채 발행잔액(중앙정부 보통국채)은 2000년 359조엔에서 2022년 1,043조엔으로 2.9배 증가한 반면, 가중평균금리가 하락(2000년 2.67%→2022년 0.76%)하면서 이자비용은 오히려 감소(2000년 10조엔→2022년 7.3조엔)하였다. 하지만 일본 금리가 상승세

로 반전된다면 상황은 이전과 달라진다. 일본은 오랜 기간 국채 원리금 상환을 위해 매년 국채를 발행하고 있는데 2024년 회계연도의 경우 국채 원리금 비용이 일본 정부 예산안 4분의 1을 차지할 정도로 크게 늘었다. 이러한 상황에서 일본의 추가 금리 인상 등으로 일본 국채금리가 상승할 경우 일본의 재정건전성 문제가 수면위로 부상할 가능성이 높다[그림 2].

[그림 2] 일본의 정부부채와 국채금리 추이



자료: IMF, WEO Database; 한국은행 ECOS.

세 번째는 엔 캐리 트레이드 자금의 일부가 청산될 수 있다는 점이다. 엔 캐리 트레이드는 일본의 초저금리로 인해 엔화로 차입해 고금리 또는 고수익 통화 자산에 투자하는 거래를 지칭한다. 많게는 이 자금이 20조 달러에 달할 것으로 추산¹⁾될 정도로 세계적으로 주된 유동성 공급원으로 알려져 있다. 이러한 엔 캐리 트레이드는 엔화의 가파른 약세, 글로벌 자산가격 상승에 일조하고 있다. 엔캐리트레이드를 포함한 일본계 자금은 주로 미국, 영국 등 선진국과 조세피난처에 집중되어 있으나 중국, 인도, 한국 등에도 작지 않은 금액이 투자되어 있다. 이들 자금의 이탈시 세계 환율, 주가 등 금융시장이 요동치고 일본계 자금 의존도가 높은 신흥국의 금융불안 고조는 피하기 어렵다.

3. 시사점

앞서 살펴본 세 가지 함의가 단기간에 급격히 전개될 가능성은 낮아 보인다. 일본 경제의 내수 부진으로 인플레이션이 압력이 우려할 정도로 높지 않고, 일본 정책 당국이 재정건전성 악화, 엔 캐리 트레이드 청산 등 경제 충격을 우려해 일본은행의 국채 매입 지속 등 완화적 통화정책 기조를 당분간 이어갈 것으로 예상하기 때문이다. 그동안 일본은행이 금융완화정책을 실시하면서 일본은행의 국채보유비율이 50% 이상으로 늘어난 상황²⁾이지만 국채 매입을 계속한다는 방침을 보면 이러한 맥락을 읽을 수 있다.

1) Business Standard. Japan's \$20 trn 'carry trade' poses risks amid central bank's policy shift. Nov. 14, 2023.

2) 만기 1년초과 기준 2000.3월말 11.9% → 2023.6월말 53.2%

하지만 일본의 통화정책 변경 발 리스크가 전혀 없는 것은 아니다. 이는 일본 내부 요인이 아니더라도 외부 요인에 의해 촉발될 가능성이 있기 때문이다. 일본의 통화정책 변경 이후 엔화가 약세를 기록하고 있는 것은 일본의 통화정책 변경보다는 미국의 금리인하가 지연되거나 심지어 미국의 금리인상 가능성이 제기되고 있기 때문이다. 즉 미국의 금리인하 기대감이 높아지거나 금리인하 지속되고, 또한 중동 발 긴장 고조로 안전자산 선호현상이 심화될 경우 엔 캐리 트레이드 청산, 엔화 강세가 불거질 수 있다. 엔 캐리 트레이드 자금의 청산은 주요국 간 촘촘히 연결된 금융거래를 통해 금융불안이 세계적으로 확산될 수 있다. 특히 일본계 자금이 대거 유입된 금융시장, 지역은 큰 타격을 피하기 어려울 것이다. 이것이 우리가 일본의 통화정책 변경을 주목해야 하는 이유이다.



참고문헌

Bank of Japan. Changes in the Monetary Policy Framework. March 19, 2024.

한국은행. 일본은행 금융정책 결정 내용 및 시장 반응. 현지정보. 동경사무소. 2024.3.19.

한국은행. 일본의 재정현황 및 재정건전화 추진동향. 동향분석. 동경사무소. 2023.11.6.

Business Standard. Japan's \$20 trn 'carry trade' poses risks amid central bank's policy shift. Nov. 14, 2023.



제6차 유엔환경총회(UNEA-6)의 주요 결과

김 호 석 (한국환경연구원)
hskim@kei.re.kr

UNEA는 193개 회원국이 참여하는 환경 관련된 최고위급 의사결정 기구이다. 지구적 환경 의제를 결정하고 국제적으로 조율된 정책 방향을 결정한다. 지난 2월, 6번째 총회인 UNEA-6가 나이로비 UNEP 본부에서 개최되었다. UNEA의 합의 사항은 UNEP의 활동은 물론 회원국의 관련 정책 형성에 영향을 미친다. 과거 환경 관련 국제적 합의가 다소 선언적이고 추상적인 면이 있었다면, 최근 UNEA를 비롯한 다자간환경협약의 합의 내용은 환경 분야는 물론 산업과 금융 분야에도 상당한 영향을 미치고 있다. 이번 호에서는 각료 선언과 15개 결의안을 중심으로 UNEA-6의 주요 결과를 살펴본다.

유엔환경총회(UNEA)?

UNEP(UN Environment Programme)는 전 세계 환경 이슈를 모니터링하고 과학적 기반의 정책과 국제적으로 조율된 대응을 지원하는 역할을 위해 1972년, UN Conference on the Human Environment의 결

과로 설립되었다. 유엔총회는 UNEP 운영을 위해 지역 안배 원칙에 따라 선출된 58개 회원국이 참여하는 GC(Governing Council)을 구성하였다.¹⁾ GC는 UNEP의 활동과 예산을 검토, 승인하는 역할을 하였고, 이후 2000년에 중요 환경 관련 정책 이슈를 검토하는 별도의 플랫폼인 GMEF(the Global Ministerial

1) UNEP GC의 지역별 회원국 배분: 아프리카 16개, 아시아 13개(대한민국 포함), 동유럽 6개, 라틴아메리카 10개, 서유럽 및 기타 13개. <https://www.un.org/en/ga/62/plenary/unep/bkg.shtml>.

Environment Forum)을 별도로 설립되었다.

환경 분야에서 가장 중요한 유엔 회의로 꼽히는 UNCED(UN Conference on Environment and Development, 일명 ‘리우회의’ 혹은 ‘지구정상회의’)의 20주년이 되는 해인 2012년에 UNCSD(UN Conference on Sustainable Development, 일명 ‘Rio+20’)가 개최되었다. 바로 이 회의에서 2015년에 종료하는 MDGs(Millennium Development Goals)의 후속으로 SDGs(Sustainable Development Goals) 개발이 합의되었다. 개발된 SDGs는 의제 21(Agenda 21)을 대체하는 글로벌 발전 의제인 2030 의제(the 2030 Agenda for Sustainable Development)에 포함되어 2015년, UN Summit on Sustainable Development에서 채택되었다.

이 새로운 발전 의제는 선진국의 참여도 목표에 포함하는 이른바 보편성(universality) 원칙과 경제, 사회, 환경 세 축을 동등한 비중의 상호 연계된 것으로 다룬다는 통합성(integrality) 원칙에 따라 개발되었다. Rio+20의 결과문서인 ‘The Future We Want’는 이 두 원칙을 국제 환경 거버넌스에도 반영하기 위해 UNEP의 위상과 기능을 강화한다는 내용을 합의 결과로 담았다.²⁾

UNEP의 강화는 모든 회원국이 운영에 참여하는 보편

적 멤버십과 유엔 정규예산(regular budget)으로부터의 안정적이고 증가한 자원 제공을 통해 추진되었다. 기존 GC(GMEF 포함)는 보편적 멤버십에 따라 모든 회원국이 참여하는 총회 형태로 바뀌었는데 그것이 바로 유엔환경총회(UN Environment Assembly, UNEA)이다.

2014년에 첫 번째 총회인 UNEA-1가 개최되었고, 이후 UNEA-2(2016), UNEA-3(2017), UNEA-4(2019), UNEA-5.1(2021), UNEA-5.2(2022)가 개최되었다. UNEA-6는 2024년 2월 19일부터 3월 1일까지 개최되었고, UNEA-7은 2025년 12월 8일부터 12일까지 개최될 예정이다.

UNEA-6 주요 결과

이번 UNEA-6는 기후변화, 자연·생물다양성 손실, 그리고 오염·폐기물 세 가지 지구적 위기 해결을 위한 효과적이고 포용적이며 지속가능한 다자간 행동에 초점을 맞췄다. 이번 총회의 주요 결과를 Ministerial Declaration과 15개 Resolutions을 통해 살펴보자.

Ministerial Declaration: Effective, inclusive and sustainable multilateral actions to tackle climate change, biodiversity loss and pollution

2) We are committed to strengthening the role of the United Nations Environment Programme as the leading global environmental authority that sets the global environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the United Nations system and serves as an authoritative advocate for the global environment. (The Future We Want, Paragraph 88)

1) Digital Transformation for Sustainability: 디지털 격차를 해소하고, 연구, 혁신, 환경 정보에 대한 동등한 접근을 개선하고, 신기술을 활용하고, 지속 가능성을 위한 개발 방식을 모니터링함으로써 디지털 전환을 지속가능한 경제와 사회를 지원하기 위한 도구로 활용.

2) Whole-of-Society Approach and Sustainable Transitions: 여성, 아동, 청소년, 취약계층을 비롯한 사회 전반을 효과적으로 강화할 수 있는 '전사회적 접근'(Whole-of-Society Approach)을 옹호하고, 연구, 혁신, 교육 및 행태 변화를 가속화하며, 공정한 전환을 촉진.

3) Financing Environmental Action: 회원국, 국제 금융기관, 다자개발은행, 민간재단 등이 지구 환경 문제(기후변화, 생물다양성 손실, 오염)에 자금을 제공할 때 시너지와 정합성을 높이도록 촉구.

4) UNEP's Role in Science and Policy: 과학과 정책의 연계를 강화하는 UNEP의 역할 재확인. 기술의 환경 및 건강 영향에 대한 이해에 중점. 기술의 환경 및 지속가능발전 영향에 대한 LCA에 중점을 두어 정보 기반 의사결정을 지원할 것을 강조.

5) Integrated Approach: 기후변화, 생물다양성 손실, 오염의 상호 연관성을 재확인하고 포괄적인 대

응을 요구.

15개 Resolutions³⁾

UNEA-6은 모두 19개의 결의안이 제안되었는데, 이 중 4개가 철회되고 나머지 15개가 최종 채택되었다. 15개 결의안의 주요 내용은 다음과 같다.

UNEP/EA.6/Res.1 – Circularity of a resilient and low-carbon sugar cane agro-industry
사탕수수 농산업을 하는 회원국이 국가·지역 전략 및 행동 계획에 저탄소, 기후 회복적 순환경제 접근을 통합할 것을 권고하고, UNEP에게 사탕수수 농산업에서 순환경제 접근에 대한 정보 수집과 추가 분석을 요청.

UNEP/EA.6/Res.2 – Amendments to the Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility
포용성, 투명성, 책임성, 대응력을 강화하는 방향으로 GEF(지구환경기금)를 개편한다는 2023년 8월, 제7차 GEF 총회의 결정을 이행하고, GEF의 이행기구로서 UNEP이 역량과 역할을 강화할 수 있는 방안을 고려할 것을 요청.

UNEP/EA.6/Res.3 – Enhancing the role and viability of regional forums of environment ministers and UNEP regional offices
환경 장관 및 환경 당국이 참여하는 지역 포럼의 역할

3) UNEP(2024), "Outcomes adopted at the sixth session of the UN Environment Assembly (UNEA-6)", <https://www.unep.org/resources/resolutions-treaties-and-decisions/outcomes-adopted-sixth-session-un-environment-assembly>.

을 강화할 것을 UNEP에 요청하고, 회원국에게는 지역 포럼 및 UNEP과의 협력 강화를 촉구.

UNEP/EA.6/Res.4 – Promoting synergies, cooperation or collaboration for national implementation of multilateral environmental agreements and other relevant environmental instruments

회원국에게 MEA(다자환경협약)의 이행을 위한 협력을 촉진하고, 잠재적인 공편익에 대한 지식과 이해를 제고하고 우수 사례를 수집·공유하기 위한 노력 증대를 권장.

UNEP/EA.6/Res.5 – Environmental aspects of minerals and metals

2030 의제에 부합하는 광물 및 금속의 추출·관리와 지속가능한 소비·생산을 촉진할 것을 권장하고, UNEP에 광물·금속의 환경적 우수 사례를 모은 디지털 지식 허브 구축을 요청.

UNEP/EA.6/Res.6 – Fostering national action to address global environmental challenges

MEA의 효과적인 이행을 촉진하기 위한 UNEP의 능력 형성을 요청하고, MEA의 이행에서 얻은 교훈 사례 분석을 개발하며, MEAs 이행에 있어서 조율된 접근과 구조화된 커뮤니케이션 채널 설립을 권장.

UNEP/EA.6/Res.7 – Combating sand and dust storms:

모래·먼지 폭풍 문제 해결을 위해 UNEP에게 회원국의 노력을 지원할 것을 요청하고, 회원국에게는 연구, 모델링 및 조기경보 시스템에 대한 역량 구축과 모범 사례 공유를 권유. 회원국과 지역 개발은행에 이러한 노력에 재정적 자원 제공을 요청.

UNEP/EA.6/Res.8 – Promoting sustainable lifestyles

공공-민간 협력을 촉진과 교육, 인식 제고를 통해 시민들의 지속가능한 생활방식을 촉진할 것을 회원국에 권장하고, UNEP에게 지속가능한 생활방식을 촉진하는 국가, 지역 단위 행동계획의 개발·이행을 지원하도록 요청.

UNEP/EA.6/Res.9 – Sound management of chemicals and waste

UNEP에게 Global Framework on Chemicals 지원을 요청하고, 모든 이해관계자에게 Global Framework on Chemicals Fund에 추가적 자원 제공을 권장.

UNEP/EA.6/Res.10 – Promoting regional cooperation on air pollution to improve air quality globally

전 지구적 대기질 개선을 위해 회원국이 노력을 가속화할 것을 촉구. UNEP에게 대기질 네트워크를 구축하고 정보 공유를 위한 글로벌 온라인 플랫폼 제공을 요청.

UNEP/EA.6/Res.11 - Highly hazardous pesticides

고위험 농약을 단계적으로 퇴출할 것을 촉구하고, 회원국 및 기타 이해관계자에게 고위험 농약의 불법 거래를 방지하고 Global Alliance on Highly Hazardous Pesticides에 참여할 것을 권유.

UNEP/EA.6/Res.12 - Environmental assistance and recovery in areas affected by armed conflict
UNEP에게 무력 충돌 지역의 환경 지원 및 복구 제공에 대해 UNEA에 보고하도록 요청하고, 무력 충돌 관련 환경 피해 데이터 수집에 활용할 수 있는 기술적 지침 개발을 UENP에 요청.

UNEP/EA.6/Res.13 - Effective and inclusive solutions for strengthening water policies

통합 수자원 관리를 모든 수준에서 시행하고, 물, 생태계, 에너지, 식량 안보와 영양 사이의 상호연계성을 고려한 대응을 채택하며, 농업 및 대규모 물 소비 산업에서의 통합 수자원 관리를 촉진할 것을 회원국 및 전문기관의 회원에게 요청.

UNEP/EA.6/Res.14 - Strengthening international efforts to combat desertification and land degradation

사막화 및 토지 황폐화 퇴치, 황폐화된 토지 복원, 토지 보전 및 지속 가능한 토지 관리를 위한 국제적 노력을 강화할 것을 요청하며, 회원국의 국가 정책 수립 시 2018 Strategic Framework of the UN Convention

to Combat Desertification와 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework을 고려할 것을 요청.

UNEP/EA.6/Res.15 - Strengthening ocean efforts to tackle climate change, marine biodiversity loss and pollution

기후 변화, 해양 생물 다양성 손실 및 오염에 대한 해양 노력을 강화하기 위해 회원국에게 관련 지역 해양 협약, 의정서 및 행동 계획을 채택, 비준 및 이행할 것을 촉구하고, 해양의 건강, 생산성, 회복력 개선을 위한 행동을 촉구하며, 선박으로 인한 해양오염 범죄 및 해양쓰레기 처리 법안 마련 등 법적 개혁을 촉구.

[글로벌 싱크탱크]

중국 국무원발전연구센터

(国务院发展研究中心, Development Research Center
of the State Council, DRC)



[글로벌 싱크탱크]

중국 국무원발전연구센터 (国务院发展研究中心, Development Research Center of the State Council, DRC)

이승신 대외경제정책연구원

sslee@kiep.go.kr

국무원발전연구센터(Development Research Center of the State Council, DRC)는 중국의 중앙 행정기관인 국무원 직속 정책 연구 및 자문 기관이다. 이 연구센터는 국민경제, 사회발전 및 개혁개방 관련 문제를 연구하여 중국공산당 중앙위원회와 국무원에 정책 제언 및 자문을 제공하고 있다. 그 외, 국가 중장기발전계획 및 지역발전정책 수립을 위한 정책건의를 하고 있으며 정부 부처, 연구 기관 및 기업계와의 교류와 국제협력도 활발하게 하고 있다.

국무원발전연구센터의 전신은 국무원 경제연구센터(1980년 7월 설립), 국무원 기술경제연구센터(1981년 5월 설립), 국무원 가격연구센터(1981년 설립)이다. 이후 1985년 6월 29일 '경제기술사회발전연구센터 설립에 관한 국무원 결정'에 근거하여 기존의 국무원 경제연구센터, 국무원 기술경제연구센터, 국무원 가격연구센터를 통합한 국무원 경제기술사회발전연구센터(약칭, 국무원발전연구센터)를 설립하였다. 그

리고 1990년 1월에 국무원발전연구센터로 공식 명칭이 변경되었다. 이어서 1990년 6월에는 중국 공산당 중앙농촌정책연구실과 국무원농촌발전연구센터의 일부 인원이 국무원발전연구센터로 편입되었다. 1994년에는 국무원발전연구센터에서 생산하는 정보를 제공하는 온라인 플랫폼인 국무원발전연구센터 정보네트워크(信息网)(약칭, 국연망(國研网))을 개통하여 유료회원제로 운영하고 있다.

국무원발전연구센터의 주요 업무는 다음 10가지 정도로 정리된다. △첫째, 경제사회발전정책 평가 및 해설, 국제교류협력 및 이와 관련한 자문의견 제시; △둘째, 국민경제 발전 및 거시경제 상황 분석, 거시경제 운영 메커니즘 및 재정·금융 정책 연구; △셋째, 산업 발전 상황과 산업정책을 연구하고, 산업제도의 방향, 투자 구조, 기업조직구조, 소유구조를 조정하며, 국가경제의 발전을 위한 기술선택, 기술혁신, 첨단기술발전정책 등에 대한 조연구 제언 제시; △넷째, 농업과 농촌

경제의 재편, 농촌경제체제의 변화, 농촌경제와 사회의 관리, 도시와 농촌의 통합발전 연구; △다섯째, 중국의 대외개방과 국제무역 관계, 개방발전 전략 및 정책을 연구하며 세계 경제 거버넌스 참여에 대한 자문의견 제시; △여섯째, 국가 경제 및 사회 발전 과정에서 인적 자원 개발, 소득 분배 및 사회 보장 정책, 공공 문화건설, 해외 문화전파 등에 대해 연구; △일곱째, 천연 자원의 합리적 개발 및 이용, 생태 균형 및 환경 보호 정책 연구; △여덟째, 주요 경제·사회정책 계획과 그 실시 효과를 평가하고, 주요 국가 지침 및 정책을 해석; △아홉째, 전면적인 개혁 심화 문제, 경제사회 발전과 개혁 개방의 제도적 메커니즘, 시장 시스템 구축 및 개혁을 연구하여 정책 건의; △끝으로 국무원이 지정한 기타 업무를 담당하고 있다.

국무원발전연구센터의 직원은 163명이며, 원장 (중문 명칭은 主任) 1명과 부원장 4명으로 구성되어 있다. 국무원발전연구센터의 원장은 장관급이며, 현재 원장은 루하오(陸昊)이다. 경제학자인 그는 중국 공산당 제 18, 19, 20기 중앙위원과 공청단 중앙서기처 제1서기, 흑룡강성 성장, 자연자원부 부장(장관)을 역임하고 2022년 7월에 국무원발전연구센터의 원장으로 부임하였다. 국무원발전연구센터는 상당히 방대한 조직으로서 내부기관, 연구부서, 산하 기업, 산하단체 등으로 구성되어 있다. 내부기관으로는 사무처, 국제협력국, 기관당위원회가 있다.

국무원발전연구센터 전경(출처: https://www.sohu.com/a/260275937_474772)



[그림 1] 국무원발전연구센터 조직도



자료: 국무원발전연구센터 홈페이지(<https://www.drc.gov.cn/gyzx/zzig.aspx>)

연구와 관련하여서는 거시경제연구부, 발전전략 및 지역경제연구부, 농촌경제연구부, 산업경제연구부, 혁신발전연구부, 대외경제연구부, 사회 및 문화발전연구부, 시장경제연구소, 기업연구소, 금융연구소, 자원 및 환경정책연구소, 공공관리 및 인적자원연구소, 국제기술경제연구소, 유라시아 사회발전연구소, 세계발전연구소, 아시아·아프리카발전연구소, 민족발전연구소, 홍콩·마카오연구소 등 18개 연구부서가 있다. 그리고 각 부서마다 약 10~12명의 연구자가 소속되어 있다. 연구부서 명칭에서 알 수 있듯이 국무원발전연구중심은 거시경제, 지역발전 전략, 농촌경제, 기업, 금융, 자원 및 환경정책, 세계지역 등 다양한 분야의 연구를 수행하고 있다. 그 중 대외경제연구부는 과거에 한·중 FTA 공동연구를 수행했던 기관으로 국제통상 업무에 특화된 부서이다.

그 외, 직속 기관으로 정보센터, 관리세계잡지사(管理世界雜誌社), 중국경제시보사(中國經濟時報社) 등이 있는데 정보센터는 앞서 언급했던 온라인 플랫폼인 국연망(国研网)을 통해 연구보고서, 거시경제 및 지역경제 지표, 무역 및 기업 데이터, 정책분석 등 다양한 정보를 제공하고 있으며, 관리세계잡지사에서 발간하는 ‘관리세계’는 응용경제, 공공관리 및 경영관련 학술저널로서 상당히 높게 평가되고 있다. 중국경제시보사는 1994년 창간된 경제지인 ‘중국경제시보(China Economic Times)’를 발간하고 있는데, 주요 구독자가 공무원, 학자, 기업인 등으로 연간 구독자가 2,000만 명에 달하고 있다. 국무원발전연구센터의 산하기업으로는 각종 통계연감, 경제발전 연례보고서 및 분야별 경제사회관련 서적 등을 발간하는 중국발전출판사(中国发展出版社)와 국연과학기술그룹

유한공사(国研科学技术集团有限公司)가 있다.

국무원발전연구센터의 산하단체인 중국발전연구기금회(中国发展研究基金会)는 풍부한 연구예산을 바탕으로 세계은행, IMF 등 국제기구와 국무원발전연구센터 연구진간의 공동 연구 수행을 지원하고 있다. 한편, 금년 3월 24~25일 베이징 조어대(钓鱼台)에서 개최된 국제행사인 중국발전포럼(China Development Forum)도 중국발전연구기금회에서 주관하고 있다. 2000년부터 개최하기 시작한 중국발전포럼은 매년 3월 양회(兩會) 이후 중국의 총리 및 각 부처 장관들이 당해 연도 중국의 정책을 소개하고 세계 저명 학자들, 국제기구 수장들, 글로벌 유수 기업인들이 참석하여 중국 경제의 향방 및 사업기회를 모

색하는 논의의 장이 되고 있다. 본 포럼은 매년 중국 및 글로벌 경제에 가장 중요한 이슈를 대주제로 설정하여 대내외적으로 많은 관심을 받고 있다. 코로나 19로 국가별 이동이 제한되었던 시기에는 화상회의로 포럼을 개최했는데, 그 당년도 상당히 많은 국내외 인사들이 참석할 정도로 국제포럼으로서 자리를 굳히며 20년 이상 꾸준히 진행되고 있다.

한편, 국무원발전연구센터는 연구 성과의 질적 향상을 위해 학술위원회를 설치하고 있다. 국무원발전연구센터 학술위원회는 국무원발전연구센터 소속 연구자들을 대상으로 학술연구 지도와 관리를 하는 학술관리조직이다. 학술위원회 구성원은 모두 전문직 및 기술직을 갖고 있으며, 풍부한 학술 연구 경험과 상당한 학문

2024년 중국발전포럼(출처: <https://www.drc.gov.cn/DocView.aspx?chnid=1&leafid=1335&docid=2907631>)



적 성과를 보유하고 있다. 이들은 전문 연구 분야에서 큰 영향력을 갖고 있으며 특정 주제의 학술 연구를 조직할 능력을 갖추고 있다. 학술위원회는 위원장 1명, 부위원장 약간 명, 사무총장 1명을 두고 있다. 위원장과 부위원장은 학술위원회 전원이 선출하며, 사무총장은 위원장이 임명한다. 또한 업무를 지원하기 위해 여러 명의 사무차장도 두고 있다. 위원장은 학술위원회의 전반적인 업무를 책임지며, 사무총장은 학술위원회의 구체적인 업무 수행을 담당하고 있다. 센터내 학술연구처(科研處, Office of Academic Research)는 학술위원회의 업무를 수행하는 기관이다. 학술위원회는 센터의 학술연구사업의 전반적인 기획, 연구주제 선정, 성과평가, 연구성과 우수자 추천 등을 담당한다. 학술위원회의 주요 업무 내용으로는 △센터의 핵심과제 수립, △선정된 주제 검토 및 결정, △센터의 주요 주제에 대한 중간 평가 활동을 담당한다. 또한, △센터의 연구성과 검토 및 우수 연구성과 검토 선정업무, △중국발전연구상(中国发展研究奖)과 국가과학기술진보상(国家科学技术进步奖) 후보자를 평가하고 추천하는 책임을 맡고 있으며, 센터의 연구 업무를 논의하기 위해 정기 총회를 개최하고 있다. 중국 국무원

발전연구센터는 중국의 대표적인 국책연구기관인 만큼 정부정책과 밀접하게 연계된 연구업무를 수행함과 동시에 학술적 연구 성과 축적 및 확산을 위해 노력하고 있다.



참고문헌

《國務院發展研究中心大事記》編委會，國務院發展研究中心大事記(1980-2013)，中國發展出版社，2015年.

國務院關於成立經濟技術社會發展研究中心的決定. 中國政府网. 2012-07-26.

國務院發展研究中心職能配置、內設机构和人員編制規定-公告-中國机构編制网. 中央編辦. 2022-06-24.

편집 후기

다소간의 부침이 있긴 하지만 세계 경제는 더욱 긴밀하게 연결되고 있다. 인터넷과 인공지능 등 정보통신기술의 발전에 힘입어 가상공간이라는 또 다른 세계가 광속으로 성장하고 있다. 실물세계와 가상공간의 경계는 흐려지고 있다. 새로운 현상에 대한 모니터링과 대응 또한 더욱 중요해지고 있다. [_서중해\(한국개발연구원\)](#)

현 정부는 '자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가'를 120대 국정과제 중에 하나로 제시하고, 다자외교 차원에서 한국이 글로벌 리더십을 발휘하는 것을 외교안보 정책 분야의 주요 목표로 삼고 있다. 여성·평화·안보는 한국이 2024-2025년도 유엔 안보리 비상임이사국 임기중에 추진하고자하는 중점과제 중에 하나이다. 이번 호에서는 한국이 국제사회에서 여성·평화·안보 의제 확산을 위해 실시해온 활동을 평가하고 자유, 평화, 번영에 기여하는 글로벌 중추국가로 도약하기 위해 향후 우선적으로 고려해야 하는 과제가 무엇인지 알아보았다. [_윤지소\(한국여성정책연구원\)](#)

첨단기술로 무장된 전쟁은 더욱 차가워졌고, 여전히 잔인하다. 러시아-우크라이나 전쟁이 지속되는 가운데 또다시 시험대에 오른 국제형사재판소가 전쟁 중에 자행된 반인도적 범죄를 인류의 이름으로 단죄하고 정의를 세울 수 있기를 기대한다. [_윤지영\(한국형사법무정책연구원\)](#)

우리의 신도시, 신행정수도 그리고 스마트시티 개발경험이 전세계적으로 벤치마킹되고 있다. 머지않아 지구촌 곳곳에 'K-City Network' 이 불을 일으키길 기대해 본다. [_이상건\(국토연구원\)](#)

언제나 그렇지만 지구촌이 어수선하다. 경제 환경도 불확실성이 높고, 안보 및 지정학적 위험요인들도 여전히 곳곳에 도사리고 있다. 이러한 상황에서도 이번 글로벌 이슈브리프는 다양한 글로벌 이슈들을 폭 넓게 다루었다. [_오계택\(한국노동연구원\)](#)

세계경제의 차별화가 여기저기서 나타나고 있다. 미국경제는 예상 밖에 고성장을 이어가고 있고 유럽, 중국의 경제성장세는 둔화되고 있다. 또한 유로존은 조만간 금리를 인하할 것으로 예견되고 있는데 반해 일본은 정책 금리를 인상하였다. 글로벌 흐름이 동조화에서 차별화로 변화하고 있어 세계 및 한국경제에 미칠 다양한 영향에 유의해야 할 것이다. [_정영식\(대외경제정책연구원\)](#)

현대 사회의 복잡한 도전들을 철저하게 파헤치면서, 지속 가능한 발전과 사회적 평등을 추구하는 구체적 전략들이 인상깊었다. 특히 이번호는 이론적 깊이와 실용적 해결책의 조화가 돋보인다. 더 나은 미래의 변화를 모색하는 모든 글로벌 리더와 정책 입안자에게 필독을 권한다. [_하호정\(KDI국제정책대학원\)](#)

글로벌 이슈 브리프 발간 목록



[Global Issue Brief] Vol.1
글로벌 복합 위기와 세계 경제
2022. 7월



[Global Issue Brief] Vol.2
최근 국제관계 변화와 글로벌 공급망
2022. 8월



[Global Issue Brief] Vol.3
글로벌 인플레이션 이슈와 진단
2022. 9월



[Global Issue Brief] Vol.4
글로벌 연금개혁 동향과 시사점
2022.10월



[Global Issue Brief] Vol.5
글로벌 기후변화 대응과 동향
2022.11월



[Global Issue Brief] Vol.6
2023 글로벌 이슈 전망
2022.12월



[Global Issue Brief] Vol.7
인공지능(AI)의 사회경제적
영향과 대응과제
2023.1월



[Global Issue Brief] Vol.8
세계화의 재구성
2023.2월



[Global Issue Brief] Vol.9
글로벌 불평등 시대의 난민과
이민자
2023.3월



[Global Issue Brief] Vol.10
글로벌 인구위기와 대응사례
2023.4월



[Global Issue Brief] Vol.11
인공지능 시대의 노동과 생산성
2023.7월



[Global Issue Brief] Vol.12
부문별 동향과 전망
2023.9월



[Global Issue Brief] Vol.13
재난과 안전 : 글로벌 동향 및
시사점
2023.11월



[Global Issue Brief] Vol.14
특집: 중국의 국가발전
2023.12월



[Global Issue Brief] Vol.15
2024 글로벌 이슈 전망
2024.1월



[Global Issue Brief] Vol.16
특집: 코로나19에 대한 성찰적 논의 동향
2024.3월



경제·인문사회연구회

NATIONAL RESEARCH COUNCIL FOR
ECONOMICS, HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

과학기술정책연구원

국토연구원

대외경제정책연구원

산업연구원

에너지경제연구원

정보통신정책연구원

통일연구원

한국개발연구원

KDI국제정책대학원

한국교육개발원

한국교육과정평가원

한국교통연구원

한국노동연구원

한국농촌경제연구원

한국법제연구원

한국보건사회연구원

육아정책연구소

한국여성정책연구원

한국조세재정연구원

한국직업능력연구원

한국청소년정책연구원

한국해양수산개발원

한국행정연구원

한국형사·법무정책연구원

한국환경연구원

건축공간연구원

