

동남권NPO,  
연결을 경험하다.

서울시동남권NPO지원센터

## 활동가 의제형성과정 참여관찰 연구

Activist Agenda Formation - Participatory Observation Study

서울시 동남권  지원센터

본 연구 보고서 내지는 100% 사탕수수 부산물로 만들어진 친환경 용지로 제작하였습니다. 생산 과정에서 어떠한 화학물질도 첨가하지 않았으며 자연에서 나와 자연으로 돌아가는 종이입니다.

# 제 출 문

## 서울시동남권NPO지원센터장 귀하

본 보고서를 「서울시동남권NPO지원센터 활동가 의제형성과정 참여 관찰 연구」에 관한 최종보고서로 제출합니다.

2021. 12.

### 연구진

연구책임자 : 송창석 (사)거버넌스센터 교육원장  
공동연구원 : 이혜균 (사회적협동조합 함께강동 \_ 강동로컬랩사업단 운영실장)  
연구자문 : 송문식 (전 함께강동 이사장)  
          : 류양선 (강동로컬랩 사업단장)

### 현장연구 수행단체

(사)한국갈등해결센터  
강동시민협의회  
(사)언론인권센터  
숲여울기후환경넷  
강남기후위기비상행동

이 보고서는 용역수행기관의 결과물로서 서울시동남권NPO지원센터의 입장과는 다를 수도 있습니다. 이 보고서에 수록된 연구결과물을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

# 목 차

## 제1장 연구의 개요

1. 연구필요성 .....	1
2. 연구의 목적과 연구방법 .....	2
1) 연구의 목적 .....	2
2) 연구의 범위와 연구방법 .....	3

## 제2장 NPO활동가의 의제형성과정의 이론적 기초

1. NGO와 NPO의 정의 .....	6
1) NGO의 정의 .....	6
2) NPO의 정의 .....	7
3) NPO와 NGO의 공통점과 차이점 .....	7
2. 정책의제 형성과정의 이론적 기초 .....	8
1) 정책의제 형성 이론 .....	8
2) 정책의제 설정과정의 이론모형 .....	9
3) 정책의제 설정을 좌우하는 요인들 .....	11
4) NPO활동가의 의제 형성 과정 .....	13

## 제3장 NPO활동가의 의제형성과정 참여관찰 결과

1. 5개 단체에 대한 참여관찰 .....	15
1) 제1차 컨설팅 실시 내용 및 결과 .....	15
2) 제2차 컨설팅 실시 내용 및 결과 .....	21
3) 제3차 컨설팅 실시 내용 및 결과 .....	24

## 제4장 단체별 NPO활동가의 의제형성과정 현장 연구보고서

### 제1절 동남권 배달플랫폼 인권영향평가를 위한 탐색적 연구

I. 연구개요 .....	28
1. 연구 필요성 .....	28
2. 연구의 범위와 방법 .....	29

II. 연구(주제별) 특징 및 주요 내용 .....	29
1. 연구의 특징 .....	29
2. 인권영향평가의 실시계획 .....	32
3. 인권영향평가지표의 개발 .....	33
III. 연구(주제별) 분석 및 결과 .....	43
1. 인권영향평가를 위한 인터뷰 실시 .....	44
2. 인터뷰 내용 .....	46
3. 분석결과 .....	50
IV. 연구(주제별) 결론 .....	52
1. 연구의 시사점 .....	52
2. 연구의 한계 .....	53
3. 제언(인권침해 구제 및 예방 방안) .....	54
< 참고문헌 > .....	55

## 제2절 '강동시민협의회' 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민

I. 연구개요 .....	57
1. 연구필요성 .....	57
2. 연구의 범위와 방법 .....	58
II. 강동시민협의회 창립과 활동 과정의 주요 경과에 따른 결과 분석	
1. 협의체 결성을 위한 제안서 분석 .....	59
2. 협의체 설립 참여자(발기인)에 대한 설문조사 결과 분석 .....	61
가) 1차 설문조사 : 2020년 12월 16일 실시, 응답자 80명 .....	61
나) 2차 설문조사 : 2020년 12월 19일 실시, 응답자 83명 .....	66
다) 3차 설문조사 : 2021년 1월 18일 실시, 응답자 .....	68
3. 강동시민협의회 창립제안문, 집단지성 이야기, 창립을 지지하는 지역단체 결과 분석 .....	73
4. 창립식 비전탐색 워크숍 토론 결과 분석 .....	75
5. 강동시민협의회를 중심으로 지역 시민사회 의제현황 분석 .....	77
6. 강동시민협의회 발전전략 수립 설문조사 결과 분석 .....	78
가) 4차 설문조사 : 2021년 10월 18일 실시, 응답자 105명 .....	78
III. 강동시민협의회 주요 운영 및 활동 현황 .....	84
1. 강동시민협의회 운영을 위한 정례 활동 .....	84
2. 강동시민협의회 소모임: 동아리활동 .....	86

3. 나눔 사업 .....	89
IV. '강동시민협의회' 설립 의미와 제언 .....	91
V. 강동시민협의회 설립과 운영 경과 .....	95

## 제3절 시니어 미디어 모니터링 교육을 통한<시니어 미디어 모니터링단 사업> 활성화 방안

1. 서론 .....	98
가. 문제제기 및 연구배경 .....	99
1) 노년층의 디지털 정보격차 .....	99
2) 노년층의 사회참여 프로그램 .....	100
3) 노년층 미디어교육 다양화의 필요성 .....	100
나. 연구목적 및 연구의 범위 .....	102
2. 연구방법 .....	103
가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 .....	103
나. <시니어 미디어 모니터링단> 시범 운영 .....	103
다. 사전 교육 및 모니터링단 시범 운영 일정 .....	105
3. 연구결과 .....	107
가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 결과 .....	107
1) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 구성 및 진행 .....	107
가) 1차시 교육내용 .....	110
나) 2차시 교육내용 .....	111
다) 3차시 교육내용 .....	112
라) 4차시 교육내용 .....	113
2) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육에 대한 평가 및 의의 .....	114
나. 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영 .....	114
1) 시범 운영 구성 및 진행 .....	114
2) 시범 운영에 대한 평가 및 의의 .....	118
다. 사전 교육 및 시범 운영을 설계할 때 주의할 점 .....	119
라. 수업을 진행할 때 주의할 점 .....	120
4. 결과 활용방안 .....	121
가. 결과 활용 방안 .....	121
1) 정책 활용 가능성 .....	121
2) 연구결과 활용 방안 .....	121

5. 참고문헌	122
---------	-----

#### 제4절 우리 동네 수달 및 하천환경 생태계 보호 방안 연구

I. 현장 연구 개요	124
1. 연구배경	124
2. 연구목적	124
3. 연구 범위와 방법	125
II. 연구 특징 및 주요 현황	125
1. '수달'에 관한 생태자료 조사	125
2. 서울의 수달 보호와 보전을 위한 활동 현황	130
3. 서울지역 하천의 수달 모니터링 현황	134
가. 탄천 (숲여울기후환경넷)	134
III. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 현장 활동 결과	139
1. 동남권 수달 서식지 보호를 활동 진행 결과	139
2. 탄천, 성내천, 고덕천의 수달 서식지 보호 활동 전개	140
IV. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 활동 과제 및 향후 계획	142
1. 과제와 향후 계획	142
〈참고 자료〉	143

#### 제5절 강남구 건물 온실가스 배출 현황 및 강남구 감축정책 분석

I. 연구개요	145
1. 연구 필요성	145
1) 연구배경	145
2) 연구목적	148
2. 연구 범위와 방법	150
1) 연구 범위	150
2) 연구 방법	150
II. 연구 특징 및 주요 현황	152
1. 강남구 일반 현황	152
2. 강남구 기후 현황	154

3. 기후변화 관련 강남구 행정 현황	155
4. 세계의 건물분야 온실가스 감축 정책	159
1) 온실가스 감축을 위한 건물분야 해외 정책	160
III. 연구 분석 및 결과	162
1. 강남구 건물 온실가스 배출 현황	163
1) 강남구 건물 에너지사용량 현황(2016년~2020년)	163
2) 강남구 건물 에너지사용량 상위 10위 현장 모니터링	169
2. 강남구 건물 온실가스 감축 정책 및 법제도	171
1) 강남구 건물부문 온실가스 감축 정책	171
2) 강남구 건물 온실가스 감축관련 조례	174
IV. 결론 및 제언	175
〈참고문헌〉	179

#### 제5장 단체별 의제형성과정 현장연구 보고서의 평가 및 정책제언

1. 의제형 과정 현장연구 보고서 평가	180
2. 정책제언	181

#### 제6장 참고문헌

참고문헌	183
------	-----

#### ■ 별첨자료

서울시동남권npo지원센터 2021현장연구지원 모집 연구계획서 양식(안)

## 제1장 연구의 개요

### 1. 연구필요성

- 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」 제11조에 근거하여 2020년 3월 서울시동남권NPO지원센터가 설립되어 2020년 10월 개소식을 가짐
- 서울시의 권역별 NPO지원센터 중 하나로 설립된 동남권NPO지원센터는 동남권을 구성하고 있는 강남, 강동, 서초, 송파 등 4개 자치구 시민사회 활동을 효과적으로 지원하기 위한 것이 중요 과제임
- 서울시 동남권역의 경우, 타 권역에 비해 사회경제적으로 상위권에 속하는 소득계층들이 밀집되어 있고, 교육, 문화, 의료, 금융, 각종 서비스업이 집약되어 서울뿐만 아니라 한국 경제와 문화의 흐름을 주도하는 지역이고, 사업체와 종사자 등 경제활동 인구가 증가하고 있으며, 사업체들의 채용도 가장 활발한 지역이기 때문에 좋은 경제적 조건을 지니면서, 서울시 전체 대비 젊은 계층의 비율이 높고, 고령자 비율이 낮고, 사교육 열풍의 중심지로 자리 잡으면서, 서울의 타 권역은 물론 한국의 다른 대도시와도 확연히 구분되는 독특함을 보이고 있는 지역임
- 그러나 이와 같은 동남권역의 특징은 역설적으로 이 지역만의 독특한 지역사회문제를 해결하고 대안을 제시하는 시민사회와 NPO의 활동, 그리고 이를 통한 지역 공동체와 사회적 자본의 회복이 절실히 요구되는 지역임
- 즉 서울에서 가장 많은 NGO단체들이 활동하고 있지만, 대부분 전국적 이슈를 중심으로 활동하고 있고, 서울을 포함한 지역 사회에 기반과 관심을 가지고 있는 단체는 상대적으로 많지 않고, 토착민보다는 개발에 의한 이주민들이 주된 거주민으로 살아가고 있는 '만들어진' 공간이라는 지역적 특성으로 인해 시민사회 활동의 역사와 뿌리가 깊지 않은 상황임<sup>1)</sup>
- 이를 위해 동남권 권역 내 대기업 및 비영리기관 등의 유휴 공간 등 잠재적인 공익적 자원들을 발굴하여 풀뿌리 NPO활동과 연결시키는 자원연계 활동, 구청 등 공공부문과 영리부문 및 시민사회 내 홍보매체 및 공간 등을 연계·활용하여 지역 NPO

1) 서울시NPO지원센터(2019). 「동남권 NPO지원센터 설립타당성 및 운영전략 연구」, NPO스쿨, pp. 7-12.

들의 활동 홍보 및 지역주민과의 연결 지원, 아직 활성화되지 못한 자치구 간 NPO 및 활동가들의 연계·협력의 촉진·지원 등 새로운 유형의 풀뿌리NPO 활동 지원·육성 등이 필요함

- 따라서 지역사회 의제 형성 및 해결을 통해 새로운 NPO 및 공익활동 모델을 창출하고, 이의 확산을 통해 시민사회 생태계 발전에 기여하기 위해 동남권 지역사회의 의제를 발굴하고 적절한 정책적 관심과 실행을 촉진하는 것이 동남권 NPO지원센터의 중요한 책무중의 하나가 되었고, 이와 같은 맥락에서 본 연구를 추진하게 된 것임

### 2. 연구의 목적과 연구방법

#### 1) 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 첫째, 서울시동남권NPO지원센터 조직 및 현장 활동가의 연구역량을 강화하여, 단체별 지역의제의 발굴과 의제 형성과정에 대한 구체적인 절차와 구체적인 방법 등을 강화하는데 있음
- 두 번째로 기존의 연구와는 다르게 현장 연구지원 사업에 선정된 단체별 개별 연구의 안정적 진행과 실천적 과제를 생산하는데 노력하여, 실현 가능성과 내용적 완결성을 보완하는 것임
- 즉 의제 형성 과정의 지원과 연구 과정 지원을 통한 참여 관찰과정을 통해 동남권 지역 활동의 여건과 한계와 장애요인을 파악할 수 있어, 향후 동남권NPO지원센터의 사업 계획 등에 참고 자료로 활용하기 위한 목적이 있음
- 세 번째의 연구목적은 선정된 5개의 단체를 대상으로 5개 단체의 현장 연구 및 현장연구원 지원을 통해 현장 활동가로서의 의제 형성 과정을 구체적으로 조력하고, 이와 같은 각 단체의 연구 성과를 토대로 향후 동남권NPO지원센터의 구체적인 역할과 지원 방향이 무엇인지를 파악하려는 것임
- 이와 같은 참여관찰 및 연구지원을 통해 생성된 연구 결과물은 의제 형성과 실행을 위한 사례 연구로서의 의미가 크고, 이후 유사한 지원사업과 의제를 형성함에 있어 참고할 수 있는 실증 자료로서 의미를 가질 수 있음

2) 연구의 범위와 연구방법

(1) 연구의 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 동남권 4개 자치구(서초, 강남, 송파, 강동)일원에 소재한 시민사회 단체 중에서 동남권NPO센터가 별도의 선정과정을 통해 선정한, 5개 단체를 연구대상으로 하였고, 선정된 5개의 단체의 의제 형성을 위한 연구 제목은 다음 표와 같고, 연구를 위한 시간적 범위는 2021. 6. ~ 2021. 12.까지 6개월간 수행하였음

〈표 1-1〉 연구대상 5개 단체 및 연구제목

5개 단체 현장연구 제목(최종)	수행 단체
동남권 배달플랫폼 인권영향 평가를 위한 탐색적 연구	(사)한국갈등해결센터
강동시민협회의 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	강동시민협의회
시니어 미디어 모니터링 교육을 통한 시니어 모니터링단 사업 활성화 방안	(사)연론인권센터
우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	숲여울기후환경넷
강남구 건물 온실가스 배출현황 및 강남구 감축정책 분석	강남기후위기비상행동

(2) 연구방법

- 본 연구는 현장 활동가 의제 형성 과정 참여 관찰을 통한 조직 활동가로서의 지역 의제 발굴을 위한 연구역량 강화와 이를 실천하기 위한 과제 생산을 조력하여 지역 활동가로서의 역량을 강화하고, 단체의 활동력을 개발하는 것임

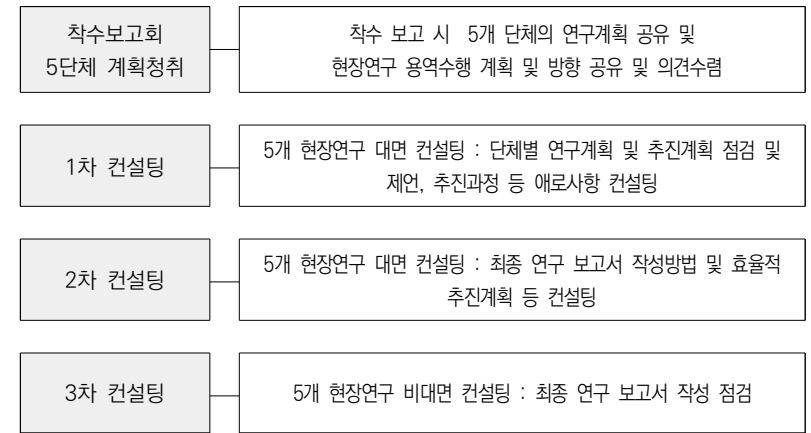
- 따라서 선정된 5개 단체의 당사자가 직접 연구하고, 실행을 위한 계획을 수립하는 것을 지원, 보조하기 위한 컨설팅과 연구보고서 작성의 방법 등을 지원하는 것이 특색이고, 다음과 같은 연구 방향과 전략에 근거하여 연구를 진행하였음

- 연구 방향으로는 현장연구 참여관찰을 갈등과 거부감 없이 수행하고자 현장연구원

과 함께하는 연구방법을 준비하였고, 현장연구를 촉진하기 위해 현장여건과 당사자의 고민을 수렴하였으며, 동남권NPO 단체와 활동가의 성장을 돕는 소통과 협력체계를 고민하였고, 연구 결과로서 현장연구를 통한 의제형성 가능성을 진단하고 동남권NPO 센터의 지원방안으로 정책의 환경분석과 기획의 전략적 요소 등을 학습하는 컨설팅 지원 방법을 적용함

- 연구의 단계별 세부 절차는 다음과 같고, 수시로 온라인 및 유선을 통하여 소통하였음

〈표 1-2〉 단계별 연구 추진방법



- 과제 수행을 위해 연구대상 5개 단체에 대한 참여관찰과 관계자에 대한 심층면접 방법을 적용하고, 관련 사례와 자료 수집은 해당 단체의 자료와 문헌조사 방법을 적용하며, 면접과 참여관찰 방법은 팬데믹 상황을 감안하여 대면 회의와 온라인 zoom회의 등을 보조적으로 활용하였고, 세부적인 추진 일정은 다음과 같음

〈표 1-3〉 단계별 연구 추진 내용

일시	내용
2021.06.17.	활동가의제형성과정 참여관찰 연구용역 착수보고회
2021.06.29.	한국갈등해결센터 1차 컨설팅 진행
2021.07.01.	강동시민협의회 1차 컨설팅 진행
2021.07.02.	언론인권센터, 숲여울기후환경넷, 강남기후위기비상 1차 컨설팅
2021.07.22.	5개팀 유선 모니터링 진행
2021.08.13.	연구팀 회의(npo지원센터+함께강동 연구팀)
2021.08.19.	5개팀 유선 모니터링 진행
2021.08.23.	연구용역팀 회의
2021.08.27.	숲여울기후환경넷 2차 컨설팅 진행
2021.08.30.	언론인권센터 2차 컨설팅 진행
2021.08.31.	강남기후위기비상행동 2차 컨설팅 진행
2021.09.10.	강동시민협의회 2차 컨설팅 진행
2021.09.15.	연구용역팀 회의
2021.09.16.	한국갈등해결센터 2차 컨설팅 진행
2021.09.27.	활동가 의제형성과정 참여관찰 연구 중간보고회
2021.10.13.	강남기후위기비상행동 3차 컨설팅 유선
2021.10.15.	사)한국갈등해결센터 3차 컨설팅 유선 회의
2021.10.20.	사)언론인권센터 3차 컨설팅 온라인 zoom회의
2021.10.21.	강동시민협의회 3차 컨설팅 온라인 zoom회의
2021.10.21.	숲여울기후환경넷 3차 컨설팅 온라인 zoom회의
2021.12.08.	최종보고회

## 제2장 NPO 활동가의 의제형성과정의 이론적 기초

### 1. NGO와 NPO의 정의

#### 1) NGO의 정의

- 시민사회의 다양한 단체를 표상하는 용어로서 NGO(Non-Governmental Organization)가 UN에서 처음 사용되어 전 세계적으로 가장 많이 통용되고 있지만, 그 개념 정의는 국가마다 다르고, 한 국가 내에서도 일치를 보지 못하고 있음

- NGO는 정부 활동 감시, 각종 정책 홍보, 상담 등으로 사회문제 해결을 위한 활동을 하며, 대중의 지지를 구하고 모금 활동도 하며, 저개발국가와 지역사회를 연결시켜주기도 하며, 또한 정부가 미처 관리하지 못하는 부문에서 활동하기도 함

- 우리나라에서 NGO는 자생적으로 발생한 개념이 아니라 외국에서 수입한 개념이기 때문에 개념 정의에 상당한 혼란을 겪고 있음

- 미국이나 일본에서 NGO는 NPO(Non-Profit Organization)의 일부로서 환경·개발·인권·평화·여성·권리·난민·구호 등과 같은 영역에서 공공의 이익을 추구하는 자발적인 단체, 특히 국제 원조에 참여하는 단체를 의미함

- NGO를 흔히 비정부기구 또는 비정부조직으로 번역하고 있으나 기존의 비영리단체, 민간단체, 시민단체, 사회단체, 시민사회단체, 이익집단 등과 같은 개념과 어떻게 구분되는지 모호함<sup>2)</sup>

- 따라서 NGO는 입법·사법·행정·언론에 이어 '제5부(제5권력)'로 불리며, 정부와 기업에 대응하는 '제3섹터'라는 용어로도 사용되고, 자율·참여·연대 등을 주요 이념으로 하며, 인권·사회·정치·환경·경제 등 모든 분야에 걸쳐 활동하고 있음

2) 임승빈(2018). 「정부와 NGO」. 서울: 대영문화사, pp. 41-51.

## 2) NPO의 정의

NPO(Non-Profit Organization)는 비영리 기구로서 이익을 추구하지 않고, 준공공(semi-public) 및 민간 조직(자선단체, 노조)에 의해 만들어지는 단체로서, 사회학적 관점에서 NPO가 국가권력과 경제 권력이 확대, 강화되는 것을 견제하기 위하여 등장했음

- 국가는 국민을 억압하고 지배하는 권력기구라는 속성을 지녔기 때문에 NPO는 국가권력을 감시하고 비판함으로써 사회적 통제를 가능하게 하고, 경제 권력 집중으로 인한 불평등을 해소하기 위해 조직됨

- 쥘스홉킨스대학의 레스터 살몬에 의하면 NPO는 공식 조직성, 비정부성, 비영리성, 자율성 또는 자치성, 자발성, 공익성과 같은 6가지 특징을 가짐

## 3) NPO와 NGO의 공통점과 차이점

- 결국 NPO든 NGO든 사회를 보다 건강하게 만들기 위해 노력하고 있다는 점은 같고,<sup>3)</sup>

- 공통점은 자발성에 기초한 비정부적 민간단체로서 비정부성, 비영리성, 자발성 등의 특성을 지님

- 차이점을 살펴보면, 먼저 NPO의 경우 '이익을 회원들에게 배분하지 않는 공식조직으로서 연방정부나 주정부의 조세체계상 공익목적 활동단체로서 조세감면대상 조직과 단체(미국법률상 정의)'를 의미함

- 이에 비해 NGO는 '비정부적, 비국가적 조직체로서 자발성을 기초로 하여 비영리를 추구하는 집단이나 조직 또는 결사체 기구나 단체, 그리고 운동세력(UN헌장 제71조에 의한 정의)'이라고 정의 함

- NPO는 단체의 활동 성격에 따라 종류가 달라지는데, 크게 ①서비스형과 ②보이스형으로 분류되고, ①서비스형은 복지, 교육, 예술 및 문화, 건강, 상담 등의 유형 무형 서비스를 제공하며 ②보이스형은 소외계층 권익옹호, 여성, 인권, 환경, 소비자 권

3) 서울시NPO지원센터 재인용 <https://m.blog.naver.com/snpo2013/220760121595>

리보호 등 사회문제 해결과 정치개혁, 사회운동, 계몽, 시민 참여, 정부의 정책 또는 입법 활동에 대한 감시와 비판 등의 활동을 함

- 따라서 NPO 보이스형과 NGO의 성격이 비슷하고, NGO는 NPO에 속한 하위개념이며, 일반적으로 NGO는 NPO 중에서 인권·환경·여성·소비자운동과 정치개혁 등의 문제에 초점을 맞추고 있고, 주로 개발도상국과 국제사회를 무대로 활동하는 비정부 단체를 지칭하는 용어로 사용되어왔음

- 본 연구에서 NPO 활동가는 지역을 기초로 자발성에 기초한 비정부적 민간단체로서 비정부성, 비영리성, 자발성 등의 특성을 지닌 단체에서 보이스형 공익적 활동을 수행하는 자를 'NPO 활동가'로 지칭함

## 2. 정책의제 형성과정의 이론적 기초

### 1) 정책의제 형성 이론

- 정책학 분야에서 정책형성(policy formulation)은 정책을 만드는 것, 또는 정책을 입안하는 것을 의미하고, 정책이 형성되기 이전 단계에 정책의제 설정 (Policy Agenda Setting) 단계가 존재함

- 정책의제 설정 단계는 '정부가 사회문제를 공식적으로 해결하기 위해 이를 정책문제로 전환하는 행위'를 의미하는 것으로, 정책문제는 정부가 해결을 위해 심각하게 검토하기로 결정한 문제를 의미함

- 현대사회에서는 수많은 사회문제가 발생하는데, 개개인의 사소한 문제가 불특정 다수의 구성원들에게 문제가 되고, 결국 사회의 구조적 문제가 되면, 개개인이 문제를 해결할 수 없는 문제가 되는데 이것을 사회문제라고 하고, 이와 같은 사회문제가 정책문제로 다루어지기 위해서는 정책의제 설정과정을 거쳐야만 함

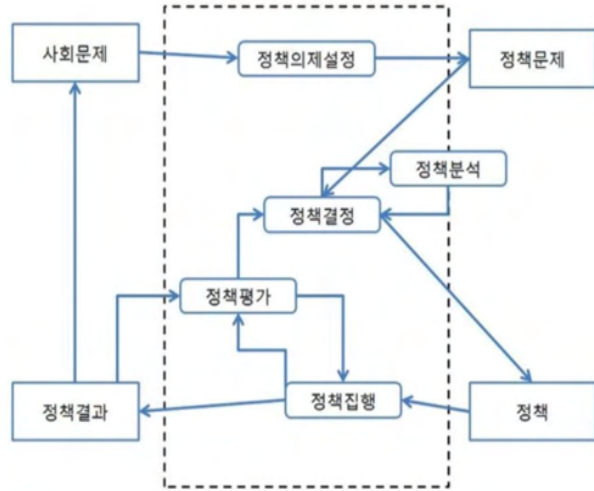
- 국가는 이와 같은 사회문제를 정책문제로 진행하는 과정을 준비하는데, 이를 정책과정(policy process)이라 지칭하며, 불행하게 현대사회의 수많은 사회문제들이 모두 정책의제로 채택되지는 않음

- 결국 정책의제란 정책담당자가 산재해 있는 다양한 사회문제를 공식적으로 다루기로 결정한 정책문제를 의미하고, 정책의제 과정이란 사회문제(social problem)를 정책문제(policy problem)로 채택하는 과정 또는 행위이며, 정책담당자가 공식적으로



다루기 위한 정책문제인 것임

〈그림 2-1〉 정책과정 흐름도



- 일반적으로 정책과정은 정책의제 설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책종결의 단계로 구성되며, 정책의제 설정의 범위는 사회문제의 쟁점(issue), 문제(problem), 해결책(solution)을 둘러싸고, 유관 정책집단이 어떤 관점에서 이들을 정의를 하고 설득하며, 지지를 확보하기 위해 다양한 활동을 수행함

2) 정책의제 설정과정의 이론모형

- 정책의제 설정과정의 Cobb과 Elder의 이론을 일반화 시키면, '사회문제 → 사회적 이슈 → 공중의제 → 정부의제'의 과정을 통해 정책의제로 설정됨

〈표 2-1〉 정책의제 설정과정별 특성

정책의제 설정과정	특성
사회적 쟁점(이슈) (Social Issue)	문제의 쟁점이나 해결방법에 대해 집단들 사이에 의견의 일치를 보기 어려운 사회문제로(Social Problem) 논쟁의 대상이 된 사회문제를 의미하고, 사회문제를 쟁점화 시키는 주도자(Initiator)와 점화장치(Triggering Device)가 존재함
공중의제 (Public Agenda)	일반대중의 주목을 받을 가치가 있으며 정부가 문제해결을 하는 것이 정당한 것으로 인정되는 사회문제로서 사회적 이슈가 공중의제가 되기 위해서는 많은 사람들이 관심을 가지고, 정부의 조치가 필요하다는 공감대, 정부의 고려대상으로서 정부의 권한에 해당되어야 함
정부의제 (Government Agenda)	정부의 공식적인 의사결정에 의해 그 해결을 위해서 심각하게 고려하기로 명백히 밝힌 문제로서 정부의제가 등장하게 되는 과정이 곧 의제설정과정임

- 또한 정책의제 설정과정으로 Cobb와 Ross는 '이슈제기 → 구체화 → 확산 → 진입'의 4단계 과정으로 나누고 있으며, 외부주도형(사회과정형: outside initiative model), 내부주도형(정부주도형: inside access model), 동원형(mobilization model)의 세 가지 모형으로 구분하여 제시하고 있음<sup>4)</sup>

(1) 외부주도형(사회과정형: outside initiative model) 모형

- 이 모형은 정부의 외부에 있는 제 집단들이 자신들에게 피해가 되는 사회문제들을 정부가 해결해 줄 것을 요구하여 사회이슈화하고 공중의제로 전환하여 정책담당자들에게 정부의제로 채택하도록 하는 모형임

- 이는 선진국형 모형으로 이익집단이나 NGO, 언론 등의 외부의 참여자가 정책의제 설정에 강력한 힘을 행사하는 것으로, 이러한 모형에서는 '사회문제 → 사회적 이슈 → 공중의제 → 정부의제' 모든 과정이 이루어짐

(2) 정부 주도 동원형(mobilization model) 모형

4) 김정현(2007). 「정책학NOTE」, 서울:학문사, pp. 112~113.

- 이 모형은 정부 내의 정책결정자들이 어떤 사회문제가 심각하다고 판단하고 먼저 정부의제로 채택한 후 정부의 의도적 노력으로 공중의제화되는 모형, 주로 정부의 힘이 강하고 이익집단과 같은 민간부문의 힘이 미약한 후진국형 모형으로 사회문제 → 정부의제 → 공중의제로 확산되는 모형임

### (3) 내부 접근형(inside access model) 모형

- 정부 내의 관료집단이나 정책결정자들에게 사회적 거리(social distance)가 가까우며, 쉽게 접근할 수 있는 집단에 의해 사회문제가 정부의제로 채택되는 것으로, 이때 이들 집단은 자신들에게 이익이 되는 것을 정부의제로 받아들이고 나머지는 사회문제로 방치하거나 진입을 방해함

- 이 때문에 정부의제를 동원형과는 다르게 공중의제화하지 않는데, 이러한 모형에서는 사회문제 → 정부의제의 과정을 거치며, 일반대중에게 알리지 않으려 하기 때문에 음모형(conspiracy model)이라고 부르기도 하며, 주로 국가의 기밀사항 즉, 무기구입, 외교국방정책 등에 많이 사용됨

### 3) 정책의제 설정을 좌우하는 요인들

- 왜? 수많은 사회문제 중 소수의 문제만이 정책의제로 설정되는지에 대해 먼저, 체제이론에서는 체제의 과중한 부담을 회피하기 위해 정치체제의 소수의 관료 즉, 엘리트가 선호하는 문제만 정책의제화 하고 나머지는 사회문제로 방치된다는 견해가 있고, 또한 엘리트의 주요 이해관계 때문에 엘리트의 이익에 반하는 문제는 정책의제화하지 못한다는 주장이 있음

- 정책의제 설정을 좌우하는 요인에 대해 학자들은 정치적 요인, 주도집단, 문제의 특성, 체제의 능력 등으로 다음과 같이 제시하고 있음

#### (1) 정치적 요인

- 첫째, 일반적 정치 분위기와 이데올로기가 정책의제형성에 중요한 결정요소로서 작용하는데, 예를 들어 정치적 분위기가 복지 및 재분배정책에 유리하게 되어있다면 문제가 재분배적 성격을 가진 것으로 인식될수록 정책의제화가 쉬워질 것이라는 것임

- 둘째, 정치체제의 내부권력구조나 정권의 성격에 관한 것으로 정권의 성격이 민주적이거나 아니면 권위주의적이거나, 그리고 체제내부의 권력구조가 집권적이거나 분권적이거나에 따라 의제설정에 영향을 미치게 된다는 것으로 집권적이고 권위주의적일수록 의

부의 비공식 참여자의 영향이 크게 약화되고, 동원형, 내부접근형 모형이 그 중심이 된다고 함

- 셋째, 선거와 같은 정치적 사건 역시 정책의제 설정에 큰 영향을 미친다고 함

- 넷째, 지도자의 관심에 관한 내용으로 정부 내의 정책결정자는 체제이론에서 말하는 선별자에 속하기 때문에 이들이 관심을 가지고 있는 문제가 정책의제로 형성될 가능성이 크다고 함

#### (2) 주도집단에 따른 요인

- 주도집단에 따른 요인은 문제제기 집단과 관련 집단의 힘에 관한 것으로 정책의제 형성과정에는 행정부, 행정수반, 입법부, 사법부의 공식적 참여집단과 언론, 정당, NGO, 이익집단 등등 비공식적 참여집단이 관여하게 되는데, 이들은 특정 문제의 해결을 위해 정부가 적극적으로 개입하도록 영향력을 행사하기도 하고, 이를 반대하는 집단은 의제형성을 억제하기 위해 영향력을 행사함

- 즉 사회문제가 정책의제로 채택되어 공식적으로 거론될 수 있는가의 여부는 영향력을 행사할 수 있는 정치적 힘을 어떤 집단이 가지고 있느냐에 있다는 것으로 이들 집단의 규모와 응집력, 재정규모가 클수록 의제설정에 영향이 큼

#### (3) 문제의 특성

- 일반적으로 중요하고 심각한 문제일수록 정책의제로 형성될 가능성이 커지고, 일시적으로 존재하는 것보다는 오랜 시간에 걸쳐 지속적으로 고통을 주게 될 문제일수록, 과거에 제기되고 많이 논의된 문제일수록, 단순하고 기술적으로 이해하기 쉬운 문제일수록 정책의제로 형성될 가능성이 큼

- 또한 인간의 감정적인 측면에 호소할 수 있는 문제일수록 정책의제화가 쉬워지고, 또 사회문제 중에서 그와 유사한 선례가 있었던 이전의 절차에 따라 쉽게 정책 의제화 된다고 함

#### (4) 체제의 능력

- 체제의 능력은 의제형성을 좌우하는데, 체제이론에 따르면 정치체제는 과도한 요구 투입으로 과부하(overload)가 걸려 해결하지 못하기도 하고, 정치체제가 특정문제를 해결할 대규모의 자원이나 능력이 부족한 경우에도 정책의제가 형성되지 않는다는 주장임

4) NPO활동가의 의제형성과정

- 따라서 NPO 입장에서는 나날이 증가하는 심각한 사회문제들을 정책 당국자가 공식적인 정책문제로 채택하여, 이를 해결하기 위한 구체적 정책형성 절차를 진행하도록 만드는 것이 NPO활동의 가장 중요한 일이 되는 것임

- 이를 위한 첫 번째 단계가 NPO활동가 들은 지역 또는 사회문제를 발굴·파악하여 정부(지방정부)의 정책문제로 다루어 질 수 있도록 정책과정의 의제로 채택될 수 있는 다양한 활동(이슈제기 → 구체화 → 확산 → 진입의 4단계 과정)을 전개해야 하는 것임

- 왜냐하면 불행하게 현대사회에서 발생하는 수많은 사회문제들이 모두 정책의제로 채택되지 않을 뿐만 아니라, 정권의 보수적 통치 철학, 기득권 유지 등의 다양한 원인에 의해 무시, 외면하거나, 문제가 제기되어도 억압, 묵살시키는 현상이 발생하기 때문임

- 따라서 NPO활동가 입장에서는 전술한 정책의제 설정과정의 3가지 모형별 과정 중에서 외부주도형의 과정과 역할이 중요한 역량이 된다고 할 수 있는 데, 정부 외부에 있는 NPO단체가 공식적 정부의제로 채택되도록 다양한 활동과 압력이 필요한데, 예를 들어 발생하는 사회문제로 피해를 입고 있는 집단이나, 이익집단 등과의 연대활동, 언론과 의회 및 정당과의 교섭 등이 중요한 역할을 할 수 있기 때문임

- 물론 이와 같은 노력에 의해 사회문제가 정책문제로 다루어진다고 해도, 이후의 정책결정과 집행, 평가 등의 과정에도 지속적인 관심과 모니터링 등을 수행하여 NPO가 요구한 내용이 당초의 목표대로 정책이 집행되는가에 대한 감시와 참여가 필요한 것이고, 이를 위해 단계별로 사회문제에 대한 분석 및 대안 마련을 위한 연구 능력, 관계 전문가 등과의 협업, 의회 등에 대한 정치적 과정에 대한 참여, 여론 형성 등을 위한 언론 홍보 등 일련의 정치과정을 이해하고 수행해야 하는 등 장기적인 활동과정이 존재하는 것임

- 참고로 공공의제 형성 여부에 영향을 미치는 중요한 지표로는 사회상황, 정치적 현실, 문제와 관련된 집단의 결속력, 이익집단의 관심 및 태도, 여론조사 결과, 대중매체의 관심 등이 큰 영향을 미치고 있기 때문임

- 각 정책단계별로 점검하고 고려할 사항을 정리하면 다음과 같음

〈표 2-2〉 정책 단계별 점검사항

정책단계	점검사항(19)
I. 정책형성	<b>1. 정책 수립의 필요성</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>문제의 현황 및 실태는 어떠한가?</li> <li>문제의 원인은 무엇이며, 어느 정도로 시급한가?</li> <li>지금까지 정부는 어떻게 대응해 왔는가?</li> <li>국내·외 유사사례 및 참고자료에는 무엇이 있는가?</li> </ul>
	<b>2. 정책의 수립</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>정책목표는 무엇인가?</li> <li>계획추진을 위한 세부내용 및 필요자원은 무엇인가?</li> <li>계획의 사전 타당성을 어떻게 확보할 것인가?</li> <li>협약이 필요한 관계부처(기관)는 어디이며, 어떤 절차를 거쳐야 하는가?</li> <li>갈등관리 방안 및 정책영향평가 등의 결과에 따른 대응책은 무엇인가?</li> </ul>
II. 정책홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>홍보주체 및 대상은 누구인가?</li> <li>홍보하고자 하는 핵심메시지는 무엇인가?</li> <li>어떤 언론매체를 통해 언제부터 어떻게 홍보할 것인가?</li> <li>예상되는 비판논리 및 이에 대한 대응논리는 무엇인가?</li> <li>여론의 반응에 따른 대응방안은 무엇인가?</li> </ul>
III. 정책집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책이 계획대로 집행되고 있는지 점검(모니터링)하고 있는가?</li> <li>집행과정에 제기된 문제점 및 대응방안은 무엇인가?</li> </ul>
IV. 정책평가 및 환류	<ul style="list-style-type: none"> <li>누가, 무엇을, 언제, 어떻게 평가할 것인가?</li> <li>평가결과 및 평가결과의 시사점은 무엇인가?</li> <li>평가결과를 어떻게 활용할 것인가?</li> </ul>

출처: 최신용 외(2018), 기획론, 도서출판 학림, p.60.

### 제3장 NPO 활동가의 의제형성과정 참여관찰 결과

#### 1. 5개 단체에 대한 참여관찰

##### 1) 제1차 컨설팅 실시 내용 및 결과

- 본 연구의 참여관찰 및 컨설팅의 목적은 5개 단체를 대상으로 의제 형성 과정에 대한 참여관찰 및 현장연구에 대한 컨설팅을 통해
- 각 단체별 현장연구원의 역량 강화와 함께 과제별 연구계획 및 작성방법 등에 대한 정기적인 연구지원 컨설팅을 통해 실현 가능한 팀별 연구보고서를 작성하는데 있음
- 2021. 06. 17. 등 연구의 착수보고회에서 각 단체의 연구 제안서 발표를 기초로 연구내용과 각 단체의 여건을 고려하여 각 단체별로 개별 컨설팅을 실시하였음

##### (1) 제1차 컨설팅 개요

〈표 3-1〉 제1차 컨설팅 개요

단체명/연구제목	일시	장소	참석자
(사)한국갈등해결센터 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	6.29.(화) 19:00	한국갈등 해결센터	현장연구팀 3명 npo센터 2명 용역팀3명 등 총10명
강동시민협의회 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	7.01.(목) 11:00	강동마을 지원센터	현장연구팀 4명 npo센터 2명 용역팀3명 등 총9명
(사)언론인권센터 〈시니어 미디어 모니터링단〉 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	7.02.(금) 10:00	강남아이쿱소비자생 활협동조합	현장연구팀 2명 npo센터 1명 용역팀3명 총6명
숨여울기후환경넷 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	7.02.(금) 11:00	강남아이쿱소비자생 활협동조합	현장연구팀 2명 npo센터 1명 용역팀3명 총6명
강남기후위기비상행동 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	7.02.(금) 14:00	강남 마을넷	현장연구팀1명 npo센터 1명 용역팀3명 총5명



##### (2) 제1차 컨설팅 평가 및 자문결과

〈표 3-2〉 제1차 컨설팅 개요 컨설팅 평가 및 자문결과

단체명/ 연구제목	컨설팅 평가 및 자문 내용
(사)한국갈등해결센터/ 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인권경영보고서 및 가이드 발간목표는 현재의 연구 규모나 향후 일정 등으로 볼 때 너무 방대하여 우려되는 지점이 있고, 배달 플랫폼 노동자와 관련 주체들 간의 현황과 개선방안만이라도 정리하여 사회적으로 이슈화 하는 것 자체만으로도 큰 과제이고 의미가 있음</li> <li>• 라이더와 소상공인을 대상으로 어떤 상황에 처해있는 지 연구하고 드러난 문제를 이슈 파이팅 하는 것이 의미가 있기 때문에 객관적 시각이 필요하고 당사자 간의 논의의 자리가 필요해 보임</li> <li>• 보고서가 정리되면 공개적인 토론회 등을 국회 등과 협의하여 공론화 하는 것이 좋겠음(국회의원실과 합동으로 토론회를 개최하고 언론 보도자료 등 적극적으로 활용할 필요가 있음)</li> </ul>

단체명/연구제목	컨설팅 평가 및 자문 내용
강동시민협의회/ 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로- 강동지역 시민사회 진단과 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동남권NPO센터의 선행연구 자료 등을 참조하고, 강동구의회와 강동구청과의 긴밀한 협업을 통해 강동구의 비영리공익활동 지원조례 등을 제정하여 체계적인 추진을 고려하면 좋겠음</li> <li>• 지역단체들과 연대하고 미디어와 지역 언론 등을 적극 활용할 필요가 있음</li> <li>• 내년 대선과 지방선거가 있기 때문에 공약과 관련하여 의제를 적극적으로 활용하는 것이 좋겠음(공론장 활용)</li> <li>• 장기적으로 지역재단 설립까지 고민을 한다면 설립을 위한 행정과의 관계, 기업의 후원 등 행정의 역할, 협업에 필요해 보임</li> <li>• 솔직하고 진솔한 대화의 장이 필요해 보이고, 학술적인 설문 조사가 아닌 워크샵 등을 통한 비전과 사업계획 등을 함께 고민해 보는 것이 좋겠음</li> </ul>
사단법인 언론인권센터/ (시니어 미디어 모니터링단) 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 언론인권센터의 경험 등을 볼 때 전문성 등이 확보되어 있어 연구가 안정적이고, 최근 노인들의 미디어 활용이 편향되고 왜곡된 가짜 뉴스 등이 너무 난무하여 노인세대에 대한 객관적인 시각을 견지할 수 있는 자율적 역량을 갖추는 것이 중요한 과제임</li> <li>• 이번 연구를 기초로 매뉴얼화 작업을 통해 더욱 더 많은 노인사실 등에서 활용되면 좋겠음</li> <li>• 대학생과 협업을 적극 검토하고, 이와 같은 현상에 대한 문제 제기를 노인 당사자들이 직접 제기하는 것이 사회에 반향을 불러올 수 있기 때문에 언론보도를 적극적으로 활용하면 좋겠음</li> </ul>
숲여울기후환경넷/ 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링을 해도 행정에 전달이 잘 안되고 전문가 등이 함께 발제하고, 지역 구의원 구청 관계자가 참여하는 포럼, 세미나 등 개최를 적극 검토하여 이슈를 적극적으로 제기할 필요가 있어 보임</li> <li>• 현장 활동을 열심히 하는 것도 좋지만, 수달이 갖는 의미와 필요적 후속 조치 등을 이끌어 내기 위해서는 이슈 공론화 등을 개최하고, 행정에 대한 압박이 필요해 보임</li> </ul>
강남기후위기비상행동/ 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강남구의 기본 데이터를 찾는 것만으로도 성과이지만, 데이터를 일목요연하게 분류, 정리하여 맵핑이나 카드뉴스 형태로 정리하여 이슈를 제기하고, 퍼포먼스 등을 개최하면 더욱 좋을 것 같음</li> <li>• 데이터를 수집하는 것도 중요하지만 시각적으로 잘 분류, 정리하여 일반인들에게 문제를 제기하기 위한 다양한 아이디어 등을 접목하면 더욱 좋을 듯</li> </ul>

(3) 제1차 컨설팅 이후 1차 유선 모니터링 실시

- 제 1차 컨설팅 실시 이후, 5개 단체에 대해 2021.07.22.과 2021.08.19. 2차례에 걸쳐 유선으로 한 모니터링을 실시하였고, 그 내용은 다음과 같음

〈표 3-3〉 제1차 컨설팅 이후 1차 유선 모니터링 결과(2021.07.22)

단체명/연구제목	진행 내용	향후 계획
(사)한국갈등해결센터/ 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나4단계 격상된 이후 대행업체 라이더 인터뷰 중단, 매주 진행되는 회의도 못하고 있음</li> <li>• 현재 인터뷰를 진행해야 하는 단계로 상황을 보면서 진행할 계획</li> <li>• 다소 일정이 늦어질 수 있지만 진행하는데 크게 문제없을 듯함</li> </ul>	8월중 진행상황 점검후 중회의 진행 예정
강동시민협의회/ 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강동시민협의회 연구팀 내부회의 일정 조율 중</li> <li>• 설문조사지 관련 논의 예정(외부전문가 초빙, 자문 예정임)</li> </ul>	1차 회의 진행 후 중회의 진행여부 판단
사단법인 언론인권센터/ (시니어 미디어 모니터링단) 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전 모니터링단 교육 준비 완료</li> <li>• 방배복지관 시니어대상으로 사업계획서 토대로 모집 중에 있음</li> <li>• 사전교육(4강)은 온라인으로 8월초부터 시작 예정, 이후 모니터링단(10명) 교육은 8월 말에 시작하여 소그룹으로 대면 교육(강사4명)방식 진행 예정</li> </ul>	사전교육 2회차 진행 후 중 회의 진행하기로 함 (8월 중순쯤) 8월초에 일정을 조율하기로 함
숲여울기후환경넷/ 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나 4단계 격상으로 진행할 수 없지만 각 팀별 회원들 요청으로 야외 모니터링 진행 중</li> <li>• 하천관련 자료 다시 요청함(메일주소 보내드립니다)</li> </ul>	자료 검토 후 코멘트하기로 함
강남기후위기비상행동/ 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매주 월요일(2시)회의 고정, 적어도 한 달에 2-3번은 줌으로 논의</li> <li>• 현재 강남구 건물조사 진행 중 자료 수집하는데 어려움은 없고, 데이터 처리 과정, 데이터 해석의 어려움으로 논의중(기술적인 문제가 큼) 전기, 가스가 개별로 되어 있음</li> <li>• 1차 데이터 정리가 되면 연구팀과 중회의 진행하기로 함</li> </ul>	1차 데이터 정리 후 중회의 진행하기로 함(8월 초) 매주 월요일(2시) 중회의 진행할 때 결합하기로 함



(4) 제1차 컨설팅 이후 2차 유선 모니터링 실시

〈표 3-4〉 제1차 컨설팅 이후 2차 유선 모니터링 결과(2021.08.19)

단체명/연구제목	진행 내용	향후 계획
(사)한국갈등해결센터/ 동남권 발달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 센터의 공론화 사업과 코로나로 연구용역 사업이 중단된 상태임</li> <li>• 8월 지나면 관철아질 것 같음</li> <li>• 8월중 내부 논의해보고 zoom회의 일정 잡기로 함(8월말에서 9월초)</li> </ul>	다음 주중 내부 논의 내용, 일정관련 다시 통화하기로 함
강동시민협의회/ 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설문조사지 관련 전문연구자를 섭외하여 내부 기획회의를 진행할 예정으로 아직 일정 조율 중이고, 내부회의 후에 연구팀과 zoom회의 진행할 예정</li> </ul>	내부 기획 회의 진행 후 zoom회의 진행
사단법인 언론인권센터/ <시니어 미디어모니터링단> 운명을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링단 9명 모집하여 사전교육 3강까지 진행 완료(1강 남음) 모니터링단 교육은 9월부터 현장 오프라인으로 진행 예정, 어려움 없이 순조롭게 진행하고 있음</li> <li>• 다음 주 휴가로 zoom회의 가능한 일정 문자로 알려주기로 함</li> </ul>	2차 컨설팅 예정
숲여울기후환경넷/ 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대면 컨설팅 요청</li> <li>• 자료 검토관련 궁금해 함(추가 자료 있는지 확인-)일지는 있다고 함)</li> <li>• 수달포럼 준비 중 연구팀에서 참여하기 원함(8/26(목)19시)</li> </ul>	8월27일(금) 오전, 오후 가능 장소(아이쿱) 확인 필요
강남기후위기비상행동/ 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7월-8월초까지 데이터 조사 중이나 아직 정리가 되지 못한 상태임, 다음 주 월요일까지 끝낼 것 같음 정리가 끝난 후에 zoom회의 진행</li> <li>• 매주 월요일 팀 주간회의 진행중 가능하면 8월 마지막주 월요일에 연구팀 결합한 zoom회의 진행 원함</li> </ul>	8월30일(월) 오후2시 zoom회의 진행

- 각 단체별로 총 2차례 유선으로 진행 상황을 모니터링 한 결과, 코로나로 인한 지체 현상이 발생하였으나, 전반적으로 연구 진행에는 무리가 없어 보였고, 일부 단체에서는 그동안 현장 활동을 열심히 하고 있었지만 종국적인 행정에서의 조치와 실행의지가 보이지 않아 별도의 의제형성을 위한 연대 활동 내지, 공론화 작업이 필요해 보였음

(5) 연구진 내부 중간 점검회의 개최

〈표 3-5〉 연구진 내부 중간 점검 온라인 회의(2021.08.23)

단체명	연구진행 모니터링 2차(유선) 진행결과 요약	주요 논의 결과
갈등해결센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 센터 공론화사업과 코로나로 연구사업은 현재 중단된 상태</li> <li>• 8월 중 내부 논의 후 zoom회의 일정 잡기로 함 (8월말 다시 통화)</li> </ul>	현재 연구사업이 중단된 상황으로 내부 논의 후 8월 말쯤 다시 통화해서 9월 초 2차 컨설팅 일정을 잡기로 함. ※ 센터 차원이나 구청 협조를 구해 배민 본사에 요청해 인터뷰 가능한지 확인 필요 (1차 컨설팅요청 사항)- npo센터와 논의 필요함
강동시민협의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설문 조사지 관련 내부 기획회의 진행예정 (8월중)</li> <li>• 내부회의 후 연구팀과 회의를 진행할 예정임</li> </ul>	8월30일(5시) 강시협 연구팀 5명과 자문위원 기획회의 진행 후 9월초 zoom회의 진행
언론인권센터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모니터링단 9명 모집하여 사전교육 3강까지 진행 완료함(1강 남음)</li> <li>• 9월부터 모니터링단 현장 오프라인 교육 진행 예정</li> </ul>	8월31일(화), 오전10시30분, 온라인 회의 진행 확정
숲여울기후환경넷	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수달포럼 준비중, 연구팀에서도 참여 원함(8/26(목),19시)</li> <li>• zoom회의 보다 오프라인 회의를 원함</li> <li>• 자료검토 관련 궁금해 함.(추가 자료확인-) 일지는 있음)</li> </ul>	수달포럼(8/26) 참여하기로 함(링크요청), 현장 컨설팅으로 진행- 8월27일(금), 오전10시 아이쿱사무실, 생태환경관련 자문으로 류양선님 컨설팅에 참여하기로 함
강남기후위기비상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7-8월 초까지 데이터 조사중이나 아직 정리가 안됨</li> <li>• 정리가 끝난 후(8/23이후)에 연구팀과 zoom회의를하고자 함</li> </ul>	현장연구팀 주간 zoom회의 때 연구팀 결합하여 내용을 파악하기로 함 - 8월30일(월), 오후2시

2) 제2차 컨설팅 실시 내용 및 결과

(1) 제2차 컨설팅 개요

〈표 3-6〉 제2차 컨설팅 실시 개요

단체명/연구제목	일시	장소	참석자
(사)한국갈등해결센터 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안 강동시민협의회	9.16.(목) 17:00~18:00	온라인 Zoom회의	현장연구팀 1명 npo센터 1명 용역팀2명 등 총4명
강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색 (사)언론인권센터	9.10.(금) 17:00~19:30	강동마을지원센터 회의실	현장연구팀 5명 용역팀2명 등 총7명
〈시니어 미디어 모니터링단〉 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	7.02.(금) 10:00~11:00	온라인 Zoom회의	현장연구팀 3명 npo센터 2명 용역팀2명 총7명
숲여울기후환경넷 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	7.02.(금) 11:00~12:00	동남권NPO지원 센터 회의실	현장연구팀 3명 npo센터 1명 용역팀3명 자문1명 총8명
강남기후위기비상행동 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	7.02.(금) 14:00~15:00	강남 마을넷 사무실	현장연구팀4명 npo센터 2명 용역팀3명 총9명



(2) 제2차 컨설팅 평가 및 자문결과

〈표 3-7〉 제2차 컨설팅 평가 및 자문결과

단체명/연구제목	컨설팅 평가 및 자문 내용
(사)한국갈등해결센터/ 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나로 진행 상황이 부진하지만 갈등해결센터 구성원들의 역량과 진행상황 확인한 결과, 우려할 정도는 아니었음</li> <li>• 인터뷰 대상인 라이더와, 음식점주, NPO단체와 긴밀히 협의하고, 배달업 개발자와 미팅을 통해 사용자 입장을 간접적으로 알 수 있다고 하나, 당사자의 의견을 모니터링 하는 것이 좋을 듯</li> <li>• 이슈 파이팅을 하기 위한 가장 휘발성이 강한 내용인 것 같기 때문에 의제형성 차원에서 연구결과와 내용을 잘 정리하여 보도자료와 국회 및 소관 부처에 의견을 전달하는 일정을 고민해 주면 좋겠음</li> </ul>
강동시민협의회/ 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설문조사 일정이 중간보고 일정을 감안할 때 매우 촉박한 상태이기 때문에, 기존에 자체적으로 이미 조사한 내용을 정리하여 온라인 Zoom회의 등을 통해 확인하고 동의 등을 구하는 작업이 효율적인 것 같음</li> <li>• 자료상의 설문조사 문항이 너무 많아 응답자들이 부담스러울 것 같기 때문에 설문 문항 수를 줄일 필요가 있음</li> <li>• 코로나 때문에 어렵지만 설문조사와 함께 FGI나 델파이기법, 아니면 온라인 그룹별 Zoom회의 등을 통해 의견을 수렴해 보는 것이 좋을 것 같으니 적극 검토해 주기 바람</li> <li>• 이런 과정을 통해 참여자들과 함께 학습하고 합의하고, 적극적 동의를 구하는 부가적인 효과가 있기 때문임</li> <li>• 시간은 촉박하지만 SNS, 카톡 등을 활용해서 공감대 형성을 마무리했으면 좋겠음</li> <li>• 향후 일정 등 특히 내년 선거 이전까지 활동 로드맵을 확정하고, 적극적으로 추진할 필요가 있어 보임</li> </ul>
사단법인 언론인권센터/ 〈시니어 미디어 모니터링단〉 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나 사태의 어려운 상황에서 미디어 모니터링 사전교육을 무사히 마치고 9월부터 모니터링을 시작하여 순조롭게 진행됨</li> <li>• 모니터링 툴을 잘 정리하여 다른 노인복지관 등에서 활용할 수 있도록 매뉴얼과 강사 양성 등의 프로그램이 준비 되면 큰 효과가 있을 것으로 판단됨</li> <li>• 이를 위해 별도의 프로젝트 제안을 준비해보는 것이 바람직해 보임</li> <li>• 노인세대의 미디어에 대한 편견과 고정관념, 실태를 잘 정리, 홍보할 필요가 있음</li> <li>• 향후 대면교육이 가능해지면 의미가 큰 프로그램이 될 것으로 판단됨</li> </ul>

단체명/연구제목	컨설팅 평가 및 자문 내용
숲여울기후환경넷/ 우리동네 수달 및 하천생태계 보호방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구청의 비협조를 해소하기 위해서는 다른 활동가들과 함께 방문하고, 명확한 요구 사항을 전달하고 수시로 체크해야 할 것임</li> <li>• 서식지 보전을 위한 민관의 협의구조를 구축하기 위해 함께 협업이 절실함</li> <li>• 수달포럼 등의 활동을 함께하며, 서울시와 시의회 등을 통해 이슈화 시킬 필요가 있고, 내년 선거에서 공약과 연계 시킬 필요가 있어 보임</li> <li>• 보고서 제목을 수달서식지 보전을 위한 동남3구 민간협의체 구성을 위한 연구로 정하고 구체적인 내용을 정리해보면 어떤 절차와 누구와 협업을 하고 대화를 할지에 대한 내용이 정리될 수 있음 (결국 호안직벽 공사 금지 및 서식지 보호 조치가 필요함)</li> </ul>
강남기후위기비상행동/ 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강남구 대형건축물의 데이터를 찾는 온실가스를 개인이 감축하는 것보다 건물 하나 감축하는 것이 낫다는 전제 하에 가정과 개인이 배출하는 온실가스 데이터와 건물에서 배출하는 데이터를 비교하여 증명하면 큰 의미가 있음.</li> <li>• 이미 수집한 데이터를 어떤 기준에서 분류하고 표현해주는 것이 어렵고 중요한 과제라고 생각됨, 집단지성의 아이디어를 기대해 봄</li> <li>• 이후 정책전문가, 구의원 등과 간담회 등을 통해 조례제정 등 모색과 언론보도를 잘 활용할 필요가 있음</li> </ul>

(3) 중간보고회 개최(2021.09.27)

- 연구의 중간보고회 개최를 통해 5개 단체에 대한 연구 진행상황을 상호 점검하였고, 최종 연구보고서 작성방법과 양식 등을 공유하고, 필요시 추가적인 컨설팅이 가능하고, 연구보고서 작성 시 외부 전문가 자문이 필요하면 전문가 자문의 지원이 가능함을 공지함
- 전반적으로 각 단체별 의제 형성을 위한 연구는 순조롭게 진행이 되고 있음을 확인 하였으나, 일부 단체는 연구보고서를 작성하는 것에 어려움을 호소함
- NPO에서 작성하는 연구보고서는 학술논문의 형식보다는 사회적 이슈를 제기하여, 왜 필요하고, 어떻게 개선을 할지에 대한 문제제기 및 이후 연대활동 및 공론화 과정을 진행하기 위한 방법과 절차를 잘 기술하면 된다는 의미의 전달과 정책과정 대한 이론을 소개하고 마무리함

3) 제3차 컨설팅 실시 내용 및 결과

(1) 제3차 컨설팅(온라인) 개요

〈표 3-8〉 제3차 컨설팅(온라인) 개요

단체명/연구제목	일시	장소	참석자
(사)한국갈등해결센터 동남권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	10.15.(금) 11.05.(금)	유선	현장연구팀 1명 옹역팀1명
강동시민협의회의 강동시민협의회의 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	10.21.(목) 14:00~13:00	Zoom회의	현장연구팀 5명 옹역팀3명
(사)언론인권센터 〈시니어 미디어 모니터링단〉 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	10.20.(수) 10:00~10:40	Zoom회의	현장연구팀 3명 옹역팀3명
숲여울기후환경넷 우리동네 수달 및 하천생태계 보호 방안 연구	10.21.(목) 18:00~18:30	Zoom회의	현장연구팀 1명 옹역팀2명
강남기후위기비상행동 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구	10.13.(수) 10.25.(월)	유선	현장연구팀1명 옹역팀1명

(2) 제3차 컨설팅(온라인) 결과

〈표 3-9〉 제3차 컨설팅(온라인) 결과

단체명/연구제목/ 일시/방법(참여자)	내용
(사)한국갈등해결센터/동남 권 배달 플랫폼노동에 대한 인권경영방안/ 10.15/11.05 (유선)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내부 일정 및 출장 등으로 연구 진행 논의를 하지 못하였으나, 코로나로 중단되었던 인터뷰 진행 내용을 담아 최종 연구 결과 보고서를 작성할 예정으로 일정에 무리가 없을 것 같음</li> </ul>
강동시민협의회의/ 강동시민협의회의 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색/ 10.21.(목),14:00 Zoom회의(8명)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간보고회 후, 설문조사 진행 120명 회원 중 현재 84명 응답. 100명 예상함, 이 내용을 공동운영진 회의 때 논의, 정리해서 보고서 작성 예정. 11월16일 시민사회포럼에서 발제 하고, 회원 분임토의 후 내년 계획 설계 예정</li> <li>• 설문지 설계 내용 확인 및 문항별 논의</li> <li>• 설문내용 토대로 보고서 작성계획 논의</li> <li>• 시민협의회의 발전방안에 대해 이야기하는 것이 연구목적임. 지역사회 공익활동 주요주체가 시민협이고, 구성원이 어떤 생각을 가지고 있는지 확인하는 것이 올해 목표임</li> <li>• 내용을 정리해 지역사회에 제안하는 것으로 전환되지 않음</li> </ul>



	<p>까 생각하며, 설문 문항이 중요 자료로 쓰일 것 같음</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을미디어에서는 마을과 환경/젠더/정치 세가지 전문발행 예정으로 연구 성과를 마을과 정치 분야에 미디어로 정리하려고 하며, 포럼 결과, 설문조사 결과 정리하겠다고 함</li> <li>• 연구주제 취지에 맞게 잘 진행되고 있음. 지역과 연결되는 지점에 의제를 가지고 공유자리 마련하고, 시민협의회에서 실행력 높이는 작업 필요</li> <li>• 의제별 연결해서 마을의 의제를 만들어 가려고하며, 환경을 시작으로, 협치, 청년 주민자치 등 의제별로 진행예정이며 이번 연구내용이 근거자료로 활용될 것 같음</li> </ul>
<p>사단법인언론인권센터/(시니어 미디어 모니터링단) 운영을 통한 미디어 속 노인사례연구 10.20.(수),10:00 Zoom회의(6명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진행내용 공유: 뉴스, 예능, 드라마, 건강정보 모니터링 교육, 6회 실습 완료</li> <li>• 진행하면서 느낀 한계점 공유: 관점, 과제 수행 어려움, 다양한 의견 확인, 시니어 모니터링의 필요성, 프로그램의 다양화 시도 필요성</li> <li>• 미디어 문제를 미디어 생산자들에게 전달하는 것. 모니터링 틀을 복지관에 프로그램으로 만드는 것이 목표</li> <li>• 중간발표회 때 연구에 대한 일반화 우려에 대한 내용 보완하며 진행되었음, 보고서 작성 계획 공유</li> <li>• 협업의 형태로 수료 후 2,3차할 때 1기와 경험 나눔, 연결해서 활동 주체가 생길 수 있음, 문서작성 어려움은 질문을 끌어내 기록하는 방식이 필요해 보임</li> <li>• 시청자 위원회 등 이 모델을 확산 시켰으면 좋겠음, 홍보, 보도자료 등 전달하고, 이슈화해서 전달했으면 함. 시니어시대의 미디어관련 편견을 기준을 잡고 볼 수 있는 틀을 마련해주면 좋을 듯함</li> <li>• 전문가 매칭 자문, 향후 일정 등 논의</li> </ul>
<p>숲여울기후환경넷/ 우리동네수달 및 하천 생태계 보호 방안 연구/ 10.21.(목),18:00 Zoom회의(3명)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 보고서 내용 정리 중 이후 도움 요청하기로 함</li> <li>• 내용 작성 후 보완할 내용 있으면 조언하기로 함</li> </ul>
<p>강남기후위기비상행동/강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구/ 10.13/10.25(유선)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초 데이터 완성, 기본자료 작성 중, 추가 자문요청, 회의 일정 잡기 어려움</li> <li>• 자문 일정이 늦어지고 있어 11월 초 자문 진행 후 내부 추가내용 정리 필요함</li> <li>• 11월 5일 2명 자문 완료 후 결과보고서 작성</li> </ul>

## 제4장 단체별 NPO 활동가의 의제형성과정 현장연구보고서

### 제1절 동남권 배달플랫폼 인권영향평가를 위한 탐색적 연구

단체명	(사)한국갈등해결센터
연구제목	동남권 배달플랫폼 인권영향평가를 위한 탐색적 연구
연구참여자	이희진, 표대중, 임완호, 이현상, 김명환, 박청도, 오세찬, 안지연

## 목차

I. 연구개요	28
1. 연구 필요성	28
1) 연구 배경	28
2) 연구 목적	28
2. 연구의 범위와 방법	29
II. 연구(주제별) 특징 및 주요 내용	29
1. 연구의 특징	29
1) 특성	29
2) 인권경영의 개념과 인권경영의 주요 영역으로써 ‘인권실사’	30
3) 소결	31
2. 인권영향평가의 실시계획	32
1) 인권영향평가의 대상	32
2) 인권영향평가의 범위	32
3) 인권영향평가단의 구성	33
3. 인권영향평가지표의 개발	33
1) 인권영향평가 관련 문헌 고찰	33
2) 문헌고찰에 의한 인권영향평가 영역 및 지표의 선정	36
III. 연구(주제별) 분석 및 결과	43

1. 인권영향평가를 위한 인터뷰 실시	43
1) 인터뷰의 목적	43
2) 인터뷰의 질문항목	44
3) 인터뷰 방법	45
4) 인터뷰 대상 시기 및 장소	46
2. 인터뷰 내용	46
1) 고용상의 비차별	46
2) 결사 및 단체교섭 자유 보장	47
3) 강제노동의 금지	47
4) 아동노동의 금지	48
5) 산업안전 보장	48
6) 직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지	49
7) 책임 있는 공급망 관리	49
8) 현지 주민의 인권 보호	49
9) 환경권 보장	49
10) 생명권	49
11) 신체의 자유에 관한 권리	49
12) 사생활을 보호받을 권리	50
13) 사회보장 권리	50
3. 분석결과	50
1) 인권리스크 우선순위 분류를 위한 '심각성'과 '발생가능성'	50
2) 배달 플랫폼 노동의 주요 인권리스크	51
IV. 연구(주제별) 결론	52
1. 연구의 시사점	52
2. 연구의 한계	53
3. 제언(인권침해 구제 및 예방 방안)	54
< 참고문헌 >	55

## I. 연구개요

### 1. 연구 필요성

#### 1) 연구배경

2021. 2. 2. 배달노조<sup>5)</sup>는 갑질 아파트 76개<sup>6)</sup> 및 빌딩 등을 상대로 배달원이 인권침해를 당했다며 국가인권위에 진정을 제기함. 이 노조에 따르면, 피진정인으로 적시된 아파트 및 빌딩은 '배달원들에게 거주자의 안전과 음식 냄새 등을 이유로 헬멧과 패딩을 벗도록 강요하고, 계단이나 화물용 엘리베이터를 이용하도록 강제'했다고 함<sup>7)</sup>

한편, 배달 기사의 인권을 무시하는 개별 고객도 있는 것으로 나타났는데, 서울 강남 모 아파트로 배달은 간 한 라이더는 고객이 '현관문을 직접 열고 들어와서 자기 발밑에 음식을 내놓으라 하더라, 그때 고객은 팔짱을 끼고 깔보고 있었다'고 전했다<sup>8)</sup>

코로나19 확산으로 2018년에 비해 음식배달 모바일 주문거래는 4조 7,799억 원에서 9조 1.045억 원으로 약 3.9배 성장하면서(통계청 2019년 통계), 음식배달에 종사하는 플랫폼 노동자 또한 큰 폭으로 증가하였으나, 이들은 고객으로부터 심각한 인권침해를 경험하고 있음

서울시 동남권은 서울 시내 가장 많은 인구가 거주하는 권역으로 상대적으로 젊은 층이 많은 반면 고령층이 적은 인구 구조를 갖추고 있으며, 서울시 평균(40.4%) 대비 아파트 비율이 높아(72.2%) 지역 주민 대부분이 아파트에 거주하고 있음<sup>9)</sup>

플랫폼노동자는 업무수행과정에서 고객으로부터 폭언 14.6%, 괴롭힘 6.6%, 성희롱 3.9%, 폭행 3.1%의 인권침해를 겪으며, 부당대우 발생 시 절반가량은 그냥 참고 넘긴다(43.9%)는 응답이 많음<sup>10)</sup>.

배달노조가 인권침해 진정을 제기한 아파트 76곳 중 강남구·서초구·송파구에 소재한 아파트는 67.1%에 달함(강남구 32곳, 서초구 17곳, 송파구 2곳). 2019년 기준 배달 앱 시장 점유율을 보면 우아한 형제들(배달의 민족) 78.0%, 요기요(DH) 19.6%로 전체 시장의 97.6%를 차지하고 있으며, 이들은 각각 송파구, 서초구에 있음. 배달시장의 거래 비중은 2017년에 비해 매년 각각 14% point, 36% point가 증가하고 있음을 볼 때, 다수의 시민은 온라인 거래를 선호한다고 추측되므로 플랫폼 이용사업

5) 전국민주노동조합총연맹 서비스연맹 서비스일반노동조합 배달서비스지부

6) 강남구 32개, 서초구 17개, 송파구 2개, 총52개로 강남3구에 위치한 아파트가 67.1%를 차지함

7) "배달라이더가 테러범? '갑질' 과반은 강남3구 아파트"(오마이뉴스 2021. 2. 2. 기사)

8) "무서워서 배달 못 하겠어요"..문신 조폭까지 천태만상(헤럴드경제 2021. 4. 3.)

9) 동남권NPO 현황조사 및 발전방안 연구, 서울시동남권NPO지원센터 2020.

10) 디지털 플랫폼노동 실태와 특징 II. 한국노동사회연구소. 2021. 3 24.

자의 인권경영 책임은 매우 시급하고 중요한 이슈임

2) 연구목적

동남권은 서울시 중 아파트 비율이 매우 높고, 젊은 층이 많이 거주하나, 지역 공동체에 관한 관심은 낮은 편임. 배달플랫폼 노동 종사자에 대한 인권침해가 심각하여 국가인권위원회에도 진정이 제기됨. 더구나 음식배달 배달앱 사업자의 97.6%는 송파구, 서초구에 소재하고 있고, 온라인 거래의 비중이 급격하게 늘어나고 있음

이에 본 연구는 동남권을 중심으로 플랫폼 노동의 인권침해 실태를 분석하고 인권 영향평가를 실시하여 인권리스크를 낮추는 데 이바지하기 위함임

2. 연구의 범위와 방법

고객의 호출(온라인 서비스, 앱 등)을 받고 음식배달을 주로 하는 플랫폼노동 종사자에 대한 인권침해<sup>11)</sup> 실태를 분석하여, 배달앱 사용자가 인권침해나 차별 등을 방지하기 위한 주요 인권리스크를 발견하고 예방을 위한 방향성을 마련하고자 함. 이를 위해 배달플랫폼 노동에 대한 인권침해 실태를 조사하고자 함. 아울러 동남권 소재 플랫폼노동자와의 심층 인터뷰(FGI)를 통해 인권침해 실태를 조사하고자 함

II. 연구(주제별) 특징 및 주요 내용

1. 연구의 특징

1) 특성

법무부는 국가인권정책 추진 체계 마련을 위해 인권정책기본법 제정을 추진하고 있음. 이는 국가인권정책기본계획의 성격과 우상에 맞게 그 수립과 이행, 추진 체계를 법률로써 규정하며, 지방자치단체에 인권기구를 설치할 수 있는 법적 근거를 마련하는데 주요 목적이 있음<sup>12)</sup>. 인권정책기본법 제정을 위한 방안에는 3년마다 인권실태조사를 실시하는 제도 도입을 포함하고 있고, 2021. 3월 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안이 발의(장철민 의원 대표발의안)된바 있음. 이 법안에는 플랫폼 이용사업자의 플랫폼 종사자에 대한 보호 방안<sup>13)</sup>을 규정하고 있으나, 법제화까지는 많

11) 고용 차별, 결사의 자유, 강제노동, 산업안전, 갑질 등

12) 법무부 보도자료. '법정부적 인권정책 체계화를 위한 「인권정책기본법」 제정을 추진하겠습니다. 2020. 11. 17.

13) 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자와 대등한 지위에서 노무제공 계약을 공정하게 체결하고, 계약서를 서면으로 플랫폼 종사자에게 제공하여야 함(안 제13조부터 제14조까지) 플

은 시간이 소요될 수 있음. 이에 이른바 노동법의 사각지대에 있는 플랫폼 노동에 관한 '인권경영'차원에서 인권침해 실태를 바탕으로 시급한 인권 보호 조치를 마련하는데 기여하고자 함이 본 연구의 특성임

2) 인권경영의 개념과 인권경영의 주요 영역으로써 '인권 실사'

① 인권경영의 개념과 주요 영역

인권경영은 인권을 존중하는 기업문화를 만들기 위한 노력으로 인권리스크에 대한 실사와 문제 발생 시 적절한 구제책을 제공하는 것이 핵심임. 인권경영은 국제적으로 인정되는 주요 인권 규범과 원칙을 존중함으로써 기업 내외부 이해관계자들의 권리를 보호하고 신장하는 것을 목표로 함. 인권의 존중 및 개선은 사회 구성원으로서 기업의 기본적인 책임임. 인권리스크가 적절히 관리되지 않는다면 인권침해로 이어질 수 있고 이는 기업 전체의 피해로 이어짐. 반면 성공적인 인권리스크 관리는 기업 이미지 개선 및 사회책임투자 유치를 통해 기업 가치 증진으로 이어질 수 있음

인권경영의 주요 영역에는 인권 경영체계 구축, 고용상의 비차별, 결사 및 단체교섭의 자유 보장, 강제 노동 및 아동 노동 금지, 산업안전 보장, 직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지, 책임 있는 공급망 관리, 현지 주민의 인권보호, 환경권 보장, 소비자 인권 보호 등이 있음. 이는 기업의 주요이해관계자인 임직원, 공급망, 현지 주민, 소비자 등에게 적용됨

② 인권 실사(human rights due diligence)와 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)

인권 실사란 기업이 끼치는 부정적 인권 영향을 식별하고 방지 완화하며 이러한 노력을 대내외에 천명하는 포괄적 절차임. 이 절차는 실제적 잠재적 인권리스크에 대한 평가, 그 결과를 기업운영과 활동 전반에 반영하고 실천하는 과정, 취해진 조치의

플랫폼 이용 사업자는 계약에서 정한 업무 이외의 업무나 계약의 이행과 직접적으로 관련이 없는 사항을 수행할 것을 플랫폼 종사자에게 요구하여서는 아니 되며, 플랫폼 이용 사업자의 고의 또는 과실로 손해가 발생한 경우에 이에 대한 책임을 플랫폼 종사자에게 부담하게 부담시켜서는 아니 됨(안 제15조부터 제16조까지). 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자가 노무를 제공하는 데 필요한 경비 등을 고려하여 보수를 적정하게 결정하고, 보수의 지급기준 등을 변경하려는 경우 플랫폼 종사자에게 적어도 10일 이전에 서면으로 제공하여야 함(안 제17조). 플랫폼 이용 사업자는 계약을 해지하려는 경우에 적어도 15일 이전에 그 내용·이유 및 시기 등을 서면으로 플랫폼 종사자에게 제공하여야 함(안 제18조). 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자에게 차별적 처우, 이 법에 따른 정당한 권리 행사를 이유로 한 불이익한 조치, 폭언·폭행·성희롱 및 괴롭힘, 임신·출산·육아 등을 이유로 한 불리한 처우 등을 하여서는 아니 되며, 플랫폼 종사자의 안전과 건강, 개인정보 및 사생활 등을 보호하여야 함(안 제20조부터 제25조까지). 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자가 사회보험을 적용 받게 된 경우에 관계법령에서 정하는 의무를 이행하여야 함(안 제26조). 플랫폼 이용 사업자는 플랫폼 종사자의 직업능력개발을 지원하여야 하며, 플랫폼 종사자가 직업능력개발훈련 등에 참여할 수 있도록 휴식 부여 등 적절한 조치를 하기 위하여 노력하여야 함(안 제27조).

효과성에 대한 모니터링, 그리고 모든 절차에 대해 이해관계자와 소통하는 단계로 구성되어 있음<sup>14)</sup>

법무부의 인권경영 지침안(2019)에서는 기업운영과 사업 활동, 공급망을 포함한 사업 관계 전반에 걸쳐 발생할 수 있는 실제적, 잠재적 부정적 인권영향을 식별하고 평가하는 것을 인권리스크 식별·평가로 인권 실사로 정의함. 이에 따라 인권 실사의 대상으로 선정된 영역과 직접적으로 연관되는 부서를 식별하고 준비된 체크리스트를 기초로 인권영향평가를 실시하도록 한다고 하여 인권 실사의 하위 범주로 인권영향평가를 정의하고 있음. 다만 국가인권위원회가 발간한 '공공기관 인권경영 매뉴얼'(2019)에서는 '인권영향평가는 인권리스크를 평가하기 위해 기관이 사업 관계의 결과로 기업의 활동으로 인해 인권에 미칠 수 있는 실제적·잠재적 인권리스크를 파악하고 평가하는 절차'라 정의함.

즉, 법무부의 지침은 인권실사를 위한 준비과정으로 준비된 체크리스트를 통한 인권영향평가로 접근하고 있는 반면에, 국가인권위원회의 매뉴얼은 기업활동에 따른 실제적 잠재적 인권리스크를 파악하고 평가하는 절차를 의미하고 있음. 이에 본 연구에서는 인권에 영향을 미칠 수 있는 실제적 잠재적 인권리스크를 파악하는 차원에서 인권영향평가를 위한 탐색적 연구를 하고자 함

### 3) 소결

우리나라에서 사용 중인 인권 존중을 위한 인권리스크 실사에 관해서는 '공공기관 인권경영 매뉴얼'(2018년 국가인권위원회 발간), '인권경영 표준지침 개발 연구'(2019년 법무부 연구용역)임. 하지만 본 연구주제에 부합하는 민간영역 특히 플랫폼 노동에 관한 인권리스크에 대한 인권영향평가에 관한 지표는 아직 까지 마련되어 있지 않은 상태임. 이에 본 연구는 플랫폼 노동에 관한 인권영향평가 지표를 개발하고, 이에 따른 실제적 잠재적 인권리스크를 파악하여 궁극적으로는 우선적으로 보호해야 하는 인권 영역은 무엇인지 고찰하고자 함

14) 인권경영표준지침 개발 연구. 법무부 연구용역 과제보고서. 2019.

## 2. 인권영향평가의 실시계획

### 1) 인권영향평가의 대상

국가인권위원회 매뉴얼에 의하면 인권영향평가는 기관 운영평가와 주요 사업평가로 구분함. 기관운영평가에는 인권경영체계 구축, 고용상의 차별, 결사 및 단체교섭의 자유보장, 강제노동의 금지, 산업안전 보장, 직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지, 현지주민의 보호 7개 영역임

본 연구는 플랫폼 노동에 관한 인권영향평가이므로 광고서비스 사업, 배달대행서비스 사업을 주요 사업의 영역으로 볼 수 있음. 즉, 배달대행서비스 사업은 '플랫폼을 통해서 배달을 접수하여 소상공인의 제품(상품)을 소비자에게 배달해 주는 사업'을 의미함. 한편 광고서비스 사업은 '소상공인(음식점)의 상품(제품)을 플랫폼 상의 광고, 노출 등을 통해 소비자와 연결시켜 주고 그 대가로 일정 수수료를 지급하는 사업'을 의미함. 본 연구는 주요 인권리스크가 플랫폼 배달사업 측면에서 발생한다는 언론보도 내용 등을 근거로 하여 인권영향평가를 위한 대상은 배달대행서비스 사업에 한해 실시하기로 함

### 2) 인권영향평가의 범위

배달대행서비스 사업의 인권영향평가의 범위는 다음과 같음

- 배달플랫폼 사용자와 연관된 주요 인권리스크
- 제3자 파트너를 포함한 주요 비즈니스 관계에서의 인권리스크
- 사업활동과 관련된 인권리스크 및 영향
- 직접적으로 사업활동의 영향을 받는 실제적 잠재적 이해관계자의 범위

### 3) 인권영향평가단의 구성

평가단은 평가 대상사업 선정, 평가지표 개발, 관련자료 검토, 이해관계자 인터뷰, 평가 실시 후 인권리스크 규명, 결과 정리 후 보고의 역할을 수행함. 평가단은 인권 전문가, 플랫폼 노동전문가, 법률전문가, 시민단체 등으로 구성할 수 있음

### 4) 인권영향평가의 방법

인권영향평가는 인권 관련 자료 및 문헌 검토(관련법률, 지침, 가이드라인, 약관, 계약서, 연구자료), 관련 언론 기사, 심층 인터뷰를 통해 실시할 수 있음

### 3. 인권영향평가지표의 개발

#### 1) 인권영향평가 관련 문헌 고찰<sup>15)</sup>

##### ① UN 기업과 인권 이행지침

2011년 6월 UN이사회가 발표하였으며 기업의 인권존중 책임에 관한 가장 권위 있는 문헌으로 인권경영의 표준화된 국제규범으로 다음과 같이 포괄적인 권고사항으로 구성되어 있음

기업은 인권에 미치는 부정적 영향을 파악, 완화, 방지하고, 인권존중 책임을 다하기 위해 기업은 자신의 규모와 환경에 맞는 정책과 절차를 마련해야 한다. 이러한 정책과 절차에는 정책적 의지와 인권에 대한 실제적·잠재적 영향을 평가하여 적절한 조치를 취해야 한다. 또한 사법적·비사법적 구제책에 접근할 수 있도록 적절한 고충처리제도가 갖춰져야 한다.

##### ② OECD 다국적기업 가이드라인

OECD 가이드라인은 1976년 제정되었는데 글로벌화, 금융위기, 환경파괴 등의 변화로 인하여 네 차례에 걸쳐 개정되었는데 2011년 개정에서는 인권에 대한 별도의 장을 마련하였음. 2011년 개정안에 포함된 인권의 역할은 다음과 같음

1. 인권을 존중해야 한다. 이는 기업이 다른 사람들의 인권을 침해해서는 안되며, 인권과 관련한 부정적 영향을 해결하여야 한다는 것을 말한다.
2. 기업 활동 내에서, 인권에 부정적 영향을 끼치거나, 끼치게 해서는 아니되며, 이러한 일들이 발생하면, 이를 해결해야 한다.
3. 기업 사업운영, 제품 및 서비스 제공에 있어서 인권에 부정적 영향을 끼치지 않더라도 이와 관련된 인권에 부정적 영향을 예방하거나 완화할 방법을 모색해야 한다.
4. 인권을 존중하겠다는 운영 정책을 마련해야 한다.
5. 기업의 규모와 성격에 따른 운영상황과 인권에 대한 부정적 영향이라는 위협의 심각성에 따라 인권실사를 실시해야 한다.
6. 기업이 인권에 부정적 영향을 끼쳤거나, 공조하였음을 알게 된 경우, 인권침해에 대한 구제책으로 합법적 절차를 제공하거나, 합법적 절차에 따라 협력해야 한다.

##### ③ UN 글로벌 콤팩트

1999년 UN사무총장이 주창하여 창설한 것으로 인권, 노동, 환경, 반부패 등 4개 분야에 대한 10대 원칙을 제시하고 있음. 세계적으로 10,000여개 이상의 기업과 단

15) 광관훈(2015) "인권경영의 법적 의미와 기업규제패러다임의 전환", 「기업법연구」 제29권 제1호, 한국기업 법학회, 2015.3, 을 참고함

체들이 가입되어 있음

인권	기업은 국제적으로 선언된 인권 보호원칙을 지지하고 존중해야 한다.
	2. 기업은 인권침해 문제에 연루 되지 않도록 적극적으로 노력한다.
노동	3. 기업은 단결권과 단체교섭권을 실질적으로 지지하고,
	4. 일체의 강제노동을 배제하며,
	5. 아동노동을 효과적으로 철폐하고,
환경	6. 고용 및 업무에서의차별을 철폐해야 한다.
	7. 기업은 환경문제에 대하여 사전 예방적 접근을 지지하고,
	8. 환경적 책임을 증진하는 활동을 수행하며
반부패	9. 환경친화적인 기술을 개발하고 그 확산을 촉진한다.
	10. 기업은 부당한 취득 및 뇌물을 포함하는 일체의 모든 형태의 부패를 배제한다.

##### ④ ISO 26000

2010년 국제표준화기구가 발표하였으며, 기업뿐만 아니라 정부, 소비자, 등 다양한 이해관계자의 참여를 통해 만들어진 국제표준임. 인권과 관련한 이슈를 8개의 항목으로 구분하고 있음

##### ⑤ GRI 가이드라인

핵심주제	이슈
조직지배구조	조직지배구조
인권	실사
	인권위험 상황
	공모회피
	고충처리

핵심주제	이슈
	차별 및 약자집단
	시민권 및 정치권
	경제-사회-문화적 권리
	직장에서의 기본권
노동관행	고용 및 고용관계
	근로조건 및 사회적 보호
	사회적 대화
	직장에서의 보건 및 안전
	인적 개발 및 직장 내 훈련
환경	오염 방지
	지속가능한 자원 이용
	기후변화 완화 및 적응
	자연환경의 보호 및 복원
공정운영관행	부패방지
	정치 참여에 있어서의 책임
	경쟁에 있어서의 공정성
	영향권 내에서의 사회적 책임 제고
	재산권 존중
소비자이슈	공정 마케팅, 정보와 계약 관행
	소비자 모건 및 안전 보호
	지속가능한 소비
	소비자 서비스, 지원, 분쟁해결
	소비자 정보 보호 및 개인정보
	필수 서비스에 대한 접근
	교육과 인식

핵심주제	이슈
지역사회 참여와 발전	지역사회 참여
	교육 및 문화
	고용창출 및 기술개발
	기술개발
	부와 소득 창출
	보건
	사회적 투자

GRI(Global Reporting Initiative)는 보스턴에 기반을 둔 연구기관으로 다국적 기업들에게 포괄적인 지속가능보고서의 틀을 정하여 발표하고 있다. 2013년에 개정된 GRI는 투자, 차별금지, 결사 및 단체교섭의 자유, 강제노동, 아동 노동, 보안관리, 지역주민 관리, 공급자 인권평가, 인권 고충처리제도 등 인권과 관련한 핵심주제를 추가하였음

#### ⑥ 인권경영가이드라인 및 체크리스트

국가인권위원회는 2014년 UN 기업과 인권 이행지침과 같은 국제인권 규범의 국내 이행을 강화하고자 이를 발간함. 기업들이 인권경영을 도입, 실천할 때 지켜야 할 일반원칙과 함께 인권침해 항목에 대하여 스스로 점검할 수 있도록 체크리스트를 제시하였음

#### 2) 문헌 고찰에 의한 인권영향평가 영역 및 지표의 선정

문헌 고찰을 통한 인권영향평가의 영역 및 지표, 지표 구성을 위한 근거는 다음과 같음

운영원칙	세부내용
인권경영체제의 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 최고결정권자의 결단을 통해 인권경영정책을 공개적으로 지지하고 선언해야 한다.</li> <li>- 기업은 스스로의 활동이 인권문제에 부정적 영향을 미치지 않도록 인권영향 평가를 정기적으로 실시해야 한다.</li> <li>- 기업은 인권경영 제도화에 필요한 조치를 수행해야 한다.</li> <li>- 기업은 인권경영 관련 정보가 적절히 공개될 수 있는 공시시스템을 수립하고, 주기적으로 자신의 기업 인권경영 실천현황을 내외부에 보고해야 한다.</li> <li>- 기업은 기업 운영과정에서 인권침해 문제가 발생할 경우에 대비하여 인권 침해에 대한 적절한 구제절차를 마련하여 운영해야 한다.</li> </ul>
고용상의비차별	- 기업은 근로자 고용에 있어 인종, 종교, 성별, 출생지, 혹은 그 근로자의 정치적 견해를 이유로 차별해서는 안된다.
결사 및 단체교섭의 자유 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 소속 근로자들이 자유로이 노동조합을 결성하는 것을 방해해서는 안되며 노동조합의 가입이나 활동을 했다는 이유로 불이익을 가해서는 안 된다.</li> <li>- 기업은 소속 근로자들이 노동조건에 대한 사용자측과 합의를 도출하기 위해 근로자 대표를 통해 사용자 측과 단체교섭을 할 수 있는 권리를 보장해야 한다. - 기업은 정당한 이유없이 단체교섭 요청을 거부해서는 안 되며 단체교섭으로 성립한 결과를 존중하고 또한 성실하게 이행해야 한다.</li> </ul>
강제노동의 금지	- 기업은 근로자를 채용함에 있어 어떠한 형태의 일체의 강제 노동도 이용해서는 안되며, 실력 직접 강제노동을 이용하지는 않더라도 강제노동으로부터 어떠한 이득도 얻어서는 안된다.
아동노동의 금지	- 기업은 15세 이하의 아동을 고용하여 노동에 투입해서는 안 된다. 합법적으로 연소자를 노동환경에 투입 시키는 경우 기업은 이들에게 교육을 받을 기회를 보장하고 이와는 별도로 안전에 대한 배려를 하여야 한다.
산업안전보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 자신의 근로자들에게 안전하고 위생적인 근무환경을 제공해야 한다. 근로자들이 위험한 작업환경에서 근무하는 경우에는 별도의 안전장구와 안전교육을 제공해야 한다.</li> <li>- 기업은 작업장에서 사고나 질병이 발생한 경우, 이에 대해 신속하고 적절한 보상 조치를 제공해야 한다.</li> </ul>
책임 있는 공급망 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 자회사뿐만 아니라 공급업자 등을 포함한 협력회사도 인권경영을 실천할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 기업은 협력회사에 의한 중대한 인권침해가 개선되지 않으면 그들과의 거래를 중지해야 한다.</li> <li>- 기업은 보안요원에 의하여 인권침해 문제가 발생하지 않도록 특별히 주의하여야 하며, 자신의 보안업무를 외주로 수행하는 경우에는 외주회사에 의하여 인권침해 문제가 발생하지</li> </ul>
현지주민의 인권보호	- 기업은 기업활동을 수행하는 지역에서 현지주민의 인권이 침해되지 않도록 유의해야 한다. 특히 기업은 현지주민의 생명권과 거주이전의 자유, 개인의 안전에 대한 권리와 주민의 소유권을 존중하고 보호해야 한다.

운영원칙	세부내용
환경권보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 환경경영 체계를 수립하고 유지하여야 하며, 환경 관련 정보를 대내외에 적절하게 공개해야 한다.</li> <li>- 기업은 환경문제에 대해서 사전 예방적인 접근 원칙을 견지해야 하며, 기업은 환경훼손이나 환경재해를 방지하거나 그 피해를 감소하고 관리하기 위한 비상계획을 수립해야 한다.</li> </ul>
소비자인권 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업은 제품이나 서비스 제공에 있어 소비자의 보건과 안전에 위해가 발생하지 않도록 해야 한다.</li> <li>- 기업은 제품이나 서비스에 대한 광고나 마케팅에 있어 사실을 과장하거나 소비자가 착각할 수 있는 행위를 해서는 안 된다.</li> <li>- 기업은 소비자 개인의 프라이버시를 최대한 존중해야 하고, 기업이 수집하고 보관하고 있는 개인정보의 안전한 보관을 위해 필요한 조치를 취해야 한다.</li> </ul>

위 지표에 따라 관련 이해관계자의 범위와 인권리스크를 확인하기 위한 질문을 구성하면 다음과 같음

영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거
고용상의 비차별	성별에 따른 차별	라이더, 회사	여성은 라이더로 업무를 수행을 못하게 하는지?	
		라이더, 회사	여성은 라이더로 업무수행에 별도의 제한이 존재하는지?(ex. 10시이후에는 여성라이더는 업무수행 금지 등)	
	국적에 따른 차별	라이더, 회사	외국인은 라이더로 업무수행을 못하게 하는지?	코로나 언택트 시대, '외국인 배달원들이 늘었다' <a href="https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=0385400625799752&amp;mediaCodeNo=257">https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=0385400625799752&amp;mediaCodeNo=257</a>
	채용 상의 차별	라이더, 회사	라이더 채용단계 또는 계약단계에서 불필요한 정보(종교, 성별, 나이, 출신지역, 국적) 등을 요구하지 않는지?	
	연령 및 지역에 따른 차별	라이더	나이, 출신지역 등의 업무수행과 무관한 이유로 차별을 받은적이 있는지?	나는 배달노동자다   10화 한때전국에4명...여성라이더는차별에시달린다 <a href="http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002696495">http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002696495</a>
	고용형태에 따른 차별	라이더	고용형태(직고용, 지입, 커넥티드)의 이유로 배정지역, 배달제한시간, 건당 금액 등에 차별이 존재하는지?	
		라이더	고용형태(직고용, 지입, 커넥티드)의 이유로 업무수행에 있어 차별이 존재하는지?	나는 배달노동자다   11화 사장바꿔배달결출이취소...소송에나사다 <a href="http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002696515">http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002696515</a>
	결사 및 단체교섭의 자유보장	조합 활동 불이익	라이더	노동조합에 가입한 라이더에 대해서는 주문을 주지 않는 등의 불이익한 처우를 하는지?
단체교섭에 대한 성실도		회사, 노동조합	라이더 노동조합의 교섭요구에 성실히 응하는지?	배달노동자 근로자성 부정한 쿠팡, 단체교섭 옹호까 <a href="https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201449">https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=201449</a>

영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거	
조립활동에 대한 불이익	조립활동에 대한 편의 제공	라이더	노동조합에 가입한 라이더에 대해서는 주문을 주지 않는 등의 불이익한 처우 등을 목격 또는 경험한 적이 있는지?	플랫폼 노사관계 새장 열렸다... 배민-서비스연맹 첫 단 채협약 체결 https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?dxno=25671	
			회사, 노동조합	노동조합의 조합비 공제요청에 협조하는지?	
			회사, 노동조합	회사소속 외에 라이더 노동조합 관계자가 노동조합 업무 등으로 회사에 출입 시 이를 허가하는지?	
			회사	회사에 노동조합 공지문 등을 게시할수 있는 게시판이 존재하는지?	
			라이더	라이더 사이에 노동조합에 가입하지 못하도록 방해하는 인원이 존재하는지?	
정당한 노동 조합 활동 보장	라이더	회사에서 노동조합에서 제공한 조끼, 띠, 티셔츠, 스티커 등을 부착 또는 착용하는 경우 징계, 배차정지, 기타 패널티 등의 불이익이 존재하는지?			
		라이더	회사에서 노동조합에서 제공한 조끼, 띠, 티셔츠, 스티커 등을 부착 또는 착용하는 경우 징계, 배차정지, 기타 패널티 등의 불이익이 존재하는지?		
		라이더	회사에서 노동조합에서 제공한 조끼, 띠, 티셔츠, 스티커 등을 부착 또는 착용하는 경우 징계, 배차정지, 기타 패널티 등의 불이익이 존재하는지?		
		라이더	회사에서 노동조합에서 제공한 조끼, 띠, 티셔츠, 스티커 등을 부착 또는 착용하는 경우 징계, 배차정지, 기타 패널티 등의 불이익이 존재하는지?		
강제노동의 금지	근로계약 준수율	음식점	라이더에게 계약된 업무 이외에 추가적인 업무(영수, 전단지 부착 등)를 지시하지 않는지?		
		주문자	라이더에게 주문한 음식 이외의 개인적인 물품을 추가로 심부름 시키지 않는지?	올 때 생수 1L량 담배도 한 갑" 코로나에 배달 놀자 '황당 갑질' 등장 https://www.mk.co.kr/news/society/view/2020/12/1268675/	
		라이더	음식주문자가 주문한 음식이외에 개인적인 용무(쓰레기 버리기, 심부름 등)를 부탁하지는 않는지?	"쓰레기 버려주세요", "올 때 심부름 좀" 배달원이 심부름꾼인가요 https://www.asiae.co.kr/article/2018101011071814894	
	퇴직에 대한 자유보장성	회사	회사에서 퇴직을 희망하거나 업무를 종료하기 원하는 라이더에게 대금을 늦게 지급하거나 임금을 늦게지급하는 등의 불이익을 받은적이 있는지?		
		라이더	회사에서 퇴직을 희망하는자에 대해 일정기간 또는 대체자를 뽑기전에 그만두는 경우 임금을 늦게지급하는 등의 불이익한 처우를 목격한적이 있는지?		
	업무수행에 대한 강제성	라이더, 회사	플랫폼 등을 통해 라이더의 배달시간을 제한하여 과속등을 유도하는지?	22분 거리를 12분에 가라고? 배달노동자 육체는 'AI 시스템' https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?dxno=25753	
라이더, 회사		플랫폼은 라이더가 원치 않는 시간, 장소 등에 대해 배차 등을 받지않는 경우 가격이나, 쿨수 등에 대해 패널티를 부여하여 업무를 강제하는지?	들쭉날쭉 수수료... "배민 장난질에 놀아난다 심조" http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002683579 (규정/규칙) 라이더가 지속적으로 글을 거부하거나 배		

영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거	
아동노동의 금지	업무수행에서의 제한성	라이더, 회사	원하는 시간대, 요일에만 근무하는 등 노동빈도가 낮은 라이더는 불이익한 처우를 받는 부분이 있는지?	송지연이 발생하면 계약을 해지 -업체측은기술적불이익을주는알고리즘자체가없다고하나라이더는그런알고리즘이있다고응답(성남시플랫폼노동자근로실태와정책과제,한국고용정보원)	
			라이더, 회사	배달기사 평점 매기던 'AI 사정남', 법원 경고장 받았다 https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/977463.html#csidx13d6cbc3345be978a89b9bcb6c2f21 라이더유니온 "시스템이 노동통제한다"...배달업의 '알고리즘 갑질' 행태 공개 http://www.aitimes.com/news/articleView.html?dxno=136223	
			라이더, 회사	라이더별로 일별 또는 일정기간동안 콜수, 금액 등의 한도를 정하여 근무를 제한하는지?	배달기사 평점 매기던 'AI 사정남', 법원 경고장 받았다 https://www.hani.co.kr/arti/society/labor/977463.html#csidx13d6cbc3345be978a89b9bcb6c2f21 라이더유니온 "시스템이 노동통제한다"...배달업의 '알고리즘 갑질' 행태 공개 http://www.aitimes.com/news/articleView.html?dxno=136223
			라이더, 회사	라이더에게 여러 개의 대행사에 가입하여 업무를 수행하도록 유도하는지?	배달앱 및 중개업체와의 등록/계약의 자율성을 살펴 보았는데, '제한은 없지만 다른 업체/회사와계약하는것이현실적으로 어렵다'는 비율이45.5%로가장높았고, 다음으로 '다른업체/회사와의계약제출은 본인의자유'라는비율이29.2%로나타남 반면 다른업체/회사와는어떠한계약도 체결할수없다'는응답은12.3% (성남시플랫폼노동자근로실태와정책과제, 한국고용정보원)
아동노동의 금지	별정 근로시간 준수 연소자 수	연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)	1일 8시간, 1주 40시간 일하는지	1. 청소년 배달 라이더 하루 10-12시간 근무, 주6일 최대 72시간 근무 (https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2021041709038045365 https://www.news1.kr/articles/74277840)	
		연소자 대행사 라이더	아간근로와 휴일근로 시 동의를 받는지	2. '청소년배달노동자'장시간노동에부담대우시달려 (http://www.womennews.co.kr/news/articleView.html?dxno=210553)	
	면허취득 연소자 수	우아한 형제들	도로교통법상 면허를 취득했는지	1. 업무 지시로 무면허 배달 제주 고교생 유족...손해배상 승소 (http://www.jejuori.net/news/articleView.html?dxno=326649)	
		우아한 청년들(라이더 직고용회사)	도로교통법상 면허를 취득했는지	2. 또 10대무면허운전배달일부대학생입생 숨겨 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202003312226015&code=940202#csidx76da8eb85474194bb03357251be25d)	
		연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)	도로교통법상 면허를 취득했는지	1. 업무 지시로 무면허 배달 제주 고교생 유족...손해배상 승소 (http://www.jejuori.net/news/articleView.html?dxno=326649)	
		연소자 대행사 라이더	도로교통법상 면허를 취득했는지	2. 또 10대무면허운전배달일부대학생입생 숨겨 (http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202003312226015&code=940202#csidx76da8eb85474194bb03357251be25d)	
계약서 작성	우아한 형제들	근로계약서, 친권자 동의서 작성여부	"면허 없어도 돼" 배달소년 죽음 내문		



영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거	
간수		우아한 청년들 (라이더 직고용회사)		어른들 ( <a href="https://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161725347404">https://www.hankookilbo.com/News/Read/201811161725347404</a> ) ->무연하,근로계약서미작성,천천자등의 서미작성	
		연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)			
		배달대행사			
		연소자 대행사 라이더			
산업안전 보장	업무상 재해 간수	연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)	배달 중 사고를 당한 적이 있는지?	1. 노동인권 사각지대 청소년 배달 노동 "신재보험 못받아" ( <a href="http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202104181414001&amp;code=620109">http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202104181414001&amp;code=620109</a> ) 2. 산재미가입/리스비상남.. 청소년라이더 차별심각 ( <a href="http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1032000">http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1032000</a> ) 3. 배달중사자안전사각지대라이더다산재신 청3년새3배급증 ( <a href="https://view.asiae.co.kr/article/2021052010170268940">https://view.asiae.co.kr/article/2021052010170268940</a> ) 4. 라이더노조 "배민"반핵배달후사고위험늘었다 ( <a href="https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021031112593590788">https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021031112593590788</a> )	
		연소자 대행사 라이더			
		우아한 청년들 (라이더 직고용회사)			
		연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)			
	산업안전교육 횡수	사업장에서 산업안전 교육을 실시하는 횡수	우아한 형제들		1. [배달노동]청소년 라이더, 내 생애 첫 노동 ( <a href="https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021031112593590788">https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021031112593590788</a> ) ->배달노동문제지원으로 교육부재'꿈을 2. 폭설에도배달강행한쿠팡'배민..사자내몰리는라이더들 ->안전교육부재'적
			우아한 청년들 (라이더 직고용회사)		
			연소자 배민라이더(직고용/지입/커넥티드)		
			배달대행사		
	작업금지 요청 횡수	간강상 사유 등으로 작업을 거부할 수 있는지	배민라이더(직고용/지입/커넥티드)		1. 라이더유니온 "폭설 땀 주문 자체를 막아라" 배달 중단 촉구 ( <a href="https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021010714000726694">https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021010714000726694</a> ) 2. 라이더유니온 "라이더생존권보장하라" ( <a href="http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=26926">http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=26926</a> )
			대행사 라이더		
	보호장비 구비 여부	사고방지를 위한 보호구를 지급하는지	우아한 형제들		바로고, 이룬자 안전 보호구 착용 캠페인 실시 ( <a href="https://www.breaknews.com/sub_read.html?uid=580950&amp;section=sc3">https://www.breaknews.com/sub_read.html?uid=580950&amp;section=sc3</a> )
			우아한 청년들 (라이더 직고용회사)		
배민라이더(직고용/지입/커넥티드)					
배달대행사					

영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거			
직장내 괴롭힘 및 갑질 방지		대행사 라이더	고객 등 제3자의 폭언 등으로 건강장해가 발생한 적 있는지	1. [제보는] "맛짱 뜨자"며 배달기사 빵때린 지정장...상습 폭언도 ( <a href="http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210427000981">http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210427000981</a> ) ( <a href="https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202102051211169021">https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202102051211169021</a> ) 2. "22층까지걸어서올라와!"..배달갑질우는 라이더 ( <a href="http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210427000981">http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210427000981</a> )			
		건강장해 발생 횡수					
		대행사 라이더					
		음식주문자(보조자)			고객의 폭언 등에 예방할 수 있는 장치 있는지	1. <라이더 보호 차원> "확연 배달 갑질" 막으려면 라이더들에게 '감정노동자 보호법'을 ( <a href="https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/981829.html">https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/981829.html</a> ) 2. <고객보호차원>배달업계, 잇따른폭언 폭행·성추행사건에 '택배처럼자격증제도입하자' ( <a href="https://www.etnews.com/20210308000115">https://www.etnews.com/20210308000115</a> )	
		우아한 형제들					
		우아한 청년들 (라이더 직고용회사)					
		배민라이더(직고용/지입/커넥티드)					
		배달대행사					
		대행사 라이더					
		개인정보 침해 횡수			동의 없이 위치추적기를 달아 근무를 감시당한 적 있는지	동의 없이 위치추적기를 달아 근무를 감시당한 적 있는지	"항상 감시를 받고 있다" 쿠팡이츠 퇴근 한 야밤에 '배달원 위치 추적 논란' ( <a href="http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210311000743">http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20210311000743</a> )
		대행사 라이더					
		책임있는 공급망 관리			협력사 평가 및 선정기준 고려	협력사 평가 및 선정기준 고려	협력사 평가 및 선정기준 고려
인권정책 교육	인권정책 교육		인권정책 교육				
인권보호 동참 서면 요구 여부	인권보호 동참 서면 요구 여부		인권보호 동참 서면 요구 여부	인권보호 동참 서면 요구 여부			
정기적 모니터링 실시 여부	정기적 모니터링 실시 여부		정기적 모니터링 실시 여부	정기적 모니터링 실시 여부			
다양한 언어로 교육제공 여부	다양한 언어로 교육제공 여부		다양한 언어로 교육제공 여부	다양한 언어로 교육제공 여부			
지역의 인권리스크 파악	지역의 인권리스크 파악		지역의 인권리스크 파악	지역의 인권리스크 파악			
현지주민의 인권보호	파트너십 참여	파트너십 참여	파트너십 참여	파트너십 참여			
		현지 주민 권리 침해 사건의 수	현지 주민 권리 침해 사건의 수	현지 주민 권리 침해 사건의 수			
		교통안전 준수	교통안전 준수	교통안전 준수	교통안전 준수		
		라이더	라이더	라이더	라이더		
우아한형제들, 배달대행사	우아한형제들, 배달대행사	우아한형제들, 배달대행사	우아한형제들, 배달대행사	우아한형제들, 배달대행사			

영역	지표	관련 이해관계자	질문	근거
환경권 보장	환경관련 정보 수집	음식점	기업은 환경관련 정보를 체계적으로 수집하고 평가하는가?	배달 늘어나니 플라스틱 폐기물 급증 <a href="https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/25/2021032502679.html?form=MY01SV&amp;OCID=MY01SV">https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/25/2021032502679.html?form=MY01SV&amp;OCID=MY01SV</a>
	목표설정 여부		음식쓰레기, 플라스틱 폐기물 배출량을 줄이기 위한 목표를 설정여부?	
	진단빈도		환경보호를 위한 목표를 위한 점검 횟수(월)?	
	교육여부		환경과 관련하여 종업원에 대한 교육 횟수(연)?	
생명권	소음 및 대기 공해 방지	우아한형제들 배달대행사	배달 오토바이의 소음은 어느 정도인가 (dB)?	"제발 배달 오토바이 소음 좀 줄여주세요" <a href="https://www.asiae.co.kr/article/2020052611203825644">https://www.asiae.co.kr/article/2020052611203825644</a>
			배달 오토바이의 배기가스량(Nm³/kg)?	배달 오토바이 증가에 대기오염 적신호 <a href="https://www.straightnews.co.kr/news/articleView.html?dxno=84485">https://www.straightnews.co.kr/news/articleView.html?dxno=84485</a>
			배달오토바이의 소음과 배기가스 검사 횟수(연)?	
신체의 자유에 관한 권리	폭행, 위협 등과 같이 신체의 자유와 안전에 권리를 침해당한 건수(인원수)	회사(라이더 직고용), 라이더, 대행사	산업안전 기준을 지키지 않아 그로 인해 플랫폼노동자가 사망한 적이 있나요?	배달원 남편의 사망, 비극은 멀고 현실은 가까웠다 [두바퀴배달원생의죽음]①남편대신가장이 된 아내 허환주기자   기사일력 2021.04.14. 09:23:22 최종수정 2021.04.20. 11:41:41 : <a href="https://www.pressian.com/pages/articles/2021041319153477040?utm_source=naver&amp;utm_medium=search#ODKU">https://www.pressian.com/pages/articles/2021041319153477040?utm_source=naver&amp;utm_medium=search#ODKU</a>
			플랫폼노동자에게 업무와 관련하여 신체적 혹은 정신적 자유를 구속한 적이 있나요?	"내비 시간보다 빨리 배달하라는 쿠팡, 사고 책임은 배달원에" 등록:2020-06-16 15:01수정:2020-06-16 15:13 <a href="http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/949569.html#csidx3a6702178e9a63a8b2d0216d92a74f1">http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/949569.html#csidx3a6702178e9a63a8b2d0216d92a74f1</a>
사생활을 보호받을 권리	업무상의 이유로 사생활을 침해당한 건 수(인원수)	회사(라이더 직고용), 라이더, 대행사	신속한 배달 등을 이유로 자신의 위치가 고객에게 노출되어 사생활이 침해된 적이 있나요?	"항상 감시를 받고 있다" 쿠팡이츠 퇴근한 야밤에 '배달원' 위치 추적 논란 [IT선방] 2021.03.11 13:40(헤럴드경제)
사회보장 권리	고용 및 산재보험 가입 배제 건수(인원수)	라이더	플랫폼노동자의 의사에 반하여 고용 및 산재보험의 가입이 배제된 적이 있나요?	"정부 못 따르겠다" 법 대놓고 무시되는 '특고 산재보험' "당신말고 일할사람 많아"... 울며겨자먹기로 산재포기 "임사서류20장속제외신청서...풀수서류인 줄알았다" (서울=뉴스1)박동해기자   2020-10-22 07:22 송고   2020-10-22 14:45 최종수정

### III. 연구(주제별) 분석 및 결과

#### 1. 인권영향평가를 위한 인터뷰 실시

##### 1) 인터뷰의 목적

문헌 고찰을 통해 개발한 인권영향평가 지표의 부합여부와 함께 배달플랫폼 노동의 실제적·잠재적 인권리스크를 파악하기 위함임

#### 2) 인터뷰 질문항목

인터뷰를 위한 질문 사항은 11개 영역에 관한 내용이며 구체적인 내용은 다음과 같음

영역	지표	질문
고용상의 차별	배차지역 차별	배달대행사별 라이더에게 배차지역 등에 차별이 있다고 생각하는지? 어떤 부분에 차별이 있는지?
	성차별	여성은 라이더로 업무를 수행을 못하게 하는지?
	업무수행 차별	여성은 라이더로 업무수행에 별도의 제한이 존재하는지?(ex. 10시이후에는 여성라이더는 업무수행 금지 등)
	국적 차별	외국인은 라이더로 업무수행을 못하게 하는지?
	채용 차별	라이더 채용단계 또는 계약단계에서 불필요한 정보(종교, 성별, 나이, 출신지역, 국적) 등을 요구하지 않는지?
	차별 일반	종교, 성별, 나이, 출신지역, 국적 등의 업무수행과 무관한 이유로 차별을 받은 적이 있는지?
고용형태 차별	고용형태(직고용, 지입, 커넥티드)의 이유로 배정지역, 배달제한시간, 건당 금액 등에 차별이 존재하는지?	고용형태(직고용, 지입, 커넥티드)의 이유로 업무수행에 있어 차별이 존재하는지?
		고용형태(직고용, 지입, 커넥티드)의 이유로 업무수행에 있어 차별이 존재하는지?
결사 및 단체교섭의 자유보장	불이익 취급	노동조합에 가입한 라이더에 대해서는 주문을 주지 않는 등의 불이익한 처우를 하는지?
	성실 교섭 여부	라이더 노동조합의 교섭요구에 성실히 응하는지?
	노조활동 지원	노동조합의 조합비 공제요청에 협조하는지?
	노조활동	회사소속 외에 라이더 노동조합 관계자가 노동조합 업무 등으로 회사에 출입 시 이를 허가하는지?
	노조활동 지원	회사에 노동조합 공지문 등을 게시할수 있는 게시판이 존재하는지?
	지배 개입	라이더 사이에 노동조합에 가입하지 못하도록 방해하는 인원이 존재하는지?
	노조활동	회사에서 노동조합에서 제공한 조끼, 띠, 티셔츠, 스티커 등을 부착 또는 착용하는 경우 징계, 배차정지, 기타 페널티 등의 불이익이 존재하는지?
강제노동의 금지	추가업무 부여	라이더에게 계약된 업무 이외에 추가적인 업무(청소, 전단지 부착 등)를 지시하지 않는지?
		라이더에게 주문한 음식 이외의 개인적인 물품을 추가로 심부름 시키지 않는지?
	보수 지연지급	음식주문자가 주문한 음식이외에 개인적인 용무(쓰레기 버리기, 심부름 등)를 부탁하지는 않는지?
회사에서 퇴직을 희망하거나 업무를 종료하기 원하는 라이더에게 대금을 늦게 지급하거나 임금을 늦게 지급하는 등의 불이익을 받은적이 있는지?		
회사에서 퇴직을 희망하는자에 대해 일정기간 또는 대체자를 뽑기전에 그만두는 경우 임금을 늦게지급하는 등의 불이익한 처우를 목격한적이 있는지?		

영역	지표	질문
	업무수행 강제	플랫폼 등을 통해 라이더의 배달시간을 제한하여 과속등을 유도하는지?
	콜 수락 관련 강제	플랫폼은 라이더가 원치 않는 시간, 장소 등에 대해 배차 등을 받지않는 경우 가격이나, 콜수 등에 대해 패널티를 부여하여 업무를 강제하는지?
	업무수행 강제	원하는 시간대, 요일에만 근무하는 등 노동빈도가 낮은 라이더는 불이익한 처우를 받는 부분이 있는지
라이더별로 일별 또는 일정기간동안 콜수, 금액 등의 한도를 정하여 근무를 제한하는지?		
아동노동의 금지	법정 근로시간 준수	1일 8시간, 1주 40시간 일하는지 야간근로와 휴일근로 시 동의를 받는지
	면허취득	도로교통법상 면허를 취득했는지
	계약서 작성	근로계약서, 친권자 동의서 작성여부
산업안전 보장	업무상 재해	배달 중 사고를 당한 적이 있는지?
	산업안전교육	사업장에서 산업안전 교육을 실시하는 횟수
	작업중지 요청	건강상 사유 등으로 작업을 거부할 수 있는지
직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지	보호장비 구비	사고방지를 위한 보호구를 지급하는지
	건강장해 발생	고객 등 제3자의 폭언 등으로 건강장해가 발생한 적 있는지
	건강장해 예방조치 구비	고객의 폭언 등에 예방할 수 있는 장치가 있는지
환경권 보장	개인정보 침해	동의 없이 위치추적기를 달아 근무를 감시당한 적 있는지
	교육여부	환경과 관련하여 종업원에 대한 교육 횟수(연)?
	소음 및 대기공해 방지	배달 오토바이의 소음은 어느 정도인가(dB)?
배달 오토바이의 배기가스량(Nm <sup>3</sup> /kg)?		
배달오토바이의 소음과 배기가스 검사 횟수(연)?		
생명권	산재로 인해 사망	산업안전 기준을 지키지 않아 그로 인해 플랫폼노동자가 사망한 적이 있는지?
신체의 자유에 관한 권리	폭행, 위협 등과 같이 신체의 자유와 안전에 권리를 침해	플랫폼노동자에게 업무와 관련하여 신체적 혹은 정신적 자유를 구속한 적이 있나요?
사생활을 보호받을 리	업무상의 이유로 사생활을 침해	신속한 배달 등을 이유로 자신의 위치가 고객에게 노출되어 사생활이 침해된 적이 있나요?
사회보장 권리	고용 및 산재보험 가입 배제	플랫폼노동자의 의사에 반하여 고용 및 산재보험의 가입이 배제된 적이 있나요?

### 3) 인터뷰 방법

인터뷰는 상기 내용을 중심으로 연구진과 집단인터뷰를 실시함

#### 4) 인터뷰 대상 시기 및 장소

인터뷰는 2021. 6. 8. 19시~20시 30분까지 한국갈등해결센터 5층 회의실에서 실시함

- 인터뷰이: 서울시○○○○○○ 운영위원장 ▲▲▲, 민노총 ○○지회 ■■■■분회 ◎◎◎, 민노총 ◇◇지회 □□분회 ■■■

### 2. 인터뷰 내용

#### 1) 고용상의 비차별

(질문) 여성은 라이더로 업무를 수행을 못하게 하는지?

(답변) 여성에 대한 차별은 따로 없으며 복장규제도 없음

(질문) 여성은 라이더로 업무수행에 별도의 제한이 존재하는지?

(답변) 남성 고객이 속옷만 입고 나온 적도 있거나 성희롱이 있을 수 있는데 여성 라이더는 위협을 느낄 수 있음. 고객이 음식을 받을 때 기본적인 복장착용의무가 있어야 한다고 보는데 기업은 이 부분에 대해 신경쓰지 않음

(질문) 외국인은 라이더로 업무수행을 못하게 하는지?

(답변) 제한 없음. 오히려 외국인 노동자 유입이 높음

(질문) 라이더 채용단계 또는 계약단계에서 불필요한 정보(종교, 성별, 나이, 출신지역, 국적) 등을 요구하지 않는지

(답변) 제한 없음

(질문) 나이, 출신지역 등의 업무수행과 무관한 이유로 차별을 받은적이 있는지?

(답변) 그런 것은 없음. 다만 나이가 어린 경우 보험료가 높음

(질문) 고용형태(직고용,지입,커넥티드)의 이유로 업무수행에 차별이 존재하는지?

(답변) 직고용제는 한달 몇콜 하면 기본급을 주고 기준 이상이면 인센을 주는 방식인데 직고용은 거의 없음. 직고용의 경우 2년동안 계약직을 하면 정규직 전환되어 야 하는데 회사에서는 계약해지를 함. 2년 지나면 지입으로 가거나 퇴사처리를 강제적으로 함. 일하시는 분은 계속 일하고 싶지만 계약이 해지됨. 근무형태에 따라 약간의 차이가 있고 사람에 따라 선호도는 있지만 그걸 차별이라고 보기는 어려움

2) 결사 및 단체교섭 자유 보장

(질문) 노동조합에 가입한 라이더에 대해서는 주문을 주지 않는 등의 불이익한 처우를 하는지?

(답변) 그런 경우는 없음

(질문) 라이더 노동조합의 교섭요구에 성실히 응하는지?

(답변) ●●은 아예 신경을 안 씀. ●●은 아예 응답도 안함. ◇◇ 2년전 상견례 했을 때 관심도 가져주고 적극적으로 나오긴 했는데 듣기만 함. 듣는건 잘 함. 그거로도 우리는 우호적이지 않나라고 생각함. 회사 입장은 모든 문항에 고용과 관련 부분에서 많이 삭제를 원함. 추후 직고용 적용되는 법률적 부분에 대해서는 양보를 못하겠다는 식으로 문항 삭제를 많이 함.

(질문) 노동조합에 가입한 라이더에 대해서는 주문을 주지 않는 등의 불이익한 처우 등을 목적 또는 경험한 적이 있는지?

(답변) 목격하거나 경험한 적 없음

(질문) 회사에 노동조합 공지문 등을 게시할 수 있는 게시판이 존재하는지?

(답변) 현실적으로 없음. 비품을 가져 봐도 안된다고 함. 알아서 하라는 입장임.

3) 강제노동의 금지

(질문) 라이더에게 계약된 업무 이외에 추가적인 업무(청소, 전단지 부착 등)를 지시하지 않는지

(답변) 그런 일은 없음

(질문) 라이더에게 주문한 음식 이외의 개인적인 물품을 추가로 심부름 시키지 않는지?

(답변) 편의점 담배 한 갑 문구 있었는데 ◇◇은 아예 못하게 했음. 처음부터. 그러다 보니까 손님과 트러블과 생겼을 때, 나와라. 고객센터에서 해결하겠다는 경우가 많음. 이제는 아예 차단. ◇◇은 회사에서 과실에 대해 어느 정도 케어를 해 줌. 고객센터와 고객이 혐의를 하고 라이더한테 요구를 하면 안 된다는 입장임. 음식의 품질 문제가 있으면 업수와 고객과 조율을 해서 누구의 과실인지부터 해서 ◇◇은 최대한 중간역할을 어느 정도 함. ●●은 무조건 라이더 잘못. 음식을 잡는 순간부터 라이더 잘못임. 대행도 라이더가 많이 올라가고 보면 됨.

(질문) 플랫폼 등을 통해 라이더의 배달시간을 제한하여 과속등을 유도하는지?

(답변) 배달예정시간 굉장히 짧음. 이는 교통법규 위반하라는 것. ai 이야기도 있고, 조작한다는 이야기도 있고. 시간대별로 셋팅이 있는 듯함.

(질문) 플랫폼은 라이더가 원치 않는 시간, 장소 등에 대해 배차 등을 받지않는 경우 가격이나, 콜수 등에 대해 패널티를 부여하여 업무를 강제하는지?

(답변) 대리운전, 킥도 마찬가지. 거부하면 제제 당함.

(질문) 원하는 시간대, 요일에만 근무하는 등 노동빈도가 낮은 라이더는 불이익한 처우를 받는 부분이 있는지?

(답변) 원하는 시간대만 하는 라이더도 있음. 반강제식으로 토요일 일요일 출근을 등 급제 비슷하게 했는데 이 제도가 없어져서 지금은 따로 없음. 대행은 출근하겠다는 요일을 출근해야 함. 일반대행은. ●●이나 ◇◇은 자율로 안하는 대행은 출근일수를 채워야 함.

(질문) 라이더별로 일별 또는 일정기간동안 콜수, 금액 등의 한도를 정하여 근무를 제한하는지?

(답변) 본업은 기본적으로 1일 10시간 이상. 부업이면 평일 4시간임. 시간을 따지기 보다 금액으로 따짐. 1일에 보통 10만원 ~ 15만원 벌 수 있음. 개인차가 있음. 금액으로만 일을 함.

4) 아동노동의 금지

(질문) 도로교통법상 면허를 취득했는지?

(답변) ◇◇은 입사 시에 운전면허증 확인이 필수라서 취득 후 입사 형식으로 알고 있음. 그러나 대행은 크게 규제가 없고 정산을 하루 단위로 해서 하루하루 돈이 급하신 분이라 대행으로 (외국인 근로자 분들이) 많이 감

5) 산업안전 보장

(질문) 사업장에서 산업안전 교육을 실시하는지?

(답변) 1년에 2번 라이더 안전교육을 교육장에서 의무적으로 듣게 되어 있음. 해당 교육의 경우 주행에 도움이 되지만, 안전장비 강화는 필요하다고 생각함

(질문) 건강상 사유 등으로 작업을 거부할 수 있는지?

(답변) 배차 거부 시 제재를 걸어서 싫지만 가야 함

6) 직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지

(질문) 고객 등 제3자의 폭언 등으로 건강장해가 발생한 적 있는지?

(답변) 건강장해 발생은 없지만 갑질 아파트는 문제라고 생각함. 뉴스에서는 '라이더 사냥'이라고도 나왔는데 화물칸만 사용하게 하거나 계단만 이용하게 하는 것은 문제가 있다고 생각함

(질문) 고객의 폭언 등에 예방할 수 있는 장치가 있는지?

(답변) 회사에서 고충은 들어 주지만 답은 주지 않음. 고충처리에 대한 해결책이 현재는 없음

(질문) 동의 없이 위치추적기를 달아 근무를 감시당한 적 있는지?

(답변) 위치추적에 대해 알고 시작해서 민감하지는 않음. 콜 배정부터 위치가 노출됨

7) 책임 있는 공급망 관리 - 관련 질의응답은 없음

8) 현지 주민의 인권보호 - 관련 질의응답은 없음

9) 환경권 보장 - 관련 질의응답은 없음

10) 생명권

(질문) 산업안전 기준을 지키지 않아 그로 인해 플랫폼노동자가 사망한 적이 있는지?

(답변) 사고로 인해 라이더가 입는 불이익은 없음. 라이더를 하기 위해서는 보험에 가입해야 하는데 일반 보험은 적용이 되지 않음. 보험사와 플랫폼 이용자가 협업하여 보험을 만들었는데, 실비는 적용이 되지 않아 거의 무의미함. 최근에는 건당 보험료를 부담하는 상품이 생겼음. 예전에는 보호구를 지원해 주었지만, 지금은 본인이 준비를 해야 함.

11) 신체의 자유에 관한 권리

(질문) 업무와 관련하여 신체적 혹은 정신적 자유를 구속한 적이 있는지?

(답변) 픽업 시간이나 배달시간이 측정됨. 최근에는 음식점에서 배달장소까지 소요되는 평균시간을 측정하여 이를 배달 시간 기준으로 삼기도함. 배달 예정시간이라는게 있는데 이것이 굉장히 짧음. 예컨대 퇴근 시간대에 신사동에서 대치동까지 14~15분 걸리는데 이는 승용차로는 절대로 갈 수 있는 시간 대가 아님. 결국 교통법규를 위반해서 가라는 의미인데, 이렇게 평균 시간대를 잡는 경우 ai가 한다는지, 조작한다는지,

시간대 별로 셋팅이 있는 것 같다는 느낌이 듦. 예정 시간을 초과한 경우 별다른 제재는 없음. 다만 배달 거절을 하게 되는 경우 아웃제도가 있어 배달이 어렵게 되는 경우도 있음. 한편, 다수 건을 배달할 때는 경로에 맞게 잡아서 들렀다가 배달이 가능했는데, 1배달 제도 시행이후로 1 배달을 마쳐야 다른 콜을 잡을 수 있음. 그렇기 때문에 과속을 유도하기도 함. 결국 단건이든 한 건이든 빨리해야 함에 따라 크게 사고 난 경험이 있음. 사고 시 별점이 쌓이면 불이익이 생길 수 있음

12) 사생활을 보호받을 권리

(질문) 신속한 배달 등을 이유로 자신의 위치가 고객에게 노출되어 사생활이 침해된 적이 있는지?

(답변) 배달 시간 중에 관재사무실을 통해 위치가 노출이 됨. 음식을 픽업할 때부터 노출이 되는데 지금은 콜 배정이 되면 노출이 시작됨. 다만 배달 앱을 종료하는 동안에는 위치 추적이 되지 않음. 이 경우 앱을 끄게 되면 페널티는 없으나 초창기에는 있었음

13) 사회보장 권리

(질문)플랫폼노동자의 의사에 반하여 고용 및 산재보험의 가입이 배제된 적이 있는지 여부

(답변) 4대보험의 필요성에 대해 느끼지 못하는 라이더가 다수임. 라이더 자체가 생업의 최전선임. 대기업에 다니던 조합 간부도 있었고, 사업을 하다 실패해서 오는 경우도 있는데, 하루 벌여 하루를 생활하는 분들이 많고 당장 쓰는 돈이 급한 분들도 있음. 가정이 있고 직장이 있는 사람이 라이더를 벌이로 하지는 않음. 4대보험을 필요로 하고 있지 않음

3. 분석결과

1) 인권리스크 우선순위 분류를 위한 '심각성'과 '발생 가능성'<sup>16)</sup>

심각성과 발생 가능성은 기업이 우선적으로 해결해야 할 리스트를 판단하는 기준이 될 수 있으며 구체적인 내용은 다음과 같음

① 심각성

심각성은 중대성(인권침해 시 피해자나 환경이 받는 피해의 깊이), 범위(인권침해 시 피해자의 수나 피해환경의 넓이, 회복가능성(인권침해를 받기 전 상황으로 되돌리는데

16) 기업과 인권 지침서 실사(Due Diligence) 가이드라인을 참조함

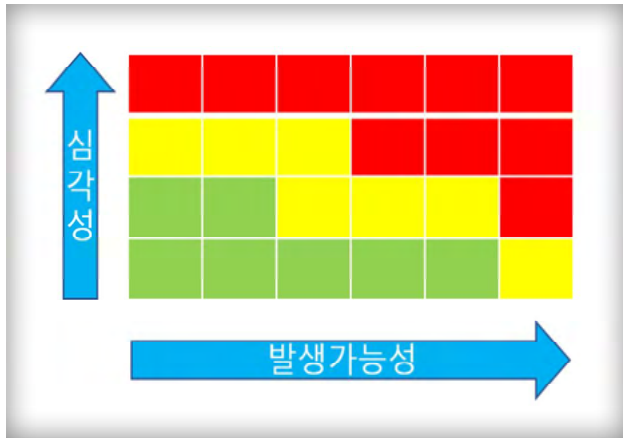
걸리는 시간과 노력)으로 구성됨

② 발생 가능성

발생 가능성은 인권침해가 발생할 확률을 의미함

③ '심각성'과 '발생가능성'의 우선순위

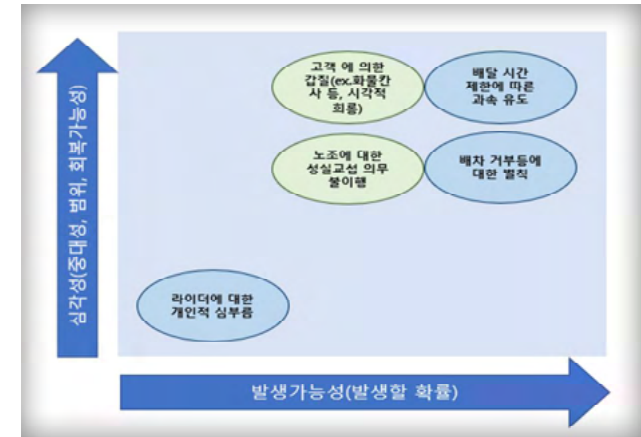
기업은 발생가능성보다 심각성을 우선적으로 고려해야 함. 예를 들어 원자력발전소의 안전사고는 발전가능성은 낮지만 심각성은 크기 때문에 가장 시급하게 해결해야 할 리스크가 됨



2) 배달 플랫폼 노동의 주요 인권리스크

인터뷰 내용을 중심으로 한 인권리스크는 다음과 같음

- 고용상 비차별 : 여성 라이더에 대한 시각적 성희롱
  - 결사 및 단체교섭 자유 보장 : 일부 플랫폼 사의 노동조합의 단체교섭 요구에 대한 성실교섭 의무 미이행
  - 강제노동 금지 : 라이더에 대한 개인적 심부름, 배달 예정 시간 규제에 따른 과속 유도, 배차 거부 등에 대한 벌칙 부과, 일부 배달대행사 라이더의 경우 면허 취득 미규제 가능성, 고객에 의한 라이더의 괴롭힘 피해
- 상기의 인권리스크를 심각성과 발생가능성에 의해 주요 인권리스크를 도출하면 '고객에 의한 갑질, 배달시간 제한에 따른 과속 유도, 배차거부 등에 대한 벌칙 부과'임



IV. 연구(주제별) 결론

1. 연구의 시사점

본 연구는 등남권 배달플랫폼 노동에 대한 주요 인권 리스크를 발견하고 예방을 위한 방향성을 마련하고자 하였으며, 주요 시사점은 다음과 같음

첫째, 배달플랫폼 노동의 인권 영향평가 지표를 개발하였음. 기존의 인권영향평가를 위한 기준(지표)은 법무부의 인권경영지침, 국가인권위원회의 공공기관 인권경영매뉴얼이 많이 활용되었음. 이는 공공부문의 특성에 맞추어져 본 연구 대상, 범위에 부합하지 않는 측면이 있었음. 본 연구는 UN기업과 인권 이행지침, OECD 다국적기업 가이드라인, UN글로벌 콤팩트의 핵심주제를 기초로 배달 플랫폼 노동에 부합하는 인권영향평가 기준을 개발하였다는 데 의의가 있음

둘째, 개발된 인권영향평가 기준에 언론 보도 내용을 토대로 배달플랫폼 노동 특성에 맞는 지표를 개발함. 주요 인권 영역별로 이해관계자 범위를 파악하고, 언론 보도 내용을 중심으로 배달 플랫폼 노동 실태에 맞는 지표를 도출하였음

셋째, 배달 라이더를 대상으로 인터뷰를 실시해 고용상 비차별, 강제노동 금지, 아동노동 금지, 직장 내 괴롭힘 및 갑질 방지 영역에서 주요 인권리스크를 파악한 후

심각성과 발생 가능성 기준에 의해 '고객에 의한 갑질, 배달시간 제한에 따른 과속 유도, 배차거부 등에 대한 벌칙 부과'의 주요 인권리스크를 도출함. 이는 최근 언론에도 다수 보도가 되고 있을 정도로 배달플랫폼 노동 영역에서 가장 시급히 해결해야 하는 인권영역임을 확인하였다는 데 본 연구의 의의가 있음

## 2. 연구의 한계

본 연구는 배달플랫폼 노동의 인권영향평가 지표의 개발 및 적용, 인터뷰를 통한 주요 인권리스크를 확인하였다는 데 의의가 있지만 아래와 같은 한계가 있음

첫째, 본 연구의 범위는 배달대행 서비스 사업의 인권영향평가인 바, 제3자를 포함한 주요 비즈니스 관계에서 인권리스크까지 파악하기에는 시간적인 제약이 있었음. 이번 연구를 통해 배달플랫폼 노동 종사자는 플랫폼 사업자에 직고용된 자, 플랫폼 대행사업자에 고용된 자 등으로 구분할 수 있는데, 본 연구는 플랫폼 사업자에 직고용된 일부 종사자에 대해 이뤄져 플랫폼 대행사업자에 대한 인권 실태를 파악하는 데는 한계가 있음

둘째, 직접적인 인권영역에 대한 리스크는 확인이 되었으나, 잠재적인 리스크 파악 또한 이뤄질 필요가 있음. 고용상 비차별, 강제노동 금지, 직장 내 괴롭힘 및 갑질은 현재 발생하는 실제적인 리스크이나, 향후 인권에 영향을 미칠 수 있는 산업안전 영역 등의 리스크는 본 연구를 통해 발견하는 데 한계가 있었으므로 향후 이에 관한 현장연구가 필요함

셋째, 다양한 전문가 및 이해관계자가 참여하여 평가단 방식의 인권영향평가가 실시될 필요가 있음. 본 연구의 연구진은 주로 플랫폼 노동 분야 종사자, 공인노무사 등 노동 관련 분야 종사자로 구성되었고, 연구진에 의한 인권영향평가가 이뤄짐. 향후 인권리스크를 규명하기 위해 인권 전문가, 시민단체 등이 참여하는 평가단을 구성하여 평가를 실시할 필요가 있음

## 3. 제언(인권침해 구제 및 예방 방안)

본 연구를 통해 확인된 동남권 배달플랫폼의 주요 인권리스크는 '고객에 의한 갑질, 배달시간 제한에 따른 과속 유도, 배차거부 등에 대한 벌칙 부과'이므로 이러한 인권침해를 구제하고 예방하기 위해서는 다음과 같은 정책 마련이 필요할 것으로 예상됨

첫째, 배달플랫폼 노동 종사자에 대한 고객의 갑질 등을 예방하기 위해 관련 제도의 정비와 대국민 홍보가 필요함. 현행법은 고객응대 종사자에 대한 사업주의 보호 조치를 의무화하는 산업안전보건법이 시행되고 있으나, 플랫폼노동 종사자는 근로기준법상 근로자성이 부인되는 경우가 많아 사업주의 보호 의무가 적용되지 않는 한계가 있음. 따라서 플랫폼 이용사업자는 기업의 사회적 책임의 관점에서 고객에 의한 갑질의 피해가 발생하지 않도록 예방조치를 마련하여 시행하거나(ex. 플랫폼이용 사업자에 의한 블랙컨슈머의 배달앱 이용 제한 조치 등), 종사자가 인권침해를 입었을 경우 권리구제가 이뤄질 수 있도록 지원할 필요가 있음(ex. 고객 폭언 등 발생 시 고객센터로 신고하도록 하고 이러한 신고 내용을 플랫폼이용 사업주가 종사자에게 정보를 제공함으로써 피해 사실을 입증하는데 활용)

둘째, 합리적이고 객관적 기준에 따른 배송문화를 마련할 필요가 있음. 배달플랫폼 노동 종사자가 교통안전법규를 지키지 않는다는 고객 배달서비스를 최우선으로 두는 기업문화와 고객의 고정관념과 편견도 영향을 미칠 수 있음. 이에 플랫폼 이용사업자는 종사자 및 고객의 안전을 도모한다는 가치 아래에서 배송 서비스를 제공하고, 고객 또한 사회 공동체의 일원으로 배달종사자를 대우하는 등 올바른 배송문화를 만들어 나갈 필요가 있음

셋째, 배달플랫폼 노동 종사자가 배차 차별 등에 대한 불이익을 받지 않도록 정책 마련이 필요함. 배달플랫폼 이용사업자와 노동 종사자 간 공정한 계약 기준을 적용하여 배차 등에 대한 불이익이 발생하지 않도록 공정거래 약관 등을 마련하거나, 불공정 행위로 인한 피해가 발생할 경우 이를 구제할 수 있는 제도 마련이 필요함

〈 참고문헌 〉

곽관훈(2015) "인권경영의 법적 의미와 기업규제패러다임의 전환", 「기업법연구」 제29권 제1호, 한국기업 법학회, 2015.3,  
 기업과 인권 지침서 실사(Due Diligence) 가이드라인. 유엔글로벌콤팩트 한국 협회. 2019.  
 공공기관 인권경영매뉴얼.국가인권위원회. 2018.  
 동남권NPO 현황조사 및 발전방안 연구, 서울시동남권NPO지원센터. 2020.  
 디지털 플랫폼노동 실태와 특징. 한국노동사회연구소. 2020.  
 법무부 보도자료. '범정부적 인권정책 체계화를 위한 「인권정책기본법」 제정을 추진하겠습니다. 2020. 11. 17.  
 인권경영표준지침 개발 연구. 법무부 연구용역 과제보고서. 2019.  
 플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안

제2절 '강동시민협의회' 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민 사회 진단과 모색

단체명	강동시민협의회
연구제목	'강동시민협의회' 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색
연구참여자	김은경, 박성식, 조기욱, 채은순, 류양선

목차

I. 연구개요 ..... 57  
 1. 연구필요성 ..... 57  
 2. 연구의 범위와 방법 ..... 58

II. 강동시민협의회 창립과 활동 과정의 주요 경과에 따른 결과 분석 ..... 59  
 1. 협의체 결성을 위한 제안서 분석 ..... 59  
 2. 협의체 설립 참여자(발기인)에 대한 설문조사 결과 분석 ..... 61  
 가) 1차 설문조사 : 2020년 12월 16일 실시, 응답자 80명 ..... 61  
 나) 2차 설문조사 : 2020년 12월 19일 실시, 응답자 83명 ..... 66  
 다) 3차 설문조사 : 2021년 1월 18일 실시, 응답자 ..... 68  
 3. 강동시민협의회 창립제안문, 집단지성 이야기, 창립을 지지하는 지역단체 결과 분석 ..... 73  
 4. 창립식 비전탐색 워크숍 토론 결과 분석 ..... 75  
 5. 강동시민협의회를 중심으로 지역 시민사회 의제현황 분석 ..... 77  
 6. 강동시민협의회 발전전략 수립 설문조사 결과 분석 ..... 78  
 가) 4차 설문조사 : 2021년 10월 18일 실시, 응답자 105명 ..... 78

III. 강동시민협의회 주요 운영 및 활동 현황 ..... 84  
 1. 강동시민협의회 운영을 위한 정례 활동 ..... 84  
 2. 강동시민협의회 소모임: 동아리활동 ..... 87  
 3. 나눔 사업 ..... 90

IV. '강동시민협의회' 설립 의미와 제언 ..... 91

V. 강동시민협의회 설립과 운영 경과 ..... 95



## 1. 연구개요

### 1. 연구필요성

#### 가. 연구배경

1) 지난 10년간 서울시와 강동구의 혁신정책 추진으로 인해 뚜렷하게 주민참여, 자치 활동이 확대되었고, 공익활동과 공공정책에 대한 시민의 이해가 매우 깊어짐. 마을공동체, 주민자치회, 협치, 사회적경제, 도시재생, 청년과 시니어정책, 그린뉴딜, 도시농업, 마을미디어, 작은도서관, 생활예술 등 공공의 다양한 혁신정책의 흐름과 맞물려 지역 시민사회는 그 어느 때 보다 다양화, 다층적, 융합적 공익활동이 활발하게 전개되고 있음. 그럼에도 여전히 지역사회 변화 동력으로서 시민사회가 제 방향과 역할을 다하고 있는지 살펴보는 과정이 필요함.

2) 최근 강동지역 시민사회는 새로운 방식의 시도와 노력 끝에 백 명이 넘는 회원을 가진 '강동시민협의회'를 창립하였다. 풀뿌리활동가를 비롯하여 중간지원조직 종사자, 사회적경제 기업가, 소소한 주민모임 활동가 등 다양한 지역주민이 참여함. 소속 단체에 기반 하지 않고 오로지 각자의 이름과 활동 경험, 관계망을 바탕으로 참여하기에 수평적 민주성을 발휘하는 것이 큰 장점임.

3) 본 현장연구를 통해 지역 시민사회에 한걸음 더 들어가 보다 입체적으로 활동 모습 그려보고, 한 사람 한 사람의 생각을 청취하고 분석을 통해 '강동시민협의회'가 만들어갈 현재와 미래의 모습을 상상해 보고자 함

#### 나. 연구목적

1) '강동시민협의회'의 설립 및 운영 과정과 참여자의 생각과 제안 등을 모으고 분석하여 강동지역 시민사회의 활성화와 나아갈 바를 모색하고자 함.

2) 연구결과를 토대로 강동지역 시민사회 활성화를 위한 공문장의 기초자료로 활용하고 나아가 강동구가 주민참여에 기반한 공공정책 수립과 시민사회 활성화를 지원할 수 있는 정책제안으로 이어지도록 함

## 2. 연구의 범위와 방법

### 가. 연구개요

- 1) 연구명: '강동시민협의회' 설립과 활동을 중심으로 지역 시민사회 진단과 모색
- 2) 연구진행 기간: 2021.06. ~ 2021. 11.
- 3) 지원내용: 연구회의 4회, 용역단체 의제형성 자문, 전문가 자문 1회
- 4) 수행주체: 강동시민협의회 연구팀
- 5) 연구목적: 강동시민협의회를 통한 지역시민사회 활성화 방안 모색

### 나. 연구범위

- 1) 시간적 범위: 2020년 11월부터 2021년 10월
- 2) 내용적 범위
  - 가) 협의체 결성을 위한 제안서 분석
  - 나) 협의체 설립 참여자(발기인)에 대한 설문조사 결과 분석
  - 다) 강동시민협의회 창립제안문, 집단지성, 창립을 지지하는 지역단체 결과
  - 라) 창립식 비전탐색 워크숍 토론 결과 분석
  - 마) 강동시민협의회를 중심으로 지역 시민사회 의제현황 분석
  - 바) 강동시민협의회 발전전략 수립 설문조사 결과 분석

### 다. 연구방법

- 1) 창립 과정 설문조사에서 확인된 결과 분석
- 2) 비전탐색 토론회 결과 내용 검토
- 3) 창립제안문이 담고 있는 내용의 의미 분석
- 4) 회원의 소속과 단체 및 의제현황, 활동모임 분석 도식화 정리
- 5) 발전전략 수립을 위한 설문조사 및 분석

## II. 강동시민협의회 창립과 활동 과정의 주요 경과에 따른 결과 분석

### 1. 협의체 결성을 위한 제안서 분석

#### 가) 가칭 '강동시민협의회' 결성을 위한 제안서

1차 제안서	2차 제안서
<p>가칭 '강동시민협의회' 결성을 위한</p> <h2 style="text-align: center;">제안서</h2> <p>강동 지역에서 다양하게 활동하는 단체, 모임, 개인들이 모두 함께 모여 시로를 인정하고 화합할 수 있는 포괄적인 협의체 결성을 제안합니다.</p> <p>지난 2년이 기간동안 마을에서 진행해 온 다양한 공론장과 여러 노력과 사업들을 인정하고 하나의 힘으로 모아 보고자 합니다.</p> <p>목적과 내용은 12월 중순경 전체모임에서 함께 정할 예정입니다.</p> <p>12월 중순경 마을공론장 형태의 열린모임에서 허심탄회한 의논후 1월중에 결성할 계획으로 추진하고 있습니다.</p> <p>이 포괄적 네트워크의 결성에 동의하시는 분은 문자 등으로 의사표현해 주시면 감사하겠습니다.</p> <p>주위에 홍보 및 많은 동참 부탁드립니다.</p> <p>대상 : 마을공동체, 사회적경제, 환경, 교육, 어린이, 청소년, 청년, 재향군인, 마을다이어리, 혁신도시생, 장애인, 생활영어, 여성, 도시재생, 청년, 자살예방, 노인, 주민자치, 민선사업, NPO, 자원봉사, 공익활동가 등등 강동을 사랑하고 협의체 결성에 관심있는 모든 주민</p> <p>기간 : 2020년 12월 01일 ~ 12월 10일 문의 및 연락처 : 010-8391-1392 공동체안자 10명 누구에게든 연락주세요 좋습니다.</p> <p>공동체안자 : 김명일, 류영란, 문영란, 박성식, 백은경, 윤민서, 장은영, 조기욱, 채은순, 최남주 (가나다순)</p>	<p>(가칭) '강동시민협의회' 결성을 위한</p> <h2 style="text-align: center;">제안서</h2> <p>강동 지역에서 다양하게 활동하는 단체, 모임, 개인들이 모두 함께 모여 시로를 인정하고 화합을 위해 노력할 협의체 결성을 제안합니다.</p> <p>마을의 협력과 공동대응을 위한 포괄적 협의체 결성에 동의하시는 분들의 동참을 바랍니다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>모집기간 : 2020년 12월 9일 ~ 12월 14일</li> <li>모집기간 중 아래의 공동체안자 누구에게든 의사표현하시면 됩니다.</li> <li>후원은 개인으로 가입하시고 단체의 연명만 필요 시 나중에 회신하시면 됩니다.</li> <li>12월 중순 경 단독방, 구급방, 중 등을 활용한 전체모임에서 목적과 내용 등을 의논하고 앞으로 협의체를 이끌 공동운영단을 선출하여 1월에 공식 출범 할 예정입니다.</li> </ul> <p>[공동체안자] 강문제, 갈 옥, 경미애, 공경호, 구재민, 김규순, 김성희, 김명일, 김은경, 김현희, 김원희, 김희경, 나국본, 류영란, 문영란, 윤민서, 박경숙, 박성식, 박찬호, 박태오, 박희순, 박은경, 송문서, 심현보, 임자영, 조기욱, 류영란, 유수경, 유재현, 윤민서, 이근우, 이주현, 이준배, 이재은, 임현진, 장기영, 장기현, 장윤미, 장인혜, 전성옥, 장가람, 장미자, 장옥진, 정은영, 정정아, 조기욱, 주민옥, 지영림, 지혜연, 채은순, 최남주, 최은주, 한재현 이상 53명</p>

○ 2020년 11월, 지역 풀뿌리단체 단체를 대표하는 활동가 10여 명이 모여 협의체 설립에 대한 초동모임을 갖고 12월 1일, 지역 sns를 통해 10명의 이름으로 첫 번째 단체 결성 제안을 하였으며, 이에 참여를 희망하는 분들과 함께 53명의 이름으로 두 번째 결성 제안서를 배포함

○ 제안서에는 지역 시민사회 단체와 네트워크에서 활동하고 있는 공익활동가를 대상으로 포괄적 협의체 결성에 대한 참여를 요청하면서 가입 방식은 단체 중심이 아닌 개인 참여를 전제로 제안하였다는 것이 큰 의미라고 봄

#### 나) 협의체 추진을 위한 Q & A

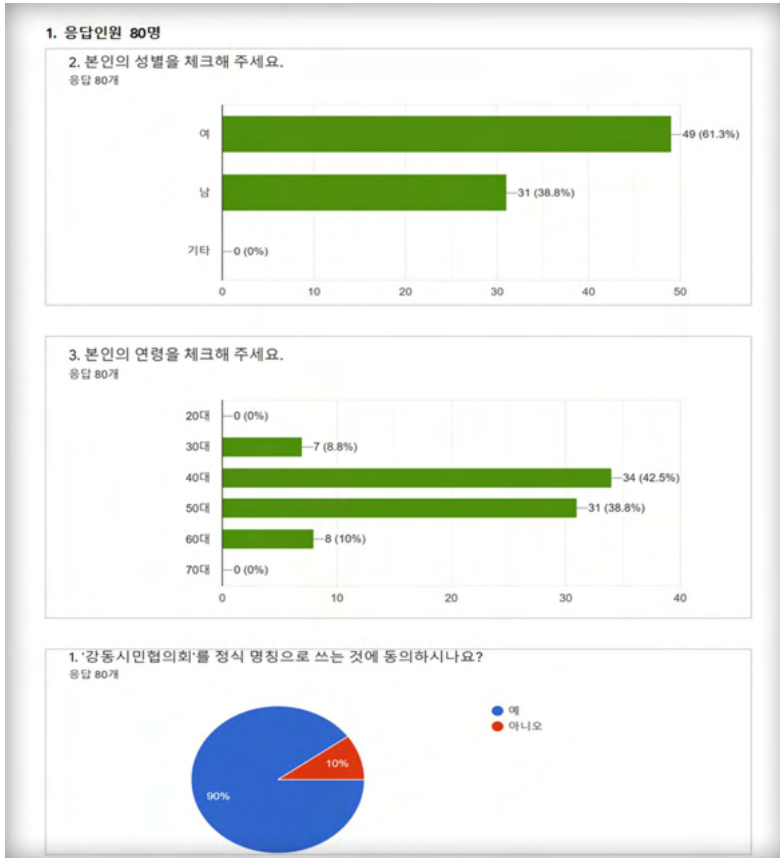
1. 왜 새로운 협의체를 만드는가? - 시대가 변하면서 마을의 다양한 사람과 모임들의 힘을 모아 협력하고 필요한 시안에 공동 대응하기 위한 협의체가 필요해졌다.
2. 갑자기 추진하는 건가? - 오랫동안 준비했다고 본다. 지난 2년간 함께강동, 민민사업 등에서 10회 정도의 공론장을 열었고 도서관 대책위, 직영화 대책위에서 60여개의 모임들이 함께 했었다. 그리고 최근 민민사업에서 추진 중인 강동마을네트워크를 포함하여 좀 더 폭을 넓히고 이를 통해 하나의 힘으로 연결 할 필요가 있다고 생각했다.
3. 무엇이 새로운 시도인가? - 강동의 다양한 공익활동에 참여하거나 관심있는 개인의 연대를 기반으로 진행되는 포용적 연대다. 기존 단체와 사업 중심의 연대를 우선으로 하지 않고 마을에서 다양하게 활동하는 개인들을 기반으로 먼저 연결하고 이후 필요에 따라 단체나 모임의 연명을 받으면 된다고 본다.
4. 누가 준비하고 추진주체는 어디인가? - 첫 제안은 개인이 했고 현재 마을 각 분야에서 활발하게 활동하는 분들의 조언을 들으며 준비 중이다. 12월 8일까지 1차 제안에 동의하신 분들이 공동체안자가 되고 2차 모집하여 모인 모든 분들의 전체모임이 추진주체가 될 것이다.
5. 앞으로 어떻게 만들어 갈 예정인가? - 이 협의체의 시작은 12월 14일 이후에 만들어지는 전체모임에서 의논하여 결정할 예정이다. 동의한 모든 분을 대상으로 단독방, 구급방, 중 등을 활용하여 의견을 취합할 예정이다.
6. 회비는 어떻게? - 각각의 사업들을 인정하고 계승하는 것을 기본 전제로 했기에 회비는 필요없다고 보는데 필요하다면 최소한으로 했으면 한다.
7. 함께할 구체적 사업의 예시? - 도서관 대책위나 직영화 대책위에서 해온 것과 같은 공동대응과 청소년 공간문제 해결을 위한 공동행동 등.
8. 조직구성은 어떻게? - 협의체 동참 의향을 표시한 전체의 의견을 취합하고 기본적인 규칙들을 정한 상태에서 1인 1투표를 통해 공동운영진 5~10인을 선출할 예정이다.
9. 이렇게 다양한 사람들의 연대가 가능하다고 보는가? - 어렵다고 생각한다. 그래서 더 시도해 볼 가치가 있고 의미 있다고 생각한다.
10. 진행하면 느낀 점은? 마을의 힘을 모으는 게 생각보다 더 힘들다는 걸 느꼈다. 그런데 이 기회가 새로운 사람들의 유입과 새로운 마을을 만드는 시작점이 될 수도 있겠다는 희망도 함께 생겼다.

○ 협의체 결성 추진 과정에서 많은 질문을 받았고, 이에 대응해 자주 묻는 질문을 뽑아 쉽게 이해할 수 있도록 Q & A를 만들게 됨

## 2. 협의회 설립 참여자(발기인)에 대한 설문조사 결과 분석

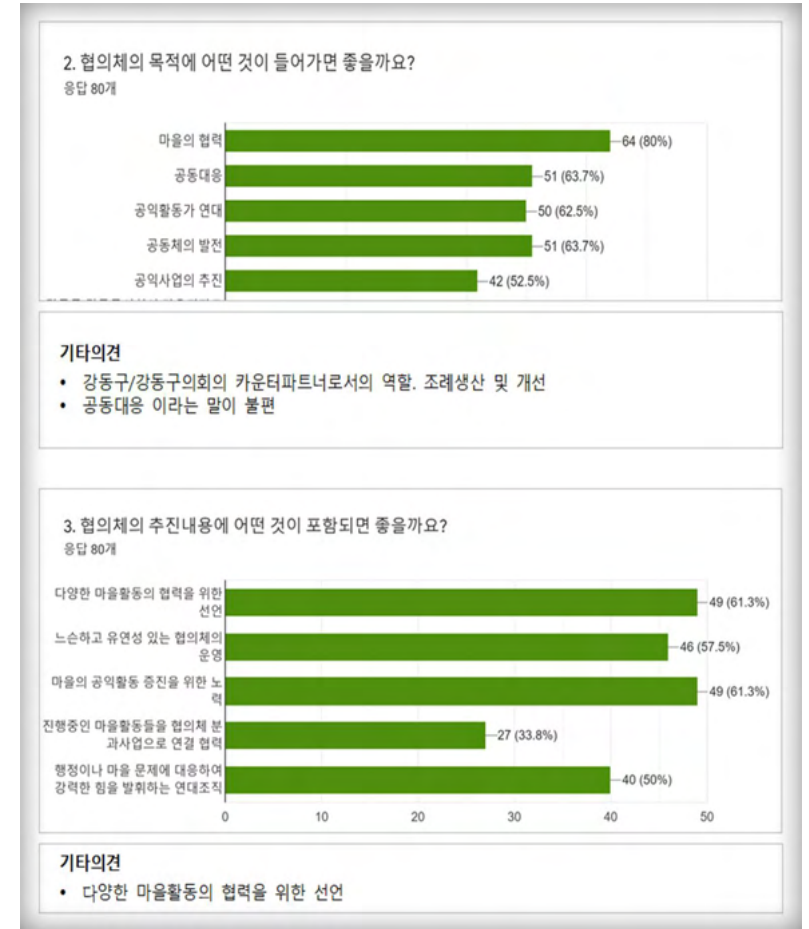
가) 1차 설문조사 : 2020년 12월 16일 실시, 응답자 80명

### 1) 협의회 참여자 구성과 명칭에 대한 의견



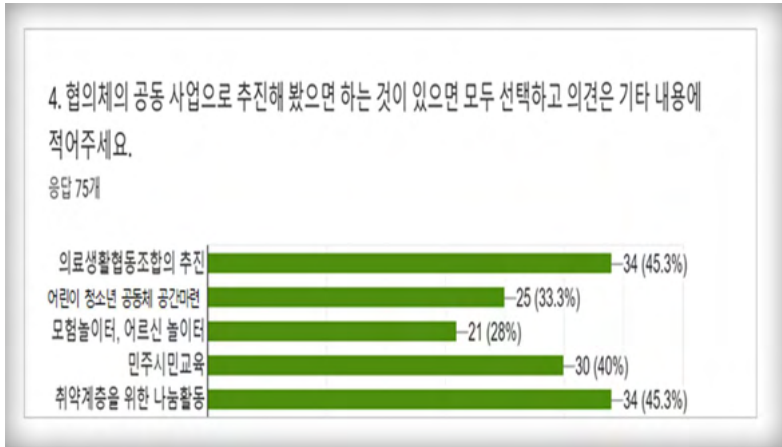
- 응답자 80명 중 여성은 49명, 남성은 31명으로 여성의 비율이 높음
- 연령 분포는 40대와 50대의 비율이 80%를 차지함
- 단체 명칭으로 '강동시민협의회' 사용 동의는 90%를 차지함

### 2) 협의회 목적과 추진 사업에 대한 의견



- 협의회 목적에 대해서 '마을의 협력'이 가장 높았고, 다음으로 '공동대응', '활동가의 연대', '공동체의 발전'으로 나타남
- 협의회 추진 내용에 대해서는 '다양한 마을활동의 협력을 위한 선언'과 '마을의 공익활동 증진을 위한 노력'이 가장 높고, 다음으로 '느슨하고 유연성 있는 협의체의 운영'과 '행정이나 마을 문제에 대응하여 강력한 힘을 발휘하는 연대조직'으로 나타남

3) 협의체의 공동사업 의제에 대한 의견



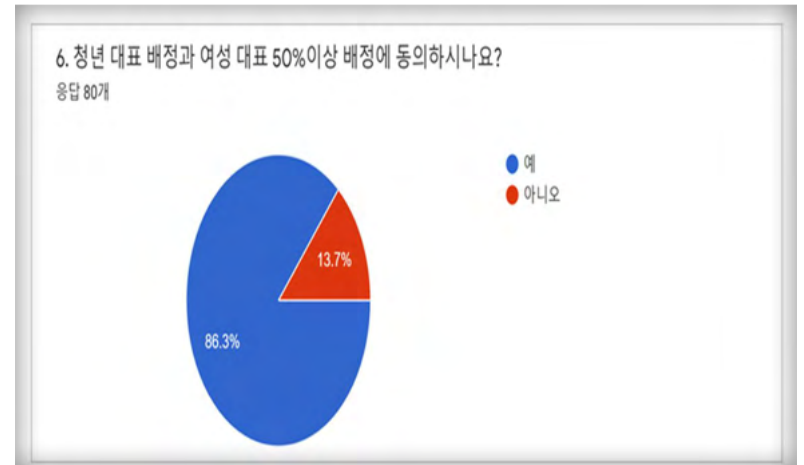
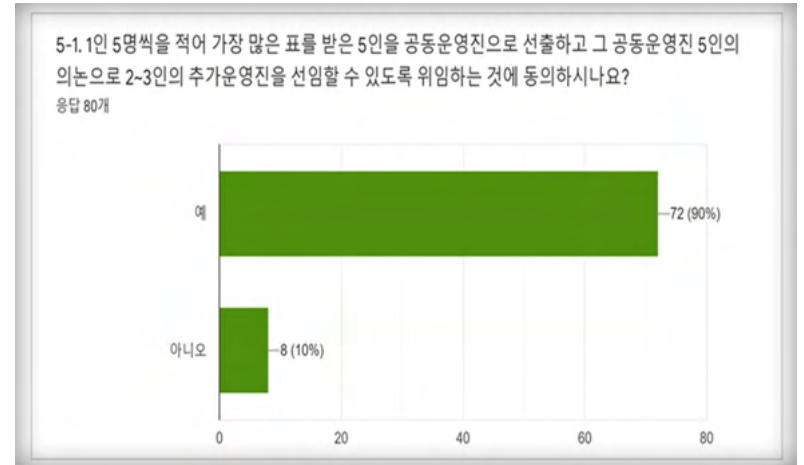
○ 공동사업 의제에 대해 '의료생활 협동조합'과 '취약계층을 위한 나눔활동'이 가장 높고, 그 다음으로 '민주시민교육', '어린이 청소년 공동체 공간마련', '세대별 놀이터' 순으로 나타남

4) 협의체를 이끌어 가는 리더십에 대한 의견

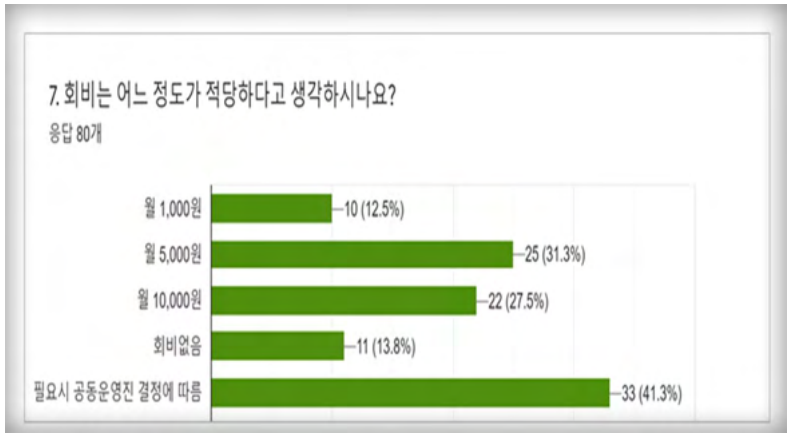


○ 협의체를 이끌 리더십에 대해 '마을을 잘 이해하고 출선수범한 사람'에 대한 요구가 가장 높고, 그 다음으로 '경청하고 배려하는 사람', '실무능력이 좋은 사람', '리더십이 있는 사람' 순으로 나타남, 성인지 감수성에 대한 의견도 있음

5) 공동운영진 선출 방식과 배정 및 회비에 대한 의견



○ 공동운영진 선출 방식은 희망자에 한해 투표와 추천 등으로 추가 선임하는 것에 대해 높은 동의 의사가 나타남  
○ 청년세대, 여성대표의 50% 배정에 대해 매우 높게 동의 의사가 나타남



○ 회비에 대한 의견은 공동운영진의 결정에 따른다는 의견이 가장 높았으며, 구체적인 액수로는 월 5,000원이 가장 높게 나타남

6) 협의체가 하지 말아야 할 것에 대한 의견

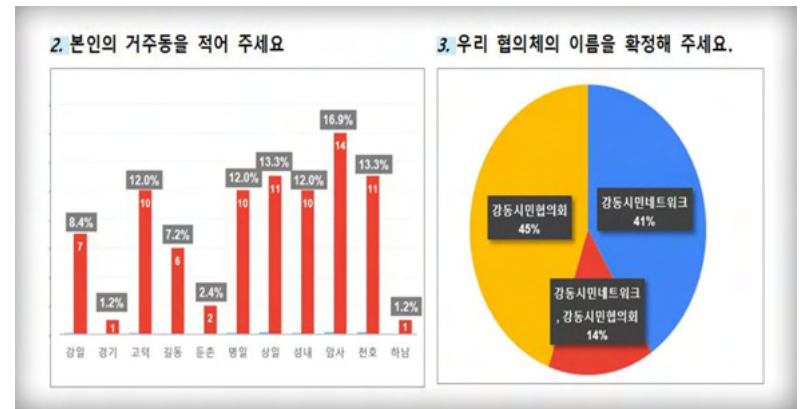


7) 협의체에 바라는 점에 대한 의견



나) 2차 설문조사 : 2020년 12월 19일 실시, 응답자 83명

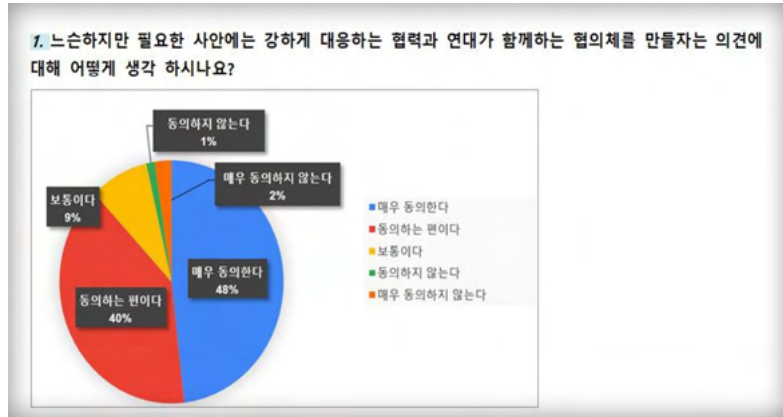
1) 참여자 주거 지역 구분 및 협의체 명칭 확정에 대한 의견



○ 참여자의 거주지역 분포는 암사동 > 상일동 = 천호동 > 명일동 = 성내동 = 고덕동 > 강일동 > 길동 > 둔촌동 순으로 파악됨, 경기도 지역도 일부 나타남  
○ 협의체의 명칭은 '강동시민협의회'에 대한 의견이 가장 높게 나타남

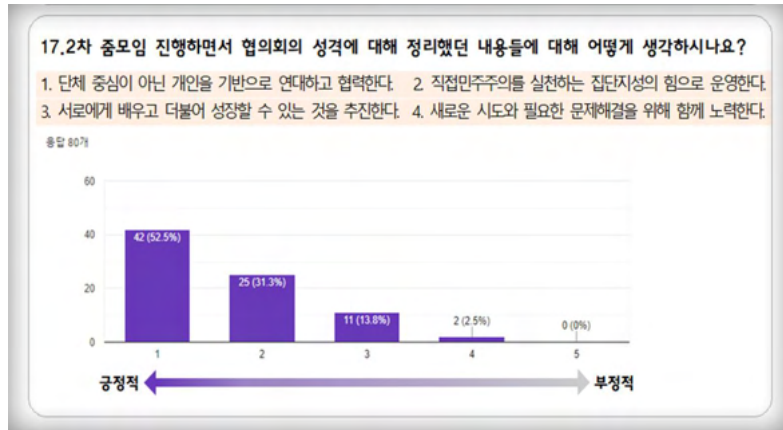


2) 협의체 성격에 대한 의견



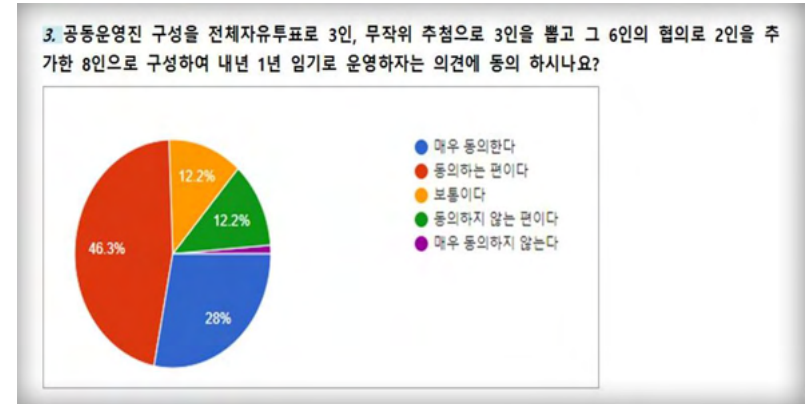
○ 협의체의 성격에 대해 ‘느슨하지만 필요한 사안에는 강하게 대응하는 협력과 연대가 함께하는 협의체’에 대한 동의가 88%를 차지하며, 동의하지 않는다는 3%로 나타남

3) 전체 온라인 모임 이후 협의체 성격과 운영 방향에 대한 의견



○ 협의체 성격과 운영 원리에 대한 의견으로 ‘단체중심이 아닌 개인을 기반으로 연대하고 협력한다’가 가장 높게 나타남 따라서 단체 소속이 아닌 활동가 개인의 생각이 수평적으로 존중되길 바라는 의견이 매우 강함

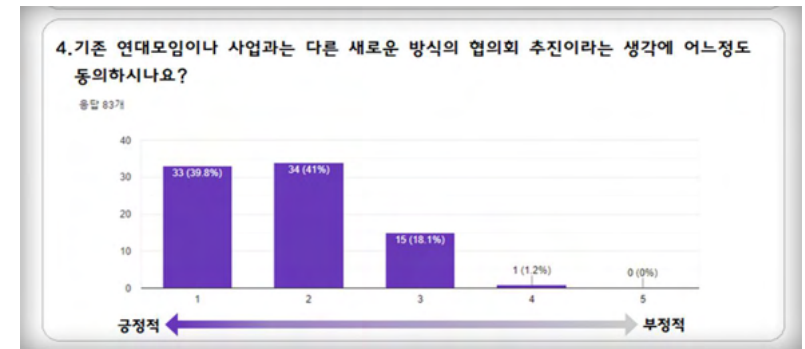
4) 공동운영진 구성을 위한 선출 방식에 대한 의견



○ 공동운영진을 선출하는 방식에 있어 자유투표로 3인, 무작위 추첨으로 3인을 뽑고 선출된 운영진 협의로 2인을 추가하자는 의견에 대해 동의는 74%, 동의하지 않는 의견은 12%로 나타남

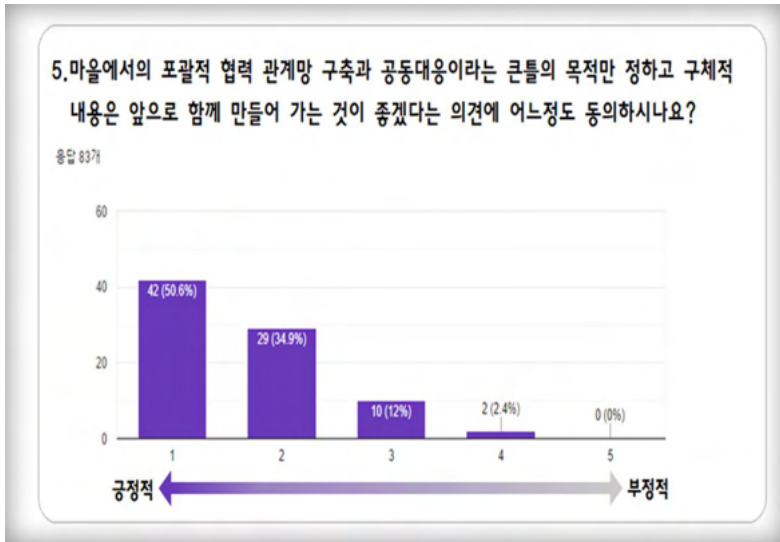
다) 3차 설문조사 : 2021년 1월 18일 실시, 응답자

1) ‘협의체’ 운영원리 등 추진에 대한 의견



○ 협의회를 제안하고 1, 2차 설문조사와 온라인으로 2회의 전체 참여자 회의를 마친 후 참여자의 의견에 따라 성격과 운영원리를 만드는 것에 대한 의견으로 기존의 조직 설립의 방식과 다른 협의회 추진 방식에 대해 긍정적 의견이 대부분임

2) 협의체의 비전 수립과 절차에 대한 의견

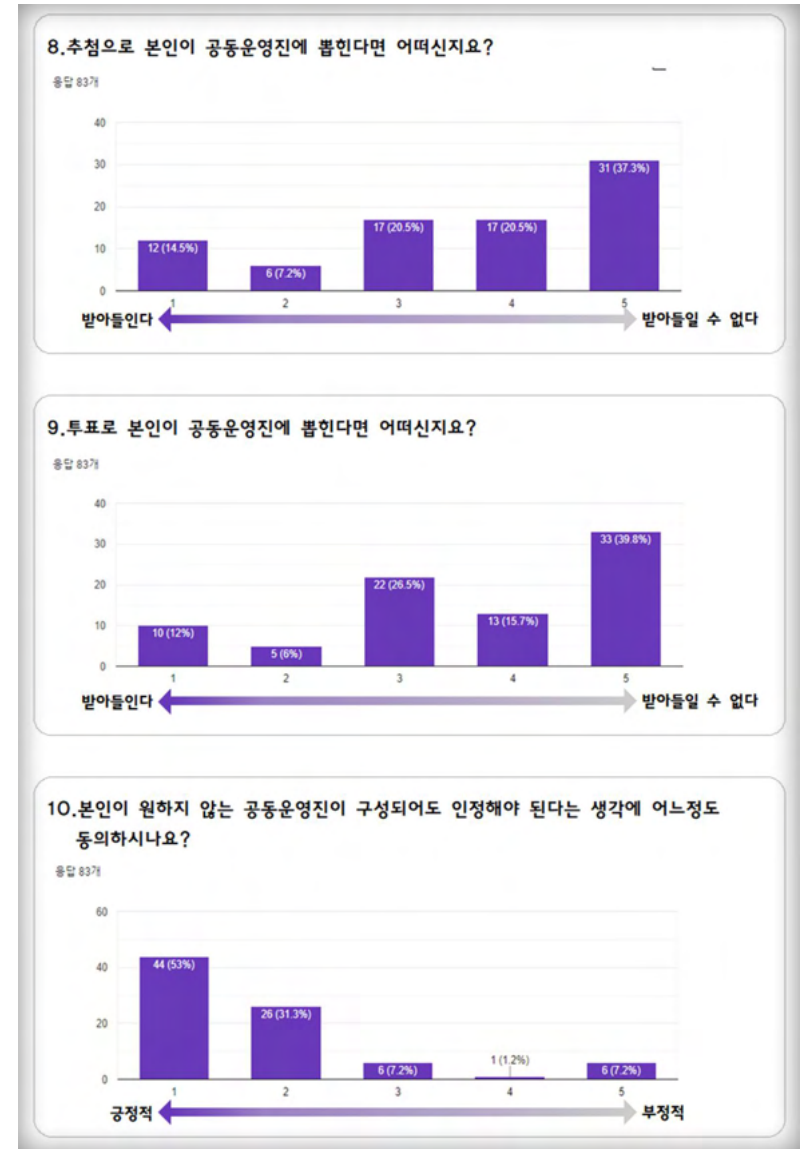


○ ‘마을에서의 포괄적 협력 관계망 구축과 공동대응’이라는 큰 목적만 정하고 구체적 내용은 앞으로 함께 만들어 가자는 의견에 대해 긍정한다는 의견이 85%로 나타남

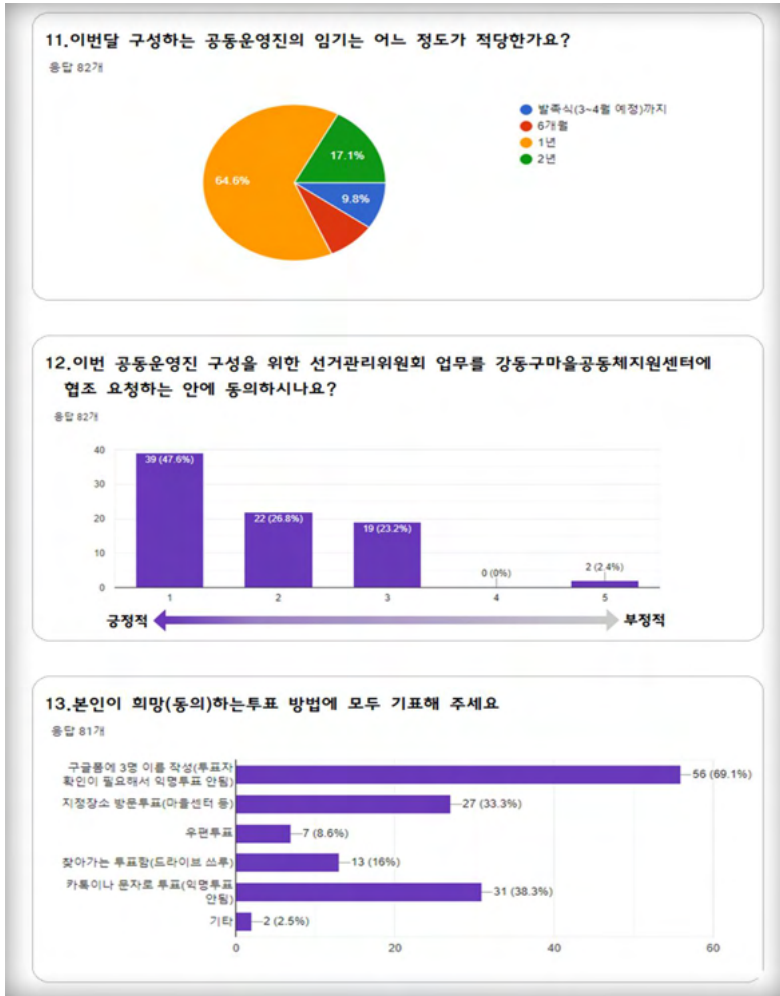
3) 협의체의 비전 수립과 공동운영진 참여에 대한 의견

○ 공동운영진 선출에 대해 추천과 투표로 본인이 뽑히는 것에 대해 받아들이지 않겠다는 의견이 높게 나타남, 따라서 공동운영진에 참여하겠다는 희망자를 먼저 뽑고 그들을 대상으로 선출하게 됨

○ 원하지 않는 공동운영진이 구성되어도 인정하겠다는 의견이 매우 높게 나타남

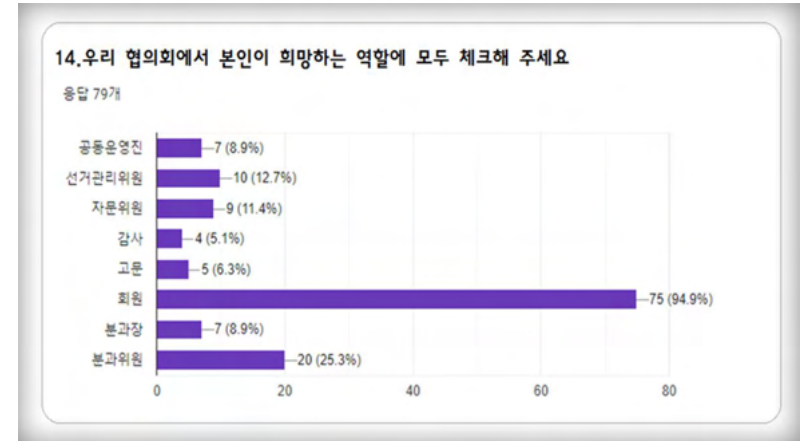


4) 공동운영진 임기, 선관위 구성, 투표 방식에 대한 의견



- 공동운영진의 임기에 대한 의견으로 1년이 가장 높게 나타남
- 공동운영진을 선출하기 위한 선관위를 마을센터에 위임하는 것에 동의
- 투표방식으로 구글 폼을 이용한 온라인 방식을 가장 선호하는 것으로 나타남

5) 협의회에서 본인이 희망하는 역할에 대한 의견



- 협의회에서 본인의 역할에 대해 '회원 > 분과위원 > 선거관리위원 > 자문위원 > 공동운영진 > 분과장 > 고문 > 감사' 의 순서로 나타남

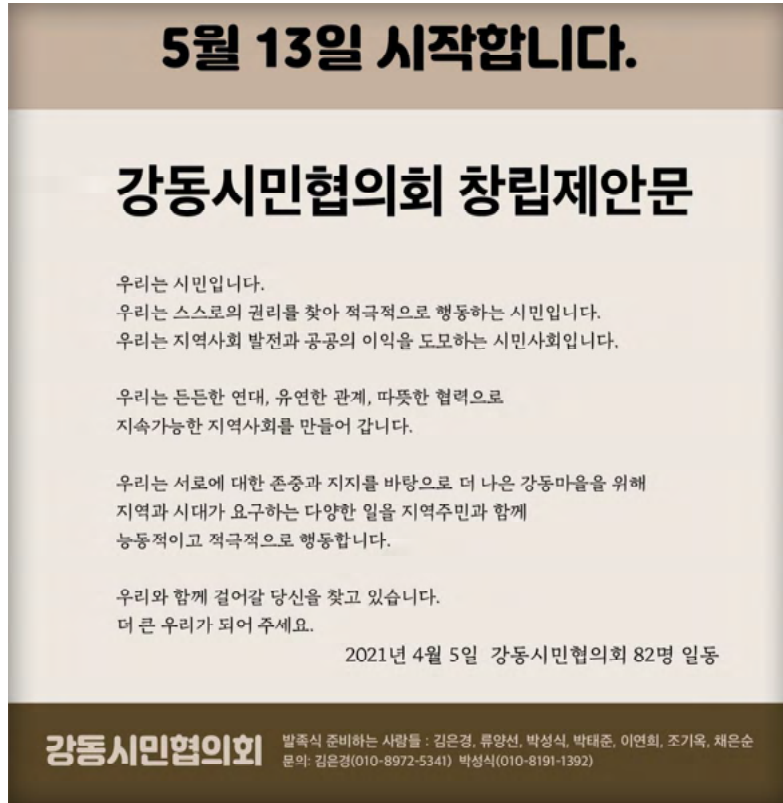
6) 협의회에서 자신이 희망하는 구체적 봉사 내용에 대한 의견





### 3. 강동시민협의회 창립제안문, 집단지성 이야기, 창립 지지 지역단체 결과 분석

#### 가. 창립제안문



- 창립제안문은 협의회의 창립을 즈음하여 지역사회에 알리고 선언하기 위해 작성되었으며, 협의회가 시민의 권리와 의무를 표방하는 자발적 참여로 구성됨을 알리고 있음
- 협의회의 슬로건인 든든한 연대, 유연한 관계, 따뜻한 협력을 바탕으로 더 나은 지역사회를 위해 지역 주민과 함께 힘을 모아 능동적이고 적극적인 참여를 지향하고자 하는 바를 담고 있음

#### 나. 강동시민협의회에 바라는 새로운 변화 집단지성 이야기 물결

1. 든든한 연대, 유연한 관계, 따뜻한 협력
2. 강동시민협의회와 함께 우리 마을이 변합니다.
3. 새로운 마을의 협력! 강동시민협의회와 함께
4. 마을의 협력과 공동대응을 위한 시민협의회
5. 강동의 다양한 시민이 함께 만드는 협의회
6. 시민의 협력과 지속가능 지역사회를 만듭시다
7. 시민의 협력! 마을의 화합
8. 만나면 좋은 친구같은 협의회(지혜연)
9. 혁신적인 강동 시민들의 협의회(오금옥)
10. 시민의 자유로운 상상력과 모여진 힘으로 희망을 만들어요(김희정)
11. 파도를 인정하는 바다가 되길~(안선영)
12. 초심을 지켜 나가는 협의회(유수경, 최남주)
13. 자유롭고 슬기로운 협의회(류양선)
14. 지역에 선한 영향력을 발휘하는 협의회(장기현)
15. 따뜻하고 정을 느낄 수 있는 협의회(김신아)
16. 재밌게 알차게 함께해요(엄자영)
17. 가치의 분명함, 상생의 힘이 작동하는 공동체(최형숙)
18. 신나게 함께하는 강동시민협의회(강문채)
19. 건전한 시민사회의 기틀을 구축(박태준)
20. 서로의 이야기에 귀 기울이는 협의회(홍경숙)
21. 함께 모여 우리 동네 발전을 위해 한마음이 되는 협의회(천미화)
22. 지역 공익 활동에 참여하는 다양한 개인들의 느슨하지만 든든한 울타리(이주현)
23. 서로에게 힘이 되어주는 협의회(김준철)
24. 정치색을 벗어난 순수한 시민연합으로 공공의 발전을 위한 협의회(이강수)
25. 서로에게 배우며 개인의 성장과 성숙과정도 함께하는 협의회(박성식)
26. 장애인도 함께 누리며 행복하게 살 수 있는 모임(최한숙)
27. 지역 발전을 위해 함께 힘을 모아요(장옥경)
28. 시민은 시민으로서 시민들과 시민답게 더불어 살아야(전소민)
29. 연대는 넓게 실천은 무궁토록(이화열)
30. 활발한 연대를 통해 지역이 발전하기를 기대합니다(이상현)
31. 시민사회의 다양한 의견 수렴을 통한 건강한 지역자치와 민주주의 실현(김경선)
32. 느슨하지만 힘이 되고 힘이 되어주는(김활수)
33. 살맛나는 인생 풍요로운 인생이 늘어나길 바래요^(이현희)
34. 시민의 마음을 읽어낼 줄 아는 열린 협의회(김덕용)
35. 다양한 의제 발굴. 시민 주도의 더불어 사는 강동을 일구어가기(최은경)
36. 멋진 활동들 부탁드립니다(김형섭)
37. 좀더 아이들이 안전하게 지낼 수 있는 강동구를 만들어요.(신은영)

다. 강동시민협의회 창립을 응원하는 지역단체 연명

1. 시, 책, 영화를 노래하는 '화모니'	22. 주권재민학교(우리헌법 공부하기)
2. 사진미디어협동조합 '빛담'	23. 강동시민경찰 협의회
3. 전국교직원노동조합 중등강동송파지회	24. 시민소통협동조합
4. 강동시민연대	25. 강동정원문화포럼
5. 강동공동체미디어 '동구씨'	26. 사회적협동조합 함께강동
6. 선사고교육공동체사회적협동조합	27. 행동하는지역공동체 동서울시민의힘
7. LifeHope 자살예방센터 강동지회	28. 한살림동서울지부강동지구
8. 성내PLUS 작은도서관	29. 강동구 마을잡지 '마을담'
9. 사회적협동조합 봄	30. 함께그는우리 독서동아리 '벼와보리'
10. 마을공동체지원센터	31. 강동장애인자립생활센터
11. 작은도서관 함께그는우리	32. 신나는여성자갈자갈
12. 아우름강동장애인부모회	33. 강동작은도서관협의회
13. 천호프로젝트	34. 강동마을미디어네트워크
14. 열린사회강동송파시민회	35. 가.래.떡
15. 문화예술협동조합아이아	36. 열린사회 열린미디어
16. <인생 뭐있어>연구소	37. 강동열린시민축구단
17. 초록바람	38. 강동생활문화네트워크
18. 강동노동인권센터	39. 서울장애인종합복지관
19. 밝은빛 마을함장단	40. 동남권 NPO지원센터
20. 문화놀이터 외플	41. 강동고령친화도시연구소
21. 둔촌역사문화지킴이	42. 7080몽게구름

4. 창립식 비전탐색 워크숍 토론 결과 분석

: 비전탐색 워크숍 일시: 2021년 5월 13일 / 참가연인원: 60여명

가. 중심 가치에 대한 의견

○ 연대 · 협력	함께해서 든든, 서로서로 협력, 천천히 함께, 여기 우리함께, 서로의 든든한 백, 함께하는 경험
○ 지향 · 태도	솔직함, 따뜻한 동네, 사랑, 소통, 양보, 욕망 드러내기, 용기, 헌신과 응원, 즐거운 만남

나. 운영 방향에 대한 의견

○ 유연한 참여	적당한 거리, 참여 지켜보기 느슨한 모임(만나고 싶을 때, 만나고 싶은 만큼, 부담없이),
○ 권리 보장	있는 그대로 존중, 하려는 사람을 지지하기 참여할 권리(하지않을 권리), 말할 권리(하지않을),
○ 소통 확대	배제된 사람 호명, 서로 알아가는 시간, 지속적 관심과 간헐적 참여, 다양한 사람 모임, 환대와 응원, 편하게 묻고 말 걸기, 자주만남
○ 기대감	즐거움과 재미, 재미있게, 으샤으샤, 조금은 어색한, 좀 더 따뜻한, 살짝 낯설고, 살짝 설렘
○ 활동 방향	함께해서 든든, 욕구충족, 스트레스 타파 문화·다세대·장애인을 안고가자, 천천히 멀리 가는 한걸음,

다. 세부 과제에 대한 의견

○교육·나눔	강동 온라인 대학교 / 플랫폼 연구 / 책읽고 아무말 대잔치 / 재능기부 배움터 / 함께 만나고 어울림(1인1악기 배우기) / 우리동네 노래교실(엄마,아빠 합창단) / 맛있는 음식 만들어 먹기 / 자원·재능 나눔 연결 /내가 많은 것 나누기 / 나의 레시피를 나눠요/ 다같이 한가지 / 내게 필요없는 물건 나눔 / 재능기부/ 똑똑도서관 / 보드게임 도서관
○모임·활동	동네산책 / 번개모임 / 봉사 / 체육활동 / 동아리 결성 / 소소한 집수리 동호회 / 미화부장 동아리 / 집수리 동호회 / 소소한 출장서비스 / 인터넷 카페 만들기
○문화·축제	강동시민축제 / 시민연극제 / 강동함께 환갑잔치 / 고령성독회 / 시민계절별 테마별축제 / 문화생활 향유 / 재미난 모임(물총싸움) / 함께따라 걷기
○캠페인	릴레이 버리기(미니멀 life)/강시협 (당근)마켓 /쓰레기 줄이기 운동
○예산 관련	꾸준한 예산지원-공식적인 공적자금 확보

### 5. 강동시민협의회를 중심으로 지역 시민사회 의제현황 분석

#### 가. 의제별 구성표

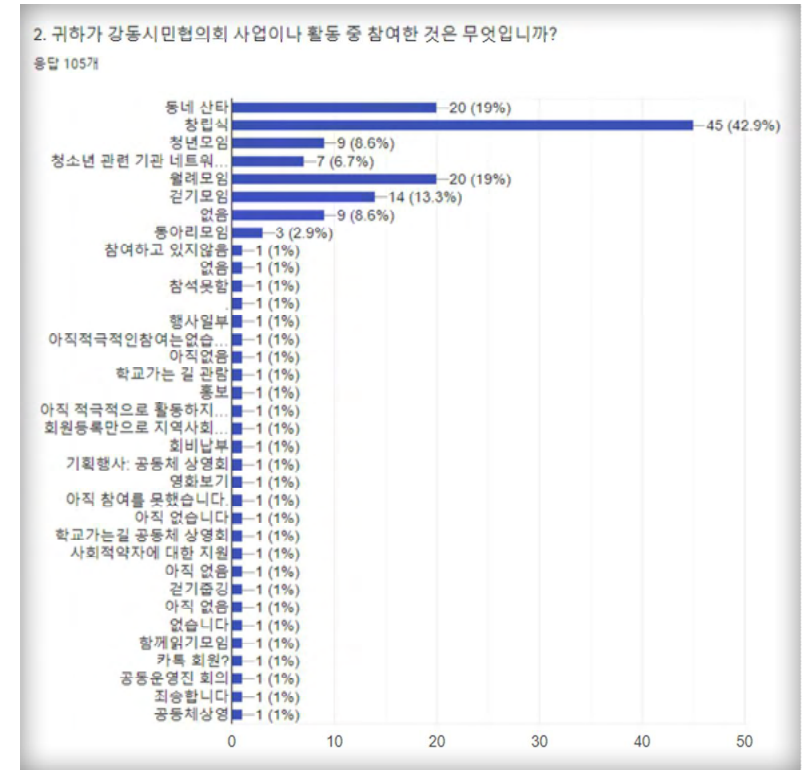
- 강동시민협의회 회원으로 참여한 개인이 소속하거나 주로 활동하는 의제를 분석하여 표로 정리함
- 풀뿌리시민단체를 중심으로 혁신정책과 맞물려 지역에서 꾸러진 네트워크, 중간지원조직, 활동의제, 프로젝트 추진사업, 민간 주도 공공기관 등 다양함



### 6. 강동시민협의회 발전전략 수립 설문조사 결과 분석

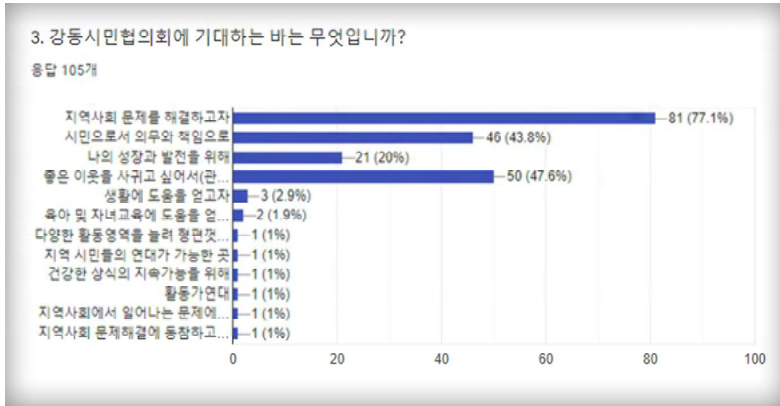
가) 4차 설문조사 : 2021년 10월 18일 실시, 응답자 105명

#### 가. 협의회가 추진 중인 사업, 동아리 등 활동 참여에 대한 의견



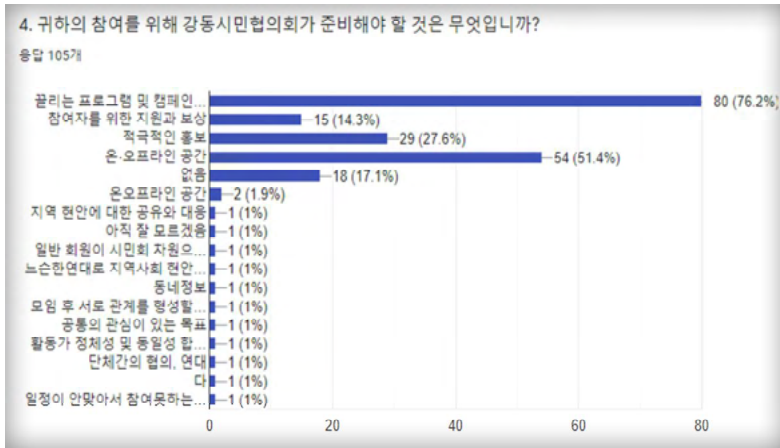
- 활동 참여 내용을 분석하면 '창립식' > '월레모임' > '동네산타' > '건기모임' > '청년모임' > '청소년 관련 기관 네트워크' > '동아리모임' > '공동체상영' 순으로 나타남
- '아직 아무런 활동에 참여하지 않았다'는 응답이 17명으로 나타남
- 코로나 여건으로 현장 활동의 한계가 있음을 감안하더라도 전반적인 활동참여가 활발하게 나타나고 있지 않음

나. 강동시민협의회에 거는 기대에 대한 의견



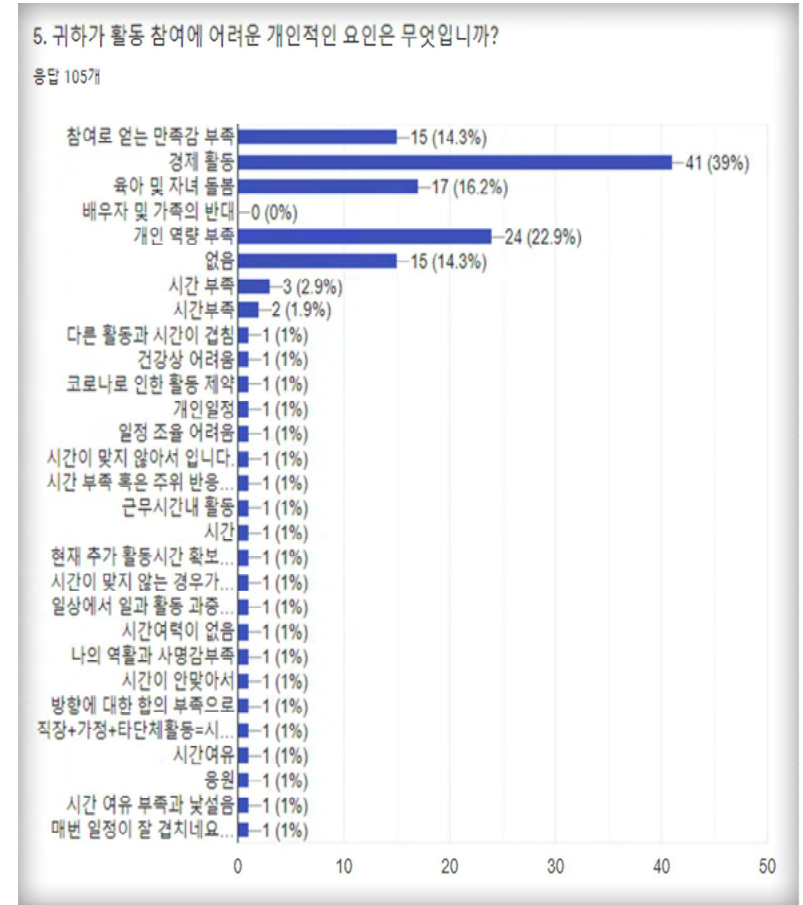
○ '지역사회 문제 해결'이 압도적으로 높게 나타났으며, 이는 수동적인 참여가 아닌 지역사회를 변화 발전하는데 있어 협의회를 목적으로 분명히 제시하고 있음

다. 협의회 활동 참여를 높이기 위한 방안에 대한 의견



○ 참여를 이끌어내기 위해서는 '끌리는 프로그램과 캠페인'을 기획하고, 접근성이 용이한 '온, 오프 활동 플랫폼'을 더 많이 제공하고, '적극적인 홍보'를 요청하고 있음

라. 협의회 활동 참여에 장애 요인에 대한 의견

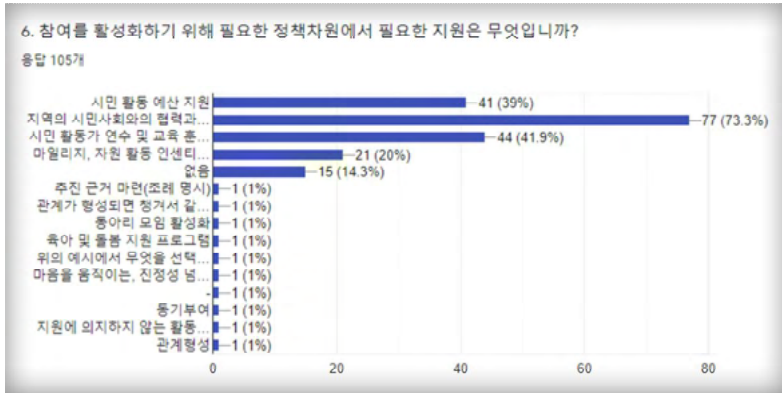


○ 협의회 활동 참여가 어려운 주요 여건으로 '경제활동' > '개인 역량부족' > '육아 및 자녀돌봄' > '참여시 만족감 부족' 등으로 나타남

○ '개인 역량 부족'이나 '참여시 만족감 부족'에 대해서는 활동역량 강화, 맞춤형 수요 충족이 가능한 프로그램 기획이 요구됨

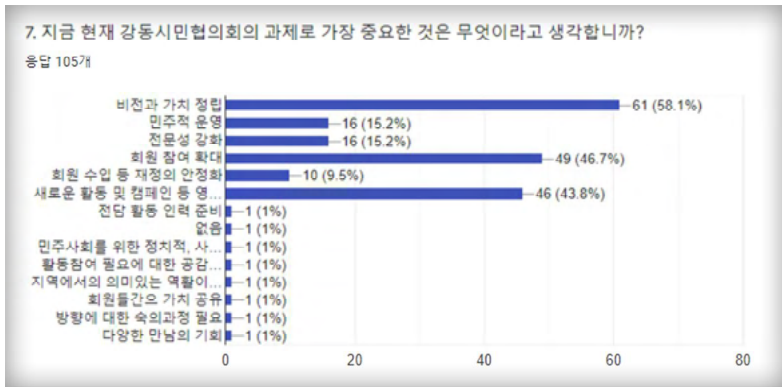
○ 소수 의견으로 '방향에 대한 합의 부족', '시간이 맞지 않음' 등에 대해서는 협의회의 보다 세밀한 기획이 요구됨

마. 참여를 활성화하기 위한 정책 차원의 지원내용에 대한 의견



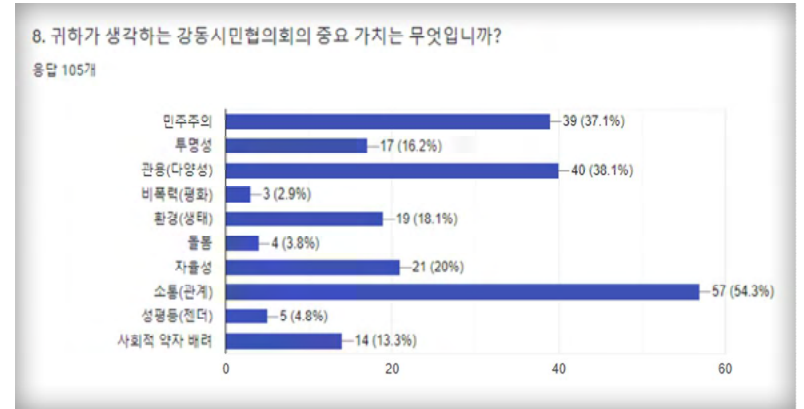
- '지역 시민사회와의 협력과 연대'에 대한 요구가 가장 높고, 다음으로 '시민활동가 연수와 교육훈련', '시민활동 예산지원', '자원활동에 대한 인센티브' 순으로 나타남
- 민진 거버넌스, 의제 간 협력, 공동사업 추진 등 연대와 협력을 통해 시너지를 얻고자하는 욕구 강한 것으로 보이며, 이를 위해서는 제도와 정책의 뒷받침이 필요함

바. 강동시민협회의 가장 중요한 과제로 대한 의견



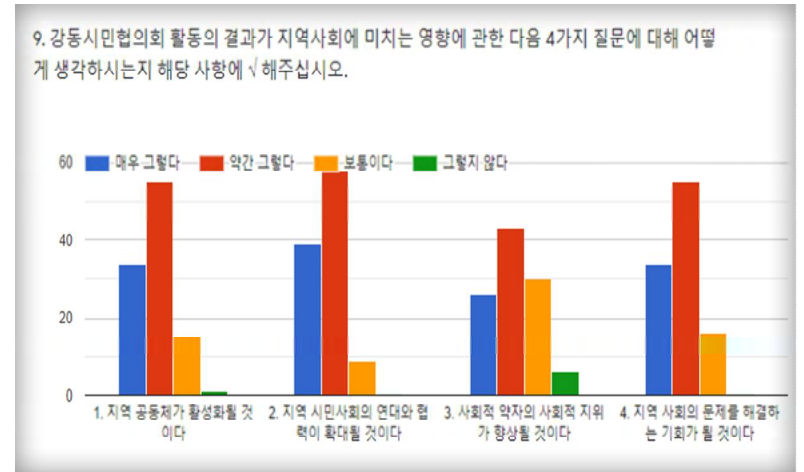
- 비전과 가치 정립, 회원 참여 확대, 새로운 활동 등의 순으로 나타났으며, 민주적 운영과 전문성 강화에 대한 요구도 높은 편임

사. 강동시민협회의 중요 가치에 대한 의견



- 중요 가치로 '소통(관계)' > '관용(다양성)' > '민주주의' > '환경(생태)' > '투명성' > '사회적 약자 배려' > '성평등(젠더)' > '돌봄' > '평화' 의 순으로 나타남

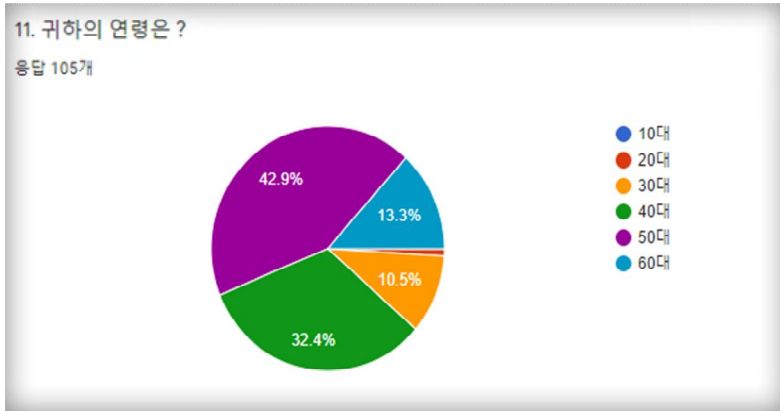
아. 협회의 활동이 지역사회에 미치는 영향에 대한 의견



- 가장 큰 영향으로 '시민사회의 연대와 협력의 확대'를 들었으며, 다음으로는 '지역 공동체 활성화'와 '지역문제 해결의 기회'가 차지함.



자. 설문 참여자의 연령대 현황 결과



○ 50대 > 40대 > 60대 > 30대 > 20대 순으로 나타남

자. 협의회의 중점 추진 사항에 대한 의견 (워드클라우드)



Ⅲ. 강동시민협의회 주요 운영 및 활동 현황

1. 강동시민협의회 운영을 위한 정례 활동

가. 공동운영진 회의

○ 운영진 구성: 7인 / 월 2회 온,오프 / 25차 운영(10월 기준) / 회의록 공개

**강동시민협의회 25차 공동운영진 회의록**

2021.10. 26./ 기록 조기욱

○ 개요

<b>일ге</b>	10. 26. 17:00 ~ 18:30 /천호마을활력소	<b>안건</b>	1. 강한강동 포럼 2. 기후위기 공동 대응 제안문 3. 11/5 모임 논의 4. 동네산타 사전 논의
<b>사람</b>	류양선, 박성식, 조기욱, 채은순, 김은경	<b>다음</b>	26차 11월 10일 오후 5시 30분 오프모임

○ 논의 내용

1) **동남권 NPO지원센터 연구용역 사업 지역포럼**

- 1) 일정: 11월 16일 오후 2시 / 2) 장소: 서울시민대학 동남권캠퍼스 미래홀
- 3) 내용: 발족식 이후 과정 및 설문조사 정리 발표. 지속가능한 조직을 만들기 토론 주제(keyword) 정하기
- 4) 사회: 강은채, 발표: 채은순, 토론 및 퍼실: 윤민서, 안아름, 임규란, 김태현
- 5) 11월 말경 심화토론 예정: 10-15명
- 5) 현수막 지원, 영상 및 기록 지원(동남권NPO센터)

2) **기후위기 공동대응을 위한 강동네트워크 제안**

- 1) 제안문(채은순) 확정
- 2) 내용: 첫 번째 활동으로 자원순환 조례 제정, 기후위기 대응 폭넓은 연대체 조직(기후위기 비상행동)
- 3) 대상: 강동시민협의회 주최, 단체와 개인에게 공지 (강동시민협의회 회원, 환경릴레이 참여 단체, 동동단독방 개인, 관련 시민단체 등)
- 4) 문의: 박성식 연락처 표기

3) **월례모임: 오오데이**

- 1) 여는 이야기 1: 동네산타를 소개하기 전에 마을공동체에서 30일 온라인 기부 나눔 소개(김은경)
- 2) 여는 이야기 2: 2020년 동네산타 내용 및 활동 소개 (박성식), 각년에 활동했던 사람 섭외해서 이야기 나누기(경미자, 유수경 외 - 섭외담당 박성식)

\*기타안건

- 1) 시민협의회 드라이브에 자료 모으기 2)12월 동네산타 모임 공지 때 회비 안내 공지하기

□ 사진자료

나. 정례 온라인 모임: '오오데이' 매월 5일 밤 8시 온라인 줌 방식

**오오데이**  
매달 5일에 오세요~~~

9월 5일 저녁 8시-9시20분(중)  
강동시민협의회 정기모임

어느 이야기 : 책 읽고 아루말 대잔치하기 (진행:이원희)  
제안 : 책모임을 제안합니다(진행:박성익)  
공지사향 : 걷기모임 보고, 9월 영화상영에 대하여

**오오데이**  
매달 5일에 오세요~~~

10월 5일 저녁 8시-9시20분(중)  
강동시민협의회 정기모임

동아리 활동 지원  
최 최대 3만원 / 지원합니다 ~

어느 마달 : 우리동네 한플레이스 "나만의 공간을 소개해 주세요" / 조기욱  
동남권NPO지원센터 현장연구지원사업 진행 소개: 결과 및 목적 소개 / 류양선  
9월 설문조사 결과공유 및 10월 설문조사 소개와 참가 독려 / 박성익

**오오데이**  
매달 5일에 오세요~~~

11월 5일 저녁 8시-9시20분(중)  
강동시민협의회 정기모임

동아리 활동 지원  
최 최대 3만원 / 지원합니다 ~

어느 마달 : 나눔을 위한 사례 나누기 / 김은경, 박성익  
강안경남시민사회포럼/류양선  
기후위기공동대응을 위한 제안문 / 채은순  
공동제상영 내용 보고 / 임규환

2. 강동시민협의회 소모임: 동아리활동

가. 걷기줍기

강동시민협의회 8월 공동행동모임

함께 걸으며 환경도 생각하는  
**걷기줍기**

8월 21일(토) 오전 8시~10시  
장소 : 명일역4번 출구앞(문의:010-8191-1392)  
준비물 : 집게나 면장갑, 고무장갑, 물, 운동화 또는 등산화

강동시민협의회 9월 공동행동모임

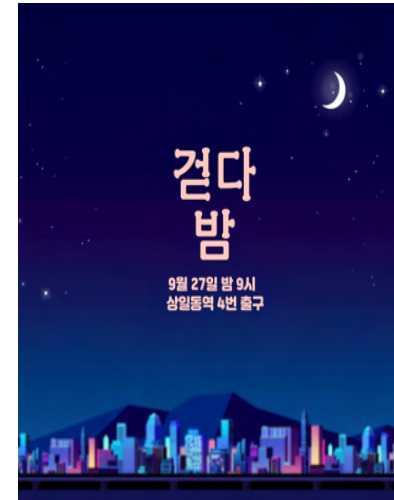
2차 걷기 모임공지  
**강동시민  
멍때리며 걷기**

9월 18일(토) 오전 8시~9시  
장소 : 고덕역 4번출구 이마트 맞은편에 있는 명일근린공원입구  
(문의:010-8191-1392)

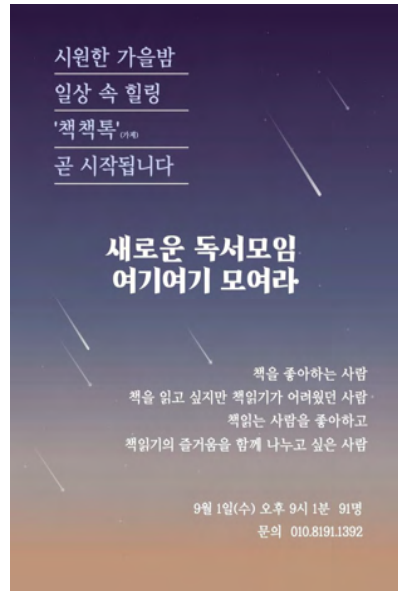




다. 밤길 걷기: 고덕천 밤길 걷기



나. 한밤의 독서: 매주 수요일 밤 9시 온라인 독서 모임



라. 공동체상영 모임: 월 1회 좋은 영화 공동체상영회







#### IV. '강동시민협의회' 설립 의미와 제언

강동시민협의회 창립과정과 그 의미 / 박성식(강동시민협의회 공동운영진)

##### 배경과 현황

새로운 시민사회의 변화를 위한 '강동시민협의회'의 창립 과정을 얘기해 보려고 한다. 우선 강동송파 지역에서는 2000년을 전후로 하여 열린사회강동송파시민회, 위례시민연대, 송파주민회, 가락시장 등 시민사회와 노동조합들이 함께하던 시협(강동송파시민사회단체협의회)이라는 연합단체가 있었다. 대표적인 활동으로 지역에서 문제 있는 정치인들을 대상으로 했던 낙천낙선 운동이었다. 이후 강동에서는 2012년부터 2018년까지 '동동'이라고 하는 25개 풀뿌리 지역단체들이 참여한 협의체가 있었다. 그리고 현재는 강동 주민자치네트워크, 강동연대회의, 강동마을 네트워크, 고덕천을 지키는 사람들, 작은도서관 네트워크, 마을미디어네트워크, 민주시민교육네트워크(준), 함께강동, 자갈자갈, 정원문화포럼 등을 비롯한 50여 개 풀뿌리 단체들과 250여 개 이상의 크고 작은 동아리 형태의 다양한 모임들이 있다.

##### 새로운 포괄적 네트워크의 필요성

최근 발생한 강동구 녹지 훼손을 반대하는 도서관 대책위와 마을센터 직영화 대책위 등의 문제처럼 시민사회 전체가 공론을 모아 대처할 일들이 발생했다. 그리고 강동마을모임 '동동'의 해체 이후 각종 의제별 네트워크들을 연결하여 서로를 응원하고 협력할 보다 폭넓은 시민사회 관계망이 필요하게 되었다.

##### 추진 과정

여러 차례 공론장을 거쳐 이런 상황에 대처할 포괄적 협의체를 시도했다. 그런데 기존 네트워크를 초월하거나 의제별 경계를 넘는 것이 현재 마을의 복잡한 상황에서는 매우 어려운 문제였다. 주요 단체와 기존 리더들이 가지고 있는 보이는 않는 주도권 경쟁들도 있었다. 그래서 새로운 그물망을 만들기 위한 개인의 연대가 핵심인 포괄적 네트워크로 수정하여 추진하게 되었다. 중요한 것은 이 협의체의 준비 과정에서 단체

중심의 연대나 소수의 리더가 이끌어가는 연대 모임은 바람직하지도 않고 정상적으로 운영되기가 거의 불가능하다는 것을 깨닫게 된 것이다. 이 추진 과정에서 변화된 시민사회의 모습을 직시하게 되었고 단체 중심이 아닌 완전히 새로운 시도를 모색하게 된 것이다. 다행히 초기 단계에서 준비를 함께한 82명이 시민사회 의제별로 골고루 분포되어 있었다. '강동시민협의회'를 창립하면서 가입한 114명의 회원 중에는 기존 시민활동 경험이 없는 주민, 주민자치회, 직능단체, 복지관, 협치 등 넓은 의미의 시민사회로 볼 수 있는 영역의 사람들까지 함께하게 되었다. 이제는 시민활동의 다양한 영역에서 함께하는 개개인의 느슨하지만 폭넓은 연대를 기반으로 새로운 문제해결 방법을 찾아야 한다는 것에 많은 시민사회와 공익활동가들이 공감했다고 볼 수 있다. 작년 11월부터 다양한 분야에서의 활동 경험이 있는 100여명이 강동시민협의회 창립을 함께 준비했다. 그 준비 과정에서 진행한 20여 차례의 줌모임과 수차례 구글폼 설문조사를 통해 모아진 의견들을 정리하면 아래와 같다.

1. 개인을 기반으로 연결하고 포괄적 연대를 통해 힘을 모으자.
2. 현재 활동하는 다양한 모임을 응원하고 공익을 실천하는 협의체를 구성하자.
3. 느슨하지만 의미있는 관계망을 먼저 만들고 필요시 공동 사업을 도모하자.
4. 적극 참여하여 주권을 행사하자
5. 즐거움으로 참여하는 직접민주주의의 실현을 위해 노력하자.
6. 대표자를 뽑기보다는 투표와 추천 방식을 병행하여 공동운영진을 구성하자.
7. 소수의 의견을 존중하고 가능한 집단지성의 힘을 모아 추진하자.
8. 서로에게 배움과 보람과 나누는 협의회를 만들자.

의료생협이나 여러 형태의 공동사업을 힘있게 추진하자는 의견들도 있었지만 다수는 마을의 협력 관계망을 우선적으로 구축하여 지속가능한 시민사회를 발전적으로 만들자는 것이었다. 비록 좀 느리다고 판단되더라도... 이런 공론의 과정을 거쳐 투표와 추천을 병행하는 방법으로 7명의 공동운영진을 구성하였고 창립식을 준비하며 작성된 선언문에는 그러한 내용들이 녹아 있다.

## 설립 의미

기존 단체 중심 공동체 연대 방식에서 공익적 활동에 동의하는 개인들의 느슨하지만 따뜻하고 든든한 협의체의 시도와 출범 과정은 얼마 전 동남권 NPO지원센터에서 진행한 강동동남시민사회 포럼에서 발제한 공석기 박사의 '가벼운 공동체(Light Community)'를 향한 실험과 흡사하다고 생각된다. 안팎의 위기 상황에서 유동성, 개방성, 약한 연결성을 지속가능한 새로운 공동체 모델로 제시한 것과 더욱 가볍고 수평적인 열린공동체 모델을 제시한 것이 그렇다. 그리고 열매에만 관심이 있고 지역으로 들어가지 않고 주변에 머물면서 자기 의제만 챙기는 이기적인 자세는 현재 마을에서 실제로 빈번하게 일어나고 있는 문제이기에 깊은 반성이 필요하다. 더 이상 행정이 싸움의 대상이 아니고 선의의 경쟁과 협력의 대상이고 시민사회가 전문성과 도덕성을 갖춘 와일드 카드로서의 정체성에 대한 성찰도 필요하다. 강동시민협의회의 포괄적 네트워크 추진은 현재 시민사회의 위기를 타개하고 새로운 방향을 제시하여 성숙한 민주주의를 함께 만드는 계기가 될 것이다. 창립후 2달 지난 현재까지의 진행은 정관과 규칙을 만들고 매달 줌 공론장을 열며 우리 시민사회의 미래를 그려나가고 있다. 혹여 예상 못 한 난관으로 실패하더라도 매우 의미있는 시도였다고 생각한다.

## 새로운 협력과 연대의 시험

지속 가능하고 발전적인 시민사회를 위해 다양한 영역 간 경계를 넘는 포괄적 협의체의 시도는 변화된 시대에 필요한 새로운 실험이다. 물론 새롭다는 것을 증명하기가 쉽지는 않지만 기존의 단체나 소수의 대표자 중심이 아닌 시민 다수의 참여를 활성화하고 리더의 권한은 분산된 조직의 시도가 필요하다. 그것은 직접민주주의에 가까운 풀뿌리 근본정신을 회복하는 것이기도 하다. 마을에서 자원봉사 활동을 생활화하고 작은도서관 같은 생활 밀착형 공간에서 책모임과 생활문화 활동을 즐기고 다양한 시민과 함께 민주주의의 발전을 위해 배우고 토론하고 나누는 시간들도 지속적으로 필요하다. 현재의 다양한 활동들을 그대로 인정하고 든든하고 유연하며 따뜻한 관계망의 확대를 위해 노력해야 한다. 강동에서 가볍고 유연하며 즐거운 시민사회를 꿈꿔본다.



(사진제공 강동시민협의회)

## V. 강동시민협의회 설립과 운영 경과

연월	경과 내용
2020. 11.	<ul style="list-style-type: none"> <li>마을의 화합과 공동대응을 위한 협의체 준비모임 추진</li> </ul>
12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>가칭 강동시민협의회 결성을 위한 지역 제안</li> <li>강동이웃들이 준비한 2020 동네산타 나눔행사(85명)</li> <li>단체소통을 위한 온라인 sns 개설</li> <li>협의회 추진을 위한 설문조사 - 1차:12.16. / 2차:12.29.</li> <li>협의회 설립 참여자 1차 온라인 전체 회의</li> </ul>
2021. 01.	<ul style="list-style-type: none"> <li>협의회 명칭선정 온라인 투표로 '강동시민협의회' 확정</li> <li>협의회 추진을 위한 설문조사 - 3차: 1.18</li> <li>공동운영진 선출을 위한 선거관리위원회 구성</li> <li>공동운영진 선출 공고 및 온라인 투표: 추천 3명, 투표 3명 선출</li> <li>공동운영진 선출 결과 공고 - 투표 4인, 추천 3인</li> </ul>
02. ~ 04.	<ul style="list-style-type: none"> <li>강동시민협의회 회원가입 홍보</li> <li>공동운영진회의 정례화 - 온, 오프</li> <li>강동시민협의회 창립 축하응원 단체 연명 릴레이</li> <li>강동시민협의회에 희망하는 집단지성 이야기 물결 - 슬로건 제안</li> </ul>
05.	<ul style="list-style-type: none"> <li>05월 4일 - 100번째 회원가입</li> <li>강동시민협의회 창립식 및 비전담책 워크샵 개최 - 5월 13일</li> </ul>
06.	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구모임 구성 및 연구계획 논의</li> <li>강한동남시민사회포럼에 토론 참가</li> </ul>
07.	<ul style="list-style-type: none"> <li>6월 전체회원 온라인 소통회의 - 협의회 정관 및 규칙안 검토</li> <li>서울시 시민사회활성화 기본계획수립 정책간담회 참가</li> <li>공동운영진회의 19차 진행</li> </ul>
08.	<ul style="list-style-type: none"> <li>8월 전체회원 온라인 월례모임 - 맛집소개, 공동활동 제안</li> <li>8월 공동행동모임 1차 '함께 걷기' 진행</li> </ul>
09.	<ul style="list-style-type: none"> <li>오오테아: 9월 회원 정기모임(온라인): 객모임 제안</li> <li>협의회 정관, 규칙 안 승인을 위한 온라인 서명 진행</li> <li>9월 공동행동모임: 2차 걷기모임 '강동시민 명배리머 걷기' 진행</li> <li>'한밤의 독서' 독서모임 추진</li> <li>'공동체 상영회' 동아리 모임 추진</li> <li>9월 '걷다 밤' 동아리 모임 진행</li> </ul>
10.	<ul style="list-style-type: none"> <li>오오테아: 10월 회원 정기모임(온라인): 현장연구사업 안내</li> <li>강동구 마을영화 공동상영회: '학교가는 길' 온라인 접속 시청</li> <li>'한밤의 독서' 독서모임 진행 (수요일 밤)</li> <li>10월 공동행동모임: 3차 걷기모임 '함께 걸어요' 진행</li> <li>10월 '걷다 밤' 고덕천시with 마을담' 동아리 모임 진행</li> <li>'한밤의 독서' 독서모임 진행(온라인)</li> <li>강동시민협의회 발전전략 수립을 위한 설문조사 실시</li> <li>서울시 협치예산 삭감 방침 철회 촉구 성명발표 및 기자회견 참여</li> <li>서울시 시민단체여론몰이 중단, 마을자치예산 삭감 철회 촉구 기자회견 참여</li> <li>혁신정책 후퇴 등 플뿌리지역사회 공동 기자회견' 연명 참여</li> <li>서울시 도시재생 활성화사업의 정상적 진행 촉구 기자회견 참여</li> <li>오세훈시장 노동, 민생 시민참여 예산삭감 시도중단 촉구 기자회견' 연명 참여</li> <li>강한동남시민사회 강동포럼 11/16 개최하는 포럼 홍보</li> <li>'주민자치회 조항을 담은 지방자치법 개정 법제화 성명서' 연명 참여</li> <li>'기후위기 공동대응을 위한 강동네트워크' 제안 홍보 및 단체별 참여 요청</li> </ul>

## 제3절 시니어 미디어 모니터링 교육을 통한

### 〈시니어 미디어 모니터링단 사업〉 활성화 방안

단체명	사단법인 언론인권센터
연구제목	시니어 미디어 모니터링 교육을 통한 〈시니어 미디어 모니터링단 사업〉 활성화 방안
연구참여자	윤여진, 강수지, 유희라

### 목차

1. 서론	98
가. 문제제기 및 연구배경	99
1) 노년층의 디지털 정보격차	99
2) 노년층의 사회참여 프로그램	100
3) 노년층 미디어교육 다양화의 필요성	100
나. 연구목적 및 연구의 범위	102
2. 연구방법	103
가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육	103
나. 〈시니어 미디어 모니터링단〉 시범 운영	103
다. 사전 교육 및 모니터링단 시범 운영 일정	105
3. 연구결과	107
가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 결과	107
1) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 구성 및 진행	107
가) 1차시 교육내용	110
나) 2차시 교육내용	111
다) 3차시 교육내용	112
라) 4차시 교육내용	113
2) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육에 대한 평가 및 의의	114
나. 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영	114
1) 시범 운영 구성 및 진행	114
2) 시범 운영에 대한 평가 및 의의	118
다. 사전 교육 및 시범 운영을 설계할 때 주의할 점	119
라. 수업을 진행할 때 주의할 점	120

4. 결과 활용방안 .....	121
가. 결과 활용 방안 .....	121
1) 정책 활용 가능성 .....	121
2) 연구결과 활용 방안 .....	121
5. 참고문헌 .....	122

## 1. 서론

오늘날 우리나라는 고령화 사회를 넘어 초고령화 사회로의 진입을 앞두고 있음. 우리 사회에서 노인이 차지하는 비중이 지속적으로 증가하면서 다양한 영역에서 노인들의 영향력이 확대되고 있음. 구매력을 갖춘 노년층이 증가하면서 소비시장에서 노년층을 대상으로 하는 다양한 마케팅이 등장하기도 하고 정치적으로 큰 비중의 유권자이며, 사회의 다양한 이슈에서 여론을 형성하는 과정에 영향력을 행사하기도 함. 이러한 변화에 맞춰 노년층 대상 정책, 프로그램 등이 나오고 있는 추세이나 여전히 노인은 빠르게 변화하는 사회에 대한 적응의 어려움, 신체적 노쇠, 사회경제적 어려움 등으로 사회적 약자로 간주되어 왔음.

디지털 미디어 기술의 발전과 확산은 우리의 일상생활 속 다양한 부분을 변화시킴. 미디어 이용에 있어서 노인은 다른 세대와 차별되는 어려움을 겪음. '디지털 네이티브'세대인 청소년, 젊은 세대들은 태어나면서부터 디지털 기기를 접하고 학교, 사회 등에서 지속적으로 미디어를 이용함으로써 미디어 환경 변화에 빠르게 적응함. 중장년층 또한 조직이나 사회생활 과정에서 새로운 미디어를 받아들이며 환경 변화에 적응함. 그러나 이러한 접점이 부족한 노년층의 경우 오롯이 본인들의 의지와 노력으로 미디어 기기를 접하고 활용해야 함. 빠르게 변화하는 미디어 환경에 적응하는데 많은 어려움을 겪게 됨. 이러한 노년층 디지털 격차는 빠른 고령화와 맞물리면서 우리 사회의 중요한 사안으로 대두되고 있음.

현대인의 삶에서 디지털 미디어의 활용은 필수적인데 이는 디지털 기기를 활용해 정보 인프라를 통한 사회참여를 하기 때문임. 일상생활을 비롯해 사회정치 활동 등 다양한 활동들이 디지털 미디어를 기반으로 진행됨. 이러한 상황에서 디지털 격차는 단순히 기술사용의 능력으로 발생하는 불평등의 문제를 넘어 사회적 배제까지 야기함. 따라서 디지털 미디어 기술에 대한 접근 및 활용 능력은 필수적임. 이에 더해 다양한 디지털 미디어 등장으로 개인에게 전달되는 정보의 양 급증, 정보의 생산자와 소비자의 경계가 허물어져 출처가 불분명한 정보가 빠르게 유통되고 있는 상황임. 따라서 디지털 미디어를 올바르게 사용하고 콘텐츠를 비판적으로 해석하는 능력이 부족할 경우 사회 현상에 대한 편견을 형성하거나 확산할 수 있고 이는 결국 이념 갈등을 포함한 다양한 사회 갈등을 초래하거나 악화시킬 수 있음(한국언론진흥재단, 2019).

2020년 코로나 19의 전세계 유행은 비대면 수업, 온라인 모임, 영상 통화 등 일상생

활 속 디지털 기기 사용의 가속화를 초래함. 이러한 환경은 정보 불평등, 정보취약 계층의 생명과 직결될 수 있는 문제로 확대됨. 코로나 19가 종식된다 하더라도 이미 우리 사회의 많은 부분이 디지털화 되어 정보의 습득 방식이 과거로 돌아가진 않을 것임. 따라서 노년층의 미디어교육은 필수적으로 진행되어야 함. 디지털 기반사회에서 발생할 수 있는 노인문제를 주목하고 노인의 삶의 질을 증진시키기 위해서 디지털 격차, 시니어 미디어 교육에 주목할 필요가 있음.

이에 본 연구는 인구 구조 및 디지털 미디어 환경 변화에 맞춰 노년층의 미디어 교육의 다양화 방안을 고민하고, 이를 활성화기 위한 실질적인 방안에 대해 탐색해보고자 함.

### 가. 문제제기 및 연구배경

#### 1) 노년층의 디지털 정보격차

디지털 격차(digital divide)는 주로 디지털 자원을 가진 자와 가지지 못한 자의 차이로 정보나 기술에 대해 접근이 가능한 자와 가능하지 않은 자로 구분해 이들 간의 차이에 대한 것을 뜻함. 그러나 기술의 발전 속도가 가속화됨에 따라 디지털 자원에 대한 접근성이 높아지면서 자연스럽게 이러한 격차는 해소됐음. 한 단계 나아가 다양한 수준의 격차에 대한 논의가 시작됨. 그 중 정보나 기술을 이용하는 개인의 능력차이로 인해 발생하는 '활용 범주'와 관련된 격차 등에 대해 논의를 함. 현재 우리나라의 디지털 정보격차는 접근 격차를 넘어서 세대 간 및 세대 내의 정보 이용과 이용의 질로 인한 격차가 나타나는 단계임.

디지털 정보 격차는 노년층의 삶 영위에 큰 영향을 미침. 앞으로 디지털 정보 활용 능력은 더 큰 영향을 미침. 현재 우리 정부의 디지털 격차 해소를 위한 정책은 디지털 포용정책으로 디지털 시대를 살아가는 전 국민이 디지털 역량을 갖추고, 차별 없는 디지털 이용환경 속에서 디지털 기술과 서비스의 혜택을 소외와 배제 없이 함께 누리는 것을 목표로 함. 이러한 목표에 부합한 교육을 진행하기 위해서는 접근성 개선 위주의 교육을 기본적으로 하며 실제 이용 및 활용 능력을 향상시키기 위한 교육이 체계적이고 지속적으로 진행되어야 함. 이에 언론인권센터는 2020년 교육 결과를 바탕으로 노년층의 디지털 사회에 참여하고 성장할 수 있는 활용 역량을 갖춘 교육을 진행하고자함.

최근 정부는 시니어 생활에 대한 기본계획을 발표하며 노인들이 활발하게 노년의 삶을 살아갈 수 있도록 사회구성원으로서 역할을 다할 수 있는 환경을 조성하겠다고 밝힘. 이는 노년층이 혜택을 받기만 하는 수동적인 존재가 아니라 보호 대상이자 일하는 주체로 바라봄을 뜻함

#### 2) 노년층의 사회참여 프로그램

초고령화 사회에 빠르게 진입하고 있는 우리나라는 기대 수명이 상위권에 속하는 나라임. 그러나 노인 빈곤율, 노인자살률은 경제협력개발기구 OECD 회원국 가운데 1위임. 이는 어려운 환경에서 훨씬 긴 시간을 살아야함을 말함. 이러한 배경에서 2004년 노년기 소득지원 및 사회참여 활성화를 위해 도입된 '노인 일자리 및 사회활동 지원사업'의 지속적 추진 및 규모 확대의 필요성이 인정됨. 노인 일자리 규모는 2020년 74만개에서 2021년 80만개로 확대됨.

예산의 확대뿐만 아니라 노인 일자리의 기본 정책방향도 변화함. 1~2차 저출산 고령사회 기본계획에서는 '노후준비 기반조성 및 노후생활보장'에 초점을 뒀다면, 3~4차 계획에서는 '고령자의 다양한 사회참여 기회 확대', '고령자를 '삶의 주체'로 인식', '신중년의 능동적 역할과 선택을 지원하기 위한 사회적 기반 마련'으로 정책목표를 전환함. 이러한 노인일자리에 대한 양적인 성장 및 정책방향 전환에도 불구하고 노인 일자리에 대한 다양한 변화가 필요함.

#### 3) 노년층 미디어교육 다양화의 필요성

한국사회에서 고령화 사회에 대한 논의가 시작된 지 오랜 시간이 지났지만 여전히 정보소외계층, 디지털 격차의 중심에 노년층이 있음. 현재 우리나라의 디지털 격차 해소 정책은 차별 없는 디지털 이용환경 속에서 디지털 기술과 서비스 혜택을 소외와 배제 없이 모두가 누리는 것을 목표로 하고 있음. 이에 따라 지자체, 복지관, 도서관 등에서 노년층을 대상으로 한 미디어 교육이 활발하게 진행되고 있음. 그러나 해당 교육들은 1) 다양한 계층의 특징을 고려하지 못함 2) 미디어 접근, 이용격차 중심의 정보화 교육 3) 노인 맞춤형 미디어 교육의 부족 등의 한계를 가짐.

<표 1>과 <표 2>는 서울 노인종합복지관의 3,4분기 미디어 관련 교육프로그램임. 대부분이 접근, 활용 격차 중심의 정보화 교육으로 콘텐츠 해석, 정보 선별 능력 등의 한 단계 나아간 미디어 교육이 진행되지 못하고 있음. 대부분의 노인 미디어 교육들이 이 같은 형태로 구성되어 있으며 미디어의 다양한 문제들을 담아내는 교육으로 나아가지 못하고 있는 실정임.

표 1 서울 노인종합복지관 3분기 IT 교육 프로그램 현황

구분	교육명	교육내용
키오스크	키오스크와 스마트폰 어플	- 무인발급기 실습하기 - 스마트폰 예매, 예약 어플 사용하기
컴퓨터	컴퓨터 첫걸음	- 한컴타자 연습하기 - 컴퓨터 기본 기능과 설정 배우기
	컴퓨터와 인터넷 활용	- 윈도우 기본 앱 배우기 - 인터넷과 브라우저, 메일 사용하기
	컴퓨터 중급반	- 인터넷으로 실생활에 유용한 기능 배우고 활용하기
	컴퓨터 고급반(엑셀)	- 엑셀 문서 작업 배우고 실습하기
	동영상 제작반	- 스위스맥시4 프로그램 활용법 배우기 - 나만의 영상 제작 해보기
스마트폰	스마트폰 기초	- 스마트폰 기본 기능 익히기 - 스마트폰과 PC 연동법 배우기
	스마트폰 활용	- 스마트폰 어플과 파일, 사진 관리하기 - 카카오톡의 여러 기능 사용하기
	스마트폰과 SNS	- 유튜브, 인스타그램, 키네마스터 등 SNS 활용 및 기능 실습

표 2 서울 노인종합복지관 4분기 IT 교육 프로그램 현황

구분	교육명	교육내용
키오스크	키오스크와 스마트폰 어플	- 무인발급기 실습하기 - 스마트폰 예매, 예약 어플 사용하기
컴퓨터	컴퓨터와 인터넷 활용	- 윈도우 기본 앱 배우기 - 인터넷과 브라우저, 메일 사용하기
	동영상 제작반	- 스위스맥시4 프로그램 활용법 배우기 - 나만의 영상 제작 해보기
스마트폰	스마트폰 기초	- 스마트폰 기본 기능 익히기 - 스마트폰과 PC 연동법 배우기
	스마트폰 활용	- 스마트폰 어플과 파일, 사진 관리하기 - 카카오톡의 여러 기능 사용하기
	스마트폰과 SNS	- 유튜브, 인스타그램, 키네마스터 등 SNS 활용 및 기능 실습
	생활 속 친구 스마트폰	- 실생활에 유용한 스마트폰 어플 (네이버)의 기본 기능 활용하기
	스마트폰 영상감독되기	- 스마트폰으로 동영상 제작 및 편집 초급 기술 활용 및 영상제작 실습

나. 연구목적 및 연구의 범위

본 연구의 최종 목표는 <시니어 미디어 모니터링단 사업>을 활성화 시킬 수 있는 방안을 탐색하고 이를 정책적으로 제안하는 것임. 이를 위해서 본 연구는 시니어 미디어 사전교육과 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영을 통해 구체적인 프로그램을 도출하고 프로그램의 실효성을 살펴보고자 했음.

이를 위해 언론인권센터 <2020년 시니어 미디어 인권교육>의 만족도 조사 및 교육 참여자의 평가를 분석함. 이에 더해 미디어 인권교육 강사들과 노년층이 미디어를 이용하는데 느끼는 문제점을 비롯해 미디어가 재현하는 노년층의 문제 등 '미디어', '노인', '인권'을 주제로 모니터링 대상 프로그램 등을 수집하고 내용을 분석함. 이후, 도출된 다양한 의견을 반영해 사전 교육의 커리큘럼을 구성했음. 본 연구에 참여하는 미디어 인권교육 강사들이 시범 수업을 직접 진행했으며, 매 수업에 대한 교육자들의 반응 및 이해도를 검토하고 수업 내용 및 과정에서의 특이점에 대해 논의했음.

이와 같은 방법을 통해, 본 연구는 다음과 같은 구체적인 연구 목적을 가짐. 첫째, 시니어 미디어 모니터링 교육에 대한 기초 자료를 만들고자 했음. 교육에 참여하는 시니어를 대상으로 시니어 미디어 이용 패턴, 미디어 이용 시 느끼는 문제점 등의 다양한 의견을 수렴하고자 했음. <시니어 미디어 모니터링단> 운영을 위한 프로그램을 개발하기 위해 요구되는 주요 제언을 확보하고자 함. 둘째, 미디어 교육 현장 전문가의 의견을 적극 반영해 시니어 미디어 모니터링 사전 교육을 실시하고 미디어 모니터링단을 시범적으로 운영을 하고자 함. 시범 수업을 관련 기관에서 실시하고, 이에 대해 모니터링 참여자들로부터 의견을 수집하고, 시범 교육 담당자와 함께 논의하며 <시니어 미디어 모니터링단 운영>의 실효성에 대해 살펴보고자 했음. 이러한 과정을 통해 시니어 미디어 모니터링 운영을 위한 콘텐츠 구성 요소 및 수업 진행에서의 유의 사항 등에 대해 살펴보고자 했음. 셋째, 사전교육 및 모니터링단 시범 운영과 관련된 주요 내용을 공유함으로써 추후 시니어 일자리 및 시니어 미디어 교육에 참조자료로 활용할 수 있도록 함. 이에 더해 교육을 진행하기 위해 작성된 교안을 공유함으로써 이후 미디어 교육 강의나 프로그램 개발에 있어 도움이 되고자 했음. 넷째, 사전 교육 및 미디어 모니터링단 시범 운영 두 번에 걸쳐 진행된 교육에 참여한 노인들의 의견을 기록해 노년층 미디어 교육 활성화를 위해 필요한 부분들에 파악하고자 했음.

## 2. 연구방법

### 가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육

미디어 모니터링 사전 교육은 미디어 인권 교육 및 강의에 대해 전문성을 갖춘 미디어 교육 전문가들과 함께 교수법 및 교안 연구를 진행함(〈표 3〉 참고). 총 4회에 걸쳐 회의를 진행했음. 1) 시니어 미디어 모니터링 사전교육 내용 점검, 2) 시니어 미디어 교육을 위한 고려 사항 및 주의사항, 3) 시니어 미디어 모니터링단 운영에 있어서의 미디어 리터러시 4) 시니어 미디어 이용패턴 점검을 위한 미디어 다이어리 작성에 대한 내용을 점검했음.

표 3 시니어 미디어 교육 참여자

구분	소속 및 약력
미디어교육강의 전문가 A	미디어 리터러시 교육에 대한 전문성 청소년 및 노인에 대한 미디어 교육 다수 진행 미디어 교육 정책에 대한 전문성
미디어교육강의 전문가 B	미디어 리터러시 교육에 대한 전문성 미디어 리터러시 정책에 대한 전문성
미디어교육강의 전문가 C	미디어 리터러시 교육에 대한 전문성
미디어교육강의 전문가 D	인권 교육에 대한 전문성
미디어교육강의 전문가 E	방송 및 미디어 교육에 대한 전문성 미디어 인권에 대한 전문성 소수자 미디어교육에 대한 전문성

### 나. 〈시니어 미디어 모니터링단〉 시범 운영

시니어 미디어 모니터링 사전교육을 통해 모집된 교육생들을 대상으로 〈시니어 미디어 모니터링단〉을 시범적으로 운영하였음. 미디어 모니터링 장르는 1) 뉴스(사회, 경제 뉴스), 2) 예능 및 드라마 3) 건강정보프로그램으로 구성하였음. 큰 질문을 중심으로 프로그램을 비판적 관점으로 보는 실습을 진행함. 〈시니어 미디어 모니터링단〉 시범 운영 참여자는 〈표 5〉와 같음.

표 4 모니터링 장르 및 프로그램

장르	프로그램	내용
뉴스	KBS 뉴스9 TV조선 뉴스9	- 동일 사건 보도 방식 차이 - 범죄사건 보도 관점 - 동일한 보도에 언론사별 차이가 있는지? - 뉴스에서 잘못된 점은 무엇이 있는지 등
예능 및 드라마	MBN 동치미 SBS 미운우리새끼 JTBC 내가 키운다 KBS 슈퍼맨이 돌아왔다 채널A 금쪽같은 내 새끼	- 새로운 사회문화, 현상에 대한 재현 방식 - 변화한 가족, 삶의 가치에 대한 논의 - 드라마, 예능 속 노인의 묘사는 어떠한가?
건강정보프로그램	아침정보프로그램	- 홈쇼핑 연계편성 - 광고 프로그램 - 건강정보프로그램 비판적으로 살펴보기

표 5 〈시니어 미디어 모니터링단〉 참여자

No.	구분	성별	나이	최종 참여여부
1	참여자 A	여	57년생	중도이탈
2	참여자 B	남	55년생	중도이탈
3	참여자 C	여	41년생	중도이탈
4	참여자 D	남	44년생	중도이탈
5	참여자 E	여	52년생	참여
6	참여자 F	여	53년생	참여
7	참여자 G	여	49년생	중도이탈
8	참여자 H	여	51년생	참여
9	참여자 I	여	55년생	참여



**다. 사전 교육 및 모니터링단 시범 운영 일정**

사전 교육 및 모니터링단 운영은 차시 당 60분으로 2차시의 수업을 총 10회(20차시)로 구성해서 약 2개월 동안 진행하였음. 미디어교육 강사의 개인적인 특성을 통제하기 위해 본 연구의 참여하는 강사진들의 강의안과 교수법에 대한 사전 회의를 진행함. 교안, 강의자료 등은 해당 연구자가 중심이 되어 제작하되 연구진과 논의를 바탕으로 확정함.

시범 수업을 위한 기관 선정을 위해 다수의 노인복지기관들과 논의했고, '서울서초구립방배노인종합복지관'교육담당자를 통해 시니어 미디어 교육 및 모니터링단 시범 운영을 진행함. 해당 기관의 주목할 만한 점은 노년층 미디어 기기 접근 및 활용 교육 프로그램을 운영중이며, 해당 복지관을 이용하는 노년층의 스마트폰 등 디지털 기기 활용 능력이 높은 편에 속했음.

또한 본 연구를 진행하는 언론인권센터 주변에 위치하고 있음. 이에 따라 '서울서초구립방배노인종합복지관'이 <시니어 미디어 모니터링단 사업> 활성화 방안을 탐색하는데 있어 적절하다는 판단 하에, 최종 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 및 모니터링단 시범 운영 실시기관으로 최종 선정함. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 및 모니터링단 시범 운영 일정의 자세한 내용은 <표 6>과 같음.

표 6 모니터링 사전교육 일정

차시	교육일시	주제	세부내용	강사	교육장소
1	2021.08.09 .10시~12시	미디어 이해와 시니어 모니터링의 시작	시니어의 주제로 보는 미디어 이해를 통해 미디어 속 노인 에 대한 문제의식을 갖고 모니터링의 의미와 영향력을 생각해본다. - 미디어 이해 - 미디어와 나의 삶의 변화 - 토론 - 시니어 모니터링 도전	언론인권센터 미디어인권교육본부	ZOOM 온라인 진행

차시	교육일시	주제	세부내용	강사	교육장소
2	2021.08.11 .10시~12시	미디어 속 고정관념	미디어와 고정관념, 미디어 속 혐오와 차별 없애기 - 인권 감수성 점검(미디어를 중심으로) - 미디어 속 고정관념 점검 - 미디어 속 노인인권 점검 - 미디어 속 익숙함 질문하기	언론인권센터 미디어인권교육본부	ZOOM 온라인 진행
3	2021.08.18 .10시~12시	뉴스의 가치	'무엇이 뉴스가 되는가?'라는 질문을 받고 답을 찾아가는 과정. 뉴스의 가치에 대해 알고, 간단하게 실제 뉴스 사례에서 뉴스의 가치와 분석을 해보는 활동 - 뉴스키워드에서 보여주는 우리 사회 - 언론은 어떤 기준으로 사실을 뉴스화 할까? - 스마트시대의 뉴스 분석	언론인권센터 미디어인권교육본부	ZOOM 온라인 진행
4	2021.08.23 .10시~12시	정보와 광고	경계가 모호한 미디어 속 정보와 광고를 구별하고 미디어가 잘못된 정보를 전달하는 문제에 대해 이야기 - 미디어 속 광고 - 광고 아닌 광고 - 예능과 광고 - 정보의 탈을 쓴 광고 어떻게 대처해야 할까?	언론인권센터 미디어인권교육본부	ZOOM 온라인 진행

### 3. 연구결과

#### 가. 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 결과

##### 1) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육 구성 및 진행

본 연구의 사전 교육은 미디어 교육 강사가 연구진으로 참여해 직접 수업을 설계하고 진행함. 이는 미디어교육 현장에서 실행 가능한 내용으로 구성됐음을 알 수 있음. 시니어 미디어 모니터링 사전교육은 1) 미디어의 이해, 2) 미디어 모니터링의 필요성과 목적 인식, 3) 미디어의 비판적 바라보기 방법의 이해 4) 미디어의 사회 재현 등의 내용을 시니어가 이해하는 것을 목표로 했음.

사전 교육은 강의자와 논의를 통해 미디어에 대한 생각, 프로그램을 비판적으로 바라보는 방식에 대해 논의하며 본인의 생각을 말하는 장을 열어주고자 했음. 교수자는 토론에 앞서 미디어에 대한 이해, 인권적 관점 등에 대한 필요한 지식을 전달하고자 노력했음. 자문과 조정 역할을 하며 시니어 교육자가 자기 주도적으로 미디어를 바라볼 수 있도록 환경을 조성함.

사전에 시니어 스스로 미디어 이용행태를 점검할 수 있도록 <미디어 다이어리>(그림 1참고)를 배포하였으며, 일주일간 본인의 미디어 습관을 기록할 것을 요청하였음. 작성한 미디어 다이어리를 바탕으로 1차시 수업에서 본인의 미디어 이용을 점검하고 내용을 공유하는 시간을 마련함. 참여자가 스스로 일주일간의 미디어 이용을 기록하고 이용 목적, 장소 등을 작성하는 방식으로 자신의 미디어 이용 습관 점검을 통해 무비판적으로 콘텐츠를 수용하지 않는 태도를 익힘. 이는 두 가지를 목적으로 하는데 첫째, 참여자들 미디어 모니터링의 출발인 비판적 미디어 이용의 중요성을 깨닫게 함 둘째, 향후 모니터링단 운영을 위해 연구진의 시니어 미디어 이용 데이터를 확보하는데 있음.

그림 1 미디어 다이어리 기록지

미디어 다이어리 기록지를 통해 아래의 <표 8>에서 보여주듯이, 시니어의 실제 미디어 이용행태 등의 의미 있는 의견을 받을 수 있었음.

표 8 참여자 <미디어 다이어리 기록지> 논의 내용

구분	내용
참여자 A	미디어 기록지를 작성하며 스스로 뉴스의 이용이 높다는 걸 깨달음 KBS, 종편의 뉴스를 보는데 동일한 정보를 전달해 차별점이 없다고 느낌 언론사별 동일한 정보를 제공해 앵커의 톤, 신뢰성에 따라 뉴스를 이용한다는 걸 깨달음 카카오톡, SNS를 통해 정보 전달을 위해 미디어를 이용하고 있다는 걸 확인함 정보전달, 소통의 창구로 카카오톡이라는 미디어에 대한 관심이 생김
참여자 B	뉴스 시청 시간이 매우 높음 예능, 드라마를 보며 예능의 경우 트로트 관련 예능 프로그램을 자주 봄 최근 반영한 <펜트하우스>를 주로 시청했는데 잔인해 보면서 불편하다고 느꼈음 <골프왕>이라는 예능을 즐겨보는데 구성이 좋음. 다른 예능과 달리 구성이 이해하는데 어렵지 않고 빠르게 진행되지 않음 여행, 등산관련 프로그램을 좋아하고 자주 시청함
참여자 C	뉴스 시청시간이 매우 높음 경제에 관심이 많아 미디어를 이용 중 검색의 빈도가 높다는 걸 깨달음(코인, 메타버스 등) 경제 뉴스 중 나쁜 보도, 잘못된 정보를 걸러내는 것에 관심이 많음
참여자 D	하루 대부분 뉴스를 시청함 트로트를 좋아하지 않고 트로트 예능은 시청하지 않음 육아, 가정과 관련된 예능을 주로 시청한다는 걸 깨달음 (금쪽같은 내새끼, 슈퍼맨이 돌아왔다.) 아침정보 프로그램에 소개되는 식품 효능에 대해 관심이 생김 다이어리 기록을 하며 아들에게 홈쇼핑 프로그램에 대해 질문을 한 경험이 있음 (연계편성관련)
참여자 E	그것이 알고 싶다, 차이나는 클라스 등 정보 제공 프로그램을 주로 시청함 유튜브에서 정보를 얻는 것에 대해 경계하려고 함 드라마, 사연 소개 프로그램에서 시어머니를 묘사하는 것에 대해 불편함을 느낌

사전에 배포한 미디어 다이어리를 바탕으로 시니어와 미디어 이용행태에 대해 논의한 결과 다음과 같은 사실을 알 수 있었음. 첫째, 노년층이 미디어를 이용하는데 있어 무비판적으로 수용하는 것이 아니며 그동안 미디어 교육들이 이들의 의견을 제대로 반영하고 있지 않음을 알 수 있었음. 시니어의 미디어 이용 교육의 다양화 필요성을 확인할 수 있었음. 둘째, 노년층의 뉴스 이용량이 매우 높음을 확인함. 이와 관련해 추가적인 시니어가 이용할 만한 예능, 드라마 프로그램의 다양성이 확보되지 못함을 알 수 있음. 참여자 D, E는 트로트를 좋아하지 않으며 트로트와 관련된 예능을 시청하지 않는다고 밝힘. 노년층을 타겟으로 하는 예능의 다양성이 확보되지 않고 노년층의 취향을 획일화해 방송사들이 단순하게 접근하고 있음을 알 수 있었음.

1~4차시 사전 교육은 미디어교육 중 '접근 및 활용'능력이 아닌 매체의 특징, 미디어 콘텐츠 해석, 미디어 윤리, 미디어를 통한 사회적 참여에 대한 내용을 학습할 수 있도록 설계했음. 이를 통해 본 사전 교육을 포함해 시니어의 미디어 활동에 대해 동기를 부여하고자 했음.

시니어들이 생각하는 미디어 격차에 대한 질문, 미디어를 이용하며 불편했던 지점 등의 질문을 던지며 학습자들의 미디어에 대해 다양한 관점에서 생각할 수 있는 계기를 제공하였음. 다양한 사례를 동영상으로 제시하였음. 사전교육에서 미디어 기기의 접근 및 활용 능력뿐만 아니라 급변하는 미디어 환경에서 정보를 받아들이고 비판적으로 해석하는 능력을 고양시키는 것에 대한 중요성을 강조함.

특히, 미디어가 현실을 재구성한다는 사실을 인지하는 능력, '미디어 이야기 구성의 언어적 특징을 이해하는 능력', '미디어 메시지 해독에 대한 이용자 차이를 이해하는 능력'등에 해당하는 '비판적 해석'에 대해 가짜뉴스와 광고를 중심으로 설명하였음. 이를 위해 건강정보프로그램과 보도를 예시로 사용했음.

염정운·정세훈(2019)에 따르면 비판적 소비는 가짜뉴스 전파를 감소시킨다고 함. 향후 시니어 미디어 모니터링단을 운영하게 될 경우, '비판 적 해석'을 설명하고 가짜뉴스와 관련된 교육자료를 배치한 후 모니터링을 진행하는 방식으로 변형 할 수 있을 것임.

가) 1차시 교육내용

강사		소속	미디어인권교육 팀
사업명	시니어가 주체가 된 미디어 인권교육	주제	미디어이해와 시니어 모니터링의 시작
개요	시니어의 주제로 보는 미디어 이해를 통해 미디어 속 노인에 대한 문제의식을 갖고 모니터링의 의미와 영향력을 생각해본다.		
자료	프레젠테이션 자료, 각 파트 해당 영상자료		
진행단계	내용		비고
도입	1. 미디어 이해 : 나의 미디어 이용 실태 나누기 - 내가 좋아하는 미디어는 무엇인가요? - 내가 신뢰하는 미디어는 무엇인가요? - 미디어의 개념과 미디어 환경에 대한 이해		
본론	2. 미디어 다이어리 작성 - 나의 미디어 이용시간, 플랫폼, 채널, 프로그램 등 - 발표하기		
	3. 미디어 와 나의 삶의 변화 - 지금까지 살아오면서 미디어환경의 변화가 나의 삶에 어떤 영향을 주었나요?		
	4. 토론하기 (모둠별 토론 ) - 질문1: 지금의 미디어 환경은 노인에게 친절하다고 생각하는가? - 질문2: 미디어가 노인의 삶을 잘 반영하고 있다고 보는가? 속 노인 관련 정보를 보고 불편했던 적이 있는가? - 질문3: 미디어 속 노인의 모습이 다른 세대에게 어떤 영향을 준다고 생각하는가?		보조강사가 모둠 토론 진행 안내
	5. 시니어 모니터링 도전 - 시니어 모니터링의 의미 - 모니터링의 방법/ 모니터링 대상(주제) 안내 - 다음 시간 까지 모니터링 해오기		보조강사가 모둠별 세부 안내
마무리	수업에 대한 소감, 평가 등 마무리		

나) 2차시 교육내용

강사		소속	미디어인권교육 팀
사업명	시니어가 주체가 된 미디어 인권교육	주제	미디어와 고정관념 미디어 속 혐오와 차별 없애기
개요	인권 감수성 점검(미디어를 중심으로) 미디어 속 고정관념 점검		
자료	프레젠테이션 자료, 각 파트 해당 영상자료		
진행단계	내용	비고	
도입	- 강사인사 - 불편했던 미디어 속 노인의 모습은?		
본론	- 인권의 개념 알기 : 세계인권선언문과 헌법 서울시인권조례를 통한 인권 개념 알기 고정관념 점검하기 : 사진과 동영상을 활용해 일상화 된 고정관념 알기 : 다양해진 가족 형태, 비혼출산, 남성육아휴직 등을 다룬 기사를 활용해 변화하는 사회문화 알기 : 일상 속 '원래'를 찾아보고 바꿔보기		
	미디어 속 노인 인권 점검하기 : 도입부 이야기를 인권의 관점으로 풀어내기 : 광고나 뉴스를 활용한 노인의 모습 점검하기 (보도에서 노인의 어려움을 다른 대상에 비해 사소하게 다루어지거나 하는 부분도 함께 짚어본다) - 미디어 속 익숙함 질문하기 : 광고, 드라마 등에서 보여주는 노인의 모습을 현재를 살고 있는 노인의 시선으로 문제 찾아보기 : 익숙하지만 현실과 다른, 변화하는 사회문화에 발맞춰 앞으로 변해야 할 노인의 모습을 상상해 보기 : 현재 보여지고 있는 모습의 문제점을 정확히 전달하는 연습과 대안을 제안하는 연습하기		
마무리	뉴스 중 불편하셨던 내용?		

다) 3차시 교육내용

강사		소속	미디어인권교육 팀
사업명	시니어가 주체가 된 미디어 인권교육	주제	뉴스에도 가치가 있을까요?
개요	'무엇이 뉴스가 되는가'라는 질문을 받고 답을 찾아가는 과정입니다. 뉴스의 가치에 대해 알고, 간단하게 실제 뉴스 사례에서 뉴스의 가치와 분석을 해보는 활동을 합니다.		
자료	프레젠테이션 자료, 각 파트 해당 영상자료		
진행단계	내용	비고	
도입	1. 전 차시 언론 속 고정관념에 대해 이야기하기 - 뉴스 속 노인에 대한 고정관념에 대해 의견을 나누기 - 노인보도준칙에 대해 언급하기		
본론	1. 뉴스 키워드에서 보여주는 우리 사회의 속살 : 최근 언론에 비친 '노인'이라는 키워드 분석-빅데이터 : 언론에 비추진 고정관념		
	2. 언론은 어떤 기준으로 사실을 뉴스화할까? : 뉴스의 가치(미주리 그룹이 정리한 뉴스의 가치) : 속보, 단독, 어뷰징으로 설명되는 뉴스 : 노인보도 준칙 기반 분석법		
	3. 스마트시대의 뉴스분석법(한국언론진흥재단)-실습 : 뉴스 사례 찾기 : 뉴스가치 그래프로 표현하기 : 뉴스분석하기(광고성 기사_시니어모니터링에 맞춤형 기사 선정)		
	4. 다음 차시로의 연결성 : 광고성 기사가 주는 문제점. 영향력 의견나누기		
마무리	뉴스에는 분명 가치가 있다. 하지만 가치있는 뉴스라해서 모두 우리에게 소비되는 것은 아니다. 좋은 뉴스를 선택할 필요성이 있다.		

라) 4차시 교육내용

강사		소속	미디어인권교육 팀
사업명	시니어가 주체가 된 미디어 인권교육	주제	정보와 광고
개요	미디어 모니터링단의 사전 교육. 경계가 모호한 미디어 속 정보와 광고의 구별하고 미디어가 잘못된 정보를 전달하는 문제에 대해 이야기 해 본다.		
자료	프레젠테이션 자료, 각 파트 해당 영상자료, (사)언론인권센터 토론회 영상자료 등		
진행단계	내용	비고	
도입	오늘 아침 TV나 신문 보셨나요? - 오늘 아침 혹은 어제 저녁 보았던 미디어의 내용 나누기 - TV, 신문, 유튜브에서 가장 많이 읽는 정보는?		
본론	1. 미디어에서 광고가 없다면? - 광고에 대한 간략한 이해 - 미디어와 광고의 관계		
	2. 광고인 듯 광고 아닌 광고 같은... - 방송 프로그램 속 PPL 알아보기(예능과 드라마를 중심으로) :허용되는 PPL과 협찬고지, 불법은 아니지만 시청자가 불편한 내용은 없는지? 허용범위를 넘어서는 PPL은 무엇이 있는지? - 포털사이트(네이버 등)가 제공하는 맞춤형 광고 : 내가 검색했던 내용들을 반영하는 알고리즘, 편리하지만 내가 관찰당 하는 기분?		
	3. 예능도 아닌데...믿을 수 있는 정보일거야! - 건강 정보에도 유행이 있다? :유산균, 오메가3, 시서스 등 (최근 정보프로그램에 소개되는 내용들 중심으로) - 채널을 돌리면 바로 구입 가능!! : 홈쇼핑 연계편성의 문제 (실제 사례영상 취합) - 경험담 나누기 : 프로그램을 보고 제품을 구입했거나 구입할 의사가 있었는지? 어떤 점에 신뢰가 갔던 것인지? - 건강식품과 건강정보 꼼꼼히 살펴보기 : 토론회 영상 발제		
	4. 정보의 탈을 쓴 광고, 어떻게 대처할까? - 나부터 속지 말고, 지속적인 관심으로 우리가 속지 않게.. : 직접 모니터링을 하고 방송사와 방심위 민원에 올리는 방법 등		
마무리	수업에 대한 소감, 평가 등 마무리		

2) 시니어 미디어 모니터링 사전 교육에 대한 평가 및 의의

시니어 미디어 모니터링 사전 교육은 시니어들에게 지식 전달 및 토론식 구성으로 시니어들이 미디어 및 프로그램에 대한 정보를 습득하고 이에 대해 비판적으로 생각해 볼 시간을 마련함. 시니어가 공감할 수 있는 다양한 사례를 통해 참여한 학습자 스스로 미디어의 문제점을 생각해 볼 수 있게 했다는 점에서 큰 의미가 있음.

또한, 처음으로 본인의 미디어 이용 행태를 점검하고 이를 다른 학습자들과 나누는 경험을 통해 미디어를 비판적으로 바라보고 이를 표현하는 방식을 교육으로 제공했다는 점에서 의미를 가짐.

나. 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영

1) 시범 운영 구성 및 진행

본 연구의 <시니어 미디어 모니터링단> 시범 운영은 사전 교육을 이수한 학습자를 중심으로 미디어 모니터링 실습을 진행함. 모니터링 진행 방식의 통일성을 위해 2명의 강사가 모니터링 실습을 진행함. 시니어 미디어 모니터링단을 시범적으로 운영하며 1) 시니어의 장르 별 미디어 비판적 관점 생성, 2) 미디어 프로그램 문제제기 방식을 올바르게 이해하는 것을 목표로 했음. 미디어 모니터링은 프로그램 호불호 표현과는 다르다는 점을 강조하며 모니터링을 진행함. 최종 모니터링단 시범 운영 일정은 <표 8>과 같음.

표 8 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영일정

구분	일시	강의명	내용	강사	교육장소
1	9/6 10시	뉴스 모니터링	뉴스 모니터링의 목적, 미디어 비판적 바라보는 관점 중요성	언론인권센터 상임이사	서초구립방배노인종합복지관
2	9/15 10시		뉴스 범죄보도 모니터링		
3	9/27 10시		뉴스 사회보도 모니터링		
4	10/7 13시	예능 모니터링	변화된 시대, 사회문화를 반영한 예능/드라마를 중심으로	언론인권센터 미디어인권교육본부장	서초구립방배노인종합복지관
5	10/18 10시	예능/드라마 모니터링			
6	10/25 10시	건강정보프로그램 모니터링			

시니어 미디어 모니터링단과 첫 실습에서 시니어 미디어 모니터링단 프로그램 신청 이유에 대해 물었음. 이를 통해 <시니어 미디어 모니터링단>이 향후 지속적으로 복지관 내지는 정부 정책 노년층 프로그램으로 시행되어야 함을 알 수 있었음.

**참여자 A :** 복지관에서 노인을 대상으로 하는 다양한 프로그램을 이용해왔다. 복지관 프로그램들 대부분이 취미활동, 배우는 형태로 구성되어 있는데 나름 재미있고 의미도 있지만 사회 구성원으로서 일원이라는 느낌이 없다. <시니어 미디어 모니터링단> 모집 공고를 보고 사회 구성원으로 역할을 할 수 있을 것 같다는 생각이 들었다. 문제의식을 갖고 토론하는 것에 대해 기대하고 있다.

**참여자 B :** 미디어를 많이 이용하는 것 같은데 생소한 느낌이 있다. 이 부분을 공부하고 싶다는 생각이 들었다. 스스로 공부하면서 참여할 수 있는 것 같아 프로그램을 신청했다.

**참여자 C :** 사전 교육에서 건강프로그램, 홈쇼핑에서 광고의 문제를 알게 됐다. 이상하다고 느끼고 있었는데 정확히 어떤 것이 문제인지를 몰랐는데 이 부분을 알고 싶었다. 그리고 정보가 많은데 여기에 치우치지 않고 정보를 이용하고 싶다는 생각을 했다.

**참여자 D :** 모니터링을 한다는 것에 관심이 생겼다. 비판적으로 뉴스를 보고 이런 것에 관심이 있었는데 이런 프로그램이 처음 생겨서 참여하게 됐다. 어려울 것 같아 걱정이 되지만 열심히 하고 싶다.

뉴스 모니터링은 사전에 선정한 프로그램을 함께 모니터링하며 문제의식을 꺼내고 이를 정리해 말하는 방식으로 진행함. 교육 전 동일한 날짜의 KBS, TV조선의 뉴스를 시청할 것을 과제로 내준 후 보도 꼭지 및 동일한 보도에 대한 관점 차이를 살펴봄. 정답을 알려주고 논의를 하는 방식이 아닌 영상을 함께 본 후 시니어가 생각하는 문제점을 함께 공유함. 사례는 재난보도, 재난보도준칙, 파업보도(사회면), 노인화재사망 보도(사회면), 코로나19 자영업자 보도, 범죄보도(가정폭력 살해사건), 사회갈등 보도를 사용함.

**참여자 B :** 범죄보도는 JTBC의 보도가 지나치게 자극적이다. 살해 현장을 그대로 보여주고 이를 재현하고 있어서 자극적이게 느껴졌다. 그에 반해 MBC 보도는 사건 현장을 보여주지 않고 살해 도구를 강조하지 않는 것 같다.

**참여자 C :** 파업보도에서 화물연대의 목소리, 의견은 보도하지 않는 것 같다. 가

맹점주의 이야기만 들어주는 것 같다. 갈등을 강조하는 것 같다.

**참여자 D :** 독거노인 화재사망 보도에서 혼자 사는 노인이었던 것을 강조하는 것 같다. 노인이 왜 혼자 죽을 수밖에 없었는지, 복지 프로그램이 작동하지 않은 이유에 대해 설명하는 보도는 아닌 것 같다.

예능·드라마 모니터링은 모니터링단이 즐겨보는 예능에 대해 사전에 논의를 진행한 후 선정하였음. 공통적으로 가족예능이라는 특징이 있어 변화된 사회의 모습을 예능이 어떻게 담고 있는가를 중심으로 모니터링을 하기로 함.

**9월 16일 뉴스**    **뉴스 구성을 비교해 살펴볼까요?**

**TV 조선 뉴스9**

- '8m 파도' 태풍 제주 접근... '나무 뽑힐 강풍' 남해안 비상
- 공공개발 반대하다 사업 참여... 3시간 심사로 사업자 선정
- 문석열-홍준표 정면충돌... "보수 궤멸 누구 책임인가"
- 외국인 집단감염 속출... 백신 시각지대 어찌나
- 17일부터 잔여백신으로 2차 접종 6주 -> 3/4주 단축 가능
- 조성은, 대화방 '폭파'... 핵심 증거 왜 지웠다?
- 北, 열차에서 미사일 발사... "사전탐지 힘들어졌다"
- 파업으로 '뽕' 공급 차질... 눈물 짓는 가맹점주
- 여권, 가상화폐 과세 유예... 대선 표 인식하나
- 분양가 상한제에... 어파트보다 비판 여론
- '주자연습' 위갈래... 또 나온 '여경 무용론'
- 지리산 동물들 일상

**KBS 뉴스9**

- 태풍 '찬투' 북상... 제주-남해안 강풍비
- 수도권 '숨은 감염' 확산... 잔여 백신으로 2차 접종
- '대장지구 의혹' 쟁점은?... 문석열에 공세 집중
- 北, 열차에서 탄도미사일... 김여정, 문 대통령 비난
- 美-英 "호주에 핵잠수함"... 중 "남전시대 사고"
- [재보] 광고는 '산 새우' 판매는 '죽은 새우'
- '국내산 둔갑' 삼겹살 이렇게 구별해요
- "기본만 지켜어도" 지게차 사망사고 반복
- 민간인만 태우고 우주로... 사물간 관광

그림 2 뉴스 모니터링 교육 자료

이 과정에서 시니어들의 드라마 시청이 매우 적은 것을 확인함. 이는 접근이 편한 지상파가 드라마 제작을 줄이고 있고, 접근이 폐쇄적인 OTT 서비스에서 드라마 콘텐츠를 압도적으로 많이 생산하고 있기 때문으로 예측됨. 향후 모니터링 프로그램에 시니어의 시청권, 접근권 등을 바탕으로 OTT 프로그램 내 드라마를 포함시킬 필요성이 있음.

**참여자 A :** ‘동치미’ 프로그램을 모니터링 해야 한다. 시어머니, 가족에 대해 자극적으로 묘사하는 것 같다.

**참여자 C :** 아이들이 나오는 예능을 많이 본다. 특히 <금쪽같은 내새끼> 프로그램을 즐겨본다.

**참여자 D :** 요새 드라마가 너무 자극적이다. <펜트하우스>는 정말 폭력적인 장면이 많이 나와서 보는데 불편하다.

방송 프로그램 모니터 일지	
채널	
방송 날짜 및 시간	
방송사	
프로그램의 종류	인뉴스, 인드라마, 인교양정보, 인다큐멘터리, 디에왕 (음악, 코미디, 예술예술 등)
프로그램 제목	
뉴스 제목	
뉴스 주요 내용	
이 보도의 문제점	
이 보도에서 좋은 점	
이 보도에서 개선되었으면 하는 점	
기타	

그림 3 모니터 일지

건강교양프로그램은 사전에 연계편성과 관련된 문제를 보도한 뉴스타파의 보도를 공유하고 시청해 올 것을 요청함. 연계편성의 정의, 연계편성의 문제점에 대해 사전 지식을 전달함. 모니터링단 실습 교육에서는 아침 정보 프로그램을 살펴보며 문제점에 대해 논의함. 이에 더해 건강정보프로그램의 과장, 허위 광고로 피해를 입게 되는 시청층, 소비자에 대해 논의를 확장함.

표 9 건강교양프로그램 모니터링 교육 자료 일부



**참여자 A :** 의사, 약사 등 전문가가 나와 의약품을 설명하여 믿게 되는 것 같다.

**참여자 C :** 해당 식품이 광고라는 걸 작게 적어서 판단하기가 어렵다.

## 2) 시범 운영에 대한 평가 및 의의

시니어 미디어 모니터링 시범 운영은 미디어를 비판적 시각으로 바라보고 이에 대한 문제제기가 새로운 시니어 일자리 형태로 자리 잡을 수 있음을 확인함. 다만 미디어 모니터링이라는 프로그램이 시니어들에게 낯설게 느껴져 해당 프로그램의 필요성에 대한 명확한 교육이 필요할 것으로 보임. 급변하는 사회 속에서 미디어를 올바르게 이해하고 해석하는 능력은 필수적임.

#### 다. 사전 교육 및 시범 운영을 설계할 때 주의할 점

〈시니어 모니터링단 운영 사업〉을 제안하기 위해 시범 운영을 실시한 결과, 시니어 미디어 모니터링단을 설계할 때 주의할 점은 크게 네가지로 요약할 수 있음.

첫째, 시니어 미디어 모니터링 시범 운영 과정에서 발생한 중도 이탈과 관련해 다양한 장치들을 설정해놓아야 함. 사전 교육 후 진행된 미디어 모니터링 시범 운영에서 중도 이탈이 있었는데 이는 1) 모니터링 결과를 글로 작성해야 한다는 부담, 2) 모니터링을 위해 투자해야 하는 시간에 대한 부담, 3) 자기주도적 형태의 프로그램에서 오는 꾸준한 참여의 어려움 등을 들 수 있음. 이를 위해 모니터링 중간 보상 등의 꾸준한 참여를 독려하기 위한 장치가 설정될 필요가 있음. 또한 모니터링 결과를 작성하는 모니터링지에 대한 개발이 필요함.

둘째, 시니어 미디어 모니터링단은 미디어 윤리 교육이 함께 병행되어야 함. 미디어를 비판적으로 해석하는 과정에서 해당 프로그램에 대한 호불호를 미디어 모니터링으로 착각하게 되는 경우가 있음. 이는 미디어를 비판적으로 보는 경험이 다른 세대와 비교했을 때 사실상 없기 때문. 모니터링을 해야 하는 이유 등을 명확하게 하기 위해서 미디어 윤리 교육 등이 함께 병행되어야 함.

셋째, 시니어 미디어 모니터링단은 시니어 학습자 스스로 과제를 수행할 수 있는 환경을 조성해야 함. 앞서 서술한 바와 같이 미디어 모니터링은 기준을 바탕으로 적극적으로 미디어를 해석하는 작업임. 시니어가 할 수 있는 범위와 적정량에 대한 과제를 설정하고 제시해야함. 꾸준히 시니어가 과제를 수행할 수 있도록 독려하고 해당 작업이 갖는 의미를 설명해주어야 함.

넷째, 시니어 미디어 모니터링단의 미디어 모니터링 프로그램은 노인들의 관심사와 관련된 프로그램을 선정할 필요가 있음. 여느 세대와 마찬가지로 시니어 역시 취향에 따라 이용하는 플랫폼, 선호하는 프로그램이 다름. 이러한 특성을 무시하고 동일한 프로그램을 모니터링 하도록 하는 것은 참여자들의 흥미를 떨어트려 중도이탈을 하게 되는 요소로 작용함. 사전 인터뷰를 통해 흥미를 갖고 있는 프로그램을 선정하고 비슷한 장르를 선호하는 팀을 구성해 함께 해당 프로그램을 모니터링하고 논의하는 방식으로 진행할 때 풍성한 이야기가 될 것임.

#### 라. 수업을 진행할 때 주의할 점

시니어 미디어 모니터링 사전 교육에서 수업을 진행할 때 교수자가 주의할 점은 다음과 같음. 첫째, 집단 내 격차에 대해 파악하고 있어야 함. 모니터링에 참여하기 전부터 존재하는 이용 및 활용 능력의 차이로 수업 중에 추가 질문을 하거나 교수자가 제시한 활동 및 과제를 수행하기 어려워하는 격차 발생할 수 있음. 이때 경우 수업 내용을 잘 따라오는 사람을 기준으로 수업이 진행된다면, 다른 노인 학습자가 좌절감을 느낄 수 있음. 둘째, 수강생의 중도 이탈을 막을 수 있는 방법에 대한 고민해야 함. 앞서 언급한 것처럼, 시니어 모니터링단은 다양한 요인에 의해서 미디어 모니터링 프로그램을 중도 이탈할 수 있음. 이럴 경우 같이 참여했던 참여자에게 영향을 미칠 수 있음. 이를 방지할 수 있는 방법을 적극적으로 활용해야 함.



## 4. 결과 활용방안

### 가. 결과 활용 방안

#### 1) 정책 활용 가능성

본 연구는 시니어 미디어 교육의 다양화 및 <시니어 미디어 모니터링단 운영> 사업 활성화시킬 수 있는 방안을 시니어 미디어 모니터링 사전 교육과 시니어 미디어 모니터링단 시범운영을 통해 탐색해보고자 했음. 이와 같은 연구를 통해 노인 대상 미디어 교육이 디지털 격차에 따라 다양화 되어야 함을 알 수 있었음. 보다 많은 시니어들이 미디어를 유용하게 활용하며 삶의 만족도를 높이는 방향으로 정책이 만들어져야 함을 알 수 있음. 특히, 복지관을 이용하는 시니어들은 이미 미디어 활용 능력이 높은 수준인 경우가 많아 이들을 대상으로 한 새로운 형태의 미디어 교육을 만들어가야 함. 그러나 동시에 여전히 접근이나 활용 능력이 부족한 노인들이 있기 때문에 미디어 교육의 다양화와 깊이에 대한 고민을 함께 해야 함.

더불어 노인일자리 사업을 '사회참여형' 형태로 구성했을 때, 노년층의 만족도, 삶의 질 상승과 연결됨. 모니터링단을 사회에 참여할 수 있는 일자리 프로그램으로 활성화해야 함. 모니터링단 참여자에게 사회적 기여, 사회적 가치를 보상으로 연결하는 형태로 연결해 '사회참여형'을 강조할 필요가 있음.

#### 2) 연구결과 활용 방안

본 연구는 노년층을 대상으로 하는 미디어 모니터링 사전 교육을 개발하고 시니어 미디어 모니터링단 시범 운영을 통해 교육 콘텐츠와 강의 과정을 점검하고자 했음. 커리큘럼에 포함되는 구체적인 내용을 만들기 위해 미디어 교육강사와 언론인권센터 2020년 시니어 미디어 인권교육 자료를 바탕으로 시니어 미디어 교육에 필요한 내용을 파악했음. 교육을 진행하며 시니어 미디어 모니터링단 운영을 위해 필요한 부분, 주의해야 될 사항에 대한 것들을 수집함. 총 10차시 수업을 진행하면서 연구원은 매 수업에 대한 활동지를 작성했고, 이에 대한 검토를 통해 추가적으로 고려될 개선사항을 도출함. 이러한 과정을 통해 개발된 시니어 미디어 모니터링단 사전 교육 커리큘럼과 모니터링단 운영 방식은 참고할만한 사례로 활용될 수 있을 것임.

## 5. 참고문헌

- 1) 경기복지재단(2016). 2016 연구 보고서, 경기도 노인 사회참여활동 성공모델 연구, 경기복지재단
- 2) 보건복지부(2021). 2021년 노인일자리 및 사회활동 지원사업 운영안내
- 3) 이현숙(2017). 행복한 노년을 위한 사회참여활동 프로그램의 성공요인에 관한 연구-사회복지사의 경험을 중심으로. <한국 웰니스학회>, 12권 3호, 317-332
- 4) 한국노인인력개발원(2012). 고령화사회 노인의 사회참여 활성화 방안 -노인일자리사업과 자원봉사를 중심으로, 한국노인인력개발원, 서울
- 5) 한국언론진흥재단(2019). 2019 연구 보고서, 노년층 미디어 교육 활성화 방안, 한국언론진흥재단, 서울
- 6) 황현정·황용석(2017). <사회 과학연구>, 24권 3호, 359-386. 노인집단 내 정보격차와 그에 따른 삶의 만족도 연구

## 제4절 우리 동네 수달 및 하천환경 생태계 보호 방안 연구

단체명	숲여울기후환경넷
연구제목	우리 동네 수달 및 하천환경 생태계 보호 방안 연구
연구참여자	박상인, 이시윤, 박세은 / 숲여울기후환경넷 조종제 / 강남시니어봉사단 박종구 / 송파그린시니어 문영란 / 고덕천을 지키는 사람들 박원수 / 영주수달협회 성내천 수달지킴이 사회적협동조합 한강

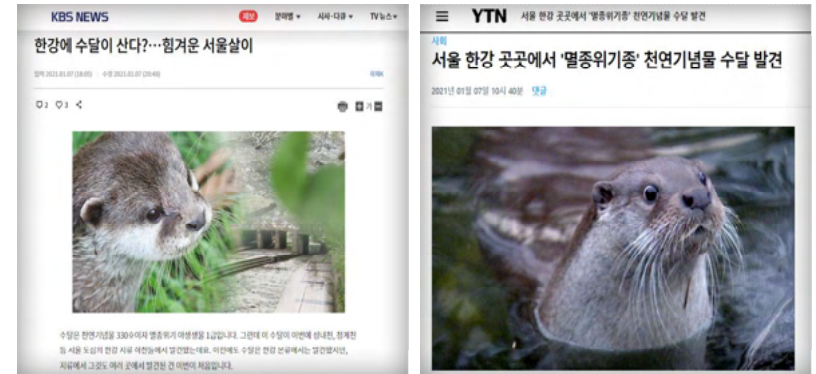
### 목차

I. 현장연구 개요	124
1. 연구배경	124
2. 연구목적	124
3. 연구 범위와 방법	125
II. 연구 특징 및 주요 현황	125
1. '수달'에 관한 생태자료 조사	125
2. 서울의 수달 보호와 보전을 위한 활동 현황	130
3. 서울지역 하천의 수달 모니터링 현황	134
가. 탄천 (숲여울기후환경넷)	134
III. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 현장활동 결과	139
1. 동남권 수달 서식지 보호를 활동 진행 결과	139
2. 탄천, 성내천, 고덕천의 수달 서식지 보호 활동 전개	140
IV. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 활동 과제 및 향후 계획	142
1. 과제와 향후 계획	142
<참고자료>	143

## I. 현장연구 개요

### 1. 연구배경

- 가. 서울 한강에 40여년 만에 나타난 수달이 서울 동남권 지역에 위치한 고덕천, 성내천, 탄천에서 서식하고 있음이 확인되었고, 이에 따라 동남권 각 하천에서의 활동현황 파악 필요하며, 한강과 합수되는 동남권 지역 하천을 중심으로 활동하는 주민모임들과 교류를 통해 수달의 서식환경 정보의 공유 필요성 증대된다.
- 나. 서울 한강의 동남권 지역 하천에서 발견된 수달을 중심으로 하천의 생태적 건강성을 높이고 더불어, 다양한 생물들의 안전한 서식공간이 보장될 수 있도록 시민과 행정당국의 인식개선 확대가 필요하다.
- 다. 수달은 하천생태계 건강성을 판단하는 수생태계 지표종으로 관심과 보호가 필요하다.



[참고자료: 2021.01. KBS, YTN 방송사 온라인 기사 발췌]

### 2. 연구목적

- 가. 서울 한강 동남권 지역 하천생태계 현황 등 현장 조사
- 나. 환경개선 욕구 등을 조사하여 생태환경 보존에 대한 인식 개선
- 다. 하천 지역별 환경단체들과 연대 및 정보 공유 등 교류 체계 구축
- 라. 하천생태계 보호와 생물다양성 증진을 위한 의제 도출

### 3. 연구 범위와 방법

- 가. 연구주체: 숲여울기후환경넷(12명), 송파그린시니어(36명), 강남시니어(23명)
- 나. 연구의 공간적 범위: 탄천, 성내천, 양재천 등 서울 한강 지류 하천
- 다. 연구방법: 문헌조사, 하천생태계 조사, 환경개선 욕구조사, 생태보전 인식 개선, 현장조사 등
- 라. 연구일정: 2021.07~11월 / 참여자 활동 논의, 현장 모니터링 실시, 포럼 개최, 활동 정리

## II. 연구 특징 및 주요 현황

### 1. '수달'에 관한 생태자료 조사

가. 수달의 생태 (참고자료: 국립생물자원관(2018), 한눈에 보는 멸종위기 야생동물)

1) 명칭: 수달 *Lutra lutra*,



[사진: 국립생태원]



[사진: 함양군청 김용만 주무관]

2) 분류학적 위치: 척삭동물문 - 포유동물강 - 식육목 - 족제비과 - 수달속

3) 지정이력

2017년 멸종위기 야생생물 1급 지정

2012년 멸종위기 야생생물 1급 지정

2005년 멸종위기 야생동·식물 1급 지정

1998년 멸종위기 야생동·식물 및 보호야생동·식물 지정

4) 보전조치

문화재청- 천연기념물

IUCN 범주 - 준위협(NT)

CITES - 부속서 I

국가적색목록 평가 - 취약(VU)

5) 생태적 개요

수달은 식육목 족제비과에 속하는 반수생동물로서, 전 세계에 총 13개의 아종이 존재한다. IUCN에서는 수달을 해당 지역 수생태계의 건강성을 판단할 수 있는 지표종으로 보고하고 있으며, 물고기를 사냥하는 물가의 바위구멍 또는 나무뿌리 밑의 틈새 공간을 보금자리로 하여 생활한다. 하천의 오염 및 황폐로 인한 서식지 파괴와 먹이원 감소로 개체수가 감소하였다. 남한에서는 서울을 제외한 전국에서 서식하고 있다고 알려져 있지만 최근 연구조사 결과로 서울에서도 일부 지역에서도 발견되고 있음

6) 형태

몸길이는 65~120cm, 몸무게는 5~14kg 정도로 털색은 암갈색을 띄며 몸과 몸 아래쪽은 흰색을 띤다. 수달의 모피는 두 가지 층으로 구분되는데, 짧고 단단하여 광택이 있는 외부 털과 그 밑에 보호되고 있는 짧고 부드러우며 매우 조밀하게 나있는 솜털이 있다. 부드러운 털은 잠수 시 공기를 오랫동안 가지고 있게 하여 방수와 보온에 탁월하다. 머리는 납작하고 둥글고 코도 둥글다. 입 주변에 더듬이 역할을 하는 수염이 나 있다. 이빨은 36개가 있으며, 송곳니가 발달하였다. 수중생활에 알맞도록 네 다리는 짧고 발가락 사이에 물갈퀴가 있다. 특수한 근육으로 귀와 콧구멍을 닫아 물이 들어가지 않게 함

7) 생태적 특성

성체의 경우 대부분 단독생활을 하며 혼자 사냥하지만, 번식기에 새끼가 태어나면 가족 단위로 행동하며 함께 사냥하기도 한다. 주로 야행성으로 하천 내에서 약 7~15km에 달하는 세력권을 가지고 있어 다른 가족과 구별되어 살아가므로 개체 밀도가 낮은 동물이다. 시각, 청각, 후각이 발달했다. 반수생동물로 수변부에 갈대나 식생이 풍부하고 먹잇감이 많은 하천이나 호숫가에서 사냥하며, 낮에는 육지의 은신처에서 잠을 잔다. 스스로 땅을 파거나 하여 보금자리를 만들지 않으며, 인공적으로 만들어진 굴(상수도관, 부둣가방 파제 틈 등)이나 물가의 바위 구멍 또는 나무뿌리 밑의 틈새 공간을 보금자

리로 선택한다. 수달 식이의 80% 이상은 어류이나 서식하는 환경에 따라 양서류, 갑각류, 조류 등 다양한 먹이를 먹는다. 평균수명은 사육 상태에서는 22년, 야생에서는 10년으로 알려져 있다. 번식기는 1~2월이며, 물속에서 교미가 이뤄진다. 임신기간은 63~70일이며, 한 배에 2~4마리의 새끼를 낳는다. 암수가 함께 새끼를 키우며, 새끼는 부모와 함께 생활하며 약 1년 간 수영하는 법과 사냥기술 등을 배운 뒤 독립한다. 강에 있는 큰 바위나 모래 위에 배설하며 배설물로 영역을 표시한다. 비릿한 냄새, 물고기 뼈 등 잔해가 관찰된다.

8) 분포지역

국내에 서식하는 유라시아 수달종의 경우 영국을 포함한 유럽부터 캅차카, 사할린, 중국 동북지방, 인도 동부, 히말라야까지 시베리아를 제외한 아시아의 하천변에 넓게 분포한다.

나. 수달의 보호와 보전을 위한 국내의 동향

1) 국내 동향

가) 한국수달보호협회의 수달 보호 활동

사)한국수달보호협회는 한국 수달의 보호, 연구, 응급구조, 복원, 홍보활동을 위해 뜻을 함께 하는 사람들이 모인 민간단체로 수달의 건강한 생태적 회복과 자연하천의 생태계도 함께 회복될 수 있도록 연구활동과 보호활동을 펼쳐가는 단체임

- 1998년 수달생태연구소 창립(경남대학교 생물학과)
- 1999년 한국수달보호협회로 개명 및 공공사회단체 등록
- 2004년 강원도 화천군 이전,  
ICUN 9차 수달총회 참가 및 10차 대회 한국(화천군) 유치
- 2005년 전국지회 네트워크 확립,  
문화재청 지정 사단법인 등록, 독일수달연구센터 MOU
- 2006년 수달보호 및 사육 전문시설(수달쉼터) 설치
- 현재 전국 수달의 응급구조 및 보호활동 전개

나) 경기도 오산천 수달보호 현황

오산천은 1980년대까지만 해도 아이들이 물장구치고, 멍 감고 놀았던 추억의 장소였으나, 급격한 산업, 도시화를 거치며 수질이 5등급의 하천으로 변모되었다. 2010년부터 오산천 생태하천 복원사업 등 오산천 살리기의 일관된 정책 추진으로 2019년 오산천의 수질은 2등급으로 확인되었다. 그 결과 천연기념물인 수달이 돌아왔으며, 인근 가장천생태습지에는 멸종위기종인 금개구리가 관찰되는 성과가 있었다. 오산천에 수달이 돌아오면서 수달 서식지 복원을 위한 수달보호센터를 건립을 추진하고 있다.  
(참고자료: 브런치, 오산천 수달보호센터, 수달을 지켜라. 한성룡)

- 2007년 오산천 수달 배설물 발견
- 2018년 오산천 수달 서식지 복원을 위한 공청회
- 2019년 경기남부수계 수달 보존을 위한 간담회
- 2020년 오산천 수달 연구용역 보고회,  
문화재청장에 수도권 수달보호센터 건립제안
- 2020년 수달 서식확인, 서식지 복원을 위한 종합계획 추진,  
오산천 수달보호센터 설립 예정

다) 경기남부(하천)유역네트워크의 수달 보호활동

2019년 1월, 경기남부하천유역네트워크는 수달 동시모니터링을 진행한 결과 황구지천, 오산천, 진위천, 안성천 등지에서 수달 족적과 배설물을 확인했다고 밝히고, 하천정비사업이 대규모로 진행되고 있어 물고기와 새들의 서식지를 빼앗는 것은 물론 수달의 은신처도 사라지게 만든다며 경기도와 해당 지자체는 수달보전을 위한 대책을 마련, 하천 생태를 파괴하는 공사를 재검토해야 한다고 촉구했다.  
(참고자료: 오산시민신문. 멸종위기의수달, 안성천 수계 서식확인, 2019.02.13.)

경기남부하천유역네트워크 참여단체: 경기환경운동연합, 기흥호수살리기운동본부, 물환경센터, 수원지속가능발전협의회, 수원하천유역네트워크, 안성시지속가능발전협의회, 안성천살리기시민모임, 오산시지속가능발전협의회, 오산천살리기지역협의회, 용인시지속가능발전협의회, 화성시지속가능발전협의회, 화성환경운동연합

라) 함양군 엄천강 수달 보호활동

지리산 엄천강은 수달의 서식지로 이곳에서 7년동안 수달을 관찰한 최상 두씨, 그는 자타가 공인하는 엄천강 수달아빠로 통한다. 7년 동안 기록한 영상에는 강의 제왕 수달의 사냥법, 짝짓기, 겨울나기 등 놀라운 수달의 생태가 담겨 있다. 이러한 영상이 KBS <환경스페셜> '엄천강 수달 선생' 편에서 2021년 9월 2일 방영되었다.

마) 대구시 수달 보존 활동

대구시는 도심에 서식하는 수달의 개체수를 조사한 결과 신천천, 금호강, 동화천, 팔거천 등에서 2006년부터 지속적으로 관찰되었고, 2019년에는 총 24개체가 서식하는 것을 무인카메라 등으로 확인하였으며, 이에 따라 친환경적인 신천,금호강 수변공간 조성과 과학적이고 체계적인 장기 수달 보호 전략 및 관리방안 마련을 위해 2018년에 시작해 2019년 4월 '수달 행동생태 및 보호전략 연구용역' 사업을 마무리 하였다. 대구시는 사람과 자연이 공존하는 '지속가능한 생명의 수달 도시, 대구'가 되도록 지속적으로 개선해 나갈 것이라고 밝혔다.  
(참고자료: '수달 대구 상징 동물로 만들자' 국민일보, 2019.04.29.)

2) 국제 동향

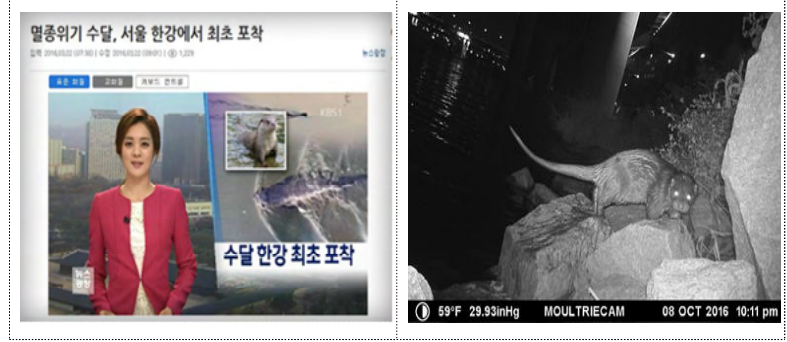
- 가) 세계적으로 13종, 아시아지역은 4종이 서식하고 있으며, 국제적으로 멸종위기 동물로 적색목록에 포함하여 수달 보존 전략수립
- 나) 13종의 수달 보존을 위한 리더십 제공을 위한 역량강화 활동
- 다) 수달의 상태와 필요를 지속적으로 연구, 보존 및 관리 프로그램의 시행을 각국 정부에 촉구
- 라) 수달의 상태와 보전의 필요성을 알리고 수달 종의 현명한 관리 촉구
- 마) 남미에서는 표적 현장연구, NGO 및 국립 공원의 현지 지원을 통해 브라질, 페루, 칠레 및 아르헨티나에서 멸종 위기에 처한 수달 3종에 대한 국가 이니셔티브 및 프로그램을 강화하기 위한 노력을 적극적으로 확대하고 있음
- 바) IUCN otter specialist group - 3년마다 총회 개최하여 각 나라들의 보존 전략을 논의

2. 서울의 수달 보호와 보전을 위한 활동 현황

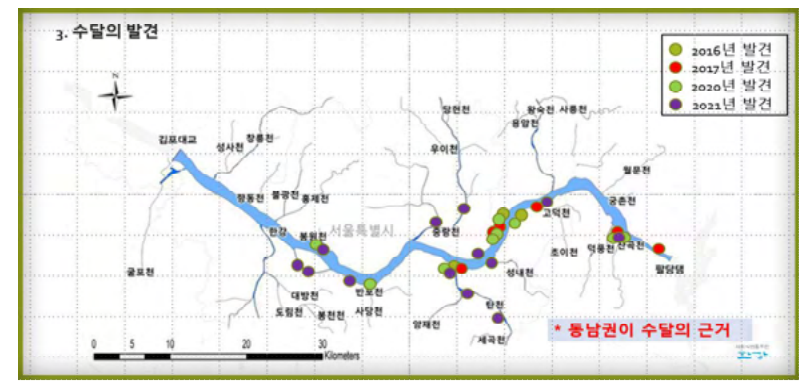
[자료 참조: 사회적협동조합 한강]

가. '수달, 40년만의 등장'

- 1) 2016년 3월, 서울 한강 탄천합류부에서 수달이 최초로 목격됨
- 2) 2017년 1월, 관찰카메라에 4마리가 서식하는 것이 확인됨
- 3) 2016-2017년 한강유역환경청 수달 학술연구 실시 - 수달연구센터 수행
- 4) 2018년 9월, 한강 인근 도로에서 로드킬당한 수달 사체 발견
- 5) 2019년 2월, 낚시꾼이 물 위를 헤엄치는 수달 영상 촬영
- 6) 2019년 '사회적협동조합 한강' 수달보호활동 제안
- 7) 2021년 서울수달네트워크 결성 및 활동개시



나. 서울시 한강에서 수달의 관찰 현황





다. 서울 시민들의 수달 지키기 노력

- 1) 2020.11. 시민과 단체가 수달 보호활동 시작 및 시민모니터링단 '수달언니들' 구성 및 활동
- 2) 2021.01. '서울 하천에 수달이 살고 있다' 기자회견
- 3) 2021.05. '서울수달네트워크' 창립
- 4) 참가단체

고덕천을지키는사람들, 녹색미래, 미디어협동조합청어, 불광천푸른내마을, 사)자연의벗, 사회적협동조합 한강, 성내천수달지킴이, 숲여울기후환경넷, 시민환경포럼, 중랑천환경센터, 생태보전시민모임, 안산갈대습지, 에코맘코리아, 터치포곳, 홍제천생활환경실천단



라. 서울(동남권) 수달과 함께 사는 동네만들기 제안

1) 사업 범위

공간적 범위	한강과 지천 전체를 하되, 수달의 서식환경이 양호하고 발견된 개체가 많은 서울 동남권 지역에 집중해 수달지킴이 활동 전개
시간적 범위	지속적인 활동이 되어야 하나 최대한 이른 시점에 유의미한 활동 근거를 마련할 수 있도록 단기 활동을 우선 추진
내용적 범위	수달 모니터링과 서식환경 조사, 시민인식을 제고하기 위한 교육과 홍보, 보호를 위한 행정 조치 등을 다양하게 구성하여 추진

2) 세부 사업과 주요 추진사항

세부사업명	주요내용
서식지 환경조사	-한강 팔당~신곡보 구간 수달 서식환경 조사(동남권 집중) -늪지, 어구, 로드킬 등 위협요소와 서식 가능한 공간 확인
수달 모니터링	-한강 팔당~신곡보 구간 수달 흔적(배설물, 발자국) 조사 -수달 출현 지역에 카메라 설치로 촬영 및 영상 확인
수달 교실	-시민, 청소년 대상 수달 모니터링 교육
현장활동	-하천 청소와 서식환경 개선 활동, 수달보호 안내판 설치 등
지도그리기	-수달 현황과 서식환경에 대한 시민 의견을 취합 -한강 수달지도를 제작해 시민에 배포
토론회 /회의	-사업추진 방향 관련 자문회의 개최, 수달보호 관련 토론회 개최

3) 시민과 함께하는 수달 보호 활동

활동 취지	수달학교를 개설해 친근하고 다양한 활동으로 수달에 대한 시민들의 이해를 증진하고 보호활동에 참여를 유도하며, 직접 하천에 나가 수달의 흔적을 찾고 보호활동에 참여함으로써 수달보호의 주요 주체로서의 역할을 하도록 함
주요 내용	-수달교실로 수달의 생태, 서식지, 먹이자원, 보호활동 참여 안내 -하천청소와 서식환경 개선 참여로 시민들이 수달 보호 활동 주도 -수달보호 안내판 설치, 하천 이용자안내 및 수달 보호 대책 마련 -수달 그리기대회, 수달 이벤트 등 수달 시민프로그램 다양화 -시민참여 수달 지도만들기 등을 통해 시민의 이해와 지지를 제고 -토론회 개최 등을 통해 사회 이슈화하는 등 저변 확대

4) 수달 서식처 개선을 위한 행정 조치 방안 마련

활동 방향	-수달의 안전하고 건강한 서식환경을 위한 행정 차원의 보호 계획 수립 -서식환경 관리하고 지속적으로 보호하는 행정 체계 정비 및 예산 확보 -시민의 수달 보호활동을 지원 위한 제도와 재원의 준비
주요 내용	-보호시설 설치: 로드킬 방지장비, 위험시설관리, 안내팻말 설치 -서식처 보호조치: 과도한 준설, 하천정비 중단, 공사 시 서식생물 고려 -관련행사 주최 및 지원: 수달의 날 행사(5월 마지막주 수요일), 수달보호활동 지원, 방사 행사, 관계기관 협력 요청 -서울시 수달 복원 지원 조례 제정: 수달 복원 취지와 서울시의 의무, 시민의 역할, 각계의 협력 방안 등을 포함

5) 한강에 서식하는 수달의 보호활동을 통한 기대효과

1. 생물다양성 증진기여	-수달 보호를 위해 준설이나 공사를 자제하고 시민들의 이용문화를 개선함으로써 한강과 하천생태계 회복의 계기가 될 수 있음 -한강을 수달 서식처로서 적합한 공간으로 만들자는 캠페인은 한강생태계의 개선과 생물다양성 증진으로 이어지게 될 것임
2. 시민사회 활성화	-시민들과 가까운 이슈, 가까운 생활공간에서의 활동을 통해 시민 참여의 활성화가 기대됨 -시민들이 한강 수달 복원활동을 통해 지역과 공동체에 대한 관심과 애정을 높이는 계기가 될 것임

3. 서울지역 하천의 수달 모니터링 현황

가. 탄천 (숲여울기후환경넷)

1) 탄천의 개요

- 가) 경기도 용인에서 발원하여 강남구와 송파구의 경계를 이루며 한강으로 흐르는 제1지류
- 나) 모래톱이 잘 발달되어 쇠오리 등 겨울 철새가 많이 도래하는 하천
- 다) 대곡교~탄천2교 구간은 약 6.7km로 서울지역의 다른 하천(지천)보다 상대적으로 개발이 덜 되어 수생 및 육생식물 생육에 좋은 조건을 갖추고 있고 도심의 보기 드문 철새 도래지로서 생태적 보전가치가 높아 2002년 4월 15일 서울시 생태경관보전지역으로 지정됨
- 라) 희귀종인 낙지다리 등 다양한 습지식물이 분포하고 있으며 천연기념물인 황조롱이, 보호야생동물인 참매, 큰말뚝가리와 쇠백로, 왜가리 등 다양한 조류가 서식
- 마) 탄천생태경관지역 관리 및 복원계획에 의거 2006년 강남구에서 70여억원을 들여 다양한 생물이 서식하는 자연형 하천으로 보전, 복원사업의 일환으로 위해식물 제거, 자유수면습지 조성, 식생여과습지 조성, 하상여과법 도입, 완충 식생대 조성, 제방사면 녹화를 시행함

2). 탄천의 수달 서식여부 모니터링 활동 진행

- 가) 주체: 숲여울기후환경넷
- 나) 범위: 대곡교~한강합수부 지역 강남구하천변 8.23km
- 다) 모니터링 교육: 2020년 12월 박원수선생님과 함께 2회 실시
- 라) 모니터링 기간: 2021년 02월~08월
- 바) 모니터링 활동: 주 1회 (주,야간 실시)
- 사) 참여현황: 총 222명 / 어린이, 청소년, 일반 시민 포함
- 아) 모니터링 내용: 배변흔적, 발자국, 먹이생활 등 생태관찰 및 보호활동
- 자) 연계협력: 강남구자원봉사센터, 사)하천연구소, 동남권NPO지원센터, 강남구청 관련부서

차) 탄천 수달 서식지 모니터링 활동 사진



3). 탄천 수달 모니터링 결과

- 가) 활동명: 탄천 수달 달달이의 흔적 찾기
- 나) 수달의 흔적 발견: 하천 모래톱에서 발자국과 물속 생활 흔적 발견
- 다) 배설물과 배변흔적 발견: 삼성교, 탄천1,2교, 대곡,숯내교 일대, 광평교 지역
- 라) 관찰결과: 21년 3월, 무인카메라로 활동모습 확인과 5월 헤엄치는 수달 확인
- 마) 수달 서식: 하천 수질과 수생태계 건강성의 지표로 보호하는 방안 찾기
- 바) 탄천 수달 서식지 모니터링 구간 및 발견 지역 사진



사) 탄천 수달 서식지 동영상 촬영 결과 사진



나. 성내천 (성내천 수달지킴이)

1) 성내천의 개요

- 가) 성내천은 올림픽공원 내 몽촌토성을 돌아 잠실철교 부근에서 한강에 유입됨
- 나) 남한산성의 청량산에서 발원하여 서울시 마천동과 거여동을 거쳐 흐름
- 다) 마천역에서 나오는 지하수를 이용하여 물놀이장, 인공폭포, 분수대 설치됨

2) 성내천의 수달 서식여부 모니터링 활동 진행

- 가) 수달지킴이 자발적 모임 구성
- 나) 주 1회 서식지 보호 활동(줍깅)
- 다) 수달 정기 모니터링 진행
- 라) 하천관리의 관심 증가로 송파구의회에 수달이 살 수 있는 하천정책 제안
- 마) 수달 보호를 위한 안내판, 어도정비, 놀이터 등 관련 시설물 설치 추진



바) 성내천 수달의 흔적과 서식처



성내천 수달 흔적과 서식처(사진 위정희 제공)

사) 성내천 수달 모니터링에서 확인된 수달의 모습



성내천에서 발견된 수달 (사진 위정희 제공)

다. 고덕천 (고덕천을 지키는 사람들)

- 가) 모니터링 구간: 고덕천 및 한강 고덕수변생태복원지, 암사동 한강수변지역  
나) 수달 보호를 위한 방법과 수달과 관련된 환경교육의 방향에 대한 고민  
다) 수달 출현 지역의 한강수변은 관리단체가 각각 달라 모니터링, 서식지 보호 등 협의 필요  
라) 한강변 고덕, 암사, 미사리지역의 우수한 습지는 안정적 은신처 제공  
마) 한강수변부 습지에 먹이자원이 많으며, 은신처 등 추가적 관리방안 필요



고덕천과 한강이 만나는 합수부 지역에 조성한 수달먹이터 (사진 문영란 제공)

바) 고덕천 수달 모니터링에서 확인된 수달의 모습



고덕천에서 발견된 수달 (사진 문영란 제공)

### III. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 현장 활동 결과

#### 1. 동남권 수달 서식처 보호를 위한 활동 진행 결과

가. 활동단체 결성: '서울수달네트워크' 발족

나. 2021. 5월 강남구청 치수과 미팅- 탄천 호안 돌망태보호 철망 제거

다. 2021. 6월 강남구청 공원녹지와 미팅- 탄천 고수부지, 호안 쓰레기 제거 방법

라. 2021. 6월 강남구의원 미팅- 지역 하천생태계 보호를 위한 조례 발의 등 논의

마. 2021. 6월 강남구청 환경과 미팅

- 수달 서식에 대한 관심을 갖고 관련부서와 협의, 보호 방안 노력 약속

바. 전문가 컨설팅 및 논의 진행

- 1차 컨설팅: 생태계 보전을 위한 포럼, 공론화 등 주민 인식개선활동 노력

- 1차 회의: 탄천송파둘레길 개통 후 변화 모니터링 필요(자전거진입 관찰)  
생태경관보전지역인 탄천의 자연성 보호를 위한 이용 최소화 필요

- 2차 회의: 탄천 물억새 활착 여부모니터링,  
생태계교란생물 서식지 확대에 대한 관리 필요

- 2차 컨설팅: 동남권 수달연대협의체 구성 및 공동대응 방법 등 필요

- 3차 회의: 탄천생태경관보전지역 담당 부서의 관리방안 등 문의  
송파구청- 탄천안내판 설치 등 긍정적인 답변  
강남구청- 수달 서식하는지 모르고 있으며 조경전공, 무관심  
강남구의원 수달 서식지 관심표명 (2명)

- 4차 회의: 송파둘레길 신구간 광평교에서 탄천 2교 현장 상황 파악  
둘레길 설치된 휴식터 주변 플라스틱 등 쓰레기 둔치로 투척  
둘레길 모니터링은 '송파그린시니어' 주민모임에서 진행

- 5차 회의: '고덕천 사람들'과 강동 수달모니터링 현황과 방향 등 논의

사) 수달 서식처 환경 개선을 위한 활동

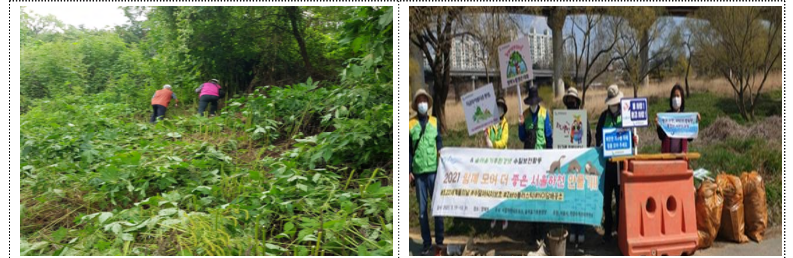


교각 및 사주, 호안 등 불안 요소

생태계교란 생물 서식지 확대

### 2. 탄천, 성내천, 고덕천의 수달 서식지 보호 활동 전개

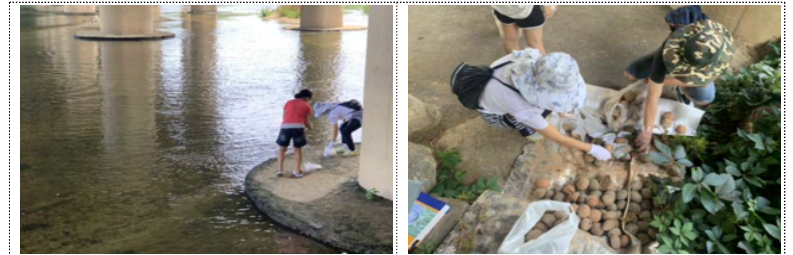
#### 가. 환경정화 활동 (월 2회 실시)



생태계 교란생물 제거 활동

탄천 쓰레기 수거 활동

#### 나. 서식처 환경 개선활동 및 수질정화 노력



플라스틱 및 담배꽂초 제거

수질정화를 위한 EM 흙 공 투여

#### 다. 탄천 생태계 및 수달 서식지 보호를 위한 인식개선 캠페인 활동 전개



수생태계 건강성과 생물다양성 증진

수달서식지 보호 캠페인



라. 수달의 안정적 서식처 보호를 위해 함께 보호해야 할 생명들



멸종위기야생생물2급 흰목물떼새

천연기념물 새매

마. 탄천과 양재천 합류부 엘리베이터 설치 반대 요구 노력  
 - 구의원 설득 및 예산 삭감 등으로 2개에서 1개 설치로 축소하였지만 하천에 편의시설물 설치 등 제한할 수 있도록 주민들 설득 및 생태서비스 가치에 대한 공감대 형성을 위한 노력 필요

바. 성내천 수달지킴이:  
 - 성내천생태의 중요성과 생물서식지 공간이 되도록 지속적인 활동을 진행



성내천수달지킴이 활동(사진 위정희 제공)

사. 고덕천, 고덕한강수변, 암사한강수변 지역 수달 서식처 보호 노력  
 - 지속적인 모니터링 및 수달 집 설치 등 활동 진행  
 - 주민편의 제공, 난개발과 콘크리트 포장 등으로 자연성 감소  
 - 포천세종고속도로 건설로 생태계 훼손이 우려, 면밀히 관찰 노력 필요

#### IV. 동남권 지역 수달서식처 보호를 위한 활동 과제 및 향후 계획

##### 1. 과제와 향후 계획

- 가. 배설물의 분석, 유전적 다양성을 위한 전문가그룹과의 협조
- 나. 동남권 수달 서식지에 대한 수달보호구역 지정 및 선포
- 다. 호안의 인공구조물 등 하천의 물리적 구조들로 수달의 육상 이동에 제약
- 라. 하천으로 유입되는 비점오염원 수생태계(수질, 어류 등) 악영향
- 마. 자연성, 서식처, 친수성, 수질 등 4개 속성에 따른 하천의 상태를 진단 필요
- 바. 탄천, 성내천, 강동구 한강수변 및 고덕천 지역의 수달 서식처로 적합성 진단
- 사. 생태경관보전과 개선 여부, 한강유역 생태계 거점 역할에 따른 논의 구조 필요
- 아. 동남권 수달모니터링 활동공유 및 공동대응 등 정기적 논의 마련
- 자. 낚시 금지, 플라스틱 및 스티로폼 조각 수거 등 불완전한 요소 제거
- 차. 보호안내판 설치
- 카. 하천 수변 호안에 바위 등 배치하여 수달 놀이터 제공
- 파. 환경 생태계 보호를 위한 주민 참여를 위한 교육 및 홍보
- 하. 주민과 함께 하는 지속적인 모니터링



우리동네 하천 생태교육

주민과 함께 하는 모니터링

〈참고 자료〉

1. 2021.01. KBS, YTN 방송사 온라인 기사 발췌
2. 국립생물자원관 홈페이지 ‘한눈에 보는 멸종위기 야생동물’
3. 오산시민신문, ‘멸종 위기의 수달, 안성천 수계 서식확인’, 2019.02.13.
4. 국민일보, ‘수달 대구 상징 동물로 만들자’, 2019.04.29.
5. 수달보호포럼, 2021.08.26. ‘한강 및 지류 하천 수달 보호의 오늘과 내일’ 발제문  
 사회적협동조합 한강  
 고덕천을 지키는 사람들  
 성내천수달지킴이

제5절 강남구 건물 온실가스 배출 현황 및 강남구 감축정책 분석

단체명	강남기후위기비상행동
연구제목	강남구 건물 온실가스 배출 현황 및 강남구 감축정책 분석
연구참여자	김미혜, 김은정, 김현철, 양태원, 이만호

목차

I. 연구개요	145
1. 연구 필요성	145
1) 연구배경	145
2) 연구목적	148
2. 연구 범위와 방법	150
1) 연구 범위	150
2) 연구 방법	150
II. 연구 특징 및 주요 현황	152
1. 강남구 일반 현황	152
2. 강남구 기후 현황	154
3. 기후변화 관련 강남구 행정 현황	155
4. 세계의 건물분야 온실가스 감축 정책	159
1) 온실가스 감축을 위한 건물분야 해외 정책	160
III. 연구 분석 및 결과	162
1. 강남구 건물 온실가스 배출 현황	162
1) 강남구 건물 에너지사용량 현황(2016년~2020년)	163
2) 강남구 건물 에너지사용량 상위 10위 현장 모니터링	169
2. 강남구 건물 온실가스 감축 정책 및 법제도	171
1) 강남구 건물부문 온실가스 감축 정책	171
2) 강남구 건물 온실가스 감축관련 조례	174
IV. 결론 및 제언	175
〈참고문헌〉	179

# I. 연구개요

## 1. 연구 필요성

### 1) 연구배경

지구평균 기온이 산업화 이전 대비 1.5℃가 넘으면 지구는 스스로 통제할 수 없는 회복 불능의 상태로 들어간다.<sup>1)</sup> 인류가 온실가스 배출을 인위적으로 중단한다 해도 지구 순환시스템에 의해 온실가스는 증가하고 지구는 스스로를 가열시키기 때문이다. 이는 인류가 폭염, 태풍, 가뭄, 폭우 등의 재난에 높은 강도로, 그리고 일상적으로 노출되며, 기상이변을 넘어선 다양한 생태적 위협속에 놓인다는 뜻이다. 3년전인 2018년 대한민국 인천 송도에서 개최된 제48차 IPCC(기후변화에 관한 정부간협의체) 총회<sup>2)</sup>에서 발표된 '지구온난화 1.5도 특별 보고서'는 1.5℃ 도달 시점을 2030년에서 2052년이라고 예측했다. 2100년까지 지구 평균온도 상승폭을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해서는 전 지구적으로 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 최소 45% 이상 감축하여야 하고, 2050년경에는 탄소중립(Netzero)<sup>3)</sup>을 달성하여야 한다는 경로를 제시했다.<sup>4)</sup>

하지만 지난 8월 IPCC가 승인한 실무그룹 보고서는 "현 수준의 온실가스 배출량을 유지한다면, 지구의 연평균 기온이 산업화 이전보다 1.5도를 넘는 시점이 기존 예측보다 10년이 더 빨라져 이르면 올해부터가 될 수도 있다"고 경고했다.<sup>5)</sup>

기후위기 문제는 더 이상 미룰 수 있거나 일국이 대처할 문제가 아니다. 그런 의미에서 지난 11월 1일부터 영국 글래스고에서 개최된 26차 유엔기후변화협약 당사국 총

1) 제48차 IPCC(기후변화에 관한 정부간협의체)총회 특별 보고서.

2) Intergovernmental Panel on Climate Change / 기후 변화에 관한 정부간 협의체 국제연합의 전문 기관인 세계 기상 기구와 국제 연합 환경 계획에 의해 1988년에 설립된 조직. 인간 활동에 대한 기후 변화의 위협을 평가하는 것이 주 임무이다. IPCC가 직접 기상 관측을 하는것은 아니며 UNFCCC의 실행에 관한 보고서를 발행한다.(출처:나무위키)

3) 탄소중립이란?

인간의 활동에 의한 온실가스 배출을 최대한 줄이고, 남은 온실가스는 흡수(산림 등), 제거(CCUS\*)해서 실질적인 배출량이 0(Zero)가 되는 개념이다. 즉 배출되는 탄소와 흡수되는 탄소량을 같게 해 탄소 '순배출이 0'이 되게 하는 것으로, 이에 탄소 중립을 '넷-제로(Net-Zero)'라 부른다.

\* CCUS (Carbon Capture., Utilization and Storage) : 이산화탄소 포집, 저장, 활용 기술 (출처:정책위키)

4) 대한민국 정책브리핑/정책위키

5) IPCC "지구 연평균 기온 1.5도 상승 시기 앞당겨져" 경고(2021. 08. 09. KBS)

회(COP26)는 선진국은 2030년대, 개도국은 2040년대에 석탄 사용을 중단한다는 탈석탄 계획이 구체화될 것으로 기대를 모았다. 하지만 최종 합의문은 중단 대신 감축으로 바뀌었고, 4일 해당 내용을 약속한 탈석탄 성명에 서명한 나라는 46개국에 불과했다. 석탄화력발전 의존도가 높은 국가로 손꼽히는 일본, 중국, 호주, 인도와 미국 등은 아예 참여하지 않았다. 한국과 폴란드 등은 서명을 했지만 석탄 퇴출 시점에 동의한 적 없다는 입장이다.<sup>6)</sup> 탄소예산<sup>7)</sup>은 다 써가는데 세계는 여전히 산업의 논리를 버리지 못하고 석탄 퇴출이 아닌 감축을 논하는 상황이다.

이런 가운데 기후위기는 이미 현실 속에서 고통으로 마주하고 있다. 올해는 특히 산불과 홍수와 가뭄과 폭염이 '유례없는' 강도로 유럽과 아메리카, 중국에서 발생했다. 우리나라라고 예외는 아니다. 이미 2018년 폭염으로 4,000명이 넘는 온열질환자가 발생했고 48명이 사망했으며 20년도의 장마는 50일 동안 이어지면서 '장마의 다른 이름은 기후위기'라는 새로운 슬로건을 만들어냈다.

지구의 평균 온도를 더는 높이지 말아야 할 이유가 바로 여기에 있는 것이다. 이상기온으로 인한 재난을 넘어설 것이며 인류의 생존과도 직결된 문제이기 때문이다. 먹거리문제, 물 부족, 우리가 상상하지 못했던 위기가 더 크게 더 자주 다가올 것이다. 한라산 구상나무의 폐죽음과 사라지는 벌꿀이 생태계 상위 포식자인 인간에게 미치는 영향이 어떻게 부메랑이 되어 돌아올지 단순히 특정 식물의 멸종이 아니라 생태계 흐름을 돌아돌아 식량 위기까지 초래될 것이라는 너무나 명징한 시그널이다.<sup>8)</sup>

지구온도 상승의 원인으로 꼽고 있는 것에는 여러 논란이 있으나 산업화 이후 이산화탄소 농도의 증가와 이에 따른 온실효과에 기인한다는 것이 대체적인 과학자들의 공통된 입장이다.<sup>9)</sup> 물론 탄소배출 제로가 능사는 아니다. 조효제(2020)는 "탄소배출제로가 기후위기 대응의 최상의 목표로 가는 답론은 문제해결과 경영관리적 시각이며 일종의 '탈정치적' 기술관료적 해법"이라고 지적한다.<sup>10)</sup> 화석연료에 의존하는 대량생산, 대량유통, 대량소비, 대량폐기하는 시스템을 바꾸지 않으면 다음엔 탄소가 아니라 또다른 문제가 지구에서 사람이 더 존재하는 것을 허락하지 않을 것이다. 그럼에도

6) 판 키우거나 뒤집거나...COP26의 '결정적 장면' 5컷(2021. 11. 14. 한겨레신문)

7) 최악의 기후위기를 막기 위해서 우리가 넘지 말아야 할 탄소 배출량을 예산으로 표현한 것.

8) 지난 2018년, 인천 송도에서 열린 UN 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC) 회의에서 전 세계 과학자들은 지금 남아 있는 탄소 배출 한계치 즉, 탄소 예산이 4,200억 톤이라고 결론을 내렸다. 연간 전 세계에서 배출되는 이산화탄소의 양이 평균 420억 톤(2017년 기준, 토지사용 포함) 정도이니, 시간으로 따지면 탄소 배출 한계치에 다다르기까지 우리에게 남은 기간은 고작 6년 9개월이다.(그린피스 홈페이지)

9) <다큐 인사이트>, 기후위기 특별기획 '붉은 지구' 3부 '구상나무의 경고' 편, KBS1, 2020.

10) 조철호, 파란하늘 빨간지구, 동아시아, 2019(p30).

11) 조효제, 탄소사회의 종말, 21세기북스, 2020(p46~47)

지구 온도를 더 높이지 않도록 하는 탄소배출 제로 정책은 현재 기후위기에 대응하는, 여전히 유효한 최우선 전술이다. 탄소배출 중립이 아닌 제로를 향한 정책이 세계의 각국에서, 광역에서, 기초에서 구체적으로 구현돼야만 당장 가열되는 지구의 온도를 끌어내릴 수 있기 때문이다.

서울시는 지난 2012년부터 「원전하나줄이기」, 「서울의 약속」, 「태양의 도시」 등의 에너지·기후 정책을 추진하여 에너지 전환과 온실가스 감축을 위해 선도적으로 노력해왔고, 에너지효율 개선, 재생에너지 보급, 그리고 시민 절약 실천 사업에서 큰 성과를 거두었다. 하지만 2017년에 2005년 대비 5.6%의 온실가스를 줄이는 데 그쳐, 서울시의 목표인 2030년 40%의 온실가스 감축이 쉽지 않은 상황이다. 더욱이 1.5℃ 지구 평균기온 상승 억제를 위해서는 2050년까지 온실가스 배출을 제로로 해야 하기에 서울시는 기존 정책의 강화와 함께 더욱 실효성 있는 기후 정책 및 제도 발굴이 필요하다.<sup>11)</sup>

서울시의 2018년도 온실가스 총 배출량은 47,073천톤CO<sub>2</sub>eq으로 2017년(46,685천톤CO<sub>2</sub>eq) 대비 0.8% 증가하였으며, 2005년(49,445천톤CO<sub>2</sub>eq) 대비 4.8% 감소하였다. 2018년 부문별 배출량은 에너지 부문이 42,682천톤CO<sub>2</sub>eq로 91.0%, 폐기물 부문이 2,891천톤CO<sub>2</sub>eq로 6.1%, 산업공정이 1,553천톤CO<sub>2</sub>eq로 3.3%를 차지한다. 에너지부문에서는 건물이 32,368천톤CO<sub>2</sub>eq로 68.8%, 수송이 9,056천톤CO<sub>2</sub>eq로 19.2%, 제조 건설업이 1,190천톤CO<sub>2</sub>eq으로 2.5%를 차지한다. <sup>12)</sup>

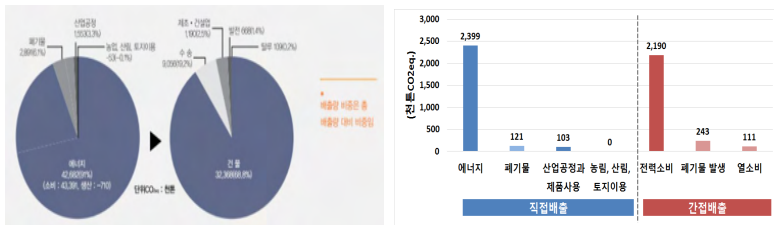


그림1) 서울시 온실가스 배출현황(좌) 강남구 온실가스배출현황(우)

‘2030 강남구 온실가스 감축 로드맵’에 따르면 강남구 온실가스 총 배출량은 2017년 기준 5,238천톤CO<sub>2</sub>eq이며, 전년 대비 1.4% 증가하였고, 2005년 대비 0.93% 감소하였다. 강남구는 온실가스 배출 통계를 직접배출량과 간접배출량으로 구분<sup>13)</sup>하고 있

11) 이은석 외, 2019 기후변화 대응 건축·도시 정책동향, 건축도시공간연구소, 2019.  
 12) 서울시, 2019기후변화백서, 2020.  
 13) 직접배출량: 지자체 내의 연료 연소, 제품 생산, 폐기물 처리 등 온실가스가 직접 배출 및 흡수되는 배출원.

는데 직접배출량은 2005년부터 3,209천톤CO<sub>2</sub>eq에서 2011년 2,771 천톤CO<sub>2</sub>eq.으로 감소 추세를 보였다가 2014년부터 다시 증가추세를 보이고 있다. 직접배출량에서는 에너지 분야가 약 90.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는데 이는 강남구내에서 제조업체들이 감소하고 서비스업 비중이 늘어나는 산업변화 추세와 관련돼 있으며 농업 등의 비중이 크지 않은 이유이다. 에너지 분야에서는 상업부문이 1순위로 온실가스 배출량이 가장 높았고, 수송, 가정 순으로 온실가스 배출량이 높게 나타났다.

강남구 간접배출량은 총 온실가스 배출량 대비 47%를 차지하며, 2017년 기준 2,458천톤CO<sub>2</sub>eq.으로 2005년(2,078 천톤CO<sub>2</sub>eq.) 대비 18% 증가하였다. 간접배출량 중에서는 전력 사용으로 인한 온실가스 배출량이 간접배출량 전체의 88%로 가장 높은 비중을 차지하며 전력소비 중에서는 상업용 배출량이 가장 많았고 그 다음은 가정용으로 나타났다.

강남구의 직접 간접배출량을 종합해 볼 때, 강남구는 상업 부문에서의 온실가스 배출이 가장 많으며 이어서 가정·공공·도로 부문의 배출량 기여도가 높은 것으로 나타났다. 이 가운데 가정·상업·공공부문은 실질적으로 건물에서 배출되는 것이어서 건물 관련 온실가스 정책이 강남구 온실가스배출 감축에 중요한 부분을 차지할 것으로 보인다.

강남구는 대표적인 에너지다소비 도시이다. 2017년 서울시 전체 최종에너지 소비량은 14,938천TOE<sup>14)</sup>, 이 가운데 강남구는 서울시 25개 자치구 가운데 2위(1,488,286TOE)를 기록했다. 1위 강서구(1,017,417TOE)가 공향이 있는 것을 감안하면 일반 에너지 소비량은 강남구가 단연 1위이다.<sup>15)</sup> 이 가운데 상업 가정 공공 부문, 즉 건물의 온실가스 배출이 높아 강남구의 2030 온실가스 로드맵은 건물 부문 배출을 획기적으로 줄일 법과 제도를 수립하고 실행하는 것이 매우 중요할 것으로 보인다.

## 2) 연구목적

간접배출량 : 직접적인 온실가스 배출원이 아닌 전력 및 열 등의 소비와 폐기물 발생과 같이 지자체 간 지역경계를 두고 온실가스가 이동하는 배출량.(출처:강남구 알기쉬운 온실가스 인벤토리)  
 14) TOE:석유환산톤(Ton of oil equivalent, TOE)은 모든 에너지에 공통적으로 적용될 수 있는 에너지단위로 석유 1미터톤을 연소할 때 발생하는 에너지로 석유 1톤의 발열량 10<sup>7</sup>Kcal(10의 7승 Kcal)을 1TOE로 정의한다.(출처:위키백과) CF)CO<sub>2</sub>eq:CO<sub>2</sub> 환산량(Carbon dioxide equivalent), 기후변화에 대한 정부간 협의체(IPCC)에서 1995년 발표한 제2차 평가보고서의 지구온난화지수에 따라, 주요 직접온실가스 배출량을 CO<sub>2</sub>로 환산한 단위(출처:국가환경산업기술정보시스템 홈페이지)  
 15) 서울시, 제5차 서울특별시 지역에너지계획(2020~2040), 서울연구원, 2020.

세계 최종에너지 소비의 약 30%(건설부문 제외)를 차지하고 있는 건물은 많은 국가들이 건물에너지 성능 향상을 위한 정책들을 입안하는 까닭에 연간 건물에너지 사용강도(단위면적당 에너지사용량)는 약1.5%정도 줄어 들고 있지만, 전 세계 건물 사용면적은 연간 약2.3%씩 증가하고 있어 건물에너지 절대적인 사용량이 늘어나고 있다.(양이원영 외, 2018) 에너지 효율을 아무리 높여도 인구가 늘고 산업이 확장되면서 늘어나는 건물의 절대 면적을 상쇄하기에는 역부족이다.

강남구는 주거분야에서 재개발, 재건축 이슈와 더불어 상업건물의 재건축도 적지 않게 일어나고 있어 건물 면적의 증가세가 지속적으로 이루어지고 있는 대표적인 도시이다. 강남구의 건물 온실가스 배출량은 자치구 전체 배출량 대비 70%를 상회하고 있어 법 제도 등의 보완이 절대적으로 필요한 상황이다.

강남구는 국가 온실가스감축 계획에 따라 환경과 내에 기후대응팀을 신설, '2030 강남구 온실가스 감축 로드맵'을 수립하고 지방정부의 온실가스 감축사업 발굴 및 이행 분위기 확산을 위한 협력적 관계를 구축하는 등 감축정책을 진행하고 있지만 이를 뒷받침할 조례나 구체적인 지역에너지계획 등이 나오고 있지 않은데다 이행을 위한 점검 및 평가, 예산이나 인력 배정 등이 확충되고 있지 않아 강력한 온실가스 감축정책과 추진이 요구되고 있다.

하지만 실효성 있는 감축 정책을 수립하기 위해서는 무엇보다 감축 대상이 되는 건물 온실가스의 정확한 실태가 파악되어야 한다. 건물의 에너지소비량은 어느 정도인지 건물 중에서도 어느 분야에서 더 많이 배출되는지, 해마다 변화 추이는 어떻게 되는지, 지역이나 용도에 따른 차이는 있는지 등등에 대한 데이터가 제대로 추출되고 이에 대한 촘촘한 분석이 이루어질 때 비교적 정합적인 정책이 나올 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 강남구 온실가스 감축의 대부분을 차지하는 건물 분야의 배출 현황을 파악하고, 둘째로 이에 대한 강남구의 정책과 법은 실질적인 감축에 맞게 설계돼 있는지 알아보고자 한다. 건물 온실가스 배출현황과 관련해서는 에너지소비 상위 200위권의 건물을 파악하고 그 소비량이 절대적으로 많은 최상위 10위권의 건물에 대해서는 현장모니터링을 통해 건물 에너지 관리 실태도 엿보고자 한다. 세 번째로는 건물에너지 소비를 줄이기 위한 강남구 건물정책의 방향을 포괄적으로나마 정리하고 이를 강남구에 제안하고자 하는 것이 이번 연구의 목적이다.

이같은 연구를 통해 강남구 온실가스 배출의 절대량이 누가 많은지, 누구에게 책임이 있는지를 지목하고 동시에 대안을 적극적으로 마련하는 주체는 누가 되어야 하는지도 함께 담고자 한다. 강남구내 온실가스 감축을 위한 기반을 마련하는 것이 이 작은 연

구의 출발점이기를 바란다.

## 2. 연구 범위와 방법

### 1) 연구 범위

#### 가) 강남구 건물 온실가스 배출 현황

▶ 2016년~2020년까지의 매 월별 에너지 사용량(가스에너지+전기에너지)

#### 나) 건물 온실가스 감축을 위한 강남구 정책 및 조례 현황

▶ 정책:2030 강남구 온실가스 감축 로드맵, 환경과 및 건축과 사업, 강남구 2021년 주요업무계획 등.

▶ 조례:강남구 환경기본 조례, 강남구 저탄소 녹색성장 기본조례, 강남구 에너지 기본조례.

#### 다) 건물에너지 소비를 줄이기 위한 강남구 건물정책의 방향

▶ 국내의 건물 온실가스 감축 관련 문헌

### 2) 연구 방법

#### 가) 강남구 건물 온실가스 배출 현황

① 건축데이터개방 (<https://open.eais.go.kr>) 사이트 이용, 2016년 1월부터 2020년 12월까지의 매 월별 에너지 사용량 데이터 추출.

② 강남구의 지번 기준 자료 다운로드(전기 데이터는 매월 11,000여개, 가스 데이터는 매월 7,500여개 수집, 총 60개월 간 데이터 수집)

③ 가스에너지 사용량(kWh)과 전기에너지 사용량(kWh)을 지번 기준으로 합산(5개년 간 매월 데이터 별 합산)

④ 총 사용량 (5년간) 기준 상위 200개 건물 선정.

⑤ 지번 정보를 바탕으로 건물명 검색 후 입력.

⑥ 지번 정보와 건물명을 바탕으로 연면적 조사 후 입력.

⑦ 에너지 사용량 상위 100개 건물을 지도에 위치 표시(구글지도 api 이용)

⑧ 참고 사이트



- ▶ 국가 온실가스 인벤토리 보고서
- 환경부 온실가스종합정보센터 <http://www.gir.go.kr/home/main.do>
- ▶ 국가/광역별 온실가스 인벤토리
- 기후변화홍보포털 <https://www.gihoo.or.kr/main/index.do>
- 기후변화홍보포털 - 정보마당 - 통계자료
- ▶ 국가에너지통계종합정보시스템 - <http://www.kesis.net/main/main.jsp>
- 발간물 - 에너지통계연보/월보, 지역에너지통계연보
- ▶ 페트로넷 - <https://www.petronet.co.kr/v3/index.jsp>
- 국내석유정보 - 국내소비 - 지역별, 제품별, 시군구별
- ▶ 한국에너지공단 신재생에너지센터
- <https://www.knrec.or.kr/main/main.aspx>
- 자료실 - 통계자료 - 신재생에너지 보급통계 - 기초지자체별 보급통계
- ▶ 한국전력 <https://home.kepco.co.kr/kepco/main.do>
- 지식센터 - 전기자료 - 전력통계 - 자료실 - 시군구별 전력판매량
- ▶ 서울열린데이터광장 <https://data.seoul.go.kr>
- 공공데이터 - 데이터셋 - "도시가스"검색
- ▶ 에너지온실가스종합정보플랫폼 <http://tips.energy.or.kr/main/main.do>
- 온실가스계산기
- ▶ 건축데이터개방 <https://open.eais.go.kr/main/main.do>
- 개방서비스 - 유형별건축데이터 - 건물에너지
- ※ 온실가스배출 상위 10위 건물은 직접 현장 모니터링을 통한 조사.

나) 건물 온실가스 감축을 위한 강남구 정책 및 조례 현황 조사

- ▶ 법제처 국가법령정보센터 및 강남구 홈페이지 검색

다) 건물에너지 소비를 줄이기 위한 강남구 건물정책의 방향

- ▶ 문헌조사 및 전문가 간담회.

## II. 연구 특징 및 주요 현황

### 1. 강남구 일반 현황

1) 인구 지리적 특징 및 자치구 연혁<sup>16)</sup>

○ 강남구는 서울특별시의 동남권역에 위치. 동쪽은 탄천을 경계로 송파구와 마주하고, 서쪽은 한남대교를 잇는 강남대로를 따라 서초구와 인접, 남쪽은 구룡산, 대모산 능선을 따라 서초구 및 성남시와 경계를 이루고 북쪽은 한강을 경계로 용산구, 성동구와 접하고 있다.

- 1970년대 들어 서울 도시개발구계획에 따라 주택택지로 개발되었으며 1975년에 이르러 구의 지위를 확보했다. 1988년 5월 1일, 지방자치제 실시에 따라 자치구로 승격했다.

- 강남구는 14개 법정동, 22개 행정동 관할. 주민조직은 836개 통, 5,581반으로 구성되어 있다.

○ 면적

- 강남구 면적은 39.55㎢로, 서울시 면적의 6.5%를 차지하고 있다.

- 동별 면적은 세곡동이 강남구의 16.1%로 가장 크며, 가장 면적이 작은 행정동은 대치4동이다.

- 주택 면적으로는 주거지역이 가장 많으며(60.8%), 개발제한구역, 상업지역, 용도 미지정구역, 녹지지역 순이다.

○ 인구 구성 및 동태

- 2019년 강남구 인구는 55만200명으로 집계됐으며, 점진적으로 감소 추세를 보이고 있다.

- 2018년 강남구 인구밀도는 1만3,859/㎢로 전국의 26.2배 수준이고 서울시의 0.83배 수준이다.

- 인구총조사 결과, 2015년 강남구의 상주인구는 52만9413명이고, 주간인구는 99만

16) 한양대학교 산학협력단, 「강남구 협치 기반조성을 위한 진단과 기본계획 수립」 최종보고서, 강남구, 2020. 강남구에서 발간한 「2019 강남구 정책백서」, 「강남통계연보 2019」, 「2019 강남구 사회조사 및 사회지표」 내용에 기초한 것을 재인용.

5036명으로 상주인구의 약1.9배 수준이다.

- 강남구 주간인구는 지속적으로 증가하며, 2010년(95만2610명) 대비 2015년(99만 5036명)의 주간 인구는 4.5% 증가. 유입인구의 97%가 통근 목적이다.

2) 산업 및 에너지소비 현황<sup>17)</sup>

○ 산업 및 에너지 소비현황 특징

-강남구는 서비스업 집중도가 매우 높은 것이 특징이다. 강남구 역삼 1동은 8,798개의 사업체를 가지고 있어 가장 밀집된 기업 중심지를 대표한다.

-강남구에는 총 52,903개의 사업체에 579,375명이 종사하고 있으며 (『강남구 통계연보』, 2009년 말 기준) 강남구 사업체의 산업별 구성을 살펴보면, 도매 및 소매업이 12,966개로 선두를 달리고 있고 다음으로 숙박 및 음식점업이 9,057개로 2위를 점하고 있다. 이 두 분야를 합하면 강남구 내 사업체 전체의 42%를 차지하고 있다.

-강남구는 각 거리마다 특성을 가지고 있다. 무역센터, 공항터미널과 ASEM센터가 위치한 테헤란로 주변은 기존의 무역·금융산업에 새롭게 벤처·첨단산업이, 압구정·청담동 지역은 패션·예술·영상·유통, 그리고 삼성동, 논현동 일대는 화랑·도예·가구 업종이 특화되어 있다.

-현대차부지 등 대규모 가용부지의 개발 계획과 테헤란로변 중심으로 도심 특화산업 육성 및 업무 재개발 등 기능적 재생 정책을 시행하고 있다.

-강남구 온실가스 총 배출량은 2017년 기준 5,238천톤CO<sub>2</sub>eq이며 서울시 전체의 9.8%로 2위(1,488,286TOE)를 차지하고 있다.

-강남구에서 전력 소비량이 가장 많은 지역은 역삼동으로 전체 전력소비량 중 24%를 차지하며, 삼성동(14%), 논현동(13%), 대치동(12%) 순으로 전력 소비량이 많다.

-강남구는 업무빌딩과 상업시설이 많아 비주거 유동인구의 에너지 소비와 온실가스 배출량이 많다.

-중대형의 주상복합 아파트나 주택에 사는 강남 주민들의 온실가스 배출량도 평균보다 많다.

17) 제2차 강남구 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립(2020-2024) 자료 인용.

2. 강남구 기후 현황

○ 기온

-기상청 자료에 따르면 폭염일수, 열대야일수, 여름일수 등을 나타내는 강남구의 극한기후 지수는 서울 평균에 비해 높은 것으로 나타남(표1 참조, 2015)<sup>18)</sup>

[표1] 기온 관련 극한 기후 지수

단위 : 일						
행정구역	폭염일수	열대야일수	서리일수	결빙일수	여름일수	식물성장 가능기간
서울시	11.1	8.2	87.7	18.3	121.8	268.5
강남구	13.5	10.6	81.5	17.2	126.4	274.1

출처 : 기상청(2015) 기후변화 상세분석 보고서

-온실가스 저감 정책이 적극적으로 실현되지 못하면(표2 참조<sup>19)</sup>, RCP6.0시나리오<sup>20)</sup>) 급세기 말경 강남구의 연평균 폭염일수는 지금보다 30일 가량이 늘어나는 43.7일이며, 매우 낙관적일 경우에도차(RCP2.6시나리오) 지금보다는 두배 정도가 늘어나는 26.6일일 것으로 전망됐다.

또 적극적 정책이 이뤄지지 않을 경우 강남구 연평균 열대야는 38.4일, 여름일수는 153.9일까지 늘어나는 것으로 전망됐다. 하지만 열대야는 2013년 제주 서귀포가 49일을 기록함으로써 이미 지구온도 가속의 길로 들어선 것으로 보임.

[표2] RCP 시나리오별 설명

종류	시나리오 설명	2100년 기준CO <sub>2</sub> 농도(ppm)
RCP 2.6	인간 활동에 의한 영향을 지구 스스로가 회복 가능한 경우(실현불가)	420
RCP 4.5	온실가스 저감 정책이 상당히 실현되는 경우	540
RCP 6.0	온실가스 저감 정책이 어느 정도 실현되는 경우	670
RCP 8.5	현재 추세(저감 없이)로 온실가스가 배출되는 경우	940

18) 제2차 강남구 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립(2020-2024) 자료 인용.

19) 제2차 강남구 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립(2020-2024) 자료 인용.

20) 대표농도경로(RCP) : 인간 활동이 대기에 미치는 복사강제력으로 온실가스 농도를 정의한 시나리오임(IPCC AR5). 하나의 대표적인 복사강제력에 대해 사회·경제 시나리오는 여러 가지가 될 수 있다는 의미에서 대표(Representative)라는 표현을 사용하며, 온실가스 배출 시나리오의 시간에 따른 변화를 강조하기 위해 '경로(Pathways)'라는 의미를 포함하고 있음.(출처:제2차 강남구 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립(2020-2024))

3. 기후변화 관련 강남구 행정 현황21)

1) 강남구 조직도



2) 강남구 민선7기 비전도 및 환경정책 청사진



21) 강남구 홈페이지(https://www.gangnam.go.kr)

3) 강남구 '필환경도시' 정책



4) 강남구 건물 온실가스 관련 정책 현황22)

① 2021년 건축과 및 환경과 비전 및 추진방향

I Vision					
<input type="checkbox"/> <b>필환경, 미래형 매력도시 강남 건설</b> <input type="checkbox"/> 쾌적하고 살기좋은 주거환경 및 건축문화 조성 <input type="checkbox"/> 품격있는 친환경도시 강남만들기					
II 전략 목표					
<input type="checkbox"/> 투명하고 청렴한 건축행정 구현 <input type="checkbox"/> 아름다운 도시환경 조성으로 명품도시 구현 <input type="checkbox"/> 강남구 건축문화의 공공적 가치구현 <input type="checkbox"/> 안전하고 품격있는 강남 조성					
III 사업별 성과목표					
연번	사업명	연차별 성과목표			
		2021년	2022년	2023년	2024년
1	가로수길 스카이라드 선도사업 추진	1개소 설치	-	-	-
2	가로수길 가로환경개선사업 추진	공사 준공	-	-	-
3	아름다운 건축물 전시회 개최	연1회 개최	-	연1회 개최	-
4	노후 건축물 및 건축 공사장 안전 점검	2,130개소 점검	2,130개소 점검	2,130개소 점검	2,130개소 점검
5	건축물 화재안전성능 보장 지원	10개동 지원	2개동 지원	-	-
6	품격강남을 위한 공공건축물 품질안전관리	시설감독 3개소	시설감독 3개소	시설감독 3개소	시설감독 3개소
7	건실한 건축환경 조성을 위한 건축물 점검·관리	5,000개소 점검·관리	5,000개소 점검·관리	5,000개소 점검·관리	5,000개소 점검·관리

I Vision						
<input type="checkbox"/> <b>청정강남 조성을 위한 환경 정책 추진</b> <input type="checkbox"/> 주요 간선도로변 미세먼지 프리존 구간조성 등 <input type="checkbox"/> 기후변화에 대한 선제적 대응 및 온실가스 저감을 통한 탄소중립 실현 <input type="checkbox"/> 소음민원 기동반을 운영하여 평온한 강남생활권 확보						
II 전략 목표						
<input type="checkbox"/> 주요 간선도로변 미세먼지 저감으로 대기질 개선 <input type="checkbox"/> 생활속 다양한 미세먼지 저감 및 대응방안 추진 <input type="checkbox"/> 기후변화 적응 및 이행관련 사업 추진을 통한 온실가스 감축 <input type="checkbox"/> 민원 사전 예방 및 불편사항 발생 시 신속한 처리를 통한 강남 구민의 평온한 생활권 확보						
III 사업별 성과목표						
연번	사업명	연차별 성과목표				
		2021년	2022년	2023년	2024년	
1	주요간선도로 '미세먼지 프리존' 구간조성 확대	미세먼지 프리존(셀터) 20개소 등	미세먼지 프리존(셀터) 30개소 등	-	-	
2	미세먼지 저감 총괄 및 예·경보체계 운영	예·경보발령 8회	예·경보발령 8회	예·경보발령 8회	예·경보발령 8회	
3	생활 속 청정강남 만들기	생활속 주민일터 조성 5개소	생활속 주민일터 조성 5개소	생활속 주민일터 조성 5개소	생활속 주민일터 조성 5개소	
4	운행차 배출가스 및 공회전 단속	운행차 배출가스 및 공회전 단속 105,000건	운행차 배출가스 및 공회전 단속 99,760건	운행차 배출가스 및 공회전 단속 94,770건	운행차 배출가스 및 공회전 단속 100,000건	
5	탄소중립 도시 푸른강남 구현	공공부문 온실가스 목표관리제	환경부고시 대비 온실가스 32%감축	환경부고시 대비 온실가스 34%감축	환경부고시 대비 온실가스 36%감축	환경부고시 대비 온실가스 38%감축
		온실가스 진단·컨설팅 전기차충전소 인프라 구축 확대	200개소	220개소	240개소	260개소
6	스마트한 생활소음 관리	민원발생 2%단축	민원건수 2%단축	민원건수 2%단축	민원건수 2%단축	

② 2030 강남 온실가스 감축 로드맵<sup>23)</sup>

[표3] 계획의 주요 내용

구분	주요내용
1	기후변화 영향 및 정책동향 <ul style="list-style-type: none"> <li>강남구 기후변화 영향 및 전망</li> <li>국내·외 기후변화 대응 정책 동향</li> </ul>
2	기후변화 대응 여건 분석 <ul style="list-style-type: none"> <li>관련계획과의 연계성 확보를 위해 부문별 주요 계획과 정책 검토</li> <li>온실가스 배출에 영향을 미치는 인구, 경제, 교통, 도시개발 등 주요 요소를 중심으로 추이 및 특성 분석</li> </ul>
4	온실가스 배출 현황 및 전망 <ul style="list-style-type: none"> <li>비산업부문을 중심으로 강남 온실가스 배출현황과 특성 분석 및 2030년 배출량 전망</li> <li>주택, 교통, 폐기물 등 관련 중장기 계획에 나타난 주요 지표 검토</li> </ul>
5	온실가스 감축 잠재량 분석 감축 목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> <li>2030 국가 온실가스 감축 로드맵에 나타난 주요 수단 및 기존 정책, 신규 정책 발굴을 통한 온실가스 감축 잠재량 분석</li> <li>국가 온실가스 감축 목표 및 국내외 여건, 강남구의 감축잠재량 등을 고려하여 부문별 감축 목표 설정</li> </ul>
6	2030 온실가스 감축 목표 실현을 위한 부문별 실행계획 <ul style="list-style-type: none"> <li>가정, 상업, 공공, 수송, 농축산, 폐기물, 교육 홍보</li> </ul>
7	모니터링 및 평가 <ul style="list-style-type: none"> <li>온실가스 저감 이행 모니터링 및 평가 방안</li> </ul>
8	추진기반 구축 및 예산 <ul style="list-style-type: none"> <li>계획의 효과적인 실행을 위한 제도, 조직 등 추진기반 및 자원 확보 방안</li> </ul>

4. 세계의 건물분야 온실가스 감축 정책

이산화탄소 배출의 가장 큰 부분을 차지하는 산업 부문을 제외하면 냉 난방, 조명, 급탕 등에 화석연료를 쓰고 있는 건물은 직간접의 온실가스를 배출하는 적지 않은 배출원이다. 세계적으로도 건물은, 특히 건설 부문을 합하면 전체 이산화탄소 배출량의 40% 가까이 이른다.<sup>24)</sup>

유엔환경계획(UNEP)이 세계건축및건설연맹(GlobalABC)의 '2020년 현황 보고서'를 인용한 발표에 의하면 "건물·건설 부문에서 배출하는 이산화탄소 양이 지난해

23) 강남구, 2030 강남 온실가스 감축 로드맵, 2019.

24) 이근영, 건물에서 배출하는 이산화탄소, 전체의 38% 차지...사상 최고, 한겨레신문사, 2020.

10GtCO<sub>2</sub>(기가이산화탄소톤)에 이르러, 에너지 관련 이산화탄소 배출량 전체의 38% (건물 운용에서 약 28%와 건설 부문 배출 10%)를 차지하며 사상 최고치를 기록했다"고 언급했다.

건물분야 온실가스 감축방향은 무엇보다 건축환경의 에너지 수요를 줄이는 에너지 절약과, 재생에너지를 이용한 전력부문의 탈탄소화가 양 수레바퀴로 함께 진행돼야 한다. 이에 덧붙여 에너지를 절약하는 종합적인 도시개발(길준규, 2019)과 기존 건물의 리모델링을 비롯 탄소순환 배출량을 줄일수 있는 건축자재를 사용<sup>25)</sup>하는 등의 방향으로 나아가야 한다. 하지만 건물 온실가스에 대한 감축 요구가 절대적임에도 불구하고 건물 관련 에너지 법규를 마련하고 적극적인 정책을 펴는 국가는 전세계 38개국밖에 없으며(2020년 현재) 우리나라도 제로에너지건물<sup>26)</sup>, 탄소저감 건물 리모델링 등의 정책을 시행하고 있지만 그 속도가 더디고 기초지자체에까지 구체적인 정책으로 입안되지 못하고 있는 현실이다.

이런 가운데서 독일을 비롯한 유럽 국가 가운데는 건물의 온실가스 정책을 단일 정책으로 바라보지 않고 종합적인 도시계획의 관점에서 접근하고 설계해 정책간 연계를 통한 상승효과를 내고 있다.

1) 온실가스 감축을 위한 건물분야 해외 정책<sup>27)</sup>

① 영국

2050년까지 공공부문 건물 온실가스 배출량 제로(near zero)화를 목표로 삼았다. 공공·상업용 건물의 에너지 효율을 개선하기 위해 기준을 강화하고 상업용 임대건물 에너지 효율 기준도 마련했다. 이와관련 에너지 성능이 취약한 건물에 대해서 계약을 유지할 수 없도록 했으며 건물 에너지 성능을 A~G등급까지 운영, 이 중 F와 G등급 건물에 대해 민간차원의 임대를 금지하고 있다.

등급 효율이 매우 낮은 F와 G등급의 건물은 주로 1970년 이전 건물이어서 효율개선 지원프로그램(Green Deal funding and the Energy Company Obligation)을 함

25) 잉여로 아네르센 유엔환경계획 사무총장 세계건축및건설연맹(GlobalABC)의 '2020년 현황 보고서' 인용 언급.(출처: 한겨레신문, 2020)

26) 제로에너지건축물은 단열, 창호 등 건축물 자체 성능을 극대화한 패시브(Passive) 기술과 고효율 설비시스템의 액티브(Active) 기술을 결합시켜 에너지소요량을 최소화하고, 태양광, 지열 등 신재생 에너지를 활용함으로써 건물에서 사용하는 최종 에너지 소비가 '0 (에너지자립률 100% 이상)'인 건축물로 통용되고 있다.

27) 에너지전환포럼 양이원영 외, '기후변화대응 기본계획 수립을 위한 건물에너지 수요관리 정책수단 연구', 환경부, 2018.

이은석 외, 2019 기후변화 대응 건축·도시 정책동향, 건축도시공간연구소, 2019.(두 연구에 수록된 해외사례 발췌)

게 운영하고 있다.

이밖에 가정용 건물의 경우, 모든 주택에 지능형계량기를 설치하고 스마트그리드 시범 운용 및 소비자 행동 데이터베이스 구축을 통해 온실가스 감축 잠재량을 추산하고 있다.

## ② 독일

2030년까지 건물부문 온실가스 배출량을 1990년 대비 66~67% 감축 목표를 세우고 2050년에는 순배출량을 '0'로 만든다는 계획이다. 독일은 단순히 온실가스 감축 계획만 세우는 것을 넘어 저렴한 주택을 공급하는 등 도시계획과 그 궤를 같이 하고 있다. 기후변화로 인한 인구구조나 자연, 사회구조의 변화를 동시에 고려하는 도시 전체의 대응이야말로 기후변화가 초래할 주택문제를 총체적으로 풀어야하는 것이며 궁극적인 건물부문 대책임을 말해주고 있다.

독일은 2050 건물부문 탄소중립을 위해 기존건물의 재정지원은 물론 제로에너지 건물 기준을 단계적으로 강화하고, 건물에너지 효율에 따라 태양열 에너지가 남는 곳은 모자라는 곳으로 이전할 수 있도록 난방관을 연결하는 등 적극적인 인센티브와 함께 효율을 높이는 정책을 펼치고 있다. 또 기존건물의 20%만 화석에너지를 쓰는 패시브 하우스나 아예 안 쓰는 에너지제로 하우스에서 에너지를 생산하는 '액티브 하우스'를 지향하고 있다.(길준규, 2019)

이밖에도 지속가능한 건축재·단열재 이용을 강화하는가 하면 건물, 교통, 에너지산업 부문의 연계를 통한 효율화도 꾀하고 있다. 이를테면 건물에서 생산한 전력으로 전기차를 충전하고 공장 폐열로 인근의 건물 난방을 연결하는 체계이다.

## ③ 프랑스

프랑스는 2050년 주택 부문 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 85%로 감축하는 것을 목표로 삼고 있다. 이에 따라 프랑스는 무엇보다 전력소비 정보를 파악하는데 주력하고 있다. 모든 건물의 전력소비를 관리하고 개선하기 위해 에너지 소비행태를 파악하고 통신망을 통해 효율이 낮은 기기를 식별하며, 지능형계량기를 보급하고 있다. 기존 건물에는 2050년까지 신축할 수 없는 모든 건물에 대해 저소비건물 기준에 맞는 에너지 성능개선 정책을 펼치고 있다. 신축건물에는 광범위한 재생에너지 도입을 위한 액티브 하우스정책을 적용하고 있다. 또 프랑스는 에너지빈곤 문제를 함께 풀기 위해 저소득 가정의 에너지 효율화 시공 지원을 위해 금융권과의 협력을 꾀하고

있다. 더불어 사회적 약자를 위한 공공성이 강한 사회적주택을 늘리기 위해 에너지전환 지원기금도 도입하고 있다.

이밖에도 건설 폐기물을 재활용할 수 있는 프로그램이나 저탄소 건축 및 개축 자재의 지역 내 유통망 확보, 정부의 관련 정책이나 건물의 에너지소비 모니터링 등을 통해 구체적이고 적극적인 온실가스 감축정책을 펴고 있다.

## ④ 미국 뉴욕

뉴욕은 시 정부가 공공정보를 기반으로 한 건축 도시계획정책 원칙과 가이드라인 및 필요 정보를 제공한다는 특징이 있다. 이를테면 대표적인 고효율 에너지원인 지열에너지는 도시에서 냉난방 장치를 아무 위치나 설치할 수 없다. 뉴욕시는 지하상태, 지질 및 대수층을 고려하여 설치하도록 지열 천공방법, 지열시스템 설치 적합 여부 등의 기초정보를 필요한 민간에게 제공하고 있다. 정부가 공공정보를 생산해 민간에 도움이 될 수 있도록 정보체계를 개발해 지원하고 민간은 이를 신뢰하여 적극 활용함으로써 사회적 비용절감에 도움이 되고 있는 것이다.

## ⑤ 핀란드

핀란드는 지역문화의 오랜 관행까지 바꾸는 공공정책을 펴고 있다. 개인사우나를 즐기는 문화를 가지고 있는 핀란드에 공공사우나 아파트 단지를 설계한 것이다. 한국에서 더운 여름에 에어컨 사용량이 에너지수요 피크의 원인이 되는 것처럼 사우나는 핀란드의 겨울 에너지수요 피크의 원인이기 때문이다. 사우나 문화는 대표적으로 에너지를 많이 소비하기 때문에 온실가스 배출을 최소화하기 위한 전향적 방법을 고안한 것이다. 핀란드의 공공사우나의 가치는 행정이 일방적으로 진행한 것이 아닌 공모를 통해 설계됐다는 점도 주목할 일이다.

이들은 단지 건축, 엔지니어링 등 건물과 직접적인 연관이 있는 역량 뿐 아니라, 통합적 도시 설계, 기후 분석, 도시경제학, 에너지 정책 및 기반시설, 교통 등을 기준으로 내세움으로써 기후위기를 공동체적 방법으로 극복하는 사례가 됐다.

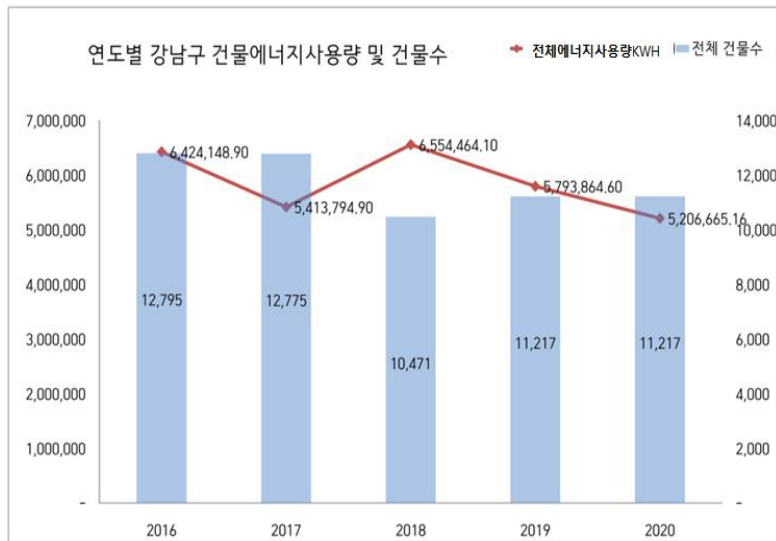
## III. 연구 분석 및 결과

### 1. 강남구 건물 온실가스 배출 현황

1) 강남구 건물 에너지사용량 현황(2016년~2020년)

강남구의 건물 에너지소비량 추이를 보기 위해 건축데이터개방 사이트를 이용,<sup>28)</sup> 2016년 1월부터 2020년 12월까지의 매 월별 에너지 사용량 데이터를 추출했다.(그림1) 강남구 지번을 기준으로 자료를 다운로드 받았으며 전기 데이터는 매월 11,000여개, 가스 데이터는 매월 7,500여개를 취합, 총 60개월 간의 데이터를 수집했다.

[그림 1] 강남구 건물 수 및 건물 에너지사용량



총 에너지사용량은 가스에너지 사용량(kWH)과 전기에너지 사용량(kWH)을 지번 기준으로 매월 데이터별 합산하여 정리했다. 본 자료는 석유환산톤(TOE)이나 이산화탄소 환산톤(CO<sub>2</sub>eq)으로 통일되지 못해 에너지소비량을 온실가스 배출량으로 환산 집계한 통계 보정이 이뤄지지 못한 한계를 전제한다.

추출된 통계에 따르면 강남구 건물 에너지 사용량은 유례없는 폭염이 있었던 2018년도에 피크(6,554,464kWH)를 보이며 이후 2020년까지 점차 줄어든 것으로 나타났다. 2020년에는 2018년 피크 대비 20%가 줄어든 5,206,665kWH를 기록했다. 이같

28) 건축데이터개방 사이트 <https://open.eais.go.kr>

이 에너지 소비량이 줄어든 이유로는 건물 수의 영향도 있겠으나(표5, 강남구 총 건물수는 2016년 12,795개, 2017년 12,775개였으나 2018년 10,471개, 2019년 11,217개로 2016년 대비 강남구의 건물수는 12.3% 줄어들었다) 건물 에너지 소비량 감소율이 건물수 감소에 비해 높은데다 에너지 사용량 피크인 2018년을 제외하면 전체적으로 우하향 곡선을 그리고 있어 에너지소비량 감소의 또 다른 변수가 있는 것으로 보여 이에 대한 원인 분석이 필요하다.

건물에너지 소비량의 대부분이 냉난방에서 이루어지고 있듯이 강남구 역시 여름철 및 겨울철 냉난방에 에너지를 많이 소비하고 있었다. 특히 여름철 보다는 겨울철에 에너지가 급증함을 알 수 있었다.(표4)

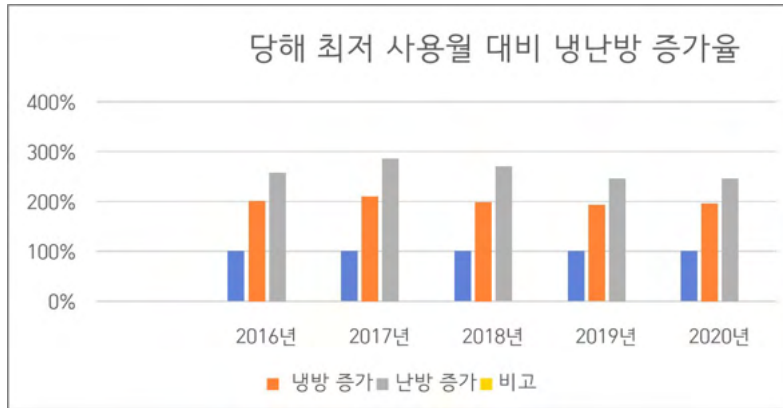
강남구 2016년~2020년까지의 건물 에너지 사용량 데이터에 따르면, 각 당해연도 에너지 최저 사용월 소비량 대비 겨울철 에너지 사용량을 비교한 결과, 최고 280% 이상 증가했으며 여름철 냉방에너지는 최고 210% 더 소비한 것으로 나타났다. 특히 겨울철 에너지 소비량 증가폭이 여름철에 비해 70% 이상 더 큰 것으로 밝혀져 겨울철 난방 효율을 높이는 것이 건물 에너지 소비량을 줄이는 우선적인 대책으로 고민되어야 할 것으로 보이며 냉난방 전체를 고려한 단열과 에너지효율에 대한 총체적인 대안이 온실가스 감축에 큰 영향을 미칠 것으로 분석됐다. 여름철 에너지 사용량은 7월, 8월, 9월 에너지 사용량 합계의 평균값이며 겨울철 에너지 사용량은 1월, 2월, 3월 에너지 사용량 합계의 평균값으로 계산했다.(그림2, 그림3)

[표 4] 강남구 건물 최저 에너지 사용월 대비 냉난방 증가율

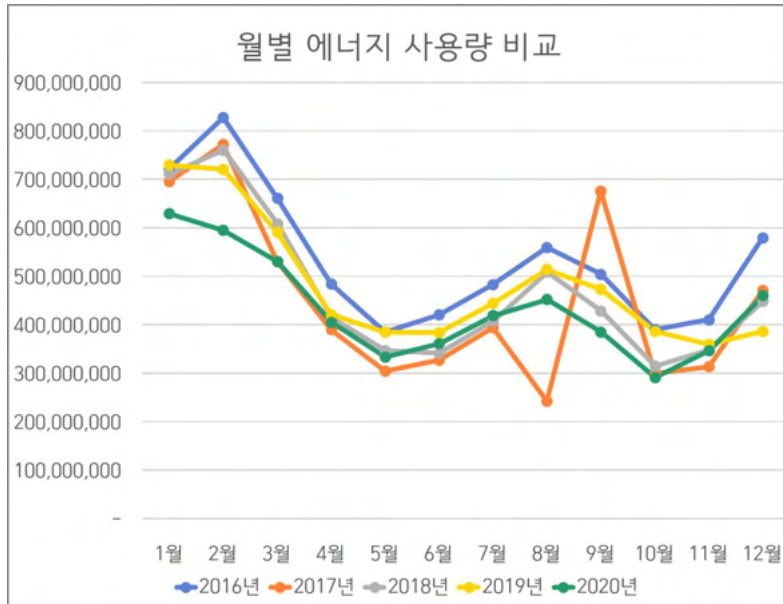
구 분	최저 에너지 사용월	최저 에너지 사용 월 대비 냉방 증가율	최저 에너지 사용 월 대비 난방 증가율	비고
2016년	5월	201%	258%	
2017년	5월	210%	286%	
2018년	10월	199%	270%	
2019년	11월	193%	246%	
2020년	10월	196%	246%	



[그림 2] 강남구 건물 에너지소비 당해 최저 사용월 대비 냉난방 증가율



[그림 3] 강남구 건물에너지 월별 사용량 비교(2016~2020)



강남구 건물 온실가스 배출에 누가 더 책임이 큰 지를 알기 위해 에너지 사용량 상위 200개의 건물을 추출하고 이 가운데 최상위 10위권의 건물을 집계했다. 순위는 에너지 사용량 절대량을 중심으로 배열했으며 단위면적당 순위는 고려하지 않았다. 이는 온실가스 배출은 단위면적당 에너지 사용량이 적더라도 최종적으로는 절대량에 좌우되는 문제이므로 절대적인 소비값을 줄이는 것을 목적으로 하고 있기 때문이다.

에너지 소비량 조사 결과에 따르면 강남구 건물 에너지 사용 순위 상위 200개 건물은 전체 건물수의 1.7%(5년 건물 평균값 기준)에 불과한 반면, 이들의 에너지 사용량은 전체 건물 에너지 사용량의 45.7%(5년 에너지사용량 평균값 기준)에 달하는 것으로 집계됐다.

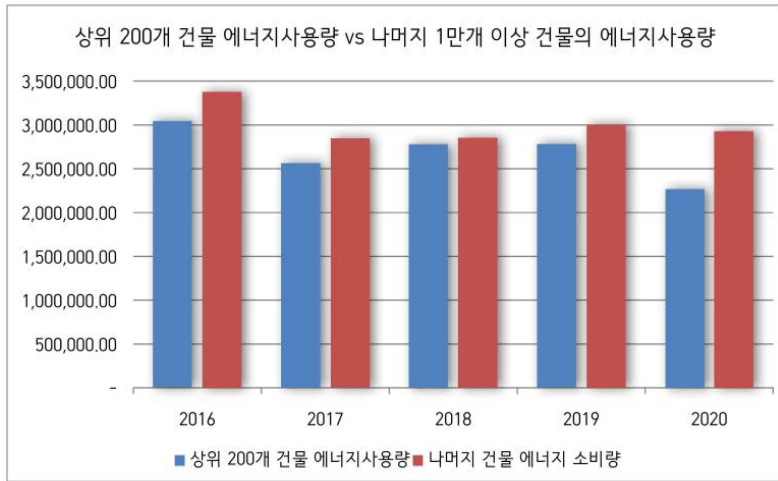
2016년 에너지 사용량 상위 200위 건물비중은 전체의 1.56%인데 반해 에너지소비량은 47.35%, 2017년은 1.57%의 건물이 47.35%의 에너지를, 2018년에는 1.91%의 건물이 49.26%의 에너지를, 2019년에는 1.78% 건물이 48.00%를, 2020년에는 1.78% 건물이 43.59%의 에너지를 각각 소비한 것으로 나타나 상위 200위 건물들이 거의 절반의 에너지를 사용하고 있는 것으로 분석됐다.(표5, 그림4, 그림5)

실제 강남구의 2016년부터 2020년까지의 건물 평균수는 11,695개이며 이들 건물이 평균적으로 소비한 전체 에너지는 5,878,587.53KWH이다. 이 가운데 에너지 소비량 상위 200위 건물의 평균 에너지소비량은 2,686,602.58KWH로 전체 건물 에너지 소비량의 45.7%를 차지하고 있는 것으로 나타났기 때문이다.

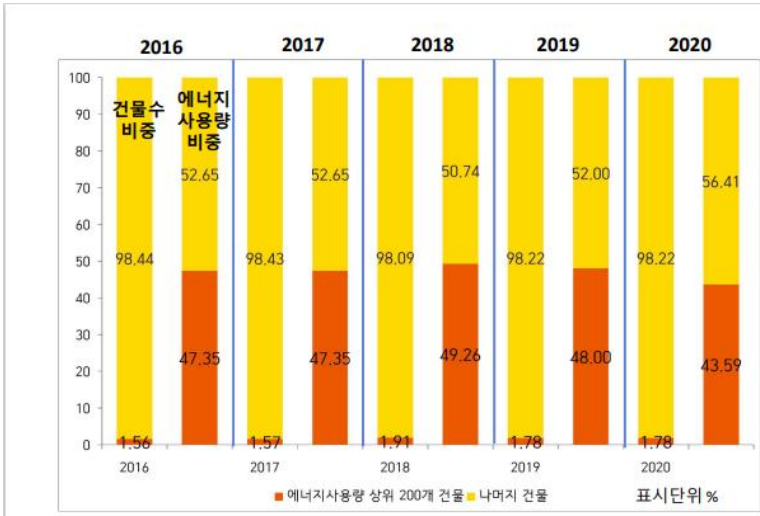
[표 5] 강남구 건물 에너지 전체사용량 및 상위 200개 건물 에너지 사용량

	전체 건물수	전체에너지사용량( KWH )		상위 200개 건물 에너지사용량	
2016	12,795	6,424,148.90	200	3,042,148.30	47.35%
2017	12,775	5,413,794.90	200	2,563,264.68	47.35%
2018	10,471	6,554,464.10	200	2,777,173.78	42.37%
2019	11,217	5,793,864.60	200	2,780,990.97	48%
2020	11,217	5,206,665.16	200	2,269,435.16	43.59%

[그림 4] 강남구 상위 200개 건물 에너지사용량 VS 나머지 1만개 이상 건물 에너지 사용량



[그림 5] 강남구 상위 200개 건물 VS 나머지 1만개 이상 건물 에너지사용량 비중



강남구 상위 200위 건물을 지번 정보를 바탕으로 구글지도<sup>29)</sup>로 옮겨 본 결과, 강남 구내에서는 테헤란로 벨트와 강남역, 삼성역 일대, 도곡역 주변의 주상복합 건물, 기타 일원 세곡동 등 대규모 아파트 단지에 에너지 사용량이 집중되고 있는 것을 알 수 있다. 강남구는 연면적 10,000제곱미터 이상의 중대형 건물이 많은데 이 가운데에서도 대형건물들이 밀집해 있는 테헤란로에 집중돼 있는 것으로 분석됐다.(그림6)

실제로 강남구 동별 전력 및 도시가스 소비량 및 온실가스 배출 분석<sup>30)</sup>에 따르면 전력 소비량이 가장 많은 지역은 테헤란로 벨트를 포함하고 있는 역삼동으로 전체 소비량 중 24%를 차지하며, 다음으로는 대형 쇼핑몰 등이 집합해 있는 삼성동(14%), 상업건물이 많은 논현동(13%), 학원가 밀집지역과 건축년도 35년 이상의 대규모 아파트 단지가 있는 대치동(12%) 순이다.

도시가스 소비량에 있어서도 강남구 전체 311,579,173㎥(2018년) 가운데 66,209,913㎥의 소비량을 보이고 있는 역삼동이 소비량 전체의 21%로 22개 동 가운데 가장 많이 사용하고 있으며<sup>31)</sup> 뒤를 이어 수서동(14%), 삼성동(13%), 논현동(12%)순으로 소비를 많이 하고 있다.

건물 에너지배출량 상위 200위권 구글 지도에 따르면 상업지역으로는 고층건물이 밀집돼 있는 역삼동이나 삼성동이, 주거의 경우는 고층의 유리건축물 형태의 주상복합건물이 밀집돼 있는 도곡동이나, 건축년도가 35년 이상 오래된 대규모 아파트 단지들이 포진해 있는 개포동, 일원동, 수서동, 대치동 등이 온실가스 다배출 건물들이 밀집돼 있는 곳으로 조사됐다. 강남구 건물온실가스 상위200위권 구글지도는 2020년 건물 에너지소비량 기준이며 지점별로 에너지사용량 순위와 주소, 전체사용량 대비 비율 정보가 제공된다.

※ 2018 강남구 건물 에너지사용량 순위

[https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1oeQsFGEF6Q88-N47AZBuzb5pAXOqiz\\_4&usp=sharing](https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1oeQsFGEF6Q88-N47AZBuzb5pAXOqiz_4&usp=sharing)

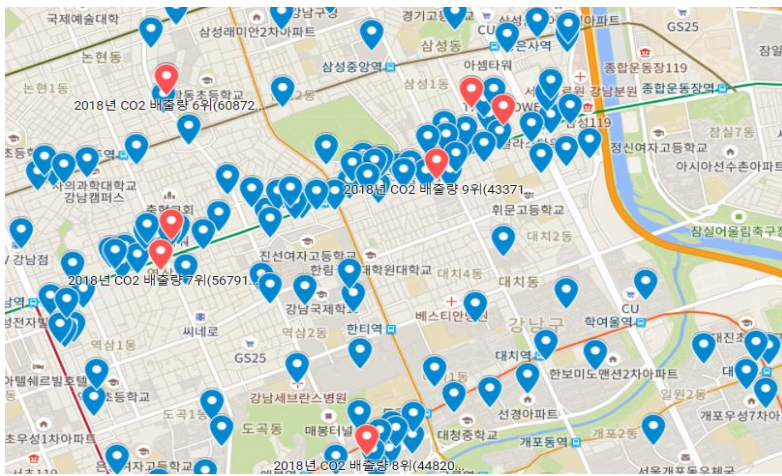
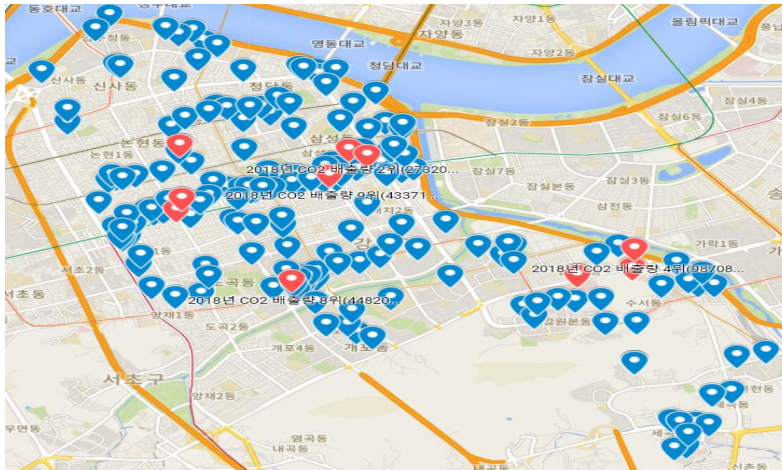
[그림 6] 2018년 강남구 건물에너지소비량 상위 200개 건물 지도(상:전체지도, 하:테헤란로 주변)

\*파란색:상위200위/빨간색:최상위 10위

29) 구글지도 api 이용

30) 강남구, 2030 강남구 온실가스 감축 로드맵, 2019.

31) 출처 : 코원에너지서비스(2019.07.16.) 데이터 재정리



2) 강남구 건물 에너지사용량 상위 10위 현장 모니터링

강남구내 에너지 다소비 건물 상위 200위 가운데 특히 최상위 10위권 건물들은 전체 건물 에너지 소비량의 22.3%(2018년)를 사용하고 있으며 이 가운데 1위(강남구 수서동 732번지)는 단독으로 소비하는 에너지사용량이 전체 11,000여개의 건물이 소비하

는 에너지의 6.32%를 사용한 것으로 나타났다. 2위(강남구 삼성동 159번지) 역시 단독 사용량이 전체의 4.84%에 해당하며, 3위(강남구 일원동 50번지)는 3.97%로 1, 2, 3위 세 곳이 사용하는 에너지 소비량은 전체의 15.1%로 조사돼 소수의 건물에서 배출하는 온실가스 영향이 크며, 이에 대한 책임과 적극적인 대책이 나와야 할 것으로 평가됐다.

최상위 10위권의 건물에 대해서는 에너지 관리 현황과 건물 온실가스 배출과 관련된 인식 등을 확인하기 위해 현장을 모니터링했다. 최상위 10위권의 건물은 대형 쇼핑몰, 대형 종합병원, 호텔, 데이터센터, 대규모 금융 및 철강기업 빌딩, 자원순환 시설과 유리 외벽 중심의 고층 주상복합건물과 건축 연도가 40년이 넘는 오래된 아파트 등인 것으로 조사됐다.

건물 모니터 체크리스트는 전문가 간담회를 통해 건물에너지에서 확인해야 할 항목들을 정리하고 강남기후위기비상행동 연구팀 회의에서 질문지를 완성했다.(표6)

[표 6] 강남구 건물 에너지사용량 상위 10위권 건물 현장 모니터링 체크리스트

번호	질문내용	답변체크	비고	
1	청문은 이중창으로 돼있나요?	네오 아니오		
2	창문외벽 대비 창문면적 비율 부등호로	건물외벽>창문면적 건물외벽<창문면적		
	2	대양광을 설치하였나요?	네오 아니오	
	3	실치돼 있다면 용량은?	클루프 여부	네오 아니오
3	4	육상녹화가 돼 있는지	네오 아니오	
	5	육상녹화 비율?	육상면적대비 약 %	
	6	LED인지 아닌지?	네오 아니오	
4	7	이중현관 여부, 자동문, 회전문 등	개폐방식.	
	8	에너지관리 지침이 있는지	네오 아니오	
	9	지침은 어디에 준거를 둔 것인지 (행정지침? 또는 자체 규정? 등)		
5	10	실내온도 조절 자동화 관리시스템이 있는지	네오 아니오	
	11	냉난방 기준은? 하절기, 동절기 등	하절기 _____ 동절기 _____	
	12	건물 중앙시스템인지 개별시스템인지 여부	중앙/ 개별	

6	신축 건물	-신축아파트 건축기준에 맞는 에너지감축설계 여부	
7	기타	-집합소유 건물여부 -이해당사자	집합 1인 건물주
8	관리자 인터뷰	-에너지 관리 예로점 -이 건물에서 냉난방과 관련해 에너지를 줄일수 있는 추가적인 방법이 있디면? -관리관청에 바라는 점? -어떤 지원을 하면 에너지를 절감하는데 도움이 되겠는지? (예, 아파트 주차장 조명 LED센서 지원 등)	

건물 에너지는 대부분 조명과 냉난방, 환기 등의 분야에서 사용되므로 이 가운데 현

장에서 확인 가능한 것들로 항목을 추렸다. 창문은 단열 및 먼적, 조명은 LED설치 여부, 냉난방은 기본적으로 건물 온도를 관리하는 체계가 있는지를 물었고 이에 기준 온도 여부와 자동화시스템, 건물 출입구 형태 등을 확인했다. 이밖에도 태양광 등 재생에너지 설치와 건물 소유형태 및 관리자 인터뷰를 실시했다.

모니터 결과 대체로 이중창이나 LED조명, 에너지 관리 지침, 자동화시스템 등은 갖추고 있는 것으로 나타났다. 에너지다소비 건물들이 대부분 대형 건물임을 감안할 때 이같은 시스템을 갖춘 것은 짐작된 바다. 다만, 40년 이상 된 재건축 대상의 아파트의 경우, 창문 단열과 조명, 에너지 조절 시스템 등을 모두 갖추지 못했음에도 대규모 주거단지이기 때문에 에너지 사용량이 큰 것으로 드러났다.

에너지 소비를 상쇄시킬 수 있는 태양광 설치나 옥상녹화의 경우 10군데 중에 각 세 곳만이 해당되는 것으로 나타났으며 온도조절 시스템은 대부분 중앙 방식이어서 개별로 필요할 때 온도를 조절할 수 없는 구조였다. 또 각 건물들은 냉난방 기준이 있지만 민원문제 등이 있어서 실제 이 온도를 지키기는 쉽지 않다고 밝혔다. 이밖에도 대상 건물 대부분에서 에너지 효율 개선을 위한 설비나 건물 리뉴얼시, 신재생에너지 등을 위한 경제적 지원이 필요하다고 강조했다.

강남의 에너지다소비 건물은 대부분 상업 업무시설로서 이미 에너지 효율을 높이기 위한 조치들을 취하고 있다. 문제는 이들 건물들이 에너지 집약도가 높아 절대적인 소비량이 높은 건물이기 때문에 단순 효율개선을 넘어 적극적인 재생에너지를 설치할 수 있도록 유도하거나 건물 에너지 총량제를 실시해 절대량을 묶을 수 있도록 통제하는 것이 필요하다. 이와 더불어 에너지 흐름에 대한 촘촘한 분석을 통해 보완할 지점을 찾아 공공이 지원하는 것과 에너지 감소를 위한 포상제도를 병행하는 것을 통해 대형건물들의 에너지 사용량을 줄일 수 있도록 해야 할 것으로 평가됐다.

## 2. 강남구 건물 온실가스 감축 정책 및 법제도

### 1) 강남구 건물부문 온실가스 감축 정책<sup>32)</sup>

강남구는 국가온실가스 감축 계획<sup>33)</sup>에 따라 지난 2019년 '2030 강남구 온실가스감

32) 강남구 2030 온실가스감축 로드맵, 2019.

33) 신기후체제 출범에 따라 당시 우리나라는 기존 2020년 감축목표보다 상향된 수준인 2030년 BAU(851백만톤 CO2eq.) 대비 37%의 온실가스 감축목표를 국제사회에 제시. 최근 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP26)에 제출한 국가 감축목표는 2018년 기준 40% 감축으로 수정된 안이다.

축 로드맵'을 설계하고 세부이행계획을 마련했다. 건물과 관련, 가정부문(표7)과 상업

부문(표8)으로 나누어 온실가스 감축사업을 계획했으며 총 9개 사업으로 구성됐다. 국가는 건물부문 주요 감축수단으로 ▲신축 건축물 허가기준 등 정책 강화 ▲기존 건축물의 그린리모델링 확대 ▲설비효율개선 및 신재생에너지 보급 확대 ▲건물에너지 정보인프라 구축 및 소비개선 유도<sup>34)</sup>를 큰 방향으로 설정하고 있다.

강남구는 이 같은 국가 온실가스 감축목표 로드맵의 감축수단을 기반으로 강남구에 적용 가능한 것을 선정했다며 ▲조명기기 고효율화(LED 조명 보급확대), ▲가전·사무기기 고효율화(고효율 기기 보급 확대), ▲건축물 냉·난방 에너지 저감(단열강화, 설비 개선)을 선정했다. 하지만 이 감축수단에는 건물 리모델링 지원이나 적극적인 신재생 에너지 확충, 에너지 관련 정보 인프라 구축 등 큰 틀에서의 중장기적 계획이 빠져다. 주로 조명이나 기기의 효율화 등 지엽적인 문제들을 선정함으로써 탄소 감축에 대한 효용성이 크지 않을 것으로 예측된다.

실제 강남구가 2030 로드맵 상에서 제시한 건물분야의 온실가스 감축 예측량(2021년 기준)은 가정부문의 예코마일리지 회원 확대(13,900톤CO2eq.), 비산업부문 온실가스 진단 컨설팅(60톤CO2eq.), 가정용 친환경 콘텐싱 보일러 설치 지원(142톤CO2eq.), 가정용 태양광 등 신재생에너지 보급 계획(174톤CO2eq.), 공동주택 LED 교체 사업(2,532톤CO2eq.), 대기전력 차단기 보급(144톤CO2eq.)과 상업부문의 상업건물 저탄소 녹색생활 실천 사업(1,977톤CO2eq.), 상업건물 LED 조명 보급 확산(316톤CO2eq.), 에너지 절약형 LED 간판 교체(70톤CO2eq.), 그린오피스 시스템 보급(64톤CO2eq.) 총 19,379톤CO2eq.이다.

하지만 강남구 2030년 BAU(5,021 천톤CO2eq.) 중 건물부문 배출량은 3,923천톤CO2eq.(가정 714 천톤CO2eq., 상업 3,209 천톤CO2eq.)으로 전체의 78%를 차지하고 있는 것을 볼 때, 이 중 감축 전망치는 0.5%에 불과하다. 문제는 이 사업들이 새로이 확충된 것이 아니라 대부분이 기존 사업인 것으로 파악돼 지난해 전국의 자치단체장들의 기후위기 선언<sup>35)</sup>이 있었지만 실제 감축 로드맵 상에서는 정책적인 큰 변화를 만들어내지 못한 것으로 확인됐다.

34) 2030 국가 온실가스 감축 로드맵 수정안(출처:강남구 2030 온실가스감축 로드맵)

35) 강은지, 전국 226개 기초자치단체, '기후위기 비상선언' 선포...세계 최대 규모, 동아일보, 2020. 06. 05.



**[표 7] 가정부문 세부시행계획 총괄표**

구분	사업명	담당과	사업유형
1-1	에코마일리지 회원 가입 적극 확대	환경과	정량 사업
1-2	비산업부문 온실가스 진단 컨설팅	환경과	정량 사업
1-3	가정용 친환경 콘덴싱 보일러 설치 지원	환경과	정량 사업
1-4	가정용 태양광 등 신재생에너지 보급 계획	환경과	정량 사업
1-5	공동주택 LED 교체 사업	공동주택과	정량 사업
1-6	대기전력 차단기 보급	환경과	정량 사업

**[표 8] 상업부문 세부시행계획 총괄표**

구분	사업명	담당과	사업 유형
2-1	상업건물 저탄소 녹색생활 실천 사업	지역경제과	정량 사업
2-2	상업건물 LED 조명 보급 확산	지역경제과	정량 사업
2-3	에너지 절약형 LED 간판 교체	지역경제과	정량 사업

실제 강남구의 기후변화 대응 정책들을 살펴보면<sup>36)</sup>, 환경과에서는 ‘탄소중립도시 푸른 강남구현’(이하 탄소중립도시사업)이라는 제목의 사업을 펼치고 있다. 하지만 이 사업에 배정된 예산은 고작 29,000천원이다. 이는 환경과의 미세먼지 저감 총괄 및 예·경보제 운영(25,000천원), 미세먼지 신호등 및 안개분무 시스템을 조성한다는 생활속 청정 강남만들기(347,000천원), 운행차 배출가스 공회전 단속(126,000천원), 스마트한 생활소음 관리(389,000천원) 사업들을 합친 총 916,000천원의 3%에 해당하는 비중이다. 공동주택과의 청담역 미세먼지 프리존 유지관리 사업은 대상 면적이 660㎡(199.65평)에 불과함에도 예산은 총 274,363천원인 것을 비교해 보면 ‘탄소중립도시’ 선언이 무색할 정도의 예산비중이다.

‘탄소중립도시’의 구체 사업으로는 ▲공공부문 온실가스 감축 활성화 사업 항목으로 강남구 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립 및 시행과 공공부문 온실가스 목표관리제 운영이 포함돼 있으며 ▲비산업부문(가정 및 상가 등) 온실가스 감축 활성화 사업으로는 가정 및 상가 온실가스 진단·컨설팅 사업과 기후변화 교육 프로그램 운영, 저탄소생활 실천 그린리더 양성, 에코마일리지 운영으로 구성돼 있다.

한편, 건물 온실가스 배출과 관련 건축부문의 정책도 확인했지만 건축과 역시 주로

오래된 건물의 안전 및 노후관리, 재개발 관련 등에 초점이 맞춰져 있다. 현재 건물 온실가스 감축의 주요 의제가 되고 있는 기존 노후 건축물의 그린 리모델링이나 재생 에너지 보급 확대, 건물 에너지 효율 개선을 위한 예산 등은 크게 포착되지 않고 있다.

2) 강남구 건물 온실가스 감축관련 조례

강남구에 기후위기 대응과 관련한 조례는 현재 강남구 환경기본 조례, 강남구 저탄소 녹색성장 기본조례, 강남구 에너지 기본 조례 등이 있다. 하지만 이들 조례는 저탄소에 대응하는 매우 포괄적 규정으로만 명시돼 있어 실제 건물 온실가스 감축을 위한 강제력을 갖기에는 부족한 것으로 평가됐다.

이 가운데 건물 부문 온실가스 관련 규정이 비교적 적시돼 있는 것은 강남구 에너지 기본 조례다. 건물부문 에너지 시책을 담고 있는 제24조에서는 구청장이 「건축법」에서 정하는 건축물의 열손실 방지·에너지 절약 계획서의 제출 등 건축물 에너지 효율화를 위한 조치가 원활하도록 건축물 허가 단계에서 지도·감독하도록 하고 있다. 또 건축주가 신축 건축물 사용 승인시 「건축법」에서 정하는 건축물 열손실 방지 및 에너지 절약 계획서의 내용이 이행되었는지를 중점적으로 확인해야 하며 건축주가 고효율 에너지 기자재로 시공하도록 유도하고, 허가관련 공무원 등에 건축물 에너지 효율화를 위한 교육을 실시하고, 건축물 허가단계에서 태양열 및 태양광 설비 등 신재생에너지 설비의 채용을 권장할 수 있다.

저탄소녹색성장 기본조례에는 구청장이 친환경 주택보급 등 녹색생활 실천을 위하여 필요한 경우 재산세 등을 감면할 수 있도록 했고(제14조 녹색기술·녹색산업에 대한 지원·특례 등) 또 공공시설에 신재생에너지 보급을 위해 노력하라(16조 공공부문 에너지 효율화 추진)고도 주문하고 있다.

하지만 이같은 조례는 강제력을 행사할 수 있는 규정이기 보다 제안하고 추진할 수 있도록 장려하는 수준인데다 온실가스 감축으로 이어질 수 있도록 구체화되어 있지 않아 그 실효성이 떨어진다. 최근 몇 년동안 우리나라는 대형고층건물을 유리로 시공하는 일이 잦아졌다. 심지어 공공건물들도 앞을 다투어 유리건물을 올리기에 바빴다. 우리나라 최고의 주상복합 아파트로 알려진 T의 경우 관리비가 100만원을 훌쩍 넘는다는 이야기가 심심찮게 들리는데 이 곳은 전면유리 시공을 해 여름에는 에어컨을 켜도 더위에 찢통을 느껴야 한다는 것이다. 이렇게 냉난방에 취약하고, 이의 해결을 위해 에너지수요를 증가시키는 건물조차 보족한 대안을 마련하지 못하는 것은 각종 건축물 인증제도가 에너지효율성이나 재생에너지사용에 대한 법적 의무를 부과하지 않

36) 강남구 2021년 주요업무계획

기 때문이다. 대부분의 제도들은 선연규정이거나 지원규정에 불과하여 실제 건물분야에서 재생에너지의 사용 및 에너지효율성은 매우 낮다고 볼 수밖에 없다.(길준규, 2019)

#### IV. 결론 및 제언

강남구의 에너지소비량은 서울시 25개 자치구 중에 최상위권이다. 2017년 서울시 전체 최종에너지 소비량은 14,938천TOE로 그 중 강남구가 소비한 양은 1,466.093TOE이며 이는 공항이 있는 강서구(1,612.130TOE)를 제외하면 가장 높은 수치이다. 이는 서울시 전체의 9.8%에 해당하는 것으로 대표적인 기후위기시대 탄소 배출의 책임이 높은 도시임을 말해주고 있다.

대부분의 도시들은 에너지 생산보다는 소비중심으로 이루어진다. 에너지를 쓰기만 하는 도시가 지구온도를 낮출 방법은 에너지 자립도를 높이고 소비를 줄이는 것이다. 도시의 소비는 대부분 건물에서 일어난다. 조명을 켜고, 물을 끓이고, 환기를 하고, 그리고 추울 때, 더울 때 에너지를 사용해서 기온에 대응한다. 이 모든 것들이 건물이 에너지를 사용하는 방법이다. 사람은 누구나 건물에서 생활하고 일을 한다. 건물분야 온실가스 배출이 많은 것은 어쩌면 당연한 일이다.

건물 온실가스 배출은 세계에서 40% 가까이 차지하고 있고 대표적인 탄소배출 도시인 서울의 건물 온실가스 비중은 전체 에너지의 68%를 넘는다. 강남구의 역시 에너지분야 배출에서 건물에 해당하는 가정과 상업, 공공 분야의 탄소배출량이 80%를 넘나들고 있다. 따라서 도시에서의 건물분야 감축 정책은 지구온도를 낮추기 위한 온실가스 감축 전략에 있어서 매우 중요한 열쇠이다.

이번 '강남구 건물 온실가스 배출 현황 및 온실가스 감축정책 분석' 연구도 이같은 문제의식에서 출발했다. 가장 많은 온실가스를 배출하는 부문에 대한 적극적이고 전향적인 정책을 구현하기 위해서는 무엇보다 그 실태를 알아보는 것이 중요했고 이를 통해 강남구 온실가스 배출의 책임은 누구에게 있으며 이 책임을 묻고 대안을 마련하기 위해 강남구는 현재 기후위기 대응, 그 중에서도 건물 부문의 정책과 법적인 환경들을 살펴보고자 했다. 그럼으로써 강남의 건물 온실가스 배출을 줄이기 위해서는 어디를 집중적으로 줄여야 하며 어떤 부분을 전략으로 삼아야 할지를 알 수 있기 때문이다.

이번 건물에너지 사용량 조사를 통해 밝혀진 강남구 건물온실가스 배출의 주 진원지는 대표적으로 테헤란로 벨트인 것으로 확인됐다. 강남역에서 테헤란로를 따라 삼성

역에 이르는 직선거리가 곧 탄소벨트가 된 것이다.

또 배출 상위권 200위 건물은 전체의 1.7%인데 반해 이들이 쏟아내는 탄소배출은 전체 건물의 45.7%로 나타났고 심지어 이 가운데 상위 3개의 건물은 전체 에너지사용량의 15% 가량을 사용하고 있는 것으로 나타나 대형건물의 에너지 집중화를 확인할 수 있었다. 주택 중에서는 유리창 면적이 많고 오래전 지어져 효율이 떨어지는 주상복합 건물이 단연 에너지 사용량이 높았다.

하지만 이들 건물은 실제 현장조사에서 조명 정도를 교체하고 단열창을 사용하고 있을뿐 이외에 탄소를 줄일 적극적인 정책이나 실천도 감행하지 않은 것으로 나타났다. 지원정책이 됐던 규제가 됐던 실제 건물 현장에까지 정책이 미치지 않는 것으로 판단됐으며 실제 관리 감독의 책임이 있는 행정당국은 예산에서부터 정책 아이디어까지 과거에 실시했던 것들을 제외하면 새롭게 탄소배출을 줄이기 위한 적극적인 정책은 크게 감지되지 않았다.

이번 연구의 가장 큰 목적은 강남구내 건물 온실가스 배출 현황을 파악하고 문제해결의 출발을 확인하는 것이다. 이미 많은 전문가들에서 대안적인 정책이 제안되었기에 이 글에서 연구의 결과로서 제안할 정책이 크게 있지 않다. 그간 전문가들의 연구자료 등을 통해 제기되었던 건물 온실가스 감축 방향에 대해서 재정리하면서 제안을 대신하고자 한다.

무엇보다 온실가스 감축 대안이 단선적인 단일 정책이 아닌 기후위기시대에 대응하는 도시계획, 특히 이 계획이 기후정의의 차원에서 함께 고려되길 제안한다. 앞서 독일의 사례에서 보았듯이 주거, 사회, 경제 모든 영역에 영향을 미치는 기후위기라는 점을 감안, 탄소감축 정책은 주거정책과 나아가 도시개발계획과 함께 고려되고 있다. 독일은 연방 건축법전 제1조에 '인간을 위한 환경과 자연생태계의 보장'에 이어 "건축기본계획(Bauleitungsplan, \*도시기본계획)은 ...기후보호와 기후대응을, 특히 도시개발에서도 촉진하도록 ...기여하여야 한다"고 규정하여 '기후보호'를 도시기본계획의 목표와 원칙으로 개정하였다.(제1조 제5항 제2문) 기후보호와 기후대응에 대한 일반적인 요구를 충족하지 못하는 경우에는 도시개발 조치의 필요성이 입증되는 기능적 하자라고 규정한 것과 다르지않은 이유에서다.(길준규, 2019)

특히 강남은 지역의 양극화 현상이 심한 곳이다. 기후위기로 인한 주거 취약계층의 문제 또한 풀어야할 숙제로 지목되고 있는 가운데 대형건물들의 온실가스 감축정책과 함께 취약계층 주거의 냉난방 효율을 높임으로써 탄소 감축과 함께 주거복지가 병행하는 다면적 정책을 고민해야 할 것으로 판단된다.

두 번째로는 에너지증명서 제도의 강화이다. 건물의 에너지 효율이나 등급, 전력 난방 등에 대한 예상 소비량, 에너지 효율성 향상을 위한 권고안까지 기록한 증명서

다. 말하자면 에너지증명서는 에너지요구량 인증서인 '수요증서'와 에너지 사용량 인증서인 '소비증서'로 구성되는데 이는 건물의 에너지 이력을 상세히 앞으로 매매 거래시에도 유용하지만 이런 내역 자체가 탄소배출을 인지하게 해, 스스로 통제할 수 있는 기회를 만들기도 한다.

세 번째로는 건물에 필요한 에너지 재건축에 대한 개관으로 에너지 절약과 재생에너지 투입가능성, 그에 필요한 투자를 견적 내주고, 난방비용과 이산화탄소 절약을 보여주는 건물에너지상담사를 활용하는 것이다.(유정민 외, 2020) 현재 강남구는 전문 컨설턴트가 온실가스 배출량을 진단, 맞춤형 에너지 절감방법을 안내하고 전기, 수도, 가스 등 에너지를 절약하여 탄소 배출을 줄인 시민에게 에코마일리지를 제공하고 있는데 이는 단순히 에너지 절약을 위한 홍보에 지나지 않는다. 대기전력 관리 및 전기 절약 차원을 넘어 건물 온실가스 배출에 대한 실질적인 밑그림을 그릴 수 있도록 총체적 지원을 하는 전문 에너지 컨설팅 인력이 필요하다.

다섯째, 탄소 과다배출 건물은 취득 또는 탄소세를 부과하고 그린 리모델링을 의무화 하는 규제책도 필요하다. 또 건물에서 자가발전으로 전력을 생산하는 경우 세제혜택 등의 인센티브를 제공하는 것도 적극적으로 추진해 볼 직하다.

여섯째, 기존건물 에너지 성능개선을 위해 '에너지 총량제'를 도입하는 것이다. 대규모 신규개발 사업 시 온실가스 배출량이 증가하지 않도록 총량 관리 방안을 마련 할 필요가 있다. 이와 더불어 배출권거래제도 건물부문 감축 정책으로 의미있는 것으로 나타났다. 발전부문의 배출권거래제는 오히려 매수를 더 일으켜 감축효과가 나타나지 않았는데 반해, 건물부문은 배출권의 매수보다 매도가 많아 자체감축으로 배출허용량을 준수해 효과적인 정책으로 평가됐다.(이영지, 2021)

끝으로, 온실가스 감축과 관련된 정책의 효과적인 목적달성을 위해서는 지역적인 분야별 사업 중심의 대책을 넘어 지역 전체를 기후위기 관점에서 설계하고 풀어갈 상위의 메타기구로서 '기후 거버넌스'를 구축해야 한다. 기후 거버넌스에는 행정뿐 아니라 민과 구의회가 함께 구성되도록 해야 한다.

연구를 마치며 한 가지 보태고자 하는 것은, 기초자료 조사에 있어서 온실가스 배출 현황과 관련한 기존 통계 자료가 매우 제한적이라는 것이다. 그 첫 번째는 절대량 중심의 제한적인 온실가스 배출 정보의 문제이다. '국가온실가스 인벤토리'는 이를테면 부문별 구분에서 가정과 상업으로 구분하지만 통계에 의미있는 해석을 가능하게 하는 다른 변수를 포함하지 않는다. 건물부문의 온실가스 감축을 위한 합리적인 정책의 수립과 시행을 위해서는 배출에 대한 양적 정보외에도 건축물의 용도, 위치, 규모, 준공 연도와 같은 특성이 필요하기 때문이다.

두 번째는 에너지 수요 전망, 에너지 효율 분석 등 각종 에너지 정책수립을 위한 기

초자료가 매 3년마다 발표하고 있어 최근 현황을 알 수 없다는 한계가 있다.(지창윤, 2020)

세 번째 자료조사의 문제는 국가통계포털의 통계 설명자료 내용이 충분하지 않다는 것이다. 한국통계진흥원이 발간한 '에너지사용 및 온실가스 배출 실태조사' 2019 정기통계 품질진단 결과보고서에 따르면 에너지사용 및 온실가스배출조사에 대한 품질 차원별 진단결과 정확성, 비교성, 일관성 등은 5점 만점에 4점 이상의 점수를 받은 반면, 접근성과 명확성은 2.7점을 받았다. 이는 자료에 대한 충분한 설명이 이뤄지지 않은데서 기인한다고 평가됐다.

자료 구축의 한계도 있었지만 전문적 소견이 없는 상태에서 자료들을 가공하고 재배열하면서 많은 한계가 노출된 연구이기도 하다. 많은 부족함에도 불구하고 이 현장 연구가 강남구내 온실가스 배출을 실질적으로 줄여나감과 동시에 기후위기시대 대량 생산 소비 시스템을 전환하고 지역 단위의 생태적 공생 공동체를 구현하기 위한 작은 발화점이 되길 기대한다.



〈참고문헌〉

이은석 김영현 강현미 송유미 지석환, 2019 기후변화 대응 건축 도시정책동향, 건축도시공간연구소, 2019.

에너지전환포럼 양이원영 추소연 박훈 이우주 박수영, 기후변화대응 기본계획 수립을 위한 건물에너지 수요관리 정책수단 연구, 환경부, 2018.

RE도시건축 추소연 이우주 김준오, 서울시 업무시설 건물에너지효율화 촉진방안 연구, 서울시 환경정책과, 2018.

서울연구원, 제5차 서울특별시 지역에너지계획 2020~2040, 서울시, 2020.

한국통계진흥원 『에너지사용 및 온실가스배출실태조사』 2019년 정기통계품질 진단 결과보고서, 2019.

유정민 황인창 김정아, 2050 서울시 탄소배출 중립 위한 정책과제, 서울연구원 정책과제연구보고서, (2020).

유정민 김정아, 2050 서울시 탄소배출 제로를 위한 비전과 추진전략, 정책리포트, 2020.

지창운 최민석 권오인 정하림 신성은, 국가 건물에너지 통합DB 기반 건물부문 온실가스 배출현황, 대한건축학회 논문집 - 구조계, 2020.

이영지, 배출권거래제의 정책효과 실증연구-기업의 온실가스 감축과 배출구성 경쟁력을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 도시계획학 박사, 2021.

김준규, 기후변화 대응을 위한 건축법의 개정방향-독일의 건물분야 기후보호전략을 중심으로-, 한국토지공법학회 토지공법연구 제87집, 2019.

최봉석 박년배 전의찬, 지자체 특성에 따른 온실가스 비교분석-강남구와 서대문구 사례, 세종대학교 지구환경학과, 2011.

이성우, 인공지능 기술을 활용한 건축물 빅데이터 기반 온실가스 관리 시스템 개발에 관한 연구, 한양대학교대학원 건축시스템공학과, 2020.

강남구, 2021 강남백서, 2021.

강남구 알기쉬운 온실가스 인벤토리, 2019.

이영재 주성수 박영선 정호기 김성진, 강남구 협치 기반조성을 위한 진단과 기본계획 수립, 한양대학교 제3섹터연구소, 2020.

강남구 2030 온실가스 감축 로드맵

강남구 기후변화 적응대책 계획

강남구 기후변화 알기쉬운 보고서

강남구 2021년 주요업무계획

제5장 단체별 의제형성과정 현장연구 보고서 평가 및 정책제언

1. 의제형성과정 현장연구 보고서 평가

단체명/ 연구제목	컨설팅 및 연구보고서 평가
(사)한국갈등해결센터/동남권 발달 플랫폼노동에 대한 인권경영 방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국갈등해결센터는 노무사 등으로 구성된 전문가 집단으로 갈등 해결 및 공론화 등 활동을 하고 있음. 플랫폼노동 종사자에 대한 인권침해 실태를 분석을 통해 인권침해나 차별 등을 방지하기 위한 주요 인권리스크 발견과 예방을 위한 방향성을 마련하고자 수행한 동 연구는 체계적으로 잘 진행되었음</li> <li>이와 같은 의제는 현재 한국 사회에서 이슈가 되고 있기 때문에 의제형성을 위한 체계적인 분석과 지표를 잘 개발하였고, 갑질 예방과 인권침해 발생 억제와 배후문화 개선을 위한 기초자료로 중요한 의미를 가짐</li> <li>향후 이와 관련한 관계자 등과 공개포럼이나 공론화 과정 등을 거치는 동시에 언론과 국회 등과의 연계협력을 통한 개선 캠페인 등을 실시할 필요가 있으며 동 연구는 그 기초를 마련한 연구로서 큰 의미를 가짐</li> </ul>
강동시민협의회/ 강동시민협의회 설립과 활동을 중심으로 강동지역 시민사회 진단과 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>강동지역 풀뿌리시민단체의 포괄적 네트워크를 통해 강동시민 협 결성을 위한 활동가들의 기대와 운영방식 등에 대한 광범위한 조사 등을 통해 공동협력을 위한 기반을 조성하는 연구로서 코로나 등의 어려운 여건에서 기초적인 연구를 잘 수행하였음</li> <li>그러나 이와 같은 과정은 구청과 구의회, 관내 기업 등 새로운 관계설정이 중요한 바, 대면 워크숍과 포럼 등 강동구 내에서의 공론화 과정을 통해 제도적 기반 마련을 위한 여론조성과 안정적인 지역재단화 등을 위한 합의된 행동 일정 등이 중요한 과제로 드러남 따라서 전략적 실행을 위한 협의회 내부의 합의가 필요하고 이를 위한 세부적인 실행방안 등을 별도로 설계 운영해야 하는 과제가 생김</li> </ul>
사단법인 언론인권센터/〈시니어 미디어 모니터링단〉 운영을 통한 미디어 속 노인 사례 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>언론인권센터는 전문성을 바탕으로 노년층의 디지털 정보격차 해소와 사회참여 프로그램을 통해 지역공동체의 주체로서 자각할 수 있는 프로그램의 첫 단계임</li> <li>미디어 모니터링 교육운영을 체계적으로 운영하여 객관적이고 새로운 시각을 가질 수 있는 중요한 근거와 시사점을 도출한 우수한 연구결과를 산출했음.</li> <li>보고서에서 밝힌 바와 같이 동 연구결과를 기초로 시니어 대상 다양한 프로그램 개발과 전국적 확산을 기대할 수 있고, 이를 통해 왜곡된 미디어 배포 현황을 비판적으로 재해석 할 수 있는 능력을 키울 수 있는 시니어 대상 특화된 프로그램으로 발전 할 수 있다고 판단됨</li> </ul>

단체명/ 연구제목	컨설팅 및 연구보고서 평가
<p>숨여울기후환경넷/ 우리동네 수달 및 하천 생태계 보호 방안 연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상근자 없이 30 여 명의 회원 중심으로 생물다양성 증진을 위한 종보호 멸종위기종 서식지 보호 운동, 특히 수달 서식지 보호를 위한 활동을 잘 기록했으나, 이를 의제화, 이슈화 시키려는 구체적인 실행방안이 다소 부족해 보임</li> <li>• 따라서 현장 모니터링 과정에서 인식하고 있는 공무원과 의회의 무관심과 비협조의 문제를 해소할 보다 세부적이고 전략적인 의제 형성과정에 필요해 보임</li> <li>• 예를 들어 수달 서식지 보전을 위한 민간협의체를 동남 3구가 연대하여 수달 서식지 보전을 위한 동남 3구 민간협의체 구성이나, 관련 포럼 등을 관계공무원과 의회가 반응할 수 있도록 이슈화 시킬 구체적인 절차와 대안을 적극 모색하는 것이 필요함. 즉 의제 형성과정을 주변 유사 단체나 주민들과 함께 준비하는 절차와 방법을 추가적으로 기술하고 실행해 보는 것이 필요해 보임</li> </ul>
<p>강남기후위기비상행동/ 강남구 건물 온실가스 감축을 위한 정책 연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기후위기 대응과 관련하여 강남구 차원에서 대형 건축물이 배출하는 온실가스 데이터를 수집 정리하여, 이를 시각적으로 정리하여 온실가스 저감을 적극 유도하는 캠페인의 기초자료를 완성하는 등 연구는 매우 성공적인 마무리를 하였다고 판단됨</li> <li>• 컨설팅 과정에서의 활발한 의견교환과 우려했던 내용을 잘 극복하여 완성한 동 연구보고서는 타 자치단체에서 동일하게 적용하여 분석하고 개선을 촉구할 수 있는 중요한 틀을 제공한 것으로 판단됨</li> <li>• 이와 같은 연구 데이터를 기반으로 지역에서의 캠페인과 저감을 촉구하기 위해 건축물을 대상으로 감시 모니터링, 그리고 결론에서 제시하고 있는 다양한 제도적인 개선 등을 촉구하는 의제 형성 과정의 기초자료로서 매우 유용하게 활용될 수 있는 연구로 평가할 수 있음</li> </ul>

## 2. 정책제언

- 5개 주제에 대한 의제 형성 과정의 참여 관찰과 컨설팅 등을 통해 완성된 5개의 의제는 모두 중요하고 의미 있는 의제들임
- 이와 같은 의제는 지역 의제와 국가적 차원에서 다루어야 하는 의제가 혼합되어 있기도 하지만, 항상 새롭게 등장하고 산적인 사회 문제들을 시민과 시민단체 등에서 연구·분석하여 의제 향성을 위한 초기 자료로 활용하기 위해서는 NPO활동가들의 연구 역량이 확충되면 더할 나위 없이 바람직하다고 할 것임
- 그러나 NPO활동가들의 인적 물적 활동 여건을 고려해 볼 때, 자체적인 연구역량과 의제설정 역량을 모두 갖추는 것은 쉽지 않음
- 따라서 동남권NPO센터를 중심으로 기본적인 연구방법과 사회문제 → 사회적 이슈 → 공중의제 → 정부의제로 이끌기 위한 효율적인 지원을 위해 다음과 같은 정책제언을 제안하고자 함
- 먼저, 각 의제별 유사 사례와 타 지역 사례 등의 자료와 관계자 등을 해당 단체와 연계시키기 위한 DB의 구축과 관계 전문가 풀 등을 조사하여 연계 제공하는 기능을 갖추는 시스템 구축을 제안함
- 이를 위해 관련 외부 전문가를 자문그룹으로 적극 위촉하여 의제 형성과정에서 각 단체를 지원하고, 필요시 관련 교육이나 이슈포럼 등을 공동으로 개최할 수 있도록 인적, 물적, 공간 지원 등을 지원하는 것이 필요함
- 또한 정책과정, 즉 의제 형성과정에 대한 이해교육 프로그램이나 갈등중재 및 조정, 협상 등의 교육프로그램을 개설하여, 공공행정과 정책과정에 대한 이해 증진과 국회 및 지방의회 등에서의 정치적 프로세스 등을 이해할 수 있도록 교육을 강화할 필요가 있음
- 이와 같은 교육은 관내 공무원이나 구청장 및 지방의원 등을 직접 강사로 초빙하여 실제적이고 실무적인 교육과 함께 그들과의 관계 개선을 시작하는 계기로 삼을 수 있는 부수적인 효과도 기대할 수 있음
- 별도로 의제 형성과정에서 언론기관의 관심을 유도하는 것이 매우 중요하기 때문에 기자를 초빙하여 언론 보도자료 작성방법과 기자가 선호하는 보도유형 등을 실무적으로 습득하는 교육 프로그램을 개설하는 것도 매우 유익할 것임

## 제6장 참고문헌

1. 김정현(2007). 「정책학NOTE」, 서울 : 학문사
2. 무로이 쓰토무 역음, 황선희 옮김(2011). 「주민참여와 민주주의」, 서울 : 도서출판 아르케.
3. 박상필(2008). 「NGO와 정부 그리고 정책」, 서울 : 한울
4. 서울시NPO지원센터(2019). 「동남권 NPO지원센터 설립타당성 및 운영전략 연구」, NPO스쿨.
5. 서울시마을공동체종합지원센터(2015). 「2015 마을살이 작은 연구」.
6. 서울시동남권NPO지원센터(2010). 「동남권NPO 현황조사 및 발전방안 연구」, 한양대학교 산학협력단.
7. 임승빈(2018). 「정부와 NGO」. 서울 : 대영문화사.
8. 최신용 외(2018). 「기획론」, 서울 : 도서출판 학림.

## ■ 별첨자료

- 서울시동남권npo지원센터 2021현장연구지원 모집 연구계획서 양식(안)

현장연구계획서				
연구 개요				
연구제목				
연구주제				
연구참여자 (3명 제한)	성명	소속	휴대폰	이메일
연구에 대하여				
<b>[연구동기] 현장연구를 신청하게 된 이유와 목적을 적어주세요.</b>				
<p>〈예〉 동남권 지역에서 활동하는 NPO단체들이 기후위기에 대응하여 어떤 활동을 하고 있는지 구체적으로 사례조사를 해보고 싶었다.</p>				
<b>[과제인식] 제안하는 연구과제(대상)에 대해 현재까지 분석한 내용을 적어주세요.</b>				
<p>〈예〉 동남권 지역에는 여성주의 단체가 50개 이하라고 알고 있다. 대부분의 단체가 5인 내외의 소규모 모임이고, 젠더 거버넌스에 참여하는 단체 10개 내외라고 알고 있다.</p>				

**[연구범위] 연구 대상 및 조사방법은 어떻게 계획하고 계신가요?**

〈예〉 동남권 시민들을 대상으로 한강과 하천을 얼마나 이용하고 있는지 조사하고, 환경개선 욕구 등을 조사하여 생태환경 보존에 대한 인식을 측정하고자 한다. 조사방법으로는 설문조사와 심층인터뷰 등을 생각하고 있다.

**[활용계획] 연구 결과를 어떻게 활용하실 계획인가요?**

〈예〉 OO구의 시민사회의 민민협력 실태 조사와 활동가 인식 조사를 통해 민민협력의 기반조성을 위한 실천적 과제를 도출하여 시민사회 협력의 네트워크 구축에 반영하고자 한다.

**[요청사항] 동남권NPO센터와 책임연구원에게 바라는 점을 적어주세요.**

〈예〉 관련 의제에 대한 자료 제공 및 조사시 설계 등에 도움을 받고 싶다. 그리고 연구 결과에 대한 분석 및 보고서 작성법 등을 체계적으로 교육 받고 싶다.

위와 같이 2021 동남권NPO 현장연구 계획서를 제출합니다.

2021 년 월 일

현장연구원 1 :

현장연구원 2 :

현장연구원 3 :