

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 07월 12일

| 금주의 이슈 |

- I. 국민연금의 스투어드십 코드 도입의 문제점과 시사점 / 3
- II. 폼페이오 장관 3차 방북의 평가와 비핵화 협상 전망 / 9
- III. 빛 좋은 개살구, 커뮤니케어의 핵심 문제점 / 15
- IV. 제주 예맨 난민, 난민문제 어떻게 극복할 것인가 / 19

금주의 이슈

2018. July 제 13 호

금주(7월 둘째 주)는 경제·안보·복지 분야 등에 관한 4편의 이슈를 다루었습니다.

제1편에서는 국민연금의 스투어드십 코드 도입을 앞두고 그 문제점과 시사점을 분석했으며, 제2편에서는 폼페이오 장관의 제3차 방북 평가와 비핵화 협상전망에 대해 살펴보았습니다. 이어 제3편에서는 문재인 정부의 '커뮤니티케어' 운용의 문제점을 지적하였으며, 제4편에서는 뜨거운 감자로 떠오른 제주 예멘 난민 문제와 함께 난민 정책의 방향에 대해 제안해 보았습니다.

제1편 국민연금의 스투어드십 코드 도입의 문제점과 시사점

- 김창배 연구위원

국민연금의 스투어드십 코드 도입이 7월중에 이루어질 전망이다. 주주 가치 제고의 실효성은 없이 '관치 도구'로 악용되거나 행동주의 펀드의 경영권 위협에 노출되는 등 효율적 기업 의사결정만 방해한다는 우려가 현실화 되고 있습니다. 정부나 정치권의 외풍을 차단해 국민연금의 독립성 확보가 시급하며, 상법 개정시 기업 방어권 보장을 위한 포이즌필이나 차등의결권 도입 등에 적극 노력이 필요합니다.

제2편 폼페이오 장관 3차 방북의 평가와 비핵화 협상 전망

- 이윤식 연구위원

지난 주말 美 폼페이오 장관이 방북해 김영철과 총 9시간에 걸친 고위급 협상을 진행하였습니다. 그러나 양측은 비핵화 방식부터 검증, 관계개선 등에 이르기까지 모든 이슈에 이견을 표출하며 별다른 성과 없이 마무리 되었습니다. 전문가들 평가 역시 대체로 부정적입니다. 특히 워킹그룹 구성은 북한의 '지연전술'의 일환으로 향후 협상역시 쉽지 않을 것이란 전망이 우세합니다. 하반기 院구성이 완료되면 비핵화 진전없는 무장해제와 남북관계 개선등에 대해 철저히 따져서 잘못이 있다면 책임자에 대한 문책을 요구해야 합니다.

제3편 빛 좋은 개살구, 커뮤니티케어의 핵심 문제점

- 장경수 선임연구원

문재인 정부가 보건복지분야 개편을 위한 '커뮤니티케어'의 추진방향을 발표하였지만, 그 내용은 유명부실한 반쪽 돌봄에 불과합니다. 당 차원에서 既지역사회보장계획과의 차별성 부재, 의료보건·복지분야의 재정 이원화 및 정보 연계 부족, 민관협력 추가 개편, 서비스 제공주체 불분명, 의료보건보다 복지에 치우친 불균형 등의 핵심 문제점을 지적할 필요가 있습니다.

제4편 제주 예멘 난민, 난민문제 어떻게 극복할 것인가

- 김영현 연구위원

제주 예멘 난민 500명이 난민 신청을 하면서 '난민신청 허가 폐지' 관련 청와대 국민 청원이 역대 최다 동의수 68만 명을 돌파하였습니다. 제주의 예멘 난민 문제는 난민 수용에 대한 글로벌 문제의식을 우리사회 전체로 확산시키는 계기가 되었습니다. 난민 문제에 대응하기 위해 국민 불안감 해소 방안 모색, 난민 심사 인력 충원, 난민에 대한 경제·일자리 지원과 합리적 난민제도 운용 등의 개선방안이 필요합니다.

I . 국민연금의 스튜어드십 코드 도입의 문제점과 시사점

작성: 김창배 연구위원 ☎02-6288-0534

국민연금의 스튜어드십 코드 도입이 7월중에 이루어질 전망. 주주가치 제고의 실효성은 없이 ‘관치 도구’로 악용되거나 행동주의 펀드의 경영권 위협에 노출되는 등 효율적 기업 의사결정만 방해한다는 우려가 현실화. 정부나 정치권의 외풍을 차단해 국민연금의 독립성 확보가 시급. 아울러 상법개정시 기업 방어권 보장을 위한 포이즌필이나 차등의결권 도입 등에 적극 노력해야 함

1 국민연금, 7월중 스튜어드십 코드¹⁾ 도입 방침

- ◆ 보건복지부는 ‘국민연금 기금운용위원회’를 7월 23일에 열어 스튜어드십 코드 도입 안건을 통과 시킬 방침
- ◆ 국민연금의 주요 기업들에 대한 본격적인 경영개입이 예고된 셈
 - ▶ 에프앤 가이드에 따르면 6월 현재 국민연금이 5% 이상의 지분을 보유한 기업은 299개, 10% 이상인 기업도 96개
 - ▶ 국민연금의 의결권 행사 강화가 기업경영을 좌지우지할 수 있는 상황으로 기업들은 이에 대한 대책마련에 부심
- ◆ 이에 따라 스튜어드십 코드 도입의 문제점이 무엇이고 관련 대응방안에 대한 마련이 시급한 상황
 - ▶ 주주가치 제고의 실효성은 적은 반면 ‘관치 도구’로 악용되거나 외국계 행동주의²⁾ 펀드의 경영권 위협에 노출되는 등 효율적 기업 의사결정을 방해한다는 우려가 가장 큰 문제점으로 지적되고 있음

1) 연기금이나 자산운용사 같은 기관투자자들의 의결권 행사를 적극적으로 유도하기 위한 자율 지침. 큰 저택이나 집안일을 맡아 보는 집사(스튜어드)처럼 기관들도 고객 재산을 선량하게 관리해야 할 의무가 있다는 뜻에서 생겨난 용어로 우리나라에서는 2016년 12월 시행

2) 행동주의(activism)는 개별 기업의 지분을 단순 확보하는 것에 그치지 않고 기업의 배당금 증액, 재무구조 개선, 경영진 교체 등 기업 경영에 적극 개입해 투자수익을 환수하는 투자 행태를 말함

2 국민연금의 스튜어드십 코드 도입의 문제점

■ 관치수단으로 악용되어 ‘연금사회주의’ 현실화 가능성

- ◆ 우리나라의 경우 국민연금의 의사결정구조가 정부나 정치권에 휘둘리기 쉬운 상황
 - ▶ 복지부 장관이 최고 의사결정기구인 기금운용위원회 위원장을 맡고, 국민연금공단 이사장을 임명, 최고투자책임자(CIO)인 기금운용본부장도 청와대가 검증하는 구조
- ◆ 이런 상황에서 국민연금의 스튜어드십 코드 도입은 재벌 개혁이나 대기업 때리기 등의 관치 수단으로 변질되고 정부와 정치권이 연금을 통해 기업을 통제하는 이른바 ‘연금사회주의’가 가시화될 것임
 - ▶ 정부가 국민연금을 통해 사외이사 등 인사에 개입하고 주요 사업과 투자를 간섭할 경우, 기업 경영 자율성이 훼손될 위험성
- ◆ 궁극적으로 私企業을 公企業化해 親정부 인사들이 기업의 핵심 위치를 차지하여 소위 지대추구 행위를 하려는 현 정부의 불순한 의도가 의심됨
 - ▶ 경제는 기업, 정부, 시민단체의 상호 협조와 견제속에서 건전한 발전이 담보될 수 있는데 시민단체마저 정부에 편향된 현 상황에서 기업마저 정부에 장악될 경우 우리 경제와 정치는 크게 퇴보하게 될 것임

■ 해외 펀드들의 부당한 사익추구 수단으로 악용될 가능성

- ◆ 헤지펀드 등 투기자본의 단기 이익 추구 행위를 장기 기관투자자들이 제어할 가능성은 희박
 - ▶ 투기자본의 기본적 행태는 단기 이익을 추구하며 기업 성장에 필요한 전략적 투자보다는 고 배당에 더 관심
 - ▶ 연기금, 뮤추얼펀드 등 장기 기관투자자의 경우도 단기 실적으로 평가받는 현실적 제약을 감안할 때, 헤지펀드들이 행동하면 동조할 수 밖에 없는 구조
 - ▶ 실제로 최근 현대차 지배구조 개편 중단 사태는 국민연금의 주주권 행사가 투기자본의 과도한 요구를 차단하는데 아무런 도움이 되지 않을 수 있음을 보여준 사례
- ◆ 이로 인해 기업들은 비생산적 방어 비용 증가가 불가피
 - ▶ 실제로 취약한 기업 지배구조를 틈타 투기자본들이 이익 극대화를 위해 각종 경영 간섭을 시도한 사례가 다수 발생
 - ▶ 투기자본에 휘둘리면서 미래 가치에 대한 투자나 인재 육성에 필요한 자금이 경영권 방어라는 비생산적인 부문에 소요될 수 밖에 없음

외국계 펀드로부터 경영권 공격을 받은 주요 사례

일자	주요내용
1999년	미국계 헤지펀드 타이거펀드, 1999년 SK텔레콤 지분을 6% 이상 사들인 뒤 경영진 교체를 요구
2003년	영국계 소버린, SK 지분을 약 15%까지 매입해 2대 주주에 오른 뒤 최태원 회장의 퇴진을 요구
2004년	영국계 헤지펀드 헤르메스, 삼성물산을 타겟으로 다른 외국계 투자자들과 힘을 합쳐 삼성물산에 우선주 소각을 요구
2006년	미국계 아이칸 엔터프라이즈의 회장 칼 아이칸, 스틸파트너스와 손잡고 지분 6.6%를 사들인 후 KT&G에 자회사 매각을 요구
2018년	엘리엇, 현대모비스 지분 1.6%를 가진 주주라고 공개하며 분할·합병 반대 의사를 공개 표명

■ 의결권 자문사에 대한 의존도 확대와 부실 보고서 문제

◆ 투자기업에 대한 주요 판단, 의결권 자문사에 주로 의존

- ▶ 기관투자가가 코드에 따라 의결권을 행사하려면 안건 내용을 파악해야 하고, 이를 위해선 기업과의 대화가 필요. 기관투자자들에게는 번거롭고 귀찮은 의무와 책임일 뿐
 - 과거에는 기업의 재무적 경영성과만 분석하면 충분했으나 이제는 전략, 지배구조, 기업문화 전반을 추가로 파악해야함
 - 코드 원칙 미준수에 대한 해명 의무와 함께 잘못된 판단으로 투자기업의 평가 및 이미지가 손상되면 법적·도덕적 책임도 부담해야함
- ▶ 따라서 기관투자자는 자문사 서비스를 이용하는 손쉬운 방법을 택함
 - 실제로 의결권 자문사에 거의 의존하는 상황인데다 전문성이나 경험이 부족한 국내자문사 보다는 ISS, 글래스루이스 등 글로벌 의결권 자문사를 더 많이 활용

◆ 하지만 자문사 안건 분석의 전문성, 공정성에는 의문

- ▶ 최대 의결권 자문사라고 하는 ISS도 3~5명 정도의 인력이 1,000개 한국 기업을 담당하고 있는 상황 이어서 자문 서비스의 전문성이 의심됨
- ▶ 더구나 한국 사정을 제대로 모른 채 외국인 투자가의 이해관계를 대변할 우려도 존재함

◆ 기업 평판 및 주주총회에서의 의결권 행사에 절대적 영향력을 미치는 자문 서비스가 부실할 경우 주주가치의 훼손은 물론이고 기업의 장기적 발전도 저해

3 시사점 및 대응방안

■ 정부나 정치권의 외풍을 실질적으로 차단할 장치 마련이 시급. 독립성 확보 없는 스투어드십 코드는 폐기가 마땅

① 국민연금의 의사결정 구조의 독립성을 확보하기 위해서는 주주권 행사를 외부 위탁운용사에 맡기거나 기금운용본부를 별도 법인으로 분리할 필요

▶ 6월 27일 국민연금 스투어드십 코드 도입을 위한 보건복지부의 행정지침안이 나왔으나 이는 조직 개편 방안에 불과한 꼼수로 실질적인 독립성 확보에는 미흡

- 의결권행사전문위원회를 수탁자책임위원회로 확대 개편, 위원회는 상설기구로 운영되고, 다양한 분야의 민간 전문가를 위원으로 전문성 강화
- 기금본부 내부의 책임투자팀을 수탁자책임팀으로 확대 개편
- 기금운용 일부를 민간운용사에게 위탁 하지만 단기적으로는 국민연금이 직접 의결권을 행사

▶ 스투어드십 코드를 도입한 대부분의 국가들은 정부나 정치권의 외풍을 차단하는 장치 마련해 독립성을 보장

- 캐나다공적연금(CPP), 1998년 별도의 공사인 캐나다연금투자위원회(CPPIB)를 설립해 기금 운용의 독립성을 보장
- 네덜란드공적연금(ABP), 2008년 민간 자회사인 자산운용공사(APG)를 설립해 기금 운용을 위임
- 스웨덴공적연금(AP)은 6가지 기금으로 분리, 독립적으로 운영되며 정부는 회계감사기관을 통해 기금운용 결과만 보고받음

② 국민연금의 최고 의사결정기구인 기금운용위원회의 독립성과 전문성을 지키기 위해 한국은행의 금융통화위원회의 모델을 적용(전광우 연세대 경제대학원 석좌교수)

- 현재 기금운용위는 보건복지부 장관을 위원장으로 하고 관련 부처 차관과 노동계 등 비전문가가 대부분인 20명의 위원으로 이뤄져 있어 그 자체가 정치권과 정부의 개입이 가능
- 최고의 전문가 6~7명이 금리를 결정하면서 권위를 인정받는 금통위처럼 바뀐다면 지금보다 신속하고 책임 있는 결정이 가능할 것

③ 국민연금 의결권 제한(김종석 의원)

- 김종석 자유한국당 의원은 지난해 12월 21일 기업에 대한 국민연금의 지배력을 제한하기 위해 의결권 행사 한도를 5%로 제한하는 국민연금법 개정안을 발의

■ 의결권 자문서비스의 전문성과 투명성 확보 필요

- ◆ 경쟁적인 의결권 자문시장 구조가 형성될 수 있도록 정책적 노력이 필요
 - ▶ 다양한 자문사들이 경쟁하는 환경을 조성해 국내 의결권 자문사들의 역량을 키우는 것이 시급
 - ▶ 또한 자문사들이 담당하는 기관투자가 명단과 주요 안건에 대한 의결권 행사 결과, 이해 상충 이슈 등을 보고하는 등 투명성을 높일 필요

■ 투기자본의 무리한 요구에 대한 방어권 보장을 위해 포이즌 필이나 차등의결권 도입 등 시급

- ◆ 스튜어드십 코드는 기업경영권 방어수단의 도입여부와 함께 논의하여야 할 성질의 것으로 보다 신중한 접근이 필요
 - ▶ 그동안 우리나라는 재벌의 존재, 정경유착 등을 이유로 새로운 방어수단 도입에 매우 비판적인 상황이었음
 - ▶ 하지만 방어수단 도입의 반대 요소로 작용했던 순환출자가 거의 해소된 만큼 경영권 방어에 대한 균형적 시각이 요구됨
 - 대주주 전횡을 막는다는 취지도 좋지만 투기자본의 공격에 무방비로 노출된 우리 기업에 대한 방어수단도 함께 마련하는 것이 중요
- ◆ 상법개정 과정에서 차등의결권 주식, 포이즌 필 제도³⁾ 등 우리 기업들이 활용할 수 있는 경영권 방어수단이 도입되도록 적극 노력해야 함

■ 대응방안

- ◆ 국회 상임위 등을 통해 스튜어드십 코드 도입 문제점을 지속적으로 부각
- ◆ 민간 연구소들과의 공동 연구 및 세미나 등을 통해 정책대안을 구체화
- ◆ 관련 자료를 생성, SNS 등 다양한 매체를 통해 비판적 여론을 형성

3) 차등의결권은 일부 주식에 특별히 많은 수의 의결권을 부여해 경영권을 보유한 대주주의 지배권을 강화하는 제도. 포이즌 필은 시가보다 훨씬싼 가격에 지분을 매입할 수 있는 권리를 기존 주주에게 부여해 경영권을 지킬 수 있게 하는 제도

II. 폼페이오 장관 3차 방북의 평가와 비핵화 협상 전망

작성: 이윤식 연구위원 ☎02-6288-0548

지난 주말(7.6~7) 폼페이오 장관이 방북해 김영철과 총 9시간에 걸친 고위급 협상을 진행. 그러나 미·북 양측은 비핵화 방식부터 검증, 그리고 관계개선 등에 이르기까지 모든 이슈에서 이견을 표출하면서, 별다른 성과 없이 마무리. 美 언론 및 국내외 전문가들의 평가는 대체로 부정적. 특히 워킹 그룹 구성도 북한 '지연전술'의 일환으로 향후 협상 역시 쉽지 않을 것이란 전망이 우세. 이에 하반기 院구성이 완료되면 비핵화 진전없는 무장해제와 남북관계 개선 등에 대해 철저히 따져서 잘못이 있다면 책임자에 대한 문책을 요구해야 함

1 폼페이오 방북 결과 분석

- ◆ 지난 주말(7.6~7) 폼페이오 국무장관이 방북해 김영철과 총 9시간에 걸친 미북 고위급 협상을 진행
 - ▶ 당초 방북단에 기자 6명이 포함되면서 유해 송환 등 '깜짝 이벤트'를 예상했으나, 워킹그룹을 구성해 논의한다는 것 외에 별다른 성과 없이 종료
 - ※ 국무부 출입 기자단 중 방송사 2곳과 카메라 기자 등이 포함되면서 미군 유해 인도 장면이 방송될 것이란 전망이 있었으나, 결국 무산
 - ▶ 1차 방북(4.1)과 2차 방북(5.9) 때와 달리 김정은과의 면담도 없이 돌아와, 향후 비핵화 협상도 쉽지 않을 것이란 전망이 우세
 - ※ 폼페이오는 평양에서의 일정은 물론, 심지어 숙소도 모른채 일정을 소화
- ◆ 미북 양측은 비핵화의 방식부터 검증, 그리고 양국간 관계개선 등에 이르기까지 모든 이슈에서 이견을 표출
 - ▶ 미국은 북한의 先조치와 핵신고 및 검증을 전제로 한 '일괄타결'을 요구한 반면, 북한은 '단계적 동시 행동'이 비핵화 실현의 지름길이라며 반박
 - ※ 단계·동시적 조치란 북한의 전형적 협상술로 비핵화 단계를 잘게 쪼개(살라미 전술) 각 단계마다 '보상'을 받겠다는 것임

- ▶ 또한, 미국이 비핵화 후속 조치가 우선이란 점을 고수한 반면, 북한은 시간표 없이 관계개선을 위한 다방면의 교류와 종전선언만 요구
- ▶ 더 심각한 문제는 싱가포르 미북회담에서 이미 합의된 미군 유해송환과 동창리 미사일 엔진 시험장 폐쇄에 대한 부분도 그 어떤 합의도 없이 미뤄졌다는 점임

〈표1〉 미북간 주요 쟁점별 입장차이

미국	쟁점	북한
신고·검증 일정 우선 요구	비핵화와 대북제재	'일방적 요구'라며, '단계 동시행동' 요구
비핵화 진전이 우선	종전 선언	정전협정 65주년에 발표 제의
훈련 중단의 의미 강조	한미훈련 중단	핵실험장 폭파와 비교도 안되는 조치
폼페이오 방북 때 조속 진행 기대	미군 유해 송환	유해 발굴 위한 실무협상부터 개시
시험장 조기 폐기 선언 기대	동창리 시험장 폐기	관련 실무회담 조만간 개최

* 조선일보 (2018. 7. 9.)

- ◆ 다만, 추후 실무 협의를 통해 협상을 이어가기로 했으나, 양측간 비핵화 관련 이견이 너무 커 난항이 불가피할 전망
 - ▶ 회담 직후 폼페이오가 '생산적 진전'이라 평가한 것과 달리, 北 외무성은 '강도적 요구'라고 반발한 것에서도 양측간 입장 차이를 알 수 있음
 - ※ 합의 내용(미국 기준): 7.12(木) 판문점 실무접촉에서 △유해송환 절차 협의, △동창리 미사일 시험장 폐쇄, △비핵화 검증을 위한 워킹그룹 구성 등
 - ▶ 이렇게 볼 때, 상식적으로 정상회담에서도 좁히지 못한 쟁점을 실무급 협상에서 좁혀 간다는 건 불가능하다는 평가가 지배적

2 국내외 전문가 및 美 언론 평가

1 국내외 전문가 평가

- ◆ 남성욱 (고려대 행정대학원장): “北 ‘비대칭 살라미 전술’로 비핵화 동력 깨기”

- ▶ 북한은 ‘비대칭 살라미 전술’로 대화의 모멘텀은 유지하되, 비핵화 동력은 떨어뜨리는 전형적 과거 수법을 통해 미국을 기만
- ▶ 회담 직후 국무성의 ‘유감 표명’은 폼페이오의 요구를 거부한 것으로 봐야 하며, 향후 미북간 비핵화 접점은 찾는데 상당 시간이 소요될 것임
- ◆ 신범철 (아산정책연구원 안보통일센터장): “北, 비핵화 협상에 종전선언 이용”
 - ▶ 이번 폼페이오의 방북으로 계획된 ‘지연 전술’을 구사하는 북한과 ‘대화의 모멘텀’을 유지하려는 미국의 입장 차이를 재확인
 - ▶ 특히, 북한은 미국이 수용하지 않을 걸 알고도 ‘종전선언’을 요구, 미국이 거부 시 회담 성과 부진 및 비핵화 불이행 명분으로 활용하려는 속셈
- ◆ 빅터 차 (CSIS 한국석좌): “회담 성과 부풀리기, 돼지 입에 립스틱 칠하는 격”
 - ▶ “협상에 진전 있었다”는 폼페이오의 발언은 돼지 입에 립스틱 칠하기에 불과한 과대표장으로, 이번 방북도 싱가포르 회담과 동일
 - ▶ 미국의 비핵화 요구에 ‘강도적이다’란 북한의 담화 발표는 전형적인 뒤통수치기로 10년 전 부터 사용하던 지연 전술의 재탕
- ◆ 조셉 윤 (前 국무부 대북정책 특별대표): “회담에 대한 北 태도, 나쁜 신호”
 - ▶ 회담 결과를 유감이라고 한 북한의 성명은 미국이 완전한 비핵화에 대한 허들을 낮출 것을 요구한 ‘아주 나쁜 신호’로 평가
 - ▶ 한편, ‘CVID → FFVD’ 등 미국의 입장 변화는 북측으로선 워싱턴이 일관성 없이 협상에 임한다고 생각할 수 있게 하는 부분
- ◆ 이성윤 (美 터프츠대 교수): “워킹그룹 구성은 北 지연전술에 도움될 뿐”
 - ▶ ‘워킹그룹’의 구성으로 북한의 시간 끌기가 가능해졌고, 이는 협상을 함정에 빠뜨리기 위한 전략인 동시에 비핵화 협력에 대한 환상만 증폭
 - ▶ 결국, 북한은 협상을 장기전으로 끌고가 최대한 보상을 끌어내려는 과거 패턴을 또 다시 반복할 것으로 보임

2 美 주요언론 보도

- ◆ 폭스 뉴스(Fox News): “폼페이오 장관의 3차 방문은 ‘빈손 방북’”
 - ▶ 대표적 親트럼프 매체인 폭스 뉴스는 폼페이오의 이번 평양 방문을 ‘빈손(empty-handed) 방북’이라고 규정

- ▶ 특히, 미국은 현재 △北 핵시설에 대한 군사공격, △최대압박 정책으로 회귀, △북한 핵보유국 인정 등 3가지 기로 직면해 있다고 비판
- ◆ 워싱턴포스트(WP): “비핵화 협상, 길어질 것이란 뚜렷한 신호”
 - ▶ 미국은 북한과 비핵화에 대한 공유된 이해를 만드는데 어려움을 겪고 있으며, 특히 이번 회담에서 기본적 대화 유지에도 난항이 있었다고 비판
 - ▶ 또한, 회담 이후 북한 외무성의 담화 발표는 미국이 싱가포르 회담의 합의정신을 위반했다는 걸 강조하려는 일종의 조치
- ◆ 뉴욕타임즈(NYT): “북한으로부터 비핵화 관련 아무것도 듣지 못해”
 - ▶ 폼페이오는 △핵무기 신고, △비핵화 시간표, △비핵화 정의 등에 대한 기자의 질문에 즉답을 피했는데, 그 이유는 실제 북한에게 아무것도 듣지 못했기 때문
 - ▶ 일각에선 트럼프의 성급한 한반도 비핵화 선언 이후 미국의 선제적 대북제재 압박 해제가 미국을 ‘협상의 늪’에 빠트렸다고 지적

3 향후 전망 및 대응책

1 향후 정국의 리딩포인트

- ① 미북 실무협상의 空轉 가능성
 - ▶ 미국은 7.12(木) 판문점에서 비핵화 검증을 위한 워킹그룹 구성과 미군 유해송환 및 동창리 시험장 폐쇄 관련 실무 협의를 할 것이라 발표
 - ※ 판문점 실무 협의의 양측 대표는 성김 대사 vs. 최설희 부상이 될 전망
 - ▶ 그러나 북한은 핵심 이슈인 CVID보다는 오히려 종전선언 등 새로운 이슈로 물타기를 시도하고 있어, 실무 협상도 험로가 예상
 - ▶ 특히, 정상회담과 장관회담에서도 합의하지 못한 비핵화를 워킹그룹에서 합의한다는 것 자체가 이미 미국이 ‘협상의 늪’에 빠졌다는 증거
- ② 북한 매체의 對美 비난 가능성
 - ▶ 외무성이 ‘강도적 요구’라고 비난한 것에서 볼 때, 당분간 각종 매체를 통한 對美 비난전 강화에 열을 올릴 가능성이 높아 보임
 - ※ 폼페이오가 ‘생산적 진전(productive progress)’이라고 평가한 회담에 ‘유감’이라고 반응한 北 외무성 담화는 미국을 곤란하게 하려는 의도
 - ▶ 현재 북한은 미국의 비핵화 검증 방식, 즉 FFVD(최종적이고 전적으로 검증된 비핵화)에 대한 불만을 표출하고 있어, 이에 대한 변동 내지 조정이 없다면 對美 비난은 계속될 전망

- ▶ 다만, 폼페이오나 트럼프에 대한 직접적이거나 원색적인 비난은 자제하고 있어, 협상판이 갑자기 엮어질 가능성은 낮다는 지적

③ 한미 연합훈련 재개 여론 증대 가능성

- ▶ 방북 결과 비핵화에 대한 뚜렷한 성과가 없자, 美 공화당 내부에서 한미 연합훈련을 재개해야 한다는 목소리가 비등
 - ※ 6월 말, 트럼프 대통령이 “한미 연합훈련을 미친짓(It's crazy)”이라 평가하면서 UFG 훈련과 한미 해병대 훈련 등이 중단된 상태
- ▶ 특히, 상원 군사위 의원들은 ‘트럼프의 한미 연합훈련 중단은 실수’라며, 한반도 안전과 동맹 유지를 위해 훈련 재개의 필요성을 주장
- ▶ 현재 북한이 의도적으로 비핵화와 협상을 지연시키고 비밀 핵개발까지 지속하고 있다는 의혹이 더해지면서, 對北 최대압박의 지속에 더욱 무게가 실리는 분위기
 - ※ 7.5(木) 김학용 의원이 공개한 국방부 ‘북한 군사동향에 따르면, △영변 핵시설 재가동 및 우라늄 농축, △SLBM 고체연료 등을 생산

④ 文 정부와 트럼프 행정부의 정치적 부담 가중

- ▶ 文 정권과 트럼프 행정부가 각각 정상회담에서 북한의 완전한 비핵화를 공언했지만, 김정은의 ‘지연 전술’로 당초 기대와 다른 방향으로 진행
 - 즉, 이는 한미 정부 모두에게 정치적 부담이 될 수 있는 ‘북한發 비핵화 사기극’으로 귀결될 가능성이 농후
- ▶ 특히, 11월 중간선거 승리란 뚜렷한 목표가 있는 트럼프에게 북한의 기만은 군사 옵션 활용을 증대시켜, 결국 정치적 부담을 가중
- ▶ 또한, 文 정부 역시 북한의 비핵화 없는 무장해제와 핵폐기 없는 남북관계 진전이 보수우파 국민들의 반발을 불러올 수 있음

2 대응 방안

- ◆ 우선, 한국의 역할을 현재 중재자에서 당사자로 전환해 비핵화 협상 국면을 적극 주도해야 함
 - ▶ 미국과 북한을 연결하는 것만으로 북한의 비핵화를 담보할 수 없기 때문에, 한미 공조에 기반한 우리만의 로드맵과 해법 마련이 필요
 - ▶ 특히, 당사자의 관점에서 북한의 전략적 의도를 재평가하고, 한미간 빈틈 없는 공동 해법 및 협상 전략도 동시 구비가 시급
 - ※ 북한이 종전선언을 갑자기 속도감 있게 들고 나온 것은 한미 공조 약화 전술일 수 있는 바, 한 치의 빈틈도 없는 협상전략 마련이 필요

- ◆ 다음, 북한에 대한 압박 수단을 다시 확보하기 위한 방안이 필요
 - ▶ 중국의 안보리 제재 이행이 잘 이루어지고 있는지 점검하고, 비핵화 협상에 부정적인 역할을 하지 않도록 지속적으로 촉구
 - ▶ 만약 중국이 안보리 제재를 위반해 북한을 지원한다면, 현재 진행 중인 미중 통상 갈등에 북한 문제를 포함하도록 미국과 공조 필요
 - 즉, 궁극적으로 중국에게 더 큰 문제를 야기할 수 있는 통상 문제 해결과정에서 북핵문제를 연계함으로써 중국의 부정적 역할 차단
- ◆ 마지막, 院구성이 완료되면 국회 차원에서 국민의 알권리 충족에 나서야 함
 - ▶ 관련 상임위(외통위, 국방위) 현안 질의를 통해 비핵화 관련 진전 상황과 문제점 등에 대해 점검하고 국민들에게 명확한 사실을 알려줘야 함
 - ▶ 특히, 비핵화 진전없는 연합훈련 중단 등에 대한 전후 맥락을 파악해 잘못이 있다면 책임자에 대한 문책을 요구
 - ▶ 또한, 현재 남북간 논의 중인 경협 사업(철도도로 및 가스관 연결, 개성공단 재개 등)들이 안보리 결의 위반이란 사실을 확실하게 주지

III. 빛 좋은 개살구, 커뮤니티케어의 핵심 문제점

작성: 장경수 선임연구원 ☎02-6288-0535

文정부가 보건복지분야 개편을 위한 ‘커뮤니티케어’의 추진방향을 발표하였지만, 내용은 유명 무실한 반쪽 돌봄에 불과함. 이에 당차원에서 ▲既지역사회보장계획과의 차별성 부재, ▲의료보건·복지분야의 재정 이원화 및 정보 연계 부족, ▲민관협력 추가 개편, ▲서비스 제공주체 불분명, ▲의료보건보다 복지에 치우친 불균형 등의 핵심 문제점을 지적할 필요가 있음

1 커뮤니티케어(Community Care)란?

- ◆ 문재인 정부는 비급여의 전면급여화를 골자로 한 ‘문재인케어’와 함께 보건복지 개편의 한축으로 ‘커뮤니티케어’를 추진(2018.6 발표)
 - ▶ 커뮤니티케어는 의료·복지·돌봄을 지역 내에서 모두 제공하도록 하는 것으로, 돌봄을 필요로 하는 환자나 주민들이 자택이나 그룹홈 등 지역사회에 거주하면서 개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리는 것이 핵심
 - ▶ 시설에서 지역중심 서비스로, 국가에서 지역주도 서비스로, 공급자에서 수요자선택권 중심 서비스로 전환 시도

2 커뮤니티케어의 주요 내용

■ 비전

- ▶ 地域사회의 힘으로, 돌봄이 필요한 사람도 자신이 살던 곳에서 어울려 살아갈 수 있는 나라

■ 커뮤니티케어의 5가지 핵심 추진과제

- ◆ (돌봄서비스 확충) 장기요양 수급자를 '17년 전체 노인의 8.0%에서 '22년 9.6%로 확대하고, 이후 재가서비스를 중심으로 보장성 확대 추진
 - ▶ 통합재가급여 도입('19년), 신규서비스 개발(이동·외출지원, 주거환경개선) 등 재가서비스 확충
- ◆ (지역사회 중심 건강관리) 장애인 건강주치의제(18.5~), 중증소아환자 재택의료(18.9~) 시범사업 등 재가 취약계층 건강권 보장 강화
 - ▶ 동네의원 중심 만성질환 관리 강화, 맞춤형 건강관리 서비스 확대(보건소) 등 예방 및 관리를 통한 불필요한 입원 감소
- ◆ (지역사회 정착지원) 의료기관의 사회복지사 등 전문인력을 통해, 퇴원계획 수립 등 퇴원 후 지역사회 돌봄 연계 강화
 - ▶ 퇴원 정신질환자의 지역사회 거주 훈련 등 사회복지 지원을 위한 중간집(halfway house) 시범사업 추진('18년 모형마련, '19년 이후 시범사업)
 - ▶ 돌봄서비스, 사례관리, 주거지원 등 커뮤니티케어 선도사업 모델 마련 및 시범사업 추진('19년 이후)
- ◆ (합리적 이용유도) 요양병원에서 만성 중증환자 치료가 제대로 이루어지도록 중증환자, 감염 예방, 환자안전 등은 수가를 개선
 - ▶ 경증환자 기준 등 환자분류체계를 개선하여 입원 필요성이 낮은 환자에 대한 수가는 조정
 - ▶ 요양병원 적정성 평가에 입원 적정성 지표를 신설, 복지시설 및 장기요양기관 평가 등에 지역 사회 복귀 및 자립지원 노력 평가 반영
- ◆ (지역사회 인프라 강화) 읍면동에 커뮤니티케어 담당인력을 배치하여 돌봄서비스 종합 안내 및 연계 기능(Gateway) 강화
 - ▶ 사회복지협의회, 자원봉사기관, 종합사회복지관 등 지역사회 민간 복지자원의 기능 및 연계 강화

■ 향후계획

- ▶ 보건복지부는 추가적인 논의를 통해 '커뮤니티케어 종합계획'으로 구체화하여 8월말 사회보장 위원회에 보고할 예정

3 시사점 및 대응방안

1 1 既 지자체는 그동안 왜 하지 못했나?

- ◆ 기존 지역사회보장계획에 따른 사회보장급여에 대한 책임이 주어져 있지만, 민간위탁으로 인한 복지책무성 부족
 - ▶ 지자체 복지재정의 90%가 국고보조사업이며, 복지재정 여력은 절대 부족
 - ▶ 지자체, 보험공단 등 개별 급여마다 전달체계가 분리되어 있고, 사업별·분야별 분절적으로 운영되어 지자체 재량 및 역량에 한계

2 2 의료보건·복지 연계는 왜 잘 안되는가?

- ◆ 의료보건·복지의 재정 이원화와 정보 연계 부족 문제
 - ▶ 지자체 의료보건 및 복지의 재정은 이원화되어 있고, 관련 정보 연계를 위한 통합적 서비스 부재
 - ▶ 수가 등 연계 협력을 가능하게 하는 인센티브 부재
 - ▶ 또한 민간위탁 복지기관에 사회보장시스템 정보를 공유한다는 것은 심각한 개인정보 남용을 초래할 가능성 있음

3 3 既 민관협력으로 가능한가?

- ◆ 추가 인프라 구축은 최소화하고, 현행 인프라와 지원사업들만으로 연계·조정한다는 방향은 비판의 지점
 - ▶ 민간위탁을 통해 공공기관은 직접적 책임소재에서 빠진 상태에서 가족을 맡길만한 질 좋은 재가서비스 부족 문제를 사회복지협의회, 종합사회복지관 등 기존 복지자원 연계로는 해결할 수 없음

4 4 서비스 제공은 누가 할 것인가?

- ◆ 읍면동 단위의 담당인력 확대를 통해 해결해야 하나, 여전히 발굴 및 사례관리에 불과
 - ▶ 읍면동 중심의 지역사회 공공전달시스템 마련을 위해서는 추가 담당인력 확보가 필요하지만 현실적 부담이 있음
 - ※ 서울시 ‘찾아가는 동주민센터’ 사례를 볼 때 최소 10명(센터장, 조치결정자, 의뢰자, 케어매니저 5명, 방문간호사2명) 이상의 인력이 필요

5 의료보건보다 복지에 치우친 불균형을 어떻게 맞출 것인가?

- ◆ 국내 커뮤니티케어 논의는 의료보건 분야보다 복지 분야에 매우 치우쳤다는 비판
 - ▶ 실제 커뮤니티케어체계는 ‘간호와 의료’라는 이야기가 나올 만큼 치료 중심의 일차의료기반 만성질환관리가 중요하며, 일차의료기관의 참여가 필수적
 - ▶ 그러나 현재 보건소 중심의 환자케어는 한계가 많고, 인프라의 준비도 턱없이 부족하기 때문에 지역사회 일차의료기관과의 협력이 중요할 것임

IV. 제주 예멘 난민, 난민문제 어떻게 극복할 것인가

작성: 김영현 연구원 ☎02-6288-0532

제주도에 예멘 난민 500여명이 난민 신청을 하면서 ‘난민신청 허가 폐지’ 관련 청와대 국민청원이 역대 최다 동의 68만명을 돌파. 제주의 예멘 난민 문제는 난민 수용에 대한 글로벌 문제의식을 우리 사회 전체로 확산시키는 계기가 됨. 난민 문제에 대응하기 위해서 국민 불안감 해소, 난민 심사 인력 충원, 난민에 대한 경제·일자리 지원과 합리적 난민제도 운용 등의 개선방안이 필요함

1 제주에 집중된 예멘 난민 문제

- ◆ 지난달 14일까지 제주 무사증¹⁾ 입국허가제도로 입국한 예멘인은 총 561명이며, 그중 549명이 난민 신청
 - ▶ 올해 들어 제주에는 예멘인 549명, 중국이 353명, 인도인 99명, 파키스탄인 14명, 기타 48명 등 총 1,003명이 난민 신청
 - ▶ 특히, 예멘인의 경우 전년 신청자 42명에 비해 11배 이상 급증한 것임
- ◆ 난민법 폐지를 요구하는 청와대 청원 참여자가 68만명을 넘어선 가운데 상당수의 국민들은 난민 수용에 반감을 갖고 있음
 - ※ ‘제2차 제주 예멘 난민 수용에 대한 국민여론’ 조사 결과(리얼미터), 제주 예멘 난민 수용 반대 응답이 1차 조사 대비 4.3%p 오른 53.4%, 찬성 응답은 1.6%p 내린 37.4%로 집계
 - ▶ 반대하는 주된 근거는 외국인 범죄 급증 및 국내 무슬림 인구 급증 우려임
 - ▶ 제주의 난민 이슈는 난민 수용에 대한 문제의식을 사회전체로 확산시키는 계기가 되었음

1) 제주도는 외국인 관광객 유치를 위해 2002년부터 ‘무사증(무비자)제도’를 도입, 비자 없이도 최대 한달간 합법적인 체류가 가능해짐

2 한국의 난민 신청 현황

- ◆ 한국은 아시아 최초로 난민의 지위와 처우를 규정한 난민법을 2011년에 제정
 - ▶ 난민법 제정 이후 난민 신청자수가 2011년 1,011명으로 급증, 작년에는 9,942명에 이룸
 - ▶ 하지만 동법시행(2013년) 이후 난민 인정률은 오히려 낮아짐
 - 5月末 현재 40,470명의 누적 난민 신청자 중 20,361명에 대한 심사가 종료되었지만 난민으로 인정을 받은 경우는 839명으로 세계 평균 38%에 한참 못 미치는 4.1%에 불과한 수준임

연도별 난민통계²⁾

(2018.5.31.기준, 단위: 건)

구분	합계	1994-2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (1-5月)
신청	40,470	5,069	1,574	2,896	5,711	7,541	9,942	7,737
심사결정 종료	20,361	2,901	586	2,376	2,124	5,332	6,041	1,001
인정자	839	318	57	93	105	98	121	47
인도적 체류자	1,540	171	6	539	194	246	318	66

자료: 법무부

3 세계는 지금 난민포비아(Refugee-phobia) 사회

- ◆ 유엔난민기구(UNHCR)의 보고서에 의하면, 지난해 전세계 난민 수가 사상 최고를 기록
 - ▶ 1년 전보다 300만명 증가하여 6,850만 명으로 집계
 - ※ 난민·실향민은 주로 중동과 아프리카 등 분쟁국에서 발생

2) 제주도는 외국인 관광객 유치를 위해 2002년부터 '무사증(무비자)제도'를 도입, 비자 없이도 최대 한달간 합법적인 체류가 가능해짐

◆ 난민수용문제 대한 국제적 분열과 반대 여론

- ▶ 유럽연합(EU)등 유럽각국은 난민 수용정책에 대한 부담감으로 분열 양상을 보임
 - (독일) EU 국가들 중 가장 많은 난민(141만명)을 수용한 국가지만, 기독교민주당의 자매정당인 기독교사회당마저 反난민정책을 주장
 - (이탈리아) 지난 5년간 난민 70만명, 불법체류자도 50만명에 육박하며, 최근 들어선 연합정부는 불법체류 이민자 송환 공약을 실천중
 - (영국) 브렉시트(Brexit, 유럽연합 탈퇴)는 독일의 난민 분산 수용안에 대한 반발이 크게 작용한 결과
- ▶ 미국과 중국 역시 난민 수용 문제에 반감
 - (미국) 도널드 트럼프 대통령은 불법이민 문제 책임을 민주당에 돌리며 난민 수용정책에 반하는 행보 中
 - (중국) 웨이보가 실시한 모바일 여론조사에서 응답자 8,800여명 중 97.7%인 8,600여명이 ‘중국의 외국난민 수용에 반대’한다고 응답, 난민 문제에 근본적인 원인을 제공한 미국과 일부 서방국이 해결해야 한다고 주장하고 있음

◆ 反난민정서의 주요배경은 위협받은 치안·국민 안전 및 문화충돌임

- ▶ 대표적 사건으로 2016년 독일 쾰른에서 발생한 집단 성폭력 사건
 - 2015년 12월 31일 독일 쾰른 중앙역 부근에서 1000여 명의 북아프리카, 중동계 남성 범죄집단이 새해축제를 즐기러 나온 여성들에게 성폭력을 가하는 사건이 발생함
- ▶ 독일 내 난민 관련 범죄는 대규모 난민유입이 이뤄진 2010년대 들어 기존보다 10배 이상 증가됨
- ▶ 무슬림 난민의 경우 배타적인 음식문화, 일부다처제, 참배 등 이슬람 특유의 색채 짙은 문화를 가지고 있어 이주국에 융화하려는 노력없이, 오히려 사회에 악영향을 미칠 것이라는 우려가 제기됨

4 정책적 시사점

◆ 국민 불안감 해소가 우선적 과제

- ▶ 난민 인정 및 지원에 앞서 수용여부, 현행법에 따른 적정한 수용 규모, 심사의 신뢰성 등과 관련하여 국민을 설득하고 난민 문제 전반에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 우선되어야 함
 - 유럽의 선례 및 무슬림 문화 차이 등은 난민에 대한 위화감을 조성하기에 충분하므로 선례를 괴담으로 덮는 형태의 대처방식은 오히려 국민들에게 반감으로 작용
- ▶ 난민보호에 대한 국제사회의 일원으로서 점진적으로 책무를 이행하되 사회문제, 치안문제의 보완책을 정비하여 난민으로부터의 자국민 보호를 최우선 정책으로 추진할 필요

◆ 난민 심사 인력 충원 필요

- ▶ 올해 전망되는 난민 신청자수는 18,000여명에 이를 것으로 예상되지만, 전국 난민 심사관수는 39명에 불과하여 신청자수를 감당하기에 매우 어려운 여건임
 - 부족한 심사관수는 최종결과를 받기까지의 심사기간을 2~5년까지 늘리는 부작용을 초래
 - 난민들은 생계 곤란, 인권 침해 등의 사유로 심사 도중 신청을 철회하는 경우도 빈번
- ▶ 신청자 수에 비해 적은 심사 인력으로는 적절한 심사를 기대하기 어려움
 - 심사 인력을 충원하여 증가하는 난민 신청건수로 인한 심사기간 지연문제를 개선하고, 현행 난민 심사 제도의 대대적인 정비를 통해 전향적인 심사 추진 필요

◆ 경제·일자리 지원 및 합리적 난민제도 운용

- ▶ 작년 난민신청자 9,942명 중 436명만이 평균 3개월 동안 생계비를 지원받음³⁾
 - 난민 신청자 급증에도 불구하고 2016년부터 생계비 지원 예산은 동결상태이므로 생계비를 지원받는 난민은 소수에 불과
- ▶ 일자리를 찾는 경제적 이주자, 불법체류자 등 난민제도를 악용하는 사례로 인해 실제 난민들의 인정이 승인되지 않고 있음
 - 예산 증액과 함께 제도 악용 방지를 위한 난민법 개정을 추진하여 무분별한 난민 수용을 지양할 필요
 - 다만, 국제법과 관련법 등 인종, 종교, 정치·사상적 박해에 해당하는 적법한 난민에 대해서는 인류애를 바탕으로 적극적으로 대처할 필요가 있음

3) 난민 신청 6개월 경과 후 단순노무직종에 한해 취업 가능, 취업이 제한되는 초기 6개월 동안 구성원 수에 따라 가구당 월 21만~138만원의 생계비 지원 받을 수 있음



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2018-13)

편집위원회 위원장 : 이종인 편집위원 : 김원표·이윤식 간사 : 김영현·김신의

발행처 : 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소 : 서울특별시 영등포구 국회대로 70길 18 한양빌딩 4층

발행일 : 2018년 7월 12일 디자인 · 인쇄 : 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
