

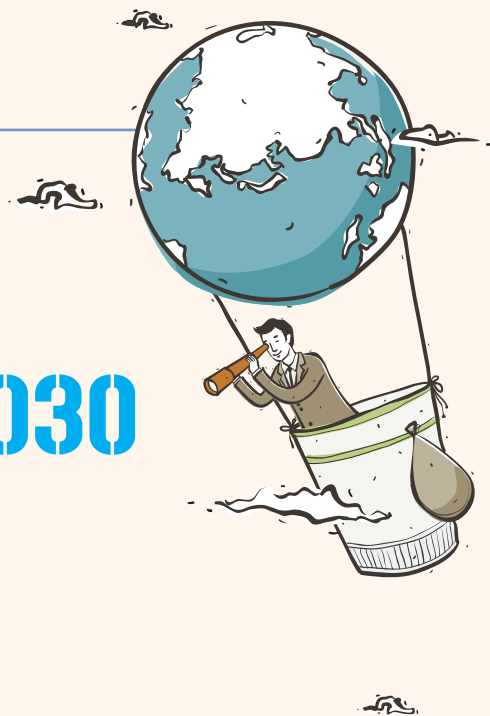


Contents

권두언	지속가능한 미래를 준비하는 충남 경제비전 2030 _ 강현수	02
특집	충남경제비전 2030	
	지역인재가 지역을 키우는 인재의 선순환 구축 _ 김양중	06
	친환경 · 탄소저감 에너지 생산과 소비로의 전환 _ 이민정	11
	충남 경제비전 2030 실현을 위한 지역단위 고용정책의 방향과 과제 _ 신동호	17
충남논단	충청남도 지역행복생활권의 개선방안과 대응과제 _ 이상준	24
	학교급식 농산물의 가격결정 메커니즘 연구 _ 김중화	32
충남마을	문화 · 생태 공동체를 꿈꾸는 태안 대야도 마을 _ 정봉희	40
열린마당	30년 후, 농민인 나에게 매월 50만원의 소득이 주어진다면? _ 강마야	48
	공동체 활성화를 위한 민간지원 전략의 모색 —완주 · 전주의 공동체 사례를 중심으로 _ 전지훈	57
해외리포트	충남에서 가장 가까운 중국 도시 웨이하이 _ 강현수	64
	그윽한 향수가 느껴지는 ‘마스다(増田)’ 상가 거리 _ 임준홍	74
상생+협력	일본 도로건설에서의 공공갈등조정을 위한 PI제도 운영과 실태 - 국가주도형 도로건설에서의 PI제도 도입 관련 _ 안용주	84
오피니언	인절미로 아침식사하기 30년 _ 권오덕	98
충남소식		100
연구원소식		103
문화유산	의열사(義烈祠)	109

지속가능한 미래를 준비하는 충남 경제비전 2030

강현수 _충남연구원장



비약적으로 성장해 온 충남 경제

최근 30여 년 동안 충남 경제는 비약적으로 성장해왔다. 한국 경제가 저성장 국면에 진입한 2000년대 이후에도 충남 경제는 연평균 8.4% 성장으로 전국 최고 경제성장률을 자랑한다. 현재 충남 경제는 지역내총생산(GRDP) 100조원 규모로 서울, 경기도에 이어 전국 3위, 1인당 GRDP 규모로는 전국 2위에 올라섰다.

한때 농업 중심 경제였던 충남 경제가 이렇게 큰 성과를 낼 수 있었던 것은 무엇보다도 한국 경제를 이끄는 주력 산업들이 충남에 입지한 덕분이다. 대표적으로 서산에 석유화학 5사, 천안과 아산에 삼성전자와 삼성디스플레이, 아산에 현대자동차, 당진에 현대제철 같은 대규모 제조기업들이 속속 입지하였다. 수도권에 가까우면서도 수도권 규제를 받지 않는다는 점과, 떠오르는 중국 시장과 가깝다는 점이 충남의 입지적 강점으로 작용하였다. 대기업들과 대기업에 납품하는 중소기업들이 충남에 동반 입지하면서 생산 활동을 이끌고, 여기서 생산된 물품들이 세계로 수출되면서 많은 일자리가 만들어지고 인구가 유입되었다. 특히 충남 전체 수출의 2/3를 차지하는 대 중화권 수출이 충남 경제 성장의 중요한 한 축을 담당하였다.

충남 경제의 미래에 대한 우려

지금 충남 경제가 국내 다른 지역과 비교해 좋은 성과를 내고 있지만, 앞으로의 전망도 낙관적인 것은 아니다. 수도권 규제가 계속 완화되면서 수도권에서 충남으로 유입되는 기업의 수가 격감하고 있고 수도권으로 되돌아가는 기업도 생기고 있다. 무엇보다 현재 충남 경제 성장을 이끌고 있는 주력 제조업의 미래가 그리 밝지 못하다. 중국 경제가 이른바 뉴노멀(New Normal, 新常态) 시대로 진입하면서 충남의 대 중국 수출도 곤란을 겪고 있다. 충남 경제에 그리 유리하지 않은 외부 환경 변화로 인해 충남 경제의 성장세가 둔화되는 조짐이 보이고 있고, 그동안의 고도 성장에 가려져있던 충남 경제 내부의 구조적 약점도 드러나고 있다.

그동안 충남 경제 성장은 대규모 제조업이 주도했다. 그러다 보니 충남 경제는 제조업에 비해 농수 산업과 서비스업, 특히 미래 경제를 이끌 지식기반 서비스업이 취약하다. 또한 아래 표에서 보듯이, 대기업에 비해 중소기업이, 수출 산업에 비해 내수 기반이 상대적으로 약하다. 충남 내부를 보면 천안, 아산, 서산, 당진 등 수도권에 인접한 북부 지역 중심으로 성장하면서 나머지 지역과 지역 격차가 심화되고 있다. 또한 대규모 제조업체와 다수의 화력발전소가 집중되면서 수입에너지와 자원을 많이 소비하고 탄소와 환경오염 물질도 많이 배출하고 있어서, 에너지와 자원 가격 변동, 기후변화협약에 따른 탄소배출 규제 같은 국제적 변수에 취약할 수 있다.

〈표〉 현재 충남 경제의 성장 구조와 상대적 취약점

현재 충남 경제의 성장 구조	충남 경제의 상대적 취약점
제조업 생산 중심 산업 구조	농수산업 및 지식기반 서비스업 취약 생산에 비해 소비 취약, 소득의 역외 유출
대기업 중심 구조	중소기업 상대적 취약
수출 (특히 중화권 수출) 중심 구조	지역 내수 기반 취약 중국 경제 변동에 민감
수도권 인접 북부 지역 중심 성장 구조	충남 남부 지역 저성장, 도내 지역 격차
자원과 에너지 다소비, 탄소 다배출 구조	지역 환경 및 주민 건강 피해 국제 자원 가격 상승 및 탄소배출규제 등에 취약



‘충남 경제비전 2030’을 준비하는 이유

충남 경제의 미래가 그리 낙관적이지 않다면 지금 충남에서는 무엇을 해야 할 것인가? 바로 충남의 지속가능한 미래를 준비하는 일을 해야 한다. 충남의 미래세대를 위한 일자리를 어떻게 만들 것인지, 경쟁력 있는 산업과 기업, 인재를 어떻게 육성할 것인지, 연구개발과 금융, 마케팅 지원은 어떻게 효율화 할지, 어떻게 지역의 깨끗한 환경을 보전하면서 입지적 강점을 높일 것인지, 갈수록 어려워지는 서민 경제를 어떻게 보듬을 것인지를 고민하고 준비해야 한다. 또한 충남 경제의 현실을 정확히 진단하고, 충남 경제에 영향을 미칠 대내외 환경 변화를 예측하면서, 충남의 강점을 살리고 약점을 보완하며 기회를 활용하고 위기를 극복할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 지금 ‘충남 경제비전 2030’을 준비하는 이유가 여기에 있다.

안희정 도지사가 이끄는 민선 6기 충남 도정은 ‘행복한 성장’을 도정의 핵심 목표로 삼고 있다. 충남도청과 충남연구원은 2030년을 목표로 충남 경제와 충남 도민들의 행복한 성장을 실현하기 위한 ‘충남 경제비전 2030’을 만드는 일을 올해 초부터 시작하였다. 그동안 경제 전문가들로 구성된 충남 경제비전위원회, 기업인을 비롯한 충남 경제 주체들, 15개 시군, 그리고 청소년을 포함한 다양한 도민들의 의견을 수렴해 가면서, 충남 경제비전이 추구해야 할 목표, 그 목표를 달성하기 위한 실천 전략과 이를 수행하기 위한 선도 사업들을 준비하고 있다.

‘충남 경제비전 2030’의 특징과 의의

지금 만들고 있는 ‘충남 경제비전 2030’의 가장 큰 의의는 중앙정부가 아니라 지방정부가 주도하는 경제 계획이라는 점이다. 우리나라는 개발연대 시대 경제개발 5개년 계획 같은 중앙정부 주도의 경제 계획을 수립하고 집행해왔다. 그러나 국가보다 시장의 힘이 커지고 세계화가 진전되는 시대 흐름 속에서 지금 우리나라 중앙정부의 중장기 미래 경제 계획 기능은 거의 사라져 버렸다. 이번 충남 경제비전은 충청남도 지방정부가 중심이 되고 도민들과 도내 경제 주체들이 함께 참여하여 충남 경제의 미래 목표와 목표 달성을 위한 실천 전략과 사업을 만들어 나가는 것이다. 이같이 지역에서 만드는 계획은 지역 경제 주체들이 현장에서 접하는 생생한 고민을 담기가 용이하다. ‘현장에 답이 있다’는 말처럼 현장 지향적 진단과 처방은 계획의 효과를 높일 뿐 아니라, 우리 사회가 나아가야 할 지방자치와 분권의 가치에도 부응하는 것이다.

둘째, 충남 경제의 현재와 미래에 대한 냉철한 진단과 전망 속에서 실현가능한 문제 해결을 지향한다는 점이다. 지금까지 만들어진 비전 계획들 중 상당수는 낙관적인 장밋빛 목표와 미사여구로 장식된 추상적 슬로건에 머무는 경우가 많았다. 그러다 보니 계획이 실제 정책에 활용되지 못하고 캐비닛 속에 사장되는 서류상 계획(paper plan)에 그치는 경우도 있었다. 하지만 이번에 만드는 충남 경제비전은 충남 경제의 약점과 미래에 당면할 문제를 실질적으로 해결할 수 있는 실행 계획(action plan)을 지향한다.

세 번째 특징은 완성된 계획의 내용보다 계획이 수립되는 과정을 더 중시한다는 점이다. 대부분의 공공 주도 계획은 담당 공무원이 소수 전문가의 도움을 받아서 만드는 경우가 일반적이지만, 이번 충남 경제비전은 다수의 지역 경제 주체들과 관계자들이 함께 참여하고 소통하는 계획 수립 과정을 지향한다. 또한 이번에 만드는 계획이 완벽하다고 전제하고 이 계획을 일사분란하게 집행하려고 하기보다는, 이번 계획의 내용이 미처 예측하지 못한 상황 변화에 따라 향후 바뀔 수 있다는 점을 전제하고 상황 변화와 필요에 따라 모니터링과 피드백을 통해 계획 목표와 집행 수단을 지속적으로 수정해 나가고자 한다. 결국 충남 경제비전 2030 수립 과정은 충남 경제를 이끄는 다수의 경제 주체들이 참여하여 충남 경제의 미래를 함께 만들어가는 민관 협력 거버넌스 과정이기도 하다.

이렇게 만들어지는 ‘충남 경제비전 2030’ 이 충남 도민들의 꿈과 도전 정신을 담아서 충남 경제의 행복한 성장은 물론 대한민국의 행복한 미래를 선도하게 되기를 기대한다. ◀





특집1

경제비전 특집-
지역인재육성 분야

지역인재가 지역을 키우는 인재의 선순환 구축

김양중 _ 충남연구원 산업경제연구부
책임연구원



지속적이 경기침체와 내수부진 하에서 지역발전의 수단으로 인재양성의 중요성이 점차 커지고 있다. 충남은 그동안 고도성장을 지속했지만 최근 그 성장률이 둔화되고 있다. 이를 극복하기 위해 충남은 미래 신성장동력산업 발굴에 많은 노력을 하고 있지만 새로운 산업을 찾는 일에 어려움을 겪고 있다. 이제 충남 경제의 지속성장을 위해서 사람에 대한 투자가 그 어느 때보다 중요한 시점이 되었다. 1명의 인재가 충남의 미래를 바꿀 수 있다.

충남은 학령층을 위한 차별화된 교육시스템을 구축하고, 청년들에게는 도전기회를 보장하여야 한다. 그리고 지역인재가 지역에 취업하거나 창업을 해서 지역을 발전시키는 선순환 구조를 정착시켜야 한다. 지역인재가 지역에 정착하여 지역을 발전시키는 선순환 구조가 성립될 때 충남 경제는 지속적으로 성장할 수 있을 것이다.

1. 패러다임의 변화

그동안 지방자치단체는 지역발전을 위한 수단으로 기업 및 외자유치, 각종 개발사업 등 SOC 기반의 투자를 지속하였다. 그러나 이와 같은 투자는 과거 고성장시대에 어느 정도 성과를 나타냈으나, 일련의 세계적 경제위기 하에서 투자가 위축되고 내수 또한 살아나지 못해 개발투자를 통한 성장은 점점 더 어려워지고 있다. 이와 같은 대내외 환경변화는 우리에게 산업사회에서 지식기반사회로의 전환을 요구하고 있다.

여러 지자체에서도 과거 개발주도에서 인재양성을 통한 사람투자 전략으로 방향전환을 모색하고 있다. 서울시는 봉사인, 전문인, 협력인, 창조인 양성을, 대전은 대전의 가치를 창출하는 인재양성을 위해 노력하고 있고, 경기도와 제주도는 글로벌 인재를 강조하면서 세계화 핵심인재 양성에 노력을 기울이고 있다. 충남 또한 지역구성원 각각의 창의력과 소통을 강조하는 공생·순환형 인재를 강조하고 있다.



2. 사람이 지역의 미래다

실제로 창의적인 인재가 벤처기업을 일으키고 그 지역은 물론 국가를 발전시킨 사례들을 우리는 심심찮게 찾아볼 수 있다. 모두가 알다시피 빌 게이츠(마이크로소프트), 스티브 잡스(애플), 마크 주커버그(페이스북)는 전세계 IT 산업을 선도하는 기업의 창시자이다. 페이스북 창시자인 마크 주커버그는 세계 최고의 명문대인 하버드대학을 중퇴하고 스무살의 나이에 창업을 결심하였다. 그의 창의적인 아이디어와 도전정신은 그를 세계적 IT기업의 CEO이자 정보화 시대의 가장 영향력 있는 인물로 만들었다.

이와 같은 이유로 현 정부에서도 창의적 인재양성을 통한 창조경제를 경제성장의 핵심가치로 내세우고 있다. 정부는 최근 1인 창조기업 25만개 육성을 표방하였다. 1인 창조기업이란 창의적인 아이디어나 전문지식을 가진 사람이 그 아이디어나 지식을 사업화하여 이윤을 만드는 기업이다. 이는 단순 제조업 육성보다 더 큰 부가가치를 우리에게 가져올 것이다. 이제 사람이 미래다.

3. 지금 충남의 현실은?

우수한 인재를 양성하기 위해서는 인력기반이 무엇보다 중요하다. 메마른 땅에서 좋은 나무가 자랄 수는 없다. 지역인재 양성을 위해서는 먼저 지역 내 풍부한 인적자원이 있어야하고 인적자원을 올바르게 성장시킬 수 있는 우수한 교육시스템을 갖추어야 하며, 그들이 성장하고 지역에 정착하여 지역발전에 기여하는 인재의 선순환 구조 정착이 필요하다. 그러나 충남의 현실은 어떠한가?

■ 충남의 학령층(5~14세)이 지속적으로 감소하고 있다

〈표 1〉 학령층 인구추세

(단위: 명)

	5-9세	10-14세	계
1990	167,912	196,859	364,771
2000	131,385	119,872	251,257
2010	105,592	130,367	235,959
2020	100,864	98,409	199,273
2030	103,334	103,004	206,338

자료: 통계청/kosis/연령별(시도)추계인구



충남의 경우 학령층 인구가 급격히 감소하고 있다. 충남의 5~14세 인구는 1990년 36.5만 명에서 2010년 23.6만 명으로 감소하였으며, 2030년 20.6만 명까지 감소할 것으로 여겨진다. 더 큰 문제는 단순한 인구의 감소가 아니다. 충남 학령층 인구의 역외 유출도 매우 심각하다. 우수한 교육인프라가 갖춰진 수도권이나 인근 대도시로 유학을 가는 학생들이 늘고 있다. 1982년 이후 2014년까지 충남에서 폐교된 학교 수는 249개로 이는 인구감소의 영향도 있겠지만 학령층 인구의 역외 유출도 주요 원인이라고 할 수 있다. 학령층 인구의 감소는 지역 교육의 질적 개선과 인프라 확대에 부정적 요인으로 작용한다.

■ 충남의 청년 노동시장 경쟁력이 취약하다

충남의 허리인 청년 노동시장 경쟁력도 취약하다. 중앙일보 대학평가(2014)에 따르면 충남은 타지역보다 대졸자의 시장 경쟁력이 높지 않다. 충남의 경제규모가 세종특별시 포함 17개의 시도 중 3위인 점에 비하면 지역 청년 노동시장의 위상은 지역의 위상보다 분명 낮은 수준에 있다고 할 수 있다.

〈표 2〉 2015년 3월 지역별 토익평균 점수

(단위: 점수)

지역	평균점수	지역	평균점수
강원	630.90	서울	742.08
경기	699.59	울산	677.89
경남	644.30	인천	682.21
경북	642.09	전남	647.31
광주	666.24	전북	665.60
대구	677.45	제주	666.38
대전	676.82	충남	640.16
부산	684.28	충북	653.62

토익성적이 지역 청년 노동시장 경쟁력을 전부 대변할 수는 없겠지만 넓은 의미에서 평가지표로 활용할 수 있는데, 충남의 2015년 3월 토익 평균성적은 640.16으로 점으로 전국 최하위권이다.

■ 충남의 청년인재 유출은 타지역보다 높다

2014년 말 현재, 충남 내 대학은 국립 및 사립대학을 포함하여 총 23개소이며, 재학생은 111,767명 정도이다. 2012년 도내 대학 취업률은 55.9%로 국내대학의 평균취업률인 56.1%를 하회하는 수준으로 나타났으나, 2014년에는 57.7%로 전국평균 54.8%를 상회하는 것으로 나타났다. 충남지역 대졸 취업자의 직장 소재지는 서울이 38.0%로 가장 많고,



다음으로 경기지역이 23.3%, 동일지역에 취업을 한 대졸취업자는 22.4%에 그쳤다(최병학 외, 2015). 특히 지역 내 취업 비율은 전문대학 졸업자의 경우보다 대학 졸업자의 경우 더욱 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 지역 내 젊은 층의 인재들이 지역에 정주하지 못하고 역외로 유출되고 있음을 의미한다(양병찬 외, 2013).

4. 충남의 2030년을 위한 준비

■ 지역 특성화 교육을 통해 기반을 다지자

학령층(5~14세) 인구의 역외유출을 줄이기 위해서는 지역사회와 협력을 통해 지역민 모두가 공감하는 창의적 학교를 육성해야 한다. 교과운영의 자율성을 확보하고, 체계적인 진로탐색, 체험활동, 학부모 참여프로그램이 잘 갖추어진 학교의 육성은 공교육의 신뢰도 향상은 물론 지역과 학교가 함께 발전할 수 있는 선진 모델이 될 수 있다. 기존의 학교형태와 차별화된 충남 고유의 새로운 학교모델이 정립된다면 학령층 인구의 역외 유출 감소는 물론 타지역의 학생들까지 유치할 수 있다.

전문계고 졸업생 또한 소질과 적성에 따라 원하는 분야의 전문가로 성장할 수 있도록 장래 희망과 비전을 제시하고 마이스터고와 중견기업 숙련기술을 연계한 질 높은 교육을 강화해야 한다.

■ 미래를 이끌 청년 혁신가를 양성하자

대졸 청년들에게 도전정신과 열정을 갖춘 기업가적 마인드를 함양할 수 있는 기회를 제공하고, 세계 우수한 창업 교육 시스템을 벤치마킹하여 현재 운영 중인 1인 창조기업 비즈니스센터와 청년창업사관학교의 교육을 강화하여 올바른 창업의도를 해야 한다.

또한 청년을 위한 창업경진대회를 개최하여 우수한 아이디어를 발굴하고, 종합컨설팅을 통해 우수기술 거래 및 사업화를 적극 지원해야 하며, 산학연 공동 기술개발 촉진과 정보공유 및 협력체계도 강화할 필요성이 있다.

아울러 지식기반 벤처 전용공간 마련도 필요하다. 창업 초기단계부터 성장단계까지 단계별 지원을 통해 지역정착 사각지대에 있는 벤처기업의 지속성장 공간을 마련해야 한다. 벤처창업 창조공간(Creative Space) 조성 시 창업 초기 단계 지식기반 벤처(정보처리S/W, 연구개발 서비스 등)를 위한 전용공간을 마련하고, 지식기반 벤처전문 우수 컨설팅 인력을 확보하여 신생기업의 컨설팅을 강화해야 한다.

■ 지역인재의 선순환구조를 정착하자

마지막으로 지역인재의 선순환구조를 정착해야 한다. 그러기 위해서는 지역 내 일자리 정보의 통합관리를 통한



구인구직의 미스매치 해소 및 도내 중소기업에 대한 인식개선이 필요하다. 적극적인 일자리 발굴과 매칭서비스로 지역민의 취업기회를 확대하고 지역중소기업에 대한 인식 개선을 통한 일자리 창출 및 지역인재 정착 기여도를 높여야 한다.

또한 지역 내 산업현장에서 요구하는 실무능력을 갖춘 전문기술인력을 양성하여 지역 산업계 현장수요에 부응해야 한다. 아울러 지식서비스산업 기반을 확충하고, 우수한 청년 유망창업자를 발굴·육성하여 신규 고용창출을 유도해야 한다. 또한 대학교와 기업 간 실질적 협력 관계를 구축하여 지역학생 고용촉진은 물론 인재유출 방지, 지역경제 활성화를 도모해야 한다.

5. 요약 및 결론

지속적이 경기침체와 내수부진 하에서 지역발전의 수단이 지역개발에서 인재양성으로 그 패러다임이 변하고 있다. 여러 지자체에서도 과거 개발주도에서 사람투자 전략으로 방향을 전환하고 있다. 충남은 그동안 고도성장을 지속했지만 최근 그 성장률이 둔화되고 있다. 이를 극복하기 위해 충남은 미래 신성장동력산업 발굴에 많은 노력을 하고 있지만 새로운 산업을 찾는 일에 어려움을 겪고 있다. 이제 충남 경제가 지속가능성을 유지하기 위해서는 사람에 대한 투자가 그 어느 때 보다 중요한 시점이 되었다. 1명의 인재가 충남의 미래를 바꿀 수 있다. 충남은 지역인재 양성이 미래 충남을 결정할 것이라는 것을 명심해야 한다.

충남은 학령층을 위한 차별화된 교육시스템을 구축하고, 청년들에게는 도전기회를 보장하여야 한다. 그리고 지역인재가 지역에 취업하거나 창업을 해서 지역을 발전시키는 선순환 구조를 정착시켜야 한다. 지역인재가 지역에 정착하여 지역을 발전시키는 선순환 구조가 성립될 때 충남 경제는 지속적으로 성장할 수 있을 것이다. ◀

〈참고자료〉

양병찬 외(2013), 충남 지역 인재육성을 위한 평생교육 종합계획 충청남도평생교육진흥원
최병학 외(2015), 제1차 지방대학 및 지역균형인재 육성지원 관련 충청남도 기본계획(안) 수립 연구, 충남연구원
충남도청 내부자료(2015년 청년층 일자리 사업)
충남연구원 내부자료(충남경제비전 2030)

특집2

경제비전 특집-
지역에너지 분야

친환경·탄소저감 에너지 생산과 소비로의 전환

이민정 _ 충남연구원 산업경제연구부
초빙책임연구원



에너지정책 수립에 있어 경제적 효율성과 성장 측면만을 중시하던 이전과 달리, 기후변화, 환경오염, 안전성, 수입의존성 등 다양한 요소 및 이해관계자들의 균형을 고려해야 하는 요즘, 지역에너지정책의 협력과 참여가 어느때보다 중요해지고 있다. 충남도는 2020년까지의 충청남도 지역에너지 종합계획을 수립했고, 이를 바탕으로 충남경제비전 2030의 지역에너지 이슈에서는 지역에너지 관련산업을 차세대 먹거리로 육성시키자는 꿈을 그리고 있다.

근년 전세계적으로 에너지문제를 둘러싼 논쟁이 다양한 분야에서 나타나고 있다. 정부는 에너지정책을 수립할 때 경제적 효율성과 경제적 성장을 중시하던 이전과는 달리, 세계환경, 안전성, 공급 비용, 자원소독, 수입의존성, 외교적 관계 등 다양한 요소들 및 이해관계자들의 균형을 고려하게 되었다. 특히 2011년 3월, 일본 동일본대지진으로 인한 후쿠시마 원전사고와 2013년 불거진 한국수력원자력의 원자력발전소 납품비리사건 등은 그동안의 에너지정책에 큰 전환점을 제시했다고 할 수 있다.

세계적으로 2035년의 에너지수요는 개발도상국의 경제와 인구 성장으로 2010년 대비 48.3% 증가할 것으로 전망되며, 셰일가스, 타이트오일 등 비(非)전통 에너지원의 개발확대로 에너지시장의 판도변화가 예상되고 있다. 국내에서는 신재생에너지산업의 구조조정 필요성 논의, 전력수급 여건 및 송전여건 악화 문제, 다양한 갈등양상 표출 등이 고려대상으로 논의되고 있다.

국내외적 상황에 대처하고 에너지정책 패러다임 전환을 도모하기 위해 정부는 2014년 제2차 에너지기본계획을 최종확정하였다. 2035년까지의 에너지정책 비전을 담고 있는 본 계획에서 정부는 수요관리 중심의 에너지정책과 분산형 전원의 활성화, 에너지 수급과 환경의 조화, 안전 최우선 원칙과 에너지복지 사각지대 해소 등을 기본방향으로 설정하는 한편, 글로벌 이슈인 기후변화 대



응을 위해 화석연료인 석유·석탄의 의존도를 낮추면서 신재생에너지인 태양열·지열·바이오매스 등의 비중을 높이는 내용을 담고 있다.

중앙정부의 에너지정책과 함께 지자체 지역에너지정책의 협력 및 참여가 어느때보다 중요시되고 있다. 중앙정부의 에너지정책 전환에 있어 이해관계자들이 공통의 비전을 수립하고 바람직한 방향설정에 동참하고 전개하는 것이 에너지정책의 성과를 가늠하기 때문이다.

지금까지 에너지 관련 정책은 대개 중앙정부 주도로 이루어져 온 관계로 지역의 참여에 그다지 주목하지 않았던 측면이 있었다. 하지만 신재생에너지가 부각되면서 지역의 협력과 참여가 중요하게 되었다. 신재생에너지 관련 정책은 대개 지역의존적 특성을 지니고 있기 때문이다. 에너지 관련시설의 민영화, 지역에너지 시장 형성, 새로운 에너지 관련 참여자 등의 등장은 지역에너지의 중요성을 높이고 있고 관련계획과 실천방안에 대한 고민 또한 높아지고 있다.

충남도에서는 전세계적으로 기후변화 대응 및 에너지수요관리를 위한 대체에너지 개발, 에너지효율 확대 등의 대응노력을 지속하고, 국가의 에너지정책 기조변화에 대한 선제적 대응으로 정책역량을 제고할 필요성 하에 지역에너지종합계획을 수립하였다.

- 2015년부터 2020년까지 5년간 계획인 본 계획에서, 에너지자립, 신재생에너지 생산, 에너지소비 효율화 및 에너지복지 등 미래대응 에너지 신산업 육성에 대한 지역차원의 정책개발의 중요성을 내세우고, 에너지정책에 대해 민간단체, 기업 등 민간부문의 자발적·지속적 참여를 유도할 필요성을 말하고 있다.
- '도민과 함께하는 청정·행복·희망 에너지'라는 비전 하에, 에너지이용 합리화 및 신재생에너지 보급확대를 통한 석탄화력발전소 삼삼 줄이기¹⁾ 운동을 목표로 삼고 있다.

충남의 에너지 관련 현황(2013년도 기준)과 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 충남에 원유비축기지, 화력발전소 및 송전시설 등 관련인프라가 집중되어 있어 국가의 '에너지공급기지' 역할을 하고 있고 있는 점은 다음 사항에서 확인할 수 있다.

- 발전량(121,230GWh)은 2013년도 기준 전국대비 23.4%로 1위
충남에서 생산한 전력의 62.5%를 수도권으로 송전
- 발전설비 용량(17,069MW)은 전국대비 19.6%로 1위
송전탑 4,141개로 5위, 이 중 765kV 송전탑 236개 3위
- 1차에너지²⁾ 공급량은 54,143천TOE로 전국대비 19.3%로 1위

1) 2020년 석탄화력발전소 삼삼 줄이기 : 500MW 3.3기 줄이기, 732천TOE 에너지절감, 신재생에너지 2,287천 TOE 생산

2) 석탄, 석유, 우라늄 등 자연 그대로 가공하지 않는 에너지와 신재생에너지를 의미

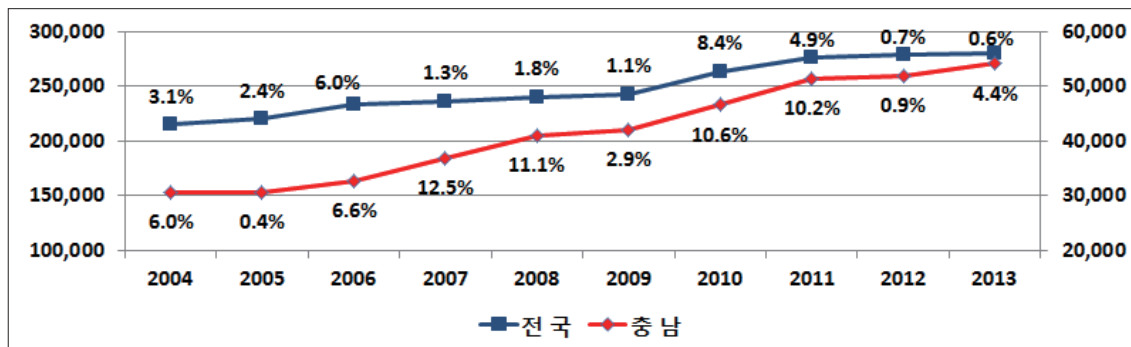
② 높은 에너지 소비량도 충남 지역에너지의 특징으로 꼽힌다. 이러한 에너지 다소비 특징은 석유화학, 제철 등 에너지 다소비업종이 집중해 있는 것에 기인한다. 도내 입지한 이들 업종의 증설 등 영향은 석유석탄 수요 증가와 산업부문 전기수요 증가로 이어진다.

- 전력소비(45,467GWh)는 전국대비 9.57%로 경기, 서울에 이어 3위
- 최종에너지 소비량(3)은 30,612천TOE로 전국대비 14.5%로 전남에 이어 2위

③ 반면 신재생에너지 생산량 및 보급률은 저조하며 특히 보급률은 전국평균을 하회한다.

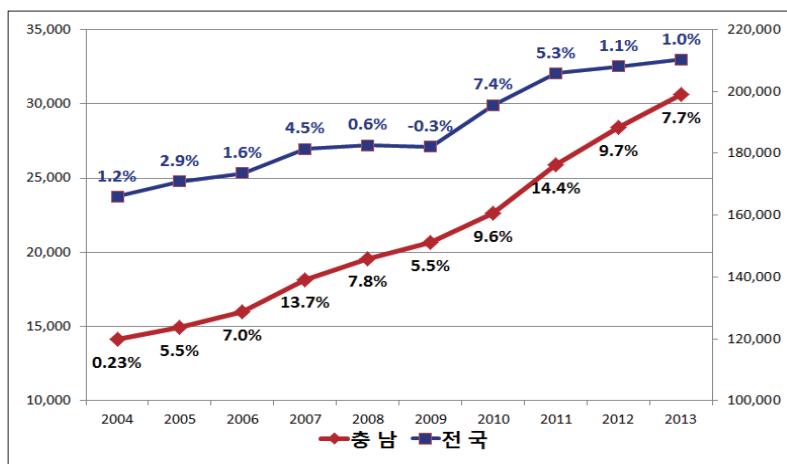
- 신재생에너지 생산량은 전국대비 9.5%로 6위(1위는 전남)
- 신재생에너지 보급률은 1.75%로 전국평균 3.52%보다 낮음

〈그림 1〉 1차에너지 공급량 추이



자료: 충남도청(2015) 「충청남도 지역에너지 종합계획」

〈그림 2〉 최종에너지 소비량 추이



자료: 충남도청(2015) 「충청남도 지역에너지 종합계획」

3) 소비자에게 공급된 에너지량으로 전환손실 및 에너지산업 자체소비 제외



2020년까지의 5년계획인 지역에너지종합계획보다 좀 더 먼 미래를 내다보는 중기비전계획인 '충남경제비전 2030'의 지역에너지 부문에서는 2030년 충남 지역에너지의 비전을 '친환경·탄소저감에너지 생산과 소비로의 전환'으로 설정하고 '차세대 성장산업과 혁신생태계 구축'을 목표로 삼았다.

- ① 화석연료 에너지에서 신재생에너지로 에너지산업 전환을 주도하기 위해, 단기과제(화력발전 청정화 기술 개발), 중장기과제(수소연료전지자동차 부품 포함 수소에너지개발 선도), 지속과제(태양광·태양열·풍력을 이용한 신재생에너지 육성)의 단계적 해결을 통해 이루어간다는 전략을 수립했다.
- ② 목표 달성을 이룰 선도사업으로는 다음 사업들을 선정했다.
 - 친환경에너지 산업벨트 구축 : 서해안에 집중된 석탄화력발전 인프라를 자원화하여 친환경 에너지산업으로 전환하기 위한 에너지 연구단지 및 테스트베드 구축(저탄소·친환경 화력발전 부품소재 산업단지 구축 및 파일릿 플랜트 추진, 차세대에너지 R&D 플랫폼 구축, 마이스터고 유치 등을 통한 인력양성)

〈그림 3〉 친환경에너지산업벨트 구상도



자료 : '충남경제비전2030' 발표자료

- 미래에너지·수소경제를 선도하는 수소밸리 구축 : 지역내 부생수소와 지역산업기반을 연계한 융합형 수소 산업 육성, 화력발전설비 및 석유화학단지와 연계한 수소전문부품소재단지 조성

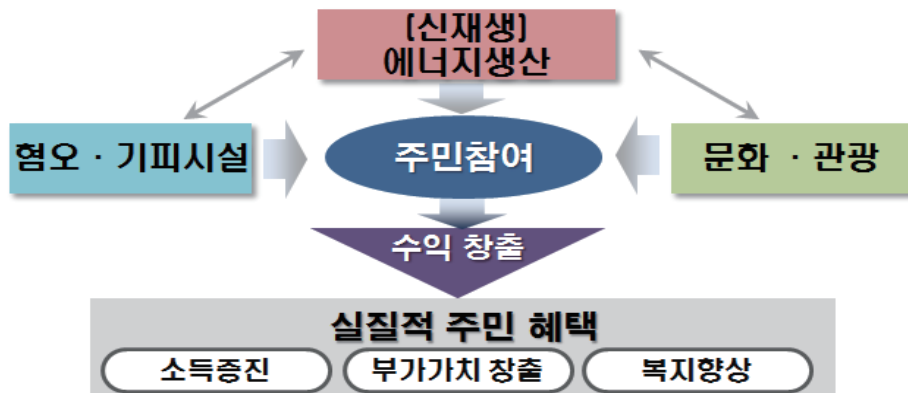
〈그림 4〉 일본 후쿠오카현 수소에너지전략



자료 : 충남리포트(근간) 발췌

- 에너지자립마을 조성 : 도내 유인도서 33개에 대한 에너지자립마을 조성 및 마을단위 청정발전기술을 도입한 친환경 에너지타운 조성

〈그림 5〉 친환경 에너지타운 개념도



자료 : 충청남도 지역에너지 종합계획



전세계적 에너지 패러다임이 '수요관리중심', '자립분산형'으로 이동하고 있고 충남도도 이에 대응하기 위해 비전과 다양한 사업을 추진하고 있지만, 아직 도민의 관심도는 낮은 실정이다. 금번 '충남 경제비전 2030' 수립은 충남의 미래를 위한 이슈에 대해 도민이 함께 고민하고 움직이는 계기를 마련하는 의미를 갖고 있다. 특히 지역에너지 이슈에 대해서는 도민의 참여와 지역의 역할강화, 지역에너지정책 인프라 조성, 지역에너지 거버넌스 활성화 등이 요구된다.

기후변화, 환경오염, 원전사고위험 잠재성 등은 정부의 에너지정책에 대한 변화를 불러오고 있다. 정부는 더 이상 에너지 관련정책의 수립, 집행 등의 과정에서 집권적·주도적으로 진행할 수 없고 지자체의 지역에너지 정책의 협조와 참여 없이는 불가능하다. 에너지를 둘러싼 다양한 이해관계자의 자발적 협력과 참여가 어느때보다 필요한 시점이다.

충남도에서는 이러한 기조에 선제적으로 대응하고자 '도민과 함께하는 청정·행복·희망에너지'를 비전으로 '석탄화력발전소 삼삼줄이기'를 목표로 하는 지역에너지종합계획을 수립했다. 나아가 이를 바탕으로 충남 경제비전 2030에서는 '친환경·탄소저감에너지 생산과 소비로의 전환'을 비전으로 '차세대 성장산업과 혁신생태계 구축'을 목표로 지역에너지 관련산업을 충남도의 차세대 먹거리로 키울 꿈을 그리고 있다.

'수요관리중심', '자립분산형'으로 바뀌고 있는 패러다임 전환을 위한 시도가 이루어지고 있는 가운데, 아직 도민의 관심도는 낮은 실정이다. 에너지정책실행에 있어 도민의 참여와 지역의 역할강화, 지역에너지 정책 인프라 조성, 지역에너지 거버넌스 활성화 등이 요구된다. ◀

〈참고자료〉

충남경제비전 2030(수립중)

충청남도 지역에너지종합계획(2015년~2020년)

충남리포트 '수소경제사회 구축 선진사례' (근간) 발체

특집3

경제비전 특집-
지역노동시장 분야

충남 경제비전 2030 실현을 위한 지역 단위 고용정책의 방향과 과제

신동호 _ 충남연구원 산업경제연구부
연구위원



OECD LEED(Local Economic and Employment Development)가 최선의 지역발전전략으로 지역단위의 고용정책 추진을 권고하고 있는 가운데 세계화로 인한 경쟁심화와 생산기술의 발달로 인해 대두된 노동시장의 유연안정성 확보문제는 충남경제의 지속가능한 성장에 직접적으로 영향을 미칠 핵심 이슈이다. 이에 따라 지역 주민의 고용안정 도모를 통한 지역경쟁력 제고와 더불어 생산·고용·소득의 선순환 구조정착은 향후 충남도가 지향해야 할 전략적 목표임은 분명하다. 이러한 목표를 달성하기 위한 현실적 대안으로 첫째, 청년실업에 대한 사회보호와 근로유인을 강화해야 하며, 둘째, 기존 공공주도의 단순한 일자리 창출을 지양하고 민간주도의 창의적 일자리 창출프로그램을 추진해야 하며, 셋째, 기업간 자유로운 노동이동성을 촉진하여 노동시장의 이중구조를 완화해야 한다. 끝으로 충남의 새로운 노동 아젠다 추진이 현실 가능하도록 고용거버넌스를 재구축해야한다.

1. 들어가며

지역노동시장에 대한 관심이 증대하기 시작한 것은 EU를 비롯한 OECD국가들에서 중앙정부 주도의 노동시장정책이 한계를 노정하면서 부터이다. 이에 따라 그 지역의 실정에 부합하는 탈중앙화된 지역단위 노동시장정책 수립과 집행에 대한 관심이 증대되어 왔다. 관련하여 OECD LEED(Local Economic and Employment Development)는 최선의 지역발전전략으로 지역단위에서 노동수요를 확대시킬 수 있는 고용정책의 수립을 권고하고 있다. 구체적으로 지역고용정책의 핵심은 노동수요측면에서는 기업이 정신을 고취시키고, 신규 기업의 역내 유인 및 육성이 요구되며, 노동공급측면에서는 노동시장으로의 진입과 재진입을 진작하는 지역단위(area-based)의 고용정책 구축을 권고하고 있다. 이러한 추세에 발맞추어 국내에서도 최근 지방정부, 지역의 시민단체 등에서 적극적으로 지역단위의 일자리 사업과 고용정책 수립을 시도하는 한편, 이에 대한 중앙정부의 관심과 지원도 증가하고 있는 실정이다. 이



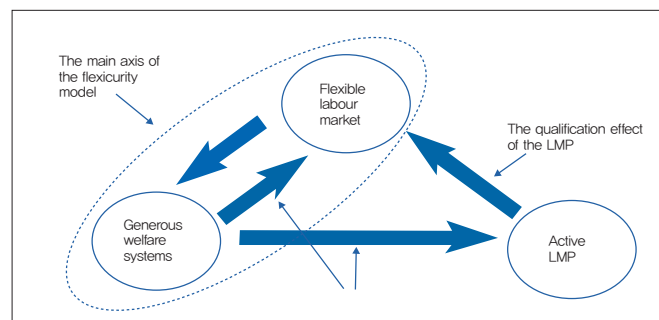
처럼 최근의 고용정책은 중앙에서의 국가 지배적 인력공급 정책에서 현장 중심인 지역중심 고용정책으로 변화하고 있는 추세이다.

이처럼 지역에 기반한 고용정책의 중요성이 증대됨에 따라 충남도 차원에서도 지역의 산업 및 노동시장 변화에 따른 체계적인 고용정책을 수립하여 체계적이고도 단계적인 사업추진을 통해 지역의 발전을 유도할 필요가 있다. 충남의 경우 지역 제조업의 고용흡수력이 지속적으로 감소하는 등 지역의 산업 및 고용구조가 변화함에 따라 지역 주민의 고용안정 도모를 통한 지역경쟁력 제고와 더불어 생산-고용-소득의 선순환 구조 정착에 역점을 두어야 한다.

2. 최근 노동정책 이슈

최근 정부는 국내 노동시장에 산적한 핵심문제를 근본적으로 해결하기 위해 노동시장 구조개혁에 강한 드라이브를 걸고 있다. 그런데 정부에서 추진하는 노동시장 구조개혁의 핵심은 유연안정성(flexicurity) 확보로 귀결되는 추세이다. 이러한 배경에는 세계화로 인한 경쟁 심화와 생산기술의 발달에 따라 노동시장의 유연성 증대요구와 맞물려 고용불안정 문제가 사회문제로까지 확산된 것에 기인하고 있다. 유연안정성이란 유연성(flexibility)과 안정성(security)을 결합한 용어로 기업에게는 해고와 채용의 유연성을 줌으로써 경쟁력을 높이게 하는 한편 노동자들에게는 사회안전망과 직업훈련 등을 통해 소득과 고용의 안정성을 제공함으로써 이들의 생활을 보장하는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 EU 노동시장 정책 : 덴마크 황금삼각형(Golden Triangle)

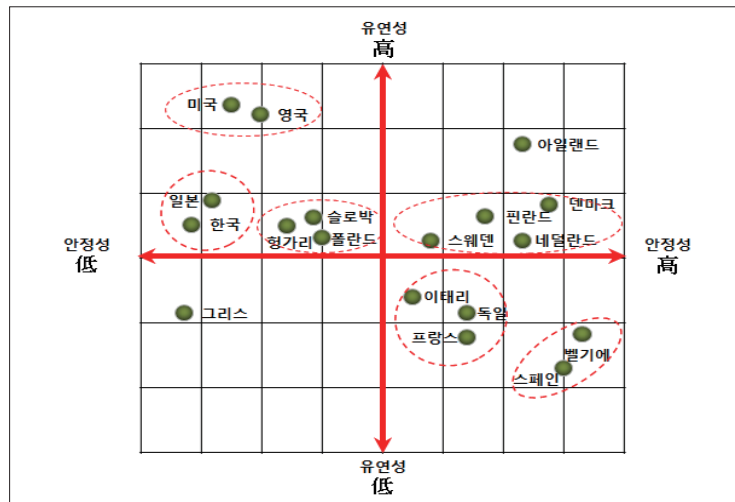


자료 : Madsen(2006).

구체적으로 노동시장의 유연성과 고용안정을 양립함으로써 경제성장과 가계의 구매력 증대를 통해 임금, 소득, 분배간의 선순환 구조 정착을 지향하는 것이다. OECD통계에 따르면 우리나라 노동시장 유연성은 OECD 국가 평균을 약간 상회하는 한편, 고용안정성은 최하위 수준이며, 충남도 역시 비슷한 실정이다.



〈그림 2〉 OECD국가들의 노동시장 유연안정성 수준



자료 : OECD Employment Outlook(2010) 및 OECD 국가의 노동시장정책(장신철).

최근 국내 노동전문가 100인이 선정한 노동이슈는 임금, 노동시간, 정년, 일자리 등 노동자들이 일하고 대가를 받는 것과 노정갈등 및 비정규직 문제 등과 관련한 것이 주를 이루고 있다. 구체적으로 10대 이슈 중 통상임금과 임금체계 개편이 1순위를 차지하고 있는 가운데 다음으로 공공부문 민영화와 공공기관 단체협약, 근로시간 단축, 노정갈등, 시간선택제 일자리와 고용률, 노동기본권, 비정규직, 정년연장과 임금피크제, 노조법 재개정 등의 순으로 이슈화되고 있다.

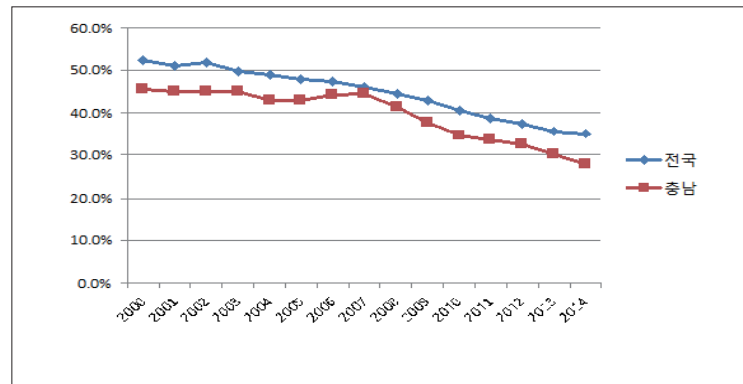
3. 충남의 현실은?

■ 충남의 고용안정성은 전국대비 상대적으로 높으나 비정규직 비중은 증가하는 추세

충남의 경우, 고용이 불안한 임시직과 일용직을 포함한 비정규직 비중은 2007년을 기점으로 최근까지 지속적으로 낮아지는 추세이다. 그러나 임금근로자 중 비정규직의 전국대비 비중은 2000년 2.8% 수준에서 2014년 3.3% 수준으로 약 0.5%p 증가하는 것으로 나타났다.



〈그림 3〉 충남 비정규직 비중 추이



자료 : KOSIS국가통계포털

■ 좋은 일자리(descent job)와 저임금 일자리(trash job)로 양극화 되는 추세

또한 충남지역은 상대적으로 임금이 저렴한 미숙련 분야에 해당하는 기능·기계조작·조립 및 단순노무 종사자 비중이 증가하는 동시에 좋은 일자리에 해당하는 관리자·전문가·사무종사자 비중 역시 증가하고 있다. 반면, 서비스 판매 및 농림어업 숙련종사자 비중은 감소하는 것으로 나타나는 바, 이는 지역의 일자리가 양극화되고 있음을 시사하는 것이다.

〈표 1〉 충남 종사상 지위별 취업자 현황

구분	2008		2014	
	취업자	비중(%)	취업자	비중(%)
계	961	100.0	1,156	100.0
관리자, 전문가 및 관련종사자	121	12.6	160	13.9
사무 종사자	115	12.0	161	13.9
서비스·판매 종사자	167	17.4	200	17.3
농림어업 숙련종사자	258	26.8	231	20.0
기능·기계조작·조립 종사자	196	20.4	277	24.0
단순노무 종사자	103	10.7	128	11.0

자료 : KOSIS국가통계포털



■ 도내 고학력자의 타지역 유출비중이 지나치게 높음

충남 소재 대학졸업자의 22.4%만이 충남지역 내에서 취업하며, 나머지는 여타 지역에서 취업하는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 고학력 청년의 유출을 막기 위해서는 단순한 일자리 창출을 통한 양적 팽창보다는 고학력 노동자를 유인할 수 있는 양질의 일자리 창출에 주력할 필요가 있다.

〈표 2〉 충남지역 대졸자의 취업시 지역이동 실태

구분			직장소재지				
			서울	경기	충남	기타	전체
학 교 소 재 지	충남	빈도	352	216	207	151	926
		비중	38.0	23.3	22.4	16.3	100.

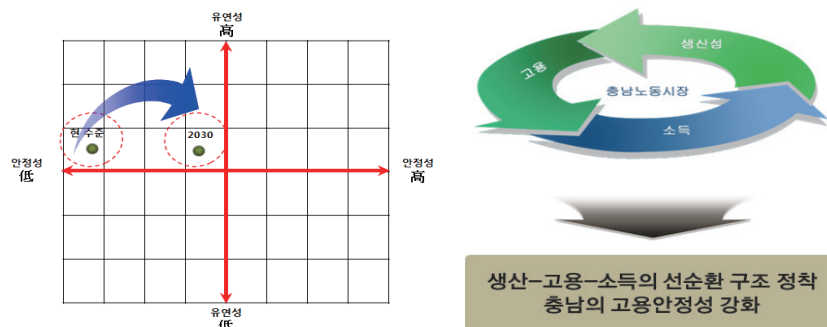
자료 : 한국고용정보원, 대졸자직업이동경로조사(GOMS)

4. 충남의 2030 고용전략 목표 및 정책과제

■ 2030 고용전략 목표

충남도는 단계적으로 고용안정성을 강화하는 동시에 지역노동시장의 이중구조를 완화해야 하며, 장기적으로는 생산-고용-소득의 선순환 구조를 정착시키는데 주력할 필요가 있다. 이를 달성하기 위한 핵심 정책과제는 다음과 같다.

〈그림 4〉 2030 고용전략 목표





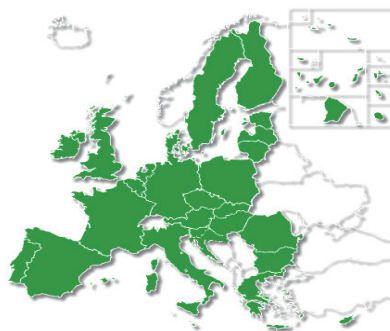
■ 핵심 정책과제

첫째, 청년실업에 대한 사회보호와 근로유인을 강화해야 한다. 이에 대한 정책대안으로 청년계층의 '일할 권리' 및 '교육·훈련 받을 권리'를 보장해줄 수 있는 '충남형 Youth Guarantee' 프로젝트를 추진할 필요가 있다. 동 프로젝트는 청년 구직자 대상 현장중심의 직업·훈련프로그램을 추진하고 '좋은 일자리' 구직활동에 집중적으로 지원하는 정책이다. 구체적으로 4개월 이상 실업상태에 놓여 있는 15~29세 청년들이 도내 기업현장에서 직업·훈련교육을 받을 수 있도록 현장 중심의 직업·교육훈련프로그램을 구비하고 도내 동·면단위로 취업 및 직업상담사를 배치하여 원활한 구직활동이 가능하도록 지원하는 것이다. 다만, 전면적 실시보다는 특정지역을 대상으로 시범사업을 실시하고 향후 사업의 실효성을 토대로 점진적 확대가 필요하다.

둘째, 기존 공공주도의 단순한 일자리 창출을 지양하고 민간주도의 창의적 일자리 창출을 지향해야 한다. 실제로 공공주도의 일자리 창출사업은 상대적으로 경제적 효과가 작고 사업완료 이후 지속적인 일자리 유지가 어려운 실정이다. 따라서 민간주도의 일자리 창출프로그램(Local Initiatives Program, LIP)을 추진·시행할 필요가 있다. 구체적으로 민간부문에서 일자리 창출계획서를 제출하면 이를 심의·선정 후 지원하되, 지원대상에 대한 지속적인 모니터링과 관련 서비스를 제공함으로써 경제적으로 유의미하면서도 일자리를 지속적으로 유지시켜야 한다.

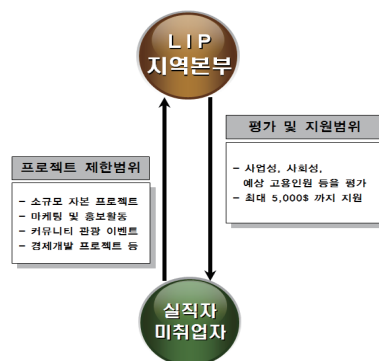
셋째, 지역노동시장의 이중구조를 완화하기 위해서는 도내 대기업과 중소기업의 임금격차 완화 및 산업현장의 소모적 분쟁요소 중 하나인 통상임금 적용으로 인해 발생하는 문제를 해소할 필요가 있다. 구체적으로 산업, 업종, 직종별 임금수준을 비교 가능케 함으로써 기업간 자유로운 노동이동성을 촉진하고 이를 통해 지역노동시장의 이중구조를 개선해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 근속 및 숙련수준, 직종·경력별로 임금수준과 근로조건에 대한 실태조사를 실시하여 표준임금체계를 구축하고 이를 토대로 표준임금정보 공시제를 도입해야 한다.

〈그림 5〉 EU 내 Youth Guarantee 시행국가



자료 : <http://ec.europa.eu>.

〈그림 6〉 캐나다 패리사운드(Parry Sound)지역의 LIP추진 사례



자료 : <http://www.cbdc.parrysound.on.ca/>.



- 제1단계 : 근속·직종·사업장규모·경력별로 실태조사 또는 기존통계자료를 활용하여 표준임금체계 구축
- 제2단계 : 시범적용이 상대적으로 용이한 특정직종·지역 대상 표준임금정보 공시제 실시
- 제3단계 : 표준임금정보 공시제 도내 전역실시
- 제4단계 : 공공부문의 work-net과 주요 민간취업사이트와 연계하여 전국으로 확대

끝으로 이상에서 논의된 지역단위 고용정책을 원활히 추진하기 위해서는 고용거버넌스의 역할이 중요하나, 충남의 새로운 노동 아젠다의 추진이 현실 가능하도록 기존 위원회를 재구성하고 도차원의 행·재정적 지원을 강화해야 한다. 실제로 기존 충남 노사민정 협의회는 도조례인 '충청남도노사민정협의회운영조례'에 의거, 규정된 사항만을 일률적으로 수행하는 절차유형의 고용거버넌스 한계를 노정하고 있다. 따라서 '충남 표준임금체계', '충남 Youth Guarantee', '민간주도의 일자리 창출프로그램'을 원활히 추진하기 위해서는 각각 충남 표준임금체계 추진위원회, 충남 Youth Guarantee 추진위원회, 충남LIP 추진위원회를 추가 구성함으로써 충남 노사민정 협의회의 기능과 역할을 확대해야 한다.

5. 요약 및 결론

OECD LEED(Local Economic and Employment Development)가 최선의 지역발전전략으로 지역단위의 고용정책 추진을 권고하고 있는 가운데 세계화로 인한 경쟁 심화와 생산기술의 발달로 인해 대두된 노동시장의 유연안정성 확보문제는 충남경제의 지속가능한 성장에 직접적으로 영향을 미칠 핵심 이슈이다. 또한 충남의 경우 지역 제조업의 고용흡수력이 지속적으로 감소하는 등 지역의 산업 및 고용구조가 변화하고 있다. 이에 따라 지역 주민의 고용안정 도모를 통한 지역경쟁력 제고와 더불어 생산-고용-소득의 선순환 구조 정착은 향후 충남도가 지향해야할 전략적 목표임은 분명하다.

이러한 목표를 달성하기 위한 현실적 대안으로 첫째, 청년실업에 대한 사회보호와 근로유인을 강화하기 위해서는 청년계층의 '일할 권리' 및 '교육·훈련 받을 권리'를 보장해줄 수 있는 '충남형 Youth Guarantee' 프로젝트를 추진해야 한다. 둘째, 기존 공공주도의 단순한 일자리 창출을 지양하고 민간주도의 창의적 일자리 창출프로그램(Local Initiatives Program, LIP)을 추진·시행할 필요가 있다. 셋째, 지역노동시장의 이중구조를 완화하기 위해서는 산업, 업종, 직종별 임금수준을 비교 가능케 함으로써 기업간 자유로운 노동이동성을 촉진하는 표준임금체계의 구축 및 표준임금정보 공시제 도입을 적극 고려해야 한다. 끝으로 이상에서 논의된 지역단위 고용정책을 원활히 추진하기 위해서는 고용거버넌스의 역할이 중요한 바, 충남의 새로운 노동 아젠다 추진이 실현 가능하도록 충남 표준임금체계 추진위원회, 충남 Youth Guarantee 추진위원회, 충남LIP 추진위원회를 구성할 필요가 있다. ◀

〈참고자료〉

신동호 외(2011), 고용정책개선을 위한 지역노동시장 분석, 충남연구원
충남연구원 내부자료(충남경제비전 2030)



충청남도 지역행복생활권의 개선방안과 대응과제

이상준 _ 충남연구원 지역도시연구부 책임연구원

1. 들어가며

지역행복생활권 정책은 박근혜 정부의 “HOPE 프로젝트”의 일환으로 추진되는 정책으로, 지자체 간 연계협력을 통해 주민 모두가 행복한 삶을 영위하는 일상생활 공간 조성¹⁾을 목적으로 한다. 대등한 관계 속에서 생활권 활성화라는 공동목표 달성을 위해, 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지서비스 등 다양한 분야의 연계협력사업을 추진함으로써, 행정적 유대 및 교류 강화, 재정 건전성 및 효율성 제고, 사업의 규모화 및 범위화, 유사·중복성 제고²⁾ 등 다양한 긍정적 효과를 얻고 있다.

그러나 지역 간 연계협력 정책은 지자체의 경험, 정책에 대한 필요성 및 공감대 인식 부족, 지역중심주의로 인한 지자체 간 경쟁과 갈등 심화 등으로 정책에 참여하고 있는 많은 생활권에서 어려움을 겪고 있다.

지역행복생활권 정책은 주민의 삶의 질 제고 측면에서 생활권에 긍정적인 효과를 나타낼 수 있지만, 지자체 간 연계협력 필요성과 실현가능성에 대한 인식이 부족한 상황에서 오히려 생활권에 부정적인 효과를 나타낼 수도 있다.

본 연구에서는 지역행복생활권 정책이 갖고 있는 장단점을 고려하여 충청남도 지역행복생활권 정책의 성공적 추진과 효율성을 제고한다는 측면에서, 충청남도 지역행복생활권 정책의 개선방안과 대응과제를 모색하는데 목적이 있다.



2. 충청남도 지역행복생활권 정책 및 사업의 추진실태

1) 지역행복생활권 관련 정책의 추진동향

지역행복생활권 정책은 자생적으로 이루어지던 지자체 간 연계협력에서 태동되어, 2010년 이명박 정부의 “지역 간 연계·협력을 통한 상생발전” 전략을 통해 체계화·통합화되었다. 이후 박근혜 정부에서도 지속적으로 추진되어오다 2013년부터 생활권 단위의 “지역행복생활권” 정책으로 발전하게 된다.

지역행복생활권 정책 추진을 위해 전국적으로 56개 생활권이 구성되었으며, 각 생활권별로 주민의 삶의 질 제고를 위한 5대 분야(생활권기반 확충, 일자리 창출, 교육, 문화융성·생태복원, 복지의료)에 중점을 둔 연계 협력사업(선도사업, 연계·협력사업, 단독사업)을 발굴하였으며, 이 중 36개 선도사업에 대해서는 정책 확산 및 사업 완결성 제고 측면에서 국비를 지원하고 있다.

충청남도에서도 총 8개 생활권(도내 6개, 타도시연계 2개)을 구성하였으며, 지난 2년 간 7개 생활권에서 9개 사업이 선정되어 총 18,313백만원의 국비를 확보하였다.

[표 1] 충청남도 지역행복생활권 구성 및 선도사업 선정 내역

구분	유형	연계시·군	2014년 선정		2015년 선정	
			사업명	국비(백만원)	사업명	국비(백만원)
충청 남도 내	중추도시생활권	■ 천안시, 아산시	복합문화정보센터	2,700		
		■ 홍성군, 예산군			내포 역사·문화 투어사업	1,192
	도농연계생활권	■ 서산시, 당진시, 태안군			서해안 평생안전 체험교육센터 설치	2,960
	농어촌생활권	■ 공주시, 부여군, 청양군	1400년 백제숨결	567	나래원 화장시설 공동이용	1,952
		■ 논산시, 계룡시, 금산군			발효 미생물로 꿈이 익어가는 6차산업	2,072
타 도시 연계	도농연계생활권	■ 보령시, 서천군				
		■ 대전광역시, 논산시, 계룡시, 금산군, 옥천군	대청호권 생태창조마을	2,250	제대군인의 사회진입 및 정착을 위한 생애전환프로젝트	2,000
		■ 세종특별자치시, 공주시			광역버스정보시스템(BIS) 구축사업	2,620

자료 : 농림축산식품부(2014) 2014년도 지역행복생활권 협력사업(신규사업) 선정결과
농림축산식품부(2015) 2015년도 지역행복생활권 협력사업(신규사업) 선정결과
충청남도(2014). 충청남도 지역행복생활권 구성(안) 지역발전위원회 발표자료, p.7.

- 1) 지역발전위원회, (2013), 지역행복생활권 추진 가이드라인, 지역발전위원회, pp.2~5, 지역행복생활권은 크게 농어촌생활권(농어촌 시·군), 도농연계생활권(중소도시 및 인근 농어촌), 중추도시생활권(대도시권 및 중소 연담도시권)으로 구성된다.
- 2) 송미령, (2013), 지역행복생활권 활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제, 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍 발표자료, p.13.
- 3) 일례로, 충청남도 “백제문화제” 도 연계·협력사업의 일환으로, 1966년 이후 공주시와 부여군 간 자발적 연계·협력을 통해 추진되어 오고 있다.



2) 충청남도 지역행복생활권 연계협력사업의 추진실태와 문제점

충청남도는 다양한 지자체 간 연계협력사업을 추진하고 있어, 지자체 간 예산 및 인력, 자원 등을 공동 활용함으로써 사업의 규모화·광역화 등을 도모할 수 있고 이를 통해 사업 성과를 극대화할 수 있다는 경험과 인식을 갖고 있다.

그러나 연계협력에 참여한 지자체가 소수이고 추진한 사업 분야 역시 한정되어 실질적으로 연계협력을 경험한 지자체 및 담당자가 부족하다는 점에서, 충청남도 지역행복생활권 정책의 체계적인 추진에 어려움을 겪고 있다. 또한 지역행복생활권 정책이 2013년 말부터 급하게 추진되면서 지자체별로 대응에 어려움을 겪고 있다.

첫째, 정책에 대한 공감대 형성이 부족하다. 많은 지자체에서 연계협력사업을 추진함에 있어 한정된 시간과 예산 등으로 인해 지역주민 혹은 공무원 등과의 교류나 소통을 하는데 어려움을 겪고 있다. 공무원을 대상으로 정책 설명회 및 워크숍 등을 개최한 생활권은 매년 1개 생활권씩이라도 있지만 주민을 대상으로는 전무하다. 그나마 공감대 형성의 일환으로 주민과 공무원 대상 의식조사를 실시하여 정책을 소개하고 이들의 의견을 받는 생활권(매년 1개)이 전부인 상황이다. 이로 인해 지역의 현안을 고려한 사업 발굴에 한계를 보이며, 향후 사업추진 상에 다양한 어려움(관련부서 간 이견, 주민 동의 획득 어려움 등)이 발생할 위험을 내포하고 있다.

둘째, 관련기관 간 소통과 협력이 부족하다. 먼저 지자체 간의 소통과 협력에 있어 지역중심주의로 인해 어려움을 겪고 있는 실정이다. 지역행복생활권 정책은 지자체 간 상호보완적인 연계협력을 통한 공동 사업 추진을 요구하고 있지만 지자체들 간의 현실 인식과 이해득실 등을 고려하여 지자체별 사업 추진이 용이한 사업을 선호하고 있는 실정이다. 일부 지자체의 경우, 중앙정부 선정 및 예산반영이 이루어진 사업도 지자체 간 동등한 예산 배정이 미흡하다는 이유로 추진에 어려움을 겪는 경우도 있다. 다음으로 지자체 내부의 소통과 협력의 문제이다. 정책 자체가 공모사업 중심으로 추진되면서 선정을 위한 사업발굴이나 계획수립이 기획실이나 외부 전문가 주도로 이루어지게 되면서 실제 업무를 담당하는 관련부서 및 담당자가 배제되는 문제가 있다. 이로 인해 실제 사업 추진단계에서 계획수립단계에서 이루어지는 절차를 다시 한번 거쳐야 하고 계획내용 조차도 재검토 및 수정이 이루어져 전체적인 사업 추진이 지연되거나 추진 자체가 불투명해지는 어려움을 겪고 있다.

셋째, 정책 수용에 대한 체계적인 조직구성이 부족하다. 먼저 생활권 차원에서 구성되는 생활권(행정)협의회 위상이나 역할, 권한 등에 대한 구체적 기준 마련이 부족하다. 생활권(행정)협의회는 지역행복생활권 정책 및 사업을 총괄하는 기구임에도 불구하고 구체적인 참여인원, 이들의 역할, 예산활용 범위 등에 대한 기준 제시가 미흡하여 생활권(행정)협의회가 역할을 하는데 한계가 있다. 천안·아산생활권의 경우, 생활권행정협의회를 구성하여 참여인원과 역할을 명시하고 있으며 공주·부여·청양생활권의 경우 생활권협의회 운영을 위한 공동재원을 마련하여 사용하고 있다. 그러나 나머지 생활권에서는 이러한 노력이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 다음으로 전담인력이나 조직의 부재이다. 지자체 조직 및 인력 문제, 정책의 한시성에 대한 우



려 등으로 전담인력이나 조직을 구성하지 못하고 대부분 기획실 등을 중심으로 대응하면서 정책에 대한 이 해나 체계적인 대응에 어려움을 겪고 있다. 무엇보다 실현가능한 사업 발굴이나 추진가능한 계획수립에 어려 움을 겪고 있다.

넷째, 지역여건을 고려한 사업발굴이 부족하다. 생활권의 상생발전을 위해서는 생활권 내 지자체들의 여건 및 보유자원 등을 고려한 사업을 발굴하고 연계협력을 통해 이들을 구체화하기 위한 계획과정이 이루어져야 하지만 그렇지 못한 실정이다. 생활권 내 지자체들이 유사·중복되는 자원을 보유하고 있다고 하더라도 지자 체(행정기관) 및 민간단체 간 경쟁, 추구하는 목표, 이익배분 등과 관련하여 실제 이러한 사업이 제안되는 것 은 어려운 실정이다. 또한 지자체별로 관련시설을 보유한 경우 이들을 연계한 사업의 추진이 필요하지만 현실 적으로 재원규모나 예산, 인력 등의 문제로 인해 실무단계 협의가 어렵다는 문제가 있다. 특히 민간단체가 포 함되는 사업의 경우, 지자체(행정기관) 스스로 사업 발굴은 가능하지만 협의나 실제 사업 추진은 어렵다는 인 식이 팽배하다.

3. 지역행복생활권 정책의 개선방향

지역행복생활권 정책은 중앙정부 주도로 지자체가 참여하는 것으로, 충청남도의 개선방향을 제시하기 위해 서는 정책 자체의 개선방향도 제시되어야 한다.

1) 생활권 적용 대상유형 및 대상사업의 유연화 필요

생활권 연계협력사업이 5대 분야 133개 사업으로 제한되고, 적용대상이 생활권 내부로 한정되어 보다 다양 하고 효율성있는 사업발굴에 한계를 보이고 있다.

따라서 지역행복생활권 정책의 성공적 추진을 위해서는 첫째, 적용가능한 대상사업을 확대하고, 사업 유형 별 지원을 확대할 필요가 있다. 먼저, 현재와 같은 추진가능한 사업을 제시하기 보다는 추진가능한 분야(예, 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 복지 등)만 제시하여 실제 추진사업의 범위를 확대할 필요가 있다. 다음으 로 사업유형별 지원을 확대한다. 현재 선도사업, 연계협력사업, 단독사업으로 제시된 사업을 연계협력사업과 단독사업으로 축소·조정하고 연계협력사업과 단독사업 모두에 대한 국비 지원이 가능하도록 할 필요가 있다.

둘째, 적용대상의 범위를 생활권 내·외부로 유연화시킬 필요가 있다. 생활권 내 2~3개 지자체만을 대상으 로 사업을 추진하게 됨에 따라 주변 다른 지자체의 참여가 필요함에도 제한되는 문제가 있다. 따라서 예외적 인 사항을 필요에 따라 생활권 내 지자체를 포함하면서도 필요에 따라 인접한 다른 지자체가 참여할 수 있도 록 적용대상 범위에 대한 제한을 완화할 필요가 있다.



2) 생활권 유형별 차별적 추진방안 모색

생활권은 입지, 지역 및 지자체 등으로 인해 다양한 특성을 나타내기 때문에, 생활권별로 차별화된 접근이 필요하다. 현재도 생활권 유형별(중추도시생활권, 도농연계생활권, 농어촌생활권)로 추진가능한 사업을 부분적으로 예시되고 있으나 생활권별 특성화 된 발전전략 수립을 위한 세부적인 차별화 방안 모색이 필요하다.

첫째, 유형별 입지 특성을 고려한 차별화 전략이 마련되어야 한다. 생활권은 소속된 유형에 따라 서로 다른 기능과 역할을 수행하게 된다. 중추도시생활권에서도 소속된 지자체의 규모(대도시, 중소도시 등)에 따라 차별화할 필요가 있다. 즉 대도시 생활권은 수위도시를 중심으로 통합적 개발이 필요하며, 중소도시 생활권은 지자체 간 특성을 고려한 소규모 거점개발 및 연계 네트워크화 방식의 도입이 필요하다.

둘째, 생활권의 지역적 특성을 고려한 차별화 전략이 마련되어야 한다. 생활권은 지자체의 보유 자원 및 성장잠재력, 추진의지 등을 종합적으로 고려하여 발전방향을 설정하고 이를 중심으로 집중적인 연계협력이 이루어져야 한다. 특히 지자체 간 보유자원의 특성을 고려하여 정책에서 제시하는 활성화 기준에 부합되는 생활환경개선형, 일자리창출형, 교육 및 문화 활성화형, 의료·복지 서비스 제고형 등 맞춤형 발전전략의 마련이 필요하다. 이를 위해 5대 중점과제에 대한 개선이 필요하다.

4. 충청남도 지역행복생활권 정책의 대응과제

1) 지자체 간 상호 이해와 배려 필요

지역행복생활권 정책은 2개 이상의 지자체가 모여 사업을 추진함에 따라, 사업발굴 및 계획수립에서 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 특히 개별 지자체는 “자기 지역”에 초점을 두고 사업발굴 및 계획수립에 참여하게 되어, 공동의 목표 달성을 위한 사업발굴이나 계획수립에 어려움을 겪고 있다. 특히 시설 건립과 같은 경우 입지 선정부터 사업비 투입에 이르기 까지 여러 가지 마찰이 발생하고 있다.

따라서 지역행복생활권 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 지자체 간 상호 이해와 배려가 필요하다. 서로 다른 지자체가 함께 주민 삶의 질 제고라는 공동의 목표를 달성을 위한 사업발굴을 도모해야 하기에, “자기 지역” 보다는 “우리 지역”이라는 관점에서 사업발굴과 계획수립에 참여해야 한다. 시설의 입지나 재정 배분, 행정참여 등에 있어 상호 간 양보와 배려가 선행되어야 만 사업의 성공적 추진이 가능하다.

2) 지역행복생활권 정책에 대한 이해 확산

지역행복생활권 정책에 대한 주민과 공무원의 이해도 향상을 위한 다각적인 노력이 필요하다. 충청남도 지

역행복생활권 정책에 참여할 수 있는 전문가 집단을 양성하고, 이들을 활용한 다양한 설명회, 간담회 등을 개최할 필요가 있다.

현재 생활권별로 추진하고 있는 전문가 확보를 충청남도 차원에서 통합적으로 확보·지원하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 지역 내 대학교수 및 연구원 등을 활용하여 “충남 지역행복생활권 지원단”을 구성하여, 충청남도 내 8개 생활권에 약 1~2명 정도의 전문가를 지원할 수 있도록 하며, 농림축산식품부의 총괄계획과 같이 계획수립단계에서 사업시행단계까지 전문가가 생활권 내 주민 및 공무원과 함께 참여하여 계획의 실현성 및 완성도 제고를 도모할 수 있도록 할 필요가 있다.

또한 이러한 통합적 지원체계의 확립을 통해, 지역행복생활권 정책에 대한 보다 정책적이고 정기적인 교육과 지원, 생활권 간 교류·협력이 이루어질 수 있도록 하기 위한 기반을 마련한다. 전문가를 활용한 지자체 주민 및 공무원 대상의 정기적인 워크숍과 설명회, 간담회 등을 개최하여, 지역행복생활권 정책에 대한 이해와 관심을 증대시키고, 생활권 간 현안과 문제점, 개선방안에 대한 상호간의 교류와 협력이 이루어지도록 하여, 결국 지자체 주민과 공무원들의 지역행복생활권에 대한 정책적 이해수준 향상 및 역량강화를 도모하도록 한다.

3) 계획수립을 위한 추진체계 개선

지역행복생활권 정책의 성공적 추진을 위해서는, 실질적 운영 및 다양한 관련주체의 참여가 가능한 통합기구 구성·운영이 필요하며, 이를 지침화할 필요가 있다.

“생활권(행정)협의회” 산하 실질적 모임과 교류가 가능한 분야별 통합기구(예, 행정협의회)를 구성하고, 통합기구 산하에 소모임그룹을 구성·운영할 필요가 있다. 생활권협의회는 연계협력사업 전체에 대한 “총괄·조정기구”로서, 지자체 간 연계협력을 위한 총괄적인 지원 및 절차 이행, 공동 예산 확보, 사업검토 및 승인 등의 역할을 부여한다. 분야별 통합기구(예, 행정협의회)는 사업발굴 및 계획수립, 사업추진단계에서 사업별로 관련 실·과장 및 담당자 등 실무자와 관련 전문가가 참여하는 협의체로, 분야별 사업에 대한 협의 및 공동예산 확보 및 집행 등을 전담하도록 한다. 소모임그룹은 계획수립단계, 사업추진단계에서 세부사업별 담당자, 관련민간단체 및 주민, 전문가 등이 참여하는 협의체로, 분야별 세부사업에 대한 계획수립, 세부사업별 운영·관리 방안 마련 및 추진, 공동예산 산출 및 실제 집행 등 역할을 부여한다.

또한, 통합된 의견도출 및 이견해소를 위한 정례적인 의사소통체계 확립이 필요하다. 현재는 생활권협의회만 정례적으로 운영하도록 되어 있으나, 분야별 통합기구 및 소모임그룹도 정례적인 모임과 교류가 가능하도록 할 필요가 있다. 이를 위한 정례적인 워크숍, 간담회, 협의회 등을 지속적으로 추진함으로써, 연계협력사업에 대한 주체 간 통합된 의견을 담고 실현가능한 계획수립 및 사업추진이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

다음으로 계획수립에 대한 의회의 참여와 견제 방안 모색이 필요하다. 정책이 지역주민을 대상으로 하기에 지역주민의 대표인 “의회”의 참여를 통해 주민의사가 반영된 사업발굴 및 계획수립이 이루어지도록 한다. 더불어, 생활권 자체가 유기적으로 운영되지 못할 경우 의회의 견제가 가능한 체계로 재구성할 필요가 있다.



마지막으로 이러한 단계별 계획수립체계 확립을 위한 “생활권협의회 규약”에 대한 구체화 노력이 필요하다. 생활권 연계협력을 위해 참여 지자체 간 분야별, 사업별로 어떤 역할과 기능을 수행할 지에 대한 보다 구체적인 규정을 제시할 필요가 있다. 특히 “사업 선정 및 발굴”, “재정 및 예산 배분” 등에 대한 내용을 구체적으로 제시하고 필요한 경우, 항목별 “세부규약”(사업예산 집행 지원기준에 관한 규약 등)을 제시할 필요가 있다.

4) 통합적 개발과 계획의 구체화 강화

지역행복생활권 정책은 한정된 재원을 활용하여 실현가능한 사업을 발굴·추진해야 하는 것으로, 특히 선도시사업의 경우 당해연도에 사업추진이 가능해야 한다. 따라서 계획수립단계부터 이러한 제약조건을 고려한 사업발굴과 계획수립이 필요하다.

한정된 자원 내에서 규모를 갖춘 사업 추진을 위해서는 무엇보다 “통합적 개발”방식의 적용이 필요하다. 이를 위해서는 생활권 내 1~2개 거점을 중심으로 한 “거점개발”과 연계 프로그램 간 “융복합화”를 통한 “장소적 통합”을 도모해야 한다. 또한 지역행복생활권 정책을 통해 추진되는 사업과 타 부처 관련사업 간의 융복합화를 통한 “사업적 통합”을 도모해야 한다. 이러한 통합적 개발을 통해 사업의 규모화·범위화를 도모하고, 자원의 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

사업추진이 바로 이루어질 수 있어야 한다는 점에서, 사업의 실현성을 고려한 보다 구체화된 계획수립이 이루어져야 한다. 현재는 대부분 계획이 지침에 따라 개략적인 내용만 제시하고 있어 사업 선정 이후 대부분 변경계획을 수립하는 어려움이 있다. 따라서 계획수립단계에서부터 사업의 실현가능성과 변경가능성 최소화를 위한 구체적인 사업내용과 추진주체 등을 명시할 수 있도록 한다. 이를 위한 다양한 주민 수요조사, 관련실과 및 담당자 간 검토·협의 등 최대한의 노력을 기울인다.

5. 결론

지역행복생활권 정책은 지자체 간 연계협력을 통해 주민 삶의 질을 개선하는 것으로 목표로 추진되는 정책으로, 이를 위해서는 생활권별 특성 및 지역주민·공무원의 의사가 반영된 사업발굴 및 추진을 위한 대상사업의 영역과 범위를 확대할 필요하고, 다음으로 지자체 간 연계협력 강화를 위한 조직체계 개선 및 지자체 내 관련부서 간 교류 확대가 필요하다. 마지막으로 생활권별 특성을 고려한 맞춤형 개발을 도모하기 위한 세부 지침의 마련이 필요하다.

더불어 충청남도에서도 이 정책의 성공적 추진을 위해서는, 중앙정부의 지침을 수용하면서도 지역 현실에 부합되는 지속적인 준비와 지원책 마련이 필요하다. 첫째, 참여하는 지자체 간 상호 이해와 배려가 선행되어야 하며, 둘째, 지역행복생활권 정책에 대한 이해를 강화시키기 위한 노력이 필요하다. 셋째, 실현가능한 사업발굴 및 계획수립을 위한 단계적 계획수립체계 확립이 필요하며, 마지막으로 사업의 규모화·범위화, 재정적 효율성



제고를 위한 통합적 개발과 사업의 실현가능성 제고를 위한 구체화 노력이 이루어져야 한다.

충청남도에서는 지역행복생활권 정책의 적극적 수용을 통해, 지자체의 행정적·재정적 한계를 극복하고 주민에게 더 많은 서비스 공급을 도모해야 하며, 궁극적으로 충청남도의 균형발전과 주민 삶의 질 제고라는 목표를 달성하도록 노력해야 한다. ◀

참고문헌

- 김정연 외. (2013). 지역행복생활권 구현을 위한 충남지역의 연계협력 실태와 과제. 한국농촌경제연구원·충남발전연구원
김현호·한상욱. (2013). 지역행복생활권 연계협력사업 발굴구상 프로세스와 접근방법
송미령. (2013). 지역행복생활권 활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제. 충남발전연구원 소도시연구회 워크숍 발표자료
오명택·김정연. (2014). 충청남도 및 생활권별 지역구조
지역발전위원회. (2013). 지역행복생활권 추진 가이드라인. 지역발전위원회
지역발전위원회. (2014). '15 지역행복생활권사업 가이드라인. 지역발전위원회
지역발전위원회. (2014). '15 지역행복생활권관련 부처사업. 지역발전위원회
충청남도. (2014). 충청남도 지역행복생활권 구성(안)





학교급식 농산물의 가격결정 메커니즘 연구¹⁾

김종화 _ 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원

1. 배경 및 필요성

최근 지역에서 생산되는 친환경 및 우수 농수산물을 지역학생들에게 공급하여 학생들의 건강증진과 식생활 교육, 농업인 소득을 도모하기 위한 학교급식에 대한 관심이 높다. 로컬푸드(Local food)의 하나의 유형으로 학교급식체계 도입을 통하여 지역 농산물을 지역에서 소비하고자 하는 정책을 활발히 추진하고 있다. 이에 따라 우리 충청남도에서도 광역학교급식지원센터를 운영 중에 있고, 시·군 학교급식지원센터의 설립도 적극 지원하고 있다.

이러한 학교급식에 대한 높은 기대감 및 양적성장과 더불어 그에 걸맞는 질적성장도 요구되고 있다. 특히, 시·군 학교급식지원센터가 원활히 운영되기 위해서는 센터의 입지 및 가동률, 지역 내 학교 및 학생 수, 친환경 및 우수 농산물의 원활한 공급, 센터와 학교 간의 협력적 관계가 필요하다. 이 중, 친환경 및 우수 농산물의 공급은 지역 농가, 지자체, 학교급식지원센터, 학교가 관심을 갖고 협력적으로 추진해야 하는 학교급식체계의 중심축이라고 할 수 있다. 그러나 학교급식지원센터가 친환경 및 우수 농산물을 공급받기 위해서는 일반적인 관행농산물에 비하여 다소 높은 가격으로 구매해야 하고, 또 농산물의 특성상 기후, 작황, 수입량 등의 외부요



1) 본 논문은 충남연구원 현안과제 「학교급식 농산물 가격결정에 대한 사례 연구」의 일부를 발췌하고 재정리하여 작성한 것임.

인에 따라 변동폭이 커지고 있어 적정가격을 설정하기에 어려움이 있다.

이에, 학교급식지원센터를 중심으로 친환경 및 우수 농산물에 대하여 지역 농가, 학교, 지자체 간의 협의를 통하여 가격이 설정·조정될 수 있도록 협의회를 운영하고 있다. 그러나 해당품목이 매우 많고, 종류별·시기별로 가격편차가 커 적정가격을 결정하는데 어려움이 크다. 따라서 본 연구에서는 학교급식 공급 농산물의 합리적 가격설정 방안을 설정하기 위하여 일본사례를 검토하고 게임이론을 통하여 가격결정방안을 분석하고자 한다.

2. 선행연구 검토

학교급식과 관련된 연구는 1990년 후반부터 본격적으로 논의되어 왔으며, 현재는 그와 관련된 연구가 상당히 축적되어 있다. 그러나 대부분의 선행연구는 학교급식의 현황, 영양공급, 제도개선, 무상급식 논쟁, 지원센터 설립, 선진사례 고찰 등으로 학교급식에 공급되는 농산물 가격결정 등과 관련된 미시적 연구는 찾아보기 힘들다. 그럼에도 불구하고 농산물 가격결정과 근접한 선행연구를 살펴보면 다음과 같이 3편으로 압축할 수 있다.

먼저, 이지은·허승욱(2005)은 친환경농산물 학교급식에 대한 학부모 만족도 조사를 실시하고, 급식재료를 일반농산물에서 친환경농산물로 대체하는데 따른 만족도와 지불의사를 조사·분석하였다. 그 결과, 학부모들은 친환경농산물 학교급식에 만족하고 있으며, 현행 일반농산물을 친환경농산물로 대체하는데 찬성하고 12,826원의 지불의사를 갖고 있는 것으로 나타났다.

김호·허승욱·오호영(2006)은 아산시의 학교급식실태를 분석하고, 친환경농산물의 학교급식 도입 시 추가 비용을 추산하였다. 그 결과, 학교급식에서 일반농산물을 친환경 농산물로 대체하면 약 1.5배 가격이 비싸진다고 하였다.

홍나경·김태균(2006)은 학교급식 개선에 따른 소비자 가치를 측정하기 위하여 초·중·고등학교 학부모를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 일반 농산물이 친환경 농산물로 변경될 경우, 일반 농산물 가격의 28.2%를 추가로 지불할 의사가 있다고 하였다.

이와 같이, 선행연구에서는 일반농산물과 친환경 농산물의 가격차이와 소비자 지불의사금액에 대해서는 연구가 이루어졌다. 그러나 공급 농산물 전반에 대한 가격결정 및 그것과 관련된 미시적 연구는 아직까지 이루어지지 않았다.



3. 일본 학교급식 사례²⁾

일본 학교급식의 출발점은 1889년 아마카타현 쓰로오카시(山形県鶴岡市)의 소학교에서 빈곤가정 아동에게 무료로 식사를 제공하던 것에서 출발하였다. 그 후, 세계 2차대전 종료 전까지 지역별로 아동을 대상으로 무료급식을 실시해 왔다. 학교급식이 교육의 한 영역으로 자리잡기 시작한 것은 1946년 문부성, 후생성, 농림성이 공동으로 발표한 「학교급식 실시 보급장령에 대하여」 이후이며, 도쿄 등지에서 시범적으로 실시된 우유 급식이라 할 수 있다. 이후, 1954년 6월 「학교급식법」과 1955년 8월 「학교급식회법」이 공포되면서 본격적으로 학교급식에 관심을 갖게 되었다. 학교급식회는 1955년 「학교급식회법」 공포 이후, 5년간 전국적인 재단법인 형태로 설치되었으며, 1970~80년대 학교급식종합센터 시설을 갖추고, 2000년대에 들어서는 국가지정물품 공급기능이 지방으로 이관됨에 따라 점차 지산지소 차원의 식육(食育)³⁾과 지역 산 물품개발에 주력하고 있다. 학교급식회의 주요사업은 학교급식 물품의 안정적인 공급, 학교급식 물품의 안정성 확보, 학교급식의 보급 및 식교육 지원 등이다. 일본 학교급식의 주요 쟁점은 식육(食育)이며, 지산지소(地産地消)와 연계하여 지역 학생들에게 지역의 먹거리를 공급한다는 것이 보편적인 관점이다. 이에 지역농협과 지역 생산자 조직 등이 학교급식에서 큰 경제적 이익을 보지 않더라도 지역 학생에게 지역 식재료를 공급하는 것에 긍정적이다.

일본 식재료 조달은 기초 지자체별로 다양한 차이를 보이고 있고 지자체 내에서도 조리장별, 학교별로 차이를 보이고 있다. 식재료 조달에서 지자체의 핵심 역할은 지역실정에 맞는 조달조합을 찾아내는 것이고, 이를 위하여 식재료의 특성을 고려하여 여러 방법을 혼용하고 있다. 조달방법으로는 해당 식재료를 일괄 구매하는 방식, 조리장 단위로 조달하는 방식, 특정지구별로 조달하는 방식 등이 있다.

현 단위의 학교급식회의 기능이 활발한 지역은 여러 시·정·촌(市·町·村)이 공동으로 학교급식회를 통하여 조달하기도 하고, 필요한 식재료를 협의생산하기도 한다. 그리고 이러한 활동은 지역농협이 학교급식회의 공급을 뒷받침하기 때문이다.

한편, 일본의 학교급식 유형은 크게 4가지로 구분할 수 있다. 첫째, 생산자가 직접 공급하는 유형으로 시마네현 운나시, 도야마현 토나미시, 도쿄도 히노시, 후쿠이현 오바마시 등이 채용하고 있다. 둘째, 농협, 직판장 등이 유통 코디네이터 역할을 담당하는 유형으로 군마현 요시이촌, 이와테현 야하바정, 치바현 키미즈시 등이 채용하고 있다. 셋째, 중간 도매업자 등이 코디네이터 역할을 담당하는 유형으로 홋카이도 후라노시, 나카후라노정, 시무카푸촌 등이 채용하고 있다. 넷째, 광역 학교급식회가 주도적 역할을 하는 유형으로 사이타마현 학교급식회가 채용하고 있다. 각 유형과 사례에 대한 가격결정방법을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.



2) 허남혁·송동흠(2012)을 참고하여 작성

3) 식육이란 다양한 경험을 통하여 식(食)에 관한 지식과 식(食)을 선택하는 능력을 배양하고, 건전한 식생활을 실천할 수 있는 사람을 육성하는 것(자료: 위키피디아).



〈표 1〉 일본 학교급식 사례 및 가격결정방법

유형	사례	주요내용	가격결정방법
생산자가 직접 공급	시마네현 운나시	· 지역생산그룹에서 학교급식에 직접 공급 · 생산자는 공급가능 품목 · 수량을 확인하기 위하여 매달 정기회의를 개최하고, 생산자그룹, 학교급식센터, 시(市), 영양교사 등이 회의를 개최하여 출하수량 할당 · 신선채소는 냉동저장하여 사용기간 장기화	· 학교급식위원회가 도매가격과 직매장 가격 등을 참고하여 가격안을 만들고, 출하하는 월말에 회의를 통하여 결정
	도야마현 토나미시	· 지역 농림진흥센터가 재배기술을 지도 및 생산자그룹협의회 운영, 공급체계 지원 · 규격표 제작 및 출하 채소의 품질 등급을 부여하고, 가격을 차등 설정하여 규격관련 문제 개선	· 가격은 일반적인 시장가격의 높은 것과 낮은 것의 중간지점에서 결정
	도쿄도 히노시	· 농가와 학교영양(교)사가 직접 연계 · 권역마다 대표 영양(교)사와 생산자가 매월 출하품목 및 수량 조정	· 지역산 채소의 유통가격 및 학교급식 지정 공급업자의 입찰가격을 참고하여 결정
	후쿠이현 오바마시	· 지역산 식재료의 이용률 증가 · 학생들의 식생활 개선 · 생산자들의 단결력 향상 및 식품 안정에 대한 의식 개혁	· 일반 시중 업체 또는 후쿠이현 학교급식회와 거의 동일한 가격으로 결정
농협, 직판장 등이 유통 코디네이터 역할	군마현 요시이촌	· 지역 농산물 직매장의 기능을 활용하여 지역농산물의 안정적 공급 · 학교급식의 요구에 맞게 식재료 규격 제정 · 직판장 보다 유리한 가격을 설정하여 안정적인 공급물량 확보	· 농사조합법인이 가격 결정 · 직매장 가격에 10%를 인상한 가격으로 결정 · 생산자는 높은 수취가격을 받을 수 있고, 학교측은 일반 식재료업체나 생협보다 낮은 가격으로 구매 가능
	이와테현 야하바정	· 공동조리장 완공을 계기로 아하바정과 지역농협간의 협의를 통하여 탑-다운 방식의 체계 구축 · 직매장을 운영하는 농협 자회사가 코디네이터가 되어 지역내 등록 생산자, 농협 · 직매장 출하자, 청과업체 순으로 식재료 조달하고, 급식센터에 일괄 배송함	· 농협 자회사 「JA 신세라」가 출하 전에 가격을 설정 · 직매장 가격보다 약간 낮게 설정하지만, 농가에게 안정적인 판로제공 가능
	치바현 키미츠시	· 학교, 생산자간의 교류를 통하여 영양(교)사의 요청으로 농협과 협력 · 농협이 코디네이터가 되어 학교 측과 생산자 측 사이를 조정	· 시장가격과 비슷한 수준에서 설정
중간 도매업자 등이 코디네이터 역할	홋카이도 후라노시, 나카후라노정, 시무카푸촌	· 기존 유통시스템을 활용하여 지역농산물 확보에 따른 부담 경감 · 지역 도매시장을 활용하여 지역 농산물을 안정적으로 확보	· 시장가격의 변동성을 고려하여 매월 시장가격으로 거래 · 식품 가공업체가 추가로 처리하는 식재료는 가공비 추가
광역 학교급식회가 주도적 역할	사이타마현 학교급식회	· 현 단위에서 생산자 단체, 학교급식 관계자의 협력체계를 구축하여 현 농산물의 이용을 촉진함 · 학교급식회가 중심이 되어 현 농산물을 활용한 가공품을 개발하고, 사용 장려	· 기본물품: 연중 동일가격 · 일반물품/지역산 물품: 학기(3학기) 중 동일 가격

자료: 허남혁·송동흠(2012)를 참고하여 작성



4. 농산물 가격결정 메커니즘

학교급식의 농산물 가격결정 메커니즘 분석을 위하여 현재 운영 중인 당진과 아산 학교급식지원센터의 가격결정 방식을 모델로 설정하였다. 이 두 곳의 급식지원센터는 공급 농산물의 가격 투명성을 확보하고 합리적인 가격결정을 위하여 각각의 가격조정협의회와 가격조사위원회를 운영 중에 있다. 협의회(또는 위원회)의 구성은 지자체, 지역교육청, 관내 농·축협, 생산자단체, 지역 영양교사 대표, 학부모단체, 급식지원센터, 전문가로 되어 있고 매달 개최하고 있다.

대체로 가격결정방법은 영양교사와 급식지원센터 간의 가격조정 방식으로 양측이 제시한 가격으로 합리적인 가격수준까지 수렴하는 방식이다. 영양교사가 급식지원센터보다 높은 가격을 제시할 경우에는 급식지원센터가 제시한 가격으로 결정되며, 영양교사가 급식지원센터보다 낮은 가격을 제시할 경우에는 적절한 접합수준을 찾아 가격이 결정된다. 이러한 농산물 가격결정방식은 다음과 같이 게임이론의 「전략형 게임」으로 설명이 가능하다. 전략형 게임은 기본적으로 경기자, 전략, 보수라는 세가지 구성요소만을 갖춘 게임형태이다.⁴⁾

먼저, 본 「전략형 게임」에서 경기자는 가격결정협의회의 영양교사와 급식센터라고 가정할 수 있다. 영양교사와 급식지원센터는 각각 농산물 시장가격을 조사하고 제시함으로써 가격을 조정하는 역할을 담당하고 있다.

정보에 있어서는 불완전정보이며, 완비정보라는 것을 가정한다. 불완전정보는 각 경기자가 자신의 전략을 선택할 때 어떤 행동을 취할지 모르는 상태를 말한다. 그리고 완비정보는 각 경기자가 상대방 경쟁자의 특성 혹은 유형을 알고 있다는 것을 의미한다.⁵⁾ 모델의 단순화를 위하여 두 경기자는 가격결정과정에서 오직 가격을 고려한다고 가정하고 게임을 전개하면 다음과 같다.

■ 경기자

— N1: 영양교사, N2: 학교급식지원센터

■ 제시가격

— H: 상대방보다 높은 가격, L: 상대방 보다 낮은 가격

■ 보수

- 양쪽 모두 같은 가격을 제시할 경우, 같은 보수(10)를 얻음.
- 같은 보수(10)를 기준으로 가격결정의 만족도가 높은 경우는 15, 만족도가 낮을 경우에는 5로 함.
- 가격조정과 결정과정에서 갈등이 발생했을 때의 손실분은 -2로 함.

4) 김영세, 게임이론 4판, 박영사, 2008.

5) 김영세, 게임이론 4판, 박영사, 2008.

학교급식에서 공급 농산물 가격결정게임을 제시하면 다음과 같다.

		경기자2(학교급식지원센터)	
		H	L
경기자1 (영양교사)	H	10,10	15,10
	L	5,50,88,0	10,10

먼저, 위 게임의 순수전략조합(pure strategy profile)을 찾아보면 다음과 같다.⁶⁾

$$S=\{(H,H),(H,L),(L,H),(L,L)\}$$

상기 게임의 순수전략조합은 총 4가지이며, ① 양쪽 모두 높은 가격을 제시할 경우, ② 영양교사가 높은 가격, 급식지원센터는 낮은 가격을 제시할 경우, ③ 영양교사가 낮은 가격, 급식지원센터는 높은 가격을 제시할 경우, ④ 양쪽 모두 낮은 가격을 제시할 경우이다. 다음으로 순수전략조합의 가격 경우를 살펴보면 다음과 같다.

- ① (H,H)와 (L,L)의 경우: 영양교사와 급식지원센터가 모두 높은 가격 또는 낮은 가격을 제시한 경우이다. 이 경우는 두 경기자 모두 같은 가격을 제시하기 때문에 같은 보수 10을 얻을 수 있다. 가격조정이 필요하지 않으며 가격결정과정에서의 갈등이 발생하지 않는다.
- ② (H,L)인 경우: 영양교사가 급식지원센터보다 높은 가격을 제시할 경우이다. 일반적으로 급식지원센터가 영양교사보다 낮은 가격을 제시하고 있으므로, 영양교사는 자신들이 제시한 가격보다 저가로 농산물을 공급받을 수 있다. 따라서 영양교사의 만족도(보수)는 상승하여 15가 된다. 급식지원센터의 경우, 자신들이 제시한 가격을 가격이 결정되었으므로, (H,H)와 (L,L)과 같은 보수 10을 얻는다.
- ③ (L,H)인 경우: 영양교사가 급식지원센터보다 낮은 가격을 제시할 경우이다. 급식지원센터가 영양교사보다 높은 가격을 제시하면 가격결정과정에서 갈등이 발생한다. 결과적으로 가격결정과정 상에서 중간지점을 찾거나, 또는 한쪽 경기자가 상대방 경기자가 제시한 가격을 수용할 수밖에 없다. 두 경기자가 가격을 조정한다면, 영양교사는 제시한 가격보다 높은 가격을 수용해야 하고, 학교급식지원센터는 제시한 가격보다

6) 순수전략조합이란 일어날 개연성이 있는 모든 경우에 대하여 해당 경기자가 취할 행동의 완전한 계획을 말함



낮은 가격을 수용해야 하므로 양쪽 모두 같은 가격을 제시했을 때의 보수 10보다 낮은 만족도(보수)를 얻을 수 밖에 없다. 그리고 한쪽이 상대방의 가격을 일방적으로 수용할 경우, 두 경기자 중 한쪽의 만족도(보수)는 0이 되고, 다른 한쪽은 자신이 제시한 가격이 수용되었기에 10의 보수를 얻을 수 있으나, 갈등으로 인한 손실을 감안하여 8의 보수를 얻는다. 이에 (L,H)인 경우는 강열등전략(strictly dominant strategy)이 되며, 가장 바람직하지 않은 전략조합이 된다.⁷⁾

따라서 상기 게임의 결과, 가장 좋은 전략조합은 (H,L)임을 알 수 있다. 상기의 학교급식에서의 공급 농산물 가격결정게임에서 보는 바와 같이, 가장 바람직한 형태는 급식지원센터가 영양교사보다 낮은 가격을 제시하는 경우이고, 차선택은 같은 가격을 제시하는 경우이다. 상식적으로 판단해도 중간유통비용이 절감된 로컬푸드의 경우, 영양교사가 조사한 가격보다 급식지원센터에서 제시한 가격이 낮아야 한다고 생각할 수 있다. 하지만 농산물은 기후, 작황 등에 의한 영향으로 시장가격 변동폭이 크고, 지역적 여건과 출하물량에 따라 시장가격보다 높게 형성될 가능성도 배제할 수 없기에 (L,H)의 경우가 발생할 가능성이 농후하다. 따라서 학교급식지원센터는 영양교사들이 제시한 가격이 얼마나 합리적인 가격인지를 검토해야 하고, 자신들이 제시한 가격이 높은 이유에 대하여 충분히 설명할 필요가 있다.

또 짧은 시간 내에 많은 품목에 대한 가격 협의·결정이 이루어지므로 그에 따라 발생할 수 있는 오류에 대비하여 시장가격정보를 수시로 확인하고 공개해야 한다. 그리고 지자체에서는 영양교사와 학교급식지원센터가 다품목의 시장가격을 일일이 조사하는데 소요되는 사회적·경제적 비용을 절감시키기 위하여 시장가격과 공급가격을 비교할 수 있는 제도 및 전산시스템의 도입이 필요하다.

본 게임을 단순히 가격만을 고려하였기에 친환경 및 우수 농산물의 가치, 로컬푸드의 지역적 의미로서의 가치는 배제하였다. 로컬푸드의 가격이 시장가격보다 높다는 것이 이러한 지역적 특색이 반영된 결과라고도 볼 수 있다.

5. 맺음말

본 연구에서는 학교급식 공급 농산물 가격결정에 대하여 일본사례를 검토하고, 가격결정방안을 게임이론을 통하여 살펴보았다. 일본사례에서 보듯이 학교급식 농산물 가격결정에 있어서 협의체 구성뿐만 아니라 지자체, 납품업체, 농협 등이 공급가격을 결정하거나 공개경쟁 입찰을 통한 가격결정 등 다양한 방법이 사용되고 있다.

한편, 가격결정에서 학교급식지원센터는 영양교사가 조사한 가격보다 낮은 가격을 제시해야만 최상의 만족

7) 강열등전략이란 상대방이 어떤 전략을 택하든 상관없이 현재의 전략보다 더 높은 보수를 가져다주는 대안전략이 존재함(김영세, 2008).



도(보수)를 얻을 수 있고, 최소한 같은 가격을 제시해야 갈등에 따른 사회적·경제적 비용을 줄일 수 있다. 그러나 농산물의 가격등락폭이 큰 점을 감안하여, 학교급식지원센터가 영양교사보다 높은 가격을 제시할 경우에는 그에 합당한 이유를 충분히 설명함으로써 갈등을 최소화해야 한다.

현재 충남도와 같이 가격결정협의회를 통하여 학교급식 농산물 가격을 결정하는 것은 민주적이고 합리적인 방안이라고 할 수 있다. 그러나 매달 개최되는 협의회로 참가자의 피로가 누적되고 가격결정의 효율성이 떨어질 수 있다. 또 다품목의 시장가격을 매달 조사하는 사회적·경제적 비용이 과다하게 지출되므로 이에 대한 제도·체계 구축이 필요하다. 이에 따라 광역급식지원센터를 중심으로 학교급식 취급 품목에 대한 시장조사를 실시하고, 이를 각 시·군에 공지하여 농산물 수급정보를 공유하는 등의 방안이 필요하다.

본 연구는 학교급식의 가격결정 방안을 이론과 사례연구를 통하여 분석·고찰하였으나, 이와 관련된 실증 연구는 이루어지지 않았다. 특히, 로컬푸드 관점에서 영양교사, 소비자가 선호하는 가격대에 대한 실증연구가 필요하나, 그와 관련해서 충분한 연구가 이루어지지 못했다. 이와 관련된 부분은 향후 연구과제로 남긴다. ◀

참고문헌

김영세(2008), 게임이론 4판, 박영사.

김호·허승욱·오호영(2006), 「친환경농산물 학교급식의 비용규모 추정 및 추진체계」,

식품유통연구 제23권제1호, 한국식품유통학회, pp33-51.

이지은·허승욱(2005), 「친환경농산물 학교급식에 대한 만족도 및 추가 비용규모 추정」, 한국유기농업학회지 제13권제2호,

한국유기농업학회, pp145-159.

허남혁·송동홍(2012), 「충남 학교급식의 로컬푸드 공급 활성화 방안」, 충남발전연구원.

홍나경·김태균(2006), 「학교급식 개선에 대한 지불의사금액 측정」, 농업경제연구 제47권 제4호, 한국농업경제학회, pp33-49.

위키피디아 「<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E9%A3%9F%E8%82%B2>」

문화 · 생태 공동체를 꿈꾸는

정봉희 _ 충남연구원 홍보팀장

'태안대야도리마을'

앗! 늦었다. 아침9시부터 갯벌체험이 시작된다고 해서 맞춰놓은 알람소릴 못 들었다. 부리나케 준비하고 떠난 곳은 바로 충남 태안 대야도 어촌체험마을. 취재용 사진을 직접 찍고 싶어서 일부러 체험활동이 있는 날로 인터뷰를 잡아버린 것이다.

마침 도착했을 때 청주에서 온 갯벌체험객 40여명이 호미와 장화 등 준비물을 한창 챙기고 있었다.

갯벌체험중인 단체방문객



충남
마을
탐방



갯벌체험을 위해 모여있는 단체방문객

또 대구에서 이곳을 찾아왔다는 관광객 가족은 휴가철을 맞아 일부러 서해갯벌체험을 하러 왔다고. 알고 보니 우리 지역에서는 갯벌이 그나마 많아서 이런 바지락캐기 체험도 할 수 있지만, 영남 지역에서는 하고 싶어도 못한다고 한다. 그래서 시간을 내서 찾는단다. 필자도 그제서야 우리 서해갯벌이 갖고 있는 가치를 새삼 피부로 느낄 수 있었다.

이 마을 이태영 사무장은 “우리 마을은 전국에서 많은 체험객이 찾아주시는데, 휴가철에는 유독 강원도, 경상도, 제주도를 비롯한 타지에서 가장 많은 문의가 온다”는 것이다. 그러면서 “올해 2월 충남교육청이 우리 마을을 ‘농촌체험학습장’으로 인증해 주었는데, 정작 충남 지역 학생들은 오지 않는다”며 “교육청에서 좀 더 적극적으로 홍보를 해주면 좋겠다.”고 아쉬움을 보이기도 했다.

1970년대 간척사업으로 육지가 되었지만, 대야도 마을은 원래 섬이었다고 한다. 섬에 이끼 같은 푸른 해초가 많아 이끼와 발음이 비슷한 ‘잇기 약’을 빌려와서 썼다는 것이다. 섬 이름대로 오랜 특산물인 김이었다. 30년대에는 일제가 수산시험소를 대야도에 세워 김 양식 기술을 연구하기도 했

다는데, 지금은 천수만 방조제 A-B지구 건설로 김 양식이 불가능하게 되어 경제적 위기를 맞고 어업 형태를 바지락 및 굴 등 갯벌어업으로 생산활동을 유지하고 있으며, 최근 들어 마을 자체적으로 사업들을 구상하며 반전을 꾀하고 있다.

그 중심에 이 마을 정재봉(46세) 대표가 있다. 이곳이 고향이지만 이른 나이에 귀농해 축산업을 시작했다고 한다. 지금은 마을 이장을 겸하며 바쁜 시간들을 보내고 있다. 그래서인지 이날 직접 얼굴도 못

대야도마을에서 만난
이태영 사무장





대야도 마을 모습



봐서 아쉽긴 했다. 사실 처음 마을체험마을을 제안한 건 이 마을에 귀농한 분이 제안했었다고 한다. 그 시작은 미약했으나 지금은 많이 자리가 잡혀서 계속 이어지고 있다는 게 큰 행운이 아닐까 한다.

갯벌체험을 하려면 이 마을에서 운영중인 전기자동차를 타고 이동해 갯벌로 내려갈 수 있다. 비록 무덥고 습한 날씨에 땀도 많이 났지만 바지락을 하나라도 더 캐기 위한 호미질이 한창이다. 체험객들과 함께 이 마을 할머니들도 몇 분이 나오셔서 함께 바지락을 캐고 계셨는데, 혹시라도 바지락을 못 캐는 체험객들을 위해 따로 마

련한다는 것이다.

어촌체험은 기본적으로 만족도가 높은 편이라고 한다. 현장체험에서 끝나는 것이 아니라 다시 집으로 돌아가서 내가 잡아온 조개 등 싱싱한 수산물로 만든 음식을 밥상에서 다시 만나기 때문일 것이다.

그리고 이 마을엔 또 다른 특징이 하나 있다. 총75가구 138명의 주민 이외 외국인 근로자가 30명이 함께 생활하고 있는 것이다. 귀농귀촌자를 포함하면 약 50%가 외지인(?)이라는 말이다. 이중 체험에 참여하는 가구수는 직접 현장에서 활동하는 어촌계 32가구와 펜션, 민박업



15가구 등 약47가구가 있다.

이러다보니 외국인 근로자들과 귀농귀촌자들 간의 유대관계 형성이 가장 중요한 과제였다고 하는데, 이를 위해 이 마을에서 찾아 낸 방법은 바로 문화예술활동이었다.

서로 교류도 없다보니 만나면 서먹하고 무관심해지기 일쑤였다. 그러던 중에 마을 주민과 운영진들은 마을 행사가 있을 때마다 먼저 초대하면서 가까워지기 시작했고 서로가 모여 음악활동을 함께 하면 더 좋겠다는 의견을 모으게 된 것이다.

마침 이 마을엔 안중초등학교 대야분교가 폐교되자

지난 2002년도에 마을주민 스스로 자금을 모아 매입하여 재탄생시킨 마을학교가 있다. 지금은 마을주민들의 문화교실, 동아리활동장소, 마을축제, 체험장 등으로 사용하고 있다. 결국 함께 모여 만든 마을 밴드팀과 풍물팀 난타 등 여러 활동을 통해 서로에 대해 알아가는, 한마을 한가족이라는 공동체성을 회복하는 계기가 된 것이다. 추석 등 명절이 되면 마을잔치를 열게 되는데 그때마다 공연도 하고 노래자랑에도 참여한다고 한다.

대야도마을 갯벌체험 모습 - 체험장 이동-바지락 캐기-장화와 호미 등 씻기-바지락 씻어 체험객에게 나눠주기 순서로 진행됨





대야도마을 마을학교 모습

문화예술 공동체를 실천하는 대야도마을 주민과 이주노동자, 귀농귀촌자



자료 : 대야도마을 제공



이 사무장은 “아무리 바쁘더라도 일주일에 한번은 모여 음악활동을 하고 있다”며 “특히 마을주민 중 김재형 선생님은 마을주민을 위해 1년 동안 열심히 공부하시더니 풍물 자격증까지 취득했을 정도로 열정이 넘친다.”고 자랑하셨다.

인터뷰 도중 사무실에 들른 귀농7개월차 문영석 선생님은 귀농이나 귀어를 한다면 절대 성급하지 말아야 한다고도 조언해주었다. 먹고 사는 문제는 각자의 삶이 있다고 하더라도 마을공동체 속에서 삶의 질을 높이기 위해서는 함께 살을 부대끼며 지내는 것이 가장 좋다는 것이다.

또 이 마을엔 천상병 시인 생가가 있다는 사실. 필자도 인터뷰를 끝내고 한번 둘러보긴 했는데 내부를 볼 수



대야도마을로 이전 복원한 천상병 시인 생가

는 없었지만 아주 소박하게 지어진 집이었다. 원래 이곳이 고향은 아닌데 의정부에 있었던 생가터가 재개발에 들어가게 되었고 어디로 옮길까 고민하던 천상병 시인의 부인은 마침 아는 지인의 힘을 빌어 이곳 대야도마을까지 오게 되었다고 한다(부인은 지금 이 마을에 살고 계심). 작품도 일부 전시되어 있고 최근에는 천상병 시인 추모 음악회도 가진 적이 있다고 한다. 요즘 인천시

에서 이 생가터를 옮기자고 제안을 했다고 하는데 태안군이나 지역에서 어떻게 대응하는 게 좋을지도 고민해 봐야 할 것 같다.

또 이 마을은 앞에서 언급했던 체험마을로도 인기 만점이다. 그 중 최고는 갯벌체험이란다. 체험프로그램은 주로 갯벌체험과 독살체험, 좌대·선상낚시, 귀촌인이 운영하시는 천연화장품만들기체험, 생태체험학습장(마을학교) 등 다양하게 구성되어 있을뿐더러, 인근 안면도 휴양림과 패총박물관, 꽃지해수욕장 등이 가까워 더 많은 관광객이 찾고 있다.

한 가지 중요한 것은, 갯벌체험을 희망한다면 사전에 물때를 확인하고 방문해야 한다. 필자가 인터뷰하는 도중에도 무턱대고 갯벌체험하고 싶다는 관광객이 5~6팀이 물때를 맞추지 못해 발길을 돌려야했다.

이 사무장은 “2010년 농어촌체험휴양마을, 2012년 정보화마을 등으로 지정된 이후 꾸준한 준비기간을 거쳐 지금의 대야도체험마을로 태어난거죠”하며 “올해는 메르스 때문에 예년보다 관광객이 줄어들어서 아쉽긴 하지만, 그래도 잊지 않고 계속 찾아주는 체험객이 많아져서 좋다”고 말했다.

지난해 대야도마을을 다녀간 체험객수는 약3만5천명, 체험과 관련한 직간접 매출은 모두 5억 원이 넘는다고 한다. 사실 갯벌체험을 하면 아이들은 이 자연생태계를 보고 즐기지만 어른들은 입장료를 낸 만큼 잡아가겠다는 생각이 너무나 깊은 것도 사실. 무엇보다 아이들과 함께 온 어른들의 인식변화가 가장 중요하다고 체험 시작 전에 항상 전해드린다고 한다.

체험을 통해 자연의 소중함과 어촌에 종사하시는 분



대야도마을의 다양한 생태체험학습 모습

자료: 대야도마을 제공

들의 어려움을 몸으로 느끼고 자연이 주는 선물에 고마움을 배워가길 바라는 맘뿐일 것이다. 이것이 바로 체험마을의 미래이자 마을 사업에서 잊지 말아야 할 가치가 아닌가 생각해본다.

체험마을을 운영하다 보면 기존 마을주민과의 갈등도 있고, 사업을 추진하는 내내 충돌이 일어나기도 한다. 딱히 해결방안도 찾기 어려울 때, 이 대야도마을은 모

든 사업들을 투명하게 공개하고, 대화로 문제를 풀어나갔으며, 신뢰를 기반으로 서로 도와가며 일을 했다고 한다. 마을주민 모두가 잘 살고 행복해지기 위한 일들인데 모두가 함께 발 벗고 나서주니 얼마나 고마운 일이 아닌가 말이다.

이 사무장은 “아직은 준비 단계이지만 어촌6차산업으로 마을가공공장과 마을식당을 마을주민들이 모두 힘을



모아 잘 추진하였으면 좋겠고, 내년도 창조적마을사업 선정에도 좋은 소식이 들리길 기대하고 있다”고 말했다.

마을 특색이 접목된 사업의 확장은 강력 추천할 만하다. 그렇지만 사업을 위한 사업은 아니길 바라는 맘도 있다. 어쩌거나 지금의 대야도마을은 문화와 생태가 공존하는 마을의 이미지가 자리잡고 있고, 앞으로도 이런 특색의 확장형이길 바란다. 무엇보다 우리 바다 먹거리 생산과 청정갯벌의 가치를 널리 알리는 홍보대사로써 손색없는 섬 속의 섬, 해가 뜨는 서쪽 마을이길 기대해본다. ◀





“30년 후, 농민인 나에게 매월 50만원의 소득이 주어진다면?”

강마야 _ 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원

박경철 _ 충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원



지난 7월 어느 여름날, 충남연구원에서는 하나의 실험을 하였다. 농민기본소득을 주제로 하여 소설픽션기법¹⁾을 활용한 “농민기본소득제 상상워크숍”을 진행하였다. 이번 워크숍은 올 상반기 진행된 <충남형 농촌주민 기본소득제 도입 방안 연구>의 마지막 연구 과정의 일환으로 추진되었다. 농민기본소득은 도시와 농촌 간 소득 격차가 심화되고 농업을 통한 농가소득 증대에 한계를 겪고 있는 우리의 농촌 현실에서 농업직불제를 보완내지 대체하는 새로운 농가소득보장제로 주목을 받고 있다. 따라서 이번 상상워크숍은 농업과 기본소득에 관심이 많은 분들과 함께 그 동안 연구과제의 결과와 고민을 소개하고 향후 농민기본소득이 실현될 경우 우리 사회, 우리 농촌이 어떻게 변화될지 상상해 보았다. 연구원 내 전략과제 연구로만 끝나지 않고 다양한 구성원과 함께 모여서 색다른 기법의 워크숍을 진행하였기에 그 결과를 널리 공유하고자 한다. <집필자 주>



자, 이제 이 글을 읽는 당신도 잠시 농민이 되어서 30년 후 국가로부터 매월 50만원의 소득을 받게 된다면 어떤 일들이 벌어질 것인지에 대한 즐거운 상상의 나래를 펼쳐보자!

기본소득제란 국가(혹은 지방정부)가 모든 사회구성원에게 일정한 금액을, 정기적으로 개인에게 지급하는 제도를 말한다. 하지만 모든 사회구성원을 대상으로 하기에는 무리가 있기 때문에 최근에 특정계층을 대상으로 시도하는 움직임이 있다. 대표적으로 성남시는 최근 “청년배당” 시행을 위해 적극적인 정책검토 중에 있다. 오늘 우리가 논하고자 하는 것은 농민을 대상으로 하는 “농민기본소득제”이다. 즉, 국가(혹은 지방정부)가 농민에게 일정한 금액을, 정기적으로 농가 혹은 개별 농민에게 지급하는 제도를 일컫는다.

농민기본소득의 쟁점으로는 ① 지급대상으로서 농민이 우선인가? 농촌주민이 우선인가? ② 지급방식으로서 개별 농민 단위로 지급? 농가가구 단위로 지급할 것인가? ③ 기존 농업직불제와의 통합 문제는 어떻게 할 것인가? ④ 지급 기준으로서 소득 및 재산(토지 포함)과 연계할 것인가? ⑤ 지급대상의 연령기준으로서 청년층 먼저 실시? 노년층 먼저 실시할 것인가? ⑥ 마을단위 시범사업으로서 일반마을을 시범사업으로? 조건이 불리한 마을(한계마을, 오지마을)을 시범사업으로 할 것인가? 등이 있다.

따라서 상상할 주제의 핵심은 “30년 후, 농민인 나에게 국가가 매월 50만 원씩 돈을 준다면 어떤 일이 벌어질 것인가”이다. 각자가 농민이 되었음을 상상하고 미래에 대한 상상, 변화된 사회에 대한 상상, 변화된 미래의 모습에 맞는 새로운 평가기준의 마련, 미래를 현실화하기 위해서 지금부터 내가, 우리가 해야 할 일은 무엇인지 고민하고 키워드를 도출해 보자!

이에 따라 도출된 키워드를 유형별로 구분해 보면, 경제적 측면, 공동체 활동측면, 농업생산 활동측면, 개인생활 측면 등으로 나눌 수 있었다. 세부 키워드는 [표 1]과 같다.

1) 소셜픽션은 그린민 뱅크의 창시자 무하마드 유누스의 제안에서 시작해서 우리나라에서 구체화된 미래상상의 방법으로서 상상테이블은 누구나 함께 모여 현실의 제약사항에 얽매이지 않고 긍정적인 태도로 공동체의 미래를 상상하기 위한 소셜픽션을 그려보는 것이다. 모든 규칙과 원칙은 잊더라도 모임을 진행하면서 모두 긍정적인 태도로 임하는 게 중요하다.(희망제작소, 2015).



[표 1] 미래상상 키워드

영역	키워드
경제적 측면	경제적 이유로 결혼을 안 해도 되기, 경조사비 등 돈 들어갈 일에 부담을 덜 느끼기, 끼니걱정 걱정 덜하기, 병원비 걱정 덜하기, 빚을 안지기, 생계걱정 안하기, 생활비에서 해방 혹은 은퇴하기, 손자와 손녀들에게 용돈주는 멋진 할머니 되기
공동체 활동측면	농민연극팀을 만들어서 연극공연 하기, 돈이 없으면 친구를 못 만나는 경우가 있기에 친구들 만나고 어울리는데 사용하기, 마을 사람과 여행가기, 마을 종자돈 모으기, 마을기금 마련, 마을도서관과 카페만들기, 사람을 모아 작은 극장만들기, 식가공품 만들기(술, 수제식품 등), 십사일반 이웃돕기, 지인초대하기, 학교 만들기, 협동조합 시네마파크 만들기
농업생산 활동측면	공동으로 밭에서 농산물 재배하기, 공장부지 대신 농토 증가, 귀농권유, 농민 증가, 농민사위 맞이하기, 농사가 잘되든 못되는 불안하지 않기, 농자재 구입, 농지구입, 다양한 농작물을 재배하기, 무이자예금을 해서 어려운 사람이 돈을 쓸 수 있게 하기, 아들과 함께 농사짓기, 좋아하는 농작물 심기, 주 4일만 농사일하기, 형제에게도 농민 권유하기, 후계세대를 양성하는 강사로 활동하기
개인생활 측면	개인 저금 더 하기, 공간을(집을) 가꾸기, 빚을 갚기, 애들 용돈 더 주기, 여행하기, 저축하기, 집 가꾸기, 집수리 및 황토방 만들기, 책을 더 사기, 노년기 치매예방을 위해서 배우고 싶은 것을 배우는데 사용하기, 매달 정기적으로 돈이 들어오므로 농한기에는 쉬기, 여행가기, 일부를 모아서 문화향유 활동에 사용하기, 자유로운 가족의 구성, 플라이요가로 건강을 유지하는 할머니 되기



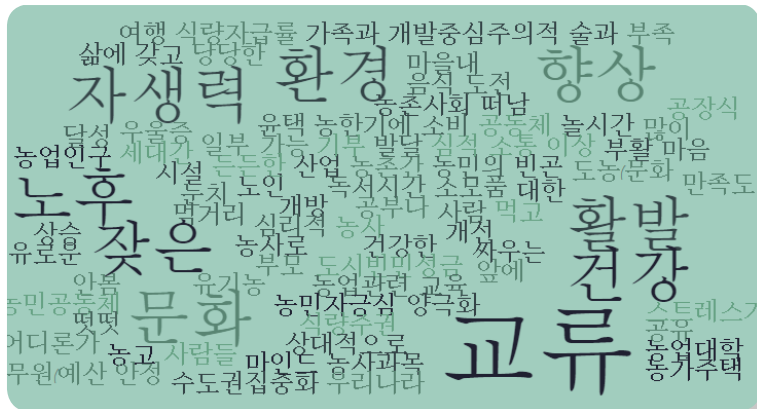
주 : 참가자들의 메모지에 남긴 글들을 가급적 가감없이 정리한 것임(이하 상동)

이제 미래의 모습을 통해 변화된 우리의 삶을 다시 상상해보는 것이다. 도출된 키워드를 유형별로 구분해보면, 경제적 측면, 공동체 활동측면, 농업생산 활동측면, 심리적 측면, 지역사회 측면 등으로 나눌 수 있었다. 세부 키워드는 [표 2]와 같다.

“30년 후, 농민인 나에게 매월 50만원의 소득이 주어진다던?”

[표 2] 변화상상 키워드

영역	키워드
경제적 안정	공무원(예산) 눈치 안 보게 된다, 공부나 독서할 시간이 많아진다, 노후가 든든하다, 노후가 안정 된다, 농한기에 긴 휴가를 간다, 다양한 도전을 하게 된다, 당당한 부모가 된다, 더 잘 떠나게 된다, 먹거리가 다양해지게 된다, 소모품을 덜 소비하게 된다, 여행을 많이 간다, 자식 앞에 떳떳해진다, 잘 먹고 잘 자게 된다, 직업이 다양해진다, 피부가 좋아지게 된다
공동체 활동측면	건강한 환경이 된다, 경조사 참여에 더욱 적극적이게 된다, 농민공동체 활성화된다, 도농 간 교류가 활발해진다, 농촌사회에 청년들이 증가하게 된다, 더 많이 나눈다(재화, 지식, 서비스), 마을내 공동이용 시설이 늘어난다, 사람들과 더 잘 만나게 된다, 세대 간 소통이 활발해진다, 술과 음식이 다양해진다, 좀 더 평등하고 개방적인 문화가 생긴다, 지인들과 자주 만난다, 회의가 많아진다
농업생산 활동측면	공장식 축사가 줄어든다, 농민들이 도시빈민들을 돕기 위한 다양한 공동체 활동을 하게 된다, 농업과 관련된 산업이 발달하게 된다, 농업인구 증가로 우리나라 식량자급률 70% 이상 달성된다, 식량주권의 확보가 가능해진다, 자급률 향상된다
심리적측면	가족 다 놀시간이 많아진다, 고독사가 감소한다, 내 눈에 물을 안대줘도 화 안낸다, 농민의 자긍심이 높아진다, 마음의 안정화가 된다, 만족도 증가하게 된다, 불안하지 않다, 사람들과 얼굴 붉히는 일이 없어진다, 사람들이 건강해진다, 상대적으로 행복해진다, 스트레스가 줄어든다, 심리적 건강을 회복할 수 있다, 여유로운 삶을 살게 된다, 우울증 치유하게 된다, 자부심을 갖고 유기농 농사를 짓는 사람이 늘어난다, 자생력이 증가한다, 짜증내는 일이 줄어든다, 원한이 없어진다
지역사회 측면	고령화 문제가 자체적으로 일부 해소된다, 고부가가치산업위주의 개발중심주의적 마인드가 줄어든다, 노인이 없다, 농가주택이 부족해진다, 농고, 농업대학이 부활한다, 농사증가로 환경이 좋아진다(환경개선, 대기오염감소, CO2감소), 도농(문화, 경제)격차가 감소한다, 빈곤이 해소된다, 수도권집중화가 해소된다, 지역균형발전이 된다, 초중고에서 농사과목 교육하게 된다
기타	자생력이 저하된다, 중산층이 감소하여 양극화된다





다음 평가단계인데, 변화된 상상을 실현하게 되면 우리는 새로운 기준으로 이 상황을 평가해야 하기에 기존의 지표와 다른 색다른 기준으로 도출해 보는 것이다.

[표 3] 평가기준 키워드

영역	키워드
개인 지표	건강한 삶 증가, 다양한 주거형태의 출현(주택건설 상승), 문화생활 시간, 문화생활 증가, 살면서 웃음횟수 증가, 스트레스 지수 하락, 여행횟수, 연중 영화관람시간, 음악듣기 증가, 자립자족적인 삶, 직업다양성 지표 증가, 취미활동시간 증가, 행복하나는 질문에 행복하다는 응답율의 증가
경제 지표	곡물과 식량자급률 향상, 농가부채 저감, 농민부채 감소, 농업생산 중 곡물생산비중 향상, 농업생산 중 축산생산비중 저하, 농지소유의 변화 : 공동소유 증가, 술소비량 증가, 외식회수 증가, 지역경제 활성화, 지역내 마을상업시설 증가, 지역내 서비스업체 증가(치킨집 · 호프 · 카페 · 피부관리숍 · 네일숍 · 여행사 등), 차 종류나 차량 수 증가, 토지거래량 증가
공동체 지표	계모임수 증가, 공동 농업생산 활동 증가(두레, 품앗이), 공동의식을 증가, 농촌의 도서관 수 증가, 농촌의 문화공간 수 증가, 다문화가정 증가, 마을 내 주민자치 및 민주주의 지표 활성화, 마을사업 참여율 증가, 마을잔치 횟수 증가, 마을축제 개최횟수 증가, 마을회관 방문 노인 수 증가, 마을회관 수 증가, 물품의 교역량 변화율 증가, 사람들에게 전화 거는 회수 증가, 유기농 농산물과 문화행사 마켓 활성화(코벤트 가든), 인구 1만 명 당 극장 1개 이상, 인구의 교통량 변화율 증가, 장수마을 증가, 청년회 가입연령 하향 조정(예전 40세, 현재 60세), 학교 수 증가
사회 지표	60-70년대 농촌모습 복원(마을별 학교), 가족구성원 다양화, 가족구성원 수 증가, 농촌노인자살률 감소, 농촌의 폐교 재부활, 농촌지자체의 인구가 1960년대 수준으로 복귀, 대학진학률 감소, 도농교류 횟수 증가, 문 닫았던 학교 운영 재개율 증가, 병원 진료일수 · 방문일수 감소, 시군별 산부인과 개설, 시군별 식량자급 위원회 개설 및 운영, 실업률 감소, 이농률 감소, 이주여성 · 이주농업노동자 감소, 인구 증가, 인구유입 증가, 자살률 감소, 직업선호도 1위 농민, 청년기농숫자 증가율, 청년농민 활성화, 청년인구 증가, 초등학교생수 증가, 출산율 증가, 평균수명기간 증가
환경 지표	비료, 농약, 제초제살포 저감, 우리가 먹는 농산물 개수 증가, 친환경 유기농 농사 증가, 친환경농산물 생산량 증가, 텃밭개수 증가



“30년 후, 농민인 나에게 매월 50만원의 소득이 주어진다면?”

이를 다시 증가지표와 감소지표로 [표 4]와 같이 구분할 수 있다. 대체적으로 증가 지표가 많이 나왔고 가족, 농업, 농촌 인구구성, 마을과 지역경제, 학교, 문화, 여가, 직업, 삶의 주관적 만족도, 생명과 건강 지표 등을 도출하였다. 반면, 부채, 실업률, 자살률, 이주농업노동자 등이 감소지표로 도출되었다.

[표 4] 평가기준 중 증가와 감소지표

증가지표 ↑	감소지표 ↓
년대 농촌모습 복원(마을별 학교) 가족구성원 다양화, 가족구성원수 건강한 삶, 계모임수 곡물과 식량자급률 향상 공동농업생산활동 (두레, 품앗이), 공동의식물 농업생산 중 곡물생산비중 향상 농지소유의 변화 : 공동소유 농촌 인구, 1960년대 수준으로 복귀 농촌의 도서관 수, 농촌의 문화공간 수 농촌의 폐교의 재부활, 다문화가정 다양한 주거형태의 출현(주택건설 상승) 도농교류 횟수 마을내 주민자치 및 민주주의 지표 활성화 마을사업 참여율, 마을잔치 횟수, 마을축제 개최횟수 마을회관 방문노인수, 마을회관수 문답있던 학교 운영재개 활발, 문화생활 시간 물품의 교역량 변화율, 사람들과 전화회수 살면서 웃음횟수, 술소비량 시군별 산부인과 개설 시군별 식량자급 위원회 개설 및 운영 여행횟수, 연중 영화관람시간 외식회수, 우리가 먹는 농산물 개수 유기농 농산물과 문화행사 마을캣 활성화(코벤트 가든) 음악듣기, 인구, 인구유입 인구1만명당 극장 1개 이상 인구의 교통량 변화율, 자립가족적인 삶 장수마을, 지역경제 활성화 지역내 마을상업시설, 지역내 서비스업체 (치킨집 · 호프 · 카페 · 피부관리숍 · 네일숍 · 여행사 등) 직업다양성 지표, 직업선호도 1위 농민 차종류나 차량수, 청년귀농숫자율 청년농민 활성화, 청년인구, 초등학교수 출산율, 취미활동시간, 친환경 유기농 농사 친환경농산물 생산량, 텃밭개수, 토지거래량 평균수명기간, 학교수 행복하냐는 질문에 행복하다는 응답율	농가부채 농업생산 중 축산생산비중 농촌노인자살률 대학진학률 병원 진료일수/방문일수 비료, 농약, 제초제살포 스트레스 지수 실업률, 이농률 이주여성, 이주농업노동자 자살률 청년회 가입연령 하향 조정 (예전 40세, 현재 60세)

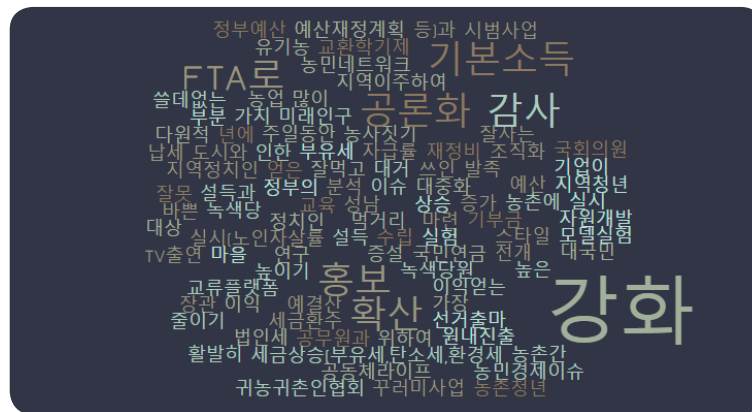
주 : 지표내용들은 가나다순으로 배열함.



변화된 미래, 새로운 평가기준을 도출하였으면 그 다음은 이제 우리가 무엇을 해야 할지에 대한 구체적인 실행방안들을 고민해봐야 할 것이다. 주체별, 단계별, 활동별 여러 가지 형식으로 도출될 수 있으나 여기에서는 시범사업, 예산·세수 확보, 정책홍보 활동, 정치·정당 활동 등 활동내용 중심으로 구분하였다.

[표 5] 해야할 일 키워드

영역	키워드
시범사업	시범사업 실시(노인자살률 높은 마을 대상)
예산세수 확보	FTA로 이익얻는 부분 환수제도 마련, FTA로 인한 기업이 얻은 이익을 농촌에 환원(무역이득공유제), 국민연금 상승, 기부금 강요, 법인세 강화, 부유세 증설, 세금상승(부유세,탄소세,환경세 등)과 납세 증가, 세수확대를 위하여 미래인구 확보(출산율 높이기), 쓸데없는 예산에 대한 감사 강화, 예산재정계획 재정비 및 수립, 자원개발, 토건으로 잘못 쓰인 세금환수, 정부예산의 감시(토건예산 줄이기), 정부의 예결산 감사 강화
정책홍보 활동	TV출연, 국회의원, 장관을 1년에 가장 바쁜 2주일동안 농사짓기 체험, 귀농귀촌인협회 등 조직화, 기본소득 농민네트워크 발족, 기본소득에 대한 홍보활동 강화, 꾸러미사업 활발히 전개, 농민경제이슈 공론화, 농촌청년 공동체라이프 스타일 대중화, 다원적 가치에 대한 대국민 홍보 교육, 도시와 농촌간 교류플랫폼 만들기, 먹거리 자급률 이슈 공론화, 연구를 많이 해서 확산하는 활동, 유기농 친환경농사 농업의 확대, 잘먹고 잘사는 실험활동, 캠페인을 통한 홍보활동, 학교간 교환학기제(농사체험) 실시, 해외동향 분석 등 연구활동 강화
정치·정당 활동	공무원과 정치인 설득, 녹색당 원내진출, 성남 청년배당지지, 지역정치인 설득과 모델실험 확산, 지역청년 지원, 청년 녹색당원 대거 지역 이주하여 선거출마, 투표(선거)잘하기





“30년 후, 농민인 나에게 매월 50만원의 소득이 주어진다면?”

마지막으로 진행된 순서는 “공유하기” 마당이다. 앞서 진행된 마당을 서로가 직접 대화하면 정리하는 시간으로서 상상위크숍의 핵심요약 부분이다. 현장사진은 [표 6]과 같다.

미래상상으로는 농민에게 주는 기본소득으로 농업생산 활동에 매진하면서 소득에 얽매이지 않게 되어서 먹거리 다양화를 기대해 볼 수 있고 이것은 소비자에게 효과가 이전될 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 여기서 중요한 대목은 삶 자체에 대한 여유가 생기고 주변을 돌아볼 여유가 생기면서 개인의 건강과 행복, 만족도는 물론이고 마을이, 지역이 더욱 좋아질 것이라는 상상을 했다는 것이다. 지금의 현실에서 해방되어 자유로운 삶을 꿈꿀 수 있다는 희망을 엿보았다.

변화상상으로는 개인한테 지급하는 무조건적인 기본소득이 개인의 생활영위보다 공동체, 지역사회를 더 변화시킬 것임을 알 수 있었다. 당초 기본소득이라는 것을 떠올리게 되면 나태해지고 게을러져서 사회발전을 저해할 수 있다는 이미지가 지배적이었으나 시간이 지날수록 내가 아닌 지역의 발전, 공동체의 발전을 상상하고 있었다. 그리고 농업 생산 활동에 덧붙여 자기가 하고 싶은 다른 일에 매진하게 되는 현상이 발생한다. 도시로 떠났던 사람들이 다시 농촌으로 돌아오면서 예전의 모습으로 복귀 가능성도 엿보았다. 사람들과의 교류와 소통이 활발해지면서 마을이, 지역이 활성화되는 것이다. 마을과 지역사회에 산업생태계가 다양화, 직업과 도전의 기회의 다양화까지 상상해 볼 수 있었다.

평가기준으로는 변화된 새로운 상상에 맞춰서 기존의 정형화된 기준보다 좀 더 쉽고, 다양하고, 새로운 기준들이 도출되었고 삶의 만족도 지수, 공동체 활성화, 건강한 지역사회를 나타내는 증가지표가 압도적으로 많이 나왔다. 농촌지역에 폐교되었던 학교의 부활, 문화생활 척도, 친환경 혹은 유기농 방식의 농업생산방식 변경 등과 같은 것이다.

이제 우리가 해야 할 일들은 현재의 예산에서 누수되는 지점을 발견하여 절약하는 전략과 시민사회의 감시기능 강화 전략, 현명한 세수 확보 전략, 정책홍보 활동을 지금보다 더 다양한 방식으로 표출하는 전략, 정치가 곧 우리의 삶과 생활을 지배할 수 있는 점에 비추어 좋은 정치인을 배출하는 전략, 지역 내 다양한 모델실험 확산 등이 필요함을 인식하였다.

이번 상상위크숍을 진행하고 난 뒤 느낀 점은 한 달에 50만 원으로도 우리는 행복한 미래를 상상했다는 것이 즐거웠다. 하지만 지금 우리가 상상한 내용들을 찬찬히 들여다보면, 작금의 현실은 그게 아니라는 역설적인 사실이 마음을 아프게 한다. 그렇기 때문에 사회를 바꾸기 위한 우리의 노력들은 쉬지 않고 계속 되어야 한다.

여기서 주목할 점은 긍정적인 태도로 상상해야 한다는 것이고 개인보다 공동체, 마을, 지역을 생각하게 되었다는 것이다. 긍정적인 미래만 상상하기에도 우리는 시간이 모자란다. 이제 발칙한? 지역에서의 정책모델 실험들을 충남에서 먼저 펼쳐보길 제안한다. 



[표 6] 공유하기 현장사진



뭘 쓰지?



아~어렵네!



이렇게 완성했습니다. 1조~



이렇게 완성했습니다. 2조~



공동체 활성화를 위한 민간지원 전략의 모색

완주·전주의 공동체 사례를 중심으로

전지훈 _ 충남연구원 사회적경제지원센터 연구원



- 장 소 _ 완주군공동체지원센터·완주군 비비정마을, 전주 남부시장 청년몰
- 일 시 _ 2015년 8월 12일 수요일 10:00-19:00시
- 인 원 _ 총 3인 (충남연구원 원장, 사회적경제지원센터 센터장 및 연구원)
- 조사대상 _ 완주공동체지원센터(유대근 센터장, 정윤조 사무국장, 오상윤 팀장)
비비정마을(비비정마을 강신우 사무장)
청년몰(사회적기업 '이음' 소속 양소영 청년몰 매니저)

현장 리포트

커뮤니티 비즈니스와 문화를 활용한 지역활성화에 있어서 선진사례라 평가받는 완주와 전주의 사례들을 둘러보았다. 완주공동체지원센터는 관의 입장에서 공동체사업의 인큐베이팅에 집중하고 있으며 그 결과 완주로컬푸드나 비비정마을같은 사례들이 탄생하였다. 그리고 민의 입장에서 비비정마을은 마을 특색과 자원을 활용한 농가레스토랑의 성공사례를 보여주고 있다. 전주의 남부시장 청년몰의 사례에서는 문화를 활용한 시장활성화 사업에 있어서는 청년의 역할과 이들의 창의적인 시도에 있어서 리스크를 감수하고 스스로의 자조적이고 연대와 협력에 기반한 노력의 중요성을 볼 수 있었다. 결국 선진사례들은 지역 공동체 활성화에 있어서 관의 역할은 민간이 직접 사업을 수행할 수 있도록 하는 인큐베이팅의 강조와 함께 지역기반의 창의적인 시도를 하도록 리스크를 줄여주는 지원의 역할에 충실해야 함을 강조한다. <집필자 주>



완주군 마을들을 지원하는 완주공동체지원센터

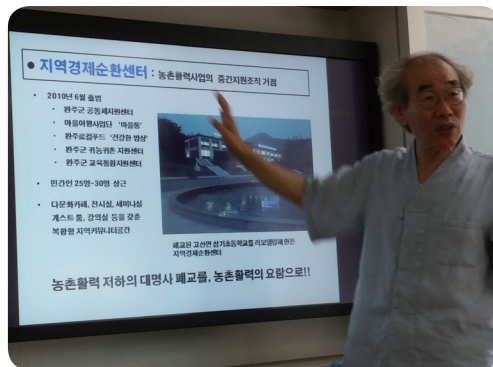
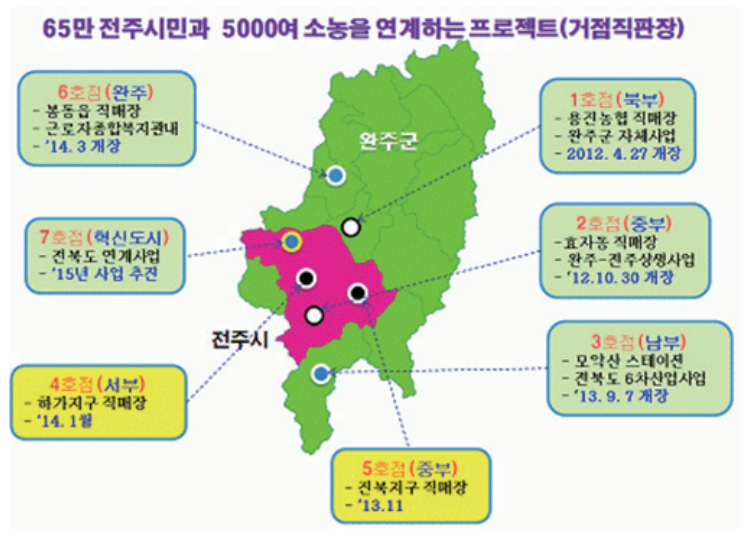
완주 공동체지원센터는 완주지역경제순환센터에 위치하고 있는 공동체를 지원하는 중간지원조직이다. 지역경제순환센터는 공동체지원센터를 비롯하여 마을통, 귀농귀촌지원센터와 교육통합지원센터 등의 조직들이 입주해 있는 완주의 공동체 및 사회적경제의 클러스터 공간으로 볼 수 있다.

완주 공동체지원센터는 민간재단법인으로 군조직과 분리되어 있지만 완주군의 위탁사업을 주로 실시하고 있는 중간지원조직이다. 지난 지방선거에서 완주군수가 교체된 이후 센터의 변화는 크지 않지만 우선 센터의 이름이 지역주민들의 요구에 따라 커뮤니티비즈니스센터에서 공동체 지원센터로 바뀌었다고 한다. 그리고 가장 큰 사업내용의 변화는 예전에는 농업·농촌관련 컨설팅과 지원사업만을 진행하였지만, 올해부터 아파트 및 도시공동체 사업을 병행하여 진행하고 있다는 점이다. 완주 또한 전주에서 유입되는 인구로 인해 아파트 및 도시공간이 증가하고 있으며 이러한 변화에 따른 공동체 사업의 확장이 필요하였다. 이에 따라 서울시의 공동체지원센터의 사례를 벤치마킹하여 완주 르네상스 육성 및 도시재생사업을 실시하고 있다.

완주공동체지원센터가 성공사례로 가장 주목받는 것은 다양한 완주군의 공동체 관련 사업 및 조직들을 인큐베이팅하여 지역으로 독립시켰다는 점을 거론할 수 있겠다. 대표적인 성공사례로는 지역경제순환센터에서 독립해 전주를 포함하여 4개의 지점을 내고 수백억의 연매출을 달성하고 있는 완주로컬푸드가 있다. 구체적으로 로컬푸드 직매장은 3000여 농가가 참여 하여 연매출 70여억원이며 이에 대한 농가환원비율이 90%로 월평균 농가소득이 170만원으로 집계 되고 있다. 이러한 로컬푸드 직매장은 총 7개소에 이른다. 운영적 측면에 있어서 로컬푸드 직매장은 수익성보다는 공공성의 가치를 창출하는 목적으로 운영되고 있으며 생산자가 자유롭게 가격책정 및 매대진열을 하여 판매의 책임성을 확보하도록 하고 있다. 하지만 로컬푸드 직매장의 수수료는 10%만을 부과하여 수익성보다는 공공성에 중점을 두고 있으며 생산자들이 팔지 못한 상품들은 로컬푸드 내 레스토랑에서 판매가에 구매하여 식자재로 활용하는 상생의 모습을 실천하고 있다. 완주공동체지원센터는 이처럼 지역경제순환센터의 클러스터에서 다양한 사업들을 실험적으로 지원 육성하며 이를 규모화하여 지역사회로 독립시키는 역할을 수행한다.

이렇게 완주의 마을공동체 사업에 있어서 지원센터가 강조하는 바는 생산물에 대한 유통망구축이 현실적 문제에 있어서 가장 중요하다는 것이다. 아무리 좋은 생산물과 먹거리가 있어도 이를 효과적으로 팔 수 있는 유통망이 있지 않으면 수익을 낼 수 없고 결국 사업을 포기하게 되는 결과를 가져온다. 이러한 목적의식에 따라서 완주는 지역 농산물과 먹거리에 대한 로컬푸드 직매장 및 농가레스토랑사업에 집중하였고 건강한 밥상의 택배 꾸러미 사업 등의 유통사업에 관심을 쏟았다. 그 결과 완주의 농산물과 먹거리 중심의 로컬푸드 직매장과 농가레스토랑 사업은 앞서 거론한 바처럼 큰 성공을 거두고 이러한 형태의 플랫폼은 완주 농가들에게 있어서 큰 수익창출공간이 되고 있다는 점을 센터장은 강조하였다.

〈그림 1〉 완주·전주 일대에 설립된 로컬푸드 직매장 현황



완주 공동체지원센터 방문



주민들의 농가레스토랑과 카페가 인상적인 비비정마을

완주군의 비비정마을은 전주와 인접하여 오래전부터 마을이 형성되어 있던 지역이다. 비비정마을에는 일제 강점기에 활용되던 양수펌프장이 있는데, 이에 대한 근대문화유산이 확정되고 문화유산을 활용한 문화체육관광부의 '신문화공간사업'에 선정되면서 마을사업이 시작되었다. 그리고 이에 대한 마을사업의 구체적인 디자인과 설계에 대해 (재)희망제작소에서 합류하여 함께 진행하게 되었다. 구체적으로 다양한 마을사업에 대한 주민들의 선진지견학과 교육을 실시하였다. 그리고 사업내용으로 희망제작소는 문화사업을 제안하였으나, 마을주민들이 실제로 수행가능한 아이템을 찾은 결과 집밥컨셉의 레스토랑이 가장 적합한 것으로 선정되었다. 비비정마을은 30여가구의 100명정도 거주하는 소규모 마을이며 대부분 소작농 및 임대인들로 고령자의 지역특성을 보이고 있어서 주민들의 음식노하우를 활용한 레스토랑 사업이 적합하다고 결정된 것이다.

그래서 집밥컨셉의 레스토랑 컨텐츠의 마을사업 수행을 위해 비비정마을은 정부로부터 지원받은 지원금으로 건물과 부지를 매입하여 2012년 12월 비비정농가레스토랑을 오픈하였고 마을 뒷산에는 전망대와 함께 '비비낙안'이라는 카페를 개업하여 성황리에 운영중이다. 구체적으로 문화체육관광부의 신문화공간조성사업으로 지원받은 28억여원의 재원은 완주군이 관리하면서 부지 매입 및 건물을 신축하였고 실제 소유권은 완주군에 있어서 주민들간 공간의 소유권 분쟁의 문제는 나타나지 않고 있으며, 비비정마을 주민들의 모임인 (사)비비정마을에서 사업을 제안하면 이에 대한 운영재원을 마련해주는 시스템으로 마을사업이 진행되고 있다.

그리고 레스토랑 및 카페의 운영과 마을공동체와의 관계를 보다 구체적으로 살펴보면, 대략 연간 수익은 4억정도 발생하는데 그중 1/3은 인건비, 1/3식자재비, 1/3은 법인과 시설의 관리비로 사용되고 있으며 이를 제외한 월100만원 남짓이 실제 수익으로 창출되고 있다. 이렇게 적은 수익이지만 마을법인이 적립하고 있으며, 마을의 고령자들을 위한 시설 및 프로그램 구성등의 노인기금으로 활용하고 있다. 그리고 비비정마을 농가레스토랑의 식자재는 대부분 마을에서 생산되는 농식품을 통해 공급되고 있으며 홍어나 육류등의 재료는 인근 지역시장을 통해 공급되고 있기 때문에 식자재 비용이나 인건비는 모두 마을 경제로 순환되는 내발적 발전구조를 보이고 있다.

남부시장의 활력소가 된 청년들의 자립공간, 청년몰

전주의 남부시장은 100여년의 역사를 자랑하는 전주시 대표적인 재래시장이다. 하지만 도청이전 등 구도심의 공동화가 진행되면서 시장 활성화의 필요성이 제기되었고 지역활력 제고의 시각에서 사회적기업 '이음'이 주도하는 문화프로젝트를 2010년경에 시작하게 되었다. 본격적으로는 2011년 문화체육관광부의 '문전성시'라는 전통시장활성화 사업을 지원받아 시작하였고, 다양한 청년들과 예술가들의 시장유입을 계획하였으나 시장상인들과 갈등이 발생하여 이



완주군 비비정 마을 – 비비낙안 카페

에 대한 몇 년에 걸친 신뢰관계의 형성작업이 청년몰 성공의 밑바탕에 내재해 있다. 초기에는 청년夜市장이라는 밤문화 화를 내세운 마케팅 전략을 내세웠는데, 이는 주변에 사람이 모이기 시작한 한옥마을 방문객들을 유도하기 위해 길 거리에 좌판을 깔고 독특한 아이템들을 팔면서 청년문화를 통한 관광객들 유입과 이들의 시각을 사로잡는데 성공하였다. 청년夜市장 사업은 청년들에게 재미와 시장에 있어서 역할을 찾았고 상인들은 청년들을 통해 시너지 효과를 체험하였다는 점에서 각자의 가능성을 확인하고 협력의 계기가 되었다고 매니저는 회고했다.

이후 2011년 가을에 2층 새마을 청과물시장의 부지를 물색하여 빈공간을 활용하기로 하였는데 건물 자체는 무허가였으며 버려진 공간들이 많아서 임대료가 매우 낮은 수준이었다. '이음'은 창업과정의 아카데미 수료자를 중심으로 점포개설을 지원하였고 그 결과 카페나비를 비롯한 초창기 점포들이 생겨났다. 그리고 2층에 청년몰이 자리잡음으로서 시장의 공실이 줄어들고 2층으로 가기 위해서 1층의 상인들과 접촉이 잦아지면서 자연스러운 관계형성의 계기가 되기도 하였다.

이후 청년몰은 많은 방문객들이 찾아오면서 남부시장의 명소로 자리잡았지만 여전히 진행중이며 청년몰만의 나아갈 길을 개척하는 중이다. '이음'이 주도한 초기 청년몰 형성시기에는 청년몰의 공간구성이나 점포 개설시간 등 운영



방안을 주도하여 지원사업들을 통해 가꾸어 나갔지만 2013년 문전성시의 지원사업은 종료되고 2014년 청년몰 지원 사업단이 해체된 현재는 각자 사업자들의 네트워크와 소통을 통해서 규율을 규정하고 있으며 따라서 소통, 협력, 수평적 관계로 청년들의 관계가 변화하면서 협동조합 형태의 청년몰 운영자들간의 조직설립을 준비중이다. 이에 따라 많은 청년들간에도 갈등과 분쟁이 있었고 기존 시장상인들과도 지속적으로 문제들이 있었지만, 그 때마다 청년몰의 지속적 운영이라는 공통된 목표를 기반으로 끊임없는 대화와 도전적인 가치들을 통해 갈등들을 극복할 수 있었다.

청년몰은 초창기부터 전통시장활성화와 대안적인 청년일자리의 모색이라는 두가지 목적을 수행하고자 하였다. 특히 청년 일자리 부문에 있어서 기존의 취업이 아닌 다양한 대안의 모습과 가능성을 보여주었다는 점에서 고무적이다. 이러한 청년몰 성공의 모습은 다른 시장이나 지역에서 같은 형태로 반복되어 성공할 수는 없을 것이다. 양소영 매니저는 단순한 청년중심의 점포를 개설하고 공간을 마련하는 것이 아니라 청년들과 점포가 가진 스토리들의 발굴이 중요하며 스토리가 각자 지역과 대상에 맞게 적합하게 녹아들어 갈 수 있도록 세밀한 설계가 필요함을 강조한다. 이에 따라 컨셉 또한 청년 뿐만 아니라 청소년, 이주여성, 고령자 등 다양한 대상도 고려할 수 있을 것이다. 하지만 방법적인 면에 있어서는 공통적으로 꾸준하고 적극적인 관계형성이 필수적이고 관계형성과 소통을 통해서 지역과 주체들의 특색에 부합한 시장 및 공간 모델의 설계가 필요함을 강조한다.

그리고 매니저는 전주시나 전라북도의 공공이 적극적으로 사업에 간섭하지 않아서 청년몰의 성공이 가능하지 않았는가를 언급하면서, 공공은 민간에서 위와 같은 노력을 하고 성과를 거둘 수 있도록 지원의 역할로 족함을 강조하였다. 관이 주도하게 되면 성과중심주의적, 도구적으로 접근하게 되고 이는 창의적 활동을 위축시킨다. 따라서 관의 직접지원보다 지역특성에 맞는 민간의 중간지원조직을 통해 민간활동을 지원하는 방향의 전략이 필요함을 주장하였다. 청년몰의 활성화 또한 민간의 청년의 실패를 두려워 하지 않고 실험적이고 도전적인 정신을 인정하고 지원하였기 때문에 이렇게 작지만 성공의 사례로 소개되고 있지 않은지 생각해봐야 한다.

현재에도 청년몰은 점포들의 영업을 통한 지속가능성에는 아직 녹록치 않은 것이 현실이다. 이제는 입주 점포들 간에 매달 납부하는 회비를 통해 청년몰을 스스로 운영하고 있으며 점포들 중에서 기획, 환경, 디자인, 홍보, 운영 등의 분야의 대표자들을 선출하여 청년몰 운영의 조직화를 시도하고 있다. 청년몰의 청년들은 이렇게 자주적이고 수평적이며 상호협력적 문화속에서 서로간에 부족한 부분들을 채우고 있으며, 다양한 아이템들의 구축과 연계를 통한 새로운 문화를 창출하는 상승작용을 형성하면서 이들의 도전은 계속되고 있다. 이러한 현재 청년몰의 모습은 이들의 구호인 '적당히 벌고 함께 잘살자'의 구호에 녹아 있는 것은 아닌지 생각해본다.

공동체 자립을 위한 지원 설계와 자체적 문화형성의 유도가 필요하다.

지역의 커뮤니티 비즈니스와 공동체 활성화의 국내 사례로 많이 인용되는 완주군과 전주시의 현장 방문은 실제 어떠한 활동이 벌어지고 있으며, 활동에 대해 지원 방식에 대한 세밀하고 구체적인 부분을 볼 수 있었다는 점에서 의



전주 청년몰 방문

의가 있었다. 실제로 지역의 공동체 활동과 이로 인한 문화적 현상은 관이 계획하고 주도하여 형성할 수 있는 성질이 아니라 실제로 참여하는 주체들이 만들어가는 활동들의 복합성에 있다. 청년몰의 양소영 매니저가 강조하였듯이 청년몰의 모델을 다른 지역에 이식할 수 없는 것이며 그 지역의 특성에 맞춘 창의적인 시도들이 계속 나타나고 확장될 수 있는 場을 만들어 주는 것이 공공의 역할인 것이다. 관의 정책주도적 사업은 항상 정책의 비전과 목적에 부합하여 성과를 산출할 수 있어야 하기 때문에 문화와 창의성으로 인한 공동체 활동과 같은 결과를 예측하기 힘든 리스크를 감내하는데 한계가 있는 것이 사실이다. 이러한 특성에 있어서 완주공동체지원센터와 같은 각 마을과 지역의 수요를 충족시킬 수 있고 이에 적합한 조직들이 실제 현장에서 활동할 수 있도록 인큐베이팅을 적극적으로 지원하는 정책방향은 마을공동체사업에 있어서 성공의 가능성을 높일 수 있는 좋은 정책사례라고 사료된다. 그리고 로컬푸드매장에서 팔리지 않은 농작물을 레스토랑 식재료로 활용하는 전략과 같은 실제 사업의 손실을 최소화해 줄 수 있는 다양한 전략과 방법들이 지속적인 지역의 마을사업의 운영을 위해서 필수적인 고려사항이 되어야 할 것이다.

문화를 통한 지역활성화에 있어서 지역의 자산에 의한 문화활동의 방향선택은 공동체 전략에 있어서 자산기반공동체발전전략(ABCD: Asset Based Community Development)의 중요한 핵심이다. 비비정마을은 지역의 근대문화유산의 복원과 활용을 통해 신문화공간사업을 지원받았고 고령자 중심의 농가 마을에서 어머니의 집밥을 모티브로 지역의 식재료를 중심으로 농가레스토랑을 경영하여 수익을 창출하고 있는 성공사례로 볼 수 있다. 그리고 전주시는 100년도 넘는 남부시장의 공동화 극복을 위해 임대료가 저렴한 시장공간의 유휴공간들을 활용하였고 여기에 창의적인 사고와 활력을 가진 청년들을 유입하여 다른지역에서는 볼 수 없는 독특한 청년문화공간을 형성하였다. Florida가 강조하는 창조도시는 이러한 작지만 지역의 창의적인 시도에서 시작한다는 점에서 청년몰은 이에 부합하는 사례로 보여진다. 모든 지역과 문화가 다르고 독특성을 갖고 있으므로 이러한 지역 자산의 창의적인 재발견과 이에 대한 활용 및 활력을 불어넣는 모습과 방안들에 대해서 위 사례들은 많은 함의를 주고 있다. ◀



해외 리포트

충남에서 가장 가까운 중국 도시 ‘웨이하이’

강현수 _충남연구원장

충남연구원은 2014년 9월 웨이하이시 정책연구실 초청으로 웨이하이시를 방문하여 충청남도과 웨이하이시 사이의 상호교류 및 정책연구 협력방안을 협의한 바 있다. 이 글은 충남연구원 방문단의 당시 방문 일정과 장소에 따라 웨이하이시를 간략히 소개하는 기행문이다.

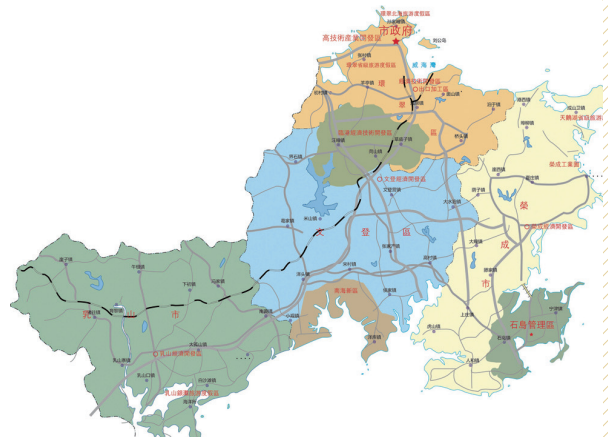
■ 웨이하이 개관

웨이하이(威海:위해)는 중국 산둥(山東)반도 가장 동쪽 끝에 있는 도시이다. 황해 쪽으로 길게 튀어 나온 반도 끝자락에 위치한 지리적 특성으로 인해 중국 대륙에서 보면 변방에 속하지만 우리나라에서는 가장 가까이 마주보고 있는 중국 도시이다. 역사적으로 황해를 중심으로 한 대외 교류와 군사적 요충지였고 우리나라와 많은 왕래가 있던 지역이다. 명나라 때 왜구를 막기 위해 군대가 주둔하면서 바다를 지키는 의미의 '위해(威海)'라는 이 곳 지명이 유래되었다.

웨이하이시 행정구역 총면적은 5,797km², 현재 상주인구는 약 280여만 명으로 충청남도 (2014년 말 현재 면적 8,204km², 인구 206만) 보다 크기는 조금 작고 인구는 조금 더 많다. 웨이하이시 산하에 환추이구(環翠區), 원당구(文登區), 룡청시(榮成市), 루산시(乳山市)가 속해 있다.



웨이하이시 위치도 (출처: www.visitweihai.kr)



웨이하이시 행정구역 (출처: www.investweihai.gov.cn)

웨이하이는 여름은 시원하고 겨울은 따뜻한 해양성 기후와 깨끗한 공기, 산과 바다가 함께 있는 아름다운 자연, 경제적 성공과 개방적 문화로 중국에서 가장 살기 좋은 도시로 손꼽힌다. 빠르게 제조업이 성장하고 있지만 환경오염이 적고, 온천과 해수욕장, 문화유적 등 관광자원도 많다. 이를 입증하듯 중국의 첫 번째 '국가위생도시', '국가환경보호호범도시', '중국우수관광도시', '국가정원도시', 유엔의 '세계 주거환경개선 최적모범도시' 등에 지정된 바 있다.

신라시대 장보고 장군이 신라방을 세웠던 곳이기도 한 웨이하이에 지금 많은 한국 기업들과 교민들이 진출해 있다. 한중 자유무역협정(FTA)이 체결되면서 웨이하이와 우리나라의 관계는 더욱 긴밀해질 전망이다.

■ 황해를 내려다보는 웨이하이 환하이 해변길

2014년 9월 25일 충남연구원 방문단은 옌타이(烟台)대학과 학술교류 행사를 마치고 버스로 웨이하이에 도착하였다. 원래 웨이하이시는 옌타이시에 속한 현급(縣級) 도시였지만, 1987년 옌타이시에서 분리되어 지금(地級) 도시로 승격하였다.¹⁾ 웨이하이시 정책연구실에서 마중 나온 분들과 시내 중심가 롯데백화점 근처에서 함께 저녁 식사를 하면서 웨이하이시에 대한 간단한 소개를 받았다.

이튿날 아침 웨이하이시에서 제공한 버스를 타고 해변도로 환하이루(環海路:환해로)를 구경하였다. 웨이하이시는 3면이 바다로 둘러싸인 반도 지형으로 역내 해안선 길이만 1,000여 km²에 달해 산둥성 전체 해안선의 3분의 1, 중국 전체 해안선의 18분의 1을 차지한다고 한다. 갯벌이 발달한 우리나라 서해와는 달리 웨이하이에서 본 중국의 황해는 우리나라 동해와 비슷한 수심이 깊고 청정한 바다였다. 바다 곳곳에 크고 작은 양식장들이 많이 보였다. 안내인의 설명에 따르면 웨이하이는 전통적으로 어업 중심지이며 해산물 가공유통산업이 발달해 있다고 한다. 중국인들의 소득이 높아지면서 해산물 수요가 급증하고 있는데, 이곳 웨이하이 청정 바다에서 생산된 해산물의 인기가 높다고 한다. 급증하는 해산물 수요에 부응하여 천혜의 조건을 갖춘 웨이하이 앞바다에 양식업이 발달하여 미역과 해삼을 위시한 많은 양식 해산물을 생산하고 있다. 중국의 바다 오염이 심해지면서 중국의 양식 업체들이 깨끗한 바다 양식장을 찾아 한국에 진출하길 원한다는 이야기도 전해들었다.

해변도로를 따라 가다보니 해수욕장이 있거나 해변 경관이 좋은 자리 곳곳에 리조트나 관광단지가 들어서고 있었다. 웨이하이시는 중국인들이 선호하는 해양 여가관광지로 최근 중국 부유층을 위한 별장들도 많이 건설되고 있다고 한다.

■ 웨이하이시의 과거와 현재를 볼 수 있는 도시계획관

우리 일행은 웨이하이 시내로 들어와 웨이하이시 도시계획관을 방문하였다. 작은 어촌에서 지금과 같은 현대 도시로 성장한 웨이하이의 도시 역사와 함께 미래의 도시발전 구상을 보여주는 도시계획관은 규모도 대단했고 전시 내용도 훌륭했다. 덕분에 짧은 시간 동안 웨이하이의 과거와 현재를 이해하고 미래를 전망하는데 큰 도움이 되었다.

과거 제(齊)나라 영토에 속했던 중국의 동쪽 끝 웨이하이는 일찍부터 어업의 중심지이자 군사적 요충지였다. 진시황과 한 무제가 중국의 땅끝이었던 이곳까지 순행했던 유적이 남아있다. 청나라 말기 중국 최초 해군 기지가 웨이하이 바로 앞바다에 있는 섬 류궁다오(劉公島:유궁도)에 자리잡았던 이유도, 청일전쟁 당시 일본 해군이 이곳 해군 기지를 제일 먼저 공격했던 이유도 이곳의 군사전략적 가치 때문이었다. 청일전쟁 패배 후 웨이하이는 홍콩과 함께 영국에 조차되어 40여 년 동안 영국의 식민통치를 받았는데 그 흔적이 지금도 남아있다. 덩샤오핑이 주도한 개혁개방 시기 연해개방도시와 개혁개방전형도시로 지정되어 대외 개방을 선도하는 역할을 하면서 많

1) 중국의 행정구역 체계에서 도시는 그 크기에 따라 성급(省級), 지급(地級), 현급(縣級) 도시로 계층화되어 있다. 성 정부 산하에 지급 도시가, 지급 도시 산하에 현급 도시가 있다.



은 외국 기업들이 여기에 진출하였고 도시도 급격히 성장하였다. 특히 지리적으로 가까운 한국과의 교류 관계 확대가 웨이하이시 발전의 원동력이었다.

한중 수교 이전부터 웨이하이와 한국을 연결하는 여객선이 취항하여 한중 보따리 무역이 시작되었으며, 이후 조선, 전자, 기계, 의류, 유통 분야를 중심으로 많은 대중소 한국 기업들이 이곳에 진출하였다. 조선업에 진출한 삼성중공업과 삼진조선을 비롯하여, 프린트 공장을 지은 삼성전자, 풍력터빈공장을 지은 현대중공업, 롯데백화점과 롯데마트에 투자한 롯데그룹, 골프리조트를 지은 금호아시아나, 금융업에 진출한 우리은행 등이 이곳에 진출한 대표적인 한국 기업들이다. 중국의 임금이 상승하면서 이곳에 진출한 한국 기업들이 동남아시아로 옮기거나 한국으로 되돌아가고 있다고 하지만 여전히 1,000 여개가 넘는 한국 기업들과 3만 여명의 교민들이 여기서 활동하고 있으며, 한국과의 교역이 웨이하이 전체 대외 수출입의 약 30 %를 차지한다.

2011년 중국 중앙정부는 산둥반도 남색경제구(藍色經濟區) 발전계획을 국가 차원의 전략 정책으로 본격 추진하기 시작한다. 이 계획에 따르면 웨이하이시는 산둥반도 남색경제구의 중점도시로서 첨단해양산업집결구, 한중일 지방경제협력시범구, 해변생태휴양관광구가 조성된다. 이 같은 국가 전략에 발맞춰 웨이하이시는 수산, 항만물류, 조선, 관광을 포괄하는 해양산업과 첨단 전자정보산업, 신재생에너지 산업 등 미래 성장동력 산업을 육성하겠다는 산업발전 전략을 수립하고 이를 구체화하기 위한 '6대기지, 10대단지' 사업을 추진하고 있다.

■ 웨이하이 코리아타운 한러팡

도시계획관을 본 후 근처에 있는 한국 상품 전문 전시거래 장소이자 일종의 코리아타운인 한러팡(韓樂坊:한락방)을 둘러보았다. 웨이하이에는 한국 상품만 따로 모아 전시하는 곳이 다섯 군데 있는데, 그 중 가장 대표적인 곳이 이곳 한러팡이라고 한다. 여기에는 한국 음식점을 비롯하여 의류, 화장품, 잡화 등 한국 상품을 전문으로 파는 가게들이 집단 입주해 있었다. 웨이하이시와 자매결연을 맺은 전남 여수시가 두 도시 사이의 우호관계를 상징하기 위해 만든 '여수문'도 자리잡고 있었다.

한중 수교 이후 웨이하이시 정부는 웨이하이 경제 성장의 원동력이 한국과 교류 확대에 있다고 보고, 매우 적극적인 한국 기업 투자 유치 정책과 함께 한국 지방정부와 교류 협력 사업을 펼쳐왔다. 웨이하이 시내 곳곳에 한국어 안내판이 있는 것은 물론이고, 웨이하이시 공



웨이하이 코리아타운 한러팡 입구

무원 중 상당수가 한국을 방문하거나 체류한 바 있으며, 한국어를 유창하게 구사하는 공무원도 꽤 있다. 한국 지방정부 몇 곳도 이곳에 직원을 장기 파견하고 있었다. 웨이하이시는 한중 FTA가 체결되기 훨씬 전부터 그 기회를 활용하기 위한 준비를 다져왔다. 한중 FTA에서 웨이하이시와 인천시가 지방경제협력 시범지구로 지정된 것도 이러한 준비의 결실로 보인다. 중국 중앙정부는 물론이고, 웨이하이시를 비롯한 중국의 지방정부들까지 한국을 더 잘 알기 위해 노력하는데 비해, 우리는 이 넓은 중국을 너무 모를뿐더러 알려는 노력도 부족하지 않은가 하는 생각이 들었다.

■ 웨이하이시 정책연구실과 상호 협력 방안 논의

시내 현장 방문을 마치고 충남연구원 방문단은 웨이하이시 정책연구실 우융강(吳永剛) 주임을 비롯한 연구원들과 양 지역과 기관의 상호 교류와 정책연구 협력방안을 논의하기 위한 공식 회의를 진행하였다.

이 자리에서 양 기관은 서로 자신들의 관심 분야와 서로 협력할 수 있는 분야와 사업들을 제안하였다. 그리 길지 않은 공식 회의였지만 여기서 양 기관은 다음과 같은 분야의 협력 사업을 앞으로 본격 추진하자는데 공감대를 이루었다.

- 한중 FTA 체결 이후 양 지역 간의 통상 강화 방안. 특히 한중 자유무역구역 조성과 관련된 협력
- 농수산업 및 식품산업, 해양산업의 상호 협력. 특히 해삼, 전복 등 해양양식 분야 협력
- 양 지역의 도시개발 및 관리 정책, 환경보전 정책 경험 및 성공 사례 공유
- 산동반도 남색경제구 계획과 충청남도 서해안 비전에 대한 상호 학습 및 성공 사례 공유



충남연구원과 웨이하이시 정책연구실 교류협력회의



■ 청일 전쟁의 격전지 류궁다오

공식 회의와 이어진 점심 식사를 마친 후, 충남연구원 일행은 류궁다오(刘公岛)를 방문했다. 웨이하이 시내 선착장에서 배로 20 여분 거리에 있는 이 섬은 현재는 국가 5성급(AAAAA)급 관광지로 '해상국가삼림공원'으로 지정되어 있지만, 19세기 말 청나라가 건설한 중국 최초의 해군 기지가 있던 곳이며 청일전쟁 때 일본의 침입을 받아 점령당했던 패전의 장소이다. 또 이후 40 여년 동안 영국군이 주둔했던 곳이다. 중국 정부는 이곳에 갑오전쟁(청일전쟁의 중국식 명칭) 기념관을 지어 패전의 기록을 전시하고 있었다. 이 기념관에는 청일전쟁 당시 한-중-일 3국의 상황과 서구 열강이 각축하는 동북아 정세와 함께, 전쟁 촉발의 배경이 되었던 우리나라 동학 혁명에 대한 사료도 전시되어 있었다. 이 기념관을 둘러보면서 치욕과 수모의 역사를 잊지 않고 기억하여 훗날의 교훈으로 삼으려는 중국인들의 각오를 느낄 수 있었다.



류궁다오 갑오전쟁박물관

■ 호서대학교 웨이하이 창업보육센터

웨이하이 시내에서 류궁다오를 오가는 여객선 선착장 바로 옆에는 웨이하이 시민들과 관광객들이 많이 찾는 해상공원이 넓게 펼쳐져 있고, 그 공원 안에 쑹푸먼(幸福門:행복문)이 우뚝 서 있다. 이 행복문은 웨이하이시 랜드마크 역할을 하는 조형물이다. 깨끗하게 정돈된 해상공원과 주변 시가지를 잠시 걸으면서 구경한 후, 웨이하이시 경제기술개발구에 입지한 호서대학교 창업보육센터를 방문하였다. 우리나라에서 창업보육과 관련된 활발한 활동으로 높은 평판을 얻고 있는 충남 소재 호서대학교는 일찍이 2002년 웨이하이에 창업보육센터를 개소

하였다. 공장동 3개와 사무동 1개로 구성된 연면적 6천여평, 보육공간 3천여평 규모의 이 센터는 호서대학교와 우리나라 중소기업청, 웨이하이 시정부가 함께 산관학 협력 사업으로 만든것인데 중국에 세워진 최초의 한국 창업보육센터라고 한다. 중국에 진출하는 한국 기업을 위해 설립부터 자립까지 원스톱 서비스를 제공하여 중국 진출 성공가능성을 높여주는 역할을 하는 이곳에서 현재 14개 한국 기업이 보육되고 있고 이미 여기를 졸업한 기업도 40여개에 달한다고 한다.



웨이하이시 랜드마크 행복문

웨이하이 시내 롯데백화점 인근에 입점한 한국음식점 벽제봉피양에서 웨이하이시 정책연구원, 호서대학교 창업보육센터 관계자 분들과 함께 한국 소주와 중국 백주를 곁들인 저녁 식사를 하면서 웨이하이에 진출한 한국 기업들의 성공과 실패 사례에 대한 많은 이야기를 들었다.

■ 대산항과 교류를 앞둔 룡안항

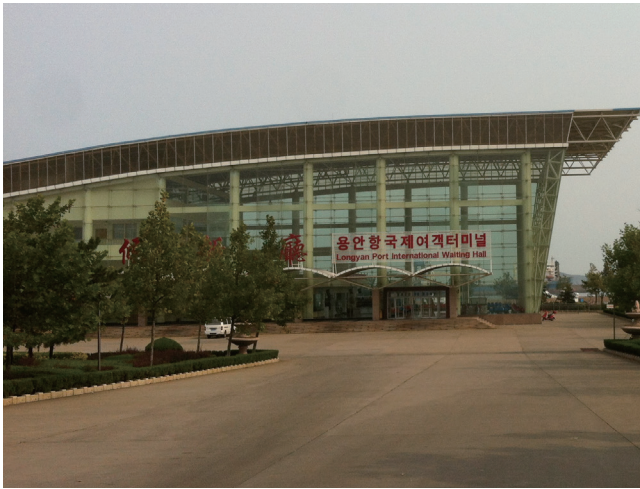
다음날 우리 일행은 충남 서산시 대산항과 연결되는 국제여객선 취항을 앞두고 있는 룡안(龍眼:용안)항을 방문하기 위하여 웨이하이시 동쪽에 위치한 룡청시로 이동하였다. 룡안항으로 가는 길에 중국에서 해가 가장 먼저 뜨는 곳이자 '중국의 희망봉'이라 불리는 청산터우(成山头)가 있다. 이곳이 한국과 가장 가까운 곳으로 바다로 93해리(약 172Km)를 가면 한국에 도착하게 된다. 중국의 진시황이 불로초를 구하기 위해 찾아왔다는 국가 4성급(AAAA급) 관광지 청산터우를 아쉽게도 들를 시간이 없어서 그냥 지나쳤다.

웨이하이시에는 현재 세 곳의 국제항 -웨이하이항, 스다오(石島:석도)항, 룡안항- 이 지정되어 있고 여기서 우리나라의 인천, 평택, 군산항을 연결하는 정기화물선 및 여객선이 운항되고 있다. 룡청시에 있는 스다오항이 어업과 무역 중심항으로 오랜 역사를 가진 항구라면 같은 룡청시에 있는 룡안항은 지금 한참 항구와 배후지역 확장 건설 공사가 진행 중이었다. 우리 일행이 들러본 룡안항에는 이미 국제여객터미널 시설이 잘 갖추어져 있어서 대산항과 항로만 개설된다면 지금 당장이라도 운영할 준비가 되어 있었다.

룡안항에 이어 스다오항을 둘러보았다. 우리나라 영해까지 진출하여 조업하는 중국 어선 상당수의 출항지가 바로 이곳 스다오항이다. 중국의 연근해 바다가 오염되고 어족 자원이 고갈되면서 이곳 어민들도 생존을 위해 위



힘을 무릅쓰고 멀리 한국의 바다까지 나갈 수밖에 없었다고 한다. 스다오항에는 인천과 군산과 오가는 정기여객선 항로가 있어서 한국과 중국을 오가는 보따리상들이 많이 이용한다고 한다. 그래서인지 스다오항 인근에는 한국 음식점들과 한국어로 된 간판들이 꽤 눈에 띄었다. 조선족 주인이 운영하는 한국음식점 남한성에서 점심 식사를 한 후, 근처에 있는 장보고 장군의 유적지 적산법화원으로 향했다.



대산항과 여객선 취항을 앞둔 룡안항 국제여객터미널



한참 확장 공사 중인 룡안항

장보고 장군의 유적지 적산법화원



장보고 기념비 앞에 선 충남연구원 방문단

스다오항의 배후에는 꽤 높은 산이 있는데 이 산의 바위들이 붉은 색을 띠고 있다고 해서 이곳 지명이 적산(赤山)이다. 9세기 초 신라인으로 당나라의 장군이었던 장보고는 당시 이곳 적산포에 신라인들을 위한 불교사찰 법화원을 건립하였다. 당나라에 있던 신라인의 집단거주지를 신라방, 신라인들이 세운 사찰을 신라원이라 칭하는데, 이곳 적산포가 바로 대표적인 신라방이 있던 곳이고 법화원이 신라원이다. 당나라와 신라, 일본을 오가는 해상



적산법화원에서 내려다본 스타오항 일대

무역을 주도하던 장보고가 여기에 법화원을 세운 이유는 당시 이곳이 동아시아 해상 '실크로드'의 거점이었어서 신라인들이 많이 모여 살았기 때문일 것이다. 현재 국가 4성급(AAAA급) 관광지가 된 적산법화원에는 장보고 동상과 기념비, 기념탑, 전기관(傳記館)이 있어서 많은 한국인들이 찾고 있다.

■ 충남연구원의 과제

방문 마지막 일정으로 장보고 유적지 답사를 마친 우리 일행은 한국으로 귀국하기 위해 공항으로 향했다. 충청남도에서 버금가는 면적의 웨이하이를 이틀이라는 짧은 일정으로 주마간산(走馬看山) 본 것이지만, 초강대국으로 부상하는 중국의 굴기(崛起)를 이곳 웨이하이에서 직접 눈으로 체험한 것 같다. 우리 일행이 웨이하이에서 이동했던 경로 주변 곳곳에서 새로 건설 중인 엄청난 규모의 초고층 아파트단지를 비롯해, 관광리조트단지, 도



로, 철도, 항만 공사 현장을 볼 수 있었다. 웨이하이시 전체가 마치 거대한 공사판과 같았다. 칭다오-옌타이-웨이하이를 연결하는 고속철도 공사는 이미 거의 끝나 개통을 앞둔 마무리 공사를 하고 있었다.

한중 FTA까지 체결되면서 한국과 중국 간의 관계는 앞으로 더욱 깊어질 것이고 통상 교류도 더 확대될 전망이다. 한중 무역이 주로 해상운송으로 이루어지기 때문에, 한국과 가장 가까운 항구인 이곳 웨이하이의 입지적 강점은 더욱 부각될 것이다. 충청남도가 웨이하이시를 주목해야 하는 이유는 지리적으로 충청남도과 가장 가까운 중국 도시이기 때문만이 아니라, 충청남도에 도움을 줄 수 있는 웨이하이의 잠재적 역량이 매우 크다는데 있다.

우리 일행이 둘러본 웨이하이는 한국과 가깝다는 입지 이점을 최대한 활용하려 노력해왔고, 지금까지 그 노력이 성공한 것으로 보인다. 충청남도 역시 빠르게 성장하는 거대한 중국과 가까이 있다는 입지적 이점을 잘 활용해야 한다. 우리에게 미치는 중국의 영향력은 앞으로 점점 더 커질 것이 분명하다. 중국의 경제 흐름과 중국의 지역 실정을 잘 이해하고 활용하는 것이 충청남도뿐만 아니라 우리나라가 앞으로 풀어나가야 할 중요한 과제이다. 충청남도의 싱크탱크인 충남연구원이 해야 할 연구 과제도 여기에 있다. ◀

〈참고문헌〉

- 웨이하이시 발간, 『웨이하이 투자안내서』 (한국어판)
- 웨이하이시 발간, 『중국 위해』 (한국어판)
- 충남연구원, 산동성 연태시 위해시 해외출장보고서 2014. 9.
- 호서대학교, 위해 창업보육센터 홍보물
- <http://www.visitweihai.kr> (웨이하이시 관광정보 한글 홈페이지)
- <http://www.weihai.gov.cn> (웨이하이시 홈페이지)
- <http://www.weihai.or.kr> (웨이하이 한국주재 관광청 홈페이지)
- <http://www.investweihai.gov.cn> (웨이하이시 국제투자촉진센터 홈페이지)



해외 리포트

그윽한 향수가 느껴지는 ‘마스다(増田)’ 상가 거리

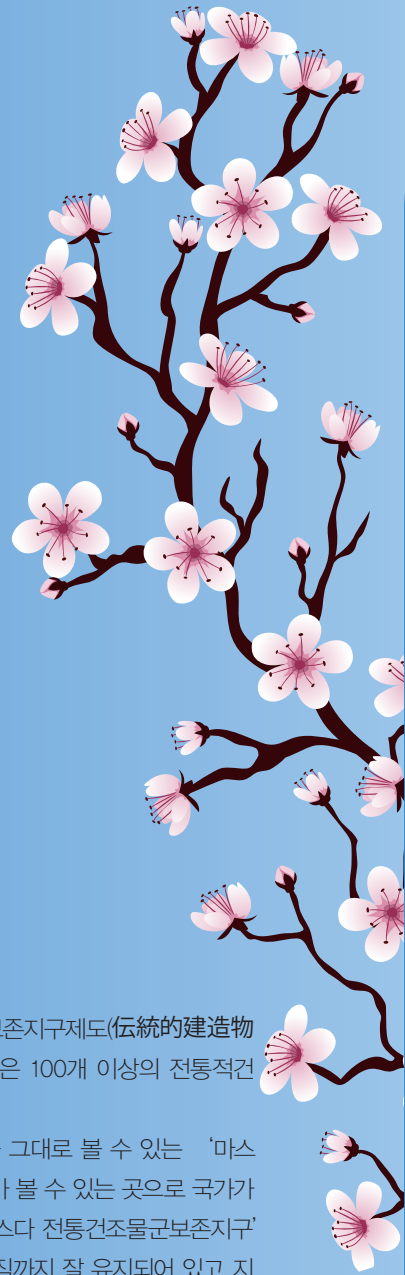
임준홍 _ 충남연구원 지역도시연구부 연구위원

올해는 일본이 문화재보호법(文化財保護法)에 따라 전통적 건조물군 보존지구제도(傳統的建造物群保存地区の制度)가 창설된지 40주년이다. 지금까지 문화청(文化庁)은 100개 이상의 전통적 건조물보존지구를 지정하고, 일본다운 모습을 만들어가고 있다.

그 예로 일본 아키타현(秋田県) 요코테시(横手市)에는 옛 전통건축물을 그대로 볼 수 있는 ‘마스다 전통건조물군보존지구’가 있다. 이 곳은 에도시대의 거리 모습을 찾아 볼 수 있는 곳으로 국가가 인정한 보존지구이다. 아키타현은 일본의 대표적인 쌀 생산지로서, ‘마스다 전통건조물군보존지구’에는 그 당시의 영광을 그대로 느낄 수 있는 ‘술 공장 ‘과’ 창고 ‘가 아직까지 잘 유지되어 있고 지금까지도 전통방식으로 술을 제조하고 있다.

거리 곳곳에는 그 당시의 부를 상징하는 많은 대규모 창고와 고층(3층)의 목조구조물이 관광객들에게 공개되고 있는데, 이들 건축물 중 일부는 건축주가 마을을 찾는 관광객을 위해 요코테시(横手市)에 기증하고, 시가 관리하고 있다.

또한 그 외에도 거리 곳곳에는 크고 작은 건축물과 의미 있는 공간들이 정비되어 있으며, 매년 10 월에는 마스다 ‘창고의 날’ 축제를 통해 평소 공개되지 않는 역사적 건조물까지 특별히 공개되면서, 지역의 전통적 자부심을 이어가고 있다.





■ ‘마스다 거리’ 전통건조물보존지구의 개요

일본에서도 주요 폭설지역인 아키타현 요코테시에는 역사적인 가치를 지닌 건물이 많이 남아 있는 ‘마스다 거리’가 있다. 이 ‘마스다 거리’는 요코테시의 중심부에서 남쪽으로 12Km 떨어진 곳으로 우슈가도(羽州街道)에서 남동쪽으로 3km 정도 떨어진 위치에 있는 마을이다.

요코테시를 남북으로 관통하는 108호 지방도를 중심으로 남북으로 약 420m, 동서로 약 350m 정도 규모의 ‘마스다 거리’는 요코테시 도시계획에 의해 결정된 지구이며, 동시에 국가 주요 ‘전통건조물군보존지구’로 선정되었다¹⁾.

‘마스다 거리’의 건축물들은 바람과 폭설 등으로부터 건물 안쪽의 창고를 보호하기 위해 ‘사야(さや)’라는 구조가 안채를 뒤덮고 있는 형태로 눈이 많은 지역의 여건을 반영하고 있다. 특히, 이 지역은 근세에서 근대에 걸쳐 유통·상업의 거점지역으로, 에도시대(江戸時代)의 맞배처입(切妻造妻入)형식의 건축물과 마을구획들이 그대로 남아 있다. 각 건축물 부지의 폭은 5~7m, 깊이는 50~70m 사이로 좁고 긴 형태의 직사각형 형태로, 사람이 거주하는 공간(主屋) 뒤에 흙으로 만든 ‘내부창고(内蔵)’까지 긴 내부공간을 확보하고 있다²⁾. 이러한 폭설지역의 특색과 함께 동북지방에서 몇 안 되는 상가의 거리 모습이 잘 남아있다는 점에 주목하여 2013년 12월에 국가의 주요 ‘전통건조물군보존지구’로 선정되었다³⁾.

이 는 거리보존에 주목적을 두고 있는 ‘전통적건조물군보존지구제도’의 시행 이후 사례 중에서도 건물의 내부 구조를 높이 평가했다는 점에서 마스다 거리의 전통건조물보존지구 선정은 일본에서도 획기적인 사례라고 할 수 있다.

■ 국가 주요 전통건조물보존지구로 지정되기까지

‘마스다 거리’는 교통의 요충지로서 ‘마스다의 아침시장’을 시작으로 아키타번(秋田藩) 남부 유통의 거점으로서 번창하였다. 이러한 활력 있는 모습은 메이지(明治)시대 이후에도 계속되었으며, 앞담배의 집산지로, 주조업(酒造業)의 생산지로도 발전하였고, 1895년에는 마스다 은행과 마스다 수력전기회사가 설립되는 등 많은 회사 조직이 설립되면서 상업과 유통의 중심지역으로서 전성기를 누렸다.

한편 마스다 거리의 ‘내부창고(内蔵)’가 전통건축물 자원으로 재발견되면서, 2000년대에 전통건축물과 연계한

1) “重要伝統的建造物群保存地区の選定について”. 文化庁. 2014년 3월 2일閲覧

2) “横手市増田伝統的建造物群保存地区解説”. 秋田県. 2014년 3월 2일閲覧

3) “重要伝統的建造物群保存地区の選定について”. 文化庁. 2014년 3월 2일閲覧



- 범위 : 아키타현(秋田県) 요코테시(横手市) 마스다마치(増田町), 마스다모토마치(増田字本町), 타마마치(字田町), 나카마치(字中町) 및 나노카마치(字七日町) 등의 일부
- 면적 : 약 10.6ha
- 선정일자 : 2013 년 12 월 27 일
- 선정기준 : 전통건조물군 및 획지(地割) 등이 예전의 모습을 유지하고 있는 점
- 전통적 건조물 및 환경 부동산의 특정 수 : 143 건 (2013년 12월 27일 현재)
 - 전통 건조물 (건축물) - 119 건 · 전통 건조물 (공작물) - 9 건
 - 환경물건 - 13 건
- 지정 · 등록문화재 (건조물)
 - 국가등록유형문화재 - 18건 40동 · 요코테시(横手市) 지정문화재 - 7개 10동

관광지화가 지속적으로 성과를 나타내고 있다. 이런 움직임은 2001년에 사토요스케(佐藤養助商店)상점에 옷(漆) 창고자료관의 공개로 시작하여, 이듬해 2002년에는 히노마루양조(日の丸醸造)와 용구주조(勇駒酒造)가 국가등록유형문화재로 등록되면서, '내부창고(内蔵)'가 있는 거리는 마스다 지역의 특별한 자원으로 다시 인식되었다.

요코테시의 소유인 '관광물산센터'를 제외하고 마스다 거리의 건축물은 실재 주민이 거주하거나 상점으로 영업 중이며, 소유자의 협력으로 현재 16개 동이 공개되고 있다.



1999년	마스다거리 상공회가 中七日거리를 「くらしっくロード」 라고 이름붙임
2001년	사케요스케 상점이 ‘옷창고자료관’ 영업시작으로 내부창고(内蔵)를 공개함
2002년	마스다지역센터협의회 출범 日の丸醸造(株)、勇駒酒造(株) 등록유형문화재
2003년	문화재협회에서 내장(内蔵) 조사·사진촬영함
2005년	1월 「増田の蔵(마스다의 창고)」 사진집 발간 佐藤又六家が 등록유형문화재로 등록, 일반공개 시작
2006년	5월 「蔵の会」 발족 11월 제1회 「蔵の日」 개최
2007년	10월 「増田の蔵」 사진집 2권 발간
2008년	「역사적건조물조사사업」 실시
2009년	中七日 거리에 관광안내소(蔵の駅) 설치
2010년	전통적건조물군보존대책조사 시작 7월 전통적건조물 연중 공개 시작 ‘蔵の日’ 에서 리뉴얼, 실행위원회 주최로 주옥도 공개
2011년	구.이시다 리키치 취득 11월 이시다이라 철물점, 리키치 공개
2013년	7월1일 요코테시 마스다 전통적건조물군보존지구 지정 12월27일 국가 주요 전통적건조물군보존지구로 선정

* 자료 : http://www.city.yokote.lg.jp/tokusetsu/masuda/01_history/index.html

■ 마스다 거리의 특징 ‘내부창고’

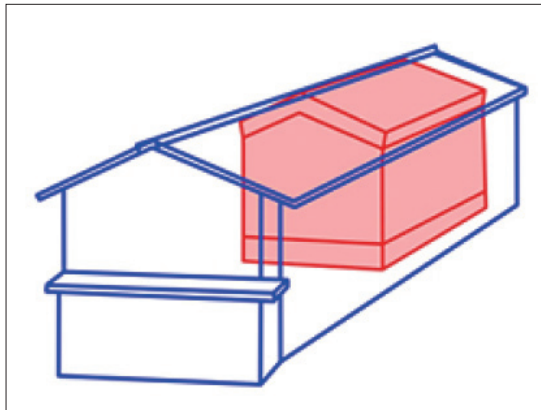
마스다의 거리는 일본에서 ‘창고의 거리’로 알려진 구라시키시(오카타마현), 가와고에시(사이타마현), 기타카타시(후쿠시마현) 등과는 달리 걸으면서 볼 수 있는 창고는 몇 채에 불과하다. 상점가의 낮은 건물 안쪽에 화려한 ‘내부창고(内蔵)’가 숨어있는 것이 마스다 전통건조물보존지구의 큰 특징이다. 즉, 마스다 지구의 마을구획은 거리에 접하면서, 직사각형모양(短冊状)의 부지가 나뉘져, 각 상점의 주인이 거주하는 공간(主屋)의 후면에 ‘내부창고(内蔵:うちぐら)’라는 홉집과 연결되어 있다. 이런 구조는 주인이 거주 공간(主屋)과 일체가 되도록 사야(納:さや)가 창고를 같이 덮고 있어 외부에서 그 구조가 전혀 보이지 않는다⁴⁾.

4) “重要伝統的建造物群保存地区の選定について”. 文化庁. 2014년 3월 2일閲覧



주인이 거주하는 공간(主屋) 내부는 건물 남쪽을 통과하는 토방이 가로지르고, 입구에서 가게, 거실, 수옥(水屋)등이 연결되어 토방과 접하고 마당 쪽으로 채광이 만들어져 있는 것을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 주옥(主屋)에는 용마루와 이어져 있는 높은 통풍구조가 건물 내부의 거대 생활공간을 만들어 주고, 토방의 가장 안쪽에 창고(内蔵)를 배치하는 형태가 마스다 거리의 상가에서 흔히 찾아 볼 수 있는 구조이다⁵⁾.

〈그림 1〉 내부창고의 입지모습



자료: <http://www.city.yokote.lg.jp>

〈그림 2〉 주인이 거주하는 공간(구.이시하라철물점)



자료: <http://www.city.yokote.lg.jp>

부지 내 건물의 배치는 거리에 접하는 측면에서부터 주인이 거주공간(主屋)-사야훙창고-정원의 순으로 올라가는 것이 많고, 정원은 ‘토구라(とぐら:외장)’라고 불리는 별도의 창고가 마련된 예도 많다. 또한 부지 뒷면이 골목길에 접하는 경우 대로에 접하고 문과 널판장(板塀)이 설치되어 있고, 각 건물들은 3개의 방향 즉, ‘큰길(表通り)’, ‘측면·골목 거리(側面・路地通り)’, ‘골목길(裏通り)’에서 서로 다른 모양을 보여주는 것이 매우 흥미롭다⁶⁾.

한편, 거리와 접하는 주인이 거주하는 공간(主屋)은 맞배지붕의 처마가 들어간 것이 많고, 박공장식으로는 화장양이나 화장술이 잘 드러나 있으면서 거대한 양수(梁首)를 내밀고 있어 그 모습이 마치 사찰건물을 연상시킨다.

또한 2층 창문에는 ‘안대가리개(霧除け)’라는 작은 차양을 내고, 전통 서까래와 부채 서까래 ‘두채(ふたのき)’ 등 장식성 높은 것도 많이 찾아볼 수 있다. 박공의 ‘뿔(루우)’는 한 칸 남짓으로 매우 깊어 건물의 음영을 만들어 주지만, 처마는 한 척에서 두 척으로 상대적으로 짧은 형태를 하고 있다. 이러한 건물구조는 아키타현 상가 건물에서 많이 나타나는데, 일본에서도 주요 폭설 지역인 마스다에서 특히 발달한 것으로 보인다.

5) “重要伝統的建造物群保存地区の選定について”. 文化庁. 2014년 3월 2일閲覧

6) “重要伝統的建造物群保存地区の選定について”. 文化庁. 2014년 3월 2일閲覧



〈그림 3〉 마스다 거리 상가 건물의 특징



자료 : <http://www.city.yokote.lg.jp>

이러한 창고의 구조는 느티나무, 밤나무, 소나무 등의 좋은 목재를 사용하였고, 들보는 거둑 대들보와 일본 집에 흔히 이용되는 트러스구조까지 연대별로 다양한 건축기법의 차이를 비교할 수도 있다. 또한 건물의 용도는 물품이나 문서를 보관하기 위한 '문고창고'와 당주나 가족의 사적공간으로 사용되는 '다다미창고(座敷蔵)'로 대표적으로 사용되었다. 특히 문고창고는 전부 마루로 되어 있고, 다다미창고는 1층의 안쪽은 다다미방으로 만들어져 있고, 내부에는 다시 2개의 공간으로 나누어져 있다. 현재 마스가 거리에는 다다미창고로 사용된 건물이 많이 남아 있으며, 문고창고도 사용된 건물도 다시 다다미창고로 개조하여 사용된 것으로 보이는 건물도 많이 찾아 볼 수 있다⁷⁾.

〈그림 4〉 마스다 거리의 주요 전통건조물 모습



구. (주)용구주조 (국가등록유형문화재)



구. (주)용구주조 (국가등록유형문화재)

* 자료 : <http://www.city.yokote.lg.jp>

7) <http://www.city.yokote.lg.jp>

〈그림 5〉 마스다 거리의 주요 전통건조물 모습



사토 '又六家' (국가등록유형문화재)



사토 '三十郎家' (국가등록유형문화재)

* 자료 : <http://www.city.yokote.lg.jp>

〈그림 6〉 마스다 거리의 주요 전통건조물 모습



(주)히노마루양조 (국가등록유형문화재)

■ 지역민이 함께하는 '마스다 거리'

▶ 마스다 거리 관광센터 '蔵の駅(곳간의 역)'

마스다 관광물산센터(관광센터) "蔵の駅(곳간의 역)"은 과거 마스다 나카마치에서 철물점을 운영하던 이시다가(石田家)씨가 요코테시에 기증한 가옥을 관광센터로 시설을 정비하여 마스다거리관광협회(増田町観光協会)에서 관리 운영을 하고 있다⁸⁾. 관광센터는 마스다 거리의 관광안내 외, 이 곳에서 생산하는 특산품이나 마스다 거리와 관련한

8) <http://masudakanko.com/uchigura/>



서적판매도 함께 이루어지고 있다. 센터 건물의 내부를 일반인에게 공개하여 마스다 전통건조물보존지구의 상가건물의 전형적인 구조를 볼 수 있게 하였다. 마스다 거리의 전형적인 조형이 되는 기다란 장방형 방식의 건물 모양은 부지의 남쪽에는 '통로(通り)'를 만들고, '가게', '객실', '거실', '수옥(水屋)', '내부창고(内蔵)'의 순으로 배치되어 있다. 또한 뒤쪽에 있는 '내부창고(内蔵)'의 공간 내부까지 공개되고 있다⁹⁾.

〈그림 7〉 마스다 거리의 관광센터



관광물산센터 '蔵の駅' 관광안내소 전경



관광물산센터 '蔵の駅' 판매대



관광물산센터 '蔵の駅' 내부 구조



관광물산센터 '蔵の駅' 내부 전경

9) <http://masudakanko.com/uchigura/>

▶ 마스다 거리 축제 ‘창고의 날’

〈그림 8〉 축제 포스터



〈그림 9〉 마스다 거리 안내도



마스다 거리의 전통건조물군보존지구 안에 존재하는 건축물을 널리 홍보하기 위해 2005년에 ‘마스다 창고’라는 사진집이 발간되었다. 이는 지역주민의 협력을 통해 내부창고(内蔵)를 가진 주택을 특별히 공개하는 ‘창고의 날’ 축제의 기반을 만들어주었으며, 2006년에는 ‘蔵の会’라는 주민조직이 발족되었다. 이런 움직임은 요코테시의 행정에도 영향을 주면서 2009년에는 마스다관광물산센터 ‘창고의 역(蔵の駅)’이 개설되었다.

또한, 지역 주민의 참여는 현재까지도 이어져 매년 10월에는 마스다 지역의 창고가 공개되는 축제가 지역의 각종 이벤트와 지역 특산물 판매와도 연계되어 개최되고 있다.

일본에는 일본의 전통적 마을의 모습을 보존·활용하기 위한 전통적 구조물군 보존지구제도가 있다. 올해로 이 제



도가 도입 된지 40년이 되었으며, 그동안 100곳 이상이 지구로 지정되었다. 1년에 2~3곳 정도의 지정이지만 이를 통해 일본다운 마을경관 형성은 물론 주민참여를 기반으로 한 역사를 매개로 한 마을만들기로 발전하면서, 지역축제와의 연계하여 지역활성화에 기여하고 있다.

사례로 설명한 아키타현 요코테시의 '마스다전통건조물군보존지구'는 일본의 대표적인 쌀 생산지로써의 명성과 이를 기반으로 한 술공장과 술을 보관하기 위한 창고, 그리고 '내부창고' 독특한 건축물의 특징을 살려 마케팅하고 있다. 또한, 전통건축물의 소유자가 마을의 발전과 건강을 위해 관광객에게 개방함으로써 관광 및 지역활성화에 적극 동참하고 있다. 이와 더불어 요코테시는 이곳에 마스다거리관광협회와 '마스다 창고'라는 사진집 발간, 축제 등을 지원하면서 지역민과 하나 된 마을만들기를 추진하고 있다. 이러한 일본의 모습에서 역사와 문화와 연계한 마을만들기·도시재생과 지역민과 자치단체의 역할을 다시 한 번 생각하게 한다. 

〈참고자료〉

重要伝統的建造物群保存地区の選定について. 文化庁. 2014年3月2日閲覧
横手市増田伝統的建造物群保存地区 解説. 秋田県. 2014年3月2日閲覧
<http://www.city.yokote.lg.jp/>
<http://masudakanko.com/uchigura/>

* 본 글은 2015년 충남연구원 국외출장을 통해 수집한 자료와 관계자 인터뷰 자료 등을 바탕으로 정리한 것임.



일본 도로건설에서의 공공갈등조정을 위한 PI제도 운영과 실태

국가주도형 도로건설에서의 PI제도 도입 관련

안용주 _ 선문대학교 국제레저관광학과 교수

본 연구에서는 갈등(葛藤)이라는 키워드와 함께 공공갈등에 대한 개념 이해와 이들 갈등을 효율적이며 발전적으로 해결하기 위한 갈등관리에 대해 생각해보고자 한다. 이를 위해 갈등이라는 기본적인 개념을 정리하고, 일본이 국가주도형 도로건설 및 공공사업을 함에 발생하는 갈등 또는 분쟁 해결을 위해 도입하고 있는 PI제도에 대해 살펴보고자 한다.

1. 갈등과 갈등구조

1.1 갈등

중앙선데이와 서울대학행정대학원이 공동기획한 [국민인식조사] (2015. 7. 27.)에 따르면 국민 약 69%가 다른 항목에 비해 빈부간의 갈등, 부유층과 빈곤층의 갈등이 가장 크다고 평가했다'. 또한 [한국사회갈등해소센터에서 발표한 '2014년 한국인 공공갈등 의식조사]에서도 조사대상의 88.9%가 "부유층과 빈곤층간의 갈등"을 가장 심각한 것으로 조사됐다. 1위는 '진보와 보수간의 이념갈등(89.3%)'으로 나타났지만 1년만에 순위가 바뀐 것으로 나타났다. 또한, 한국보건사회연구원에서 발표한 사회갈등지



수는 OECD 34개국 가운데 27위로 나타났다. 사회갈등지수는 정부의 행정이나 제도가 사회적 갈등을 효과적으로 관리하고 있는가를 수치화 한 것으로, 정부의 유효성, 규제, 질, 부패 제어 등에 관한 데이터를 기초로 분석한 것이다²⁾. 또한, 정치(공공서비스의 정치적 비독립성, 정보 액세스 제한, 언론자유 제한 등), 경제(소득 불평등, 소득 분포 등), 사회문화(인구의 이질성, 사회구조의 스트레스 등)의 데이터를 기초로 '사회갈등요인지수'를 산출했는데, 이 지수가 높을수록 갈등이 나타날 가능성이 높다. 이 지수가 가장 높은 국가로 보고서는 칠레, 이스라엘, 터키, 한국, 스페인, 그리스, 영국 순으로 제시하고 있다.

1.2 갈등구조

'갈등(葛藤)'의 사전적 의미는 '개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌, 또는 그런 상태'를 가리킨다³⁾. 심리학적으로는 '두가지 이상의 목표나 정서들이 충돌하는 현상'으로 정의하고 있다⁴⁾. 행정학적 입장에서는 '둘 이상의 행동 주체 사이에서 상호 이해나 목표가 상충하거나 희소가치의 획득을 둘러싸고 서로 다투는 현상'으로 정의하고 있다. 심리학자 레빈(K. Lewin)은 갈등에 대해 '양립할 수 없는 두 가지 이상의 동기나 목표, 욕구에 의해 개인 내적인 갈등이 발생한다고 보고, 접근-접근 갈등(approach-approach conflict), 회피-회피 갈등(avoidance-avoidance conflict), 접근-회피 갈등(approach-avoidance conflict)로 분류하였다. 행정학적 입장에서의 갈등 유형은, 갈등의 주체 기준과 조직에 대한 영향 기준으로 대별될 수 있다. 갈등 주체의 갈등은, 개인적 갈등, 조직내 갈등, 조직간 갈등으로 분류되며, 조직 갈등은 중앙정부와 지방정부간의 업무관할권을 둘러싼 갈등, 관리자와 노동조합간의 임금인상과 관련된 노사분쟁 등을 들 수 있다.

2. 공공갈등과 갈등관리

2.1 공공갈등

공공갈등에 대해서는 역시 각종 정의가 이루어진다. 강영진(2000;74)는 공공정책과 같이 공중에서 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등으로 정의하고, 신창현(2005;15)은 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로, 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 정책, 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등과 분장이라는 적고 있다. 황기연(2005)은 '공공 사업을 중심으로 하는 공적시책의 실시를 둘러싼 각종 주체간에서 발생하는 사회적 대립'이라 하고 '이같은 대

1) <http://japanese.joins.com/article/714/203714.html>

2) 사회갈등관리지수가 가장 높은 곳은 덴마크(0.923), 2위 스웨덴(0.866), 핀란드(0.859), 네덜란드(0.846), 일본(0.569), 미국(0.546), 한국(0.380) http://www.excite.co.jp/News/chn_soc/20150324/Recordchina_20150324039.html

3) 네이버 국어사전 인용

4) 심리학용어사전. 한국심리학회



립을 사전에 예방하거나, 발생 후에 적확하게 대처해서 해결하도록 이끌어 내는 일련의 과정을 갈등관리라 한다고 적고 있다.

공공갈등은 1980년대를 전후로 매우 다른 양상을 보이고 있음을 알 수 있다. 80년대 이전에는 억압적 권위주의 정치체제를 극복하기 위한 민주화 변혁을 둘러싼 정치적 갈등이 첨예한 양상으로 전개되었으며, 급속한 자본주의 체제로 이행하는 과정에서의 산업갈등이 봉합되기 보다 문제로서 구조적 갈등이 내재되어 간 시기로 볼 수 있다. 1987년 6월 민주화항쟁을 통해 활성화 되기 시작한 시민사회는, 정치적 이념에 밀려 소외되었던 새로운 욕구, 가치, 가려져 있던 이면이 고스란히 노출되어 사회 전반으로 표출됨으로서 80년대 이전에 비해 갈등 양상이 매우 다변화되고 개념이 확장되었다고 하겠다. 즉, 여성, 환경, 생명의 가치, 평화, 소수자, 집단 정체성, 문화, 출산을 저하, 고령화 등이 표출되면서 갈등의 영역이 확장된 것이다. 루이스 코저(1956)⁵⁾에 따르면, 갈등은 역기능과 함께 순기능을 동시에 갖고 있다. 갈등이 사회적 관계와 사회 구조의 유지 및 적응에 도움을 줄 수 있는 다양한 조건들을 제시함으로써 사회갈등이 사회 해체적 역기능뿐만 아니라 순기능을 가질 수 있음을 제시했다. J. H. Turner(1982)⁶⁾는 '집단들 사이의 갈등이 발생하고 있는 사회구조가 덜 경직적이고 갈등이 더 자주 발생한다. 그 강렬성이 약할수록 갈등은 적응성과 통합을 증대시키는 방향으로 체제를 변화시키기 쉽다'고 지적했다.

이렇듯 공공갈등은 개인은 물론, 국가와 국민의 삶에 지속적으로 관계하고 눈에 보이게 때로는 잠재적인 요소로서 개개인의 삶을 지속적으로 변화시키는 역동성을 가지고 있다. 이 역동성은 때로는 파괴적인 역기능을 동시에 가지고 있으므로, 방향에 대한 올바른 인식과 대처를 통해 원래의 순기능적 의도가 충분히 효과를 발휘할 수 있도록 신뢰와 타협을 통한 지속발적적인 관리가 필요하다. 갈등관리가 본격화 되기 시작한 참여정부⁷⁾ 자료를 보면, 본 행정부의 4대 국정원리로 제시한 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율에서 볼 수 있듯이 갈등관리에 있어서도 신뢰와 원칙은 갈등조정기의 기본자세이며, 공정과 투명은 갈등예방 및 해결을 위한 행정문화적 기반이며, 또한 분권과 균형은 갈등예방 및 조정 당사자간 역할정립의 토대이며, 대화와 타협은 갈등조정기의 방법이라고 적고 있다. 또한 '공공갈등을 해결하는데 가장 효과적이고 필수적인 방법은 이해당사자로 하여금 의사결정에 참여하게 하는 것으로, 갈등문제를 제대로 해결하기 위해서는 당사자들이 해결과정에 직접 참여하도록 하는 것이 무엇보다 중요하며, 이해관계자의 참여를 통한 의사결정으로 "신뢰"를 회복하는 것이다'⁸⁾고 적시하고 있다.

2.2 갈등관리

한국의 사회갈등 지수(2011년 기준)가 OECD국가 조사 대상 24개국 가운데 5위에 랭크되었다는 언론 보도가 나올 정도로 한국의 갈등은 많은 편이다. 이보다 앞선 삼성경제연구소 조사(2010년 기준)에서는 OECD국

5) The Functions of Conflict(1956), Free Press of Glencoe 재인용

6) J. H. Turner(김진균 역)(1982) 사회학이론의 구조, 한길사 재인용

7) 2002년12월19일 제16대 대통령선거를 통해 당선된 노무현 후보가 국민들의 자발적인 모금과 선거운동이 대통령선거를 승리로 이끄는 데 중요한 역할을 하였을 뿐 아니라, 향후 국정운영에서도 국민의 참여가 핵심 역할을 할 것이라는 뜻에서 이름지었다.

8) 문화관광부(2006) 관광레저형 기업도시 갈등관리 및 공공갈등 사례



가 27개국 가운데 2위를 기록한 것으로 발표했다. 그러나 이와 같은 조사를 시대별로 바라보면 참여정부기간(2003~2008) 4위, MB정부기간(2008~2013) 2위로 나타나면서 과거 사회민주화에 집중했던 시절에 비해 갈등이 많아진 것을 알 수 있다. 이는 과거 억압되었던 정치적 환경에서 자유로운 언론의 보장적인 측면이 국민의 의견을 다양하게 분출할 수 있도록 조성되었다는 점에서는 긍정적인 평가를 내릴 수도 있는 결과이다. 사회응집지수를 조사한 보고서(1990~2005)⁹⁾에 따르면 캐나다가 9.42로 가장 높았으며 그 뒤를 뉴질랜드(8.73), 스웨덴(8.51), 미국(8.34)로 나타났고, 일본¹⁰⁾은 6.60으로 21위를 한국은 6.07로 25위를 한 것으로 나타났다. 이 보고서에 따르면 한나라의 GDP와 사회 응집력은 매우 강력하고 긍정적으로 관련있다¹¹⁾고 결론짓고 있다. 즉, 갈등관리와 경제성장은 밀접하게 관련한다는 것을 알 수 있다.

사회적갈등으로 야기되는 경제적 비용은 매우 커서, 일명 ‘도롱뇽 소송(2003)’으로 불린 경부고속전철 건설을 둘러싼 환경단체와의 천성산 터널공사는 결국 6개월의 공사지연으로 약145억원의 손실을 초래했다. 또한 제주도 해군기지 건설(2007)은 14개월의 공사지연에 따라 정부가 시공사에 273억원을 배상¹²⁾해야 하는 결과가 되었다. 이렇듯 정부주도의 SOC사업에 따른 사회적 갈등으로 인해 국론분열은 물론 사회적 손실이라는 경제적 측면에 이르기까지 커다란 사회문제로 지적되고 있다.

이와 같은 사회적 갈등을 보다 적극적으로 관리하는 것이 갈등관리로, 갈등을 최소화하기 위한 장치의 하나로 시민참여를 이야기하는 경우가 있다. 시민참여란 ‘시민들이 자신들에게 영향을 미치는 정책결정과정에 자신들의 견해를 통합하는 활동이며 구체적인 결정 또는 문제에 관해 정부, 시민, 이해당사자와 이익집단, 기업들 사이를 원활한 커뮤니케이션을 목적으로 조직된 교환의 포럼(주성수, 2004)’로 정의한다¹³⁾.

이를 위해, 본고에서는 SOC사업에 있어서의 공공갈등을 극복하고자 도입한 일본의 PI(공공참여)제도에 대해 살펴보고자 한다.

3. SOC사업에서의 일본의 PI제도 도입

갈등해결 방식에는 우리에게 익숙한 DAD(Decide(결정)-Announce(발표)-Defend(옹호))방식과 주민이 참여하는 PI(Public Involvement)방식이 있다(박진, 2009). OECD에서 제시하는 시민참여(Citizens as partners in policy-making)의 키워드는 정보(Information), 협의(Consultation), 참여(Participation)¹⁴⁾로 제시한다. 참여자간의 양방향성, 수평적 의사소통, 참여자간의 상호의존성을 생각한다면 후자인 PI방식이 좀 더 거버넌스 방식에 가깝다고 할 수 있다.

9) Roberto Foa(2010) The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence, Harvard University

10) 社会対立指数로 번역

11) Roberto Foa(2010) The Economic Rationale for Social Cohesion – The Cross-Country Evidence, p11, Harvard University

12) http://allinkorea.net/sub_read.html?uid=32376§ion=section11

13) 조택(2006), 대형 국책사업에서의 시민참여에 관한 연구, 국정관리연구 제1권제1호 p175재인용

14) Focus(2001), Public Management Newsletter, OECD Public Management Committee



3.1 일본의 공공참여(PI) 도입배경

PI기법은 미국과 유럽에서 1990년대 초반에 도입된 기법으로 공공사업의 초기단계부터 시민참여를 활성화시키기 위한 적극적인 전략으로 사회갈등 예방 및 해결을 위한 제반기법이다. PI기법은 사업이나 정책의 입안단계에서 이해관계자들의 참여를 통해 이해를 강구하고 대화와 타협으로 협조체계를 구축하고 윈-윈 효과를 도모하고자 하는 갈등예방전략이다(이성록, 2007).

일본에서는 PI는 市民参画 또는 住民参画로 번역하고 있다. 한국에서 일반적으로 시민참여(市民參與), 주민참여(住民參與)로 번역하는 것과는 약간의 차이를 보인다. 즉 참여(參與, 参加)로 번역할 수 있는 단어임에도 불구하고, 다소 생경한 참획(参画)이라는 용어를 사용한 것은 Public Involvement에 내포되어 있는 계획(計画)의 단계에 포함시키고자 하는 의도로 받아들일 수 있다. 미국에서 1991년 종합육상운송효율화법(ISTEA: Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)이 제정되고, 지역교통계획을 책정함에 있어 PI도입이 의무화됨에 따라 PI의 제도화가 진행되었다. 이를 기반으로, 일본에서는 국토교통성¹⁵⁾하의 각지국별로 PI를 부분적으로 도입했던 것을 점차 표준화를 기하고 주민참여를 촉진하기 위해 2003년 6월 국토교통성에서 '국토교통성소관 공공사업 구상단계에 있어서의 주민참여 절차 가이드라인'을 책정했다.

일본이 PI도입에 적극적이었던데는 몇가지 원인을 들 수 있는데, 그 첫 번째 사례가 현 나리타공항 건설에서 불거진 국론분열이라고 할 수 있다.

일본은 하네다공항(羽田空港)의 임계점을 인식하고 이를 대체할 현 나리타공항(成田空港, 1978년 개항)건설을 기획(1962년)하였지만, 건설에 임하여 공항용지 내외의 농민들의 토지보상문제와 근린 소음지역 주민의 격렬한 반대운동에 부딪쳐 엄청난 사회문제로 발전했다. 반대파 주민측에는 '폭력혁명', '일본정부 분쇄'를 외치는 신좌익세력까지 개입하면서 경찰과의 충돌, 각종 테러사건, 반대운동측 내부에서의 주도권을 둘러싼 과벌투쟁, 동일조직 내에서의 폭력사건 등이 발생했다. 신공항 개항을 위해 1962년에 이미 후보지 조사에 착수하고, 1964년에 동경국제공항 건설을 제안함에 따라, 1965년에 운수성(현 국토교통성)은 '신동경국제공항공단법안'을 기초로 신공항 건설 후보지 검토에 들어가다. 1966년 처음 후보지였던 치바현 토미사토촌(千葉県富里村)이 주민과 용지매수 등을 둘러싸고 조정이 난항을 겪자, 급거 치바현 산리즈카(成田市三里塚)로 변경하는 것을 각의에서 결정하게 된다.

첫 후보지였던 토미사토촌은 제2차 세계대전이 끝난후에 국유지였던 곳이 민간에게 분양되어 많은 개척민이 정착한 곳이다. 1962년 제2국제공항건설이 각의(閣議: 内閣會議)에서 결정되고, 1963년 9월에 갑자기 '토미사토·야치마타지역 설치안(富里・八街地域設置案)'이 부상하자 토미사토촌은 패닉에 빠지게 된다. 이에 주민들은 각지구별로 1명씩을 대책위원으로 선출하고 대응책을 협의, 대부분의 주민들이 반대함으로서 같은 해 10월1일부로 '토미사토촌 공항설치 반대 기성동맹'이 조직되고, 반대진정서는 물론 경운기데모가 일어난다. 한편에서는 소수이기는 하지만 찬성하는 주민도 있어 '토미사토촌 공항유치 촉진동맹'이 조직된다. 정부내부의 조정이 늦어지

15) 일본국토의 종합적, 체계적 이용과 개발 및 보전, 이를 위한 사회자본의 정합(整合)적인 정비, 교통정책 추진, 기상업무의 건전한 발달 및 해상안전과 치안확보를 주업무로 하고 있다.



이같은 심각한 사회갈등은 후일 국가주도의 공공사업에 대한 자성의 목소리를 끌어내는 기폭제로 작용했다고 할 수 있다.

히가시야마 카오루(東山薫)씨가 머리에 부상을 입고 2일 후에 사망하게 된다. 양친은 ‘기동대의 최루가스탄이 원인’이라고 국가와 현에 약9400만엔의 손해배상청구를 하고, 치바 지방재판소는 85년에 소를 기각했지만 동경고등재판소는 90년에 ‘사인은 가스탄이라고 추인된다’고 하여 현에 4천만엔을 지불하도록 명령했다. 최고재판소는 96년에 현측의 상고를 기각했다. 양친은 또한 당시의 경찰청장관과 현경보부장 등을 살인용의 등으로 고소했지만 불기소처분 되었다. 2008.2.15. 아사히신문 조간



신공항건설에 대한 필요성과 의욕에만 앞서있던 정부는, 1958년에 시작해서 1971년까지 13년간에 걸쳐 계속 되었던 시모우케(下瘞)댐 건설의 전철을 그대로 되밟는 우를 범하고 말았다.

우선, 강제수용된 토지 소유자에 대한 생활지원이 전혀 없었고, 지역진흥 등도 제시되지 않았다. 반대파의 목소리에 귀를 기울이지 않았고, 정부의 강권적인 태도에 대해 반대파 농민들은 점차 ‘힘과 힘의 대립’이라는 구도를 형성하게 되었다. 또한 공안조사청¹⁸⁾은 ‘사회당, 공산당의 양당이 반대운동을 당세확대에 이용하려고 했기 때문에, 농민들로부터 불신감을 받았다’고 분석했다¹⁹⁾.

1965년 6월 1일 각의결정에 따라 시작된 신공항건설사업은 1978년 5월 20일 개항하기까지 장장 13년이 소모되었고, 공권력과 시민간의 불신과 폭력의 반복으로 기억되고 있다. 공권력이라는 강권(強權)을 통해 억지로 신동경국제공항을 개항시킨 일본정부는 반대파주민의 강렬한 저항으로 인해 토지취득을 얻지 못하고 2기공사를 착공조차 못하는 처지에 빠지게 되었다. 1991년 11월 노동경제학 전공자인 스미야미키오(隅谷三喜男) 동경대학 명예교수 외 4명의 학식경험자(스미야 조사단)의 주재하에 나리타공항문제 심포지움을 15회에 걸쳐 개최하고, 1993년 9월부터 12회에 걸쳐 개최된 ‘나리타공항문제 원탁회의’에서 앞으로 나리타국제공항의 정비를 민주적인 절차로 진행할 것을 확인했다. 그리고, 이 결론을 받아들여 1995년에 당시의 무라야마 토미이치(村山富市)수상이 일본정부를 대표해서 그때까지의 정부에 의한 강권적인 자세를 공식적으로 사죄했다. 이 사죄의 진정성이 지역주민에게 평가받아 그 후 제2기공사를 위한 용지매수와 집단이전에 농민과 지주가 옹하기 시작했다.

3.2 일본PI에서의 공공참여

일본의 PI도입에 따른 과정을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 일본의 PI가이드라인 발전과정²⁰⁾

연도	PI 가이드라인	연관 법령 및 규정
1997	—	하천법 개정
2002	[시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인] (국토교통성 도로국)책정	—
2003	—	사회자본정비 중점계획법(2003년 법률 20호)공포
2003	[국토교통성소관 공공사업 구상단계에 있어서의 주민참여절차 가이드라인] 책정	—

18) 파괴활동방지법, 단체규제 등의 법령을 기초로, 일본에 대한 치안, 안전보장 상의 위협에 관한 정보를 수집, 분석하는 정보기관. 법무성의 외국, 공안청으로도 불림

19) 산케이신문 2015. 8. 2

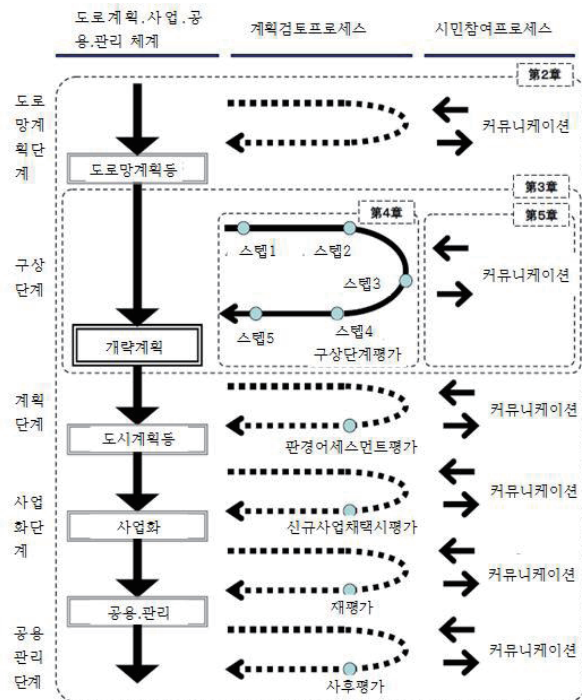
20) 권경득·안용주·이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용사례를 중심으로— 미발표논문

2005	[구상단계에 있어서의 시민참여형 도로계획 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)책정	-
2007	-	[전략적 환경 어세스먼트 도입 가이드라인](환경성)책정
2008	[공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인] 책정	-
2009	[공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인](해설) 책정	사회자본정비 중점계획(각의결정) [공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정 프로세스 가이드라인]에 명기
2013	[구상단계에 있어서의 도로 계획책정 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)	-
2013	[구상단계에 있어서의 도로 계획책정 프로세스 가이드라인](국토교통성 도로국)	-

일본의 '구상단계에 있어서의 시민참여 도로계획 프로세스 가이드라인(2005)'을 살펴보면, 그 목적에 있어 ① 계획프로세스에 있어서의 투명성, 객관성, 합리성, 공정성 향상에 이바지할 것, ②노선별 계획프로세스를 “구상단계”와 “계획단계”로 구분함으로써, 이제까지 혼재했던 계획의 필요성과 공익성에 관련된 논의와 개개의 이해조정에 관련된 논의를 정돈화시키고, 프로세스의 효율화에 이바지할 것, ③계획프로세스의 초기 단계부터, 각종 가능성을 종합적인 관점에서 비교, 평가함으로써, 보다 합리적인 “계획만들기”에 이바지할 것, ④계획프로세스의 초기단계부터 시민 등의 의견을 반영하는 절차를 정하고, 보다 좋은 계획만들기에 이바지할 것 등이다. 목적에 있어서의 투명성이라 함은, ‘계획검토프로세스에 관련된 정보가 누구에게라도 완전히 공개되어 있을 것’이며, 객관성이라 함은, ‘계획검토와 평가에 사용되는 데이터·정보 등이 객관적인 것이어야 하고, 합리성이라 함은, ‘계획검토프로세스의 순서, 계획안 비교, 그것들의 수정 등이 합리적으로 행해질 것’이며, 공정성이라 함은, ‘계획검토프로세스 진행방법과 판단이, 편견없이 공평해야 할 것’을 나타내고 있다.

국토교통성이 제시하는 '구상단계에 있어서의 시민참여프로세스'의 도식은 다음과 같다.

〈그림 1〉 구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스 개략도



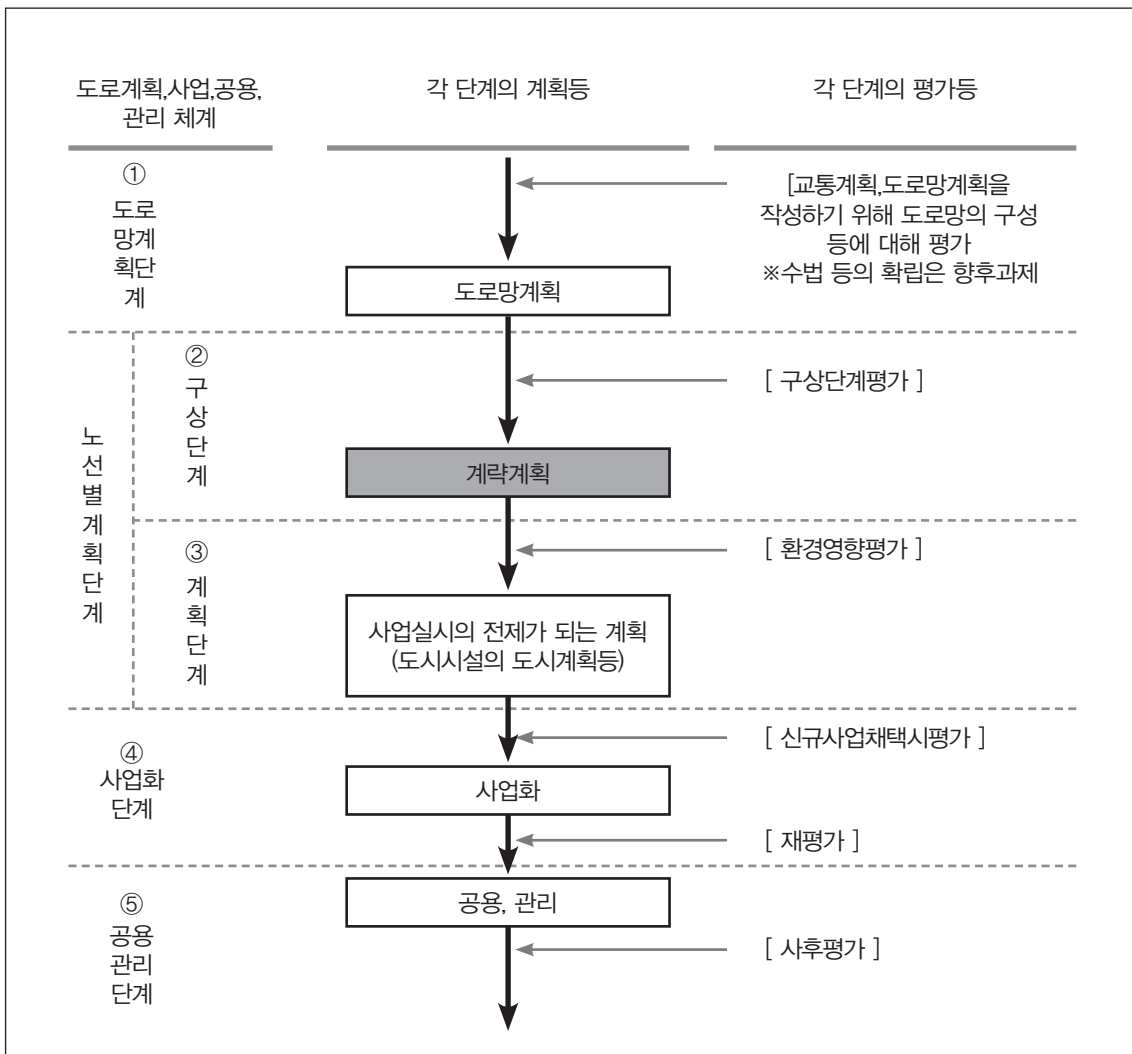


그러면 이와 같은 ‘구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스’가 이루어지기 위한 “구상단계”는 구체적으로 어느 단계를 가리키는 것인지 이해할 필요가 있다.

“구상단계”란 구체적으로, 노선별계획 가운데 도로관리자가 도로의 대략의 위치와 구조 등의 기본적인 사항(개략계획)을 결정하는 단계를 가리킨다. 이 구상단계에 있어서는, 해당 도로계획의 목적 등을 명확하게 한 위에 목적 달성에 도움이 되는 폭넓은 비교안부터 가장 우위를 점하고 있는 개략계획안의 선정을 하여(계획검토프로세스), 도로관리자는 이 개략계획안을 기초로 개략계획을 결정한다. 계획검토프로세스는, 정책적, 기술적 관점의 정보를 더해 시민 등과의 일련의 커뮤니케이션을 통해서 얻어진 정보도 고려하면서 진행하는 것을 말한다.

이를 그림으로 표시하면 다음과 같다.

〈그림 2〉 도로계획·사업·공용·관리 체계에 있어서의 계획과 평가 등





각 단계에서는 일반적으로 다음과 같은 결정과 검토작업이 이루어진다.

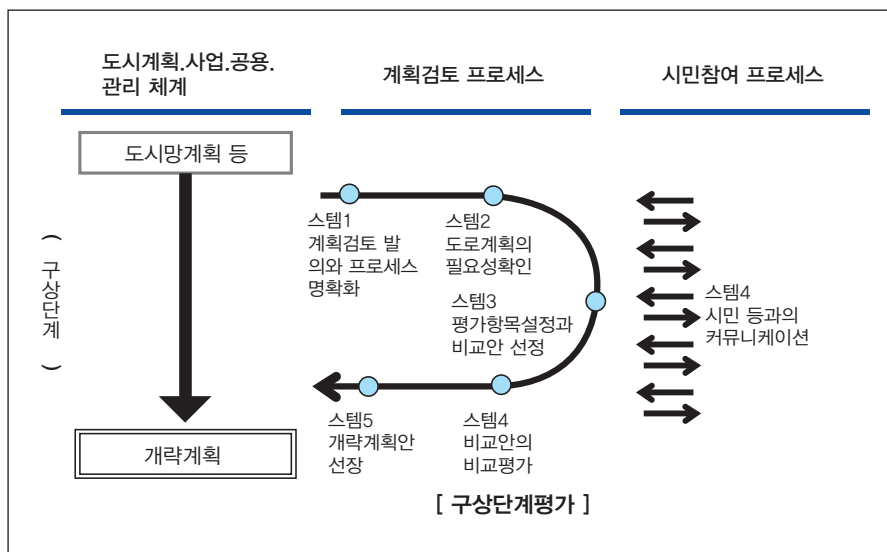
〈표 2〉 각 단계에서 결정되는 내용

단계	계획 등의 결정 내용
①도로망계획단계	광역적인 토지이용과 교통수요 등을 기초로, 범위 전체의 교통계획, 도로망 정비에 관한 방침을 결정
②구상단계	대략의 루트 위치와 기본적인 도로구조 등(개략계획)을 결정
③계획단계	사업실시의 전제가 되는 계획(도시시설의 도시계획 등)으로서, 구체적인 루트의 위치와 도로구조를 결정
④사업화단계	사업실시를 위한 측량과 설계를 하고, 대략적인 비용의 산정과 공정계획을 감안한 사업 실시방침을 결정(사회정세 변화 등과 더불어 필요에 따라서 계획을 수정)
⑤공용·관리단계	공용 후 일정기간을 경과한 후에, 효과의 발현 등 상황을 기초로, 필요에 따라서 개선책을 검토

각 단계에 있어서는 객관적이며 합리적인 의사결정을 위해, 각각 평가를 실시하고 있기 때문에, 구상단계에서 또한 “구상단계평가”를 실시한다. 이 평가는, ‘개략계획안을 만들어내기 위한, 대략적인 루트의 위치와 도로구조에 대해, 사업의 효과, 환경, 비용 등 총체적인 관점에서 평가를 하는 것을 전제로 하고 있다.

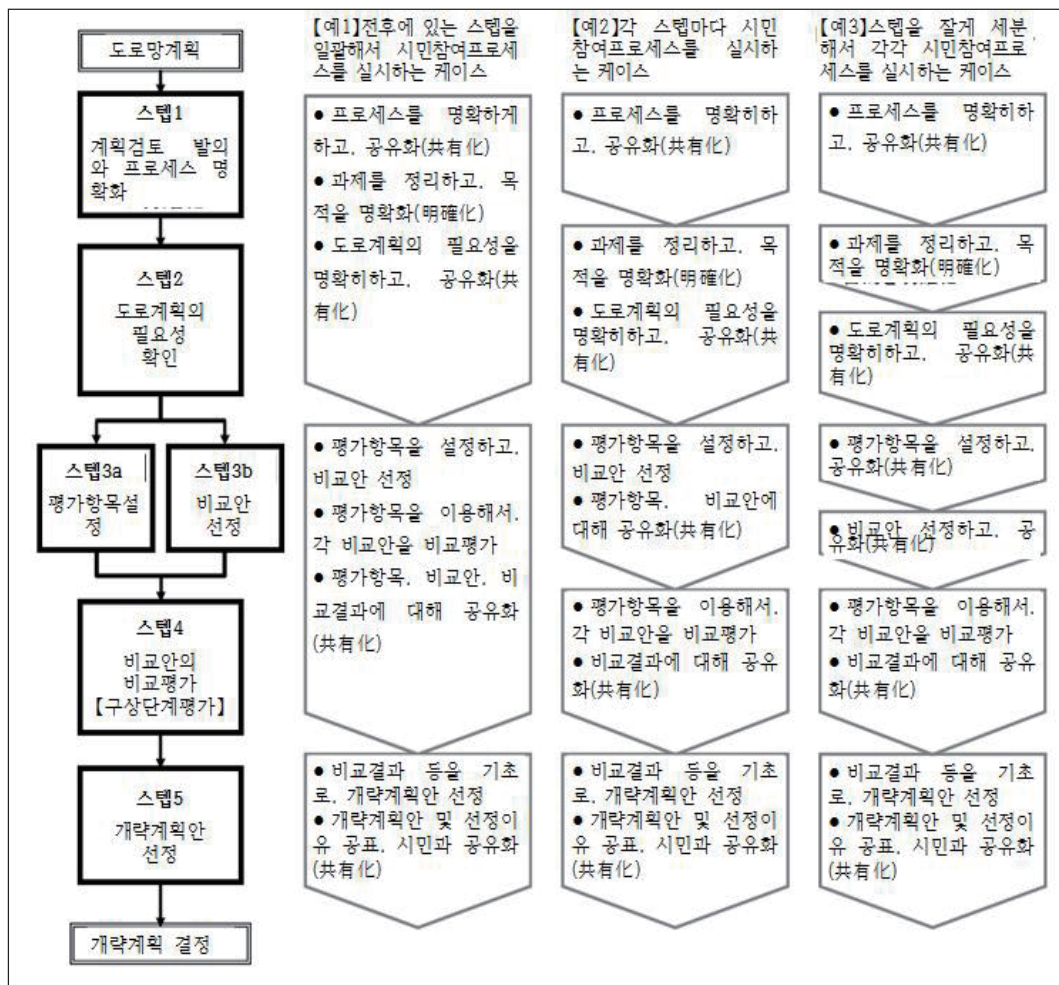
5개의 단계로 이루어지는 사업계획에 있어, 구상단계에서의 계획의 체계, 계획검토프로세스, 시민참여프로세스의 관계에 대해 살펴보면 아래와 같다.

〈그림 3〉 구상단계의 구성



일본의 구상단계에 있어서의 시민참여형 도로계획프로세스 가이드라인에서 주목해야 하는 것은 이제까지의 사회갈등과 분규, 분쟁 등 공공사업에 있어서의 문제가 사업화단계에서 실제 영향을 받는 주민들에게 공지가 되어, 지역주민들과의 정보공유 및 정보제공, 생각의 공유가 제대로 이루어지지 않은데에서 말미암은 부분이 적지 않았다는 것이다. 본 가이드라인에서는 이와 같은 기존 공공사업에서의 불필요한 갈등과 분쟁을 최소화하기 위해 사업의 거시단계인 구상단계부터 적극적으로 시민들과 관계주민, 이익단체 및 환경단체 등에게 정보를 공유하고, 각종 커뮤니케이션 방법을 동원해서 사업화의 훨씬 이전단계부터 적극적인 시민참여를 권장함으로써 최종 사업화단계에서 일어나는 분쟁과 갈등을 최소화하는 것을 목적으로 한다는 점이다. 이를 위한 구상단계에 있어서의 시민참여 프로세스를 진행하기 위한 설명을 참고할 필요가 있다.

〈그림 4〉 시민참여프로세스 예시





스텝3a의 “평가항목설정”에 관해서는 다음과 같은 평가항목을 설정할 수 있음을 예시로 들고 있다. ①교통(광역적인 간선의 유동성, 지역내 교통이나 보행자 교통 등에 미치는 효과와 영향), ②환경(환경영향평가의 평가항목을 기초로 광역적인 환경, 길가 환경에 미치는 효과와 영향), ③토지이용·시가지 정비(도시구조, 길가 토지이용이나 커뮤니티에 미치는 효과와 영향), ④사회·지역경제(광역사회와 지역 산업 등에 미치는 효과와 영향), ⑤사업성(사업에 필요한 비용과 기술적인 제약조건 등), ⑥기타(지역의 현상황이나 지역의 목적에 따라서 추가해야 하는 항목) 등이 그것이다. 이와 같은 평가항목을 설정할 때에는, ‘각 항목에 대해 스텝4(비교안의 비교평가)에서 사용할 수 있는 평가수법과 평가의 정밀도에 대해서도 감안할 것을 추천하고 있다. 보다 상세한 이해를 돕기 위해, 각 평가항목에 둘 수 있는 예시를 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 3〉 평가항목에 둘 수 있는 항목(예시)

분야	평가항목의 예시
① 교통	시간단축, 정체해소, 교통사고 감소, 보행자와 자전거의 이동성·안전성, 도로 주행성, 해당도로의 재해시의 기능, 안전성, 광역 네트워크 형성(기존 네트워크와의 연계), 교통발생의 집중원으로부터의 액세스성, 도시의 도로네트워크 형성 등
② 환경	대기오염, 지구온난화 방지에 관한 효과, 소음, 경관, 생태계나 동식물에 미치는 영향, 취락(聚落)과 공공 공익시설 등에 미치는 영향 등
③ 토지이용·시가지 정비	지역교류에 미치는 영향, 농업적 토지이용에 미치는 영향, 시가지의 방재성(防災性), 시가지 정비에 미치는 공헌도(액세스성 등), 길가 상업시설에 미치는 영향 등
④ 사회·지역경제	지역활성화와 도시재생에 미치는 효과 등
⑤ 사업성	사업이나 유지 및 관리에 관련된 비용, 사업에 필요한 기간, 시공시의 영향, 용지 취득에 관련된 리스크, 제도적 문제가 발생할 리스크, 예상치 못한 사태에 대한 계획의 유연성 등

3.3 가이드라인에서 보는 시민참여프로세스

본 가이드라인에서 가장 중요시하는 부분은 시민참여프로세스를 명확하게 가이드하는 부분이라고 할 수 있다. 시민참여프로세스를 운용하기 위해서는 다음 3가지를 제시하고 있다.

(1)시민참여프로세스에서 대상으로 할 시민 등의 범위, (2)시민참여프로세스 실시의 주체, (3)참여프로세스의 실시내용에 관해서다. 일단 대상이 되는 범위는, 개략계획의 검토대상범위를 중심으로, 사업의 특성, 대상 지역에 따라서 효과와 영향 및 시민, 그 밖의 관계자를 대상으로 할 것을 권하고 있다. 실시주체는, 원칙적으로 도로관리자 또는 도로관리자를 포함한 복수의 관계행정기관이 합동으로 하도록 규정하고 있다. 셋째로, 그 내용에 있어서는 ①의견파악 : 시민들이 해당 계획에 관해서 가지고 있는 정보나 관심, 걱정 등에 대한 의견 파악에 진력할 것 ②정보제공 : 시민들이 해당계획에 대해 충분히 이해할 수 있도록 하고, 의견을 형성하기 위해 필요한

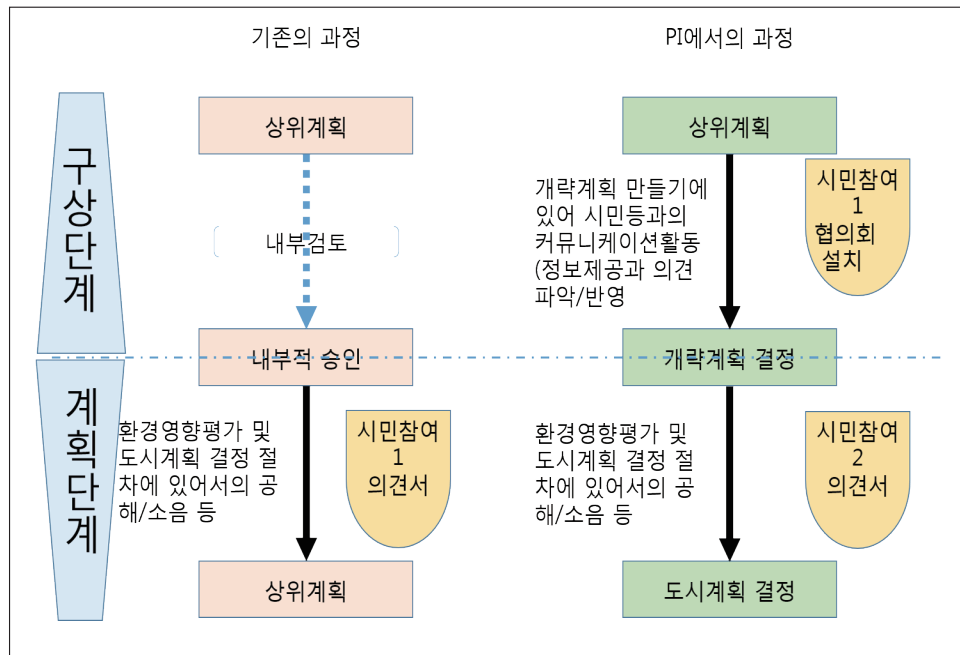




정보를 적시에 가장 적절한 방법으로 제공하도록 노력할 것과, 시민들로부터의 질문 등에 대해서는 적극적이며 성실하게 응답할 것 ③계획에의 반영 : 계획검토프로세스에 있어서의 의사결정에 있어, 시민들로부터 얻어진 의견이나 정보 또한 판단재료의 하나로서 존중할 것을 정하고 있다.

종래의 도시계획이나 공공사업의 결정 프로세스의 흐름과 시민참여형(PI)에서의 시민이나 관계주민들이 참여할 수 있는 기회에 대해 그림을 통해 살펴보면 좀 더 명확하게 흐름을 이해할 수 있다.

〈그림 5〉 기존의 도시계획 결정과정과 시민참여형(PI)에서의 시민참여 기회²¹⁾



※ 구상단계: 상위계획부터 개략계획을 결정하기까지의 단계

※ 계획단계: 해당계획에 의한 공공의 이익과 시민들의 권리와 조정을 꾀하고, 사업실시의 전제가 되는 계획(도시계획)을 결정하기까지의 단계

※ 개략계획: 구상단계에 있어서 공익적인 시점에서 책정하는, 도시계획결정 절차에서 꼭 생각해야 할 기본적인 계획(기점과 종점, 도로 종류별, 주요연결도로, 중요한 구조 등)

〈그림5〉에서 종래의 흐름을 살펴보면, 계획단계에 있어서만 시민참여의 기회가 주어진 것에 반해 PI제도 하에서는 구상단계부터 시민참여의 기회를 확대하고 있음을 한 눈에 알 수 있다.

21) <http://www.ktr.mlit.go.jp/koufu/koufu00021.html> 필자편집



4. 결론과 과제

일본은 본 가이드라인이 제정되기까지 2002년 '시민참가형 도로계획프로세스 가이드라인'이 책정되었고, 2005년 이보다 좀 더 구체화된 '구상단계에 있어서의 시민참가형 도로계획프로세스 가이드라인'으로 개정되었다. 2008년에는 이를 조금 더 확장시킨 '공공사업의 구상단계에 있어서의 계획책정프로세스 가이드라인'으로서 국토교통성소관 공공사업을 대상으로 하는 지침으로 책정시킨바 있으며, 2013년에 '구상단계에 있어서의 도로계획책정프로세스 가이드라인'으로 개정한바 있다. 이와 같은 제도개선을 통해 일본의 (가칭)요코하마 환상 북서선 건설사업은 2003년 6월에 검토에 들어가, 2005년 8월에는 개략계획이 수립되고, 2014년에 실시계획이 완료, 2008년 9월 도시계획안(안) 완성, 2009년 3월 도시계획안 완성, 2009년 10월 도시계획안 확정, 2011년 3월에는 도시계획결정고시·종람이 이루어졌다²²⁾. 이 과정에서 구상단계부터 실시한 PI제도를 통해 쌍방향커뮤니케이션이 이루어지도록 적극적인 노력의 결과, 환경영향평가에 대한 의견서 398통(방법서)과 11통(준비서)가 접수되고, 도시계획안에 대해서는 반대의견 1통과 찬성 17통이 전부였다. 기간적으로도 환경영향평가와 도시계획기간을 합쳐 PI를 실시한 (가칭)요코하마 환상북서선은 약 5년반, 도입하지 않은 요코하마북선은 약 14년 3개월의 차이를 보이고 있다²³⁾.

이와 같이 일본은 공공사업에 대한 공공갈등과 사회분쟁을 최소화하기 위해 PI제도를 적극적으로 도입했고, 12년간 4번의 개정과 대상확대를 통해 본 가이드라인은 각 단계가 구체화되었고, 주민 및 관계자 등과의 커뮤니케이션 프로세스에 보다 세심한 배려를 하고 있음을 알 수 있다.

일본에서는 공공사업에 대한 사회적 분쟁에 대한 전철을 밟지 않기 위해 시민참여형(PI)제도를 적극적으로 도입하고, 이를 일본의 현실에 맞게 오랜기간동안 실행, 보완하는 작업을 통해 많은 공공사업에서 지난날의 격렬한 분쟁(갈등)을 겪지 않고 공공사업을 진행하고 있다는 보고가 계속되고 있음을 보면, 민주화이후에 불붙기 시작한 개인의 권리와 사회참여에 관한 관심으로 증폭되고 있는 사회갈등에 있어 일본의 시민참가형(PI)제도의 가이드라인은 좋은 참고가 될 수 있다. ◀

〈참고문헌〉

- 권경득, 안용주, 이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용 사례를 중심으로— 심사중논문이성록(2007), 비영리 민간조직 갈등관리론, 미디어숲
- 박진(2009), 공공갈등 관리매뉴얼—건설·환경 분야 사례, 푸른길
- 정영호/고숙자(2014) 사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향, 한국보건사회연구원
- 황기연, 변미리, 나태준 공저(2005) 프로젝트 청계천 : 갈등관리 전략, 나남
- 国土交通省道路局(2005.9), 構想段階における市民参画型道路計画プロセスのガイドライン, 国土交通省道路局
- 国土交通省道路局(2013), 公共事業の構想段階における計画策定プロセスガイドライン, 国土交通省
- 李憲模, 吳昌宇(2010), 公共政策をめぐる葛藤の分析と成功的な管理モデルへの考察, 中央学院大学社会システム研究所紀要10巻2号

22) <http://www.city.yokohama.lg.jp/doro/jigyochosei/hokusei/faq.html>

23) 권경득, 안용주, 이주호(2015), SOC사업 갈등관리를 위한 공공참여(PI)제도 활용방안 연구—일본 PI제도의 발전과정과 적용 사례를 중심으로— 심사중논문



인절미로 아침식사하기 30년



권오덕
전 대전일보 주필

아침식사를 인절미로 시작한지 어언 30년이 다 돼간다. 80년대 중반까지만 해도 나 역시 다른 사람들과 마찬가지로 쌀밥과 된장국에 김치 위주의 아침식사를 했다. 그런 내가 인절미로 아침식사를 바꾸게 된 데는 사연이 있다. 80년대 중반 형님 댁에서 인절미로 아침식사를 한다는 정보(?)를 듣고 관심을 갖게 됐다(올해 90세인 형님은 몇 해 뒤 다시 일반식사로 바꾸었다). 인절미가 위에 좋다는 얘기를 듣고 귀가 솔깃해졌다.

나는 위가 선천적으로 튼튼한 편이 못 되었다. 소화력이 약해 조금 색다른 음식을 먹으면 배가 아프고 소화가 안돼 늘 걱정이었다. 어머니를 닮아 위를 튼튼하게 타고나지 못해 그런 것 같다. 어릴 적부터 차멀미가 유별나게 심한 것도 위장이 약해서인 듯싶다. 그래서 어릴 적부터 차타기를 무척 싫어했다. 특히 배멀미는 아주 심해 토할 정도였다. 기차는 덜한 편이고, 그나마 다행인 것은 운전하면서 멀미가 덜해졌다는 점이다.

그러나 다른 사람이 운전하는 차를 타면 요즘도 조금 멀미를 한다. 어쨌든 멀미는 최근 많이 완화됐다. 그동안 차를 많이 타 적응이 되었기 때문이라. 그러나 이보다 더 큰 원인은 직접 운전하는 경우가 많고, 위장이 많이 좋아졌기 때문일 것이다. 인절미를 장기간 먹은 것이 기대한대로 멀미에 효과를 본 것이라는



생각도 든다. 비행기 멀미가 없는 것은 그나마 다행이다. 기내에서 책을 읽을 정도이니 여행체질 같기도 하다.

인절미가 위장을 튼튼하게 해주는 건 사실이지만, 인절미를 매일 먹는 건 결코 쉬운 일이 아니다. 나는 3개월마다 방앗간에 재료를 주고 만들어 먹는데, 재료가 많아 매우 번거롭다. 방앗간에서 가로 20cm, 세로 15cm크기의 인절미 50개를 만들어 오면 일단 냉동실에 넣어 둔다. 한 개를 꺼내 8개로 자른 후 냉장고에 보관한 다음 아침마다 4개씩 구워 아내와 아침식사로 먹는다. 한 개가 세로 3.5cm, 가로 5.5cm, 폭 2.5cm 정도.

진한 쭉쭉 인절미는 구수한데다 맛이 일품이다. 소화도 잘 된다. 식재료가 워낙 뛰어나 맛있는 게 당연하다. 주재료는 현미찰쌀 한 말과 수수 반 되, 검은 찹쌀 반 되, 그리고 쭉이나 호박을 넣는다. 인절미는 그냥 먹는 게 아니라 소스 비슷하게 만든 덩어리를 검은 깨에 찍어 먹는다. 호두, 아몬드, 땅콩, 호박씨, 해바라기, 잣 등을 거칠게 으깨어 마와 꿀을 섞어 버무린 것이다. 이것을 발라 곱게 바순 검은 깨에 찍어 먹는다.

여기에 야채 과일샐러드를 곁들인다. 양상추, 양배추, 당근, 브로콜리 등 야채와 사과, 바나나, 토마토, 블루베리, 딸기 등 제철과일을 잘라 접시에 담고 집에서 만든 효소를 뿌려 섞는다. 또 음료로 집에서 만든 야쿠르트에 강황가루와 효소를 약간 넣고 블루베리 20~30개를 섞어 버무린 것을 마신다. 인절미를 한 입 베어 소스와 검은깨에 묻혀 먹은 후 샐러드와 음료를 먹는 맛은 그 어느 아침식사에 비할 수 없이 환상적이다.

이 같이 여러 곡식으로 정성스레 만든 인절미 외에 다른 식품도 자주 먹는 편이다. 최근에는 인절미 하나와 치즈·잼(딸기나 포도)을 바른 식빵 또는 고구마, 옥수수, 구운 달걀 등으로 식사하는 경우가 많아졌다. 여러 식품을 골고루 먹기 위해서다. 이 모든 걸 만드는데 꽤 많은 투자를 한다. 찹쌀 한 말과 수수 반 되, 검은 찹쌀 반 되를 합해 5만원, 방앗간비용 3만원에 견과류 등을 합해 총비용이 15만원 정도가 소요된다.

이 같은 메뉴는 대부분을 아내가 주도하기 때문에 고마운 한편 조금 미안하게 생각하고 있다. 요즘 노인들에게 견과류가 대세고, 과일과 야채를 많이 먹는 게 건강에 좋다고 하니 이를 따를 수밖에 없다. 아침식사 한 끼에 수천원 씩 들어가는 걸 감안할 때 쌀밥과 된장 김치 등을 먹을 때보다 훨씬 고비용이다. 한 30년 간 먹다 보니 명절 등 어찌다 밥으로 식사할 때면 이상하다. 식후 얼마 지나지 않았는데도 배가 꺼지는 느낌도 든다.

어찌됐든 인절미를 오래 먹으면서부터 위장이 튼튼해진 건 사실이다. 일반적으로 인절미는 충분히 불린 찹쌀을 밥처럼 찌고 떡메로 쳐서 모양을 만든 뒤 고물을 묻힌 떡이다. 그런데 내가 먹는 인절미는 이와 다르다. 재료가 현미찰쌀과 검은 찹쌀, 그리고 수수가 두루 들어가 있기 때문이다. 더욱이 고물이 묻혀 있지 않아 검은깨를 찍어 먹는다. 거기에 직접 만든 야쿠르트와 신선한 야채·과일이 곁들여 최고의 아침식사가 되고 있다. <

‘백제 세계유산’ 관람객 2배 급증

- 공주·부여 백제역사유적지구 5곳 지난달 12만 1784명 방문
- 지난해 같은 기간보다 6만명 가까이 늘어 ‘등재 효과’ 톡톡

충남 공주·부여 백제역사유적지구 관람객 수가 세계유산으로 이름을 올린 후 지난해 같은 기간 보다 2배 가까이 급증한 것으로 나타났다.

세계유산 등재 1개월을 맞아 도가 집계한 바에 따르면, 8월 한 달 동안 부여 관북리유적을 뺀 백제역사유적지구 5곳을 탐방한 관람객 수는 모두 12만 1784명이다.

이는 지난해 같은 기간 6만 2695명에 비해 무려 5만 9089명 많은 규모다.

부여 관북리 유적은 관람객 수를 집계할 수 있는 매표소 등이 없어 집계에서 제외했다.

시·군별로는 공주시가 4만 68명, 부여군이 8만 1716명으로, 지난해보다 2만 3373명과 3만 5716명이 각각 증가했다.

유적지별 관람객 수는 지난해 7월 3493명에 불과하던 공주 공산성은 올해 7월 1만 9438명으로 1만 5945명이, 송산리고분군은 1만 3202명에서 2만 630명으로 7428명이 늘었다.

부여 부소산성은 3만 1117명에서 5만 7464명으로 2만 6347명이 늘었으며, 정림사지에는 1만 1616명보다 7731명 많은 1만 9347명 방문한 것으로 집계됐다.

또 부여 외곽에 위치한 능산리고분군(나성)도 지난해 3267명에서 4905명으로 1638명 증가를 기록했다.

도 관계자는 “부여의 대표 관광지 중 한 곳인 백제 문화단지의 경우 메르스 사태가 한창이던 지난 6월

관람객 수가 급감했으나, 지난달 백제역사유적지구의 세계유산 등재에 힘입으며 관람객 수가 다시 평년 수준으로 돌아온 것으로 나타났다”며 “그런데 백제역사유적지구는 평년 수준을 넘어 많게는 5배 가까이 관람객 수가 폭증한 점으로 볼 때, 세계유산 등재 효과를 톡톡히 본 것으로 분석되고 있다”고 말했다.

한편 도는 백제역사유적지구 관광객 유치 확대를 위해 행정력을 집중하고 있다.

도는 8월 13일 백제역사유적지구 관광객 유치 및 홍보, 전북도와의 공동 관광 홍보 마케팅 전략 마련 등을 위해 ‘도지사와 함께 하는 유네스코 웹투어’를 개최했다.

같은 달 21일에는 서울 인사동과 서울역 등에서 공주·부여 백제 역사·문화 유적 홍보 활동을 펼쳤으며, 28일에는 강원도 정선에서 열린 한국중등학교장협의회 하계 연수집회에 참석해 현장 설명회를 가졌다.

이와 함께 이달 중에는 광주에서 열리는 초등여교장협의회에 참석해 수학여행단 유치 활동을 펴고, 9월 이후에는 중국 여행사 관계자 초청 웹투어나 국내 여행사 초청 관광설명회, 중국·일본 해외 관광객 설명회를 개최하는 등 백제역사유적지구에 대한 국내·외 여행객 유치를 위한 활동을 집중적으로 펼 계획이다.

광복 70주년, 화합·평화의 장 펼쳤다

– 15일 독립기념관서 경축식…한마음 걷기대회 등 행사도 다채

충남도가 광복 70주년을 맞아 도내 곳곳에서 화합과 평화의 장을 펼쳤다.

8월 15일 오전 10시 독립기념관 겨레의 집에서 개최한 제70주년 광복절 경축행사를 통해서 순국선열 및 애국지사의 독립정신과 위업을 기리고, 대한민국의 새로운 도약을 다짐했다.

이날 경축식에는 미래 주역인 초·중·고등학교 학생 330명을 비롯, 안희정 지사와 생존 애국지사, 독립유공자, 도민 등 1000여명이 참석했다.

행사는 모두북 공연으로 서막을 장식하고, 도내 각 지역에서 뽑힌 어린이 33명의 합창 공연과 애국가 제창, 순국선열 및 호국영령에 대한 묵념, 광복절 동영상 시청, 독립유공자 표창, 경축공연, 광복절 노래 제창, 만세삼창 등의 순으로 진행됐다.

경축식에 앞서 안희정 지사는 송석두·허승욱 도행정·정무부지사를 비롯한 간부 공무원 20여명과 함께 예산 충의사를 참배하며 조국의 독립을 위해 목숨 바친 윤봉길 의사의 숭고한 뜻을 되새겼다.

안 지사는 또 경축식 이후 독립기념관 제7전시관에서 열리는 광복 70주년 기념 특별전 개관식에 참석했다.

도는 이와 함께 광복 70주년 경축 분위기를 조성하기 위해 4대 분야 19개 사업을 추진했다.

도민 참여 확대 및 공감대 형성을 위해 만세 퍼포먼스 개최, 주요 유적지 포토존 설치, 항일유적지 정화 활동 등을 펼치며, 경축 분위기 확산을 위해 도청에 대형 태극기를 설치하고, 통일 기원 프로젝트 등도 진행했다.



도정 청렴만족 '100점 만점에 94.2점'

– 자체 '외부 청렴도 설문조사' 결과…공사 업무 96.2점 '최고'

충남도정에 대한 도민들의 '민원 청렴 만족도'가 높은 것으로 조사됐다.

도 감사위원회는 도의 청렴 수준과 부패 유발 요인을 외부고객 입장에서 객관적·과학적으로 측정, 반부패 활동 기초자료로 활용하기 위해 '충청남도 외부 청렴도 조사'를 실시했다.

설문조사는 지난 4~6월 도의 업무 이해 당사자 1544명을 대상으로 전화면접조사 방식으로 진행했다.

조사 대상 업무는 보조금과 용역, 민원사무, 공사 등 4개 분야로, 조사 내용은 투명성과 적극성, 부패 경험 등이다.

설문조사 결과를 보면, 도의 외부 청렴도는 100점 만점에 94.2점으로, 도민 대부분 도정에 대한 신뢰를 표했다.

분야별 점수는 공사 업무가 96.2점으로 가장 높았고, 용역 95.3점, 보조금 93.2점, 인허가 등 민원사무는 92.6점 등으로 집계됐다.

실·국별로는 기획조정실 100점, 직속기관 97.7점, 농정국 97.2점 등의 순으로 나타났다.

도민들은 만족도가 높은 요인으로 ▲업무처리 기준·절차의 투명성 ▲담당자의 적극적인 자세 ▲부패 사례 미경험 등을 꼽았으며, 만족도 저해 요소로는 ▲담당자 전문성 결여 ▲예산 부족 ▲복잡한 행정 절차 등을 지적했다.

윤종훈 도 감사위원장은 "공직자에 대한 도민의 기대치가 날로 높아지고 있는 가운데, 이번 민원인에 대한 청렴 만족도 조사를 통해 도민들의 욕구를 파악할 수 있었다"며 "조사에서 지적된 불편사항 등은 지속적으로 보완해 도정 신뢰도를 높여 나아갈 수 있도록 하겠다"고 말했다.



충남도 로컬푸드 인증식당 '미더유' 제등식 가져



충남연구원은 7월 31일 올해 새롭게 선정된 충청남도 로컬푸드 인증식당인 '미더유' 제등식을 가졌다.

이날 행사에는 충남연 강현수 원장, 부여군 홍성목 부군수, 한상배 미더유 협의회장 등이 참석한 가운데 열렸다.

제등식을 시행한 곳은 부여군 규암면에 위치한 '황토정'으로 올해 선정평가에서 최고점을 부여 받았으며, 이미 부여군에서 '8미정식'으로 꽤나 알려진 음식점이다.

충남연 강현수 원장은 "올해로 41개 미더유 업체가 인증되어 미더유가 성장기에 들어섰다"고 말하며, "금년도부터 미더유 인지도 확산에 중요한 계기가 될 것"이라고 기대했다.

지난 2012년 처음 시작된 미더유 식당은 인증 38곳, 예비인증 3곳 등 총 41개 업체로 늘어났다. 지역별로 보면, 공주(9), 부여(5), 보령(4), 금산(4), 예산(4), 서천(3), 계룡(3), 태안(2), 홍성(2), 아산(1), 천안(1), 논산(1), 당진(1), 청양(1) 등 이제는 충남 전역에서 로컬푸드 인증 음식을 맛볼 수 있게 되었다.



충남 6차산업 상품, 대전시민 만난다.



대전시 중구 안영동 농협대전유통 하나로클럽에서 '충남 6차산업 안테나숍' 2호점 개장식을 가졌다.

안테나숍은 신제품 등에 대한 시장 및 수요 조사, 광고효과 측정 등을 위해 운영하는 점포로, 도는 지난 5월 천안 갤러리아 백화점에 설치한 1호점과 이번 2호점을 통해 충남 6차산업 상품에 대한 도시 소비자의 반응을 살피고, 시장 경쟁력 강화 방안 등을 모색한다.

또 6차산업 경영체들은 안테나숍을 마케팅 활동 거점으로 활용하게 된다.

지난 5월 문을 연 1호점은 21개 경영체 82개 상품

이 입점해 꾸준한 매출 상승세를 보이며 2개월여 동안 5200만원, 1일 평균 74만 2000원의 매출을 기록, 성공적으로 자리매김하고 있다는 평가를 받고 있다.

안테나숍 2호점은 농협대전유통 하나로클럽 1층 매장 21㎡ 규모로, 32개 경영체가 생산한 110개 상품이 판매된다.

주요 판매 상품은 천안 병천순대와 공주 맛밤, 논산 딸기, 서산 아로니아, 금산 흑삼, 서천 모시떡과 김, 태안 소금 등 각 시·군을 대표하는 농특산물로 만들어진 것들이다.

이날 개장식은 안희정 지사와 도의회 강용일 농업



경제환경위원회 부위원장, 강현수 충남연구원장, 최민식 농협대전유통 대표이사, 조권형 농협 충남지역 본부장 등 50여명이 참석한 가운데 테이프 커팅을 한 뒤 안테나숍을 살펴보는 순으로 진행됐다.

이 자리에서 안 지사는 “그동안 농촌지역 향토자원을 활용한 다양한 가공식품이 생산·유통되고 있으나, 규모의 영세성과 가격 경쟁력 취약, 홍보·마케팅 역량 부족 등으로 판로 확보에 어려움이 컸다”며 “이번 안테나숍은 농촌과 도시의 새로운 만남의 장이자, 농촌 기업이 새로운 유통 채널을 접하는 기회가 될 것으로 기대된다”고 설명한 뒤 대전시민들의 착한 소비활동을 당부했다.

개장식에 앞서 안희정 지사, 최민식 대표이사, 강현수 원장은 ‘충남 농업 6차산업 상품 판로 확대를 위한 상생협력 협약’을 체결했다.

이번 협약은 도내 6차산업 상품 판로 확대와 안테

나숍의 효율적인 운영, 지역경제 활성화 등을 위한 것으로, 세 기관은 찾아가는 모니터링과 현장 코칭 등을 통해 6차산업 경영체의 어려움을 해소하고, 신상품 개발과 마케팅, 홍보 등도 적극 지원한다.

세 기관은 또 6차산업 경영체에서 소비자가 선호하는 상품을 생산할 수 있도록 품평회와 판촉전을 개최하는 등 다양한 프로그램을 개발하고 실천하는데 적극 노력하며, 안테나숍의 효율적이고 생산적인 운영을 위해서도 상호 협력한다.

이와 함께 안테나숍 입점 품목 중 판매 실적이 뛰어난 상품은 농협대전유통 하나로클럽에 입점할 수 있도록 적극 노력하고, 도내 6차산업 상품 판로 확대를 위한 홍보와 안테나숍 운영에 협력이 필요한 사항은 적극 협조키로 했다.

2015 연안 및 하구 생태복원 국제포럼



8월 20일 보령웨스트피아에서 안희정 지사, 김태흠 국회의원, 도의회 의원, 지방 및 중앙 관계 공무원, 도 자문단, 전문가, 연구기관 관계자 등 150여명이 참석한 가운데 ‘연안·하구 생태복원 국제포럼’을 개최했다.

도가 주최하고 충남연구원이 주관한 이번 국제포럼은 ‘연안 및 하구의 건강한 복원’을 주제로, 국내외 사례를 중심으로 한 주제발표와 종합토론 등의 순으로 진행됐다.

발표는 네덜란드 그로닝겐 대학 피터 에세링크 (Peter Esselink) 박사와 이동영·홍다시(Hongda Shi) 중국해양대학 교수, 이상진 충남연구원 기획조정연구실장, 우승범 인하대 교수가 각각 가졌다.

주제발표 후 종합토론은 허재영 대전대 교수가 좌장을 맡고, 이창희 명지대 교수와 김경철 ‘습지와 새들의 친구’ 국장, 노영재 충남대 교수, 해양환경관리공단 손규희 박사 등이 참가해 연안·하구의 성공적인 생태복원을 위한 다양한 의견을 제시했다.

충남연구원, 광복70주년 기념 김삼웅 전.독립기념관장 초청 특강

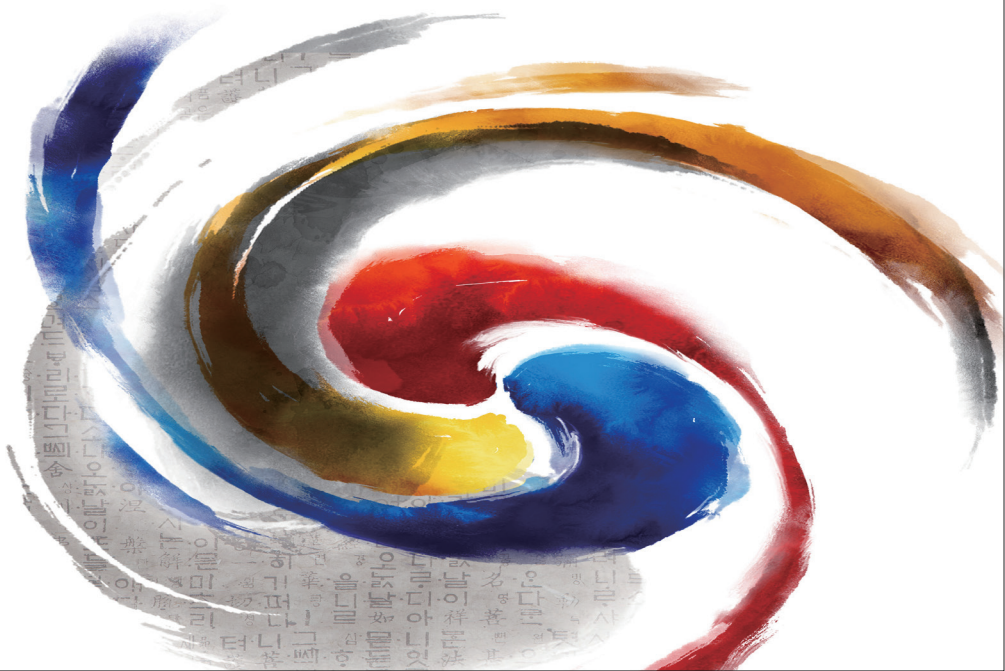


충남연구원은 9월 7일 연구원 대회의실에서 김삼웅 전. 독립기념관장(사진)을 초청해 '광복 70주년의 정언명령(定言命令)'을 주제로 특강을 가졌다.

이 자리에서 김 전관장은 한말 국치 과정에서의 매국노와 우국세력의 활동을 시작으로 광복 70주년을 맞는 우리 민족의 과제, 그리고 충남의 역할은 무엇인지 들려주

었다.

김삼웅 전관장(1943년 전남 완도 출생)은 대한매 일신보 주필과 성균관대학교 언론정보대학원 겸임 교수 등을 지냈으며, 현재 친일반민족행위 진상규명위원회 위원, 신홍무관학교 기념사업회 공동대표로 활동 중이다. 또한 <한국현대사 바로잡기> <백범 김구 전집> <몽양 여운형 평전> <약산 김원봉 평전> <안중근 평전> <장준하 평전> 등 다양한 집필활동을 통해 우리나라의 대표적 현대사연구가이자 정치평론가로 널리 알려져 있다.





원고모집

www.cni.re.kr

열린충남은 항상 열려있습니다.

열린충남은 충남에 관한
자유소재(정책제언, 충남여행) 등
참신한 내용과 정보를 **열린마당** 코너에
소개합니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를
드립니다.

원고작성

A4용지 4~5매, 휴먼명조,
글자크기 11point,
줄간격 160%(사진포함)

보내실곳

충남 공주시 연수원길 73-26(금흥동)
충남연구원 기획조정연구실
전화 (041)840-1123 팩스 (041)840-1129
E-mail : cdipr@cni.re.kr