



Contents

권두언	저성장 시대의 교통정책 패러다임의 변화	02
특집	충남 교통분야별 지속가능한 발전전략과 과제	
	교통·물류 여건전망과 발전방안 _ 김형철, 이향숙	06
	초고령사회 이동권 확보를 위한 노력 _ 김원철, 정민영	16
	스마트한 교통운영 정책 _ 김진태	22
	이용자중심의 충남 버스서비스 개선 및 고급화 전략 _ 전상민	28
충남논단	농민기본소득제 도입의 필요성과 방법 _ 박경철	37
	교육훈련 패러다임의 변화와 방향 _ 고승희	45
	지방자치제도와 지방정부 복지정책의 진화 _ 김용현	51
충남마을	전통문화가 살아있는 공주 계룡산 상신마을 _ 정봉희	56
열린마당	20대 충남 초선국회의원 인터뷰	66
	생활속 연구 : 생동감있는 현장연구 강화 _ 김찬규	76
	마을에서 공동체활동을 하는 주민들은 행복할까? _ 전지훈	82
	6차산업 안테나숨을 말하다. _ 이영옥	88
해외리포트	종교관광의 명소, 포르투갈「파티마」 _ 이인배	96
상생+협력	지자체 공무원의 갈등관리와 해결전략 _ 서정철	106
	프랑스 지방자치단체의 갈등 해결에 앞장 서는 갈등중재자 _ 안영훈	117
오피니언	민간이 자립과 자금, 자치를 해야 하는 이유 _ 김종수	126
	'강남역 살인사건' 사회적 풍토 돌이켜 봐야... _ 원성윤	128
충남소식		130
연구원 소식		134
문화유산	성삼문선생 유허비	141

저성장 시대의 교통정책 패러다임의 변화



오재학 _ 한국교통연구원 부원장



저성장시대와 교통정책

최근 우리나라는 경제발전 구조상 경제 성장률이 3%에도 못 미치는 저성장 시대로 진입하고 있다. 특히, 대외 수출 의존도가 높은 우리나라 경제는 글로벌 경제 침체 그리고 중국경제의 성장률 둔화로 인하여 쉽게 저성장 늪으로부터 벗어나기가 어려울 것으로 전망되고 있다.

저성장 경제로의 진입은 인구 구조의 고령화 추세와 맞물려 여객 이동과 화물 수송 지원을 목적으로 하는 교통의 경우 과거 지속적 교통수요 증가에 대응한 개발 주도의 교통정책으로부터 저성장 시대에 적합한 교통정책으로 패러다임 전환이 필요하다. 저성장 시대에서는 세수가 감소되고 이와 함께 인구 고령화로 인한 복지예산 요구될 것으로 전망되어 불가피하게 도로, 철도 등 SOC건설에 필요한 투자예산의 투입이 과거와 비교하여 지속적으로 감소할 것이다. 저성장 시대를 거치면서 자연히 기존 교통산업의 지속적 침체도 발생할 것이다. 본고에서는 저성장 시대에 대비하여 교통투자의 효율화 및 민간투자 활성화, 복지교통서비스의 구축, ICT 융합형 신 교통산업 육성 등 세 가지 측면에서 새로운 교통정책 방향 전환을 논의하고자 한다.

SOC 투자의 효율화 및 민간투자 활성화

저성장 시대에 진입하면서 가장 먼저 다가오는 문제는 새로운 SOC 투자 수요의 감소와 함께 SOC 투자재원의 감소라고 할 수 있다. 이에 따라, 과거 성장시대의 추세에 따라 SOC 투자를 확대할 경우 과투자 우려를 낳을 수 있으며, 현실적으로 과거와 같은 투자재원을 확보하기도 어려울 것이다. 따라서 새로운 투자 환경에 적극 대응하여 SOC 투자를 효율화하고 합리화 하여야 한다.

SOC 투자의 효율화 및 합리화는 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 먼저 과거와 같은 지속적인 SOC 투자의 확충에서 벗어나 기존 시설의 유지보수 및 운영효율화를 기하는 것이 필요하다. 저성장을 경험하고 있는 미국의 경우를 보더라도 새로운 SOC 투자보다 기존시설의 유지보수에 더 많은 예산을 할당하고 있는 것을 볼 수 있다. 우리나라도 이미 많은 SOC 시설들이 노후화되면서 국민의 안전 저하 등 많은 문제를 야기하고 있는 상황에 직면해 있다. 굳이 저성장에 따른 새로운 SOC 투자의 필요성이 감소한 것을 논외로 하더라도 이러한 노후시설의 문제를 해소하기 위해서라도 기존 시설의 유지보수 및 운영 효율화에 더 많은 재원이 소요될 필요가 있다.

한국교통연구원 연구결과에 따르면 20년 이상된 중점관리 대상 구조물이 지금으로부터 5년 후 27%, 10년 후 50%까지 증가하는 것으로 분석되었으며, 1, 2종 교량 및 터널의 유지보수비용이 2014년 대비 2029년에 3배 이상 필요할 것으로 분석되고 있다.

한편, 저성장 시대라고 하더라도 새로운 투자수요는 발생하게 될 것이며, 여기서 중요한 것은 부족한 재원을 확보하는 방안으로 민간투자를 보다 활성화 하여야 한다. 과거 민자사업의 경우 수송실적 부족분에 대해 손실을 재정을 통해 지원해 주는 최소운영수익보장(MRG)이 있어 그나마 민자사업이 이루어졌으나 이것이 없어진 지금 민자사업을 활성화 할 수 있는 새로운 유인책이 필요하다. 다양한 민간투자 기법의 개발이 필요하다. 이의 일환으로 수익형민자사업 비용보존 방식을 새로이 도입하여 민간사업자의 리스크를 낮춰주는 것이 필요하다. 물론 이 제도의 시행에 따른 민간사업자의 도덕적 해이를 방지하기 위해 수익률 차등적용방식을 동시에 도입하는 것이 필요하다. 대중교통요금 현실화를 통한 운영수익 보장은 또 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

SOC 투자재원의 대부분을 차지하고 있는 교통세는 재원의 확보 및 형평성 차원에서 많은 문제를 가지고 있어, 실제 SOC를 이용한 정도에 비례하여 부과하는 주행세 개념의 도입이 필요하다. 주행세를 도입할 경우 SOC 이용 정도에 따라 과세할 뿐만 아니라 통행시간, 지역, 차종에 따라 탄력적으로 세율을 적용할 수 있으며, 불필요한 통행거리를 감소시켜 교통 혼잡과 온실가스 문제를 해소하는 부가적인 효과를 가져올 수 있다.

고령화 시대를 대비한 복지교통체계의 구축

통계청에 따르면 우리나라는 2000년에 이미 고령화 사회에 진입하였으며, 2017년 고령사회에 진입하고 2026년에는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 초고령사회 진입 대응하여 고령자의 특성과 수요를 고려한 복지형 교통체계의 구축이 필요하다. 먼저 고령자들의 신체적 특성을 고려하여 고령자들이 안전하고 불편함이 없이 이동할 수 있도록 기존의 교통시설이 정비되어야 한다. 이런 측면에서 연령이나 신체적 장애에 구애 없이 모든 사람이 동등하게 이용할 수 있도록 보편적 디자인(Universal design) 개념을 적용하여 기존 시설이 전반적으로 정비되는 물론 새로운 시설이 확충되어야 한다. 또한 인간의 수명이 나날이 연장되면서 고령자의 생산적 사회활동에 대한 수요가 증대하고 있다. 이에 따라 고령자의 생산적 사회활동을 지원할 수 있도록 SOC 시설이 정비되어야 함은 물론 대중교통체계가 새롭게 구축되어야 한다. 고령자의 생산적 사회활동 지원을 통한 복지실현의 기반으로 고령자의 이동권을 확보할 수 있는 대중교통 중심의 복지교통체계가 체계적으로 구축되어야 한다.

우리나라 보다 앞서 고령사회에 진입하고 있는 일본의 경우 고령자의 독립적 자립이동이 가능한 사회 기반을 조성하는 정책 기초를 갖추고 교통시설 및 차량의 이동장벽을 해소하고 있다. 이를 위해 여객운송산업의 규제를 완화하여 새로운 운송서비스를 유도하고, 고령자 운전면허 반납제도, 고령운전자 전용 주차공간제 등을 시행하고 있다.

우리나라의 경우 61세 이상 고령자의 교통사고 사망자 비율이 1990년 17.5%에서 2010년 37.7%로 2배 이상 증가하였다. 이는 고령에 따른 신체적 지각능력, 판단 및 대응능력의 저하에 따른 결과라고 볼 수 있다. 따라서 고령화 시대에 대비하여 먼저 고령자의 이동부하 저감을 위한 시설을 정비함과 동시에 새로운 이동수단을 개발하는 것이 필요하다. 이와 함께, 고령자를 위한 다양한 교통서비스를 제공할 수 있도록 여객자동차운송업의 각종 규제가 완화되어야 한다. 이를 위해, 특별교통수단을 비롯하여 최근 농어촌 지역에서 많은 인기를 끌고 있는 수요응답형 교통수단의 도입이 확대될 필요가 있다.

ICT기술 융합을 통한 신 교통산업의 육성

저성장이 지속되면서 전반적인 교통산업의 침체가 우려되고 있다. ICT 융합을 통한 새로운 교통산업의 창출을 통해 이를 극복하는 노력이 필요하다. 우리나라는 이미 ICT 강국으로서, ICT 기술을 접목한

교통카드, 버스정보시스템(BIS,) 등을 세계 각국에 수출을 하고 있다. 통신장비와 인프라 등 ICT의 급속한 발전으로 다양한 생활밀착형 서비스가 등장하면서, ICT 융합을 통해 교통문제를 해결하는 동시에 새로운 고부가가치 산업을 창출하고 있다. 최근 큰 인기를 끌고 있는 차량공유서비스의 경우도 이러한 ICT를 기반으로 성장하고 있다고 볼 수 있다. 향후 무선 네트워크를 통한 정보의 통합, 무선네트워크와 결합된 기기의 발달로 스마트 폰, SNS, 클라우드 컴퓨팅 등과의 융·복합을 통한 다양한 기술개발이 이루어질 것이다.

ICT 기반의 신 교통산업은 크게 개인교통수단, 대중교통수단, 교통운영체계 분야에서 다양하게 나타날 것으로 예상된다. 최근 각광을 받고 있는 자율주행차, 드론과 함께 하이브리드(PHEV) 자동차, 전기자동차(PEV), 수소연료전지자동차(FCEV), 초소형교통수단(Micro-Mobility) 등이 등장할 것으로 전망된다. 대중교통수단에서도 PRT와 함께 자기부상열차, 무가선 트램, 수소연료전지 버스의 상용화가 이루어질 것이다. 새로운 교통수단의 등장과 함께 ICT와의 접목을 통해 교통운영체계에서도 새로운 교통혁신기술과 산업이 등장하고 있다. 디지털 혁명에 힘입어 등장한 카셰어링, 우버, 카카오택시 등 공유경제형 개인교통서비스가 그 대표적인 것이라고 할 수 있다.

맺음말

앞으로 도래하는 저성장 시대는 세계경제의 침체와 더불어 오래기간 지속될 것으로 전망되고 있다. 우리나라는 이미 고성장 및 중성장 시대를 거쳐 경제발전 구조상 저성장 시대로 진입하고 있다. 국가경제 발전의 효율적 지원과 국민의 편리하고 안전한 삶을 지원하는 교통은 이제 과거 수요추종형 개발방식에서 벗어나 기존 교통체계의 운영 효율화와 안전성 증대를 위한 정책으로 변화하여야 한다. 특히, 미래의 교통정책은 SOC시설의 노후화에 대비하여 건설보다는 기존시설의 유지보수에 치중하여야 할 것이다. 인구고령화에 대응하여 복지교통서비스를 꾸준히 구축하고, 일자리 창출을 위하여 ICT기술 융합형 신 교통산업을 육성에 기여하는 교통정책의 패러다임을 전환시켜야 한다. ◀

특집1

충남 교통분야별 지속가능한 발전전략과 과제

교통·물류 여건전망과 발전방안

도로, 철도, 항만, 물류를 중심으로

김형철 _ 충남연구원 책임연구원
이향숙 _ 인천대 동북아물류대학원 교수



머리말

충남은 교통·물류의 여건변화를 미리 진단하고 발전방안에 대한 고찰이 필요하다. 교통시설 SOC(도로, 철도, 항만, 공항 등) 투자는 국가 경쟁력 제고와 함께 삶의 질 향상에 큰 영향을 미친다. 우리나라는 60년대 이후로 SOC 분야의 재정투자를 확충한 결과 경제성장이 급속히 진행되어 왔다. 최근에 국가 SOC 재정운용 계획의 이슈는 녹색성장을 위한 저탄소 교통체계 구축과 친환경 SOC시설 활성화이다. 이러한 측면에서 국가는 기업의 생산 활동, 물류, 광역권 발전을 뒷받침하는 효율적인 교통·물류 체계를 확충하고자 노력하고 있으며, 도로·철도·항만 등의 개별적인 투자를 지양하고 교통수단 간의 통합과 연계성을 강조하는 정책을 펼쳐나가고 있다. 이에 충남은 교통·물류의 현황과 여건변화를 면밀히 파악하고, 국가 기조에 발맞춰 교통SOC 시설 간에 효율적인 네트워크 체계가 이루어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

교통·물류의 지속적인 투자와 운영 측면의 효율화는 동시에 고려되어야 한다. OECD 국가 중 우리나라의 도로연장, km당 자동차 대수, 철도영업거리 등은 중하위 수준에 머물러 있다. 또한, 사회경제적 여건을 고려한 우리나라 철도연장의 적정 규모는 6,000km로, 약 2,000km의 추가 건설이 필요한 실정이다. 이는 우리나라 전체적인 측면에서의 수준이다. 수도권 이외의 충남을 포함한 지방지역의 현실은 더 열악한 상황이다. 따라서 지방지역에 대한 투자는 지속될 필요가 있다. 하지만, 무작정 도로, 철도 등의 교통SOC 시설을 건설하는 것도 예산 제약 상황과 경제성 논리 측면에서 지속가능한 전략으로 판단하긴 어렵다. 따라서 충남은 기존의 SOC 시설을 효율적으로 연계, 운영, 관리하기 위한 전략과 발전방안을 구상할 필요가 있다.

본 글에서 다루는 분야는 충남의 도로, 철도, 항만, 물류 분야이다. 그리고 각 분야별 충남의 현황과 장래 여건변화를 파악하고 향후 발전방안들을 제안한다.



연계 도로망 확충과 지방도 투자·관리 효율화

현황과 장래 여건변화

충남의 도로연장 수준은 경기도를 제외하고 도 단위 지자체 중 가장 낮은 수준에 머물러 있다. 2014년 말을 기준으로 전국의 국토계수당¹⁾ 도로연장의 평균은 1.99이고, 특별·광역시를 제외한 도단위 평균은 1.84이다. 충남의 국토계수당 도로연장은 도단위 평균보다 낮은 1.67 수준으로, 경기도(1.15)를 제외하고 도단위 지자체 중 가장 낮은 수준이다. 전국 9개²⁾ 도를 기준으로 국토계수당 도로위계별 연장을 살펴보면, 고속도로는 0.10으로 3위(도평균 0.09), 국도는 0.31로 5위(도평균 0.28), 지방도는 0.40으로 7위(도평균 0.43), 시도는 0.59로 4위(도평균 0.64), 군도는 0.27로 8위(도평균 0.55)이다.

〈표 1〉 지역별 화물자동차 대·km당 차량운행비용 원단위(2014년 기준)

(단위: 원/대·km)

지역명	고속도로	국도	지방도	시·군도	비고
특별·광역시	서울	301	379	335	421
	부산	304	356	294	369
	대구	303	317	282	376
	인천	290	339	362	373
	광주	296	357	284	401
	대전	290	334	368	388
	울산	284	328	441	376
	세종	278	309	321	292
도	경기	291	310(1순위)	319(1순위)	370
	강원	298	286	296	306
	충북	281	289	295	321
	충남	282	290(3순위)	308(3순위)	315
	전북	288	284	288	330
	전남	294	288	294	317
	경북	290	287	294	341
	경남	284	304(2순위)	310(2순위)	358

출처) 충남연구원, 충청남도 SOC 분야별 현황 수준 검토 및 시사점, 현안과제연구 Issue Report, p. 6, 2015.

주1) 통행량 분석은 KTDB 전국권 배포자료(2015년 3월)와 TransCAD 6.0 활용

주2) 차종별·속도별 차량운행비용(원/km)은 국토교통부의 '교통시설 투자평가지침(제5차 개정)' 활용

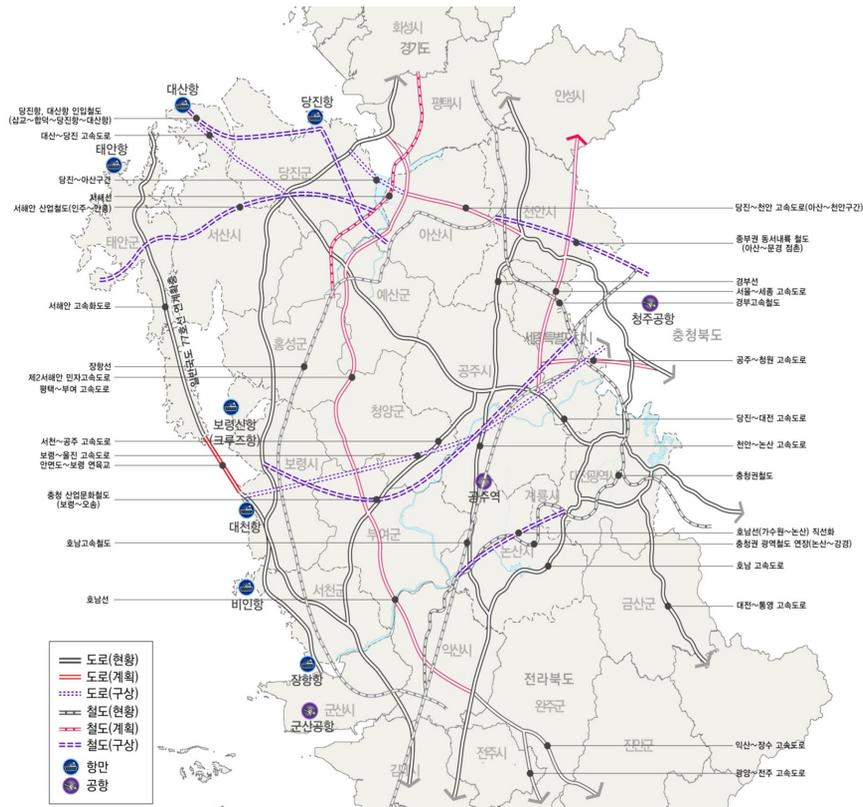
1) 각 지역별 면적(과 인구수(명)가 서로 상이하므로, 표준적인 지표를 기준으로 상대비교하기 위해 국토계수를 활용한 국토계수의 산출 수식은 $\sqrt{\text{국토면적(km}^2\text{)} \times \text{인구(천명)}}$

2) 9개 도는 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도를 의미함



충남의 화물자동차 운행비용은 타 지역에 비하여 높은 수준이다. 충남의 화물자동차 대·km당 차량운행비용 원단위³⁾는 국도와 지방도를 기준으로 경기도와 경상남도에 이어서 세 번째로 높다. 화물자동차 운행비용의 증가 원인은 속도(km/h)와 이동거리(km)에 기인한다. 이와 같은 측면에서, 충남의 산업·물류단지를 연결하는 도로의 연계체계, 접근성, 굴곡도, 교통지체 등의 서비스수준은 타 지역보다 열악한 수준임을 알 수 있다.

충남 도로의 주요 여건변화는 광역도로망 확충을 들 수 있다. 충남은 수도권 남쪽에 위치한다. 그리고 호남지역에서 수도권으로 접근하는 대부분의 통행량이 충남을 경유한다. 이러한 지리적 특성으로 인하여 충남 지역 내의 서해안 고속도로, 경부고속도로, 호남고속도로, 천안-논산 고속도로 등은 현재까지도 지역간 연계교통축의 역할을 수행하고



〈그림 1〉 충남 광역 교통망(고속도로, 철도) 현황, 계획, 구상(안)

3) 각 지역별로 화물자동차 운행대수, 도로의 밀도와 연장 등에 차이가 있으므로 총량적 수준에서 화물자동차 운행비용 비교는 어려움. 따라서 각 지역별 대·km 당 화물자동차 운행비용 원단위를 산출하여 상대적인 수준을 비교함. 원단위 산출 방법은 통행배정된 화물차(TransCAD 6.0 활용)와 차종별·속도별 차량운행비용 원단위를 이용하여 각 지자체의 국도와 지방도 상의 화물자동차 운행비용을 추정함. 그리고 각 도로링크의 연장, 통행배정된 화물자동차 통행량을 기준으로 가중 평균하여 원단위를 산출함.

있다. 지속적인 충남의 변화 속에 향후 가시화된 3개의 고속도로 사업이 있다. 이는 평택-부여-익산 고속도로, 대산-당진 고속도로, 서울-세종 고속도로 사업이다. 첫째, 평택-부여-익산 고속도로는 기존 서해안고속도로, 경부고속도로의 통행량을 분산시키는 역할을 수행한다. 둘째, 대산-당진 고속도로는 석유화학단지과 대산항의 급증하는 물동량을 처리하고, 지역간 물류비용 절감효과를 도모하는 역할을 수행한다. 셋째, 서울-세종 고속도로는 세종특별자치시와 수도권 또는 기타 지역간 통행에 있어서 이동성 향상에 기여하고, 기존 경부고속도로의 통행량을 분산시키는 역할도 수행한다. 충남은 이와 같이 장래 도로의 여건변화를 감안하여 유기적인 도로망체계 구축을 위한 대응방안을 마련할 필요가 있다.

충남 도로체계 발전방안

충남 도로체계의 발전을 위한 방안은 두 가지로 광역도로망과 연계도로 확충, 지방도의 효율적인 투자와 관리이다. 첫째, 광역도로망과 연계도로 확충이 필요하다. 충남은 산업·물류시설, 다양한 관광·레저 자원들이 위치한 시설까지 접근성을 향상시킬 필요가 있다. 이를 통하여, 충남의 지역간 또는 지역내 물류비 절감, 산업·물류단지 활성화, 관광지 활성화를 동시에 추구할 수 있다. 그리고 이는 곧 충남의 발전을 견인하는 지역경제 활성화에 촉매 역할을 수행할 것으로 예상된다. 도로의 고유특성인 문전수송서비스(door to door service)와 네트워크 연계효과를 극대화하기 위해서는 장래 확충되는 광역도로망과 충남 지역내의 국도, 지방도, 시·군도의 유기적인 도로체계를 사전에 구상할 필요가 있다.

둘째, 지방도의 효율적인 투자와 관리가 필요하다. 충남의 지방도 투자는 지속되어야 한다. 충남의 국토계수당 지방도 연장은 타 지역에 비하여 낮은 수준이나, 현재 충남의 지방도 투자 사업비는 연차별로 감소⁴⁾하는 추세이다. 지방도는 장래 광역도로망과 시·군도를 연계하여 충남의 이동성과 접근성을 향상시키는 데에 중요한 역할을 수행한다. 따라서 지방도의 물리적 확충 대안이 지속가능한 도로체계 발전방안을 구상하는 데에 있어서 완전히 배제되지 않도록 계획수립 단계에 고려되어야 한다. 또한, 지방도는 충남의 자산으로 인식될 필요가 있고, 효율적인 유지관리를 위한 노력이 필요하다. 도로시설의 성능은 대체로 서서히 저하되다가 성능수준이 임계점까지 도달하면 이후에 급격히 저하되는 특성이 있다. 이러한 임계점 이하의 지방도 자산가치가 급격하게 하락하는 것을 방지할 수 있도록 예방적 차원의 관리시스템 구축과 지속적인 유지보수가 필요하다.

4) 충남 지방도 투자 사업비는 2010년에 716억원(정비사업비 604억원, 유지보수사업비 112억원)에서 2015년에 461억원(정비사업비 323억원, 유지보수비 138억원)으로 감소



철도 중심의 교통거점화, 경제·산업지대 철도망 구축

현황과 장래 여건변화

충남과 수도권 간의 통행은 대부분 승용차 수단이 이용된다. 충남과 수도권⁵⁾ 간의 통행량은 2012년을 기준으로 376,290(통행/일)⁶⁾이며, 수도권과 타 지역간 통행량 중 가장 많은 비중을 차지한다. 또한, 충남과 수도권 간의 교통수단 분담비율은 승용차 53.1%, 버스 25.9%, 철도/지하철 18.5%, 고속철도 2.5%로 집계된다. 이는 충남에서 수도권으로 이동 시 100명 중 약 53명은 승용차 수단을 이용한다는 것이다. 일반적으로 통행자는 자신의 효용을 극대화하기 위해 합리적인 선택을 한다. 이는 교통수단선택과 경로선택 행태에서도 다를 바 없다. 첨단교통정보에 노출되어 있는 통행자는 통행시간과 비용이 최소화 될 수 있도록 가급적 모든 정보를 활용한다. 그렇다면 충남과 수도권을 오가는 통행자 중 과반수 이상은 승용차가 대중교통보다 효용이 높다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 대중교통 수단을 이용하는 것이 비교적 매력적인 대안이 아니라는 것이다. 이러한 요인은 여러 가지가 있을 수 있으나, 가장 주요한 요인은 최초 출발지 또는 최종 도착지에서 버스 정류소나 철도역까지 시간적, 비용적 측면의 접근성이 매우 열악하다는 것이다. 충남은 대중교통 활성화를 위한 노력을 지속적으로 하고 있다. 이러한 과정 속에서 주요 대중교통 거점시설인 철도역까지의 접근성 향상은 중요한 이슈로 고려된다.

충남 철도의 주요 여건변화는 서해선 복선전철, 장항선 복선전철, 제3차 국가철도망 구축계획 상의 4개 철도사업이다. 첫째, 서해선 복선전철은 이미 기공식(15.05.22)을 마쳤고, 내포신도시를 비롯한 인근 지역에서 수도권 서부지역으로 대중교통 접근성이 향상될 전망이다. 둘째, 장항선 복선전철은 현재 예비타당성조사가 진행중이며, 서해선 복선전철과 연계되어 수도권과의 접근성 향상에 기여할 것으로 고려된다. 셋째, 제3차 국가철도망 구축계획 상에 있는 신규 1개, 추가 검토대상 3개 철도사업이다. 신규사업은 아산-석문 국가산단선으로 충남 서북부 향만, 산업단지 등을 연계하는 철도망이다. 추가 검토대상 사업은 대신향선, 호남선 직선고속화, 보령선 등으로 향후 충청남도의 주요 경제·산업지대, 문화·관광지역을 연계하는 철도망이다. 이 중 대신향선은 신규사업인 아산-석문 국가산단선과 연결되어 대신향, 충남 서북부 산업단지, 서해선 복선전철과 연계되는 특징이 있다.

충남 철도부문 발전방안

충남 철도부문의 발전을 위한 방안은 두 가지로 철도 중심의 교통거점화, 경제·산업지대 철도망 구축이다.

첫째, 철도 중심의 교통거점화가 필요하다. 교통거점화의 주요 사항은 연계교통체계를 활성화하는 데에 있다. 이를

5) 수도권은 서울시, 인천시, 경기도를 의미함

6) 자료의 출처는 KTDB의 전국 지역간 통행량 자료(2012년 기준)

위해서는 세 가지의 세부목표가 고려될 필요가 있다. 첫째, 접근성 강화를 위한 교통인프라 구축이다. 세부방안으로는 도로 구축 및 확·포장, 주차장 확보, 운행버스노선 구축을 들 수 있다. 둘째, 연계교통수단의 서비스 향상이다. 물리적인 교통인프라 확충과 함께 제공되는 교통서비스 수준도 향상될 필요가 있다는 것이다. 구체적으로, 저렴한 주차비용과 승용차 렌탈 서비스, 철도역과 각 지역 버스터미널과의 연계노선 확보, 버스이용객의 편의 증진을 위한 BIS/BMS/BIT⁷⁾ 구축 등이 대표적인 예이다. 셋째, 복합환승센터 구축이다. 복합환승센터는 교통수단 간의 환승시설과 문화·상업·업무 등의 지원시설을 복합적으로 구성하는 것을 의미한다. 즉, 대중교통중심 개발(TOD, Transit Oriented Development)의 원칙 아래 환승시설과 지원시설을 연계하여 고밀·복합 방식의 개발 사업을 유도하는 것이다.

둘째, 경제·산업지대 철도망 구축이 필요하다. 충남의 서북부 지역은 대표적인 경제·산업지대이며, 이 지역의 물동량은 화물차를 이용한 장거리 이동이 대부분이다. 장거리 화물차의 물류비용은 동일한 기·종점을 철도로 수송하는 것보다 높은 것이 일반적이다. 따라서 철도망 구축은 물류비 절감 방안 중에 하나이다. 하지만, 철도망 구축이 물류비 절감을 위한 유일한 해법으로 단언하긴 어렵다. 화물차의 문전수송능력이 뒷받침되어야 철도역이 경유하지 않는 지역까지 물류수송이 원활히 이루어질 수 있기 때문이다. 따라서 시설확보 측면도 중요하나 효율적인 운영을 위한 일괄수송체계를 구축하는 방안도 모색할 필요가 있다.

세계적인 항만 관리와 개선으로 경쟁력 확보

항만 현황과 시사점

충남의 항만은 환황해권의 중심에 위치하여 동북아 교역 거점 구축에 유리한 조건을 가지고 있다. 또한, 중국의 다롄항·칭다오항과 최단거리에 입지하고 있어 중국과 연계한 고부가가치 산업을 육성할 수 있는 잠재성을 가지고 있다. 오늘날 한·중간 FTA로 인해 대중국 무역이 급증하는 시점에서 충남 항만의 문제점을 파악하고 개선하여 지리적 장점을 최대한 활용하기 위한 노력이 필요하다.

충남지역 항만은 수출입 화물을 처리하는 5개의 무역항(평택당진, 대신항, 장항항, 보령항, 태안항)과



〈그림 2〉 환황해경제권

7) BIS(Bus Information System)는 버스정보시스템, BMS(Bus Management System)는 버스운행관리시스템, BIT(Bus Information Terminal)는 버스정보안내단말기를 의미함



연안화물을 처리하는 2개의 연안항(대전항, 비인항)으로 구성되어 있다. 충남지역 항만물동량은 지속적으로 증가하는 추세이며, 2014년 기준 전국 28개 무역항 중 평택당진항이 5위, 대산항이 6위, 보령항이 14위로 상위 순위를 차지하고 있다. 최근에는 환황해권 시대의 주도권을 잡기 위해 당진항(철강)을 비롯한 대산항(컨테이너), 보령항(관광) 등 3대 항을 각각 특색있는 특화 항만으로 육성한다는 계획아래 국가 항만기본계획 반영을 추진하고 있다.

그러나 충남 항만은 항로, 항만시설, 서비스 및 연계수송 측면에서 문제점을 가지고 있다. 우선 이용 가능한 항로가 타 항만에 비해 매우 제한적이고 운행횟수도 적다. 항만시설 측면에서는 화물을 처리하기 위한 부두시설과 하역시설이 부족하고, 일부항만의 경우 대형선박이 접안 할 수 있는 수심 및 시설이 미비하다. 서비스 측면에서는 통관, 검역 절차가 복잡하고, 대중국 항만 교류 효율화를 위한 특화된 서비스가 부재하다. 또한 수출입화물 집화 및 물류서비스를 제공하는 지역전문 포워더도 부족한 실정이다. 연계수송측면에서는 항만과 주요 물류시설이 연계되는 운송로 부족으로 효율적 수송이 이루어지지 못하고 있다. 철도와 연계되어 있는 노선이 한계가 있어 주로 도로운송에 의존하고 있는 실정이다. 그밖에 대외적으로는 최근 주변 인근 무역항의 활성화에 따라 물동량 확보 경쟁에서 불리한 상황이다. 중국 경제의 성장에 따라 항만 활성화의 기회는 상승하고 있으나, 인천항, 평택·당진항(평택 지역)의 지속적인 성장과 발전으로 대중국 물동량의 대부분이 경쟁항만에서 처리되고 있는 상황이다.

항만 발전방안

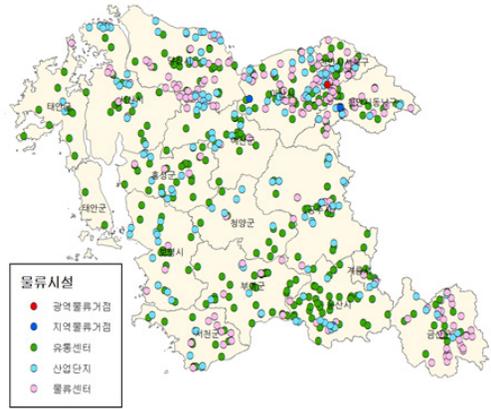
이러한 문제점들을 해결하기 위해 주요 수출입지역으로의 직항로개발, 항만시설 보완 및 확충, 항만서비스 증대, 효율적 연계수송체계 확보 등을 위한 단계적·구체적 방안이 필요하다. 이와 함께 항만운영에 IT 테크놀로지를 접목하고, 파트너와의 소통·협력을 통해 서비스를 개선해야 한다. 터미널 운영정보를 종합적으로 공유하고 관리하는 웹페이지를 구축하고, 글로벌 e-port를 지향하며, 애널리틱스(Analytics)기법의 도입으로 주요 고객정보 DB화, 맞춤형 서비스 등을 실현해야 한다. 또한 철강, 석유화학 및 에너지 등 기존의 항만별 특화된 화물처리 기능을 더욱 강화하여 타 항만과 경쟁이 아닌 분리된 기능을 제공해야 한다. 그밖에 충남은 다양한 관광자원(백제문화권 역사·문화유산, 해상관광자원 등)을 확보하고 있는 지역으로, 이를 항만 활성화를 위한 동력으로 활용하여 시너지 효과를 노려야 한다.

항만은 지리적으로 가깝다고 해서 이용하는 것이 아니다. 총 물류비 절감, 항만서비스 강화 등을 통한 물류효율성 증대가 물동량을 창출하는 것이다. 충남 항만은 지금 변화의 시기를 겪고 있다. 이때 보다 체계적인 항만 관리 및 개선을 통해 오늘날 경쟁적 시대에서 우위를 차지할 수 있을 것이다.

지역물류 거점시설 확보와 운영체계 개선

물류시설 현황

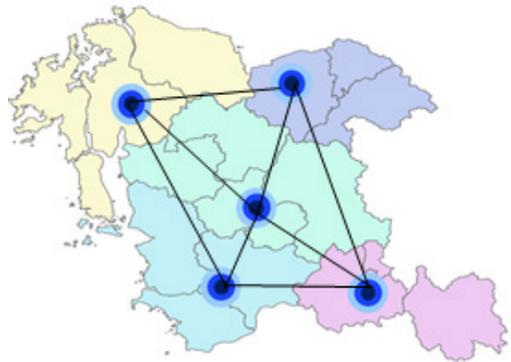
충남 내 물류시설로는 물류단지 1개소, 화물터미널 2개소, 유통센터 300개소, 산업단지 150개소, 물류센터 약 130개소 등이 입지하고 있다. 광역거점시설은 물류단지 1개소(천안)를 운영하고 있으며, 기존 광역거점시설인 내륙물류지기 1개소(연기)는 세종시로 편입된 상태이다. 지역거점시설은 화물터미널 2개소(천안,아산)만 운영되어 미흡한 상황으로 추가 확보가 시급하다.



〈그림 3〉 충남 물류시설

지역물류거점의 필요성

지역거점시설은 지역물류를 집합화하여 각종 물류업무를 효율적으로 수행하기 위한 중요한 장소이다. 지역거점시설의 확보를 위해서는 물류유발시설물 분포, 현재 및 장래 화물 이동 분포, 연계수송시스템 현황 및 확보 가능 여부, 지역산업 특성 등을 면밀히 검토하여 충남을 몇 개 권역으로 세분하고, 각 권역의 최적입지를 선정해야 한다. 또한 지역거점을 중심으로 수단 간 체계적 연계를 위한 수송네트워크 구축 방안이 함께 수립되어야 한다.



〈그림 4〉 충남 지역물류거점(예시)

지역물류거점을 통해 집화, 하역, 분류, 포장, 보관, 가공, 조립, 통관 등의 일반 기능을 수행할 수 있도록 하되, 지역적 특성을 고려하여 융·복합 물류기능을 수행하도록 함으로써 효율성을 증대시켜야 한다. 예를 들어, 항만지역에는 최근 증가하는 중국관광객을 고려하여 물류단지와 같이 유통, 판매 기능을 강화함으로써 관광객 유치 및 지역경제 활성화를 도모할 수 있다. 도심지역의 경우 첨단·복합형 도시첨단물류단지(e-Logis Town) 개념을 도입하여 현재 산재되어 있는 낙후된 도시 물류·유통시설을 도시첨단물류단지로 집합화·현대화·첨단화하고, 신유통산업 및 ICT 산업과의 연계를 촉진화하는 것이다.



물류운영 발전 방안

시설 측면의 강화와 함께 친환경 녹색물류체계 구축, 물류체계 효율화, 지역 물류산업 육성 등 운영 측면의 개선도 필요하다.

첫째, 온실가스 배출량의 증가에 따른 세계 에너지·자원 고갈, 기후변화 문제 등이 매우 심각하므로 물류시설의 건설 또는 확장시 저탄소 녹색성장에 부합하는 '친환경 그린(Green) 물류시설'을 조성할 수 있도록 유도해야 한다. 각 시설의 성격을 파악하여 지붕형 태양광발전 플랜트, 에너지절감시스템 등 에너지를 절감하고 환경오염을 최소화할 수 있는 시스템을 도입해야 한다. 또한 녹색물류 인증제도를 실시하여 우수 기업을 선정하고, 지자체차원에서 보조금 지원, 세제 감면 등 인센티브를 제공하는 방안도 고려해볼 수 있다. 그밖에 에너지 저감형/저공해 하역 장비 도입, 냉난방시설에 대한 에너지 저감장치 부착, 시설 장비에 대한 환경부하 표시 및 인증 의무화 등 기업의 각종 물류활동시 에너지 감소를 지향할 수 있는 지원정책을 수립해야 한다.



〈그림 5〉 친환경 그린(Green) 물류시설(예시)

둘째, 물류체계 효율화를 위해서는 물류 정보화, 물류 표준화, 물류 공동화가 필요하다. 우선 지자체 주도의 종합물류정보망 구축을 통해 개별화물정보망과 유관정보망을 연계한 종합물류정보시스템을 운영하여 정보를 공유하고, DB를 이용한 각종 통계분석을 수행할 수 있어야 한다. 물류 표준화를 위해서는 국가물류표준화 기본계획을 현실화하고, 이를 지역산업체에 적용할 수 있도록 장려해야 한다. 예를 들어, 화물 용기(팔레트, 컨테이너) 표준화 유도, 물류표준바코드 및 기업의 표준전자문서규격 도입 지원, 표준규격의 보급·확대와 장비 및 시설 개조 기업 지원, 표준화에 대한 인식 제고를 위한 홍보 및 교육 등을 실현하고, 도내 표준화 현황 파악과 평가를 위한 지속적 노력이 요구된다. 물류 공동화의 경우 지역특성, 도시규모, 화물품목에 따라 적합한 유형을 개발하여 업체의 참여를 유도하도록 해야 한다. 시

설 지원과 화주 및 운송업자 지원으로 분류하여 수행하며, 무엇보다 물류공동화에 대한 인식 및 효과에 대한 교육을 통해 참여도를 높여야 한다.

마지막으로, 지역 물류산업 육성을 위해서는 먼저 산업 특성을 면밀히 검토한 후, 지역 3PL(Third Party Logistics) 활성화, 해외기업 유치, 글로벌 물류기업 육성 등을 통해 지역물류산업 고도화를 도모해야 한다. 또한 전문인력 양성, 전담부서 및 협의체 구성, 물류산업 투명성 강화 등을 통해 물류산업 경쟁력을 증대시켜야 한다.



〈그림 6〉 충청남도 종합물류정보시스템(안)

맺음말

충남 각 분야별(도로, 철도, 항만, 물류 등) 발전방안은 지속적인 시설투자와 체계적인 운영으로 요약된다. 분야별 중점 발전방안을 살펴보면, 도로분야는 연계도로망 확충과 지방도 투자·관리의 효율화, 철도분야는 철도중심의 교통거점화와 경제·산업지대 철도망 구축, 항만분야는 체계적인 항만 관리와 개선으로 경쟁력 확보, 물류분야는 거점시설 확보와 운영체계 개선이다.

각 분야별 발전방안의 실천을 위해서는 정책사업 추진에 따른 역할정립, 투자재원조달, 성과관리 등이 구체적으로 수립되어야 한다. 첫째, 역할정립은 관·산·학·연 등으로 구분하고, 분야별로 실효성 있는 실행방안을 도출한다. 둘째, 투자재원조달은 국비, 지방비, 국비와 지방비 매칭 등의 다양한 재원확보 방안을 모색한다. 셋째, 성과관리는 가급적 정량적인 수치로 성과지표를 도출하고 연차별 관리방안을 수립하여 추진한다. ◀



초고령사회 이동권 확보를 위한 노력

김원철 _ 충남연구원 책임연구원
정민영 _ 충남연구원 연구원



우리나라의 고령화 속도는 세계적으로 전례없이 매우 빠르다고 알려져 있다. 고령화의 문제는 인구구조의 변화뿐만 아니라 지역의 사회·경제·문화·복지·교통 등 전반에 걸쳐 다양한 변화를 야기한다. 이중에서도 고령화로 인한 사회·경제적 부담과 개인의 신체적·심리적 변화는 고령자 개인의 이동권을 제약하는 원인이 될 수 있다. 불과, 머지않은 장래에 초고령사회를 맞이해야하는 우리가 현 시점에서 초고령사회에 고령자의 이동권을 확보하기 위한 대안을 점진적으로 준비해야 할 필요가 있다.

지역의 인구구조 변화

고령화 문제는 우리나라에 국한되지 않고 전 세계적인 공통화제로 부각되고 있다. 고령화는 단순히 인구구조의 변화를 가져오는 것이 아니라 사회, 경제, 보건 등 모든 측면에서 영향을 미치기 때문이다.

고령화 사회로의 변화를 단계적으로 준비하면서 맞이하면 불안요인을 최소화할 수 있겠지만, 우리나라는 세계에서 가장 빠른 추세로 초고령 사회로 빠져들고 있다. 경제개발협력기구(OECD)에 의하면 “한국은 그 동안 가장 젊은 나라였지만, 향후 50년 이내 가장 늙은 나라로 변화할 것이다”라고 전망하였다. 또한, UN도 “2026년에는 우리나라가 초고령 사회로 진입하고, 고령사회로 진입한지 약 25년 만에 초고령 사회로 진입하여 전 세계적으로 가장 빠르게 초고령 사회로 진입하는 나라”라고 전망하고 있다.

이와 같은 고령화의 문제는 비단 충남에서도 예외일 수 없다. 2014년 통계를 기준으로 할 때 충남이 전국에서 차지하는 65세 이상 고령인구 비율은 16.3%(전국 평균 12.7%)로 5위에 올랐다. 2015년 통계 기준으로 충남의 65세 이상 고령자는 충남 전체 인구의 약 16.5%를 차지하고 있으며 특히 부여, 금산, 태안, 예산 등을 중심으로 고령자 비율이 높다.

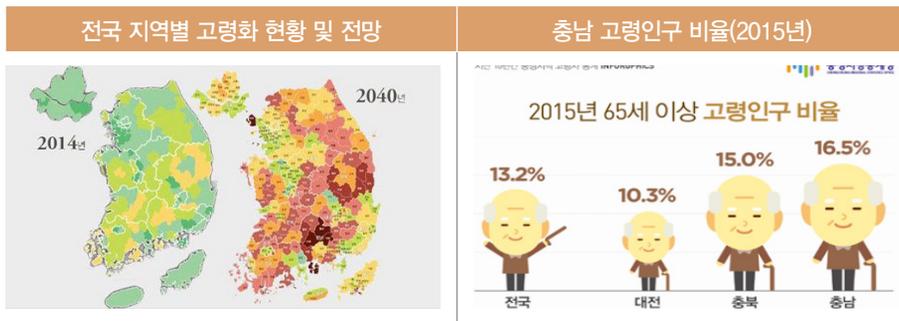
고령자의 증가는 단순히 인구구조 변화에만 머무르지 않고, 사회·경제적 그리고 지역구조의 변화에도 큰 영향을 미친다. 충남연구원¹⁾은 2040년까지 사라질 위기에 놓인 충남 도내 자연마을(주민 50인 이하로 행정단위인 리(里)보다 작은 마을)은 351개에 달하는 것으로 예측하였다. 더욱더 큰 문제는 사라질 위기에 놓였있는 한계마을 그리고 한

1) 조영재 외, “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구”, 2013.12



계마을과 접경을 이루고 있는 인근마을은 공공서비스에 공급에서 점점 배제되고 있는 현실에 있을 것이다. 이것은 단순히 하루 2~3회 정도만 운행되는 버스의 운행수준을 통해서 파악할 수 있으며, 이러한 인구구조의 변화는 지역구조의 변화를 초래하여 초고령사회의 이동권을 제약하는 잠재요인이 될 수 있다.

〈그림 1〉 전국 지역별 고령화 현황 및 충남 고령인구 비율



출처: 1) 통계지리정보서비스, 고령화현황, 2014.
2) 충남지방통계청, 2016

초고령사회의 사회·경제적 그리고 개인적 문제점

2015년 통계청²⁾은 2030년에는 생산가능인구(15세~64세) 2.6명이 고령자 1명, 2060년에는 생산가능인구 1명이 고령자 1명을 부양해야하는 문제가 야기될 것으로 전망했다. 이는 수명 연장과 출산을 감소, 핵가족화로 부양기능의 약화되는 사회·경제적 문제로 이해할 수 있다.

더욱이, 사회구조가 변화함에 따라 젊은 세대들이 직장에 따라 거주를 옮기는 사례가 발생하고 핵가족을 구성하는 비율이 높아졌다. 핵가족을 이룬 젊은세대는 노부모의 생활까지 고려하지 않으며 자연스럽게 노부모인 고령자는 소외될 수 밖에 없는 구조이다. 이는 젊은세대와 고령세대의 공간적 고립을 야기시키고 결국 사회와 고령세대, 젊은세대와 고령세대의 사회적 심리적 고립과 소외, 갈등을 발생시킨다. 이로 인해 고령자와 독거노인이 늘어나고 있는 추세이고 고령자 개인의 건강과 경제적 어려움, 빈곤, 외로움 등의 문제가 발생하게 된다.

고령화가 진전될수록 인간의 시각기능은 젊은세대에 비해 약 20% 이상이 저하되고, 청각기능은 고음역에서 약 30% 이상 손실되는 등 신체의 모든 기능이 저하된다고 알려져 있다. 고령자의 건강 악화는 늦은 회복과 만성질환으로 이어져 비고령자에 비해 약 2~5배 정도의 의료비가 소비되고, 고령자의 수입 대부분이 의료비로 소비되는 악순환이 반복된다.

2) 통계청 보도자료, “2015 고령자 통계”, 2015.9.24



2014년 기준 우리나라 고령자의 빈곤율은 49.6%로 OECD 평균의 4배로 OECD 가입국 중 1위를 차지하는 것으로 나타났다.³⁾ 고령자는 은퇴 후 재취업의 기회가 제한되어 수입의 상실로 이어지고, 수명연장으로 인해 빈곤이 장기화될 수 있다. 이는 결국, 소득이 없는 고령자는 경제적 어려움에 면하게 된다.

고령자의 인지반응속도는 비고령자에 비해 약 30% 이상 퇴화되어 운전중 위험상황에 대한 대처능력이 현저히 떨어진다. 이러한 연유로 교통선진국에서는 운전면허반납제도(일본)를 통해 고령자의 운전면허를 자진 반납하도록 유도하거나 80세가 되면 운전면허가 말소(뉴질랜드)하는 등과 제도를 도입하고 있다. 이와 같은 사회·환경·제도적 변화는 사회적 교통안전증진 효과를 확보하는 기회요인인 반면, 고령자 입장에서는 자가운전 기회를 상실케 하는 위기요인으로 작용하기도 한다.

이동권 확보를 위한 노력

대중교통을 의존하는 고령자의 이동권 확보

충남의 도시는 도농복합도시가 대다수이다. 도농복합도시의 주요 특징은 대다수의 앵커시설이 도심에 집중되어 있어 많은 사람들이 도심 지역을 중심으로 활동하기 때문에 농촌을 중심으로 생활하는 주변지역은 사람 통행은 많지 않고 간헐적이다. 이러한 사람의 활동분포의 양분화는 도심지역에서는 버스노선의 수익성이 확보되는 반면 농촌 지역에서는 적자노선이 나타나는 원인이 되고 있다.

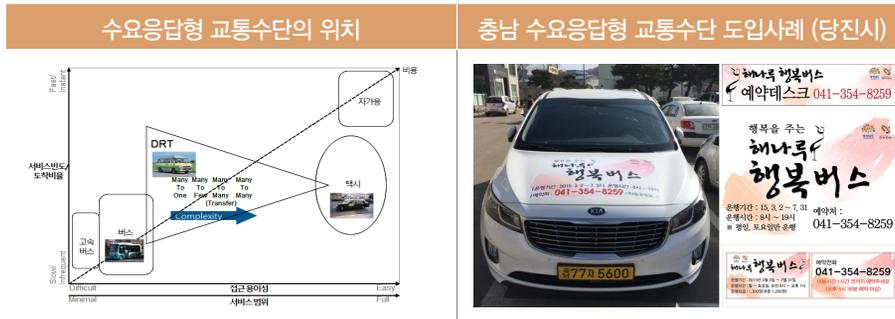
버스를 운영하는 회사는 회사의 채산성을 확보하기 위한 방안으로 이용수요가 적은 도시 주변지역의 운행횟수를 감회한다. 이것은 농촌지역 주민의 이동권을 감소시키는 원인이 되고 있다. 버스회사의 수익 감소는 지자체의 보조금 증가로 이어지고, 버스서비스의 질 저하를 초래하는 연결고리가 된다.

이와 같이 도심 주변지역 주민의 이동권을 확보함과 동시에 대중교통 서비스 제공의 지역간 공급균형을 맞추기 위한 노력으로 충남에서는 지난 2011년도부터 “수요응답형교통수단(DRT: Demand Responsive Transport)” 연구를 수행하고 있다. 최근에는 연구의 성과가 현장으로 반영되어 일명 “효도버스”라는 명칭으로 당진시 대호지면을 중심으로 대중교통인 버스 서비스 공급으로부터 소외받고 있는 지역에 공공교통으로 이동권을 확보하기 위한 서비스가 시범적으로 제공되고 있다.

충남의 “효도버스”는 기존 대형버스보다 규모가 작은 소형승합차량으로 운행하여 기존 대형버스가 운행되지 않던 마을 안쪽까지 이동 서비스를 제공함과 동시에 간헐적으로 발생하는 수요에 대응하여 이용수요가 발생될 경우에만 택시처럼 “문전서비스(door-to-door)”서비스를 제공한다.

3) 이재훈, “한국의 노인, 왜 빈곤한가? -국제비교로 본 우리나라 노후빈곤 실태-” 사회공공연구원, 2015.10

〈그림 2〉 수요응답형 교통수단의 위치 및 충남 도입사례



자가운전이 가능한 고령자의 이동권 확보

대중교통 제공서비스의 패러다임은 공공재의 성격을 유지하면서 대중교통수단이 버스에서 준(準)대중교통수단인 수요응답형교통수단(DRT), 그리고 개인 교통수단으로 단위서비스 용량이 대규모(mass)에서 소규모(personal)으로, 서비스의 제공방식이 고정형(conventional)에서 자유형(flexible)으로 변화되고 있다.

이와 같은 패러다임 변화의 주요인은 고령화 사회가 진전될수록 신체적·심리적 기능 약화 및 사회·경제적인 배제로 인한 통행 의지 감소를 들 수 있고 더욱이 타인에게 자기 수치를 보이려하기 싫어하는 자기 방어적 심리가 작용하기 때문일 것이다.

우리 보다 먼저 초고령사회를 맞이하고 있는 일본은 개인대중교통수단의 보급을 통해 초고령사회에서 나타나는 이동권 제약의 문제를 극복하려는 노력이 추진되고 있다. 일본 국토교통성(MLIT: Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)은 개인교통수단을 “혼자 또는 두명이 이용하는 차량으로 환경 친화적이고 운전이 용이한 지역사회에서 편리한 접근 교통수단”으로 정의하면서 고령자의 교통안전 확보, 부족한 신체 기능보조, 공유 교통의 확산, 차량의 대체수단으로 개인교통수단의 효용성(utility)을 확보해나가고 있다.



〈그림 3〉 개인교통수단의 정의, 유형, 장점

Definition by MLIT

It is a single or double personal vehicle, that is more compact, environmentally friendly and can easily turn around. And it could take a role of convenient access transport in a community.

Mobility Scooter (SC: Senior Cart)

Small Electronic Vehicle (EV)

Power-assisted bicycle (EB)

Safety

Physical weakness

Sharing possibility

Alternative mode to car

출처 : Akimasa Fujiwara, “해외 교통전문가 특강”, 충남연구원, 2016.2

긴급구호가 필요한 고령자의 이동권 확보

고령화가 진행되면서 혼자 생활하는 고령자(독거노인, 獨居老人)이 증가하고 있다. 독거노인은 혼자서 생활을 영위하기 때문에 뇌출혈 증세 등과 같은 긴급 상황 발생 시 신속한 대처가 어렵고, 신속하게 응급구조를 요청한다 하더라도 도심의 응급센터에서 도심 외곽주변지역까지 응급차량이 도착하는데 시간이 소요되므로 골든타임을 놓쳐 위험한 상황에 처할 가능성이 매우 높다.

충남에서 운영중인 “효도버스(DRT)”는 이용이 필요할 때 사전에 예약을 해야하는 사전예약형 서비스로 이용을 위해서는 이용자가 전화나 인터넷(최근에는 스마트폰) 등으로 예약을 해야 한다. 신속한 예약을 위해서는 이용자 성명, 주소, 연락처, 출발지 및 목적지 등 이용자의 개인정보 및 이용 관련 정보가 예약센터에 기록되어 있다.

이와 같은 이용자의 예약정보는 이용자가 위급상황에 처했을 때 인근 주민과 DRT 예약센터, 인근지역 소방서 및 의료센터, 보호자에 직접 연결되어 시골 마을까지 구급차(소방차)가 도착하는 시간보다 빠르게 초기 대응이 가능하다. 실제로 일본 미에현(三重県) 타마키쵸(玉城町)에서는 수요응답형교통수단과 긴급구조시스템(SOS)을 연계해 위험에 빠진 고령자를 구조하는 성과를 보이고 있다.

〈표 4〉 복지서비스와 연계한 긴급구호가 필요한 고령자의 이동권 확보 방안 (일본 사례)



출처: 충남연구원, “수요응답형 대중교통체계(DRT) 도입연구”, 워크숍 발제자료, 2013.4

마치며

65세 이상의 인구비중이 전체 인구의 20%를 넘는 초고령사회가 우리는 2026년에 다가올 것으로 전망되고 있다. 초고령사회에서는 고령자와 젊은세대의 갈등이 심화되고, 고령자의 경제적 어려움 등으로 사회적·공간적으로 소외가 심화될 것으로 예상된다. 더욱이 고령자의 신체적·심리적 기능의 감소와 교통안전의 문제로 인해 고령자의 자기운전을 권장하지 않는 사회적·환경적·제도적 변화로 인해 고령자의 이동권은 제약될 수 있다. 또한, 이와같은 종합적인 고령자의 위기요인은 공공서비스 열악한 농촌지역에서 심화될 수 있다. 이와 같이 초고령사회에 고령자의 이동권을 확보하기 위한 노력으로 충남도는 수요응답형교통수단(효도버스)을 시범적으로 도입하여 간헐적으로 발생하는 이용수요에 대응하고 기존 버스서비스의 사각지역까지 대중교통서비스를 제공하기 위한 노력을 시행하고 있다. 대중교통 서비스의 패러다임이 대규모(mass) 단위에서 소규모(personal)로 서비스의 제공방식이 고정형(conventional)에서 자유형(flexible)으로 변화되는 추세를 고려할 때 고령자가 개인교통수단을 안전하고 편리하게 이용할 있도록 법·제도적 장치를 마련해야 할 필요도 있을 것이다. 여기에, 사회복지서비스와의 연계 등을 통해 고령자 이동권 확보를 위한 노력의 시너지 효과를 배가할 정책개발도 필요할 것으로 사료된다. ◀

특집3

충남 교통분야별 지속가능한 발전전략과 과제

스마트한 교통운영 정책

김진태 _ 한국교통대학교 교수



알파고의 등장이 우리를 놀라게 하고 있다. 사람보다 더 스마트하게 판단할 수도 있는 소프트웨어 기술의 등장이 우리를 흥미롭게 하였다. 많은 예산을 인공지능(Artificial Intelligence; AI) 관련 산업에 향후 다 년 간 투입하겠다는 정부의 선언이 발표되는 등, AI에 대한 사회적 관심도 높아졌다. 미래의 변화에 대한 우리의 관심은 이미 우리 생활에 대한 기대로 변화하고 있다.

스마트 기술 발전은 다양한 부문에서 우리의 삶을 부지불식간 변화시켜 왔다. 우리들의 생활은 의(衣), 식(食), 주(住), 통(通)으로 기본적으로 구분된다. 이 중 스마트 기술혁명으로 가장 많은 변화를 가지고 온 부문은 아무래도 ‘통(通)’이다. 많은 ‘예’가 존재한다. 예전에 운전자들은 차 안에 항상 지도를 가지고 다녔던 적이 있었다. 길을 못 찾으면 봐야 되고, 봐도 모르면 주변 가게에 들러 작은 물건을 사며 길을 묻기도 하였다. 그렇게 숨어있는 장소를 찾았다. 또 버스를 타는 사람들은 행어나 한 눈 팔다 버스를 놓칠까 버스정류장에서 버스가 오는 방향을 계속해서 바라봐야 했다. 그러다 다른 일을 잠시 하는 동안 버스를 놓치기도 하였다. 벽지 및 오지에 사는 사람들은 대중교통을 타기 위해 버스정류장까지 한참을 내려와야 했다. 또 많이 기다려야 했다. 이런 이야기는 아주 오래된 옛날이야기가 아니다. 불과 10여 년 전 이야기다.

요즘 우리의 통(通)은 매우 스마트 하다. 막히는 길을 피해 가도록 똑똑한 실시간 길 안내가 제공되며, 이러한 안내를 제공하는 단말기는 전자지도를 스스로 갱신한다. 집 거실 안에서 집 밖 버스정류장에 버스가 도착하는 시간을 미리 알 수 있으며, 아무리 벽지 및 오지더라도 하루 전에 미리 전화만 하면 집 앞까지 버스가 들어온다. 불과 10여 년 전 우리가 상상하던 일들이 오늘 현실이 되어 있다. 정보기술(Information Technology; IT)을 활용하는 스마트한 지능형교통체계가 우리의 생활을 이렇게 많이 바꾸어놓았다. 교통의 혁신으로 삶의 품질이 많이 좋아진 것이다.

1) 조영재 외, “과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구”, 2013.12



스마트 교통서비스를 품은 스마트 교통운영 정책

우리 삶의 품질을 바꾼 것은 기술만이 전부가 아니다. 숨겨져 있으나 중요한 역할을 한 것은 스마트 교통 정책이다. 위성을 이용한 차량위치 정보와 더불어 도로의 소통상황 정보를 융합하여 스마트한 이동경로를 안내하는 첨단교통정보(Advanced Traveller Information Systems; ATIS)서비스는 IT 소프트웨어 기술만으로는 부족하다. 차량이 이동하는 전 방향에 위치한 모든 도로들의 실시간 소통상황을 먼저 알 수 있어야 한다. 그래야 이들을 조합하며 가장 좋은 경로를 만들어 낼 수 있다. 이를 가능하게 하는 것이 현장에서 실시간 교통정보를 수집하는 ‘현장 장치’이고, 도로망 네트워크를 디지털 형식으로 구성하는 ‘기반정보’ 자료이다. 이들은 기술력만으로 마련되지 않는다. 장비를 말하는 것이 아니다. 장비는 항상 변화하고 진화하기 때문에 독보적일 수 없다. 이들 기반기술 확보를 가능하게 한 것은 스마트 교통운영 정책이다. 현장에 장비가 설치될 수 있도록 예산투입을 결정 및 집행한 공공기관의 스마트한 교통운영 정책이 우리 삶의 미래 방향을 조타하여 왔다는 사실을 간과하여선 안된다.

동일한 이야기를 또 다른 교통서비스시스템을 통해서도 할 수 있다. 버스정류장에서 버스가 언제 도착하는지 이용자들에게 알려주는 <그림 1>의 버스정보체계(Bus Information Systems; BIS)의 경우에서도 알 수 있다. 해당 서비스는 기계 장비의 조합 그 이상이다. 버스 출발 및 도착 정보는 버스정류장에 있는 단말기뿐만 아니라 스마트폰 기기를 통해서도 알 수 있다. 기계가 중요한 것이 아니다. 그 보다 더 중요한 것은, 다양한 버스노선, 운송회사, 버스차량, 운행방식에 대한 기업과 사람들 간의 이해관계가 상호 생산적이고 합리적으로 조합될 수 있도록 눈의 띄지 않는 곳에서 작동하는 공공기관의 스마트한 교통운영 정책이라 할 수 있다. 다양한 이해관계를 가지는 사람들의 의견을 묶고 이들의 관심과 기대를 조율하는 일은 그만큼 중요하다.



<그림 1> 버스정보체계(Bus Information Systems)와 버스관리체계(Bus Management Systems) 개념 (자료: 수도권교통본부 홈페이지: <http://www.mta.go.kr>)

2) 통계청 보도자료, “2015 고령자 통계”, 2015.9.24



신호교차로 녹색시간을 교통운영 상태에 따라 자동 갱신하거나 스스로 현시를 생략하기까지도 하는 첨단교통관제서비스(Advanced Traffic Management Systems)도 그러하다. 교통신호제어시스템 역시 시설 및 장비 개념으로 생각하는 사람들이 많다. 교통신호는 장비가 아니다. 장비는 구매하면 된다. 그러나 장비를 구매한 후 현장에서 돌보아 주지(신호시간 갱신) 않고 방치(신호시간 방치)한다면, 오히려 교통신호 장비가 교통정체를 유발하는 독(毒)으로 작용할 수 있다. 교통신호 시간을 돌보아 주는 것이 공공기관이 수행하는 스마트 교통운영 정책에 포함된다. 첨단대중교통 지불서비스도 역시 마찬가지이다. 전철, 버스, 택시, 주차 요금을 하나의 카드로 통합하게 하여 우리의 생활(연계 및 환승)을 편하게 하여 준다. 전철, 버스, 택시 업체 및 업체들 간 의견 및 이런 조율이 기술 장비를 마련하는 것이 기술 장비를 확보하는 것 보다 더욱 중요하다. 이러한 현실적인 문제 극복을 가능하게 하는 것이 스마트 대중교통 정책이다.

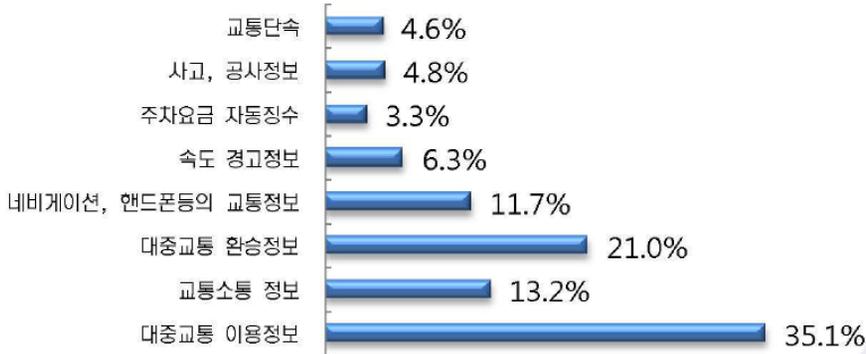
충청남도 교통체계 여건

살펴보았듯이 우리의 일상적 생활은 통(通)에 영향을 받는다. 과거에 그러하였듯 우리의 미래도 계속 그러할 것이다. 미래생활과 관계되는 현재의 스마트 교통운영 정책이 그래서 중요하다. 우리가 아는 스마트 교통서비스는 대부분 대도시를 중심으로 구현되고 있다. 많은 비용이 투입되기 때문에 한 번의 설치로 많은 이용자들이 누릴 수 있는 대도시에서 설치할 수밖에 없는 한계가 존재한다. 상대적으로 밀도가 높지 않은 지역 내 통(通) 서비스는 스마트하기 어려웠다. 충청남도도 마찬가지이다. 권역 내 중소규모 시(市) 및 군(群) 단위 도로망에 첨단교통서비스 기반시설(infrastructure) 구축이 쉽지 않았다. 시스템 구축을 위한 합리적 자원확보가 어렵고, 무엇보다 경제적 타당성 확보가 제약 되었다. 타 경우와 마찬가지로 충청남도의 스마트 교통운영 정책도 충남 경제사회여건, 도로인프라 여건, 재원조달 여건 등 현실적 요인의 복합적 제약을 극복해야 하는 숙제를 가지고 있다.

이러한 현실적 제약에도 충청남도 사람들은 스마트한 교통 서비스를 많이 원하고 있다. 한국교통연구원에 수행한 연구에 따르면 자동차를 이용하는 충청남도 사람들은 '교통소통 정보제공' 서비스를, 대중교통을 이용하는 사람들은 '버스이용 정보제공' 서비스를 가장 많이 원하고 있다. 이러한 요구에 반해 인프라 구축은 상대적으로 미비하다. 2015년 통계를 보면 충청남도의 경우 버스정보체계(BIS/BMS)서비스용 버스단말기(Bus Information Terminal; BIT)가 전체 버스정류장 대비 3.3% 지점에 설치되어 있다. 반면 경기도의 경우 35.4% 지점에 설치되어 있어 충청남도 스마트 교통체계 운영여건이 타 지역 대비 차이가 있음을 알 수 있다.¹⁾ 해당 통계만 본다면 충청남도 사람들이 요구하는 '교통서비스' 대비 충남이 제공되는 '교통서비스' 간 격차는 큰 편이다.

1) 김원철, 김형철, 정민영 (2015) 충남버스교통정보체계 구축 및 활용방안

대중교통 이용시 필요정보



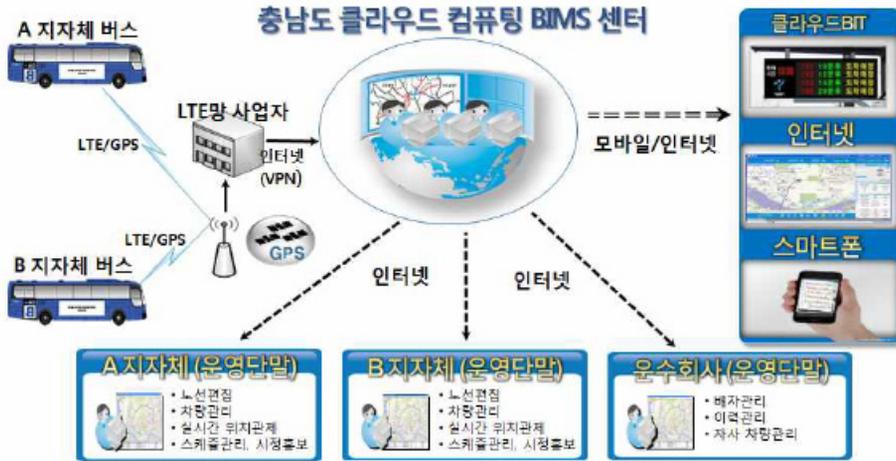
〈그림 2〉 충청남도 대중교통 이용 시 필요정보 분석

(자료: 한국교통연구원(2008) 충청남도 지능형교통체계(ITS) 기본계획)

특별시, 광역시 및 수도권 도시부에 설치되는 스마트 교통운영 기술 장비의 규모는 크다. 이들 지방자치단체는 각각 교통정보센터 부지를 매입하고 독립적으로 건물을 건설한 후, 센터와 현장을 유선망으로 연계하는 토목공사를 수행한다. 이들 교통관제센터 건물, 시설, 장비, 장치 등을 관리하고 유지 보수하는 예산을 확보하여야 하고 이들을 담당할 전문 인력을 확보한다. 어느 정도 규모가 있는 경우 도시에서 가능한 일이다. 이렇게 대도시에서 사용하는 무거운 시설과 운영환경을 충청남도가 그대로 도입하기엔 무리가 있다. 수도권과 비교하여 충청남도 권역 내 8개 시(市) 및 7개 군(群) 대부분 일구밀도가 높지 않다. 교통체계 여건도 다르다. 충청남도에 맞는 스마트한 교통운영 전략이 필요하다. 충청남도만의 스마트 교통운영 정책은 충남 교통여건과 잘 어울리는, 충청남도만의 맞춤형 지능형 교통운영 기술을 확립하는 것이다. 새로운 시스템을 개발할 필요 없이, IT분야에서 이미 사용되는 최신기술을 스마트 교통운영 정책에서 활용 접목하는 방식으로도 충분할 것으로 예견된다.

무선통신 환경 클라우드 BIS 센터

초고속무선통신망(Long Term Evolution; LTE)과 클라우드(Clouding) 서비스 기술이 그러한 핵심 기술이다. 과거 ITS서비스가 태동될 당시와 비교하여 현재의 무선통신 기술은 안정화 되었다. 과거에 없었던 클라우드 서버 서비스도 등장하였다. 이들 기술은 스마트 교통운영 부문에서 새롭게 떠오르는 응용기술이다.



〈그림 3〉 클라우드 컴퓨팅 기반 충청남도 버스정보시스템 개념도

(자료: 김원철, 김형철, 정민영 (2015) 충남 버스교통정보체계 구축 및 활용방안)

대규모 이벤트가 발생하는 지방지역에서 행사기간동안 집중 발생하는 교통문제에 효과적으로 대응하는 이동형 ITS 서비스를 완성하기 위해 이미 LTE 무선통신망과 클라우드링 서버 기술이 활용된 바 있다.²⁾ 실무 수준에서도 교통신호제어를 위해 LTE 무선통신망을 사용하여 연 10억 원 예산절감을 도모하겠다는 서울특별시 시책 발표가 얼마 전에도 있었다.³⁾ 충청남도 스마트 교통운영 정책도 최신 스마트 교통 응용기술을 적극 활용하는 방향으로 변화할 필요가 있다. 이들 IT기술은 센터 건축을 위한 토지구입, 센터 건물 건축, 유선통신망 구축을 위한 토목공사 비용 등을 절약하게 하는 기회를 제공한다. 유선이 아닌 무선으로 통해 충청남도를 묶는 서비스 플랫폼을 생각하면 될 것이다. 충청남도 도민들이 요구하는 BIS버스정보서비스는 LTE 무선망으로도 충분하다. 버스도착정보는 통신 지체로 발생하는 몇 초 오차에 대하여 민감도가 높지 않다. 그 정도의 오차 때문에 이미 전 정류장을 통과 한 버스를 기다리는 이용자들이 정류장에서 그 버스를 놓치는 일은 없을 것이기 때문이다.

지방도로 신호교차로운영

충청남도에서 승용차를 이용하는 사람들을 위한 스마트 교통운영 서비스 개선도 필요하다. 한국교통연구원은 도심부를 통과하는 주요 도로구간이 아닌 지점에 교통신호기가 없거나 효율성이 낮게 운영되고 있음을 지적된 바 있다.⁴⁾ 차

2) 김진태 (2012) 이벤트 대응 이동형 ITS 서비스, 한국ITS서비스학회.
 3) 서울 교통신호 제어시스템 LTE로 교체, 年 10억 절약, 중앙일보 2016.02.16
 4) 한국교통연구원 (2008) 충청남도 지능형교통체계(ITS) 기본계획

량흐름은 살아있는 유기체와 같아 그가 움직이는 모습은 고정적일 수 없다. 대형 마트가 생기고 도로가 새롭게 생기는 등 경제사회적 여건 변화로 교통량 및 흐름방향이 변화한다. 이에 맞추어 교통신호시간도 수시로 변해야하나 사람이 일일이 관리하는 것이 한계가 있다. 스마트한 지능형교통신호시스템이 마치 '알파 고와 같이 교통신호시간을 스스로 판단할 수 있도록 하나 아직까지 비용이 높아 도심부를 중심으로 설치되고 있으며, 일반적인 충청남도 권역에 적극 설치된 바 없다. 그렇다고 충청남도 교통신호운영을 지금 수준으로 방치할 수도 없다.

주요 간선도로 구간 신호교차로의 경우 서울시의 경우처럼 충청남도도 LTE 무선통신 기술을 적용하여 녹색시간 시작 시간을 상호 유기적으로 연계되게 하는 신호연동(progression) 운영을 고려하여야 한다. 또한 반대로 교통량이 적은 충청남도 외곽 독립교차로의 경우 차량이 있을 때와 없을 때를 인지하고 경우에 따라 녹색시간을 자동 생략, 단축, 연장하는 감응식(traffic actuated operation) 운영을 고려하여야 한다. 상기 교통신호제어 운영방식은 이미 활용되고 있는 기술로 기술 장비의 문제가 아니다. 충청남도 소재지 경찰과 지방자치단체들이 상호 협력할 수 있게 하는 스마트한 교통운영 정책이 이를 가능하게 한다.

마치며

이를 위해 우선적으로 충청남도 도청이 대표로 LTE 무선통신을 이용하는 클라우드 교통운영센터를 확보하고 이를 충청남도 지방자치단체들이 필요에 따라 사용할 수 있게 하여야 한다. 이를 지원하는 스마트한 교통운영 정책에 대한 고민이 필요하다. 이러한 방향은 충청남도 지방자치단체들이 교통운영센터를 독립적으로 구축·관리하지 못하는 제약 상황을 반영한다. 충청남도는 우리나라 한반도 중심에 위치하여 있다. 중요한 위치에 자리 잡고 있으나 인구밀도가 산재되어 높은 편이 아니라 대규모 교통사업을 수행하기 어렵다. 충청남도 소재 지방자치단체도 독립된 교통관리 센터 및 시설을 확보하기에 어려움이 있음을 이미 잘 알고 있다.

현재의 제약을 뛰어넘기 위해 충청남도는 새롭게 소개되는 IT기술을 활용하는 스마트 교통운영 정책을 수립할 필요가 있다. 이는 충청남도만의 맞춤형 교통운영 정책과 연계된다. 기존 교통운영 정책수립 방식과 달리 충청남도 여건에 어울리는 맞춤형 서비스가 필요하다. 충청남도는 스마트한 교통 미래를 준비하는 과정을 통해 충청남도 권역 내 사람들이 요구하는 서비스를 제공하면서 이들이 미래 충남에 대한 관심과 기대를 가지게 하여야 할 것이다. ◀

특집4

충남 교통분야별 지속가능한 발전전략과 과제

이용자중심의 충남 버스서비스 개선 및 고급화 전략

전상민 _ 한국운수산업연구원 책임연구원



들어가며

국가경제 성장기에 국민의 중추 교통수단으로써 중요한 기능을 담당하였던 버스교통은 현재 자가용차량의 증가와 경쟁교통수단의 지속적 발달로 그 위상이 매우 위축된 것이 현실이다. 이러한 추세는 인구집중과 비약적 성장을 거듭한 수도권만의 상황이 아닌 전국적인 현상이라 볼 수 있다. 충남 역시 인접 수도권으로의 인구이동에 기인한 도내 절대인구 감소와 고령화시대 도래로 도농간 지역불균형이 심화되고 있다. 이는 버스서비스의 안정적 유지를 위한 이용수요 축소로 인한 버스 운영업체의 경영난을 초래하고, 양질의 교통서비스 제공여력을 상실케 하는 요인으로 작용하게 되고, 더 나아가 서비스의 하향평준화로 이어지는 악순환 구조를 형성시키게 된다.

따라서 쇠퇴일로에 있는 충남지역 버스교통의 안정적 유지와 지속발전을 도모하고, 교통체계 상 버스교통의 위상 회복을 위해서는 이용자 맞춤형 서비스로의 전환을 골자로 한 정책패러다임의 전환이 필요한 시점이다. 이에 본 고에서는 충남지역 버스활성화 전략의 일환으로 이용서비스 개선 및 고급화를 통한 이용수요 증진 전략을 제안해 보고자 한다.

충남 버스교통의 현 주소

버스서비스 공급현황

충남지역은 23개 업체에서 총 2,021대의 노선버스를 운행하고 있다. 이를 업종별로 살펴보면 시내버스는 11개사에서 917대를, 농어촌버스는 7개사에서 241대를, 시외버스는 5개사에서 863대를 운행하고 있다. 이를 과거 10년 전(2006년)과 비교해보면 업체수 변화는 없으나, 차량대수에서 약 10.3%의 증가세를 보인다.



〈표 1〉 충남 업종별 버스업체수 및 차량운행대수(2015년 12월 기준)

구분	업체수(개사)	차량대수(대)	업체당 차량대수(대)
시내버스	11	917	83
농어촌버스	7	241	34
시외버스	5	863	173
합계	23	2,021	88

※ 자료: 전국버스운송사업조합연합회 내부자료

〈표 2〉 충남 버스업체수 및 차량운행대수 변화추이

구분	2006년	2010년	2015년	증감율(06년 대비)
업체수(개사)	23	23	23	-
차량대수(대)	1,833	1,930	2,021	10.3%
시외버스	5	863		173
합계	23	2,021		88

※ 자료: 전국버스운송사업조합연합회 내부자료

한편 이용가능 한 충남지역 버스 노선수는 총 2,387개로, 이 중 시내버스 노선이 1,281개, 시외버스 노선이 678개, 농어촌버스 노선이 428개이다. 이를 '06년도와 비교해보면 전체 노선수는 약 39% 증가하였다. 업종별로는 시내버스 노선수가 약 124%로 크게 증가한 반면, 농어촌버스 노선수는 23.0% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 충남 버스노선수 현황 및 변화추이

(단위:개)

구분	시내버스	농어촌버스	시외버스	전체
2015년	1,281	428	678	2,387
2006년	572	556	590	1,718
증감율(%)	124.0	-23.0	14.9	38.9

※ 자료: 전국버스운송사업조합연합회 내부자료

버스서비스 이용현황

'15년도 기준 충남지역 버스이용자수는 약 94,180천명으로, 업종별로는 시내버스 66,302천명, 농어촌버스 10,588천명, 시외버스 17,290천명이 이용하였다. 이를 '06년과 비교해보면 전체 이용자수는 약 31% 크게 감소하였는데, 특히 농어촌버스의 감소율이 64.6%에 달하는 것으로 나타났다.



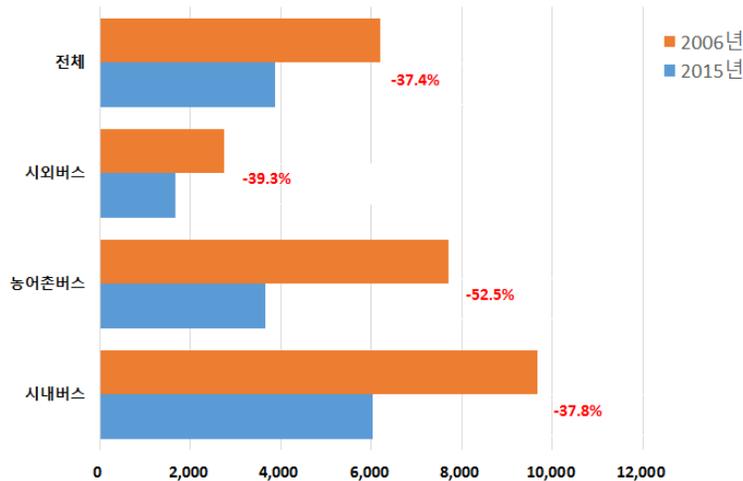
〈표 4〉 충남 버스 이용자수 및 변화추이

(단위:천명)

구분	시내버스	농어촌버스	시외버스	전체
2015년	66,302	10,588	17,290	94,180
2006년	79,221	29,884	27,333	136,438
증감율(%)	-16.3	-64.6	-36.7	-31.0

※ 자료: 전국버스운송사업조합연합회 내부자료

또한 월 1대당 이용자수도 〈그림 1〉에서와 같이 전체적으로 큰 감소율을 보이고 있고, 특히 이용자수 변화추이와 유사하게 농어촌버스의 감소율이 현저히 높음을 알 수 있다.



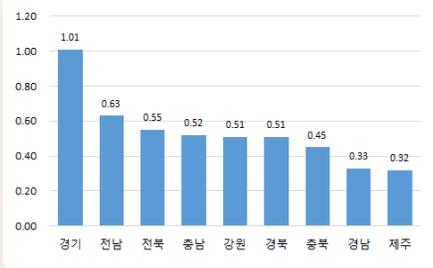
〈그림 1〉 충남 버스 월 대당 이용객수 변화추이

버스서비스 수준비교

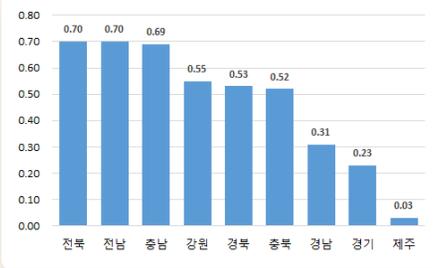
■ 공급수준

버스공급수준의 평가할 수 있는 운행대수 및 노선수를 인구, 행정구역면적, 도로연장 등을 기준으로 타 지역과 비교해 봄으로써 충남지역의 버스공급수준(지역 내 버스)을 진단해 볼 수 있다. 먼저 인구 천명 당 운행대수 및 노선수를 살펴보면 충남의 경우 전체 9개 도 지역 중 상위권(3~4위)에 속해 있어 공급수준은 비교적 양호한 것으로 분석된다(〈그림 2〉참조). 그리고 행정구역면적 및 도로연장을 기준으로 살펴보더라도 상위권(2위)에 위치하고 있어 충남지역 버스

공급수준은 타 지역과 비교하여 양호하다고 할 수 있다.



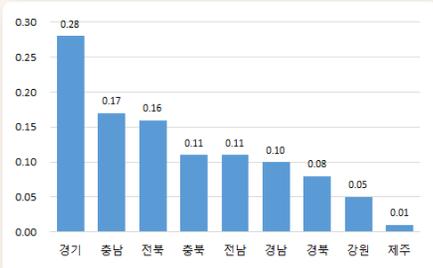
〈인구 1천명당 운행대수〉



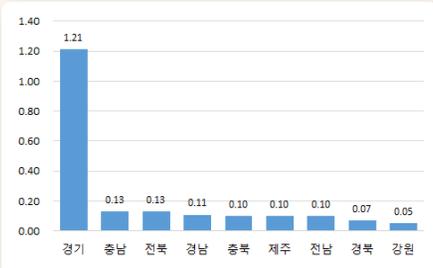
〈인구 1천명당 노선수〉

주:도별 지수는 국토교통부(2014년 대중교통 현황조사, 2015.4) 보고서 상 자료활용

〈그림 2〉 지역별 인구 1천명 당 운행대수 및 노선수 비교(2013년 기준)



〈행정구역 1km² 당 운행대수〉



〈행정구역 1km² 당 노선수〉

주:도별 지수는 국토교통부(2014년 대중교통 현황조사, 2015.4) 보고서 상 자료활용

〈그림 3〉 지역별 행정구역 면적 당 운행대수 및 노선수 비교(2013년 기준)



〈도로 1km 당 운행대수〉



〈도로 1km 당 노선수〉

주:도별 지수는 국토교통부(2014년 대중교통 현황조사, 2015.4) 보고서 상 자료활용

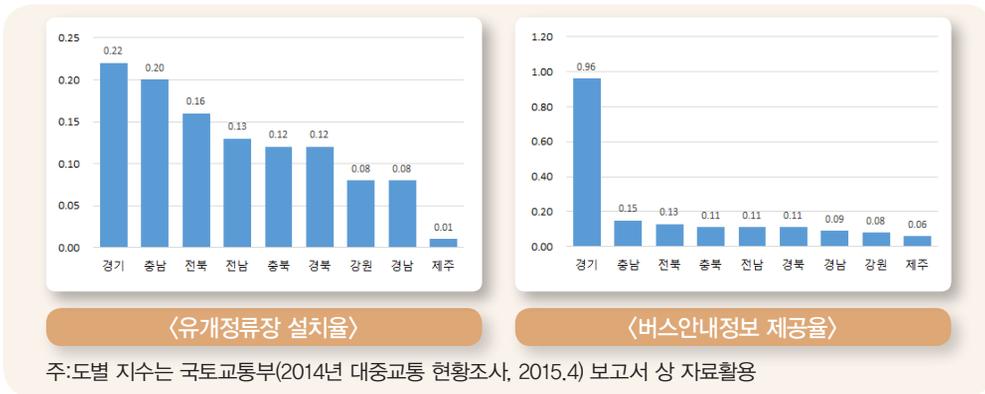
〈그림 4〉 지역별 도로연장 당 운행대수 및 노선수 비교(2013년 기준)



■ 관련시설수준

이용자가 체감할 수 있는 버스서비스 수준은 공급수준 뿐만 아니라 버스정류소의 쾌적성, 버스안내정보시스템(BIS), 버스전용차로 설치 등과 같은 버스관련 시설측면에서도 평가할 수 있다.

충남지역 버스관련 시설 구축현황을 살펴보면 먼저 유개버스정류장 설치율이 54.13%로, 타 지역에 비해 매우 낮은 수준이다. 그리고 버스이용 편의증진을 도모하기 위해 활발하게 구축되고 있는 버스안내정보 구축율은 하위권 수준이고, 버스 신속성을 제고하기 위한 버스전용차로가 운용되고 있지 않는 점을 감안해 보면 시설측면에서는 열악한 수준이라고 할 수 있다.



(그림 5) 지역별 유개정류장 설치율 및 버스안내정보 제공율(2013년 기준)

충남 버스서비스 개선의 제약요인

버스서비스의 제공주체인 버스운송업의 사양화는 비단 충남뿐만 아니라 전국적인 현상이라 할 수 있다. 이러한 배경에는 다양한 요인들이 작용하고 있고, 이들 요인들의 복합적 작용에 의해 버스서비스 개선에 제약이 발생한다고 할 수 있다.

우선 버스운영업체의 채산성 악화를 들 수 있다. 과거 자가용승용차 및 철도 등 경쟁교통수단이 발달하기 이전 80~90년대 버스교통은 여객교통의 중추적 수단으로 그 위상이 매우 높았다고 할 수 있다. 그러나 국민소득수준 향상과 신교통수단의 비약적 발전은 버스교통이 더 이상의 여객운송시장의 선점화에 제약요인으로 작용하게 되었다. 이는 버스교통의 수요이탈로 인한 수요기반 위축과 함께 버스운영업체의 경영악화로 이어지게 됨으로써 서비스 개선여력을 상실케 하는 원동력이 되었다. 특히 수도권 집중화로 야기된 도 지역 특히 농어촌지역의 절대인구 감소는 수요기반의 축소로 이어져 기초생활 교통수단으로의 기능유지도 어렵게 되는 수준으로 전락하였다. 한편 외부적 여건변화와 더불어 버스업체의 채산성 악화의 주요 요인으로 인건비, 연료비 등 버스운행을 위한 필수적인 제반비용의 지속적 증가를 들 수 있다. 버스이용수수 감소와 운송비용의 증가는 버스운송업의 경영상태 척도인 운송수지에 영향을 주게 되었

고, 버스 서비스 제고개선 여력을 약화시키는 주된 요인으로 작용하였다.

둘째, 버스 이용자의 눈높이 변화에 지자체와 버스운영업체가 능동적으로 대응하지 못한 점을 들 수 있다. 교통수단 이용에 있어 통행자들은 접근성, 신속성 등 종합적 지표를 고려하여 최적의 수단을 선택함이 일반적이다. 과거 교통수단 이용 시 신속성, 정시성 등이 주요 선택기준이었다면, 현재는 보다 편리하고(door-to-door) 안락함을 추구하는 추세이다. 최근 농어촌지역을 중심으로 저렴한 요금으로 문전서비스를 제공하고 있는 복지택시(희망택시, 행복택시 등)와 수요응답형교통(DRT) 도입이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 충남지역의 경우에도 이러한 이용자 기호변화에 부응하기 위하여 희망택시(서천군), 해나루 행복버스(당진시), 마중물교통(아산시) 등이 도입된 바 있다.

셋째, 버스서비스 제고를 위한 투자예산의 부족을 들 수 있다. 사양화되고 있는 버스교통의 안정적 유지를 위해 다양한 지원책을 마련하여 시행하고 있으나, 가용예산의 부족과 재정지원 실효성 문제제기로 재정지원 지속성이 불투명하다. 이러한 상황에서 경영악화 일로의 버스교통 회생을 도모하고, 양질의 서비스 제공 특히 이용자 맞춤형 서비스 제고를 도모하기에는 한계가 있다.

충남 버스서비스 개선 및 고급화 전략

기본방향 및 전략

충남지역 버스서비스 개선을 위해서는 우선적으로 버스업체의 경영정상화가 절실하다. 이를 위해서는 버스업체의 자구노력과 함께 지자체의 적극적 지원이 담보되어야만 서비스 개선이 가능할 것이다. 버스업체의 경영개선을 위해서는 운송사업 전반에 대한 제반비용을 절감하는 방안과 더불어 수요창출 통한 운송수입 증대를 도모함으로써 운송수지적자를 해소할 수 있다. 그러나 대규모 차량 및 설비투자가 요구되는 산업인 동시에 노동집약적 산업특성을 지닌 버스운송업 특성 상 비용절감을 통한 경영개선에는 다소 한계가 있으므로, 이용수요 증진을 통한 수입증대방안에 초점을 맞출 필요가 있다. 안정적 수요확보는 서비스개선 여력을 확보하게 되고, 양질의 서비스 제공은 또 다시 수요증대를 가져오게 되는 선순환고리를 형성하게 된다. 이와 더불어 지자체에서는 버스서비스의 안정적 공급유지와 이용편의를 도모할 수 있는 시설투자에 집중할 필요가 있다. 예를 들어 자가용승용차 및 철도 등과 비교하여 상대적 비교열위를 상쇄할 수 있는 버스우선시스템(전용차로, 우선신호 등) 도입이나 버스노후 시설(정류장, 터미널 등) 정비, 안내정보시스템의 구축 등과 같은 시설투자가 이에 해당된다고 할 수 있다.

이를 기반으로 충남지역 버스활성화를 통한 이용서비스 개선 및 고급화 전략마련은 크게 두 가지 측면에서 검토할 이 바람직하다.

첫째, 버스서비스 경쟁력 강화를 통해 이용수요 이탈을 방지함으로써 버스교통의 안정적 경영기반을 조성하는 것이다. 자발적 재생여력을 상실한 버스교통의 경영개선에는 요금인상 조정 등을 통해 운송수입을 증대시켜 주는 방안, 운송수지 결손분에 대하여 직접 지원하는 방안, 체세감면 등을 통해 비용절감을 도모하는 방안 등 다양한 대책을 강구할 수 있다. 그러나 요금인상 및 직접지원 확대와 같은 단기적 방안은 이용자 요금부담 및 지자체 재원부담을 초래할 우



려가 있으므로, 버스업체의 서비스 개선을 유도할 수 있는 간접 지원방안을 검토함이 바람직하다.

둘째, 버스서비스 고급화 및 다양화 등 이용자 중심의 맞춤형 서비스를 제공할 필요가 있다. 버스이용기호의 다변화는 수요확보 전략을 수립함에 있어 가장 중요하게 고려되어야 할 사항 중에 하나이다. 따라서 이용수요 이탈을 방지하고 수요증진을 도모하기 위해서는 기존 획일적 공급서비스에 탈피해 이용자 맞춤형 서비스 제공이라는 발상의 전환이 필요하다.

세부 추진전략

■ 버스이용수요 재창출을 통한 안정적 경영기반 조성 및 서비스개선 여력 확보

▶ 정기적 이용수요에 따른 요금혜택 부여

대중교통 이용자는 정기적 이용자와 일시적 이용자로 구분할 수 있는데, 정기이용자들에 대한 요금할인 시 대중교통으로의 수요전환 효과가 지대한 것으로 알려져 있다. 이러한 논거로 정기이용자에 대한 요금할인 대안으로 대도시 도시철도를 중심으로 정기권이 도입·운용되고 있다. 충남의 경우에도 통근·통학 등 정기적 이용자에 한하여 정기학 생활인승차권, 정기통근할인승차권 등 다양한 요금혜택 제도를 개발하여 이용수요 확보 및 안정적 수입원발굴을 도모함이 바람직하다.

▶ 농어촌지역의 단일요금제 도입을 통한 요금부담 경감

대부분 농어촌지역에서는 군계내 구간에서는 균일요금제를, 군계외 구간에서는 거리비례제를 적용하여 요금을 부과하고 있다. 농어촌 지역주민의 경우 도시지역과 비교하여 상대적으로 소득수준이 낮음에도 불구하고 거리비례제 시행에 따라 군계의 이동 시 추가요금을 부담하고 있다. 따라서 충남지역 농어촌버스의 안정적 운행유지와 수요이탈 예방을 위해 단일요금제의 적극적인 검토가 요구된다.

▶ 잠재수요 노선개발 및 부대사업을 통한 수입창출방안 모색

버스이용수요는 대체교통수단 도입을 고려하지 않을 경우 변동폭이 비교적 낮은 특성을 보이지만, 향후 새로운 서비스(콜버스, 수요응답형교통 등) 도입이 원활할 경우 수요변동은 클 것으로 예상된다. 따라서 대체교통수단 도입에 따른 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 잠재이용수요의 적극적 유도를 통한 부가수입을 창출하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해 최근 지역경제 활성화 차원에서 활발하게 개최되고 있는 지역축제, 박람회 등 잠재수요를 겨냥한 관광지 연계순환버스 운행, 중·고등학교와의 계약운행을 통한 학생통학버스의 위탁운영, 벽오지 지역주민을 위한 생필품 구매대행 서비스 제공 등을 검토함이 바람직하다.

■ 이용자 맞춤형 서비스 제공을 통한 기저교통수단으로써의 위상강화

▶ 정형화된 노선공급체계에 탄력성 부여

최근 농어촌지역을 중심으로 도입되고 있는 수요응답형교통과 복지택시 서비스의 확대는 기존 노선버스의 획일적 노선운영으로 야기된 이용자의 접근성 결여가 주요하다. 농어촌지역과 같이 인구과속지역에서는 교통수요가 공간적으로 넓게 분포하고, 수량적으로 적을 뿐만 아니라 시간적으로도 일정하지 않아서, 정형화된 정시정로형 노선운영은 지역주민이 원하는 시간 및 장소에 적절히 대응하기 어려운 문제가 있다. 따라서 노선을 정하되 이용수요에 따라 단축 혹은 연장 운영하는 탄력적 노선운영을 통해 농어촌 벽오지 지역주민의 버스서비스 접근성 향상을 도모할 필요가 있다. 특히 지역주민의 요구가 있고, 차량통행 여건이 갖추어져 있는 지역에 한하여 우회운행하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

▶ 안락성제고를 위한 입석중심에서 좌석중심으로 차량전환

버스 차내서비스 향상을 통한 경쟁력 강화도 버스이용수요 확보를 위한 주요한 검토사항 중에 하나이다. 차내서비스는 쾌적성(정결도), 안락성(승차감, 좌석률), 안전성 등으로 평가할 수 있다. 그 동안 지역 내 버스 이용 시 서서기는 것이 당연한 것으로 생각되어 왔으나, 편리하고 안락함을 지향하는 현대인에게 입석승차는 거부감을 초래할 우려가 있다. 따라서 이용가능 좌석확대를 통해 버스이용자의 안락성을 제고할 필요가 있다. 국내 버스는 20~25석 차량이 대부분이지만, 좌석수를 향상시킨 28석 차량도 개발되고 있는 추세이다. 따라서 출퇴근 혹은 장거리 이용수요가 밀집한 노선에 대하여 다(多)좌석 차량을 운행함으로써 이용승객의 편의성 및 안락성을 향상시키는 방안을 검토함이 바람직하다.

▶ 차량개선을 통한 차내서비스의 질적 향상

농어촌지역의 교통수요 계층은 고령자 비율이 비교적 높기 때문에 이를 배려한 차별화된 차량운행이 요구되고 있다. 이를 위해 신체적 교통약자의 이동편의 증진을 도모하기 위해 보급되고 있는 저상버스의 보급을 농어촌지역에 우선적으로 시행할 필요가 있다. 이와 함께 관련법(자동차관리법)의 허용범위 내에서 차량구조변경을 통한 맞춤형서비스 제공방안을 검토할 필요가 있다.

▶ 스마트시대에 부응한 버스안내정보시스템의 조속한 구축

버스활성화를 위해서는 버스운영에 보다 정확하고 이용편리한 정보제공이 필수적이다. 최근 IT기술의 급속한 발달로 대중교통 안내정보시스템이 도입되고 있으나, 재정여건이 비교적 양호한 대도시를 중심으로 구축되고 있다. 특히 충남의 경우 버스안내정보시스템의 구축이 타 지역에 비해 낮은 점을 감안해 보면 버스안내정보시스템 구축이 시급하다고 할 수 있다. 철도의 경우에는 스마트폰 대중화에 따라 코레일 자체 어플리케이션을 개발하여 노선정보, 요금, 승차권에 발매 등의 멀티기능을 제공하여 이용자들이 언제 어디서나 이용가능하도록 하고 있고, 페이스북, 트위터 등 SNS를 활용하여 열차운행과 관련하여 다양한 소식 내지 정보를 제공하고 있다. 따라서 충남지역 대도시와 인접 시군을 포함한 버스안내정보시스템을 구축할 필요가 있고, 더 나아가 충남전체의 교통수단의 운행정보와 실시간 도로정보를 종합적으로 제공할 수 있는 통합교통안내정보시스템 구축을 모색함이 바람직하다.



마치며

중추적 교통수단인 버스교통의 활성화를 위해서는 과거 관할관청 위주의 공급서비스중심에서 이용자 기호를 반영한 맞춤형 서비스로의 전환이 반드시 필요하다. 이를 통해 기초생활교통수단으로 자리매김하고 있는 버스이용수요 이탈방지 및 재창출을 도모함으로써 경영개선을 도모하고, 이를 통해 버스교통의 안정적 서비스공급이 가능할 것이다. 한편 앞에서 제안한 다양한 버스서비스 개선전략의 효율적 추진을 위해서는 버스서비스를 둘러싼 운영자(버스업체), 이용자, 관리자(관할관청)의 파트너십이 요구된다. 서비스제고를 위한 법제도적 걸림돌은 관할관청에서 해소해주고, 버스업체는 이용자가 편리한 부가서비스를 지속적으로 개발함과 동시에, 이용자는 서비스만족도의 지속적 모니터링 및 홍보하는 등의 유기적인 공조체계 구축이 우선적으로 필요할 것이다. ◀

〈참고문헌〉

- 전상민, 이용자중심의 시외버스 서비스 고급화 전략, 버스교통 2014년 여름호, 2014.3
- 전상민, 농어촌지역의 안정적·지속적 대중교통서비스 공급전략, 버스교통 2015년 가을호, 2015.9
- 한국운수산업연구원, 농어촌지역 버스준공영제 실시를 위한 표준모델 연구, 2011
- 한국운수산업연구원, 중소도시 시내버스 발전방안 연구, 2013
- 한국운수산업연구원, 시외버스 활성화 연구, 2014
- 한국운수산업연구원, 농어촌지역의 효율적 대중교통서비스 공급방안 연구, 2015
- 충남발전연구원, 충청남도 농어촌지역 버스서비스 개선방안 연구, 2012
- 충남연구원, 충남 버스교통정보체계 구축 및 활용방안, 2015



농민기본소득제 도입의 필요성과 방법¹⁾

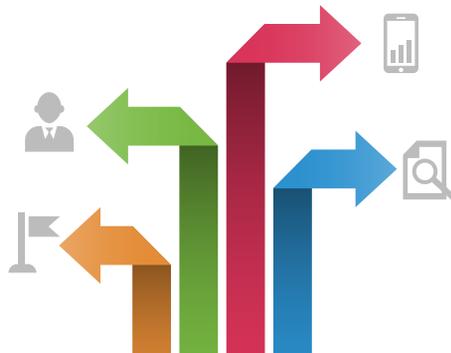
박경철 _ 충남연구원 책임연구원

I. 기본소득제란?

기본소득제(basic income guarantee)란 사회구성원 모두에게 생활에 필요한 일정한 소득을 조건 없이 정기적으로 지급하는 제도이다. 이 제도는 1797년 토마스 페인(Thomas Paine)이 토지정의(agrarian justice)에서 말한 '시민배당'에 기원을 두고 있으며, 1977년 노벨경제학상을 받은 제임스 미드의 '사회적 배당'과 프랑스 사회학자 앙드레 고르의 '평생 사회수당'을 이론적 기초로 삼고 있다.

최근 들어 양극화와 불평등 문제가 전 세계적인 화두로 등장하면서 자본주의와 사회주의를 넘어선 새로운 사회모델로써 기본소득제가 주목을 받고 있고 현재 국가 혹은 지역 차원에서 다양한 논의와 실험들이 진행되고 있다. 예를 들어, 미국(알래스카주), 나미비아, 브라질(기본소득법 통과, 그러나 미시행), 스위스(기본소득제 도입을 국민투표 청원), 핀란드, 뉴질랜드, 네덜란드 등에서 기본소득제를 도입했거나 논의가 한창 진행되고 있다.

우리나라의 대표적인 기본소득 이론가이자 활동가인 강남훈은 기본소득은 너무도 간단한 사상이라고 소개



1) 본 글은 충남연구원 전략연구(2015-07) "충남형 농촌주민 기본소득 도입 방안 연구" 결과의 일부 내용을 수정·보완한 내용임.

하며 기본소득의 정의와 범위를 다음과 같이 설명했다.(강남훈, 2014)

“부자나 가난한 사람이나 모든 사람에게, 결혼을 했든 안 했든 상관없이, 일을 하든 공부하든 아무런 조건 없이, 똑같은 소득을 지급하자는 것이다. 일반적으로 보편성(부자에게도 준다.), 개별성(개인별로 준다.), 무조건성(노동할 것을 요구하지 않는다.)의 세 가지 조건이 충족되면 기본소득이라고 본다. 인구 전체에게 지급하지 않고, 노인이나 아동 등 일부의 인구 집단에 대해서 지급되는 소득도 이 세 가지를 충족시키면 부분적인 기본소득으로 본다.”

II. 농민기본소득제 도입의 필요성과 실행 방법

1. 농민기본소득제의 배경

한국농업경제학회가 농림축산식품부에 제출한 <농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구> 용역보고서에 따르면, 2010년 농림어업총조사를 기준으로 상위 11.4%의 쌀농가가 전국 농지면적의 58.2%를 경작해 전체 쌀 직불금의 절반이 상위 10%에게 돌아간 셈이라고 했다. 또한 “경작면적이 10ha 이상인 농가의 직불금 수령액은 평균 농가의 24.9배에 이르러 농지 규모화가 빠르게 진행되면서 직불금 수령액 격차도 점점 커지고 있다”는 사실을 지적하고 이에 대한 개선의 필요성을 지적했다.²⁾

한국농촌사회학회 또한 국회예산정책처에 제출한 <농업보조금 지원의 개선과제> 용역보고서에서 “당초 공익형 제고에 초점이 맞춰진 쌀 고정직불금이 (소득안정을 위해 도입한) 변동직불금처럼 면적기준으로 지급되면서 대농과 소농의 형평성 문제를 야기하고 있다”고 지적했다.

본래 우리나라에서 농민은 국민의 생존에 필수적인 식량을 안정적으로 공급하고 농업활동과 관련해 자연을 아름답게 가꾸는 ‘국토의 정원사’ 역할을 하기 때문에 농민을 공무원에 준하는 대우를 해야 한다는 주장이 제기되어 왔지만 어떤 방법으로 이를 실현할 것인가에 대한 논의와 연구는 별로 없었다. 그러다 최근 들어 기본소득 논의가 활발하면서 시장개방의 확대와 경제·사회적으로 불리한 여건에 처해있는 우리나라 농민 혹은 농촌주민들을 위해 기본소득제도의 도입이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

2. 농민기본소득제 실행 방법

우리나라 농업·농촌이 위기에 직면하면서 일부 연구자, 현장전문가, 정치인 중심으로 농민기본소득제 도입을 주장하고 있다. 다음은 최근 들어 농민기본소득제 도입을 주장하는 연구자 및 현장전문가의 실행 모델을 소개하고자 한다.

2) 농민신문 2015년 1월 19일자 보도 내용

1) 정기석의 실행 모델

정기석(2014)은 “공익농민 월급형 기본소득제 실행 모델 개발”연구에서 개방농정과 살농정책으로 우리 농업이 처해있는 식량주권의 위기와 농민의 생존권 위협은 한계상황으로 치닫고 있다고 판단하고 이를 해결하기 위해서는 발상의 전환, 즉 패러다임을 전환을 통한 근원적 처방이 절실한데 현재 달리 묘책이 없는 상태에서 공익농민 기본소득제 도입은 하나의 대안이 될 수 있다고 했다. 하지만 단기간에 이처럼 획기적인 제도를 도입하기는 어렵기 때문에 3단계를 걸쳐 도입할 것을 주장했다.

① 1단계:

1안으로는 청장년 10만 명에게 5년 이상 1,500천 원씩 월급을 지급하는 ‘청년 공익영농요원제’로 시작한다. 아울러 1안과는 독립적 혹은 병행하여 2안으로 특정 지역단위(광역 또는 기초자치체)에서 일종의 시범사업으로 시행한다.

② 2단계:

2안으로 소득인정액 하위 30%의 약 90만 명에게 월급 50만 원씩을 지급하는 ‘영세농민 기초생활연금제도’를 시행하고, 2안으로는 65세 이상의 농민에게 ‘고령농 기초생활연금제도’를 시행한다.

③ 3단계:

본격적으로 국가단위의 공익농민 기본소득제를 실시한다. 2013년 말 기준으로 약 3백만 명의 농민에게 월 50만 원씩 무조건, 무기한 지급한다. 소요되는 연간 예산은 18조 원 정도이다. 이는 농림수산물 분야 연간 총지출액 규모이다.

④ **재원조달 방안**으로는 1) 농어촌특별세의 확대, 2) 농민사회복지세의 신설, 3) 자유무역협정 무역이득공유제 도입 등이다.

2) 박경철의 실행 모델

박경철(2014)은 근래 들어 한·미 FTA, 한·중 FTA 등 농산물 수출대국과의 잇따른 자유무역체결로 우리나라 농업·농촌이 절체절명의 위기에 처해있는 상황에서 우선적으로나마 낙후지역 농어촌주민 기본소득제 도입의 필요성을 다음과 같이 네 가지로 정리했다.

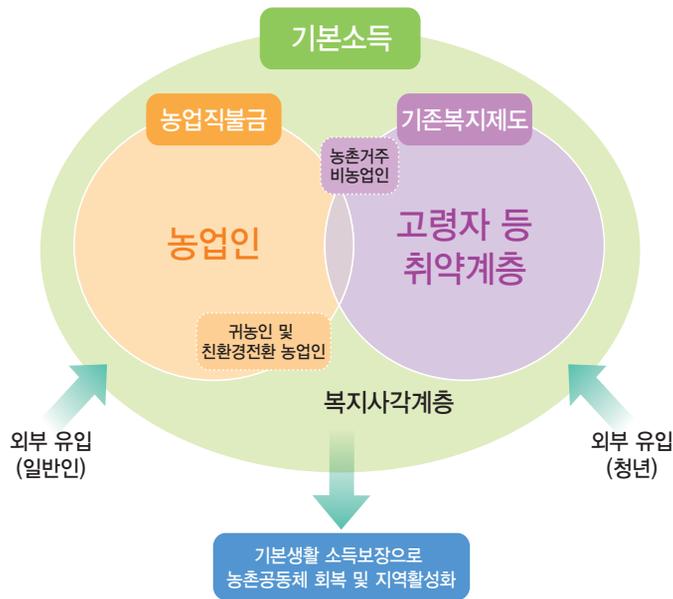
첫째, 현재 농어촌지역 전반으로 고령화 및 과소화가 심화되고 있지만 특히 낙후 농어촌지역에서의 고령화 및 과소화가 심화되고 있어 이에 대한 특별한 대책이 필요하다.

둘째, 농촌공동체를 유지하고 지속가능한 농촌의 발전을 위해서는 비농업인구도 반드시 농촌에 존재해야 하기 때문에 비농업인이 포함된 형태의 직접지불제가 필요하다.

셋째, 일반적으로 관행농업으로 농사를 짓는 농업인이 친환경농업으로 전환하기까지는 일정 기간의 적응기가 필요한 데 이 기간 동안 소득도 현저히 줄게 된다. 정부가 친환경농업을 장려한다면 이 기간에 대한 보상체계도 어느 정도 마련해야 한다.

넷째, 낙후지역 거주민과 이 지역으로 들어온 이주민들(귀농인 등)이 기본적인 생활을 영위하고 공동체 복원과 활성화를 위해서는 안정된 소득이 필요하다. 특히 기반이 없는 청년층이 농촌으로 들어올 경우 어느 정도 안정적인 소득기반이 필요하다.

따라서 박경철은 농촌 내 농업인과 비농업인을 포괄한 기본소득제가 필요하며 이를 통해 농촌공동체 회복 및 지역 활성화 도모를 주장했다.



[그림 1] 농촌주민 기본소득제 필요성 개념도(박경철, 2014)

3) 김성훈의 실행 모델

우리나라는 WTO의 감시 하에서 친환경농업 직불제, 논(밭)농업 직불제, 조건불리지역 직불제, 경관농업직불제, 최근에는 발농업 직불제 도입 등 직불제 종류는 다양화되었으나 2013년 현재 농업직불금은 농가평균소득의 4.3%에 불과하다. 이는 일본의 7.9%, 미국의 12.2%, 영국의 19.5%에 비해 낮은 수준이다. 더욱이 농가에 대한 EU의 평균 공적 지원금은 농가소득의 40~60%, 미국은 40% 정도이고 캐나다는 아예 최저 농가소득을 보장하고 있어 우리나라와 큰 차이를 보이고 있다.

따라서 우리나라에서 농민들이 최저 생활을 유지하는데 어느 정도의 소득수준이 보장되면 적정한지에 대

한 관련 연구는 보이지 않기에 편의상 최저임금소득의 50%를 농가에 보충 지원한다고 가정할 경우, 농가 호당 약 월 50만 원, 연간 600만 원으로 계상된다. 이 기본소득 수치를 전국 농가 110만 호에 일괄 지급한다고 가정할 경우 연간 총 6.6조 원 정도가 소요된다. 이는 2013년 기준 농가 평균소득의 17.4%, 또는 총농림생산액의 24.4%에 해당된다.

농민기본소득의 재원 조달 방법으로는, 1) 기존의 각종 직불금 예산액(단, 친환경 직불금 제외) 합계, 2) 농가 110만 호 대비 근 10%에 달하는 중앙정부, 지방정부 및 농진청 등 농업·농촌 관련 공공기관과 농축수협과 산림조합 등의 중앙 및 지방조직에 대한 대대적인 구조개혁으로 절감한 비용, 3) 현 농림수산 예산액 중 비농어민 조직과 기업에 지원되는 각종 비농업적 지원비 삭감, 4) 기존의 농림축수산식품 예산과 기금 및 농특세 (UR 사후 대책) 예산액 중 일부 불요불급한 항목의 예산 삭감, 5) 신규 FTA 이익공유제(시설)의 수익금 등이다.

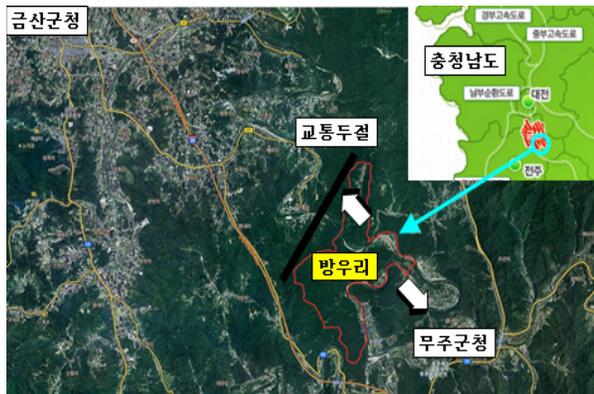
Ⅲ. 충청남도 농민기본소득제 도입을 위한 시범사업 실시 방법

농민기본소득제 실행 방법에는 여러 가지가 있다. 여기에서는 충청남도 농촌지역에서 기본소득이 실시될 경우를 가정하고 우선 한 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시물레이션을 실시했다. 그 내용은 다음과 같다.

1) 대상지 선정

충남도 농민기본소득제 시범사업 시물레이션을 위해 선정한 마을은 금산군 부리면 방우리 마을이다. 이 마을을 선정한 데는 세 가지 이유가 있다.

첫째, 교통 등 생활환경 여건이 매우 불리하다는 점이다. 방우리 마을은 금산군의 동남단 끝에 위치하고 있으며 생활권이 금산군보다는 전북 무주군에 가까워 교통 여건이 매우 불편하다.



[그림 2] 금산군 부리면 방우리 마을의 위치도 및 교통 여건

참고 지도: 네이버지도, 금산군청 홈페이지

둘째, 개발과 보호가 첨예하게 대립되고 있기 때문이다. 마을주민들의 숙원사업은 마을에서 바로 금산 읍내로 나갈 수 있는 다리와 도로 건설이지만 마을이 강변에 위치하고 있고 환경적으로 보호할 가치가 있어 뛰어나 환경론자들의 반대에 부딪히고 있다.

셋째, 이처럼 오랫동안 행정-주민-환경보호단체 간 논쟁만 거듭하면서 방우리는 계속 정책사업에서 배제되고 소외되어 쇠락하고 있기 때문에 어떠한 형태로든 정책적 보상이 있어야 한다는 점이다.

이처럼 경제적, 환경적으로 매우 불리한 여건에 처해있는 방우리와 같은 마을은 농민기본소득 실행모델로써 하나의 대안이 될 수 있다. 더군다나 방우리는 농민기본소득뿐만 아니라 최근 활발하게 논의되고 있는 생태기본소득제의 대상지로도 가치가 충분하기 때문에 이 마을을 대상으로 시범사업을 위한 시뮬레이션 작업은 의미가 있다고 할 수 있다.

2) 대상지 마을 기본 현황

2015년 6월 현재 방우리 마을에는 총 26가구에 46명의 주민이 살고 있다. 가구별 구성형태를 보면, 부부 13가구, 독거 10가구, 모자 1가구, 3인 1가구, 5인 1가구로 부부나 독거 가구가 대다수를 차지하고 있다. 업종별로 보면, 농업 17가구, 비농업 1가구(전기기사), 없음 5가구(고령), 펜션업 2가구, 겸업(펜션업+농업) 1가구로 주로 농업이 대부분을 차지하고 있지만 고령으로 농사를 짓지 않는 가구도 5가구나 됐다. 이 마을에는 최근 들어 펜션을 운영하는 가구가 3가구 생겼는데 모두 귀농·귀촌인들이다.

마을주민의 소득을 대략적인 형태로 조사한 결과 23가구가 '하'로 평가됐다. 반면, 최근 이주한 귀농귀촌인 3가구는 '중'으로 평가됐다. 마을 내 총 26가구 가운데 원주민은 22가구이고 귀농귀촌 가구는 4가구이다. 그 가운데 3가구는 귀촌한지 3년이 됐고 나머지 1가구는 1년이 됐다.

3) 시나리오별 기본소득 실행모델

위에서 방우리 마을에 대한 기본 현황을 소개했다. 이를 바탕으로 해서 여기에서는 시나리오별 기본소득 실행모델을 개발하고자 한다. 실행모델은 다음 <표 1>와 같이 크게 두 가지 모델로 나뉜다. 첫째는 마을 내 전체 주민을 대상으로 한 모델이다. 두 번째는 마을 내 농가만을 대상으로 하는 모델이다. 그리고 각각의 모델은 가구별로 지급하는 방식과 개인별로 지급하는 방식이 있다. 이러한 기준을 설정해 방우리 마을에 대한 각 실행모델별 시행조건 및 기본소득 잠정 지급액을 계산한 결과는 다음과 같다.



[표 1] 유형별 기본소득 실행모델

유형		전체 주민 대상 모델 I		
		모델 I-1	모델 I-2	모델 I-3
조건	대상	마을주민 전체	마을주민 전체	마을주민 전체
	월평균	가구당 30만원	가구당 50만원	개인당 30만원
1년 지급액 (계산식)		9,360만 원 (26가구×30만 원×12개월)	1억5,600만 원 (26가구×50만 원×12개월)	1억5,840만 원 (44명×30만 원×12개월)
유형		마을 내 농가 대상 모델 II		
		모델 II-1	모델 II-2	모델 II-3
조건	대상	마을 내 농가	마을 내 농가	마을 내 농업인
	월평균	가구당 30만원	가구당 50만원	개인당 30만원
1년 지급액		6,120만 원 (17가구×30만 원×12개월) *겸업 제외	1억6,020만 원 (17가구×50만 원×12개월) *겸업 제외	1억1,520만 원 (32명×30만 원×12개월) *겸업 제외

*단, 농민기본소득 해당 마을주민 요건은 현재 거주하고 있으며 거주기간이 만 1년 이상인 자에 한함.

실행모델별 기본소득 1년 지급액을 산출한 결과 모델II-2(농업종사자 17가구당 매달 50만 원 지급)이 1억 6,020만 원으로 가장 많고, 모델II-1(농업종사자 17가구당 매달 30만 원 지급)이 6,120만 원으로 가장 적게 산출되었다.

4) 농민기본소득제 실행 시 고려할 점

농민기본소득제를 실시할 경우 실행모델별 장단점과 고려사항을 살펴보고자 한다. 여기에는 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 마을주민 전체를 대상으로 일괄적으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이렇게 한다면 장점은 운영이 단순해 관리하기가 편리하고 마을공동체성을 유지된다는 장점이 있다. 반면, 단점으로는 농가와 비농가 간의 형평성이 있을 것이다. 실시상의 고려사항으로는 주민들의 겸업소득, 농업직불금, 기초생활수급금과의 연계성 여부이다.

둘째, 마을주민 가운데 농가만을 대상으로 기본소득을 지급하는 방식이다. 이 경우, 농업인의 공익적 활동에 대한 보상 기능으로써의 기본소득 지급이라는 논리적 장점이 있지만, 하나의 마을에서 농가와 비농가를 나누게 돼 위화감을 조성할 수 있다. 고려사항으로는 농업인의 정의를 명확히 할 필요가 있다. 이와 같은 경우 법률상으로 규정한 농업인의 정의를 참고할 필요가 있지만 현장에서는 좀 더 유연하게 적용할 필요가 있

기 때문에 이에 대한 규정을 재정의할 필요가 있다.

IV. 결론 및 제언

우리나라 농업과 농촌의 여건은 갈수록 악화되고 있는데 이러한 상황은 시장 개방의 확대 등으로 앞으로 개선되기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 따라서 현재 농민단체와 학계에서는 농민들에게 직접적으로 소득을 보전해 줄 것을 요구하고 있고, 정부 차원에서도 농업직불금 등을 통해 농업인들에게 소득보전을 실시하고 있다.

따라서 소농을 보호하고 농촌공동체를 유지하기 위해 기본소득제의 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 많은 논의와 협의의 과정을 거쳐야 한다. 중앙정부와의 제도적, 법률적 관계, 예산, 실시 방법 등등 고려해야 할 사항들이 많다. 과연 이러한 제도가 도입하는 것이 타당한 것인지, 만약 도입된다면 어떠한 장단점과 문제점이 있는지를 논의하고 이러한 제도의 도입이 타당하다고 판단되면 구체적으로 어떻게 실시할 것인지에 관한 연구와 논의가 지속적으로 진행되어야 한다. 이를 위해서는 중앙정부든 지방정부 차원이든 필요시 <농민기본소득제 도입을 위한 협의체>(잠정)를 구성해 계속 논의해 나갈 필요가 있다. ◀

〈참고문헌〉

- 강마야 외(2014), 『농업직불금 제도개선 방안』, 충청남도.
강남훈(2014), 「모두에게 존엄과 자유를: 우리 앞에 다가오고 있는 '기본소득」, 『계간 민주』 제10권, 민주화운동기념사업회: 136-157.
박경철(2013), 「충남형 기본소득제 도입을 위한 정책 제언」, 『정책포커스』 제38호, 충남발전연구원
서정희·조광자(2014), 「보편적 복지제도로서의 기본소득」, 강남훈 외, 『기본소득의 쟁점과 대안사회』, 서울: 박종철출판사.
정기석(2014), 『공익농민 월급형 기본소득제 실행모델 개발: 제도의 필요성 및 타당성 연구를 중심으로』, 충남발전연구원(미간행)
한국농업경제학회(2014), 『농가 특성별 맞춤형 경영안정화 방안 연구』, 농림축산식품부.
한국농촌사회학회(2014), 『농업보조금 지원의 개선과제』, 국회예산정책처.
Standing, Guy(2013), “Unconditional Basic Income: Two pilots in Madhya Pradesh,” A Background Note prepared for the Delhi Conference, May 30-31.

교육훈련 패러다임의 변화와 방향

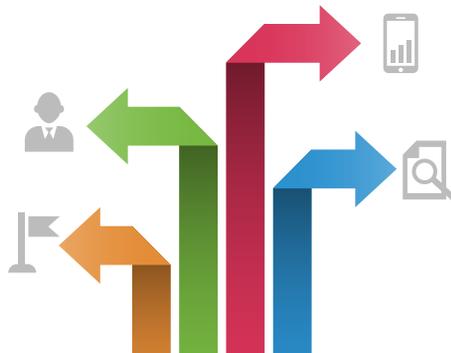
고 승 희 _ 충남연구원 연구위원

1. 시작하며

지식을 기반으로 하고 있는 현대사회의 행정은 다양한 환경변화에 부응할 수 있는 인적자원의 개발을 요구하고 있으며 대내외적으로 증가하고 있는 경쟁과 불확실성 또한 지방자치단체의 기능을 실질적으로 수행해 나갈 수 있는 공무원들의 전문성향상과 역량개발을 위한 교육훈련프로그램의 중요성을 부각시키고 있다.

민간부문 경영혁신의 초점이 생산에서 전략으로, 전략에서 조직으로, 조직에서 사람으로 이동했듯이 조직 생산성 향상의 핵심은 가치 있는 지식의 소유자인 사람의 경쟁력이라 할 수 있다. 인적자원 개발의 중요성은 더 이상 강조하지 않아도 받아들여질 수 밖에 없으며 지방자치단체에서 전문역량을 갖춘 공무원의 육성은 지방자치단체의 실효성을 제고할 수 있는 가장 중요한 사항인 것이다.

지방자치단체에서도 급변하는 사회변동에 적극대응하고 지방의 경쟁력을 강화시키기 위한 노력을 경주하고 있지만 급변하는 행정환경에 대응하면서 분권화 시대를 감당할 수 있는 실질적 역량을 지니고 있는지에 대하여는 회의적인 시각들도 다수 존재하고 있다. 이런 의미에서 지방행정의 제도적 측면의 운영주체로 공무원



의 역량강화는 중요한 과제이며 인적자원을 육성하고 개발하는데 지방자치단체의 보다 높은 관심과 지원은 필수적인 사항이라 할 수 있다. 하지만, 공무원 교육훈련의 중요성에도 불구하고 현행 공무원교육훈련은 공무원의 능력과 사회적 수요 간의 대응력을 충족시키지 못하고 획일적인 중앙의 교육지침과 제도적인 운영 제약 등에 따라 획일적인 양적위주의 교육훈련에 치중하고 있으며 조직의 비전과 가치를 공유하고 개인의 역량과 조직의 역량을 강화를 위한 체계적인 프로그램이 미흡한 실정이다. 이에 행정환경변화를 반영하고 직무에 필요한 역량을 파악하여 공무원들의 역량을 강화할 수 있는 중장기적 관점의 과제에 대한 논의가 필요하다.

2. 행정환경 변화와 인적자원개발의 트렌드

■ 행정환경의 변화에 따라 행정조직의 달성 목표 변화

목표달성을 위한 역량있는 인재의 요구에 따라 새로운 교육훈련 수요가 발생하고 있으며 지방분권이 강조되면서 중앙의 권한이 지방으로 이전되어 지방자치단체가 자주적으로 권한을 행사할 수 있는 환경이 조성되고 있다. 이는 권한 뿐 아니라 의무도 증대된다는 의미로 자율적으로 정책을 수립하고 주민의 요구를 적극적으로 수용하여야 할 필요성이 증대됨에 따라 자치단체의 정책수립과 집행을 위한 전문인력 수요가 증가하므로 이를 위한 인적자원개발의 역량을 갖출 필요가 있다. 자치단체의 자율성과 독창성을 확보할 수 있는 교육훈련체계를 수립하기 위해 자치단체의 목표와 비전을 바탕으로 단편적인 교육훈련 프로그램의 나열에서 벗어난 체계적인 교육훈련계획이 필요한 시점이라 할 수 있다.

또한, 정보자원이 부각되는 시대로 전환되면서 고도로 숙련된 인력에 대한 수요와 인적자산 등 무형자산에 대한 투자가 증대되고 있고 조직마다 우수한 인재를 육성하는 것이 중요한 과제가 되며 교육훈련의 성과는 곧 조직의 성과와 직결된다. 공무원교육훈련의 내용은 단순히 지식을 습득하는 것뿐 아니라 자율적으로 지식과 정보를 관리하는 능력을 배양하도록 해야 한다. 따라서 교육대상자인 공무원은 다양한 정보와 아이디어를 스스로 습득할 수 있는 학습인이어야 한다.

세계화시대에는 민간부문을 보다 효율적으로 지원하고 공공서비스 부문의 개방요구에 능동적으로 대응할 수 있는 역량제고가 중요하다. 선진행정제도에 관한 최신정보와 기술습득이 매우 용이한 상황이며 이에 따라 지방자치단체에서도 세계화수준에 맞는 행정시스템을 구축하여 품질 높은 서비스를 제공하여야 한다. 세계화는 공무원의 글로벌 역량강화를 요구하고 있으며 국제인으로서 자질을 확보할 수 있는 교육훈련이 이루어져야 한다.

창조화시대의 공공조직의 역할은 정책결정과 집행기능을 넘어 국가 및 사회관리를 위한 기획기능과 이해관계자간 갈등을 조정하는 기능이 중요시 된다. 따라서 공무원의 역할은 전문가로서의 역할뿐 아니라 스스로 생각하고 해당 업무에 대해 스스로 책임을 질 수 있어야 한다. 이러한 시대적 요구에 따라 공무원교육은 매뉴얼화되고 획일적인 인재보다 유연한 사고와 창의력을 발휘하는 방향으로 나아가야 한다.

■ 인적자원개발의 주요 트렌드

21세기에 들어 공공부문과 민간부문을 막론하고 인적자원개발차원의 교육훈련이 중요한 과제로 등장하고 있다. 최근 인적자원개발의 주요 트렌드는 다음과 같이 정리될 수 있다.

조직의 경영전략, 핵심사업 그리고 실제업무 등에 직접적인 도움이나 가치를 창출할 수 있는 실전적인 교육이 이루어지고 있다. 맞춤형 교육, 적시교육, 교육전달시스템의 변화 등이 강조되고 있으며 이는 기본역량 이외에 조직의 전략과 핵심사업을 이해하고 전략가로서의 역량을 갖추 수 있도록 실전적인 프로그램을 개발하여야 한다는 의미이다. 핵심인재의 육성과 핵심가치에 눈을 돌리고 있어 과거 우수인재를 확보하는데 치중하였으나 인재확보와 더불어 확보한 인재를 육성하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 핵심가치를 공유할 수 있는 프로그램을 활성화 시켜 직원들이 일체감을 가지고 조직에 몰입할 수 있는 전략이 강구되고 있다. 실행학습, 실천학습, 현장학습이라 불리는 실천학습(action learning)도 확산되고 있어 이는 전통적인 학습방법과 다르게 현실상황을 두고 현장에서 스스로 해답을 찾고자 하며 학습결과를 경영전략에 반영할 수 있다는 점에서 중요시 되고 있다. 학습방법에 있어서도 다양한 형태의 혼합교육(blended learning)이 확산되어 디지털 기술을 활용한 교육훈련 프로그램이 지속적으로 확대되고 보편화되어 가며 학습효과를 높이기 위해 여러 가지의 학습방법을 전략적으로 혼합하여 실시하는 새로운 학습방법이 시도되고 있다. 업무와 연계된 현업중심의 교육으로 학습과 업무수행간의 통합현상이 가속화되어 교육훈련은 실제의 현업과 연계되어지고 있다. 부가 가치를 창출하지 못하는 초점이 없는 교육훈련 프로그램은 조정이 불가피하며 선택과 집중에 따라 교육과정을 운영해야 할 것이다. 교육의 효과측정을 구체화하는 노력도 강화되고 있어 인적자원개발에 소요되는 예산은 비용이 아니라 투자라는 인식하에 투자로 인하여 발생하게 될 이익이나 비용절감 등과 같은 효과성을 분석하게 될 것이다. 또한 국제적 표준에 부합하는 전문 직무교육이 강화되고 있다. 한국사회의 전반적인 수준향상에 비례하여 교육훈련 내용도 국내 중심에서 벗어나 국제적인 규범과 기준에 걸 맞는 수준으로 발전할 것이다. 과거 권위주의적인 전통적 리더십 교육에서 탈피하여 리더십 교육의 선진화가 이루어질 것으로 다양한 이해당사자들의 참여한 이해갈등을 조정할 수 있는 설득력과 조정력을 지닌 거버넌스 시대의 리더십 개발 교육훈련 프로그램이 부각될 것이다. 마지막으로 조직활성화 교육의 강조로 변화관리, 지식관리, 성과관리 등과 같은 조직활성화 프로그램의 수요가 늘어 더욱 활발히 진행될 것이다.

3. 공무원 교육훈련 패러다임 변화와 여건

사이버스페이스에서 교육훈련이 실시되는 현상이 비약적으로 증가하여 사이버교육의 콘텐츠, 기법이나 내용 등이 다양해지고 있으며 특히 사이버 교육훈련을 전문적으로 제공하는 사이버기업들이 발달하면서 자발적 학습이 중요시 되고 있다. 또한 상시학습제도의 구축이 강조되고 있다. 공공조직을 학습조직화하기 위해 교육훈련 인정범위를 확대하고 의무적 이수시간을 설정하며 연간 자기개발계획을 수립하고 있으며 학습촉진

자로서 관리자의 역할을 증대시켜 소속직원에게 대하여 부서장이 교육훈련 실적을 관리하고 교육훈련의 성과에 대한 책임을 부여토록 하고 있다. 이러한 상시학습제도를 통해 학습이 일의 새로운 형태가 되고 직무와 학습이 통합되며 일터가 일하는 장소에서 학습하는 장소로 바뀌게 된다. 교육이 개별적 직무기능훈련 중심에서 조직의 핵심역량 제고 중심으로 변화되어 조직의 비전 및 전략과제들을 가장 빠르고 효과적으로 실천하는데 필요한 역량을 보유하도록 하기 위해 노력하고 있으며 구성원 개개인이 보유하고 있는 지식을 서로 나누어 공유하게 하고 상호협력학습을 통하여 학습의 효과를 높이는 방향으로 조직 전체의 능력개발을 유도하고 있다. 교육방식에 있어서도 교육프로그램 위주에서 다양한 학습시스템으로 확대하여 교육훈련기관에서 제공하는 집합교육을 통해서 뿐만 아니라 교육훈련의 개념을 능력개발을 위한 모든 활동으로 다양하게 해석하고 이를 위해 조직내에서 직원들의 학습프로세스를 촉진할 수 있는 환경을 갖추기 위한 노력을 하고 있다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 여전히 한계가 존재하고 있다. 다양한 환경변화에도 불구하고 공무원교육훈련과 관련된 역량분석 및 경력개발제도가 구축되어 있지 못해 체계적인 교육훈련제도의 개선방안 도출이 어려운 측면이 존재하고 있다. 또한, 교육훈련이 조직의 성과제고뿐 아니라 공무원의 능력발전으로 이어지기 위해서는 개인과 직급에 따른 역량분석이 먼저 이루어지고 경력경로를 바탕으로 한 경력개발제도가 구축되어 있어야 하지만 역량분석과 경력개발제도가 구축되어 있지 않은 상황에서의 교육훈련은 인적자원개발과 인사관리가 유기적으로 연결되지 못하고 있다. 다양한 교육수요를 충족시키기 위해 자체 교육원 이외에 위탁교육을 실시하고 있으나 위탁교육이 여전히 단편적인 평가만이 가능하여 체계적 관리가 어려운 실정으로 교육훈련담당기관간의 업무체계가 비효율적으로 구축되어지고 있는 경향도 있다. 교육을 담당하고 있는 인적 측면에 있어서도 전문적인 공무원교육훈련이 가능하기 위해서는 최소한 교육과 관련된 전문가로 구성하는 것이 타당하나 지방자치단체의 예산 및 기타 사유로 인해 유능한 인력을 초빙하는 것이 어려운 실정으로 인적자원개발 담당인력 및 전문성이 다소 미흡한 부분이 나타나고 있다. 교육훈련은 단기간내 혁신이나 가시적인 성과를 창출하기 어려우며 개인의 잠재력을 개발하는 교육훈련의 특성상 효과가 나기까지 장기간이 소요될 수 밖에 없으나 교육훈련에 대한 장기적 투자보다는 단기적 비용측면에서 접근하는 경향이 나타나고 있다.

결국 이러한 패러다임의 변화에 능동적으로 대응하고 개인의 능력을 극대화 할 수 있는 교육의 필요성이 제기되고 있으며 특히 자기주도적 상시학습체계의 필요성이 강하게 대두되고 있는데, 급격한 행정환경 변화 가운데 조직의 생존과 경쟁우위를 유지하기 위해서 능동적으로 대처해 나갈 수 있는 능력이 요구되므로, 상시적으로 학습하는 조직문화의 구축이 필요할 것이다. 민간에서는 '일-학습-삶'을 연계하여 직원들의 자아실현과 조직성과 제고를 동시에 도모하는 평생학습제도 운영과 이를 지원하고 있으며 이러한 차원에서, 조직구성원은 자기 스스로 정보를 수집·분석하고 문제를 해결해나가는 자기 주도적 학습능력이 요구되고 조직차원에서는 학습자들이 그들의 수준에 맞게 선택하고, 학습해 나갈 수 있도록 시스템을 설계하는 것이 중요한 과제로 대두되고 있다. 그러나 이러한 교육훈련의 변화는 결국 교육의 대상자인 공무원들이 무엇을 원하는지에 대한 논의가 선행되어야 할 것이다. 즉, 아무리 좋은 취지의 교육프로그램이 있다고 하더라도 그러한 것들이 공무원들이 만족을 못한다면 수동적으로 교육에 참여를 할 것이고 이러한 교육의 결과는 개인이나 조직에 악영향을 미치기 때문이다.

4. 공무원교육훈련의 기본 방향

■ 지방자치단체 목표와 미래비전에 따른 인재상의 정립

지방자치단체의 교육훈련제도 중 가장 중요한 점은 우선 지방자치단체가 지향하는 조직의 비전과 목표를 분명히 하고 이를 교육훈련제도에 반영해야 한다는 점이다. 따라서 먼저 모든 지방자치단체는 자율적으로 지역적 특성을 고려하여 인재상을 정립하고 이에 맞는 필요역량을 정의한 후 이를 교육훈련제도에 반영하여야 할 것이다. 여기서 주의할 점은 각 지방자치단체가 인재상을 정립할 때 각기 목표와 미래비전이 다를 수밖에 없으므로 지방자치단체의 교육훈련내용은 차별적이어야 한다는 것이다.

■ 교육의 성과에 대한 인식

현재 대부분의 지방자치단체 교육훈련의 내용은 성과를 강조하고 있다. 즉, 공무원 교육훈련을 비용의 관점에서 투자로 인식전환하고 투자의 성과를 무엇으로 볼 것인가를 고려한다는 것이다. 교육의 성과를 무엇으로 볼 것인가는 지방자치단체에 따라 다를 수 있는데 교육훈련의 시험성적이나 만족도점수가 아닌 교육수요자 스스로 특정 문제를 해결하는 과정에서 일정한 지식을 얻는 것으로 정의하고 있어야 할 것이다. 즉, 이것은 일종의 실천학습(Action Learning)기법의 활용으로서 직장 내에서 해결해야 될 문제나 과제를 중심으로 다양한 구성원으로 구성된 소그룹을 통해 성장적이고 탐구적인 학습과정을 거치도록 한다는 것이다. 예를 들어 강의식 수업을 토론식으로 전환하여 개인 혹은 팀별로 과제를 수행하게 함으로써 이를 통해 교육훈련의 성과와 평가를 시도할 수 있다. 다만 이처럼 교육훈련의 방식이 토론식으로 이루어지거나 팀별과제수행과정으로 이루어지면 강사에 의한 교육훈련평가만으로는 타당성 있는 평가가 어려워지므로 만족도위주의 단순설문식 평가방식도 동시에 개선하여야 한다.

■ 자기주도적 학습을 통한 자율적 학습체제 확립

교육훈련제도의 주체를 공무원 개인으로 바꾸고 과거 수동적인 훈련에서 스스로 필요한 지식과 정보를 습득해 문제를 해결하는 자기주도형학습으로 전환한 것은 창조력을 강조하는 행정환경의 변화에 대응하기 위한 것이다. 이러한 방향전환은 공공조직뿐 아니라 이미 평생학습을 지향하고 있는 현대의 사회변화방향과 맥을 같이하는 방향설정이라 할 수 있다. 자기주도적 학습을 위해서는 공무원이 자기교육훈련계획의 수립을 통해 필요한 교육내용, 방식, 기관을 선택할 수 있는 학습관리시스템이 구축되고 인사과 등 교육훈련담당조직에서는 교육훈련강좌 정보, 참고도서소개 등 관련 정보지원이 가능해야 한다.

5. 마치며

공공부문과 민간부문 모두에서 경쟁력의 핵심적 요소는 인적자원임이 강조되고 있으나 여전히 문제가 상존하고 있다. 그동안 지방자치단체에서는 교육훈련을 투자의 개념보다는 비용으로 인식하고 예산반영에 인색한 측면이 있었고 또한, 공무원들 역시도 자기발전과 능력의 향상보다는 필요한 점수 확보 수단으로 이수한 경우가 상당부분을 차지하고 있었으며 이에 더하여 공무원 훈련기관의 전문성 문제, 공급자 중심의 교육프로그램 등 많은 문제점들이 나타났다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 지방자치단체는 중장기계획을 수립하는 등 인적자원개발을 위한 체계적 노력을 기울이기 시작하고 있다.

교육훈련의 성과는 단기간에 나타나기는 어렵지만, 현재 교육훈련의 문제를 바로 인식하고 교육을 통해 조직의 가치를 공유하고 변화를 주도할 수 있는 마인드와 태도를 형성하기 위한 체계적인 노력이 필요하다. 이를 통해 자치단체는 우수한 인적역량을 확보하고 공무원들은 개인적 능력을 향상시켜 자치단체의 경쟁력 확보기반이 될 수 있을 것이다. ◀

〈참고문헌〉

- 권용수, “공무원 역량기반교육훈련에 관한 고찰”, 『한국인사행정학회보』, 제5권 1호, 2005.
- 김귀영, “지방공무원 교육훈련제도 개선방안”, 『한국인사행정학회보』, 제권 1호, 2009.
- 김판석, “공무원 교육훈련의 전환”, 『한국인사행정학회보』, 제6권 1호, 2007.
- 백철현, “공무원 교육훈련의 발전방안에 관한 연구”, 『한국인간관계학회보』, 제5권 1호, 2000.
- 송석희, “공무원 교육훈련의 성공요인 분석”, 『한국행정학회 추계학술발표논문집』, 2007.
- 최무현·김영우, “지방공무원 역량강화에 관한 연구”, 『지방정부연구』, 제13권 4호, 2009.
- 홍길표, “공무원 교육훈련 프로그램의 효과성 결정요인에 관한 연구”, 『산학경영연구』, 제19권 2호, 2006.
- 홍길표·공선표, 「공무원 교육훈련 혁신 로드맵」, 한국행정연구원, 2004

지방자치제도와 지방정부 복지정책의 진화

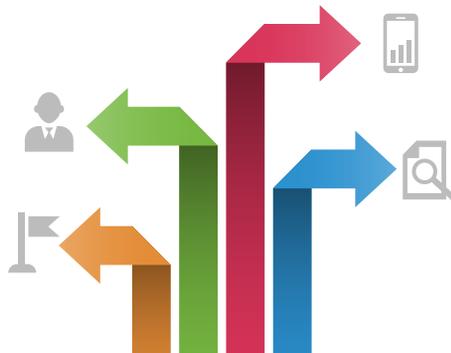
청년정책, 선도적 지방복지정책인가 아니면 정치적 포퓰리즘인가?

김용현 _ 충남연구원 책임연구원

1. 지역 실정에 맞는 복지정책의 필요성

국가는 삶의 큰 문제를 다루기에는 너무 적고 작은 문제를 다루기에는 너무 크다 (다니엘 벨). 미국의 사회학자 다니엘 벨의 말처럼 위와 같은 국가의 속성 때문에 중앙정부와는 별도로 지방자치제도가 필요로 한지 모르겠다. 한국에서 근대적 의미의 지방자치제도는 대한민국 정부수립과 함께 탄생한 제헌헌법(1948년 7월17일)에 근거하여 제정된 지방자치법(1949년 7월4일)에 의해 시작되었다. 그러나 1961년 5.16군사혁명 이후 30여년간 한국의 지방자치제도는 중단되었다. 1991년 지방의회선거가 부활되고 1995년에 지방자치단체장에 대한 선거가 진행됨으로써 본격적으로 지방자치시대가 열리게 되었다.

1991년 지방자치가 재개될 당시에는 오래만에 부활된 지방자치제도가 민주주의와 복지수준의 향상에 도움이 될 것이라는 기대가 있었다. 선진국의 예(例)에서도 볼 수 있듯, 지방자치는 민주주의를 풀뿌리 민주주의로 심화시키고 맞춤형 주민복지를 향상시킬 수 있는 제도이다.



지난 지방자치시대 25년 동안 우리 사회는 다양한 사회적 실험을 경험해왔다고 할 수 있다. 한 편으로 크게는 광역자치단체를 중심으로 작게는 시군구 등 기초자치단체를 둘러싸고 다양한 정책적, 경제적, 사회적 실험이 실험이 벌어지는가 하면, 다른 한 편에서는 지방자치에 따른 지방자치에 따른 고비용과 비효율, 그리고 중앙정부 정책과의 부조화를 들어 무용론을 주장하는 목소리도 있어왔다. 지방자치제도 도입이후의 변화를 복지 영역에서 살펴보면 보건복지부 사업 중 67개 사업복지사업을 지방자치단체로 이관함으로써 사회복지분야에서 본격적으로 지역화와 지방분권화를 추진하기 시작한 해가 2005년으로 사회복지 분야의 지방분권화 역사 또한 11년째를 맞고 있다(김진석, 2014). 지방자치 제도 도입 25년과 사회복지사업의 지역분권화 11년을 맞는 지금 한국 사회에서 중앙정부와 지방자치단체 사이의 복지정책역할 구분에 대한 다양한 논의가 이루어지고 있다. 일각에서는 갈수록 다양화되고 층위화되고 있는 복지욕구에 능동적으로 부응하기 위해서는 복지제도 및 서비스의 지역분권화가 불가피한 흐름이라는 주장이 팽배해 있다(김진석, 2014).

이론적으로 지방자치제도는 지방정부 스스로가 그 지역주민의 의사와 복지욕구에 맞는 맞춤형 복지정책을 제공함으로써 지방주민의 복지욕구를 보다 효율적으로 해결 할 수 있도록 한다. 즉, 지방정부는 중앙정부의 획일적 복지정책과 달리 지역주민의 선호를 반영할 수 있고 지방정부간 경쟁을 유발하여 창의적이고 실험적인 지역복지정책을 집행할 수 있는 장점이 있다. 또한 복지수요자의 정책 결정에 대한 참여기회를 확대하여 지역주민의 수요에 맞는 복지정책이 가능하다.

실제로 지방자치제도 실시이후 주민들의 복지욕구도 상승하고 있고 지방정부의 사회복지행정 역시 강화되고 있는 것이 현실이다. 그런데 주민복지와 관련된 지역복지정책은 지방정부가 결정하는 것이 아니고 중앙정부가 하는 정책 범위내에서 제한적으로 결정하게 되어 있다. 특히 우리나라는 국민생활과 관련된 많은 정책분야가 지방정부보다는 중앙정부의 결정에 의해 좌우된다. 예를 들어 국방·외교뿐만 아니라 국민의 일상생활과 직결된 치안·복지·교통·교육·환경 등 거의 모든 분야가 중앙정부의 의사에 따라 결정됨으로 지방정부가 행사할 수 있는 정책결정범위는 제한적이다(이승중, 2003).

게다가, 우리나라 복지정책의 도입 및 확대 시행 과정을 살펴보면 다수의 제도들이 정치공학적 논리에 따라 도입 및 시행이 결정되고 그 시행의 책임을 중앙정부와 지방정부가 넘겨받는 모양새를 취하는 경우를 자주 목격할 수 있다. 특히 지방정부는 중앙정부에 의해 결정된 사업을 이행하는데 급급한 것이 현실이다. 지자체에서 시행하는 복지정책은 국가가 제공하는 천편일률적인 서비스를 그저 전달하는 통로에 불과하고 지방정부 고유 복지정책이 전무한 것은 아니지만 지역 실정에 맞는 복지정책을 추진하기보다는 중앙정부 주도의 획일적이고 시혜적인 단계에 머물러 있는 상태이다.

2. 성남시 사례로 본 복지정책

이 글의 목적은 중앙정부와 지자체의 복지 역할 분담 과제를 성남시 복지정책의 사례를 통해서 살펴보는 것이다. 서울시에 이어 성남시의 새로운 청년정책이 연달아 발표되면서 2015년부터 말부터 ‘청년수당’에 대한 사회적 논쟁이 벌어지고 있다. 성남시 사례는 지역주민의 욕구에 부응하는 혁신적 지역복지 정책을 중앙정부가 일관성 없는 잣대를 가지고 일방적으로 판단하고 보건복지부의 협의·조정 결과를 따르도록 강요하는 통제정책인지, 아니면 정치인의 개인적 야망을 위하여 시민의 귀중한 세금을 가지고 생색을 내고 있는 정치적 포퓰리즘인지 논란이 가열되고 있다.

성남시는 이재명 시장의 주도로 지방정부 특유의 복지정책을 쏟아내고 있다. 성남시는 청년정책을 포함해서 전국 최초로 올해부터 3대 무상사업을 실시했다. 성남시는 2015년 최초로 제시한 무상복지 3종 세트(청년배당, 무상공공 산후조리원, 무상교복)를 위하여 2016년부터 186억원을 투자했다. 성남시의 인구는 96만 명이지만 올해 복지예산 규모는 성남시가 일반회계(1조 5371억원)의 36.2%인 5564억 원이다(중앙일보, 2016, 3월7일자).

지방자치단체의 수장으로서 이재명 시장의 과격적인 복지정책을 두고 정부 고위관료들과 여당 정치인들은 포퓰리즘, 아편·바이러스·용돈·피주기·범죄 등의 막말을 서슴지 않는 반면 이른바 진보진영에서는 지방정부 특성에 맞는 선도적 복지정책의 전형으로서 ‘지역맞춤형 정책’이라고까지 평가하고 있다.

이기우 인하대 교수는 성남시 청년정책은 지방자치가 여러 시행착오를 겪으면서도 본래의 목적을 향해 뿌리를 내리고 있는 본보기로서 지방의 작은 변화가 국가의 변화를 선도하고 있으며 지방자치의 효과가 가장 잘 드러난 정책이라고 극찬하고 있다(경향신문, 2016,3월 9일 수요일자). 진보진영의 인사들도 지방의 분권적 책임정책으로 도입을 추진하고 있는 성남시 청년수당제도는 최근 심화 되고 있는 세대 간 갈등을 사회적 연대의 정신으로 해결할 수 있는 노동·복지 정책이라고 평가하고 있다. 노동계에서도 성남시 복지사업을 포퓰리즘으로 매도하는 것은 ‘복지 포퓰리즘’이라는 명목으로 정치적·이념적 프레임에 덧씌워 미래의 희망인 청년들에 대한 지원제도를 세대 간 경쟁구도로 몰아치고 있다고 비판하고 있으며 궁극적으로는 현 정부의 복지 축소 및 지방자치단체에 대한 견제라고 비판하고 있다(복지동향, 2016). 같은 맥락에서 중앙정부와 유사·중복인 지방정부의 복지사업에 대한 중앙사회보장위원회의 정비방안도 현 정부의 복지축소정책의 일환이라고 반대하고 있다(복지동향, 2016).

성남시의 실험적인 복지정책이 찬양일색인 것은 아니다. 보수진영에서는 성남시의 사례가 대표적인 복지 포퓰리즘으로 매도하고 있다. 뿐만아니라 성남시가 2016년 1월 19일과 20일 무상교복과 청년배당금을 각각 지급하고 청년배당으로 지급한 지역화폐(성남사랑상품권)의 현금화(속칭 카드깡) 논란을 빚으면서 뒤늦게 전자화폐를 도입하기로 한 사례는 일부 언론에게도 집중포화를 맞고 있다(중앙일보, 2016, 3월7일자). 성남시는 보수 인사와 언론뿐만 아니라 중앙 정부 및 광역자치단체와 끝없는 갈등을 마찰을 빚고 있다.

2013년 만들어진 사회보장기본법에 의하면 지방정부의 새로운 복지정책은 국가 및 지방자치단체 사회보장 사업의 연계와 신설·변경 사업 협의·조정을 거치도록 되어있다. 그러나 이재명 성남시장은 성남형 무상복지 3중세트를 추진에 반대하는 보건복지부의 입장을 일축했다. 오히려 이재명 시장은 보건복지부의 불수용입장, 즉 성남시의 청년수당 정책이 위법이라는 법제처의 유권해석(사회보장기본법 26조)을 모두 묵살하고 정책을 강화했다. 상급기관인 경기도의 재의요구와 대법원제소에도 아랑곳하지 않았다. 이재명 성남시장은 “지방자치권을 훼손했다”고 주장하며 오히려 중앙정부를 상대로 헌법소원(권한쟁의심판청구)도 냈다. 그러나 박근혜 정부는 국무회의를 통해서 ‘사회보장 기본법’ 상 사회보장 제도 신설·변경시 협의·조정 결과를 따르지 않는 내용을 법령위반 사항으로 추가하여 교부세 감액대상을 확대하는 내용의 ‘지방교부세법 시행령’ 개정안을 통과시켰다. 행정자치부 정종섭 장관은 “증가하는 사회복지수요를 지방교부세 산정에 반영하고 자치단체 재정운영의 건정성과 책임성을 제고하기 위해” 부동산 교부세 배분기준 중 사회복지 비중을 10%p 늘리고 지방교부세 감액대상 확대 등을 추진하게 되었다고 밝히고 있다(복지동향, 2016).

3. 중앙정부와 지자체의 복지실험은 계속되어야

최근 한국의 사회복지의 복지수요가 복잡다단해지고 개별 맞춤형으로 진화함에 따라 중앙정부의 획일적인 프로그램과 기준 적용의 어려움이 증가하고 있고 복지공급 주체가 다원화됨에 따라 지방정부의 자원관리, 조정, 기획의 중요성이 증대되고 있다(강혜규, 2006).

이런 시점에서 성남시 사례는 현재 사회복지 현안이 되고 있는 중앙정부와 지방 정부간의 복지정책 역할 분담에 대한 사회적 관심을 불러 일으키는 계기가 되고 있다. 지방자치단체가 독자적으로 추진한 청년 정책을 둘러싸고 당장은 갈등하고 있지만 중앙정부와 지자체 간의 바람직한 역할(분담)에 대해 생산적으로 논의하는 계기가 될 수 있을 것이다. 특히, 국가 및 지자체 사회보장 사업의 연계와 신설·변경 사업의 협의·조정을 둘러싸고 중앙정부에 대한 지방정부의 역할이 과연 무엇인지, 논의의 장을 마련하였다는 점에서도 중요한 의미가 있다. 복지정책에 있어서 중앙정부와 지자체의 재정적, 행정적 역할과 책임한계에 대한 논쟁은 필수적이기 때문이다.

성남시의 논란은 구조적으로 복지정책 도입 주체와 시행 주체의 상이함 때문에 발생된 것이고 궁극적으로 지역복지정책의 혜택은 지역 주민에게 돌아가야 한다. 중앙 정부가 만든 사업의 집행을 담당하면서 지방정부는 사업비를 받는다. 이것은 엄밀히 말하면 지방정부는 지방 ‘자치’를 하는 것이 아니다. 중앙과 지방을 모두 포함한 ‘정부’의 일부, 주민과 대면하는 기관으로서 ‘정부’업무를 수행하는 것뿐이다. 자치는 지역업무를 지역 스스로 하는 것이고 재정독립은 자치업무를 자체재원으로 수행한다는 것을 뜻한다. 이렇게 본다면 대한민국 정부의 일선 기관으로 수행하는 대행사무는 ‘자치’ 업무가 아니다. 따라서 복지사업이라도 지역주민의 선호를

반영하는 것, 혹은 단체장에게 재량을 주는 것이 자치이념에 부합한다고 생각하면 자체사업으로 전환하는 것이 바람직하다. 이런 의미에서 지방자치 관련 학자나 실무자들은 제대로 된 '자치'를 위해 의존재원 비중을 줄이고 자체재원 비중을 높여야 한다고 강조한다. 지방자치를 실현하고 있는 대부분의 국가들이 지방정부의 복지정책을 늘리기 위한 인센티브 정책을 강화하는 것도 이러한 맥락에서다(김태일, 2014).

극단적인 찬양과 비판보다는 성남시의 사례가 경기도의 무한돌봄, 서울시 마을 공동체 종합지원센터처럼 지자체 수준의 거대한 실험으로서 궁극적으로 국가정책의 틈새에서 지방자치단체들이 시작하고 있는 보완적인 시도들로 자리매김할 수 있기를 기대한다. ◀

〈참고문헌〉

강혜규 외(2006), 지방화시대의 중앙·정부간 사회복지 역할분담에 방안. 한국보건사회연구원.

김진석(2014), 복지국가 중앙정부와 지자체, 사회정책연합 공동학술대회.

김태일(2014), 재정은 어떻게 내 삶을 바꾸는가, 코난박스.

이승중(2003), 지방자치론, 박영사.

이병희(2016), 청년 고용안전망 모색, 복지동향, 2016.1. 제 207호.

중앙일보, 마찰음 큰 무상 3종 성남 vs 조용한 실속 복지 남양주, 2016.3월 7일 월요일.

경향신문, 주민참여예산·정보공개, 공중화장실 개선... '국가 변화' 이끌다, 2016.3월 9일 수요일.



전통문화가 살아있는

'공주 계룡산 상신마을'

정봉희 _ 충남연구원 홍보팀장



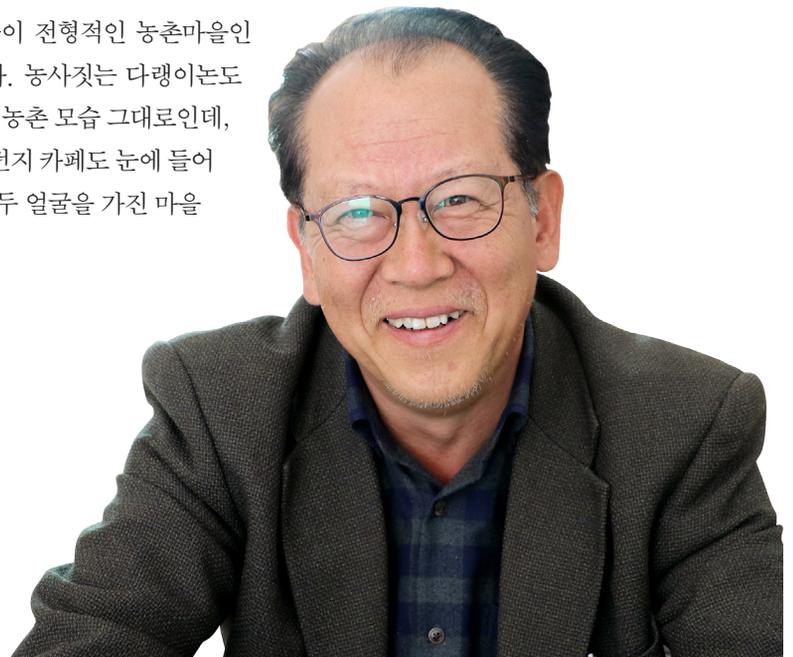
계룡산 한 자락에 살포시 숨어있는 고즈넉한 마을이 하나 있다. 옛날 중국 유신국의 지리적 형태와 닮았다고 하는데, 그중 신소를 중심으로 아래로는 하신, 위는 상신이라 불렀다고 한다. 이번에 소개할 곳은 윗마을에 해당하는 공주시 반포면에 위치한 '계룡산 상신마을'이다.

계룡산 입구에서 공주 방향으로 1km를 내려가다가 보면 금방 좌회전 신호를 받아 계룡산의 또 다른 줄기로 올라가게 되는데, 자동차로 10여분을 달리다 보면 폐교된 상신초등학교를 리모델링한 상신리 농촌체험휴양마을센터를 만나게 된다.

“전통서당체험 방문단이 내일 올 예정이어서 바빴는데, 마침 오늘 방송국에서 촬영을 오는 바람에...”

필자가 만난 상신마을 고주환 위원장은 인터뷰 도중 걸려오는 전화 때문에 미안한지 연신 웃음을 보 이셨다. 올해 55세. 이 마을에서 태어났고 선생님 생활 20년을 마치고 다시 고향으로 돌아왔다는 것이 다. 그러던 중 지난 2013년부터 이 마을사업을 맡아 추진하게 되었다고.

상신마을은 그냥 둘러보면 이곳이 전형적인 농촌마을인지 전원주택촌인지 헷갈릴 수 있다. 농사짓는 다랭이논도 있고, 우물, 돌담 등이 있는 걸 보면 농촌 모습 그대로인데, 도시에서 봄직한 별장같은 집이라던지 카페도 눈에 들어 오는 걸 보면 농촌이 아닌 것 같은 두 얼굴을 가진 마을 같다는 느낌이 들었다.



공주 상신마을 고주환 위원장



〈체험센터 모습〉



〈편백체험관 6개동〉

고 위원장은 “이 마을은 귀촌한 외지인들이 절반 정도를 차지할 정도”라며 “토박이로 자란 마을주민들과는 소통이 어려운 게 사실”이라고 아쉬워했다.

현재 상신마을은 127가구 396명이 살고 있지만, 이중 절반이 외지인이고, 체험에 참여하는 47가구 중 외지인은 약 10가구 정도라고 한다.

이런 이유로 인해 이 마을에서 농사만 짓고 있는 주민은 오직 1가구 뿐이고, 나머지 대부분은 농사일도 하면서 인근 지역 직장으로 출퇴근하거나 사업·장사하는 사람들이라고 한다. 아무래도 마을 주민과 외지인 사이의 정을 나누기가 쉬운 상황은 아니었다.

또한 마을사업을 진행하다 보면 노령화와 생활고에 따른 참여부족이 가장 큰 애로사항이기도 하다. 이를 해결하기 위해 오랜 마을의 역사와 함께 전승된 전통주와 전통장류를 중심으로 6차산업화를 추진하기 위해 계획 중이란다.

고 위원장은 “우리 마을에서 생산된 백태를 가공해서 만든 청국장은 유구한 마을의 역사와 함께 전승된 아주머니들의 손맛이 일품”이라며 “재래식방법의 된장과 간장, 그리고 마을의 청정수를 이용해 빚은 전통주가 인기”라고 자랑했다.

무엇보다 상신마을은 체험관광의 메카답게 체험센터를 중심으로 편백체험관 6개동과 30명 이상 수용 가능한 숙박동을 보유하고 있다. 여성가족부 청소년수련활동인증프로그램을 중심으로 한 코스모스전통서당체험, 도자



〈상신마을은 돌담이 유명해 일명 ‘돌담풍경마을’로 불린다〉
자료출처 : 상신마을 사진자료



기 만들기, 전통촌락상신문화탐방, 두부 만들기, 인절미 체험, 목이버섯만두만들기체험, 미꾸라지잡기체험 등은 인기가 여전한단다.



〈미꾸라지 잡기, 서당체험 등 다양한 체험프로그램 진행모습〉

특히 이 마을의 특색을 한마디로 정의한다면 토속신앙과 유교적 질서의 조화라 할 수 있다. 전통촌락의 유형 문화를 잘 보존하기 있기 때문에 마을 전체가 전통촌락박물관이라 표현해도 지나치지 않다. 예를 들면 상여집터, 용산구곡, 세이초, 소도, 장승, 선돌, 큰샘, 당간지주, 구룡사지, 여천, 산정이 서당터, 이참봉댁, 옷샘, 부도골, 서당터, 산신당 등 마을 곳곳에 전서물이 자리하고 있다. 그래서인지 이 마을에서는 서당문화자원을 활용한 전통에 절체험과 서당체험을 할 수 있다고.



〈상신마을 당간지주 - 고려시대 구룡사의 당간지주로 추정됨〉



〈마을 한가운데 위치한 우물〉



〈상신리 선돌(立石) - '상신 들녘의 춘하추동은 무릉도원의 세월이여라' 를 의미〉



지도 현황

- ① 상여집 ② 동구의 전경과 개학동문, 용산구곡 심룡문 ③ 장승, 솟대, 취음동천, 소도, 상신 유래비, 새마을비, 진덕교, 선돌(立石)
- ④ 계룡산 상신 농촌체험휴양마을 센터 ⑤ 큰 샘, 취음 권중면 주택
- ⑥ 통구재 ⑦ 구룡사지와 이참봉 대 (새뜰) ⑧ 마을회관 노인회관
- ⑨ 여천 ⑩ 옷샘, 용산구곡 2곡 은룡담 ⑪ 부도골, 서당터, 샘터 ⑫ 용산구곡 3곡부터 9곡 ⑬ 산신당 ⑭ 산정이 서당(꽃배) ⑮ 도예촌

〈상신마을 지형 및 주요자원〉 자료출처 : 고주환·김미경, '신야도원-전통촌락상신문화탐방' (2015, 문경출판사)

필자는 위원장이 추천해주는 탐방코스를 따라 마을을 돌아다녀봤다. 앞뒤로 흐르는 냇가를 끼고 안쪽에 자리잡은 전통유산들, 그리고 그 사이에 들어선 고급스런 전원주택들이 낯설기도 했지만, 한편으로 보면 계룡산의 깊은 산세와 맑고 깨끗한 물은 한 여름 더위를 말끔히 씻어주기에 충분한 휴식을 제공할꺼란 믿음이 생겼다.

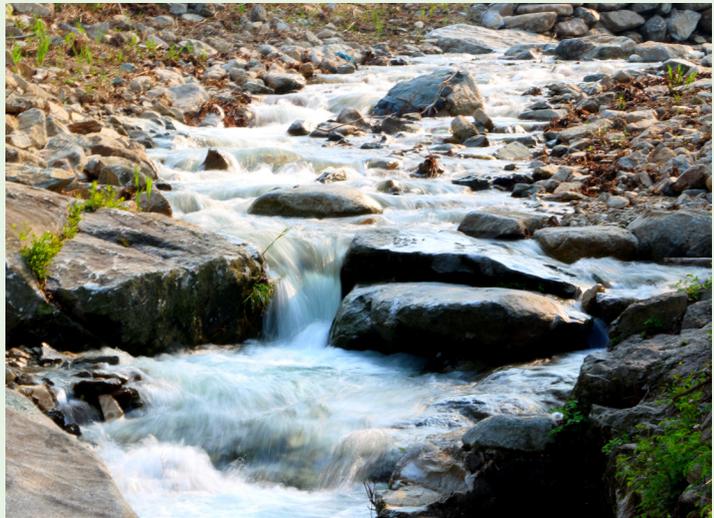
특히 마을회관 앞에 보이는 '여천(女川)'은 말 그대로 여인이 사용하는 냇물이라는 뜻이라고 한다. 필자는 이 의미에 호기심이 발동해서 자료를 찾아보니, 예전에는 집집마다 상수도 시설이 없었던 터라, 많은 여인네들이 씻을 물이 없었다고 한다. 결국 남녀유별이 뚜렷했던 시절에 생각해진 것이 바로 여천인 것이다. 즉 여인들만이 사용하는 목욕탕, 바로 여탕이었던 셈이다.¹⁾

그리고 이 마을에는 많은 방문객이나 체험객이 다녀갔을 법한 계룡산도자예술촌(일명 '도예촌')이 별도로 자리잡고 있다. 현재는 약10곳 정도가 운영 중인데, 과거에 비해서는 침체되어 있다고 하지만, 여전히 도자기 만들기 체험은 인기가 높다.

다만 이 도예촌과 상신마을의 연계성을 찾기는 어려워 보이는 점. 지금도 포크레인 작업소리가 들리고 있어서 사실상 상신마을과는 별개로 여겨지기도 했다.



1) 고주환·김미경, '신야도원-전통촌락상신문화탐방' (2015, 문경출판사)



〈맨 왼쪽 위 '여천' 을 비롯한 마을 풍경〉

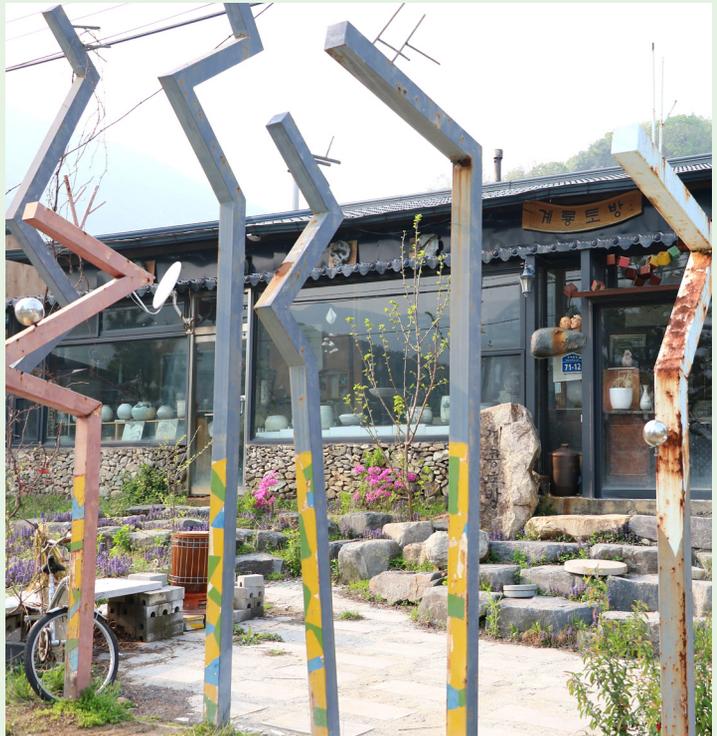


〈마을 초입 앞뒤넷가가 합류하는 지점에 생긴 '소도'의 모습〉

고 위원장은 “지난해 체험객수는 약3730명, 체험객 및 특산품 판매 등을 통한 연매출은 약46,300,000원으로 많은 편이 아니다”라며 “올해는 체험객 약 2만명, 2억원 매출 달성을 목표로 사업을 진행해보고 싶다”고 말했다.

또한 “현재 진행 중인 ‘상신리문화특화조성사업’과 전통촌락 원형 보존을 위한 자치단체의 지구지정 등을 추진해 전통문화마을의 정체성을 잃지 않기 위해 노력할 것”이라고 강조했다.

상신마을은 계룡산국립공원 내에서도 많은 주민들이 살고 있다. 그리고 아직도 전통촌락의 모습을 간직한 다양한 문화자원들을 보유하고 있다. 이것이 이 마을의 어메니티를 살릴 수 있는 장점인 만큼 그 위상을 높일 수 있는 사업이 꾸준히 진행되길 바라며, 무엇보다 원주민과 새롭게 이주해 들어온 주민 간의 화합과 소통을 통한 공동체가 형성되길 기대해본다. <



〈마을 오른쪽 언덕위에 자리잡은 계룡산도자예술촌 모습〉



강훈식

더불어민주당, 아산

[약력]

충남 아산 출생
건국대 경영정보학과 졸업
안희정 충남도지사 선대위 전략기획본부장
미국 뉴욕주립대 객원연구원
동국대 언론정보대학원 겸임교수
더불어민주당 아산을 지역위원장



△ 당선 소감을 말씀해주세요.

☞ 당선되었다고 마냥 기뻐할 수 없는 것임을 압니다. 많은 아산시민들의 변화에 대한 열망을 느꼈기 때문입니다. 도리어 어깨가 많이 무거워 짐을 느낍니다.

4월 13일, 아산을 시민들께서는 우리 아이들의 미래를 위해 투표하셨습니다.

저를 선택한 것이 아니라 아산과 함께 커나갈 새로운 정치인을 선택하신 것입니다.

이것은 '시민과 함께' 정치를 새롭게 만들라는 명령입니다.

시민 여러분들과 함께 우리 아이들을 위한 아산의 미래, 새로운 아산의 미래를 만들어 나가겠습니다. 아산 시민의 기대에 부응하는 정치인이 되도록 노력하겠습니다.

△ 향후 4년 동안 의정활동 계획을 간략하게 말씀해주세요.

☞ 지난 19번의 국회와는 다르게 이번 20대 국회는 바뀌어야 합니다. 정치 자체를 혁신해야 합

니다. 이번 국회의원 선거의 결과는 정치혁신을 바라는 국민의 소망이 반영되어 있다고 생각합니다. 아산시민의 투표에 새로운 정치로 보답하겠습니다.

제가 선거운동을 하면서 유권자 분들로부터 가장 많이 들었던 말은 "제발 싸우지 좀 마라"입니다. 저는 앞으로 4년동안 민생을 최우선적으로 챙기면서 일 잘하는 국회의원, 성과를 내는 국회의원이 되도록 노력하겠습니다.

△ 희망하는 상임위는 어디이며, 그 이유는 무엇입니까?

☞ 마음대로 정해지진 않겠지만 제가 가장 희망하는 상임위원회는 교육문화체육관광위원회입니다. 가서 아산시뿐만 아니라 대한민국의 미래들이 행복한 교육 환경을 만들고 싶습니다. 교육은 백년지대계로 장기적인 안목을 가지고 설계해야 하는 분야입니다. 그만큼 우리나라의 미래를 결정짓는 중요한 분야입니다.

인구유입이 계속해서 이루어지고 있는 아산은

성장속도에 비해 교육 인프라가 부족한 실정입니다. 교육도시로서의 아산을 만들기 위해서 교육문화체육관광위원회에서 일하고자 합니다.

△ 지역의 가장 시급한 현안과제는 무엇이며, 이의 해결을 위한 방안은 무엇입니까?

☞ 아산은 현대와 삼성을 모두 가진 도시입니다. 따라서 새롭게 성장하는 도시가 되어야 합니다. 아산을 기업이 일하기 좋고 일자리가 많이 창출될 수 있는 도시로 만드는 것이 시급한 현안과제 중 하나입니다.

이를 위해서는 국가적 차원의 수도권 규제 재추진해 국가균형발전을 이루어야 합니다. 이미 우리나라의 수도권은 포화상태입니다. 수도권 규제완화 정책은 시대에 역행하는 정책으로 이렇게 해서는 국토균형발전과 대한민국의 새로운 성장 동력을 찾을 수 없습니다. 적절한 시설 및 인구의 지역분산으로 고른 균형발전을 추구해야 합니다. 따라서 수도권정비계획법 개정안을 발의하여 통과되도록 힘쓰겠습니다.

또한 동시에 엄마들이 머물러 살고 싶은 도시를 만들어야 합니다. 아산은 도시의 성장에 비해 교육 인프라 등 교육보육시설이 부족한 상태입니다. 자라나는 아산의 미래들이 공부하고 성장할 수 있는 환경이 완벽하게 갖추어지지 못했다는 것입니다. 아산의 교육보육시설을 획기적으로 확충하여 아이를 낳고 키우고 싶은 도시, 맘(Mom)이 편한 아산으로 만들고 싶습니다. 아산시 내 국공립 어린이집을 확대하고, 민간어린이집의 국가 보조를 확대하도록 하겠습니다. 적어도 아이를 낳은 부모님들이 아이 교육, 보육 문제로 걱정하는 일은 생기지 않도록 노력하겠습니다.

△ 공약 중 국가적 차원에서 중점 추진하고 싶은 공약은 무엇입니까?

☞ 국가적 차원에서 중점 추진하고 싶은 공약은 수도권 규제완화 정책의 철폐입니다. 저의 핵심공약 중의 하나인 일자리 창출과 기업의 아산 유치는 수도권 규제완화 정책의 철폐와 맞닿아 있습니다. 수도권 규제완화는 아산만의 문제가 아니라 국가적 차원의 문제입니다. 수도권 과밀화로 인해 국토 균형발전이 저해되고, 대한민국의 성장 동력이 떨어지는 것입니다. 이는 세종시 건설과 각종 공공기관의 지방이전 추진 정책에도 역행하는 것입니다. 지방과 수도권의 공존을 위해서 수도권 규제완화 정책은 반드시 철폐되어야 합니다.

△ 도민에게 하고 싶은 말은 무엇입니까?

☞ 충청남도 11명의 국회의원 중 5명의 더불어민주당 국회의원이 당선되었습니다. 변화를 바라는 충남도민들의 마음을 알 수 있습니다.

그동안 국민들의 요구에 응답하지 않는 정치로 인해 정치불신이 포화상태가 되었습니다. 이번 선거의 결과는 새로운 변화를 원하는 도민들의 선택을 말해주는 것입니다. 단순히 새로운 것이 아니라 새로운 세대가 나서서 정치를 바꾸고, 지역을 변화시키는 원동력이 되길 바라는 것이 도민 여러분들의 마음이라고 생각합니다.

당을 떠나서, 충청남도의 다른 국회의원분들과 함께 일하는 국회를 만들겠습니다. 국민들의 실생활과 맞닿아 있는 생산적인 국회, 국민들이 걱정하는 먹고사는 문제를 이야기하는 국회를 만들겠습니다. 기존의 정치 프레임과, 정치 공방을 막으면서 일하는 국회가 되도록 견인하는 것이 초선의원의 역할이라고 생각합니다. 그런 중심을 잃지 않는 초선의원으로 일하겠습니다. 감사합니다. ◀



김종민

더불어민주당, 논산·계룡·금산

[약력]

충남 논산 출생.
장훈고 · 서울대 국문학과
내일신문 · 시사저널 기자
청와대 대변인
청와대 국정홍보비서관
건양대 교수



△ 당선 소감을 말씀해주세요.

☞ 우선 저에게 이 길을 열어주신 유권자분들에게 감사하다고 말씀드리고 싶습니다. 이제는 바뀌어야 한다는 새로운 변화에 대한 열망을 보여주셨고, 또 19대 총선에서 낙선한 후 아이들을 전학시키고 내 내 논산에서 살며 지역주민과 거리를 좁히고자 했던 저의 노력을 알아주셨기 때문입니다. 덧붙여 “이번에는 다르겠지”라는 지역주민들의 기대에 부응하기 위해 항상 겸손한 마음가짐과 태도를 갖고 성실한 의정활동을 하겠다고 약속드리겠습니다. 이번 선거는 새벽 3시 무렵에야 결과를 확신할 수 있었던, 1000여 표 차이로 얻어낸 박빙의 승리였습니다. 당시 절감했던 유권자분들의 한 표, 한 표가 가지는 소중함을 절대 잊지 않겠습니다. 또한 저를 지지하지 않았던 절반의 유권자분들께 신뢰를 얻어나가기 위해 언제나 경청하고, 노력하겠습니다.

△ 향후 4년 동안 의정활동 계획을 간략하게 말씀해주세요.

☞ 이번 총선에서 제가 유권자 여러분들에게 세 가지를 약속했습니다. ‘민주주의를 잘 하겠다’, ‘심각해지는 양극화를 극

복하겠다’ 그리고 ‘지역발전을 이루겠다’ 이 세 가지 공약들을 지키기 위해 타협과 소통의 원칙 위에서 활발한 의정활동을 할 계획입니다.

△ 희망하는 상임위는 어디이며, 그 이유는 무엇입니까?

☞ 기획재정위원회를 희망합니다. 정치와 경제는 국가 시스템의 기본적인 두 축으로 국가의 미래발전을 위한 구조개혁의 핵심영역입니다. 특히나 경제는 한 개인의 삶을 가능하게 하는 물질 토대를 제공한다는 점에서 현실적으로 매우 중요합니다. 그러나 지금의 우리 경제는 큰 어려움에 직면하고 있습니다. 대외적으로는 국가적 재정위기와 경기침체에 대한 불안감이 확대되고, 대내적으로는 가계부채 증가와 고용불안 등으로 사회 양극화가 심화되고 있기 때문입니다.

결국 이번 20대 총선에서 더불어민주당이 경제민주화를 앞세워 제 1당으로 승리할 수 있었던 이유 또한 이러한 경제문제의 중요성과 시급성에 대해 국민 여러분들이 공감해주셨기 때문이라고 생각합니다. 따라서 이러한 문제인식에 위에서 기획재정위원회에서 활동하고 싶다고 결심하게 되었습니다. 기획재정위원회에서는 국가예산전체를 살

피고, 국가의 거시적인 경제정책과 재정정책, 그리고 조세정책을 모두 다룰 수 있기 때문입니다. 기획재정부위원회에서 활동함으로써 국가 전체 경제에 있어 분배적 정의를 실현하고, 또 내수와 수출의 양 날개를 모두 갖춘 경제구조를 구축하는데 기여하고 싶습니다.

덧붙여 최근 구체적으로 관심을 갖고 있는 주제는 세계와 국책은행의 모델 해저드입니다. 먼저 세계는 국가의 근간으로 이에 대한 이해는 곧 국가 예산을 구성함에 있어 전체를 꿰뚫어보는 안목과 시각을 가질 수 있게 해줍니다. 따라서 조세소위원회에 들어가하고자 합니다. 또한 최근 국책은행들이 조선·해운사에 부실대출을 한 탓에 국가경제가 흔들리고 있는데, 국책은행이라는 이유로 출자를 더해주는 식으로 대응하며 그 책임을 묻지 않는 상황은 매우 문제입니다. 민간은행 같았으면 인수합병과 퇴출의 대상이 되었을 것이기 때문입니다. 이런 점에서 기획재정부위원회 소관인 수출입은행을 포함한 국책은행들에 대해 자세히 뜯어보고 싶습니다.

이러한 큰 목표와 세부적인 활동은 앞서 언급한 바와 같이 이번 선거에서 제가 공약으로 걸었던 양극화 해소와 지역발전 모두에 기여할 수 있다는 점에서 중요할 것입니다.

△ 지역의 가장 시급한 현안과제는 무엇이며, 이의 해결을 위한 방안은 무엇입니까?

☞ 지역의 발전, 특히 지역경제의 발전과 지역주민의 편리를 위해서 지역마다 맞춤형 공약을 준비해두었습니다. 논산에는 “KTX 훈련소역 유치”를, 계룡에는 “일자리 창출을 위한 국방산업단지 건설”을, 금산에는 “인삼 산업 활성화”를 약속했습니다. 논산에서 계룡에 걸친 국방산업단지 조성과 금산의 인삼사업 활성화를 위한 인삼약초건강파크 설립은 대전의 150만 인구를 유치함으로써 지역경제를 살릴 수 있는 기동산업입니다. 그리고 KTX 논산훈련소역 유치 및 논산-금산 4차선 도로 확장은 이러한 기동산업을 발전시킬 수 있는 핵심적인 교통 인프라입니다. 따라서 이 모두를 꼭 달성하기 위해 지역주민들의 영입부장 역할을 충실히 수행할 것입니다. 조선의원에 대한 우리 지역주민들의 우려가 있을 수도 있겠지만, 오랜 기자생활과 청와대 근무, 그리고 지방행정 경험으로 쌓아온 중앙정부, 지방정부, 국회, 언론, 그리고 기업 등에 걸친 인적 네트워크를 통해 잘 해낼 수

있을 것이라 생각합니다.

△ 공약 중 국가적 차원에서 중점 추진하고 싶은 공약은 무엇입니까?

☞ 분권을 통한 발전입니다. 성숙한 민주주의와 양극화 해소라는 의정계획 달성의 큰 배경이 되기 때문입니다. 분권을 통해 발전한다는 것은 분권적 질서에 기반을 둔 협치를 고민하고, 그 결과 우리 사회에 상호존중과 협력의 문화를 뿌리내리는 것이라 할 수 있습니다. 이는 기존의 중앙집권적인 행정체제의 폐해를 극복하면서도, 동시에 단순히 중앙과 지방이 각자의 몫을 가져가는 자치분권에서 멈추지 않으며 한 단계 더 나아가는 대안이라 할 수 있습니다.

따라서 결국 분권을 통한 발전이란 더욱 효과적인 국가 운영을 가능하게 해주는 일종의 새로운 국가행정 패러다임인 것입니다. 이제 우리는 대화와 타협이라는 민주주의의 가치를 성숙시켜야하고, 또한 3만 불, 5만 불, 나아가 7만 불 시대를 열어야 합니다. 이제까지 이뤄낸 민주주의의 제도적 정착과 한강의 기적에서 한 걸음 더 나아가야 하는 것입니다. 이 점에서 분권을 통해 우리 사회를 발전시키는 것은 더 이상 거부할 수 없는 시대적 과제라고 생각합니다. 20대 국회에서는 이를 위해 우선적으로 해결 할 수 있는 과제들에 대해 논의하고, 다른 국회의원들과 함께 힘을 합쳐 노력하고 싶습니다.

△ 도민에게 하고 싶은 말은 무엇입니까?

☞ 4년 동안 지역에서 열심히 뛰며, 겸손한 소통의 정치로 반드시 보답하겠습니다. 그래서 4년 후에 “김종민이 정치하는 것을 보니까 믿음이 간다, 기대가 된다”는 말이 나오도록 최선을 다하겠습니다. 저 같은 젊은 조선의원을 선택해 주신 데는 “겸손하고 부지런하게 한 발이라도 더 뛰어라”는 의미가 담겨 있다고 생각합니다.

이를 위해 공약으로 걸었던 “월 1회 현장대화” 등을 통해 민심에 뿌리내리고자 애쓰겠습니다. 일을 잘하기 위해서는 무엇보다 민심을 잘 알아야 하고, 민심을 잘 알기 위해서는 끊임없는 소통이 필요하기 때문입니다.

제가 부족하거나 가는 방향이 옳지 않다고 생각되면 언제든지 충고나 쓴 소리를 해주시고, 반대로 잘한다면 잘하는 대로 격려도 많이 해주시길 부탁드립니다. 언제나 정청하며, 성장하는 조선의원이 되겠습니다. <



성일종

새누리당, 서산·태안

[약력]

충남 서산 출생,
광운대학교 환경공학 박사
독도사랑운동본부 총재
고려대학교 그린스쿨대학원 겸임교수
새누리당 원내부대표



△ 당선 소감을 말씀해주세요.

☞ 부족한 저를 제20대 서산·태안 국회의원이 될 수 있도록 이끌어주시고 성원해 주신 은혜를 가슴에 새기며 초심을 잃지 않고 보은하겠습니다. 그리고 그동안 서산·태안을 사랑하는 마음으로 열정과 노력을 다해 뛰어주신 후보님들께 감사와 위로의 인사를 전합니다. 더욱더 섬김의 마음을 담아 주민의 뜻을 헤아리고 받들면서 새로운 희망의 정치를 해나가는 사람이 되도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

△ 향후 4년 동안 의정활동 계획을 간략하게 말씀해주세요.

☞ 우리 지역의 발전을 위한 인프라가 여전히 부족한 실정입니다. 미래 산업과 거주 및 관광의 메카로 성장할 서산·태안, 그리고 대한민국의 정치·경제의 중심이 될 충남의 청사진을 실현하기 위해 장기적인 안목과 합리적인 아이디어로 다양한 정책을 계획하고 추진하겠습니다. 무엇보다 지역과 국가 경제 활성화를 위한 다양한 수요를 창출하기 위해 시급한 중점사안은 반

드시 추진해내기 위해 최선의 노력을 다하겠습니다.

△ 희망하는 상임위는 어디이며, 그 이유는 무엇입니까?

☞ 지금 우리는 대한민국의 미래 성장동력이 될 신기술을 개발하고 신산업을 계획해야 하는 중요한 시기에 직면해있습니다. 또한, 지역균형발전을 위한 장기적인 계획을 세우고, 대기업과 동반성장할 수 있는 역량을 갖춘 강소기업을 육성하여 우리 경제에 새로운 활력을 불어넣어야 합니다.

이와 같은 일들을 중점적으로 추진할 수 있는 산업통상자원위원회에 지원하여 국가 균형발전을 위한 기반을 마련하는 데에 매진하겠습니다.

△ 지역의 가장 시급한 현안과제는 무엇이며, 이의 해결을 위한 방안은 무엇입니까?

☞ 현재 추진 중인 사업을 조속히 완성하고 미래 고부가가치 사업을 개발하여 지역경제를 활성화 시켜야 합니다. 유류피해로 인해 침체된 태안과



충남 지역의 경제를 활성화시키기 위해 국내외 각종 회의 및 박람회를 유치하는 등 '아름답고 역동적인 충남'을 널리 알리는 방안을 모색하겠습니다.

충청의 오랜 숙원사업인 대산항 국제터미널 건립 사업, 서산시를 첨단 자동차 산업의 메카로 형성하고 태안 기업도시와도 시너지 효과를 발휘할 서산바이오·웰빙·연구 특구 사업이 차질 없이 진행되어 일자리를 대폭 확충하고 삶의 질을 향상하는데 최선의 노력을 다하겠습니다.

△ 공약 중 국가적 차원에서 중점 추진하고 싶은 공약은 무엇입니까?

☞ 경제가 어렵습니다. 농촌과 도시 간 격차가 심각하고 서민과 중산층은 붕괴 직전에 이르렀으며, 대기업과 중소기업간 상생, 저출산·고령화의 심화, 여전히 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 남북문제, 그리고 미래 대한민국의 성장을 책임질 새로운 동력을 찾는 문제가 산적해있습니다.

이런 문제들이 미래를 살아갈 다음 세대에게 짐이 되지 않게 하기 위해 우리가 차근차근 근본적으로 해결해야 합니다. 끊임없이 이슈를 제기하고 합리적으로 해결하

는 노력을 다하겠습니다.

△ 도민에게 하고 싶은 말은 무엇입니까?

☞ 존경하는 충남도민 여러분, 충청의 발전을 위해 열심히 일 할 수 있는 기회를 주셔서 정말 고맙습니다. 저 성일종은 먼저 현장으로 찾아가 소통하고 늘 배운다는 생각으로 도민 여러분의 의견을 듣고 안희정 도지사님을 비롯한 도청 및 중앙 정부 관계자들과 함께 연구하며, 많은 사람들과 공감하는 방향으로 현안들을 해결하겠습니다. 더욱 겸손한 자세로 지역민과 국가를 위해 봉사하겠습니다.

열정과 상상력을 바탕으로 대한민국의 혁신에 앞장서고 지역의 발전을 이루며 충청의 자존심을 세우기 위해 최선의 노력을 다하겠습니다. 감사합니다. ◀



여기구 더불어민주당, 당진



[약력]

충남 당진 출생
오스트리아 빈 국립대학교 대학원 경제학 박사
경제사회발전노사정위원회 전문위원장
한국노총중앙연구원 연구위원
더불어민주당 당진지역위원장

△ 당선 소감을 말씀해주세요.

☞ 존경하옵는 충남 도민과 당진시민 여러분께 참으로 가슴 벅찬 감동으로 인사드리고 싶습니다. 이는 충남 도민과 당진 시민들의 변화에 대한 열망의 승리라고 생각합니다. 충남 도민과 당진시민 여러분의 한없는 믿음과 지지에 보답코자 삼농정신을 기반으로 하는 민생경제 활성화에 전력을 다하겠습니다. 충남 도민 그리고 당진시민 한분 한분께 진심으로 가슴깊이 감사드립니다.

△ 향후 4년 동안 의정활동 계획을 간략하게 말씀해주세요.

☞ 우선은 당진 지역발전을 위한 의정활동에 집중하겠습니다. 그리고 대립과 분열이 아닌 사회적 대화에 기초한 정치를 구현하고, 성장과 분배를 동시에 고려하는, 균형 잡힌 정치와 미래를 생각하는 농업, 환경과 산업 정책을 추진하고자 합니다. 더불어 원칙과 기본, 상식과 윤리가 바로선 나라, 사회적 신뢰와 국가적 자긍심이 묻어나는 나라를 만드는데 일조 하겠습니다.

△ 희망하는 상임위는 어디이며, 그 이유는 무엇입니까?

☞ 희망 상임위는 산업통상자원위원회입니다. 이유는 관내 기업과 동반 성장을 추구하고 동 산업분야에서의 미래 먹거리 창출을 통한 민생경제 활성화에 도움이 되고자 하기 때문입니다. 당진은 철강 및 화력발전소등 중공업을 기반으로 하는 도농 복합 도시로서 지역내총생산(GRDP)는 국내 2위로서 일인당 74,495천원입니다. 그러나 실제 지역 경제에 도움이 되는 총가처분 소득은 일인당 20,000천원 전후로 약 73%정도가 역외로 유출되고 있는 실정입니다. 이는 관내 기업이 당진시와 더불어 동반성장하는 것이 아니라 나홀로 성장한다는 것을 의미합니다. 구조적으로 지역사회와 동반성장하는 시스템을 구축하여 성장의 혜택이 민생경제에 스며들도록 하고, 동 분야에서 지역사회를 위해 미래먹거리를 찾고 발전시키기 위함입니다. 즉 철강산업의 전방산업(철강수요산업)인 미래형 자동차, 기계 및 가전산업 뿐만 아니라 의료기기, 제약, 미세조류 및 6차 산업 등등 먹거리를 다각화 하고자 합니다.

△ 지역의 가장 시급한 현안과제는 무엇이며, 이의 해결을 위한 방안은 무엇입니까?

☞ 첫째, '빼앗긴 당진 땅을 반드시 찾아오는 일'입니다. 국가의 균형적 발전을 위해 정치적, 경제적, 법리적, 기술적 그리고 행정적으로 분쟁중인 땅이 당진시에 귀속함이 바람직함을 입증하고 설득하여 국가적인 공감대를 형성하겠습니다.

둘째, '비어있는 산업단지를 채워 당진지역에 양질의 일자리를 만들고 경제를 살리는 일'입니다. 석문국가산단의 3,634천평 중 28%(58개 업체)만 입주 되어 있고 송산2 일반 산업단지(1,718평)의 2공구는 41%(16개 업체) 입주되어 있습니다. 뿐만 아니라, 3공구는 토지 보상 조차 이루어 지지 않고 있습니다. 수도권 규제와 동일한 효력을 가지는 지방투자촉진보조금 지원정책의 제도적 정비를 하고 국내외로부터 투자유치를 하겠습니다. 투자 유치규모는 20 ~ 30조원 규모가 될 것으로 보여 집니다.

셋째, '당진시민의 건강권과 재산권, 그리고 생존권을 위협하는 송전선로 저지하는 일'입니다. 철탑과 송전선로 문제는 "전기부담금법"과 "징벌적 손해 배상제도"를 도입하여 해결하겠습니다.

△ 공약 중 국가적 차원에서 중점 추진하고 싶은 공약은 무엇입니까?

☞ 첫째, '전기부담금법 제정'입니다.

수도권의 경기도 양평, 청평, 가평군 등은 상수도 보호지역으로 지정이 되어 있어 개발이 제한됩니다. 이 개발제한의 피해에 대한 보상책으로 이 상수원을 이용하는 수도권 주민이 가구당 4천원씩 매달 소위 물 이용부담금을 내고 있는데, 1999년부터 2014년까지 총 5조 3,165억 원의 기금이 조성되었습니다.

물을 전기로 보면 당진이 상수원 보호구역이 되는데, 송전 선로 피해뿐만 아니라 전기를 생산하기 위해 발생하는 각종 환경오염물질 때문에 당진시에 피해가 막대합니다. 이에 대한 보상으로 '전기이용부담금' 징수해야 한다고 봅니다.

당진에서 생산되는 전기량은 연간 약 3천3백만MW이

기 때문에 KW당 5원씩만 징수해도 연간 1천6백5십억 원이 되므로 이 돈으로 피해를 보상하고 송전 선로를 지중화 할 수 있을 것이라 생각합니다. 물론 발전소 주변지역 지원에 관한 법률이 있어 극히 일부 피해 보상 이루어지지만 개발연대 법으로서 언 발에 오줌 누기인 실정입니다.

둘째, '환경오염에 대한 징벌적 손해 배상제도'입니다. 현실적으로 환경피해에 대한 손해배상액을 산정하기가 어려울 뿐만 아니라 현 배상액 기준에 의한 배상액이 많지 않아 사업자가 배상액에 구애받지 않고 불법행위를 자행하고 있는 실정입니다.

환경침해로 인한 피해자는 소송을 제기해야 하나 가해자에 비해 열등한 지위, 인과관계와 손해배상액의 입증의 곤란, 많은 비용과 시간의 소요 등으로 열악한 처지입니다.

또한 환경오염에 대한 피해는 지역주민이 당하는데도 불구하고, 환경오염 불법행위에 대한 혜택(과태료 와 벌금)은 국가로 귀속됩니다.

'징벌적 손해배상소송법'을 제정하여 피해를 입은 주민공동체가 주체적으로 손해배상소송을 진행하여 피해 보상을 직접 받도록 하고자 합니다.

또한 환경오염 발생지 주변의 주민이 환경감시단을 결성하여 환경감시를 하도록 하되 비용은 원인자 부담의 원칙에 의거 환경오염의 배출자가 부담하도록 하고자 합니다.

셋째, '충남 서해안에 대규모 투자'유치입니다.

충남 서해안의 경관은 황해권에서 가장 아름답고 국제적 관광지로 개발 할 수 있는 천혜의 요건을 가지고 있습니다. 가까운 중국의 잠재적 관광 수요를 창출하기 위하여 국가적 차원에서 전략적으로 충남 서해안에 대규모 투자를 하도록 유도 하고자 합니다.

△ 도민에게 하고 싶은 말은 무엇입니까?

도농의 조화로운 경제사회적 발전을 위해 머슴처럼 일할 수 있는 기회를 주신 것에 대해 깊은 감사를 드립니다. <



생활속 연구 : 생동감 있는 현장 연구 강화

김찬규 _ 충남연구원 초빙책임연구원

우리 연구원은 지난 4월 12일 '2015년 하반기 연구지원사업 성과 보고회'를 개최하였다.

연구지원사업은 2014년부터 시작된 사업으로 현장밀착형 연구를 추구하기 위해 충남 도민들과 함께 우리 지역사회의 문제점을 발견하고 해결해 나가고자 하는 노력의 일환으로 추진되고 있다. 연구지원사업은 다양한 현장에서 활동하고 있는 시민단체 및 시민활동가를 대상으로 연구모임 및 연구과제에 대한 지원을 통해 생동감 있고 현장감 있는 현장의 목소리를 듣고자 하는 데 그 목적이 있다.

이번 보고회에서는 공모를 통해 선정된 연구모임 3건과 연구과제 4건에 대한 성과 발표가 이루어졌다.

■ 연구모임

과제명	과제책임	소속
'충남지역 소외지역 및 계층(산간도시벽지의 노인층, 장애인, 재소자, 청소년 등)을 찾아가는 인문학 가의' 활성화연구팀	남수중	공주대학교 인문사회과학대학
사람사는 골목 연구회	백은미	공주골목길 재생협의회
갈등과 분쟁을 넘어 협력과 상생으로	신기원	신성대학교 사회복지과

■ 연구과제

과제명	과제책임	소속
충남 지역의 안전환경 분석을 통한 재난관리 방안	김은경	서울대학교 국토문제연구소
공주지역 동학농민혁명 관련 자료 DB화 (문헌자료 및 구전자료)	정선원	(사)동학농민전쟁 유금티기념사업
세계문화유산 등재와 충남 문화유산 활용 활성화에 관한 연구	조도영	충남학 강사
충청남도 지역행복생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안	현대용	성균관대학교 국정관리대학원

■ 연구모임

1. '충남 소외지역 주민대상 찾아가는 인문학 강의 개설 연구모임'

- 이 연구 모임은 공주대 경제통상학부 남수중 교수와 “거리의 인문학자”로 알려진 최준영 작가가 공동 책임으로 이끌어가고 있다.
- 인문학은 우리 삶에 있어 의미 있는 영역임에도 불구하고 충남의 일부 지역 및 계층은 소외되고 있다는 현실이 이 모임의 출발 배경이다.
- 따라서 이 모임은 ‘충남지역 소외지역 및 계층(산간도시벽지의 노인층, 장애우, 재소자, 청소년 등)을 찾아가는 인문학 강의’의 개설 가능성을 검토함과 동시에 프로그램을 개발하고 이를 실행에 옮길 정책방안을 모색하고 있다.
- 이를 위해 전문가 초청 4회의 세미나 및 워크숍을 개최하였다. 이 모임의 논의 결과 철학, 역사, 문학을 중심으로 약 4회에 걸친 인문학 강좌를 개설할 것을 제안하고 있다. 즉, “시민인문학의 의의 및 방향에 대한 안내와 시민인문학의 경험 공유”, “나는 누구인가, 공동체는 무엇인가, 더불어 사는 삶의 의미는 무엇인가”, “역사에 대한 이해로부터 현실에 대한 자가진단”, “문학 속의 현실, 현실 속의 문학” 등을 주제로 한 강좌의 개설을 제안하고 있다.
- 강의 장소로는 각 시군의 시민회관, 문화예술회관, 각급 관공서 강당, 마을주민센터 등의 기존 시설을 이용하고, 돌봄 서비스, 이동도서관 서비스, 심리 상담 및 치매 예방 프로그램과 연계하여 추진할 것을 제안하고 있다.

2. '사람사는 골목연구회'

- 이 모임은 공주골목길재생협의회 백은미 회원이 주관하고 있다. 공주골목길재생협의회는 금선경 이사장을 중심으로 공주도심 골목을 삶의 공간, 문화의 공간, 놀이의 공간, 소통의 공간으로 기능을 회복하기 위해 40여명의 주민이 중심이 되어 구성되었다.
- ‘사람사는 골목연구회’는 공주도심 골목길이 배태하고 있는 역성과 진정성을 분석하여 도시의 미래를 위한 주민 주도적 대안을 제시하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적으로 ①공주도심 골목길의 역사성과 진정성을 전문가 및 주민인터뷰(음성, 영상)를 통해 정리, ②공주도심 골목길 관련 자료(단행본, 사진, 행정자료)등의 수집, ③채록 및 수집한 자료를 중심으로 한 워크숍 진행, ④워크숍 등에서 제안된 내용을 도시재생 선도사업에 주민의견으로 제안(자료집 및 지도) 등이다.
- 이를 위해 전문가로서 공주대 지수걸 교수와 고도원 공감만세 대표를 인터뷰하고, 도심골목길에 오래 거주한 주민 10여명에 대해 3회에 걸쳐 골목길의 시대적 변천사와 일상생활의 모습 등을 인



터뷰하고 동영상 제작하였다. 또한 이를 정리하여 연구모임 회원 및 전문가, 지역주민을 대상으로 워크숍을 개최하여 의견을 수렴하였다. 그리고 이를 통해 얻은 결과를 종합 정리하여 자료집을 제작하고 음성 및 영상자료를 제작하였다.

- 이러한 결과물을 활용하여 골목길의 시대적 변천사와 삶의 모습 자료화를 도시재생계획 수립에 반영할 것과 향후 골목길 연구의 기초자료 및 지역주민의 학습자료로 활용할 것을 제안하고 있다.

3. ‘갈등과 분쟁을 넘어 협력과 상생으로’

- 이 모임은 신성대학교 신기원 교수, 나사렛대학교 박상규 교수, 한국갈등관리학회 전오진 이사 등 전문가 중심의 학문적 연구모임이다.
- 이 모임을 만든 배경은 현재 진행 중인 충청남도 당진시와 경기도 평택시 간의 항만구역에 관한 관할권 분쟁은 해당 지자체의 이권을 넘어 국가의 경쟁력과도 무관하지 않아 합리적인 조정이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 이 연구모임의 목적은 공공분쟁의 경우, 공익적 가치실현을 위한 필요충분조건을 분석함으로써 향후 관련 법 제정에 유용한 지표를 제공하고자 하는 것이다
- 이를 위해 자체연구모임 토의와 학회학술대회발표를 통해 연구 내용의 객관적 검증 및 타당성을 제고하고 행정실무자와의 토의를 통해 연구 실효성을 검증하였다.
- 매립지 관할권 분쟁은 이에 대한 법적 규정이나 기준이 없어 행정적 결정과 판단 근거와 기준이 없다는 것이 근본 원인이라는 것이다. 이를 개선하기 위해 고유수면매립지 타당성 지표개발 및 활용, 중앙정부의 충분하고 충실성 있는 조정 및 중재역할, 형평성에 대한 주요 준거기준 마련 등을 제안하고 있다.

■ 연구과제

1. '충남 지역의 안전환경 분석을 통한 재난관리 방안'

- 본 연구에 따르면 국민안전처의 2015년 안전혁신 추진계획 및 매뉴얼이 전국을 대상으로 수립되었으나 지자체의 안전 환경에 적합한 중장기 계획과 단계별 정책수립 마련은 미흡한 실정이다. 따라서 선제적인 재난관리를 위해서는 무엇보다도 우선 충청남도 지역의 안전환경에 대한 분석이 필요하다는 것이다.
- 본 연구에 따르면, 충남의 경우 자연재해는 주로 7월~9월 사이의 여름 강우 및 태풍에 의한 피해가 직접적인 영향을 미치며, 화재는 주요 도심 지역인 천안시와 아산시에 집중적으로 발생 건수가 많이 나타났고, 교통 부문의 경우에는 지자체별로 증감 현상이 다르게 나타나고 있다는 것이다. 가해(타살)에 의한 사망자수는 기본적으로 사망자수가 줄어들고 있으나, 자살의 경우는 사망자수가 증가하면서 심각한 사회문제에서 자유로울 수 없는 상황이라는 것이다. 그리고 취약계층과 취약시설을 중심으로 살펴보면, 초고령화 사회에 의한 문제와 특정관리대상시설이 좀처럼 감소하고 있지 않은 상황이라는 것이다.
- 본 연구는 개선해야 할 과제로 3 가지를 제안하고 있다. 첫째, 지역특성 맞춤형 재난 대응 매뉴얼 정비, 즉 도시와 농촌 지역을 모두 포함한 광역 지자체로서 각 지역별 재난에 대응할 수 있는 매뉴얼 제작이 필요하다는 것이다. 둘째, 지역 특성에 맞는 재난관리체계 도입이 필요하다는 것이다. 즉, 충남의 기초지자체에서 구성할 수 있는 인력 및 장비를 활용한 재난관리체계 도입이 필요하다는 것이다. 셋째, 지역의 재난은 지역에 거주하는 주민 스스로 해결할 수 있는 역량을 키워 줄 필요가 있으며, 이를 지원해 줄 수 있는 행정조직이 필요하다는 것이다

2. 공주지역 동학농민혁명 관련 자료 DB화

- 본 과제는 공주지역의 근현대 역사유적인 1894년 동학농민혁명의 전적인 우금티사적지(국가사적지 제387호)에 대한 학술적 자료와 구전조사 자료를 DB화하여 향후 학술연구에 활용하고 동학농민혁명의 정신을 계승, 발전시키는데 기여하고자 하는 목적에서 출발하였다.
- 따라서 ①1986년~2015년 사이에 발간된 동학농민혁명 학술자료(단행본 및 논문) 124건에 대한 목록을 정리하고, ②1980년~2015년 사이의 공주·충남지역 동학농민혁명 학술·문학 자료 목록 24건을 정리하고, ③공주지역 동학구전 인터뷰 동영상 자료를 기존 아날로그 비디오테이프 형태의 자료를 디지털 동영상 자료화하였다.
- DB화를 통해 자료를 보존함은 물론이고 동학농민혁명과 관련된 여러 분야의 전문가는 물론 일반

인들에게도 좋은 자료를 제공하여 많은 도움을 줄 것으로 기대된다. 일례로 <비구름을 삼킨 하늘> (이장상미 지음, 2015년 모시는 사람들 출간, 공주 동학농민혁명 관련 여성다큐소설) 창작에 “공주와 동학농민혁명”(2015년 발간)의 구전자료가 활용되기도 하였다.

3. 세계문화유산 등재와 충남 문화유산 활용 활성화에 관한 연구

- 본 연구는 2015년 유네스코 세계문화유산에 등재된 ‘백제역사 유적지구’에 대한 분석을 통하여 향후 관련 세계문화유산의 활성화를 위한 정책제언을 목적으로 하고 있다.
- 백제는 기원전 18년부터 660년까지 약 700여 년간 존속한 한반도의 한 국가이다. 백제 역사유적 지구는 백제의 도읍들과 연관된 백제 후기(475~660)의 유산으로 웅진 왕도관련 유적인 공산성과 송산리고분군, 사비도성 관련 유적인 관북리 유적과 부소산성, 정림사지, 능산리 고분군, 나성, 사비 시대의 복도(復鄣) 관련 유적인 왕궁리 유적과 미륵사지 등 8개의 유적으로 구성된 연속 유산이다.
- 이 백제역사유적지구는 주변국들과의 활발한 교류를 통하여 문화발전이 절정에 이른 백제 후기를 대표하는 유산이다. 백제가 중국으로부터 도시계획, 건축기술, 예술, 종교(불교)를 받아들여 더욱 발전시킨 뒤, 이를 다시 일본과 동아시아에 전해주었음을 증명하는 유산인 것이다.
- “백제역사 유적지구”의 지속적인 활성화를 위해 본 연구는 첫째, 국내 세계 문화유산 등재 문화재들과의 통합 관리 주체인 문화재청 등을 통한 문화재 발굴 및 보존을 위한 지원과 함께 테마별 관광주관행사 등을 선정하여 지속적인 관심 유도와 관광 인프라 확보를 위한 클러스터 구축을 제안하고 있다. 둘째, 세계문화유산 등재에 따른 객관적 정보제공과 보존 및 보호를 위한 우리 스스로



<유네스코 세계유산 등재 확정 순간>



<공주 공산성>

평가하고 개선할 수 있는 시스템을 구축할 것을 제안하고 있다. 셋째, 백제역사를 계승하고 발전할 수 있는 학술활동 및 정보교류의 장이 될 수 있는 컨벤션 등을 마련할 것을 제안하고 있다. 끝으로 무엇보다도 백제역사유적지구의 지속가능한 문화자원으로 발전을 위해서는 현재 관련 문화재와 함께 살고 있는 지역주민의 참여와 이익의 배분 등 진정성 있는 소통의 창구를 마련하는 것이 필요하다고 강조하고 있다.

4. 충청남도 지역행복생활권 삶의 질 분석 및 지역격차 해소방안

- 본 연구는 충청남도 지역행복생활권의 삶의 질에 대한 지역주민의 인식 분석을 통해 새로운 지역발전정책이 지향해야 할 방향을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 지역행복생활권이란 전국 어디서나 양질의 기초 인프라, 일자리, 교육, 문화, 의료, 복지 서비스를 향유할 수 있는 주민의 일상생활 공간을 의미하는 것으로 주민의 삶의 질에 중점을 둔 지역발전정책이다.
- 지역행복생활권 사업에 대한 주민 인식을 분석하기 위해 본 연구는 천안시 및 아산시 지역 주민을 대상으로 사업에 대한 이해도, 사업의 필요성, 주민의 일상생활과 사업간 연계성, 사업의 기대효과, 사업 추진 지역에 대한 공동체 의식에 대해 설문조사를 실시하였다.
- 분석 결과 지역행복생활권 사업에 대한 지역주민들의 필요성과 이해 수준을 높일 수 있도록 대주민 홍보전략 마련과 다양한 수단을 활용한 소통 확보가 필요하다고 제안하고 있다. 또한 주민생활과 밀접한 분야를 중심으로 사업이 진행되고 있으나, 아직 주민들이 체감하는 수준은 다르게 나타나고 있어, 주민생활 밀착형 세부사업 발굴을 위한 적극적인 노력이 필요하다는 것이다. 마지막으로 공동 생활권에 포함된 지자체들의 주민에게 단순히 '우리'라는 인식을 심어주는 것을 넘어 공동의 문제를 해결할 수 있도록 공동체 의식을 고취시키는 것이 필요하다고 주장하고 있다. ◀





마을에서 공동체활동을 하는 주민들은 행복할까?

전지훈 _ 충남연구원 사회적경제지원센터 연구원

인간에게 있어서 행복이란 무엇인가? 이 질문의 대답에는 동서고금을 막론하는 인류의 철학적 흐름이 함께한다. 최근 소득과 행복간 영향관계의 의문에 대한 대안으로 공동체와 사회적관계가 행복의 원인이 될 수 있다는 주장이 힘을 얻고 있다. 과연 그러한지 충남 4곳의 마을기업의 대표자들을 만나 이와 관련된 이야기를 들어보았다. 결론적으로 이들은 공동체안에서 비록 힘들지만 행복하다. 공동체에서 다양한 관계들과 의미있는 활동들의 결과는 성취감, 소속감, 자부심, 연대감, 인정 등의 인식을 통해 행복으로 구성된다. 결국 인간은 사회와 공동체 속에서 행복의 의미와 존재의 본질을 찾아가는 점에 있어서 공동체 활동은 주민행복과 연관성이 있다. <집필자 주>

행복이란 무엇일까?

인간은 누구나 행복하고자 소망한다. 인간의 주체적인 모든 행위는 다양한 가치를 추구하지만 욕구의 본질에 있어서 가장 궁극적이자 근본적인 원인은 행복이다. 따라서 행복에 관한 관심과 이에 대한 진리를 찾고자 하는 노력은 동서고금을 막론하고 인간의 지성사(知性史)와 함께한 철학적 전통을 갖고 있다.

사실 고대 그리스, 특히 Aristotle에 있어서 행복은 공공의 옳과 덕에 관련이 있다. 윤리학에 관한 고전인 「니코마코스 윤리학」에 따르면 행복은 그 자체로 自足性과 完全性을 가진 개념

으로 최고선을 지향하는 미덕 추구의 행위를 통해 도달할 수 있다. 여기서 최고선은 사회와 공동체에 있어서 자신에게 주어진 능력을 최대한 발휘하여 공동체의 목적인 공공선에 도달하는 상태이다. 이렇게 공공선을 추구하는 덕의 실천을 통해 행복은 획득될 수 있다는 이러한 개념은 중세까지도 지속되었다. 이후 개인에 대한 주체철학과 인간의 존엄성이 강조된 근대 계몽주의사상에 있어서 행복은 개인의 자유에 의해 추구되는 삶의 욕구충족이다. Rousseau는 「인간불평등기원론」에서 행복을 위한 자유의 개념을 강조하고 있고 Kant는 「실천이성비판」에서 보편타당한 도덕법칙의 달성과 선의지를 통한 만족감을 행복이라 보았다. 근대 자유주의에 의한 사유의 개인화는 Bentham과 Mill의 공리주의적 개념으로 행복논의가 확장된다. 하지만 이러한 행복에 대한 사유의 흐름은 과연 사회에 속한 개인이 공동체와 집단적 맥락에 영향을 받지 않고 개인 스스로 행복감 형성이 가능한가에 대한 의문을 야기했다. 이러한 비판에는 Hegel과 Honnet 류의 주장처럼 타인과의 상호주관성을 강조하거나, MacIntyre나 Sendel처럼 사회적 맥락과 공동체적 자아를 강조한 공동체주의자(Communitarian)들을 포함하는 다양한 포스트모더니즘의 논의들이 포진해 있다. 동양적 사고에서 유교의 전통에서도 개인의 행복은 주요한 물음이었다. 孔子의 「論語」에서는 난세에 仁이라는 가치 실현과 仁政이라는 정치공동체를 통한 개인의 행복추구를 강조한다. 나아가 孟子는 혼자 즐기는 행복보다 사회와 백성이 함께 즐기는 행복을 더 높은 수준의 선으로 제시한다.

행복과 사회적 관계의 연관성

현대국가에 있어서 국민의 행복은 정책수요자의 요구이자 그 자체가 행정학의 가치지향적 바로미터라는 점에서 정부의 관심은 급속하게 증가하였다. 현대국가의 기원인 「미국독립선언서」는 “모든사람은 평등하게 태어났고 창조주에게 양도할 수 없는 권리를 부여받았는데, 그 권리는 생명과 자유와 행복의 추구가 있다. 이 권리를 지키기 위해 인류는 정부를 조직했고 정부의 정당한 권력은 국민의 동의로부터 나온다”라고 명시하고 있다. 그리고 1974년 Easterlin이 일정수준의 소득이 충족된 국가에서 개인의 소득증가는 행복과 연관성을 찾을 수 없다는 연구결과를 발표한 이후 행복경제학의 논의가 다양한 영역으로 확산되면서 많은 학자들은 소득과 경제적 원인보다 다른 변인들과의 관계를 모색하기 시작했다.

여기에서 주목할만한 행복의 영향요인은 사회적자본과 공동체활동과 같은 사회적관계이다. 우선 Hegel, Honnet 등은 주체간 상호작용과 인정투쟁으로 인한 자아정체성의 형성은 다양한 관계속에서 행복추구의 이론적 근거를 제시한다. 그리고 Aristotle를 비롯한 공화주의의 사상은 목적론적 사고를 기반한 공공선의 추구가 인간의 행복이 사회적, 공동체적이라는 것을 천명해왔다. 인문학적 사유뿐만이 아니다. Hamilton이나 Trivers 등에 의해 제기된, 협력에 의한 유전적 적응의 관계를 주목한 사회생물학의 자연과학분야의 연구는 이타주의적 성향, 협력, 사회성과 같은 요인들은 인간의 생존을 위한 생물학적 기제



이며 이는 자연선택의 진화론적 본성의 결과물로 본다.

이러한 주장들은 시장자본주의의 정점에 있는 우리사회에 있어서 OECD국가들 중 행복의 순위는 밑바닥이고 자살률은 최고수준을 보이는 작금의 실태 극복을 위한 유용한 함의들을 제시해주고 있는 것이 사실이다. 더 이상 소득과 직업의 개인적 차원이 아니라 개인이 딛고 서있는 공동체의 구성원으로서 타자와의 관계를 통해 연대감을 형성하고 사회적 인정과 교류를 통한 행복을 추구해야 한다는 주장이 공감대를 얻고 있다. 그리고 Putnam, Helliwell의 연구를 비롯한 사회과학분야에서도 이에 대한 실증적 연구결과들이 쏟아져 나오고 있다.

공동체 활동과 행복 관계의 모습들

행복의 영향관계에 대한 다양한 연구결과들이 있지만 필자는 결국 다음과 같은 질문들의 대답을 찾고자 했다. 공동체 안에서 구성원들과 적극적으로 활동하거나 마을을 위한 사업을 추진하는 사람들은 과연 행복하다고 인식하는가? 만약 행복하다면 무엇 때문에 행복한가? 궁극적으로 개인의 공동체 활동과 행복간에는 연관성이 있을까? 이러한 질문들의 답변을 듣고자 필자는 4월에 1달여 동안 충청남도에 있는 마을기업들을 방문하였다. 마을기업은 사회적 목적 실현과 사회적 가치를 추구하는 사회적경제 조직들에 있어서도 '마을 공동체' 중심의 활동을 강조하는 곳이다. 마을기업은 마을주민 중심으로 설립하고 지역단위 소규모 공동체의 조직형태이고 마을단위 일자리 창출과 공동체활성화를 위해 활동하는 기업이기 때문이다.

필자가 방문한 충청남도의 마을기업은 전국적으로 알려진 대표적인 곳들로 당진의 '백석울미 영농조합법인', 예산의 '협동조합 느린손', 청양의 '꽃피영농조합법인'과 아산의 '고랑이랑 협동조합' 4곳이다.

마을기업들의 대표들이 공통적으로 언급하는 공동체적 삶에서 행복의 전제는 공동체 활동에 대한 스스로의 바람과 욕구충족을 위한 자발적인 참여가 필요하다는 것이다. 이러한 참여의 전제가 있어야 본인의 활동을 통해 노동의 즐거움과 결과에 대한 성취감, 자부심을 얻을 수 있다. 그리고 이는 다른 어떤 재화로도 바꿀 수 없는 가장 큰 행복이자 즐거움임을 대표들은 강조한다. 공동의 목적을 위해 함께 일하고 땀흘리는 동료와의 교감과 교류, 그리고 나의 힘과 노력으로 무엇인가를 성취했다는 보람은 삶의 만족과 자기존중감을 고양시킨다. 특히 '협동조합 느린손'의 사무국장이 "65세 이상의 고령자가 많이 분포한 마을에서 다시금 삶의 의욕과 목적을 일깨우고 잊혀져가는 직공예의 기술을 발판으로 자신의 작품이 사람들에게 인정받고, 마을에 도움이 된다는 자부심은 억만금과도 바꾸지 못한다"는 강조의 한마디는 행복

의 진정한 모습을 보여주는 듯 했다.

이러한 공동체 활동에서 소득은 개인생활의 유지를 위한 정도로만 필요하다. 즉 생존을 위한 전제일 뿐이지 그 이상의 행복과 만족을 만들어내는 원인이 아닌 것이다. 협동조합 느린손 사무국장은 짚공예품으로 인기를 얻은 것은 좋지만 너무 무리한 수량의 제품생산요구나 온라인판매 등의 확장은 오히려 생산자 조합원들에게 부담이되고 있음을 지적한다. 생산자 할아버지들의 소망은 짚공예로 돈을 버는 것이 아니라 활동으로 인한 즐거움과 성취감, 그리고 함께 모여서 만들면서 얻는 교류와 대화의 시간이기 때문이다. 그리고 백석올미 영농조합법인 대표는 특근 수당 등의 급여시스템과 근무시간의 체계화나 활동의 사무화 등으로 인해 공동체에서 형성된 끈끈했던 정이 조금씩 멀어지는 것에 대해 아쉬움을 토로한다. 고랑이랑협동조합 대표 또한 소득이 많아지면 마을기업이 돈을 위한 사업에 종속되고 활동 자체가 자본으로 인식되며 공동체성보다 개인의 것에 집착하는 불행의 가능성에 대해 우려하고 있다.

지역의 마을기업은 마을자원을 활용하여, 마을주민에 의해, 마을공동체를 위해, 사업을 조직하고 운영한다. 이 과정에서 마을기업은 구성원이자 마을주민과의 상호교류와 소통을 위해 노력하고 공동체의 신뢰를 얻고자 노력해왔다. 이러한 점은 구성원들이 공동체에서 관계속의 행복을 추구하기 위한 밑거름이며 첫걸음이다. 마을기업의 구성원들은 마을의 주민들이 기업에 의해 소득을 창출하고 재화나 서비스를 충족하는 모습을 보면서 진정한 행복을 경험한다. 이는 사회에 목적지향적 행위를 통해 공공선을 추구한다는 미덕의 실천인 Aristotle의 행복(eudaimonia)에 근접한 행태이자 인식을 의미한다. 꽃피영농조합법인의 대표는 주민들이 직접 생산하는 맥문동을 최고가로 수매한다는 신뢰를 회사 운영이 어려워도 꼭 지키는 원칙으로 삼고 있으며, 이러한 원칙은 마을기업이 화장품원재료 납품, 해외판매 등 다양한 판로개척을 위해 고민하고 땀흘려 노력하는 원동력이 되고 있음을 강조한다. 특히 꽃피영농조합법인 대표는 마을기업이란 마을 공동체의 자산을 기반으로 운영하고 이익을 마을에 환원해야 진정한 마을기업이라고 힘주어 말한다. 이러한 마을기업의 진정성은 운영과 활동은 공동체 주민들에게 신뢰를 얻는 가장 큰 자산이며 마을기업 또한 지속적으로 사업을 영위하고 마을과 함께 성장할 수 있는 본질적 원동력인 것이다.

공동체 활동으로 행복하기 위한 주민의 바람

마을기업에서 활동하고 근무하는 사람들은 노동에 대한 의미와 보람, 그리고 공동체의 가치를 공유하는 사람들과 상호교류를 통해 참된 행복과 즐거움을 형성한다. 그리고 이렇게 형성되는 행복은 이젠 이들에게 없어서는 안될 삶의 큰 부분을 차지하고 있다. 이렇게 마을기업이 성장하고 활동하고 공동체에 기여할 수 있게 된 다양한 이유중에 하나는 정부의 다양한 지원사업이다. 백석올미영농조합법인 대표가 농식품부, 행정자치부 등 정부의 지원사업이 없었으면 한과공장이나 교육관 같은 시설도 없었을 것이고 본인조차 이런 마을기업 활동자체를 하지 못했을 것이라는 언급은 적절한 정부지원사업이 공동체활동



의 마중물 역할을 할 수 있음을 보여준다. 그리고 대부분의 마을기업 대표들은 쇠락해가는 마을공동체에 있어서 다양한 문화, 복지, 교육, 환경개선과 같은 사업들은 여전히 마을에 유효하고 주민들의 행복에도 분명히 영향이 있다고 본다는 점에서 다양한 분야에서 마을기업과 공동체를 위한 지원사업은 그 자체로도 의의가 있다.

하지만 방식에 있어서는 모두 아쉬움과 한계를 토로한다. 의욕적인 사업추진을 위해 지원사업에 참여하려 해도 대부분 정부사업은 매칭비용을 요구하기 때문에 돈을 받기 위한 사업을 기획하는 에너지 낭비를 하고 있다고 토로한다. 이와 더불어 상금과 같은 재원에도 사용처와 금액을 모두 규정하여 제한적인 활용만 가능하다는 등의 비판의 말처럼 정책집행에서의 한계는 분명히 있다. 또한 대표들은 본질적으로 공동체 지원사업에 있어서 정부는 자본만을 공통적 창구와 수단으로 고려하고 있어서 모든 공동체 활동과 가치가 이에 따라 거꾸로 지원금과 돈에 맞춰 변화된다는 의식적 내재화를 우려한다. 그리고 이러한 정부활동과 지원사업들의 한계들은 정부지원이 마을기업의 활동과 개인의 행복추구에 있어서 분명히 긍정적인 영향을 미침에도 부정적인 인식을 양산한다는 대표들의 발언에서 관련 제도의 개선책 모색이 시급함을 인지할 수 있었다.

결론적으로 공동체 활동에 적극적으로 참여하는 개인들은 행복을 느끼고 있다. 공동체 안에서 갈등과 시련도 많지만 결국 본인이 하고 싶은 일을 하면서 겪는 결과도 함께 도전하고 성취할 때 보람과 성취감은 행복의 원천이다. 여기에서 소득은 ‘덤’인 셈이다.

행복은 매우 주관적인 개념이기 때문에 과학적인 측정이 어렵다. 모두 각자 생각하는 행복의 기준이 다르고 추구하는 가치가 다르다. 하지만 인간이 무인도에서 혼자 살아가지 않는 이상 타자와 어울리며 사회적인 존재로 태어나서 사회적인 존재로 죽는다는 Aristotle의 명제는 분명히 행복은 사회와 공동체 속에서 본질을 찾을 수 있다는 진실의 실마리를 우리에게 제공해 준다. ◀

사회 밖에서 행복은 없으며, 시민의 덕성과 공공선을 향한 사랑을 추구하는 것이 행복의 시작이다.

-Zamagni & Bruni

마을에서 공동체활동을 하는 주민들은 행복할까?



「백석올미영농조합법인」 김금순대표와 인터뷰



「고랑이랑협동조합」 박사라대표와 인터뷰



「청송영농조합법인」 김춘복대표와 인터뷰



「협동조합 느린손」 박효신사무국장과 인터뷰



6차산업 안테나숍을 말하다.

이영욱 _ 충남연구원 농어업6차산업화센터 연구원

박근혜 정부는 '농식품 산업의 창조경제'를 표방하며 생산·가공·유통·관광 등을 융복합한 6차산업¹⁾을 활성화하기 위해 농업의 6차산업화를 농업·농촌에 희망을 주는 핵심과제로 선정하였다. 이에 따라 농식품산업의 미래성장산업화, 누구나 살고 싶은 복지 농촌 건설, 농가 소득증대, 안전한 농식품의 안정적 공급, 농축산물 유통구조 개선을 추구하면서 6차산업화 활성화에 더욱 박차를 가하고 있다.

희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민				
농식품 산업의 창조경제 <ul style="list-style-type: none"> 6차산업화 신성장동력 확충 정예인력 육성 지속가능한 축산업 육성 식품산업 육성 산림부국 실현 	유통구조 개선 및 수급안정 <ul style="list-style-type: none"> 농수협 중심의 유통 계열화 신유통경로 확산과 직거래 비중 확대 농산물 수급관리 체계화 소비자 유통 활성화 및 물류 체계 개선 	농가 소득안정 <ul style="list-style-type: none"> 농가소득 보전 자연재해 대응 가축질병 대응 농업경영비 절감 FTA 보완 대책 	복지농촌 <ul style="list-style-type: none"> 농촌생활여건개선 농촌맞춤형사회인프라 확충 농촌활력찾기운동 지역공동체 복원·활성화 	안전·안정 농식품 공급 <ul style="list-style-type: none"> 국내 자급률 제고 해외안정적곡물조달 생산단계의 농식품 안전관리 강화 식생활·영양정책 강화
추진체계 <ul style="list-style-type: none"> 국민 공감대 형성: 국민공감농정추진위원회, 지역농정체계구축 스마트농정: 투융자평가 및 성과관리 강화, 통계기반구축 부처협력 강화: 농공상 융합 협력, 농어촌 복지, 농식품 안전관리, 일자리 창출 				

<그림 1> 농림축산식품부 국정과제 추진 개요(<http://www.mafra.go.kr>)

1) 농촌에 존재하는 모든 유무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품, 특산물 제조가공(2차산업) 및 유통판매, 문화, 체험, 관광, 서비스(3차산업) 등을 연계함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동을 의미

6차산업은 농촌의 다양한 자원을 기반으로 1차, 2차, 3차 복합 산업화를 촉진하고 창업 및 기업유치를 활성화함으로써 지역의 경제활동 다각화와 소득, 고용기회 증대를 도모하기 위한 농촌산업이다. 이러한 6차산업을 활성화시키기 위해 다양한 지원책이 있으며 그 가운데 하나가 6차산업 안테나숍이다.

본고에서는 6차산업 안테나숍의 개념과 현 실태를 파악하여 향후 6차산업 안테나숍이 발전해 나가기 위한 방향을 제시하고자 한다.

1. 6차산업 안테나숍 개념

6차산업 안테나숍은 제품에 대한 성향 및 반응을 파악하고 이를 통해 제품 개선에 반영하기 위해 설치하는 일종의 테스트 공간이다.

농림축산식품부가 2015년 4월부터 추진하고 있는 6차산업 안테나숍은 대부분 소비자 왕래가 잦은 대형마트 내 설치되어 있고 6차산업 인증업체 제품을 입점시켜 홍보, 판매 및 소비자 트렌드 파악 등을 통해 제품개발과 마케팅 활성을 촉진하고 있다.

[농림축산식품부 6차산업 안테나숍 사업]

- **설치장소** : 6차산업 인증사업자 등이 생산한 지역의 우수 6차산업 우수상품을 소비자들이 상시적으로 접할 수 있도록 소비자 왕래가 많은 지역의 대형유통매장 내에 스텝인숍(Shop-In-Shop) 형태로 설치
- **운영방법** : 제품발굴 입점 및 판매, 상품의 시장성 조사, 홍보 등에 중점을 두고 상시(연중) 또는 일정기간 운영
- **기능** : 유통전문가 등의 품평회를 거친 지역의 우수 6차산업 제품을 입점시켜 홍보·판매할 수 있는 기회를 마련, 유통매장에 정식 입점되거나 소비자 인지도를 높여 안정적 판로를 확보할 수 있는 마케팅 거점으로 활용

2. 6차산업 안테나숍의 운영 실태

1) 전국의 현황

6차산업 안테나숍은 2015년 4월 이마트 제주점을 시작으로 현재 15개가 운영 중이다. 전국 6차산업 안테나숍의 현황을 살펴보면 충남의 경우, 충남창조경제혁신센터와 연계해 갤러리아백화점에 6차산업 안테나숍을 개설했으며 제주도 이마트 6차산업 안테나숍(3개소)은 당초 입점 제품에 대해 소비자의 반응을 테스트하는 공간으로 일정기간 운영하려고 했으나 오픈 후 한 달 동안 매출액 1억6000만원이라는 성과를 보여 상설매장으로 전환하여 운영 중이다.

〈표 1〉 전국 6차산업 안테나숍 운영현황

시도	6차산업 안테나숍	오픈일	2016년 운영계획
경기	수원농협하나로클럽	2015.12.05	- 신규 개설예정(1개소)
강원	이마트춘천	2015.07.30	- 신규 개설예정(2개소)
	원주원예하나로클럽	2015.10.02	
충북	농협하나로마트(청주점)	2015.06.11	- 2015년 12월 종료 - 신규 개설예정(1개소)
충남	천안갤러리아백화점	2015.05.16	- 대전 2016년 3월 종료 - 신규 개설예정(2개소)
	(주)농협대전유동	2015.08.01	
전북	익산 KTX	2015.05.27	
전남	광주신세계백화점	2015.08.28	
	광주 롯데마트(월드컵경기장점)	2015.09.01	
경북	대백프라자	2015.05.01	
	이마트(경산점)	2015.07.02	
	이마트(구미점)	2015.07.09	
경남	롯데프리미엄아울렛	2015.08.28	
제주	이마트(제주점)	2015.04.30	- 신규 개설예정(1개소)
	이마트(신제주점)		
	이마트(서귀포점)		
	이마트 서울(목동점)	2015.12.08	



〈그림 2〉 제주 이마트 서귀포점
(제주6차산업화센터 사진제공)



〈그림 3〉 경북 이마트 구미점

2) 충남의 현황

〈표 2〉 충남 6차산업 안테나숍

6차산업 안테나숍	설치일	입점업체/제품 수	매출액 (~2016년 3월)	사진
갤러리아백화점 센텀시티 (천안)	2015.05.16	21개 업체 / 83개 제품	377,295천원	
(주)농협대전유통 (대전)	2015.08.01	30개 업체 / 131개 제품	121,152천원	

충남 6차산업 안테나숍은 2015년 천안 갤러리아백화점과 (주)농협대전유통에 2군데를 개설하였다. 1호점은 천안 갤러리아백화점에 2015년 5월 16일에 개설하여 21개 업체의 83개 제품을 입점하였다. 총 매출액은 2016년 3월까지 377,295천원을 달성하였고, 주말 관측행사를 지속적으로 실시하고 있다.

주요성과로는 9개 업체가 MOU를 체결하여 천안 갤러리아백화점과 직거래로 계약이 되었고, 특히 (주)금산흑삼의 경우 올해 설명절 기간 매출액이 지난해 추석보다 148% 신장률을 보여 정식 입점하게 되었다. 또한 천안 갤러리아백화점은 충남창조경제혁신센터와 협업하여 6차산업 안테나숍을 운영하고 있는데 입점 제품에 대해 디자인 전략 코칭(7개 업체, 11개 제품)을 실시하여 백화점에 어울릴 수 있도록 디자인을 개선하였다.



〈그림 4〉 천안 갤러리아백화점 (주)금산흑삼 부스

〈표 3〉 천안 갤러리아백화점 입점 제품 전략 코칭

업체명	입점 전략코칭 결과		사진
	코칭내용	디자인 개선안	
(주)농가애	파우치 디자인(앞/뒤) 개선 패키지 포장디자인 개선 스티커 디자인 개선		초도물량제작 전자역자 제작
자연사랑 (영)	파우치 디자인 개선 포장지 디자인 개선 스티커 디자인 개선		초도물량제작 전자역자 제작
예산 사과와인 (주)	애플와인 세트 박스 포장디자인 개선 세트 락지 디자인 보완		초도물량제작 전자역자 제작
공골식품 (영)	세트 포장물의 고급화 디자인 제안		전자역자 제작
(주)동방	요구르트 파우치 디자인 개선		
(주)제이에스	박스 패키지 세트 포장 디자인 개선		전자역자 제작
금산흑심(주)	세트 포장물의 고급화 디자인 제안		

그 이외에도 품평회를 통해 신규업체를 선발하여 6차산업 안테나숍에 제안하고 판촉활동 의지가 약한 경영체는 교체함으로써 신규업체에게도 소비자에게 홍보할 수 있도록 기회를 제공하고 있다.

6차산업 안테나숍 입점된 제품을 홍보하기 위해 DM제작 및 리플릿을 제작하는 한편 소비자가 직접 입

6차산업 안테나숍을 말한다.

점업체를 방문하여 체험하는 팸투어도 진행하여 소비자에게 큰 호응을 얻었다.

2호점은 대전시에 있는 (주)농협대전유통으로 2015년 8월 1일 개설하여 30개 업체의 131개 제품을 입점하여 판매하였지만, 접근성의 문제로 2016년 3월에 문을 닫았다.



〈그림 5〉
충남6차산업화센터&충남창조경제혁신센터
품평회(2015.11.)



〈그림 6〉
충남 6차산업 안테나숍 2호점 개소식(2015.8.)



〈그림 7〉 (주)농협대전유통 리플릿과 천안 갤러리아백화점 DM제작



〈그림 8〉 공골식품 팸투어(2015.11.)



〈그림 9〉 백석올미 팸투어(2015.11.)



3. 충남 6차산업 안테나숍 실태조사

천안과 대전의 6차산업 안테나숍을 대상으로 소비자 설문평가를 아래 <표 4>와 같이 실시하였다.

<표 4> 충남 6차산업 안테나숍 실태조사

구분	안테나숍 방문자 면접조사	온라인 조사
조사 대상	안테나숍 방문/구매자	만 19세 이상 69세 이하 성인 남·녀
조사 규모	400명(방문/구매 각 200명)	500명(대전/충남 각 250명)
표본 오차	±4.90%	±4.38%
조사 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 안테나숍 방문 횟수 - 안테나숍 인지 여부 - 안테나숍 이미지 - 상품 품질 요소 및 만족도 - 환경 품질 요소 및 만족도 - 서비스 품질 요소 및 만족도 - 구매 제품 및 이유 	<ul style="list-style-type: none"> - 안테나숍에 대한 전반적 만족도 - 재방문 의향 - 재구매 의향 - 지인추천 의향 - 안테나숍개선 의견 - 농업 6차산업 인식 및 관심도 - 농촌 방문 활동 주기 - 농산물/농가공품 구입 주기 - 식재료/식료품 구입 매장 방문 주기
조사 기간	2015년 10월 16일~11월 3일	2015년 10월 23일~11월 3일

주요 결과를 살펴보면, 충남 6차산업 안테나숍의 종합적인 만족도 점수는 천안이 80점, 대전이 78.3으로 나타나 대체적으로 만족하고 있다는 평을 받았다. 상품 품질요인 중에서는 상품에 대한 신뢰성이 가장 높았고, 가격 적정성에서는 두 매장이 모두 낮아 6차산업 안테나숍 상품 자체가 비싸다는 평가를 받았다. 또한 충남 6차산업 안테나숍에 대한 인지도는 두 곳 모두 낮은 반면, 재방문 횟수는 대전이 5.5회, 천안이 4.4회로 나타났으며 안테나숍 입점 상품 재구매 의향은 대전은 80.7점, 천안은 85.7로 비교적 높게 나타났다.



<그림> 충남 6차산업 안테나숍 인지도

4. 결론

우리나라 6차산업 안테나숍은 아직 초보단계라 문제점이나 성과를 명확히 설명하기는 어렵다. 이렇다보니 6차산업 안테나숍 성과에 대한 판단을 판매 매출에 의지할 수밖에 없는 형편이다. 이는 소비자의 Needs 파악 등을 통해 제품기획을 하는 테스트 공간이라는 6차산업 안테나숍 본래의 기능과는 거리가 있는 것이 사실이다.

향후 6차산업 안테나숍이 본연의 기능을 하기 위해서는 첫째, 6차산업에 대한 인지도가 낮기 때문에 6차산업 안테나숍 매장의 적극적인 홍보 강화를 통해 고객을 유입하는 전략이 필요하다.

둘째, 6차산업 안테나숍 입점 제품에 대한 객관적인 진단이 필요하며, 신규 제품의 적극적인 발굴이 요구된다.

셋째, 전국적인 차원에서 6차산업 안테나숍 홍보 캠페인을 펼치고 소비자들의 인식을 높여야 할 것이다. ◀

〈일본의 안테나숍〉

일본에서는 대도시 중심가에 일본 각 지방자치단체가 운영하는 6차산업 안테나숍이 있다. 그 지역의 가공품을 파는 점포로 대도시에서 지방을 체험할 수 있는 로컬숍으로 인기를 얻고 있으며 여행관광객으로부터도 색다른 장소로 큰 사랑을 받고 있다. 최근에는 6차산업 안테나숍 캠페인 사이트를 오픈하여 도쿄에 있는 6차산업 안테나숍 점포 정보와 추천하는 지역 먹거리에 대한 정보도 소개하고 있는데 판매보다는 지역의 홍보와 지산지소 운동의 기능을 가지고 있다.



'FOOD&TOKYO'의 캠페인 사이트
<http://food.andtokyo.jp/>

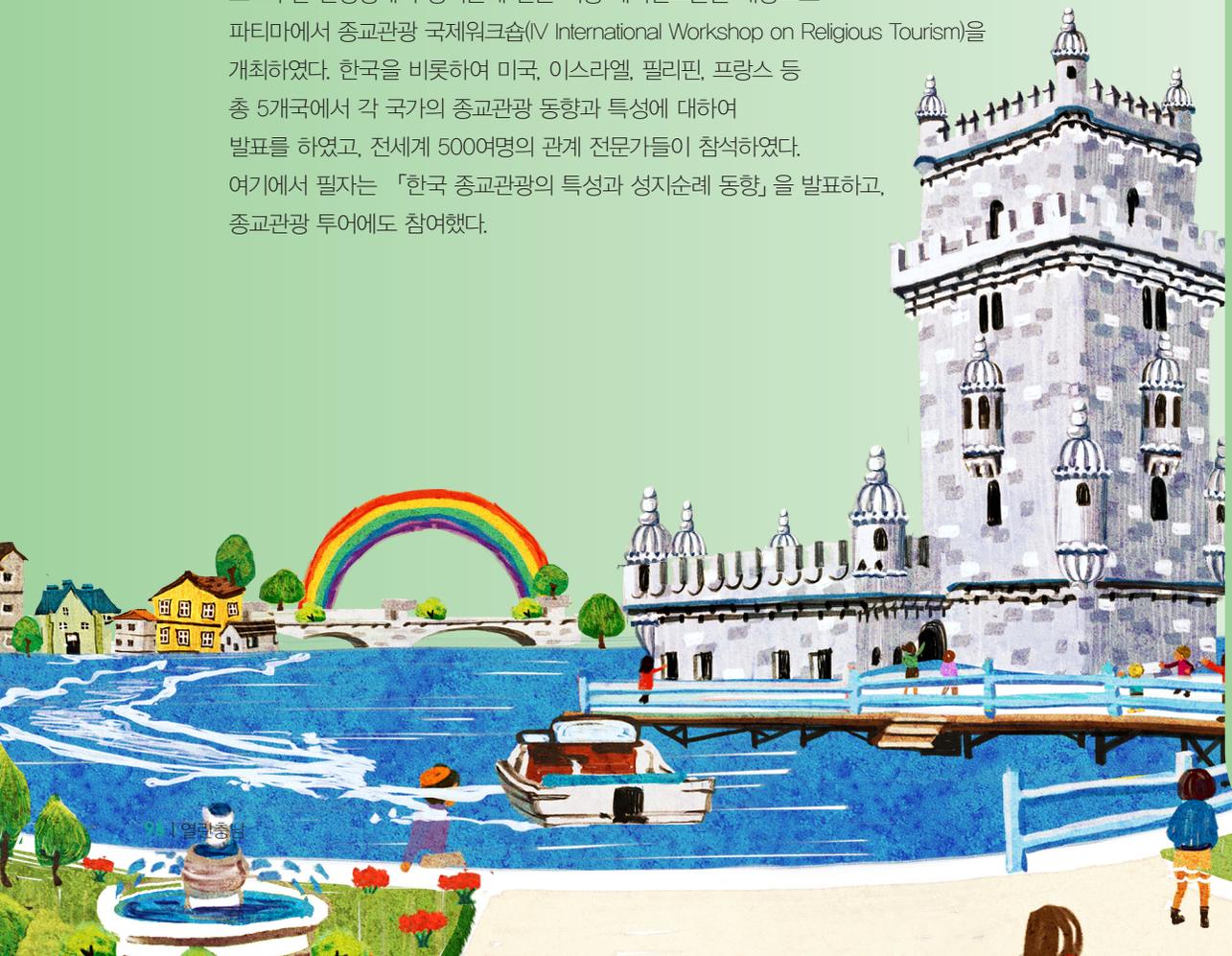


해외 리포트

종교관광의 명소, 포르투갈 **파티마**

이인배 _ 충남연구원 선임연구위원

포르투갈 관광청에서 성지순례 전문 여행 에이전트들을 대상으로 파티마에서 종교관광 국제워크숍(IV International Workshop on Religious Tourism)을 개최하였다. 한국을 비롯하여 미국, 이스라엘, 필리핀, 프랑스 등 총 5개국에서 각 국가의 종교관광 동향과 특성에 대하여 발표를 하였고, 전세계 500여명의 관계 전문가들이 참석하였다. 여기에서 필자는 「한국 종교관광의 특성과 성지순례 동향」을 발표하고, 종교관광 투어에도 참여했다.





ACISO Associação Empresarial Ourém Fátima 종교관광 국제워크숍 발표자들

1. 포르투갈 파티마 종교관광 국제워크숍 (IV International Workshop on Religious Tourism)

1) 포르투갈 파티마 종교관광 국제워크숍 개최 개요

2014년 충남의 솔피성지와 해미읍성 성지에 프란치스코 교황이 방문을 하였다. 이에 따라 충남의 천주교 성지관광자원의 활용을 위한 연구가 계기가 되어 포르투갈의 관광청에서 주관하는 「포르투갈 파티마 종교관광 국제워크숍」에 발표자로 초청을 받아 2015년 2월 25일부터 3월 1일까지 파티마와 중부권 관광 도시 관광지를 방문하였다.

「포르투갈 파티마 종교관광 국제워크숍」은 이번이 4회째로 카톨릭 성지인 파티마에서 전 세계의 종교관광객을 유치하기 위하여 포르투갈 관광청과 중부권 관광청, 지역관광협회와 관광사업체(호텔과 식당 등) 등 포르투갈 및 세계 각국의 종교관광 관련 여행사와 카톨릭신부, 전문가 등이 참여하는 비즈니스형 국제행사이다. 이 행사의 주관은 포르투갈의 중앙정부와 지방정부, 민간사업체 등이 함께 공동으로 개최를 하였다. 이는 단순히 종교관광을 활성화하기 위한 교류행사가 아닌 파티마지역의 관광산업을 육성하면서 이를 거점으로 포르투갈 국가차원에서 관광수입을 창출 위한 글로벌 국제종교관광 행사였다.

2) 파티마 종교관광 국제워크숍 행사 내용

「파티마 종교관광 국제워크숍」에서는 1부 개회식과 2부 21세기 종교관광의 동향 워크숍, 3부에서는 관광사업체별 B2B상당과 정보교류 및 예비계약 등이 이루어졌다.

1부 개회식에서는 포르투갈 관광청 차관, 파티마 대주교와 포르투갈 중부관광청장, 파티마 시장의 축사가 있었다. 이어서 2017년 성모마리아 발현 100주년 기념행사계획에 대한 설명을 하였다. 100주년의 주요행사는 파티마 성지순례에 초점을 맞추고 성지순례객을 위한 다양한 프로젝트로 성모마리아 관련 행사와 뮤지컬 등 종교와 지역문화예술 행사를 융합하는 형태로 계획하고 있었다. 특히, 종교와 문화, 관광, 예술 등 관련 분야의 다채로운 학술행사 및 이벤트와 함께 가족과 청소년을 위한 프로그램도 준비하고 있어 종교관광의 순례객과 일반인 관광객까지 유치하기 위한 준비를 하고 있음을 알 수 있었다.

2부에서는 제1주제로 한국 발표자로서 「한국 종교관광의 특성과 성지순례 동향」에 대한 주제로 한국의 종교관광 성향 및 천주교 종교자원의 현황과 특성, 충남 천주교 성지순례자원 현황과 관광성향, 시사점과 대응방안 등에 대하여 발표를 하였다.

제2주제는 Guillermina Tapia Gabor(APP Tours)의 필리핀 천주교의 역사와 성지관광객들의 관광성향, 미래 종교관광의 변화 동향을 발표하였다. 제3주제는 Yoosi Hayat(Vered Hasharon)의 이스라엘 성지순례의 역사와 75% 정도를 차지하는 종교관광의 동향과 외국인 종교관광객에 대한 패턴을 설명하였다. 제4주제는 Anne Breslin(Great Experiences)의 미국인의 종교관광 성향을 중심으로 수요자 중심의 성

aciso ACISO Associação Empresarial Ourém Fátima

IV Workshop Internacional de Turismo Religioso superou as expectativas, com mais de 500 participantes!

Decorreu ontem, 26 de fevereiro, o IV Workshop Internacional de Turismo Religioso, dividido por vários locais da cidade de Fátima. A Sessão de Abertura foi introduzida pelo Vice Presidente da ACISO, Alexandre Marto, em representação do Presidente, Francisco Vieira, ausente por motivos de força maior, e contou com o Reitor do Santuário de Fátima, Pe. Carlos Cabecinhas, o Presidente do Turismo do Centro, Pedro Machado, e o Presidente do Município de Ourém, Paulo Fonseca.

Seguiram-se a conferência "Fátima 2017: Comemoração do Centenário das Aparições", pelo Reitor do Santuário de Fátima, e o painel "Turismo Religioso: o perfil do turista do século XXI", com oradores internacionais - Guillermina Tapia Gabor (Filipinas), Yossi Hayat (Israel), Anne Breslin (EUA), Monseigneur Xavier d'Arodes (França), Prof. Lee In Bae (Coreia do Sul) - moderados por Frederico Costa, presidente da Visabeira Turismo. Os trabalhos foram encerrados pela Secretária de Estado do Turismo, Ana Mendes Godinho, realçando que "Fátima é inquestionável no contexto do Turismo em Portugal".

Da parte da tarde desenrolou-se a Bolsa de Contactos, as reuniões só entre os diversos profissionais do setor - os 116 operadores turísticos internacionais (hosted buyers) e as 115 empresas, maioritariamente nacionais mas também com unidades provenientes de Espanha, França e Itália, o que denota já a importância internacional deste evento!

À noite decorreu o jantar de encerramento, no Mercado de Sant'Ana, em Leiria.



ACISO Associação Empresarial Ourém Fátima 행사 발표장면



포르투갈 관광청 차관 축사사진



행사주관자 기념촬영



2017 성모마리아 발현 100주년 행사설명



B2B 행사장 사진

지관광 상품개발과 홍보 및 마케팅에 대하여 발제했다. 마지막으로 제5주제에서 Monseigneur Xavier d'Arrodes(Sanctuary of Lourdes) 프랑스 신부는 성지관광에 있어서 마음가짐 자세로서 교감과 교류·교육에 대한 것과 상호공유와 신뢰, 젊음이 함께하는 프로그램의 운영에 대하여 발표가 이루어졌다. 워크숍 발표는 학자, 연구자, 여행사운영자, 신부 등 종교관광과 관련된 5개국의 다양한 분야 전문가와 함께 전세계의 종교관광 비즈니스를 위한 관계자 500여명이 참석하였다.

3부에서는 B2B(One to One Meetings)로 파티마를 포함한 포르투갈에서 108개 업체, 세계 각국에서 115개 업체 등 223개의 종교관광 관련 사업체와 전문가들의 상담이 이루어졌다. 여기에 참여한 국가는 한국을 비롯하여 세네갈 등 전세계 각국에서 참여하였으며, 사업체는 항공사와 여행버스, 여행사와 호텔(숙박), 레스토랑(음식), 관광지개발업체, 천주교 신부 등이 서로 정보를 교류하며, 조건이 적합할 경우 계약으로 이어지는 실속있고, 유익한 프로그램으로 진행되었다. 여기에서 특이했던 점은 성지순례와 관련한 사업이기는 하지만 워크숍에 참여한 신부들도 상담과 정보교류에 직접적으로 참여하는 것으로 보아 성지순례에서는 매우 중요한 위상을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

2. 성모마리아 발현 세계 3대 성지 파티마 종교관광

1) 「파티마」 (Fatima) 카톨릭 성지

이번 국제워크숍이 개최된 포르투갈 「파티마」는 멕시코의 멕시코시티와 프랑스의 루르드와 함께 세계 3대 성모 발현지로 알려진 종교관광도시이다. 파티마 성지는 1917년 5월부터 10월까지 매월 13일에 여섯 번에 걸쳐 세 명의 목동 앞에 성모마리아가 발현하면서 순례지로 알려졌고, 1930년에 성모발현지로 공식 인정을 받았다. 이에 세계적으로 유명한 성지순례 여행지로서 특히 성모 발현일인 매년 5월 13일과 10월 13일에 전후해서는 200여만 명의 관광객들이 방문을 하고 있다.

「파티마」는 성지관광도시로서 인구 7천여명의 작은 소도시이지만 수많은 성지순례객들이 방문을 하기 때문에 호텔과 식당, 성물 기념품점 등으로 이루어져 있어 성지관광객들에 의해 도시가 유지되고 있다고 해도 과언은 아닌 것 같았다.



파티마 로사리오 성모대성당



파티마 대성당 광장



성삼위성당 내부



성삼위성당 입구 한글표기



파티마 소성당



성물 관련 기념품

더불어, 파티마에는 성지관광도시로서 상징적 의미가 있는 성모마리아의 발현장소와 이를 목격한 세 목동이 살았던 생가마을이 있다. 세 목동의 생가마을은 파티마 근교마을로서 이미 전 세계인들이 방문을 하는 성지관광지로 성모마리아를 목격한 발현 장소와 세 목동의 생가지가 그 당시 생활을 하던 모습으로 재현되어 있었다.



성모마리아 발현장소



세 명의 목동



세 목동 중 LUCIA

「성모마리아 발현 세 목동의」 생가마을 방문



이 마을 역시 거리마다 성물을 포함한 기념품과 관광객들을 위한 상점들이 옛 모습을 그대로 보존하면서 방문객들을 맞이하고 있어 성지관광지로서의 편안한 느낌을 즐길 수 있었다. 이외에도 파티마에는 성지관광객을 위한 성모마리아 발현을 주제로 하는 파티마미라클박물관(Fatima Miracle Museum)과 예수생애박물관(Life of Christ Museum) 등이 시내에 자리잡고 있었다.

2) 파티마 주변의 관광지와 관광도시들

세계문화유산인 바탈라 수도원(Monastery of Batalha)을 방문하였다. 바탈라 수도원은 포르투갈 레이리아주 레이리아시(市)에서 남쪽으로 13km 떨어진 소나무숲이 펼쳐진 분지에 있었다. 이어서 카스티야 왕국(Crown of Castle)과의 알주바로타 전쟁(Battle of Aljubarrota)에 대한 영상과 지역관광기념품을 판매하는 전쟁기록관(Center of the Battle of Aljubarrota(S. Jorge))을 방문하였다. 그리고 Mira d' Aire Caves라는 석회암 동굴관광명소로 알려진 동굴내부의 식당에서 점심식사를 하는 특별한 경험이 이루어졌다.



바탈라수도원 전경



Mira d' Aire Caves 내부



알주바로타 전쟁기록관 그림

3. 포르투갈 중부관광권의 팸투어

1) 중부 관광권의 다양한 관광지 방문

종교관광 국제워크숍과 파티마 성지관광 및 주변 도시지역의 관광지 방문일정을 마치고 28일부터는 포르투갈의 중부관광권을 관광하였다. 포르투갈은 해양국가로서 대구잡이의 강국답게 대구와 관련된 해양박물관(Ílhavo Maritime Museum time Museum)을 관광자원화 하고 있어 이를 첫 번째로 방문하였다. 여기에서는 포르투갈의 대구잡이 역사와 산업, 전통적인 선박전시관, 대구수족관 등을 관람 하였다.



해양(대구)박물관



해양(대구)박물관 대구수족관



Costa Nova Beach해안사구



Costa Nova Beach해수욕장



해변 관광거리 물고기상징물



해변 리모델링 관광거리

「중부관광권」의 주요 관광자원들 모습

그리고 근처에 있는 해양관광도시의 해변(Costa Nova Beach)을 방문하였다. 이 관광도시는 여름철 해양관광거점으로 마리너시설과 해변 관광거리 및 잘 보존된 해안사구를 배경으로 한 해수욕장이 넓게 펼쳐져 있었다. 이 지역의 특성은 대구라는 지역특산물을 활용한 관광상품화와 해양관광도시로서 사구를 보존하면서 해변을 관광자원화하며 기존 쇠퇴해가는 상가거리를 재생시켜 관광거리로 조성하여 활성화시키고 있는 점에 매우 인상적이었다.

2) 호텔과 종교관광, 도자기 공장 및 쇼핑 등의 융복합 체류관광

포르투갈의 중부관광권에서 체류를 하게 된 숙박지가 Montebelo vista Alegre Ílhavo Hotel이다. 이 호텔은 한마디로 과거와 현재, 미래가 있으며, 전통시설과 현대시설이 조화롭게 구성되어 있었다. 숙박과 건강 관리시설, 성당 및 종교시설, 도자기 및 유리공장과 관람, 쇼핑시설 등이 융복합된 체류관광지구로 계획하고 건립된 것이다.

Montebelo vista Alegre호텔은 입지적으로도 중소도시의 외곽 농촌지역에 있으면서 바로 인접하여 기존의 오랜 성당이 있고, 그리고 바로 옆에는 전통적인 도자기 및 유리공장이 자리잡고 있었다. 호텔의 내부에도 이 지역의 성곽에서 출토된 벽돌과 건물 조각을 활용하여 노출콘크리트로 건축하면서 건축물의 내부와 외부를 장식하였다.



그리고 1800년대에 이용하던 약수터를 재생하여 호텔의 로비와 연결시켜 옛날의 모습을 만날 수 있도록 하였다. 더불어, 호텔의 로비와 복도, 휴식공간, 호텔방과 회의실 등에 도자기 및 도자기 석고 틀 등과 도자기 타일로 장식을 하고 있어 자연스럽게 이 지역의 전통특산물로 실내 분위기를 연출하고 있었다.

여기에서, 아주 흥미로운 사실은 호텔의 공간도 전통과 현대가 조화를 이루고 있을뿐만 아니라 호텔방과 회의시설 및 휴식시설들이 기능적으로도 현대부터 전통적인 시설과 공간으로 구성되어 있다는 것이었다. 그러므로 호텔이용자의 선호도에 따라서 전통적 시설부터 현대적 시설까지 선택적으로 이용할 수 있도록 되어 있으며, 시설의 규모에서도 일반룸과 스위트룸부터 가족룸까지 다양하게 갖추고 있었다.

뿐만 아니라 이들 시설과 공간을 연결하여 바로 천주교 성당까지 연결되는 통로가 있어 호텔내부를 통해 천주교 실내를 관람할 수 있는 조망대가 있었다. 이 성당은 이번 팸투어에 참여한 일행들이 좀 전에는 성당의 정문을 통해 입장하여 미사를 체험하였던 곳이었다. 이처럼 호텔 내부에서 입장하여 성당내부를 위에서 아래로 전망을 하는 것이 신기하기까지 하였다. 그리고, 이용객들의 편안한 휴식을 위하여 실내 수영장 및 스파시설과 미팅룸 겸 바를 설치하여 전통과 현대적 기능과 시설·공간이 함께하는 호텔서비스로써 관광객들을 유치하고 있었다.

더불어, 호텔과 인접해서는 천주교 성당과 인접하여 몇대째 전수되어 오는 대규모 도자기 공장 및 유리공장이 운영되고 있었다. 물론, 이 공장도 견학을 하였지만 사진촬영이 금지되어



호텔주변 농촌마을



호텔옆 천주교성당



도자기 공장입구



성곽벽돌 실내장식



호텔로비 도자기 장식



성당 미사 후 기념촬영



도자기 벽화



성당내부 모습



전통호텔식룸 도자기욕실



호텔 실내수영장

〈Montebelo vista Alegre 호텔모습〉

있어 눈으로만 담을 수밖에 없었다. 그리고 출구 쪽에는 도자기와 유리로 제작된 기념품들이 다양하게 갖추어져 공장을 견학하고 나온 관광객들이 용도에 따라 구매할 수 있는 다양한 제품들이 관광특산물로 판매되고 있었다. 이들 도자기 및 유리제품들의 특성들은 집에서 사용할 수 있는 다양한 그릇과 소품들이 현대적인 이용수요에 맞는 상품으로 만들어져 있어 실용성이 있는 것이 특징이었다.

4. 시사점

이번 종교관광의 국제워크숍과 B2B, 성지관광 및 중부권 웹투어를 통한 시사점들은 다음과 같다.

① 종교관광의 활성화를 위한 중앙 및 지방정부, 관광단체, 관광사업자 등의 통합 노력

「포르투갈 파티마」에서 열린 제4회 종교관광 국제워크숍은 단순히 종교관광을 활성화하기 위한 교류 행사가 아닌 파티마지역과 포르투갈의 중부관광권, 포르투갈 전 지역의 관광산업을 육성하면서 이를 계기로 포르투갈 국가차원에서 관광수입을 창출 위하여 통합적으로 노력을 집중한 글로벌 비즈니스 행사로 커다란 의미를 가져다 주었다.

② 성지의 성역화를 통한 천주교 신자와 일반관광객들의 관광목적지로서 유인력 제고

「파티마」는 성모마리아 발현지로 세계 3대 카톨릭 성지이다. 특히, 2017년은 성모마리아 발현 100주년으로 주요행사는 성지순례에 초점을 맞추고 성지 순례객을 위한 다양한 프로젝트로 성모마리아 관련 행사와 뮤지컬 등 종교행사와 지역문화예술 행사를 융합하는 형태로 계획하고 있었다. 특히, 종교와 문화, 관광, 예술 등 관련 분야의 다채로운 학술행사와 이벤트와 함께 가족과 청소년을 위한 프로그램도 준비하고 있어 종교관광의 순례객과 일반인 관광객을 위한 준비는 물론 전세계인의 관광의 목적지로서 유인력을 제고하고 있었다.

③ 종교관광자원과 주변 관광지를 연계하는 다양한 관광루트와 상품의 제공

국제 워크숍과 B2B프로그램 이후「파티마」의 주변도시와 관광지를 방문하는 야간관광으로 성지순례지와 연계한 지역의 향토박물관과 역사유적지를 방문하였다. 그리고 저녁만찬이 이루어졌는데 레이리아의 전통음식과 함께 공연이 함께 이루어졌다. 이와 같이 파티마성지에서 종교관광자원 이외에 주변지역과 연계한 역사와 문화, 토속음식과 공연을 관광상품화 하고 있었다.

더불어, 역사와 전통이 있는 중소도시의 수도원과 전쟁기록관 등도 방문을 하였으며, 자연관광명소로 석회암 동굴을 탐사하고, 동굴내의 식당에서 점심식사를 하는 이색적인 경험도 하였다.



④ 관광객을 위한 관광도시 기반구축과 매력있는 지역 특색 관광자원의 개발과 상품화

포르투갈의 중부관광권에서는 해양국가로서 해양관광도시와 해변의 관광전용거리, 사구와 해수욕장, 수산물인 대구와 관련된 박물관과 전통음식 등 포르투갈과 세계의 관광객들을 수용하기 위한 관광도시기반을 구축하기 위한 시도를 하고 있었다.

특히, 지역 관광자원의 매력성을 높이기 위하여 대구박물관과 해안관광거리의 리모델링, 사구의 보존을 통한 해안경관의 보존 등을 통해 포르투갈의 중부지역에서 보유하고 있는 특색있는 관광자원을 차별화해서 개발을 하고 관광상품화를 하고 있어 이러한 점에 대해서도 눈여겨 보아야 할 것이다.

⑤ 현대인의 수요를 반영한 융복합 체류관광시설의 제공과 차별화된 프로그램 운영

중부관광권의 관광자원 방문을 위하여 체류한 관광호텔은 그 동안에 단순히 숙박만을 위한 기능이 아닌 현대인들의 관광수요를 반영한 융복합의 체류관광시설을 제공하고 차별성 있는 관광프로그램도 운영을 하였다.

이 호텔은 시설 및 공간과 기능에 과거와 현재, 미래가 있었으며, 전통과 현대시설이 조화롭게 구성되어 있었다. 숙박과 건강관리시설, 성당 및 종교시설, 도자기 및 유리공장과 관람, 쇼핑시설 등이 융복합된 체류관광지구로 건립되어 전 세계의 관광객을 유치위하여 준비된 관광기반을 구축하고 있었다.

이상과 같이 포르투갈 파티마에서는 세계적인 종교관광도시로서 공공과 민간, 지역거버넌스 등이 함께 하면서 성지 및 일반관광객들을 수용할 수 있는 준비를 하고 있었다. 더불어 종교관광자원과 주변관광지와 관광도시를 연계하는 관광상품의 개발과 관광도시기반 구축뿐만 아니라 현대인들의 수요를 반영한 체류관광시설과 관광프로그램을 운영하고 있었다. 이는 우리도 종교관광의 활성화를 위해서 무엇을 준비해야 하는지를 말해주는 듯 하였다. ◀

〈참고자료〉

<http://boriol.tistory.com/646>

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=bjj4661&logNo=220598399703>



지자체 공무원의 갈등관리와 해결전략

서정철 _ 한국산업기술대학교 겸임교수
사회지구지속가능발전협의회 위원장

I. 들어 가며

우리 사회의 공공갈등은 현재 진행형이다. 공공갈등은 중앙정부와 지역주민 간, 공공기관과 지역주민 간, 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부와 지방정부 간, 광역지자체와 지방지자체 간, 지방지자체와 지방의회 간, 찬성과 반대 진영의 주민 간 등 전 방위적으로 발생하고 있다. 특히 중앙정부의 국책사업 입안과 집행과정에서 지방정부의 동의를 전제로 하는 행정절차가 강화되면서 지방정부의 입장과 실익이 어느 때 보다 중요하게 되었다.

따라서 지방정부는 이제 공공갈등의 직접적 이해당사자로서 중앙정부의 행정과정 절차에 주도적으로 참여하여 지방정부 및 지역주민의 요구와 이익에 부합하는 행정을 펼쳐야만 한다.

이러한 행정환경변화는 지방행정의 주체인 지방공무원에게 기존과는 다른 '새로운 문제해결 방식'을 실질적으로 요구한다. 기존의 권위적, 관료적, 하향식 방식의 벗어나 협치와 수평적 리더십을 중심으로 한 거버넌스적 문제해결 방식에 다가가야 한다. 또한 공공갈등의 이해

당사자이면서 중앙정부와 주민 간의 갈등조정자로서의 역할도 요구 받고 있다. 한 마디로 말해서 지방정부는 중앙정부 및 공공기관 그리고 지역주민 사이에서 공공갈등에 관한 한 슈퍼맨(?)과 같은 역할을 하여야 하는 실정이다.

그런데 현재 지방공무원의 갈등해결역량은 많이 부족한 실정이다. 갈등관리에 대한 법,제도적 장치도 미흡하고, 갈등관리 업무 역량도 체계적이면서 구조화되어 있지 못하고, 갈등관리 교육과 매뉴얼도 충분하지 못하고, 갈등관리 평가체계도 미흡하고, 갈등담당자에 대한 인센티브도 부족한 등 지방공무원들이 공공갈등에 대해 능동적 대응과 적극적 역할 수행은 현실적으로 불가능(?)한 실정이다.

이 글은 현재적 시점에서, 공공갈등현장에서 지방공무원들이 맞닥뜨리는 문제를 어떻게 해결해야 할 것인가에 대한 몇가지 방안을 그간의 공공갈등현장의 경험을 통해 깨달은 바를 공유하고 소통하고자 하며, 특히 우리 지방공무원들의 현실적 처지와 입장을 전제로 이전보다 한 단계를 뛰어넘는 갈등해결역량을 강화할 목적으로 쓰여진 글이다.

II. 갈등관리 역량 강화

1. 공공갈등과 갈등해결 제대로 알기

최근 우리사회의 공공갈등 양상을 보면 다음 몇가지로 대별된다. 첫째, 공공갈등의 발생빈도가 과거에 비해 매우 높아졌다. 이는 과거 권위주의 정부에서 민주 정부로 바뀌면서 탈권위주의화를 위한 여러 부분에서의 개혁이 다양한 이해관계자 간 갈등을 분출시키는 원인이 되었다. 둘째, 유사 종류의 갈등이 계속 반복적으로 발생하고 있고, 이들 갈등이 장기화 경향을 띠고 있다. 셋째, 공공갈등이 지방자치단체와 관련된 갈등이 급증하고 있다.¹⁾ 넷째, 동시다발적 공공갈등에는 갈등의 원인에 대한 뚜렷한 진단과 해법을 찾기 어려울 뿐 만 아니라, 법에 의존하여 공공갈등을 해결하려는 경향이 증가하고 있다.²⁾

다시말해 우리 사회 공공갈등의 특징은 장기성, 중복성, 동시다발성(전국성)을 가지면서, 지방자치체와 관련된 갈등이 급증하고 있고, 대안적 문제해결 방식보다는 여전히 법과 힘에 의한 해결방식을 선호한다는 것이다.³⁾

1) 가상준, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
 '당사자로 본 공공갈등 양상은 민간-민간 29.1%, 정부와 민간 64.6%, 정부와 정부 6.3%를 차지함'
 2) 윤종설, 2013, 민주적 갈등관리를 위한 주민의 참여와 대표성 확보방안 (3-4)
 3) 가상준, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
 "종료방식으로 본 공공갈등은 협상과 조정 등 대안적 해결방식은 22.5%에 불과함."

공공갈등의 원인은 크게 5가지 유형으로 분류되는데 사실관계 갈등, 이해관계 갈등, 구조적인 갈등, 관계상의 갈등, 가치관련 갈등이다. 사실관계 갈등은 사건, 자료, 언행에 대한 사실 해석의 차이에서 오는 갈등이며, 이해관계 갈등은 한정된 자원이나 지위, 자원을 분배하는 과정에서 발생하는 갈등인데 대부분의 공공갈등의 주요한 원인이 되는 갈등이다. 구조적인 갈등은 사회, 정치, 경제구조와 왜곡된 제도, 관행, 관습으로 인해 발생하는 갈등으로써 공공갈등과정에서 법, 제도 한계와 개선을 둘러싼 갈등이 주된 내용을 이룬다. 그리고 관계상의 갈등은 불신, 오해, 편견 등 상호관계의 이상으로 생겨나는 갈등인데, 주로 중앙정부 및 지방정부 그리고 공공기관에 대한 일방적 행정에 대해 주민들의 불신에서부터 비롯되며, 갈등의 주요 원인이자 결과이며, 평화적 갈등해결을 가장 어렵게 하는 요인으로 등장한다. 마지막으로 가치관련 갈등은 가치관, 신념, 세대, 정치관, 종교, 문화의 차이에서 오는 갈등으로서, 주로 공공갈등현장에서는 시민사회와의 대립으로 나타난다.

갈등관리의 중요성은 공공갈등의 원인의 다양성과 복잡성에서도 기인하지만, 이해당사자들의 복잡성에도 기인한다. 관료주의 시대에서는 이해당사자가 중앙정부와 주민의 단순한 2자 구도가 주를 이루었지만, 민주화 시대 이후에는 중앙정부와 주민 간 사이에 지방정부, 지방의회, 정치인, 시민사회가 이해당사자로 등장하고, 특히 주민 간에도 찬성/반대 그룹이 각기 목소리를 내게 되어 갈등구조가 복잡성을 띠게 되었다.

이러한 갈등 구조는 갈등해결의 난해성으로 이어진다. 공익과 사익, 재산권, 이익과 가치, 법적 소송, 사회적 갈등, 정치 갈등이라는 양상을 통해 갈등해결이 어느 한 부분의 해결이 아니라 다차원적이며, 중층적인 해결이 되어야 하고, 시기적으로도 단기적, 중장기적 해결방안을 도출해야 하며, 특히 대부분의 공공갈등이 재산권 및 권리에 관한 문제여서 폭발적으로 심각한 양상과 함께 폭력적으로 전개되기도 한다.

따라서 갈등관리의 중요성은 공공갈등의 원인의 다양성, 갈등구조의 복잡성, 갈등해결의 난해성으로부터 출발한다. 즉 기존의 관료화된 권위적 국정운영과 정책과정의 정부체제로는 더 이상 행정의 효율성을 기대하기 어렵기 때문에 공공갈등에 대응한 새로운 민주적 갈등관리가 요구됨을 의미한다. 민주적 갈등관리란 오늘날 정치사회적 환경 변화와 함께 민간부문의 역량강화에 따라서 시민사회의 공적 역할 확대와 정책과정의 참여를 통한 자기책임성의 강조를 의미할 뿐만 아니라, 정부의 정책이나 행정이 보다 더 주민의 요구와 이익에 민감하게 부응하기위해 수혜자·고객 중심으로 결정·집행함으로써 갈등을 민주적으로 관리하는 것을 의미한다.

또한 민주적 갈등관리는 종래 정책과정의 능률편향을 시정하기 위해 무엇보다도 주민참여를 통한 민의가 정책과정에 유효하게 투입될 것을 요구한다. 이렇게 되면 정책 및 집행과정은 효율성위주의 편향에서 벗어나 공정성과 형평성이 조화되는 보다 바람직한 상태로 이행할 수 있게 된다.

먼저 공공갈등의 인식적 측면에서 보면 한계와 부족함이 나타난다. 공공갈등이란 정부가 공공정책(법령의 제정 및 개정, 각종 사업 계획 수립 및 추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사

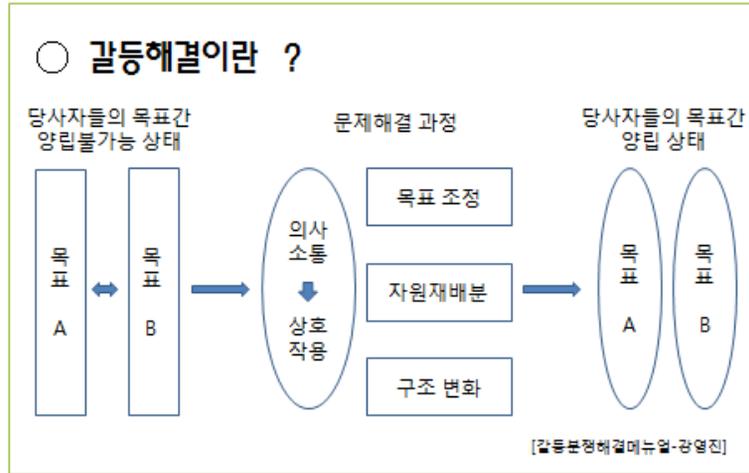
업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다, 공공갈등의 개념을 통해 알 수 있는 것은 공공갈등의 이해관계자가 정부 즉 중앙정부 및 지방 정부 그리고 공공기관이라는 것이다. 또 다른 이해관계자는 물론 지역 주민 등임을 알 수가 있다. 즉 각각의 이해관계자들은 이해관계자 입장과 실익을 추구하게 되고, 다른 이해관계자와의 충돌과 대립은 공공정책과정에서 필연적으로 나타날 수 밖에 없고, 갈등 원인의 배경에는 정부의 공공정책 수립 및 추진 과정에서 발생하니만큼 정부가 갈등의 역기능을 최소화하고, 갈등을 예방하거나 감소시키는 활동을 하는 것 즉 갈등관리를 당연히 해야 한다는 것이다. 정부는 갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련하는 것(Bercovitch, 1984)은 정부의 공공정책 실현과정의 일환이며 자기 책임이라는 것이다. 다시말해 갈등관리는 공공정책 수립 및 집행과정의 상수이자 필연적 과정이므로 능동적으로 대응하여야 하지, 공공갈등이 우연적이거나, 외적 변수(정치인 및 시민사회 개입 등)에 의해 어쩔수 없이 대응해야 하는 것이 아니라는 점이다.

그리고 갈등관리 패러다임의 변화가 전통적인 관점을 극복하고 현대적인 관점 즉 갈등을 발생해서는 안되는 것이라는 부정적 인식과 권위주의적 해결 방식 (DAD: Decide-Announce-Defence)에서 벗어나 갈등을 불가피한 것으로 수용하고, 이해관계자들의 참여와 협력을 통한 협력적 거버넌스를 통해 적극적인 사전적 갈등예방과 갈등관리 필요하다는 것을 인식하는 것이 필요하다. 이는 1990년대 지방자치제 실시 이후 정부의 정책이나 해당지역의 현안 또는 사업에 대한 국민 또는 지역주민들의 참여 욕구 높아졌고, J.Burton(1984)이 말한 국민들의 사회심리적 욕구인 안전과 안정에 대한 욕구, 인정에 대한 욕구, 자기 결정권에 대한 욕구, 정체성의 욕구 등이 높아졌기 때문이다.

갈등이란 서로 추구하는 목표(이해관계)가 양립불가능하다고 인식하고 있는 상태이거나 이로 인해 다투거나 다투는 과정이라고 정의할 수 있다. 여기서 갈등 쟁점은 목표(Goals), 이해관계(Interests), 가치(Values), 욕구(Needs)이다. 여기서 중요한 점은 갈등은 기본적으로 상대 이해관계자가 있을 때 성립하는 개념이며, 특징은 양립불가능성이라는 점이다. 다른 이해관계자와의 양립할 수 없는 목표 등이 있고, 그것을 다투는 것이라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다. 왜냐하면 이것은 실천적 관점 즉 갈등해결의 관점에서 매우 중요하기 때문이다.

따라서 갈등해결⁴⁾이란 이해당사자 간의 목표 간 양립불가능 상태를 문제해결 과정을 통해 당사자들의 목표 간 양립 상태로 만드는 것이다. 이것을 도식화 하면 아래와 같다.

4) 현재 갈등현장에서는 갈등해결(Peace Making), 갈등관리(Peace Keeping), 갈등전환(Peace Building) 이 혼용되어 사용되고 있는 실정이다.



여기에서 당사자들의 목표간 양립상태를 만들기 위해서는 두가지가 전제되어야 함을 알 수가 있다. 첫째는 상대방의 목표가 달성되어야 한다는 것이다. 즉 나의 목표를 이루기 위해서는 상대방의 목표도 함께 달성되어야 한다는 것이다. 그리고 문제해결 방식은 대화와 협상을 통한 사회적 합의과정을 거쳐야 한다는 것이다. 왜냐하면 이해당사자 간 Win-Win 결과⁵⁾가 나오지 않으면 양립 할 수 없고, 양립 할 수 없으면 갈등해결이라고 볼 수가 없기 때문이다.

그리고 당사자 간 양립 상태는 양적 관점에서만 논할 성질이 아니다. 즉 양 당사자 간 합의형성이 5:5일 수 있지만 때에 따라서는 9:1, 7:3, 6:4도 가능하다. 왜냐하면 갈등해결은 양 당사자 간 합의라는 것이 핵심이기 때문에 이해당사자 간 합의가 있다면 언제든지 그 결과값은 자유롭게 정해질 수가 있기 때문이다. 이것이 힘과 권력에 의한 방식이 아닌 진정 대화와 협상을 통한 평화로운 문제해결방식의 창의성이라고 볼 수 있으며, 우리가 새로운 문제해결 방식인 선호하는 가장 중요한 이유이기도 하다.

2. 협상과 조정 그리고 협의체 구성 등 제대로 하기

일반적으로 갈등을 해결하기 위한 방식은 세가지 접근으로 분류해 볼 수 있다. 힘의 우위를 확보하여 입장 또는 이해관계를 관철시키려는 방식 (power-based approach), 소송을 통해 권리와 법적·절차적 타당성을 따져 갈등을 해결하는 방식 (rights-based approach), 그리고 이해당사자 간 각각의 이해관계에 초점을 맞

5) W.Ury의 (1998)는 I/R/P Model에서 이해중심 (유형: 협상, 조정 등 합의형성/ 결과: Win-Win) 권리중심(유형: 재판, 중재/ 결과: Win-Lose) 권력(힘)중심 (유형: 전쟁, 파업, 투표 / 결과: Lose-Lose 또는 Win-Lose)로 분류하였다.

취 대화를 통해 서로 만족스러운 해결책을 찾아나가는 이해관계 중심 대화 접근 (interests-based approach) 이다.

이 세가지 접근 방식 중 이해관계 중심 대화 접근 방식이 가장 건설적이고 선호하는 방식임을 알 수가 있다.⁶⁾ 그러나 사회적으로 영향이 큰 공공갈등에 마주하면 많은 사람들은 ‘양보와 타협, 상호이해와 대화’가 문제해결의 가장 좋은 방법이라고 주장한다. 그러나 대부분의 사람들은 특히 정부는 나아가 대화와 타협을 주장하는 사람들조차도 실제 자신에게 갈등이 발생하면 자신의 입장을 힘으로 관철시키려고 강한 주장을 하고, 상대방을 비난하며, 상대를 이기도록 대결하는 것이 더 효과적이라고 믿는 것이 또한 일반적 현실이다.(박수선,2015)

대화를 통한 갈등해결방식 중 협상과 조정이 있다. 협상은 당사자 간 대화와 타협 과정이고, 조정은 제3자 중립자에 의한 협상과정이라고 볼 수 있다. 갈등현장에서 많은 협상이 이루어지고 있지만, 서로가 만족할 만한 결과가 나오지 않는 실정이다. 많은 이유와 상황이 있겠지만(공무원들은 협상의 방법 즉 스킬에 관심이 많지만) 협상에 대한 인식적 측면에서 강조해 할 점이 있다. 협상이란 공동결정 행위를 통해 자신의 이해를 증진시키는 행위라는 점을 분명히 인식할 필요가 있다. 다시말해 협상은 서로의 이해관계를 주고 받는 과정이라는 것이고, 내가 원하는 바를 이루게 하는 수단이고, 공동의 문제해결 과정이라는 점이다. 즉 협상은 상호의존성을 그 특징으로 한다. 협상 성립과 성공의 조건은 자신이 바라는 것을 상대방이 갖고 있거나, 상대방에 무언가를 주지 않고서는 자신의 목표를 이룰 수 없는 상황에서 시작한다. 그러므로 협상은 기본적으로 주고 받는 과정이지, 내가 원하는 것만 얻고, 상대방이 원하는 것을 주지 않으려고 하면 아예 성립이 안되고, 더 나아가 이러한 조건이라면 협상을 해서는 안된다는 것이다. 실패가 예상되는 협상은 오히려 그전보다 갈등상황을 악화시켜 다른 문제해결 방식 도입조차 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

협상이 왜 실패하는가? 협상이 대화를 통해 서로가 타협하는 것이 좋은 줄은 알겠는데 실제로는 왜 안되고 있는가? 협상의 스킬이 부족해서인가? 곰곰이 자신의 경험을 돌아다 보면 이 지점이 문제해결의 원인이자 해결책임을 알 수가 있을 것이다.

협상을 기대하기 어려울 때 조정을 통한 갈등해결을 기대한다. 조정은 비공식적인 과정으로 강제력을 갖지 않는 중립적인 제3자의 도움을 받아 갈등당사자들 스스로 상호합의안을 도출하는 과정으로 정의할 수 있다. 그러나 갈등현장에서 지방공무원들은 조정 도입을 거부하거나 꺼리는게 현실이다. 이유는 조정기관에 대한 불신, 조정자의 중립성과 객관성 의심, 조정기체에 대한 생소함, 조정결과에 대한 불확실성 등이다. 다시말해 조정과정도 복잡하고, 결과도 알 수 없고, 오히려 시간만 낭비하여 행정절차에 차질이 생길지 모른다는 막연한 불안감이 요인이다. 더 근본적인 이유는 공무원이나 공공기관은 자신의 업무를 갈등이라고

6) 이상준, 2015. 공공갈등관리의 성과와 과제, 2015년 KIPA 갈등관리학술대회
 ‘시민들이 선호하는 갈등해결방식은 2015년 정부개입을 통한 신속한 해결 45.9%, 시간이 걸리더라도 당사자 간 해결 54.1%로 나타남’

보고 싶지 않고, 인정하고 싶지 않기 때문이다. 또한 자신의 업무를 갈등이라고 하면 자신의 역량을 남들에게 드러내 보이고, 제3자가 개입하면 행정절차나 업무만 가중되는게 아닌가 하는 의구심을 가지고 있다. 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 중요한 포인트는 조정은 공무원이 하는 것이 아니라는 점이다. 교육 현장에서 보면 공무원들의 고민이 여기에 있음을 알 수가 있다. 그러나 조정도 갈등해결의 한 방식일 뿐이고, 정부는 조정자에게 회의 운영을 맡기고, 이해당사자로서 이익 최대화에 집중하면 되는 것임을 분명하게 인식할 필요가 있다. 또한 합의안이 바트나보다 좋지 않을 경우, 언제든지 합의안을 거부할 수 있다.

조정은 협상이 어렵고, 공무원 자신의 역량을 넘어서는 갈등상황이라면 중립적 제3자의 도움을 받을 필요가 있을 때 성립한다. 또한 조정(자)를 통해 자신의 결정과 사업을 갈등이 아닌 협력으로 전환시켜 사업목적에 윈윈하게 해결하고자 할 때 성립한다. 조정은 법적 구속력이 없고, 힘의 불균형이 존재하며, 상호간 책임을 공유하고, 자기상황을 노출시키는 단점이 있지만, 신속하고, 효율적이며, 공정하고 유연하고, 무엇보다도 관계를 유지할 수 있고, 정부가 정책의 최종결정권을 가지고 있다는 장점이 있다.

솔직히 지방공무원들에게 필요한 조정에 대한 인식은 언제 조정이 필요한가를 판단하고, 조정의뢰를 하기 위한 실무적 절차⁷⁾는 어떻게 되고, 조정과정 및 절차가 어떻게 진행되는지에 대한 이해를 증진시키면 그 만이다. 왜냐하면 조정(자)은 공무원이 하는 것이 아니기 때문이다.

갈등을 해결하기 위한 다자간 협의체 구성 및 운영 관련하여 지방공무원의 문제의식은 크게 보면 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째는 협의체의 위상과 관련된 사항이다. 갈등관련 업무 담당자가 아니면 설사 담당자라고 하더라도 협의체를 구성하여 운영해 본 경험은 지방공무원에게는 드문 일이 현실이다. 따라서 협의체 구성을 하려면 먼저 협의체가 갖는 법적 지위와 합의안의 구속력에 대한 질문을 갖는 것을 어찌보면 공무원으로서의 자연스런 문제의식이다. 협의체의 법적 위상은 대부분 당사자 합의에 의한, 현안 문제를 해결하기 위한 임시·임의기구의 성격을 가지고 있다. 그러나 밀양765Kv 갈등 사례는 국민권익위원회, 지경부, 한전, 밀양시, 경남도가 공식적으로 구성한 사례로서 주요 부처 및 기관 간 합의를 통해 법적 위상을 확보한 경우이다. 그리고 국립서울병원 갈등해결사례는 대통령령인 ‘공공기관갈등예방 및 해결에 관한 규정’을 활용한 경우로 볼 수 있다. 또한 사회지구지속가능발전협의회 갈등해결 성공사례는 협의체 운영의 성과를 인정 받아 국토부 훈령으로 법적 지위를 확보한 사례이다. 따라서 협의체의 법적 지위화 구속력은 현재 갈등 기본법이 법률로 제정되지 못한 현실에서 일단 임의기구의 성격을 갖으나, 협의체 구성원들의 협의와 논의 성과를 바탕으로 법적 지위를 확보할 수 있음을 알 수가 있다. 그리고 원칙적으로 협의체는 합의안의 구속력을 갖지 않지만 주민 측은 협의체에서 도출된 합의안에 대해 이행약속을 담보 받고자 한다. 이럴 경우 법적지위를 당사자 상호 간 합의에 의해 협의체를 구성·운영한 경우에는 관련 기관이 공식화함으로써 구속

7) 올진군 신화리 조정성공 사례에서도 알 수 있듯이 조정은 당사자 간 합의에 의해 의뢰할 수도 있지만, 국민권익위, 국민대통령위의 권유에 의해서도 가능하다.

력을 확보할 수 있다. 두 번째 지방공무원의 고민은 협의체 구성의 핵심인 이해관계자 (대부준 주민대표조직)의 대표성 확보 및 인정의 문제이다. 협의체 구성이 어려운 이유는 갈등현장에서는 대부분 주민 측 관련 이해관계자가 다수의 조직으로 결성되어 활동하고 있어, 협의체 참여자 구성 시 대표성을 갖는 조직의 대표의 참여가 어렵다는 것이다. 가장 좋은 방법은 다수의 주민대표 조직이 합의를 통해 대표성을 확보해 오면 좋겠지만, 현실에서는 다수의 주민대표 조직이 서로의 대표성과 선명성을 강조하며 경쟁, 대립하는 관계이기 때문에 지방공무원의 고민이 깊다. 원칙적으로 갈등상황에서는 주민대표자들은 법적, 정치적 대표성을 갖고 있지 않는다. 그래서 공무원들은 이를 인정하지 않아 갈등이 심화되거나 증폭되는 경우가 많다. 주민대표자들은 법적, 정치적 대표성은 없지만 '이슈대표성'을 갖고 있다고 봐야 한다. 즉 해당 사안에 대한 영향력을 갖고 있음을 인정하고, 대화의 상대로 인정하며, 협의체 구성을 위한 사전협의 과정에서 주민대표자 조직들 내부에서 대표성을 확보하기를 권유하는게 최선의 방법이 될 수가 있다.

3. 갈등역량 강화를 위한 개선 방안

지방공무원 대상 공공갈등 교육 및 갈등 코칭에서 주로 나오는 질문을 요약해 보면 다음과 같다. 끝까지 자기 주장만 하면서 법규정에 없는 것을 해 달라고 하면 어떻게 하는가? 언제까지 이야기를 들어주어야 하는가? 공무원 입장에서는 특혜나 다름 없는 것을 해달라고 주장하면 어떻게 하는가? 소송에 패소했음에도 계속 민원을 넣은 경우 어떻게 대처하는가? 철답 등에 올라가 시위하는 경우 어떻게 대처하는가? 합의까지 이루었는데 비대위를 또 다시 꾸려서 합의무산을 주장하는 경우 기존 합의는 어떻게 하는가? 갈등조정협의체를 구성할 때 반대 집단이 여럿이고 다양한 경우 어떻게 구성하는가? 갈등조정협의체를 구성할 때 찬반 동수로 구성하는 것이 맞는가? 갈등조정이 필요하거나 조정을 중지하거나 하는 전략들은 언제 누가 결정하는가? 대안이 없다고 생각할 때 갈등조정을 해야 하는가? 언론은 언제 어떻게 활용하는가? 등등이다.

위 질문에 대한 정답은 없다. 갈등원인과 배경이 다 다르고, 갈등주체들의 갈등에 대한 태도와 문제해결 방식 선호가 다르고, 특히 이해당사자 간 이해관계의 양립 가능성과 힘의 관계의 불균형 정도가 다르기 때문이다. 그러나 오랜 기간 동안 갈등현장에서 깨달은 바는 갈등은 미리 예측하여 준비하고, 처음부터 끝까지 관리하며, 갈등담당자 간 경험과 사례를 공유하며, 갈등관리 시스템을 구축하여 전략적·능동적 대응하면 갈등이 해결되거나 최소화한다는 것이다.

이런 관점에서 지방공무원의 갈등역량강화를 위한 몇가지 개선 방안을 제안하고자 한다. 현재 지방공무원들의 갈등관리 업무 역량 관련 현황과 문제점은 첫째, 갈등담당자의 전문성이 낮다는 것이다. 갈등관리에 필요한 협상 및 조정, 협의체 구성, 갈등영향분석서 작성 등에 관한 업무 파악과 전문성이 부족한 실정이다. 또한 갈등관리 이론에 대한 이해 부족으로 인해 갈등상황을 객관적으로 파악하는 능력 또한 부족하다.

특히 의사결정권자인 상급자에게 대화를 통한 문제해결 방식 도입에 설득력이 매우 낮은 형편이다. 그리고 실무부서 담당자도 대부분 공학 기술자여서 갈등현장의 역동성을 유연하게 대처하는 능력이 부족한 실정이다. 둘째, 갈등교육의 선순환이 매우 어렵다는 것이다. 갈등관리 담당자의 잦은 인사 교체, 갈등관련 미교육자가 관련 업무 수행으로 인해 업무 효율성이 저하되고, 이론 중심의 교육 수료로 인해 실무와는 동떨어져 현장 활용력에 한계를 보이고 있다는 점이다. 셋째, 갈등관리 역량이 개인 역량에 의존하고 집단적·조직적 노하우 축적에 한계를 보인다는 것이다. 대부분 갈등담당자의 개인의 역량에 의존하고, 담당자 간 역량 편차가 좁혀지지 않고 있으며, 갈등관리 DB구축 등의 한계로 기존 관리경험 및 노하우가 축적되지 못하고 있는 실정이다.

이를 개선하기 위한 방안으로 첫째, 지방공무원의 갈등관리 업무 기능 및 연계에 관한 것이다. 갈등관리의 총괄기능을 강화하기 위해서는 갈등관리 전담조직 및 전담자 배치로 역할을 강화해야 한다는 것이다. 산하 기관에 갈등관리 전담팀 및 전담자를 지정이 필요하다. 둘째, 관련 부서 최종 의사결정권자의 직할로 위계를 확보해야 한다. 전 부서 갈등관련 총합 및 갈등현안 회의를 주관 및 조정 기능, 갈등관련 교육, 훈련, 조계 제정, 매뉴얼 작성 등의 업무 기능을 갖는다. 그런데 여기서 제일 중요한 것은 독립된 인력과 조직 확보이다. 셋째, 전담자에 대한 갈등관리 전문성을 강화할 필요가 있다. 특히 인문학적 소양을 갖춘 갈등관리 전문가를 선발·배치하는 것이 필요하다. 또한 해당 기술분야 출신이라도 갈등교육 수료자 등을 활용할 필요가 있다. 넷째, 현장 연계성 강화 위한 내부 전략회의를 개최하는 것이다. 여기에는 갈등관리 담당자, 갈등사안별 담당자, 업무 담당자, 갈등전문가 함께 참여할 수 있을 것이다.

특히 강조할 부분은 갈등관리 평가체계에 관한 것이다. 지방공무원들의 갈등관리 노력에 평가가 매우 미흡하다는 점이다. 대부분의 업무평가는 사업추진의 효율성 중심이어서 갈등관리 업무도 성공/실패라는 정량적 평가 잣대로 평가되고 있고, 갈등관리를 통해 얻어진 오해 및 편견 극복, 이해관계자와의 인간적 관계 형성 및 신뢰회복, 갈등 주기의 완화 및 최소화 등 정성적 평가가 이루어지지 못하고 있다. 그러니까 갈등담당자는 갈등을 적극적으로 관리할 이유와 동기부여가 없고, 갈등 회피에 따른 책임도지지 않게 되는 악순환이 발생하는 게 현실이다. 현재 갈등관리내용 업무평가도 매우 낮은 수준임을 감안 할 때⁸⁾ 갈등 관리 평가체계는 지방공무원의 사기 진작과 갈등업무 전담에 매우 유효한 수단이라고 볼 수 있다. 이에 대한 개선 방안으로서 갈등관리 노력에 대한 자체 평가 방안을 마련할 필요가 있다. 사업추진 상황에 따른 갈등관리 평가 대상을 구체적으로 명시하여 운영하거나, BSC 성과관리 항목 중 갈등관리 노력 비율의 상향조정이 필요하다. 그리고 단순한 개최 횟수 등이 아닌 실질적 노력을 평가할 수 있도록 평가지표를 마련하는 것이 필요하다.⁹⁾

8) BSC 성과관리지표에서 매우 낮은 수준이다 (국토부 5% 반영)

9) 관련 갈등관리심의위원회에서 평가 역할을 부여하는 것도 하나의 방안이다.

또한 국책사업 관련 지방정부의 갈등관리과정에서 중앙정부와 지방정부 간, 광역지자체와 지방지자체 간 갈등, 그리고 정치인(지방의회 포함)과의 갈등문제에 대해 지방공무원의 시름이 깊다. 오히려 지방공무원들 중에는 주민 간의 갈등보다는 이러한 부분이 더 어렵다고 호소하는 경우가 많다. 실제로 갈등현장에서는 주민과의 합의는 가능한데 오히려 정치적 이해득실에 민감한 중앙정부와 정치인들로 인해 갈등해결의 장애물이 되고 있는 사례가 많은게 사실이다. 원칙적으로 중앙정부와 정치인은 정치적 관계로 규정하고, 그에 맞는 해결책을 찾아야 한다. 현재 행정프레임으로 보면 공공갈등에 있어 주민의 수용성이 강조되고 있는 상황인바, 주민과의 사회적 합의를 형성할 수 있다면 중앙정부와 정치인은 외적 변수 정도로 자리매김 하던 될 것이지만, 주민과의 합의가 원활하지 않으면 중앙정부와 정치인은 자기의 주장을 강력하게 주장하며 힘으로 관철하려고 하는 이해관계자로 등장하게 될 것이기 때문이다. 경우의 수가 다 다르겠지만 중앙정부와 정치인과의 문제는 '이해관계 갈등' 보다는 '관계상의 갈등' 및 '구조적 갈등'으로 인식하고 그에 맞는 대응책이 필요하다고 본다. 공정한 갈등관리 프로세스를 함께 설계하고, 함께 협의하며, 함께 검증하는 등 공동 작업을 통해 공동책임을 지는 방향으로 나아가는 것이 바람직한 방향으로 보인다.

III. 나오며

갈등역량 강화는 말로는 당연한 일이지만, 몸으로는 참으로 부자연스런 일이다. 갈등관리 업무는 우리 지방공무원에게는 현실적으로 자신의 업무에 하나 더 얹혀진 무거운 업무이고, 더군다나 이전과는 다른 새로운 문제해결 방식을 요구하기 있기 때문에 쉽게 다가서기도 어렵고, 다가선다고 하더라도 종종 길을 잃어 당황스럽기까지 하는 사안이다. 그래서 문제의식은 높으나, 앞서 나가기에는 제반 조건의 미흡으로 인해 주저할 수밖에 없는 실정이다.

지방공무원 대상 공공갈등 교육에서 저자가 항상 하는 말이 있다. 우리 지방공무원들은 공공갈등의 이해 당사자이면서 갈등관리를 해야 하는 이중적 역할을 해야 하는데 그러기 위해서는 나름대로 갈등관리 전략을 가지고 있어야 한다. 갈등관리역량 강화를 위한 핵심적 전략 key-Point는 세가지 인데 문제해결 능력, 의사소통 능력, 협상 능력이 바로 그것이다. 문제해결 능력은 내가(지방 공무원) 진정으로 원하는 것이 무엇인가?를 정확히 파악하고 대응하는 능력이다. 공공갈등 상황에서 진정으로 내가 원하는 것이 무엇인가를 분명하게 알면, 정확하게 말해서 문제해결적 관점에서 서면 갈등해결의 프로세스를 어떻게 가져가야 하는지가 보인다. 협상 및 조정을 선택할 것인가? 협의체를 어떻게 구성해야 할 것인가? 이해관계자의 대표성을 어떻게 확보할 것인가? 등등 전체적으로 공공갈등 해결에 관한 명확한 자기 중심이 필요하다. 둘째, 의사소통 능력의 고양이다. 이것은 상대방의 입장과 관심사를 공감하는 것으로부터 시작한다. 경청은 필요충분조건이다. 다른 이해관계자도 입장도 있고, 실익을 추구한다. 이것부터 인정해야 대화가 시작된다. 다른 이해관계자도 공감할 수 있는 절차를 설계하라. 신뢰는 민주주의 논의과정을 설계함으로써 높아질 수 있고, 형평성



은 우리 모두가 가져야 할 가치이다. 셋째, 협상능력의 배양이다. 협상은 Joint - Problem Solving 이다. 핵심은 ‘함께’이다. 협상의 성립조건은 상호의존성이다. 협상을 한다는 것은 자신이 바라는 것을 상대방이 갖고 있거나, 상대방에 무언가를 주지 않고서는 자신의 목표를 이룰 수 없는 상황이기 때문에 하는 것이다. 공동의 문제를 공동으로 해결하는 것이 대화를 통한 협상의 최대 의미이다.

마지막으로 당부드리고 싶은 말은 이론과 현실은 또한 매우 다르다는 것이다. 이론적 교육과 경험 공유적 소통은 어디까지나 가상의 현실을 전제로 할 뿐이다. 대부분의 갈등이론은 갈등주체들의 이성적 합리성을 전제로 하지만, 갈등현장은 즉 갈등상황에서의 갈등주체들은 매우 비이성적이고, 비합리적 행동을 일삼으며, 심지어는 힘과 권력에 의존하며, 폭력적이기도 한다. 이론 없는 현실 없고, 현실 없는 이론은 없다. 자신이 직접 부딪쳐서 알아낸 것이 참 이론이다. ◀

참고문헌

1. 교보문고, 2015, 소통과 관리, 국민대통합위원회, 한국사회갈등해소센터
2. KIPA, 2015, 공공갈등관리의 성과와 과제, 한국행정연구원
3. KIPA, 2015, 제3차 갈등관리 역량 강화 교육, 한국행정연구원
4. KIPA, 2016, 제1차 ADR 전문가양성과정, 한국행정연구원
5. 윤종철, 2013, 민주적 갈등관리를 위한 주인의 참여와 대표성 확보방안, 한국행정연구원



프랑스 지방자치단체의 갈등 해결에 앞장 서는 갈등중재자(Médiateurs)

안영훈 _ 한국지방행정연구원 연구위원

1. 들어가며: 사회적 갈등의 발생 이유

사회적으로 일어나는 갈등(사회적 갈등)은 기본적으로 서로가 반대 의견을 갖고 있거나 또는 반감을 가진 사회적 단체들, 예를 들면 종교인과 비종교인, 타 종교인 간 또는 노동자와 사용자, 정치적 의견을 달리한 시민단체 등 간의 충돌을 말한다. 여기서 사회적 단체(social group) 간 발생한 모든 이해관계의 상충은 바로 이들 집단 각자의 이익을 보호하면서 힘의 관계를 변화시켜 자신의 그룹에 유리하게 전개시키려고 하는데 목적이 있다. 사실 사회학적 시각에서 보면 이러한 갈등은 “정상적인” 현상이다. 즉, 사회생활에서는 필연적으로 갈등 관계를 낳게 되는데, 이러한 경우 갈등 관계에 있는 그룹 내부는 갈등 관계의 국면을 그룹회원들 사이에서 정체성을 더욱 강하게 확립시키는 기회로 활용을 하게 되고, 대체적으로 그와 같은 경향을 보이는 것이 일반적이다. 그런 점에서 갈등은 내부를 결속시키는 통합 효과를 가진다.

일반적으로 사회적 갈등을 확인시켜 주거나 그러한 갈등 관계를 측정할 수 있는 지표들이 명확하게 존재하는지에 관해서는 사실 확실하지 않다. 하지만 간접적으로 갈등의 정도와 수준 등을 눈치 챌 수는 있다. 단순하게 노사분규가 얼마나 심하게 발생했는가 하는 방식으로 접근이 가능한데, 갈등이 많은 노동분야에서도 갈등의 정도를 짐작할

때에는, 파업 또는 태업 등으로 인해서 임금을 받는 노동시간을 채우지 못하면서 집단행동을 자주 하게 되는 상황이라면 이러한 상황은 객관적으로 볼 때 갈등이 심한 상황이라고 인지하게 된다. 대체로 봉급을 받는 노동자와 고용주 간 임금수준과 관련해서 빈번한 갈등이 발생할 수 있고, 이러한 갈등은 노동조건 및 노사관련 권리와 의무 사항들과도 관련이 깊다. 지방자치단체 수준에서도 예외가 될 수 없다.

프랑스 사회에서의 사회적 갈등 유형을 간단히 살펴보고, 지방자치단체에서도 겪고 있는 사회적 갈등의 대표사례를 보고, 1995년부터 본격적으로 사회문제로서 해결자 역할을 다하고 있는 지방자치단체에서의 갈등중재자인 미디어펙르(Médiateurs)에 대해서 소개해 보기로 한다.

2. 프랑스의 주요 사회적 갈등 발생 분야

가. 사회적 갈등 유형

오랜 역사와 전통을 가진 프랑스에서도 이러한 관계의 사회적 갈등은 다반사이기 때문에 다양한 분야에서 사회적 갈등이 발생한다. 그 예로, 2012년 모젤이라는 지역에서 공장폐쇄에 항의한 노동자들이 공장(Arcelor-Mittal de Florange)을 점령하고 항의하기도 했고, 2013년 겨울에는 ‘동성애자 간의 결혼’을 법적으로 인정할 것인가 하는 좀 더 사회적 가치와 영향력이 큰 차원에서 갈등이 있었다. 이때 결혼이라는 민법적 관계에 대해서 모든 개인의 법 앞에서의 평등성을 주장하는 “모든 사람을 위한 결혼제도(mariage pour tous)”에 관련된 단체들과 전통적인 개념의 가족 형성의 가치를 주장하는 “모든 사람들을 위한 항의(la manif pour tous)”에 속하는 단체들 간에도 치열한 갈등이 발생한 경우가 있었다.

나. 다양한 갈등 유형

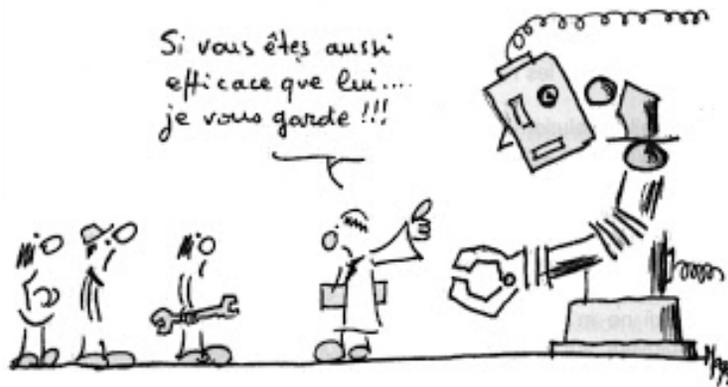
이와 같이 다양한 가치를 나타내는 사회적 갈등은 그 유형이 서로 다를 수 있다. ‘파업’이 노동법으로 엄격하게 규제를 받고 있는 제도화된 형태의 사회적 갈등 유형이라면, 학생들이 대학교 등록금 인상 또는 2003년의 이라크 전쟁에 대한 반대 등을 표출하기 위해서 “냄비의 향연”이라고 불린 것처럼 같이 학생 각자가 냄비를 들고 나와 학생들의 반대의사를 표현하고 분노를 전달하기 위해서 냄비소리를 도구로 사용한 경우도 있었다. 이렇듯이 사회적 갈등이 다양한 것은 사회적 갈등을 표현하는 행위자가 다양하고, 그러한 갈등에 내포된 가치도 다양하기 때문이다. 뿐만 아니라 그러한 사회적 가치나 단체이익을 관철시키기 위한 집단행동의 유형과 표현목적들도 너무도 다르기 때문에 다르고 다양하게 느끼는 것이다.

다. 갈등 발생이 빈번한 노동분야

최근 프랑스에서 일어난 갈등 사례들도 이와 같이 다양한데, 노사분규가 자주 일어나는 노동 분야에서 갈등을 중심으로 몇 가지 보면 다음과 같다. 2010년 레자비(LEJABY) 노사분규에서는 여성노동자가 경

영진에게 불만을 갖고 공장을 점거한 적이 있었고, 같은 해에 이케아(IKEA) 직원들의 항의, 정유회사인 토탈(TOTAL) 및 필립스(PHILIPS) 직원들의 항의에 다른 회사 봉급생활자들이 동조를 한 경우 등과 같이 프랑스에서 갈등이 빈번하게 일어나는 분야는 노동자 파업과 교통분야에서 일하는 봉급노동자들이다. 이러한 파업들이 프랑스에서 일어나면 다른 이웃 유럽나라들의 동종업에 종사하는 노동자들과 연대하는 등 확산 현상을 낳기도 한다.

프랑스의 유명한 일간지인 르몽드지(LeMonde.fr)는 얼마 전 다음의 풍자화와 함께 노동에 따른 고통과 스트레스와 관련해 흥미로운 기사를 게재한 적 있다.¹⁾



〈그림 설명〉

고용자가 하는 말, “노동자 당신들도 이 기계만큼이나 효율적이면, 당신들을 그대로 고용하겠소!!!” 라고 하고 있다.

르몽드지에 따르면, 60년대부터 80년대까지는 노동시간의 효율성 향상 등을 위한 테일러리즘(taylorism)의 분업효과에 반대해 왔던 산업 노동자들 입장에서 반복노동의 고통과 그에 따른 노동의 질 가치 하락으로 인해서 때로는 상당히 폭력적으로 저항을 하던 시기였다고 했다. 그러나 그 뒤 이와 같은 테일러리즘이 서비스 분야인 제3섹터 등에 업무조직을 향상시키는 방법으로 폭 넓게 채택 활용되면서, 그때까지 영향을 받지 않았던 간부 경영진들에게도 확대되어 영향을 미치게 되었다. 그리하여 현재는 하급직의 노동자 뿐만 아니라 간부급 봉급생활인들도 노동으로 인한 일상적 고통을 느끼게 되면서 노동이 주는 본래적 가치도 상실하는 경우들도 빈번하고, 그 결과 회사의 경영진을 구성하는 간부들조차도 하급직 노동자들이 느끼던 업무적 고통을 받고 괴로워 해야 하는 현대사회의 노동자들 대부분에게 영향을 주는 그런 노동의 부정적 이미지를 일상에서 항상 느끼게 되었다고 보도를 한 바 있다. 이는 모든 사회적 관계에서 경제적 갈등 등은 모두 봉급노동자도 육체노동자도 모두가 고용관계 및 노동관계에서 매일 매일 겪게 되는 갈등관계의 발생이 빈번하다는 것을 의미하기도 한다.

3. 프랑스 지방자치단체에서 발생하는 주요 갈등 사례

가. 기초사무인 학교급식과 연관된 급식직원 파업

오늘은 구체적으로 프랑스 기초단위의 지방자치단체 차원에 발생한 사회적 갈등 사례를 살펴보기로 한다. 2016년 4월 현재까지 계속되고 있는 갈등 사례인데, 프랑스의 빌뢰르반(Villeurbanne)이라고 하는 지방자치단체에서 일어나고 있는 시영 어린이집 및 초등학교 급식센터(cantines)에 근무하는 노동자 직원들과 자치단체장 및 지방의원과의 갈등 사례이다.

이 사건은 어린 학생들을 위해 점심식사를 제공하는 시영 급식센터 직원들의 불만으로 생겨난 경우이다. 몇 해 전부터 큰 해결책이 제시되지 못한 채 2016년 학기가 다시 시작되었지만, 그 한 달 전까지도 어떤 해결책도 찾지 못하고 부분급식을 제공하지 않는 파업을 계속하고 있었고, 학기가 시작되었지만 끝나지 않고 계속되는 상황으로 남아 있는 갈등 건이다. 프랑스에서는 어린이집과 초등학교 관리와 운영은 전적으로 기초자치단체의 주요 사무로 실행되고 있다. 이 상황에서 초등교육기관의 급식직원들은 자신들이 속하고 있는 지역노동조합(CGT)과의 합의에 따라 2016년 3월 21일부터 파업을 하기 시작했고, 주요 의제로는 보수 인상과 근무조건의 향상, 특히 부재에 따른 대체인력의 확보 문제를 해결해 달라고 하는 것 등이 주로 기능직 직원들의 주장 내용들이었다.

이에 대해서 빌뢰르반의 시장 측에서는 먼저 급식직원들의 파업으로 인해서 얼마간 학생들에게 점심식사를 제공하지 못하는 4월 25일에는 파업에 대처해 각 가정에서 부모들이 독자적으로 학생들 식사를 해결하도록 인터넷에서 권고하며 파업직원들과 대결 국면을 이어갔다. 그 결과 각 가정에서 부모들이 학생들을 위한 점심을 준비하지 못하는 처지에 있는 경우의 어린학생들이 발생하였고, 이에 파업으로 어린학생들을 위한 식사준비가 되지 못하는 대상기관들을 중심으로 동원된 시청직원들이 다니면서 미리 마련한 임시방편의 페스트 푸드 및 차가운 식사대용품을 제공하는 사태로 이어간 바 있었다. 현재 이러한 지방자치단체 수준에서의 갈등 사례는 빈번하게 일어나고 있다.

나. 리옹 대도시에서의 급식직원 파업

2015년 리옹(Lyon)의 대도시에서도 동일한 사건이 있었다. 시청 측과 지역통합노조(CFTC, Sud et Unsa) 간 장기간 갈등으로 인해서 해결의 실마리를 찾지 못했던 경우인데, 2015년 6월 재발된 급식직원들의 10일간 파업에 시청과 교육청은 함께 위기 극복방안을 모색하였다. 여러 번의 협상이 있었지만, 리옹시의 교육업무를 총괄하고 있는 지방의원이면서 동시에 리옹 시청을 대표하는 부시장의 지위를 가진 부르네라(Anne Brugnera) 지방의원은, 이미 2014년에 아동 18명 당 직원 1명 비율로 급식업무를 수행할 수 있도록 하였기 때문에 (과거에 직원 1인이 24명까지 감당했던 조건과는 달리) 이는 향상된 노동조건을 제공하는 것으로 결정되었다고 판단하여 양보를 하지 않았다. 특히 어린이집의 경우에는 어린이 12명 당 1명의 직원이 활용되

는 상황이라서 큰 문제가 없다는 견해였다. 이러한 갈등 관계에서 피해를 보는 사람들은 학생들이면서 그들 부모이기도 하였고, 그리하여 매 주 금요일 오후에는 별도로 각 가정마다 지구책을 모색해야 했고, 직장인들인 부모들에게는 과업 때마다 차선책들을 마련해야 하는 고통들을 겪기도 하였다.

리용시는 이러한 문제들은 어제 오늘의 문제가 아니었고, 2010년부터 매년 반복되는 문제로 지적되었지만, 지역통합노조의 입장을 이미 다 수용한 시청 측에서는 그와 같이 상호 합의안으로 정리된 사안들이기 때문에 단호하게 이를 지켜가야 한다는 주장이다. 하지만 노조에서는 매년 노동조건이 열악해지고 나빠지는 관계는 물론이고 여전히 시청에서 성의를 다해서 합의조건을 지키지 못하고 있기 때문에 어쩔 수 없이 행동으로 옮긴 것이라고 주장하면서 갈등 관계는 평행선을 달리는 상태로 유지되어 왔다.

이처럼 빈번하게 다양한 분야에서 발생하는 사회적 갈등 문제를 해결하기 위해서 프랑스는 모든 수준에서 사회적 갈등의 해결을 모색하도록 임무를 부여받은 갈등중재자(Médiateurs) 제도가 있다. 지방자치단체 수준에서도 이 제도가 활발하게 적용되면서 성과를 보이고 있다.

4. 프랑스에서의 갈등 해결자: 미디어티르(Médiateurs)

가. 지방자치단체 수준의 갈등중재자(Médiateurs des collectivités territoriales)

프랑스 보르도(Bordeaux) 시에서 2013년 10월 처음으로 지방자치단체 수준의 갈등중재자 협회(L'Association des médiateurs des collectivités territoriales, AMCT)의 총회가 개최되었다. 같은 해 5월에 만들어진 이 협회는 30여 명의 정식회원들이 가입되어 있는데 시 자치단체, 도 자치단체 등에서 활동하는 갈등중재자들로 주로 지방자치단체와 시민, 그리고 자치단체의 공공서비스를 제공받는 서비스 사용자들 간의 대화를 촉진시키는 역할을 담당하면서 갈등 문제를 해결하는 공적 업무를 수행하는 사람들이다. 지방자치단체마다 자율적으로 운영하는 방식이기 때문에 이들의 지위와 운영방식 유형 등도 다양하다. 이 협회는 점점 더 그 중요성이 커지는 지방자치단체의 갈등 중재자를 위해서 전국적 협회로 창립되었다. 갈등 관계에 있는 사회단체와 지방자치단체 간의 갈등을 갈등중재자를 통해서 해결하게 되면, 최후의 수단으로서 의존하게 되는 법정에서의 해결방식 보다 훨씬 더 시간 투입과 그에 따른 낭비, 비용발생 등에 따른 비효율을 사전에 방지할 수 있다. 국가 수준에서 활동하는 갈등중재자 제도를 지방자치단체 차원에서 도입하여 협상과 중재와 같은 평화로운 방식으로 문제를 해결하는데 큰 힘이 되도록 한 것이다. 이 때문에 결과적으로 극한의 대립적 상황을 긍정적인 사회 분위기로 전환시키는 작용을 하는 생활에 필수적인 아주 중요한 사회통합 효과를 지향하는 제도로 자리매김해 가고 있다.

프랑스에서 1995년 처음 시작된 지방자치단체의 갈등중재자는 이미 오래 전부터 중앙정부와 국가 전체 차원에서 활용된 '정부 수준의 공공중재자' 제도를 벤치마킹한 것이다. 이 협회의 모임을 주관한 보르도 시는 이 시의 갈등중재자가 2012년에 대략 203개 사건을 다루었으며 가장 빈번한 갈등 문제들은 주로 도시생활에서 나타나는 문제들로서 이웃과의 관계, 도로점용 문제, 재산 관련 갈등, 자치경찰 분야, 그리고 도심지 개발과 공공장소 활용에 관한 갈등들이 가장 많이 발생한 사건들이었다고 보고한 바 있다.

나. 갈등중재자 제도의 효과

그런데 갈등중재자의 역할은 갈등 해결에만 국한되지는 않는다. 지방자치단체 수준에서 발생하는 갈등을 해결하면서 동시에 지방자치단체장에게 또는 시의원들에게 개혁적인 정책을 제안하거나 개선책을 제시하기도 하면서 자치단체에서 지속적으로 갈등이 발생하는 상황을 해결하는데 큰 역할을 한다. 그 과정에서 시민과 시정부 간 오해를 풀기도 하고 새로운 정책을 제안해 자치단체의 발전에 도움을 주기도 한다. 이러한 이유에서 갈등중재자에게 가장 중요한 것은 독립성을 보장하는 일이다. 물론 이러한 독립성은 법적 지위를 확보해 줌으로써 해결될 수도 있지만, 어떤 갈등중재자는 시의원이 담당하기도 하고, 또는 과거의 공무원이었던 퇴직공무원 중에서 경험이 풍부한 사람이라든지, 그 지역에서 덕망 있는 일반시민 또는 시민 중에서 전문가 등도 갈등중재자가 되기도 한다. 그러한 경향으로 인해 현재 추세를 보면 점점 더 독립적인 인사들이 갈등중재자 임무를 맡는 사람들로 채워지면서 스스로 그 지위에 맞는 기능적 독립성을 확보하게 되는 경우가 대부분이라고 한다. 그 결과 독립적 지위로부터 얻는 효과들도 상당히 눈에 띄게 나타나고 있다고 한다.

특히 갈등중재자에게 중요한 점은 바로 지방자치단체와의 관계에서 정치적 연관 관계로부터의 독자성이라고 한다. 갈등 중재자가 정치적으로 독립된 위치에 있어야만 주민과 시민들로부터 진정한 신뢰를 받을 수 있기 때문이라는 것이다. 그리고 또 다른 엄격성의 하나는 중재자의 임기가 분명해야 하고, 재임의 경우는 신중해야 한다는 것이다. 정치적인 영향권으로부터 갈등 중재자를 보호해야 하는 것은 물론이지만, 중재와 화해의 모델을 제시하는 것도 중요하지만 그것 보다는 중재의 원칙들을 준수하는 태도 등이 더 중요하다고 한다.

5. 프랑스 지방자치단체의 갈등중재자의 행동강령과 중재 절차

가. 갈등중재자의 행동강령

지방자치단체의 갈등중재자 제도는 과거 국가의 갈등중재자(Médiateur de la République) 모델을 벤치마킹한 것으로 제도적으로는 크게 두 가지 기능을 수행한다. 먼저, 기초 단위 및 도 단위의 지방자치단체와 서비스 이용자인 시민과의 갈등을 해결하는 촉매적 역할을 수행하는 것이고, 두 번째는 반복적으로 일어나는 법적 소송사건들 같은 내용들이 더 이상 반복되는 상황을 방지하기 위한 조치와 실무적으로 개혁이 필요한 사항들을 제안함으로써 시민들에게 지방공공서비스의 질적 향상을 위해 기여하는 것을 목적으로 한다. 결과적으로 그러한 기능을 통해서 시민들이 법적 서비스에 쉽게 접근할 수 있게 도움을 주는 부수적 효과도 유도하는 역할을 하게 된다.

지방자치단체의 갈등중재자는 무료봉사를 하는데 그 수행업무에 대해서는 항상 비밀유지를 철칙으로 하고 있다. 갈등중재자에게 사건을 의뢰할 때에도 직접, 그리고 우편, 전자우편, 팩스 등 아주 간편하면서도 쉬운 방법으로 누구나 언제 어디서건 쉽게 접근할 수 있도록 편의와 개인의 비밀유지를 하고 있다. 뿐만 아니라 중대하고 심각한 사안이라고 갈등중재자가 자발적으로 판단하면 스스로가 사건해결에 나설 수 있다.

기본적으로 모든 분야의 갈등중재자들이 지켜야할 공통적인 원칙들이 있고, 마찬가지로 지방자치단체 수준에서도 갈등중재를 할 때 이러한 원칙들을 지켜야 한다. 즉, 공공서비스 분야의 모든 갈등중재자들이 지켜야 할 윤리강령과도 같은 원칙으로서, 이 또한 지방자치단체 갈등중재자협회의 행동원칙으로 채택된 바 있다. 이 원칙들은 “독립성과 중립성 유지”, “갈등관계에 있는 사람들은 물론 그 사람들의 의견과 지위 등을 존중하기”, “갈등 당사자들의 견해를 형평성 있게 신중하게 청취하기”, “서로 반대되는 의견을 존중하기”, “비밀유지”, “형평성 또는 균형성 유지”, “역량강화와 효과성 유지”, “투명성 유지” 등이다.

나. 협회 현장에서 명시하고 있는 갈등중재 절차

그리하여 지방자치단체 갈등중재자협회(AMCT)는 이러한 원칙들을 협회 헌장(Charte des Médiateurs des Collectivités Territoriales)에 행동강령으로 규정하였고, 윤리적으로도 제도적으로도 건전하고 상식적이면서 지역사회의 화합에 기여하려는 의지를 표명하였다. 협회 헌장 제2조에 보면, “갈등중재자는 그 임무를 수행함에 있어, 독립성, 형평성, 윤리성을 유지해야 하며 동시에 갈등 중재의 역량과 효과성을 발휘해서 행동하는 성품을 가져야 한다”고 규정하고 있다. 또한 제3조에서 갈등의 중재 절차를 규정한 것을 보면, ① 지방자치단체는 주민들에게 먼저 ‘갈등중재자’ 제도가 있다는 것을 알려야 하고, 그들의 역할, 활동 분야를 알려주고, 동시에 어떤 방법으로 갈등중재자에게 도움을 청하는지 그 방법과 어떤 권한들이 있는지 알려주어야 한다. 통상 프랑스의 각 지방자치단체에서는 이렇게 갈등중재자에게 도움을 요청하는 방법과 절차 등이 지역신문, 지방자치단체 홍보물 등에 자세히 안내되어 있다. 일단 갈등중재자에게 도움을 신청하게 되면, 접수되었다는 통지를 반드시 하여야 하고, 이 경우에 갈등중재자가 협상 또는 중재 시기를 놓치지 않도록 하기 위해서 반드시 그 통지 날짜 등을 명확하게 알려주도록 하고 있다. ② 이 모든 절차가 무료라는 점을 상기시켜야 한다. ③ 갈등중재자가 알게 된, 진행 중인 소송사건 내용 등, 모든 사실에 대해서 비밀유지를 지켜야 한다. ④ 만일 주민과 관련된 사건이 아니거나 갈등중재자의 권한과 관련된 사항들이 아닐 경우에는 중재 역할을 거절할 수 있다. 이 경우는 반드시 갈등중재자의 법적 권한과 역할 범위 등으로 그 거절 사유가 확실해 해당되지 않는 사항에 관한 명확성 등이 있어야 한다. 합법적인 거절 사유에 해당하면 그 사실을 신청자에게 거절 또는 접수불가 사유에 대해서 반드시 명시하고 그 결과를 통지해야 한다. 그렇지 않고, 중재 신청자의 신청 건이 정당하게 접수되면, 갈등중재자는 빠른 시일 내에 중재업무를 추진해야 한다. 이때의 방식은 재판 형식의 피고와 원고 간 대립 상반된 의견을 청취하는 것으로부터 시작한다. 갈등중재자가 필요한 정보들을 신청자에게 요구할 경우 만일 신청자가 이를 거부하면 갈등중재 절차를 포기할 수 있다. ⑤ 갈등중재자는 법원 판결과 형식이나 행위를 하는 것이 아니기 때문에, 신청자가 요청한 사안에 대한 중재 건에 대한 결론을 통지하면 중재 절차가 종료된다. 이 경우 갈등중재자의 결론 내용에 대해서 신청자가 만족할 만한 모든 해결방안 또는 부분적인 해결안을 제시해 줄 수도 있을 것이다. 그렇지 않으면 신청자가 요청했던 건에 대해서 행정 절차적으로 또는 법적으로 어떠한 이상도 없다는 것을 확인해 줄 수도 있고, 이러한 때에는 신청자의 요청 사항에 있어서 어떠한 문제도 없다는 점을 확인한 결과가 된다. 그 결과 어떠한 특별한 갈등이나 문제가 지속되는 것은 아닌 상황이 되는 것이다. 이렇게 갈등중재자의 역할이 종료되는 것인데, 만일 중재를 신

청한 시민이 여전히 불만을 갖고 있다면, 최종적으로는 법적 소송으로 문제를 해결하는 방법이 있을 수 있다.

갈등중재자는 이와 같은 역할들을 수행하면서 매년 보고서를 작성하고 관련된 사안들에 대한 해결방안을 제안하면서 지방자치단체의 정치행정 개혁에 도움을 주고 있다. 지방자치단체 자체 내에서 지역적인 갈등이 발생했을 때 이를 해결하도록 도와주는 지역별 갈등중재자 제도에 대해서 설명을 하였다. 끝으로 중앙정부가 지방자치단체와의 갈등 관계를 해결하기 위해서 최근에 만든 갈등 해결 제도에 대해서 알아보기로 한다.

6. 프랑스의 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등중재

프랑스 정부는 중앙정부와 지방자치단체 사이에 존재하고 있는 다양한 법규정 때문에 발생하는 분쟁이나 갈등을 해결하기 위해서 가장 최근에 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등중재자 제도를 설치하였다. 이 갈등중재자는 수상이 임명하였고, 지방자치단체를 대변해서 중앙정부의 여러 부처들과 법규정의 오해 및 그 적용과정에서 문제 발생 등으로 인해서 법적 문제와 관련된 갈등을 중재하고 해결하는 임무를 맡는다.

가. 수상이 임명하는 정부간 갈등중재자

프랑스에서 “지방자치단체에 적용하는 법규범 분야의 정부간 갈등중재자”(Médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales)라고 하는 제도는 2014년 3월 7일 정부령(décret)으로 설치되었다. 프랑스 수상이 2014년 처음으로 Alain Lambert(알랭 랑베르)라고 하는 인물을 정부간 갈등중재자로 임명하여 그 역할을 수행하도록 하였다. 처음으로 이 직책에 임명된 사람은 오른(Orne) 지역의 선출직 도지사이면서 국가법규범 평가위원회(Conseil national d'évaluation des normes) 의장직을 맡고 있는 지방정치인이다. 2014년 정부령에 따르면 정부간 갈등중재자의 임기는 1년으로 지방자치단체의 입법권을 가진 지방의원들과 중앙부처의 행정입법 등 권한을 행사하는 중앙행정부 사이에서 법규범을 적용하면서 발생하는 문제들을 중재하고 조정하는 역할을 수행한다. 이러한 임무를 완수함으로써 행정의 능률성 향상은 물론 법적 일관성과 안정성을 유지시키는데 중대한 역할을 담당하고 있다.

나. 정부간 갈등중재자의 주요 기능

앞서 이야기한 바와 같이 정부간 갈등중재자는 중앙정부와 지방자치단체 사이에서 법규범을 적용할 때 일어나기 쉬운 오해, 그리고 현장에 적용할 때 차이점으로 나타날 수 있는 현장과의 괴리 등으로 인해서 발생하는 정부 상호간 갈등을 해결하는 역할을 수행하고 있다. 정부간 갈등중재자의 기능을 좀 더 자세히 보면 다음과 같다. 각각의 자치단체마다 또는 각각의 지방자치단체조합들이 중앙정부의 법령 또는 규제들을 지역 현장에 적용할 때 일어날 수 있는 모순적인 상황과 또 다른 문제들로 인해서 지방자치단체들이 법규범 분야에서 중앙정부와 어려움을 겪게 될 때에 “법규범 분야의 정부간 갈등중재자”(Médiateur des normes applicables

aux collectivités territoriales)에게 도움을 청하게 된다. 그러면 정부중재자는 지방자치단체가 신청한 갈등 사안에 대해서 원인분석을 위한 조사를 시작 할 때, 이 문제에 함께 관련이 되어 있는 중앙부처 행정기관으로부터도 필요한 지원을 받아 조사를 시행할 수 있다(2014년 정부령 제4조). 정부간 갈등중재자가 중재를 신청 받은 사건에 대해서는 독립적으로 조사를 실시하고, 앞서 우리가 보았던 지방자치단체 수준에서의 갈등중재자들이 지키는 행동강령과 원칙들을 동일하게 준수하게 된다. 그리고 정부간 갈등중재자는 관련 중앙부처에 대해서 문제해결 사항을 권고하고 신청당사자인 지방자치단체에게도 이를 통지한다.

다. 갈등중재자 제도의 의의

정부간 갈등중재자는 2013년 전국의 지방자치단체장들이 모인 96회 총회에서 프랑스 수상이 연설을 통해서 그 설치 의지를 천명한 것인데, 왜냐하면 당시에도 중앙정부와 지방자치단체 사이에는 중앙정부의 법규명령권에 의해서 지방자치단체에 적용해야 할 법규범이 대략 40만 개 이상이 넘는 상황이었다. 이렇게 수 많은 법규범들이 지방자치단체에 적용되어야 하는 상황으로 인해서 결국은 지방분권의 취지가 약화되고 지방자치단체는 그 나름대로 법규범에 의해서 세부적인 행동까지 제약을 받아서 지방분권에 의한 자율적 제도운영과 지방 차원에서의 자치적 법령 운영 등이 보장되지 못하고 있는 상황을 염려하였던 것이다. 사실 이러한 법규범의 문제는 민주주의적 차원의 문제이기도 하며, 지방자치단체의 자율적 법규범 운영체계에 대한 헌법적 개념을 실체화 시키는 문제이기도 한 것이다. 그에 더해서 재정적인 문제와도 관련이 되어 있기도 하다. 프랑스가 2007년 법규범 평가위원회(Commission de contrôle et d'évaluation des normes, CCEN)를 설치한 이후 매년 지방자치단체에 부담을 주고 부과된 법규범에 의해서 발생하는 비용이 상당하였다. 예를 들면, 2008년부터 2014년까지 대략 총 600억 유로 정도가 유발되었다는 평가를 한 적이 있었다. 더구나 이 총액 수준은 낮게 평가된 것으로 보고되고 있는 처지이다. 프랑스의 지방재정과 관련해서 지방자치단체에 제공하는 정부의 교부금이 점진적으로 줄어드는 상황에서 중앙정부가 제정하는 법규범들이 지방 수준에서 적용할 때 발생하는 비용 등의 문제들이 사실상 심각한 수준이라는 법규범 평가위원회의 보고도 있었기 때문이었다. 그리하여 정부는 이러한 문제를 해결하고자 법규범 평가위원회를 강화시켰으나 큰 효과를 보지 못하였고, 드디어 2014년에는 정부간 갈등중재자를 새로 설치 운영하게 되었는데, 이 제도의 시각은 중앙정부의 수직적 논리를 버리고, 현장에서의 어려움을 겪는 지방자치단체의 시각에서 만나게 되는 어려움을 발견하여 이러한 내용들이 위로 전달되어 중앙정부로부터 충실하게 사용자의 의견이 반영될 수 있도록 조정 운영하자는 취지를 담고 있다.

지금까지 프랑스에서 제도적으로 어느 정도 상당 수준의 성과와 효과를 보여준 중앙과 지방자치단체의 갈등중재자들에 대해서 알아보았다. 사회적 갈등은 조직원들 간의 결속력을 높여주는 긍정적인 측면과 사회집단 간의 갈등을 더욱 악화시키는 부정적인 측면 등을 갖고 있기 때문에 동시에 사회적 변화를 가져오는 힘과 균형관계를 변화시키는 동인이 되기도 한다. 따라서 정부가 제도적으로 유용한 변화와 개혁을 도출할 수 있도록 합법적으로 제도화 된 평화적인 방식의 갈등해결 방안을 마련해서 사회변화에 도움이 되도록 해야 할 것이다. ◀

민간이 자립과 자금, 자치를 해야 하는 이유



김종수
사회적협동조합 공동체
세움 상임이사

지역의 분들과 함께 사회적협동조합을 설립하고 민간에 나온 지 4개월이 되었다. 연구원의 보호막을 벗고 야생에 나온 것이다. 사람들이 안쓰럽게 보기도 하고 우려하기도 한다. 아직은 좌충우돌하고 있지만 기왕에 시작했으니 민간에서 활동하는 장점을 살려보려고 한다.

무엇이 있을까? 우선 말 그대로 '업체'가 되어 '사업'을 하기 때문에 훨씬 자유로운 상상을 할 수 있다. 사실 연구원 시스템 내에서 안정적으로 일하는 장점도 있지만 상상력을 발휘하기에는 한계도 있었던 것이 사실이다. 민간의 필요를 조사하고 이를 실현하기 위해 관에 제안을 하여도 제도적인 제약 때문에 실행하지 못하는 경우가 많았다. 이를 극복하기 위하여 스스로 당사자성을 가지고 민간의 자원을 모으지 않으면 안 된다고 늘 생각하였다.

보통 민간 영역은 '협의를 하되 자율성을 침해받는 것은 곤란하다'는 생각을 가지고 있고 장기적인 전망이 가능한 '인내 자본'을 투여해주시기를 바란다. 하지만 관의 돈, 특히 보조금 방식은 담당자의 책임이 따르기 때문에 상상력이 적용된 사업을 하기엔 어려움이 많다. 물론 국민의 세금을 근거 없이 쓸 수 없다는 것도 이해가 된다. 하지만 사업집행보다는 일일이 정산을 하다 볼일 다 보기도 한다. 이견 정말 서로 에너지 낭비이다. 공무원 개인이 전폭적인 지원 의지가 있어도 제도가 뒷받침해주지 않아 그 의지가 꺾이는 경우가 많다(보람된 일을 하고도 징계를 받기엔 너무 가혹하지 않는가).

보통 성과도 바로 나오기를 바란다. 영역마다 5개년 계획을 그리기도 하지만 아

직까지 정책이 5년, 10년 후의 비전을 보고 뚜벅뚜벅 전진하는 경우는 잘 보지 못하였다. 그림을 그렇게 그려도 조급해하기 마련이다. 대부분 자기 임기 내에 성과가 나오길 바라기 때문이다.

이러한 상황에서 스스로 중심을 잡기 위해 자립은 매우 중요하다. 지역에서 계속 살아갈 사람들이 스스로의 계획을 세우고 천천히 하나씩 실행해나갈 수 있는 여건을 만드는 것이 필요하다. 그래서 개인적으론 협동의 방식으로 자유롭게 사람들이 참여할 수 있는 사회적협동조합을 선택하였다. 공동의 목적을 가진 사람들이 모여 사업 방식으로 성과를 내는 것이 필요하지 않을까 생각했다. 사실 민간에 자원이 없는 것이 아니다. 예를 들면 사회적경제 영역도 민간기업, 학교 등 파트너들을 개발하는 것이 필요하다. 그리고 참여의 플랫폼만 잘 설계하면 충분히 자원들이 모일 수 있다.

지역의 자원을 발굴하고 잘 엮는 일을 해보려고 한다. 지역의 삶의 질을 높일 수 있는 사업을 함께 만들고 그것을 공감하는 인적 물적 자원을 모으려고 한다. 이제껏 마음이 있어도 먼저 나서는 사람이 없고 그 일을 책임질 단위가 없어서 무산되는 경우를 너무 많이 보았다. 이제 그 일을 하나씩 만들어가려고 한다.

예를 들어 공동체 세움의 첫 번째 사업인 공주대 청년학교가 그런 모델이다. 지역과 학생들의 상생을 고민하고 지역에서 학생들이 자신들의 진로를 찾기를 원하는 교수님들이 십시일반(十匙一飯)하여 마음을 모아주셨다. 아직까지 순수하게 민간의 자원으로만 진행하고 있다. 이렇게 민간이 먼저 받을 그릇을 준비해야 한다. 그럴 때 정책적 지원이 되더라도 효과를 발휘할 수 있다.

좋은 거버넌스를 위해서는 민과 관이 대등한 힘을 가져야 한다. 그래야 협의가 가능하다. 단순 자문이 아니라 함께 기획, 실행하고 책임질 수 있는 권한을 주어야 한다. 큰 그림을 그릴 때부터 실행단계까지 끊임없이 만나야 한다. 이제 더 이상 예산을 일방적으로 지원받고 단순히 그 일을 수행해주는 방식으로는 곤란하다. 이런 방식으로는 민간의 자립과 자급, 자치의 기반을 만드는 것은 요원하다. 쉽지는 않겠지만 민간 스스로도 역량을 기르고 자원을 모아 더 이상 보조금에만 얽매이지 않고 자신의 기반을 만들었으면 좋겠다. 그래서 스스로 기획하고 책임지는 사업들이 많아지면 좋겠다.

민간의 역량강화를 위해서는 필요기반의 지역개발 정책이 아니라 자산기반의 지역개발 정책으로의 전환이 필요하다. 필요기반의 정책이란 그때마다의 주민의 필요에 대응하여 전문가나 관료들이 '위에서' 결정하여 자원을 제공하는 것을 말한다. 반면 자산기반의 지역개발 정책이란 지역사회가 현재 가진 장점/강점을 스스로 발견하고 지역사회에 의한(by the community), 지역사회를 위한(for the community) 개발을 진행하는 것을 말한다. 이 과정에서 지역주민들은 자연스럽게 역량을 강화할 수 있고 공동선에 눈뜰 수 있다.

다시 강조하지만 민간은 시혜의 대상이 아니라 파트너, 공동생산자이라는 관점이 확산되길 기대한다. 그래야 민간 스스로 결정하고 책임지는 일이 많아지고 지속가능한 지역사회를 이루어나갈 수 있을 것이다. 언제까지 한 발자국도 나아가지 못하는 일에 예산만 쏟아 부을 수는 없는 노릇 아닌가. <

‘강남역 살인사건’ 사회적 풍토 돌이켜 봐야...



원성운
Huffingtonpost
Korea News Editor

강남역 노래방 화장실에서 한 여성이 무참히 살해당했다. 여성을 혐오하는 한 남성으로부터. 경찰은 프로파일러를 동원한 조사에서 정신병력을 가진 남성의 '묻지마 살인'으로 잠정 결론을 내렸다. 하지만 남성 피의자의 진술은 '여성혐오'에 맞춰져 있었다. 여성들은 두려워하고 있다. 여성들은 삼삼오오, 강남역 10번 출구로 모였다. 저마다 각각 애도의 뜻을 담은 메모지를 적었고, 국화꽃을 놓았다. 일부 남성들은 불편한 기색을 보였다. 여성이라서 아니라 정신병력을 가진 사람의 소행에 불과한 데 굳이 '여성혐오범죄'로 봐야 하나라는 것이다. 경찰의 범죄 성격을 규정하는 것과는 별개로, 살펴봐야 하는 지점이 있다.

첫째, 피의자 남성은 화장실에서 숨어 여성이 들어오기를 기다렸다. 몇몇 남성들이 화장실에 들어왔다. 공격하지 않았다. 여성이 들어오기를 기다렸다. 그리고 남성은 여성이 자신에 대해 어떤 '발언'을 하지 않았음에도 불구하고 준비해간 흉기로 잔인하게 살해했다.

둘째, 피의자 남성은 '여성'에 대해 극도의 적개심을 가졌다. 평소에 여성으로부터 무시하는 발언을 들었다며 여성을 향한 범행의 동기가 됐다고 보고 있다. 심지어 자신의 어머니에 대한 일종의 혐오도 여성이라는 이유에서라는 진술도 나왔다. 그런 혐오의 끝이 결국 여성으로 향했다.

이번 사건을 둘러싼 한국사회의 추모 움직임을 보자. 강남역을 벗어나 전국 각지로 퍼지고 있다. '여성이라서' 살아가기가 어려운 것에 흐느끼고 있다. 밤늦은 시각, 음식점에서 노래방에서 호프집에서, 화장실을 가는 것조차 무섭고 공포에 떨어야 하는 곳이 바로 한국이다. 몰카는 일상화 되어있고, 탈의실 나사못 하나 조

차 불안해하며 늘 살펴봐야 한다. 문명국가가 갖춰야 하는 '안전 배려' '매너'는 참혹한 수준이다. 데이트 폭력을 당하지 않으면 다행이고, 사랑을 속사이며 가진 성관계 동영상이 이별 때 협박의 도구가 되고 무차별로 뿌려지는 무지의 사회다. 추모를 하는 여성들은 이런 피켓을 든다. "여자라는 이유로 죽어야만 하나" "나는 우연히 살아남았다" 이번 사건의 가해자와 피해자를 본 따 "살아주세요" "살아주세요"도 있다. 내가 대상이 되지 않은 것이 '우연히' '다행히'라고 부르는 '불행한' 사회다.

한국 여성들은 밤이 되면 일상 곳곳에 만연한 공포에 늘 대비하고 살아야 한다. 택시를 타는 일이 그렇다. 남성들은 밤늦게 술에 취해 택시를 탔을 때 목적지를 말하고 편히 자지만, 여성들은 그렇지 못하다. 여성들은 자신이나 동료 혹은 친구가 탄 택시의 번호판을 외우거나 사진을 찍어 메신저로 전송한다. 서로의 안녕을 기원하는 행동이다. 택시에 탔을 때도 택시 기사의 이름과 차 번호를 기억하는 것은 물론이다. 택시에서도 가는 내내 다른 길로 가지 않는지를 불안한 마음으로 가는 내내 지켜봐야 한다. 이런 행위에 대해 앞서 언급한 일부 남성들은 불편해한다. '왜 모든 남성을 잠재적 범죄자로 취급하는 것이며, 대부분의 선량한 남성 택시 기사들을 범죄자 취급을 하느냐'는 것이다.

이는 불특정 다수의 남성을 향해 시선을 돌리려는 게 아니다. 그만큼 여성들이 남성들의 폭력적인 시선과 성추행 등 만연해 있는 사회적 문제를 이번 사건을 통해 소환하고 있는 것이다. 여성을 향한 범죄가 발생했을 때를 생각해 보라. 너무나 자연스럽게 '여자가 밤에 왜 쓰다녀' '여자가 치마를 짧게 입고 다니니까 그렇지'라고 반응한다. 이는 고연령의 남성은 물론 어머니뻘의 여성에게도 마찬가지로 나타난다. 피의자의 범죄 행위에 대한 사회적 질타보다는, 여성이 그런 원인을 제공했다는 차별적인 시선을 보낸다. 마치 남성들이 군대에서 술한 가혹 행위에 대해 으레 '맛을만한 짓을 했겠지'라고 보는 것과 마찬가지로. 이 세상 어디에도 '강간을 당할 만한 짓'이나 '가혹 행위를 당할 만한 짓'이라는 건 존재하지 않는다. 이걸 한국사회가 강자 위주로 작동되어온 기제에 따라 사회에서 나온 어처구니없는 논리일 뿐이다.

5월 19일 자 KBS 뉴스에 따르면 한국에서 벌어지는 살인, 강도, 성폭행 등 4대 강력범죄의 피해자 10명 가운데 9명 가까이는 여성이라고 전한다. 성적인 차별과 폭력이 일상적으로 벌어졌지만, 눌러져온 억압들이 이번 사건을 계기로 폭발하고 있다. 여성들은 '나였을 수도 있다'고 망자에 대한 추모를 보낸다. 이런 동조 현상과 개인의 각성은 별개의 문제가 아니다. 남녀 공용화장실에 가는 것이 불안해 함께 손을 잡고 가는 사회는 정상이 아니다. 한 지인은 자신의 어머니가 빨간색 자동차를 구매하려 자동차 매장에 들렀다가 해당 색깔은 범죄에 쉽게 노출된다고 구매를 만류했다는 얘기를 듣고 한숨을 내쉬었다.

지금 이 순간에도, 여성들은 같은 사건에서도 차별을 받고 황당한 논리로 억압받고 있다. 부디, 여성에 대한 배려가 특혜가 아닌 약자에 대한 사회가 다 해야 할 역할과 책임이라는 관점에서 받아들이 수 있기를 빌어본다. 끝으로 아무런 이유 없이 숨을 거둔 한 여성의 죽음에 깊은 애도를 표한다. ◀

일자리 30만개 늘려 고용률 75% 넘긴다

- 충남경제비전2030 연계 '일자리 정책' 마련...본격 추진키로
- 청년고용률 50% 달성 목표...미래세대 일자리 기반 구축도

충남도가 매년 2만개의 일자리를 창출해 오는 2030년에는 도내 전체 고용률을 75%로 끌어 올린다. 청년 고용률은 2030년 50% 달성을 목표로 잡았다.

도는 이 같은 내용을 골자로, 지난해 수립한 '충남경제비전2030' 과 연계한 일자리 정책을 마련해 중점 추진한다고 밝혔다.

이번 대책은 저성장 기조 지속, 경제·산업구조 변화로 인한 성장과 고용의 연계 약화, 신규 인력 수요 저하와 일자리 축소, 노동시장 이중구조화 등으로 일자리 수요·공급 격차가 지속됨에 따라 마련했다.

일자리 대책의 비전은 '도민에게 희망을, 청년에게 일자리를' 으로, 전략은 협업 강화, 지방정부에 맞는 신규 사업 발굴 등으로 설정했다.

목표는 전체 고용률 75%, 만 15~29세 청년 고용률은 50%로 잡았다. 고용률 목표 달성을 위해서는 앞으로 15년 동안 양질의 일자리 30만개가 필요함에 따라 도는 해마다 2만개의 일자리를 창출해 나아가기로 했다.기업유치를 통해 1만 2000개의 일자

리를 늘리고, 고용 서비스를 통해서서는 1만 5000개를, 교육훈련을 통해서서는 4000여개를, 창업을 통해서서는 1400여개의 일자리를 창출할 계획이다.

또 취업 분야에서 일자리센터와 고용복지센터 등 서비스 기관 간 협업 강화를 통해 일자리 미스매치를 해소한다. 우수 인재에 대한 데이터베이스를 구축해 관리·활용하고, 월드 클래스(World class) 300기업 등 지역 유망 중소기업을 발굴·홍보하며, 뿌리산업 분야 우수 명장 및 달인 육성, 중소기업 탐방 및 취업관련 행사 등을 통해서도 일자리를 늘린다.

창업 분야에서는 청년창업프로젝트 추진, TIPS(민간투자주도형 기술창업 프로그램) 프로그램 운영사 유치, 청년창업의 공동체 조성 등을 추진하며, 베이비부머 세대를 위한 시니어 성공 창업 통합 지원도 추진한다.

도는 이와 함께 지속가능한 일자리창출 기반 마련을 위해 미래먹거리 30선 오픈토크와 수출기업인 CEO 아카데미 등을 운영하며, 사회적경제 기반 마련을 위한 청년활동가 양성도 추진할 계획이다.

“도청으로 매월 명사특강 들으러 오세요”

4~12월 총 8차례 걸쳐 예술·인문학 강사 초빙 강의

충남도는 도청 직원과 유관기관 종사자 및 지역 주민의 예술 및 인문 소양 함양을 위해 4월부터 12월까지 매월 1회씩 총 8차례에 걸쳐 명사특강을 실시한다.

명사특강은 지난 2008년부터 실시해 오고 있으며, 특히 올해는 국악, 소설, 시, 회화 등 여러 분야의 문화예술인 중심으로 초빙하고 건강 및 인문학 분야까지 범위를 넓혀 알차고 풍성한 내용으로 진

행된다.

올해 일정은 ▲4월 27일 ‘인문학은 밥이다’의 저자인 인문학자 김경집 교수 ▲5월 31일 사물놀이 창시자 김덕수 교수 ▲6월 30일 민주주의의 옹호자 박사 ▲8월 25일 따뜻한 시선으로 유쾌한 시를 쓰는 이정록 시인 순으로 진행된다.

또 ▲9월 22일 5000원 권의 율곡 이이와 5만 원 권의 신사임당을 그린 한국화가 이중상 화백 ▲10월 27일 소설 ‘인간시장’의 김홍신 작가 ▲11

월 24일 풀꽃시인으로 잘 알려진 나태주 시인 ▲12월 20일 팟캐스트 ‘지대넓얏’ 진행자이자 시민의 교양 인문서 돌풍의 주역인 채사장의 특강이 계획돼 있다.

도의 명사특강은 관심 있는 인근 유관기관 종사자 및 지역 주민 등 누구나 참여 가능하며, 보다 자세한 강의 일정은 충남넷 홈페이지(www.chungnam.net)를 통해 확인할 수 있다.

“충남 관광객 2000만 시대 연다”

– 환대서비스 결의대회 개최...친절·청결한 ‘관광 충남’ 다짐

충남도 내 관광인들이 한 자리에 모여 ‘충남 관광객 2000만 도약’을 다짐했다.

도는 5월 3일 아산 온양관광호텔에서 도내 관광 관련 기관·단체와 사업체 종사자 등 400여 명이 참석한 가운데 ‘환대서비스다짐 결의대회’를 개최했다.

봄철 여행주간(5월 1~14일)을 맞아 친절하고 청결한 관광 환대 서비스를 약속하고, ‘관광객들이 다시 오고 싶어 하는 충남’을 만들어 가기 위해 마련한 이번 행사는 친절·청결운동 결의대회, 친절캠페인 및 청결운동 등의 순으로 진행됐다.

우선 1부 결의대회에서는 충남관광 대학생 홍보단과 충남관광 모니터단 위촉, 충남관광 환대 서비스다짐 결의문 채택 등이 열렸다.

이어 2부에서는 온궁로 문화의 거리로 나서 친절·청결운동 참여가두 캠페인을 펼쳤다.

도 관계자는 “관광의 기본은 친절과 청결”이라며 “깨끗하게 정리된 곳에서 찾아온 손님을 정성과 예로 따뜻하게 맞이한다면, 더 많은 관광객들이 충남으로 발걸음을 옮기게 될 것”이라며 친절·청결한 관광 충남을 위해 함께 노력해 나아가자고 당부했다.



충남 최초 '에너지 자립 섬' 탄생

- 18일 홍성 죽도에서 구축 사업 준공식...국비 등 26억 투입
- 화석연료에서 태양광 등 신재생 에너지로 전력 100% 충당

마을과 가정에서 사용하는 전력을 100% 신재생 에너지로 충당하는 '에너지 자립 섬' 이 충남에서 처음으로 탄생했다.

도는 5월 18일 홍성군 서부면 죽도에서 에너지 자립 섬 구축 사업 준공식을 개최했다.

마을 주민과 윤종인 도 행정부지사, 김석환 홍성군수, 도의회 이종화·오배근 의원 등 100여명이 참석한 가운데 열린 이날 준공식은 사업 경과 보고, 유공자 표창, 테이프 커팅 등의 순으로 진행됐다.

죽도 에너지 자립 섬에는 201kW급 태양광 발전과 10kW급 풍력 발전시설이 들어섰다. 두 발전시설에서 일일 생산하게 될 전력은 1120kWh 규모로, 마을에는 800kWh 가량을 공급한다.

또 야간 등에 신재생 에너지 생산이 없을 경우 1일 정도 전력을 공급할 수 있는 900kWh 규모의 전기 저장 장치(ESS)도 설치됐다. 이들 시설 설치에 든 사업비는 모두 26억 8600만 원으로, 지난해 정부 공모 사업 선정에 따라 확보한 국비 8억 4500만

원과 도비 2억 5000만 원, 민자(한화) 15억 9100만 원이 투입됐다.

이번 에너지 자립 섬 구축 사업 완료에 따라 죽도 주민들은 화석 에너지 없이 신재생 에너지로만 전력을 생산해 사용하게 된다.

이를 통해 죽도는 연간 발전용 경유 사용료 8000만 원을 절감할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 함께 이산화탄소 배출량은 207톤을 줄여 연간 4만 1000그루(1그루 당 0.005톤)의 소나무를 심는 효과를 올릴 수 있을 것으로 예상된다.

천재지변 등 비상상황으로 신재생 에너지 발전 시설을 장기간 가동하지 못할 경우에는 기존에 사용해 온 디젤발전시설을 활용한다.

한편 홍성 남당리 서쪽에 위치한 죽도에는 22세대 70여명이 거주 중으로, 마을회관과 해수담수화 시설 등을 갖추고 있다. 그동안 죽도에서는 지난 2003년 설치한 100kW급 발전기 3대에서 생산한 연간 24만 2000여kWh의 전력을 사용해 왔다.

충청남도 농사랑, 2016 소비자에게 신뢰받는 착한브랜드 대상 2년 연속 수상

충청남도 농사랑이 2016 소비자에게 신뢰받는 착한브랜드 대상을 지난해에 이어 2년 연속 수상했다.

충청남도경제진흥원(원장 나운수)은 충청남도

농사랑이 “2016 소비자에게 신뢰받는 착한브랜드 대상” 시상식에서 농특산물 쇼핑몰 부분 대상을 수상했다고 밝혔다.

동아일보가 주최하고, 산업통상자원부와 농림

축산식품부, 보건복지부가 후원하는 “2016 소비자에게 신뢰받는 착한브랜드 대상”은 브랜드 가치와 소비자 보호를 위한 개선, 사회공헌 활동 및 환경적 기여도 등 다양한 분야에서 조사를 거쳐 시상을 하게 된다.

충청남도 농사랑은 모두가 함께 성장하는 착한 소비라는 브랜드 전략을 토대로 소비자뿐만 아니라 참여농가의 권익을 보호하기 위한 지속적인 노력과 상생발전의 다양한 모델 제시 및 성과를 인정받아 연속 수상을 하게 되었다.

지난 한해 충청남도 농사랑은 농특산물 소비촉진을 위한 도내 대기업과의 판매전을 정기적으로 개최하고, 소비자에게 안전한 먹거리 제공을 위한 안전성 검사 시행, 농가의 온라인 시장 진입 지원을

위한 지원사업 등을 중점적으로 추진하였으며, 현재 충청남도 내 6,000여 농가와 경영체가 참여 중이다.

농사랑은 또 추진 체계 모델이 특징적인데, 쇼핑몰 운영에 따른 주요 기능 수행을 위하여 도내 다양한 중소기업과 협업을 통하여 추진하고 있어 농어가는 물론 중소기업의 성장에도 도움이 되고 있다.

충청남도 농사랑은 직접 운영하고 있는 쇼핑몰(www.nongsarang.co.kr) 뿐만 아니라 네이버, 오픈마켓(G마켓과 옥션)과 농협A마켓 등에서도 만나볼 수 있으며, 매주 다양하고 새로운 프로모션을 진행하고 있다.



현장에서 답을 찾는 ‘제1차 충남현장포럼’ 개최

“6차산업 중간지원조직, 지역별 자율적 역량 강화 필요”



충남연구원은 현장의 목소리를 통해 정책의 해답을 찾는 ‘충남현장포럼’을 분기별로 개최한다.

지난 3월 18일 농업회사법인 ‘금산흑삼(주)’(금산군 부리면 소재)에서 충남연구원과 한국농촌경제연구원이 공동으로 ‘제1회 충남현장포럼’을 개최했다. 이번 포럼에서는 6차산업 중간지원조직의 주요 역할과 사업 등을 점검함은 물론, 현장의 목소리를 청취하고 정책적 개선점을 논의하는 자리였다.

발표를 맡은 충남연구원 유학열 연구위원은 “충남은 지난 2011년 ‘농어업6차산업화센터’ 개소 이후 △로컬푸드 인증 ‘미더유’ 사업 △전통주 아카데미 △6차산업화 코칭·컨설팅 및 홍보 △안테나숍 개장 △국내외 심포지엄 개최 등 도내 6차산업화 기반 마련을 위한 다양한 사업을 펼쳤다”고 설명했다. 또한, “조직운영에 있어서 중앙정부 정책 중심의 하향식 사업 편중, 지역 실정에 맞는 정책의 유연성 결여, 지역 내 협력체계 구축 미흡 등 해결

해야 할 과제도 남아있다”고 문제를 제기했다.

이어지는 토론에서는 강현수 충남연구원장의 좌장으로 농림축산식품부 이정삼 농촌산업과장, 충청남도 김형국 농촌산업팀장, 금산흑삼(주) 고태훈 대표, 사비팜 염광연 대표, 한국농촌경제연구원 김태곤 박사, 농촌산업활성화현장포럼 김웅령 회장, 그리고 권오성 충남농어업6차산업화센터장 등이 참석해 6차산업 중간지원조직인 ‘6차산

업 활성화 지원센터’의 역할과 기능, 개선방향을 중점 논의했다.

이날 좌장인 강현수 충남연구원장은 “이제 6차산업은 지속 가능성, 공익적 가치를 염두에 둔 성공 기준을 마련해야 할 필요가 있다”면서 “중앙 정부는 지역의 자율성에 기반한 사업들도 정책영역에 들어갈 수 있도록 개선함으로써 6차산업 활성화를 선도할 수 있을 것”이라고 말했다.

〈지역공동체지원농업 활성화 국제세미나〉 개최

“도농상생의 길, 생산자-소비자 간 다양한 연대 필요”



지난 24일 충남연구원이 한국농촌경제연구원과 '도농상생 지역공동체지원농업(CSA) 활성화를 위한 한중일 국제세미나'를 공동 개최했다.

‘도농상생 지역공동체지원농업(CSA) 활성화를 위한 한중일 국제세미나’는 지역 중심의 먹거리를 매개로 한 도농교류 활성화의 중요성을 인식하고,

한·중·일의 다양한 사례를 통해 정책적 개선점을 논의하는 자리였다.

이 자리에서 충청남도 허승욱 정무부지사와 세종특별자치시 이준희 시장은 ‘지역의 농업과 로컬푸드 현황 및 과제’를 주제로 각각 기조발표를 했다.

이어지는 주제발표에서는 한·중·일 CSA 대표자로 초청된 일본 미에대학 하타노 다케시(Hatano Takeshi) 교수, 중국 국제CSA연맹 부의장인 스옌(Shi Yan) 박사, 건국대학교 윤병선 교수가 각국의 CSA 현황과 과제 등을 소개했다.

또 종합토론은 충남도 3농혁신위원장이 단국대

학교 김호 교수의 좌장으로 충남도 추옥 농산물유통과장, 세종시 권영석 로컬푸드과장, 지역재단 허남혁 먹거리정책교육센터장, 한국농촌경제연구원 김정섭 연구위원, 충남연구원 김기홍 책임연구원 등이 참여해 지역공동체지원농업의 활성화 방안을 논의했다.

특히 이번 세미나에서는 언니네 텃밭 강다복 이사장, 청양나눔영농조합 박영숙 이사장, 전주푸드통합지원센터 정천섭 센터장, 정농회 금창영 이사 등이 CSA와 관련된 현장의 축적된 경험과 개선방안 등을 발표해 눈길을 끌었다.

충남연구원, 〈한·중 사회적경제 국제세미나〉 개최

“충남 사회적경제, 중국과 교류협력 확대해 나가기로”

지난 4월 20일 충남연구원은 연구원 대회의실에서 상해교통대학과 함께 ‘한·중 사회적경제 국제세미나’를 공동 개최했다. 이 날 양국은 사회적기업 활성화를 위한 교류의 필요성을 인식하고, 다양한 사례와 경험을 나누며 정책 방향을 모색했다.

그 동안 사회적기업(경제)의 선진사례는 주로 스페인, 영국 등 유럽과 미국, 캐나다 등 북미지역에 치우쳐 있었고 가까운 중국, 일본 등의 사회적경제에 대한 정보는 부족했던 게 사실이다. 이번 국제세미나는 사회적경제 네트워크를 양국 지역으로 넓힐 수 있는 국내에서 처음 열린 행사라는데 의미가 크다.

특히 이날 세미나에서는 중국 사회적경제분야 연구를 선도하고 있는 상해교통대학 제3부문연구중심 소장인 쉬자량(徐家良) 교수의 발표가 주목을 받았다.

그는 “이번 세미나가 충남 사회적기업의 성공경험을 배우고 중국에 도입하는데 매우 큰 도움이 될 것”이라며, “양국 사회적경제의 지속가능한 발전을 위해 상하이와 충남 양 지방의 구체적이고 실천적인 교류협력을 지속해 나가길 바란다”고 강조했다.

강현수 충남연구원장은 “충남과 상해의 사회적경제 관련 공동연구와 관련 서적의 번역·출판 등

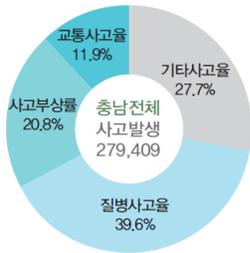
다양한 사업을 통해 사회적경제 영역을 확장시켜 나가야 한다” 며 “충남연구원은 중국 사회적기업과 사회적경제를 선도·개척하고 있는 상해교통대학과

‘관씨(關係)’ 를 구축함으로써, 충남뿐만 아니라 국내 사회적경제 발전에 도움이 되도록 하겠다” 고 말했다.

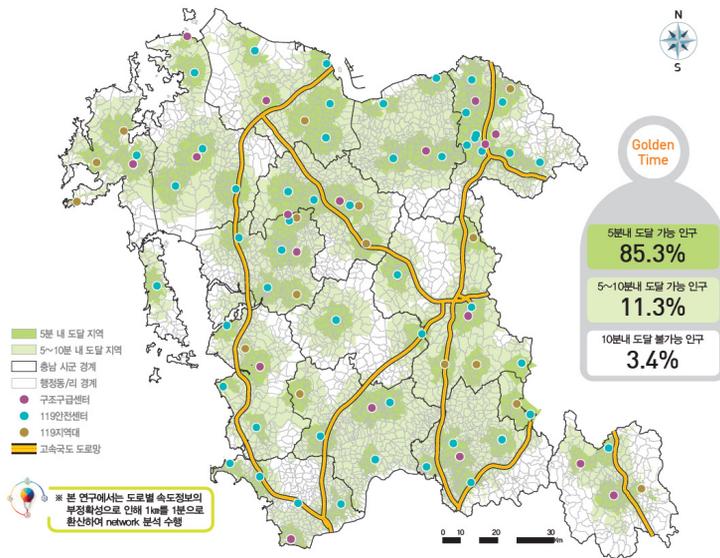


충남연구원, '정책지도' 제5호 발간

“충남지역 구급센터, 골든타임 10분내 도달 인구 96.6%”
 “동촌지역 구급사고 185,001건, 도시지역보다 2배 높아”



〈시군별 구급사고 종류별 분포 비율〉



〈구급센터로부터 골든타임 분석〉

충남도내에서 지난 3년간(2012~2014년) 발생한 구급사고 발생의 공간 특성과 구급센터로부터의 출동 골든타임을 분석한 지도가 나왔다.

이는 충청남도 소방방재센터가 제공한 구급사고 279,409건과 각종 공간자료를 행정동·리 단위로 연계 분석한 결과다.

충남연구원 미래정책연구단 최돈정 박사는 ‘충남정책지도 제5호’에서 “충남의 골든타임 분석 결과, 충남지역 구급센터로부터 5분내 도달할 수 있는 거주 인구는 전체 인구의 85.3%, 10분 내 도달 가능한 거주인구는 전체 인구의 96.6%에 달한다”고 분석했다.

또한 “이를 행정동·리 개소 수와 사고발생 지점 수 기준으로 보면 전체 4,417개소의 행정동·리 중 5분내 도달가능한 곳은 3,777개소(85.5%), 전체 사고 지점 279,409개소 중 260,719(93.3%)개소가 구급센터에서 10분내 도달 가능했던 것으로 파악됐다”고 말했다.

또한, 구급사고 발생특성에 대한 공간분석결과, 지난 3년간 구급사고발생 50건, 인구대비 사고발생률 50%를 모두 초과하는 일명 ‘사고다발지역’은 전체 행정동·리 4,417개소 중 387곳으로 나타났고, 이 중 386곳이 행정리 소재지인 것으로 나타났다.

이에 최 연구원은 “특히 농촌지역으로 분리되는

행정리는 지난 3년간 185,001건의 구급사고가 발생하여 94,408건이 발생한 행정동의 약2배가 많았다”며 “또한 인구 백명당 구급사고 발생건수도 행정리 평균이 29.6%로 행정동 평균 5.9%보다 월등히 높았다”고 우려했다.

한편 전체 구급사고 279,409건에 대한 시군별 비율은 천안시(59,208건, 21.2%), 아산시(34,332건, 12.3%), 서산시(22,311건, 8.0%), 당진시(21,744건, 7.8%) 등의 순으로 나타났다. 또한 구급사고의 종류별 분포는 기타사고를 제외하면 질병사고(39.6%), 사고부상(20.8%), 교통사고(11.9%) 등의 순이며, 이는 모든 시·군에서 유사한 패턴을 보였다.

최 연구원은 “시군별 구급사고의 종류별 비율을 보면, 당진시가 교통사고 비율이 17.2%로 가장 높았고, 청양군은 질병사고 비율 44.1%, 사고부상 비율 25.7%로 각각 가장 높았다”고 덧붙였다.

한편, 전체 사고 279,409건 중 65세 이상 고령 인구의 사고는 총 84,472건으로 전체 구급사고의 30.2%에 해당한다. 그리고 전체 구급사고 대비 고령 인구 사고 비율이 50%를 초과하는 곳은 충남 전체 행정동·리 4,417개소 중 1,406개소(31.8%)로 나타났다. 이를 시군별 비율로 보면 청양군(52.5%), 서천군(46.2%), 예산군(41.4%) 등의 순이다.





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 기획조정연구부
전화 (041)840-1123 팩스 (041)840-1129
E-mail : cdipr@cni.re.kr

