

40



## 04 • 권두언

지방분권의 실효성을 확보하자 | 정세욱

## 06 • 특집 | 지방분권과 충남의 실천전략

지방분권정책의 추진현황과 과제 | 최병학  
新충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때 | 육동일  
선진한국의 굿 거버넌스 구축 | 안성호

## 25 • 충남논단

선진사례를 통해 본 행복지수의 개발 방향 | 고승희  
충남 농촌 주민의 생활상 | 조은정

## 40 • 충남 마을 기행

백제문화와 농촌 체험이 공존하는 부여기와마을 | 정봉희

## 46 • 열린마당

충남도 지역균형발전사업 추진 전망과 과제 | 유익환  
아산시, 전국 최초 무연고 기초수급자 장례지원  
조례제정 | 전병관

## 55 • 해외리포트

고대와 중세가 공존하는 이탈리아 도시방문기 | 송두범

## 66 • 오피니언

3농정책의 초점은 농업이 아니라 농민과 농촌이어야 한다  
| 권선희  
잊지 못할 스승, 조남호 선생님 | 권오덕

## 71 • 충남 소식

## 74 • 연구원 소식

## 77 • 충남 문화유산

아산외암마을

55



55



77



## 지방분권의 실효성을 확보하자

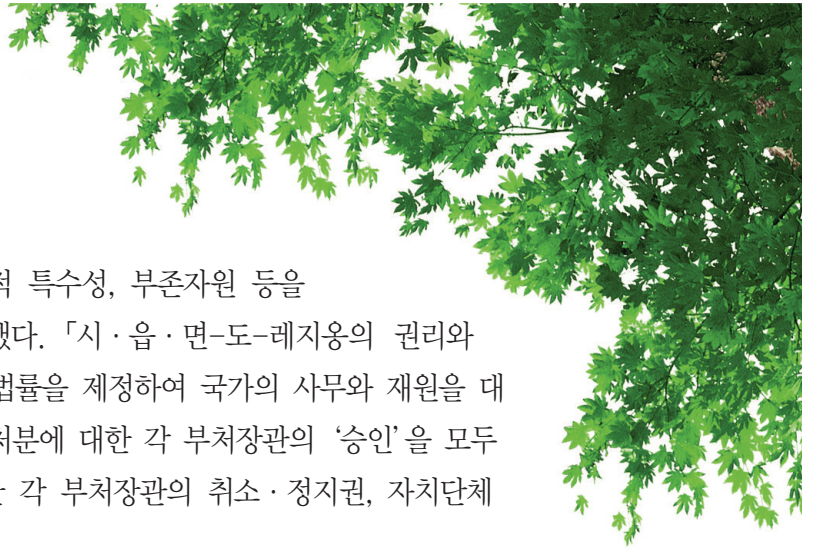
정세욱 | 명지대학교 명예교수



‘프랑스의 조직은 분권화된다.’ 프랑스헌법 제1조제1항후단은 프랑스가 지방분권국가임을 분명히 하고 있다. 이를 담보하기 위해 프랑스헌법은 '제12장 지방자치단체' 10개조(제72조~제75조의1) 중에서 해외식민지의 지방자치단체에 관한 6개조(제72조의3~제75조)를 제외한 4개조에 지방분권과 주민참여에 관해 상세히 규정하고 있다. 그 중요한 내용은 자치단체의 종류(시·읍·면(communes), 도(departements), 권역자치단체(regions) 등), 자치단체의 모든 권한에 속하는 사항의 자주적 결정권, 지방의회에 의한 자치행정권과 자치입법권, 지방자치단체 간의 일체의 감독금지, 자치단체에 대한 국가대표·정부위원의 행정적 통제 금지(이상 제72조), 지방의회에 대한 주민의 청원권, 주민발안·주민투표, 특별지방자치단체 설치 시 주민의견청취, 자치단체의 구역변경 시 주민의견존중(이상 제72조의1), 자치단체의 과세자주권, 예산의결권, 지방에 대한 국가의 권한이양 시 국가예산에 계상되어 있는 당해 사무관련재원의 동시 이양, 자치단체의 경비 증가를 요하는 권한의 부여 또는 확대시 재정지원의 증액(이상 제72조의2) 등이 있다.

1970년대까지만 해도 서유럽국가 중 가장 강력한 중앙집권체제를 유지해 온 프랑스가 '80년대에 들어서면서 이처럼 과도한 지방분권국가로 급선회한 이유는 세계화·지방화 추세에 대응하기 위해서였다. '국경 없는 무한경쟁시대'에 접어들면서 국가가 경쟁력을 가지려면 지역별 특성을 고려한 지역경제개발정책을 수립·추진해야 하는데, 중앙정부에 의한 획일적 행정체제로는 어느 지역의 특성도 살릴 수 없고 결국 냉혹한 국제경쟁에서 낙오될 수밖에 없다는 위기의식에 따른 것이었다. 이에 중앙정부는 전국에 걸쳐 통일적·획일적으로 처리해야 할 사무에 대한 결정권만 남겨두고 그 외의 사항에 대한 결정·처리권한을 모두 지방으로 넘겨 지





방정부가 그 지역의 지리적 이점, 지정학적 특수성, 부존자원 등을 고려하여 지역정책을 결정·집행하도록 했다. 「시·읍·면-도-레지옹의 권리와 자유에 관한 법률」(1982년)과 일련의 후속법률을 제정하여 국가의 사무와 재원을 대폭 지방으로 이양했고, 자치단체의 결정·처분에 대한 각 부처장관의 ‘승인’을 모두 폐지했다. 자치단체장의 명령·처분에 대한 각 부처장관의 취소·정지권, 자치단체장에 대한 직무이행명령권도 없앴다.

그러나 1980년대 세계화·지방화의 격랑이 온 지구상에 몰아칠 때에도 우리나라는 지방자치를 실시하지 않다가 범(汎)국민적 민주화 요구에 떠밀려 1988년에 겨우 지방자치법을 전면 개정했고, 1990년대에 들어서야 지방의회 구성, 자치단체장 직선을 했다. 하지만 지방자치가 전면 실시된 지 어언 17년이 지났지만 아직도 중앙집권체제는 그대로 유지되고 있다. 자치단체의 장과 의원을 선거로 뽑게 된 것 외에는 거의 달라진 게 없다. 국내외 정세는 하루가 다르게 급변하고, 국가 간의 경쟁은 더 치열해지고 있는데 우리나라는 아직도 중앙정부가 모든 권한을 움켜쥐고 있는 것이다.

자유민주주의국가의 기본이념은 ‘분권과 참여’이다. 지방분권은 민주주의 이념인 ‘자유, 휴머니즘, 인간다운 삶의 추구’를 구현하기 위해 요구된다. 자유는 ‘국가(중앙정부)로부터의 자유’(Freiheit vom Staat)를 의미하므로 ‘위로의 집권화’를 배격하고 가능한 한 주민 가까이에 있는 지방정부로의 분권화, ‘아래로의 분권화’를 지향한다. 중앙정부는 지방적 사무를 지방에 넘겨주고, 지방에 대한, 재정적·기술적 원조 등 비권력적 통제에 그쳐야 한다. 중앙과 지방간의 관계를 권력적 감독관계가 아니라 기능적 협력관계로 정립해야 한다. 자치단체를 중앙정부의 간섭과 통제로부터 멀리 하고, 주민 가까이에 가져다놓아 주민참여를 통하여 ‘주민에 의한, 주민을 위한 주민자치’를 실현해야 한다. 자치단체는 중앙정부보다 주민의 접근성, 대응성 면에서 우월하므로, 공공서비스 공급주체로서의 효율성과 수요자인 주민만족도가 높아 ‘근린민주주의’를 구현할 수 있다.

자치입법권의 범위를 정상화하고, 조례위반자에 대한 형사처벌규정을 둘 수 있게 하며, 필요한 행정기구의 편성 및 공무원의 정원·직급을 자주적으로 정하도록 해야 한다. 각 부처장관의 사전승인도 모두 폐지해야 한다. 국가와 지방간의 사무배분비율에 맞도록 재원배분비율을 조정해야 한다. 프랑스의 지방분권체제는 많은 국가의 모델이 되고 있는 만큼 지방분권화를 도모하는데 준거로 삼아야 할 것이다.

# 지방분권정책의 추진현황과 과제

최병학 | 충남발전연구원 선임연구원

## I. 머리말

우리나라의 지방자치는 1991년 지방의회선거 부활 이후 본격적으로 재시행되었다. 노태우 정부 때는 지방자치법을 전면 개정하여 지방자치에 대한 제도적인 틀을 마련하였고, 문민정부시대는 단체장까지의 전면적인 지방선거를 실시하여 외형적으로 완전한 지방자치를 실현하였다. 그리고 국민의 정부 이후에는 지방이양추진위원회, 지방분권촉진위원회 등을 통해 지방분권을 제도적으로 추진해 오고 있다.

근 20여년 동안 우리나라 지방자치는 중앙권한의 일부이양, 자치권의 부분적 확대, 주민참여의 제도화 등 부분적인 성과를 나타냈지만 중앙정부의 권한이 여전히 막강하여 실질적인 지방분권은 미흡한 실정이다. 그 미흡한 이유는 다음과 같이 정리된다(조성호, 2011).

첫째, 중앙과 지방간 권한배분의 불평등이다. 전체 행정사무의 70% 이상이 중앙정부에 집중되어 있다. 둘째, 취약한 수준의 재정분권이다. 지방세 수입으로 인건비조차 해결하지 못하는 지방자치단체가 과반수 이상이다. 셋째, 지방자치단체의 계획고권의 제약이다. 현행 도시계획 및 주택 관련법에서는 도시계획과 주택정책에 관한 사무를 국가사무로 규정하고 있어 지역특성에 맞는 지역개발이 어려운 실정이다. 넷째, 지방자치단체의 자치조직 운영권한의 제한이다. 지방자치단체의 행정기구 설치와 정원관리에 대한 중앙정부의 획일적 통제로 지역특성을 반영한 지방의 자율적이고 탄력적인 조직 개편 및 운영이 곤란하다. 다섯째, 지역주민들의 주인 의식 부족이다. 지역 스스로의 발전보다는 중앙정부 의존적 지역발전에 대한 기대가 커서 중앙정부 재원을 확보하기 위한 지방자치단체간 갈등도 적잖이 나타나고 있다.

현행 지방자치는 중앙행정권한의 지방이양 미흡으로 중앙집중이 지속되고 있으며, 취약한 재정분권으로 인해 지방재정이 날로 악화되고 이에 따라 중앙의존 현상도 날로 심화되고 있다. 또한 자치조직에 대한 중앙의 획일적인 통제로 지방의 자율성은 계속 침해당하고 있으며, 불완전한 자치계획권으로 인해 지방의 지역개발권도 제약받고 있다.

이와 같은 문제의식을 가지고 우리나라 지방분권의 현황을 검토해 본 다음, 지방분권과제의 추진과제를 예시적으로 살펴보고자 한다.

## II. 우리나라 지방분권정책의 추진현황

### 1. 지방분권의 추진배경

일반적으로 지방분권의 시대적 배경과 현 상황을 다음과 같이 보고 있다(지방분권추진위원회, 2009). 시대적 배경으로는 글로벌화, 지식정보화, 분권화시대에서 [통제 → 협력, 중앙 → 지방, 官 → 民, 규제 → 자율], 이러한 방향은 국가운영 패러다임의 전환요구가 중심이 된다. 또한 대다수 국가가 중앙행정 중심에서 지방의 다양성과 민간활력을 토대로 새로운 성장동력 확보에 주력하고 있으며, 이는 지역경제력이 국가발전을 좌우하며 지방에서 국가적 활로를 찾는 세계적 추세에 부응하고자 한다.

지방분권에 대한 논의는 1991년 지방자치법이 실시된 이래 지속적으로 제기되어 온 과제가 아닐 수 없다. 특히 1980년대 이후 선진국들의 지방분권 강화를 위한 정책적 조치들이 우리나라 지방분권을 확대하기 위한 관심과 노력의 기폭제 역할을 하였다.

선진국들의 분권화 노력(지방분권추진위원회, 2009)을 살펴보면, 일본은 2000년 지방분권일괄법을 제정하여 475개 법률을 일괄 개정하여 중앙정부와 지방자치단체간 관계를 재정립하고 기관위임사무를 폐지하는 등의 조치를 취했고, 2006년 지방개혁 추진법에 따라 행·재정 권한의 포괄적 이양을 추진하였다. 프랑스는 1982년 지방분권법 제정 이후 40여개의 지방분권개혁 법률을 제정하였고, 이후 새로운 단계의 지방자치 실현을 위해 2003년 헌법을 개정하여 헌법 제1조에 '분권국가'임을 명시하였다. 영국은 1999년 지역자치정부를 구성하고 지방의 기관구성의 다양화와 재정자율성을 강화하였다.

선진국들의 이러한 지방분권정책은 전반적으로 중앙정부의 권한과 기능을 지방자치단체로 이양하는 지방분권을 국가경쟁력 강화의 유효한 수단으로 활용하였다. 선진국들의 분권노력과 관련하여 볼 때, 지난 참여정부의 지방분권정책은 기대한 만큼의 성과를 거두지는 못했으나 지방분권과 국가균형발전의 기틀을 마련했다는 평가를 받고 있다.

참여정부는 지방분권을 국가비전인 '선진일류국가 달성'에 있다고 보고, 이를 실현하기 위한 지방분권의 원칙과 전략을 제시한 바 있으며, 지방분권의 원칙으로는 보충성의 원리, 자율성의 원칙, 포괄성의 원칙 3대 원칙을 제시하였다. 첫째, 보충성의 원칙은 주민생활과 밀접한 권한과 기능은 지방자치단체에 배분하되, 지방자치단체가 수행할 수 없는 사항만을 중앙정부가 직접 처리한다. 둘째, 자율성의 원칙은 지방자치단체가 지역실정과 주민의견 등을 토대로 최대한 자유롭게 창의적으로 정책결정 및 집행을 행한다. 셋째, 포괄성의 원칙은 중·대단위 사무를 중심으로 이양하고, 처리에 필요한 재원과 인력도 함께 이양한다.

또한 다음과 같은 전략을 마련하였다. 첫째, 분권과제 추진동력 확보를 위한 핵심과제의 우선적 성과



창출, 둘째, 지방자치단체의 자율성과 권한에 걸맞는 자치역량과 성과창출 유도를 위한 지방의 다양성과 책임성 확보, 셋째, 분권의 효과성 제고를 위한 기능배분과 재원보장의 연계, 넷째, 정치권, 중앙부처, 지방4대 협의체, 학계 등의 참여와 협력을 확대하여 관련기관·단체와의 협력강화, 다섯째, 체계적인 교육과 홍보활동으로 인한 국민의 참여와 공감대 확산이었다.

이후 정부에서는 100대 국정과제의 하나로 중앙권한의 지방이양과 자치경찰제도의 실현을 채택하였고, 지방이양위원회를 설치하는 등의 노력을 보여 왔다. 또한 지방분권을 국정과제의 핵심으로 부각시킨 참여정부에서는 지방분권 로드맵 작성을 통하여 7개 분야 47개 과제를 제시하고 5년간 지방분권특별법 제정, 제주특별자치도 추진, 주민투표·주민소환·주민소송제 등을 도입하였다.

그러나 우리나라의 지방분권정책의 성과는 아직도 크게 미흡하다. 사무배분은 대부분 국가위주로 되어 있고 국가사무와 지방사무의 관계도 모호하고 책임관계도 불명확하여 사무의 효율성을 기대하기 어려운 실정이다. 재원배분도 80%가 국가위주로 되어 있고 지방세원은 재산과세 위주로 되어 있어 지방은 국가에 종속하게 되며, 스스로 노력에 의해 세원을 확충할 수 있는 여지가 거의 없는 구조로 되어 있다. 또한 조례제정권은 있지만 범위가 한정되어 있어 지방이 스스로 지역실정에 맞는 조례제정도 어려운 실정이다.

현정부에서는 지방분권을 추진해 오면서 제기되어 온 이러한 문제점들을 해결하기 위해 100대 국정과제에 ‘지방분권의 확대’를 중심과제로 선정하고 [지방분권특별법]을 [지방분권촉진에 관한 특별법]으로 전면 개정하여 지방분권과 지방이양 추진체계를 일원화시키는 등 추진체계를 재편한 바 있다.

## 2. 지방분권정책 추진상의 문제점

### 1) 국가와 지방자치단체간의 기능배분

지방이양에 대한 중앙정부의 소극적 태도와 행정적·재정적 지원이 없는 사무이양으로 인해 중앙행정권한의 지방이양 성과는 여전히 미흡하다. 지방이양에 대한 중앙정부의 소극적·비협조적 태도와 행정·재정 및 인력의 동반이양 없이 업무만 가중됨에 따른 지방정부의 관심 또한 부족하다. 2011년도 12월 31일 현재기준으로 3,023개 사무가 이양확정, 1,709개 사무가 이양완료, 1,314사무가 추진 중에 있다(지방분권촉진위원회, 2011).

행정권한이 중앙정부로 지속적으로 집중되어 지방자치단체의 권한이 부족한 실정이다. 중앙사무와 지방사무의 비율은 7:3으로 중앙정부에 대한 행정사무의 편중이 심각하다. 또한 중앙행정부처가 지방에 설치·운영하는 특별지방행정기관의 난립으로 인해 지방자치권이 제한되고, 특히 현장수요자 중심의 행정서비스 제공과는 전적으로 배치된다. 특별지방행정기관은 지방자치단체와 유사한 기능을 중복적으로 수행하는 경우가 많아 행정의 비효율성을 초래한다(조성호, 2011).

## 1. 지방분권정책의 추진현황과 과제

〈표 1〉 이양확정 연도 기준 추진현황

( '11. 12. 31 현재)

구분	총계	소계	지방이양추진위원회									지방분권촉진위원회			
			'00	'01	'02	참여정부( '03 ~ '07년)					현정부( '08년 ~ 현재)				
						'03	'04	'05	'06	'07	'08	소계	'09	'10	'11
이양 확정	3,023	1,568	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,455	697	481	277
이양 완료	1,709	1,501	185	175	250	466	53	184	68	77	43	208	166	42	-
추진중	1,314	67	-	1	1	12	-	19	12	11	11	1,247	531	439	277

※ 이양사무의 특성상 법령개정 등을 통해 이양이 완료되므로 단기간(1~2년)에 사무가 완료되는 경우도 있지만, 대부분 장기간(3년 이상)에 걸쳐 이양되고 있음

※ 자료 : 지방분권촉진위원회, 중앙행정기관의 지방이양 추진현황

광역자치단체와 기초자치단체간의 기능배분에 있어 광역자치단체 사무로 6개의 유형(광역적 사무, 통일적 사무, 연락·조정사무, 독자처리 부적당 사무, 대규모시설 설치·관리사무 등)을 규정하고 있으나 그 기준들이 모호하고, 기초자치단체에 대해서는 광역자치단체에 속하지 않는 잔여사무가 기초자치단체의 사무로 귀속된다고 하여 사무배분규정이 없는 형편이다. 단위사무를 광역자치단체나 기초자치단체 중에서 어느 한 계층에 배분하지 않고 양 계층에 똑같이 부여하여 사실상 중복적 기능배분을 조장하고 있는 셈이다.

한편, 단위사무를 어느 한 자치계층에게 총체적으로 배분하지 않고 이를 또 분할하여 광역자치단체와 기초자치단체에 배분하고 있어 각 자치단체의 권한과 책임이 모호하다. 이처럼 행정기능을 중복시켜 자치단체간의 권한다툼이나 책임회피현상을 조장시킬 뿐만 아니라, 광역자치단체가 기초자치단체의 기능수행에 관여하게 되어 기초자치단체의 자치권이 침해받게 되어 있는 실정이다(최진혁, 2011).

## 2) 지방재정 악화와 중앙의존 심화

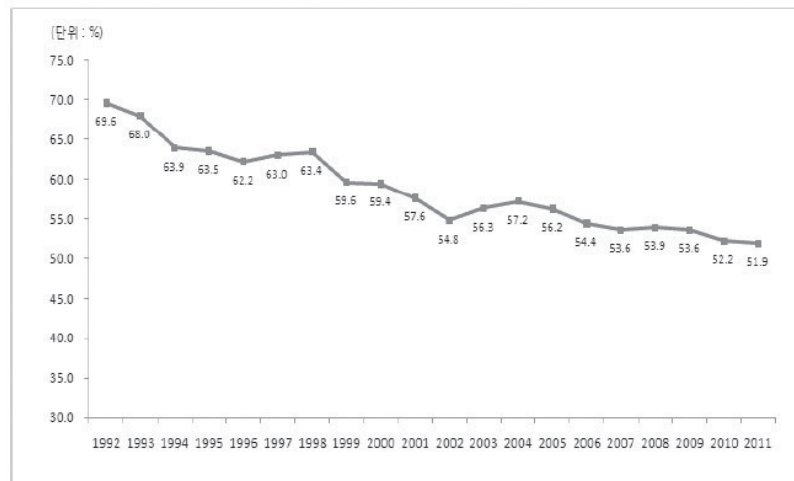
지방자치제 실시 이후 주민들의 복지욕구 및 개발수요의 증대로 지방의 재정지출은 급증하는 반면, 지방세와 세외수입을 통한 자체재원의 확대는 미미하여 국가재원에 대한 의존도는 날로 심화되고 재정자립도는 계속 하락하는 결과를 가져왔으며, 이는 좀처럼 개선되지 않고 계속 악화되고 있다.

지방자치단체가 겪고 있는 열악한 재정여건을 개선하기 위해서는 지방재정의 확충은 물론 지방세입의 안정성과 신장성을 확보하는 것이 중요하다. 나아가 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고 효율성과 생산성을 극대화하기 위해서는 국가에 대한 의존성 재원보다는 자치단체의 노력에 비례하는 자주적 재원이 바람직하다(지방분권촉진위원회, 2010).

우리나라 지방세의 종목과 세율은 지방세법에 의해서만 정할 수 있고(헌법 제59조), 지방자치단체가 그 지역의 특수한 세원에 대하여 세목을 설치할 수 없게 하고 있다. 즉, 지방자치단체의 조례에 의한 법

정외세제도를 인정하지 않고 있어 자치단체의 재정적 자주성이 미약한 실정이다. 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하였지만 지방정부의 재정은 열악한 수준이다.

조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 20%에 불과하여 지방자치단체의 자체재원 확충이 불가능하다. 취약한 재정분권으로 인해 중앙정부 재원을 둘러싼 지방자치단체간의 갈등이 야기되고 중앙정부에 대한 의존을 심화시켜 지방자치를 약화시켰다. 지방자치단체들은 중앙정부의 반(反)지방적 정책에 대해 상호협력하여 대응하기보다는 중앙정부의 재원을 조금이라도 더 확보하기 위해 중앙정부의 일방적 정책에 대한 순응행태를 보이며, 급기야는 지방자치단체간 갈등과 경쟁이 상시화되었다(조성호, 2011).



[그림 1] 지방정부의 재정자립도 추이

※ 자료 : 행정자치부 재정공개시스템, 통계청

### 3) 지방정부의 수권(受權)역량 미흡

지방분권의 시대적 흐름을 반영하여 지방정부의 수권능력의 향상과 자율적 역량의 제고가 매우 중요하다. 분권에 의하여 부여된 자율권에 기초하여 성공적으로 추진하기 위해서는 지방정부가 이를 적절하게 활용할 수 있는 필수적 역량이 함양되어야 한다. 지역발전을 도모하기 위한 각종 관련계획의 수립요구가 확대되면서 이에 상응하는 정책구상, 논리개발, R&D 계획역량 등이 한층 더 강화되어야 하며 각종 계획의 수립과정에서 협의를 위한 타협과 협상능력이 절대적으로 필요하다.

특히, 관계 중앙부처와 수직적인 계획협의과정에서 협상력 확보가 필요하므로 능동적, 적극적인 중앙권한의 지방정부 수권능력 강화는 혁신주체들과 서로 신뢰와 협력관계를 유지하면서 협력거버넌스 구축을 통해 이루어져야 한다. 또한 향후 분권국가의 구현을 위해서는 지방정부의 자율성을 확대하고 이에



상응하는 자치역량 및 책임성을 강화하는 지방분권이 되어야 한다. 중앙행정권한의 지방이양을 과감하게 추진하고, 재정자립도를 제고하며, 지방인사의 공정성과 개방성을 계속 확대해 나가야 한다. 이러한 배경에서 정부(행정안전부)는 지방분권의 촉진자 내지는 담보자로서의 역할을 수행해야 할 것이 요구된다(최진혁, 2011).

### Ⅲ. 지방분권정책의 향후 추진과제

지방자치 실시 20여년이 경과한 현시점에서 중앙집권적인 운영체제가 계속 유지됨에 따라 실질적인 지방자치의 실현은 매우 어려운 실정이다. 여기에서는 향후 지방분권정책을 실효성 있게 추진하기 위해서는 대정부 및 대국회 정책반영 및 제도개선 또는 헌법개정 등과 관련하여 중앙행정권한지방일괄이양법 제정, 양원제 도입, 특별지방행정기관 시·도 통합운영, 근린자치 활성화 방안 등과 관련하여 중요한 몇 가지를 예시적으로 제안하고자 한다.

#### 1. 재정개선 및 균형달성을 위한 헌법개정

분권형 국가로의 재편을 위한 우리나라 지방자치제도의 개혁과제는 법·제도적 측면에서 실질적인 지방자치의 보장을 위한 헌법개정이 필수적이다. 현행 헌법은 헌법상 보장해야 할 사항들을 전적으로 법률에 위임하고 있어, 지방자치제도가 형식적, 선언적으로만 규정되어 있을 뿐, 실질적 지방자치 보장을 위한 최소한의 원칙과 기준조차 규정되어 있지 않은 실정이다.

이에 따라 지방자치단체의 독자적 책임하에 처리해야 할 조직·재정·조례권 등 자치권의 행사가 상당한 제약을 받고 있다. 헌법에 국가 및 지역대표로 구성되는 양원제의 도입, 입법권 및 재정권의 배분, 지방자치단체의 계층 등 구체적인 지방자치의 제도적 보장과 지방분권의 의지와 기본원리, 이념이 반영된 새로운 헌법조항이 필요하다. 뿐만 아니라, 새로운 세제도입과 세제지원제도, 발전기금 조성, 지역기업 유치 등 지방재정 및 지방세의 개선이 필요하다. 헌법 개정으로 구체적 지방자치제도의 보장과 지방분권의 의지와 기본원리, 이념이 반영된 새로운 헌법 개정에 도움이 될 것이 기대된다.

#### 2. 중앙행정권한 지방일괄이양법 제정

중앙권한의 대폭적인 지방이양을 위하여 지방일괄이양법의 조속한 실행을 촉구하며 바람직한 모델을

제시해야 할 필요성이 있다. 1980년대 이후 지방이 국제경쟁의 참여주체로 부상함에 따라 세계 각국은 중앙권한을 과감하게 이양하는 분권정책을 추진하고 있으나, 부처 할거주의와 단위사무 위주의 개별이양 등으로 별 실효성을 확보하지 못하고 있다. 개별단위 사무위주가 아닌 일괄적인 관련 법률을 통해 행정·재정·인력 등의 포괄적 이양을 규정해야 하고 국가위임사무를 자치사무로 대폭 전환하며, 사무가 중복되는 특별지방행정기관의 사무를 지방정부로의 이양이 필요하다. 중앙행정기관의 분야별·기능별 포괄적 지방이양을 통해 지방자치단체의 자율성 제고와 주민생활의 편익을 도모하지 않으면 안 된다.

### 3. 양원제 도입

현재 중앙에 과도한 권력이 집중되어 있어 제도적으로 권력분산 뿐만 아니라 지방정부가 국가의 입법 및 정책결정에 참여할 수 있도록 구성되는 양원제 도입이 필요하다. 지방정부가 중앙정부에 대한 견제기능을 수행할 수 있도록 실질적 지방자치를 구현해야 하며, 지역대표형 상원을 둘 수 있는 양원제를 도입함으로써 수평적·수직적 권력분립의 실효성을 확보할 수 있다. 이처럼 지역대표로 구성되는 양원제를 도입함에 따라 분권국가임을 헌법에 명시하고, 평등을 보장할 수 있는 효과가 나타날 것이다.

### 4. 특별지방행정기관 시·도 통합운영

지방자치단체와 업무기능이 중복되는 특별지방행정기관의 정비를 분권의 주요과제로 제시하고 있기는 하나 별다른 진전을 보지 못하는 상태이다. 현재 특별지방행정기관의 전형적인 중복행정으로 인력 및 예산이 낭비되고 있고, 수요자 중심의 행정서비스를 제공하는데 본질적인 한계가 있다.

예컨대 대전지방국토관리청에서 담당하는 업무와 충청남도 건설교통항만국에서 처리하는 업무간의 중복된 내용을 통합운영함으로써 현장수요자 중심 행정체제로의 개편 및 서비스 제공, 비용절감 및 예산낭비를 막을 수 있다. 특별지방행정기관 시·도통합 운영방안을 통해 구조적으로 이원화된 중복행정체제를 바로잡고 현장수요자 중심의 행정서비스 제공으로 행정효율을 제고할 수 있다.

### 5. 근린자치 활성화 추진

우리의 지방자치는 광역 및 기초 자치제도를 중심으로 이루어졌고, 이에 따라 근린자치는 구조적, 제도적으로 이루어지지 못하였다. 근린자치를 통한 지역공동체의 재생을 위해 주민들의 일상생활에서 공동체 의식을 배양할 수 있는 규모와 단위가 검토되어야 하고, 지방자치를 통해 실현하고자 하는 가치에 대

한 성찰이 필요하다. 근린자치를 통한 자치혁신을 모색하고 지방자치단체만이 아니라 실제 주민이 자치 조직의 참여주체로서의 역할을 담당할 수 있도록 참여확대 및 협력체제가 구축되어야 한다. 근린자치는 풀뿌리민주주의(grass-root democracy)에 기초한 읍·면·동 근린생활 단위에서 주민 스스로가 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 생활자치의 구체화방안으로 모색될 수 있다.

## IV. 맺음말

지금까지 향후 지방분권정책을 성공적으로 추진하기 위해 중앙행정권한지방일괄이양법 제정, 양원제 도입, 특별지방행정기관 시·도 통합운영, 근린자치 활성화 방안 등과 관련하여 예시적으로 제안하였다. 이러한 추진과제를 바탕으로 중앙정부와 지방정부간의 기능분담을 재검토하고, 이와 연계하여 근본적인 자치혁신을 도모해야 하며, 적어도 다음과 같은 기본입장을 가지고 지방분권 개혁의 방향과 내용을 설정해야 할 것이다.

첫째, 혁신적인 지방분권정책의 추진기반을 재검토해야 한다. 지방분권에 관한 원론적인 연구는 이제 큰 의미가 없다는 주장에 귀 기울일 필요가 있으며, 오히려 기존의 연구결과들을 바탕으로 지방분권을 실질적으로 추진할 수 있는 혁신적 지방분권정책의 추진기반을 검토하고 실질적인 추진전략을 수립해 나가는 작업이 더욱 중요하다.

둘째, 지방분권정책의 실효성 확보를 위한 협력거버넌스 형성과 새로운 동력기반을 구축해야 한다. 향후 필요로 하는 실효성 있는 지방분권정책 추진을 위해서는 행정기관 뿐만 아니라 학계-시민사회-언론 등이 함께 지방분권 추진의 통합된 비전·목표·전략과 관련하여 협력거버넌스를 형성, 구축하며 새로운 추진동력원을 자체적으로 창출할 수 있도록 노력해야 한다.

셋째, 주민의식과 지역역량 제고는 물론 관계공무원과 지방의원들의 수권역량을 높여나감으로써 근린자치를 활성화해 나가야 한다. 지역주민들이 참여하고 자치기능이 강화될 때 지방분권이 구체적으로 실현될 수 있기 때문에 지방분권의 원리에 기초한 자치역량을 신장할 수 있도록 하는 제도적 장치가 반드시 필요하다.

### 참고문헌

- 김달수, 지방분권과 지방자치의 혁신방향, [분권자치의 재정립], 경기개발연구원 의정포럼·경인행정학회 춘계 학술대회, 2011.  
 김병국, [지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향], 한국지방행정연구원, 2003.  
 김성호, 지방분권정책 추진성과와 과제 실증연구, 지방분권연구회 제3차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원, 2011. 10.  
 \_\_\_\_\_, 지방분권 한법개정의 추진전략, [선진한국의 굿거버넌스 모색], 한국지방자치학회 동계국제학술대회 발제문, 2012. 2.  
 김순은, [지방분권 개혁의 전략적 접근: 지역의 관점에서], 한국지방행정연구원, 2004.  
 박치형, 지방분권화 대안으로서의 광역 거버넌스, [지방행정연구], 제23권 1호, 지방행정연구원, 2009.



## 특집\_지방분권과 충남의 실천전략

- 변창흠, 수도권 규제완화정책의 논리비판과 균형발전을 위한 과제, 지방분권연구회 제4차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원, 2011. 11.
- 소순창, [역대 정부의 지방분권 정책의 평가], 한국지방행정연구원, 2011.
- 소진광·곽현근·배준구·이종수, [읍·면·동 주민자치회 설치방안 연구], 지방행정체제 개편추진위원회, 2011.
- 안성호, 지방정부 국가정책 및 입법과정 참여방안, [지방분권, 왜 안 되고 있나?], 전국시도지사협의회 정책토론회, 2007.
- \_\_\_\_\_, 지방분권의 논거와 성과 그리고 과제, 지방분권연구회 제5차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원, 2011. 12.
- 안희정, 지방분권의 논거와 과제, [선진한국의 굿거버넌스 모색], 한국지방자치학회 동계국제학술대회 발제문, 2012. 2.
- 양영철, 제주특별자치도 사례분석을 통한 특별지방행정기관 이관의 방향, [제19차 지방분권 정책포럼], 전국시·도지사협의회, 2010.
- 육동일, 지방행정체제 개편과제와 대응전략, [제16차 지방분권 정책포럼], 전국시·도지사협의회, 2008.
- 윤영진, 재정분권 및 지방재정위기의 진단과 정책적 과제, [지방분권 발전방안 토론회 자료집], 충청남도, 2012. 12.
- 이시철, 특별지방행정기관 기능이관 논의의 쟁점과 방향, [지방정부연구], 제11권 2호, 한국지방정부학회, 2007.
- 이정만, 재정분권 개혁의 추이와 우리나라 재정분권의 현주소, 지방분권연구회 제1차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원, 2011. 10.
- 임성일, 지방분권의 추진과제와 전략, [제2차 지방분권 워크숍], 한국지방행정연구원, 2003.
- 임정빈·박기관, 지방의회 의정전문성 강화를 위한 보좌관제 도입의 비판적 검토, [분권가치의 재정립], 경기개발연구원 의정포럼·경인 행정학회 춘계 학술대회, 2011.
- 전병유 외 5인, [시민주의 자치분권의 실현방안], 충청남도·한신대학교 산학협력단, 2011.
- 전영평, 참여정부의 지방분권정책의 평가와 시민사회의 과제, [지방행정연구], 제17권 2호, 한국지방행정연구원, 2003.
- 정창화, 지방분권화의 이론과 원칙탐색, [지방행정연구], 제19권 2호, 한국지방행정연구원, 2005.
- 조성호, [민선 5기의 지방분권 이슈와 과제], 경기개발연구원, 2010.
- \_\_\_\_\_, [한국 지방자치의 당면과제], 경기개발연구원, 2011.
- 지방분권촉진위원회, [지방분권 종합실행 계획안], 2009.
- \_\_\_\_\_, [지방분권백서], 2009.
- \_\_\_\_\_, [지방이양 추진현황], 2011.
- 최병학, 자치경찰제 도입과 관련한 지방정부의 정책대응 : 쟁점현안에 대한 논의와 충남도정의 추진구상, [지방정부연구], 제6권 1호, 한국지방정부학회 2002. 5.
- \_\_\_\_\_, 로컬거버넌스의 형성메카니즘, [희망은 지방에 있다!], 한국지방자치학회 동계학술발표대회 주제발표논문, 2004. 2.
- 최봉석, 실질적 자치권 보장을 위한 분권형 헌법개정, [제18차 지방분권 정책포럼], 전국시·도지사협의회, 2009.
- 최진혁, 이명박 정부의 지방분권의 성찰과 과제, 지방분권연구회 제2차 워크숍 주제발표논문, 충남발전연구원, 2011. 10.
- 하혜수, 지방분권형 지방행정체제 개편대안 연구, [한국지방자치학회보], 제21권 3호, 한국지방자치학회, 2009.
- 허 훈, 일본 지역정당 사례로 본 한국지방자치에의 시사점, [분권가치의 재정립], 경기개발연구원 의정포럼·경인행정학회 춘계 학술대회, 2011.

# 新충청권 지방자치 협력의 시대가 필요할 때

육동일 | 충남대학교 자치행정학과 교수(지방분권촉진위원회 위원, 전.대전발전연구원장)

## 지방행정체제 개편, 국민 합의와 지역의 동의가 전제되어야

최근 지방행정체제 개편에 관한 논의가 다시 본격화 되고 있다. 2010년 10월 1일 제정된 지방행정체제 개편에 관한 특별법'은 2011년 초에 출범한 「지방행정체제개편추진위원회」로 하여금 2012년 6월 30일까지 개편안을 마련하여 다음 지방선거가 실시되는 2014년에 지방행정체제 개편을 완료하도록 규정하고 있다.

미래 지방행정의 큰 그림도 없이, 개편추진의 원칙과 기준도 마련하지 않고, 게다가 국민여론의 수렴도 충분히 거치지 않은 채, 땀질식 처방으로 마련한 특별법이다. 그렇지만, 이 법에 명시한 일정에 따라 지방행정체제 개편작업을 진행하도록 되어있기 때문에 대전과 충남·북 그리고 오는 7월 1일부터 특별자치시로 출범하는 세종시의 충청권 4개 시·도는 이에 대비한 적극적인 대응책을 마련해야 할 것이다.

지방행정체제는 아무리 그 필요성이 시급하다 해도 결코 일거에 변경할 수 있는 단순한 제도가 아니다. 새로운 행정체제를 설계하는 데에는 작금의 통치를 효율화시키고 국가 경제적인 차원에서 성과를 내는 것을 중요한 변수로 다루어야만 한다. 하지만, 시·도 통합같은 행정계층구조의 개편은 국가경영의 기본단위와 일선행정체제의 혁명적 변화를 초래하는 국가적 문제이며, 향후 지방자치의 발전은 물론 지역사회의 재구조화에 결정적인 영향을 미치기 때문에 국가와 지방차원에서 현명하고 신중하게 접근해야 한다.

그래서 지방행정체제를 전면 개편할 경우에는 국민들의 합의와 지역 전체의 동의가 반드시 전제되어야 한다.

특별법의 내용에는 도의 지위와 기능 재정립, 광역시 자치구 개편, 시·군·구의 통합과 그에 따른 지원특례 마련, 그리고 읍·면·동의 자치화 등이 포함되어 있어서 충청권의 미래발전은 물론 권력구조 및 지역주민의 삶의 변화와 직결되어 있다.

특히, 충청권의 제반 갈등과 위기상황을 발전의 새로운 기회로 승화시키기 위해 같은 뿌리였던 대전과 충남·북, 그리고 새로운 광역자치단체인 세종시의 행정과 경제, 그리고 생활권의 통합 문제를 해결해야

하는 충청권의 입장에서 보면, 현재 진행되고 있는 행정체제개편의 결과에 따라 지역의 명운이 바뀔 수 있다.

따라서 충청권 지역은 행정체제개편 추진의 주체자로서 보다 적극적인 관심과 참여를 통해 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 방향으로 개편이 이루어지도록 다음 사항들을 주시하고 철저한 준비를 할 필요가 있다.

### 지방행정체제의 개편은 미래지향적이어야 한다.

지방자치가 부활된 지난 20여년 동안 지방환경은 급변하고 있다. 인구감소와 저출산, 급격한 고령화와 도시화, 여성의 사회진출 확대와 기존 세대와 다른 특성을 갖는 신세대의 등장은 새로운 소통방식을 요구하고 있다. 과거 우리의 역사성을 중시하고 선진국의 전통적인 자치모형을 참조하는 것도 물론 중요하지만, 급격히 맞이하는 미래의 새로운 환경도 내다보는 창조적 안목이 필요하다.

선진 외국의 지자체들은 국경을 초월해서 까지 대단위 권역을 설정하고 경제의 활력과 주민들의 삶의 질을 높이기 위해 교통, 문화, 환경, 취업, 치안, 지역개발 등의 문제를 상생적으로 해결해 나가고 있음을 참고해야 한다. 그렇다면, 이제 충청권 각 자치단체들은 행정구역을 초월한 대단위 생활권 내지 경제권역을 설정하고 그 단위 내 지역의 역량을 총결집할 때가 되었다.

### 지방자치는 다양성에 있다.

그 간의 지방자치는 지나치게 획일적인 제도하에 갇혀 있었다. 획일화된 틀 속에서의 자치는 지역의 창의성과 자율성을 보장할 수 없다. 전국이 동일한 제도 하에서는 선의의 경쟁을 통한 지역의 경쟁력 제고와 주민의 삶의 질 향상이 제한적일 수밖에 없다. 행정체제의 개편은 지역실정에 적합한 표준모델의 개발과 시범적 실시를 통한 미비책 보완 등을 통해 실용적이고 전략적으로 접근해야 성공할 수 있을 것이다.

이런 차원에서 정치적으로 지방분권을 강화하고, 사회경제적으로 균형발전을 이루자는 취지로 충청권이 각 자치단체들은 물론 학계와 시민단체들이 충청권 공동발전을 위한 다양한 아이디어와 의견을 교환해서 공감대를 형성해 나가는 일은 시대적 요구에 부응하고 실질적인 지역발전에 대단히 중요한 과제가 될 것으로 보인다. 그리고 행정구역의 물리적 통합에 앞서 대전·충남·북의 기존 자치단체와 세종시가



광역적으로 상호 협력해 나갈 수 있는 다양한 제도의 도입과 연습이 더욱 요구되고 있다.

## 자치단체 간 상호 교류와 협력이 최우선 과제

현행 지방자치의 큰 문제점은 자치단체 간 협력이 거의 활성화되지 못하고 있다는 사실이다. 협력이 전제되지 않은 지방자치는 낭비와 비효율을 초래할 뿐이다. 그렇다고 통합이 되면 저절로 협력이 이루어 질 것으로 기대하는 것도 금물이다. 자치단체 간 협력할 줄 알아야 서로 간 필요에 의해서 통합이 수월하게 될 수도 있고, 또 통합 후에 협력도 기대한 만큼 이루어 질 것이다. 다시 한 번 강조하지만, 지역 간 그리고 자치단체 간 협력할 줄 모르면 지방자치를 할 자격이 아직은 없다고 보아야 한다.

도로와 철도, 항만과 공항, 에너지, 식수, 전략산업 등의 문제를 공동 대처해 나가야 하는 충청권은 세종시가 행정중심복합도시이자 광역자치단체로 출범하는 중요한 계기를 통해 꼭 단혀있는 행정구역을 넘어 공무원간, 대학간, 기업간, NGO간의 상호교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 충청권은 함께 발전해야 한다. 따로 따로의 발전은 한계가 있고 급변하게 될 미래의 행정수요를 충족시킬 수가 없다. 충청권 4개 시·도는 지금부터 같이 머리를 맞대고 미래를 함께 설계해야 할 것이다.

요컨대, 충청권 4개 자치단체는 지방자치 부활 20주년을 보내고, 세종특별자치시의 출범과 함께 또 다른 20년을 향해 지금부터 협력의 지방자치 시대를 열어가야 한다. 지방자치와 분권을 선도하는 충청권의 협력이 역사적인 출발점이 될 것으로 기대한다.

# 선진한국의 굿 거버넌스 구축 : 지방분권, 주민참여, 동네자치, 충남의 역할

안성호 | 대전대학교 행정학부 교수(한국지방자치학회 회장)

## 세계화의 명암: 경제성장과 양극화

한국은 지난 반세기 동안 민주화의 성공과 함께 세계화의 물결을 타고 1인당 GDP 100달러 미만의 세계 최빈국에서 2011년 22,000달러의 선진국 문턱에 올라섰다. 2010년 G20 정상회의를 주재하고, 원조로 연명하던 나라에서 2011년 원조하는 나라들의 세계개발원조총회를 개최하는 나라로 도약했다. 1964년 수출 1억달러 달성을 기념해 수출의 날을 만들었던 한국은 지난 해 11월 세계에서 9번째로 무역 1조달러를 달성했다.

그러나 이런 밝은 경제지표 이면에는 사회 각 부문과 계층 및 개인 간 양극화라는 세계화의 어두운 그림자가 짙게 드리워져 있다. 대자본이 동네시장까지 잠식한 상태에서 소상공인들은 설 자리를 잃고 있다. 지난해 창업시장에 뛰어든 97만명의 자영업자들 중 80여만명이 폐업했으며, 현재 573만명의 자영업자들 중 상당수가 적자운영에 허덕이고 있다. 작년 자영업자 1인당 부채는 8,455만원으로 1년 새 18.6%나 급증했다. 국제신용평가사인 무디스는 개인금융부채 1천조원을 넘어선 한국에게 가계부채가 향후 금융위기의 뇌관이 될 수 있음을 경고했다. 수출이 증대하고 대기업의 성장이 지속되는 가운데 실업문제는 오히려 악화되고 있다. 공식 통계에 잡히지 않는 취업준비생 41만여명이 추가된 실질청년실업률은 15.4%에 달한다.

1990년대 이래 한국경제는 신자유주의 세계화 격랑 속에서 고용 없는 성장을 수반한 양극화로 치달았다. 대기업소득증가율과 가계소득증가율은 1980년 7.8%와 7.7%에서 2004년 4.1%와 0.9%로 크게 벌어졌다. 대기업소득과 가계소득의 비율은 2000년 10:90에서 2010년 21:79로 크게 악화되었다. 양극화는 중산층을 붕괴시키고 있다. 중산층이 2007년에서 2010년까지 불과 3년 사이에 60%에서 50%로 급감했고, 저소득층은 18%에서 23%로 급증했다. 한스 마르틴(Hans P. Martin)과 하랄트 슈만(Harald Shuman)이 [세계화의 뒷]에서 말한 '20대80 사회'와 일본의 저널리스트 후지이 겐키의 세계화 예언서 [90%가 하류로 전락한다]를 연상케 하는 불길한 징조다.

## 글로벌리즘과 지방분권

세계화의 부정적 영향을 제거하기 위해 세계화를 부정할 것인가? 반(反)세계화운동은 세계화의 부작용을 드러내고 시정을 촉구하는 사회운동으로서 순기능이 인정된다. 그러나 세계화를 거부하는 반세계화 관점은 세계화의 장점을 무시하고 한국 산업화의 주요 성공요인인 대외지향성장전략을 폐기하는 신중쇄국 이데올로기일 뿐이다.

향후 한국이 나아갈 방향은 세계화의 긍정적 효과를 적극 활용하면서 그 부작용을 완화·치유하는 ‘조정된 세계화’를 도모하는 것이다. 마누엘 카스텔즈(Manuel Castells)와 토마스 프리드만(Thomas Friedman)은 세계화로 인한 소속감 상실과 불안감 증대 등 정체성 위협에 대한 방어기제로서 글로벌리즘(globalism)에 주목했다. 글로벌리즘은 적극적 처방의 의미가 추가되는 경우에 세계화의 비정한 경쟁을 순화하고 무분별한 세계화의 부작용을 치유함으로써 인간의 얼굴을 한 ‘조정된 세계화’를 도모하는 유력한 정책수단으로 활용될 수 있다. 밀물처럼 엄습하는 세계화의 시장 중심 자본주의가 공동체의 기반을 여지없이 허물고 있는 가운데, 이런 문명의 방향을 지방화를 통해 시정하려는 움직임이 일고 있다.

지난 20~30년 동안 범세계적으로 추진되어온 지방분권은 국가주권의 변동을 수반한 글로벌리즘의 구체적 표현이다. 국가주권은 국경선을 가로지르는 자본·상품·정보의 유동성과 세계금융시장의 통합 및 산업생산의 초국가적 성격에 의해 위에서부터 침식될 뿐만 아니라, 국가보다 작은 집단들에서 다시 살아나는 자율과 자치에 대한 열망에 의해 아래로부터 도전받고 있다. 대다수 국가들은 세계화가 초래하는 국가주권의 이런 재조정과정에서 의도적으로 또는 불가피하게 다양한 형태의 지방분권을 경험해왔다.

## 한국의 중앙집권적 “소용돌이 정치”

1991년 30년만에 지방의회가 부활된 이후 20년동안 역대 정부는 지방분권을 주요 국정과제로 삼아 추진해왔지만, 지방에 대의민주제가 부활된 것 이외에는 중앙집권적 제도와 관행에서 크게 벗어나지 못했다. 오히려 지난 10년 사이에 지방재정자립도가 10%이상 하락하고 시·군·구 합병을 위주로 한 특별법을 제정하는 등 재중앙집권화가 획책되고 있다. 40여년 전 한국정치를 거의 모든 가치가 태풍의 눈인 중앙권력을 향해 휘몰아치는 ‘소용돌이 정치’로 규정한 그레고리 핸더슨(Gregory Henderson)의 진단은 지금도 유효하다.

역대 정부 중 가장 의욕적으로 지방분권을 추진했던 참여정부조차 지방분권정책의 성과는 미미했다. 참여정부는 지방분권을 12대 국정과제의 하나로 선정하고 대통령 소속으로 정부혁신지방분권위원회를

설치해 기존의 지방이양위원회와 함께 지방분권개혁을 추진했다. 노무현 대통령은 기회 있을 때마다 자신이 ‘지방분권 대통령’으로 기억되기를 원한다고 토로했고, 퇴임 후 역대 대통령 중 최초로 고향 농촌으로 내려갔다. 그러나 참여정부의 지방분권정책은 제주특별자치도의 출범과 직접민주제의 확충 등 두드러진 성과에도 불구하고 용두사미로 끝났다는 평가가 많다. 참여정부 지방분권정책의 성과가 이처럼 저조한 데는 여·야 국회의원들의 반(反)지방분권적 입법행태의 탓도 크다. 예컨대, 참여정부 시절 국회는 지방이양위원회와 정부혁신지방분권위원회에서 수년 간 논의와 검토를 거쳐 국회에 발의한 지방이양일괄법안과 지방자치경찰법안을 관련 상임위원회에서 의도적으로 처리를 미뤄 자동 폐기시켰던 것이다.

2008년 집권한 이명박 정부는 정권의 별칭을 실용정부로 정하고 행정자치부를 행정안전부로 개칭했다. 실용정부는 지방분권을 100대 국정과제의 하나로 선정하고 지방분권촉진특별법을 제정했다. 2008년 말 출범한 대통령 소속의 지방분권촉진위원회는 2년동안 총 1,178개의 중앙사무를 지방에 이양하기로 확정했다. 그러나 이 중에서 법령 개정으로 이양이 완료된 사무는 고작 3.4%에 불과하다. 더욱이, 지방분권촉진위원회는 대다수 전문가들에 의해 지방자치단체 파괴와 중앙집권화 시도로 비판받는 마·창·진 합병을 오히려 대표적 지방분권 실적으로 내세우고 있다. 설상가상으로, 2011년 1월 구성된 대통령 소속 지방행정체제개편추진위원회는 시·군·구의 대거 합병을 강요하는 지방자치체제 개편안을 마련하고 있다. 지방분권을 가장한 중앙집권화가 진행되고 있는 것이다.

## 지방분권과 주민참여

지방분권화가 기대되는 장점을 나타내기 위해서는 주민참여 활성화를 수반해야 한다. 일견 지방분권과 주민참여는 별개의 문제처럼 보인다. 그러나 지방분권과 주민참여는 이론적으로나 실천적으로 긴밀히 연관되어 있다. 지방분권을 결여한 주민참여는 공허할 뿐만 아니라 실천되기도 어렵다. 주민참여를 결여한 지방분권은 그 장점이 제대로 살아나지 않으며 지방엘리트 독재로 전락할 우려가 크다. 이런 의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN-Habitat이 10년이상 전문가들의 논의와 회원국들의 의견을 수렴해 2007년 제정한 국제지방분권지침 제1절은 ‘정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소이며, 대의민주주의와 참여민주주의의 적절한 결합을 반드시 포함해야 한다.’고 규정한다.

한국의 주민참여 현실은 한마디로 외화내빈이다. 2000년부터 조례제정개폐청구, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민참여예산 등 다양한 주민참여제도들이 도입되었지만, 참여민주주의의 정신을 제대로 살린 제도는 드물다. 무엇보다, ‘참여민주주의의 꽃’으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개

폐청구제(한국형 주민발의제)는 부실하기 이를 데 없다.

한국의 참여민주주의 활성화를 위해서는 ‘직접민주적 개방성’을 확대하고, 숙의민주주의 절차를 확충해 정보공유와 심사숙고 및 진지한 토의를 수반하는 주민발안제와 주민투표제로 전환해야 한다. 재정주민투표제와 의무적 주민투표제의 도입도 필요하다.

## 동네자치와 동네효과

동네는 주민참여의 출발점이다. 주민참여가 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 지방분권이 동네분권으로 이어져야 한다. 동네분권은 동네자치의 전제조건이며 시민덕성을 함양하는 기본적 토양이다. [정의란 무엇인가]라는 책으로 한국사회에 널리 알려진 마이클 샌델(Michael Sandel)은 세계화시대의 건강한 민주정치에 필수적인 시민덕성을 함양하는 동네자치의 중요성을 다음과 같이 강조한다.

“건강한 민주정치를 위한 유력한 토대는) 우리가 거주하는 특정 지역사회 내에서 자양분을 얻어 새롭게 부활하는 시민생활이다. 세계화시대에 동네정치는 더 중요해졌다.....오늘날의 자치는 이웃으로부터 국가로, 나아가 세계에 이르는 다층 다중심적 설정 속에서 역할을 다하는 정치를 요구한다.”

UN 국제지방분권지침도 지방의 굿 거버넌스 형성과 민주주의의 기초로서 동네자치 활성화의 필요성을 다음과 같이 규정한다(UN-HABITAT, 2007).

“지방자치단체는.....주민이 지역사회와 동네의 발전에 참여하도록 보장해야 한다.....지방자치단체는 주민관여를 공고히 하기 위해 특정 상황에 적용할 수 있는 한 동네의회, 지역사회의회, 전자민주주의, 주민참여예산제, 주민발의제, 주민투표제 등의 새로운 주민참여제도를 적극 활용해야 한다.”

동네자치의 중요성은 동네효과(neighborhood effects)에 관한 경험적 연구에 의해서도 뒷받침되고 있다. 최근 로버트 샘슨(Robert Sampson)은 동네효과에 대한 종래 생각을 바꾸고 사회과학 탐구의 새로운 표준을 제시한 [위대한 미국도시: 시카고와 지속적 동네효과(Sampson, 2012)]를 펴냈다. 그는 이 책에서 방대하고 다양한 경험적 자료에 근거해 동네맥락(neighborhood contexts)이 인간행동의 질과 양을 결정하는 매우 중요한 요인임을 보여준다. 샘슨은 역사적·거시경제적·글로벌 세력이 아무리 강력하다고 할 지라도 동네 메커니즘과 동네효과를 무력화시키지 않음을 지적한다. 그는 동네맥락이 개인의 선택과 시각에 영향을 미치며, 이는 다시 주거이동성과 궁극적으로 동네구성과 사회적 동학에 영향을 미친다고 설



명한다. 샘슨의 연구는 다양한 동네효과를 확인했다. 예컨대, 비영리조직(NPOs)의 밀도는 동네의 집단효능감(collective efficacy) 제고에 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 동네효과는 한국에서도 확인되었다. 광현군은 빈곤계층의 공간적 집중이 만들어낸 동네의 사회경제적 지위가 동네주민의 자기효능감에 영향을 미치며, 동네 무질서가 동네주민의 자기존중감과 자기효능감에 부정적 영향을 미치는 것을 확인했다.

이처럼 동네자치의 중요성을 뒷받침하는 동네효과의 경험적 증거가 분명함에도 불구하고, 그동안 한국 정부의 읍·면·동 기능전환정책은 읍·면·동의 인력·예산·기능을 시·군·구 본청으로 이관하고 읍·면·동 통폐합을 유도함으로써 오히려 동네자치를 위축시켜 왔다. 물론, 읍·면·동을 동네자치의 거점으로 육성하지 못하고 시·군·구의 수족에 불과한 말단 하급행정기관으로 전락시킨 일차적 책임은 정치권과 중앙정부에게 있다. 그러나 기존 법제 내에서 실현가능한 동네자치 혁신에 소홀했던 대다수 지방자치단체장과 지방의회의 책임도 간과될 수 없다.

### 특별법의 모순과 읍·면·동 주민자치 활성화

2010년 말 제정된 지방행정체제개편특별법 제3조는 지방자치체 개편의 기본방향으로서 ‘주거 단위 근린자치의 활성화’를 명시하고, 특별법 제20조는 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다’고 규정한다.

그러나 특별법 제21조는 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하고, 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있도록 하며, 주민자치회의 위원을 지방자치단체의 장이 위촉하도록 규정함으로써 ‘주거 단위의 근린자치 활성화’를 규정한 제3조와 ‘풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양’을 명시한 제20조와 정면으로 충돌한다. 기존 읍·면·동제를 폐지하고, 지방자치단체장이 위촉하는 위원들만으로 구성된 주민자치회에게 일부 사무를 위임 또는 위탁해 처리토록 하는 것은 읍·면·동 주민자치를 활성화하기커녕 오히려 현행 제도 아래서 그동안 일부 읍·면·동에서 시도된 소중한 주민자치 실험마저 붕괴시킬 것이다.

동네자치를 활성화하고 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만들기 위해서는 그 위상과 기능을 강화하고 이에 상응해 인력과 예산을 확대하며 주민참여를 진작하는 획기적 읍·면·동 분권이 요구된다. 아울러, 읍·면·동 주민자치의 활성화를 위한 주민자치 리더의 육성, 소외된 주민의 참여유도, 민관파트너십을 통한 주민의식 함양, 은퇴노인과 청소년의 참여기회 확대, 동네주민 간 대화와 동네공론장(neighborhood public space)을 촉진하는 의사소통채널의 다양화, 주민자치 챔피언으로서 지방자치단체장의 변혁적 리더십 발휘를 촉진하는 정부의 종합적 읍·면·동 임파워먼트 계획수립과 꾸준한 지원이 필요하다.

## 정체 선진화의 DNA인 지방분권의 과제

선진한국의 분권·참여형 정체 구축을 위해서는 적어도 다음 열 가지 지방분권 과제가 포함되어야 한다.

- 1) 정치권 지방자치체제 개편방향의 교정: 시·군·구 합병 및 개편 중단
- 2) 주민참여제 확대: 대의민주주의와 참여민주주의의 결합
- 3) 지방자치단체의 집행부와 의회 간 권한의 균형화
- 4) 시·군·자치구의 단체장과 의회의원의 정당공천제 유보
- 5) 승자독식의 다수결민주주의 극복과 권력공유의 협의민주주의 수용
- 6) 다중심거버넌스(polycentric governance) 관점의 읍·면·동 분권과 주민자치 활성화
- 7) 세입자율권 확충을 통한 지방자치단체 간 적정경쟁을 유도하는 재정연방주의의 확립
- 8) 보충성원칙에 기초한 정부간관계(IGR) 구축
- 9) 지역대표형 상원의 창설을 통한 양원제 국회 도입
- 10) 지방분권형 헌법개정

여기서 열 번째 지방분권형 개헌은 다른 지방분권개혁의 방향과 기본 틀을 규정하는 근본적 지방분권 과제다. 우리는 그 동안의 경험을 통해 법률적 차원에서 시도된 지방자치의 제도화 노력이 중앙집권세력의 반(反)지방분권적 반격에 얼마나 무력한지 경험했다. 초당적 동의와 국민적 합의에 기초한 헌법의 제도적 보장과 비전을 결여한 채 추진되는 지방분권개혁이 당파적 이해관계에 의해 좌우되다 결국 용두사미로 끝나는 것을 목도했다.

현행 헌법은 지방자치를 보호하고 촉진하지 못하고 오히려 가로막는 경우까지 있다. 필자는 제주특별자치도특별법의 제정과정에서 현행 헌법이 지방분권 개혁을 가로막는 가장 큰 장애요인임을 절감했다. 특히 지방자치단체의 입법권을 법령에 종속시켜 제한하는 헌법 제117조 제1항과 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다’는 헌법 제59조 등은 제주특별자치도의 자치권 확충을 차단하는 주범이었다. 좀 참신한 지방분권 아이디어가 제시되면 거의 어김없이 담당 공무원은 ‘위헌의 소지가 있다’고 난색을 표명했다.

## 굿 거버넌스 구축을 위한 충남의 역할

충청남도가 선진한국의 굿 거버넌스 구축을 위해 수행할 수 있는 역할은 크게 두 가지다. 자치역량을 강화하는 역할과 지방분권운동을 선도하는 역할이 그것이다.

## 1) 자치역량의 강화

충청남도는 주어진 자치권을 모범적으로 수행해 자치역량을 강화함으로써 선진한국의 굿 거버넌스 구축에 기여할 수 있다. 이미 주어진 자치권마저 제대로 수행하지 못하면서 더 큰 자치권을 요구하는 것은 이치에 맞지 않는다. 물론, 적절한 행·재정적 자치권이 미확보가 충분한 역량 발휘를 제약하는 측면이 있지만, 이런 제약이 복지부동과 무사안일의 구실이 될 수는 없다. 지방이 미흡한 자치권으로나마 지방 자치혁신을 이루어 자치역량을 입증하는 일이야말로 지방의 능력부족을 이유로 지방분권에 저항하고 중앙집권을 꾀해온 세력의 입지를 좁히고 지방분권에 대한 국민의 지지를 얻는 가장 유력한 방도다.

지방자치단체들은 그동안 충분한 자치권을 확보하지 못한 상황 속에서도 지방자치혁신을 이루어 지방분권의 정당성을 입증해왔다. 예컨대, 충청남도는 비교적 형편이 나은 시·군을 설득해서 2007년 균형발전지원조례를 제정하고 매년 약 600억 원의 특별회계 예산으로 낙후된 시·군을 지원해왔다. 이 사례는 중앙정부로서는 이루기 힘든 시·군 간 균형발전을 위한 정책혁신 사례다. 충청남도는 지방외교를 통해서도 중앙정부 외교가 이루지 못한 한일국제협력을 이루어냈다. 충청남도가 시민단체와 함께 일본 구마모토 현에서 주민설득운동을 전개해 왜곡 교과서의 불채택을 이끌어낸 지방외교는 지방분권의 정당성을 입증한 또 하나의 사례다.

안희정 충남지사는 3농(농어업·농어촌·농어업인)혁신, 행정혁신, 지방분권혁신을 추진하고 있다. 필자는 충남의 도정혁신이 소기의 성과를 거두기 위해서 적어도 두 가지 프로그램을 추진할 필요가 있다고 생각한다. 그 하나는 도본청과 시·군 공무원 및 주민대표를 공공기업가(公共起業者: public entrepreneurs)로 변화시키는 ‘자치역량 강화 아카데미 개설’ 프로그램이고, 다른 하나는 읍·면·동을 주민자치의 거점으로 만드는 ‘동네자치 활성화’ 프로그램이다. 두 프로그램에 대한 중장기적 계획 수립과 예산투여가 요구된다.

## 2) 지방분권운동의 선도

충청남도는 지방분권운동을 선도함으로써 선진한국의 굿 거버넌스 구축에 기여할 수 있다. 충청남도는 다른 시·도와 연대해 지방분권운동을 펼치기 위해 전국시·도지사협의회에 지방분권특별위원회를 설치하는 데 앞장서고, 다른 전국지자체연합회와 관련 학계, 시민단체 등과 지방분권 개헌운동을 전개할 필요가 있다. 나아가, 뜻을 같이 하는 국내외 지방자치단체와 UCLG 및 UN-HABITAT 등 국제기구와 지방분권 연대활동을 모색하고, 이들의 참여와 지원을 받아 동아시아의 평화와 발전을 위한 동아시아 지방분권헌장운동에 나설 수 있다.

# 선진사례를 통해 본 행복지수의 개발 방향

고승희 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 행복에 들어서며

우리사회는 지난 40여년간 급속한 경제발전과 함께 민주화의 성취로 세계적인 국가로 성장하였다. 그러나, 삶의 질과 행복에 관한 각종 조사결과에 따르면 경제적 성장에 부합하지 못하고 그 수준이 높지 않게 나타나고 있다.

그동안 GDP의 개념이 사회발전 측정의 중요 수단으로 활용되어 왔으며 각 국에서도 경제성장 중심의 정책을 추진하였다. 그러나, 경제성장이 국민의 행복과 삶의 질을 향상시킬 것이라는 기대는 경제가 성장하면서 차츰 차이를 보이고 있다. 각종 사회적 문제들이 야기되고 국민들의 관심이 경제이외의 다른 여건들을 중시하기 시작한 것이다. 이로 인하여 GDP는 행복을 구성하는 실질적인 요소들을 제대로 반영하고 있지 못하다는 우려의 목소리를 듣고 있다.

경제발전과 함께 소득수준이 삶을 풍족하고 행복하게 만들 수 있는 것이 아니라는 의식이 강하게 나타나면서 물질적 풍요와 함께 정신적인 행복에 대한 관심이 높아지고 있다. GDP 등은 일반적으로 국가의 경쟁력을 표현하는 중요한 수단이지만 복지수준이나 삶의 질 등도 국가경쟁력에 있어

중요한 요인이 되고 있는 것이다. 이러한 이유로 세계의 여러 기구와 국가들에서 사회지표 체계 및 삶의 질, 행복에 대하여 연구하고 이를 측정하려는 다각적인 노력을 기울이고 있다. 최근에는 국가적 수준에서 지방의 수준으로 까지 행복에 대한 연구가 진행되고 있다.

행복이라는 것이 다분히 주관적인 것으로 그 정의와 개념이 명확치 않으며 지표체계 또한 보편적이지 않고 다양한 기준으로 측정되고 있다. 보편적으로 측정할 수 있는 지표체계가 개발되어 있지 않지만 사회의 특성에 따라 보편적인 지표체계를 구성하는 것도 한계가 있다. 행복에 대한 측정이 부각되고 있으나 그에 대한 정의와 측정이 쉽지 않은 상황이다.

충남에서는 ‘행복한 변화, 새로운 충남’이라는 비전을 세우며 ‘행복’의 가치를 강조하고 있으며 도민의 행복을 위한 정책수립에 심혈을 기울이고 있다. 이에 기존의 행복에 대한 논의와 사례 등을 검토하여 향후 충남의 행복도 향상을 위한 도입방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 행복의 개념과 논의

행복은 사전적 의미로 ‘생활에서 충분한 만족과 기쁨을 느끼는 흐뭇한 상태’, ‘심신욕구가 충족되어 만족감을 느끼는 정신상태’ 등으로 정의된다(국립국어연구원, 1999). 그러나 행복에 대한 정의는 매우 다양하고(Veenhoven, 2007), 행복을 보는 시각에서도 차이가 있다. 행복은 개인의 전체 삶에 대한 주관적인 감정과 평가로 정의되기도 하며(Diener, 2007; Dolan, 2007; 현경자, 2004), 웰빙 또는 삶의 질과 비슷한 의미로 사용되기도 한다. BBC 행복위원회 의원인 ‘리더드 리브스’에 따르면 ‘행복한 삶은 지극한 만족감으로 충만한 상태가 아니다. 행복한 삶은 비극, 도전, 불행, 실패, 그리고 후회까지도 모두 껴안고 있다. 하지만 이런 상황에 우리가 어떻게 대처하느냐에 따라 불행해질 수도, 행복해질 수도 있다’고 행복을 설명하고 있다(서울시정개발연구원, 2006 재인용). 즉, 뚜렷한 정의로 표현할 수 있는 것이 아니라 개인의 가치관이나 인생관, 개인의 기대수준, 환경에 따라서 달라질 수 있다. 역사적으로 행복에 대한 초기의 접근은 철학적인 것에서부터 시작된 것에 비해 비교적 최근에 들어서야 경험적으로 행복에 접근하고 있다.

그렇다면 행복은 어떤 요인들에 의해 결정되는가? 이에 대해 학자들은 크게 두 가지 방향으로 제시하고 있다(Diener, 1985). 하나는 객관적인 차원으로 삶의 다양한 물리적 구성요소인 의식주, 건강, 성별, 연령, 소득, 교육, 보건, 여가와 같은 객관적 지표를 통해 파악되는 삶의 물질적 조건을 의미하며 다른 하나는 흔히 안녕감(well-being)이라고 불리는 주관적인 차원으로 삶에 대한 행복감, 만족감, 자립감, 성취감, 문화적 풍요로움, 안전, 스트레스의 부재 등 주관적 평가 및 인지상태를

의미한다. 즉, 행복을 결정하는 요소들은 매우 다양하지만 일반적으로 물질적인 삶의 조건, 주관적 감정, 만족감 등에 의해서 결정된다고 볼 수 있다.

행복을 위하여 행복지수가 개발되어 측정되고 있다. 행복지수란 개인이 얼마나 행복한지를 수치화하고 이들 간의 비교를 위해 만들어진 개념이다. 생물학에서는 호르몬이나 약물의 양 등으로 행복을 측정한다는 것이 가능하지만 사회과학과 국가 또는 지역의 발전을 위해서는 개인의 행복감을 객관적으로 측정할 수 있는 또 다른 과학적인 수단이 필요하다.

### 3. 행복지수의 개발과 운영사례

행복이라는 자체가 주관적이며 추상적이기 때문에 이에 대한 측정방법과 지표 또한 주관적인 경우가 많다. 따라서 행복지표 및 이와 유사하게 사용되고 있는 지표들을 검토하며, 이와 더불어 국내 및 해외 연구와 국가별 연구를 구분하여 정리하였다.

#### 1) 유사지표 검토

##### ① 행복지표

기존의 행복측정 관련 지표들은 UNDP 인간개발지수, 행복한 지구 지수(HPI, The Happy Planet Index), 행복공식(영국BBC 방송), 부탄 국민총행복지수(GNH), 행복도측정조사 등이다. 행복을 측정함에 있어서 주관적 관점, 객관적 관점, 혼합 등의 방식을 사용하고 있다. 주관적 관점은 행복공식,



행복도측정조사, 국민총행복지수 등이며 객관적 관점은 UNDP 인간개발지수, 주관적 관점과 객관적 관점을 혼합하여 사용하고 있는 것은 행복한 지구 지수 등이다. 기존의 행복관련 지표는 상당수 국가별 수준이나 순위를 비교하기에 적합하도록 설계되어 있는 측면이 강하며 특히 지역별 수준을 측정하기에는 한계가 있다.

## ② 사회지표

1960년대 들어 개발되기 시작된 사회지표는 경제지표에 대응하는 개념으로 사회복지나 삶의 질 같은 정의하기 어려운 개념에 대한 관심을 반영하고 있다. 사회지표는 사회적 영역의 현재 상태나 과거, 미래의 경향에 관한 상태를 판단하는 기준으로 파악할 수 있다. OECD에 따르면 사회지표는 국가적 평균치를 나타내어야 하며 분석적인 목적을 위해 세부구성도 필요하다. 일반적으로 사회지표에 포함되는 사항은 연구에 따라 일부 차이는 있으나 보건, 질병, 자연환경, 소득, 문화예술, 참여, 공공질서 등에 관한 정보이다.

## ③ 삶의 질 지표

삶의 질 또는 생활의 질 지표(Quality of Life Indicators)는 경제, 사회, 환경지표를 포괄하는 전반적인 국민의 생활수준을 측정하는 것으로 바람직한 사회개발의 목표를 설정하는데 활용될 수 있다. 삶의 질 지표에 일반적으로 포함되는 항목들은 자연환경, 생활환경, 보건, 소득, 고용, 생산성, 교육, 교양, 자유, 개인주의 등 경제, 사회 및 환경에 포함되는 항목이다. 세계보건기구 삶의 질 지표체계는 6가지 영역(물리적, 심리학적, 독립성,

사회적 관계, 환경, 정신적 측면)으로 이루어져 있으며 한국판 세계보건기구 삶의 질 척도는 4개의 항목(신체적 건강, 심리적, 사회적 관계, 환경)으로 전반적인 삶의 질과 건강에 관하여 다루고 있다.

## ④ 환경 질 지표

환경 질 지표는 환경상태의 측정을 위한 일련의 지표이다. 1978년 도시환경지표개발위원회의 개념규정에 의하면 사회지표는 인간과 인간의 관계를 나타내며 환경지표는 인간과 환경과의 관계를 대상으로 한다. 환경지표 개발의 주요대상은 공기 및 수질오염의 측정, 위험물질의 사용빈도 측정, 폐기물처리, 토지이용과 토양보전, 자원고갈, 야생동물의 관리 등이다.

## ⑤ 지속가능 발전 지표

지속가능발전지표는 경제지표, 사회지표, 환경지표로 발달하여온 사회의 성장이나 발달을 측정해 보려는 시도이다. 지속가능 범위는 공통적으로 주어지며 환경, 자원, 생태, 경제 뿐 아니라 사회, 제도, 정치, 심리적인 측면까지 고려되어야 한다. 특히, 환경문제를 보는데 있어 단순히 환경의 질 변화 뿐 아니라 해당지역의 수용능력의 변화에 대한 관찰을 중시하고 있다.

## 2) 주요연구 검토

### ① 국내연구 검토

한국사회의 행복을 측정하는 연구가 체계적으로 이루어지지 못하였으며 개별연구들로 일회성 연구에 그치고 있다. 서울시민 행복지수(서울시정개발연구원, 2006)의 경우 서울시를 대상으로 지속적

으로 이루어질 가능성이 있으며 그 범위에 있어 지역적 특성을 반영하고 있어 지역적 연구에 상당한 시사점을 주고 있다.

지표의 구성방법에 있어서는 이현송(1997)을 제외하고 대부분이 주관적 지표를 사용하고 있다. 주관적 지표를 사용하고 있는 경우 측정내용도 다르게 나타나고 있으며 각 연구의 대상이 다르기도 하지만 질문항목도 서로 다른 기준으로 구성하고 있어 보편적으로 사용되는 지표에 대한 검토와 논의가 필요하다.

## ② 국제연구 검토

국제연구의 가장 중요한 목적은 국가 간의 비교에 중점을 두고 있는 것이다. 따라서, 비교가능성을 높이기 위해 지표가 매우 단순화되어 있으며 통계자료를 사용하려는 시도가 이루어지고 있다. 지표의 구성에 있어 조사기관의 목적에 따라 차이가 있으나 서로 다른 국가 간의 비교를 통해 우리 사회의 위치를 파악할 수 있다. 그러나 이 연구들은 측정기관이 각 기관별로 이루어진 것으로 보편성을 지니고 있다고 보기는 어렵다. 이러한 국제 간의 비교연구는 우리사회의 세부적인 사항을 파악하기에는 한계가 있을 수 있다. 따라서, 지역적 특성을 파악하기 위해서나 정책결정에 반영되기 위해서는 지역의 특성을 반영하는 세부지표에 대하여 논의되어야 한다.

## ③ 국가별 연구

국가별 연구는 행복지수 보다는 삶의 질로 지표를 구성하고 있다. 이는 국가 간의 비교보다는 그 사회의 시계열적인 비교를 목적으로 구성되어 그

사회의 특징이나 정책적인 목적을 반영하는 주표가 주를 이루고 있다. 주로 객관적 지표를 사용하고 있으며 이를 적용하기 어려운 항목에 대하여 주관적 지표를 추가로 구성하고 있다. 영역의 구성에서 있어도 나라별로 차이는 있으나 전체 사회의 특징을 보여줄 수 있도록 세부영역을 구성하고 있다. OECD에서도 국가별 행복측정에 대한 중요성을 인식하고 이를 측정할 수 있는 지표개발의 필요성에 대하여 강조하고 있다.

## ④ 개별연구

개별 연구들의 내용은 주로 심리학적 측면에서 연구가 진행되었다. 측정방식에 있어도 주관적인 평가로 측정되고 있으며 측정내용 또한 개인의 삶 전반에 걸친 만족도, 자아성취감 등을 측정할 수 있도록 구성되고 있다. 전반적인 개인의 삶에 대한 항목으로 국가 또는 지역의 행복지수에 활용되기 어려운 측면이 있으나 행복이 어떠한 요소로 구성될 수 있는가에는 활용될 수 있는 자료이다.

# 4. 충남의 행복지수 개발 방향

지표 및 측정을 위한 노력들은 이루어지고 있으나 행복의 개념 정립을 위한 논의들은 여전히 미흡한 실정이다.

지표들의 영역구분 방식은 대부분 기존 연구의 체계를 기본으로 하여 재구성하는 방식을 사용하고 있으며 행복과 삶의 질의 결정요소는 경제적 측면, 건강 측면, 사회관계 측면, 생활환경여건, 자

〈표 1〉 행복측정 관련 지표와 내용

지표명	측정구분	지표구성		영역내용
		영역	지표	
UNDP의 인간개발지수	객관적	3	4	평균수명/교육수준/생활수준
EIU의 삶의 질	객관적/주관적	9	9	물질적 안녕/건강/정치적 안정성/가족생활/공동체생활/기후/직업안정성/정치적 자유/ 성평등성
NEF의 행복한 지구 지수	객관적/주관적	3	3	평균수명/생태학적발자취/삶의 만족도
WHO	주관적	6	100	신체적 건강/심리적 측면/자립성/사회관계/환경/종교 및 신념
캐나다 웰빙	객관적/주관적	7	37	생활수준/시간사용/건강/생태계/교육/공동체/시민참여
부탄 GNH	객관적/주관적	9		심리적웰빙/시간활용/공동체활성화/문화전통/건강/교육/환경/생활수준/거버넌스
호주 웰빙	객관적/주관적	9		인구/가족과 공동체/건강/교육/직업/경제자원/주택/범죄/문화와 레저
행복공식	주관적	3	4	개인적 특성/생존욕구/고차원욕구
한국인의 삶의 질(이현승)	객관적	6	30	소득/보건/교육/노동/문화정보/형평
행복지수 공식개발 (김명소 외)	주관적	16	97	경제력/사회정치문화환경/외모/건강/자녀성정/부모 및 친지관계/배우자의 사랑과 신뢰/타인과의 관계/사회적 지위/자기수용/자기개발/자립성/여가/긍정적 인생관/사회봉사/종교
서울시민 행복지수	주관적	8	29	경제/문화교육/복지/사회안전/생태환경/생활환경/시민시장/공동체
신국민생활지수(일본)	객관적	8	204	주거/소비지출/근로/양육/보건의료/여가/교육/교제, 관계
홍콩의 삶의 질	객관적/주관적	3	21	사회와 문화/경제/환경

아성취와 만족감, 교육 등으로 크게 구분되고 있다. 앞선 연구들과 운영사례 등을 바탕으로 향후 충남의 행복정책을 위한 지수개발 시 고려사항들은 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지수의 사용목적에 명확히 정의하여야 한다. 행복지수의 산출은 그 목적에 따라 다양해질 수 있다. 예를 들면 타 지역과의 비교를 위해서라면 비교 지역과의 공통지표로 지수가 구성되어져야 한다. 이러한 경우 지역의 세부 특성을 반영하기가 어려울 수 있으며 전반적인 비교수준에서 머물러야 할 것이다. 또한, 지역 간 비교는 자칫 지수개발 및 적용과 측정의 타당성에 지역 간 이견

을 보일 수 있다. 따라서 타 지역과의 비교인지, 기간별 충남의 변화인지 등 그 사용목적이 다양할 수 있으며 이를 우선적으로 확정짓는 작업이 선행되어야 할 것이다. 현 시점에서는 국가별 논의들이 다양하게 이루어지고 있는 만큼 충남의 기간별 변화와 관리에 대한 목적이 좀 더 타당할 것으로 판단된다.

둘째, 측정지표의 구성에 있어 객관적 지표와 주관적 지표의 사용에 신중하여야 한다. 기존 연구결과 측정지표가 객관적이나 주관적이나에 따라 그 값이 달라지고 있음을 알 수 있으며 각각의 장단점이 존재하는 바, 연구 및 활용목적에 분명히 하

고 이에 대한 사용방법도 함께 고려될 수 있어야 한다. 심리학적 측면에서는 주관적 지표를 강조하고 있고 비교가능성과 정책활용을 위해서는 객관적 지표를 강조하는 측면이 있으나 이 두 측면 모두 중요하다. 객관적 지표의 경우 지표의 타당성과 주관적 만족도나 감정은 측정될 수 없기에 한계가 될 수 있지만 성별, 연령, 학력, 경제적 수준, 직업 등 일부 객관적 지표는 행복을 설명하는 데 있어 중요한 요인들로 간과할 수 없다. 그러나, 객관적 지표의 경우 어떠한 지표가 현재 구성되어 있는지, 즉, 어떠한 지표가 조사되어 활용될 수 있는 것인지에 대한 고려가 먼저 이루어져야 할 것이다.

셋째, 충남의 특성이 반영되어야 한다. 앞선 사례와 연구들에서 볼 수 있듯이 세부적인 행복요소들을 측정하기에는 한계가 있다. 이는 국가별 비교연구가 주를 이루고 있기 때문이다. 향후 충남의 행복정책 수립과 관리를 위한 지수개발시 반드시 고려되어야 할 것은 충남의 여건과 특성이 반영되어야 하며 또한, 이를 관리하기 위해서 충남의 정책이 영향을 미칠 수 있는 사항들이 포함되어야 할 것이다.

## 5. 행복을 생각하며

우리나라를 비롯하여 충남의 경우도 기존 경제 중심의 정책에서 복지, 행복 등으로의 전환을 추진하고 있다. 여전히, 시작단계 수준이라 할 수 있으나 이는 바람직한 방향으로 보여진다. 이 글은 간략하게나마 기존의 행복과 관련된 연구와 사례 등을 통해 충남의 행복지수 개발을 위해 고려되어

야 할 사항들에 대하여 검토하였다.

물질적 측면이 아닌 정신적 가치가 중요해짐에 따라 행복측정에 대한 관심이 높아지고 있는 만큼 이를 체계적으로 준비해야 할 시기임은 분명해 보인다. 행복이란 주관적인 개념으로 도민들의 개개인의 감정에 따라 정의와 측정에 대한 논란과 이견들이 많을 수 있다. 하지만, 이는 기존 논의들과 이제 겨우 출발하는 시점인 것을 고려한다면 당연한 현상일 수 있다. 즉, 당연히 거쳐야 할 과정인 것이다.

행복지수의 개발과 측정은 정책적인 목적에서도 매우 중요한 부분이다. 행복지수의 개발과 측정, 그리고 이를 반영한 정책의 연계는 충남의 행복도를 높이기 위한 기반이 될 수 있을 것이다.

### 참고문헌

- 국립국어연구원(1999), 「표준국어대사전」, 두산동아.  
 김명소·한영석(2006), “한국인의 행복지수 공식 개발”, 「조사연구」, 7(2)  
 박종민·김서용(2002), “한국인의 삶의 질”, 「아세아연구」, 45(2)  
 서울시정개발연구원(2006), 「시민행복지수 측정을 위한 지표개발에 관한 연구」  
 이현송(1997), “한국인의 삶의 질: 객관적인 차원을 중심으로”, 「한국사회학」, 31.  
 Diener, E., R. Emmons, R. J. Larsen, and S. Griffin(1985), “The Satisfaction with Life Scale”, Journal of Personality Assessment, 49.  
 Diener, E.(2007), “Happiness Accounts for Policy Use”, Is happiness measurable and what do those measure mean for policy?, International OECD Conference Rome, 2-3 April 2007.  
 Dolan, P.(2007), “Cost-happiness Analysis: a new and improved form of economic appraisal?”, Is happiness measurable and what do those measure mean for policy?, International OECD Conference Rome, 2-3 April 2007.  
 Veenhoven, R.(2007), “Measure of Gross National Happiness”, la Happiness Measurement and What Do Those Measures Mean for Policy?., International OECD Conference Rome, 2-3 April 2007.

# 충남 농촌 주민의 생활상

## - 수도작 평야 1개 마을을 중심으로 -<sup>1)</sup>

조은정 | 전. 충남발전연구원 초빙연구원

### 1. 서론

그동안 농촌을 대상으로 하는 다양한 정책과 사업이 시행되어 왔고, 시대적 패러다임 변화에 따라 정책의 방향과 사업내용을 달리하며 새로운 시도가 지속되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 우리나라 농촌은 여전히 인구 과소화 및 노령화, 농림어업 쇠퇴 및 소득수준 저하, 생활환경수준 취약 등의 문제를 지닌 채 악순환 고리를 형성하며 지속적인 침체를 겪고 있으며 앞으로의 전망 또한 그리 밝지 않다는 게 농촌의 현실이다(박진도 등, 2005; 김태명 등, 2010).

그렇다면 과연 농촌 주민들의 삶 또는 생활에 대해 얼마나 인지하고 있는가? 통념상 그려지는 농촌의 이미지를 실증하고 그 실태 및 특성을 파악하기 위해 매우 다양한 분야에서 다양한 접근이 이루어진데 반해 농촌 지역의 핵심적 내용이라 할 수 있는 농촌 주민에 대한 고찰은 매우 제한적이었다. 그동안 펼쳐온 각종 농촌정책은 중앙정부가 설정한 범정부적인, 소기의 목표치를 이루어 내는데 주력한 목적 달성 지향적인 측면이 강하였다. 따라서 정책의 실제 수혜자인 농촌 주민들이 어떤 환경에서 어떻게 살고 있고, 어떤 어려움을 겪고

있는지 등 농촌주민의 삶과 생활에 대한 실체, 그리고 이에서 비롯된 요구 등에 대해 실제로 인식하지 못한 상태에서 정책이 수립되고 추진되어 왔다.

이처럼 농촌 주민들의 삶이 구체적으로 어떻게 작동하고 있는지를 파악하지 못하고 있기 때문에 이들을 지원하기 위한 정부의 정책 또한 이들의 삶과 유리될 수밖에 없게 된다. 즉, 농촌 마을마다 서로 상이한 특징을 가지고 있는데다 시공간적으로 서로 다른 변화과정을 겪는데도 불구하고, 농촌지역의 변화에 대한 역동적(dynamic)인 시각을 견지하지 못한 채 정적(static)인 시각에서 정책의 방향이 설정되는 경향이 있어 농촌에 대한 정부사업은 마을의 특수성을 반영하지 못한 채 일률 단편적으로 적용되고 결과적으로 정책의 실효성이 미진한 수준에 그치고 만다. 그렇기 때문에 농촌 지역을 지원하기 위한 정책 수립에 앞서 우선 농촌지역 주민들이 과연 어떤 환경에서 어떻게 살아가고 있는지에 대한 조사를 필수적으로 실시하고 이에 따라 농촌 주민을 위해, 그리고 농촌마을을 위해 어떤 사업을 어떻게 추진해야 할 것인가라는 방향성이 설정되어야 한다.

이러한 문제의식에 비롯하여 본 논고에서는 충청남도가 추진하고자 하는 농촌지역개발 사업이

1) 본고는 충남발전연구원 2011년도 전략연구과제를 정리·보완한 자료임.



농촌 주민의 생활상에 기반하고 이를 반영할 수 있는 수요자 중심 정책이 될 수 있도록 그 방향을 제시하고자 충남도내 수도작 평야 마을을 중심으로 농촌 주민의 생활상을 논의해 보고자 한다.

## II. 농촌사회의 변화

농촌사회의 변화는 신석기 농경문화가 정착된 이후로 수천 년 동안 점진적으로 이어져왔다. 그럼에도 우리는 농촌사회의 변화를 말할 때, 산업혁명 이후의 농촌 사회에 주목하는데 그 이유는 농촌사회가 산업혁명에 따른 산업화와 도시화로 인해 급격한 변화를 겪었기 때문이다. 18세기 서구에서는 산업화와 도시화가 진행됨에 따라 정치와 경제의 중심지로서 도시가 부각되었고 농민들은 점차 도시로 이동하게 되었으며 농촌사회는 어디까지나 도시에 값싼 음식물과 저임금의 노동력을 공급하기 위한 배후지로 기능하는 공간으로 인식되었다. 정책입안자들은 도시와 차별화되는 농촌만의 역할을 모색하기보다, ‘농촌지역의 도시화’를 주장하며 정부가 개입하여 개발하여야 할 지역으로 인식하였다. 산업혁명 이후 서구의 농촌사회는 단지 인구의 감소, 빈곤, 열악한 환경을 의미하는 것에 불과한 것으로 받아들여졌고, 실제로도 그랬다(임형백 · 조중구, 2004).

농촌사회의 변화를 좀 더 세부적으로 살펴보면, 우선 우리나라 농촌의 인구는 1970년 1,850만 명에서 2005년 876만 명으로 절반 이하로 줄어들었다. 행정구역상 ‘면’ 단위에서 살펴보면 1975년 대부분의 면 규모가 인구수 10,000명 이상이었던

것이 현재는 4,000명 이하인 곳이 대부분이다. 65세 이상 고령인구의 비중은 30년 만에 4.2%에서 18.1%로 증대하여, 우리 농촌 사회는 인구의 급격한 감소와 고령화를 함께 경험하고 있다고 할 수 있다. 학자들은 향후 10년이 지나면 현재 인구의 42% 정도가 더 줄어들고, 노령화 정도는 더욱 심화되어 60세 이상이 80%, 80세 이상이 절반을 차지할 것으로 전망하고 있다(이병기, 2010). 이처럼 농촌인구의 과도한 이탈과 고령화로 농촌사회의 활력은 크게 저하되고 있으며, 농촌 지역의 정주여건 또한 지속적으로 악화되어 삶의 공간으로서의 기능과 역할이 크게 위축되기에 이르렀다.

이러한 농촌 인구의 감소와 노령화는 농촌의 경제적 낙후와 그 맥락을 함께 한다. 1960년대 정부는 생산성 증대를 통한 식량자급에 열을 올렸으며 이를 위한 시설 정비와 농업생산성 증대를 위한 보급 사업을 시행하였다. 1976-1978년 우리나라는 쌀 자급자족을 마침내 달성하였음에도 불구하고 정부는 쌀의 생산량을 높이는 정책을 계속 유지하였고 결과적으로 쌀은 점차 남아돌게 되어 농가의 소득은 감소하기 시작하였다. 그러다 1980년대 후반 들어 해외의 농산물이 국내로 들어오게 되면서 식량은 포화상태에 이르게 되었고, 가격면에서도 수입농산물에 뒤처지게 되는 이중고를 겪게 되었다. 국민들의 쌀 소비량 또한 줄어들면서 정부는 남아도는 쌀을 처리하기 위해 막대한 재정 부담을 안게 되었고, 식량공급지로서의 농촌의 기능은 크게 약화되었다(임형백, 2006). 농가소득의 하락은 농업만으로 생활을 유지하기 어려운 농민들의 취업구조변화에도 영향을 미쳐 농촌사회는 과거 농업만이 삶을 지탱시켜주는 공간에서 좀 더 다양한 형태의 직업군이 결합되는 공간으로 변

모하고 있으며, 농업에서의 소득을 증가시킬 만한 획기적인 방도가 없는 이상 차후에도 농업취업자의 비중은 계속해서 감소하게 될 것으로 보인다.

과거의 농정은 농업확장주의에 따른 농업생산력 향상에만 몰두해왔으며, 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 노력은 상대적으로 등한시해왔다. 인구의 급격한 감소를 타개하고 농촌주민의 안정적인 삶을 지탱시켜줄만한 정책의 부재로 인해 농촌지역의 교육시설, 의료시설, 문화시설의 수는 점차 줄어들게 되고 그 기능 또한 축소되었다. 농촌지역의 수많은 학교들이 폐교됨에 따라 자녀들은 도시로 나갈 수밖에 없게 되고, 병원을 가기 위해서도 읍이나 시 지역으로 나가야만 한다. 결국 농촌주민들은 생산수준의 저하와 함께 생활 및 문화수준의 저하를 경험하게 되고 이는 또 다시 이들이 농촌 밖으로의 이주를 감행할 수밖에 없도록 만들었다(윤근섭, 1993).

삶의 터전으로서의 농촌 사회가 악화된 것과 더불어 지적할 수 있는 것은 농촌만의 특징을 만끽하고 쉴 수 있는 환경적 요소들이 점차 사라졌다는 것이다. 새마을운동은 우리나라 농촌 발전에 기여한 바가 매우 크지만 농촌 마을마다 각각의 특성을 갖춘 공간을 무너뜨리고 유사한 형태의 시설물로 재배치시켰다는 측면에서의 문제점도 드러났다. 사랑방, 초당, 모정, 우물가, 빨래터 등의 전통적인 농촌 고유의 물리적 공간들이 사라지고 어느 마을에서나 흔히 볼 수 있는 형태의 모정, 노인정, 마을회관이 대신 들어서게 되었다. 집들도 빨간색이나 파란색 지붕을 갖춘 시멘트 바른 주택이 일반화되었다. 또한, 식량증산을 위한 농약과 화학비료의 무분별한 사용은 농촌의 자연환경을 훼손시켰고, 토양을 산성화시켜 물질순환이 제대로 이

루어지지 않는 결과를 낳아 결국 지력이 쇠약해지도록 하였다. 최근에는 소규모 가공 공장의 건립과 골프장이 난무하게 들어서면서 농촌 어메니티를 갖춘 휴식공간으로서의 농촌이 악영향을 받았다(김태명, 2010).

마지막으로 주목할 만한 농촌사회의 변화는 농업을 바탕으로 작동하던 공동체적 삶의 방식이 해체되었다는 것이다. 1970년대의 새마을운동은 마을에 있던 협업과 품앗이를 기반으로 한 생산조직을 해체하고, 그 자리에 부녀회, 새마을지도자라는 국가중심의 새로운 구심점을 만들어 마을의 사회적 관계를 재조직하였다. 또한 농기계가 보급됨에 따라 점차 자가 영농이 가능해지게 된다. 이에 따라 가구들 간의 협업인 '품앗이'가 사라지게 되고, 인력이 필요할 때는 이를 충당하기 위해 마을 외부에서 전문적인 인력을 활용하게 되었다. 농기계의 보급과 새마을운동에 따른 농촌 사회 조직의 해체는 농촌 인구의 감소와 맞물려 빠른 속도로 진행되었다. 마을을 지탱해왔던 협동노동이나 교제, 연중행사 등 영농을 기반으로 한 전통적 관행이 해체되거나 소멸되었으며, 전통적 가치나 자원 또한 사라지거나 과거와 단절되게 되었다(오창현, 2005). 혈연이나 지연조직의 사회관계도 약화되거나 해체되어, 동족이 더 이상 연대나 통합의 조건이 되지 않게 되었으며, 마을의 축제나 공식적인 행사도 점차 소멸되었다. 보통의 농촌 마을에서는 교회나 계를 기반으로 한 느슨한 형태의 사회적 관계만이 옛 조직들을 대체하고 있을 뿐이며, 부분적으로 영농조합이나 작목반과 같은 형태의 생산 조직들이 생겨나 새로운 형태의 공동체적 조직으로 역활하고 있다. 농업 생산 부분에도 새로운 기술 도입이 활발해짐에 따라 마을마다 이어져 오

던 기존의 전통적인 농업 생산방식은 의미를 잃어 가고, 농업기술센터와 같은 기관과 마을 내 개인 간의 접촉이 더 빈번하게 이루어지게 되었다. 아직 소수에 불과하지만 농촌사회는 농촌 마을의 통합 기능을 담당했던 기존의 공동체적 관계가 해체됨에 따라 이를 대체할만한 새로운 관계의 결합을 모색하고 있으며, 이러한 형태의 관계는 단단하고 결속력 있는 기존의 마을 내 관계가 아니라 필요에 따라 결합되고 해체 가능한 도시와 농촌, 농촌 주민과 공공 기관, 마을과 마을간 등의 결합 형태를 띠고 있다.

### Ⅲ. 농촌 주민의 서비스 수혜 실태

농촌 주민의 생활상 분석에 앞서 농촌 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공공서비스를 어느 정도 제공받고 있는지에 대한 실태파악이 선행되어야 한다. 따라서 사례지역인 논산시 채운면 화정1리 마을을 대상으로 '농어촌 서비스 기준(8개 부문 31개 항목)'을 적용하여 서비스 수혜 실태를 조사하였다.

해당 마을은 농어촌 서비스 기준 항목에 대해 대체적으로 마을 내에서 서비스의 직접적인 제공이 이루어지거나 인근 지역을 통한 서비스 이용이 가능한 것으로 나타났다. 그러나 난방, 오페수처리, 인도, 초고속망 4개 항목에 대해서는 서비스 제공이 거의 이루어지지 않는 실정으므로 이에 대한 대안이 마련되어야 한다. 주거 부문 중 난방, 오페수처리에 대한 서비스 제공이 전혀 이루어지

지 못하고 있는데 향후 농어촌 지역 주민의 난방비 부담 절감을 위한 지원 확대와 오페수 처리시설 설치 및 환경개선에 대한 지속적인 노력이 요구된다. 교통 부문 중 대중교통 운행은 매우 높은 수준의 서비스를 제공받고 있으나 차도와 구분된 인도 설치가 전혀 되어 있지 않으므로 보행자의 안전 확보를 위한 인도의 설치가 시급히 요구된다. 교육 부문에서는 유치원, 초·중학교의 적정규모 학교 육성 및 통학수단 제공 등이 검토될 필요가 있다. 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가 부문은 모든 항목의 서비스 제공이 양호한 수준이다. 정보통신 부문의 초고속망 서비스는 시설기반이 전혀 구축되어 있지 않아 아직 서비스 제공을 받지 못하는 실정으므로 단계적 서비스 도입이 요구된다.

### Ⅳ. 농촌 주민의 생활상

#### 1) 삶터에서의 주민 생활상

사례마을인 논산시 채운면 화정1리 마을의 인구구조를 살펴보면 주민 중 60세 이상의 노인 비율이 58.6%를 차지하고, 20세에서 60세까지의 인구는 40.0%에 불과하다. 또한 40년 이상 장기간 마을에 거주한 주민이 많은 반면 새로운 인구 유입은 매우 적은 수준이다. 최근 해당마을로 이주한 귀농·귀촌자들은 과거 자신의 생활환경이나 개인적 상황 또는 개인적 성향에 따라 농촌 마을에서의 생활에 대해 느끼는 어려움 정도가 달리 나타났다. 마을로의 정착과정에서 체계적인 도움이

〈표 1〉 서비스 수혜 실태

부문	관련항목	서비스 내용	기준	실태	
주거	거주가능주택	최저주거기준 이상 주택 비율	90%이상		
	난방	도시가스 보급률(읍 지역)	50%이상	논산시 22.8%, 채운면 0%	하
		난방비 저감정책		목재펠릿보일러(20대), 태양열/태양광 보일러(1억)	중
	공동시설 프로그램	마을공동시설 운영비 지원		일반운영비 및 난방비 지원 (172만원/년/개소)	상중
		상설 프로그램 운영		주민자치센터에서만 운영(4개 프로그램, 주2회)	중하
	안전한 마실 물	상수도 보급률(면 지역)	75%이상	논산시 72%, 채운면 73%, 화정1리 100%	상
		원수 수질검사		수자원공사 실시	상
		먹는 물 수질검사, 수질 유지		논산시 실시(3개월마다)	상
교통	대중교통 운행	버스정류장까지 거리	15분이내(도보)	10분 이내(도보)	상
		대중교통 운행횟수	3회이상/일	4개 노선 운행, 하루 3회 ~ 10분 간격	상
		수요대응형 준공공교통프로그램		-	
	여객선 운행	도서지역 여객선 운행	왕복1회이상/일	(해당 없음)	
		도서주민 여객선 운임 일부지원		(해당 없음)	
교육	인도 설치	차도와 구분된 인도 확보		인도 없음	하
	유치원/초·중학교	적정규모학교 육성(읍·면)		유치원 2곳, 초등학교 2곳, 중학교 없음	중하
		통학수단 제공		해당학교 학교에서는 통학수단을 제공하지 않음	하
	고등학교	우수 고등학교 육성(시·군)	1개교이상	건양고등학교(사립) 2009년 선정	상중
	폐교요건	폐교 재활용에 대한 의견수렴		(서비스기준 마련 이후 폐교 없음)	
	방과후프로그램	방과후 학교 프로그램 참여율	70%이상	초등학교 참여율 100% 이상, 중학교 참여율 97%	상
	교육발전위원회	교육발전위원회 설치(시·군)		논산시 교육발전위원회	상중
보건 의료	평생교육	평생교육 프로그램 거점시설	1개이상(읍·면)	채운면 주민자치센터	상중
	1차진료서비스 순회방문	중요과목 의사 진료(시·군)		논산시보건소 - 내과, 한방, 물리치료 의사 9명 채운보건지소 - 내과, 한방 중증보건의 2명	상
		보건소 등의 마을 순회방문	1회이상/월	평균 월 1회 방문, 필요에 따라 주 1회 방문	상
	의약품구입	일반의약품 구입	20분내(자동차)	채운면 내 약국 2개소, 인근 읍 내 약국 16개소	상
사회 복지	노 인	재가노인복지서비스	1회이상/주	주 1-3회 방문(어르신 상태에 따라 다름)	상
	청소년	청소년센터	30분내(자동차)	논산시청소년수련관 (20분이내)	상중
	아 동	초등학생 방과후 돌봄시설	20분내(자동차)	이화초등학교, 논산시 전체 지역아동센터 7곳	상중
	영유아	소규모 영유아 보육시설	20분내(자동차)	어린이집 1곳, 인근 초등학교 병설유치원 2곳	상
	다문화가족	다문화가족 서비스 거점시설	30분내(자동차)	논산시다문화가족지원센터 (25분 이내)	상중
응급	응급서비스	구급차 도착 및 응급처치	30분이내	도착 약 5-6분 소요, 응급환자이송 약 15분 소요	상
	도서벽지서비스	헬기·선박 환자 이송체계		충남소방안전본부 1대 구축	상
	소방서비스	5분 내 소방차 도착 비율	55% 이상	강경소방대 관할, 5-6분 소요(최대 10분)	상
	도난방지	주요간선도로 방법용 CCTV설치		(자료 획득 불가)	
	경찰서비스	5분 내 현장 도착 비율	90% 이상	연무지구대 출동, 4분 소요(최대 7-8분)	상
문화 여가	독서	도서 열람 및 대출(읍·면)		야화1리 작은 도서관(열람 및 대출 가능)	상
	문화시설 및 프로그램	문화시설까지 거리	30분내(자동차)	논산문화예술회관, 논산문화원(25분 이내) 등	상
		문화 프로그램 개최	1회이상/월	공연 5.4회/월, 전시 1회/월, 영화상영7회/년	상
		전문 공연 프로그램 개최	1회이상/분기	분기별 평균 3.7회(논산문화예술회관)	상
정보 통신	찾아가는문화공연	찾아가는 문화 프로그램	2회이상/년	(자료 없음)	
	초고속망	초고속망 접속		화정리 초고속망 기반시설 미구축	하
		IPTV 시청	80%이상	화정리 광대역 통합망 기반시설 미구축	하

※ 자료 : 현지조사, 네이버 교통 정보, 논산시 통계연보 및 내부자료, 관련기관 홈페이지 및 내부자료



나 정보를 제공받지 못하는 게 일반적인 것으로 조사되었다.

노인이 많기 때문에 신체적 건강 상태가 이들 생활에서 주요 관심사일 뿐만 아니라 생활 전반에 큰 영향을 미치는 변수로 나타났다. 주민들은 크고 작은 질병을 가지고 있었으며, 병세와 질병 종류에 따라 의료기관을 오가며 통원치료를 받고 있다. 그러나 의료기관의 의술 및 서비스 수준에 대해서 실제 그리 민감하게 생각하고 있지 않으며 병이 잘 고쳐지지 않는 것 또한 의료기술이나 의료진의 실력 문제가 아니라 본인이 가지고 있는 질환 자체가 완치가 불가능할 것이라고 생각하는 경우가 많았다.

대부분 본인 소유의 주택을 가지고 있고 주거환경에 대한 만족도가 상당히 높은 수준이었다. 교통 부문에 대한 불편사항으로는 도시지역에 비해 버스 운행횟수가 적고 배차간격이 길다는 점, 노약자들의 버스 승하차가 불편하다는 점이 일부 지적되었다.

평소 생활하면서 느끼는 어려움으로는 본인의 건강문제, 경제적 문제, 자녀문제, 노후생활문제

등이 지적되었으나 이는 농촌지역에 거주하기 때문에 겪는 어려움이라기보다 어느 곳에 거주하든 일반적으로 사람들이 느끼는 어려움과 같이 나이가 들면서 생기는 걱정과 같은 것이었다. 그러나 평소 어려움에 처했거나 도움이 필요할 경우 도움을 주는 사람이 딱히 없는 경우가 많아 응급상황 발생 시와 같이 조속한 대처가 필요한 상황 등에 대한 대책안도 모색해 볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

## 2) 일터에서의 주민 생활상

화정1리는 여느 농촌지역과 마찬가지로 농업에 대한 의존도가 점차 낮아져 전체 취업자 중 농업에 종사하고 있는 주민의 비율은 1981년 86.9%에서 2011년 45.5%로 약 40% 정도 감소하였다.

반면 비농업취업자 수가 증가하였지만 비농업취업자들은 취업기회가 제한적이고 고용형태가 불안정하다. 또한 비농가 중 절반 이상이 최저생계비에도 미치지 못하는 소득으로 생활하고 있으며,

〈표 2〉 취업자 비중 및 농업 종사자 비중

	2011년		1981년	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
마을 전체 인구	162	-	362	-
조사 대상자 전체	75	100.0	362	100.0
취업자 전체	44	58.7	222	57.5
- 농업 취업자	20	(45.5)	193	(86.9)
- 비농업 취업자	24	(54.5)	29	(13.1)
무직	18	24.0	-	-
주부	10	3.3	-	-
학생	3	4.0	-	-

※ 자료 : 현장조사 결과 및 박진도(1981) 자료 재인용



이전소득으로 생계를 유지하는 주민도 많은 실정이다.

농업의 양극화가 점차 심화되면서 많은 농가들은 소규모 경작지를 운영하며 1,000만원 미만의 농가소득으로 생계를 유지하고 있다. 그러나 농산물 가격 하락이나 농업에 소요되는 비용 증가로 농업의 장래성에 대한 부정적 시각이 많았다. 농산물 가격 변화에 따라 느끼는 안전도 수준에 관

해 조사한 결과 안전하다고 생각하는 사람은 한 명도 없었다. 농업 종사자 20명 중 절반가량은 불안전하다고 답하였고, 보통이라고 답한 사람도 10명에 달하여 농산물 가격변화로 인해 농촌 주민들이 느끼는 불안감은 상당히 높음을 알 수 있었으며 실제 농업활동이나 농산물가격과 관련하여 많은 주민들이 불안감을 표출하였다.

평소 지출비용의 용도는 의료비, 주거비, 광열수

항상 일손이 부족하고, 재산성은 점점 떨어져 걱정이 많아. 인건비는 계속 올라가는데 농산물 가격이 점점 더 떨어지고, 그런데도 빠른 해결방법이 없으니까 더 답답할 노릇이지. 사실 앞으로 농사일에 대해서도 크게 나아질 것이 없을 거야. 농사꾼들이 살려면 쌀 가격 보전부터 꼭 이루어져야 할 텐데……

- 윤OO 씨(59세) 인터뷰 중에서

도비가 차지하는 비중이 크며 실질적 부담이 상당히 큰 것으로 조사되었다. 특히 고령자가 많기 때문에 의료비 지출이 매우 높은 비중을 차지하므로 노인들의 의료비 지원 등의 혜택에 대한 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 판단된다. 반면 저축이나 보험, 연금과 같은 항목은 상당히 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타나 주민들의 생활비 지출이 미래에 대한 대비보다 당장의 생계 및 생활 유지를 위한 목적으로 쓰이고 있는 것으로 나타났다.

### 3) 쉼터에서의 주민 생활상

농촌 주민들이 여가시간을 보낼 수 있는 공간으

로는 마을회관이 유일무이하며, 사실상 여가활동을 할 수 있을만한 여건이 전혀 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 주민들 대부분은 이웃 또는 친구와 이야기를 나누거나 집에서 쉬고 TV를 보며 무척 단조로운 시간을 보내는 경우가 많았다.

여가활동의 장애요인으로서는 시간부족이나 경제적 부담을 지적하였다. 이 마을 노인들은 노화 또는 건강악화로 인해 일을 그만 둔 경우가 많아 종사하는 일이 없어 하루 전체가 여가시간이고, 반면 장년층은 하루 종일 일하다 보면 쉴 시간조차 없어 여가시간을 가질 수가 없는 실정이어서 농촌 주민들에게는 여가시간이라는 자체가 무의미한 것으로 보였다.

농사일을 하기 때문에 딱 정해진 여가시간이 없어. 여기는 놀 것도 없고, 농사일이 한가할 때도 동네 사람들랑 이야기를 나누는 거나 집에서 TV를 보는 것이 전부여. 마을회관도 나이 든 사람이나 가지 우리 나이 사람들이 가겠어?

- 조OO · 최OO 부부 인터뷰 중에서

마을의 환경수준에 대한 주민들의 만족도는 상당히 높게 나타났다. 생활폐기물, 재활용품, 폐영농자재는 분리수거 또는 마을공동처리가 비교적 잘 이루어지고 있으나 음식물 처리는 매물 처리하는 경우가 많아 지속적 환경 보전을 위해서는 이에 대한 지도 및 조치가 필요할 것으로 사료된다.

## V. 요약 및 결론

본 논고는 향후 충청남도가 추진하고자 하는 농촌지역개발 사업이 농촌지역의 현실과 주민의 생활상을 반영하는 수요자 중심 정책이 될 수 있도록 그 방향성을 제시하는 선행적 기초자료로써 충청남도 농촌 주민의 생활상을 실체적으로 규명하고자 하였다. 이를 위하여 먼저 기존의 문헌 및 연구를 바탕으로 농촌 사회의 변화와 특성에 대한 논의를 살펴보고, 농촌 지역의 서비스 수혜 실태와 주민들의 생활상을 분석하였다.

현재 농촌사회는 인구의 감소와 고령화에 따른 공동화 현상, 농업 소득의 감소와 혼주화, 부족한 사회복지시설에 따른 안정적인 삶의 유실, 농촌 공간의 획일화와 환경적 파괴에 따른 쉼터로서의 기능 상실, 농촌 마을의 공동체 관계의 붕괴와 이를 대체하기 위한 새로운 사회적 관계의 형성 등의 특성을 지니고 있다.

농어촌 서비스 기준에 기준하여 농촌마을에 거주하는 주민들이 제공받는 서비스 수준을 조사한 결과 난방, 오폐수처리, 인도, 초고속망 4개 항목에 대한 서비스 제공이 거의 이루어지지 않는 실정인 것으로 조사되었으며 이에 대한 대안 마련 및 단계적 서비스 도입이 요구된다.

쉼터, 일터, 쉼터에서의 농촌 주민 생활상을 분

석하였으며 분석결과를 바탕으로 향후 정책 수립 시 검토되어야 할 사항을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 해당마을은 이미 초고령화 상태에 접어들었으며 자연사유로 인한 인구감소는 불가피하다. 따라서 새로운 인구 유입을 위한 지속적인 귀농·귀촌대책이 수립되어야 하며, 귀농·귀촌인들이 마을 입주시 필요로 하는 정보의 제공이 필수적으로 요구된다.

둘째, 노인들의 신체적 건강상태가 생활 전반을 좌우하는 만큼 이에 대응한 지자체의 노력도 요구된다. 공공 의료기관의 서비스 제공 수준은 높지만 실제 주민들은 주로 일반 병의원을 이용하고 있으므로 고령자들이 실질적으로 필요로 하는 의료 서비스 창출 및 제공이 필요하다. 또한 응급상황 발생 시 출동서비스는 양호하나 응급환자 차원에서 대치가 이루어지지 않고 있으므로 이에 대비한 응급상황 대비교육 실시 등을 고려해 볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

셋째, 고령자가 많기 때문에 의료비 지출이 상당한 부담으로 작용한다. 따라서 노인들의 의료비 지원 등의 혜택에 대한 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 농촌지역은 도시가스 공급이 전혀 이루어지지 않아 높은 기름 값으로 인한 부담이 큰 것으로 조사되었으므로 난방비 저감대책의 마련이 시급히 추진되어야 한다. 그리고 농촌지역에 사는 주민 또는 고령자 대부분은 본인의 노후 생활에 대한 대비를 하지 않는 것으로 조사되었으므로 노후생활 준비에 대한 캠페인 형식의 교육 등이 필요할 것으로 판단된다.

넷째, 농업의 양극화가 지속되고 있으나 소농이 다수를 차지하며 이들의 농가소득은 매우 낮다. 그러나 농산물 가격 하락과 농업 투자재 비용 증가 등으로 인한 농민들의 불안감은 점점 커지고 있는 실정이므로 농촌마을의 영세 소농을 위한 대

책이 마련되어야 한다.

다섯째, 농업에 대한 의존도가 점차 낮아지고, 비농업취업자 수가 점차 증가하고 있으나 이들의 고용형태는 매우 불안정하고 최저생계비조차 보장 받지 못하고 있다. 따라서 이들에게 노령연금이나 국민연금 등과 같은 이전소득의 중요성은 더 크게 느껴지는 실정이므로 비농가의 일자리 창출 또는 소득지원정책 등이 검토될 필요가 있다.

여섯째, 해당마을은 타 농촌마을에 비해 대중교통 서비스 수준이 상당히 양호하지만 노약자들의 버스 승하차가 불편하다는 점이 지적되었다. 따라서 충남도 또는 해당 시·군 차원에서 대중교통기관에 대한 지원 등을 통해 교통 약자를 위한 시설 마련이 필요할 것으로 판단된다.

일곱째, 농촌 주민들을 위한 여가공간과 프로그램 등 여가활동을 할한 여건이 마을 내에 사실상 전혀 마련되어 있지 않은 실정이다. 따라서 마을 내 또는 읍·면 단위 여가공간의 설치 및 활용도 증진 방안을 검토하도록 하고 주민들의 경제적 부담을 반드시 고려하도록 한다.

여덟째, 음식물 쓰레기 처리에 대한 주민교육 및 실천이 필요하며 마을 또는 권역 단위로 간이 오폐수 처리시설을 구축하여 토양, 하천 등의 환경개선 노력이 지속적으로 요구된다.

#### 참고문헌

- 강희숙·이도희, 2004, 농촌 주민들의 주관적 삶의 질에 관한 연구, 보건과 사회과학, 제16권, pp.201-225
- 권태환, 1992, 인구변동과 농촌사회의 변화, 농촌사회, 제2권, pp.39-56
- 농림수산식품부 등, 2009, 제 2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획, 농림수산식품부 등 11개 부처
- 김은정, 2011, 농촌 노인의 복지욕구 유형과 관련요인, 노인복지연구, 제52권, pp.87-108
- 김창민, 2008, 마을 조사와 연구에 대한 비판적 성찰, 한국민속학, 제47권 제1호, pp.7-28
- 김태명 등, 2010, 농촌활력론, 서울대학교출판문화원
- 김필동, 2011, 충남지역 마을연구 : 비교와 종합, 민속원
- 박대식·최경환, 2002, 농촌주민의 삶의 질 측정에 관한 연구, 한국농촌경제연구원
- 박진도, 2010a, 한국농촌사회경제의 장기변동구조에 관한 조사 연구, 농촌사회, 제20권 제2호, pp.47-80
- 박진도, 2010b, 한국농촌사회의 장기비전과 발전전략 : 내발전 발전전략과 농촌사회의 통합적 발전, 농촌사회, 제20권 제1호, pp.163-194
- 박진도 등, 2005, 농촌개발정책의 재구성, 한울아카데미
- 송정기·박재규, 2001, 농촌지역주민의 사회계층과 일상생활 변화 - 외환위기 이후 사회적 자본의 효과를 중심으로, 농촌사회, 제11권 제2호, pp.37-66
- 오승환·윤동성, 2006, 노인의 삶의 질 특성에 관한 연구 - 도시·농촌·어촌 지역 비교를 중심으로, 노인복지연구, 제32권, pp.119-147
- 오창현, 2005, 한국 농촌공동체의 구성원리 : 농촌사회조직의 역사적 변화를 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 윤근섭, 1993, 산업화 및 도시화에 따른 농촌사회의 변화에 관한 연구 : 전북지역의 발전과 관련하여, 농촌사회, 제3권, pp.9-37
- 이병기, 2010, 농촌 과소화 실태와 전망, 한국농촌지도학회지, 제17권 제4호, pp.774-797
- 임형백, 2006, 한국 농촌의 기능 변화 : 식량공급에서 국가균형 발전으로, 한국지역사회생활과학회지, 제17권 제1호, pp.55-65
- 임형백·이성우, 2004, 농촌사회의 환경과 기능, 서울대학교출판부
- 임형백·조종구, 2004, 생산양식과 농촌사회의 변화, 농촌계획, 제10권 제1호, pp.41-55
- 최수영 등, 2011, 농촌계획학 개정판, 동명사
- 최윤지·황정임, 2010, 농촌 주민의 생활환경 및 사회서비스 만족도, 한국농촌지도학회지, 제17권 제4호, pp.685-716
- 충남대학교 충청문화연구소 마을연구단, 2008, 논산 병사마을 - 호서 3대 명족 노성윤씨의 옛 터전(충남 지역 마을지 총서), 대원사
- 한경혜, 2005a, 농촌마을의 환경특성과 노인들의 사회적 상호작용에 대한 사례연구, 한국지역사회생활과학회지, 제16권 제1호, pp.73-88
- 한경혜, 2005b, 생활공간으로서의 농촌마을의 특성과 노인들의 상호작용 : 강원도 지역 3개 마을 사례연구, 농촌사회, 제15권 제2호, pp.85-311
- OECD, 2001, Multifunctionality: Towards an Analytical Framework, Paris: OECD
- <http://www.nonsan.go.kr> (논산시청)
- <http://chaeun.nonsan.go.kr> (채운면사무소)
- <http://health.nonsan.go.kr> (논산시보건소)
- <http://nongup.nonsan.go.kr> (논산시 농업기술센터)
- <http://arthall.nonsan.go.kr> (논산시 문화예술회관)
- <http://youth.nonsan.go.kr> (논산시 청소년수련관)
- <http://www.cnnse.go.kr> (충청남도논산계통교육지원청)
- <http://www.yihwa.es.kr> (이화초등학교)
- <http://www.kanggyeong.ms.kr> (강경중학교)
- [www.kangk-g.ms.kr](http://www.kangk-g.ms.kr) (강경여자중학교)
- <http://www.konyang.hs.kr> (건양고등학교)





## 백제문화와 농촌 체험이 공존하는 부여 기와마을

정봉희 | 충남발전연구원 홍보팀장

우리 시골마을은 전통적으로 초가집이 대부분을 차지했다. 요즘의 시골마을은 어떨까? 사실 안동 하회마을이 아닌 이상 굴뚝연기 피어나지 않는 특색없는 농촌마을의 모습이 대부분일 것이다.

### ● 기와마을 정하진 위원장을 만나다

부여에는 이 기와를 소재로 옛 정취를 느끼면서 체험과 백제문화를 보고 즐길 수 있는 준비된 마을이 있다. 바로 부여기와마을이 그곳이다.

물론 처음부터 잘 했던 것은 아니다. 충남도와 부여군, 그리고 지역마을사업 관계자 등과의 끊임 없는 정보교환과 실패마저 이겨낼 줄 아는 농촌사랑의 열정이 있었기에 가능했을 것이다.

기와마을을 농협이 인증하는 ‘팜스테이마을 (2007)’, 정부가 인증하는 ‘녹색농촌 체험마을 (2008)’로 바꾼 장본인이 바로 정하진 위원장(50)이다.



〈부여기와마을 정하진 위원장〉

정 위원장은 원래 고향이 이곳이었는데, 직장 생활로 떠나 살다가, 지난 2003년 아버님의 작고로 다시 귀촌, 부모님의 땅을 물려받아 농사짓게 되면서 체험마을에 관심을 갖게 되었다고 한다. 처음에는 마을사업도 배울 겸 사무장으로 일을 시작하다가 마을 주민들의 요청에 의해 위원장 겸 대표직을 수행하고 있다.

정 위원장은 “마을이 특수작물 재배로 주민 모두가 부촌의 꿈을 이루고 살다보니 마을 공동사업에는 전혀 관심이 없었다.”면서 “점차 끈질긴 설득과 교육 참여로 관심을 갖게 되고 사업을 하나 둘 진행하다보니 마을에 체험객 및 숙박객이 찾아오고, 매출도 늘어나는 걸 보면서 점차 참여의사를 보였다.”고 당시를 회고했다.

그러면서 “마을사업에 따른 문제점은 점점 사라지고 주민 교육 및 업무 분장, 출자금제 전환 등 참여기회를 확대함으로써 점점 체계를 잡아 나가면서 주민 화합의 기회로도 활용하고 있다.”고 말했다.

정 위원장을 비롯한 마을주민들이 합심하여 노력한 결과, 2011년 12월말 기준으로 총8,459명이 방문하였으며, 이중 단순 방문객을 제외한 6,355명이 당일 혹은 숙박을 하며 체험에 참여했다. 그러면서 농촌마을체험, 음식 판매, 숙박, 특산물판매 등으로 작년에만 1억1,800만원의 매

출을 올리기도 했다. 올해에는 기존 사업 이외 교육농장을 추가하기로 이미 결의하기도. 현재 마을사업에 참여하는 농가는 총90가구 중 58.9%인 53가구가 해당된다.

기와마을 이영자(73) 할머니는 “자식들이 어렸을 때는 부모직업이 ‘농업’이라고 하면 창피해했는데, 지금은 마을어른들이 모여 이런 일 한다고 하니 너무 자랑스러워 하고, 오히려 손주들 용돈주는 재미가 솔솔하다.”며 함박웃음을 지어 보였다.



〈부여기와마을 이영자 할머니〉

### 기와마을에 기와집만 있나구요?

기와마을로 마을이름이 변경된 건 2008년도다. 백제시대 때 기와를 구웠던 곳이라 하여 오얏골(와봉)이라 불렀고, 조선 말기에는 부여군 몽도면 지역으로 큰 샘이 있어 샘골 또는 정동이라 하였다(지금도 마을 한 가운데에 우물이 있음). 그후 1914년 행정구역 개편 때 소룡리 일부와 현내면 북촌리 일부를 병합하여 정동리라 하였는데 면민개칭에 따라 정동1, 2리로 구분되었고, 그중 정동2리의 새로운 이름인 ‘기와마을’은 각박한 아파트 생활에 지친 도시민들의 편안한 안식처가 될 수 있도록 하기 위해 마을회의를 통해 변경하게 되었다고 한다.





어찌보면 ‘기와’라는 이미지를 마을에 활용할 수 있는 마케팅 수단으로 생각해 바뀔 수도 있다. 기와 마을하면 ‘왓지 기와집이 많겠구나’ 생각할 수 있으니까 말이다.

이 마을은 원래 광산김씨의 집성촌이었다고 한다. 현재 총90가구 중 약 40%는 여전히 광산김씨가 차지할 정도다. 그래서인지 이 마을엔 광산김씨 사당을 비롯한 200~300년 된 전통가옥이 10채 정도 있고, 현재는 가옥보존과 사생활 보호 차원에서 외부인의 출입을 금하고 있는 상태다.

마을을 한 바퀴 돌면서 오래된 전통가옥의 아름다움과 고풍스러움에 취하기도 했지만, 정작 이 마을의 재미는 다양한 체험에 있다.

기와마을이 자랑하는 체험과 놀이에는 ‘백제떡 만들기’, ‘손두부 만



〈부여기와마을 안내도〉

- **연중행사** : 미꾸라지잡기체험, 짚풀공예, 솟대 만들기, 쌍육놀이체험, 밤염색체험, 백제떡 만들기, 손두부 만들기, 시티투어-함께하는 부여관광체험, 꽃마차 타고 문화단지 견학, 백제토기 만들기, 황포돛배 타기체험, 수박젤리만들기 등
- **봄** : 나물캐기, 수박수확체험, 봄꽃구경 등
- **여름** : 오이·호박따기 체험, 물놀이 풀장 운영 등
- **가을** : 김장체험, 오이소박이담기, 전통타작체험, 벼베기, 고구마캐기체험 등
- **겨울** : 고구마 구워먹기, 연날리기, 썰매타기 등



〈기와마을 풍경〉

들기’, ‘솥대 만들어 소원빌기’ 등이다. 물론 사시사철 진행되는 다양한 체험메뉴(?)가 즐비하다. 그리고 최근에는 열기구를 이용해 부여를 한눈에 볼 수 있는 짜릿한 경험도 할 수 있다고 한다.

## ● Welcome! 어여 와~

필자가 기와마을을 찾은 날은 사실 부담스러운(?) 날이었다. 햇볕 좋은 2월의 어느 날, 여전히 춥고 바람까지 널뛰어서가 아니다.

다름 아닌 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 왔은 외국인 대학생 250여명이 우리나라 전통문화를 직접 체험하기 위해 찾는다는 것이다(물론 미리 알고 이날 방문한거지만...). 이들은 앞으로 6개월간 우리나라 각지 농산어촌으로 들어가 방과 후 영어수업을 맡게 된다는 얘기도 들었다. 마을어른들은 이에 대해 “기특하다”며 반기는 눈치다.

아침 일찍부터 마을주민들은 이들과 함께 할 짬뽕공예, 손두부 만들기, 백제떡 만들기, 전통놀이 준비, 그리고 점심식사용 음식을 만드느라 무척이나 분주하면서도 들떠 있었다.

정 위원장님과 간단한 인터뷰를 마치고 오전10시쯤 되니 외국인 대학생들을 태운 버스6대가 도착하기 시작했다. 모두들 우리 시골 풍경에 호기심을 보이며 내심 기대하는 눈치다.



〈부여기와마을을 방문한 외국인 대학생들 모습〉



체험객 중 Taylore Beatty(23. 美, 사진)양은 “한국의 전통문화에 대해 기대가 많다.”면서 “한국의 문화를 조금이나마 이해하는 시간이 되길 바란다.”고 말했다.

워낙 참가인원이 많다보니 5개조로 나누어 짬뽕공예, 손두부 만들기, 백제떡 만들기, 전통놀이 체험 파트 등으로 나누어 진행되었다. 아침을 못 먹고 나선 필자의 눈에도 맛있어 보이는 따끈따끈한 인절미를 원했었는지 배에서 무척이나 꼬르륵거렸다. 외국 대학생들도 절구통에 익힌 찹쌀을 떡메질하며 무척이나 재밌어했다. 그리고 직접 두부콩을 맷돌에 갈아보며





〈짚풀공예 체험〉



〈백제떡 만들기 체험〉



〈손두부 만들기 체험〉



〈제기차기 체험〉

즐거워했다. 아무래도 먹거리에 많은 관심이 가는 건 어쩔 수 없는 모양이다. 역시 지구촌(?)이다.

더구나 재밌는 건 마을주민들이 비록 영어를 할 순 없었지만, 의사소통에는 전혀 문제가 없다는 것이다. 불안한 얼굴로 뭔가를 찾는다 싶으면 “어~ 화장실? 저기로 가~” 그러면 신기하게도 이걸 알아듣고 “감사합니다!”하며 알아서 간다.

참가자들은 시간이 날 때마다 마을 앞 논밭에서 연날리기도 하고 재기차기도 하며 즐거운 한때를 보냈다.

정 위원장은 “이렇게 많은 인원이 마을을 찾은 게 처음”이라면서 “준비한다고 했지만 그래도 부족한 부분이 있어 앞으로는 체험행사를 준비할 때 이런 부분을 개선해나가야겠다.”고 말했다.



### 변화를 두려워하지 않아야 성공할 수 있어

기와마을은 현재 4개동의 펜션형 민박과 식당, 그리고 체험장과 세미나실 등을 갖추고 체험객을 맞고 있다.

물론 이 모든 시설들을 위원장 혼자서 도맡아하진 않는다. 마을사업에 참여하는 각 농가들은 일정부분 분업화가 되어 있어서 비교적 체계적인 시스템을 갖추고 있다.

정 위원장은 “아직도 주민들은 공동체보다는 개인을 중시하는 풍토가 있고 변화보다는 현실에 안주하

길 원한다.”면서 “그럼에도 불구하고 지금처럼 유지하고 발전시켜 나갈 수 있었던 원동력은 바로 그 변화에 대한 두려움을 떨치는 순간”이었다고 말한다.

기와마을은 이를 위해 도내 농촌체험마을이 모여 만든 (사)충남농어촌휴양체험마을, 부여군 농촌체험마을협의회, 굿뜨래 체험학습 협의회 등을 구축하여 지역 간 네트워크 활동에 참여하고 있다고 한다.

그러면서 정 위원장은 “2013년도 권역별 사업을 추진하기 위해 예비용역을 발주한 상태이며, 농업기술센터의 교육농장사업 및 마을기업도 병행하여 추진할 계획”이라고 밝히면서 “마을 소식지 발행, 출향인과의 체육대회, 학교 소풍 연

계 프로그램 개발 등을 계획중”이라고 말했다.

충남을 비롯한 전국의 모든 체험마을의 프로그램은 언뜻 보면 대부분 비슷비슷하다. 필자가 느끼기에도 별반 다를 게 없어 보인다. 그러나 그 속에서 마을의 특화된 이미지와 브랜드를 알리기

위한 다양한 변화를 시도하고 있는 기와마을은 전국 어디서든 선뜻 나설 수 있는 가고싶은 체험마을로 거듭날 것이라고 믿는다.



## [부여기와마을 패키지 여행]

### ● 찾아가는 길

부여기와마을은 이정표만 보고 자가운전해서 가기가 그리 쉽진 않다. 내비게이션에 주소검색으로 찾는 방법이 가장 좋다. 일단 기와마을은 고속도로 이용시 지역에 따라 남공주IC, 혹은 부여IC로 나오면 되고 백제역사재현단지와 금강을 사이에 두고 반대편에 바로 위치해 있다. 그리고 부여읍내에서는 채 10분도 걸리지 않는다.

- ▶ 주소 : 충남 부여군 부여읍 정동2리 1027-1(T.041-834-8253)
- ▶ 인터넷 : <http://kiwa.utovil.com/www/home/m1301000000/index.do>

### ● 주변관광지

부여는 옛백제의 도읍지로서 일일이 열거할 수 없을 정도로 볼거리, 먹거리 등이 풍부하다.

특히 자녀와 함께 한 여행이라면 국립부여박물관, 정림사지박물관, 궁남지, 백제역사재현단지, 그리고 부소산성을 한바퀴 돌면 만날 수 있는 고란사, 낙화암 등 수많은 문화유산을 둘러볼 수 있다. 그리고 부여구드래광장에 있는 음식 특화거리나 5일(1, 5)마다 열리는 부여전통시장에서 다양한 먹거리를 즐길 수 있다.

또한, 최근 백제역사재현단지 앞에 지어진 롯데부여리조트를 비롯한 숙박시설도 풍부해 당일코스보다 체류형 관광이 더욱 증가하는 추세다.



# 충남도 지역균형발전사업 추진 전망과 과제

유익환 | 충남도의회 행정자치위원장

임진년의 따뜻한 봄기운이 완연한 요즘! 총선과 대선 등 국가적 중대사가 얼마남지 않았다. 올해 충남은 매우 뜻깊고 의미있는 해로 80년만에 대전을 떠나 내포신도시로 도청이 이전하게 되며, 세종시가 공식 출범하게 된다. 성공적인 이전과 출범을 기대하면서 2012년까지 제1차 계획 기간의 마무리 단계를 지나고 있는 충남도 균형발전사업에 대한 전반적인 실태파악을 통해 사업추진 효과 및 문제점과 개선방안 등을 고찰해 보고자 한다.

## 충남도 지역균형발전사업 추진배경

국가에서도 수도권과 지방간의 발전격차로 인해 수도권 경부축 발전지역과 나머지 쇠퇴 지역의 양극화로 도시와 농촌의 불균형이 심화되듯이 지방에서도 국가차원의 불균형화 메커니즘이 그대로 작용하여 도내 지역간 불균형이 심화되고 있다.

우리 도에서는 천안·아산·당진 등 북부권은 산업고도화에 의한 눈부신 성장발전을 거듭하고 있는 반면, 부여·서천·청양 등 서남부권은 상대적 저성장으로 낙후되어 충남도에서는 지역간 발전의 양극화 문제를 해소하기 위해 2008년 전국 광역지방자치단체 중 최초로 [지역균형발전사업]을 추진하고 있다.

## 도내 시군별 인구, 산업단지 등 지표현황

2011년 말 우리도 전체 인구는 214만 9,374명으로 천안시 58만 5,587명, 아산시 28만 5,411명, 서산시 16만 4,345명 순이며, 천안·아산·당진 등 서북부 3개 시·군이 전체인





구의 48%를 차지한 반면, 금산군 5만 9,806명, 계룡시 4만 3,115명, 청양군 3만 3,174명으로 최고와 최저의 차이는 17.6:1로 지역간 심한 편차를 보이고 있으며, 특히 서남부권 7개 시·군(공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 서천, 청양)의 인구는 52만 8천명으로 천안시 전체인구 58만 5천명보다 적다.

또한 2012년말 도내 총 산업단지는 110,460천㎡규모로서 이중 북부권 4개 시·군이 72,368천㎡으로 65.5%를 차지하고 있으며, 최고인 당진시 36,077천㎡와 최저 태안군 144천㎡는 250.5:1의 편차를 보이고 있다.

그리고 제조업체수 비교에서도 도내 총 제조업체수 6,225개 중 천안, 아산, 당진 등 북부권 4개 시·군이 3,824개로 61.4%를 차지하고 있으며, 최고인 천안시 2,003개와 최저 청양군 56개와는 35.7:1의 편차를 보이고 있어 천안, 아산, 당진 등 북부권을 중심으로 산업구조 및 인구가 편중화되고 있음을 볼 수 있다.

## 충남도 지역균형발전사업 추진경과

도에서는 이러한 지역간 불균형 문제 해소를 위해 2007년 전국 최초로 「충청남도 지역균형발전 지원조례」를 제정함으로써 도내균형 발전정책을 실현하기 위한 제도적 근거를 마련하였으며, 사업추진시 안정적인 재원조달을 위해 「충청남도균형발전특별회계」를 설치·운영함으로써 지원의 실효성 및 집행력을 담보하고 있으며 5년간 안정적인 재원확보와 집행으로 지원사업의 지속성을 유지토록 하고 있다.

지원대상 시군 선정 기준은 매 5년마다 인구증가율, 총사업체 종사자비율, 노령화지수, 시군 재정력지수, 소득세할 주민총액, 도로율 등 6개 항목의 평가지표를 대상으로 시·군별 발전수준을 분석한 결과에 따라 분석지표의 점수를 표준화하여 평균미만인 낙후지역 8개 시·군을 선정(도청이전(내포)신도시 건설지역인 홍성·예산군 제외)해 市지역은 매년 60억원, 郡지역은 매년 80억원씩 지원하고 있다.

2012년도의 투자규모는 道 보통교부세 징수액의 5%이내 일반회계전입금 290억원과 국가균특지역개발계정 道 배정분의 10%이내 보조금 예산 224억원 등 총 515억원으로 예산을 편성했다.



## 도 균형개발사업 추진현황 및 문제점

2011년말 현재 사업추진 현황을 보면 균형발전계획에 의해 선정된 총 57개 사업중 변경계획을 거쳐 최종적으로 54개 사업으로 확정했으며, 분야별로는 문화관광분야 23개사업(42.6%), 지역특화분야 16개사업(29.6%), 기반시설 확충분야 9개사업(16.7%), 생산·유통분야 6개사업(11.1%)이며, 대천해수욕장 관광지 조성, 인삼재래시장활성화 프로젝트 등 18개 완료사업(33.3%), 공주문화관광지조성사업, 기호유교문화권개발사업 등 35개사업(64.8%)을 추진 중이며, 정림사지 중창복원사업 1개사업(1.9%)은 설계·용역중이다.

〈충남도 균형발전사업 예산현황〉

구 분	사업 지구	사 업 비(억원)					
		계	광특	도비	시군비	기타	비고
당 초	48	4,792	1,452	1,452	1,356	531	
변 경	54	4,452	1,335	1,418	1,391	308	
증 감	6	△330	△117	△34	45	△223	

2011년 국토연구원 차미숙 의정자문 행정자치분과 위원이 수행한 충남의 균형발전연구 보고서에 의하면 균형발전 사업에 대한 단위사업별 추진실적 및 효과를 평가하기 위해서는 단위사업별 성과목표 제시가 전제되어야 하나, 선정·추진중인 사업들의 경우 필요성, 기대효과 등 정성적인 목표위주로만 제시되어 있어 정량적인 성과평가를 하기가 곤란하다.

사업선정 과정에서도 지역전략 사업보다는 현안사업 위주로 선정되면서 지역시너지 효과가 미미하거나 사전 충분한 사업계획 마스터플랜이 없는 상태에서 사업계획 변경 등으로 보상지연, 문화재 협의, 도시계획 변경 등 행정업무 처리기간, 사업주체 변경, 시군예산 미확보 등으로 일부 사업은 2~3년 정도 사업추진이 지연되는 점이 문제점으로 지적됐다.

또 1차 균형발전계획(2008~2012)기간 내 사업이 끝나고 후속사업으로 연계되지 않아 균형발전사업으로 기반을 조성하고 이후 타 사업을 지속추진 함으로써 고도화 내지 활성화가 필요한 사업이 대부분이지만 많은 경우 단위 사업이 종료되거나, 기반시설 확충사업의 경우는 후속사업으로 연결되지 못하고 있는 상태이다.

균형발전사업 재원확보 면에서도 국가균특회계 개편과 도분 보통세 세수감소에 따른 균형발전특별회계 재원변경에 따른 사업예산 감소를 들 수 있다. 매년 필요한 재원은 국비와 도비를 포함해 580억원 규모이나, 2008년, 2009년은 각각 당초 계획대로 585억원의 사업



예산이 확보되었으나 2010년부터 광특회계계정 시도자율편성분 재원감소 및 경기영향 등으로 인한 도분 보통세 세입감소로 도비부담액이 감소해 46억원이 감소된 539억원으로, 2011년 535억원, 2012년에는 515억원으로 해마다 관련예산이 줄고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다.

## 균형개발사업 추진 개선방안

지역균형개발사업 대상사업 선정시 현재와 같은 시군별 의무적 예산배정 방식은 자칫 불필요한 사업에 예산이 투자됨으로써 예산낭비를 초래할 수 있다. 지난해 우리 행정자치위원회 의원 해외연수시 방문했던 체코 지역개발사업의 경우 대상사업 선정은 중앙정부의 공모사업 신청을 통해 선정된 객관적인 기준에 따라 사업대상자 선정이 이루어지고 있어 향후 2차 지역균형개발사업 선정시 우리 도에서도 적극 검토해 추진할 필요가 있다.

또한 현행 지원조례(제7조)에서는 지원대상 시 군별 발전수준에 따라 차등 지원할 수 있도록 규정하고 있으나, 사업의 추진실적 및 성과를 토대로 차등 지원하는 근거 규정은 미비한 상태로 균형발전사업이 소기의 성과를 거두도록 성과평가를 수행하는 한편, 성과 평가를 토대로 차년도 예산지원을 차등화하는 방안의 도입이 필요하다.

지원대상 시군 선정문제도 현재 인구증가율, 총 사업체 종사자 비율, 시군 재정력 지수 등 6개 항목 분석지표의 점수를 표준화하여 평균미만인 시·군을 대상으로 선정하는 방식에서 벗어나, 낙후원인별 정확한 실태분석과 지역 주민의 최소한의 품위 있는 생활유지를 위한 농어촌 서비스기준 등과 같은 최소기준 설정도입과 지원대상에서 제외되는 나머지 시·군에 대한 형평성 문제, 그리고 先 특화 자원개발방향 정립 後 지역의 핵심적인 성장동력으로 전환하는 정책의 변화가 필요하다.

## 도 균형개발사업 추진과제

앞으로 지역균형개발사업이 지속적으로 추진되기 위해서는 현재 시점에서 과연 충남도 지역균형개발사업이 해당지역 주민들의 실질적인 소득창출과 지역경제에 얼마만큼이나 기여를 하고 있는지에 대한 객관적인 지표개발을 통해 사업추진의 당위성을 확보하는 것



체가 매우 중요한 과제라고 볼 수 있다.

이 문제 해결을 위해서는 동 사업을 총괄하고 있는 도와 사업을 직접 추진하고 있는 시·군, 정책적 지원 기능을 맡고 있는 충남발전연구원, 그리고 관련분야 전문가들이 지혜를 모아 더 좋은 정책개발과 아이디어 발굴을 위해 함께 노력해 나가야 한다.

## 맺음말

충남도 균형발전사업은 전국 최초로 도내 시·군간 발전 격차 해소를 위해 지방정부 주도하에 관련조례를 제정하고 특별회계를 설치하여 안정적인 재원확보를 하는 등 나름대로 지역간 균형발전 문제를 지방정부가 스스로 대처하고 해결하려고 노력하고 있다는 점에서 일단 긍정적으로 평가할 수 있다.

특히 공주 문화관광지조성사업의 경우는 2010년 세계대백제전 행사의 성공적 개최에 많은 기여를 했으며, 금산 인삼약초 특화사업은 금산을 전국 약초유통의 중심지로 거듭날 수 있도록 하는 등 일부는 가시적인 성과를 내고 있다.

그러나 공주 문화관광지조성사업의 경우처럼 일부 몇몇 식당과 한옥마을 등으로 파급효과가 제한되는 경우나 청양 외국인체험마을조성사업, 칠갑산도림온천관광지 조성사업 등 관광지개발사업에 대한 집중투자로 지역특화산업과 주민소득으로 직접 연계되지 못하고 있는 점 등은 앞으로 개선해 나가야 할 과제다.

앞으로 충남도 지역균형발전사업의 성공적인 추진으로 도민들의 가슴에 희망의 봄소식이 전해질 수 있기를 기대해 본다.

# 아산시, 전국 최초 무연고 기초 생활수급자 장례지원 조례 제정

전병관 | 아산시청 복지행정팀장

## 1. 들어가며

죽음을 처리하는 절차와 방식은 한 사회와 문화에 따라 그리고 시대에 따라 변화하고 있다. 전통사회에서의 장례는 공동체의 사회적 의무 중의 하나로 간주되었으나, 현대사회에서는 여러가지 사회·문화적 요인으로 가족이나 공동체가 아닌 전문 장례식장에 의해 처리되고 있다. 또한 빠른 속도로 진행되고 있는 고령화 현상을 감안하면 전문화된 장례서비스에 대한 수요도 더욱 증가되고 있다. 그러나 이와 같은 시대적 상황변화에도 불구하고 우리사회의 대표적인 소외계층이라 할 수 있는 기초생활수급자의 경우에는 장례비 등의 문제로 전문 장례식장을 이용하지도 못하고 있을 뿐만 아니라 기본적인 장례문화에 의한 처리도 이루어지지 못하고 있다. 특히, 장례처리의 주 대상인 홀몸노인도 매년 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

이러한 배경에서 충남 아산시에서는 소외계층인 무연고 기초생활수급자에 한하여 최소한의 장례비용을 지원하여 사후를 편안하게 보낼 수 있도록 조례 제정을 통한 장례지원 제도의 실효성을 확보하고자 하였다.

## 2. 아산시의 장례지원 실태 및 현황

기초지방자치단체인 아산시에서 지원되는 장례비는 <표 1>에서 보는 바와 같이 국민기초생활보장법에 근거하여 기초생활수급자에게 지원되는 장제급여 50만원, 아산시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례에 근거하여 국가보훈대상자에게 지원되는 장례비 50





만원, 내부지침에 근거하여 행려사망자에게 지원되는 장례비 80만원과 무연고사망자에게 지원되는 장례비 80만원 등이 있다.

〈표 1〉 아산시 장례지원 현황

관련 법령	지원 대상	지원 금액
국민기초생활보장법	국민기초생활보장수급자	50만원
아산시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례	국가보훈대상자	50만원
내부 지침	행려 사망자	80만원
내부 지침	무연고 사망자	80만원

이 중 행려 사망자나 무연고 사망자의 경우에는 아산지역에 거주하지 않고 전국을 떠돌아다니다 사망한 경우가 대부분이다. 따라서 지역에 오랫동안 가족 없이 지내다 사망하는 기초생활수급자의 경우 장제급여 50만원으로는 염습 및 안치 등의 기본적인 장례처리가 어려운 실정으로 대부분 이통장 등의 도움으로 어렵게 장례를 처리하고 있는 실정이다. 또한 무연고 기초생활수급자의 경우 대부분 홀몸노인으로 2009년 13명, 2010년 15명, 2011년 11명 정도가 사망하고 있는 실정이다.

### 3. 장례지원 제도화를 위한 아산시 조례제정

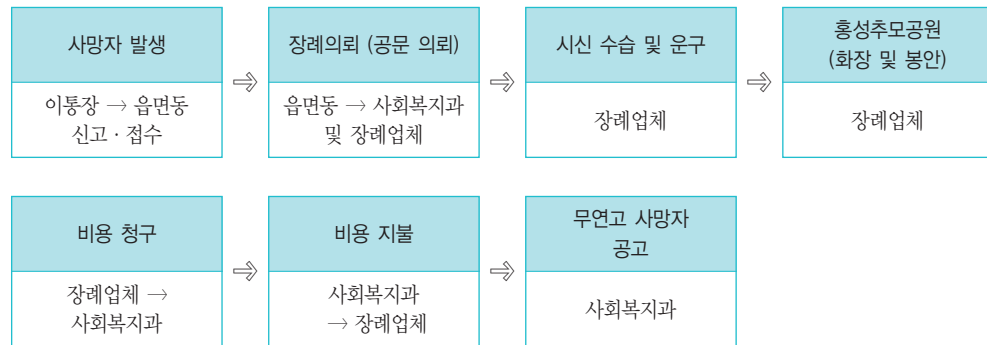
아산시에서는 장례지원의 제도화를 위하여 「국민기초생활보장법(법률 제6024호, 1999. 9. 7 제정, 2000. 10. 1 시행)」과 「장사 등에 관한 법률(법률 제10741호, 2011. 5. 30 국가장법 개정, 2011. 8. 31 시행)」 등 관련 법률의 검토와 조례의 기능과 역할을 토대로 「아산시 무연고 국민기초생활보장수급자 장례서비스 지원 조례 (조례 제1038호, 2011. 12. 15 제정, 2012. 1. 1 시행)」를 제정하였다. 이 조례는 총 6조와 부칙으로 구성되어 있으며, 가족이 없어 장례처리에 어려움을 겪고 있는 무연고 기초생활수급자 사망시에 최소한의 장례비용을 지원하여 사후를 평안하게 보내드리고 요람에서 무덤까지의 휴먼복지서비스를 실현하는 것을 목적으로 제정되었다.

장례비는 기초생활수급자에게 지원되는 장제급여 50만원에 염습비, 안치료, 화장비, 납골비, 영구차 사용료, 기타 재료비 등 136만원을 추가로 지원하여 총 186만원으로 장례를 처리하고 있다.



또한 지원절차는 <표 2>에서 보는 바와 같이 무연고 기초생활수급자 사망자가 발생하면, 읍면동에서는 시청 사회복지과 및 장례업체에게 공문을 의뢰하여 사망자를 처리하고, 절차 완료 후에는 장례비 지원 및 사망자 공고가 이루어지도록 하였다.

<표 2> 무연고 기초생활수급자 장례지원 절차



#### 4. 다양한 소외계층에 확대하는 방안 모색

지방자치단체가 경쟁의 주체가 되려면 일정 수준의 자치권이 보장되어야 경쟁력을 가지게 될 것이다. 실질적인 지방자치시대를 열어가기 위해서는 무엇보다도 조례의 제정권과 그 실효성을 확보하는 것이 중요하다.

이러한 점에서 소외계층인 무연고 기초생활수급자의 장례서비스 지원에 관한 조례를 전국에서 최초로 제정하고 그 실효성을 확보했다는 것은 매우 의미가 있다고 볼 수 있다. 또한 장례지원 관련 조례의 제정과 운영을 통하여 행정의 연속성을 유지하고 국가적 제도와 법을 보완하며 다른 지자체의 정책에 영향을 미친다는 점에서도 중요한 의미가 있다고 볼 수 있다. 앞으로 무연고 기초생활수급자 뿐만 아니라 다양한 계층의 소외계층에게 확대하여 추진하는 방안을 지속적으로 모색해야 할 것이다.

## 〈부록〉 조례 내용

**제1조(목적)** 이 조례는 아산시에 거주하는 연고자가 없거나 연고자를 알 수 없는 무연고 국민 기초생활보장수급자의 사망 시 일정기간 화장하여 봉안함에 있어 필요한 사항 및 지원 내용을 규정함에 목적을 둔다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “연고자”란 사망한 자와 다음 각 목의 관계에 있던 자를 말하며, 연고자의 권리·의무는 다음 각 목의 순서로 행사한다. 다만, 순위가 같은 자녀 또는 직계비속이 2명 이상이면 최근친의 연장자가 우선 순위를 갖는다.

- 가. 배우자
- 나. 자녀
- 다. 부모
- 라. 자녀 외의 직계비속
- 마. 부모 외의 직계존속
- 바. 형제·자매

2. “무연고자”란 제1호 각 호에 따른 연고자가 없는 자를 말한다.

**제3조(지원대상)** ① 이 조례의 적용을 받는 지원대상은 무연고 국민기초생활보장수급자 중 사망자로 한다.

- ② 제1항에도 불구하고 요양시설, 요양병원 등에서 보호받던 중 사망한 자는 지원대상에서 제외한다.

**제4조(지원내용)** 시장은 제3조에 따른 무연고 국민기초생활보장수급자가 사망하여 장례를 실시할 경우 「국민기초생활 보장법」 제14조에 따른 장례지원 비용을 포함하여 그 밖에 장례와 관련된 경비를 예산의 범위 내에서 추가로 지원할 수 있다.

**제5조(처리방법)** ① 시장은 제3조에 따른 지원대상자에 대하여 10년이상 매장 또는 화장하여 봉안하여야 한다.

- ② 시장은 제1항에 따른 매장 또는 화장 등의 장례절차를 관내 장례대행업체에 대행하여 처리할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 장례를 처리한 업체는 시장에게 장례에 소요된 경비를 별지 서식에 따라 무연고 사망자 장례비용 청구서를 작성·청구하여야 한다.
- ④ 시장은 제3항에 따라 청구된 내역을 검토·확인 후 이상이 없다고 판단될 경우에는 청구한 날부터 10일 이내에 지급하여야 한다.
- ⑤ 제1항의 매장 및 화장의 방법에 대해서는 「장사 등에 관한 법률」에 따른다.

**제6조(시행규칙)** 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 2012년 1월 1일부터 시행한다.

## 고대와 중세가 공존하는 이탈리아 도시 방문기



송두범 | 충남사회적경제지원센터장

지난 2월 1일부터 10일까지 문화재청에서 지원하는 공주고도육성포럼(공주대학교 백제문화연구소 주관)의 일환으로 이탈리아의 여러 도시를 방문하였다. 서양문명을 대표하는 고대 로마문화의 중심지인 로마를 시작으로 오스티아 안티카, 오르비에토, 피렌체, 볼로냐, 베로나, 베네치아까지 많은 도시들을 돌아보았다. 고도육성(古都育成)에 대한 시사점을 얻기 위한 답사였지만, 이 글에서는 이탈리아 도시들이 지닌 독특한 개성을 살펴보고 소개하는데 초점을 두고자 한다.

## 세계적 관광대국 이탈리아

세계관광기구(UNWTO, World Tourism Organization) 통계자료에 따르면 이탈리아는 2010년 해외관광객 수 4천 3백만명, 관광수입 388억불로 각각 세계5위권의 관광대국이다. 동 기간 중 우리나라를 방문한 해외관광객수 880만명, 관광수입 98억불과 비교해 보면 관광객수는 4.9배, 관광수입은 4.0배에 달할 정도로 관광규모가 막대하다.

한반도의 1.5배에 달하는 국토면적에 약 5,800만명의 인구가 살아가는 이탈리아는 남북으로 긴 반도국가로 로마시대 풍부한 역사유적과 패션 및 자동차 산업으로 유명한 나라이기도 하다.

〈표 1〉 국가별 해외관광객수 및 관광수입

해외관광객수(백만명)				관광수입(십억원, US\$)			
순 위	2009	2010	증감률(%) (09-10)	순 위	2009	2010	증감률(%) (09-10)
1. 프랑스	76.8	76.8	0.0	1. 미국	94.2	103.5	9.9
2. 미국	55.0	59.7	8.7	2. 스페인	53.2	52.5	-1.2
3. 중국	50.9	55.7	9.4	3. 프랑스	49.4	46.3	-6.2
4. 스페인	52.2	52.7	1.0	4. 중국	39.7	45.8	15.5
5. 이탈리아	43.2	43.6	0.9	5. 이탈리아	40.2	38.8	-3.6
6. 영국	28.2	28.1	-0.2	6. 독일	34.6	34.7	0.1
7. 터키	25.5	27.0	5.9	7. 영국	30.1	30.4	0.8
8. 독일	24.2	26.9	10.9	8. 오스트레일리아	25.4	30.1	18.6
9. 말레이시아	23.6	24.6	3.9	9. 홍콩	16.4	23.0	39.5
10. 멕시코	21.5	22.4	4.4	10. 터키	21.3	20.8	-2.1

출처 : UNWTO, Tourism Highlights, 2011 Edition, p.6.

## 우리나라와 비슷하면서도 다른 나라

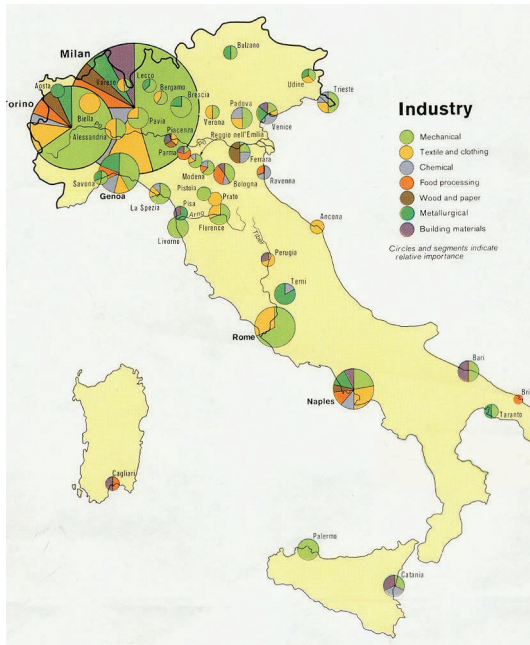
이탈리아는 반도국가로 남북간에는 다양한 기후와 토양으로 구성되어 있고 지역간 격차가 심각하다는 점에서는 우리나라와 비슷하지만, 북부지역중심의 인구구조 및 중소기업 중심의 산업구조 등은 우리와 다르다고 할 수 있다.

이탈리아도 우리나라와 마찬가지로 국토불균형발전의 문제가 해결되지 않고 있다. 1870년 통일되어 150년이 경과하였지만, 중북부지역은 산업이 발달되어 있는 반면, 남부지역은 경제적으로 낙후되어 있어 지역갈등의 문제가 고착화되어 있다. 이탈리아 남부지역은 전 국토 면적의 40%, 인구는 35% 정도를 차지하고 있는 반면, 소득은 중북부의 60~70% 수준에 불과한 실정이다. 농업인구 비중은 중북부의 2배 정도인 반면, 제조업인구비중은 1/2에 미치지 못하며 제조업 노동생산성도 중북부에 비해 떨어진다. 이와 같이 이탈리아는 지역적으로 산업화된 북부와 농업위주의 남부라는 이중구조와 남부 내부에서도 상대적으로 산업화된 지역과 저발전 지역이 혼재하고 있다.

반면, 이탈리아의 경제잠재력이 중화학, 경공업, 농업 등 모든 분야에서 균형적으로 발달되었고, 인구의 지방분산, 지방자치제 확립, 교통망의 정비 등으로 소도시 및 농촌까지 경제활동이 활발하다. 뿐만 아니라 전통적 중소기업이 건실하여 국가 기반산업에서 중추적인 역할을 담당하고 있다. 또한, 이탈리아는 세계시장점유율 1위 제품을 300여개나 보유하고 있을 정도로 중소기업 위주의 소위 명품기업들이 활성화되어 있다.

아래 그림에서 보는 바와 같이 토리노와 밀라노 등 북부지역을 중심으로 기계 및 패션산업이 발달하고, 철도 및 도로망 등 육상교통망 역시 북부지역을 중심으로 발달하고 있음을 알 수 있다.





[그림 1] 이탈리아 산업지도



[그림 2] 이탈리아 교통지도

출처 : <http://www.italy-map.info/> (2012년 2월 20일 접속)

## 고대 로마의 항구도시, 오스티아 안티카(Ostia Antica)



[그림 3] 오스티아 안티카 도시안내도

로마를 휘감아 도는 테베레강 하구, 후미치노 공항(Fumicino, 레오나르도 다빈치 공항) 인근에는 오스티아 안티카라는 한적한 로마 시대 도시를 만날 수 있다. 입구에 서부터 화산석이 깔린 약2km의 도로 양 옆으로 조성된 도시는 우산 모양의 잘 정리된 소나무 가로수와 함께 고대건축물들이 조화를 이루어

폭격맞은 로마시대 도시를 보는 듯 착각을 일으키기에 충분한 모습을 하고 있다.

오스티아 안티카는 BC 4세기부터 AD 4세기까지 번성했던 도시로 로마제국의 교역 및 상업 항구도시로 크게 발전하였으나, 하안의 변화에 따른 다른 항구도시가 개발되고, 말라리아가 퍼지면

## 해외리포트



[그림 4] 원형극장

서 결국 쇠퇴하게 된 도시이다. 로마시대 도로, 고대 신전, 가옥, 극장, 카페, 주방, 시장 등의 흔적이 그대로 남아있는 인구 10만 이상이 거주했던 고대 도시로 적어도 반나절 이상의 시간을 투자해야 볼 수 있는 정도로 그 면적만 34ha에 달한다고 한다.

## 고대와 중세가 공존하는 영원의 도시, 로마(Rome)

테베레(Tevere) 강과 더불어 성장한 로마는 이탈리아의 수도로 7개의 언덕을 중심으로 발전한 ‘영원의 도시’이다. 로마는 일찍이 로마시대부터 세계의 중심으로 자리를 잡았으며, 중세, 르네상스, 바로크시대를 지나면서 유럽문명의 발상지로 발전했다. ‘로마는 하루아침에 이루어진 것이 아니다’라는 격언이 의미하는 바와 같이 역사적 유산과 전통이 살아 숨 쉬는 도시이다. 또한 고대부터 ‘모든 길은 로마로 통한다’는 말이 있듯이 육지, 수상교통의 중심지로 로마를 기점으로 이탈리아의 모든 교통이 발달되어 있다.

로마시대에서부터 중세에 이르기까지의 유적이 중첩되어 있는 로마시는 지하철이 2개 노선에 불과하고, 구 중심가에는 육교가 하나도 없을 뿐만 아니라, 외곽 4차선 준고속도로가 2차선으로 좁아지거나 우회도로로 변형되는 경우가 있을 정도로 문화유적에 대한 보존을 위해 끊임없이 노력하고 있다.

이탈리아는 도시계획, 경관계획, 건축물 등 개별계획을 통해 고도보존을 추진하고 있다. 1967년 도시계획법 개정으로 인해 도시계획에서는 도시마스터플랜에 역사도심지구(젠트리스트리코, centro storico)를 지정할 수 있게 됨에 따라 면적으로 보존하는 제도를 확립하게 되었다. 역사도심지구(A지구)는 모든 지방자치단체가 지정할 수 있고, 다른 지구보다 우선적으로 만들고 재개발수법이 상세하여 유형별로 분류되고 제한 항목을 지자체별로 다르게 작성할 수 있다.



[그림 5] 바티칸 전경

이와 같이 로마는 구시가지 및 도심이 역사도심지구로 지정되어 함부로 개발을 할 수 없게 하고, 보존과 계획을 잘 조화시키고자 노력하고 있으며, 로마 외곽 신개발지에 개발수요를 흡수하고 있다.



[그림 6] 콜로세움

경관계획에서는 광역적 경관계획과 조망을 중심으로 하는 경관계획, 건축물에서는 건축물군의 형태보존, 건축물군의 보존, 건축물의 행위제한 등을 통해 고도보존을 추진하고 있다.

로마에서 가장 손쉽게 볼 수 있는 안내판은 광장(Piazza)인 것처럼, 로마는 광장과 분수의 도시이다. 이와 같이 로마에 유무형의 광장과 분수가 발달하게 된 것은 정치·역사성, 국민성, 기후 등과 밀접한 관

련성이 있다고 한다.

로마는 문화유적을 통한 도시이미지 형성과 관광산업화에 성공한 도시이다. 다양한 문화유산의 보존과 활용, 관광활성화를 위한 도시정부의 노력, 문화유산을 보존하기 위한 다양한 정책 등이 로마를 매년 1,000만명 이상 관광객이 찾는 문화관광도시로 성공시킨 요인인 것이다.

## 슬로푸드와 슬로시티, 오르비에또(Orvieto)

이탈리아 중부 움브리아주에 위치한 오르비에또는 로마에서 북서쪽으로 96km 떨어진, 해발고도 195m의 바위산 위에 위치한 중세모습을 간직한 도시이다. 시청을 중심으로 반경 2km 정도가 전부인 작은 도시이지만 전체주민이 2만 명에 달한다. BC600년에 에트루리아인이 건설하였고, BC264년 로마의 도시가 되었다. 주변 비옥한 농업지대의 유통·산업·관광의 중심지이고 백포도주가 유명하다. 1290년에 착공되어 300년에 걸쳐 세워진 오르비에또 두오모는 이탈리아 고딕건축을 대표하는 건물이다. 이외에도 포폴로광장의 파팔궁전, 성페트릭의 우물, 국립고고학 박물관 등의 유적이 대표적이다.



[그림 7] 오르비에또 전경



[그림 8] 오르비에또 대성당



## 해외리포트

오르비에토에서는 새로 지어진 건물은 찾아보기 어렵다. 주민이 거주하는 마을에는 바람통로를 최대한 확보하기 위해 신규 건축을 되도록 제한하기 때문이다.

오르비에토는 유럽 슬로시티운동의 발상지이기도 하다. 슬로시티운동은 1999년 10월 그레베시, 오르비에토, 브라, 포시타노 등 작은 도시의 시장들이 모여 세계를 향해 느리게 살자고 호소하는데서부터 출발했다.



[그림 9] 뒷골목 모습

슬로시티의 상징물은 마을을 이고 가는 달팽이다. 느리게 먹기와 느리게 살기를 실천하는 것을 의미한다. 빨리 만든 음식이 아닌 오랜 세월에 걸쳐 만들어진 맛, 후다닥 먹여치우는 게 아니라 오랜 시간 음미하며 먹는 음식. 그냥 흘러 보내는 게 아니라 음미하고 되씹어서 인생과 삶의 의미를 깊게 오래 간직할 수 있는 생활을 말한다. 걷기 열풍도 느림의 흐름을 반영한 것이다. 경제적 풍요와 물질적 만족만을 쫓는 게 아니라 삶의 질을 추구하는 것이 느림의 철학이다

오르비에토에서는 전통과 먹거리의 유지를 슬로시티의 모토로 운영하고 있다. 즉, 움부르리아주에서 생산된 먹거리를 사용하고 도시내 차량 통제가 특징이다. 물론 우리가 방문했을 시점이 폭설 이후라 차량통행을 일부 허용하고 있었다.

## 아름다운 꽃의 도시, 피렌체(Firenze)



[그림 10] 미켈란젤로광장에서 바라본 피렌체 역사도심지구

이탈리아 사람들은 피렌체를 “꽃의 도시(체타 델 피오레)”로 부르고 영어로는 플로렌스(Florence)라고 한다. 로마 북서쪽 233km에 위치한 피렌체는 도시중심으로 흐르는 아르노강 양안 구릉과 선상지상에 위치하고 있으며, 14~15세기 메디치가의 찬란한 르네상스 문화를 꽃피운 단테의 고향이자 인본주의와 예술이 화려하게 꽃피운 도시이다.

피렌체의 랜드마크는 단연 두오모이다. 당시 많은 재산을 축적했던 피렌체 상인들이 돈은 모아 1292년에 착공하여 1436년에 완공하였으며 정식명칭은 ‘바실리카타 디 산타마리아 델 피오레’이다. 바닥에서 높이 106m에 달하는 역사상 최초의 팔각돔은 세계에서 가장 큰 석재 돔으로 무게만 37,000톤이고 4백만개 이상의 벽돌이 사용되어 16년만에 완공되었다.

이탈리아 토스카나주 주도인 피렌체는 단테, 보카치오, 미켈란젤로, 지오토, 레오나르도 다빈치 등 세계적 유명예술가들의 걸작들을 한눈에 볼 수 있는 역사문화, 예술도시라고 할 수 있다.



[그림 11] 아르노강과 텐테 베기오 ©이탈리아관광청

당, 산타마리아 노벨라성당 등을 들 수 있다.

미켈란젤로 광장에서 바라본 피렌체는 아르노 강과, 폰테 베기오, 두오모, 베기오 궁전이 어울려 이름 그대로 붉은 꽃의 도시라고 할 수 있다.

유네스코 세계문화유산으로 지정된 피렌체 역사지구에는 사방 1km밖에 안되는 협소한 구역이지만, 시가지전체가 박물관이라고 할 만큼 아름다운 문화유산으로 가득차 있다. 대표적인 문화유산으로는 두오모 이외에, 두오모 종탑, 산조반니 세례당(천국의 문), 메디치궁(우피치미술관), 베기오 궁전, 아카데미아 미술관, 폰테 베기오, 단테의 생가, 산 로렌초 성당, 산타크로제 성

## 포르티코와 협동조합의 도시, 볼로냐(Bologna)

볼로냐는 이탈리아 북부 에밀리아 로마냐 주(州)의 주도(州都)로 인구 38만명이 거주하고 있는 역사와 전통, 문화가 풍부한 도시이다. 볼로냐는 이탈리아 북부와 중부지역을 연결하는 교통중심지이고, 학문의 도시, 비만의 도시, 탑의 도시로 불리고 있다. 도시 전체가 붉은 색으로 된 건물과 회랑으로 연결되어 있는 포르티코(portico)가 볼로냐를 다른 도시와 차별화하고 있다. 볼로냐에는 1088년에 서양 최초로 설립된 볼로냐대학교가 자리하고 있고, 현재 23개 학부에 약 9만 명이 재

## 해외리포트

학하고 있다.

볼로냐는 2000년 유럽문화도시(European City of Culture)로, 2006년 유네스코 음악 분야 창조 도시(UNESCO Creative City for Music)로 지정되었다. 이러한 창조도시 볼로냐의 특징은 다음과 같다.



[그림 12] 다양한 형태의 포르티코(portico)

첫째, 4계절 편안히 걸을 수 있는 아치형의 독특한 회랑인 ‘포르티코(portico · 주랑 · 柱廊)’가 시내 모든 건물들을 연결하고 있는 볼로냐만의 아름다운 거리를 조성하고 있다.

둘째, 도심 공동화에 대비하기 위해 도심재생전략을 수립하고, 뒷골목 구석구석에 개성 있는 예술공방형 기업들이 있다.

셋째, 유럽의 문화수도로 지정된 것을 계기로 추진한 ‘볼로냐 2000 프로젝트’는 도심 건축물의 외관은 보존하되 내부는 첨단 문화공간으로 바꾸었다.

넷째, 협동조합경제의 비율이 45%를 차지할 정도로 협동조합이 발달해 있다. 볼로냐에서는 농민 협동조합, 소비자 협동조합, 사회적협동조합 등 여러 협동조합 형태를 볼 수 있다.

다섯째, 2006년 유네스코에서 음악 분야 창조도시로 지정한 음악의 도시이다.

이와 같은 특징으로 인해 볼로냐는 이탈리아에서 삶의 질이 높은 살기 좋은 도시로서의 명성을 여전히 유지하고 있다.



## 줄리엣과 오페라의 도시, 베로나(Verona)

베로나는 작지만 아름답고, 깨끗한 국제적 역사문화관광도시이다. 줄리엣의 집, 아레나와 오페라, 시노리와 에르베 광장, 카스텔베키오 미술관, 스칼리제로 다리, 아디제 강, 로마노극장 등 비교적 볼거리도 많은 도시이다. 특히, 줄리엣의 집을 찾는 방문객이 연간 600만명에 이를 정도로 베로나는 줄리엣으로 먹고 사는 도시라고 해도 과언이 아니다. 2000년대 도시전체가 세계유산으로 등록되었으며, 붉은 벽돌의 도시, 로마시대 역사유적, 오페라 등을 관광상품화하고 있다.



[그림 13] 아레나 원형경기장



[그림 14] 줄리엣의 집과 동상

또한, 로마시대에 건설된 아레나에서 개최되는 오페라 축제는 매년 7월과 8월 동안 거의 매일 동안 개최되고 있다. ‘아이다’, ‘투란도트’, ‘카르멘’, ‘토스카’ 등 이탈리아 대형 오페라작품이 주로 공연되는 이 시기에는 베로나 시내에 호텔방을 구하기 어려울 정도로 많은 관광객이 베로나를 찾는다고 한다.

베로나에는 줄리엣의 실체가 없음에도 불구하고 줄리엣의 집과 무덤을 만들고 원형극장에서 로미오와 줄리엣의 세레나데를 공연한다. 즉, 실체 없는 줄리엣을 활용하여 도시문화를 만들고 도시마케팅을 끊임없이 추진함으로써 세계적 역사문화도시로 이미지화에 성공하고 있다. 베로나를 방문하는 모든 관광객은 35년된 로미오 동상의 오른쪽 가슴을 만지면서 영원한 사랑을 얻기를 희망한다.

아레나에서 줄리엣의 집과 에르베 광장을 가기 위해서는 아름답게 조성된 마찌니 거리를 거쳐야 한다. 수많은 관광객들이 이 거리를 걸으면서 자연스럽게 의류, 가방 등의 쇼핑이 이루어지도록 도시공간구조를 조성하였다. 이와 같이 베로나는 문화예술도시로 오페라와 같은 콘텐츠로 수많은 관광객을 유인하여, 마찌니 거리를 비롯한 상가에서 돈을 쓰게 함으로써 도시의 활력을 유지하고 있는 작지만 경쟁력 있는 도시이다.

### 물과 함께 살아가는 도시, 베네치아

아드리아해 베네치아 만(灣)에 입지한 베네치아는 영어로 베니스(Venice)라고 하며, 2009년 현재 27만명이 거주하고 있는 인공섬으로 이중 역사도심지구(젠트리스트리코, Centro storico)에 거주하는 인구는 약 6만명에 달한다. 베네치아는 석호(潟湖:라군) 위에 흩어져 있는 118개의 섬들을 약 400개의 다리로 연결하고 있다. 시가지를 가로지르는 길이 3.8km의 S자형 대운하를 중심으로 실핏줄 같은 수로가 연결되어 중요교통로로 활용하고 있으며, 도시 형태는 이미 13세기에 완성되었다고 한다.



[그림 15] 하늘에서 본 베네치아 시가지

10세기말에 이탈리아 자유도시들 중 가장 부강한 도시로 성장하였고, 14~15세기 초에 해상무역공화국으로서의 전성기를 이루었으며, 19세기 후반부터 이탈리아 경제의 중심인 북부평야를 배후지로 하는 항구도시로 발전하여 ‘물의 도시’라고 부른다.

베네치아는 바다 속 점토질 바닥에 나무를 묻고 석회암과 대리석을 얹어 만든 인공기반 위에 건설된 도시로 근래 들어 지반이 급격히 침하되고 있으며, 석호의 오염이 사회적인

제로 부상하고 있다. 유네스코 세계문화유산에 등록되면서 지반 침하를 막으려는 공사가 진행되고 있으나, 몇몇 교회의 침탑 등은 지반침하로 기울어지고 있는 모습을 볼 수 있다.

베네치아에는 나폴레옹이 ‘세계에서 가장 아름다운 공간’이라고 극찬한 산마르코광장을 비롯하여, 산마르코대성당, 두칼레 궁, 산타마리아 글로리오사 테이 프라리 성당, 리알토 다리, 종탑 등의 아름다운 건축물들이 도시 곳곳에 산재하고 있다. 본섬 북쪽에 위치한 무라노섬에서는 13세기부터 세계적으로 유명한 무라노(Murano) 유리공예 작업현장과 유리박물관을 볼 수 있다.

매년 9월 첫째 주 일요일에는 산타루치아 역과 산 마르코광장으로 이어지는 대운하에서 곤돌라 경주를 하는 레가타 스토리카(Regata Storica)가 개최되며, 1934년부터 매년 세계에서 가장 오래된 영화제인 베니스 영화제가 개최되고 있는 예술과 문화의 도시기도 하다. 무엇보다 매년 2월중 13일간 세계 3대축제 중의 하나인 베네치아 카니발(Venezia Carnival)을 빼놓을 수 없다. 산마르코광장을 중심으로 가면과 의상대회, 무료 거리공연, 화려한 가면의상 퍼레이드, 콘서트, 살아있는 역사의 재현, 어린이 엔터테인먼트, 열정적 밤샘댄싱 등 다양한 행사가 개최되고 있다.



[그림 16] 산마르코성당과 두칼레 궁로



[그림 17] 무라노 섬 전경

## 마치며

로마에서 베네치아까지 6개의 도시를 이해하기에 일주일만은 너무도 짧은 시간이었다. 150년 전 이탈리아 도시들은 독립된 도시국가를 형성하고 있었기 때문에 언어, 정치사회적제도, 경제조건, 사회구성 형태 등에서 이질적일 수밖에 없었다. 이러한 차이 및 지역갈등은 통일된 이후에도 여전히 이탈리아 사회에 잔재해 심각한 사회문제가 되고 있으며, 학자들은 이러한 지역문제를 ‘남부 문제’<sup>1)</sup>라 부르고 있다.

이러한 남북간의 지역격차에도 불구하고, 우리가 방문했던 이탈리아 도시들은 로마와 중세시대 역사문화를 보전할 뿐만 아니라 이를 창조적으로 계승하여 개성 있는 도시를 만들어가고 있었다.

도시전체가 거대한 역사박물관인 로마, 르네상스 문화를 꽃피운 예술의 도시 피렌체, 중세에 와 있는 듯한 슬로시티 오르비에토, 포르티코와 협동조합의 도시 볼로냐, 줄리엣과 오페라의 도시 볼로냐, 물·운하·유리·카니발의 도시 베네치아 등 이탈리아 도시들의 공통점은 조상이 남긴 역사문화자산을 도시에 살고 있는 시민의 삶 속으로 끌어들이고 있다는 점이었다.

우리의 도시들도 역사문화자원을 보존하는 차원에서 벗어나, 일상생활 속으로 끌어들이어 새롭게 창조하고 활용하는 노력이 요구된다. 이탈리아가 세계관광대국인 이유는 역사문화유산 덕분이기도 하겠지만, 그 보다 더 큰 이유는 역사문화유산이 도시민의 일상생활과 함께 하고 있었다는 점이다.

1) ‘남부문제’는 단순히 지리적으로 북부에 상대되는 지역을 의미할 뿐만 아니라 정치적·사회적으로는 자유롭고 현대적이며 산업화된 북부와 대조되는, 봉건적이고 농업 중심적인 남부지역을 의미하기도 한다.

## 3농정책의 초점은 농업이 아니라 농민과 농촌이어야 한다.



권선필 | 목원대학교  
행정학과 교수

### 3농혁신에 대한 시각전환의 필요성 : 농민 고령화 현상

‘농어업 발전 없이는 충남 발전도 어렵다.’라는 생각을 바탕으로 충청남도가 ‘3농혁신’이라는 새로운 정책 프로그램을 추진하고 있다. 안희정 지사 취임 뒤 핵심 정책으로 추진하는 ‘3농 혁신’은 농어업·농어촌·농어민이 가지고 있는 각종 문제에 대한 종합적 해결책으로 제시하고 있다. 충청남도가 의욕적으로 추진하는 3농혁신이 충남발전에 있어서 갖는 중요성은 분명 간과할 수 없는 사실이다. 그러나 여기서 간과하는 중요한 현실이 농민 고령화가 아닌가 한다.

70년대 산업화가 급속히 진행되면서 농가 인구가 급속히 감소하고 있고, 그 추세는 지금도 계속되고 있다. 한국농촌경제연구원에 따르면 국내 농가인구는 2010년 306만 8,000명에서 지난해 296만 5,000명으로 불과 1년 사이 10만 3000명(3.4%)이나 급감하였다. 여기에 더해 농민의 고령화 문제는 더 심각하다. 65세 미만 주민이 없는 마을도 부지기수이고 거기에도 농산물 판매 수익이 전혀 없는 고령농가의 비중도 감당할 수 없이 높아지고 있다. 통계청이 낸 ‘2010년 농림어업총조사 자료’에 따르면 농산물 판매소득이 전혀 없는 농가가 38%이고 70세 이상 농가의 80.9%가 판매액 1천만원 미만으로 최저생계비에도 못 미치고 있음을 알 수 있다.

충청남도가 추진하고 있는 3농혁신이 이러한 농촌의 실정을 충분히 반영하고 있는지 궁금하다. 현재 대다수의 농업정책에서 고령화는 배제되어 있다. 65세 이상 노인들은 농업정책의 대상에 포함되지 않기 때문이다. 이들은 실제로 농업인구가 아니라 농업에서도 은퇴한 은퇴농으로 다루어지고 있기 때문이다. 그러나 현실은 이들 노인들의 노동력이 없다면 농업은 유지될 수조차 없는 실정이다. 이런 현실에서 갈수록 농산물 가격은 하락하고 공공요



금 비용은 증가하고 있으며, 고령화로 인한 의료비 지출 등은 증가하고 있는 농가의 현실에서 농어촌 고령노인, 특히 여성노인에 대한 근본적 지원대책이 시급히 마련되어야 하는 것이 농촌현장의 현실이다.

### 산업효율화를 초점으로 하는 농업정책 비판

이러한 맥락에서 농업은 산업정책이 아니라 복지정책의 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다. 특히 노무현 이명박 정부를 거친 농업정책은 근본적으로 경쟁력 강화를 지향하는 산업정책의 틀을 유지해왔다는 점에서 더욱 그렇다.

앞서 지적한 농촌환경 변화와 맞물리고 있는 FTA에 대한 대응도 마찬가지이다. 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 여러 FTA협상은 국제화 시대에 불가피한 선택이라고 강조하면서, 이러한 변화들이 우리 농업에 위기이면서 또한 거대한 기회라는 주장을 반복하고 있다. 농업에도 새로운 시장이 열리고 새로운 기술과 작물이 개발되는 계기가 될 것이라는 전제 아래 정부는 FTA를 '농업 경쟁력 향상의 계기'로 삼겠다는 주장을 되뇌이고 있다.

지난 1월 2일 정부가 발표한 '한·미FTA 추가 보완대책'도 같은 맥락이다. 한·미FTA로 인한 피해 보전을 보다 확대하고 피해가 예상되는 농어업 등의 경쟁력을 한층 강화한다는 것이 대책의 주요 골자다. 이를 종전보다 2조원 많은 24조 1천억원의 재정을 투자하여 우리 농업의 '근본적인 체질개선'을 통해 한국 농업이 세계와 경쟁할

수 있는 토대를 구축하는 것이 정부의 FTA 대응의 핵심 목표라고 한다.

이러한 정책담당자들의 생각의 근저에는 산업화 시대의 패러다임이 강하게 작용하고 있다. 마치 자동차 산업이나 전자통신 산업처럼 농업을 생각하고 있는 것이다. 이러한 산업분야의 경쟁력을 높이는 방식은 산업의 효율성을 극대화하는 데 초점을 둔다. 간단히 말해서 투입을 최소화 하고 산출을 극대화 하면 된다. 투입을 최소화하기 위해 비용의 가장 많은 부분을 차지하는 인건비나 원자재 값을 낮게 유지하고 물류비용을 줄이면 된다. 산출을 극대화하기 위해서는 상품의 디자인을 개선하고 유통체계를 개선하여 상품에 대한 만족도를 높여서 높은 가격으로 많이 팔면 된다.

### 농업에 대한 복지적 접근이 필요하다.

이러한 산업효율화는 본질적으로 해당 산업 전체이든 개별적인 기업이든 간에 결국 투입을 최소화하고 산출을 극대화 하는 것이 가능하다는 전제를 가지고 진행되는 것이다. 바로 이러한 산업효율화의 전제가 더 이상 유지될 수 없다는 것이 농업에 대한 근본적 인식전환을 요구하는 이유이다.

농업분야의 경쟁력 강화를 위한 농업 효율화 정책은 충청남도의 농업이든 대한민국의 농업이든 거의 효과가 없을 것이라는 것이 필자의 생각이다. 우선 산업주체로서 농민의 고령화로 인해 앞서 살펴 본 것처럼 그 규모나 특성이 이미 경쟁력을 높일 수 있는 가능성이 대단히 낮다. 더



군다나 농업인구의 이동성은 공업이나 서비스업과는 비교가 불가능할 정도로 낮다. 농업의 주체로서 이러한 농민들에게 아무리 많은 교육과 서비스를 투자한다 하더라도 생산성 향상의 가능성은 상대적으로 극히 낮을 것이기 때문이다.

결국 우리 농업에 대한 접근은 더 이상 경쟁력 향상을 기초로 하는 산업정책적 접근을 포기해야 한다. 오히려 복지정책으로 접근하는 것이 더욱 효과적이라고 생각한다. 복지정책의 기본은 모든 사람이 삶의 일정한 수준을 유지할 수 있도록 국가가 책임지고 도와주어야 한다는 것이다. 이를

위해 국가는 의료, 교육, 문화 등의 영역에서 인간다운 삶의 기본요건들이 충족되도록 시설을 만들어 제공하고 필요한 서비스가 제공되도록 법과 제도를 정비하고 재원을 배분하여 추진하는 것이다.

농업경쟁력 향상이 아니라 농촌에 거주하는 농민들의 삶의 질을 유지하고 향상시키기 위해 정부가 복지정책적인 접근으로 농업살리기를 추진한다면 첫 번째 나타나는 현상이 도시인구의 농촌유입이 될 것이다. 양극화가 심화되면서 나타나는 도시중산층 붕괴를 흡수할 유일한 공간이 바로 농촌이 될 것이기 때문이다. 농촌학교에 대한 무상급식 무상교육, 농민들에 대한 무상의료, 농촌주택과 마을에 대한 무상문화서비스 등이 제공된다면 상당수의 도시인들이 자의적으로 혹은 타의적으로 농촌으로 이주할 것이고, 이들이 바

로 농업현장의 새로운 변화를 가져오는 주체가 될 것이기 때문이다.

그동안 농업의 경쟁력 강화라는 명목으로 농촌에 뿌린 돈은 결국 농자재를 생산하는 기업, 농약이나 비료회사, 농민 대상 금융업자들에게 돌아갔지 결코 농민들에게 돌아가고 농촌에 남아있지 않았다. 농업에 투자되는 돈이 농촌 안에서 더 오래 머물러 있고 더 잘 순환되도록 하는 정책이 필요하다. 그러한 정책은 농업을 산업으로 보는 관점에서가 아니라 농업을 농촌이라는 공간과 그 속에 사는 사람이라는 관점에서 출발하는

새로운 패러다임에서만 가능할 것이다. 아파트에 살면서 컴퓨터로 서류를 작성하고 인터넷으로 결재하면서 나오는 농업정책은 근본적으로 제대로 된 농업정

책이 될 가능성이 낮다고 생각한다.



**농민들의 삶의 질을 유지하고 향상시키기  
위해 정부가 복지정책적인 접근으로  
농업살리기를 추진해야**



# 잊지 못할 스승, 조남호 선생님



권오덕 | 전 대전일보  
주필

## 매일 밤 학생 집 돌아다니며 공부하는지 점검

5월이 다가오고 있다. 해마다 5월이면 나는 50여 년 전 고교 1학년 때의 담임 조남호 선생님(86)이 생각한다. 조 선생님은 제자들에게 자신의 온 정열을 불사르신, 그야말로 참다운 스승이셨다. 최종학력이 국졸이었지만 검정고시에 합격한 후 초등 교사를 시작으로 중·고교교사에까지 오른 인물이었다. 당시 그는 헌법전문과 부칙까지 한자도 틀리지 않고 달달 외울 정도로 대단한 분이셨다.

학생들 이름도 출석부를 보지 않고 1번부터 끝번까지 부를 정도였다. 내가 대전의 명문이라는 D고에 입학한 1959년 4월, 70명에 가까운 우리 1학년1반은 극성스러운 담임 조 선생님 때문에 입학 초부터 크게 고생(?)했다. 매일 아침저녁 자습 복습에 시달려 무척 힘든 나날을 보내야 했다. 특히 영어 단어를 매일 5개~10개씩 외워야 했고, 방과 후에도 공부를 제대로 하는지 늘 감시(?)를 받아야 했다.

조 선생님은 밤 10시쯤이면 언제나 학생들 집을 암행어사처럼 돌아다니시며 전등이나 호롱불이 켜져 있는지 여부를 확인했다. 불 꺼져 있었던 학생들은 그 이튿날 호되게 야단을 맞았다. 그러니 반 아이들은 열심히 공부하지 않을 도리가 없었다. 반 전체 학생의 절반인 34명이 100등 안에 들었으니 정말 대단했다.

## 3·8민주의거 당시 경찰에 수감 차고 연행돼

그 후 조 선생님을 결코 잊을 수 없는 사건이 발생했다. 1960년 4·19 발생 한 달여 전 소위 '3·8민주화위거'다. 당시 D고 1, 2학년 학생 1,000여명이 자유당정권에 맞서 민주화 시위를 벌인 사건이다. 이날 우리는 교실 창문과 학교 담장을 뛰어넘어 '독재타도'를 외치며 시가행진을 벌였다. 당시 조 선생님은 학생들을 말리는 와중에서 어쩔 수 없이 시위대와 합류케 됐다.

조 선생님은 학생들이 행어나 다칠까봐 노심초사하며 대흥동로타리 넘어

까지 쫓아 오셨다. 경찰들은 곤봉과 총칼을 휘두르며 시위를 막으려 안간힘을 썼다.

그러다 조 선생님은 경찰에 잡혀 수갑이 채워진 채 경찰서 유치장에 끌려가 취조 받고 풀려났다. 학생선동과 시위유도가 그 이유였다. 유치장에는 다른 교사 몇 명과 학생 70~80명이 끌려와 있었다. 이 3·8의거는 40년이 지난 2000년부터 기념일로 제정되어 각종행사를 하고 있어 다행이다. 3·8의거 재조명은 필자가 1999년 3월9일에 쓴 대전일보 칼럼이 계기가 되어서 뿌듯하다.

어찌됐든 조남호 선생님이 자유당 독재 권력에 맞서 벌인 시위와 관련해 수갑을 찬 것은 우리와 크나 큰 인연이다. 그러나 필자와 조 선생님의 인연은 그것으로 끝나지 않았다. 1980년대 초 그가 금산 진산고 교장으로 근무할 당시 나는 전교생이 1년 간 하루도 결석하지 않아 모두가 개근상을 탄 사실을 알았다. 그 뒤에는 억척같은 조 교장님이 있었다. 나는 이를 취재해 사회면박스톱으로 다루었다.

이튿날 조교장님에게서 차 한 잔 하자고 전화가 왔다. 시청(지금의 중구청)옆 다방으로 갔다. 차를 마신 후 선생님은 고맙다며 봉투 하나를 주는 것이었다. 나는 즉각 “선생님, 이게 웬일이십니까?”하며 한사코 사양했다. 그러자 선생님은 소리를 버럭 지르시며 “스승이 제자에게 찾값 정도도 못 주느냐?”고 말씀하는 것이었다.

## 大川高 교장 때 졸업장이름 밤새 써주어 감동

그 얼마 후 우리 반 급우들은 졸업 30년 즈음에 조 선생님을 조출한 식사자리에 초대하고 자그만 선물도 드렸다. 대전에 사는 1학년 1반 급우 8명이 모여 선생님을 모신 것이다. 선생님은

정년을 하셨고 60대 중반을 넘어 70에 가까운 연세였다. 그런데도 우리 친구들 이름을 모두 기억하고 확인하시는 것이었다. 그뿐이 아니었다. 우리가 어느 직장에 나가는지도 정확히 알고 있어 우리를 놀라게 했다.

끝으로 조 선생님이 대천고 교장으로 재직할 때의 일화 한 토막을 소개할까 한다. 1980년대 중반 당시 교육감이던 Y모씨가 보령 서천지역 출장을 마치고 대전으로 돌아가던 중 한밤 늦게 대천고를 불시에 방문하게 됐다. 자정이 넘은 시각인데도 교장실에 불이 환히 켜져 이상하게 생각했기 때문에 들른 것이다. 교육감이 교장실에 들어서자 마룻바닥에 종이와 벼루, 먹이 어지러이 펼쳐져 있어 깜짝 놀랐다.

조 교장은 내일 졸업식 때 수여할 졸업장에 학생들 이름을 한자씩 한자씩 정성스레 쓰고 있는 중이었다. “조 교장님, 이게 웬 일이십니까?”라고 묻는 교육감에게 그는 “제가 3년 간 가르쳐온 학생을 내보내는 아쉬움을 달래기 위해 학생들 이름을 밤새 쓰고 있노라”고 말했다. Y교육감은 크게 감동한 나머지 “이렇게 훌륭한 교장선생님이 계시다”고 기자인 나에게 자랑스럽게 털어 놓는 것이었다.

나는 지난 연말 3·8의거의 주역인 4명과 함께 선생님을 모시고 당시의 증언을 다시 들었다. 우리가 전혀 몰랐던 새로운 사실도 알게 됐고, 그리고 조출하게 식사도 함께 하며 당시를 회고했다. 그 내용은 3·8민주의거 2011년 호에 게재됐다. 이제 80대 중반을 넘어선 연세에도 불구하고 머리만 빠졌을 뿐 아직도 정정하고 충기도 여전히 전하셨다. 당시 학생들의 이름을 기억하는 건 예나 지금이나 변함없었다. 선생님이 오래도록 만수무강하시길 빈다.

## 2020년 충남! 비전과 종합발전방향 새롭게 정립

– 지난 2. 28일 국토부승인 충청  
남도 종합계획 확정 공고

충청남도는 국토기본법에 의하여 도장기발전 방향을 제시하는 충청남도 종합계획(2012~2020)을 국토해양부장관으로부터 승인 받아 3월 8일자로 확정 공고 했다고 밝혔다.

이번 계획은 지난 2008년 제3차 충청남도 종합계획 수립이후 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020년)과 연계성, 민선5기 출범에 따른 도정 이념 구현, 그리고 세종시 및 도청이전 신도시 건설, 과학벨트 조성 등 지역의 내·외 여건 변화에 대응한 장기발전 방향과 새로운 비전을 제시하기 위하여 수립하였다.

본 계획은 최근 대내외적 여건변화 속에서 충남의 발전을 위해서 새로운 변화가 요구되어 “행복한 변화, 새로운 충남”을 기조로 설정하고 살기 좋은 도시·농촌 생활환경 조성, 순환과 공생의 지역경제 육성, 역사와 문화가 흐르는 매력적인 지역문화 창달, 사통팔달의 교통·정보 인프라 구축, 근심 없는 주거·복지·평생교육 실현, 안정적·창조적인 지역자원의 활용 및 관리, 지속가능한 자연 및 생활환경 관리를 7대 중점 추진전략으로 수립하였다.

이와 같이 종합계획에 의하면 목표년도인 2020년에 충남은 인구가 2009년 207만명에서 240만명으로 지역총생산액은 2009년 67조 550억원에서 125조 7,870억원, 1인당 GRDP

는 2009년 3,231만원에서 5,241만원으로 상수도 보급률은 2009년 77.7%에서 90%로 증가할 것으로 전망된다.

또한 계획의 실천력을 확보하기 위해 계획기간동안 67조 3,217억원이 투자되고, 부문별로는 산업경제 부분 24.6%로 가장 높고, 교통정보 인프라 부분 24.0%, 지역개발 도시농촌부분 23.2%, 환경방재 부분 11.9%, 문화관광 부분 11.0%, 지역자원개발 부분 4.0%, 생활복지 부분이 1.3%이며, 재원별로는 국비가 25조 3,859억원(37.7%), 지방비는 10조 9,709억원(16.3%), 민자 등 기타가 30조 9,649억원(46.0%)이다.

그동안 도에서는 내실있는 도종합계획의 수립과 실효성 있는 집행 계획을 마련하기 위해 외부 전문가를 포함한 도연구·자문단을 구성하여 수십 회의 자문회의, 토론회, 워크숍 등을 거쳐 계획을 수립하였고, 도홈페이지에 도민의 의견 수렴을 위한 사이트를 개설 운영하였고 주민공청회, 도시계획위원회 심의, 도의회 설명회, 용역보고회 등을 통해 도민의 다양한 의견을 수렴하여 본 계획에 반영하였다.

## 주민이 사장·직원 ‘마을기업’ 32곳 선정

– 최장 2년 최대 8천만원 지원…  
일자리 지역경제 활성화 기대

올 3월에 선정된 마을기업을 시 군별로 보면, 천안시가 광덕마을회 1개, 공주시는 무르실마

을 영농조합법인 등 3개, 보령시 서해나눔 등 2개, 아산시 다라미 자운영전통테마마을 등 5개, 서산시 팔봉영농조합법인 등 5개, 논산시 포전 녹색농촌체험마을 등 3개, 당진시 올리고마을 영농조합법인 등 2개, 서천군 송림영농조합법인 등 2개, 청양군 꽃피 영농조합법인 등 3개, 홍성군 내현권역추진위 영농조합법인 등 3개, 예산군 전통어머니 손맛 등 2개 태안군 꾸지나 무골 영농조합법인 1곳 등이다.

이들 마을에 도가 올해 지원하는 예산은 모두 10억9천만원이다.

선정 마을기업 중 특히 올해 2년차에 접어드는 천안 광덕마을회는 지난해 3천200만원 매출에 순수익 1천700만원, 공주시 무르실마을 영농조합법인은 김치체험관과 치즈스쿨 운영 등으로 4천500여만원의 매출을 올렸다.

또 청양 꽃피영농조합법인은 맥문동 직수매 및 계약재배 가공 판매 사업 등을 통해 2010년 5천만원 매출에 순수익 2천만원, 지난해 2억원 매출에 8천400만원의 순수익을 올려 마을기업의 가능성을 확인했다.

도 관계자는 “마을기업은 주민이 지역의 각종 자원을 활용, 안정적 소득 및 일자리를 창출할 수 있는 마을 단위 기업으로, 마을 스스로 마을을 키우기 위한 새로운 대안으로 떠오르고 있다”며 “앞으로 시 군별 마을기업지원단 설치 등 지원책을 통해 마을기업의 수익성과 발전 가능성을 제고, 사회적기업으로 연계 육성할 계획”이라고 말했다.

## 관광객 1억명 시대 관광개발 새틀 나왔다

— ‘제5차 충남권 관광개발계획’  
확정...비전으로 ‘애향 충남’ 제시

충남도가 관광객 1억명 시대에 걸 맞는 관광개발 마스터플랜을 내놨다. 단순히 찾아와 구경하고 즐기는 관광을 넘어 복지와 산업, 녹색, 공정 등의 개념을 도입, 지역 신성장동력으로서 관광의 새 틀을 제시했다.



2월 29일 도가 최근 확정된 ‘제5차 충남권 관광개발계획(2012~2016)’에 따르면, ‘지방관광으로 도민과 관광객에게 희망을 주는 애향 충청남도’를 비전으로 정했다.

목표는 전국민이 찾는 ‘국민관광’, 모두가 이용하고 향유하는 ‘복지관광’, 글로벌 관광명소가 자랑인 ‘휴양관광’, 구석구석 균형성장하는 ‘산업관광’ 등 4가지로 잡았다.

추진 전략은 허니포트형 관광도시 개발과 권역별 연계망 구축, 지방형 관광지 조성 및 주변



관광코스 활성화, 주민과 만남이 있는 착한 여행 추진, 소외계층의 관광향유 기회확대와 유니버설 관광지 조성, 차별화된 유무형 관광자원과 녹색관광산업 육성, 국제적 전략적 메가급 이벤트와 축제의 육성, 지역문화권 관광자원화 국제 휴양관광명소 개발, 지역 관광사업체 육성과 맞춤형 관광 마케팅 강화 등이다.

공간적으로는 해양도서, 내포문화, 역사온천, 백제금강, 녹색유교 등 5개 관광권으로 나눠 개발을 추진한다.

권역별로 보면 태안, 보령, 서천을 포함하는 '해양도서 관광권'은 서해안 해양 관광거점과 관광 레저 기업도시를 중심으로 하는 해양 휴양 관광지역으로, 서산, 당진, 예산, 홍성을 포함하는 '내포문화 관광권'은 내포문화권의 인물, 종교, 민속자원과 연안관광자원이 연계하는 역사 문화관광지역으로 육성한다는 계획이다.

또 아산, 천안을 포함하는 '역사온천 관광권'은 충절의 인문문화자원과 천혜의 온천자원을 연계한 문화 휴양 관광지역으로, 공주, 부여, 청양 등 '백제금강 관광권'은 백제역사문화자원과 금강 생태축을 연계한 역사, 생태관광 지역으로, 계룡, 논산, 금산 등 '녹색유교 관광권'은 쾌적한 산림자원 환경과 유교문화의 계승발전을 도모하는 녹색, 문화 관광지역으로 육성한다는 구상이다.

계획 기간 동안 투자비는 총 1조964억원으로 관광지 개발에 7천265억원, 핵심 전략사업 1천821억원, 전략 추진사업 380억원 관광 진흥사업에 1천498억원 등이다.

연도별로는 올해 5천105억원을 투입하며 내년 1천467억원, 2014년 1천680억원, 2015년 1천445억원, 2016년 1천267억원 등이다.

## 문예진흥기금 399건 10억원 지원 확정

— 문화예술진흥위원회 개최...지원  
금 작년보다 2천1백만원 줄어

충남도는 올해 문화예술진흥기금 지원 대상 사업에 399건을 선정, 모두 10억원을 지원한다고 2월 27일 밝혔다.

문예진흥기금 지원 사업은 지역 예술 저변 확대와 도민의 문화예술 향유 기회 확대를 위한 것으로, 이날 도 문화예술진흥위원회 회의를 통해 지원 대상을 최종 확정했다.

이번에 결정된 사업 분야 및 지원 금액을 보면, 문학 57건 107백만원, 미술 115건 262백만원, 공연예술 58건 179백만원, 전통예술 61건 146백만원, 청소년 문예활동은 47건 126백만원, 종합예술 35건 97백만원, 국제교류 10건 25백만원, 기타 16건 58백만원이 지원한다.

금년 지원 규모는 지난해 417개 사업 10억2천100만원에 비해 2천1백만원이 줄어든 것이나, 올해 신청건수(521건) 고려시 신청대비 76.5% 선정률로 상대적으로 전년 선정률(89%)과 비교할시 상대적으로 지원금액이 감소한 상황이다.

도는 선정 내용을 도 홈페이지(<http://www.chungnam.net>)에 공개한 뒤 3월부터 지원 사업을 본격 추진한다.

## 충남발전연구, 부여 도심 상권 활성화 모색



부여군은 지난 2월 21일 여성문화회관에서 롯데복합테마존의 오픈이 얼마 남지 않은 상황에서 중앙시장과 부여시장이 상업활동 위축과 관련, 지역상권의 체계적이고 종합적인 현황분석과 낙후된 기반시설, 편의시설에 대한 효율적인 시설투자 등 상생방안을 모색하는 토론회를 충남발전연구원과 공동으로 개최했다.

또한, 부여 도심을 함께 직접 걸어보며 시장을 비롯한 상권 형성과 문제점 등에 대해 시장상인과 관계자 등과의 면담도 진행되었다.

이날 토론회는 퍼실리테이션이란 방식으로 진행된 시장주변 노점 및 전통시장과 연계한 주변상가가 상생할 수 있는 방안을 모색하는 자리로 상인, 소상공인, 전문가 등의 의견을 수렴해 상권 활성화 구역지정 및 상권 활성화 사업구상에 대한 비전이 제시됐다.

토론회에 참가한 상인들은 충남도에 상업 활성화 구역지정 승인 신청을 요구하고, 구역이 지정되면 상권관리 기구 설치 및 문화특화거리

조성, 고객 편의시설 등 구체적인 상권 활성화 사업 계획 수립으로 경쟁력을 갖춘 상권을 조성해 달라고 요구했다.

주제발표를 맡은 충발연 임준홍 박사는 상권 활성화구역제도의 주요 내용과 추진 절차에 대해 설명하며, “상권활성화사업 지원대상으로 선정되면 전통시장법에 따라 상권활성화 구역 지정, 상권활성화관리기구 설치, 상권활성화 사업계획을 수립해야 하고, 다만 기반인프라 구축 사업은 시도별 시설현대화사업 예산 한도 내에서 확보해야 하므로 지원예산의 규모에 대해서는 사전에 시도와 협의를 완료해야 한다.”고 말했다.

또한, 임 박사는 “부여의 상권활성화구역 검토한 결과, 부여의 경우 2개의 전통시장을 포함하고 있으며 매출액과 인구가 감소하고 사업체 증가도 침체인 것을 바탕으로 할 때, 부여 도심의 상권활성화구역제도가 활용 가능성이 충분할 것으로 판단된다.”고 덧붙였다.

## 충남발전연구, 행복연구회 발족

— 충남 행복지표 개발을 위한  
기초연구 수행

충남발전연구원이 충남의 행복지표 개발을 위한 “행복연구회”를 발족한다고 2월 9일 밝혔다.

이에 ‘행복연구회’(연구회장 홍성효, 지역경제연구부 책임연구원)는 2월 10일 오후3시 연구원 회의실에서 연구회 구성과 운영방안에 대한 1차 회의를 갖고 인천발전연구원 조승현 박



사를 초청, ‘지역단위에서의 행복지수와 행복정책’이라는 주제발표와 토론토 함께 진행했다.

연구회는 우선 3월말까지 행복이론 학습과 지표개발을 위한 토론토 총6회에 걸쳐 추진하는 등 점진적인 행복연구체계 마련에 힘쓰기로 했다.

홍성호 연구회장은 “행복연구회는 올해 전략연구과제(충남 행복지수를 위한 지표설정과 정책개발)와 연관된 기초연구와 네트워크 강화에 초점을 맞춘 만큼 상호 시너지가 발휘될 수 있도록 운영하겠다.”고 말했다.

한편, 행복연구회는 박진도 원장을 비롯한 원내 연구진 8명과 통계개발원, 한국문화관광연구원 등 국민 삶의 질 측정 및 분석 전문가를 비롯한 20여명으로 구성된다.

## 충남발전연구원, ‘사랑의 연탄 배달’ 나눔 실천

충남발전연구원(원장 박진도)은 1월 18일 공주시 관내 영세가정에 연탄 3천장을 전달하며

사랑 나눔을 실천하는 시간을 가졌다.

‘공주연탄은행’과 공동으로 추진된 이번 ‘사랑의 연탄 배달’ 행사는 충발연의 원우회 설립 5주년을 맞아 사회공헌활동의 일환으로 진행되었다.

충발연 박진도 원장은 “비록 많은 가구에 지원할 수 있는 넉넉한 양은 아니지만, 연일 이어지고 있는 한파에 어려움을 겪고 있는 우리 이웃에게 조금이나마 도움이 되었으면 한다.”고 밝혔다.

한편, 충발연은 농촌봉사활동, 불우이웃돕기 지원 등 전사적인 차원에서 지속적인 사랑 나눔을 적극 실천할 계획이다.





# 원고모집

**열린충남**은 항상 열려 있습니다.

열린충남은 충남에 관한 자유소재(정책제언, 충남여행) 등  
참신한 내용과 정보를 「열린마당」에 소개합니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

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

| 보내실곳 | 충남 공주시 금흥동 101 충남발전연구원 기획조정연구실

전화 (041) 840-1123 팩스 (041) 840-1129 E-mail : [cdipr@cdi.re.kr](mailto:cdipr@cdi.re.kr)