



## CONTENTS

### 04 • 권두언

주민의 행복 어디에 어떻게? | 이원종

### 06 • 특집 | 충남의 민선 6기를 묻다

민선 6기 지방분권과 지방재정 발전 방향 | 인영훈

지난 3농혁신, 그리고 앞으로의 3농혁신 | 허승욱

충남 복지의 미래와 당면과제 | 김용현

민선 6기 충남도 사회적경제 정책의 과제 | 송두범

2014년 경제전망과 민선 6기의 경제산업정책 방향 |

안기돈 · 백운성

### 40 • 충남논단

충청남도 갈등관리의 추진실태와 정책과제 | 최병학

야생동물의 유전적 단절정도 분석을 통한 생태이동통로 설치 우선

순위 선정 | 사공성희

### 54 • 충남 마을 기행

무지개빛 희망을 품은 논산 포전마을 | 정봉희

### 60 • 열린마당

송전탑과 전기버튼 | 양흥모

### 64 • 해외리포트

일본 오노미치의 빈집재생 프로젝트 | 오용준

### 68 • 오피니언

알파&갈의 현 주소 | 이영애

신모계사회, "각성하라! 남성들이여!" | 이정우

물 자치권 확대를 위한 선결과제 | 김홍상

### 74 • 충남 소식

### 76 • 연구원 소식

### 81 • 충남 문화유산

지승제조(紙繩製造)



이원종 | 대통령직속 지역발전위원회 위원장

## 주민의 행복, 어디에 어떻게?

우리나라는 지난 60년 동안 눈부신 발전을 거듭하면서 세계가 놀랄 성장을 거듭하였다. 60년 전 1인당 소득이 100불 미만에서 이제는 3만불 시대를 바라보고 있다. 이러한 급속한 성장 뒤에는 우리가 극복해야 할 그늘도 생겨났다. 이혼율과 자살률이 급증하는 등 국민행복지수가 세계에서 중위권 이하에 머무르고 있다. 지방도시가 쇠퇴하고 있으며 농어촌의 정주여건은 여전히 취약하다.

어떻게 하면 행복한 성장을 이룰 수 있을까? 좀 더 구체적으로 주민의 행복을 어디에 어떻게? 이러한 질문에서 새정부의 지역발전정책이 시작되었다. 그동안의 지역발전정책은 많은 투자와 노력에도 불구하고 개인의 행복과 직결되는데 한계가 있었다. 국민의 정부정책에 대한 우선순위도 과거 경제성장에서 삶의 질로 변하고 있다. 이에 박근혜정부는 주민의 행복과 삶의 질 향상에 역점을 두고 '지역행복생활권' 정책을 도입하였다. 지역생활권은 각종 서비스를 유무상통(有無相通)할 수 있는 인근 지자체끼리 자발적으로 협력하여 설정한 권역이다. 정부와 지자체는 앞으로 생활권을 바탕으로 주민생활에 불편이 없도록 도시가스, 상하수도 등 양질의 기초인프라를 확충해 나가고, 전국 어디서나 같은 수준의 일자리, 교육, 문화, 의료 복지 서비스를 향유할 수 있도록 각종 시책을 추진해 나갈 것이다.

지역생활권 정책을 도입하는 이유는 교통과 통신기술의 발달로 인하여 주민의 일상적인 생활영역이 행정구역의 경계를 넘어 다양하고 다차원적으로 전개되기 때문이다. 농어촌지역은 인구





감소로 인해 자체적으로 서비스를 충분히 공급하고 전달하기 어렵다는 현실적 문제가 있다. 도시민에게는 쾌적한 자연을 누리고자 농어촌지역에 정주하려거나 신선한 식품을 저렴하게 소비하려는 수요가 있다. 특히, 지역간 격차가 큰 의료, 문화 등 광역생활서비스에 대한 주민의 요구수준은 높아지고 있다. 그러나 이러한 수요를 모두 일거에 해결하기에는 국가 또는 지방재정이 감당할 수 없으므로 같은 재정으로 더 좋은 서비스를 제공할 수 있는 생활권 정책이 절실한 상황이다.

지역생활권이 성공하기 위해서는 먼저, 지역과 주민이 주체가 되는 '상향식' 정책 추진이 필요하다. '행복'을 증진하는데 주민들이 느끼는 우선순위의 사업이 다르기 때문에 지역행복은 중앙보다는 지방이, 지방에서도 주민의 목소리가 반영되는 사업이 발굴되어야 하기 때문이다.

다음으로 지자체간, 정부부처간 '협력적' 정책추진이 필요하다. 생활권을 구성하는 지자체들이 각자 특화된 기능을 상호공유하고, 일본과 유럽연합을 비롯한 선진국과 같이 공동으로 주민체감도가 높은 정책사업을 발굴하여야 한다. 정부부처도 패키지 지원을 통해 시책의 효과성을 높이고 지역생활권을 뒷받침해야 한다.

정부는 지역행복생활권정책을 뒷받침하기 위해 관련제도를 정비하고 있다. 제도정비의 핵심인 국가균형발전특별법 개정안이 작년말 국회를 통과하였는데 주요내용은 다음과 같다. 지역발전의 핵심 공간개념인 '지역생활권'이 도입되었다. 국가 및 지방자치단체는 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 지역발전계획을 통해 주민생활기반과 지역의 복지 및 보건의료를 확충하는 시책을 추진하고 지역생활권 발전계획을 수립하여야 한다. 지역발전위원회는 이를 효율적으로 추진하기 위해 중앙행정기관의 지역발전시책에 대한 조정 의견을 제시하고 추진상황을 점검할 수 있고, 기획재정부는 지역발전시책의 투자방향에 관한 지역발전위원회의 의견을 들어야 한다. 또한, 광역·지역발전특별회계는 지역발전특별회계로 개편되고, 지역개발계정은 생활기반계정으로, 광역발전계정은 경제발전계정으로 각각 변경된다.

이제 곧 지자체의 지역생활권 구성과 사업발굴이 가시화될 예정이다. 충청남도는 '3농혁신'과 '협동조합 확산'을 통해 지역간의 협력과 주민행복에서 선도적인 성과를 올리고 있다. 따라서 지역생활권 정책에서 주민의 행복을 증진할 수 있는 사업을 충남이 주도적으로 잘 발굴하고 시행할 수 있을 것이다. 인접한 시·도도 경쟁상대로만 보지 말고 주민의 행복증진을 위해서라면 과감히 협력의 파트너로 삼을 필요가 있다.

지역생활권 설정과 사업발굴 단계에서부터 주민의 의견을 잘 수렴하여 주민이 원하고 실천 가능한 사업을 잘 발굴하여 추진한다면 지역에는 희망이요 국민에게는 행복이 넘치는 지역발전을 앞당길 수 있을 것이다. 바로 여기에 충남이 선봉장이 되어 주기를 기대한다. 지역발전위원회도 이러한 지자체의 역할을 기대하면서 적극 지원할 계획이다.



# 민선 6기 지방분권과 지방재정 발전 방향

글 · 안영훈 | 한국지방행정연구원 연구위원

## 1. 서론: 새정부가 맞이하는 2014년 민선 6기 지방선거

2013년 10월 29일 제1회 지방자치의 날 선포가 있었다. 사실 우리나라 지방자치는 1948년 제헌헌법 제8장(제96~97조)에서 지방자치를 규정하면서 시작되어 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정된 후 1952년 4월 시읍면 수준에서 지방의회의원 선거를 실시하여 지방의회를 구성하면서 출범하게 되었다. 하지만 정치적 격변기인 1961~1987년까지 지방의회 구성을 잠정 중단시켰다가 다시 1987년 10월 29일 헌법을 개정하면서 지방의회의 재출범과 함께 시작한 의미를 갖고 있다. 이제 1991년 지방의회 선거를 시작으로 그 같은 우여곡절 과정들을 거치면서 내년 2014년이면 24년의 짧지 않은 지방자치 역사를 만들어 온 민선 제6기 지방선거를 맞이하게 된다.

이러한 상황에서 오늘 이 글에서는 먼저 새정부의 지방분권 정책기조를 살펴보면서 동시에 내년 민선 6기에 중점적으로 실현해야 할 주요 지방분권 과제 중에서 가장 중요한 주제라고 볼 수 있는 지방자치 다양화 방안을 제안해 보고, 재정분권의 자율성 확보 방안도 함께 생각해 보기로 한다. 이 두 주제와 관련한 외국 사례도 살펴보면서 향후 우리나라 지방자치가 가야할 방향도 큰 틀에서 고찰해 보기로 한다.

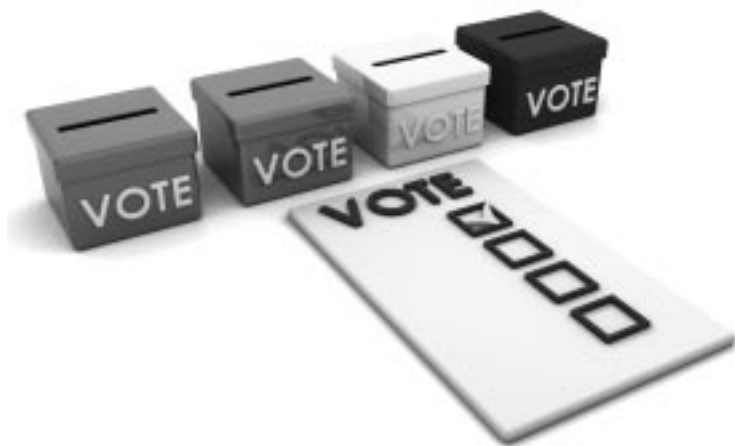
## 2. 새 정부의 지방분권 정책 방향

2013년 5월 28일 박근혜정부는 지방분권 정책을 담은 “지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법”(지방분권특별법)을 발효시키면서 본격적으로 지방자치 발전정책을 추진하고 있다. 이들 지방분권 정책 실현을 위해서 대통령 지방자치발전위원회를 구성 운영하고 있으며, 안전행정부가 기반이 되어 지방행정체제 개편과 관련된 사무특례 등 지방자치 발전에 필요한 다양한 제도들을 개선 발전시켜 가기 위해서 노력하고 있다. 새정부의 지방자치 발전 과제로 다루고 있는 또 다른 주제들을 보면 시군통합, 도농통합, 자치단체조합, 광역시로의 통합·분할 및 지방의회 관련 의회구성방식, 지방의원 선거방식, 주민투표제, 주민소환제, 주민참여제도 등과 같이 행정구역과 지방행정체제의 변화에 대한 다양한 지방분

권 추진정책들이 관련되어 있다.

필자의 경우는 새정부의 다양한 주요 지방분권 과제 중에서 가장 중요한 것을 뽑으라면 현재 우리가 가장 필요로 하는 것은 지방자치단체의 통치구조인 기관구성을 다양화 하자는 주제를 지적하고 싶다. 현행 지방분권특별법의 제10조에서도 '지방분권 정책의 시범실시' 규정을 통해서 지방분권 정책을 추진할 때에는 지방자치단체의 실정에 맞도록 "시범적 차등적"으로 실시할 수 있다고 명시하여 정책추진 의지를 천명하고 있다. 새정부의 정부 3.0 및 지방 3.0의 취지와도 맥을 같이 한다고 보기 때문이다.

### 3. 지방자치의 다양화를 존중하는 지방분권 정책 필요



말하자면 세계화로 대변되는 현대사회는 정보화를 기반으로 한 지식기반사회로서 정치적 제도와 행정환경이 급속도로 변화되고 있다. 이에 국가와 지방자치단체의 기능과 조직도 전자정부 및 ICT 시스템을 중심으로 신속하게 변화 발전하고 있다. 더구나 우리나라도 경제발전과 함께 다원화된 민주사회로 발전되어 왔기 때문에 그에 따른 국가 및 지방자치단체의 공적 기능도 국민에 대한 신뢰를 기반으로 공공부문을 책임지는 주체로서 관리

의 책임성, 투명성, 공개성 등을 강화하는 방향에서 국정운영을 수행하고 있다. 그렇기 때문에 과거 다양한 계층이 존재하였고 불평등한 사회환경에 처해 있었던 상황과 달리 현재는 민주주의의 이상을 실현하는 가장 좋은 방법의 하나로서 중앙집권제도, 법률의 평등성 등을 지양하면서 획일적이지 않고 다양한 제도적 운영을 보장해 주는 지방분권체제를 통해서 국민들에게 효율성 보다는 민주성과 자율성을 강조한 주민밀착형 지방자치제도의 '지역적' 가치와 특성을 제도적으로 보장해 줌으로써 주민 개인의 가치와 행복추구가 국가 발전의 원동력으로 크게 작용하기 때문이라고 하겠다.

예를 들면, <표 1>에서 보는 것처럼 지방자치 주요 선진국에서는 지방자치 다양화와 지역균형발전이라는 과제를 조화시키기 위해서 헌법체계 하에서 지방자치권을 폭 넓게 인정하면서 국가의 통합성과 지역 간 통합성을 유지하기 위한 연대성 원칙, 보충성원칙 및 각 지역 간 적절하고 정당한 경제적 균형을 보장하는 대원칙들을 헌법체제로 보장해 주면서 지방분권 정책을 추진하고 있다.

## 특집1 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 1〉 지방분권 보장에 따른 기관구성 및 운영 다양화 관련 헌법내용

국 가	헌법에서 보장하고 있는 지방분권 관련 명문 규정
대한민국 헌법	제117조 1항 '법령의 범위 안에서' 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 2항 '지방자치단체의 종류는 법률'로 규정 제118조 2항 지방자치단체의 조직, 운영은 법률로 정한다고 규정. 자치입법권에 대한 제약은 물론 자치조직권, 자치행정권 등을 법률로 유보
독일연방 통일헌법	제28조1항 '동질성의 조항' (Homogenitätsklausel). 즉, 국가통합성을 강조 제28-2조 법률에 근거한 조례제정권 인정, 권한의 범위 내에서 자치행정권 인정 제70조 주정부의 법률제정권 제106조 조세지출에 관한 지방정부 간 배분원칙을 규정, 국세·주정부세·연방정부와 주정부 간 공동배분세를 및 재정배분 규정. 즉, 헌법 규정으로 연방정부와 주정부 간 세출배분을 규정한 수 있으며, 지방정부의 주요 재 정은 연방·주·기초정부 간 공동으로 배분하는 세제에 근거함. 따라서 공동배분의 의무규정으로 인하여 독일 지방정부는 제한적인 재정자치권을 행사
영 국	1998년 정치분권법(Devolution Act)(2006년 개정된 스코틀랜드법, 웨일즈법)로 지역의회(Regional Assembly)에 2 차 법률제정권 위임
프랑스 헌법	1조 지방분권조직에 기초한 국가임을 선언 37조 지방자치정부의 종류를 명문화 : commune, departement, region 각 자치정부 상호간 평등한 법인격체 인정, 자 치정부의 '자치행정권' 인정
이탈리아 헌법	5조 지방자치권 인정 114조 지방정부 종류를 명문화 하고 인정(regioni, provinci, comuni) 117조 regioni(지역정부)의 자치입법권 보장, 국가로부터 법률제정권의 위임 인정. 즉, 지역정부의 입법권(법규명 령권) 인정으로 헌법상 국가권한으로 명기한 분야를 제외한 입법권과 법규명령권, 그리고 집행, 조직구성 권한, 특히 지역정부 의화와 지역정부 대표자에 대한 선거방법을 결정한 수 있는 권한을 인정하여 기관구성권 부여. 제119조 지방정부의 재정·세제 자치권을 규정, 법률에 의한 재정조정기금의 설치를 규정, 특수한 상황의 지방 정부에 대한 물질적·재정적 국가의 지원을 규정 제120조2항 "국가의 안전과 경제체제 등 통합성 확보를 위하여 국가가 대행권을 가질 수 있다"고 하여 유사시 국가의 대(집)행권 인정.
스페인 헌법	137조 지방정부 종류 제시, 자치행정권 인정 제138조 재정조정 원칙("국가는 경제발전의 균형(제2조)을 유지하면서 '연대원칙'의 실천을 보장해야 한다") 제142조 지방정부의 자치재정권, 지방조세권의 세율결정권 제148조~제149조 지역정부의 자치입법권 보장(Estatuto) 150조 자치지역정부(Autonomous Community)에 법률제정권 위임 제156조 국가의 재정과 협력, 조화의 원칙, 국민들 간 연대성원칙에 일치하는 범위 내에서 지역정부 자치재정 권 인정 헌법 제158조2항 "지역정부간 경제적 불균형 해소를 위한 연대원칙(principle of solidarity) 규정

즉, 유럽연합의 주축이 되는 나라들에서는 지방자치단체의 자치권은 헌법상의 자치권으로 인정받고 있으며 또한 유럽연합 수준에서 국제법적으로 보장되어 지방자치단체의 조직구성, 기관구성의 다양함도 가일층 확대되고 있다. 하지만 자치행정권 및 자치조직권의 보장이 곧바로 그에 상응하는 지방자치단체의 자치조세권, 자치재정권에 대한 보장 원칙으로 직결되는 것은 아니다. 다만 분명한 것은 지방자치 선진국들의 경우에는 법률적 차원보다는, 그보다 더 확실한 헌법의 틀 속에서 지방자치권을 폭 넓게 인정하면서 국가의 통합성과 지역 간 통합성을 유지하기 위한 연대성 원칙, 보충성원칙 및 각 지역 간 적절하고 정당한 경제적 형평성을 보장하는 대원칙들을 근간으로 지방자치제도를 다양화시켜 가고 있다.

이러한 제도적 보장이 의미하는 것은 오늘날 지방자치제도를 통해서 직접민주주의 가치를 실현할 수 있도록 한다는 것이다. 지방자치라는 '수직적 권력분립'의 정신으로부터, 지방정부가 중앙정부에 대한 견제적 기능을 충실히 이행하기 위해서는 지방정부의 자치권과 그 존재성이 그에 속하는 지역주민의 민주적 합법성과 정당성에 뿌리를 두어야 하기 때문에, 지방정부의 조직과 기관운동을 자치권에 기초한 민주적 방식으로 지역 민의를 받아들여서 그 지역민의 요구와 그 지역사회의 고유한 특성을 잘 반영한 다양한 방법으로 지방자치를 구현하는 것이 가장 중요한 지방자치의 가치로 여겨지고 있기 때문이다.

## 4. 지방세원의 불균형 해소방안

지방자치단체의 재원배분 상황을 보면 더욱 자치분권의 자율화 정책이 필요하다는 것을 인정할 수 있게 된다. 먼저 2011년 기준으로 우리나라의 중앙정부와 지방정부 간 재원배분 실태는 누구나 인정하는 바와 같이 세입 79:21(국세 187.6조원 vs 지방세 49.7조원=237.3조원), 세출 40.5:59.5(중앙정부 가용재원 96.2조원 vs 지방정부 가용재원 141.1조원)을 기록하였다. 지방자치단체의 총 재정지출액은 141.1조원이었고, 이중에서 약 65%(91.4조원)는 중앙정부로부터 받는 이전재원이기도 하였다. 당시 지방세 총액은 49.7조원이었다(기획재정부 조세개요 2011, 행정안전부 2011년도 지방자치단체 예산개요). 즉, 이 전재원 비중이 높다는 의미는 지방정부의 재정자율성이 제한적이면서 동시에 그만큼 지방정부의 재정책임성이 약화되어 있다는 것을 의미하는 것이다.

우리나라 헌법 제59조에 근거한 조세법률주의 규정으로 인하여 지방세 등 지방재원에 대한 조례제정 자율권을 인정하지 않고 있어서 지금까지 지방세는 주무부처인 안전행정부(현 기획재정부)가 주관하고 있고, 조세부담률 확대 없는 지방세 확대는 국세-지방세 조정이 필요함에 따라 기획재정부 등의 소관법률에 의해 결정되고 있는 상황이다. 하지만 문제는 2013년 현재 상황을 나타내는 다음 <표 2>를 보면, 중앙정부에 대한 지방자치단체의 재정의존도가 더 높아지고 있다는 것이 문제이다.



## ● 특집1 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 2〉 지방자치단체의 중앙정부에 대한 재정 의존도

(단위 : 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합계	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393	1,510,950	1,568,887
자체수입	736,501	808,378	794,341	793,219	858,912	871,594
의존수입	478,195	530,085	552,510	579,813	612,641	656,332
지방채등	34,970	36,886	51,714	37,362	39,396	40,960
자체수입 비율	58.9%	58.8%	56.8%	56.2%	56.8%	55.6%
의존수입 비율	38.3%	38.5%	39.5%	41.1%	40.5%	41.8%

※자료 : 지방자치단체예산개요 각년도(당초, 순계 기준)

다시 〈표 2〉를 자세히 보면, 지난 5년 자체수입 비율이 '08년 58.9%에서 2013년 55.6% 소폭 감소함에 따라 의존수입비율은 2008년에 38.3%였던 기록이 2013년에는 훨씬 증가한 41.8%에 이르고 있다는 점이다. 문제들은 크게 두 가지로 지적되는데, 먼저 국세 중심의 재정구조는 국세증가에 따라 중앙부처별로 재원의 활용방안을 마련하려는 경향이 강해지면서 신규사업의 증가는 결국 중앙부처의 사업부서가 비대해 지는 경향을 보이게 된다. 둘째, 그로 인하여 국고보조사업이 늘어나게 되면서 지방공무원, 단체장, 주민 등이 국비로 충당되는 국고보조금 및 그 관련사업을 눈먼 돈으로 여겨 예산운영 자율성 및 책임성 등에 등을 돌리는 상황으로 나타나 지방재정의 자치재정력 확보는 커녕 건전성 확보에도 빨간불이 들어와 심각한 재정적 갈등을 불러일으키게 된다.

여기서 유럽연합 주요 선진국의 지방재정 실태를 간략히 보자. 국가마다 재원배분 체계가 상당한 차이가 있는데, 영국은 중앙정부로부터의 이전재원(교부금과 보조금)이 전체 세수의 70% 이상을 차지하는 예외적인 국가라는 점을 제외하고 볼 때, 2011년 주요 유럽연합 국가들의 지방정부 재정수입 총액에서 차지하는 지방세수의 평균 비중은 41.6%로 2010년의 39.5%보다 조금 증가한 추세로 나타났다(Dexia, 11th Edition of Summer Report, 201215). 지방세수가 지방정부의 재정자율권(예산)의 46% 이상을 차지하는 국가들은 핀란드, 프랑스, 라트비아, 오스트리아, 독일, 스페인, 그리고 스웨덴(61%)이다. 좀 더 부유한 국가인 스웨덴은 세계적으로 촉발된 재정위기 극복을 위하여, 2011년 지방정부에 대한 교부금 비중을 6% 더 상향조정하여 재정이전을 하였으며, 독일도 임시재원보조 수단으로 2009~2012년 간 배분되는 '투자보조금'에 의해서 중앙정부로부터 지방정부로의 이전재원 증가를 보여준 바 있었다.

원론적 입장에서 지방정부의 재정책임성 확보를 위한 방안을 정리하면, 우선 지방정부의 자율적 세수입 비중을 높이는 방향이 일반적이고, 그러한 방향에서 지방세수가 확충되도록 하면서 재정책임도 강화시켜 파산사전경고 및 파산제도 실시를 병행하는 것이 필요하다. 지방세수의 확충은 결과적으로 국세와의 분담율을 재조정하는 것이므로 현재 시행중인 '지방소비세'를 보다 형평성에 맞게 재조정하되 지방정부의 재정자립도를 높이는 방향으로 추진하면서, 지역 간 그리고 지방정부 간 세수불균형을 보정하기



위한 전국 지방정부 간 재정조정제도를 활성화 하도록 하는 것이 바람직할 것으로 본다(독일의 주정부 간 재정조정, 스페인·프랑스의 전국 재정조정기금 운영 등).

## 5. 민선 6기 지방자치에 바라는 점

프랑스도 2003년 지방분권 강화를 위한 헌법개정을 통해서 중앙집권적 단일국가는 제도적 획일화의 기반 변경이 불가능하다는 고정관념에 사로잡혀 있었던 상황을 고쳐서 국가정책의 결정은 정책이 집행되는 가장 가까운 곳에 있는 국민들 가까이에서 결정되어야 하고, 이를 위해서 적극적으로 시민의 참여를 통해서 결정되어야 하는 지방자치권의 헌법상 기본권으로서의 가치를 재확인 한 바 있다. 이것은 지방분권이란 중앙집권적 국가가 지방정부에 권한이양과 지방정부로서의 지위를 결정하여, 법률에 의한 권한위임을 하는 체제라는 것을 헌법적으로 인정한 것이었다.

우리나라도 민선 제6기를 시작으로 반드시 지방자치권의 보장을 헌법에 명문화 하여 헌법적 보장이 확고한 중앙-지방정부간 새로운 협력적 관계 속에서 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권 등을 확대해 지방자치단체 스스로가 어느 정도 법률적 범위 내에서는 자유롭게 기관운영체제와 재정운영 자율권을 지역특색에 맞게 다양화시켜 지역발전의 기틀이 되는 진정한 지방자치단체로 거듭날 수 있게 제도 확대 가능성을 높여 나가는 것이 절실히 필요하다.



# 지난 3농혁신, 그리고 앞으로의 3농혁신

글 · 허승욱 | 단국대 교수 · 3농혁신위원회 위원장



산업으로서 농어업, 공간으로서 농어촌, 주체로서 농어민이 중심이 되어 모두 행복하게 잘 살아 보자는 3농혁신을 본격적으로 시작한지도 벌써 2년이다.

민선 5기가 시작된 2010년은 뭐가 뭔지도 모르게 휘익 지나가 버렸고, 2011년은 내내 가야 할 방향을 잡느라 시간을 보내야만 했다. 열심히 하는 것도 중요하지만 방향을 잘 잡고 가는 것이 좀 더 빨리 갈 수 있을 것이라는 믿음이 있었고, 전문가 몇 명이 만든 거창한 용역결과를 우리들의 계획이랍시고 공표하고 싶지 않아서이기 때문이었다. 좀 못나도 우리가, 좀 더디 가도 우리가 해 보자는 생각으로 그렇게 만들어진 것이

2011년 8월에 발표된 '충청남도 농어업 농어촌 혁신 기본계획'이었다. 지금 우리가 열심히 색을 입히고 있는 3농혁신의 밑그림이다. 그 해 후반기는 조직을 내실 있게 만들고, 좀 더 구체적인 목표들을 세워 나가는데 치중했다. 방향과 밑그림만 그리다 볼일 다보는 거 아니냐는 우려 섞인 말들이 나왔다. 돌이켜 보면, 술하게 만나 회의하고, 소주잔에 담은 고민들로 밤새우던 기억들로 아련하다. 얼마나 많은 자료들을 만들었는지 내 연구실 한쪽 책장은 아직도 그 때의 자료들로 가득하다. 이것이 보물이고, 힘이 되었다. 출발 신호만 떨어지면 바람을 가르고 튀어나갈 것만 같은 적토마의 튼튼한 허벅지를 가지게 된 것 같았다. 낡은 노트 한권으로 중간고사를 치르던 촌놈에게 제대로 된 참고서가 생긴 기분이었다.

## ‘충청남도 3농혁신, 이제는 실천이다’

2012년 ‘열린 충남’에 기고했던 글의 제목이다. 이제 방향을 잡고 뜻을 모았으니 남은 것은 참여와 실천이라고 강조했다. 그렇게 2012년과 2013년은 지금까지와는 조금은 다르게, 그러나 혼신을 다해 달렸다. 그런 3농혁신이 또 새로운 해를 맞고 있다. 달라질 것이야 뭐 있겠냐만, 우리가 제대로 가고 있는 것인지? 어떻게 가야 할 것인지? 반추해보는 것도 의미가 크리라 생각된다. 출발과 함께 한참을 내달리고 있는 적토마의 고삐를 더욱 단단히 쥐고, 박차를 가해 속도를 높여야 할까? 아님 숨고르기를 해야 할까. 결론부터 말하자면, 둘 다 해야 한다. 시간이 없기 때문이다.

얼마 전 타결된 한-호주FTA 때문이기도 하고, 2013년에도 여전히 꺾일 기세를 보이지 않고 있는 농산물 수입과 육류소비량, 그리고 여전히 곤두박질치고 있는 식량자급률, 쌀 소비량 같은 우울한 지표들 때문이기도 하다. 무엇보다 아랫목의 한 줌밖에 안되는 미열과 두터운 솜이불 한 장으로 이 겨울을 이겨 내고 있을 촌부들의 한숨소리가 가슴을 무겁게 짓누르기 때문이다.

## ‘기본기에 충실하고, 초심을 잃지 말자’

작년 일이다. 어느 지역에서 3농혁신에 대한 강의를 하는데 1시간이나 지나서였을까 어느 어른신이 손을 번쩍 들고 지금까지 할까 말까 망설였는데 질문 하나 하신다 한다. 그러시라 했더니 “3농혁신은 안희정씨 아녀?” “글고, 우리하고는 뭘 상관이여?” 하신다. 돌직구 한 방 제대로 맞은 느낌이였다. 사실 누구나 이야기 도중에 급작스런 질문을 받으면 당혹스럽기는 마찬가지일 게다. 나는 이내 지난 몇 년 동안 누가 누가 모여서 어떻게 만들었는지, 뭘 하고자 하는 것인지 그리고 누가 앞서서 3농혁신을 끌고 나가야 하는지 조곤조곤 이야기 드렸다. 그런 이야기들로 나머지 1시간을 채운 것 같다. 그제야 어른신께서는 이해되었다는 고갯짓을 연신 하셨지만, 천안으로 돌아오는 내내 머릿속이 복잡했다.

사실 안희정 지사가 3농혁신이라는 이름을 처음 쓰기 시작한 것은 분명하지만, 그렇다고 도지사만의 3농혁신이 아닌데... 우리 모두의 3농혁신인데... 그래야만 하는데... 하는 생각들로 어지러웠다. 우리는 편 가르기에 너무나 익숙해 있다. 네 것과 내 것을 잘 따지는 것이 편리하고 현명한 행동으로 간주되기도 하는 세상이다. 네 것과 내 것의 경계를 없애야 한다는 것이 아니라 그런 가치들이 보편화된 세상에서 우리 공동의 가치를 도출해내는 것이 너무나 어렵기 때문이다. 너와 내가 만나 ‘우리’가 되는 것이 중요하다. 3농혁신이 우리 공동의 가치가 되도록 하는 일이 중요하다는 것이다. 그 어른신의 질문에 대한 내 결론은 ‘기본기에 충실하고, 초심을 잃지 말자’였다. ‘3농혁신이 뭔지 아세요?’ 여러분들이 모인 자리에서 이렇게 물어보면, 이제는 제법 많은 분들이 고개를 끄덕인다. 당장에는 생소해도 서서히 입에

불고, 관심도 커지고 있다는 생각이다. 이것이 민선5기 3농혁신의 가장 큰 성과가 아닐까?

더욱 큰 변화는 3농혁신이 농정국민의 정책이 아니고, 말로만 선전하는 도정과제가 아니라 행정, 보건, 복지 등 충남도 모든 실국에서 고민하는 과제가 되었다는 점이다. 이렇게 단기간에 3농혁신이 충남도정의 핵심가치화 될 수 있었던 것은 도지사의 흔들림 없는 진정성과 모든 실국의 전향적인 뒷받침으로 인한 성과라는 점을 부인할 수 없다. 그렇다. 우리들은 지난 3농혁신을 통해 ‘우리 공동의 가치’를 만들어냈던 것이다. 그렇다면 이제 무엇을 해야 할지에 대한 우리의 답은 분명하다.

## ‘우리 공동의 가치’ 3농혁신의 확산

앞서 말했던 3농혁신의 가치는 너와 나의 경계를 넘어 우리를 만드는 것이라 했다. 소비자와 생산자가 만나는 것이고, 도시와 농어촌이 만나는 것이고, 생산-가공-유통이 만나고, 민과 관이 만나는 것이며, 도지사와 4-H 젊은 농군이 만나는 것이다. 이것이 융합이고, 통섭(統攝)이다. 어려운 학문적 용어 같지만, 알고 보면 오래전부터 우리들이 해왔던 것을 되새김질 하는 것이다.

축산의 축(畜)자를 보자. 검을 현(玄) 밑에 밭 전(田)이 있으니 축산은 밭을 기름지게 만든다는 것으로 경종과 축산은 본래 하나라는 의미 아닌가. 갯벌은 육지의 육수(陸水)를 먹고 자라니 바다와 육지 또한 하나가 아닌가. 농촌 없는 도시가 있을 수 있겠으며, 생산자 없는 소비자가 존재할 수 없다. 이제 이 단절의 고리를 하나로 이어 가는데 3농혁신의 목표가 있음은 재론의 여지가 없다. 그러나 3농을 둘러싼 대외적인 여건은 어느 지표 할 것 없이 빨간 신호등이다. 파란 신호등으로 급방 바뀔 것 같지도 않다.

그렇다고 무작정 직진한다고 해서 될 일도 아니라면, 일단 우리가 지금 어디에 어떤 상태로 있는지부터 꼼꼼히 살펴야 한다. 그런 다음에 가야 할 목표를 정해야 한다. 그리고 정한 목표에 어떻게 도달할 것인지 전략을 만들어야 한다. 그리고는 실천과 확산이다. 이것이 우리가 지난 과정 동안 나름대로 몸에 익히고 쌓아 온 내공들이다. 그렇다. 이제 일종의 매뉴얼이 생긴 것이다. 우리는 이 매뉴얼을 들고 하나씩 돌씩 보태면서 가면 된다. 매뉴얼도 없이 천방지축, 좌충우돌할 때와는 달라도 다르다. 엉금엉금 바닥을 기던 돌 지난 아기가 이제 상다리 붙잡고 안간힘을 쓰고 일어나려 한다.

2014년에는 그 어느 때보다 성큼성큼 걸을 수 있을 것이라 본다. 3농혁신의 확산을 위해 2014년이 갖는 의미는 무척 크다. 6월 10일 지방선거를 통해 7월 1일이면 민선 6기도 시작된다. 많은 사람들이 3농혁신이 민선5기에서 끝나면 어떡하나 하고 걱정한다. 어떤 이유로든 3농혁신의 맥이 끊기는 것은 우리 모두에게 불행이다. 선생님께서 한 시간 내내 땀을 뻘뻘 흘리며 빼곡히 써 내려간 칠판, 누구 하나 옮겨 적지도 않은 채 수업 끝났다고 뻘뻘 지워버리고 다음 시간을 시작하는 느낌이었을까? 지금까지 네 것과 내 것이 잘 융합되어야 한다고 했는데, 생각해보니 민선 1기와 2기도 이어져야 하고, 그렇게 6기도



잘 이어져야 한다. 3농혁신이 시작되면서 우리는 중요한 두 가지 관점에 동의했다. 그것은 '계승'과 '혁신'이었다. 제대로 혁신하기 위해서는 제대로 계승해야 한다는 것이었다. 부모 없는 자식 없고, 사부(유 의태) 없는 허준이 있을 수 있었겠는가? 그래서 내세웠던 슬로우진 중의 하나가 “닭고, 조이고, 기름 치 자”였다. 그래서 민선 4기의 정책들을 선부르게 갈아엎고 새로운 정책들로 도배하는 어리석음은 범하지 않았다. 우리가 하고자 하는 많은 정책들은 이미 캐비닛 속에 있다. 정권이 바뀌는 순간 전 정권의 색깔 지우기, 결국 새로운 색깔로 도배하는 것은 아무리 진보라는 이름의 정권이 들어섰다 하더라도 가장 보수적인 행위이다. 그래서 2014년, 3농혁신의 첫 번째 큰 방향 역시 더 잘 닭고, 더 잘 조이고, 더 잘 기름 치는 일이다. 어디에 집중해야 할까?

## 사람과 조직

우리가 하는 모든 행위의 꼭지점에는 행복이 있다. 그런데 같은 동네라 하더라도 누구는 쌀값에만 관심 있고, 어떤 이는 돼지 값에만 관심 있다. 미국하고 자유무역협정(FTA)을 하는데 누구는 박수를 치고, 어떤 이는 삭발을 한다. 우리 사회에는 다양한 산업과 이해가 공존한다. 때문에 수많은 갈등이 양산되며, 이것이 현실이며 일상이다. 따라서 이런 갈등구조를 협동구조로 바꾸어 내는 것을 고민하는 것이 현명한 자세가 아닐까 한다. 서로 우격다짐으로 맞서는 것이 아니라 서로 한 발짝씩 뒤로 물러서고 물러난 만큼을 합의와 타협의 열매로 삼는 것이다. 그런데 실제 해보니 사람 사이의 일만큼이나 어렵고 복잡한 문제가 없다. 지난 3년간 3농혁신위원회가 그런 노력들을 해왔다. 충남 농정의 한 가운데에 농정국이 있는 것이 아니라 3농혁신위원회를 세웠다. 머리를 맞대야 하니 서로 시간도 맞춰야 하고, 장소 잡기도 만만치 않다. 충남이 너무 크다는 생각이 들 정도로 회의 하나면, 반나절 까먹기는 일쑤다. 그런 불편함을 감수하고 정말 많은 회의와 토론이 이어졌다. 무엇보다 헌신적인 공직자들의 노력 없이는 불가능한 일이었다. 때때로 피로를 호소하면서도 묵묵히 문서를 정리하고, 전화를 돌렸다. 이렇게 만들어진 5개 사업단과 18개 TF팀으로 구성된 3농혁신위원회에 민과 관, 농협 할 것 없이 모여 있다. 모든 것은 사람이 하는 일이다. 2014년에는 한 단계 수준을 끌어올려야 한다. 무엇이 필요한가?

## 제도와 예산

3농혁신의 지속성을 보장하는 것은 조직을 중심으로 제도와 예산이 뒷받침될 때만이 가능하다.

제도는 법이나 관습을 바탕으로 한 일종의 사회적 약속이다. 때문에 3농혁신의 지속가능성을 위해서

## ● 특집2 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

는 보다 구체적인 형태로 정비될 필요가 크다. 한참 논의 중인 농어업회의소 역시 좋은 제도이다. 중요한 것은 우리에게 맞는 옷이어야 한다는 것이며, 내용이 높다면 모든 기회는 우리를 보다 내실 있게 만들어 줄 수 있다는 점이다.

제도의 보완과 더불어 중요한 것이 예산이다. 그렇다. 모든 정책은 예산으로 말한다. 2014년 충남도의 예산안은 대략 5조 1,492억 원을 편성했고, 분야별로 복지분야 1조 2,425억 원, 농어촌분야 6,516억 원, 건설·해양분야 706억 원 등이다. 예산의 규모도 중요하지만 더 중요한 것은 예산안을 어떻게 세우고 집행하느냐 하는 것이다. 그동안 3농혁신의 기본기를 다지고 틀을 잡는데 전력투구하느라 차일피일 뒷전으로 미루어 온 문제이기도 하다. 또 한편으로 보면, 예산과 관련해서는 많은 이해관계자들이 등장하기 때문에 고양이 목에 방울달기식으로 논의가 전개되면 어쩌나 하는 우려도 있었다.

그러나 2014년에는 2012년부터 시작된 도민참여예산제의 경험을 바탕으로 농어업 분야에서는 한 층 수준 높은 예산운용의 기초를 세웠으면 한다. 농어촌분야 예산이 6천억 원 이상이라지만, 실제 투자되는 농림수산사업비 규모는 4분의 1 수준이다. 그 중 절반 가까이 국비에, 나머지 절반 가까이가 시군비에 매칭되며, 도비만으로 추진되는 사업은 얼마 되지 않는다. 국비사업은 입맛에 따라 받고 말고를 결정하기 어려우니 결국 시군비에 매칭되는 예산을 잘 활용하는 것이 답이다. 문제는 시군의 상황과 여건은 모두 제각각인데도 국비-도비-시군비로 이어지는 예산 수립 절차나 획일성에 있다. 이 구조를 바꿔야 한다. 행정적으로는 시군이 예산 수립의 출발점이 되어야 하며, 도민들의 참여가 기본이 되어야 한다. 그러나 예산구조를 바꾼다는 것은 지령이 손잡고 부산가는 일만큼이나 쉬운 일이 아니다. 그래서 충남도의 농어업 관련 예산을 한 데 쏟아놓고 제대로 된 가르마를 타 봐야 한다. 그런 다음에 우리가 세운 전략적 방향에 부합하도록 다시 재정렬하고, 시군의 특성에 부합한 예산을 수립할 수 있도록 하는 방안을 내야 한다. 물론 여기에는 도의회와의 대승적인 협력과 논의가 전제되어야 한다.

## 3농혁신은 대한민국의 미래를 위해 던지는 담론

지금까지 우리 모두가 행복해지기 위한 지난 3농혁신과 2014년에 우리가 만들어가야 할 조직, 제도, 예산이라는 큰 틀의 방향에 대해 두서없이 이야기 했다. 모든 것은 우리들의 건강한 논의구조 속에서 보다 현실적이며 세련되게 가공될 것으로 믿는다. 우리의 3농혁신은 대한민국의 미래를 위해 던지는 담론이다. 잘 나가는 글로벌 코리아, 그러나 한쪽 다리가 짧은 의자처럼 내내 불안하고 불편한 모습으로 서있는 대한민국에 외치는 고함이다.

## 충남 복지의 미래와 당면과제

글 · 김용현 | 충남발전연구원 책임연구원



2011년 서울시에서 발의됐던 무상급식투표 전후로 ‘복지’ 또는 ‘복지국가’는 한국사회에서 가장 중심적인 사회경제적 쟁점으로 떠올랐다. 2012년 대선과정에서 정치권이 쏟아내는 복지담론, 복지공약을 보면 가히 복지의 백화제방이라 할 만하다. 2012년 여당후보의 선거공약이었던 노인들의 기초노령연금에 여전히 정치권과 전문가들 사이에서 논란이 되고 있다. 예산만 보더라도 전체 예산 357조 7천억에서 복지분야가 차지하는 비중은 105조 9천억 원으로 29.6%에 달하고 있다.

이른바 ‘복지열풍’은 충청남도 예외는 아니다. 지난 11월 4일 덕산에서 개최되었던 복지를 주제로 한 충청남도 민정상화회는 충청남도 역시 복지가 최대현안이라는 사실을 잘 보여주고 있다. 이러한 사실은 예산에서도 드러나

고 있다. 2014년도 충청남도 예산이 5조역을 돌파하였는데, 복지분야만 1조원 가량 차지하고 있다. 복지의 비중을 늘리는 건 각 시·군도 예외는 아니다. 공주시만해도 2014년 예산 5,223억 중 사회복지분야가 1,147억 원으로 전체예산의 22.0%를 차지하고 있다(충청투데이, 2013.11.20).

실제, 복지전문가들은 충청도가 현재 처해있는 사회경제적 현실은 복지가 최대 현안이 되고도 남음이 있다고 진단한다. 부족한 저소득층 보호방안, 증가하는 노인인구, 노인자살률 증가, 양극화로 인해 양산되는 사회적 약자에 대한 보호대책 부재 등은 충청도가 지방정부차원에서 적극적으로 대응이 필요한 복지정책현안이다.

구체적으로 복지분야에 한정하여 현재 충청도가 처해있는 현실을 강점과 약점을 대별해서 살펴보자. 충청도가 한국보건사회연구원에 의뢰한 ‘충청남도 복지·보건 중장기계획 수립 연구’(2013)에 의하면, 충청도의 강점으로는 높은 GRDP, 상대적으로 높은 인구증가율, 높은 유년인구비율, 낮은 실업률과 높은 고용률, 낮은 비정규직비율과 높은 정규직 비율, 높은 주택보급률, 높은 기부참여율 등을 열거할 수

있다. 그러나 상대적으로 낮은 생산연령인구 비율과 높은 노인인구비율, 낮은 복지예산비율, 높은 기초수급자 비율, 높은 등록장애인비율, 높은 유병율, 높은 자살율 등은 충남도의 약점으로 진단되고 있다.

그럼 이제부터는 다른 지역과 구별되는 충남도 복지의 특성을 비교적으로 자세히 살펴보자.

## 초고령화

가장 두드러진 충남복지의 특성을 들자면 초고령화를 뽑을 수 있다. 충남도내 15개 시·군이 초고령사회로 빠르게 진입할 것으로 전망되고 있다.

충남도와 통계청에 따르면 2012년 말 기준 충남지역 65세 이상 고령인구는 32만 7,996명으로 도내 전체 인구 202만 8,777명의 15.27%로 고령인구 비율이 초고령사회인 20%를 초과하는 것은 시간문제이다. 특히 청양과 서천은 2003년 말 각각 22.0%, 20.3% 이미 초고령사회로 진입하여 2012말 기준 청양 29.55%, 서천 27.99%로 주민 4 5명 중 1명이 65세 이상 노인인 것으로 파악되고 있다. 뿐만 아니라 부여군 26.23%, 금산군 23.97% 등 군 단위 지역은 모두 고령화 비율이 20%를 넘어서고 있다.

도내 노령화 지수도 올해 106.2를 넘어 고령인구가 유소년 인구를 초과했으며 2040년에는 323으로 노인인구가 유소년 인구의 3 4배에 육박할 전망이다.

이와 같은 도의 초고령화 추세에 따라 충남도는 고령사회에 대한 대응체계 구축이 절실한 때이다. 초고령화에 대응하는 충남의 복지는 “고령인구의 주류화”의 관점에서 접근될 필요가 있다. 먼저 고령인구의 주류화를 위해서는 고령인구에 대한 관점의 전환이 필요하다. 고령인구는 단지 공공사회서비스의 수혜자만이 아니라 실버산업 등과 같은 경제부분에서의 적극적 소비자이자 잠재적 경제활동인구로 관점의 전환이 요구된다는 것이다.

따라서 지역 내 인구고령화를 ‘문제’가 아닌 ‘기회’로 바라볼 필요가 있으며 고령 인구를 지역경제의 새로운 소비계층과 새로운 노동인구로 간주하여 지역경제발전계획을 수립하도록 할 필요가 있다. 그리고 고령 1인 가구를 위한 맞춤형정책개발이 시급하다. 이런 맥락에서 독거노인 가정 안전망 구축, 생활밀착 체감형 복지서비스, 노인복지단지조성 등을 골자로 한 부여군의 ‘초고령사회시책’은 시의적절한 복지정책이라 할 만하다.

## 도·농간 복지 격차 (양극화)

충남도에서 고령화에 이어 가장 두드러진 현상은 도·농간 복지 격차의 확대이다. 대기업의 대규모 산업기지가 즐비한 서북부축에 반하여 중부내륙 및 서해안 축은 1차 산업 중심으로 발전 격차가 점점



심화되고 있다. 산업구조의 불균등 발전은 시설, 예산지원 사회서비스 등의 복지영역에서도 많은 격차를 낳고 있다.

〈표 1〉 천안시, 당진시, 청양군, 부여군의 사회복지 시설 현황

(단위 : 개소)

구 분	아동복지 시설수	노인복지 시설수	장애인복지 시설수	여성복지 시설수	정신질환자 요양시설	전체시설수 합계
천안시	3	44	4	5	2	96
당진시	0	17	1	0	0	31
청양군	0	5	0	0	0	7
부여군	1	9	0	0	0	21

※자료 : 충남사회지표, 2012

천안시, 당진시, 청양군, 부여군의 사회복지시설 현황을 보여주는 〈표 1〉은 각 시·군의 인구를 감안 하더라도 청양이나 부여군의 시설수가 현저히 낮음을 보여주고 있다.

게다가, 시·군간 복지 양극화현상은 재정자립도에서도 현저하게 나타나고 있다.

〈표 2〉 2013년 충남 재정자립도

광 역	구/시·군 평균	최 저	최 고
29.4%	26.2%	11.3%(부여군)	46.6%(천안시)

※자료 : 충청투데이, 2013년10월31일자

일반적으로 충남도의 15개 시·군은 재무역량을 넘어서는 과다한 정책사업으로 부채가 지속해서 늘어나는 것으로 파악되고 있다. 사실상, 재정자립도가 높은 천안·아산·당진·서산을 제외한 타 시·군은 부채를 해마다 줄여나가는 것으로 알려졌다. 도·농간 복지 격차 해소는 충남도가 앞으로 해결해야 할 과제 중에서도 우선순위를 점하는 것은 부인할 수 없는 현실이다. 왜냐하면 지역별 복지형평성을 충족하지 않으면 향후 많은 저항에 직면할 것이다.

충남도의 내륙권, 북부권, 서해안권, 금강권 등 권역별, 복지시설 유형별, 대상별 적정 수를 유지함으로써 복지 양극화를 해소해야 할 것이다.

이를 위해서는 사회복지기금을 도·농간 차등적으로 분배하는 것도 고려해야 하고 농·어촌 활력증진을 위한 조례제정도 검토해 볼 만하다. 거시적으로 도·농간 복지 격차 해소는 지역간 균형발전 정책의 맥락에서 접근해야 할 것이다.

## 높은 자살율

충남도의 자살율은 전국과 비교할 때 매우 높다. 2012년 기준, 충남도의 인구 10만명 당 자살율은 30.0명으로 한국 평균 25.1명보다 현저히 높다. 충남의 자살율도 전국에서 가장 높은 것으로 나타났고 최근 자살율은 감소하는 경향을 보이고 있지만 강원도 및 충청북도 등 타 지역도 자살사망율이 감소하고 있는 추세여서 충남은 여전히 높다고 할 수 있다. 특히, 충남도의 노인 자살율은 전국과 비교할 때 매우 높은 실정이다. 2012년 노인인구 십만 명당 노인자살자 수는 96.8명으로 전국평균 69.8명과 비교할 때 훨씬 높은 수준이다.

높은 자살율에 대한 타개책으로 충남도는 2011년 4월 광역정신보건센터를 개소했다. 국립공주병원에서 위탁 운영하는 광역정신보건센터는 도내 16개 보건소 지역정신보건센터와 70개 정신보건시설의 정신질환자에 대한 관리 네트워크를 구축해 정신질환자 조기발견과 상담, 재활 및 사회복귀를 도모하고 있다. 정신과 전문의 1명을 포함해 10명의 정신보건 전문요원이 상주하며, 도 정신보건 사업의 '컨트롤 타워' 역할을 수행하고 있다. 광역보건센터는 특히 '24시간 핫라인 서비스'를 운영해 자살을 비롯한 정신 건강 위기 상황을 받 빠르게 대응하고 있고 농촌지역에서 생명사랑행복마을조성 사업을 통해 자살에 방을 하고 있다.

## 행복키움지원단

MB정부의 희망복지지원단의 후신인 '행복키움지원단' 역시 충남복지의 한 특성으로 자리매김하고 있다. 복지전달체계 개선을 통한 민·관 복지 융·복합화 및 거버넌스 구축을 위하여 행복키움지원단은 2012년 4월에 발족하여 15개소를 개소하였다. 행복키움지원단은 지역내 복지자원의 효율적 활용을 목표로 클라이언트의 통합적 욕구사정을 기반으로 한 통합사례관리 시스템이다. 가령, 조손가정이자 알콜 중독자인 노인(클라이언트)의 복합적 요구사항을 개별적(조손+알콜+노인)으로 접근하기 보다는 시·군·구 별로 팀 2-3명의 팀을 구성하여 연계와 조정을 바탕으로 맞춤형서비스를 제공하는 것이 목표이다.

행복키움지원단의 설치로 일선 읍면동 담당자와 시군간의 사례관리 대상자에 대한 정보교환, 다양한 서비스 연계에 있어 읍면동과 시군간의 역할분담 등 협력기능이 개선되었다. 특히 통합사례관리에 대한 조직적 틀이 갖추어졌고, 서비스의 연계와 자원관리의 체계화에 기여하고 있다고 평가받고 있다. 행복키움지원단의 추진실적상 성과가 있음에도 불구하고, 사례관리대상자에 대한 사회복지통신망에 입력하는 업무과중, 새로운 복지업무의 수행 등으로 '갈대기 현상'은 여전히, 수요자중심의 서비스 제공 및 상담 기능을 강화하기에는 아직도 개선할 점이 많다는 평가가 지배적이다.

## 충남 복지·보건 기준선 설정

충남 복지·보건 기준선 설정도 충남복지의 한 특성을 이루고 있다. 복지·보건 기준선의 설정배경은 ‘대한민국 복지 중심지’로서 충남도의 위상을 확립하고 주어진 경제사회적 여건 하에서 충남도민이 최상의 삶이 질을 영위할 수 있는 수준을 제시하는 것이다. 복지·보건 기준선은 OECD 평균을 적정선으로 설정하며, 현재 지표수준이 OECD 평균 이상일 경우 현재 지표를 기준으로 약 20% 개선된 것으로 설정하였으며, 기준선은 충남도와 전체 시군의 책임과 주도 하에 관내의 기업, 민간기관 및 단체, 가족 및 개인의 적극적 협력에 의해 향후 10년 내에 달성하기 위한 목표 설정으로 볼 수 있다.

이밖에도 충남도는 다른 지방정부와 마찬가지로 사회복지재정확대, 저소득계층에 대한 지원체계 마련, 국·공립 어린이집 확충 등도 복지분야에서 풀어야 할 산적한 문제이다.

끝으로, 모두에서도 거론하였지만 복지분야에서 충남도가 기획한 획기적인 일은 도민들이 직접 참여한 충남도민정상회의의 개최이다. ‘직접민주주의를 통한 충남형복지공동체만들기’라는 슬로건하에서 충남도의 복지현안에 대해 도민과의 숙의(熟議)를 통하여 해결책을 탐색하기 위한 취지였다. 2010년에 이어 두 번째 열린 충남도민회의는 충남도의 중장기정책을 추진하는 첫 단추로, 주민들이 직접 정책 방향을 토론하고 우선순위를 결정했다.

핵심 주제 가운데 하나는 복지 재정 해결 방안 찾기였다. 복지 수요를 감당할 재정을 마련하려면 탈세를 막고 ‘부자증세 나 대기업·부자들에게 세금을 더 걷는 방식에 참가자들과 다수가 찬성 뜻을 나타내 눈길을 끌었다. 그러나 정상회의에 참석한 도민들의 대표성, 정보의 문제, 장시간이 소요되는 여러가지 주제를 한 나절 회의에서 표결로 처리하는 정상회의 속성은 재고의 여지를 남겨두고 있다. 그럼에도 불구하고 이전까지 전문가나 관료의 몫이었던 복지정책분야에 도민들의 참여를 이끌어냈다는 점에서 충남도민정상회의는 높이 평가할 만하다.

### 참고문헌

- 충청남도, 복지정책 현황 및 발전방향 토론회 자료집, 2013.7.23  
충남발전연구원, 2010년 충남도정의 현황과 발전과제(2) 2010-10  
충청남도, 직접민주주의를 통한 충남형 복지공동체 만들기 : 2013 충남도민정상회의 자료집, 2013  
충청남도·한국보건사회연구원, 충청남도 복지·보건 중장기계획 수립 연구, 2013

# 민선 6기 충청남도 사회적경제 정책의 과제

글 · 송두범 | 충남사회적경제지원센터장

## I. 머리말

충청남도는 2011년부터 사회적경제를 핵심도정으로 추진해 왔다. 그동안 사회적경제특별위원회 운용, "사회적경제육성지원조례"제정, 사회적경제 5개년 계획 수립, 사회적경제부서의 기획관리실 이관, 사회적경제중간지원조직 설립(충남사회적경제지원센터, 충남사회적경제네트워크), 연간 4회의 예비사회적기업 지정 설명회 등 전국의 그 어떤 자치단체보다 적극적으로 사회적경제 활성화를 위해 매진해왔다.

이러한 움직임은 충남도의 의지와 사회적경제주체들의 관심과 헌신의 결과로 시·군별로 풀뿌리 사회적경제네트워크가 형성되어 활동을 하고 있고, 사회적기업 등 사회적경제조직의 경영성과도 개선되어 전국적으로도 벤치마킹 대상이 되어올 만큼 성과를 거두었다고 자평할 수 있다.

그러나 정책에 대한 가시적인 성과를 요구하는 행정의 입장과 사회적경제에 대한 전반적 인식증대 및 민간역량 강화 등과 같은 점을 중시하는 사회적경제진영의 입장에는 성과를 바라보는 시각의 차이가 존재한다.

아직은 민관 모두 만족할 수준은 아니지만 사회적경제를 바라보는 자치단체와 민간의 시각전환은 분명하고, 주류경제에 의해 야기된 여러 가지 사회적, 경제적 문제를 해결하는 대안이 될 수 있다는 점에서도 어느 정도 동의하고 있는 것 같다.

민선 5기 충청남도가 사회적경제를 핵심도정으로 도입하기 위한 여러 가지 시도를 했던 시기라면 민선 6기에서는 충남의 주류경제가 사회적경제의 이념과 가치를 기반으로 성장할 수 있도록 주류경제와 지속적으로 교류하고 협력하면서 사회적경제가 지역경제에 확산되고 실질적인 성과를 양산하는 시기가 되어야 할 것이다.

따라서 이 글에서는 민선 5기 충남의 사회적경제정책을 회고해보고, 민선 6기 충남의 사회적경제 정책과제를 모색해보고자 한다.



## II. 충남의 지역발전정책과 사회적경제

### 1. 지역발전과 충청남도

지역발전(regional development)이란 복수의 공간단위를 포괄하는 광범위한 지리적 영역을 대상으로 산업화와 도시화에 필요한 물적 기반의 조성 및 사회경제적 제반조건의 개선을 추구하는 다양한 활동을 의미한다(김용웅 외, 2003:32). 또한 UN경제사회이사회(Social Progress through Community Development)에서는 지역을 국가의 한 하부단위로 보고, 지역과 정부와의 관계에서 “주민들 자신이 정부의 노력과 협력하여 자신들의 마을을 경제적, 사회적, 문화적으로 향상시키고, 이렇게 향상된 지역사회를 국가의 생명력으로 끌어올려 국가발전에 전체적으로 기여하게 하는 과정”을 지역발전이라고 정의한다. 이 같은 맥락에서 볼 때 지역발전이란 일반적으로 지역사회의 발전을 의미하며 경제적으로 풍요로워지는 것은 물론, 사회정의와 평등을 실현하는 등 전반적으로 지역사회가 보다 좋은 상태로 향상되는 것을 의미한다.

충청남도에서는 민선 5기 들어 지역발전을 촉진하기 위해 다양한 정책을 추진해 왔다. 그 대표적인 것이 더불어 잘사는 농어촌 공동체를 만들기 위해 3농혁신(농어업, 농어촌, 농어업인)을 민선 5기의 첫 번째 과제로 추진해 왔다. 친환경고품질 농산물 생산, 지역순환식품체계 구축, 살기좋은 희망마을만들기, 지역리더 양성, 도농교류활성화 등을 5대전략과제로 설정하고 30대 중점사업을 추려 도정역량을 집중해왔다(충남도정, 2013:666).

민선 5기의 이러한 정책은 과거 외자유치, 기업유치 등을 통해 지역총량경제의 덩치를 키우는데 주력하는 등 충남경제의 동력을 외부로부터 찾는 외생적 발전전략의 한계와 반성을 통해, 지역발전의 동인을 지역내에서 찾고자 하는 내생적 발전전략으로의 전환을 의미한다.

이와 같은 개발패러다임의 전환배경에는 천안, 아산, 서산, 당진 등 소위 수도권중심의 개발효과가 다른 시군지역으로 확산되고, 대기업유치 등에 따른 파급효과가 중소기업으로 이전되는 적하효과(trickle-down effect)를 기대한 불균형개발정책이 오히려 권역간, 농촌-도시간, 계층간 양극화를 심화시켜 도민의 균형있는 삶의 질 향상과 행복도 제고로 이어지지 않았다는 그간의 평가에 기초한 것이다.

아직까지 민선 5기가 마무리되지 않는 시점이지만, 3농혁신, 사회적경제 육성, 기후변화 대응 등 지역주도·주민주도로 지역내 순순환경제구조와 지속가능한 발전을 시도해왔다는 점에서 지역발전의 패러다임 전환에 기반을 마련한 시기였다고 할만하다.

### 2. 지역경제정책으로서 사회적경제의 도입

민선 5기 충청남도에서는 지역경제 활성화를 위해 국내외 기업투자를 유치할 때 사회적 책임 이행,

## ● 특집4 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

지역민 우선고용, 일자리 창출 등에 우선순위를 줌으로써 기존 양적투자유치에서 우량기업 및 지역사회 기여기업 유치로 전략을 수정해 왔다. 또한 생산과 소비가 선순환하는 상생산업단지 조성을 위해 조례를 제정하고 시범사업을 추진 중에 있다.

이와 같이 지역경제 활성화를 위해 기존의 외자 및 기업유치 패러다임에서 벗어나 총량경제의 확충보다는 기업의 사회적 기여나 지역민 일자리 창출 등 기업의 사회적 책임 및 공헌, 지역사회친화형 기업 만들기를 강조해왔다.

주류경제를 육성하기 위한 이러한 움직임은 자연스럽게 사회적경제를 핵심도정으로 도입하여 추진하는 계기가 되었고, 민간영역에서도 사회적경제조직들의 설립이 확대되었으며, 전국적으로도 자치단체 차원의 사회적경제정책을 확산하는데 선도적인 역할을 하였다.

그러나 민선 5기 충남의 사회적경제정책은 민간의 역량과 민간주도의 경제적 자립을 기반으로 하는 속성으로 인해 자치단체만의 노력으로는 한계가 있다는 점을 인식하고, 다양한 주체들의 참여의 필요성이 무엇보다도 중요하다는 점을 인식한 시기이기도 했다.

민주주의 역사가 오래된 선진국과 달리 민간의 역량이 일천한 점은 사회적경제의 확산을 저해하는 요인이 되었고, 기존 외래형 개발방식에 길들여져 있는 경제주체들의 인식을 단기간에 개선하는 것 역시 오랜 시간과 노력이 필요하다는 점을 다시 한 번 확인하였다.

그럼에도 불구하고 민선 5기 충남도정의 사회적경제 정책은 여타 광역자치단체의 사회적경제정책 도입에 상당한 자극을 준 것만은 사실이고, 지금도 많은 자치단체들이 사회적기업 경제조례 제정을 계획하고, 사회적경제계획을 수립하는 등 사회적경제정책의 도입을 준비하고 있다.

이러한 점에서 민선 5기 충남도정에서는 사회적경제영역의 양적인 확산과 더불어 사회적경제생태계 형성에도 상당한 성과를 거두어 왔으나, 주류경제와 비교해 보면 여전히 미약한 수준에 머물고 있어 갈 길이 멀다는 느낌을 갖는다. 반면, 사회적경제를 자치단체 정책으로 도입함으로써 사회적경제를 정책영역에서 전국적으로 확산하는데 기여한 점은 특기할만하다.

특히, 전국처음으로 민관이 공동으로 참여하여 자치단체의 사회적경제의 방향과 시책을 제시한 “사회적경제특별위원회” 운영, “사회적경제육성지원조례” 제정, “사회적경제5개년계획” 수립 등은 지방자치단체로 하여금 사회적경제에 본격적인 관심을 갖게 한 의미 있는 시도였다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

### Ⅲ. 민선 5기 충남도 사회적경제정책의 회고

#### 1. 민선 5기 사회적경제정책의 개요

충청남도에서는 2009년 사회적기업육성지원조례를 제정하였으나, 사회적기업 육성계획을 마련하여 실질적으로 추진하게 된 것은 2010년 민선 5기에 들어서면서 부터이다. 민선 5기 초기에는 전국의 여타 자치단체와 유사하게 중앙정부의 사회적기업을 지방자치단체 차원에서 지원하는 수동적 역할을 수행하는데 머물러 있었다.

사회적기업시책을 늦게 시작한 점도 있지만, 타 자치단체에 비해 사회적기업수가 다소 부족하고 지역적, 사업분야도 편중되어 있으며, 사회적기업을 위한 생태계 역시 매우 열악함을 인식하고 사회적기업중심의 정책만으로는 기존 주류경제의 문제를 해결하는데 한계가 있다는 점을 인식하게 된다.

또한, 충남 북부권 중심의 발전전략은 지역간 발전격차와 외부에 대한 의존성을 심화시켜, 성장과실의 외부유출 등으로 도민의 삶의 질 향상으로의 연계가 미흡하여 취약계층의 일자리 창출과 사회서비스제공이라는 사회적기업의 제한된 의미를 넘어 외생적 발전의 한계와 지역의 위기를 극복할 수 있는 유효한 수단이자 새로운 발전전략으로서 사회적경제 정책을 도입하기에 이른다.

2011년에는 사회적기업 중심의 정책추진과 사회적경제 정책의 필요성을 인식하고 조직과 제도를 정비한 시기라 할 수 있다. 2011년 1월 도 본청 경제통상실 일자리경제정책과내에 사회적경제TF를 설치하였고, 2011년 2월 고용노동부의 권역별 사회적기업 지원기관으로 지정된 호서대학교 산학협력단과는 별도로 충남발전연구원내에 사회적경제지원센터 설치하여 사회적경제 생태계 조사분석 등 관련 연구, 충남형 예비사회적기업 발굴 육성 및 마을기업 발굴육성 지원업무를 담당추진 해왔다. 2011년 2월에는 “사회적경제정책연구회”가 충남도의회에 설치되어 사회적경제정책에 대한 도의회 차원의 연구 및 활동이 이루어졌다.

2011년 4월부터는 충남도 사회적경제 중간지원조직인 “충남사회적경제지원센터”에서 11회에 걸쳐 사회적경제연구회를 개최함으로써 사회적경제정책의 이론적 정당성 확보에 주력하였다.

충남도 사회적경제정책의 전환점은 2011년 7월 연구원, 공무원, 교수, 활동가, 사회적기업가, 도의회의원 등이 참여하는 “충남사회적경제정책기획단”(이하 기획단)이 구성되면서 부터라고 할 수 있다. 기획단은 사회적경제정책기획 및 우선추진과제 진행상황 점검구조 위상을 부여한 한시조직으로, 충남도 사회적경제 정책방향 및 우선추진과제 도출, 사회적경제 담론확산을 위한 네트워크 구축, 2012년 사업방향과 예산안 수립 등의 기능을 수행하였다.



## 특집4 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 1〉 충남사회적경제기획단의 역할

구 분	역 할
사회적경제 정책설명회 개최	· 도지사, 부지사 및 전문가 간담회 · 정책기획단 참여대상 주요관련 부서장 대상 설명회 · 충남도청 및 군공무원 대상 순회설명회
사회적경제 생태계 구축 정책방향 수립	· 충남사회적경제 mapping 및 사회적경제 생태계 구축 5개년계획안 수립 · 충남사회적경제 대토론회 추진 · 사회적경제 전국대회 개최 · 주민창안제도 더불어 살기좋은 충남지역 만들기 운영
충남사회적경제 추진구조 점검, 조직개편 방안수립	· 충남사회적경제 현장 네트워크 구축지원 검토 · 사회적경제 전담부서 및 전담인력 확충 검토 · 중간지원조직 위상 재검토 및 장기발전전략 수립
중장기 발전과제	· 충남 사회적경제 거버넌스 체제 재구축 · 충남형 사회적기업 맞춤형 지원 전략 검토 · 사회적경제 리더 및 전문컨설턴트 육성지원 · 충남형 전략분야 및 시범사업 기획선정

물론 기획단에서 계획한 사업이 100% 수행되지는 않았지만, 그동안 사회적기업중심의 정책들에 머물러 있던 충남도정이 사회적경제정책으로 전화되는 결정적인 계기가 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2012년 들어 국내외 사회적경제에 대한 이론 및 정책, 사례학습결과 몇 가지 성과를 도출하게 된다. 우선 고용노동부 사회적기업 지원기관으로 “충남사회경제네트워크” 및 “시군단위 사회적경제네트워크”의 설립으로 민간주도의 사회적경제기반을 구축하게 된다. 또한 전국 최초의 “충남도 사회적경제육성조례”를 제정함으로써 사회적경제정책 추진의 제도적 기반을 마련하였고, 기획단은 2012년 8월 “사회적경제특별위원회”로 격상되어 본격적인 사회적경제 정책을 추진하기에 이른다.

2013년 들어 충남도 사회적경제 담당부서는 경제통상실 일자리경제정책과에서 기획관리실 지속가능발전담당관 산하로 이관됨으로서 사회적경제정책의 기획 및 조정, 융복합 추진에 유리한 환경을 갖추게 되었다.

## 2. 민선 5기 사회적경제의 평가와 반성

앞에서 살펴본 바와 같이 충남은 타 자치단체에 앞서 사회적경제를 도입하여 추진함으로써 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 자평하고 있으나, 여전히 다음과 같은 문제점을 동시에 노정하고 있다.

첫째, 사회적경제가 건강하게 자랄 수 있는 토양이 부족하다는 점이다. 즉, 사회적경제의 근본은 비영리 부영역, 자원봉사영역이라 할 수 있으나, 충남도에는 제3섹터의 토양이 타 자치단체에 비해 척박한 것이 사실이다. 사회적경제를 활성화하기 위해서는 그 근본이 되는 NGO영역의 저변확대와 조직화가 필요하지만, 대도시보다는 농어촌지역이 중심이 된 충남도의 특성상 어려움이 있을 수밖에 없다.

둘째, 사회적경제에 대한 인식이 많이 개선되었다고 하지만, 여전히 사회적경제에 대한 도민이나 공무원의 인식은 부족한 편이다. 물론 사회적기업, 마을기업, 협동조합, 자활기업 등 정부정책에 대해 많은 관심을 보이고 있지만, 사회적경제의 이념과 철학 속에서의 통합적인 인식은 부족하다고 볼 수 있다.

셋째, 사회적경제가 광역자치단체인 충남도를 중심으로 추진되고 있으나, 대다수의 시군에서는 사회적경제에 대한 이해와 독자적 추진역량이 부족하다. 시군 행정조직에서 사회적경제 영역의 중요성이 낮고, 민간영역의 관심과 역량이 부족한 것도 한 요인이다. 시군에서는 단기간에 효과를 기대하기 힘든 사회적경제정책보다는 가시적 성과를 보여줄 수 있는 물리적사업이나 기업유치 등에 더 많은 공을 들이는 관행이 여전하다.

넷째, 사회적경제의 이념과 가치가 주류경제에 녹아들어야 하나, 지금까지는 주류경제와 사회적경제는 섞일 수 없는 존재로 인식하고 있는 듯하다. 최근 경제민주화, 기업의 사회적책임 등에 대한 관심이 높아지고 있으나, 정작 지방자치단체 경제정책에서 시장경제를 중심으로 하는 주류경제와 사회적경제간의 융복합, 연계에 대한 관심은 부족하다.

다섯째, 최근 사회적경제조직의 창업이 활발하나, 창업과 운영자금에 대한 지원은 미약하다. 대부분의 창업 및 운영자금은 자체 조달해야 하는 상황이고, 정부 및 자치단체차원의 사회적경제 기금조성도 미흡한 수준이다. 신용협동조합, 새마을금고 등과 같은 비금융권 협동조합을 통한 창업 및 운영자금 조달이 바람직하지만, 이 역시도 담보중심의 대출관행으로 인해 이용에는 한계가 있다.

여섯째, 사회적경제조직의 생산제품이나 서비스의 공공기관 우선구매를 강제하는 조례가 일부 자치단체를 중심으로 제정운동되고 있으나, 대부분의 자치단체에서는 법적, 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 사회적경제조직이 생산하는 제품의 질이나 서비스의 수준이나 서비스의 질이 낮다고 생각하는 점도 공공기관 우선구매를 어렵게 하는 요인이다.

일곱째, 사회적경제에 젊은 층의 활동 및 참여가 부족하다. 사회적경제의 활성화를 위해서는 젊은 층의 참여가 필수적이나, 이를 체계적으로 육성할 수 있는 시스템이 미흡하다. 특히, 초중고등학교에서부터 협동교육을 통해 자연스럽게 사회적경제를 주도할 수 있는 인재를 육성하기 위한 자원, 프로그램, 전문가 등이 부족하다.

## IV. 민선 6기 충남도 사회적경제정책의 과제

### 1. 사회적경제 인지적 융복합 행정의 강화

민선 5기 충남도정에서 사회적경제는 그 기반을 구축했던 시기라면 민선 6기 충남도정에서 사회적경제는 주류경제를 사회적경제와 연계, 협력을 통해 지역순환경제체제를 구축할 필요가 있다.



## ● 특집4 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

이를 위해서는 충남도의 지역경제정책을 사회적경제의 가치와 방법을 적용하여 전략적으로 육성하는 사회적경제 인지적 융복합 행정을 추진할 필요가 있다. 주류경제 정책은 속성상 총량경제 성장에 초점을 맞출 수밖에 없지만, 사회적경제와의 연계와 협력을 통해 지역민의 일자리 창출과 취약계층에 대한 배려, 기업의 사회적책임 등을 강조함으로써 지역경제가 도민의 삶의 질 향상과 행복도 제고로 이어질 수 있는 따뜻한 경제로 성장할 수 있도록 해야 한다.

또한, 중앙정부의 다양한 사회적경제 정책으로 인해 지방자치단체의 사회적경제 관련사업도 여러 부서에 분산되어 있다. 충남도 사회적경제부서를 기획관리실에 배치한 것은 조정 및 융복합기능의 강화를 통해 행정정의 비효율성을 저감하고, 행정의 시너지효과를 강화하기 위한 것이다. 이를 위해 사회적기업, 마을기업, 농어촌공동체, 협동조합, 자활기업, 마을공동체사업 등을 융복합 행정으로 추진할 수 있는 조직운용체계가 마련될 필요가 있다. 서울, 인천, 강원에서 보는 바와 같이 과단위의 사회적경제부서 설치가 필요하며, 사회적경제업무의 융복합조정을 위한 정책협의회구성 및 운영, 충남도 산하기관·출연기관의 사회적경제 공동사업 추진 등이 요구된다.

### 2. 사회적경제를 선도할 중장기적 인재 육성

민선 6기 충남도장에서 사회적경제조직에 대한 지원을 조직자체에 맞추기 보다는 사회적경제 인재육성에 맞출 필요가 있다. 사회적경제조직의 특성상 낮은 보상체계, 협동과 연대라는 사회적가치보다 경쟁을 우선으로 하는 사회구조, 영리와 비영리간 장벽이 크다는 점을 고려해 보면 인재를 찾기는 어렵고, 인재육성에 오랜시간이 소요될 수밖에 없다.

민선 5기 충남에서도 인재육성의 시급성을 인지하고 사회적경제 아카데미 등 다양한 인재육성 프로그램을 운영하였으나, 기대한 만큼의 성과를 거두었는지에 대해 반문해 볼 필요가 있다.

기존의 아카데미가 교육활동이었다면 이제 학습활동으로 전환이 요구된다. 사회적경제에 관심을 가진 학습모임(동아리) 결성을 지원하고, 초·중등학교, 대학교 등에 사회적경제와 관련한 흥미있는 강좌와 필요하다면 정규과정을 개설할 필요가 있다. 이러한 학습활동은 흥미로워야하고 자기주도적인 학습을 지원하는 전문강사 육성도 요구된다. 또한, 사회적경제 현장에서 학습이 이루어질 수 있도록 우수한 사회적경제활동가를 양성하는 인재육성 시스템도 갖추어야 한다.

### 3. 사회적경제조직의 설립, 운영을 지원하는 사회금융제도 확립

사회적경제 선진국의 가장 큰 특징은 사회적경제조직을 지원하기 위한 다양한 사회기금 제도가 존재한다는 점이다. 캐나다 퀘백의 경우 협동조합기금, 노동자기금, 지역공동체기반 기금, 정부기금, 하이브리드기금, 민간기금 등 다양한 사회기금 제도가 활성화되어 있다.

사회적기업, 마을기업 등은 정부재정지원의 혜택을 받고 있지만, 이 역시 한시적이어서 재정지원이 중단된다면 자체적 재원조달에 의존해야 한다. 그러나 현실적으로 사회적경제조직에 대한 자체재원조달에 여러 가지 어려움이 존재한다.

사회투자기금의 경우 민관 공동으로 조성하는 조건이 대부분이나 민간부분의 기금확보는 사회적환경, 제도적인 한계 등으로 인해 쉽지 않다. 결국 현재로서는 정부 등 관치금융에 의존할 수 밖에 없는 구조이지만, 향후 자치단체, 협동조합, 사회적경제조직이 함께 참여하는 사회적금융제도가 민선 6기에는 확립될 필요가 있다.

#### 4. 시·군별 특성화된 사회적경제시책의 추진

세계 여러나라에서는 자국이 처한 역사적 배경과 자원잠재력 등에 의해 자국에 적합한 사회적경제조직을 지원, 육성하고 있으며, 지역적으로도 이러한 경향이 두드러진다.

우리 나라 역시 원주시의 협동조합도시, 완주군의 커뮤니티비즈니스, 진안군의 마을만들기, 서천군의 지역순환경제 등 차별화된 사회적경제사업을 추진하고 있으나, 충남도의 시·군에서는 여전히 정부가 주도하는 사회적경제시책에서 벗어나지 못하고 있다.

완주군의 커뮤니티비즈니스 사업에서 보듯이 기초 자치단체도 지역특성과 자원잠재력에 기초한 독자적 사회적경제사업이 오히려 지역경쟁력을 강화할 수 있다는 차원에서 민선 6기 충남도에서도 적극적으로 시·군별 특성화된 사회적경제시책을 추진할 필요가 있다.

서천군에서는 사회적경제를 지역순환경제라는 개념을 통해 구체화하는 계획을 수립하였다. 즉, 서천군의 시장경제-공공경제-사회적경제 영역 및 각 경제영역간 선순환경제가 원활이 이루어질 수 있도록 조례 제정, 선순환경제지원센터 등 제도적 기반을 구축하고, 센터가 거버넌스를 형성하여 선순환경제육성을 위한 프로그램 개발 및 지원체계 구축을 계획하고 있다.

따라서 민선 6기 충남도 사회적경제정책은 사회적경제의 주체들이 활동하는 시군의 자원잠재력을 고려하여 지역의 특성에 적합한 사회적경제 분야를 발굴하고, 이를 구체화할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

## 특집4 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

〈표 2〉 서천군 지역순환경제 실현을 위한 핵심과제

구 분	민 간	행 정	거버넌스
주체 역량	① 주민교육 ② 마을단위 상호학습 ③ 지역리더아카데미	④ 공무원 교육 ⑤ 사업관련 부서간 워크숍 ⑥ 관련 사업 및 자원 통합	⑦ 주체 간 정기 워크숍 ⑧ 사업주체 발굴 및 확대 ⑨ 지역별·분야별 의제 발굴
기반 조성	① 지역별·분야별 민간네트워크 구성 ② 민간네트워크의 법인화 ③ 네트워크 회원의 확대 ④ 민간 지역순환경제기금 조성 ⑤ 사회적 책임에 대한 규약 마련	⑥ 지역순환경제 활성화계획 수립 및 조례 제정 ⑦ 전담부서 설치 ⑧ 전담인력 확보 및 교육	⑨ 중간지원조직의 설립 ⑩ 민·관 역할 분담 ⑪ 활동가 양성프로그램 개발 및 운영 ⑫ 지역순환경제 홍보 ⑬ 서천지역순환경제기금 민관공동 출연 ⑭ 지역순환경제 주민한마당 개최
사업 실행	① 공동체 및 지역자원기반 사업계획의 구상 ② 대상별 사업계획 수립	③ 공공구매 등 관련제도 개선 ④ 지역내부 시장개척 지원	⑤ 정기적인 지역자원조사 ⑥ 사업모델 개발 및 인큐베이팅 ⑦ 자금 및 컨설팅 지원 ⑧ 사후관리 ⑨ 공동마케팅 계획 수립 및 추진 ⑩ 사례집 발간 및 성과측정

※자료 : 서천군, 2013, 서천군 지역순환경제 5개년 계획 연구, p.96.

### 5. 자치단체와 제3섹터간 협약을 통한 사회적경제 육성

1996년 ‘디킨 위원회 보고서’와 1997년 정책문서인 ‘함께 만들어가는 미래’를 통해 영국정부는 건전한 자원활동 및 지역활동을 활성화하기 위해 제3섹터를 강화하는 동시에 정부의 책임이 제고되어야 하며, 이를 위해 정부와 제3섹터 간 파트너십이 필수적이라는 결론을 내린다.

이에 따라 제3섹터와 정부 대표자간의 미래지향적인 관계를 위한 기본적인 원칙을 바탕으로 한 “협약(The Compact)”을 조약의 형태로 만들어 체결하였다.

협약을 통해 정부와 제3섹터 대표자들 간의 수평적인 협력관계를 설정하고, 그동안 분산되어 있던 자원활동 단체, 자선단체, 지역공동체 조직 등을 하나의 섹터로 분류함으로써 정부와 공공부분이 제3섹터를 통한 사회부문으로 대우할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

이후 지방정부도 제3섹터와 협약을 체결하게 되었으며, 이러한 지역 ‘협약’은 전형적인 지역전략 파트너십으로 자리를 잡게 된다.

고든 브라운 영국총리는 “이 나라에서 국민에 의해 해결될 수 없는 문제는 없다. 수백만명의 사람들이 제3섹터를 통해 사회문제를 해결하고 있다. 사회 곳곳에서 자원봉사조직과 단체, 그리고 사회적기업들이 사람들의 삶을 더 풍요롭게 해주고 더 좋은 환경을 만들기 위해 분투하고 있다. 정부는 제3섹터를 구성하는 수천개의 조직들과 수백만명의 사람들을 방해하거나 통제해선 안 되며, 오히려 이들이 성장할 공간과 기회를 만들어 주고 함께 일하는 좋은 파트너가 되어야 한다.”고 주장하였다.

민선 6기 충남도정에서도 영국의 협약과 같이 충청남도과 충남도내 다양한 민간조직들을 제3섹터라는 큰 틀로 분류하고 ‘협약’을 맺어 제3섹터의 역량강화를 지원하고 사회적경제조직으로 진입할 수 있

는 지원책을 마련할 필요가 있다. 즉, 현재 충남도내 수많은 비영리 조직이 존재하지만, 사회적경제에 대한 이해정도가 다양하기 때문에 원하는 모든 조직에 대해 사회적경제조직으로 전환할 수 있는 공통의 교육기회나 정보를 제공할 필요가 있다.

## V. 맺음말

민선 5기 충청남도가 핵심도정으로 추진해온 사회적경제정책은 제도, 조직 등 기반구축과 아울러 양적인 측면에서도 괄목할만한 성과를 이루었고, 타 자치단체의 사회적경제 정책도입에도 어느 정도 영향력을 발휘하였다는 점에서 그 성과를 과소평가할 수는 없다.

그럼에도 불구하고 이러한 성과에 대한 행정영역과 민간영역의 평가는 다소 거리가 있어 보인다. 이는 양자 간에 성과를 바라는 보는 시각차이 때문이기도 하지만, 사회적경제의 특성상 가시적 성과를 거두기 위한 절대적 시간이 필요하다는 점 때문으로 볼 수 있다. 사회적경제는 주류경제에서 보듯이 가시적인 총량경제지표의 향상보다, 사회적경제조직내 종사자들간의 호혜와 협력, 나눔과 배려라는 눈에 보이지 않는 덕목에 상대적으로 큰 가치를 두고 있고, 이는 단기간에 축적될 수 없는 자본이기 때문이다.

이러한 점에서 보면 민선 5기 충남도정 및 시군정에서 사회적경제는 그 기반구축을 위해 노력하였고, 양적인 성장을 추구했던 시기라고 평가할 수 있으나, 여러 가지 문제점을 노정한 시기이기도 했다.

민선 6기 충남도정에서는 민선 5기 충남도 사회적경제정책의 한계를 극복하고 한 단계 성숙해짐으로써 주류경제의 대안경제로서 자리매김해야 한다. 이를 위해서는 제3섹터의 저변확대, 주류경제와의 협력, 사회적경제 인지적 행정이 이루어질 수 있도록 도정의 패러다임이 변화해야 한다. 중앙정부의 다양한 사회적경제정책을 수동적으로 수행하기 보다 자치단체의 행·재정적 특성에 부합하는 정책으로 재해석하고, 융·복합적인 행정을 통해 충남도민의 독창적 사회적경제시스템을 구축할 필요가 있다.

또한, 사회적경제의 지속가능성을 담보하기 위해서는 자치단체 차원의 인재육성로드맵이 있어야 하고, 사회적경제조직의 창업 및 운영지원을 위한 사회적투자금융 도입에도 노력해야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 사회적경제는 조직이 기반하고 있는 시군별로 차별화, 특성화하여 추진되어야 하며, 조직수나 종사자수 증가지표 등 가시적 성과보다는 조급함을 버리고 시간이 걸리더라도 사회적경제의 가치와 원칙을 중시하는 거버넌스형 사회적경제정책이 정착될 수 있도록 주체들 모두 동참해야 할 것이다.

### 참고문헌

- 김응웅 외, 2003, 지역발전론, 서울 :한울아카데미.  
충청남도, 2011, 충남사회적경제 활성화 방안 마련을 위한 사회적경제정책기획단 구성·운영계획.  
서천군, 2013, 서천군 지역순환경제 5개년 계획 연구.  
충청남도, 2012, 충청남도 사회적경제 5개년 계획.  
충청남도, 2013, 충남도정.

# 2014년 경제전망과 민선 6기의 경제산업정책 방향

글 · 안기돈 | 충남대학교 경제학과 교수  
글 · 백운성 | 충남발전연구원 지역경제연구부장

## 들어가며

2013년 KOSPI가 2000선을 돌파하며 우리나라 경제가 상승국면으로 접어들며, 전문가들의 예상처럼 경제성장률이 3%를 상회할 것이라는 전망대로 흘러가는 것 같았다. 그러나 아직 경제 기반에 회복해야 할 것들이 많은 것인지, 아니면 세계경제의 불확실성하에서 한국경제가 방향을 찾지 못하는 것인지 올해 경제성장률이 2.7%로 귀결되는 양상이다.

그럼에도 2014년은 지난해보다 더 긍정적이다. 지난 몇 년간의 경제침체에서 이제 회복세로 돌아섰다고 대부분의 전문가들은 입을 모으고 있다. 그러면 이러한 세계 경제환경의 변화 속에서 충남의 산업과 경제는 다가오는 2014년과 민선 6기의 방향설정을 어떻게 해야 할 것인가? 충남의 중장기, 지속가능한 발전을 위해 몇 가지 측면에서 검토가 필요하다. 가장 먼저 충남의 현재 산업과 미래의 산업정책에 대한 산업적 측면을 고려할 수 있고, 기업지원제도를 포함한 수도권 규제완화 등의 제도적 측면, 공간적 측면에 있어서의 지역개발적 측면에서 고려해 볼 수 있다. 본 고에서는 최근의 경제상황을 종합해 2014년도를 전망해보고 세 가지 측면에서 충남이 나아갈 방향을 모색코자 한다.

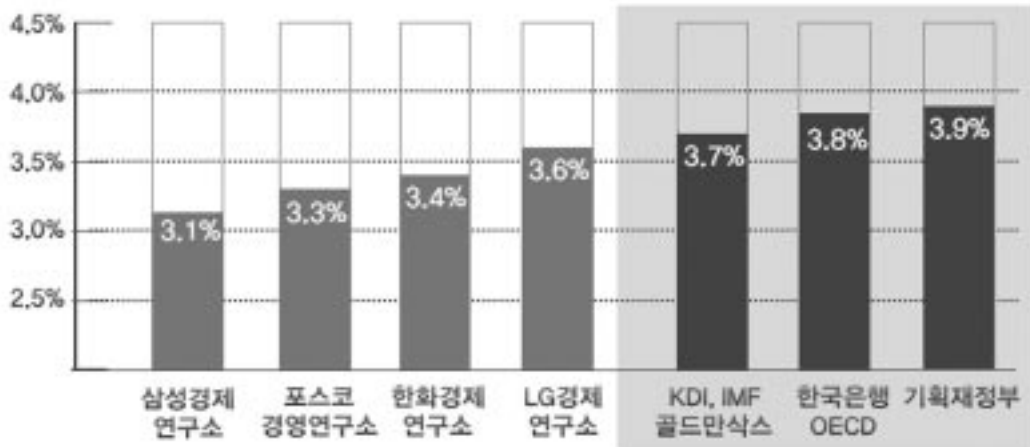
## 2014년 세계 및 국내 경제전망

지난 2008년 서브프라임 모기지로부터 발생된 금융위기 이후 부채축소 과정에서 나타난 저성장, 저물가, 저금리라는 뉴모럴(new moral)이 현재까지 지속되며 세계경제 전반의 경기회복세를 더디게 하였다. 그동안 세계 주요국들이 경기부양을 위해 대규모 양적완화, 투자 등의 다양한 정책을 추진하였지만, 경제 전반에 걸친 경기 불확실성으로 실물경기까지 연결되지 못했다. 오히려 몇몇 선진국의 긴축정책으로 세계 교역까지 위축되어 신흥국의 경기둔화까지 연결되는 세계경제침체의 악순환이 되풀이 되었다.

그러나 다행히 2013년 상반기를 전환점으로 실물부문으로의 유동성 확대 등 경기회복 조짐이 나타나고 있다. 다만 미국의 양적완화 정책의 축소와 아직도 쟁점이 남아 있는 재정협상, 신흥국의 성장세 둔화 등의 경기회복 하방리스크도 함께 상존하고 있다. 이러한 현 상황을 감안하여 세계 주요기관들은 2014년 경제전망을 올해보다는 긍정적으로 전망하고 있다. 최근 OECD의 자료에 의하면 2013년 3.1%, 2014년 4.0%로 경제전망을 발표했다. 유로지역 OMT(Outright Monetary Transactions \*국채매입프로그램) 발표, 미국의 재정절벽 타결 등의 극단적 위험의 완화와 미국, 일본 등의 실물경기의 회복 등이 주요요인으로 작용했다.

OECD는 우리나라의 경제성장률 역시 3.8%로 낙관적으로 제시했다.<sup>1)</sup> OECD는 2014년도에 세계 교역증대가 점차 확대될 것으로 예상하고 있어, 수출이 전체 GDP의 절반 이상을 차지하는 우리나라에 있어 세계경제의 완만한 회복세를 따라 갈 것으로 전망하고 있다. 다만, 수출비중이 높은 만큼 세계경제 여건 및 최근 높아지는 환율변동에 주의해야 할 것이라고 밝히고 있다. OECD와 마찬가지로 대부분의 주요기관들은 우리나라 경제성장률을 3%후반대로 제시하고 있지만, 민간기업 연구소들은 3%초반의 보수적

[주요기관의 2014년 한국 경제성장률 전망치]



인 성장을 전망하고 있다. 지난해 많은 기관들이 2013년 경제성장률이 2012년(2%)보다 나아져 3%에 달할 것이라 했던 예상이 모두 빗나가 버린 후유증일수도 있지만, 그만큼 지난 2008년 이후의 세계경제의 회복속도가 더디게 진행되는 원인이라고도 볼 수 있다. 기업들에 있어서도 실물경제의 회복 신호가 점차 개선되고 있는 것으로 나타나고 있지만, 이 역시 시간적 여유가 필요한 것으로 보인다.

1) 2013년 11월 19일 발표자료(OECD Economic Outlook)에 의하면 우리나라의 경제성장률을 2013년 2.7%, 2014년 3.8%로 제시하고 있다.

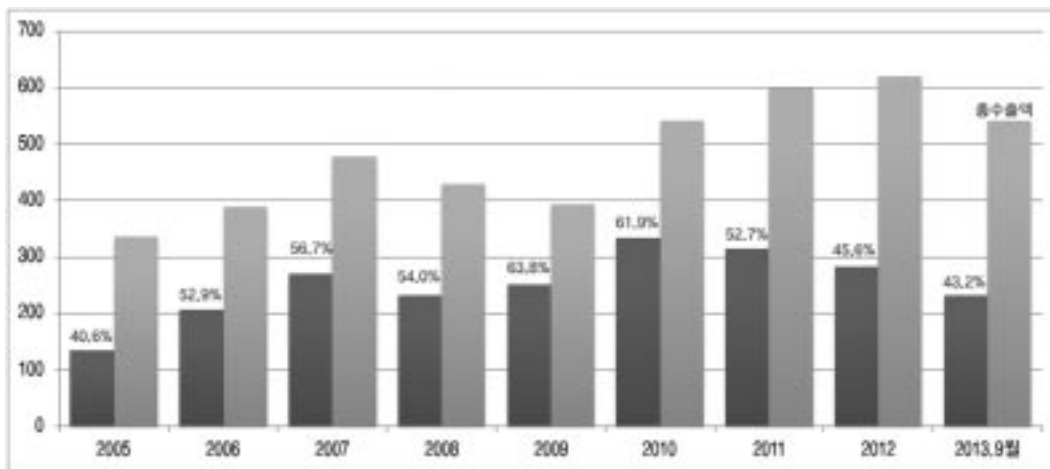
## 충남 경제의 주요 현안과 과제

그러면 이러한 세계 경제 환경의 조류 속에서 충남의 미래를 위한 과제는 무엇인가? 경제와 산업분야로 국한한다면 산업의 기술적인 부분을 포함해 깊이 논의할 수 있겠지만, 종합적인 정책을 기획하고 입안한다면 좀 더 폭 넓은 시선이 필요하다고 할 수 있다. 즉 현재의 충남에 대한 면밀한 접근, 중앙정부의 정책 동향에 대한 능동적 대응, 주변지역과의 협력을 통한 시너지 창출이나 규모의 경제 실현 등이 그 주요 내용이 될 수 있다. 본 절에서는 현재의 산업에 대한 검토와 미래의 방향에 대한 제시, 중앙정부의 정책변화에 대한 대응차원의 검토, 마지막으로 지역에 대한 통합적 접근의 필요성을 제시코자 한다.

### 충남 주력기반 산업의 성장 동력 약화와 차세대 산업으로의 전환 기점

충남은 지난 2000년 이후 수출중심의 반도체와 평판디스플레이 산업의 발달로 인해 지역내 산업구조가 고도화되고 관련 기업이 집적화되었다. 물론 그 이전에 있어서는 석유화학산업과 철강산업, 자동차(부품)산업이 주류를 이루었다. 단기간 충남의 산업이 IT기반 전자정보기기 산업 중심으로 변화된데는 세계 디스플레이시장을 선도하는 기업(삼성, SMD, 삼성코닝 등)이 도내에 소재하고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 디스플레이 생산이 본격적으로 시작된 2005년부터 살펴보면 충남의 총수출에서 디스플레이와 반도체가 수출의 상당부분을 점유하고 있는 것을 알 수 있다. 2008년과 2009년의 세계 경제위기에 있어서도 오히려 충남의 성장버팀목이 되어 왔다. 그러나 한때 충남 수출의 60%를 점유하던 반도체와 디스플레이산업에 있어 최근 들어 생산 및 점유율에 있어 감소폭을 키우고 있는데 두 품목을 구분하여 보면

[충남 총수출액과 '평판디스플레이 및 센서와 반도체'의 수출비중]



몇 가지 특징을 뽑아낼 수 있다.

2011년부터 침체국면을 나타냈던 반도체가 다시 제1 수출품목으로 전환되었고, 2005년 이후 폭발적인 성장을 보였던 디스플레이는 침체국면으로 접어 들고 있는 것으로 나타났다.<sup>2)</sup>

이는 동남아시아의 저가패널의 생산 확대와 TV 등의 대형 디스플레이 패널이 수요 약세로 돌아선 데 기인하고 있는 것으로 분석되고 있다. 다만 모바일 기기의 보급확대 등에 기인한 중소형패널의 수요는 지속적으로 상승하고 있지만, 전반적인 산업에 있어서는 둔화되는 측면을 보이고 있다. 반면, 반도체는 그동안 과당경쟁에서 업체간 경쟁이 점차 악화되고 있으며, 중국 공장 화재에 따른 공급차질, 모바일용 메모리반도체 수요증가 등으로 가격상승세가 지속되며 수출이 다시금 호조를 보이고 있다. 또한, 충남의 주요 수출에 있어 전자응용기기와 무선통신기기의 수출이 지속적으로 증가하고 있는 것도 모바일 관련 수요가 지속적으로 확대되고 있는데 기인하고 있다.

[충남 평판디스플레이 및 센서와 반도체의 수출변화]



결과적으로 현재의 디스플레이와 반도체 산업이 당분간은 지역의 주력산업으로 유지될 것으로 전망되고 있다. 그러나 반대로 현 시점이 세계 주요국의 경쟁격화와 가격하락으로 인해 새로운 성장산업 발굴이 요구되는 시기라 할 수 있다. 디스플레이 및 반도체 산업 기반을 활용하여 발전할 수 있는 차세대 에너지산업(2차전지, 태양전지) 분야의 산업육성이 필요하며, 현재의 디스플레이 반도체기업의 산업생태계 전환을 지원하는 정책 역시 필요하다. 또한 현재 교류중심의 전력체계에서 태양열, 반도체 등의 직류

2) 충남 총수출 비중에 있어 평판디스플레이 및 센서의 약세를 최근 급성장하고 있는 반도체, 전자응용기기와 무선통신기기가 대체하고 있다.



## ● 특집5 \_ 충남의 민선 6기를 묻다

전원체제로의 전환에 대해 체계적 대응을 위한 전력산업의 육성도 충남소재 화력발전소 등과 연계하여 추진할 필요가 있다.

이와 함께 충남의 주력 수출업종 반도체와 디스플레이산업 외에 석유화학산업, 철강 및 자동차 산업 역시 그동안의 전통적인 제조기반에서 IT산업과 융·복합된 산업으로의 전환이 요구되고 있다. 즉, 과거 처럼 단순히 석유화학산업이나 철강산업 등의 자체적인 발전뿐만 아니라 제품의 감성화·고급화 등에 기반한 고분자 유/무기하이브리드 산업으로의 육성이 필요하다고 할 수 있다.

마지막으로 충남은 도청이전을 계기로 새로운 서해안 시대를 맞이하게 되었다. 충남은 리아시스해안, 갯벌, 국제무역항 등의 다양한 해양·항만 관련 기능을 가지고 있음에도 불구하고 해양관련 산업에 있어서는 그동안 불모지나 다름이 없었다. 그러나 지난 10월 해양수산국 신설을 필두로 서해안시대의 항만·물류, 해양산업 등의 다양한 발전방안을 모색하고 있다. 최근 들어 대중국과의 교류와 해양·레저산업의 성장이 급속화됨에 따라 충남의 자원을 극대화하는 “신해양산업”의 발전전략의 모색도 함께 필요하다고 할 수 있다.

## 수도권 규제 정책의 한계와 지방주도의 능동적 정책의 필요

최근의 수도권 규제완화, 지역산업정책의 재편 등의 제도적 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 그동안의 산업성장과정에 있어 충남은 수도권 규제로 인한 수도권의 외연적 확산으로 충남 북부지역을 중심으로 기업의 이전이 가속화되어 왔던 지역이다. 그러나 아래에서 보는 것과 같이 충남지역의 기업유치는 점차 둔화되어 가고 있는 양상을 나타내고 있으며, 수도권 이전기업에 있어서는 더욱 확연한 차이를 나타내고 있다.

[충남의 기업유치 현황(수도권 이전기업 포함) 및 추이]

연도별	2007	2008	2009	2010	2011	2012
업체수	1,249,666	1,004	855	683	729	596
수도권 이전기업	736,501	378	292	200	92	69

※자료 : 충청남도 홈페이지, 수도권 이전기업 현황.

지난 민선 4기, 투자유치를 도정 최우선 목표로 공격적 기업유치를 중점적으로 추진했지만, 민선 5기에 있어서는 유치기업의 지역내 토착화 및 지역과의 내실화에 중점을 두어 정책을 추진했다. 이로 인해 기업유치에 대한 목표보다는 유치기업에 대해 지역과의 연계를 강화시키고, 지역내 중소기업을 중견·강소기업으로 육성하는 정책을 중심으로 접근해왔다. 그러나 충남이 세계적인 산업클러스터로 성장하기

위해서는 현재의 주력기반산업과 연계된 전·후방 연관산업의 집적화가 좀 더 필요하다. 이러한 산업집적화는 바로 융·복합 산업이나 차세대산업을 성장시킬 수 있는 발판이 되기 때문이다. 아직까지 충남이 클러스터적 차원에서의 산업적 기반이 충분하다고 말하기는 어렵다. 따라서 현재의 지역기업에 대한 내실화와 함께 국내 및 외국투자기업에 대한 유치가 함께 필요한 부분이 있다.

이러한 정책의 전환이 요구되는 것은 최근 중앙정부의 지역투자촉진사업과 관련하여 그동안 수도권과 밀 해소와 지방의 상생발전의 기반이었던 수도권 이전기업의 입지보조금을 단계적으로 폐지하겠다고 밝히고 있어 앞으로의 기업유치 전망이 불투명하기 때문이다.<sup>3)</sup> 그동안 충남이 수도권 규제에 의한 반사이익으로 기업유치 등의 성장을 해왔다면, 앞으로는 시장에서 충남을 찾을 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 필요가 있다.

이와 함께, 그동안 추진되어 왔던 정부의 지역산업정책에 대한 큰 틀이 재편 되고 있다. 노무현 정부 시절의 시·도 전략산업육성을 시작으로 이명박 정부에는 글로벌 경쟁력 강화를 위해 광역권별 산업을 육성하였으나, 다시 시·도 단위의 산업육성정책으로 방향을 선회하고 있다. 현재 시·도 테크노파크를 중심으로 5년 단위의 계획을 수립을 하고 있다. 산업정책에 있어 다시 시·도별 산업육성정책으로 회귀하는 것은 바람직하지는 않은 측면이 있다. 그러나 광역경제권정책의 추진에 있어 시·도간 이해관계의 상충, 대기업 중심의 산업육성 등의 문제가 많이 노정되었기 때문에 어느 정도 방향전환은 필요한 것이 사실이다. 따라서 시도별 산업육성정책의 수립과 함께 광역권간 연계하여 시너지를 낼 수 있는 협력사업도 충분히 고려해야 하고 정책 육성을 해야 할 필요가 있다. 이는 충남의 산업발전 기반이 경기남부, 대전·세종 전북북부와와 다각적인 연관 관계 속에서 발전하고 있기 때문이다. 이미 글로벌 경쟁력을 확보하고 있는 디스플레이 및 반도체 산업은 경기(파주, 화성, 수원) - 천안·아산 - 광주의 서해안 시도간의 연계협력이 중요하며 대외 의존도가 높은 부품소재산업 육성을 통해 대중국 시장의 성장에도 대응을 해야 할 필요가 있다.

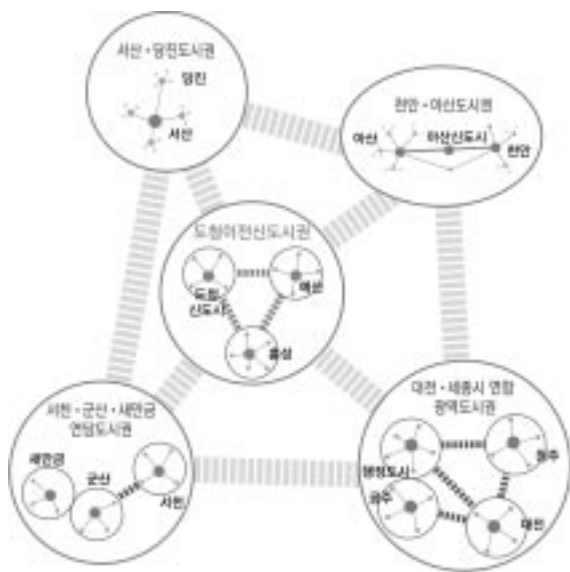
그러나 이러한 산업정책의 가장 큰 문제점은 지역차원에서 스스로 할 수 있는 부분이 많지 않다는 것이다. 이는 지방의 재정사정과 연결이 되기 때문이다. 충남의 경우 재정자립도가 30%수준으로 사실상 산업이나 과학기술에 재원을 투자하기 쉽지 않다. 따라서 지역산업진흥사업의 사전기획에 있어 충남의 미래에 대한 예측을 통해 지역에 적합한 산업 육성정책을 마련하는 것이 가장 급선무이며, 장기적으로는 산업관련 중앙정부의 재원을 지역차원에서 포괄보조 형태로 활용할 수 있도록 지자체들이 함께 힘을 모을 필요가 있다.

3) 정부는 지난 6월 재정관리협의회를 열고 수도권이전기업에 대한 입지보조금을 단계적으로 폐지한다고 밝혔다. 자세한 사항은 "지역투자촉진사업 심층평가 결과 및 지출성과 제공방안(기획재정부, 2013.6.3)"참조.

## 인접지역과의 네트워크와 동반성장의 필요

2012년 12월 충남도청이 대전 시대를 마감하고 충남의 새로운 중심지가 될 내포신도시<sup>4)</sup>로 이전했다. 이후 충남교육청과 경찰청이 이전하면서 점차 도시로서의 기능을 갖춰가고 있다. 그동안 충남은 “북부 지역”과 “그외 지역”으로 구분될 만큼 도내 지역간 심각한 경제력 격차가 크고, 현재도 확대되어 가고 있는 중이다.<sup>5)</sup> 충남도청의 내포신도시 이전 역시 북부지역의 발전된 여건을 내륙 및 남부지역으로 파급시켜 균형발전을 도모하기 위한 목적도 여기에 있다.

[충남 주요 거점 도시권]



충남지역을 산업적, 기능적으로 지역을 구분해서 살펴보면 5개의 도시권으로 형성이 될 수 있다. 먼저 북부권인 천안·아산과 서산·당진지역은 상호간의 산업적 연계도 활발하지만, 경기 남부의 평택·화성 등과의 연계를 가지고 있으며, 논산·계룡·공주 등은 대전 및 세종지역과 소비권 등의 강한 연계관계를 가지고 있다. 서천 등의 서남부지역은 전북 군산시와 연계 속에서 발전하고 있다. 이렇듯 충남의 각 지역들은 시군 자체적으로나 충남 내에서 발전하는 것이 아닌 타 지역과 함

께 산업적 기능이 연계되고 소비 및 통근 등이 함께 이루어진다. 특히 최근 들어 가속화되고 있는 내포신도시의 조성<sup>4)</sup>과 세종시의 행정중심복합도시 건설은 충남지역 공간구조에 큰 변화를 예상하고 있다.

세종시의 경우 2012년 7월 개청으로 충청남도에서 분리가 되었지만, 지리적·기능적으로 충남지역과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 산업지원 및 생활권 정책에 있어서도 행정구역별 분절적 정책이 아닌 상호협력적인 통합적 정책추진이 요구된다고 할 수 있다. 또한 더 넓게는 대전R&D특구, 충북의 오송·오창 산업단지와 연계한 정책이 추진되어야 할 것이다.

그러나 그동안의 경험에 비춰볼 때 지자체간 협력을 통한 성과 창출에는 아직까지 한계를 보이고 있

4) 내포신도시는 홍성군과 예산군 일부지역(9,950,521㎡)에 2020년까지 인구 10만을 목표로 건설하고 있는 도청이전 신도시다.

5) 지역내총생산인 GRDP측면에 있어서 북부지역인 천안·아산·서산·당진이 충남 전체의 80%이상을 점유하고 있고, 인구에 있어서도 60%가 북부지역에 집중이 되어 있다.

는 것이 사실이다. 그러나 협력을 통해 상호 이득을 얻을 수 있는 분야에서부터라도 협력을 추진할 필요가 있다. 이를 위해 지역간 공동사업 추진조직 정비, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법/조례 제정 등의 지역간 협력과 공동발전을 위한 제도정비가 필요하다. 산업적 측면에서는 입지를 제외한 기업지원(장비, R&D, 연구인력 등)분야가 가장 협력이 가장 우선시되며, 장기적 차원에 있어서는 인접지역과 함께 산업 정책 및 입지정책의 큰 틀을 논의할 수 있어야 하겠다.

## 나가며

2014년은 그동안의 경제침체에서 경기가 회복·상승되는 중요한 시점이며, 지자체의 입장에서는 민선 6기의 새로운 정부가 출범하는 한해다. 충남의 경제 전망 역시 반도체산업과 관련 산업의 수출호조가 전망되고 있고, 다소 침체된 디스플레이 산업도 소폭 상승할 것으로 전망되고 있다. 특히 충남은 수출중심의 산업구조로 인해 세계경제의 소비가 살아나면, 지역경제는 그 이상의 긍정적인 영향을 받는다. 그러나 당장 내년, 내후년의 단기적 전망이 아닌 미래 충남의 경제를 위해 충청남도가 준비를 해야 하는 것들이 있다. 우선 현재의 산업기반에서 새로운 성장동력산업을 모색하는 것이 필요하다. 전혀 새로운 것을 발굴하는 것이 아닌 현재의 산업기반에서 연계·발전할 수 있는 산업의 발굴과 정책적인 육성이 필요하다. 이 과정에서 지역 스스로 산업을 발굴하고 예산을 투자해 육성할 수 있도록 정책적인 기반을 만드는 것이 필요하다. 중앙정부 사업이나 정책을 유치하는 것은 차선택이라고 생각해야 한다. 또한 이러한 발전과정상에 인접지역과의 연계와 통합적인 산업·행정에 대한 접근이 필요하다. 2014년 6월, 보다 나은 충남을 기대해 본다.

### 참고문헌

- 국회예산정책처, 2014년 및 중기 경제전망, 2013.10  
기획재정부, 지역투자촉진사업 심층평가 결과 및 지출성과 제고방안, 2013.6  
\_\_\_\_\_, OECD 경제전망 발표, 2013.11  
백운성, 충청권의 경제·산업 현황, 한경비즈니스 제932호, Special Report, 2013  
\_\_\_\_\_, 충남 경제성장의 특징과 향후 과제, 열린 충남 제55호, 충남발전연구원, 2011  
삼성경제연구소, 2014년 경제전망, 2013.12  
산업연구원, 2014년 산업전망, e-KIET 산업경제정보, 2013.11  
현대경제연구원, VIP리포트(7대 산업 경기의 특징과 2014년 산업전망), 2013.11  
LG경제연구소, 2014년 국내외 경제전망, 2013.10  
POSR 2014 경제·산업 전망, 2013.11

# 충청남도 갈등관리의 추진실태와 정책과제

글 · 최병학 충남발전연구원 선임연구위원, 한국갈등관리학회장

## I. 전환기 공공갈등관리의 재인식

최근 우리 사회를 뜨겁게 달구고 있는 밀양송전탑 건설갈등, 제주해군기지(민군복합형 관광미항) 건설 갈등을 보면서, 공공정책 추진의 효율성과 형평성, 신뢰성을 조화롭게 추진하는 것이 얼마나 어려운 것인가를 재삼 느끼지 않을 수 없다.”

정부에서는 소통을 강조하고 공생발전 기치를 내거는 등 많은 대책을 쏟아내고 있으나, 실질적인 효과를 얻거나 갈등해결을 위한 체계적 절차나 ‘해법’을 보여주지 못하고 있다. 갈등이 촉발되는 원인에는 많은 요인들이 있겠지만, 무엇보다도 공공정책의 절차와 방향성에 있어 주민의 의견수렴 절차나 추진방안에 대한 동의가 선행되지 못한 가운데 의제가 상황적으로 확산되었다는 데 있다.

이처럼 공공의 대응방식에서 사회통념상 이해하거나 받아들이기 어려운 부분이 많은 것이 사실이다. 현실성(실효성)이 떨어지는 처방이라고 보기 때문이다. 도대체 왜 정부나 공공의 이러한 대응양식이 나오는 것인가?

물론 정책과정에서 갈등표출은 상시적으로 나타나고 있으며, 이해관계가 첨예하게 상충되기 쉽고, 매우 복잡한 양상을 띠게 된다. 더구나 지속가능한 성장과 발전에 대한 실효성 있는 대안을 마련하지 못한 채, 제도·문화·행태의 차원에서 그동안 제한적인 해결 노력만 펼쳐오면서, 작금에 이른 것이 우리 사회의 갈등관리 실상이라고 보여진다.

1) 국책사업으로 추진되는 제주해군기지를 둘러싼 갈등이 6년 넘게 여전히 진행 중이지만, 2013년 얼마전 국무조정실 국정감사에서는 서귀포시 강정마을에 추진 중인 제주해군기지 건설과 관련한 갈등이 모두 ‘해소’됐다고 분류했다. 그러한 이유를 “국방부와 국토교통부, 제주특별자치도간의 민군복합형 관광미항 공동사용협정서가 체결되는 등 부처간 합의가 이행됐다”는 것을 그 근거로 제시했다. 그러나 지금까지 반대운동을 벌이다 구속된 사람이 20여명에 이르고, 벌금형 등 사법처리를 받은 사람이 400명을 훨씬 넘어섰는 데다가, 현재 재판이 진행 중인 사건도 상당수에 이르는 등 제주해군기지 건설과 관련한 갈등은 현재도 지속되고 있다. 최병학(2013c), “공공갈등관리의 제도화”, 2013년도 동계학술대회 기초강연, 한국갈등관리학회.



우리 사회가 사회갈등으로 '넘비 공화국'으로 경제적 손실 연간 246조원, 사회갈등 수준은 OECD 27개국 중 2위라는 불명예스러운 보고가 있으며(박준, 전국경제인연합회: 2013. 8. 21), 아직까지 정부와 정치권에서는 공공갈등관리 기본법을 제정하지 못한 것이 현실이다. 정부는 '선제적 갈등관리'를 내세우고 있으나, 기본적인 시스템 구축과 절차운영은 매우 부진한 수준에 머물러 있다. 다음에서는 2013년 정부 선정 50개 갈등관리과제 현황을 보여준다.

〈표 1〉 정부(국무조정실)이 올해 선정한 50개 갈등관리과제

구 분	역 할
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제주해군기지 건설</li> <li>· 4대강 사업 조사·평가</li> <li>· 밀양 송전선로 건설</li> <li>· 교도소 이전 추진(원주, 창원, 전주)등</li> <li>· 군 공항 이전 관련 용지·재원 마련</li> <li>· 한중 자유무역협정(FTA)추진 관련 농민 지원 대책 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국회의 특위나 상임위가 적극적으로 나서서 대형 갈등·반복되는 갈등을 해결하라</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 택시산업 발전대책</li> <li>· 장시간 근로개선 관련 노사 입장 대립</li> <li>· 학교 비정규직 고용 안전 및 처우 개선</li> <li>· 보훈단체 수익사업 투명성 강화</li> <li>· 대기업슈퍼마켓(SSM) 입점 및 영업규제 시행 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 부처가 정책에 영향 받는 당사자들이 참여하는 협의체를 구성하라</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 반구대 암각화 보존</li> <li>· 당진 동부화력발전소 건설 반대</li> <li>· 인천해역방어사령부 이전 용지 선정 및 비용분담 문제</li> <li>· 포스코 신제강공장 관련 활주로 연장결정 취소 요구</li> <li>· 방화대로 개설을 위한 군부대 이전 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국무조정실이 시설이나 사업추진에 영향을 받는 이해당사자를 포함한 중립적 협의체를 구성해 풀어나가</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원전 에너지 수급 문제 (새만금 송전선로 경과제 변경 및 지중화 요구, 밀양 송전탑 건설, 월성원전 1호기 계속운전 추진 반대 등이 해당)</li> <li>· 댐 건설(함양문정댐 건설 관련 지역 간 갈등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중장기적인 정책 기조를 정하기 위해 사회적 합의를 위한 공론화 과정을 거쳐라</li> </ul>

※출처: 동아일보(2013. 6. 18)

최근 충청남도에서는 당진 송진탑 추가 증설 및 금강하구둑 해수유통과 관련한 갈등이 나타나고 있으나, 2013년도 10월 현재 총 13건의 공공갈등을 관리하고 있다. 그러나 합리적·체계적인 갈등예방 및 조정·해결에는 미흡하다는 평가도 존재하고 있으므로, 앞으로 이를 보완하기 위한 노력과 투자를 크게 요구 받고 있다.

## II. 충청남도의 갈등관리 추진실태 분석

충청남도 자치행정과 내부자료에 의하면 현재 갈등관리 건수는 총 13건이다. 세부적으로 갈등주체별로 구분해 보면, 광역 광역 2건, 기초 기초간 3건, 정부 민간 8건이다. 관리유형별로 교통 2건, 수자원 4

건, 일반행정 2건, 토석채취 1건, 전력시설 1건, 에너지 1건, 지역개발 2건이다. 발생연도별 상황은 갈등관리영역의 진입건수는 판단에 따라 많은 격차를 보이겠지만, 2003년 1건, 2005년 1건, 2006년 1건, 2009년 2건, 2010년 6건, 2011년 2건으로 보고되었다

이와 관련한 현황을 보면 2013년 10월 최근 기준으로 관리현황은 다음과 같다.

〈표 2〉 충청남도 갈등관리 현황

(단위 : 건)

구 분	'12년말 관리건수	'12년도		전체시설수 합계
		발 생	해 소	
계	15	-	2	13
광역자치단체 상호간	2	-	-	2
기초자치단체 상호간	3	-	-	3
광역 기초자치단체간	-	-	-	-
정부(지자체 포함) 민간간	10	-	2	8

※출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료(2013. 10)

한편, 다음의 〈표 3〉는 2013년 10월을 기준으로 충청남도에서 관리하는 13건에 대한 사안으로 갈등관리심의위원회에 제출된 자료로 갈등원인 및 내용, 유형에 관한 내용을 담고 있다.

주목되는 내용은 전체 갈등현안의 문제는 국가 위임사무로 이루어진 사안이 많다는 것이다. 이것은 지방정부가 주도적으로 갈등해결의 주체가 되기보다는 기초단체간, 지역주민간의 문제발생에 조정적 역할의 비중이 커짐을 의미한다. 갈등유형은 지역개발을 둘러싼 문제로 이익갈등이 대부분을 차지하고 있으며, 행정영역에서 초점을 두고 있는 유형구분은 민간 전문가 영역에서 다루고 있는 사안의 성격과는 다소 차이를 보이고 있다는 점이다.

〈표 3〉 충청남도 2013년도 갈등관리 목록

번호	구 분	유 형
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ KTX 천안·아산역사 택시사업 구역관련 갈등(기초 - 기초, 2003. 10)</li> <li>- 2003년 10월경 천안지역 택시업체가 아산시 관할구역의 KTX고속철도 천안아산역사에서의 천안시와 공동사업 요구</li> </ul>	교통
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 아산만 조력발전소 건설 관련(정부-주민간, 2011. 6)</li> <li>- 아산시와 평택시의 사전협의도 없이 아산만조력발전사업을 추진하여 분쟁 발생</li> </ul>	수자원
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서천~보령간 부사간척지 경제설정 관련(기초-기초, 2005. 3)</li> <li>- 남포지구 간척농지 종합개발사업 부사공구 공사 완료에 따라 시·군 경제설정관련 보령시·서천군 이견 발생</li> </ul>	일반행정
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 금강하구둑관련 분쟁(광역-광역, 2009. 1)</li> <li>- 충남도와 서천군은 금강하구둑 건설로 금강 수질악화와 연안수산업의 황폐화 등 문제점이 나타나 개선 위해 금강하구둑 배수갑문 증설로 해수유통을 요구, 전북도와 군산시는 대체용수 공급대안 미비 등을 이유로 해수유통 절대 불가 입장으로 분쟁 발생</li> </ul>	물관리

2) 충남정책포럼에서는 2013년도 10월 충청남도에서 제시한 갈등현안(총 13건)에 대하여 자체조사를 실시한 바 있다. 홈페이지(<http://www.pcpf.or.kr>) 참조.



〈표3〉 계속

번호	구 분	유 형
5	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서천~군산 공동조업구역 관련(광역-광역, 2010. 12)</li> <li>- 서천군내 해역이 전북도에 편중되어 있어 조업구역 협소로 어업인 소득저하는 물론 불합리한 해상경계로 수산업법 위반 단속으로 어업인 범법자 양성</li> </ul>	일반행정
6	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서천~군산 LNG발전소의 어장 피해 관련(정부-민간, 2010. 12)</li> <li>- 군산시 경암동 LNG복합화력발전소(779MW용량, 2010년 5월 준공) 가동 중 취배수량이 연간 5억 8천톤, 냉각수 시간당 56천톤을 방류하면서 해수 취수시 치어 등 어류가 다량 흡입되어 폐사되고 온수가 대량 배출됨에 따라 김양식 어업피해와 해양생태계 변화로 인한 어업피해가 예상</li> </ul>	수자원
7	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공주 목방산 채석단지 승인 관련(정부-민간, 2009. 7)</li> <li>- 지역주민들이 채석작업 시 환경훼손과 농경지·과수·축산농가 피해 등으로 채석단지 지정 반대</li> </ul>	토석채취
8	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 호남고속철 공주역사 설치관련 갈등(정부-주민, 2010. 9)</li> <li>- 마을전면에 공주역사 高床도(H=20m)로 마을양분 및 조망권 상실 등 역사부지 편입된 하천(신영천) 이설시 휴식공간 설치</li> </ul>	도로교통
9	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가로림만 조력발전소 건설관련 분쟁(기초-기초, 2006. 3)</li> <li>- 산업자원부에서 가로림만에 조력발전소를 건설하는 것을 제3차 전력수급기본계획에 포함하여 건설을 위한 제반 이행절차가 진행됨에 따라 지역간 찬반양론 이해관계 충돌</li> </ul>	수자원
10	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동부석탄화력발전소 건설계획에 따른 갈등(정부-주민, 2010. 1)</li> <li>- 동부화력발전소 건설사업은 당진지역의 지형적, 환경적인 측면을 고려하지 않고, 당진군 환경보전 및 친환경 개발계획과 상충, 정부의 저탄소 녹색성장 정책에 반하는 사업, 군 및 군민들은 반대</li> </ul>	전력시설
11	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 태안광업권 출원 관련등(정부-주민, 2010. 7)</li> <li>- 광업등록사무소에서 원산도 지적 제76호의 광업권 설정출원 공약협의 시 본 지적은 20여년전 광업권허가로 주민들이 많은 피해를 입은 지역으로 고남면민의 생존권 보호를 위해 절대반대</li> </ul>	에너지
12	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서산 국방과학연구소 증설관련 갈등(정부-민간, 2010. 8)</li> <li>- 서산시 해미면 국방과학연구소 제5시험장 증설 계획에 따라 토지수용 방안에 대해 기지1리 주민 마을 전채수용 요구</li> </ul>	지역개발
13	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 당진 황해자유구역 지구 조정 관련 분쟁(정부-주민, 2011. 7)</li> <li>- '11. 6. 29일 황해경제자유구역 구조 조정을 위한 도지사와 주민간담회 개최이후 일부 주민들이 사업대상지 제척요구 및 사업추진 반대 등</li> </ul>	지역개발

※출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료 (2013. 10)

여기서 다루고 있는 갈등관리 건수는 2013년 10월 충남도 자치행정과 내부자료에 의하면 총 13건으로 확대 보고되고 있으며, 사안의 성격에 따라 집중되는 경향도 보인다.

각 갈등사안별 현황을 살펴보면, 서천 군산간 해상경계 분쟁은 행정구역갈등으로 현재 담보상태에 있다. 천안과 아산의 택시사업구역 조정 갈등은 국토부에서 수차례 조정회의를 진행하였으나 실질적 협상이 결렬되어 해결시점을 실기(失機)한 상태이다. 가로림만 조력발전소의 경우는 1차 환경영향평가 보완이 이루어져 현재 검토단계에 있으며, 논산 공원묘지와 천안풍세 송전로 설치 관련 갈등은 해결된 것으로 보고 있다. 금강하구둑 관련 분쟁은 현재 '금강비전기회위원회'의 조정 및 갈등해결을 위해 노력하고 있으며<sup>3)</sup>, 금산 우라늄 광산개발 및 예산신소재 산업단지, 당진 아산 산업기지 항만건설 갈등은 지역사회

3) 다만 전북은 갈등조정협의회를 통해 민간전문가들이 참여하는 반면, 충남도는 민간영역의 전문포럼에 맡기기보다는 특별위원회를 통해 이 문제를 다루고 있다는 점이 상이하다.



와의 마찰이 심하고 정책갈등이 고조화되어 있어 지방정부의 한계가 드러난 사례라고 보여진다.

그러나 갈등관리 목록은 이미 갈등이 해당 지역사회의 공동체에 혼란을 주는 상황에서야 관리영역에 진입했다는 점에서 사후처방적 성격이 강하다고 할 수 있다.

한편, 지방정부의 갈등현안에 역할은 갈등해결을 위한 장치가 어떻게 이루어지고 있는지가 우선 파악되어야 한다. 현재 공공갈등의 초점은 지방자치의 역할사부에 따른 기관간의 분쟁에 맞추어지고 있다. 지방자치는 위임관리기구에 대한 새로운 역할 및 성격이 부여됨을 의미하는 것으로 갈등조정 및 예방에 관한 제도는 그 대상을 집단, 조직을 기본단위로 삼고 있으며, 갈등현안 문제가 표면적으로 표출된 이후의 사후관리에 초점이 맞추어지는 경우가 많다(최병학, 2010).

충청남도는 2010년 11월 10일 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(충청남도 조례 제3544호) 조례를 공표하였으며,<sup>4)</sup> 현재는 충청남도의 모든 시·군이 조례제정을 완료한 상태이다. 문제는 실효성이다.

충청남도의 갈등예방과 해결에 관한 조례는 정책결정과정의 기획에서 평가단계로 이어지는 순환적 과정에서 포괄적으로 동일하게 추진되는 절차의 진행 및 전개라기보다는 갈등을 중심으로 하는 행위원칙을 주로 내세움으로써 갈등관련 업무를 독립적 사무로 구분한다.

〈표 4〉 충청남도 갈등관리 관련 자치법규 제정현황

(2013. 10. 29 기준)

구 분	자치법규 명칭	제/개정일	주관부서
충청남도	충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례	2010.11.10	자치행정과
천안시	천안시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.09.14	자치민원과
공주시	공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2012.12.07	시장담당관
보령시	보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.09.20	자치행정국 총무과
아산시	아산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2013.09.25	안전자치행정국 자치행정과
서산시	서산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2013.06.28	자치행정국 자치행정과
논산시	논산시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.10.31	예산감사담당관
계룡시	계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2013.08.09	자치행정과
당진시	당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례	2012.01.01	총무과
금산군	금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2012.12.31	자치행정과
연기군	연기군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.12.30	세종특별자치시 '12. 7. 1 이관
부여군	부여군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.12.30	행정지원과
서천군	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.09.27	총무과
청양군	청양군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.12.20	행정지원과
홍성군	홍성군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.12.30	행정지원과
예산군	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2011.07.15	총무과
태안군	태안군 갈등예방과 해결에 관한 조례	2013.03.08	행정지원과

※출처 : 충청남도 자치행정과 내부자료 (2013. 10)

4) 이는 2009년 1월에 제정, 공포된 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제21185호)과의 연계선상에 이루어진 것이다.

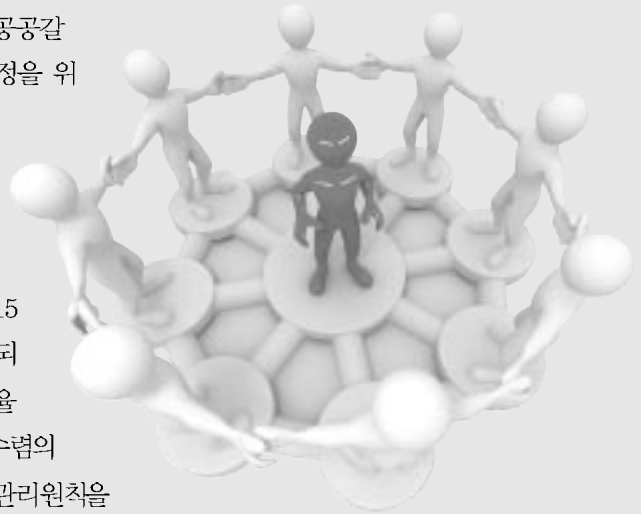


### Ⅲ. 갈등예방·조정을 위한 정책과제

앞서 살펴본 국책사업 추진갈등과 함께 충청남도의 공공갈등관리 실태분석을 토대로, 향후 공공갈등의 예방 및 조정을 위한 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 갈등관리심의위원회 정보공유 및 집적기능이다.

충청남도의 갈등관리심의위원회는 위원장을 포함한 15인으로 구성되며, 위원장은 지방자치단체장이 위촉하되 민간위원 중에서 위촉한다. 전체위원 중 민간위원의 비율이 위원회의 과반수를 차지하여 갈등문제 관련 의견수렴의 폭을 넓힘과 동시에 수평적 운영의 원칙을 중앙정부의 관리원칙을 공유하고 있다. 선정요건은 심의대상인 갈등사인과 직접적인 이해관계를 갖지 않는 인사, 갈등예방과 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가, 중립적이고 공정한 입장에서 활동할 수 있는 인사 등으로 구성한다.



중요한 것은 위원위촉규정에 의거한 선발과 실제행동에 기준에 정합적으로 이루어져야 한다는 점이다.<sup>5)</sup> 향후 심의위원회의 위상은 사후 갈등해결보다는 사전 갈등예방을 위한 기구, 갈등프로세스의 모든 단계에 걸쳐 활용가능한 기구, 갈등관리에 관한 폭넓은 논의의 장이자 의견수렴 통로로 이해된다. 즉 갈등관리심의위원회는 갈등영향분석에 필요한 실시비용 및 정책반영의 권고에 대한 자율성을 지니며, 충청남도지사(사업부사장)의 자문 및 필요시 회의참석 및 결정에 대한 사항 등을 요청할 수 있다.

둘째, 협력적 거버넌스와 갈등조정 전문인력 육성이다.

갈등의 사후처방적인 해결방식에서 벗어나 예방적 갈등관리 프로그램 발굴과 조정 및 협의체를 구성, 상시적으로 관리하는 시스템 구축이 중요하다. 또한 갈등해소와 관련한 창의적·실용적 정책제안을 발굴하여 과감한 정책환류를 꾀하는 동시에 젊은 세대들이 지역문제에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 갈등해소에 일정한 역할을 할 수 있도록 민·관·산·학·연·연 간의 협력네트워크 역할에 중요한 축을 담당해야 한다(최병학, 2010: 44-51).

갈등현인을 둘러싼 문제해결 현장활동과 연구의 과정은 별개 차원의 영역이 아니다. 갈등은 정의에서

5) 「충청남도 갈등예방과 해결에 관한 조례」(제3544호, 2010. 11. 10 제정), 제9조, 10조, 11조 참조.

살펴보았듯이 동태적이면 복잡한 형태를 가진다. 주목할 것은 아무리 복잡하게 실타래가 엉켜있다고 하더라도 문제를 해결하는 지점은 가장 단순한 형태의 그 무엇에서부터 시작된다. 따라서 연구는 이러한 절차와 지점을 밝혀내는 방법론, 갈등해결 동원자원의 확보, 제도확산을 위한 프로그램 개발을 통해 해결의 선제적 조건을 탐색하는 자구노력이 중요하다.

셋째, 제도와 행위자에 관한 연구프로그램 활성화이다.

지방정부 수준에서 갈등영향분석을 실시하는 것은 매우 중요하다. 이러한 노력의 효과성을 배가하기 위해서는 관료적인 성과지향형 특성을 차단하고, 절차 및 내용의 합리성을 보완해가는 방향으로 설정되어야 한다. 이를 통해 갈등관리 프로세스에 대한 명확한 이해를 통해 전문가를 응집시킬 수 있고, 더 나아가 지방정부의 신뢰관계를 축적시킬 수 있다. 아울러 충분한 운영지침 및 공공협상에 관한 시나리오 등 연구작업을 통해 산출된 결과를 현장에 적용, 보완해가는 시간적 여유가 민간영역에 주어져야 할 필요성이 있다. 그리고 정책목표를 달성해가는 추진과정에서 갈등은 상시적으로 발생할 수 있기 때문에 단위사업의 추진 전 단계에서 사업을 중심으로 한 일회성만으로 성과를 달성하는 것은 한계가 있다.

따라서 정책추진 전 단계에서 갈등영향분석을 실시할 경우에는 단위사업 추진에서 발생할 수 있는 갈등요인을 사전에 추출, 예측하여 불확실한 상황에서의 위험을 사전에 침전시키는 것이 필요하며, 정책진입단계에서부터 일정목표를 달성해가는 과정에서의 상황적인 갈등은 사업부서 및 갈등관리 관계관, 민간 전문가를 포함하는 문제해결 중심의 운영체제를 강구하는 것이 필요하다. 아울러 정책사업이 종료되고 효과가 환류되어 동종 사업의 기획(구상)의 참고로 제시될 경우, 이전의 정책순환과정에서 발견되지 못한 문제점을 다시 제기하여 갈등영향분석 내용에 포함시키거나 필요성이 없는 부분은 회의를 통해 삭제하여, 내부거래비용의 적정규모를 지속적으로 모색해 나가야 한다(충청남도, 2011b: 85-119).

넷째, 종합적 갈등관리를 위한 시스템 정비이다.

충청남도는 지난 2006년 10월 30일 전국 최초로 갈등관리 전문가포럼(상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼)을 두고 있으며, 지방정부 차원에서의 능동적인 학습활동 프로그램을 운영해 오고 있다. 아울러 2011년 12월 27일 전국 최초로 창립되어 연구·교육·현장지원사업을 활발하게 활동하고 있는 한국갈등관리학회와 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 앞으로 보다 한 단계 지방정부의 갈등관리의 진일보한 모습을 갖추기 위해서는 광범위한 시스템을 체계적으로 정비할 필요가 있다.<sup>6)</sup>

기존의 정책갈등은 의사결정과정상의 경직성으로 인한 갈등빈도가 많으며, 이는 갈등해결과정에서 다른 갈등을 부차적으로 파생시킬 가능성이 존재하기 때문에 상황적으로 발생하는 요인들에 대해 프로세

6) 최병혁(2011. 8. 15), "공공갈등관리: 독립적 제3섹터 역할 주목, 플러스충남정책포럼·갈등관리심의위원회.", [충남도정신문], 8면 참조.



스의 탄력적 운영(즉각적, 기동적 대응)이 보완되어야 할 것이다. 또한 특정 사안에 대한 갈등영향분석을 실시할 경우 공무원, 제3자의 분석역량이 그 신뢰에 큰 영향을 미치기 때문에 제도의 정비는 역량강화를 위한 인프라 구축의 확대가 요구되는데, 공무원 및 갈등관리 주관기관에 대한 기관장 차원의 지원이 필요하다.

특히, 갈등관리 프로세스의 점검을 위해 갈등영향분석, 갈등관리심의위원회, 참여적 의사결정방법, 갈등조정회의, 합의형성방식, 최종합의 이행 여부를 확인할 수 있는 적용중심의 분류표를 작성, 향후 반복적으로 발생하는 갈등현인들에 대하여 최적의 조합을 탐색 및 조정을 유도하는 지속적인 노력을 기울여야 한다.

#### 참고문헌

- 국무조정실(2013. 6. 24), [정부 갈등관리체계 개선 추진],
- 권경득·최병학 외(2008), “충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구,” [정책포커스], 제3호, 상성협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼, 충남발전연구원.
- 김태룡·최병학 외(2010), [실효성 있는 갈등관리·해결절차의 제도화 연구], 최종연구보고서, 대통령소속 사회통합위원회·한국행정학회.
- 박 준, [한국의 사회갈등과 경제적 비용], 삼성경제연구소 연구보고서, 2009. 11. 24.
- “한국 사회갈등의 현주소,” [제2차 국민대통합 심포지엄], 전국경제인연합회, 2013. 8. 21.
- 상성협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼(2010), [2010년도 상성협력·갈등관리 세미나 및 정기총회 자료집], 충남발전연구원.
- (2011a), “충청남도 갈등관리 매뉴얼(안),” [충청남도 갈등관리심의위원회 회의 자료집].
- (2011b), “2011 상성협력·갈등관리 충남포럼 운영계획,” 충청남도 자치행정과, [충청남도 갈등관리심의위원회 회의자료집], 충청남도.
- (2011c), [2011년 1차 실무협의회 자료집], 충남발전연구원.
- (2012), [현장간담회 자료집], 충남발전연구원.
- 최병학(2010), “지방정부의 갈등관리 제도화를 위한 연구: 충청남도를 중심으로,” (충청지역연구), 3-1, 충남발전연구원.
- (2011), “지방정부의 갈등관리와 민·관협력체제: 충청남도의 갈등관리정책을 중심으로,” (분쟁해결연구), 제9권 3호, 단국대학교 분쟁해결연구센터.
- (2012), “갈등예방 및 해결을 위한 법률(안),” [정책포커스], 제7호, 상성협력·갈등관리 충남포럼·충남발전연구원.
- (2013a), “충청남도 화력발전소 주변지역의 갈등관리 정점분석 및 정책적 함의,” 2013년 하계학술대회 주제논문발표, 한국지방자치학회.
- (2013b), [정책갈등 사례연구], 교재 2013-95, 고급리더과정, 안전행정부 지방행정연수원.
- (2013c), “공공갈등관리의 제도화,” 2013년도 동계학술대회 기초강연, 한국갈등관리학회.
- 최병학 외(2009), [충청남도 갈등관리 인재육성 및 활용방안 연구], 충남발전연구원 인적자원개발센터.
- 충청남도 자치행정과(2011a), [갈등·분쟁관리카드], 충청남도.
- (2011b), [갈등관리 토론회 자료집], 충청남도.
- (2011c), [제2차 갈등관리 실무자 간담회 자료집], 충청남도.
- (2012), [충청남도 갈등관리 실무자 협의회 자료집], 충청남도.
- (2013), [충청남도 갈등관리 전문가·실무자 합동간담회], 충청남도.

# 야생동물의 유전적 단절정도 분석을 통한 생태이동통로 설치 우선순위 선정

글 · 사공정희 충남발전연구원 책임연구원

## 유전적 단절정도 분석의 필요성

생태이동통로는 야생 동식물의 생태적 이동을 위해 설치하는 것으로서 합리적인 위치 선정이 매우 중요하며, 이를 위해 일반적으로 로드킬조사가 가장 많이 수행되고 있는 실정이다. 즉, 중요 야생동물의 로드킬 발생지점을 중심으로 생태이동통로 위치가 정해지고 있는데 이는 물리적으로 단절된 산림에 서식하는 야생동물이 유전적으로도 실제 단절되었음을 의미하는 것은 아니다. 따라서 생태이동통로의 합리적인 위치 선정을 위해서는 야생동물의 유전자 흐름의 영향을 파악하는 것도 중요하다고 할 수 있다.

이번 연구는 충남 광역산림생태축의 생태적 연결성을 확보한다는 측면에서, 중요 단절지점에 생태이동통로를 설치하기 위한 우선순위를 정하는데 목적이 있다. 따라서 중요 단절지점들의 양쪽 산림에 서식하는 야생동물의 유전적 단절정도를 분석·비교하여 유전적 차이가 크게 나타날수록 양쪽 산림 간의 단절정도 역시 심각한 것으로 정의하였다. 이를 위해 전통적인 FST를 이용한 대립유전자빈도기반의 유전학적 방법을 이용하여 상대적으로 개체수가 풍부한 설치류를 대상으로 유전적으로 개체군 분화(population differentiation)가 크게 나타나는 순서에 따라 생태이동통로 설치의 우선순위를 결정하였다.

## 대상종 포획

2010년 여름과 가을(8~11월 : 본샘플링), 2011년 봄(5월 : 추가샘플링) 동안 충남 산림생태축 단절지점 중 중요 지점으로 선정된 바 있는 14개 지점에 대해 모두 4회에 걸쳐 지속적인 설치류 포획 조사 수행하였으며, 설치류 포획 생체포획용 텃인 서먼트랩을 이용하였다. 포획된 설치류 개체들은 에스테르를 이



용하여 마취하였고, 종, 성, 연령 등을 측정하였다. 샘플은 각 채집기간 동안 임시적으로 -10℃ 냉동고에 보관 후, 최종적으로 -20℃ 냉동고로 옮겨 DNA 추출 전까지 장기보관하였다. 포획된 설치류의 조사결과, 흰넓적다리붉은쥐(*Apodemus peninsulae*), 등줄쥐(*A. agrarius*), 대륙밭쥐(*Clethrionomys rufocanus*), 다람쥐(*Tamias sibiricus*) 등 총 199개체를 포획하였다.

〈표 1〉 14개 지점 설치류샘플링 정보(괄호 안은 단절된 양쪽지점에서의 설치류 샘플링 수)

종/조사지점	Site1	Site2	Site3	Site4	Site5	Site6	Site7	Site8	Site9	Site10	Site11	Site12	Site13	Site14	총계
흰넓적다리붉은쥐 ( <i>A. peninsulae</i> )	7 (4/3)	7 (7/0)	10 (5/5)	14 (7/7)	4 (1/3)	15 (7/8)	11 (6/5)	4 (3/1)	8 (6/2)	5 (4/1)	8 (6/2)	11 (6/5)	3 (0/3)	7 (5/2)	114 (67/47)
등줄쥐 ( <i>A. agrarius</i> )	4 (0/4)	6 (4/2)	23 (8/15)	12 (2/10)	4 (3/1)	1 (1/0)	0 (0/0)	8 (5/3)	0 (0/0)	0 (0/0)	3 (1/2)	0 (0/0)	11 (10/1)	1 (1/0)	73 (35/38)
대륙밭쥐 ( <i>Clethrionomys rufocanus</i> )	0 (0/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	1 (0/1)	0 (0/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	1 (1/0)	1 (0/1)	1 (1/0)	4 (0/4)	2 (0/2)	2 (1/1)	0 (0/0)	12 (3/9)
다람쥐 ( <i>Tamias sibiricus</i> )	1 (0/1)	0 (0/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	0 (0/0)	2 (2/0)	0 (0/0)	3 (0/3)	0 (0/0)	2 (0/2)	0 (0/0)	0 (0/0)	2 (1/1)	10 (3/7)
총 계	12 (4/8)	13 (11/2)	33 (13/20)	27 (9/18)	8 (4/4)	16 (8/8)	13 (8/5)	13 (9/4)	12 (6/6)	6 (5/1)	17 (7/10)	13 (6/7)	16 (11/5)	10 (7/3)	199 (108/101)

## 유전적 단절정도 분석의 필요성

채집된 모든 설치류의 혀조직에 LaboPassTMTissuekit(CosmoGenetech)을 이용하여 total genomic DNA를 추출하였다. 이 genomic DNA를 이용하여 미토콘드리아 D-loop region에 대한 PCR를 수행하였으며, 정제된 PCR 생성물은 ABI PRISM3100 Genetic Analyzer(Applied Biosystems)를 이용하여 염기서열을 분석하였다.

채집된 총 4종의 설치류 중 포획된 수가 상대적으로 많은 흰넓적다리붉은쥐와 등줄쥐의 염기서열은 AlignR version 2.0(Li-Cor)을 이용하여 정리하였으며, 이렇게 얻어진 염기서열은 DNAsp version 4.0(Rozas et al. 2003)을 이용하여 유전적 다양성(genetic diversity)을 계산하였다. 두 종의 상대적인 유전적 다양성을 판단하는데 샘플 크기(sample size, N), 반수체형 수(no. haplotype, A), 반수체 다양성(haplotype diversity, h), 염기서열 거리(sequence divergence, Ps), 뉴클레오타이드 다양성(nucleotide diversity,  $\pi$ ) 등의 정보를 비교하였고, Ps는 Mega version 4.0(Kumar et al. 2004)을 이용하여 각 종에 대하여 계산하였다.

## 대상종 선정

대상종 선정에 앞서 우선적으로 이용할 유전자 마커로 미토콘드리아의 partial D-loop region을 선정하였다. 대상종 선정에 있어서는, 14개 지점에서 흰넓적다리붉은쥐(n=114)가 상대적으로 동줄쥐(n=73)보다 더 많이 더 고르게 포획되었으므로 샘플수를 고려해 볼 때 흰넓적다리붉은쥐가 더 합리적이라 할 수 있다. 또한, 개체군 분화와 유전자 흐름의 영향을 파악하는 분석에서 염기서열의 변이가 아닌 반수체형의 수만을 고려해 볼 때, 두 종의 반수체형 다양성은 거의 유사하여, 개체군의 유전적 분화에 대한 분석 결과의 차이는 미미할 것이므로 이 연구에서는 흰넓적다리붉은쥐를 대상종으로 선정하는 것이 합리적이라 판단된다.

## 단절구간의 유전적 단절정도 분석 및 복원우선순위 선정

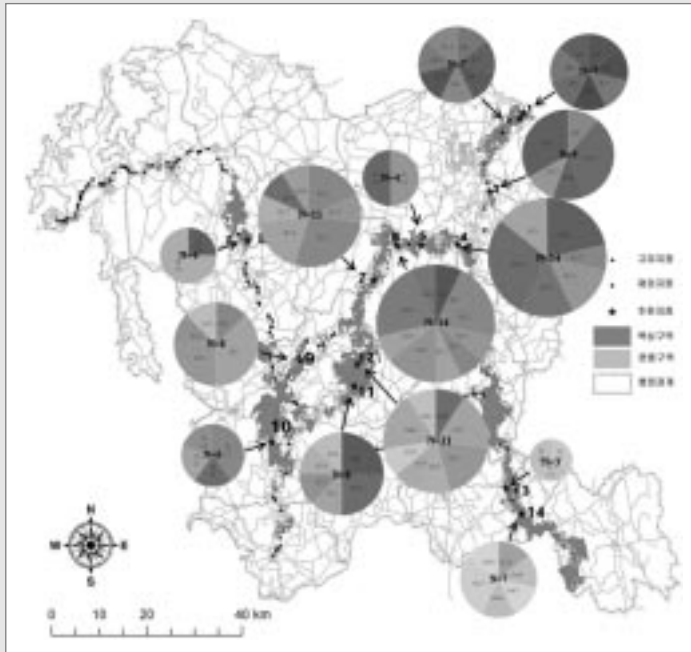
총 199개체의 샘플 중 흰넓적다리붉은쥐는 114개체(약 54%)로, 이중 PCR에 실패한 2개체를 제외하 나머지 112개체의 샘플에서 염기서열(48개의 반수체형)을 얻었다. 각 지점에서의 반수체형 빈도(haplotype frequency)의 분포는 Site 4와 6에서 가장 많은 반수체형의 수(n=4)를, 반대로 site 13은 가장 적은 반수체형의 수(n=3)를 보였다. 이렇게 얻어진 반수체형에 대한 결과를 이용하여, 각 지점별 채집된 흰넓적다리붉은쥐의 유전적 다양성을 파악하였다. 그 결과, 전체 반수체형 다양성과 뉴클레오티드 다양성은 각각 0.972%와 0.920%로 나타났고, 전체 반수체형의 유전적 거리(Ps)는 0.995%로 나타났다.

〈표 2〉 14개 지점의 흰넓적다리붉은쥐에 대한 정보(괄호는 각 지점의 양쪽 지점에 대한 값)

Parameter	Site1	Site2	Site3	Site4	Site5	Site6	Site7	Site8	Site9	Site10	Site11	Site12	Site13	Site14	전체
N	7(4/3)	7(7/0)	9(4/5)	14(7/7)	4(1/3)	14(7/7)	11(6/5)	4(3/1)	8(6/2)	5(4/1)	8(6/2)	11(6/5)	3(0/3)	7(5/2)	112
A	7(4/3)	7(7/0)	5(3/3)	6(4/3)	2(1/2)	10(6/5)	7(4/4)	2(2/1)	5(5/1)	4(4/1)	6(5/2)	8(5/4)	3(0/3)	6(5/2)	48
h	1.000	1.000	0.833	0.868	0.667	0.934	0.909	0.500	0.857	0.900	0.929	0.945	1.000	0.952	0.972
$\pi$ (%)	1.046	1.053	0.526	0.897	0.909	0.751	0.782	0.152	0.871	0.667	0.952	0.926	0.606	1.010	0.920
Ps(%)	1.058	1.065	0.687	1.062	1.379	0.907	0.903	0.304	0.917	0.763	1.062	0.989	0.610	1.002	0.995

주) N : 샘플크기(sample size), A : 반수체형 수(no. haplotype), h : 반수체 다양성(haplotype diversity),  $\pi$  : 뉴클레오티드 다양성(nucleotide diversity), Ps : 염기서열 거리(sequence divergence)

〈그림 1〉 14개 지점에서의 반수체형 빈도의 분포



(48개의 서로 다른 색은 서로 다른 반수체형을 나타내고, 샘플수(N)에 따라 원의 크기 다름

치한 싱크 개체군(sink population; Site 1 and 14)을 개체군 분화(population differentiation)와 유효이주 개체수(migration rate) 분석에서 재차 제외하였다. 중심의 안정된 산림서식지의 경우에도 개체군들간의 높은 단절성과 낮은 이동성이 예상되므로 생태/유전적으로 중요한 내부의 소스 개체군의 안정화가 무엇보다도 시급할 것으로 생각된다.

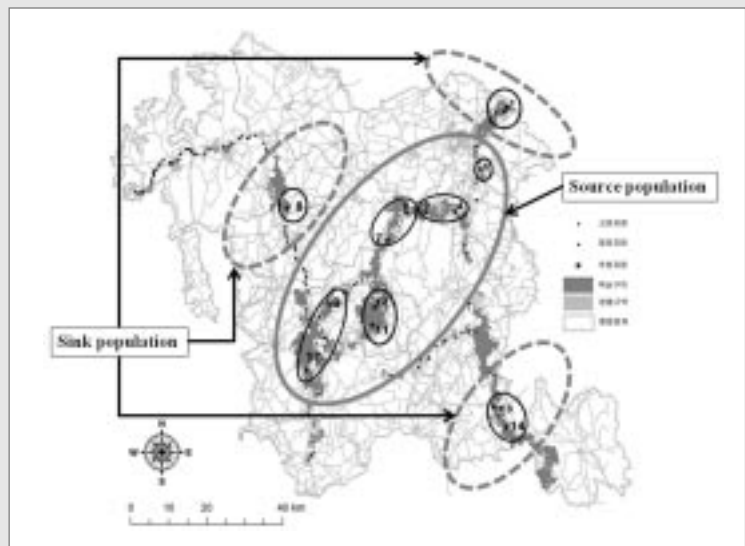
각 지점의 양쪽 지역의 개체군 분화 정도를 나타내는  $F_{ST}$ 의 경우, Site 7이 가장 높은 값(0.315)을 나타내었고, 그 뒤

이와는 대조적으로 각 지점의 유전적 다양성은 서로 차이를 보였다.

우선대상 이동통로 지점 선정을 위해 1차적으로, 14개 지점들 중 채집된 샘플수( $n < 7$ )가 너무 적은 곳(Site 5, 8, 10, 13)은 제외하였다. 또한, 각 지점의 양쪽 지역 중 한 지역이라도 샘플수( $n < 2$ )가 너무 적은 곳(Site 2) 역시 분석에서 제외하였다. 따라서 총 14개 지점 중 9개 지점(Site 1, 3, 4, 6, 7, 9, 11, 12, 14)을 1차 우선대상 생태이동통로 지점으로 선정하였다.

한편, 1차적으로 선정된 9개의 지점에서 충청남도 소스 개체군(source population: Site 3, 4, 6, 7, 9, 11, 12)과 멀리 떨어진 가장 바깥쪽에 위

〈그림 2〉 14개 지점 중 소스개체군





를 이어 Site 9, 3 그리고 4가 각각 0.311, 0.239, 0.190으로 나타났다. 그 외 Site 6(0.095), 11(0.047), 12(0.083)는 분화 정도가 매우 낮게 나타나 양쪽 지역의 개체군 간의 분화가 거의 없는 것으로 나타났다. 유효이주개체수 역시 Site 3, 4, 7보다 Site 6, 11, 12에서 상대적으로 높은 값을 보여주었으므로 유전적 단절정도는 Site 7, 9, 3, 4에서 가장 높게 나타났다.

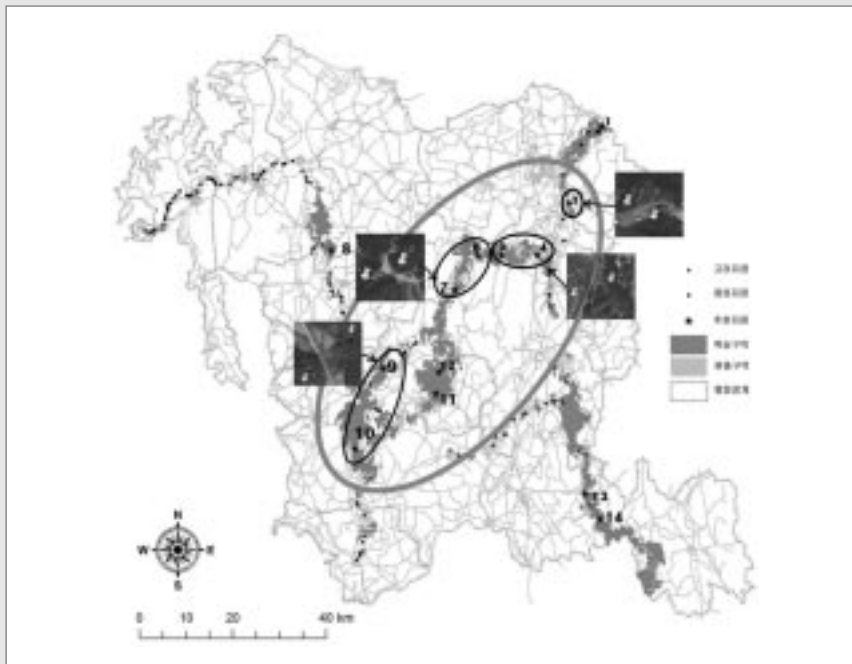
각 지점별로 채집된 샘플수가 약 10개체 전후이므로 분석을 위해서는 부족한 편이며, 이로 인해 결과의 명확성은 떨어질 수 있을 것이나 그럼에도 불구하고, 유전적 단절정도에 의한 연결필요성이 높은 곳으로 선별된 Site 3, 4, 7, 9는 FST에서 모두 가장 높은 개체군간의 분화를 보였고, 그 P 값 역시 유의한

〈표 3〉 14개 지점 중 최종 선정된 7개의 지역에서의 흰넓적다리붉은쥐에 대한 정보(괄호는 각 지점의 양쪽지점에 대한 값)

Parameter	Site3	Site4	Site6	Site7	Site9	Site11	Site12
N	94/5	147/7	147/7	116/5	86/2	86/2	116/5
A	53/3	64/3	106/5	74/4	55/1	65/2	85/4
Ps/w two areas	0.572	0.991	0.883	0.867	0.994	1.073	0.907
Allele frequency based FST	0.239	0.190	0.095	0.315	0.311	0.047	0.083
FST P value	<0.05*	<0.05*	0.135	<0.05*	0.081	0.559	0.216
Nm	0.251	0.210	0.482	0.295	0.702	0.424	0.405

주) N : 샘플크기(sample size), A : 반수체형 수(no. haplotype), h : 반수체 다양성(haplotype diversity),  $\pi$  : 뉴클레오타이드 다양성(nucleotide diversity), Ps : 염기서열 거리(sequence divergence)

〈그림 3〉 14개 지점 중 소스개체군 내에서 특히 유전적 단절이 심각한 4개 지점





양상을 보여주었다.

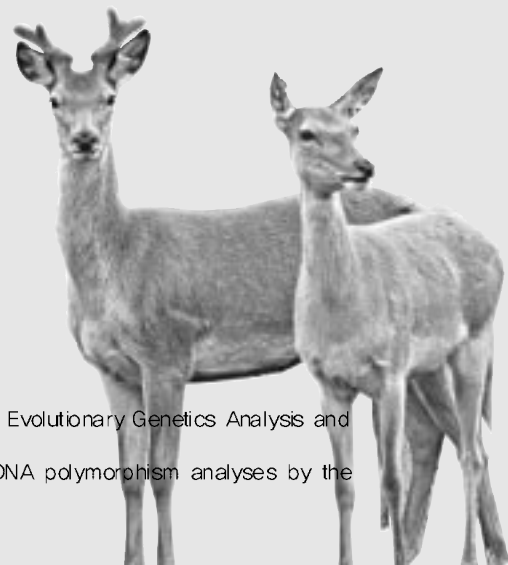
또한, 해당 지점들의 양쪽 지역에 서식하는 개체들 간의 유효이주개체수도 다른 지점들에 비해 일반적으로 낮은 값을 보여 각 지점의 도로에 의한 상대적으로 더 심한 서식지 단편화(habitat fragmentation)의 양상을 나타내었다.

## 맺음말

이번 연구는 생태적 연결성 확보를 위한 생태이동통로를 설치함에 있어서 실제 단절지점에 서식하는 야생동물의 유전적 단절정도를 기준으로 생태이동통로의 설치 우선순위를 결정하는 데 목적이 있었다. 즉, 도로에 의해 단절된 충남 산림생태축에 대한 막연한 연결방안 제시보다는 야생동물의 유전적 단절정도와 같이 보다 구체적인 생태적 기준에 따라 단절지점들의 우선순위를 정할 수 있었다. 이를 통해 생태이동통로를 조성하기 위한 행정적 순차를 제시할 수 있었으며, 다양한 생태적 기준을 제시함으로써 국가사업과의 연계가능성도 높일 수 있다는 측면에서 매우 중요하다고 하겠다. 향후 연구에서는 이번에 선정된 최우선 순위의 4개 지점들에 대해 보다 정밀한 현장조사와 이를 통해 가장 적합한 생태이동통로의 형태 제시가 필요하다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- Kumar, S., Tamura, K., Nei, N., 2004. MEGA3: Integrated software for Molecular Evolutionary Genetics Analysis and sequence alignment. *Briefings in Bioinformatics* 5:150-163.
- Rozas, J., Sanchez-DelBarrio, J.C., Messeguer, X., Rozas, R., 2003. DnaSP, DNA polymorphism analyses by the coalescent and other methods. *Bioinformatics* 19: 2496-2497.
- 충청남도, 2012. 충청남도 광역생태네트워크 구축을 위한 자연환경조사연구(3차)





# 무지개빛 희망을 품은 논산 포전마을



충청남도  
마을기행





## 포전마을지킴이 김승권 위원장

충남 논산에는 마을 뒷산이 소처럼 생겼다고 하여 우곤리라 불리는 ‘포전마을’이 있다. 포전은 ‘물가에 있는 밭’이라는 뜻으로 금강으로 합류되는 석성천 갯가의 밭이라는 의미라고 한다.

현재 이 마을은 2008년도에 농어촌체험휴양마을로 선정되어 2009년 다목적 체험관을 준공하면서 본격적인 사업을 추진해나가게 되는데, 그 중심에 바로 김승권(56, 아래 사진) 위원장이 있다.

은행원을 그만둔 뒤 고향인 이곳으로 귀농한 김 위원장은 2007년에 논산의 광석면, 양촌면 등에서 체험사업으로 마을이 살아났다는 이야기를 듣고 체험마을을 준비하기 시작했다고 한다. 사실 김 위원장은 그간 성동면 최초(?)로 외국인노동자를 고용한 농부였다.

“지금까지 농촌은 농사만 지으면 되는 거 아닌가 했지만, 공부를 하면 할수록 도농교류를 통해 농촌을 변화시킬 수 있다고 생각하게 됐다.”는 김 위원장.

그러나 열정과 현실은 엄연히 달랐다고 한다. 열정적으로 협조하는 주민과 불신하는 주민들 사이에서 많은 갈등도 있었고, 매일 결산 보고를 해도 보고서 자체를 이해하지 못하기 때문에 오해도 많았단다.

“한번은 결산 보고회에 참석한 어르신이 ‘돈도 못 벌고 뭐한다~ 통장 검사 좀 해야는거 아녀~ 누가 좀 대신 쳐봐~’ 이랬단다. 마음이 아팠지만 꼭 참고 봉사하는 마음으로 이해시켜 나갔다.” 물론 지금은 전적으로 김 위원장에게 맡긴 상태라고.

## 주변 자원과의 최적의 조합으로 체험객 유치

포전마을은 현재 60가구, 120여명의 마을주민이 살고 있지만, 정작 체험사업에 참여하는 농가는 30가구다. 물론 다른 체험마을에 비하면 적다고는 할 수 없는 수치다. 마을을 찾는 체험객은 먼저 다목적 체험관을 시작으로 마을회관, 농산물 가공실, 우곤교회 등에서 체험프로그램을 실시하고 있다.

계절별 주요 프로그램은 아래와 같다.

봄	딸기 수확 체험, 딸기잼·딸기 비누 만들기, 딸기 초코 풍류
여름	물놀이, 수상레저(수상스키, 바나나보트)
가을	고구마 수확 체험
겨울	추억의 얼음썰매, 연날리기
연중	자전거, 떡메, 승마, 칠보공예, 압화공예 등







이 마을에서 가장 인기있는 프로그램은 아무래도 딸기 수확과 고구마 수확 체험이라고 한다. 그리고 매년 체험객수는 증가하고 있는데, 2013년에만 약 10,000여명이 다녀갔다고 한다. 전년 대비 2배가 증가한 수치라고.

알고 보니 포전마을은 주변 자원을 너무나도 잘 활용하고 있다는 것이었다. 다름이 아닌 가까운 논산역을 시작으로 강경역까지 포섭(?)해 체험패키지상품을 개발한 것이다.

김 위원장은 “체험마을 초기인 2011년도에 모 신문사에서 취재가 계기가 되어 코레일 논산역에서 찾아왔고 그해 가을 고구마 수확 체험을 시작으로 본격적인 체험이 시작되었다. 또 지인들의 추천으로 티몬같은 소셜커머스와 제휴해 적극적으로 체험프로그램을 홍보했고, 이벤트회사나 여행스케치, 지역 내 유치원과 초등학교 등으로 확대되기 시작했으며, 블로그와 홈페이지, 페이스북, DM발송 등 지속적인 공격적인 마케팅을 시행하고 있다.”고 말했다.

결국 연중 체험객의 절반은 코레일과의 협력으로 가능했고, 무엇보다 포전마을을 비롯한 인근 마을과의 함께 체험프로그램을 추진한 것도 맞아떨어졌다고 한다.

김 위원장은 “바로 옆에 개척리에서는 승마 체험, 강경에서 수상스키, 가야곡에서 포도축제 등 마을 주변, 계절별 체험객의 입맛에 맞는 프로그램으로 구성하게 되었고, 꼭 우리 마을에서만 체험해야 한다는 생각을 접었다.”고 말한다.

더 놀라운 것은 체험프로그램에 대한 가치에 대한 부분인데, 아무래도 초기에는 경험부족으로 인해서 불만족을 느낀 방문객도 있었지만 점차 만족도가 높아지고 있다면서 “꼭 무언가 활동해야만 체험은 아니라고 생각한다”고 말하더니 “한번은 1박 2일 가족체험을 온 가족이 있었는데 아이가 피곤하다고 오후 내내 낮잠만 자고 간 일도 있었다. 그러나 그 낮잠은 바로 도시에서 맛 볼 수 없는 또 다른 체험이 될 수 있다.”며 기억을 더듬었다.

그렇다. 농촌은 엄밀히 말해 관광지가 아



## 포전마을 주요 체험프로그램

니다. 농촌의 자원과 가치의 제일은 바로 농촌다움이 아닐까. 과거 농촌이 단순한 식량생산기지였다면 앞으로의 농촌은 체험 관광을 통해 지속가능한 소득을 창출할 수 있다는 가능성을 발견한 것일 것이다. 결국 농촌다운 체험을 계속 만들어가는 것이 정답이 아닐까 한다.

역시 김 위원장의 욕심과 포부도 끝이 없었다. 캠핑을 응용한 농촌에서의 팜핑 체험, 고령화에 따른 노인 복지를 위한 노인 공동 숙소 등에 관심을 갖고 있다고 했다.

“양로원은 현대판 고려장에 불과하다. 도시화 되어가는 농촌의 병폐를 차단하기 위해 사랑방의 기능을 복원하고 이웃 주민을 가족처럼 여기기 위해 하루 한 끼 함께 식사하기 운동을 지속하고 싶다. 농촌다움이 살아있는 아름다운 마을을 만들기 위한 마을의 공원화, 노인복지를 위한 공동 숙소를 건립하는 게 꿈”라고 밝혔다.

사실 이미 포전마을은 체험관 식당에서 65세 이상 노인들을 대상으로 일주일에 두 번씩 무료급식을 하고 있다.











## 주변 볼거리



〈강경발효젓갈축제 모습〉



〈등록문화재 제10호 남일당한약방의 예전(좌) 현재(우)〉



〈등록문화재 제323호 강경노동조합의 예전(좌) 현재(우)〉

포전마을과 가까운 곳에 바로 강경이 위치해 있다. 마을과 불과 10분 거리(승용차 기준)밖에 안 된다.

알다시피 강경은 '발효젓갈축제'로 유명하다(사진-강경발효젓갈축제 홈페이지). 굳이 축제기간이 아니더라도 강경에는 젓갈을 판매하는 상점이 즐비하다. 강경시장과 함께 금강쪽으로 나가면 전망대와 박범신 문학비도 둘러볼만 하다.

또한 강경에서의 근현대문화재를 둘러보는 문화유산답사를 추천하고 싶다. 주로 구.강경노동조합 건물(테마공원), 한일은행 강경지점(역사박물관), 남일당한약방, 강경상업학교 관사 등을 볼 수 있다. 모두 등록문화재다.

그리고 강경에는 큰 돌다리 두 개가 있는데, 미내다리와 원목다리다. 특히 미내다리는 조선 영조 때 전라도와 충청도를 잇는 아치형으로 만들어져 그 견고함을 자랑한다.(사진-문화재청 공식블로그)



〈등록문화재 제324호 한일은행 강경지점〉



〈등록문화재 제42호인 강경 유일의 한옥교회인 북옥감리교회〉



〈유형문화재 제11호 미내다리〉





## 밀양 송전탑과 전기 버튼

글 · 양홍모 대전충남녹색연합 사무처장

버튼 하나 누르면 바로 켜지는 조명과 편리하게 이용하는 가전제품. 하지만 우리가 쉽게 전기를 사용하면서 생각하지 못한 전기생산에 대한 불편한 진실이 있다. 70~80대 고령의 주민들이 한전과 시공사의 공사 강행에 맞서 온 몸으로 저항하다 실신해 쓰러지는 경남 밀양 76만5천볼트 송전탑 건설 현장이 바로 그것이다. 도시의 불을 밝히고 시민들의 편한 도시생활의 이면에는 발전소와 송전선로 주변 주민들의 희생과 고통이 비극처럼 존재한다.

11월 30일~12월 1일 이틀간 진행된 밀양희망버스는 그 동안 에너지 혜택을 받기만 한 대도시 시민들의 참회와 차별받는 노동자들의 연대, 또 다른 밀양인 강원도 골프장 대책위와 제주 강정마을 주민들이 함께 했다.

밀양역 앞에서 진행된 밀양송전탑 촛불문화제에서 만난 '밀양할매'는 연신 "고맙다"고 하셨다. 그 말은 내말인테 할매가 "고맙다"고 하신다. 그 동안 정부와 한전, 경찰에 당하신 서러움이 느껴졌다.

지금 우리 정치, 우리 행정에 없는 것이 국민들과 소통하는 노력, 주민들을 따듯하게 대하는 마음과 태도다. 밀양 송전탑은 정부 정책과 행정의 현주소, 명분 없는 정책과 일방적인 행정을 다 보여주고 있다.

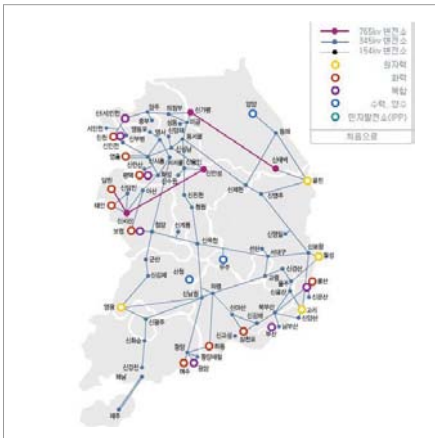
지역주민들의 거센 반대가 계속 이어지고 있었지만 정부와 한전은 제대로 된 협의는 진행하지 않고 결국 10월부터 공사를 다시 강행하며 재개하며 주민들을 회유하고 협박하고 있다. 정부와 한전은 공사를 막으려는 주민들을 고소·고발로 위협하고 경찰을 대대적으로 동원하여

주민들을 통제하며 공사를 강행하고 있다.

하지만 정부와 한전의 공사 강행의 명분과 논리가 설득력이 전혀 없다는 점이다.

정부와 한전은 “내년 전력 수급을 위해 신고리 3,4호기를 가동해야 하고 이를 송전하기 위해서는 공사가 불가피하다”고 밝히고 있지만 신고리 3,4호기가 케이블 부품 문제로 언제 가동할 수 있을지 알 수 없는 상황이다. 수명 다 된 노후 원전을 폐기하면 밀양 송전탑이 필요 없다는 사실은 다 알려진 사실이다.

그리고 기존의 송전선로를 활용해도 문제가 없다는 주장에 대해 한전도 지난해 국정감사에서 “기술적으로 가능하다”고 인정해 송전탑 신설만이 해결책이 아님이 확인되었다. 또한 5월 24일 언론 보도에 의하면, 한전이 기자간담회에서 “UAE 원전을 수주할 때 신고리 3호기가 참고모델이 되었고, 동일모델인 신고리 3호기가 2015년까지 가동되지 않으면 지연된 기간만큼 매달 공사비의 0.25%에 해당하는 지체보상금을 부담하도록 계약서에 명시되어있다”고 밝혀 정부와 한전이 UAE 원전수출을 위해 송전탑 공사를 강행하고 있다는 비판에 직면해 있다. 특히 고압송전선로 신규 건설은 신고리 원전 4~6호기 신규 건설을 계획대로 진행하겠다는 것으로 정부의 원전 증설의 야욕을 드러내고 있어 문제가 되고 있다.



〈밀양송전탑 건설 강행 현장\_대전충남녹색연합〉

우리 충남지역도 화력발전소 증설과 송전탑 건설문제로 갈등과 피해가 커지고 있다. 보령화력 주변 주민들은 날리는 석탄재와 석탄가루 때문에 밖에 빨래도 널지 못한다. 발전 온배수<sup>1)</sup>로 인한 해양생태계 교란도 심각해 어획량이 줄면서 어업인구도 줄고 있으며 회처리장(발전하며 태우고 남은 석탄재를 처리 공간)을 확보하기 위해 발전소 주변의 갯벌도 계속 매립되어 사라지고 있다.

무엇보다 주민들 건강 피해는 더욱 심각하다. 발전소 주변 5km 이내 은포, 고정리 등 10개 마을 주민

1) 취수한 해수를 발전과정에서 발생한 폐열을 흡수하는 냉각수로 사용한 후 고온 상태로 배출되는 방류수, 자연해수보다 연 평균 약 7도 정도 높다

들은 1990년 이후 암 발생환자가 70여 명에 이르고 기형아도 출산 되어 주민들을 불안에 떨게 하고 있다. 하지만 주민들과 보령시의 건강피해 조사 및 대책 마련 요구도 발전소 측의 묵살로 검토조차 되지 않고 있다.

올 해 대전충남녹색연합과 김제남 국회의원 오마이뉴스 공동 기획으로 충남지역의 화력발전소로 인한 피해와 문제를 집중 조명하면서 충남도가 내년에 관련 테스크포스팀을 만들어 적극적인 행정 대응을 하겠다고 한 것은 그나마 다행스런 일이다.

충남지역 송전탑은 전국 4만 1,545개 중 4,142개가 설치되어 있다.

초고압 765kV 당진화력~신서산~신안성 구간과 345kV 청양~보령화력 구간은 민원이 끊이지 않는 구간이다. 소음과 전자파로 주민 건강 해를 끼치는 것은 물론 농축산업 피해, 지가 하락 등 주민들의 고통과 피해는 계속 이어지고 있다.

최근 발표된 6차 <장기 송·배전설비계획>에서도 추가 초고압 송전선 건설계획이 있어 현재 총연장 3만1,600km인 송전선은 2027년에 3만8,600km로 7,000km가 더 늘어날 예정이다.충남지역 또한 북당진-신탄정간 34km 345kV 송전선과 당진화력과 북당진 변전소간 35.2km의 345kV 송전선, 북당진-서안성간 50km의 HVDC(초고압직류송전)건설이 계획도되어 있다.

현재 충남에는 당진화력(한국동서발전), 태안화력(한국서부발전), 보령화력(한국중부발전), 서천화력(한국중부발전), 동부그린당진발전소, 부곡복합화력 등이 있고 우리나라 전체 화력발전 설비(2,937만kW)의 약 42%를 차지하고 있다. 정부가 올 2월, '제6차전력수급기본계획'을 통해 2020년까지 화력발전을 통한 전력 공급량을 1,580만kW로 상향했다. 또 태안화력9·10호기(200만kW)가 증설 중이고 보령화력에서는 신보령 1·2호기(200만kW)가 증설 공사 중에 있다. 6차 전력수급기본계획안이 확정되면 충남에선 당진복합화력 5호기(95만kW급)와 신서천화력 1·2호기(100만kW) 건설 사업이 또 시작된다. 주민들의 피해와 환경문제는 계속 커질 수밖에 없다.



〈대전 중촌동 짜장어린이마을도서관에 설치되어 있는 태양광발전기, 주민설명회 \_ 대전충남녹색연합〉

우리가 쉽게 쓰는 전기가 이렇게 많은 사람들의 고통과 환경문제를 유발한다는 사실을 이제 바로 보아야 한다. 우리가 그동안 외면했던 문제의 전력산업과 비효율적인 에너지정책을 바로 세우기 위한 노력이 필요한 시점이다.

우선 일방적인 송전선로 건설 방식을 개선하고 민주적 절차를 보완하는 문제는 <전원개발촉진법> 폐지 또는 전면개정, 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원 관련 법과 제도 등이 마련되어야 한다. 그리고 발전세의 개편과 지역별 차등요금제와 같은 제도 보완을 통해 발전소와 송전선로 주변지역 지원과 1.1% 정도 되는 충남지역 송전선로 지중화율도 높여서 민원문제를 적극 해결해야 한다. 충남도는 내년 화력발전소 관련 테스크포스팀을 만들면 제일 먼저 충남지역 화력발전과 송전설비에 대한 현황과 문제를 조사하는 연구 사업부터 해야 한다. 주민들이 한전과 개별적으로 싸우도록 방지할 것이 아니라 자치단체가 객관적인 자료와 분석을 통해 정책을 제시하고 대안을 마련해야 한다.

후쿠시마 원전사고 이후 여러 나라에서 원전 증설을 포기하고 노후 원전을 폐쇄하는 탈원전 정책을 추진하고 있다. 또한 화력발전도 비용의 상승, 환경문제, 신재생에너지 보급, 미래 탄소 가격의 상승 등을 이유로 신설을 포기하고 있다.

우리 정부는 여전히 원전과 화력발전을 증설하는 후진적인 에너지정책을 유지하고 있어 문제지만 최근 자치단체들의 변화와 시도는 의미가 작지 않다. 2012년 3월 45개 자치단체장들의 ‘탈핵 및 에너지정책 전환 선언’과 서울시의 ‘원전1기 줄이기 정책’은 최근 한국 사회의 에너지 담론과 정책을 이끌고 있다. 서울시 등 자치단체의 에너지행정과 정책의 핵심은 주민참여와 소통이다. 관 중심의 에너지 정책이 주민참여형, 거버넌스형 에너지 정책으로 바뀌고 있다.

대전지역도 대전충남녹색연합과 한국가스공사 충청지역본부, 유성구청, 모통이마을어린이도서관이 ‘유성에너지동립만세’라는 마을에너지자립운동을 시작했다. 마을에너지자립은 태양광발전기 설치와 주민절전소를 통한 에너지 절감으로 에너지 생산은 높이고 에너지 소비를 낮추는 것이다. 주민절전소는 해뜰마을어린이도서관 등 현재 5호까지 설치되어 100가구 이상이 참여하고 있는데 내가 절약한 전력이 남이 쓸 수 있는 생산 전력이라는 개념으로 전력을 모으고 있다.

에너지정책도 분산과 분권이 필요하다. 화력과 원자력 등 대규모 발전과 공급 중심의 중앙집중형 에너지 시스템과 정책은 이제 작별을 고포야 한다. 지역형 신재생에너지 보급과 수요관리 중심의 분산형 에너지 시스템으로 전환이 시급하다. 수요관리 중심의 분산형 에너지 시스템과 정책은 자치단체가 앞장서고 주민들의 참여로 채워야 한다. 풀뿌리 에너지자치가 희망이다.





# 일본 오노미치의 빈집재생 프로젝트

글 · 오용준 | 충남발전연구원 연구위원

지난 10월 일본 히로시마현(廣島縣) 동부에 위치한 오노미치시(尾道市)에서 홍성군이 지원하는 도시재생 해외 연수가 진행되었다. 이번 출장은 일본 중소도시의 도시재생 사례지역을 답사하고, 그 사례가 갖는 사회적 가치를 이해하는데 중점을 두었다. 그중 가장 인상 깊었던 히로시마현 오노미치시의 빈집재생 프로젝트를 소개하고자 한다.



일본 히로시마현 동부에 위치한 오노미치시는 284km 규모의 면적에 인구 14만명이 살고 있는 중소 도시이다. 에도시대(江戸時代)에는 서일본 항로의 중요한 기항지(寄港地)로써 그 세력이 서일본 전역에 미쳤으나, 선박이 대형화되면서 수심이 얇은 지역적 특성 때문에 항구 가치가 저하된 지역이었다.

오노미치시는 고령화 및 인구감소로 인해 경사지 주택을 중심으로 빈집이 늘어나게 되자, 2008년부터 NPO법인(오노미치 빈집 재생 프로젝트)과 협력하여 도시재생사업을 추진하였다. 오노미치 NPO법인은 180명의 회원을 보유하고 있는데, 20~30대가 다수이고 그 중 일부는 빈집을 수리해 거주하고 있다. 빈집 중 일부를 선별하여 리모델링하고 도시재생의 거점으로 활용하고 있는 것이다. 특히, 오노미치시와 NPO법인은 빈집은행<sup>1)</sup>을 공동으로 운영하면서 빈집 주인과 거주를 원하는 자를 연결해 주고 있는데, 민관협력 방식의 대표적인 도시재생사례로 알려져 있다.

오노미치 빈집 재생 프로젝트는 빈집과 건축물, 빈집과 환경, 빈집과 커뮤니티(Community), 빈집과 관광, 빈집과 예술 등 5개의 테마를 가지고 있다.

## 빈집을 왜 정비하는가

오노미치시에는 경관이 우수한 경사지에 빈집이 많은데, 그 중 25년 간 방치되었던 가우디하우스가 유명하다. 세계적인 건축 거장의 이름을 딴 가우디하우스는 오노미치 건축의 산 증거로 인식되고 있는 건축물이다. 오노미치 시민단체는 이 건축물이 중요한 지역자산이라고 판단하여, 2008년 오노미치 빈집 재생 프로젝트 NPO법인을 설립하였다. 이후 가우디하우스는 자원봉사자들에 의해 현재까지 빈집 재생과정<sup>2)</sup>을 거치고 있는데, 앞으로 단기체류가 가능한 숙박공간으로 활용할 계획이다.

이와 함께 NPO법인은 기타무라(北村) 양품점을 매입하여 엄마들의 커뮤니티 공간(아이가 있는 엄마의 우물가 살롱)으로 조성하였다. 자원봉사자들이 양품점을 정비하기 위해 목공교육을 받고 폐자재로 바닥과 벽을 시공하면서 2008년부터 2년 동안 정비하였다. 1층은 개방된 장소로 엄마들의 휴식공간으로 뿐 아니라 방문객에게 빈집 재생의 의의를 설명해주는 용도로 활용되고 있고, 2층(엄마들의 소매점)에서는 수제품을 만들어 판매하고 있다. 앞으로 NPO법인은 료칸(旅館) 빈집을 게스트하우스(Guest House)로 개조하거나 폐업된 병원을 셰어하우스(Share House)<sup>3)</sup>로 리모델링하여 활용할 계획이다.

1) 오노미치시는 빈집은행의 공간적 영역으로 “지역 활성화를 위한 빈집 정보 제공 등의 권장사업”의 특별구역을 지정해 관리하고 있다.

2) 2007년 5월(집정리, 집청소 등 제1단계 자원봉사 작업 실시), 2007년 6월(건축전문가의 재능기부에 의한 주택보수계획 수립), 2007년 7월(오픈하우스를 통해 마을주민 집담회 실시, 자선 베품시장 개최), 2007년 8월(AIR Onomichi 2007 전시장으로 활용), 2007년 10월(빈집 재생기금 마련 자선행사 개최), 2007년 11월(마루 해체 등 제1차 공사), 2010년 8월(지붕수리 등 제2차 공사)

3) 셰어하우스는 여러 명이 한 집에 살면서 침실은 따로 사용하지만 거실, 화장실 등을 공유하는 생활방식으로써 최근 일본에서 열풍을 일으키고 있다.



우리는 오노미치에서 빈집을 정비하는 것이 NPO의 목적이 아니라 수단이라는 점에 주목하였다. 빈 집을 고치고 화단을 만드는 것 자체가 중요한 것이 아니라, 지역주민과 기업의 자원봉사자들이 오노미치를 돌아보면서 학습하고 서로 화합하며 관계를 보듬어가는 과정<sup>4)</sup> 자체가 목적이었기 때문이다.

## 빈집 재생, 오노미치를 밝히는 등불이 되다

오노미치시는 2010년부터 시민제안사업을 통해 경사지의 공터를 녹화하고 채소밭을 만드는 등 '탈 빈집화 프로젝트'를 진행하고 있다. 마을단위에서는 쓰레기를 공동으로 수거하고 벼룩시장을 운영하여 재활용하는 등 도시공동체를 형성하기 위한 노력도 기울이고 있다.

빈집 재생 프로젝트 NPO법인은 중심시가지 활성화를 위해 지자체의 보조금<sup>5)</sup>과 시민모금, 기업지원 등을 받아 빈집을 카페, 게스트하우스 등으로 개조하고 있다. 폐교 건축자재를 활용해 카페를 꾸미고 건축물 뒤편에는 커뮤니티 공간으로 정원을 조성하고 있다. 여름이 되면 빈집 재생프로젝트의 일환으로 특별합숙 프로그램(1주)도 운영한다. 참가자들은 대부분 예술전공 대학생인데, 빈집에서 숙박체험



〈사진1〉 가우디하우스



〈사진2〉 기타무라 양품점

4) 오노미치시의 지형이 험준하여 건축자재의 운반은 지역 내 기업의 자원봉사자들에 의해 추진되고 있다.

5) 지자체에서는 역사적인 가치를 지닌 건축물에 한해 주택 당 30만엔을 지원해 주고 있다.



출처 : [www.onomichisaisei.com](http://www.onomichisaisei.com)

을 하거나 지역 내 빈집을 탐방하며 건축교육을 받게 된다. 빈집 재생프로젝트가 주민공동체를 활성화하는 목적을 넘어 빈집 투어, 빈집 숙박체험 등 관광객들을 유치하는 수익구조까지 창출하고 있는 것이다.

NPO법인인 오노미치시의 건축가협회, 각종 시민단체, 기업 등과 협력하고, 다른 지역의 마을만들기 주체와도 정보를 공유하는 빈집재생 네트워크를 구축하고 있다. 도시재생 뿐 아니라 지역의 정체성을 확보하기 위해 만화 애니메이션(언덕길에 사는 어려움을 그린 만화)을 제작하고, 빈집현황과 빈집거주 매뉴얼을 동시에 제공하며 젊은이들을 유치하는 전략은 눈여겨 볼만하다.

**오**노미치시의 오노미치 빈집 재생 프로젝트는 공유자원을 재활용하기 위한 목적에서 시작되었고, 주민들과의 합의 속에서 빈집을 가꾸고 정비하는 과정 자체가 중요하게 다뤄지고 있다. 특히, 고치며 살자는 인식을 공유하는 마을 주민간의 관계 디자인은 충남의 도시재생사업에서 참고할 필요가 있다.



## 알파( $\alpha$ )걸의 현 주소



이영애  
단국대학교 공공관리학과 교수



한 여학생이 죽었다. 낯선 이국땅에서. 새벽  
길, 청소아르바이트를 위해 집을 나선 지 채 10  
분이 되지 않아 ‘그냥 아무나 닥치는 대로 죽이  
고 싶었다’는 현지인의 망치에 머리를 맞아 즉  
사했고, 시체는 길거리 공원에 버려졌다.

취업이 전쟁이 되어버린 지금, 누구를 상대로  
싸워야 하는지도 모른 채 젊은이들은 마냥 치열  
하다. 소위 ‘스펙’에 매달려 학점과 자격증과 어  
학연수라는 취업전쟁의 트라이앵글에 갇힌 그들  
은 공교롭게도 내신, 수능, 논술이라는 죽음의  
트라이앵글을 겪은 이들이다. 그들에게 1년간  
취업, 관광, 어학연수를 겸할 수 있다는 워킹 홀  
리데이(working holidays)가 매력적으로 보일  
수밖에 없을 것이다. 당초의 기대와 달리 농장,  
공장, 청소잡역부로 일하며 인력, 숙박업체에 소  
개비를 뜯기다보면 주당 20만 원 이하의 보수도

온데 간데 없지만, 이를 해소연할 곳도 처지도  
되지 못한다. 사전준비없이 치르는 전쟁에 패배  
한 것은 그들만의 책임일까? ‘아프니까 청춘’이  
기에 감내해야 하는 시련일까?

136개 국가 중 111등. 세계경제포럼이 발표한  
한국의 성 격차(Gender Gap Index) 순위이다.  
여성에게 얼굴을 가리게 하고, 운전을 못하게  
하는 나라보다도 낮은 순위다. 물론, 성 격차를  
산출하는 통계기법에 문제가 있는 것은 분명해  
보인다. 단순히 남성의 수준에 비추어 여성의  
수준이 어떤지 수치화했기 때문에 한국이 아프  
리카 최빈국보다도 낮은 성 격차 순위를 갖게  
되었다. 이를테면, 한국여성의 중등학교 취학률  
은 95%이고, 한국남성의 중등학교 취학률은  
96%인데, 아프리카 어떤 국가의 여성 37%가 학  
교에 다니고, 남성이 23%만 진학했다면, 그 나

라보다 한국의 성 격차가 더 떨어지게 산출되는 방식이다. 절대수치는 감안하지 않고 상대수치만 계산해 내는 방식의 문제점이다. 통계방식의 문제점을 고려한다 하더라도, 한국남성이 4만4천불을 버는 동안, 한국여성은 1만8천불을 번다.

알파(α)걸은 하버드대 심리학과 댄 킨들런 교수의 개념이다. 공부도 잘하고 운동에도 뛰어나며 자신감을 가진 독립적 여성상을 일컫는 말이다. 신입생 중 여학생이 차지하는 비율이 50%를 넘었고, 각종 고시에서 수석으로 합격하는 여성이 속출하고 있다. 교내외 각종 행사에 적극적으로 참여하고 장학금을 독차지하며 학생대표 연설을 도맡아하는 여학생들이 눈에 띄게 늘어났다. 리더십 연구에도 여성적 관점이 도입되었다. 리더십 연구에 여성적 관점이 도입된 가장 큰 이유는 첫째, 정보사회의 도래로 인한 조직구조의 변화 둘째, 인구학적 변화에 따른 인생관의 변화 셋째, 여성의 사회참여 증가이다.

첫째, 정보사회의 도래로 인해 조직구조가 변화하고 있다. 현대적 의미의 조직은 산업사회에서 태동하였는데, 특히 관료적 위계질서와 생산성 제일주의가 계층적 조직을 선호하였다. 위계적이고 관료적인 조직은 전체적 리더를 요구하였으며, 명령과 통제를 활용하여 조직을 통솔하였다. 그러나 현대 지식정보사회의 조직은 정태적이고 정형화된 구조를 필요로 하지 않는다. 과업을 해결하기 위한 유연하고 역동적이며 한시적인 조직이 수시로 만들어지고, 또 해체되기를 반복하는 것이다. 명령과 통제의 리더보다는 배려와 설득의 리더 역할이 더 중시되고 있다.

둘째, 낮은 출산율과 늘어난 평균수명에 따라 인생관이 크게 달라졌다. 산업사회에서는 한 번

직장은 평생의 일터로 인지되어 대체로 정형화된 라이프사이클이 기대되었다. 졸업-취업-결혼-가족부양-퇴직-가족의지-사망의 순서로 60세 전후의 평균수명이 보편적 인생의 모습이었다. 그러나 현대사회는 결혼율과 출산율, 퇴직연령이 낮아지고, 이혼율과 재혼율, 재취업률, 평균 기대수명이 높아지는 통계적 변화를 보이고 있다. 인구는 점차 줄어들고 있는데, 직장의 경쟁구도는 점차 심해져 구직과 승진이 모두 어려워지는 기현상을 보이고 있는 것이다. 이러한 인구학적 변화는 조직사회 전체에 영향을 미치고 있으며, 결혼관, 가족관, 직업관을 모두 변화시켰다.

셋째, 여성 사회참여의 양과 질이 모두 빠르게 늘어나고 있다. 산업사회의 가부장적 가족이 해체되면서 여성의 취업은 결혼보다 중요하거나 아니면 적어도 병행 가능한 현상이 보편화되고 있다. 사회 각계각층에서 여성엘리트가 약진하고 있으며 리더와 구성원 간에 나이와 성별의 역전현상을 보이는 경우가 점차 늘어나고 있다.

미래사회의 여성성을 전망하는 장밋빛깔의 리본을 바라보며 여전히 힘겹게 자신만의 전쟁을 치르는 젊은 여성들이 있다. 직장 내 성차별과 성희롱에 시달리며, 똑같이 일하고도 임금을 덜 받는 여직원들이 있다. 알파(α)보이에 밀려 번번이 낙방하는 여학생들이 수없이 많다. 한국에서 '여자로 산다'는 것은 과연 어떤 것일까?

한 알파(α)걸이 죽었다. 낯선 이국땅에서. 자신의 꿈을 향해 도전하던 젊은이에게 어른들이 진빛이 새삼 무겁다.

## 신모계사회, “각성하라! 남성들이여!!”



**이정우**  
YTN 충청본부장



내가 사는 아파트에는 조그만 목욕탕이 있다. 동네 목욕탕보다는 작지만 열탕과 온탕, 냉탕 여기마다 사우나실도 갖추고 있어 입주민 모두가 신기해하고, 만족해한다.

처음에는 관리비용을 절감하기 위해 이용자가 스스로 목욕탕을 관리했다. 문제는 남탕과 여탕의 관리상태다.

남탕의 경우 허구한 날 락커실 바닥에 물이 흥건히 고여 있고, 목욕탕 안에는 머리카락이 쌓여 배수도 제대로 되지 않을 정도로 엉망이어서 모두가 인상을 쓰며 불만만 토로했다.

그러나 여탕은 달랐다. 남탕에 비해 이용자가 3배 이상 많은 데도 스스로 목욕탕을 청소하고, 정리정돈을 잘해서 그런대로 욕탕을 꾸려 나갔다고 한다.

물론, 목욕탕 관리는 채 두 달이 되지 않아 관

리인 손에 넘어갔다.

여자의 우월성과 사회성은 곳곳에서 나타나고 있다.

초등학교는 물론, 중학교, 고등학교, 대학교, 사회생활... 어디 하나 남자가 앞서는 곳이 없다. 남녀공학의 경우 한 반에 1등에서 10등까지를 여자가 차지하고, 입사시험에서도 성적 순으로 남자를 뽑기가 어려운 게 현실이다. 여자들이 결혼을 한 뒤, 아이를 낳고 남편과 가정을 챙기면서 한눈(?) 팔기 시작할 때까지는 남성들에게 기회는 없다.

그러나 남성들은 결혼 이전이나 이후에도 여자들의 파워와 그늘을 벗어나지 못한 채 평생을 살아가고 있다. 사회생활에서 다소 여유를 부릴 수 있어도, 가정에서의 장악력은 여전히 여성에게 뒤지기 때문이다.

모계사회의 DNA가 다시 활성화되는 신 모계 사회가 자리잡아 가고 있는 것이다.

점심때 야외나 분위기 있고 소문난 맛집에는 여성세상이다. 삼삼오오 모여 식사를 하며 담소를 나누는 모습에서 세상살이 걱정은 찾아볼 수 없다. 남자들은 구석진 곳을 찾아가 조용히 식사를 마치고 서둘러 빠져 나오지만, 여자들은 식사 후 커피를 마시며 시간 걱정없이 하루를 즐겁게(?) 보낸다.

자신들이 열심히 뼈 빠지게 일해서 번 돈으로 호사를 누리는 게 여자들이라며 뒷소리와 불평만 늘어놓는 게 남자들이다.

가정에서 아파트를 장만하거나 돈을 굴리는 경제적 측면에서도 여자들의 판단력이 더 날카롭고, 현실적이다. 원시시대, 남자가 밖에서 들 짐승을 잡아오면 여자가 관리하고 먹을 걸 나눠주는 섬세하고 알뜰한 태초의 DNA가 남자의 허세와 경거망동을 단칼에 잠재울 수 있기 때문이라.

여성들이 남성을 깎보는(?) 이유는, 지금은 힘으로 움직이는 세상이 아니기 때문이다. 물리적인 힘을 쓰지 않고서도 경제력만 있으면 세상을 움직일 수 있다.

여성들은 뭉치면, (앞에서는) 모두가 서로를 칭찬하고 격려한다. 부드러운 혀와 섬세함, 주변의 분위기를 파악할 수 있는 직감력이 뛰어나다.

그러나 남성들은 서로를 질타하고 경쟁심을 앞세운다. 남자들이 서로 치고받을 때 여성들은 물리적인 충돌을 피해 저만치 앞서 가곤 한다. 남자가 힘보다는 지혜를 모아야 할 때인 것이다.

요즘, 충청인들이 목소리를 냈다. 국회의석 좀 늘려달라고... 호남보다 인구가 많아졌으니 국회의원 수를 늘려줘야 한다는 것이다. 그동안 충청도 사람들의 양반적(?)인 태도와는 사뭇 달라진 움직임이다.

영남과 호남의 지역현안과 정부예산 챙기기는 유별나다. 충청도의 “냅뒤유~”와는 차별화가 된다는 게 정부 관계자들의 말이다. 영·호남 공무원들의 ‘1박2일 코스’의 예산 따내기 작전과, 점심식사 후 ‘커피나 한잔 하자’는 충청도 공무원과는 작업(?)부터가 다르기 때문이다.

예산, 즉 ‘돈’은 어느 분야에서나 실력으로 통한다. 스포츠와 연구개발 등 어느 분야에서나 최대의 투자가 최고를 만들어 내는 게 현실이다.

충청도 홀대론은 우리 모두가 자초한 일이다. “나만 깨끗하면 된다, 나만 잘하면 된다”며 수염만 만지고 뒷짐만 지고 있으면 될 게 없다. ‘잘나갈 때 이끌어 주고, 밀어주고, 챙겨주는 게 양반(?)이 할 일이다.

인물이 나와야 한다. 세상을 바꿔 놓을 인재를 키워야 한다.

인재의 필요성을 알면서도 인물을 키우지 못하는 충청도의 현실.

인재양성에는 여·야가, 도-농이 따로 없다.

사람을 키우면 지역과 사회, 국가와 세상이 발전한다.

## 물 자치권 확대를 위한 선결과제



김홍상  
한국농촌경제연구원 선임연구위원



물이란 자원은 기본적으로 이용·관리과정에서 지역적 특성이 강조되며 지역민의 경제활동 및 생활과 밀접한 관련을 지닐 수밖에 없다. 국가 중심의 경제개발 과정에서 지역민의 구체적인 이해보다 국가 중심의 물 자원 관리가 지속되어 오면서 다양한 갈등이 제기된다.

충청남도 지역에서도 4대강사업의 일환으로 지역민의 의견과 무관하게 금강의 중·하류에 대규모 보를 설치하고, 보의 물을 보령호(수자원 공사 관리), 예당저수지(농어촌공사 관리)로 이송시키는 사업이 추진되면서 수리권 논란이 제기되고 있다. 또한 국가 차원의 대단위종합개발 사업으로 추진된 천수만 방조제와 금강하구둑의 해수 유통을 위한 방조제 구조 개편 논란, 중앙 정부 차원의 상수도 통합 추진에 따른 지방상수도 사업의 위축 논란 등 다양한 형태의 갈등도

나타나고 있다.

정부 주도의 경제개발 과정에서 물의 이용과 배분이 대부분 중앙정부(국가)의 위임사무 중심이어서, 지방자치단체는 매우 제한적으로 권리행사가 이루어지고 있다. 최근 지방자치제가 정착되어가고, 지방자치단체 중심의 다양한 지역단위 발전 계획이 적극 추진되면서 물 자치권 문제가 이슈로 등장하고 있다. 지방자치단체 중심의 물 자치권을 실현하기 위해서는 단순히 지방자치단체 고유 사무 범위를 명확히 설정하는 제도적 개선만이 아니라 선결되어야 하는 많은 과제를 안고 있다.

첫째, 물의 이용·관리특성상 지방자치단체가 물의 이용과 배분 등에 중요한 역할을 수행해야 하지만, 이를 위해서는 지방자치단체 나름대로 전문 인력과 관리비용을 충당할 수 있는 여건이

구성되어야 한다. 중장기적으로 국가적 차원에서 하천 관리 등을 위해 필요한 범위가 어떤 것 인지를 명확히 할 필요가 있는데, 이를 실천하기 위해서는 지방자치단체 스스로 관리할 수 있는 범위 설정과 이를 체계적으로 관리해나갈 전문인력의 충원이 전제되어야 한다.

그리고 지방자치단체가 나름대로 하천관리, 물 자치권을 행사하기 위해서는 안정적인 재원 조달 시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체 재원으로 유입되는 하천수사용료 부과 또는 취수부과금제도의 도입 등 전면적 제도개혁 방안을 논의할 필요가 있다.

둘째, 기존의 하천 이용·관리, 방조제 설치 및 이용·관리 등을 통해 형성된 다양한 토지이용과 같은 기존의 경제행위가 하천관리 체계 및 방조제 구조 개편 추진시 새로운 어려움에 처해질 수 있으므로 이들의 경제적 손실을 해소해주어야 한다. 그렇지 않으면 물 자치권 실현을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등보다 더 심각한 지역 내 다양한 이해당사자간의 갈등이 제기될 수 있다.

이러한 지역내 이해당사자간의 갈등이 심각해질 경우 물 자치권 논의 자체가 사라질 수 있다. 기존의 물 개발 및 이용으로 인해 형성된 토지이용질서에 대한 철저한 기초조사와 물자치권 실현 관련 새로운 사업 추진에 따른 새로운 갈등요소 파악 및 갈등 해소 방안 등에 대한 구체적인 검토가 요구된다.

하구둑 구조 개편, 해수 유통 등의 경우 기존의 담수 확보를 전제로 한 토지이용 및 산업체들의 안정적 경제활동을 가능하게 하는 대체적인 담수 확보 방안 등이 제시되면서 추진되어야

할 것이다.

셋째, 중앙정부, 지방자치단체, 전문 물관리조직(수자원공사, 농어촌공사 등), 물 이용자 등의 합리적 역할 분담을 위한 사회적 인식의 전환이 요구된다. 특히 물 관리에 대한 지방자치단체의 역할 제고에 대한 사회적 합의와 부처간의 장벽을 넘어서는 합리적 물관리거버넌스의 구축이 요구된다.

물자치권 실현을 위해 중앙부처와 지자체간의 역할 분담체계 재편만이 아니라 수자원공사, 농어촌공사 등 주요 관련 공기업의 역할 재편 등이 필요하다.

끝으로 농업용수의 이용은 전통적으로 특정 지역 단위의 농업인들이 공동의 노동과 비용 부담이라는 자치적 조직을 통해 하천에 보를 설치하거나 농지의 상류부에 저수지를 축조하여 물 이용·관리의 자치권을 실천해왔다.

이러한 자치적 수리 관행을 공기업인 농어촌공사 관리라는 국가 관리의 틀로 전환하였는데, 이는 농업수리시설의 안정적 관리 및 재해대응 능력의 제고 등의 효과도 있지만, 국가 부담의 증대와 고비용 구조가 논란이다.

농업인의 참여를 통한 자치권 실현은 농업인의 비용 부담 원칙 정립을 통한 전체 물관리의 효율성 담보 및 농업인의 안정적 수리권 확보 차원에서 제기될 필요가 있다.

## 내포신도시 첫 기업유치 성공

- 우수AMS(주), 2016년까지 335억 투자 생산라인 신설
- 바스프·제이텍 등은 내포신도시 10km 반경 내 입주



충남도가 내포신도시 첫 기업 유치에 성공했다.

안희정 지사는 12월 2일 도청 대회의실에서 전종인 우수AMS(주) 대표, 신우성 한국바스프(주) 대표, 장두훈 (주)제이텍 대표, 정규식 미원화학(주) 대표, 유영균 LH대전충남지역본부장, 이준원 공주시장, 김석환 홍성군수, 최승우 예산군수 등과 투자유치협약(MOU)을 체결했다.

MOU에 따르면, 이들 4개 기업은 오는 2016년까지 모두 1,435억 원을 투자해 공주와 홍성, 예산 지역 산업단지 등에 본사·공장을 이전하거나 신설한다.

MOU 체결 기업 중 특히 눈길을 끄는 곳은 자동차 부품 전문 생산업체인 우수AMS(주)로, 이 기업은 내포신도시 내 산업용지 3만3,000㎡의

부지에 오는 2016년까지 335억 원을 투자해 생산라인을 신설한다.

지난 1983년 설립한 우수AMS(주)는 변속기 부품과 엔진 부품, 전기자동차용 부품 등을 생산해 현대자동차를 비롯한 국내·외 자동차 회사에 납품하고 있다.

도는 또 국내 유망 기업들이 내포신도시에 대해 상당한 관심을 보이고 있고, 2~3개 기업과는 조만간 투자협약까지 체결할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

도는 이번 4개 기업이 계획대로 투자를 진행할 경우, 향후 4년간 1,718억 원의 생산유발과 1,508명의 고용창출, 727억 원의 부가가치 유발 효과 등이 있을 것으로 기대하고 있다.

각 기업들이 생산 활동을 본격 시작한 이후에는 매년 9,548억 원의 생산액과 2,395억 원의 부가가치, 1,054억 원의 소득이 발생할 것으로 전망된다.

이와 함께 각 기업들은 지역사회에 지속가능한 발전을 위한 사회적 책임 이행과 지역에서 생산된 농수축산물 소비, 지역경제 활성화를 위한 노력들도 약속했다.

## 충남도, 정부 농산시책평가서 '최우수상'

- 3농혁신·쌀산업 육성 등 식량수급 안정에 기여한 공로 인정

충남도는 쌀산업 육성을 위한 다양한 노력을 인정받아 '2013년도 정부 농산시책 추진 종합평

가'에서 광역자치단체 부문 최우수상에 선정됐다고 11월 28일 밝혔다.

도에 따르면, 농산시책 추진 종합평가는 농림축산식품부가 전국 각 자치단체의 식량수급 안정을 위한 시책을 평가해 시상하는 것으로, 올해는 쌀 안정생산 기반확보 쌀 경영안정 노력도 재해보험가입 농기계임대사업소 운영 등 4개 분야 12개 세부항목으로 나눠 실시됐다.

충남도는 3농혁신을 민선 5기 도정의 제1과제로 추진하면서 쌀 생산량 전국 1위, 10a당 생산량 전국 1위 등 적극적인 쌀 육성 시책과 충남농산물 생산정보시스템을 구축·운영, 친환경농업 육성 및 소비처 확대 등 다양한 농산시책을 추진한 공로를 인정받아 최우수상에 선정됐다.

또 전국 최초로 벼 재배농가에 대한 경영안정 직불금 지원조례를 제정해 운영하고, 경쟁력 있는 인삼·과수산업 육성시책을 추진한 점도 수상요인으로 꼽힌다.

도 관계자는 “도내 농업인, 유관기관·단체가 1년간 현장에서 기울인 노력이 이번 평가에서 좋은 평가를 받았다”며 “특히 최근 3년간 기상재해로 인해 국가 쌀 재고량에 여유가 없던 상황에서 올해 정부 농산시책평가에서 최우수도로 선정된 것은 어느 때 보다도 의미가 크다”고 말했다.

한편, 도가 광역 쌀 브랜드로 육성 중인 청풍명월 골드가 지난 9월 제7회 대한민국 소비자 신뢰 브랜드전에서 ‘대상’을, 11월 제16회 전국 고품질 쌀 평가전에서는 ‘은상’을 잇따라 수상하는 등 쌀 산업 육성시책이 좋은 성과로 이어지고 있다.

또 도에서는 예산군 대흥마을이 친환경농업분야

경관우수마을 콘테스트에서 우수상을 수상한데 이어 대한민국 과일선발대회에서도 태안군 안석원(사과후지)씨와 천안시 성만경(포도 거봉)씨가 ‘최우수상’을 수상하는 등 충남도의 다양한 정책을 통해 농업분야에서 괄목할만한 성과를 거두고 있다.

## 인권정책 기본계획 수립 ‘시동’

- 전국 광역도에서는 처음...25일 연구용역 착수보고회 개최
- 비전·전략·실천계획 등 마련 도정 기본 지침으로 활용키로



충남도가 도민 인권 보호 및 증진을 위해 ‘인권정책 기본계획’ 수립에 본격 나섰다.

도는 11월 25일 도청 소회의실에서 송석두 도 행정부지사와 도민인권증진위원회 위원, 도 관계 공무원 등이 참석한 가운데 ‘도 인권정책 기본계획 수립 연구용역’ 착수보고회를 개최했다.

인권정책 기본계획은 최근 인권 정책이 생활 속 문제로 패러다임이 바뀌고 있는 상황에 따라



지난해 제정한 '충청남도 도민 인권 증진에 관한 조례'에 근거해 마련할 계획으로, 도정 기본 지침으로 활용하게 된다.

이를 위해 이날 첫 발을 댄 연구용역은 충남 발전연구원이 내년 11월까지 1년 동안 수행할 예정으로, 우선 도내 장애인과 노인, 어린이·청소년, 여성, 이주민 등 사회적 약자·소수자에 대한 인권 실태를 광범위하게 조사한다. 또 국내·외 인권 행정 추진 사례 및 협력 네트워크 구축 방안을 찾고, '인권 행복충만 충남' 달성을 위한 비전과 추진 방향을 도출한다.

이와 함께 인권정책 기본계획과 농어촌-도시를 구분해 세부 실천계획, 도내 시·군의 인권 감수성을 높일 수 있는 방안과 '충남도민 인권 선언문' 작성 및 선포식 개최 방안도 제시한다.

이날 보고된 인권정책 기본계획 원칙으로는 도민 삶과의 밀착성 기본권 보장의 최적화 접근 지역의 특수성 상호 보완성과 지속가능성 등 4가지이다.

추진 전략으로는 더불어 함께하는 인권 인권 제도 정비 인권 문화 조성확산 인권 거버넌스 등이 보고됐다.

도는 기본계획 수립 과정에 도민인권증진위원회가 적극 참여토록 하고, 현재 추진되고 있는 복지계획 등과의 차별성을 위해 기존 사업을 인권적 관점에서 재조명한다는 방침이다.

## 박정련씨 '수수리', 충남 전통주아카데미 품평회 최우수작 수상

— 충남 전통주의 6차산업화를 통한 정통성 이어갈 터



12월 23일 충남발전연구원(원장 강현수, 이하 '충발연')이 개최한 "2013년도 충남전통주아카데미 품평회"에서 박정련(65, 충남 아산)씨가 빚은 '수수리'가 최우수상을 수상했다.

그리고 우수상은 '이향주'를 빚은 이정숙(62, 충남 보령)씨, '사비향'을 빚은 김미희(57, 충남 부여)씨가 각각 차지했다.

충남 예산 리솜스파캐슬에서 열린 이번 품평회에 출품된 전통주는 총14종으로 지난 6개월간 충남전통주아카데미 중급과정을 이수한 수강생이 직접 개발한 전통주다. 품평회 심사는 전문 심사위원 7명의 평가와 일반참석자 50여명의 현장 투표로 진행되었다.

출품된 전통주는 순수하게 쌀과 누룩만으로 맛

을 내거나 지역의 특산물인 방풍잎, 구절초, 모시 가루 등의 부가적인 재료를 활용하는 등 그 깊은 맛과 향이 전체적으로 높은 평을 받았다.

한편 이날 행사에는 기존 충남전통주업체 시음회와 아카데미 수료식을 비롯해 고창우리술학교 이상훈 교장의 “올바른 지역술을 위하여”라는 주제로 특강도 열렸다.

행사를 주관하는 충남농어업6차산업화센터 유학열 센터장은 “우리지역의 전통주를 찾아내 복원하고 계승하는 것은 매우 뜻깊은 사업”이라며 “충남의 정체성과 문화성이 깃든 전통주의 의미를 계승하고 우수성을 알리기 위해 전통주의 6차 산업화를 적극 모색해나갈 예정”이라고 말했다.

## 충남발전연구원, 2013년도 제2차 정기이사회 개최

— 2014년도 예산 97억2천만 원, 정원 10명 확대



충남발전연구원(원장 강현수, 이하 ‘충발연’)은 12월 13일 충발연 대회의실에서 올해 제2차 정기이사회를 개최했다.

이날 충발연은 연구원 이사진과 강현수 원장 등 관계자가 참석한 가운데 2014년도 연구원 사업계획 및 예산안, 그리고 직제규정 개정안 등을 심의·의결했다.

내년도 충발연 예산은 일반회계 기준 올해 94억2천만 원보다 3.18% 증가된 97억2천만 원으로 확정되었다. 다만 도 출연금은 44억 원으로 동결되었다.

또한, 충발연은 현재 51명의 정원을 61명으로 늘렸다. 충발연 이성우 사무처장은 “연구직의 양적부담을 덜고 부족한 연구분야의 경쟁력을 확보하기 위함”이라며 “연구원 예산사정을 감안하여 3차년에 걸쳐 순차적으로 충원될 것”이라고 설명했다.

충발연 강현수 원장은 “우리 연구원은 도민의 행복과 안전, 충남의 현안문제 해결과 지속가능한 발전을 위한 현장 중심의 정책 활용도가 높은 연구를 수행할 것”이라며 “전략연구과제의 수준향상과 대외소통, 연구협력네트워크 등을 강화해 나갈 방침”이라고 말했다.

한편, 충발연은 2014년도부터 ‘미래정책연구단’을 설치해 거시적 정책개발을 적극 지원함은 물론, ‘행정복지연구부’를 신설하고 연구원 부설 센터조직을 재정비하는 등 효율적 조직 운영 방안을 모색할 예정이다.



## 충남발전연구원, ‘농업 6차산업화 실현을 위한 농산물 직거래 활성화 토론회’ 개최



충남발전연구원(원장 강현수, 이하 ‘충발연’)은 충남도 농업정책과와 공동으로 11월 27일 충발연 대회의실에서 “농업6차산업화 실현을 위한 농산물 직거래 활성화”라는 주제로 토론회를 가졌다.

충발연 농어업6차산업화센터가 주관한 이번 행사는 지역순환 농식품 체계 구축과 연계하여 농민과 소비자간 직접적 연결고리가 부족한 상황에서 직매장 활성화가 필요하다는 인식에서 마련되었다.

이에 농산물 직거래 활성화를 구현하기 위한 농업정책 분야와 직매장 꾸러미 사례부분으로 발표와 토론이 진행되었다.

제1세션 정책분야는 충남도 농업정책과 유재룡 사무관이 <충남 농산물 생산자 직매장사업계획>을, 한국농수산물유통공사 정유선 차장이 <소

비자 참여형 직거래 활성화 사업>을, 건국대 윤병선 교수가 <꾸러미 사업의 현황 및 활성화 방안>을, 제2세션 사례분야는 용진농협 로컬푸드 직매장 이종진 상무가 <용진농협 로컬푸드 직매장>을, 충남농협본부 윤태욱 유통사업단장이 <일본 직매장 사례를 통한 우리나라 직매장 사업의 방향성>을, 홍성 전국귀농운동본부 금창영 이사가 <홍성 꾸러미 사업>을 주제로 각각 발표했다.

이어 유학열 충남농어업6차산업화센터장의 진행으로 소비자시민모임 대전지부 안경자 대표, 공생공소 배연근 대표, 충남친환경농업인연합회 전양배 회장, 한국농촌경제연구원 김병률 선임연구위원, 충남대 김성훈 교수 등이 참여해 농산물 직거래 활성화를 위한 심도있는 토론시간도 가졌다.

## “양적 성장 넘어선 행복 잣대 마련해야”

- 충남발전연구원, “2013 행복한 삶; 경제적 가치를 넘어” 국제컨퍼런스 개최
- 부탄, 중국, OECD 등 국내외 행복 연구 전문가들 한 자리에 모여



“진정한 행복은 맹목적인 물질적 추구에서 벗어나 가족·사회 공동체 구성원으로서의 역할이나 자아실현, 여가와 문화의 향유 등 비경제적 가치관의 중요성이 강조되어야 한다.”

11월 22일 충남발전연구원(원장 강현수, 이하 ‘충발연’)이 개최한 “2013 행복한 삶: 경제적 가치를 넘어” 국제컨퍼런스에서 충발연 고승희 책임연구원은 이같이 밝혔다.

민선 5기 충남도의 핵심가치인 ‘행복’의 가치를 재조명하고, 도민의 진정한 삶의 질을 높이기 위한 행복지표 개발과 정책을 뒷받침하기 위해 마련된 이번 컨퍼런스에 국내외 ‘행복’ 전문가들이 한 자리에 모였다.

고승희 책임연구원은 “국내 행복연구는 국제적 연구노력에 비해 결과의 축적이 미흡하기 때문에 지속적이고 안정적 측정이 무엇보다 중요하다.”며 “행복지표가 GDP를 대체하기 위해서는 다양한 단위의 측정을 통해 우리 삶의 영역에서의 문제점을 개선하고 실질적인 행복 증진에 도움이 될 수 있어야 한다.”고 강조했다.

이 자리에 참석한 세계에서 행복지수가 가장 높은 부탄의 ‘다쇼 카르마 우라’ 부탄연구센터장은 “부탄이 내세우는 GNH(국민총행복)가 국민을 행복하게 만드는 게 아니고 그로 인해 만들어지는 관련 정책들로 인해 영향을 받는다는 것”이라며 “지자체 차원에서 사람과 환경이 상호작용할 수 있도록 하면서 그 가치를 높일 수 있어야 하고, 문화 정체성을 확립하기 위한 투자를 통해 공동체의 결속력을 높여야 한다.”고 말했다.

OECD의 ‘코널 스미스’ 부서장은 “OECD에

서는 주관적 웰빙 측정의 질과 이용성 향상을 위해 가이드라인을 설정하고 국가 간 비교에 활용하고 있다.”며 “주관적 웰빙에 대한 OECD 접근 방식은 삶의 만족, 감정 및 정서, 좋은 심리적 기능의 세 가지 차원으로 구성되어 기존 사회 변화 측정방식에 긍정적 영향을 도모하고자 한다.”고 설명했다.

중국 운남성사회과학원 ‘장지에’ 부연구위원은 “1980년대부터 현재까지 중국은 시장주도 경제체제 구현과 개혁정책으로 이촌향도의 도시화가 급속히 진행 중”이라며 “중국의 인구 규모를 고려할 때 대규모 도시 건설이 아니라 지역 간 격차를 줄이고, 도농 격차 완화를 통한 모든 국민의 행복 증진 방안이 마련되어야 한다.”고 말했다.

이번 행사 대담 진행을 맡은 충남대 박진도 교수는 “부탄이 그렇게 행복하다는데 그럼 부탄에서 살면 행복한가?”라며, “행복한가 행복하지 않은가가 중요한 게 아니라 부탄이 행복을 우선시하고 정책적으로 노력하고 있다는 사실이 중요하다.”고 얘기했다.

충발연 강현수 원장은 “지난해부터 계속되고 있는 행복국제컨퍼런스는 중앙정부에서도 눈여겨 볼 만큼 ‘국민행복’이란 키워드의 패러다임을 변화시키고 선도적 문제 해결 방안을 제시할 수 있을 것”이라고 기대했다.

한편 이번 컨퍼런스에는 안희정 충남도지사, 이준우 충남도의회 의장, 학계, 시민사회단체, 공무원 등 다양한 분야에서 200여명이 참석해 성황을 이뤘다.



# 원고모집

열린충남은 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, 휴면명조, 글자크기 11point, 줄간격 160%(사진포함)

| 보내실곳 | 충남 공주시 연수원길 73-26(금흥동) 충남발전연구원 기획조정연구실  
전화 (041)840-1123 팩스 (041)840-1129 E-mail : [cdipr@cdi.re.kr](mailto:cdipr@cdi.re.kr)

