

## CONTENTS

### 04 • 권두언

충청남도가 중앙정부에 제안합니다 | 강현수

### 06 • 특집 | 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

대등·협력적 중앙-지방 간 재정관계 정립을 위한 제도개선 과제 및  
대안 | 고승희

세계화시대의 동네자치 | 안성호

충청남도 광역자치의 전략과 과제 | 김순은

새로운 균형발전의 의미와 실천방안 | 이관룡

### 29 • 충남논단

농촌중심지 활성화 정책의 변화와 충남의 대응과제 | 이상준

충청남도 제3단계 수질오염총량관리 시행을 위한 대응방안 | 김홍수

### 42 • 충남 마을 기행

순환과 공생이 잘 어울리는 '홍동마을' | 정봉희

### 50 • 열린마당

사회적경제 씨뿌리기 | 박상우

### 56 • 해외리포트

아미쉬(Amish) 공동체의 '자발적 간소함' | 신동호

### 62 • 상생+갈등

당진송전탑 건설을 둘러싼 갈등문제 해결을 위한 정책적 제언 | 신기원

지역사회 공공갈등의 원인과 해법 | 임정빈

### 78 • 오피니언

충남 여성의 좋은 일자리 생협에서 찾아보자 | 이영희

농민이 행복해야 국민이 행복하다 | 김영수

### 83 • 충남 소식

### 89 • 연구원 소식

### 95 • 충남 문화유산

성주도씨 종중 문서 일괄



강현수 | 충남발전연구원장

## 충청남도가 중앙정부에 제안합니다

우리나라는 중앙집권 국가이다. 지방자치제가 부활되고 민선 지방자치단체장이 그동안 다섯 번이나 선출되었지만 여전히 우리나라는 권한과 재원이 대통령과 중앙정부에 집중되어 있는 국가이다. 중앙집권 국가에서 지방정부에 주어진 역할은 지역 현장에서 중앙정부가 수립한 정책을 역시 중앙정부가 내려준 세부 지침에 따라 일사분란하게 차질 없이 집행하는 것이다. 그러나 지금 이 시대 이러한 중앙집권 행정은 많은 비효율과 부작용을 낳고 있다. 특히 다음 세 가지 문제점을 지적하고 싶다.

첫째, 우리나라가 작은 나라라고 하지만 각 지역마다 고유한 특색을 가지고 있다. 도시 지역과 농촌 지역이 다르고, 광역시 지역과 도 지역이 다르다. 같은 도 행정이라고 하더라도 경기도처럼 인구 1,000만이 넘는 곳도 있지만 제주도처럼 인구 100만이 안되는 지역도 있다. 따라서 한 가지 색깔과 크기의 옷을 가지고 취향이나 체형이 각기 다른 사람들을 모두 만족케 할 수 없듯이, 고유한 환경과 당면한 상황이 각기 다른 여러 지역에 중앙정부가 만든 한 가지 정책을 획일적·일률적으로 적용시키는 이른바 'One-size-fits-all' 방식은 정책의 최종 수혜자인 지역 주민들 모두를 만족시키기 어렵다. 따라서 각 지역마다 그 지역에 적합한 지역 맞춤형 정책이 필요하다.

둘째, 형평성이나 효율성, 기타 이유 때문에 혹 전국적으로 똑같은 정책을 시행해야 할 경우가 있을 수 있다. 의무 교육이나 보편적 복지 같은 정책이 그런 경우이다. 하지만 전국적으로 동일한 정책을 수행하더라도, 그 정책이 실제 집행되는 곳은 정책 최종 수혜자가 있는 지역 현장이다. 아무리 훌륭한 전문가들이 오랜 준비 기간을 걸쳐 잘 기획한 정책이라고 하더라도 정책이 현

장에서 집행될 때는 여러 문제점과 시행착오가 나타나기 마련이다. 특히 중앙집권 행정에서는 지역 현장과 동떨어진 중앙정부 관료들의 탁상 행정 폐해가 나타날 가능성이 높다. 따라서 좋은 정책이 효과적으로 실행되기 위해서는 항상 현장의 목소리가 정책에 제대로 전달되고 반영되어야 한다.

셋째, 권한과 재원이 중앙에 집중된 상태에서는 지방정부의 역할이 수동적이 될 수밖에 없다. 자율적인 권한도 없고 정책 실패의 책임도 질 필요가 없는 지방정부는 더 좋은 정책을 시행하기 위해 애써 노력할 이유가 없다. 머리 아픈 고민 없이 중앙정부가 시키는 대로만 하면 된다. 따라서 좋은 정책을 만들고 시행하기 위해서는 정책 현장에 가까운 지방정부에 책임을 맡겨야 한다. 그리고 책임에 걸맞는 권한과 재원을 지방정부에 넘겨주어야 한다. 그래야 지방정부의 자발성과 창의성, 책임성이 높아지고, 결과적으로 정책의 품질이 높아진다.

이번에 충청남도에서는 중앙정부의 지시 사항을 수동적으로 이행하는 행정에서 벗어나, 지역이 처한 상황을 스스로 진단하고 고민해서 도출한 문제 해결 방안을 중앙정부에 능동적으로 제안하려고 한다. 이른바 역(逆)제안이다. 충청남도가 중앙정부에 제안하는 것을 역제안이라고 하는 이유는 지금까지 우리나라 정책의 진행 방향이 위에 있는 중앙정부에서 아래에 있는 지방정부로 하달하는 것이 일반적이었기에, 이와 반대 방향으로 지방정부가 중앙정부에 정책을 제안하는 것을 역제안이라고 하는 것이다. 그러나 제대로 된 지방자치를 운영하는 민주주의 국가라면 일선 현장의 목소리가 지방정부를 통해 중앙정부로 수렴되는 상향식 정책 수립 과정이 오히려 정상적인 것이다. 따라서 역제안은 당연한 제안이고 곧 지금까지의 '비정상'을 정상화하는 제안이기도 하다.

물론 그동안 충청남도나 타 지방정부가 중앙정부에 여러 정책들을 제안하지 않은 것은 아니었다. 그렇지만 지금까지 충청남도를 비롯하여 지방정부들이 중앙정부에 제안한 대부분의 내용들은 지역의 각종 숙원 사업들을 중앙정부에 해결해달라고 요청하는 것들이 많았다. 비유하자면 어린 아이가 부모에게 옷이나 신발 사달라고, 학원 보내달라고, 더 많은 용돈을 달라고 조르는 것과 같았다. 아이가 어릴 때는 울거나 떼를 쓰면 통할 수도 있다. 그러나 아이가 좀 더 크면 그에 걸맞게 더 성숙된 제안을 부모에게 하여야 한다. 뼈다듯한 살림을 꾸려나가는 부모의 입장도 고려하면서 제안 내용의 필요성과 효과성을 부모에게 설득해야 한다. 챙겨야 할 자식이 많고 살림살이가 어려운 부모를 설득하려면 제안이 더욱 정교하고 설득력이 있어야 한다. 더 나아가 가정을 꾸려나가는 부모의 책임을 함께 공유하겠다는 의지를 보여야 한다.

지방정부가 중앙정부에 하는 제안 역시 자기 지역에만 더 많은 이익을 달라는 폐쓰기 식 제안이 아니라, 우리나라 전체에 이익을 주는 제안, 다른 지역에서도 공감할 수 있는 제안, 현재 중앙정부의 정책보다 더 나은 제안이어야 한다. 지방정부가 이런 수준의 제안을 하기 위해서는 정책 현장과 가깝다는 지방정부의 장점을 잘 살려서 더욱 면밀한 현장 조사와 치밀한 기획, 심사숙고한 검토 과정을 거쳐야 한다. 중앙정부도 지방정부의 제안 내용이 타당하다면 적극적으로 수용하여야 한다.

이번 호 <열린 충남>에 실린 글들은 지방정부가 가장 필요로 하는 정책 과제인 지방분권과 균형발전, 주민자치와 관련된 내용으로, 그동안 충청남도가 고민했던 정책 과제들을 중앙정부에 제안하는 것들이다. 여기서 제안된 내용들이 활발한 토론과 논의 과정을 거쳐 더욱 구체화되고 설득력을 갖추어 최종적으로 실현될 수 있기를 기대한다.

# 대등 · 협력적 중앙-지방 간 재정관계 정립을 위한 제도개선 과제 및 대안

글 · 고승희 | 충남발전연구원 행정복지연구부장

## 1. 연구배경 및 목적

지방자치와 분권은 21세기 사회경제적 환경변화에 대응한 국가운영 패러다임의 세계적 추세이자 민주화와 산업화 이후 국가운영 전략의 근본적인 전환을 요구 받고 있는 우리나라에서도 중요한 시대적 전략 과제가 되고 있다. 지방자치와 분권을 위해서는 여러 측면에서의 제도적 · 현실적 성공조건이 요구되지만 무엇보다 자치와 분권의 물질적 기반이 되는 지방 재정력의 확보가 중요한 관건이 된다고 할 수 있다.

그런데 우리나라는 행정적 분권과 재정분권 양 측면에서 모두 미흡한 것이 현실이나 특히 재정분권의 수준이 낮아 자치를 위한 자주적 재정기반이 취약하다. 따라서 지방자치와 분권을 위한 재정력의 확보, 재정운영의 효율성 및 책임성 제고를 위해서 기존의 중앙집권적이고 의존적인 재정구조에 대한 근본적인 처방이 요구된다.

이상과 같은 문제의식 하에 이 연구에서는 중앙지방간 재정관계의 관점에서 우리나라 지방재정구조의 문제점과 원인을 검토하고 기존의 중앙집권적이고 의존적인 지방재정구조에서 벗어나 대등하고 협력적인 중앙지방간 재정관계의 정립을 위해 요구되는 제도개선 과제와 정책대안을 검토 · 제시하는 데에 목적을 둔다.

## 2. 지방재정 현황과 문제점

### 1) 지방재정의 현황

중앙지방간 재정관계의 관점에서 본 우리나라 지방재정구조의 가장 큰 특징은 자체 세수와 지출 간에

큰 격차가 발생하고 그 격차를 중앙정부 재정이전으로 보전함으로써 중앙재정에 대한 의존도가 매우 높다는 것이다. 국세와 지방세 비중이 8:2인데 최종적인 세출(지방교육재정 포함)은 4:6으로 역전된다. 지방재정 세수와 지출 간의 격차와 중앙 지방 간 지출 역전 현상은 OECD 국가 대부분의 공통된 현상이지만 우리나라는 그 정도가 가장 높은 편에 속한다.



더 큰 문제는 지방정부 세수와 지출 간의 괴리는 점차 더 확대되면서 중앙재정에 대한 의존도는 더욱 심화되고 있다. 이는 별도의 대책을 강구하지 않은 한 현재와 같은 중앙 의존적인 재정구조의 개선은 기대하기 어렵다는 것을 의미한다. 또한 수도권과 비수도권, 대도시와 농촌 지역 간의 재정력 격차와 불균형이 심화되고 있는 추세이다.

게다가 근본적으로 취약한 재정구조에다 최근에 악화되고 있는 재정 여건으로 인해 만성적인 재원부족에 시달리면서 지방채무가 증가하는 등 재정건전성이 악화되는 경향을 보이고 있다.

## 2) 중앙집권적 의존적 재정구조의 문제점

우리나라는 지방정부가 자체적으로 재정지출 경비를 충당하기에는 기본적으로 매우 부족한 세원배분 하에 과세자주권에 대한 엄격한 통제와 함께 중앙정부 재정이전을 통하여 지방재정의 세입과 세출 양자를 통제하는 중앙집권적이고 의존적인 재정시스템의 특징을 보인다.

지방세출 규모에 비해 국세 위주의 세원배분과 소득·소비과세의 국세 편중으로 지방재정 수요에 자체적으로 대응하기에는 근본적으로 한계가 있는 세수의 빈약성을 보이는 데다 중앙재정에 대한 의존성 심화로 재정적 자율성의 제약과 자치 기반의 약화를 초래하였다. 또한, 중앙정부 재정지원에 대한 지나친 의존도는 재정적 자율성 문제에 그치는 것이 아니라 재정운영의 비효율성과 책임성 문제를 야기하고 있다.

게다가 저성장체제로 전환되면서 국세 세수 증가율이 둔화됨에 따라 중앙정부도 재정이전의 여력을 상실하게 되어 국가 재정적자의 원인이 되기도 하고 중앙정부 재정 부담의 지방 전가로 지방재정 상황을 더욱 열악하게 하는 요인으로도 작용하고 있다.

### 3. 제도개선 과제 및 대안

#### 1) 세원이양 및 지방세제 개편<sup>1)</sup>

지방재정의 취약성을 극복하고 자치와 분권을 위한 재정력 확보, 재정운영의 자율성, 효율성 및 책임성 제고를 위해서는 무엇보다 지방정부의 역할 변화와 지출책임에 상응한 자주재원의 확충, 즉 소득과 세 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통한 국세 위주의 세원배분구조의 개선이 요구된다. 현재 8:2인 국세와 지방세의 비중을 세출의 비중 4:6에 근접할 수 있도록 단계적인 세원이양 확대를 추진해야 한다.

2014년부터 지방소득세의 과세표준을 국세인 소득세와 법인세 세수의 10%에서 소득 금액으로 변경하는 독립세 전환이 이루어졌지만, 그 세수효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 따라서 전체 양도분 소득세(양도소득세)를 지방세화하거나 독립세로 전환된 지방소득세의 세율체계를 단일비례세율(3% 이상)로 개편하는 등의 보원을 검토할 필요가 있다.

지방소비세는 2014년부터 부가가치세수의 5%에서 11%로 6%p 인상되었다. 그러나 이는 취득세율 인하에 따른 지방세수 감소분 보전 대책 등을 위해 이루어진 것으로서 진정한 지방세 확충과는 거리가 있다. 한편 지방소비세는 중앙정부의 교부세적 성격을 개선해야 하며, 세수배분 지표를 보다 합리화 하는 등의 보원이 요구된다. 자체재원을 근간으로 하는 지방세입 틀을 구축하여 지방재정의 자율적 운용을 통해 재정효율성과 재정책임성을 제고하기 위해서는 지방소비세 규모를 단계적으로 확대하는 조치를 강구해야 할 것이다. 또한 국세인 개별소비세 일부 세원의 지방이양, 지방환경세 도입 등을 검토할 필요가 있다.

#### 2) 과세자주권의 신장 및 신세원 발굴

지방세수의 증대와 함께 재정운영의 자율성 확보를 위해 과세자주권을 강화하는 개선이 요구된다. 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 지방자치단체 조례로 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량권을 부여할 필요가 있다. 또한 지방의 과세자주권 확충 차원에서 국가적 정책목표 달성

1) 2013년 12월 취득세율 인하로 인해 감소되는 지방세수 보전을 위해 2014년부터 지방소비세의 세율을 부가가치세의 5%에서 11%로 6%p 인상하는 지방세법 개정과 소득세 및 법인세의 부가세 형태로 부과 징수하던 지방소득세를 독립세 방식으로 전환하는 지방세법 개정이 이루어졌다. 이에 따라 이 연구의 주요 과제였던 지방세제 개혁 방안 가운데 일부 항목은 2013년 말 지방세법 개정을 통해 뚜렷한 개선을 이룩하였다고 할 수 있다. 하지만 지방세법 개정에도 불구하고 이 연구에서 강조하는 국세 세원의 지방이양을 통한 지방세수 확충은 지속적으로 추진되어야 하며, 지방세입과 세출 간의 괴리를 줄이기 위한 재정구조 개혁에 이르기까지는 극복해야 할 과제가 적지 않다고 할 수 있다.

을 위해 시행되고 있는 중앙정부 주도의 지방세 비과세·감면을 축소하고 정비하는 방안이 강구되어야 한다.

또한 지방세의 확충과 과세의 공정성 제고를 위하여 지방세원으로 적합한 신세원을 적극적으로 발굴할 수 있는 여건을 조성하고, 이런 노력이 지방세원화로 연결될 수 있도록 관련 법령 개정을 통해 현행 선택적 과세제도를 적극 활용해야 할 것이다.

### 3) 지방재정조정제도의 합리적 개편

세입분권의 진전이 지역발전의 격차로 연결되는 일이 없도록 지방재정조정제도의 완충기능이 매우 중요하고 이 기능을 제대로 수행하기 위해서 현재 복잡한 체계로 운영되고 있는 지방재정수단들 간 역할 분담의 재설계를 비롯한 지방재정조정제도 전반에 걸친 개편이 요구된다.

지방교부세제도에서는 보통교부세의 재원보장기능 충실화를 위한 교부세 재원의 확충, 교부세 산정방식의 합리화 및 지방이양 사회복지사무의 국고보조사업 환원 후 분권교부세와 보통교부세의 통합 등이 요구된다.

또한, 유사중복사업, 성과부진사업, 소액사업, 지역동화사업 등을 중심으로 국고보조사업의 통폐합 및 포괄보조금화, 그리고 국고보조사업 신청 집행 절차의 간소화 및 중앙통제 축소, 지방정부의 재량성을 확대해야 한다.

지역간 재정균형과 균형발전의 효과적인 사업추진을 위해 현재 재정균형화를 최우선 목적으로 운영되고 있는 지역상생발전기금과 부동산교부세 및 광특회계의 일부 재원을 통합하여 지역균형발전을 전담하는 재원으로 활용하는 방안의 적극 검토가 필요하다.

### 4) 취득세 영구 인하 대응 및 중앙지방간 협의체제 법제화

최근 부동산시장 활성화를 위한 정부의 취득세율 영구 인하 조치(8.28대책)로 2.4조 원의 세수 감소가 예상되는데 중앙정부에 대해 절차적 부당성에 대한 지적과 함께 지방세수 감소분에 대해서는 기본적으로 지방세의 증액을 통해 보전하도록 요구하였다.

지방세 증액에 의한 세수보전대책의 요구뿐만 아니라 차제에 중앙정부 일방적인 지방세제 개편 결정과 사후 임시방편적 댄질식 세수보전대책의 잘못된 관행을 고치기 위해 대등 협력적 중앙지방간 재정관계 정립을 위한 중앙-지방간 협의체제를 법제화하여 지방의 국정참여를 법제도적으로 보장할 필요가 있다.

## 4. 결론 및 정책제언

재정분권은 지방자치와 분권의 실질적 수준과 내용을 결정하는 중요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 OECD 주요 국가에 비해 재정분권의 수준이 매우 낮은 중앙집권적이고 의존적인 재정구조로서 자치를 위한 자주적 재정력 확보가 곤란하며 재정운영의 자율성 제약, 비효율성 및 책임성 저하의 문제를 야기하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

자치와 재정운영의 성과 제고를 위해서는 지방재정의 중앙의존성을 낮추고 세입·세출 자기결정권을 확보함으로써 재정운영의 자율성과 책임성을 제고해야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 무엇보다 지방정부 역할 및 지출 확대 등을 고려하여 지방소득세의 독립세화 및 지방소비세의 확충 등 소득 및 소비과세 중심의 세원이양과 지방세제 개편을 통해 재정지출책임에 상응한 자주재원의 확보가 요구된다. 이와 함께 재원보장·재정균등화를 위한 재정조정제도의 합리적 개편·보완을 통해 대등하고 협력적인 재정관계의 정립이 요구된다.

이러한 재정분권을 효과적으로 실현하기 위해서는 과거의 분권개혁실패의 경험에서 알 수 있듯이 결국 중앙권력의 반대논리의 극복과 지지세력의 확산이 중요한 관건이 될 것이다. 이를 위해서는 재정분권의 논리 및 합리적 대안 개발을 위한 노력과 함께 재정분권이 국민의 혈세와 삶에 어떤 관계에 있는지를 주민, 국민들이 이해하고 체감할 수 있는 개혁의제의 발굴·홍보 등을 통하여 국민적 담론의 형성과 확산을 위해 노력해야 할 것이다.

### 참고문헌

- 곽채기, 2003, “지방의 자주적 세수증대의 한계와 개선과제; 지역의 신세원 발굴과 지방세 수증 방안” 한국지방재정공제회, 「지방세」 3호.
- 금창호, 2013, “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」, 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 김순은, 2010, “참여정부와 이명박정부의 지방분권 비교, 평가” 한국지방정부학회 학술발표 논문집, 한국지방정부학회, pp.1~26
- 김정훈, 2013, 중앙·지방 재정관계의 국제비교와 시사점, 「2013 재정학 공동학술대회 발표 논문집」.
- 김필현, 지방자치발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안, 「지방세포럼」 제4권, 한국지방세연구원, 2012. 김홍래, 2004, 「지방재정의 이론과 실제」, 서울: 박영사.
- 라희문, 2012, “지방소득세의 독립세화 논거 및 대안”, 「GR논총」, 경기개발연구원, 14(3): 5-32.
- 박병희, 2012, “신세원 발굴과 지방세입 자주성 확대” 「한국지방재정학회 세미나자료집」.
- 박인화, 2010, 「복지재정 운용실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호, 국회 예산정책처
- 배준식 외, 2011, 「재정분권강화를 위한 합리적 세제개편방안」, 서울연구원 연구보고서.
- 서정섭·조기현, 2007, 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원
- 손희준, 2011, “지방자치 20년: 지방재정의 평가와 과제”, 한국지방재정학회 세미나 자료집, pp. 3~30.
- 송상훈, 2012, 재정분권 강화를 위한 국세·지방세 조정, 한국지방재정학회, 「2013 동계학술 대회 발표논문집」.

# 세계화시대의 동네자치

글 · 안성호 | 대전대학교 교수

## 세계화의 명암과 지방분권

한국은 지난 반세기 동안 세계화 물결을 타고 공업화와 민주화에 성공한 나라로 평가 받고 있다. 한국은 세계 최빈국에서 선진국 문턱까지 올라섰고, 권위주의 독재를 청산하고 민주국가가 되었다.

그러나 이런 성공의 이면에는 사회 각 부문과 계층 및 개인 간 양극화라는 세계화의 어두운 그림자가 짙게 드리워져 있다. 대자본이 동네시장까지 잠식한 상태에서 소상공인들은 설 자리를 잃고 있다. 자영업자의 폐업이 속출하고, 가게부채는 산더미처럼 쌓이고 있다. 수출이 증대하고 대기업의 성장이 지속되는 가운데 실업자는 양산되고 있다.

이런 '빈곤화 성장' 속에서 국민의 삶은 고달프다. 한국은 34개 OECD국가 중 자살률 1위의 불명예를 수년째 이어가고 있고, 행복지수는 32위로 최하위권에 머물러 있다.

어디서 해법을 찾아야 할까? 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 신종 쇄국 이데올로기일 뿐이다.

향후 한국이 나아갈 방향은 세계화의 긍정적 효과를 적극 활용하면서 그 부작용을 완화·치유하는 '조정된 세계화'를 도모하는 것이다. '조정된 세계화'에 착안한 논자들은 세계화로 인한 소속감 상실과 불안감 증대 등 정체성 위협과 부익부 빈익빈의 양극화 폐해를 방어하는 구조적 대응기제로서 글로칼리즘(glocalism)을 제안한다. 글로칼리즘은 적극적 처방의 의미가 보강되는 경우 세계화의 비정한 경쟁을 순화하고 세계화의 부작용을 예방하는 유력한 정책수단으로 활용될 수 있다.

지난 20~30년 동안 범세계적 추세로 자리 잡은 지방분권은 국가주권의 변동을 수반한 글로칼리즘의 구체적 표현으로 이해될 수 있다. 국가주권은 국경선을 가로지르는 자본·상품·정보의 유동성과 세계 금융시장의 통합 및 산업생산의 초국가적 성격에 의해 위에서부터 침식될 뿐만 아니라, 국가보다 작은

집단들에서 되살아나는 자율과 자치에 대한 열망에 의해 아래로부터 도전받고 있다. 대다수 국가들은 세계화가 초래하는 국가주권의 이런 재조정과정에서 의도적으로 또는 불가피하게 다양한 형태의 지방분권을 경험해왔다.

## 시장분권과 지방분권

최근 「국가는 왜 실패하는가」를 저술한 경제발전연구의 세계적 권위자 MIT대 애써머글루 교수와 하버드대 로빈슨 교수는 한 나라의 경제적 번영과 빈곤이 결국 정치제도에 의해 결정된다고 단언한다. 그리고 「강한 민주주의」의 저자 바버는 “빈곤과 불평등의 근원적 치유책은 가난한 사람을 시민으로 힘을 실어주는 것”이라고 역설한다.

남·북한 발전격차는 근본적으로 체제경쟁의 결과이며, 남·북한 체제 차이는 무엇보다 의사결정권의 분권(또는 집권)에 있다. 이런 의미에서 분권은 국가체제의 유전자부호, 곧 DNA를 바꾸는 개혁이다. 마치 DNA의 변화가 생명체에 전혀 새로운 능력과 행태를 발현시키는 것처럼, 분권은 다른 혁신을 유도 촉진하고 체제의 경쟁력을 높이는 핵심적 구조개혁이다.

분권은 시장분권과 지방분권으로 구분될 수 있다. 정부와 시장의 역할 적정화와 관련된 시장분권은 도식적으로 추진될 수 있는 단순한 문제는 아니다. 그러나 20세기 시장의 긍정적 기능을 무시하고 정부의 역할을 극대화시킨 사회주의 거대 실험이 입증한 명백한 교훈은 시장파괴와 정부의 독점지배가 자유와 인권을 파괴시키고 체제의 효율성을 추락시킨다는 점이다. 일당지배 사회주의체제를 고수해온 중국과 베트남은 민주화개혁을 미루면서도 시장분권개혁을 단행해 놀라운 경제성장을 이루었다. 중국은 이미 시장분권화의 과실로 G2 경제대국으로 부상했다. 그러나 여느 사회주의국가와 달리 시장분권까지 거부한 북한은 시장개방의 혜택마저 누리지 못한 채 대다수 국민을 기아에 빠뜨리고 인권유린을 자행하는 실패국가로 전락했다.

2009년 스위스의 백바젤 경제연구소(BAK Basel Economics)는 유럽 29개국과 234개 지역(regions)을 대상으로 지방분권과 경제성과 간의 상관관계를 규명하는 경험적 연구를 수행한 결과 지방분권이 경제성과에 명백하게 긍정적 영향을 미친다는 명백한 증거를 확인했다. 지방분권 수준이 높은 나라와 지역일수록 GDP 성장률과 일인당 GDP 수준이 높은 것으로 밝혀졌다. 특히 지방분권이 경제번영의 주요 촉진요인인 기술혁신을 촉진하는 데 긍정적 영향을 미치는 것으로 입증되었다.

## 지방분권과 민권

권력이동을 본질로 하는 지방분권은 권력의 속성상 기득권자들의 선의에 의존할 경우 성공하기 어렵다. 지난 20년 동안 한국의 역대정부가 지방분권을 주요 국정과제로 삼아 추진했지만 지방에 대의민주제를 도입한 것을 제외하고는 중앙집권적 제도와 관행에서 크게 벗어나지 못한 것은 그 증거다. 오히려 지방재정자립도가 1992년 69.6%에서 2013년 51.1%로 무려 18.5%나 하락했다. 설상가상으로 정치권과 정부는 시·군을 대거 합병하고 대도시의 74개 자치구(군)을 전면 폐지하는 중앙집권적 지방자치체제 개편을 획책하고 있다. 40여 년 전 한국정치를 모든 가치가 태풍의 눈인 중앙권력을 향해 휘몰아치는 “소용돌이 정치”라고 규정한 헨더슨의 진단은 여전히 유효하다.

지방분권을 보장하는 근본적인 힘은 민권(people power)이다. 1991년 지방의회가 30년 만에 구성되고 1995년 민선 단체장이 부활된 것은 1987년 6월 민주화시민항쟁에 의해 촉발된 6·29선언의 과실이었다. 제2공화국 시절 광역단체장까지 민선제도가 확대된 것은 1960년 4·19 민주화혁명이 없었다면 상상할 수 없는 일이다. 심지어 1920년 일제가 지방의회라고 선전한 사이비 주민대의기구 부협의회·면협의회·도평의회조차 1919년 3·1독립운동에 놀라 민심무마용으로 서둘러 도입한 것이다.

지방분권을 추동하는 민권은 ‘저항적’ 민권과 ‘형성적’ 민권으로 나눌 수 있다. 1920년과 1960년 및 1990년대 지방대의민주제를 세우는 정치적 지방분권이 ‘저항적’ 민권의 폭발로 이룩된 것이라고 한다면, 지난 20년 동안 지방대의민주제의 틀 위에 자치권을 강화하고 주민참여를 확충하려는 지방분권개혁이 지지부진함을 면치 못한 까닭은 ‘형성적’ 민권의 힘이 허약했기 때문이다.

## 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



## ● 특집2 \_ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

의미에서 지방분권과 주민참여는 지방자치 수레의 두 바퀴와 같다. UN-Habitat이 10년 이상 전문가들의 논의와 시민·정부·지방자치단체의 의견을 수렴해 2007년 제정한 국제지방분권지침 제1절은 “정치적 지방분권화는 민주화와 굿 거버넌스 및 주민참여의 본질적 요소로서 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, “참여민주제의 꽃”으로 일컬어지는 주민투표제와 조례제정개폐청구제(한국형 주민발의제)는 부실하기 이를 데 없다.

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



### 시민덕성을 함양하는 인간적 규모의 동네자치

동네는 주민참여의 출발점이다. 주민참여가 주민자치의 이상에 근접하기 위해서는 지방분권이 동네분권으로 이어져야 한다. 동네분권은 동네자치의 전제조건이며 시민덕성을 함양하는 기본적 토양이다.

[정의란 무엇인가라는 책으로 한국사회에 널리 알려진 샌델은 세계화시대의 건강한 민주정치에 필수적인 시민덕성을 함양하는 인간적 규모의 동네자치를 다음과 같이 강조한다.

“인류애는 고상한 감성이지만 우리는 대부분의 시간을 더 작은 연대들 속에 살아간다. 이는 우리가 인류를 일반적으로가 아니라 특수한 표현을 통하여 사랑하도록 배운다는 것을 뜻한다. (건강한 민주정치를 위한 유력한 토대는) 우리가 거주하는 특정 지역사회 내에서 자양분을 얻어 새롭게 부활하는 시민생활이다. 세계화시대에 동네정치는 더 중요해졌다.”

UN 국제지방분권지침도 지방의 굿 거버넌스 형성과 민주주의의 기초로서 동네자치 활성화의 필요성을 다음과 같이 규정한다.

“지방자치단체는 주민이 지역사회와 동네의 발전에 참여하도록 보장해야 한다. 지방자치 단체는 주민관여를 공고화하기 위해 특정 상황에 적용할 수 있는 한 동네의회, 지역사회의 회, 전자민주주의, 주민참여예산제, 주민발의제, 주민투표제 등의 새로운 주민참여제도를 적극 활용해야 한다.”

그러나 유감스럽게도 그동안 한국정부는 읍·면·동의 인력과 예산 및 기능의 시·군·구 이관, 읍·면·동 통폐합 등으로 오히려 동네자치 활성화에 역행하는 정책을 견지해왔다. 읍·면·동이 시민 덕성을 기르는 동네자치와 공론장으로 기능하지 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.

## 합병 편집증과 읍·면·동 천시정책

지난 반세기 동안 정치권과 정부는 기초지방자치단체 합병에 집착해왔고 읍·면·동 천시정책을 견지해왔다.

1961년 5·16군사정부는 전국의 지방의회를 해산하고 주민직선으로 선출된 서울특별시장·도지사 와 시·읍·면장 및 동·리장을 군사정부가 임명한 사람들로 교체함으로써 4·19혁명의 여파로 전면 확대된 지방대의민주제를 일거에 파괴하였다. 이어 1961년 9월 ‘지방자치에 관한 임시조치법’을 공포 해 기초자치단체인 읍·면을 종래 시·도와 시·읍·면 사이의 중간행정기관으로 존재하던 군의 하급 행정기관으로 격하시킴으로써 읍·면자치를 전면 폐지한 전대미문의 단일중심주의 지방행정체제개편 이 이루어졌다.

1990년대 중반에는 군마저 규모가 작다는 이유로 시·군 합병을 강요해 기초지방자치단체의 수를 또 다시 4십여 개나 줄였다. 그 결과로 한국의 기초지방자치단체의 평균 인구는 무려 22만 명에 이르 러 세계 최대 규모가 되었다. 그런가 하면 1990년대 말 국민의 정부는 전자정부시대 행정효율을 높인 다는 명분을 내걸고 읍·면·동을 폐지하려다 뒤늦게 심각한 부작용을 우려해 읍·면·동의 권한과 인력을 대폭 감축시키고 읍·면·동 통폐합을 권장하는 이른바 읍·면·동 기능전환정책을 단행했다.

2005년부터 국회의원들은 다시 시·군·자치구 수를 3분의 1로 줄이고 시·도 광역지방자치단체를 약화 내지 파괴하는 것을 골자로 하는 지방자치체제 전면 개편을 획책해왔다. 2006년 제주도의 4개 기초지방자치단체인 시·군이 제주특별자치도의 출범을 계기로 2개 행정시로 강등되었다. 2010년 마

산·창원·진해는 110만 명의 창원시로 합병되었고, 인구 8만의 세종자치시는 단일자치계층의 광역시로 확정되었다. 그 결과 기초지방자치단체 수는 1960년 1,469개에서 2012년 227개로 대략 7분의 1로 감소했고, 기초지방자치단체의 면적은 그동안 7배나 늘었다.

## 스위스 코뮌자치의 교훈

스위스의 코뮌에서는 실업자가 생기면 동네주민이 나서서 일자리를 주선해준다. 동화 같은 이야기다. 실업문제 해결에 정부보다 앞서 코뮌 동네주민이 나서서 스위스의 실업률은 2013년 여느 해보다 약간 높게 4% 미만이다. 이는 이웃 나라들이 10~40%에 달하는 살인적인 실업률로 허덕이는 것을 감안할 때 예사로운 일이 아니다. 스위스의 빈곤율도 여느 선진국의 3분의 1 내지 절반도 안 된다.

코뮌의 평균인구가 3,000명에 불과하고, 총인구의 4분의 3이 인구 2만 미만의 코뮌에 사는 스위스 지방자치는 동네 코뮌자치가 근간을 이룬다고 해도 과언이 아니다. 물론, 도시화가 진행되면서 동네의 대면접촉 친밀성이 다소 희석된 것은 사실이지만, 중소도시라고 해서 코뮌 동네 주민자치가 완전히 사라진 것은 아니다. 베른의 연방대통령을 비롯해 중소도시 시장들이 친근한 이웃집 아저씨의 모습으로 전차를 타고 출근하는 정경, 코뮌에서 인정받은 정치인이 칸톤 및 연방 수준에서 성공하는 전통, 허세와 과장을 혐오하고 실질과 실용을 애호하는 행정문화는 코뮌 동네자치의 문화적 연장이다.

나라의 도덕적 건강성과 시민의식의 수준을 나타내는 탈세율에서도 스위스가 여느 나라보다 현저히 낮은 까닭도 주로 코뮌자치의 덕분이다. 동네주민의 대면 접촉의 친밀성과 연대감, 그리고 이웃의 납세의무 이행에 대한 신뢰가 탈세를 예방한다. 게다가, 동네주민이 입법자로서 세금을 포함한 주요 세입과 세출의 내역을 결정하도록 하는 직접민주제가 조세순응을 촉진한다.

스위스의 국가 브랜드를 높이는 아름다운 경관도 연방 및 칸톤정부의 정책이 아니라 코뮌 동네주민이 건물의 높이·간격·용적률·색상에 이르기까지 자율적으로 결정한 상세한 규정에 의해 조성된 것이다.

스위스 코뮌자치의 이런 장점은 무엇보다 주민에게 밀착된 코뮌에게 막강한 자치권을 부여하고 그 자치권 행사에서 주민의 직접참여를 극대화하는 동네자치제도에 기인한다. 실로 동네분권과 주민참여 활성화는 동네자치 성공의 필수조건이다.

## 읍·면·동 동네자치의 두 영역: 자치정부와 주민결사

읍·면·동 동네자치는 읍·면·동 단위의 자치정부와 읍·면·동 내 주민결사에 의한 자치로 구분된다. 1961년 읍·면자치가 폐지되기 이전에는 우리나라 읍·면은 오늘날 대다수 선진국 기초정부처럼 기초지방정부였다. 5·16군사정부에 의해 읍·면이 군의 하급행정기관으로 전락한 이후 읍·면은 주민과 밀착된 기초지방정부로서의 위상과 역할을 상실했다.

그동안 읍·면·동이 자치단위로서의 지위를 결여한 상태에서 동네자치는 주민결사체에 의해 자발적으로 또는 중앙정부나 지방자치단체의 지원을 받아 마을만들기, 커뮤니티 비즈니스, 도시재생사업 등의 형태로 산발적으로 시도되어왔다. 충청남도가 민선 5기 안희정 지사의 방침으로 공모사업으로 동네자치 활성화를 도모한 것은 지방자치단체 지원의 주민조직화의 대표적 사례다. 그리고 마포구 성미산 공동체, 홍성 홍등면 풀무공동체, 제주 가시리 마을만들기, 아파트자치회 등은 주민결사에 의한 동네자치 활성화 사례이다.

우리가 한국지방자치 미래를 비판하지 않는 것은 깊은 지하에서 금광을 찾아 캐내듯 척박한 여건에서나마 동네자치 실험에 도전해온 분들의 진취정신과 성취에서 미래 지방자치의 희망을 엿볼 수 있기 때문이다. 이들이야말로 동네자치의 챔피언들이며 지방자치의 밝은 미래를 예고하는 희망의 전령사들이다.

## 읍·면·동 준자치화와 주민결사 지원체계의 혁신

읍·면·동을 동네자치의 거점으로 만들기 위해서는 읍·면·동을 준자치행정계층으로 전환하고 동네 주민조직화 지원체계의 쇄신하는 지방분권 및 동네분권개혁이 필요하다.

첫째, 시·군 합병 및 자치구(군) 폐지안을 철회해야 하고, 보충성원칙에 입각해 시·군·자치구 행·재정권을 강화한다.

둘째, 국가, 시·도, 시·군·구 사무 중 동네 주민생활과 밀접한 교육, 경찰, 사회복지 사무를 읍·면·동 사무로 이관하고, 권한강화에 상응해 주민센터(읍·면·동사무소)의 인력과 예산을 증대시킨다. 읍·면·동의 재량사업 예산을 증액시키고, 주민총회로 주민 회비를 정해 지방세에 대한 부가징수를 요구할 수 있도록 허용하는 방안을 강구한다. 셋째, 주민자치위원회(주민자치회)를 주민대표성을 강화해 동네대의기관으로 격상시킨다. 주민자치위원을 통·리 단위로 주민이 추천 또는 선출한 위원 2분의 1, 위원공모에 자천한 주민 중 추천으로 선정된 주민, 주민조직 대표, 관내 사업자 등으로 위원선정위

## ● 특집2 \_ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

원회의 심사를 거쳐 20~30 규모의 위원으로 구성한다.

넷째, 주민자치위원회의 권한에는 읍·면·동사무소 정책의 우선순위결정권, 읍·면·동사무소와 구청 직원의 출석 및 보고 요구권, 읍·면·동사무소 예산편성권, 읍·면·동 발전계획의 수립 및 평가권 등이 포함된다. 특히 시·군·구의 토지이용계획을 비롯한 발전계획 수립과정에서 주민자치위원회의 의견청취를 의무화한다.

다섯째, 읍·면·동 수준에 주민총회, 주민투표, 전자민주주의, 공동생산 등 직접참정제도 도입을 통한 준직접민주주의를 구축한다.

다섯째, 중앙정부는 다기화된 중앙부처 칸막이 마을만들기 사업을 통합·정비하고 지방자치단체에 이양하는 방안을 강구한다. 지방자치단체는 행복두레 프로젝트, 취약동네재생사업, 동네발전기획체제 도입 등 주민조직화 지원사업을 확충한다.

여섯째, 주민과 공무원을 대상으로 한 동네자치 학습체제를 구축한다.

## 패러다임의 전환이 필요하다

한국은 평균인구 22만 명에 달하는 세계최대의 기초정부를 가지고 있으면서도 기초정부 산하 읍·면·동은 자치적 성격을 결여한 일선행정계층에 불과하다. 한국 지방자치가 주민의 생활 속에 뿌리박지 못하고 있는 중요한 이유 중 하나는 바로 이 때문이다. 이런 의미에서 읍·면·동의 동네자치 활성화는 지방자치 선진화의 최우선 과제라고 할 수 있다.

동네자치 활성화를 위해서는 무엇보다 헌정질서를 바라보는 세계관의 변화, 곧 단일중심주의 패러다임에서 다중심주의 패러다임으로의 일대 전환이 필요하다. 아직도 한국의 헌정질서를 규정짓는 중앙집권적 소용돌이 정치체제를 나라의 무게 중심이 지방과 시민에게 있는, 동일성 속에서 다양성이 장려되는 창조적 분권·참여 헌정체제로의 전환을 유도하는 사고방식의 개조가 필요하다.

정부와 지방자치단체는 하루속히 지방자치단체와 주민의 동네자치 실험을 가로막는 단일 중심주의 제도와 관행을 제거하고, 동네자치 혁신을 장려하는 다중심주의 제도와 지원책을 도입해야 한다. 그리고 주민은 동네자치의 주인임을 자각하고 정부와 지방자치단체의 동네자치혁신을 추동하고 민주시민 정신을 실천하는 동네자치의 주체로 나서야 한다.

# 충청남도 광역자치의 전략과 과제

글 · 김순은 | 서울대학교 행정대학원 교수

우리나라는 압축적인 성장을 위해 수도권 중심의 발전전략을 추구하였고, 그 결과 수도권에 인구·산업·경제 등이 과도하게 몰리는 수도권 집중화 현상이 나타났다. 이로 인해 상대적으로 발전하지 못한 비수도권지역과 수도권 지역의 격차가 커지면서 지역 간 갈등이 발생하였고, 수도권 지역은 환경오염 등의 부작용과 혼잡으로 인해 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다. 지역 간·국가 간 경쟁이 중요해진 세계화 시대가 도래 하면서 지방정부는 지역의 필요에 맞는 정책을 수립하고 집행하여 지역경쟁력을 향상시키는 역할이 강조되고 있다. 또한 저출산·고령화 현상, 지방분권화, 가치의 다원화, 주민참여의 활성화 등 행정환경변화에 대응하기 위해서는 기존의 중앙집권적인 행정이 아닌 주민과 밀접한 지방정부 중심의 행정이 이루어지도록 요구되고 있다.

그러나 현재 시·도의 행정적, 재정적 권한 및 역량은 많은 한계를 가지고 있고, 이와 더불어 도의 행정체제는 기능과 역할을 축소하는 방향으로 진행되었다. 중앙집권적 행정으로 비롯된 문제점과 부작용을 고려했을 때, 바람직한 지방자치단체의 지위와 기능을 검토하고 재정립하는 노력이 그 어느 때보다 필요한 시점이라고 할 수 있다.

## 충청남도의 현황과 한계

충청남도의 인구는 203만 명으로서(2013년 기준, 외국인 제외) 1,255만 명인 경기도와 비교했을 때 약 6배의 차이가 나고, 충청남도의 지역 내 총생산(GRDP, 2012년 기준)도 경기도의 약 1/3 수준이며, 면적은 제주도, 충청북도, 전라북도 다음으로 작다.

1989년 대전시가 충청남도로부터 직할시로 분리되기 전까지 두 지역은 오랜 기간 단일의 정치·행정 체제를 유지하였고, 주민들 역시 정치·정서·생활측면에서 두 지역을 동일권역으로 인식하고 있다. 그런데 역사적, 문화적으로 동질성이 높은 지역을 인위적으로 분리하면서 여러 가지 한계가 발생하고 있다. 첫째, 종합행정이 구현되기 어렵다는 점이다. 충청남도와 대전광역시 간에 불필요한 경쟁과 갈등이 나타날 가능성이 높으며, 행정기관의 통합에 따른 시설의 공동사용과 같은 중복비용을 절감할 수 있는

### ● 특집3 \_ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

이점을 실현하지 못하고 있다. 둘째, 중앙부처 및 지방정부 산하기관을 중복으로 설치함으로써 행정 비용이 낭비되고 있다. 셋째, 주민의 생활권과 행정권이 불일치하는 문제이다. 불일치로 인해 공공서비스의 편익과 비용이 일치하지 않는 외부경제가 발생하여 공공서비스의 수익자 부담원칙이 작동하지 못하고, 결국 합리적인 결정을 통한 공공서비스 투자가 불가능한 문제가 발생하고 있다. 넷째, 인구·면적·재정의 분할로 규모의 경제를 실현하는데 어려움이 따른다. 현재 충청남도의 인구와 규모는 미흡하여 서비스 공급이 경제적 효율성을 달성하기 힘든 상황이다.

## 충청남도 행정체제의 대안

충청남도의 현재 인구와 규모로는 자족적인 생산기반을 확보하기가 어려운 실정에 있어 충청남도의 발전을 도모할 수 있는 새로운 행정체제를 모색할 필요가 매우 크다. 충청남도의 새로운 행정체제의 대안으로서 ① 광역연합의 형성, ② 광역시와 도의 통합, ③ 초광역자치체의 형성을 제시하고자 한다.

첫째, 광역연합은 도와 광역시가 기존의 형태를 유지하면서 자치단체 간 협력 체제를 형성하는 방안이다. 광역연합은 국토교통부의 지방청 관할구역을 기준으로 형성할 수 있는데, 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도 전라남도·전라북도 부산·울산·경상남도·경상북도 연합이 그 예시가 된다. 각 연합은 공통된 역사적·문화적 동질성을 가지고 있고, 주민의 생활권이 일치하며, 산업의 연관성이 높은 특징이 있다. 그리고 연합은 기존의 자치단체를 그대로 유지하기 때문에 권한 변동에 대한 부담이 없다는 이점이 있다. 광역연합의 사무와 기능분담은 지역의 특성을 고려하여 사무를 배분하는 것이 바람직하며, 일본의 간사이 광역연합 사례(광역방재, 광역관광 및 문화진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 광역적 계획조정, 교통물류기반 정비 등)가 한 모델이 될 수 있다.

둘째, 광역시와 도의 통합으로, 이는 같은 지리적 특성과 역사를 가진 지역을 인위적으로 분리함으로써 발생하는 문제를 해결하고, 광역행정수요에 효과적으로 대응하기 위한 대안이다. 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산의 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원함으로써 1 특별시 9 시·도 체제를 형성하고, 통합한 광역시에는 행정적·재정적 특례를 부여하는 것을 내용으로 한다. 같은 지역정서를 가지고 있는 자치단체의 통합을 통해 중복되는 행정적·재정적 비용을 줄일 수 있어 행정의 효율성을 제고할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 도의 자치단체는 그대로 유지하면서 현재의 2~3개의 도를 통합하여 도 자치단체의 상급자치단체의 법적지위를 갖는 초광역자치체를 형성하는 방안이 있다. 이는 서울특별시·경기도·인천시, 강원도, 대전시·충청남도·충청북도, 광주시·전라남도·전라북도, 대구시·경상북도·부산시·울산시·경상남도도 형성될 수 있을 것이다. 현재의 도보다 큰 규모의 자치단체를 형성함으로써 광역행정수요에 효과적으로 대응할 수 있고, 궁극적으로 국가경쟁력을 제고하는 역할을 할 수 있다.

한편, 군 지역의 경우는 인구의 감소로 인하여 별도로 정부를 설치하지 않고 시·도의 행정기관으로 전환하여 주민생활에 밀접한 행정서비스를 제공하는 기능을 수행하는 방향으로 나아가는 것이 바람직할 것이다. 인구가 적고 재정이 열악한 군 지역이 행정기관화 되면 각종 비용을 절감할 수 있는 이점이 있다.

〈표 1〉 충청남도 행정체제의 대안

대안	내용
광역연합안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존의 지방자치단체의 형태를 유지하면서 연방제적 자치단체 간 협력 체제를 형성</li> <li>• 서울·인천·경기, 강원도, 충청남도·충청북도, 전라남도·전라북도, 부산·울산·경상남도·경상북도 간 광역연합 형성</li> </ul>
광역시와 도의 통합안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광역시는 단층제, 도는 자치2계층제의 형태</li> <li>• 부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산 등 6개 광역시를 기초자치단체로 전환하여 소속 도의 관할로 환원</li> <li>• 1특별시 9시도체제를 형성</li> </ul>
초광역지자체안	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상급상급자치단체의 법적지위를 갖는 초광역지자체 형성</li> <li>• 초광역지자체1(서울특별시, 경기도, 인천시)</li> <li>• 초광역지자체2(강원도)</li> <li>• 초광역지자체3(대전시, 충청남도, 충청북도)</li> <li>• 초광역지자체4(광주시, 전라남도, 전라북도)</li> <li>• 초광역지자체5(대구시, 경상북도, 부산시, 울산시, 경상남도)</li> </ul>

## 초광역자치의 장점과 실행전략

초광역체제의 수립은 무엇보다도 지역의 행정·재정능력을 향상시킬 수 있다는 장점이 있다. 지방자치단체 간 통합을 통해 자원과 기술을 공유할 수 있게 되어 행정능력이 제고되며, 재정측면에서도 통합에 따른 재정과 정부지원이 증가할 가능성이 커진다. 분권시대의 도래에 따라 지방정부는 중앙정부가 수립한 정책을 단순히 집행하는 역할에서 벗어나 지역의 특색에 맞는 정책을 형성하고 집행하는 역할이 강조되고 있다. 이러한 흐름 속에서 지역의 역량을 제고시키는 초광역체제는 새로운 분권시대의 흐름에 걸맞은 행정체제인 것으로 보인다. 또한 지방자치단체의 통합으로 인구가 규모가 확대되어 독립된 노동·경제시장이 형성될 수 있는 이점이 있다. 이는 지역자체의 독립적·내생적 가치를 바탕으로 지역발전을 추구할 수 있는 원동력이 된다. 마지막으로 도심기능과 농촌기능의 인위적인 분리에서 탈피하여 도·농 통합 체제를 형성할 수 있게 되어 지역 종합발전 계획의 수립이 용이해질 수 있다는 장점이 있다.

초광역자치를 실현하기 위해서는 ① 자치역량을 강화하고 ② 초광역체제 형성을 국정 이슈화하며,

### ● 특집3 \_ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

③ 분권형 헌법을 마련하는 전략이 필요하다. 우선 충청남도가 자치역량을 강화하기 위해서는 중앙정부는 충청남도가 조직과 인사를 자율적으로 운영할 수 있도록 권한을 부여하고, 사무운영의 합법성 여부만 감독하도록 해야 한다. 그리고 중앙정부의 사무의 일부를 충청남도로 이양하여 지역의 특성에 맞는 행정서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다. 또한 충청남도가 증가한 자치사무를 수행하는데 필요한 조례를 제정할 수 있도록 입법 범위를 확대하는 것도 필요하다. 한편, 지방공무원에게는 새롭게 요구되는 능력과 역량을 강화하기 위한 방안을 마련할 필요성이 커짐에 따라 공무원의 연수·교육을 강화하고, 공무원의 책임의식을 고취시켜야 하며, 주민참여 활성화를 통해 창의적인 사고와 자원을 적극 활용할 수 있도록 해야 한다. 둘째, 국정이슈화 전략은 충청권 이외 지역의 지방자치단체와 협력하여 초광역체제의 개편에 대한 세미나 개최, 국정 건의 등을 실시하고, 국민이 초광역체제의 필요성을 인식하고 공감할 수 있는 분위기를 조성하는 것이 필요하다. 마지막으로 헌법에 지방분권국가를 지향함을 명확히 규정하고 지방자치의 이념과 주민주권의 원칙이 반영되도록 하며, 지방자치제도의 내용 및 범위에 대해 구체적으로 규정을 마련하는 전략이 요구된다.

## 결론

지방자치단체의 효율성 및 경쟁력 제고를 위해서는 독일·일본·영국·프랑스와 같이 대도시 광역권을 확대하는 방안이 바람직하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 충청남도의 지역발전을 위한 방안으로서 광역연합의 형성, 충청남도·대전광역시의 통합, 도 간 통합을 통한 초광역자치체의 형성을 제안하였다. 장기적으로는 충청남도·대전광역시·충청북도의 광역연합의 형성, 대전광역시와 충청남도의 통합, 대전광역시·충청남도·충청북도의 초광역체제 형성으로 단계적으로 나가야 하며, 권한도 이에 비례하여 강화되어야 한다. 가능하다면 충청남도·대전광역시·충청북도의 통합하는 분권형 연방제를 형성하는 것이 최선의 대안으로서 지역의 창생 발전에 크게 기여할 것으로 보인다.

# 새로운 균형발전의 의미와 실천방안

글 · 이관률 | 충남발전연구원 책임연구원

## 왜! 새로운 균형이 필요한가?

균형이란 “기울거나 치우치지 않은 상태”를 의미한다. 그렇기에 정치, 경제, 사회 등 모든 분야에서 균형을 정책적 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 다양한 수단을 추진하게 된다. 이러한 균형정책은 어느 시대, 어느 계층에서도 수용되고 지지되는 정책이다. 왜냐하면 균형은 표면적으로 규범적이고 정당하기 때문이다. 그러나 우리가 살아가고 있는 현실 속에서는 균형을 바라보는 시각이 매우 대립적으로 존재하고 있다. 그렇기 때문에 특정 정책이 균형을 지향해야 한다는 주장과 균형 보다는 성장을 추구해야 한다는 가치관이 대립하게 된다. 이에 대해서는 1950년대부터 이론적 논쟁이 이어져 오고 있다. 예컨대 고전적 지역성장론에 의하면 성장에 따라 격차가 초기에는 확대되지만 궁극적으로 균형을 달성하게 되는 반면, 종속이론에 의하면 성장에 따라 격차는 더욱 확대되게 된다.

우리나라는 전 세계적으로 사례를 찾아보기도 힘들 정도의 수도권 집중 현상(2012년 기준으로 인구의 49.4%, GRDP의 47.2%, 은행예금의 71.1%, 국회의원수의 45.7%)을 보이고 있다. 그러나 인구, 자본, 권력 등은 특정 지역에 모이는 특성을 갖는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 수도권으로 인구, 자본, 권력 등이 집중하는 현상은 어찌 보면 자연스러운 현상이다. 그러나 문제는 그 집중의 정도가 너무 높다는 것이다. 물론 수도권의 연구자는 현재 우리나라 수도권 집중의 수준이 외부불경제를 유발할 정도의 심각한 수준이 아니라고 주장을 하고 있고, 일부 연구에서는 외부불경제보다 외부경제의 효과가 더 크다는 주장을 하기도 한다.

한편 우리나라는 산업화·도시화의 과정에서 수도권 집중과 지역격차의 문제를 인지하고, 1980년대 수도권정비계획법을 제정하여 수도권 집중을 억제하기 위한 균형정책을 지난 30여년 동안 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 인구, 자본, 권력 등의 모든 분야에서 수도권 집중의 현상은 더욱 가속화된 것이 사실이다. OECD에서 발행된 우리나라 지역정책보고서(2001)에 의하면, 우리나라의 지속가능한 발전을 위해서는 수도권 집중과 지역격차의 문제를 해소해야 한다고 지적하고 있다.

그러나 우리나라의 수도권을 바라보는 시각은 매우 대립적인 구조를 형성하고 있고, 이로 인한 사회적 갈등은 더욱 증폭되고 있다. 따라서 기존 균형의 개념, 즉 수도권과 지방의 격차라는 대립적 구조로는 균형을 달성할 수 없고, 오히려 사회적 비용만 더 증대시킬 수 밖에 없을 것이다. 그렇기 때문에 새로운 형태의 균형의 의미와 방향이 설정될 필요가 있다. 특히 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 넘어서는 우리나라의 현 사회구조를 고려할 때, 수도권에 집중할 수 있고 지방이 자생적 발전을 추진할 수 있는 새로운 균형 담론이 필요한 것이다.

## 무엇을 새로운 균형으로 볼 것인가?

우리나라에서 균형정책은 지금까지 공간적 균형을 의미하였고, 이를 달성하기 위해서 수도권 규제정책을 추진해 왔다. 즉 수도권에 인구와 자본이 집중하지 않도록 지방분산정책을 추진해 왔다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이, 1980년대 이후 우리나라의 수도권 집중은 더욱 확대되었다. 그러나 수도권 집중의 내용적 측면에서 볼 때, 더욱 심각한 문제가 있다. 이는 우리나라의 권력이 수도권에 집중해 있고, 교육, 취업, 자산 증대 등의 기회가 수도권에 집중되어 있다는 것이다. 즉 인구와 시설의 집중이라는 단순한 불균형이 아니라, 권력과 기회의 불균형이라는 매우 복잡한 사회적 문제가 발생하고 있는 것이다. 이러한 사회적 불균형은 다양한 사회적 갈등을 유발하게 되는 원인으로 작동하게 된다.

그리고 공간적으로 볼 때, 수도권과 지방의 격차만 나타나는 것이 아니다. 현재 우리나라에는 수도권과 지방의 격차 뿐만 아니라, 경부축 비경부축, 신수도권과 남부권, 광역대도시와 중소도시, 신도시와 원도심, 도시와 농촌 등 다양한 형태의 공간적 격차가 발생하고 있다. 그렇기 때문에 수도권 내에서도 성장하는 지역과 낙후된 지역이 존재하고 있고, 지방에서도 성장지역과 낙후지역이 존재하고 있는 것이다. 이러한 다양한 공간적 문제를 해결하기 위해서는 기존의 수도권과 지방의 이분법적 구조는 적절하지 못한 접근방법이다.

이상을 종합해 볼 때, 우리나라에서 추진해 온 지금까지의 균형정책이 수도권과 지방의 공간적 균형에 초점을 두었다면, 앞으로 균형 담론은 공간적 균형과 더불어 사회적 균형을 포괄해야 할 것이다. 그리고 공간적 측면에서 균형도 수도권과 지방의 이분법적 관점이 아니라 다양한 차원의 공간적 관점으로 확대되어야 한다. 즉 새로운 균형 담론에서는 균등한 기회가 보장되는 정의로운 공간구조를 달성하고, 다양한 차원의 지역격차가 해소되는 지속가능한 공간구조를 창출하는 것으로 내용적 범위와 공간적 차원이 확대되어야 할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 새로운 균형 담론의 목표는 권력과 기회의 균형, 복지와 일자리의 균형, 편익과 비용의 균형, 그리고 보전과 개발의 균형 등으로 확대될 수 있을 것이다.

## 시대가 요구하는 새로운 가치를 반영해야 한다!

우리 충남발전연구원에서는 “균형발전 정책의 성찰과 과제”라는 신균형발전 담론을 연구하면서, 강현수 원장님을 중심으로 관련분야의 다양한 전문가가 참여하는 “신균형발전연구회(총 24명)”를 2013년 9월부터 구성해 운영하고 있다. 우선 동 연구회에서는 기존 우리나라 균형발전정책의 중요한 특징이자 문제점 하나에 주목하였다. 비록 참여정부에서는 가장 적극적인 균형발전정책을 추진하였고 이명박 정부에서는 가장 소극적인 정책을 추진하였다는 큰 차이점도 존재하지만, 거의 모든 역대 정부에서는 대체적으로 균형발전정책을 추진해 왔다는 것이다. 그러나 한 가지 놀라운 사실은 역대 정부에서 추진해 온 구체적인 정책수단은 크게 차이가 없다는 것이다. 새로운 정부가 출범하면 균형발전의 새로운 목표와 방향을 설정하고, 기존 정부와 차별화된 정책을 제시하고 있지만, 실제 추진해 온 정책은 큰 차이점을 보이고 있지 않다는 것이다. 이것은 결국 각각의 정부에서 그 시대가 요구하는 새로운 가치를 반영하지 못하였음을 의미하는 것이다.

따라서 새로운 균형 담론에서는 지금 우리가 나아가고 있는 시대가 요구하는 새로운 가치를 찾아 이를 반영해야 할 것이다. 이것은 새로운 균형 담론이 접근방법론에서 뿐만 아니라, 내용적 측면에서 기존의 균형발전정책과 차별화되는 중요한 요소라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 지금 우리 시대가 요구하는 새로운 가치는 무엇인가? 신균형발전연구회에서는 수 차례의 토론회와 보고회를 개최하면서 새로운 시대가 요구하는 가치를 정의, 지속가능성, 권리, 복지, 그리고 다차원적 지역균형의 5가지로 도출하였다. 신균형발전연구회에서 선정한 5가지

새로운 가치는 아직 현재 진행형으로 논의되고 있기 때문에 확정된 것이 아니지만, 현재 수준에서 간략히 살펴보면 다음과 같다. 이하의 내용은 신균형발전연구회에서 발표한 “균형발전 정책의 성찰과 과제(2013. 12)”의 일부이다.

첫째, 신균형발전은 정의의 원칙을 수용해야 한다. 즉 모든 지역이 자유롭게 발전할 수 있도록 기회를 공평하게 주면서 동시에 낙후지역과 낙후지역주민에게 최대편익이 배분되어야 한다. 이런 맥락에서 볼 때, 공간정의, 환경정의, 물정의, 에너지 정의 등



의 정의 담론이 새로운 균형 담론의 핵심 내용이 되어야 할 것이다.

둘째, 신균형발전은 지속가능성을 가능하게 해야 한다. 흔히 지속가능성은 경제적, 사회적, 환경적 측면에서 논의되고 있지만, 새로운 균형 담론에서는 인구적 측면에서 지역 존립을 유지하기 위한 최소 인구의 확보 방안, 위기관리 측면에서 각종 재해 및 재난 사고 시 대응력 및 복원력 측면도 고려해야 한다.

셋째, 신균형발전은 지역주권과 주민권리가 발현될 수 있어야 한다. 각종 지역발전을 위한 결정이 지역주권과 지역주민에 의해 결정될 수 있도록 지방분권이 이루어져야 하고, 다양한 영역(에너지, 수자원 등)에서 지역주권이 확보되어야 한다.

넷째, 신균형발전은 국민의 수요가 증대되고 있는 복지수요를 충족할 수 있어야 한다. 따라서 지역의 사회적 약자를 포용할 수 있는 복지정책이 추진될 수 있어야 하고, 이를 위해 교육, 의료, 복지, 문화 등의 제반 영역의 사회적 기회균등이 확보되어야 한다.

다섯째, 신균형발전은 다차원적 지역균형 차원에서 추진되어야 한다. 즉 기존의 수도권과 비수도권의 이분법적 시각에서 탈피해 신균형발전 담론은 초광역단위, 광역단위, 기초단위, 근린자치단위, 환경생태권 단위 등 다양한 공간적 위계로 구분되어야 할 것이다.

## 신균형발전은 어떻게 추진해야 하는가?

신균형발전정책을 추진하기 위해서는 1차적으로는 수도권과 지방의 사회적 합의가 이루어져야 할 것이고, 이와 더불어 신균형발전을 추진하기 위한 실질적인 지방분권이라는 제도적 조건이 충족되어야 할 것이다. 현재 신균형발전연구회에서는 신균형발전을 위한 과제를 4대 분야 34개 세부과제로 구분해 제시해 검토하고 있다. 이중 어떤 과제는 사회적 공감대 형성을 통해 바로 시행할 수 있는 것도 있지만, 또 다른 과제는 실천가능성에 대한 보다 세밀한 검토가 필요한 것도 있다. 현재 검토 중인 세부과제를 각 부분별로 구분해 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 제도기반 부분의 세부과제로는 지역차등지원제도 도입, 대규모 개발위주 균형정책의 대안 마련, 사회간접자본 투자비의 균형 확보 및 사회적 할인을 차등 적용, 지역발전위원회 및 지방자치발전위원회의 의사결정 구조 재정립, 지방재정의 재원 확충, 실질적인 지방분권의 지속적 추진, 지역별 혐오시설 총량제 도입, 개발이익 공유형 지역개발사업, 수도권 규제완화에 의한 세원 증가분을 지방에 재배분 등이 있다.

둘째, 산업 및 일자리 부분의 세부과제로는 지역주도의 산업정책 수립과 집행을 위한 제도 및 예산

정비, 지역인재활당제 및 지역인력 채용장려제 도입, 창업지원 및 고용펀드 조성, 고용보조금 확대, 설비투자 보조금 지원 및 대기업 본사 지방이전 지원, 지역 맞춤형 인력양성 프로그램 확대 등이 있다.

셋째, 에너지 및 수자원 부문의 세부과제로는 전기요금 지역별 차등요금제, 지역에너지공사 설립, 지역자원시설세 현실화, 송전선로 주변지역 지원제도 도입, 신재생에너지공급의무화 제도, 생태계 서비스 보상제도 실시, 광역 단위 수자원청 설립, 지방상수원 개발비용 지원 등이 있다.

넷째, 농업농촌 부문의 세부과제로는 농업직불금 제도개선, 식량자급책임제 및 식량생산장려금 도입, 농가 기본소득제 도입, 로컬푸드제도 및 도농직거래의 확대, 도시와 농촌의 상생을 위한 “은퇴 후 귀농” 장려 정책, 마을공동체 운동으로 시작하는 도시 및 지역 재생사업 추진 등이 있다.

다섯째, 교육 및 사회 부문의 세부과제로는 지역거점대학 육성과 지역별 정원 쿼터제 도입, 지방대학의 수도권으로 이전 전면 제한, 사회복지 수혜대상에 지방의 저가 주택소유자 포함, 수도권에 편향된 사회적 인식을 바로잡기 위한 사회운동 전개, 수도권의 정치적 의사결정권 다변화 등이 있다.

현재 새로운 균형발전정책을 위해서 다양한 세부사업 등을 발굴하여 그 타당성을 검토하고, 세부적인 실천방안을 마련하고 있다. 그러나 현재 검토되고 있는 많은 세부과제들이 동시에 추진되는 것은 현실적으로 불가능하다. 그렇기에 신균형발전의 4대 부문 34개 세부사업에 대한 우선순위화가 이루어져야 할 것이고, 이에 따라 중요한 핵심적 사업이 우선 추진되어야 할 것이다. 신균형발전연구회에서 상기에서 제시한 4대 부문 34개의 사업 중에서 지역차등지원제도, 전기요금 지역별 차등요금제, 지역자원시설세 현실화, 송전선로 주변지역 지원제도, 생태계 서비스 보상제도, 농업직불금의 제도개선, 그리고 지방의 투자촉진을 위한 설비투자 보조금 지원 및 대기업 본사 지방이전 지원 등이 우선적으로 추진되어야 할 것으로 판단하고 있다. 신균형발전을 위해서 우선적으로 추진해야 할 7개의 세부사업은 신균형발전의 제도적 기반이 되는 사업, 에너지와 수자원 등의 지역주권을 실현하는 사업, 사회적 약자를 포용하는 사업, 그리고 실천가능성이 높은 사업 등으로 구성되어 있다. 그러나 신균형발전을 위한 우선순위가 높은 사업을 정책으로 구현하기 위해서 수 많은 사회적 합의와 수정이 이루어져야 할 것이다.

## 향후 실천과제는?

우리는 1980년대 이후 균형의 개념을 수도권과 지방의 이분법적 시각에 한정되어 있었다. 그리고 균형의 개념을 인구와 경제에 한정하고 있었다. 이처럼 고착화된 균형의 시각과 협소한 균형의 내용을 탈피하고, 새로운 시대적 가치를 반영하자는 것이 바로 새로운 균형발전 담론이다. 따라서 금번에 이

## ● 특집4 \_ 충남이 제안하는 새로운 정책 패러다임

루어진 신균형발전의 담론 논의는 기존 균형의 패러다임을 완전히 새롭게 재구성했다는 측면에서 큰 의미를 가진다고 하겠다.

지난 6개월 동안 신균형발전의 기본적인 내용이 정리되었다. 그러나 6개월의 짧은 시간을 통해 하나의 새로운 담론이 형성되는 것은 불가능하다. 지금까지 논의된 것은 우리가 본격적으로 논의할 수 있는 이슈를 도출한 것에 불과한 것이다. 즉 기존의 균형발전의 패러다임으로는 사회적 갈등만 야기할 뿐 우리나라의 지속가능한 발전을 추진하지 못하고, 정의로운 공간을 창출하지 못한다는 문제의식을 공식적으로 제기하였다. 그리고 이러한 신균형발전을 위해서 우리가 검토하고 추진해야 하는 세부과제에 대한 1차적인 발굴이 이루어진 것이다. 따라서 어떻게 보면 신균형발전의 담론은 이제부터 시작이라고 할 수 있다.

지금까지 논의된 새로운 균형발전이 현실 사회에서 실제 구현이 되어 정의로운 공간구조, 지속가능한 사회, 지역주권의 확보, 복지기회의 균등, 다차원적 공간균형이 이루어지기 위해서는 수 많은 사회적 논의와 합의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이것이 정책화되기 위해 지속적이고 반복적인 수정과 보완이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 중장기적으로는 신균형발전 담론에 대한 이론적 보완이 이루어져야 할 것이다. 그리고 단기적으로는 신균형발전을 위해 시급히 추진되어야 하는 실천과제로 선정된 7개 사업을 중심으로 한 개별적이고 구체적인 논의가 진행될 필요가 있다. 이러한 논의는 다양한 관련주체가 참여하는 정책세미나 혹은 정당 및 국회의원이 주관하는 국회세미나를 통해 사회적 관심과 합의를 도출해야 할 것이다.

# 농촌중심지 활성화 정책의 변화와 충남의 대응과제

글 · 이상준 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 들어가며

농촌중심지는 대부분 도농복합시와 군지역의 시청소재지(洞地域), 군청소재지, 읍·면 소재지 중에서 배후농촌지역 주민들에게 일상생활 서비스를 제공하고, 도시와 농촌 간을 연결하는 교통결절이자 개발거점으로서 역할을 하는 곳을 말한다. 이러한 농촌중심지 활성화 사업은 해당지역 거주 주민뿐만 아니라 배후 농촌지역 주민이 함께 이용하는 생활편익시설, 문화·복지시설 등을 종합적으로 확충함으로써 기초생활권의 정주서비스 기능 충족과 삶의 질 향상을 도모하는 것을 주요 사업목적으로 하고 있다. 이를 통해 거주 주민의 기초적인 생활서비스 수준 제고 및 농촌 중심지와 배후 농촌지역 간 통합적 발전 거점 구축을 통한 농촌지역사회의 활력 유지와 농촌경제활동 다각화의 기반을 조성하게 되었다.

그러나 새정부의 신지역발전정책 및 농정 패러다임 전환에 맞추어 농촌중심지 활성화 정책도 변화가 이루어지고 있다. 농림축산식품부 주도로 기존의 농촌중심지 정비사업(일반농산어촌개발사업)이 “농촌중심지 활성화 사업”으로 개편되어, 사업의 추진방향과 내용, 지원방식의 개선을 모색되고 있다.

이러한 농촌중심지 활성화 정책 변화에 대응하여 충남 농촌중심지 활성화 사업의 효율성과 성과를 제고한다는 측면에서, 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안에 대한 분석과 대응과제를 모색하는데 목적이 있다.

## 2. 농촌중심지 활성화 관련 정책 · 사업의 추진실태

### 1) 농촌중심지 활성화 관련정책의 동향

포괄보조금제도(2010)<sup>1)</sup> 하에서 농촌중심지 관련사업은 7개 정책분야 22개 포괄보조사업군 중 기초생활기반확충 부문 일반농산물촌개발(농림수산식품부)에 속한다.<sup>2)</sup>

각 부처는 각각 관할하는 지역을 대상으로 '포괄보조사업 가이드라인'<sup>3)</sup>을 제시하고 있는데, 문제는 부처마다 적용대상 사업의 유형, 접근방식 등이 각기 다르다는 점이다. 이에 따라 지역유형별로 그 중심지 개발전략과 방식이 달라질 수밖에 없다.

〈표 1〉 기초생활권 유형별 중심지 활성화 관련사업 비교

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
법적근거	· 국가균형발전특별법 40조 · 삶의질 향상법 39조 · 농어촌정비법 52조, 63조, 71조 준용	· 국가균형발전특별법 40조 · 지방소도읍육성지원법	· 국가균형발전특별법 40조
기초생활권 유형	· 일반농산물촌지역	· 특수상황지역	· 도시활력증진지역
지원조건	· 읍: 100억 원 이내 국고보조 · 면: 70억 원 이내 국고보조	· 50억 원 국고보조	· 사업비 총액의 50% 국고보조
주관부처	· 농림축산식품부	· 안전행정부	· 국토교통부

### 2) 농촌중심지 활성화사업의 추진실태와 문제점

농촌중심지 활성화사업은 그 동안 정부 정책에서 소외되었던 농촌지역 주민을 위한 적정수준의 시설을 확충함으로써 거점기능을 강화하고 기초서비스 기능을 향상하여 주민 삶의 질 향상에 기여하는 등의 역할을 수행하였다.

그러나 농촌중심지가 가진 기능과 규모와 무관한 사업의 추진이나 H/W 중심의 사업 추진 등으로 인해 보다 체계적인 활성화를 도모하는데 어려움을 겪고 있다.

첫째, 기능에 대한 한정성의 문제이다. 농촌중심지는 “농어촌지역의 거점공간인 읍면소재지에 교육, 문

1) 기존 각 부처별 지역발전사업에 대한 예산을 하나의 특별회계(광역·지역발전특별회계)로 포괄하고, 관련 사업간 통합을 통해 관리 부처를 단일화하였으며, 재원용도를 포괄적으로 지정하여 예산편성 절차를 간소화하였다.  
2) 기초생활기반 확충부문은 농림축산식품부 주관 일반농산물촌개발, 행정안전부 주관 특수상황지역개발, 국토해양부 주관 도시활력증진지역개발과 성장촉진지역개발 등 4개의 사업군으로 구분된다.  
3) 각 부처가 지역유형별로 '포괄보조사업 가이드라인'을 제시하면, 시·군은 포괄보조사업계획을 수립하여 시·도에 제출하고, 시·도는 해당 부처에 제출한다. 해당 부처는 시·군이 작성한 포괄보조사업계획서를 검토하고 기획재정부에 예산신청서를 제출한다.



화, 복지시설 등의 불특정 다수 주민이 이용 가능한 적정수준의 시설을 확충함으로써 읍면소재지의 거점 기능을 강화하고 기초서비스 기능 향상을 도모(농림축산식품부, 2013, p.23)라는 서비스 중심지로서의 기능 강화에 초점을 맞추고 있다. 이로 인해 농촌중심지가 갖추어야 할 경제적 활성화와 지역공동체 활성화의 거점 및 교통·정보의 결절로서의 기능강화에 대한 문제는 다루고 있지 않다.

둘째, 규모의 동일성에 대한 문제이다. 정책 상 “농산어촌지역의 읍·면소재지의 중심지역으로 하되, 현재 농촌지역의 거점공간으로 역할을 수행하고 있거나 사업시행을 통해 거점공간으로서 서비스기능 향상이 가능한 곳(농림축산식품부, 2013, p.23-24)”을 대상지역으로 하고 있다. 이와 같이 일반농산어촌지역에 포함되는 모든 읍·면소재지가 사업대상이 되면서 농촌중심지의 기능과 규모 등의 편차가 반영되지 못하는 문제가 있다. 인구규모가 300명인 지역과 3,000명인 지역에 동일한 사업비 지원에 의한 일률적 정비가 이루어져 과잉계획(over plan)의 우려가 높아지고 있다.

〈표 2〉 농촌중심지활성화 관련사업 유형별 인구규모

구 분	읍면소재지종합정비사업	지방소도읍육성사업	지방소도읍육성사업	도시활력증진지역사업
소도읍	14,982.9	16,625.0	87,497	1,161
거점면	2,132.5	1,198.6	5,089	962
읍·면소재지	4,174.9	6,143.2	31,874	371
합 계	6,729.5	10,950.6	87,497	371

셋째, 기능과 H/W 중심의 사업추진 문제이다. 농촌중심지 활성화사업은 기초생활기반확충사업의 기능별 사업인 기초생활 기반사업, 지역소득 증대사업, 지역경관 개선사업, 지역역량 강화사업을 대상으로 하되, 지역주민의 삶의 질 향상을 위해 문화복지시설 등의 시설 위주로 계획하도록 하고 있다. 다시 말해서, 대부분의 사업이 배후 농촌지역 주민의 생활서비스 충족을 위하여 복지·문화 등의 시설 설치와 중심시가지 경관정비 등과 같은 하드웨어 중심의 사업으로 이루어진다. 이로 인해 104개 사업지구에서 추진된 세부사업을 살펴보면 도로교통 21.5%, 마을경관 20.0%, 지역역량 18.4%, 운동휴양시설 15.1%, 복지시설 9.7%, 문화시설 7.9% 등 H/W 중심의 사업이 대부분을 이루고 있다. 이와 같이 농촌중심지 활성화 사업은 시설·공간 정비 위주의 사업으로서, 지역경제 활성화사업, 지역사회 또는 커뮤니티 활성화사업 등의 비물리적인 사업과 최근 그 중요성을 더해가고 있는 주민 주도형의 마을만들기나 근린형 도시재생사업을 적용할 수 있는 여지가 없다. 또한, 소프트웨어가 더 중요할 수도 있는 사회·복지·문화·체육 부문의 다양한 사업들에서 프로그램 개발·운영 등과 같은 소프트웨어사업은 포함하지 못하는 경우가 많다.

〈표 3〉 중심지정비사업 유형별 세부사업 비중

(단위 : 개소, %)

	사업 유형별 분포	평균 사업수	평균 사업비	주요 사업 내용							
				총 사업 수	도로교통	복지시설	문화시설	운동휴양 시설	지역경제 기반	마을경관	지역역량
소도읍	46	5.2	14,305.4	238 (100.0%)	64 (26.9%)	10 (4.2%)	30 (12.6%)	43 (18.1%)	45 (18.9%)	36 (15.1%)	10 (4.2%)
거점면	23	7.7	6,882.3	178 (100.0%)	17 (9.6%)	24 (13.5%)	13 (7.3%)	20 (11.2%)	15 (8.4%)	28 (15.7%)	61 (34.3%)
읍·면소재지	104	7.1	8,785.0	734 (100.0%)	158 (21.5%)	71 (9.7%)	58 (7.9%)	111 (15.1%)	54 (7.4%)	147 (20.0%)	135 (18.4%)
합 계	173	6.6	9,999.9	1,150 (100.0%)	239 (20.8%)	105 (9.1%)	101 (8.8%)	174 (15.1%)	114 (9.9%)	211 (18.3%)	206 (17.9%)

주 : 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사(농어촌공사, 2012)」자료에서 집계하였음.

자료 : 농림수산식품부, 2013, p.25.

### 3. 농촌중심지 활성화 정책의 개선 방향

농촌중심지 활성화 정책의 개선을 위해서는 무엇보다 농촌지역이 지닌 공간적 특성과 농촌 서비스 공급원칙에 충실해야 한다는 것이다. 토지의 생산성에 의해 인구규모가 결정되는 농촌공간은 인구밀도가 낮은 편이다. 따라서 효율적인 서비스 공급체계 구축을 위해서는 소수의 결절지(regional nodes)를 서비스 중심지 조성하여, 이동거리는 길지만 보다 많은 농촌주민들에게 혜택이 돌아갈 수 있게 하는 것이다.

다음으로는 농촌지역 및 농촌중심지에 대한 정책 변화와 수요 변화에 대응하는 것이다. 인구감소시대의 전개에 대응하여 농촌지역의 지속가능한 발전을 담보할 수 있도록 하기 위한 “압축적 개발”과 농촌지역의 중심지 기능의 “다양화 전략”의 도입이 필요하다. 이를 통해 보다 다양한 기능과 시설이 하나의 장소, 하나의 공간에 집적될 수 있도록 하며, 이러한 다양한 기능과 시설들을 융·복합하여 농촌중심지가 기존과 다른 새로운 기능과 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다.

마지막으로는 농촌개발에 대한 패러다임의 변화를 수용하는 것이다. 21세기에 있어서 농촌중심지의 새로운 역할은 상업·서비스, 공공서비스, 문화·체육서비스, 위락기능 등을 폭넓게 제공함으로써, 지역주민들의 수요를 충족하면서도 새로운 정주거점으로 재활성화되는 것이다. 이를 위해 농촌중심지의 거주주민과 주변지역 주민들 간의 연계·협력체계를 구축해야 하며, 결국 주민의 일상적 생활공간을 중시하며 삶의 질을 높여갈 수 있는 지속가능한 커뮤니티를 유지·보전할 수 있어야 한다.



## 4. 농촌중심지 활성화 정책의 개선방안

### 1) 농촌중심지 활성화사업계획의 목적과 위상 재정립

농촌중심지는 중심기능 이외에도 농촌지역의 개발거점기능, 전원도시적 정주기능, 산업입지기능 등을 수행할 수 있기 때문에, 농촌중심지와 배후 농촌지역을 통합적으로 아우르는 개발거점으로서 경제적 활력의 회복, 사회·문화적으로 일체화된 생활권 형성과 유지, 도시와 농촌을 매개하는 결절로서의 기능 강화 등을 포함한다.

다음으로 합리적인 농촌중심지 활성화 정책의 추진을 위해 보다 포괄적인 상위·관련계획 (도시·군기본계획 또는 시·군 농어촌발전종합계획 등) 검토를 추진한다. 농촌중심지 활성화 사업의 실현성과 파급효과 확대를 위해, 해당 농촌중심지와 관련된 계획을 담고 있는 보다 다양한 상위·관련계획 검토를 제시하고 있다. 이를 통해 농촌중심지 활성화 사업이 중장기 발전전략으로서의 위치를 확립하도록 한다.

### 2) 농촌중심지 기능(계층)별 차별적 접근

행정체계상 동일한 지위에 있는 농촌중심지라도, 인구규모나 중심기능 수행이라는 측면에서는 그 격차가 있음을 인식하고, 또한 중심기능이 매우 약한 농촌중심지라도 고령자에 대한 기초적인 생활서비스와 지역공동체 활성화 거점으로서의 의미를 지니고 있음을 인식하고 보다 차별적인 접근을 도모하고 있다.

이로 인해, 농촌중심지 활성화 정책은 농촌중심지가 지닌 인구규모나 중심기능체계라는 두가지 측면에서 차별적 접근을 시도하고 있다. 먼저 인구규모 측면에서 해당 농촌중심지가 시·군 내에서 3순위 이내에 포함되는 지역은 중심성이 높은 지역으로 분류하며, 나머지는 중심성이 떨어지는 지역으로 구분하고자 하고 있다.

다음으로 중심지계층분석을 통해 1~2계층에 포함되는 지역은 중심지로서의 기능을 갖추고 있는 지역, 나머지 지역은 중심성이 떨어지는 지역으로 분류하고 있다.

이러한 계층분석을 통해 농촌중심지에 대한 정책적 지원을 차별화시키고 있다.

### 3) 대상영역 및 사업의 확대와 소프트화

기존 사업은 기능별(기초생활기반확충, 지역경관개선, 지역소득증대, 지역역량강화)로 제시되었다. 이는 사업의 추진의 용이성, 추진가능한 사업의 발굴 등에 있어 유리하지만, 실제 적용 시 전국이 동일한 사업의 추진 H/W 중심의 사업 추진 등의 문제점이 노정되었다. 이로 인해 변화하는 정책에서는 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화, 지역역량강화 등 농촌중심지 기능의 다각화를 위한 부문 중심의 사업으로 변화하고 있다. 이러한 부문별 사업구분체계의 확립은 추진가능한 사업의 다양화라는 또 하나의 개선을

제시하고 있다. 과거에는 추진이 불가능했지만 농촌중심지의 활성화를 위해 필요성이 제기되어 왔던 일자리 창출이나 소득증대, 사회·문화사업 등 최근의 주민주도형 지역사회 활성화 전략과제 등이 대거 포함되었다.

〈표 4〉 동일사업 내 H/W와 S/W 복합화 방안 예시

구 분		주민참여 역량강화	하드웨어 (예시)	소프트웨어 (예시)
중심지가치	교통	소규모 커뮤니티 구성	교통시설 개선	교통 시스템 개선
	교육		통학로, 교육지원 시설 개선	학생의 지역관리 참여
	상권	지역 의제 발굴	시장 시설 개보수	상가 마케팅, 로컬푸드센터 조직
	문화		문화여가 시설 조성	시민참여 문화활동 프로그램 개발
	행정	사업 주체 조직화	열린 관공서 개선	찾아가는 서비스 시스템 개발
주변부	산업		가공 센터 조성	향토산업 조직화, 마케팅
	관광	참여형*종합형 계획	관광시설 조성	관광 체험프로그램 개발, 체험지도사, 육성
	주거환경		안전한 마을골목길조서	경관협약, 마을정관가꾸기 활동

#### 4) 압축적 개발과 구체성 확보 강화

또한 압축적 개발을 지원하기 위해, 장소중심적 연계·복합개발이 가능하도록 하고 있다. 하나의 장소를 중심으로 H/W와 S/W, 시설과 시설, 시설과 기능 등이 서로 유기적으로 융·복합될 수 있도록 계획 수립을 지원함으로써, 사업의 실현성, 사후 운영·관리의 지속성, 주민참여도 향상 등을 도모하고자 하고 있다.

마지막으로 농촌중심지 활성화 사업의 실현성을 제고하기 위한 구체성 확보를 강조하고 있다. 농촌중심지 활성화 사업이 예산을 수반한 사업이라는 측면에서, 사업의 실현가능성과 변경 최소화를 위해, 계획 수립 시 현실적 토지매입 방안, 구체적 시설 정비 계획 등을 고려하도록 하고 있다. 이를 위해 주민에 대한 수요조사, 관련계획 검토, 사업 선정 등에 대한 최대한의 고민을 요구하고 있다.

## 5. 결론

농촌중심지 활성화 정책의 개선방안은 첫째, 중심지 유형별로 차별적인 정비방식을 적용하도록 한다. 둘째, 농촌중심지 활성화 정책의 목적에 중심기능 향상 외에 거점기능 및 결절기능 강화, 농촌경제활동 다각화 거점으로서 역할을 강화한다. 셋째, 농촌중심지 활성화 정책은 전략적 실행계획으로서 이에 대한



지침 역할을 하는 상위계획에 대한 포괄적 분석과 관계설정을 요구하고 있다. 넷째, 농촌중심지 활성화 정책의 목적 변화에 맞추어 대상사업도 정주·환경, 산업·경제, 사회·문화 등의 부문으로 확대하고, 지역이 주도하는 근린재생형의 다양한 소프트웨어사업을 포함하도록 한다. 넷째, 계획수립 및 추진방법을 효율화하기 위하여 각종 사업을 장소기반적으로 복합·연계·컴팩트화 하고 있다.

이상과 같이 농촌중심지 활성화 정책의 변화에 대응하여, 충청남도에서도 이러한 지침과 기준의 변화에 대응한 전략 마련이 필요하다.

첫째, 시·군별로 해당 읍·면이 갖고 있는 기능과 역할에 대한 명확한 분석이 필요하며, 이를 위해 읍·면별 특화자원과 발전전략 등에 대한 자체적인 진단이 필요하다. 둘째, 농촌중심지 활성화를 위한 읍·면의 미래상을 담은 발전방향과 추진전략을 제시할 수 있어야 한다. 셋째, 농촌중심지 활성화 정책이 지난 10년간 추진되어 오면서 굳어진 사고의 경직성을 탈피하여, 기존과 다른 주민주도의 지역특성화 전략 수립과 차별화되고 계층화된 지원방식을 구축하기 위한 기반을 마련해야 한다.

농촌중심지 활성화 정책은 지속성을 담보하는 중장기 정책이다. 이러한 중요한 정책의 변화는 충청남도 및 시·군의 분명한 변화를 요구하고 있으며, 충남에서는 지역사회 중심의 변화를 통해 이러한 변화에 화답하고 다른 지역을 선도하기 위한 지속적인 준비와 지원책 마련이 필요하다.

#### 참고문헌

- 국토해양부·한국토지주택공사. (2012). 「2013년 도시활력증진지역 개발사업 예산신청 가이드라인 설명회자료」.
- 김정연·권오혁. (2002). 「지방활성화와 소도를 육성」, 「국토정보」.
- (2013). 「농촌중심지 활성화정책의 방향과 추진과제」, 국민공감농정위원회 행복농촌분과 발표자료.
- 오명택. (2013). 「농촌중심지에 대한 차별적 지원방안 모색을 위한 도 단위 및 시·군 단위 중심지 계층구조 기초분석, 충남발전연구원(미발표자료)」.
- 농림부·농업기반공사. (2005). 「정주권개발사업의 성과분석 및 향후 발전방안」.
- (2006). 「농촌마을종합개발사업 추진계획(거점면 소재지 중심마을개발 시범사업)」.
- 농림축산식품부. (2013). 「2013년도 일반농산어촌개발사업 추진 참고자료」.
- 농어촌공사. (2012). 「읍면소재지종합정비사업 등 전수조사」.
- 성주인 외. (2008). 「국토공간구조 변화에 대응한 농촌 중심지 발전 방안」, 한국농촌경제연구원.
- 성주인 (2013). 「면 중심지 활성화 사례와 정책적 시사점: 옥천군 안남면의 지역 공동체 활동 사례」
- 성주인 외. (2013. 10). 「농어촌 정주공간의 변화와 정책과제」, 연구 최종검토 세미나 자료, 한국농촌경제연구원
- (2006). 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상」, 한국농촌경제연구원
- 엄대호 외. (2008). 「농촌마을리모델링 기법개발에 관한 연구-거점면소재지 마을종합개발사업의 효율적 추진방안(Ⅱ)-」, 농어촌연구원
- 이성근 외. (2009). 「사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍육성사업 효율화방안 연구」, 행정안전부.
- 이재준 외. (2010). 「기초생활권 중심지 계층별 적정 서비스 공급방안」, 지역발전위원회.
- 장원봉. (2012). 「근린재생을 통한 도시재생 사업의 정의와 사업 방식: 근린을 통한 새로운 도시재생의 길 모색」, 「새로운 도시재생의 구상」, 한울, 196-231.
- 최양부·정철모. (1984). 「농촌지역 종합개발에 관한 연구: 농촌지역의 정주체계와 중심지개발」, 한국농촌경제연구원
- 행정안전부. (2010). 「11년 특수상황지역 예산편성 가이드라인」.

# 충청남도 제3단계 수질오염총량관리 시행을 위한 대응방안

글 · 김홍수 충남발전연구원 물환경연구센터장

## 1. 들어가며

우리나라의 수질오염총량관리제는 지역의 총 오염물질 양을 감소시키면서 지역개발 욕구의 자율조절을 유도하는 수질관리정책으로 낙동강, 금강, 영산강·섬진강수계에서 의무제로 시행되어오다가 2013년부터 한강수계도 의무제로 전환되어 시행되고 있다.

총량관리제는 수계를 단위유역으로 나누고, 단위유역별로 목표수질을 달성·유지할 수 있는 오염물질의 배출한도(배출허용량)를 설정하고 관리함으로써 배출되는 오염물질의 총량을 환경용량이하로 항상 유지시켜 환경기준의 준수가 가능하도록 하는 제도이다. 현재 총량관리제도는 2005년을 시작으로 1단계(2010년) 종료, 2단계(2011년 2015년)가 시행되고 있으며, 3단계(2016년 2020년) 계획을 수립 중에 있다.

관리대상항목으로는 1단계는 BOD, 2단계는 BOD와 T-P를 대상항목으로 관리하고 있으며, T-P의 경우 금강수계는 대청호 상류유역에만 적용하는 것으로 규정하고 있고, 3단계 이후부터는 관리대상항목 추가를 고려하고 있다.

충청남도는 3단계부터 T-P 항목의 추가로 목표수질 설정 결과에 대한 관리를 준비해야 하는 상황이며, BOD 항목의 목표수질 강화에 따른 관리 대책이 마련되어야 할 실정이다. 또한 1~2단계에서 발생되었던 '지역개발부하량' 부족에 의한 개발사업 추진의 어려움 등의 문제를 해결하기 위한 방안을 마련하지 않을 수 없는 상황이다.

수질오염총량관리제는 환경과 개발을 동시에 고려한 선진적 수질관리정책으로 기대를 모으면서 도입되었으나 제도시행에 앞서 사회·경제적 영향을 충분히 고려하지 못하여, 행정·기술적 복잡성, 전문 인력의 부족, 환경정보의 결핍, 지역 간 형평성 부족 등 여러 가지 문제점이 지적되었다. 현재 수질오염총량관리제에서 가장 큰 쟁점사항 중의 하나는 목표수질의 형평성으로 상·하류지역 갈등의 직접적인 원

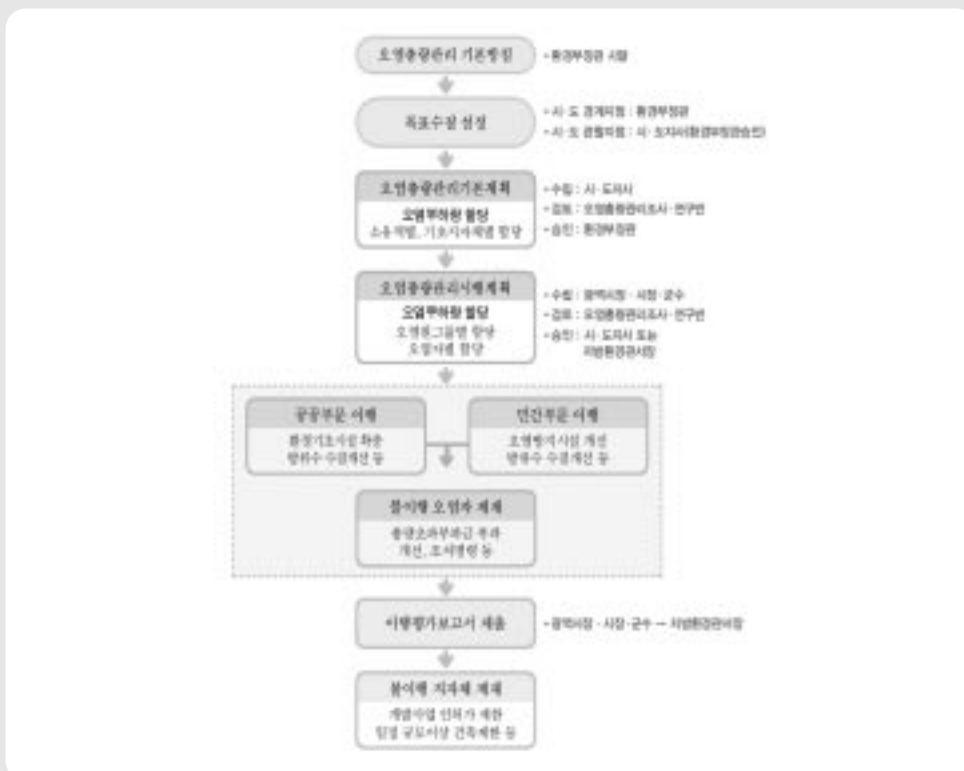


인이 되고 있다. 이로 인해 기존 청정지역에 목표수질이 엄격하게 설정되는 역효과를 초래하여 수질오염 총량관리제의 궁극적인 목적인 수질개선을 위한 자치단체의 자발적인 노력을 이끌어 내지 못하고 있다. (배명순, 2008) 따라서 충청남도는 3단계 총량관리 계획수립 및 시행을 준비하면서 대상항목 추가와 목표수질 설정에 대응할 수 있는 방안마련이 필요하다.

## 2. 수질오염총량관리 추진현황

### 1) 시행절차

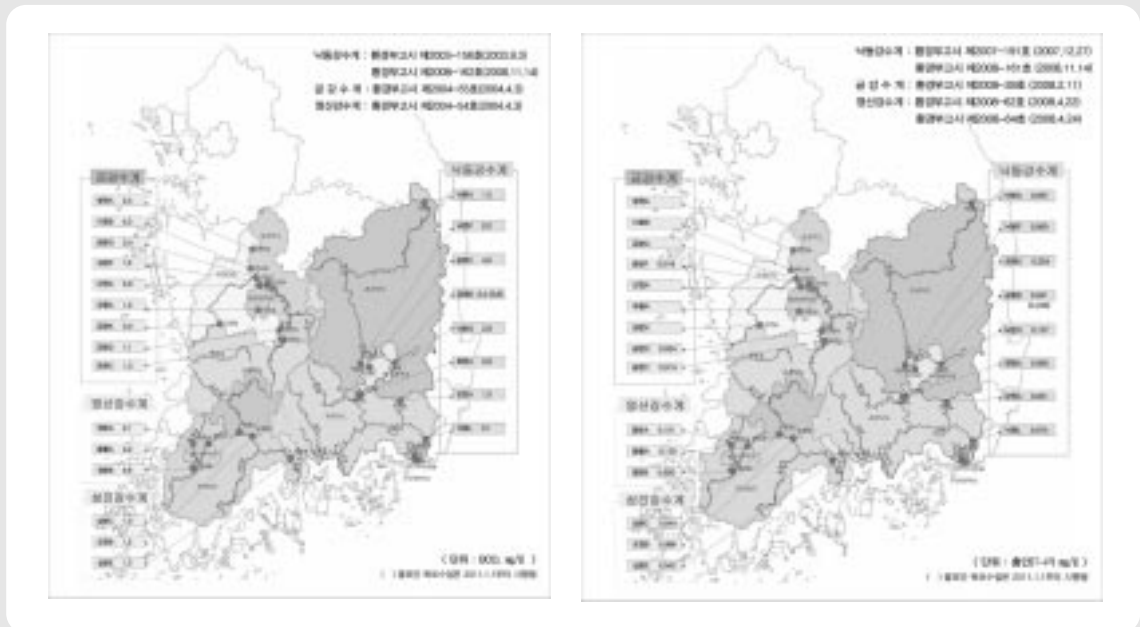
환경부장관은 기본방침을 수립하여 광역시도지사에게 통보하고 수계구간 및 목표수질을 설정 고시한다. 이를 기준으로 광역시도지사는 기본계획을 수립하여 환경부장관에게 승인신청하도록 하고 있으며, 기본계획 수립 결과를 바탕으로 시장·군수는 시행계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 받아 시행하도록 하고 있다. 또한 이행사항을 매년 평가하여 불이행에 따른 제재를 가할 수 있도록 규정하고 있다.



수질오염총량관리제 추진체계도

## 2) 금강수계 추진현황

3대강 수계의 2단계 대상항목별 목표수질은 아래와 같으며, 금강수계의 최종 목표지점(금본K 단위구역)의 목표수질은 BOD를 기준 3.0mg/L으로 설정되어 있다. 또한 T-P는 대청호 상류에만 설정되어 있으며, 금본F 단위구역에 0.018mg/L으로 설정되어 있다.



목표수질 설정현황(BOD5, T-P)

금강수계는 2005년 3월 5월 4개 광역시도(충남, 충북, 대전, 전북)의 1단계 기본계획을 승인 받았으며, 2007년 5월 대전 등 23개 시·군 시행계획 승인을 받아 시행하였다. 2단계 총량관리 기본계획은 2009년 12월에 4개 광역시도 승인을 받았으며, 2011년 1월 금강수계 시·군 시행계획을 승인 받아 시행중에 있다.

## 3) 충청남도 추진현황

충청남도 금강수계 BOD 목표수질 설정지점 14개 중에서 환경부장관이 설정한 광역시 도 경계지점은 9개, 나머지 5개 단위구역은 충청남도지사가 설정하였으며, T-P는 대청호 상류 광역시 도 경계지점에 설정되어 있고 충청남도과 관련된 목표수질 설정지점은 금본D와 금본F이다.



〈표 1〉 충청남도 2단계 단위유역별 목표수질(mg/L)

단위유역	BOD5	T-P	
	저 수 기	저 수 기	평 수 기
금분D	1.1	0.024	0.024
금분F	1.0	0.018	0.018
유등A	1.2	-	-
갑천A	5.9	-	-
금분G	2.4	-	-
병천A	2.3	-	-
미호B	4.3	-	-
미호C	4.4	-	-
금분H	2.9	-	-
금분I	2.9	-	-
금분J	2.9	-	-
논산A	4.0	-	-
금분K	3.0	-	-
금분L	4.4	-	-

충청남도는 2005년 4월 기본계획 승인과 함께 총량관리제가 시행되었으며, 1단계에는 단계별 시행에 따른 시행계획 수립으로 제도가 운영되었다. 또한 2단계 기본계획을 2009년 12월 승인받아 2011년 1월 시·군 시행계획을 승인하여 시행하고 있으며, 3단계 기본계획을 수립 중에 있다.

〈표 2〉 충청남도 수질오염총량관리제 추진현황

단위유역	기본계획 (충청남도)	시행계획 (시·군)	비 고
1단계	2005년 4월	2006년 8월(천안시, 공주시, 논산시, 계룡시, 금산군) 2008년 9월 (연기군, 부여군, 청양군)	승인
2단계	2009년 12월	2011년 1월 (8개 시·군)	승인

### 3. 수질오염총량관리제 시행상 문제점

우선 목표수질 설정 결과는 제도시행에 가장 큰 영향을 주는 인자로 수계의 이용 상황 및 수질상태 등을 고려하여 광역시·도 경계지점의 목표수질을 환경부장관이 설정·고시하도록 규정하고 있으나, 금강

수계의 BOD, T-P 목표수질이 낙동강, 영산·섬진강에 비하여 엄격하게 설정되었으며, 이는 금강수계의 배출허용량과 개발부하량에 직접적인 영향을 주고 있다. 또한 하천 수질이 양호한 수계에 제도가 불리하게 작용하는 불합리한 경우가 발생하게 되어 자치단체의 반발과 제도 운영에 걸림돌이 되고 있다.

총량관리제 시행에 있어 목표수질 외 중요한 요소라고 할 수 있는 오염원 자료의 부정확함으로 인해 유역별 및 지역별 배출허용량을 할당받는데 불이익을 받는 경우가 발생할 수 있으며, 지역의 개발사업을 추진할 수 있는 지역개발부하량 산정에도 영향을 미치게 된다. 또한 시행 과정에서 신규 개발사업의 관리를 통해 무분별한 개발을 막고 향후 지속적인 개발사업 추진을 위해서는 적정범위의 삭감시설의 설치 계획이 필요하다.

현재 물환경연구소에서는 각 단위유역별 목표지점의 수질 및 유량측정을 실시하고 있으며, 이를 바탕으로 목표수질 평가 등이 이루어지고 있다. 그러나 본류를 중심으로 모니터링을 하고 있기 때문에 본류에 직접 유입되는 지류하천의 모니터링 자료는 부족한 실정이다. 따라서 총량관리제의 계획수립(3단계 기본계획 등) 및 이행평가, 시행을 위한 기초자료 확보, 수환경 여건변화에 따른 분석자료 활용을 위한 모니터링이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

## 4. 충청남도 대응방안

첫 번째, 금강수계는 유역특성, 이수목적, 생태건강성 확보, 경제·사회적 수질관리 여건 등을 고려할 때 대청댐 하류지역에는 상수원이 없기 때문에 이용목적에 맞지 않는 목표수질 설정은 무리한 삭감 등 행정적, 재정적 낭비와 제도의 불신의 원인이 될 수 있다.

또한 금강수계는 2단계까지 타 수계에 비해 엄격하게 목표수질이 설정되어 있으며, 수질이 양호한 지역은 대부분 개발규제 및 미개발 지역으로 깨끗한 수질환경에도 불구하고 지역개발사업 추진에 어려움을 겪고 있어 제도의 궁극적인 목적을 달성하기 보다는 지역 구성원의 불만과 갈등을 유발할 수 있다. 따라서 불리하게 적용되어 설정된 목표수질을 수계별 형평성을 고려하여 설정될 수 있도록 3단계 목표수질 설정 시 건의 및 협의를 통해 지역간의 형평성을 유지할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 통해 객관적이고 합리적인 목표수질을 설정하여 기초자치단체 스스로 수질을 개선할 수 있도록 유도해야 한다.

두 번째로는 목표수질, 기준유량, 계획수립 등에 이용되는 기초자료의 정확도가 제도 시행에 큰 영향을 미치므로 자료의 체계적인 관리가 필요하다. 특히 오염원 자료는 오염부하량 산정결과와 지역별 할당부하량 산정결과에 직접적인 영향을 미치기 때문에 지속적인 관리가 필요하며, 목표수질 설정과 기준유량 산정의 기초자료가 되는 하천 모니터링 결과 축적 및 관리 또한 중요한 요소 중에 하나이다. 또한 개발계획, 삭감계획과 같이 목표연도 배출량 예측결과에 큰 영향을 미치는 자료의 경우 도차원의 체계적인 관리가 필요하며, 시·군과 연계한 관리체계 구축을 통해 지속적인 관리와 문제에 대한 대응이 가능할



것으로 판단된다.

세 번째로는 총량관리지역의 개발사업 추진 시 계획적, 체계적인 관리가 필요하며, 소규모 개발사업을 제외하곤 도, 시·군 및 국책사업 등의 원활한 추진을 위해서는 계획수립 단계부터 시·군의 협조가 중요하다. 또한 개발사업의 우선순위 결정을 통해 사업의 중요도에 따라 추진하는 방법과 유역별 배분을 통해 지역 내 균형발전을 도모하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 개발사업은 계획수립 단계에서 조사되지 않은 사업이 추진될 수도 있고 불확실성이 크기 때문에 단계별 삭감계획 수립을 통한 배출량 관리가 총량관리제를 효율적으로 시행하는 방안이라 판단된다.

## 5. 마치며

수질오염총량관리제는 농도규제 방식만으로는 수질개선에 한계가 존재하게 되어 수질관리의 효율성을 제고하고 각 구성원의 책임성을 강화하여, 행정목표를 적기에 달성하고자 도입된 제도로써, 환경과 개발을 함께 고려하는 지속가능성을 확보할 수 있는 유역관리수단으로 도입되었다. 그러나 현재 1, 2단계 총량관리 시행과정에서 나타난 여러 문제점과 자치단체의 불만과 제도의 불신은 향후 제도를 추진하는 과정에서 큰 걸림돌이 될 것이다. 따라서 3단계 준비과정에서 이러한 문제점을 해결하기 위한 노력이 필요하며, 중앙정부, 검토기관, 계획수립 및 시행기관 등의 협력적 관계를 유지하여 효과적인 제도 추진을 위한 준비가 필요하다.

3단계 시행을 준비하는 충청남도에서는 지역 여건에 맞는 총량관리 목표가 설정될 수 있도록 중앙정부에 건의 및 협의를 필요할 것이며, 합리적인 계획수립을 통해 자치단체 자율적인 수질개선을 유도할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 기초자료의 체계적인 관리를 통해 목표수질 및 기준유량 산정, 기본계획, 시행계획 수립 시 자치단체의 제도 운영상의 문제를 최소화 할 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로 지역개발사업의 추진 가능 여부는 총량관리제 시행과정에서 지자체의 가장 큰 관심사항이므로 개발사업의 계획적, 체계적인 추진이 필요하며, 우선순위 결정을 통해 사업의 중요도에 따라 추진하는 방법과 지역내 유역별 배분을 통해 균형발전을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

### 참고문헌

- 환경부, 2004, “수질오염총량관리 업무편람”.
- 배명순, 2008, “충청북도 금강수계 수질오염총량관리 목표수질 타당성평가”, 충북발전연구원 연구보고서.
- 배명순, 2011, “수질오염총량관리제 시행의 문제점과 개선방안”, 「대한환경공학회지 특집」.
- 배명순, 2012, “제3단계 수질오염총량관리 대응방안”, 충북발전연구원 연구보고서.
- 충청남도, 2009, “제2단계 충청남도 금강수계 오염총량관리 기본계획”.



△ 홍동마을엔 정말 다양한 마을공동체가 존재하는데, 이들의 중간지원조직이자 자체적으로도 협동조합 방식으로 운영하고 있는 바로 '지역센터마을활력소'의 모습



# 순환과 공생이 잘 어울리는 홍동마을

정봉희 | 충남발전연구원 홍보팀장





'그렇게 전국적으로 유명한 마을엔 뭔가 특별한 게 있잖아?!'  
그러나 그 특별함은 오히려 편안함과 포근함으로 다가왔고  
마을주인이 되고 싶은 충동을 느끼게 된 하주였다.

필자는 지난 2월 어느날 충남발전연구원 사회적경제지원센터가 주축이 되어 진행된 홍동마을 견학의 기회를 얻었다. 충남 홍성군 홍동면에 자리잡은 이 마을은 하루에 다 둘러볼 수 없는 볼수록 매력이 가득한 곳이었고 귀농을 꿈꾸는 도시민들의 로망(?)이기도 했다. 이번호에서 필자는 시간대별로 홍동마을을 둘러본 사진들로 채워보려 한다(모두 담을 수도 없어요 ㅠㅠ).

## ■10:00 마을활력소



마을활력소 건물에 붙어있는 홍동마을 지도



마을을 둘러보기 전 가진 간단한 오리엔테이션

마을활력소를 제일 먼저 찾았다. 홍동마을의 지도가 먼저 눈에 들어온다. 우리가 생각하는 농촌의 지도와는 다르게 뭔가 빼곡하게 들어차 있다. “더불어 사는 마을, 생각하는 농민”이 모토인 마을활력소는 홍동마을의 머리이자 손과 발이다. 오히려 손과 발이 되어 더욱 바쁘게 돌아가는 듯. 결국 소통을 위한 창구이자 정보 공유의 장이라고 보면 될 듯 싶다.

어 사는 마을, 생각하는 농민”이 모토인 마을활력소는 홍동마을의 머리이자 손과 발이다. 오히려 손과 발이 되어 더욱 바쁘게 돌아가는 듯. 결국 소통을 위한 창구이자 정보 공유의 장이라고 보면 될 듯 싶다.

## ■10:20 풀무학교 고등부

“더불어 사는 평민을 기르자”는 학교 이념을 갖고 약 54년 동안 홍동마을의 터주대감으로 자리잡았다. 지금의 홍동마을을 만든 어머니와 같은 존재라고나 할까? 혹시라도 이 학교에 입학하려면 먼저 기독교 신앙생활을 해야 한다. 버티지 못하면 다닐 수 없다. 그럼에도 입학 경쟁률은 3~4:1이라고 오홍섭 교장 선생님이 말한다.



홍성 품무학교 고등부, 정확히 말하면 품무농업고등학교다. 1958년 설립된 이 학교는 농업인을 양성하는 전문교육기관이지만 어쩌면 일인지 외부에서는 마치 '대안학교'인 것으로 알려져 있기도...



오송초교장 선생님과 교직원 간담회



품무학교 학생들은 기숙사 생활을 하고있다

“처음 여학생들은 우아하게 학교 다닐꺼라 생각하지만, 첫 실습이 바로 거름뿌기다. 3~4개월만 지나면 모두 일명 ‘몸빼바지’를 입고 다니게 된다.”고...

그리고 이 학교의 특이한 것은 졸업이란 말을 쓰는 대신 ‘창업’이라고 한다. 끝이 아닌 새로운 시작을 의미한다는 것이란다. 한 학년은 대략 30명 정도인데 지난해 기준으로 보면 충남 출신이 가장 많이 입학했고, 다음이 경기지역, 그리고 전남, 전북 등의 순이었다.



꿈이 자라는 뜰은 한 마더로 이름다운 공동체다. 바로 마을의 장애우들을 위해 지역과 학교가 함께 가꾸는 마을다(자)인터이기 때문이다.



허브차를 키우는 나무를 두둑을 설명하고 있다



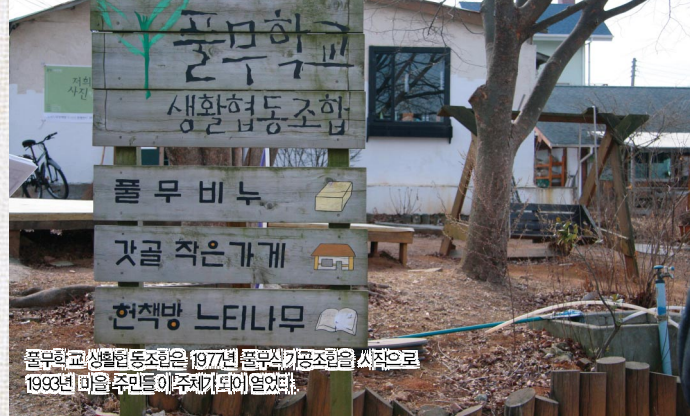
주로 박하 등 허브를 키우고 있다

### ■ 11:00 꿈이 자라는 뜰

2009년... 200평 규모로 시작된 '꿈이 자라는 뜰'은 그 이상의 꿈을 담고 있다. 바로 농사를 체험하며, 성장하고 일자리도 찾아주는 역할까지 한다. 그리고 흥동초등학교, 흥동중학교, 풀무학교 등과 연계해 장애학생을 위한 교육과정의 기본틀도 만들고 있었다. 설명을 맡은 최문철 선생님은 "이곳은 농촌다움이 반영된 현장 교육이 가장 큰 특징"이라며 "각자 네모난 나무를 두둑에 주로 허브차를 재배, 생산하는 일을 하고 있다."고 말했다. 무엇보다 외지에서 온 관계자들이나 장애우 부모들이 가장 부러워하는 곳이란다.

### ■ 11:30 풀무학교 생활협동조합, 갓골 작은가게, 헌책방 느티나무, 농생태원 예조합 가꿈 등

풀무학교 생활협동조합은 학교와 마을에서 정직하고 건강하게 농사지은 우리통밀로 빵을 굽고, 한 번 쓰고 버려지는 기름을 모아 되돌림 비누를



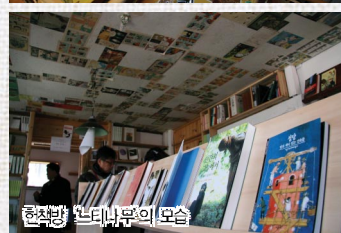
풀무학교 생활협동조합은 1977년 풀무식기공조합을 시작으로 1993년 마을 주민들이 주체가 되어 열었다.



갓골 작은가게에서 판매하는 농산물과 가공품



갓골 작은가게는 일터이기도 하다. 풀무학교 졸업생들의 취업까지



헌책방 느티나무의 모습



만들며, 친환경 농산물과 가공품을 판매한다. 바로 '갓골 작은가게' 그것이다. 정말 여기서 판매하고 있는 빵맛은 일품이다. 꼭 무조건 의심없이 먹어봐야 한다. 무엇보다 풀무학교 생활협동조합으로 모아진 돈은 모두 이 지역에서 순환되며, 지역과 어우르는 학교에 힘을 실어주는데 쓰이고 있다고 한다.

갓골 작은가게 바로 옆엔 주인장(?) 없는 헌책방이 하나 있다. '느티나무'라고 이름지어진 이 헌책방에는 세월이 흐른 다 죽어가던 책들에 생명을 불어넣어주고 있었다. 물론 헌책만 판매하는 건 아니다. 최신식(?) 무인 결제 시스템을 갖춘 이 헌책방이 안내하는 문구는 하나다. '책 뒷표지를 열면 책값이 붙어 있습니다.' 라고... 그리고 흥동마을에 자리잡은 '그물고 출판사'에서는 마을공동체가 만든 책들을 발간하고 있기도 하다.

## ■12:20 밤말도서관

풀무학교 설립자인 이찬갑 선생의 호를 따서 이름 지은 '밤말도서관'은 2011년에 만들어진 마을 주민들의 교류의 장이다. 밤말은 말 그대로 '밝고 맑게'의 줄임말. 밤말도서관 홍순명 이사장을 직접 만났다. 1960년부터 풀무학교 교사를 하며 협동조합운동을 개척하고 2001년에는 2년제 대안대학인 풀무학교 전공부를 만든 장본인이다.

홍 이사장은 "전국에서 기증받은 책들이 한가득인데, 앞으로도 더 많은 책들이 모였으면 좋겠다."며 책 기부를 당부했다.(우리 연구원도 이에 부응하기로...)



### ■13:00 점심식사



‘생미식당’이란 곳이었다.

또한 바로 옆에는 ‘생미장터’가 운영 중인데, 홍성에서 키운 유기농 로컬푸드 직매장일 뿐만 아니라 이 지역 협동사회적경제네트워크에서 활동중인 기업과 단체들의 홍보 전시 판매 공간이기도 했다.

식사는 둘째치고 둘러보기 더 바빴다. 지난해 캐나다 퀘벡의 협동조합 선진사례를 배우기 위한 해외출장에서 왔던 로컬푸드 직매장보다 오히려 더 깔끔하고 좋아보였을 정도다.

지난해 기준으로 이 사회적경제네트워크에 가입되어 있는 기업 및 단체는 23개였으며, 상호 정보 공유와 민관 협력, 대외교류, 교육홍보, 그리고 사회적경제 조직 발굴 및 지원 등의 활동을 추진하고 있다고 한다.

### ■14:00 풀무학교 전공부, 갯골 목공소

풀무학교 전공부는 2년제로 운영되는 대안 교육기관이다. 일종의 예전 전문대 성격이라 보면 된다. 주로 농사와 인문학 중심의 학습이 주를 이룬다.

그럼 여기를 졸업하면 어디로 취업하나? 외지로 나가는 비율은 20% 정도이고 대부분은 홍성지역에 정착한다고 한다. 놀랍다. 풀무학교 고등부와 전공부는 전국에서 모이는데, 그들의 80%가 이 지역에 정착한다는 것이다. 한 마디로 젊은 피(?)가 많다는 의미다. 물론 농업 관련 직종이 대부분이

배가 많이 출했다. 금강산도 식후경은 맞지만 우리가 찾아간 식당 역시 협동조합으로 운영되고 있는

## 마을과 우리를 이어주는 사회적경제

홍성군내의 사회적기업, 마을기업 등 사회적 경제를 실천하고 있는 홍성협동사회적경제네트워크의 참여단체들이 만드는 가공품을 홍보 · 전시 · 판매하고 있습니다.

- + 농업회사법인 (주)다살림
- + 농업회사법인 (주)한국도라지
- + 농업회사법인 홍성풀무(주)
- + 내현권역추진위농농조합법인
- + (주)홍성반딧불이농업회사법인
- + 문화연구소<길>
- + (주)왕대골농촌체험 마을기업
- + (주)지랑
- + 지역센터 마을활력소
- + 태광영농조합법인
- + 풀무소비자생활협동조합
- + 협동조합젊은협업농장
- + 홍성군자원봉사센터
- + 홍성군장애인종합복지관
- + 홍성군희망마을협의회
- + 홍성귀농지원연구회
- + 홍성문화원
- + 홍성사회복지관
- + 홍성유기농영농조합법인
- + 홍성이주민센터
- + (주)홍성주거복지센터
- + 홍성지역자활센터
- + 홍성풀무나눔미영농조합법인
- + 홍성환경농업영농조합법인
- + 홍성YMCA



물무학교 전공부 장길섭 교사와의 간담회 자리. 귀농귀촌에 대한 얘기가 화두로 떠올랐다



물무학교 전공부 건물



물무학교 전공부의 장길섭 교사



갯골 목공소를 운영 중인 방인성 대표



갯골 목공소 전경

라고 한다.

홍동마을의 특징 중 하나는 바로 '주민교사'다. 고등부나 전공부를 졸업하면 마을내에서 각 분야별로 가르칠 수 있는 역할이 주어지는데, 자원봉사의 개념이라고 보면 된다. 물론 일자리 창출의 효과도 있다고. 외지에서 방문하는 관광객이나 견학시 가이드 역할을 한다던지, 강사로도 활동한다.

문제도 있다. 바로 주거 문제. 장길섭 교사는 귀농귀촌자들에게 지역의 빈집을 찾아 알선해주는 역할도 매우 크다고. 또한 귀농인이 많아지다 보니 농사지를 땅도 점차 부족해진다는 것이다. 아무래도 홍동마을만의 문제가 아닌 군 차원의 행정력이 뒷받침되어야 하지 않을까?



전공부 건물 밑으로 내려가면 '갯골 목공소'가 위치해있다. 이 목공소 운영도 바로 전공부 졸업생들이 운영하는 곳으로, 주민교사 역할과 함께 말 그대로 일터가 된 곳이다. 올해로 7년째다. 일반적으로 목수라고 하면 고리타분하다거나 너무 힘들지 않느냐고 생각할 수 있다. 그런데 이곳에는 목수가 참 많다고 한다. 갯골 목공소 대표인 방인성 선생은 "주문생산이 대부분이고 목공을 배우고자 하는 주민이나 수강생들도 끊이지 않는다. 밤밭도서관의 책꽂이들도 모두 여기 목공소에서 제작해 납품했다."고 말해주었다.

## ■16:00 홍동마을 책 만들기... 그리고 에필로그



연출, 출연 모두를 마을주민이 책임지는 홍동마을의 야심찬 기획! 그렇게 우리 마을이 유명하다면 정말 제대로 알려주는 게 좋겠다는 생각일까? 지속적인 마을 발전을 위한 내부 결의를 다지는 계기를 마련하겠다는 것일까? 사실 두 마리 토끼를 모두 잡으려는 목적으로 보인다.

책은 마을주민이 원고를 작성한다. 마을의 특성을 살려 마을, 교육, 농업농촌 등의 큰 주제를 달고 각자 맡은 주제의 글을 써내려가기로 했다고. 여기서 모두 밝힐 순 없지만 한 가지 확실한 것은 마을 만들기의 이론서가 절대 아니라는 점이다. 마을주민이 직접 경험하고 느낀 생활속의 에피소드를 비롯해 인터뷰, 그리고 농촌 삶의 어려움도 함께 나눌 예정이란다. 홍동마을 책은 아마도 올해 중반쯤이면 만날 수 있으리라 본다.

자 이제 앞서 필자가 왜 이곳 홍동마을에서 살고 싶어 했는지 조금은 눈치챘을지도 모른다. 그리고 왜 도시민들이 홍동마을로 귀농귀촌하고 싶어하는지...

빠르게 치열하게를 외치는 요즘 시대에 느리게 사는 삶이 얼마나 가치가 있는지 알고 싶다면 직접 느껴봐야 한다. 특히 귀농귀촌을 열망하는 사람들이라면 더더욱 그렇다. 물론 농촌생활이 그리 호락호락한 것도 아니다. 생각보다 돈벌이가 시원찮을 수도 있고, 느낌이 아닌 심심함에 '이건 아닌게벼~' 할 수도 있다.

농촌의 근본은 뭐라 해도 역시 농사. 그리고 이를 근간으로 사람과 자원이 지역 내에서 선순환되고 있는 이 마을. 농사일의 시작이라 할 수 있는 꽃피는 이번 봄에 한 번 찾아가보길 바란다.

참! 이날 견학을 이끌어주신 마을활력소 강국주 교사에게도 감사드린다.(이러면 이분을 더 찾을까나?)



# 사회적경제 씨뿌리기 그리고 퍼뜨리기

-사회적경제로 만드는 행복한 충남-

글 · 박상우 (사)충남사회경제네트워크 사무처장

## 국민소득 3만 달러의 시대가 오면 더 살만하 고 행복해질까?

우리나라가 1인당 국민소득 1만 달러를 넘어선 것이 1995년의 일이다. 그로부터 2만 달러의 시대로 진입한 것은 12년이 흐른 2007년 일 본의 경우에는 1981년에 1만 달러를 넘어 2만, 3만 달러에 이르기까 지 각각 6년, 5년이 걸렸고, 미국은 1978년을 기점으로 각각 10년, 9 년이 걸렸다. 대개 4만 달러 이상인 국가가 2만 달러에서 3만 달러로, 3만 달러에서 4만 달러로 올라서는데 걸린 시간은 평균적으로 각각 9.6년, 5.6년이라고 한다. 현대경제연구원 발표에 따르면 우리나라의 경우 낙관적으로는 2017년에 3만 달러, 2021년 4만 달러를, 비관적으 로는 각각 2020년, 2032년쯤 도달할 것이라 추정한 바 있다.

그렇다면 우리나라가 1인당 국민소득 3만 달러의 시대로 상승하면 서민대중과 중산층의 살림살이가 그만큼 더 나아지고 그만큼 더 행복 해질 수 있다는 것일까? 이미 우리는 국민소득 24,000달러의 시대에 살고 있다. 그런데 참으로 이상한 것은 국민소득 1만 달러 때 보다 2 배는 행복해졌어야 할 터인데 전혀 그렇지 않다는 것이다. 분명히 우 리의 할아버지, 할머니 때보다 훨씬 더 부유로운 세상에 살고 있지만 그렇다고 지금이 더 살만하고 행복해졌다고 쉽게 답하는 이가 많지 않 다. 오히려 소득은 상승했는데 서민대중의 살림살이는 더 고단하고 약 화되고 있다는 인식이 훨씬 더 강하다. 아마 국민소득 3만 달러 시대

가 되어도 중산층과 서민대중의 행복은 더 멀리 도망가 있을런지도 모른다. 결국 경제성장 자체가 행복 지수가 아니듯 소득을 많게 해서 행복해지려는 것은 애초부터 불가능한 일이 아니었는지 곰곰이 되새겨 볼 시점이다.

## 극단의 시장경쟁 체제가 강요하는 욕망과 공포, 생활세계의 불안

최근 세모녀의 자살과 같은 사회붕괴의 조짐도 잇따르고 있다. 실제로 우리나라는 35분당 1명, 하루 평균 43명씩 연간 1만 6천여 명이 스스로 목숨을 끊는 OECD 국가 중 9년째 자살율 1위인 나라가 되었다. 일을 해도 가난해서 벗어나지 못하는 워킹푸어는 늘어나고 있고, 고용없는 성장 속에서 일자리 불안과 실업이 일상이 되었다. 다행히 일자리를 얻은 사람들에게는 OECD 국가 중 가장 일 많이 하는 최장 근로시간의 노동자인 동시에, 그 노동 댓가는 20개국 중 15위에 그치고 있다. 600만 명의 비정규직 근로자, 100만 원 이하의 급여자도 400만 명에 달한다고 하니 중산층은 갈수록 사라지고, 175만 원 이하 소득자로 구분되는 빈곤층이 1990년 218만 명에서 2012년에 432만 명으로 늘어난 것은 당연한 결과다.

극단의 시장경쟁 체제와 양극화 문제는 생활세계 제반 영역에서 작동되고 있다. 2등은 기억되지 않는 생존의 공포 속에서 1등 제일주의에 사로잡힌 욕망은 경쟁으로 자극되어 우리나라 사교육비 규모도 20조가 되었다. 외모도 스펙, 경쟁도구가 되어 성형시장 규모를 5조까지 넓혔고 성형인구로는 세계 1위다. 한국보건사회연구원에 따르면 자녀 1인당 대학까지 마치는데 2억 6,204만 원(교육비 37.3%, 9,766만 원)의 양육비가 필요하다고 하니 아이 낳기가 두렵고 불안한 것은 당연하다. 오래전부터 저출산 세계 1위다. 희안하게도 해외입양 지속연수도 세계 1위란다. 더 중요한 것은 그렇게 많은 비용을 들여 키운 아이들이 정작 행복하지 못하다는 것이다. 청년실업 100만 시대, 청년 상당수가 고용불안에 시달리고 있고 일자리 문제가 해소될 기미가 없으니 또다시 돈을 들여 대학원에 진학한다. 비싼 등록금 마련을 위해 사채의 늪에 빠져 술집으로 내몰리는 경우도 적지 않다. 또 어렵사리 취업한 청년들은 사회 첫 걸음부터 학자금 대출 갚기에 고단하다. 올해초 청년금융생활협동조합이 조사한 바에 따르면, 청년 2명 중 1명이 대출 원금이나 이자를 갚지 못해서 연체한 경험(51.3%)이 있다고 한다. OECD 국가 중 어린이와 청소년을 대상으로 하는 행복지수 역시 3년째 꼴찌다. 정말 우리 아이들은 '지금' 행복할 권리가 유보되고 있는 것은 아닐까!

100세 시대를 맞은 대책없는 노후 역시 그래서 더 불안하다. 은퇴후 크루즈 여행도 꿈꿔보지만 할 일없는 30년이 앞서 두렵다. 베이비부머 세대들의 80%는 겨우 아파트 한 채의 부동산만 소유하고 있을 뿐이다. 생활을 지켜나갈 비용은 갈수록 커지고 있는데 소득은 늘지 않는다. 금융감독원 자료에 따르면 주택담보대출 잔액 316조, 2가구 중 1가구가 집세마련 대출을 한 셈인데 57% 이상이 빚 갚기가

어렵다고 답했다. 실제로 2012년 1회 이상 연체한 경우가 18%에 이른다. 가계부채 잔액도 1,000조에 육박한다. 자영업자의 경우 대개 창업후 3년 이내에 2명 중 1명꼴로 휴·폐업을 반복하게 되는데 이들의 1인당 평균 빚 부담금액은 7,786만 원이다. 급여소득자에 비해 5,000만 원 가량 높게 나타나지만, 이들 중 30% 정도는 220만 원 이하의 저소득 생계형 자영업자에 속한다. 국민의 60% 이상이 가계부채를 짊어진 채 힘들게 살아가고 있는 것이다. 정말 1%를 위해 99%의 삶은 더 고단해지고 있는 것이 아닐까!

## 이대로는 지속 불가능한 사회

어느새 '돈'은 인간이 상상할 수 있는 거의 모든 목적을 다 달성할 수 있는 존재가 되어 버렸다. 주거 격차, 생활환경의 격차는 공동체의 해체와 불신의 뿌리가 된지 오래다. 당연히 누구나 화폐로 생활불안을 해소할 수 없게 되었다. 오히려 폭증하는 가계부채로 인해 생존의 근본마저 휘청거리게 하고 있다. 또 과잉상태의 수도권도, 빈사 상태의 지방도 모두가 불행하다. 특히 충남과 같은 농업·농촌지역의 낙후는 멀지않아 마을의 존립과 지역의 지속가능성마저 위협하고 있다. 사회적자본도 취약한 지라 삶의 질이 좋아질 리 만무하다. 그래서 위기에 닥쳤을 때 남의 도움을 청하기도 쉽지 않고, 인격적 존중을 받으며 사는 것도 쉽지 않다. 밤에 혼자 걸으면 불안하고, 부패해서 서로 믿을 수가 없게 되었다. 이러한 생활불안과 사회적 양극화는 화석연료의 고갈, 에너지 자원의 위기, 심각한 기후변화와 국제적인 식량 위기 등으로 이어지면서 내 아이, 우리 미래세대의 지속가능한 삶 자체를 걱정하지 않을 수 없게 되었다. 만약 지금과 같은 구조가 계속된다면 정말 '지속불가능한 사회'다.

## 새로운 시대정신의 출현과 대중의 저항

이른바 위기의 시대다. 하지만 이러한 생활세계의 불안과 사회양극화, 생태위기의 시대는 우리에게 새로운 준비를 요청하고 있다. 한국사회가 '사회적경제'라는 단어에 관심을 가져야 하는 이유도 바로 여기에 있다. 과거 성장개발시대와 같이 열심히 일하면 신분 상승까지 가능했던, '개천에서 용나던' 시대에 우린 살고 있지 않다. 이미 1%의 경제적·정치적·사회문화적 강자를 제외하고는 99%의 경제적 약자나 중산층, 서민대중의 고통과 궁핍을 피할 길 없는 힘겹고 고달픈 구조, 즉 초국적 자본이 지배하는 신자유주의 세계화 시대에 살고 있기 때문이다. 그렇다고 당장 이러한 구조에 맞서 싸울 역량도 힘도 없는 우리는 대체 무엇을 어떻게 해야 하나?

다행히도 마치 숙명처럼 여기던 이 신자유주의 세계화의 정책기조를 넘어서려는 새로운 시대정신의

출현과 대중의 저항이 곳곳에서 싹트기 시작했다. 최근 철도 민영화에 대한 대중의 비판과 저항, 젊은 세대들의 '안녕하십니까' 신드롬, 의료 민영화에 대한 주부들의 비판, 원전과 탈핵에 대한 관심, 생명평화와 공동체운동의 확산, 대기업의 지배력 확산에 대응하는 자영업자, SSM에 대한 재래시장 상인들의 저항, 그리고 사회적기업·마을기업·커뮤니티비즈니스·협동조합·마을공동체 복원과 같은 사회적경제 영역의 확장 등이 이와같은 흐름이다. 사회와 인간의 삶에 대한 근본적인 반성과 성찰이 다양한 삶의 현장에서 다양한 대안사회 전략으로 '협동과 자치', '지역화', '내발적발전', '사회적경제' 등의 이름으로 모색되고 실천되기 시작한 것이다.

## 지역발전의 패러다임으로서의 사회적경제

이러한 흐름 속에서 충남으로부터 확산된 '사회적경제'는 사회경제적 민주주의의 실현을 요구하는 시대에 부응하여 새로운 대안경제 체제 혹은 내발적 지역발전 전략으로서 매우 큰 의미가 있다. 사실 사회적경제 논의 초기만 하더라도 오랜 냉전체제의 레드컴플렉스 때문이었을까? 사회적경제의 '사회'가 사회주의의 '사회'로 오해받아 사회적경제를 운운하는 것조차 의심스러운 눈치와 오해받기가 일쑤였다. 물론 지금은 보수나 진보나 상관없이 사회적경제가 보편적 용어가 되었고, 여·야 모두 사회적경제 특별위원회나 정책협의회를 구성, 사회적경제 활성화 방안을 모색하는 단계에 이르렀지만..

아무튼 이 사회적경제에 대한 정의는 다양하다. 학자들은 사회적경제라는 용어가 나라와 지역에 따라 대단히 다양한 모습을 띠었기 때문에 이론화하는 작업도 쉽지 않다고 말한다. 아마 이것이 일반대중이 사회적경제라는 용어를 어려워하는 이유가 아닐까 싶다. 아무튼 사회적경제는 '협동경제', '연대경제', '대안경제' 등 다양한 개념들로 사용되고 있다. 중요한 것은 이러한 다양한 개념 속에서 공통적으로 확인할 수 있는 것들이다. 그 중의 하나는 사회적경제가 자본의 논리에만 따르지 않고 있다는 점이다. 이것이 바로 '소유의 사회성'이다. 둘째로 사회적경제 조직은 1인 1표의 원칙을 따르고 있다. 즉 개개인의 민주적인 의사결정 참여를 보장하고 있다는 점이다. 이것은 '경영의 민주성'으로 요약된다. 또하나의 특징은 사회적경제는 사업체의 이익만이 아니라 지역사회에 대한 기여를 중시하고 있다는 점이다. 이것이 '사업의 공익성'이라 말하고 싶다.

이같은 맥락 속에서 풀라니는 사회적경제를 상호배려 정신에 입각한 호혜성의 원리, 나눔을 원칙으로 하는 재분배의 원리가 작동하는 경제라고 설명하고 있다. 정태인은 인간의 상호성에 기초하여 공정성의 원리에 따라 연대라는 가치를 달성하도록 조직된 경제형태라고 정의한다. 즉 자본주의 사회에서 시장경제가 인간 간의 관계를 규율하는 유일한 원리인 것처럼 수용하고 있지만, 역사상으로 나타난 순서로 본다면 사회적경제가 시장경제보다 더 오래된 시스템이라고 주장한다. 수렵채취 시대에 가장 연약한 종의 인간이 살아남기 위해 협동의 사회를 만들었고, 이후 개인의 이익과 사회적 이익의 불일치로

생기는 사회적 딜레마를 해결하기 위해 국가가 나타났으며, 이어 인간 간의 관계를 시장가격으로 단순 화함으로써 원격과 익명의 교류를 가능케 만든 시장이 출현했다는 것이다.

## 지역화, 내발전 발전 그리고 사회적경제

지난해 말 박원순 시장은 '서울선언'을 통해 사회적경제가 지향하는 바를 분명히 하고 있다. 즉 신뢰와 협동을 바탕으로 한 효율성과 형평성, 지속가능성, 인간 존엄성의 회복, 공동체의 형성과 식량 안보, 풀뿌리 참여 민주주의를 거론하면서 이 모든 것이 글로벌 연대에 기반을 두어야만 해결될 수 있다고 주창한다. 결국 90년대 정부가 그토록 외쳤던 '세계화'가 전혀 반대의 의미로서 99%가 아닌 1%만이 행복한 사회, 이것을 바꿔보자는 이들의 시작점을 시민선언으로 만든 것이다.

이처럼 최근에 많은 사람들이 지역화, 내발적발전, 사회적경제에 대해 이야기하고 있다. 박진도 교수의 글을 인용하여 혼재됨을 정리하자면 <지역화>란 마을과 지역이 주체적·자립적·대안적 존재로서, 그 마을과 지역의 의의를 재인식하고, 그 마을과 지역의 가치를 재발견함으로써 지역민의 삶에 기여하는 순환과 공생의 경제구조와 풀뿌리 자치구조를 형성하고자 하는 것이다. 그리고 이러한 지역화를 목표로 하는 지역발전 전략이 바로 '내발적 발전'이다. 이 <내발적 발전>은 지역사회가 가지고 있는 자원을 최대한 활용하고, 지역주민이 주체가 되어 지역경제를 발전시키고 그 발전의 성과가 지역에 남도록 하는 사람 중심, 순환과 공생, 지역 주도의 상향식 발전전략이다. 따라서 내발적 발전은 지역민의 '참여'와 '협동', '자치'를 가장 중시한다. 즈음하여 제기된 문제는 이러한 내발적 발전과 지역화를 추진할 주체가 누구인가? 하는 것이었다. 그 핵심적인 방안의 하나로서 '사회적경제'가 부각하게 된다. 즉 <사회적경제>는 기본적으로 지역사회를 기반으로 성립·발전하게 되어있고, 신자유주의적 세계화에 대응하여 지역화를 추구하는데 유효한 수단이 될 수 있다. 따라서 사람과 사람의 관계, 노동을 중시하고 연대와 협동의 원리에 의해 지역과 공동체의 문제를 해결하고자 한다는 점에서 지역화의 추진주체이자 동력이 될 수 있다는 것이다.

그렇다면 그 사회적경제의 실체는 무엇인가? 박진도는 오늘날의 사회적경제는 전통적인 사회적경제와 새로운 사회적경제를 모두 포괄한다고 설명하고 있다. 즉 19세기말 자본주의 폐해에 대응하여 설립되기 시작한 협동조합(생산자 또는 노동자협동조합, 소비자협동조합, 신용협동조합)과 공제조합 등 단일계층으로 이루어진 전통적인 사회경제조직과 1980~90년대 경제위기와 복지국가의 위기에 대응하여 나타난 새로운 사회경제조직 모두를 포괄한다는 것이다. 특히 새로운 사회적경제는 구성원에 대한 연대 뿐만 아니라 지역사회에 대한 사회적 기여를 목적으로 하는 다중 이해관계자 조직으로 사회적기업, 커뮤니티비즈니스, 마을기업, 자활기업, 연대협동조합, 사회적협동조합, 비영리조직 등의 형태로 각 국별로 법적인 공식조직으로 출현하기에 이르렀다.

## 사회혁신으로서의 사회적경제, 계몽이 아닌 실천이 필요하다.

충남은 공식적으로 사회적경제를 표방한 정책을 입안·집행하고 있다. 정부나 여타의 지자체가 사회적경제의 개념을 준용한 다양한 정책을 펼쳐왔지만 충남은 사회적경제를 고유의 사무로 정하고, 이의 육성과 지원을 위해 노력한 최초의 지자체가 되었다. 사회적경제계를 전국 최초로 충남도 본청에 신설하였고, 충남발전연구원 산하에 충남사회적경제지원센터를 설립하였다. 중앙정부의 입법이 없음에도 충남사회적경제육성지원조례를 제정함으로써 독자적으로 사회적경제 육성에 관한 제도적 기반을 마련하는 추진력도 보였다. 이어 서울은 협동조합의 도시 서울 선언 등 마을공동체 생태계 구축에 대한 시정 목표 설정을 통해 마을재생, 즉 마을 속에서 실천되는 사회적경제에 대해 주목하기에 이른다. 나아가 이러한 관심은 전국 지자체로 확산되어 전국의 30여개 지자체가 참여하는 전국사회연대경제지방정부협의회, 전국사회적경제지방의원협의회 등이 발족되었고, 국회 사회적경제 연구포럼, 새누리당 사회적경제특별위원회, 민주당 사회적경제정책협의회 등이 구성·운영 중에 있다. 시민사회 역시 그동안 지자체들의 외부 의존적인 지역발전과 토건 중심의 개발 전략에 대한 혁신을 넘어서는 새로운 대안이 될 수 있음을 인식하면서 사회적경제를 또다른 경제, 새로운 형태의 시민운동으로 주목하고 있다.

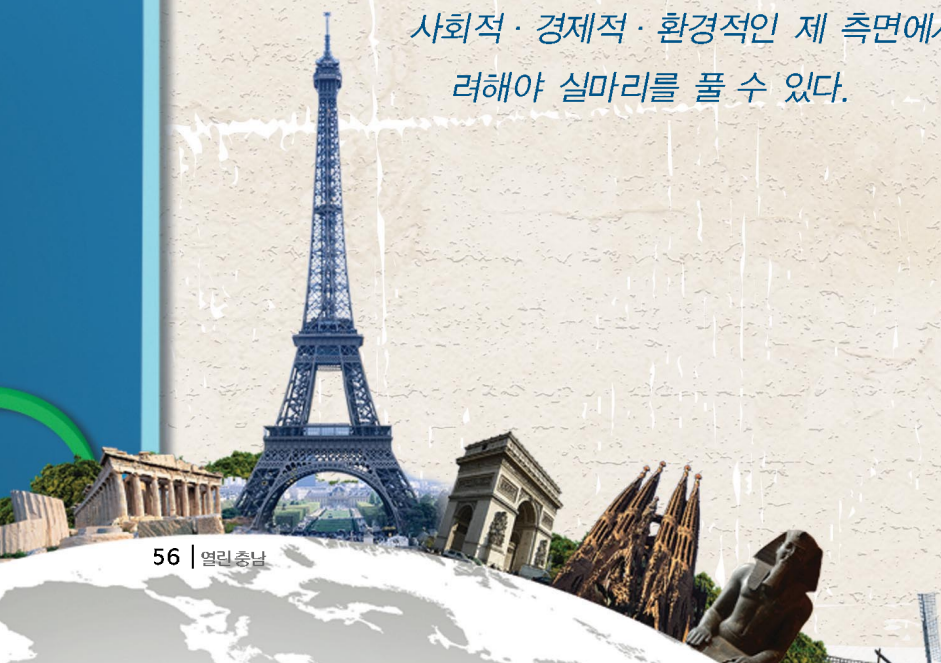
그러나 이러한 외연적인 확장과 달리 가장 중요한 전제는 주민의식의 변화가 더이상 단순히 계몽주의적 관점에 의존해서는 해결될 수 없다는 인식이다. 즉 소수에 의해 교육과 계몽을 통해 어떠한 가치를 공유하거나 대변운동 방식을 기대한다면 그것이 바로 시대착오적 발상이다. 앞서 길게 살펴보았듯이 지금 우리에게 필요한 것은 삶의 실천이고 행동이다. 즉 지역주민 스스로 교육, 주거, 노후, 노동문제 등 생활세계 전반에 걸친 새로운 대안적 가치를 공유하고 새로이 생성토록 민간 자조 역량을 키우고 발전시켜 나가야 한다. 원주의 협동사회경제, 충남 홍동의 협동촌 운동 등의 공통점이 그러하듯이, 오랜기간 구성원들이 협동과 자치에 대한 고민과 결의, 실험과 수정 등을 통해 만들어 낸 여전히 진행 중인 유기체다. 그럼에도 불구하고 지금과 같이 사회적경제 조직이 사회적경제의 원칙을 무시한 채 단순히 중앙정부의 제도와 지원정책의 몫으로 확산되는 방식으로는 스스로 자멸로 가는 길이다. 중요한 것은 우리가 왜 협동해야 하는지? 왜 자치가 필요한지 진중히 고민하고 실천할 때만이 사회적경제가 단순히 국가나 시장 실패를 보완하는 완충선을 넘어 신자유주의 세계화에 대한 글로벌한 시민이 저항과 건설이라는 새로운 대안모델로서 사회적경제를 함께 완성해 갈 수 있을 것이다. 이제서야 씨를 뿌렸지만 갑부기만 무성하지 않으려면 이제 시작에 불과하다. 몇몇 소수가 아니라 사회적경제의 필요성과 중요성에 대한 지역 공론화를 위해 끊임없이 떠나없이 쉼을 던져보자.



# 아미쉬(AMISH) 공동체의 ‘자발적 간소함’

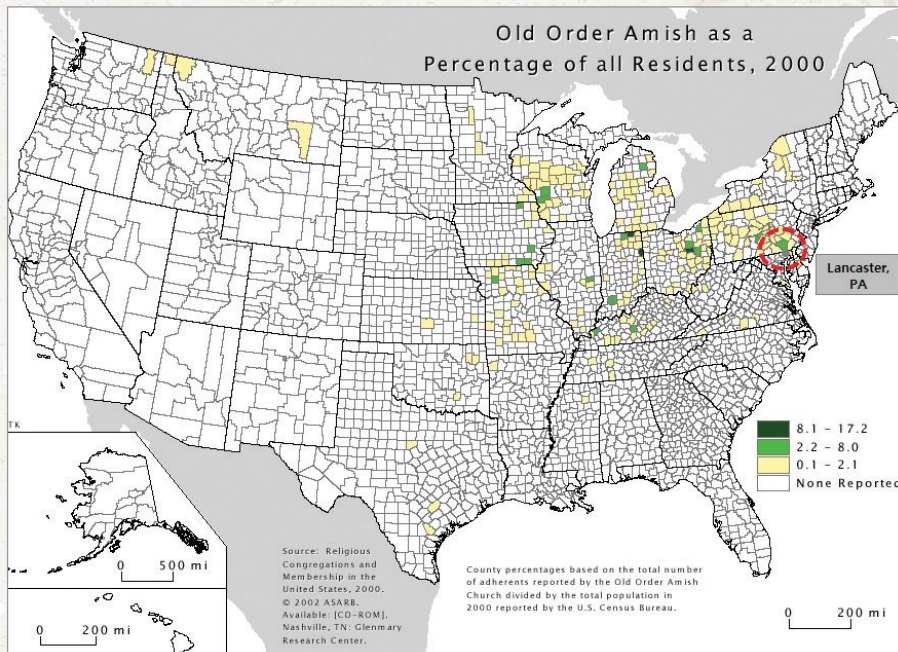
글 · 신 동 호 충남발전연구원 연구위원

**자**본주의 산업사회는 현대 물질문명의 발달과 궤를 같이하며 현재에 이르는 동안 유사 이래 인류가 일찍이 경험하지 못한 물질적 풍요를 가져왔다. 반면, 모든 자원은 경제성장을 위한 수단으로만 이용되었다. 이러한 성장과정에서 자연이라는 자원은 지속적으로 고갈되어 왔고 환경오염의 수반은 필연적 결과였다. 더욱이 물질 만능주의에 따른 인간성의 피폐화라는 부작용을 야기하기에 이르렀다. 따라서 이러한 문제에 대한 해결책은 단순히 경제적 측면에서만이 아닌 사회적·경제적·환경적인 제 측면에서 동시에 복합적으로 고려해야 실마리를 풀 수 있다.



최근 들어 그 실마리를 풀 수 있는 하나의 대안으로 대두된 것이 바로 대안사회 혹은 생태사회 개념이다. 슈마허(E. F. Schumacher)는 그의 저서 '작은 것이 아름답다(small is beautiful)'를 발간하면서 이러한 개념에 대한 단초를 제공한 인물이다. 그는 "인간이 자신의 행복을 위해 스스로 조절하고 통제할 수 있을 정도로 자그마한 경제규모를 유지할 때 비로소 쾌적한 자연환경과 인간의 행복이 공존하는 사회가 유지될 수 있다"고 주장한 바 있다. 그런데 현실에서 좀처럼 보기 어려운 이러한 유형의 사회가 아프리카나 남미의 오지도 아닌 자본주의 표상이라는 미국에서 존재하고 있는데 바로 아미쉬(amish) 공동체가 그것이다. 본고는 2013년 해외교육연수를 위해 美 델라웨어주에 머물렀던 당시 들렀던 펜실베이니아주 랭카스터 지역의 아미쉬 공동체에 대한 기록을 정리·기술한 것이다.

1737년 독일과 스위스 등지에서 주로 살던 아미쉬들은 16세기 유럽의 종교개혁 운동과정에서 생겨난 재세례파(anabaptist)로 종교의 자유를 찾아 美 펜실베이니아주 랭카스터(lancaster)지역으로 처음 이주하였으며 현재는 아이오와주를 포함한 20여개 주에 정착하여 현재에 이르고 있다. 펜실베이니아주 엘리자베스타운 대학교의 영센터에서 주관한 최근의 연구결과에 따르면 2010년 현재, 미국 내 아미쉬 전체 인구는 약 249,000여명으로 추산되며 아미쉬 최대 거주지는 그간 알려진 오하이오주가 아닌 펜실베이니아주로 밝혀졌다.<sup>1)</sup>



자료: <http://www.guris.co.kr/>.

1) 연구결과, 아미쉬들이 새로운 정착지를 정함에 있어 농사의 질과 가격, 농사 이외의 다른 구직 가능성, 전원생활의 적합성, 그리고 인근 아미쉬 공동체와의 거리 등을 고려하는 것으로 나타났다. 반면, 이주의 원인으로는 인근 도시의 개발확산, 농지가격 상승, 생활공간의 침해, 주정부와의 마찰, 고용환경 등이 주된 것으로 밝혀졌다.

이들 아미쉬는 매우 엄격한 종교관행을 지켜오는 탓에 미국으로 이주한 이후에도 과거 500년 전의 라이프 스타일(life style)을 여전히 고수하고 있다. 자본주의와 과학의 발달한 현재에도 이러한 생활방식의 유지가 가능한 이유는 아미쉬 특유의 규율인 Ordnung이 공동체를 전체를 지배하고 있기 때문이다. Ordnung에는 지켜야할 규정으로 ①세상으로부터의 분리, ②평화주의자, ③드레스 코드가 있고 금지사항으로는 ①외부인과의 결혼, ②컴퓨터, 휴대폰, 자동차, TV, 라디오, 전화, 보석의 소유, ③정부의 의료 및 사회보험 가입, ④전력회사의 전기사용, ⑤군입대가 바로 그것이다. 아미쉬들은 이처럼 공동체의 규율에 따라 외부와의 접촉을 최소화하고 공동체의 생활계율과 규칙을 엄격히 지키는데 이는 '자발적 간소함'의 생활 그 자체이다. 이를 테면 자동차, 전화, 텔레비전, 그리고 전기와 같은 현대문명의 편의를 가능한 한 사용치 않으며 독특한 옷차림을 통해 자신들의 정체성을 드러내고 있다. 실제로 아미쉬들은 단추나 지퍼보다는 흑과 아이어가 달린 검은색과 흰색, 그리고 파란색의 옷만을 입어 'hook and eyers' 혹은 'plain people' 이라고도 불리 운다.

### 아미쉬들이 마차나 체인없는 자전거를 이용하는 이유



자료 : <http://www.pbbase.com>

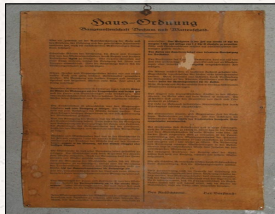
아미쉬들은 교통수단으로 자동차를 이용하지 않는다. 아미쉬 마을이 소재하고 있는 랭카스터 지역을 여행하다보면 마차나 'amish scooter' 라 불리 우는 자전거를 흔히 볼 수 있다. 재미있는 것은 자전거에 체인이 없어 빨리 그리고 멀리 가기가 힘들다는 것이다. 그러다보니 내리막길을 제외한 평지에서는 발로 지면을 지쳐 동력을 얻고 오르막길에서는 자전거에서 내려 끌고 올라가는 진풍경을 심심찮게 볼 수 있다. 이처럼 사서 고생하는 이유는 체인 달린 자전거를 타게 되면 멀리 갈 수 있어 자신들이 살고 있는 지역을 벗어나기가 용이해지고 그럴수록 세상의 유혹에 노출되기 쉬어 아미쉬 공동체로부터의 이탈을 막기 어려워지기 때문이라는 것이다. 그러나 요즘 같은 세상에 이런 순진한 발상이 통할까 싶기도 한데 아마도 자동차가 보편화되기 이전에는 나름의 효과가 있었을 듯 싶다.

물론 그들도 청소년들에게 성인세례를 받기 이전에는 일정기간 공동체 밖 일반사회의 모든 삶을 직접경험해 볼 수 있는 '이곳 저곳 돌아다니는 기간'이라는 의미를 가진 '럼스링가(rumspringa)'를 통해 일생을 통틀어 단 한번인 '일탈의 기회(?)'를 부여하기도 한다. 여담이지만 아미쉬들은 성인이 될 시점(16세)에 공동체에 '남을지 떠날지'를 본인이 결정하는데 약 90%정도의 청소년들이 공동체에 그대로 남는다고 한다.

다만 아미쉬들은 물질문명의 수용정도에 따라 보수(old order amish)와 진보(new order amish)로 구분되는데 이를 보면, 보수 아미쉬들은 쇠 바퀴에 천으로 된 문을 선호하는 반면 진보 아미쉬들은 고무 바퀴에 여닫는 문을 선호한다. 최근에는 펜실베이니아주가 마차 간 추돌사고가 빈발한 데 따른 대책으로 불빛에 반사되는 삼각표지 부착을 의무화함에 따라 양측이 이를 두고 첨예하게 대립하기도 하였다.



아미쉬 가정의 전경



아미쉬 규율(ordnung)



보수 아미쉬 마차



진보 아미쉬 마차

자료 : <http://www.pbbase.com>

이는 종교가 공동체의 생활양식 전반을 지배하는 것으로 '자발적 간소함'이라는 생활방식이 경제활동에도 그대로 적용된다. 아미쉬들은 일반적으로 남자는 농사일과 목수일에 그리고 여자들은 가사일과 퀼트 만들기에 종사하는 것은 당연시하고 있다. 그들은 노동집약적인 농·축산업을 통해 자급자족하고 있으며 거의 모든 일을 농기계가 아닌 말(馬)과 사람의 손으로 한다.<sup>2)</sup> 이런 노동집약적인 방법으로도 아미쉬들이 자급자족을 유지할 수 있는 가장 중요한 이유 중 하나는 바로 적정기술(appropriate technology)에 의존하고 있다는 점이다.<sup>3)</sup> 실제로 그들은 농사와 일상생활에서 풍력, 수력, 마력, 태양열, 그리고 적정 농업기술을 활용하면서도 더 높은 생산성을 보이기도 하는데 한 대학의 연구결과에 의하면 한 아미쉬 낙농장에서는 다른 일반 농장보다 에너지를 평균적으로 83%나 덜 쓰기도 단위면적 당 더 많은 우유를 생산했다는 보고가 있었다.

물론 아미쉬들은 자급자족하고 남은 농·축산물들은 인근 도시로 유통되거나 자신들이 파머스 마켓(farmer's market)에 부스를 차려 직접 판매하기도 하는데 맛과질이 좋아 인기가 많은 편이다. 또한 일부 아미쉬들은 지역을 찾아오는 관광객들을 대상으로 판매되는 퀼트와 공예품, 그리고 가구 등을 만드는 수공업에 종사하거나 그와 관련한 소매점을 운영하고 있다.<sup>4)</sup>

2) 농기구는 대장간에서 손으로 제작하며 농사와 교통수단으로 말과 마차를 이용하나 승용차나 화물차가 필요한 경우에 한해 공동체내에서 지정된 사람만이 소유할 수 있어 문명의 기기(利器)를 최소화하고 있다.

3) 적정기술이란 기술혁신에 의한 실업의 발생이나 공해, 자원고갈 등 지금까지의 기술개발에 따른 부작용에 대한 반성으로부터 출발하였다. 주요한 특징은 해당지역에서 산출된 원재료를 써서 그 지역에서 소비되는 제품을 만들되 노동집약적이며 지역환경(자연조건, 사회제도)에 적합한 기술을 지향한다는 점이다. 경제학자인 슈마하의 저서『Small is Beautiful』이 단초가 되어 세상에 주목을 받게 되었다.

4) 랭카스터 카운티(lancaster county)는 아미쉬를 배경으로 해리스 포드가 주연한 영화 'Witness'를 대대적으로 홍보하면서 관광붐을 조성하고 있으나 정작 보수 아미쉬(old order amish)들은 이를 반기지 않고 있다.



퀼트제품



파머스 마켓



수공품



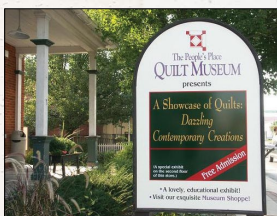
가구제품

자료 : <http://www.padutchcountry.com>

그리고 아미쉬 가정의 아이들은 평균적으로 7, 8세가 되면 농사일이나 장사 등 집안일을 거들기 시작한다. 실제로 아미쉬 마을로 여행을 다니면서 어린 아미쉬 아이들이 같은 또래의 관광객들을 조랑말 마차에 태워 마을을 투어하는 모습을 흔히 볼 수 있다. 이러한 투어는 아미쉬 관광의 일부로 아미쉬의 삶을 직접 체험할 수 있는 하우스 투어(house tour)와 팜 투어(farm tour) 같은 다양한 농촌체험 프로그램이나 그들이 사용하던 농기구나 생활물품 등을 전시하는 박물관, 그리고 다양한 오락적 요소 등과 연계되어 있다.



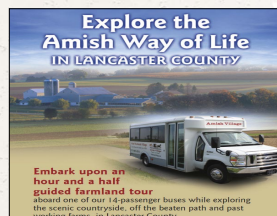
마차투어



퀼트 박물관



팜 투어



아미쉬 빌리지 투어

자료 : <http://www.padutchcountry.com> 등

아미쉬 공동체 내 경제적 거래 관점에서 특이할만한 점은 바로 머드세일(mud sales)이라 불리는 시장거래이다. 질척한 땅바닥 위에서 場이 선다하여 머드세일로 불리는데 미국에서 흔히 볼 수 있는 야드세일(yard sale)과 유사하나 규모나 거래품목이 훨씬 크고 다양하다. 마치 우리나라의 전통 5일장을 보는 듯한 느낌이나 대부분의 거래가 경매(auction)를 통해 이루어진다는 것과 상당한 중고제품들이 거래되고 있다는 점이 크게 다르다. 추측컨대 과거에는 주로 아미쉬들간에 다양한 생필잡화를 교환하는 형태로 상거래가 이루어졌을 것인데 현재는 인근 주민과 관광객들까지 불러 모으고 있다<sup>5)</sup>

필자가 가본 머드세일場에서는 퀼트제품, 골동품, 잡화, 마차, 가구, 화훼 그리고 다양한 농기구와 수공예품 등이 주로 거래되고 있었다. 경매는 아미쉬들이 주관하는데 모든 경매물건에는 숫자로 적힌 번호가 매겨져 있어 각 물건마다 가장 높은 가격을 부르는 사람에게 낙찰되고 낙찰인이 경매소에 들러

5) 2014년 랭카스터 지역의 머드세일(mud sale)은 총 18회가 열릴 예정이며 주로 봄과 가을에 집중되어있다. 최근에는 지역민 간소방회사(local fire company)에서 場이 선다.



머드세일 전경



경매과정



경매물건



경매소 전경



일반집화



경매소 내 공지사항

대금을 지불하면 해당 물건을 인도하는 방식으로 이루어진다. 단, 경매물건에 대해서는 場이 파하기 전에 대금을 지불해야만 하는데 경매소 내에는 'items must be paid before removed from sale grounds' 라는 문구가 공지되어 있다.

이상에서 열거된 아미쉬들의 경제활동을 생산 분배 지출이라는 경제순환의 관점에서 볼 때 다음과 같은 독특한 점이 발견된다.

구체적으로 공동체에서 이루어지는 경제활동으로부터 창출된 부가가치가 분배과정에서 외부로 유출되는 것이 거의 없이 지출로 이어지며 이것이 재차 생산활동으로 환류(feed back)되는 일련의 과정이 지속되고 있다는 점이다. 이러한 순환양태로 보면 아미쉬 공동체를 자급자족형태의 폐쇄형 경제(closed economy)로 볼 수도 있다. 그러나 일부 아미쉬들은 자급자족이 아닌 외부에 판매하기 위해 상당한 규모의 축산농가를 경영하고 있을 뿐만 아니라 관광객을 대상으로 한 다양한 수공업과 서비스업에 종사하고 있는 것으로 미루어 볼 때 사실은 개방형 경제(open economy)에 가깝다고 할 수 있다.

다시 말해 공동체 내 내부자원과 전통기술을 충분히 활용함으로써 생업에 종사하는 것이 가능하며 검소하고 금욕적인 아미쉬만의 생활양식 탓에 불필요한 물품들에 대한 수요를 최소화할 수 있게 된다. 또한 외부수요에 대응한 생산활동은 영위하되 외부시장과 자본에 대한 의존도는 낮아 자연스레 지역의 독립성과 자율성을 침해받지 않을 수 있다.

이러한 관점에서 충남도는 민선 5기 들어 지역발전의 목표가 단순한 생산 확대에 따른 경제성장만이 아닌 환경과 삶의 질 향상 등으로 다원화되어야 할 필요성을 자각하고 있다는 사실에서 아미쉬 공동체가 우리에게 주는 시사점은 적지 않다고 할 수 있다.

# 당진송전탑 건설을 둘러싼 갈등문제 해결을 위한 정책적 제언

글 · 신기원 신성대학교 복지행정과 교수

## I. 문제제기

정부의 제6차 전력수급기본계획이 발표된 이후 북당진-신탄정간 송전선로 경과지를 둘러싼 지역주민과 한국전력과의 갈등이 점점 구체화되고 있다. 2013년 초 송전선로경과지로 해월노선과 육지노선문제가 야기되자 신평지역 주민간 갈등이 야기되었고 이에 지역주민들은 한국전력 대전충남개발처를 항의 방문하였다. 또한 당진시도 방문하여 당진시장에게 시의 입장은 어떤 것인지 밝힐 것을 요구하는 등 본격적인 행동을 보여줬다. 이어서 신평면민들은 한국전력 본사에서 상경집회를 열고 전구간 지중화를 요구하는가 하면 밀양지역을 방문하여 연대를 형성하고 전국 송전탑 반대 네트워크를 결성하는 등 본격적인 반대투쟁을 전개하였다.

그동안 한전과 주민들이 직접 협상을 위해 협의체를 구성하여 3차례 진행을 하였으나 상호 기존입장만을 고수하는 바람에 진전이 없이 결렬된 상태였으나 서해안권포럼에서 12월말 토론회를 개최한 이후 다시 재협상을 하고 있어 귀추가 주목되고 있다.

한편, 송전선로 및 송전탑건설을 둘러싼 갈등은 밀양사태에서 보는 바와 같이 전자파로 인한 질병유발 등 건강권 침해, 송전탑 및 송전선로 주변지역의 토지가격 및 주택가격의 현저한 하락, 주민들의 기대에 못 미치는 보상지역 및 가격, 국책사업이라는 이유로 일방성을 띤 공사방식, 정보의 비대칭성을 이용한 사업운용 등의 문제로 실질적인 해결책을 찾지 못하고 장기화되고 있는 실정이다.

민주화가 이루어지기 이전인 과거와 같은 권위주의정권에서는 국책사업이라는 이유만으로도 국민들에게 일방적인 희생과 인내를 강요할 수 있었지만 민주화가 이루어지고 국민들의 권리의식도 높아진 현재와 같은 상황에서 이러한 방식의 일처리는 용납되기 어렵다. 따라서 일처리방식의 변화와 사고의 전환을

통해서 갈등문제를 해결하려는 노력이 필요한 시점이다.

여기서는 이러한 상황과 관련하여 당진지역 송전탑 및 송전선로 건설과 관련된 주요쟁점이 무엇인지를 살펴본 후 갈등해소를 위해 현실적으로 선택할 수 있는 방안들이 무엇인지 제언하는데 그 목적이 있다. 제언의 내용은 당진시를 주 대상으로 하였지만 내용에 따라서는 충청남도과 한국전력 및 지역주민들도 포함시켰다.

주요쟁점에 대한 내용구성을 위해서 반대투쟁위원회 주민들 및 한국전력 관계자들과 면담을 하였으며 그동안 언론에 보도된 내용과 인터넷에 나온 자료들을 활용하였다.

## II. 주요쟁점

### 1. 갈등의 성격

송전선로 및 송전탑 건설과 관련된 갈등은 환경문제를 야기하는 환경갈등인 동시에 근린지역주민들이 선호하지 않는 시설, 즉 주민기피시설에 대한 입지갈등이라고 할 수 있다. 이러한 환경갈등은 개발논리와 환경보존논리가 충돌하는 가치갈등적 특성을 띠기도 하고 송전탑 및 송전선로주변 주민들은 지가가 하락되는 재산상의 피해를 입는다는 점에서 경제적 피해를 동반한다. 또한, 환경문제와 연계된 주민기피시설 입지갈등의 문제는 갈등의 속성상 소모적이고 장기적인 경향을 띠며 경우에 따라서는 파괴적인 결과를 초래하여 관련 당사자 모두에게 바람직하지 않은 결과를 초래하는 경우가 대부분이다. 현재 밀양에서 발생하고 있는 송전탑건설을 둘러싸고 진행된 갈등전개 양상 및 극단적 대립 그리고 피해주민 자살은 이러한 결과의 단적인 예라고 할 수 있다.

한편, 환경문제를 동반한 기피시설 입지갈등문제는 사회전체의 개방화와 정보화 및 민주화추세에 따라 양적으로 확대되고 있고 질적으로 점점 더 복잡하게 진전되고 있는 상황이다. 현재 밀양에서 진행되

고 있는 송전탑건설반대운동에 환경단체 등 시민단체들이 연대하여 반대를 진행하고 있는데 그 기저에는 정부의 전력발전정책에 반대하는 논리와 인터넷의 발달에 따른 정보의 공유가 쉽게 이루어지는 정보통신발전상황을 들 수 있다. 사회가 발전하고 경제성장이 이루어지면서 주민들은 환경문제 등 인간의 삶의 질에 대한 관심이 증대한다. 따라서 언론보도 등을 통해서 송전탑 주변에서 원인을 알 수 없는 질병이 발생한다는 보도가 나올 경우 시민들은 이러한 쟁점을 사회문제화하여 반대할 가능성이 많다. 이밖에 사람들은 강자보다는 약자에 대한 동정심이 많기 때문에 송전탑건설을 강행하려는 한국전력을 강자로 보고 반대하는 주민들을 약자로 인식하여 반대의견에 동조하는 경향도 있다.

이런 상황에서 당진시의 경우 엄격하게 이야기하면 갈등문제를 야기했거나 현재 진행되고 있는 갈등문제를 해결할 권한을 가진 직접적인 이해당사자가 아닌 제3자이기 때문에 개입하는데 한계가 분명하다. 따라서 당진시의 경우 주민들의 생활권 침해를 해소하기 위해 국책사업을 반대해야 하는 딜레마상황에 직면하고 있다. 공익달성이라는 목적을 수행해야 하는 행정기관의 입장에서 뚜렷한 명분 없이 국책사업을 반대하기도 어렵기 때문이다.

## 2. 갈등의 쟁점

먼저, 현재 당진에서 발생하고 있는 갈등에 대한 주요쟁점은 전구간의 지중화라고 할 수 있다. 현재 주민들은 육지노선 전구간(약 16km)을 지중화하는 방안과 38호 국도를 이용한 지중화를 요구하고 있다. 이에 반해 한국전력에서는 신평면 일부구간 동시지중화(3.5km)를 주장하고 있다. 여기에 대해 반대대책위원회에서는 주민들이 살고 있는 지역을 일부 벗어나게 하기 위해서는 동시지중화 구간을 양쪽에서 0.5km 확대하는 안을 2안으로 주장하고 있다. 이러한 주장에 대해 한국전력에서는 지중화공사구간 1km당 200억의 공사비용이 들기 때문에 어렵다는 입장이고 주민들은 재산피해액이 1조 원에 달하기 때문에 지중화공사를 연장하는 것이 오히려 타당하다는 입장이다.

둘째, 전자파로 인한 유해 여부이다. 전자파에 대한 주장은 지역주민들보다는 환경단체 등을 중심으로 주장되고 있다. 현재 당진화력이 765KV선로로 송전을 시작한 1999년 이후 교로 2리에 24명의 암환자가 발생해 13명이 숨졌으며 현재 11명이 투병중이다(당진시대, 2013. 11. 11). 아무리 암발생률이 높다고 해도 작은 마을에 특정시점부터 10여년동안 24명의 암환자 발생했다는 것은 이상하다고 할 수 있다. 따라서, 한전측에서는 송전탑과 암발생이 무관하다고 확정적으로 말할 것이 아니라 주민들의 불안이 기우라는 것을 밝히기 위해서라도 충분한 조사를 통해서 무해하다는 것을 입증할 필요가 있다.

셋째, 일하는 방식의 문제를 들 수 있다. 송전탑건설문제와는 성격이 다르지만 경기도 성남의 수원보호관찰소 성남지소의 분당 이전 백지화 및 목동의 행복주택예정지 지구지정 무기연기를 보면 정부가 '유

전소통 무전불통이라는 것을 알 수 있다. 이들 목동과 분당지역은 중산층이 사는 곳으로 한 다리만 건너면 장차관이나 고위직 공무원과 연결될 수 있고, 정치적으로는 새누리당 텃밭이다. 정부가 이런 곳에서는 '내 식'을 고집하지 않는다(경향신문, 2013. 12. 10). 하지만 이들 지역을 제외한 갈등지역에서 정부가 양보했다는 소식이 없다. 해군기지를 건설 중인 제주도 강정마을이 그렇고 경북 영양댐 건설예정지가 그렇다. 이들 지역은 주민들의 반발에도 불구하고 완력으로 사업을 밀어붙이고 있다. 이들은 장관은 커녕 군청사무관도 만나지 못하는 힘없는 사람들이다. 밀양과 당진의 송전탑 건설예정지도 이와 별반 다르지 않다보니 한국전력공사가 주민들을 무시하고 일방적으로 일처리를 강행하고 있는 것이다.

넷째, 정보의 비대칭성을 들 수 있다. 지난 12월 6일 경남 밀양에서 숨진 주민의 경우 초고압 송전탑이 자신의 축사와 집 부근을 지나간다는 사실을 최근에 알게 된 뒤 스스로 목숨을 끊은 것으로 드러났다. 지난 해 1월 분신자살한 주민의 경우도 송전탑이 자신의 눈에 건설되는 사실을 뒤늦게 알게 된 점을 고려하면 한국전력공사의 부실한 설명 및 의견수렴절차가 잇따른 비극의 원인인 셈이다(한겨레신문, 2013. 12. 13). 이처럼 두 주민의 자살은 송전탑 건설 과정에서 주민에 대한 설명 및 의견수렴 절차가 부실했다는 점을 여실히 보여주는 사례"라고 할 수 있다. 당진지역의 경우에도 마찬가지여서 6차 장기 송배전 설비계획에 앞서 그 전에 주민설명회나 간담회 등을 한 적이 없다는 보도(당진시대, 2013. 11. 11)를 보면 한국전력공사에서 정보의 비대칭성을 이용하여 주민들에게 적정한 정보를 제때에 제대로 알려주지 않는 것이 갈등을 확대시키는 결과를 초래한다고 할 수 있다.

다섯째, 향후 초래될 갈등으로 지가 하락으로 인한 경제적 피해를 들 수 있다. 현재의 경우에도 마찬가지이고 향후 송전탑 건설 예정지역의 재산보상 범위 확대 등의 내용이 담긴 '송·변전설비주변지역의 보상및지원에관한법률'이 제정되더라도 피해보상의 범주 및 액수와 관련하여 피해지역주민들이 인식하고 있는 바와 격차가 크기 때문에 여기에 대한 갈등이 심각할 것으로 예상된다.

여섯째, 전력공급의 차질을 들 수 있다. 한전측에서는 태안과 당진 등 서해안 발전단지에서 2017년까지 859MW의 발전소가 추가 건설될 예정이므로 서해안지역 대규모 발전력의 수송을 위해 북당진-신항 전선로가 필요하다는 것이다. 만약 이 선로가 미 건설될 경우에는 2016년부터 인근선로에 상시 과부하가 발생하는 것은 물론 고장 시 광역정전이 예상된다는 것이다. 하지만 발전소건설과 관련하여 인근주민들이 반대하고 있는 상황에서 발전소 추가건설이 순조롭게 진행되기 어려운 점도 있고 이러한 계획이 한전측의 일방적인 것으로 피해지역주민들과 논의된 것이 아니라는 점에서 논란의 여지가 있다.

1) 지난 7월 밀양 사태 중재를 위해 구성된 전문가협의체의 검토보고서를 보면, 주민설명회는 사업 추진 초반인 2005년 8월 23~25일 면 단위에서 열렸다. 참석한 주민은 단장면 50명, 고정리가 속한 상동면 38명, 부북면 10명, 청도면 28명에 그쳤다. 이치우씨가 살던 보라마을이 포함된 산외면에선 주민들의 반발로 설명회가 아예 열리지 않았다. 송전선로가 지나가는 5개면 인구 2만1,069명 중 0.6%만 참석한, 사실상 요식행위에 그친 설명회였던 셈이다. 이후 밀양 송전탑 건설 논란이 확산되는 와중에도 마을 단위의 구체적이고 공식적인 설명은 이뤄지지 않았다. 이에 대해 한전 관계자는 "주민설명회를 정상적으로 열었는데 사업계획에 대해 모르고 있었다는 주장은 납득할 수 없다"고 말했다(한겨레신문, 2013. 12. 13).



### 3. 쟁점별 이해관계자

먼저, 지역주민의 경우 송전탑건설을 반대하고 지중화를 요구하고 있다. 이들은 이러한 목적을 달성하기 위해 중앙정부와 당진시청 및 지역국회의원 그리고 한전을 수차례 방문하였고 지속적인 촛불집회를 개최하고 있으며 최근에는 대규모집회를 여는 등 집단적인 행동을 불사하고 있다. 또한, 전국적인 네트워크 및 충남네트워크를 형성하여 송전탑건설에 관한 반대의견을 세력화하고 있다.

둘째, 한전의 경우 공사진행을 위하여 그동안 최적경과지에 대한 주민설명회를 열려고 했으나 무산된 경험이 있었고 이를 바탕으로 지역주민들과 협의체를 구성하여 회의를 여는 등 노력을 기울이기도 하였으나 전 구역 지중화에 대한 경제적인 부담 때문에 더 이상 주민과 협상을 못하고 있는 형편이다.

셋째, 당진시민의 경우 대체적으로 더 이상 송전탑이 생겨서는 안된다는 입장에 동의하고 있다. 당진의 경우 인구유입도 많고 도시가 점점 성장하고 있는데 철탑이 자꾸 생길 경우 대외적으로 도시 이미지도 좋지 않고 건강한 삶을 영위하는데도 부정적인 영향을 미칠 것이라는 인식 때문에 반대하는 의견이 늘어나고 있다. 그동안 송전탑설치 예정지역주민들만 반대집회에 참석했으나 최근에는 당진시개발위원회가 중심이 되어 반대집회를 개최하였다. 이러한 상황변화는 송전탑설치에 대한 지역민의 반대의견이 확산되고 있다는 징표로 해석된다.

넷째, 당진시청의 경우 당진시개발위원회가 주최한 집회에서 분명한 반대의견을 표명하였다. 이러한 입장은 본 토론회에서 담당과장의 토론을 통해서도 확인되었다.

다섯째, 당진시의회의 경우 유권자의 표심에 의존하는 성향이 강하기 때문에 당진시청과 마찬가지로 반대의견을 견지하고 있다.

여섯째, 지역의 환경단체는 반대운동에 앞장서고 있다. 이들은 송전탑의 폐해에 대한 이론적 근거와

자료를 제공하기도 하고, 지역주민들과 연계하는 것은 물론 전국적인 조직망을 활용하여 송전탑건설 반대운동을 도와주기도 하는 등 주민들과 공조체계를 확립하고 있다.

### Ⅲ. 정책적 제언

이상의 논의를 종합 정리하여 몇 가지 정책적 제언을 하면 다음과 같다.

먼저, 당진시의 경우 반대주민들과 한국전력공사 사이에서 할 수 있는 한 적극적으로 나서서 중재적인 역할을 수행하여야 한다. 보도에 따르면 새만금 송전탑 건설을 둘러싼 6년간 갈등이 최근 ‘조건부 합의’라는 새로운 국면에 접어들은 것으로 나타났다. 이러한 결과의 이면에는 국민권익위원회의 조정 노력도 있었지만 군산시의 끈질긴 중재노력이 있었다. 밀양시가 일방적으로 한전 편을 들은 것과는 다르게 군산시는 주민들이 제시한 대안노선을 두고 한전과 협상을 하는 등 적극 나선 것으로 밝혀졌다. 즉, 군산시장은 주민과 한전이 극한 대립을 했을 때 대화를 이끌었고 주민 설명회도 여러 차례 했으며, 주민들이 송전탑 높이 39.4m를 제안했을 때도 한전이 처음엔 반대했지만 수용하도록 강력히 권고하였다. 이밖에 군산시 등은 주한미군 쪽에 ‘우회선로 건설 때 송전탑 높이를 54.3~75m로 할 경우, 일괄적으로 50m로 할 경우 비행기 운항 장애가 발생하는지’를 질의하는 등(한겨레신문, 2013. 12. 12) 적극적인 노력을 기울인 것으로 나타났다. 따라서 당진시도 문제해결자가 아니라는 입장에서 반대입장만 표명할 것이 아니라 반대주민과 한전 사이에서 적극적인 중재노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 충남도의 경우 우선적으로 송전선로로 인한 피해실태조사를 실시하고, 전원개발촉진법 전면 개정과 지중화율을 높이기 위해 정치적인 노력을 하는 것은 물론 전기요금 차등제 적용도 추진하여야 할 것이다. 이를 위해 필요하다면 지원담당기구를 설치하여야 할 것이다.

이상윤(2013)에 따르면 밀양 송전탑 건설대상 지역주민들은 송전탑건설에 따른 갈등으로 인한 정신심리적 스트레스 및 외상과 신체적 부담으로 인해 정신심리적 피해 및 신체적 피해가 발생하였고, 이러한 피해는 적절한 대처가 이루어지지 않는 이상 더 악화되거나 최악의 경우 비극적인 사건이 발생할 가능성도 존재한다고 하였다. 특히, 고향 및 살던 땅을 잃는 것에 대한 안타까움, 마을공동체 붕괴에 대한 안타까움, 한전직원·시공사·용역 등에게 당한 위협적이거나 무례한 행동 등이 다른 요인들보다 더 정신심리적 외상으로 작용했을 가능성이 커서 재정적인 보상 유인만으로는 현재 갈등을 쉽게 봉합하기 어려울 것으로 판단하였다. 따라서 충청남도도 피해지역에 대한 실태조사 등을 체계화하는 노력을 기울여야 할 것이다.

한편, 전원개발촉진법에 따르면 산업통상자원부 장관의 승인을 받으면 ‘국토의 이용 및 계획에 관한

법률'을 비롯한 20여개의 법률에 따른 인허가를 받은 것으로 의제되며 주민들이 말을 듣지 않으면 토지를 수용할 수도 있다. 그동안 한전은 이 조항을 악용하여 주민들에게 적극적으로 정보를 알리고 설득하기 보다는 형식적이고 졸속적인 주민설명회를 거쳐 사업을 강행하기에 바빴다고 할 수 있다. 따라서 충청남도는 충청지역 국회의원들의 협조를 얻어 법 개정을 서둘러야 한다.

또한, 충남지역의 지중화율이 저조한 것과 관련하여 이를 해소하기 위한 노력과 이에 따른 전기요금 차등제를 건의하여 실현시켜야 한다. 사실 송전탑은 공급지와 수요지가 멀리 떨어져 있기 때문에 세우는 것이다. 이렇게 전기를 생산한 지역과 소비하는 지역이 다를 경우 장거리 선로망 및 초고압 송전선로를 중심으로 송전탑을 건설하게 된다. 송전탑이 건설될 경우 이에 따른 재산상 피해 및 건강권 침해는 고스란히 주변지역주민들이 당하게 된다. 이에 반해 수요지 주민들은 이러한 피해 없이 동일한 가격으로 전기를 사용한다. 이러한 결과는 지나치게 불공평한 것으로 차등적인 전기요금정책을 통해서 바로 잡아야 한다. 따라서 충청남도는 전기요금 차등제가 정당한 이유 등을 중앙정부에 제시하고 역설하여 실현시켜야 할 것이다.

셋째, 한전은 그동안 일방적으로 추진해왔던 송전탑건설과정이 내포하고 있는 문제점을 직시하고 이를 종합적으로 정리하여 해결방안을 모색하여야 한다. 어떤 의미에서 한전은 발전된 전기를 소비자에게 공급하는 중계기관의 역할을 담당하기 때문에 문제를 직접해결하기에는 한계가 있을 수도 있다. 하지만 그렇다고 매번 송전탑을 건설하면서 주변지역주민들과 갈등을 초래할 수는 없다고 본다. 따라서 문제의 본질에 대한 실질적인 해결방안에 대해서 정책적 건의를 하고 이를 구체화하여야 할 것이다.

넷째, 지역주민들도 한전측과 유연한 입장에서 협상을 진행하여야 한다. 협상을 통해서 한전의 합리적 결정을 유도할 수 있도록 논리도 개발하고 자료도 준비하고 협상력을 키워나가야 할 것이다. 이를 위해서 필요하다면 갈등관련 전문가들을 초청하여 함께 논의하고 학습하는 노력도 기울여야 한다.

## Ⅳ. 맺는 말

현재 당진에서 송전탑 및 송전선로를 둘러싸고 벌어지고 있는 갈등은 잠복되어 있다고 할 수 있다. 갈등은 지속시간, 갈등의 세기, 갈등이 미치는 사회적 영향력에 따라서 전개양상이 달라진다. 따라서 갈등이 출현하여 심화되기 이전에 잘 관리하는 노력이 필요하다. 지금이 바로 그러한 시점이다.

당진지역을 보면 현재 총 521개의 송전철탑이 있고, 제6차 장기송변전 시설계획에 의하면, 북당진에서 신당정간 41기의 송전탑이 예정돼 있고, 당진화력에서 북당진 변전소 사이에 345kV 선로 132개의 추가 건설이 예정돼 있으며, 동부화력 건설 등을 추진하고 있어 향후 송전탑 추가건설도 간과할 수 없는 상황

이다(당진시대, 2013. 11. 11).

이러한 현실은 현재 쟁점화되고 있는 송전탑 및 송전선로 주변관련 갈등문제를 제대로 해결하지 못할 경우 또 다른 갈등으로 비화될 가능성을 보여준다고 할 수 있다.

갈등문제를 해결할 수 있는 법적 기반이 부족한 상황에서 여기서 제시한 정책적 제언이 어느 정도 타당성있게 받아들여질지 모르겠지만 그동안 갈등해결에 성공한 사례들을 보면 지속적인 만남을 통해서 대화와 협의를 하다 보면 상호 진정성을 느끼게 되고 이러한 것이 계기가 되어 문제해결에 이르렀다는 것을 알 수 있다.

우리나라의 경우 권위주의적인 조직문화 및 수직적 의사결정구조에 익숙한 반면 상호 협의하고 소통 하는데 익숙하지 못하고 대화를 하는 기술이 부족하다보니 능률적으로 그리고 일방적으로 일처리 하는 것이 잘하는 것으로 인식되었다. 하지만 이러한 방식으로 갈등문제를 해결하는 데는 한계가 있다. 국민들은 합리적이고 민주적인 방식을 선호하고 이러한 방식으로 설득할 때 수용하기 때문이다.

정책적 제언이 실효성을 발휘하여 당진의 송전탑갈등문제가 해결되고 이러한 사례가 모범적인 사례가 되어 전국적으로 널리 확산되기를 소망한다.

#### 참고문헌

1. 녹색당(2013). 밀양송전탑의 5가지 진실. 녹색당 자료실.
2. 박태순(2010). 갈등해결 길라잡이. 해피스토리.
3. 이상윤(2013). 밀양 송전탑 건설문제, 주민들이 왜, 얼마나 아파하는지 알아야 해법이 보인다. 복지동향(8). 참여연대 사회복지위원회.
4. 이인희(2013). 송전선로의 사회경제적 피해와 충남의 대응방안. 충남리포트. 충남발전연구원.
5. 이준건(2013). 당진지역 송전선로 및 송전탑관련 주민피해보상과 갈등관리방안. 서해안권포럼 주최 토론회 발표자료.
6. 하승수(2013). 밀양, 보상이 아니라 시스템의 전환이 필요하다. 녹색당 자료실.

# 지역사회 공공갈등의 원인과 해법

글 · 임정빈 성결대학교 행정학부 교수



## I. 지역사회 공공갈등의 새로운 인식

우리나라의 경우 1990년대 이후 지방자치의 부활로 인한 전면적인 지방분권체제로의 전환과 더불어 상호의존성의 증가로 기존 지역사회의 획기적인 변화를 맞이하면서 지역사회에서의 다양한 형태의 공공갈등이 발생하고 있다.

특히 1995년도 지방자치단체장을 주민들이 직접 선출한 이래로 과거 중앙집권시대에서 볼 수 없었던 각종 이해관계를 둘러싼 갈등이 발생하기 시작하였으며 이로 인한 지역이거주의의 만연과 지역사회의 정치적 환경의 변화는 공공 갈등을 더욱 증폭시키고 있다. 또한 지역주민들의 환경에 대한 관심의 증대와 개발 우선적 가치관에서 친환경적 가치관으로의 변화도 지역사회 공공 갈등을 유발하고 촉진시키는 주요한 요인이 되고 있다.

이러한 공공갈등은 국가전체적인 차원에서 볼 때 심각한 사회자본(social capital)의 손실을 의미하며 시민들의 정부에 대한 신뢰를 크게 손상시키는 등 화폐로 계산할 수 없는 막대한 사회적 손실을 야기시킨다. 그러므로 현시점에서 지역사회에서 형성되고 있는 공공갈등의 역기능을 해소하고 새로운 지역사회의 공공갈등해소를 위한 협력관계를 모색하는 것은 대단히 중요하다.

지역사회에서의 공공갈등은 지역의 이익을 우선시하는 성향이 강하게 나타나면서 발생하고 있는데, 이러한 경향은 기피 행태와 선호 행태의 두 가지로 나타나게 되는데, 지역주민 또는 지방정부들이 자기 지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 반대함에 따라 발생하는 갈등을 넘비(NYMBY) 갈등이라고 할 수 있으며, 반대로 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구하는 과정에서 나타나는 갈등을 핼피(PIMFY) 갈등이라고 할 수 있을 것이다.

2000년대를 넘어오면서 공공갈등에서 팽피갈등이 차지하는 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 실질적으로 많은 팽피갈등은 지역주민들의 과도한 집단 의식을 조장하며, 전부 아니면 전무라는 식의 행태를 표출해왔다. 특히 다양한 팽피자원이 등장하면서 갈등의 강도가 매우 커진 반면, 그에 대한 제도적 대응은 대단히 취약한 것으로 분석되고 있다(강성철 외 2005).

지역사회의 공공갈등은 사회 전체적으로 통합을 저해하고 막대한 갈등처리비용을 지불하게끔 함으로써 지방자치의 본질적 의미를 훼손한다는 데 문제의 심각성이 존재한다. 그러나 지역사회에서의 갈등은 지방자치의 영역에서 필연적인 현상이며 원천적인 해소가 불가능하다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그러므로 지역사회에서의 공공갈등의 발생 원인에 대한 체계적인 검토와 분석을 토대로 지역사회의 구성원들이 공공갈등을 효율적으로 관리하고 예방하는 전략으로 전환하여야 할 것이다.

## II. 지역사회 공공갈등의 원인과 실태

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호, 시행 2009.1.1.)에서는 공공갈등을 '공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌'이라고 명시하고 있다. 이외에도 많은 학자들이 공공갈등에 대하여 다양하게 정의하고 있는데 이러한 개념정의를 종합해 보면 몇 가지 중요한 특징을 함축하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 공공갈등은 이해당사자(stakeholder)의 특징이 어렵다. 공공갈등의 경우 직접적 이해관계를 가지는 집단이 크고 다양하며, 갈등의 사안도 매우 복잡하다. 이에 따라 이해당사자는 국민 전체 또는 국경을 넘어 발생하는 경우까지 발생한다. 따라서 어느 범위까지 당사자의 지위를 인정할 것인지의 문제를 내포하고 있다. 둘째, 갈등의 원인이 복합적이다. 일반적으로 갈등의 발생원인은 이해관계 갈등, 구조적 갈등, 관계상의 갈등, 가치관 갈등, 정체성 갈등으로 구분하는데, 공공갈등의 경우 이들 중 특정 유형의 단일한 원인에 의해 갈등이 발생하는 것이 아니라, 둘 이상의 요인들이 복합적으로 작용하여 발생하게 된다. 이에 공공갈등은 항상 해결이 난해한 특징을 가진다. 셋째, 편익과 비용구조가 일치하지 않는다. 입지갈등을 예로 들어보면, 시설의 입지에 따른 재산 가치 하락 및 시설운영에 비용을 지불하는 대상 집단과 시설의 설치로 서비스를 소비함으로써 편익을 얻는 집단이 서로 다른 경우가 많다. 피해는 지역주민이 보면서 혜택은 넓은 범위에 사람들이 얻게 되는 경우가 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이러한 사실은 공공갈등이 발생하는 가장 큰 원인으로 지적되기도 한다. 넷째, 매몰비용의 문제를 가지고 있다. 매몰비용은 이미 과거에 발생했고 회수 불가능하므로 미래의 행동을 결정할 때 더 이상 고려하지 말아야 한다는 뜻이다. 행동을 위한 기준은 언제나 현재여야 하며, 모든 행동 대안은 오로지 미래에 발생할 비

용과 편익만을 기준으로 평가하여야 한다. 그러나 실제 공공갈등 상황에서 내려지는 결정을 보면 매몰비용은 무시되어야 한다는 가르침이 실제로 있어서는 좀처럼 지켜지지 않는다. 더군다나 정치적 책임의 문제까지 더하여 지면 고수할 만한 가치 여부에 상관없이 처음 결정을 합리화하는 방향으로 자원을 배분하는 일이 자주 벌어진다. 결국 엄청난 사회적 비용과 사회적 비용을 야기하는 경우가 수시로 일어나게 된다.

일반적으로 공공갈등은 5대 갈등<sup>1)</sup>의 하나의 영역으로 공공영역 또는 공공부문에서 발생하는 갈등이라 할 수 있다. 이러한 공공갈등의 특징은 갈등발생의 원인과 밀접한 관계를 나타내고 있는데 공공갈등의 발생의 원인은 정치적 요인, 경제적 요인, 문화적 요인, 구조적 요인으로 분류할 수 있다.

첫째, 정치적 요인으로는 이해관계집단의 상호의존성과 주민참여 및 조직화, 지역사회 의 선출직 대표들의 리더십과 동원이다. 지역사회에서 이해관계집단의 상호의존구조는 공공갈등 발생의 전제이다. 지역사회에서 상호의존구조를 가지고 있지 않다면, 정책과정에서 목표가 다르거나 인식의 차이가 발생해도 갈등으로 전이되지 않는다. 즉 지역사회에서의 공공갈등은 특정 자원을 매개로 해서 복수의 상호작용의 관계가 설정되어 있음을 전제로 한다. 주민참여는 민·관의 협력적 파트너십을 의미한다. 이러한 의사결정 행태는 절차적 민주주의를 보완하는 참여민주주의 명제에도 부합한다. 그렇지만 넘비·뎀피시설 설치와 관련한 주민참여는 대부분 지방정부의 정보 독점과 밀실행정에 대한 비판에서 비롯되는 경우가 대부분이다. 이익집단이 조직화되는데 영향을 미치는 변수로는 집단의 규모, 재화와 리더십 등을 들 수 있으며(Olson, 1965), 공익단체의 경우에는 구성원의 이데올로기적 성향도 응집력에 큰 영향을 미친다. 지역사회 공공갈등의 단체장의 영향력은 갈등 해결에 가장 중요한 변수로 작용하기도 한다(전대윤, 2003:153, 안병철, 2004:58).

둘째, 경제적 요인으로는 재산권 구조와 보상의 적절성여부이다. 재산권은 경제적 재화에 대한 배타적·독점적 권리가 누구에게 귀속되는가를 확정함으로써 일정한 조건하에서 이용, 수익, 처분을 통하여 재산이 발생시키는 이익을 자유롭게 취할 수 있는 권리를 말한다(권경득·임정빈·장우영, 2004). 시설물 유치와 관련해서 재산권 구조에 영향을 미치는 요인은 주로 외부효과와 이로 인한 비용부담구조의 불평등이다(Mueller, 1989:25-28; 김용철, 1998:89). 외부효과의 현실적인 문제는 비용부담의 형평성, 즉 비용과 편익의 분리에 따른 불평등을 야기한다는 것이다. 보상은 상대방이 획득하고자 하는 여러 가치들(재화, 서비스, 부, 지위, 권한 등)의 제공을 약속하거나 실제로 제공하는 것을 의미한다(Holsti, 1977:204-205; 박호숙, 2003:30). 보상은 '경제적인(유형적) 보상'과 '비경제적인(무형적) 보상'으로 나누어진다. 보상의 정도에 따라서 갈등상황에서 행위자들의 역할이나 행태가 달라질 수 있기 때문에, 효과

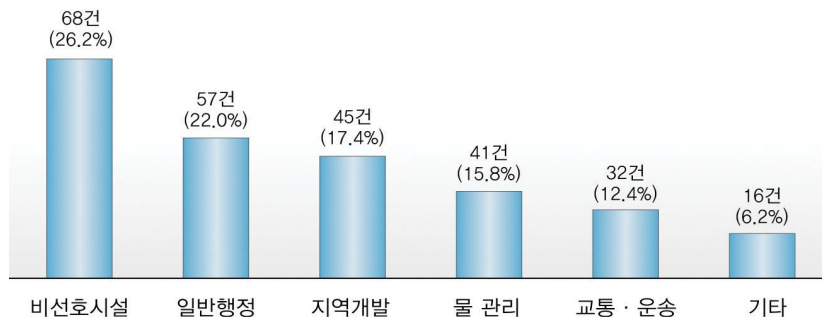
1) 우리나라에서 5대 갈등이라 함은 공공갈등, 노사갈등, 지역갈등, 계층갈등, 이념갈등을 의미한다. 임동진(2012) 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 연구, 재인용.

적인 보상책은 갈등의 예방과 관리에 매우 중요한 요소이다.

셋째, 문화적 요인으로는 공동체의 속성과 문제구조의 인식을 들 수 있다. 공동체는 의사결정 상황을 형성하는 하나의 요소로서 의사결정 상황에 의해 직·간접적으로 영향을 받는 모든 개인들을 포함한다(Kiser & Ostrom, 1982). 사회구성원들은 공동체의 참여를 통해 협동의 능력을 배양하고 집단적 행위를 위한 공유된 책임감을 터득함으로써 사회적 믿음, 정치참여, 실제적 시민의 경쟁력 등을 보다 잘 발휘하게 된다. 따라서 공동체의 속성은 공통의 이해 수준, 개인들의 선호의 유사성 정도, 그리고 의사결정에 의해 영향을 받는 사람들 사이에서의 자원의 배분 상황을 포함한다(Kiser & Ostrom, 1982:201). 문제구조의 인식은 개인이 부딪히는 환경에 어떤 의미를 부여하는 과정이다. 대부분의 사람들은 공통적으로 소유하고 있는 감각기관을 통해 사물을 느끼고 그것에 대해 평가하게 된다. 따라서 갈등과정에서 주어진 문제구조를 어떻게 지각하느냐에 따라 그에 대한 행태나 반응은 매우 크게 달라질 수 있다. 덧붙이자면, 갈등과정에서 당사자들은 갈등이슈에 대해서 서로 다른 인식을 가질 수 있어서, 이는 갈등을 더욱 증폭시키는 요인이 된다. 이것은 '중심성(centrality)'이라는 개념으로 설명되는데, 갈등당사자에 따라 어떤 문제가 더 중심성이 있다고 인식할수록 기존의 입장을 바꾸려 하지 않아 갈등의 해결은 요원해진다(Deutsch, 1991:9-37).

지역사회 공공갈등 실태의 경우 안전행정부의 백서(2012)에 따르면 1995년 ~ 2010년까지 공공갈등의 발생 및 해소 현황을 살펴보면 259건이 발생하여 이중 218건은 해결되었고 41건은 해결방안을 마련 중에 있다. 발생한 259건을 갈등유형별로 살펴보면 비선호시설의 갈등이 전체 26.2%로 가장 높고 다음으로 일반행정 22.0%, 지역개발 17.4%, 물 관리 15.8%, 교통·운송 12.4%, 기타 6.2% 순으로 발생하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 1〉 공공갈등 유형별 발생현황 ('95-'10년말 기준) 실태<sup>2)</sup>



2) 비선호시설(혐오·위험시설 등), 일반행정(행정구역, 기능배분, 과세, 재정 등), 지역개발(도시계획, 공유수면, 공단, 택지, 공원, 관광단지, 골프장, 골재채취 등), 물관리(상·하수도, 하천, 댐, 상수원보호 등), 교통·운송(운송, 도로, 지하철, 교량 등)

### Ⅲ. 지역사회 공공갈등해소를 위한 갈등관리방안

지역사회에서의 공공갈등은 선진국도 예외는 아니어서 선진국들의 경우에도 정부와 정치권에 대한 국민의 낮은 신뢰수준은 갈등해결제도를 활용한 합리적 해결방안 보다는 직접적·물리적 개입을 통한 문제해결방식에 의존하는 경향이 증가하고 있음을 알 수 있다(국민대통합위원회 백서, 2014: 127)

〈표 1〉 국가별 시위 관련 증가추세 변화(%)

국 가	시 위 참 여					총 변 화
	1974	1981	1990	1995	2000	
영국	6	10	14		13	+7
독일	9	15	21	26	22	+13
이탈리아	19	27	36		35	+16
네덜란드	7	13	25		32	+25
미국	12	13	16	16	21	+9
핀란드	8	14	14	13	15	+9
평균	9	13	19	20	21	+12

※자료: 국민대통합위원회 백서(2014: 127)

특히, 한국의 경우 압축성장과 민주화에 따른 각종 공공갈등이 제도 내에서 원만하게 해결되지 못하고 물리적 충돌 등으로 표출되고 있다. 밀양송전탑건설, 철도산업 발전방안, 제주해군기지건설 등의 갈등사례가 대표적인 예이다.

삼성경제연구소 박준 수석연구원의 보고서에 따르면 한국의 갈등수준은 경제협력기구(OECD)27개국 중 종교분쟁이 심각한 터키를 제외하고 두 번째로 심각한 수준인데 이로 인한 경제적 손실은 연간 82조~246조원(2010년 기준)에 이르는 것으로 나타났다. 이것은 2009년(2005년 기준) 27개국 중 네 번째로 심각했던 연구결과보다 더 악화된 것으로 지속적인 경제성장과 국민통합을 위한 공공갈등관리시스템의 구축 및 효율적인 갈등관리 방안의 도입이 시급함을 알 수 있다(문화일보, 2013.8.21.)

〈표 2〉 국가별 시위 관련 증가추세 변화(%)

구 분	1974	1981	1990	1995	2000	총 변 화
탄원·진정서	20	42	40	52	34	+14
보이콧참여	2	11	16	10	6	+4
시위참여	7	20	15	23	11	+4

※자료: 국민대통합위원회 백서(2014: 128).

지역사회 공공갈등의 원인과 실태의 분석을 바탕으로 갈등해소를 위한 갈등관리 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 참여 거버넌스의 확립이다. 공공갈등의 최소화를 위한 일차적 기반은 장기적으로 통치구조를 참여적 거버넌스 체제로 전환하는 것이다. 거버넌스는 과거의 일방적인 통치구조와 달리 다양한 주체의 참여를 통한 협의적 의사결정방식을 의미한다. 따라서 관련행위자들이 참여하고, 이들 간의 공동결정을 통해 사회적 가치를 배분하며, 이에 필요한 제도화된 메커니즘의 구축이 수반되어야 한다. 특히, 과거와 달리 사회의 다원화가 진전되고 집단 간 이익경쟁이 격화되는 미래의 변화를 감안할 때 거버넌스의 확립은 통치구조의 효율적 기능을 담보한다는 측면에서도 그 필요성이 인정된다.

둘째, 조정자의 실질적 대안제시능력이 관건이다. 경제적 보상이나 강제적 조정을 통해 갈등이 해결되거나 갈등이 지속됨을 알 수 있다. 이러한 전환을 결정하는 주요한 요인은 조정자의 능력이다. 특히 지역사회 특히 기초자치단체차원에서 의 갈등의 조정자로서 상급자치단체인 도의 대안제시능력은 매우 필요하다.

셋째, 갈등 당사자간의 해결기제의 준비와 협상에 대한 인식의 제고이다. 우리나라의 경우 공공갈등을 위한 해결의 경우 제3자의 조정에만 갈등해결이 많은 편이다. 그러므로 당사자들의 적극적인 협상여지의 제고와 조정자에 대한 갈등당사자들의 신뢰가 중요하다. 갈등당사자들의 신뢰는 제3자 조정에 필수적이다. 외부효과를 상쇄 시킬 수 있는 대책으로서도 신뢰의 유용성은 절대적이다.

넷째, 지역사회 엘리트들의 효율적인 갈등관리전략이 중요하다. 특히 지역사회 쟁점갈등의 경우 재화의 특성으로 인해 공공재 갈등은 원천적으로 예방이 어려운 반면, 그것에 대응하는 지방 엘리트들의 효율적 관리전략이 매우 중요하다는 점을 일깨워 준다. 민선 자치시대에 지방정치엘리트들은 선거에서의 당선과 같은 자기 이해에 의해 대중추수적 리더십과 동원전략의 선택의 유혹에서 벗어나 지역사회의 공익을 위한 갈등관리역량을 제고시켜야 한다.

다섯째, 지역사회에서 공공갈등을 조정하거나 협의할 수 있는 제도는 있으나 그 실효성이 없는 경우가 많다. 갈등사안을 논의하기 위한 관련 법률이 있음에도 불구하고 이를 실질적으로 운영하는 경우는 미흡하고, 또 세부적인 문제해결의 관련규칙들이 부재하여 갈등해결에 도움을 주지 못하고 있다. 관련 법률의 규정자체가 추상적인 나머지 세부적인 관련 규칙들이 마련되어 있지 않고 있으며, 이를 갈등해결에

적극적으로 활용하지 못하고 있다. 따라서 세부적인 규칙제정이 필요하다고 본다(강인호외, 2005). 또한 갈등관리를 위한 주민협약체를 관변단체가 아닌 신뢰 높은 감독기구로 발전시켜야 한다. 그리고 지역주민의 이해와 요구가 충분히 반영되도록 주민협약체를 운용하여야 한다.

여섯째, 협상문화의 구축이다. 공공갈등의 해소를 위한 기반조성의 또 다른 과제는 협상문화를 구축하는 것이다. 공공갈등이 원천적으로 상호간 가치와 욕구의 차이로 발생하는 것이라면, 가장 기본적인 해결방법은 상호간에 존재하는 가치와 욕구의 차이를 줄여나가는 것이다. 다시 말하면, 특정사안에 대한 상호간의 가치와 욕구의 동질성을 확대하는 것이 공공갈등의 유발을 본질적으로 억제하는 방법이라는 것이다. 이와 같은 점에서 협상문화의 구축은 사회갈등 해소의 기저적 요인에 해당되는 것이다.

일곱째, 자율적 협력기구의 구축이다. 죄수의 딜레마게임(prisoner's dilemma)에서 보듯이 상호 협력이 결국 양당사자에게 공동이익이 되기 때문에 각 이해당사자 집단은 시간이 걸리더라도 자율적으로 협력하여 갈등을 해소하여야 한다. 지방자치시대에 지역사회의 문제는 타율적으로 해결하는 것보다는 자율적으로 해결하는 것이 공동의 이익을 보장한다. 갈등문제를 상위정부나 상위권한에 기대지 않고 해결하기 위해서는 공식적 협의, 조정기구를 자율적으로 구성하여 해결해나가는 것이 바람직하다. 이른바 제도적 협력장치의 설치이다. 이러한 노력들이 축적될 때 지역사회 공공갈등문제를 해결하는 기제가 제도화되고 갈등이 사회적 비용을 최소화하면서 해결될 수 있다.

여덟째, 교육훈련 프로그램의 강화이다. 다양한 이해관계가 존재하는 민주사회에서 갈등의 발생은 불가피한 현상이기도 하다. 따라서 공공갈등의 발생을 전제조건으로 이에 대한 효과적 대응능력을 함양하기 위한 교육프로그램의 개발과 실시가 중요하다. 교육프로그램의 개발방향은 공공갈등의 불가피성에 대한 이해와 갈등의 예방 및 관리에 필요한 전문적 지식을 습득에 초점을 두는 것이 타당하다. 그리고 교육훈련은 장기적으로는 사회구성원 모두를 대상으로 하는 것이 필요하지만, 단기적으로는 공공갈등에 직접 참여하거나 주도적인 해결자로서 역할을 수행하는 집단을 대상으로 하는 것이 타당하다. 이에선 공무원과 전문가를 대상으로 실시하는 교육훈련이 우선적으로 마련될 필요가 있다.

아홉째, 갈등관리지원센터의 설립이다. 공공갈등의 효과적 관리를 위한 종합적 지원시스템의 구축을 위해서는 갈등관리 지원센터를 설치하는 것도 매우 중요하다. 공공갈등의 효과적 관리는 갈등당사자의 직접적인 해결능력도 중요하지만, 공공갈등에 관한 체계적인 조사와 연구 역시 간과될 수 없기 때문이다. 현재 갈등관리를 위한 전문적 연구는 일부 대학과 연구기관에서 간헐적으로 수행되는 것이 전부인 실정이다. 따라서 장기적이고 체계적인 갈등관리의 연구와 더불어 기존 공공갈등에 대한 유발원인의 분석, 외국사례의 분석을 통한 한국적 갈등관리 방법의 개발 등의 효과적 추진을 위해서는 갈등관리에 관한 연구를 전담하는 연구기관의 설립이 반드시 수반되어야 한다. 다만, 신규 연구기관의 설립이 재정여건 등으로 어렵다면, 기존 연구기관 중에서 갈등관리를 전담하는 연구기관을 지정할 필요가 있다.

참고문헌

- 강성철 외. (2006) 「지방정부간 갈등과 협력- 이론과 실제」한국행정DB센터.
- 강인호 · 이계만 · 안병철. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공항건설과 외국어고입지갈등구조 비교연구. 「한국지방자치학회보」, 17(2): 137-166.
- 권경득 · 임정빈 · 장우영. (2004). 수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략분석: 장곡취수장설치사례를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 15(3).
- 김용철. (1998). NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: '영광원전 5·6호기 건설 사업과 '전남도청 이전사업' 사례를 중심으로. 「한국정치학회보」, 32(1).
- 박 준. (2013). "한국 사회갈등의 현주소, " 「제2차 국민대통합 심포지엄」, 전국경제인연합회, 2013.8.21.
- 박호숙. (2001). 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등관리전략으로서의 협상론적 접근, 「한국사회와 행정 연구」 12(2).
- 박홍엽 외(2007). 「공공갈등: 소통, 대안 그리고 합의형성. 르네상스」.
- 임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석, 「한국행정학보」 45(2):291-318.
- 임정빈. (2012). 국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업사례를 중심으로, 「경인행정학회보」 12(4): 519-543
- 국민대통합위원회. (2014). 국민대통합위원회 백서(2014: 128)
- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 대통령령 제21185호, 시행 2009.1.1.
- 안전행정부 (2012), 안전행정백서.
- 문화일보, 2013.8.21.
- Deutsch, M.(1971). Conflict and its Resolution. In C. G. Smith(ed.), Conflict Resolution: Contribution of the Behavioral Sciences, 36-57, Notre Dame. IN: University of Notre Dame Press.
- Holdt, K. J.(1977). International Politics: A Framework for Analysis, (Englewood cliffs: prentice-Hall, Inc., 1977), pp. 204-205.
- Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom.(1992). The Three Worlds of Action: A Meta-Theoretical Synthesis of Institutional Approaches, in Elinor Ostrom, ed., Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills Sage Publishers.
- Mueller, Dennis C.(1989). Public Choice II: A Review Edition of Public Choice, Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass: Harvard University Press.



## 충남 여성의 좋은 일자리, 생협에서 찾아보자



이영희  
전.충남여성단체협의회장



박근혜 정부는 고용률 70%를 목표로 삼겠다고 했다. 실현가능한 목표일지는 모르겠으나, 일자리를 찾는 이들에게 노동의 기회가 꼭 주어지도록 하겠다는 의지의 표명이라고 생각된다. 특히 청년세대들이 고향에서 좋은 일자리를 얻어서 가족을 이루고, 어린 아이들의 웃음소리가 저녁 늦게 까지 끊이질 않는 걸 상상해보면 입가에 웃음이 절로 난다.

낮익은 이름의 초등학교가 폐교위기에 처했다는 풍문이 들려올 때면, 명절 이외에는 너무나 고요해서 적막한 겨울밤을 보낼 때면 혼자 그런 상상을 해보는 것이다. 겨울방학이면 아이들이 논에서 얼음썰매를 타고, 연을 날리고, 대보름에 쥐불놀이를 하던 옛 기억을 떠올리며 손주들에게도 그런 겨울의 정취를 전해줄 수 있을지 걱

정이 되곤 한다. 꼭 혈육이 아니더라도 청년세대가 고향에서 아이를 낳고 기르는 과정을 우리가 보고 도와줄 수 있기를.

그러기 위해서는 청년세대가 선호하는 좋은 일자리가 먼저 마련되어야 할 것이다. 좋은 일자리란 무엇인가 생각해보면 반평생을 농사만 지어온 필자로서는 쉽게 답이 나오지 않는다. 따로 쉬는 날 없이 한해 농사에 매달려보지만 그해 냉해, 수해, 병충해로 인해 작황이 기대에 못 미칠 때도 있다. 뿐만 아니라, 우리의 제철 농산물과 얼마든지 대체 가능한 값싼 외국농산물과도 경쟁해야 한다. 농사꾼이라면 수요와 공급에 따라 시가가 폭락해도 만족할 줄 알아야 한다. 굳이 직장인에 비교한다면 감독하는 상사와 치고 올라오는 직장 후배가 없다는 점이 좋

을 뿐, 번듯한 직장인처럼 4대보험이 적용되는 것도 아니다. 농사는 이토록 여러 변수가 존재함에도 불구하고 그 책임은 오롯이 농민이 책임져야 하는 '1인 사업자'의 영역이다. 이쯤이면 농촌 사회의 산업화가 청년들을 다시 이곳으로 불러들일 수 있는 유일한 해결책이 아닌가 하는 생각이 든다.

그러나 염가의 물건을 대량으로 생산·소비하던 20세기형 소비문화에 변화의 바람이 불면서 농촌에도 새로운 가능성이 감돌고 있다. 생산비용, 유통구조에 대한 리스크를 농민 혼자 부담하는 것이 아니라, 안정적인 '투자자'와 함께 이익과 손실을 공유하는 새로운 소비문화이다.

'생활협동조합'(이하 '생협')이 바로 그것이다. 일반적인 생협은 소비자가 3만 원 정도의 출자금을 내고 조합원이 되어 협동조합을 이루고, 조합의 위원회를 통해 생산자(농민)와 조합원이 직거래를 하는 방식이다. 생협이 직접 생산자들을 찾아 미리 공급량과 가격을 결정하므로 판매가격이 시장가격에 비해 비교적 안정적이다. 그리고 가격안정기금이라는 추가 가격안정장치 등을 마련, 물품가격이 비싸질 경우 소비자 판매가는 유지하면서, 생산자에게 이 기금을 활용해 납품가를 올려주는 방법도 실시한다. 일례로 한 생협은 도산위기에 처한 한우농가에 투자해 회생시킨 바 있다. 조합원들의 투자금은 후에 조합원들이 선택한대로 유기농 한우고기 혹은 현금으로 돌아갔다.

생협은 복잡한 유통구조를 생략하고, 시장의 변동요소를 제거하면서 농민에게는 안정적 수익

과 농산물 품질향상에 집중할 수 있는 기회를 주고, 소비자에게는 안전한 먹거리를 확보할 수 있게 해주었다. 사회적 연대를 통해 인간적인 소비문화를 정착시키고 이것이 곧 농민과 소비자 간 상생을 이어지는 것이다.

생협은 유럽 등의 선진국에서는 일찍이 자리 잡은 제도인데, 한국에서는 최근 몇 년 사이 그 붐이 일고 있다. 도시에서는 생협이 농산물 구매뿐만 아니라, 조합원들끼리 힘을 합쳐 아이들의 보육, 간병까지 함께 하는 일종의 삶의 방식으로 나아가고 있다. 다양한 생협이 결성되면서 소비자들은 경쟁적이고 과시적 소비 성향에서 벗어나서 주체성을 회복하고 있다. 남들 눈치 보면서 영어유치원에 자녀를 보내는 대신 뜻 맞는 학부모들이 보육협동조합을 결성해서 아이들에게 가르칠 교육과정을 정하고 돌아가면서 아이들을 보육하고, 친환경적이고 엄마의 정성이 가득 들어간 간식을 먹는 것이다. 왜 우리 세대는 일찍이 저런 생각을 하지 못했나 하는 아쉬움이 들 정도이다.

생협이 한때에 바람에 그치지 않고 도시 뿐만 아니라 농촌 사회에서도 자리 잡길 하는 희망을 품어본다. 특히 생협을 통해 농촌의 우수한 여성 인적 자원이 활용되기를 바라는 마음이다. 이것은 생활협동조합을 통하여 농산물 판로를 개척할 수 있다는 의미만이 아니다. 그동안 여성 농민은 대개 배우자의 농사일을 거들어 주는 보조적 노동력 정도로 인식되어 왔다. 그도 그럴 것이 농가의 핵심자산인 농지, 농가주택 등 부동산은 80% 이상 남성(남편) 명의로 소유권이

등기되어 있고, 토지 매매, 영농자금 대출 등 의사결정에 여성이 관여하지 않는 비율은 40%에 달한다는 설문조사도 있다.

하지만 실상 여성 농민은 농사일 뿐만 아니라 가정에서는 아이들의 보육, 가사노동을 전적으로 떠맡고 때로는 가족의 간병인 역할까지 해낸다. 여기에 부녀회, 생활개선회 활동 등 대외적인 여성단체 활동도 겸하며 농촌 공동체의 대외 역할도 해왔다. 우리가 지역 특산품이라고 내세울 수 있는 향토 음식, 구전 민요, 전통 공예품 등의 문화유산은 농촌 여성들의 그러한 희생이 대를 이어온 결과물이다. 결국 농촌의 복지적 요소, 문화적 요소는 여성 농민의 힘의 의지되어 왔건만, 청년층의 빈자리가 눈에 띄는 요즘 여성 농민의 어깨는 더 무거워 질 수 밖에 없다.

이 어깨의 짐을 덜어줄만 한 대안이 생협의 활성화라고 생각한다. 그동안 농촌사회에서 여성들이 주로 맡아왔던 복지적 역할을 생협이 능히 수행할 수 있으리라 기대된다. 오히려 한 가정 내에서만 이루어지 지던 보육과 간병 등이 사회적 연대를 통해서 더 건강해지는 시너지를 효과를 얻을 수 있으리라 기대된다.

특히 생협을 통해 다문화가정을 끌어안고, 글로벌 인재에 해당하는 이주여성의 사회정착을 돕는 한편 그들의 인적 자원을 활용할 수 있을 것이다. 조합원들의 자녀들이 원어민 선생님께 영어를 배우고, 넓은 마당에서 친구들과 뛰어논 다음 맛있는 저녁을 먹고 나서 역시 조합에서 운영하는 차를 타고 집으로 귀가하는 것이다.

모든 보육 과정과 조합원들에 의해서 이루어질 것이니 인건비는 따로 크게 들 것이 없고, 다만 식사에 필요한 재료들의 현물출자와 기타 운영비용의 출자가 필요할 것이다. 간병도 마찬가지이다. 이러한 복지생협의 경우에는 자연친화적이고, 공간활용에 여유가 있는 농촌에서 이루어지는 것이 도시보다 정서적 측면에서 훨씬 강점이 있다.

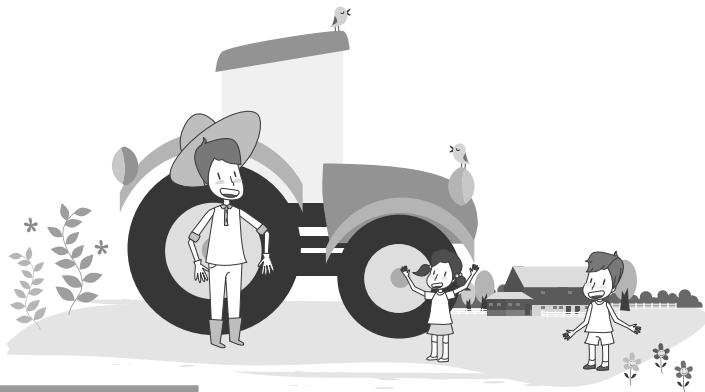
농민들에게 '조합'이라는 단어는 너무 익숙하지만 그것은 늘 '생산'과 가까운 단어일 뿐 '생활' 또는 '복지'와는 거리가 먼 단어였다. 물론 생협은 생산자들 측면에서도 여전히 매력적이며, 앞으로 생협의 건강한 발전을 위한 사회적 담론은 계속되어야 한다. 오랜 시간 동안 사회적 연대의 미덕을 쌓아온 농촌 여성들이 그러한 담론의 중심이 되기를 기대해본다.

4대 보험도 안되고, 수입은 불규칙할 수 있지만, 결혼 때문에 퇴직하지 않아도 되고, 60대도 청년처럼 일할 수 있는 곳. 그리고 생협을 통해 전인적인 육아와 양질의 간병이 이루어지는 곳. 그러한 곳이 우리 농촌이라면 떠났던 청년들도, 사람냄새를 그리워하는 사람들도, 충남으로 오게 되지 않을까.

# 농민이 행복해야 국민이 행복하다



김영수  
충청남도농업기술원장



우리 농업·농촌이 어렵다는 말은 어제 오늘의 일이 아니며 듣기에 따라서는 식상한 이야기가 될 수도 있다. 그도 그럴 것이 정부는 우루과이라운드 이후 개방화시대에 대비하기 위하여 농업 구조조정과 경쟁력 제고를 목표로 1992년부터 2013년까지 230조 원 가까운 돈을 3차례에 걸쳐 농업·농촌 투융자에 투입하였다

한쪽에서는 ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라고 하는가 하면 한쪽에서는 지금 우리 농촌이 이만큼이라도 버티고, 농업인이 이렇게라도 사는 것은 그래도 농업에 대한 정부의 지원이 있었기 때문이라고 말한다.

하지만 정부지원금이 우리 농업에 시원한 물줄기를 뽑아줄 마중물로 활용되었는지 마실물로 착각한 사람들의 갈증 해소용에 그쳤는지를 따

지는 것보다 지금 더 중요한 것은 앞으로 어떻게 농업을 매력적인 산업으로 만들고 농업인을 행복하게 해줄 수 있을가에 대한 물음이다.

우리는 그 해답을 조선후기의 실학자이며 농자천하지대본(農者天下之大本)을 이야기한 다산 정약용의 3농 이념에서 찾아보면 어떨까 한다.

다산은 35세에 황해도 곡산부사로 나가게 되는데, 이때 관리로서의 현장경험을 하게 되고 이를 바탕으로 농업정책을 제시하라는 정조의 교지에 응하여 ‘응지론농정소’를 올린다.

그 내용을 보면 “농업에는 다른 산업만 못한 세 가지가 있는데 높기로는 선비만 못하고, 이익으로는 장사만 못하고, 편안하기로는 백공(百工)만 못하여 이것이 해결되지 않고는 농업을 권면(勸勉)하여 소용이 없다”고 하였다.

그리고는 이 세 가지를 해결할 수 있는 방법으로 그 유명한 3농정책을 피력하였으니, 첫째는 편농(便農)으로 장차 편하게 농사짓게 하려는 것이고, 둘째는 후농(厚農)으로 농사를 지으면 이익이 있게 하려는 것이요, 셋째는 상농(上農)으로 농업의 지위를 높이려는 것이었다.

이것을 보면 그때나 200여년이 지난 지금이나 다른 산업과 비교된 농업의 고민은 매 한가지이고 그 해결책 역시 별반 다르지 않음을 알 수 있다.

좀 덜 고되게 농사를 지을 수 있고, 다른 산업에 종사하는 것만큼 충분한 수입이 보장되고, 농업이 우리 미래의 생명산업으로 인정된다면 농사를 기피할 이유는 아무것도 없을 것이다. 떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌으로의 변화를 위해서는 다산이 이야기한 해법인 3농정책(편농, 후농, 상농)이 생력화기술, 스마트농업, 6차산업화 등 현대적 의미로 재해석되어 농정에 적극 반영되어야 할 필요가 있는 것이다.

또 한 가지! 이렇게 돌아오는 농촌, 매력있는 농업이 유지되기 위해서 내걸어야하는 기치는 '행복한 농업인' 이다.

요즘 TV를 보면 맛집을 찾아다닌다거나 건강 먹거리를 소개하는 프로가 매우 많고 시청자들의 관심 또한 먹거리에 매우 높다는 것을 알 수 있다. 그렇다면 우리가 평생 먹는 음식의 양은 얼마나 될까? 영국 익스프레스지에 실린 내용을 보면 인간은 평생 약 35톤의 음식을 먹고 7만 잔의 커피를 마신다고 한다. 많은 사람이 살기 위해 먹는다고 말할지 모르지만 평생 먹는 음식량을 보면 먹는다는 것 자체가 인생의 즐거움이요 건강한 삶의 바탕이 아닌가 생각된다.

그런데 이러한 먹거리를 공급하는 근원은 일부 수입산을 제외하면 신선농산물이던 가공품이던 대부분 그 출처가 우리 농촌이요 농민인데 지금 그 중심에 서있는 우리 농민들의 삶은 그리 녹록하지 않다.

만약 국민들이 저가로 좋은 농산물을 잘 먹고 있다고 하여도 그것을 생산하는 농민들이 제 가격을 받지 못하여 살림살이가 쪼들리고 힘들어 진다면 소비자 역시 마음이 편할 수만은 없을 것이고 지속가능한 먹거리 공급 또한 결국은 중단될 수밖에 없을 것이다. 농가소득이 도시가구 소득의 58%에 불과하고 우산장수와 소금장수 아들을 둔 어머니 마음처럼 흉년이 들면 수확량 때문에, 풍년이 들면 터무니없는 가격 때문에 걱정해야 한다면 우리 농민은 행복해질 수 없는 것이다

따라서 이제는 좀 더 적극적인 수급조절 시스템 및 경영안정 직불제 등 농가소득을 보다 안정화 시킬 수 있는 제도가 필요하다고 본다.

아울러 우리나라와 같이 영세농 구조, 농업인 고령화, 도농 소득격차에 시달리고 있는 대만의 경우를 벤치마킹하여 농업인에 대한 건강보험 우대, 고령농 연금지급, 휴경보조금 확대 등 우리 농민을 행복하게 해줄 복리후생제도 도입을 적극 검토해야 할 것이다.

농민이 안녕하고 진정 행복해질 때 우리농업이 생기를 찾을 수 있고, 농업이 생기를 찾아야 식량안보도, 농촌경관도, 소비자의 건강한 식탁도 유지되어 비로소 우리 국민 모두가 행복해질 수 있기 때문이다.

## 지속가능한 대한민국, 충남이 제안하다



안희정 충청도지사는 3월 19일 도청에서 정책담론 1차 연구결과인 ‘공정하고 정의로운 신균형발전 정책’을 발표했다.

지역 차등 전기요금제와 생태계 서비스(PES) 지불제도 도입, 예비타당성평가의 지역 간 공정성 확보, 공익형 농업 직불금 제도 도입, 송·배전시설 주변의 온전한 피해 보상, 수도권 내 대하 신·증설 제한 등 6개 과제로 구성됐다.

지방정부로는 극히 이례적인 정책담론 연구는 국가 정책의 산출·집행체계에 대한 문제의식에서 출발했다.

정부의 획일적이고 일방적인 정책 결정과 시행, 정부 부처 등의 차별성 없는 유사·중복 사업 양산 등 국가정책 수립단계에서의 지방 소외로 인해 발생하고 있는 문제점들을 극복하자는 취지다.

또 국가, 시·도, 시·군의 역할 분담을 통

한 국가 경쟁력 제고, 성장에 대한 가치, 저출산 고령화, 기후변화와 에너지 위기, 사회양극화 등 시대적 변화도 정책담론 연구 및 제안의 배경이다.

정책담론 연구를 위해 도는 정책특별보좌관과 정책자문위원, 교수 등 외부 전문가, 충남발전연구원, 도 공무원으로 구성된 연구기획단을 꾸리고 분야별 TF팀을 구성·운영해 왔으며 이를 지속 보완해 나갈 계획이다.

### ① 지역차등 전기요금제

신균형발전 정책 첫 머리를 장식한 ‘지역차등 전기요금제 도입’ 제안은 비수도권에서 생산한 전기가 수도권에서 소비되고 있지만 사회적 갈등과 비용은 지방이 부담하고 있는 불합리한 구조를 바로 잡자는 내용이다.

지난해 10월 현재 도내 발전설비는 1만 6,538MW로 전국 1위(19.2%), 석탄화력 설비 역시 1만 2,400MW로 전국 1위(38.2%)를 기록하고 있으며, 앞으로 6년 동안 화력발전소 12기(9,490MW)가 도내에 새롭게 들어설 예정이다.

또 도내 생산 전력의 63.8%가 타 지역으로 송전되고 있는 상황을 감안하면, 충남은 수도권의 전력생산기지 역할을 한다고 해도 과언이 아니다.

현재와 같은 에너지 공급지와 수요지 분리는 송·배전선로 장거리화를 불렀는데, 이는 송전탑 건설 및 운영 비용, 송전 과정 상 손

실비용 증가, 송전선로 인근 주민 재산·건강 피해 문제 등을 야기하고 있다.

도내 송전선로는 1,338km이며, 첩탑은 4,141개가 설치돼 있다.

이에 따라 송·배전비용 발생 원인자가 송전과정에서 발생하는 사회적비용을 부담해야 한다는 것이 도의 입장으로, 정책대안 및 제안 사항으로 대기오염, 온배수, 송전선로 등 지역별 사회적 비용이 반영된 차등적 전기요금체제 도입을 내놓은 것이다.

미국과 일본, 영국, 호주 등 선진국 여러 나라들은 차등적 전기요금제를 이미 도입·시행 중인데, 미국은 뉴욕과 뉴잉글랜드 전력 시장에서 지역별 요금제를 실시 중이고, 일본은 '전원입지 특별교부금' 제도를 통해 발전소가 들어선 지역에 대한 실질적 전기요금 할인 혜택을 주고 있다.

## ② 생태계 서비스 지불제

생태계 서비스 지불제도는 개인이나 공동체가 생태계 서비스 공급을 증가시킬 경우, 추가적 공급을 위해 소요된 비용을 보상하자는 내용이다.

개발제한구역이나 상수원보호구역, 산림보호구역 등 규제 지역의 '특별한 희생'에 대한 보상으로 생태계를 지속적으로 보전할 수 있도록 하자는 것이다.

이 제도 역시 세계 여러 나라가 활용 중인데, 미국의 경우 '습지 손실 저감 프로그램'

에 따라 연간 11억 18억 달러의 기금을 조성하고 있으며, 일본 가나가와현은 지난 1974년부터 자연보호장려금제도를 시행하고 있다.

생태계 서비스 지불제는 자연 생태계가 풍부한 지역일수록 발전이 늦어 주민들의 불편과 개발 욕구가 증대되고 있고, 자연 생태계가 주는 각종 효용에 대한 가치가 사회적으로 인정되지 않아 훼손 유인은 많은 반면 보전 유인은 부족해 파괴가 가속화 되고 있다는 판단에 따른 제안이다.

## ③ '예타' 공정성 확보

예비타당성평가(예타)의 지역 간 공정성 확보 제안은 현재의 예타가 대도시 지역과 낙후지역을 동일 평가기준으로 적용, 지역 간 불균형과 양극화 현상을 부추기는 결과를 초래하고 있다는 판단에 따라 꺼내들었다.

도가 지난 1999년부터 2011년까지 시행된 190개 예타 사업을 분석한 결과에 따르면, 수도권 지역 사업은 70%가 타당성을 인정받은 반면, 비수도권은 58.1%에 불과했다.

이 같은 상황 때문에 낙후지역에서도 국가 발전을 위한 사업이 시행될 수 있도록 별도의 지침을 적용해야 한다는 것이 도의 생각이다.

또 국토종합계획에 반영된 사회기반시설은 예타 면제 대상에 포함되도록 '국가재정법 시행령'에 명문화해야 한다는 입장이다.

#### ④ 공익형 농업 직불금 제도

도는 농업과 농촌이 식량과 환경 등 연간 100조 원의 가치가 있는 것으로 추정하고 있으나, 공공재로써의 보상 수준은 미흡하다고 보고 있다.

게다가 비농림어업 대비 농림어업 GDP는 1998년 48%에서 2008년 39.4%로, 도시근로자 소득 대비 농가 소득은 2003년 76.4%에서 2012년 57.6%로 하락하는 등 각종 지표는 농업·농촌 위기를 보여주고 있다.

이 같은 상황에 따라 내놓은 공익형 농업 직불금 제도 도입 제안은 각종 농업 직불금을 농업·농촌의 다원적 기능 보상 및 지원으로 바꾸자는 것이다.

개선안은 농업·환경·농촌 등 3개 축으로 나뉜다.

제1축인 농업은 식량 자급률 향상과 후계인력 양성에 초점을 두고, 고정직불 증가, 45세 미만 신규 취농·귀농자 대상 직불금 프로그램 제공 등의 안을 제시했다.

제2축 환경은 농업생태·농촌경관 보전 및 유지를 초점으로, 환경친화적 농업활동에 대한 직불금 프로그램 제공 등을, 제3축인 농촌은 초점을 농촌공동체와 일자리 창출 등 안전망에 두고 공공사업 일자리 제공 등을 안으로 내놨다.

이를 위해 필요한 예산은 4조 2000억 원 5조 1000억 원 가량으로, 1축은 기존 농업예산을 리모델링하고, 2·3축은 중앙부처에서

시행 중인 농촌 관련 예산을 협력적 집행방식을 통해 확보하면 된다는 것이 도의 판단이다.

공익형 농업 직불금 제도 역시 외국 주요 국가에서 운영 중인데, 일본은 올해 산업정책 차원의 경영소득안정대책을 축소하는 대신 지역정책 차원의 ‘일본형 직접지불제’ 도입을 발표했으며, 스위스는 지난해부터 농업예산 80%에 대한 직불제 예산 편성을 헌법으로 보장하고 있다.

#### ⑤ 송·배전시설 주변 피해보상

송전선로 문제가 심각한 사회문제로 부각되던 지난해 12월 국회는 765kV 송전선의 경우 33m(주택 180m)까지 보상한다는 내용을 골자로 ‘송·변전설비 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률(송주법)’을 통과시켰다.

도는 그러나 송주법의 보상 대상 및 범위가 송·변전설비 주변지역 재산피해를 조사한 한국토지공법학회의 제시 기준에 훨씬 못 미치는 데다 이미 건설·운영되고 있는 송전선로 주변은 대상에 포함하지 않고 있어 법을 개정해야 할 필요가 있다고 보고 있다.

송·배전시설 주변의 온전한 피해보상 제안은 송주법 개정을 통해 주민 피해 보상 대상과 범위를 확대하고, 이미 설치된 송전선로 지역 피해 보상 명문화화를 주요내용으로 하고 있다.

#### ⑥ 수도권 내 대학 신·증설 제한

수도권 내 대학 신·증설 제한은 학령인구 감소로 2018년부터는 대학정원과 입학자원이 역전돼 지방대학 피폐화가 우려됨에 따라 낸 제안이다.

현재 수도권 대학생 수는 77만 1,000명으로 전체의 39%를 차지하고 있는 상황이지만, 일부 법령의 특례조항으로 수도권 내 대학 신·증설이 허용돼 지방대학의 수도권 이전이 가속화 되고 있는 상황이다.

도내에서는 청운대가 이달 인천캠퍼스 문을 열어 물류학과 등 10개 학과 1,500명이 빠져나가고, 중부대는 내년 3월 공과대 등 2계열 24개과 3,460명 규모의 고양캠퍼스를 개교할 예정 이다.

이와 함께 대전과 강원, 전북, 전남, 경북 지역 대학들도 수도권 내 이전을 추진 중으로 알려져 졌다.

도는 지방대학의 수도권 이전이 계속 허용될 경우 지방은 인재 양성 기반을 잃고, 인력 유출이 가속화 돼 지방의 성장 동력을 상실하며, 대학 주변은 상권 붕괴 및 공동화로 주민 생존권마저 위협받을 우려가 크다고 보고 있다.

이에 따라 도는 수도권정비계획법(국토교통부)을 수도권 내 학교만 수도권 내 신·증설이 가능토록 개정하고, 주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법(안전행정부) 역시 수도권 내 대학으로 한정하도록 '학교의 이

전 등에 관한 특례조항' 개정을 정책대안 및 제안 사항으로 내놨다.

한편 도는 나머지 정책담론 5개 분야도 내용이 최종 정리 되는대로 공개할 계획이다.

## 충남 공공디자인 컨트롤 타워 개소

— 도 공무원교육원과 충발연에서 '충남공공디자인센터' 개소식



충남도는 3월 7일 도 공무원교육원에서 도민 행복공간 조성 및 디자인 경쟁력 향상을 위해 '충남 공공디자인센터' 개소식을 가졌다.

충남발전연구원에 설치되는 충남공공디자인센터는 현재 혼재돼 있는 도와 시·군의 디자인 관련 정책을 통합하고 디자인을 통해 아름답고 편리한 환경을 만들기 위해 설립되었다.

이날 개소식에는 안희정 충남지사를 비롯한 이준우 충남도의회 의장과 도의원 강현수 충남발전연구원장 등 축하내빈과 디자인 관련 인사

등 150여 명이 참석한 가운데 센터 설립을 축하하고 명품 디자인 충남의 비전을 선포하는 자리가 되었다.

충남 공공디자인센터는 앞으로 ▲공공디자인 통합기본계획 수립 ▲디자인 가이드라인 개발·보급 ▲도내 민·관에서 시행하는 각종 사업에 대한 맞춤형 디자인 컨설팅 지원 ▲디자인 홍보 및 교육 프로그램 운영 등의 사업을 추진하게 된다.

이 가운데 2014년 사업으로 도내 15개 시·군에 디자인 컨설팅을 지원하고 시·군 경관 및 공공디자인 실태조사를 실시할 예정이다.

실태조사 결과를 토대로 센터는 연내 공공디자인 통합기본계획을 수립하고, 난개발 방지를 위한 광역적·지역적 디자인 가이드라인을 수립할 계획이다.

도는 센터장을 포함해 전임 책임연구원 1명과 전임연구원 1명, 연구원 1명 등 연구원 4명을 보강하고, 디자인 분야 대학교수 등 외부 전문가 30여 명으로 구성된 운영위원회의 자문을 통해 센터를 운영해나갈 방침이다.

## 내년 정부예산 4조700억 '확보한다'

— 정부예산 확보 전략회의 개최...연초부터 총력 대응체제 가동키로

충남도가 내년 정부예산 확보 목표액을 4조 700억 원으로 정하고 총력 대응체제를 가동



한다.

도는 3월 4일 도청 대회의실에서 전략회의를 개최하고 2015년 정부예산 확보 추진 대책 보고 및 토론을 가졌다. 내년 목표액은 올해 확보한 4조 325억 원보다 375억 원 많은 금액으로 국가 시행 사업 1조 3,347억 원 지방 시행 사업 2조 7,353억 원 등이다.

주요 사업 및 목표액을 실·국별로 보면 기획관리실은 16건 4,515억 원으로 ▲도서 종합개발 사업 843억 원 ▲소방방재교육 연구단지 건립 830억 원 ▲국방대 이전 1,300억 원 ▲경찰대 이전 1,255억 원 등이다.

경제통상실은 ▲수생 바이오매스 실증단지 조성 62억 원 ▲유연 전자산업 육성 30억 원 ▲동물약품 허브 조성 62억 원 등 29건 2,731억 원 안전자치행정국은 ▲도내 전 시·군 CCTV 통합 관제센터 10억 원 등 14개 사업 60억 원을 목표로 잡았다.

또 문화체육관광국은 ▲만리포 관광 거점 조성 29억 원 등 82건 949억 원을 농정국은 ▲일반농산어촌 개발 사업 130억 원 ▲예당지 물남

이 치수능력 증대 134억 원 등 143건 5,112억 원을 복지보건국은 ▲노인 요양시설 기능 보강 35억 원 ▲충남 보훈공원 조성 25억 원 등 141건 1조 1,829억 원을 확보한다는 목표다.

이와 함께 환경복지국은 ▲기상청 내포기상대 유치 60억 원 ▲생태하천 복원 사업 118억 원 등 66건 4,623억 원을 건설교통국은 ▲서해선 복선전철 750억 원 ▲제2서해안 고속도로 100억 원 등 69건 9,158억 원을 해양수산국은 ▲유류피해 극복 기념관 건립 사업 85억 원 ▲내수면 생태목장 조성 사업 24억 원 등 55건 1,185억 원을 목표로 설정했다.

이 밖에 내포신도시건설지원본부 2건 60억 원 소방본부 6건 43억 원 농업기술원 20건 230억 원 보건환경연구원 13건 16억 5,000만 원 여성가족정책관실 19건 188억 원 등을 각각 목표로 세웠다.

내년 목표 달성을 위해 도는 정부의 경제혁신 3개년 계획과 부처 업무보고 등을 분석하고 대규모 신규 사업은 2년 목표로 추진하며 신규 사업 발굴 및 타당성 논리 개발에 집중할 방침이다.

## 2014년도 후계농업경영인 108명 선정

— 자금 · 교육 · 컨설팅 등 맞춤형 지원 제공  
지역리더 육성 추진

충남도는 3월 2일 농업 · 농촌의 미래를 이끌 '2014년도 후계농업경영인' 108명을 선정하고 사업 수행에 필요한 자금을 저리에 융자하는 등 자금 지원에 나선다.

도에 따르면 이번에 선정된 후계농업경영인은 지난해 12월 신청을 받아 시 · 5군의 1차 심사와 농림수산교육문화정보원의 전문 평가심사를 거쳐 선발한 우수 인재들이다.

도는 이들 후계농업경영인에게 사업 수행에 필요한 자금을 최대 2억 원까지 연리 2%, 3년 거치 7년 상환 조건으로 지원할 계획이다.

후계농업경영인 육성사업은 지난 1981년부터 매년 우수 농업인을 선정, 자금 지원 및 교육, 컨설팅 지원 등을 통해 농업 · 농촌의 발전을 견인하고 우리 농업의 글로벌화로 추구하는 인력 육성 시책 주력사업이다.

그동안 도는 1만 2,550명을 후계농업경영인으로 선정, 농업현장에서 전문 농업인 및 지역 리더로 활동 중이다.

## 서해 수산자원 풍부한 '황금어장' 만든다

— 올해 인공어초시설 사업 등 4개 사업에 132억 원 투입

충남도는 올해 서해바다 수산자원 조성사업으로 인공어초시설 사업, 연안바다목장조성 사업, 수산종묘방류 사업, 바다숲조성 사업 등 4개 부문에 132억 원을 투자한다고 2월 24일 밝혔다.



도가 올해 추진하는 수산자원 조성사업은 세부적으로 ▲인공어초시설 8개 해역 300ha 45억 원 ▲연안바다목장조성 5개 해역 5,450ha 60억 원 ▲수산종묘방류 5개 해역 24억 원 ▲삼시도 해역 바다숲조성 50ha 3억원 등이다.

인공어초시설 사업은 어획량이 비시설지 대비 3~5배 높게 나타나고 있는 사업으로, 올해 보령 학성리·석대도·외연도해역, 서산 고파도해역, 당진 난지도해역, 서천 마량리 해역, 태안 도항리·외파수도해역 등 8개 해역 300ha에서 실시된다.

도는 지난 1973년부터 지난해까지 인공어초시설 사업으로 1만 8,211ha에 885억 원을 투자해 점삼각뿔어초, 둠형중식어초, 아치형어초 등 어류용 어초와 패·조류용 어초를 시설한 바 있다.

연안바다목장 조성사업은 보령 육도해역, 서산 천수만해역, 당진 난지도해역 서천 마량해역, 태안 남면해역 등 5개 해역 5,450ha를 대상으로 추진되는 사업으로, 도는 지난 2007년부터 보령

외연도해역 50억원을 투자해 474ha를 조성완료했다.

이와 함께 도는 올해 수산종묘방류 사업으로 보령, 서산, 당진, 서천, 홍성 등 5개 해역에 24억 원을 들여 조파볼락, 참게, 넙치, 대하 등 서해에 적합한 어종 1억 마리를 방류할 예정이다.

이외에도 도는 지난 2012년부터 보령 삼시도 해역에서 추진하고 있는 바다숲 조성사업에 올해 3억원을 추가로 투입할 예정이다.

## 선순환 지역경제 위해 중소기업 육성책 마련 한목소리

충남의 지속가능한 자립적 선순환 경제발전을 도모하기 위해서는 지역을 기반으로 한 중소기업 육성이 중요하다는 주장이 제기됐다.

지난 3월 21일 충남발전연구원 주최로 열린 “글로벌경제위기의 시대, 자율적 지역경제의 가능성을 묻다” 한·일 공동심포지엄에 참석한 전문가들은 “한국과 일본은 국가의 역할이 크고, 대기업 중심사회라는 아시아형 경제모델로써 유사점이 많다”며 “이제는 수도권 중심이 아닌 지역의 선순환경제를 활성화시키기 위한 다양한 육성정책이 마련되어야 한다.”고 입을 모았다.

일본요코하마국립대학 ‘나카무라 코지로’ 명예교수는 “일본 역시 정부기능 및 대기업의 본사기능이 결합된 수도권 집중으로 인해 지역경제의 내발적 발전이 미약하다.”고 지적하며 “미

국 포틀랜드나 핀란드 오울루의 사례 등을 교훈 삼아 과거 공업화 시대의 발전전략을 벗어나 지식경제 시대로의 전환을 모색할 필요가 있다.”고 주장했다.

이와 같은 맥락으로 일본세이케이대학 ‘오다 히로노부’ 교수는 분공장경제로부터 자율적 지역경제로의 전환을 가져온 ‘이와테 모델’에 주목하며, “세계금융위기 이후, 일본의 반도체산업과 평판 디스플레이 산업은 전례없이 축소·재편되었고 대기업 분공장에 의존한 지역경제가 중심인 지방은 큰 위기를 맞이했다.”고 언급했다.

그러면서 “바로 그 중심에 이와테 지역이 있었지만, 대기업이 빠져나가 버린 자리를 누가 어떻게 이룰 것인가를 해결과제로 삼고, 그 핵심정책을 바로 지역에 기반한 중소기업을 튼튼하게 키우는 것으로 잡은 것”이라고 강조했다.

무엇보다 “이와테 모델의 핵심은 △뿌리산업 중심의 중소기업이 집적하여 대기업은 물론 독립창업가들에게 중요한 생산체제기반을 제공 △창업에 적극적인 지역풍토와 이를 뒷받침한 지자체의 지원 △산·학·관 연계를 통한 사회적 네트워크 형성 등”이라고 말했다.

목원대 박경 교수와 충청연 신동호 박사는 “한국 지역경제는 수도권의 본사경제와 지방의 분공장 내지 지점 경제라는 독특한 구조로 되어 있다.”며 “특히 우리나라에서 대표적인 외생적 발전지역인 충남은 선순환 지역경제의 필요성을 인식하고 사회적경제 육성정책을 활발히 시행하

고 있지만, 향후 △본사입지의 촉진 △유치기업의 토착화 △소득의 선순환 구조 구축 △지역을 기반으로 한 중소기업 발전 등에 보다 적극적인 관심을 가져야 한다.”고 제안했다.

한편, 충남의 선순환 지역경제 활성화를 위해 해결해야 할 과제도 적지 않은 것으로 나타났다.

토론으로 참여한 공주대 홍성효 교수는 “충남도내 기업 종사자의 38.5%가 대전과 수도권을 포함한 타 시도에 거주할 정도로 직주분리현상이 심각한 수준”이라며 “도내에서 발생하는 근로소득의 상당 부분이 지역 내에서 소비되지 못한다.”고 지적했다.

홍 교수는 “무엇보다 충남도가 추진하고 있는 상생산업단지조성사업의 성공이 지역경제 선순환에 중요한 역할을 수행하게 될 것이므로 선정된 사업들의 성공적인 추진과 적극적인 성과 홍보, 관련 주체들의 자발적인 참여를 이끌어내야 할 것”이라고 주문했다.

한국은행 대전충남본부 박승환 기획조사부장도 “도내 중소기업의 현황(대기업 하청, 공존, 연계성)을 먼저 정확히 파악한 후 맞춤형 육성정책을 수립해야 한다.”며 “지역 내 주력산업관련 중소기업들이 업종별로 클러스터를 이루면서 창업분이 조성될 수 있는 시스템을 구축해야 할 것”이라고 강조했다.

한편 이번 심포지엄은 충청연을 비롯한 일본 지역경제학회, 공주대 동북아통상연구소, 한국지역정책학회 등이 공동 주최하고 충청남도도 산

업연구원이 후원했으며, 안희정 충남도지사, 강현수 충청연 원장, 장재홍 한국지역정책학회장을 비롯한 각계 전문가와 관계 공무원, 공주 대학생 등 150여명이 참석했다.

## 충남도내 중소기업 진흥...연구협력 불 당겼다

- 27일, 충남발전연구원 - 충남경제진흥원 업무협약 체결

[illegible]

충남발전연구원(원장 강현수, 이하 '충발연')은 충남경제진흥원(원장 고경호)과 '도내 중소기업 진흥 및 지역경제 활성화를 위한 업무 협약'을 2월 27일 체결했다고 밝혔다.

이번 협약을 통해 두 기관은 △중소기업 진흥 및 지역경제 활성화와 관련된 정책사업과 공동 연구 추진 △중소기업에 대한 지역사회의 인식 전환을 위한 활동 △상호 온·오프라인 정보공유 및 협력 등을 적극 추진하기로 약속했다.

그간 총발연은 산업경제연구부를 중심으로 도내 중소기업 육성을 위한 다양한 연구를 진행해 왔으며, 이번 협약을 계기로 관련 연구가 탄력을 받을 것으로 내다봤다.

고경호 충남경제진흥원장도 “충발연과의 협력  
을 통해 도내 중소기업의 안정적인 지원체계를

갖추도록 힘쓰겠다.”고 말했다.

한편, 이날 두 기관은 “중소기업 지역단위 통합적 지원시스템 구축을 위한 워크숍”도 개최해 업무협약의 의미를 살렸다.

## 충남발전연구원 - 한국해양구조협회 부여지역대 간 업무협약



충남발전연구원(원장 강현수, 이하 ‘충발연’)과 한국해양구조협회 충청지부 부여지역대(사무국장 최정하, 이하 ‘부여지역대’)는 ‘동력 고부보트 관리 및 운영에 관한 업무협약’을 25일 체결했다고 밝혔다.

이번 협약으로 충발연 부설 ‘물환경연구센터’가 지난해 말 현장조사용으로 구입한 동력 고부보트의 이송, 운행, 안전관리 및 보관이 용이해졌다.

또한, 지역내 수환경사고의 긴급구조와 지역봉사 등 공공목적 활용시 부여지역대에서 고부

보트를 활용할 수 있도록 한 것이다.

충발연 정종관 연구실장은 “동력 고부보트의 관리 부담도 덜고, 물환경조사시 연구원의 안전도 보장할 수 있게 됐다.”고 반겼다.

## 충남발전연구, 청양군 스포츠마케팅 효과 극대화 나섰다

— 청양문예회관서 “스포츠대회를 통한 지역활성화 토론회” 개최



청양군에서 지역활성화 시책으로 적극 추진중인 스포츠마케팅 효과를 극대화하기 위해 전문가들이 머리를 맞댔다.

충남발전연구원(원장 강현수)과 청양군이 지난 2월 13일 청양문예회관 소강당에서 공동 개최한 “스포츠대회 유치를 통한 청양지역활성화 방안 토론회”가 그것.

이날 토론회에서 청운대 최인호 교수와 충남발전연구원 김경태 책임연구원이 『스포츠대회

효과와 지역유치전략』, 배재대 박근수 교수가 『스포츠대회 사례와 청양지역 활성화 방안』에 대해 주제발표하고 좌장은 강현수 충남발전연구원장이 맡았다.

또한, 토론자로는 충청남도의회 김정숙 의원, 청양군의회 심우성 의원, 충남발전연구원 이인배 선임연구위원, 청양군생활체육회 신만재 회장, 청양군체육회 이문학 사무국장, 청양군 광병훈 문화체육관광과장 등이 나섰다.

군 관계자는 “이번 토론회를 통해 제시된 의견들을 검토, 스포츠 대회 유치와 지역경제 활성화에 적극 활용하겠다.”고 말했다.

## 충남발전연구원, ‘2014 동거동락 전체워크숍’ 개최

충남발전연구원(원장 강현수)은 1월 16일부터 1박 2일 간 천리포수목원 에코힐링센터(충남 태안군)에서 전체 워크숍을 가졌다.

“동거동락(同居同樂), 기쁘지 아니한가!”라는 주제로 열린 이번 워크숍은 모항항, 신두사구, 백화산, 상설시장 등 태안군의 주요 지역을 탐방하며 팀별 미션을 수행하는 프로그램으로 진행되었다.

또한 팀구성, 미션 선정 및 수행, 발표 등 모든 일정을 스스로 구성하도록 만들었고, 태안 곳곳을 직접 둘러보며 화합과 공동체의식을 다지는 계기도 마련되었다.

한편 이튿날에는 문화해설사와 함께하는 천리

포수목원 관람 및 연구원 발전을 도모하기 위한 노사협의회 주관 특강도 가졌다.

충발연 강현수 원장은 “연구원이 시군과 보다 가깝고 친밀하게 다가갈수록 양질의 연구성과가 나올 것”이라며 “비록 짧은 워크숍 일정이지만 연구원 가족 모두가 우리 지역 발전을 위한 현장연구를 되새기는 계기가 되길 바란다.”고 말했다.





# 원고모집

열린충남은 항상 열려 있습니다.

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

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 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)

