



전종귀 | 충남대학교 스포츠과학과 명예교수

충남지역의 해양레저 · 관광 활성화를 위한 제언

충남지역의 해양레저 · 관광은 활성화되고 있는가? 그렇다라고 선뜻 대답하기 어렵다. 실제 2005년부터 2012년까지 당진, 보령, 서산, 서천, 태안, 홍성 등 6개의 충남연안지역 지정관광지 방문관광객 수를 살펴보면 연평균 4.83%나 감소된 것으로 나타났다. 특히 서천군과 태안군의 경우는 각각 연평균 10.67% 및 12.91%씩 감소되었을 뿐만 아니라 관광특구지역인 보령시의 경우도 연평균 3.72%나 감소된 것으로 나타나 소득수준의 향상이나 여가 증대에 따른 관광 수요증가 추세에 역행하는 결과를 보이고 있다. 방문관광객 수의 감소는 관광분야 침체나 정체현상과 함께 관련 산업과 지역경제 활성화나 일자리 창출에 당연히 부정적인 영향을 주게 될 것이다.

충남지역은 현재 요트, 크루즈를 비롯한 선진형 해양레저 활동이나 관련 산업의 수요가 크지 않다. 그러나 국민소득 증가, 여가 문화 확산 및 관광육구 증대 등에 힘입어 고부가가치 관광산업 수요가 확대될 것이다. 뿐만 아니라 급변하는 사회에서 심리적 피로감이 큰 현대인들은 힐링(healing)에 대한 관심이 많고 웰빙과 관련된 감성적인 소비행태를 선호한다. 관광의 경우도 차별화나 고급화 소비를 추구하고, 경험과 감성을 중시하여 요트, 크루즈 등 직접 체험형 해양레저가 확산될 것으로 예측된다.

이러한 시대적 관광 패러다임 변화에 대응한 중앙정부의 정책도 해양레저 · 관광 활성화에 집중되고 있다. 2010년 국토해양부는 제 1차 마리나 항만 기본계획을 확정 · 고시하고 전국 47개의 마리나를 추진 중이다. 충남지역에도 석문, 오천, 보령, 홍원 등 4개 지역이 마리나항만 기본계획에 포함돼 충남 해양레저의 중심지가 될 전망이다. 2013년 해양수산부는 국민 힐링 해양공간과 쾌적한 어



춘조성과제로 해양어촌관광인프라 구축 및 연 70만명을 대상으로 해양데저스포츠 체험교육을 실시하였다. 2014년에는 크루즈 및 마리나 산업에 대한 선제적 투자, 지역경제의 싹틔줄이 되는 해양레저 · 관광 육성, 국민 참여형 해양문화 교육기반 조성 등 해양레저 · 관광 활성화에 집중하고 있다. 또, 제2차 어촌어항발전 기본계획('14-18년)에 의거 어항을 지역경제 중심으로 육성하기 위하여 다기능어항 개발사업, 어항 이용고도화 사업, 미항 개발사업, 어촌의 역 조성사업 등을 추진하고 있다.

해양레저 · 관광 활성화를 위한 중앙정부의 정책 추진 결과와는 다르게, 충남 연안지역은 해양레저 · 관광 산업 기반이 극히 취약하고 해양레저 시설, 장비, 프로그램, 지도자 및 서비스 등 해양레저 · 관광 활성화 요소가 전반적으로 부족하다. 특히 조수간만의 차이를 극복할 수 있는 마리나 항만 등 SOC가 부족하며 요트, 보트, 윈드서핑 등 마리나 선박 및 서비스 요원이 부족하고, 다양한 크기의 크루저 등 고급 해양레저 · 관광객을 수용할 거점 항만 및 도시가 미흡하다.

이에 더하여 요트, 크루즈 등 고급해양레저관광의 미래상에 대한 지방자치단체 및 주민의 인식부족과 과도한 규제에 의한 새로운 해양레저 · 관광 시도의 난항, 해양레저 · 관광 가능 공간 및 시설 등도 부족하다. 해양레저에 대한 홍보 부족과 계절적 편향성 극복도 해결되어야 할 과제이다.

이렇듯 충남지역의 취약한 해양레저 산업기반을 극복하고 고부가가치의 선진형 해양레저 · 관광 활성화하기 위한 방안은 다음과 같이 제안된다.

첫째, 마리나 항만 등 SOC의 경우 안전, 환경, 예산에 대한 우려 등으로 확보가 용이하지 않다. 그러므로 기존 시설의 보수와 과감한 투자, 해양레저 이외의 편의 및 위락시설 등 부대시설의 공간정리 및 확충을 필요로 할 수 있다. 신규 시설의 경우 특히 많은 예산이 소요되기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간 긴밀한 협조가 필요하고 추진 정책의 정합성이 요구된다. 크루즈 관광객을 유치하기 위해서는 기항지 매력 포인트를 가진 거점항을 선정하고 인근 대도시와의 연계교통망을 확충해야 한다.

둘째, 해양레저 프로그램의 경우는 지리 및 환경적 영향을 많이 받으며 동일한 프로그램이 다수 존재할 경우 매력력이 저하될 수 있다. 충남연안 지역의 특성을 살린 모험형, 스포츠형 해양레저가 선호될 수 있다. 중앙정부 차원의 지원 대상인 홍원항, 석문항, 오천항, 보령 등에서는 마리나 구축을 통한 요트, 보트 등 마리나 선박 이용활동이 가능하다. 태안 및 서천의 송림지역에서는 캠핑, 도보여행과 인근 해역에서는 덩기요트, 윈드서핑 등이 가능하다. 또한 격렬비열도 등 무인도와 외연도, 호도, 녹도 등 외곽 유인도서를 연결하는 아일랜드 요트투어 등도 가능하다.

셋째, 지도자의 전문성이 강화되어야 한다. 해양레저 프로그램은 전문성이 자체의 경쟁력이 되며 이는 지도자의 전문성과 비례한다. 참여자에 대한 적절한 지도와 안전한 프로그램 운영은 전적으로 지도자의 몫이라고 할 수 있다. 지역 내 대학교 및 보령해양레저스포츠학교 등을 통한 전문지도자를 양성해야 할 것이다.

넷째, 계절적 편향성을 극복해야 한다. 해양레저의 경우 해양 및 그 근린의 공간에서 이루어지는 활동이므로 하절기를 제외한 계절에는 이를 대체할 마땅한 프로그램이 없다. 해안 배후 지역을 배경으로 하는 해안트레킹, 서바이벌, ATV 등 매력적인 관광프로그램을 확충하거나 레저보트나 요트 생산, 수리 등 조선관련 산업을 유치함으로써 관련 산업을 육성하고 계절적 편향성도 극복할 수 있다.

충청남도 해양관광의 발전방향

김영준 | 한국문화관광연구원 연구위원

주5일 근무제 도입, 대체 휴일제 도입 등 지속적으로 자유재량시간이 증가하고 있다. 이에 따라 국민 관광 수요는 성장세를 보이고 있는데, 2014년 국민여행실태조사에 따르면 국민관광 이동총량은 3.8억일에 달한다고 한다. 이와 더불어 활동추구형, 자기계발형 등 다양한 관광행태가 각광을 받고 있다. 특히, 해양관광 활동은 레저선박과 조정면허 취득자수가 증가함에 따라 최근 급증하고 있는 추세다. 해양수산부가 2014년 발표한 제2차 해양관광진흥기본계획에 따르면 해양관광은 현재 국민관광 활동의 50%에서 2023년 65%에 이를 것이라고 전망했다. 이 경우 연 4.9억일이라는 국민해양관광 이동총량이 발생하게 된다. 이러한 환경 변화에 대응하기 위해 정부 및 지자체에서는 해양관광 활성화 지원 정책을 활발하게 전개하고 있다.

그러나 현재 지자체 차원의 해양관광 시책은 환경 변화에 대응하는 미래지향적 관점 보다는 기존 관광개발의 관행을 벗어나지 못하고 있는 측면이 있어 아쉽다. 독립된 지구형 개발 위주, 하드웨어 시설 중시, 지역사회와 단절된 고립형 관광개발, 다양한 활동기반시설 제공 미흡 등이 여전하다. 이러한 관행이 지속된다면 난개발, 관광시설 수익성 저하, 부정적 지역관광개발 효과 발생 등이 우려된다. 관광시장과 공급환경이 빠르게 변화하는 시대에 해양관광을 둘러싼 환경변화를 조감하고 이를 토대로 방향성을 모색하는 것이 지자체 차원에서 요구된다.

우리나라 해양관광 발전 방향

우리나라는 해외의 해양관광이 활성화된 국가와는 다른 해양관광의 특성을 가지고 있다. 따라서 우리나라 해양관광 발전방향을 모색하기 위해서는 이러한 특성을 항상 염두에 두어야 한다. 우리나라 해양관광의 가장 큰 제약점은 계절성이다. 해양관광활동은 일정한 수심과 파도, 기온이 전제되어야 하는데, 우리나라는 4계절이 뚜렷하여 여름철에 해양활동이 집중된다. 우리나라 해수욕장은 일반적으로 2개월간 운영되는데 이외의 기간에는 친수활동에 한계가 있다. 또한 서해안에 발달된 갯벌은 생태관광의 잠재성

은 크나 친수활동에는 제약조건이 된다. 우리나라 수역의 또 다른 특성은 어촌과 어항이 밀집하여 해양 활동공간을 확보하기 어렵다는 점이다. 어업활동이 이루어지는 수역에는 수산자원보호구역이 지정되어 육역의 기반시설 설치 및 수상활동이 금지되고 있다.

해양관광이 여름철에 집중되다 보니 관광기반시설 수용력이 부족해지고 서비스가 저하되는 문제를 낳는다. 여름 한철에는 숙박시설 구하기가 어려워지고 바가지요금이 난무하게 된다. 관광수요의 변동성이 크다는 점은 관광사업자의 수익성을 낮게 하여 민간투자 유치를 부진하게 하는 요인이 된다. 해양관광 시장의 편중성은 기간 뿐만 아니라 활동 측면에서도 살펴볼 수 있다. 우리나라 해양관광 활동은 해수욕이 전체 활동의 51%를 차지하고 있다. 이는 다양한 해양레저스포츠 활동 및 시설이 제공되지 못한 측면도 있으나, 계절성에도 연관이 있다. 공간적으로는 동해안이 여름철 해수욕장을 중심으로 해양관광수요가 집중되었으나 서남해안으로 분산되고 있는 추세이다. 이는 최근 휴가철의 분산과 연계관광 활성화에 따른 결과라고 볼 수 있다.

우리나라의 해양관광의 특성은 정책적 관점에서도 찾아볼 수 있다. 해양관광 정책영역은 기존 해수욕장 등 해변에서 해상과 해중 등으로 공간이 확대되고 있는 추세이다. 이는 친수활동 증가라는 해양관광 시장의 요구에 부응하면서 해양산업 발전을 도모하고자하는 정책적 노력의 결과라고 할 수 있다. 그리고 하드웨어 위주의 기반시설 개발과 더불어 콘텐츠와 소프트웨어를 중시하는 정책영역이 확대되고 있는 추세이다. 독립적 지구에서 어촌·어항 등 지역사회와 연계한 관광개발이 활성화되고 있다. 정책 영역 확대에 따라, 기존 관광 행정부처인 문화체육관광부와 해양 행정부처인 해양수산부 외에 다양한 부처에서 해양관광 관련 정책을 추진하고 있다.

이러한 해양관광의 자원, 시장, 정책적 특성을 감안하여 우리나라 해양관광의 발전방향이 정립되어야 한다. 우리나라 해양관광의 발전방향은 지속가능성, 지역중심성, 산업기반성이라는 세가지 키워드로 정리할 수 있다.

첫째, 해양자원의 지속가능한 이용을 도모하기 위하여 적정 개발 및 보전·관리가 이루어져야 한다. 저점형 개발지역과 보전지역을 구분하고 보전지역에 대해서는 개발을 지양하며 개발지역은 고밀도 개발이 가능토록 할 필요가 있다. 독특하고 쾌적한 해안경관 및 환경 조성을 위하여 디자인, 경관, 환경 관리가 체계적으로 이루어져야 하며, 이를 위하여 지역 조례 등을 통하여 관리가 이루어져야 한다. 해양관광개발의 계절성을 극복하고 수요를 분산시키기 위해서는 내륙과의 연계 관광을 활성화하여야 한다. 연계 관광자원과 코스를 개발함으로써 해안 개발 압력을 저감시키고 공급 과잉을 방지할 수 있다.

둘째, 해양관광과 지역사회의 발전이 조화를 이룰 수 있도록 지역기반형 관광개발을 추진하여야 한다. 어촌·어항 중심의 관광활성화 사업을 적극 추진하여야 한다. 어촌·어항은 문화 체험과 먹거리·살거리 등을 제공함으로써 관광목적지로서 잠재력이 높다. 어촌·어항을 관광자원화 하기 위해서는 지역사회의 주체인 어민의 공감대가 전제되어야 한다. 또한 지역관광 혁신역량을 제고할 수 있도록 시스템 마련이 중요하다. 외지 자본에 의한 대규모 개발은 선택과 집중이라는 원칙하에 도입할 필요성이 있다. 그러나 우리나라 대부분의 해안에서는 지역사회가 중심이 되어 다양한 서비스를 관광객에게 제공하는 발전모델이 해양관광의 발전기조로 자리매김 해야 한다.

셋째, 해양관광수요를 지속 창출하고 서비스산업을 육성하기 위하여 관련 산업을 동반 육성하여야 한다. 해양관광 시장을 확대하기 위해서는 다양한 해양관광 활동이 제공되어야 하는데 우리나라는 해양관광 기반시설이 매우 부족한 실정이다. 마리나, 해양테저센터 등 해양테저스포츠 거점지역을 선정하고 배후 단지 등과 연계한 복합적 개발을 활성화해야 한다. 해양관광은 기반시설과 함께 선박, 용품 등 관련 산업이 동반 발전해야 한다. 정부 차원에서 해양스포츠 활성화를 위한 관련 산업의 육성 및 서비스산업 지원체계가 마련되어야 한다.

충청남도 해양관광 발전 방향

충남에서도 해양관광을 육성하기 위하여 다양한 노력을 전개하고 있다. 그러나 현재까지 충남의 해양관광 발전 기반은 기반시설, 상품 개발, 내적 역량 측면에서 전반적으로 미흡한 상태로 볼 수 있다. 충남은 마리나 등 해양체험 기반시설이 부족하여 해양관광 활동이 원활하게 제공되지 못하고 있으며, 태안 관광레저형 기업도시, 대천해수욕장 관광지 등 거점형 관광개발이 지연되고 있다. 충남이 보유한 해양관광축제, 어촌체험마을, 섬 등 잠재력 있는 해양관광상품 개발 및 홍보를 위한 투입이 부족하며 지역사회에서 자립적으로 관광발전을 이루어나갈 수 있는 역량이 저하되어 있는 실정이다.

이를 개선하고 충남 해양관광을 발전시키기 위해서는 첫째, 충남이 가지고 있는 대표자원인 해수욕장을 해양관광의 핵심거점으로 육성해야 한다. 대전, 무창포, 보령 해수욕장을 리모델링과 사계절 관광프로그램 개발, 관광인프라 개선을 통하여 연중 이용을 활성화 해야 한다. 해수욕장 내 기존 개발지구에 대한 리모델링은 경관 개선과 해양체험시설 신규 도입, 공연 등 이벤트 개최를 통하여 하드웨어와 소프트웨어가 결합된 모델이 되어야 한다. 해수욕장은 경관 가이드라인을 제정하고 공공편익시설 디자인을 정비함으로써 아름답고 쾌적한 경관으로 가꾸어야 한다. 경관녹지를 대폭 확충하고 청결한 해수욕장을 만들기 위한 지역사회의 자발적 노력도 요구된다.

둘째, 지속가능한 섬 모델을 확산시켜야 한다. 충남은 외연도 가고싶은 섬과 장고도 명품섬 사업을 성공적으로 진행시킨 바 있다. 이러한 모델들이 난지도, 원산도 등 충남지역의 타 섬에도 확산 적용되는 것이 바람직하다. 섬관광 활성화는 접근성이 양호하고 지역사회의 추진의지가 높은 섬에 대해 선별적으로 추진하되, 지역주민 참여형 계획을 통하여 섬관광 활성화 마스터플랜을 수립하는 것이 바람직하다. 충남내 개발 가능하고 경관 가치가 높은 무인도서를 체계적으로 관광자원화하고 거리별, 자연여건별 잠재력을 고려하여 단계적으로 활성화가 이루어져야 한다.

셋째, 다양한 해양테저스포츠 기반시설 및 상품이 개발되어야 한다. 이를 위해서는 복합형 해양테저스포츠시설이 확충되어야 하는데 기추진되어 왔던 안면도 등의 민자유치를 위한 지원체계를 적극 강구하여 조속히 개발될 수 있도록 유도하여야 한다. 보령, 석문 등 복합 마리나항만 조성도 주거시설 도입 및 이벤트 개최 등 차별화를 모색하여 조기에 개발이 진행되도록 해야 한다. 해양관광테저스포츠와 관련한 축제 및 이벤트를 적극 발굴하고 이를 홍보함으로써 해양관광 활성화를 기할 수 있다. 최근 요트, 자전거, 걷기 등 레포츠 인구가 늘어나고 있어 이와 관련한 축제 및 이벤트 개최는 기반시설과 함께 시너지를 발휘할 수 있는 효과적 수단이다.

넷째, 어촌·어항을 중심으로 한 해양관광 활성화 기반이 구축되어야 한다. 어촌·어항을 명품 관광자원화하기 위하여 문화적 품격을 디하여 차별화된 매력성을 창출해야 한다. 어촌·어항은 6차산업 활성화의 적지로서 주변지역에 파급효과를 확산시킬 수 있다. 어촌·어항이 우리나라 해양관광의 중심이 되기 위해서는 지역관광진흥협의체와 같은 지역사회 역량 강화 노력이 있어야 한다. 지역주민을 중심으로 지역관광사업체를 적극 발굴하고 관광서비스 품질관리체계를 구축해야 한다.

해양관광의 새로운 추세 그리고 국내외 사례

글 · 이종훈 | 한국해양수산개발원 부연구위원

해양관광 그리고 해역별 여건

관광산업은 세계에서 가장 빠른 성장세를 보이고 있는 경제 분야 중 하나로 전세계 서비스 관련 산업의 약 30%, 전세계 GDP의 약 5%를 차지하며 모든 일거리 가운데 약 1/12에 해당하는 직업군을 창출해 내고 있다.

해양관광을 나서는 가장 큰 이유는 일반적인 관광활동과 마찬가지로 일상생활에서 벗어나 새로운 변화를 추구하는 것인데 있는데, 연안과 해역에서 이루어진다는 점에서 육상관광과 공간적 차이가 있다. 즉 해양관광은 직간접적으로 바다에 의존하거나 밀접한 연관성을 갖는 정적 또는 동적 활동이라고 할 수 있다.



해양관광의 유형은 해양의존형 활동과 해양연관형 활동으로 구분된다. 의존형 활동은 다시 스포츠형(윈드서프, 보트 및 요트, 스킨스쿠버 등), 휴양형(해수욕, 바다낚시 등), 유람형(해변, 해상 또는 해저유람 등)으로 나뉘며, 연관형 활동은 해양문화관광, 도서관관, 생태관광, 경관감상 등이 있다.

해양관광 측면에서 해역별 특징과 여건 등은 다음과 같다.

서해안은 일몰과 연안의 도서 그리고 주변의 기암괴석 등 경관이 빼어난 지역이 많으며, 비교적 안전

한 수심의 해수욕장이 널리 분포하고 있다. 또한 갯벌의 동식물과 철새 등 생태자원이 풍부한 편이다. 또한 중국을 잇는 국제여객선 왕래가 증가할 것으로 예상되며 중소규모의 단기 크루즈사업을 적용하기에 적절한 항만이 다수 있다고 생각된다.

동해안은 깊은 수심과 깨끗한 시야로 스킨스쿠버 활동이 왕성하며 연안을 따라 크고 작은 해수욕장이 즐비하다. 낮은 간만차로 보트와 바다낚시활동을 위한 여건이 양호하며 일출 감상하기에 아름다운 지역이 많다. 장래 극동러시아와 일본을 잇는 국제크루즈와 국가간 보트활동을 위한 지원시설을 개발하는데 적합한 지역으로 판단된다.

남해안은 서해와 동해의 장단점을 고루 갖추고 있으며 많은 지역의 전면 해상에 크고 작은 도서가 산재해 있기 때문에 경관적으로 빼어나다. 온화한 기후로 해양관광을 즐기기에 서해안이나 동해안 보다는 양호하지만 많은 사람이 밀집해 있는 수도권에서 가장 멀리 떨어져 있다는 단점도 있다.

우리나라는 삼면이 바다로 해양활동을 하기에 매우 유리한 조건을 지니고 있지만, 연안지역에서 이루어지는 축제와 이벤트 그리고 관광상품은 차별성이 떨어지며 행사기간 또한 주로 봄, 가을 행락철에 몰려 있어서 연중 관광객 편차도 심한 편이다.



해양수산부의 해양관광 관련 주요 정책과 시책

여가시간 증대와 관광형태 다양화 그리고 연안지역에 대한 접근성 향상으로 해양관광에 대한 국민적 관심이 높아지고 있는 가운데 해양관광·레저산업을 미래 신성장동력으로 육성하기 위한 국가정책의 발표에 따라 해양레저보트산업 및 마리나산업을 통하여 새로운 일자리를 창출시키기 위한 다양한 사업이 추진 중에 있다.

이 가운데 2014년도 해양수산부의 주요 정책 가운데 하나인 “국민행복을 위한 7가지 약속”의 해양관광 관련 추진과제를 요약하면 다음과 같다.

● 특집2 _ 충남 해양관광 활성화

첫째, 크루즈 및 마리나 산업에 대한 선제적 투자이다. 여기에는 2020년을 목표로 8개 국제크루즈부두 확충, 거점형 마리나항만 사업시행자 확정 및 실시설계 추진, 마리나산업의 민간투자 촉진과 투자활성화를 위한 제도개선 등을 담고 있다.

둘째, 지역경제의 실핏줄이 되는 해양레저관광 육성을 도모함에 있다. 해양레저관광을 위한 인프라 확충과 함께 지역 고유자원을 활용한 콘텐츠 개발을 추진하고, 해양레저 활동인구의 저변 확대와 특색있는 지역 관광상품 개발을 도모한다. 이를 위하여 해양테마마을 및 어촌체험마을 조성을 추진하고자 한다.

셋째, 국민 참여형 해양문화·교육 기반의 조성이다. 20개의 해양교육 시범학교를 운영하고 이를 위한 교재 개발과 동아리 활동을 지원한다. 또한 유인등대를 활용한 해양문화공간 조성으로 대국민 해양의식 고취에 노력한다.

아울러 제2차 어촌어항발전기본계획(2014~2018년)에서는 크게 두 가지 측면에서 해양관광을 다루고 있다.

첫째는 어항을 지역경제의 중심지로 육성하고자 지역 특성을 반영한 어항의 특화개발을 추진하고 있다. 즉 다기능어항개발사업(자원조성형, 낚시관광형, 피서리나형, 복합형)과 어항 이용고도화사업 등을 선정하여 개발하고 있다.

둘째는 소득창출로 부유한 어촌을 건설하고자 어촌관광 활성화를 도모하고 있다. 기존 어촌체험마을 사업의 지속적인 추진과 해중레저거점마을, 문화어촌마을 그리고 아름다운 어촌마을 조성사업 등을 계획, 추진 중에 있다.

해양관광의 새로운 추세

레저보트활동 그리고 마리나

전세계 레저보트시장은 크게 미국과 유럽 그리고 그 밖의 지역으로 구분할 수 있다. 세계경제는 물론 해당 국가의 경기상황 등에 따라서 각국의 내수판매실적, 레저보트 또는 엔진의 수출입실적, 요트 및 선내기 건조척수, 관련 종사자 규모 등에 매년 큰 차이를 보이고는 있으나 미국의 전세계 시장의 약 60% 이상을 차지하는 것으로 판단된다. 2012년 말 기준 ICOMIA(세계해양협회 : The International Council of Marine Industry Associations) 자료에 의하면 미국 내에는 약 11,000개소의 마리나 또는 요트장이 있으며 계류선석은 80,000개에 달한다. 약 19명 당 1척의 레저보트를 가지고 있으며, 약 35,000개의 관련 회사에서 약 340,000개의 일자리를 창출하고 있다.

우리나라에서는 아직까지 레저보트 관련 업체 수와 종사자 수 그리고 신조선박, 중고레저보트 수입 및 거래 등 시장규모를 파악할 수 없는 실정이다.

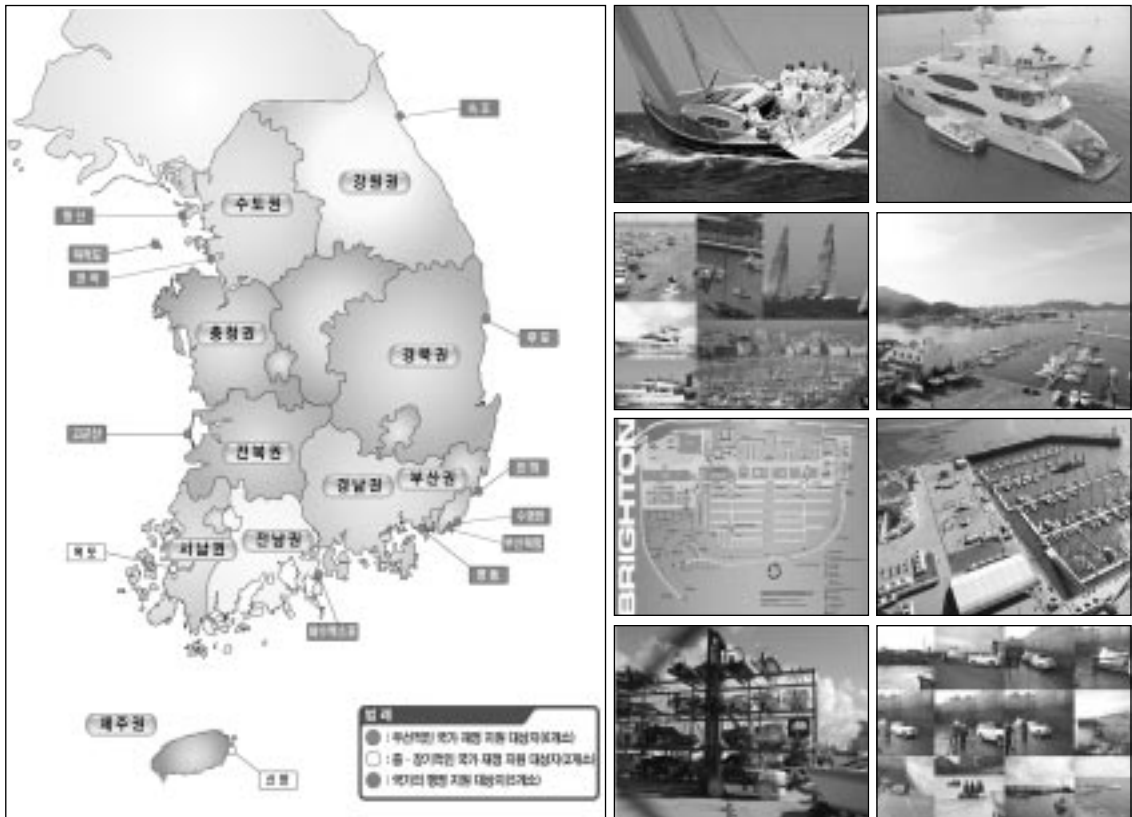
한편 마리나는 역동적 해양관광활동의 중심이 되는 시설로 보트활동은 물론 바다낚시와 스킨스쿠버활동 등을 지원하며, 레저선박 건조업은 조선업과 마찬가지로 각종 기자재 및 내장산업, 장비산업은 물론 서비스, 금융, 보험에 이르기까지 전후방 산업연관 효과가 매우 높은 산업이다.

앞에서 서술한 바와 같이 해양에서의 다양한 활동에 대한 관심과 참여가 증가하고 있는 가운데 해양수산부를 비롯한 중앙 부처(산업통상부, 문화체육관광부, 기획재정부, 법무부 등)에서는 보트와 요트를 이용한 해양레저와 관련 산업에 대한 정책을 추진 중에 있다.

특히 해양수산부에서는 제1차 마리나항만 기본계획(2010~2019년) 수립과 5년 마다 실시하는 수정계획 등을 마련하고 있는데, 2012년 13개소의 거점형 마리나항만 대상지를 선정하였다.

거점형 마리나항만은 우선적 국가 재정 지원 대상지 6개소(덕적도, 고군산, 여수엑스포단지 내, 명동, 진하, 후포), 중장기 국가 재정 지원 대상지 2개소(목포, 신양), 그리고 국가의 행정 지원 대상지 5개소(왕산, 전곡, 부산 북항, 수영만, 속초)이다.

2015년 3월 현재 울진의 후포마리나항만에 대한 협상이 진행 중에 있으며, 나머지 국가 재정 지원 대상 거점형 마리나항만에 대한 공모 증으로 6월 즈음에 추가 거점형 마리나항만이 결정될 예정이다.

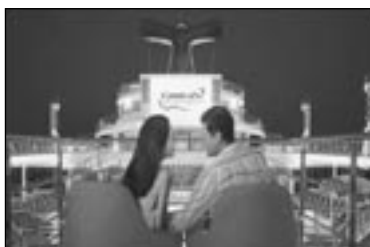


크루즈관광

1970~1980년 대의 미국 ABC 방송국의 시트콤 “The Love Boat”를 통하여 사람들에게 널리 각인된 크루즈관광은 우리나라에서도 점차 신흥여행의 수단으로 널리 사랑받고 있다. 특히 크루즈 관광산업은 “21세기 가장 유망한 성장산업”중 하나로 평가되고 있는데, 관광객 규모는 2007~2013년 간 연평균 약 5%의 성장을 기록하고 있고 2014년에는 약 21.7백만명에 달한 것으로 추정된다.

크루즈산업은 전세계적으로 약 1천억 달러의 경제적 효과를 나타내며 약 330억 달러의 지불임금 규모로 지구상에 약 78만개의 일자리를 창출하고 있다. 한편 미국이 차지하는 비중은 약 42~53% 정도로 추측되고 있는데 미국 내 경제효과는 약 420억 달러, 임금은 약 174억 달러 그리고 36만개의 직업을 만들어 내고 있다.

2014년도의 전세계 크루즈 운항일정 및 선박 배치 기준으로 보면, 북미지역이 약 42%, 지중해와 유럽지역이 약 30%, 아시아·호주지역이 약 10% 그리고 남미를 포함한 기타 지역이 약 18%를 차지하고 있다.



이와 같은 세계 크루즈 관광산업 추세에 비하여 국내 크루즈산업은 도입기 수준에 불과하여 크루즈 관광을 위한 공급 및 수요시장 그리고 정책적 지원체계 등이 아직 미흡한 실정이다. 크루즈 관광산업은 관광 그 자체뿐만 아니라 항만, 해운, 조선 등 다양한 전후방 산업에 대한 연계효과도 뛰어난 차세대 전략산업으로 부상함에 따라서 정부차원에서도 크루즈 관련 산업 육성을 위한 지속적인 관심과 노력을 펼치고 있다.

한편 우리나라 주요 크루즈항만인 부산, 제주, 인천이 기항지 수준에서 최근에 들어서야 이따금씩 준모항지 역할을 하는 수준인데, 가장 중요한 이유는 중국과 일본과 달리 우리는 아직 자국적 크루즈가 취항하지 않기 때문이라고 할 수 있다.

국제크루즈에 있어서 우리나라의 가장 큰 장점은 지리적으로 동북아시아의 결절점에 위치한다는 점이며, 단점으로는 부족한 전문인력(통역, 가이드), 연계 관광프로그램 등 네트워크의 미성숙, 계절적 불리함과 아직까지는 크루즈 관련 인프라가 부족하다는 점 등을 열거할 수 있다.

기회요인으로는 아시아권 크루즈시장에 대한 주요 크루즈선사의 관심 증가와 최신형 크루즈 투입, 우리나라는 물론 인근 국가에서 고급 해양관광 수요 증대 그리고 크루즈 활성화를 위한 중앙정부의 지속적인 관심과 정책 전개를 들 수 있다. 한편 위협요인으로는 중국 내 여러 항만도시를 비롯한 인접 국가의 크루즈 시장 육성 및 선점을 위한 정책 시행, 국내 연안도시의 크루즈 인프라 구축을 위한 과잉 경쟁 즉 시장여건을 고려하지 않은 크루즈 인프라 마련 추진 등을 열거할 수 있다.

국내외 여건과 사례를 통한 시사점과 제언

기존 시설물의 적극적인 활용방안 마련이 필요

지역 여건을 충분히 고려하여 개발규모를 결정하는 것이 가장 중요한데, 새로운 항만 또는 어항을 계획하여야 할 정도로 큰 개발사업이 아닌 경우에는 빠른 시간 내 비교적 적은 개발사업비로 관련 시설 구축이 가능하도록 기존 항만 또는 어항 내 유휴공간을 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

특히 마리나 같은 경우에는 수도권과 부산 그리고 제주 같이 정주인구가 많거나 연중 관광객이 몰리는 지역을 제외하고는 해당 지역에 있어서 개발수요가 그다지 크지 않은 곳이 많다. 이러한 지역은 다 기능어항개발사업 또는 항만이나 어항의 기능재배치 등을 통하여 마리나를 건설하는 것이 예산 측면에서도 유리하고 침체된 연안지역에 새로운 활력을 일으키는 계기가 될 것으로 예상된다. 우리나라 어선의 지속적인 감소 추세로 인하여 어항과 항만 내 어항구역에 유휴공간이 증가함으로써 새로운 활용방안 모색이 요구되는 곳이 많기 때문이다.

이해당사자 사이의 상생모델 구축이 긴요

해양에서의 관광활동은 근본적으로 어업인과 레저관광을 즐기려는 일반시민 사이에 다툼과 반목을 낳고 있다. 어장훼손, 수산물 절취 그리고 쓰레기 방치 등으로 인하여 어업인은 외부인의 방문을 꺼려하는 경우가 많고, 공공재인 해변과 바다를 즐기려는 방문객은 지역 출입을 통제하거나 간섭하는 어업인 또는 지역주민에 대한 불만이 있다. 이와 같이 상충된 갈등구조를 이해당사자 간 오랜 숙의를 통하여 상생의 비즈니스 모델을 구축할 필요가 있다.

어업인이 연안을 관리하는데 드는 비용과 수고를, 방문객은 환경부담금 차원에서 적절한 금액을 지불해야 한다는 의미인데, 예를 들어 조례 제정을 통하여 주차장 이용료를 받거나 스킨스쿠버를 하는 사람들에게 해중입수료를 거두는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

또한 예기치 못한 사고에 대해서는 해경, 소방서와 지역병원 등이 중심이 되는 응급재난구조시스템을 시급히 구축해야 한다. 아울러 체계화, 명문화된 재난대책 매뉴얼을 제작하여 해양활동을 하는 모든 사람을 대상으로 홍보하고 숙지시켜야 한다.

해양관광 또는 해양레저스포츠 전담조직을 구축

전국 연안 시군에 있어서 해양관광 관련 업무는 해양수산과와 문화관광과로 이원화되어 있는 경우가 많다. 해양수산과는 수산업, 어업, 연안관리, 해양관광 등의 업무를 담당하며, 문화관광과는 일반적인 내륙관광, 이벤트, 마케팅, 해수욕장 관리 등을 담당하고 있다.

해양관광과 해양레저산업 진흥 등에 대한 중앙부처의 정책 기조에 적극적으로 부응하기 위해서는 전담조직을 정비하여 운영하는 것이 긴요하다고 판단된다. 연안 시군 단위에서 담당부서를 신설하는 것은 여러가지 제약이 있으므로 해양수산과 내에 해양관광진흥 담당을 조직하는 것이 바람직한데, 다양하고 많은 민원을 다루는 해양수산과의 특성을 고려하여 문화관광과에 만드는 것도 대안이라고 판단된다.

연안 시군 내 새로운 담당조직 구축은 국내외 해양관광의 동향을 파악하고 이에 따른 관련 중앙부처의 정책변화에 능동적, 선제적 대응을 가능하게 한다는 측면에서 바람직한 방향으로 여겨진다.

충남 해양관광활성화를 위한 해양관광거점 조성 방안

김경태 | 충남발전연구원 문화관광디자인연구부장

주5일 근무제 정착과 소득수준 향상 등으로 여가시간이 증가하고 레저지향의 경향이 증대되면서 해양관광에 대한 수요가 내륙관광에 비해 상대적으로 증가하고 있다. 그러나 충남의 경우 계절적으로 7-8월 하절기 집중현상을 나타내고 있고 지역적으로는 보령, 당진을 중심으로 관광객 집중 현상이 나타나고 있으며, 태안의 경우 유류피해 이후 급격한 감소세를 나타내고 있어, 충남 서해안 관광 활성화를 위해서는 계절별, 지역별 집중 현상을 해소할 수 있도록 사계절 관광지를 위한 거점지역 육성과 지역별 차별화된 기능 배분 및 지역별 연계를 통한 관광매력성 증대가 필요하다. 또한 해수욕장 중심의 해양관광에 치중되어 국제경쟁력을 갖춘 해양관광 기반시설이 부족하며, 해양관광자원의 효율적 관리가 미흡한 상황으로 충남이 서해안 해양관광 거점 지역으로 발전하기 위해서는 충남만이 가질 수 있는 차별화된 해양관광 매력물을 조성해야 한다.

따라서 충남의 특성에 가장 부합되고 충남에서만 접할 수 있는 차별성 높은 특화된 해양관광상품을 개발하고 거점을 조성하여 충남경제 활성화의 신성장 동력으로 삼아야 할 것이다.

충남 해양관광자원 현황

충남 해양관광자원으로는 해안 및 도서의 경우 2012년 기준 해안선이 1,087.19km(육지부 731.63km, 도서부 346.36km)이고 도서는 271개로 유인도가 32개, 무인도가 239개로 나타났으며, 자연공원으로는 태안반도를 중심으로 가로림만에서 안면도에 이르는 면적 377.019km²에 이르는 태안해안국립공원이 있으며, 해수욕장은 2012년 기준 전체 51개소(태안군 32개, 보령시 17개, 당진시 1개소, 서천군 1개소)가 있고 총 길이는 61.04km이고 총면적은 14,294,781km², 백사장이 11,799,000m²로 한해 관광객수는 23,383,866명으로 서해안 6개 시군 방문객의 약 50%에 이르는 수로 충남 해양관광의 주요 형태가 하절기 해수욕장 이용인 것으로 나타났다.

이외에도 해안권에 위치한 지역은 수려한 섬들이 군도를 형성하고 있으며, 이를 중심으로 다수의 해양관광자원이 분포하고 있다. 특히, 기암괴석 등 해안경관지의 경우 보령시의 도서를 중심으로 집중되어

있음을 알 수 있다. 또한 지역의 자연경관을 중심으로 일출, 일몰 관광지가 지역별로 고르게 분포되어 있으며, 간척된 지역의 특성상 철새도래지도 서산시, 홍성군, 서천군에 분포하고 있는 것을 알 수 있다.

또한 문화재는 총 226개로 충남 전체의 27.0%를 차지하고 있으며, 자연휴양림이 3개(안면도, 성주산, 용봉산)가 있으며, 축제가 2013년 기준 51건으로 전통문화와 지역특산물을 활용한 축제가 4월부터 10월 까지 집중적으로 개최되고 있다. 그리고 어촌체험마을이 보령시 2곳, 서천군 1군, 태안군 5곳이 있으며, 주요 시행되고 있는 사업은 마을공동 체험기반시설, 마을경관조성, 생활편의시설, 기타 S/W 관련사업이 진행되고 있으며, 관광기반시설의 경우 관광숙박시설, 유원시설, 관광편의시설은 양호한 편이나 외국인 관광객과 관련한 관광사업체는 없는 것으로 조사되었다.

법정관광지로는 지정관광지가 12곳(보령시 3곳, 서산시 1곳, 당진시 3곳, 서천군 2곳, 홍성군 1곳, 태안군 2곳)이 지정되어 있으며, 관광특구로는 보령 해수욕장관광특구가 지정되어 있다.

충남 해양관광 관련 계획 및 사업 검토

충청남도의 해양관광과 관련된 계획은 먼저 충남 서해안권 종합개발계획(1988)으로 서해안 해양관광과 관련하여, 아름다운 자연경관을 지니고 있으며 수도권과 중부권을 포함한 우리나라 인구의 절반이상의 여가공간으로서 개발보다는 보전이라는 지역적 이미지를 지녀왔다고 정의내리고 있으며, 또한 서해안지역의 잠재력은 중국대륙과의 교통 확대, 서해안 고속도로의 건설, 아산항 및 장항항의 개발로 인한 개발 여건 변화, 수도권의 거대한 소비시장과 스피드 오버효과로 발전잠재력을 갖는 지역으로 제시하였다. 다음으로 서해안 관광벨트 개발계획(2005)으로 정부가 해양관광산업 육성을 위해 경기와 충남, 전북, 전남 등 서해안권 4개 시·도 40개 시·군의 관광지 개발계획을 하나로 묶어 개발하는 대규모 프로젝트로 주요 내용은 안면도(4계절 관광·휴양지구)와 원산도(섬 거점 및 대천-안면도 중간기착지), 대천지구(해양레포츠 및 경관위주 관광지)를 중심거점으로 개발하면서 태안관광테저도시와 만리포해수욕장, 홍성 남당지구 등을 연계 관광지로 개발하는 것이다. 이를 바탕으로 총투자비 4조 967억원, 총 사업기간 2008년~2017년(10년간)의 서해안권 광역관광 개발계획(2006)이 법정계획으로 수립되었으며, 이중 충남의 투자비는 2조 1,790억원으로 전체 53.2%로 주요 사업은 거점 사업으로 대천, 원산도와 안면도의 파인코스트사업, 연계사업으로 삼교호관광지, 만리포해수욕장, 남당지구, 춘장대해수욕장 등이 계획되었으며, 전략사업별 투자계획이 수립되었다.

다음으로 충청남도 계획에서의 해양관광 관련 계획은 제3차 충청남도 종합계획(2008, 2011)으로 서해안권에 있어서는 환황해권 교역 전진기지, 해양휴양·관광의 메카로서 항만기능 확충 및 거점육성, 서해안 국제해양관광벨트, 화력발전소 온배수 활용 특화단지, 갯벌 양식 클러스터, 항공산업 연구단지, 연안관리 등이 주요 이슈 및 사업으로 부각되면서 환황해권의 전초기지로서의 역할을 좀 더 구체화하였고,

지속가능한 발전과 그동안 상대적으로 소홀히 다루어졌던 분야-사회적 경제 등이 전면에 부각되게 된다. 주요 사업은 서해안 국제해양관광벨트-천수만관광휴양벨트, 태안 기업도시, 서산바이오웰빙특구, 대천해수욕장 머드랜드, 원산도 등 관광섬, 안면도 국제관광지, 국제 해양스포츠제전, 서해수중유물보관동 등이 계획되었다.

마지막으로 제5차 충남권관광개발계획(2012)으로 범위는 충청남도 전역(16개 시군)을 대상으로 하며, 목표연도는 2016년이다. 제5차 충남권관광개발계획에서는 관광권역을 5개 소권역(역사온천 관광권, 내포문화 관광권, 해양도서 관광권, 백제금강 관광권, 녹색유교 관광권)으로 설정하였고 해양관광이 있는 권역은 해양도서 관광권과 내포문화 관광권 일부 사업이다. 해양도서 관광권은 보령, 태안, 서천 지역으로 기본 방향은 충남관광거점 조성과 연계자원의 개발, 해양과 해안휴양자원을 활용한 관광상품화, 태안~보령~서천을 연계하는 관광상품 추진, 태안 다크투어리즘, 서천 생태자연자원 등이다.

〈표 1〉 충청남도 권역계획 해양관광 관련 주요 내용

구 분	계획주체 (수립년도)	계획기간	대상지역	권역수	해양관광 관련 내용	비고
충남 서해안권 종합개발 계획	충청남도 (1988)	1989 - 2001	충남서해안 지역 (3시9군)	2 (2대권 7중권)	<ul style="list-style-type: none"> 국제적 관광지 조성(안면도, 천수만 지역) 국제 관광항 개발 해상관광망 강화 : 난지도, 안흥항 관광지 지정(도비도, 원산도) 	
충청남도 권역별 개발계획	충청남도 (1989)	1990 - 2011	충남 전지역	6	<ul style="list-style-type: none"> 안면도 국제관광단지 개발 관광지별 관광상품 개발 관광개발 : 안면도, 삼교호 국민관광지, 대난지도, 서산AB지구 서해관광도로 개발 대천종합관광단지 및 연계관광지 개발(대천해수욕장-죽도-무창포해수욕장) 춘장대해수욕장 개발 	최초 권역 계획
충남해안권 광역관광 개발계획	문화체육 관광부 (2006)	2008 - 2017	4개 도 20개 시·군	충남 7개 시·군	<ul style="list-style-type: none"> 거점사업 : 안면도, 원산도, 대천의 파인코스트 사업 연계사업 : 삼교호관광지, 만리포해수욕장, 남당지구, 춘장대해수욕장 전략사업 	
제3차 충청남도 종합계획 수정 계획	충청남도 (2008)	2008 - 2020	충남 전지역	4	<ul style="list-style-type: none"> 서해안 국제해양관광벨트-천수만 관광휴양벨트, 태안 기업도시, 서산바이오웰빙특구, 대천해수욕장 머드랜드, 원산도 등 관광섬, 안면도 국제관광지, 국제 해양스포츠제전, 서해수중유물보관동 	충남 최상위 계획
제5차 충남권 관광개발 계획	충청남도 (2012)	2012- 2016	충남 전지역	5	<ul style="list-style-type: none"> 기존 관광지 정비·보완계획-안면도 관광지(꽃지구, 지포관광지 분리) 신규 관광지 개발계획-원산도관광지 관광소권별 핵심 관광지원 개발사업-태양광에너지단지, 세브이일랜드창조관광 활성화사업, 유부도 동아시아 철새생태지구 천수만 국제관광·휴양벨트 조성-태안관광레저기업도시, 창리관광지, 철새도래지, 서산바이오웰빙관광특구, 간월도관광지, 남당관광지, 어사궁리·개발촉진지구, 조류탐사관, 속동전망대, 죽도생태공원화, 안면도 자연휴양림, 정다리 갯벌체험, 영목항 원산도관광지, 대천항 효도해수욕장, 천북 굴단지, 안면도국제관광지 조성(꽃지, 지포지구), 청포대·수중공원, 태안국립공원, 대천관광지, 머드체험관, 죽도관광지, 무창포 해수욕장 	관광 관련 법정 계획

관련 사업 검토 요약 및 과제

충청남도 해양관광 관련 계획과 사업 검토의 결과 첫째, 서해안 해양관광 관련 계획은 최초로 서해안권 종합개발계획(1988) 수립 이후, 현재까지 관광객 유치를 위한 관광지 조성과 지정관광지 개발을 지속적으로 추진하고 있다.

둘째, 대규모 관광지 조성사업 위주로 개발 계획이 세워져 있어 추진 상황이 미약하며, 특히 민자유치가 원활하게 이루어지지 않아 대규모 관광지 조성 추진이 원활하게 되지 않고 있다.

셋째, 계획내용상 방향성이 되는 환황해권 시대 도래에 대한 대응이라는 측면에서 이에 대한 개발전략이 구체화되고 있다. 특히, 충남 서해안 해양관광은 해수욕장을 중심으로 한 휴양형, 자연감상형, 갯벌 및 철새 생태체험 등으로 정적인 관광 형태를 나타내고 있다. 즉, 현대의 해양레저관광 부문을 충족시켜 줄 수 있는 관광지 조성이 이루어지지 않고 있다.

넷째, 충남 서해안 해양관광은 지점 관광지 개발 위주의 추진으로 주변과의 연계성이 부족하고 거점관광지 조성을 추진하고 있으나 주변과의 네트워크가 이뤄지지 않고 관광지별로 차별화가 되지 않고 있다.

이를 통한 과제는 첫째, 해양수산부 해양관광진흥기본계획 등 국정과제와의 정합성을 고려한 중앙정부와의 정합성 유지, 둘째, 서해안 해양 관광지를 벨트로 형성하고 그 효과를 내륙으로 파급시켜 내륙과의 동반성장을 지향하는 거점 해양관광지 개발과 주변 연계 발전 방향 모색, 셋째, 지역민에 의한 순차적인 해양관광 개발과 기존 관광지를 활용한 리모델링과 프로그램 추가의 지속가능한 해양관광 개발 구축, 넷째, 해양관광지 기능 복합화와 주변 관광지와의연계를 통한 기능 다양화의 계절적 편중성을 극복할 수 있는 방안 마련, 다섯째, 선택과 집중에 의한 사업 추진으로 투자효율성 통합적인 사업추진체계 마련의 구축과 운영이다.

전략별 주요정책 및 추진 방안

충남 해양관광 활성화를 위한 전략별 주요정책 및 추진 방안으로 먼저 천수만 거점관광지대 및 관광지구 조성으로 부남호지구는 기존의 태안관광테저형 기업도시, 서산웰빙특구, 창리관광지의 차질없는 개발과 건강문화마을, 귀농자마을, 승마, 해양레저, 항공레저, 건강문화마을, 워터프런트 등의 추가를 제안하며, 간월호 지구는 기존 간월도 관광지, 갈산지구, 지산지구의 추진과 해산물 채취 체험장, 조류야생박물관 등의 추가 사업을 추진하고, 천수만 동측 지구는 기존의 남당관광지, 궁리·아사지구, 천북지구, 학성리지구의 지역주민연계 개발과 수산관광식품 거점단지의 추가사업을 추진하고, 천수만 서측지구는 영목항지구, 누동리지구, 중장리지구, 창기리지구, 황도지구의 추진과 전통 바다낚시체험장의 사업

추진을 안면도 꽃지지구와 지포지구의 경우 추진 방식의 변경과 중국 자본 등 적극적인 외자 유치 등의 마련과 연육교 연결에 따른 원산도지구의 경우 해양테저관광의 메카로 해양테저체험 및 교육시설과 복합리조트 사업의 추진이 필요하다. 제시된 사업의 추진방안으로 관광거점 지역과 지역간 연계, 민관 협력적 사업추진과 행정적 지원방안 마련, 단위 관광지 개발사업 순환형 관광벨트 구축, 해양관광진흥지구 도입 등이 필요하다.

두 번째 전략으로 생태·해양·역사문화 관광벨트와 명소 육성으로 먼저 천수만·비인만 생태체험 관광벨트화와 삼고호 지역 해양체험 관광벨트화, 내포문화지역 역사문화자원 관광벨트화를 제안한다.

세 번째 전략으로 내·외국인 관광객 유치 촉진 및 수용태세 구축으로 중국관광객 등 외국인 관광기반시설 확충으로 체류형 숙박시설 구축, 외국인 관광거리 조성, 관광안내서비스 개선사업, 관광음식점 선진화, 외국인대상 쇼핑시설 및 재래시장 육성, 홍보 프로모션 전개와 외국인 선호 관광상품 제공을 제안하고 해양주제 국제 이벤트 발굴 및 육성으로 중국 대상 축제 개발, 해양자원 축제 개발, 국제적 행사 개최를 제안하며,

네 번째 전략으로 지역 내부역량과 내발적 사업 추진체계 강화로 먼저 지역기반 관광사업체 서비스 산업화를 위해 특산물 관광상품화, 음식관광 활성화, 녹색어촌체험마을 활성화와 지역관광산업의 서비스 역량강화를 위한 서비스 교육 확대와 서해안 해양관광 거버넌스 구축 운영을 위한 관광발전 협의체 구성을 제안한다.

결론

충남 서해안 해양관광을 활성화하기 위한 방안으로 현재 개발되고 있는 해양관광지를 거점화하고 네트워크로 연계하여 개발하자는 것인데, 관광지 개발이 단계별 추진체계·지원제도·재원확보 방안 등의 과제가 상호 연계되어 있는 것이며, 시간의 흐름에 따라 그 문제·과제의 양상이 다르게 나타날 것으로 예상된다. 또한 관광지 개발의 특성상 민간부분에서의 개발이 주가 되는 부분으로 공공 차원에서의 지원은 한계가 있는 것도 사실이다.

특히 충남 서해안 해양관광지의 경우 과거 해수욕장과 수산물 시식의 단순한 관광 형태에서 다양한 해양관광지 개발로 변해가는 과정으로서 실제화될 때까지 장기적인 관점에서 단계별 시설개발 계획의 추진과 장래 해양관광 활성화를 위한 기반 조성을 순차적으로 진행하는 것이 필요하다.

환경변화에 따른 금강의 건강을 진단하다

정우혁 | 서해안기후환경연구소 책임연구원

김영일 | 서해안기후환경연구소 연구위원

이상진 | 충남발전연구원 연구실장

1. 시작하며

하천의 생태환경은 수심, 유량, 흐름형태, 하상형태, 천변환경, 수온, 수질, 유기물, 영양염류, 무기물, 폐수 및 오염물질 유입, 인공적인 환경변화, 수변지역 개발현황 등 다양한 요소의 영향을 받는다. 금강에서는 2009~2012년 동안 '4대강 살리기 사업의 일환으로 '금강정비사업'이 이루어졌으며, 하상의 준설과 보의 설치로 인해 수심이 증가하고 유속이 감소하는 등의 급격한 환경변화를 갖게 되었다(국토교통부, 2012 4대강 사업 조사평가 위원회, 2014). '금강정비사업'으로 하천에 가장 큰 변화가 생긴 부분은 수심 증가와 유속 감소일 것이다. 준설을 통한 통수능 확보 및 보를 이용한 수위상승에 따라 4,600m³/s의 수자원을 확보하였으나, 하천의 수심증가와 하상의 평탄화로 인하여 금강에 존재하던 다양한 서식공간이 변화하게 되었다. 유속이 빠르면서 수심이 얇고 자갈 등의 하상으로 구성된 여울, 수심이 상대적으로 깊고 유속이 느린 모래 등의 하상으로 구성된 소, 하천 중간에 생물 다양성을 증진시키는 수많은 미소서식지들이 '금강정비사업'으로 인해 변화하게 되었다.

일반적으로 하천의 하상변화는 하천생태계의 기초를 변화시킬 수 있다. 모래로 이루어진 하상, 점토로 이루어진 하상, 그리고 유기물 함량에 따라 각기 서식하는 수초와 수서생물이 다르며, 이를 포식하는 어류 역시 다른 종이 서식하게 된다. 특히, 하천의 수심과 유속은 하상 골재가 자갈·모래·점토 중 어떠한 입径의 재료로 구성될지를 결정할 뿐만 아니라 유입되는 유기물 및 영양염류 축적이 어떻게 이루어지는지도 결정하는 주요 요인이다. 결과적으로 유속과 수심은 하천의 수서생태계의 특성을 결정짓는 원인이 되는 것이다.

수생태계의 주요 구성요소는 포유류, 조류(藻類), 양서류, 어류, 저서성대형무척추동물, 부착조류, 초목류 등으로 크게 구분할 수 있으며, 이중 수서생태계의 가장 큰 부분을 차지하는 것은 어류, 저서성대형



무척추동물, 조류(藻類)로 볼 수 있다. 수서생태계 먹이사슬은 최하단부에 위치한 조류(藻類)로부터 저서성대형무척추동물, 어류의 순으로 이어지며 조류(鳥類)·양서류·파충류·포유류 등의 생물을 통해 육상 생태계와도 연결된다. 이와 같이 수생태의 기초에 해당하는 조류(藻類)와 저서성대형무척추동물(플라나리아, 다슬기, 조개, 실지렁이, 거머리, 하루살이·잠자리 유충, 새우 등)은 대부분 하상 인근에 높은 밀도로 서식하고 있기 때문에 하상은 수서생태계의 다양한 환경 요소 중에서 가장 중요한 부분이며 시작점으로 볼 수 있다.



〈그림 1〉 수서생태 먹이사슬 피라미드



〈그림 2〉 수서생태계 주요 구성 생물

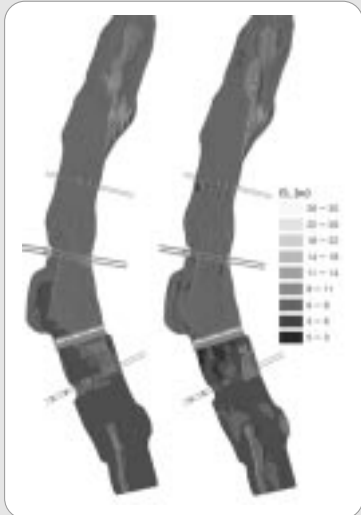
하천환경이 급격히 변화된 금강의 백제보 인근에서 2012년에 대규모 물고기 폐사사건이 발생하였고, 2014년에는 저수지와 댐 등 유속이 느린 환경에서 서식하는 큰빛이끼벌레가 대량 변성하는 기현상이 나타났다(충남발천연구원, 2013, 2014). 이와 같은 이상 현상의 발생은 하천환경 변화와 매우 밀접한 관계가 있다. 특히, 시시각각 변화하는 하천환경 변화를 알기 위해서는 현재의 하천상태를 정확히 확인할 수 있도록 모니터링이 수행되어야 하며, 모니터링을 통해 구축된 자료는 현재의 하천상태 뿐만 아니라 가까운 미래 또는 중장기적인 차원에서 하천 수생태 환경관리를 위한 최적관리방안 마련에 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 본론

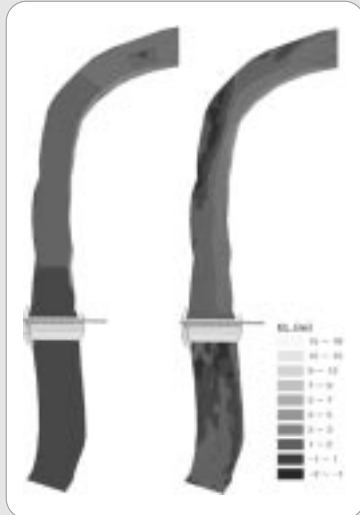
충청남도에서는 금강정비사업 이후 수환경 모니터링 연구용역을 2011년부터 2015년까지 총 4차에 걸쳐 지속적으로 추진하고 있다. 연구의 주요 목적은 금강정비사업으로 인한 급격한 환경변화에 따라 수

질 및 주변 생태계 변화가 우려됨에 따라 현재의 변화된 금강을 정확히 진단하고 자료를 축적하여 본연의 이름에 걸맞도록 비단강의 미래를 모색하기 위한 방안을 찾기 위함이다. 주요 내용은 수질·수생태계·하상·지하수위 등의 수환경 전반적인 변화를 관측하고 분석하는 것이다. 과거 하천은 살아있는 생명체와 같이 여겨졌으며, 하천을 사람과 비유하여 인상에 해당하는 하상이라는 명칭이 사용되어 왔듯이, 하상은 물과 자연의 이치에 따라 시시각각 변화하기 마련이다. 하천의 흐름 형태가 바뀌면 하상이 변하는 것은 당연한 인과관계이나, 이러한 변화가 초래하는 결과를 인지하고 발생 가능한 부정적인 현상에 대한 사전대책을 세우는 것은 어렵지만 매우 중요한 일이다.

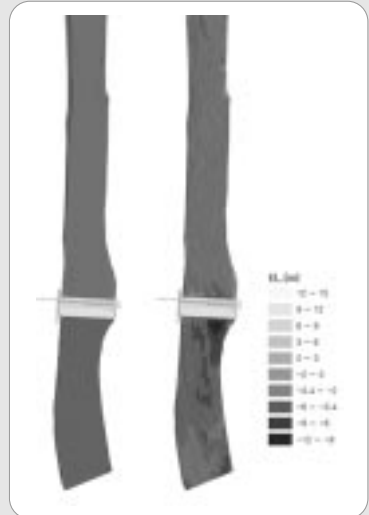
하상현황을 확인하기 위하여 하상변화에 큰 영향을 미치는 세종보, 공주보 및 백제보 지역을 중심으로 하천측량을 수행하였으며, 2014년 관측된 결과를 <그림 3~5>에 나타내었다. 원래 금강정비사업에서 계획하였던 하상과 2014년 당시의 하상은 사뭇 다른 형태를 보였으며, 세 개의 보 가운데 공주보 상류지역에서 주목할 만한 하상변화가 일어나고 있음을 알 수 있었다. 하천의 만곡부 내측에서 광역적으로 퇴적이 발생하였고 외측 일부구간에서 침식이 발생하여 수심이 깊어졌으며, 세종보 상류지역 좌측부에서도 퇴적이 다소 진행된 것을 확인 할 수 있었다. 보의 설치로 인한 수위 상승 및 유속 저하에 따른 인과관계로 인하여 하상에 퇴적현상이 발달된 것이다.



<그림 3> 세종보 인근 하상 형태(좌:당초계획 우2014년)



<그림 4> 공주보 인근 하상 형태(좌:당초계획 우2014년)



<그림 5> 백제보 인근 하상 형태(좌:당초계획 우2014년)

2013년과 2014년 각각 2회에 걸쳐 앞서 제시된 하상변화를 조사한 구간과 동일한 구간에서 퇴적토를 채취하여 COD 및 총인(T-P) 농도를 조사하였다. <그림 6>는 3개 보의 상·하류에서 채취한 퇴적물의 COD 농도를 나타낸 것인데, COD 농도가 높다는 것은 퇴적토에 포함된 유기물이 화학적으로 분해되는 데 소모하는 용존산소량이 많다는 것을 의미하는 것으로 수생태계에서 용존산소의 급격한 감소는 수중 생물을 집단폐사 시킬 수 있는 주요 원인이 되기도 한다(충청남도 금강 물고기 집단폐사 민관공동조

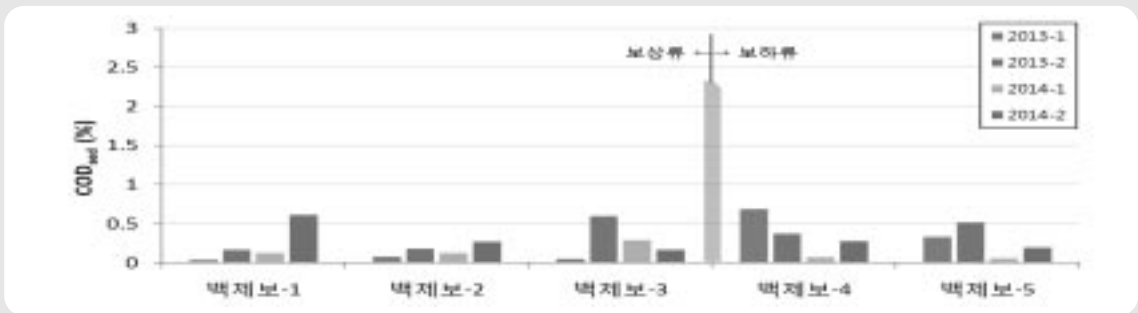
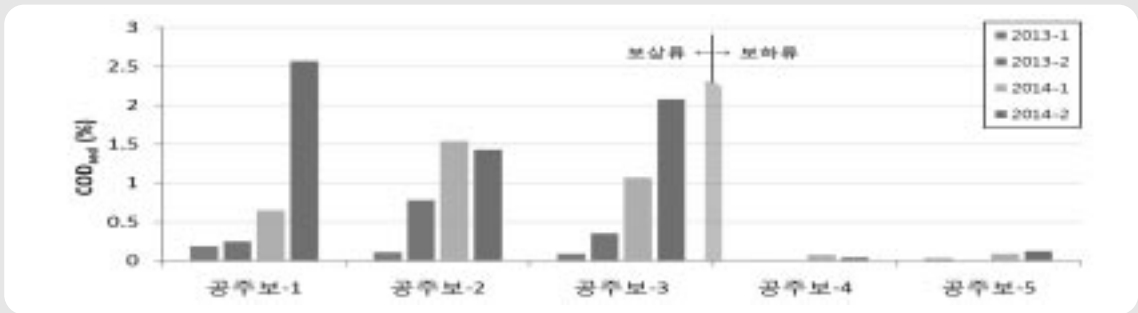
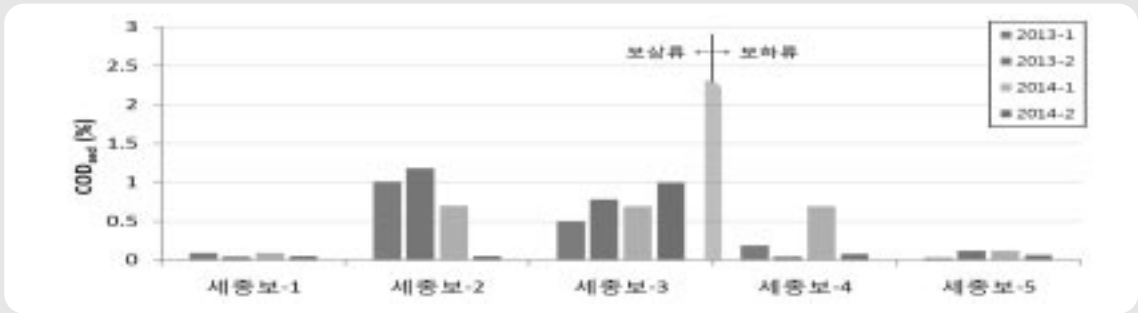


사단, 2013). 2013년 이후 공주보와 세종보의 상류지역에서 COD 농도가 점진적으로 증가하는 경향을 보였다. 특히, 해가 갈수록 공주보에서 증가폭이 두드러지게 큰 것으로 나타났는데, 이는 공주보 상류지역의 퇴적토에서 유기물 함량이 급격하게 증가되고 있음을 보여주는 결과이다. 한편, <그림 7>는 퇴적물의 총인 농도를 나타낸 것이다. 인은 생물을 구성하는 주요 영양염류로서 수체에 과다하게 존재하는 경우, 녹조류나 갈조류의 급격한 번성의 원인이 되기도 한다(김선정, 2012). 총인농도 변화는 COD 함량변화와 유사하게 공주보 상류지역에서 급격하게 상승하는 결과를 보였으며, 특히, 최고 농도는 환경부의 하천·호소 퇴적물 오염평가 기준인 1,600mg/kg을 초과하는 1,793mg/kg으로 나타났다. 기준을 초과하는 경우 명백하거나 심각하게 오염된 상태를 의미하며, 수서생태계에 악영향을 미칠 수 있는 수준을 미한다.

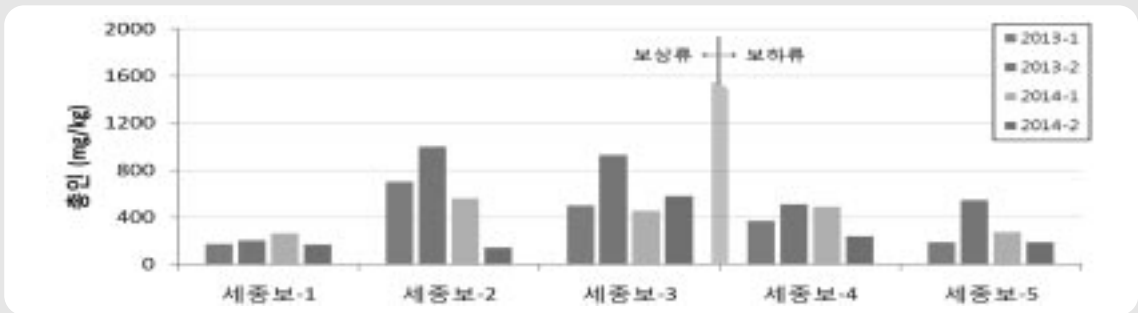
결론적으로 금강의 대규모 정비사업으로 인한 유속감소로 세종보와 공주보 상류에서 퇴적토 내에 오염물질의 농도가 증가하는 구간이 발생하였다. 특히, 퇴적토의 유기물 및 영양염류 농도가 지속적으로 증가하고 있어 오염물질의 축적이 가중될 것으로 예상된다. 이러한 현실적인 여건에서 하천의 수질을 개선하기 위해 유역에서 유입되는 오염물질을 차단하더라도 하천 내부에 오염물질이 축적되어 있다면 수질개선 효과는 한계가 있을 것이며, 수서생태계에 큰 변화를 일으킬 것으로 판단된다. 또한 하천의 수온 변화 및 계절적 현상에 따라 저층의 오염물질이 급격하게 수체로 용출될 경우, 용존산소를 감소시키고 조류의 성장을 촉진시키는 원인이 될 수 있다.

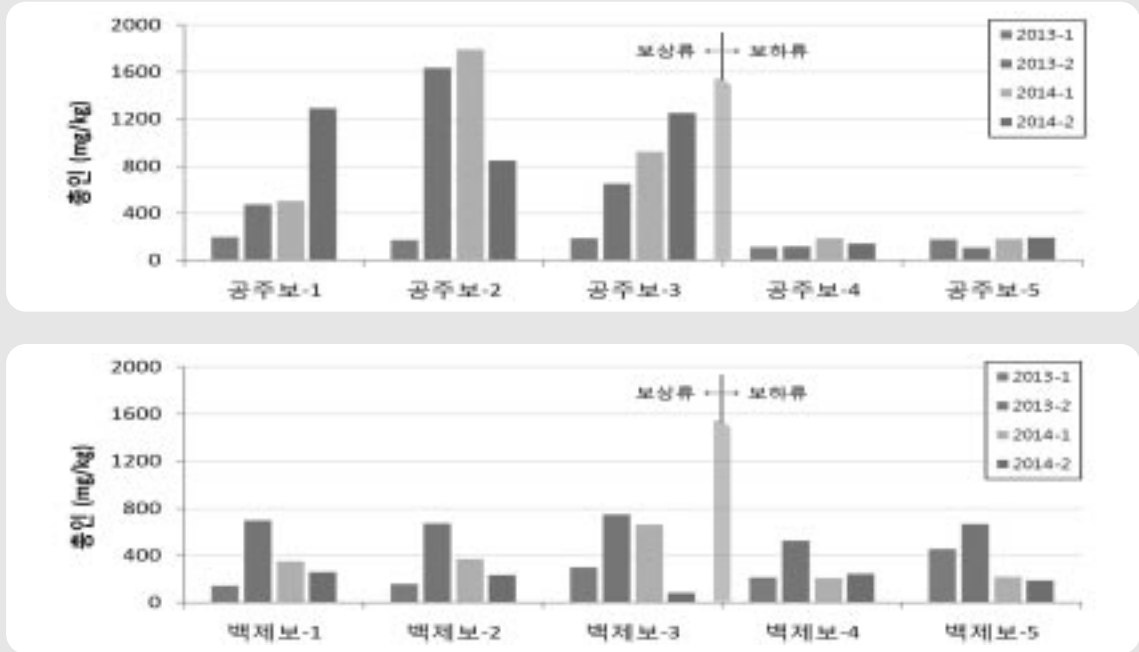
3. 맺으며

하천은 살아있는 생명체와 같아서 지속적으로 변화하며 안정적인 형상을 찾아간다. 이 과정에서 여울과 소가 자연적으로 조성되고 적절한 유속을 가지게 됨으로서 조성된 환경에 맞는 수서생태계가 구성되는 것이다. 인간의 인위적인 간섭으로 인하여 하천이 평형상태를 잃게 되더라도 자연이 갖고 있는 복원능력(Resilience)에 의하여 안정적인 상태를 서서히 찾아가게 된다. 하지만 자연 하천이 갖는 복원능력을 초과하는 충격이 가해진다면 원상태로의 회귀는 어려울지라도 변형된 상태에서 적응하는 능력을 발휘하게 될 것이다. 또한 기존 자연 하천의 형상이 단기간에 결정된 것이 아니며, 수백년 또는 수천년이 넘는 세월을 거치며 변화하고 있는 평형점이라는 것을 주목해야 할 것이다. 급격히 하천에 큰 변화를 가할 경우, 현재 기술적 수준에서 단기간에 하천이 겪게 되는 변화의 일부 국한적인 전망은 가능할 수 있으나, 복잡한 상호관계로 묶여 있는 생태계 변화를 예측하는 것은 매우 어려운 일이다. 감기환자에게 7일치 감기약을 하루에 투여한다고 해서 하루 만에 치료가 되지 않듯이 자연 하천도 그 본연의 변화 속도가 있으며, 인간이 하천과 공생하기 위해서는 이를 충분히 존중해 주어야 할 필요가 있는 것이다. 과거 급속한 경제성장을 이루며 발전중심의 국토관리를 해왔다면, 이제는 사람과 자연이 더불어 풍요롭게 영위할 수 있는 하천관리가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.



〈그림 6〉 세종보, 공주보 및 백제보 상·하류 지점의 COD 농도 변화





〈그림 7〉 세종보, 공주보 및 백제보 상·하류 지점의 총인 농도 변화

참고문헌

- 4대강사업조사평가위원회, 2014, 4대강사업 조사평가 보고서, 국무조정실
 국토교통부, 2012, 4대강 살리기 사업 백서
 김선정 외 6인, 2012, 부영양 도심하천(안양천에서 고빈도 관측에 의한 산소고갈과 기상조건의 영향 연구, 한국호수학회지, 48(1), 34-41
 충남발전연구원, 2013, 금강정비사업 이후 수환경 모니터링 2차년도, 충청남도
 충남발전연구원, 2014, 금강정비사업 이후 수환경 모니터링 3차년도, 충청남도
 충청남도 금강 물고기 집단폐사 민관공동조사단, 2013, 금강 물고기 집단폐사 조사 보고서, 충청남도



석양도 쉬어가는 홍성 느리실마을

정봉희 | 충남발전연구원 홍보팀장



충청남도
마을기행

충남 홍성 느리실마을은 은봉산과 해명산으로 둘러싸여 있는 아늑한 시골풍경을 그대로 간직하고 있는 마을이다. 내포신도시가 위치한 홍성을 많이 들어봤을 테지만 이 마을은 홍성읍내에서 서쪽에 자리 잡고 있으며 천수만과 아주 가까운 서부면 상항리에 위치한다. 한 마디로 이 마을은 농촌과 어촌의 모습이 잘 어우러진 사계절 풍부한 자원을 갖고 있는 곳이라 할 수 있다.

정겨운 마을이름인 '느리실'은 “벼가 누렇게 익어 골짜기가 온통 황금물결을 이룬다”는 의미의 옛 지명이라고 한다. 마을 내부에서 넓게 바다를 향해 펼쳐진 고래실논은 바닥이 깊고 물길이가 좋아 쌀 맛 좋기로 소문이 자자했다고 한다.

느리실마을에 대해 귀동냥으로나마 알고 있었던 필자는 이 마을을 직접 찾아가보기로 했다. 2011년부터 위원장을 맡고 계신 김철섭 대표와 직접 대화를 나누고 싶었지만, 이 마을 머슴이자 막내 역할(?)을 자처하고 있는 엄용기 사무장만 만날 수 있었다.(1976년생 이니까 막내는 막내였다. ^^)

“작년(2014)부터 사무장을 맡게 되었는데, 원래 이 마을이 제 고향이고 2002년에 귀농을 했다.”고 소개했다.(아직 미혼이니 관심있는 여성분들의 많은 눈길을 부탁~)

이 마을은 처음 농업기술센터와 함께 다양한 농촌체험을 시작하게 되었다고 한다. 필자가 엄 사무장과 인터뷰했던 ‘바다음식 체험관’을 비롯해 ‘저녁노을관’ 등을 운영하며 마을 주민들과 함께 도농 교류 활성화에 힘을 쏟았다.



〈홍성 느리실마을 엄용기 사무장〉



〈바다음식 체험관〉



〈저녁노을관〉

그러나 마을에 문제가 없었다고 하면 거짓말이었다. 엄 사무장은 “운영위원들과 마을 주민들간의 갈등이 일어나거나 서로 믿지 못하는 거다.”라며 “그러다보니 체험객이 오면 마을주민들도 함께 거들어야 하는데, 위원장이나 운영위원들로만 이끌어가려니 힘든 게 뻔했다.”는 것이다.

이 마을에는 현재 총 49가구, 약 90명이 살고 있지만, 정작 체험사업에 참여하고 있는 가구는 7세대에 불과하다고 한다.

그러면서 올해부터는 달라질 것이라고 자신있게 말한다. 필자가 마을에 들어서니 마을 언덕위에 공사가 한창이었다. 바로 ‘오토캠핑장’을 짓고 있다는 거다. 홍성 일대 4개권역(궁리, 원당, 상항, 속동)이 ‘천수만권역사업’에 선정되면서 다양한 사업들이 활발하게 이루어지고 있었다.

업 사무장은 “오토캠핑장은 폐교가 된 상황초등학교 자리였는데 이 부지 활용방안을 모색하던 끝에 추진하게 된 것”이라며 “캠핑장 뿐만 아니라 마을을 찾는 체험객을 위한 숙박시설, 화장실, 샤워시설 등 편의시설을 확충해나갈 계획”이라고 말했다.

다만 필자가 느끼기에 캠핑장~하면 뭔가 있어 보이긴 하지만, 사실 의문이 앞서는 게 사실이다. 캠핑장을 운영할 전문운영인력 등 지속적인 유지가 가능하겠느냐는 것이다. 올해 공사가 마무리된다고 하니 그동안 좀 더 좋은 방안이 모색되길 바라는 맘이다.

현재까지 이 마을의 주 수익원은 식당 운영이라고 한다. 조금은 의외이긴 하지만 홍성에서 열리는 내포축제, 국화축제 등에 참가해 식당을 운영하며 음식을 판매하는 것이다. 작년 한 해 동안 약 4천만원의 매출을 올렸다고 한다. 체험객 1,600명이 다녀간 것보다 많은 액수라고. 업 사무장은 “나중에 캠핑장이 들어서면 이곳에도 식당과 특산물 판매장을 열어 주민들과 함께 운영하게끔 할 계획”이라고 밝혔다.

물론 느리실마을은 체험이 주된 테마임에는 틀림없다.

이른바 4가지 테마로 연결되어 있는데, 마을 체험, 승마, 갯벌, 낚시로 구성된다. 우선 마을에서는 봄부터 체험이 시작되는데 두릅과 머위 따기, 여름에는 감자 캐기와 수박 따기 체험, 고추 따기, 옥수수 따기 등이 있다. 가을에는 포도 따기와 고구마 캐기 체험, 그리고 겨울에는 해수절임배추 체험 등이 있다. 또한 연중으로 진행되고 있는 바지락 칼국수 만들기 체험과 간장게장 담그기 체험은 인기 만점 프로그램이다.





〈느리살마을의 각종 체험 모습〉

※ 자료: 느리살마을 제공

또한 인근에 위치한 홍성군 승마체험장과 연계한 승마체험, 바닷가 속동마을과 연계한 갯벌체험과 바지락캐기, 그리고 지난해부터 개시한 천수만 권역사업단이 운영하는 해상낚시터에서의 바다낚시체험 등이다. 더구나 이곳들은 천혜의 자연경관을 보유하고 있어 쉼터로서의 역할도 톡톡히 할 것으로 기대된다. 그리고 남당항과 궁리항이 가까이 위치하고 있어 축제기간에는 관광객이 발 딛을 틈조차 없을 정도다.



〈느리실마을과 연계한 주변의 우수한 관광·체험 자원들〉

엄 사무장은 “우리 마을 뿐만 아니라 주변 우수한 자원을 적극 활용한 체험으로 만족도 높은 프로그램이 완성되었다.”며 “체험사업의 지속적인 운영을 위한 수익 창출 마련에도 힘써야 할 것”이라고 말했다.

사실 마을에서 사무장 일만 할 수도 없는 게 시골이다. 엄 사무장도 농사를 짓는다. 그리고 농기계 판매영업도 하고 있다고 한다. 아마도 이런 이유에서라도 마을 주민들의 적극적인 참여와 배려가 절실한 게 아닌가 싶다.

그렇다. 느리실마을은 지금보다 앞으로가 더욱 기대가 된다. 붉게 타오르는 서해바다 저녁노을 아래 석양도 쉬어가는 유일한 마을이 되길 바라는 맘이다.





병천 순대의 거래 현황과 관광자원화 방안

신상구 | 충청문화역사연구소장 국학박사, 향토사학자

1. 들어가는 말

1995년에 지방자치제도가 부활된 이후 각 지방자치단체들은 지방재정 자립도를 제고하고 주민들의 삶의 질을 향상시키기 위해 지역경제의 활성화에 정책의 초점을 맞추고 있다.

천안시도 시정의 초점을 지역경제의 활성화에 두고, 공단을 조성하고 기업체를 유치하는가 하면, 관광객들을 많이 유치하기 위해 각종 시책을 내놓고 있다. 특히 천안시는 2007년에 <관광종합개발 기본계획>을 수립하고 권역별 관광자원 육성전략을 제시한 다음 흥이 살아있는 미래형 관광도시를 건설하기 위해 각종 먹거리·볼거리·놀거리 개발에 박차를 가하고 있다.

천안은 예로부터 영·호남의 분기점으로 교통이 편리하여 재래시장이 많이 개설되고 삼거리문화가 발달하며 특산물이 많이 생산되어 전국 어느 지역 못지않게 먹거리가 풍부한 편이다. 이미 전국적으로 잘 알려진 천안의 먹거리로는 성환 배, 호두과자, 거봉포도, 병천 순대와 오이 등을 들 수 있다.

그런데 요즘 5일마다 서는 아우내(旃川) 장날에는 이 지역의 주산물인 오이와 잡곡, 각종 생활 필수품이 많이 거래되고 있다고 한다. 그리고 1998년부터 천안시의 특색 음식으로 지정된 썰은 순대와 순대국밥은 찾는 사람이 많아 평상시에도 잘 팔리고 있다고 한다. 특히 일제시대 말인 1942년부터 아우내(旃川) 시장에서 만들어 팔기 시작한 병천 순대는

단백질이 풍부하고 맛이 구수하고 담백해 전국 각지의 외지 손님들이 많이 찾고 있다. 사골 뼈를 고운 국물에 순대와 돼지 머리 고기를 넣어 양념한 순대국밥은 이 지역의 별미로 남녀노소 관광객들이 많이 찾아 지역경제의 활성화에 큰 몫을 차지하고 있다고 한다.

그리하여 먼저 병천 순대의 거래 현황과 명품화 전략을 알아보고, 병천 순대의 관광자원화 방안을 고찰하여, 천안의 지역경제 활성화에 조금이라도 기여하고자 한다.

2. 병천 순대의 거래 현황



〈사진 1〉 병천 순대집의 원조 청화집 전경

병천시장은 조선시대 중기인 18세기 초반에 5일장으로 개설되었다. 병천 순대집의 원조는 병천 시장 입구에 자리 잡고 있는 〈청화집〉이다.

현재 〈청화집〉 주인인 이경란(李慶蘭)씨의 증언에 의하면, 그녀의 시할머니인 김일분(金日分)씨가 일제 말인 1942년 초부터 아우내(伊川) 장터의 우시장(牛市場)에서 장날만 좌판을 벌이고 순대를 처음으로 팔기 시작했다고 한다. 그러다가 김일분(金日分)씨가 노쇠하자 1956년에 며느리인 송무자(宋武子)씨가

가업을 이어받아 영업을 하다가 1968년 8월 14일 〈청화집〉이란 상호로 영업허가(허가증 번호 2980번)가 나오자 그 상호를 간판으로 내걸고 순대를 계속 팔았다고 한다. 그 후 1977년 3월 10일에 둘째 아들이 결혼하자 그녀는 새 며느리인 이경란(李慶蘭)씨와 같이 병천 5일 장날만 순대를 만들어 팔고 있었다고 한다. 그러다가 송무자(宋武子)씨가 노쇠해지자 1990년에 대를 이어 이경란(李慶蘭)씨에게 순대집을 가업으로 물려주었다. 그런데 1990년대 초부터는 전국적으로 병천 순대가 입소문을 타고 널리 알려져 순대 영업이 잘 되는 바람에 아우내(伊川) 시장 골목 여기저기에 순대집이 우후죽순(雨後竹筍)처럼 많이 생겨났다. 실제로 일제 말인 1942년에는 3곳(청화집, 충남집, 병천집)에 불과하던 것이 1970년에는 3곳, 1980년에는 6곳(청화집, 충남집, 병천집, 정감례순대집, 전병소씨어머니순대집, 신순자순대집), 1990년에는 4곳, 1998년에는 20곳, 2007년에는 28곳으로 계속 증가했다. 그러다가 2010년 이후 글로벌 경기 침체로 순대시장도 타격을 받아 순대집이 감소하기 시작하여 2015년 2월 10일 현재는 25곳이 운영되고 있다고 한다.

〈표 1〉 연도별 병천장터 순대집 개설 현황

연 도	1942	1950	1960	1970	1980	1990	1998.12	2007.6	2015.2
순대집수	3	3	3	3	6	4	20	28	25
순대집 상 호	청화집 충남집 병천집	청화집 충남집 병천집	청화집 충남집 병천집	청화집 충남집 병천집	청화집 충남집 병천집 정갑계순대집 전병소씨 어머니순대집 신순자순대집 (아우내순대)	청화집 충남집 연하식당 돼지네식당 (병천집)	청화집 충남집 돼지네식당 연하식당 장터순대 시장순대 아우내순대 소문난순대 고향순대 전통순대 병천순대 먹거리순대 할매순대 아바이순대 옛날순대 병천민속 순대 병천토종 순대 황토방순대 병천참순대 병천집순대	청화집 충남집 돼지네식당 연하식당 장터순대 시장순대 아우내순대 소문난순대 고향순대 전통순대 병천순대 먹거리순대 할매순대 옛날순대 병천민속순대 병천토종순대 황토방순대 병천참순대 병천집순대 병천가마솥순대 맛고을순대 명가현모병천순대 오가피순대 용식이네더덕순대 엄나무순대 순대마당 시골순대 형제순대	청화집 충남집 돼지네식당 장터순대 시장순대 아우내순대 고향순대 전통순대 먹거리순대 할매순대 옛날순대 병천토종순대 병천참순대 병천집순대 병천가마솥순대 맛고을순대 명가현모병천순대 아우내더덕순대 엄나무순대 자매순대 부부순대 한방순대 고모내순대 아우내형제순대 쌍둥이네순대

※ 자료 : 윤병로(73세), 박풍자(67세), 이경란(55세), 이복례(70세) 증언

병천 시장에 순대집이 가장 많이 분포하고 있던 2007년 6월 30일 현재 병천시장에는 무려 28개의 순대집이 성업하고 있었다. 이제 병천 순대는 체인점이 전국적으로 골고루 분포되어 있어, 전국적으로 유명한 천안의 특색음식으로 자리 잡고 있다고 한다.

〈표 2〉 2007년 6월 30일 현재 병천 순대집 개설 현황

일련 번호	상 호	위 치	대 표	허가 시기	월 매출량(kg)	월 매출액(만원)	비 고	연락처
1	청화집순대	병천4리 167-6	이경란	1968.8.14	1,500	1,050	전통문화가정 (인증번호 3)	564-1558
2	충남집순대	병천3리 146	이정애 (오호준)	1997.8.3 (2005.8.2)	5,400	4,500	전통문화가정 (인증번호 2)	564-1079
3	돼지내순대	병천3리 166-16	이인희	1988.10.26	1,300	1,200	청화집 작은집	564-1077
4	시장순대	병천3리 173-7	김희명	1991.11.14	2,000	1,800	병천순대협회 충남	564-3442 (011-459-6157)
5	아우내순대	병천리 113	박순자 (손상기)	1993.9.28	7,200	6,000	병천순대협회 회장	564-1242
6	전통순대	병천리 289-13	강인숙	1995.11.29	500	450		555-0448
7	먹거리순대	병천2리 171	손완기	1996.4.3	비공개	비공개		564-2544
8	할매순대	병천1리 210-3	최미옥	1997.1.6	600	600		561-0177
9	옛날순대	병천리 190-3	이재옥 (한효민)	1997.4.1	3,600	3,000		564-9090
10	장터순대	병천리 174-17	오세용	1997.5.2	1,800	1,500		564-5949
11	병천토종순대	병천3리 173-9	박향숙	1997.10.5	300	300		564-1490
12	황토방순대	병천리 205-2	윤석례	1998.1.8	1,300	1,200	(주)병천아우 식품 운영	567-8588
13	병천참순대	병천리 289-13	신춘순	1998.3.15	1,800	1,500		561-0151
14	병천집순대	병천리 173-17	김선한	1998.9.28	600	600		561-1767
15	한방순대	병천2리 211-2	박상혁	1999.8.1	비공개	비공개		555-9833
16	원조자매순대	병천리 209-1	오호재	1998.10.20	1,800	1,500	충남집 작은집	555-2992
17	병천본가 순대집	병천2리 209-1	임현자	1999.4.22	900	750		564-1631
18	대가전통 순대집	병천리 209-1	이증자	1999.4.26	1,800	1,500	가수 이효리의 고모집	555-3359
19	부부순대	병천리 209-1	정해연	1999.6.2	4,000	3,600		555-1912
20	병천가마솥	병천3리 168-12	박덕순	2001.2.24	600	600		561-8298
21	맛고을순대	병천1리 289-14	장석분	2001.10.29	1,600	1,500		564-1270
22	명가현모병천 순대 분점	병천리 190-12	박성희	2002.3.28	3,000	2,100	나눔식품 운영	564-2580
23	오가피순대	병천1리 211-2	김경자	2002.10.18	2,000	1,400	순대제일집 50여 개 운영	555-8060
24	용식이네 더덕순대	병천리 234-9	김영수	2003.6.4	600	1,500		567-1127
25	엄나무순대	병천리 234-9	이주호	2003.6.21	2,500	3,000		568-5561
26	순대마당	병천리 209-3	노은우	2004.2.10	1,800	1,600		557-0234
27	시골순대	병천5리 168-4	우금자	2005.9.27	650	600		564-8389
28	형제순대	병천리 155-1	배봉덕 (손인기)	2007.5.1	150	150		522-0033

※ 먹거리순대, 아우내순대, 형제순대 주인들과 청화순대, 돼지내순대 초기 주인들은 서로 형제지간이라고 함

※ 병천순대협회에 가입한 순대집이 25개, 가입하지 않은 순대집이 3개라고 함

※ 자료 : 아우내 시장에 개설되어 있는 28개 순대집 대표와 종업원들을 통해 조사 정리한 것임.

게다가 순대집마다 손님들을 한 명이라도 더 끌어들이기 위해 오가피순대, 엄나무순대, 디덕순대, 한방순대 등으로 다양하게 특화된 별미 메뉴(Menu)들을 선보이면서 성업을 하고 있어 앞으로도 병천 순대 매상고는 해마다 증가할 것으로 예상되고 있다.

아우내(伊川) 장터 순대골목에서 넓은 주차장을 확보하고 영업을 하고 있는 아우내 순대집, 먹거리 순대집, 명가현모병천순대집, 한방순대집 등은 요즈음 하루 평균 200-300여 명(주말 500-800여 명)의 손님들이 찾아와 매상고가 많이 오르고 있다고 한다.



(사진 2) 천안시 동남구 병천면 아우내 장터 순대거리 모습

실제로 조선일보 2005년 7월 15일자 보도인 "유관순 만세운동 천안 아우내 장터 순대촌 변신 : 하루 1만여 명 병천 순대 여행"에 의하면, 최근 수도권 전철이 천안까지 연장 개통되면서 아우내 장터 순대 집을 찾는 손님들이 부쩍 늘었다고 한다. 특히 노인들이 전철을 공짜로 타는 혜택을 이용, 수도권에서 천안까지 와서 순대 국밥으로 점심을 먹고 바람을 쐬다 돌아가고 있어 손님이 많이 늘었다고 한다. 아우내순대집 종업원 김명완(金命琬, 39세)씨의 증언에 의하면, "노인 손님만 하루 수십 명에 이른다"며, "점심 때에는 문 밖까지 줄을 설 정도로 손님이 많다"고 한다.

〈표 3〉 2015년 2월 23일 현재 병천 순대 체인사업체 현황

회 사 명	위 치	창업시기	대 표	종업원수	점포수	관련 순대집	비 고
(주)병천아우내 식품	충남 천안시 수신면 발산리 1번지	1998.3.5	윤석정	50명	188	황토방순대	자본금 5억 원 연매출액 70억 원 당기순이익 3억 6,500만 원(2013년)
나삼식품	충남 천안시 병천면 송정리 368번지	2005	박영규	10명	55	명가현모병천 순대	3년 전 폐업
오가피순대	충남 천안시 동면 동산리 286번지		조명제		50여개	오가피순대집	조사 불가

※ 자료 : 필자가 순대 체인사업체 관계자들을 통해 조사정리한 것임

그리고 최근 들어선 냉동순대를 공급하는 프랜차이즈 형태의 공장형 대형 순대집도 생겨났다고 한다. (주)병천아우내식품(황도방순대)은 1998년 3월 5일에 설립된 회사로 자본금이 5억 원이고 종업원이 50명인데, 정남진(鄭南進, 47세) 부장의 증언에 의하면 2015년 2월 20일 현재 전국 각 지역에 188개 체인점을 개설하여 영업을 하고 있어 2013년의 연간 매출액이 70억 원에 달하고 당기순이익이 3억 6,500만 원이나 되었다고 한다.

그 덕분에 아우내문화원 김성준(金成俊, 42세) 사무국장의 증언에 의하면, 2007년 6월 30일 현재 아우내 시장에 개설되어 있는 28개 순대집의 연간 매출액이 무려 80-90억 원으로 추정되었다고 한다. 그리고 병천순대협의회 김회명(金會明, 51세) 회장의 증언에 의하면, 2015년 2월 10일 현재 아우내 시장에는 25개의 순대집이 분포하고 있고, 연간 매출액이 무려 120억 원(2013년 현재 천안시 GRDP 18조 원)으로 추산되고 있어 지역경제 활성화에 많이 기여하고 있다고 한다.

3. 병천 순대의 웰빙명품화와 시장확대 전략

천안시 지역경제과와 웰빙병천순대명품화사업단(단장 : 상명대 양용준 교수)이 침체된 천안지역 지역경제를 활성화시키기 위해 천안시의 식품산업 중장기 발전계획에 따라 다각적인 병천순대 매출 증대 전략을 마련해 실시하고 있다.

1) 병천 순대의 웰빙명품화 전략

천안시 지역경제과와 웰빙병천순대명품화사업단은 병천 순대의 명품화를 위해 국비 15억 원, 도비 4억 원, 시비 8억 원과 자부담 3억 원 등 총 30억 원을 들여 병천 순대의 표준화와 과학화, 생산 유통 전문인력 양성, 냉장·냉동창고 건립 및 순대생산설비 구축, 웰빙 명품화 R&D 사업, 표준생산기반 및 HACCP(위해요소 관리기준)시스템 조성, 저온유통체계인 콜드체인(Cold Chain) 시스템 차량 도입, 천혜의 자연에서 생산되는 친환경 양배추 및 양념류, 젓갈 등 지역에 산재한 웰빙자원의 통합 및 생산이력제 시스템 구축, 연면적 610㎡ 규모의 순대 가공공장 건설 등 다양한 사업을 전개하고 있다.

2) 병천 순대의 시장 확대 전략

천안시 지역경제과와 웰빙병천순대명품화사업단은 병천 순대의 시장 확대를 위해 우선 먼저 충남도와 세종시의 각종 주요 행사에 5,200여만 원을 투입하여 시식회를 개최하고 병천순대의 맛과 질을 지속적으로 홍보하고 있다. 그리고 누구나 검색해 볼 수 있는 병천 순대 홈페이지 구축, 병천 순대 가맹점 전국으로 확대, CJ오쇼핑 판매, 삼성 에버랜드와 집дан급식소 판매, 병천 순대 프랜차이즈 설명회 개최, 병천 순대의 영양성분을 과학적으로 분석하여 소비자들에게 홍보, 공장견학과 병천순대거리 탐방 프로

그랜 마린, 미국 뉴욕진출 1호점 개점, 병천 순대 브랜드 개발, 히메지 오뎅조합과 재일본 대한민국 민단과 MOU 체결, 히메지음식박람회에 병천 순대 출품, 공동생산과 공동마케팅, 병천 순대 독점배타적 상표권 획득, 유통·판매 전문가 및 경영 마케팅 교육 등 다각적인 대책을 마련해 실시하고 있다.

특히 천안시와 웰빙병천순대명품화사업단(이하 병천순대사업단)이 2011년 1월 병천지역 내 12개 업소를 중심으로 '(주)병천순대' 법인을 설립하고 향토산업발전을 위해 천안시 병천면에 밀집된 병천 순대를 전국적으로 확산, 대중화하기 위해 2014년 5월 연면적 610㎡ 규모에 30억 원을 투입, 생산시설을 완비하고 제품개발과 본격적인 대량생산에 돌입하고 국내외에 다각적으로 홍보를 하고 있어 언론의 주목을 받고 있다.

그리하여 천안의 특산물인 병천 순대는 조만간 대중화의 결실을 맺어 머지않아 국민순대로 자리매김하여 천안의 지역경제 활성화에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

4. 병천 순대의 관광자원화 방안

백석대학교 법정학부 김춘식 교수는 2005년 12월 10일 단국대학교 국제회의장에서 개최된 천안포럼에서 발표한 논문인 「지역 문화유산의 관광자원화 방안 : 목천·병천 지역을 중심으로」에서 병천 순대의 관광자원화 방안의 하나로 손님들이 순대집을 가장 많이 찾고 있는 계절에 아우내 장터 순대축제를 개최하는것이 좋다는 의견을 제시한 바 있다.

그리고 이 축제에서는 거리 퍼레이드, 순대 만들기 체험, 순대 먹고 만세 크게 부르기 대회, 순대속 빨리 넣기 대회, 전통 순대 조리법 재현 등의 프로그램을 운영하면 좋겠다는 제안을 한 바 있다.

그런데 김춘식 교수의 이런 제안은 자칫 잘못하면 예산을 낭비할 가능성이 높다고 본다. 왜냐하면, 이미 매년 5월 5일 아우내 시장에서 개최하는 아우내 단오축제와 매년 가을에 구천안시 일원에서 개최되는 흥타령축제 등 각종 지역 행사에서 병천 순대를 지역의 특색 음식으로 전시 판매하고 있어, 행사가 중복되기 때문이다.

따라서 필자의 생각으로 병천 순대 축제를 별도로 운영하지 않고 기존의 연례 행사인 봉화제, 아우내 단오축제, 흥타령축제의 일환으로 병천 순대를 홍보하고 판매할 수 있는 다양한 프로그램을 개발해 운영하는 것이 바람직하다고 생각한다.

그리고 천안시 문화관광과에서 제작 배포하는 각종 관광안내 책자와 팸플릿에 천안시 특색음식인 병천 순대의 특이한 맛과 영양분은 물론 제조과정과 원조 순대집의 유래 등을 자세히 소개하는 것이 좋다고 생각한다.

또한 아우내 장터의 순대거리는 경부고속도로 목천 IC에서 자동차로 10여 분 거리에 위치해 있고, 최근엔 수도권 전철이 천안까지 연장 개통되는 등으로 교통이 편리하므로 독립기념관, 유관순 열사 유

적지, 상록리조트, 복지농도원, 새마을금고 연수원, 골프장(상록·우정·그랜드·TGV), 천안종합휴양관광단지 등과 연계해 관광휴양지로 개발하는 것이 좋다고 생각한다.

다행히도 천안시의 의뢰에 의해 충남전략산업기획단이 구상한 <2020 천안시 장기발전 기획안>에 따르면, 천안시는 앞으로 살기 좋은 지식기반경제도시로 발전시킬 계획인데, 특히 천안시의 동부지역인 목천면·병천면·북면·성남면·동면 지역은 역사·관광·휴양 중심의 문화 핵심 지역으로 특화해 육성시킬 계획이라고 한다.

그리고 천안시가 2007년에 수립한 관광종합개발 기본계획의 권역별 관광자원 육성전략에 의하면, 목천읍 운전리와 성남면 용원리 일대의 74만8020㎡에 민간자본 5,900억 원을 들여 자연환경과 관광자원, 온천 등을 이용한 중부권 최대 규모의 천안종합휴양관광단지를 조성할 계획이라고 한다.

앞으로 이런 계획들이 제대로 실천되지만 한다면 국내외의 수많은 관광객들이 아우내(伊川) 시장을 찾아와 병천 순대를 맛보게 됨으로써 병천 순대는 지역의 특색음식으로 더욱 더 확고히 자리 잡게 되고 판매고가 많이 증가함으로써 지역경제 활성화에 많이 기여할 것으로 기대되고 있다.

5. 나가는 말

1998년에 천안시의 특색음식으로 지정된 병천 순대는 다른 지방의 순대와 달리 돼지의 창자 중에 가장 기늘고 부드러운 소창을 사용하여 돼지 특유의 누린내가 적고 담백하다. 특히 병천 순대는 기름기를 걷어 낸 돼지뼈 국물에 순대를 넣어 끓인 순대국이 별미로서 진하게 우려낸 돼지뼈 국물이 병천 순대 특유의 담백하고 깊은 맛과 조화를 이루어 사람들의 입맛을 돋구는 바람에 전국적으로 찾는 사람들이 많아 천안시의 대표적인 향토음식으로 자리잡고 있다.

2015년 2월 10일 현재 아우내(伊川) 장터에는 무려 25개의 순대집이 성업 중에 있어, 봄과 가을의 주말에는 아우내(伊川) 시장이 순대를 찾는 손님들로 활기를 띄고 있다고 한다. 특히 매년 3월 1일 개최되는 봉화제 행사 전후에는 아우내(伊川) 시장 순대 골목의 순대집들이 손님들로 꽉 들어차 즐거운 비명을 지르고 있다고 한다.

그런데 최근 병천 지역에도 부동산 투기 바람이 불어 땅값이 많이 상승하는 바람에 순대집들이 개인적으로 주차장을 마련하기 힘들다고 한다. 그리고 병천 순대집들을 찾는 손님들이 병천 순대 골목에 주차장이 완비된 순대집을 선호하는 경향이 있어, 주차장을 완비하지 못한 기존의 순대집들은 상대적으로 매출액이 떨어져 울상이라고 한다.

따라서 천안시 당국에서 외지 손님들을 위해 병천 시장 주변의 토지를 매입해 공용 주차장을 설치하고 무료로 개방하는 것이 좋다고 생각한다.

그리고 병천 순대의 원조는 <청화집>인데도 불구하고, 아우내 시장에서 순대집들이 25개나 성업하다

보니 판매 경쟁이 치열하여 원조집이 아닌데도 불구하고 간판에 원조집이라고 표기해 놓고 영업을 계속하고 있는 순대집이 여러 곳 있어 진짜 원조집인 <청화집>의 불만을 사고 있는 만큼, 천안시 당국이 <청화집> 이외에는 함부로 '원조'란 용어를 간판에 사용하지 못하도록 강력한 행정조치를 해야 한다고 생각한다.

또한 천안시가 정책적 차원에서 전국적으로 분포되어 있는 순대 체인점 직원들에게 감세·종업원 교육·교통 편의 제공 등 각종 혜택을 주어 병천 순대가 천안의 특색음식으로 확고히 자리 잡을 수 있도록 하고, 각종 대중매체(mass media)를 통해 병천 순대를 대대적으로 홍보하는가 하면, 아우내 장터 순대거리와 주변의 주요 관광자원인 독립기념관·상록리조트·유관순 열사 유적지·천안종합휴양관광단지 등을 연계하여 관광지로 개발함으로써 순대 매출액을 2015년 2월 현재 120억 원에서 150억 원 이상으로 대폭 늘려 지역경제를 보다 더 활성화해야 한다고 생각한다.

참고문헌

- 신상구, “아우내 단오축제”, 아우내문화원, 1998.12. p.159-161.
 김준기 역, “국역 대륙지”, 대한정판인쇄사, 2000.12. p.75.
 김준기 편저, “아내장 순대: 우리 고장의 특색 음식”, 아우내문화원, 2002. 5.7. p.66-70. p.155.
 김춘식, 「지역 문화유산의 관광자원화 방안-목천·병천지역을 중심으로」, 천안시민포럼, “지역 문화유산의 관광자원화 전략 토론회 자료”, 단국대 국제회의장, 2005.12.10. p.14-16.
 임도혁, “유관순 만세운동 천안 아우내 장터 순대촌 변신 : 하루 1만 여 명 병천 순대 여행”, 조선일보, 2007.7.15.
 이찬선, “천안종합휴양관광단지 기반조성 공사 내달 완료 : 투자지연 등 어려움 넘기고 99% 공정. 2009년에 4만㎡ 크기 워터파크 개장”, 대전일보, 2007.5.17.
 이찬선, “천안 도약 2020 로드맵 나왔다 : 세종시-충남도 연계 장기발전제시, 4개권역 7개 부분별 기본구상 제시”, 대전일보, 2007.5.26.
 김나영, “천안 병천당 : 천안의 역사와 명품 순대국이 한 자리에”, 천안·아산 내일신문 (제752호), 2007.6.16.
 조문현, “천안종합휴양관광단지 조성공사 완료 : 사업비 1천억 원 투입 도로·주차장 등 마무리”, 신아일보, 2007.7.3.
 우정식, “천안 병천 순대 명품화한다 - 30억 들여 시설·인력 확충”, 조선일보, 2011.1.12.
 이찬선, “병천 순대 명품화 박차”, 대전일보, 2012.12.19.
 김상준, “병천 순대 전국 사업화 첫 발 - 전국 체인점 100개 목표 ‘웰빙 명품 병천순대 프랜차이즈 설명회’”, 충청신문, 2014.3.28. 15면.
 황진현·구재숙, “향토음식 고부가가치 식품산업 육성 지역경제 활성화 촉진 -병천순대 웰빙명품화사업단”, 대전일보, 13.3.28. 13면.
 김한준, “병천 순대, 이제 국민순대 되겠네 - 천안시 대중화 노력 결실… 에버랜드·케이بل TV등 전국유통 임박”, 중도일보, 2014.8.21. 13면.

<본 글은 충남발전연구원의 연구결과와 일치하지 않을 수 있습니다>



생명을 살리고 경제를 되살릴 逆간척 아시나요?

김종술 | 오마이뉴스 시민기자

1960년대 경제개발 식량 증산을 목적으로 시작된 간척지가 썩고 있다.

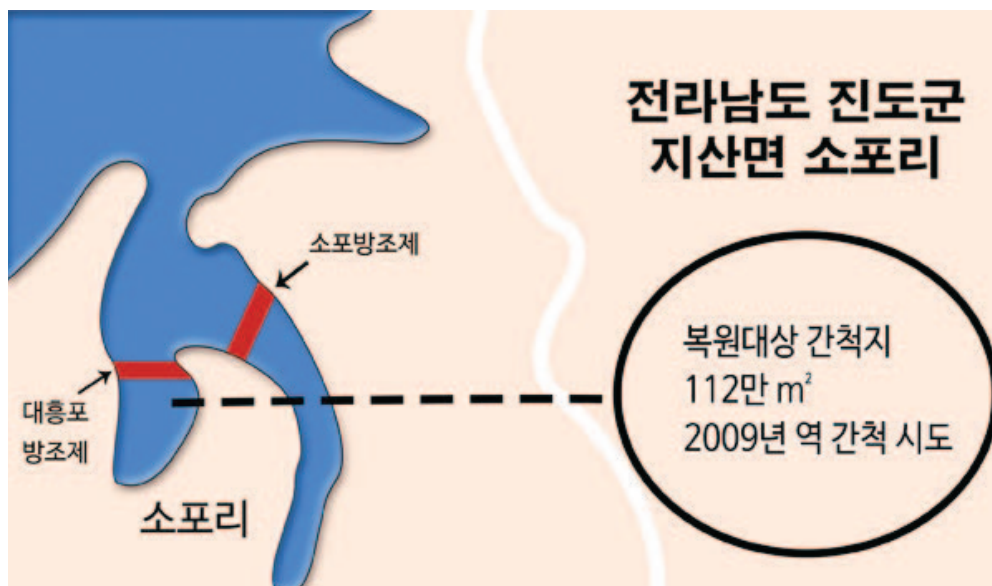


〈사진1〉 전라남도 증도는 간척을 포기하고 갯벌을 살려내면서 전국 최초로 갯벌 도립공원으로 지정될 만큼 생태계가 보존되어 있다. 증도 갯벌에서 갯벌 체험을 하는 아이들 모습(CMB 제공)

해양 동물의 보고이자, 바다 생태계의 근원지인 갯벌은 캐나다 동부 해안, 미국 동부 해안과 북해 연안, 아마존 강 유역과 더불어 우리나라 갯벌은 세계 5대 갯벌로 꼽힌다. 삼면이 바다로 둘러싸인 좁은 국토로 보리 고개 시절 갯벌을 메워서 땅으로 전환하는 간척사업은 인간승라이자 국토 대개조였다.

세계적인 칠새 도래지로 알려진 충남 천수만도 1979년 간척사업을 시작하면서 명성은 과거가 되어 버렸다. 30년이 지난 지금 수질 등급은 6등급으로 하향하고 축산 분뇨가 유입되면서 악취로 몸살을 앓고 있다.

[간척] 보리 고개 시절 먹고 살기 위해



〈그림 1〉 전라남도 진도군 지산면 소포리 갯벌은 지난 1977년 대흥포방조제 공사로 112만㎡(34만평)의 간척지가 만들어졌다. 2009년 주민들의 주도로 역간척을 추진했지만 지역주민의 벽을 넘지 못 했다.

사실 우리나라의 간척사업의 역사는 꽤 긴 편이다. 1248년 고려가 몽고와 항전을 벌이던 청전강 하구의 갈대섬에 제방을 축조해 농지를 조성하여 군량미를 조달한 것이 시작이었다.

그 후 1961년 경제개발 계획에 의한 식량 증산을 목적으로 시작된 간척은 시화, 화옹, 서산에서 호남의 영산강까지 현재 우리나라 간척지의 총 면적은 13만 510ha로, 국내 경지면적의 9%에 이른다. 여의도의 면적의 150배 가량의 간척지가 생겨나면서 대한민국의 지도를 바꾸어 놓았다.

식량 자급을 높여 경제적 이득을 창출하기 위해 수조원의 돈이 투입된 간척 사업이 과연 애초의 요구와 목적대로 활용이 되고 있을까? 충남은 국가관리 20개, 지방관리 250개, 미지정 민간관리 9개 등 충남도에는 총 279개의 방조제가 있다. 방조제 길이만 177km 이른다.

갯벌을 없애고 간척지를 조성했지만 농업용지로도 산업용지로도 제구실을 못하는 데다 육상 오염물질이 유입되면서 환경피해까지 가속화 되고 있다. 홍성 보령을 일컫는 홍보지구는 810ha의 갯벌을 막아 방조제와 양수장, 배수갑문 등을 만들어 농업용수를 공급하겠다고 취지로 26년간 4833억 원이 투입된 대규모 간척지이다.

[파괴된 생태계] 축산 분뇨 가득한 수질 6등급



〈사진 2〉 간척지가 만들어지고 해수유통이 막히면서 천수만 상류에서 흘러든 축산 분뇨로 심각한 환경오염 문제를 낳고 있다(김중술 제공).

하지만 완공한지 12년이 지났지만 상류 축산단지가 많기 때문에 농업용수 공급을 못하고 있다. 막대한 예산을 투입하여 현재는 수질개선 사업을 하고 있는데 과연 하천 정화사업에 돈을 들여야 하는지도 의문이 들 정도이다. 피해는 여기서 끝나지 않는다. 농업용수의 사용을 못하면서 농사는 물론 방조제 안쪽 8100ha의 갯벌에 살던 수산생물마저 사라져 버렸다.

방조제가 건립되기 전에는 황금 어장으로 다양한 종류의 어류

들이 잡히면서 어민들은 풍족했고 주변 상인들의 장사도 잘 되었지만 바다가 주 수입원이던 주민들은 삶의 터전을 잃으면서 더욱 힘겨워졌다. 희망조차 사라져버린 지역 상인들과 일부 주민들은 이곳에 다시 활력을 불어넣을 방법으로 수문개방을 꿈꾸고 있다.

6등급으로 하향하고 축산 분뇨로 가득한 천수만이 심각한 오염 문제로 떠오르자 지난해 10월 안희정 충남도지사는 ‘연안 및 하구생태계복원사업(일명 역(逆)간척사업)’의 추진 의사를 밝히면서 간척지를 원래의 갯벌 형태로 되돌리겠다고 선언했다. 안 지사는 그동안 간척사업을 해양수질 악화의 근본적인 원인으로 보고 1~2곳은 역간척을 해야 한다는 의사를 밝힌 바 있다.

역간척사업 대상부지로는 서산 간월호·부남호(AB지구) 등이 검토 대상지다. 이 중 오염도가 심한 지역이 시범사업지로 선정될 가능성이 높으며 연안 간척지의 육지화나 농업용수 확보 등을 위해 건설한 방조제에 수문을 달아 바닷물을 끌어들이는 식으로 방조제를 허물지 않는 상태에서 해수를 유통해 양식장이나 습지를 조성 생태계를 간척사업 이전으로 복원한다는 구상이다. 이런 방법은 독일과 네덜란드가 농지를 갯벌로 바꾼 사례가 있기 때문이다.

[복원 첫 삽] 지역민의 벽을 넘지 못했다.



〈사진 3〉 진도군 소포리 갯벌은 1977년 대홍포방조제 공사로 112만㎡(34만평)의 간척지가 만들어졌다. 의식 있는 주민들의 주도로 2009년 역간척을 추진했지만 지역주민의 벽을 넘지 못 했다(충남발전연구원 제공)

2009년 우리나라도 역간척 사업의 첫 사례지가 있다. 전라남도 진도군 소포리 갯벌이 지난 1977년 높이 6m, 길이 580m 대홍포방조제 공사로 생긴 112만㎡(34만평)의 농지를 32년 만에 허무는 역간척사업을 추진하다 당시 간척사업에 참여한 지역주민들을 설득하지 못하면서 무산된 뼈아픈 사례가 있다.

당시 1995년부터 시행된 WTO(국제무역기구) 체제하에서 '변해야 산다'는 화두 속에 끊임없이 변화를 추구하는 패러다임

에 따라 지방자치단체가 손쉽게 갯벌 간척사업으로 토지(土地)를 만들어 부를 창조하겠다고 발부둥치는 가운데 당시 박연수 전 군수가 바다와 육지를 가로막은 방조제를 허무는 역간척사업으로 소포리 일대의 농지를 갯벌로 전환하는 사업을 시작했었다.

지난 1월 19일 충남발전연구원 강현수 원장, 정봉희 홍보팀장, 대전대학교 토목공학과 허재영 교수, 충남도정신문 관계자 등과 동행하여 2009년 역간척을 주도적으로 추진했던 진도군 소포리를 찾아 역간척 추진에 앞장섰던 김병철 전 이장과 당시 간척사업에 참여한 주민들을 만나보았다.

김병철 전 이장은 “보릿고개를 벗어나기 위해 시작된 농지는 간척 후 무분별한 농약 사용으로 수질오염이 심각해지면서 건강까지 악화되는 지경에 이르러서야 간척사업의 후유증을 알았다. 이후에 친환경농법으로 전환했지만 외국의 농산물은 밀려들어오고 벼농사 지어봐야 남는 것도 없던 시기에 환경도 되살리고 수익도 올릴 수 있는 방법을 찾게 되었다”고 말했다.

이어 “고심 끝에 생태관광과 문화관광지로 개발하는 게 낫다는 생각에 135가구 주민 340명 대부분이 논을 갯벌로 전환하는 역 간척에 찬성하는 의견을 수렴하여 추진되었다”며 “간척 후 변화에 대한 계획을 세우는 등 3년의 준비 과정을 거쳤지만 결국은 주민들의 반대에 부딪혀 무산되었다”고 당시를 회고했다. 그러면서 올해부터라도 역간척의 재추진을 불태우고 있다.

역간척에 반대한 주민도 만나 보았다. 여든이 넘는 어르신은 “손바닥만한 논 한 배미도 없는 사람들이

대부분이던 시절에 지게와 리어카로 끼니까지 굶어가며 고생고생 하면서 피와 땀으로 만든 농지 때문에 쌀밥을 먹고 살수가 있었다. 그런데 (농지) 대금을 일시불로 준다는 것도 아니고 신탁해서 준다는데 마땅치가 않았다”며 “그리چه 한이 맺혀있던 그 땅을 역간척을 해서 나오는 수익을 보상으로 준다는 것은 용납할 수 없었다”고 기억을 더듬었다.

[전문가] “설득과 협의 충분한 보상이 뒷받침 되어야...”

충남발전연구원 강현수 원장은 “역간척은 지난 개발시대와 다른 미래의 시대적 흐름으로 봐야 한다”며 “특히 충남은 역간척을 통한 생태복원 노력이 절실히 필요한 지역”이라고 강조했다. 그러면서 “앞으로 중앙정부는 물론 충남도와 시·군 등이 함께 새로운 지속가능한 해양발전의 패러다임을 공유하고 갯벌의 가치를 담은 시범사업을 원활히 추진하길 기대한다.”고 말했다



〈사진 4〉 강현수 원장과 허재영 교수 등은 진도군 소포리 대흥포방조제에서 갯벌을 바라보며 역간척 이야기를 나누고 있다(충남발전연구원 제공)

허재영 교수는 “과거 어촌이었던 지역이 간척사업으로 인해 농촌으로 변화된 경우, 연안복원(역간척)의 타당성과 필요성에도 불구하고 농지에 대한 집착을 포기하기 어려운 점이 있다”며 “연안복원을 계획하는 경우 이 점을 간과해서는 안 된다. 농지를 갯벌로 복원하는 일을 성공적으로 진행하기 위해서는 이러한 지역주민의 이해관계를 잘 파악하여 상실감을 벌충할 수 있을 만큼 충분하고 적절한 보상이 이루어지도록 노력하여야 할 것”이라고 지적했다.

이어 “농지의 생산성보다 복원된 갯벌의 생산성이 현저하게 크다는 점은 지역주민들에게 대체로 이해되고 있으며, 그러므로 충분한 토의와 설득이 진행된다면 현재 농업위주의 산업에서 염전 등을 포함한 어업으로의 전환이 지역발전에 도움이 될 수 있다는 확신을 가지게 할 수 있을 것이다”며 “복원사업의 추진주체는 지역주민들을 포함하여야 하며, 기급적 다수의 지역주민들이 의사결정과 논의과정에 참여해야 할 것이다. 추진주체의 운영은 민주적이어야 하며, 논의과정은 투명하게 공개되어야 한다.”는 말도 덧붙였다.

그러면서 “연안복원사업에 필요한 재원은 정부지원금(쌀 직불금제도), 시민사회의 참여(가령 내셔널 트러스트) 등을 통하여 조달할 수 있으며, 또한 농지로부터 복원된 갯벌은 토지공부상으로는 바다로 환원 되는 것이므로 이에 합당한 재정적 뒷받침을 강구하여야 한다.”는 조언도 아끼지 않았다.

[선진 사례] 하루 10만 명이 찾는 독일 랑어욱



〈사진 5〉 독일 랑어욱은 35종류의 철새들의 서식지로 바다 생태계가 잘 유지된 세계적인 갯벌로도 유명하다. 갯벌 해설가가 체험객들에게 갯벌 생물에 대해 설명하는 모습(CMB제공)

유럽에서 가장 많은 인구를 가진 독일에 역간척 사업의 대표적인 성공 사례로 손꼽히는 인구 2천명의 작은 섬, ‘랑어욱’은 여름이면 하루 10만 명의 관광객이 찾는 곳으로 독일 내에서도 가장 부유한 마을로 꼽히고 있다. 자연생태를 상품화 하는 랑어욱에는 자동차 출입 금지 지역으로 자전거를 이용해야만 하는 친환경 경생태지역이다.

갯벌은 35종류의 철새들의 서식지로 바다 생태계가 잘 유지된 세계적인 갯벌로도 유명하다. 하지만 랑어욱은 1923년 경, 간척사업으로 몇 년 전만 해도 삭막한 간척지였다. 못 쓰는 땅을 활용하기 위해 시작된 간척사업으로 소를 키우려던 계획을 되돌려 1986년 간척 사업을 중단하면서 금지 법안까지 만들었다.

그리고 갯벌을 살리자는 바람이 불면서 역간척 프로젝트가 일어나기 시작했다. 인위적으로 간척지는 없애는데 2년의 시간이 걸렸다. 그리고 각종 철새들이 찾게 되기까지 10년 정도가 걸렸다고 한다. 역간척으로 생태가 복원되면서 주민들은 경제적인 생활뿐 아니라 삶도 윤택하게 변했다고 한다. 자동차가 없어서 소음 없고 공기가 좋아서 육지와는 비교가 안 되기 때문이다.

갯벌이 주는 경제적 가치, 전문가들의 분석은 주민들에게 얼마나 피부로 와 닿았을까?, 간척지 보다는 갯벌을 보존한 지역이 있다. 전라남도 신안군 증도가 대표적인 곳이다. 증도는 간척을 포기하고 갯벌을 살려내면서 전국 최초로 갯벌 도립공원으로 지정될 만큼 생태계가 보존되어 있다. 김 양식, 다양한 갯벌 생물을 이용한 경제효과 뿐 아니라 관광 수입도 높다고 한다.

슬로시티로 지정되고 자연이 주는 즐거움이 우리 시대 화두가 된 만큼 연 3만 명이 넘게 관광객이 몰

려오면서 갯벌 체험 관광은 늘어났고 더불어 증도의 경제도 살아났다고 한다. 갯벌 자원의 체계적 보존과 효율적 관리를 위해 국립공원까지 추진할 계획을 품으면서 희망으로 넘쳐난다고 한다. 갯벌이 가진 가치는 농지와 비교가 안 되다는 것이다.

[충남도] 넘어야 할 높은 벽 사회적 합의가 필요하다

갯벌이 농지와 산업단지에 비해서 경제적 생태 경제적 측면에서 300배 가깝다는 전문가도 있다. 쌀이 수입되고 있으니 지금이라도 역간척으로 생태적 가치를 높여서 자연 상태를 보존하면서 생태관광으로 경제적 가치를 높여야 할 때라고 한다.

하지만 역간척을 하기 위해서는 보상 문제부터 사업으로 자연을 되살리고 생태계가 복원되는 것이 얼마나 가능한지에 대한 지역민의 우려와 걱정이 가득했다.

토지 보상 문제와 물 이용 측면의 문제 등 주민과 이용자와 관계자, 사용자 등 여러 가지 측면에서 다소 많은 갈등과 문제가 생길 것으로 보인다.

일차적으로 이 사업의 성패는 주민 합의, 사회적 합의가 전제되어야만 시작이 될 것이다. 낡은 시대의 요구에서 새로운 경제 패러다임을 생산할 것으로 기대되는 역간척 프로젝트가 미래 세대에게 경제적 희망과 더불어 건강한 삶을 안겨줄 수 있는 해법이 되길 기대해 본다. 아울러 충청도가 추진 계획을 세운 역간척은 우리나라에서 처음 있는 바다의 생태환경 복원을 염원하는 모범사례로서 성공하길 기대해 본다.



〈사진6〉 세계 5대 습지로 국내외에 유명한 순천만은 연 간 탐방객이 300만 명이 이르고 있다. 순천만 생태관광 활성화를 위한 국제 심포지엄에서는 1일 관광객 수를 조절해야 할 정도라고 할 정도로 즐거운 비명을 지르고 있다.충남발전연구원 제공



충남인터뷰 - 충청남도의회

열린 마 당

문화와 복지로 열어나가는 도민의 행복한 삶을 상상하며...



오 배 근 | 충청남도의회 문화복지위원회 위원장

약력 : 인천체육대학 체육학과 졸업, 한서대학교 행정학과 졸업, 제8대 충청남도회 농수산경제위원회위원, 충청남도청이전추진지원특별위원회 위원장, (현)제10대 충청남도의회 문화복지위원회 위원장, 내포문화권발전지원특별위원회 위원

▲ 정치 입문 계기?

제가 태어나 60여년을 함께한 이곳, 홍성을 사랑하는 한 사람으로서 그동안 여러 경험을 토대로 제 역량을 총동원해서 보다 살기 좋은 홍성을 건설하고자 하는 생각이 많았다. 특히 내포신도시 건설을

통해 충남도청이 이전하게 됨에 따라 미래 충남 성장의 동력이 될 우리 홍성군을 '희망의 도시, 미래의 첨단 도시'로 만들기 위해 정치에 입문하게 되었다.

▲ 의정활동 중 기억에 남는 일?

제8대 충남도의회 때 '충남도청이전추진지원특별위원회' 위원장을 맡으면서 내포신도시 개발과 도청이전이 조속히 마무리 되도록 불철주야 노력한 것이 무엇보다도 기억에 남는다. 또한 8대 농수산경제위원회 활동을 하면서 농촌소득안정을 위한 대책마련을 촉구하며 농업·축산업 안정을 위해 노력했던 것이 기억에 남는다.

그리고 이번 제10대 문화복지위원회(이하 '문복위') 위원장을 맡아 우리 도내 사회적 약자인 장애인, 기초수급자 등에 대한 지원확대를 위해 일조했던 것과 특히 작년 8월에 충남 서산, 당진 지역에 교황님이 방문하시어 충남을 알리는 계기를 마련하게 된 것이 기억에 많이 남는다.

▲ 문화복지위원회 위원장으로서 향후 계획은?

위원장으로 활동하면서 느낀 점은 도민 모두가 평등하고 행복할 권리가 있다는 것이다. 무엇보다 문화·복지 혜택으로부터 소외받는 도민이 한사람도 생기지 않도록 하는 것이 위원장으로서의 사명이라고 생각한다. 이를 위하여 문복위 위원들과 함께 열정을 가지고 모두가 행복한 삶을 누릴 수 있도록 의정활동을 펼쳐 나갈 것이다. 문화·복지·체육 분야에 중점을 두고 문화와 복지혜택으로부터 도민들이 소외받지 않고 모두가 행복할 수 있도록 최선을 다하겠다.

특히, 저소득·장애인·노인·아동 등 취약계층의 복지 증진, 공공보건 서비스 확충 및 식품의 안전성 확보 강화 등을 통해 도민의 보건과 건강을 위한 서비스 향상과 가족정책, 보육정책, 양성평등 촉진, 여성의 사회 참여 확대 등을 통하여 도민 여러분께 보다 건강하고 화목한 가정을 이루어 나갈 수 있도록 노력할 것이다.

또한 오랜 체육활동 경험을 바탕으로 홍성을 생활체육의 메카로 만들고, 나아가 충남체육이 한 단계 더 성장할 수 있도록 부단히 노력할 것이며, 2016년 전국체전이 충청남도에서 개최되는 만큼 우리 도가 상위 입상은 물론 성공적 개최를 이루어 낼 수 있도록 소임을 다해 나갈 것이다.

▲ 중앙정부 차원에서 “지역문화진흥”이 강조되고 있고 충청남도에서는 지난해 10월 “문화로 도민에 행복을, 충남에 미래를”이라는 문화비전은 선포했다.

현충남의 문화 기반은 문화시설 수, 문화예술 활동하는 예술인들, 문화 사업 등 모든 것이 열악한

편이다. 도내 곳곳에 산재된 문화재는 많지만 이를 체계적으로 관리·활용을 못하고 있으며 문화시설 인프라 구축이 필요한 시점이다.

충남도에서는 문화 비전 실천을 위해 앞으로 5년간 9,425억 원을 투자할 계획이다. 우리 문복위도 이를 뒷받침하기 위해 국비확보와 더불어 도민과 함께 최선을 다해 시설확충 등을 위해 노력해 나갈 것이다. 문화비전 선포취지는 문화예술의 향유 차원을 넘어 충청남도의 실천의지를 도민과 함께 공감대를 형성하여 충남의 르네상스 즉, 충남의 문화융성시대를 선포한 것이 큰 의미이다.

▲ 홍성군에 가장 큰 현안 문제는?



먼저 내포신도시와 홍성역간 연계 교통 개선 사업이 절실하다. 특히 출퇴근시간에 교통 혼잡으로 많은 사회적 비용이 소요되고 있다. 약 3.9km 구간에 436억 원 정도가 소요되는 사업으로 이를 조속히 추진해야 한다.

둘째, 수도권 전철이 홍성까지 연장될 수 있도록 하는 사업이다. 도청 이용 방문객에 대한 편의

의 제공도 있지만 충남 광역 행정 중심도시의 위상에 걸맞은 도시기반 구축을 위해서는 꼭 필요한 사업이라고 생각된다.

셋째, 홍성시장 현대화 사업이다. 노후불량 시설물에 대한 정비를 통해 자립형 지역상권 구축 및 외지에서 찾아오시는 관광객들에게 쾌적한 쇼핑 환경을 조성해줘야 한다.

넷째, 민·학·관 상생협력이 필요하다. 홍성군, 청운대, 지역발전협의회 등을 통해 민·학·관 협력체를 구성하여 원도심 공동화 방지와 대학 주변 지역 활성화가 필요하다.

다섯째, 역재 방죽 공원화사업이다. 홍성읍 고암리 일원에 있는 이 지역이 도시개발구역으로 지정되었으나 개발이 지연되어 도시발전에 지장을 초래하고 있는데 빠른 시일내에 개발되었으면 한다.

마지막으로 홍주읍성 복원정비사업이 빨리 마무리되어야 한다. 홍성읍내에 위치해 있어 많은 관광객들이 찾아오고는 있지만 주변 복원정비사업이 늦어져 관광객들에게 불편을 주고 있는 현실이다. 이 밖에도 오관지구 주거환경개선 사업, 용봉산 주변지역 개발사업 등이 현안사업이라고 생각된다.



▲ 내포신도시 조성으로 홍성군의 공동화 현상이 우려된다. 이에 대한 문제점 및 개선 방안은?

홍성읍에 있던 홍성고등학교, 충남개발공사 등 많은 기관들이 내포 신도시로 이전하게 됨에 따라 구도심 공동화 현상이 발생되고 있다. 통계를 보면 홍성군 인구가 증가하고는 있지만 내포신도시가 소재한 홍북면만 증가하고 있고 홍성읍은 감소하고 지역 상권도 침체되고 있는 것이 문제다.

이를 해소하기 위해서 내포신도시권 광역도시계획 수립 추진과 홍성군을 예산군과 함께 지역 행복 생활권의 중추도시 생활권으로 설정하여 연계 협력 사업 등을 발굴해야 된다고 생각한다. 앞으로 내포신도시와 주변 지역이 상호 기능연계와 협력을 통해 동반성장할 수 있도록 충남도에 지속적으로 건의하겠다.

또한 홍성군이 지속적으로 발전하기 위해서는 국토부에서 추진하고 있는 도시재생사업 등을 적극 활용하여 구도심 인구 유출을 방지하고 도시생활환경을 개선해 나가는데 중점을 두겠다.

▲ 충남발전연구원에 당부하고 싶은 말은?

특별히 말하지 않아도 잘 하고 있다. 올해로 개원 20주년을 맞은 만큼, 도의 정책개발과 도민의 소득 창출이 이루어질 수 있는 사업 발굴 등 연구원 설립 취지에 맞게 충남의 대표 연구기관으로 자리 잡기를 바란다. 또한 시·군의 정책 대안을 제시할 수 있는 싱크탱크 역할을 충분히 해서 도민들에게 꼭 필요한 연구기관이라는 인식을 심어주고 도민과 함께하는 연구원이 되었으면 한다.

대담 : 충남발전연구원 최영화 책임연구원

사진 및 정리 : 충남발전연구원 정봉희 홍보팀장

청양에서 생활정치의 모범을 만들겠다!

약력 : 충남대학교 화학과 졸업, 공주대학교 대학원 경영학과 졸업, 9대 충청남도의회 의원 (현)새누리당 충남도당 부위원장, 바르게살기운동 청양군지회 부회장, 제10대 충청남도의회 의원, 농업경제환경위원회 회위원장, 예산결산특별위원회 위원



김 홍 열 | 충청남도의회 농업경제환경위원회 위원장

▲ 정치 입문 계기?

정치는 어릴 적부터 꿈이었다. 가장 하고 싶었던 일이 돈을 많이 벌어서 청양에 교육기관을 만드는 것이었다. 그래서 시작한 게 학원사업이었고 청양을 어떻게 변화시켜야 잘 살고 행복한 고장이 될 수 있을까 고민을 많이 했다. 이후 내린 결론은 '내가 변화의 바람을 일으켜 보면 어떨까'라는 생각이 들었다. 내가 평소에 갖고 있던 생각과 사상, 가치관을 펼쳐 보이면 청양에 조금이나마 도움이 되지 않겠는가 하는 생각이 들어서 입문하게 되었다.

그래서인지 현재 정치는 나의 생활이 되었다. 다만 내가 좋아하는 일이라고 해서 마냥 즐거울 수만은 없다. 청양군민이 주신 무거운 책임도 함께 짊어지고 나가고 있다.

▲ 농업경제환경위원회 위원장으로서 향후 계획은?



충남도의 큰 정책방향인 농업을 어떻게 살릴 것인가에 대해 생각이 많다. 저를 비롯한 우리 농경위원회 위원님들은 국가적으로도 FTA가 타결되면서 중국 농축산물들이 쏟아지고 있고, 농촌의 고령화·저출산으로 인한 소득감소 등 산적한 현안문제를 해결하기 위해 노력 중이다.

3농혁신이 도정의 화두로 떠오르고 있는데 아

직 피부에 와 닿는 효과는 미미하다. 농촌의 삶의 질을 높여야 하는데 획기적인 패러다임을 바꾸지 않고서는 농촌을 살릴 수 없다고 본다. 농산물 생산 뿐만 아니라 유통·판매까지 총괄하는 획기적인 대안을 제시해야 한다.

제가 도의원 당선되고 나서 청양지역에서 '115' 라는 모임을 만들었다. '115' 는 1년에 순이익 1억을 목표로 5번의 워크숍을 갖는다는 의미이다.

현재 수입은 얼마 되지 않지만 향후 3~4년 뒤에는 순수익이 1억이 된다면 농촌을 떠날 이유가 없다. 딸기, 메론, 버섯, 벼, 고추 등 품목별로 젊은 사람들을 추천을 받아 젊은 사람을 위주로 팀을 짜서 트레이닝을 시켰다. 마을단위에서 리더가 한명씩 나오기 시작하면서 점점 그 효과가 나오기 시작했다. 리더와 함께 마을주민이 함께 움직인 것이다. 나중에는 어떨지 모르겠지만 지금의 효과는 상당히 고무적이다.

▲ 충남의 중심부에 위치한 청양군의 발전을 도모하기 위해서는 장기적으로 무엇을 준비해야 하나?

청양을 발전시키기 위한 원동력은 교육과 문화이다.

큰 도시는 교육 하나만 가지고 변화에 대한 시너지 효과가 크지 않다. 하지만 청양은 교육 하나만으로도 충분히 시너지 효과를 얻을 수 있을 것이라 생각한다. 예를 들어 청양의 초·중·고등학교를 졸업하면 영어나 중국어를 완벽하게 할 수 있는 이런 특성화 교육을 실시했으면 한다. 현재 제주도 국제학교에 학생들이 몰리는 현상처럼 말이다.

지금 젊은 사람들이 시골로 오지 않은 이유 중의 하나가 문화이다. 그렇기 때문에 청양에 오면 도시에서 느끼지 못한 청양만의 가치를 품은 문화를 느낄 수 있도록 해야 한다. 일종의 교육특구나 문화특구사업을 고민해봐야 하는 이유다.

▲ 청양군의 지역 경제 활성화를 위해 전통시장을 어떻게 만들어 나가야 하나?



현재 도에서나 중앙정부에서 추진하고 있는 현대화사업(비가림, 바닥교체)은 큰 효과가 없을 것이라 생각한다. 너무나 천편일률적이고 오히려 특색이 사라져버렸다.

저는 현대화 사업보다는 60-70년대의 추억의 거리를 만들자고 제안했었다. 테마형시장은 관광객들도 끌어들이고 더 많은 관심을 받을 수 있을 것이라 생각했다. 직접 할머니가 캔 나물, 집에서 만든 두부 등 값싸고 질 좋은 상품 이외 추억과 정을 담으로 얻어 가면 얼마나 좋겠는가!

현재 예산대비 매출은 점점 떨어지고 있는 실정이다. 실질적으로 상인들에게 도움을 줄 수 있는 것을 찾아야 한다. 실례로 시장상인들에게 화재 보험을 지원한다거나 세무 전문가의 도움을 받게 해주는 등의 세부계획 말이다. 겉모양만 고쳐준다고 될 일은 아니다.

▲ 청양군은 관광산업이 중요한 지역이다. 관광산업의 현황과 문제점, 발전과제는 무엇인가?

직히 15개 시·군 중에 청양보다 못한 곳이 없다. 우리가 자랑할 것은 칠갑산, 다른 지역 보다 깨끗한 청정지역이라는 이미지. 이것밖에 없다.

지난 1월에 우리 위원회에서 화천 산천어 축제를 가봤다. 거기에 가서 2만 7천명의 화천군이 추진한 이 축제 규모와 컨셉을 보고 너무 놀랐다. 화천은 민간이 주도하는 추진위원회가 따로 구성되어 있었다. 작지만 청양에도 이러한 추진위원회를 만들어 365일 축제만 고민하는 전문조직이 있었으면 하는 바람이다.

우리는 다른 시·도에 비해 숙박시설이나 음식점 등 서비스산업이 열약하다. 산천어 축제를 보며 온 도시의 숙박시설, 음식점이 모두 산천어로 꾸며져 있더라. 그것을 보면서 우리 청양도 유명한 고추나 구기자를 형상화해서 청정지역 이미지와 연결시키면 좋을 것 같다는 생각을 했다.

▲ 충남발전연구원에 당부하고 싶은 말은?

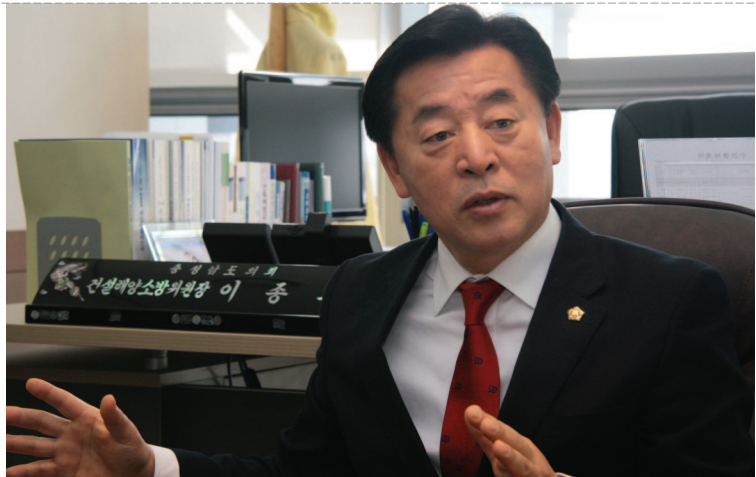
충발연이 전국 단위의 연구기관 중에서 좋은 평가점수를 받고 있는 것으로 안다. 나는 좀 더 욕심을 내서 지금보다 많은 성과를 낼 수 있기를 기대한다.

일반적인 연구 결과가 아닌 각 지역의 특장에 맞는 우수한 양질의 연구결과를 도출해 주었으면 좋겠다. 또한 앞으로 각 시군이 나아갈 방향을 명확하게 제시해 주었으면 좋겠다. 개원 20주년의 의미만큼이나 앞으로의 20년이 더욱 기대가 된다.

대담 : 충남발전연구원 이상준 책임연구원
사진 및 정리 : 충남발전연구원 정봉희 홍보팀장

홍성군민에게 ‘도청 이전 잘 했다’는 칭찬 듣겠다!

약력 : 청운대학교 건축공학과, 청운대 정보산업대학원 건축공학과 졸업, 충남대 대학원 건축공학과 박사과정 수료, 청운대학교건축공학과 외래교수, 새누리당 충남도당 대변인, 제9대 충남도의회 행정자치위원, 농수산경제위원회 위원, 충청남도내포신도시건설지원특별위원회 위원 (현재)10대 충청남도의회 건설해양소방위원회 위원장, 예산결산특별위원회 위원, 서해안살리기특별위원회 위원



이 종 화 | 충청남도의회 건설해양소방위원회 위원장

▲ 정치 입문 계기?

예전에는 대중앞에서 얘기도 잘 못했고 정치쪽에는 관심이 없었다. 그냥 직장생활하다가 아버님이 연로하셔서 아버님 농장, 과수원 등 일손을 도와드리려고 시골로 내려왔다. 시골에 내려와 지역번영회, 의용소방대, 한국청년회 활동을 하면서 봉사활동을 하다 보니, 주변에서 출마를 하라는 권유를 많이 받았다. 그래서 군의원을 시작으로 지금까지 오게 되었다.

▲ 의정활동 중 기억에 남는 일?

제가 군의원 시절, 충남도청이 대전에서 충남으로 이전된다고 할 때 많은 시군에서 유치하려고 많은 노력들을 했다. 저도 홍성군의원으로서 홍성으로 유치하려고 많은 노력을 했다. 그리고 마침내 홍성군으로 확정이 됐을 때 그 순간이 가장 기억에 남는다.

▲ 건설해양소방위원회 위원장으로서 향후 계획은 ?

제가 속한 상임위가 건설정책국, 해양수산국, 119소방본부 3개가 속해 있다. 작년 세월호 참사 이후 국민들은 안전에 대해 생각을 많이 하고 있다. 그래서 저는 제가 속한 상임위에서 담당하는 곳에 소방본부도 있고 도민의 안전이 제일이라는 생각으로 도정방향을 이끌어 나갈 것이다.



첫 번째 계획은 119소방본부에서 구급차를 좀 더 확보하고 물론 사전에 의용소방대를 통해서 안전에 대한 대비를 미리 할테지만 일선에 있는 소방관들한테 교육을 철저하게 시켜서 도내 각종 재난 발생시 재난에 피해를 최소화할 수 있는, 도민의 생명과 재산을 지킬 수 있도록 할 것이다.

둘째로는 도청 신도시 건설이 제대로 될 수 있도록 주안점을 두겠다.

▲ 홍성군의 가장 큰 장점은?

홍성군은 장점이 상당히 많다. 일단은 역사가 깊다. 경기도 평택서부터 서천까지 공주일부까지 22개 군을 다스리던 홍주목이 있던 곳이다. 목은 요즘 도와 비슷한 거다. 조선시대 이전부터 천년의 역사와 문화가 있는 도시다.

그리고 역사 인물들도 상당히 많다. 최영 장군, 한용운 선생, 김좌진 장군 김복한 선생 등 상당히 의로운 분들이 많고, 고암 이응로 화백, 한국 춤의 대가인 한성준 선생 등 예술분야 분들도 많다.

천수만 앞에 풍부한 어족자원이 있다. 또한 축산을 많이 해서 질 좋은 한우나 양돈도 풍부하다. 또 일찍부터 환경농업을 시작해서 전국 환경농업의 메카일정도로 농산물이 안전한 좋은 지역이다.

또한 도청까지 이전했기에 성장을 많이 할수 있는 잠재력을 가지고 있는 지역이다.



▲ 홍성군에 가장 큰 현안 문제는?

첫 번째는 도청이 이전했으니 동반성장을 해야 하는데, 도청 인근으로만 인구가 몰리는 공동화현상이 발생되고 있다. 홍성군 인구가 증가는 하고 있지만 일정지역에만 증가하고 있다. 그래서 광역도시 계획이나 도시개발계획을 빨리 세워서 도청신도시와 홍성 기존 도시와 격차를 줄일 수 있는 방법을 모색해야 한다. 그리고 가능하면 다른 기관들이 신도시 안으로만 이전하지 말고 기존 도시쪽으로 분산시켜서 이전하게 되면 같이 동반성장할 수 있지 않을까 생각한다.

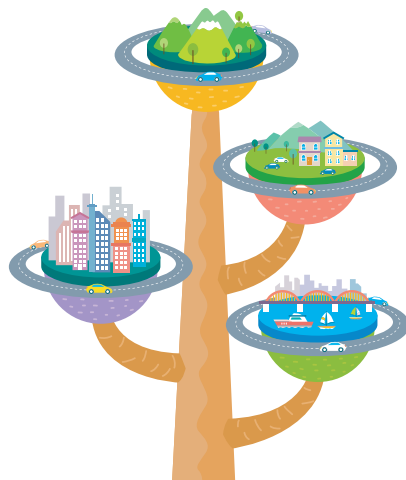
두 번째는 정주조건 구축이다. 우리 소관부서에 있는 내포신도시건설본부와 협의를 하고 있으며 기관, 병원, 학교 등을 빨리 유치하기 위해 노력하고 있다. 대학교도 새로 설립이 어렵다면 다른 지역에 있는 대학교의 분교를 유치하는 것 또한 내포 신도시의 정주여건을 더 갖춰지고 발전을 할 수 있는 방법이라고 생각한다.

▲ 충남발전연구원에 당부하고 싶은 말은?

충남발전연구원 박사님들이 열심히 연구하고 계시는 것을 잘 알고 있다. 조금 더 부탁하자면 우리 충남도가 나아갈 방향과 우리 도민에게 무엇이 필요한가에 대한 사업발굴 등 시·군, 도민과 함께하는 충남발전연구원이 되었으면 한다.

대담 : 충남발전연구원 김기흥 책임연구원

사진 및 정리 : 충남발전연구원 정봉희 홍보팀장





유럽의 강에서 금강의 미래를 생각하다

이상진 | 충남발전연구원 연구실장
김영일 | 서해안기후환경연구소 연구위원

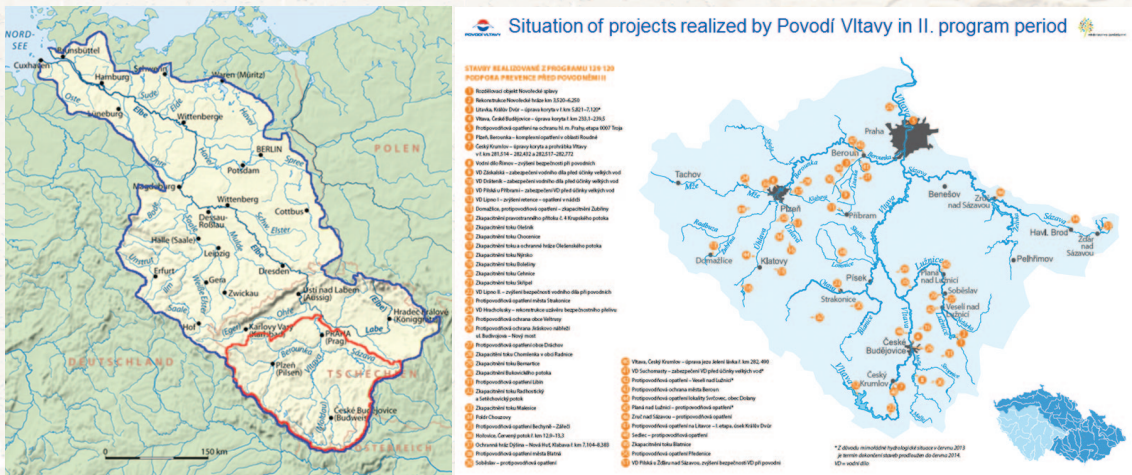
중 청남도 금강비전 시행계획 수립의 일환으로 강(江)의 환경 및 생태, 문화, 역사, 관리방안 등에 대한 선진사례 조사를 위해 지난 2014년 11월 국외 연수가 진행되었다. 체코, 독일, 네덜란드 3개국을 대상으로 도 및 시·군 공무원 13명과 함께 물 관리(이수, 치수, 환경 및 생태)를 위한 주요정책 및 프로그램 등에 대해 알아보고, 현장견학 등을 통해 물 관리에 대한 사례를 몸소 체험할 수 있는 기회를 가질 수 있었다. 각 나라별 연수내용 가운데 금강관리에 적용이 가능한 몇 가지 사례를 소개하고 시사점을 찾아보고자 한다.



체코 블타바강의 홍수예방 및 관리

블타바강은 체코 서부 보헤미아 슈마바산맥에서 발원하여 남동쪽으로 흐르다가 북쪽으로 방향을 바꾸어 프라하를 관통한 이후 30km 북쪽에서 엘베강으로 합류한다. 블타바강의 홍수예방 및 관리대책을 알아보기 위해 강 유역의 수로, 저수지, 발전소 등을 총괄하여 관리하고 있는 농업부 산하 국영기업인 블타바강 유역관리공사(Povodi Vltavy, <http://www.pvl.cz>)를 방문하였다. 블타바강 유역관리공사는 강 유역과 수로의 관리, 하천 내 국유지관리, 수위와 홍수, 상수도 및 수질측정망 운영, 물 관리계획 수립 등의 업무를 주로 수행하며, 최근에는 기후변화에 따른 강수패턴의 변화로 인해 홍수예방을 위한 대책을 수립하여 집중적으로 추진하고 있다.

지난 20년간 체코에서는 총 9번의 홍수가 발생하였는데, 이 가운데 1997년, 2002년, 2013년에 큰 피해가 발생하여 1997년부터 본격적으로 치수대책을 추진하였다. 장기적인 차원에서 홍수피해를 줄이기 위한 홍수예방 사전대책을 수립하였으며, 홍수의 정도에 따라 경계(1)단계(Vigilant stage, 450 m³/s), 비상(2)단계(Emergency stage, 1,000 m³/s), 위험(3)단계(Danger stage, 1,500 m³/s) 등으로 홍수경보 단계를 구분하여 대책을 수립 및 시행하고 있다. 또한, 홍수에 대응하기 위한 예방기능 향상, 하상의 능력 확대, 홍수보호시스템 개발, 유역 내 물의 저수능력 향상 등을 주요 내용으로 하는 홍수예방프로그램을 추진하고 있다. 홍수예방프로그램은 5년 단위 계획으로 1단계 프로그램(2002~2007, 204 백만 \$), 2단계 프로그램(2007~2014, 590 백만 \$), 3단계 프로그램(2014~2019)으로 시행 중에 있다.



〈그림 1〉 블타바강 유역 및 홍수 예방 프로그램(2007~2014)



〈사진 1〉 블타바강에 이동식 홍수방어벽이 설치된 전경

2002년(하천유량 5,160 m³/s)과 2013년(하천유량 3,040 m³/s)에 블타바강에서 큰 홍수가 발생하여 홍수경보단계(1~3단계)에 따라 홍수방어를 위해 이동식 홍수방어벽 설치, 하천제방의 뚝 높임, 지류하천에 홍수방지용 수문 설치 등의 대책을 시행하였다. 특히, 블타바강이 관류하는 시내 전역에 이동식 홍수방어벽을 설치하거나, 댐(보)의 운영조건 변경 또는 홍수저류지 등을 조성하여 물을 저류하도록 하는 등의 대책을 시행하여 홍수를 예방하였다. 우리나라는 기본적으로 집중호우에 의한 홍수예방을 위해 강(하천) 양안이나 침수예상지역에 고정적인 제방을 쌓아 관리하고 있으나, 블타바강 사례에서와 같이 유황조건과 용수이용 따라 댐(보)의 운영조건 변경, 이동식 제방관리, 강변 홍수저류지 등을 활용하는 유연한 치수방지대책과 이수시책을 수립하여 시행하는 방안을 고려해야 한다.

교통수단 및 관광자원으로 라인강의 활용

라인강은 유럽의 9개국을 걸쳐 흐르는 강으로 스위스 수원지로부터 시작되어 프랑스, 독일, 네덜란드를 거쳐 북해로 유출된다. 강 하구에 위치한 네덜란드 로테르담을 기점으로 유럽 내륙부로 연결되는 수상교통로로, 다양한 수송선들과 내륙크루즈선 등이 활발하게 운영되고 있다.



〈사진 2〉 라인 강을 운행하는 수송선 및 내륙크루즈선

라인강 주변도시들 가운데 쾰른(Köln)과 코블렌츠(Koblenz) 사이에 위치한 빙겐시는 1980년대에 설치된 산업시설을 폐쇄하고 2008년 정원박람회를 개최한 이후 박람회를 위해 건설된 시설의 리모델링 및 철거를 통해 개인에게 분양하여 숙박시설로 활용하도록 유도하는 등 지역의 관광활성화를 위해 노력하였다. 지역개발에 있어서도 환경보호 및 수자원활용 측면에서 블록포장을 통해 지하수 함양량을 높이기 위한 노력을 하였으며, 특히, 라인강 강변지역의 자연환경 보호 및 관광활성화 차원에서 교량을 건설하지 않고 빙겐시와 라인강 건너에 있는 도시인 뤼데스하임으로 건너가기 위해 수송선을 운영하고 있다.

금강은 하굿둑이 개방되어 있지 않은 현실에서 라인강과 같이 여객선과 물자수송선을 도입하기에는 분명히 한계가 있을 것으로 판단된다. 그러나 금강하구의 생태복원과 구조개선에 대한 압력이 증가하고 있다는 점을 감안할 때, 전북지역(군산, 익산)과 함께 금강하굿둑 주변지역을 대상으로 뱃길복원 등 강변지역의 관광활성화를 위한 공동의 노력이 필요하다. 이를 위해서는 금강하구 생태복원에 따른 환경자원을 고려한 강변지역을 중심으로 역사, 문화, 지역축제 및 관광자원 등과 연계한 다양한 콘텐츠 개발 및 관련시설들의 설치 등이 준비되어야 할 것이다.



〈사진 3〉 빙겐 시와 뤼데스하임을 오가는 수송선

네덜란드의 하구생태복원

네덜란드에서는 1953년 대조와 겹친 북해의 대해일이 발생하여 500km의 방조제가 파괴되고 바닷물이 육지를 덮치는 네덜란드 역사상 최대의 홍수피해로 인해 1958년 델타개발법을 제정하여 폭풍, 해일 및 홍수의 위험을 받는 델타지역 3대강(라인강, 마스강, 스헬디강) 하구에 댐, 배수문, 제방 등을 설치하는 델타프로젝트를 시행하였다. 델타프로젝트는 9개의 댐, 2개의 폭풍해일 방벽, 1개의 제방, 1개의 배수운하 등 총 13개 시설을 설치하는 사업으로 1958년~1997년까지 순차적으로 이루어졌다.

해일에 대비하고 해수유입을 막기 위해 조성된 크고 작은 댐과 방조제 중의 하나인 하링플리트(Haringvliet) 댐은 해일방지 및 수자원 관리를 위해 1953년 설치하기로 결정된 이후 1971년에 완공되었다. 하링플리트 하구지역은 하링플리트 댐에 의해 해수가 차단되어 담수호 환경이 조성되었으며, 댐 안쪽의 담수는 주로 농업용수 및 식수로 사용하고 수상스키 등 여가선용 장소로도 활용되고 있다. 하링플리트 댐이 건설된 이후 하링플리트 수문을 통해 해수를 순환시켜 사라진 하구지역의 귀중한 기수역 생태환경을 되살리자는 의견과 용수공급과 물 관리의 어려움 때문에 해수순환을 반대하는 이해당사자 및 전문가들의 의견이 상충되어 현재는 밀물일 때는 배수갑문을 닫아 해수의 유입을 막고, 썰물일 때는 배수갑문을 열어 담수를 배출하고 있다. 특히, 네덜란드 하구로 흘러드는 강물의 60% 정도가 하링플리트 배수갑문을 통해 흘러나가고 있기 때문에 라인강 및 마스강의 유량에 따라 배수갑문의 수, 개방시간 및 횡수 등을 조절하여 운영하고 있다.

네덜란드와 같이 최근 충청남도지역에서도 연안 및 하구생태복원에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있고, 금강하굿둑의 해수순환에 대한 압력이 증가되고 있는 상황이다. 그러나 네덜란드는 홍수 시 원활한 배수를 위해 배수갑문을 설치한 반면, 우리나라는 대부분 농지와 수자원 확보, 국토확장 목적의 간척사업 과정에서 하구에 설치한 배수갑문과는 분명한 차이가 있다. 따라서 해수순환을 통한 금강하구 생태복원 추진방식에 있어서도 이와 같은 차이점을 고려한 정책을 입안하고 일관성 있게 추진하는 것이 필요하다. 또한, 네덜란드의 경우 해수순환을 통한 기수역 복원을 위해 오랜 기간 동안 관련자들의



〈사진 4〉 하링 플리트 수문 전경

논의를 통해 이루어진 것을 볼 때, 관련 자치단체와 전문가 그룹을 포함하는 다양한 이해당사자가 참여할 수 있도록 거버넌스 체계를 구축하여 추진하는 것이 무엇보다도 중요하다.

시사점

유럽 선진국은 공통적으로 환경보호 및 보전측면에서 강(하천)을 관리 및 이용하고 있었다. 선진국의 다양한 시책 가운데 금강에 적용이 가능한 부분을 바탕으로 시사점을 정리해보면, 첫째로 선진국에서는 강 유역의 환경관리와 홍수예방을 위하여 다양한 대응정책을 추진하고 있다는 점을 고려하여 다양한 성공사례를 벤치마킹하여 금강을 대상으로 추진하여야 한다. 독일에서와 같이 환경보호 및 수자원 활용 측면에서 유역 내 도로와 광장의 블록포장을 통해 지하수 함양량을 높이기 위한 시책은 기후변화 시대에 우선적으로 도입이 필요한 시책이다. 홍수예방과 수자원 이용측면을 고려하여 댐(보)의 운영조건 변경을 통해 물을 저류하거나 배수하는 체코 블타바강 운영사례처럼 금강도 유황조건 및 용수이용 조건에 따라 3개 보의 수문 가변적으로 개방하는 등 금강의 실정에 맞도록 매뉴얼을 작성하고 보를 운영할 필요가 있다.

둘째는 강 자체 또는 강 주변에 있는 환경자원, 문화 및 역사시설들을 활용하여 관광 상품으로 개발하는 노력이 필요하다. 금강은 시설적인 개발보다는 기존의 자원을 최대한 활용하는 콘텐츠 개발이 중요하다. 독일의 라인강 사례에서와 같이 금강하굿둑 개방에 따른 생태복원을 통한 환경자원의 개발과 함께 금강하굿둑 주변지역(서천, 부여, 논산 등)을 중심으로 역사, 문화, 지역축제 및 관광자원 등과 연계한 다양한 관광 콘텐츠 개발이 우선적으로 이루어진다면 금강 강변지역의 관광활성화도 가능할 것으로 판단된다.

마지막으로 물 관리를 위한 거버넌스는 지속적인 진화과정으로 이해하고 장기적인 관점에서 점진적으로 추진하는 것이 필요하다. 네덜란드 사례에서와 같이 해수순환을 통한 기수역복원이 오랜 기간 동안 관련자들의 논의를 통해 이루어지고 있는 점을 볼 때, 관련 자치단체와 전문가 등을 포함하는 다양한 이해당사자가 참여할 수 있도록 거버넌스 체계를 구축하여야 한다. 특히, 물 관련 계획의 수립, 현안사항에 대한 의견조율, 물 관련 이해당사자간의 공조를 위해 다양한 물 관련 조직 또는 단체들이 적극적으로 참여하도록 하여야 한다. 이러한 관점에서 1980년대 이후 다양한 이해당사자간에 지속적인 논의를 통해 델타지구의 개발사업 및 환경보전 등을 단계적으로 추진하고 있는 네덜란드의 사례를 관심 있게 살펴봐야 할 것이다.

이념갈등의 진단과 개혁방안 모색

장우영 | 대구가톨릭대학교 정치외교학과 교수

I. 들어가며

우리사회의 이념갈등이 심각한 지점에 이르렀다는 증표는 여러 조사와 체감을 통하여 반복적으로 입증되고 있다. 이 때문에 국민통합은 우리사회의 가장 중요한 화두가 되었고, 박근혜 정부에 들어서는 국민대통합위원회를 설치하여 운용하고 있다. 그러나 국민통합이 말처럼 쉬운 일은 아니다. 사실 국민으로 불리는 단일한 정체성의 이면에는 성, 세대, 계층, 이념과 같은 하위 정체성이 복합적으로 교차하고 있기 때문이다. 오히려 통합은 지지층을 동원하기 위한 정치적 수사로 남용되고 있는 것이 한국정치의 현실이다. 특히 이념은 개인의 주관적 신념 체계를 기반으로 하고 있기 때문에, 이념상의 국민통합은 사실상 요원하다. 따라서 어떻게 이념갈등을 완화할 수 있는 공감대를 조성하고 문화적 제도적 개혁방안을 추진하느냐가 현실적인 문제인식이라 할 수 있다.

우리사회의 이념갈등은 두 개의 역사적 기원으로부터 구조화되어왔다. 첫째, 분단체제로부터의 기원이다. 해방 이후 한국전쟁에 이르는 국가형성기에 민족모순을 압도하여 이념모순이 분단을 고착시켰다. 그 후 반공이념은 개인의 사고와 삶의 방식을 좌우하는 준거가 되었다. 둘째, 1987년 체제로부터의 기원이다. 1987년 민주주의 이행은 민주주의 대 권위주의라는 단선적 대립 구도를 넘어 다원적 이익과 가치를 둘러싼 새로운 갈등의 시대를 개막하였다. 이와 함께 반공권위주의 체제에서 억압되어 왔던 이념균열이 민주화된 공간에서 재구조화되기 시작한 것이었다.

이념갈등의 두 역사적 기원은 다시 말해서 이념갈등이 불가피한 구조적 원천을 뜻한다. 즉 분단체제와 87년 체제를 극복하지 않고서는 이념갈등을 해소하기가 어렵다는 것이다. 부연하면 이러한 갈등구조는 특히 권력제도와 정치문화에 의해서 강화되어 왔다. 권력제도의 측면에서 제왕적 대통령제와 승자독식의 선거제도는 이념갈등의 강력한 촉진제이다. 정치문화의 측면에서 한국사회는 제반 갈등이슈를 이념대립

으로 치환하는 악순환을 겪어왔다. 주기적 선거경쟁으로 인해 정당 간의 정책거리는 점차 좁혀지고 있으나 이념거리는 멀어지는 모순이 그것이다. 더욱 큰 문제는 이러한 양상이 정치권을 넘어 지역, 세대, 계층의 제 부문에서 심화되고 있으며, 갈등해소의 주체라 할 수 있는 대의정치집단과 언론이 이를 증폭시키고 있다는 것이다.

이 글은 이념갈등이 불가피하다는 전제 아래, 이념갈등의 변화와 특성을 고찰하고 개혁방안을 모색하고자 한다. 특히 이념갈등구조의 양 축으로 기능하는 권력제도와 정치문화의 측면에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 구체적으로 먼저 이념갈등의 원천과 제도적 문화적 문제점을 고찰한다. 이어서 이념갈등의 전개와 주요 특성을 살펴본다. 마지막으로 이념갈등을 완화하기 위한 제도적 문화적 차원의 처방을 제안한다.

II. 이념갈등의 원인과 현황

이념갈등의 원인에 대한 고찰은 거시구조적 측면과 미시심리적 측면에서 시도되어 왔다. 전자는 사회적 역사적 경험 및 군열구조에서, 그리고 후자는 개인의 의식과 가치 정향에서 갈등의 원인을 찾는다. 양 측면의 대표적인 논의를 개략하면 다음과 같다.

강원택(2004)은 각국에서 보편적 특성을 갖는 이념갈등의 세 차원으로 좌 대 우, 권위 대 자유주의, 근 대 대 탈근대적 가치를 제시한다. 세 차원은 각각 경제적 가치, 권위·질서 대 인권·개인적 자유, 산업 시대 물질주의 대 후기산업시대 탈물질주의 가치를 둘러싼 갈등구조를 뜻한다. 아울러 한국사회의 경우에는 특수한 역사적 경험과 관련된 또 다른 차원의 논의를 추가할 필요가 있다. 즉 그것은 반공이념을 둘러싼 남남갈등으로, 한국사회에서 가장 강력한 갈등의 축으로 작동하고 있다. 반공이념은 대북정책, 대미관계, 국가안보 등의 문제를 포함하는데, 단순히 정책 간의 선호를 넘어 근본적인 가치관의 차이를 반영하고 있다는 점에서 적대적 갈등을 촉진해 왔다.

윤성이·이민규(2011)는 정치심리학적 분석에 토대하여 개인의 본성에 따른 가치 정향이 정치적 정책적 입장을 결정한다고 주장한다. 즉 개인의 이념성향은 개별적인 정책에 대한 입장에 의해 결정되는 것이 아니라, 도덕성과 개인의 자유 등 개별 본성에 의해 선형적으로 결정되며 후속 경험에 의해 수정되어 간다. 또한 정치사회적 이슈에 대한 태도가 개인의 이념성향을 결정하기보다는, 역으로 개인의 이념성향에 따라 정책에 대한 입장이 결정된다. 이러한 맥락에서 한국사회의 이념갈등을 분석한 결과, 진보와 보수 간의 갈등은 정치이슈 뿐만 아니라, 사회, 경제 등 제반 이슈 차원에 있어 뚜렷한 것으로 나타났다.

이러한 이념갈등은 한국정치의 제도적 문화적 요인에 의해 심화되어 왔다. 우선 정치제도 측면의 요인과 최근 사례를 간략히 논의하면 다음과 같다. 첫째, 인권과 사상·표현·집회의 자유 등을 포함하는 국민기본권의 차원이다. 우리사회는 헌법과 민주주의 준칙을 통하여 인간존엄권과 독립적인 인권국가기관

및 제반 사회정치적 시민권리를 보장하고 있다. 한편 최근 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)의 국가인권위원회 등급 판정 보류를 비롯해서, 언론 자유도 순위 하락(프리덤하우스, 64위), UN 인권 특별보고관의 표현의 자유 개선 촉구 등은 탈국가적 시민권 신장을 위한 과제를 부여하고 있다.

둘째, 정당을 비롯한 제 정치조직의 결성과 운영 등 참정권의 차원이다. 우리사회는 민주화 이후 절차적 수준에서 공정하고 주기적인 선거를 통한 권력경쟁이 제도화되어 왔다. 특히 정당강령과 공직선거법은 시민참여를 확대하는 방향으로 참정권을 제도화하였다. 그리고 민주화 공간에서 시민사회가 이념적 양 극단을 배제함으로써 선거경쟁이 더욱 합리화되었다. 이런 면에서 통합진보당 문제와 관련해서 유권자가 심판을 통하여 정치시장에서 퇴출하는 방식이 아니라, 정부(국무회의)가 정당해산심판 청구의 건을 의결하여 헌법재판소에 제소하고 퇴출하는 방식은 논쟁적일 수밖에 없다.

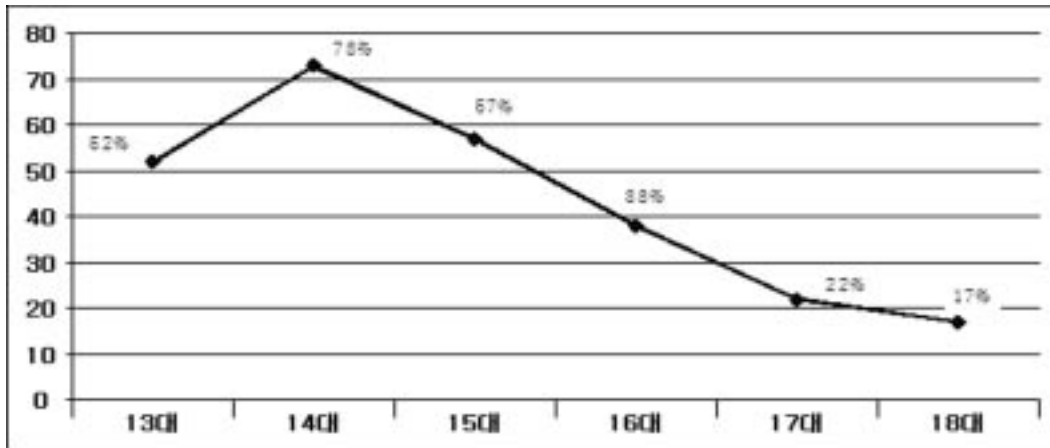
셋째, 정치적 대표체계를 포함하는 권력 경쟁과 운영의 차원이다. 이 문제의 요체는 87년 체제로 일컬어지는 헌법을 개정하고 선거제도를 개혁하는 것이다. 우선 대다수가 공감하듯이 5년 단임의 제왕적 대통령제는 이념갈등의 진원이다. 민주화 이후 여섯 차례의 대선에서 과반수 득표 당선자가 단 한 번밖에 없을 정도로 현행 제도는 승자독식과 허약한 대표성의 문제를 드러냈다. 특히 이는 국민통합 리더십의 실패와 고질적인 여야교착으로 더욱 악화되어 왔다. 다음으로 의회와 지방 수준에서의 선거제도와 정치체제의 문제이다. 총선에서 현행 소선거구제는 양당제를 촉진하여 예측가능한 정치과정을 정착시키는데 일조하였다. 그러나 이 또한 승자독식, 비례대표의 불활성화, 신진 정치세력의 배제, 비타협적 정치관행의 문제를 고착시켰다. 그리고 지방정치의 경우에도 중(대)선거구제를 도입하였음에도, 선거공간에서의 이념 대결과 지역 과대대표를 심화시키고 지방정치를 중앙정치에 예측시키는 후진성을 면하지 못하고 있다.

이념갈등을 촉진해온 두 번째 측면은 정치문화이다. 정치문화는 무형의 정치적 사고방식으로서 사회구성원들이 공유하고 있는 규범·관습·신념체계 등을 포괄한다(이정식 외, 1993). 주지하듯이 한국의 정치문화는 참여와 갈등 지향적이라는 특성을 매우 두드러지게 나타내고 있다. 우선 권위주의 시대의 신민형 정치문화가 민주화와 함께 참여형 정치문화로 탈바꿈해온 것은 고무적인 현상이라 할 수 있다. 여기에는 천년 이상 통치이념과 생활세계 규범으로 기능해온 유교문화의 쇠퇴와 고도 정보사회로의 급속한 이행이 가져온 온라인 참여문화가 지대한 영향을 미쳤다.

반면 갈등형 정치문화는 개선의 기미를 찾을 수 없을 정도로 한국정치의 난제로 회자되고 있다. 더욱 큰 문제는 갈등형 정치문화의 진원이 정치권과 언론으로, 이들에 의해 갈등이 침소봉대·확대재생산되는 메커니즘이 타개되지 않고 있다는 것이다. 2013년 경실련의 공공갈등 의식조사에 따르면, 국민들은 국회(95.9%), 언론(92.8%), 정부(90.9%) 순으로 갈등의 책임 정도가 크다고 응답하였다. 특히 국민들은 세대(62.1%)나 계층갈등(86.1%)보다 이념갈등(89.3%)이 더욱 심각하다고 응답함으로써, 87년 체제의 제도적 교착과 퇴행적 정치문화가 이념의 동거를 가로막고 있다는 것을 시사하였다. 아울러 이는 대의정치의 생산성을 현격하게 떨어뜨려왔는데, 상례로 역대 국회의 법안 가결율은 지속적으로 하락하고 있다. 이 때

문에 여야는 합의형 정치문화를 진작하기 위하여 2013년 국회선진화법(국회법 내 개별 조문)을 의결하였으나, 정당간 손익 타산에 따라 이내 개폐 논쟁에 휩싸여 있다.

〈그림 1〉 13-18대 국회의 접수 법안 중 가별 법안의 비율



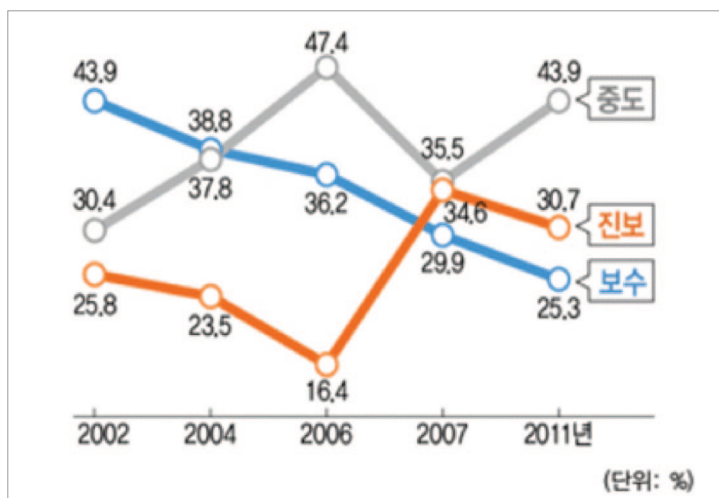
※ 출처 : <http://www.assembly.go>.

Ⅲ. 이념갈등의 전개와 특성

1. 동질화와 이질화 간의 마찰

한국사회에서 민주화 이후 이념갈등이 폭발하기 시작했다는 것은, 바꾸어 말해서 권위주의체제 아래에서는 이념갈등을 표출할 여지와 세력이 없었다는 뜻이다. 현재의 이념갈등은 그동안의 보수이념으로의 동질화에 대한 반작용이라 할 수 있다. 다원적 이념이 경쟁하는 선진 민주주의국가에 비추어보면, 우리 사회의 이념적 이질화는 자연스러운 현상이다. 비유하자면 그것은 마치 기울어진 운동장을 바로 세우는 과정과도 같다. 그 결과 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 우리사회의 이념집단 비율은 경합적인 구도로 변화되어왔다. 그러나 이러한 세력균형 구도는 격심한 이념갈등을 초래하였다. 그 이유는 첫째, 보수이념으로의 동질화의 관성이 멈추지 않기 때문이었다. 즉 여전히 반공국가의 틀 안에서 이념 이질화가 진행되고 있기 때문에, 진보적 주장들이 안보와 중복 공세의 틈을 벗어나기가 어려웠다. 둘째, 이념 이질화 또한 미래 청사진을 제시하는데 실패하였기 때문이었다. 즉 진보이념은 권위주의 체제 아래에서 보수주의에 대한 저항이념으로 성장했기 때문에, 현실적 효과와 단점을 제대로 경험해보지 못하였다. 그 결과 양대 이념의 입지는 점차 위축되어, 소위 무당파 혹은 중도를 표방하는 부유층이 지속적으로 확대되기 시작하였다(이현출, 2005).

<그림 2> 한국인의 이념 성향 변화



※ 출처: <http://www.assembly.go.kr>

한국사회의 이념갈등은 역사적으로 → 억압기 → 잠재기 → 표출기 → 확산기를 경과해왔다(서문기, 2004). 현재와 같은 극단적인 양상의 이념갈등은 2000년대 주요 선거들을 계기로 확산기에 접어들었다. 특히 2002년 대선과 2004년 총선을 시발로 보수와 진보 간의 이념 대립이 날카롭게 진행되기 시작하였다. 이 시기부터 한국사회의 이념변화는 과거의 획일적인 보수 지배로부터 진보진영이 세력을 확장하는 방향으로 이동한 것으로 나타나고 있다(이내영·이하영 2003). 이러한 진보이념의 급격한 확산은 한편으로는 보수이념의 실패를, 다른 한편으로는 대의민주주의의 위기를 그 원인으로 꼽기도 한다(최장집, 2002). 나아가 세계화, 민주화 그리고 경제수준의 향상 등에 기인한 가치관의 변화와 정보화의 눈부신 진전, 세대갈등 등이 상황적 배경을 이루고 있다. 그리고 IMF 관리체제 이후 양극화의 심화로 기존의 정치적 안보적 영역을 중심으로 전개된 이념대립이 사회경제 부분으로 확산되어왔다(이현출, 2005).

이념갈등의 치명적인 문제는 인류사회의 보편적 가치인 민주주의의 위기를 가중시키고 있다는 것이다. 근래에 국정원 선거개입 의혹이 논란을 빚고 있기는 하지만, 1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 비교적 순탄하게 발전해왔다. 주기적 선거, 공정한 선거관리, 결과의 예측불가능성, 결과에 대한 승복 등 절차적 민주주의의 순항과 함께 몇 차례의 권력교체도 이루어졌다. 그러나 민주주의 공고화 단계를 넘어서는 진전은 이루지 못하고 있는데, 그 주요 원인 중 하나가 파국적인 이념갈등이다. 특히 세계화와 정보화 등 급속하게 변화된 환경 속에서 정치경제적 이슈들이 팽창함에 따라, 이념갈등의 분야 또한 과거와 비할 바 없이 확장되었다. 사회환경 변화와 함께 이념갈등이 최고조에 이르렀던 노무현·이명박 정부 시기에, <표 1>에서 보는 바와 같이 민주주의 지지도는 주요 민주주의 국가들에 비해 매우 낮게 나타났다.

〈표 1〉 주요국 국민의 민주주의에 대한 지지도

국 가	민주주의 지지 비율(%)
호주	89.0
일본	88.5
네덜란드	91.7
뉴질랜드	94.0
캐나다	91.8
노르웨이	97.4
핀란드	90.3
스페인	96.2
프랑스	90.2
스웨덴	97.9
독일	95.0
스위스	96.0
영국	90.6
미국	95.6
한국	77.1
이탈리아	95.4

※ 출처: World Values Survey, 2005-2008.

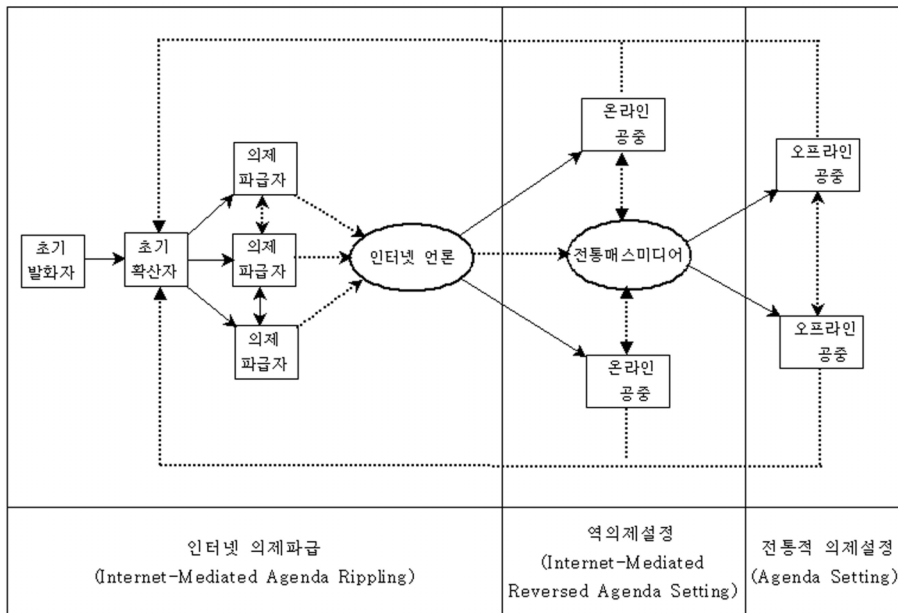
2. 사회의제의 이념갈등화

현재 우리사회는 모든 사회문제가 정쟁의 대상이라 해도 과언이 아닐 정도로 과도한 정치화의 열병을 앓고 있다. 대화와 타협의 어려움은 민주주의의 역사가 짧기 때문에 불가피한 측면도 있다. 급속한 민주화가 그에 상응하는 건전한 시민의식이나 정치문화에 의해 뒷받침되지 못했기 때문에 생겨난 문제이다. 그 결과 단순한 기술적 정책적 차원의 이견도 선악이나 가치 충돌의 문제로 전환되어 생사를 건 싸움의 대상이 되고 있다(김태기, 2007-2010).

이러한 과도정치화는 이념갈등을 정책대결로 이끌지 못하고, 사회이슈들을 진보 대 보수의 이념대결로 재편성하여 단순화시켜왔다. 가령 국가보안법과 대북정책과 같은 정치이슈는 물론, 노사갈등, FTA와 같은 경제이슈, 핵폐기물처리장 설치, 4대강사업과 같은 환경이슈 뿐 아니라, 스크린쿼터제와 같은 문화이슈, 기부금압박, 고교평준화와 같은 교육정책, 나아가 여성, 인권, 복지 등 거의 대부분 이슈들이 진보와 보수의 대결로 귀결되었다(윤성이·이민규, 2011).

2014년 3월 10일 한국일보의 보수·진보 논객 지상토론은 과도정치화의 연원과 문제를 다음과 같이 꼬집고 있다. “김대중 정부가 추진했던 남북정상회담과 햇볕정책이 이념 논쟁의 기폭제가 되었다. 이후 노무현 정부의 국가보안법 폐지 시도로 인해 보수의 위기의식은 커졌다. 이런 논란이 결국 박근혜 대통령을 만들었고 그 점에서 노무현 정부가 한국의 보수 집단을 결집시키는 데 결정적 역할을 했다고 본다. 이를 계기로 보수는 사법부의 독립이나 언론자유를 거론하면 모두 ‘중북 프레임’으로 묶어 버렸고 진보의 주류는 ‘북한이라는 굴레’를 벗어나지 못했다.” 요컨대 한국정치는 정책적으로 차이가 크지 않은 반면 이념적으로 큰 차이를 보이는 양면성을 띠고 있다. 그 원인은 첫째, 결빙되어 있던 이념갈등이 민주화 이후 폭발했다는 점이다. 둘째, 남북 분단 상황에서 상대방에 대한 이념적 관용지수가 낮다는 점이다. 셋째, 대의정치집단과 언론이 이념갈등을 해소하는 것이 아니라 부채질한다는 점이다(한국일보 2014/03/10).

〈그림 3〉 인터넷이 매개된 공중 의제설정 모델
(Internet-Mediated Agenda Selling Functions)



※ 출처 : 김성태 · 이영환(2006).

※ 실선(→)은 직접적인 의제 설정을, 점선(···, ⇄)은 간접적인 의제 설정을 의미한다.

대다수의 사회이슈가 이념갈등으로 치환되는 메커니즘은 상호 배타적인 온라인 공론장(public sphere)의 발흥과도 큰 관련을 가지고 있다. 온라인 공론장은 온라인상의 시민들의 자율적인 의사소통 공간을 뜻한다. 정보통신기술의 발전으로 인터넷과 소셜네트워크(social network) 공론장은 이용자들 간의 상호작용을 크게 활성화시켜 강력한 의제설정 및 여론형성 효과를 거두고 있다(장우영, 2012). 이러한 온라인 공론장의 의제설정은 흔히 <그림 3>과 같은 일련의 단계를 경과한다. 첫째, 익명의 개인이나 단체에 의해 제기된 이슈가 댓글과 퍼나르기 등을 통해 온라인 공간으로 확산되는 의제파급(agenda-rippling) 단계이다. 둘째, 인터넷 언론을 비롯해 다양한 웹사이트와 커뮤니티들이 이에 반응하여 온라인상의 일반 의제로 수용되는 단계이다. 이러한 온라인 의제화 단계에서 이용자들은 기성 권력이나 언론과 의제설정 경합을 벌이는 경우가 빈번하다. 셋째, 이러한 과정이 성공적으로 수행될 경우 매스미디어와 시민들이 온라인 의제에 반응하여 사회이슈로 확산되는 역의제설정(reverse agenda setting) 단계로 나아갈 수 있다(김성태·이영환 2006 ; 박주현 2008).

이러한 이슈파급, 온라인 의제화, 역의제설정의 메커니즘은 매스미디어 의제가 공중의제로 전환되는 전통적 의제설정 방식과 전혀 대조적이다. 즉 정보화 시대 참여촉진적 공론활동 환경에서 개인과 집단지성(collective intelligence)이 권력과 언론 등 기성 의제설장자와 경합하는 국면이 열리게 된 것이다. 이에 따라 선거나 사회운동 국면은 물론 일상세계에서 온라인 공론장은 대안 미디어로 정착되었고, 나아가 의제경쟁에 참여함으로써 사회의제들의 이념갈등화가 촉진되었다. 아울러 온라인 공론장의 운용도 다수결 민주주의(majority democracy)를 벗어나지 못함으로써 이념적 발칸화(balkanization)가 심화되어 속의 민주주의(deliberative democracy)의 필요성이 증대하고 있다(장우영, 2012).

3. 갈등의 사유화와 편향성의 동원

한국사회가 안고 있는 이념갈등이 확대되는 이유 중 하나는 정치적 목적이나 이익을 위해 그런 조장하고 왜곡하는 개인과 집단의 편향성의 동원(mobilization of bias)이 작동하고 있기 때문이다. 우리 사회의 정치인들이나 지식인들은 본원적인 사회 갈등과 균열을 정면으로 극복하려고 노력하지 않는다. 나아가 오히려 자신들의 개인적 당파적 이익에 유리한 갈등만을 편향적으로 동원하고 활용하려고 하기 때문에, 고질적인 이념갈등이나 지역갈등이 정치과정에서 해결되거나 완화되지 않고 정치과정을 통해 재생산되고 악화되고 있다. 이와 같이 정치인과 지식인들이 사회갈등을 해소하는데 기여하기 보다는 오히려 '편향성의 동원'과 '갈등의 사유화(privatization of conflict)'를 통해, 그것을 왜곡 확대하는 양태는 공공연하고 빈번하게 확인되고 있다(서진영, 2010).

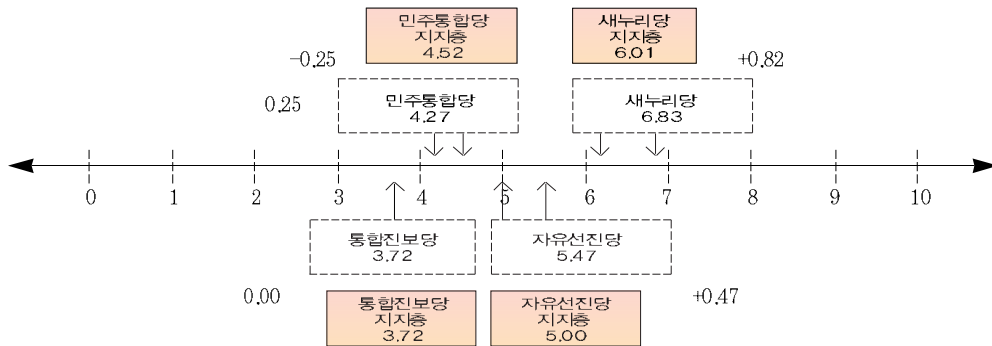
갈등의 사유화와 편향성의 동원은 정치·언론 엘리트가 주역으로 이로 인한 사회분열의 책임도 이들에게 물어야 한다. 비근한 예로 정치가 사법화되는 악순환을 들 수가 있다. 노무현 정부 시기 행정수도

이전과 대통령 탄핵소추 사건은 그 시발점으로 회자된다. 이 사건들은 여야가 정치적 합의를 도출하지 못하고 헌법재판소로 문제상황을 전가한 것으로, 그 후 정치적 타협보다는 사법적 판단이 중대의제 해결 방식으로 대체되고 있다. 지난해 통합진보당 해산 결정은 정치의 사법화의 결정판이라 할 수 있다. 혹자는 이를 법치주의라고 옹호하기도 하지만, 문제의 본질은 사법적 권능 앞에 정치적 무능이 한계를 드러내는 것이라 할 수 있다.

이러한 현상의 이면에는 정책거리와 이념거리 간의 심각한 괴리가 상존하고 있으며, 이로 말미암아 정당들 간의 이념격차가 곧 국민들 간의 이념격차로 등치되는 착시가 일반화되고 있다. 중앙일보가 16대 국회부터 실시해 온 '국회의원 이념성향 조사' (0이 가장 진보, 10이 가장 보수)에서 16대 국회 때 1.7(한나라당 5.4, 민주당 3.7)에 불과했던 여야의 이념격차는 17대 국회 1.9(한나라당 5.4, 열린우리당 3.5) 18대 국회 2.4(한나라당 6.2, 민주당 3.8) 19대 국회 3.2(새누리당 5.9, 민주당 2.7)로 차이가 계속 확대된 것으로 나타났다. 특히 19대 국회에서 민주당의 이념 수준이 급격히 '진보화' (3.8점 → 2.7점)된 것이 두드러진다. 같은 시기 여당이 '경제민주화'를 강조하면서 이념 수준도 다소 좌측(6.2 → 5.9)으로 이동하였다. 그러나 야당의 변화폭이 매우 커서 양당의 이념 격차는 처음으로 3을 넘어섰다. 양당의 이념 격차는 경제 분야에서는 2.2로 좁혀졌지만 외교안보 영역에서 3.9로 크게 벌어졌다. 이는 19대 국회에 들어와서 종북·NIL 등 이념 논란이 확산된 배경과 무관하지 않다. 즉 한국사회 이념갈등의 심화는 국민 일반에 폭넓게 존재하는 현상이 아니라, 정치 엘리트들에게 국한돼 나타나는 현상이라고 해석할 여지가 큰 것이다.

반면 한국사회과학데이터센터(KSDC)의 '유권자 의식조사(2014)'에 따르면 새누리당 지지층과 민주당 지지층의 이념격차는 2.95(2004) 2.07(2007) 2.48(2008) 2.4(2012)를 보였다. 시간 경과에 따른 변화가 거의 없다는 뜻이다. 민주당(열린우리당) 지지자들의 이념 성향만 놓고 보면, 2004년에는 '대통령 탄핵 역풍'으로 이념 성향이 3.51까지 진보 쪽으로 기울었지만, 이후에는 4.13(2007) 4.38(2008) 4.6(2012) 등 꾸준히 오른쪽으로 이동해 중도를 뜻하는 5에 근접했다. 국회의원과 유권자 이념 자료를 함께 분석하면 2012년 기준으로 민주당 의원들의 이념 수준은 2.7이었지만 당 지지자들은 4.6으로 격차가 1.9였다. 새누리당의 격차는 1.1(의원 5.9 · 유권자 7.0)이었다. 비슷한 결과로 아산정책연구원이 2013년 8월 16-31일 전국 만 19세 이상 성인남녀 1,000명을 대상으로 '우리 사회 진보와 보수 사이의 갈등이나 거리감이 얼마나 크다고 생각하느냐'고 물은 결과 새누리당 지지층의 59.2%가, 민주당 지지층의 66.6%가 '이념갈등이 크다고' 응답하고 있다. 이는 진보 정당-지지자의 이념격차가 보수 정당-지지자에 비해 상대적으로 크며, 그럼에도 정당들 간의 원만한 이념 동거가 지지층에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 것을 시사한다.

〈그림 4〉 지지자의 이념적 위치와 정당의 이념적 위치 설정



※ 출처: 박경미 · 한정택 · 이지호(2012).

4. 이익대표와 정치적 대표 간의 괴리

이념갈등은 특정 정당이나 이슈에 대한 지지를 통하여 순기능적으로 표출될 수 있다. 대개의 시민들은 자신의 이념 거리에 가까운 정당과 정책을 지지하는 경향을 띤다. 따라서 시민들의 다양한 이해와 요구를 수렴할 수 있는 정당의 존재와 정책 경쟁이 순기능적인 이념갈등의 원천이라 할 수 있다. 이를 위해서는 정당체제 안에 정치적 대표가 형성되어 있어야 하며, 합리적인 정책결정이 필수적이다. 반대로 대표되지 않는 이해와 이슈는 첨예한 이념갈등의 악순환을 낳기 십상이다.

〈표 2〉 이념 이미지에 대한 인식

이념 이미지	빈 도 수	비 율
독재 대 민주	417	27.4
변화 대 안정	167	11.0
노동자 대 재벌	220	14.5
미국 대 북한	144	9.5
성장 대 분배	57	3.7
자유 대 평등	392	25.8
기업규제 대 자유시장	108	7.1
기 타	17	1.1
합 계	1,522	100.0%

※ 출처: 박경미 · 한정택 · 이지호(2012).

〈표 2〉는 우리사회에서 유권자들이 가지고 있는 이념 이미지를 보여준다. 한 예로 가장 많은 유권자들이 '독재 대 민주'를 이념 이미지로 가지고 있으며, 이어서 '자유 대 평등'을 떠올린다. 이러한 유권자의 이념 이미지는 다음과 같은 시사점을 가지고 있다. 첫째, 정치적 이념 이미지(독재 대 민주, 변화 대 안정)가 이념갈등의 중요한 축을 형성하고 있다. 즉 민주주의 이행 4반세기를 경과하고 있지만, 의식 차원에서 독재 대 민주,의 균열구조가 해소되고 있지 않다는 것이다. 이는 권위주의 세력을 민주화 과정에 온존시킨 한국 민주주의의 유산이라 할 수 있다. 그리고 이에 따라 민주화 이전의 갈등이 지속되고 후속 세대의 정치사회화 과정에도 적지 않은 영향을 미쳤다.

둘째, '정장 대 분배', '기업규제 대 자유시장'과 같은 경제 영역의 이념 이미지 비중이 상대적으로 왜소하다는 것이다. 이념의 대명사인 보수-진보가 주로 경제적 이해에 의해 비롯되었다는 점에서 이런 현상은 유의할 만하다. 특히 이 조사가 경제민주화와 복지 논쟁이 첨예했던 시기에 이루어졌다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 이는 정치적 이념 이미지가 한국사회에 강하게 고착되어 다른 부분의 이념 이미지를 상쇄한 결과로 풀이된다.

이념 이미지가 고르게 분포하기 위해서는 앞서 말한 시민의 이해와 정치적 대표 간의 정합이 이루어져야 한다. 한국사회는 민주화 이후 다양다기한 이해가 확산되었지만, 이를 수용하고 정책을 산출할 수 있는 정당체제는 큰 변화가 없다. 물론 3김 리더십과 같은 지역독점 대표체제는 와해되고 있지만, 많은 선거 결과는 지역주의의 해소가 요원하다는 것을 반복적으로 입증하고 있다. 아울러 신자유주의 정책을 둘러싼 정치적 대표 체제는 보수와 중도 쪽으로 크게 기울어져 있다. 즉 정당체제에서 양대 정당이 보수에서 중도에 이르는 스펙트럼에 입지한

반면, 진보 스펙트럼상의 정치적 대표는 사실상 소멸 상태에 가깝다. 이러한 문제 해결을 위해서는 비례대표제 확대를 비롯한 제도적 보정이 전향적으로 이루어져야 한다.



Ⅳ. 제언 : 정치문화와 정치제도 개혁

우선 정치문화적 측면에서 다원적 민주주의 모델의 실험을 다음과 같이 제언한다. 첫째, 후발 민주주의 국가들은 권위주의의 유산이 잔존하여 퇴행적 정치문화를 타파하는데 상당한 시간이 소요된다. 특히 혁명에 의한 이행보다는 우리나라처럼 협약(6·29선언)에 의한 이행에서 권위주의 정치관행의 잔존 기간이 더 긴 것으로 관찰되고 있다. 즉 급격한 단절을 피한 대가를 지불하는 셈이며, 반면 협약에 의한 이행이 상대적으로 안정적인 정치체제를 유지하는 강점을 가지고 있다. 그런데 이 유형의 국가들에서 통치양식

의 가장 큰 문제 중 하나는 위임민주주의(delegative democracy)이다. 위임민주주의는 정부가 민주적 절차에 의한 선출을 명분으로 견제 세력과의 타협 없이 삼권분립을 초월하여 통치를 과독점하는 현상을 뜻한다. 위임민주주의는 절차적으로 민주주의 체제이나 내면적으로 권위주의적 체질이 완전하게 개선되지 못하고 있는 것이다. 특히 제왕적 대통령제와 유교문화가 뿌리 깊은 한국사회의 경우 위임민주주의의 위험을 제어하기 위한 체계적 방책이 요청된다.

둘째, 세계적으로 대의민주주의의 위기는 보편적인 현상이다. 투표율 하락, 정치집단 불신, 정치적 무관심과 냉소 등 대표와 국민 간의 간극은 점차 확대되고 있다. 특히 특정 이념집단이 과대대표될 경우 사회통합력은 현격하게 저하된다. 대의제 또한 민주주의의 한 유형이라는 점에서, 이러한 면을 타개하기 위하여 경쟁적 민주주의 모델의 도전이 촉진될 필요가 있다. 그 한 가지 모델이 참여민주주의(participatory democracy)로서, 한국사회는 민주화 정보화 환경에서 참여문화가 역동적으로 신장되어왔다. 참여는 대표와 긴장관계를 형성함으로써 대의민주주의를 보완하는 순기능을 담당하고 있다. 반면 참여의 과잉은 정치적 주도권을 둘러싼 이념 양극화를 초래하고 있는 것도 사실이다. 따라서 이를 극복하기 위한 대안 모델이 더욱 활발하게 추구되어야 한다.

셋째, 이념갈등을 완화하기 위한 또 다른 민주주의 실험으로 합의제 민주주의(consensual democracy)를 검토할 수 있다. 합의제는 다수제(majority)의 대안으로서, 정치적 소수를 포함하여 사회균열을 보다 폭넓게 수용하려는 지향을 가지고 있다. 레이파트(Lijphart, 1999)에 따르면 합의제 민주주의는 다차원적 균열구조, 엄격한 권력분립, 연립정부, 수평적 양원제, 다당제, 비례대표제, 소수의 거부권제 등을 특징으로 가지고 있다. 합의제 민주주의의 제도적 구현 방식은 다양한데, 보다 중요한 것은 구조적으로 그것을 구현하는 협치(governance) 체계의 작동이라고 할 수 있다. 권위주의 정치관행에서 협치는 통치의 효율성을 저하시키는 기제로 여겨지지만, 좋은 협치는 이념집단을 포함하여 사회정치적으로 배제된 소수를 포괄하여 사회통합력을 높이는 장치로 활용될 수 있다.

다음으로 정치제도적 측면에서 헌법과 선거제도 개혁을 다음과 같이 제언한다. 첫째, 위임민주주의에 대한 제도적 통제를 위해서는 1987년 체제를 탈바꿈하는 헌법개혁이 불가피하다고 판단된다. 다만 정치집단이 개헌의 필요성은 공감하나 정치적 폭발력으로 인해 충분한 논의와 적시의 타이밍을 포착하는 것이 중요하다. 사실 개헌 의제는 상당히 광범해서 국가 정통성과 지향점, 정체·국민·영토의 정의, 국민 기본권, 권력구조, 경제질서 등을 포괄한다. 따라서 개헌 의제의 범위를 합의하는 것 또한 선결되어야 할 문제이다. 이 중 권력구조는 가장 핵심적인 사항으로 현행 대통령제의 권력을 분산시키는 것이 요체이다. 권력분산의 제도 모형은 여러 대안이 제출되어 있으므로 특히 권력분립과 함께 이념을 비롯한 제반 갈등구조를 완화할 수 있는 제도적 논의로 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 합리적 참여와 상호작용적 숙의(deliberation)를 통하여 대의민주주의를 보완할 수 있는 제도적 장치를 정착시켜야 한다. 이 과정은 두 측면에서 접근할 수 있다. 우선 시민참여 중심의 공론장(public sphere) 모델을 개발하는 것인데, 숙의의 규칙을 정립하고 참여자들에게 정책산출 권한을 부여하는 것이

중요하다. 이로써 청중으로 객체화된 시민을 합리적 책임주체로 추동하고 정치적 효능감(political efficacy)을 배양할 수 있다. 다음으로 공공부문의 갈등관리 모델을 개발할 필요가 있는데, 개방적 공론과 협치를 구현한 독립기구의 제도화가 요청된다. 최근 프랑스의 국가공공토론위원회 모델을 준용한 제도적 방안이 검토되고 있는데, 중요한 것은 이러한 기구의 독립성이 철저히 보장되어야 하며 의사결정이 아니라 합리적 공론형성을 활성화할 수 있어야 한다는 것이다.

셋째, 합의제 민주주의의 정신을 구현할 수 있는 정당·선거 제도 개혁을 추진해야 한다. 정당·선거 제도는 권력구조와 연동되어 있기 때문에, 권력분산과 정치적 이념적 통합이라는 명시적 목표를 전제해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다 강한 양당제를 이완시킬 수 있는 정당체제 도입을 고려할 필요가 있다. 다만 양당제 또한 국민들의 선택이기 때문에 인위적인 재편을 의도해서는 안 된다. 현재의 강한 양당제는 주로 보수에서 온건 진보에 한정된 이념을 대표하기 때문에, 포괄적인 사회균열을 반영하지 못하고 있다. 따라서 정당체제 내에 이념 스펙트럼을 확대하고 보수와 진보 간의 비적대적 공존을 강화해야 한다. 강한 양당제를 이완하기 위해서는 선거제도 개혁이 필수적으로 연계될 수밖에 없다. 특히 승자독식의 소선거구제 개혁, 정당간 이념집단간 교차 당선을 위한 석패율제 도입, 지방선거에서의 국민추천제 병행이 적극적으로 논의해야 한다. 나아가 지역구 중심 체제를 타개하고 정당 지지에 기반한 비례대표제를 전향적으로 확대하는 방안도 필요충분하게 논의되어야 한다.

참고문헌

(국내외 문헌)

- 강원택. 2004. "남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석." 극동문제연구소(편). 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 55-100.
- 김성태·이영환. 2006. "인터넷에 의한 새로운 의제설정 모델의 적용." 『한국언론학보』 50권 3호. 175-204.
- 박경미·한정택·이지호. 2012. "한국사회 이념갈등의 구성적 특성." 『한국정당학회보』 11(3). 127-154.
- 박주현. 2008. "인터넷 매체 이용과 의제파급 참여가 대통령 후보 인지 및 평가에 미치는 영향." 『한국언론학보』 52권 3호. 396-421.
- 서문기. "한국의 사회갈등 구조 연구." 『한국사회학』 38(6). 195-218.
- 서진영. 2010. "한국사회 이념갈등의 현실과 그 해결방안." 『사회통합위원회 발표문』.
- 윤성이·이민규. 2011. "한국사회 이념충정의 재구성." 『의정연구』 17(3). 63-82.
- 이내영·이하경. 2003. 『노무현 정부의 딜레마와 선택』. 서울: 동아시아연구원.
- 이현출. 2005. "한국 국민의 이념성향." 『한국정치학회보』 39(2). 321-343.
- 장우영. 2012. "온라인 공론장과 정치참여." 『한국정치연구』 21(1). 1-26.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy*. Yale Univ. Press.

(여론조사·보도·검색 자료)

- 경제민주화실천연합. 2013. 『2013 한국인의 공공갈등 의식조사』.
- 국회(<http://www.assembly.go.kr>). 2014. 『역대 국회의 법안 처리』.
- 사회과학데이터센터. 2014. 『유권자 의식조사』.
- World Values Survey, 2005-2008. 『국가별 민주주의에 대한 지지도』.
- 중앙일보. 2014/01/08.
- 한겨레신문. 2011/05/15.
- 한국일보. 2014/03/10.

공공갈등 해결을 위한 공공협상의 원칙과 전략¹⁾

임동진 | 순천향대 행정학과 교수

공공협상은 공공갈등을 해결하기 위한 협상의 총칭이라고 할 수 있다. 대부분의 경우 공공갈등은 개인간 갈등(Alper & Nichols, 1981), 부부간 갈등, 노사간 갈등과 달리, 정부, 지방자치단체 또는 공공기관 등이 공공사업이나 정책을 추진하는 과정에서 민간부문과의 갈등으로 발생한다. 현대에 접어들면서 공공협상은 전통적인 행정적, 입법적, 사법적 정책결정에 보완적으로 그 활용과 중요성이 점차 증가하고 있다(Goldmann, 1980). 다음에서는 공공협상의 개념 및 특징, 협상준비와 원칙, 고려사항, 기본전략에 대하여 설명하고자 한다.

1. 공공협상의 개념과 특징

1) 협상의 개념

협상의 개념은 연구자들마다 다양하다. 예를 들어, Fisher & Ury(1981)는 상대방으로부터 일방이 바라는 것을 얻어내기 위한 기본 수단으로서 당사자들이 어떤 문제에 관하여 서로 상충하는 이해관계를 가질 경우, 합의에 도달하기 위하여 서로 의사를 주고받는 과정이라고 정의하고 있



1) 본 원고는 저자의 한국행정연구원의 연구보고서 「공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구」(2011)의 일부내용을 토대로 수정·보완된 것임을 밝힙니다.

고, Cohen(1982)은 자기가 원하는 것을 타인으로부터 얻기 위하여 상대방에게 호감을 얻어 내는 방법에 초점을 둔 지식이나 노력의 집합체로 정의하고 있다. 이에 반해, Pruitt & Carnevale(1993)은 둘 또는 그 이상의 당사자들이 양립하기 어려운 것으로 인식되는 목표들을 해결하기 위해 노력하는 과정으로 보고 있고, Thompson(1998)은 둘 또는 그 이상의 주체들이 희소자원을 어떻게 분배할 것인가에 관해 동의를 이루어가는 의사결정 과정으로 보고 있다.

이달곤(2000)은 둘 이상의 이해당사자들이 여러 대안들 가운데서 이해당사자들 모두가 수용 가능한 대안을 찾기 위한 의사결정과정으로 공통적인 이익을 추구하나 서로 입장의 충돌 때문에 이해당사자들 모두에게 수용 가능한 이익의 조합을 찾으려는 개인 조직, 또는 국가의 상호작용과정을 협상으로 보고 있는 반면, 이상호(2001)는 참여자들의 공통적인 의사결정을 필요로 하는 교섭관점에서 협상은 선호가 서로 다른 협상 당사자들이 합의에 도달하기 위해 공동으로 의사결정 하는 과정으로 정의하고 있다.

국내·외 연구자들의 협상의 개념을 정리하면, 협상은 둘 이상의 당사자들이 공통의 이익이 충돌하는 상황에서 합의에 도달하기 위해 공동으로 의사결정 하는 일련의 과정으로 볼 수 있다.

2) 협상의 유형

협상은 크게 분배적 협상과 통합적 협상, 입장협상과 원칙협상으로 구분할 수 있다. 먼저 분배적 협상은 협상에서 분배해야 할 가치가 고정되어 있으므로 양측 모두 분배의 몫을 가능한 한 많이 차지하는 것을 목적으로 하는 협상유형이다. 이러한 이유로 협상 테이블에 앉은 상대방을 협상의 대상이 아니라 반드시 이겨야 하는 적으로 간주하게 되고, 그 결과 모든 협상은 승자와 패자를 이분법적으로 구분하게 된다. 이에 반해, 통합적 협상은 협상 당사자들이 자신들의 이해관계를 통합한 합의를 도출해 냄으로서, 서로 극대화된 이익을 얻기 위해 협력하는 협상의 방법 중의 하나이다. 이러한 통합적 협상전략은 새로운 가치창출과 자기 몫 챙기기가 동시에 가능한 전략으로 서로가 '윈-윈(win-win)'할 수 있는 협상의 유형이라 할 수 있다.

하지만 현실 속 대부분의 협상은 분배적 특성과 통합적 특성을 동시에 지닌 혼합 동기적(mixed-motive) 속성을 지니고 있다. 즉 공동의 이익과 이해의 갈등 문제가 동시에 존재하는데, 공동의 이익이 없다면 무엇을 위해 협상할 것인가가 불분명해지며, 이해의 갈등이 없다면 이 역시 무엇을 협상할 것인가가 불분명해진다. 따라서 협상가는 공동의 가치를 창조하기 위해 상대방과 협력해야 하면서 동시에 자신의 가치를 주장하기 위해 상대방과 경쟁해야 한다. 성공적인 협상을 위해서는 분배적 협상과 통합적 협상의 기술을 적절히 조화시키고 향상시켜야 한다.

〈표 1〉 분배적 협상과 통합적 협상의 특성비교

비교요소	분배적 협상	통합적 협상
① 협상전략	· 강압적 경쟁전략	· 협력적 문제해결전략
② 목표성격	· 개인 자신의 목표	· 상호 공동 목표
③ 배타-통합지향	· 배타적 경쟁지향	· 통합적 협력지향
④ 승패방식	· Win-Lose 방식	· Win-Win 방식
⑤ 이득-사람지향	· 결과(이득) 지향	· 인간관계(사람) 지향
⑥ 이득(pie)증식	· 고정된 파이 나누기	· 파이 자체의 증대
⑦ 가치창출	· 기존 가치의 배분	· 새로운 가치의 창출
⑧ 정보공유	· 은밀한 정보	· 공개적 정보공유
⑨ 토론성격	· 입장 토론	· 실질적 이해관계 토론
⑩ 개별-공동지향	· 자신의 욕구충족을 위한 자신의 이득	· 공동이득위해 가치 있는 이득의 교환

출처 : 은재호 · 채종현 · 임동진(2011)

다음으로 입장협상(positional negotiation)과 원칙협상(principled negotiation)이 있다. 입장협상이란 협상의 실제 전개과정을 보면 각 당사자는 자신의 입장에만 집착하여 자신의 처지를 상대방에게 이해시키고, 상대가 자신의 주장에 따를 때 최선의 협상결과가 가능함을 주장함으로써 자기주장이 정의로운 갈등해결방법의 최선이라고 생각하는 협상이라고 할 수 있다. 이러한 입장협상은 다시 연성협상과 경성협상이라는 두 가지 상반되는 협상의 형태로 구분이 가능하다. 연성협상은 자신의 확고한 입장 없어 상대방이 협상을 주도적으로 이끌게 하는 반면, 경성협상은 완강한 상대를 상정할 때 고려할 수 있는 협상유형이다. 연성협상이나 경성협상 모두 협상에 있어서 어느 쪽이 우월하다 할 수 없다. 협상은 상대가 있는 의사결정방식이므로 자신의 입장만을 고수한다거나 자신의 입장 없이는 협상은 성립될 수 없다.

원칙협상은 입장협상의 대안적 성격을 갖고 있는데, 일방적 입장에 집착하는 경성협상을 지양한다. 또한 주관적·인간적인 입장에서부터 탈피하여 객관적이고 이슈 중심적인 이해관계에 초점을 맞추어 협상을 진행할 수 있어 건설적으로 협상의 결과를 도출할 수 있는 장점이 있다.

<표 2> 입장협상과 원칙협상의 특성비교

비교요소	입장협상		원칙협상
	연상협상	경상협상	
① 상대방	· 친구	· 적	· 문제해결자
② 협상목표	· 합의	· 승리	· 현명한 결과
③ 양보	· 양보의 제시	· 양보의 요구	· 문제와 사람의 분리
④ 문제와 사람	· 사람과 문제 모두에 유순함	· 문제와 사람 모두에 완고함	· 사람에게는 유순하지만 문제에는 완고함
⑤ 상대에 대한 신뢰	· 상대방을 신뢰함	· 상대방을 불신함	· 신뢰와는 별개로 협상을 진행함
⑥ 입장	· 입장을 쉽게 바꿈	· 초기입장을 고수	· 입장이 아닌 이해관계에 초점
⑦ 유보치	· 유보치 공개	· 유보치에 대한 상대방 속임	· 유보치를 되도록 갖지 않음
⑧ 시각	· 한쪽의 손실을 받아 들임	· 한쪽의 이익만을 요구	· 상호이익이 되는 대안 개발
⑨ 대안	· 수용가능한 해결책을 탐색	· 상대방이 수용할 수 있는 해결책을 탐색	· 다양한 대안들을 개발
⑩ 강조점	· 합의를 강조함	· 입장을 강조함	· 객관적인 기준을 강조함
⑪ 의지의 경쟁	· 의지의 경쟁을 피하기 위해 노력	· 의지의 경쟁에서 승리하기 위해 노력	· 객관적 기준에 근거한 결과에 도달하기 위해 노력
⑫ 압력	· 압력에 굴복	· 압력을 행사	· 원칙에는 굴복하지만 압력에는 굴복하지 않음

※ 출처 : Fisher & Ury(1983)

3) 공공협상의 특징

공공협상의 특징은 민간협상과의 차이를 비교해 보면 쉽게 이해할 수 있다. 공공협상과 민간협상은 협상이라는 현상의 공통분모를 갖고 있다. 따라서 공공협상과 민간협상의 차이점 내지는 특징을 살펴보기 위해서는 공공협상과 민간협상의 특성이 잘 나타나는 협상모델을 토대로 살펴볼 필요가 있다. 여기서 공공협상은 공공재원을 분배(public resource allocation)하는 과정에서의 협상을 중심으로 논의하고, 민간협상은 노사협상을 중심으로 하여 논의하고자 한다. 공공협상과 민간협상 간의 차이점은 크게 다음의 일곱 가지로 구분할 수 있다(Susskind et al, 1983).

첫째, 협상대표자의 선정에 차이가 있다. 민간협상(노사협상)에 있어서 당사자는 쉽게 인식될 수 있고, 갈등조정을 위한 대표자도 쉽게 선정할 수 있다. 그러나 공공협상의 경우는 그렇지 않다. 또한 노사협상의 경우 대표자 선정을 위한 절차 등이 제도화되어 있어서 협상의 대표자를 선정하는 것이 용이하나 공공협상의 경우 협상을 위한 제도화가 되어 있지 않는 것이 일반적이다.

둘째, 갈등의 이슈에서 차이가 있다. 민간협상의 경우 임금, 상여금, 근로조건 등 갈등이슈가 명확하게 정의될 수 있고, 그에 따른 비용과 편익이 대체로 예측이 가능하다. 이에 반해 공공협상의 경우(예를 들어, 방사선 쓰레기와 관련된 위험과 관련된 갈등의 경우) 갈등이슈를 명확하게 정의하기 어렵고, 이를 구체적으로 수치화하는 것은 더욱 어렵다. 또한 그러한 갈등영향의 크기와 분포 등도 파악하기 어려운 특성이 있다.

셋째, 협상당사자 간의 관계에서 차이가 있다. 단체교섭과 같은 민간협상의 경우 갈등당사자간의 관계는 지속적이고, 잘 정립되어 있고, 협상전략 역시 예측가능하다(예를 들어, 파업(strike), 직장폐쇄(lock-outs) 등). 이에 반해 공공협상의 경우 갈등은 서로 전에 한 번도 협상을 해 본적이 없는 당사자들 간 한 번의 만남(a one-time encounter)의 형태로 나타난다.

넷째, 협상의 경험측면에서 차이가 있다. 노사협상과 같은 민간협상의 경우 협상의 기술 측면에서 경험이 풍부하다. 그러나 공공협상의 경우 협상의 당사자들은 극단적으로 다양하다. 다시 말해, 협상을 전혀 경험하지 못한 경우도 있고, 협상을 많이 경험한 당사자도 있을 수 있다.

다섯째, 협상의 기간과 비용에서 차이가 있다. 민간협상의 경우, 갈등이나 협상이 해결되지 않고 길어지는 경우 비용이 증가한다. 즉, 각 협상당사자 간의 비용과 이익이 대칭적이다(symmetrical). 그러나 공공갈등의 경우 그렇지 않은 경우가 많다. 예를 들어 토지이용갈등의 경우 환경단체들은 최종 결정이 내려지기 전 까지 지속적으로 이익을 보게 된다.

여섯째, 협상참여자의 규모에서 차이가 있다. 민간협상의 경우 협상 참여자의 규모가 대체로 동일하다. 그러나 대부분의 공공갈등의 경우 수없이 많은 공공기관과 이익단체들이 참여한다. 다자간의 갈등은 공공갈등과 협상을 더욱 복잡하게 하여 예측할 수 없게 한다.

마지막으로, 협상의 요구조건에서 차이가 있다. 노사의 단체협상에서 과도한 요구에 의한 잠재적 파급효과(potential spillover effects)는 기준이 되는 조건들(인플레이션 비율, 정부소비자 가격지수, 다른 공정한 경제지표 등)에 의해 최소화될 수 있다. 그러나 공공협상의 경우 이러한 제한적 조건이나 기준이 협상과정에서 잘 활용되지 못하는 경우가 대부분이다(Susskind & Weinstein, 1980).

〈표 3〉 공공협상과 민간협상의 특성비교

비교기준	공공협상	민간협상(노사협상)
① 협상대표자 선정	· 갈등당사자 식별 어려움 · 대표자 선정을 위한 제도화가 없음	· 갈등당사자 식별 용이 · 대표자선정을 위한 제도화 있음
② 갈등이슈	· 갈등이슈 불명확, 비수치화 · 갈등영향 크기·분포 파악 어려움	· 임금, 상여금, 근로조건 등 갈등이슈가 명확 · 그에 따른 비용과 편익이 예측가능
③ 협상당사자간 관계	· 당사자 간 관계가 일회적 · 관계정립이 비체계적 · 협상전략 예측 불가능	· 당사자 간 관계가 지속적 · 관계정립 체계화 · 협상전략(파업, 직장폐쇄 등)이 예측 가능
④ 협상의 경험	· 협상기술 경험 정도차이가 심함	· 협상기술 측면에서 경험 풍부
⑤ 협상의 기간과 비용	· 협상기간과 비용이 반드시 비례적이지 않음 · 협상당사자간 비용과 이익이 비대칭적임 (예: 환경갈등)	· 협상기간과 비용이 비례적 관계 · 협상당사자간 비용과 이익이 대칭적임
⑥ 협상참여자의 규모	· 협상참여자는 불명확한 다수의 이해관계자 · 다자간협상은 더욱 복잡·예측불가능	· 협상참여자의 규모는 대체로 동일 · 예측가능
⑦ 협상의 요구조건	· 요구조건이 불합리적 · 과도한 요구조건이 최소화되는 기준의 활용 미흡	· 요구조건이 비교적 합리적 · 요구조건은 잠재적 파급효과(인플레이션 비용 등)에 따라 최소화 가능

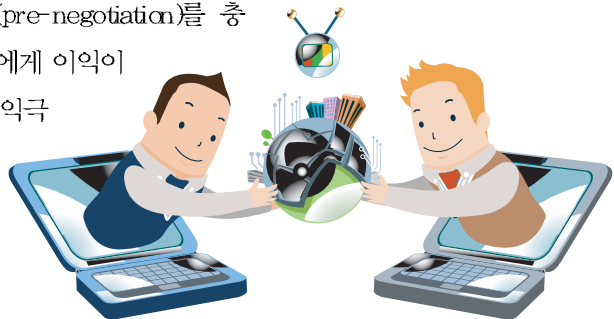
2. 공공협상의 준비와 원칙

미국의 경우 정부부문의 협상은 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1991)과 협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rulemaking Act of 1990)에 근거하여 표준적 절차에 명문화되어 있다(Harney, 1992). 협상은 크게 '원칙적 협상'(principled negotiation)과 '이익기반 협상'(interest-based bargaining)으로 구분할 수 있다(O'Looney, 1998). 협상의 기본적 가이드라인은 협상당사자 양측 모두가 윈윈(win-win)할 수 있도록 하는 것이다. 다시 말해, 한쪽이 승리하면 다른 한쪽이 피해를 입는 '제로섬'(zero-sum) 게임이 되지 않도록 하는 것이다. 그러나 실제 공공협상에는 정보비대칭(information asymmetries), 시장에서의 경쟁(competitive marketplace), 협상과정에서의 대중의 역할(public's role) 등에 의해 항상 윈윈협상으로 이어지지는 않는다.

공공협상을 준비하는 과정은 크게 다섯 단계로 구분할 수 있다(Bingham et al., 1996). 첫째, 공공부문은 협상의 주제와 영역을 분명히 해야 한다. 둘째, 공공부문, 특히 정부부문에서 누가 협상의 권한을 갖고 있는지에 대한 합의가 있어야 한다. 예를 들어, 정부기관의 경우 중앙정부와 여러 지방정부들이 계층화되어 있는데, 누구에게 협상의 최종 권한이 있는지에 대한 합의가 필요하다. 셋째, 협상준비에서 가장 중요한 것으로 협상 외의 최적의 대안(Best Alternative to a Negotiated Agreement, BATNA)을 갖고 있어야 한다. 여기에는 정부의 BATNA 뿐만 아니라 상대방도 BATNA를 가질 필요가 있다. 넷째, 협상에서 양측 모두 만족하기 위해서는 가능한 한 협상을 빨리 마무리하는 것이다. 이것은 정치적 선거, 시장상황, 재정상황 등 여러 요인에 의해 영향을 받는다. 마지막으로, 협상을 준비하는 당사자는 협상주제에 맞는 협상을 위한 기본규칙(ground rules)을 준비해야 한다. 미리 양측이 협상을 위한 기본규칙에 합의를 하면 바로 실무적인 협상단계에 진입하기가 용이하다.

보통 정부기관의 공무원들은 어느 한쪽의 일방적인 승리가 아닌 양측모두가 승자가 되는 윈윈협상을 목적으로 하는 '원칙협상'(principled negotiations)이 되도록 노력하는 경향이 있다(Cooper, 2003). 반면 전통적인 '입장협상'(positional negotiation)에서는 어느 한쪽이 요구사항을 제시하고 다른 한쪽은 어느 것을 포기하거나 다른 것을 요구하는 방식으로 협상이 진행되는데, 이러한 협상방식은 어느 한쪽이 양보하기 전까지 계속되는 방식이다. 다시 말해, 어느 한 쪽의 승리는 다른 한쪽의 손실을 의미한다. 대부분의 입장협상 방식은 대안 검토를 통해 협상을 하고 합의를 끌어내기 어려운 특성을 가지고 있다(Rosentraub & Swindell, 2009).

공공협상이 전통적인 입장협상이 아닌 원칙협상이 되기 위해서는 “전체 이익을 키우는”(enlarge the pie) 방향으로 협상이 이루어져야 한다(Bingham et al., 1996: 654). Bingham et al.(1996)은 Harvard Negotiation Project에서 원칙협상 과정이 되기 위한 네 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 협상당사자들은 협상에 참여하여 권한을 가진 사람들의 대인관계의 역학관계(interpersonal dynamics)를 파악하여야 한다. 둘째, 정부를 대표하는 협상자는 협상에 들어가기 전에 미리 상대방의 수요, 이해관계를 파악하는 협상사전단계(pre-negotiation)를 충실히 해야 한다. 셋째, 협상당사자 모두는 모두에게 이익이 극대화될 수 있는 윈윈협상이 될 수 있도록 이익극대화를 하는데 노력해야 한다. 마지막으로, 협상을 통해 합의를 이끌어 내는 것이다.



3. 공공협상시 고려사항

성공적인 공공협상이 되기 위해서는 다음의 여섯 가지 기준이 활용되어야 한다(Fisher, 1979). 첫째, 협상을 통한 합의는 관련된 모든 이해당사자가 수용하여야 한다. 둘째, 협상의 결과는 관계된 지역사회(community) 모두에게 공평해야 한다. 셋째, 협상결과는 상호이익을 극대화해야 한다. 넷째, 협상결과는 과거의 선례를 고려해야 한다. 다섯째, 합의는 최소한의 시간과 비용을 통해 이루어져야 한다. 마지막으로, 협상과정은 당사자들 간의 관계를 악화시키는 것 보다는 개선하는데 기여해야 한다.

공공협상은 민간협상과는 다른 여러 특징들을 갖고 있다. 이는 공공협상을 할 때는 공공협상만이 가지는 여러 특성들을 충분히 고려해야 한다는 것을 의미한다. 공공협상자가 공공협상을 하는 경우 네 가지 고려사항이 있다(Susskind & Ozawa, 1983).

첫째, 대표성(representation)의 문제를 고려해야 한다. 공공협상에서 가장 큰 장애는 이해관계가 있는 모든 당사자들을 파악하기 어렵다는 것이다. 민간갈등에서는 갈등당사자들을 파악하기가 비교적 쉽다. 그러나 공공갈등에서는 외부파생효과(spillover effects)로 인해 합법적인 이해관계자들을 찾기도 어렵고, 때론 이를 규명하는 것 자체가 더 많은 갈등을 야기하기도 한다. 공공갈등의 경우 이해당사자들을 확인한다고 하더라도 그 이해당사자들의 대표자를 선정하는 것은 또 다른 과제이다. 특히 이해당사자들이 조직화되어 있지 않은 경우에는 이해당사자들의 대표자를 선정하기 어렵다. 또한 이해당사자 대표를 선정했다고 하더라도 이해당사자 집단의 대표자 집단의 구성원들의 의견을 대표하지 않은 경우 협상의 효과는 제한적일 수밖에 없다. 협상에 참여하는 대표자의 선정 문제는 협상 대표자가 실제 구성원들의 대표성을 갖고 있는가에 대한 '대표자의 민주성'(representative democracy)의 문제로 많은 갈등을 유발하기도 한다(Haeefe, 1974).

둘째, 공무원들의 비공식적 협상 참여의 꺼림을 고려해야 한다. 고위직 공무원들은 갈등을 조정하는 노력에 참여하는 것을 주저한다. 그 이유는 갈등조정에 참여하는 것이 그들의 권위가 손상된다고 생각하기 때문이다. 대부분의 정부기관 역시 협상에 참여하는 것이 적절한지에 대하여 확신을 갖고 있지 않다. 왜냐하면 공무원들은 대부분의 공공사업이 적합한 행정절차법에 근거하여 추진되었다고 생각하기 때문이다. 또한 비공식적 협상단계에서 협상이 교착되었을 때 협상이 실패로 돌아 갈 수 있고 법적 소송으로 갈 수 있기 때문이다. 또한 초기단계의 비공식적 협상이 실제 재판으로 갈 경우 정부가 불리해 질 수 있기 때문이다(Sachs, 1982).

셋째, 중요 이해당사자들을 협상테이블로 끌어내는 유인 부족을 고려해야 한다. 공공협상에서 가장 어려운 것 중에 하나는 모든 당사자들, 특히 가장 영향력 있는 이해당사자들을 협상의 장으로 불러내는데 필요한 충분한 유인(incentive)을 갖고 있지 않다는 것이다. 다시 말해 불공평한 협상력(bargaining

power)으로 인해 갈등에서 영향력이 있는 집단은 협상을 필요로 하지 않는다. 왜냐하면 강력한 영향력을 행사할 수 있는 집단은 협상을 하지 않고도 갈등을 해결할 수 있다고 생각하기에 모든 이해당사자들을 협상의 장으로 끌어 들이려는 노력을 하지 않는다.

넷째, 조정(mediation)과 협상(negotiation)에 대한 인식 부족을 고려해야 한다. 공공협상에서의 가장 어려운 것 중의 하나는 협상에 대한 방법과 그것의 장점에 대한 인식의 부족이다. 우리나라의 경우도 공공협상에 대한 내용을 담은 연구논문, 신문, 정부간행물 등에서 찾기가 어렵다. 현재 우리나라 공공부문에서의 협상은 공공기관 노사의 단체교섭 정도로 인식되어 있는 수준이다. 따라서 공공협상의 중요성과 그 장점에 대한 인식을 더욱 확산시킬 필요가 있다.

다섯째, 중립적이고 유능한 갈등조정자(mediator)의 부족을 고려해야 한다. 공공갈등에 직면한 공무원과 시민들이 협상이나 조정과정을 통해 갈등을 해결하기를 원해도 유능한 갈등 조정자가 부족하다. 갈등 당사자들은 갈등해결을 위해 갈등특성과 유형에 적합한 중립적이고(nonpartisan) 유능한 조정자를 선호한다. 그러나 대부분의 조정자들은 자원봉사자들이거나 갈등분야별 전문가들이다. 성공적인 공공협상이 되기 위해서는 중립적이고 유능한 갈등조정자들이 필요하다.

마지막으로, 갈등조정자들의 보상 문제를 고려해야 한다. 갈등조정자들에 대한 보상(payment)은 가장 중요한 문제이다. 갈등조정자들이 협상의 양 당사자가 아닌 한 쪽의 당사자로부터 보수를 받는다면 이는 중립성을 훼손하게 된다. 공공부문의 대부분의 협상과 조정의 경우 민간기업들이 협상이나 조정의 비용을 부담하는 것으로 나타났다. 조정과 협상에서 갈등조정자들의 보상비용을 공평하게 부담하는 것이 공공협상이나 조정을 활성화시킬 수 있을 것이다.

〈표 4〉 공공협상 시 고려사항

공공협상 시 고려사항	주요 내용
① 대표성(representation)의 문제	· 공공협상에서 가장 큰 장애는 이해관계가 있는 모든 당사자들을 파악하기 어렵고, 또한 그들을 대표할 수 있는 대표자 선정의 문제가 중요하게 고려되어야 함
② 공무원들의 비공식적 협상참여의 꺼림	· 공무원들은 대부분의 공공사업이 적합한 행정절차법에 근거하여 추진되었다고 생각하기 때문에 협상참여를 꺼림
③ 중요 이해당사자들을 협상테이블로 끌어내는 유인 부족	· 공공협상에서 가장 어려운 것 중에 하나는 모든 당사자들, 특히 가장 영향력 있는 이해당사자들을 협상의 장으로 불러내는데 필요한 충분한 유인(incentive)을 갖고 있지 않음
④ 조정 및 협상에 대한 인식 부족	· 조정과 협상의 필요성과 그 장점에 대한 인식을 더욱 확산시킬 필요가 있음
⑤ 중립적이고 유능한 갈등조정자의 부족	· 갈등당사자들은 갈등해결을 위해 갈등특성과 유형에 적합한 중립적이고(nonpartisan) 유능한 조정자가 필요
⑥ 갈등조정자의 보상 문제	· 갈등조정자들이 협상의 양 당사자가 아닌 한 쪽의 당사자로부터 보수를 받는다면 이는 중립성을 훼손하게 됨

4. 공공협상의 기본 전략

대부분의 공공갈등의 이해관계자들은 공식적인 협상에 참여 해 본 경험이 거의 없거나 협상에 참여하지 않으려는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 그들은 공공갈등의 직접적인 이해관계가 있는 협상의 당사자이다. 보통 민간 기업체에서 협상경험이 있는 직업적인 노사협상과는 다르게, 시민단체의 대표들은 '주고받기 협상'(give-and-take of negotiation)에 대한 지식이나 경험이 거의 없이 본인들의 이익만을 보호하거나 고집하여 협상이 악화되거나 결렬된다.

협상테이블에 참여하는 당사자들에는 정부기관, 시민단체, 환경단체, 공공위원회 등이 있다. 그런데 이해관계가 같은 당사자들 간에도 때로는 의견이 달라 합의 도달에 실패하는 경우가 있다. 협상당사자들 간에 나타나는 협상기술과 경험의 차이는 불공정한 협상으로 이어지거나 경험이 많은 협상당사자가 승리하는 등 공정하지 못한 협상결과를 야기한다.

무엇보다도 경험이 없는 협상가들을 다루는 것은 다른 협상당사자들을 극단적으로 당황하게 만들기도 하고 토론과정에서 짜증나게 한다. 경험이 없는 협상가들은 통상적으로 협상에서 활용하지 않은 전략을 쓰는 경우도 있고, 협상에서 주로 사용하는 "합리적 상호작용의 규범(norm for rational interaction)"을 활용하지 않을 가능성이 있다(Deutsch, 1974). 예를 들어, 경험이 없는 협상가들이 활용하는 방법에는 합의를 깨기, 신뢰를 배반하기, 상대방을 공개적인 자리에서 망신주기, 협박하기, 상대방을 극단적인 이념적 문제로 공격하기 등이 있다. 이해 반해 공공협상에서 공무원들은 종종 협상에서 선택할 수 대안이 나, 대안 중 바람직한 것 등을 협상하려는 경향이 있다.

경험이 없는 당사자와 협상하는 것과 그 협상을 통한 약속을 믿는 것은 다른 협상당사자에게 위협이 될 수 있다. 공공협상에서 경험이 없는 당사자와 협상할 때 이러한 불균형을 찾아내는 것이 공공협상가들에게 매우 중요하다. 공공협상가들이 경험이 없는 이해당사자와 협상을 할 때 다음과 같은 공공협상 전략이 필요하다(Carpenter & Kennedy, 2001).

첫째, 기본원칙을 활용하라. 어떤 협상가들이 건설적인 대화의 필요성에 익숙지 않을 때 본격적인 협상을 시작하기 전에 미리 '행동의 가이드라인'(guidelines for behavior)을 설정할 필요가 있다. 호통 치거나, 못마땅함, 위협, 비난하는 것은 모든 협상 참여자들을 혼란에 빠지게 하는 경향이 있기 때문에 정교한 행동 기본원칙(ground rule)을 만드는 것이 중요하다. 또 다른 전략이라고 할 수 있는 것은 모임이 끝난 후 즉각적으로 상대방의 불손한 행동에 대해서 알리는 것도 하나의 중요한 전략이다. 이러한 기본원칙을 설정함으로써 협상에 있어서 미리 파괴적인 행동을 막을 수 있다.

둘째, 협상참여자를 교육하라. 모든 협상참여자들이 갈등이슈에 대한 이해가 충분할 때, 협상의 과정은 순조로울 수 있다. 갈등과 연관된 사람들은 상대방에 대한 고정관념을 가지고 협상에 임하게 되는데 이

는 협상에 나쁜 영향을 미치기 때문에 개선이 필요하다. 각각의 협상대표자들은 다른 사람들과 협상하기 위한 기술에 대한 교육을 받을 필요가 있다. 협상의 경험의 차이를 줄이기 위한 교육에 있어 어려움은 교육을 가장 필요로 하는 사람들이 그러한 교육의 필요성을 인지하게 하는 것이다.

셋째, 급속한 진행을 피하라. 협상과정에 있어 협상대상자가 지속적으로 협상에 참여하게 하기 위해서 갈등관리 전략 차원에서 협상기간이 고려되어야 한다. 협상참여자들이 협상의 경험이 적은 것에 대하여 우려를 표명한다면, 그들이 제안과 관련한 내용을 파악할 수 있는 있도록 충분한 시간을 보장해 주는 것이 필요하다.

마지막으로, 단체구성원들의 의견을 경청하라. 협상대표자들이 협상에 대한 경험이 없다면 그 대표자가 속한 단체의 구성원들 역시 경험이 없을 것이란 추정이 가능하다. 경험이 없는 협상대표자들은 협상 과정에서 취득한 지식을 통해 그들의 입장을 미리 정하는 경우가 발생하는데, 이는 실제 그들이 속한 집단(constituents)의 의견을 앞서가는 위험을 안고 있다. 따라서 협상대표자들은 자신이 속한 집단구성원들의 의견을 잘 반영하고 있는지를 점검할 필요가 있다.

참고문헌

- 이달곤. (2000). 「협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략」. 서울: 법문사.
- 은재호·채종현·임동진. (2011). 「공공갈등에 있어서 원원협상 방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원 연구보고서.
- Alper, B. S., & Nichols, L. T. (1981). Beyond the Courtroom. Lexington, MA: D. C. Heath.
- Bingham, L., & Wise, C. (1996). The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success? Journal of Public Administration Research and Theory, 6(3): 383-414.
- Carpenter, S. L., & Kennedy, W. J. D. (2001). Managing Public Disputes: A Practical Guide for Government, Business, and Citizens' Groups. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Cooper, P.(2003). Government by Contract: Challenges and Opportunities for Public Managers. Washington, DC: CQ Press.
- Deutsch, M. (1974). Resolution of Conflict. New Haven, CN: Yale University Press.
- Fisher, R. (1979). Some Notes on Criteria for Judging the Negotiation Process. Presented at the Negotiation Seminar of the Harvard Negotiation Project, Harvard Law School.
- Goldmann, R. B. (1980). Roundtable Justice: Case Studies in Conflict Resolution. Boulder, CO: Westview Press.
- Haefele, E.(1974). Representative Government and Environmental Management. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ. Press.
- Pruitt, D. G., & Carnevale, P. J. (1993). Negotiation in social conflict. Buckingham: Open University Press.
- Rosentraub, M., & Swindell, D.(2009). Of Devils and Details: Bargaining for Successful Public/Private Partnerships Between Cities and Sports Teams. Public Administration Quarterly, Spring: 118-148.
- Sachs, A.(1982). Nationwide Study Identification Barriers to Environmental Negotiation. Environmental Impact Assessment Review, 3(1): 95-100.
- Susskind, L., & Ozawa, C.(1983). Mediated Negotiation in the Public Sector: Mediator Accountability and the Public Interest Problem. The American Behavioral Scientist, 27(2): 255-279.
- Susskind, L., & Weinstein, A.(1980). Towards a Theory of Environmental Dispute Resolution. Boston College Environmental Affairs Law Review, 9(2): 311-357.
- Thompson, L.(1998). The Mind and Heart of the Negotiator. Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.

청소년의 학교밖 배움과 성장에 지자체가 적극적으로 나서길



하태욱
건신대학원대학교 대안교육학과 주임교수



지난해 통과된 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」의 5월 시행을 앞두고 주무부처인 여성가족부와 교육부, 그리고 지자체가 <학교 밖 청소년 지원센터>의 준비에 박차를 가하고 있다. 여러 가지 이유로 학교를 떠나는 학령기 청소년들이 연간 7만명에 달함에도 불구하고 그 동안 학교 밖 청소년에 대한 관심이나 정책적 지원은 거의 전무하다시피 했다. 또한 교육부와 여성가족부가 서로 '학교 밖'과 '청소년'에 각각 다르게 방점을 찍으면서 정작 학교 밖 청소년들은 방치되어 온 것도 사실이다. 이런 점들을 되돌아켜 생각해보면 학교 밖 청소년들을 위한 지원 법률의 첫 시행과 <학교 밖 청소년 지원센터>의 설립은 매우 큰 의미가 있다고 하겠다. 그러나 이는 출발점일 뿐 중착역은 아니다. 지자체가 그동안 단순하게 해왔던 청소년 상담업무를 그대로 확대하는 것만으로는

진정한 배움과 성장이, 그리고 더 나아가서는 우리 교육의 혁신과 발전이 성취되기 어렵다.

<행복은 성적순이 아니잖아요>라는 영화가 있었다. 1989년 영화니 벌써 25년을 넘었고 이 영화의 모티브였던 1986년의 여중생 자살사건을 기억한다면 이미 30년이나 된 이야기다. 당시 여중생이 쓴 유서 말미 행복은 성적순이 아니잖아요? 라는 질문은 우리 사회의 입시중심의 교육 경쟁체제에 대한 문제제기였으며 청소년 자살문제, 즉 우리 아이들이 이토록 불행하게 지내다 결국 죽음으로 내몰리게 되는 현실에 대한 화두였다. 이후 불붙은 참교육 운동이나 대안교육 운동 모두 그 해답을 찾는 노력과 무관하지 않았다.

80년대의 청소년들에게 선택지는 단 두 가지, 버티거나 죽는 것이었다. 아무리 학교가 재미없거나 힘들고 폭력적인 공간이라고 여겨져도 그

시스템에서 벗어날 수 있는 길은 오로지 죽음을 선택해야만 가능한 일이었다. 결국 죽기 싫으면 인내를 강요받을 수밖에 없는 획일적인 사회(One-size-fits-all Society)를 살아왔다. 그런데 현대인들에게는 취향도 다양해졌고 취향을 만족시킬 다양성도 확보되어 있다. 심지어는 다양한 선택권을 뛰어넘어 스스로 자신의 취향에 맞는 것을 직접 만드는 맞춤형제작(tailor-made)방식이 보다 높은 가치를 인정받는 시대를 살게 되었다. 그렇다면 교육을 공식적으로 담당하고 있는 기관들은 얼마나 다양성을 확보하고 있으며 심지어 자신의 교육에 대한 맞춤형 과정을 선택할 수 있는 길을 열어주고 있는가? 여전히 청소년들에게는 버티지 못하면 정서적으로 죽음을 받아들여야 하는 상황이 지속되고 있다. 1986년 인구 10만명당 4.7명이던 청소년 자살율은 2000년 6.4명, 2010년 9.4명으로 지속적으로 늘어나고 있다. 즉 30년 전의 사회적 문제제기에도 불구하고 상황은 더 악화되고 있을 따름이다.

그나마 불행 중 다행이라면 우리 아이들은 죽느냐 버티느냐의 선택권 없는 선택에만 내몰리지 않고 스스로 돌파구를 찾아왔다는 점이다. 1990년대부터 자발적으로 학교를 그만두는 아이들이 생겨났고, 우리는 이런 아이들을 '탈학교생'이라고 불렀다. 이렇게 내 몸에 맞지 않는 옷을 벗어던지겠다는 아이들이 점점 늘어나 이제는 한 해에 약 6~7만명이 학교를 그만두는 시대로 접어들게 되었다. 이제 아이들에게는 죽거나 버티내는 선택권 아닌 선택권 외에도 학교를 그만두거나 대안교육을 찾아가거나, 혁신학교와 공립형 대안학교 같이 공교육 내 대안을 찾는 선택권이 더 생겨났다. 이제 우리 앞에 놓인 과제는 이 선택권

들을 더욱 더 다양하게 넓히는 일이다. 이를 위해 우리가 넘어야 할 산들이 있다.

첫 번째는 '학교를 넘어 배움과 성장을 교육의 중심에 두는 것이다. 안타깝게도 우리가 20여년 전 '탈학교'라고 불렀던 주체적 현상을 이제는 '학업중단'으로 바라보는 퇴행이 일어나고 있다. '학교 밖 청소년 대책'이라는 표현 역시 학교를 정상적인 공간, 학교 밖을 비정상적이고 치료가 필요한 공간으로 전제한다. 하지만 학업중단예방이나 학교 밖 청소년 대책이 학교 안으로 아이들을 다시 우겨넣는데 그쳐서는 곤란하다. 이미 교실에서 학생들의 반 이상이 없드려 자고있는 현실은 학업중단이나 학교 밖 청소년의 문제가 단순히 물리적으로 학교 안팎을 구분할 수 없음을 반증한다.

학교만이 '공부하는 일(學業)'을 담당할 수 있다는 생각을 벗어나 우리 사회가 배움과 성장을 위한 다양한 학습의 장을 확보할 수 있는 길을 열어야 한다. 학교밖 청소년 지원은 단순히 상담과 치료, 그리고 복귀의 수준을 넘어 학교 밖 학습에 대한 적극적이고 구체적인 로드맵이 되어야 한다. 이는 학교가 담장을 허물고 지역사회의 자원을 학교 안으로 끌어들이는 한편, 학생들은 지역사회로 나아가 자신의 배움을 익히고 실험하고 실천하는 틀로 구성되어야 한다. 이를 위해서는 교육자치단체와 지역사회단체가 전향적으로 협력하여 도시 전체가 학습의 장이 되는 새로운 교육 모델로 나아가지 않으면 안 된다. 위기가 혁신을 낳을 새 기반이 되기를 희망해본다.

민선자치 부활 20년, 자치와 분권의 현주소



이 상 선
사단법인 충남시민재단 이사장



1991지방의회 구성에 이은 1995지방단체장 민선을 시점으로 금년은 민선자치 부활 20년째의 해다. 진단의 관점에서 그 명분과 의미를 구하자면 결코 만만찮은 일거리가 될 수도 있을 터이다. 일상적 체감과 대응의 주제이기도 한 '지방자치 및 분권'에 대해 지역 현장 활동가의 경험에 근거한 잡다한 단상들을 비판적 약술에 그치고자 한다.

2할 대 자치와 분권의 현주소

1987년 민주항쟁의 계기로 '통제와 효율'이라는 시대역행적 궤변의 시기를 마감하고 분권국가와 민주적 지방자치 실현에 대한 기대가 있었다. 가까스로 부활된 지방자치는 '주민직선'이란 선출방식만 허용되었을 뿐, 중앙집권적 정치인, 관료 및 전문가들에 의해 시혜적으로 설계된 자치제는 그야말로 '무늬만 자치'에 불과하였다. 제도적 장치인 지방자치법의 한계가 그렇고, 정작 지방자치의 본

질인 '주민참여'가 배제된 그야말로 어불성설의 구성이었으니 이후 노정된 다양한 문제점들은 필연적일 수밖에 없었다.

여전히 국가사무와 지방사무의 비율이 '80대20'이란 점에서 알 수 있듯이 행·재정 권한의 8할을 중앙정부가 움켜쥐고 지방은 '정부'도 아닌 '자치단체'라는 어정쩡한 하청기관 쯤의 위상을 하고 있는 게 현실이다. 인사조직권 및 입법권 등 제약 조건이 한 둘이 아니다. 국세 대 지방세의 대비가 '80대20' (정확히는 79대21)으로 돈줄을 정부가 움켜쥔 점 역시 중앙집권체제의 결정적인 지표가 아닐 수 없다. 그러면서 세출구조는 40대60 이다보니 세출예산의 40%를 지방교부세와 정부보조금으로 활용하여 지방의 목줄을 쥐고 있는 현실이다. 정부의 개입과 통제가 남발되고 있는 구조다.

게다가 개발독재시기 압축 성장을 통해 구축된 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전 세계적으

로도 그 유례를 찾아볼 수 없는 과밀·집중현상으로 천문학적 사회비용이 발생하고, 비수도권과의 격차 등 각종 폐단이 드러나고 있다. 이처럼 수도권 과밀·집중에서 구축된 강고한 기득권 구도는 집권적 폐해와 더불어 지역의 황폐화를 재촉한 결정적 원인이기도 하다. 그러한 연유에서 분권과 균형발전, 수도권 규제에 당위성이 표출되었다.

토호자치와 관객민주주의

‘민주적 지방자치’라는 당위성의 굴절 배경에는 제도와 운용의 결함뿐 아니라 왜곡을 방임하는 지방의 시스템과 토양에도 원인이 있다. 특히 주민투표, 주민소송, 주민소환 등 대의민주제의 한계를 극복하기 위해 어렵사리 제정된 각종 주민직접 참여제도는 실효성 부재, 집행과 운용 및 제도해석에 나타나는 무지와 편견을 비롯해 지방의 지배구조와의 상관성이 한계로 표출되고 있다. 여전히 참여와 소통이 장식화 되고, 주민이 들러리가 되는 관객민주주의적 자치 현상 등 반자치적 구도를 극복하지 못하고 있다.

지방자치제의 부활이 민주화의 산물임에도 지역의 인적구성을 포함하여 이를 수용하는 환경은 그대로 유지된 채 불완전하게 시행되었다. 식민통치와 독재체제에서 이어져온 주민의 관리와 통제 및 동원 관행을 해소치 못하고, 관변조직이 온존한 상태에서 부활된 민선지자체의 최대수혜는 결국 지역의 기득권에 돌아갔다.

이처럼 자치권은 관료자치, 토호자치의 한계로 지역의 소수 성장연합세력에 독점되어 독선과 전횡, 비리와 부정부패라는 지방 불신의 악순환 구조에서 자유롭지 못한 채 ‘자치권의 소수독점, 가치전도와 지체 현상을 보이고 있음이 현실이다. 지역의 정서와 민도, 자치행정의 수준과 내용, 선출권력의 자질, 지역시민사회의 역량과 대응도의 차이에 따라 자치의 질 전반에 차별성이 드러나고 있다.

온전한 지방자치를 위하여,

— 자치제 혁신, 풀뿌리 주민자치와 생활정치 강화가 요구된다

민선자치부활의 역사가 20여년에 이르면서 지방자치반대론자들의 우려를 해소해가는 측면도 있지만, 본질적으로는 제자리를 찾지 못하고 입법과 정책 등 권한의 중앙독점, 수도권의 과밀·집중, 패권적 지역주의와 지역기득권구도의 강화 등 다양한 폐단과 폐해가 이어져 우려를 키우고 있다. 정권차원의 의지로 중앙정부의 획기적 권한 이양과 균형발전 정책이 전제되어야 하지만, 현 박근혜 정부는 MB정권에 이어 분권과 분산에 대한 전망이 보이지 않는다. 중앙집권적 통치술이나 ‘비즈니스 프랜들리 나 ‘수도권규제 기요틴’이란 단적인 예가 그렇다.

독선과 전횡을 일삼는 단체장의 ‘제왕적’ 권력의 폐단을 차단할 필요성에서 현행 지방자치 단위인 광역과 기초의 구분이나, 인구 규모와 상관없이 획일적 지방권력구조인 ‘기관대립형 강단체장-약의 회형 적용에서 벗어나 지역적 특성에 맞는 모델을 제시하여 선택하도록 하는 방안도 고려해볼직하다. 방만하고 선심성 예산운영에 대한 책임성도 제고해야한다. 무엇보다도 사문화되다시피 한 주민투표, 주민소송, 주민소환제 등 주민 직접참여제의 실효성 확보를 통해 주민의 자치참여 욕구를 충족할 필요성이 있다. 이와 더불어 주민들의 자치역량 강화와 정치학습 프로그램의 제도가 도입될 필요가 있다. 민주적 지방자치와 지방분권의 중심에 주민 참여를 의무화하는 방안 마련이 절실하다.

기득권정치에 대응하고 주민밀착형·탈이념적 생활정치 및 지역정치의 활성화를 위해 정당법 개정을 통해 ‘도걸파티’(주민정당, 지역정당제 도입 필요성도 제기된다.

무엇보다도 주민 스스로의 자성과 자각, 공동학습과 세력화가 관건이 아닐까!

행복한 성장, 민선6기 지역총생산 100조 시대 초입기

민선 부활 20주년 주요 도정 통계 분석

－ 95년 후 GRDP 82조 · 인구 26만 증가, 수출 · 입 6배, 예산규모 10조로 경총 - 전년 대비 13.2% 감소...물놀이 안전사고 ZERO 달성 등 성과

민선지방자치 부활 첫 해인 지난 1995년 이후 충남의 지역내총생산(GRDP)은 6.58배가량 늘고, 수출은 5.59배, 무역수지는 4.6배 급증한 것으로 나타났다.

또 인구는 26만여 명, 도와 시 · 군 예산 규모는 3.54배 증가한 것으로 집계됐다.

도는 민선 부활 20주년을 맞아 충남통계연보와 실 · 과 관리 자료를 재정리해 도정 주요 통계 변화를 민선 주기별로 분석한 결과 충남이 꾸준한 성장을 이루고 있는 것으로 나타났다.

▲ 가파른 경제 성장 2013년 GRDP 100조 원 육박

통계 변화를 구체적으로 보면, 충남은 민선 부활 이후 급격한 경제 성장을 거듭한 것으로 분석됐다.

우선 GRDP는 1995년 14조 7740억원에서 2001년 30조 5320억원, 2005년 47조 5140억원, 2009년 65조 1330억원, 2013년 97조 2000억원으로 급증했다. 18년 새 6.58배, 금액으로는 82조 4260억원이 증가한 것이다.

수출 · 입과 무역수지도 가파른 상승곡선을 그렸다.

수출의 경우 1995년 116억 5308만 8000달러에서 2014년 651억 8531만 8000달러로, 535억 3223만 달러, 5.59배 증가하고, 수입은 48억 7405만 7000달러에서 339억 8002만 달러로 291억 596만 3000달러, 6.97배 늘었다.

이에 따른 무역수지는 1995년 67억 7903만 1000달러에서 2001년 24억 777만 7000달러로 주춤했다 2005년 156억 5619만 5000달러, 2009년 202억 9916만 달러, 2014년 312억 529만 8000달러로 상승했다.

사업체 수 및 종사자는 2001년(1995년 통계 없음) 11만 8,197개 50만 9,575명에서 지난해 14만 5998개 77만 7843명으로 늘고, 산업단지는 1995년 72개 6,724만 1000㎡에서 2014년 142개 1억 511만 6000㎡로 증가했다.

▲ 사회복지시설 47곳에서 335곳으로 7배 급증

경제 규모 확대는 사람을 끌어 들이고, 지자체 예산 급증도 불러왔다.

도내 인구 수(외국인 포함)는 1995년 185만 5,346명, 2001년 192만 8,088명, 2005년 198만 2,495명, 2009년 207만 5,249명, 2014년 211만 6,830명으로 급증했다.

지난 2012년 세종시 출범에 따라 9만 명 가까운 인구가 빠져 나갔으나 상승세는 꺾이지 않았다.

도와 시 · 군 예산 규모 역시 1995년 3조 9,006억 7,600만원에서 출발해 2001년 6조 6,187억 1,700만원, 2005년 9조 5,908억 9,800만원, 2009년 13조 1,466억 3,600만원, 2014년 13조 7,987억 3700만원 등으로 크게 상승했다.

사회복지 및 의료 인프라도 대폭 확대됐는데, 사회복지시설 수 및 수용인원은 1995년 47곳

4,835명에서 2014년 335곳 1만 979명으로, 의료 시설은 888곳에서 2,089곳으로, 의사와 간호사, 약사 등 의료 인력은 5,865명에서 1만 7,265명으로 각각 늘었다.

기초생활보장수급자 수는 1995년 7만 4,560명에서 2014년 5만 3,288명으로 줄었다.

▲ 자동차 3배 증가 불구 교통사고는 3분의 1로 급감

주거는 아파트 선호도가 두드러졌다. 단독과 연립 주택은 1995년 34만 8,960호, 3만 2,840호에서 지난해 30만 7,565호, 2만 4,180호로 준 반면, 아파트는 7만 7,964호에서 35만 8,535호로 급증했다.

이와 함께 도로 총연장은 1995년 4,931km에서 2014년 8,015.5km로 두 배가량 늘고, 자동차 등록 대수는 29만 8,459대에서 88만 7,190대로 세 배가량 증가했다.

도로와 자동차가 크게 증가했음에도 불구하고 교통사고 및 교통 사망자 수는 2만 8,941건 910명 사망에서 7637건 395명 사망으로 급감했다.

하지만 화재 발생 건수는 805건에서 2,784건으로 크게 늘어난 것으로 나타났다.

▲ 농가 5만호 줄고 돼지는 100만 마리 증가

이밖에 농가 수 및 농가 인구는 1995년 19만 2,922호 64만 1,118명에서 2014년 14만 4,033호 35만 6,158명으로 각각 줄었다.

소 사육 두수는 47만 9,270두에서 47만 3,245두로 소폭 감소했으나, 돼지는 120만 1213마리에서 223만 7,326마리로 100만 마리 이상 폭증했다.

상수도 보급률은 43.2%에서 91.1%로, 1인당 1일 급수량은 307에서 414.5ℓ 로, 1일 쓰레기 수거 처리량은 1,616t에서 2,583t으로 각각 늘었다.

도 관계자는 “민선 부활 20주년을 맞아 도정의 변화상을 통계를 통해 살펴보기 위해 각종 지표를 재정리·분석했으며, 경제 등 각 분야에서 긍정적인 변화가 구체적으로 확인됐다”며 “이번 조사 결과는 각종 업무 계획이나 정책 개발 시 참고자료로 활용할 수 있을 것”이라고 말했다.

충남도-서울시 인권기구 전국 첫 맞손

충남도와 서울시 인권기구가 양 시·도의 인권 관련 규범과 정책, 제도 등을 함께 발전시켜 나아가기 위해 손을 맞잡았다

충청남도 도민인권증진위원회(위원장 우주형)와 서울시 인권위원회(위원장 문경란)는 3월 19일 도청 중회의실에서 ‘지방자치단체에서의 인권 증진을 위한 양해각서(MOU)’를 체결했다.

MOU에 따르면, 도 도민인권증진위와 서울시 인권위는 각 지방자치단체의 주민들이 더욱 폭넓은 자유 속에서 사회적 진보와 생활수준의 개선을 촉진할 수 있도록 인권에 관한 규범과 정책, 제도를 전향적으로 개선, 운영, 발전시키는 것이 필요하다는데 뜻을 함께 했다.

구체적으로도 도민인권증진위와 서울시 인권위는 양 시·도민의 인권 증진을 효과적으로 실현하기 위해 규범과 제도 개선 관련 자료를 상호 공유한다.

또 인권정책 수립에 관한 자료의 교환·교류·협력, 인권교육의 확대와 활성화 노력, 인권에 관한 간담회·토론회 등 다양한 공동행사 개최 및 인권 홍보 및 기타 인권에 관한 상호 협력 등에도 힘쓰기로 했다.

도 관계자는 “광역자치단체 인권기구들이 교류 협력 체계 구축을 위해 MOU를 체결하기는 이번이 전국 처음으로, 국내 인권 증진에 크게 기여할 것으로 기대된다”고 말했다.

이날 MOU 체결식에 앞서 도 도민인권증진위와 서울시 인권위 위원 등 30여명은 도청 접견실에서 안희정 지사를 만나 양 지역 인권 증진 방향 등에 대한 대화를 나눴다. 이 자리에서 안 지사는 서울시민과 충남도민은 물론, 국민 모두의 인권이 증진될 수 있도록 양 자치단체 인권기구들이 다양한 방면에 걸쳐 교류하고 협력해 나아갈 것을 당부했다.

기후변화 대응 전초기지 문 연다

— 서해안기후환경연구소, 3월 27일 개소식 갖고 본격 활동 돌입

충남지역 기후변화 대응 전초기지가 될 서해안 기후환경연구소가 3월 27일 개소식을 갖고 활동에 본격 돌입했다.

서해안기후환경연구소는 지구 온난화에 따른 기후변화로 삶의 질과 경제·사회 전반에 심각한 영향이 초래되고 있는 상황에서 지역 특성에 맞는 기후변화 대응 전략 개발 필요성에 따라 충남발전연구원 산하 기구로 설치됐다.

연구소 시설은 내포신도시 업무시설용지 2258㎡의 터에 지상 2층, 연건평 989㎡ 규모로 마련했으며, 기후변화대응연구센터와 물환경연구센터, 교육운영팀 등으로 나뉘어 운영된다.

추진 과제는 기후변화 대응(원화·적응) 정책

고도화 및 발전 방안 연구, 민·관 대상 정책 지원 시범 사업 운영 등 ‘지역맞춤형 창의적 정책 지원 과 기후변화 영향 실태조사 및 장기 변화 모니터링, 관련 데이터베이스 및 지리정보시스템 구축, 기후변화 예측 지역 모델 개발 등 ‘기후변화 지역정보 생산 및 모델 구축’ 등이다.

또 국내·외 기관과의 교류체계 구축 등 민·관·산·학·연 기후변화 협력 네트워크 강화와 기후변화 영향 부문별 모니터링 및 평가, 서해안 및 수계별 물 통합 모니터링, 화력발전소 등 대기오염물질 배출 지역 모니터링·평가 등 환경오염 취약지역 모니터링·평가 체계 등도 구축한다.

이와 함께 수요자 중심 기후변화 교육을 통한 도민 실천력 증진, 환경 피해 최소화를 통한 도민 건강권 보장, 미래 기후산업 육성 및 발굴, 서해안 연안 환경 통합관리 기반 마련, 도내 기업에 대한 환경경영 컨설팅 등도 추진 과제로 설정했다.

단계별로는 출범 첫 해인 올해부터 2017년까지는 기반 조성기로 데이터베이스 및 네트워크 구축에 집중하고, 2018~2019년 도약기에는 사업 지원 및 교육 기능을 확대하며, 2020년 이후 성숙기에는 선도적 지방주도형 사업 모델을 정립한다는 계획이다.

도 관계자는 “전 세계적으로 기후변화 문제가 속출하면서 이에 대한 대응체제가 필요하며, 충남 서해안 지역의 경우는 화력발전소와 임해산업단지 밀집으로 환경 피해까지 급증하고 있다”며 “이에 따라 설치한 서해안기후환경연구소는 온실가스 감축에 대한 선제적 대응 정책과 도민 환경 피해 대책을 연구하는 기구로서의 역할을 수행하게 될 것”이라고 설명했다.

KTX공주역 이용 4대 여행코스 나온다

- 백제문화권 관광지 엮어...4월 2일 호남고속철 개통 맞춰 첫 선

충남도와 코레일은 KTX 공주역을 이용해 백제문화권을 여행할 수 있는 4대 대표코스를 발굴, 호남고속철도 개통일인 4월 2일부터 선보인다고 밝혔다.

4대 대표코스는 공주코스, 부여코스, 공주·부여코스, 농촌체험 코스 등으로, 공주역 활성화를 위해 기차여행 특별기획상품 공모를 통해 엄선했다.

각 코스를 구체적으로 보면, 코레일관광개발이 주관하는 공주코스는 무령왕릉과 국립공주박물관, 공산성, 석장리 박물관, 백미고을 등을, 아름여행사가 주관하는 부여코스는 정림사지, 부소산성, 백마강 유람선, 농산리 고분군, 구드레 음식특화거리 등의 여행지로 구성했다.

또 공주·부여코스는 공주코스와 부여코스 모두를 관람하는 것으로 KTB투어가 주관하며, NH 여행이 맡은 농촌체험코스는 국립공주박물관과 부여기와마을, 농산물 수확 체험, 백제 떡 만들기 체험 등으로 엮었다.

이들 여행상품은 코레일이 요금 할인을, 도와 공주시·부여군은 입장료 할인, 버스 및 문화해설사 지원 등을 실시, 관광객들이 KTX를 타고 알차배기 여행을 즐길 수 있다.

충남도 관계자는 "이번 여행상품 출시로 관광객들이 백제문화권을 보다 편하고 저렴하게 접할 수

있는 것은 물론, KTX 공주역 활성화에도 크게 기여할 것으로 기대된다"며 "앞으로도 기관 간 협의를 통해 축제나 입영열차 등 다양한 상품을 출시할 수 있도록 하겠다"고 말했다.

충남발전연구, "올해 충청남도 GRDP 100조 시대 돌입"

- 서울·경기에 이어 3위... 도민의 삶의 질 연결과제는 숙제

올해 충청남도 지역내 총생산(이하 GRDP)이 106조원으로 예상된다라는 전문가의 분석결과가 나왔다.

충남발전연구원 김양중 책임연구원은 충남리포트 154호에서 이같이 밝히고, "올해 우리나라는 세계경제의 회복세에 힘입어 수출이 증가하고, 유가하락, 재정지출 확대와 투자 촉진 등의 정책효과로 3.8% 성장을 예상한 바 있다."며 "이에 따라 올해 충남은 5.5% 성장이 예상되고, GRDP는 106조원으로 100조를 넘어서는 해가 될 것"이라고 전망했다. "다만, 소비심리 회복 지연과 가계부채 등은 제약요인으로 작용할 수 있다"고 지적했다.

충남은 지난 2013년에 GRDP가 96.8조원으로 서울과 경기에 이어 3위를 차지했으며, 성장률은 5.3%로 충북에 이어 두 번째로 높았다.

김 책임연구원은 "그간 충남은 양적인 측면에서 지속적인 투자유치 등을 통해 지역경제에 활력을 불어넣었던 게 사실"이지만 "이러한 양적 성장이

도민의 삶의 질로 직결되었는지는 따져보아야 할 일”이라고 말했다.

그러면서 “앞으로 충남도는 도민의 삶의 질을 높이기 위한 정책 등 본격적인 GRDP 100조 시대에 부합하는 새로운 경제 비전을 수립할 필요가 있다.”고 강조했다.

충남발전연구원, 현장 총서 시리즈 발간

- 첫 번째로 강현수 원장 ‘인권 도시 만들기’ 펴내



충남발전연구원(원장 강현수)은 도민의 삶의 현장에서 찾을 수 있는 정책과 관련 사례들을 담은 ‘현장 총서’ 시리즈를 기획·발간했다.

이에 충남발연 강현수 원장은 시리즈의 첫 번째 책으로 “인권 도

시 만들기”를 펴냈다.

지역발전을 전공한 저자는 ‘발전’에 대한 의미를 ‘인권의 확장’이라 정의내리고, 인간이라면 누구나 누려야 할 인권의 종류와 범위가 늘어나야 한다고 말하고 있다.

또한 인권은 중앙정부가 아닌 지방정부가 인권 보장의 주체로 나서야 한다고 강조한다. 주민의 일상생활 영역인 지역 사회 안에서 피부로 느낄

수 있는 것이 진정한 인권의 핵심이기 때문이라는 것이다.

그러면서 저자는 ‘인권 도시가 추구해야 할 가치’는 보편적이지만, 인권 도시의 실행 방식은 지역 특성을 고려해야 한다. 그리고 인권 증진 시책도 중요하지만, 그 시책의 추진 방식 또한 인권적이어야 한다.”고 강조한다. 인권을 중시하는 지역을 만들기 위해 현장에서 다양한 활동을 벌이는 저자이기에 가능한 통찰이다.

이 책은 인권 도시를 지향하는 지방 정부 담당자들, 인권 관련 단체와 활동가들, 인권의 주체이자 인권 의식과 문화에 관심이 많은 개인들에게 훌륭한 지침서가 될 것이다.

한편, 충남발연 관계자는 “이 현장 총서는 곧이어 발간될 ‘마을 만들기를 위해 알아야 할 28가지(가제, 장수찬 옮김)’를 비롯해 지속적으로 발간할 예정”이라며, “지역 현장에서 얻은 실천적 지혜를 모아 확산하는 역할을 충실히 할 것”이라고 말했다.

충남발전연구원, ‘2015 전직원 워크숍’ 개최





충남발전연구원(원장 강현수)은 1월 15일부터 1박 2일 간 부여롯데리조트에서 전직원 워크숍을 가졌다.

“20살의 청춘! 꿈을 설계하자”라는 주제로 열린 이번 워크숍은 올해 개원 20주년을 맞아 ‘새로운 미래 비전과 미션’을 수립하는 시간으로 꾸며졌다.

한편 이튿날에는 문화해설사와 함께 부소산성, 고란사 등 주요 유적지를 돌며 백제의 우수한 문화유산도 재확인하는 시간도 가졌다.

충발연 강현수 원장은 “이번 워크숍은 10년 뒤의 연구원 미래를 구상해보는 소중한 시간이었다”며 “개원 20주년을 기념하여 다양한 아이디어도 모아보는 시간”이었다고 말했다.

‘님아, 그 강을...’ 한경수 PD, 충남발전연구원 초청특강



3월 2일 오전10시30분 연구원에서 다큐영화 <님아, 그 강을 건너지 마오> 제작자인 한경수 PD를 초청해 “<님아...>를 통해 본 다큐멘터리와 삶”을 주제로 특강을 가졌다.

한경수 PD는 이번 특강에서 <님아, 그 강을 건너지 마오> 제작과정과 후일담을 시작으로 다큐멘터리가 다루는 세상과 사람에 대한 이야기는 물론, 우리나라 다큐멘터리 제작의 열악한 현실과 극복 방안 등에 대해 들려주었다.

현재 아거스필름 대표이자 한국독립PD협회 글로벌전략위원장인 한경수 PD는 독립영화로는 처음으로 관객수 500만명에 육박한 <님아, 그 강을 건너지 마오>를 비롯해 방송·영화 연출 및 제작자로 꾸준히 활동 중이다.