



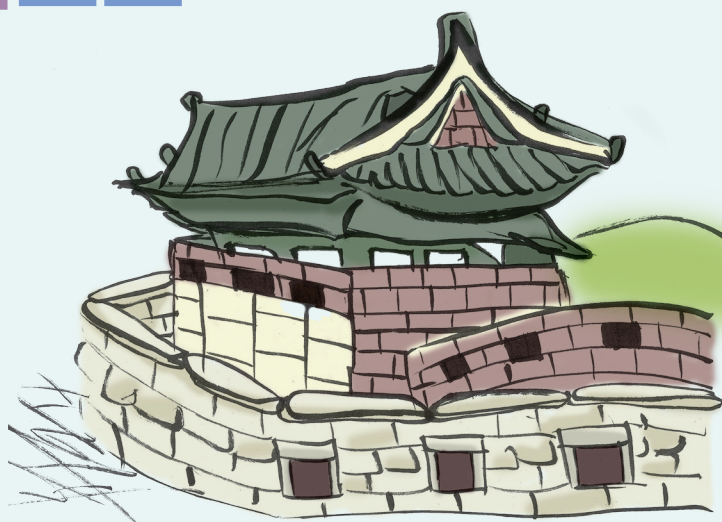
## Contents

<b>권두언</b>	세계인의 유산, 도민의 자긍심으로 보살펴야 _ 노중국	02
<b>특집</b>	<b>유네스코 세계유산이 된 백제역사유적지구 활성화 방안</b>	
	백제문화유산의 세계유산 등재 _ 최완규	04
	남한산성 등재사례와 활성화 방안 _ 이수진	12
	세계유산 등재 이후 향후 과제와 정책방향 _ 박재용	20
<b>충남논단</b>	일본의 빈집정비 사례와 시사점 _ 임준홍, 최웅준	26
	지방보조금의 효율적 관리와 집행 _ 신혜지	36
<b>충남마을</b>	바람도 쉬어 가는 부여반교마을 돌담길 _ 정봉희	42
<b>열린마당</b>	새로운 가능성에 도전하는 충남 사회적경제조직(기업)을 찾아서 _ 박춘섭	50
	충남도의회 의원 인터뷰	57
<b>해외리포트</b>	북미 서부연안의 연안 및 습지복원 _ 최진하, 정우혁	65
<b>상생+협력</b>	독일의 갈등인식과 갈등조정 _ 성태규	78
	국가에너지정책과 에너지자립 마을 _ 신근정	86
<b>오피니언</b>	2015년 도정을 돌아보며 _ 김용찬	95
<b>충남소식</b>		98
<b>연구원소식</b>		102
<b>문화유산</b>	금산 요광리 은행나무	107

# 세계인의 유산, 도민의 자긍심으로 보살펴야



노중국 \_ 백제역사유적지구 통합관리단 위원장,  
계명대학교 명예교수



2015년 7월 4일 독일 본에서 열린 유네스코 세계유산위원회에서는 백제역사유적지구를 세계유산으로 등재하기로 결정하였다. 백제역사유적지구가 가지고 있는 탁월한 보편적 가치와 진정성과 완전성을 세계가 인정한 것이다. 이로써 백제 유산은 이제 대한민국의 사적에서 세계인이 함께 아끼고 사랑하고 향유하는 세계유산이 되었다.

백제역사유적지구를 세계유산으로 등재하기 위해 충청남도, 전라북도, 공주시, 부여군, 익산시는 등재추진단을 만들어 재정적, 행정적 지원을 하였다. 사무국 직원들과 학예연구사들은 밤샘을 하면서 OUV(Outstanding Universal Value : 뛰어난 보편적 가치)를 도출하고 진정성과 완전성을 규명하여 등재신청서를 작성하고, 보존관리 계획 마련에 온 힘을 쏟았다. 공주, 부여, 익산의 시민단체들은 협의체를 구성하여 유산의 보호와 홍보에 적극적으로 참여해 주었다. 그 결과 1994년 무령왕릉을 세계유산 잠정목록으로 올린 이후 21년 만에, 세계유산등재추진단이 만들어져 본격적으로 등재 추진 작업을 한 지 만 3년 만에 이러한 쾌거를 이루어낸 것이다.

백제역사유적지구는 2개의 도(충남과 전북)와 3개의 시·군(공주시, 부여군, 익산시)에 걸쳐있는 연속유산을 말한다. 여덟 개의 유산은 공주시의 공산성, 송산리 고분군과 부여군의 관북리 유적과 부



소산성, 정림사지, 능산리 고분군, 나성 그리고 익산시의 왕궁리 유적과 미륵사지이다. 그 성격은 고고학적 유적지이지만 이 백제유산은 과거의 것으로만 머무는 것이 아니라 축제를 통해 공주시, 부여군, 익산시의 정체성 확립과 역사 계승 의식 속에서 되살아나고 있다.

백제역사유적지구는 탁월한 보편적 가치를 가지고 있다. 고대 동아시아에서 백제역사유적지구가 보여주는 건축물과 건축 기술의 발전을 가져온 교류는 백제의 성곽 건축, 왕릉, 석탑, 건축물의 기단에 잘 나타나고 있다. 이는 교류를 중시하는 평가 기준 (ii)를 충족시켰다. 백제역사유적지구의 도시 계획, 지형적 환경, 건축물과 기술들은 유적의 규모와 유형에 의해 증명되며, 백제왕조의 독특한 문화, 역사, 종교와 예술의 뛰어난 증거를 보여준 것이다. 이는 평가 기준 (iii)을 충족시켰다. 또 백제역사유적지구는 문화재 보호법과 고도보존육성에 관한 특별법 등으로 보존 관리되고 있다.

백제역사유적지구가 세계유산이 됨으로써 대한민국은 문화 강국의 이미지를 높였다. 경주의 신라 유산, 집안과 평양의 고구려 유산과 함께 삼국 문화 모두가 세계유산이 되어 우리나라 삼국 문화의 우수성을 전 세계에 알리게 되었다. 공주, 부여, 익산은 세계유산을 보유한 도시로서의 위상을 가지게 되었고, 도민들과 시·군민들은 세계유산을 보유하고 있다는 자긍심을 가지게 되었다.

그러나 백제역사유적지구를 세계유산으로 등재하는 것으로 모든 것이 끝난 것이 아니다. 이 유산을 잘 보존하고 관리하여 길이길이 후대에 물려주어야 할 의무가 남아 있다. 이 의무의 수행은 이제 정부, 지자체와 더불어 도·시·군민들의 몫이다. 따라서 백제세계유산센터를 중심으로 백제역사유적지구에 대한 통합적인 보존 관리를 철저히 해야 할 것이다. 백제학연구센터를 설립하여 백제유산에 대한 학문적인 연구를 더욱 활성화해야 하며 교육 기관은 후속 세대들이 백제 유산의 가치를 잘 이해할 수 있도록 해 교육해야 할 것이다. 다섯 지자체는 백제 유산을 중심축으로 하는 공동의 축제를 통해 연대 의식을 높이고 홍보를 극대화하고, 도시의 모습이 유산과 잘 어울리도록 개선해 나가야 할 것이다. 동시에 도·시·군민들은 백제 유산을 보기 위해 찾아오는 손님들을 따뜻이 맞이하고 깊은 감명을 받고 갈 수 있도록 해야 할 것이다.

이렇게 할 때 백제역사유적지구는 세계인들이 가장 찾아가 보고 싶은 유산이 될 것이며 충남도와 전북도 그리고 공주·부여·익산은 세계유산을 잘 보호하는 품격 높은 도시로서 자리매김할 수 있을 것이다.

이를 위해 도, 시·군민들이 마음과 뜻을 함께하여 이 유산을 잘 보살피고 널리 알리는 아름다운 모습을 그려본다. ◀

## 특집1

유네스코 세계유산이 된  
백제역사유적지구 활성화 방안

# 백제 문화유산의 세계유산 등재

최완규 \_ 전북문화재연구원 이사장



## 1. 머리말

최근 우리는 “국가 브랜드” 또는 “국격”이라는 단어를 매우 친숙하게 접하는 경우가 많아졌다. 이는 우리나라의 확대된 경제력에 걸맞은 국가의 위상을 문화적으로도 한 단계 끌어올리기 위한 노력에서 비롯된 것으로 생각한다. 각 지방자치단체에서도 그 지역의 문화와 전통을 품격있게 드러내어 유형·무형의 자산을 홍보하고 활용하려는 방법으로서 경쟁적으로 세계유산 등재가 추진되고 있다.

백제의 고도인 공주·부여, 그리고 익산지역은 2010년 1월에 각각 세계문화유산 잠정목록으로 등재되었다. 2011년 2월 문화재위원회는 세계문화유산 등재신청을 위한 우선 선정대상 심의과정에서 세 지역을 묶어서 가칭 ‘백제역사유적지구’로서 세계문화유산으로 등재 신청하도록 권고가 이루어졌다. 이에 따라 전라북도과 충청남도는 MOU를 체결하고 백제역사유적지구 세계문화유산추진위원회를 발족하여 등재를 추진해 왔다. 그 결과 지난 7월 4일 독일에서 열리는 유네스코 세계유산위원회에서 등재가 결정되었는데, 남한산성에 이어 12번째로 세계문화유산에 등록되는 쾌거를 이루었다.

세계문화유산이란 한 국가나 한정된 지역의 문화유산을 뛰어넘어 세계의 온 인류가 공유해야 하는 매우 중요한 유산이기 때문에, 등재 그 자체도 중요하지만 더욱 근본적인 의미는 잘 보존하여 다음 세대에 잘 물려주어야 하는 강력한 의무도 있는 것이다. 특히 등재추진과정에서 예산확보와 행정적 뒷받침, 그리고 등재추진 협의체와 이해 당사자인 주민과의 소통을 이루는 중재자로서 행정기관의 역할이 절대적으로 필요하므로 지방자치단체와 긴밀한 협력이 필수적이다.

여기에서는 먼저 백제 왕도별 문화에 대하여 간략하게 정리한 다음, 세계문화유산 등재추진과정에서 노출된 문제점을 통하여 새로운 과제를 제시해 보고자 한다.



## II. 백제 왕도별 문화적 특징

### 1. 한강유역

백제는 풍납토성에 도읍을 정한 후, 3세기 중후 반경 왕권 강화와 체제정비를 도모한 백제는 고구려와 낙랑, 말갈 등 북방으로부터의 지속적인 위협에 대비하기 위하여 군사적 목적으로 전략적 요충지로서의 새로운 방어 성인 몽촌토성을 축조하고 도성제의 정비에 이루어진 것으로 보고 있다.

풍납토성은 북서쪽으로 한강을 끼고 축조된 남북 장타원형의 순수한 평지성이다. 현재 유실된 서벽 일부를 제외하고 북벽과 동벽, 남벽 등 약 2.1km가 남아 있으며, 서벽을 포함한다면 둘레는 약 3.5km에 달하는 거대한 규모였을 것으로 추정되고 있다. 이 성이 주목을 받게 된 것은 1925년 대홍수 때 중국제 청동조두와 금제이식, 과대금구, 유리옥, 원문 수막새 등이 출토되면서 그 계기가 되었다.

1999년 풍납토성의 동벽 2개 지점에 대한 발굴조사 결과 거대한 관축토성으로 밝혀졌다. 성벽은 우선 생토층을 정지하고 약 50cm 두께의 뽕흙을 깔아 기초를 다진 후, 하부 폭 7m, 높이 5m 정도의 사다리꼴 모양으로 중심부를 쌓은 것이 확인되었다. 기저부의 정지작업과 중심토루의 축조가 완료된 후에는 안쪽으로 사질토와 모래, 점토 다짐 흙과 뽕흙을 위주로 한 관축토루를 비스듬하게 덧붙여 내벽을 축조하였다. 내벽 마지막 토루 상면에는 강돌을 한 겹씩 깔아 3단으로 만들고, 그 안쪽으로는 깎돌을 1.5m 이상 쌓아 마무리하였다. 이러한 석렬 및 석축은 토사의 흘러내림과 밀림을 방지하고 배수의 기능도 겸했던 것으로 추정된다. 현재까지 발굴조사에서 확인된 규모를 보면 너비가 43m, 높이 11m가 넘는 대규모로서, 더 규모가 커질 가능성이 있다.

풍납토성 내부에서는 궁전과 제사 건물지로 추정되는 특수한 '뽕'자형 건물지가 확인되었고, 제사에 사용되었던 용기를 폐기한 것으로 추정되는 구덩이 내에서는 말 머리뼈와 “大夫”와 “井”자명의 토기가 출토되었다. 한편 중국제 사유도기와 동진제 조두, 낙랑계 토기, 가야계 토기 등이 출토되고 있어 백제의 활발한 대외교류 활동을 뒷받침하고 있다.

몽촌토성은 남한산에서 뻗어내린 표고 44.8m의 잔구 상에 구축한 토성으로 구지형이 다른 지점보다 낮거나 자연구릉이 연결되지 않은 지점에 관축기법 또는 이와 유사한 성토법으로 축조하였다. 토성은 남북 최장 730m, 동서 최장 570m의 마름모 형태로 되어 있으며, 성벽의 길이는 성벽 정상부를 기준으로 서북벽 617m, 동북벽 650m, 서남벽 418m로서 총연장 2,285m에 달한다. 주요시설로는 문지와 망대지, 성곽을 두른 해자와 지상 건물지, 연못지, 집터, 저장구덩이 등이 발견되었다.

한편 왕족을 비롯한 최고위 계층의 분묘가 석촌동, 방이동, 가락동에서 군집을 이루고 조사되었다. 석촌동 고분군은 적석총과 토광묘계 분묘가 남아 있는데, 그중에서 3호분은 전형적인 고구려계 적석총으로 제1단의 규모가 동서 50.8m, 남북 48.4m로 집안에서 최대의 적석총인 대왕릉과 비슷한 규모이다. 이러한 적석총은 일제시대만 해도 약 80기 이상이 남아 있었던 것으로 보고되고 있어 석촌동의 유래도 여기에서 비롯된 것이 아닌가 생각된다. 이렇게 고구려계 적석총이 군집을 이루고 있는 점은 백제의 최고 지배층의 출자가 바로 고구려에 있다는 점을 증명해 주고 있는 자료라 할 것이다.

석촌동 3호 동쪽에서 발견된 대형토광묘와 분구묘 계통인 가락동 2호분은 이 지역에 선주하고 있었던 마한계 토착민들이 피장자였을 것으로 보인다. 그러나 가락동 고분군과 방이동 고분군의 묘제는 황혈석식실분으로 신라 진흥왕대



에 이곳에 진출하여 축조되었다는 설과 백제 지배계층의 분묘라는 두 계통의 학설이 대립하고 있기도 하다.

## 2. 공주지역

공주지역 백제유적의 분포특징은 우선 웅진 도읍기의 왕성과 직접 관련된 유적인 무령왕릉, 공산성, 정지산 유적이 공주 시가지의 북쪽으로 금강에 인접하여 일정한 권역을 이루고 분포되어 있다. 그리고 공주시 북쪽 외곽지역에서 확인된 수촌리 유적은 공산성 등 왕성관련 유적과 더불어 공주지역의 백제문화를 이해하는 데 주목되는 고고학 자료이다.

공산성의 성곽의 전체 길이는 2,660m이며, 1,770m는 석성으로 남아있고 나머지는 토성이다. 현재 남겨진 성곽은 석성이든 토성이든 간에 모두 조선시대에 수축된 것으로, 반복적으로 개·보수된 것임을 알 수 있다. 다만 토성 구역 중 외성 부분에서 백제시대의 석축 흔적이 남겨져 있어 이 성이 원래는 토성으로 조성되었고, 당시에 부분적으로 석축으로의 개축이 있었음으로 알 수 있는 자료이다. 이 성에 대해서는 1980년대 이후 10여 차례 이상의 발굴조사가 있었는데, 1986년도 조사에서 추정 왕궁지가 발견됨으로써 이 성이 웅진기의 왕성으로 기능했을 것이라는 판단 기준이 되고 있다.

백제는 웅진기에 들어서 지배계층의 묘제가 적석총에서 석실분으로 바뀌게 되고, 석실분의 구조적 속성은 정방형이나 장방형의 평면에 편재된 연도를 시설한 웅진유형이 정착된다. 이러한 석실분은 웅진천도 이전부터 채용되었던 묘제로서 웅진천도 직후부터 왕실에서도 석실분을 채용한 것으로 보인다. 그러나 동성왕 무령왕대에 들어서서 백제는 새롭게 도약의 계기를 마련한다. 특히 무령왕릉 축조에 중국 양나라의 전축분을 채용하고 있는 의미는 왕권 강화가 이루어졌음을 시사하는 것이며, 왕실과 재지세력과의 차별화를 꾀하고 있는 고고학적 증거로 판단된다.

웅진기의 왕릉은 송산리고분군임은 주지의 사실이며, 현재 외형이 드러난 고분은 1~4호분으로 명명된 석실분, 무령왕릉, 그리고 6호 전축분과 5호 석실분외에 약 30여 기의 석실분이 확인되었다.

1971년 공주 송산리고분군 내의 6호분 배수로 공사 중에 우연히 발견된 무령왕릉은 몇 가지 점에서 학계는 물론 세상을 놀라게 하기에 충분하였다. 첫째, 이제까지 백제지역에서는 발견되지 않았던 전축분이 그것도 처녀분으로 발견되었다. 둘째, 지석과 매지권이 발견됨으로써 이 분묘의 주인공이 무령왕과 그의 왕비임을 알 수 있었다. 셋째, 100여 종 3000여 점의 화려한 유물이 출토되었다는 점이다. 마지막으로 『삼국사기』를 비롯한 기존 역사서의 정확함을 증명해 주었기 때문이다. 그러므로 무령왕릉은 발견된 이후 지금까지도 백제사 연구는 물론, 나아가 동아시아의 국제관계를 조명하는데 매우 귀중한 학술적 자료로 활용되고 있다.

무령왕릉의 구조는 연도부와 묘실부로 나뉘며, 연도의 규모는 연도부 길이 2.9m, 너비 1.04m, 높이는 1.45m이며, 천장은 터널형태를 이루고 있다. 연도를 구축하고 있는 벽돌은 바닥에서 시작하여 4단까지는 가로쌓기로, 5단째부터는 세로쌓기로 축조했는데 이러한 순서는 천장의 시작점까지 반복된다. 천장부분에 이르러서는 사다리꼴의 벽돌을 별도 제작하여 터널형태를 이루고 있다.

묘실의 구조는 연도의 축조방법과 동일하며, 규모는 길이 4.2m, 폭 2.7m, 천장높이 3.1m이고, 바닥에는 관이 놓이는 부분에 회가 두껍게 덧칠되어 있는데 이것이 관이 편평하게 놓이게 하는 관대 역할을 했던 것으로 보인다. 묘실 내부에는 북쪽 단벽에 1개, 양 장벽에 각각 2개씩 모두 5개의 보주형 등감을 설치하고 등감 바로 밑에는 창살모양의 전

돌을 별도로 제작 배열하여 마치 가옥의 내부에 들어와 있는 듯한 인상을 주고 있다.

한편 공주시가지에서 금강을 건너 북쪽으로 6.5km 정도 거리에 있는 수춘리고분군에서는 6기의 백제고분이 조사되었다. 그 내용은 대형 토광목곽묘 2기, 횡혈식석실분 2기, 횡구식석곽분 1기, 수혈식석곽분 1기로 구성되어 있다. 출토유물은 금동관을 비롯한 금동제 식리, 환두대도, 중국제 자기 등 많은 위세품이 포함되어 있어 웅진천도 이전의 주요세력으로서 천도에 직간접적으로 관련이 있는 집단으로 상정되고 있기도 하다.

무령왕릉이 위치한 정지산의 북쪽자락에 위치하고 있는 정지산유적은 구릉의 정상부와 남·북사면 약 3000여 평에 해당한다. 이 유적은 주거지와 저장공, 건물지, 목책, 분묘 등 다양한 유구로 구성되어 있다. 그리고 대벽 건물지와 이곳에 사용되었을 것으로 보이는 막새기와, 그리고 이를 둘러싸고 있는 목책시설 등에서 이 유적의 성격은 웅진기에 국가적 중요시설로 비정되고 있다.

### 3. 부여지역

백제의 사비천도는 치밀한 계획에서 비롯되었기 때문에 입지의 선택이나 왕도를 구성하는 요소들이 긴밀한 상호관계를 가지고 배치되어 있다. 부여읍 일원에는 사찰이나 궁궐과 관련된 각종 공공건물, 공방시설, 가마터, 조정시설이, 부여읍 외곽에는 고분, 산성 등이 분포하고 있다.

궁성 또는 왕궁구역은 관북리, 구아리 일대로 추정되었으나, 관북리에서 익산 왕궁유적과 같은 대형 건물지와 정연한 도로망 흔적, 공방, 정원유구가 노출되고, 수부명의 인장과가 발견됨에 따라 이곳이 왕궁으로 비정 된다.

또한 관북리 유적 북쪽에 위치하는 부소산성은 소위 복합식 산성으로 알려졌으나 1992~1995년의 조사결과 동서의 두 지맥을 감싸고 있는 포곡식 산성만이 백제 시대에 축조된 것으로 밝혀졌다. 성벽의 축조기법은 모두 판축공법으로 되어 있는데, 판축 성벽의 기저부 폭은 5.8m~6.5m로 그 축조 공정은 성의 내부 쪽에 면한 지점부터 먼저 판축한 후 그에 잇대어 바깥쪽을 판축하는 방식이다. 성벽에는 남, 북, 동문 등 3개의 문지가 확인되었다. 이 성의 용도에 대해서는 남쪽 기슭에 관북리의 왕궁유적이 자리 잡고 있어 왕궁 배후의 후원 역할과 더불어 전쟁 시에는 피난성으로 활용되었던 것으로 추측되고 있다.

사비도성의 관방시설에서 가장 특징적인 것은 나성으로서 석성, 보루, 목책, 장대 등으로 이루어져 있는데, 왕영역을 분명하게 구분하고 있는 것으로서 한반도 고대 도성사상 최초의 예이다. 나성의 축조는 부여지역의 지리적인 특성인 강안의 평야 지대를 보강할 수 있는 특별히 등장한 방어시설로서 사비도성의 특징을 잘 대변해 주고 있다. 나성의 동북 모서리에 있는 청산성은 나성의 일부로서 취락지구를 보완한 것으로 이해되고 있다. 나성의 축조시점은 538년 천도 이전으로 보는 견해가 유력하며, 그 규모는 북나성 0.9km, 동나성 5.4km로 총 6.3km에 이른다. 한편 사비도성 중심부의 금성산성은 도성 내부의 군사 거점성으로서 도성방위와 밀접한 관련이 있을 것으로 추정된다.

백제 사비기에는 다양한 사상과 종교의 수용을 기반으로 체제를 정비하였는데, 이와 관련된 유적으로는 불교 관련 사찰만이 남아 있다. 불교는 국가 통치이념의 선교와 구성원의 신앙활동과 관련된 대표적인 종교로서 현재 남아 있는 지상 건조물은 정림사지 석탑만이 남아 있다. 그러나 절터는 궁성지구에 구아리 사지를 비롯한 13곳, 근교에서는 왕흥사지를 비롯하여 8곳이 전해져 오고 있어 사비시대의 불교의 융성했던 면모를 읽을 수 있다.

부여지역에 있는 백제시대 고분군은 모두 사비도성의 외곽인 나성 밖에 있는데, 사비도성 내부 거주자의 무덤은 나





성 동문 밖의 능산리, 염창리일대에 집중적으로 배치되며, 신분에 따른 일정한 분포 정형성이 보인다. 왕릉은 능산리 고분군, 왕실 혹은 귀족들은 능산리 동고분군, 그 하부 계층은 염창리 고분군 등에 배치되었을 가능성이 있다.

사비기의 백제 왕릉인 능산리 고분군은 해발 121m정도 능산리산의 남사면에 있다. 고분군은 3기씩 앞 뒤 2열을 이루고, 여기서 다시 북쪽 후방으로 50여m의 거리를 두고 1기가 있어 모두 7기가 자리하고 있다. 능산리 고분군에 대한 조사는 1915년 東京帝大 黑板勝美와 關野貞에 의해서 2호분(중하층)과 3호분(서하층) 및 5호분(중상층)이 조사되었고, 1917에는 谷井濟에 의해 1호분(동하층), 4호분(서상층), 6호분(동상층) 등 3기가 발굴조사 되었다.

#### 4. 익산지역

왕궁리 유적은 그 잔존상태가 가장 양호한 왕궁유적으로 부여 관북리 왕궁유적과 비교되고 있다. 이 유적은 북동-남서 방향으로 완만하게 경사진 지형에 남-북방향의 구릉은 식토하여 평탄하게 조성하고 이때 굴토된 흙은 동서쪽 저지대를 대규모 성토하여 궁성의 중심공간을 확장한 것으로 확인되었다. 내부에서는 자연지형을 절토·복토하여 궁성관련 건물을 축조하기 위한 평탄대지를 조성한 동서석축 4곳이 확인되었다. 특히 확인된 동서석축이 일정한 비율로 (2:1:2:1) 확인되는 보아 궁성의 내부 공간은 일정한 비례 원칙에 따라 계획적으로 조성된 것으로 확인되었다.

성벽은 궁궐을 보호하기 위한 궁장으로 동벽 492.8m, 서벽 490.3m, 남벽 234.06m, 북벽 241.39m로 동서벽의 길이는 거의 비슷하지만, 북벽이 남벽보다 약간 넓게 계속된다. 체성부의 폭은 3~3.6m이며, 내·외부에 보도 혹은 낙수물 처리를 위한 폭 1m 정도의 부석시설과 석렬시설을 포함하였을 경우에는 성벽의 너비는 약 10m에 이른다. 축조수법은 하부를 정지한 후, 장대석과 사구석을 이용하여 외면과 내면을 쌓고 내부에 토석혼축을 한 것으로 확인되었다.

왕궁의 공간 활용은 크게 왕실의 중심공간인 남측의 생활공간과 북동측의 후원과 북서측의 공방공간으로 구분된다. 왕실의 중심공간은 남측 중문과 일직선상의 정전으로 추정되는 대형건물지(건물지22)와 현 석탑 하부에서 확인된 건물지, 그리고 동쪽으로 약간 치우친 와적기단건물지(건물지10)와 정원시설 등을 들 수 있다. 이러한 배치상태를 도입부(출입공간)-중심부1(행정관서)-중심부2(궁궐 관련 시설)-후미부로 구분하고 특히 대형건물지(건물지22)에서 출토된 “首府”名 인장과와 규모로 볼 때 내전이나 조회 등을 치른 정전으로 추정하고 있다.

궁궐내부의 일상생활과 관련된 화장실 유구가 궁성 내부의 서북편에서 조사되었는데, 동서석축 배수로와 연결되어 일정량의 오물이 차면 석축배수로를 통해 서측 담장 밖으로 배출된 구조를 하고 있다. 모두 3기의 대형화장실이 확인되었는데 서측의 가장 큰 화장실의 규모는 동서 10.8m, 남북 1.7m로, 내부에서 확인된 기둥으로 볼 때 동-서 5칸, 남-북 1칸으로 깊이는 3.4m 내외이다. 특히 내부 벽면과 바닥면에는 방수 처리를 위한 점토가 발라져 있다. 화장실 내부에서는 목제품과 더불어 뒤처리용 막대, 짚신, 토기편, 기와편이 출토되었으며 토양을 분석한 결과 회충, 편충, 간흡충의 기생충 알이 확인되었다.

제석사지는 원래 이곳은 帝石面이라는 행정구역명이기도 하지만, ‘帝釋寺’銘의 기와와 함께 백제 시대의 와당이 발견되어 백제시대의 제석사지임을 알 수 있게 되었다. 이 사찰이 주목되는 이유는 『觀世音應驗記』에 백제 무왕대 익산 천도사실이 직접 언급됨과 동시에, 이 사찰의 화재 기사를 담고 있기 때문이다. 최근 제석사지의 발굴결과를 보면 가람배치는 기본적으로 사비기의 백제 사찰과 같으며 그 규모도 매우 컸음이 확인되었다. 그런데 목탑지와 금당지 사이의 서편에서 목탑과 규모와 축조수법이 동일한 방형 건물지의 기초부가 새롭게 발견되었다. 이 제석사가 왕실의 원찰이면서 제석신앙이 국조신앙과 결부된 관점에서 보면 이 방형 건물지는 시조를 모신 건물이었을 것으로 廟寺의 기

능을 수행했던 것으로 추정할 수 있다. 한편 제석사가 소실된 이후 생겨난 폐기물들을 완벽하게 수거하여 인근에 매몰했던 것도 이 사찰에 국조신을 모시고 제사를 받들었던 신성함에서 비롯된 것은 아닐까?

미륵사가 가지고 있는 특징을 몇 가지로 요약하면, 첫째, 그 규모면에서 보면 신라의 대표적인 사찰인 경주의 황룡사보다 더 크다는 점이다. 둘째, 독립된 3개의 사찰을 한데 묶어 놓은 듯한 3원식 가람배치는 세계적으로 유일한 독창성을 자랑한다. 셋째, 남아있는 석탑의 규모가 웅장할 뿐만 아니라, 그 구조는 목탑에서 석탑으로 변화되는 과도기적인 양식으로 백제의 뛰어난 건축기술의 총체라 평가된다. 마지막으로 백제의 국력을 총동원해 조성되었을 미륵사가 일반적으로 수도로 알려진 공주 부여가 아닌 익산에 자리 잡고 있다는 점이다.

한편 법왕 금살조의 왕흥사 창건과 관련된 내용 가운데 「明年庚申 度僧三十人 創王興寺於時都泗泚城 始立裁而升遐 武王繼統 父基子構 歷數紀而畢成 其寺亦名彌勒寺.....」에서 「創王興寺於時都泗泚城」의 해석문제인데, 일반적으로 「왕흥사를 그때 수도인 사비성에 창건했다.」라 해석하여 왕흥사의 위치를 부여에 두고 있다. 그러나 「왕흥사를 창건할 그 당시의 수도는 사비였다.」라 해석하는 것이 문법적으로 올바르다. 여기서 간과해서는 안 될 점은 왕흥사의 창건 당시의 수도와 완성 시점의 수도가 달랐기 때문에 이렇게 표현하고 있는 것이다. 따라서 완성 시점의 수도는 익산에 비정될 수밖에 없게 되는 것이며, 법왕 금살조의 내용에서 익산 천도의 사실을 확인할 수 있는 것이다.

결국, 미륵사는 백제 무왕대 수도였던 익산에 건설되었던 왕업지흥사(王業之興寺)로서 왕업 곧 국가의 대업을 융성하게 하고자 염원했던 '왕흥사'였던 것이다.

무왕과 그의 왕비릉으로 전해오는 쌍릉은 일반적으로 인식하고 있는 왕도 곧 공주나 부여가 아닌 익산지역에 자리 잡고 있다는 사실 자체가 구조적 측면이나 출토유물은 논외로 하더라도 충분히 주목할 가치가 있다고 여겨진다. 왕릉 봉토의 규모는 직경 30m, 높이 5m이며, 왕비릉은 직경 24m, 높이 3.5m로서 왕릉의 규모가 약간 크다. 그 규모 면에서는 능산리 왕릉급의 고분보다 오히려 대형으로, 쌍릉이 왕릉으로서 손색이 없다는 점을 확인할 수 있다. 출토된 유물은 목관, 도제완, 옥제장신구, 치아 3점 등이며, 왕비릉에서는 도금관식금교구편, 관정, 금동투조금구 등이다. 특히 내부에서 발견된 목관에 사용된 목재는 高野槿(こうやまぎ)로서 능산리에서 출토된 목관과 같은 점도 이 피장자의 신분이 왕이나 왕비였음이 증명되고 있다.

한편 왕궁을 중심으로 서쪽 2km 정도 떨어진 신동리에서 소위 대벽건물이 발견되었다. 이 유구의 구조는 능산리 대벽건물지와 평면형태나 주변에 목책 같은 시설이 있는 점에서 매우 유사하다. 다만 신동리에서는 앞서 지적한 대로 대벽건물지와 더불어 동일지역에 구조가 전혀 다른 일반적 성격의 백제 시대 주거지가 분포하고 있으므로 그 성격도 서로 달랐을 것으로 판단된다. 따라서 신동리유적의 대벽건물지도 정지산유적과 같이 天地神에게 제사를 지냈던 의례시설일 가능성은 매우 클 것으로 추정할 수 있다.

이외에도 익산지역에는 금마 시가지에서 북쪽으로 인접해서 저토성과 익산토성이 축조되어 있는데, 저토성은 부소산성과 같은 축조수법을 채용하고 있고, 익산토성은 석축과 토석혼축으로 축조되었다. 이 두 성곽의 발굴결과 모두 백제 시대의 것으로 밝혀졌는데, 부여 부소산성과 같이 유사시에 피난성으로서 성격을 가지고 있었다고 판단된다.

1) 왕흥사는 지금까지 일반적으로 부여 부소산에서 바라볼 때 금강 건너편 규암리에 소재하는 폐사지를 지칭해 왔던 것이다. 그 이유는 이곳에서 왕흥사 명의 고려시대의 기와장이 발견되었기 때문에 비롯된 것이었다. 그런데 2007년도에 이 폐사지를 발굴한 결과, 목탑의 심초석에서 발견된 청동 사리기의 명문을 통해서 위덕왕 24년(577년)에 죽은 왕자를 위해 건립된 사찰이라는 사실이 밝혀졌다. 또한 36년에 걸쳐 완성될 정도의 대규모 사찰도 아니며, 중창이나 개창의 흔적도 발견되지 않았다. 따라서 이제까지 보편적으로 알려졌던 왕흥사에 대한 인식을 처음부터 다시 재검토하지 않으면 안 되는 상황이 되었다.



〈표1〉 백제고도지역의 왕도관련유적 비교

고도	왕궁	종묘	국가제사	국찰	성곽		능묘
					피난성	방어성	
공주	공산성내 추정		정지산 유적		공산성	옥녀봉산성외	송산리고분군
부여	관북리유적	능산리 사지		왕흥사	부소산성	나성외 산성	능산리고분군
익산	왕궁리유적	제석사	신동리 유적	미륵사	저토성	미륵산성외	쌍릉

### III. 세계문화유산등재의 새로운 과제

백제역사유적지구 등재추진단에서 시행한 사업은 첫째, 등재신청서 작성에 필요한 용역 발주, 둘째, 유산 선정을 위한 5차에 걸친 워크숍 개최, 셋째, 3차례의 학술회의 등으로 요약할 수 있다. 그런데 이들 사업 가운데 그 결과를 알 수 있는 것은 2013년 2월에 제출된 등재 신청서 작성을 위한 보고서 간행을 들 수 있다. 그 내용을 보면 백제역사유적지구의 OUV(Outstanding Universal Value : 뛰어난 보편적 가치)에 대한 고찰, 고대 동아시아속의 백제문화와 그 가치, 백제유적지구 유적의 특징, 비교연구, 보존관리 등으로 구성되어 있다<sup>2)</sup>. 그런데 보고서를 작성하면서 등재대상을 공주 송산리 고분군, 부여 나성, 익산 미륵사지로 한정하고 있다. 이들 대상이 적용되는 세계유산의 선정기준은 10개 항목 가운데, ii) 오랜 시간 동안 또는 세계의 어떤 문화지역 안에서 일어난 건축, 기술, 기념비적 예술, 도시계획 또는 조경 설계의 발전에 관한 인간적 가치의 중요한 교류를 보여주는 것. iii) 문화적 전통, 또는 살아 있거나 소멸한 문명에 관하여 독보적이거나 적어도 특출한 증거가 있는 것. iv) 인류 역사의 중요한 단계(들)를 잘 보여주는 건조물의 유형, 건축적 또는 기술적 총체, 또는 경관의 탁월한 사례인 것 등의 세 항목에 맞추고 있다.

또한 이들 유적의 OUV는 백제는 고대 동아시아 문화교류의 중심지라고 하고 과언이 아닐 정도로 다양하고 활발한 문화교류가 일어나던 곳이다. 백제인들은 외래문화를 단순히 받아들인 것이 아니라 백제의 고유한 문화와 접목해 백제만의 특징적인 문화를 창조해 냈다. 현존하는 많은 백제역사유적에서 이러한 특징을 볼 수 있으나 그중에서도 백제 역사를 잘 드러내 주고 있는 대표적인 유적은 공주 송산리 고분군, 부여 나성, 익산 미륵사지라는 것이다<sup>3)</sup>.

그러나 여기서 간과해서는 안 될 중요한 사항은 바로 등재대상 유적이다. 왜냐하면 대상유적이야말로 세계문화유산의 성격을 규정지을 수 있기 때문이다. 따라서 공주·부여, 익산지역의 백제유산을 세계문화유산으로 등재하기 위해서는 그 본질에 대한 접근이 필요하다. 공주, 부여, 익산이 경주와 더불어 왜 고도로 지정될 수 있었는가 하는 문제인데, 그것은 바로 삼국시대에 왕도였기 때문이다. 다시 말하면 고도지역의 문화적 특징은 도성과 관련된 유적으로서

2) 2013. 02, 『백제역사유적지구(공주, 부여, 익산) 등재신청서 작성 1차년도 준비사업 보고서』.

3) 이왕기, 2013, 앞의 보고서.

상호 관련성을 가지고 형성될 수밖에 없다. 한편 이 세 지역의 문화유산을 묶어서 등재하는 방식은 그리 흔한 방식은 아니며, 연속유산 방식을 접목하겠지만, 이는 주로 점 단위 유산에 적용되는 방식이지 일정한 역사문화공간을 묶는 것은 매우 이례적으로 드문 사례에 속하기 때문에<sup>4)</sup>, 단순히 접근할 것이 아니라 유산신청 방식에 면밀한 추가적인 검토가 요구된다고 지적하고 있다. 결국, 백제라는 커다란 틀 속에 이 세 지역의 유산을 묶는 형태가 될 것인데, 그렇다면 이렇게 할 수 있는 공통분모는 무엇일까? 시간과 공간을 달리 형성되었던 왕도라는 공통점 이외에는 별다른 요소를 찾을 수 없다. 곧 도성체계라는 틀 속에서 세 지역의 문화유산을 묶는다면 백제 중기 이후의 도성 모습을 그려낼 수 있는 매우 유용한 방법일 될 것이다.

다행히 등재추진 신청서작성 보고회를 한 1개월 뒤에 개최된 백제역사유적지구 세계유산 등재 추진단의 제3차 이사회 자료<sup>5)</sup>에는 특별한 이유가 설명되지 않고 등재 대상 유적이 공주지역은 공산성과 송산리 고분군, 부여지역은 정림사지, 나성, 관북리와 부소산성, 능산리 고분군, 익산지역은 미륵사지와 왕궁리로 바뀌어 보고가 이루어졌다. 늦게나마 용역 연구진들이 백제유적지구에 대한 인식이 바뀐 것에 대해서는 다행한 일이라 하겠지만, 또 다른 문제점이 여전히 남아 있다. 세계문화유산을 등재하는데 있어서 고대의 왕도나 고도 그 자체가 충분조건이나 필요조건이 되는 것은 아니다. 다만 현재 남아있는 유적의 성격과 유적환경에 따라 등재조건에 부합되느냐가 관건이다. 한편 익산지역에는 고대 도성과 관련된 유적이 완전하게 보존되어 있고, 더욱 경쟁력이 있는 것은 역사문화 자연환경이 아주 잘 남아 있다는 점이다. 이러한 점은 공주나 부여의 도시화 과정에서 훼손된 도성관련 유적과 환경을 보완해 줄 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 익산지역의 미륵사지와 왕궁유적만이 등재대상에 포함되어 있고 기타 유적이 배제되어 있는데 그 이유가 쉽게 이해되지 않는다. 왜냐하면 미륵사를 창건한 주인공의 분묘인 쌍릉이 완전한 상태로 남아 있고, 특히 무왕에 의해서 익산의 도성 유적이 조성되었다는 점은 학계에서도 일반적으로 의견의 일치를 보고 있기 때문이다. 또한 왕궁과 관련된 제석사가 인근에서 발굴조사를 통해 그 전모가 밝혀졌으며, 더욱이 제석사 폐기장의 발굴조사 결과 익산천도사실이 기록되어 있는 「관세음응험기」의 신빙성이 증명됨에 따라 익산지역 도성유적의 진정성을 뒷받침하고 있다. 여기에 더하여 익산지역에는 무왕의 탄생과 신화공주와의 결혼, 그리고 미륵사 창건을 그리고 있는 멋진 스토리텔링이 전해오고 있다. 결국 개인이나 집단의 학문적 견해가 엄연히 존재하는 유적의 진정한 현상을 부정할 수는 없다. 따라서 백제역사유적지구의 역사문화적인 진정한 의미가 세계에 자랑할 수 있도록 열린 마음으로 등재대상에 대한 추후 보완이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 고도 보존이나 세계문화유산 등재는 그 자체가 목적이 되어서는 안 된다는 것이다. 각 지방단체에서 경쟁적으로 세계유산등재를 추진하고 있기 때문에 진정성이 결여된 채, 경제적, 정치적으로 이용되는 사례도 보이는데 경계하지 않으면 안 될 것이다. 세계유산 등재과정 속에서 주민들과 함께 소중한 문화유산을 통해 대동단결하는 소통과 화합의 장이 마련되어야 할 것이다. 이러한 노력은 언제나 진정성을 가지고 접근할 때 우리 후손에게 완전한 우리의 문화유산을 물려줄 수 있는 역할을 다할 수 있을 것이다. ◀

4) 허권, 2012. 「유네스코 세계유산관점에서 본 익산문화유산의 등재전략」, 『익산 역사유적지구 세계유산 등재전략』, 세계유산등재 추진사업의 전략설정을 위한 전문가 워크숍.

5) 2013. 3. 26 - 「백제역사유적지구 세계유산 등재」를 위한 제 3차 이사회 부의안건.

## 특집2

유네스코 세계유산이 된 백제역사유적지구 활성화 방안

# 남한산성 등재사례와 활성화 방안<sup>1)</sup>

이수진 \_ 경기연구원 연구위원



## 1. 유네스코 세계유산에 대한 이해

유네스코 세계유산은 1972년 유네스코 세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약(Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)에 따라 세계유산목록에 등재된 부동산 유산을 말한다. 우리나라 유네스코 세계유산은 남한산성을 포함하여 총 12건이 지정되어 있으며, 남한산성의 등재로 인하여 경기도는 총 3건(수원화성, 조선왕릉(40기 중 31기), 남한산성)의 세계유산을 보유하게 되었다.

〈표1〉 국내 유네스코 세계문화유산

구분	등재유산	등재시기	지역
1	석굴암 · 불국사	1995년	경북
2	해인사 장경판전	1995년	경남
3	종묘	1995년	서울시
4	창덕궁	1997년	서울시
5	수원화성	1997년	경기도 수원시
6	경주역사유적지구	2000년	경북
7	고창 · 화순 · 강화 고인돌유적	2000년	전북 · 전남 · 인천시
8	제주화산섬과 용암동굴	2007년	제주도
9	조선왕릉	2009년	경기도 · 강원도 · 서울시
10	한국의 역사마을 : 하회와 양동	2010년	경북
11	남한산성	2014년	경기도
12	백제역사유적지구	2015년	충남 · 전북

자료 : 유네스코 세계유산센터 홈페이지 (<http://whc.unesco.org/>)

1) 2014년 경기연구원 보고서(남한산성 지역경제파급효과분석 및 활용방안 연구) 내용을 일부 발췌, 정리하여 재작성한 것임





〈표2〉 유네스코 세계유산(2014년 7월 기준)

	문화유산 (Cultural Heritage)	자연유산 (Natural Heritage)	복합유산 (Mixed Heritage)
	유적, 건축물, 문화재적 가치를 지닌 장소 등	생물학적 군락, 지질학적 생성물, 멸종위기에 처한 동식물 서식지 등	문화유산과 자연유산의 특징을 동시에 충족하는 유산
총 1,007건	779건	197건	31건

자료 : 유네스코 세계유산센터 홈페이지 (<http://whc.unesco.org/>) ; 문화재청 홈페이지 (<http://www.cha.go.kr/>)

세계유산 등재기준은 완전성, 진정성 및 탁월한 보편적 가치이다. 모든 유산은 '완전성(Integrity)'을 가지고, 등재 세 부기준 i-vi에 해당되는 유산은 '진정성(Authenticity)'을 지녀야 하며, 탁월한 보편적 가치(OUV: Outstanding Universal Value)를 지녀야 한다.

- 완전성 : 탁월한 보편적 가치를 나타냄에 있어 필요한 요소를 포함하고, 원래의 중요성을 보여주는 특징 및 과정을 완벽하게 구현할 수 있는 충분한 규모이며, 개발·방치에 따라 훼손되지 않았는지 등을 나타낸다.
- 진정성 : 아래와 같은 요소들이 진실되고 신뢰성 있게 표현되어야 한다.
  - 형식과 디자인
  - 위치와 환경
  - 소재와 내용
  - 언어와 여타 형태의 무형유산
  - 용도와 기능
  - 정신과 감성 및 기타 내부 및 외부 요인
  - 전통, 기법, 관리 체계
- 국가의 경계와 상관없이 현재와 미래세대의 모든 인류에게 보편적으로 중요하고 특별한 문화적·자연적 가치를 말한다.

〈표3〉 등재 세부기준 및 남한산성 등재 신청 기준

구분	기준	세부지침	예제
문화유산	i	인간의 창의성으로 빚어진 걸작을 대표해야 함	인도 타지마할
	ii	오랜 시간 동안 또는 세계의 어떤 문화지역 안에서 일어난 건축, 기술, 기념비적 예술, 도시계획 또는 조경설계의 발전에 관한 인간적 가치의 중요한 교류를 보여주어야 함	독일 쾰른 대성당
	iii	문화적 전통, 또는 살아있거나 소멸된 문명에 관하여 독보적이거나 적어도 특출한 증거가 되어야 함	프랑스 몽생미셸



자연유산	iv	인류역사의 중요한 단계를 잘 보여주는 건조물의 유형, 건축적 또는 기술적 총체, 또는 경관의 탁월한 사례이어야 함	캄보디아 앙코르와트
	v	문화 또는 특히 돌이킬 수 없는 변화의 충격을 받아 취약하게 되었을 때의 환경과 사람의 상호작용을 대표하는 전통적인 정주지, 토지 또는 해양 이용의 탁월한 사례이어야 함	이탈리아 베니스
	vi	탁월한 보편적 중요성을 보유한 사건 또는 살아있는 전통, 사상, 신념, 예술적·문학적 작품과 직접 또는 가시적으로 연계되어야 함	중국 만리장성
	vii	최상의 자연현상이나 뛰어난 자연미와 미학적 중요성을 지닌 지역을 포함해야 함	케냐 국립공원
자연유산	viii	생명의 기록, 지형의 발달에 있어 중요한 지질학적 진행과정, 또는 지형학이나 자연지리학적 측면의 중요 특징을 포함하여 지구 역사상의 주요 단계를 입증하는 대표적 사례이어야 함	한국 제주화산섬과 용암동굴
	ix	육상, 담수, 해안 및 해양 생태계와 동식물 군집의 진화 및 발전에 있어 생태학적, 생물학적 주요 진행과정을 입증하는 대표적 사례이어야 함	크로아티아 플리트비체 국립공원
	x	과학이나 보전관점에서 볼 때 보편적 가치가 탁월하지만 현재 위협받고 있는 종을 포함한 생물학적 다양성의 현장 보전을 위해 가장 중요하고 의미가 큰 자연 서식지를 포괄해야 함	에콰도르 갈라파고스제도

자료 : 유네스코 세계유산센터 홈페이지 (<http://whc.unesco.org/>) ; 문화재청 홈페이지 (<http://www.cha.go.kr/>)

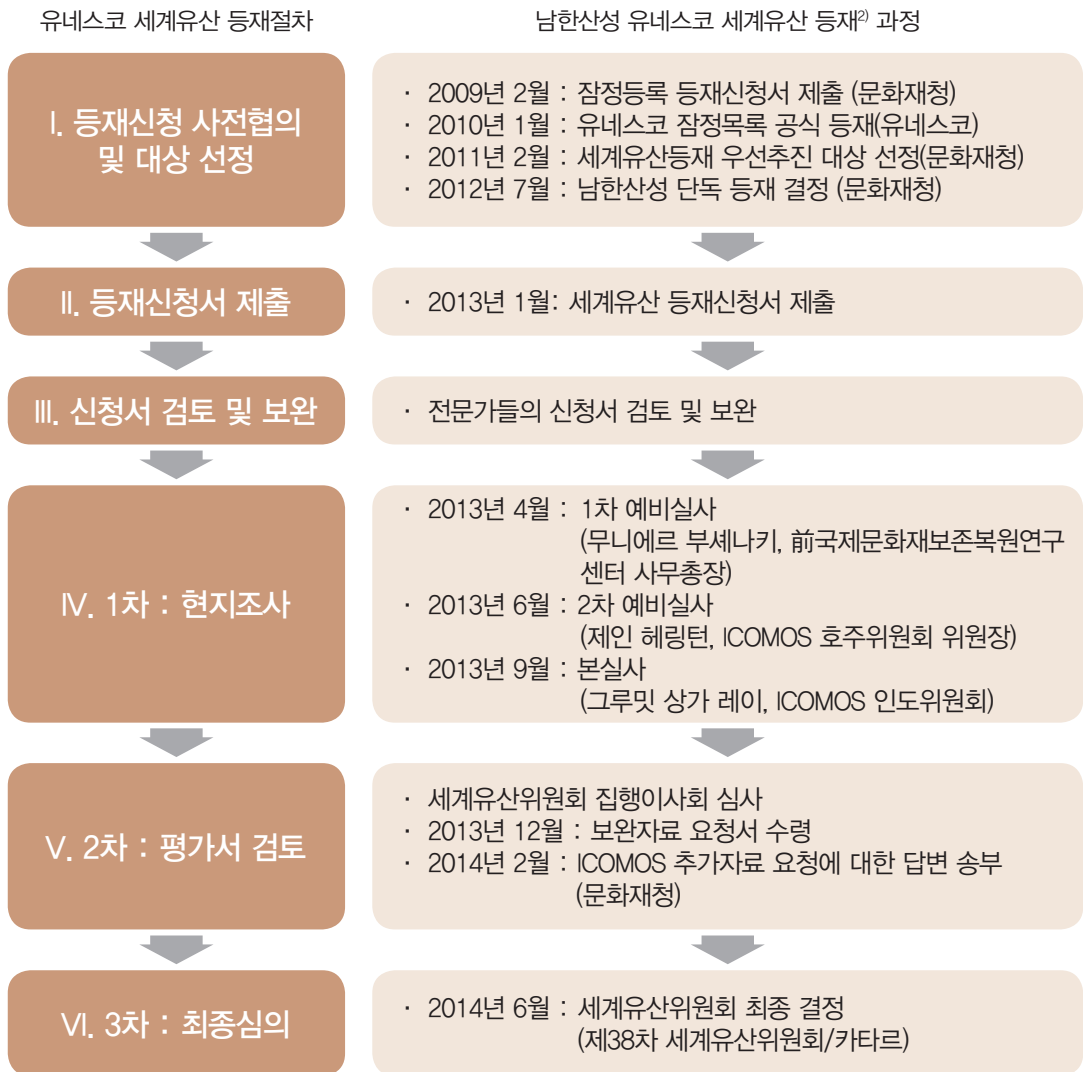
## 2. 남한산성 세계유산 등재 현황 및 의의

남한산성은 2014년 6월에 유네스코 세계유산으로 등재되었다. 2009년 문화재청에 의해 등재신청이 이루어져 유네스코 잠정목록 공식 등재 이후, 전문가들의 현지조사를 통해 등재 심의·검토되고, 2014년 6월 22일 카타르 수도인 도하에서 개최된 제38차 세계유산위원회(World Heritage Committee)에서 등재가 확정되었다. 이는 우리나라에서 11번째이자, 경기도에서 수원화성(1997년)과 조선왕릉(2009년)에 이어 3번째로 등재되는 것으로, 세계유산 기준 열 가지 중에서 (ii) 특정 기간·지역 내 인류 가치의 중요한 교류의 증거, (iv) 인류 역사의 중요한 발달 단계를 보여주는 탁월한 사례에 부합된다고 여겨지고 있다(남한산성은 등재기준 ii, iv, vi으로 등재신청을 하였고, 국제기념물유적협의회(ICOMOS)에 의해 ii와 iv의 기준 충족을 평가받음).

등재기준 ii의 경우, 남한산성은 국제 전쟁을 통해 동아시아 무기 발달과 축성술이 상호 교류한 탁월한 증거이고, 조선의 자주·독립의 수호를 위해 유사시 임시수도로 계획적으로 축조된 유일한 산성도시라는 점을 강조하였다. 등재기준 iv의 경우, 남한산성은 험한 지형을 활용, 성곽과 방어시설을 구축함으로써 7세기부터 19세기에 이르는 축성술의 시대별 발달단계를 잘 나타내고 있다는 점을 높게 평가받았다. 완전성의 경우, 남한산성 OUV 제반 구성요소는 핵심 시대에 포함되어 적절하게 잘 보존되고 있다는 점이 높게 평가되었다. 성곽을 둘러싼 지역은 모두 유산의 배후 지역

을 보호할 수 있도록 완충구역으로 설정되어 있고, 남한산성문화관광사업단 및 단일 민간 전담기구를 통해 보존 관리되고 있다는 점이 고려되었다. 진정성의 경우, 남한산성은 자연 지세, 건축 구조, 도시계획적 측면에서 진정성을 확보하고 특히 성곽과 산성 도시는 진정성의 측면에서 볼 때 충분한 역사적인 사실들을 구성 요소로 갖고 있다는 점과 역사적 구성 요소가 다양한 사료에 의해 그 진정성이 뒷받침되고 있다는 점 등이 인정되었다.

유네스코 세계유산 등재절차 및 남한산성 등재 과정은 다음과 같다.



2) 유네스코 잠정목록 등재 후 만 1년이 경과되어야 등재신청 가능



남한산성 유네스코 세계유산 등재의 의의는 크게 3가지(국가적 차원, 경기도 차원, 남한산성 자체)로 나뉘볼 수 있다. 우선 국가적 차원으로 살펴보면, 우리나라 유산이 세계적으로 탁월하고 세계가 함께 보존해야 할 보편적 가치가 있음을 인정받고, 한국의 문화적 우수성을 홍보할 수 있는 계기가 되었다는 점이다. 세계문화유산 확대를 통한 국가적 위상 강화가 가능할 것으로 기대된다. 둘째, 경기도 차원으로 살펴보면, 도내 3건의 세계유산(수원화성, 조선왕릉 (40기 중 31기), 남한산성) 보유로 인해 역사·문화도시로서의 입지를 다질 수 있다는 점이다. 경기도는 경상북도(석굴암·불국사, 경주역사지구, 한국의 역사마을 : 하회와 양동)와 더불어 국내에서 최다 세계유산을 보유한 광역 자치단체가 되었고, 이로 인하여 경기도 내 역사문화벨트 구축할 기회가 생기며 국제적 역사문화 관광목적지로 인지도가 강화될 수 있을 것이라 기대된다. 셋째, 남한산성 자체로만 살펴보면, 그동안 주목받았던 남한산성의 휴양·휴식공간의 면모에서 역사 문화적 장소로 이미지 전환 계기가 되었다는 점이다. 남한산성에 대한 기존 인식 중 하나는 단순히 먹고 즐기는 유원지로 인식되고 있었으나, 세계유산 지정으로 인해 남한산성의 역사 문화적인 공간적 특성이 강조되고, 또한 지역사회의 자긍심이 함양될 수 있을 것으로 기대된다.

〈표4〉 남한산성 세계유산 등재 의의

구분	의의	내용
국가적 차원	세계적으로 탁월하고 함께 보존해야 할 보편적 가치가 있음을 인정받고, 한국의 문화적 우수성을 홍보할 수 있는 계기가 됨	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 등재기준에 따른 탁월한 보편적 가치를 세계적으로 인정받고, 국내·외적으로 좋은 홍보자원이 됨</li> <li>• 세계문화유산 확대를 통한 국가적 위상 강화</li> </ul>
경기도 차원	경기도는 3건의 세계유산(수원화성, 조선왕릉, 남한산성) 보유로 인해 역사·문화도시로서의 입지를 다짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경상북도(석굴암·불국사, 경주역사지구, 한국의 역사마을 : 하회와 양동)와 더불어 국내에서 최다 세계유산을 보유한 광역 자치단체가 됨</li> <li>• 경기도 내 역사문화벨트 구축할 수 있는 기회가 생기며 국제적 역사문화 관광목적지로 인지도 강화</li> </ul>
남한산성 자체	그동안 부각되었던 남한산성의 휴양·휴식공간의 면모에서 역사문화적 장소로 이미지 전환 계기	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남한산성에 대한 기존 인식 중 하나는 단순히 먹고 즐기는 유원지</li> <li>• 세계유산 지정으로 인해 남한산성의 역사문화적인 장소성이 강조되고, 또한 지역사회의 자긍심이 함양될 수 있음</li> </ul>



**세계유산이 지닌 국제적 홍보효과 및 관광효과로 인해  
방문객 증가와 그에 따른 지역경제효과를 기대**

그리고 세계유산이 지닌 국제적 홍보 효과 및 관광 효과로 인해 방문객 증가와 그에 따른 지역경제효과를 기대할 수 있다. 세계유산 등재로 인해 방문객이 증가하고, 이에 따라 다양한 투자와 개발이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 세계유산 등재가 시사하는 긍정적 이미지로 각종 투자 및 사업을 유치하고, 사회 기반시설이 향상되어 지역 내 사회적 자본이 증가함에 따라 지역사회의 재생을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

### 3. 지역경제 파급효과 분석 결과

한국은행에서 발표한 2005년 지역 간 산업연관표를 토대로 경기도지역의 유발계수를 산출, IRIO(Inter-Regional Input-Output) 분석하였으며, 1) 투자에 의한 지역경제 파급효과와 2) 이용객 소비에 의한 파급효과를 추정하였다.

투자에 의한 지역경제 파급효과는 2014~2033년까지 총 20년간 3,892억 원의 사업비 투자를 가정하여 추정하였다. 그 결과 경기도내 생산유발 효과 8,081억원, 부가가치유발 효과 3,690억 원, 고용유발 효과 3,695명으로 분석되었다.

이용객 소비에 의한 파급효과는 유네스코 세계유산 등재 효과로 인한 이용객 수 증가율 약 10% 반영하여 이용수요를 추정, 분석하였다. 이때 2013년 국민여행실태조사 당일 관광 평균지출액 근거로 이용객 소비지출액을 산출하였다. 그 결과, 등재 5년 후인 2018년에는 생산유발 효과 3,351억 원, 부가가치유발 효과 894억 원, 고용유발 효과 1,285명으로 분석되었고, 10년 후인 2023년에는 생산유발 4,739억 원, 부가가치유발 1,264억 원, 고용유발 1,818명으로 분석되었다.

### 4. 남한산성 활성화 방안

남한산성 활용을 위한 기본방향은 남한산성의 역사문화유산으로서의 보존과 더불어 효율적 활용을 하고자 하는 것이다. 즉 남한산성의 지속 가능한 효율적인 보존과 함께 활용을 통하여 새로운 가치를 창출하는 것이 필요하다. 문화유산 관광지로서의 남한산성 활성화는 국민의 관심과 역사문화의식 등을 고양하는 기본토대를 마련할 것으로 기대된다. 이를 통하여 남한산성이 가지고 있는 기존 단순 유원지 이미지를 탈피하여 역사문화유산 관광지로서의 새로운 가치와 의미를 창출할 수 있을 것이다.

이 글에서 유네스코 세계유산인 남한산성을 활성화하기 위하여 4대 전략(시설 및 인프라 구축, 프로그램 및 콘텐츠, 해설 및 인력관리, 마케팅 등 기타지원), 12대 추진방향을 제시하고자 한다.

첫째, 시설 및 인프라 측면이다. 남한산성을 의미와 가치가 공감되는 장소로 구현하고자 하는 방안이다.

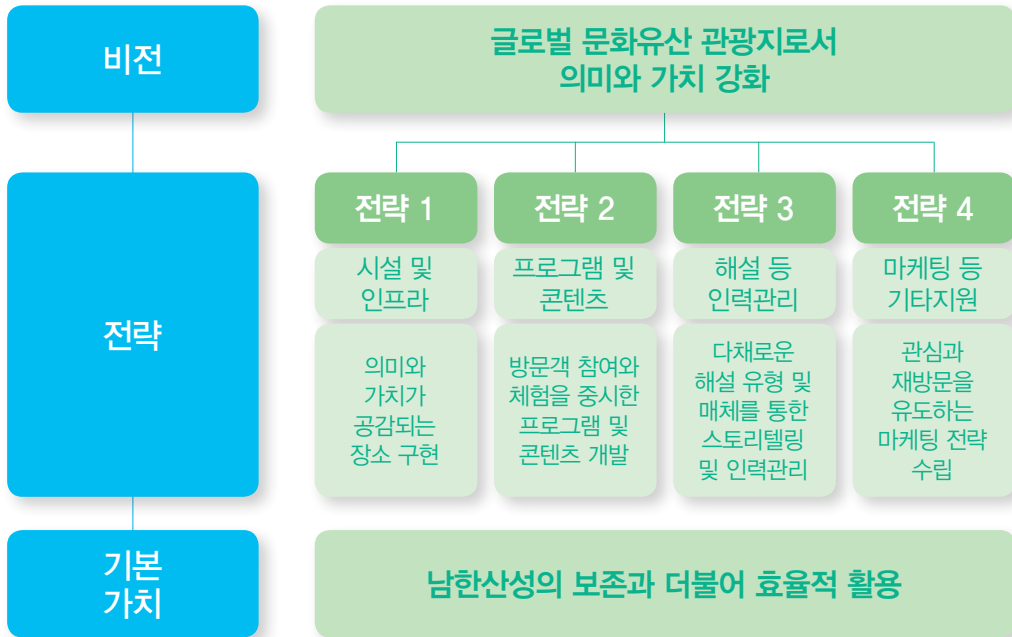
- 1) 문화관광 인프라 조성 및 확대 : 남한산성 전시관, 종합 방문객안내센터, 한옥숙박시설, 국궁장 및 산성 서바이벌 체험장 구축 및 교통편 시스템 정비를 통해 남한산성의 다양한 가치를 소통, 활용하고 방문객의 편의성을 높인다.

3) 유네스코 잠정목록 등재 후 만 1년 이상이 경과되어야 등재신청 가능





〈표5〉 남한산성 활용을 위한 기본방향



- 2) 시설관리 모니터링 : 관광수용력 관리시스템 구축, 산성둘레길 정비와 무장애 길 설치를 통해 다양한 방문객의 접근성을 높이고, 간판정비 및 공공디자인 모니터링을 통해 안내체계와 주변경관과의 조화를 향상시킨다.
- 3) 방문객 안전관리 : 방문객 안전을 위한 스마트폰 앱(app) 개발 및 인프라를 조성하고, 응급환자 발생 등 각종 위기 상황에 대한 응급시스템을 구축하도록 한다.

둘째, 프로그램 및 콘텐츠 측면이다. 남한산성에 방문객 참여와 체험을 중시한 프로그램 및 콘텐츠 개발하여 운영하고자 하는 방안이다.

- 1) 체험프로그램 기획 및 강화 : 남한산성의 경관을 이용한 친환경 실경공연, ‘남한산성 인문학 콘서트’, 야경관광 활성화 프로그램, 교과서 투어 및 인센티브여행상품 등을 개발하여 다양한 방문객을 유치하고, 남한산성의 문화유산으로서 가치를 체험관광의 기회로 활용하도록 한다.
- 2) 네트워크 강화를 통한 활성화 : 수도권에 있는 5대 산성(서울성곽, 수원화성, 북한산성, 문수산성, 남한산성) 연계상품 개발, 남한산성이 위치한 3개 시군(성남, 광주, 하남)의 통합 지역축제 기획 및 민간기업과의 협업을 통하여 네트워크망의 범위를 확산하여 남한산성의 활용도를 높인다.

3) 콘텐츠 활용기반구축 : 디지털 아카이브를 구축하여 남한산성에 대한 DB의 정리 및 공유의 기반을 마련하고, 국내 외로 남한산성 관련 정보 활용도와 접근성을 높인다.

셋째, 해설 등 인력관리 측면이다. 남한산성에 다채로운 해설 유형 및 매체를 통한 스토리텔링 및 인력관리를 하고자 하는 내용이다.

- 1) 해설인력 다양성 및 전문성 확보 : UNESCO 및 관광학과와 연계한 인턴쉽 프로그램을 구축하고, 오디오션을 통해 '현장배우'를 고용하는 등 남한산성 인력에 있어 다양성을 더하고, 현장실습을 통해 전문성 있는 인력을 확보하도록 한다.
- 2) 해설친화력 강화 : ICT 접목한 해설 도입 및 역사재현 프로그램을 개발하고, 다국적 오디오 가이드 시스템을 구축하도록 한다.
- 3) 관련 조직 등 재정비 : 이원화된 남한산성의 조직들을 재정비하여 방문객 관리 및 만족도 제고에 있어 보다 효과적인 체제를 수립하고, 남한산성 관련 조직, 관리와 활용에 대한 법적인 근거를 마련한다.

마지막으로, 마케팅 등 기타지원 측면이다. 남한산성에 대한 관심과 재방문을 유도하는 마케팅 전략 수립과 관련한 사항이다.

- 1) 정체성 및 인지도 강화 : 현재 개발된 남한산성 Heritage identity의 활용용도를 넓히고, 특화 관광기념품을 개발하여 지역경제 활성화 및 마케팅 방안으로 활용하며, 공식 웹사이트 정비 및 경기도내 3개의 유네스코 세계유산 통합마케팅을 통해 인지도를 강화하도록 한다.
- 2) 방한 외국인 방문객 대상 마케팅 강화 : 외국인 방문객들을 위해 주요기관 (한국관광공사, 이코모스 등) 홈페이지에 남한산성 관련 정보를 업데이트하고, 외국인 서포터즈를 선발하여 SNS를 통해 다국어로 정보를 제공하며, 외국인을 대상으로 한 팸투어를 실시하여 홍보를 활성화한다.
- 3) 지역민 참여 확대 : 지역 내 협동조합 활성화를 통해 남한산성의 가치 보존 및 지속 가능한 관리와 활용을 도모한다. <

### 특집3

유네스코 세계유산이 된 백제역사유적지구 활성화 방안

# 백제역사유적지구 세계유산 등재 이후의 과제와 정책 방향

박재용 \_ 충청남도역사문화연구원 책임연구원



## 1. 들어가며

백제역사유적지구가 백제관련 문화유산으로는 처음으로 세계유산의 반열에 올랐다. 이에 따라 공주·부여·익산의 국제적인 지명도가 상승하면서 관광객 증가와 고용기회, 결국 지역 경제의 활성화라는 밝은 미래를 바라 볼 수 있게 되었다. 그에 따라 각 지자체에서는 세계유산을 어떻게 관리하고 활용할 것인지에 대한 많은 과제를 안게 되었고, 이는 정부의 관심이나 지원 없이는 사실상 모든 것이 어렵다.

이러한 추세에 발맞추어 백제역사유적지구 통합관리사업단에서는 적극적으로 백제문화의 세계유산적 가치를 널리 알리면서 세계유산의 관리와 활용계획 수립을 추진하고 있는 한편, 이에 대한 중앙정부의 관심과 지원도 증가하고 있다. 이처럼 백제역사유적지구에 대한 관심이 증대됨에 따라 충남도 차원에서도 국내의 환경변화에 대응한 문화정책을 수립하여 체계적이고도 단계적인 사업추진을 통해 지역의 발전을 유도해야 하는 상황에 직면해 있다.

## 2. 백제문화 인식 제고와 영역 확대

### 1) 백제문화 인식 제고 노력

최근 들어 충남도는 세계유산 등재란 이슈를 부각시켜 백제문화의 중심이라는 점을 다시금 강조하고 있다. 하지만 아직까지 일반인들의 백제에 대한 인식도가 그리 높지 않고 지역차도 심한 형편이다. 그동안 백제역사문화에 대한 콘텐츠가 다양하게 개발되지 못한 데에서 비롯된 것이겠지만, 백제문화에 대한 교육 부족과 이에 따른 공감대 형성의 결여가 가장 큰 원인일 것이다. 결국 충남도민들조차 백제문화에 대한 가치를 공유하지 못하게 되면서 백제문화는 공주, 부여만의 산물로 평가절하된 듯한 느낌마저 주고 있다.

백제문화에 대한 인식도 제고는 충남도가 여러 문화정책을 추진하는데 근간이 되며, 무엇보다 관광활성화를 위한 기본적인 투자라고 할 수 있다. 왜냐하면 충남지역의 백제문화재는 다른 지역에 없는 독점적 위치를 지니



고 있어 충남의 정체성을 확보하고 문화적 특성을 부각시킬 수 있는 훌륭한 자산이기 때문이다. 따라서 충남의 백제 문화재를 체계적으로 보존·관리·활용하는 것은 충남의 문화적 위상을 높일 수 있는 주요한 방법이 된다.

여기에 세계유산이라는 기폭제가 생기면서 일반인을 대상으로 하는 교육이 자율적으로 생기기 시작했지만, 현재 가장 시급한 것은 차세대 문화유산 향유층을 교육시키고, 육성하는 것이다. 이와 관련된 교육 방안이나 실행은 사실 문화정책을 담당하고 있는 행정기관의 몫이다. 교수법과 교재, 다양한 교육프로그램 개발이 시급하며, 각 지자체 교육청 또는 유관기관의 연계도 절실하다.

## 2) 백제문화유산 영역의 확대

백제문화하면 으레 주목해 온 것이 바로 고고미술사 분야이다. 이러한 현상은 단지 다른 분야의 수나 내용이 빈약하기 때문이 아니라 적절한 활용의 노력을 기울이지 않았고, 백제문화의 의미를 지나치게 미술사에만 의존한 경향에서 비롯된 것이다. 따라서 지금까지 백제문화유산 관광은 미술사적인 유적이 있는 곳을 중심으로 진행되었다. 그러나 미래의 관광은 체험형과 느끼는 내용을 위주로 이루어질 것이다. 그리고 지적인 수준이 높아갈수록 단순히 눈에 보이는 유적만이 아닌 생각하고 느끼는 문화, 그리고 무엇인가 자신의 주관을 첨가시킬 수 있는 대상들이 문화 관광 상품으로 부각될 가능성이 크다.

또한 지금까지 백제문화권 연구나 개발사업, 나아가 관광활용이 대체로 공주와 부여에 집중되어 있었다. 물론 이는 필요하고 당연한 순서였을 것이고, 노력의 결과 세계유산으로서 가치를 인정받을 수 있었다. 그러나 이러한 도읍 중심의 시각은 효용가치와 경쟁력을 점차 잃어갈 위험성이 항상 내재해 있다. 공주나 부여를 한번 다녀간 사람들은 그 같은 도읍 중심의 자원들에 대해서 더 이상의 매력을 느끼지 않을 수도 있다.

따라서 이와 관련된 지역문화를 연계시켜 벨트화하는 테마관광, 즉 세계유산과 지역의 백제문화를 조합·활용할 수 있는 한 단계 높은 자원의 개발이 요구된다. 충남지역은 내용은 다르지만 전역에 백제유적이 발견되고 있어 다른 도에 비해 나름의 특색을 갖추고 있다. 이들 유적은 주체의 설정에 따라 모두 중요한 의미를 가질 수 있다. 예컨대 백제의 지방세력 거점지로서 서산지역, 백제부흥운동 거점으로 예산지역, 황산벌 전투의 중심지 논산 등의 주체가 그것이다. 따라서 충남지역 전체를 세계유산권역으로 확대하면서 충남인 모두가 공유할 수 있는 영역을 새롭게 설정하고 그에 대한 각종 정책적 배려가 필요하다.

나아가 지역범위를 서울, 전라도, 충청지역으로 좀더 확대하여 백제문화의 광역성을 확인시키고, 신라와 고구려의 상관성을 검토하는 과정에서 백제문화의 다양성을 증명할 수 있을 것이다. 또한 한반도에 국한하지 않고 중국이나 일본의 교류관계를 살피면서 백제문화의 국제성을 부각시켜야 세계유산으로서의 진면목을 더욱 크게 평가받을 수 있을 것이다. 이러한 노력을 기울여야만 충남도는 백제문화권 지역 상생발전의 선구자로서의 위치를 더욱 확고히 할 수 있고, 더불어 세계유산의 관리 및 활용계획을 수립하는데 추진력을 얻을 수 있다.

## 3. 세계유산의 효율적인 관리와 활용

### 1) 효율적인 복원·정비 시스템 구축과 지원



충남도에서는 ‘고도보존 및 육성사업’과 ‘역사문화도시 조성’, ‘왕도 핵심유적 복원·정비 추진’ 등 세계유산을 관리하기 위한 여러 복원·정비사업을 진행하고 있다. 그러나 기존 문화재보호법은 세계유산 주변이 슬럼화하거나 지역 주민의 생활·재산권의 피해가 상존하고 있기 때문에 문화유산을 보존하면서 지역발전도 함께 이루어 나간다는 공통 목적을 달성하기란 그리 쉽지 않다. 현재 경주와 안동, 수원화성 등의 예를 보더라도 인근 지역이 개발제한으로 다른 지역보다 오히려 낙후되고, 상권이 크게 쇠퇴하고 있다. 이를 위해서는 정부 또는 지자체의 지원은 당연하며, 유사사업의 통합 실시를 통한 효율적인 진행이 반드시 필요해 보인다.

한편 백제역사유적지구는 공주와 부여 시가지 지하에 다수의 유적이 보존돼 있지만 사유지라는 특성상 대규모 발굴작업은 어려울 수밖에 없다. 유적 추가 발굴에 대한 한계가 있는 만큼 백제왕도 핵심유적 정비 사업 등의 목적을 달성할 수 있을지, 세계유산으로서의 진정성을 유지하는 조건에서 복원·정비와 활용을 통한 관광활성화라는 요건을 동시에 충족시킬 수 있을지 궁금하다.

긍정적인 결과가 나오도록 노력해야겠지만 어찌됐든 세계유산의 정비뿐만 아니라 이를 활용하는 문화산업과 관련하여 반복된 주문은 전문성의 강화이다. 특히 세계유산의 복원·정비에 있어서 전문성이 결여되면 전시성, 혹은 몰역사적 결과만 남아 심각성이 더해진다. 그런데 최근의 정비계획을 보면 유적보존이나 조경에 집중되고 있다. 유적은 외형치장만으로 정비가 달성되는 것이 아니다. 유적 본래의 성격을 그대로 드러내야 할 뿐만 아니라 이의 활용이나 경제성 창출문제까지 정비과정에서 고려되어야 한다. 따라서 앞으로 백제역사유적지구를 복원·정비하는 과정에서는 역사 전문가를 중심으로 다른 분야의 관련 전문가가 함께 숙고하여 복원·정비가 진행되는 체제가 마련되어야 할 것이다. 현재 구축 중인 백제역사유적지구에 대한 통합모니터링 시스템은 유적의 복원·정비, 나아가 활용하기 위한 사전 조치의 좋은 예로, 그 기대감은 계속 커지고 있다.

## 2) 세계유산의 활용을 위한 다양한 방법 모색

최근 여러 나라의 세계유산 관리의 원형보존에서 탈피하여 활용이라는 측면이 크게 부각되고 있다. 유적의 활용, 즉 문화산업은 ‘굴뚝 없는 무공해 산업’, ‘고부가치의 미래산업’으로 주목받고 있기 때문이다. 21세기는 문화가 국가간, 지역간 경쟁에서 중요한 요소로 등장하고 있는데 이는 지역의 문화적 정체성 확보와 밀접한 관련이 있다. 특정 문화자산이 다른 지역에는 없어 그 지위가 독점적일 때 그 효용성은 더욱 크다고 할 수 있다. 이런 측면에서 충남의 백제역사유적지구는 문화콘텐츠로서 단연 우위를 점하고 있다. 이를 산업화하기 위해서는 지속적인 연구개발을 통한 새로운 현대적 이미지의 창출이 요구된다. 예를 들면 백제시대의 인물이나 유적, 유물을 소재로 캐릭터, 게임, 애니메이션, 영화, 문화상품 등을 제작하기 위해서는 내용이나 형태, 이미지를 현대에 맞게 재창조해야 한다.

그런데 충남도의 세계유산을 관광자원으로 활용하는 데는 한계가 있다. 유적의 경우 대부분 터만 남아 있어 외형적인 소재가 많지 않다는 점 때문이다. 따라서 백제역사유적지구를 세계유산에 걸맞는 문화자원으로 활용하기 위한 다양한 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해 우선 주제를 설정하고, 그 주제와 관련된 소재들을 다른 지역으로 확대하여 발굴·개발해야 한다. 그런데 충남지역의 백제시대 문화재에 대한 관리는 지정문화재를 중심으로 이루어져 왔으며, 특히 공주·부여지역의 중요문화재에 집중되었다. 따라서 상대적으로 비지정 및 타 지역의 문화재에 대한 보존관리가 소홀하였으며, 그로 인해 백제시대 역사와 문화상을 밝히고, 각 지역의 문화를 연구하는데 필요한 많은 자료들이 훼손되거나 방치되는 경우가 있다. 요컨대 세계유산의 활용문제는 충남지역에 분포하고 있는 모든 백제문화재에 대한



체계적인 보존관리 정책 및 활용방안의 수립과 함께 다루어져야 한다.

한편 무형문화 자산의 개발도 함께 이루어져 한다. 대부분 백제문화재는 지상건조물, 혹은 성곽 및 지하매장물의 발굴결과 등으로 구성되어 있다. 이것들은 역사사건의 결과물이고 그 배경에는 수많은 사연이 있다. 예컨대 설화나 전설은 그 자체가 역사적 사실은 아닐지라도 실제 역사가 전개되었던 지역과 그 인근에서 나름대로의 역사적 사실과 바램 등이 이야기로 엮어져 전해지거나 또는 기록되지 못한 역사가 그 지역에서 살아왔던 사람들 속에서 일정하게 변모하면서 전해져 내려온 것이다. 따라서 설화와 전설은 지역민들의 의식세계 뿐만 아니라 문헌 및 물질자료와 함께 세계유산의 내용을 더욱 풍부하고 재미있게 구성할 수 있는 요소로서 가치가 있다고 할 수 있다.

### 3) 보존과 개발의 괴리감 해소를 위한 여건 형성

현재 우리의 세계유산 중에 위험에 처한 유산으로 올라간 사례는 없다. 그러나 최근 각종 개발계획과 완전성의 파괴로 그 위험성의 수위가 점점 높아져 가고 있다. 백제역사유적지구도 현재 추진 중인 복원·정비 사업상의 도시발전 계획과 관련하여 매우 취약한 상태에 있다. 아직도 보존의 필요성과 가치보다 단기 개발이익이 선호되어 점차 세계유산 관리가 어려워질 수 있다. 세계유산의 보호를 위해서는 무엇보다 유산의 진정성과 완전성을 유지하는 것이 중요하다. 대도시와 지방도시, 그리고 지역마다 각기 관리정책 방향이 상이할 수밖에 없지만 유산의 가치를 지키는데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 개발수립 단계부터 문화영향평가가 심도있게 검토되어야 하고 아울러 지역의 유·무형의 가치가 통합적으로 조화될 수 있는 종합적 사고가 필요하다. 각 지역별 cultural mapping의 제작이 많이 도움이 될 수 있다.

이와 관련하여 유네스코는 역사도시를 보존할 때 해당 유적과 기념물을 보호, 보존, 복원이라는 기본 정신뿐만 아니라 이를 창조적으로 발전시키고 나아가 지역주민의 삶을 향상시킬 수 있는 조화로운 접목을 강조하고 있다. 즉 유산의 완전성과 진정성이 크게 파괴되지 않는 범위 내에서 이의 합리적, 탄력적 운용이 필요함을 권하고 있는 만큼, 세계유산과 관련된 주요정책의 기획, 입안, 실행 및 평가의 전 과정에 이해집단이나 지역주민들의 의견이 충분히 반영되고 함께 동참할 수 있는 여건의 형성이 매우 중요하다.

### 4) 방문객 관리계획 수립과 통합관광시스템 구축

이탈리아 폼페이 유적은 150년 동안의 발굴·조사를 공개한 후 세계적인 관광지로써 각광받고 있다. 그런데 그동안 관광객의 발자국으로 인해서 파괴가 진행되어 폐쇄여부까지 논의되고 있다. 마찬가지로 최근 들어 백제역사유적지구의 방문객이 급격히 증가함에 따라 잠재적 위험요인도 함께 증가하고 있다. 유산의 가치를 훼손하지 않는 범위에서 현명한 활용기준 정립과 방문객 관리계획 수립이 시급한 실정이다.

방문객 대책에 대한 필요성은 정부나 세계유산을 보유한 지자체가 관심을 가지고 있는 상황이고 충남도청의 최근 관심사도 여기에 있다. 이를 위해서는 먼저 유적별 방문객 수요·공급의 분석을 통해서 유적이 훼손 없이 활용될 수 있는 수용능력을 산출해내야 한다. 그런 후에 방문객 압력 대응방안을 수립하는 합리적 절차를 밟아야 한다.

이렇듯 유적을 보호하면서 활용한다는 구호는 누구나 외칠 수 있지만 그 실행은 녹록치 않다. 방문객의 문화적 욕구에 대해서 대처해야하고, 세계유산의 문화적·역사적 만족도를 향상시켜야하는 어려움이 있다. 각 시군에서 이에



대한 방안을 제시하고는 있지만, 이보다 중요한 자체 관광산업의 현주소에 대한 분석·진단을 제대로 내린 이후의 방안인가가 궁금할 따름이다.

여기서 바로 백제역사유적지구라는 특성을 살린 통합관광시스템이 시급히 구축될 필요성이 제기된다. 백제역사유적지구를 우선 단일 관광지역으로 조성하고, 세계유산의 관광매력성과 유적별 접근성, 주변 관광지 등에 대한 선·면적인 검토와 함께 통합관광시스템 구축 방안이 수립되어야 한다. 그 후에 세부적으로 제안 사업들의 추진가능성 검토, 자원조달 방안 개발, 사업추진 주체별 거버넌스체계 구축 등이 논의되어야 하지 않을까 한다.

무엇보다 세계유산 등재는 국내는 물론이고 특히 해외 방문객들에게 하나의 시스템 및 양질의 콘텐츠를 제공하는 관광 편의성을 제공할 의무도 함께 부여된 것이다. 글로벌 시대에 맞는 세계유산 관광자원화 차원에서 시너지효과를 최대화 할 수 있는 사업이 개발되어야 한다. 다양한 스토리텔링 개발을 통한 시군 연합 관광상품이나 국제적인 관광상품 개발이 시급히 요구된다.

## 4. 관광활성화를 위한 인프라 구축

### 1) 지역주민의 참여기회 확대와 역할 강화

백제역사유적지구는 지상에 자리하고 그것이 시설물로 존재하면서 부분적 활용이란 한계를 결코 넘을 수 없다고 하더라도 유적의 관리나 활용을 행정기관의 몫으로 남길 필요는 없다. 백제역사유적지구 주민들의 문화의식은 상당히 향상되었고 세계유산에 대한 관심도 남다르다. 이러한 환경에서 한정된 예산을 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 새로운 방향의 모색이 필요하다. 즉 지역주민과 함께 유적을 보존·관리한다거나 지원봉사자나 노령인구의 활용 등 다각적 방법이 모색되어야 한다는 것이다.

예전의 문화가 관념적이었다면 21세기의 문화는 경제와 강력히 융합되고 있다. 따라서 세계유산의 보호와 활용이 지속적으로 이루어지고 발전되어지려면 유산 그 자체로서의 가치보존 이외에 계획단계에서부터 지역사회가 보유한 인적역량을 최대한 활용하는 것이 효율적이다. 한편 지역주민의 세계유산과 관련된 다양한 활동이 문화정책의 대상이 될 수 있다는 인식도 필요하다. 지역주민의 적극적이고 다양한 창의적인 활동은 또 다른 고부가가치 문화를 창출할 수 있기 때문이다. 이에 지자체는 지역주민들을 위한 선도사업도 병행해야 하는 필요성이 대두되는 것이다.

이렇듯 세계유산의 보존과 활용을 위해서는 지역주민의 긍정적인 태도와 지지를 반드시 이끌어내야 한다. 지역주민이 지역에 존재하는 세계유산에 대한 의미와 등재 가치를 인정할 때 자원보존을 위한 자발적 노력이 나타날 수 있기 때문이다. 또한 지역주민의 자발적 노력은 방문객에 대한 긍정적인 태도를 유지하게 되고, 방문객이 의미있는 관광경험을 가질 수 있도록 하여 지역 브랜드 가치를 확대할 수 있다. 요컨대 세계유산의 관광활성화를 위한 가장 기본이자 중요한 인프라는 지역주민이라고 할 수 있다.

### 2) 전문적인 기관 자원 및 활용

인프라 구축 문제는 역사와 문화뿐만 아니라 다양한 분야에서 관광활성화를 위한 기본 방안에서 흔히 강조되고 있다. 그 소재도 인적·물적, 시설, 환경 등 다양하다. 백제역사유적지구를 관광활성화시키기 위해서도 마찬가지로 인프라는 반드시 구축되어야 한다.

그러나 지자체의 문화재 행정에 대한 구조는 시간의 경과에도 큰 변화가 발견되지 않는다. 세계유산 관련 조직을 구성했지만 전문가도 없는 소극적인 인원 증가만 보일 뿐이다. 그러나 최근 10여 년간 문화재관련분야는 그 분야가 커지고 세분화되었다. 이미 국가도 이에 대처한 다양한 조치가 이루어지고 있는데 지자체의 경우 매우 소극적이다. 최근의 문화산업의 변화상에 걸맞게 세계유산을 관리할 수 있는 체제도 미비한 상태이다.

이러한 상황을 보완할 수 있는 손쉬운 방법은 기존 전문기관을 활용하는 것이다. 이미 활동하고 있는 백제역사유적지구 통합관리사업단에서 유적 전체의 모니터링과 국내의 통합홍보를 담당할 수 있고, 그 이외의 기관에서도 많은 인적재원을 보유하고 있다. 특히 세계유산의 보존·정비 분야에서는 관련 전문가의 참여가 반드시 필요하다. 그리고 유산의 활용은 다양한 아이디어가 요구되기 때문에 폐쇄적인 형태로 진전되어서는 효과를 이끌어 낼 수 없다.

기존 전문기관 또는 연구기관을 활용할 때의 가장 큰 장점은 다양한 자료를 체계적으로 관리할 수 있고 정보제공을 위한 시스템이 이미 갖추어져 있다는 점이다. 이들은 세계유산 전담해설사나 지역주민을 교육하고 양성할 수도 있어 활용적인 측면에서도 매우 경제적이다. 다만 사안별 혹은 권역별 성과를 측정할 수 있는 지표를 마련하여 선의의 경쟁을 유도하는 것도 필요하다고 생각한다.

## 5. 맺음말

충남지역은 백제문화유산의 보고이다. 비록 백제는 멸망했지만 오랜 역사 속에 찬란한 문화를 꽃피웠고, 그러한 문화는 오늘날 우리 삶의 도처에 스며있다. 최근 문화의식 향상은 전통문화의 중요성을 새삼 인식하게 되었고, 나아가 이를 창조적으로 활용하여 산업화하는 단계에 이르고 있다. 이러한 환경 속에서 백제역사유적지구가 세계유산에 등재된 것은 충남도의 문화산업에 있어서 전환점이자 매우 큰 기회라고 할 수 있다. 현재 준비 중이거나 이미 쏟아져 나오고 있는 세계유산과 관련된 여러 정책들이 기울인 노력과는 달리 시대적 흐름이나 요구를 만족시키지 못한다면 다른 분야에까지 미칠 그 파장은 몇 배가 될 것이다. 따라서 세계유산 관련 정책은 종합개발이라는 큰 범주 내에서 인구, 복지, 문화, 환경, 교육, 교통정책과 조화를 이루면서 시행되어야 한다. 이러한 시각은 지속가능한 발전전략과 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

유적은 항상 그 자리에 머물러 있다. 그러나 그것을 보존하고 개발·활용하는 주체는 점차 바뀌어 간다. 따라서 현재는 몇몇 지자체에 걸쳐 분포하는 백제역사유적지구가 언젠가는 한 지역권으로 통합되는 시기가 도래할 수도 있다. 현세대는 차세대를 위해 세계유산에 대해서 너무 욕심을 부려도 무관심해서도 안된다. 지나친 욕심으로 유산의 가치를 하락시키는 실수를 범하지 않도록 아무리 시간이 걸려도 신중하게 정책을 수립하고 시행해야 한다. ‘끊임없는 아이디어 싸움’은 필요하지만 지역주의에 입각한 경쟁적인 정책제안은 도움이 되지 않는다. ◀

### 〈참고자료〉

백제역사유적지구 통합관리사업단, 2015, 『백제역사유적지구 통합관광시스템 구축계획』  
 충청남도, 2015, 『백제문화 인식도 제고방안 마련을 위한 관계기관 합동회의』 자료  
 충청남도역사문화연구원, 2005, 『충남 역사문화자원의 현황과 활용』  
 충청남도역사문화연구원, 2007, 『백제문화 대토론회』  
 충청남도역사문화연구원, 2007, 『백제문화사대계의 편찬과 활용방안 모색』  
 충남연구원, 2015, 『백제역사유적지구 세계유산 등재 워크숍』 자료



## 일본의 빈집정비 사례와 시사점

임준홍 \_ 충남연구원 연구위원

최용준 \_ 대구경북연구원 부연구위원

현재 일본에서는 인구감소시대가 도래하면서 여러 가지 도시 문제점이 조금씩 나타나고 있다. 빈집의 증가도 그중 하나라 할 수 있다. 현재 일본의 빈집 수는 매년 증가 추세를 나타내어 2013년 현재 820만 호에 이른다. 이에 빈집을 주택 또는 주택 이외로 활용하거나 철거를 통해 지속적으로 관리하고 있다.

우리나라 역시 농촌 빈집문제는 이미 사회적 관심이 높다. 그뿐만 아니라 최근에는 도시 내 빈집도 증가하고 있어 이에 대한 대책과 활용에 더 많은 관심이 요구된다. 본 글은 이러한 측면에서 일본의 빈집정비 사례와 이를 통한 시사점에 대해 생각해보고자 한다.



## 1. 빈집 현황과 유형

### ● 늘어가는 일본, 늘어나는 빈집

일본은 2000년대 중반부터 인구가 감소하기 시작하여 2030년 116,618천여 명, 2060년 86,737천여 명 감소할 것이라고 추산되고 있다<sup>1)</sup>. 인구감소 문제는 생산인구 감소, 세입 감소, 복지 수요 증대 등 사회전반에 걸쳐 큰 영향을 미친다. 이는 기본 주택관리측면에서도 문제화 되고 있다. 일본 총무성에서 발표한 [주택·토지통계조사(속보)]에 따르면, 2013년 일본의 빈집 수는 820만 호로 전체 주택 수의 13.5%를 차지하고 있으며, 이 비율은 매년 증가 추세를 나타내고 있다<sup>2)</sup>. 우리나라도 이제 인구 감소와 빈집 증가라는 부문에서 자유롭지만은 않은 상황이다. 이에 과거 일본의 빈집정비 사례를 살펴봄으로써 우리나라 빈집 정비 방안에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

### ● 일본에서의 일반적 빈집 유형 4가지

일본에서는 빈집을 임대용 주택, 매각용 주택, 2차적 주택, 그 외 주택으로 나누어 관리하고 있다.(<표 1> 참조)

<표 1> 빈집 유형

■ 임대용 주택	신축·중고를 불문하고 임대를 위해 비어 있는 주택
■ 매각용 주택	신축·중고를 불문하고 매각을 위해 비어 있는 주택
■ 2차적 주택	별장 및 그 외 (때때로 숙박하는 사람이 있음) 주택
■ 그 외 주택	임대 또는 매각 예정이 없는 별장 등도 아닌 빈집으로 전근·입원 등을 위해 거주세대가 장기 부재인 주택과 재건축 등을 위해 철거예정인 주택 등

\* 자료 : 総務省, 2013, 住宅・土地統計調査

### ● 총 주택수 6,063만 호, 그중 빈집 13.5%

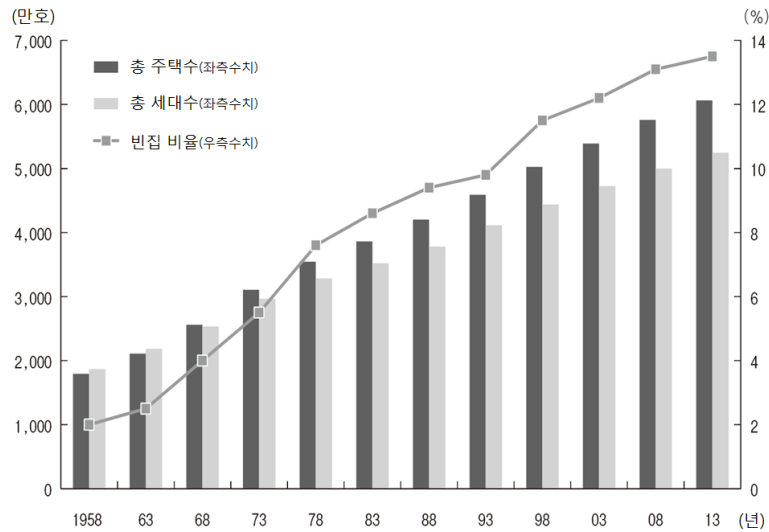
2013년 일본의 총 주택 수는 6,063만 호로, 5년 전과 비교해 304만 호(5.3% 증가율) 증가하였다. 빈집은 2013년 현재 820만 호로서 13.5% 차지하였으며, 매년 증가 추세를 나타내고 있다.

5년 전인 2008년과 비교해 62.8만 호 증가하였으며, 그중 주택유형별로는 단독주택이 49.6만 호(79.0%), 공동주택 8.9만 호(14.2%), 연립주택(長屋建) 3.9만 호(6.2%)를 차지하고 있다.

1) 国立社会保障・人口問題研究所, 2015, 人口統計資料集

2) 総務省, 2013, 住宅・土地統計調査





〈그림 1〉 총 주택수, 총 세대수, 빈집 비율

자료 : 総務省, 2013, 住宅・土地統計調査

〈표 2〉 주택유형별 현황(2008~2013년)

(단위 : 만호)					
구 분	총 수	단독주택	연립주택	공동주택	그 외
2008년	756.8	250.4	41.6	462.3	2.6
2013년	819.6	299.9	45.5	471.2	3.0
증가수	62.8	49.6 (79.0%)	3.9 (6.2%)	8.9 (14.2%)	0.4 (0.6%)

\* 주 : ( )는 증가한 빈집 수에서의 점유율

\* 자료 : 総務省, 2013, 住宅・土地統計調査

## ● 도시환경측면에서의 빈집 과제는 그 외 주택 299.9만호

공동주택 빈집이 471.2만 호로 가장 많으나 대부분 임대 또는 매각에 따른 빈집임을 고려한다면 가장 시급한 과제는 단독주택 299.9만 호이다<sup>3)</sup>. 또한, 5년 전과 비교해 가장 급격하게 늘어나고 있는 부분도 단독주택으로서 일본의 경우, 단독주택 빈집에 대한 정비사례가 활발하게 진행되어오고 있다.

3) 노후 주택에 대한 유지관리를 실시하는 경우 문제 발생은 감소하지만, 급증하고 있는 단독주택 빈집의 대부분은 방치 기간이 길어져 붕괴의 위험성이 높거나, 수상한 사람의 침입, 방화, 불법투기의 위험성 등이 높아 지역에 악영향을 미치게 된다.

〈표 3〉 주택유형/빈집유형별 현황(2008~2013년)

(단위 : 만호)

구 분	총 수	단독주택	연립주택	공동주택	그 외
빈집 총 수	62.8	49.6	3.9	8.9	0.4
임대용 주택	0.1	0.9	0	-0.9	0.1
매각용 주택	16.5	-1.5	2.7	15.3	0
2차적 주택	-4.1	0.8	-0.2	-4.8	0.1
그 외 주택	50.3	49.4	1.4	-0.7	0.2

\* 자료 : 総務省, 2013, 住宅・土地統計調査

## 2. 빈집 정비 사례

### ● 빈집 정비 기반 마련

#### ① 빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법

(2014년 11월 27일 법률 제127호 공포, 2015년 2월 26일 시행)

배경 : 적절한 관리를 하지 않는 빈집 등이 방재, 위생, 경관 등 지역 주민의 생활환경에 심각한 영향을 미치고 있어 지역 주민의 생명·신체·재산 보호, 생활환경의 보전, 빈집 등의 활용을 위한 대응 필요(1조)

내용 : 나라에 의한 기본 지침의 책정·시읍면에 의한 계획 책정 등

빈집 등에 대한 정보수집

빈집 등 및 그 철거지의 활용

특정 빈집 등에 대한 조치

재정상의 조치 및 세제상의 조치 등

#### ② 빈집 관련 조례(빈집 등 적정관리에 관한 조례)

배경 : 빈집 등의 관리 적정화를 도모

내용 : 빈집에 인접하는 초등학교나 근린 주민이 신고 시, 시가 소유자에게 권고/조치 명령

※ 401개 자치체가 빈집 관련 조례 제정(2014년 10월 기준)

- ※ 조례에서의 행정대집행 규정 : 권고에도 불구하고 소유자 미조치 시  
행정대집행(철거, 해체) 실시, 차후 해체 비용 미지불 시 토지 등의 자산 압류 등
- ※ 행정대집행 규정 마련 : 조례 제정 자치체 중 60% 육박 (2014년 10월 기준)
- ※ 시행 : 2012년도 75건 ▶ 2013년도 145건 (증가 추세)

사례1 : 埼玉県所沢市(사이타마현 토코로자와시 / 2010년 10월 시행)

- 소유자에게 적정 관리를 의무화함과 동시에, 실체 조사 실시, 소유자에게 조언·지도·권고, 명령 가능
- 개선되지 않은 경우, 소유자명 공표

사례2 : 東京都足立区(도쿄도 아다치구/2011년 11월 시행)

- 위험한 상태의 건물에 대한 실태조사 실시, 지도, 권고
- 권고에 의해 건물 해체의 경우, 100만 엔을 상한으로 비용의 9할 조성
- 소유자 자신이 위험한 상태 해소 불가능할 경우, 소유자 동의 후, 필요 최저한도의 처치(긴급안전조치)를 시가 실시 가능

사례3 : 山口県山陽小野田市(야마구치현 산요오노다시 / 2013년 1월 시행)

- 소유자 불명의 건물에 있어서도 공익에 반하는 경우 적극적으로 대응(대집행 강행)

사례4 : 埼玉県蕨市(사이타마현 와라비시 / 2013년 4월 시행)

- 빈 집에 대한 상속인이 존재하지 않을 경우, 시가 상속재산 관리인 선임의 수속 실시 후 철거(대집행 강행)

사례5 : 京都市(교토시/2014년 4월 시행)

- 사람의 생명이나 재산에 영향이 미치는 긴급적인 경우, 시가 필요 최소한의 조치(해체까지 가능) 실시(대집행 강행)

→ 대집행 이후 리스크 : 해체 및 철거비용의 회수 불가

거주 환경 유지를 위해, 얼마나 공공의 비용을 투입해 해체해 나가는 것이 효율적인지에 대한 문제 대두

### ③ 빈집뱅크 운용

빈집 뱅크란, 지자체가 빈집의 등록을 모집해 웹상에서 물건 정보를 공개하는 등, 빈집 활용 창구역할을 담당하는 것을 일컫는다. 운용 측면에서 소유자에 의한 자발적인 등록을 기다리는 것만이 아니라 지역 부동산 업자나 협력원 등과 제휴해, 적극적으로 물건 정보를 수집하고 정보를 알리는 것이 중요하다. 즉, 「현지 부동산 업자가 축적하고 있는 물건 정보의 활용이나 현지 기업·단체와의 제휴」, 「지역의 협력원과의 제휴」를 얼마나 잘하고 있는지가 성공의 열쇠라 할 수 있다.

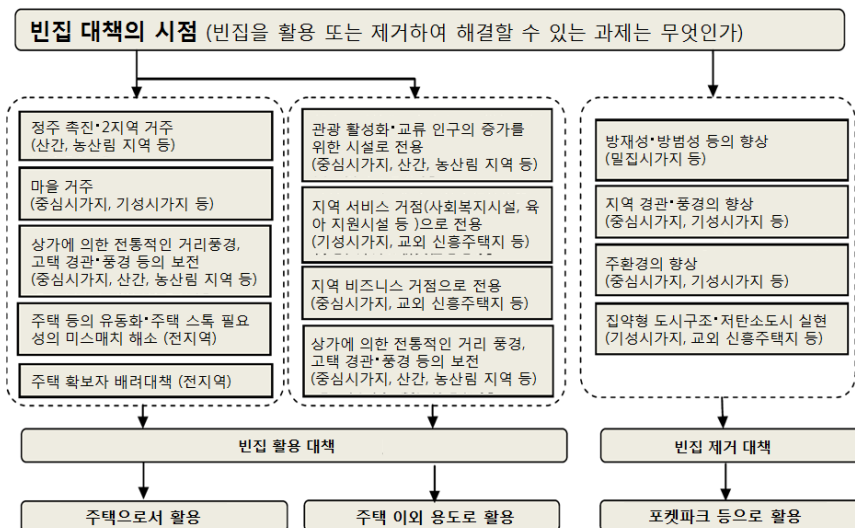
〈그림 2〉 빈집 뱅크

(<http://akiya.org/tokyo/>)



### ● 빈집 정비 : 3가지 정비 방향

일본에서는 빈집 정비에 있어 크게 3가지 시점에서 접근하고 있다. 첫째가 주택으로서 활용, 둘째 주택 이외의 용도로서 활용, 철거 등을 통한 포켓파크 등으로의 활용이다.



〈그림 3〉 빈집에 대한 활용과 철거 등의 정비방향

자료 : 주환경정비방책조사사업부, 2012, 킨키지방정비국

## ① 주택으로서 활용

### 사례1 : 전원생활 숙박시설(효고현 가미카와초)

빈집 활용 재생사업을 이용해, 80년 이상의 오래된 민가를 재생해, 이주 희망자 등에게 저가격으로 단기 체재의 기회 제공

### 사례2 : 전원생활 체험시설(篠山市)

전 12호 중 7호가 빈집이 되어 있던 취락에서 3호를 리노베이션 해 2009년 10월에 숙박시설로써 오픈. 남은 5세대 19명의 마을사람이 NPO를 설립해 공동운영하고 있다. 여러 가지 농촌 체험 프로그램을 운영해, 일본내에서 유명한 관광자원으로 부상한 사례이다.



〈그림 4〉 주택 용도로 활용

(<http://maruyama-v.jp/>)

### 사례3 : 개수비 및 집세 보조(오이타시)

고도 성장기에 조성된 교외의 단독주택단지(후지미가오카 단지)가 고령화 하고, 빈집이 증가하고 있어, 2011년도에 육아 세대(18세 미만의 구성원이 있는 세대)가 사는 경우, 집세의 3분의 2 (최대 4만엔)를 보조하기 시작하였다.

이와 함께, 2013년도에는 빈집뱅크에서 중고 주택이나 공터를 구입한 육아 세대에 대해서, 고정 자산세 상당액(토지분)을 3년간 보조하기 시작하여, 일본 내에서도 주목받고 있는 사례이다.

## ② 주택 이외의 용도로써 활용

### 사례1 : (제도)빈집 일괄차입계약

일괄 차입이란, 부동산 회사가 주인으로부터 토지·건물·부대시설을 사브리스로 빌려 운영·관리를 단번에 맡는 임대 시스템을 말한다. 빈집이 늘어나는 지역의 빈집을 일괄 임차해, 그것을



분할 또는 그대로의 규모로 제3자에게 전대하는 사업 형태이다. 물건의 소유자가 운용 노하우, 운용 체제를 갖지 않는 경우 등, 사브리서에 요금을 지불해 운영 대행을 위탁, 사브리서는 자사가 가지는 노하우, 인원을 이용해 빈집을 원활히 운영하게 된다. 거주용 주택도 포함되며, 대부분 점포, 공방 등으로 많이 활용되어지고 있다.

### 사례2 : 찻집 & 갤러리(篠山市)

빈집을 활용한 프로젝트 디자이너 키타 토시유키씨의 공예 갤러리&카페이다. 지역 행사로서 발전해 2개월에 1회, 공예 세미나&와인 파티가 개최되어 지역내·외의 크리에이터나 문화인이 모이는 교류의 장소로 적극 활용되고 있다.



〈그림 5〉 주택 용도 이외 활용

(<http://www.sasayama-kitas.jp/>)

### ③ 철거

#### 사례 : (제도)노후위험 빈집 철거비 보조금

국비의 경우, 지역주택계획 또는 도시재생정비계획에 정해져 있는 구역내 불량주택 또는 빈집주택의 계획적인 철거비를 보조(민간의 경우, 국비 2/5, 지방공공단체 2/5, 민간 1/5)한다.

보조대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불량주택, 빈집 주택 또는 비어 있는 건축물의 제거 등에 필요한 비용</li> <li>- 불량주택, 빈집 주택 또는 비어 있는 건축물의 소유자 특정에 필요한 비용</li> </ul>	
사업주체	지방공공단체	민간(예)
부담비율	국비 2/5 지방공공단체 2/5 지방공공단체 1/5	국비 2/5 지방공공단체 2/5 민간 1/5
보조대상한도액		

〈그림 6〉 철거 보조금(국비) 제도

주 사업주체에 상관없이 보조대상한정액은 (철거공사비+손해보상비)\*8

민간이 사업주체인 경우,

국비는 지방공공단체보조의 1/2

자료 국토교통성, 빈집재생 등 추진사업의 개요, 2015.6.1.인용

나가사키시(長崎市)의 경우, 노후 위험 빈집 철거 보조금은, 신청이 있는 빈집의 철거를 실시하는 경우, 그 철거비의 최대 50만엔을 보조한다.

보조금의 교부 결정에서는, 서류 심사·현지조사에 의한 사전 조사를 거치고, 보조금 교부의 신청을 받아 들이고, 시가 철거비를 지출하는 필요성을 판별한 다음 교부 결정을 실시하고 있다.



철거 전



철거 후

〈그림 7〉 철거 사례(長崎市)


자료 : 나가사키시 홈페이지

### 3. 시사점 : 성과와 한계(향후 과제)

인구 감소로 인해 늘어나는 빈집에 대한 관심을 가져야 할 시기가 도래하였다. 늘어나는 빈집의 관리는 재생 후 주택으로써 활용하거나 점포로 활용하거나 지역주민을 위한 공간으로 활용하거나 철거하는 방안이 있다.

일본의 경우 문제되는 빈집의 철거에 대해서는 빈집 관련 조례의 제정이 진행되고, 빈집 대책 법안도 추진 되어 오고 있기 때문에, 이후 소유자에 의한 자주적 철거를 촉진하는 기반을 다져오고 있다 판단된다. 그러나 소유자 불명의 빈집에 대한 신속한 철거와 관련한 법적 수단은 없기 때문에 이에 대한 정비 필요성이 현 일본에서 거론되어지고 있다. 또한, 철거에 있어 철거비용 청구금액의 미반환에 따른 지자체 재정 부담도 늘어날 것으로 보이기 때문에 이에 대한 국가재정지원 등 효율적인 재정운영 등도 고려될 것으로 보인다. 단, 모든 위험한 빈집을 국가재원으로 철거하는 것은 불가능하다. 이 문제는 최종적으로 인구감소시대에서 이후에도 거주지로서 존속되는 지역, 즉 콤팩트 도시화를 진행해 나가면서 거주지로서 남는 지역에 대해 거주환경을 유지하기 위해 철거불가능(개인적 사정)한 빈집에 대해 어느 정도 국가재원을 투입해 나가야 할지도 거론

될 것이다.

빈집 활용 측면에서도, 콤팩트 도시화의 필요성을 고려해 본다면 거주지로서 존속되는 지역에 재원을 투입함으로써 지역활성화를 도모할 필요가 있다. 또한, 빈집을 공영주택을 보완하는 목적으로 활용하는 것도 하나의 방안이 될 수도 있을 것이다. 빈집에 대한 철거, 주택으로서의 활용, 주택 이외로서의 활용 등 여러 가지 빈집 대책에 대한 사례가 나열되기는 하였어도 근본적인 빈집대책으로서는 한계가 있다. 이후 빈집은 증가 추세를 나타낼 것으로 판단된다. 이에 대한 대책으로서 과연 지역 활성화를 도모하고 지역민을 위한 대책이 무엇인지 충분한 고민과 접근이 필요할 것이다. 

#### 〈참고문헌〉

주환경정비방책조사업무, 2012, 킨키지방정비국

전국 빈집 넷 (<http://akiya.org/tokyo/>)

米山秀孝, 2014, 空き家対策の現状と課題, Housing Finance 2014 Autumn

総務省, 2013, 住宅・土地統計調査

東京市町村自治調査会, 2014.3, 自治体の空き家対策に関する調査研究報告書

国土交通省, 空き家再生等推進事業の概要, ([http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku\\_house\\_tk3\\_000011.html](http://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000011.html))

# 지방보조금의 효율적 관리와 집행

신혜지 \_ 충남연구원 연구원

## 1. 들어가며

최근 언론 등을 통해 보조금 문제에 대한 다양한 기사를 접할 수 있다. 이는 부정한 방법으로 보조금을 수령하는 보조금의 부정수급문제와 지자체장 등이 자신의 이익과 목적에 따라 보조금을 부당 지급하는 경우 등이 다수 발생한다.

국가세수에 대한 관심과 세출의 통제에 근거, 국고보조금은 다양한 논의가 이루어지고 있으나 지방보조금은 법상의 개념에서부터 체계화가 미비한 실정이다. 지난 2012년 국민권익위원회의 지적 등과 함께 지방보조금의 실효성 확보 수단이 시급한 문제로 지적되고 있다. 이러한 시점에서 당진시가 기초자치단체 수준에서 선도적으로 재정논의를 이끌어가고 개선방안을 모색하려는 노력은 타 기관에 좋은 사례가 될 수 있을 것이다.

지방재정에 대한 다양한 논의들을 시작하는 과정으로서 지방보조금과 관련하여 논의되는 쟁점과 문제들을 간략하게 살펴보고 이를 위한 개선과제들을 정리하여 보고자 한다.



## 2. 지방보조금의 운영

### 1) 지방보조금 개념

지방자치단체가 민간 등이 자율적으로 수행하는 사업에 대해 개인 또는 단체 등에 지원하거나, 시도가 정책상 또는 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때, 시군구, 교육기관 등에 지원하는 경비를 의미한다.(지방재정법 제17조, 제23조)

### 2) 예산편성 원칙

지방보조금은 당해 지방자치단체의 사무와 관련한 사업비를 예산으로 편성한다. 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비 지원 목적으로 교부할 수 없다.(지방재정법 제32조의2 제2항) 지방보조금 예산은 '지방보조금심의위원회'의 심의를 거친 범위 내에서 사업별로 편성한다.

### 3) 보조금 지원 대상

법률에 규정이 있는 경우, 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도가 지정된 기부금의 경우, 지방보조금 지출에 관한 근거가 직접 규정되어 있고, 그 보조금을 지급하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 당해 자치단체가 권장하는 사업을 하는 공공기관에 지원하는 경우, 도가 정책상 또는 시·군의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정하여 시·군에 지원하는 경우이다.

### 4) 지원 제외대상

동일단체의 유사·중복 사업 및 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하는 단체나 특정 종교의 교리 전파를 목적으로 하는 행사·사업, 지방보조금 지원 대상으로 보기 곤란한 단체, 자치단체가 사실상 직접 운영(주관 등) 하는 행사, 성과평가 결과 지원중단 대상으로 결정된 사업이 해당한다.

### 5) 지방보조사업 공모 및 사업자 선정

지방보조사업 공모 및 사업자 선정은 다음과 같다. 지방보조사업자는 예산범위 내에서 원칙적으로 공모절차에 따른 신청자를 대상으로 '위원회'의 심의를 거쳐 선정하나 지방재정법 제32조의2 제4항에 해당하는 경우에는 공모절차를 제외할 수 있다.



## 6) 심의방법

업무소관 사업부서에서 실무검토 후 위원회 심사를 실시한다. 관련 예산 편성 및 조례 제·개정 사항의 적절성, 성과평가 결과 등에 대한 실무검토를 거쳐 위원회에서 심의한다. 해당 사항에 대한 소관부서의 의견을 듣고 위원회에서 심의결과를 결정한다.

## 3. 지방자치단체 민간보조금 운영의 문제

국민권익위원회가 전국 243개 지방자치단체를 대상으로 한 민간보조금 운영 실태조사 결과에 따르면, 대다수의 지자체가 보조금 지급이 이루어지기 전 보조사업자를 선정하는 단계에서 심의위원회 심의를 거쳐 사업자를 결정하는 절차가 없었고 지원금액을 예측할 수 있도록 사전에 사업 유형별로 보조금 한도와 자기 부담률을 정하지 않고 있으며 유사한 사업에 이미 보조금을 지원했는지를 알 수 있도록 이력 관리를 하지 않는 것으로 나타났다. 이는 특정단체·개인에 대한 자의적·편중적 보조금 지원이나 유사·중복사업 지원을 초래하는 등 부패유발요인이 되고 있다. 보조금 지급 이후에 보조금 집행과정의 부패를 방지하기 위한 정보공개 및 통제장치도 부족한 것으로 드러났으며 지방재정 공시 등 현행 제도로는 민간보조금의 세부적인 집행내역을 알기 어렵다는 점도 지적되고 있다.

### 1) 민간보조금사업자 선정절차의 투명성 미흡

보조사업자 선정 시 자치단체의 방침 또는 이해관계 등으로 대상자를 선정하는 사례가 나타나고 있으며 이는 보조사업 추진상의 문제뿐 아니라 자치단체의 신뢰도를 낮추는 또 다른 문제로 이어지고 있다.

객관적인 선정절차 없이 운영한다면 특정 단체·개인을 위한 자의적인 선정, 부실사업자에 대한 관행적 계속지원 등의 부작용 발생 가능성이 있으며 절차를 만들더라도 이를 현실적으로 운영하지 않을 가능성이 상존하고 있다.

### 2) 보조금 지원기준 모호

보조금 지원기준이 모호하며 공감대가 형성되지 못하고 있다. 많은 지자체 사업별 보조한도 및 지원기준, 심의를 위한 대한 명확한 기준설정 미흡한 채로 운영하고 있어, 행정편의 등으로 보조율을 수시로 조정·결정할 소지가 내재되어 있다. 기준이 마련되어 있다 하더라도 모호한 경우가 상당수 존재하고 있으며 이의 적용에 한계가 있는 경우도 나타나고 있다. 이처럼 모호한 기준은 심의기구 및 신청기관의 자의적 해석을 가능케 할 수 있으며 또한 적용에서도 비합리적 요소로 나타날 수 있다.

### 3) 유사·중복사업 및 편중사업 지원

보조금 지원에 대한 관리가 체계적이지 못한 부분이 있어 일부 편중되어 지원되는 경우와 유사□중복된 사업에 대한 지원이 이루어지고 있는 경향이 있다. 이는 재원의 비효율적 운영으로 보조금의 성과를 저해할 뿐 아니라 부조리 발생을 유발할 수 있다.

### 4) 보조금 사업에 대한 주민이해 부족

지방재정 공시사항에는 민간보조금 등에 대한 정보가 제공되고 있으나 일반 주민들이 이해하기에는 한계가 있다. 내용상의 이해에도 한계가 있을 뿐 아니라 확인 방법에 있어서도 주민들이 이해하기에는 무리한 부분이 있다. 이는 주민의 혈세를 재원으로 하는 보조금의 투명한 운영을 저해할 수 있으며 일부 사업의 편중으로 이어질 수 있는 소지가 있다.

### 5) 위반행위 제제에 대한 명확한 규정 미흡

위반행위 시 제재사항을 개별조례에 규정하고 있으나 그 적용과 운영에 있어 한계가 있다. 제재사항을 규정하고 있다고 하더라도 임의조항이나 강행규정으로 의무화하지 않는 경우 실효성이 떨어져 재량의 남용 가능성이 상존하게 된다. 즉, 제재사항에 대한 세부적이고 명확한 규정과 방식이 정립되지 않는 한 보조금 집행의 위반행위자는 늘어날 수밖에 없으며 이를 제재하려는 방법도 올바르게 적용될 수 없을 것이다.

### 6) 법령상 여과장치 부족

참여제한 등 법령상의 여과장치가 부족하다. 지역의 특성상 기관설립과 운영이 다양할 수밖에 없고 이를 정확하게 파악하기 쉽지 않은 상황으로 참여제한 등을 여과할 수 있는 체계가 미흡한 실정이다.

## 4. 지방자치단체 민간보조금 운영을 위한 개선과제

### 1) 투명한 보조사업자 선정

외부전문가 등이 참여하는 '선정위원회' 등의 전문적이고 체계적인 심의를 거쳐 보조사업자를 선정토록 하여 절차적 공정성과 투명성을 확보하고 자치단체장에게도 불필요한 오래로 신뢰도를 낮추는 일이 없도록 해야 한다.

---

## 2) 명확한 지원기준 정립 및 공감대 형성

자치단체 보조금 지원을 위한 명확한 기준설정이 요구되며 이를 바탕으로 한 심의가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 보조금 지원기준에 대한 보조사업자들과도 공감대를 형성하고 이를 교육 및 홍보할 필요가 있다. 보조금 지원기준 마련 시 자치단체의 부담률과 보조사업자의 자부담률을 명확히 제시하여 예측 가능성을 제고하는 노력도 필요시 된다.

## 3) 유사·중복사업 및 편중사업에 대한 검증체계 마련

특정단체에게 보조금의 편중 지원 및 유사·중복사업의 지원 등이 이루어지지 않도록 지원제한 사항을 명확히 하고 지원이력을 체계적으로 관리하는 등의 제도적 장치가 필요시 된다. 보조사업 신청 시 편중지원 및 유사·중복사업 등을 방지하기 위해 사전검증, 지원배제 규정 및 시스템의 효율적 운영이 요구된다.

## 4) 보조금 사업에 대한 주민의 알권리 확보

지방재정 공시사항 등에 보조금 사업에 대한 정보가 제공되고 있으나 이와는 별도로 주민들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 방법에 대한 모색이 필요하다. 내용상에 있어서도 주민들의 알권리를 충족할 수 있도록 다양한 내용을 공개하여 접할 수 있도록 하고 주민의 눈으로 보조금을 관리할 수 있는 체계를 구축하여야 한다.

## 5) 제재규정의 명확한 제도화 및 집행 요구

위반행위 시 제재사항을 명확하게 규정하고 제도화하며 이를 합법적으로 집행하여 향후 재발사항이 없도록 하여야 제도화에 있어서도 강행규정으로 정하여 집행의 실행가능성을 높일 수 있도록 하여야 한다. 이 또한 관련 기관 등에 정확하게 전달하여 보조금 집행의 문제를 최소화하여야 한다.

## 6) 제도상의 여과장치 마련

보조금 위반행위로 적발된 기관 혹은 개인이 재차 선정되는 것을 방지하기 위해 명확하고 세부적인 참여제한 조치가 필요하다. 또한, 보조금 운영의 책임있는 집행과 운영을 담보할 수 있도록 기관의 참여제한의 여과장치가 마련되어야 한다.

## 5. 마치며

행정의 객체로서 수혜자 또는 피치자의 역할에 머무르던 민간기관들이 행정의 파트너로서의 역할이 늘어날 것이다. 이러한 공적주체와 민간의 협력에 있어 재정적 지원이 중요한 역할을 수행하게 되는데 이것이 보조금이라 할 수 있다. 이러한 보조금은 사회, 문화, 경제 영역에서 더욱 빈번한 사용일 이루어질 것이며 이는 다양한 성과를 창출할 수 있을 것이다.

보조금은 공적주체에게 과도한 임무를 경감한다는 측면에서 의미가 있고 민간부분을 공적 임무로 포섭함으로써 보다 유연하고 합리적인 공익을 수행할 수 있다는 측면에서 장점을 가질 수 있다. 이처럼 현대국가에 있어 행정의 패러다임 변화와 이를 실현하는 수단으로 보조금은 충분한 의의가 있다.

다만, 앞서 언급한 문제 이외에서 다양한 논의들이 더욱 이루어질 수 있는 만큼 이에 대한 관심과 체계적인 개선노력이 요구된다. 보조금이란 제도의 운영에 있어서는 공공기관만의 노력으로는 그 성과를 높일 수 없으며 자칫 규제로 이어질 수 있는 만큼 다양한 계층의 참여와 관심이 요구된다. 무엇보다 중요한 것은 주민들 스스로가 보조금의 투명성 확보를 위한 주체가 되어야 한다는 사실이다. <

### 참고문헌

김지영, 지방보조금 법제 개선방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013  
서정섭 외, 지방세외수입 및 지방보조금의 효율적관리, 한국지방행정연구원, 2015  
이현우, 지방자치단체 보조금제도의 효율적 운영 방안, 경기연구원, 2010  
지방재정법 및 동법시행령, 지방보조금 관리기준, 행정자치부 예규, 2015





# 바람도 쉬어 가는 '부여 반교마을 돌담길'

정봉희 \_충남연구원 홍보팀장







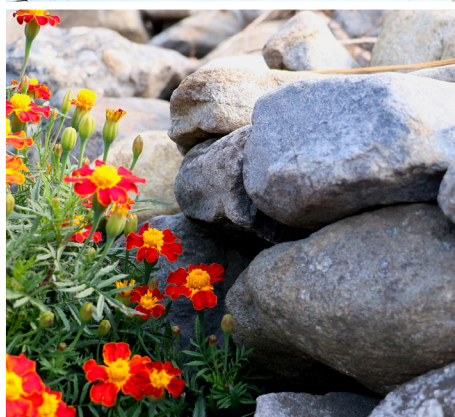
부여에 이렇게 아름다운 돌담길이 있을 줄이야. 더구나 부여가 고향인 필자로서 죄책감(?)마저 들기까지 했다.

유홍준 전문화재청장이 살고 있는, 그리고 최근 방송에서도 다뤄지며 돌담길의 속살까지 보여준 적이 있는 마을이 바로 부여 '반교마을'이다.

충남 부여군 외산면 아미산 중턱에 자리잡고 있는 반교마을은 여느 시골 풍경과 다를 바가 없어 보였지만, 지난 2006년 '이 마을 돌담길은 향촌마을의 아름다움과 정서를 고이 간직하고 있어 이를 잘 가꾸어 후손들에게 넘겨주고자 등록문화재로 등재하여 보존·관리하고 있다'는 비문이 새겨진 뒤로 마을 주민들이 힘을 모아 지금까지 잘 유지되어 오고 있다.



〈반교마을 모습〉





사실 우리가 알고 있는 돌담~ 하면 아산 외암민속마을을 떠올리기 쉽다. 잘 모르는 필자가 느낀 두 돌담의 차이는 바로 '소통'이라고나 할까? 모두 그런 건 아니지만 외암마을의 돌담은 관광객들이 쉽게 집안 내부를 들여다볼 수 없을 정도로 높게 쌓여 있다면, 반교마을의 돌담은 방풍의 효과를 발휘하면서도 밖이나 안에서 어렵지 않게 볼 수 있다는 사실이다.



〈반교마을 돌담 너머 보이는 주민들의 일상〉



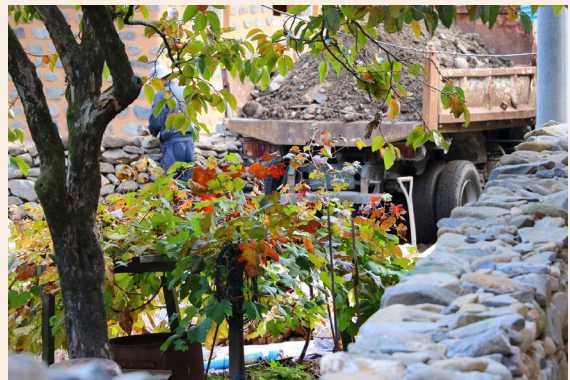
〈외암민속마을의 돌담 내부를 보려면?〉

현재 반교마을에는 약 80가구가 살고 있다. 마을에서 돌담길에 관심을 갖기 시작한 것은 대략 3년 전. 외출로 쌓여 있거나 보수가 필요한 돌담을 두 줄로 견고하게 쌓았고, 지금까지도 돌담 쌓기는 계속되고 있는데, 필요한 돌들은 이 마을에서 쉽게 구할 수 있다고 한다. 산촌이어서 그런지 어느 땅을 파든 아주 잘 자란(?) 막돌이 많단다.

‘반교마을 돌담은 조선시대부터 이어진  
건성쌓기 또는 메쌓기라는 방식으로 만들어진다.  
말처럼 건성건성 쌓은 듯 보이지만 나름의 방법과 규칙이 있다.  
큰 돌을 지대석으로 사용해 두 줄 깔고 점점 작은 돌을 쌓아가는 것이다.  
담의 가운데로는 자잘한 돌과 흙 등을 넣어 속을 채워  
빈 공간을 메꾼다.’

(한국관광공사 홈페이지).









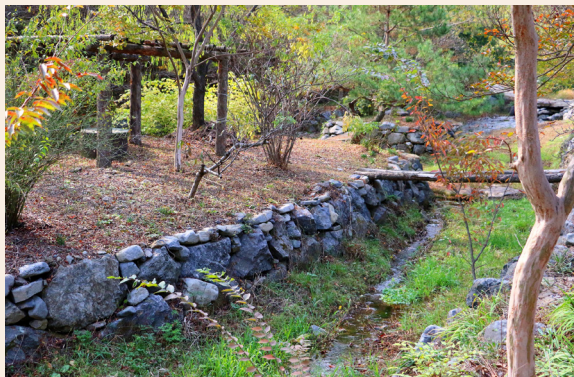
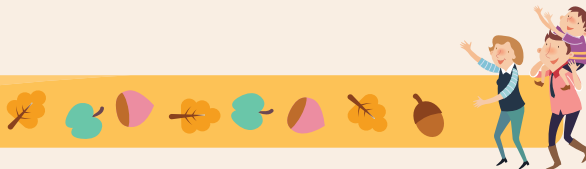
〈반교마을 돌담길 모습〉

요즘 마을에는 외지 방문객이 눈에 띄게 늘었다고 한다. 주말에는 관광버스가 주차하기 어려울 정도라고. 그런데 필자가 보니 말 그대로 정말 '눈으로 보기만' 하는 관광인 것이다. 마을 이장님이나 청년회장인 유홍준 전문화재청장님이 나서서 마을에서 키워 재배한 농산물, 돌을 깎아 만든 기념품을 판매한다든지, 아니면 마을 주민들이 돌담길해 설사가 되어 보는 건 어떨까 생각해보았다.

유홍준 전문화재청장이 머무는 휴휴당(休休堂, 편안히 쉬는 작은 집)에도 가 보았다. 마을의 돌담길을 쭉 따라 올라가면 크지 않은 한옥과 마당, 그리고 그 앞을 흐르고 있는 냇물이 한 폭의 그림을 연상시킬 정도다. 반교마을의 인기를 끌어올린 장본인인데, 마을 주민들에 따르면 유 진.청장 손님들이 많이 방문한다고 한다.

처음엔 그림에서 보이는 장대 2개가 무슨 뜻인지 몰라서 나도 모르게 그만 마당 안으로 들어가버리고 말았다. 그런데 저것은 집에 아무도 없다는 뜻이라고... (죄송합니다~ 교수님)





〈휴휴당과 주변 풍경〉



〈반교마을 입구에서 본 유스호스텔〉

특이하게 이 마을 입구에는 유스호스텔이 자리잡고 있다는 것이다. 처음엔 부여군에서 짓고 운영하는 줄 알았는데, 개인 소유의 유스호스텔이라고 했다. 폐교된 반교초등학교를 활용, 수도권의 유치원생들을 모집해 체험 활동이나 현장학습교육을 실시한다는 것이다.

강원도에서 이사 왔다는 김 모 할머니는 ‘이 프로그램 안에 반교마을 돌담길 걷기체험도 포함되어 있어서 그런지 애들 소리가 끊이지 않아서 좋다고 말하기도 했다. 어쨌든 남





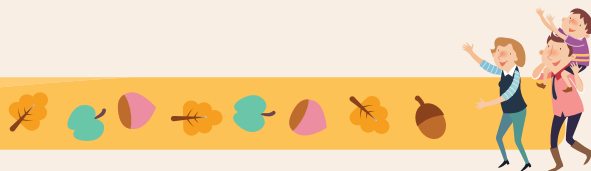
너노소 누구나 쉽게 방문할 수 있는 마을인 만큼, 그 특색을 살릴 수 있다면 재미와 감동이 두 배가 될 것이라 기대해본다.

사실 반교마을을 한 바퀴 둘러보는데 걸리는 시간은 1시간 남짓이면 충분하다. 그래서 필자가 1+1 패키지로 추천하고 싶은 코스가 바로 무량사이다. 반교마을에서 자동차로 15분 거리에 있으며, 만수산 기슭에 자리잡고 있는 무량사까지 주차장에서 걸어서 5분도 걸리지 않는다. 마침 무량사로 들어가는 길가에 빨강게 익은 감들이 주렁주렁 열려 있는 모습이 필자를 반겨주는 불꽃놀이 같았다.



〈부여 무량사 모습 등〉





무량사는 통일신라 문성왕 때 범일국사가 창건했다고 전해진다. 그러나 임진왜란 때 모두 불타고 조선 인조 때 다시 지어져 지금에 이르고 있다고 한다. 극락전(보물 제356호)을 중심으로 5층 석탑(보물 제185호)과 석등 등의 국가지정보물이 있다. 또한, 조선 세조 때 생육신 중 한 분인 김시습의 부도(浮屠)와 영정(影幀)이 있어 더욱 뜻 깊은 사찰이라 할 수 있다.

다시 반교마을 이야기로 돌아와 마무리해보자. 반교마을은 옛 돌담길이 유명한 시골마을이다. 그리고 돌 하나하나가 쌓여있는..., 세월로 치자면 이루 짐작할 수도 없을 것이다. 말 그대로 세월의 흔적만이 존재한다고 할 수 있는 소소한 마을이란 뜻이기도 하다. 이런 마을에 왜 바람도 멈춰 쉬고 가는 것일까! 직접 돌담길을 걸어보면 그 해답을 찾을 수 있을 것이다. 혼자 걸어도, 누군가와 함께 추억을 공유해도 좋다.

참~ 이 마을을 둘러볼 때 마을 주민들을 만나면 먼저 반갑게 인사를 하라고 전하고 싶다. 서먹서먹해서 인사 나눌 타이밍을 놓치게 되면 어디선가 또 마주치게 되어 더 당황할 수도... ^^ ◀





# 새로운 가능성에 도전하는 충남 사회적경제조직(기업)을 찾아서

박춘섭 \_ 충남사회적경제지원센터 책임연구원

## I. 시작하며

사회적경제<sup>1)</sup>의 주체로서 협동조합은 중요한 PLAYER이다. 로치데일공정선구자협동조합(1844년)의 성공 이래 협동조합은 사람들이 살아가는 데 필요한 재화와 서비스를 제공했다. 1970년대 이후 서구에서는, 복지제도 축소 등의 영향으로 나타나게 된 '삶의 어려움'을 해결하려는 '새로운 협동조합'이 나타나고 있다. '새로운 협동조합'은 전통적 협동조합과 달리 생활지원·지역복지·교육·새로운 노동방식·고용 창출 등 보편적 성질을 내포하고, 커뮤니티의 질과 주민의 생활의 질을 높이려 노력하는 특징을 가진다(오카무라 노부히데, 2015).

이와 같은 특징을 가진 새로운 협동조합은 사회적 혁신<sup>2)</sup>의 출발점으로 봐야 할 것이다. 금번 탐방은 이러한 새로운 협동조합운동, 사회적 혁신의 출발점으로 자리매김할 수 있는 충남의 여러 조직을 방문하는 것으로 하였다. 짧은 하루(2015년 6월 30일) 일정으로, 홍성에 있는 ①아하홍성생활기술협동조합, 서천의 ②에너지자립마을인 산너울마을, 그리고 ③서천생선구이가게협동조합을 방문하였다.

전통적 협동조합과 새로운 협동조합 비교

	전통적 협동조합	새로운 협동조합
활동영역	상품의 구매·판매	복지서비스·지역만들기(공익성)
대상	특정의 개인(한정성)	불특정 다수(보편성)
조직의 성격	공익(共益)·공조(共助)	공익(共益)·공조(共助)
구성원	단일 이해관계자	다중 이해관계자
사업규모	대규모	소규모
운영	간접민주주의	직접민주주의
지역만들기	지역사회와의 관계는 비교적 약함	지자체나 여러 단체와의 네트워크 연계가 강함

출처: 오카무라 노부히데(2015), 생활협동조합과 커뮤니티, pp.53.

## II. 에너지자립 컨테이너 하우스의 가능성\_아하홍성생활기술협동조합

아하홍성생활기술협동조합(이하, 아하생활기술조합)은 '적정기술'을 지역에서 전개해보고자 하는 사람들이 2014년 2월 홍성군 홍동면에 만든 협동조합이다. 아마 독자중 많은 분은 '적정기술'이 무척이나 생경할 것이다. 쉽게 정의하면, 적정기술이란 일반적으로 '첨단기술, 에너지소모형 기술이 아닌 주위에서 쉽게 얻을 수 있는 자원을 활용하여 삶을 영위하는 기술'이라고 말할 수 있다. 그런데 아하생활기술조합은 '적정기술'이 아닌 '생활기술'을 표방한다. 이유는 적정기술을 '지역민'에게 가장 쉽게, 이해하기 쉽게 설명하는 단어라고 판단하였기 때문이며, 아하생활기술조합의 사업목표와 연결되어 있기 때문이다. 그들의 '생활기술'은 농촌지역인 홍동과 홍성에 도움되는 것을 목표로 한다.

최근 중고컨테이너를 활용해 '에너지자립 컨테이너 하우스'를 제작하였는데, 이는 홍성군 농업기술센터의 도농순환 행복마을 육성사업에 채택되어 가능하였다. 컨테이너 하우스는 아하생활기술조합에 있어서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 우선 컨테이너 하우스는 다양한 적정기술이 들어가 있다. ①지붕에 소형 태양광 판넬을 설치하여 작은 냉장고, 조명, 노트북 등을 사용할 수 있는 전기를 공급하게 했고, ②태양열을 활용할 수 있는 햇빛온풍기와 태양열 온수매트를 설치하였다. ③내외벽은 스트로베일 및 친환경 보온재를 채워 넣어 단열성을 높였다. ④ 통풍구조를 만들어 여름에는 시원하게, 겨울에는 따뜻하게 살아갈 수 있게 하였다. 그러나 아직 모델시설이기 때문에 배수시설 등이 설치되지 않았고, 재원의 제약으로 화장실 등의 시설이 완비되지 않았다.

이와 같은 '미완'의 컨테이너 하우스다. 그러나 컨테이너 하우스가 가진 의미는 크다 할 것이다. 우선 귀농귀촌자들의 임시거처로서의 활용성이다. 최근 홍동면을 중심으로 귀농·귀촌을 희망하는 도시민들이 급증하고 있으나 주거의 부족으로 홍동에서 활동을 하면서 홍성군에 거처를 삼을 수밖에 없는 상황이라고 한다. 이러한 상황에서 컨테이너 하우스는 좋은 대안- 법적, 제도적 검토가 필요하지만- 이 될 것이다.

두 번째는 '적정기술+에너지자립'을 환기할 수 있는 좋은 체험 및 모델사업으로 가능한 면이다. 적정기술운동은 워크숍을 통한 현장실습을 기반으로 한다. 즉 실제 경험이 중요하다. 컨테이너 하우스제작은 실제 삶과 연결된 적정기술로, 그리고 에너지자립이 가능한 기술로 실습 할 수 있으며, 제작기간도 한 달 정도로 충분히 적정기술을 익히고자 하는 이들에게 좋은 교육과정으로 기능할 것이다. 세 번째는 적정기술협동조합들의 사업아이템으로 성장 가능하다는 점이다. 기존 중고컨테이너를 활용해 임시거처를 만들어왔으나, 실제 거처로서는 기능하기에 어려운 점이 많았다. 그러나 이번 아하생활기술조합이 만든 컨테이너 하우스는 실제 거처로서 기능하여 이를 사업아이템으로 활용할 수 있을 것으로 보였다.

1) 사회적경제란, 삶의 질 증진, 빈곤, 소외 극복 등 공공의 이익이라는 사회적가치 실현을 위해 협력과 호혜를 바탕으로 한 경제시스템을 말한다(충청남도 사회적경제 육성지원에 관한 조례 제2조 1항, 일부인용).

2) 사회적 혁신이란, 사회적 수요를 충족시키려는 동기로 유발되고 1차 목표가 사회적 성격을 띠고 있으며, 그런 조직들이 주도적으로 개발하고 확산시키는 혁신적인 행동과 서비스를 뜻함(제프 멀건, 2011)



[사진 1] 컨테이너하우스와 아하생활기술협동조합 조합원들  
출처: 마을활력소 홈페이지(<http://hscb.tistory.com/11>)



[사진 2] 아하생활기술조합 작업장 겸 전시장 모습

### III. 열정과 합의로 이루어낸 귀농귀촌+에너지자립마을\_산너울 마을

서천군 판교면 등고리에 있는 산너울마을은 2009년에 조성되었고, 도시민유치를 목적으로 한 마을조성사업이다. 산너울마을의 기반시설조성은 당시 농림부 '전원마을사업'을 활용하고, 태양광과 태양열 에너지 시설을 설치하기 위해 당시 산업자원부의 '그린빌리지사업'을 활용하였다. 산너울 마을의 공사는 2007년 11월 착공하여 부지를 정리하고 건축공사부터 시작하였으며 2008년 8월에서야 본격적인 토목공사가 시작되었고 2009년 3월 완공·입주하였다. 산너울마을에 투입된 비용은 전원마을사업 15억 원, 그린빌리지사업 5억 7600만 원의 지원사업과 자부담 43억 6800만 원으로, 34가구의 마을이 탄생하게 되었다.

산너울마을조성사업을 추진하였던 (주)이장 임경수씨에 따르면, 산너울마을 조성에는 ① 퍼머컬처의 활용, ②코-하우징(Co-housing) 개념도입, ③주민참여형 설계(Community Based Design), ④CM(Construction Management) 도입과 같은 원리를 활용하려고 시도하였다고 한다.

우선 호주의 빌 몰리슨(Bill Mollison)이 정립한 지속가능한 디자인 체계인 '퍼머컬처'를 활용한 산너울마을에는 34가구의 주택과 함께 텃밭, 공동농장이 조성되어 활용되고 있다. 그리고 코-하우징 개념에 따라 취미실, 운동실, 도서실, 회의실 등의 공동시설이 조성되어 마을사람들이 활용하고 있었다. 이러한 공동시설은 설계자의 일방적인 설계가 아닌 입주자들의 자발적이고 구체적인 합의와 비용부담으로 이루어진 것이기에 실제 코-하우징이 가능할 수 있었다.

주민참여형 설계(Community Based Design)는 입주민간 정기모임인 달모임을 통해 가능하였다. 달모임에서 토지이용계획의 초안이 만들어졌다. 그리고 개별가구 건축설계는 기본형을 바탕으로 입주자의 개인주문을 받

영하였다. 마을의 나무심기, 놀이터, 텃밭은 주민 스스로 계획하고 조성하였다. 이러한 설계 역시 자신에게 돌아올 불이익도 감수- 예를 들어 집터가 작아지거나, 마을공동주차장 옆 집- 하겠다는 합의가 없이는 이러한 설계가 불가능하였다. 또한 (주)이장은 입주자 모임, 서천군청, 서천군의 용역을 진행하는 토목, 조경 등의 회사를 통합적으로 조정, 관리하면서 전체사업을 관장하여 CM(Construction Management) 역할을 수행하였다. 이 역시 입주자들과의 소통 없이는 불가능하였다. 왜냐하면, 공사기한이 늘어나면서 예상하지 않은 입주자들의 부담이 늘어났음에도 불구하고 입주자들이 수용하고 함께 하였기 때문에 가능하였다.

또한, 산너울마을은 생태마을로 그리고 에너지자립마을로서의 지향으로 설계되었다. 각 가구에 3kw급 태양광판넬 및 태양열 온수 및 난방시설이 설치되어 에너지 비용이 절감효과를 톡톡히 보고 있다. 그러나 에너지 비용은 각 가정마다 달라, 벽난로 등을 적극적으로 사용하는 가정의 경우 더욱 적게 든다고 한다. 상수도는 지하수를 사용하고 있으며, 빗물은 모아 텃밭 등에 활용한다. 하수종말처리장은 갈대를 통한 자연정화를, 그리고 마을의 길은 친환경 보드블록을 사용하여 환경부하를 가능한 한 작게 하려고 노력하고 있었다.

그러나 산너울마을의 탄생은 그리 순탄하지 않았다. 2006년 2월 전원마을사업지구가 지정되어 본격적으로 추진될 것으로 기대했으나, 국가와 지자체(충남도-서천군)간의 연계협력이 원활하지 않아 거의 2년을 허비한 후 2007년 11월 착공한다. 당시 전원마을사업들이 원활히 진행되지 않은 것은 비단 산너울마을에 한하지 않고 전국적인 문제였다고 한다. 이러한 공사지연으로 중간에 좌초된 사례들이 많다고 한다.

그러나 산너울마을은 이러한 어려움을 ‘달모임’을 통해 이겨나갔다. 달모임은 산너울마을 입주자간 정기모임으로, 2005년 9월부터 거의 매월 열렸다. 달모임을 통해 입주자들은 공사지연에 따른 비용증가를 분담할 수 있었고, 계단식 논의였던 조성부지의 특성으로 인해 실제 집이 작아지는 가능성도 논의를 통해 합의할 수 있었다. 이런 과정을 통해 자신들의 마을을 어떻게 설계하고 어떻게 운영할 것인가를 논의했고, 그 결과 건설재료 선택에서부터 마을자치규약까지 만들어 낸다.

특히 마을자치규약을 수용하지 않으면 입주할 수 없다는 산너울마을 자치화장인 정성기 씨의 이야기는 주목할만 하다. 마을자치규약의 내용 중 가축사육 금지가 있다. 한마디로 산너울마을에서는 가축을 기르지 못한다는 것이다. 예외적으로 반려견은 가능하지만 고양이와 불가능하다. 어찌보면 개인의 프라이버시권까지 침해할 수 있는 내용이 들어 있음에도 불구하고 주목하는 것은, 이러한 규약이 마을공동체의 유지와 성공의 키워드가 될 수 있기 때문이다.

앞서 언급된 것처럼 산너울마을 자치규약은 입주민간의 가나긴 합의과정을 통해 만들어졌고, 결정된 사항은 주민이 바뀌어도 계속 유효하게 하였다. - 물론 주민간 협의를 통해 개정은 가능하다- 이러한 숙의과정과 규약유지가 입주민간 신뢰의 기반을 형성한 준거들을 만들어냈고, 나아가 마을공동체를 유지할 수 있게 하는 동력이라 말할 수 있겠다.

그러나 산너울마을 역시 농촌마을이 겪는 어려움을 겪고 있다. ① 우선 일자리문제. 일자리는 특히 젊은 부부들의 정착을 어렵게 한다. 실제 일자리를 찾지 못해 다시 도시로 떠난 가족이 있다고 한다. ② 원주민과의 갈등



등. 원주민의 입장에서 보았을 때 산너울마을에 대한 지원(20여억원)은, 오랫동안 고향을 지켜왔던 자신들에 대한 역차별로 받아들이기 쉽다. 그렇기에 원주민과 산너울마을과의 교류와 왕래는 그리 잦지 않다고 한다. 이를 극복하기 위해서 산너울마을은 공동체사업인 '맑은 냇가 만들기 사업'을 추진하여 원주민들과의 유대를 강화하려 노력하고 있다.



[사진 3] 산너울마을 길가 풍경



[사진 4] 빗물받이통



[사진 5] 주택에 설치된 벽난로 굴뚝모습

#### IV. 로컬피쉬를 고집하는 협동조합식당\_서천생선구이가게협동조합

산너울마을 30분 거리에 있는 '서천생선구이가게협동조합(이하, 생선구이가게)'는 금강하구둑과 갯벌이 한눈에 보이는 좋은 곳에 자리잡고 있다. 생선구이가게의 탄생은 서천을 사랑하는 몇몇 시민운동가들의 관심으로부터 시작된다. 이는 홍동의 '동네마실방 딸'의 탄생과 비슷한 듯 다르다. 홍동의 경우, 마을에 하나밖에 없던 호프집이 문을 닫을 위기에 처하자, 술집 단골들이 의기투합하여 출자금을 모아 가게를 인수, 협동조합 가게를 운영한다.

생선구이가게 역시 그 시작은 마땅히 '서천다운 음식'을 먹을 만한 데가 없다는 '투정'에서부터 시작한다. 그러나 홍동의 '동네마실방 딸'과 다른 것은 생선구이가게는 단지 시민운동가들만의 가게가 아닌 국립생태원 등의 기관으로 찾아드는 방문객들에게 서천지역의 우수한 농수산물을 제공하고 지역문화를 소개하는 명소로 만들어 내겠다는 야심 찬 계획을 하고 있다는 점에 있다. 생선구이가게는 2020년까지 5개의 가게를 열고 100명의 일자리를 만들어 내는 것을 목표로 활동하고 있다. 또한 노인, 청년, 다문화가족을 위한 좋은 일자리와 만남의 장을 만드는 것, 그리고 서천의 다양한 사람과 단체를 연결해 지역순환경제를 만들어 내는 것을 목표로 사업 중이다.

우리가 생선구이가게에 방문했을 때, 생선구이가게에 대해 상세히 설명해 줄 사람이 없었다. 방문한 날짜에



중요한 지역현안토론회가 열렸기 때문에 생선구이가게를 주도적으로 추진한 이사장 등을 만날 수 없었다. 다만 근무하는 종사자를 통해 현재 생선구이가게가 겪고 있는 문제를 알 수 있었다. 첫째는 원재료를 서천 및 국내산 해산물만을 고집해서 발생하는 문제이다. 생선구이가게는 서천군에서 잡히는 어종을 중심으로 식사를 제공하고, 서천군에서 잡히지 않을 경우에는 국내산 것만을 고집한다. 이러한 방침 때문에 조리사들은 불만이 생겨 나곤 한다. 국내산만을 고집함으로써 가격대비 좋은 외국산 생선을 사용하지 못하여 좀 더 맛있는 요리를 내놓을 수 없다는 불만이다. 개인적으로는 생선구이가게의 요리들은 맛이 있어 좋았다. 그러나 일반식당에 길들여져 있는 입맛을 가진 고객이라면 내놓은 생선크기 등에 대한 불만을 제기할 가능성이 없지 않다고 판단된다. 그러나 정직함을 승부하는 생선구이가게가 서천 및 국내산 생선을 고집하는 방침에 대해 충분히 설명한다면 고객들은 수긍하고 이해할 수 있다고 생각한다.

두 번째는 식당운영의 어려움이다. 생선구이가게에 단체손님이 왔을 때, 또는 손님이 몰렸을 때 식사가 나오기까지 시간이 좀 걸리는 듯 했다. 이것은 식당운영의 노하우가 있는 매니저가 필요하다는 것을 반증한다. 아마도 가게운영이 여의치 못한 상황에서는 경력직 매니저의 채용은 쉽지 않을 것이다. 그러나 초창기의 경험부족으로 인한 문제점들은 조금씩 개선되고 있었다. 생선가게 종사자에 따르면 초창기에는 가게의 2층까지 활용하였지만 단체손님이 없는 경우 2층으로 안내하지 않고 있다고 한다. 2층까지 안내할 경우 직원의 동선이 길어지기 때문에 그 만큼 지체되는 것이다. 이와 같이 자신들만의 운영의 묘를 살리기 시작하고 있으며 이후 성공적으로 운영될 것으로 판단된다.



[사진 6] 생선구이가게 전경



## IV. 맺음말

방문한 충남의 사회적경제조직들의 사업모델은 아직 미완이다. 아직은 정착된 사례로 보기 어려운 측면도 있다. 예를 들면 아하생활기술조합이 제작한 컨테이너 하우스의 경우, 좀 더 제작노하우를 쌓아야 하며, 실제 거주하면서 컨테이너 하우스의 문제를 파악해야 하고, 제품을 팔 수 있는 판매망을 구축해야 하는 등 과제들이 존재한다. 그럼에도 불구하고 '새로운 가능성에 대한 도전'은 기존 방식을 바꾸어보려는 '새로운 협동조합'방식의 노력이라는 사실에 집중해야 한다.

이러한 노력에 적절한 관심과 적절한 지원이 된다면, '새로운 가능성에 대한 도전'은 '선택할 수 있는 새로운 사회적경제'로서 우리에게 다가올 것이다. 그리고 이 새로운 선택지로서 사회적경제가 존재할 때, 우리 삶의 행복, 그리고 충남 발전의 새로운 길을 모색해 볼 수 있을 것이다. ◀

### 참고문헌

오카무라 노부히데 저, 충남연구원 역(2015), 생활협동조합과 커뮤니티, 한울  
임경수, 「눈물과 보람의 산너를 생태마을」, 월간 「함께 사는 길」 2009년 1월 13일, (<http://ecoview.or.kr>, 접속 2015.8.)  
제프 멀건 저, 김영수 역(2011), 사회혁신이란 무엇이며, 왜 필요하며, 어떻게 추진하는가, 시대의 창



충남人터뷰 - 충청남도의회

## 부여군, 백제유산과 농업의 두 마리 토끼 잡아야



**강용일**

충청남도의회 농업경제환경위원회 부위원장

**약력** 부여고등학교 졸업, 한밭대학교 토목공학과 휴학, 재향군인회 부여군지회 회장, 부여군의용소방대연합회장, 석신건설 대표이사, (현)제10대 충청남도의회 농업경제환경위원회 부위원장, 의회운영위원회 위원

## △ 정치입문 계기?

☞ 사회활동을 많이 했다. 새마을운동, 재향군인회, 의용소방대, 자율총연맹 등 단체장을 많이 하다 보니 많은 사람들을 알게 되었고, 자연스럽게 입문하게 됐다.

## △ 의정활동 중 가장 기억에 남는 일은?

☞ 활동기간이 짧다보니 많은 일들은 없었지만, 그 중 가장 기억에 남는 일은 농업경제환경위원회에서 선진농업을 벤치마킹하기 위해 이탈리아, 스위스, 프랑스로 연수를 다녀왔던 일이다. 농업여건이 우리나라하고 많은 차이가 났다.

기본적으로 정부방침부터 다르다. 그 나라들은 농업을 국가 발전에 꼭 필요한 부분이라고 생각한다. 학교 다닐 때부터 농업 발전을 위해 교육도 시키고 있다. 예를

들어 중학교를 졸업하고 농업을 전공할 사람들은 얼마간 교육을 받고 아르바이트처럼 농업을 배우며 같이 활동을 한다. 그런데 부여는 농업고등학교조차 없다. 농업을 하고 싶어도 배울 곳이 없다. 우리나라에서 농업을 하는 사람은 우리나라 인구의 6% 정도다. 6%는 적은수가 아니다. 그 사람들은 농업을 어디에서 배워야 하는 것인지.. 이런 부분을 개선해야 할 필요가 있다.

우리나라는 요즘 그나마 귀농귀촌이 많아지긴 했지만, 농사를 짓다 수익이 별로 없으면 이농현상이 많이 발생하고 있다. 그런데 스위스는 농업을 한번 시작하면 끝까지 한다고 한다. 스위스의 GNP가 5~6만 달러인데, 농가 또한 5만 달러 정도 된다고 하더라. 그런 사람들은 보통 20~30ha(200,000~300,000㎡) 정도의 땅에서 농업, 목축업 등 다양한 일을 하고 있었으며, 벼농사만을 대부분 짓고 있는 우리 농업과는 많은 차이가 있다는 것을 느꼈다.







## △ 의정활동 앞으로 계획?

☞ 내가 제일 관심 있는 부분은 농업발전과 환경부분이다. 특히 부여 인구 중 60% 이상이 농업을 하는 분들이라고 보면 된다. 농업에 관한 공약을 많이 제시한 이유이기도 하다. 농민이 행복할 수 있도록 더 많은 일들을 실천해나가고 싶다.

우리나라가 선진국으로 가기 위해서는 농업을 발전시키지 않고서는 선진국으로 진입할 수가 없다. 결국은 농업발전이 우리 도민의 행복과 연결된다고 본다. 선진국과 경쟁하기 위해서는 고품질, 친환경 농산물을 생산해야 한다. 그래서 경쟁력 높은 생산물이 생산되도록 많은 활동을 할 계획이다.

또 하나는 환경이다. 우리나라는 세계경제 10위권인 나라이다. 그만큼 환경도 좋아져야 하는데 아직 시·군은 환경이 매우 좋지 않다. 예를 들어 슬래트도 다 철거해야 한다. 슬래트가 환경에 엄청난 악영향을 미친다는 것은 이미 다 알고 있는데, 지원은 제대로 이루어지고 있지

않다. 그리고 소나 돼지 배설물로 인한 오염도 상당하다. 주변 천으로 흘러 들어가 문제가 심각하다. 앞으로 충청남도가 좋은 환경을 가질 수 있도록 노력하겠다.

## △ 부여군의 가장 큰 현안문제는?

☞ 크게 두 가지 현안문제가 있다. 첫 번째는 관광과 관련된 문제이다. 백제는 유네스코 세계유산에 등재되었고, 고려시대의 유적지도 있고 여러 가지 문화제가 많다.

그래서 관광객이 늘어나고 있는데 관광인프라가 충분치 못하다. 호텔 등 숙소가 부족하고 먹거리 등이 약하다. 또한 부여군은 금강을 끼고 있어 상당히 경치가 좋은 곳이 많은데 관광코스개발도 미흡하다.

두 번째는 곱뜨래 농산물이 1차산업으로 끝난다는 것이다. 부여는 금강변이 있어 땅이 비옥하여 '곱뜨래 농산물 8미' 등 좋은 농산물이 많이 생산되고 있다. 정부에서도 6차산업을 장려하고 있고, 농가 소득을 더 많이 올리기 위해서 6차산업이 필요하다. 그래서 관광코스와 농산



물을 연계하는 현안 사업이 필요하다.

### △ 부여군의 가장 큰 장점은?

☞ 부여는 수박, 메론이 충남 생산량의 50%가 넘는다. 밤은 공주보다 생산량이 더 많다. 상당히 좋은 농산물이 많이 나오는 지역이다.

다만 인적자원에 문제가 있다. 도지사에게 지방자치단체에서 인력을 수입하자고 제안한 적이 있다. 예를 들어 미얀마는 인구도 많고, 인건비가 하루 5,000원이라고 하더라. 우리나라에서 30,000~40,000만 원만 준다고 해도 미얀마 사람들은 일을 하러 많이 올 것이다. 외국인 노동자들이 4년간 일하고 30년 어치 돈을 버는거다. 지자체에서 검토는 해본다고 했는데 쉽게 추진될 것 같지는 않다.

### △ 농업정책에 대한 의견은?

☞ 농업은 대한민국을 이끌어가는 하나의 축이라고 생각해야 한다.

FTA로 인해 농산물 단가가 싸지고 소득이 줄다보니 농민들의 불만이 많아지고 있다. 대신 공산품이나 자동차를 팔아서 수입을 올리고 있으니, 그 이익을 농업분야에 투자를 하라는 것이다.

그리고 농민의 자생력을 키우기 위해 생산, 투자, 유통 등에 대한 교육 등을 실시해야 한다. 정부는 농업정책을 다시 검토해서 자생력을 키우면서 고품질 친환경 농산물을 생산하는 방법을 찾아 실천해야 한다.

### △ 충남연구원에게 당부하고 싶은 말은?

☞ 충남연구원의 역할은 굉장히 중요하다. 왜냐하면 도민 행복을 위한 연구를 대부분 실시하고 있고 정책을 제시하기 때문이다. 이에 열심히 최선의 노력을 기울이고 있는 것도 알고 있다. 다만 아쉬운 점이라면 관련 전문가들이 충분한가? 라는 생각이 든다. 연구원에 모든 전문가를 다 둘 수는 없겠지만, 필요에 따라 적절한 인력 수급, 또는 협업이 제대로 되어 보다 양질의 연구성과가 나왔으면 하는 바람이다. ◀





충남人터뷰 - 충청남도의회

## 천안이 곧 충남! 현장중심의 의정활동으로 도민체감형 행복 실현할 터~



**김 연**

충청남도의회 문화복지위원회 위원

**약력** 천안여자고등학교 졸업, 경기대 영어영문학과 졸업, 동대학원 유아교육학과, 상담학 박사 졸업, 민주당 충남도당 여성위원장, (현)미래사회연구원 원장, 행복한 미래교육을 위한 시민운동본부 인성총효위원장, 충청남도의회 문화복지위원회, 예산결산특별위원회

## △ 정치 입문 배경은 ?

☞ 처음에는 정치할 생각이 없었다. 그런데 우연치 않은 기회에 주변의 권유를 받게 되었다. 또한 전공이 교육학·상담학이다 보니 아동·청소년·여성·장애인 등 사회적 약자 계층을 현장에서 많이 만나고 그들의 아픔과 문제점을 등을 많이 접하게 되면서 내가 잘할 수 있는 영역들과 현장에 적용할 수 있는 부분을 함께 실현해 사회적 약자 계층에게 조금이나마 도움이 되고 싶은 마음에 입문하게 되었다. 앞으로 정치 활동을 할 수 있는 기간이 얼마나 될지는 모르겠지만 직업정신을 발휘해서 열심히 일할 계획이다.

## △ 의정활동 중 가장 기억에 남는 일은?

☞ 의정활동기간이 얼마 되지 않는다. 길지 않은 기간 동안 내가 무엇을 해서 도민들이 좋아졌다는 느낌 보다는 내가 더 많이 배웠던 시간이었다고 본다. 의정활동을 하면서 현장에서 보고 느끼는 것이 참 많다. 근데 아

직 현장을 모르는 분들이 상당히 많아 현장을 가보시라고 말을 많이 한다. 나 역시 현장중심으로 다니고 있다. 실질적으로 토론회장이나 활동적인 공간은 꼭 우리 천안 지역이 아니더라도 현장에 있는 분들이랑 간담회도 많이 하고 있다.

한번은 척수장애협회 관계자가 나에게 교육을 요청한 적이 있다. 척수장애를 가진 분들 중에는 후천적으로 사고를 당해서 마비가 된 분들이 많은데 이분들을 사회로 나오게끔 상담 해주시는 분들을 대상으로 교육을 해주고 싶다는거다. 그래서 1박 2일 워크숍을 열어 교육을 한 적이 있고 토론회도 열었다. 그 자리에서 어떻게 하면 자기에게 맞는 보조기를 받을 수 있는지 등의 의견들이 나왔고 이를 기초로 해서 조례제안을 했다. 지금은 조례가 통과된 상태다. 내년 1~2월 쯤 보조기구를 지원해주는 센터를 설립하려고 공모사업을 충남도에서 도전해 보려고 한다.





## △ 문화복지위원회 위원으로서 도민의 행복을 위한 의정활동에 대한 향후 계획은 ?

☞ 의정활동 전부터 개인적인 관심영역이자 전공분야인 복지분야에 대해 정책 사각지대, 예산 사각지대 등의 문제인식과 관련 분야 종사자들의 현실적 어려움 등 해결해야 할 문제점 등에 대해 늘 관심을 가지고 있었으나 정책이 수요자 중심이 아닌 공급자 중심으로 실현되는 것을 보며 이를 전환하는 것이 바람직하다고 생각된다. 앞서 이루어낸 ‘현장의 수요-조례(제도나 틀)-현장 적용’ 등의 성공모델을 가지고 실질적으로 도민이 체감하는 정책들을 보다 빠르게, 적절하게 이루어질 수 있도록 제도적 틀을 마련하는데 힘을 쏟을 예정이다.

## △ 천안시의 가장 큰 현안문제?

☞ 문화적으로는 다른 시·도에 비해서 많이 떨어진다. 충남은 충남청소년진흥원, 충남문화산업진흥원 등 충남

거점 문화, 복지 지원시설들이 위치하고 있지만, 이에 반해 실제 체감할 수 있는 정책들, 선도적인 사례들은 실상 미흡하다. 도시는 커져가고 있고, 문화공연 등을 하고 있긴 하지만 보편적인 시민의 입장으로 본다고 아직 많이 부족하다. 시민들이 체감할 수 있는 정책들의 실현이 시급하다.

청소년진흥원, 시각장애인협회, 아동보호센터 등 대부분 현장중심 복지기관들도 천안에 있다. 현장 중심으로 일어나는 곳은 천안이다. 그런데 몇몇 복지기관은 문제점도 있고, 정치인들의 선거도구로 활용된 부분도 있다.

## △ 천안시가 나아가야 할 방향은?

☞ 천안시는 실제 충남에서는 제1도시이기는 하나 반면 농촌지역도 복합적으로 산재해 있는 지역이다. 따라서 천안 원도심을 개발한다고 해서 확장만의 문제가 아니라 특색을 잘 살린 발전이어야 한다. 작지만 각각의 기능을 인정하고 도시와 농촌이 함께 공생하는 계획을 수립하고

이를 실현해 나가야 한다.

천안도 충남의 축소판이라고 본다. 충남 전체에서 북부권은 산업화, 서해권은 관광 등 하나의 특색을 살린 발전계획을 세우듯이 천안 역시 특색을 살린 발전계획을 세워야 한다. 사람이 성장하는 것과 도시가 성장하는 과정은 똑같다. 그 사람의 장점을 살려주면 굉장히 좋은 사람으로 성장할 수 있는데, 하나의 기준에 맞추려다 보니 그 속에서 우열이 생기고 불균형이 발생하게 된다. 가지고 있는 자원이 소중한 것이고 그것을 발전시키는 것이 중요한 것이지 ‘여기를 저기처럼~’ 이런 식은 아니라고 본다. 지금 가지고 있는 자원을 가지고 잘 가꾸고, 작지만 각각의 기능을 잘 하는 도시, 공급자 중심이 아닌 수요자가 만족하는 도시를 만드는 것이 천안시가 나아가야 할 방향이 아닌가 싶다.

## △ 충남연구원에게 당부하고 싶은 말은?

충남연구원은 충청남도의 싱크탱크로 도민의 입장에서 도정을 선도하는 역할을 잘 수행해야 한다고 생각한다. 보강해야 할 점이 있다면, 인문·사회과학적인 철학의 바탕 하에 정책들이 입안되는 것이 매우 중요하므로 인문·사회과학을 전공한 연구진들의 보강도 필요하다고 생각한다.

늘 도민들의 입장, 현장의 소리를 대변할 수 있는 연구원이 되길 바란다. <







# 북미 서부연안의 연안 및 습지복원

최진하 \_충남연구원 서해안기후환경연구소장  
정우혁 \_충남연구원 물환경연구센터 책임연구원

충청남도의 연안 및 하구의 복원을 위한 사례를 조사하기 위하여 북미 서부지역의 미국과 캐나다를 방문하게 되었다. 미국에서는 볼사치카 해안습지 생태지, 샌프란시스코만 습지지역, 해당 지역의 습지 보존 및 복원 환경단체 'Save The Bay', 팔로알토(Palo Alto) 습지 보존지역을 방문하였다. 캐나다에서는 밴쿠버 남부지역 Fraser가 하구에 위치한 Delta Burns Bog 생태보존지역을 방문하였다. 해당 지역들을 방문하게 된 계기는 연안 및 하구생태복원 방안을 위한 국외 하구역 복원사례 조사 연구하고, '하구역 생태·환경·관리방안 등을 위한 체계적 운영실태 자료수집하고, 국외의 폐염전 갯벌환원 및 관리방안에 대한 조사·분석을 통하여 연안 및 하구생태복원 연구에 접목하고자 함이다.





## ■ 볼사치카 해안습지 생태보전지

볼사치카 해안습지는 바닷물에 조성된 침전물들이 쌓여 계절마다 서식지를 옮기는 철새들에게는 최적의 서식지를 제공하는 곳이다. 1900년대에 오리사냥을 위해 볼사치카를 찾은 부유한 사업가들은 볼사치카의 일부분을 매입하고 댐을 세워 바닷물이 들어오고 나가는 길을 막아 버리는 등의 사업이 진행되었다. 1920년에는 근처에 매장되어 있던 석유가 발견되었고, 세계 2차 대전 기간에서는 군대 주둔 지역으로 사용하였으며, 현재 미국에서는 일곱 번째로 큰 유전지역으로 알려져 있다.

황폐화된 습지를 원래대로 복구하기 위한 사람들이 모여 <볼사치카와 친구들>이라는 단체를 설립하게 되었다. 1950년대 150 ac의 감소습지만을 포함한 1,200 ac의 황폐해진 습지를 <볼사치카와 친구들>이라는 단체의 습지생태보존운동을 통해 멸종위기에 처한 200여 종의 철새들을 다시 돌아오게 되었으며, 현재 5종의 멸종위기종이 서식하고 있다.

훼손된 지역의 복원을 위해서는 복원지역의 토지매입 비용이 많이 소요되는 관계로 원만한 사업이 추진되지 못하는 경우가 많다. 하지만 볼사치카 해안습지는 토지 소유자가 자신이 가진 습지를 기부하여 시행되었고, 90%가 개발되어 생태계가 황폐화된 캘리포니아 해안 지역에서 가장 큰 규모를 자랑하는 환경복원사업으로

급부상하였다. 추가 습지 구입비용과 복원 비용의 대부분은 습지 생태계의 파괴 원인을 제공한 석유회사와 약 20km 떨어진 북부지역 로스앤젤레스항, 롱비치항, 주정부가 충당하였다.

현재 1,200 ac가 넘는 크기의 습지에는 하루에 100여 종의 철새 약 7천 마리가 다니다고 있으며, 200여 종의 철새들의 보금자리를 마련해주고 있다. 북부지역에서 남하하는 철새와 남부지역에서 북상하는 철새들



〈볼사치카 해안습지 및 유전지대 위치도〉



〈현재 가동중인 유전시설전경〉



〈불사치카 해안습지 환경복원을 위한 제원 투자처〉

이 만나는 독특한 특성의 습지환경을 조성하고 있으며, 불사치카 해안습지는 유전지대와 생태지역이 공존하는 생물다양성의 보고이고 대표적 생태계 복원사례로 볼 수 있다. 또한 〈불사치카와 친구들〉은 습지 주변에 생태관을 조성하여 아이들과 시민들을 상대로 생태교육의 장소로 활용하고 있다.

훼손된 지역의 복원을 위해서는 복원지역의 토지매입 비용이 많이 소요되는 관계로 원만한 사업이 추진되지 못하는 경우가 많다. 하지만 불사치카 해안습지는 토지 소유자가 자신이 가진 습지를 기부하여 시행되었고, 90%가 개발되어 생태계가 황폐해진 캘리포니아 해안 지역에서 가장 큰 규모를 자랑하는 환경복원사업으로 급부상하였다. 추가 습지 구입비용과 복원비용 대부분은 습지 생태계의 파괴 원인을 제공한 석유회사와 약 20km 떨어진 북부지역 로스엔젤레스항, 롱비치항, 주정부가 충당하였다.

현재 1,200 ac가 넘는 크기의 습지에는 하루에 100여 종의 철새 약 7천 마리가 다녀가고 있으며, 200여 종의 철새들의 보금자리를 마련해주고 있다. 북부지역에서 남하하는 철새와 남부지역에서 북상하는 철새들이 만나는 독특한 특성의 습지환경을 조성하고 있으며, 불사치카 해안습지는 유전지대와 생태지역이 공존하는 생물다양성의 보고이고 대표적 생태계 복원사례로 볼 수 있다. 또한 〈불사치카와 친구들〉은 습지 주변에 생태관을 조성하여 아이들과 시민들을 상대로 생태교육의 장소로 활용하고 있다.



〈불사치카 해안습지 생태보전 사무소 방문, 현장 답사〉



〈불사치카 해안습지 복원지역 전경〉



불사치가 해안 습지 복원의 중요한 시사점은 이해관계단체의 거버넌스 구축으로 재원을 확보했다는 것이다. 또한 이해관계자의 의견을 조정하는데 12년 이상의 긴 조정기간을 포기하지 않고 추진한 점이다. 복원기법의 특징으로는 인위적인 시설물을 설치하거나 효율적인 복원 기법 등을 고려하지 않은 자연 스스로 복원 능력을 존중하였다는 것이다. 단기간에 사업효과를 거두기 어려웠음에도 불구하고 자연이 가진 복원력을 신뢰하고 기다린 현명한 사례로 볼 수 있다.

특히 우리나라의 정서와는 사뭇 다른 점은 복원을 통한 자연자원의 개선이 있었으나, 이를 경제재로 보지 않고 복원된 자연환경 자체에 의미를 두는 복원 사업을 진행하였다는 것이다. 우리의 관점에서는 공감대를 형성하기 어려울 수 있으나, 자연을 존중하는 시민의식과 정치 수준을 엿볼 수 있었다.



〈연수단 불사치가 해안습지 복원지역 방문〉

## ■ 샌프란시스코만 습지 복원지

미국 서부해안에서 가장 넓은 간척지인 샌프란시스코만 지역은 500종 이상의 야생 동식물의 보금자리이다. 습지 굴뚝새, 갈색펄리칸, 청둥오리 등 수많은 물새 및 철새들에게 풍부한 먹이와 쉴 곳을 제공하는 생태 서식공간을 제공하고 있다. 이들 물새 외에도 습지를 터전으로 살아가는 다른 많은 동식물들에 있어서 습지의 생태학적 중요성은 더 이상 강조할 필요가 없을 정도이다.

골드러쉬 이후 샌프란시스코만 지역은 급격한 도시화로 많은 변화를 겪었는데, 지난 150년간 사람들은 부족한 농업용지를 확보하고 염전을 만들기 위해 습지를 매립했고 새로운 물의 원천인 여러 하천에 댐을 건설하였다. 결과적으로, 현재는 샌프란시스코만 지역의 원래 존재했던 습지의 단 5%만 남아있는 상태이다.

습지의 중요성은 다음의 5가지 정도로 분류해 볼 수 있다.

첫째, 지상에서 바다로 흘러들어 가는 오염된 빗물이 샌프란시스코만에 닿기 전 필터의 역할을 수행한다. 한 조사에 따르면 샌프란시스코만 내 70%의 독성 오염물질은 지상에서 흘러들어온 오염된 빗물이 원천이라고 지적하고 있다. 이들 빗물에는 살충제, 화학비료, 자동차 기름 등이 포함돼 있다. 이 오염물질들을 걸러주는 것은 베이 지역 습지의 가장 중요한 생태학적 역할이다. 깨끗한 물은 베이 지역을 생태계를 건강하게 유지해주는 비결이기 때문이다.



둘째, 경제적 가치가 크다. 샌프란시스코만 지역 습지는 홍수조절과 준설비용 절약 등으로 ac당 4,650달러의 가치가 있다. 현재 샌프란시스코만 지역에는 원래의 5% 가량의 습지가 남아있는 상태이지만 이는 캘리포니아 전체 습지의 90%에 해당한다. 1992년 이루어진 한 연구에 따르면 캘리포니아 전체 습지는 캘리포니아주에 매년 229억 달러의 경제적 이익을 가져다준다고 조사됐다. 물론 이는 야생 동식물에 대한 계산할 수 없는 가치는 포함돼 있지 않다. 이외에도 습지는 매년 여가활동 및 관광적 가치로 매년 2억달러의 수익을 창출한다고 보고됐으며 캘리포니아주에서 잡히는 생선의 71%는 습지 서식지 환경에 의존한다고 조사됐다.

셋째, 과학자들은 바닷물이 순환하는 습지, 즉 간석지가 온실가스인 이산화탄소를 효율적이고 효과적으로 모으고 저장한다는 것을 발견했다. 복원된 습지 1 ac는 매년 최소한 870kg의 이산화탄소를 식물의 형태로 제공한다. 또한 습지에 서식하는 식물들은 다른 식물들과 다르게 부패할 때 강력한 온실가스인 메탄을 거의 배출하지 않는다는 점이 주목할 부분이다. 즉, 습지 복원은 지구온난화를 막는 큰 역할을 수행할 수 있다.

넷째, 홍수조절 기능이다. 습지는 많은 양의 물이 지상으로부터 바다로 흘러가기 전 유속을 떨어뜨리고 스폰지와 같이 물을 잡아두는 역할을 한다. 이때 흡수된 물은 몇 주에 걸쳐 서서히 배출돼 홍수조절 기능을 수행하고 동시에 유속을 떨어뜨려 바닥의 침전물이 휩쓸려 나가는 것을 막아주는 침식방지 역할도 한다. 이는 습지 복원이 지구온난화로 인한 해수면 상승의 충격을 완화해주는 저비용 방안일 수도 있을 것을 시사한다.

다섯째, 앞서 언급했듯이 야생 동식물의 보금자리 역할을 한다. 큰 파도와 빠르게 흐르는 물로부터 보호되는 습지는 어린 생명에 이상적인 보금자리를 제공해주고 풍부한 먹이와 은신처, 어린 새끼들을 키우는 서식지로서 중요한 역할을 담당한다.

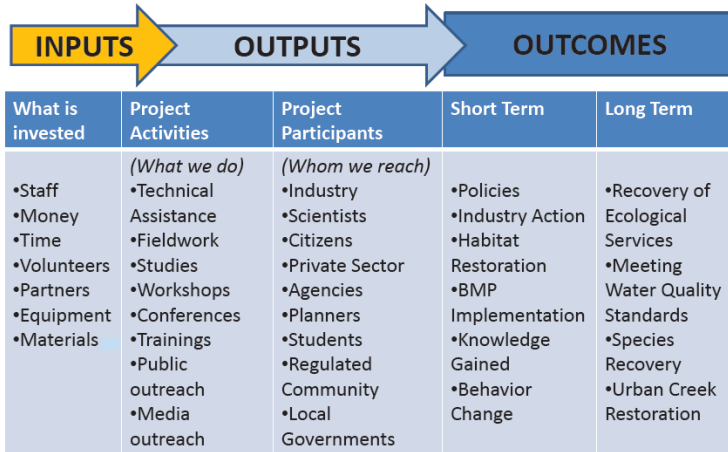


〈샌프란시스코만 갯벌 복원지역 현황〉

(출처: Greening The Bay, Save The Bay)







〈환경복원을 위한 장기계획 개념도〉

## ■ 세이브 더 베이

20세기 중반 샌프란시스코만의 대부분은 매립을 계획하고 있었으며, 모든 카운티가 해안선 관리를 위한 마스터 플랜이 전무한 상태였다. 뿐만 아니라 도시지역에서 연간 2억5천만 톤의 하수가 유입되는 취약한 환경이었다. 이후 사람들은 습지의 중요성을 인식하고 지속해서 매립돼가던 샌프란시스코만 지역 습지를 보존하기 위해 팔을 걷어붙였다. 1961년 설립돼 샌프란시스코만 지역을 보존하고 복원하는 캠페인을 펼치고 있는 ‘Save The Bay’와 같은 기관들이 이러한 노력을 대변한다.

1999년 발간된 ‘Baylands Ecosystem Habitat Goals’에 따르면 샌프란시스코만 지역 습지는 4만 ac이며 건강한 샌프란시스코만 지역을 유지해주는데 필요한 최소한의 습지인 10만 ac에 6만 ac가 모자란 것으로 나타났다. 최근 수년간 나파, 헤이워드, 오كل랜드, 그리고 기타 지역에서 추가적으로 5천 ac 가량의 습지가 복원됐다. 또한, 복원이 가능한 베이 해안 3만 2,850 ac가 ‘U.S. Fish and Wildlife Service’, ‘California Department of Fish and Game’, ‘California Coastal Conservancy’, 그리고 여러 민간 기관들에 의해서 매입됐다. 이들 매입지는 각각 다른 단계로 복원절차를 밟고 있다.

그러나 목표인 10만 ac의 습지 복원을 완성하기 위해서는 기금조성이 관건이었다. ‘Save The Bay’는 현재 정부와 민간 기관들에 의해 매입된 3만7천여 ac의 복원을 마무리하기 위해서 향후 50년간 14억 3천만 달러의 비용이 필요한 것으로 추산했다.

샌프란시스코만 지역 습지 복원은 정부와 ‘Save The Bay’를 비롯한 여러 민간단체뿐만 아니라 일반 시민들도 도움을 보태고 있다. ‘Save The Bay’는 한 해 대략 100 ac의 습지 복원에 자원봉사자들의 도움을 받고 있다. 매

년 약 5천명의 자원봉사자들은 'Save The Bay'에 동참해 외래 잡초들을 제거하고 토착 식물의 파종하며 해안가 쓰레기를 수거하는 등의 습지 복원 작업에 적극적으로 참여하고 있다. 습지 복원에 필요한 비용을 기부하는 것뿐만 아니라 이렇게 직접 몸으로 실천하는 도움을 주는 것 또한 의미 있는 일이 아닐 수 없다. 이 작업에 동참하는 것은 습지 복원이라는 대의를 위한 것임과 동시에 시민과 학생들에게는 습지 생태계를 배우고 습지 복원의 중요성을 배우는 교육의 장이 되고 있다.

'Save The Bay'의 핵심시설인 샌프란시스코만 토착 식물 양식장에 방문하여 외래종 확산 방지, 토착종의 양식 및 파종 현황을 시찰하고 직접 체험하는 기회를 얻게 되었다. 우리나라의 1970년대 이후 농업기반 발전의 모토로 삼았던 미국이라는 나라에서 당연히 상당 부분 기계화 작업으로 진행될 것이라고 예상하였다. 그러나 기대와는 달리 자연 복원을 위해서는 무작

위 제초가 이루어지는 기계와 농약은 전혀 사용하지 않으며, 모든 것이 사람의 손으로 이루어지는 현장을 목격하였다. 훼손된 자연 습지의 복원은 인위적인 대단위 사업이 아닌 많은 시간이 소요될지라도 자연에 최적의 방안을 도입하는 'Save The Bay'의 실천적인 복원 사업의 실제 모습이라고 볼 수 있다.



〈Save The Bay의 샌프란시스코만 토착 식물 양식장〉



〈Save The Bay 회원의 토착 식물 발아시설 관리〉

## ■ 팔로 알토 염습지 복원지

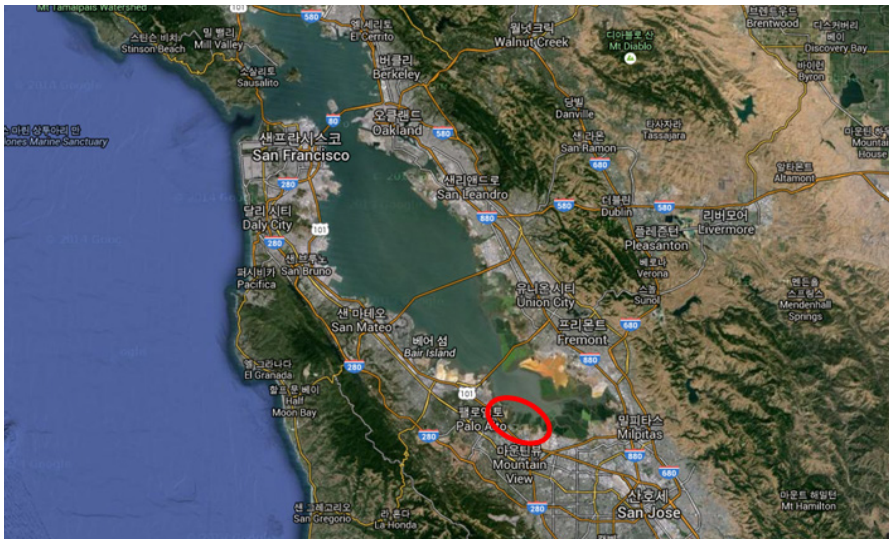
팔로알토 염습지는 샌프란시스코만의 내륙 깊숙한 지역에 있으며 실리콘밸리와 접하고 있다. 염습지 진입부에는 소규모비행장에 있으며, 매립되었던 부지를 습지상태로 복원하였다. 습지복원 이전인 1920년대에는 레크레





이전 목적인 공원부지로 개발하기 위해 습지기반을 매립했던 곳으로 1930년대에는 야외수영장이 설치되었으며, 현재 오리못으로 개조되어 자연학습장과 하수처리장을 겸하고 있다.

1,770 ac에 달하는 대규모 염습지를 복원하였으며, 대상지 대부분이 염습지, 갯벌, 갯골 등으로 구성되어 있다. 야생동물의 서식처와 환경이 복원되어 150여종에 달하는 철새들의 이동경로로 이용되고 있으며 전지역이 보존 지역으로 지정되었으며 실리콘밸리의 배후 녹지와 같은 역할을 하고 있다.



〈샌프란시스코만 남부에 있는 팔로 알토 염습지〉

샌프란시스코만에 연접한 지역에는 요트항이 개설되었다가 습지생태계를 교란하게 되어 현재는 폐쇄되었으며, 초지에 조성된 골프장, 야구장도 현재는 모두 자연 상태로 복원되었다. 1960년대부터 일기 시작한 환경의식의 영향을 받아 사람 중심의 공원이 자연중심의 보존지역으로 복원되고 있다.



〈Save The Bay 회원의 토착 식물 발아시설 관리〉



자연보존지역은 4개 구역 서식처로 구분하는데 ‘Tidal salt marsh’, ‘Tidal slough’, ‘open bay’, ‘Freshwater marsh’로 나뉘고 이 중 ‘Freshwater marsh’는 독립된 연못으로 구성되어 생태적으로 중요한 식물과 동물 종의 서식처가 되고 있다. ‘Lucy Evans Baylands Nature Interpretive Center’에서는 이 지역의 독특한 자연사를 보여주는 전시와 프로그램이 진행되고 있으며, 어린이들을 위한 ‘Open Ecology Workshop Laboratory’와 학생들을 위한 교육 및 해설 프로그램을 운영하고 있다. 시설의 진입로는 폭이 좁은 마루다리로 된 자연탐방로가 이어져 있어 전체지역을 조망할 수 있도록 되어 있다.



〈연안 염습지복원 현장에서의 정보교류〉



〈낙조류시의 팔로 알토 지역의 염습지 복원지역〉

## ■ Delta Burns Bog 보호구역

Delta Burns Bog는 밴쿠버 남부지역에 있는 하구 퇴적지역이다. 12,000년 전부터 Fraser강물이 산에서 내려오는 흙을 실어와 바다와 만나는 하구에 퇴적해 생겨났다. 5,000년 전 빙하기에 호수가 생기고 그 물이 마르면서 거기서 자란식물들이 죽고 쌓여 호수를 메우고 평지 위로 올라온 것이다. 탄산가스가 나와 식생 성장에 취약하고 pH가 높아 썩지 않는 특성이 있다. 토탄이 쌓여 형성된 이 늪지대는 이끼와 덩불로 덮혀 있다. 면적이



40km달하는 세계에서 제일 큰 늪이다.

북미에서 개발하지 않은 상태 그대로를 보존하고 있는 도시 지역 중 가장 큰 면적이며, 크기나 형태, 식물학과 생물학적인 모든 면에서 지구촌 전체에서 가장 독특한 생태계를 보존하고 있다. 이 생태계를 보호하기 위해 개발을 막고 주정부와 Delta 시가 땅을 매입 보호지역으로 지정한 것이다.

이 넓은 늪지대는 밴쿠버의 허파라고 할 만큼 탄산가스를 흡입하고 산소를 만들어 낸다. 탄산가스의 양은 1억5천만 대의 차들이 밴쿠버에서 홍콩까지 10,000km 거리를 달리며 배출하는 배기가스를 산소로 바꾸는 양이다.



〈Delta Burns Bog 위치〉



〈Delta Burns Bog 습지 (출처 burnsbog.org)〉



〈Delta Burns Bog 자연보호구역 탐방로〉



〈현지 전문가의 Delta Burns Bog 환경보전 방안 안내〉

## ■ 북미 서부 연안복원 시사점

미국과 캐나다 서부 연안복원지역의 사례가 우리에게 시사하는 내용은 다음과 같다.

첫째, 연안 복원을 위한 거버넌스 또는 이익집단간의 보다 성숙한 협의·협상 문화 조성이 필요하겠다. 볼사 치카의 연안 복원과정에서 택지개발·지하자원개발·관광자원개발·연안환경복원의 대립된 이익관계의 중합점은 각 집단간의 끊임없는 상호 이해를 위한 노력과 양보를 통해 극적으로 이루어졌다. 다양한 환경문제와 관련된 이익집단간의 중합점을 찾는 데 있어 많은 시간과 노력이 투입되는 것이 사회적 갈등이나 문제로 치부하고 잘못 된 사회현상으로 보는 부정적인 시각이 아닌 서로간의 의견을 이해하는 과정으로 인식하고 이를 건전하게 양 성화 할 수 있는 노력이 필요하다.

둘째, 대규모 토목사업으로 인하여 훼손된 환경을 자연화 시키기 위해서는 인공적인 시설과 자연에 간섭을 일으킬 수 있는 토목사업은 최소화하였다. 볼사 치카 연안습지와 샌프란시스코만 염습지 모두 대규모 개발로 훼손된 연안 환경을 자연화 하는 데 초점을 두었으며, 사업추진에 있어 가장 많은 예산이 투입된 사항은 복원지역 매입비용과 도시지역에서 지속적인 유입되는 오염을 막기 위해 투자되었다. 복원을 위한 부대 토목사업은 최소화하여 적용되었으며 자연의 회복력(resilience)에 의존한 것이다. 기존의 환경 복원사업(생태하천사업, 소하천정 비사업, 4대강 살리기 사업 등)은 많은 예산을 투입하여 인공시설물을 설치하고 단기간에 개선효과를 기대하는 사업이 주류를 이루었으나, 선진국의 환경인식에 걸맞게 최적 예산을 투입하여, 중·장기적 개선 효과를 기대하는 방안의 계획이 수립되고 적용되어야 할 필요가 있을 것이다.

셋째, 연안 습지 복원을 자연자원의 경제적 가치를 회수하기 위한 수단적 사업으로 고려하는 것은 제고 되어야 할 것이다. 미국의 볼사 치카 연안습지나 캐나다의 번즈 보그 습지의 경우, 막대한 양의 자원이 매장된 지역임에도 불구하고, 연안환경 고유 특성의 중요성을 인식하고 이를 경제적 가치로 환산하지 않는 자연의 가치를 존중하는 신념에서 복원과 보전이 진행되었다. 서해안의 리아스식 해안은 단기적 경제성을 목적으로 지속적인 매립사업이 진행되었으나, 고유한 특수성을 갖는 연안환경은 대한민국과 충청남도의 미래 자손에게 남겨주어야 할 그 어떤 경제적 가치로 대체할 수 없는 소중한 유산으로 보아야 할 것이다. 마치 인간의 존엄성 또는 생명처럼 소중한 가치를 대하듯 자연을 인식할 필요가 있음

넷째, 지역민의 성숙한 환경의식으로 경제적 가치를 위한 자연의 이용이나 복원이 아닌 환경자체의 소중함을 인식할 필요가 있다. 미국의 '볼사 치카와 친구들', 'Save The Bay'는 행정기관이 아닌 지역주민과 시민단체의 성숙한 환경의식으로 탄생되었으며, 수십년에 이르는 지금까지 한가지 동일한 목적에 집중하여 활동하고 있다. 최근 환경복원을 지역의 관광소득, 농·수산 생산성 향상 등을 기대하기 위한 투자로 생각하는 경우가 많으며, 지역민 역시 기득 경제적 가치와 기대 경제적 가치를 판단 기준으로 저울 삼아 찬반세력을 형성하여 의견 대립하는 경우가 많다. 인간 역시 자연환경의 일부 구성원이며, 자연환경의 한 축이 제 역할을 하지 못하고 무너지면 여기 포함된 모든 구성원이 그 피해를 받게 되고, 자연을 가장 많이 활용하고 있는 인간이 가장 큰 피해를 받는다는 것을 인식해야 할 필요가 있을 것이다. 이러한 지역민의 의식향상을 이끌어내고 진정성을 갖는 의견을 모





으기 위해서는 대규모 예산을 투자하는 단기 사업이 아닌 소규모 예산의 사업일지라도 지속성과 연속성 유지한 끈기 있는 의식개선 시도가 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 지역 환경단체 활동가들에게 경제적 지원이 아닌 사회적 명예를 증진시킬 수 있는 사회분위기 조성은 환경복원을 위한 시민사회 운동의 기폭제가 될 것이다. 방문한 기관의 환경단체 활동가들은 지역 대학 전공자, 학계 전문가, 타 분야 은퇴자 등으로 구성되어 있으며, 개인의 경제적 생활을 영위하기 위한 활동이 아닌 자신의 환경보호 활동을 존중받고 본인들의 활동이 명예로움에 가치를 두고 있다.

환경단체 활동을 지원할 때, 사업을 수행하기 위한 예산적인 지원에 앞서 이들의 가치와 활동을 존중하고 명예를 부여함으로써 사명감과 진정성을 고취할 수 있는 프로그램과 사회 환경이 조성된다면, 우리나라도 멀지 않은 기간에 선진국을 뛰어넘는 연안환경복원의 선두주자로 자리매김할 수 있으리라 기대한다. ◀







# 독일에서의 갈등인식과 갈등조정

성태규 \_ 충남연구원 행정복지연구부 선임연구위원

갈등은 인간이 사회적 동물인 이상 피할 수 없는 자연스러운 현상이다. 각 국가마다 갈등은 바라보는 시각은 그 국가의 사회적 성숙 정도에 따라 다르다. 모든 국가와 사회에서 갈등을 예방하고 해소하려고 노력하고 있다. 본 글에서는 독일에서 바라보는 갈등의 시각과 해소노력을 살펴보고자 한다.

## 1. 갈등 정의와 성격

독일 학계에서는 갈등을 “사람 간 혹은 적어도 단체 간, 인지·생각·감정·바람의 차이, 상대방과의 경험차이, 실현(과정)에서 상대방에 미치는 영향 등을 둘러싼 상호작용”으로 정의한다. 의견 차이 그 자체는 갈등이 아니며, 사람들이 이 의견 차이에 대한 경험과 이에 대한 행동방식이 중요시된다.

갈등의 범위는 ①미시적 갈등 : 동료나 작은 팀 차원에서의 갈등, ②중간 차원의 갈등 : 중간조직 혹은 상위의 위계질서에서의 갈등, ③거시적 갈등 : 법원 혹은 위원회가 개입되는 사회적 혹은 기업 차원에서의 갈등 등 세 차원의 갈등으로 분류된다. 갈등의 범위에 따라 갈등해소에 대한 접근도 다양해진다. 미시적 차원의 갈등은 주로 심리적 차원에서 갈등당사자의 사고, 행동 등을 중심으로 연구한다. 중간 차원으로 갈등의 대상

이 확대됨에 따라 갈등해소를 위해서는 사회이론적 접근이 시도된다. 사회이론적 접근은 주로 외적 요인에 관심을 집중하며 사회구조적 측면에서 갈등의 원인을 규명하고 그 해결책을 모색하게 된다.

갈등의 동력은 사람들의 사고·감정·바람에서부터 시작된다. 갈등당사자 집단은 서로 간에 소원하게 되어 갈등으로 발전되고, 한 당사자의 변화는 다른 한 당사자에게 영향을 미친다. 한 당사자의 행위는 다른 당사자에게 지속적으로 악영향을 미치지만, 막상 자신의 잘못된 행동은 간과하게 된다. 당사자는 자신의 입장을 강화하기 위해 더 많은 테마와 주장을 제기하게 되고 이에 따라 갈등 쟁점이 확대되게 된다. 갈등상황이 악화함에 따라 갈등당사자는 갈등원인을 주관적으로 규명하면서 과격한 유형으로 갈등해소책을 단순화하게 된다. 갈등당사자는 갈등진행 상황에서의 자신의 책임을 더는 느끼지 못하며, 자신의 대응행위를 상대방 행위에 대한 대응으로 생각하게 된다. 갈등상황이 심화함에 따라 관계자는 청소년기의 행동과 같이 성숙하지 못한 행동을 보이게 된다. 갈등상황이 악화함에 따라 당사자들이 원했던 결과보다는 원치 않았든 결과가 초래되며, 이에 따라 갈등 당사자 누구도 책임을 느끼지 못하는 다른 영역이 나타난다.

갈등원인과 결과는 다양한 접근이 가능하지만, 기본적으로 갈등원인의 복잡성과 상호연관성으로 인해 분석은 완전할 수 없다. 따라서 갈등원인이 아니라 하더라도 비예측성, 네트워크, 동력, 투명성, 비결정성(Indeterminismus), 갈등의 악순환성, 인지의 주관성 등의 갈등유발요인들이 있다.

갈등예측은 어렵으므로 이른 시기에 갈등당사자 간 연계는 이루어지기 어렵다. 동시에 갈등동력 혹은 갈등예후도 예상하기 어렵다. 기업·조직 내에서 충분한 소통과 관계가 이루어지지 않으면, 비투명성과 적은 정보로 인한 오해로 인하여 갈등이 유발된다. 자그마한 갈등이 큰 갈등으로 확대되기도 하고, 갈등의 순환으로 인해 갈등이 항상 원점을 맴돌게 된다.

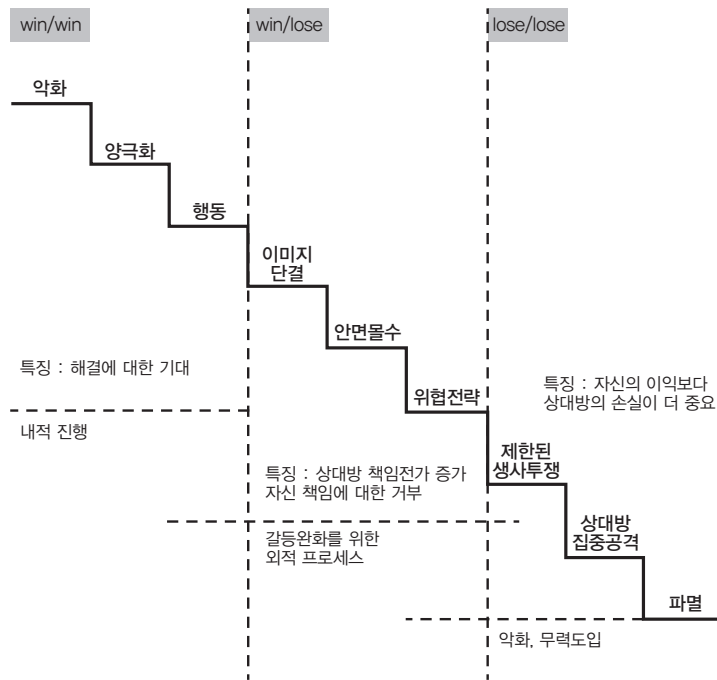
## 2. 갈등의 확산

갈등과정 중에는 관계가 악화되며, 입장도 변화하고, 사실에 대한 인지는 왜곡되고, 갈등테마는 복잡해지고, 갈등당사자 간의 소원한 관계는 악화되어, 갈등해결은 더욱 어려워진다. 폴 그라슬(Von Glasl)은 이 갈등확산을 9단계로 설명한다<sup>1)</sup>. 이 확산과정은 각 단계는 각각 다른 특징과 경향성을 보이고 있고, 각각의 서로 상이한 전략을 나타내고 있다.

### ① 악화(Verhärtung)

의견충돌이 혼해지면서 경직된 형태로 발전한다. 제3자는 양측으로부터 편견을 가진 이해당사자로 비판을 받는다. 갈등 당사자의 경직된 사고로 편향된 시각이 지배적이지만, 공동의 대화를 통해 갈등이 해소될 수 있다는 믿음을 갖고 있는 단계이다. 경쟁적인 사고보다는 협력을 위한 마음이 준비되어 있다. 그렇지만 갈등당사자의 이기주의가 배태되어 있다.

1) Glasl, F.(2004), Selbsthilfe in Konflikten, Konzepte, Uebungen, Praktische Methoden, Hauptverlag Bern, 참조



〈표1〉 갈등의 확산

## ② 양극화와 대화단계(Polarisation und Debatte)

대화와 반목이 동시에 진행된다. 사고, 감정, 바람의 극단화가 이루어지면서 흑백논리가 모든 것을 지배한다. 다양한 언어적 폭력이 도입되면서, 제3자를 자기편으로 편입하려는 노력이 나타난다. 다양한 관점에 따라 그룹화되고 해체되고 다시 재그룹화된다.

보다 설득력을 얻기 위한 언쟁이 지속되면, 협력과 경쟁이 지속된다. 지리한 토론에 지친 한 편은 상대방과의 토론과는 무관하게 자신의 입장을 주장하게 된다.

## ③ 말 대신 행동(Taten statt Worte)

- 대화가 더 이상 필요 없는 단계이다. 갈등당사자는 언쟁과 행동대결을 동시에 보이지만 행동이 더 많이 나타난다. 행동으로 인해 불안정에 대한 우려가 나타나며 각각의 당사자는 상대방에 대해 내부결속력을 강화한다. 당사자들 각각의 주장은 더욱 획일화되고 상대방 주장에 대한 수용력은 더욱 제한된다. 협력보다는 경쟁심리가 더욱 커진다.
- 이 단계는 사실 자체보다는 상대방에 대한 반대심리가 문제가 된다.

## ④ 이미지와 단결에 대한 걱정(Sorge um Image und Koalition)

- 이제는 승리 혹은 패배만이 있는 단계이다. 당사자들의 입장은 팽신도와 같이 더욱 완고해진다. 모

든 대화에서 당사자들간 고정된 입장이 분명해져 이제는 타협이 불가능해진다. 갈등당사자는 상대방을 더 이상 협상 가능한 상대로 인정하지 않는다. 상대방에게 약점을 잡히는 것은 “체면손실”로 받아지게 되고, 이것은 중대한 타격으로 간주된다.

#### ⑤ 안면몰수(Gesichtsverlust)

- 상대방의 인격까지 문제되는 단계이다. 상대방의 약점은 상대방의 모든 것을 평가하는 잣대가 되고, 이 약점을 통해 지금까지의 갈등과정 모두를 설명하는 단계이다. 자신의 편을 긍정적으로 보는 반면에 상대방은 “없어져야 마땅한” 대상으로 간주한다. 정당화될 수 없는 수단을 동반한 쌍방의 대결은 더욱 강화된다. 쌍방은 상대방을 더욱 한 방향으로만 나아가게 강요하게 된다.

#### ⑥ 위협전략(Drohstrategien)

- 이 단계에서는 逆위협에 직면하게 된다. 폭력적 사고와 행동이 폭발적으로 증가한다. 더 큰 폭력을 막고자 상대방을 위협한다.

#### ⑦ 제한된 생사투쟁(Begrenzte Vernichtungsschlaege)

- 당사자는 상대방과의 대결에 생사를 거는 단계이다. 이제는 자신의 존재안정만이 문제가 되고 쌍방간 공동의 갈등해소는 불가능하다. 공격은 주로 상대방의 보복잠재력에 집중된다. 공격은 상대방의 모든 영역과 측면으로 확장된다.

#### ⑧ 상대방 집중공격(Zersplitterung)

- 공격은 상대방 핵심에 집중된다. 상대방의 모든 것을 제거하려고 시도하여 상대방이 분열될 수도 있다. 한편 상대방의 전면 공격으로 이 과정이 변하기도 한다.

#### ⑨ 파멸(Gemeinsam in den Abgrund)

- 단체, 중립을 구분할 수 없을 정도로 상대방이 완전히 붕괴하는 단계이다. 이 단계에서는 상대방의 완전한 몰락만을 위해 투쟁하게 된다.

상기 9단계의 확산단계는 윈-윈(win-win), 윈-로스(win-lose), 로스-로스(lose-lose) 국면으로 구별된다. 윈-윈 국면에서는 갈등당사자 모두 승리가 될 수 있고, 윈-로스 국면은 한 상대자가 승리하면 다른 당사자가 패배하는 국면이며, 로스-로스 국면은 당사자 모두가 성공에 대한 희망을 잃어버리고 단지 제한적인 손실만을 기대하는 상황을 보여준다. 여기서 4~5단계에서는 이제 갈등이 더 이상 당사자 내부에서 해결될 수 없는 단계이다. 어떤 그룹이 형성되면 그 안에 그룹 내에 조정자가 나타난다. 민주성은 배제되고 단지 대외협상가가 전면에서 나서는 단계이다. 6단계에서는 외부로부터의 조정이 더 이상 효력이 없는 단계이다. 이 단계부터는 더 높은 상위 수준의 강



압, 혹은 조직의 해체를 통해서만 갈등이 해소되는 단계이다.

다음 그림은 다양한 게임상황을 묘사한다. 갈등상황에서 당사자는 모두 승리하는 게임을 지향해야 한다. 갈등 상황에서는 양자간의 이익(주장)을 얼마나 조화시키는 것이 중요하다. 회피(Vermeidung)/배제(Verdraengung)는 갈등상대방을 배제하고 조정을 회피한다면 갈등당사자 모두 자신의 이익(주장)이 최소화될 수 밖에 없음을 보여 준다. 나(우리)의 이익(주장)을 포기하는 것은 상대방에게 자신을 적응(Anpassung)하는 것이며, 이는 나(우리)의 패배, 상대방의 승리를 인정하는 굴욕(Unterwerfung)을 감수해야 한다. 내(우리)가 자신의 이익을 극대화하기 위해 공격(Kampf)하는 위치에, 반면 상대방이 자신의 이익 극대화를 주저하게 되면 상대방은 방어(Verteidigung)의 위치에 서게 된다. 이는 결국 승리/패배를 보여주게 될 것이다. 그런데 실제 모든 갈등상황에서는 자신의 이익(주장)을 포기하려고 하지 않는다. 따라서 쌍방이 모두 승리/승리를 하기 위해서는 협상(Verhandlung)과 협동(Zusammenarbeit)를 해야 한다.



〈표2〉

### 3. 갈등분석(Konfliktanalyse)

#### 1) 과거~현재~미래지향적 갈등분석

갈등상황이 발생하면, 과거·현재·미래에 대한 갈등분석을 통해 적절한 협상전략과 효과적인 갈등해소조치가 도출될 수 있다. 방화를 예를 들어 과거~현재~미래지향적 갈등분석의 요인을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 현재 상황에 대한 분석수준이다. 이 수준에서의 분석요소로는 해결의 요소(예, 화재 장소, 화재범위, 발화지점 등등), 인지 정도(예, 화염의 높이), 안정화조치의 가능범위(예, 화재 지속 혹은 악화 요인), 사건 관계자(예, 방화자), 사건 관계자 네트워크(예, 방화자 및 관계자의 위치), 사건 관계자의 행위(예, 발화 방식), 간접적 관계자

의 행위(예, 누가 소화수 등 화재진압에 노력? 혹은 누가 성냥을 가져왔는지?) 등을 들 수 있다.

둘째, 과거 상황에 대한 분석수준이다. 이 수준에서는 갈등원인(예, 최초 갈등상황 발생경과), 최초 갈등시점, 갈등 생성 조건(예, 화재발생 유리 조건), 발생인지 시점, 갈등유형의 재발정도(예, 유사 유형의 과거 화재 발생 유무), 갈등 동력(화재가 신속하게 혹은 천천히 전개? 지속적으로 혹은 간헐적으로?) 등을 분석할 수 있다.

셋째, 미래지향적 측면이다. 이 수준에서는 갈등의 예견되는 단·중·장기적 결과, 갈등당사자가 원하는 결과, 제3자/갈등의 결과에 영향을 받는 관계자가 원하는 결과, 이런 결과들이 현실화되려면 무엇이 일어나야 하는가? 미래에 동일한 혹은 유사한 갈등을 어떻게 피할 수 있는가? 잠재된 갈등요소(발견되지 않은 불씨)를 어떻게 장래에 피할 수 있는가? 등을 분석해야 한다.

## 2) 갈등테마 분석

갈등은 사실적 차원 혹은 관계적 차원에서 발생된다. 따라서 갈등의 해결책을 모색하기 위해서는 다음과 같은 사항을 분석해야 한다.

- 갈등당사자 간의 갈등 테마는 무엇인가?
- 갈등의 차원이 사실 차원 혹은 관계·상황 차원인가?
- 갈등당사자의 입장이 얼마나 완고한가?
- 갈등당사자 간의 갈등테마가 어느 정도까지 고정되어 있는가?
- 갈등테마가 상대방에게 어느 정도까지 인지되어 있는가?
- 갈등테마 간 차이가 얼마나 되는가?

## 3) 갈등당사자 분석

갈등해소를 위해서는 갈등당사자를 파악하는 것이 중요하다. 복잡한 갈등의 경우에는 누가 어느 갈등그룹에 속해 있는지가 분명하지 않다. 갈등당사자를 구분하기 위한 중요한 기준은 다음과 같다.

- 갈등당사자 간 경계 정도
- 갈등세력 정도
- 갈등참여자 수
- 핵심인사
- 내적 결속력

## 4. 갈등해소를 위한 협상원칙

갈등해소를 위한 협상을 하기 위해서는 하버드개념(Harvard Konzept)을 응용할 수 있다. 하버드개념은 사실에 입각하여 문제점을 잘 인식하고 합목적적으로 갈등을 해결하기 위한 4행동 원칙을 제공하고 있다.

첫째 원칙은 갈등당사자와 갈등해결자를 분리하여 협상하라는 것이다. 갈등의 차원을 인간적 관계 차원, 사실적 차원, 기능적 차원으로 분리하여 갈등의 성격을 분명히 하여 갈등의 복잡성을 단순화하여 협상하여야 한다. 인간적 관계 차원은 감정적 차원에서 느껴지는 갈등이다. 사실적 차원은 갈등원인의 과학적, 기술적, 법적, 제도적 사실관계를 분명히 하는 차원이다. 인간적 관계 차원에서는 맞고 틀림의 차원보다는 오해·감정을 해소하는 차원인데 비하여, 사실적 차원은 맞고 틀림을 분명히 할 수 있는 차원이다. 기능적 차원은 과정과 절차 등으로 인한 갈등차원이다. 이런 서로 차원과 성격을 달리하는 갈등을 분리하지 않을 때에는 협상은 말장난으로 변하여 원점으로 회귀하는 악순환을 거듭하게 된다.

둘째 원칙은 관점·전망이 아닌, 목적·이해·욕구를 협상의 중요 주제로 설정하라는 것이다. 관점과 전망은 각 개인의 선호에 따라 다르기 때문에 협상을 통해 변화시킬 수 없다. 이것은 중재, 협상의 대상이 아니라 각자가 서로 존중해야 할 대상이다. 이에 비하여 목적·이해·욕구는 그 과다와 나로 인하여 상대방에게 줄 수 있는 영향을 협상을 통해 조절할 수 있다.

셋째 원칙은 결정을 하기 전에, 갈등당사자 쌍방에 이익을 줄 수 있는 다양한 해결대안을 개발하라는 것이다. 당사자간의 이익갈등은 제로섬 관계의 이익일 경우가 많다. 제로섬 관계의 이익갈등은 협상과정에서 서로 조정할 수 있는 '관계의 수'가 많으면 많을수록 협상중재안을 도출하기가 용이하다.

넷째 개발된 복수의 해결책(안)을 평가하기 위한 독립적인 기준을 합의하여 최종 해결책을 결정하라는 것이다. 복수의 협상대안을 도출하되, 큰 줄기에서 그보다 많은 중간 줄기로, 그리고 중간 줄기보다 더 많은 세부 줄기로, 큰 항목 → 중간 항목 → 세부 항목의 순서로 기준을 도출하여야 한다. 이런 연역적 방식으로 기준을 도입하는 것의 장점은 기준을 설정함에 있어 객관성을 담보할 수 있다는 것이다. 처음부터 세부 기준을 정하면, 세부 기준이 어느 한쪽의 이익을 더 반영할 수 있기 때문에 갈등당사자가 합의를 이끌어 내기가 어렵다. 여기서 중요한 점은 이러한 큰 평가항목으로부터 세부 항목으로 이어지는 '항목 트리(tree)'를 도출하는데 큰 평가항목부터 단계적으로 '돌이킬 수 없는' 합의사항으로 만들어야 한다는 점이다.

“하바드 개념”의 원칙은 효과적인 갈등관리를 위한 사고의 원칙을 제시하고 있을 뿐, 개별적인 갈등사안에 따라 응용하여 적용할 수 있을 것이다.

## 5. 맺는말

비교의 시각에 바라보면, 각 국가의 문화적, 정치사회적, 법적, 사회제도적 환경이 다르기 때문에 각 국가의 갈등유형, 갈등의 전개과정, 그리고 갈등관리방법은 동일한 잣대로 평가할 수 없다. 개별국가의 환경과 전통이 상이하기 때문에 각각의 갈등발생 요인, 과정도 상이하고, 이에 따라 당연히 갈등관리 또한 다를 수 있다.

갈등은 기본적으로 권위적, 비민주적 관계에서 최소화될 수 있다. 관계의 측면에서 볼 때, 개인간·단체간·지역간·국가간 갈등은 힘의 논리에서 발생한다. 한 쪽의 힘이 다른 쪽의 힘보다 월등히 강할 때에는 갈등이 나타나지 않는다. 권위주의적 가부장제에서는 가부장의 강력한 권위에 눌려 가족간 갈등은 나타나지 않고, 사회에

서도 권위주의적 국가에서는 조직간, 단체간 이익갈등은 최소화된다. 중앙집권적 행정체계에서는 이익을 둘러싼 지방간 갈등은 거의 없다. 모든 것을 중앙정부가 지시·통제·관리를 통해 지방을 다스리기 때문에 지방간 갈등은 거의 나타나지 않는다. 국제차원에서조차 마찬가지이다. 국제사회에서 국가간 분쟁이 많이 발생하지 않는 시기는 현상을 유지하려는 국가의 힘이 현상을 타파하려는 국가의 힘보다 월등히 막강할 때, 분쟁의 수는 적었다. 이런 극단적 힘의 불균형은 우월한 편의 이익(주장)은 극대화되고, 열등한 편의 이익(주장)은 포기되어야 함을 의미한다.

결국 갈등은 사회가 민주화되면서 나타나는 자연적인 현상인데, 중요한 점은 이 갈등을 어떻게 합리적으로 관리·조절하는 데에 있다. 갈등 관리·조절을 위해서는 미시적으로는 협상과 협력을 통해 당사자의 이익(주장)을 합리적인 수준까지 최대화해야 하며, 이를 위해서는 갈등의 성격, 핵심 등을 냉철하게 파악해야 한다.

거시적으로는 합리적인 갈등 관리·조절을 위해서는 사회체제적 측면에서 바라보아야 한다. 독일이 2차 대전 이후 경제성장을 이룬 배경 중 하나는 합리적인 노사관계 때문이었다. 독일은 2차 대전 패전 이후 질서자유주의(Ordoliberalismus) 이념에 따라 과거 나찌시대를 부정하고 새롭게 정치·경제·사회체제를 만들었다. 합리적인 국가·사회의 큰 질서를 형성하고, 그 질서안에서 사회 구성원에게 자유를 허용하였다. 이러한 국가 차원에서의 큰 틀, 질서속에서 독일의 갈등관리체계를 연구할 필요가 있다. 이는 후속 연구과제로 남겨 둔다. ◀







# 국가에너지정책과 에너지자립마을

신근정 \_ 녹색연합 지역에너지팀장



〈느릅마을 방문〉

지난 11월 6일-7일 서울 동작구 상도동의 엄마들과 초등학교 아이들, 서울 성북구 정릉동의 할머니들은 함께 강원도 화천의 느릅마을에 다녀왔다.

상도동 엄마들과 정릉동 할머니 외에도 금천구의 주민, 금호의 아파트 입주자대표회장이 함께 동행했다. 한 번도 서로 만난 적 없고, 별다른 인연도 없는 이들이 함께한 이유는 ‘에너지자립마을’이라는 공통된 관심주제 때문이다. 서로 한 번도 만난 적 없어도 서로 금세 친해져 함께 사진을 찍었고, 할머니들은 아이들에게 사탕을 건넸다. 두 시간을 달려 도착한 한적한 시골마을, 마을대표의 안내로 마을탐방길에 나선 방문객들은 예쁘고 아기자기하게 꾸며진 마을 풍경에 흠뻑 젖어들었다.

서울의 에너지자립마을 주민들이 멀리 화천의 느릅마을까지 간 까닭은 멀리 바다 건너 스위스에서 건너온 거대한 중앙난방 보일러를 보기 위해서였다. 아이들은 작은 강아지들과 노느라 정신없었고, 어른들은 네덜란드까지 육지로 실어다 네덜란드에서 배를 타고 대서양을 건너온 국내 하나뿐인 거대한 펠릿우드칩 겸용 보일러를 보고 신기해했다. 그리고 지난 6년간 에너지자립마을 활동을 진행하면서 겪은 어려움과 보람을 듣고 이야기를 나누며 함께 공감했다.



〈수능을 마치고 투표하러 온 학생들〉  
(사진출처 : 신근정)



〈영덕발전소 유치찬반 주민투표 투표소 전경〉  
(사진출처 : 신근정)

경상북도 영덕군 영해면은 인구 6천 명의 작은 면 소재지다. 지난 달부터 영해면 농민경영인들과 목사님들, 신부님들이 분주히 움직였다. 그러다 지난 11월 11일 면사무소앞 천막에 난데없는 투표소가 열렸다. 비가 부슬부슬 내리는 천막투표소엔 새벽 6시부터 할머니, 할아버지들이 지팡이를 짚고 오셨고 갓난 아기를 안은 아이엄마들도 들렸다. 목사 사모님과 아주머니들은 다리가 아파 걷기도 힘든 할머니들이 오시면 의자를 내드리고, 아기를 안은 엄마들에게 아기를 받아 안으며 투표소 진행을 도왔다.

투표 둘째날인 11월 12일은 수능일이었다. 저녁 무렵이 되자 교복을 입은 남학생 2명이 찾아왔다. 수능을 마친 고3 수험생이었다. 생일이 1996년 11월 9일로 만 19세 생일을 지낸지 3일된 옛된 남학생은 발급받은 지 얼마 안된 새 주민등록증을 내밀고 신분확인을 거친 후 생애 첫 투표권을 행사했다. 안타깝게도 함께 온 친구는 생일이 아직 지나지 않아 투표를 할 수 없었다.

이 장면은 신규발전소 부지로 예정 고시된 영덕의 주민들이 스스로 발전소 유치찬반을 묻겠다며 진행한 주민투표 현장이다.

## 1. 지역의 선택 하나. 에너지자립마을



〈느름마을 전경〉  
(사진출처 : 느름마을 홈페이지)



〈마을 중앙보일러〉  
(사진출처 : 강원뉴스)

서울의 에너지자립마을 주민들이 방문한 강원도 화천 느름마을은 약 150가구의 면소재지 마을인데, 주민들이 모여사는 약 80여가구에 지역난방을 하고 있는 곳이다. 마을 중앙에 위치한 산림바이오매스센터에는 스위스에서부터 대서양을 건너온 대규모 나무보일러가 설치되어 있다. 그리고 창고엔 잘게 파쇄된 나무조각들과 나무 펠릿이 가득 쌓여있고, 마당엔 파쇄하기 위해 가져온 나뭇가지들이 가득 쌓여있었다. 이 나무들로 온수를 만들고, 열교환방식으로 집집마다 난방과 온수를 공급한다. 이를 위해 마을 길 아래엔 배관이 깔렸다. 아무리 주민들이 시골치고는 모여산다 하더라도 아파트처럼 집들이 밀집해 있는 것은 아니기에 온수가 배관을 타고 공급되는 중에 식을까봐 최고의 단열성능을 가진 독일의 이중단열배관을 수입해 설치했다. 직경 250mm가 넘는 배관을 우레탄 폼으로 가득 채우고 작은 입수관과 출수관을 배치한 배관이다. 그 결과 출수온도 75도, 입수온도 70도로 거의 열손실없이 집집마다 난방을 공급할 수 있었다.

화천은 휴전선에 인접한 북쪽에 위치해 겨울이 길다. 1년중 절반이 겨울이다. 그러다 보니 집집마다 난방비가 많이 들었다. 나무보일러 지역난방을 하기 전에는 집집마다 석유보일러나 심야전기 보일러를 썼다. 집은 춥고, 연료비는 많이 들었다.

그러다 2010년 산림청의 탄소순환마을 시범사업에 선정되며 받은 사업비와 마을기금을 합쳐 주민들은 집을 따뜻하게 고쳤고 마을중앙보일러를 설치했다.

예전에는 겨울이 오기 전 겨울나기를 위해 기름통을 드럼으로 채우는 것이 겨울준비의 가장 큰 일이었으나 이제는 도시가스가 들어오는 서울 아파트처럼 열량계로 체크된 난방비를 고지서로 받는다. 그 밖에도 마을중앙보일러의 폐열을 이용한 농산물 건조기, 마을 중앙에 위치한 공원에는 태양열 조리기, 자전거발전기, 수차발전기가 설치되어있고, 전봇대에는 미니태양광이 달려있었다. 마을 정류장 가로등엔 하이브리드로 풍력과 미니태양광이 설치되어 있었다.

화천에 방문했던 서울 동작구 상도동은 서울에서 가장 활발하게 활동하는 에너지자립마을인데, 2015년 현재



광역시인 서울시 안에는 아파트 혹은 마을 단위의 에너지 전환마을이 35곳이나 활동 중이다.

그 중에 동작구 상도동은 ‘성대골’이라는 이름으로 에너지활동을 진행하고 있다.

성대골에서는 거의 날마다 교육이 진행된다. 에너지강사양성교육, 인근 아파트주민들을 위한 에너지교육, 인근 중학교나 초등학교에서 진행되는 에너지교육들이다. 주로 이론적으로는 핵발전의 위험성과 에너지위기에 대해, 에너지정책에 대해 수업하지만 이론수업뿐 아니라 단열, 햇빛온풍기, 햇빛건조기, 태양광핸드폰 충전기 만들기, 직조까지 손으로 재생에너지(혹은 효율화)제품을 만드는 적정기술교육도 진행되고, 이런 기술들을 실제로 생활에 적용해보는 실험도 이뤄진다.

그리고 요즘은 협동조합을 만들기 위한 작업이 한창이다.

지난해 만들어진 ‘마을닷살림’ 협동조합은 에너지효율화와 에너지교육을 위한 협동조합으로 만들어졌다. 이 협동조합이 ‘에너지수퍼마켓’을 설치해 운영 중이다. 에너지수퍼마켓은 각종 에너지절약과 효율화 제품뿐만 아니라 에너지에 대한 모든 상담을 진행하고, 마을 주민들의 사랑방역할도 하고 있는데 온라인 매장도 있다. 이제 꽤 자리를 잡아 상도동 주민들이 에너지 수퍼마켓의 상담을 통해 집을 따뜻하게 고치는 일이 차츰 늘어나고 있다.

그리고 지금 한창 만들고 있는 협동조합 두 개는 태양광발전 협동조합과 국사봉중학교 생활협동조합이다. 태양광발전협동조합은 마을인근 중학교 옥상에 태양광발전소를 설치하기 위해 조합원을 모집하고 있고, 학교생활협동조합은 2014년에 인근 중학교에서 에너지교육을 진행하면서 3평짜리 작은 집을 지었는데 이 공간을 활용해 에너지교육을 진행할 협동조합을 준비 중인 것이다.

성대골이 이처럼 에너지자립마을 활동을 시작하게 된 것은 2011년 3월 발생한 후쿠시마 사고때문이었다. 후쿠시마 사고가 나는 것을 뉴스로 지켜본 성대골어린이 도서관 관장님은 고향이 부안이어서 자연스레 부안 핵폐기장 싸움을 떠올렸고, 뭐라도 해야한다는 생각에 후쿠시마 사고와 방사능 위험에 대해 특강을 진행했다. 그게 인연이 되어 녹색연합과 6개월에 걸친 교육, 워크숍, 농촌의 에너지자립마을 탐방을 했고, 도시에서 최초로 에너지자립마을을 만들어보기로 마을주민들이 의기투합했다. 그리고 지금은 영국, 대만 등 해외에서도 사례를 보러 탐방을 오는 한국의 대표적인 에너지자립마을이 되었다.

함께 간 성북구 정릉동 삼덕마을은 정릉 종합사회복지관과 함께 에너지자립마을을 만들고 있는 곳이다. 정릉 종합사회복지관은 국내 최초의 ‘에너지복지관’을 표방하며 에너지복지활동과 에너지자립마을 활동을 진행 중인 복지관이다.

마을주민들에 대한 에너지교육, 복지관이 앞장서서 진행하는 에너지절약, 인근 고대사대부고의 환경동아리와 함께하는 재생에너지제품 만들기등을 진행했고, 복지관의 특성을 살려 어려운 이웃의 집을 고쳐주거나 태양광발전기를 달아주는 활동도 했다.

그리고 함께하는 삼덕마을은 단독주택이 모여 있는 마을공동체가 잘 살아있는 마을로 에너지절약은 물론 집집마다 태양광발전기를 달았고, 에너지교육과 에너지 축제도 열고 있다.



## 2. 지역의 선택 둘. 주민투표

2011년 3월 11일 바로 옆 이웃나라 일본에서 일어난 후쿠시마 사고는 우리나라 국민들에게 큰 충격을 주었다. 지진과 쓰나미, 후쿠시마 핵발전소 폭발로 이어진 이 사고는 종일 미디어를 통해 보도되었고, 시민들은 큰 충격에 빠졌다. 그리고, 3월 12일 사고가 일어난 바로 다음날 시민, 환경, 경제, 평화, 종교등 모든 분야의 ngo 40여 단체는 긴급회의를 열고 일본 후쿠시마 사고 대책 및 한국내 핵발전소의 폐쇄를 요구하는 '핵없는 사회를 위한 공동행동'이라는 네트워크를 구성했다.

정부는 시민들의 동요를 막기 위해 일본의 방사능 물질이 한국으로 오지 않으며, 한국내 핵발전소도 안전하다고 주장했지만, 시민들은 그 말을 믿지 않았다.

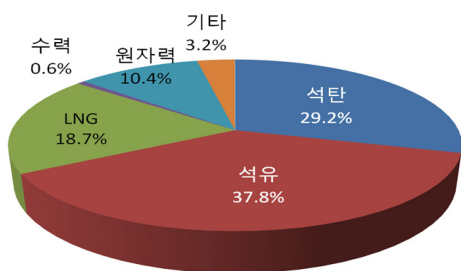
그해 9월 전국에서 블랙아웃이 일어났다. 여름이 지나 전력사용량이 줄어들거라 예측한 시점에서 주요 발전소들이 가동을 멈추고 정비에 들어갔는데, 늦더위가 오면서 전력사용량이 급증하자 전력망에 과부하가 생기면서 대규모 정전이 일어난 것이다.

블랙아웃이 일어나자 신호등과 엘리베이터가 멈췄고, 병원의 설비가 가동을 중지했으며, 냉장고와 수산시장의 산소공급기가 멈췄다. 횃집의 물고기가 떼죽음 했고, 아파트 주민들은 엘리베이터에 갇혔고 교통사고가 잇따랐다. 출력을 자유롭게 조절할수 없는 핵발전과 화력발전은 이런 대규모 정전앞에 무용지물이었다.

이 두 가지 사건은 에너지가 우리의 생명과 안전에 얼마나 큰 영향을 미칠 수 있는지 여실히 보여주었다.

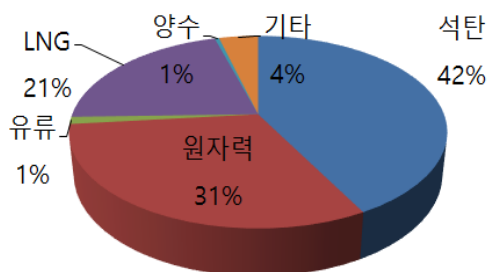
그리고 핵발전과 화력발전위주의 중앙집중식 에너지체계에 의문을 갖게했다.

지금 한국의 총 에너지소비량을 원료별로 보면 석유 37.8%, 석탄 29.2%, LNG 18.7%, 핵 10.4%, 기타 3.8%를 차지하고 있다.



2013년

〈원료별 에너지사용량〉  
(출처 : 에너지통계연보)



〈2015 원료별 전기생산비율〉  
(출처 : 전력거래소)

현재 에너지의 원료수급, 전력의 생산과 공급, 에너지가격결정 등 에너지공급과 수요관리의 전적인 권한은 중앙정부에만 있다. 정부가 국가에너지기본계획과 전력수급기본계획을 세우고 이에 따라 에너지 및 전력의 공급이 이뤄진다.

그리고, 정부가 소유한 1개의 전력회사(한국전력)가 전력거래와 전력공급을 독점하고 있다.

전기를 생산하는 화력발전과, 핵발전소는 대부분 바닷가에 위치하고 있고, 이를 공단과 대도시에서 공급하기 위해 고압송전망을 이용한다. 고압송전탑은 전자파 문제와 토지 강제수용으로 많은 사회적 갈등을 일으키고 있고, 2015년 수립된 제 7차 전력수급기본계획에 따르면 발전소 건설비용보다 송전선 건설비용이 더 많다.

그러나 NGO와 시민들은 이 계획에 심각한 우려를 갖고 있다. 화력발전과 핵발전을 계속해서 확대하려고 하고, 재생에너지를 확대하기 위한 정책은 매우 부족하기 때문이다.

국회예산정책처 자료에 따르면 신규설비를 전혀 반영하지 않아도 2023년까지 15%이상의 설비예비율이 유지되며, LNG복합발전 설비만을 2018년에 도입할 경우 2022년까지 설비예비율이 20% 이상 유지된다.

전력설비예비율은 2014년 이미 10%를 상회했다. 그러나 이정도 설비예비율만으로도 전력거래가격의 가파른 하락이 이어져 이는 재생에너지산업 수익성 악화로 연결되고 있다.

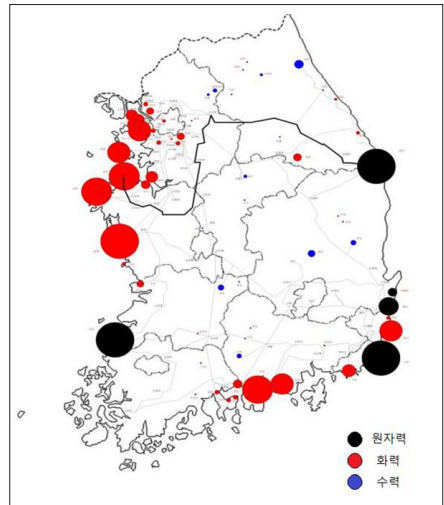
더 이상의 신규 화력발전과 핵발전이 필요 없는 것이다.

점점 더 계절을 가리지 않는 미세먼지가 거의 매일 발생하고 있고 기후변화도 점점 더 심각해지고 있다. 경북에서 주로 재배되던 사과들은 이제 강원도에서 재배되고, 파파야, 키위등의 열대과일은 경북에서도 재배된다. 경북은 포도의 주산지였지만 재배면적이 점차 축소되고 있고, 강원도 영월과 파주등지에서 재배가 확대되고 있다. 바닷가에서의 백화현상도 심해져 해조류가 거의 사라져 바닷속 사막화가 심각하게 진행되고 있다.

이 미세먼지와 한반도 기온상승을 일으키는 이산화탄소의 증가는 자동차 매연과 함께 석탄화력발전소를 주범으로 꼽고 있다.

또한 핵발전소도 심각한 문제다. 한국 최초의 핵발전소인 '고리 1호기'는 30년인 설계연한을 넘겨 10년 더 수명을 연장했고 2017년까지 가동될 예정인데 잦은 고장을 일으켜 국민들은 불안에 떨고 있다. 또한 두 번째 설치된 핵발전소 '월성 1호기'도 후쿠시마 사고의 영향으로 2012년 설계수명 만료로 가동이 정지되었지만 다시 수명연장 허가를 받았다. 또한 삼척과 영덕등에 신규핵발전소도 추가로 더 건설할 계획이라 핵발전소 예정부지 주민들은 강력하게 반발하고 있다.

삼척과 영덕 두 핵발전소 신규 예정부지 주민들은 주민투표를 통해 주민들의 의사를 분명히 했다. 삼척에선 핵발전소 반대를 내건 시장이 당선된 후 바로 2014년 10월 삼척시 주관으로 주민투표를 실시했고, 67.9%의 투표율에 85.4%의 반대율을 보였다. 그리고, 주민투표 효력이 없다던 정부는 제 7차 전력수급기본계획에서 삼척을





슬그머니 제외했다. 그리고, 박근혜정부에 대한 지지율이 80%를 넘는 경상북도 영덕에선 영덕군의회가 나서서 주민투표를 결의했지만 끝까지 영덕군은 주민투표를 외면했고 결국 영덕군의 도움없이 주민들의 힘 만으로 주민투표가 진행되어야 했다. 그리고 주민들에게 직접 개인정보를 물어 작성한 1만 8천명의 유권자 명부로 투표를 치렀다. 그리고 그 중 60%가 투표에 참여했고 90%이상의 반대율을 보였다. 영덕군 선거관리위원회가 보유한 유권자명부를 기준으로 하더라도 부재자를 제외한 2만 5천여 유권자 중 1만 1천여명이 투표에 참여해 40%의 투표율을 보여 핵발전소 유치반대의사를 명백히 한 것이다. 그러나, 주민투표가 끝나자 정부는 주민투표결과를 국가사무라며 인정하지 않고 예정대로 영덕에 핵발전소를 설치하겠다고 밝히고 있다.

왜냐하면, 현재 원료수급, 전력생산과 공급, 에너지가격등 에너지공급과 수요관리의 전적인 권한은 중앙정부에만 있기 때문이다.

### 3. 지역의 선택 셋. 탈핵에너지전환 지자체장 선언

후쿠시마 사고이후 로컬에너지, 탈핵에너지전환을 주장하며 지방정부가 자체적인 에너지전환계획을 세우기 시작했다.

2012년 전국 45개 기초지방정부의 시장들이 탈핵에너지전환을 선언했고, 서울시, 경기도, 충남, 제주에서 에너지전환계획을 수립했다. 이들 지방정부의 시장들은 탈핵과 에너지전환에 대한 조례를 제정하고, 관련 인력을 배치하며, 지방정부의 에너지계획을 세우겠다고 약속했다.

서울시의 원전하나줄이기 정책은 2012년 4월 시작되었다. 한국의 수도로서 전력생산시설이 없는 서울에서 에너지절약과 효율화, 재생에너지생산으로 원전하나분량의 에너지인 200만 TOE를 대체하기로 한 것이다.

그리고 시민들의 참여를 촉진하기 위해 에너지시민협력과를 신설하고 원전하나줄이기 시민위원회, 원전하나줄이기 실행위원회등 민간과 거버넌스를 구성했다.

이 위원회에는 학교, 마을, 기업, 학자와 전문가, 협동조합 등 다양한 분야의 민간전문가가 합류했다. 그리고 2014년 8월 2년만에 목표인 200만TOE의 에너지절약, 생산이 이뤄졌다. 그리고 전국이, 주요 도시가 다 전기, 가스, 석유등의 에너지사용량이 늘어날 때 서울은 오히려 에너지사용량을 줄이는 성과를 보였다. 이제 2015년부터 본격적인 원전하나 줄이기 2기활동이 시작되었다. 에너지절약, 효율화, 생산에 집중했던 1기와 달리 2기는 에너지자립, 나눔, 참여라는 가치중심적인 방향을 설정했다.

성북구에서는 기후변화에 대비하기 위해 '온실가스 없는 성북'을 위한 활동이 시작되었다. 2012년 온실가스 없는 성북구민 행동계획 연구가 진행되었고, 주민들의 참여로 2020년까지 20%의 온실가스를 절감하기로 목표를 설정했다. 그리고 성북구민이 함께 참여할 수 있는 대규모 에너지절약실천활동인 '실감나는 절전소' 활동이 시작되었다.

절전소란 '에너지를 절약하는 공동체'란 뜻으로 아파트, 마을공동체, 학교 등에서 에너지절약활동을 진행하

는 것이다. 민간단체인 녹색연합, 그린스타트성북지부, 녹색성북네트워크와 성북구청이 협약을 맺고 공동으로 진행하고 있다. 2015년 현재 20곳의 아파트 단지, 18곳의 마을공동체, 5곳의 학교가 절전소 활동에 동참하고 있다. 절전소 활동에 참여하는 세대만 3만세대가 넘는다. 절전소에서는 에너지절약과 효율화에 대한 필요성을 교육하고 매월 정기모임을 통해 전년동월대비 전기를 얼마나 절약했는지 표시하는 절전그래프를 그린다. 그리고 각 절전소의 대표들이 매월 1회 정기회의를 통해 현황을 공유하고, 연말에는 우수 절전소 시상도 진행한다. 절전소 외에도 공공기관 지붕에 태양광발전소를 세워 그 수익금으로 어려운 구민을 돕는 성북나눔발전소, 관내 낡은 건물의 에너지효율화, 초, 중, 고등학교 옥상의 태양광 발전기설치, 에너지를 많이 사용하는 관내 대학들이 에너지사용현황을 알리는 현황판 설치등 다양한 노력들이 이어졌고, 그 결과 2012년 1,531,052MWh이던 성북구 전기사용량은 2014년 1,440,362MWh로 9%나 줄일수 있었다. 2년간 줄인 전기사용량을 이산화탄소로 환산하면 55,400톤이나 된다.

#### 4. 국가에너지정책과 우리의 선택

시민들, 마을과 지자체의 다양한 노력에도 불구하고 정부는 여전히 핵발전과 화력발전을 늘리려고 하고 있고 에너지의 생산과 공급은 정부의 고유권한이라는 인식을 버리지 않고 있다.

그래서 전국 곳곳에서 에너지 문제를 둘러싼 갈등이 끊이지 않고 있다.

화력발전이 밀집한 충남에선 석탄야적장에서 날아온 석탄가루로 마을이 시커멓고 배에 싣고온 석탄을 옮기며 바다가 오염된다. 당진의 주민들 몸속에선 화력발전소에서 배출한 비소와 카드뮴이 인근 청양지역에 비해 많게는 5배나 검출되고 발전소에서 생산된 전기를 옮기기 위한 고압송전선 때문에 암환자가 다른 지역보다 훨씬 많다.

부산 고리, 울산 울진, 경주 월성, 영광등 핵발전소 주변지역의 바닷가 해조류는 방사능에 오염되었고, 방사능의 영향으로 암이 발생한 원전지역 주변 주민들은 한수원을 상대로 소송을 제기했다.

후쿠시마 사고 전까지 핵발전과 화력발전 주변지역 주민들의 아픔은 수도권의 주민들에게 내일이 아닌 남의 일이었고, 가슴아파하던 시민들도 어떻게 함께 해야 할지 막막하기만 했다.

이제 후쿠시마 사고 이후 붓물터지듯 에너지로 인한 피해에 공감하게 된 지자체와 시민들은 곳곳에서 에너지전환을 위한 활동을 시작했다.

이제 더 이상 에너지의 생산과 공급은 중앙정부의 고유권한일수만은 없다. 실제 에너지생산과 수송으로 인한 피해를 입고 있는 지역주민들과 대안을 찾는 에너지전환마을, 지자체가 함께 연대하고 목소리를 높여 지속가능한 에너지 정책, 피해를 제대로 보상하고 더불어 함께 사는 에너지정책을 마련해야한다.

서울에서 원전 2기분량의 에너지를 대체하려는 원전하나줄이기 시즌2의 정책이 세워졌고, 충남은 신재생에너지를 확대하고 에너지사용을 효율화해 화력발전 3기 분량의 에너지를 대체하려는 지역에너지종합계획인 '2020 에너지계획'을 지난 6월 발표했다.



서울에서 지난 3년간 진행했던 에너지전환정책의 시행착오와 성과는 충남에서 새로 시작되는 정책에 선행사례가 될 것이다. 그리고 서울의 지난 4년의 활동경험을 가진 에너지전환마을들의 주민들은 충남의 마을들이 에너지전환을 위해 활동을 시작할 때 좋은 조언을 줄 수 있을 것이다.

서울의 은평구에 있는 태양과바람의 협동조합과 지역주민들은 이미 밀양송전탑 피해주민들과 ‘은밀함 연대’·‘은평과 밀양이 함께하는 탈핵연대’를 맺고 교류하고 있다.

전력자급도가 5% 밖에 되지 않는 서울은 전력자급도가 300%를 넘는 충남에 빛을 지고 있다.

서울의 에너지전환마을 주민들이 충남의 화력발전, 고압송전 피해주민들이 만나 함께 연대해야하는 이유다.

피해지역이 제 목소리를 내고, 빛을 진 도시의 마을이 연대해서 함께 할 때 시민들의 힘으로 지속가능한 에너지정책을 만들어 갈수 있다. 마을과 마을, 지자체와 지자체의 연대만이 중앙정부의 불합리한 에너지정책을 바꿀 수 있는 희망이 될 거라고 믿는다. ◀



# 2015년 도정을 돌아보며



김용찬  
충남도 기획조정실장

먼저, 올 한해 메르스사태, 가뭄 등 어려운 여건 속에서도 도정이 흔들림 없이 안정적으로 운영될 수 있도록 애정 어린 관심과 함께 성원을 보내주신 도민여러 분께 감사의 인사를 드립니다.

지난 1월 기획조정실장으로 부임하여 올 한해 도정을 어떻게 기획하고 조정해야 할 것인가 고민하던 것이 엇그제 같은데 벌써 1년을 마무리하고 돌아보아야 할 시기가 되었으니 세월의 빠름을 실감하게 된다.

## 2015년은 실질적인 민선6기 첫 해

2015년은 민선5기 뿌린 씨앗을 민선6기에 잘이어서 꽃피우고 열매맺어야 하는 중요한 시기로 공정과 신뢰라는 사회적 정의의 가치를 높여가면서 저출산 고령화, 저성장 사회양극화 등 우리시대가 직면한 위기와 과제를 풀어내는데 중점을 두었다.

특히, 지난 시대 경부축을 기반으로 산업화를 이루었듯이 이제는 서해안을

중심으로 21세기 환황해아시아 경제시대를 우리 충남이 주도할 수 있도록 차근차근 준비해나가는 한해였다.

### 행정혁신·자치혁신·3농혁신 등 「3대 혁신」 추진으로 지역역량 강화

외부 행정환경 변화에 적극 대응하고 도민으로부터 신뢰받는 '일 잘하는 지방정부'로 거듭나기 위해 「행정 혁신」을 추진하여 지방자치 성숙에 따라 광역정부로서 도의 역할과 기능변화, 도민의 행정참여 욕구 및 고품질 정책서비스에 대한 수요 증가에 대비하였다.

창조성이 강조되는 미래사회, 인생 100세 시대를 맞이하여 현장에서 요구되는 교육, 지역사회 문제를 스스로 결정·실행하는 자치역량 교육 등 「자치혁신」을 추진하여 도민이 도정의 주인으로서 지역발전 전략을 마련하고 도정의 주요 정책에 대하여 의사결정을 할 수 있도록 주민자치역량을 강화하였다.

또한, 농어업·농어촌을 이끌어 갈 충남형 지역리더 육성, 변화를 선도하는 충남 농업을 위한 「3농혁신」 추진으로 FTA 시장개방과 기후변화 등으로 급변하는 농업환경에 대응하고 있다.

### 행복한 성장·행복할 권리·행복한 환경 등 「3대 행복」 추진으로 시대적 과제에 능동적 대응

도민 모두가 골고루 잘사는 「행복한 성장」을 위해 지속가능한 경제발전, 지역순환체계 구축, 서민경제 안정, SOC 확충 등 각 산업영역 간 고른 성장, 질적 성장 생태계를 구축하였으며, 「행복한 권리」를 위해 인권과 따뜻한 복지, 생명과 재산보호, 평생교육, 생활 속 체육 증진 등 세대, 계층, 남녀 구분 없는 권리로서의 생존권 보장에 노력하였다.

또한, 「행복한 환경」을 위해 온실가스 감축, 신재생에너지, 문화인프라 구축, 문화유산 계승·발전 등 하늘·땅·바다, 역사·문화·환경 등 쾌적한 생활환경 조성에 전력을 다해왔다.

### 다양한 분야에서 지역발전 성과 가시화

지난 7월 충청권과 백제 관련 문화유산으로는 처음이며, 한국의 12번째로 백제역사유적지구의 세계유산 등재 결정으로 도민 자긍심을 높이는 계기가 되었다.

또한, 정부의 신규 사업 억제 및 SOC 사업 감축 등 어려운 여건 속에서 서해안 중심축 물류체계 구축 및 국가 균형발전 기틀을 마련하고, 내포신도시 조기 활성화, 문화 및 R&D 사업 등 다방면에서 지역현안을 해결하였다.

특히, 서해선 복선전철 기공식, 천안~당진 고속도로 사업 발주, 제2서해안 고속도로 실시설계 착수, 수소연료전지자동차 부품 실용화 육성사업 예타 대상사업 선정 등 국가의 균형발전과 지역발전의 동력이 되는 사업들이 차질 없이 추진하게 되었다. 이 모든 것이 도민 모두가 하나 되어 이루어 낸 뜻 깊은 성과라 생각한다.

## 메르스사태, 가뭄으로 도민들께서 어려움 겪으면서 아쉬움과 함께 충남도의 존재이유를 느낀 소중한 한 해

지난해 세월호 참사의 상처가 채 아물기 전에 메르스라는 前代未聞의 질병으로 도민들께서 불안과 고통을 겪는 과정을 지켜보면서 다시 한 번 도민의 생명과 삶을 안전하게 지키고 보호하는 길이 충남도가 존재하는 이유임을 느낀 한해였다.

현재, 가뭄으로 인해 도민들께서 어려움을 겪고 있어 안타까움이 많지만 도민들과 함께 슬기롭게 헤쳐 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

## 충남은 대한민국의 새로운 시대를 선도하기 위해 노력

서해안 비전, 환황해프로젝트, 충남 경제비전 수립·실천을 통해 지역발전 동력을 마련하고, 도민의 행복과 삶을 질 향상을 위해 그동안 수립한 중장기계획을 착실히 실행해 나가고 있다.

또한, 정책의 실현과정에서 지방의 현실이 불합리한 정책개선, 국가의 지속가능한 발전을 위한 정책연구 등을 통해 충남의 과제이자 대한민국이 직면하고 있는 시대적 과제를 충남이 앞장서서 도정에 반영하고 대한민국 과제에 도전하는 선봉 역할을 다해 나갈 계획이다.

앞으로도 도민여러분들의 관심과 성원을 부탁드립니다. 



## 할리우드에 ‘세계유산 백제’ 소개

충남도가 할리우드에 ‘세계유산 백제’를 소개, 영화 촬영지로 선택받을 수 있을지 주목된다.

도는 10월 21일 미국 로케이션 매니저 조합(LMGA, Location Managers Guild of America) 회원을 대상으로 부여와 서천지역에서 팸투어를 진행했다.

LMGA는 할리우드 영화 촬영지 섭외를 담당하는 제작팀원과 로케이션 전문 업체, 촬영지와 연계된 회사나 기관 등을 주요 회원으로 지난 2003년 설립된 비영리 전문기관이다.

이번 팸투어에 참여한 LMGA 회원은 모두 8명으로, 영화 ‘트랜스포머’와 ‘미션 임파서블’, ‘스파이더맨’, ‘인디애나 존스’, ‘캐리비안 해적’, ‘배트맨’, ‘터미네이터’ 등 할리우드 블록버스터 영화 촬영지 섭외를 직·간접적으로 관여한 매니저들이다.

이들은 이날 서천 옛 장항제련소와 인근 폐가, 송림해변 및 스카이워크 등을 잇따라 방문했다. 서천에 이어 부여로 이동한 LMGA 회원들은 백제문화단지와 세계유산에 등재된 정림사지, 궁남지 등을 차례로 방문, 영화 촬영지로써의 가능성을 타진했다.

팸투어 이틀째인 22일에는 예산 증실농원으로



이동, 과일 따기 체험과 사과와인 시음 등을 했다.

도 관계자는 “LMGA 회원들은 할리우드 영화 촬영지 섭외 및 결정에 큰 영향력을 가진 인물이 다수 포함돼 있는 것으로 전해지고 있다”며 “이번 팸투

어는 한국영상위원회가 미국 블록버스터 영화 촬영 유치를 위해 할리우드 대형 스튜디오 로케이션 스카우팅·헌팅 업무 담당 매니저를 우리나라로 초청하며 성사됐다”고 설명했다.

이 관계자는 또 “21세기는 영상과 콘텐츠의 시대인 만큼, 충남을 배경으로 한 영상 콘텐츠가 더 많이 제작될 수 있도록 노력하겠다”고 말했다.

한편 도는 9월 11~12일과 17~19일 한국영화감독조합, 영화프로듀서조합, 제작가협회 등 국내 유명 영화·드라마 관계자를 초청, 팸투어를 가졌다.

각 팸투어는 부여 부소산성과 정림사지, 능산리고분군 등 세계유산에 등재된 부여·공주 백제역사유적지구, 태안 해안국립공원 절경, 신두리 사구 방문 등의 일정으로 진행됐다.

도는 지난 7월 출범한 충남영상위원회 등을 통해 도내 로케이션 데이터를 구축, 영화·드라마 촬영 유치 등 영상 관광 활성화 사업을 지속적으로 추진할 방침이다

## 전국이 또다시 인정한 ‘충남도 행정혁신’

충남도가 더 일 잘하는 지방정부 실현을 위해 중점 추진 중인 ‘행정혁신’이 다시 한 번 전국적인 인정을 받았다.

도는 행정자치부 등이 주최한 ‘제4회 대한민국 지식대상’에서 ‘우수상’ 수상기관으로 선정됐다.

대한민국 지식대상은 조직 구성원의 지식이나 노하우를 조직적이고 체계적으로 발굴, 조직 내 보편적 지식으로 공유·활용토록 함으로써 문제 해결 능력을 향상시킨 행정 및 민간·공공 기관에 수여하는 국내 최고 권위의 지식경영상이다.

도는 지난해 지식대상 ‘대상’을 차지해 대통령 표창을 받았으며, 지난 2013년에는 우수상을 수상했다.

지식대상을 ‘3년 연속’ 수상한 광역자치단체는 전국에서 충남도가 유일하다.

도의 이번 ‘우수상’ 수상 기관 선정은 ‘제로-100 프로젝트’ 기반 지식행정 체계 구축을 통한 정부3.0 가치 실현 등에서 높은 평가를 받았기 때문이다.

행정혁신의 일환으로 추진 중인 ‘제로-100 프

로젝트’는 ‘업무누수 제로(0), 정보는 100% 공개하자’는 의미로, ‘투명하고 일 잘하는 지방정부 실현’을 목표로 하고 있다.

또 지식행정 인식 제고를 위한 독서대학과 혁신대학, 직원들의 다양하고 창의적인 정책 아이디어를 이끌어 내고 있는 ‘무기명 토론방’ 및 ‘무기명 단체 채팅방’, 문제 해결형 지식동아리 운영, 전국 최초 ‘협업포인트제’ 도입, 부서별로 분할된 업무 추진 방식을 개선한 ‘협업과제’ 추진 등 행정혁신에 따른 각종 사업도 높은 점수를 받았다.

도 관계자는 “도는 가장 일 잘하는 지방정부, 대한민국을 이끄는 충남도정을 만들기 위해 행정혁신을 중점 추진해 왔다”며 “2013년 지식대상 우수상과 지난해 대상에 이어 3년 연속 수상 기관에 선정된 것은 그동안의 행정혁신 성과를 또 다시 인정받은 것으로 풀이된다”고 말했다.

한편 올해 지식대상에는 중앙 부처와 전국 지방자치단체, 교육청, 공공기관, 민간기업 등 33개 기관이 응모했으며, 서면심사와 현지실사, 심사위원회 등을 거쳐 19개 수상 기관이 최종 결정됐다.

## 전국해양스포츠제전 사상 첫 유치 성공

충남도가 국내 최고 해양스포츠 축제인 전국해양스포츠제전 유치에 사상 처음으로 성공했다.

도는 11월 5일 열린 전국해양스포츠제전위원회에서 경북과 강원도를 제치고 오는 2017년 열리는 제12회 전국해양스포츠제전 개최지로 최종 선정됐다고 밝혔다.

전국해양스포츠제전은 국내 최고 권위의 종합 해양스포츠 대회로, 해양수산부가 주최한다.

그동안 전국해양스포츠제전은 경북도가 3차례, 경남과 전남도가 각각 2차례 개최했으며, 도는 지난해 처음으로 도전장을 냈으나 고배를 마신 바 있다.

2017년 충남 대회는 8월 중 4일 동안 보령 요트

경기장과 대천해수욕장 일원 경기장에서 펼쳐진다.

경기 종목은 요트와 카누, 트라이애슬론, 수중핀 수영 등 18개로, 선수와 관계자, 관람객 등 모두 5만여 명이 대회에 참가할 것으로 예상된다.

도는 이번 대회 개최에 따른 경제적 효과가 100억 원에 달할 것으로 추산하고 있으며, 보령지역에 미치는 유무형의 영향도 상당할 것으로 예상하고 있다.

이번 대회 유치는 도와 보령시, 도체육회, 해양스포츠 가맹경기단체 등이 유기적인 협조체제를 유지하며 후보지 현장실사 등에 대응해왔기 때문으로 풀이된다.

또 도정 주요 정책 방향인 ‘해양건도 충남’ 실천 의지를 전달하고, 해양스포츠의 불모지인 충남에서 해양레포츠 저변 확대를 위해 개최해야 한다는 당위성을 설득한 점도 큰 영향을 미친 것으로 분석된다.

맹부영 도 해양수산국장은 “전국해양스포츠제전 유치를 위해 성원해 주신 도민과 체육인 여러분들에게 감사드린다”며 “앞으로 보령시와 긴밀한 협의를 통해 성공적으로 대회를 개최하는 것은 물론, 보령시가 충남 서해안의 해양레저스포츠 도시로 발전할 수 있도록 최선을 다하겠다”고 말했다.

도와 보령시는 2017년 대회의 성공 개최를 위해 내년 7월 ‘제5회 해양수산부장관배 국제요트대회’와 10월 ‘제97회 전국체전 요트대회’를 개최한 뒤, 경기 운영상의 문제점을 찾아 보완할 계획이다.

한편 도는 서해안을 ‘레포츠 드림 라인’으로 조성한다는 계획을 세우고, 중점 추진 중이다.

이 계획은 당진 왜목 거점형 마리나 항만을 중심으로 10개의 마리나 항을 건설하고, 한·중·일을 연계하는 동아시아 해양레저 중심이 된다는 계획이다.

## “서산비행장 민간공항 항공수요 충분”

충남도가 환황해권 경제 시대를 맞아 도내 서해안권 발전과 대한민국의 국가 경쟁력 강화를 위해 ‘서산비행장 민항 유치’를 추진한다.

도는 11월 2일 국회 의원회관에서 새누리당 김제식(서산·태안), 새정치민주연합 박수현(공주) 국회의원과의 공동으로 ‘서산비행장 민항유치를 위한 항공사 초청 간담회’를 개최했다.

이날 간담회는 한국항공대학교 김병중 교수와 좌장으로 토론을 진행하고, 공주대학교 이선하 교수가 ‘서산비행장 민간공항 개발방안’, 한서대학교 김웅이 교수가 ‘국내외 항공여건 분석 및 전망’에 대해 각각 주제발표 했다.

김제식 의원은 이 자리에서 “서산의 지리적 접근성과 중국의 비약적 발전, 저가항공사의 성장률 등을 고려할 때 서산비행장 공항개발 사업은 빠른 시일 내 이뤄져야 한다”라고 강조했다.

이어 김 의원은 “서산비행장 민항 유치를 통해 서해 관광벨트를 중심으로 관광수요 창출과 함께 서산을 동북아 물류의 중심지, 국내 제일의 관광지로 변모시킬 수 있는 기회가 될 것”이라고 덧붙였다.

박수현 의원은 “도내 서북부지역은 기간산업의 급속한 발전으로 중국과 경제교류가 활발한 지역”이라며 “여기에 지난 7월 공주·부여지역 백제역사

유적지구의 유네스코 세계유산 등재로 일본·중국 등 국제 관광수요가 증가하는 점을 고려할 때 서산 비행장의 민항기 취항은 반드시 필요하다”라고 역설했다.

이날 주제발표에 나선 공주대 이선하 교수는 서산비행장의 2020년 장래 이용객 수요는 국내선 47만 명, 국제선 11만 명에 이를 것으로 보고, 향후 내륙노선 4개(김해, 제주, 울릉도, 흑산도)와 국제노선(중국) 2개를 개설할 수 있을 것으로 내다봤다.

이어 한서대 김웅이 교수는 주제발표에서 서산비행장 민항기 취항 타당성으로 ▲해미 공군비행장의 활주로 등 기존시설 이용에 따른 추가사업비 절감 ▲충남도청의 내포신도시 이전에 따른 잠재적 수요 존재 ▲LCC(저가항공사) 기반 다양한 국제노선 개발 및 중소형기 이용 비즈니스 모델 가능성 등을 제시했다.

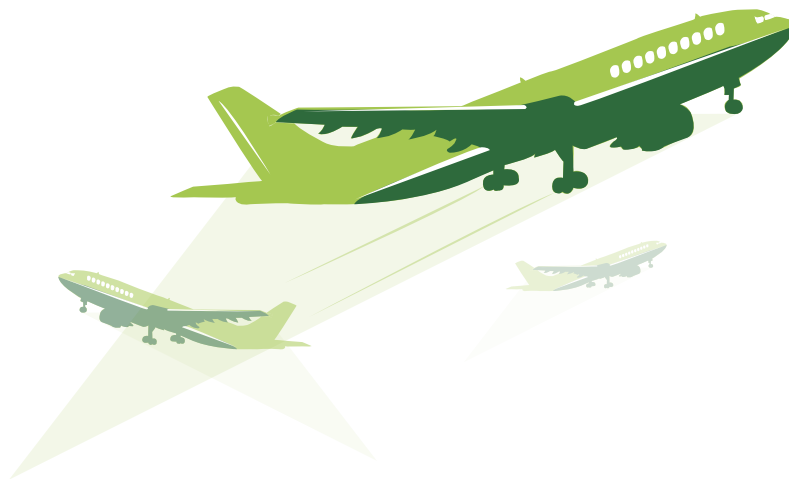
이어진 토론에서 패널들은 올해 말 수립이 완료되는 국토부의 제5차 공항개발 중장기 종합계획에 서산 민항유치 계획이 반영돼야 한다는 데 의견을

같이했다.

이외에도 토론에서는 서산비행장 민항유치를 전제로 국내·외 항공수요 창출을 위한 공격적 마케팅 등 지방공항의 적자운영 위기를 타파하기 위한 다양한 대안이 논의됐다.

도 관계자는 “한-중 FTA를 맞아 서산비행장 민항 유치는 지역은 물론 대한민국을 위한 사업”이라며 “앞으로 국토부의 제5차 공항개발 중장기 종합계획에 서산비행장 민간공항 건설 사업이 반영되도록 행정력을 집중할 계획”이라고 말했다.

한편, 이날 간담회에는 박재현 도 건설교통국장을 포함해 국토교통부 나웅진 공항정책과장, 이완섭 서산시장, 한국공항공사 박담용 안전시설본부장, 한국교통연구원 김제철 항공교통연구본부장, 충남연구원 김원철 책임연구원, 대한항공 김승복 상무, 아시아나항공 진일남 상무, 제주항공 송주석 영업기획부장, 진에어 이광 경영지원본부장, 티웨이항공 최수영 이사가 참여해 토론을 벌였다.





## “국내 신재생에너지 비즈니스모델 국제워크숍” 개최

—신재생에너지 보급, 지역 여건에 맞는 정책으로 전환해야



신재생에너지공급의무화제도(RPS, Renewable Portfolio Standard)를 중심으로 한 현행 신재생에너지 보급 정책에 근본적인 전환이 필요하다는 전문가들의 주장이 나왔다.

충남연구원(원장 강현수, CNI)과 오영식 국회의원실이 10월 28일 국회의원회관에서 공동 개최한 “국내 신재생에너지 비즈니스모델 국제워크숍”에 참가한 전문가들의 한결같은 주문이다.

일본 메이조 대학의 이수철 교수는 “2012년도 일본의 발전차액제도(FIT) 도입 이후의 신재생에너지 보급 확산 추세로 볼 때, 신재생에너지공급의

무화제도만 시행되던 이전에 비해 다양한 신재생에너지원 출현과 이에 따른 비즈니스 모델이 활성화되었다”고 언급했다.

그러면서 “한국의 현행 RPS제도 아래에서는 지역형 소규모 재생에너지 비즈니스의 육성에 한계가 있다.”고 지적한 뒤 “정부는 재생에너지 보급에 대한 목표를 명확히 설정하고, 발전차액지원제도와 공급의무화제도를 결합한 정책을 추진하는 것이 필요하다”고 강조했다.

또한, CTI PFAN(CTI Private Financing Advisory Network)의 ‘피터 스토레이(Peter

Storey)’ 대표는 신재생에너지 도입 확대를 위한 비즈니스 모델과 관련하여 “청정에너지 계획의 장애요인은 바로 자본”이라며 “국제에너지기구(IEA) 산하의 민관 협의체와 같이 프로젝트와 투자를 연결할 수 있는 서비스 체계를 갖추는 것이 청정에너지의 보급 확산을 위해 매우 효과적”이라고 주장했다.

한편, 지속가능센터 ‘지우’의 김은경 대표를 좌장으로 동국대 박진희 교수, 전북대 이성호 교수, 충남연구원 여형범 책임연구원, 한국에너지공단 신재생에너지센터 노상양 소장 등이 열린 토론시

간을 갖기도 했다.

충남연구원 강현수 원장은 “대형에너지 사업자 위주의 RPS제도는 다양한 재생에너지 보급 및 지역 차원의 신재생에너지 보급에 한계가 있다”며 “우리 연구원은 충남도, 에너지공급자, 정책연구기관 등과 협력해 친환경, 지역친화적 신재생에너지 보급 확산을 위한 연구와 정책지원에 힘 쓸 것”이라고 말했다.

이번 국제 워크숍은 충남연구원 제11차 충남미래연구포럼 활동의 일환으로 개최되었다.

## 충남연구원, 박광국 한국환경정책·평가연구원장 초청 특강



충남연구원(원장 강현수)은 11월 9일 연구원 대회의실에서 한국환경정책·평가연구원(이하 ‘KEI’) 박광국 원장을 초청해 ‘환경문제-KEI의 과제와 전망’을 주제로 특강을 열었다.

이번 특강에서 박 원장은 우리나라의 환경문제와 관련 정책 현황을 짚어보고, KEI의 주요 활동 및 미래과제를 소개했다. 또한 충남연구원과의 협력적 거버넌스 구축을 위한 방안도 함께 고민해보는 시간도 가졌다.

박광국 원장(1959년 대구 출생)은 미국 조지아 대학교에서 행정학 박사를 받았으며, 한국행정학

회 회장, 한국환경정책학회 이사, 정부공직자윤리위원회 위원, 전국 대학교 교무처장협의회 회장 등을 역임했다. 현재 가톨릭대학교 행정대학원 교수로도 재직 중이고, 저서로는 ‘현대 환경문제의 재인식’ (한울아카데미, 공저), ‘지속가능 발전과 환경 거버넌스(대영문화사, 공저) 등 다수가 있다.



## 충남연구원, 대전지방기상청과 업무협약 체결





충남연구원(원장 강현수)과 대전지방기상청(청장 임용한)은 기후변화에 취약한 지역 특화산업 지원과 기후변화 대응 역량 강화 등을 위한 업무협약을 11월 11일 체결했다.

대전지방기상청에서 가진 이번 업무협약은 ▲충남지역 지역특화산업 지원을 위한 기상기후서비스 개발 ▲기후변화 대응역량 강화를 위한 연구 및 기후변화 관련 정보 공유 ▲기상기후 빅데이터 융합을 통한 충청남도 미래 유망산업 발굴 ▲기후변화 및 기후서비스 관련 학술연구, 세미나 공동 개최 등을 담고 있다.

강현수 원장은 “이번 협약을 계기로 도내 기후변화 대응연구를 맡고 있는 서해안기후환경연구소의 역할이 강화될 것”이라며 “지역 맞춤형 기상정보를 활용한 연구사업과 기상산업 육성 등 도민을 위한 기상기후서비스 분야 협력이 활성화되길 기대한다”고 말했다.







# 원고모집

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

열린충남은 항상 열려있습니다.

열린충남은 충남에 관한  
자유소재(정책제언, 충남여행) 등  
참신한 내용과 정보를 **열린마당** 코너에  
소개합니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를  
드립니다.

## 원고작성

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

## 보내실곳

충남 공주시 연수원길 73-26(금흥동)  
충남연구원 기획조정연구부  
전화 (041)840-1123 팩스 (041)840-1129  
E-mail : [cdipr@cni.re.kr](mailto:cdipr@cni.re.kr)

