



CONTENTS

02	권두언	위기관리와 재난관리, 그리고 지방정부의 역할 _ 이재은
10	특집	재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제 지방정부의 안전관리에 대한 신뢰와 불신 _ 노진철 기후환경 변화에 따른 자연재난 예방을 위한 지방정부의 역할 _ 오재호 세월호와 메르스 : 두 가지 사례로부터 얻는 교훈 _ 박동균 재난을 뛰어 넘는 지역사회 리질리언스 _ 최남희
34	충남논단	선진국의 빈집 정책 및 사례가 우리에게 주는 시사점 _ 임준홍 서해안 어업분쟁에 대한 이론적 고찰 _ 김종화 공주 숙모전에서 조선시대 시각장애인을 만나다 _ 민정희
58	충남마을기행	아이들의 행복 1번지, 금산 아토피 자연치유마을 _ 정봉희
66	충남의 섬	부자 어촌마을 신비의 섬, 장고도 _ 이재언
74	열린마당	공동체는 어떻게 지역자산의 주인이 될 수 있을까 : 영국 지역주권법(Localism Act)의 사례 _ 전지훈
84	해외리포트	기후변화 대응을 위한 연안 생태계의 새로운 활용방안 모색 _ 신우석
92	상생+협력	충청남도의 공공갈등 현황과 갈등관리 구조 _ 김강민 금강하구 생태복원을 통한 상생과 협력 _ 홍성민
112	오피니언	한국의 시민입법 : 걸어온 길, 걸어갈 길 _ 홍일표 지속가능한 녹색일자리와 생태복지 _ 임채원 옛따 복이나 실컷 먹어라 _ 권오덕
120	충남 소식	
125	연구원 소식	
131	충남 문화유산	논산명재고택



위기관리와 재난관리, 그리고 지방정부의 역할



이재은 _ 충북대학교 행정학과 교수



I. 서론

오늘날 우리나라의 위기관리와 재난관리 시스템은 중앙정부 주도의 명령, 지시, 통제, 감독과 같은 구체제 방식에 의해 운영되고 있다. 사회가 바뀌었고 재난 양상도 바뀌었으며 우리 사회의 운영체제도 바뀌었다는 점을 감안해 보면, 과거의 방식으로 재난을 관리해서는 동일한 문제점이 계속 나타날 것이고 동일한 비판이 계속 이어질 것이다. 이제는 지원, 협력, 연계, 조정이라는 새로운 방식을 도입하는 것이 필요하다(이재은, 2015: 58). 중앙정부는 이제 직접적인 재난관리나 위기관리 서비스의 공급자 역할을 중단하고 사회 전체의 위기관리를 지원하고 연계하며 협력하고 조정하는 새로운 틀로 전환하는 것이 필요하다.

우리나라에서는 재난관리나 위기관리의 경우, 책임은 지방정부와 중앙정부가 함께 지도록 되어 있으나, 실제로 지방정부는 현장관리에서 조차 관련 법령상의 권한은 없고 중

양정부 중심의 현장관리를 하는 것이 현실이다(이재은, 2014: 17-18). 중앙정부와 비교해 보면 지방정부는 재난관리 전담 조직이 대단히 미약하고, 중앙정부가 내리는 지침을 수행하는 소극적인 입장에서 업무를 수행하고 있을 뿐이다. 또한 지방정부는 생활현장에서 주민의 생명과 안전을 보호해야 하는 일차적 책임을 지고 있음에도 불구하고, 재난이 발생할 때마다 체계적인 대응과 장기적 사후복구로 재발방지에 힘쓰기 보다는 일회적인 복구 지원에 그치고 있는 것도 사실이다(이재은 · 양기근, 2004; 박동균 외, 2009: 28).

지방정부 역할이 중요해진 배경은 최근 1-2년 사이에 지역사회의 안전을 위협하는 사건들 화재, 붕괴, 폭우, 전염병 등이 장소 중심적 특성을 가지고 있으며, 과거에 비해 주민들의 위험 인식 수준이 높아져 지방정부에게 위기관리 책임을 묻기 때문이기도 하다. 지방정부가 위기관리의 필요성을 인식 못하는 것 자체가 위험이라는 인식이 도래하였다. 지방정부는 중앙정부와 달리 주민과 면 대 면으로 접촉하면서 공익에 기반을 둔 종합행정을 담당하고 있다. 이러한 지방정부가 제공하는 서비스에는 환경서비스, 치안서비스, 재난안전서비스, 복지서비스 등이 있다. 과거에는 지방정부의 공공서비스 중 안전과 관련된 서비스의 중요성이 크게 부각되지 않았지만, 최근 지방정부의 재난안전 기능이 중요해지고 신사회 위험의 등장과 함께 복지와 사회 안전 간 관계의 중요성이 부각되면서 지방정부의 사회 안전과 위기관리, 재난관리 서비스가 중요한 정책영역이 되었다(서재호 · 이승중, 2012: 1-2).

II. 재난관리 컨트롤 타워와 지방정부

2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사 이후 컨트롤 타워의 의미와 중요성이 재난관리 논의에서 많이 제기되고 있다. 재난관리 컨트롤 타워는 전통적인 행정 관리적 중심의 재난 위기관리시스템을 벗어나 실제적이고 다각적인 위기 사항들을 고려하고 이를 바탕으로 실험적 예방 대응이 가능하도록 하는 컨트롤 타워의 기능이 포함(박지영, 2015: 10)되는 것이 바람직하다. 이와 함께 재난관리 컨트롤 타워는 재난 관련 조직 간 경계를 연결하여 원활한 기능을 수행하는 경계연결단위(boundary spanning units)라고 정의할 수 있고, 그 기능으로 자원 확보 기능, 정보처리 기능, 대외홍보 기능, 조직 간 조정 기능을 들 수 있다(정시구, 2015: 2, 6-8).

최근에 발생하고 있는 재난사고들의 특성(박동균 외, 2009: 13)을 살펴보면, 컨트롤 타워의 기능이 재난관리에 있어서 중요하다는 점을 인식하게 된다; 첫째, 재난의 발생 양상이 점차 다양화, 대형화되고 있다. 둘째, 각종 재난은 도발적, 가변적이어서 불확실성이 점차 증

권두언

가하고 있다. 셋째, 재난에 대해 대응해야 하는 시간이 극히 짧아져서 재난관리를 위한 평상시 준비나 예방의 필요성이 중요하게 대두된다.

여기서 우리가 주목해야 할 부분은 선진국의 재난관리 컨트롤 타워는 예측할 수 없는 비통제, 비규칙, 비일상적인 재난관리 활동에 대비하여 재난관리 조직 간의 원활한 정보와 자원을 연결하고 있지만, 재난에 대한 1차적 책임을 현장에 있는 지방에 두면서 현장책임자의 지휘권을 보장한다는 것이다. 대규모 재난 시 구성되는 주, 연방 차원의 재난 대응 조직들은 권한과 지휘권을 행사하기 위해서가 아니라, 지방정부의 현장 재난대응을 지원하고 서로 연결하기 위해 참여한다는 점이다(정시구, 2015: 22).

지방정부는 시민의 기대에 부응하고 효과적인 재난관리를 위해 중앙정부나 기타 유관기관과는 다른 기능을 수행해야 한다. 첫째, 지방정부는 재난활동의 전 과정에서 주체적이고 주도적인 기능(권건주, 2005: 82)을 담당해야 한다. 지방정부는 재난 발생을 막거나 피해를 최소화하는 예방 기능, 지역안전관리계획을 수립하거나 경보시스템을 구축·운영하는 등의 대비 기능, 각종 인적, 물적 자원을 동원하여 재난을 수습하는 대응 기능, 피해 지역이 정상적인 생활을 할 수 있도록 하는 복구 기능 등 재난관리 전반에 걸쳐 주체로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다.

둘째, 지방정부는 조정(coordination) 기능을 담당해야 한다. 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구 기능을 수행할 때는 여러 관련 기관 및 단체가 참여하게 된다. 이 때 지방정부는 각급 재난관리 책임기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 자원봉사자 등의 의견을 들어 가장 합리적인 대안을 선택하여 이행될 수 있도록 유관기관 간 조정의 역할을 수행(권건주, 2005: 83)해야 한다.

셋째, 지방정부는 재난 발생 시 재난 현장의 최일선에 위치해 있어야 하고, 지역주민의 생명과 재산을 보호해야 할 책무를 수행해야 한다. 그리고 재난이 발생하면 복구비 등 지방정부가 부담해야 할 비용이 급격하게 증가(권건주, 2005: 81-82; 박동균 외, 2009: 14)하는데, 이 또한 지방정부가 감당해야 할 부분이다.

넷째, 지방정부는 재난안전관리 역량을 강화해야 한다. 대부분의 재난은 지역에서 작은 사고로 시작하는 것이 일반적이다. 작은 사고에 효율적으로 대응하지 못해서 대형 재난으로 발전하는 경우와 또 태풍이나 홍수와 같이 해당 지역의 대응 역량을 넘어서는 대형 재난이 발생할 때 지방정부는 이를 감당할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 지방정부의 재난안전관리 역량을 높이는 것이 지역에서 발생하는 재난을 효과적으로 관리해서 대형 재난으로 확대되는 것을 막을 수 있는 대안인 것이다.

III. 위기관리와 재난관리에서의 지방정부 역할 강화

재난을 다루는데 있어서 지방정부의 바람직한 역할을 강화할 수 있는 방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재난관리에 있어서 지방정부가 제 역할을 하기 위해서는 지역주민의 참여와 민간 지원 체계를 강화해야 한다. 재난이 발생하면 피해주민을 중심으로 이루어지는 주민조직의 1차적 대응이 매우 중요하다(채경석, 2004: 145). 이를 위해서는 재난지역에 대한 복구는 1차적으로 지역주민이 2차적으로 지방정부가 책임진다는 인식이 확산되어야 한다. 또한 재난이 발생하면 소방, 경찰, 응급의료 등의 공식 기관 외에도 원활한 대응, 복구에 많은 비공식 기관의 참여가 필수적이다. 따라서 재난관리기관은 평소 이들에 대한 교육, 훈련의 실시와 현장에서 이들을 체계적으로 활용할 수 있는 동원 체계를 갖춰야 한다.

둘째, 지방정부의 재난관리가 체계화되고 효율화되기 위해서는 현장 중심의 기동대응 조직을 설치해야 한다. 소방 조직은 119 상황실에서 재난사고를 접수하고 현장에 구조·구급 요원을 투입시켜 재난상황을 수습하거나 대응할 수 있지만, 지방정부의 재난관리 조직은 기동대응 조직이 없어 재난 발생 시 담당업무를 맡고 있는 공무원이 전문성도 없는 상태에서 현지에 출동하여 사고를 수습하거나 각종 위험시설물을 긴급 보수함으로써 업무의 비효율성이 증대되는 결과를 초래하고 있다(권건주, 2005: 91).

셋째, 지방정부는 재난관리를 위한 다양한 협력체계를 구축하고 소방, 경찰, 공공기관, 자원봉사단체, 상급기관들과 함께 활동해야 한다. 효과적인 재난관리를 위한 이해관계자는 다음과 같다. 위로는 중앙의 기관들이 있고, 옆으로는 사회적, 경제적인 그룹들이 있으며, 개인과 기업들이 존재한다. 공공기관인 소방, 경찰, 보건 기관들, 사회적 서비스 조직들인 음식, 의류, 대피소, 민간부문인 산업, 자원봉사, 민간단체, 언론 등에 대해서도 협력적 관계를 형성하고 운영하는 것이 바람직하다. 또 재난약자인 장애인, 고령자, 영유아, 외국인, 여성 등의 안전 현황을 파악해야 하는데, 이 경우에도 취약계층 내지 지역주민을 대상으로 활동하는 사회적 경제조직의 협력을 통해 취약성을 개선해 나갈 수 있다(네모토, 2015: 67).

넷째, 일본의 방재회의처럼 유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문 인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체를 구성해야 한다.¹⁾ 그동안 우리나라 지방정부는 재난이 발생하는

1) 영국의 지방정부는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 세 지방정부가 있으며, 이들 세 정부는 국가위기관리계획을 수립하고 조직을 운영함에 있어 공통적인 부분도 있지만, 각기 지방특성에 맞게 변형되어 운영되는 부분들도 있다. 전통적으로 경찰이 의장 역할을 수행하는 지방 위기관리 포럼(Local Resilience Forum)은 경찰 행정구역에 의해 42개로 구분되고, 1차 핵심대응기관이 필수적으로 참여하도록 하고 있으며, 기관 간에는 정보를 공유하고 협력하며, 지휘권과 통제권은 없다. 그리고 지역 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum)은 42개 지역을 9개의 지방단위로 구분하여 설치된 지방정부 사무소의 소장이 의장 역할을 한다. 각 지역 대응 기관 대표자로 구성되되 지방 위기관리 포럼과 유사한 활동을 하며 지휘권과 통제권은 없다(박동균 외, 2012: 62-63에서 수정 요약).

경우 중앙정부에 너무 의존해 왔다. 중앙정부는 그동안 재난관리 역량을 강화해 온 한편, 전문 인력을 확대하고 있지만, 지방정부는 그렇지 못해왔다. 따라서 지방정부는 재난관리 관련 회의체 구성과 함께 재난관리 전문가들을 육성하고, 네트워크 구성을 통해 재난관리 역량을 강화하는 것이 필요하다. 또한 전략적 관리의 측면에서 외부의 관심사와 조직의 가치, 미션, 비전, 전략 사이의 관계에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 이를 위해 전략적 관리 그룹이 형성되어야 하는데, 이 그룹에는 선출직 시장, 최고 라인의 관리자들로 구성되는 것이 바람직하다(Poister and Streib, 1997: 119-120).

다섯째, 시민안전을 확보하고 재난의 1차적 대응기관인 지방정부의 방재역량 강화를 위해서는 충분한 전문 인력(윤동근, 2015: 51)을 확보해야 한다. 전문지식, 기술, 경험이 풍부한 전문가는 시민의 안전을 위협하는 지역의 위험요인을 체계적으로 파악, 개선하고 재난사고 발생 시 인력을 효율적으로 운용함으로써 현장에서의 신속한 대처를 가능하게 한다. 따라서 현장 중심의 실효성 있는 안전관리를 위해서는 지역차원의 재난관리 인력을 확보하고 반복적인 교육과 훈련을 통해 재난안전 역량을 갖추도록 하는 것이 중요하다. 재난관리 기능의 성격과 효과성은 세 가지의 주요 요인에 의해 영향을 받는다(Edwards and Goodrich, 2007: 43); ① 지방정부 조직 내에서의 재난관리 기능의 위상, ② 재난관리 부서의 규모와 구조, ③ 참모인력의 배치(재난관리 책임자의 지위가 정치적 임명인지 전문적 능력 임명인지 여부).

여섯째, 지방정부는 재난 발생에 대비하여 별도의 재난대비 조직 체계를 구축해야 한다. 지방정부의 행정 조직은 기본적으로 평상시의 사무와 사업을 수행하기 위한 구성체제이며, 재난대응 활동에 필요한 긴급대응 및 재난관리 수요에 대응하기 위한 체제는 아니다(이호동, 2011: 29). 이는 현실적으로 대규모 재난이 발생한 경우 지방정부는 일차 대응자로서 대책본부를 설치하고 대응해야 하지만, 경찰이나 소방을 제외한 지방정부의 조직과 기구는 재난을 가정하고 구성한 것이 아니기 때문에 많은 취약성을 지니고 있다. 따라서 지방정부는 평시와 달리 재난 대비를 위한 별도의 재난관리 조직을 구성하는 것이 필요하다.

일곱째, 지방정부는 재난관리 역량을 강화하기 위해 민간부문의 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량을 강화해야 한다. 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량의 관계를 기준으로 재난관리 역량의 유형을 구분하여 살펴보면, 정부의 보편적인 재난관리 방식만으로는 재난관리의 효과성을 확보하기 어렵다(이재은, 2011: 12-13). 오히려 중앙정부와 지방정부는 마스터 플랜을 비롯한 매뉴얼 발간, 안전수칙 마련 등 다양한 노력을 하고 있지만 정부의 정책 못지않게 중요한 점은 '시민들의 안전의식'임을 알 수 있다. 세월호 참사에도 불구하고 발생한 전남 담양의 펜션 바비큐장과 강화도 캠핑장 화재 등 안전 사고의 발생이 바로 시민들의 안전불감증, 즉 낮은 안전의식에 의해 비롯되었던 것이다(이동규·민연경, 2015: 35). 결국 정부의 재난관리 행정역

량 뿐만 아니라 시민들의 참여·자율 역량이 중요한 것임을 알 수 있다. 지금까지 '저비용 고효율' 추구에 따른 시민들의 안전수칙 위반은 화재와 추락, 붕괴, 폭발, 전염병 확산 등 다양한 재난에 원인을 제공해 왔다.



여덟째, 지방정부는 재난관리 활동에 대한 주민 신뢰를 확보해야 한다. 정부의 재난관리정책 의사결정의 결과를 보면, 재난 발생 여부와 관계없이 국민의 신뢰가 없는 경우에 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하거나 혹은 정부 재난관리에 대한 불신으로 말미암아 향후 대규모 피해가 발생할 것으로 예측되기 때문이다(이재은, 2011: 11). 이와 마찬가지로 대형 화재, 대형 교통사고, 침몰 재난에 대한 불안감이 정부의 국정운영 평가, 즉 정부 신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다(이동규·민연경, 2015: 34-35). 재난안전에 대한 불안 인식 요인 외에도 상황적 요인으로 정책성과를 의미하는 우리사회의 재난안전도와 정부의 재난관리에 대한 평가 또한 정부 신뢰를 결정하는 중요한 요인으로 입증되었다.

아홉째, 대규모 재난에 효율적으로 대처하기 위해서는 평상시에 지방정부 간에 상호협력 조약(mutual aid compacts)을 맺어야 한다. 재난 피해를 당한 지방정부는 효율적인 대응과 복구를 위한 지원을 받기 위한 사전 노력이 있어야 한다. 2005년 허리케인 카트리나와 2004년 플로리다 주 허리케인이 가져다 준 교훈 중 하나는 상호협력조약을 통해 지방정부의 역량을 형성했다는 소중한 가치를 경험한 것이다. 48개 주 등으로부터 온 약 66,000명의 사람들이 루이지애나 주, 미시시피 주, 앨라배마 주에서의 대응과 복구 노력을 지원하기 위해 배치되었던 것이다. 시와 군 지방정부 사이의 자원 공유 능력은 지방정부와 주정부의 긴급 역량(Edwards and Goodrich, 2007: 327)을 크게 확대시켜 주었던 것이다.

V. 결론

우리나라 재난관리 개선을 위해 고쳐야 할 문제점은 대단히 많다. 예를 들면, 사회 부조리와 부정부패, 정경유착과 민관유착의 부적절한 관계 역시 재난 발생의 주요 원인이 되어 왔다. 세월호 여객선 침몰 사고에서 본 바와 같이 관료 집단 이기주의를 의미하는 관피아(관료+마피아)는 해양수산부 마피아를 의미하는 해피아, 교육부 마피아를 의미하는 교피아를 비롯하여 원자력 분야의

권두언

원전마피아, 금피아, 검피아, 군피아 등 수많은 사회 부조리와 부정부패가 재난 발생과 직접적이고도 간접적인 연결고리 역할을 해왔다(이재은 · 이우권, 2014: 19-20). 또한 재난 대응의 실패와 관련하여 선출직 공무원들이 모두 대응 과정에 개입함으로써 대응의 실패를 가져오는 원인이 되는 현상도 있다. 재난이 발생하기만 하면, 국회의원, 장관, 차관, 의회 의원 등이 대응 현장을 방문함으로써 현장지휘를 비롯한 대응 활동이 방해받고 있다. 또 지방정부의 행정조직은 소방 이외에는 현장으로 출동할 수 있는 조직이 없는 것이 현실이고 필요한 자원도 결여되어 있다(이호동, 2011: 29). 재난이 발생하면 인명구조, 대피, 라이프라인의 복구, 대피시설 운영 등 다양한 지원 등의 업무가 발생하게 되지만, 소방 이외의 지방정부의 일상 업무는 재난대응 업무와 관계가 거의 없고, 기술 및 수단에 관한 지식이나 방법이 결여되어 있어 아마추어적 대응에 머무를 수밖에 없는 실정이다. 이러한 문제점들 외에도 전문성 부족의 문제, 협조체계의 결여, 비합리적인 예산 배분의 문제 등 다양한 수많은 문제들이 재난관리에 있는 것이 현실이다.

이러한 문제들은 어느 한 지역에만 특정한 문제가 아니라 오늘날 대한민국의 모든 지방정부에서 공통적으로 나타나고 있다. 따라서 지방정부의 재난관리와 위기관리를 효과적으로 수행할 수 있기 위해서는 위기관리와 재난관리에서의 지방정부 안전관리에 대한 신뢰 구축, 재난 현장에서 바람직한 리더십의 발휘, 지역사회 회복력(resilience)의 마련, 재난 예방을 위한 제도적 노력 등을 기울이는 것이 필요하다. ◀



참고자료

- 권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.
- 네모토 마사쓰구. 2015. 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할: 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미구(杉 區) 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(2): 49-69.
- 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. 2009. 지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. 한국치안행정논집. 8(4): 55-76.
- 박지영. 2015. 초대형 재난 위험사회의 대비. 국토. 406(2015. 8): 6-13.
- 서재호, 이승중. 2012. 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(3): 1-20.
- 윤동근. 2015. 초대형 재난에 대비한 시민안전 제고방안. 국토. 406(2015. 8): 48-52.
- 이동규, 민연경. 2015. 세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?: 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(3): 19-38.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정. 14(3): 53-81.
- 이재은, 이우권. 2014. 한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향. 한국위기관리논집. 10(9): 15-31.
- 이재은. 2011. 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. 한국위기관리논집. 7(6): 1-16.
- 이재은. 2014. 국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안. 한국위기관리논집. 10(12): 1-20.
- 이재은. 2015. 사회내장형 위기관리시스템을 구축해야 합니다. 국토. 406(2015. 8): 55-59.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 정시구. 2015. 경계 연결단위로 본 재난 컨트롤타워 고찰. 한국위기관리논집. 11(5): 1-25.
- 채경석. 2004. 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 지방정부연구. 8(4): 131-147.
- Edwards, Frances L. and Daniel C. Goodrich. 2007. Organizing for Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney, eds. Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 39-55.
- Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 1997. Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. John J. Gargan, ed. Handbook of Local Government Administration. 101-127.

○ 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

지방정부의 안전관리에 대한 신뢰와 불신

노진철 _ 경북대학교 사회학과 교수



1. 문명의 역설

요즘 대기오염 분야에서 가장 큰 문제가 되는 것 중의 하나가 바로 미세먼지(Particulate Matter, PM)이다. 우리는 일상적 삶을 자신의 기대에 어긋나지 않을 것이라고 확신하며 산다. 태풍이 오기 전에 정부는 그 규모와 예상지역을 파악해 주민을 안전하게 대피시킬 것이라든가, 혹은 원전은 원자로 폭발사고나 심각한 방사능 누출 사고 없이 안전하게 가동될 것이라든가, 유람선이나 버스는 목적지까지 승객을 안전하게 이동시킬 것이라든가, 건축물이 붕괴하여 지나가던 행인을 덮치지 않을 것이라든가 등, 우리는 주변에서 일어나는 일들을 나름대로 예측하며 살아가며, 또한 그 예측에 맞추어 행동한다. 만일 우리가 어떤 행동도 고려하고 있지 않다면, 그것은 우리가 정부나 기업의 안전관리에 대해 확신의 상태에 있거나 아니면 무엇을 해야 할지 모르기 때문이다. 하지만 다른 대안이 있는데도 아무런 행동을 취하고 있지 않는 것이라면, 그것은 확신을 잃은 상태에서 불안하게 사는 것이고 더 나은 미래에 대한 기대를 포기하는 것이다.

태풍이나 방사능 누출, 선박 침몰, 버스 추돌, 건축물 붕괴 같은 사고 그 자체가 자연재해나 재난인 것은 아니다. 그것들이 재해나 재난이 되는 것은 사람들에게 대량의 사망이나 상해를 입히거나 엄청난 재산상의 손실을 입혀 사건으로 소통되기 때문이다. 이런 재해나 재난 사건에 대한 소통은 인류가 문명을 이룩하면서 이미 시작되었으며, 인류는 오늘날까지 수많은 재난을 겪으며 살고 있다. 인류가 이룩한 문명은 끊임없이 닥쳐오는 각종 재해와 재난으로 인하여 소실되거나 붕괴되었으며, 인류의 역사는 문명을 재건하거나 사전에 대비하는 제도들



을 만드는 과정이었다. 한번 재난이 닥치면 개인은 물론 지역사회, 국가, 나아가 세계가 큰 영향을 받는다. 태풍, 홍수, 가뭄, 지진, 해일 등 매년 반복되는 자연재해는 이를 극복하기 위한 노력과 학습으로 사회가 어느 정도 적응력을 가지고 있다. 하지만 과학과 기술의 발달에 기반하는 문명이 낳은 재난들은 언제 어디선가 한 번 터지면 예측 불가능할 뿐만 아니라 통제하기도 어렵다. 특히 인구 밀도가 높고 사회기반 시설이 몰려 있는 도시 지역은 재해와 재난의 위험에 고스란히 노출되어 있다. 인구의 90% 이상이 도시에 거주하는 한국의 경우, 주요 산업시설과 경제활동이 도시 지역에 집중되어 있어 도시에 재해나 재난이 발생할 경우 피해규모는 예측할 수 없다.

과학과 기술의 발달에 기인하는 재난들은 사람들이 현재에서 얻는 이익 때문에 어쩔 수 없이 감내하는 부작용들이다. 그중 몇몇 재난은 비록 좁은 지역에서 일어난다 하더라도 지구상의 수많은 사람 혹은 모든 사람에게 잠재적으로 심대한 영향을 미치는 위험들이다. 핵전쟁 위험과 경제적 위험(빈곤, 불황, 금융위기, 고물가, 기업 도산, 고용불안, 청년실업, 비정규직 근로빈민 증가, 산업재해, 에너지결핍), 정치적 위험(성차별, 노동차별, 노인차별, 장애인차별, 테러)에 한정되지 않고, 가족의 불안정(이혼 급증, 가정폭력, 아동 노인의 돌봄 한계), 생활 위험(먹거리, 화재, 교통사고), 건강위험(전염병, 의료위기, 장애, 노령, 사망), 생태학적 위험(자원고갈, 식수오염, 산성비, 오존층 구멍, 지구온난화, 기후변화), 기술적 위험(원전, 생명공학, 나노공학, 정보통신 장애, 고속수송 및 교통망의 기능장애) 등으로 재난의 목록은 계속 확장되고 있다. 인류 문명이 낳은 이들 재난은 언제나 일어날 가능성은 있지만 언제 어디에서 어떻게 터질지 모른다는 점에서 우리는 불확실성의 시대를 살고 있다. 불확실성 시대의 재해·재난이 가지는 이런 문명의 역설은 재난 현장에서 멀리 떨어진 중앙정부보다 현장에서 지방정부의 적극적인 해결 활동을 선호하는 경향이다. 이에 따라 지방정부의 안전관리에 대한 신뢰 혹은 불신이 관심을 모으고 있다. 올해 구체적 프로그램으로 현실화된 '안전충남 비전'의 성공 혹은 실패 여부는 지방정부에 대한 신뢰 혹은 불신에 달려 있다.

2. 재난 제로(Disaster Zero) 대신에 '탄력적 도시(Resilient City)'로

1995년 이후 지방자치 시대가 개막하면서 지방정부의 역할에 대한 기대는 점점 더 커지고 있다. 재해·재난의 예방 혹은 제로(Zero)를 내세워 위험과 안전의 구별이 유행을 타던 시대는 이미 지나갔다. 재해나 재난의 발생 자체를 막는 것은 불가능하지만 그로 인한 충격에 도시 기능이 마비될 수 있는 취약시설, 취약계층 등 취약요소를 찾아 미리 방어체계를 갖춘다면 부정적인 영향을 줄일 수 있다. 다시 말해서, 재해나 재난이 피할 수 없



는 것이라면, 도시의 물질적·비물질적 환경과 지역사회의 탄력성을 키운다면 재난이 우발적으로 터졌을 때 다양한 영향과 손실을 덜 받으면서 받은 손실을 빨리 회복할 수 있다. 재난관리체계가 제도화된 상황에서 발생하는 재난은 다양한 행위자들이 복잡하게 결합되어 위험관리를 하는 상황에서 일어나기 때문에, 모든 사람이 재난의 원인이자 결과로서 작용한다. 다만 그들은 상이한 사회적 맥락에서 재난의 손실에 불평등하게 관련지어질 수밖에 없다. 따라서 재난의 예방과 저지를 넘어 다양한 유형의 위협적인 재해·재난들에 대한 적응과 가능한 손실 없는 처리 방식과 관련하여 지역사회의 탄력성이 재난관리 프로그램의 새로운 준거점으로 등장한다.

이러한 맥락에서 유엔은 2010년부터 지역사회가 스스로 재해·재난의 충격을 흡수하고 복원하는 능력인 탄력성을 강화하는 ‘탄력적 도시 만들기 캠페인(Making Cities Resilient Campaign)’을 벌이고 있다. 재난경감 국제전략사무국(UNISDR)이 주도하는 캠페인에 참여하면 유엔으로부터 재해·재난 경감기법 및 매뉴얼을 지원받게 되며, 지방정부는 UNISDR이 제시하는 10가지 필수이행 사항을 실천해야 한다. 매년 필수이행 사항 및 활동 내용을 평가받고 3년 연속 우수기관으로 선정되면 ‘탄력적 도시(Resilient City)’로 인증을 받게 된다. 현재 UNISDR 인증도시는 스페인 바르셀로나, 독일 본, 일본 효고 등을 포함하여 전 세계 25개국 44개 도시이다. 캠페인 가입도시는 2015년 현재 117개국의 2531개 도시다. 우리나라의 캠페인 가입도시는 서울특별시, 서울 강남구, 부산 북구, 광주 북구, 대전, 천안, 아산, 세종 등 109개 지자체(광역 13개, 기초 96개)에 이른다. 하지만 우리나라에서 아직 ‘탄력적 도시’로 인증 받은 곳은 없다.

영국은 국가안전전략(National Security Strategy) 구상에서 현대사회를 불확실성 시대로 규정하고 탄력성 강화를 전략적 목표로 제시했다. 2004년 제정된 「시민비상대비법(Civil Contingencies Act)」은 재난관리 책임기관과 지방자치단체, 기업들이 자율적으로 그들의 업무와 관련해 위험요인들을 분석하고, 위험목록을 관리하고, 비상대비계획을 작성해 업무의 지속성을 유지하도록 명시했다. 이처럼 영국은 재난관리체계를 탄력성의 척도에 따라 재구조화하고, ‘탄력적 도시’의 기본 노선에 따라 포괄적인 도시 안전프로그램을 제시했다. 미국은 오바마 행정부에서 탄력성 패러다임을 도입해 국토안전부(Department of Homeland Security) 업무를 테러에서 재난관리와 사회기반시설 보호로 확대 재정비했다. 그리고 독일을 비롯하여 유럽연합의 각국 정부도 탄력성을 재난관리 프로그램의 준거점으로 삼아 재정비했다(노진철, 2015a).

기존의 재난관리는 도시 내 취약시설에 대한 예방대책에 치우쳐 하수도, 펌프장 등 시설물 설치 중심의 구조적인 대책이 주류를 이루었다. 그러나 이런 구조적인 방재만으로는 재해·재난의 위험을 효과적으로 저감하기에는 한계가 있다. 재해·재난의 충격을 흡수하고 복원력을 높이기 위해서는 구조적인 대책과 더불어, 상습침수지역이나 위험지역에서 거주하는 빈곤층(저소득·저자산층)을 이주시키거나 공원, 녹지 등 비(非)수방 공공시설을 저류공간으로 적극 활용하는 등 구조물을 설치하지 않고도 효과를 볼 수 있는 비물질적 대책도 함께 할

용해야 한다. 탄력성 패러다임에서는 영미권과 유럽대륙권에서 뚜렷한 차이가 보인다. 영미권의 탄력성 구상은 개인의 역량 강화라는 보편적 목적에 치우쳐 정부의 역할 축소와 시장의 역할 확대를 지향하는 신자유주의와 연계되어 있는 반면에, 유럽대륙권의 탄력성 구상은 취약시설 뿐만 아니라 도시공동체의 손실도 다양한 집단 간에 차별적으로 분배되는 것으로 간주해 취약계층에 관심을 가진다. 재난 상황에서는 여성, 노인, 청소년, 장애인, 병자, 빈곤층 등은 취약할 수밖에 없고, 성인, 건강한 사람, 부유층(고소득·고자산층) 등은 상대적으로 탄력적일 것이기 때문이다. 이런 맥락에서 영미권의 탄력성 구상은 빈곤과 불평등을 외면하는 신공공관리론의 논리에 따르는 정치적 계획이라는 비판이 제기된다. 그에 반해 유럽대륙권의 탄력성 구상은 체계를 유지하는 긍정적 능력인 탄력성과 부정적으로 평가되는 취약성(취약시설과 취약계층 등)을 함께 고려하여 사회적 포용을 통해 보완하고자 한다.

이들 외국 사례에서도 보듯이 우리나라도 도시계획 수립 시 재해·재난을 당해도 빨리 회복할 수 있도록 재해·재난에 대한 지역사회의 탄력성을 강화시킬 필요성이 커지고 있다. 인구가 밀집되고 사회기반 시설이 몰려 있는 도시 지역의 재해·재난에서 개인적인 예방·대비 능력의 향상을 지향하는 재난안전교육이 가지고 있는 한계는 명백하다. 따라서 ‘안전충남 비전’도 지역 차원에서 도시를 구성하는 다양한 물질적·비물질적 구성요소들을 활용한 종합적인 ‘탄력적 도시’ 구성을 위한 조건을 조성할 필요가 있다.

3. 안전관리에 대한 신뢰와 불신의 구별

세월호 침몰사고에서 재난에 대한 중앙정부의 대응 능력이 구조적으로 문제가 있다는 것이 백일하에 드러났다. 이에 대한 공중의 반응은 그 책임이 있는 국가에 대한 신뢰와 밀접한 관련이 있다. 신뢰는 일어났던 재해 혹은 재난의 손실을 극복했던 과거의 경험과 관련이 있으며, 또한 결정 절차의 공정성에 대한 믿음과 관련이 있다. 전자가 국가의 위기관리 능력에 대한 신뢰라면, 후자는 정책의 결정과정에 대한 신뢰이다. 세월호 침몰사고의 대응실패와 그 후속 조치는 국가가 두 가지 모두에서 신뢰를 상실하고 있음을 의미한다. 대통령의 대국민담화는 안전행정부의 재난관리본부 및 해양경찰청의 해체와 새로운 국가안전처 설립을 즉흥적으로 결정하는 통치권자의 변덕을 드러낸다. 그리고 관련법 제정을 통해 설립된 민관합동 ‘세월호특별조사위원회’의 원인 조사에 대한 정부의 조직적 방해와 강제적인 위원회 해체는 근본적인 문제의 파악과 그 해결에 대한 정부의 의지를 의심케 한다. 그 과정에서 세월호 유족과 시민사회단체의 항의투쟁 형태로 표출된 국가에 대한 불신은 공중이 재난의 긴박한 진행을 TV로 지켜보던 7시간 동안 국정 책임자에 합당한 행위를 하지 않은 ‘대통령의 부재’와 직



결된다. 국가에 대한 불신에서 이러한 컨트롤타워 부재의 과도한 부각은 국가 조직을 통치권자의 즉흥적인 변덕에 노출시켰을 뿐만 아니라 재난의 원인파악 회피에 동원되도록 강제한다.

국가에 대한 신뢰 하락의 결과물로 설립된 국민안전처는 시간의 압박 속에서 2015년 3월 국가 안전혁신 마스터플랜 형태로 재난·안전관리체계의 혁신방안을 줄속으로 발표한다. 그에 따르면 중앙정부는 강력한 재난안전 컨트롤타워가 되고, 지방정부와 공공기관 등 현장 재난관리의 책임기관은 재난대응 역량을 강화해 재해·재난의 발생 시에 신속히 현장 대응을 하면서도 중앙정부의 지휘를 받아야 한다. 컨트롤타워로서의 중앙정부의 존재와 지방정부로의 전문성 위임은 조직이 직원의 행동을 효과적으로 바꾸어 목표에 맞는 성과를 올릴 수 있다는 기대에 따른 것이다. 하지만 세월호 참사사고에서 지휘부는 사고 현장의 보고를 받고도 상황을 판단해 지시를 내릴만한 통제 능력을 결여하고 있었다. 그런데도 중앙정부는 과학과 기술의 발달에 기인하는 다양한 유형의 도시형 재난들에 대응할 수 있는 전문성 역량의 한계를 인정하면서도, 그 전문성 강화의 부담을 지방정부와 공공기관에 떠넘기고 있다. 최근 실시한 재난관리 평가에서 지방정부의 재난안전 담당공무원들이 재난대응 역량이 부족하다고 지적한 것은 당연한 귀결이다. 중앙정부이든 지방정부이든 공무원들의 순환보직과 재난업무 기피현상으로 인해 재해·재난 업무에 대한 전문성이 부족한 것은 마찬가지이다. 국민안전처도 순환보직 형태의 일반 행정직만 대폭 증원이 되고 기존의 기술직과 해경직, 소방직을 그대로 결합해 놓은 것이어서 전문성이 담보될 수 있는 것은 아니다(노진철, 2015b). 그런데도 전문성 강화의 책무는 지방정부가 지면서도 통제권은 여전히 중앙정부가 가지는 상명하달식 관료주의의 폐쇄성이 가지는 한계는 분명하다.

국가에 대한 불신은 행정직이나 고위직 관료에 대한 개인적 신뢰의 철회 동기에서 비롯된다기보다는 정책의 수립 혹은 결정, 집행과정에서 공중이 구조적으로 배제된 데서 비롯된다. 관료적 권위주의가 지배했던 과거에는 공중은 통상적으로 국가의 정책결정에 대해 무조건 수인하는 태도를 취했다. 따라서 국가에 대한 신뢰는 문제조차 되지 않았다. 그러나 민주화와 지방자치의 실시 이후 어떤 정권이든 다양한 정치적 사건들의 후속 소통으로 인기가 상승하거나 하락하는 권력의 불확실성으로부터 자유롭지 못하다. 이제 공중은 자신이 사는 지역에서 자신의 이해관계와 상반되거나 불안을 야기하는 정책에 대해서는 항의하는 태도를 택한다. 즉, 불신은 갈등 관계에 있는 상대방을 적대적으로 대해 집합적 연대를 용이하게 해주는 공중의 저항 전략이다. 지방자치 시대에는 지방정부가 중앙정부로부터 독립하여 지방의 공공사무를 결정하고 처리하는 지방행정을 책임지면서도, 나아가 지역 문제를 해결하고 지역정책을 결정하기 위해 주민참여를 지방단체장과 지방의회 의원의 선출을 넘어 제도화할 것이 기대된다.

‘안전충남 비전’은 신뢰와 소통의 안전체계 구축을 목표로 하여 지방정부의 재난안전관리 역량의 강화, 재난안전관련 계획의 실행력 확보, 신속한 대응을 위한 재난안전상황 관리체계의 정비, 재난대비 교육훈련체계와

대응자원 관리체계의 구축 등의 전략과제를 제시한다(김근영, 2016). 충남의 올해 지역안전지수는 범죄, 안전사고, 감염병, 자연재해 등의 항목은 3등급, 화재, 교통, 자살은 4등급으로 비교적 낮은 편이다. 육군·해군·공군 3군 본부가 있는 계룡시를 예외로 하고 충남 대부분의 지역이 정도의 차이는 있지만 재난안전관리가 체계적으로 확립되어 있지 못하다. 충남은 중국과의 교역이 활발해지면서 농업에서 산업화와 도시화로 전환이 빠르게 진행되고 있는 탓으로, 재난안전관리체계가 그에 상응하는 수준에서 발달하지 못하였음을 알 수 있다. 따라서 지방정부의 재난안전관리 능력에 대한 지역 주민의 신뢰가 대체로 낮거나 불신이 형성되어 있을 것으로 짐작할 수 있다. '안전충남 비전'은 이러한 지역의 현실을 타개하기 위해 모든 지역을 대상으로 모든 유형의 재해·재난에 대해 공통적으로 적용할 수 있는 재난안전관리체계를 수립하는 것을 목적으로 한다.

충남의 지방도시들이 유엔의 주도하에 세계의 도시들이 추진하고 있는 '탄력적 도시'로 거듭나기 위해서는 지역안전관리계획을 중앙 정부의 지침에 따라 작성하는 수준을 넘어서 지역 주민과 협력하여 지역의 취약한 부분을 능동적으로 찾아 보완해야 할 필요성이 있다. 다시 말해서, 지방도시들은 재해나 재난을 피할 수 없는 것으로 간주하고, 재해·재난에 의한 충격으로 도시 기능이 마비될 수 있는 취약시설, 취약계층 등을 찾아 미리 방어체계를 갖추어야 한다. 각 지역은 정보수집과 안전진단을 통해 취약성에 대한 현황 분석을 한 것을 토대로 '안전충남 비전'의 틀에 따라 지방자치단체별 지역안전관리계획을 수립할 필요가 있다. 재해·재난에 대한 지역의 방재역량을 강화하기 위해서는 지역 내 취약시설에 국한되지 않고 여성, 노인, 청소년, 장애인, 빈곤층 등 취약계층에도 안전대책에 대한 관심을 높여야 한다. 지방정부와 주민이 협력하는 민관협력 거버넌스 구축은 재난안전 취약계층에 대한 안전복지를 마련하고 재난 발생 시 지역기반의 봉사단체 등을 활용할 수 있는 제도의 마련을 통해 이루어져야 한다. 충남의 지역안전지수가 비교적 낮다는 점을 고려한다면, 지역안전관리계획의 수립과 결정, 집행과정에 지역 주민이 함께 참여하는 민관협력 거버넌스의 구축만이 지방정부에 대한 신뢰를 확보할 수 있는 최선의 방법이다. ◀

참고문헌

- 김근영. 2016. '행복한 안전 충남' 비전의 전망과 과제." 2016년 충남연구원 재난안전연구센터 개소기념 심포지움.
 노진철. 2015a. "재난에 노출된 공동체의 탄력성 위기와 시민사회단체의 역할 변화: 세월호 참사 사례의 안산시를 중심으로." [신학과 사회] 29(2): 133-179.
 노진철. 2015b. "국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인: 세월호 참사를 중심으로." [한국위기관리논집] 11(3): 1-18.

○ 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

기후환경 변화에 따른 자연재난 예방을 위한 지방정부의 역할

오재호 _ 부경대학교 환경대기과학과 교수



2016년 7월 유엔 산하의 세계기상기구(WMO)에서는 “2016년 6월이 ‘가장 더운 해’ 기록을 14개월째 갱신하고 있다”고 보고했다. 미국의 해양기상청은 이러한 기록은 18세기에 시작된 산업혁명 이전 보다 전 지구 평균 기온이 대략 1.3도 더 높은 것으로 분석했다. 이와 더불어 얼음에 덮인 북극해가 이제 바닷물이 출렁이고, 그린란드와 알래스카를 비롯한 극지방의 얼음이 기록적인 속도로 녹아내리고 있다. 이러한 인류 역사상 가장 더운 해의 기록은 우리 인류의 활동에 의해 진행되고 있는 지구온난화의 한 면을 우리가 보고 있는 것이다.

2015년 12월 12일 기존 기후변화체제였던 교토의정서(Kyoto Protocol)를 대체하는 신기후변화체제인 ‘파리협정(Paris Agreement)’이 채택되었다. 이 파리협정의 주요 내용은 산업화 이전과 대비하여 지구 평균기온 상승을 2℃보다 상당히 낮은 수준으로 유지하는 것으로 하고, 지구 평균기온 상승을 1.5℃이내로 제한하기 위한 노력을 추구한다는 목표를 제시하고 있다. 이를 위해, 각 국가는 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)을 매 5년마다 상향된 감축 목표를 제출하도록 하고 있다. 2023년에 최초로 국제사회 공동 차원의 종합적인 이행점검(Global Stocktaking)을 통해 신기후체제의 지속적인 발전 및 투명성을 점검하게 된다. 아울러 신기후변화체제 목표의 효과적 달성을 위해 다양한 형태의 국제탄소시장 메커니즘 설립에 합의했다. 온실가스 배출권거래제(ETS)를 비롯해 탄소세 등 여러 방안이 논의되었다. 더욱 주목할 변화는 온실가스 감축뿐 아니라 기후변화 적응의 중요성에 주목하였다는 점이다.

파리 협정문에서 ‘지속 가능한(sustainable)’이라는 표현은 무려 24번이나 등장하였다. 이는 기후변화 문제가 “온실가스 저감”이라는 국제적 난제뿐만 아니라 국가마다 더워지는 세상에서 살아남기 위한 기후변화 적응



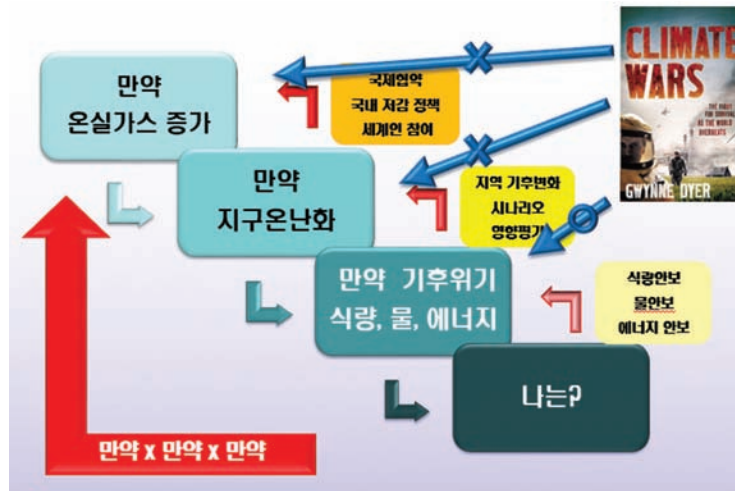
문제에도 눈을 돌리기 시작했다는 것을 의미한다. “온실가스 저감” 문제는 국제적인 현안 문제이기에 중앙정부가 중심에서 해결하는 것이 효율적이라면, “기후변화 적응” 문제는 지방정부가 중심에 서서 대책을 강구하여야 할 것이다. 이러한 시대적 상황에 효율적인 기후변화적응에 대한 거버넌스에 대해 생각하여 보았다.

1. 온실가스 저감정책과 기후변화 적응정책의 균형이 필요하다

산업혁명 이후 지속된 탄소경제로 인해 대기 중 온실가스 농도가 유래 없는 속도로 증가하고 있으며, 이로 인해 지구는 역사상 가장 빠른 속도로 온난화를 경험하고 있는 것은 명백하다. 이와 같은 전 지구적인 온난화 현상은 지역마다 다른 정도로 나타나고 있으며, 이는 향후 수 백 년 동안 지속적으로 진행될 것이다. 따라서 기후변화 영향은 지역적으로 조금씩 다르게 나타날 것이다. 이에 따라 물, 식량, 에너지 공급에 차질이 예상되며, 이 세 가지가 충분히 마련되지 못한 곳에서는 기후난민이 발생하며, 이에 따른 지역적인 사회불안은 궁극적으로 기후전쟁으로 연결될 것이다. 경우에 따라 세계3차 대전의 원인이 될 수 있다. 이것이 우리가 직면하고 있는 기후위기이다.

그런데도 우리는 왜 이 기후위기가 몸에 와 닿지 않는 것일까? 이는 국가의 잘못된 기후변화 대응 정책에서 찾을 수 있다. 기후변화 대응정책은 크게 두 가지로 구분될 수 있다. 하나는 온실가스 저감정책이고, 다른 하나는 기후변화 적응정책이다. 전자는 기후변화의 근원이 되는 온실가스 배출을 줄여 지구온난화를 되돌려 놓거나 생태계가 기후변화 속도에 따라 갈 수 있도록 적어도 변화 속도를 줄이자는 의도의 정책이다. 이에 반해, 후자는 기후변화를 어느 정도 기정사실로 인정하고 그 변화에 적응할 수 있는 방안을 모색하는 정책이다. 이 두 가지는 그 가운데 하나를 택하는 선택의 문제가 아니고 둘 다 필수적인 기후변화 대응책이다.

하지만 이 두 가지 기후변화 대응책에는 근본적인 차이가 있다. 기후변화 적응 대책에는 국가적 차원에서 기본적인 물, 식량, 에너지에 대한 근본적인 확보책을 마련해야 하기에, 사안이 매우 복잡하며 투자에 비해 가시적인 효과를 보이기가 쉽지 않아 그 누구도 선뜻 나서지 않는 실정이다. 한편, 온실가스 저감정책은 지금까지 인류가 최대 번영을 누리게 한 탄소경제의 근원을 다루는 것이기에 여기에는 수많은 이권이 관여하고 있다는 점이다. 예를 들면, 정부에서 추진하려는 배출권 거래제 정책도 이 온실가스 저감정책의 좋은 예로 꼽을 수 있다. 배출권 거래제는 각 기업이 배출할 수 있는 온실가스의 양을 정부가 할당하고, 이를 기준으로 배출량이 초과할 경우 배출권을 사거나 못 살 경우 과징금을 내야 하는 제도다. 할당량보다 적게 온실가스를 배출했을 경우 이를 팔수도 있는 제도이다.



〈그림 1〉 단계적 기후변화 영향 및 대응 체계도

이러한 실리의 존재 유무가 온실가스 저감정책이 기후변화 대응책으로 더 매력을 느낄게 할지 모른다. 바로 이점이 일반인들에게 기후변화 위기를 잘못 인식시키는 근본적인 원인이 되고 있다. 국민이 느끼는 위기는 기후변화로 하루하루 생활에 필요한 물, 식량, 에너지 수급에 차질이 있을지도 모른다는 점이다. 〈그림 1〉에서 나타내고 있는 것처럼, 만약 온실가스가 계속 증가된다면 전 지구적인 온난화가 예상되고, 전지구적인 온난화의 영향으로 지역적인 기후가 변하면서 우리가 필요한 최소한의 물, 식량, 에너지 수급에 지장이 나타날 수 있고, 이에 따라 우리가 위기를 맞게 될 수 있다는 4단계의 상황이 순차적으로 전개될 수 있다. 이런 위기를 극복하기 위해서는 우리의 물안보, 식량안보, 에너지 안보가 확보되어야 한다. 이런 물, 식량, 에너지 위기는 미래 전 지구적 기후변화와 지역기후변화 시나리오와 이에 따른 영향평가를 통해서 판단될 수 있다. 또 미래 기후변화 시나리오는 국제적 온실가스 저감정책에 의해 달라질 수 있다. 이렇게 기후변화가 순차적으로 영향을 파생시키며, 대응책 또한 순차적으로 고려되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 온실가스 저감정책 위주의 기후변화 대응책은 일반 시민으로 하여금 “만약 × 만약 × 만약” 이라는 3단계 논리적인 비약을 바탕으로 하고 있다. 이는 기후변화 문제가 가지고 있는 현재의 심각성과 시급성을 간과할 수 있게 잘못 인도할 수 있다.

2. 중앙정부와 지방정부 실질적 기후변화 대응 역할 구분되어야 한다

실제적으로 미국의 정보기관, 국방부, 세계은행 등에서는 지역적으로 이런 물, 식량, 에너지 수급에 차질이 기후전쟁을 야기할 수 있다는 점을 인지하고 대응책을 강구하고 있다. 미국의 군대는 자국민의 물, 식량, 에너지 수급에 문제가 있을 경우 이를 해결하기 위해 세계 어느 곳이라도 출동 준비를 하고 있다. <그림 1>에서 설명하고 있는 것처럼, 실제로 대기 중 온실가스가 지금의 두 배가 되어도, 세배가 되어도 군대는 출동하지는 않을 것이다. 지구의 온도가 2도를 넘어 3도, 4도가 되어도 전쟁을 일으키지는 않을 것이다. 바로 물, 식량, 에너지 수급에 차질이 있는 경우에는 대규모 기후난민 발생과 더불어 국지적인 충돌이 필연적으로 나타날 것이며, 나아가 세계대전으로까지 발전할 수도 있다. 이것이 바로 기후위기인 것이다. 우리나라의 기후변화 정책도 이와 같은 기후변화가 갖는 특성으로 고려하여 강력한 범부처적이고 독립적인 지휘탑이 설치되고, 이 지휘탑은 기후변화가 야기하는 순차적인 영향과 대응책을 기획하고 관리하여야 할 것이다. 앞에서 언급한 것과 같이 중앙정부는 온실가스 저감정책을 또 지방정부는 기후변화의 지역 기후변화를 철저하게 파악하고 이에 의한 영향평가를 근거로 하는 적응정책의 선두에 서야 한다.

현재는 범부처적인 강력한 지휘체계가 없기에 기후변화 대응책은 부처마다 독자적으로 수행되고 있다. IPCC의 기후변화 평가보고서의 자료가 공개되면 기상청은 다음 IPCC 평가보고서가 발산될 때까지 지역기후변화 시나리오를 생산하기에, 이 자료가 다른 영향평가 분야에 활용되기에는 턱없이 시간이 부족하다. 그리하여 기상청에서 생산된 지역기후변화 자료가 충분히 활용될 수 없을 것이다. 더군다나 IPCC 평가보고서에서는 30여 개의 전지구 기후모델 결과를 바탕으로 보편적인 미래 기후를 예측하는 반면에 우리의 경우 매우 제한적인 전지구 기후변화 시나리오를 이용하고 있으며, 지역 기후변화 예측 역시 제한적인 지역 기후모델을 이용하여 작성되고 있는 실정이다. 이러한 제약을 극복하지 못하고는 결코 의미 있는 보편타당성 있는 국가 기후변화 표준 시나리오를 제시할 수 없을 것이다.

3. 지방정부의 기후변화 적응체계가 있어야 한다

기후변화에 대한 성공적인 실행을 위해서 미국 하버드 대학의 캐플란 교수와 데이비드 노튼 박사의 '탁월한 전략의 수립과 탁월한 전략 실행력'을 참조할 필요가 있다(<http://www.doctorsnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=51925>). 전략수립과 실행력을 조직의 성과를 높이기 위한 두 가지 핵심 요소로서 제시한 캐



플란 교수와 노튼 박사는 2008년 6월에 출간한 <Execution Premium>(하버드 대학 출판)을 통해 성공적인 전략 실행을 위한 6가지 단계를 제시하였는데, 이 방법은 중앙정부의 국가 기후변화 대응뿐만 아니라 지방정부의 기후변화 적응정책의 지휘체계 경우에도 다음과 같이 적용 가능할 것이다 (<표 1>). 6단계로 구성되는 지방정부의 기후변화 적응 전략실행체계 구축과 함께 중요한 업무는 6단계를 총괄적으로 관리하고 조정하는 조직 즉, 기후변화 적응 전략실행 담당조직(Office of Strategy management for Climate Change Adaptation)을 구성해야 한다. 즉, 기후변화 적응 프로세스를 설계하고 통합하고 관리하는 지휘체계가 필요하다.

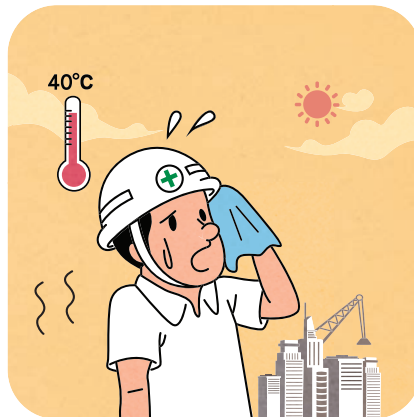
〈표 1〉 지방정부의 기후변화 적응정책 지휘탑의 성공전략 6단계

	행 동	예방 환자 규모(명/년)
1	기후변화 적응전략 수립	중앙정부에서 마련된 기후변화 대응전략을 근거로 지방정부의 기후변화 정책의 핵심가치(의사결정 및 행동의 준거가 되는 가치)·비전(미래 기후 상황)와 전략(현 기후에서 미래 기후로 전이해 가는 과정에서 필요한 세부적인 적응과제) 등을 개발
2	기후변화 적응전략의 구체화	수립된 기후위기 적응전략을 하부 지자체와 명확히 의사소통하고, 적응전략의 달성 여부를 평가할 수 있는 성과지표를 개발하고, 이에 대한 목표치를 수립하여야 한다.
3	기후변화 적응 조직 정비	지방정부 차원의 전략과 성과지표가 하위 조직에서 실행되고 관리되기 위해 지자체 차원의 전략 및 성과지표와 연계된 하위조직(센터·과·팀)의 전략, 성과지표 및 목표치를 개발해야 한다.
4	기후변화 적응 전략 운영계획 수립	하위조직의 성과지표와 성과를 높이기 위한 세부적인 프로세스 개선 및 소요 예산을 마련해야 한다.
5	기후변화 적응 전략 모니터링	기후변화 적응전략과 프로세스 개선 활동 등이 제대로 실행되고 있는지를 점검해야 한다. 모니터링 할 때 원인 분석(Issue·Implication 도출)과 개선방안(Action 마련·책임주체 정의)을 마련하는 것이 중요하다.
6	기후변화 적응 전략 검증과 보완	기후변화 적응전략 결과 분석, 전략 상호간 관계 검증, 상세한 프로세스 분석 등을 통해 이미 수립된 전략의 적정성을 검증하고, 그 결과를 바탕으로 전략을 점진적으로 수정하거나, 새롭게 전략을 갱신하는 단계이다

4. 맺는 글

2016년 발생한 폭염으로 6월 29일부터 이달 21일까지 총 355명의 일사병, 열사병, 심근경색 등의 온열 환자가 발생했다. 질병관리본부에 의하면 지난 5년간 발생한 온열 질환자로 인한 사망자 수는 47명에 달했다. 2015년 1056명의 온열 질환자가 발생하여 11명이 사망했다. 과거 기록은 폭염일수와 온열 질환자가 밀접한 관계가 있다. 특히 나이가 많을수록 더위에 취약하다.

2016년의 폭염 현상은 진행되고 있는 지구온난화가 본격적으로 눈앞에 모습을 들어낸 것이다. 앞으로 한동안 지구촌 여름에는 폭염이 도시지역을 중심으로 지배하게 될 것이다. 이러한 기후변화에 따른 자연재난의 선봉에 서있는 지방정부는 실질적인 적응전략 수립과 더불어 조직을 체계화하고, 적응전략의 실행과 점검을 위한 방안을 마련하여야 할 것이다. ◀



- 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

세월호와 메르스 : 두 가지 사례로부터 얻는 교훈

박동균 _ 대구한의대학교 경찰행정학과 교수



들어가며

현대 사회는 ‘위험사회’라고 부를 정도로 우리 사회에 절대적으로 안전한 곳은 없다. 특히, 지구온난화와 기후변화, 테러리즘, 지진과 감염병 등 각종 위기 발생의 가능성이 커지고 있고, 실제로도 많은 재난들이 발생하고 있다.

우리나라는 여름철에 자주 발생하는 풍수해, 그리고 각종 건물붕괴사고와, 가스폭발 사고 등 국민의 생명과 재산을 위협하는 각종 재난이 끊임없이 발생하고 있다. 이와 같은 재난은 범죄와 함께 국민의 행복을 위협하는 존재로서 삶의 질을 위협하는 불안요소로 자리매김하고 있다.

소방방재청의 2012년 자료에 따르면, 한국의 안전사고 사망률(전체 사망자 중 안전사고로 인한 사망자 비율)은 OECD 평균의 두 배가 넘으며, 산업재해 사망률은 OECD 1위, 아동·청소년 교통사고 사망률은 3위를 기록하고 있다. 2014년 한국이 세계 5위의 공업국이고, 7위의 수출국이며, 세계 8위의 무역국임을 고려해 보면, 한국의 안전관련 수치는 경제수준에 한참 못 미치는 현실이다(치안정책연구소, 2014 : 58).

1) 서해 웬리호 침몰(1993년, 292명 사망), 성수대교 붕괴사고(1994, 32명 사망), 삼풍백화점 붕괴사고(1995, 502명 사망), 인천호프집 화재사고(1999, 57명 사망), 상주MBC 가요콘서트 사고(2005, 11명 사망), 경주마우나 리조트 붕괴사고(2014, 10명 사망) 등



현대사회는 수많은 위험요인에 노출되어 있다. 이러한 위험요인은 시간과 공간을 초월하기도 하며, 한 지역의 문제가 특정지역에 머물지 않고, 국가차원을 넘어 세계적인 이슈로 확산되기도 한다. 또한, 더욱 심각한 문제는 이러한 위기상황을 제대로 관리하지 못하는 바람에 작은 위기상황이 더욱 위험한 상황으로 증폭될 수 있다는 점이다.

실제로 선진사회에서는 위기발생시 초기에 종합적이고 체계적인 위기관리로 상황을 안정시키면서 극복하는데 비해서, 후진사회에서는 같은 위기가 관리소홀로 확산되어 더욱 더 심각한 상황으로 가는 것을 볼 수 있다.

우리 사회도 다원화되면서 최근에 와서는 비가시적인 사회적 위기들이 갈수록 확산되고 있으며, 이는 특히 체계적인 관리가 어렵고, 그 관리효과가 제대로 나타나지 않는다는 점에서 그 동안 정부차원에서는 해도 그만, 안 해도 그만 하는 정도의 이해수준을 보여 왔던 부분이다. 그러나 이러한 위기상황도 관리를 잘했다면 지불하지 않아도 될 사회적 비용들이 증가하고 있어 문제가 된다. 국민의 안전과 삶의 질을 향상시키기 위해서는 국가의 적극적이고 합리적인 위기관리행정의 구축이 필수적이다.

또한, 우리나라는 최근 발생한 대형재난사고들을 통해서 과연 정부가 이러한 위기관리에 효과적으로 대응을 하고 있는지 의구심이 간다. 뿐만 아니라 이미 발생한 사고로부터 사회적 학습(social learning)을 통하여 위기관리의 오류를 수정(error correction)할 수 있는 메카니즘이 작동하지 않는다는 보다 근원적인 문제점이 나타나고 있다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 최근에 발생한 위기발생 사고 중에서 2014년 세월호 참사와 2015년 메르스 사태의 두가지 사례로부터 얻은 교훈을 제시하고자 한다.

세월호 참사

세월호 참사는 최근 발생한 재난사고 중에서 가장 참혹한 사건으로 여겨진다. 세월호(世越號, MV Sewol)는 2013년 1월 15일부터 인천과 제주를 잇는 항로에 투입돼 주 4회 왕복 운항하다 2014년 4월 16일 진도군 해상에 침몰한 여객선이다. 청해진해운의 소유였다(위키백과). 1994년 6월 일본 나가사키의 하야시카네 선거(林兼船渠)에서 건조한 여객·화물겸용선(RoPax, RORO passenger)으로 일본 마루에이 페리사에서 '페리 나미노우에'(フェリーなみのうえ)라는 이름으로 18년 이상 가고시마~오키나와 나하 간을 운항하다가 2012년 10월 1일 운항을 끝으로 퇴역하였으며, 직후에 청해진해운이 중고로 도입하여 개수 작업을 거친 후 2013년 3월부터 인천-제주 항로에 투입하였다. 여객 정원은 921명에 차량 220대를 실을 수 있으며, 21노트의 속도로 최대 264마일을 운항하는 것으로 알려졌다.(위키백과)



2014년 4월 15일 인천 연안여객터미널을 출발, 제주로 향하던 여객선 세월호(청해진해운 소속)가 4월 16일 전남 진도군 병풍도 앞 인근 해상에서 침몰해 수백 명의 사상자를 낸 대형 참사다. 이 사고로 탑승객 476명 가운데 172명만이 구조됐고, 300여 명이 넘는 사망·실종자가 발생했다. 특히 세월호에는 제주도로 수학여행을 떠난 안산 단원고 2학년 학생 324명이 탑승, 어린 학생들의 희생이 많았다.

세월호 사고에서 나타난 위기관리의 부실과 그 실패의 구조적 원인은 대한민국 국가 위기관리의 한계를 드러낸 것이다. 피해자 300명 중 대부분이 어린 고등학생들인 최악의 해상재난인 세월호 사고는 안전관리의 잘못된 관행, 사고 초기 선장 선원의 무대응, 긴급구조에서 위기관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력 등이 나타나면서 국가위기관리의 총체적인 문제점을 노출시켰다(박동균, 2016).

메르스 사고

중동호흡기증후군(메르스)은 메르스 코로나바이러스(Middle East Respiratory Syndrome Coronavirus : MERS-CoV)에 의한 호흡기 감염증으로서, 2013년 5월 국제바이러스 분류 위원회에서는 이 신종 코로나바이러스를 메르스코로나바이러스라고 명명하였다. 메르스코로나바이러스는 주로 사우디와 아랍에미리트, 요르단, 카타르 등 중동 지역에서 감염자가 발생하다가 2015년 5월부터 우리나라 전역에서 100명이 넘는 감염자가 발생하면서 공포를 키웠다(왕순주, 2015 : 8). 메르스코로나바이러스에 감염되면 2~14일 가량의 잠복기를 거친 뒤 섭씨 38도 이상의 고열, 기침, 호흡곤란 등 심한 호흡기 증상이 나타난다. 설사, 변비 등의 소화기 증상을 보이는 경우도 있으며, 만성질환 또는 면역저하자의 경우 폐렴, 급성신부전 등의 합병증이 동반되면서 사망에 이르기도 한다. 특히 메르스는 사스보다 치사율이 6배가량 높다는 조사 결과가 나오기도 하는 등 사스보다 더 치명적인 것으로 알려져 있다(네이버 지식백과, 시사상식사전, 박문각). 역학적 특성으로서 연령분포는 어린 아이부터 노인까지 발생은 가능하지만, 성인에 주로 발생한 것으로 보고되고 있고, 특히 당뇨, 신부전, 만성폐질환, 면역결핍질환 등 기저질환을 가진 사람에서 중증의 급성 호흡기 질환을 일으키는 것으로 되어 있다. 명확한 감염경로는 밝혀지지 않았으나, 사우디아라비아 내 단봉낙타접촉에 의한 감염전파가 보고되었고, 사람간 밀접접촉에 의한 전파가 주경로가 되어 있으며, 이는 대부분 병원내 감염, 가족간 감염의 형태이다(왕순주, 2015 : 8).

중동호흡기증후군(메르스)은 확진환자가 2015년 5월 20일 국내에서 처음 발생하여, 첫 사망자는 6월 1일 발생하였다. 이 후 거의 매일 2-3명의 사망자가 발생하였고, 이후 7월 10일 1명이 사망한 이후에는 사망자가 없었다.

정부의 메르스 사태의 사실상의 종식선언일인 7월 28일 현재 메르스 확진환자가 186명에 달하였고, 그 중 36명이 사망하였다. 자가격리자는 5월 20일 처음 3명에서 시작하여 약 30일간 기하급수적으로 늘어나 6월 27일에 총 6,729명에 달하였고, 이후 격리 해제자가 계속 늘어나면서 결국 7월 26일에 격리 해제자는 0명에 도달하였다. 7월 26일부터 격리대상자가 0명으로 되자 정부는 7월 28일 메르스 사태의 종식을 선언하였다(이천현, 2015 : 9).

메르스 사태로 인하여 각급 학교 및 직장의 회식, 체육대회, 출장 등 각종 모임이 줄줄이 취소되는 등 경제적 타격이 실로 엄청났다. 특히 사람들과의 접촉이 많은 유통, 관광, 운송 등 서비스업과 문화·여가산업은 물론 해외투자자나 수출 등에도 부정적인 영향이 컸다. 나아가 국민들의 감염병에 대한 불안감과 정부에 대한 불신감은 극에 달하였다.

세월호와 메르스 사례를 통해 얻는 교훈

첫째, 과거 사례로부터 얻은 교훈을 정책에 제대로 반영해서 과거의 재난과 동일한 사례가 반복되어서는 안 된다. 메르스 사태가 발생하기 불과 1년 전에 우리는 세월호 참사라고 하는 엄청난 재난을 겪은 바 있다. 세월호 사고는 초동대응의 실패, 콘트롤 타워의 부재, 안전관리의 잘못된 관행, 선장·선원의 무대응, 긴급구조에서 위기관리체계의 오작동, 재난총괄기구의 무능력 등이 만들어낸 인재이다. 사고 이후 국민안전처의 신설 등 다양한 후속조치들을 내놓았지만 작년 메르스 사태를 통해서 또다시 위기관리의 한계를 노출했다. 과거 실패사고로부터 학습을 통한 위기관리 시스템이 제대로 작동하지 않은 것이다.

2012년 10월 29일, 미국 동북부를 강타한 허리케인 샌디²⁾는 최대풍속이 초속 50m에 가까울 정도로 엄청난 위력을 발휘했다. 폭풍직경이 최대 1,520km로, 미국의 전체 주 중에서 22개 주에 걸쳐 영향을 주었는데, 폭우와 바람뿐만 아니라 폭설도 기록될 정도로 유별난 허리케인이었다.

뉴욕을 비롯한 뉴저지주 등에 거주한 수많은 시민들의 가정과 직장, 마을을 휩쓸고 지나갔다. 뉴욕의 지하철과 항공편 등 대중교통이 거의 마비됐고, 모든 학교와 기업, 증권 등이 휴교, 휴장했다.

세계 최고의 과학기술을 보유한 미국의 연방재난대응팀과 지방정부들은 자국의 영토와 국민을 보호하기 위한 최선의 대비시스템을 갖추기 위해 노력했다. 미국 본토의 동북부를 느린 속도로 통과할 것으로 예상하고 해당 지역에 재난경보를 발령했고, 위험지대에 있는 주민들을 대피시켰다.

2) 미국 허리케인 샌디는 '대재앙', '역사적인(historic)', '생명을 위협하는(life-threatening)', '카트리나 보다 심각한' 이라고 표현할 정도로 심각한 자연재난이다(U. S. A. Today, 2012. 10. 28).



해당지역 주지사과 시장 등 모든 공무원들과 위기관리 기관들이 지역재난대비 및 대응계획을 수립하고, 연방 재난관리청과 국립허리케인센터는 슈퍼 컴퓨터로 계산된 샌디의 이동 경로와 시간, 크기, 피해위험지역 및 대 비요령 등의 구체적인 정보를 주요 방송매체를 통해 신속하게 전파했다.

CNN을 비롯한 거의 모든 미국 TV방송은 24시간 특집으로 연일 이 내용들을 보도했고, 유튜브나 페이스북 등 소셜 네트워크도 재난대비에 큰 몫을 했다.

미국 역사상 최악의 자연재난으로 평가되던 허리케인 샌디로 인해서 발생한 사망·실종자수는 허리케인 카 트리나³⁾ 때의 5%도 안 됐다. 카트리나 사례로부터 얻은 교훈을 잘 활용했고, 철저하고 과학적인 사전 대비 때문 에 피해를 최소화했다. 허리케인 샌디 위기를 잘 극복한 오바마 대통령은 박빙에 있었던 대통령 선거에서 공화 당의 후보를 꺾고 승리했다(박동균, 2013 : 73-95). 위기는 잘 극복하면, 한 단계 발전할 수 있는 기회가 된다.

둘째, 초동대응의 중요성이다. 세월호 참사에서도 초동대응의 실패로 아까운 생명의 구조에 실패했다. 메르 스 사태에서도 진원지인 삼성서울병원을 빨리 공개해서 초동대응을 제대로 했다면 그렇게 쉽게 빨리 전파되지 는 않았을 것이다. 위기상황에서는 초동대응이 중요하다. 정부는 재난 ‘현장’ 중심의 초동대응을 중시하는 국가위기관리 시스템을 만들어야 한다. 아울러 메르스와 같은 감염병 위기상황에서 신속하고 정확한 정보분석 을 토대로 국민에게 구체적이고 실질적인 정보와 행동수칙을 빠르고 일관성있게 제공하여야 한다. 공개해서는 절대 안되는 국가기밀 이외의 정보는 국민들에게 솔직하게 공개함으로써 국민들의 참여와 협조를 구해야 한다. 이는 민주사회의 정책과정에서 나타나는 다양한 갈등의 요소와 불확실성을 해소하는 중요한 기제가 될 수도 있다.

셋째, 세월호 참사시 선장은 승객을 버리고 먼저 도주했다. 메르스 사태시 공무원들은 우왕좌왕하면서 조기 수습의 골든 타임을 놓쳤다. 빠른 시일내에 국민들로부터 정부에 대한 신뢰감을 확보해야 한다. 현재 우리 사회 는 사회적 양극화로 인한 계층간의 불신이 높고, 정부에 대한 신뢰도가 매우 낮은 편이다. 신뢰도가 낮은 상황 에서 위기가 발생했을 때, 필요한 위험소통이 제대로 이루어지는 것은 불가능하다. 따라서 평상시에 사회 각 부 분에서 다양한 정책을 통해서 정부에 대한 신뢰를 증진시키도록 노력해야 한다(김은성, 2015 : 106). 신뢰는 국 가위기관리에 있어 중요한 사회적 자본이다. 신뢰받지 못하는 정부는 위기를 극복할 수 없다.

3) 허리케인 카트리나 때, 조지 부시 행정부는 허리케인이 몰려오기에 앞서 주민대피령을 제때 내리지 못했고, 연방정부 외 주정부의 업무협조도 원활하지 못했다. 또한 피해가 발생한 이후에도 느장대응으로 2,500여명의 무고한 시민들이 사망하거나 실종됐다. 실로 엄청난 피해라고 할 수 있다.

이후 미국 정부는 위기관리 시스템을 전면적으로 수정하였다. 그 일환으로 재난관리청의 통제권을 강화하고, 재난 사전경고태세를 강화하는 한편 비상사태 선포 절차를 간소화하는 등의 초기 대응 시스템을 대대적으로 정비했다.

넷째, 효율적인 재난관리 시스템을 구축하기 위해서는 지역주민과 민간부문의 참여를 촉진시켜 지역사회의 총체적인 재난관리 역량강화가 필요하다. 즉 정부주도형 재난관리 시스템이 아닌 성숙한 안전문화의식을 정착시키고, 자율적인 참여를 기반으로 한 국가전체적인 협력적 재난관리 시스템이 중요하다(임상규, 2014 : 4).

세월호 사고는 여러 단계의 예방활동에서 문제점을 걸러내지 못했으며, 재난대응에서도 민관 협력체계가 준비되지 못해 합동작전에서 협력과 의사소통이 문제가 되었다. 따라서 새롭게 준비해야 하는 재난관리 시스템에서는 민관협력을 강화하는 로컬 재난관리 거버넌스를 구축하는 방향으로 전개되어야 한다. 미국의 경우, 재난 대응계획의 개념이 지역의 재난예방 완화계획의 한 분야로 포함되는 개념으로 발전하고 있다. 지방자치단체의 재난예방 완화 정책추진을 위해 FEMA에서는 다양한 가이드 라인을 제시해 주고 있으며, 계획 실행을 위한 재정적 지원을 하고 있다. 이러한 재난예방 완화계획은 지방자치단체의 다양한 이해관계자들이 참여하고, 지역주민들의 의견을 토대로 작성되는 로컬 거버넌스에 기초하고 있다(신용식, 2014 : 48).

다섯째, 현대 위기관리행정에 있어 자발적 시민참여를 위한 시민들의 의식교육이 필요하다. 위기가 발생할 조짐이 보이거나 실제로 발생한 경우, 각종 대응노력들이 관계기관이나 지역주민과의 밀접한 연계와 협력하에 효율적으로 대응하기 위한 사전의 충분한 준비와 훈련이 필요하다. 일본의 경우, 방재활동을 전국적으로 추진하기 위하여 국민 개개인이 협력하여야 한다는 전제하에 학교교육과 마스크 등을 통하여 위기발생시 행동요령 등 관련 지식을 보급하여 국민의 방재의식을 제고한다. 최근에 발생한 지진 때문에 국민들의 불안감이 크다. 시민들에 대한 위기관리 교육과 홍보가 중요하다.

여섯째, 재난의 일차적인 관리책임을 가진 지방자치단체의 역량강화가 필수적이다. 앞서 살펴본 바와 같이, 세월호 사고를 계기로 국민안전처를 신설하였다. 국민안전처는 안전행정부의 안전관리본부, 소방방재청, 해양경찰청이 합쳐져서 구성되었다. 차관급 인사가 3명, 소속 정원 1만여명의 거대조직이다. 이러한 조직개편으로 재난관리 시스템을 완벽하게 구축했다고 말할 수 없다. 재난의 일차적인 관리책임을 가진 지방자치단체의 역량강화가 중요하다. 전통적으로 자연재난 발생이 빈번했던 우리의 경우 적어도 자연재난관리에서만은 재난관련 조직 구성원의 학습을 통한 재난관리 성과가 가시적으로 나타날 법도 하지만 여전히 자연재난으로 인한 피해는 늘어나고 있는 추세이다. 특히, 지방자치단체의 경우 재난관련 부서 담당 공무원들은 순환보직으로 인하여 학습효과를 기대하기에 무리가 따르며, 또한 지방자치단체장의 인기위주의 예산책정으로 인하여 재난 및 위기에 대한 예방 비용을 적게 투입하고 있다.

향후 지방자치단체의 재난관리 시스템을 효과적으로 개선하기 위해서는 지방자치단체 차원에서도 부서 간



임무와 역할에 대해 명확한 정의 수립이 필요하고, 재난현장 대응자의 입장에서 지침 마련이 필요하며, 아울러 재난담당 공무원에 대한 사기진작과 적절한 교육훈련이 필요하다. 또한, 지방자치단체 재난대응 시스템을 효율적으로 운영하기 위해서는 무엇보다도 재난관리 서비스 제공에 필요한 예산의 충분성이 확보되어야 한다. 아울러, 재난 대응 사례의 평가를 통한 피드백을 상시 실시하여, 교훈을 얻는 자세가 필요할 것이다.

우리 사회에 최근 잇따라 발생하고 있는 재난사고들은 긍정적인 측면에서 본다면, 우리가 위험에 대한 사회적 학습을 획기적으로 증진시킬 수 있는 귀중한 기회로 볼 수 있다. 하지만 비교적 최근에 발생한 세월호 참사와 메르스 사태 등 다양한 위기발생 사례들로부터 효율적인 학습효과를 거두지 못했다. 이번만큼은 근본적인 안전혁신의 계기가 되어야 한다. 과거의 재난과 동일한 사례가 반복되어서는 안된다. ◀

참고자료

- 김은성. (2015). 메르스관련 정부 위험소통의 한계에 대한 사회적 원인분석, 『한국위기관리
박동균. (2007). 지방자치단체의 재난 초동대응 시스템 강화방안, 국제위기관리학술세미나 발표논문집.
박동균. (2013). 허리케인 샌디 대응을 통해 본 미국 위기관리 시스템의 교훈, 『한국민간경비학회보』23: 73-95.
박동균. (2016). 세월호 사례를 통해 본 한국 위기관리행정의 문제점과 정책과제, 『한국치안행정논집』13(1): 45-72.
신용식. (2014). 세월호 여객선 재난 이후 재난관리 시스템 개선에 관한 연구, 『한국위기관리논집』 10(8) : 29-50.
왕순주. (2015). 보건의료 분야 재난대응 원칙으로 본 중동호흡기 증후군 대응, 『The Magazine of the Korean Society of Hazard Mitigation』15(4) : 6-17.
이천현. (2015). 감염병 예방 및 관리를 위한 형사정책방안, 한국형사정책연구원 [잇슈페이퍼].
임상규. (2014). 협업행정기반의 선진형 재난관리체계 구축, 국립재난안전연구원. 치안정책연구소. (2014), 『치안전망 2015』.

○ 재난관리, 늦추지 말아야 할 최우선 과제

재난을 뛰어 넘는 지역사회 리질리언스



최남희 _ 서울내러티브연구소 소장

들어가는 말

사람들은 자기가 사는 세상이 그리 위험하지 않다는 믿음을 가지고 산다. 그러한 믿음의 밑바닥에는 그러한 일들은 국가의 책무이고, 전문가들이 어렵히 알아서 대처할 수 있는 방안을 마련하지 않겠느냐는 믿음이 자리 잡고 있다. 그러나 대형 참사나 재난은 국가적 차원의 전략만으로는 다 할 수 없는 그 무엇이 있다. 재난에 대한 대응과 책무가 국가나 행정기관에 없다는 것이 아니라 어려운 상황은 여럿이 힘을 모으고 일상적 행동으로 준비 되어 있어야 수월하게 겪을 수 있다는 말이다. 경주의 지진은 그들만의 문제가 아니라 우리나라 전체의 일이며, 세월호 참사는 피해자들의 몫이 아니라 우리 국민이 함께 당하고 겪어야 하는 고통이다.

태안 앞바다에 엄청난 기름이 쏟아지고 그로 인해 해당 지역 주민들이 엄청난 고통을 겪는 것이 정말 그들만의 일인가. 주민들은 무엇을 어떻게 해야 할지 허둥대고 서로 믿지 못하며 갈등이 증폭될 때 우리는 아무 것도 할 수가 없었다. 100만이 넘는 자원봉사자들이 몰려들었으나 그들의 행동은 산만했고 조직적이지 못했다. 선한 의도를 가지고 몰려든 자원봉사자들이 어떤 면에서는 또는 재난이 되기도 하였다. 이는 비단 태안만의 일이 아니라 대형의 자연재난과 대형 참사 이후에는 이러한 현상이 똑 같이 반복된다. 해당 지역의 역량으로 해결하고 새로운 대안을 마련하고 대처하는 것이 아니라 외부의 힘에 의존한다. 따라서 피해 지역의 특성과 요구와는 무관하게 재난이 복구되고 재난으로부터 지혜를 얻지 못하게 된다.

세계는 지금 무엇인가 확실하지 않은 위험요소로 들쭉이고 있다. 대형자연재난의 발생 빈도가 늘었고, 사회적 재난과 인적 재난 또한 점점 대형화되고 있다. 이제 이러한 일들은 멀리 있는 다른 사람들의 일이 아니다. 우



리 지역은 안전한가? 또한 자연의 조화로 일어난다고 믿었던 엄청난 사태들은 그동안 위험한 지역이라고 믿어 의심치 않았던 지역에서는 일어나지 않는 것인가? 완벽하게 안전한 사회는 없다. 그렇다면 우리는 어떻게 해야 하는가? 산업화와 개발로 이루어진 사회 기반시설과 생활 기반 시설들은 일정한 정도의 안전의 문제를 내포하고 있다. 이와 오래전부터 세계가 머리를 맞대고 논의하고 있는 기후 변화의 현상은 자연재난 또한 대형화시키고 있다. 가뭄과 홍수, 폭한과 혹서 등은 모두 재난의 일종이다. 뿐만 아니라 고도로 정교해진 정보화 시스템은 어느 한 순간 우리에게 위협으로 닥쳐올지 모른다. 자동화된 생활 기반 시스템은 에너지가 정지되는 순간 우리의 삶을 정지시킬 수도 있다. 이러한 시대에 우리는 무엇을 알고 무엇을 준비해야 하는가?

재난 없는 사회를 꿈꿀 수 있을까? 가상의 세계에서는 물론 재난 없는 사회를 그려낼 수 있다. 그러나 현실의 사회에서 실제로 재난은 인간의 삶과 함께 얽혀 있다. 재난은 피할 수 없다. 다만 어느 정도의 크기로 사람들의 삶에 영향을 미치는가, 그리고 얼마나 우리가 그에 대응하고 극복하면서 살아갈 수 있는가의 차이만 있을 뿐이다. 이제 우리는 피할 수 없는 재난이라면 재난을 예방하고 대비하기 위해서만 노력해서는 안된다. 피할 수 없는 재난이라면 재난을 쉽게 겪을 수 있어야 하며 또 다른 재난이 닥쳤을 때 똑 같은 어려움을 겪지 않도록 재난에서 대응할 수 있는 탄력적 능력을 키워야 한다.

왜 지역사회 리질리언스인가?

재난과 재해가 없는 사회는 실제로 존재하는가? 그렇지 않다. 자연 현상에 의한 재난 뿐 아니라 산업화의 결과로 일어나는 위험의 요소들이 언제나 우리 생활의 가장 가까운 곳에서 위협을 가하고 있다. 다만 우리가 일상 생활을 하는 동안 그러한 위험을 간과하거나 무심하게 지나치고 있을 뿐이다. 태풍이나 홍수같은 일들이 일어나지 않았다고 안전한 것은 아니다.

태안 앞바다에서 엄청난 기름 유출 사고가 일어나고 사람들은 생계에 곤란을 겪을 것이라고 상상한 사람은 없었다. 또한 공주소대부고 학생들이 수련회에서 겪었던 참사는 세월호보다 희생자가 적었다고 해서 별일이 아닌 것인가? 이러한 일들은 먼 곳의 남의 일이나 불행이 아니라 나의 일이며 우리 가족의 일인 동시에 우리와 함께 사는 이웃의 문제이다. 이러한 사건과 자연재난 만이 문제인가. 그도 아니다. 90년대 중반 많은 중산층의 보통사람들을 거리의 노숙자로 전락시켰던 외환 위기는 우리 사회를 송두리째 뒤흔들었던 사회적 위기 재난이었다.

이제 재난은 특정지역에서만 발생하는 국지적 문제가 아니라 전 지구적 공통의 문제가 되어 있다. 이러한 위험의 시대에 재난관리와 위기관리는 특정 집단의 전문가에게만 맡겨둘 수는 없다. 물론 모든 국민이 재난관리와 위기관리 전문가일 필요는 없다. 그러나 우리에게 위협의 상황이 되었을 때 허둥대지 않고 더 나은 내일을 위한 삶의 터전으로 만들어갈 것인지에 대한 생활적 토대가 마련되어야 한다. 즉 지역사회 탄력성의 큰 그물망을 만들어내야 한다. 이러한 탄력적 그물망은 한 사람의 능력이나 한 집단의 역량으로 이루어지는 것이 아니라

지역사회가 가지고 있는 모든 자원이 하나로 묶여서만 이루어질 수 있다. 지역사회 탄력성 구축은 피할 수 없는 재난이라면 보다 수월하게 서로 협력하고 함께 재난에 대응하여 피해를 최소화하려는 데에 있다. 또한 재난의 폐해를 최소화할 뿐 아니라 재난의 충격으로부터 신속하고 효율적으로 재난 이전의 일상성을 회복하고 더 나아가 재난 이전 보다 더 안전하고 탄탄한 사회적 토대를 만들고 하는 것이다. 지역사회가 탄력적인 경우 충격 흡수력이 강화될 뿐 아니라 재난으로부터 배운 것들을 토대로 하여 더 안전한 사회를 만들 수 있는 지혜를 축적할 수 있다. 사람들은 서로 신뢰하고 해당 지역의 자원과 취약성을 인식하고 대처할 있는 능력을 키울 수 있다. 세계 문명사를 돌이켜 보면 인류는 재난 통해서 그 전보다 더 강한 사회를 만들어왔다. 재난이 잦아지고 강력해진 지금 우리에게 필요한 것은 재난에 대응할 수 있는 공동체의 더욱 탄탄한 그물망을 짜는 것이다.

지역사회 리질리언스란?

탄력성(resilience)라는 말은 원래 사람들의 성장과 관련해서 사용되었다. 한 예로 하와이의 가난한 아이들이 극심하게 어려운 환경에도 불구하고 일반 어린이들과 같이 아니 어쩌면 더욱 강인하고 허약하지 않은 사람으로 성장하였다. 이를 연구한 학자들은 이러한 현상을 두고 어려움 속에서도 스스로 성장할 수 있는 인간의 탄력성을 가지고 있기 때문이라고 설명하였다(Werner, 1973). 그들은 몇 가지의 긍정적인 특성을 보여주었는데 이는 강한 탄력성을 가지게 하는 요인으로 작용한다. 그 가운데 하나는 그들에게 일어났거나 일어날 수 있는 일에 대해서 현실적으로 계획을 세우고 거기 필요한 단계를 하나씩 밟아갈 수 있는 능력이다. 두 번째의 요인은 자신의 능력과 장점에 대해서 확신을 갖는 긍정적인 자아 개념을 말한다. 세 번째는 사람이 가지고 있는 의사소통의 능력과 문제를 해결할 수 있는 능력을 의미한다. 다른 하나 마지막의 요소는 자신의 강렬한 충동이나 감정을 스스로 다스리고 다룰 수 있는 능력이다. 이러한 탄력성의 요인들은 타고 난다기 보다는 점진적으로 개발되고 향상되는 능력이다. 물론 이러한 탄력적 자질은 근본적인 인간의 성향이지만, 그 크기와 역량을 다양한 방식으로 키워질 수 있다.

지역사회 공동체를 정체되고 고정된 조직이 아니라 생동적으로 살아 움직이는 사람들의 역동적 삶의 현장으로 고려한다면 이러한 현상은 똑 같이 적용될 수 있다는 것이 지역사회 리질리언스의 중심적 개념이다. 심리학적 성장과정에서 추론된 탄력성의 개념은 지역사회에 적용될 때 몇 가지 시각으로 구별하여 관찰할 수 있다. 그러나 사람이 탄력적으로 성장하고 발전하기 위해서는 무엇보다도 긍정적인 정서가 가장 중요하다. 긍정적인 정서는 주변과의 관계에 대한 깊은 믿음을 바탕으로 한다. 개인을 중심으로 하는 사람들 사이의 깊은 유대감과 '우리 함께'라는 의식은 삶과 세상을 긍정적이고 밝은 것으로 인식하도록 한다.

지역사회 리질리언스 탄력성을 높이기 위해서는 무엇보다 사람들 자신의 심리적 탄력성이 바탕이 되어야 한다. 탄력적인 사람들은 다른 사람들의 아픔과 고통을 함께 나눌 수 있으며 동시에 자신의 역량과 모자라는 부분 그리고 타자의 역량과 모자라는 부분을 함께 엮어서 넓고 탄탄한 그물망을 형성할 수 있다.



그러나 사람들의 기본적인 탄력적 역량망으로 지역사회 리질리언스가 구축되는 것은 아니다. 이와 함께 시스템이 항시적으로 균형과 조화를 이루어내는 공학적인 탄력성과 새로운 현상의 출현과 변화에 적응하면서 지속성을 유지할 수 있는 생태학적 탄력성이 함께 갖추어져야 한다. 이와 함께 다양한 분야의 협력과 협치가 이루어지는 사회 생태학적 탄력성은 매우 중요한 그물망의 고리로서 함께 작동해야만 한다.

실제로 인간사회에서 완전한 안전성이란 무의미한 희망일 수 있다. 우리는 언제 어디에서 어떻게 닥쳐올지 모르는 보이지 않는 위험과 맞닥뜨리고 그를 극복하면서 새로운 문명을 이루어왔다. 앞으로도 그럴 것이다. 따라서 재난과 재해에 대한 다양한 접근이 모두 중요한 의미를 갖지만, 역시 우리들 스스로 그러한 위험에 대응하고 인간의 삶을 지속가능하도록 하기 위해서 지역사회 자체의 탄력성 즉 리질리언스의 구축이 중요하다.

지역사회 리질리언스 확립 방안은?

지역사회 공동체의 탄력성을 높이기 위해서는 무엇을 해야 하는가? 가장 먼저 고려해야 할 사항은 지역사회 내에 존재하는 인적 물적 자원에 대한 정확한 파악과 함께 이들을 연계하는 일이다. 개별 자산의 연속적 연계는 단순한 자산의 가치를 넘어서 더 큰 이익을 이끌어 내는 자본으로서 작동하게 된다. 여기에서 중요한 것은 "나"만의 안전이나 이익이 아니라 "우리" "우리 동네"의 안전과 이익이 내면화되어야 한다는 점이다. 소통과 연계를 통해서만이 개별 자산이 사회적으로 유용한 자본화가 된다. 따라서 지역사회 리질리언스 구축에서 중요한 것은 투명하고 솔직한 소통이 전제되어야 한다. 지역사회의 사회적 자본이 탄력성의 중요한 토대이지만, 그보다 더욱 중요한 것은 이러한 자본이 구축되고 작동할 수 있도록 하는 것은 사람의 역량이다. 따라서 사람들 사이의 연계와 신뢰를 확립할 수 있는 공동체 내의 노력이 가장 우선적 과제이다. 이웃들이 서로 믿을 수 있고, 행정기관을 믿을 수 있을 때 사람들은 기꺼이 자신의 능력을 다른 사람과 나누고 다른 사람의 행동을 신뢰한다.

지역공동체 구성원들이 서로에게 긴밀한 결속감을 갖도록 하는 과정에서 필수적인 요소는 공동의 스토리를 만드는 일이다. 사람들은 이야기의 본능이 있다. 필요한 것과 부족한 것을 나누고 소통하는 동안 서로간의 유대감을 형성하고 친근감을 느끼고 공동의 목적과 목표를 확인할 수 있게 된다. 또한 스스로에게 필요한 것과 타인에게 필요한 것을 공감하고 공동의 안전을 위해서 해야 할 일과 하지 말아야 할 일을 자연스럽게 체득한다. 이때 마음에 두어야 할 일은 상대를 존중하고 평등하고 대등한 관계를 형성할 수 있는 토대이다.

스토리텔링을 통한 지역 공동체 탄력성 구성은 지역 구성원들의 관계를 돈독하게 한다. 스토리텔링은 관계를 맺고 서로 믿을 수 있도록 한다. 또한 개인으로는 참을 수 없는 어려운 문젯거리를 직시하고 직면할 수 있도록 하며, 살아가는 동안 일어날 수 있는 다양한 변화와 어려움을 수용할 수 있는 스스로의 능력을 확인할 수 있다. 뿐만 아니라 공동의 이야기 하기는 그들 모두에게 공동으로 필요한 현실적인 목표를 수립할 수 있도록 하는 동시에 목적을 달성할 수 있는 방안을 마련하도록 한다. 또한 힘들고 위협적인 상황에서 취해야 할 결정적인 행동을 선택할 수 있도록 한다. 더 나아가 공동의 스토리텔링은 엄청난 상실 뒤에 스스로를 돌아보고 재발견할 수

있도록 하며, 이러한 과정은 자기 확신과 긍정적인 자아정체성을 확립할 수 있도록 한다. 즉 지역 공동체의 열린 이야기하기의 과정을 통해서 공동체 구성원들은 긴 호흡으로 장기적인 전망을 할 수 있는 능력을 갖추고 재난을 비롯한 위협적인 상황에서 수월하게 벗어나고 오히려 재난을 통해서 더 나은 공동체를 구성할 수 있는 탄력성을 확립하게 된다.

공동체 스토리텔링에서 필수적으로 포함해야 할 키 포인트는 첫째 실질적이고 현실적인 정보와 행동이 학습될 수 있는 주제를 다루어야 한다. 둘째, 구체적이고 실제적인 위협에 대해서 솔직하고 투명하게 소통할 수 있어야 한다. 셋째, 결핍과 어려움의 시기를 긍정적으로 재구성할 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 스스로에 대한 능력을 믿고 어려움을 믿고 강인하게 할 수 있는 소통의 장이 되어야 한다.

나가는 말

피할 수 없는 재난이라면 효과적으로 재난을 겪을 수 있도록 준비하는 것이 좋다. 즉 지역사회 자체가 탄력적 역량을 갖추어야 한다는 말이다. 우선 탄력적 지역 사회를 만들기 위해서는 필수적으로 필요한 자원의 목록화가 필요하다. 즉 인간 자본, 시설 물자 등이 망라된 자료 목록 구축이 중요하다. 이러한 목록은 최소한 일년에 한번 이상씩 업데이트 되는 것이 좋다. 여기에 덧붙여서 사람들의 역량을 목록화하고 그들의 위치와 접촉방법들이 명시되어야 한다. 개인과 시민 그리고 각 조직들이 서로 연계할 수 있도록 하고 결핍되거나 부족한 부분에 대한 기획이 필수적이다. 효과적으로 탄력적 지역사회를 구성하기 위한 최우선과제는 사람들 사이의 관계망을 형성하는 것이다. 그리고 모든 계획은 점진적으로 진행될 수 있도록 해야 하며 단순하게 시작하는 것이 좋다. 누구나 편안하게 서로의 이야기를 나눌 수 있고 긴장을 느끼지 않도록 하는 시작이 좋다. 탄력성은 확실한 지식을 기반으로 해야 하며 적용 가능한 행동을 습득하도록 지속적인 학습이 필요하다.

공동체 탄력성에 핵심은 협력과 협동이다. 따라서 구성원들과 프로그램 참여자들은 다음의 사항을 늘 마음에 새겨두어야 한다. 우리가 원하는 것은 무엇인가? 우리는 무엇을 해야 하는가? 그리고 우리가 할 수 있는 것은 무엇인가? 이 질문들에 대답할 수 있는 구성원 모두의 역량이 풍부해질 때 지역사회 공동체는 재난으로 엄청난 시련을 벗어나고 쉽게 일상적 삶으로 돌아갈 수 있다. 이제 시대는 지역 공동체의 탄력성을 요구하고 있다. ◀



충남논단 I



선진국의 빈집 정책 및 사례가 우리에게 주는 시사점 *

임준홍 _ 충남연구원 연구위원

1. 서론

2015년 우리나라 빈집은 100만호를 넘어 전체 주택의 6.5%이 달하고, 이에 정부는 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택 정비 특례법’ 제정 등을 통해 2017년부터 본격적인 대응을 준비하고 있다. 선진국에서는 빈집이 증가함으로써 발생할 수 있는 안전과 화재 위험 등의 문제뿐만 아니라 이로 인해 궁극적으로는 주거환경이 악화되어 거주민의 삶의 질을 떨어뜨리고, 더 나아가 지역경제에 도움이 되지 않는다는 판단에서 다양하고 적극적인 대책을 수립하고 있다.

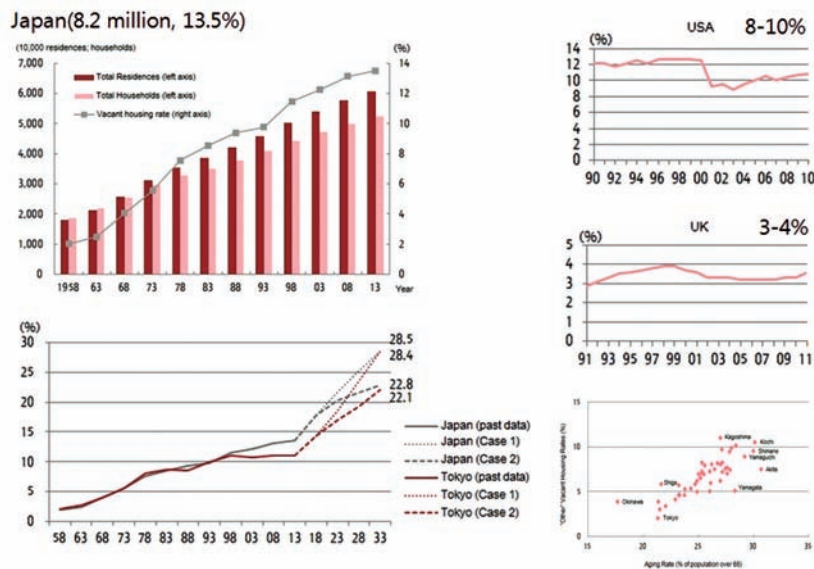
이에 이 글에서는 일본, 미국, 영국 등 선진국의 빈집현황이 어떠하며, 빈집(빈건축물) 정비 관련 정책을 분석하여, 향후 우리나라 빈집정책의 추진방향과 정부 차원의 정책제언을 하고자 한다.

* 본 글은 충남연구원 2016년 단기연수 결과물과 전략연구과제 등을 정리한 것임.

2. 외국의 빈집현황

빈집대책의 필요성은 주택보급율이 100%를 상회¹⁾하는 현 시점에서 6.5%의 빈집을 어떻게 볼 것인가²⁾에 대한 고민부터에서부터 판단할 수 있을 것이다. 그 판단은 쉽지 않기 때문에 외국의 빈집 현황과 비교분석하고자 한다. 즉, 전체 주택에서 빈집이 차지하는 비중을 선진국가 비교하여, 우리나라 빈집 총량의 적절성과 대책의 필요성에 대해 생각해보고자 한다.

선진국의 빈집의 총량을 살펴보면 다음과 같다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 빈집 문제에 대해 특별법을 제정하고 강력한 대책을 수립하고 있는 일본은 13.5%이고, 미국은 8-10%, 영국은 3-4%정도이다. 이와 비교할 때, 우리나라의 현재 빈집률 6.5%와 장래 빈집률 예측³⁾ 등을 고려할 때 빈집에 대해 근본적 고민과 대책을 준비하여야 할 시점으로 판단된다. 그리고 이러한 맥락에서 많은 자치단체들이 빈집 관련 조례를 제정하였고, 국가 차원에서도 ‘(가칭)빈집 및 소규모 주택정비에 관한 특별법’을 준비하고 있다.

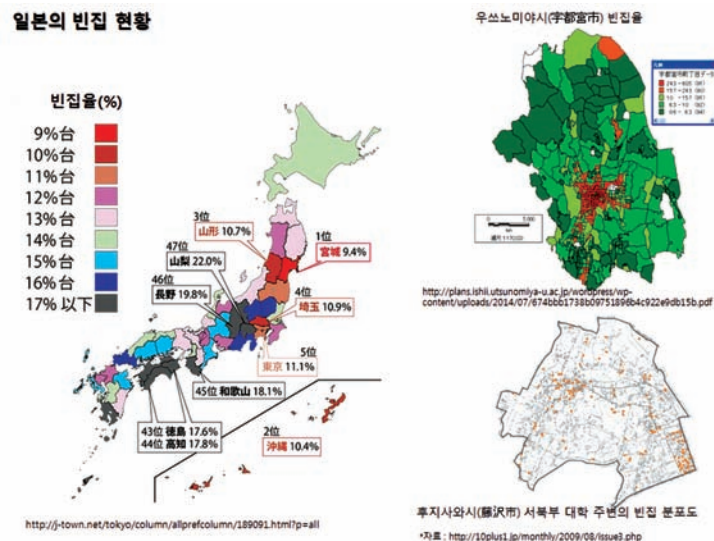


〈그림 1〉 외국의 빈집 현황

자료 : Hidetaka Yoneyama(2016)참조 재정리

- 1) 국토부와 감사원자료에 의하면 2014년 우리나라의 공식주택보급률은 103.5%이고, 감사원 추정에 의한 실질 주택보급률은 107%이다(주택정보포털 등 참조).
- 2) 실제 주택시장에서는 적정공가율의 개념에서 3-5%정도를 주택시장 안정화, 주택의 필터링 과정에서 반드시 필요하다. 하지만 여기서 말하는 3-5%의 적정공가율은 사람들이 거주할 수 있는 양질의 주택을 의미하는 것으로, 본 연구에서 말하는 빈집과 다소 차이가 있다.
- 3) 박성남(2016)의 연구에 의하면 국내 장래 빈집의 추계를 예측한 결과 우리나라의 빈집 비율이 2025년에는 약 13%까지 증가할 우려가 있는 것으로 분석되었다.

일본은 2000년대 중반부터 인구가 감소하기 시작하여 2030년 116,618천여 명, 2060년 86,737천여명 감소할 것이라고 추산되고 있다⁴⁾. 인구감소 문제는 생산인구 감소, 세입 감소, 복지 수요 증대 등 사회전반에 걸쳐 큰 영향을 미친다. 이는 기본 주택관리측면에서도 문제화 되고 있다. 일본 총무성에서 발표 [주택·토지통계조사(속보)]에 따르면, 2013년 일본의 빈집 수는 820만호로 전체 주택 수의 13.5%를 차지하고 있으며, 이 비율은 매년 증가 추세를 나타내고 있다.⁵⁾ 또한 빈집의 지역별 분포는 <그림 2>와 같이 지역별로 많은 차이를 나타내고 있다. 전체 주택에서 빈집이 20%을 차지하는 자치단체가 있는가 하면, 도쿄도는 11.1%로 상대적으로 많지 않은 것으로 나타났다. 도시내의 빈집 분포를 우쓰노미야시를 통해 보면 그림에서 보는 바와 같이 도시 전역에 산재되어 있는 가운데, 인구가 밀집한 도심지역에 많이 분포되어 있는 것을 알 수 있다.

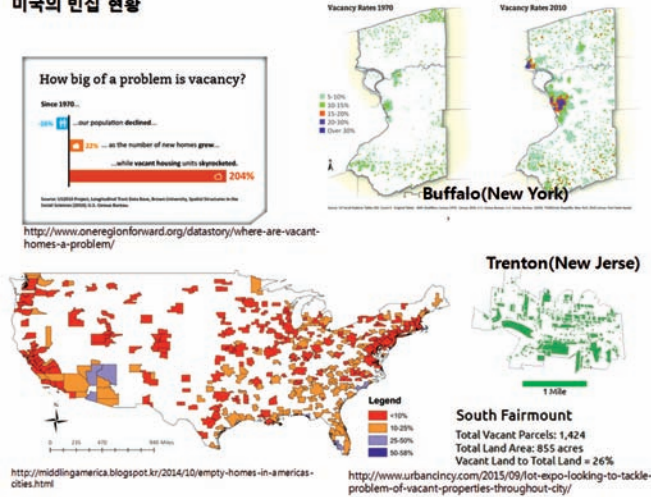


<그림 2> 일본의 빈집 현황과 분포

미국의 빈집관련 통계는 명확히 파악하지 어렵지만 전체 주택수의 8~10% 정도이며, 다른 나라와 같이 빈집발생으로 인한 여러 사회적·경제적 문제를 우려하고 있다. 미국 전체에서 발생하고 있는 빈집분포나 특정 사례도시의 사례를 보면 <그림 3>에서 보는 바와 같이 도시내에서 빈집의 분포 등은 앞에서 제시한 일본과 유사한 형태를 나타내고 있다.

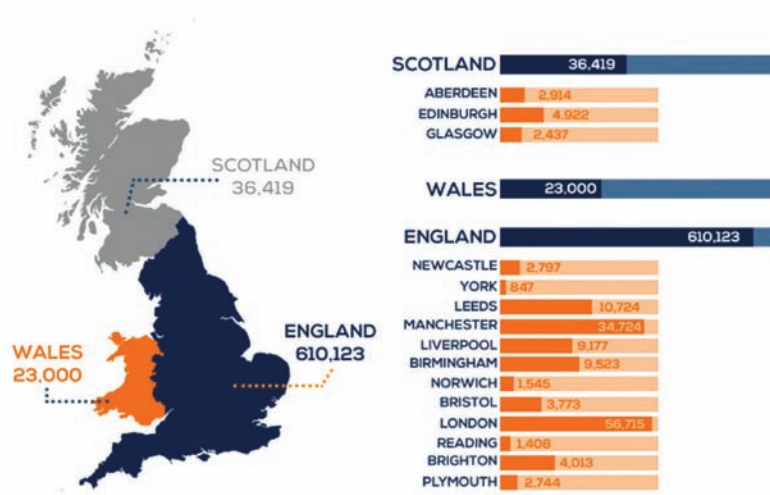
4) 國立社會保障刷拮\嬉방博상 2015, 人口統計資料集
5) 總務省, 2013, 住宅·5土地統計調査

미국의 빈집 현황



〈그림 3〉 미국의 빈집 현황과 분포

영국은 빈집 현황 관련 공식적인 정부통계가 작성되고 있지는 않지만 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 런던에만 61만호의 빈집이 있다. 특히, 영국의 경우 빈집 정비를 통한 임대주택으로의 재활용뿐만 아니라 빈건물을 활용한 문화도시재생으로 도시 활력을 유지하고 있다.



〈그림 4〉 영국의 빈집 현황과 분포

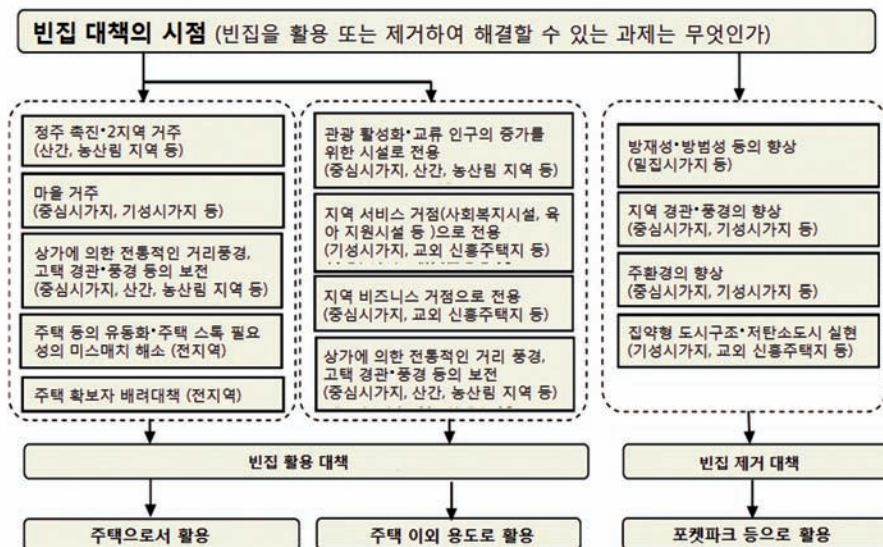
자료 : <http://www.adhocproperty.co.uk>(2016. 4)참조

3. 선진국의 빈집 관련 정책과 사례

1) 일본 : 빈집 관련 특별법과 정비방향

일본의 빈집 대책은 ‘빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법(2014년 공포)’ 과 자치단체의 조례를 통해서 이루어지고 있다. 일본이 빈집 관련 특별조치법은 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 대응이 필요하다는 판단에서 시행되었다. 주요 내용은 국가에 의한 기본 지침의 책정 시읍면에 의한 계획 책정, 빈집 등에 대한 정보수집, 빈집 등 및 그 철거지의 활용, 특정 빈집 등에 대한 조치, 재정상의 조치 및 세제상의 조치 등의 내용을 포함하고 있다.

자치단체의 빈집 관련 조례(빈집 등 적정관리에 관한 조례)는 빈집 등의 관리의 적정화를 도모하기 위해 시행되고 있으며, 빈집에 인접하는 초등학교나 근린 주민이 신고시, 시가 소유자에게 권고조치 명령 등 다양한 내용이 포함되어 있다. 2014년 10월 기준 401개 자치체가 빈집 관련 조례 제정·시행하고 있다. 빈집 정비는 크게 3가지 관점에서 접근하고 있다. 첫째가 주택으로서 활용, 둘째는 주택 이외의 용도로서 활용, 셋째는 철거 등을 통한 포켓파크 등으로의 활용이다.



〈그림 5〉 일본의 빈집에 대한 활용과 철거 등의 정비방향

자료 : 住環境整備方策調査業務(2012) 참조 재처리.

이러한 다양한 정책과 더불어 일본의 또 하나의 큰 특징은 빈집뱅크이다. 빈집 뱅크란 자치단체가 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 강조하고 있다.

일본의 빈집 정책은 빈집이 발생하는 안전문제에 가장 초점을 두고, 그 대응도 자치단체에 따라 다양하게 나타나고 있으며, 무엇보다 국가보다는 자치단체의 조례에서 출발하여 국가는 물론 민간영역까지 확대되고 있다. 단적인 예이지만 민간이 주도하는 빈집관련 회사들이 나타나고 있으며, 다양한 사업 아이템으로 발전하고 있다.

2) 미국 : 미네소타 주의 리치필드 시의 빈집관련 조례

미국은 연방정부 중심으로 빈집에 대한 다양한 대책을 추진하고 있지만 일부 지방정부에서는 조례에 의해 강력하고 철저하게 빈집(빈건축물)을 관리하고 있다. 그 중 눈에 띄는 빈건축물 관련 조례를 운영하고 있는 미네소타 주의 리치필드시의 조례이다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

리치필드(Richfield)시에서는 행정구역내 빈 건축물(vacant building)의 등록 및 관리와 관련된 프로그램을 마련하여 공공보건, 안전, 복지를 제고할 조례를 제정하여 운영하고 있다. 조례에서는 빈 건축물 소유자의 책임 및 이를 위반했을 때 부과되는 행정조치(administration), 집행절차(enforcement), 벌칙항목(penalty)을 규정하고 있다. 여기서 빈 건축물이란 시의 조례를 충족시키는 영구 구조물의 일부에 합법적으로 영업을 하거나 거주하는 사람이 없는 건물 또는 구조물로 정의하고 있다.

빈 건축물 조례제정의 배경은 빈 건축물은 화재 등 안전과 범죄 등 다양한 사회문제의 원인이 되기도 하고, 부동산 가치를 떨어뜨려 경제성장에도 도움이 되지 않는다는 판단 때문이다. 그리고 빈집 관리에 소요되는 비용은 일반세납자가 아니라 빈건물 관리를 책임지고 있는 사람이 부담하여야 하며, 소유자들은 지역사회 공중보건, 안전, 복지에 부담을 주지 않도록 의무를 다할 책임이 있다는 판단에서 이다.

이러한 빈 건축물이 발생할 경우 소유자는 건축물의 공실이 발생한 날로부터 90일 이내에 등록하여야 한다. 시에서 제공한 양식에 맞추어 등록하여야 하며 등록서에는 다음의 내용이 포함되어야 한다.

6) Code of Ordinances Richfield, MN. (2016.8.10.) 참조 재정리.

- 소유자나 기관일 경우 대표이사의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 건축물에 대한 법적 권리를 가진 모든 사람의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 자산의 유지관리에 책임이 있는 지방기관, 기업, 개인의 이름, 주소, 전화번호, 이메일주소
- 건축물이 위치한 부지의 법적 요건, 납세번호, 도로명 주소
- 부동산의 일반적인 주소를 포함한 부지에 대한 정보
- 건축물이 공실된 날짜, 공실 예상기간, 재활용을 위한 계획 및 일정, 조례위반사항 시정계획 및 일정, 건축물 철거계획 및 일정
- 상하수도, 천연가스, 전기시설의 상태
- 소유자는 빈 건축물의 여건이 변동될 경우 15일 이내 신고하여야 함
- 소유자가 재산권행사를 포기하거나 등록프로세스를 진행하지 않을 경우 빈 부동산으로 등록됨

빈 건축물 소유자는 부동산 운영계획도 제시하여야 한다. 운영계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다. 이러한 규정을 위반할 경우 시의 조례와 주의 법률에 따라 금지하거나 개선하는데 소요되는 비용을 소유자에게 환수토록 조치할 수 있다. 소유주가 부재하거나 지속적으로 유해한 환경을 유발할 경우 1회에 걸쳐 통보하고 추가적으로 통보할 의무가 없다. 뿐만 아니라 소유자는 등록수수료(fees)를 지불하여야 한다, 요금은 시의회에서 결정하는데 등록을 위한 행정비용, 서류 처리비용, 빈 건축물을 모니터링 하는데 소요되는 비용을 포함한다. 요금은 철거승인을 제외할 경우 건축허가나 면허를 발행하기 이전에 완납하여야 한다. 등록마감 또는 상고에 대한 결정이 이루어진 시점으로부터 이후 60일이 경과하는 시점까지 수수료를 지불하지 않을 경우 시의회는 재산으로부터 미지급 수수료를 강제로 징수할 수 있다.

등록절차가 완성되고 수수료 지불이 완료되면 시는 소유자에게 빈 건축물 허가증(permit)을 발행하게 된다. 소유자는 도로에서 직접적으로 눈에 띄지 않게 현관의 옆면부나 후면부 또는 다른 활용 가능한 공간을 이용하여 빈 건축물로 허가를 받았다는 사실을 게시하여야 한다.

- 일반규정. 운영계획은 관련규정을 준수하여야 하며 준법감시공무원의 승인을 받아야 한다. 계획서에는 사용 또는 철거에 대한 시간계획을 포함하여야 한다. 빈 건축물 등록서에 포함되어야 한다.
- 유지관리. 계획서에는 유지 및 손상과 관련된 사항을 포함한 수단과 시간계획이 있어야 한다. 수리, 개선, 변경과 관련된 사항은 건축조례와 시의 규정을 준수하여야 한다.
- 계획변경. 빈 건축물의 운영계획 또는 일정이 변경될 경우 변경사항이 준법감시공무원의 승인을 받아야 한다.
- 철거명령. 건축물이 1년 동안 비어있고 준법감시공무원이 부동산운영에 대한 대안적인 계획을 승인하지 않을 경우 소유자는 시 조례와 주 법률에 따라 건축물을 철거하여야 한다.

특히, 빈 건축물의 유지방식을 명확히 제시하고 있다. 소유자는 재산활용계획에 따라 규정을 준수하여야 한다. 모든 빈 건축물은 사용 중인 것과 동일한 상태로 유지되어야 한다. 그리고 모든 빈 건축물은 외부인의 무단 침입 또는 유해동물로부터의 침입을 막을 수 있도록 안전장치(securing)를 마련하여야 한다. 창문이나 문이 외부의 침입을 적절히 방어할 수 있도록 견고하게 유지시켜 안전을 확보해야 한다. 모든 문과 창문은 잠겨야 하며, 건축물 당 최소 1개소의 문이 확보되어야 하고, 외부벽면과 지붕에는 구멍이 없어야 하며, 창문과 문에 대한 잠금장치를 통해 외부침입을 방지할 수 없을 때에는 입구에 합판이나 목재 등을 이용하여 폐쇄하는 조치를 하여야 한다. 그 밖에 건축물의 외관 유지를 위해 구체적인 방법을 제시하고 있다. 예를 들어 잔디와 잡초는 6인치 이상 자라지 않아야 하며, 병에 걸리거나 죽은 위험한 나무나 가지, 낙서를 제거해야 한다. 그리고 준법감시공무원은 공중 보건과 안전에 직접적인 위협이 발생하였다고 스스로 판단할 경우 불법 행위를 즉시 제지할 권한을 가지고 있다. 이처럼 미국의 경우 우리의 시각에서 보면 건물주에게 과도한 요구라고 할 만큼 강한 대책을 요구하고 있다.

3) 영국 : 빈집 보조금과 빈집 정비활용 수단

영국은 빈집에 대한 다양한 보조금 제도는 물론 빈집 정비활용 조치와 수단을 활용하고 있다. 그 주요내용은 다음과 같다⁷⁾. 우선 영국은 빈집의 정비와 활용을 위해 다양한 보조금 프로그램을 운영하고 있다. 연립정부는 빈집 정비 활용을 촉진하기 위하여 중앙정부 보조금을 통해 지원하는 사업으로 Homes and Communities Agency Funding Route, Empty Homes Community Grant Fund, Clusters of Empty Homes Programme가 있다. 이들 보조금 제도는 대상빈집의 특성과 지원자격에 따라 다양한 보조금을 지원하고 있으며, 구체적인 내용은 <표 1>과 같다.

빈집의 활용과 관리를 위해 세금 감면과 과징금 제도를 운영하고 있다. 예를 들어 6개월 이상된 모든 장기 빈집은 6개월간 50%의 Council Tax 할인 적용을 받는다. Local Government Finance Act 2003 제정을 통해 지방 과세당국(local billing authorities)이 이러한 할인을 줄이거나 없앨 수 있는 재량권을 부여하여 부동산을 계속 비워두고자 하는 동기를 감소시킬 수 있도록 하고 있다. 이 제도에 의해 2007년까지, 조사된 347개 지방정부 중 171곳에서 장기 빈집에 대한 할인을 모두 없앴으며, 42곳(12%)은 과세할인을 10%까지 줄인 것으로 조사되었다. 또한 2년 이상 비어있는 빈집은 점유될 경우 부과될 Council Tax의 50%까지 부과할 수 있는 재량적인 빈집 과징금인 empty homes premium을 도입하여 세금과 과징금을 탄력적으로 적용할 수 있도록 하고 있다. 이 밖에 정부가 규정한 기준에 부합하도록 수선하여 일정기간 매각하지 않고 임대주택(affordable rented housing)으로 공급할 경우 보조금과 용자 지원이 가능하도록 하고 있다.

7) 이재우(2013.08) 자료를 참조 재정리 한 것임.

〈표 1〉 영국 연립정부의 빈집 보조금 비교

보조금	Homes and Communities Agency Funding Route	Empty Homes Community Grant Fund	Clusters of Empty Homes Programme
자금 규모	-7000만 파운드	-최대 3000만 파운드	-6000만 파운드
지원 자격	-현재 Registered Provider -Registered Provider로 등록계획인 기관 (런던지역에서의 입찰과 자금지원은 GLA에서 별도 담당)	-비영리 자발적 지역사회 단체 (Registered Provider가 되는 것을 목적으로 하지 않음) -등록된 자선단체 -공동체이익기업, 사회적 기업 -유한회사, 담보형 유한회사 등	-지방정부 -지방정부와 Registered Provider 파트너십
대상 빈집	-비어있는 주택 및 타용도 부동산 - 소유주체 유형 · 공공기관 · 등록공급자의 자회사가 아닌 미등록소유주, 협동조합 · 개인 또는 회사 · 현재 사회주택은 지원불가 -빈집 상태 6개월 이상 (평균 2년 이상 선정예상) -HMR지역 빈집 포함 가능	-비어있는 주택 및 타용도 부동산 - 소유주체 유형 · 공공기관 · 등록공급자의 자회사가 아닌 미등록소유주, 협동조합 · 개인 또는 회사 · 현재 사회주택, 또는 이미 공공지원을 받은 빈집 지원불가 -빈집 상태 6개월 이상 (평균 2년 이상 선정예상) -HMR지역 빈집 포함 가능	-빈집과 다른 용도의 부동산을 지역에서 활용할 일부분으로써 주택으로 전환하는 경우 -현재 민간과 공공(지방정부 제외)의 소유 주택 포함, 사회주택은 제외 -빈집 상태 6개월 이상 (대상들의 평균은 최소 2년 이상, 지역여건 고려 가능) -장기적인 양호한 수요전망
활용용도 및 기준	-반드시 부담가능 저렴주택 용도로 활용 -매입 활용시, 또는 15년 이상 임대차 활용시 HCA의 Design and Quality standards 2007 부합하는 개보수 -임대차 활용시 최소 Decent Home standard 수준 부합하는 개보수	-반드시 부담가능 저렴주택 용도로 활용 -매입 활용시, 또는 15년 이상 임대차 활용시 HCA의 Design and Quality standards 2007 부합하는 개보수 -15년 미만 임대차 활용시 최소 Decent Home standard 수준 부합하는 개보수	-최소 100호 빈집 다시 활용 -주택의 10% 이상이 비어있는 구분된 지역, 각 빈집 밀집구역(cluster)은 빈집이 25호 이상 -지방정부와 지역사회 지원 포함하는 명확하고 증명 가능한 고도의 적절한 계획 -100% 매칭 펀드 출연 확약 -부담가능 저렴주택으로 이용시 Design and Quality standards 2007 적용
지원 기간	2012-2015	2012-2015	2012-2014
기타 특징	-임대차 방식으로 대상부동산 이용시, 임대차 기간은 최소 5년 이상(평균 10년 기대) -에너지 효율개선 프로그램(Green Deal) 활용 장려됨 -런던지역은 HCA와 GLA 합동평가 -capital fund	-DCLG가 선정한 국가 대리기관 'Tribal' 이 수행 -임대차 방식으로 대상부동산 이용시, 임대차 기간은 최소 5년 이상(평균 10년 기대) -에너지 효율개선 프로그램(Green Deal) 활용 장려됨 -capital fund	-빈집은 지역의 수요와 근린지역(neighbourhood)의 요구에 맞추어 임대, shared ownership, 또는 자가점유 용도로 활용될 수 있음 -capital fund

자료 : 이재우(2013) 참조 재정리.

반면 정비의 실효성이 약하고 공익적 목적으로 빈집의 정비 및 활용 필요성이 큰 경우, 강제매수명령(CPOs)이 발동하기도 한다. CPOs의 활용은 기관이 법적 근거를 통해 법률적 권한을 보유하고, 이를 입증할 수 있는 경우에 한하여 가능하다. 즉, 지방정부가 협의 또는 다른 정비수단 적용이 어려운 경우 최후의 수단으로써 활용하도록 하고 있다. 또한 인근 주민의 생활침해나 반사회적 행위를 야기하는 빈집 소유자가 관리를 위한 지방정부의 조치요구에 대하여 합당한 사유 없이 조치를 취하지 않는 경우 강제매매(Enforced Sale Procedure : ESP)제도를 활용하기도 한다.

4. 시사점 및 정책제언

전체 주택에서 빈집이 차지하는 비중을 선진국과 비교할 때 우리나라의 빈집 비중은 6.5%로 심각한 수준이 아니라고 생각할 수도 있을 것이다. 하지만 3~4%의 빈집 밖에 없는 영국이 빈집정비를 위해 다양한 보조금제도와 빈집 정비 활용 수단을 개발·적용하고 있고, 가장 시장주의 경제체제인 미국도 빈집 정비에 대해 소유자의 강한 책무를 부과하고 있고, 일본은 국가차원에서 ‘빈집 등 대책 추진에 관한 특별조치법’을 제정하고, 빈집정비방향을 제시하고 있다는 점은 우리에게 많은 것을 시사한다. 특히, 우리나라도 향후 10년 후에는 인구감소 및 고령화와 더불어 현재의 일본과 비슷한 수준으로 빈집이 증가한다는 예측 결과 등을 감안할 때 빈집에 대한 보다 적극적인 체계적인 정책수단이 필요하다고 판단된다.

이러한 관점에서 현재 우리나라가 국가차원의 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택정비 특별법’을 준비하고 있는 것은 시기적절하다고 생각된다. 이러한 법률 제정과 더불어 빈집의 문제는 지극히 자치단체가 해결해야하는 과제이므로, 자치단체도 빈집 실태와 분포 등을 면밀히 조사·분석하여 지역 맞춤형 빈집대책을 수립하여야 한다. 또한, 자치단체의 빈집대책은 국가차원에서 준비 중인 ‘(가칭)빈집 등 소규모 주택 정비 특별법’의 입법 취지 등을 고려하여 소규모 주거지 재생과 연계한 빈집 정비가 요구된다. 그리고 빈집에 대한 시민의 인식 전환도 요구된다. 주택은 공공재이며, 안전하고 아름다운 도시를 만들기 위해서는 함께 공유해야하는 자산임을 인지·공감 해야 할 것이다. 예를 들어 빈집이 발생할 경우 소유자는 안전 등을 위해 모든 출입구를 폐쇄하고, 주 출입구에 안내문을 부착하고, 자치단체에 신고하도록 하며, 건물주와 협의하여 건물 외벽에 예술적 활동을 허락하여 안전하고, 아름다운 도시경관을 형성하게 하는 것도 좋은 방법일 것이다. ◀

참고문헌

- 권혁삼, 2016, 빈집 정비활용 정책현황 및 제도개선 방향, 주거복지포럼.
박성남, 2016, 빈집을 활용한 근린재생과 국외사례, 주거복지포럼.
이재우, 2013, 영국의 빈집 정비 활용 체계와 수단 고찰, 국토학회 제48권 제4호, pp.95-115.
임유경, 2012, 근린재생을 위한 도시 내 유휴공간 활용 정책방안 연구, 건축도시공간연구소.
임준홍, 2016, 아산시 빈집실태와 활용방안, 충남연구원.
임준홍, 2016, 일본의 빈집정비 사례와 시사점, 충남연구원(열린충남).
정상길, 2016, 빈집 활용 사회주택 공급 운영사례, 주거복지포럼.
住環境整備方策調査業務, 2012, 近畿地方整備局
國立社會保障・人口問題研究所, 2015, 人口統計資料集
總務省, 2013, 住宅・土地統計調査
national campaigning charity, 2015, Empty Homes in England
Hidetaka Yoneyama, 2016, Vacant Housing Rate Forecast and Effects of Vacant Homes Special Measures Act(<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/en/coumn/message/2015/2015-06-30.html>)
Code of Ordinances Richfield, MN. 2016.8.10. Subsection 925.02. - Registration and regulation of vacant buildings.
<http://www.adhocproperty.co.uk>(2016. 4).
기타 도면 표 등은 관련 홈페이지, 신문기사 등 참조.



충남논단 II

서해안 어업분쟁에 대한 이론적 고찰¹⁾ - 게임이론의 관점에서 -

김종화 _ 충남연구원 책임연구원

I . 서론

최근 중국어선단이 우리나라 EEZ 내에 침입하여 불법어업을 자행함으로써 이로 인한 사회적, 경제적 피해가 지속되고 있다. 2001년 발효된 한·중 어업협정으로 양국 EEZ 내의 어업질서가 유지되고 있지만, 오히려 중국어선단이 우리나라 해역에 불법으로 침입하여 불법 어로행위를 자행하고, 단속 해경과 대치하는 등 날로 흉폭화되고 있다. 특히 2011년 인천 소청도 해상에서 불법 중국어선단을 단속하던 우리나라 해경이 중국선장에게 흉기로 찔려 사망하고, 2012년 전남 홍도 해상에서 중국인 선원이 우리나라 해경이 쏜 고무탄에 맞아 사망하는 등 인명피해로 인한 외교적 갈등이 발생하고 있다. 이러한 엄중한 현실 속에서 우리나라 정부도 지속적으로 단속활동을 벌이고 있으나, 폭력적으로 변하고 있는 중국어선에 대한 뚜렷한 대응방안이 없다. 또 중국이 단속과정에서 발생하는 폭력행위에 대하여 우리 측의 단속행위를 문제 삼는 등 외교 갈등으로 비화되기도 한다. 이러한 중국과

1) 본 논문은 2016년 제7회 전국해양문화학자대회(제13분과) 발표자료를 수정한 것임.

의 마찰 속에서는 우리나라는 해양주권 수호 및 수산자원 보호를 위한 정당한 법집행인 “단속”에 대한 타당성 또는 논리적 근거를 마련할 필요가 있다.

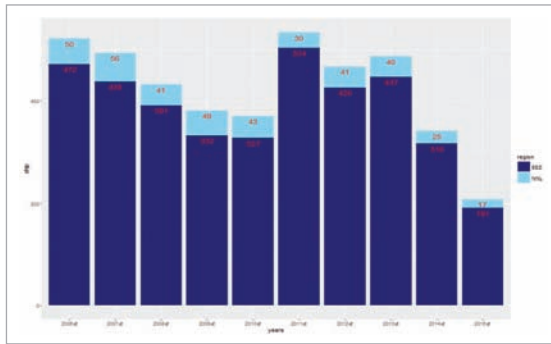
우리나라 EEZ 내 중국어선단의 불법조업이 성행하고, 이것이 사회문제화가 되면서 관련된 연구도 지속적으로 이루어지고 있다. 서만석 외(2005)는 서해안 중국 불법어업을 근절하고 어업질서 확립을 위하여 4가지를 제안하였으며, 이는 어업인의 준법의식 변화, 법률 및 제도의 현실화, 불법어업에 대한 과감한 법 집행, 어업인·학계·행정의 협력이라고 하였다. 이종근(2010)은 서해안 중국어선의 불법어업 단속실태 및 제도를 고찰하고, 그에 따른 개선방안을 제시하였다. 개선방안으로 어업감독공무원의 전문성 강화, 특별사법경찰관의 직무영역 확대, 어업감독공무원 및 특별사법경찰관의 협력방안 등을 제시하였다. 김대영 외(2012)는 중국 불법어업 실태와 문제점, 당면과제를 살펴보고 대응방안을 제시하였다. 대응방안으로 불법어업 단속 강화, 정부 간 어업협력 강화, 민간 어업협력 확대, 대중국 어업정보의 수집체계 확립 등을 제시하였다. 강지은 외(2015)는 중국어선단의 불법어업 실태 및 증가이유를 살펴보고 불법어업 근절을 위한 대응방안을 제시하였다. 그 방안으로 해상 검문검색 절차의 명확화, 추적권에 대한 체계 구축, 위반자에 대한 억류 문제 개선, 불법어선 몰수 등을 제시하였다.

이와 같이 기존 연구에서는 불법어업 실태, 단속제도 고찰, 불법어업 대응방안 및 체계 구축 등에 대하여 주로 연구되었다. 그러나 위의 연구는 외교적 갈등으로 비화될 수 있는 “단속”에 대한 당위성을 제시하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 우리 EEZ 내에서 자행되는 중국어선단의 불법어업에 대한 최적의 행동전략을 도출하고, 그 행동전략으로서 “단속”의 당위성을 제시하고자 한다.

II. 불법 중국어선단의 현황

현재 우리나라 해역에서의 중국어선단의 불법조업 규모는 연간 약 13,000~18,000여척으로 추정되고 있다(강지은 외, 2015). 그에 따른 직접적인 수산자원 감소는 약 67.5만톤, 연간 평균 1조3천억원의 손실을 보는 것으로 추정된다(이광남 외, 2014). 불법 중국어선단은 주로 200~300척의 대단위 선단으로 우리나라 정부가 단속하기에도 매우 버거운 규모이다. 최근 우리나라의 불법 중국어선 단속실적을 보면 2011년 534건으로 가장 많고, 그 이후에는 감소추세에 있다. 2015년에는 208건으로 절반 이상으로 감소하였다(그림 1)²⁾. 그러나 최근 10년 간 평균 424건의 단속실적으로 아직까지 중국어선의 국내 EEZ 내 불법조업이 성행하고 있으며, 최근 꽃게 조업철을 맞아 서해안에서의 불법어업이 크게 늘고 있다.

2) 이는 우리나라의 강력한 단속과 중국정부의 자체노력에 의한 것으로 평가하고 있으나, 일부에서는 단속실적만 감소하였다는 의견도 있음.



〈그림 1〉 최근 10년 간 중국 불법어선의 단속실적

우리나라 해역에서 중국어선단의 불법조업이 성행하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 중국 수산업 발전에 따른 수산물의 수요 확대이다. 중국 수산물은 2010년과 2014년을 비교하여 연 평균 생산은 4.7%, 수입은 3.8%, 수출은 15.7%, 소비는 3.0% 증가하였다(임경희, 2016). 수출과 소비의 합이 18.7% 증가한 것에 비해 생산과 수입의 합이 8.5%로 공급이 수요를 따라지 못하고 있다. 둘째, 중국의 산업화로 인한 해양오염으로 수산자원의 서식지가 파괴되면서 중국 연안에서의 어획량이 급격히 감소하고 있다. 현재 중국 일부 수역의 어장에서는 ‘갯녹음’ 현상이 일어나고 있고(김대영

외, 2012), 동남연해 및 하이난(海南)섬 부근 해역에서는 산호초의 80%가 사라졌다(김유현, 2013). 셋째, 2001년 발효된 한-중 어업협정에 따른 어장축소이다. 한-중 어업협정에 따라 양국의 EEZ와 서해안 중앙부의 잠정조치수역의 범위를 설정하고, EEZ 내 상호입어와 잠정조치수역 내 어업 및 수산자원의 공동관리를 합의하였다. 이에 따라 중국어선은 우리나라 EEZ 내 어장에 대한 접근이 제한되었으나, 관행적으로 이루어진 우리 EEZ 내 조업으로 불법어업이 증가하였다.³⁾ 넷째, 우리나라 EEZ 어장이 중국 어장에 비해 상대적으로 수산자원이 풍부하다는 점이다. 우리나라는 품종별 금어기 설정, 그물코 제한, 자율관리어업 및 어선감척사업 시행 등 수산자원 관리·회복을 위한 자구노력을 지속적으로 추진해 왔다. 이는 연안오염 및 남획으로 어장이 파괴된 중국어선에게 매력적인 어장으로 평가받을 수 있는 요인이 된다. 다섯째, 불법어업에 대한 단속 실효성 문제이다. 중국어선이 불법어업으로 단속되더라도 3대 엄중위반행위를 제외하고 담보금만 납부하고 어획물을 반환받아 처분할 수 있어, 중국어선이 단속되더라도 경제적 손실이 없다(강지은 외, 2015).⁴⁾

III. 불법어업에 대한 게임이론 분석

중국어선의 불법어업에 대하여 다음과 같이 전략형 게임을 이용하여 분석한다. 전략형 게임은 경기자, 전략, 보수라는 3가지 구성요소만을 갖춘 게임형태이다(김영세, 2008). 먼저, 경기자는 대한민국 정부와 중국어선단으로 가정할 수 있다. 서해안에서 불법어업과 단속의 직접적인 충돌을 일으키는 주체이다. 정보에 있어서는 완전정

3) 어업협정 이전에는 중국어선이 우리나라 영해 외곽까지 접근하여 어업이 가능했으나, 이후에는 우리나라 EEZ 내에서는 할당된 조업허가증을 소지한 어선만이 조업이 가능함. 한중 양국은 2015년 EEZ 내 상호입어 규모를 1,600척, 6만톤으로 합의하였음.

4) 대 엄중위반행위는 무허가어업, 영해침범, 공무집행방해임.

보, 완비정보라고 가정할 수 있다.⁵⁾ 대한민국 정부와 중국어선단은 그동안 불법어업과 단속이 반복적으로 진행되어 왔으므로 상호 간의 대응전략과 특성을 알고 있는 완전·완비정보이다.

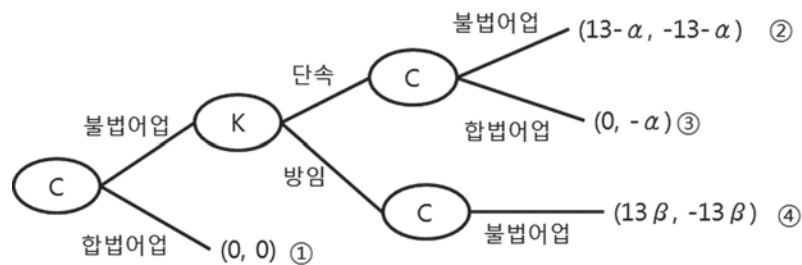
〈표 1〉 서해안 중국 불법어업에 대한 가정

- 경기자
 - N1: 중국어선단, N2: 대한민국 정부
- 가정
 - 중국어선단이 우리나라 EEZ 내에 침범하는 것을 불법어업, 침범하지 않는 것으로 합법어업으로 가정
- 보수
 - 불법어업에 따라 수산자원 손실액이 1조3천억원이므로 최대 보수 13
 - 중국어선단이 우리나라 EEZ 내에 침범하지 않을 경우 보수 0
 - 우리나라 정부가 불법어업을 단속하기 위하여 소요하는 경비 α
 - 중국어선단에 대하여 우리나라가 대응하지 않을 경우 13의 β 배 손실액 발생

〈표 2〉 중국 불법어업에 대한 전략형 게임

		대한민국 정부	
		단 속	방 입
중국어선단	불법어업	$13-\alpha, -13-\alpha$	$13\beta, -13\beta$
	합법어업	$0, -\alpha$	$0, 0$

〈표 2〉의 전략형 게임으로 전개형 게임으로 바뀌서 나타내면 아래 〈그림 2〉와 같다.⁶⁾ 전개형 게임이란 경기자, 선택의 순서, 정보의 종류, 행동과 전략, 결과 및 보수를 명시한 게임나무(game tree)로 정의 된다.



〈그림 2〉 중국 불법어업에 대한 전개형 게임

5) 불완전정보는 각 경기자가 자신의 전략을 선택할 때 상대방이 어떤 행동을 취할지 모르는 상태이고, 완비정보는 각 경기자가 상대방 경쟁자의 특성 혹은 유형을 알고 있는 것을 의미함(김영세, 2008).

6) C는 중국어선단, K는 우리나라 정부

〈표 2〉와 같은 전략형 게임에서 순수전략조합은 $S = \{(\text{불법어업, 단속}), (\text{불법어업, 방임}), (\text{합법어업, 단속}), (\text{합법어업, 방임})\}$ 으로 4가지이다. 첫째, (불법어업, 단속)의 경우 현재의 상황에 대한 양국의 보수체계를 보여준다. 중국어선단은 우리 해역에서의 불법어업으로 13의 보수를 얻게 되나, 단속에 따른 물적·인적 등의 경제적 손실로 $13-\alpha$ 의 보수를 갖게 된다. 우리나라는 중국어선단의 보수 13만큼의 손실에 단속 소요경비를 합하여 $13-\beta$ 의 보수를 갖게 된다. 이는 전개형 게임의 ②에 해당된다. 둘째, (불법어업, 방임)의 경우 중국어선단의 불법어업에 대응하지 않으므로 중국어선단은 β 만큼의 추가된 보수 13β 를 얻고, 우리나라는 그만큼의 손실된 13β 의 보수를 갖게 된다. 전개형 게임의 ④에 해당된다. 셋째, (합법어업, 단속)의 경우 중국어선단의 불법어업에 우리나라 정부가 단속으로 대응하여 불법어업이 합법어업으로 전환되면, 우리나라만 단속에 따른 소요 경비 $-\alpha$ 의 보수를 갖게 된다. 전개형 게임의 ③에 해당된다. 넷째, (방임, 합법어업)의 경우는 중국어선단이 우리나라 EEZ에서 불법어업을 자행하지 않고, 우리나라 정부도 단속을 하지 않으므로 양쪽 모두 0의 보수를 갖게 된다. 전개형 게임의 ①에 해당된다.

중국어선단의 최대보수를 갖게 하는 전략조합은 (불법어업, 방임)이다. 그러나 중국어선단의 불법어업에 우리나라 정부가 해양주권을 포기하지 않을 것이므로 중국어선이 선택할 수 있는 최적의 행동전략은 (불법어업, 단속)이다. 현실적으로도 3대 엄중위반행위가 아니라면 단속되더라도 담보금만 내면 어획한 자원을 처분할 수 있으므로 단속을 감내하더라도 불법어업을 하는 것이 가장 합리적인 행동전략이 된다. 우리나라 정부가 최대보수를 얻을 수 있는 전략조합은 (합법어업, 방임)이다. 그러나 이는 최대 이익을 추구하는 중국어선단의 합리적 선택과 배치되므로 단속에 따라 불법어업이 합법어업으로 전환이 되는 (합법어업, 단속)이 최적의 전략조합이 된다. 우리나라 정부의 보수 크기를 보면 (합법어업, 단속), (불법어업, 단속), (불법어업, 방임) 순이므로 중국어선단 행동에 관계없이 우리나라의 이익을 극대화하는 최적의 행동전략은 “단속”으로 귀결된다.

IV. 결론

본 연구는 중국어선단의 불법어업에 대한 우리나라 정부의 최적의 행동전략을 게임이론의 전략형, 전개형으로 분석하였다. 그리고 그 최적의 행동전략이 “단속”이라는 것을 명확히 하였다. “단속”은 우리나라 해양주권 확립 및 수산자원 보호를 위한 자위적 차원의 합리적 선택이다. 반면 중국어선단도 우리나라 해역에서 조업하는 것이 단속을 감내하더라도 경제적 이익이 크므로 (불법어업, 단속)의 사이클은 쉽게 멈추지 않을 것이다. 따라서 불법 중국어선단에 대한 어획물 몰수, 어선 몰수 등 강력한 행정처분과 중국정부, 해당 지자체와의 적극적인 공조·협력이 요구된다. ◀

참고자료

- 강지은·최석윤(2015), 중국어선의 불법어업에 대한 대응방안 고찰, 해사법연구, 27(1), 한국해사법학회, pp83-110.
- 김영세(2008), 게임이론, 제4판, 박영사.
- 김유현, 중국 연안 오염으로 산호초 80% 사라져, 대기원시보, (2013.01.18.일자).
- 김대영 외(2012), 중국 불법어업 대응방안 연구, 농림수산식품부.
- 서만석·김일평(2005), 우리나라 서해 중남부의 불법어업에 대한 연구, 수산해양교육연구, 17(2), 한국수산해양교육학회, pp170-179.
- 이광남·정진호(2014), 중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정, 수산경영론집, 45(2), 한국수산경영학회, pp73-83.
- 이종근(2010), 불법어업 단속제도에 관한 연구, 수산해양교육연구, 22(3), 한국수산해양교육학회, pp303-315.
- 임경희(2016), 수산물물의 중국 수출 확대를 위한 상품화 방향 토론회 자료집, 수산경제연구원.



충남논단 Ⅲ

공주 숙모전에서 조선시대 시각장애인을 만나다

민정희 _ 충남역사문화연구원 책임연구원

무더위가 기승을 부리던 2004년 어느 날로 기억된다. 맹학교 행정실이라고 하면서 차분한 목소리의 여성분이 전화를 하여 한국사개론 강의를 요청하였다. 이 즈음 대학 시간강사였던 나는 조선시대 무속의 존재양상, 무속에 대한 유학자들의 인식, 유교사회를 지향하는 조선정부의 무속정책에 관한 연구를 진행하였고, 나아가 조선시대 다양한 무당의 호칭과 종류에 대한 논문을 발표하면서 문헌의 바다에 폭 빠져 있었다.

특히 원고를 쓰면서 시각장애를 갖고 있는 ‘맹인무당’에 대해서는 피상적인 이해에 그칠 수 밖에 없었다. 각가지 궁금함이 있었던 차에 맹학교에서의 강의요청은 학문적 호기심을 자극하기에 충분했다. 영상자료 활용이 제약되었기 때문에 더욱 정성을 다해 강의 초록을 작성해서 학교로 보내면 점자로 된 강의록이 학생들에게 배포되어 어려움 없이 수업을 진행할 수 있었다. 쉬는 시간에는 시각 장애에 대한 궁금함을 조심스럽게 질문했던 기억이 난다. 그리고 학생들은 장애를 가지고 사는 삶에 대해 친절하면서도 밝은 표정으로 설명해주었다. 비록 그들과의 관계가 학문적 호기심이나 혹시라도 마음속 저 깊은 곳에 자리 잡고 있을지도 모르는 측은지심에서 출발했을 수도 있겠지만, 만남을 거듭할수록 그들에게 조금씩 동화되어 있는 그대로의 모습을 이해하고 존중하게 되었

다고 생각된다. 어느덧 10여년의 시간이 흘렀지만 학생들의 진지했던 표정과 깨끗한 미소를 지금도 잊을 수가 없다.

2016년도 충남 도정은 여성, 소수자 등의 인권에 중점을 두고 있다. 우리 사회의 다원화 수준이 높아지는 만큼 다양한 사회적 약자가 발생하고, 이에 대한 사회적 책무를 강조한다는 측면에서 환영할 만하다. 우리는 흔히 역사 속에서도 현명한 군주나 위대한 학자, 전쟁 영웅, 충신과 간신 등 사회적으로 성공한 인물만이 부각된다. 하물며 신체나 정신 등의 장애를 가지고 있는 사람들에 대해서는 예나 지금이나 관심조차 기울이지 않는다고 해도 과언이 아니다.

1981년 UN총회에서 장애인의 완전한 참여와 평등을 주제로 세계장애인의 해를 선포하고 세계 모든 국가에서 기념사업을 추진하도록 권장하였다. 우리나라에서도 '세계장애인의 해' 기념사업으로 1981년 4월 20일 제1회 장애인의 날을 개최하여 오늘에 이르고 있다. 이 즈음에 매스컴에는 장애인 관련 각종 행사를 소개하며, 장애인 복지 관련 전문가 칼럼도 단골로 등장한다. 마음속의 편견을 하루빨리 깨자는 좋은 취지일 것이다.

우리 충남의 역사 속에도 몇 백년 동안 시각장애인을 모셔놓고 제사지내는 곳이 있다. 충남 공주시 계룡산 자락의 동학사 경내에 자리한 숙모전(肅慕殿, 충청남도 문화재자료 제67호)이다. 흔히 이곳은 단종 임금 내외와 사육신을 비롯한 많은 충신들의 위패가 모셔져 있는 것으로 잘 알려져 있다. 공주 숙모전처럼 비슷한 유적이 강원도 영월군의 단종릉 배식단사이다. 이곳에서는 매년 한식때 단종을 위해 죽음을 초개처럼 던진 안평대군·금성대군과 같은 종친과 성삼문·박팽년 등의 충신, 환관과 궁녀, 노비, 내은덕(內隱德)·덕비(德非)·용안(龍眼) 등의 무녀(巫女), 나갈두(羅紆豆)·지화(池和) 등의 맹인(盲人)을 모시고 제향을 지낸다.

단종 임금을 배향하고 있는 숙모전에 조선초기 시각장애인 지화(池和)가 제향되고 있는지 확인하고 싶었다. 평상시에 숙모전에는 사람들의 발길이 잘 닿지 않는다. 제향 공간이기 때문에 대부분 문이 잠겨 있다가 1년에 두 번씩 활짝 열린다. 춘향대제(春享大祭)가 열리는 음력 3월 15일은 조선시대 비운의 천재 매월당 김시습이 17세에 죽은 단종의 혼을 불러 처음 제사를 지냈고, 동향대제(冬享大祭)가 열리는 음력 10월 24일은 단종이 유배지인 영월 청령포에서 죽임을 당한 것을 추모하기 위한 것이다. 올해는 장애인의 날 다음날인 4월 21일에 춘향대제를 지냈고, 11월 23일에 동향대제를 지낸다.

춘향대제가 열리는 아침 숙모전으로 발길을 재촉했다. 제향을 지내는 날이라 날씨가 화창하면 좋으려면 아침부터 봄비가 대지를 적신다. 기나긴 봄 가뭄을 해갈하는 단비라 뭐라 타박할 수도 없다. 오히려 감사할 일이 아닌가! 숙모전으로 가는 길에 나무들은 봄의 생명을 한껏 머금고 조금씩 푸른색 옷을 갈아입고, 벚나무가 한바탕 피고 진 다음에 노루귀 등 다양한 야생화가 자태를 뽐낸다.

동학사 일주문을 지나 조금 오르다 보면 웬지 절에는 어울리지 않는 홍살문이 방문객을 먼저 맞이한다. 흔히 궁궐이나 관아, 향교 등의 입구에 세우는 것이 홍살문인데, 하필 절에 홍살문을 세운 것일까? 그 이유는 충청의 명산 계룡산이 품고 있는 동학사 경내에 숙모전 뿐만 아니라 고려말 조선초 성리학의 기초를 세운 유학자 목은

이색, 포은 정몽주, 야은 길재 선생을 제사지내는 삼은각(三隱閣), 신라 눌지왕때 왜국에 잡혀간 왕의 아우 미사흔을 몰래 구출하고 타국에서 절명한 박제상을 추모하는 동계사(東雞祠)가 자리하기 때문이다.

이처럼 동학사와 숙모전 일대는 불교와 유교의 공존이 이루어지는 공간이라고나 할까! 사람이든, 종교이든 나와 다른 남을 배려하고 인정하는 모습은 모두 아름다운 것 같다. 홍살문의 낮설음이 낮익은 모습으로 다가올 때 세상은 더욱 살맛나는 곳이 되지 않을까 생각해본다.

숲과 계곡, 그리고 우산 위로 떨어지는 빗소리와 함께 어느덧 숙모전에 도착하였다. 행사를 위해 숙모전 인제문 앞에는 차일이 쳐있고 비가 오는 가운데도 많은 어르신들이 모여 답소를 나눈다.

제향은 오전 10시에 동학사 대웅전에서 불교식 축원제로 시작된다. 동학사 주지와 승려는 ‘○○○영가’라고 봉안 대상자 한명 한명을 정성껏 부르며 축원한다. 법당 안에는 머리에 유건을 쓰고, 도포를 갖춘 유림들이 앉아 있다.

간간히 들려오는 스님의 축원 속에는 충남 서산 출신으로 국보 제228호 천상열차분야지도각서석을 제작하는 데 중추적인 역할을 했던 류방택, 충절의 화신으로 대표되는 매죽헌 성삼문과 취금헌 박팽년 등의 이름도 들린다. 뿐만 아니라 내은덕(內隱德), 덕비(德非), 용안(龍眼), 나갈두(羅芻豆), 지화(池和) 등의 낮선 이름도 불린다.

숙모전에 280여분의 위패가 모셔져 있다고 하니 큰 관심이 없다면 어쩌면 당연할지 모른다. 여기에 모셔져 있는 인물은 매죽헌 선생처럼 고향이 충남 홍성인 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우가 더 많다. 꼭 우리 지역 출신의 인물이 모셔져 있기 때문에 관심을 갖고 그렇지 않기 때문에 무관심할 필요는 없을 것 같다. 오랜 시간 이 지역의 유림들과 배향 인물 후손들이 모여 제사를 지낸 것 자체가 우리의 역사인 셈이다. 동학사 스님의 축원을 들으면서 숙모전이 단순한 전각이 아니라 조선사회의 다양한 사람들이 엮어낸 인생 파노라마가 숨어있는 인간극장처럼 느껴진다면 지나친 비약일까!



〈동학사 대웅전에서 불교식으로 축원하는 모습〉



〈불교식 축원제에 참여한 유림〉



〈불교식 축원문을 읽는 모습〉



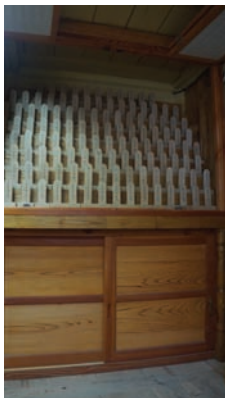
〈숙모전 제물 진설 모습〉

불교식 축원제가 끝나자 유림들이 하나둘 대웅전을 빠져 나와 담장을 두고 있는 숙모전으로 자리를 옮긴다. 사단법인 숙모회가 주관하는 유교식 제례가 시작되기 전, 그동안 사진으로만 보았던 숙모전을 살펴보기 위해 오른쪽 계단을 통해 들어갔다. 들어가자마자 바로 오른쪽에 있는 건물인 동무(東廡)와 그 마주한 건물인 서무(西廡)를 가로질러 차일이 쳐있어 엄숙한 분위기가 맴돈다. 정면에는 단종 임금 내외의 위패가 모셔진 숙모전이 보인다.

잠시 건물의 배치를 살핀 후에 한쪽만 열려 있는 문을 통해 각각 6칸 규모의 동무와 서무의 내부를 살펴보았다. 내부에는 기다란 계 선반형태로 제단이 마련되어 있다. 그 위에 배향인물의 신주가 모셔져 있는 주독이 놓여 있다. 주독 앞에는 술잔, 꽃감, 포 등의 제물이 가지런히 진설되어 있다. 제단의 가운데 아래에는 향상(香床)과 모사그릇이 놓여 있다.



〈제물 진설 모습〉



〈동무 별단의 모습〉



〈지화 신위〉

동무에는 안평대군과 금성대군을 비롯하여 절재 김종서, 매월당 김시습 등의 위패가 모셔져 있고, 서무에는 단종의 장인인 송현수를 비롯한 박팽년의 아버지 박중립, 성삼문의 아버지 성승 등이 모셔져 있다. 그리고 동무와 서무의 각각 맨 마지막 칸에 살짝 열려있는 문을 열어보니 그 곳에는 100여개의 조그만 위패가 8단으로 천장까지 빼곡하게 모셔져 있다. 흥분을 감출 수 없었다. 비록 위패이기는 하지만 드디어 역사속의 인물과 마주하는 순간이다. 너무나 작은 크기에 작은 글씨라 처음부터 신위가 한눈에 들어오지 않는다. 동무에서 상하좌우로 시선을 옮기며 하나하나 꼼꼼히 살펴보다가 오매불망했던 지화의 이름을 찾았다. 그리고 서무에서 용안, 내은덕, 덕비, 나갈두 등의 이름도 확인하였다.

종친을 비롯한 관료들의 신주에는 제물이 각각 진설되어 있는 반면에 100여개의 위패에는 별도의 제단도 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 아무런 제물도 진설되지 않아 의아해하고 있을 즈음 제관으로부터 꾸지람이 날아온다. 조심스럽게 다니려고 했지만, 몸과 마음을 깨끗하게 하고 정성껏 제사를 모시려는 분들에게는 분명 불청객임에 틀림없다. 연거푸 죄송하다는 말씀을 드리고 인재문 밖으로 나와서 제향이 시작되기를 기다렸다. 잠시 자리를 서성이고 있는데, 인재문 서쪽 한 칸에 놓인 2개의 상이 눈에 들어온다. 상위에는 커다란 제기(祭器)에 대추, 밤, 꽃감, 호두 등이 섞여 수북히 올려져 있고, 다른 제기에는 명태포, 육포 등이 가지런히 놓고 흐트러지지 않도록 가운데를 흰 종이로 묶어 놓았다. 사진을 찍고 제관에게 여쭙보니 제사에 올리는 것이고, 아직 술이 올려져 있지 않으니

나중에 사진을 찍으라고만 말씀한다.

이윽고 제향 시작을 알리는 안내에 따라 제관일행과 참례자들이 숙모전으로 입장한다. 숙모전에서 집사자의 홀기에 따라 엄숙하고 정연하게 의례가 진행되고 동무와 서무에서 제향이 시작될 때 가장 끝 칸으로 자리를 옮겼다.



〈초헌례 모습〉



〈주독을 벗기는 모습〉



〈분향하는 모습〉



〈인재문 앞에 놓인 제물〉

위패의 주인공들은 환관, 궁녀, 노비 등으로 자신의 맡은 소임을 충실히 하고 초개같이 목숨을 버린 사람들이다. 물론 지금의 입장에서 살아 있을 때의 신분 차이가 적어도 죽어서는 평등해야 하지 않을까하는 생각이 드는 것도 사실이지만, 당대에 역사의 패배자들이 후일 재평가를 통해 자신이 모셨던 주군과 함께 그 옆자리에서 이렇게라도 대접을 받을 수 있는 것이 다행이지 않을까하는 생각도 해본다.



〈동무 별단에 놓인 제물〉

지화(池和)는 조선조 태종과 세종, 그리고 단종 시기에 시각장애라는 신체적 한계를 극복한 인물로 평가할 수 있다. 『조선왕조실록』과 조선후기 실학의 비조(鼻祖)로 평가받는 반계 유형원(潘溪 柳馨遠, 1622~1673)의 『반계수록』에도 그 이름이 보일 정도로 한 시대를 풍미했다. 그는 길흉화복(吉凶禍福)을 예지하는 점복(占卜) 능력이 뛰어났다.

조선시대에도 장애 정도에 따라 장애인을 보호하면서 자립할 수 있도록 하였다. 시각장애의 경우 시력을 잃어버린 것에 대해 ‘기관(官官)의 보상’에 따라 오히려 청각이 발달하여 음악연주에 뛰어난 기량을 보인다고 한다. 조선정부는 이들을 위해 관현맹(管絃盲) 제도를 두었다. 관현맹은 전악서, 장악원 등의 음악기관에 소속되었다. 그렇지만 국상(國喪)이 나면 일정 기간 음악 연주를 중단하였기에 악기연주만으로 생계를 안정적으로 유지하기 어려운 점이 있었다.

음악연주는 인원 제한이 있었기 때문에 모든 사람에게 문호가 열려있는 것이 아니었다. 따라서 시각장애인들은 점복의 기술을 학습하여 점복업에 종사하는 경우가 많았다. 당시 사람들은 비장애인들에게 없는 ‘제3의 눈’인 심안(心眼)을 가지고 있다고 믿었다. 조선사회는 고려시대의 제도를 본받아 점복 등을 관장하는 국가 기관이 존재했을 뿐만 아니라 민간에서 점복을 잘한다는 소문이 나면 임금이 궁궐로 불러 점복을 칠 정도로 일상생활에 만연했던 것이 사실이다.

단편적이지만 현존하는 자료는 통해서 지화의 삶에 대해 재구성해본다. 그는 몇 살때인지 알 수 없지만 이미 젊은 나이에 태종에게 재능을 인정받아 어명(御命)을 수행하였다. 태종 17년(1417) 9월 2일 왕실 혼례와 관련해서 처음 역사에 등장하였다. 당시 왕실 혼례는 배필이 될 만한 집에 사람을 보내서 혼인 의사를 물어보고 결정하였다. 태종은 이미 자신과 사돈관계에 있는 지춘천군사(知春川郡事) 이속(李續)의 집에 지화를 보내 부마로 삼을 총각의 사주팔자를 계산해서 보고하라고 지시하였다. 지화는 이속에게 아들의 사주를 물었고, 이속은 궁인(宮人)의 딸과의 연혼(連婚)을 거부하였다. 태종은 지화의 보고에 불손하다는 이유로 이속을 투옥시켰다. 이 사건을 계기로 조선왕실에는 혼인 후보자를 궐내에 모아 놓고 적격자를 뽑는 간택(揀擇) 제도가 마련되었다고 한다.

지화는 불편한 몸을 가지고 있기 때문에 왕명을 수행하기 위해 당연히 누군가의 도움을 받았을 것이라 쉽게 상상할 수 있다. 비록 투옥사건으로 결말이 났지만, 지화는 어명을 충실히 완수하였다. 스스로 어명을 수행하는 사람으로서 자긍심은 어떠하였을까? 그리고 주변의 관료나 그와 교유했던 사람들은 지화를 어떻게 인식하고 평가하였을까? 현실적으로 임금도 그의 능력을 인정할진데, 얼마나 많은 권세자들이 그에게 문복(問卜)을 했을까? 그의 정치적 또는 사회적·경제적 위상은 쉽게 짐작이 된다.

조선시대 사람들은 부영이를 효조(巢鳥)라고 하여 매우 불길한 새로 인식하였다. 이 효(巢)자는 목 잘라 내걸 효와 같은 글자이다. 궁궐 근처에서 부영이가 울면 왕은 거처를 다른 곳으로 옮기거나 승려나 맹인을 불러 독경(讀經)을 하여 재앙을 쫓고 복을 기원하였다.

세종 16년(1434) 12월에는 부영이가 내성과 근정전에서 울어서 해괴제(解怪祭)를 지내고, 관청의 노복들을 시켜 부영이를 잡게 하였다. 이때 지화도 일정한 역할을 하였던 것으로 보인다. 세종은 12월 16일 좌의정 맹사성에 특별한 공로가 있는 검교한성소윤(檢校漢城少尹) 지화(池和)와 선사(禪師) 신생(信生)에게 벼슬을 제수하고자 의견을 물었다.

맹사성은 “고려왕조에서도 검교의 벼슬을 내렸는데 지금은 이미 혁파되었고, 맹인에게 실직을 제수하게 되면 책임을 다할 수 없기 때문에 공로가 있다면 쌀만 주는 것이 좋겠다”고 하였다. 세종은 명예직이 아닌 실직을 주는 것이 중요하다고 하여 다시 한번 생각해보겠다고 판단을 유보하였다. 이를 후에 지화와 신생에게 각각 쌀과 콩 10석을 하사하였다.

당시 조정에서는 관료제 정비에 따라 시각장애인들에게 실직을 주지 않았다. 지화는 관료들의 반대에도 굴하지 않고 몇 차례에 걸쳐 세종에게 건의하였다. 세종 18년(1436) 10월 5일 영의정 황희는 전례에 따라 관직을 받아야 하고, 내시부에만 검교 직책이 있기 때문에 내시검직을 주어 사옹원 사직의 일을 맡기고 정4품으로 한정하는 것이 좋겠다는 의견을 제시하였다. 우의정 노한 이하의 관원들도 황희와 같은 의견이었고, 다만 관품을 정3품

으로 한정하는 것이 좋다고 하였다. 세종은 지화에게 “중훈검교첨지내시부사”로 삼아 사옹원 사직의 일을 맡도록 하였다. 그리고 관직과 관품에 맞는 사모와 띠를 하사하였다.

그런데 세종의 결정에 대해 관료들은 불만이 많았다. 같은 날 사간원에서는 지화에게 관직을 파면하고 돈이나 포 등의 현물로 포상하면 된다고 하였다. 또한 이들은 업무를 수행하기 어려운 사람들이 사모와 품대차림으로 자신들과 동일하게 관료로 대접받거나 아니면 자신들의 상급자로서의 우대하고 싶지 않았던 것이 더 컸던 것 같다. 물론 이같은 주장이 수용되지는 않았다.

이후에도 지화는 국가의 점치는 일과 왕실의 혼인에 직접 관여하였다. 그의 이름이 다시 역사의 전면에 부상한 것은 세종 26년(1444) 12월초에 임금은 내시를 지화의 집으로 보내어 점을 치게 하였다. 실록에는 점을 친 이유에 대해서 직접적인 설명이 없지만, 앞뒤 문맥을 통해서 어느 정도 유추해 볼 수 있다. 당시 세종의 다섯 번째 아들인 광평대군이 창진을 앓고 있었다. 지화는 이미 퇴궐하여 집에서 술을 마셨고 대궐하여 인사불성으로 점술을 거부하였다. 이에 격분한 세종은 의금부에 명하여 지화를 잡아다가 문초하였다. 결국 12월 7일에 광평대군 이여가 사망하였으며, 세종은 3일 동안 조회를 금지한 이후, 11일에 지화에게 불경죄를 적용하여 결국 회령부로 귀양 보냈다.

함경도라는 낯선 곳에서 귀양생활은 어떠하였을까? 지화는 어명을 수행하고 국가의 중대한 대소사에 점복을 했던 관리였다. 조선시대 특히 함경도는 무속신앙이 성행하던 곳이다. 아마도 유배지이든 인근 지역에서 많은 사람들이 문복(問卜)하는 경우가 많았을 것이다. 후대의 일이지만, 광해군대에 장순명은 유배를 가서도 임금이 신하를 보내 점복을 칠 정도였다. 장순명은 유배에서 풀려나기 위해 속죄하는 뜻으로 은(銀)을 바치기도 하였다.

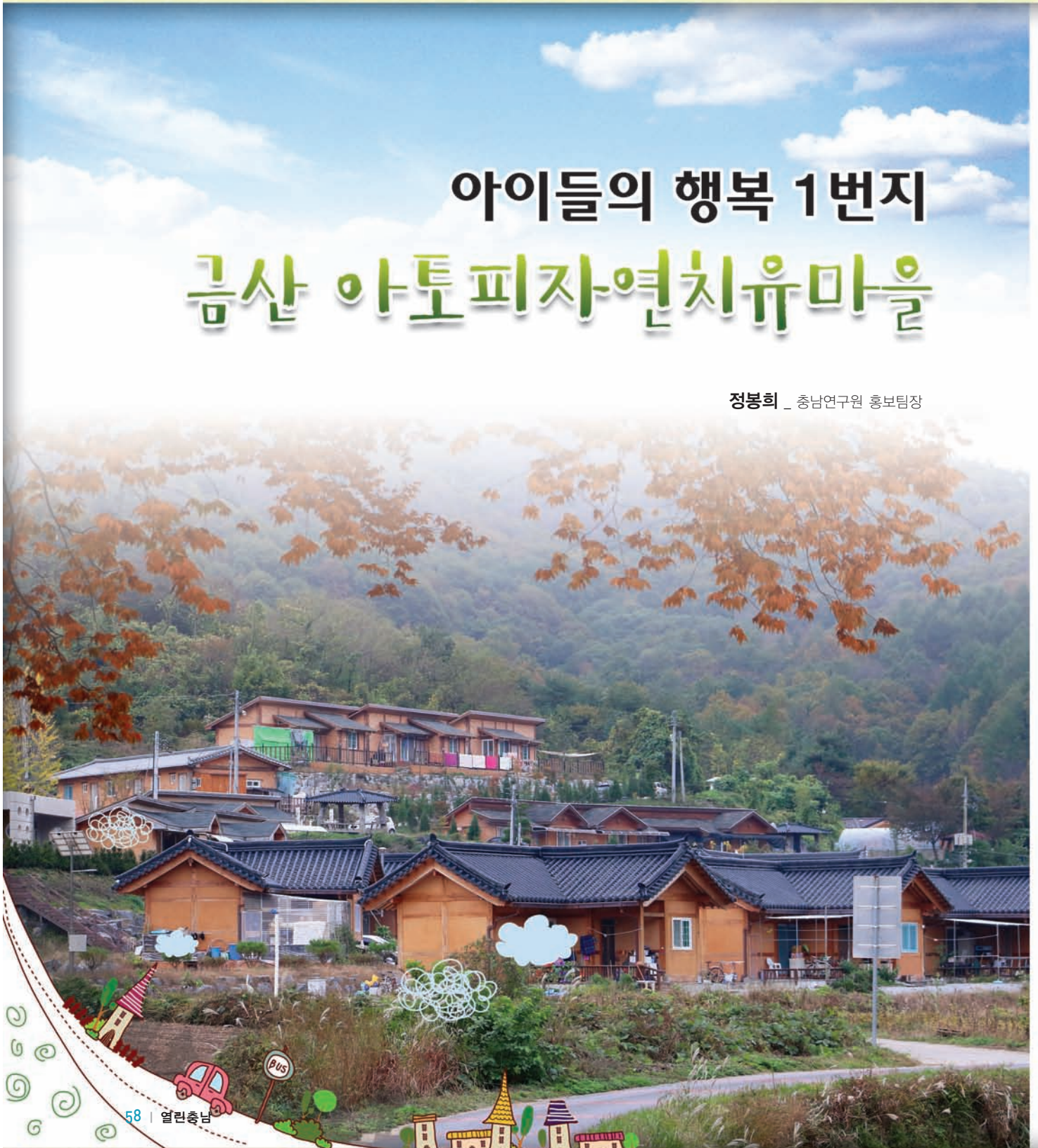
지화는 언제인지 모르겠지만, 귀양살이에서 풀려났다. 본래 유배형은 종신형이기 때문에 한번 유배를 가게 되면 죽을 때까지 고향에 돌아올 수 없는 것이 원칙이었지만, 현실은 반드시 그렇지만은 않았다. 나라의 특별한 경사가 있는 경우, 천재지변 등이 발생할 경우, 국왕의 사면령이 내려 유배 인사들이 유배지에게 석방되는 일이 많았다.

그는 해배된 후 단종 1년 10월 14일에 다시금 역사의 전면에 부상하였다. 당시에 지화는 안평대군과 그의 수하인 이현로와 친분관계를 유지하였던 것 같다. 지화는 안평대군이 임금이 될 팔자라고 하여 안평대군과 그 문객들의 정치적 야심을 정당화시켜 주었다. 이를 계기로 수양대군에게 참수되었다. 지화의 부인 막금은 세조 2년(1456) 9월 7일 파평군 윤암에게 하사되어 노비생활을 하다가 성종 3년(1472) 5월 24일 풀려나게 되었다.

지화는 비록 시각 장애에도 불구하고 스스로 자신의 운명을 개척한 인물이다. 정치적 격변속에 피화 당했지만, 조선 후기 단종 복위와 충신 현창과 맞물려 역사 속에 영원히 살아 있는 존재가 되었다. 이런 면에서 숙모전은 무궁무진한 스토리텔링의 보고가 아닐까한다. ◀

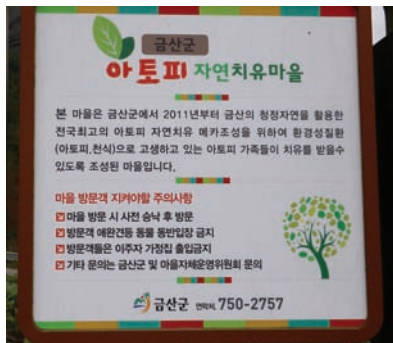
아이들의 행복 1번지 금산 아토피자연치유마을

정봉희 _ 충남연구원 홍보팀장



충남 금산군 군북면 상곡1리에는 '아토피자연치유마을(이하 아토피마을)'이 있다. 전국에서 유일하게 아토피 치료를 목적으로 운영되고 있는 마을이라고 해도 과언이 아니다.

지난 해 12월 처음 아토피마을을 방문했을 때 '체험도 아닌 치료 목적으로 마을을 운영한다?'는 말에 의아해 했던 기억이 있다. 반대로 생각해 보면 이런 산골 오지(금산 읍내에서도 1시간 거리)라는 단점이 분명 누군가에게는 깨끗한 자연환경이라는 장점으로 인식될 수 있었을 것이다. 더구나 이 마을에 있는 상곡초등학교는 아토피 마을의 성공적 정착에 일등 자원이자 행복한 아이들의 웃음을 되찾아준 고마운 곳이다.



〈마을초입의 입간판〉

처음 아토피 마을로 탄생하게 된 배경에는 2009년 당시 이 학교 교장선생님을 비롯한 금산군 관계 공무원 등의 경험과 아이디어가 있었다. 아토피를 앓고 있는 한 학생이 전학을 왔고 아토피 치료를 돕기 위해 교실 벽을 황토벽돌로 바꿨다고 한다. 아토피가 호전되자 다시 돌아갔지만 악화돼 이 학교로 되돌아왔다는 것이다.

그 후 상곡초교 주변을 아토피 마을로 조성하면 좋겠다는 아이디어는 황토치유방을 중심으로 한 '아토피 치유 에코빌리지 조성 계획'으로 발전했고, 중앙정부로부터 예산지원도 받게 된 것이다.

처음 9동으로 시작된 황토치유방은 현재 29세대 91명이 생활하는 공간으로 늘어나있는 상태다. 최근에는 이 마을과 협약을 맺은 성남시에서 투자를 받아 5채를 지어 성남시민이 이주해오기도 했다. 앞으로 모두 40채까지 늘려간다는 계획이라고 한다. 이와 함께 2010년 당시 전교생 14명으로 폐교 위기에 처했던 상곡초교는 지금 초등생 47명, 유치원생 11명 등 학생수가 총58명으로 늘었다.



〈상곡초등학교 학생이 많다는 증거?!〉



〈아토피자연치유학교로 지정된 상곡초교〉



아토피마을을 관리감독하고 있는 금산군청 정길호 팀장은 “아토피자연치유학교로 지정되면서 지난 해 교육청에서 38억 원을 투입해 아토피 치유학교로 신축했고, 학교 안에 아토피 치유센터를 별도로 만들어 아토피를 앓고 있는 학생들이 언제든지 휴식을 취하면서 공부할 수 있도록 배려하고 있다”며 또 “군에서는 교육경비로 매년 4천만 원을 지원해 학생들의 합창단과 오케스트라 운영을 돕고 있다”고 말했다.

또한 현재 교육청에서는 상곡초등학교 급식비를 다른 학교 보다 학생 1인당 약 2,000원 정도를 더 지원하고 있으며, 전문 영양사가 아토피 아이들의 특성에 맞도록 식단을 조정하여 급식을 하고 있다고 한다.



〈상곡초등학교 급식실 모습〉

이 마을 이주민 운영위원회 허영순 위원장(46세)은 “첫애가 아토피가 심해서 치료를 위해 이곳저곳 찾아다니다가 광명에서 이곳까지 오게 된 지 현재 6년차다. 사실 여기로 오는 이주민들은 일반 귀농귀촌과는 다르다. 아이들 치료가 가장 최우선인데, 초등학교가 바로 옆에 있다는 게 가장 큰 장점”이라고 자랑했다.

사실상 상곡초등생의 80% 이상이 아토피를 앓고 있다. 아이들마다 못 먹는 음식을 파악해서 각자 특성에 맞는 식단을 제



〈인터뷰 중에 허영순 운영위원장의 밝게 웃는 모습〉

공해주기 때문에 안심이 된다는 것이다. 그리고 매월 1회씩 대전대학교 한방병원에서는 이 마을에 직접 찾아와 아토피 아이들 진료를 돕고 있어서 큰 도움을 받고 있다고 한다.

그리고 지난 해 아토피마을에는 마을 학생들의 공부방과 치유실로 구성되어 있는 ‘미래 꿈 센터’도 완공되었는데, 이주민들의 커뮤니티 공간으로도 인기가 많다고 한다.



〈미래 꿈 센터 전경 및 내부 모습〉



필자가 찾은 이날 허 위원장은 마을 주민과 함께 아로니아 식초를 만들고 있었는데, 처음 인사하며 봤지만 원래 이 마을 주민처럼 보였다.

예전에는 아이들 학교 때문에 주중에만 생활하고 주말에는 원래 살던 도시 지역에서 살곤 했는데, 요즘은 대부분이 이곳에서 생활하면서 살고 있다고 한다.

허 위원장은 “여기가 너무 좋다. 매우 만족하며 살고 있다. 치료를 목적으로 왔지만 이제는 이곳에서 정착해 생활하고 싶은 마음이 든다”며 “지금은 이 마을을 잘 지켜나가고 싶다. 이주민들이 대부분 젊고 다양한 재능을 갖고 있어서 마을 주민들과 합심한다면 서로 나눌 수 있고 도움이 되는 일들을 시작할 수 있을 것 같다”고 기대했다.

금산군 정 팀장도 “앞으로 우리 마을을 활용하여 아토피 로션, 목욕제, 비누 등을 개발하고, 이주한 어머니들의 일자리 창출과 마을소득사업으로 연계해 추진하고자 한다”고 밝혔다.



〈아토피 캠프 01〉



〈아토피 캠프 02〉



〈아토피 케어 모습〉

그러면서 “전국에 있는 경증아토피 유치원, 초등학교를 대상으로 아토피 자연치유 캠프를 운영해 마을을 제대로 알리고, 그 규모를 확대해나갈 계획”이라고 말했다.

현재 서울시와 금산군은 도농협약체결을 맺고 서울에 거주하는 아토피 가족들이 매년 160명씩 금산군으로 아토피 캠프를 오고 있다. 홍성군과 성남시에서도 이와 같은 아토피 캠프를 갖고 있다.

금산군은 지난 2010년부터 운영하고 있는 이 아토피 캠프를 통해, 아토피 치료를 위한 이주민과의 정보교환은 물론 아토피마을을 홍보하는 장으로 활용하고 있다. 그러면서 이 마을 입주를 희망하는 대기자로 등록하기도 한다고.

이처럼 아토피마을은 해를 거듭할수록 점점 규모가 커지면서 마을 운영에 대한 개선방안도 요구받고 있는 상황이다. 크게 보면, 금산군청과 상곡1리 주민, 그리고 이주민들의 아토피마을... 이 삼각구도의 관계정립이 필요하다는 생각이다.

문제는 소통과 협력이다. 지난 해 아토피마을 규모가 커지면서 이주민 스스로 운영위원회를 구성하게 되었고, 지금보다 더 좋은 마을을 만들어보기 위한 다양한 논의들을 한다고 한다.

이주민인 전미선 씨는 “이 마을에 온 사람들은 처음엔 치료를 위해 온 환자가족이었지만 점점 이곳에 매력을 느끼고 만족하며 살고 있는, 정착하고 싶은 젊은 가족들이 대부분”이라며 “앞으로 아토피마을을 위한 논의를 할 때, 군청과 마을 이장단, 그리고 이주민 운영위가 함께 모여 얘기할 수 있는 논의구조를 만들었으면 하는 바람”이라고 제안했다.



필자도 이 마을에 와서 이주민과 이야기를 해보니, 우선 객식구가 아니라 상곡리 마을 주민과 같은 삶을 사는 ‘주민’으로 봐주면 좋겠다는 생각을 했다. 아이들의 아토피 치료를 위해 얼마나 많은 고통을 감내하며 살았을지 조금은 알게 되고 나니, 군청이나 원주민들과 생긴 갈등 속에서 또 다른 상처를 입지 않았을까 걱정이 되었다.



〈아토피 마을 모습〉

어쨌든 이주민가족들은 무엇보다 아이들이 잘 적응해주어서 너무 좋다는 것이다. 아토피 때문에 항상 예민해져 있던 아이들이 활발하게 뛰어다니고 웃는 모습도 많아졌다. 다만 아토피의 특성상 초등학교가 끝났다고 해서 낮게 아니고 평생 관리하며 데려가야 할 친구라고 볼 때, 좀 더 장기적인 치료 프로그램으로 개선되면 좋겠다는 의견이다.

이에 아토피마을에 처음 입주해서 생활하고 치료하는 운영방안 등을 재점검해서 이주민 가족들의 삶의 질도 높여주었으면 하는 바람이다.

허 위원장은 “무엇보다 학교와 군청에서 많은 애를 쓰고 있는 것도 잘 알고 항상 감사드린다”고 말했다.

그러면서 “현재 마을 인근 제원중학교까지 아토피 치료를 위한 프로그램이 확대된 점은 너무 좋은 일이지만, 보다 이 마을의 중장기적 발전방향은 지금의 초등학교를 중고등부 학생들이 머물 수 있는 기숙형태의 통합학교로 개선시킬 수 있었으면 좋겠다”고 제안했다.

이에 대해 군청 관계자는 “현재 아토피 사업은 전 국민을 대상으로 하기 때문에 금산군이 자체적으로 마을사업을 확대하기는 재정적으로 어려움이 많다”며 “국가사업으로 확대시켜서 국비를 지원받아야 할 상황”이라고 안타까워했다.



〈아로니아 식초를 담그고 있는 모습〉

필자가 듣기에도 지금 이 마을에 들어오고 싶어하는 대기가족이 많다고 한다. 이 마을이 생긴 취지를 잊지 말고 정말 아토피로 고생하고 있는 절실한 세대가 들어와서 제2의 행복을 실현해갔으면 하는 바람이 간절하다. 치료 이상의 치유와 힐링이 있는 마을 공동체로 발전해서 금산군을 전국에 널리 알리는 차별화된 이미지로 활용되었으면 한다.

필자는 인터뷰 후 다시 아로니아 식초를 만드는 아주머니들의 웃음소리에 한 번 더 힐링했다고나 할까~ ◀



부자 어촌마을 신비의 섬 장고도

이재언 _ 국립목포대학교 도서관화연구원 연구원

섬의 개요

섬의 면적 1.5km², 해안선 길이 8.6km, 인구는 297명(2001년)이다. 섬의 모양이 멀리서 보면 얼핏 장구처럼 생겼다 하여 장구섬·장고섬·외장고도 등이라고 하다가 1910년부터 장고도로 표기하기 시작했다. 장고도는 대천의 섬들 중에서 북쪽으로 위치한 섬으로 북풍을 가장 많이 받는 섬이지만 밀려온 파도 덕분에 맛있는 해수욕장이 생겨났다. 사람들은 장고도를 ‘충남의 제주도’나 ‘황금의 섬’이니 하는 색다른 이름으로 부르기도 한다. 제주도만큼이나 아름답고 바다의 황금, 즉 해산물이 풍부하여 그렇게 부르는 것일 터였다.

섬 둘러보기

장고도와 필자는 인연이 많은 섬이다. 이 섬에서 지인 때문에 두 번이나 등대호를 정박하고 섬을 답사한 기억이 새롭다. 대천항에서 차도선이 하루에 세 번 왕복을 하기 때문에 좀 불편하지만 그래도 살만한 섬이다. 대머리(원래는 ‘대멸’인데 흔히 이렇게 부른다)선착장은 섬의 북동쪽 끝 모서리에 위치해있다. 장고도는 태안국립공원의 가장 끄트머리에 걸쳐 있는 섬이다. 장고도를 찾는 사람들이 배에서 내리는 곳은 두 군데였다. 썰물 때는 섬 북쪽, 밀물 때는 남쪽 등대에 여객선이 닿는 것이다. 서해의 간만의 차가 매우 심하기 때문이다. 선착장에 들어서면 방파제 끝의 하얀 등대가 우뚝하다. 마치 장고도를 지키는 장승처럼 등대는 든든한 느낌을 준다. 선착장을 나오면 앞에 대합실과 함께 그 뒤로 공원이 조성되어 있다. 많지 않은 소나무 숲 안에는 현대식 건물과 함께 주변에 정자와 다른 시설들이 들어서 있다. 바로 ‘등바루놀이’와 관련된 시설이었다. 2009년에 희망근로사업을 통해 복원됐다고 한다. 유명한 해당화 군락지도 옆에 나란히 붙어있다. 섬의 모습이 장고를 닮았다고 해서 장고도란 이름이 붙었다고 지명 내력이 소개된 이곳은 태안 해상국립공원의 일부이기도 하다.

200년 전통의 등바루 놀이

무장고도가 자랑하는 문화전통은 200여 년 전부터 내려오는 등바루놀이이다. 매년 4월 초에 벌이는 ‘등바루놀이’는 장고도에서 옛날부터 내려오는 처녀들의 집단놀이로 원래는 마을 처녀들이 하루 전날 바닷가에 둥근 돌담(등바루)을 쌓는데, 돌담 안으로 드나들 수 있도록 바다 쪽을 향해 넓이 1m 정도를 터놓는다. 놀이 날이 되면 처녀들이 두 편으로 나뉘어 조개 등 어물잡기 경합을 벌이고 점심때가 되면 이긴 편과 진 편을 가린 후 돌담 안



에서 한복을 차려입고 동그란 원을 만들어 앉아 점심식사를 하고 노래와 춤을 추면서 놀이를 하는 일종의 성년식 성격의 놀이다. 또 이곳 해변에서 굴 캐기 대회가 끝나면 노래 부르기, 굴 아씨 뽑기 등을 하면서 동시에 풍어제를 지낸다. 장고도가 등바루놀이는 지난 1981년도에 제주도에서 열린 제 21회 전국민속대회에서 문공부 장관상을 수상한 바 있다. 이밖에 전통적으로 진대서낭제, 용왕제, 등불써기가 전해 오고 있다.

등바루공원에서 북쪽 해안으로 그다지 크지 않은 모래해변이 위치해있다. 사실은 선착장이 있는 곳 전체가 모래해변이지만 그 가운데에 선착장 시설을 했다. 여기서 앞에 보이는 큰 섬이 '안면도' 다. 여기서 북서쪽 끝 모래해변으로 가면 이정표가 있다. 왼쪽으로 명장섬해수욕장 가는 길이 있다.

장고도의 자랑 명장섬 해수욕장과 당넘어해수욕장



대머리선착장에서 해안탐방로 1구간이 시작되는데 여기서 명장섬해수욕장까지는 1.25km란다. 그리고 옆으로 오르막 계단길이 보인다. 산책로 입구 안내에 의하면 이곳에 뱀이 많다고 조심하라는 경고가 있다. 탐방로는 약간 튀어나온 지점 높은 곳에서 왼쪽으로 꺾여 들어간다. 하지만 숲으로 인해 전망을 즐기기에는 영점이었다. 전망대가 있을 것 같기도 하지만 나무들로 인해 전망대 구실은 못하고

다만 쉬어가라고 벤치 두 개를 ㄱ자 형태로 설치해두었다. 이어 한참을 가면 대머리선착장에서 750미터 지점에 이른다. 여기서 명장섬까지 750미터 남았다는 이정표가 있다. 아마도 이쪽이 섬의 최북단이 아닐까 싶다. 이쪽 길에는 대나무가 무척이나 많다. 이어 어느 정도 내리막길이 이어지면서 앞에 모래해변이 보인다. 계단으로 된 내리막길을 걸어가면 앞에 모래해변과 함께 약간 높은 지점에 이른다. 명장섬해수욕장에서 오른쪽으로 보이는 섬 같은 바위산이다. 이곳에 올라가면 밧줄로 난간을 두른 것 외에는 특별한 것이 없다. 여기서 내려오면 해안도로가 이어지고 그 입구에 안내판이 있다. 해안탐방로 안내도다.

해안도로에는 소나무들이 심어져 있다. 방사림 역할을 하는 것이다. 그만큼 이곳 모래 역시 가늘다. 여기서 해안도로를 따라 가면 오른쪽은 넓은 해수욕장이 있는데 바로 '명장섬해수욕장'이다. 비포장도로가 끝나면서 길은 갈라지는데 왼쪽은 마을로 가는 길이다. 그런데 이 주위에 왼쪽 해안도로 옆으로는 몇 채의 펜션이 들어서 있다. 태안해안국립공원으로 지정된 명장섬해수욕장 주변 지역은 국유재산법에 따라 해안국립공원으로 지정돼

주택 등 건축물을 신축할 수 없는 곳이다. 건축물도 대부분 목재로 되어 있었다.

해안도로를 따라 계속 걷다 오른쪽으로 해수욕장으로 들어가는 길이 있다. 이 앞에도 넓은 모래해변이 펼쳐져 있는데 저 뒤로 명장섬이 있는데 크고 작은 네 개의 섬으로 이루어져 있다. 마침 서로 연결되어 있었다. 이어 해수욕장 남쪽 끝자락, 갈림길이 나타난다. 해안을 따라 계속 가면 조그마한 야산을 끼고 건너편 해수욕장으로 이어진다.

명장섬해수욕장 뒤 북쪽의 들판은 ‘웃방축들’이라 하고 그 아래의 들판은 ‘가운뎃축방들’이라고 한다. 오른쪽으로 보이는 당념어해수욕장 뒤로는 방조제인 듯싶다. 그 뒤가 ‘아랫방들’이 아닐까 싶기도 하다. 이어 삼거리가 나온다. 여기서 왼쪽은 대머리선착장 가는 길이고 오른쪽이 마을로 가는 길이다. 이 옆에 교회가 있다. 조립식 건물로 된 교회다. 이어 마을 입구에 들어서면 오른쪽으로 ‘당념어해수욕장’ 표시가 있다. 여기서 100m 거리란다. 이 앞에서 길은 다시 좌우로 갈라진다. 오른쪽은 마을 안길이고 왼쪽은 해안길이다. 이 앞에도 모래해변이 이어진다. 물론 이곳 갯벌 역시 양식장이다. 이곳은 크게 두 곳의 양식장이 있다. 명장섬해수욕장과 당념어해수욕장 영역과 함께 동남쪽 해안인 대머리선착장부터 이곳에 위치한 선착장까지다.

장고항 가는 길에 매표소가 있다. 민박과 매점을 겸하는 곳이다. 이어 여기서 조금 더 가면 왼쪽으로 방파제가 보인다. 역시 방파제 가운데에 T자형 철 기둥들이 심어져 있다. 그런데 이 앞에서 길은 오른쪽으로 연결되는데 앞에 공사 현장이기 때문이다. 장고도항 물양장 공사가 진행되고 있는 것이다. 공사 현장을 옆으로 끼고 이어지는 해안도로를 따라 계속 가면 역시 삼거리가 나온다. 옆에 이정표가 있다. 여기서 대멸항까지는 1.2km이고 왼쪽으로 이어지는 길을 가면 제2해안탐방로인 달바위가 나오는데 200m다. 그리고 오른쪽으로 가면 제2해안탐방로인 장고분교가 300m 거리. 남방파제 입구, 여기서부터 ‘장고도길’이 시작된다. 여기서 남쪽 해안을 보면 이곳에도 방파제가 있다. 그런데 방파제는 높이가 낮아 물이 들어오면 물에 잠길 것 같다.

삼거리에서 장고분교로 향하다보면 왼쪽은 저수지 그리고 논, 오른쪽은 물기 많은 흙이 있다. 염전 터다. 저수지는 안내도에 의하면 ‘염전저수지’라고 한다. 2013년 8월 일행들과 인천을 향하여 올라가던 중에 하루를 머물면서 염전에서 구슬땀을 흘리면서 소금을 만들고 있었다. 주민들은 어업에 종사하면서 민박집도 운영하고 있다. 섬의 골목에는 젓갈을 담아 놓은 젓갈 통이 즐비하게 놓여 있었다. 봄에는 까나리, 여름에는 새우를 잡아 젓갈을 담는 것이 가장 큰 수입원이다. 젓갈 통이 즐비하게 늘어선 모습은 그 만큼 해산물이 풍성하다는 신호이다. 풍성한 해산물 때문인지 부자 마을로 주위에서 알려졌다. 이 조금만 섬에 오





면 해수욕을 하면서 먹거리와 볼거리가 풍성해 전망이 아주 좋은 섬으로 인상이 깊었다.

염전에서 길은 갈라지는데 왼쪽은 발전소로 가는 길이고 직진이 분교 가는 길이다. 분교 가는 길을 걷다 왼쪽으로 길이 꺾이는데 그 입구에 교회가 있다. 여기서 꺾어들면 바로 학교 정문이 나타난다. 입구에 자전거보관 시설이 있고 그 옆으로 학교로 가는 오르막길이 있다. 정문 앞에 서서 학교를 바라

보면 운동장은 맨땅 그 자체다. 오른쪽으로 단층짜리 교사가 있고 그 왼쪽으로는 2층 규모의 등바루관이 있다. 교사 앞에는 두 개의 조형물이 있다. 책 읽는 소녀상과 이승복군 동상일 것이다. 청룡초등학교 장교분교로 지난 해에 이어 올해도 신입생을 받지 못한 학교 중의 하나라고 한다. 학교 왼쪽으로 탐방로가 있다. 제2탐방로로 청룡초등학교 장교분교에서 뚝단너 전망대를 거쳐 달바위까지의 약 1km다.

당념어해수욕장으로 가는 길목에는 온통 논뿐이다. 논에는 여러 형태의 허수아비를 심어두었다. 논 두렁길이지만 시멘트로 포장해 차량이 쉽게 다닐 수 있도록 했다. 이어 얼마 가지 않아 닿은 해수욕장. 해수욕장의 한가운데다. 해수욕장에 이르는 길은 이곳 말고도 양쪽 끝자락에도 있다. 왼쪽의 마을에서 들어오는 길과 오른쪽 명장섬해수욕장 끝트머리에서 오는 길이 그것이다. 평지에 가까운 이 섬에 그나마 유일하게 '산' 자가 들어간 곳이 당산인데 명장섬과 당념어해수욕장을 잇는 이 야트막한 산이 그것이다. 이 산 앞 해안을 '당너머'라고 한다. 이곳 해수욕장은 명장섬에 비하면 별로인 해수욕장이다. 양쪽 끝에 넓게 형성된 갯바위지대 외 별 특이한 것은 없다. 여기서 오른쪽을 바라보면 명장섬이 바라보인다. 드라마 촬영지로 유명한 섬 장고도, 여름이 되면 수많은 나그네를 불러들이는 섬이다. 장고도는 드라마 <구름계단>의 촬영지였다. 윤정원(손지혜분) 등이 의료봉사를 떠났던 섬이자, 최중수(신동욱분)가 일하던 보건소가 있다. 대천항에서 들어오는 선착장과 큰말의 여객선 매표소는 <구름계단> 드라마의 주 무대가 되었던 곳이다.



멸치 액젓으로 이름을 날린 교회

장고도교회는 석영화 목사와 이영자 전도사 두 여자 분이 콤비를 이루어 지금까지 36년간 같이 팀 목회를 하고 있다. 이 분들은 대천의 녹교회에서 17년, 장고도교회에서 올해 19년째 시무중이다. 석 목사는 1981년도에 녹도에 부임하여 그 다음해에 큰 문제에 부딪혔는데 다름 아닌 주민들이 적은배로 가득 잡아온 카나리아를 처리하지 못하고 다 버린 것을 보고서 며칠 동안 고민에 빠졌다고 한다. 그러다가 아이디어를 얻어서 적당하게 소금을 섞어서 카나리아 액젓을 만들어 전국교회에 공급하였다. 처음에는 소규모로 하다가 주민들의 요청으로 10년 동안 10리터 짜리 용기에 넣어서 가을 김장철에 전국교회에 승용차로 싣고 다니면서 공급을 하였다. 이런 일은 녹도 섬 경제에 커다란 도움을 주었으며 석목사는 그 지역에서 카나리아 액젓의 전문가가 되었으며 그 방면 선구자 역할을 하였다. 많은 때는 2,000개에서 2,500개 정도 만들어 직접 전국의 교회에 공급하면서 주민들도 친척들을 통해 차차 팔로가 생기면서 손을 떼고 지금은 이웃 섬 장고도 교회로 부임하여 19년째 목회를 하고 있다. 청정 해역에 많이 나오는 이 카나리아는 지금은 녹도와 장도도 앞바다에서 사라지고 어장은 고갈되었다. 그 당시에 장고도교회도 녹도처럼 카나리아 액젓을 만들어 도시 교회로 낸 다음 교회와 사택을 아름답게 건축하고 샘을 팠는데 물이 얼마나 좋은지 인근 군부대에 공급하게 되었다. 군부대에서는 밤에만 전기가 들어오고 낮에는 들어오지 않는 장고도 교회에 전기를 공급해서 24시간 혜택을 받아 주민들이 누리지 못하는 문화 생활을 누렸다고 한다. 이 교회는 수련회를 하기에 좋은 시설을 갖추어서 여름에는 많은 청소년들이 수련회를 하려고 몰려온다. 교회가 영혼 구원과 함께 사회 구원에 애쓰는 모습을 보면서 바람직한 현상이라 생각하면서 장고도를 떠난다.

▣ 장고도 개요

장고도는 충청남도 보령시 오천면에 딸린 섬으로 동경 126° 21' , 북위 36° 24' 에 위치하며 면적 1.5km², 해안선 길이 8.6km, 인구는 297명(2001년)이다. 장고도는 충남 보령시 오천면 장고도리에 속하며 삼시도에서 뱃길로 30분 거리이다.

■ 지명유래

섬의 모양이 멀리서 보면 얼핏 장구처럼 생겼다 하여 장구섬·장고섬·외장고도 등이라고 하다가 1910년부터 장고도로 표기하기 시작했다.



■ 장고도 가는 길

대천항에서 승용차를 실을 수 있는 페리호가 하루 3번 있고 한 시간 정도 걸린다.

원산도(저두), 영목(안면도), 고대도를 경유하는 장고도행 신한훼리호가 1일 3회(7:30, 12:50, 16:00)에 출항. 자동차 선적도 가능하다.

▣ 관광명소

■ 명장섬해수욕장

명장해수욕장은 조수간만의 차이가 크고 해변의 경사가 완만하여, 썰물시 2~3km의 모래바닥이 나타난다. 해수욕장 맞은편에 명장섬이라는 작은 섬이 있고 썰물 때에는 해수욕장에서 명장섬까지 자연적으로 생성한 자갈길이 나타나 하루에 두 번씩 '모세의 기적'을 볼 수 있다. 자동차가 다녀도 빠지지 않을 정도로 탄탄한 약 2km에 달하는 광활한 백사장이 펼쳐진다. 명장섬의 일몰은 연중 볼 수 있으며 명장섬 너머로 떨어지는 일몰은 서해안의 어느 곳에서도 볼 수 없는 장관을 연출한다.

■ 당너머해수욕장

장고도 당산 서쪽 바닷가에 있는 1km의 아담한 백사장으로 백사장 끝머리에는 기암괴석으로 이루어진 용굴과 용굴넘어 북쪽으로 명장섬이 자리하고 있다. 기암괴석과 용굴 그리고 명장섬이 멋진 조화를 이룬다. 명장섬을 경계로 '당너머 해변'이 나온다. 당집이 있는 당산 너머에 있으니 당너머다. 여름 피서지로 손색이 없다.

■ 용굴과 용난바위

당너머 해변 끄트머리에 큰 구멍이 뚫린 '용굴' 바위가 있다. 바다의 이무기가 용이 되려고 이곳 해변을 기어 나오는데 바위가 가로막기에 그냥 뚫고 가버린 구멍이라고 한다. 용굴 구멍으로 명장섬에 솟은 '용난바위'가 있다. 이무기가 백년 수도해 결국 용이 돼 날아올랐다는 바위다.

■ 등바루놀이와 등불써기

장고도는 전국적으로 유명한 전승 민속놀이인 등바루놀이가 벌어지는 곳이기도 하다. '등바루'라는 어원은 등불을 밝힌다와 등불을 켜들고 마중 나온다는 말이 병행된 것으로 알려져 있다. '등바루놀이'는 일종의 처녀 성인식이다. 정월 대보름날이나 음력 4월 8일 전후하여 해당화가 만발하는 계절이 되면 장고도 섬마을의 초경을

지낸 규수들의 놀이이며, 명장섬해수욕장 모래밭에서 벌이는 장고도 사람들만의 유희이다. ‘등불써기’는 청년들이 벌인 일종의 지신밟기였다. 횃불을 들고 액운을 막고자 집집마다 돌아다녔던 놀이다.

■ 특산물

자연산 전복과 해삼의 맛이 뛰어나다.

전복삼계탕은 전복에 닭, 인삼, 대추, 밤, 마늘, 한약재를 넣고 만든 음식이고 전복, 해삼은 장고도 특산품이다. <





열린마당

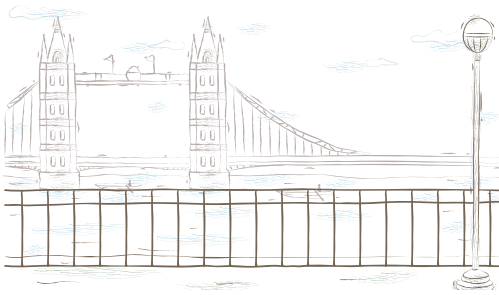


공동체는 어떻게 지역자산의 주인이 될 수 있을까 : 영국 지역주권법(Localism Act)의 사례

전지훈 _ 충남연구원 사회정책연구센터 연구원

우리사회에서 공동체와 지역의 가치를 담은 자산에 대한 관심은 확대되고 있지만 실제 현실에서는 젠트리피케이션의 현상 등 자본주의의 논리에 의해 사라져가고 있다. 이러한 우리의 상황을 비추어 볼 때, 영국에서 2011년 시행되어 지방정부와 공동체에 지역자산의 소유권과 지역계획활동의 권한을 부여한 ‘지역주권법 (Localism Act)’에 주목할 필요가 있다. 이러한 법률에 따라 지역의 중요한 가치를 담은 자산들이 공동체와 주민의 노력에 의해 발견되고 보호되며 공동체를 위해 활용되고 있다. 하지만 지역주권법은 공동체가 스스로 노력하고 활동할 수 있는 기반을 마련해주는 것이며 실제 자산을 발견하고 지켜나가고자 하는 공동체 조직의 역량과 함께 공동체 활동을 지원하는 다양한 시민단체와 중간지원조직의 역할이 필수적이라 하겠다.

〈집필자 주〉



공동체에 대한 관심과 한계

현재 우리사회에서도 더불어 사는 사회에 대한 관심이 뜨겁다. 일례로 드라마 ‘응답하라1988’의 폭발적인 호응은 비단 옛 시절의 향수만을 불러일으키는 것이 아니라 마을 공동체안에서 함께 활동하고 생활하던 ‘인간다운 따뜻함’을 느끼기 힘든 현재 우리 사회의 모습에 대한 반증을 나타낸다는 점에서 더욱 의미하는 바가 크다.

인간은 본래 사회적 동물이라는 견해는 Aristotle의 견해에서부터 다양한 학문적 영역들에서 공통적으로 등장한다. 뇌과학과 진화생물학에서는 인간이라는 종의 생존을 위해서는 집단생활이 필수적이고 그러한 의미에서 사회적 관계맺음은 모든 인간에게 내재되어 있다. 서은국(2013)은 사람이라는 동물은 사회성 덕분에 놀라운 생존력을 갖게 되어서 뇌는 온통 사람생각 뿐이고 희로애락의 원천은 대부분 사람이라고 하였다. 이후 서구에서 근대 이후 자유주의 사상의 발달은 인간의 존엄성을 일깨워 주었지만 공동체 미덕의 가치를 경시하였고 산업혁명과 자본주의의 발달은 생활의 물질적 풍요를 가져왔지만 자본의 가치가 인간관계와 호혜적 가치를 잠식하였다. 이러한 탈사회적 자유주의에 기반하여 Habermas의 견해처럼 체계에 의해 생활세계의 식민화는 다양한 사회적 병리현상을 야기했다.

이에 대해 Popplin(1979)은 우리사회의 소외 및 병리현상과 같은 문제의 해결은 공동체적 유대를 회복하는 것이라 하였다. 신자유주의의 자본주의 사회에서 인간은 철저히 고립된 원자이며 타인은 이윤창출을 위한 도구이자 경쟁적 관계를 상정한다. 공동체의 논의가 현재 주목받는 이유는 자본주의 사회에서 구성원들의 배려나 사회적 관계를 무시하고 나타나는 소외현상을 극복할 수 있는 근본적인 대안으로 여겨지기 때문이다. 자본주의 사회에서 효용성 극대화를 위한 이윤추구가 경제활동의 목적이지만 그 조차도 타인과 사회가 존재해야 한다는 점은 명백하다. 따라서 공동체적 가치를 회복하고자 하는 것은 경쟁보다 연대와 협력의 가치를 복원하는 것이고 이는 사회적 구성원으로서 인간성을 회복하고자 하는 노력이다. 그리고 이러한 공동체활동은 근본적으로 인간의 삶의 질과 행복을 추구하고자 하는 가치적 활동이다.

하지만 현실적 상황에서 살펴보면 시장자본주의 시스템에서 마을단위 공동체조직이 지속가능하기란 쉽지 않다. 자본에 의해 체계화 되어 있는 사회에서 내적인 인식측면에서 공동체 참여활동은 개인의 이윤추구활동과 상충되는 모습들이 지속적으로 발생하며, 외적인 측면에서는 다양한 경로와 형태의 자본 침투는 공동체의 가치와 활동의 본질을 흐려놓는다. 그리고 현실적으로 지속가능한 공동체 활동을 위해서는 공동체 만의 공간과 자산들이 요구되는데 이러한 공간은 소유자의 이윤추구로 인해 사라지거나 공동체를 위한 활용이 어려운 상황이다. 나아가 활발한 공동체 활동으로 인해 지역이 발전하고 사람들이 물리면 지대가 상승하고 임대료가 높아져 도리어 원주민들이 나가야 하는 소외 젠트리피케이션 현상이 발생하기도 한다. 우리 사회에서 만연하는 도시재

개발, 재건축 사업들이 추진되는 과정에서 허름하지만 공동체의 공간이나 역사적 가치가 있는 공간과 건물들이 사라져간다. 최근 도시재생사업에서는 그나마 역사적 건축물을 보존하여 개발하기도 하지만 이 조차 이윤추구를 위한 관광사업을 앞세워 상품화되는 실정이다.

과연 현재 우리사회의 도시재개발과 재생의 과정에서 자산을 지켜야 할 주민과 공동체의 관심과 노력에 대한 성찰도 필요하지만, 이와 함께 현재 공동체가 스스로 가치있고 소중한 공간과 자산을 지키고 가꾸어 나갈 수 있는가의 현실적, 제도적 문제를 고려해야 하는 것도 중요하다. 이러한 점에 있어서 공동체와 시민사회의 역할을 강조하고 있는 영국에서 2011년부터 시행되는 지역주권법(Localism Act)을 살펴보는 것은 지속가능한 공동체 활동을 보장하기 위한 자산과 공간을 공동체 스스로 활용하고 만들어 가는 방안을 제시할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

지역주권법(Localism Act)의 탄생과 구성¹⁾

영국은 역사적으로 강력한 중앙집권형태보다는 의회중심의 내각 행정제도를 발전시켜온 전통이 있다. 그리고 사회경제적으로도 영국은 산업혁명과 자본주의의 선도국가이면서도 로치데일 협동조합을 비롯한 19세기 협동조합운동의 중심에 있다. 또한 도시계획 부분에서도 19세기 초 영국의 Howard가 제시하여 세계적으로 영향을 미친 전원도시 개념은 토지에 대해 공동체 경영주체에 의한 공유화를 주장하여 국가와 시장의 영역과 함께 시민사회의 제3섹터를 강조해온 것이 사실이다. 이러한 영국 사회는 1980년대 대처정부의 시대를 맞으며 방만하게 운영되던 공공부문을 대폭 축소하고 공공의 자산관리 도입과 개발신탁운동이 활발하게 진행되어 공공자산의 민간이전이 추진되었다. 이 과정에서 재정악화로 중단된 공공서비스에 대해 공동체가 스스로 해결하기 위해 지역공동체이익회사(CIC)가 2004년 제도화 되는 등 공동체 중심의 활동이 확장되었다. 그리고 2010년 출범한 캐머룬 보수당 주도 연합정부는 중앙정부의 권한을 더욱 축소하고 시민사회를 통한 지역사회발전을 주도하는 ‘큰사회(Big Society)’를 정책기조로 등장시킨다. 이러한 방향은 중앙정부가 갖는 지역사회에 대한 권한을 지방정부와 공동체에 대폭 이양하는 것으로 지역주의를 위한 정책적 어젠다를 제시하게 된다. 그리고 지역주의 어젠다는 로컬리티(Locality)라는 지역공동체 네트워크 조직의 주도아래 2011년 4월 지역주권법(Localism Act)의 의회통과라는 결과를 창출하게 된다.

지역주권법의 주요 목적은 지역사회 문제에 있어서 중앙정부 권한을 축소하고 지방정부 및 공동체 행정 관련

1) 박수빈(2016), 전은호(2014), DCLG(2012) 참조.

권한 이양과 재정적 자치권을 확보하여 지역의 문제를 자체적으로 해결할 수 있게 하는 것이다. 이러한 지역주권법은 10개의 Part와 29개의 Chapter로 구성되어 있으며 각 Part별 구성내용은 다음과 같다.

〈표 1〉 지역주권법 구성 내용

Part	주요내용
1	지방정부(포괄적 권한 및 거버넌스의 구성 등)
2~3	유럽연합 공공 조달법(public procurement law) 등 유럽연합법 위반가능성에 대비한 재정적 제도
4	업무용 부동산 세율 조정에 관련한 기술적 문제
5	지역공동체 역량강화(공동체 권한강화)
6	도시계획-개발계획 준비단계에서의 주요 이해당사자 참여 및 협력 의무화 및 마을단위 계획 도입 등에 관한 사항
7	주택-사회주택 배분에 관한 우선순위 정립 및 지방정부 소유 주택의 재정조달 등에 관한 사항
8	런던 재개발 관련, 대런던청의 권한 및 런던시장의 권한 등에 관한 사항
9	1961년 토지보상법을 일부 개정하는 토지수용 보상에 관한 사항
10	행정적 세부 규정들에 관한 사항

지역주권법 중에서 우선 Part1의 지방자치단체의 권한부여는 지방분권과 관련되어 자유로운 사무처리가 가능하도록 하는 것을 의미한다. 이는 2000년 제정된 지방자치법에서 나아가 지방자치단체들이 법령에 금지되어 있지 않으면 어떠한 행위도 가능하도록 하는 포괄적 권한이 주요 내용이다. 이와 함께 지역주권법의 주요한 내용은 Part5,6에서 제시되고 있는 공동체에 지역사회 개발과 행정의 권한을 주는 것이며, 이러한 공동체 권한의 내용은 5가지로 정리할 수 있다.

- ① 매각자산에 관한 공동체 우선입찰권(Community Right to Bid)
- ② 공공서비스공급 및 운영 우선참여권(Community Right to Challenge)
- ③ 커뮤니티 부동산개발권(Community Right to Build)
- ④ 커뮤니티 마을계획권(Neighbourhood Planning)
- ⑤ 유허공공토지 활용요청권(Community Right to Reclaim Land)

이러한 권한 중에서 본 글에서는 가장 중요하게 언급되는 세가지의 권한을 살펴보고자 한다.

지역주권법(Localism Act)의 주요 권한²⁾

■ 매각자산에 관한 공동체 우선입찰권(Community Right to Bid)

본 권한은 각 마을별로 주요한 공공공간(뿔, 커뮤니티센터, 도서관, 마을가게나 놀이터 등)시설이 소유주에 의해 매각될 시 조직화된 지역 공동체조직이 입찰에 응모할 수 있도록 지원하는 권리를 의미한다. 이러한 권한은 우선 지역 비영리공동체조직들이 주요한 마을자산에 대해 지방정부의 '커뮤니티 가치가 있는 자산 목록'에 등재를 요구하는 것에서 시작한다. 지역가치자산은 ACV(Asset of Community Value)라 하는데 이에 대한 판단기준은 지역적 특성을 고려하여 결정하기 때문에 자산의 활용목적이 지역사회 이익을 위해 활용되는가 핵심적 고려사항이다. 이러한 자산은 지역공동체조직들이 파악하여 지도화(MAPPING)하는 과정을 통해 이루어지며 조직들은 영국의 지역공동체위원회(Community Council)에 제반 서류들을 제출하여 신청한다. 지방정부는 이렇게 등재된 지역의 자산목록을 관리하고 지속적으로 갱신해야 한다..

이후 등재된 지역자산 목록 소유자가 자산을 매각할 때 본 법률 권한에 근거하여 지방정부에 반드시 알려야 하며 지방정부는 이를 등재신청한 공동체조직에 곧바로 통보한다. 이후 공동체조직은 6주 이내에 매각입찰에 응할지 여부를 지방정부에 알려야 하며 이 6주동안 소유주는 법적으로 지역자산을 매각할 수 없게 된다. 6주 이전에 지역 공동체조직이 자산매각에 입찰할 의사를 밝히면 매입제안서를 제출하고 이후 6개월동안 공동체조직이 매각에 필요한 자금 조달할 수 있도록 자산은 거래가 정지된다. 이로부터 6개월 이후 소유주는 자산매각 입찰을 통해 공동체조직에게 매각할지, 제3자에게 매각할지 결정할 수 있게된다.

권한행사가 가능한 공동체조직의 형태는 자선단체법인, 유한회사형태의 공동체기업회사(CIC), 비영리의 보증책임유한회사, 산업공제조합 등이 해당된다. 본 권한은 2012년 9월에 발효되어 2014년 4월 기준으로 3,500명의 사람들이 활용하였다. 본 권한의 의의는 지역에서 공동체의 소중한 자산은 비록 소유주라 할지라도 임의대로 매각할 수 없다는 강력한 규제를 제도화한 것으로 볼 수 있으며 지역사회에서 역사와 가치를 가진 중요한 공동체자산이 개인의 이윤추구를 위해 매각되어 파괴되거나 다른용도로 사용되어 자산이 사라지는 것을 근본적으로 차단할 수 있다.

2) 박수빈(2016), 박수빈·남진(2016), 전은호(2014), 전대욱 외(2016) 참조.

■ 공공서비스공급 및 운영 우선참여권(Community Right to Challenge)

본 권한은 지역 공동체조직이 지방정부가 담당하던 공공서비스 일부를 '이해표명서'의 형식으로 위탁 신청할 수 있는 권한이며 공개입찰절차를 통해 위탁 가능하도록 권리를 공동체에 양도할 수 있는 근거가 된다. 이러한 권리에 의해 공동체조직은 지역사회에 참여할 수 있는 활동의 범위가 확장될 수 있으며 주민들의 욕구를 세밀하게 파악하여 해결하여 공공서비스의 질을 높일 수 있다는 의의가 있다.

지역공동체는 지방정부의 공공서비스 중 일부를 위탁신청을 하게 되며 지방정부는 이를 고려하여 반드시 심의결과를 제시해야 한다. 특히 지역의 안전, 소방구조 등의 특수한 분야는 제외되며 지방정부는 이해표명서를 제출한 공동체 조직을 비롯해서 공개입찰을 통해 참여한 조직들에 대해 실제 위탁수행이 가능한지, 어떠한 목적활동을 하고 있는지 등의 실사를 실시하게 된다. 이러한 과정에서 '이해표명서'를 제출한 공동체조직은 해당 정부부서에서 입찰의 절차와 실사를 준비할 수 있도록 공적 지원을 받을 수 있다.

본 권한은 지역사회의 공공부문 서비스에 공동체조직의 적극적 참여 권한을 보장하는 제도이며 이에 따라 공공서비스 효율성의 극대화 가능하다. 나아가 지역사회서비스 활동에 공동체조직의 적극적 참여를 유도하여 지역 공공부문에서 공동체조직이 활동할 수 있는 영역을 확장하는 기반이 된다.

■ 커뮤니티 부동산개발권(Community Right to Build)


본 권한은 주민 공동체 조직들이 지역의 특정 부동산 개발을 추진하고자 할 때 개발계획을 직접 제안하고 개발에 필요한 허가를 신청할 수 있는 권리를 부여하는 내용이다.

본 권한은 공동체 이익의 목적을 위해 부동산의 개발이 가능하게 함으로써 공동체의 부동산 수요를 충족시키는 것을 목적으로 하며 주로 주택, 상점, 마을회관 등이 대상이 된다. 공동체조직은 이러한 대상에 제한 없이 개발형태, 규모, 건축디자인, 활용내용 등에 대해 결정할 수 있다. 그리고 이러한 부동산 개발과 공간의 활용을 통해 발생하는 이익은 지역 공동체에 환원될 수 있다. 이를 테면 개발과정에서 개발업자가 부담하는 '커뮤니티기반시설부담금' 수입은 해당 공동체에 분배되는 방식이다.

우선 공동체의 활동을 위한 특정 개발을 실시하고자 하는 공동체 조직은 조직내 의결권 및 운영권을 갖고 있는 해당마을 거주자나 활동가들을 과반 이상 보유해야 한다. 그리고 신청하는 조직형태는 공동체이익회사(CIC), 자선단체법인, 산업공제조합 등 비영리형태의 법인이어야 하며 조직활동범위는 지리적, 성격상 공동체 마을의 범위에 한정한다는 내용과 증빙을 지방정부에 제출하고 지방정부는 개발 전 이를 공시해야 한다.

이후 공동체조직은 부동산개발계획 제안서에 대해 전체 주민의 과반이상 동의를 얻은 과정을 거친 후 지방정부에 이를 제출하며 지방정부는 공동체가 제출한 제안서를 검토하고 부동산 개발권이 다른 공공정책 및 국가와 지방의 개발계획과 부합하는지 여부를 심사하게 된다. 이러한 과정을 거쳐 공동체주도의 부동산개발이 시행되면, 정부는 HCA(Home and Community Agency)가 운영하는 펀드 등을 통해 권리의 효과적 활용을 위해 공동체를 지원한다(3년간 1,750만파운드 규모).

본 권한은 지역 공동체들이 공동체 개발에 있어서 일반적인 도시계획의 절차를 따르지 않고 지역공동체 주도의 마을개발사업을 수행할 수 있는 권한을 공동체에 이양한 것으로 볼 수 있다. 따라서 본 권한을 활용하여 마

 특정 토지, 건물을 지역공동체조직이 인수하여 개발하고자 할 때 앞서 살펴본 '매각자산에 대한 공동체 우선 입찰권'이나 '공공서비스 공급과 운영에 대한 공동체 우선참여권'의 권리들과 연계하여 부동산 개발 및 공간 창출이 가능하다.

지역주권법(Localism Act)과 영국 지역재생 사례

■ 런던 Coinstreet의 공동체 활동³⁾

런던시내 워털루역 주변에 위치한 코인스트리트 공동체는 지역주권법 제정 이전에 활동하여 형성된 공동체이지만, 지역 공동체의 권리와 역할, 그리고 제도적 지원에 관한 대표적인 지역사례로 소개되고 있다.

1970년대 민간개발업자가 코인스트리트지역에 초고층빌딩 건설을 추진하자, 지역 거주민들이 반대하며 코인스트리트 액션그룹이라는 조직을 만들고 저항하여 1984년 개발계획이 취소되는 성과를 거두었다. 이후 코인스트리트 커뮤니티빌더스(CSCB) 형태로 확장된 공동체 조직은 민간주도로 공동체 재생사업을 실시하려 하였고 런던시는 관련된 민간개발업자 소유 토지를 매입하고 런던시유지를 일부 포함하여 CSCB에 1㎡당 3만원의 저렴한 가격으로 공동체조직에 매각하였다. 이렇게 확보된 부지에 공동체조직은 주민을 위한 임대주택사업, 주차장 커뮤니티센터, 상업시설 등의 기반을 조성하였다. 그리고 1990년대 코인스트리트공동체는 근대산업유산인 OXO타워를 주택협동조합지원금, 잉글리쉬파트너십 등 다양한 지원제도를 활용하여 매입하였고 이를 문화예술공간, 작업실, 갤러리 등 공간을 구성하여 템즈강을 조망하는 지역의 랜드마크로 탈바꿈시켰다.

3) 전지훈 외(2015), 니시아마 외(2008) 참조.

이러한 영국 코인스트리트 공동체의 재생사례는 10년의 개발반대투쟁을 포함해 40여년동안 공동체와 주민 주도의 지역공동체 재생의 사례를 보여주고 있다. 그리고 이 과정에서 주민과 공동체의 조직적 활동과 정부 및 제도적 지원, 런던시의 적극적인 거버넌스 등의 요인들이 결합된 세계적인 도시재생 사례로 거듭났다. 더욱이 다른 공동체들에서도 주민과 공동체의 자산화와 이를 위한 공동체 권리 제도화가 필요하다는 공감대를 형성하는 중요한 계기가 되어 지역주권법이 제도화 되는데 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.



〈코인스트리트공동체의 전경과 OXO타워 모습〉

■ 런던 Nunhead지역의 Ivy House Pub 보존 사례⁴⁾

런던의 Nunhead지역은 이민자와 취약계층이 주로 거주하지만 독특한 소규모 상점과 다양한 Pub이 들어서 있는 문화를 가진 지역이다. 이후 1990년대 근방의 런던 Bankside에 테이트모던 미술관과 글로브 극장이 유명세를 얻으면서 이 지역 또한 대규모 부동산개발이 진행되었다. 그 중 Ivy House Pub는 1930년대 건축양식과 지속적인 음악공연이 개최되고 유명 뮤지션들이 거쳐간 지역의 중심 Pub이면서 주민들의 다양한 모임으로 활용되던 커뮤니티의 허브공간이었다.

2012년 이후 시작된 Nunhead 재생사업은 Ivy House Pub 또한 피해갈 수 없었는데, 건물 소유자였던 임대회사(Enterprise Inns)는 이 건물을 매각하기로 하였다. 이러한 결정에 대해 지역주민들은 이에 대한 반대 캠페인을 벌였지만 결국 Pub은 부동산 개발업자에게 매각되었다. 이후 Pub의 개발 시행을 막기 위해 주민들은 공동체 조직(Ivy House Community Pub Limited)을 구성하였고 마을만들기 전국 네트워크기구인 Locality

4) 박수빈(2016), 박수빈 · 남진(2016) 참조.

와 Peckham Society 등의 도움을 얻어 「지역주권법」 중 '지역공동체의 우선입찰권'의 절차로서 지역가치자산(ACV)목록에 Pub을 2012년 10월 영국 최초로 등재시키게 된다. 이러한 과정에서 지방정부인 Southwark Council은 최소한의 기간에 승인처리를 완료하는 등 적극적인 협조를 보였다.

이후 6개월간의 Pub매입을 위한 자금마련의 기간동안 공동체조직(Ivy House Community Pub Limited)은 관련된 기금조달 및 자금확보에 있어서 Plunkett Foundation의 도움을 얻고 Architecture Heritage Fund 등의 재정지원을 통해 81만 파운드를 마련하여 2013년 Ivy House Pub을 소유할 수 있게 되었다. 이는 지역주민 공동체에 의해 공동으로 소유된 형태의 영국 최초 Pub으로 인정받게 되었다.



〈Ivy House Pub의 내 외관 모습〉

■ 지역주권법과 사례의 시사점

마을 공동체의 지속적인 활동을 위해서 공동체의 공유자산 축적은 필수적인 요소이다. 지역의 공유자산은 그 마을을 마을답게 만들고 지역의 독특한 색깔을 입혀주는 정체성의 역할을 수행하기 때문이고 지역주민들의 활동 거점으로 다양한 공동체의 활동과 대화들이 발생하는 공간이기 때문이다. 하지만 시장 자본주의 사회에서 변화하는 외부환경에 따라 지대상승으로 인한 재개발과 재건축은 언제든지 발생할 수 있다. 우리사회에서도 근대문화유산을 비롯한 지역의 가치있는 공간들이 개발논리에 밀려 사라진 사례들을 심심치 않게 찾아볼 수 있다.

이러한 상황에서 영국의 지역주권법은 지역공동체의 소중한 공간과 자산들을 공동체 조직이 스스로 노력하고 지켜낼 수 있게 제도적인 기반을 만들어주는 근거로써 의미하는 바가 크다. 현재 우리사회에서도 지역 공동체 활동의 지속가능성을 위한 지역자산과 공간의 소유권을 공동체에 넘겨주는 제도적 뒷받침이 필요하다. 하지

만 지역주권법(Localism Act)의 내용은 법률적 기반은 공동체 활동을 지원해주는 역할이며 실제 공동체의 가치를 지닌 자산을 만들고 가꾸며 유지해나가기 위한 노력은 지역주민과 공동체들의 인식과 활동에 달려있다는 점을 강조하고 있다. 국가나 지방정부의 공공적 차원보다 공동체에서 스스로 자산을 지키고 나아가 이를 소유하는 과정에서 공동체의 내적 역량 강화와 소유권 확보를 통한 공동체 활동의 지속가능성을 담보받을 수 있기 때문이다. 또한 사례에서 볼 수 있듯이 지역공동체 활동을 돕고 지원해주는 다양한 시민단체와 중간지원조직의 활동들은 공공의 제도적 행위가 실제 빛을 발하고 도움이 될 수 있기 위해 필수적인 존재들이라는 점에서 지역에서 역량있는 지역 및 시민단체들의 등장도 주요한 함의라 볼 수 있다. ◀

참고문헌

- 박수빈. (2016). 젠트리피케이션의 부작용 방지를 위한 영국 Localism Act의 역할에 관한 연구. 서울시립대학교 공학석사학위 논문.
- 박수빈 · 남진(2016). 젠트리피케이션 부작용 방지를 위한 지역공동체 역할에 관한 연구. 서울도시연구, 17권 1호.
- 서은국. (2013). 행복의 발견, 21세기북스.
- 전지훈 · 최문형 · 정문기(2015). 지역의 공동체활동과 문화 및 지역발전과의 관계에 대한 연구. 한국행정논집, 27권 1호.
- 전은호. (2014). 사회적 공간구축 사례: 영국의 개발신탁(Locality). 사회주택협회자료.
- 전대옥 · 최인수 · 김건위(2016). 지역공동체 소유권(Community ownership)과 자산화 전략
- Department for Community and Local Government. (2012). A Plain English Guide to the Localism Act.
- Popplin, E. (1979). A Survey of Theories and Methods of Research. MacMillan Publishing.
- 니시아마 야스오 · 니시아마야에코. (2008). 김영훈 · 김기수 · 최광복 역. 영국의 거버넌스형 마을 만들기. 기문당.

2016동북아시아 자치단체 환경포럼 in Toyama

해외
리포트

기후변화 대응을 위한 연안 생태계의 새로운 활용방안 모색

신우석 _ 충남연구원 서해안기후환경연구소 책임연구원



I. 도야마 환경포럼

동북아시아의 지방자치단체(한국, 일본, 중국, 러시아)들이 호혜·평등의 정신을 바탕으로, 모든 자치단체들 간의 교류와 협력 네트워크를 형성함으로써 상호 이해에 입각한 신뢰 관계를 구축하여 동북아시아지역 전체의 공동 발전을 지향함과 동시에 세계 평화에 기여함을 목적으로 한다.

동북아시아지역자치단체연합(The Association of Northeast Asia Regional Government: NEAR) : 동북아시아지역의 공동발전 및 교류협력을 위해 6개국의 광역지방 정부, 즉 주(州), 성(省), 도(道), 현(縣), 아이막(aimag), 광역시(metropolitan city)를 회원으로 하는 지방협력기구임

또한, 각국의 자치단체들이 모여 기후변동 등 지구 규모의 문제가 동북아시아에 미치는 영향을 파악하고 환경보전 방법과 정보·데이터를 공유하기 위해 노력하고 있다.



〈도야마현 지사 개회식〉



〈환경포럼 회의실 전경〉

■ 도야마 환경포럼에서 다뤄진 주요 발표 내용 및 활동

동북아시아 지역에서 새로 진행해야 할 환경보전 활동에 대한 주요 발표 내용과 활동 등을 정리해보면...

중국 ‘랴오닝 · 동북아시아도시, 에너지와 환경국제테크놀로지 연구원’ 건설은 선진적인 환경기술 성과의 산업화, 환경에너지 기술혁신, 환경산업 발전에 기여할 목적으로 설립됨을 강조한다. 또한 랴오닝성의 지리적 위치는 특수해서 장백, 화북, 몽골이라는 3대 식물구계와 동북, 화북, 몽신이라고 하는 3대 동물구계가 서로 교차하는 지대에 있어 랴오닝성에 풍요로운 생물 다양성을 만들어 내고 있다. 이러한 지리적 조건을 이용해 현재 랴오닝성의 생물다양성 보호와 발전을 위해 힘쓰고 있다.

일본 도야마현에서는 정기적인 해양관측을 통해 수층의 수괴 구조 해석 및 변동추이를 연구하고 있으며 이를 이용해 어업, 해양오염 감시와 예측, 선박의 안전운항, 표류물 조사, 해안 시설설계 기초 데이터로 이용되고 있다. 또한 동북아시아지역 해양생물다양성 보전을 위해서 각 지역에 서식하는 생물에 관한 정보수집, 지표생물의 서식조사를 실시하는 것과 동시에 이 조사를 통해서 일반시민 · 청소년들이 바다생물에 흥미를 갖게 하고 환경보전 · 생물다양성 보전의 의식 함량을 도모하고 있다.

이 이외에도 일본 니가타현에서는 따오기 야생복귀 활동을 하고 있으며, 도마현에서는 해양표작물(해양쓰레기) 대책에 관한 다양한 방법 등을 소개하였다.

충청남도에서는 기후변화 대응전략으로서 온실가스 배출권 거래제도(ETS)와 화력발전소 주변 지역 기후환경조사, 농촌 친환경 에너지 보급, 미래 에너지(수소) 보급 확대 노력을 강조해 이목을 끌었고, 특히 충남연구원 서해안기후환경연구소(최진하 소장)에서 발표한 기후변화 대응을 위한 연안 생태계 활용 방안(블루카본)에 대해서는 참석자들의 호응을 얻었다.

“동북아시아 지역의 환경파트너십 추진을 위해”라는 주제로 충청남도 신동헌 환경녹지국장의 총평을 통해 기후변화 취약계층 및 취약지역 등을 고려한 기후변화 적응 5개년 계획을 시행하고 있으며, 아울러 기후변화 완화 대책으로 온실가스 감축사업을 시행하고 있음을 강조했다. 또한, 동북아시아지역은 기후변화뿐만 아니라 미세먼지, 해양환경문제에 대해 공동으로 노력하고 협력함을 강조함과 동시에 다양한 연구 및 사업 정보들의 공유에 대한 필요성을 언급했다. 마지막으로 우리 모두 후손들의 미래를 위해 동북아시아지역의 환경 보전에 일조하는 데 전력을 다해야 한다고 역설했다.

한국 강원도에서는 기후 변화 대응 정책으로서 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립, 중장기 온실가스(GHG) 감축 목표 설정, 친환경 청정에너지 보급 확산, 그린리더 활동 및 그린스타트 운동 지원, 탄소포인트제(C-point) 실시 등에 관한 내용을 강조했다.

경상남도의 람사르환경재단(이찬우 박사)은 생물다양성 보전을 위한 경상남도 람사르재단의 실행하고 있는 제비(Barn Swallow) 보호를 위한 조사 및 교류사업, 논습지 및 둠벙 생물다양성 보전활동, 파오기 복원사업지 원 등의 주요사업과 향후 비전을 소개했다.



〈도야마현 지사 개회식〉



〈환경포럼 회의실 전경〉

■ 이타이이타이 자료관 방문

일본의 4대 공해병의 하나라고 불리는 이타이이타이병은 1910년대 전후부터 도야마현의 진즈강 유역에서 발생 해, 그 유역의 물을 이용하는 환자나 그 가족, 현지 주민 등 특히, 35세 이상 여성에게 심각한 영향을 끼쳤다.

이 병은 “이타이, 이타이(아프다, 아프다)”라고 울부짖는 것에서 이 이름이 붙여졌다고 한다. 이병은 1910년 대 전후 무렵부터 발생해 가미오카 광산(기후현 히다시)에서 배출된 카드뮴(Cd)이 진즈강의 강물과 강 유역을 오염시키고, 이 강물이나 오염된 토지에서 자란 쌀 등을 통해 체내로 들어감에 따라 발생하게 된다.

이후 진즈강 유역의 주민을 괴롭혔던 원인불명 병은 1955년에 “이타이이타이병”으로 신문에 소개되고, 또 일본 임상외과 학회에서 발표됨으로써 주목받게 되었다. 1968년 후생성은 이타이이타이병이 카드뮴 만성 중독으로 발생하며, 이 카드뮴은 가미오카 광산에서 배출된 것 이외에는 발견되지 않는다고 하는 견해를 제시했다.

그 후 기업으로부터 피해자 배상 외에 공해방지와 오염토양 복원에 관한 3개의 협정서 및 서약서를 주고받았 다. 그 중에서도 공해 방지 협정은 주민에 의한 가미오카 광산 현장 조사를 기업측이 받아들이는 등 그 당시 상 황에 비추어 획기적인 내용으로 이루어져 진즈강을 복원하는 첫 걸음이 되었다.



〈이타이 이타이 자료관 내부 자료들〉

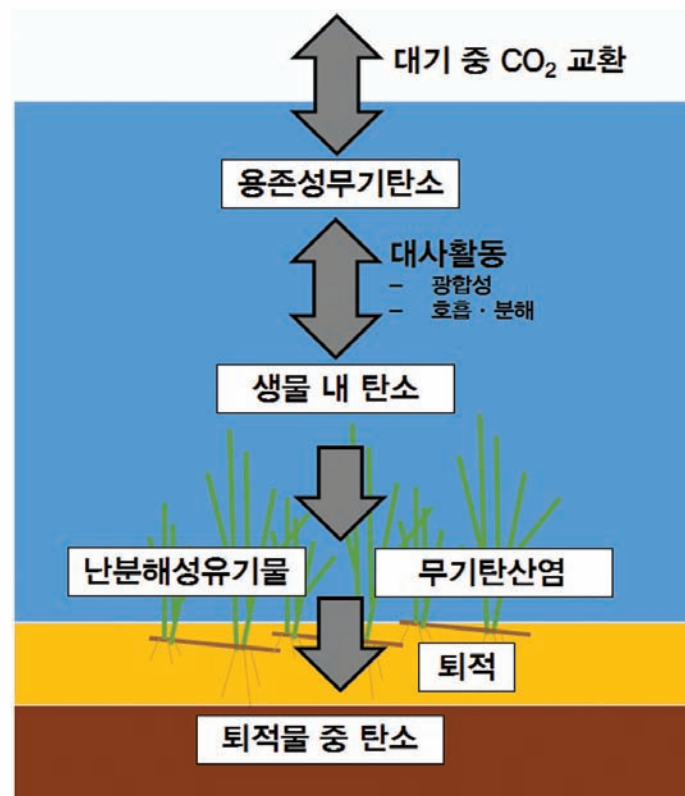
Ⅱ. 기후변화 대응을 위한 연안 생태계의 새로운 활용방안 모색: 블루카본을 중심으로

■ 블루카본(Blue Carbon)의 개요

블루카본이란 연안(또는 연안 습지)에 서식하는 다양한 식물상과 퇴적물을 포함하는 생태계가 격리·저장하고 있는 탄소를 의미한다.(그림. 1)

블루카본은 일부 연안 생태계가 온실 가스 저장 측면에서 수행하는 역할을 뛰어넘는 새로운 개념이기 때문에 기후 변화를 완화하는데 일조한다. 이 개념은 이산화탄소 흡수계(Carbon sink)의 역할을 하는 갯벌, 맹그로브, 염 습지대, 해초 군락지 등 해안 생태계에 대한 인식 재고를 촉진한다.

전 지구 이산화탄소의 93%가 바다에 저장 혹은 바다를 통해 순환되고 있고 이중 탄소 흡수원(블루카본)인 갯벌, 갈피 밭, 염 습지, 맹그로브는 바다 면적의 0.5% 정도지만 이들이 흡수하는 이산화탄소 양은 전체의 50~71%에 달한다.



〈그림 1〉 해초 군락지(퇴적물) 내 격리·저장되는 탄소 개념도

■ 연안 생태계의 환경·경제적 가치

신 기후체제에서 블루카본이 중요한 이유 중의 하나는 탄소를 격리·저장시키는 것, 즉 CCS(Carbon Capture and Storage)의 매커니즘이 해양생태계 특히 연안 해역에 있어서 유효하게 기능하고 있는 장소를 제 공한다는 것이다.

전 지구의 해저 퇴적물에는 연간 2.4억 톤의 탄소(C)가 새롭게 격리된다고 추정하고 있고, 연안 및 하구역은 그 중 약 79%(1.9억톤 탄소)을 점해, 탄소의 주요 축적 및 격리 장소가 되고 있다.

1997년 미국의 Constanza 교수가 'Nature'에 발표한 자료에 의하면 해양이 연간 제공하는 생태계의 가치는 21조 달러(당시 화폐가치 기준)에 준하며 지구 전체 생태계 서비스 가치의 2/3에 달한다.(표 1)

미국의 연안 습지 가치는 3달러 1,300백만달러/㎢로 추정, 태풍 등으로부터 보호 기능 가치는 연간 232억달러, 해안과 해양자원의 가치는 연간 최소 수백억 달러 혹은 그 이상으로 추정된다.

※ 갯벌 생태적 가치는 990,000달러/㎢로 농경지의 100배, 숲의 10배에 해당함(충청남도, 2015)

우리나라 서해안 연안의 해양생물 총 출현수는 서해 2,131종이고 생물 다양성이 풍부하며 우리나라 갯벌의 경제적 가치는 연간 약 16조원에 달한다.

※ 갯벌 경제적 가치는 연간 63억원/㎢으로 전국 16조원, 충남 2조2,676억원임(충청남도, 2015)

히, 연안 지역은 해양 전체 면적의 9%가 되지 않지만 해양이 제공하는 생태계 서비스 가치의 60%를 차지하고 있는 것으로 추정된다.

※ 연안 생태계는 단위 면적당 서비스 가치에 있어 지구 평균의 6.3배에 이릅니다


〈표 1〉 생태계 서비스 가치 추정

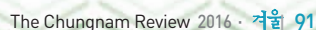
생태계 유형	면적(백만 ha)	면적당 생태계 서비스 가치(달러/ha/년)	연간 생태계 서비스의 총 가치(십억 달러/년)
해양	36,302	577	20,949
– 외해	33,200	252	8,381
– 연안	3,102	4,052	12,568
육지	15,323	804	12,319
합계	51,625	644	33,268

출처 : Costanza et al., 1997

III. 시사점

동북아 지역 자치단체연합(NEAR)에서 주관하고 있는 동북아시아 자치단체 환경포럼을 통해 전 지구적으로 발생하고 있는 지구온난화에 따른 다양한 환경문제에 대해 각 지자체들의 교류와 협력을 통해 이를 극복하고 지속가능한 환경을 조성하는데 원동력이 될 수 있는 기회의 장을 열수 있었다. 도야마 환경포럼 참가를 통해 연

셋째, 지구온난화 가스 중 가장 주범으로 인식하고 있는 이산화탄소(CO₂) 저감 문제에 대해 우리나라에서도 2030년 배출전망치 대비 37% 감축목표를 제출하고 이를 달성하기 위한 구체적 실행 계획을 수립 중이며, 감축 목표 달성을 위한 감축사업과 더불어 배출된 이산화탄소를 상쇄하는 탄소상쇄 정책의 중요성이 부각되고 있으나 대부분 산림분야에 집중하고 있어 연안 생태계 특히, 갯벌 자원이 풍부한 충청남도는 이를 활용한 상쇄사업 활성화로 온실가스 감축 목표 달성에 기여할 필요성이 있다. 





충청남도의 공공갈등 현황과 갈등관리 구조

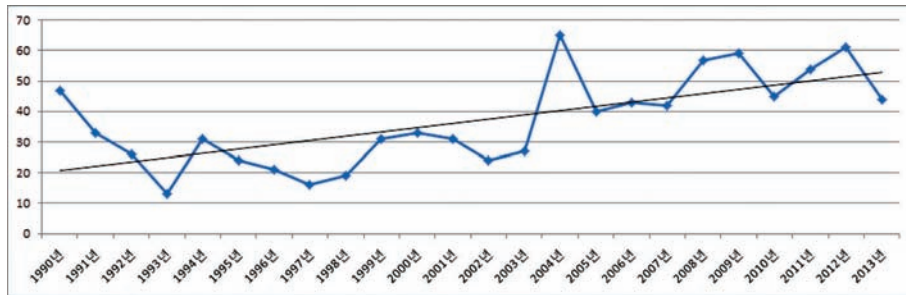
김강민 _ 단국대학교 분쟁해결연구센터 교수

1. 우리나라의 공공갈등

최근 자연재해 뿐 아니라 인간으로 인한 재해 등이 늘어나면서 안전 및 재해대응에 많은 관심을 나타내고 있다. 하지만 그 뒤에 다가오는 또 다른 혼란은 재해로 인해 피해를 입은 당사자들의 분노와 불만이다. 분노와 불만은 재해자체로 인해 발생하기도 하지만 재해이후 관리의 미흡으로 발생하기도 한다.

이처럼 재해로 인한 불만과 분노는 인간이 함께 하는 공간에서는 필연적으로 발생할 수밖에 없으며, 군집으로 나타날 경우 우리는 공공갈등이라고 한다.

공공갈등의 발생 유형은 다양하게 분류되어 연구되고 있으나 최근에 우리가 경험하지 못한 재해로 인한 생활의 변화처럼 다양한 사회변수들이 영향을 주기 때문에 정확하게 예측하기가 점차 어려워지고 있으며, 이러한 갈등이 지속적으로 증가한다는 것도 우리에게 당면한 과제이다.



〈그림 1〉 연도별 공공갈등 발생 현황¹⁾

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림을 보면 약간의 기폭이 주기적으로 나타나기는 하지만 평균적 추세선을 보면 공공갈등이 지속적으로 증가하고 있음을 나타내고 있다.

특히 2003년도에 공공갈등이 급증한 이유는 노무현정부가 들어서면서 참여정부의 기조 아래 다양한 이해관계자의 참여가 늘어나고 동시에 욕구가 충돌하면서 공공갈등의 발생이 증가하였다. 공공갈등의 관리도 이때부터 본격화 되었다.

공공갈등의 발생이 무조건 큰 문제라고 평가할 수는 없다. 공공갈등은 인위적으로 막을 수 없지만, 조직의 문제점이나 정책 및 사업의 수정보완사항을 발견할 수 있는 기회를 주기도 한다.

이러한 현상에 대한 인식이 늘어나면서 공공갈등은 막을 수 없다면 긍정적인 측면을 확대시키자는 관점에서 갈등관리가 나타났다.

2. 충청남도의 선도적 갈등관리

갈등관리는 일반적으로 갈등예방과 갈등해결로 구분되어 진다. 우리나라에서 갈등관리를 공식적으로 실시한 시기는 앞서 언급한 바 노무현 정부에서 2007년 "공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정"을 대통령령으로 규

1) 본 공공분쟁의 현황과 이후 소개되는 공공분쟁현황은 단국대학교 분쟁해결연구센터에서 1990년부터 2014년까지 발생한 공공갈등을 데이터베이스화하여 구축한 자료를 이용하여 작성하였으며, 공공갈등데이터베이스는 다음의 조직적 정의를 기준으로하여 구축됨 (단국대학교 분쟁해결연구센터 홈페이지 참조<http://www.ducdr.org/dispute>)

(1) 갈등의 전 과정을 통해 연인원 500명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직
(2) 공공이 자유롭게 접근할 수 있는 곳에서 최소한 100명 이상의 참여자가 집단적으로 행동을 조직하는 경우가 적어도 1회 이상 발생
(3) 서로 상충되는 쟁점을 둘러싸고 대립하는 둘 이상의 행위 주체들의 상호작용이 적어도 7일 이상 지속

정하면서 실시되었으며 현재 공공갈등관리를 위한 유일한 시스템이다.

하지만 대통령령이라는 한계와 더불어 내용적으로 중앙정부차원에서만 접근하고 있어 아직 미흡한 부분이 많다는 평가를 받고 있다.

비록 미흡한 부분은 있지만 여러 지방자치단체에서는 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”을 기반으로 공공갈등관리관련 조례를 만들었으며, 조례를 제정하는 자치단체는 지속적으로 확대되고 있다.

현재 약 70개의 자치단체가 조례를 만들었으며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 그 중에서도 충청남도가 공공갈등관리를 위해 선도적 모습을 보이고 있다.

2014년도에 충청남도에서 “충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례”를 시행하고 있으며, 충남지역 16개로 자치단체가 조례를 제정하여 우리나라 도, 광역시 중 가장 많은 지역에서 조례를 제정하였다.

〈표 2〉 충청남도 조례현황

생태계 유형	조례명	호	제정 및 개정
충남	충청남도 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례	제3943호	14.12.30
계룡시	계룡시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제421호	13.08.09
공주시	공주시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제841호	12.12.07
금산군	금산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1973호	15.04.15
논산시	논산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제735호	11.10.31
당진시	당진시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제40호	12.01.01
보령시	보령시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1110호	14.12.22
부여군	부여군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2103호	14.08.1
서산시	서산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1041호	15.06.29
서천군	서천군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2399호	16.07.14
아산시	아산시 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1190호	13.09.25
예산군	예산군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1972호	11.07.15
천안시	천안시 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1155호	11.09.14
청양군	청양군 갈등 예방과 해결에 관한 조례	제1823호	11.12.20
태안군	태안군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제1054호	13.03.08
홍성군	홍성군 갈등예방과 해결에 관한 조례	제2186호	15.06.05

3. 전문가 양성의 기틀 마련

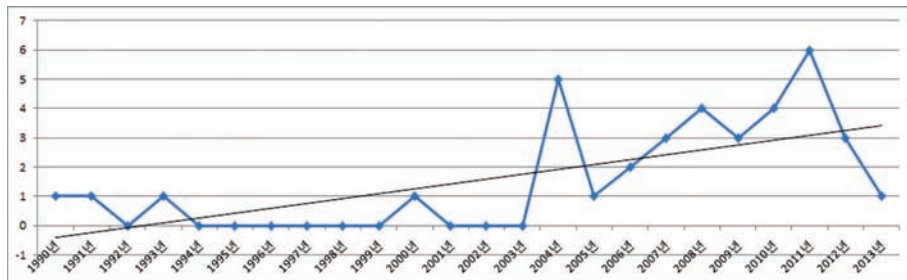
조례제정도 중요하지만 무엇보다 중요한 것은 조례를 기반으로 활동할 수 있는 기관 및 인력의 운영이다.

충청남도는 지방자치단체 최초로 갈등관리 연구기관으로 충남연구원을 지정하여 운영하고 있다. 갈등이 발생한 이후 제정된 조례를 원활하게 활용하기 위해서는 전문인력이 필요하며 이에 대한 중요한 기틀이 전남연구기관이다.

충청남도는 이로써 지방자치단체 최초로 갈등관리에 조례와 인적자원시스템을 동반한 갈등관리시스템의 기틀을 마련했다고 볼 수 있다.

4. 충청남도 갈등 현황

이처럼 갈등관리시스템의 기반을 마련한 충청남도가 향후 활동해야할 방향을 살펴보기 위해서는 현재까지 발생한 충청남도의 갈등현황과 특성을 살펴볼 필요가 있다.

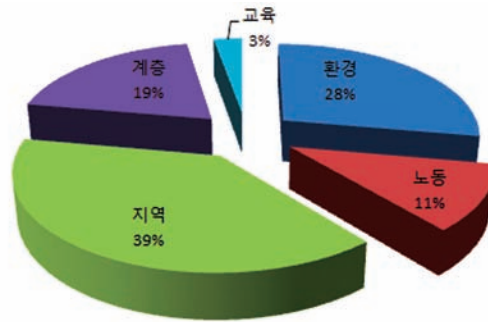


〈그림 2〉 충청남도 연도별 공공갈등발생현황

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림은 충청남도의 연도별 공공갈등발생 현황이다. 1990년대에는 공공갈등이 거의 발생하지 않았지만 2003년부터 급속하게 증가하여 이후 지속적으로 증가하고 있는 양상이다. 이러한 증가형태 우리나라 전체의 공공갈등 증가 형태와 유사하게 나타나고 있다. 충청남도에서 발생한 공공갈등의 건수는 총 36건이다.

이러한 결과를 봤을 때 충청남도의 공공갈등은 향후에도 지속적으로 증가할 것이며, 지역사회의 원활한 발전을 위해서 갈등관리를 위한 시스템 적용시점을 볼 때 현재 충청남도가 마련한 갈등관리시스템의 시기 적절성이 높다고 볼 수 있다.



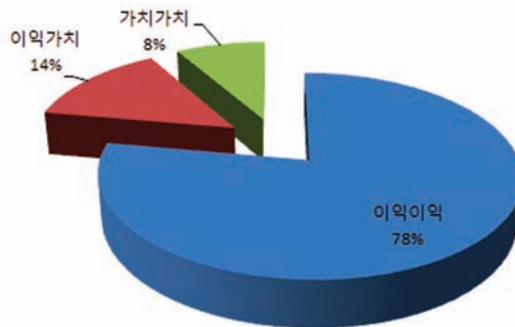
〈그림 3〉 충청남도 공공갈등 유형

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 공공갈등 유형을 제시한 것이다. 유형의 기준은 노동, 지역, 계층, 교육, 환경, 이념으로 구분하였다. 구체적으로 보면 지역갈등이 39%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 다음으로 환경갈등이 28%, 계층갈등이 19%, 노동갈등이 11%, 교육갈등이 3%로 나타났다.

충청남도가 지역갈등이 높은 이유는 최근 전철이 연장되고 도시가 성장하면서 지역 간 경쟁력 강화를 위한 다양한 활동들로 인해 갈등이 높아지는 것으로 추측할 수 있다. 더불어 지정학적으로 인구가 높은 수도권지역과 연계되어 있으면서 충북과 전라북도와의 인접하는 환경 때문에 지역갈등이 높은 것을 판단된다.

보다 중요하게 살펴봐야할 점은 환경갈등이다. 환경갈등의 경우 전국비율보다 높게 나타나고 있다. 무엇보다 환경갈등의 경우 가치적인 측면으로 접근하여 갈등관리가 어려운 부분이 있기 때문에 관리에 더 많은 역량과 집중이 필요하다.

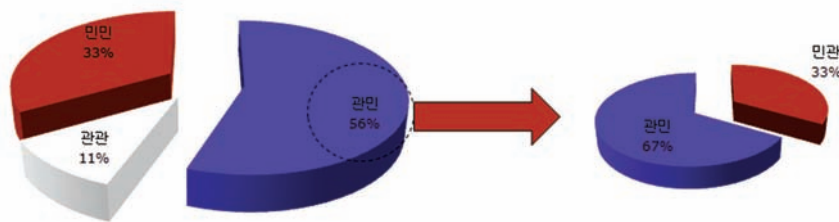


〈그림 4〉 충청남도 공공갈등의 성격

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 공공갈등의 성격을 나타낸 것이다. 이익 대 이익갈등이 78%로 가장 높게 나타나고 있다. 다음으로 이익 대 가치갈등이 14%, 가치 대 가치갈등이 8%의 비율로 나타났다.

이익 대 이익갈등의 유형이 높게 나타난다는 것은 관리하기 어려운 가치라는 측면이 배제되어 있어 실질적인 이해관계의 파악이 보다 용이할 수 있다. 만약 앞에서 언급한 환경갈등이 이익 대 이익의 갈등구조라면 가치가 포함되었을 때보다 관리가 쉬어질 수도 있다.



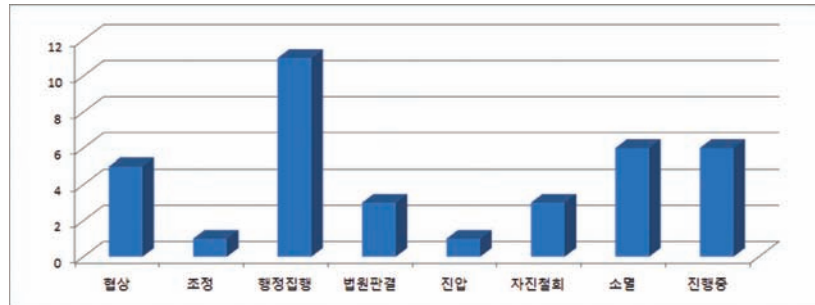
〈그림 5〉 충청남도 공공갈등의 종류

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 공공갈등의 종류로서 관민, 관관, 민민으로 구분하여 살펴보았다. 정부 대 주민간의 갈등인 관민갈등 56%로 가장 높은 비율을 나타냈다. 다음으로 민민이 33%, 관관이 11%로 조사되었다.

가장 높은 비율을 보이고 있는 정부와 민간(관민)을 다시 정부가 주도로 한 정책 및 사업(관민)으로 갈등이 발생한 것인지 민간이 주도로 한 정책 및 사업(민관)에서 갈등이 발생한 것인지를 조사했다. 조사결과 관이 주도로 한 정책이 67%로 높게 나타났으며, 민이주도로 한 정책은 33%의 비율을 보였다.

이러한 결과만 본다면 정부의 문제점으로 인식할 수 있으나 단순히 해당 수치로 정부의 정책추진상황을 평가할 수 없다. 일반적으로 공공갈등은 당장 해결해야 할 문제를 접근하는 시점보다는 미래지향적인 사업을 추진하여 발생하는 경우가 많다. 미래지향적인 사업은 이해당사자들이 당장 가시적으로 문제점이 인식되지 않기 때문에 필요성을 크게 느끼지 못하며 이로 인한 변화에 대한 두려움이나 일부 불이익을 당하는 이해관계자들로 인해 갈등이 발생하게 된다. 미래 지향적인 정책이나 사업의 추진은 민간보다는 정부가 주도로 추진하는 경우가 많기 때문에 표면상 정부가 주도로 한 정책 및 사업에서 갈등이 높게 발생하는 것으로 분석할 수 있다.



〈그림 5〉 충청남도 최종갈등종결 양상

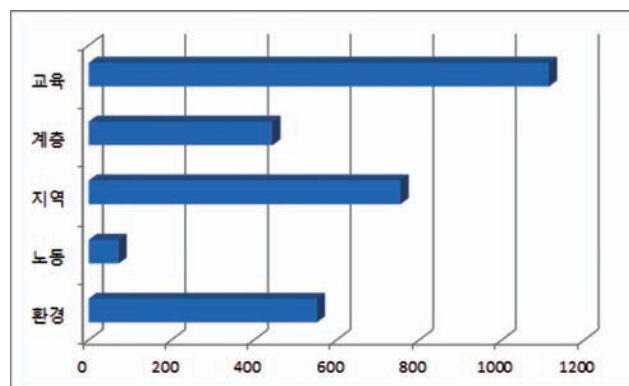
출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 충청남도 갈등종결 양상에 대한 내용이다. 행정집행이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이후 법원판결, 진압 등 일방적으로 종결되는 양상을 종합하면 그동안 다수의 정책에서 발생한 갈등이 일방적으로 종결된 것을 알 수 있다.

이러한 상황은 충청남도뿐 아니라 모든 자치단체와 중앙정부차원에서 추진하는 정책 및 사업도 같은 양상을 보이고 있다.

지금까지 충청남도의 공공갈등 빈도를 중심으로 살펴보았다. 단편적으로 갈등의 빈도가 높다고 해서 또는 낮다고 해서 갈등관리에 대한 수준을 평가할 수는 없다. 갈등강도를 나타내는 갈등지수는 빈도, 재발비율, 참여인원, 기간, 비용 등을 종합적으로 고려해야 제시할 수 있는 부분이다.

충청남도의 갈등양상을 좀 더 면밀하게 검토하기 위해 이중에서 추가적으로 갈등지속기간을 조사해 보았다.



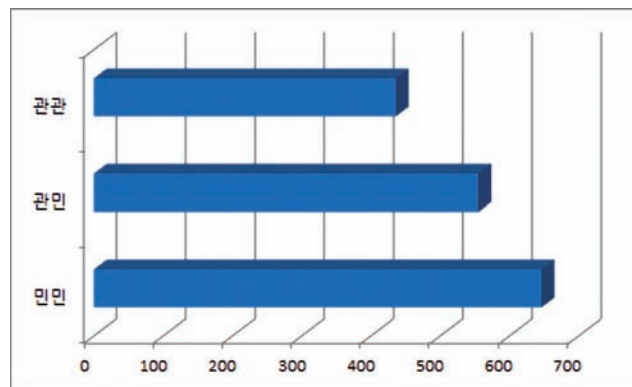
〈그림 6〉 유형별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그래프는 앞에서 제시한 갈등유형의 갈등지속기간을 살펴본 것이다. 가장 평균지속기간이 긴 유형은 교육으로 나타났지만 빈도비율에서는 3%로 가장 낮은 비율을 나타냈다.

노동의 경우 앞에서 빈도 비율이 11%를 차지했지만 평균지속일수는 약 50일정도로 나타났다. 일반적으로 노동분쟁은 대부분은 이익 대 이익분쟁의 성격을 가지고 있어 이해관계가 명확하기 때문에 갈등지속일수가 가장 짧게 나타난다. 참고로 전국적인 수치에서도 노동비율이 가장 높지만 갈등지속일수는 가장 짧은 것으로 조사되었다.

전국적인 양상²⁾과 비교하여 특징적인 또 다른 점은 환경갈등의 짧은 지속기간이다. 환경갈등의 경우 가치가 포함되어 전국적 양상에서는 갈등지속기간이 가장 길게 나타나지만 충청남도에서는 발생비율에 비해 평균지속일수가 짧게 나타났다.



〈그림 7〉 종류별 갈등지속일수

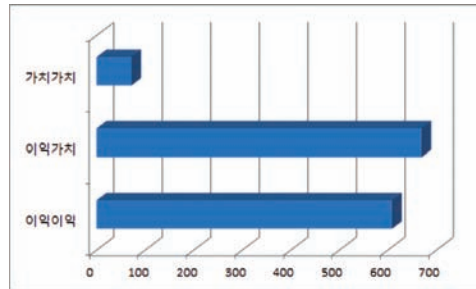
출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림은 갈등종류별로 지속일수를 나타낸 것이다.

평균지속일수가 가장 긴 갈등은 민민 갈등으로 약 630일 정도로 나타났다. 전국적 양상에서는 민민갈등이 가장 짧게 나타난 것과 비교하면 상반된 결과가 제시되었다.

더불어 전국에서 관관갈등이 가장 길게 나타난 것에 비해 충청남도는 가장 짧은 지속일수를 보이고 있다.

2) 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>) 참조



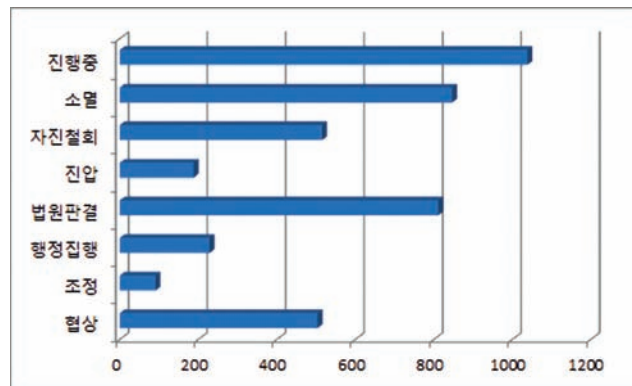
〈그림 8〉 성격별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

다음은 성격별로 갈등지속일수를 조사하였다.

전국적인 양상과 비교했을 때 다른 특징이 나타났다. 전국적인 특징에서는 가치 대 가치갈등이 가장 길게 나타나지만 충청남도는 가장 짧은 지속일수를 보이고 있다(이점은 빈도가 너무 낮아 일부 사례가 특징적으로 영향을 준 것으로 판단할 수도 있음).

전국적인 통계 양상과 다른 점은 이익 대 이익갈등에서도 나타났다. 전국적인 양상에서는 이익 대 이익갈등이 가장 짧은 지속일수를 보이지만 충청남도는 이익 대 이익갈등이 가장 긴 지속일수를 보이고 있다.



〈그림 9〉 최종갈등종결별 갈등지속일수

출처 : 단국대학교 분쟁해결연구센터 공공분쟁통계지표(<http://www.ducdr.org>)

위의 그림은 최종 갈등종결별 갈등지속일수를 나타낸 것이다. 진행 중인 갈등을 제외하고 소멸이 약 800일을 조금 넘어 가장 긴 평균지속일수를 보이고 있다. 다음으로는 법원판결이 평균 약 800일로 나타났다. 소멸의 경

우 갈등이 발생한 이후 장기간 갈등이 지속되다가 자동적으로 소멸되는 것으로 전형적인 갈등관리 부족의 결과로 볼 수 있다. 소멸로 종결된 사례는 대부분의 주민들은 장기간 시위 및 집회로 생계가 어려워질 뿐 아니라 정부도 정책 추진하지 못하면서 사회문제가 지속화되는 종결방식이다.

법원판결의 경우 갈등초기부터 법원판결로 해결해야한다는 결정을 내린다면 효율적인 종결방식으로 평가될 수 있으나 대부분 최후의 수단으로 활용하며 소송자체가 장기간 소요되다보니 평균지속일수가 긴 것으로 판단할 수 있다.

지금까지 충청남도의 갈등 및 관리현황에 대하여 살펴보았다. 갈등현황의 일부통계수치는 전국적인 양상과 다른 특징을 가지고 있었다. 특히 환경갈등이 중요해지는 현시점에서 환경갈등의 빈도가 다소 높지만 갈등지속일수는 짧은다는 점은 지속적으로 모니터링해야 할 부분이다.

더불어 이익대 이익갈등의 경우 분명한 이해관계로 인해 갈등지속일수가 짧지만 충청남도에서는 평균지속일수가 길게 나타난 점도 고려해야 할 부분이다.

공공갈등의 관리를 위해서는 해당지역의 환경적 측면과 주민사회의 역사적 경험등의 외부영향변수를 고려해야 한다.

앞으로 충청남도의 갈등의 특성을 고려하고 이에 맞는 갈등관리 방향을 제시하는 것은 충청남도의 핵심과제이다. 더불어 갈등관리연구기관을 지정했다는 점은 선도적인 갈등관리를 추진하고 있다고 평가할 수 있으며, 충청남도의 갈등관리 과제를 해결하는 원동력으로 볼 수 있다.

충청남도가 갈등해결의 좋은 선례를 남겨 우리나라의 갈등관리에 길라잡이 역할을 해주길 바라며 이 글을 마친다. ◀

상생
과 협력



금강하구 생태복원을 통한 상생과 협력

홍성민 _ 서천군지속가능발전협의회 사무국장

1. 낙숫물이 뗏돌을 뚫는다?

2013년 6월 14일 군산 모식당에서 군산 측 환경단체에서 활동하시는 분들과 모임을 가졌다. 이곳에서 금강하굿둑에 관한 논의를 하게 되었는데 해수유통을 통한 금강하구 생태복원을 말씀드렸는데 참석하신 분들이 공통적으로 하시는 말씀이 해수유통에 대한 공감을 하지만 이 문제는 국가가 나서야만 풀리는 답으로 계란으로 바위치기라면서 우려 섞인 말씀들을 전했다. 이에 대한 답으로 우리나라 속담에 “낙숫물이 뗏돌을 뚫는다”는 표현이 있다. 작은 힘이라도 꾸준히 계속하면 큰일을 이룰 수 있음을 이르는 말로써 참석하신 여러분들은 우리 지역 활동을 지켜봐달라고 하면서 자리를 파했다. 군산측 환경단체와 금강하굿둑 문제를 놓고 연대는 무산되었지만 금강하구 생태복원을 통해 상생과 협력을 논할 수 있었는지 적어보겠다.

비단금(錦)자와 강강(江)자가 만나 비단결 같은 강이라고 하여 금강을 지척에 둔 지역민이라면 다들 들어본 아름다운 이름 금강!!!

전북 장수군 장수읍 수분리 뜯봉샘에서 발원하여 금강하류까지 약 401km 물길을 형성하여 우리나라에서는 낙동강, 한강 다음으로 큰 강인 금강은 수산자원 및 생태계 보고로써 그 역할을 충분히 지역민들에게 제공해왔다.

하지만, 금강 하류지역이 생태적 기능을 상실하고 어민들 삶의 터전을 떠나게 된 것은 1990년 하굿둑이 막히고 난 뒤부터였다. 황복어, 종어, 웅어, 재첩, 참게, 실뱅장어등 기수역을 대표하는 어류들이 사라지거나 감소했다.

금강 하구둑 건설은 하구의 기수역으로서의 생태적 기능이 상실되고 유속의 흐름을 바꾸어 토사의 퇴적을 불러왔다. 그 결과 연안어장은 쇠락하고 하굿둑 안쪽은 부영양화로 인한 오염이 가속화 되고 있는 실정이다.



〈퇴적된 장항 앞바다 전경〉



〈녹조로 뒤덮인 금강하구둑 전경〉



〈군산내항 준설토 투기장 모습〉

2. 금강하구의 무분별한 개발

1990년 금강하굿둑이 준공된 이후 군산 신항만 기반 조성을 위한 북측도류제(1997년)와 군산산단(2839만 m^2 · 2007년), 새만금방조제(33.9km · 401 km^2 · 2010년), 군산LNG복합화력발전소(2009년), 207만 m^2 규모의 군산 해상매립지(군산항 내항 준설토 투기장 · 2012년), 동백대교(군장대교 3.2km · 폭20m, 2016년 12월말 개통 예정)가 차례로 준공됐거나 준공 예정이다.

〈표 1〉 금강하굿둑에 설치된 국책시설

시 설 명	준공시기	주 목적
금강하굿둑	1990	충남 · 전북에 농 · 공업용수 공급
북측도류제(북, 남방파제)	1997	군산 신항만 기반조성용
군산LNG복합화력발전소	2009	전력생산(700MW급 1기)
군산해상매립지	2012	207만 m^2 , 군산항 내항 준설토투기장
새만금방조제	2010	길이 33.9km(세계 최장), 면적 401 km^2
군산국가산단	2007	군산시 소룡동 일원 갯벌매립 28,390천 m^2
동백대교(군장대교)	2016, 12.	연장 3.185km, 폭 20m(4차선)



〈현황도〉

금강하굿둑의 완공과 담수호 금강호로 인해 장항-군산간 교통이 편리해졌으며 농경지가 늘어나고 일부지역은 침수피해가 줄어들었다. 또한 군산 등 공업지역에 안정적으로 물을 공급할 수 있게 되었다는 장점도 있지만 생태적 기능을 상실한 금강하구는 수산자원의 고갈을 불러와 수산업이 번성했던 장항은 차츰 쇠락해지기 시작했으며 이는 서천군 전체의 인구 감소에도 큰 영향을 미쳤다.

20여년이 지난 현재 금강하굿둑이 불러일으킨 환경 재앙이 가시화 되고 있다. 금강호의 수질이 악화돼 향후 더 이상 농·공업용수로 쓰지 못할 것이라는 위기감이 팽배해 있고, 하굿둑 아래로는 토사가 쌓여 항구기능이 쇠퇴하고 수심이 얕아져 장항읍 저지대에서는 장마철만 되면 침수 사태가 벌어지고 있다.

금강하굿둑 조성이후 문제는 수산업의 쇠락, 장항항 토사 퇴적, 금강 물의 수질악화, 서천연안 어장 황폐화 등 크게 네 가지로 압축된다.

이러한 시기에 금강하굿둑을 개선하여 금강호 수면과 해수면의 수위 차를 이용한 해수 유입을 통한 기수역을 되살리고 금강하구 수질 개선 및 생태 복원함으로써 금강호를 살리기 위해 푸른서천21추진협의회에서는 서천군과 함께 금강하굿둑을 개선하여 이러한 환경재앙이 본격화되기 전에 대비하자는 목적을 가지고 서천군내 95개 사회단체들이 참여하는 금강해수유통추진단을 결성과 함께 본 활동을 시작하게 되었다.

3. 2013년 금강하구를 둘러싼 서천군과 군산시의 상반된 활동

○ 서천의 활동

먼저, 2009년 “금강 하굿둑 이대로 좋은가?”라는 금강하굿둑 구조개선을 위한 토론회를 시작으로 2010년에는 금강하구 생태문화를 중심으로 교육 및 안내자 양성을 위한 서천생태문화학교를 시작하였으며, 2011년에는 서천군민이 금강에 대한 환경보전의지를 높이고 철새들의 중요한 서식지인 금강에 대한 관심과 애정을 음악과 함께 느끼고 교류하는 금강사랑 열린 음악회를 진행하였다. 2012년에는 네덜란드, 일본에서 온 전문가와 낙동강, 영산강, 금강 3대강 해수유통 추진협의회와 유역별 주민, 환경단체, 서천군민이 참여한 하굿둑 해수유통을 위한 국제심포지움을 개최했다.

이러한 토대를 가지고 2013년도부터 본격적인 금강하구수질개선 및 생태복원을 위한 거버넌스 활동을 진행했다. 먼저 “금강하구 해수유통 200만 충남도민 공감대 형성”이라는 사업을 가지고 충남도민 전체 공감대 형성

을 위한 활동을 통해 충남도내 각 환경단체와의 연대와 더불어 광역 단위의 언론보도를 통해 정부 정책에 해수유통에 대한 건의 및 입안을 목표로 본 사업을 서천군과 함께 진행하게 되었다.

첫 번째 진행된 사업으로 ‘금강 해수유통 희망의 가능성을 열며’라는 주제를 가지고 금강 해수유통 희망 토론회를 개최하였다. 푸른서천21추진협의회가 주최하고 금강해수유통추진단이 주관하였으며 서천군이 후원한 본 토론회는 엄청난 토사퇴적과 수질악화가 가속화 되고 있는 금강하구를 살리고자 하는 목적으로 진행하였다.



〈패널과 참석한 주민과의 질의 답변 모습〉



〈토론회에 참석한 지역주민〉

두 번째 사업으로는 금강해수유통 축구와 금강하굿둑등의 국책시설로 인해 발생하는 금강의 문제들을 알리기 위해 금강도보순례단을 꾸리기로 결정하였으며, 푸른서천21추진협의회가 주최하고 금강해수유통추진단이 주관하는 서천~익산~강경~백제보까지 총162리 65km 구간을 2박3일 일정으로 도보순례단을 모집하는 공고문을 충남도와 전북도까지 금강을 사랑하는 모든 이들을 대상으로 모집하였다.

참가한 분들 면면히 살펴보면 익산,군산,부여,보령,공주등의 지역민과 함께 서천에서는 군수님이 직접 참가 하셨으며 또한 최고령 참가자로 장항읍 장암리에 거주하시는 80세 박양수 어르신까지 총276명이 2박3일은 아니더라도 하루라도 도보순례단과 함께 비단결 같은 금강변을 같이 걸으면서 금강하구 수질개선과 함께 생태복원에 대한 공감하는 시간을 함께 하였다. 특히, 본 행사를 주최한 푸른서천21추진협의회에서는 금강변을 무작정 걷는 것이 아니라 구간 구간마다 프로그램을 진행하였다.



〈출발전 금강희망찾기 도보순례단 단체사진〉



〈해수유통 추진단 발대식 장면〉



〈2박3일 완주한 최고령 참가자 박양수 어른(80세)〉



〈금강도보순례단 해단식 단체 사진〉

세 번째 사업은 해수유통 축구 서명운동이다. 금강 하굿둑 건설로 인한 훼손된 생태계를 복원하는 하굿둑 해수유통을 적극 홍보하고 정부 정책에 건의·반영하기 위해서 충남15개 시,군을 방문하여 서명운동 전개활동을 시작하였다. 서천군은 충남14개 시,군 대상으로 해수유통 홍보활동을 병행하면서 서명을 받았으며 푸른서천21추진협의회에서는 관내축제, 의제행사시 서명 운동을 전개하였으며 특히 2013년 강원도 의제대회에서 해수유통에 대한 적극적인 홍보활동과 더불어 서명운동을 전개하였으며 지역에서 열리는 평생학습축제, 겨울철새여행 축제등 관내축제에서 적극적인 서명활동을 전개함으로 총156,101명이 서명에 동참하는 결과로 나타났다.

이를 바탕으로 2013년 12월10일 충남도민의 염원이 담긴 서명부를 국무조정실에 전달함으로써 향후 하굿둑에 대한 정부정책에 건의·반영하고자 해수유통 축구 성명서 발표 및 기자회견을 진행하였고, 푸른서천21대표회장과 사무국장은 성명서와 함께 156,101명의 염원이 담긴 금강해수유통축구 서명부를 12월 12일 국무조정실, 환경부, 농림축산식품부, 해양수산부에 직접 전달하였다.



〈겨울철새여행 행사장에서 서명운동 활동사진〉



〈해수유통 성명서 발표 및 기자회견 모습〉

○ 군산의 활동

반면에 군산시의 입장은 금강호 용수의 지속 가능한 보전과 활용을 위한 기반을 구축하기 위하여 학계, 시민 단체, 농민단체, 기업체 대표 등으로 구성된 금강용수보전대책위원회(위원장 : 김용환) 통해 농·공업 용수 확보의 대안이 없는 금강하굿둑 해수유통 반대 활동을 전개했다.

금강용수보전대책위원회(이하 위원회)는 충남 도내 15개 시군 순회강연회, 충남 도민 해수유통 서명운동 등, 용수 확보의 대안도 없이 독단적으로 해수유통 주장을 본격 이슈화하고 있는 충남 서천군의 행보에 대하여 해수유통 주장을 즉각 철회할 것을 주장하였다.

이와 함께 최근 기후변화에 따른 재해로 수자원의 중요성이 커지는 상황에서 금강호 용수는 전북과 충남지역 주민들에게는 생존권의 문제인 만큼 서천군이 앞으로도 지속적으로 금강하굿둑 해수유통을 정치적으로 쟁점화할 경우 30만 군산 시민의 역량을 총결집하여 강력하게 저지할 방침임을 대외에 밝히면서 금강 해수유통 주장을 즉각 중단하고 금강하구언의 발전과 지역주민 삶의 질 향상을 위한 상생 협력방안 마련에 매진하여 줄 것을 요구하였다.

5. 금강하구를 둘러싼 상생·협력을 위한 변화

서천과 군산은 10여년전까지만 해도 금강 달리기대회를 번갈아 개최할 정도로 돈독한 사이였다. 하지만 군산시의 비응도 핵폐기장 유치 활동을 시작으로 해상도시개발, LNG 복합화력발전소, 금강하구 해수유통, 공동조업 수역설정 등 양 지역의 현안이 충돌하면서 사사건건 갈등을 빚어왔다. 이러한 사유로 인해 양 지자체 간 행정협의회는 2004년을 끝으로 단절된 상태였다.

2014년도부터는 금강하굿둑을 둘러싸고 있는 충남도와 전북도 광역단체와 서천군, 군산시가 해수유통에 대한 의견차가 좁혀지지 않고 있어 민선6기 새로 선출되신 서천군수께서 해수유통에 대한 궁극적 유지를 하면서 금강하굿둑 구조개선 사업을 통한 금강하구의 생태복원을 이끌어 내는 단계별 추진전략으로 선회한 정책방향을 제시하였다.

푸른서천21추진협의회에서는 다음과 같은 활동을 통해 금강하구 생태복원활동을 전개하였다. 먼저 푸른서천21추진협의회를 통해 만들어진 서천생태문화학교에서는 지속적인 금강변 생태모니터링을 전개하였다. 또한 사무국에서는 2008년부터 진행해온 지역민 대상 생태연안탐방을 금강변 생태복원에 맞춰 진행했다. 지역별 연대사업으로 2014년 금강유역환경포럼 세종·충남지역포럼 개최를 통해 “금강 생태복원을 통한 생물다양성과 문화다양성 회복 방안” 주제로 포럼을 진행하였다. 상생의 금강을 만들기 위해 금강의 생태와 문화가 지역 공동체 형성에 미치는 영향을 논의하고, 이를 증진하기 위해 필요한 금강수계특별법의 개선내용 제안에 목적을 두었으며 금강유역환경포럼 세종충남지역위원회와 주최하고 금강유역환경회의와 푸른서천21추진협의회가 주관하였으며 금강유역환경청, 뉴스서천, 뉴스스토리가 후원하는 민·관·기업이 참여하는 거버넌스 활동을 지속적으로 펼쳤다.

2015년에는 금강하구 생태복원활동으로는 금강변 생태계 교란종 가시박제거 사업을 전개하였다. 금강하굿둑으로 인해 막혀 있는 금강생태계에 고유 생태계를 교란하는 외래식물인 가시박이 창궐하고 있어 이에 대한 실질적이고 가시적인 관리대책추진을 통해, 건강하고 아름다운 금강하구 생태계 조성함과 동시에 금강하구 생태복원을 위한 고유토착식물 보호하는 데 목적을 두고 진행하였다.

6. 맺음말

금강하굿둑으로 인한 금강수질의 문제점들이 서천군만의 문제가 아니라 대한민국 전체의 문제라는 인식 전파와 함께 수질개선을 위한 전제 조건은 강물은 언제나 흘러야한다는 시사점과 함께 금강하구의 이.치수 기능 저하에 따른 문제점 제기를 통해 사회 이슈화 시킨 기대효과를 거두었으며 그 결과 충남도에서는 2015년 12월7일 충남도청 대회의실에서 열린 금강의 미래를 보다 토론회를 통해 금강비전 실행을 위한 연구용역 최종보고회 자리에서 홍수와 가뭄 걱정이 없는 안전한 금강을 위해 금강하굿둑, 금강보 재평가 및 운영체계 개선이 들어가는 치수부문에 들어갔으며 또한 참깨와 종어가 돌아오는 건강한 금강을 위해 하구중심의 순응형 통합유역관리, 지역특성을 반영한 생태하천 복원, 금강보와 연계한 금강하구 생태복원이 반영되었으며 생태부문에서는 조류 서식지 조성, 멸종위기 어류 서식지 복원 등이 제시가 되었으며 이를 뒷받침하기 위한 사업으로 핵심관리 지역 오염 개선, 수변지역 보전, 복원, 이용사업, 하굿둑 배수갑문 증설 및 어도 확장 사업, 해수유통을 위한 기수역 조성 등이 포함된 사업비 2555억2000만원을 내놨다.

또한 중앙부처인 해양수산부에서는 금강하구역 종합관리 시스템개발연구 용역을 통해 금강하굿둑 구조개선의 근거를 위한 시스템 개발연구 용역을 추진중이다. 용역은 2014년도부터 2019년까지 약 5년간 진행되며 100억원 비용이 투입된다.

위 두가지 사업 채택을 위해 푸른서천21추진협의회에서는 2013년 진행된 충남도 금강비전21 서천군 간사로 정책결정에 참여하였으며 해양수산부가 만든 금강하구역 정책협의회는 중앙부처인 해양수산부와 충남도 전북도, 군산시, 서천군, 민간단체 대표가 참여하는 거버넌스 조직으로써 이곳에 정책위원으로 참여하고 있으며 토론과 논의를 통해 금강하굿둑 수질개선 및 생태복원을 위한 활동을 통해 중앙부처 정책입안에 줄기차게 제안하고 있다.

예전에 전북도에서는 해수유통에 대한 논의가 전혀 이뤄지지 않았지만 2015년 7월9일 전북대 진수당에서 열린 새만금 정책토론회에서 해수유통이 새만금 수질관리의 현실적 대안이라는 지적이 제기됐다. 2008년 농림수산식품부 제2차관을 박덕배 (사)한반도수산포럼 회장은 해수유통이 새만금 수질 개선의 열쇠라는 점을 거듭 강조하는 등 해수유통에 대한 단어조차 금기시하던 전북에서도 해수유통에 대한 논의가 이루어지고 있다.

시화호도 수질이 7,8급까지 악화된 대표적인 수질악화지역이다. 하지만 부분 해수유통을 통해 수질이 개선과 함께 멸종위기종 되살아나고 있으며 시민들에게 새로운 휴식처를 제공하고 있다. 이러한 사례를 통해 금강하구

도 해수유통이 필요하고 인접한 새만금도 수질개선 방법은 해수유통뿐이라고 판단된다.

금강하굿둑 해수유통에 대한 논의가 서천군만의 국한된 문제가 아니라 충남도를 넘어 대한민국 전체에 폭넓게 호의적 여론이 조성되고 있으며 충남도에서 실례로 보령호와 서산 고파도 폐염전부지를 연안 하구 복원 사업지구로 선정하였듯 국내적으로 활발히 연안하구 복원에 대한 논의가 활발히 이뤄지고 있지만 다른 한쪽인 전북도와 군산시는 여전히 금강하굿둑 해수유통에 대해 절대불가의 입장이다. 하지만 2015년 10월 전북대 교수회의실에서 열린 제3차 금강하구역 정책협의회에서 참석한 군산측 관계자는 금강하구 생태복원에 대해서는 공감한다는 취지의 발언을 하였다.

이러한 배경에는 민선6기 선출되신 서천군수께서 서천군과 군산시 행정협의회 부활을 통해 대화 채널을 가동하면서 매년 금강하구에서 진행된 겨울철새여행행사를 양 지자체가 한 주간단위로 각자 추진해왔는데 2015년도부터는 군산시와 함께 공동 진행하고 있으며 참고로 푸른서천21추진협의회 대표회장과 사무국장이 각각 추진위원장과 집행위원장을 맞아 15년도에는 서천측에서 개막식을 진행했고 2016년도에는 군산에서 개막식을 진행했다.

이외에도 2016년에도 금강하굿둑에서 서천측 하상주차장에서 양 지자체 단체장과 민간, 행정, 기업 등이 참여하는 금강하구역 대청소활동을 공동으로 진행하는 등 화해분위기로 바뀔에 따라 금강하구 수질 개선 및 생태복원에 대한 변화가 예상된다.

서두에서 낙숫물이 댕돌을 뚫을 수 있을까? 의문 부호로 시작하였지만 십시일반(十匙一飯)이라는 한자성어처럼 여럿이 힘을 합치면 한 사람 돕는 것이 쉬운 것처럼 언젠가는 서천군과 군산시, 충남도와 전북도와 함께 손을 잡고 해결할 것이라고 믿고 싶다.

비단결 같다고 해서 붙여진 그 이름 금강을 우리 후손들에게 지속가능한 물을 물려 줄 수 있도록 금강은 흘러야 한다. <

한국의 시민입법 : 걸어온 길, 걸어갈 길



홍일표
〈더미래연구소 사무처장/
사회학 박사〉

시민은 입법의 주체인가, 대상인가? 시민은 입법주체로서 당위적 지위를 부여받곤 한다. 그러나 현실의 시민들 가운데 스스로를 입법주체로 여기거나, 그러한 지위를 직접 경험한 이는 막상 별로 없다. 시민은 입법주체이기보다 오히려 입법대상에 불과하다고 느끼는 경우가 많다. 수많은 법들이 새로 만들어지거나 바뀌고, 폐지되지만, 그것이 어떤 이유와 과정을 통해 이뤄지는지에 대한 설명과 정보도 충분하지 않다. 그렇다고 해서 시민들이 입법의 수동적 대상이었던 것만은 아니다. 1987년 이후 약 30 여 년 동안 한국의 시민들은 다양한 방식으로 입법의 능동적 주체임을 증명하고 실현하기 위한 노력을 벌여 왔다. 이를 ‘시민입법’이라 부를 수 있고, 일종의 사회운동이라 할 수 있다.

한국의 시민입법운동은 몇 단계를 거치며 변화해 왔다. 1987년 민주화 이후부터 김영삼 정부 전반기인 1994년까지는 시민입법의 ‘등장’ 시기였다. 민주화에 대한 시민적 열망은 뜨거웠지만, 구체적 입법의 형태로 제안하고 주도할 역량은 국회나 시민사회 모두 충분치 않았다. 그러다보니 노태우와 김영삼 대통령, 그리고 행정부가 주도하는 ‘위로부터의 개혁입법’이 더 많았다. 의원발의보다는 정부제출 법안이 많았고, 입법청원은 시민단체보다 개인이나 개인들의 연명으로 이뤄졌다. 입법부나 행정부 등 제도정치를 압박할 수 있는 운동정치의 수단도 충분하지 않았다. 국회의원의 소개를 얻어 청원을 제출하더라도, 그와 관련된 의원발의나 정부제출 법안이 따라 나오지 않아 입법적 성과를 내지 못하고 ‘임기만료 폐기’ 되는 경우가 대부분이라 해도 과언이 아니었다.

김영삼 정부 후반기부터 김대중 정부 기간은 ‘아래로부터의 개혁입법’

시대였다. 시민입법운동의 ‘성장’이 이뤄졌다. 부패방지법 제정을 비롯한 실질적 입법적 성과 또한 적지 않았다. 참여연대는 1994년부터 2004년까지 자신들이 제출했던 107건의 청원 가운데 64건이 입법에 직간접적으로 영향을 미친 것으로 평가했다. 이 시기에는 참여연대나 경실련, 환경운동연합과 같은 시민단체가 중심이 되어 시민입법운동을 이끌었다. 이들은 국회의원의 소개를 얻어 입법청원을 내는 것을 ‘끝’이 아니라 ‘시작’으로 삼았고, 집회와 시위, 기자회견, 보도자료 배포 등 다양한 수단과 방법을 동원해 국회의원과 정당을 압박했다. 지금은 이미 일반화된 국회의원 의정활동에 대한 모니터링과 발표, 의원평가 등의 방식도 이 때 개발되었다. 2000년 16대 총선에서의 낙선운동은 이와 같은 ‘권력감시’와 ‘시민입법’이 결합된 대표적 사례였다. 시민단체의 입법적 요구에 대해 국회와 정부 모두 적극적, 호의적으로 대응했던 시기였다.

참여정부와 이명박 정부 10년 동안 시민입법운동은 ‘정체’와 ‘전환’을 맞이했다. 우선 그간 시민입법의 주된 형태였던 입법청원이 급감하고 의원발의가 급증했다. 16대 국회에서 1,651건에 불과했던 의원발의 건수는 17대 국회 5,728건, 18대 국회 11,191건, 19대 국회 15,444건으로 폭증한다. 입법청원 건수는 765건(16대), 432건(17대), 272건(18대), 227건(19대)으로 계속 줄어든다. 이는 국회와 시민사회, 국회의원과 시민단체, 그리고 시민의 관계가 달라졌음을 의미한다. 열린우리당, 민주노동당이 국회 다수를 점했던 참여정부 시기부터 입법과정에서 국회의원의 역할이 더욱 커지기 시작했다. 시민입법의 의제와 성과가 ‘흡수’당한 셈이다. 한나라당(지금의 새누리당)이 의회 다수당이 된 이명박 정부에서도 의원발의는 계속 늘었다. 그러나 소수야당의 정치적 한계와 시민단체에 대한 정부의 억압적 대응이 계속되면서 시민입법은 크게 위축되었다. 입법과정으로부터 ‘배제’된 셈이다. 이런 와중에 시민과 국회의원을 직접 연결시키려는 시도가 있었다. 민간 싱크탱크인 희망제작소는 2007년 15명, 2008년 38명의 국회의원을 모아 ‘호미관 클럽’을 만들었고, 다양한 시민제안(시민창안)이 입법되도록 도왔다. 희망제작소는 시민들의 의견을 국회의원에게 ‘전달’하는 수준의 중개역할을 맡았다. 하지만 시민단체와 같은 중간매개 없이 시민이 직접 국회의원과 접촉하고, 함께 하기란 여전히 어려웠다.

2013년 박근혜 정부가 출범했다. ‘여대야소’의 19대 국회가, 그리고 ‘여소야대’의 20대 국회가 구성되었다. 시민사회에 대한 정부의 억압적 성격은 여전했고, 여야간 갈등은 심했지만, 국회선진화법때문에 ‘날치기’ 통과는 어려워졌다. 이 시기 시민입법운동도 ‘진화’를 선보이기 시작했다. 우선 개별 의원실 차원을 넘어 시민단체와 의원실, 정당 사이의 조직적 협력이 강화되었다. 19대 국회에서부터 시민단체 출신 국회의원 숫자가 늘었고, 이들은 ‘시민정치포럼’을 결성했다. 시민단체들의 다양한 입법적 요구를 집단적이고, 조직적으로 반영하기 위한 여러 형태의 협력이 시도되었다. 또한 시민들에게 국회를 개방하고, 입법과정을 좀 더 경험해 볼 수 있도록 하는 ‘열려라 국회, 통하라 정치’ 프로그램도 진행했다. 20대 국회에서 시민정치포럼은 다시 결성되었고, ‘국회특과’ 같은 새로운 실험과 도전을 계속 하고 있다. 더불어민주당 을지로위원회는 시민입법 측면에서도 중요하

다. ‘을’로서의 당사자들(개인과 단체)과 시민단체, 의원실, 정당이 지속적 협력을 통해 입법적 성과를 내고 있기 때문이다.

시민입법운동의 진화는 거기서 멈추지 않았다. 인터넷과 모바일에서의 기술혁신의 도움으로 전혀 다른 모델이 시험되고 있다. GMO완전표시제법 통과를 목표로 삼는 온라인 프로젝트 정당 ‘나는 알아야겠다’가 2016년 창당했다. 인터넷에 존재하는 가상정당이지만, 입법을 지지하는 사람들의 실제 모임도 활발하다. 이는 빠흐티와 같은 플랫폼 개발자들이 참여하면서 가능했다. 더욱 광범위한 입법의제에 대해 국회의원과 시민이 만나고, 힘을 합쳐 입법과정에 참여하는 ‘국회톡톡’이라는 시민입법 플랫폼도 개발되었다. 인터넷과 모바일을 통해 ‘국회톡톡’에 접속한 시민들은 쉽게 입법에 관한 정보를 얻고 의견을 제시할 수 있다. 1,000명 이상의 지지를 얻으면 해당 상임위 국회의원들에게 입법에 함께 할 것을 제안한다. 국회의원이 이에 응답하면 국회의원과 시민이 ‘입법드림팀’을 만들어 입법과정 전체를 같이 이끌어 가는 구조이다. 와글이나 더미래연구소, 빠흐티 등이 ‘국회톡톡’ 개발을 주도했지만, 이들은 중간매개조직이 아니다. 시민들은 온라인 플랫폼의 기술적 진화를 이용해 입법과정 내내 정보를 의원실로부터 제공받고, 입법과정에 대한 참여를 쉽게 조직할 수 있다. 기술혁신이 가능케 한 진화이다.

이미 핀란드와 독일 등 많은 나라들에서 시민입법권은 제도적으로 보장되기 시작했다. 한국에서도 청원법 개정 등을 통해 시민입법이 보다 쉽게 이뤄질 수 있도록 하는 제도적 개선이 시급히 이뤄져야 한다. 하지만 그것을 마냥 기다리기보다 기술혁신과 열정, 아이디어를 조합하여 시민 스스로 입법주체로 거듭나는 ‘새로운 여정’이 시작된 셈이다. 과연 언제, 어떤 식으로 입법적 성과를 거둘 지는 아무도 모른다. 기대와 달리 별다른 성과를 내지 못할 수도 있다. 당연히 실망과 불만도 커질 수 있다. 하지만 지난 30 여 년 간 시민입법이 ‘걸어온 길’을 되돌아볼 때 앞으로 ‘걸어갈 길’의 첫걸음을 두려워할 이유는 없어 보인다. 어디로 가야 할지, 어떻게 가면 좋을지 전혀 모른 채 시작하는 여정은 아니기 때문이다. 하지만 여전히 중요한 것은 기술혁신과 제도변화만큼, 아니 그것보다 더욱 중요한 것은 ‘함께 간다’는 사실이다. ‘시민입법’은 결코 혼자서 걸을 수도, 도달할 수도 없는 여정이기 때문이다. ◀

지속가능한 녹색일자리와 생태복지



임채원
〈서울대 국가리더십연구센터/
선임연구원〉

제4차 산업혁명이 시대의 화두가 되었다. 앞으로 5년간 720만개의 일자리가 사라지고 새로운 일자리 200만개가 생겨, 전체적으로 500만개의 일자리가 사라진다고 한다. 과학기술의 변화가 단순한 양적 변화가 아니라 질적 변화를 불러오고 있어 고용구조가 근본적으로 변화하고 있다. 그러나 과학기술의 변화에 따른 고용구조의 변화보다 더 큰 시대적 물결은 포스트 생산주의(post productivism)와 생태복지에서 일어나고 있다.

지금 20대가 활발하게 활동할 2030년대에는 전혀 다른 세상이 펼쳐질 것으로 전망된다. “게이미 바뀌었다”고 지금 중고등학생들이 취업을 할때는 아우성을 칠 지 모른다. 예컨대 어린 친구가 축구에 관심이 있어서 열정적으로 축구 기술을 연마하지만, 정작 경기장에 정식으로 등장할 때는 축구장이 아니라 야구장에 서 있을 수 있다. 낯선 환경에서 야구의 룰도 모르고 야구의 기술은 전혀 준비된 것이 없다. 그는 자신의 인생과 스스로의 자존감이 크게 상처받을 것이다.

전후 복지국가를 설계했던 남성 가장 모델(male breadwinner model)은 산업시대의 역사 속으로 사라지고 있다. 20대에 대기업 직장에 취업해서 60대 정년퇴직할 때까지 전업주부인 아내와 2 자녀 정도를 안정적으로 부양하던 사회구조는 더 이상 존재하지 않는다. 그리고 산업시대의 화석에너지를 사용하거나 가솔린 차량이 주요한 교통수단이 되었던 시대가 저물어 가고 있다.

산업구조의 변화는 일자리 구성에도 급격한 변화를 불러 오고 있다. 전통적 대규모 공장과 사무직 일자리들이 사라지는 대신, 녹색 일자리(green jobs)들이 대안적인 모델로 자리잡아 가고 있다. 예컨대, 대규모 생산직 일자리를 제공했던 가솔린 자동차 공장은 로봇이 생산하는 전기차 공장으로 변화하고 있

다. 2015년에 타결된 파리 기후 협약에 의해 에너지 체계가 지구적인 차원에서 변화할 것이다. 최근 독일은 2030년까지 도로에서 가솔린 차량의 진입을 전면 금지하겠다고 선언하였다. 가솔린과 경유차 시대가 종언을 구하고 전기차 시대로 진입하고 있다.

기후변화 등에 의한 새로운 환경변화는 전통산업에는 위기이지만 동시에 청년들에게는 새로운 일자리의 기회이다. 21세기 재생에너지 정책네트워크(Renewable Energy Policy Network for 21st Century, REN21)는 정부, 비정부 기구(NGO), 연구와 학술기관, 국제 조직과 산업이 함께 화석에너지가 아니라 재생에너지 체계에서 산업구조와 녹색 일자리가 어떻게 변화하고 있는지를 조사하고 미래 일자리를 전망하고 있다. 바이오에너지, 지열, 수력발전, 태양열, 풍력 등의 재생에너지가 주요한 에너지 원천으로 자리잡고 이와 관련된 일자리들이 미래의 일자리로 자리잡을 것으로 전망되고 있다. UNEP, ILO 등은 녹색 일자리(green jobs)를 지속가능한 저탄소 세계에서 '괜찮은 일자리'(decent work in a sustainable, low-carbon world)의 대안적 모델로 모색하고 있다.

취업과 활동을 중심으로 한 사회보장을 설계했던 복지국가도 미세먼지나 황사 등 자연환경에 영향을 받는 건강(health)와 이에 따른 삶의 질, 그리고 개인을 행복을 중요하게 생각하는 환경적 정의(environmental justice)로 관심이 이동하고 있다. 실업의 구제와 적극적 노동시장 정책 중심의 사회보장제도들도 그 동안 소홀히 해 왔던 생태와 관련된 복지에 더 많은 관심을 기울이고 있다. 복지국가 시대에는 고용의 보호를 위한 사회정의가 시민적 관심이었다면 지속가능성의 시대에는 생태복지(eco welfare)가 더 집중적인 조명을 받고 있다.

제4차 산업혁명의 과학기술혁신으로 중산층 일자리들은 급격하게 사라지고 있는 반면, 대안적 일자리가 기후변화와 지속가능성에 따른 산업구조의 재편과정에서 다양하게 생성되고 있다. 이것은 청년 일자리에 위기인 동시에 기회이다. 기후 변화에 따른 글로벌 규제를 잘 활용하면 녹색일자리 분야에서 글로벌 시장을 선도할 수 있다. 예컨대, 수송 수단에서도 가솔린과 경유 차량은 급격하게 몰락하는 대신 탄소배출이 없는 전기차가 주도하는 시대로 진입하고 있다. 그리고 거주 지역도 대도시의 밀집된 고층아파트가 아니라, 충남도의 삼농정책이 추진하고 있는 지역공동체가 대안적 모델이 될 수 있다. 이는 농촌, 농업, 농민의 전통적 개념을 벗어나서 21세기의 공동체와 주거의 새로운 생활양식으로 잡을 수 있다.

지금 청년들이 불투명한 미래에 불안해하고 있다. 이 청년들은 해방 이후 가장 잘 교육받고 능력이 탁월한 세대라고 평가받고 있다. 이들이 시선을 20세기에서 21세기의 대안적인 재생에너지의 산업구조와 녹색일자리로 돌린다면 새로운 가능성을 충분히 발견할 것이다. 지속가능한 저탄소 사회의 녹색일자리는 우리 청년들에게 새로운 블루오션의 기회이다. ◀

“옛따 복이나 실컷 먹어라”

국내 신앙인구 55% 넘는데 비리 범죄 안 줄어
국정농단 ‘최순실게이트’ 신앙인 앞장서 풀어야



권오덕
〈前대전일보 주필〉

내가 천주교에 입문한지도 어언 13년이다. 그 전까지 이렇다 할 종교를 갖지 않고 있다가 회갑이 되어서야 비로소 성당을 찾았다. 나보다 10년 먼저 가톨릭에 발을 디딘 아내의 반 강제적(?)인 압력에 굴해 다니기 시작했지만 별 후회는 없다. 지금으로선 이만한 종교를 갖게 된 것도 다행이란 생각이다. 나는 믿음이 별로 강한 편이 아니지만 요즘도 주일이면 빠짐없이 성당에 나가고 있다.

교회 안에 여러 공동체 모임이 있지만 나는 다른 데도 가입 않고 있다. 다만 성가대에 나가는 걸 위안으로 삼고 있다. 1주일에 한번 연습하고 주일미사 때 까만 단복을 입고 성가를 부르는 게 이젠 어느 정도 익숙해졌다. 어릴 때부터 노래를 좋아해 잘 따라하는 편이다. 입단한지 벌써 5년이나 됐으니 당연할 것이다. 성가대 참여로 그나마 교회에 약간 봉사한다고 생각하는 것은 교만일까?

식사 전 기도를 끼니마다 하고, 아침엔 레지오 마리에 기도문과 매일미사 책을 빠짐없이 낭독하지만 아직도 나에겐 가톨릭에 대한 비판의식이 남아 있어 문제(?)다. 그런 점에서 볼 때 나는 독실한 신자가 아님이 분명하다. 지금까지 수백 번 미사를 했고, 성탄절이나 부활절 미사를 여러 번 해 봤건만 솔직히 말해 아직도 미숙하다. 순서를 잘 모르고 십자가의 길도 제대로 따라하지 못하니 그렇다.

이밖에 고해성사도 익숙지 않아 매번 걱정스럽다는 게 솔직한 심정이다. 죄지는 게 별로 없어서가 아닌, 자주 하지 않은 때문이라고 자위하고 있다. 매일 짓는 죄는 물론이려니와 마음속의 고민까지 죄다 털어 놓아야 하는데, 그게 쉽

지 않다. 나의 고해성사 얘길 해볼까한다. 몇 해 전 주임신부 앞에서 엄청난(?) 고해성사를 했다. 지금 생각해보면 상당히 용기 있는 고해성사가 아닐까 생각해 본다.

내용은 이렇다. “신부님, 저는 이제 가톨릭을 끊을까 합니다. 더 이상 가톨릭을 믿고 싶지 않습니다.” 느닷없는 이 말에 신부님은 깜짝 놀라며 그 이유를 묻는 것이었다. 나는 “요즘 정의구현사제단 소속 신부님들이 거리에 나서 정치 구호를 외치는 게 너무 싫습니다. 왜 선교활동에 전념해야 할 신부님들이 그런 행동을 합니까? 저는 그게 너무 싫습니다. 그래서 저는 성당에 안 나가려 했습니다.”

칸막이 넘어 신부님의 표정이 일그러지고 있음을 직감적으로 느낄 수 있었다. 나는 계속해서 “지금이 유신시대나 독재 권력이 횡행하는 시대도 아닌데 신부님들이 왜 거리에 나서는지 모르겠습니다.”라고 말했다. “이런 결심을 하고 며칠 지난 후 내가 하느님을 믿는 목적이 뭐냐, 내 생각이 너무 좁구나. 이런 정치신부들 때문에 믿음을 포기한다는 건 어리석은 생각”이라며 마음을 고쳐먹었습니다.

신부님은 안도의 한숨을 쉬며 “생각을 잘 하셨다. 정치적인 신부 몇 명 때문에 믿음을 포기해서야 되느냐.”며 ‘주모송’(주님의 기도송·성모송·영광송) 10번을 암송하는 보속을 주셨다. 또 이런 고해성사도 있었다. “저는 운전경력 30년이 넘었고 그동안 비교적 사고 없이 교통법규를 지키며 안전한행 해왔습니다. 그런데 아직도 난폭운전과 얹체운전이 줄지 않고 있어 그때마다 화를 참지 못합니다.”

“저는 마구 욕을 퍼부어 댁니다. ‘저런 ×××봤나’라고 쌍욕을 하기 일쑤입니다.” 그럴 때마다 옆에 앉아 있는 아내가 핀잔합니다. “지성인이 왜 그렇게 참을성이 없냐.”고. 내 고해성사에 신부님은 이런 말씀을 했습니다. 욕이 나올 때마다 “옛따, 복이나 실컷 먹어라”라고 하라는 것이었다. 나는 이후 이 방법을 쓰니 분이 좀 풀리는 것 같았다. 그러나 최근 들어 옛 버릇이 살아나고 있으니 큰일이다.

오랜 동안 길들여온 나쁜 버릇이 쉽게 고쳐지지 않음을 느끼게 한다. 그 때마다 집 사람에게 핀잔을 듣는 요즘이다. 나는 어떻게 해서든 이 버릇을 고치려고 한다. ‘선데이 크리스천이 먼데이 크리스천으로 이어지지 않는다.’는 자조 섞인 얘기가 나오는 이유를 알만하다. 주일미사나 예배에 빠지지 않고 봉사도 열심히 하지만 일상으로 돌아가면 신앙 없는 사람과 다를 바 없이 살아간다는 비유이다.

신앙과 일상이 다름을 꼬집는 얘기다. 이는 어느 종교 할 것 없이 똑 같이 적용된다. 우리나라 종교 인구는 2250만

명이다. 전 인구의 55.1%에 달한다. 그 중 개신교가 1129만 명으로 가장 많고 불교가 1108만 명, 천주교가 506만 명, 기타가 25만 명이다. 전 세계적으로는 이슬람교가 16억4천만 명으로 가장 많다. 우리는 물론 전 세계적으로 종교를 믿는 사람이 과반을 훨씬 넘고 있는 것이다.

우리의 국회, 공무원사회, 경제계, 법조계 등 사회 곳곳에 종교별 모임이 있음은 널리 알려져 있는 사실이다. 대표적으로 현 20대 국회 역시 여러 종교 모임이 있다. 국회의원 300명 중 개신교, 천주교, 불교 신자만 80% 240명에 이른다니 놀랍다. 그런데도 국회는 싸움판과 각종 비리사건으로 얼룩지고 있다. 여러 종교의 신앙인이 많은 우리 사회에 범죄가 줄지 않고 있음은 이해 못할 일이다.

종교를 방패삼아 돈을 모으고, 권력과 명예를 얻고, 비리를 서슴없이 저지르는 사례를 우리는 주위에서 수 없이 보고 있다. 사회 곳곳에 신앙인 조직이 술한 나라라면 정직하고 투명한 사회가 돼야하는데 그렇지 못한 게 현실이다. 지금 나라 안팎으로 어려운 때다. '최순실 게이트'로 박근혜정권은 그야말로 멘붕상태다. 이런 때일수록 신앙인들이 앞장서 바른 사회, 바른 국가 정립에 앞장섰으면 한다. <



충남도 주민자치 우수사례 전국서 우뚝

- 전국주민자치박람회에서 당진 신평면 우수상, 보령 남포 장려상



충남도의 주민자치 우수사례가 전국에서 인정 받았다.

도는 10월 29일 부산에서 열린 '제15회 전국주민자치박람회' 주민자치센터 우수사례 발표대회에서 당진시 신평면이 우수상을, 보령시 남포면이 장려상을 각각 수상했다고 밝혔다.

이번 전국주민자치박람회는 지난 27일부터 30일까지 '생활자치의 물결, 국민행복의 바다로!'라는 주제로 열리는 제4회 대한민국 지방자치박람회의 핵심 프로그램이다.

이번 전국 주민자치센터 우수사례 발표대회에는 주민자치 센터활성화 지역활성화 평생학습 등 4개 분야에 걸쳐 전국 81개 기초단체에서 340팀이 참가했으며, 64팀이 본선에 올랐다.

이날 치러진 본선 결과 당진시 신평면이 주민자치 분야 우수상(부산광역시장상)을, 보령시 남

포면이 평생학습 분야 장려상(열린사회시민연합상)을 수상하는 쾌거를 거뒀다.

당진시 신평면은 주민자치위원회의 대표성 확보를 위해 마을대표위원과 지역공모위원을 분류하여 위원을 위촉하는 등 위원회 구성방식과 절차를 체계화한 점이 높은 평가를 받았다.

특히 면 단위임에도 주민자치위원회에 유급간사를 고용해 센터 프로그램을 활성화하고 봉사활동 및 주민화합을 위한 주도적인 노력을 기울인 점도 호평을 받았다.

또 비행청소년의 진로체험이라는 분명한 모티브 속에서 '조나단이랑 떠나는 토요일' 운영뿐만 아니라 지역 교육기관 등 유관기관과의 협력체계를 구축한 점도 우수상 수상에 한몫했다.

보령시 남포면은 '서각'이라는 문화예술을 주민자치센터 전문 프로그램으로 발전시켜 참여와

호응을 이끌어낸 점이 부각됐다.

특히 '서각교실'을 주민 일부 프로그램에 머물지 않고 확대해 서각예술제라는 문화예술제를 개최해 문화마을로서의 위상을 높인 점과 수강생의 작품을 문화상품으로 개발하고, 전문교육을 통한 일자리 창출 등 지역 경제발전에 기여한 점도 높

이 평가됐다.

한편, 당진시 신평면은 지난 20일 도가 개최한 '제1회 충남형 동네자치 한마당'에서 최우수상(도지사상)을 수상하며 도내 대회에서도 주민자치의 우수성을 입증한 바 있다.

청년 일자리창출 위해 지역축제에 할당제 도입

- 도 - 매니페스토실천본부 등 '지역축제 청년 10% 할당' 협약



충남도가 청년들의 지역 축제 참여 확대를 통한 청년 실업 해소와 청년 문화예술 활성화를 위해 팔을 걷고 나섰다.

안희정 지사는 10월 27일 서울 프레스센터에서 이광재 한국매니페스토실천본부 사무총장, 김영만 서울신문 대표이사, 전국 광역자치단체장과 '지역 대표축제 청년 10% 할당제 도입 및 확산을 위한 공동 업무협약'을 체결했다.

이번 협약은 청년 문제를 정치적 이슈로 소비하는데 그치지 않고, 대한민국의 미래 주역으로

대우해야 한다는 문제의식에서 출발했다.

협약에 따르면, 도를 비롯한 각 광역단체는 청년 일자리 창출을 위해 지역 대표축제 청년 10% 할당제를 도입·확산하고, 청년 문화예술 협동조합 설립 지원 및 활성화를 위해서도 노력한다.

도는 이번 협약 체결을 통해 △지역 축제 활성화를 통한 청년실업 문제 해소 방안 모색 △청년 문화예술 생태계 활성화를 통한 문화융성 실현 기반 마련 △지역 축제에 대한 부정적 인식 개선 등의 효과가 있을 것으로 내다봤다.

충남소식

이와 함께 도는 이번 협약을 도내 청년정책 추진 사업을 다시 한 번 점검하고 성과를 확산시키는 계기로 삼는다는 방침이다.

특히 충남형 청년정책 과제 발굴 청년계층의 도정 참여 활성화 청년 자립기반 구축 및 지역 정착 지원 등 3대 전략 7개 과제 추진에 박차를 가할 계획이다.

도는 또 중앙과 지방정부의 역할 분담을 통한 청년정책 컨트롤타워 기능 강화 및 일자리 정책 패러다임 전환, 청년정책에 있어서 대학의 역할 강화 등 정책제안도 병행 추진한다.

현행 일자리 사업에 대한 철저한 평가분석을 통해 유사중복 사업을 과감히 구조조정하고 일자리 예산의 대폭적인 지방 이양해 줄 것을 중앙 정부에 건의할 방침이다.

지방정부 차원에서도 주거·복지 등 청년정책의 다양화와 청년공동체 지원 등을 통해 청년이 유입해 일자리를 창출할 수 있는 정책 전환을 동시에 추진해 나아간다는 계획이다.

안희정 지사는 “이번 협약은 실업해소는 물론, 청년문화예술 생태계 활성화 등을 위한 충남도의 정책과도 일맥상통하는 부분이 있다”라며 협약 참여 의의를 밝혔다.

이어 안 지사는 “앞으로 도내 각 시군에서 진행되는 다양한 지역 축제에 청년 참여율을 높여 지역축제 활성화와 충남도의 청년 자립기반 구축을 위한 정책의 고도화를 동시에 추진할 것”이라고 말했다.



▲ 안희정 지사는 10월 27일 서울프레스센터에서 ‘지역 대표축제 청년 10% 할당제 도입 및 확산을 위한 공동 업무협약’을 체결했다.

태안 곰섬공동체 자율관리어업 '전국 1위'

- 어업공동체 평가에서 '대통령상' ... 전국 1129곳 중 최고 점수



충남도 수산관리소는 태안군 남면 신온3리 곰섬자율관리어업공동체가 10월 27일 강원도 동해시에서 열린 제13회 자율관리어업 전국대회서 대통령 단체 표창을 수상했다고 밝혔다.

곰섬은 해양수산부의 올해 자율관리어업공동체 평가에서 전국 1129곳 중 가장 높은 점수를 받아 충남에서는 처음으로 전국 1위인 최우수 공동체로 선정됐다.

곰섬은 주민 80여 명이 참여하고 있는 자율관리어업공동체로 해삼 전용 인공어초를 투입해 자

연 산란장을 조성, 부자마을을 꿈꾸고 있는 공동체다.

도는 자율관리어업 육성 지원 사업으로 지난 2014년부터 올해까지 곰섬에 2억 4000여 만 원을 지원, 해삼 양식장 투석과 종묘 방류를 지원했다.

곰섬은 또 지난해 투입한 인공어초 1000곳에 해삼 종묘 7만 5000마리를 입식하는 '해삼 종묘 육성 양식 시범 사업'을 도 수산관리소와 함께 실시하고 있으며, 해삼 자연 산란장 시범 사업도 진행되고 있다.

지난 2013년부터 최근까지는 60톤에 달하는 바지락 종패를 살포하고, 지난 2012년에는 개조 개 시범양식으로 종묘 5만 마리를 방류하기도 했다.

이 같은 성과로 전국 최우수 공동체에 선정된 곰섬은 부상으로 내년 2억 원을 지원받게 된다.

곰섬은 이 지원금으로 바지락 해감장 조성 및 바지락 판매 스마트폰 어플 개발, 전국 직거래 판매망 구축, 해삼전용 인공어초 투입을 통한 자연 산란장 조성을 추진하고, 중국 관광객을 위한 야생 해삼 견학코스 개발 등을 추진할 계획이다.

도 수산관리소 관계자는 “곰섬은 초기 경험 부족으로 갈등과 시행착오를 겪어 왔으나 공동체

의식을 회복하고 수익을 창출하면서 전국 최고로 올라서게 됐다”라며 “앞으로도 곰섬이 더욱 발전해 나아갈 수 있도록 지속적으로 지원하겠다”라고 말했다.

한편, 이번 자율관리어업 전국대회에서는 도내 운정내수면공동체(위원장 공정열)·안면도 밧개공동체(위원장 방봉남)가 해수부장관상을 수상하고, 만수동공동체(위원장 전제능)가 국립수산물학원장 표창을, 대야도공동체(위원장 문윤모)가 수협중앙회장상을 각각 받았다.

지난해 대회에서는 도내 안면도 대야도 자율관리어업공동체가 전국 2위 우수 공동체로 선정돼 국무총리 단체표창을 수상한 바 있다.



충남연구원, “현장에서 일구는 사회적경제” 출간



“충청남도 사회적 경제가 나아가야 할 지향점은 바로 현장에 있습니다. 그동안 충남에 사회적경제를 뿌리내리도록 노력했던 주체들의 활동과 생생한 현장의 목소리를 이 책에 가감없이 담

고자 했습니다.”

‘현장에서 일구는 사회적경제’를 발간한 충남연구원 강현수 원장의 말이다. 충남현장총서 시리즈의 네 번째로 발간된 이번 책은 충남도에서 사회적경제라는 공공적 활동이 시작된 지 5년여의 시간이 흐른 지금, 민간과 공공이 함께 공들인 성과에 대해 중간 정리가 필요하다는 인식에서 탄생했다.

이 책의 저자들은 “충남도의 사회적경제가 현장에서 어떻게 형성되고 현재에 이르렀는지 공공과 민간의 협력 활동들을 중심으로 구성하고자

했다”고 밝혔다.

실제로 이 책은 사회적협동조합 ‘공동체 세움’의 김종수 상임이사와 충남사회적경제연구센터 전지훈 연구원을 비롯한 충남 사회적경제에 몸담고 있는 현장활동가, 연구자, 중간지원조직 전문가 등 8명이 기획하고 집필에 참여하였다. 이들은 그 동안 몸담았던 다양한 조직과 관련 사업들을 현장감 있게 기록하고자 했다.

이번 책은 1장-충남 사회적경제 형성과 변화, 2장-민관거버넌스 이야기, 3장-민간 중간지원 조직 이야기, 4장-현장 당사자 조직 이야기, 5장-충남 사회적경제 연대와 협력 이야기 등으로 구성되어 있고, 각 장마다 이해를 돕는 인포그래픽을 실었다.

특히 저자들은 “사회적경제를 지역에서 실현하고자 하는 충남의 사례는 성공해서가 아니라 오히려 현장에 기반한 연대와 협력이 중요하다는 사회적경제의 기본원칙과 가치를 찾으려는 고민의 산물”이라고 소의를 밝혔다.(그물코 출판사, 203페이지)

충남연구원 ‘중국동향과 진단’ 제10호 발간

- 충남 대(對)중국 전략, 선택과 집중 필요

환황해권시대 충남의 대(對)중국 전략은 ‘선택과 집중’에 힘써야 한다는 전문가의 제안이 나왔다. 최근 충남연구원(원장 강현수)이 발간한

‘중국동향과 진단’ 제10호(격월)에서 충남연구원 박인성 연구위원은 “충남경제는 대(對)중국 수출 의존도가 높고, 대내외 환경변화에 취약점

연구원소식



▲ 충남연구원이 발간한 '중국 동향과 진단' 제10호 표지

이 드러나고 있다”며 “중국 내 전략적 파트너 지구를 선택해 집중적인 교류협력 네트워크를 구축할 필요가 있다”고 대응전략을 강조했다.

그러면서 “특히 중국 내 정진지 지구(베이징-톈진-허베이)가

중요한 내수소비시장으로 급부상하고 있다”며 “충남도가 최근 마련한 해양수산발전기본계획을 기초로 실현 가능한 지역별, 유형별 사업을 모색해 양국 간 교류 축을 확대 발전시켜야 한다”고 제안했다.

한편, 이번 ‘중국동향과 진단’ 제10호에서는 중국 지역별 정책 동향과 현대중국의 이해(장정, 長征) 등이 실려 있으며, 연구원 홈페이지에서 자세히 살펴볼 수 있다.

충남연구원, 과학기술정책연구원 등과 MOU 체결

- 국가 과학기술과 지역경제 발전을 위한 협력체계 구축



충남연구원(원장 강현수, 이하 충남연)은 과학기술정책연구원(원장 송종국, 이하 STEPI), 대전발전연구원(원장 유재일), 충북연구원(원장 정초

시)과 13일(목) STEPI 중회의실에서 '국가 과학기술과 지역경제 발전을 위한 양해각서(MOU)'를 체결했다.

이번 협약은 충청권 지역의 연구기관 간 연구·교육협력, 지식정보 공유, 인적 교류 등을 위한 상호 협력체계와 파트너십 구축에 의미가 있다.

주요 협약내용에는 △지역혁신 주제 발굴 및 공동 연구사업 추진, △교육 및 훈련, 연구협력을 위한 인력 상호 교류, △지식정보의 상호 활용을 위한 정보·DB 등의 교류, △지역 네트워크 형성을 위한 국내·외 행사 공동 개최 등을 담고 있다.

이날 충남연구원 강현수 원장은 “STEPI는 우리나라 지역혁신연구 경험과 성과가 매우 뛰어난

국책연구기관”이라며 “충청권 지역 연구기관들의 연구 노하우와 결합된다면 국가 과학기술 발전과 충청권 지역경제 활성화에 기여할 수 있을 것”이라고 기대했다.

한편, 이날 4개 기관은 협약식과 함께 ‘지역기반 지식 트라이앵글: 현황과 이슈’를 주제로 기념 포럼도 가졌다. 혁신플랫폼으로서의 세종과 대전의 방향성을 살펴보고, 충청권 과학기술역량에 기반한 협력 거버넌스를 모색했다.



충남연구원-충청지방통계청, 지역통계발전 MOU 체결



▲ 협약식 사진

충남연구원(원장 강현수)과 충청지방통계청(청장 진찬우)은 10월 18일 통계센터 중회의실에서 업무협약(MOU)을 체결했다.

이번 협약을 계기로 양 기관은 지역 맞춤형 신

규통계 개발 및 확산, 지역 정책수립에 필요한 통계 데이터 분석 연구, 상호 정보 교류 및 자료의 공동 활용 등 ‘지역통계 및 지역사회 발전’을 위해 협력할 예정이다.

이에 양 기관은 업무관련 실무자를 중심으로 협의회를 구성하여 협력 업무를 효율적으로 추진하기로 했다.

강현수 충남연구원장은 “충남연구원에서 빠질 수 없는 것이 바로 신뢰할만한 지역 통계”라며 “이번 협약을 계기로 통계자료의 공동 개발과 활용이 활발해져 양질의 연구성과 도출에 큰 도움이 되길 바란다”고 말했다.

충남연구원 재난안전연구센터 ‘안전충남 이슈브리프’ 제2호 “지진위험지도 구축과 내진대책 강화해야” “생활 속 지진방재교육·훈련 필요”

최근 경주 지진으로 인한 관련 대책 마련이 시급히 요구되고 있다.

7일 충남연구원 재난안전연구센터는 우리나라 지진방재 정책과 대응방향 및 일본 사례를 중점적으로 다룬 〈안전충남 이슈Brief〉 10월호를 발간했다.

이 보고서에서 강남대학교 김근영 교수는 “우리나라는 더 이상 지진에 무관심할 수 없는 상황

에 이르렀다”며 “앞으로 지진 해일 정보의 신속한 전파와 피해대책 정보의 실시간 제공을 위해 다양한 매체 네트워크를 구축해야 한다”고 강조했다.

또한 “지진 위험지도에 기반한 피해예측과 효과적인 내진대책 추진”을 강조하며 “특히 원자력 발전소 등 주요시설에 대한 내진 역량이 시급할 것”이라고 역설했다.

역사적으로 보면 국내에서 규모 5.1 이상 발생한 지진은 총6건이었으며, 그중 4건이 2000년대 이후 발생한 지진이다. 충남은 1978년 10월 7일 진도 5.0 규모의 지진이 홍성지역을 중심으로 발생한 적이 있다. 이때 인명 피해는 물론 문화재 소실, 건물 약3000동 파손 또는 균열이 일어났다.

보고서에 따르면, 효과적인 지진대응 및 복구체계와 교육훈련 시스템의 구축을 위해서는 활용 가능한 지진대응 매뉴얼과 피해복구 체계 마련 및 생활 속 체험형 지진교육 훈련이 무엇보다 중요하다고 제안했다.

일본 돗토리대학 라 정일 교수는 일본의 지방자치단체의 지진대응 정책을 소개하면서 “자연재해는 속성상 연속적으로 발생하는 것이 아니기 때문에 방재 훈련이나

교육을 지속하기 어렵다는 현실적 한계가 있다”며 “지방자치단체에서 실시하는 교육과 훈련은 방재, 복지, 환경의 범주를 포함한 종합적 방재여야 하며, 그래야만 평상시 자연스럽게 환경에 대

한 관심과 자연 재해 발생의 원인을 공유하는 합리적 대응활동을 가능하게 한다”고 설명했다.

그러면서 “지진과 같은 재난이 발생하면 긴급하고 중요한 판단을 해야 하는 자치단체장의 역할이 매우 중요하다”며, “지진대응 및 재난 담당관의 역할 강화는 물론 타 지역이나 유관기관의 전문가 네트워크 구축, 그리고 지역 주민과 자원봉사자뿐

만 아니라 피해지역의 지자체 직원을 대상으로 한 정신상담 등 심리지원단도 꾸려야 한다”고 강조했다.





열린충남은 항상 열려 있습니다.

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

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 드립니다.



원고작성 >

A4용지 4~5매, 휴면명조, 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

