

# 열린충남

2017 봄 78호

## 권두언

자치분권의 정향(正向)을 고대하며

## 특집 충남의 자치분권, 그 실마리를 풀어본다

자치분권개헌과 주민자치

지방의 재정분권 확대 방안

충청남도과 시·군간 사무배분의 원칙과 과제

## 논단

충남 국제교류 추진방향과 과제

## 충남마을기행

일곱 빛깔로 어우러진 태안 갈두천마을



충남연구원  
ChungNam Institute



## 열린충남은

충남도민의 풍요로운 삶을 위한 정책을 연구하고  
나아가 국가경쟁력 향상을 위한 다양한 정보 제공을 목적으로 발간됩니다.

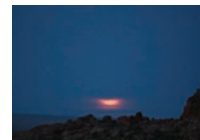
2017년 3월 1일 (통권78호)

- 발행인 강현수 • 편집위원장 권영현 • 편집위원 김양중, 김종화, 오병찬, 유학열, 이상준, 정종관, 정지은 • 기획 및 편집간사 정봉희
- 발행처 충남연구원, 충남공공갈등연구팀 • 주소 32589 충남 공주시 연수원길 73-26(금흥동) • 연락처 041-840-1114 팩스 041-840-1129
- 홈페이지 <http://www.cni.re.kr> • 디자인·인쇄 중부인쇄디자인(041-334-7535)



## CONTENTS

02	권두언	자치분권의 정향(正向)을 고대하며 _ 최진혁
04	특집	충남의 자치분권, 그 실마리를 풀어본다 자치분권개헌과 주민자치 _ 김찬동 지방 재정분권 확대 방안 _ 서정섭 충청남도도와 시·군간 사무배분의 원칙과 과제 _ 주운현
22	충남논단	충남 국제교류 추진방향과 과제 _ 성태규
28	충남마을기행	일곱 빛깔로 어우러진 태안 갈두천마을 _ 정봉희
34	충남의 섬	여우를 닮은 섬, 호도 _ 이재언
40	열린마당	한 달 살이 여행이 아닌 삶을 배우다 _ 김소라 환황해 유교문화교류와 지역 활성화 _ 이상균
54	해외리포트	갈등관리, 유럽의 대화와 타협에서 배우다 _ 장창석 사진으로 보는 몽골의 자연 -제2편- _ 정옥식
68	상생+협력	공공갈등 현황 및 법제 개선방향 _ 이한태
76	오피니언	불신의 수렁에 빠진 한국 관료, 회복의 길은 무엇인가 _ 최지민 '정신건강증진법' 시행을 앞두고 _ 이혜경
82	충남 소식	
88	연구원 소식	
93	충남 문화유산	노혁 왕지 _ 김소희

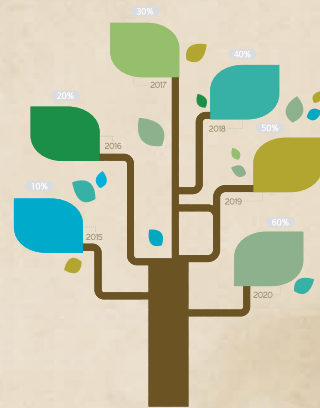


# 자치분권의 정향(正向)을 고대하며



최진혁

충남대학교 자치행정학과  
교수



우리나라 헌법은 제8장에서 지방자치의 기본원칙과 그 보장을 규정하고 있고, 이를 근거로 지방자치법을 마련하여 지방자치를 통한 민주주의 국가를 지향하고 있다. 즉, 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 독립적 성격을 갖는 지방자치단체가 주민대표기관인 지방의회를 두어 그 지역 내의 공공사무를 지역주민의 자발적 참여를 전제로 하고 있다는 것이다.

여기에서 우리는 ‘분권과 참여(decentralization and participation)’의 논리가 배태되고 있는 자치분권의 요체를 확인할 수 있다. 결국 지방자치는 주민참여를 통한 아래로부터의 민주주의를 구현하고, 국가의 법인격을 부여받은 자치단체의 자율과 책임을 동반한 행정업무 수행을 전제로 하기 때문이다.

그동안 시행착오를 겪으면서 진행되어온 우리나라의 지방자치가 이제는 정부수립 후 35년여의 귀중한 경험과 교훈을 토대로 새로운 자치분권으로 지방자치를 재설계해야 하는 상황에 이른 것이다. 그런 배경에서 자치분권의 바른 길잡이로서의 패러다임 전환이 필요할 것 같다.

우선, 우리가 추구하는 지방분권이 대한민국이라는 민주공화국을 천명한 단일국가라고 한다면



헌법이 규정하는 국가의 통일성 내에서 243개 지방자치단체의 다양성과 자율성을 보장하는 것이라 할 수 있다. 따라서 자치단체의 자율성을 해치지 않는 범위 내에서 국가의 일정한 감독과 지방자치단체의 자율과 책임성을 강조하게 된다. 그런 측면에서 지방분권의 실현은 다음 3가지 조건을 존중할 때 이루어진다고 볼 수 있을 것이다.

첫째, 국가사무와 구별된 지방사무가 존재해야 한다. 그리고 지방자치단체의 사무는 ‘지방의회의 자유로운 결정에 의해서 처리할 수 있다’고 규정할 수 있어야 한다. 이는 지방자치단체의 사무는 법률에 별도로 규정을 하지 않는 한 해당 자치단체의 이해에 관한 모든 사무(주민의 복리에 관한 모든 사무)가 지방자치단체의 자치사무로 된다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 지방분권이 실현되려면 지방사무가 중앙정부로부터 독립된 지방기관에 의하여 책임있게 수행되어야 한다. 즉, 중앙정부의 영향력 지배하에 자치단체의 기능이 상실되어서는 아니 되고, 자치단체가 그들의 책임성을 완전히 행사할 수 있어야 한다는 것이다. 그러기 위해 지방자치단체가 재정자치를 행사할 법인격을 부여받아야 하고 주민의 의해 선출되어야 하는 것이다. 이는 국가로부터 자치권을 부여받아 일정한 독립적 관계를 추구하여야 한다는 논리인 것이다.

셋째, 자치단체의 자율적 관리가 보장되어야 한다. 다시 말해 중앙권한에 독립적으로 존재하는 지방기관은 그들의 기능을 행사하는데 있어 실제의 자치를 혜택받고 누려야 한다는 것이다. 이러한 기능적 독립성은 지방사무의 자치행정을 자연히 허용하게 되어 자치분권의 틀을 제공하게 되는 것이다. 요컨대 주민에 의해 선출된 기관에 의한 자유로운 행정(관리)이 되어야 하는 것이다(분권화된 행정구현).

이를 토대로 우리가 추구하는 자치분권은 대한민국 민주공화국 단일국가로서 ‘일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 일정한 국가(중앙정부)의 감독(국가와의 협력) 하에 그 지역 내의 공공행정사무를 국가가 부여한 자치권을 가지고 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정으로써 지역발전과 국가발전에 기여하는 것’으로 받아들여져야 한다.

여기에서 자치분권의 본질을 구성하고 있는 요인은 무엇이고, 이러한 요소들이 어느 방향에서 어느 수준에서 어떻게 변화하게 될 때 자치분권이 활성화될 수 있는지에 대한 논의를 전개할 수 있어야 한다. △일정한 지역과 주민, △공공단체(지방자치단체), △국가(중앙정부)의 감독(중앙통제) : 공동협력(국가의 협력), △공공행정사무 : 공동문제(자치사무), △자치권, △(지역주민의 의사에 따라) 주민이 선출한 기관, △주민의 (자기)부담(자주재정), △자기처리(주민참여) 등의 요소가 중요하게 제기되는 이유이다.

## 자치분권개헌과 주민자치

김 찬 동

충남대학교 자치행정학과  
교수



최근에 헌법개정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 헌법개정에 대한 논의는 정부수립 70주년을 맞아서 미래의 또다른 70년을 위한 새로운 국가 틀만들기로서의 의미도 있고, 지난 70년간 국가운영의 경험으로 볼 때, 문제시 되었던 중앙집권적 정부운영방식으로 인한 국정낭비, 비효율, 제도마비현상 등으로 인해 자치분권적 정부운영방식으로서의 패러다임 전환이 요구되는 것이라고 할 수 있다.

특히 최근에는 한국의 국가운영시스템이 과연 헌법이 상정하고 있는 주권재민의 나라인가, 민주공화정인가에 대한 의문을 던지는 경우가 많고, 최근의 국정농단사태를 보면서, 한국의 헌법이 실질적으로 기능하지 않는 이유가 무엇이고, 그 원인이 어디에서부터 비롯되는가에 대한 논의가 활발하다.

이에 대한 원인으로서는 제왕적 대통령제, 중앙정부 우월적 정책운영, 중앙정당의 비민주적 공천권, 정경유착, 검찰의 비독립성, 언론의 편향성, 시민성의 참여부족 등이 지적되고 있다.

국가의 공공성회복과 정의와 윤리의 회복, 민주공화적 가치를 회복하기 위한 제도, 중앙정부와 지방정부의 관계개혁, 주권재민과 지방자치의 헌법가치를 실질적으로 회복하기 위한 헌법개정의 노력이 이미 10여년 전부터 지속되어져 왔다. 그래서 몇 가지 헌법개정의 대안이 이미 제시되어 있다. 국회 특별위원회의 헌법개정논의라든지, 시민단체의 헌법개정논의 등도 나와 있고, 국회에서 여야를 초월해서 헌법개정 논의도 진행되고 있다고 한다.



여기서는 이 모든 논의들 중에서 주권재민의 관점에서 주민자치와 관련된 부분에 한정해서 생각해 보고자 한다.

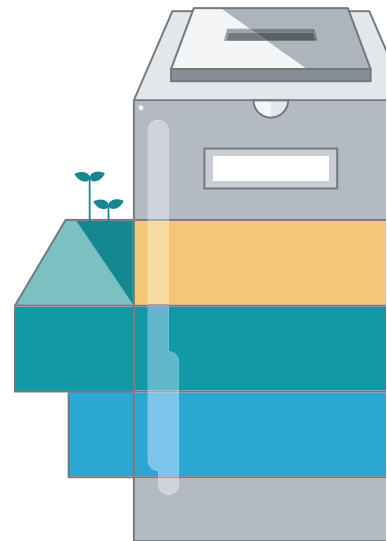
주권재민이라고 하면, 국가의 주권은 국민으로부터 나온다 라고 하는 것이다. 그래서 국민이 선거를 통해서 국회의원을 선출하고, 대통령을 직접 선출하는 것을 민주주의의 진전이라고 생각한 것이다 그런 의미에서 제헌국회의 형성과 국민이 선거권을 행사하고 자신을 대표하여 국가를 다스리는 국회의원을 선출한 것이다. 제헌국회에서 대통령은 국회에서 간선으로 선출하는 것이었고, 유신정권이후도 대통령을 직접 국민이 선출하지 못했다. 그러다가 1987년 대통령을 국민이 직선으로 선출하는 제6공화국의 헌법개정이 이루어졌던 것이다. 이것은 국정차원에서는 국민의 주권을 실현하기 위한 제도이기는 했지만, 지방자치정(地方自治政)의 차원에서는 주권성을 회복하지 못한 상태였던 것이다.

그리고 민주주의의 진전을 위하여 지방자치를 1991년부터 실행하게 되었고, 지방의회의 지방의원들을 국민이 직접 선거로 선출하게 된다. 그리고 1995년부터는 지방자치단체장을 국민이 직접 선거로 선출하게 됨으로써, 국민들이 국정만이 아니라 지방정(地方政) 혹은 방정(邦政)에서도 국민주권성을 회복하게 된 것이다.

그렇지만 중앙정부와 지방정부의 관계에서 보면, 중앙정부는 지방정부에 비해서 예산이나 세원의 독점성에서 8:2라고 할 정도로 우월적인 영향력을 가지고 있고, 국가기관위임제도를 통하여 국정이 지방정을 통제하고 규제하여 수직적 명령통제관계에 있다고 할 수 있다. 다시 말해 국정과 지방정이 역할관계에서 불균형에 있어 권력이 국가 편향적으로 배치되어 있는 셈이다. 결과적으로 국민들의 생활공공서비스를 자치적으로 결정하고 집행할 수 있는 구조는 여전히 미형성된 상태라고 할 수 있다.

풀뿌리 지방자치의 발전에 도움이 될 것이라는 취지로 도입된 1998년 이후의 주민자치센터 혹은 주민자치위원회는 읍면동행정관리의 하나의 수단으로 주민들이 '참여' 하는 하나의 대안이었던 것이지, 진정한 주민자치나 실질적 주민자치를 위하여 제도설계된 것이라고 하기는 어렵다.

또 최근에 지방자치발전위원회 혹은 지방행정체제개편위원회(MB정부당시)가 주민자치의 문제점을 인식하고 '주민자치회' 제도를 제안하였고, 이를 시범실시하기도 하였다. 한국의 지방자치발전을 위한 노력을 하고 있지만, '주민없는 자치' 라는 비판을 받고 있기도 하다. 즉 주민의 대표성을 실질적으로 확보하는 가치나 절차, 철학이 없다는 것이다.



그렇다고 하면 과연 주민자치가 주권재민과 어떻게 연결되는 것이기에 헌법에서는 주권재민을 천명하고 있지만, 이렇게 생활현장에서 주민들의 주권성이 경시되고 소홀히 되고 있는 것일까? 주민과 국민이 동일한 사람일텐데, 어찌하여 국민은 주권이 있고, 주민은 주권성을 가지고 있지 못한 것일까? 주민과 국민은 다른 것으로 인식해야 하는 것인가?

한국에 도입된 지방자치는 주민이 지방정부의 의회와 단체장을 선거로 선출한다는 의미에서는 민주주의의 형식을 도입한 것이지만, 실질적으로 주민이 지방정부의 정책형성이나 결정, 집행과정에 참여한다는 의미에서는 제도적인 불비의 상태라고 할 수 있다. 주로 사무를 담당한 지방공무원이나 전문가들이 참여하는 것이고, 주민참여의 경우에도 관변단체나 통반장 등이 참여하는 동원형의 참여에 가까운 것이었다.

주민이 자신의 생활현장에서부터 공공서비스의 공급과 결정과정에 주권성을 가지고 참여하고 자치할 수 있는 인프라가 설계되어 있지 않았던 것이다. 그래서 최근에 생활자치나 생활정치, 주민참여활성화, 마을만들기 등의 논의가 활발하게 논의하고 있는 것은 이러한 문제인식에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

주민의 마을만들기나 읍면동행정에 관심이 높아지고 있지만, 주민은 국민이 아니더라는 논리에 막혀서, 주민주권성의 개념이 주민자치영역에 제대로 적용되고 있지 못하다고 할 수 있다. 이 점에서 주권재민의 근린생활영역에서 어떻게 적용해야 할 것인가에 대한 논의가 일어나야 할 것이다.

주민은 주민이면서 국민이고 시민이기도 하다. 주민으로서의 문제 중에서 시민적 문제로 되는 것도 있고, 국민적 문제로 되는 것도 있다. 주민등록증을 가진 사람이 한국의 국민이다. 그렇다면, 주민의 개념은 단지 지역에 거주한다는 의미만이 아니라, 주민성은 주민이 '지역에 거주하는 국가의 주인'이라는 개념으로 인식해야 할 것이다.

다시 말해, 국민주권은 국정만이 아니라 지방정에서도 주권자이어야 하고, 국정의 주권성은 지방자치와 풀뿌리의 생활자치에서도 경험되고 학습되어야 제대로 실현될 수 있는 것이다. 국민의 주권성이 국정에서만 편향적으로 이해된다고 하면, 이는 국민의 주권성이 온전히 발현되는 것이라고 하기 어려울 것이다.





그래서 토크빌은 미국의 민주주의를 논하면서 미국의 타운미팅회의를 통하여 주민들이 총회를 통해 자신의 의사를 표현하고 지방정부의 의사결정과정에 참여하고, 지방정부의 대표자인 의원들과도 활발히 소통하는 현장을 보며 미국이 대국으로서 발전할 것을 예측하였던 것이다. 미국은 이러한 주민으로서의 타운미팅회의의 경험을 발전시켜서 주정부와 연방정부의 운영에 참여하는 역량을 키울 수 있었던 것이다.

풀뿌리의 생활자치에서 국민주권성이 행사될 수 있는 제도적 장치를 설계하는 것이 주민자치제도의 설계이다. 주민자치제도의 설계에서 우선 결정되어야 하는 것은 주민자치의 적절한 단위 혹은 계층을 어느 정도 규모(scale)로 할 것이냐의 문제이다.

이 규모를 인구규모로 할 것인지, 면적규모로 할 것인지 혹은 세원규모로 할 것인가 등이 결정되어야 하는 것이다. 현재는 주민자치의 적용 단위로서 읍면동을 들고 있다. 그래서 주민자치의 시범실시에 대해서도 읍면동을 그 대상으로 하고 있다.

이웃나라 일본은 기초지방자치단의 단위로서 시정촌이라고 하는데 주목할 필요가 있다. 일본의 현재의 지방자치체계는 2차대전의 패전이후 미국이 민주주의를 일본에 제대로 심기 위하여 설계한 제도였다. 그래서 한국의 읍면에 해당하는 정촌에서도 주민들이 참여하여 자치할 수 있도록 선거로 의회와 단체장을 선출하도록 한 것이었다. 반면, 한국에서는 제3공화국 이전에는 일본과 같이 읍면동의 자치를 선거로 선출한 것이었지만, 이것이 국정운영의 효율성이란 관점에서 군단위의 자치로 한 것이다. 그러다보니, 국정의 통제를 효율적으로 할 수 있는 것이기는 하지

만, 주민들의 참여나 자치와 같은 민주성은 어렵게 된 것이다.

그러나 최근 주민자치에 대한 심도있는 조사와 연구를 한 그룹들 중에서는 읍면동보다는 통리가 현실적이지 않은가 하는 의견도 제시하고 있다. 즉 도시 지역에서는 통단위로 농촌에서는 리단위로 주민자치를 하는 것이 적정하다는 것이다. 즉 생활자치는 생활공공서비스를 주민들이 참여하여 자치적으로 결정하고 책임지는 구조를 만들어 주어야 하는데, 이를 위해서는 일정한 공간규모가 있어야 하고, 그 공간규모에서 주민들이 공통적으로 생활에 필요한 서비스를 공유하는 것이 있어야 하는데, 그것은 주로 쓰레기처리, 방범, 조경, 유치원이나 초등학교, 쇼핑 등의 근린생활서비스, 주차장관리, 엘리베이터관리(아파트단지의 경우), 전기, 수도, 가스 등을 자치적으로 처리할 수 있는 책임단위를 형성해주는 것이어야 한다는 것이다. 이 점에서는 도시지역에서는 통정도의 규모(인구 천명내외)나 아파트단지와 농촌지역에서는 몇 개의 마을이 모여서 이루어지는 리단위의 규모를 들고 있는 것이다.

주민을 행정의 대상이나 수단으로서만 인식할 것이 아니라, 공무원들이 행정관리를 해나갈 때, 기본적인 철학으로서 주민들을 주권자로 인식하고 지방행정과 지방정부의 주권자로서 참여시켜야 하고, 근린생활공간에서는 주민들이 자치적으로 근린생활자치체를 형성하고, 근린생활공공서비스는 자치적으로 혹은 자율적으로 관리할 수 있는 인프라를 설계해주고, 지원해주는 역할로서 인식해야 할 것이다.

이 점에서 도시지역은 통단위 혹은 아파트단지단위와 농촌지역은 리단위를 주민자치의 기본단위로서

근린생활공공서비스의 공급의 책임을 가진 자치체로서 인식하고, 지방행정을 관리해나가야 할 것이다.

분권형 헌법개정의 논의에서 분권은 국정 삼권의 균형있는 분권을 의미하기도 하지만, 지방분권을 의미하는 것이어야 한다. 그런데 지방분권은 국가로부터 지방으로의 권한을 이관한다는 의미만 있고, 주민이나 지방 자치역량 강화를 헌법적으로 보장한다는 의미가 약하다. 이 점에서 ‘자치분권형 헌법개정’이라고 하는 것이 민주주의 가치를 실질화시키는데 적절한 어법이라고 생각한다. 여기서 자치의 적정단위가 어느 정도이며, 기초적인 자치단위에서 필수적인 근린공공생활서비스를 무엇으로 할 것인가가 주민자치제도의 설계에서 핵심이다.

이 점에서 공공서비스의 적정공급 규모를 정하는 것은 매우 어려운 작업 중에 하나이다. 공공서비스는 고속도로 공급에서부터 골목길 정비에 이르기까지 그 차원이 다양하고, 환경, 도시계획, 교통 등 물리적 서비스에서부터 교육, 치안, 중소기업육성, 통상 등 소프트웨어 서비스에 이르기까지 다층다중적이기에 이들을 어떻게 구분지를 것인가는 또 다른 난제이다.

그러나 현실적으로는 적정한 정부 단위구역과 계층을 정해두고 이러한 논의를 할 수 밖에 없다는 한계도 있다.

아무튼, 현재 한국의 행정체계는 국가-광역-기초의 행정체계에 따라 공공서비스가 공급되고 책임을 지는 구조로 되어 있다. 그런데 기초인 시군구는 그 규모가 세계적으로도 그 유례가 없을 정도로 큰 규모이다. 행정관리 효율성의 개념에 입각하여 대규모의 구역규모로 한 것이다. 그래서 평균으로 20만명이고, 결과적으로 지방자치단체 숫자도 200여개에 불과하

다. 이것은 선진국인 미국이나 영국, 프랑스, 독일 등 평균 지방정부의 인구규모가 1만명내외, 그리고 지방정부 숫자도 수천에서 수만에 이르는 것과 대조적이다.

지방자치를 실질적으로 설계한다고 하면, 생활자치가 가능한 공간규모에서 생활공공서비스에 한정해서 기초적 근린생활자치체를 형성해야 할 것이다. 그 기초적 근린생활자치체로서 주민자치를 논할 때, 읍면동과 같이 획일적인 인구규모단위로만 할 것은 아니고, 도시와 농촌의 공동체형성이나 도시자치관리의 차이를 감안하여, 도시지역과 농촌지역의 적정자치단위 규모를 달리해야 할 것이다. 그리고 도시화로 인하여 자치 단위와 방식이 달라진다는 점을 감안하면, 도시자치에 대한 심도있는 연구를 다르게 해야 할 것이다

그리고 이들 근린생활자치체가 연합체 혹은 협의체 형식으로 지방자치정부에 참여하고, 거버넌스를 형성하도록 제도가 설계되어야 할 것이다. 마지막으로 주의할 것은 근린생활자치체는 다양한 마을공동체의 형성과 참여라고 하는 개방된 조직으로 설계되어야 할 것이다.

# 지방 재정분권 확대 방안<sup>1)</sup>

서 정 섭

한국지방행정연구원  
선임연구위원



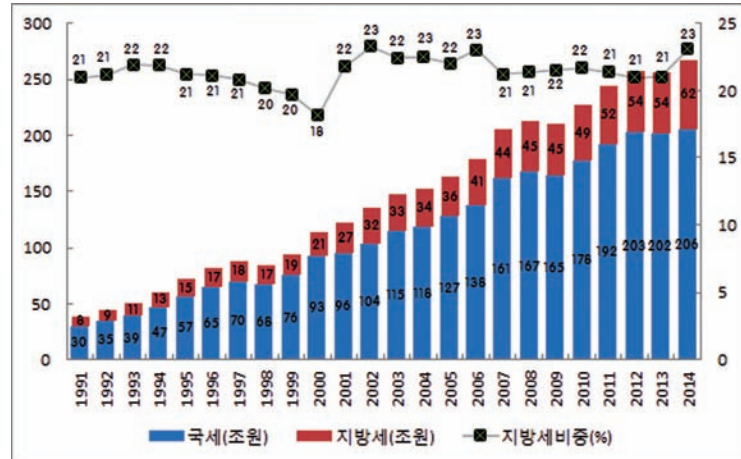
## 들어가며 : 재정분권 확대 필요성

우리나라에서 지방분권을 성공적으로 실현하기 위한 핵심 요건은 재정분권(fiscal decentralization)이다. 재정분권은 지방자치가 제대로 정착하기 위한 필수조건이다. 재정분권이란 중앙정부로부터 낮은 단계의 정부에게 조세 및 지출에 관한 의사결정권을 포함한 재정적 권한과 책임을 이양하는 것을 의미한다.

재정분권화 논리는 티부(Tiebout) 모형과 오츠(Oates)의 분권화정리에 바탕을 두어 주민들의 요구를 충족하는데 있어 중앙정부보다 지방정부들이 보다 효율적이라는 것에 기초하고 있다. 이에 우리나라에서도 1991년도 지방자치제를 부활하였으며 참여정부 시기부터 재정분권의 확대를 추진하고 있으며, 지방자치단체 및 지방 관련 학자들은 재정분권의 확대를 지속적으로 주장하고 있다.

재정분권화는 지방자치단체의 재정자율성을 확대하고 재정책임성을 확보할 수 있다는 논리에서 주장되고 있다. 현재 재정분권의 확대 요구는 세입측면 즉, 세입분권 강하게 주장하고 있는 실정이다. 지방자치 실시 이후 재정분권을 지속적으로 추진하였지만, 문제는 실질적인 재정분권이 추진되지 못하다는 점이다. 그 핵심에는 조세배분에서 국세 대 지방세의 비중이 지방자치 실시 이후 8 대 2 구조가 현재까지 이어지고 있다는 것이다.

1) 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).



〈그림 1〉 지방세 비중 추이

그동안 지방의 세입측면에서 재정분권이 이루어지지 않아 재정자율성 확대와 재정책임성 확보를 어렵게 하고 있다. 2016년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 52.5%이며, 50% 미만 단체수가 91%(220개 단체)로 재정자립 수준이 매우 낮다. 국세 대 지방세 비중이 77.5 대 22.5로 지방세 비중이 낮고, 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 243개 지방자치단체 중 51.0%(124개 단체)이다. 이러한 현실적인 지방재정의 열악한 환경을 고려하여 지방에서 재정분권 확대를 강하게 요구하고 있다.

재정분권 확대 방식에서 세입분권의 현실적인 어려움을 고려하여 세출분권에 긍정적인 입장을 표방하는 경우도 있다. 또 다른 한편에서는 국가재원의 효율적 사용 및 재정분권 부작용을 고려하여 재정분권의 확대에 부정적인 입장과 주장을 하는 경우도 있다. 재정분권 확대에 대한 찬성과 반대 주장 논거가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.





## 재정분권 확대 찬성 논리

재정분권 확대는 지방자치, 지방의 자율성과 책임성 및 지방특성 강화라는 관점에서 요구되며, 지방자치단체와 지방 관련 학자들에 의해 강하게 주장되고 있다. 우리나라에서 지방분권의 지속적인 확대 요구는 아직 지방분권 수준이 낮다.

첫째, 우리나라에서 지방분권의 확대는 지방자치 관점에서 '2할 자치' 수준에 그치고 있다는 점에서 요구되고 있다. 지방자치제를 부활한지 20년이 넘었음에도 불구하고, 현재 우리나라 지방자치 수준이 인사권, 재정권, 자치입법권 등에서 미흡한 수준이다. 지방자치 활성화를 위해 그에 맞는 권한과 자율성을 보장해야 한다는 점에서 재정분권을 더욱 확대할 것을 주장하고 있다. 지방자치단체의 열악한 재정환경을 고려할 때 현재 20% 남짓한 지방세 비율을 높여 중앙 의존적 재정구조를 탈피하고 지방자치·주민자치를 위해 지방세의 비중을 높여야 한다고 한다. 현재 지방세의 비중을 8 대 2 구조에서 5 대 5 구조로 확대하여 '5할 자치'를 주장하기도 한다.

둘째, 재정분권화 논리의 핵심은 지역주민의 수요에 대한 탄력적 대응과 지방자치단체의 책임성 확보에 있다. 세입분권화 확대는 지방자치단체 재정운영의 자율성과 그에 따른 책임성 확보차원에서 주장하고 있다. 우리나라 중앙과 지방간 재원배분을 보면 세입배분은 77.5 대 22.5인 반면 세출배분은 41.9 대 58.1로 세입과 세출과의 괴리가 매우 큰 구조로 되어 있다. 이 괴리로 인한 지방지출은 중앙정부로부터의

이전재원으로 충당하고 있다. 이전재원 비중이 높은 현행 지방재정구조는 지방자치단체의 재정자율성을 저해할 뿐만 아니라 재정책임성도 약화시키는 요인이 되고 있다. 2016년 지방세입 중 지방세수의 비중이 35.1%로 OECD(2009년) 국가와 비교할 경우 단일형 국가평균 38.3%, 연방형 국가 44.8%에 비해 낮은 수준이다. 지방자치단체의 낮은 지방세수 비중은 중앙정부로부터의 이전재원에 의존할 수밖에 없어 재정책임성이 결여된다. 오츠 등이 제안하는 연성에 산제약이 발생하지 않도록 하기 위해서는 지방세입에서 점하는 지방세수 비중을 증가시키도록 해야 한다고 한다. 즉 지방자치단체의 자율성과 책임성 확보를 위해 재정분권 확대를 주장하며 그 중에서도 세입분권 확대를 요구하고 있다.

셋째, 재정분권 추구는 지역의 잠재력과 지역산업의 특성이 제대로 발휘되어 궁극적으로 지역주민의 삶의 질 제고에 있다. 재정분권은 지방자치단체의 자율성에서 한 걸음 더 나아가 다양한 계층으로 이루어진 지역주민, 나아가 지역특성이 내재된 지역사회의 자율권 제고로 이어질 때, 그 본질이 살아난다고 한다. 흔히 재정분권의 필요성을 말할 때 지역 차별성을 고려한 지역특성을 발휘할 수 있는 지역발전을 말한다. 재정분권 수준이 높을수록 주민들의 삶의 질 향상 가능성 역시 높아진다는 것이다. 지방자치단체의 재원 출처와는 관계없이 절대적인 가용경비 수준에 초점을 맞추어 세출분권을 주장하는 경우도 있다. 지방자치단체의 재정 자율성 측면에서 현행 지역발전특별회계의 포괄보조 운영에 대하여 부분적으로

긍정적 평가를 하거나, 지방교부세의 교부율 상향조정 요구 등을 볼 때 세출분권에 대하여도 긍정적인 것으로 판단한다.

넷째, 재정분권은 세입분권, 세출분권 외에 지방의 재정운영 자율성 확대를 요구하고 있다. 이는 지방자치단체 재정운영에 대한 중앙정부 관여와 통제의 폐지 내지는 완화를 요구하는 것이다. 지방자치단체의 재정운영 자율성을 제한하던 지방예산편성지침 및 지방채 개별승인제도를 폐지하고, 국고보조사업 축소 및 정비, 포괄보조금제도 도입 등은 지방재정 운영의 자율성을 증진시킬 수 있다고 한다.

## 재정분권 확대 반대 논리

재정분권의 확대를 반대하는 논리는 우리나라 재정분권 수준이 낮지 않고, 재정분권화의 효과가 확실하지 않으며, 연성예산제약이며 경제성장에 부정적인 영향을 미치고, 지역간 재정격차를 확대시킬 수 있다는 점에 있다. 재정분권화 확대의 반대는 재정의 효율성을 강조하는 입장이다.

재정분권화 확대를 반대하는 첫 번째는 우리나라 재정분권 수준이 OECD국가와 비교하여 결코 낮지 않다는 주장이다. 재정분권은 세입분권과 세출분권으로 구분할 필요가 있으며, 세입분권 수준은 OECD 국가들과 비교하면 국제간 비교에서 결코 낮지 않으며, 세출분권 수준(지방자주재원+이전재원)은 오히려 높게 나타난다고 주장하고 있다. 재정분권에는 비용이 수반되는 만큼 무조건 지방에 세원을 이양하는 것은 바람직하지 않으며, 적정재정분권(optimal

fiscal decentralization)이란 개념으로 적정 분권화 수준을 추정하는 접근방식이 바람직하다는 것이다. 우리나라의 경우 국가 전체의 효율성 관점에서 이전 재원을 통한 재정분권이 바람직할 수 있으며 지방 자주재원을 과도하게 강조할 필요성이 없다고 한다.

둘째, 현실적으로 우리나라 지방자치단체 간의 재정력 격차가 상당한 수준에 이르고 있고, 동원할 수 있는 재원의 원천 역시 재정력 격차를 그대로 반영하고 있어 재정분권은 완전한 해결책이 될 수 없고, 오히려 세입분권 확대는 지방자치단체의 재정력 격차를 심화시킬 수 있다고 한다. 현재 우리 상황에서 재정분권(세입분권)만이 추진된다면 상대적으로 재원의 원천이 풍부한 지방자치단체의 경우에는 재정력 강화에 긍정적인 효과를 미칠 것이나, 반대로 재원의 원천이 빈약하여 재정상황이 취약한 지방자치단체는 재정분권이 재정력 강화에 미미한 영향을 미치거나 거의 영향을 미치지 못하게 될 것이다. 그렇다면 지방자치단체 간에는 재정력 격차가 더욱 심해지고 공공재 공급에서도 양적·질적 차이가 나타나 궁극적으로 지방자치단체간의 균형적인 발전을 저해할 것이라고 주장하고 있다.

셋째, 재정분권이 경제성장에 부정적인 효과를 가져올 수 있다는 측면에서 재정분권의 확대를 반대하는 입장도 있다. 재정분권에 대한 평가는 자원배분의 효율성이나 형평성 관점에서 이루어질 수 있지만, 재정분권이 과연 경제성장에도 영향을 미칠 것인가에 대하여 많은 학자와 정책입안자들이 관심을 가지고 있다. 재정분권과 경제성장의 관계를 실증분석 한 외국문헌 정리에 따르면, 양자 간에는 학자마다 상반된 결과를 발표하고 있어 양자 간의 관계를 아직 명확히

결론을 내리기 어렵다는 것이다. 특히 지방 세출 비중이 지나치게 높을 경우 경제성장에 부정적인 효과를 미친다는 연구결과도 있으므로 재정분권을 지나치게 강조하는 것이 경제적 역효과를 가져올 수 있다고 한다.

넷째, 재정분권화의 부작용으로 거시경제의 불안정성, 지방자치단체 재정건전성의 악화, 부패심화 등을 들고 있다. 이러한 염려는 재정분권화 확대에 부정적 요소가 되고 있다. 지방자치단체 재정권한이 커질수록 지출이 확대될 가능성이 있으며 이로 인해 지출의 비효율성이 발생할 뿐만 아니라 재정적자를 초래할 수 있어 지방재정의 건전성 악화로 이어질 수 있다는 주장이 있다.

## 종합 : 향후 재정분권 확대 전망

재정분권화의 확대에 대한 지방의 찬성 논거와 중앙의 소극적 입장이 존재하고 있다. 재정분권화 확대에 대한 찬성 입장과 반대 입장의 주요 논거를 정리하면 다음과 같다.

현재 국세 대 지방세의 비중은 8 대 2이며, 지방세 입에서 지방세수의 비중이 낮고, 지방자치단체 243개 중 재정자립도 50% 미만이 90% 이상이라는 점을 고려하여 지방세의 비중을 높여 중앙의존적 재정구조를 탈피하고자 하는 차원에서 세입분권의 확대를 강하게 요구받고 있다. 세입분권 확대의 요구는 지방자치단체 재정자율성 신장과 연성예산제약이 발생하지 않는 재정책임성 확보 차원에서 주장되고 있다. 이와 더불어 지역 차별성을 고려한 지역특성의 발전

을 통한 지역주민의 삶의 질 향상, 즉 지역주민의 행복을 위해 세출분권도 동시에 주장되고 있다. 다만 재정분권은 세입분권과 세출분권을 구별할 경우 세입분권 주장이 더욱 강하며 현실적인 어려움을 고려하여 세출분권에 대하여도 긍정적으로 보는 경우도 있다.

한편, 재정분권의 확대에 반대하는 입장은 우리나라 재정분권화 수준이 OECD국가와 비교할 경우 그리 낮지 않으며 세출분권의 경우 오히려 높다고 주장하고 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체 간에 세원의 원천이 불균등하기 때문에 재정분권을 강화하면 지역간 재정격차가 심화될 수 있으며, 경제적인 측면에서 경제성장에 부정적인 영향을 가져올 수 있기 때문이라고 한다. 또한 재정분권화 강화는 재정지출의 팽창을 가져오고 지출의 비효율성을 초래하여 재정건전성을 악화시킬 수 있다고 한다.

향후 지방분권은 더욱 진행될 것으로 보인다. 이와 함께 지방분권이 실행되도록 하는 재정분권이 실질적으로 확대되어야 할 것이다. 재정분권은 지방자치단체의 재정 자율성 강화와 재정 책임성 확보 차원에서 더욱 필요하며, 특히 세입분권의 확대 요구가 전망된다. 또한 복지지출 확대 등 재정수요가 확대되기 때문에 지방의 세입능력을 강화해야 하기 때문이다.

뿐만 아니라 저출산·고령화로 인한 지역의 쇠퇴도 진행되고 있어 지역 자생력을 강화하기 위해 재정분권이 필요하다. 지역 재생은 지방 스스로 지역의 특성을 고려하여 추진해야 한다. 지역 쇠퇴를 방지하고 지역주민의 삶의 질 향상을 위해서는 지방의 더 많은 자체수입으로 적절한 자체적인 정책을 개발하여 추진하는 것이 효율적이며, 이는 궁극적으로 지역

의 자생력을 높여나갈 수 있을 것이다. 그리고 중앙 정부가 지방으로의 사무이양 시 이양 수준에 맞는 재원의 이양이 필요하다. 이양사무의 량에 적절하지 않은 수준의 재원이양은 오히려 지방의 재원부족을 발생시켜 재정분권을 약화시킨다.

재정분권 확대는 순기능만 하는 것이 아니라 역기능도 발생하기 때문에 재정분권화 강화에 따르는 부작용을 방지하기 위한 재정준칙 내지는 건전성 약화방지를 위한 사후적인 평가 등 기재의 운영이 필요하다고 본다.

#### 참고자료

- 권오성·배인명, 『재정분권화의 영향에 관한 국제비교 연구』, 한국행정연구원, 2007  
 김정훈·김현아, 『참여정부 재정분권평가와 정책과제』, 한국조세연구원, 2008  
 김재훈, "참여정부 재정분권 평가", 『한국지방자치학회보』 제19권 제4호(통권 60호), 2007  
 김필현·김소린, "지방, 과연 자치체인가:바람직한 지방세제 확대방안", 『지방세 이대로 좋은가』 한국지방세연구원 창립기념 학술 세미나 자료집, 2011  
 우명동, "참여정부 재정분권정책의 성격에 관한 소고"-재정분권의 '현상'과 '본질'을 중심으로, 『한국지방재정논집』 제13권 제1호(통권24호), 2008  
 이병량, "노무현 정부의 재정분권에 대한 평가:성과와 한계", 『한국행정연구』 제14권 제4호, 2005년 겨울호  
 이영희, "재정책임성제고를 위한 국세와 지방세의 세원배분 재조명", 『건전성과 책임성 강화를 위한 지방세제 개편 방안』 국제컨퍼런스 참고자료집, 한국지방세연구원, 2012  
 이상용·하능식, 『참여정부 재정분권 수준측정과 정책평가』, 한국지방행정연구원, 2007  
 서정섭, "재정분권화 확대: 찬성 vs 반대", 이승종(편), 『지방자치의 쟁점』, 박영사, 2014  
 임성일, "분권시대의 중앙·지방간 재원배분 체계 재구축", 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 『성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제』, 2003  
 최병호·정종필, "재정분권화와 지역경제성장간의 관계에 관한 연구"-재정분권화지표의 개발과 실증분석, 『한국지방재정논집』 제6권 제2호(통권24호), 2001



# 충청남도과 시·군간 사무배분의 원칙과 과제

주 윤 현

건양대학교 국방경찰행정학부  
교수



현재 지방자치제도는 예산·재정·조직의 자치권이 중앙정부에 편중된 상황으로 도의 기능이 중간 관리감독 기능에 머물러 있으며, 지방자치 출범 20년을 맞아 시작된 민선6기는 지속가능한 발전으로 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 정책 패러다임 개발이 절실한 실정이다. 즉, 대한민국에서 가장 ‘일 잘하는 지방정부’를 구현하며, 도민에게 최고의 지지를 받기 위한 최적의 역할을 분담하여야 하며, 중앙정부에 대응하여 꼭 필요한 기능과 역할을 주도적으로 수행하는 것과 동시에 시·군과의 최적의 협력이 필요한 시점이다.

변화된 패러다임을 지속적으로 정착시키기 위해서는 무엇보다도 도-시군간 바람직한 기능 재정립을 통해 [도는 도답게, 시군은 시군답게] 자기 주도적으로

일할 수 있는 행정환경의 조성이 중요하며, 이를 위해 도-시·군간의 기능 재정립을 위해서는 기존의 사무체계를 분석한 후 새로운 사무구분체계 개선함으로써 관련 지방자치단체의 사무범위에 대한 재정립이 필요하다. 그러나 사무배분과 관련해서는 주로 중앙정부 차원에서 현행의 기관위임사무 정비(자치사무, 법정수임사무, 국가 환원 또는 폐지)에 따라 이양 확정된 사무의 지방자치단체 사무범위, 행·재정 지원방안 등이 제시되는 실정이며, 광역-기초사무에 대한 연구는 미비한 실정이다. 이러한 배경하에서 민선6기 지방분권 추진과 행정환경 변화 등을 반영한 도-시군과의 사무기준을 제시함으로써 충청남도의 새로운 도정과제인 ‘도는 도답게’를 실현함에 있어 디딤돌 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 지방자치법상 사무구분 관련 규정의 문제점

지방자치와 관련하여 중요한 문제 중의 하나는 지방자치단체가 수행하는 사무는 어떠한 것인가 하는 것과 관련이 있는데 이것이 바로 사무구분의 문제라고 할 수 있다. 사무의 구분에 따라서 자치단체의 재량권 범위, 국가 감독, 재정 부담의 책임자, 지방의회의 관여, 조례 제정 등 많은 내용적 차이가 사무의 종류 간에 내포되어 있기 때문에 지방자치단체 사무를 구분하는 것은 매우 중요하다.

우리나라는 1995년 본격적인 민선 지방자치를 시행해 오면서도 지금의 다양하고 변화무쌍한 지방자치단체 사무수행 환경에 제대로 맞는 사무구분의 형식과 기준이 여전히 미비한 상태이며 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사무구분의 기준 미흡이다. 우리나라에서는 지방사무를 ‘자치사무’ (지방자치법 제9조제1항), ‘관할 구역의 자치사무’ (지방자치단체의 고유사무), ‘자치단체가 처리할 수 있는 사무’ (제9조제2항), ‘법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무’ (단체위임사무 : 지방자치법제9조제1항), ‘시·군·구에서 시행하는 국가사무’ (기관위임사무 : 제102조, 제103조, 제104조) 등을 포함하고 있는 것으로 규정하고 있고, 지방자치법상 국가사무의 규정사례를 보면, 지방자치법 제11조에 기본적으로 지방자치단체에 의한 사무처리가 제한되는 분야를 예시적으로 열거하면서 이를 <국가사무의 판단근거와 기준>으로 제시하고 있다. 그러나 동법 제11조에서 이러한 구분에 대하여 ‘사무’라는 표현으로 예시하고 있으나, 이는 국가의 독점적 사무 수행 권한이 우선권을 갖는 ‘분야’ 또는 넓은 의미의 ‘기능’으로 이해될 수 있기 때문에 소극적으로 제시한 자치법상의 <국가사무의 기준>만으로는 하나의 사무를 국가사무인지 또는 지방사무인지 명확하게 구분하지 못하고 있다. 이러한 문제는 국가의 위임사무 존재로 인하여 지방자치단체의 자율적 사무(자치사무) 수행체계를 제약하고 궁극적으로 지방자치단체의 자치권을 제약하고 있기 때문에 지방분권화 시대에 더욱 이에 대한 개선방안이 요구된다(안영훈, 2009).

〈표 1〉 지방자치법상 ‘사무’ 용어의 불명확성

자치법상 ‘사무’의 명칭		실 제 사 무
지방 사무	자치사무	지방자치단체의 사무(지방자치법 제9조제1항)
	관할구역의 자치사무	지방자치단체의 고유사무
	자치단체가 처리할 수 있는 사무	지방자치단체의 (고유/위임)사무 (동법 제9조제2항, 예시된 사무의 종류)
	법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무	단체위임사무(동법 제9조 제1항)
	시·도와 시·군·구에서 시행하는 국가사무	기관위임사무(동법 제102조, 제103조, 제104조)
국가 사무	국가사무	동법 제11조에 기본적으로 지방자치단체에 의한 사무처리가 제한되는 분야를 예시적으로 열거(국가사무의 판단근거와 기준)

자료 : 안영훈, 2009:153.



둘째, 지방자치법상 사무에 관한 규정방식의 통일성의 결여이다. 사무구분에 있어 지방자치법상의 법문표현과 그 규정방식에 있어서 명확성과 통일성이 결여되어 나타나고 있는데(지방자치법시행령: 지방자치단체의 종류별 사무들의 중복적 상황) 법령에서 「지방자치단체는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다면 그 사무는 고유사무에 해당하고, 「국가(또는 지방자치단체)가 ○○사무를 지방자치단체에 위임한다」라고 규정하였다면 이는 단체위임사무를 규정하는 것이다. 법률에서 「○○장관은 ○○사무를 수행하여야 한다」 또는 「○○을 하고자 하는 자는 「○○장관의 허가를 받아야 한다」라고 규정하고 「그 사무의 일부를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다」라고 규정한 후 시행령 등에서 위임된 사무의 범위를 규정하였다면 이는 기관위임사무에 해당하는 것으로 이해되기도 하지만 실제 법령을 보면 이러한 기관위임사무와 같은 입법례는 수없이 많지만 지방자치단체에만, 그것도 시군구·시도를 지칭하여 국가사무(중앙행정기관 및 특별지방행정기관)와 구별하여 규정한 사례는 많지 않은 실정이다.

시도사무에 대해서도 「시·도지사(또는 시장·군수·구청장)는 ○○사무를 수행하여야 한다」라고 규정하였다고 해도, 이 규정만으로 그 사무가 자치단체의 자치사무인지 아니면 국가사무로서의 기관위임사무인지 확실히 구분하지 못하고 있다. 이러한 이유는 본 규정만 보면 이를 자치사무로 보겠으나, 시·도지사, 시장·군수·구청장이 지방자치단체장의 지위와 국가의 일선행정기관장의 중복적 지위를 갖는 상황에서, 다른 법령 등의 예외 조항이 존재하고 또한 해석상 사무의 성질이 전국적 통일을 필요로 하면서 단체위임의 성격을 가질 수 있기 때문이다. 이러한 상황의 근본 원인은 바로 사무구분에 대한 법문표현이 모호하고 규정방식도 다양하여 판단하는 사람에 따라 다른 결과를 초래할 수 있게 하였기 때문이다(이것은 지방자치법상 자치사무와 위임사무의 표현이 다양하게 규정된 것에도 기인한다).

셋째, 광역과 기초간 사무배분의 불명확이다. 지방자치법 제10조는 시·도와 시·군·자치구 간의 사무배분 기준에 관하여 규정하고 있다. 우리나라는 중층 자치단체 구조를 취하고 있는데 주민들의 지근거리에서 복리에 관한 사무를 처리한다는 자치단체의 본질적 임무에 비추어 자치사무는 기초단체에 배분함이 원칙이며(기초단체 우선배분의 원칙) 광역단체의 사무 부여 기준을 위 조문 제1항 제1호 각목에 열거한 것이고 나머지는 기초에 배분하도록 하고 있다. 그러나 열거된 사무가 기초자치단체가 수행하는 사무와 상호 배타적이지 않기 때문에 사무구분의 명확성이 떨어지고 있다. 이로 인해 자치단체 간에 권한다툼이나 책임 전가 문제가 발생할 수 있다.

또한 단위 사무를 한 자치계층에 전적으로 배분하지 않고 이를 분할해 동시에 시·도와 시·군·자치구에 배분하여 두 자치계층 간에 권한과 책임이 불분명한 문제가 발생할 수 있으며, 지방자치법 시행령에 제시된 시·도 사무에는 보건교육 지도 감독(2. 주민복지 증진의 사무, 마의 2항)이, 시·군·자치구 사무에는 보건교육의 실시 및 지도·감독(2. 주민복지 증진의 사무, 마의 4항)으로 배분된 것이 그런 예에 해당한다(정일섭, 2010:197)

넷째, 자치단체 특성의 무시이다. 인구 50만 이상의 시나 자치구에 대한 사무배분에서는 예외가 적용되고 있

지만 지방자치단체의 행정적·재정적 능력, 산업구조의 특성, 인구 규모 등에 따른 특성을 반영하지 못하고 대체로 일괄적인 사무배분이 이루어지고 있다. 사무배분과 관련된 문제를 보면 인구 50만 이상인 시는 도에서 처리할 광역적 사무도 담당하도록 하였는데 도에 배분된 사무를 단지, 시의 규모가 크다는 이유만으로 시에서 처리하게 한다는 것은 도에 배분된 사무 중 기초단체에 주어야 할 사무가 포함되어 있다는 의미가 내재되어 있고, 자치구에 대한 사무배분의 특례가 법 제2조 제2항에 함축되어 있는데 자치권의 범위란 사무의 범위와 직결되기 때문이다. 자치구는 동일 생활권과 단일 공동체를 이루는 대도시에 설치되었기 때문에 독자적 사무처리가 적절하지 못한 경우가 있음. 이 점에서 자치구는 불완전한 자치단체로 볼 수 있다(조정찬, 2010: 512-153).

마지막으로 공동사무에 관한 기준의 결여이다. 지방자치법 제10조 제3항을 보면 하나의 사무를 기초와 광역 모두에게 배분하지 말 것을 규정하였다. 이는 사무처리에 있어 책임의 명확성 보장과 광역의 기

초에 대한 부당한 간섭 등을 고려한 것으로 부득이 양자 모두에게 부여한 사무를 공동사무라고 하는데 공동사무는 극히 예외적으로 규정되어야 하고 이 경우에도 양자의 권한과 책임 배분에 선을 그어 주어야 한다. 그러나 공동사무에 대한 명확한 실정법적 개념이 없다. 실무상 존재하고 있는 공동사무에 대하여 명확한 법적인 개념정의가 없어 성질이 다양한 사무가 혼재하는 근거가 된다(조정찬, 2010).

그러나 우리나라의 경우 공동으로 수행해야 할 필요성이 있는 사무가 실무적으로 존재해 있고 또 늘어나고 있지만, 이에 대응한 사무배분체계 및 이행방식 등이 제대로 구축되어 있지 않다고 할 수 있다. 이러한 원인은 지방자치단체간 협력제도의 다양화가 결여되어 있고(조합제도의 제도적 미비상태), 지방자치단체간 상호협약에 근거한 사무수행이 가능하도록 하는 ‘계약방식에 의한 사무처리’ 제도(협약제도 또는 사무수행에 관한 행정계약제도) 등도 갖추어져 있지 않기 때문이다(안영훈, 2008).







## 충청남도 사무배분의 원칙의 방향

충청남도와 시군간 사무배분의 배분기준은 첫째, 사무배분의 효율성과 민주성 조화이다. 규모의 경제, 통일적 처리 등 사무처리의 편의성 효율성 뿐만 아니라 주민 접근성 및 주민편익 증진 등 민주성을 고려한 사무 배분기준을 설정하여야 한다.

둘째, 지방의 자율성 강화 및 책임성 제고이다. 현지성·신속한 대응성이 강조되어 도는 도답게, 시군은 시군답게 일할 수 있는 실천과제를 발굴한다. 즉, 수행역량, 사무처리 빈도, 파급효과의 범위, 주민밀착 정도에 따라 광역은 광역으로 기초는 생활정부로 자기역할을 분명히 분담 할 수 있도록 배분기준을 정립하여야 한다.

이러한 일반적인 원칙하에 충청남도 사무배분의 추진방향은 다음과 같다.

첫째, 도의 사무 중 직접적으로 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지 할 수 있는 권한을 시·군에 최대한 이양함과 아울러 도와 시·군 간에 사무를 합리적으로 배분하기 위함으로 기본 목표로 도와 시·군간의 효율적 기능분담체제를 구축함으로써 행정의 생산성을 향상시키는 것이 우선이다.

둘째는 도와 시·군의 자율과 책임성이 있는 지방자치단체 나름의 다양성과 통합성이 조화되어 행정혁신으로 지방자치단체에 걸 맞는 지방자치단체의 역할을 모색하는 것이고, 마지막으로 주민에게 밀착된 행정서비스 제공으로 주민의 편익이 증진되는 것을 달성하고자 하는 목표로 하고 있다.

결국 추진방향은 사무기능을 권한과 책임이 일치

되도록 하는 것이며, 주민생활에 밀접한 사무는 가장 밀접한 시·군에 우선적으로 권한이양을 확대하며 시·군의 다양성을 고려하여 차등이양을 활성화하고 기능 이양에 따른 행·재정적 지원을 병행하는 등 사후관리를 강화하는 것이다.

일반적인 사무배분의 추진원칙에는 선 분권·후 보완의 원칙, 보충성의 원칙, 포괄성의 원칙, 차등이양의 원칙, 행·재정 병행의 원칙, 중복배제의 원칙이 있다. 먼저 과감하게 분권하여 기회를 주자 그리고 후에 미흡한 부분은 치유하자는 선 분권 후 보완의 원칙은 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰에 기반을 두고 있는데, 그동안 지방분권은 시민사회와 지방정부에 대한 회의적이고 부정적인 시각 때문에 원만하게 추진되지 못했다. 따라서 지방분권으로 인하여 다소간의 문제가 있는 경우에도 우선적으로 분권조치를 하고 시민사회와 지방정부가 분권의 부작용을 스스로 치유해나갈 수 있는 자정능력을 갖도록 보완해서 부작용을 해소한다는 방침인 것이다.

둘째, 보충성의 원칙이다. 민간이 처리할 수 있는 경우에 국가공동체가 관여해서는 안 되며, 가까운 지방정부가 처리할 수 있는 업무를 상급 지방정부나 중앙정부가 관여해서는 안 된다는 원칙으로, 인간 중심주의적인 국가구성 원리라고 볼 수 있다.

셋째, 포괄성의 원칙은 개별적인 단위사무를 이양했던 방식에서 초래되었던 단편성과 중앙-지방간 연계성 부족 등의 문제점을 보완하기 위한 것으로, 지방분권을 추진하는 전략으로써 분권의 유발효과가 큰 과제를 선도과제로 설정해서 우선적으로 추진한다는 것이다. 이에 속하는 것으로 경찰분권화, 지방교육행정체제 개편, 특별지방행정기관 정비 등을 들

수 있으며, 특히 재정분권을 분권정책의 핵심전략으로 삼고 있다.

넷째, 차등이양의 원칙으로 권한배분을 전국 획일적으로 동일하게 실시하지 않고 지역의 여건과 능력을 최대한으로 고려하여 지방자치단체의 의사를 존중, 권한을 차등적으로 이양하는 것을 말하며,

다섯째 행·재정지원 병행의 원칙으로 행정권한을 행사하는 데에는 인력은 물론 재정적 부담을 반드시 수반하게 됨으로 권한배분과 인력·재원의 배분이 동시에 이루어지도록 함으로써 실질적인 권한행사가 가능하도록 조치하는 것을 지칭한다.

마지막으로 중복배제의 원칙은 국가와 지자체간 또는 지자체 상호간의 사무를 주민의 편익증진, 집행효과 등을 고려하여 중복되지 않도록 배분하는 원칙이다.

이러한 원칙을 근거로 사무배분 기준(안)을 제시하면 다음과 같다.

도사무의 경우 지방자치법상 및 지방자치법시행령에서 제시하고 있는 기준을 중심으로 선행연구 및 이론적이고 경험적인 근거를 바탕으로 하여 10개 기준을 설정하였다.

① 시·도 관할의 시·군·구간 연락·조정·통합·평가 등에 관한 사무, ② 효율적 운영 관리를 위해 광역적 규모하에서 처리하는 것이 적절한 사무(2개 이상 시군구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무), 지방하천 수계관리, 광역상수원 관리 등, ③ 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성이 요구되는 사무, 구제역 검사, 수질 대기의 오염정도 측정 등, ④ 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무구조 및 응급처치에 관한 교육 등, ⑤ 도단위를 대상으로 하는 정책결정 혹은 집행적 사무, ⑥ 시군구의 사무적 통일





성이 필요한 사무, ⑦ 파급효과가 광범위하나 파급 범위가 지역적으로 한정되는 사무, 환경오염, 오폐수처리, 대중교통, 도시계획, 재개발, 지방도로 건설 등, ⑧ 주민 대응성 측면에서 시도가 행·재정적으로 지원이 필요한 사무, ⑨ 행정처리 결과가 2개 이상 시군구에 영향을 미치는 사무, ⑩ 시도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 등이다. 시군구 사무 역시 지방자치법상 기준(1개, 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준)) 및 지방자치법시행령상의 기준을 중심으로 7개 기준을 제시한다.

① 국가 또는 시·도차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무(주거환경 개선사업, 경관계획의 수립, 문화 관광 분야 해설사 선발 관리 등), ② 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무(어린이놀이시설 안전진단 실시·사고 보고의무 및 사고조사 등) ③ 사무처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무(소규모 토석채취 허가, 농로포장, 용 배수로 정비 등), ④ 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무(석유제품 판매업자 등의 공표, 병든 가축의 신고 수리 등), ⑤ 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무(보충성, 주민편익증진과 경제적이고 효율적인 사무), ⑥ 파급효과가 특정지역에 한정적인 사무(공원관리, 도서관관리, 배수시설, 시내도로 관리 등), ⑦ 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 등이다.

## 결론

도-시군간 바람직한 기능 재정립을 통해 「도는 도답게, 시·군은 시·군답게」 자기 주도적으로 일할 수 있는 행정환경을 조성할 수 있다. 지금까지의 기존의 선행연구 및 법령에서 제시하고 있는 사무배분기준을 토대로 지속가능한 충청남도과 시·군간의 사무배분의 기준(안)을 제시하였다. 이러한 사무배분에 의해 효과적으로 이양하기 위해서는 크게 2가지를 고려하여야 한다. 하나는 도와 시·군간의 공감대를 형성할 수 있는 협약 체결이며, 다른 하나는 사무이양에 대한 행·재정지원 방안이다.

즉, 행·재정 지원이 없이 지방이양을 할 경우 시군은 업무만 증가하게 되어, 오히려 기초자치단체가 지방이양 사무발굴에 소극적이고 부정적이 됨으로써 이양된 기능이 효과적으로 집행되지 못하던 것을 근본적으로 방지하는 것이 필요하기 때문이며, 이를 토대로 충청남도과 시·군이 함께 지역의 상생 발전에 크게 기여할 것으로 생각된다.

## 충남논단

### I

성 태 규

충남연구원  
선임연구위원

## 충남 국제교류 추진방향과 과제

지구화는 지방행정에 많은 변화를 초래하였다. 첫째 많은 물적, 인적 교류가 증대함에 따라 이전보다 지방행정의 새로운 분야가 추가되었다. 인적 교류가 증가하면서 문화 관광분야의 중요성이 증가하였고, 물적 교류의 증가로 인해 국제무역 및 투자 등 행정분야가 새롭게 추가되었다. 둘째, 지구화는 행정의 주체에도 영향을 주었다. 과거 공무원 주도의 지방행정은 지구화시대 행정수요를 감당할 수 없게 되었다. 지방행정에 시민, 기업 등 시민사회의 역할은 증대하여 거버넌스라는 행정패러다임이 자리를 잡게 되었다.

지구화로 인해 지방행정의 변화가 초래된 한 분야가 국제교류분야이다. 과거 중앙정부의 전유물이었던 국제교류는 지방분권과 더불어 이제는 지방정부도 교류의 주체가 되었다. 중앙정부의 국제교류가 외교와 안보의 차원에서 이루어지고 있다면, 지방정부간 교류는 주민과 더욱 밀접한 부문을 담당하고 있다. 그러나 우리나라 지방정부가 그동안 많은 지방정부간 교류를 추진하였으나, 아직 숫자로 나타나는 실적에 비하여 실질적인 측면에서는 의문의 여기가 있다.

이에 본고에서는 그간의 충남의 국제교류를 돌아보고, 향후의 활성화 방안을 모색하고자 한다. 이 방안은 단지 충남에만 해당되는 것이 아니고, 우리나라 지방자치단체 모두에 해당되는 문제이기도 하다.

## 충남의 국제교류 현황

충청남도는 2017년 현재 7개의 해외 지방정부와 자매결연을, 18개 지방정부와 우호협력을 체결하고 있다.

[표 1]은 2015년 9월 기준 충청남도의 국제교류 현황을 보여 준다. 지방자치단체의 자매결연단체 교류의 분야는 일반 행정(주요 인사 방문 등), 행정시책,

경제통상, 농림·수산·환경, 문화·관광·체육, 공무원 연수, 청소년·기타 등으로 분류된다. 충남의 현재까지 국제교류는 주로 자매결연, 우호협력 단체를 중심으로 약 50%가 일반 행정부문에 편중되어, 그 실질성이 낮게 평가된다. 2015년에는 총 1,385회에 걸쳐 인원기준으로 17,754명의 교류를 추진하였으나, 그나마도 최근 3년 동안 감소 추세에 있다.

〈표 1〉 해외 자매결연 및 국제교류 현황(2015.9.30. 기준)

구분	단 체	체결일자	교류실적(횟수/인원)				
			~'12년	'13년	'14년	'15년	누계
합 계	25개 단체		1,220/16,470	70/670	71/466	24/148	1,385/17,754
자매결연 (7)	일본 구마모토현	83. 01. 22	490/9,172	15/232	6/98	4/39	515/9,541
	중국 허베이성	94. 10. 19	108/987	4/10	3/14	1/1	115/1,011
	러시아 아무르주	95. 06. 15	45/396	2/15	-	2/10	47/411
	호주 남호주주	99. 10. 12	32/316	1/1	1/1	2/16	35/319
	아르헨티나 미시오네스주	01. 05. 28	10/53	-	-	1/40	10/53
	폴란드 비엘코폴스카주	02. 04. 26	15/136	3/9	2/2	2/9	22/157
	중국 헤이룽장성	15. 01. 28	16/78	2/19	9/41	2/3	29/154
우호협력 (18)	중국 산둥성	95. 10. 31	43/329	1/100	1/4	2/6	46/473
	베네수엘라 볼리바르주	97. 03. 25	6/75	-	-	1/2	6/75
	러시아 레닌그라드주	00. 12. 13	26/185	1/6	1/7	2/6	28/198
	중국 옌벤조선족자치주	02. 04. 16	88/1,064	2/4	8/39	1/4	100/1,116
	베트남 롱안성	05. 06. 09	30/303	2/14	2/7	1/3	34/324
	중국 지린성	05. 09. 26	28/239	1/3	2/7	3/9	33/252
	중국 장쑤성	05. 09. 27	78/610	8/33	5/15		93/664
	일본 나라현	11. 10. 26	53/1,304	8/49	3/16		64/1,369
	캄보디아 씨엠립주	08. 06. 18	26/181	3/64	1/6		30/251
	중국 쓰촨성	08. 09. 05	25/194	-	5/18		30/212
	중국 상하이시	08. 11. 03	35/174	4/18	2/5		42/199
	브라질 상파울루주	09. 04. 06	9/56	1/1	-		10/57
	중국 랴오닝성	10. 11. 03	9/59	2/11	2/25		13/95
	러시아 크림자치공화국	12. 09. 17	3/18	-	-		3/18
	일본 시즈오카현	13. 04. 30	13/253	5/46	7/98		27/403
	중국 윈난성	13. 06. 05	-	4/34	4/42		9/80
	중국 칭하이성	14. 09. 01	3/68	-	2/7		6/78
	중국 귀저우성	14. 09. 04	-	-	2/6		5/15



## 충남 국제교류의 문제점

# 2

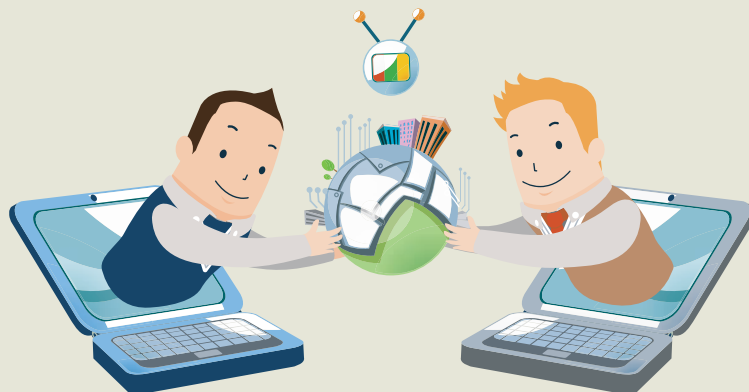
충남도가 국제교류를 추진하면서 안고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 국제교류를 추진하는 통합적인 체계가 미비하다. 국제교류는 관광, 농업·농촌, 통상·투자, 문화 등 다양한 분야에서 이루어지는데, 충남도 차원에서 이를 총괄하여 추진·조정하는 기능이 부족하다. 이에 따라 각 부문별 국제교류를 상호 연계하여 추진하는 것에 어려움이 있다.

둘째, 충남에는 도청 뿐만 아니라 도내 15개 시군을 아우르는 통합적인 국제교류 정보망이 부재하다. 국제교류를 추진하는 충남도와 15개 시군이 갖고 있는 해외 지방정부에 대한 정보, 그리고 해외 분야별 국제교류 수요 등에 관한 정보가 상호 공유되지 못하고 있다. 민간과의 교류와 참여도 부족하다. 나름대로 국제교류 정보를 갖고 있는 민간과의 연계도 미흡하여, 상호 정보를 이용하지 못하고 있다.

셋째, 교류 콘텐츠도 제한적이다. 우리나라 지방정부의 일반적 국제교류는 지방정부 주도의 정치·행정중심으로 이루어지고 있고, 이마저도 연수 등 일회적 행사가 주로 이루어지고 있다. 행정중심의 국제교류가 아직 경제통상·사회문화 부문으로 확산되는 정도가 미흡한 실정이다.

넷째, 지속적인 교류를 유지하는 데에도 어려움이 있다. 우리나라 지방정부의 경우 순환보직으로 인해 국제교류 담당 공무원이 장기간에 걸쳐 업무에 전념할 수 없다. 국제교류는 언어가 다른 국가의 상대자와의 교류이기 때문에 잦은 담당자 변경은 상대자가 있는 국제교류를 지속하는 데에 장애가 된다. 또한 담당 공무원의 교류 상대국 언어능력 부족도 교류를 지속하는 데에 어려움이 된다.





# 3

## 충남 국제교류의 기본방향

향후 국제교류를 추진하면서 충남과 시군에게 다음과 같은 방향을 제안하고자 한다.

첫째, 성급하지 말고 점진적으로 추진하여야 한다. 국제교류는 사람의 경우로 비교하면, 잘 모르는 상대와 연애 결혼하는 것이다. 연애과정에서 처음에는 상대방을 이해하기 쉽고 접근하기 쉬운 주제로 대화를 시작한다. 국제교류도 처음에 접근하기 쉬운 것부터, 서로가 합의하기 쉬운 분야와 주제로 교류와 협력을 시작할 필요가 있다. 일단 쉬운 분야에서의 교류와 협력이 성공적으로 이루어지면, 상호의 이해가 돈독하게 되고 서로에 대해 신뢰가 쌓여서, 다음 단계에서는 더 높은 분야의 교류와 협력으로 확산되게 될 것이다. 처음부터 많은 기대와 이익을 추구하기 보다는 점진적으로 장기적으로 교류를 추진하는 것이 중요하다. 장기적인 안목으로 서로의 정보교류가 많을수록 상호에 대한 이해와 믿음이 돈독해져 교류와 협력의 성공가능성은 높아지게 된다. 교류 초기에는 인적·문화교류 등 상호간에 쉽게 협력할 수 있는 분야에서 교류를 성공하고, 이를 바탕으로 상호 경제교류 등 보다 고차원적인 협력으로 확대하는 것이 바람직하다.

우리의 지방정부는 국제교류를 추진함에 있어 교류 시작단계부터 관광객 유치수, 해외투자 유치 금액, 지역 수출증가액 등 달성하기 어려운 목표를 갖고 추진한다. 우리 지방정부가 원하는 것을 상대국 지방정부도 똑같이 추구한다면, 국제교류는 성공하기 어렵다. 서로가 자기의 상품수출에만 몰두하고, 외국투자를 유치하려고만 한다면 교류는 성공적으로 이루어질 수 없다.

지방선거가 실시되고 민선 자치단체장이 선출되면서, 실적위주의 성급한 국제교류가 많아졌다. 민선 자치단체장은 임기내에 가시적인 국제교류 성과를 내려고 하기 때문에 우리나라 지방자치단체의 국제교류는 단시간에 성과를 내려고 추진하는 경우가 많다. 국제교류는 상호 신뢰를 바탕으로 진행되어야 하기 때문에 점진적으로 추진되어야 한다.

둘째, 여건에 맞는 실질적인 교류가 요구된다. 충남도는 현재 10개국의 지방정부와 자매결연·우호협력을 체결하고 있다. 아프리카와 오세아니아를 제외한 모든 대륙의 지방정부와 교류를 추진하고 있다. 많은 지방정부와 국제교

류를 추진하면서, 힘이 분산되어 실질적인 성과를 내기가 어렵다. 충남도는 중국의 2개 지방정부와 자매결연을, 10개 지방정부와는 우호협력을 맺고 있다. 자매결연을 맺고 있는 중국 허베이성 인구가 2010년 기준 7천2백만 명, 흑룡강성은 3천8백만 명이다. 2016년말 기준 209만 명 인구의 충남도가 이 2개 중국 지방정부하고만 실질적이고 활발한 국제교류를 추진해도, 충남도는 중국과 엄청난 국제교류 성과를 낼 수 있다.

지방정부의 국제교류에는 일반적으로 상호주의원칙을 적용하고 있다. 인적교류의 경우 상호 같은 수의 주민이 상호방문을 한다. 문화교류의 경우에도 마찬가지이다. 인구 209만 명의 충남이 인구 7천2백만 명의 허베이성과 실질적인 국제교류를 확대하는 것만으로도 충남의 재정적 여건이 충분하지 못할 수 있다. 교류대상 외국 지방정부가 많을수록 좋다는 과거의 과시적 국제교류는 '선택과 집중'에 의한 실질적인 국제교류로 전환될 필요가 있다.

셋째, 인도적 교류와 경제적 교류와의 병행 추진이다. 우리나라 지방정부는 주로 경제적 목적을 위해 국제교류를 추진한다. 국제교류를 추진하면 지역 생산품 수출, 외국인관광객 유치 등 경제적 성과를 일차적으로 생각한다. 교류상대방도 일반적으로 같은 목적을 갖고 교류를 추진한다. 이런 경제적 목적 일변도의 국제교류는 쉽게 이루어지기도 어렵고 장기간 지속되기도 어렵다. 지속적인 국제교류의 기반은 인간애(人間愛)이다. 대북한 교류협력사업에서도 인도주의적 교류협력사업을 무시할 수 없듯이, 지방정부의 국제교류협력도 인도적 측면을 고려해야 한다.

국제교류는 교류 상대방이 서로에 대한 상호신뢰가 형성되어야 한다. 상호신뢰가 형성되면, 향후 국제교류의 아이টে을 논의하기가 쉬워진다. 그런데 우리는 상호신뢰를 형성하기 전에 경제적 목적의 아이টে을 먼저 고려하는 우(遇)를 범하는 경우가 많다. '상대국으로부터 어떤 이익을 얻을 것인가'를 생각하기 이전에 '상대국과 어떤 이익을 공유할 것인가'를 고려해야 한다.

넷째, 추진체계를 정비해야 한다. 국제교류를 추진함에 있어 충남도와 시군은 미흡한 추진체계를 갖고 있다. 국제교류 담당자는 회사에서 거래를 열고, 거래처를 유지하는 담당자 역할을 해야 한다. 언어가 통하지 않고 수시로 바뀌는 영업사원을 지닌 회사와 거래를 하려는 상대방은 많지 않을 것이다. 또한 국제교류 담당자는 무엇보다도 새로운 사업을 개척하는 적극성, 활발한 대외적 대인교섭력, 풍부한 국제경험을 보유하여야 한다. 이런 자질을 지닌 담당자가 오랜 시간 상대 지방정부 담당자와 인적 교류를 통해 신뢰관계를 형성할 수 있는 추진체계를 구축할 필요가 있다.

국제교류 담당자의 국제경험과 국제정보를 상호 공유할 수 있는 연계체계도 요구된다. 충남도와 시군 국제교류 담당자가 상호 국제정보를 공유할 수 있는 협의체계를 구축할 필요가 있다.





# 4

## 정책제언

지구화가 확대됨에 따라 지방정부의 국제교류의 필요성은 더욱 확대되고 있다. 지금까지 충남을 포함한 우리나라 지방정부의 국제교류는 근시안적으로 실질적인 교류보다는 과시적 교류에 치우친 면이 있다. 이는 많은 대학과 기관이 성과도 없이 상호연구협력을 체결하는 것과 마찬가지이다.

과거를 반성하고 실질적인 국제교류를 확대하기 위해서는 첫째, 쉬운 분야부터 점진적으로 국제교류를 장기적으로 추진해야 하며, 둘째, 교류 상대방이 다다익선이라는 기존의 관점에서 벗어나 지방정부의 인구·재정적 여건 등을 고려하여 실질적으로 교류를 할 수 있도록 '선택과 집중' 원칙으로 교류 상대방을 선택할 필요가 있으며, 셋째 경제적 동기만을 고려하지 말고 인도적 입장을 고려하여 장기적인 관점에서 상호신뢰를 구축해야 하며, 넷째, 추진체계를 정비할 필요가 있다.



충남마을기행 . . 일곱 빛깔로 어우러진 태안 갈두천마을

## 일곱 빛깔로 어우러진 태안 갈두천마을

정 봉 희

충남연구원  
홍보팀장

쫄의 머리와 같이 강한 생명력으로  
마을의 안녕과 평온을 간직한 마을.  
철마산 중턱의 발원지에서 시작되어  
태안 원북면 장대1·2리, 양산1·2리,  
대기1·2리, 청산2리 등 7개 마을을  
굽이굽이 어루만지고 있는 갈두천.  
바다와 만나는 곳에 자리잡은  
선돌바위로 이어지는 물길따라  
알콩달콩 살아가고 있는 곳이 바로  
갈두천마을권역(이하 '갈두천마을')이다.





01 갈두천마을에 걸린 권역 안내도  
02 갈두천마을 박원철 위원장

충남 태안에 자리잡은 갈두천마을은 지난 2008년부터 잠곡프로젝트를 기점으로 2013년부터 본격적으로 마을기업을 시작하게 되었다. 각자 따로 놀던 7개 마을을 하나로 묶어 권역사업으로 발전시킨 것이다. 일곱 빛깔 마을이 하나의 공동체가 된 것.

2016년도에 농림부 주관 ICT창조마을로 선정되어 마을 각 체험장과 주요 명소에 CCTV와 비콘(위치정보를 주고받을 수 있는 신호 전달 기기)을 설치했다고 한다. 언급했다시피 갈두천권역은 7개 행정리의 각종 관광자원이 흩어져 있는 단점이 있다. 이를 보완하기 위해 비콘을 활용한 마을관광 안내 시스템 및 안전 모니터링 시스템을 도입했고, 이를 통해 서비스 도입 전 대비 방문객 수가 약 20% 증가한 것으로 나타났다.

이런 다양한 마을사업을 추진하면서 분위기도 한층 바뀌었다고. 방문객이 증가하면서 도농교류가 활

발해지고, 노인이 대부분인 마을에 귀농·귀촌이 늘어나면서 마을의 활력이 높아졌다는 것이다. 필자가 가장 눈여겨봤던 이 마을의 ‘농어촌 인성학교’는 청소년 인성함양과 농촌 활성화를 위해 추진하고 있는 정부지원 교육사업으로 현재까지 태안에서는 갈두천 마을 한 곳만 지정받아 운영(충남에 13곳 지정)되고 있다.

필자가 마을을 직접 찾아가 만난 박원철 마을위원장은 인터뷰 내내 환하게 웃으며 즐거워했다. 한 마디로 하는 일이 재미있다고 말한다. 정작 본인을 귀농 1세대로 칭한 박 위원장은 21년째 이 마을에서 농사를 짓고 있다고 했다.

제일 먼저 들렀던 마을 커뮤니티센터는 여기가 농촌마을건물이 맞는지 의심이 들 정도였다. 회의장, 단체교육장 및 숙박, 식사 등을 동시에 진행할 수 있는 다목적 공간이었다. 박 위원장은 “물론 방문객들이 찾아오면 편하게 지내다 갈 수 있어서 좋기도 하지만, 마을 주민들이 모여 이야기 나누고 취미생활도 함께 할 수 있어서 더욱 맘에 든다”고 했다.



충남마을기행 . . 일곱 빛깔로 어우러진 태안 갈두천마을



03 갈두천권역 커뮤니티센터와 주변 광경



센터 2층으로 올라가보니 회의장인데 무대도 있고 낮익은 악기들이 세팅되어 있는 게 아닌가. 박 위원장은 “이 마을의 자랑중의 하나가 바로 마을 주민들이 결성한 어울림밴드”라고 소개했다. 3년 전부터 밴드를 만들어 연습하고 있는데, 현재는 남자 6명, 여자 6명 등 총 12명이 멤버로 활동 중이다. 지역 축제나 행사에 요청이 오면 한달음에 달려가 연주와 노래로 봉사하고 있다고 한다.

말이 나온 김에 이 마을의 주요 체험프로그램을 살펴보면, 먼저 활쏘기체험장이 운영되고 있다. 이곳은 조선 태종임금이 수렵했던 곳으로 기록되어 있다. 가장 긴 거리가 150m나 된다고. 산을 깎아서 만들었더니 위에서부터 테굴테굴 굴러 내려오기도 한단다.

그리고 직접 만들어먹는 두부 맛이 일품이란단다. 이 마을 중 ‘큰 터’라는 뜻의 대기리는 종자 콩 단지인 만큼 우수한 품질의 콩이 생산되는 곳. 콩이 매우 유명해서 그런지 두부 판매로도 꽤 많은 수익을 올리고 있다.

또한, 이 마을은 바닷가와도 인접해있어 다양한 갯벌체험도 준비되어 있다. 갯벌까지는 자전거를 타고 이동하며 마을의 정취를 온몸으로 느낄 수 있도록 신경 썼다고 한다.

무엇보다 최대 200명까지 수용 가능한 숙박시설이 갖춰져 있기 때문에 방문객은 물론, 농촌봉사활동을 원하는 대학생들이 편하게 다녀갈 수 있다는 장점이 있다.

이런 체험프로그램은 갈두천마을의 가장 큰 특색 중의 하나인 ‘농어촌 인성학교’ 와도 연계되어 있다. 2015년도부터 본격 운영된 이 사업은 자연과 농촌의 소중한 가치를 알리는 역할을 맡고 있다. 자율학기제 시행에 따라 중2학생을 대상으로 한 다양한 진로체험프로그램은 물론 체험프로그램을 운영하고 있다. 체험 일정은 사정에 따라 당일코스부터 1박, 2박 코스로 구분된다. 한 가지 특색이 있다면 이 사업에 참여하는 강사진들이 바로 마을 주민이라는 사실이다. 현재 총12명의 주민이 체험지도사 또는 인성지도사 자격증을 취득해 프로그램을 전문적으로 진행하고 있다.

〈주요 체험프로그램 현황〉

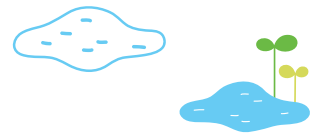
시기	주요 체험 프로그램명	
연 중	생태체험	하천 · 바다생태 관찰(미꾸라지 · 맛 · 게)
연 중		곤충류 · 야생화 관찰(반딧불이 · 들꽃류)
연 중		짚풀공예 체험(이엉엮기 · 새끼줄꼬기)
연 중	문화체험	활쏘기 · 전통놀이
연 중		민속놀이 즐기기(제기차기 · 비석치기)
연 중		염색체험, 서각공예
연 중	음식체험	떡볶이 · 김정콩찰싹케이크 만들기
연 중		마늘탕수육 · 오이피클 만들기
연 중		두부 · 메주 · 청국장 만들기
5월	농사체험	모내기 · 우렁이 넣기 체험
6월		육쪽마늘 · 감자 캐기 체험
7~11월		옥수수 · 과일 따기(블루베리 · 복숭아)
9~11월		벼베기 · 고구마 캐기 체험





- 04 활쏘기 체험 모습과 체험장 설명중인 박 위원장
- 05 자전거 타기 및 갯벌 체험 모습
- 06 군고구마 체험
- 07 갯벌체험장인 청산2리 앞바다에 있는 선돌
- 08 천리포 수목원
- 09 만리포 해수욕장
- (4~7번 사진 - 갈두천마을 제공)





박 위원장은 “지난해 우리 마을에 약5000명의 체험객이 방문했고, 체험과 특산물 판매 등으로 약 1억 5000만원의 매출을 올렸다”면서 “주로 가족 단위의 방문객이 가장 많고, 어린이집이나 유치원, 초중학교 학생들이 다음을 차지한다”고 말했다.

그러면서 “매출이 높은 편은 아니지만 점점 소득 수준이 올라가고 있다”며 “그렇다고 이 자체가 목적이 될 수 없다. 이를 통해 마을의 활력을 찾고 젊은 사람들이 살고 싶어하는 마을로 발전했으면 하는 것이 목표”라고 했다.

어쩌면 이 목표가 실현되고 있는지도 모른다. 청산 2리의 경우 귀농귀촌자가 전체 마을 주민의 3분의 1을 차지한다고 하니 말이다. 그리고 폐교 위기에 있던 대기초등학교 역시 마을 주민들과 향우회가 힘을 모아 살려내는 등 마을을 사랑하고 아끼는 마음을 엿볼 수 있었다.

참! 갈두천마을에 방문했다면 주변을 둘러봐도 좋다. 20~30분 근처에 신두리사구과 두웅습지 등을 묶어도 좋다. 이날 필자는 만리포해수욕장과 천리포수목원을 묶어 다녀왔다.

최근에는 농림축산식품부 등이 선정한 겨울 농촌 관광코스 9개 중 하나인 “안면도자연휴양림→꽃지해수욕장→불빛축제→몽산포항→갈두천마을”이 인기였다.

태안에 많은 체험마을들이 운영되고 있지만, 갈두천마을은 태안의 또 다른 색깔을 맛볼 수 있는 곳이였다. 갈두천마을에 들러 따뜻하고 향긋한 봄 향기가득 담아오길~~~





## 여우를 닮은 섬, 호도

### 이 재 언

국립목포대학교 도서관화연구원  
연구원

호도는 충남 보령시 오천면 녹도리에 딸린 섬이다. 보령 대천항에서 22.5km 떨어진 곳으로 녹도와는 4km, 삼시도에서는 6km 가량 떨어져 있다. 섬 지형이 여우처럼 생겼다 해서 호도라고 부른다.



대천항에서 하루에 두 차례 운항하는 ‘웨스트프론티어’를 타면 50분 만에 호도에 도착한다.



01 호도선착장

호도선착장은 섬의 북쪽에 위치해있다. 반 다이아몬드형의 계류장 안으로 들어가면 방파제가 제법 넓은 편으로 이층 계단으로 되어있다. 방파제에서 나오면 왼쪽에 녹색의 승선장이 있다. 호도여객선대기소다. 이쪽 방파제는 방파제라기보다 물양장에 가깝다. 이 주변에 각종 어구들이 널려있다. 이 섬의 어업 능력을 확연히 보여주는 현상이다. 이어 물양장. 물양장에서 앞에 보이는 높은 곳에 있는 집이 해양경찰 파출소.

호도에 도착하면 여러 대의 손수레가 줄을 서고 있는 풍경을 볼 수 있다. 민박집의 상호와 전화번호를 달고 호도 섬에 찾아온 손님을 기다린다.

해안가에 자리잡은 60여 민가는 현대식 주택으로 민박을 전문으로 하고 있다.

이 섬은 크기가 작아서 자동차가 다닐 수 있는 길이 만들어져 있지 않다. 자동차는 발전소 소속 한 대 뿐. 필요한 물품들을 실어 나르기 위해 들어와 있고 차가 필요 없는 작은 섬이다. 그래서 자전거와 오토

바이 리어카가 주요 교통수단이며 20분이면 동네 한 바퀴를 돌아 볼 수 있는 섬마을이다.

마을 입구 쪽에 ‘호도양식장 CCTV’라고 크게 쓰인 건물이 보인다. 어촌계 복지회관이다. 여기서 길은 해안도로로 왼쪽으로 이어진다. 이 앞에 계류장에는 작은 계류장이 하나 더 있다. 접계류장인 셈이다. 해안길은 돌을 깔아놓은 길이다. 중간 지점에 바닷가 쪽으로 팔각정자 쉼터가 있고 안쪽으로는 현대식 건물인 마을회관이 있다. 붉은 벽돌로 만들어진 3층 규모의 건물이다. 박석길은 계류장을 끼고 반원형으로 이어진다. 이곳 마을은 거의 밀집된 형태다. 마을 뒤 편으로 논과 밭이 있다.



02 호도 분교장

해안길을 따라 동쪽으로 계속 가면 시멘트 포장길이 나온다. 오른쪽은 잡초가 많은 임야지대이고 왼쪽은 나즈막한 산을 끼고 있다. 안으로 들어가면 왼쪽에 닭을 키우는 양계장이 있고 계속 가면 건물이 한 채 있고 그 앞으로 학교환경위생정화지역임을 알리는 안내판이 세워져 있다. 그 옆으로 교문이 있다. 오른쪽 기둥에는 ‘호도길 81번’ 주소판과 함께 ‘청파초

등학교 호도분교장' 명패가 부착되어 있다. 교문을 들어서면 넓은 잔디밭의 운동장이 있고 교문 옆에는 몇 대의 자전거가 옆으로 놓여져 있다. 아마도 학생들이 타고 온 자전거일 것이다. 그리고 반대쪽에는 로타리클럽과의 자매결연비가 세워져 있다.

학교 가는 길목 옆으로 길이 있다. 이 길로 가면 보건진료소가 나오고 더 가면 해수욕장으로 이르는 길로 역시 돌을 박은 박석길이다. 보건진료소 주위는 임야이고 집들은 없다.

### 유명한 호도 해수욕장



03 호도 해수욕장

호도와 외연도는 문화체육관광부가 '가고싶은 섬' 1위로 선정했던 곳이기도 하다. 호도가 이렇게 관광의 섬으로 변한 것은 일출과 일몰을 다 볼 수 있는 장점을 가지고 있다.

섬의 동남쪽에 위치한 넓은 모래 해변인 호도해수욕장. 규사로 이뤄진 해수욕장이다. 동해 못지않게 맑고 푸른 바다와 '은모래 해수욕장' 등 피서지로서 갖춰야 할 조건들을 두루 갖춘 매력적인 곳. 좌우로 조각작품같은 기암괴석이 둘러싸여 있고 해수의 온

도는 22~26도다. 자갈밭이 있으며 활처럼 휘어진 1.5km의 은백색 해변이 펼쳐져 있어 포근한 느낌을 갖게 한다. 해수욕장의 길이와 폭은 300×100m이고 수심은 1~3m이다. 모래가 유리의 원료인 규사로 이루어져 있어 밤에도 밟으면 발자국이 하얗게 반짝거린다. 백사장 뒤로는 길게 소나무 숲이 늘어서 있다. 뜨거운 햇빛을 피할 수 있어 휴식처나 야영지로 안성맞춤이다. 여기서 앞을 보면 주변에 섬들이 참으로 많다. 호도는 이 해수욕장 때문에 대부분 민박집을 운영하면서 많은 경제적인 도움을 얻고 있다.

관광지 뿐만 아니라 어디든지 마찬가지로 호도도 이미 좋은 땅은 외지인들이 차지하고 있다.

깨끗하고 현대식 주택을 만들어서 민박을 하고 있기 때문에 입 소문이 나서 많이 찾아온다고 한다. 호도에 만약 해수욕장이 없었다면 바로 이웃 섬 녹도처럼 그냥 평범한 섬으로 남아 외롭게 살아가야 할 텐데 해수욕장 때문에 부가가치를 많이 누린 섬이다. 그래서 이 해수욕장에게 고맙다고 절을 해야 할지도 모르겠다.

주수입원은 해산물 어업과 채취이지만 단 1명의 관광객이라도 호도섬으로 유치하여 수입을 올리기 위해 애를 쓰면서 경쟁적으로 민박을 하고 있는 것이 분명했다. 예전에는 별로 알려지지 않았지만 워낙 해수욕장이 아름다워서 꼭 여름 휴가철이 아니어도 주중에도 많이 들어와서 즐기는 것은 먼 섬 외연도와 대천항의 중간에 위치한 덕분이다. 그리고 풍성한 먹거리 때문이다. 호도 최고의 장점은 청정 해역으로 봄에는 해삼과 개불이 많이 나오고, 가을에는 전복과 낙지와 우럭, 광어, 꽃게, 간재미도 잘 잡힌다. 갯바



04 해초를 채취하는 모습

위 낚시도 그만이어서 인기가 있다. 봄이 되면 산에서 나오는 취나물, 쑥, 고사리, 달래가 지천이다.

호도 해수욕장 끝으로 걸어간다. 왼쪽으로 섬의 북쪽 지점에 해당되는 해안 끝자락에 낮은 산이 있는데 그곳에는 산책로가 조성되어 있다. 양쪽에 밧줄로 난간을 만들고 나무를 박아 만든 계단길이다. 여기서 왼쪽으로 길이 있는데 학교로 이어지는 길이다. 여기서 해수욕장 반대쪽 끝을 보니 해수욕장이 휘어진 활처럼 보인다. 이 주위로는 나무가 거의 없는 임야지만 중간지점부터는 뒤로 나무들이 있어 방사림 역할을 하고 있다. 모래 해변 뒤 시멘트로 만든 길을 따라 계속 걷는다. 오른쪽 임야인 나대지에는 잡초들과 함께 모래밭이 되어버렸다. 이곳 해수욕장은 특별한 시설이 있는 것은 아니다. 모래 위에는 천막을 씌울 수 있는 철제 기둥만 있고 그 외는 아무 것도 없는 모래 그 자체다. 그나마 일부에 돌로 된 의자와 함께 화장실 그리고 운동시설 등의 휴식공간이 있을 뿐. 시멘트로 된 이 길은 사람들이 다니도록 한 것도 있지만 경운기 같은 것들을 위한 것이기도 하다. 어느 정도 가면 오른쪽으로 비포장도로가 나 있는데 이곳은 재활용 쓰레기장으로 가는 길이자 산으로 가는 길이다.

해수욕장 오른쪽으로 갈수록 끝자락에는 모래가 굽어지고 갯벌이 드러난다. 이어 오른쪽 끝 갯바위 지역이 있다. 여기서 방향은 서쪽으로 이어지는데 길을 툭 튀어나온 부분을 깎아내 길을 만들었다. 안내도에 의하면 '깡녀굴', '진달래굴'이라고 표시되어 있는 지점이다. 여기서 해수욕장 끝에서 오른쪽으로 보이는 길게 생긴 섬이 삼시도이다. 그리고 정면에 보이는 섬이 추도라는 작은 섬. 이곳에서 서쪽으로 이어지는 해변은 자갈해변이다. 해수욕장의 성격이 달라지는 것이다. 크기도 그렇게 큰 편도 아니다.

이 앞으로도 섬이 몇 개 보인다. 여기서 왼쪽에 보이는 상대적으로 큰 섬이 녹도다. 외연도를 출발한 여객선이 이 녹도를 거쳐 호도에 닿는다. 호도에는 작은 해변이 두 개 더 있다. 그리고 안내도에 따르면 이 해변을 따라 계속 가면 특이한 바위들이 몇 개 있다. 여기서 조금 더 가면 오른쪽으로 산책로로 이어지는 길이 있다. 이 길로 해서 들어가면 산책로 입구이자 마을로 가는 길이다. 이어 합류지점이 나타난다. 직진은 마을로 가는 길이고 왼쪽 유턴을 하면 산책로다. 옆에 호도산책로 안내도가 있다.

### 호도의 산책로를 따라서

보령시는 호도를 비롯해 녹도, 삼시도, 장고도 등 4개 섬에 산책로를 조성했다.

호도는 선착장-민박마을-해수욕장-해수욕장 끝-산길-몽돌해수욕장 솔 숲길-쓰레기처리장-민박마을-선착장으로 이어지는 총 4km 1시간 30분 정도의 적당한 거리이다.

호도에는 호도해수욕장에서 소나무 숲길로 이루어



진 야산의 능선을 따라 호도 본섬 뒤편 해식작용으로 인해 형성된 해안가의 절벽 인근까지 1.2km의 산책로를 조성했다. 산책로는 마을의 반대쪽으로 이어져 있었다. 두 개의 바다전망대가 있지만 아래에 있는 바다전망대에서 북쪽을 바라보면 작은 섬이 있는데 '명덕도'라는 섬이다. 객선을 타고 선착장으로 오다보면 오른쪽에 보이는 그 섬이다. 이 전망대에서 바다를 바라보니 아래에 해변이 있는데 이 해변이 몽돌해변이다.

마을 끝자락에 해당하는 지점에 교회와 함께 그 뒤로 발전소가 있다. 호도에는 농경지가 이곳과 해수욕장 뒤편의 농경지가 전부다. 발전소 가는 길목 입구에서 갈림길이 나타나 마을 골목길로 들어선다. 손수레 하나 들어서면 딱인 골목길로 들어서면 좌우로 집들로 가는 길인데 여기저기 민박집들이 대부분이다. 이 길로 해서 나가면 바로 마을회관 앞. 이 섬의 중심지다. 이 옆으로 매표소가 있다.

### 호도에 정착한 제주 해녀들

대천의 호도라는 조그만 섬에는 제주도 해녀들이 20명 정도 물질 원정을 왔다가 호도 총각들과 눈이 맞아서 주저앉아 지금까지 가정을 꾸리고 사는 재미 있는 역사가 있다. 호도뿐만 아니라 바로 이웃섬인 녹도와 외연도, 장고도 등에 몇 명씩 있지만 호도처럼 많은 섬은 없다.

제주도 해녀들이 그렇게 많이 호도에 정착한 것은 나름대로 다 이유가 있었을 것이다. 혹시 제주도와 가까운 남해안은 그래도 이해가 가는데 멀어도 한참이나 멀고 먼 충남 대천의 호도까지 제주 해녀들이

원정을 와서 물질을 하다가 정착했다는 것은 연구 대상이 되고도 남는다. 역설적인 표현이지만 1960년대 당시, 배고프고 가난하여 달리 선택의 여지가 없이 제주 여자들은 바다로 나가 물질을 해야 했다. 그 당시 제주도 풍습은 여자들이 모든 힘든 일을 모두 맡아 했다.

여자들이 물질을 하는 가장 큰 이유는 수입이 좋았기 때문이다. 미신 때문에 여자들은 배도 태워주지 않고, 그래서 고기잡이도 못하고 그 당시 다른 것으로 수입을 올릴 수 없었기 때문이었다.

해산물이 풍성한 바다에 나가면 돈 벌이가 되는데 누가 말려도 자연스럽게 물질을 할 수 밖에 없는 환경으로 만들었다. 바닷 속에는 전복, 소라, 해삼, 오분자기 등등 정말 많다.

제주도 해녀들이 너무 많아서 자원이 점점 줄어들었고, 일본의 통통배와 잠수기가 제주 바다에 등장하는 바람에 더 많은 수입을 올리기 위해 육지 해안과 육지의 섬으로 동력선을 타고 원정을 떠났다.

제주 속담에 '아이를 낳고 삼일 후면 몸조리할 겨를도 없이 바다로 뛰어 든다'는 말이 있다. 바다에 나가 물질을 하지 않으면 농토는 부족하고, 자녀들 교육을 시켜야 하는데 생계가 막막해서 그런 것이다. 지금은 대부분 해녀들이 장시간 물질을 하다 걸린 잠수병 때문에 머리가 늘 아파 아스피린을 달고 산단다.

여자라고 천대하고 학교도 보내지 않고 바다로 내몰리던 시절에 제주도에서 호도로 원정 온 30여명의 해녀 중에서 20명이 정착한 것은 여러 가지 조건이 맞았기 때문인 것 같다. 호도는 먼 바다에 떠 있는 섬



이기에 해산물이 풍부하고 아름다운 해수욕장과 적당한 크기의 섬, 인심이 좋은 좋고 마음씨 고운 충청도 사람들의 특유 기질과 서로 맞아 떨어진 것 같다.

제주도와 이동 거리가 멀지만 여기에서 기지를 만 들고 다시 주위에 있는 녹도와 외연도 장고도 등 원정을 가서 해산물을 채취하는데 안성맞춤이었다. 이

것은 제주 해녀의 문화 이동을 상징적으로 보여주는 중요한 자료이다. 호도 뿐만 아니라 전국적으로 제주 해녀들이 섬에 정착한 것은 텃세가 심한 육지의 해안가 마을 보다 같은 섬이란 호감과 바다 자원이 많아서 그랬다.



05 호도 제주 해녀 1호 현여생(70, 왼쪽), 남편 최상신(76)

# 한 달 살이 여행이 아닌 삶을 배우다 - 사이판 한 달 살기 -



김소라<sup>1)</sup>

작가

짧은 여행이 아닌 한 달 간 살아보는 여행.  
여전히 '제주 한 달 살이' 열풍은 식을 줄 모른다.  
가수 이효리처럼 아예 제주로 삶의 터전을 옮길 수는 없지만  
한 달 간의 여행으로 다른 삶을 체험해 볼 수 있다.

1) '맛있는 독서토론 레시피', '엄마의 그림책', '그림책은 재밌다' 등 세 권의 책을 썼고, 글쓰기와 토론 강의를 하고 있다

짧은 여행이 아닌 한 달 간 살아보는 여행. 여전히 '제주 한 달 살이' 열풍은 식을 줄 모른다. 가수 이효리처럼 아예 제주로 삶의 터전을 옮길 수는 없지만 한 달 간의 여행으로 다른 삶을 체험해 볼 수 있다.

처음에는 유행따라 번지는 제주도 한 달 살기를 계획했다. 매일 매일 바다를 보는 삶. 어슬렁어슬렁 산책하다가 동네 카페에서 느긋하게 커피를 마시는 삶. 시장에서 사온 싱싱한 바다 먹거리로 음식을 만들어 나누어 먹는 제주식 키포크 라이프. 그런데 방이 없단다. 그 많은 '한 달 살이 달방'이 연초에 예약이 끝났을 정도다. 방학 시즌 월세는 무려 150만원 가까이 된다.

그렇다면 시야를 좀 더 넓혀보면 어떨까? 사실상 '한 달 살이'는 세계 곳곳 어디서나 가능한 일 아닌가. 한 달 살아보고 싶은 지역은 아마 느낌과 여유가 있고 정겨운 곳이면 좋겠다. 너무 뻥뻥한 고층빌딩의 대도시는 싫다. 비행시간이 길어서 지치는 곳도 싫다. 겨울에 가려하니 이왕이면 따뜻하면 좋겠다. 영어권 국가이면서 제주도의 10분의 1정도로 작은 섬. 나의 머릿속에 떠오른 곳은 바로 사이판이었다.

작년에도 한 번 가보았던 사이판은 매일 매일 똑같은 바다를 보아도 지루하지 않은 곳이었다. 해변에서 하루종일 있어도 시간 가는 줄 모를 만큼 청정한 아름다움에 눈이 호강하는 곳. 황사 낀 답답한 공기를 완전히 잊을 수 있는 눈부신 곳이다. 사이판 한 달 살이! 갑자기 마음은 설레고 머릿속은 분주해진다. 그냥 무조건 go!





“우리 동네 크기만한 작은 크기의 섬인데 뭐 볼 게 있냐고?”

하루면 다 돌아볼만큼

코딱지만한 섬이라면서 한 달이나 살겠다고?”

하지만 사이판을 몰라서 하는 소리. 한국의 80년대 조금은 낡고 허름한 분위기도 좋다. 건물은 오래되었을지 모르지만 말끔한 느낌이다. 하늘과 바다는 푸르게 빛이 나고 매일 반짝임이 남다르다. 마이크로비치, 파우파우비치, 슈가덕비치, 래더비치, 오비안비치, 탱크비치, 마린비치, 라우라우비치, 마나가하 섬 등 매일 비치투어만 해도 한 달이 모자랄 판이다. 특히 안전한 지역이라는 점이 매력적. 교통사고나 범죄율이 높지 않고 치안이 좋다.

사실 사이판은 전쟁의 아픔과 상처가 얼룩진 곳이다. 사이판의 북쪽 마피산 부근에는 '한국인 위령 평화탑'이 세워져 있다. 제2차 세계대전 당시 일본에 의해 강제 징용, 징병, 위안부로 끌려온 한국인들이 수 천 명이었다. 곳곳에 전쟁의 상흔이 남아 있다. 1944년 6월 15일 미군의 사이판 상륙 이후 북쪽으로 쫓기던 일본군 사령부가 최후까지 저항하던 진지에는 미군의 폭격으로 생긴 커다란 구멍, 탱크, 포 등의 각종 무기들을 볼 수 있다.



그렇지만 사이판은 과거나 지금이나 자연이 한결같다. 파괴와 변화보다는 자연 그대로를 사랑한다. 대한민국 같으면 집 앞의 도로가 개발되고 빌딩이 들어선다면 땅값 올라 좋아한다. 하지만 이곳은 시끄럽게 개발되어 무언가 들어서는 것을 싫어한다. 주말이면 한가롭게 가족들과 바닷가에서 놀고, 바비큐를 하면서 먹고 마시는 일상을 보낸다. 급할 것 없고 욕심 낼 것 없다. 원주민인 차모르족은 모계사회의 전통을 이어나가며 온화하고 느긋하다.

한 달 살기 여행을 시작하기 위해 저렴한 게스트하우스를 찾는 게 관건이었다. 사이판으로 2년 전부터 취향하기 시작한 저가 항공 때문에 자유여행객이 넘쳐나기 들어왔지만 방이 없단다. 연말이라 호텔도 거의 만실이다. 한 달을 생활하기 때문에 리조트 같은

근사한 숙박업소는 사치다. 다소 불편해도 초등학생 아이들이 먹고, 자고, 놀 수 있는 집을 구하는 게 중요했다. 지인의 도움으로 중심지인 가라판 시내에서 조금 떨어진 골드타운이라는 게스트하우스를 얻었다.

침대와 옷장 하나씩, 식탁과 의자 네 개가 전부인 방이다. 원룸 안에는 화장실도 있고, 작은 싱크대와 2단짜리 냉장고도 있었다. 냄비와 프라이팬 하나, 버너와 식기류 몇 가지가 전부다. 한 달간은 여행이 아니라 진짜 삶이 있는 시간을 이곳에서 보냈다.

2층에 위치한 게스트하우스 문을 열고 나가면 커다란 개가 한 마리 있다. 낮이면 그 개는 늘어지게 낮잠을 잔다. 산책삼아 5분 걸어 나가면 에메랄드빛의 이국적인 바다. 밤이 되면 온 세상이 어둠에 묻히는 것도 좋다. 하늘의 별은 쏟아질 듯 반짝인다. 한가로이 많은 시간. 내 집에 비해 살림살이 없고 부족하지만 뭔가 좋았다. 한 달쯤 게스트하우스에서 살면서 간소한 생활의 매력을 느꼈다.

한 달 간 나의 집이 되었던 '골드타운' 게스트하우스의 박준수 사장과의 만남도 잊지 못한다. 새벽 4시면 일어나 하루를 시작하는 부지런함이 몸에 배인 분이다. 직원들과 똑같이 일을 한다. 그는 83년 사이판에 와서 식당 일부터 시작했고, 이전에는 사우디아라비아에 토목, 건축 노동을 하러 간 적도 있다. 이곳에서 만난 한국 여자와 결혼하여 작은 구멍가게부터 시작하여 나중에는 큰 마트 5개를 운영하기도 했다. 80명이 넘는 직원을 관리하는 어려움 때문에 마트를 모

두 정리하고, 숙박업으로 바꾸셨다. 주로 단체손님을 위한 장기숙소를 임대하는 곳이다.



오며 가며 숙소에서 마주치는 박준수 사장은 친절히 항상 말을 건네며 지내기에 불편함 없냐 한다. 모링가 잎을 말려서 직접 차로 만드신 것을 주셨다. 화단에는 가꾸시고 온갖 꽃나무와 화초, 알로에, 약용 식물, 채소 등을 심어 놓으셨다. 이것 관리하는 것도 정말 바쁘다 한다. 식물 하나 심어서 키우고, 싹이 날 때의 즐거움은 통장 잔고 쌓여가는 즐거움보다 크다고 말한다. 노동의 즐거움을 잃지 않는 건강한 정신의 소유자였다. 전 세계 안 가본 곳 없이 여행했다지만 아직도 사이판 바다만큼 아름다운 곳 없다며 이곳을 진정 사랑한다. 하루 시간 내어 사이판 구석구석 드라이브 해주셨고, 떠나기 전날 밤에는 바비큐 파티



도 직접 해주신 인정 많은 분이였다.

한 달. 인생에서의 한 달이란 시간 동안 무엇을 할 수 있을까? 한 달 꼬박 일하면 월급을 받을 수 있을 것이고, 책도 서너 권 읽을 수 있다. 전투육아 중인 엄마들이라면 어떻게 지나가는지 모를 정신없는 시간. 대부분 현대인들은 무기력하게 매일 반복적인 일상에 한 달을 특별하고 의미있게 사는 건 불가능 할지도 모른다.

살아보니 살 만하다. 아니 살고 싶어진다. 자연 속에서 사람은 순해지고 소박해 지나보다. “사이판에서 뭐가 제일 좋았어요?” 묻는 사람들이 많다. 그런데 나의 소박한 대답에 놀라곤 한다. “게스트하우스의 화장실에서 매일 아침마다 해 뜨는 거 보는 거요. 열대나무의 숲이 펼쳐져 나무가 바람에 흔들리는 게 얼마나 멋진데요!”

기껏 화장실 쪽창문으로 보이는 풍경이 이렇게 멋져도 되는 건가 생각했다. 비치로드에서 매일 해 지는 것만 보아도 황홀하다. 큰 욕심이나 대박의 꿈같은 게 사라진다. 세속적 욕망이나 계획같은 것 던져 버려도 좋다. 같이 간 아들과 조카에게도 물었다. 결론은 나쁜 게 거의 없을 정도로 다 좋다는 이야기.



“자연이 깨끗해서 어딜 가나 예뻐요”

“스노쿨링 하러 바다 가면 노랑, 초록, 파란 물고기 정말 잘 보여요”

“차도 안 막혀서 어딜 갈 때 힘들지 않고요”

“소고기가 싸고 다 맛있어요”

“도마뱀을 많이 봤는데 깨끗한 환경이라는 뜻이래요”

“밤에는 별이 정말 많아서 매일 밤 별 보는 게 좋아요”

“바다색깔이 매일 매일 달라져서 신기해요”

아이들은 이곳에서 현지 학교를 다녔다. 매일 일기를 쓰면서 기록했다. 아마 아이들에게도 역시 사이판 한 달 살기는 특별한 경험이 되지 않을까. 학교 끝나고 오는 길에 무작정 물에 뛰어들어 수영한 일, 바닷가에서 불 피우고 라면을 끓여 먹은 일. 목적지가 없다는 것. 이정표대로 가다가 보이는 것에 끌려서 어딘가로 향하였던 하루하루. 그래서 매일 만나는 우연

의 신비를 경험하면서 계획대로 꼭 틀에 맞추어 살지 않아도 되는구나를 터득하는 것. 이게 나의 한 달 살기의 목적이라면 목적이었다.

사이판 한 달 살기를 계획하는 분들이 있다면 - [blog.naver.com/sora7712](http://blog.naver.com/sora7712) 사이판 한 달 살기 게시판 글을 참고하길 바란다.

### 한달 살기 Tip

- 장기 숙박은 최소한 3개월 전에 예약이 이미 끝났다고 보아야 한다. 일찍 예약할수록 저렴하고 괜찮은 집을 얻을 수 있다.
- 여행사의 관광상품은 비추. 현지에서 가격을 비교해보고 충분히 저렴하게 즐길 수 있는 투어 상품들이 많다. (마사지, 스킨스쿠버, 산악오토바이, 패러글라이딩, 선셋크루즈, 호핑투어 등)
- 사이판은 비자없이 3개월 체류 가능. 한국 면허증으로 렌트카를 빌릴 수가 있다. 35마일 이하(시속 60km이하) 제한속도이며, 신호 없는 곳에서는 유턴이나 좌·우회전이 가능하다. 운전 미숙자여도 천천히 운전만 하면 문제없다.
- 사이판에서 현지 학교를 등록할 수 있다. 유학원을 통하지 않더라도 직접 학교 사무실에 방문하여 상담하고 1일씩 계산하여 학교를 다닐 수 있다.
- 웬만한 한국 물건은 마켓에서 비슷한 가격으로 팔기 때문에 짐을 무리하게 꾸리지 않는 게 좋다. 물가는 한국과 비슷하거나 조금 비싼 편. 석회질 물 때문에 식수 가격이 많이 든다.
- 한 달 살기 경비는 먹는 것과 생활비 등의 지출 여부에 따라 달라진다. 2인 기준(어른 1, 초등1)으로 대략 다음과 같은 비용이 들었다. (\$1=1,100원 환율)
  - ▶ 게스트하우스 \$700~\$1000 (성수기, 비수기 요금 차이 있음)
  - ▶ 차량 렌트 \$700~\$1000
  - ▶ 학교 20일 등록비 \$600~\$1000
  - ▶ 투어 상품 (ATV, 마나가하섬, 선셋크루즈, 농장체험, 바비큐, 월드리조트, 패러세일링) 총 \$400
  - ▶ 식비와 생활비 \$500 등

총 \$3900 + 항공료 별도

## 환황해 유교문화교류와 지역 활성화



이상균

충남역사문화연구원  
선임연구원

충청지역 역사에 관심을 가지고 있는 사람이라면

충남의 주요 유학자 이름을 한 번 짚은 들어보았을 것이다.

목은 이색, 사계 김장생, 우암 송시열, 명재 윤증, 초려 이유태, 남당 한원진, 외암 이간, 추사 김정희,

담헌 홍대용, 전재 임헌희 등이 바로 충청지역을 중심으로 활동한 대표적인 유학자들이다



## ■ 충청유교와 지역활성화 가능성

이들은 ‘충청’이라는 지역색을 띤 학자들로 규정되지 않고, 오히려 한국사에서 파급력을 일으킨 인물들이라는 점에서 그 위상을 평가받고 있다. 충청의 역사문화지형에서 이들 유학자들이 남겨놓은 문화는 각 집안에서 전승되고 있는 유물과 유적들, 그리고 지역사회 주요 공론의 공간이었던 향교나 서원과 같은 유행문화뿐만 아니라 충청지역의 문중과 유림들의 정신에까지 영향을 미쳐왔다는 것이 중요하다.

2016년 문화체육관광부가 한국의 유교문화에 대한 균형 잡힌 접근을 위해 본격적으로 ‘충청유교문화권개발사업’에 대한 청사진을 마련한 점은 늦었지만 다행스러운 일이다. 현재 충청남도과 논산시는 충청유교를 연구하고 역사문화자료를 집대성하며 방문자들에게 유교에 대한 이해도를 높이고 체험까지 할 수 있는 전문기관인 충청유교문화원 설립을 준비 중에 있다.

충청유교 관련 현안 사업은 국가적으로 지역의 고유문화를 발굴하고 활용하여 균형 잡힌 지역문화를 육성해 나가는 토대가 될 수 있다. 또한 지역의 입장에서는 그 동안 조명 받지 못했던 충청유교에 대한 인식의 지평을 확장함과 동시에 문화권개발사업과 연계함으로써 지역 활성화의 방향성을 만들어간다는데 의미가 있다. 특히, ‘환황해’라는 충남의 지리적인 조건은 문화권개발사업이나 충청유교문화원 건립이 충청남도 지역 내에 국한된 사업이 아니라 오히려 인접한 중국·일본·대만 등 정부 간의 인문교류와 관광까지 확대되어 지역 활성화의 새로운 기회로 부각될 가능성을 시사한다.



- 01 충남유교문화권 개발 기본계획보고서  
(충청남도, 2015년)
- 02 충청유교문화권 광역관광개발 보고서  
(문화체육관광부, 2016년)



## 충청유교의 차별성에 대한 질문



필자는 충청남도와 함께 2015년도에 충남의 유교 문화유산을 활용하여 문화권개발사업 아이템을 확정하고 기본계획을 세우는 작업을 하면서 몇 가지 중요한 질문들과 마주하게 되었다. 그 중에 하나가 충청유학의 고유한 특징을 어떻게 해석하느냐의 문제이고, 또 기존의 '경북유교문화권 개발사업'과 어떻게 차별성을 만들어 낼 것인가라는 문제였다. 단순히 개발논리로 보았을 때, 이미 영남지역에서 특성화하고 있는 유교문화권 개발사업을 충청권에 진행하는 것이 국가의 입장에서는 경제적인 관점에서 중복투자라고 인식하고 있었기 때문에 그러한 인식을 전환하기 위해서도 중요한 질문이었다.

필자는 먼저, 역사적으로 충청유교의 특성을 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 충청유교의 시작은 백제 시기 이미 중국 수·당나라와의 교류를 통해서 나타나고 있었다. 뿐만 아니라 백제의 왕인 박사는 유교 경전인 논어를 일본에 전파하면서 유교문화의 가교 역할을 하였다. 고려 말에는 보령 남포 출신의 백이정에 의해서 성리학이 체계적으로 수용되었고, 서천의 가정 이곡과 목은 이색 부자 등에 의해서 계승되었다. 사상사적으로 조선시대 충청유교의 가장 큰 특징은 영남 유학을 대표하는 '퇴계와 쌍벽을 이루는 율곡의 기호학

통이 사계 김장생, 우암 송시열 등을 통해서 전수되고 꽃을 피웠다는 점이다.

충청의 유학자들은 임진왜란 이후 문란한 사회 질서를 바로잡기 위해서 조선의 실정에 맞는 예학(禮學)을 발전시켰고, 상대적으로 영남의 사림 선비들과 달리 현실 정치에 적극 참여하여 세상을 개혁하고자 하였다. 인간과 이를 둘러싼 세계와의 관계에 대한 철학적인 담론인 호락논쟁이 지성사적으로 이루어졌던 무대가 바로 충남이기도 하다. 추사 김정희, 담헌 홍대용과 같은 조선 후기 유학자들은 이와 같은 충청유학의 토대에서 자양분을 흡수하고 예술적으로, 또한 실용적으로 유학을 발전시킨 인물들이라고 할 수 있다.



03 사계 김장생 초상



04 김장생이 쓴 가례집람(家禮集覽)



충청의 역사에서 '유교'는 거대담론으로 환원되는 단일한 '사상'이 아니라, 충청인의 역사 문화적인 특징을 담지하고 있다는 점에서 '충청유교'로 바라볼 필요가 있다. 실은 '충청유교'라는 용어가 개념적으로 정의된 적은 없지만 충청권의 역사와 지역성을 담고 있는 유교 문화의 총체를 지시하고 있는 용어로 받아들인다면 크게 무리가 없을 듯하다.

유교문화권 개발사업은 일반 도시개발 사업과 달리 과거의 역사문화와 깊은 연관 속에서 오늘날 그 문화자원을 관광개발과 연계시켜 진행된다는 점에서 특수성을 지니고 있다. 다시 말하면, 개발을 통해서 과거의 역사에 대한 왜곡이 나타날 수 있다. 유교문화권 개발사업을 통해서 일반인들의 인식 속에 자리 잡고 있는 편견이 그렇다. '한국 정신문화의 수도, 안동'과 같은 캐치프레이즈는 지역정부의 마케팅 차원에서 언급되고 있지만, 어느 순간 일반인의 인식 속에 '진정성(authenticity)'을 갖춘 과거 유교문화가 영남에만 존재한다는 편견을 재생산할 수 있기 때문이다. 따라서 필자는 충청유교 문화권개발사업이 역사에 대한 편향된 시각을 극복하고, 지역문화로 '충청유교'를 바라봄으로써 균형 잡힌 시각을 제공한다는 점에서 조속히 진행되어야 될 사업이라고 생각한다.

필자는 경북유교문화권과 달리 충청유교문화권에서 '환황해' 지역이라는 차별성을 살릴 필요가 있다고 주장해왔다. 충청남도 내포지역은 고대로부터 멀리 떨어진 인도, 가까이 중국 문화가 들어오고 또, 우리의 문화가 나가는 중요한 교류의 창구였다. 충청의 황해가 고대부터 근세에 이르기까지 불교, 유교문화

뿐만 아니라 서구의 천주교에 이르기까지 문명의 수용이 이루어지고 있는 거점이라는 측면에서 주목할 필요가 있다. 그러한 측면에서 '환황해'라는 지리적 조건이 만들어낸 포용성을 조명한 '문명화해센터' 조성사업, '문명과의 화해' 국제포럼 개최 등이 제시된 바 있다. '환황해 유교문화교류'도 그러한 충남의 지리 문화적 특성에서 출발한다.

## ■ '환황해 유교문화교류'의 시작, 충남-산동 간 교류를 위한 준비

필자가 속한 충남역사문화연구원에서는 2016년도에 정책과제로 '충남-산동 유교교류 네트워크 구축을 위한 기초연구'를 추진하였다. 이 과제는 전략적으로 충청유교 관련 문화권개발사업과 충청유교문화원 조성 등 도정 현안을 수행하는데 사전 국제 네트워크 구축이라는 측면과 더 나아가 향후 국제교류를 통해서 지역활성화 차원까지 연계하고자 기획되었다.

필자와 유병덕 연구원이 공동 과제를 수행하면서 산동에 주목한 점은 첫째, 산동성이 유교의 본향으로 공자와 맹자의 터전이었고 관련 문화유산이 많이 남아있을 뿐만 아니라, 현대 중국사회에서 산동성 지역의 유교 연구가 활발하게 진행되고 있다는 점이었다.



둘째, 산동성이 지리적으로 가장 가까운 중국 지역이고 충청남도와는 1995년부터 오랫동안 우호협력 관계를 맺고 교류를 진행하고 있을 뿐만 아니라 2017년 충남의 대산항과 산동의 용안항 간의 국제카페리가 개통된다는 측면에서 주목하였다.

충청남도와 산동성 간의 교류가 20년 이상 지속되고 있지만 아쉽게도 공식적으로 유교문화교류라는 관점에서 상호교류가 진행된 적은 없었다. 일단, 우

리 연구진은 산동성과의 유교문화교류를 본격적으로 추진하기 위해서 국내 연구기관과의 교류 사례를 검토하였다. 주로 경북 안동을 중심으로 국립안동대학교와 한국국학진흥원에서 산동성과의 유교 관련 교류를 진행하고 있었다. 이들 기관과의 교류 현황을 파악하기 위해서 안동대학교에서 20년간 교류를 주도하였던 공자학원 이윤화 원장과 국학진흥원 국학연구팀 박정환 팀장과의 면담을 진행하였다.



05 세계유학대회(산동성 중국공자연구원 주최)



06 한중 유교 인문 교류 컨퍼런스(안동 공자학원 주최)

면담을 통해서 연구진은 안동이 20년간 산동성 기관들과 유교 관련 교류를 지속할 수 있었던 가장 큰 이유는 장기적인 관점에서 공동 연구와 교류 프로그램을 만들어왔다는 점이었다. 뿐만 아니라 상호간 교류가 후속세대로 전승되면서 교류의 폭을 넓혀왔다는 점도 한 몫을 하고 있었다. 그러한 측면에서 충청남도의 산동성과의 유교교류는 분명 장기적인 관점에서 지속적인 관계망 즉, “관씨(關係)”를 구축할 필요가 있다.

과거 필자는 중국에서 2년간 중국 관련 연구를 진행한 경험이 있어서 중국 사람들에게 “관씨”라는 것이 얼마나 중요한 요소인지 알고 있다. 중국인에게

“관씨”는 그들의 삶을 지탱하는 인간 관계망을 의미하며, 한번 맺은 긍정적인 관계가 평생 지속되는 경우가 많다. 물론, 현재 중국사회 내에서 “관씨”가 부정부패의 요인이 된다고 비판적인 관점에서 접근하는 경우도 있지만 그 자체의 문제라기보다는 그것을 수단으로 개인의 사적 이익을 결부시키는 행태에 대한 비판이라고 봐야 될 것이다.

우리 연구진은 산동성 유교 관련 연구기관과의 장기적인 관계망을 구축하기 위해서 중국국무원 직속 연구기관인 중국사회과학원 연구원을 비상임연구위원으로 위촉하기로 결정하였다. 중국사회과학원은 2016년 현재 4,200여명이 근무하고 있는 대규모 연

구조적으로 중국 정부의 '싱크탱크'로 잘 알려져 있는 기관이다. 다행히 필자가 과거 국제학술회의를 계기로 지속적인 교류를 해오던 인류학 전공 정샤오슝(鄭少雄) 박사가 사회과학원에 근무를 하고 있어서 우리 연구과제의 취지를 설명하였고, 그는 흔쾌히 공동연구를 수락해 주었다.

## ■ 중국 산둥성 유교 관련 기관 방문과 본격적인 교류논의

8월 중순 무더위가 한창일 때 정샤오슝 연구위원과 우리 연구진은 산둥 유교관련 기관 방문을 추진하였다. 방문의 가장 큰 목적은 향후 함께 교류할 파트너를 정하고 협의를 진행하는 것이었다. 방문 대상기관으로 산둥대학교 유학교등연구원, 중국공자연구원, 산둥성사회과학원 국제유교연구교류센터, 산둥성 박물관, 육예성을 정하였다. 산둥대학교 유학교등연구원, 중국공자연구원, 산둥성사회과학원 국제유교연구교류센터는 중국정부가 적극 지원하고 있는 유학관련 연구기관이고, 산둥성 박물관은 산둥성 최대의 종합박물관으로 유학관련 유물을 포함 약 27만 점을 소장하고 있는 곳이다. 육예성의 경우 공자의 육예(六藝)를 모티브로 유학을 대중적으로 체험할 수 있는 일종의 테마파크라 할 수 있다.

공식적인 방문 일정을 잡기 위해서 중국사회과학원 정샤오슝 박사는 지난해 6월부터 이들 기관과 접촉을 시도하였다. 첫 방문은 우리 연구원에서 직접 나서는 것보다는 역사문화연구원이 위촉한 정샤오슝 박사에게 공식일정 조율을 부탁하는 것이 낫겠다고 판단하였다. 그 이유는 중국사회과학원의 위상이 산둥성과 같은 지방단위에는 더 영향력이 있기 때문이고, 우리 연구기관이 중앙 기관의 협조 하에 교류를 추진하고 있다는 것을 간접적으로 알리기 위해서였다.

그러한 과정을 통해서 비교적 순조롭게 각 기관의 공식 일정이 확정되었고, 8월 16일 인천에서 제남행 비행기에 올랐다. 각 기관 방문 공식일정은 좌담회 형식으로 우리 연구진이 충청남도 및 기관 소개와 함께 충청유교에 대한 프레젠테이션을 30분간 진행하고 상호 토론을 하는 방식으로 진행되었다. 미리 중국어로 된 자료를 준비하고 회의 시뮬레이션 과정을 거치긴 하였지만 우리 연구진이 중국 기관과 공식적인 회의를 진행한 것은 처음이었기 때문에 일주일 간 이루어진 각 기관 방문이 상당히 부담스러웠다. 하지만 각 기관 방문을 통해 대부분의 기관들로부터 상호 교류에 대해 긍정적인 답변을 듣고서 가벼운 마음으로 귀국행 비행기에 몸을 실었다. 방문 성과들을 종합해 보면 다음과 같다.

첫 방문지인 산둥대학교 유학교등연구원에서는 산둥대 국제협력부에서 공식일정을 잡아서 부원장 2명과 교수 3명이 함께 회의를 진행하였다. 유학교등연구원 측은 현재 남아있는 충남의 서원이나 향교와 같



은 문화유산에 큰 관심을 보였다. 또한, 유학고등연구원이 그 산하에 문학·사학·철학·민속학·고전문헌 관련 개별 연구소들을 운영하고 있기 때문에 교류를 유교 분야에 한정짓지 말고 폭넓은 주제로 교류할 것을 희망하였다. 이에 우리 연구진은 먼저, 지난해 11월에 개최된 ‘환황해포럼’을 통해 성사되었다.

또, 곡부에 있는 중국공자연구원에서조차 상당히 심도 있는 논의가 진행되었다. 공자연구원 측은 충남이 산둥과 지리적으로 가깝고 과거 문명교류의 역사부터 오랜 교류가 있었던 지역임을 강조하면서 적극적으로 환황해 유교문화교류를 위한 구체적인 방안들을 제시하였다. 그 중에 하나가 우리 연구진들과 공동으로 백제시기 왕인박사를 통한 논어 전파 연구, 한국의 공자 후예 연구 등 특화된 주제를 제시하였다. 더 나아가 우리 연구진과 공자연구원은 상호 교류를 바탕으로 향후 ‘동아시아논어학연구센터’ 설립 가능성도 타진해 볼 것을 전망하였다. 그 밖에도 산둥성 박물관의 경우 우리 연구진이 제안한 유교관련 유물 전시교류에 동의하였다.



07 유학고등연구원 방문 회의장면  
08 공자연구원 전경

## ■ 환황해 유교문화교류의 시작과 전망

우리 연구진은 산둥성 첫 방문을 통해서 중국 기관들의 유교관련 상호교류에 대한 수요를 확인할 수 있었다. 귀국 후 우리 연구진은 기관에 산둥성 기관과의 협의 내용을 보고하였고, 그 중에서 먼저, 산둥대학교 유학고등연구원 및 곡부에 있는 중국공자연구원과 국제학술교류

협정 체결을 준비하기로 결정하였다. 또한, 협정 이후에 후속 교류 사업에 대한 논의도 함께 진행하였다.

후속조치로 먼저 진행된 것이 바로 산둥대학교 유학고등연구원과 함께 ‘환황해포럼’ 세션을 구성하고 논의의 장을 만든 것이다. “아시아



정신문화를 바탕으로 한 인문교류 네트워크 구축”이라는 주제로 유학고등연구원 황위선(黃玉順) 부원장을 초청하였고, 중국에서 ‘생활유학’의 가치에 대한 담론을 정정할 수 있었다. 뿐만 아니라 충남-산동 간의 유교문화 교류에 대한 실천적 방안에 대한 논의가 이어졌다. 또한, 환황해포럼을 계기로 현장에서 충남 역사문화연구원과 유학고등연구원 간의 국제학술교류협정 체결도 동시에 진행되었다.



09 국제학술교류협정 체결식

10 <아시아 인문교류 네트워크 구축> 세션 장면

중국 공자연구원의 경우, 12월 중순 기관장 간 공식적인 회의일정을 잡아서 다시 산동성 곡부를 방문하였다. 두 번째 방문에서 충남역사문화연구원과 공자연구원 간의 국제학술교류협정 체결과 함께, 2017

년도 후속조치에 대한 논의가 진행되었다. 우리 연구원에서는 2017년도에 ‘충청유교포럼’ 개최를 통해서 함께 교류할 것을 제안하였고, 공자연구원 측에서는 2017년도 9월에 있을 ‘세계유학대회’에 연구진이 참가해 줄 것을 요청하였다.

필자가 회고하건대, 2016년은 중국 산동성과의 유교문화교류에 “물꼬”를 트는 의미 있는 한 해였다. 국제교류가 어려운 것은 ‘동상이몽(同床異夢)’을 극복하고 서로가 가려운 곳을 긁어주는 교류가 되어야 하기 때문이다. 그러기 위해서는 물줄기의 방향을 잘 조절해서 ‘우리’와 ‘그들’이 함께 풍성한 수확을 거둘 수 있도록 공조해야 한다.

필자는 충청남도과 산동성 간 유교문화교류가 다층적인 수준으로 이루어질 필요가 있다고 본다. 지방정부 수준에서부터 연구기관, 민간단체에 이르기까지 향후 교류의 폭을 확대해 나감으로써 충청유교에 대한 국제적인 인지도를 확장시키고 동시에 충청유교문화권 개발사업 등을 통해서 중국인 관광 인프라 조성을 연계함으로써 지역 관광 활성화도 기대할 수 있을 것이다. 환황해 유교문화교류는 첫 발걸음을 내디뎠고, 한 걸음 한 걸음 멀리 있는 목표지점을 바라보고 달리는 ‘마라톤’이 되어야 할 것이다.



## 갈등관리, 유럽의 대화와 타협에서 배우다

장 창 석

충남연구원 공공갈등연구팀  
전임연구원



선진국의 주요 폐기물 관리 정책 수립 과정과 환경  
협오시설 설치로 인한 주민 갈등 극복 사례를 통해  
폐기물매립장 등 지역 갈등 및 민원 해결 방안 모색  
을 위한 선진사례 조사를 위해 지난 2016년 12월  
국외 연수가 진행 되었다.

체코, 오스트리아, 독일 3개국을 대상으로 도 및  
시·군 공무원 13명과 함께 기관방문, 현장견학 등  
을 통해 주민의 신뢰·소통 등 사회적 자본이 성숙  
된 선진사례를 학습하는 기회를 가질 수 있었다. 각  
나라별 연수내용 중 충청남도 갈등 관리에 적용이  
가능한 사례를 소개하고 시사점을 찾아보고자 한다.



## 체코 주민참여형 에너지 자립마을 Knezice



Knezice는 체코에서 처음 도입된 에너지 자립마을로, 약 500여명 거주하는 마을이다. 마을대표가 市에서 주관하는 한 회의에 참석하여 에너지 자립마을의 지원에 대한 설명을 듣는 우연한 계기로 시작되었다. 2000년에 에너지 자립마을이 구상, 2001년부터 도시 개발계획 시작하여 중장기적인 계획(쓰레기 처리, 교육, 외곽 발전계획 등)으로 발전된 사례이다. 사업은 동·식물을 이용한 전기와 열을 보다 싼값에 이용하기 위해 출발하였으며, 사업비는 13,000만 코루나

(CZK)로 유럽지역 개발기금 8,370만, 주 환경기금 1,110만, 은행대출 3,520로 마련(대출금 상환에 15년 예상)되었다.

현재 마을 중심부에 국내에서 혐오시설로 인식되는 바이오가스 플랜트, 열병합발전시설(CHP), 난방설비 등이 설치·운영되고 있으며, 주 연료는 인근 지역에서 발생하는 음식물 쓰레기(똥 등), 우드펠릿(옥수수대, 밀대, 나뭇가지, 풀 등), 가축분뇨 등으로 무상 수거하여 이용하고 있다.

지역 주민들은 저렴한 가격에 전기와 열을 공급받고 있으며, 남은 전기는 외부에 판매하여 수익 창출하고 있으며, 안정적인 시설 운영과 가격적인 혜택으로 인하여 모두 만족하고 있었다.

사업 추진 단계에서 마을위원(7명)들이 지역주민들을 집집마다 방문하여 전기세, 난방비 등 경제적인 혜택을 강조하여 설득하여 동의를 구하였고, 시설운영 중 악취 제거 등 갈등이 발생할 수 있는 부분에 필요한 신기술을 꾸준히 도입하여 특별한 갈등이 발생하지 않도록 관리하고 있었다.





## 가소메터 시티(Gasometer City, 오스트리아)

1896년 비엔나 전역 도시가스 보급하기 위한 가스탱크 3기(70m×60m)가 건설·운영되다가, 천연가스의 보급으로 가스탱크의 효용성이 적어 1986년 가동이 중단되었다.

이후 10년간의 논의과정을 거쳐 1995년 가스탱크의 외형을 유지하면서 복합 주거공간으로 바꾸는 것으로 결정(신규건물 1동을 추가로 건설)되면서, 비엔나 시에서는 가소메터 시티를 공연장, 쇼핑센터, 사무공간, 아파트로 사용하는 설계안을 채택하여, 건설 후 목적대로 이용 중에 있었다.

현재 가소메터 시티에는 793가구 2000여 명이 살고 있으며, 일부는 저렴한 임대료로 250여 명의 대학생들을 위한 기숙사로 활용 중이었다. 가소메터 시티가 외부에서 높은 평가를 받는 건 지역사회가 가장 필요로 하는 시설로 재생됐다는 점 때문이다. 전형적인 도시 외곽 산업지구였던 짐머링 지구는 2000년대 들어 슬럼화가 진행되었으나, 주상복합 아파트로의 재생은 주거·상업지구를 만들어 이 지역을 살려내려는 빈(wien) 시의 주택 정책을 반영하였다. 대부분의 근대건물들이 리모델링 과정에서 미술관과 박물관등으로 이용되는 재생사례를 답습하지 않은 것이 가소메터 시티의 의미라고 할 수 있다.





## 리젤펠트 생태마을 (Rieselfeld, 독일)

리젤펠트는 프라이부르크의 서쪽에 위치한 미개발 지역으로 하수종말처리장이 입지하고 있었으나 1994년 이후 생태 주거단지로 개발되었다.

처음 계획은 인근에 위치한 원자력발전소와 연계 시설들이 들어올 예정이었으나, 체르노빌 사고 이후 독일 내에서 원자력 발전소 건설 반대 여론이 높았고, 지역농민 중심으로 반대여론이 나오기 시작하였다. 당시 원자력 발전소와 관련한 전



문지식을 농민들이 갖추고 있지는 않아 외부 전문가를 초빙하여, 사업추진 측과 장기간 끊임없는 토론회를 개최하였고 양측 모두 서로의 의견을 경청하고 대안을 제안하여 원자력 발전소 건설이 무산된 지역이다.

원자력 발전소 미건설로 인한 전력난을 해소하고자 대안으로 건물의 단열을 통한 에너지 절약, 재생에너지 개발, 열병합 발전 등과 같은 정책 아이디어들이 제시되어 리젤펠트 지역은 열병합 발전을 활용한 생태도시로 계획되었다.

리젤펠트는 사람들의 발길이 닿지 않았던 만큼 희귀한 동식물들이 서식하여 시민단체, 지역주민들과의 대화를 통하여 지속가능한 발전을 위하여 부지의 약 78%만 개발하기로 결정되었다.

신도시는 생태도시로 개발과정에서의 문제점을 보완하고자 4단계로 진행되었고, 단계별 공사 종료 후 문제점 파악과 신기술 도입을 위하여 다음 단계의 시작은 2년후에 진행되며, 높은 빌딩 건설을 지양하고, 대중교통 활성화 등 생태도시에 필요한 요건들을 갖추어나가고 있다.

## 시사점

### 효율적인 갈등관리를 위한 체계적인 계획수립

방문했던 지역들은 갈등의 발생빈도가 높은 혐오시설들이 대부분 지역 중앙에 위치하고 있었으나, 혐오시설의 운영과 관련한 민원은 상대적으로 적었다. 우리나라의 경우는 인구밀도가 낮은 외곽지역에 혐오시설 입지를 선호하고 운영과정에서의 집단민원 등이 자주 발생하고 있는 점을 비교할 때 매우 큰 차이점으로 보이고 있다.

이런 차이점의 이유는 첫 번째로 정부의 체계적인 계획 수립에서 찾을 수 있음. 독일에서는 지방자치단체에서 기본계획안을 수립하고, 지역주민 의견 수렴 등을 통하여 지방의회 상정과 표결을 거쳐 계획이 확정되는 행정절차를 이행 중이다. 두 번째로 최신기술의 도입이다. 리젤펠트 생태마을은 도시개발 단계별 신기술의 도입을 통하여 환경에 대한 논란을 잠재웠다. 이러한 기술적 노력들은 시설입지에 대한 신뢰성 확보와 환경에 대한 불안감 해소에 많은 도움이 되고 있었다. 마지막으로 신뢰관계의 형성이다. 자치단체의 정책집행과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위하여 자치단체는 지역주민은 물론 관계 전문가 등이 신뢰를 바탕으로 문제 해결을 위하여 종료기한 없는 토론 등을 적극적으로 운영하고 있었다. 이러한 절차는 중립을 보장하고 있어 참여자들로 하여금 신뢰에 기반 한 자유로운 의견 교환과 대안 마련에 효과적으로 이용되고 있었다.

우리나라의 공공갈등은 중앙정부의 일방적 정책추진으로 인해 발생한 갈등으로 갈등의 사후관리를 위하여 많은 비용과 행정적인 노력이 소요되고 있다. 따라서 효율적인 갈등관리를 위하여 정책의 계획과 입안에서부터 실질적인 주민참여 방안과 의견수렴을 위한 제도적 · 기술적 보완을 위한 선진사례 적용을 통한 정책적 대응방안 마련이 필요하다.

### 정책참여를 통한 갈등관리 방안 마련

방문국가들의 자치단체는 환경은 물론 각종 지역주민과 연관되는 정책 사업을 진행시 발생하는 갈등 해결을 위한 프로세스(주민 · 이해관계인 참여, 갈등관리 전략 수립 등)를 가지고 있었다. 자치단체는 합의 형성절차 진행의 주체로서 정책 사업 추진시 갈등 조정자의 역할을 진행하고 있었다.

프라이부르크 지역은 원자력 발전소 건설과 송전선로 건설로 인한 갈등이 우리 충남지역의 화력발전소, 송전선로 건설과 유사하게 발생 되었었으며, 갈등의 쟁점 또한 건강권, 재산권 등으로 유사하였다.

그러나 프라이부르크 지역은 사후적 갈등해결을 위하여 법과 제도 마련에 주력하는 우리나라와 달리 자율적 합의 도출에 더 큰 정책적 의미를 두고 있다. 특히 갈등을 유발하는 정책사업 추진시 신중한 사업 추진을 위하여 단계별 사업추진을 진행하고 있는데 즉 前단계의 문제점을 주민참여를 통한 의견수렴으로 갈등을 예방하고

있다.

따라서 갈등의 발생전 논의과정에서 많은 시간을 소요하지만, 계획에 대한 단계적 접근과 합의 분위기 확산의 효과가 나타나고 있었으며, 이 과정에서 시민들의 참여가 자발적이고 소규모 커뮤니티가 활성화 되어 있었다. 주제와 사안별로 다양한 시민단체가 전문성을 가지고 조직되면서, 우리나라와는 확연히 개선된 형태로 운영되고 있음을 확인할 수 있었다.

이러한 점들은 사업의 구상단계서 부터 주민이 참여할 수 있는 기회와 정보를 제공하고, 추진과정에서 다양한 대안들을 주민들과 함께 고민하고자 하는 행정의 인식변화가 요구됨을 보여주고 있다. 이런 인식변화의 필요성은 주민, 시민단체, 정부 간 신뢰 회복을 통한 갈등의 사전적 갈등예방·관리의 중요성을 다시 한 번 환기시켜 주었다.

최근 우리 사회의 갈등은 님비(NIMBY) 뿐만 아니라 핼피현상(PIMFY)까지 다양한 양상으로 전개되고 민·관 모두 새로운 계획과 참여가 요구되고 있다. 이번 사례조사를 통해 충청남도 공공갈등에 대한 진단은 물론 대화와 타협을 통하여 갈등을 해결하고자 하는 노력과 반성이 필요할 것으로 보인다.





## 사진으로 보는 몽골의 자연 -제2부-

정 옥 식

충남연구원  
환경생태연구부장

〈6월 19일: 모래언덕을 오르다〉

07시에 기상 후 오아시스를 찾은 황오리, 사막  
평, 노랑부리저어새 등을 관찰하고 짐 정리를 마  
쳤다. 11시까지 집결하기로 하고 모두들 모래언덕  
을 올랐다. 단숨에 오를 거란 예상과 달리 포기하  
고픈 맘을 수십 번을 달래가며 백번도 더 쉬어  
겨우 올랐다. 높이는 한 시간 이상을 걸려 오를  
만큼 높았고 길이는 200km 이상 된다고 했다.  
위성사진으로 확인하니 300km가 넘었다.







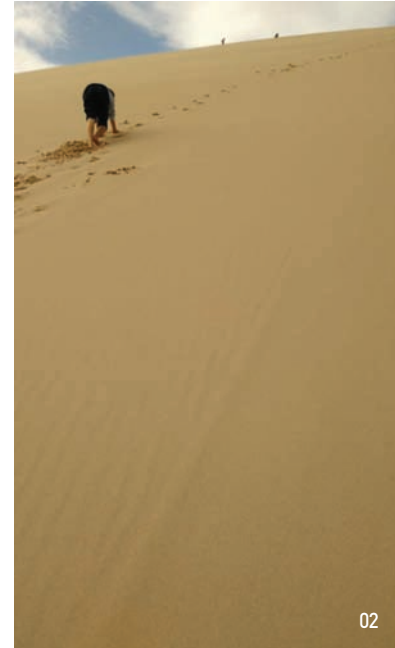
01

힘들게 오른 탓에 내려오기가 아쉬웠지만 콧구멍으로 모래를 쏟아 넣은 거친 바람 탓에 10분도 견디지 못하고 정상에서 내려왔다. 점심을 먹고 난 후 숙소를 찾아온 재때까치(국내에서는 10년에 2~3번 기록이 있을 만큼 아주 귀한 새)를 잠시 보고 난 후 ‘알’이 있다는 솔개 둥지를 보기 위해 잠시 모래언덕을 다시 올랐다. 이후 주변에서 가장 큰 오아시스를 둘러본 후 14시경 다시 금 북상을 위해 출발하였다. 북상의 목적지는 이가츠린초르 보호구역이다.

이동 중에 물을 가슴에 적시어 새끼에게 가는 사막뿔을 만났고, 큰물떼새와 향라머리검독수리, 쇠재두루미 가족, 초원수리 등을 관찰하였다. 다룽자드가드를 100여km 남짓 남겨두고 자동차의 그림자가 길게 늘어지자 바람을 피할 수 있는 언덕을 찾아 텐트를 쳤다. 이날 저녁은 바이르후(통역)를 줄라서 몽골식 칼국수로 해결했다. 몽골식 칼국수는 말린 소고기와 함께 칼국수를 넣어 만든 것으로 감자와 파를 곁들여 끓이면 우리 입맛에도 딱 맞는 음식이 된다. 신김치와 함께면 금상첨화다.

이번 탐사에서 쪽파, 대파, 양파는 구입하지 않고(물론 팔지도 않는다) 밭에서 조달했다. 믿기지 않지만 몽골 초지에 널려 있는 풀들은 대부분 쪽파다. 고르반사양에는 대파도 많았다. 심지어 양파도 자생한다. 바이르후의 요리가 마무리 될 때 즈음 사방에 널린 파를 뜯어 넣으면 된다. 몽골인들은 채소를 먹지 않기에 풀 뜯어 먹는 우리를 신기한 눈으로 보았다. 하루는 널려있는 쪽파로 겉절이를 만들어 먹기도 했다.

이날도 노을은 환상적이었고 습관처럼 노을을 바라보며 누구는 맥주를, 누구는 차를 마셨다. 이날도 달은 밝아서 은하수는 흐르지 않았다.



02

01 모래언덕 정상 부근

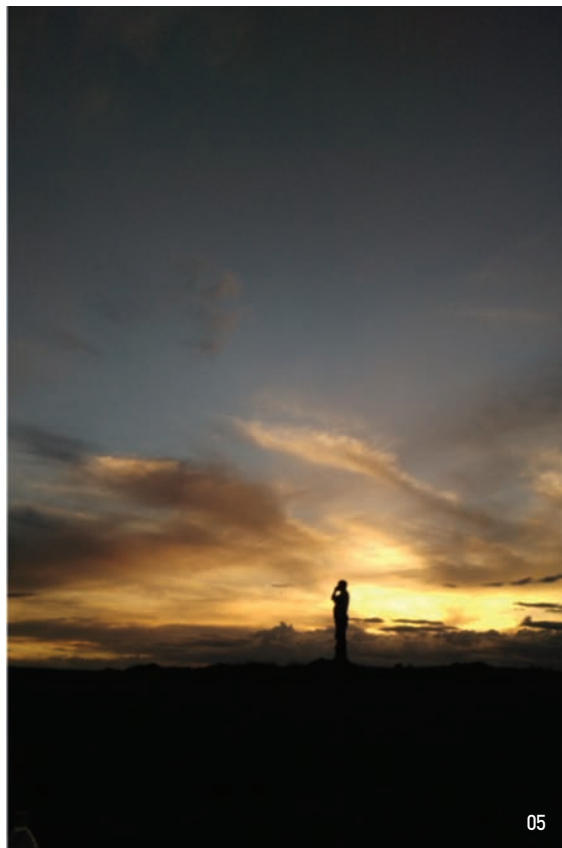
02 모래언덕의 경사는 우리를 4족 보행 동물로 만든다



03



04



05



06

- 03 쇠재두루미 어미와 새끼
- 04 사막꿩
- 05 몽골의 하늘과 맞닿은 땅
- 06 달빛 텐트, 밝은 달 때문에 은하수는 숨었다

## 〈6월 20일 : 하늘이 무너지다〉

이날 아침은 늦잠을 잤다. 아침을 먹고 텐트 정리와 함께 짐을 챙겨 09시30분에 차에 올랐다. 10시가 조금 넘어 다릉자드가드에 도착한 후 생수와 음식 재료들을 보충했다. 20리터 생수통에 부과된 보증금을 현장서 돌려받기 위해 2리터로 혹은 4리터 용기로 옮겨 닦았다. 지하수(요리할 때 주로 사용하며 생수가 바닥날 경우 식수로도 사용)도 구입하고 차량에 기름을 가득 채우고 출발하니 11시40분이 되었다. 13시경에 식당에 들러 울리야쉬, 은프텍호룩이라는 몽골 음식으로 점심을 먹었다.



운전기사의 적극적인 추천으로 계획에 없던 사강소르위크를 둘러보기 위해 동쪽으로 향했다. 그곳은 미국의 그랜드캐니언을 연상케하는 거대한 침식지형이었다. 멀리서는 암석으로 형성된 것처럼 보였지만 가까이 내려가 보니 단지 흙으로만 구성되어 있어 마치 찰흙 위를 걷는 듯 한 느낌을 주었다. 연약한 지표면이 계속 쓸려나가면서 색을 달리하는 퇴적층이 깊게 드러나 있었다. 지표면은 현재와 가까운 시간에 만들어졌겠지만 점점 밑으로 내려갈수록 만나는 지층은 과연 어느 시대의 것인지 궁금했다. 지금은 동시대에 드러나 있지만 꼭대기와 아래는 분명 몇 만 년 아니면 몇 십만 년의 시간차를 두고 있을 것이다. 몽골의 중요한 자연유산일텐데 직접 발로 밟고 다니기가 미안했다. 아직은 사람들에게 알려지지 않은 곳이라 다행이긴 하지만 미래 몽골세대들을 위해 지속가능한 관광 자원이 될 수 있도록 면발치서 관람만 하게 하는 조치가 필요해 보였다.

16시에 관광을 마치고 다시 간식거리로 몇일전에 들렀던 식당에서 감발을 구입하고 복진을 계속하였다. 이날의 목적지가 이가츠린초르였지만 사강소르위크를 둘러본 탓에 중간에 야영을 하기로 했다. 20시경 적당한 곳을 찾아 텐트를 치고 급히 저녁을 먹었다. 서쪽 하늘 멀리 천둥소리와 함께 번개 빛이 요란했다. 잠자리 준비를 마친 일행에겐 마치 축제 전야제의 불꽃놀이처럼 좋은 볼거리가 되었다. ‘저 먹구름 아래엔 분명 심상치 않은 일들이 벌어지고 있을 거야’ 이런 생각은 곧 ‘뭔가 우리에게도 심상치 않은 일이 벌어질 수도 있겠다’ 라고 바뀌었다.



07 서쪽하늘의 먹구름



08 4시간 동안 천둥과 번개가 가득했다



텐트를 다시금 고정하고, 배수로도 파고 플라이는 큰 돌을 찾아 단단히 고정 했다. 비를 피해 들어간 텐트 안은 통째로 날려 갈 것 같은 불안함에 잠시도 머무를 수가 없었다. 텐트의 방수 기능은 임계치를 넘어선 듯 벽을 타고 물줄기가 여러 갈래로 흐르고 있었다. 하늘이 무너지고 땅이 솟는 천지개벽의 순간인 듯했다. 두려워졌다. 더욱이 텐트 안에서는 바깥 상황을 볼 수가 없어 상황별 즉각적인 대처가 불가능했고 또한 더 이상 안전이 보장되지 않은 터라 텐트를 포기하기로 했다. 중요 장비만 챙겨 들고 차로 황급히 대피했다. 차창 밖은 수명을 다하기 전 꺼지고 켜지기를 반복하는 형광등이 하늘에 달려 있는 것처럼 온 세상이 보였다가 어둠에 사라지기를 반복했다. 곧이어 차지붕을 수천 개의 망치가 달려들어 때리는 듯한 굉음이 들렸다. 우박이었다. 오백 원 동전만한 우박으로 하얗게 덮여 있었다.

### 〈6월 21일: 심장아 제발...〉

정말 뻘뻘하기 그지없는 하늘이다. 모두가 기억하는 간밤의 주사는 남의 일인냥 환하게 웃으며 다가오는 친구놈처럼 이날 아침은 구름 없이 맑았다. 이른 시간에 이가츠린초르에 도착하여 가급적 많은 시간을 탐사에 할애해야 하므로 바쁜 아침이었다. 텐트를 정리하고 출발하고 나니 10시가 조금 넘었다. 12시 즈음 만달고비에 도착하여 주유를 하고 다시 달렸다. 14시30분에 드디어 이가츠린초르 보호구역에 도착하였다. 이가츠린초르는 큰 바위 산이라는 뜻을 지닌 곳으로 작은 바위산이란 뜻의 바가가츠린초

르 보다 규모면에서도 크고 그 만큼 야생동물도 많이 서식한다고 한다. 이번 몽골 탐사에서 아직 늑대를 보지 못했기에 마지막 기회를 노려보기로 했다.

도착하자마자 관리인을 찾아갔지만 읍내(만달고비)에 볼 일이 있어 부재중이었다. 관리인의 아내로 짐작되는 아주머니의 말로는 최근 늑대의 개체수가 늘어 산양의 수가 줄었다고 했다. 가능성이 더 높아진 듯했다. 적당한 골짜기를 찾아 텐트를 치고 14시30분 경에 바이르후의 특제 칼국수로 늦은 점심을 먹었다. 늑대와 여우를 보기 전까지 돌아오지 않는다는 각오로 저녁을 대신할 초코릿과 빵, 과자, 물을 여러 개 챙겨 놓고 출발했다.

얼마 지나지 않아 머리 건너편 바위산 꼭대기에서 우리를 경계하며 응시하는 아이벡스산양 한 마리가 보였다. 급히 한 팀을 꾸려 물계 하고 나머지는 퇴로로 예상되는 고갯마루에서 산양을 기다리기로 했다. 하지만 예상되던 퇴로 주변을 다 뒤져도, 긴 시간이 지나도 산양은 나타나지 않았다. 예상하던 퇴로를 우리가 도착하기 한 참전에 지나간 듯 했다. 그 시간 이후부터 자연스레 움직이게 되었다. 나도 아들과 함께 그 다음 능선, 다음 골짜기로 목표를 정해 이동해가며 늑대와 여우가 은신해 있을 법한 곳 구석구석을 뒤지



09

09 이가츠린초르 전경



고 다녔다.

그렇게 몇 시간 지나 작은 골짜기 입구에서 늑대의 것으로 추정되는 발자국과 배설물을 볼 수 있었다. 산악지대를 오르고 내리기를 반복하다 지친 몸과 맘은 그 순간부터 다시 시발점으로 돌아왔다. 하지만 중천에 있던 해가 점점 낮아지고 산그늘이 길어질 때까지 늑대는 보이지 않았다. 20시 즈음 지친 아들을 캠프로 내려 보내고 난 뒤 좀 더 빠른 걸음으로 이동하기 시작했다. 사실 해가 지면서부터 활동을 하는 늑대를 습성을 고려하자면 그때부터가 본격적인 탐사가 시작된 셈이다.

제일 높은 능선을 오른 후 다시 짙은 그늘이 내린 골짜기로 내려가자 직전에 잠시 물을 먹기 위해 쉬는 찰라, 건너편 능선에서 작은 움직임이 보였다. 새끼를 데리고 있는 암컷 아이벡스산양이었다. 나를 인지한 후 쫓지 빠지게 도망치는 녀석을 보고는 내가 찾으려 다닐게 아니라 기다리는 편이 낫겠다는 생각이 들었다. 이미 산그늘이 깔린 능선을 조금 내려와 바위틈에 몸을 숨기고 카메라를 앞 방향으로 두고 바위처럼 기다리기 시작했다. 내가 위치한 곳을 중심으로 좌우로 능선이 나뉘이기 때문에 능선 사이를 이동하기 위해서는 내 앞을 지날 수밖에 없었다. 그들이 나를 보자면 역광인 탓에 하늘과 맞닿은 능선만 보일 것이고 공제선상 아래에 있는 나는 어둠 속에 가려져 보이지 않을 것이다. 바람도 맞바람이라 여러 가지 면에서 내가 유리했다.

20여분을 기다리니 정말 산양 한 마리가 내려온다. 찰라! 셔터를 눌렀다. 녀석은 흠칫 놀라며 나를 보았지만 내가 보이지 않는 탓에 다시 천천히 갈 길을 갔다. 예상 적중이다. 30여분을 기다리는 동안 4마리의 무리를 보았고, 몸을 숨긴 바위 옆에서 바위자고새가 나타나 한참을 울다 갔다.

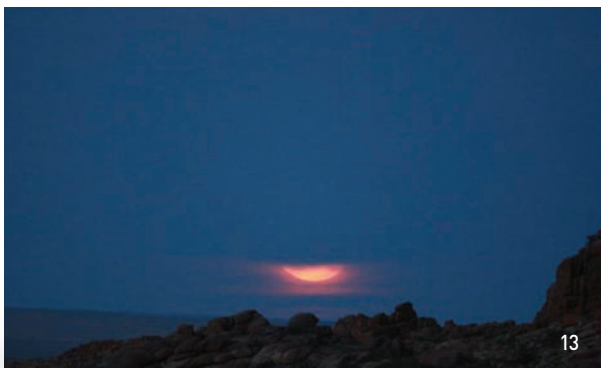
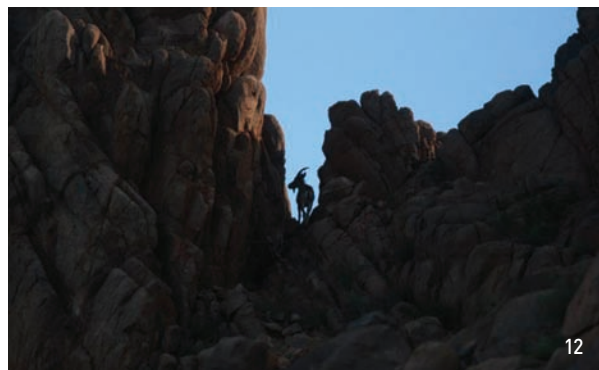
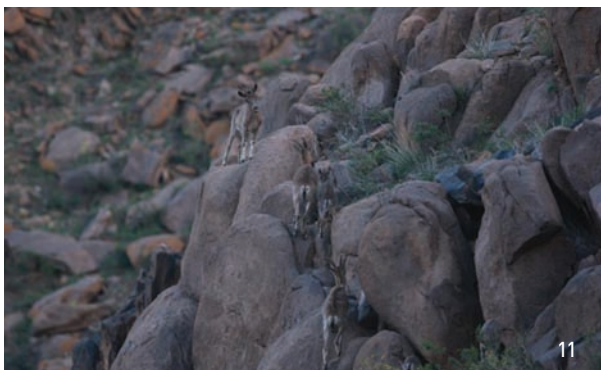


10 바위자고새

또 다시 20분이 지났을까? 산양 한 마리가 나타나더니 이어서 또 한 마리, 한 마리, 총 8마리의 산양 무리가 나타났다. 어미 4마리와 새끼 4마리였다. 거리는 불과 30m 이내. 새끼들은 풀을 뜯다가 장난을 치기도 하고, 어미와 거리가 떨어지면 이내 쫓아가 또 장난치기를 반복했다. 나와 거리는 점점 가까워졌다. 뛰는 심장소리가 워낙 큰 탓에 들킬 것만 같았다. 못 뛰게 손바닥으로 짹 눌러 볼까도 싶었지만 움직임을 줄 수 없었다. 녀석들이 능선을 오르기 시작하며 시선을 옆으로 두는 순간 찰각하고 셔터를 눌렀다. 어미가 내 방향으로 한참을 응시하더니 다시 풀을 뜯었다. 의심이 들어서인지 풀을 뜯고는 있었지만 조금씩 새끼들은 능선의 꼭대기 방향으로 유인해갔다. 그리고 천천히 이동해가며 고개 너머로 사라져 갔다. 그제야 숨을 쉬고 움직이는 생명체로 돌아왔다.

시계를 보니 22시가 넘었다. 산그늘은 이미 지평선까지 뻗어 있었다. 더 기다리고 싶었지만 빛이 없고 또한 일행이 걱정할 것 같아 돌아가기로 했다. 캠프로 돌아가니 아들이 멀리서 뛰어와 반겼다. 다들 많이 걱정했다고 한다. 몽골탐사 기간 최고의 음식, 씨레기국에 밥을 말아 먹고는 그 날 서로 서로의 자랑거리를 듣고, 보고 했다.

이날 밤하늘에 불이 났다. 그리고 난생처음 불 타 이글거리는 달을 보았다.



- 11 어미와 새끼 아이벡스산영
- 12 고개를 넘는 아이벡스산양
- 13 월출장면(달이 이글거린다)
- 14 월출 직전의 하늘



## 〈6월22일, 23일 : 몽골이지만 몽골 아닌 곳에서〉

22일, 이날부터는 다시 일상으로 향하기 위한 여정이 시작되었다. 기상하자마자 침구의 온기가 식기도 전에 울란바토르를 향해 출발하였다. 12시간 남짓 긴 장거리 이동 후 저녁에 몽골 첫날 묵었던 숙소에서 짐을 풀었다. 그리고 몽골에 온 이후 처음으로 몸을 씻었다. 몸을 씻는 이 순간을 밤마다 간절히 기다렸건만 정작.... 저녁을 먹기 위해 모인 사람들 모두 일상으로 돌아가기 위한 의식을 치르고 온 듯 다들 말이 적었다. 샤워를 위해 각자 방으로 들어 갈 때와는 확연히 달라진 광채나는 얼굴들이지만 마음도 전혀 다른 모습들이었다. 조용히 저녁을 먹고 각자의 방으로 돌아갔다.

나도 방에서 밀린 메일을 확인하고 한국 내 여러 상황에 관한 기사들을 보았다. 23일, 오전 7시에 기상하여 숙소 주변을 둘러보고 귀국을 위해 다시 차량에 올랐다. 울란바토르를 향했다. 아파트가 있고 신호등이 있고 거리엔 핸드폰으로 통화하며 걷는 사람도 있었다. 몽골이지만 몽골이 아닌 곳에서 다시 일상으로 돌아오기 위한 여정이 시작되었다. 24일, 새벽, 문득 잠을 깼다. 난 비행기 안 좁은 좌석에 앉아있었다.

너무나 짧은 꿈이었지만 실제처럼 너무나 생생하다. 다시 잠들어 못다한 꿈을 꾸어야겠다. 그리고 넓은 평원과 그 곳에 깃들여 살아가는 동물들을 다시금 보고 싶다.



15

15 꿈에서 보게 될 풍경



## 공공갈등 현황 및 법제 개선방향

이 한 태

충남대학교 법과대학  
교수

### 1. 갈등유발의 시대적 배경과 법제 개선의 필요성

우리나라는 1960년대 이후로 짧은 기간 동안 경제발전을 이루었고 민주주의를 성숙시켜왔다. 그러나 단시간에 성과를 이룬 반면에 그 부작용으로 다양한 이해·가치관 갈등으로 사회통합과 연대감 상실의 우려가 제기되고 있다. 또한 국민의 권리의식이 높아지고 참여민주주의 확산과 함께 인터넷을 중심으로 한 정보의 신속한 전파 등으로 공공개발산업과 관련한 이해관계의 표출과 갈등양상이 대폭 증가하면서 개발과 관련된 환경갈등의 경우 가치관적 갈등으로 전환되고 그 양상이 장기화, 대규모화 하는 등 갈등의 관리능력 향상이 국가 발전에 결정적인 요인이 되고 있다. 공공갈등은 특히 1990년대 이후 일반국민의 의식이 높아지고, 지방자치제가 실시되면서 대형사업의 경우 추진과정에서 갈등과 대립이 나타나기 시작했다. 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 유발되는 공공갈등은 정부간, 정부-집단간, 정부-지역주민간의 갈등 등으로 분류될 수 있으나 점점 갈등주체가 복잡화, 다원화되고 있어 갈등주체 분류 자체가 사실상 의미를 상실하고 있다.



이러한 갈등을 순리대로 풀어낼 수 있는 방법 중에 하나가 법과 법에 의해 정착된 제도일 것이다. 우리나라의 최고법인 헌법이 추구하는 가치 중에 중요한 것 중 하나가 사회통합이다. 그렇기 때문에 헌법뿐만 아니라 그 하위 법들 역시 사회통합이라는 헌법적 가치를 거슬러서는 아니 되며 이를 추구해야 되는 사명을 안고 있다. 그렇다면 공공갈등의 해결을 모색하는 갈등관리와 법속의 사회통합은 서로 추구하는 방향을 같이 한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 공공갈등의 문제는 다양한 학문영역에서 그 해결방안을 논할 수 있지만, 무엇보다 법이라는 시스템을 통한 갈등에의 접근방법은 더욱 의미가 있을 것이다.

공공사업 추진과정에서의 갈등에 대한 관리는 민간갈등관리제도와 다른 차원에서 파악해야하고 현행 개별법제에 대한 개선책과 함께 논의 되어야 한다. 공공정책 추진과정에서 나타나는 갈등은 계획 수립 단계에 나와야 할 쟁점이 잠재되어 오다가 실시단계에서 표면화되면 이를 해소 할 방법이 제한적이어서 집단행동으로 발전하는 경우가 있으므로 갈등을 사전적으로 예방할 수 있는 제도를 중점적으로 모색하는 동시에 갈등을 합리적으로 해결할 수 있는 방안도 검토할 필요가 있다.

## 2. 공공갈등의 의의 및 발생원인

### (1) 공공갈등의 의의

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]에서는 공공갈등을 "공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사

업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌"로 정의하고 있다. 동 규정에서의 갈등은 민간 상호간의 갈등을 포함하는지가 명확하지 않다. 따라서 공공갈등을 "공공정책(법령의 제정·개정, 각종 정책 및 사업을 포함한다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등 및 민간 상호간 갈등이지만 공중에게 파급되는 효과가 광범위하여 공적인 기구 또는 제도에 의해 다루어지는 갈등"으로 정의할 수 있을 것이다. 또한 공공갈등관리는 '공공갈등을 예방하고 해결하기 위하여 수행하는 일체의 활동'으로 정의할 수 있다.

이러한 갈등은 바로 표출되어 확대되기 전에 법과 민주주의제도 틀 속에서 관리될 때 사회분열 등 그 역기능이 최소화될 수 있다. 이 점이 갈등관리에 관한 올바르고 합리적인 법제가 필요한 이유다.

### (2) 공공갈등의 발생원인

첫째, 갈등당사자간 가치, 이해, 요구의 불일치문제를 들 수 있다. 예를 들어 비선호시설 입지의 경우 이에 따른 보상 요구수준이나 이해관계가 불일치하는 경우 시설에 대한 가치판단이 차이가 있는 경우 갈등이 발생한다. 비선호시설의 입지갈등의 많은 경우 이해관계 갈등의 성격을 띠고 있다. 가치차이를 지니는 경우 이해갈등에 비하여 갈등은 지속되는 경향을 가진다.

둘째, 정책당사자의 정책수립과 결정과정에서의 관련 절차상의 문제, 이해당사자의 참여결여나 의견수렴의 부족문제 등도 갈등을 발생시키는 것으로 본

다. 행정적으로 준수해야 할 적법절차를 어기는 경우 항상 갈등을 발생시키며, 갈등이해당사자의 적절한 참여가 이루어지지 않는 경우도 갈등이 발생한다.

셋째, 정보에 대한 접근과 정보인지 등의 문제도 갈등을 발생시킨다. 갈등당사자간 정보의 비대칭은 갈등발생의 주요 원인이 된다. 특히 정보인지의 타이밍과 사업시행의 주체가 정보를 자발적으로 제공하였는지 혹은 이해당사자가 간접적으로 인지하게 되었는지 등은 갈등 발생에 많은 영향을 준다.

넷째, 인지와 입장문제로서 갈등원인에 대한 인지적 틀과 이에 대한 입장차이도 갈등을 발생시키는 요인으로 파악한다. 예컨대 방사성폐기물처분장을 위험한 시설로 인식하는지 안전하게 관리될 수 있는 시설로 인식하는지 그 차이에 따라서 당사자 간 갈등이 발생한다.

### 3. 공공갈등 관리를 위한 법제 및 현행법상 조직 현황

#### (1) 공공갈등 관리를 위한 법제 현황

공공갈등관리규정은 법률이 아닌 대통령령(공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정)으로 되어 있고, 중앙행정기관에 한해서 적용함을 원칙으로 하고 있어 실제 갈등이 많이 발생하고 있는 지방자치단체나 공공기관은 포함되지 않는 한계가 있다. 공공기관 역시 주무부처를 통해 공공갈등관리규정의 간접적인 적용대상이 될 수 있으나 실효성은 그다지 높지 않은 것으로 보인다. 또한 동 규정은 여러 공공갈등을 독립적이고 중립적인 위치에서 해결할 수 있는 기구를 마련하고 있다고 보기 어렵다. 이에 대하여는 개선방향에서 후술하기로 하고, 다음으로 공공갈등의 예방과 해결을 위한 정책수단을 살펴보면, 최근 공공갈등의 해결에 효과적인 것으로 인정받고 있는 ADR 제도에 대한 규정이 미비하다. ADR 제도의 활용과 이를 뒷받침 할 수 있는 법제적 기반이 없어 ADR의 활성화를 기대하기 어려운 상황이다.

임동진의 “공공갈등관리제도의 운영평가 및 갈등해결 방안연구”(한국정책학회보, 제20권제4호, 2011)에서 ‘공공갈등관리제도가 공공갈등의 예방 및 해결에 어느 정도 기여하고 있는가’에 대한 설문조사 결과도 부정적인 응답(전혀 기여하지 못함+기여못함)이 37.2%로 긍정적인 응답(기여함+매우 기여함) 25.2%보다 높게



나타나 공공갈등관리제도가 갈등예방 및 해결에 크게 기여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이어서 ‘현재 공공갈등관리제도가 공공갈등의 예방과 해결에 기여하지 못한다면 그 이유가 무엇인가’라는 설문조사 결과, ‘갈등관리 규정이 강제성이 없는 선언적인 규정이 문제’라는 응답이 21.4%로 가장 높고, 그 다음으로 ‘실질적인 갈등예방과 해결에 대한 구체성 결여’가 20.7%, ‘갈등관리 중요성에 대한 인식부족’이 20.0%, ‘갈등관리 현실을 반영하지 못해서’가 17.9%, ‘부처에서 갈등업무를 부가적인 업무로 인식해서’가 11.7%, ‘갈등규정 외에 개별법령에서 갈등관리 가능’이 8.3%의 순으로 나타났다.

또한 동 연구에서 현재 대통령령으로 되어 있는 [공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]을 대체하는 새로운 법률 제정의 필요성에 대한 설문조사 결과, 전체적으로는 새로운 법률이 필요함(필요함+매우 필요함)이 37.8%로 불필요함(전혀 필요하지 않음+필요치 않음) 23.9%보다 높게 나타났다.

## (2) 현행법상 공공갈등 관리를 위한 조직 현황

현재 공공갈등관리기능을 총괄하고 있는 국무조정실의 갈등담당인력은 총 4명으로 국정운영실 기획총괄정책관 소속의 공공갈등관리지원관(3급), 공공갈등협업팀장(4급), 행정사무관 2명으로 구성되어 있다. 대부분의 부처에서는 갈등관리를 전담하는 인력이나 조직 없이 기존 업무에 갈등관리 업무를 부가하여 운영하고 있는 것으로 나타났다. 대부분의 부처에서 통상 1~2명이 갈등관리 업무를 담당하고 있는 것

으로 나타났다.

부처에서 갈등관리 업무는 주로 기획재정담당관·기획총괄담당관·기획담당관·기획통계담당관(9개 기관), 창조행정담당관(7개 기관), 정책총괄과(1개 기관), 규제개혁법무담당관(1개 기관)에서 담당하고 있는 것으로 나타났다.

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정] 이외의 법률에서 규정하고 있는 정부의 갈등조정기구, 특히 핵심 공공갈등 분야인 환경 및 국토개발에 관련된 갈등조정기구로는 행정협의조정위원회, 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회, 지방자치단체 지방분쟁조정위원회(충청남도분쟁조정위원회), 중앙환경분쟁조정위원회, 지방환경분쟁조정위원회(충청남도환경분쟁조정위원회) 등이 있다.

### 1) 행정협의조정위원회

행정협의조정위원회는 지방자치법 제168조 제1항에 근거를 두고 있으며, 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우 이를 신속하고 효율적으로 협의 조정하기 위하여 설치된 대한민국 국무총리실 소속의 정부위원회이다. 위원회에서 협의·조정한 결정사항에 대해 관계 중앙행정기관의 장과 당해지방자치단체장은 이행의무가 있지만 강제적 구속력은 없으며, 당사자의 서면신청으로 조정절차가 시작되고, 직권상정을 규정하고 있지 않다.

### 2) 지방자치단체 중앙 및 지방분쟁조정위원회

지방자치단체 중앙분쟁조정위원회는 지방자치법 제149조에 근거를 두고 있으며, 지방자치단체 상호



간이나 지방자치단체장 상호 간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼이 있는 경우에 조정기능을 수행하고, 광역자치단체기관과 기초자치단체간의 갈등조정을 주요기능으로 하고 있다.

지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 ① 시·도간 또는 그 장 간의 분쟁, ② 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구 간 또는 그 장간의 분쟁, ③ 시·도와 시·군 및 자치구 간 또는 그 장 간의 분쟁, ④ 시·도와 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁, ⑤ 시·도를 달리하는 시·군 및 자치구와 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁, ⑥ 시·도를 달리하는 지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다

지방자치법 제149조에는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회에 관한 내용과 더불어 지방자치단체지방분쟁조정위원회에 대하여도 규정하고 있다. 지방자치단체지방분쟁조정위원회는 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 대상에서 제외되는 지방자치단체·지방자치단체조합 간 또는 그 장간의 분쟁을 심의·의결한다.

### 3) 중앙 및 지방환경분쟁조정위원회

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)의 규정에 따라 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회가 설치되어 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하는 것을 그 임무로 하고 있다. 환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 중앙환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정, ② 환경피해와 관련되는 민원의 조사, 분석 및

상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다.

환경분쟁조정법 제4조(환경분쟁조정위원회의 설치)에는 중앙환경분쟁조정위원회 뿐만 아니라 특별시·광역시·도 또는 특별자치도에 지방환경분쟁조정위원회를 설치하도록 하는 근거를 두고 있다. 환경분쟁조정법 제5조(환경분쟁조정위원회의 소관 사무)에 의하면 지방환경분쟁조정위원회는 ① 환경분쟁의 조정, ② 환경피해와 관련되는 민원의 조사, 분석 및 상담, ③ 분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 연구 및 건의, ④ 환경피해의 예방 및 구제와 관련된 교육, 홍보 및 지원, ⑤ 그 밖에 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항을 소관사무로 한다. 환경분쟁조정법 제15조(규칙 제정)에는 지방조정위원회의 운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하도록 하고 있는 바, 충청남도 환경분쟁 조정에 관한 조례에 근거한 충청남도환경분쟁조정위원회가 설치되어 있다.

## 4. 공공갈등 관리를 위한 법제 개선 방향

정부기관이나 정책 수행에 대한 신뢰가 축적되어 있지 않은 상황에서 갈등이 발생한 경우에는 공공갈등의 직접적 이해당사자인 정부가 나서서 갈등을 해결하겠다는 것은 공정성과 신뢰성을 담보하기 어렵기 때문에 한계가 있다.

[공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]은 적용 대상이 중앙행정기관으로 한정되어 있어 실제 공공 갈등이 빈발하고 있는 지방자치단체나 공공기관에는 적용되지 아니하고 있으며, 대통령령이라는 한계를 지니고 있다. 현행 대통령령인 규정은 모법의 근거 없이 운영되고 있어, 국민의 권리·의무에 중요한 사항을 규정할 수 없고 하위법령 구성도 곤란하며, 또한 최근 증가 중인 갈등관리 조례도 모법의 근거 부족으로 주민생활에 영향을 미치는 사항을 강제하기 곤란한 상황이다.

또한 [공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정]에 따른 갈등관리심의위원회는 각계각층의 이해관계를 대표하기에 미흡할 뿐 아니라 토론과 합의형성을 통한 갈등 예방과 해결을 하기에는 제도적 한계를 보이고 있다. 우선, 중앙행정기관에 소속되어 있어서 중립성 또는 독립성을 확보하기 어렵다. 게다가 그동안 갈등 관련 법령의 정비, 다양한 분쟁 해결수단의 발굴, 갈등영향분석서 심의 등에 갈등관리심의위원회가 제대로 활용되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 동 규정은 공공갈등을 독립적이고 중립적인 위치에서 해결할 수 있는 기구를 마련하고 있다고 보기도 어렵다. 공공갈등 사안별로 갈등조정협의회를 구성할 수 있으나 중앙행정기관의 장이 주도가 되어 구성·운영되고 있어 독립성과 공정성을 담보하기 어렵다.

다음으로 앞에서 언급한 각 분야별로 해당 부처 산하에 설치된 분쟁조정위원회도 독립성이 약하고 사후적인 갈등해결 방식을 취하고 있어 사전 갈등예방 기능은 취약한 편이다. 특히 정부가 강한 의지를 가지고 국책사업을 추진하는 경우, 갈등을 유발하는 당

사자인 정부가 스스로 갈등을 해결한다는 것을 기대하기 어렵고, 공정성과 신뢰성 측면에서 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 관련 우리나라에서 2013년 10월말부터 '사용후핵연료 공론화위원회'를 설치·운영하고 있다. 즉 [방사성폐기물 관리법] 제6조의2에 따라 산업통상자원부장관은 '방사성폐기물 관리 기본계획' 수립과정에서 사용후핵연료 관리 등 사회적 갈등이 예상되는 사항에 대하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등으로부터 광범위한 의견수렴 절차(공론화)를 거칠 수 있다. 이를 위하여 한시적으로 운영되는 공론화위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다.

이는 사용후핵연료 관리 등 사회적 갈등이 예상되는 사항에 대하여 갈등예방 차원에서 공론화를 통한 사회적 합의형성을 목표로 공공토론기구를 설치·운영한다는 점에서 혁신적인 실험이라 할 수 있다. 그러나 참여자의 구성이나 공론화 논의 주제 등에 대해서 한계가 있다는 점이 제기되고 있다. 또한 충분한 공론화 과정을 거치지 않은 채 사용후핵연료 처분과 관련한 권고안 초안을 마련하려 한다는 비판과, 공론화위원회 운영과정에서 투명성이나 숙의성이 지켜지지 못하고 있다는 비판도 나오고 있다.

향후 사용후핵연료 관리 등에 한정되지 않고, 공공갈등을 정부주도가 아닌 공정하고 중립적인 위치에서 공공토론과 숙의를 통해 해결할 수 있는 기구, 즉 프랑스의 국가공론위원회(CNDP)와 같은 공공토론기구의 도입을 논의할 필요가 있다. CNDP에 대한 평가는 다양한 시각이 존재하지만 숙의민주주의제도의 일환으로 현재는 안정화 단계에 진입한 것으로 평가된다.

우리나라의 공공갈등은 많은 경우 대규모 국책사업에서 발생하며 사업성 검토는 예비타당성조사를 통한 경제성 평가에 집중되고 있다. 반면 CNDP의 공공토론은 경제성 뿐 아니라 사회적 수용성을 반영할 수 있다는 점에서 갈등예방의 제도화 방안으로 시사점을 가진다.

평가주체에 있어서도 전략환경영향평가나 예비타당성조사 등은 전문가들을 중심으로 이루어지는 고도의 기술평가인 반면, 공공토론은 전문가의 도움을 받아 일반시민과 이해당사자들이 해당사업의 사회적 파급효과를 검토하고 합의를 형성해가는 과정이라는 점에서 차이가 있다. CNDP의 공공토론은 재정사업 뿐 아니라 주요 정책방향도 토론주제가 될 수 있으며, 직접적인 이해관계자 뿐 아니라 프랑스 국민 누구나 동등한 참여가 보장된다는 점에서 국민의 의견을 종합적으로 수용할 수 있는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

다만, 공공토론제도 도입 필요성에 대한 검토 논의는 기존 법제와의 기능 중복문제에 대한 논의에서부터 출발해야 할 것이다. 즉, 공공토론제도를 도입하거나 공공갈등관리 관련법을 제정할 경우 기존 공공갈등관리 관련 개별 법제와의 중복·충돌 문제가 검토되어야 한다. 왜냐하면, 논의되고 있는 공공갈등관리 관련 법률안과 현행 개별 법률은 그 목적, 적용대상, 적용원칙, 적용기법, 참여범위 등에 있어서 때로는 중복되고 때로는 차이가 있는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

공공갈등관리 관련법이 제정될 경우, 동 법을 다른 개별법에 우선 하여 적용할 것이 아니라 “개별법에서 위원회, 심의회 등을 통하여 토론이나 조정, 협의 등

을 거친 사업에 대하여는 개별법에서 정한 사항을 제외하고 이 법을 적용한다.”라고 규정하여 이 법의 성격을 일반법적인 것으로 규정할 필요가 있다. 다만 개별법의 경우에도 갈등관리 절차나 참여적 의사결정기법 적용 등에 있어 미비한 경우가 있을 경우 관련 규정을 보완해야 할 것이다.

공공토론제도 도입과 공공갈등관리 관련법 제정 시 다른 공공갈등관리 관련 개별 법제와의 충돌 및 중복문제의 해소도 중요하지만 갈등을 유발할 가능성이 있는 개별법령의 정비 또한 중요하다. 모든 공공갈등이슈를 공공토론제도나 공공갈등관리 관련법 내의 갈등관리시스템을 통해 해결하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라 비효율적이기 때문에 기존의 법제를 정비하고 개선하는 작업이 병행되어야 한다.



## 참고문헌

- 박재근 외, "프랑스 '국가공론위원회' 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구", 한국비교정부학보 제18권 제1호(2014.4), 2014.
- 박형서 외, "공공사업 갈등 지표 설정과 활용방안 연구", 국토연구원, 2007.
- 박홍엽, "공공부문의 갈등관리 제도화 모색", 한국공공관리학보, 제25권 제1호, 2011.
- 윤종설, "국책사업 추진에 있어 고질 반복갈등의 관리방안 연구: 송전선로 설치와 교도소 이전 사례를 중심으로", 한국행정연구원, 2013.
- 은재호, "갈등관리제도 내실화 방안 연구", 한국행정연구원, 2013.
- 이현석, "바람직한 사용후핵연료 공론화를 위한 시민사회의 제언", 국회-시민사회 토론회 [정부의 사용후핵연료 공론화, 제대로 되고 있나?] 자료집, 2014.
- 임동진, "공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석", 한국정책학보, 제45권 제2호, 2011.
- 임동진, "공공갈등관리제도의 운영평가 및 갈등해결 방안연구", 한국정책학회보, 제20권 제4호, 2011.
- 한노덕, "공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안", 국회예산정책처, 2014.
- 현대호 외, "공공분야 갈등관리 전문기구에 관한 법제연구, 현안분석 2012-11", 한국법제연구원, 2012.
- 홍성만 · 박홍엽, "공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구", 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집, 2006.
- 세계일보, "사용후핵연료 '공(公)론화', '공(空)론화'되나", 2014-10-15.
- 세계일보, "폐핵연료 '공론화' 이상한 공론화위원회", 2014-10-15

## 〈인터넷 자료〉

- 지속가능발전위원회 <http://ncsd.go.kr>
- 법제처 [www.moleg.go.kr](http://www.moleg.go.kr)
- 자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr>
- 국민권익위원회 [www.acrc.go.kr](http://www.acrc.go.kr)
- 중앙환경분쟁조정위원회 [edc.me.go.kr](http://edc.me.go.kr)



## 불신의 수렁에 빠진 한국 관료, 회복의 길은 무엇인가



최지민  
더미래연구소  
선임연구원

세월호참사와 메르스 사태를 넘어, 현재 진행 중인 최순실 박근혜 게이트의 일거수일투족을 목도하고 있는 우리 국민들이 정부, 그리고 관료에 대한 감정은 참담함에 가깝다.

이미 유행어가 되어버린 ‘이게 나라냐’라는 자조 섞인 비판은 국가수준의 지표를 통해서도 드러난다. 2017년 아델만 재단이 발표한 정부신뢰 조사에서 우리나라의 경우, 응답자의 28%만이 정부를 신뢰하고 있다고 답했다. 28개 응답국가 중 끝에서 5번째, 작년 같은 조사결과보다 7% 포인트 낮은 수준이다. 비단 이 조사뿐만이 아니다. 지난 십 수년 동안 OECD country at a glance report, 세계가치관 조사(world values survey) 등에서도 우리 국민은 정부, 국가기관에 대해 보이는 신뢰수준은 조사대상국 중 최하위권에 속한다.

경제성장의 일등공신이라고 믿어왔던 강하고 유능한 관료와 일련의 최순실 사태에서 드러난 이들의 무능한 민낯 사이의 간극을 어떻게 설명할 수 있을까? 바늘구멍보다 통과하기 어렵다는 공시와 고시를 통해 선발된 유능한 이들이 왜 이처럼 무력하게 부당하고 불법한 명령을 따르게 된 것일까? 관료의 몰락, 그리고 이들에 대한 국민의 엄청난 불신은 관료 개개인의 무능, 비효율성, 부패성향으로만 돌리기 어렵다.

보다 근본적으로는 유능한 이들의 인센티브 구조를 체계적으로 왜곡하여 잘못된 행동을 초래한 조직의 특성, 소위 ‘과잉 발달한 관료제’<sup>1)</sup>의 탓이 더욱 크다. 현재 노정되고 있는 관료사회의 문제는 직업공무원제도의 구성

1) 베버(Weber, 1977)는 이상적인 관료제를 제도적 장치가 미흡하여 발생하는 과소 제도화와 지나치게 진행된 과잉 제도화의 가운데에 두었다. 그는 양 극단에 각각 위치하는 경우, 관료제는 문제해결의 주체가 아닌, 그 자체가 문제를 양산한다고 우려하였다.

요소가 지나치게 발달하여 관료를 특권 계급화하고 이들의 보수안정성향이 극대화했기 때문에 풀이된다. 과잉 관료제의 특징과 발생원인은 크게 다음의 세가지 요인으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 견고한 급수별 채용방식이다.<sup>2)</sup> 우리나라 관료의 생애주기를 결정하는 가장 강력한 변수는 관료 개개인의 능력보다 입직급수이다. 일반적으로 5급 이상의 관료는 정부정책 결정 및 감독관리 업무를 수행하는 반면, 6급 이하인 경우, 행정집행과 민원업무를 담당하고 있어 직급 간 업무의 성격과 권한차이가 큰 편이다. 2013년 공무원 총조사 결과에 따르면 7급 입직자는 5급 사무관까지 평균 14.6년, 9급의 경우 25년 이상 소요되므로 5급 공채시험을 통하지 않고는 국장급으로 승진하기는 쉽지 않다. 이따금 7급에서 역량을 발휘하기보다 행시를 병행하거나 아니면 퇴직 후 행시를 응시하는 사례를 볼 수 있는데, 직급 간의 메울 수 없는 간극이 하위직 관료의 근로사기를 저하시켰기 때문이다. 그러나 최근 7급과 9급 합격자들의 스펙향상과 실제 업무에서 5급 입직자들과 이들의 차이가 크지 않다는 관료사회 인식조사결과들은 입직급수별 선발방식의 유지에 대해 심각한 의문을 제기하게 된다.

둘째, 폐쇄형 승진·인사체제이다. 승진은 “결원보충”의 한 방법으로서 연공주의를 근간으로 하는 폐쇄성을 전제로 한다. 우리나라는 상위와 중간직위만을 부분적으로 개방하고 있어, 서유럽국가들에 비해 상대적으로 폐쇄적인 승진·인사체제를 가지고 있다.

폐쇄형 체제는 공무원의 사기와 공직에 대한 일체감을 높이고, 행정의 일관성과 안정성을 유지시켜주는 장점이 있는 반면, 관료집단을 외부의 변화와 요청에 부응하지 못한 특권집단으로 만드는 단점 역시 존재한다. 직급이동의 장벽을 높임으로써 조직의 개방성을 제고하기 위한 다양한 시도를 무력화하기 때문이다. 민간에 개방된 직위임에도 관료출신이 70% 남짓을 차지하고 있으며 개방형 제도를 통해 들어온 상관에 대한 관료의 부정적 인식도 높은 수준이다(최순영·조임근, 2014).

셋째, 관료에 대한 외부로부터의 견제 및 통제장치의 부재이다. 관료제의 책임성을 확보하기 위한 수평적, 상향적 차원의 통제기제들이 미약하다. 국민들은 관료들이 ‘영혼을 가지고’ 소신껏 공무를 수행하길 바라지만, 이들은 승진여부를 결정짓는 상급자들의 의중과 인사에서 불리하게 작동할지 모르는 조직통폐합으로부터 소속 기관을 지키기 위한 방어논리 개발에 더욱 몰두한다. 이는 관료제의 통제방식이 계급제를 기반으로 하는 내부통제에 집중되기 때문이며, 상급자의 결정과 명령에 의해 부여된 직무를 충실히 수행할 때 비로소 통제되었다고 여겨진다. 따라서 국정감사에서 해마다 반복되는 피감기관의 자료제출 불응, 부실한 자료제출 행태에 대해 관료사회는 외부로부터 조직을 보호하고자 하는 방어수단으로 해석하는 것이다. 그 결과 소위 스스로를 지키는 ‘철밥통’으로 군림하게 된 것이다. 헌법과 법률이 보장한 공무원의 신분보호 규정은 저성과자 뿐만 아니라 당연퇴

2) 우리나라의 관료채용은 1949년에 제정된 고등고시령을 근간으로 하여, 5급 공채를 필두로 한 급수별 임용방식이 67년째 유지되고 있다.



직의 대상의 퇴출마저 어렵게 만든다. 최근 10년 간 징계처분에 대한 소청심사의 인용율은 40%에 육박하며 비위를 저지른 관료들에 대한 솜방망이 처벌과 뒤따른 복귀를 비판하는 시민사회단체와 언론보도들을 찾기 어렵지 않다.

그러면 어떻게 해야 하나? 답은 간단하다. 과잉 발달한 관료제의 요소들을 풀어줘 그 과잉성을 제거하는 것이다. 과거 신공공관리론(new public management)식 개혁 아이디어의 실험적 적용에 그친 개혁으로는 체감할 만큼의 개혁성과를 거두기 힘들다. 문제에 대한 진단과 이에 입각한 다음의 세가지 구조적인 접근이 필요하다.

먼저 견고한 급수별 채용방식의 틀을 과감히 벗어나야 한다. 세월호 참사이후 관피아 척결을 위해 인사혁신처 신설과 함께 행정고시 폐지가 대안으로 추진된 바 있다. 고시출신이 독식하는 관료의 카르텔 구조를 깨기 위한 시도로 풀이되지만, 채용의 공정성 문제와 계층이동의 사다리 등의 저항에 부딪혀 민간경력자 채용확대로 개혁수준이 다소 후퇴하였다. 공직활력제고를 위해 현재의 5급 채용방식을 전면적으로 개선하지 않고는 불가능하다. 5급과 7급을 공채를 통합하여 종전에 300명에게만 실질적으로 부여되었던 고위직 진입통로가 7급 인원 전체에게 개방하는 것이 필요하다. 이 경우 현재 30%수준으로 확대된 5급 민간경력채용제도를 7급으로 일괄 조정하거나 그 비율을 다른 직급수준으로 축소하여 입직개혁의 효과를 극대화하도록 한다.

다음으로 승진이 공직의 최우선 가치가 되지 않게끔 승진과 보수의 연계를 약화시키는 새로운 보상체

계를 구축해야 한다. 일정직급 경과 후 승진루트와 비승진 루트 간 진입의 선택권을 부여하는 것이다. 동시에 속진제를 실질적으로 보장하는 조기승진루트(fast stream development programme)를 부처별로 운영하여 실적주의를 정착화해야 한다. 2016년 도입된 특별승진활성화 지침은 속진제의 형태를 취한 것으로 보이지만, 적용대상이 5급 이하 승진예정 인원의 10% 가량만 제한적으로 적용되므로 모든 관료의 자발적 경쟁을 촉진하기는 어렵다.

마지막으로 관료의 책임성을 강화하는 제도를 도입한다. 특정 비위(부정비리, 성범죄)발생시 당연퇴직, 무조건적 공직재진입 금지조항을 공직별로 상세히 규정한 영구퇴출을 내실화하고 국회와 시민에 의한 '수요자 중심의 성과평가요소' 확립한다. 아울러 정책실명제 확대를 통해 정책결정과정에서의 역할과 권한 행사를 투명하게 기록하고 이에 대한 책임성 묻는 것이다. 품의제 의사결정방식에서 담보하기 힘든 책임성 소재를 문서화함으로써 해당 정책을 추진한 주도 세력과 이들이 실질적 영향력을 사후에 통제하도록 한다. 이상의 개선방안들은 통해 관료가 국민의 일상적인 삶을 살피고 미래를 대비할 수 있는 제대로 된 공복(public servant)으로 거듭나길 소망한다.

## ‘정신건강증진법’ 시행을 앞두고



이혜경  
건양대학교 사회복지학과  
부교수

지난 해 개봉되어 상영된 영화 중 ‘날 보러와요’라는 영화에서 주인공은 대낮 도심 한복판에서 납치되어 정신병원에 감금된다. 평범하게 일상생활을 하며 지내던 여성이 정신병원에 갇혀 강제약물투여와 무자비한 폭력으로 피폐해지는 이야기는 영화 속에만 존재할 듯 하지만 몇 년 전 시사 프로그램에서 다루어졌던 실제 사건과 많은 부분에서 닮아 있다.

‘공모자들’이라는 제목으로 다루어졌던 그 사건은 전 남편과 아들의 공모로 정신병원에 감금되었던 한 여성의 사연이었다. 합법적 납치와 구금으로 인권을 유린당하는 이들 사연은 대중들의 공분을 사기에 충분했고, 이들 사건의 관련 법규인 정신보건법 제24조 ‘보호자에 의한 강제입원’의 인권유린적 요소를 비판하는 목소리 또한 높았다.

정신보건법 제24조에 의하면 정신질환이 의심되는 사람은 보호의무자 2인과 정신과 의사의 동의가 있으면 강제입원이 가능하다. 이는 정신장애인의 특성상 병식이 없는 경우 자신의 질환을 인정하지 않고, 치료의 필요성을 인식하지 못하기 때문에 치료를 위한 필요악으로 인식되어 왔다.

애초에 정신보건법은 정신장애인의 인권존중과 치료보장, 차별대우 금지를 위한 법적 장치다. 이전까지 법적 장치가 불충분한 상태에서 정신보건서비스의 초점이 입원과 수용 위주의 격리에 있었다면 1995년 정신보건법의 제정은 지역사회 중심의 정신보건사업 확대를 통해 정신보건서비스의 초점을 사회복지와 재활로 옮겨간 것이다. 실제 법의 제정을 통해 정신보건서비스 기관은 정신병원과 정신요양시설중심에서 정신건강증진센터와 사회복지시설, 알코올상담센터 등 지역사회 중심의 시설, 기관으로 확대되었고, 전문인력 역시 정신과 의사와 간호사 외에 정신보건전문요원 자격을 취득한 사회복지사와 임상심

리사 등 다학문적 팀 접근으로 확대됐다.

그럼에도 불구하고 지난 20년 동안 정신장애인 강제입원 등의 조항과 지역사회복지정책의 사각지대를 해소하지 못하는 법적 한계가 지속적으로 지적되었고, 여러 차례 개정이 되어왔다.

게다가 지난해 9월 헌법재판소에서 정신보건법 제24조가 정신질환자의 신체의 자유 침해를 최소화할 수 있는 방안을 충분히 마련하지 않아 '침해의 최소성 원칙'을 위반했다고 판단해 헌법 불일치 결정을 내렸다.

현재는 '보호의무자 중에는 부양의무의 면탈이나 정신질환자의 재산 탈취 목적으로 보호입원을 악용할 수 있고, 정신과 전문의가 자신의 경제적 이익을 위해 진단 권한을 남용하더라도 현행 정신보건법상 이를 막을 방법이 없다'고 판단하여 이와 같은 결정을 내린 것이다.

(출처: <http://www.medigatenews.com/news>).

정신보건법 24조와 관련된 일련의 사건들은 단순한 영화적 상상력을 넘어서는 일이다. 실제로 가족갈등의 해결과 재산분쟁 등의 해결에 악용되고 있고, 현재의 판결 또한 법의 보안을 시급하게 요청하고 있다.

이와 관련하여 정부는 2013년 5월 23일 '정신보건법 전부개정안'을 입법 예고했다. 이 개정안은 정신병원 강제입원제도를 개선하고 정신질환자에 대한 사회적 차별의 완화, 전 국민에 대한 생애주기별 정신건강의 증진을 목적으로 하는 것이다. 법안의 명칭 또한 '정신보건법'에서 '정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률'로 전면 개정했다. 법의 외양 뿐 아니라 내용 역시 총 6장 59조문에서 8장 89개의 조문으로 대폭 확장됐다.

특히 강제입원과 관련하여 보호의무자에 의한 입원 조항을 입원 필요성과 자, 타해의 위험이 있는 경우로 한정하고, 2주간 기간을 정해 입원을 한 후 입원 치료 지속여부를 결정하려면 소속이 다른 정신과 전문의 2명 이상의 일치된 소견을 필요로 한다. 입원기간도 3개월 이내로 제한하여 기존의 6개월보다 3개월 단축했다. 이러한 법의 개정은 정신장애인의 인권보장 뿐 아니라, 결정적으로 지난해 현재의 결정에 따른 보완조치로서 불가피한 개정으로 보인다.

그러나 20여년 만에 전면적으로 개정된 본 법은 여전히 분분한 논쟁과 비판의 한가운데에 있다. 법의 개정을 통해 강제입원의 절차를 있는 만큼 정신장애인의 복지증진에 기여할 것이라는 기대도 있다. 그러나 강제입원에 대한 사법적 심사의 도입이 빠져 여전히 한계가 많고, '기존의 법보다 악법'이라는 주장도 나오고 있다. 게다가 정신건강증진과 관련한 선언적 주장만 존재할 뿐 현실적 대책 없이 불필요한 비용과 절차의 낭비, 과잉입법적 성격을 비판하는 의견 등 각계각층의 의견과 주장이 팽팽하다.

법의 시행은 올해 5월 30일로 예정되어 있다. 3개월 남짓 남은 짧은 기간 동안 이들의 주장을 모두 만족시킬 수는 없다. 다만 이처럼 뜨거운 논쟁은 그만큼 법 개정과 관련한 사회의 요구와 본 법의 중요성을 반증하는 것으로 이해할 수 있다. 분명한 것은 무엇보다 정신장애인과 관련한 인권침해 사례가 지속적으로 발생하고 있으며, 법에 정하고 있는 자유권의 보장과 UN의 권고기준을 우리 사회가 맞춰 가고자 하는 시도라는 점이다. 1995년 정신보건법 제정을 통



해 수용에서 통합으로의 계기를 마련하였다면 2017년 정신건강증진법 시행을 통해 최소한의 자유에서 최대한의 자율로의 전환을 의미있게 성공시켜야 할 것이다. 이는 법 시행과 과정 속에서 지속적 협의와 관심이 있을 때 가능할 것이다. 일련의 법들이 사회의 요구와 변화 속에서 제정되고 시행되고 있다. 이 가운데 정신장애인의 인권증진 뿐 아니라 사회구성원 전체의 정신건강 증진을 위해 시행될 본 법의 행보를 관심있게 지켜보길 바란다. 일각의 주장과 논쟁으로 그치지 않고 전체 사회구성원의 합의와 관심 속에서라야 본 법의 이념과 가치가 보다 힘 있게 실천될 것이기 때문이다.



## 간부공무원 '재난지휘 교육·훈련' 의무화

역량 교육에 '재난 대응 능력 평가' 반영 ... 도상·합동 훈련도

충남도는 간부공무원들의 재난 대응 능력 강화를 위해 올해부터 재난지휘 교육 및 훈련을 강도 높게 실시한다고 2월 9일 밝혔다.

재난지휘 역량 강화는 재난 발생 시 현장 지휘관들의 역량에 따라 재난 진행 양상 및 피해 규모가 결정됨에 따른 조치다.

평상시 지휘관들의 재난 대응 및 수습에 대한 이해를 높이기 위해 교육 및 훈련, 평가 등을 반복적으로 실시한다는 계획이다.

구체적으로 도는 현직 실·국장, 과장뿐만 아니라 예비 간부공무원(승진 대상자)까지 재난지휘 역량강화 교육과 평가를 의무화하기로 했다.

국·과장 승진 대상자들을 대상으로 실시하는 역량강화 교육에는 재난 대응 능력 평가를 반영한다.

실·국장을 대상으로는 도지사가 참여한 가운데

재난지휘 도상훈련을 실시하고, 유관기관이 참여하는 합동 현장 훈련도 실시한다.

이와 함께 과장들은 천안에 위치한 충남안전체험관에서 행정·정무부지사가 참여한 가운데 역량 강화 교육, 재난 도상 훈련을 실시하고, 안전 체험도 갖는다.

각 훈련에서는 훈련조별로 부여된 문제를 중심으로 재난 초기 대응부터 수습까지 실습을 진행한다.

도 관계자는 “간부공무원 재난지휘 역량 강화를 위한 교육·훈련은 재난 발생 시 국민 안전을 최우선으로 대응하고 수습할 수 있도록 하기 위해 실시하는 것”이라며 “모든 간부들에게 재난 매뉴얼상 현장 책임자의 지휘 역량을 높이기 위해 교육과 훈련을 지속적으로 실시토록 하겠다”고 말했다.

## 2016년 소상공인지원 사업 '만족 93.5%'

참가 기업 249개사 대상 만족도 조사...전년대비 6.8%p 증가

충남도와 충남경제진흥원(원장 나윤수)이 추진한 2016년 소상공인지원 사업 결과 참여 기업들의 만족도가 93.5%로 조사됐다.

2월 8일 도와 충남경제진흥원에 따르면, 이번 조사는 지난해 소상공인지원 사업에 참여한 도내 기업 249개사를 대상으로 실시됐다.

조사 결과 참가 기업 가운데 소상공인지원 사업에 '만족한다'고 응답한 기업은 전년대비 6.8%p 증가한 93.5%로 집계됐다.

이는 소상공인들의 제안사항 등 현장의 소리를 반영해 매년 사업을 개선한 결과로, 사업 참여업체 수도 전년 106개사에서 지난해 249개사로

134.9% 증가했다.

지난해 소상공인 지원 사업은 맞춤형 컨설팅 지원 프랜차이즈 가맹본부 설립지원 가업승계 지원 온라인 마케팅 지원 우수시장 견학 및 토론회 등 5개 분야에 249개사가 참여했다.

분야별 전문가가 소상공인의 사업장을 방문해 1:1 맞춤형 컨설팅을 무료로 진행하는 ‘맞춤형 컨설팅 지원 사업’은 서산 장인가구 서천 서천부각 등 20개사가 지원받았다.

홈페이지 제작, 패키지 디자인 등 프랜차이즈 설립을 위한 디자인 개발 등을 지원하는 ‘프랜차이즈 가맹본부 설립지원 사업’은 천안 남자새택 홍성 시승가든 등 12개사가 지원받았다.

동일한 업종으로 10년 이상 사업을 영위한 소상공인 중 2대 이상 사업을 진행하는 소상공인을 대상으로 가업승계 현관 제작지원, 시설 개보수 등 지원금 지원을 하는 ‘가업승계기업 지원’은 천안 삼대방앗간, 부여 우리수산, 홍성 갈산토기 등 17개사가 참여했다.

특히 가업승계 지원 사업에 선정된 천안의

삼대방앗간은 지난 1940년부터 4대째 가업을 이어가는 소상공인으로, 지난해 사업을 통해 쌀과 들깨 등을 분쇄하는 기계를 교체했다.

현원권 대표는 “교체된 기계로 80여 년 동안 찾아오는 소비자에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있게 됐다”며 도와 진흥원에 감사의 뜻을 전했다.

네이버의 모바일 서비스플랫폼을 활용해 모바일 홈페이지를 제작 지원하는 ‘온라인마케팅 지원 사업’은 금산 도현 인삼사, 금산 전국한약, 금산 진산약초 등 200개사를 지원했다.

도 관계자는 “소상공인지원 사업은 지역경제의 뿌리인 소상공인들의 자생력을 강화하기 위해 중앙부처에서 지원하지 않는 충남도만의 특화사업 위주로 진행하고 있다”며 “올해에는 보다 많은 소상공인들이 참여할 수 있도록 다양한 사업을 진행할 계획”이라고 말했다.

한편, 도의 소상공인지원 사업은 지난 2013년부터 2016년까지 총 517개사가 지원을 받았다.

## 2018년 충남도 국비확보 총력전 돌입

정부예산 발굴 보고회...목표액 5조 6000억 설정

올해 도정사상 최대인 5조 3108억 원의 정부예산을 확보한 충남도가 2018년도 정부예산 확보 목표를 5조 6000억 원으로 잡고 총력 준비에 들어갔다.

도는 2월 6일 도청 중회의실에서 안희정 지사

와 남궁영 행정부지사, 실·국장 등 40여 명이 참가한 가운데 ‘2018년 정부예산 확보 발굴 보고회’를 개최했다고 밝혔다.

이날 보고회는 △2018년 정부예산 확보전략 △국가재정운용계획 대응 방안 △예비타당성 대



## **충남소식**

상사업 적극 발굴 △2017년 정부예산 미반영사업 대응논리 개발 등 김용찬 기획조정실장의 주제발표를 토대로 실국별 현안사업을 점검하는 방식으로 진행됐다.

도는 2018년도 예산확보 전략으로 △자동차부품 · 디스플레이산업 등 미래 신성장동력 △항공 · 도로 · 철도 등 SOC 항만 · 어항 · 생태복원의 해양개발 등 신규 사업을 전면에 내세우기로 했다.

도는 이 같은 신규 사업을 기반으로 관련 부처 및 상임위원회와 정책간담회 개최, 국회 · 중앙부처 방문 대응, 국회캠프 운영 등 입체적인 정부예산 확보 활동을 펼친다는 전략이다.

2018년 중점 확보 10대 신규 사업을 보면, 해양수산 분야는 해양바이오산업 지원센터 건립(162억 원), 외연도항(국가어항) 정비사업(327억 원)을 선정했다.

SOC 분야에서는 서산비행장 민항 유치(465억 원), 대산~당진 고속도로 건설(6502억 원), 장항

선(신창~대야) 복선전철화(6765억 원) 등 3개 사업을 선정, 예산 확보에 집중하기로 했다.

R&D 분야는 열대 · 아열대 기능성 원료 생산 플랫폼 실증 테스트베드 구축(170억 원), 충남 뿌리산업기술지원센터 구축(190억 원) 등 2개 사업이 이름을 올렸다.

환경 분야는 대산임해산업지역 공업용수도(2200억 원), 충남 서부권 광역상수도(2321억 원)을, 문화 분야는 충청유교문화권 광역관광개발(3300억 원)을 각각 선정했다.

도는 이들 신규 사업에 대한 실행 가능성을 우선 검토한 뒤, 보완 및 사전 행정절차 이행 등을 통해 중앙부처가 수립하는 중기계획에 적극 반영한다는 방침이다.

안희정 지사는 “정부예산순기보다 한 박자 빠른 대응과 우리도 중장기발전계획과 연계된 예타 대상 사업을 적극 발굴하고 사전절차 미 이행 등으로 어렵게 확보한 예산이 사장되지 않도록 사후 관리도 철저히 해줄 것”을 당부했다.

## **2016년 수산물 수출액 크게 늘었다**

**지난해 7209만 2000달러 수출 기록...전년대비 27.2% 늘어**

지난해 충남산 수산물의 해외 수출 실적이 사드배치로 인한 중국 수출 리스크, 국제경기 침체 등 어려운 여건 속에서도 적극적인 수출지원 정책에 힘입어 크게 증가한 것으로 나타났다.

1월 30일 도에 따르면, 지난해 12월 말까지

충남산 수산물 수출실적이 총 7209만 2000달러를 기록, 전년 5669만 2000달러 대비 27.2% 증가했다.

이처럼 수출 실적이 크게 증가한 것은 수산물 해외시장 개척 등 적극적인 수출 지원 정책과 캐

나다, 러시아, 인도네시아 등으로의 수출시장 다변화 정책이 주효했던 것으로 풀이된다.

특히 전년에 비해 인도네시아 할랄시장은 285%, 러시아 100%, 말레이시아 73% 등 큰 폭으로 증가하는 등 해외 신시장 판로개척으로 413만 달러의 수출 성과를 올렸다.

지난해 충남산 수산물 수출실적을 국가별로 보면 △중국 1709만 달러 △미국 1604만 달러 △일본 1137만 달러 △태국 등 동남아 1064만 달러 순을 기록했다.

특히 중국어선 불법어업 단속 문제 등으로 수출 리스크가 큰 상황에서도 수산물 수출업체가 피나는 노력을 기울인 결과 대(對) 중국 수출실적은 전년 대비 40% 증가한 것으로 조사됐다.

품목별로는 수출 주력품목인 조미 김과 스낵 김 등 해조류가 특화상품 개발 및 수출상품 안전성 강화 등 차별화 전략을 통해 수출 경쟁력을 크게 높였다는 평가다.

도는 올해 충남산 수산물 수출 목표를 1억 달러로 정하고, 유망·우수 업체 발굴은 물론, 해외 홍보관측, 해외 바이어 초청 수출 상담회를 추진할 계획이다.

맹부영 도 해양수산국장은 “최근 중국의 비관세 장벽 강화 등 국제적인 요인으로 수산물 수출시장의 불확실성이 증가하는 어려운 여건에도 꾸준히 성과를 내고 있다”며 “올해도 수산물 수출 1억불 달성을 목표로 행·재정 지원을 다할 계획”이라고 밝혔다.

## 올해 산업단지 6곳 1.67km<sup>2</sup> 신규 지정

16개 산단 16.3km<sup>2</sup>는 연내 공급...산업입지 수급 안정 등 기대

충남도는 올해 6개 지구 1.67km<sup>2</sup>의 산업단지를 새롭게 지정하고, 16개 16.3km<sup>2</sup>의 산단이 준공돼 기업에 공급된다고 1월 26일 밝혔다.

신규 산단은 국토교통부 산업단지 수요 검증을 위한 조정회의와 산업입지정책심의회 등을 거쳐 이번엔 지정계획에 반영했다.

6개 산단은 공주 동현일반산단 35만 2000m<sup>2</sup>, 쌍신일반산단 21만 7000m<sup>2</sup>, 논산 길산일반산단 30만 1000m<sup>2</sup>, 보령 청라농공단지 14만 8000m<sup>2</sup>, 아산 아산음봉일반산단 46만 1000m<sup>2</sup>, 청양 정산2농공단지 19만 1000m<sup>2</sup> 등이다.

또 올해 안에 준공돼 공급되는 산단은 보령 고정, 천안5, 남공주, 아산 디지털, 탕정 테크노, 인주, 서산 테크노밸리 등 14개 지구 15.83km<sup>2</sup>다.

이와 함께 논산 가야곡2와 노성특화 등 농공단지 2곳 0.47km<sup>2</sup>도 연내 준공·공급된다.

도는 올해 산단 추가 공급을 통해 원활한 기업 유치와 산업 입지 수급 안정, 고용 창출 및 경제 유발 등의 효과를 올릴 수 있을 것으로 내다보고 있다.

도는 특히 진입도로 및 공업용수 등 산단 기반시설 지원을 위한 국비 672억 원을 확보함으로써

## 충남소식

도내 산단 경쟁력이 크게 강화될 것으로 기대하고 있다.

도 관계자는 “세계적인 경기 침체와 수도권 규제완화 등으로 기업유치 및 산단 미분양 해소에 어려움이 있는 것은 사실이지만, 산업별 특성화 방안을 마련하고, 도와 시·군, 부동산 전문가 등으로 구성된 TF팀을 중점 운영하는 등 산단 활성화를 위해 행정력을 집중 하겠다”고 말했다.

한편 도내에 조성된 산단은 국가산단 3개소 19.08km<sup>2</sup>, 일반산단 26개소 31.69km<sup>2</sup>, 도시첨단산단

1개소 0.04km<sup>2</sup>, 농공단지 86개소 13.72km<sup>2</sup> 등 모두 116개 지구 64.52km<sup>2</sup>이다.

조성 추진 산단은 국가산단 2곳 9.03km<sup>2</sup>, 일반산단 26개소 34.42km<sup>2</sup>, 도시첨단산단 1개소 1.26km<sup>2</sup>, 농공단지 5곳 0.86km<sup>2</sup> 등 총 34곳 45.56km<sup>2</sup>로 집계됐다.

지난해 말 기준 도내 산단 분양률은 87.7%로, 국가산단 66.8%, 일반산단 93.9%, 농공단지는 97.5%를 기록 중이다.

## 장항선복선鐵 등 40대 과제 “대선 공약화”

충청 4개 시·도지사, 24일 ‘지방분권·상생발전 공동결의문’ 채택

충남도가 대전·세종·충북도와 장항선 복선 전철 건설 사업 조기 착수, 평택·당진항 진입도로(신평 내항) 조기 건설 등 도내 10대 현안에 대한 대선 공약화에 나선다.

안희정 지사는 1월 24일 대전시청에서 권선택 대전시장, 이춘희 세종시장, 이시종 충북도지사와 간담회를 갖고, ‘실질적인 지방분권과 상생발전을 위한 충청권 시·도지사 공동결의문’을 채택했다.

충청권 시·도지사는 또 각 시·도별로 10개 과제 씩 40개 과제를 대선 공동 공약 과제로 제시했다.

공동결의문에 따르면, 국가 균형발전과 주민 중심 풀뿌리 지방자치 구현을 위해 행정구역을 초월한 긴밀한 협조와 협력체계를 유지해 온 4개

시·도지사는 19대 대선을 맞아 실질적인 지방분권 실현과 충청권 전체의 상생발전을 위해 힘을 모으기로 했다.

구체적으로 4개 시·도지사는 지속가능한 국가 발전의 큰 축이자 시대정신인 균형발전과 지방분권 실현을 위해 중앙정부에 과도하게 집중된 권한의 분배, 중앙과 지방의 역할 재설정, 지방정부의 입법·재정·행정 권한 확대 등을 포함한 ‘지방분권형 개헌’, 세종시를 행정수도로 완성하는 ‘행정수도 개헌’ 적극 추진을 촉구했다.

4개 시·도지사는 이어 올해 대선을 앞두고 국가의 미래 경쟁력 제고와 지역의 상생발전을 위해 충청권이 마련한 현안 사업들을 대선 공약으로 반영하고, 이를 실현하기 위해 적극 노력해야 한다고 강조했다.

이에 더해 수도권과 비수도권의 경쟁력과 주민 삶의 질 격차가 갈수록 커져가고 있는 상황에서 수도권 집중에 따른 부작용을 더욱 심화시키고 국가 균형발전에 역행하는 수도권 규제완화 정책은 즉각 중단해야 한다고 밝혔다.

대전 공동 공약 과제 중, 충남도는 △경부고속도로(천안~남이) 확장 △보령~울진 고속도로 건설 △국도 38호 노선 지정 및 사업 추진 △평택·당진항 진입도로(신평~내항 간) 조기 건설 △충부권 동서내륙철도 건설 △장항선 복선전철화 건설 사업 조기 착수 △보령선 철도 건설 △국방산업단지 조성 △서산 그린바이오 융합클러스터 조성 △화력발전 등 환경 위해시설에 대한 공정과제 실현 등 10개를 내놴.

이중 평택·당진항 진입도로는 중국 등 해외 수출입 기반 활성화와 충청권 내륙 산업물류망의 원활한 연결을 위해 조속히 건설해야한다는 판단에 따라, 장항선 복선전철화는 서해측 준고속 광역철도망 확충을 통한 여객·물류·관광 인프라 구축을 위해서는 사업을 조기 착수해야 한다는 판단에 따라 이번 공동 공약 과제로 포함했다.

국방산업단지는 계룡대와 육군훈련소, 국방대 등 논산·계룡 지역의 풍부한 국방 인프라와 인

근 대전에 위치한 대덕특구의 과학기술 인프라 등을 활용, 국방 관련 연구개발과 생산, 인력 양성 등을 집적화 해 국방산업 활성화를 도모하기 위해 도가 조성 추진 중인 사업이다.

서산 그린바이오 융합클러스터는 서산 한우개량사업소 일원에 동물·식물·해양 그린바이오 연구기반을 확충하는 사업이며, 화력발전 등 환경 위해시설에 대한 공정과제 실현은 화력발전소 인근 주민 건강권 보장과 환경 개선 사업을 위한 재원을 늘리기 위한 과제다.

이와 함께 대전시는 △제4차 산업혁명 특별시 육성 △글로벌 분권센터 건립 △대전교도소 이전 등을, 세종시는 △행정수도 완성을 위한 개헌, 국회·청와대 세종시 이전 세종~서울 고속도로 조기 개통 등을, 충북도는 △충부고속도로(남이~호법) 확장 △국가 'X' 축(강호축) 고속철도망 구축 등을 각각 공동 공약 과제로 제시했다.

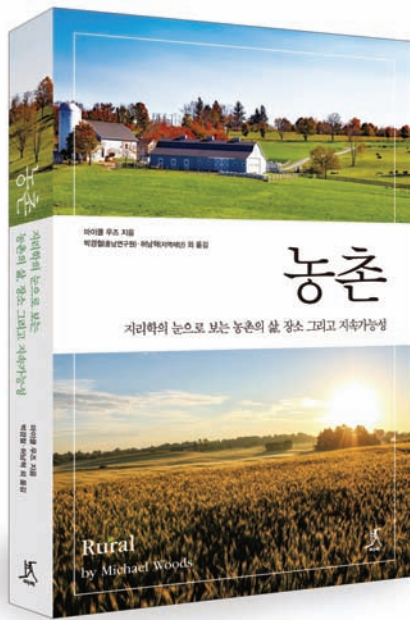
충청권 시·도지사는 각 시·도 현안에 대한 대전 공약화를 위해 이번 공동 공약 과제를 각 당에 전달, 공약에 반영해 줄 것을 요청할 계획이다.





## 충남연구원, 번역서 <농촌> 발간

부제: 지리학의 눈으로 보는 농촌의 삶, 장소 그리고 지속가능성



충남연구원은 다양한 기능과 상반되는 이미지가 교차하는 ‘농촌’을 다룬 번역서 <농촌>을 발간했다고 1월 5일 밝혔다.

이 책은 영국의 대표적 농촌지리학자이자 웨일즈 에이버리스트위스대학교(University of Wales Aberystwyth) 교수인 마이클 우즈(Michael Woods)가 2011년에 집필한 ‘Rural’의 번역서다.

충남연구원 농촌농업연구부 박경철 박사와 지역재단 허남혁 먹거리정책교육센터장 등 번역에 참여한 집필진들은 “사실 우리나라 국토의 90%를 차지하고 있는 농촌 공간이나 농촌 사회에 대

한 연구는 도시에 대한 연구보다 상대적으로 취약하다”며 “특히 농촌에 대한 인문학적, 사회과학적 접근연구는 너무나 부족해서 우수한 해외도서를 번역해서라도 알리고 싶었다”고 발간 취지를 설명했다.

그런 의미에서 이 책은 복잡하고 모호한 ‘농촌’이라는 개념을 지리학과 사회학에서는 어떻게 연구해왔는지 잘 소개하고 있다.

이 책은 △농촌에 접근하기 △농촌을 상상하기 △농촌을 이용하기 △농촌을 소비하기 △농촌을 개발하기 △농촌에서 살기 △농촌을 수행하기 △농촌을 규제하기 △농촌을 다시 만들기 등 총 9개 주제를 다루고 있다. 그러면서 저자는 “농촌 연구와 도시 연구, 지리학과 사회과학, 지리학과 자연과학 등 진정한 학제적 연구가 더욱 필요하며, 그를 통해 새로운 통찰을 얻어야 한다”고 말한다.

충남연구원 박경철 박사는 “이 책은 농촌이나 농업 현장과 관련 있는 사람들이라면 꼭 읽어보기를 권한다”며 “특히 농업 종사자, 농촌 컨설팅 및 관련 공무원, 새로운 ‘농’의 가치에 눈을 돌리는 청년 등에 농촌의 미래 비전을 만들어가는 밑그림을 그려줄 것”이라고 기대했다. <도서출판 따비, 신국판, 400페이지, 22000원>

## 충남연구원, '충남 사회적경제기업 현황' 인포그래픽 발표

“도내 사회적경제기업 총568개”

“2015년도 매출액 약983억, 2012년 대비 3.7배 증가”

충남지역 사회적경제기업은 지난해 기준 총568개로 늘었다. 매출액은 2015년 982억 9천만 원으로 2012년 264억 9천만 원보다 약 3.7배 증가했다.

☞ 사회적경제기업=사회적기업+마을기업+협동조합+자활기업 등



충남연구원은 2월 2일 발  
표한 ‘충남의 착한 사회적경제기업을 응원합니  
다’ 인포그래픽에서 이같이 밝혔다.

또한 “사회적경제기업 종사자수는 2012년 1213명에서 2015년 3257명으로 약 2.7배 늘어났다. 그리고 지난해 사회공헌비용은 총13억 5천만 원으로 기업당 평균 300만원을 환원했다.”고 전했다.

사회적경제기업 업종분포에서는 ‘도매 및 소매업’이 21.0%로 가장 높았고, 다음으로 ‘협회·수리·개인서비스업’ 15.6%, ‘교육서비스업’ 15.5% 등을 보였다.

사회공헌분야는 '취약계층 지원' 이 60.8%로

대부분을 차지했고, 다음으로 ‘교육·학교·학술 지원’ 15.2%, ‘문화예술·체육 지원’ 10.8%, ‘환경보존’ 6.8% 등의 순으로 나타났다.

충남사회적경제연구센터 박춘섭 센터장은 “충남은 지난 5~6년 사이 사회적경제기업 육성을 위한 다양한 정책을 적극적으로 펼쳤다.”면서 “앞으로 사회적경제 활성화를 위해서는 초창기를 넘어 성장기로 도약할 수 있는 정책이 필요하고, 제조업 중심의 업종분포, 고령자 중심의 취약계층 지원 등 일부분에 치중되어 있는 한계를 극복할 수 있는 방안도 마련해야 할 것”이라고 말했다.

## 충남연구원, 영화 '밀정' 제작한 이진숙 대표 초청 특강



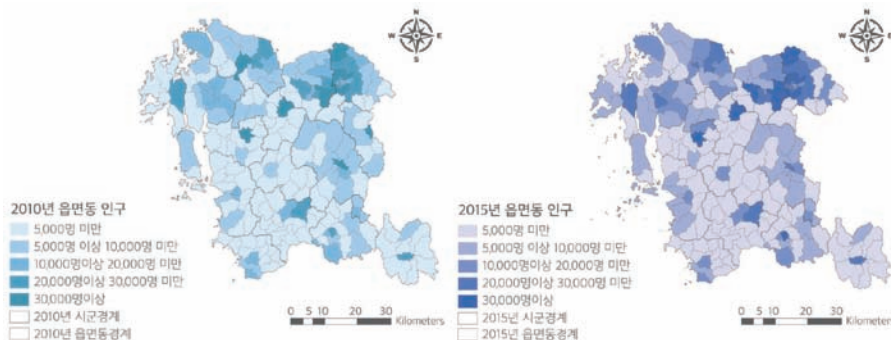
충남연구원(원장 강현수)은 2월 6일 월요일 오전 10시 30분 연구원에서 영화 '밀정'을 제작한 (주)영화사 하얼빈의 이진숙 대표를 초청해 특강을 가졌다.

이번 특강주제는 '영화 〈밀정〉 기획·제작의 여정'으로, 지난해 개봉되어 관객의 큰 호응을 얻은 영화 '밀정'의 기획과정과 영화제작에 관한 이야기를 들려줬다. 이를 통해 새로운 역사의 재해석과 공감의 가능성도 함께 나왔다.

한편 이진숙 대표는 현재 한국예술종합학교 겸임교수로도 재직 중이며, 영화 〈밀정〉을 비롯해 〈시선 1318〉, 〈다섯개의 시선〉, 〈여교수의 은밀한 매력〉 등을 제작했다.

## 충남연구원, '정책지도 제10호' 발간 “인구조택 총조사로 본 충남지역 인구변화 분석”

2015년도 충남 총인구, 2010년 대비 3.9% 증가



2015년 충남인구는 총2,107,802명으로 2010년 대비 3.9% 증가한 것으로 나타났다.

이는 연기군과 공주시 일부 주민 약10만 명이 세종시로 편입되었음에도 불구하고 전체적으로 증가세를 유지했다는데 의미가 있다.

2월 9일 충남연구원 최돈정 초빙책임연구원과 송두범 선임연구위원은 “2010-2015년 인구주택 총조사를 통해 본 충남의 인구 변화 분석”(충남 정책지도 제10호)에서 이같이 밝혔다.

이 보고서는 충남의 총인구, 인구구조, 외국인 인구 등에 대한 공간자료를 구축하고 5년간의 변화를 읍면동 단위로 분석했다.

그러면서 연구진은 “2015년 기준 인구 고령비(전체인구 대비 65세 이상 인구 비율)가 가장 높은 3개 시·군은 청양군(31.1%), 서천군(30.7%), 부여군(28.8%) 순이었고, 하위는 천안시(8.6%), 계룡시(9.0%), 아산시(10.3%)로 나왔다”고 밝혔다.

이어 “2015년 충남의 총 인구 부양비(생산가능 인구가 비생산인구를 부양하는 비율)는 평균 43.3으로, 인구 부양비가 높은 상위 3개 시군은 서천군(69.4), 청양군(68.5), 부여군(64.5)이었고,

천안시(33.0), 아산시(37.7), 계룡시(39.8)는 가장 낮았다”며 “시·군별 인구 고령비와의 연관성을 고려해볼 때, 노인 및 일자리 관련정책을 우선적으로 시행할 필요가 있다”고 제안했다.

또한 연구진은 “도내 남녀성비(여자 100명에 대한 남자 비율)는 2015년 기준 103.1로 나왔다”며 “2010년에 비해 충남 북부권, 보령시, 논산시, 금산군 등을 중심으로 남초현상이 진행되었고, 2015년 기준 도내에서 성비 100 미만(여초현상)인 시·군은 계룡시(98.2), 서천군(98.4), 부여군(98.6), 공주시(99.4) 등 4곳”이라고 말했다.

마지막으로 “도내 외국인 인구는 천안과 아산에 집중되어 있지만 2010년에 비해 대부분의 시군에서 증가세를 보였다”며 “2010-2015년 외국인 인구 증가율은 158.2%로 같은 기간 전국의 외국인 인구 증가율(131.3%)보다 26.9%포인트 높았고, 시군별로는 태안군(539.1%), 서천군(406.5%), 보령시(336.5%) 순으로 높았다”고 언급했다.

한편, 충남연구원은 이번 ‘인구편’ 정책지도에 이어 ‘가구·주택편’ 정책지도를 발간해 도정 연구의 기초자료로 활용될 수 있도록 지원할 방침이다.



# 원고모집

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

**열린충남**은 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, 휴먼명조, 글자크기 11point, 줄간격 160%(사진포함)

## 보내실곳 >

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





# 노혁 왕지

## (盧革 王旨)

지정번호 \_ 충청남도 유형문화재 제232호(2014. 9. 1. 지정)

소재지 \_ 충청남도역사박물관

시대 \_ 조선시대(1401년, 태종 1년)

규모 \_ 가로 60.5cm 세로 76.5cm

충청남도역사박물관에는 충남의 다양한 문화와 역사를 보여주는 각종 유물들이 저마다의 자태를 뽐내며 전시되어 있다. 특히 2층 상설전시관에 올라가 안 내표지판을 따라 관람하다 보면 어느 순간 고풍스러워 보이는 한 폭의 족자와 마주하게 된다. 그런데 이 족자는 우리가 흔히 생각하는 초상화나 예술 작품이 아닌 누르스름하게 바랜 커다란 종이에 몇 자 안되는 초서로 휘날려 쓴 문서를 담고있다.

27자로 구성된 이 문서는 1401년(태종 1년)에 성균생원 노혁이 동진사 제23인에 급제하자 국왕이 그 사실을 증명하여 내려준 과거합격증서로, 일명 '노혁 왕지'라고 칭해진다. 왕지는 조선 초기에 임금의 4품 이상의 문무관에게 직접 발급한 '사령장'이다. 노혁은 조선 초기에 문과에 급제해 사재감 부정, 사헌부장령을 거쳐 1434년(세종 16년)에 홍주목사를 역임한 인물로서, 공주시 우성면 동목리 일대로 입향하여 공주지역 만경노씨의 터전을 마련한 자이다.

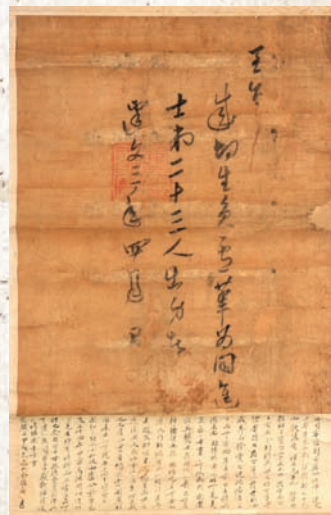
왕지는 1425년(세종 7)에 '교지(敎旨)'라는 문서명으로 고치기 이전에 약 30여년 정도만 사용되었던 만큼 희귀성을 지니고 있을 뿐만 아니라, 조선초기 문서 행정, 과거제도, 인장, 서체, 지질(紙質) 연구에 매우 귀중한 사료로 활용되고 있다.

'노혁 왕지'는 무엇보다도 품격을 배가시키는 상황과 여기에 얹힌 특별한 기록이 있어 여타 왕지와는 더욱 차별화된다. 특별한 기록이란 왕지

하단에 보이는 27행의 초서체로 된 발문이다. 이 발문은 사계 김장생의 현손이자 조선 후기 정치가 겸 문장가였던 퇴어 김진상(退漁 金鎭商, 1684~1755)이 1754년(영조 30년)에 작성한 글이다. 그는 노혁의 후손인 노이형(盧以亨)과의 친분으로 인연해 왕지를 빌려볼 수 있었고, 그 과정에서 노혁이 왕지를 받게 된 연유와 역임한 관직, 집안에 전해 내려온 상황, 감정 및 품평 등을 써서 왕지 아래에 배치한 후 족자로 꾸며 돌려주었다.

'노혁 왕지'는 자료적 희귀성과 학술적 가치는 물론 600여년 넘게 왕지를 지켜온 만경노씨 가문의 노력과 높은 안목을 지닌 김진상의 숨결을 고스란히 간직한 채 우리에게 전해지고 있다.

충청남도역사문화연구원 김 소 희





## 행복한 미래를 여는 충남연구원

맑고 깨끗한 자연환경에서 역사와 전통을 소중하게 간직하고,  
앞선 지식과 정보를 공유하며,  
풍요롭고 건강한 정신으로 활기찬 삶을 살아가는 모습이  
바로 충남도민의 모습입니다.  
희망찬 충남의 미래를  
충남연구원이 함께 열어가겠습니다.