

열린충남

2018
SPRING Vol.82

권두언

특집 | 우리의 행복한 어촌을 그리다

어촌, 새로운 기회의 장이 되려면

어촌문화, 어촌재생의 디딤돌이다

어촌특화, 단계별 어촌계 육성해야

충남논단

VISSIM을 활용한 교통연구 사례

예코뮤지엄에 기반한 한국어촌민속마을의 조성 방안

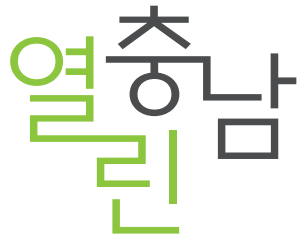
충남의 섬

갯벌 위로 소달구지가 이어지는 섬, 옹도



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.



발행일 2018년 3월
발행인 강현수
발행처 충남연구원
편집위원장 권영현
편집위원 김양중, 김진영, 오병찬, 유학열
이상준, 정종관, 정지은
에디터 정봉희, 이유나
주소 우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26 (금흥동)
전화 041.840.1114
팩스 041.840.1129
이메일 <http://www.cni.re.kr>
편집·제작 승일미디어그룹(주)

문의사항은 magazine@humanrights.go.kr로 연락바랍니다

행복한 미래를 여는 충남연구원

대한민국을 넘어 한태평양의 중심 지역으로
세계 속의 충청남도를 꿈꾸는 곳

충청남도의 미래와 210만 도민의 행복을 연구하는
우리는 충남연구원 입니다.

2018 SPRING Vol.82

CONTENTS

04	권두언 충청남도 어촌, 연안 핵심공간의 비전을 실현하자
06	특집 우리의 행복한 어촌을 그리다 1. 어촌, 새로운 기획의 장이 되려면 2. 어촌문화, 어촌재생의 디딤돌이다 3. 어촌특화, 단계별 어촌계 육성해야
28	논단 1. VISSIM을 활용한 교통연구 사례 2. 에코뮤지엄에 기반한 한국어촌민속마을의 조성 방안
46	충남마을기행 어리석은 자의 우직함으로 조금씩 세상을 바꿔가는 이응노 마을
50	충남의 섬 갯벌 위로 소달구지가 이어지는 섬, 옹도
56	열린마당 1. 국제사회의 수산업 동향과 동떨어진 우리의 현실 2. 지금이 외국인주민을 위한 정책 방향을 제시할 때

66	해외리포트 중국 사회적기업의 동향과 충청남도의 역할
72	상생협력 1. 금강의 물을 예당저수지로 가져가는 과정에서 생긴 사건 2. 자치단체의 공론화 도입을 위한 제언
86	오피니언 1. 환경문제는 생존의 문제입니다 2. 사회적협동조합은 공동체적이고 사회적인 자산이다
92	충남소식
94	연구원소식
97	충남의 사계



권두언

충청남도 어촌, 연안 핵심공간의 비전을 실현하자

한국해양수산개발원 이승우 연구위원



‘해양건도, 충남’ 충남 어촌의 밝은 미래

이에 발맞춰 충청남도는 바다를 성장 동력으로 인식하고 정책의 중요한 공간으로 활용하기 위하여 슬로건을 ‘해양건도(海洋建道), 충남’으로 설정하였으며 충청남도의 연안과 바다의 잠재적 가치를 창출하는 나침반으로서 해양수산 발전에 박차를 가하고 있다.

충청남도의 연안은 육지부와 도서부 등의 다양성으로 바다와 관련한 국민의 수요를 충족시킬 수 있는 풍부한 자원과 다양한 공간이 있어 연안의 복합적인 활용이 가능하다. 또한 서해안 고속도로를 통한 수도권 도시민들의 접근이 용이할 뿐만 아니라 대천역까지 철도로 접근할 수 있는 교통여건은 도시민의 친수공간으로서 충청남도 어촌발전의 중요한 역할을 한다.

따라서 수산물 생산의 어촌기능에 머무는 편협한 정책에서 벗어나 국민의 수요에 부응하는 어촌의 다기능화가 필요하다. 또한 도서의 생태환경, 연안습지의 생태자원 및 공간, 어촌의 전통문화 등은 연안의 생태환경 지속성과 사회·문화 지속성과 함께 연안의 경제적 지속성을 이룰 수 있다. 연안의 고유성과 다양성을 어촌과 연계할 수 있는 통합정책의 추진은 어촌은 물론이고 충남 연안 발전의 원동력으로서 역할을 할 것이다.

생활의 공간이자 생산의 공간인 어촌은 삶과 함께 하는 경제적으로 지역주민에게 매우 중요한 공간이자 국민의 여가 및 소비시장 기능을 동시에 수행할 수 있는 공간이다. 이에 시의 적절한 정책이 뒷받침 된다면 충남 어촌의 미래는 밝아질 것이다.

먼저 다양한 자원과 공간의 특성을 가진 바다와 연안으로부터 잠재적 가치를 창출하기 위한 여건을 조성하여야 한다. 또한 수산·어촌정책의 효율적 추진을 통한 충청남도의 어촌·어항·어장 연계로 정책의 시너지 효과를 창출함으로써 충청남도 연안의 지속 가능한 발전을 도모함과 동시에 행복하게 살고 싶은 어촌으로 전환시킬 수 있다.

융복합이 이루어지는 공간 어촌의 다양한 가치창출

충남 어촌의 미래, 행복한 어촌의 실현은 무엇보다 사람을 우선하는 정책추진으로 가능하다. 충청남도는 어촌의 여러 가지 자원과 공간을 융·복합하여 창출한 상품과 서비스의 매력에 방문객으로 하여금 스스럼없이 대가를 지불할 수 있도록 선도적 어촌을 만들어가야 한다.

어촌은 국토의 가장자리에 있는 낙후된 공간이 아니라 바다와 육지의 경계인 중요한 공간이다. 경계는 융·복합이 활발하게 이루어지는 공간으로서 다양한 가치를 창출할 수 있다. 따라서 여러 이해관계자들이 바다와 연안의 자원을 활용하는 열린 공간으로서 어촌의 잠재적 가치를 창출할 때 지역주민과 국민이 함께 행복한 충남 어촌의 미래를 실현시킬 수 있을 것이다.

수산물 생산 중심 정책은 어촌 발전 저해

우리나라 어촌 주민의 대부분은 1차 산업인 어업에 종사하고 있다. 아직 바다를 단순히 수산물의 생산 공간으로 인식하고 있어, 어촌과 바다의 다양한 자원에 대한 어촌주민의 복합적 활용도는 기대에 미치지 못하고 있다. 수산자원의 단편적인 활용으로 얻는 어촌의 부가가치는 수산물에 대한 생산 의존도가 높아 도시가구 소득과 격차가 발생할 수밖에 없다.

이와 같이 어촌주민이 수산물 생산기능에만 의존할 경우, 낙후지역으로서 어촌의 이미지를 벗어날 수 없을 뿐만 아니라 어촌의 유지·발전을 기대하기도 어렵다.

변화하는 수요, 새로운 상품 개발 필요

사회문화적 환경과 경제적 환경 변화에 따라 어촌에 대한 국민의 수요, 즉 소비자의 수요 역시 변화하고 있다. 이러한 어촌에 대한 새로운 수요는 수산자원뿐만 아니라 자연자원, 역사문화 자원 등 어촌과 바다의 다양한 자원의 활용 기회를 높여 어촌이 가지고 있는 잠재력을 실현할 가능성 또한 높이고 있다.

통합적 어촌정책과 함께 어촌주민이 이들 자원의 가치를 인식하고 이를 이용하여 소비자의 기호에 맞는 상품을 개발할 경우, 어촌은 수산물 공급시장에서 또 다른 고유의 유형상품 또는 무형상품의 공급시장으로 성장할 수 있다.

특집

우리의 행복한 어촌을 그리다

- FOCUS 01 어촌, 새로운 기회의 장이 되려면
- FOCUS 02 어촌문화, 어촌재생의 디딤돌이다
- FOCUS 03 어촌특화, 단계별 어촌계 육성해야

특집 1

어촌, 새로운 기회의 장이 되려면

수협중앙회 수산경제연구원 **이창수** 책임연구원

#1 들어가며

최근 어촌의 변화가 눈에 띈다. 어촌을 배경으로 하는 TV 프로그램들이 빈번히 방영되면서 국민적 관심도 커지고 있다. 또한 정부는 ‘귀어·귀촌 사업’을 적극적으로 펼침으로써 어촌으로의 인구 유입을 꾀하고 있다.

예로부터 어촌은 어업을 주된 일거리로 삼는 바닷가에 조성된 마을이었다. 그런 만큼 어촌에서의 삶은 녹록지 않은 것이 사실이었고, 공업화가 급격히 이루어진 현재의 어촌민들은 도시민에 비해 팍팍한 삶을 살고 있다. 이렇던 어촌이 최근 주목받고 있다는 것은 고무적인 일이다. 어촌이 과거와는 달리 ‘사람’이 사는 공간으로서 매력을 가진다는 것을 의미하기 때문이다. 달리 표현하자면 희망이 존재한다는 것이다.

그러나 객관적인 측면에서 보면 어촌에서 삶을 영위한다는 것은 여전히 쉽지 않다. 도시에 비해 열악한 정주여건, 다양한 일거리 부재, 어촌사회의 폐쇄성 등이 어촌에서의 삶을 어렵게 하는 요인이다. 더 나은 어촌에서의 삶을 위해 반드시 개선되어야 할 점이기도 하다.

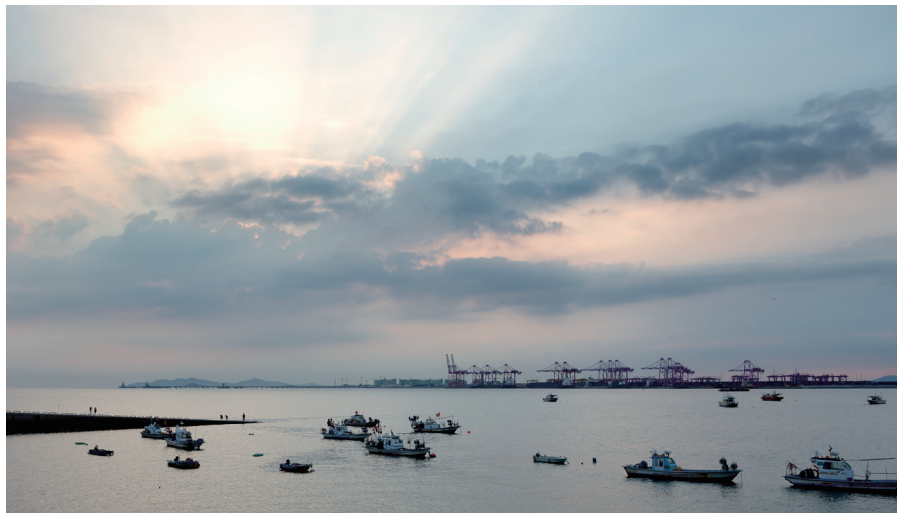
이 글을 통해 어촌이 우리에게 어떤 의미를 가지고, 얼마나 중요한 지에 대해 알아보려 한다. 그리고 현재 우리 어촌의 실태를 살펴봄으로써 향후 더 활기찬 어촌을 만들기 위한 과제를 언급하고자 한다.

#2 어촌의 의의와 역할

가. 어촌의 의의 : 사람이 사는 공간, 경제공동체 및 생활공동체

어촌은 앞서 언급한 것과 같이 바닷가에 조성된 마을, 그 중에서도 어업을 주된 일거리로 하는 곳을 말한다. 예로부터 우리나라의 어촌은 반농반어(半農半漁)의 형태로 농사일을 통해 곡식을 자급 자족하고, 바닷일을 통해 경제적 부를 축적하였다. 이에 어촌은 어업과 매우 긴밀한 관계를 가지며 발전해 왔다.

어업은 농사와 달리 개인 또는 소수에 의한 생산활동에 여러 가지 제약을 가진다. 노동이 이루어지는 주된 공간이 바다이기 때문에 위험하고 다수의 노동력을 필요로 한다. 게다가 수산물은 여타 다른 산물에 비해 부패가 매우 빠르기 때문에 어획 후 즉시 가공처리가 되어야 한다. 즉, 손이 많이 필요하다는 이야기이다. 이러한 특성은 자연스럽게 어촌에서의 공동노동과 분배를 실현시켰고, 여느 조직에 비해 강력한 공동체 의식을 갖게 하였다. 즉 어촌은 바닷가에 조성된 마을이라는 공간적 의미뿐만 아니라 공동노동 및 분배를 통한 경제 공동체, 생활공동체로서 그 의미를 가지는 것이다.



나. 어촌의 역할 : 생산뿐 아니라 다양한 역할 수행

어촌은 어업 즉, 수산업이 산업적 근간으로 형성됨에 따라 지역경제의 일익을 담당하고 있다. 먼저 수산물을 생산하는 산지로서 수산물의 생산 및 유통은 물론 가공 등을 통해 수산물의 부가가치를 제고한다. 그리고 수산인력에 대한 교육도 자연스럽게 이루어지기 때문에 교육 기능도 담당하고 있다.

수산업과 관련된 전통적 역할 외에도 어촌은 관광기능을 가지고 있다. 최근 어촌관광이 부각되면서 어촌 자체가 관광자원으로 가치를 가질 뿐만 아니라 어촌에서의 각종 활동이 곧 관광과 연계되기도 한다. 예를 들어 어촌체험마을이 그것이다. 수산업, 관광업 모두의 고용을 창출하고 지역경제를 활성화한다는 공통점을 가진다.

수산업과 관광업 같은 경제적 역할 외에도 어촌은 다양한 역할과 기능을 가지고 있다. 대표적인 것이 문화적 기능이다. 우리나라는 동·서·남해가 뚜렷한 특징을 가지고 있어 어촌마을 역시 매우 다양한 특징을 가지고 형성되었다. 그런 만큼 다양한 문화가 발생하여 발전하였고, 오늘날까지 이어져 오고 있다. 비슷한 맥락으로 다양한 먹거리는 한식문화의 발전에 많은 기여를 해왔고, 지역적 특색을 갖추는데 큰 역할을 했다.

어촌은 ‘국토의 이용’이라는 측면에서도 중요한 역할을 가진다. 바다와 인접한 공간은 평야나 들과 같은 일반적인 육지부에 비해 기상의 변화에 민감하고 위험이 큰 곳이다. 특히 도서지역의 경우 그 위험은 더욱 크다고 할 수 있으며, 사람이 살기 힘든 곳이다. 이러한 공간에 어촌이 형성됨에 따라 국토를 다양하게 이용하게 되고, 나아가 국토방위라는 역할을 한다. 이 외에도 어촌은 우리 국민들에게 정서적 고향으로서 안정감을 주고 있다.



전통적 기능



관광 기능



문화적 기능



식문화 발전



국토의 이용

요컨대 어촌은 경제적 기능 외에도 다양한 역할을 수행하고 있다. 이를 통해 어촌은 우리사회를 더 풍요롭게 지속하도록 하고 있다. 우리 사회가 어촌의 유지·지속에 힘써야 할 당위성을 여기서 찾을 수 있을 것이다.

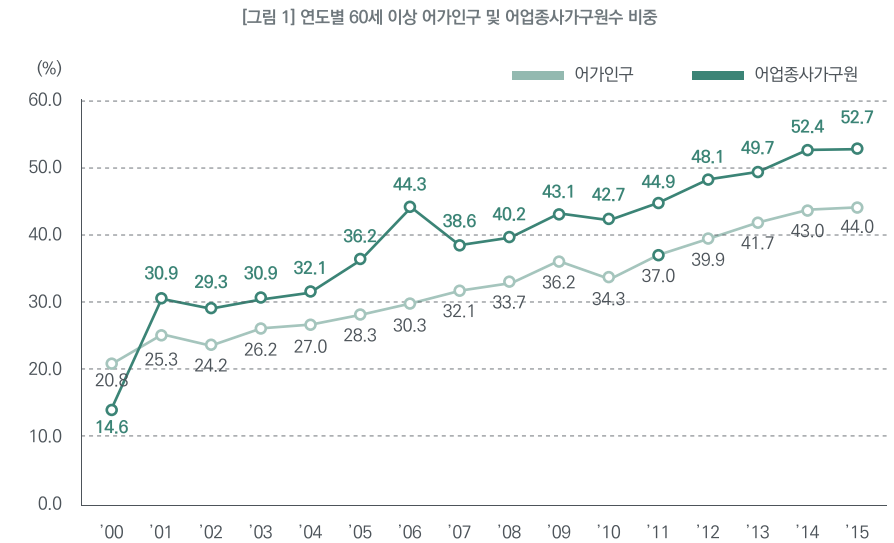
#3 어촌의 실태 및 문제점

오늘날 어촌의 변화 동향, 정책적 노력 등을 간단한 통계 등을 활용하여 살펴보고 이를 통해 어촌의 문제점을 파악해 보자.

가. 어촌의 변화 : 고령화 등 인력난 심각

어촌의 변화는 인구, 소득, 구성원 등으로 구분하여 살펴본다. 먼저 어촌의 인구변화를 보면 지속적으로 감소하고 있다. 지난 20여 년 간의 어가인구 변화 추이를 보면 1990년 49만 6,000여 명에 이르던 어가인구는 2015년 말 현재 12만 8,000여 명으로 크게 줄었다. 어업종사자가구원의 경우도 9만여 명으로 1990년의 21만 1,000여 명에 비해 12만 명 가량 감소하였다.

연령별로 보면 고령화가 매우 심각하게 진행되고 있다. 2000년대 60세 이상 어가인구와 어업종사자가구원 수의 비중이 가파르게 상승하고 있는 것을 확인할 수 있다. 2000년 60세 이상 어가인구비율과 60세 이상 어업종사자가구원 수의 비율은 각각 20.8%와 14.6%를 기록하였다. 그러나 2015년에는 60세 이상 어가인구와 어업종사자가구원 수의 비율이 각각 44.0%와 52.7%를 기록하여 불과 15년 사이에 60세 인구의 비중이 2배 이상 증가하였다.



자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

어가의 소득은 도시근로자(2인 이상) 가구 소득의 80% 수준을 조금 상회하는 것으로 나타났다. 그리고 어촌계의 1가구 당 소득은 도시근로자 가구 소득의 절반 정도에 불과했다. 도시근로자 가구 소득 대비 어업가구소득의 비중은 2005년의 71.8%에서 2010년에는 74.2%로, 2015년 83.0%로 지속적으로 늘어났으며 2005년 들어 처음으로 80% 대를 상회하였다. 반면 도시근로자 가구 소득 대비 어촌계가구 소득의 비중은 2005년의 55.6%에서 2010년에는 59.0%로 늘어났으나, 2015년에는 54.1%로 오히려 줄어든 것으로 나타났다. 이는 2010년과 비교할 때 어업가구소득 증가율이 도시근로자가구소득 증가율을 따라가지 못하고 있음을 의미하는 것이다.

[표 1] 가구 당 연간 소득 비교				(단위: 천 원, %)	
구분	가구 당 연간 소득			도시근로자가구 대비 비중	
	도시근로자(A)	어업가구(B)	어촌계 가구(C)	어업가구소득(B/A)	어촌계가구 소득(C/A)
2005년	39,025	28,028	21,684	71.8	55.6
2010년	48,092	35,696	28,394	74.2	59.0
2015년	52,858	43,895	28,614	83.0	54.1

주: 도시근로자소득 -2인 이상 도시근로자소득, 어촌계가구소득 : 어촌계분류평정 및 현황에 근거

자료: 통계청, 수협중앙회

한편 어촌의 구성원은 지난 20여 년간 다양화 되어 왔다. 수협을 비롯하여 어촌계, 영어조합법인, 어업회사법인, 지역어업인협회, 업종별협회, 자율관리어업공동체 등이 어촌에 존재하고 있다. 그리고 그 수는 점점 늘어나고 있는데, 2010년에 3,435개이던 어촌 내 어업조직 수는 2015년에 4,211개로 5년 동안 22.6% 증가하였다.

[표 2] 어촌 내 조직 수의 변화 동향							(단위: 개)
구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	
합계	3,435	3,665	3,850	3,962	4,129	4,211	
어촌계	1,874	1,982	1,993	1,992	2,005	2,018	
자율관리 어업공동체	863	932	989	1,039	1,086	1,129	
영어조합법인	687	728	832	867	945	962	
어업회사법인	11	23	36	64	93	102	

자료: 수협중앙회, 해양수산부, 통계청

요컨대 오늘날의 어촌은 어가수의 감소, 고령화 등으로 인력난에 직면한 가운데, 소득 수준도 도시가구의 80% 수준에 지나지 않을 정도로 어려움을 겪고 있다. 그러나 이러한 어려움과는 별개로 어촌 구성원은 점점 더 다양화되고 있어 새로운 변화를 꾀하고 있음을 알 수 있다.

나. 정부의 어촌정책 변화 : 어촌 관심 커지고 귀어정책에 집중

과거 1990년대까지만 해도 어촌정책은 수산정책에서 큰 비중을 차지하지 않았다. 1990년대 말에 이르러 어촌의 소득 제고를 위한 방안으로 어업 외 소득의 증대 방안을 강구하기 시작하였고, 그 대안으로 어촌관광이 부각되었다. 2000년대 들어 어촌의 노동력 부족 문제와 함께 어촌의 열악한 정주여건은 어촌민의 삶을 더욱 피폐하게 하는 요인이라는 것을 인식하게 되었다. 이에 따라 정부는 어촌의 정주여건 개선에 초점을 맞춰 어촌정책을 추진하였고 ‘어업인 삶의 질 향상’이라는 개념이 등장하였다. 2010년대 들어 공동체에 대한 관심이 커지면서 어촌정책도 다양해졌다. 어업인 복지지원, 귀어귀촌 활성화, 어촌 6차 산업화지원사업 등이 대표적으로 신설되었으며, 어촌자원복합산업화지원, 일반농산어촌개발사업(어촌분야) 등이 지속적으로 시행되었다.

[표 3] 2017년 어촌 관련 정부 사업 현황 (단위: 백만 원)

구분	세부사업	예산	비중	구분	세부사업	예산	비중	
합계		205,307	100.0	귀어·귀촌 활 성화	귀어·귀촌 홀스테이	800	0.4	
수산산업창업·투자지원		6,000	2.9		귀어학교 개설	1,000	0.5	
소계		3,150	1.5		도시민 어촌유치지원	3,200	1.6	
어업인 복지지원	낙도지역 어업인 안전설비조성 시범사업	2,000	1.0	어촌 6차 산업화 지원	소계		4,708	2.3
	어가도우미 지원	350	0.2		어촌6차산업화 시범사업	2,500	1.2	
	외국인어선원 복지회관 건립사업	800	0.4		어촌체험마을 고도화사업	1,000	0.5	
소계		6,619	3.2		어촌체험마을 사무장 채용 지원사업	1,208	0.6	
귀어·귀촌 활 성화	귀어·귀촌 박람회	400	0.2	어촌자원복합산업화지원		64,526	31.4	
	귀어·귀촌 종합센터 운영	1,219	0.6	일반농산어촌개발사업(어촌분야)		120,304	58.6	

자료: 해양수산부, 2017년 해양수산업사업지침

특히 최근 몇 년 간 정부에서 중점적으로 추진하는 사업은 귀어·귀촌 활성화 사업으로 소기의 성과를 거두고 있다. 2013년~2016년의 4개년 간 총 3,487가구, 가구원 수는 5,048명이 귀어하였다.

[표 4] 연도별 귀어자 동향 (단위: 가구, 명)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	누 계
가구	650	917	991	929	3,487
가구원	914	1,350	1,446	1,338	5,048

자료: 통계청, 국가통계포털

다. 어촌의 폐쇄성 : 귀어 걸림돌로 작용

최근 어촌과 관련하여 가장 문제점으로 지적 받고 있는 점은 어촌의 폐쇄적 문화이다. 특히 어촌

계 가입과 관련하여 까다로운 가입요건의 설정은 자유로운 어촌으로의 진입을 가로막고 있다는 것이다.

어촌계의 가입조건은 크게 가입금과 최소 거주기간으로 구분할 수 있는데, 실제 전체 어촌계의 10% 정도가 눈에 띄게 가입조건을 까다롭게 설정한 것으로 나타났다. 그러나 실제 어촌계 가입 결정을 어촌계 총회에서 결정하므로, 가입희망자가 아무리 가입조건을 충족시킨다고 하더라도 총회의 의결이 우선이다. 즉, 어촌자체가 가지는 폐쇄성을 극복하지 못한다면 귀어자의 어촌사회 유입은 제한적일 수 있다.

가입금 현황

(단위: %)	
구분	비율
합계	100.0
20만 원 이하	10.3
20~50만 원 이하	13.5
50~100만 원 이하	19.1
100~300만 원 이하	24.4
300~500만 원 이하	11.5
500~1,000만 원 이하	6.8
1,000만 원 초과	5.1
기타	9.3

거주기간 현황

(단위: %)	
구분	비율
합계	100.0
1년 이하	21.7
1~2년 이하	11.6
2~3년 이하	25.6
3~5년 이하	29.1
5~10년 이하	10.8
10~15년 이하	0.7
15년 초과	0.5

라. 어촌의 비즈니스 모델 : 지속적인 다양화 필요

어촌은 수산업을 기반으로 형성되었다. 특히 어업생산에 집중되어 형성됨에 따라 1차적인 생산자가 대부분이다. 이에 어촌을 대상으로 하는 비즈니스 모델이 다양하게 발달하지 못했다.

비록 2000년대 들어 어촌관광의 개념이 어촌에 들어오면서 어촌체험마을, 어촌관광 등과 관련된 어촌 비즈니스가 차츰 늘어나고 있지만, 일부지역에 한정되어 나타나고 있다. 또한 낚시어선어업을 귀어의 수단, 어촌 비즈니스의 대상으로 삼는 경우가 늘어나고는 있지만 최근 과당경쟁 논란이 불거지면서 한계를 보이고 있다. 정부에서는 생산뿐만 아니라 유통·가공, 서비스업까지 아우르는 어촌6차산업화 사업을 추진하고 있지만, 아직 소기의 성과는 미진한 것이 사실이다.

어촌에서 다양한 사업을 전개할 수 있다는 것은 그만큼 다양한 기회가 존재한다는 의미이다. 따라서 어촌비즈니스 모델의 성공사례를 지속적으로 발굴함은 물론 실패한 사업모델에 대해서도 조사·분석을 통해 실패원인 등을 파악할 필요가 있다.

마. 어촌에 대한 정보 취약 : 정보 종류 한정적이고 깊이도 얕아

어촌계를 기준으로 우리나라 어촌 수를 짐작해보면 2,000개가 넘는다. 행정적인 마을 수로 따진다면 더 많은 수의 어촌마을이 존재한다. 하지만 어촌마을에 대한 정보는 매우 한정적이어서 쉽게 정보를 취득하기 어려운 실정이다.

어촌에 대한 정보를 파악할 수 있는 것을 보면 크게 세 가지정도에 불과하다. 우선 수협중앙회에서 발간하는 「어촌계 분류평정 및 현황」으로 어촌계의 위치, 구성원, 어업세력, 수산물생산실적 등 어촌계의 운영 및 현황에 관한 정보를 수록하고 있다. 그러나 관련 정보의 확산에 소극적이기 때문에 일반인의 정보접근이 쉽지 않다. 다음으로는 자율관리어업에 대한 정보로 한국수산업에서 각 자율관리어업공동체에 대한 사항을 조사하고 홈페이지 등에 발표한다. 이 정보 역시 자율관리어업 공동체의 단순 현황자료로 더 깊은 사정을 파악하는 데는 한계가 있다. 그리고 마지막으로 한국어촌어항협회에서 파악하고 발표하는 어촌체험마을에 대한 정보가 있다. 앞서 언급한 2,000개가 넘는 어촌 중 어촌체험마을에 한정된 정보를 다루고 있어 이 역시 매우 제한적인 정보에 해당한다.

점은 분명 극복해야 할 과제이다.

먼저 어촌의 폐쇄성은 정부뿐만 아니라 지자체에서도 집중적인 지도를 통해 개선해 나가야 한다. 충남도의 경우 2016년, 2017년 2년에 걸쳐 시행하고 있는 ‘어촌계 진입장벽 완화 사업’이 모범적인 사례가 될 수 있다. 비록 해당사업에 참여하는 어촌계의 수는 많지 않지만 그간 지속된 어촌의 폐쇄성을 해소하기 위한 노력으로 평가받고 있다. 어촌계의 계통조직인 수협은 어촌계 내부 사정을 파악하고, 어촌계 폐쇄성을 해소할 수 있는 지속적인 교육 프로그램 등을 운용할 필요가 있다.

또한 어촌의 유지 및 지속적인 발전을 위한 다양한 어촌 비즈니스는 좋은 유인책이다. 다양한 일거리는 어촌 내·외부 인력의 고용 확대뿐만 아니라 소득향상에도 도움이 되기 때문이다. 이를 위해 정부 및 지자체 등에서는 어촌비즈니스 발굴을 위해 성공사례는 물론 실패사례 등도 지속적으로 연구·조사할 필요가 있다. 그리고 그 결과를 어촌민 및 귀어 희망자들을 대상으로 교육해야 한다.

마지막으로 어촌 정보의 확산은 수협중앙회의 역할이 크다. 앞서 살펴본 것과 같이 수협중앙회는 전국 2,000여 개에 달하는 어촌계에 대해 매년 현황조사를 실시하고 있다. 즉, 여타 기관에 비해 더 많은 어촌 관련 정보를 조사하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 현황 조사 체계를 더 체계화하고, 조사 내용을 다양한 매체를 통해 발표해야 한다. 이를 통해 국민들이 어촌에 대한 정보를 더 쉽게 접하게 함으로써 더 많은 관심을 갖도록 할 필요가 있다.

#4 맺음말

가. 어촌 : 어려움 속에 다양한 기회요인 존재

우리나라의 어촌은 단순히 생활공간으로서 존재하기 보다는 경제공동체, 생활공동체의 개념이 복합적으로 존재하는 공간이다. 단순 산업적 기능 외에도 다양한 기능을 가지고 역할을 수행하고 있다.

그렇지만 오늘날의 어촌은 어업인구의 감소와 고령화로 인해 어려움에 직면해 있다. 이를 개선하기 위해 정부 및 지자체에서는 다양한 노력을 기울이고 있으며, 소기의 성과로 차츰 귀어인구의 수가 증가하고 있다. 어촌 내부적으로도 어업 조직 수가 점차 늘어나고 있어 변화의 기미가 감지되고 있다. 어촌 6차 산업화 등을 통한 다양한 어촌비즈니스의 기회는 어촌의 발전을 위한 분명한 기회이다.

나. 진정한 기회가 되기 위해 많은 노력 필요

앞서 어촌이 가지는 문제점들을 살펴보았다. 어촌의 폐쇄성, 어촌비즈니스 모델 부족, 어촌정보 접근의 어려움 등이 그것이다. 어촌이 발전할 수 있는 내부적 역량과 기회를 갖춰감에 이러한 문제

특집 2

어촌문화, 어촌재생의 디딤돌이다

광주전남연구원 김준 책임연구위원

어촌문화는 어민들의 삶의 공간인 ‘마을’과 생산 공간인 ‘어장’에서 이루어지는 어민의 유무형의 생활양식을 말한다. 문화는 넓은 의미로는 자연과 인간의 만남으로 창조된 모든 것을 칭한다. 바다 자체를 문화라 할 없지만 어촌생활을 위한 마을어장은 문화다. 바지락과 백합과 낙지를 잡는 갯벌과 건강망이나 주목을 맺던 바다도 마찬가지로 어촌문화 범주에 속한다. 굴을 까면서 불렀던 어업요, 만선을 기원하던 풍어제, 마을에서 이루어는 당산제는 말할 것도 없다. 바람과 파도와 모래를 피하기 위해 쌓은 높은 담과 방풍림, 마을지킴이 당산나무, 마을회의록도 모두 어촌문화에 포함된다.

- 1) 태안 황도마을어장
2) 태안 황도 풍기 풍어제



#1 어촌문화는 공동체다

어촌문화의 가장 큰 특징은 공동체성이다. 어촌은 농촌과 다른 소유와 이용 방식을 갖고 있다. 농촌은 논밭이라는 배타적 소유를 기반으로 농사를 짓지만 어촌은 마을구성원들이 생산 수단인 마을

어장을 공동점유하고 이용한다.

어촌공동체는 마을공동체와 어업공동체가 결합된 어촌사회에서만 볼 수 있는 독특한 사회구조다. 어업공동체 기반은 마을어업이다. 마을어업은 ‘일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 해당 지자체장의 면허를 받아 일정한 수면을 구획하여 패류, 해조류 등 정착성 수산·동물을 관리 조성하여 포획·채포하는 어업’이라고 수산업법이 정하고 있다. 그 범위는 지역에 따라 지형에 따라 다르며, 그 형식과 내용은 오래 지속되어온 마을규칙 혹은 관행으로 결정된다.

마을어업을 이해하기 위해서 어촌사회를 살펴야하는 이유다. 마을어장은 오랫동안 이웃마을과의 관계에 따라 정해졌다. 개인이 소유할 수 없고 마을이 공동으로 이용해야 하는 독특한 소유구조가 마을어업만 아니라 마을운영에도 영향을 미치고 있다. 농촌의 논밭이 있다면 어촌에는 ‘갯밭’이 있지만 개인 소유가 아니라 어촌마을 구성원이 공동점유하고 이용하는 생산수단이다. 마을 구성원에서 제외되더라도 지분을 분리할 수도 요구할 수도 없는 ‘총유’ 특성을 갖고 있다.

#2 수산물의 가치는 어촌문화에서 시작된다

어촌문화로 주목해야 할 요소 중 하나가 최근 해양수산부가 추진하고 있는 ‘국가중요어업유산’이다. 이는 오랫동안 형성됐고 전승할 만한 가치가 있는 전통어업 활동과 그 결과로 나타난 어촌경관·문화 등 모든 유·무형의 자원을 말한다. 어업유산을 지정하는 것은 사라져가는 어촌 고유문화를 발굴하여 어촌 방문객 증대 및 지역 경제 활성화를 도모하기 위함이다. 이미 제주해녀, 보성별배, 남해 죽방렴, 신안 갯벌천일염업, 완도 지주식김이 국가중요어업유산으로 지정되었다.



- 1) 태안 독살체험
2) 서천 갯벌체험

충청남도에서 어업유산을 찾는다면 단연코 ‘독살’이다. 태안 바닷가에 펼쳐진 돌그물은 우리나라에서 최고로 꼽힌다. 연안에 어족자원이 고갈되면서 그 기능이 대부분 사라졌지만 축제나 체험 자원으로는 여전히 기능을 하고 있다. 비록 생산수단이 되지 못하지만 그 기능의 변화로 어업유산 지정에 부족함이 없다. 유부도 백합잡이도 어업유산으로 손색이 없다. 더구나 서천갯벌은 세계유산 등재 후보지로 주목을 받고 있지 않는가.

수산물도 물론 어촌마을의 브랜드가치를 높이는데 어업유산만큼 좋은 포장재가 있던가. 그 자체가 깨끗한 환경과 품질을 보증하는 것이다. 도시민의 소비는 웰빙보다 문화가 앞선다.

#3 마을어업은 ‘어촌복지’다

마을어업은 연안환경 오염, 매립과 간척, 양식어업 규모화로 점점 경제적 기능이 약화되고 있다. 어촌 마을도 고령화와 인구감소로 공동체 작동이 어려워지고 있다. 이러한 문제에 대처하기 위해 정부에서는 귀어귀촌 정책을 추진하고, 지자체는 귀어귀촌자를 우대하는 사업을 펼치고 있다. 2016년 기준, 충남지역 귀어귀촌인은 286가구로, 전라남도(345가구)에 이어 두 번째다. 귀어가 구원은 425명으로, 귀어인은 338명, 동반가구원은 87명이다. 충남 어촌을 귀어귀촌 지역으로 결정한 것은 수도권과 인접한 접근성이 큰 영향을 준 것으로 보인다.

귀어귀촌을 위해서는 기존 어업관행이나 어촌질서의 변화가 필요하다. 어촌계와 입어권 수정이 필요하다. 이보다 더 중요한 것은 출향 인사의 U턴이나 자식들의 귀향을 지원하는 조치를 강화할 필요가 있다. 어업공동체의 특성을 이해하고, 고향에 대한 충성도가 높아 곧바로 마을재생에 중요 인력으로 전환이 가능하다. 어촌사회의 이해가 부족한 도시민과 원주민 사이에 발생하는 갈등요인도 최소화 할 수 있다.

어촌에서 마을어업은 복지이고 사회안전망이다. 정년도 없는 직장인 마을어장이며, 직업 어촌문화로 오히려 간직한 ‘어부’다. 어부는 낚지가 사는 눈(구멍)을 볼 줄 알고, 송어가 오는 길목을 알



서천 유부도 백합잡이

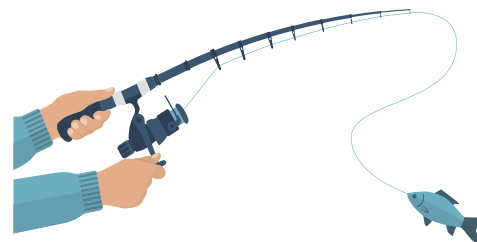
#4 어촌관광, 어촌문화와 결합해야 한다

고, 바지락이나 백합을 캐야 할 때를 안다. 가래와 호미만 들고 칠순에 현직 어부로 살 수 있는 것은 건강한 공동어장이 있기 때문이다. 어떤 복지시스템도 이런 생계보장은 어려우며, 자존감을 갖게 해 줄 수도 없다.

어촌은 독특한 어촌문화경관 외에 제철 해산물을 맛볼 수 있다는 측면에서 매력적이다. 이를 잘 보여주는 이벤트가 보령갯벌, 서산어리굴젓, 남당대하, 무창포 신비의 바닷길, 안면도 대하, 홍원전어, 강경 젓갈, 태안 해삼, 삼길포 독살, 몽산포 주꾸미, 신진도 꽃게 등 어촌과 수산물을 소재로 한 지역축제다. 우리나라 어촌체험을 지역관광으로 변화시킨 서천, 태안, 서산의 어촌체험마을도 어촌문화로 주목해야 할 자원이다.

우리나라 어촌체험마을은 모두 115개소이며 이중 충남은 보령시(무창포, 장고도), 서산시(중리, 웅도), 서천군(월하성), 태안군(대야도, 만대, 용신, 병술만, 영목) 등 모두 10개소가 있다. 잡는 체험에서 바다와 해양의 중요성을 이해하는 가치여행, 생태여행으로 방향전환이 필요하다.

이와 함께 충남 어촌과 섬을 찾게 하는 해양레저가 낚시이다. 이미 낚시 인구는 등산인구를 넘어섰다. 충남에서 낚시꾼들이 가장 많이 찾는 지역은 보령, 태안, 서천, 당진 순이다. 보령의 경우 2016년 연간 26만 명, 태안군은 23만 명, 서천은 9만 여명, 당진 5만 여명 등 모두 67만 명이 방문을 했다. 낚시객이 증가하자 더불어 남획, 오염 그리고 마을어업 훼손 등 부작용도 나타나고 있다. 그 동안 추진하지 못했던 낚시면허제를 도입하고, 해양생태계 보전과 안전문제 등 낚시문화를 개선하기 위한 노력이 함께 이루어져야 한다.



#5 생태관광, 이제 어촌마을이다

습지보호지역을 비롯해 생태계경관 보전지역과 해양생물보호구역 등은 마을어업이 집적된 곳이 많다. 습지보호지역인 서천갯벌은 서남해안갯벌 세계유산 후보 지역 중 하나로 이미 람사르습지로 지정되어 있다. 특히 유부도 갯벌은 검은머리물떼새의 중요 서식지이며, 백합 주산단지이다. 지속 가능한 어업을 위해 생태여행과 연계해 부가가치를 높여야 할 곳이다. 또 그레를 이용한 백합잡이는 국가중요어업유산으로 손색이 없다. 생태계경관 보전지역인 신두리 사구는 우리나라 사구를 대



주꾸미 잡이

표하는 곳이다.

다양한 모래갯벌 식물과 모래언덕의 생태계 그리고 계절 따라 이동하는 사구의 독특한 경관은 생태여행과 학습여행을 위한 훌륭한 교과서다.

최근 해양생물보호구역으로 지정된 가로림만은 전형적인 폐쇄형 갯벌로 굴, 바지락, 낙지 등 어패류와 물범 서식지로 주목을 받고 있다. 무엇보다 국가가 추진했던 조력발전소를 중단하고 해양 생태계 보전을 선택한 유일한 사례지역이다.

갯벌은 해류와 지형 그리고 강의 영향을 받는다. 여기에 섬, 해안선 굴곡도 등이 더해지면 갯벌면적이 결정된다. 충남의 팽택, 당진, 서산, 태안, 보령, 서천은 리아스식 해안으로 굴곡도가 매우 높다. 가로림만, 신두리, 만리포, 천수만, 비인만 등은 어느 연안보다 굴곡도가 높다. 이는 해안선의 길이로 나타난다. 해안선이 전남과 경남에 이어 전국 3위에 해당한다. 연근해에 유인도와 무인도도 모두 268개에 이르며 33개의 섬을 보유하고 있다. 섬과 연안 해안선 주변에 펼갯벌, 모래갯벌, 혼합갯벌 등 다양한 형태의 갯벌이 만들어진다. 충남의 갯벌면적은 357㎢로 전남과 인천에 이어 전국 3위다. 이곳은 어민들이 가장 많이 이용하는 마을어장이며, 연안어장이다. 백합, 바지락, 낙지, 주꾸미 등 다양한 어패류가 서식하고 다양한 어업문화가 만들어졌다.

#6 어촌문화는 어촌재생산이다

문화의 본질적인 기능은 ‘사회 재생산’이다. 어촌문화가 ‘어촌 재생산’이 되어야 하는 이유다. 어촌의 생활양식이자 상징체계이니 어촌문화가 존립하기 위해서는 어촌이 재생산되어야하는 것은 당연하다. 어촌의 질서는 어장의 질서와 마을 규범을 포함한다. 어촌문화는 마치 자연적인 것처럼 표상된다. 자연화(naturalization)다. 사람들이 어촌이나 어촌밥상을 좋아하고 힐링을 생각하는 이유다.

최근 지방분권과 함께 ‘지방소멸’이 화제다. 심지어 지방소멸 위험을 알리는 지표를 만들어 제시하고 있다. 다행히 충청도 어촌은 30년 내 사라질 가능성이 높은 지자체 10위에 포함되지 않았다. 대신에 전남 고흥군, 경남 남해군, 전남 신안군 등이 포함되었다. 모두 해양자원이 가장 풍부한 지자체들이다. 오직 인구감소로만 지표를 만든 탓이다. 아이러니하게 미래학자들은 미래 먹을거리로 바다를 주목한다. 여행객들이 모여드는 곳이 바닷가요 어촌마을이다. 중요한 것은 유동인구이며, 부존자원이다. 이게 어촌을, 어촌문화를 살려야 하는 이유다. 도시의 경관과 도시의 공간을 어촌과 포구와 섬에 옮겨 놓아서는 안 되는 이유다. 섬과 어촌이 가지고 있는 가치를 더욱 가꾸고 보전해

야 한다. 그 자원은 오롯이 어촌마을에 마을어장에 있다. 이를 위해 어민들이 존중되고 바다와 갯벌을 새롭게 인식해야 한다.

#7 ‘농어촌정책’이 아니라 ‘어촌정책’이 필요하다

최근 필자가 조사한 바에 따르면 여행객들이 가장 가고 싶은 공간은 ‘어촌마을’이었다. 태안이나 서산이나 서천 등 어촌마을을 찾는 많은 여행객은 이런 어촌문화경관을 보고 싶어 하는 것이다. 도 시민은 어촌으로 섬으로 마을을 보겠다고 들어오는데 정작 주민들은 살기 어렵다며 나가고 있다. 이제 어민 힘으로만 어촌과 어촌문화를 지킬 수 없다. 도시민의 관심과 참여가 필요하다. 도시민의 참여를 위해서는 어촌에 새로운 가치가 부여되어야 한다.

궁극적으로는 ‘가치어업’ ‘가치여행’을 추구하기 위한 어촌문화 자원이 프로그램으로 마련되어야 한다. 어촌체험마을이 잡는 어업에서 벗어나야 하는 이유다. 지속가능한 어촌은 시민사회와 지역사회가 어촌문화 지킴이로 참여해야 가능하다. 도시민이 공동생산자로 도시어민으로 나서야 한다.

이를 위해 어촌과 어장 질서와 규범도 유연하게 변해야 한다. 어촌의 재생산은 기존 질서의 균열에서 시작된다. 이것이 어촌문화와 어촌정책이 담아야 할 형식과 내용이다. 마을어업이 수산업이 아니라 어촌재생과 함께 논의되어야 한다. 농어촌정책이 아니라 어촌정책으로 접근해야 하는 이유다.

특집 3

어촌특화, 단계별 어촌계 육성해야

충남연구원 **김종화** 책임연구원

#1 들어가며

최근 우리나라 수산정책의 핵심은 ‘수산업의 미래산업화’를 표방하면서 부가가치가 높은 미래식량산업으로 수산업을 육성하는 것이다. 이를 위하여 참치, 뱀장어, 명태 등 어종의 양식기술 개발, 김, 해삼 등 수출유망품종 육성, 어촌 6차 산업화 등을 적극 추진하고 있다.

이 중 어촌 6차 산업화는 고령화, 과소화로 인하여 한계에 직면한 어촌에 새로운 활력을 불어넣고, 어촌마을 주민의 소득 향상을 통하여 궁극적으로 삶의 질 제고 및 지역경제 활성화를 도모하기 위하여 추진되고 있다. 이를 위하여 지금까지 전국적으로 112개 어촌체험마을이 운영 중에 있고, 10개의 어촌 6차 산업화 시범사업이 시행되었다. 특히 2016년 경남, 전남을 시작으로 설립된 어촌특화지원센터는 어촌경제의 활력을 불어넣고, 6차 산업화의 기반을 조성하는 중간지원조직으로서 그 역할을 충실히 수행하고 있다.

그러나 이러한 일련의 어촌정책은 주로 경제·산업적 측면을 강조하고 있어, 지역 공동체로서 어촌의 본질적인 가치를 간과하는 면이 없지 않다. 즉 어촌체험관광, 6차 산업화, 수산가공식품 개발 등을 추진하면서 그것을 직접 실천하는 어촌의 공동체에 대한 투자보다 산업 그 자체에 대한 육성에 더 많은 관심을 쏟고 있다.

#2 어촌계 현황

우리나라의 대표적인 어촌 공동체는 어촌계이고, 전국적으로 2,029개가 조직되어 있다.¹⁾ 그리

1) 수협중앙회 HP 「<https://www.suhyup.co.kr>」

고 어촌계를 말단조직으로 하여 지구별, 업종별, 수산물가공조합의 형태에 따라 조직된 수협이 전국적으로 91개가 있다.²⁾ 이 중 충남에는 167개의 어촌계가 위치해 있고, 태안군(89개), 보령(26개), 서천(19개), 서산(18개) 순으로 분포되어 있다[그림 1]. 충남의 수협은 총 8개소로 당진, 보령, 대천서부, 서산, 태안남부, 안면도, 서천군, 서천서부 수협이 있다.

어촌계는 행정리, 자연마을 등의 형태에 따라 조직되지 않았으며, 대부분 마을어장 또는 공동어로활동 중심으로 형성되었다. 하나의 어촌계가 다수의 행정리 또는 마을을 포괄하는 경우가 있고, 반대로 하나의 행정리 또는 마을에 다수의 어촌계가 조직되어 있기도 한다. 따라서 어촌계가 반드시 행정리(또는 자연마을)와 일치한다고 말할 수 없고, 대부분의 어촌마을에서는 리더로서 어촌계장과 마을이장이 동시에 있다.³⁾ 이에 어촌마을사업 추진 시, 어촌계장과 마을이장 중 누가 리더가 되어야 하는가에 대한 논의가 발생하기도 하고, 경우에 따라서는 이것이 갈등요인이 되기도 한다.

[그림 1] 충남 어촌계 현황



자료: 김종화 외(2017)

2) 수협중앙회 HP 「<https://www.suhyup.co.kr>」

3) 경우에 따라서는 마을이장이 어촌계장을 겸직하는 경우도 있음

#3 어촌특화 및 어촌계의 특성

‘어촌특화’는 매우 생소한 용어이다. 정책수요자인 어업인뿐만 아니라 행정가, 전문가에게도 ‘어촌특화’는 익숙하지 않은 용어이다. ‘어촌특화’를 쉽게 설명하면 ‘어촌 6차 산업화’의 다른 용어라고 할 수 있다. ‘어촌특화발전 지원 특별법’에 의하면 ‘어촌특화란 특화어촌의 공동체가 특화어촌의 수산물, 자연, 문화 등 유형, 무형의 자원을 활용하여 수산식품의 생산, 가공 등 제조업과 유통, 관광 등 서비스업 그리고 이와 관련된 재화와 용역을 융합·연계함으로써 특화어촌에서 생산·공급되는 물품 및 용역에 부가가치를 창출하거나 높이는 것’이라고 정의하고 있다. 즉 ‘어촌특화’는 수산물 등을 활용하여 1차, 2차, 3차 산업이 융·복합하는 6차 산업화의 다른 말이라고 할 수 있다.

일반적으로 공동체란 사람들이 모여 하나의 유기체적 조직을 이루고 목표나 삶을 공유하면서 공존하는 조직을 일컫는다.⁴⁾ 우리 주변의 학교, 직장, 마을 등도 그 공동체의 범주 안에 속한다. 어촌의 공동체는 이러한 삶의 공유와 공존이 어촌에서 이루어지는 것을 말한다. 이러한 어촌 공동체가 우리나라에는 ‘어촌계’라는 이름으로 존재하고 있다.

어촌계는 어촌지역의 생활·경제 공동체로서 그 위상이 높다. 수산업의 특성상 공동생산 활동이 절대적인 상황에서 어촌계는 생산성을 높여주는 경제조직의 역할을 수행하였다. 그리고 과거 수산업이 인력에 의존하던 시절에는 가족의 생계를 책임지고, 마을 내 공동생활을 유도하는 생활공동체이기도 했다. 또 상시 위험한 어업활동을 공동으로 하면서 상호 간의 강한 신뢰가 형성되는 인적 공동체이기도 하다. 하지만 이와 같이 조직 내부의 결속력이 강한 만큼 외부에 배타적이고, 타 조직과 쉽게 융화되기도 어려운 면이 존재한다.

#4 어촌특화를 위한 어촌계 역량강화

최근 어촌계는 과거와 다르게 결속력이 점차 약화되고 있다. 그 이유는 과거처럼 수산자원이 풍부하지 않아 어업활동은 제한적이고, 어촌의 고령화, 과소화로 인하여 어촌계원의 수가 점차 줄어들고 있기 때문이다. 또 어촌계 내부의 상황에 따라 어촌계가 분화되고, 사회적 분위기가 귀어귀촌을 장려하면서 외부인에 대한 배타심이 약화되기 때문이다.

4) NAVER 지식백과, 문학비평용어사전 ‘공동체’

하지만 최근 어촌 6차 산업화에 대한 사회적 관심이 많아지고, 어촌특화가 본격적으로 추진되면서 어촌계의 단합과 결속이 다시 한번 강조되는 시기로 회귀되고 있다. 또 6차 산업화의 추진주체로서 어촌계의 새로운 위상과 역할이 다시 주목받고 있다. 그 이유는 어촌특화는 ‘어촌’이라는 공간에서, ‘수산업’이라는 산업이 기반이 되어야 하므로 어촌에 거주하는 주민단체이자 수산업을 영위하는 어업인 조직으로서 ‘어촌계’의 역할이 강조되고 있기 때문이다. 이에 정부 및 지자체에서도 어촌특화에서 어촌계의 역할을 인지하고, 어촌계의 역량을 강화시키기 위한 정책사업을 지속적으로 추진하고 있다.

그러나 어촌계가 어촌특화의 추진주체로서 단기간 내에 역량을 확보하기 어렵고, 단결된 공동체 의식과 꾸준한 추진의지가 지속되기에는 한계가 있다. 이에 어촌특화의 주체로서 어촌계의 역량강화를 위한 체계적이고 계획적인 방법이 요구되는 시점이다. 이에 본 글에서 어촌특화를 위한 어촌계의 역량강화를 위한 단계별 육성과정을 제안하면 다음 [그림 2]와 같다.

첫째, 신규단계는 어촌계원들이 어촌이 당면한 문제점을 인식하고 어촌특화의 발전의 필요성을 인지하는 단계이다. 어촌계 리더 및 주민이 어촌특화 추진의지가 발현되는 시작점이 된다.

둘째, 도약단계는 어촌계원들이 마을발전을 위하여 어촌특화에 관심을 표명하게 되고, 주민교육, 선진지 견학 등을 통하여 어촌특화의 동기가 부여된다. 그리고 어촌계 및 마을 내부에서 공감대가 형성되어 추진동력이 형성된다.

셋째, 계획단계는 비전, 목표, 추진사업 등 어촌특화사업의 계획을 구체적으로 수립되는 단계이다. 어촌계원들 스스로 마을자원을 발굴하고, 자치기구를 설립하는 등 구체적인 어촌특화사업을 설계한다.

넷째, 실행단계는 수립된 계획에 따라 본격적으로 어촌특화사업을 추진하는 단계이다. 어촌체험관광, 마을축제, 수산가공품 개발 등 주민소득을 높일 수 있는 특화사업을 본격적으로 추진한다.

다섯째, 관리단계는 앞서 실행했던 어촌특화사업을 부작용 및 문제점을 개선하고, 주민복지 및 삶의 질 개선을 위하여 노력하는 단계이다. 특히 어촌특화사업으로 인하여 발생된 구성원 간의 갈등을 조정하여 최소화한다.⁵⁾

5) 김종화(2017) 참고하여 작성

[그림 2] 어촌특화를 위한 어촌계의 단계별 과정



위의 프로그램은 어촌특화를 위한 어촌계의 단계별 육성과정을 간단히 표현한 것이다. 앞의 5단계 중 가장 중요한 과정은 ‘도약’과 ‘계획’이다. ‘도약’은 어촌특화를 위한 어촌계 구성원의 동기가 부여되고 공감대가 형성되는 단계로서, 어촌특화 추진의 원동력이 발현되는 시점이다. 그리고 ‘계획’은 명확한 비전과 목표를 설정하고, 마을이 보유하고 있는 자원을 발굴함으로써 실천가능한 사업계획을 수립하는 단계이다. 중장기적인 관점에서 마을의 어촌특화 방향성을 결정하고, 현실적인 사업을 도출하는 중요한 과정이다.

하지만 위의 단계별 과정보다 중요한 것은 어촌계의 신뢰와 단합이다. 성공적인 어촌특화를 위해서는 어촌계 구성원 간의 굳건한 신뢰관계가 형성되어야 하고, 이를 바탕으로 단합과 결속이 강화되고 지속되어야 한다.

[그림 3] 어촌특화 어촌마을 교육 모습



#5 글을 마치며

어촌 6차 산업화가 추진되고 ‘어촌특화’라는 용어가 나오기 이전부터 수산물의 부가가치를 높이고, 어업인 소득을 향상시키기 위한 정책은 끊임없이 추진되어 왔다. 어촌체험관광, 수산물 유통·가공지원, 수산물 소비촉진 등 다양한 정책사업이 추진되어 왔으며, 일부 가시적인 성과를 거두기도 하였다. 하지만 어촌의 지속가능성이 유지되고, 거주하는 어업인의 삶의 질이 꾸준히 향상되기 위해서는 어촌 구성원의 자발적인 노력이 필요하다. 그리고 이러한 자발적 노력은 어촌계라는 공동체 속에서 발현되고, 그들은 어촌특화의 추진주체로서 충분한 역할을 수행할 수 있다.

우리나라의 어촌계는 전 세계 어디에도 없는 우리만의 독특한 지역공동체이자 생활·경제조직이다. 또 최근에 우리 사회가 지향하고 있는 사회적경제, 마을만들기 등 공동체 정책의 롤모델이 될 수 있는 중요한 자산이다. 과거 농촌에 있던 농촌계가 와해되었어도 어촌계는 계속 형태와 역할, 기능을 유지해 왔으며, 앞으로는 어촌특화 주체로서 새로운 역할 및 기능을 부여받게 될 것이다. 또 미래의 먹거리이자 국민 치유공간으로서의 수산업과 어촌의 중심에 어촌계가 공동체의 표본으로 우뚝 설 것이다.

참고문헌

김종화(2017), 충남 어촌산업의 현황 및 정책방향, 전략연구 2017-28, 충남연구원.
김종화·이지연(2017), 충남 어촌의 현황 및 변화, 충남 정책지도 2017-11호 통권 20호, 충남연구원.
수협중앙회 HP 「<https://www.suhyup.co.kr>」.
NAVER 지식백과, 문학비평용어사전 ‘공동체’.

논단 1

VISSIM을 활용한 교통연구 사례

충남연구원 김원철 책임연구원

01

#1

들어가는 말

교통 환경 및 체계 변화에 대한 평가는 다양한 교통 분석 기법을 적용하여 분석하고 있으며 미시적(Microscopic)인 관점에서 현상을 시뮬레이션하는 평가 방법이 활발하게 사용되고 있다. 미시적 교통시뮬레이션 분석은 실제와 유사한 모형을 만들어 모의적으로 실험하는 것으로 교통운영, 대중교통, 교통안전, 교통류 해석 분야 등에 유용하다. 미시적 교통시뮬레이션의 특징은 개별차량의 움직임을 모사하기 위해 운전자의 운전행태 예를 들면 가감속, 차로변경, 차량추종 등을 매우 자세하게 표현하는 시뮬레이션 모형으로 자연스러운 교통흐름을 생성할 수 있는 장점이 있다.

국내에서 상용되고 있는 미시적 교통시뮬레이션 프로그램은 VISSIM, TRAF-NETSIM, PARAMICS, TRANSIMS, CUBE 등이 있으며 교통시스템의 현상과 대안평가, 예측 및 효과분석 등에 활용되고 있으며, 이중에서 VISSIM이 일반적으로 사용되고 있다.

VISSIM은 신호제어, 차로운영, 도로설계, 교차로관리, 정류장 운영 효율성 분석 등에 적용할 수 있다. 아직까지 다소 특정분야에 한정되어 활용되고 있으며 기술 수요처 또한 일부 교통분야에 국한되어 있다고 할 수 있지만, 직관적이고 가시적인 평가를 위한 객관적인 자료를 제공하는 장점으로 활용성이 점진적으로 확대되고 있으므로 본 고에서는 미시적 교통시뮬레이션 프로그램으로 많이 알려진 VISSIM의 교통연구분야 활용사례를 살펴보고자 한다.



#2

VISSIM 개요 및 특성

01 개요 및 활용분야



VISSIM은 1992년도에 독일 PTV사에서 개발된 미시적 교통 시뮬레이션 소프트웨어로 1970년대 독일 Karlsruhe 대학에서 초기 개발을 시초로 하고 있다. 도시교통과 대중교통 운영 등을 모형화하기 위해 개발된 프로그램으로 차로조합, 교통운영, 차량제어 등과 같은 기능이 탑재되어 교통류와 대중교통을 포함한 교통운영 분석이 가능하며, 교통공학과 계획의 효과 측정 등 다양한 대안 평가에 유용하다.

북미, 유럽 및 아시아를 중심으로 교통부, 지방정부, 학계, 관공서 및 엔지니어링 등 다양한 기관에서 활용하고 있으며 이용자 중심의 그래픽 인터페이스(GUI)를 제공하여 편의성이 높고 분석결과와 시각적 표현도 우수하다.

- 1) 교차로
- 2) 도시철도
- 3) 도로 네트워크 LOS
- 4) 보행행태



[그림 1] VISSIM의 다양한 시뮬레이션 표현

02

VISSIM 주요기능

>>>

VISSIM은 네트워크의 양 끝단인 기·종점에서 교통량을 유출/유입시키고, 차종구성, 비율구성, 가감속 특성 등을 통해 현실과 유사한 교통류를 재현할 수 있을 뿐만 아니라 연속류, 단속류, 회전 교차로, 버스전용차로 분석 등이 가능하고 다양한 효과평가지표(MOE)를 통해 분석가가 합리적인 의사결정을 내릴 수 있도록 지원체의 역할을 담당한다. 특히, VISSIM은 신호제어 측면에서 탁월한 성능을 나타내는데, 고정시간 함수에서부터 차량 감응신호제어 함수를 내장하고 있고, 거의 모든 신호 제어(SCATS , SCOOT)의 모델링이 가능하다. 또한 3DS Max, AUTO CAD 및 VISSIM COM Interface 등의 연계 프로그램을 통해 기능 확장이 가능한 장점이 있다.

[표 1] VISSIM 시뮬레이션의 주요 특징

구분	세부항목
기능	현실적인 도로 기하구조 표현 가능 (3D 가능)
	대규모 도로 네트워크 표현 가능
	GUI 기능으로 이용자 중심의 편리한 코딩 구현
	교차로 기하구조 및 신호, 운영 방식 코딩 가능 (감응신호)
	실제상황과 똑같은 운전자 행태 표현
	시간대별 OD 조정 가능 및 다양한 종류의 Output data 제공
	실제 교통량을 반영할 수 있어 보다 더 현실적인 표현이 가능
	고정노선 (버스 전용차로) 및 고정노선을 이용하는 차량 정의 가능
	네트워크에서 실제 버스 정류장의 위치를 정확하게 구현 가능
	버스 정지 시간 및 승객의 승하차 시간 구현
	스케줄 기반에 따른 버스의 배차 가능

기능	버스 우선 신호 알고리즘 구현 가능
분석	교통축 분석, 지구단위 교통계획, 고속도로 교통류 관리
	경전철 및 버스관련 대중교통수단 분석/평가(전용차로 분석)
	회전교차로/톨게이트 평가, 환경영향평가/ITS 사업평가
	혼잡정보, 유고 상황에 대한 시뮬레이션 기능
	교차·합류 부분에서의 감속 감소에 대한 분석 기능
	경전철의 역사 구성 및 용량, 운영 분석 기능

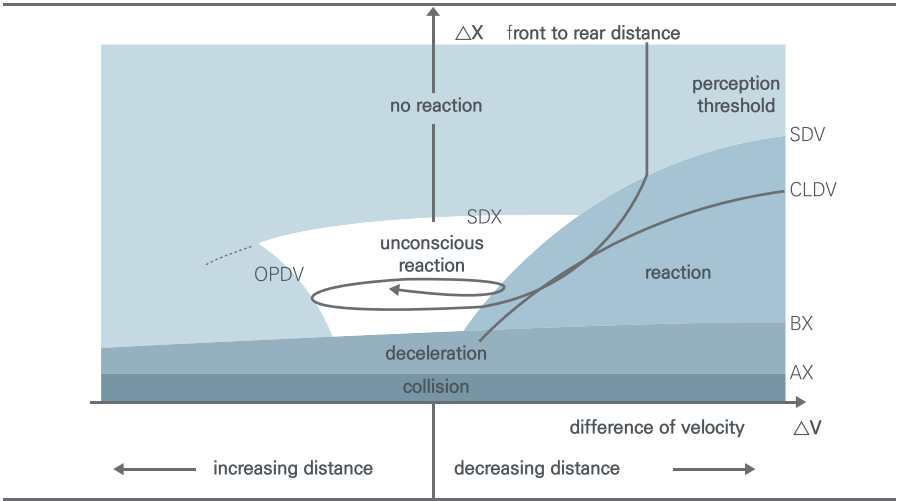
자료: 이주건, 버스 우선 신호기법 및 전략에 관한 연구, 서울시립대학교, 2005.

교통시뮬레이션 모형의 정확성 확보에 가장 중요한 것은 실제 차량모형(예를 들어 네트워크를 통과하는 이동차량의 방법론)의 질이다. 속도가 일정하거나 결정론적인 차량추종이론을 사용하는 복잡하지 않은 모형과는 대조적으로 VISSIM은 Wiedemann(1974)이 개발한 운전자 행태모형을 사용한다. VISSIM의 교통류 모형은 단위 속성으로 형성된 운전자-차량 개체로 표현되는 이산적, 확률적, 시간 단위의 미시적 분석모형이다.

Wiedemann 모형은 자유흐름(Free Driving), 접근(Approaching), 추종(Following), 브레이크(Braking)의 4가지 운전행태에 기초한다. 자유흐름(Free Driving)에서는 선두차량의 영향을 받지 않으며, 운전자는 자신이 원하는 속도로 주행하고 속도를 일정하게 유지한다. 현실적으로 자유흐름에서의 주행속도는 일정하게 유지할 수 없지만, 트로틀 조절이 불완전하므로 희망속도에 근사한 속도를 유지할 수 있다. 접근(Approach)에서는 선두차량의 속도보다 낮은 속도로 주행하며 자신의 차량 속도를 맞추어 주행한다. 접근하는 동안 운전자는 두 차량간의 속도차를 줄여 안전거리를 확보하게 된다. 추종(Following)에서 운전자는 가감속을 수행하지 않고 선두차량을 뒤따라 운행한다. 차량 간 속도차가 약간 발생하여도 운전자는 안전거리를 유지한다. 브레이크(Braking)는 차량간 안전거리보다 접근거리가 짧아지게 되면 급감속비율의 중간정도로 작동한다. 이것은 선두 차량이 급격하게 속도를 변화할 경우에 발생할 수 있다.

차량의 가속은 속도, 속도차, 거리, 운전자 및 차량의 개별 특성을 통해 묘사된다. 운전자는 속도차와 차량간 거리의 조합이 판단기준에 근접하였을 때 현재 운영 중인 모드에서 다른 모드로 운전행태를 변경한다.

예를 들어, 속도차가 작은 경우에는 거리차가 작을 때에만 인지할 수 있으나, 속도차가 큰 경우에는 뒤차량이 접근하기 훨씬 이전에 회피행동을 발생시킨다. 이와 같은 거리와 속도차를 인지하는 능력은 운전자 분포, 희망속도, 안전거리 등에 따라 다르다. 심리적 측면과 운전자 지각에 따른 물리적 제약의 결합 때문에 이 모형을 심리적·물리적인 차량추종모형이라고 한다.



[그림 2] VISSIM 차량추종 개념도(Wiedemann 1974)

#3

교통연구의 활용사례

01

교통운영

>>>

교통운영 분석 및 평가시 VISSIM을 통한 사전·사후 분석, 신호현시 및 주기의 변화에 따른 교통 서비스수준 등을 분석할 수 있으며 교차로의 개선 등을 사전 분석차원에서 검토할 수 있다.

충남연구원(2015)의 경우 보령시 한내(회전)교차로의 과도한 부지면적을 주차공간으로 활용하고자 VISSIM시뮬레이션을 활용하여 효율성을 분석하였다. 한국지방행정연구원(2016)에서는 서울시 남산의 신규 곤돌라 및 주차장 설치 검토에 따른 퇴계로2가 지역의 교통운영을 VISSIM을 통해 분석하였다. 대전시(2011)에서는 가양공원삼거리, 대정동삼거리, 대전동물원삼거리의 회전교차로 도입을 검토하기 위해 VISSIM을 통해 지체 및 통행속도를 분석하였다.



02

교통안전

>>>

[표 2] VISSIM을 활용한 신호운영 분석사례		
년도	주체	활용 사례
2015	보령시	회전교차로 내부 노상주차장 설치 및 교차로 운영의 효율성 증대 교통흐름 및 교차로 용량, 경제성 검토
2016	한국지방행정연구원	소파로 폐쇄 시 대체 우회대로 신설 시 교통영향 분석
2011	대전시	퇴계로 보행친화형 개선 사업 효과 검토

출처1: 충남연구원, 보령시 시가지 공영주차장 확충용역, 2015. 12

출처2: 한국지방행정연구원, 예정자락 남산공원 재생사업, 2016. 6

출처3: 대전발전연구원, 회전교차로 도입 타당성 분석, 2011. 7

[그림 3] VISSIM을 활용한 보령시 한내(회전)교차로 개선 대안분석



출처: 충남연구원, 보령시 시가지 공영주차장 확충용역, 2015. 12

[그림 4] VISSIM을 활용한 서울시 예정자락 지구 교통소통 분석



출처: 한국지방행정연구원, 예정자락 남산공원 재생사업, 2016. 6

교통안전분야에서는 VISSIM과 SSAM(Surrogate Safety Assessment Model) 프로그램을 연계하여 교통운영에 따른 교통상충 분석이 가능하다. 도로교통공단(2017)에서는 교통사고빅데이터시스템(TASS시스템)의 교통사고자료를 활용하여 교통안전도가 낮은 위험교차로를 선정하

고, VISSIM을 활용하여 현장의 교통안전 위해요인과 교통사고 자료를 병행 분석하여 교통안전성 증진을 위한 개선안을 제시한다.

국립재난안전연구원(2014)에서는 소방차 긴급출동지원의 효율화를 위한 교통신호시스템 도입을 위해 소방차 현장주행 실험과 VISSIM 시뮬레이션 분석을 수행, 소방차 우선신호 도입전략을 수립하였다. 치안정책연구소(2015)에서는 현행 200m 간격으로 설치하는 횡단보도의 무단횡단 사고를 예방하고자 적정 이격 범위를 VISSIM을 통해 재검토하였으며 보행자 안전을 위한 제한속도 감소 방안을 제안하였다.

[표 3] VISSIM을 활용한 교통안전 분석사례

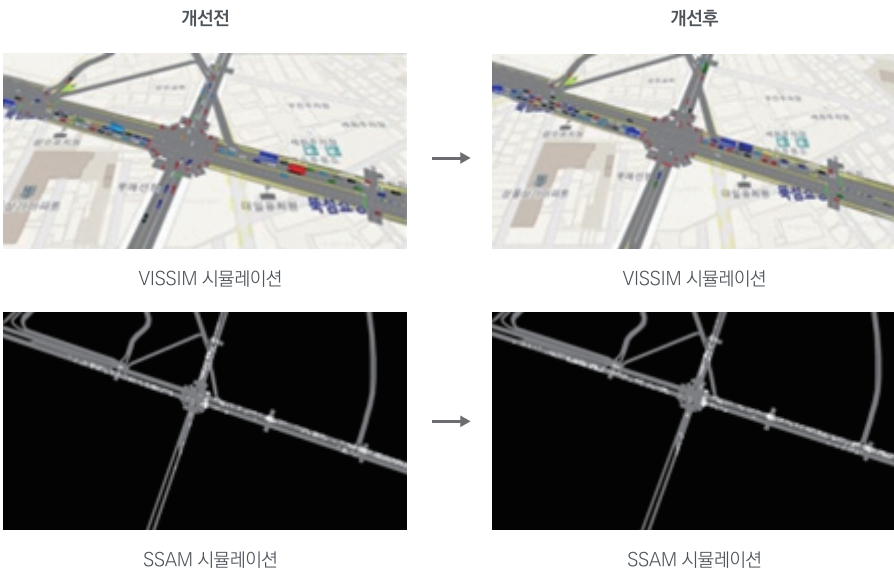
년도	주체	활용 사례
2017	도로교통공단 (서울특별시부)	서울시 생활권 주요 교차로 개선구간 선정 신호운영체계 및 교통소통·안전 분석
2015	치안정책연구소	횡단보도 설치 간격에 대한 개정 타당성 검토
2014	국립재난안전연구원	소방차 긴급출동지원 교통신호시스템의 차종별 대기행렬 분석

출처1: 도로교통공단, 생활권 주요교차로 교통환경 개선, 2017. 11

출처2: 치안정책연구소, 횡단보도 설치 기준에 관한 연구, 2015

출처3: 국립재난안전연구원, 소방차 긴급출동지원 교통신호시스템 도입방안 연구, 2014. 12

[그림 5] 교차로 교통환경 개선 사례 (교통안전평가 포함)



출처: 도로교통공단, 생활권 주요교차로 교통환경 개선, 2017.11.13

[그림 6] 횡단보도 설치 간격 분석



출처: 치안정책연구소, 횡단보도 설치 기준에 관한 연구, 2015

03 도로설계



도로설계 시 주행차량의 속도일관성, 선형조합에 따른 구간속도 산출 등 VISSIM을 통해 도로설계의 대안평가가 가능하다. 또한 교차로, 터널, 고속도로 등 구간별 특성을 반영하여 분석이 가능하기 때문에 설계지침 마련을 위한 시뮬레이션으로도 활용되고 있다.

박순용(2013)은 회전교차로 설계 시 임계간격 정산을 VISSIM을 통해 산출하고 운영효과를 분석하였다. 국토교통부(2016)에서는 설계속도 140km/h 이상의 고규격 초고속도로에 적용할 설계요소 기준을 VISSIM 입력변수 변화를 통해 시뮬레이션 결과를 해석하고 설계지침의 고려사항으로 선정하였다.

[표 4] VISSIM을 활용한 도로설계 사례

년도	주체	활용 사례
2013	한국건설기술연구원	회전교차로 현장조사 임계간격 정산 및 네트워크 검증
2016	국토교통부	초고속도로 설계요소 입력변수 시뮬레이션
2012	국토교통과학기술진흥원	고속도로 연결로의 가감속차로, 변이구간 길이 등 가이드라인 작성

출처1: 박순용 외, 현장 임계간격을 이용한 다지 회전교차로 분석, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권 제9호, 2013

출처2: 국토교통부, 초고속도로 선형설계지침 마련 연구, 2016. 1

출처3: 국토교통과학기술진흥원, 자동차 성능발전을 고려한 고속도로 입체교차부 기하구조 개선 연구, 2017. 10

국토교통과학기술진흥원(2017)에서는 자율협력주행 차량의 주행 지원을 위하여 VISSIM의 Driver Behavior 모델을 이용하여 설계속도를 상향시킨 고속도로 입체교차부 기하구조 설계요소

04
보행
>>>

를 도출하고 향후 도로설계에 활용할 수 있도록 교통상충구간 등 도로 기하구조 지침서(안)을 마련하였다.

보행분석은 보행속도, 보행시간, 보행지체 등 횡단보도와 가로구간에서 나타나는 행태를 분석하고 보행자측면의 설계요소를 도출하는데 VISSIM 시뮬레이션이 활용되며 이와 관련하여 보행자신호, 보행공간 등에 대한 연구가 진행되고 있다.

김동녕(2011)의 연구에서는 일반횡단보도와 광폭횡단보도의 보행자 평균 횡단시간을 VISSIM을 통해 분석하였으며 2단 횡단보도의 지체시간이 일반횡단보도보다 크게 감소함을 제시하였다. 조한선(2007)은 보행자작동신호기로 인한 보행자 감응식에 대한 차량지체시간을 VISSIM을 통해 분석, 보행자교통량 규모에 따른 효과를 제시하였다.

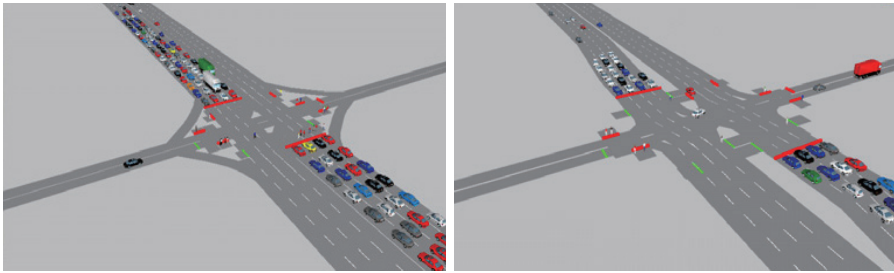
[표 5] VISSIM을 활용한 보행 분석 사례

년도	주체	활용 사례
2011	김동녕	횡단보도구조에 따른 보행자 지체시간 산출, 2단횡단보도 효과 산출
2007	조한선	보행자작동신호기의 설치기준 근거 마련, 보행자교통량 규모 분석

출처1: 김동녕 외, 광폭교차로에서 2단 횡단보도 설치 효과분석, 한국ITS학회지, 제10권 제5호, 2011

출처2: 조한선 외, 차량 및 보행자 교통량에 따른 보행자 작동신호기의 효과 분석, 한국도로학회 논문집, 제9권 제4호, 2007

[그림 7] 일반횡단보도와 2단 횡단보도의 모형 시뮬레이션



출처: 김동녕 외, 광폭교차로에서 2단 횡단보도 설치 효과분석, 한국ITS학회지, 제10권 제5호, 2011

05
대중교통
(버스 및 철도)
>>>

대중교통 관련 VISSIM 분석은 버스 및 철도 운영, 적정 시설규모 산정과 효율성 분석에 활용되고 있다. 산업통상자원부(2016)는 전기차 시장의 활성화 및 보급 확대 준비로 VISSIM을 활용하여 전기차의 버스전용차로 운행 허용 가능성에 대해 검토하였다.

이선하(2015)의 연구에서는 VISSIM Pedestrian Simulation을 활용하여 철도역사의 규모산정 방법을 제시하고 특정 역사시설(계단, 보행자통로)의 폭원변화에 따른 보행밀도와 서비스수준의 변화를 비교·분석하였다. 광명시(2014)에서는 광명뉴타운개발사업과 광명·시흥보급자리주택개발사업, KTX역세권개발사업 등 도시공간구조 및 통행패턴의 빠른 변화에 대응하고자 광명역의 접근성 향상, 연계환승체계 구축을 VISSIM을 통해 검토하였다.

[표 6] VISSIM을 활용한 대중교통 연구 사례

년도	주체	활용 사례
2016	산업통상자원부	버스전용차로 운영구간의 전기차 성능 구현 및 교통운영성 분석
2015	이선하	철도역사시설의 폭원변화에 따른 보행밀도와 서비스수준 분석
2014	광명시	광명역 대중교통 환승체계 개선, 통행시간, 대기오염 감축 등 개선 대안 효과지표 분석

출처1: 산업통상자원부, 전기차의 버스전용차로 운행 가능성 검토 연구, 2016. 11

출처2: 이선하, Simulation기반 LOS에 따른 역사 시설별 적정규모 산정, 2015 한국철도학회 추계학술대회 논문집

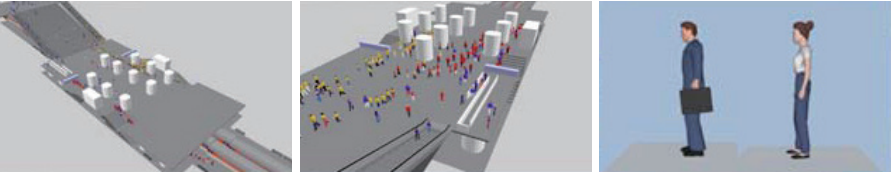
출처3: 광명시, 광명역 환승체계 개선방안 연구, 2014. 1

[그림 8] 자동차 전용도로 차량성능 시뮬레이션



출처: 산업통상자원부, 전기차의 버스전용차로 운행 가능성 검토 연구, 2016. 11

[그림 9] 철도역사시설의 보행행태 시뮬레이션



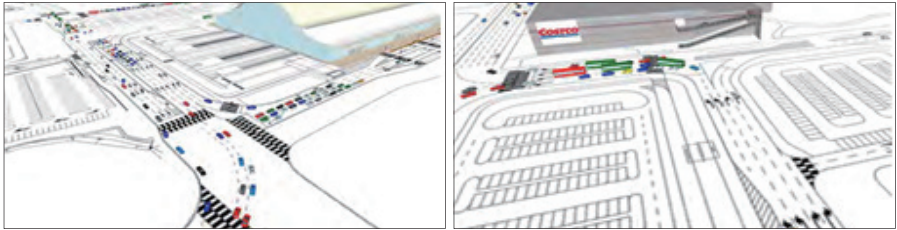
Build Train station network

Pedestrian Flow in station

Attribute of pedestrian

출처: 이선하, Simulation기반 LOS에 따른 역사 시설별 적정규모 산정, 2015 한국철도학회 추계학술대회 논문집

[그림 10] 대규모 환승시설 개선효과 분석



출처: 광명시, 광명역 환승체계 개선방안 연구, 2014. 1

#3

나가는 말

최근 교통신호 개선사업, ITS사업 효과평가, 교통시설 개선사업의 교통영향평가 등에서 수립된 개선대책의 효과를 평가할 때 VISSIM의 활용이 증가하고 있다. 이는 거시적(Macroscopic) 시뮬레이션으로는 구현하기 힘든 차량의 개별적인 움직임과 교통상황을 세밀하게 표현할 수 있고 다양한 성과지표의 산출로 분석가의 의사결정에 객관적인 분석결과를 제공해주기 때문으로 생각된다.

앞으로 자율주행 등 첨단교통 시스템 구현까지 가능하도록 기능적·표현적 기술 진보가 이루어진다면 미시적 교통시뮬레이션 기술을 이용하여 더욱 효율적인 도로교통시스템의 운영과 평가가 가능할 것으로 예상된다. 이러한 도로교통 시뮬레이션 기술을 이용하여 더욱 효율적인 도로교통 시스템의 운영, 안전한 도로교통 시스템을 구현하기 위한 다양한 연구가 이루어질 것으로 기대한다.



참고문헌

광명시, 광명역 환승체계 개선방안 연구, 2014.1

국립재난안전연구원, 소방차 긴급출동지원 교통신호시스템 도입방안 연구, 2014.12

국토교통과학기술진흥원, 자동차 성능발전을 고려한 고속도로 입체교차부 기하구조 개선 연구, 2017.10

국토교통부, 초고속도로 선형설계지침 마련 연구, 2016.1

김동녕 외, 광폭교차로에서 2단 횡단보도 설치 효과분석, 한국ITS학회지, 제10권 제5호, 2011

대전발전연구원, 회전교차로 도입 타당성 분석, 2011.7

도로교통공단, 생활권 주요교차로 교통환경 개선, 2017.11

박순용 외, 현장 임계간격을 이용한 다지 회전교차로 분석, 한국콘덴츠학회논문지, 제13권 제9호, 2013.

산업통상자원부, 전기차의 버스전용차로 운행 가능성 검토 연구, 2016.11

이선하, Simulation기반 LOS에 따른 역사 시설별 적정규모 산정, 2015 한국철도학회 추계학술대회 논문집

이주건, 버스 우선 신호기법 및 전략에 관한 연구, 서울시립대학교, 2005

조한선 외, 차량 및 보행자 교통량에 따른 보행자 작동신호기의 효과 분석, 한국도로학회 논문집, 제9권 제4호, 2007

충남연구원, 보령시 시가지 공영주차장 확충용역, 2015.12

치안정책연구소, 횡단보도 설치 기준에 관한 연구, 2015

한국지방행정연구원, 예정자락 남산공원 재생사업, 2016.6

논단 2

에코뮤지엄에 기반한 한국어촌민속마을의 조성 방안¹⁾

충남연구원 정지은 책임연구원

02

1)정지은, “한국어촌민속마을 조성사업 추진을 위한 타당성 용역(2017)”의 내용을 수정보완한 것임

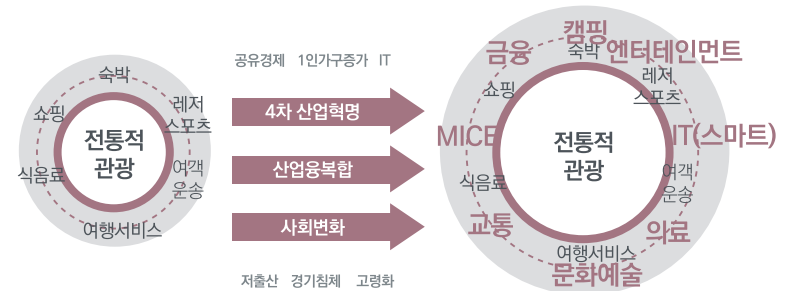
#1

국내외 관광 트렌드의 변화

과거에 비해 관광 참여의 총량이 늘어나고 관광시장이 확대되면서 관광 산업은 내용적으로 큰 변화를 경험하고 있다. 가장 핵심적인 변화는 관광의 형태가 패키지관광 위주의 단체관광에서 개별 관광으로 바뀌고 있는 것이다. 최근의 다양한 욕구를 지닌 관광객들은 역사 유적, 자연경관 등 전통적인 관광 요소 이외에도 개별적인 맛집, 주거지역, 사진명소 등 지역주민들의 자연스러운 삶을 경험할 수 있는 관광을 원하고 있다.

같은 맥락에서 현지 체험, 라이프 스타일 관광 등 일상의 영역에서 정주하며, 지역주민과의 상호 관계를 통해 지역문화를 진정성 있게 경험하고자 하는 형태의 관광이 트렌드로 자리 잡고 있는 것이다.

[그림 1] 관광의 영역 확장



출처: 문화체육관광부(2017), 관광정책토론회 ‘관광을 키우다, 관광을 바꾼다’ 자료집.

최근 우리나라의 관광정책은 내수경제를 활성화시키고 수도권을 중심으로 편중되어 있는 관광 격차 심화를 해소하려는 ‘국내관광 활성화’로 요약할 수 있으며, 이를 위해 지역관광경쟁력 강화에 힘쓰고 있다.

그러나 우리 국민의 해외관광은 증가추세이나 국내 관광은 정체상태이며, 외래 관광객들의 여행 지역도 서울(78.7%), 제주(18.3%), 경기(13.3%), 부산(10.3%) 등으로 편중되어 있어 관광의 양적 성장에도 불구하고 지역경제에 실질적인 기여가 미약한 상태이다.

국내여행의 목적을 살펴보면, ‘여가·위락·휴가(45.6%, 2015년 기준)’가 가장 높게 나타났으며, 만족도가 높은 여행 유형으로 ‘자연경관’, ‘문화유산’ 등을 꼽을 수 있다.

[표 1] 관광여행 유형에 따른 만족도 (단위: 점)

구분	가구여행			개인여행		
	2015년	2014년	2013년	2015년	2014년	2013년
자연경관	4.14	4.15	4.20	4.12	4.13	4.20
문화유산	4.04	3.99	3.97	3.97	3.95	4.03
교통	3.98	3.91	3.87	3.94	3.92	3.88
숙박시설	4.04	3.98	4.00	3.93	3.91	3.89
식당 및 음식	3.88	3.87	3.82	3.88	3.87	3.81
쇼핑	3.79	3.76	3.74	3.78	3.78	3.78
안내시설	3.92	3.91	3.88	3.88	3.86	3.90
편의시설	3.92	3.91	3.87	3.89	3.88	3.86
체험프로그램	3.90	3.90	3.85	3.87	3.86	3.83

주: 5점 만점 기준임(① 매우 불만족한다 또는 매우 낮다, ③ 보통이다, ⑤ 매우 만족한다 또는 매우 높다)

자료: 문화체육관광부(2016), 2015년 국민여행실태조사.

이에 따라 현재 지역이 지닌 독특한 역사문화적, 자연환경적 정체성을 드러낸 관광개발의 중요성이 강조되면서, 지역의 장소와 유산을 함께 보전하는 에코뮤지엄의 관광지들이 주목받고 있다.

#2

에코뮤지엄의 개념과 특성

에코뮤지엄은 1973년 프랑스의 학자인 앙리 비리에르(Georges Henry Riviée)가 인간·자연·지역유산을 결합해 만든 개념으로, 생태를 의미하는 에콜로지(ecology)와 박물관(museum)의 합성어이다(장세길, 2013).

전통박물관은 건물을 전제로 소장품을 보관하는 곳인 반면, 에코뮤지엄은 한정된 지역의 범위 안에서 유산·주민·자연·문화자원 등으로 구성되는 모든 공간으로 정의하고 있다. 또한 전통적 박물관에 비해 에코뮤지엄은 일정한 지역에 거주하는 주민이 주인이며, 그들 스스로 지역의 유산을 발굴·조사·연구·기획·실행하면서 지역 전문가로서 성장하는 것을 의미한다.(르네리바르 René Rivard)

[표 2] 리바르(René Rivard)의 전통적 박물관과 에코뮤지엄의 비교

구분	장소/공간적 범주	내용/대상	사람/주체
전통적 박물관	박물관의 건물	수집품(대상유물)	전문가, 공중
에코뮤지엄	영역	유산, 기억	지역 주민

자료: 정수화·이병민(2016), 에코뮤지엄의 속성을 통해 본 도시의 문화적 지속가능성 연구, 글로벌문화콘텐츠, 23, p.176.

에코뮤지엄의 구성요소는 박물관의 활동(museum), 지역의 문화적 유산(heritage), 주민의 참여(participation)로 꼽을 수 있다. 에코뮤지엄은 궁극적으로 지역 전체를 뮤지엄으로 바라보고, 그 안에서 가치 지향적 네트워크를 만들어 가는 과정이 중요하며, 에코뮤지엄은 특정한 물리적 공간을 의미하는 동시에 문화적 실행 주체이자 매개자로서 역할을 담당한다. 또한 확장된 의미에서의 뮤지엄은 대상이 되는 지역(마을) 혹은 도시 자체를 의미한다.

무엇보다 시설과 규모 위주의 관광지 개발 및 유지에는 자본이 필요한 반면, 지역의 자본 확충이 어렵다는 점과 외부 자본이 유입되더라도 이익 또한 외부로 유출된다는 점에서 기존의 개발 방식은 지양되어야 할 것이다.

내발적 발전 즉, 지역 내 자원 혹은 자원을 활용한 관광개발이 지역 발전을 더욱 도모할 수 있을 것이며, 에코뮤지엄의 소재인 문화유산 및 자연환경은 지역의 자원으로 활용될 수 있다는 점에서 에코뮤지엄은 지역 발전모델로 활용될 수 있다.

#3

에코뮤지엄의 사례 : 일본 오키나와 다케토미(竹富島) 민속마을

다케토미 민속마을은 일본 오키나와현의 다케토미섬에 위치한 약 5.42만m² 규모의 민속마을로, 하얀 모래와 빨간 지붕, 잿빛돌담, 물소 등 옛 류큐(琉球)왕국 시절 오키나와 전통마을의 모습을 그대로 간직하고 있다. 운영주체는 공민관이라는 주민 자치 기구이며, 이를 통해 의사결정이 이루어진다. 다케토미섬은 오키나와현의 3번째로 큰 섬인 이시가키섬에서 약 6km 떨어져 페리로 약 10분 거리에 있으며, 연평균 40만 명의 관광객이 찾고 있다.

실제 주민이 살고 있는 마을이지만 1972년 일본 문화성에 의해 마을의 행사가 중요민속무형문화재로 지정 되었고, 1987년에는 일본의 중요 전통건축물 보존지구(중전건, 重傳健)로 지정되어 현재는 어디서도 현대식 건물을 찾아볼 수 없다. 다케토미 민속마을의 내부에 있는 호시노야 오키나와는 고급 료칸을 운영하는 일본의 리조트그룹에 의해 7년간 건축된 것으로, 다케토미섬의 전통 가옥 형식을 따라 고급스러운 독채형 객실로 이루어져 있으며, 섬의 특별 건축 규정에 따라 주택의

배치 및 담의 높이, 지붕의 기울기까지 매뉴얼에 따라 건축되었다.

다케토미 민속마을의 대표 프로그램은 민속마을 둘러보기(도보, 자전거 대여, 관광용 물소달구), 비지터센터(동영상, 자료열람, 전시 등의 프로그램 제공), 다네도리사이(種子取祭) 등이 있다. 다네도리사이는 다케토미 민속마을에서 9일간 펼쳐지는 ‘길일의 파종·성장·수확’의 이상적인 과정을 옮겨나 노래하는 예측의례로, 민속문화의 가치가 높다고 평가받아 1972년 국가의 중요무형민속문화재로 지정받았다(김희영, 2017). 현재 다네도리사이 기간에 다케토미를 찾는 방문객들에게도 전파되면서 관광자원뿐만 아니라 마을의 의례로 지속되고 있다.

[그림 2] 다케토미 민속마을의 전경 및 호시노야 오키나와



자료: 조선일보 홈페이지(http://boomup.chosun.com/site/data/html_dir/2013/04/20/2013042000425.html?Dep0=twitter), 호텔온센닷컴 블로그(<http://blog.naver.com/hotelonsen?Redirect=Log&logNo=220868971574>), 다케토미 민속마을 홈페이지(<http://www.town.taketomi.lg.jp>).

#4

에코뮤지엄에 기반한 한국어촌민속마을의 조성

급속한 어민의 고령화 및 소규모 어촌의 폐촌으로 우리나라 고유의 전통적인 어촌모습 보전이 필요한 시점에서 대표적인 어촌의 역사와 생태관광, 민속, 문화 자원의 발굴을 위한 한국 최초의 어

촌민속마을 조성에 대한 필요성이 제기되고 있다(정지은, 2017).

특히 충남의 서해안에는 잠재적인 자연(수산물, 생태자원, 지형, 자연경관 등) 및 문화(전통풍습, 전통가옥, 음식문화 등) 자원이 보전되어 있어, 이를 활용한 에코뮤지엄 형태의 한국어촌민속마을이 조성된다면 국내외 해양관광의 중심지로 주목받을 수 있을 것이다.

향후 한국어촌민속마을의 조성은 인간을 포함, 한국의 어촌·생태·문화(민속) 등을 모두 아우르는 특정 지역을 뮤지엄의 범위로 설정하고, 지역주민이 자발적으로 운영에 참여함으로써 지역 전체를 유기적으로 연계하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 이를 통해 에코뮤지엄의 구성요인인 박물관의 활동(museum), 지역의 문화적 유산(heritage), 주민의 참여(participation)로 이루어질 수 있다.

참고문헌

김희영(2017), 다케토미지마(竹富島) 다네도리사이(種子取祭)의 현행 양상 및 의례로서의 지속성.

문화체육관광부(2016), 2015년 국민여행실태조사

문화체육관광부(2017), 관광정책토론회 ‘관광을 키우다, 관광을 바꾸다’ 자료집

장세길(2013), 농어업유산, 유산관광 그리고 에코뮤지엄.

정수희·이병민(2016), 에코뮤지엄의 속성을 통해 본 도시의 문화적 지속가능성 연구, 글로벌문화콘텐츠, 23.

정지은(2017), 차별화된 한국어촌민속마을 조성, 열린충남 여름호, Vol. 79.

조선일보 홈페이지 http://boomup.chosun.com/site/data/html_dir/2013/04/20/2013042000425.html?Dep0=twitter

호텔온센닷컴 블로그 <http://blog.naver.com/hotelonsen?Redirect=Log&logNo=220868971574>

다케토미 민속마을 홈페이지 <http://www.town.taketomi.lg.jp>

충남마을기행

어리석은 자의 우직함으로 조금씩 세상을 바꿔가는 이응노 마을

충남연구원 이유나 연구원 / 정봉희 홍보팀장



‘어리석은 자의 우직함이 세상을 조금씩 바꿔갑니다.’ 故 신영복 선생의 『나무야 나무야』(돌베개, 1996)

‘이응노 마을’의 독심을 가장 잘 표현한 말이 아닐까 싶다.

마을을 위해 냄새만 풍기는 것이 아닌 삶을 썩혀 밑거름이 될 사람을 기다리고 있다는 이응노 마을의 관계자들을 만났다. 이응노 생가기념관의 윤후영 주무관과 마을신문의 편집장이기도 한 전상진 사무장.

무심한 듯 자리에 앉은 그들에게 ‘이응노 마을’에 대해 묻자 두 사람은 금세 열정 가득한 기획자의 모습으로 이야기를 들려주기 시작했다.

2011년, 충청남도 홍성군 홍북읍 중계리, 고암 이응노 화백의 생가가 있던 자리에 건물이

왼쪽부터 전상진 사무장,
윤후영 주무관



복원되고 그 옆에 미술관이 생겼다. 마을에 쓰레기 매립장을 세우기 위해 원주민들을 이주 시켰고 준비한 폐가들 사이어 덩그러니 세워진 미술관.

그 미술관 학예사로 일하게 된 윤후영 주무관에게 마을의 첫 인상은 매우 의미심장했다고 한다. 윤 주무관은 미술관이 마을과 이어질 수 있는 방법이 무엇일까 생각했고, 마을을 돌아다니며 고암부부의 사진과 같은 모습으로 마을 노부부의 사진을 찍고 그들의 생활용품을 미술관에 전시하기로 했다.

그 전시회는 ‘홍천마을 기념관’이라는 이름의 마을 행사가 되었고, 마을주민이 미술관 행사에 적극적으로 참여하는 계기가 되었다고 한다. 마을주민을 단순히 객석에 앉은 손님이 아닌 주체로 세우고, 그렇게 새로운 언어를 만들어 주민들과 신뢰를 쌓은 것이다.

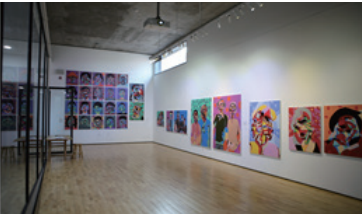


고암 이응노 부부의 사진

이것을 시작으로 그는 민(民)·관(官)·예(藝)가 함께하는 마을을 기획하기 시작했다. 갑작스런 강요와 금전적 지원으로 사람들을 움직이려 하지 않았다. 마을을 돌아다니면서 “여기가 예술마음이 되면 참 좋은데...” 라며, 사람들 스스로 문화예술마을에 대한 밑그림을 그릴 수 있도록 도왔다.

그러던 중 문화체육관광부의 마을 컨설팅 사업에 선정되었다. 3년이라는 기간이 주어졌고, 그를 바탕으로 전문가들과 함께 그저 머릿속에만 있던 그림에 이론을 입혀 논리로 만들어내기 시작했다.

그때부터 시작된 마을신문. 연극 전공의 지역 신문 기자였던 전상진 사무장은 본래부터 문화예술에 관심이 많아 지역의 문화예술기관과 친밀한 관계를 맺어왔었다고 한다. 윤 주무관이 처음 미술관에 왔을 때 했던 인터뷰를 인연으로 그는 마을 지도를 함께 그리게 되었다. 그렇게 마을 소식지이자 언어가 될 마을신문을 위해 다니던 신문사를 그만두고 이응노 마을의 편집장(?)이 되었고, 현재의 권역 사무장까지 맡게 되었다고 한다.



위 부터 이응노 생가기념관 앞 연밭,
창작스튜디오 손민광 작가의 다양한 관점

그들은 끊임없는 대화를 통해 마을 주민들이 예술에 차츰 젖어들게 만들며 관이 지원하지만 민이 주도하는 구도를 다져나갔다.

주민의 역량강화를 위해 ‘선진지 견학’, ‘힐링 반상회’, ‘문화예술잔치’ 등과 같은 프로그램을 진행하고, 주민의 자립기반을 만들기 위해 도예, 목공예, 가죽공예 등 생활예술교육을 실시하였다. 그밖에도 마을 해설사 양성, 도서관 활용 등 주민을 주동자로 만들기 위한 과정과 예술마을이라는 성격에 맞게 입주작가 활동으로 지역의 새로운 문화자원을 축적해 공공예술을 지향하는 ‘창작스튜디오’도 운영하고 있다. 또한 마을의 소득을 위해 연잎 가공 사업과 더불어 주민 공동소득 창출 기반인 마을합동조합도 추진 중에 있다고 했다.

그렇게 씨를 심어 3년의 시간이 지났다. 그리고 2017년, 농식품부 ‘시군창의사업’에 선정되어 새로운 3년을 맞이하게 되었다. 앞으로의 3년은 뿌렸던 씨를 묘목으로 키우는 기간이 될 것이라고 한다.

지금 당장 체험객을 완벽하게 소화해낼 프로그램은 없다. 하지만 눈에 보이는 성과를 위해 억지로 사업을 만들어 내지는 않겠다고 했다. 그들은 완벽히 마을에 녹아들어 함께 살아갈 누군가를 기다리고 있었다. 돈만 들

고암 이응노 생가기념관의 입간판



1) 이응노 생가터
2) 이응노 생가기념 미술관

고 들어와 지원이라는 명목하에 마을을 적시는 시늉만 하고 빠져나가는 관행적인 마을 사업으로 끝내고 싶지 않다는 그들의 의지가 느껴졌다.

홍동마을을 닮고 싶다고 했다. 하지만 제2의 홍동마을은 아니라고 했다. 관의 금전적 지원이 다가 아닌, 민이 구경만 하고 있지 않은, 예술이 그저 걸치레가 아닌, 그래서 소멸되지 않고 다른 곳으로 퍼져나갈 수 있는 제1의 문화예술마을이 되고 싶다고 했다.

관의 지원 없어도 살아남을 수 있는 마을이 되어야 한다고 했다. 하지만 원주민들의 형태를 완전히 바꾸면서 마을을 만들 수는 없다고 했다. 그렇다고 원주민들에게만 맞추어 사업을 추진할 수도 없다. 그래서 무엇보다 대화와 회의가 중요하다고 했고, 이것이 세대를 어우르는 언어가 되어 마을을 소통하게 할 것이라고 했다.

마을의 주인이 마을을 이끌어 나가는 그 당연한 민주주의를 위해, 그 당연한 민주주의가 마을에서 끝나지 않고 대한민국의 논리가 되기를 꿈꾸며,

세상이 어리석다 말해도 우직하게 마을을 바꾸고, 그렇게 세상을 바꾸어 갈 단 한사람을 기다리고 있다고 했다.

‘이응노 마을’이 어디냐 물으면 “여기는 중계리여~ 기념관 근처로 가봐.” “미술관 근처일걸요?”라는 대답이 아닌, 바로 여기가 이응노 마을이고, 내가 이 마을 사람이라는 대답이 돌아오는, 진짜 마을 주민이 사는 진짜 마을. 우리가 놓쳐서는 안 될 어쩌면 가장 밑바닥에서 단단한 뿌리가 되어야 할 마을 이야기. 그 이야기를 ‘이응노 마을’에 가면 들을 수 있다.

이응노 생가기념관 전경



충남의 섬

갯벌 위로 소달구지가
이어지는 섬, 옹도

목포대학교 도서문화연구원 이재언 연구원

옹도 개요

옹도는 충청남도 서산시 대산읍 옹도리에 딸린 섬으로, 면적 1.58km², 해안선 길이 5km이다.

높은 곳에서 내려다보면 마치 곰이 웅크리고 앉은 형태와 같다고 하여 옹도라는 이름이 붙었다. 옹도는 물에선 불과 700m밖에 떨어져 있지 않아 육안으로 봐도 가깝다. 간조 때에는 도보로 통행이 가능하고, 만조 때에는 선박을 이용한다. 조선시대 김자점이 역적으로 몰려 이곳으로 귀양 오게 되면서 사람이 살기 시작했다고 한다.

옹도 도비관



가로림만을 모르는 이는 그리 많지 않다. 백과사전을 찾아보면 충남 태안반도의 가장 큰 만이라는 설명이 붙어 있을 것이다. 태안반도에는 크고 작은 만이 참으로 많다. 그러나 간척사업 열풍이 불어 닥치면서 가로림만을 제외하고는 남김없이 육지가 되어 버렸다. 그러니 가로림만의 가치는 더욱 소중하다 하겠다.

가로림만은 물이 빠지고 나면 갯벌이 드러난다. 다양한 유기물과 갖가지 바다 생물이 살아 숨 쉬는 갯벌은 자연 학습장이자 생태계의 보고이다. 가로림만은 96.03km²의 넓은 갯벌을 간직한 곳으로 바지락, 굴, 홍합 등 어패류와 낙지, 주꾸미, 미역 등을 길러내는 서해안 최대의 황금 어장이다.

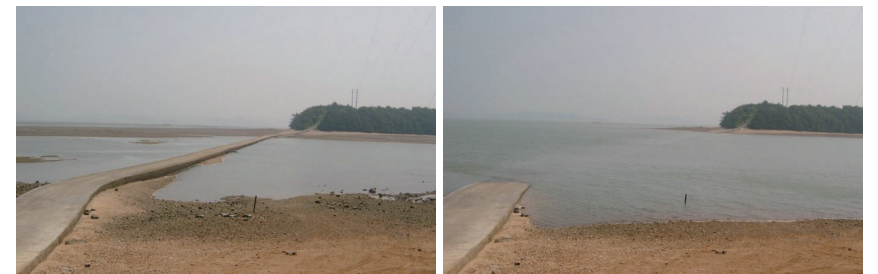
옹도 둘러보기

옹도를 찾아들어가기 위해서는 이곳에서 섬과 육지를 연결하는 다리를 건너야 했다. 서산시에서 북서쪽으로 16km 해상에 위치하며, 서산의 북쪽, 육지 끝에서는 700m 떨어져 있는 섬인데 시멘트 포장길로 이어져 있다. 그러나 섬으로 가는 길이 늘 이어져 있는 것은 아니다. 바다는 하루 두 번, 서너 시간씩만 물길을 열어준다. 이런 섬은 진도의 모도, 완도의 토도, 고흥 우도, 웅진군의 측도, 서산 간월도 등의 작은 섬마을 풍경이기도 하다.

옹도는 가로림만의 기름진 갯벌에 둘러싸인 작고 아담한 섬으로, 하루 두 차례 물이 빠질 때만 '유두다리'를 건너 들어갈 수 있는 해안선 길이가 5km밖에 안 되는 작은 곳이지만, 물이 빠지면 드러나는 갯벌이 장관이다. 대표적인 생산물은 바지락이다.

시멘트 포장길을 따라 옹도로 들어가는 길은 한적했다. 옹도로 가는 육로인 '유두다리' 앞에 서자 바닷물이 빠져나간 가로림만의 광활한 펄이 한눈에 들어왔다.

물이 서서히 들어오다 잠긴 도로



웅도에는 소나무가 참으로 많았다. 소나무들은 그대로 군락을 이룬 채 병풍처럼 마을을 둘러싸고 있었다. 섬으로 들어가는 입구 오른쪽에 ‘어리굴젓체험마을’ 안내판이 세워져 있는데 800m 전방으로 표시되어 있다.

마을로 들어가면 온통 논과 밭이다. 섬에 이렇게 밭이 많은 곳은 드물 것이다. 섬 안은 논지, 섬 밖은 뽕밭. 텅 빈 갯벌에 행하니 멈춰선 고깃배는 힘없이 늘어져 한낮 어촌의 평화로움을 전해주는 듯하다. 섬 여기저기의 제법 넓은 땅에는 어김없이 벼를 심어 주민들의 부지런한 농심을 읽을 수 있다. 그러나 이곳의 많은 주민들은 갯벌에 의지해 삶을 살아간다. 갯벌에서 나는 바지락은 수십 년 전부터 이곳 주민들의 소중한 자원이다.

면적이 고작 1.58km²인 작은 섬인 웅도, 마을에는 장골이라는 골짜기 외에 큰 골이 있고 인근에는 매가 많이 앉았다는 ‘매섬’이 있다. 장골, 큰골, 동편말 등의 섬마을에 사는 주민은 모두 54가구에 190여 명이다. 소달구지로 명성을 얻기 전에는 일년내내 외지인의 발길이 닿지 않던 곳이었다.

마을 안으로 들어가면 전형적인 농촌마을의 모습이다. 다리 입구 쪽에 있는 웅도에서 가장 작은 마을인 동편말을 지나면 바로 큰골마을이다. 웅도에는 마을이 모두 네 개인데 장골마을, 큰골마을, 큰마을, 동편마을이 그것이다. 그리고 웅도 주민들이 갯일을 하는 곳은 세 곳. 위치에 따라 사라니, 창, 구미라고 불리는 곳에서 이뤄진다.

웅도 전체로 보면 건물이라고는 50여 민가와 마을회관 그리고 교회, 관공서라고는 해양경찰지서와 분교뿐이다. 이곳에는 분교가 있다. 대산초등학교 웅도분교다. 웅도분교는 1952년에 설립되었다. 학교는 서울 어느 골목 모퉁이에서나 쉽게 만날 수 있는 어린이집 같은 작은 공간이다.

섬 가운데 아담하게 들어선 웅도분교 역시 바다를 안고 있었다. 시소며 그네는 모두 운동장에 있는데 유독 미끄럼틀만 교사 뒤 가파른 언덕에 똑 떨어져 있다. 미끄럼틀에 올라보니 가로림만의 넓은 바다와 이어진 섬들이 한눈에 들어왔다. 이곳이 바로 웅도의 전망대인 셈이다. 바닷길 저편에는 고파도, 조도 등 작은 섬이 웅도와 마주보고 서 있었다.

웅도분교 옆에 마을회관이 있고 그 앞으로 도로가 이어진다. 물론 이 도로는 바다를 볼 수 없는, 소나무 등이 우거진 숲길이다. 툭툭이 억새들이 휘날렸다. 잘 가꾸어 놓은 정원을 거니는 기분이다. 전혀 섬이라고는 느낄 수 없을 정도의 색다른 도로다.

조금 더 가면 큰마을이 나타난다. 이곳이 선착장이 있는 웅도 중심지로 마을 입구에 웅도교

회가 있다. 교회 앞 건물이 선박출입항신고대행소다. 멀리 펼쳐진 웅도 앞바다에는 드넓은 갯벌이 지평선을 이루고 있었다. 참으로 광활한 뽕밭이었다.

썰물 때라 멀리 보이는 섬들도 그 속살을 드러내 물으로 변해 있다. 바닥을 드러낸 갯벌에는 작은 생물들이 분주히 오가며 바닥을 헤친다. 수확기만 지나면 행해지는 들녘과는 달리, 갯벌은 계절에 관계없이 평화롭고 생명력이 넘친다. 세찬 바람이 부는 겨울에 갯벌을 찾아와도 여름의 그것과 크게 다르지 않다. 갯벌을 터전삼아 일하는 사람들의 옷차림만 다를 뿐 갯벌은 그대로다.

썰물에 드러난 갯벌은 평야를 방불케 할 정도로 넓다. 바지락을 캐는 작업장은 갯벌 입구에서 2~3km쯤 떨어져 있다. 거리가 멀다 보니 캐낸 바지락을 물으로 옮기는 것도 큰일이다. 어떻게 시작됐는지 정확히 알 수는 없지만 바지락을 가득 실은 소달구지가 갯벌을 가로질러 마을로 귀환하는 행렬은 이 마을의 대표적 풍경이 됐다. 웅도는 갯벌 위로 소달구지 행렬이 이어지는 장면 하나만으로도 낭만이 넘치는 곳이다.

언뜻 어울리지 않는 듯한 이런 장면이 어렵지 않게 목격되는 것은 주민들이 갯벌에서 채취한 굴을 소달구지에 싣고 오가기 때문에 생겼다. 집집마다 농사를 병행하던 터라 소와 달구지는 이 마을 사람들의 재산목록 1호였다. 그만큼 소중하면서도 대중적이고 보편적 동네 교통수단이다. 농촌에서는 경운기에 밀려 오래전에 자취를 감춘 소달구지가 아직까지 명맥을 잇는 게 재미있다. 소달구지를 운송수단으로 요긴하게 쓰는 곳이 이곳 말고 또 있을까.

웅도 사람들은 예나 지금이나 물이 빠지면 소달구지를 가지고 개펄로 나간다. ‘물펄’이라 무거운 경운기 바퀴가 빠지지만 전통적인 소달구지는 나무로 만들어서 빠지지 않고 잘 굴러간다. 바다의 염분 때문에 쉽게 부식하는 경운기나 트랙터가 자주 말썽을 일으키자, 주민들은 소달구지를 만들어서 끌고 개펄로 들어갔다.

이제는 기계화에 밀려서 소를 이용해 쟁기로 땅을 갈아엎는 모습을 보는 것도 쉽지 아니한 풍경이다. 바지락을 달구지에 가득 싣고 힘겹게 걸어가는 모습을 보면서 웅도는 ‘달구지마을’이란 닉네임을 붙여 주어도 좋겠다는 마음이 들었다.

웅도마을의 교회 바로 밑에 사시는 분을 만났다. “소 달구지 타고서 바지락 캔 지가 벌써 30년이 훨씬 넘었네유. 웅도의 바지락은 진달래꽃이 한창 필 무렵에 가장 맛있다”고 했다. 새마을운동이 한창 시작할 때에는 일일이 남자들은 지게에 지고 여자들은 머리에 이고 바지락을 낚았다고 하였다.





소 달구지를 타고 바지락을 채취하러 가는 모습

물때에 따라서 다르지만 보통 아침 일찍이 개펄로 바지락 캐러 가면 11시 정도에 소달구지가 마을로 돌아온다. 웅도 주민들은 참으로 행복해 보였다. 공동 작업을 통해 적당한 양을 생산하고, 바지락 채취가 끝나면 바다에 나가 고기잡이와 뽕 낙지잡이까지 한다. 이런 것들이 끝나면 비좁은 땅이지만 놀리지 않고 농사를 짓는다.

그래도 웅도 주민들에게 걱정거리가 있다. 낙지가 여기저기 지천인데 가로림만 인근에서 대규모 간척을 통하여 만에 유입된 조류가 빠르게 빠져나가야 하는데 그렇지 못하고 있단다. 웅도의 명물은 바지락과 더불어 낙지잡이다. 웅도는 지금도 인근 중왕리 마을과 함께 낙지가 많이 잡히는 곳이다.

초여름에 시작하여 11월까지 잡히는 낙지는 맨손이나 혹은 배를 가지고 주낙으로 잡는다. 맨손으로 잡으면 한 사람이 하루에 40마리 정도를, 주낙질을 하면 100마리 정도 잡는다. 마리당 4,000~5,000원 정도 받으니 하루벌이가 쏠쏠하다. 그래서인지 비록 섬이지만 웅도는 가로림만과 함께 인근에서 알아주는 부촌으로 통한다.

그러나 지금은 펄이 점점 사라지고, 자갈밭이 드러난다. 해변의 산도 파이고, 갯지렁이도 사라지기 시작하는 등 가로림만의 생태환경이 바뀌어 가고 있다고 걱정이다. 미역, 톳, 우뚝가사리, 청각 등도 지천에 깔렸었는데 지금은 흔적도 없이 사라졌다.

섬을 떠나면서

가로림만의 중심에 서 있는 웅도의 갯벌은 육지와 바다를 연결해 준다. 갯벌은 인간들이 만들어낸 온갖 생활하수를 정화시켜 주는 역할을 한다. 갯벌은 농지가 부족할 때 쌀 생산을 위해 자신을 내어주고, 공장 부지가 필요할 때는 공업단지로 사용하라고 자신을 희생한다.

지금까지 갯벌은 인간들을 위해 무엇이든 다 내어주는 어머니와 같은 고마운 존재였다. 땅의 이익보다 9배나 많은 수입을 안겨주는 생명과 같은 갯벌을 이제는 더 이상 훼손하지 말고 자연 그대로 보존하면서 살았으면 하는 마음이 간절하다.

바지락을 채취하는 주민들



열린마당1

국제사회의 수산업 동향과 동떨어진 우리의 현실

글로벌 수산 전문기구(Ocean Outcomes) 박지현 한국 프로그램 디렉터



지난 2016년 우리나라 연근해 어업 어획량은 처음으로 1백만 톤 이하로 뚝 떨어졌다. 40여 년전 170여만 톤이라는 최고 어획량에서 거의 반 토막이 난 셈이다. 어릴 때 흔히 먹던 갈치니 고등어가 잘 잡히지 않고 값도 비싸진 현실을 통계 수치가 그대로 반영하고 있는 것이다. 그 많던 바다 물고기는 다 어디로 갔을까? 물고기가 고갈되고 있는 현실은 전 지구적 문제다.

북서대서양에 접한 뉴펀들랜드 앞바다는 과거 빛나는 대구 황금어장이었다. 15세기 이탈리아 탐험가 캐벗이 처음 이곳을 발견, 뉴펀들랜드 섬이라고 명명했는데, 대구가 하도 많이 잡혀 케이프 코드(cape cod)라는 지명까지 얻었다. 1980년대 초 캐나다 정부는 이 곳에서 많은 대구를 잡던 소련, 폴란드, 영국 등 외국 어선들을 쫓아내고 자국의 배타적 경제 수역(EEZ)에 대한 자원 관할권을 강화하기 시작했다.

그러나 캐나다 정부의 대구 자원 관리는 첫 단추부터 잘못되었다. 잘못된 수산 데이터와 오류가 있는 모델에 의존해 엉터리로 어획량을 추산한 것이다. 이들은 대구 자원에 대해 1990년까지 연간 40만톤 어획이 가능하다는 장미빛 전망을 내놓았다. 게다가 캐나다 정부는 당시 대구를 잡던 트롤 선단에 대해 국가 보조금을 지급하며 결과적으로 어업 강도를 높였다. 실제 바다에서 잡히는 대구는 점점 눈에 띄게 주는데 어민들의 규제 반발, 정부의 타성적인 시책에 따라 수산과학은 적색 신호를 무시한 채 사전 예방 조치에 실패한 것이다.

결국 1990년까지 대구 남획은 계속되었다. 점차 대구가 잡히지 않자 어민들도 우려하기 시작했다. 결국 전설의 대구 황금 어장은 붕괴되며 1993년 대구 어업에 대해 무기한 중단이 선포되었다. 뉴펀들랜드에서 좀 더 아래쪽에 위치한 미국의 대구 황금어장 조지스 뱅크도 1980년대 규제를 완화해 어민들이 싹쓸이 어업을 하도록 방임했다. 마찬가지로 남획이 진행되며 대구는 씨가 말랐다. 미국 로젠버그 대학팀의 연구에 따르면 150년 전 이 지역 연안의 대구 성어 자원량은 약 139만 톤으로 추산된다고 한다. 현재 대구 성어 자원량은 약 5만 5천 톤 정도로 1세기 반 동안 약 95%나 자원량이 줄었다.¹⁾

1) 찰스 클로버의 <텅 빈 바다> (Charles Clover의 The end of Line) p. 29~31



대구 자원의 붕괴는 인근 캐나다와 미국 어항 도시의 경제 침체를 가져왔다. 필자가 일하고 있는 국제 수산 NGO 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)의 대표 딕 존스는 이를 몸소 겪은 주인공이다. 그의 고향인 보스턴은 대구 황금어장 조지스 뱅크에 가까운 북서대서양에 접해 있는 도시다. 그의 조부, 아버지, 딕 모두 대구 어업과 관련된 일을 했었다. 그 뿐만 아니라 당시 보스턴의 많은 사람들이 대구 어업과 직간접으로 관련된 일로 생계를 유지했다. 그는 어릴 때 대구가 그득히 잡혀와 경매장 터에 쏟아지고 사람들의 분주함과 바쁜 거래 속에 풍요롭던 보스턴을 기억하고 있다. 이제 50이 넘는 그가 기억하는 30년 전의 보스턴은 대구 어업으로 활황이었다. 그러나 지금은 그 모든 대구가 사라지고 많은 사람들이 그 직격탄을 맞았다고 한다. 딕 존스는 몸으로 수산자원의 지속가능성이 얼마나 중요한 지 느꼈다고 한다.

수산자원의 남획과 고갈 문제는 전 지구적인 문제다. 어느 곳 하나 성한 곳이 없다. UN 식량농업기구(FAO)의 〈2016 세계수산양식 보고서〉에 따르면 전 세계 수산자원의 31.4%가 생물학적으로 지속가능한 수준을 넘어 남획되고 있으며, 60% 가까이는 어획 한계치에 다다랐다. 여기에 불법 비보고 비규제(IUU) 어업은 나아지지 않고 있으며 그 손실액은 9십억에서 2백억 달러에 이른다. 그런데 전 세계 사람들의 수산물 수요는 점차 늘고 있으며 1인당 평균 소비량은 연간 거의 20kg이 될 것이라고 한다. 수요와 소비가 늘고 있는데 반해 수산자원은 점차 줄고 있는 형편이다.

이러한 상황을 개선하기 위해 전 세계 많은 환경 단체와 수산 기구, 관련 업계들은 어업 자체 뿐만 아니라 관련 수산업 전체를 바꾸기 위한 다양한 노력을 하고 있다. 불법 비보고 비규제(IUU) 어업의 고발부터 어업 개선에 프리미엄을 주는 각종 인증제까지 다양하다. 그런데 인증제는 현실적으로 어려움이 많다. 어업이 지속가능한 방식으로 관리되고 있는 지 심사하고 관리하여 자격이 충족되면 인증을 준다는 개념은 농업 분야처럼 어업에서도 현실적으로

많은 한계를 갖고 있다. 수산자원의 종류와 이용의 다양성, 지역별 사회 경제적 특성, 비용과 관련해 소규모 생계형 어업인들의 소외, 또한 당초 목적했던 생산자와 소비자 간의 신뢰 시장의 퇴색과 인증의 물신화나 주류화 등의 모순이 불거진다. FAO 등 각종 수산기구의 추산에 따르면 전 세계 어업 중 10% 내외의 어업만이 인증을 충족할 수 있다고 한다. 그렇다면 나머지 90%의 어업은 어떻게 할 것인가? 그 때문에 전 세계에서 매우 효과적인 하나의 대안으로 떠오르고 있는 것이 어업 개선 프로젝트(FIP: Fisheries Improvement Project)다.

어업 개선 프로젝트(FIP)는 특정 어업을 대상으로 다양한 협력자들이 당면한 어업 위기와 문제를 함께 해결하려는 목적이다. 어업 생산자, 수산 전문 과학자, 비정부기구(NGO), 정책 담당 및 정부, 시장 등 다양한 주체들이 협력해 계획하고 단계적으로 지속가능성 기준에 충족하는 수준으로 개선시키는 것이다. 어업 개선 프로젝트가 성공하기 위해서는 다음과 같은 여건이 마련되어야 한다.

첫째, 협업 참여다. 즉 어업 개선에 동기 부여를 위해 시장(도매 유통자 등)의 참여가 핵심이며, 정부나 지자체, NGO, 전문가 등이 참여해야 한다.

둘째, 실질적 지원으로 단지 참여한다는 연사가 아닌 자원과 노력을 투입해야 한다.

셋째, 일정을 세우고 어업의 현황에 맞는(너무나 문제가 많은 어업이라 기초적인 개선을 할 지, 아니면 매우 높은 수준의 지속가능성을 달성할 지) 구체적 목표가 있어야 한다.

넷째, 목표가 세워지면 그에 따른 업무 계획을 세우고 이행한다.

다섯째, 어업 개선 프로젝트(FIP)의 진행 상황을 점검하고 추적하며 평가할 수 있는 체계가 있어야 한다.

앞서 설명한 여건이 마련되면 어업 개선 프로젝트(FIP)는 통상 다음과 같은 단계로 진행된다.

FIP 사전 조사 → FIP 계획 착수 (해당 어업 평가, 자문, 시장 협업 계획) → FIP 발족 → FIP 실행 → FIP을 통한 어업 행위나 어업 관리의 개선 → 수산 해양 생태계 개선



어업 개선 프로젝트의 최종 목표는 어업 개선을 통한 수산자원 및 해양 생태계 회복 개선이다. 물론 쉽지 않은 일이지만 현재 수산물 수출입 강국인 미국, 중국, 유럽, 일본에서는 어업 개선을 위해 절실한 노력들이 펼쳐지고 있다.

특히 한, 중, 일, 러시아 등 동북아시아 지역 국가들로부터 상당 부분 수산물을 수입하는 미국의 대형 유통 기업들은 매년 수백 억에 이르는 돈을 생산 국가의 어업을 개선하는 데 쓰고 있다. 특히 월마트는 월튼 재단을 설립, 매년 수십억을 수산자원의 지속가능성을 위해 투자

하고 있다. 유럽의 마크 앤 스펜서, 세인스 베리 등의 유명 대형 유통 업체도 중간 도매업체들에 수산물의 지속가능성을 요구하며 재원을 투자하고 있다. 일본에서도 현재 정부가 적극 나서 지속가능성과 환경을 모토로 도쿄 올림픽을 준비하며 수산물의 지속가능성과 관련해 정부 나름의 인증 기준을 준비하고 있다. 또한 세이유를 비롯 대형 유통업체들과 다양한 생협 단체 등이 이러한 운동에 가세, 국제사회에 일본의 수산자원 관리 노력을 적극 알리고 있다. 해외의 수산 박람회에서 매우 고루한 'K-Fish'를 내세우며 한류 연예 문화로 수산 홍보를 하는 우리 정부나 대기업들과는 사뭇 다른 양상이다. (개인적으로 국제 사회의 외국인 전문가들은 한국의 K Fish 홍보에 대해 부정적인 인상을 개인적으로 전했다.) 현재 국제사회의 수산자원에 대한 위기 의식과 지속가능성에 대해 무지한 탓일까?

국제사회는 유럽 미국 일본과 같은 시장 국가 뿐만 아니라 러시아부터 시작해 중국, 일본, 남미, 인도, 동남아시아 등 여러 곳에서 어업 개선을 위한 다양한 노력들이 펼쳐지고 있다. 수년간 불법어업으로 골치를 앓아 온 러시아 극동 지역 캄차카의 야생 연어 어업은 어업 개선으로 지속가능성 인증을 받았다.

이러한 변화 뒤에는 수백 개의 유럽 및 미국의 대형 유통기업(월마트, IKEA, 홀푸드 등)의 참여와 함께 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)와 같은 NGO들, 러시아 지역 어민, 러시아 정부 등 다양한 참여자의 노력이 있었다. 또한 중국에서는 게(Res Swimming Crab)와 오징어에 대해 어업 개선 프로젝트를 시작, 준비중이다. 또한 양식을 포함해 전세계 수산물 공급



의 35%를 차지하고 있는 수산 대국 중국의 수산식품가공마케팅협회(CAPPMA)는 최근 오션 아웃컴즈(Ocean Outcomes)와 협력 MOU를 맺었다. 이 협회장인 쿤이씨는 중국의 잡는 어업과 기르는 어업이 모두 지속가능하고 친환경적으로 책임있게 개선되어야 한다고 말하고 있다. 그는 중국의 잡는 어업 어획량을 2020년까지 현재의 1,300만톤에서 1,000만 톤 수준으로 낮춰야 한다는 매우 개혁적인 생각을 갖고 있다. 일본도 도쿄 만의 볼락(Sea Perch) 어업 개선 프로젝트에 이어 자국 내 참치 어업 개선 프로젝트도 이어 진행하고 있다.²⁾

우리나라는 지난 2013년 일부 원양어선들이 국제 수역에서 자행한 불법어업(IUU: 불법, 비보고, 비규제 어업)으로 가나, 탄자니아 등과 나란히 예비 불법어업 국가로 지정되었다. 당시 이 불명예의 여파는 상당했다. 아프리카 수역에 입어하던 트롤 선사들은 대거 정리되었고 원양산업발전법은 강력한 벌금제를 도입하며 대폭 개정되었다. 정부는 책임감 있게, 지속가능하게 원양어업을 개혁하겠다는 약속과 함께 내부적으로는 국내 연근해 어업 문제를 반성하며 2015년 불법어업 국가 낙인에서 해방되었다. 국제 불법어업 국가 목록에서 탈출한 뒤 2년 이상 흐른 지금 우리나라 수산업은 어느 지점에 와있을까? 앞서 국제사회의 흐름과 비교해 우리는 바다와 물고기의 미래에 대해 어떤 고민을 갖고 있는지 생각해봐야 할 때다.

2) www.oceanoutcomes.org

열린마당2

지금이 외국인 주민을 위한 정책 방향을 제시할 때

사회복지사 이하나

요즘 어디를 가든 외국인을 쉽게 찾아 볼 수 있다. 한국으로 여행을 온 외국인, 내국인과 결혼하여 가정을 꾸린 외국인, 일을 하러 온 외국인, 공부하러 온 외국인 등 우리 주변에 외국인은 낯선 존재가 아니다.

2016년 11월 인구주택총조사를 살펴보면, 국내체류 외국인 인구가 2백만 명을 돌파하였다. 이는 우리나라 전체인구의 3.9%에 해당된다. 2007년 1백만 명이었던 것이 약 10년이 지난 기간 동안 2배로 늘어난 것이다. 일부 연구기관에서는 2021년을 전후하여 300만 명을 돌파할 것으로 예측하고 있다.

● 외국인 주민 수 : 총 95,553명(충남 도민의 4.5%)

(단위: 명)

지역	총 인구	총계	한국국적을 가지지 않은 자						한국국적을 취득한 자	외국인 주민자녀 (국내출생)
			소 계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
서울	9,806,506	404,037	335,167	85,878	33,139	37,178	80,712	98,260	40,775	28,095
부산	3,440,484	59,872	46,168	15,934	6,672	7,346	3,644	12,572	5,181	8,523
대구	2,461,002	40,251	30,492	11,181	4,793	2,844	2,637	9,037	3,610	6,149
인천	2,913,024	94,670	71,873	25,628	9,873	2,702	11,881	21,789	11,115	11,682
광주	1,501,557	31,162	23,701	7,538	3,298	3,577	2,173	7,115	2,703	4,758
대전	1,535,445	26,656	19,687	3,079	3,361	5,467	1,644	6,136	2,538	4,431
울산	1,166,033	35,929	28,792	11,690	3,332	1,067	5,150	7,553	2,885	4,252

지역	총 인구	총계	한국국적을 가지지 않은 자						한국국적을 취득한 자	외국인 주민자녀 (국내출생)
			소 계	외국인 근로자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
세종	242,507	6,084	4,835	1,876	598	556	604	1,201	455	794
경기	12,671,956	571,384	472,699	204,280	46,297	11,879	88,179	122,064	49,551	49,134
강원	1,521,751	28,469	19,364	6,533	3,547	2,358	1,584	5,342	3,221	5,884
충북	1,603,404	56,660	44,901	19,718	4,841	2,951	6,453	10,938	4,592	7,167
충남	2,132,566	95,553	77,533	34,044	8,020	5,032	12,263	18,174	6,843	11,177
전북	1,833,168	45,836	31,549	11,045	5,768	3,342	1,986	9,408	4,800	9,487
전남	1,796,017	53,066	36,630	17,409	6,645	1,301	2,223	9,052	5,104	11,332
경북	2,682,169	78,339	60,706	28,267	7,473	5,470	4,959	14,537	6,167	11,466
경남	3,339,633	114,594	92,185	50,113	9,554	1,770	8,125	22,623	8,375	14,034
제주	623,332	22,102	17,476	7,460	2,290	1,123	1,709	4,894	1,532	3,094

출처: 2016년 인구주택총조사

충청남도의 경우 외국인 주민 수가 총 95,553명으로 전체 도민 4.5%에 해당된다. 총 인구대비 비율로는 경기도에 이어 전국 2위 수준이며, 외국인 주민 수는 경기, 서울, 경남에 이어 전국 4위로 이미 전국 상위권 수준이다.

● 결혼 이민자 및 귀화자 : 14,863명(충남 도민의 0.69%)

(단위: 명)

계			결혼 이민자 (국적미취득자)			국적취득자		
계	남	여	계	남	여	계	남	여
14,863	1,797	13,066	8,020	824	7,196	6,843	973	5,870

출처: 2016년 인구주택총조사

한편, 충청남도의 외국인 주민의 구성을 보면 결혼 이민자나 귀화자는 14,863명에 불과하다. 이는 충남 도민의 0.69% 수준으로 전체 외국인 주민 중에서도 약 15%에 해당된다.

● 연도별 결혼 이민자 및 귀화자 : 최근 9년간 2.4배 증가

(단위: 명)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.11.
5,970	8,614	9,544	11,294	12,348	12,649	13,460	14,035	14,863

물론 2008년 5,970명이던 도내 결혼 이민자 및 귀화자가 2016년도에 14,863명으로 도내 다문화가정의 수가 큰 폭으로 늘어났으며, 쉽게 접할 수 있는 외국인 주민 정책 역시 “다문화가족”을 위한 정책으로 한정되어 있다. 전체 외국인 주민에 비하여 상대적으로 낮은 비율인 결혼 이민자 및 귀화자에 대한 지원이 외국인 주민에 대한 지원의 대부분을 차지하고 있다는 것은 거시적인 관점으로 볼 때 분명히 조정이 필요한 부분이다.

우리 사회는 외국인 주민에 대하여 ‘다문화’라는 명칭을 붙여가며 다양한 문화적 정체성을 존중하고자 하는 의지를 보여주고 있다. 하지만 ‘다문화’정책도 과연 다문화스러운지에 대해서는 여러 의문이 있다. 외국인 주민가족을 다문화가족으로 한정시켰기 때문이다.

우선, 다문화가족지원법에서는 다문화가족을 다음과 같이 정의하고 있다.

가. 「재한외국인 처우 기본법」 제2조제3호의 결혼 이민자와 「국적법」 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

나. 「국적법」 제3조 및 제4조에 따라 대한민국 국적을 취득한 자와 같은 법 제2조부터 제4조까지의 규정에 따라 대한민국 국적을 취득한 자로 이루어진 가족

우리사회가 다문화가족에 대한 정책에 집중하고 있는 이유는 아주 간단하고 분명하다. 다문화가정은 내국인과의 혼인으로 이루어진 가정이기 때문이다. 그 가정에서 태어나는 자녀들은 대한민국의 국민이고, 결혼 이민자가 국적취득을 하지 않더라도 대한민국의 국민을 양육하는 위치가 된다. 이 밖의 외국인 주민은 흔히 말하는 외국인노동자, 외국인 유학생 등과 같이 일정기간 국내에 체류하고 본국으로 돌아갈 사람들이기에 이들에 대한 정책과 이에 수반하는 예산보다는 우리 국민을 위한 정책을 우선적으로 펼치는 것이 당연히 보일지 모른다. 하지만 현재와 같은 내국인 우선정책은 급속도로 늘어나는 외국인 주민과 관련된 사회문제를 효과적으로 풀어나가기에 역부족일 수밖에 없다.

정부는 인구구조의 고령화 대응정책의 일환으로 이민자 확대를 지속적으로 추진하고 있다. 이 과정에서 결혼 이민자와 더불어 외국인 노동인력의 유입도 큰 폭으로 증가 하였다. 고용허가제를 통해 9년 8개월까지 국내체류가 가능해 졌고, 불법 체류 등으로 국내에 잔류하게 되는 경우뿐 아니라, 이 과정에서 국내에 출생신고

가 되지 않은 무국적 아동들이 발생하고 있다. 이들은 원칙적으로 국내에서 교육을 받을 권리가 있으나 실제로 교육 혜택을 받는 경우는 매우 드물다. 노동이나 교육 등 단편적인 정책만으로는 외국인 주민에 대한 문제를 해결하기 어렵다. 우리 사회가 정책마련을 더욱 거시적인 관점에서 고민해봐야 하는 이유이다.

우리는 지금까지 외국인 주민을 이해할 시간이 부족했다. 급속한 외국인 주민의 유입은 우리에게 다문화주의이나 동화주의이나 하는 고민의 시간을 허락하지 않았다. 하지만 어떤 자세를 취할 것인가 하는 프레임의 문제를 떠나 우리사회가 외국인 주민을 어떻게 생각하고 받아들이고 있는지에 대한 성찰이 우선적으로 이루어져야 한다. 우리의 국민정서는 과연 무엇인지 그것이 외국인 주민에 대한 정확한 정보를 기반으로 한 것인지를 고려한 후 외국인 주민에 대한 사회적·국가적 정책의 방향을 공유하고 논의해야 할 것이다.

지난 해 한 신문에서 반가운 기사를 읽을 수 있었다. 충남도가 외국인 주민 증가에 발맞춰 유관기관, 관련 단체 및 현장 전문가 등으로 사회통합 T/F팀을 꾸리고, 핵심과제 22건을 발굴·추진 중이라는 소식이었다.

폭력 피해 이주여성그룹 ‘흙’과 외국인근로자 쉼터를 개소하여 운영하고 있으며 ‘충남 외국인 주민통합지원 콜센터’를 열어 외국인 주민의 고충을 종합적으로 해결할 수 있는 기반을 마련하였고 ‘다문화이주민플러스센터’를 전국 최초로 개소하여 여러 부처에 걸친 민원을 한 번에 해결할 수 있도록 돕고 있다고 했다. 뿐만 아니라 충남도가 우리나라 자치단체 중 처음으로 UN 산하 국제이주기구(IOM)와 ‘이주민 인권협약’을 맺고, 외국인 주민 관련 정책 컨설팅과 이주민 지원 등 국제 협력을 강화키로 했다고 한다.

외국인 주민의 수가 늘어나는 만큼 선도적인 정책추진을 하고 있는 충남의 모습이 우리 사회가 앞으로 나아가야 할 청사진을 보여주고 있다고 본다.

이와 더불어 좀 더 거시적인 관점에서 충남도민들과 충분한 공감대를 형성하고 이를 기반으로 정책추진에 박차를 가한다면, 다문화가족정책이 내국인에 대한 역차별이라는 불멘소리는 나오지 않을 것이다. 또한 이를 계기로 지역 내 여러 업종에서 근무하고 있는 외국인 노동자를 젊은이들의 일자리를 빼앗는 존재로 보는 삐딱한 시선도 거두어지기를 기대해 본다.

해외리포트

중국 사회적기업의 동향과
충청남도의 역할

충남연구원 **송두범** 수석연구위원·충남연구원 **박춘섭** 전임책임연구원·
충남연구원 **홍원표** 책임연구원·충남연구원 **이홍택** 전임연구원



한중 사회적경제 국제세미나 전경

제3회 한중 사회적 경제 국제세미나가 ‘거버넌스·지역발전과 사회적 경제의 역할’이라는 주제로 중국 상하이교통대학(2017.12.4~12.9)에서 개최 되었다. 이 국제세미나는 지난 2015년 충남연구원과 상하이교통대학의 업무협약을 시작으로 매년 열렸고, 이를 통해 양국 사회적 경제의 연구 성과를 공유하고 있다. 이번 국제세미나는 ‘거버넌스, 지역발전, 사회적 경제의 미래’라는 3개 세션, 총 15개 주제발표와 종합토론으로 구성되었으며, 특히 상하이 및 항주 지역 사회적기업의 방문을 통해 중국 사회적기업의 특성을 살펴볼 수 있었다

01
중국 사회적기업의
연구 및 정책 동향

중국의 사회적기업 : 발전, 인증 및 체계화

‘사회적기업’이라는 용어(중국에서는 ‘사회기업’이라고 함)가 중국에 도입된 것은 2004년 류지동(刘继同) 교수가 OECD(1999년)에서 발표한 「사회적기업 리포트」의 번역서가 발표되면서 부터이다. 이 번역서가 학자 및 현장조직에 알려지며 사회적기업에 대한 관심이 점차 증가하였고, 그 결과 북경 사회적기업 포럼(2004년)이 개최되기에 이르렀다. 이후 2009년에서 2015년까지 영국 의회의 ‘사회적기업 역량강화 교육’에 2,200여 명의 중국 사회적기업 리더들이 참여함으로써 중국 사회에 더욱 확산되었고, 2017년에는 학계와 민간으로 구성된 10여개 단체들이 ‘베이징 사회적기업 이니셔티브(Beijing SE Initiative)’를 발표하는 등 민간을 중심으로 사회적기업 활성화를 위한 노력이 이루어지고 있다.

중국 사회적기업의 특징은 첫째, 외국의 사회적기업 개념 적용, 둘째, 민간의 자발적 추진, 셋째, 비영리부문의 주도, 넷째, 대도시에서의 주도이다. 특히 정부에서 인증제를 추진하는 우리나라와 달리 민간조직인 중국자선회(中国慈展会)에서 사회적기업 인증사업을 추진하고

있는 것이 눈에 띈다.

중국사회적기업으로 인증 받기 위해서는 ①사회적 문제 해결을 목표로 할 것, ②사회변혁의 기회를 식별해낼 수 있을 것 ③사회적문제를 해결하는 혁신성을 지닐 것 ④사회적 목표 지속의 안정성을 지닐 것 등의 조건을 모두 충족해야 한다. 특이한 점은 사회적기업의 인증 유형을 4개(최우수 사회적기업-우수 사회적기업-사회적기업-관찰 사회적기업)로 차등화 하여 지원을 달리하고 있다는 것이다.

2016년까지 중국 자선회에서 인증한 사회적기업은 130여 개에 달한다. 중국사회적기업은 10여 년간의 발전과정을 거쳐, 최근 2년간 빠르게 발전하고 있다. 그러나 아직은 시작단계이며, 특히 중국정부의 지원 부족이 사회적기업 활성화에 걸림돌이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 중국사회적기업은 거대한 사회서비스 수요와 민간조직의 잠재력을 갖고 있는 만큼 그 발전가능성이 매우 크다고 할 수 있다.

중국 거버넌스와 사회변화

중국에서 국가관리, 정부관리, 사회관리는 오랫동안 사용되어 온 개념으로 최근에는 국가 거버넌스, 사회 거버넌스 등 새로운 개념이 도입되고 있다. 중국은 전통적으로 정부라는 틀 안에 기업과 사회조직이 포함되어 있었으나, 현재는 정부, 기업, 사회조직이 교집합을 이루어가고 있다. 이러한 맥락 속에서 사회적기업이 갖는 가치는 자체적으로 시장에서 자금을 조달한다는 것으로 기존 사회단체가 정부나 기업으로부터 조달받았던 것과는 근본적인 차이가 존재한다.

중국에서 사회적기업의 서비스 대상자는 빈곤계층과 약자계층 및 특수계층으로 특히 이들에게 취업기회를 제공한다는 것이 특징이다. 중국 사회적기업이 당면한 과제는 크게 4가지로 볼 수 있다.

- 첫째**, 사회적기업의 개념이 학계에서 사용될 뿐 국가정책에 받아들여지지 않고 있다는 것이다.
- 둘째**, 사회적기업은 공공정책의 혜택을 받지 못하고 있는데, 이는 중국 법률에서 영리법인과 비영리 법인 두 형태만 인정하기 때문이다.
- 셋째**, 사회적기업에 대해 무관심한 중앙정부의 영향으로 지방정부도 관심이 없다는 것이다.
- 넷째**, 사회적기업에 대한 공인된 기준이 없는 상황이며, 민간에서 인증제를 운영하고 있으나 인지도가 낮은 상황이다.

따라서, 중국 사회적기업의 지속가능한 발전을 위해서는 첫째, 정부차원의 사회적기업 정책도입(민간 중심의 노력만으로는 사회적기업의 성장에 한계를 갖고 있다). 둘째, 사회적기업 인증 표준안 개정(현재의 인증제는 인지도가 낮아 많은 참여가 이루어지지 않고 있다). 셋째, 사회적기업의 재무성과 공개와 이를 위한 시스템 구축. 넷째, 사회적기업에 대한 세금혜택을 통해 지속가능 기반 마련과 같은 정책이 요구된다.

상하이 사회적기업과 사회혁신

상하이 지역은 상하이 재경대학(上海财经大学)이 2008년 사회적기업연구센터를 설립한 이후 다양한 사회적기업 연구를 수행해오고 있다. 그러나, 상하이 지역의 사회적기업은 발전 기간이 짧고, 조직규모도 작은 상황이다. 상하이 지역에서 2013년까지 비교적 성장이 잘 된 사회적기업은 10개에 불과하며, 매출액 규모도 1억 6천만 원 수준이다. 상하이에서 비영리 조직이 사회적기업 운영 모델을 적용하는 이유는 사회적기업 운영방식을 통해 조직의 목표를 확장하고, 수입원을 다양화하기 위한 절충적 선택이라 할 수 있다. 상하이 지역에서 대표적인 사회적기업 사례는 '상하이 청년 제빵사'이다. 이 기업은 2008년 12명의 프랑스 청년이 상하이에서 의미 있는 일을 하고자, 취약계층을 대상으로 프랑스식 베이킹 양성과정을 운영하면서 시작 되었다. 프로젝트 초기에는 프랑스 협력식품 기업이 교육을 진행하였으며, 교육을 마친 교육생들은 파티쉐(제빵사) 시험에 응시할 수 있었고, 국가인증을 통해 취업경쟁력을 높일 수 있었다.

사회적기업의 창업투자자금 운용

중애공익재단은 사회적기업을 대상으로 투자 및 대출 지원을 수행하는 단체이다. 기금은 민간기업의 사회공헌 자금이 대부분을 차지하고 있으며, 주로 사회단체 및 사회적기업에 투자를 하고 있다. 대표적인 사례로 시에즈 여관(취업창업학원)에 20만 위안을 투자한 것을 들 수 있는데, 이 사회적기업은 청년들의 취업을 지원하고 숙소를 제공하고 있다. 다른 사례는, 서안미술관 장애인센터로 농아 학생의 취업지원을 목표로 설립된 기관이다. 농아의 경우 취업이 매우 어려운 실정인데 중애공익재단이 센터를 만들어 일자리 연계를 지원하고 농아 대상 취업시장을 만들어 내는 역할을 수행하고 있다. 중애재단은 사회적기업을 대상으로 무이자 대출 프로젝트를 추진하고 있으며, 투자재단인 만큼 상환금은 증여 방식으로 받고 있다.

중국의 사회적 투자와 관련하여 다양한 정책이나 이론 연구가 부족한 만큼 다양한 연구와 정책개발을 통한 지원 확대가 필요하다.



'BUY for TWO' 매장 전경

02 중국 사회적기업의 뜨거운 도전

① 버려지는 옷들의 사회적 재활용, 자선마트 'BUY for TWO'

BUY for TWO'는 사용하지 않는 새 옷과 장신구, 전자제품 등을 기증 받아 저렴한 가격에 판매함으로써 일자리를 창출하고 있는 사회적기업이다. 이 기업은 중국이 처한 문제의 해결, 즉 장애인의 일자리를 창출하고, 재활용을 통하여 환경보호를 실현하며, 취약계층의 사회참여 확대를 도모하기 위해 설립되었다.

온·오프라인을 통해 기부 받은 새 상품을 매장에서 저렴하게 판매하며, 장기간 판매되지 않는 제품은 새로운 상품으로 리뉴얼 하거나 다른 취약지역에 기증하고 있다. 상품은 온라인 포털에서 기증하면 택배로 수거하는 구조이며, 매장에도 기부함을 설치하여 언제든지 기부할 수 있도록 하고 있다.

새 상품의 기부는 개인 보다는 기업 등의 대량 기부가 많으며, 매년 지속적으로 기부 물품이 증가하는 추세이다. 새 상품으로 판매하는 이유는 중국의 문화가 헌 옷을 기피하기 때문이다. 중고물품으로는 사업 활동이 어렵다. 이 기업은 취약계층의 일자리 창출을 위해 업무를 세분화하여 필요한 일자리를 구체화하고 있다. 상품 기획, 판매, 유통, 서비스 등 구체화된 일자리 에 취약계층을 고용하고 있으며, 직원은 일반인 1명당 장애인 1명으로 구성하고 있다. 특히 온라인 홈페이지 관리나 디자인 등 재택근무가 가능한 일자리를 만들어 취약계층에 우선적으로 제공하고 있다.

유사 기업과 비교했을 때 이 기업의 차이점은 첫째, 미국과 영국의 성공사례를 중국의 특색에 맞게 개발 둘째, 물품관리, 제고, 일자리 등 관리 시스템의 표준화 셋째, 브랜드를 만들어 좋은 기업이라는 이미지의 지속적 홍보 넷째, 우수한 인력구조(전원 칭화대 출신) 등이다. 향후에는 소도시나 농촌지역을 타깃으로 하여 중고 물품을 저렴하게 공급하는 매장을 설치·확대할 계획을 갖고 있다.



'Be Better' 교육공간 전경

② 착한 경제교육에 대한 고민, ‘Be Better’

‘Be Better’는 상하이 지역 아동들을 대상으로 착한 경제에 대한 교육을 수행하는 사회적 기업이다. 상하이 지역은 아이들을 대상으로 한 경제 관련 교육기관이 부족한 실정이며, 아이들에게 경제관념을 심어주고, 바른 경제활동을 이끌기 위해 이 센터를 설립하였다. 이 센터에서는 아이들의 자아를 찾는 일, 돈을 어떻게 잘 쓸 것인지, 돈이 어떠한 개념인지, 아이들의 권리와 참여는 무엇인지, 어린이 창업은 어떻게 하는지 등 5개 테마로 교육활동을 수행하고 있다.

정부에서 장소와 인테리어 비용을 제공하였다. 도서관에 자리 잡고 있어 지역주민들이 아이들과 책을 읽을 수 있으며, 경제교육도 받을 수 있는 방식으로 운영되고 있다.

지역주민은 소득에 관계없이 모두 이용가능하며, 2020년까지 전국에 50개의 센터를 만들 계획이다. 경제와 관련된 보드게임을 통해 교육을 실시하고 있다. ‘아프통’이라는 가상의 은행을 활용하여 아이들에게 돈을 주고 아이들끼리 교환할 수 있게 하면서 경제관념을 심어주고 있다. 이 센터는 지역 내 부족한 교육수요를 민간에서 주도적으로 해결하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 다양한 교육프로그램을 개발하여 운영하고 있으며, 다양한 사회적기업과 연계하여 교육프로그램을 공유하고 있다는 점을 긍정적 요소로 평가할 수 있다.

③ 시에즈여관(携职旅社)

시에즈여관은 일자리를 구하러 도시로 떠난 청년들에게 숙소와 취업알선을 위해 설립된 사회적기업이다. 창업가는 청년들이 외지에 나가면 가장 어려운 점이 잠잘 곳과 좋은 일자리를 구하는 것이라는 것에 착안하여 2008년 창업하였다.

시에즈여관은 대학생 등 청년들만을 대상으로 하며, 첫째 날 숙박비는 무료 둘째 날부터는 28위안 정도의 비용만 지불하면 숙소를 이용할 수 있다. 또한, 빅데이터 기술을 기반으로 대학 및 기업의 일자리 정보를 DB화하고 있으며, 이를 통해 청년들에게 일자리를 알선하는 역할도 수행하고 있다. 지금까지 약 5만 명 정도의 청년들에게 일자리를 제공하였으며, 이 영역에서 선도 기업이라 할 수 있다.

구체적인 사업영역은 숙박, 교육, 일자리 알선이라 할 수 있다. 우선, 숙박의 경우 하루 28위안 정도이며 방의 수준에 따라 비용 차등이 있는데 청소 혹은 이불 정리를 지원하거나 SNS로 홍보하는 등의 방법으로 무료 투숙도 가능하다. 교육 사업은 자기소개서 작성, 취업 예절 등을 교육하는 한편, 대학과 협력하여 취업 경쟁력 강화를 위한 기술습득 등을 지원하고 있다. 마지막으로 일자리 알선은 자체적으로 개발한 홈페이지와 어플리케이션을 통해 빅데이터

를 토대로 한 일자리 정보를 제공하고 있다.

03 시사점

시에즈여관은 청년문제를 적극적으로 해결하려는 사회적기업이어서 한국에서도 참고할 만한 기업모델이라 할 수 있다. 청년이 취업하기까지에 필요한 숙식, 교육, 알선을 사회적기업에서 원스톱으로 제공하고 있는 만큼 이러한 모델의 한국적 적용에 대한 고민과 연구가 필요하다.

중국의 사회적기업은 아직 초기단계라 할 수 있다. 한국이 2007년부터 고민해왔던 사회적기업의 인증제도와 정책적 지원 방안에 대한 논의가 한창 진행 중에 있으며, 중국 내에서도 아직까지 사회적기업에 대한 인지도가 낮은 상황이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2017년 현재 2억 명에 달하는 노인인구, 8,500만 명에 달하는 장애인, 13.7억 명에 달하는 인구가 필요로 하는 다양한 사회서비스 수요는 중국 사회적기업의 무궁무진한 잠재력을 보여준다.

따라서, 중국에 비해 비교적 사회적기업의 정책 경험 및 현장사례가 다양한 한국의 경험을 적극적으로 중국에 전파하고 알릴 필요가 있다. 특히, 충청남도는 전국 최초로 사회적 경제를 정책으로 도입하여 다양한 연구 및 정책을 개발·운영해왔던 만큼 그동안 축적되어 온 다양한 노하우를 교류할 필요가 있다. 단순 학술교류가 아닌 현장 주체들과의 교류 확대로 한국 사회적기업이 중국시장에 진출하는 통로가 되어야 한다. 실제 중국 내 인터뷰에서 많은 사회적기업가들이 한국 사회적기업가들과의 교류를 원하고 있다는 것을 알 수 있었다. 이는 한중 사회적기업가 교류의 중요한 시발점이 될 수 있을 것이다.

더불어 한중 사회적 경제 교류를 지속적으로 수행해오고 있는 충남연구원의 역할에 대해 몇 가지 제언하고자 한다. 첫째, 한중 사회적 경제 교류협력 프로그램을 충남연구원의 한중 교류협력 특화상품으로 육성할 필요가 있다. 교류 주체인 상하이교통대학교는 풍부한 물적 인프라와 인적 네트워크를 보유하고 있고, 지속적인 교류협력에 대한 관심과 열정을 갖고 있다. 특히, 사회적 경제를 넘어 사회혁신, 거버넌스, 지방자치, 시민사회 등의 연구도 수행하고 있는 만큼 이러한 분야로의 확장도 필요하다. 그리고, 한-중-일 국제세미나로 범위의 확대가 필요하다. 일본은 사회적 경제의 오랜 역사를 갖고 있으며, 다양한 정책과 사례가 활성화되어 있는 곳이다. 충청남도 사회적 경제의 다양한 정책개발 및 비즈니스 모델 강화를 위해 다양한 학술연구와 현장사례의 벤치마킹이 중요한 만큼 한국-중국-일본으로 확대된 교류협력 관계의 활성화가 필요하다.

마지막으로, 지금까지 충남의 사회적 경제 생태계 구축을 위해 국내외 선진사례로부터 많은 도움을 받아 왔으나, 이제는 충남도가 성취한 사회적 경제 정책성과를 충남연구원이 주도하여 중국사회적 경제 발전을 위한 정책교류 차원으로 발전시키는 계기로 삼아야 할 것이다.



시에즈여관(携职旅社) 전경



상생협력1

금강의 물을 예당저수지로 가져가는 과정에서 생긴 사건 :

금강~예당지 용수 이용체계 재편사업
협의회 활동중심으로

금강유역환경회의 **최병조** 집행위원장

1. 들어가면서

2018년 1월 19일에 수자원공사의 4대강 사업 문서 파기 의혹이 있다는 언론보도가 있었다. 이 보도를 그대로 보면 무엇인가를 감추려고 한다는 생각이 든다. 대규모 국책사업에는 찬성과 반대가 있고 경우에 따라서는 갈등으로 번지며 커다란 논란이 되기도 한다. 그러한 사업 중 4대강 사업은 환경문제를 포함하여 엄청난 논란을 만들었고 아직도 진행형이다. 국가가 국민을 위해서 실시하는 사업인 만큼 왜 국민이 이익을 제기하고 문제를 삼는지 그 원인에 대해서 검증을 통해 같은 사건이 반복되지 않도록 해야 한다. 금강권역에서 4대강 사업에 반대 의견을 가지고 당선된 안희정 충청남도 도지사는 취임 후 4대강 사업 재검토 특별위원회와 금강살리기 포럼을 만들었다. 그 후 금강비전기획위원회가 만들어졌고 여러 차례 다양한 이해관계자가 참여하여 충청남도의 금강비전을 수립했다.

충청남도의 금강비전 취지는 4대강 사업과 같은 대규모 국책사업을 졸속으로 기획하고 진행하면서 수반하되 많은 문제점을 반복하지 않도록 금강에 대한 정책이 어떠한 방향으로 만들어져야 하는지 그 방향을 제시하고자 했다. 금강의 지속가능한 발전 계획인 셈이다. 그런데 “금강비전기획”이 수립되어 선포되기도 전에 또 다른 물 관련 사업이 논란의 대상이 되었다. 처음 언론에 보도될 때 명칭은 “공주보-예당저수지 도수로사업”이었고 이후 여러 차례 명칭 변경이 되어 최종적으로 “금강-예당저수지 용수 이용체계 재편사업”으로 불리고 있다. 이명박정부의 4대강 사업을 합리화하기 위한 후속 사업이라는 평가가 뒤따랐지만 예산군지역의 농민은 농사에 도움이 될 것이라는 기대를 가지게 되었다. 이 사업에 반대 의사를 표명한 시민 단체와 농민은 갈등의 위치에 서게 되었다. 시민단체는 사업을 추진하거나 건의하고 집행하는 충청남도, 농식품부, 농어촌공사 등에 대한 반대행동을 이어갔다.

충청남도는 문제제기에 대해 일부 수용하면서 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의

회>를 구성해 조사하기로 했다. 협의회 구성이 진행되고 있는 상황에서도 공사는 계속 진행되고 있었다. 그래서 협의회는 사업을 막는 것이 아닌 다시는 같은 문제를 반복하지 않도록 백서를 만들기로 하였다. 그 결과 행정기관과 의사결정 과정의 문제점을 알게 되었고, 정의로 운 의사결정이 없다는 사실을 확인하게 되었다.

2. 어디에서 문제가 발생했는가?

언론보도와 충청남도 등에서 제공한 자료를 종합하면 2012년 6월 기상관측 후 104년만의 가뭄이 발생했다. 이때 충청남도를 방문한 대통령에게 충청남도지사가 ‘4대강사업으로 확보된 수자원을 용수가 부족한 지역에 공급하는 공급방안을 건의’(12.06.28)하였다. 그리고 공식적인 문서로 ‘한해대비 중장기 용수 개발대책’을 건의(12.07.03)하였다고 기록하고 있다. 보고를 받은 중앙정부는 자원조사를 거쳐 마스터 플랜을 수립·결정(12.08.27/국가정책조정회의)하였고 농어촌공사는 ‘공주보 용수 활용 예당지 용수공급 사전 예비타당성조사’ 용역을 발주하여 유신(주)과 계약을 체결(12.09.06)하고 같은 해 11월에 보고서를 제출받았다. 그러나 이 보고서는 2017년이 되어서야 민간이 볼 수 있었다.

[표 1] 금강물을 예당저수지로 보내는 사업의 진행과정

- ’12.06.00 : 104년만의 가뭄발생으로 충남, 경기 인천, 전남·북 등 서해안을 중심으로 극심한 가뭄 발생
- ’12.06.28 : 중앙재난안전대책본부 VIP 방문시, ‘4대강사업으로 확보된 수자원을 용수가 부족한 지역에 공급하는 방안’ 건의(충청남도지사)
- ’12.07.03 : 한해대비 중장기 용수개발대책 건의(충청남도→농식품부)
- ’12.07.13 : 「4대강 살리기 정부지원협의회」에서 ‘가뭄대비 안정적 농업용수 공급대책’ 보고(농식품부) => 4대강 보 수자원을 활용한 농업용수 공급계획 포함
- ’12.08.17 : 「국가정책조정회의」에서 가뭄대비 대책 보완방안으로 자원조사를 거쳐 마스터 플랜 수립 결정
- ’13.01.17 : 하천수 활용 농촌용수 공급사업 자원조사 예산배정(4.9억원)
- ’13.02.26 : 하천수 활용 농촌용수 공급사업 자원조사 시행계획 승인
- ’13.03.13 : 행정조사 완료(62지구)
- ’13.03.~06 : 현지조사 완료(29지구)
- ’13.10.15 : 자문회의 실시
- ’14.02 : 현지조사 결과를 토대로 마스터 플랜(안) 수립(20지구)
- ’14.10.15~10.29 : 환경영향평가협의회 심의
- ’14.12 : 전략 환경영향평가서 환경부 협의 요청
- ’15.02 : 마스터 플랜 보완 및 확정
- ’15.11 : 예비타당성 조사 및 사업계획 적정성 검토 면제요구 (한국농어촌공사 충남본부)

- ’15.11 : 사업 착공(2017년 12월 완공 계획)
- ’16.02 : 사업시행계획 승인(충청남도)
- ’16.01~03 : 기자회견, 사업철회 요구, 공익감사 청구, 국민 서명운동 전개(NGO)
- ’16.03 : 예산군 5개 농업인단체 성명서 발표(정상사업추진요구)
- ’16.05 : 금강~예당지 도수로 감사청구종결처리 화신(감사원→농업인)
- ’16.08 : “금강~예당지 용수 재편사업 협의회” 구성 방안 합의(인원 13명)
- ’17. : 상지 엔지니어링에 환경모니터링 용역 발주

사업의 전개 과정을 시간 중심으로 나열하며 충청남도의 요청으로 시작된 것으로 몰아가고 있다. 위의 흐름이 보여주는 것은 2012년 가뭄에 충청남도가 해결방안을 요청한 것은 사실이지만 62개 지구를 행정조사와 현지조사와 자문 등은 중앙정부가 주도했다는 것이다. 여기에 충청남도과 예산군은 행정조사와 현장조사에 협력하였을 것으로 추정되고 있으나 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>에 자료를 제공하지 않아서 정확한 판단을 할 수 없다. 모든 사업은 농식품부가 주도했다. 그 증거는 ‘농림축산식품부 공고 제 농축 2014-368 호 하천수 활용 농촌용수공급사업 마스터 플랜 수립을 위한 전략 환경영향평가 항목 및 범위 등 결정 내용 공개’의 내용에 담겨 있다. 또한 2015년 11월에 예비타당성 조사 및 사업계획 적정성 검토 면제를 한국농어촌공사 충남본부가 요구했다. 이러한 과정은 농식품부가 결정권자였음을 나타내고 있다.

문제가 만들어진 것은 자신들의 필요에 따라 사업을 진행하면서 공개를 요구하는 시민사회나 알권리가 있는 국민을 배제하면서 시작한 것이다. 2012년부터 2016년 2월 사업계획 승인이 있을 때까지 검토하고 의견을 나눌 시간이 충분했음에도 불구하고 행정기관이 자신의 절차만을 따랐으며 공개를 거부하면서 검증 기회를 원천적으로 차단한 것이 문제가 발생한 원인이다.

3. 문제의 핵심은 무엇인가?

언론은 공주보에서 예당저수지로 가는 물을 취수할 것이고 마치 4대강 사업으로 만들어진 물을 예당저수지로 보내는 것처럼 홍보했다. 그러나 이 사업의 취수지점은 공주보 하류 쪽 약 3Km지점이다. 정확히 표현하면 공주보에서 흘러보낸 물을 취수하는 것이다. 평상시에 금강에 흐르고 있는 물을 취수하는 것에 불과한 것이다. 즉 4대강 사업으로 새롭게 확보된 물이 아니라는 뜻이다.

예당저수지로 보내는 물은 공주보에서 취수하지 않는다.

금강에서 퍼 올린 물의 15%만 예당저수지에 도착한다.

취수지점이 무슨 문제냐고 하겠지만 공주보에서 취수하는 것처럼 호도된 여론은 4대강 사업을 합리화하려는 측과 반대하는 진영의 싸움인 것처럼 보이게 했다. 그러는 사이에 사업의 타당성과 경제적 효율성 등 대규모 국책사업에서 검토하고 점검할 사항을 묻히게 했다. 본질을 멀리한 채 국민의 시선만 빼앗고 올바른 정책 결정의 기회를 가로막은 것이다.

사업계획에 의하면 일일 평균 약 21만 톤의 물을 양수해서 10.8만 톤은 유구천에 공급하고 차동고개를 넘어 차동천에 공급되는 물은 약 10.2만 톤이다. 금강에서 퍼 올린 물의 절반이 예당지로 향하는 것이다. 그런데 논농사 기간인 4월 중순부터 9월 말까지는 신양면 일대의 농지에서 하천의 물을 논으로 공급한다. 따라서 농지를 경유해서 신양천 하구에서 회수되는 용수의 양은 약 30%이다. 즉 논농사 기간에 차동천으로 공급된 물이 신양천과 농지를 거친 후 예당저수지에 도착하는 수량은 금강에서 퍼 올려 차동천에 흘린 물 10.2만 톤의 30%인 3만 톤에 불과하다.

[표 2] 금강도수로 사업에서 금강 취수량과 하천별 방류량

구분	금강취수	유구천 방류	차동천 방류	비고
하루 양수량	21만 톤	10.8만 톤	10.2만 톤	차동천은 신양천의 상류
비율	100%	51.4%	48.6%	첫 설계부터 유구천 방류

이 내용은 최초에 금강에서 퍼 올린 물의 약 15%정도가 예당저수지에 공급된다는 것을 의미한다. 무한천과 신양천 등의 하천을 통해서 예당저수지에 유입되는 물량이 하루 평균 230만 톤 정도이다. 그런데 금강에서 도수로를 통해서 공급되는 3만 톤의 물은 큰 의미를 가지지 못한다. 가뭄이 심각할 때 금강 물을 흘려보내면 차동천과 신양천의 인근 논에서 물을 많이 가져갈 것이고 증발량이 많아서 하천으로 회수되는 물이 더 적을 것이므로 예당저수지로 보내지는 물의 양은 감소할 것이다. 즉 가뭄이 심각할 때는 예당지의 수위증가에 도움이 안 된다는 뜻이다. 보령댐의 경우 금강에서 퍼 올린 물이 모두 공급되어도 1일 필요량의 절반(50%) 밖에 안 되어서 수량을 증가시키기 보다는 유지도 어려운 실정이다. 금강 취수량의 15% 정도가 예당지에 도착하는 것은 실제 가뭄 때에 도움이 안 될 것으로 추정된다.

실제 수해지역을 감추고 예당지의 저수율로 사업의 핵심을 감추었다.

사업을 통해 물을 공급받는 수해지역이 언론에 알려진 것과 다르다. 수해지역은 [표 2]에서 보여주듯이 공주시 유구읍지역이 51.4%를 차지하고 나머지는 예산군 신양면 지역의 농지가 48.6% 공급받는다. 겉으로는 예당저수지로 보내는 것으로 알려졌다지만 검토 결과 가뭄이 발생할 때 예당저수지로 보내지는 3만 톤의 물은 수량증가에 큰 영향을 주지 못한다. 예당저수지에 유입되는 물의량은 1일 230만 톤인데 3만 톤의 물은 너무도 미약하다.

경제적 타당성이 부풀려졌고
현실성도 떨어지는 공업용수
편익까지 반영했다.

사업의 본질을 중심으로 논의하고 검토를 해야 했으나 충청남도는 가뭄 때문이라고 에두르
기만 했을 뿐 정확한 자료를 바탕으로 논의하지 않았다. 공개적인 과정을 거쳤다면 사업의 추
진에서 시민단체의 반대로 인해 어려움을 겪거나 사업이 취소될 수도 있다. 그러나 반대 속에
강행되었던 사업은 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회> 조사결과 사업의 경제성
은 매우 낮은 것으로 추정된다는 결론이 나왔다.

[표 3] 금강물의 예당저수지 용수 공급 사업의 경제성에 대한 보고서 내용

- 한국농어촌공사 자체로 실시한 사전 예비 타당성 조사에서도 총 비용은 1,165억 원(불변
가격)이 소요되나, 총 편익은 1,186억 원(불변가격)이 발생하여, B/C(편익/비용) 비율이
1.018에 불과한 것으로 추정되었음.
- 상기 추정에서도 비용은 과소평가되고, 편익은 과다평가되었을 가능성이 있는 것으로 보임
- 사업 목적과 맞지 않고, 현실성도 떨어지는 공업용수 판매 수입을 제외할 경우 B/C비율은
0.5 이하일 것으로 평가됨.
- 경제적, 사회적, 환경적 불확실성을 감안할 때 사업 실시의 편익은 하방 리스크가, 비용은 상
방 리스크가 클 것으로 예상됨.
- 40년 이상 지속될 구조물을 건설하고, 1,000억 원을 상회하는 거액의 국가예산이 수반되며, 수
백 ~ 수천 ha의 농지가 대상이 될 수밖에 없는 지중환 사업인 만큼 시간과 예산을 충분히 들여
엄정한 타당성, 경제성 분석을 시행할 필요가 있음.
- 동 지역에 대한 농업용수 안정 확보 방안으로 여타 대안들에 대한 타당성 및 경제성 검토가 절
실히 요구됨.
- 공급안정 대책 못지않게 수요안정 대책의 수립, 시행도 바람직할 것으로 판단됨.

출처: 금강물의 예당저수지 용수 공급 사업의 경제성에 대한 보고서(2017년 이기훈, 최병조)

쌀농사는 줄여야 하는 산업으로
논농사에 사용되는 물의 양도
줄어들 것이다.

쌀 소비량은 1970년을 정점으로 꾸준히 감소하여 2016년도 국민1인당 쌀 소비량은
61.9kg이다. 쌀 재배 면적도 꾸준히 감소하고 있고 쌀 소비량의 감소에 따라 벼재배 면적
은 지속적으로 감소 할 수밖에 없다. 2017년 국정기획위가 쌀 생산 조정제 추진계획을 발표
했다. 이유는 구조적인 쌀 수급 불균형 문제 때문이다. 지난해 국내 쌀 생산량은 420만 톤으
로 수요량 390만 톤보다 30만 톤이 초과 생산됐다. 16년 재배면적 779,000ha를 2019년
679,000ha로 줄이겠다는 발표이다. 직전 정부에서도 쌀이 초과 생산되고 있었다. 현실적으
로 감소가 불가피한 상황에서 쌀 재배 면적이 유지되는 상황을 가정하고 농업용물 수요량을
산정한 것에서 문제가 출발했다.



도수로 공사가 진행되고 있지만
준비과정에 대한 자료를
공개하지 않고 있다.

사업 결정은 급작스럽게 이루어졌다. 그러나 사업계획은 2012년 이전부터 존재했고 2012
년부터 본격적으로 진행됐다. 시민단체가 자료를 요구하였고 농림부, 농어촌공사, 충청남도
는 서로 책임을 떠넘기며 정보공개를 하지 않았다. 이 때문에 시민단체의 반발은 심각했고 사
업이 국회를 통과했지만 필요성을 인정하지 않고 있다.

농식품부에는 농촌용수 10년 계획을 수립하여 계획에 따라 진행되고 있고, 농업용수 이용
체계개편 계획이 수립되었다. 그러나 이러한 계획과 동떨어지게 금강과 예당저수지를 연결하
는 사업을 추진하였다. 농업용수 사업의 '농촌 용수 이용체계 개편 시행체계도'에 따르면 광
역시도가 검토하고 요청하는 형식을 빌리고 있다. 그리고 중앙정부에서 그 타당성을 검토하
고 결정하여 광역시도가 시행하도록 하고 있다. 그러나 이번 사업은 광역시도에서 잘못된 결
정을 하게 되는 단초를 제공한 것을 중앙정부가 묵인하고 가뭄대책이라는 억지 근거로 사업
을 강행했다. 4대강 사업 반대를 표명하고 있는 충청남도지사에게 누군가는 가뭄 해결 방향
으로 4대강 사업의 부산물을 사용해야 한다고 보고했다. 충청남도의 농촌용수 담당 공무원은
때마침 저수율이 낮은 예당지 문제를 침소봉대하여 보고한 것이 농촌용수관련 대책을 잘못
선택하도록 유도하는 단초를 주었다. 그리고 4대강 사업을 타당화 하려는 중앙정부는 예당저
수지에서 물을 공급받는 구역이 아닌 저수지 상류 지역을 대상으로 하고 있는 사업임을 인지
하고 있음에도 불구하고, 예당저수지의 문제를 해결하려는 것처럼 포장하였다. 더욱이 광역
시도의 건의만으로 사업이 결정되고 진행될 수 없고, 대부분의 결정이 중앙정부의 주도로 진
행되었으나 시민단체와 충청남도 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>가 요구한

자료를 제공하지 않고 책임을 회피하려고 할 뿐 농식품부는 소통의지를 전혀 보이지 않았다.

4. 행정과 시민사회는 소통을 하고 서로에 대한 믿음은 있는가?

협의회를 구성해서 자료조사와 검토 그리고 토론을 하면서 다음과 같은 의문이 들었다.

첫째 : 왜 공무원과 시민단체는 소통을 하지 않고, 공무원은 감추고 시민단체는 의문을 제기했을까?

둘째 : 왜 행정기관인 충청남도청의 담당부서는 협의회와 시민단체가 요구한 자료를 제공하지 않았을까?

셋째 : 왜 충청남도와 농식품부는 예산군의 숙원을 해결하는 좋은 사업인데 사업의 내용을 감추고 사업의 최종예산이 만들어졌고 공사가 착수를 했는데도 사업계획이나 그 과정에서 만들어진 문서를 공개하지 못하고 있을까?

넷째 : 농민에게 좋은 사업이라는 충청남도와 농어촌공사의 주장을 시민단체는 어떠한 이유 때문에 믿지 않는 것일까?

농식품부에 건의한 근거와 기초자료는 충청남도와 예산군 그리고 농어촌공사 등이 공유하고 있다. 그러나 충청남도지사의 결정으로 만들어진 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>가 충청남도에 요구한 자료 특히 중앙정부와 주고받은 공문을 공개하지 않았으며, 2012년이 ‘공주보 용수활용 예당지 용수공급 사업 사전예비타당성 조사 보고서’를 2017년이 되어서야 공개했다. 모든 자료를 제공하도록 도지사가 지시하였음에도 불구하고 <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>에 제공된 자료가 파편적인 것은 충청남도청 담당부서의 비협조 때문이다. 시민단체의 정보공개에 대해 농식품부는 충청남도의 요구에 의한 사업으로 자료가 충청남도에 있다는 핑계를 일관하면서 공개하지 않았다. 사업의 총괄 권한을 가지고 있음에도 불구하고 정보를 제공하지 않은 것이다.

시민단체는 충청남도와 농식품부가 정보제공을 하지 않은 것에 대해 불만을 가지고 있고, <금강~예당지 용수 이용체계 재편사업 협의회>는 제대로 된 조사와 결론을 내기에 부족했다. 도지사의 결정에 의해 구성된 협의회조차 자료에 접근할 수 없다면 행정기관의 독주를 견제할 장치가 더 이상 존재하지 않는다는 것을 의미한다. 또한 협의회가 공사를 중단시키겠다는 것이 아니고 과정에서 발생한 문제의 원인을 밝히고 같은 잘못이 반복되지 않는 계기로 삼고자 한다는 것을 표명했다. 그러나 행정공무원이 가지고 있는 협의회에 대한 불신은 자료 미제공으로 이어졌다.

이에 대한 원인은 시민사회단체에 대한 불신과 행정기관의 협치(governance)제도 부재에 있다. 시민단체와 행정은 견제의 역할로 만났을 뿐 함께 공존한다는 인식아래 만나지 못했다. 이번 사건을 대하면서 알권리를 보장하는 행정 그리고 행정을 제대로 된 시각에서 바라보려는 시민단체의 역할이 필요하다는 것을 절감했다.

5. 결론을 대신하여

지속가능한 발전은 자연환경과 인공환경의 균형을 통해 자연과 인간이 상생하는 방향을 찾는 것이다. 상생은 서로를 이해하고 존중하는 믿음에서 출발한다. 지금까지 행정과 민간의 소통은 형식적이었다. 행정기관의 공청회는 일방적인 의사전달이고 반대익사가 있더라도 형식만을 갖추고 진행했기 때문에 늘 갈등이 존재했다. “금강~예당지 용수 이용체계 재편”사업의 전개 과정은 지역주민과 시민단체에게 제대로 된 정보를 제공하지 않았고 주민과 시민단체의 갈등조장을 통해서 문제를 덮으려고 했다. 조사결과와 예당저수지에서 물을 가져다 사용하는 하류의 문제를 해결하는 것처럼 포장하였지만 실제 사업의 내용은 예당저수지와 관련이 전혀 없는 공주유구지역에 52.4% 이상의 물이 공급되고 48.6%도 안 되는 나머지 물은 예당저수지 상류인 신양천 농지가 수혜지역이다. 예당저수지와 동떨어진 사업을 예당저수지를 위해서 하는 사업으로 포장해서 지역주민까지 속였다. 어쩌면 실제로 존재하지도 않는 가뭄 문제를 지역주민이 겪고 있는 어려움으로 만들고 해결해주겠다고 한 결과, 지역 주민이 바라는 문제는 해결된 것이 없다.

문제가 있다면 사실을 중심으로 논의하고 소통해야 한다. 주민이 겪고 있는 어려움을 해결하려면 대상자와 사업권한을 가지고 있는 공무원 그리고 다양한 의견으로 견제 역할을 하는 시민단체 등이 사업 구상단계부터 만나서 논의할 수 있어야 한다. 문제에 대한 충분한 검토와 다양한 해결방식을 논의하는 과정을 제도로 만들어야 한다. 이러한 이야기를 하면 행정기관은 아무런 사업도 못한다고 항의할 것이다. 그러나 민주주의는 어느 한쪽의 주장만을 관철하는 것이 아니라 모두를 위해 함께 결정하는 것이고 결과가 아니라 과정이 더 중요한 것이다. 지역개발사업은 농업, 공업, 서비스가 함께 작용하고 있으나 각 분야에 대한 정보의 상호 소통은 없다. 특히 시군단위의 발전계획은 외부 전문가의 머리를 빌리는 형식인 용역사업을 통해 근거를 마련하고 있다. 그런데 여기에는 전문가는 있지만 지역주민과 시민단체는 참여하지 못하고 있다.

지역개발의 주체이며 수혜자인 주민을 소홀히 하면서 이루어지는 사업은 주민의 편의보다는 예산집행자의 의지가 가장 크게 작용한다. 이에 따라 실제 수요자의 의견이 반영되지 않는 이유는 용역사업은 진행되지만 주민과 NGO가 참여하지 못하기 때문이다. 이런 사업결정은

사업시행과정에서 반발로 이어지는 경우가 많다. 지역개발은 주민, NGO, 공무원, 연구기관, 학계, 지방의회가 함께 논의해야 한다. 논의 과정에 NGO와 학계, 연구기관의 참여는 사업의 투명성을 확보할 수 있다. 행안부가 2007년에 발행한 ‘지역개발사업의 종합적인 관리방안’에는 지역개발 사업 추진을 위한 지자체 사전협의 제도를 제시하고 있다. 이는 「균특법」에 28조와 29조에 의거하여 설치 운영할 수 있음을 시사하고 있다. 지역개발사업에 대한 주민 그리고 시민사회의 마찰을 줄이는 방법은 사업 전에 미리 논의하고 함께 방법을 찾아가는 파트너로 삼는 것이다. 입으로는 협치(governance)를 말하지만 사업 준비 단계부터 참여할 수 있는 구조를 가지고 있지는 않다. 준비단계나 구상단계부터 주민, NGO의 참여를 보장하는 것이 필요하다. 시·군, 시·도의 발전협의회 주민과 NGO가 참여하는 제도적 장치의 마련을 제안한다.

최근 만들어지고 있는 주민참여예산조례 등이 좋은 예가 될 것이다. 또 서울시가 진행한 2030 서울도시기본계획(플랜)수립도 좋은 사례가 될 수 있다. 서울시는 전국최초로 ‘시민참여형’ 도시기본계획을 만들기로 하고, 도시기본계획을 만들 때, 시민, 전문가, 행정 등이 모두 참여하여 서울의 비전을 공유하고, 이를 실현하기 위한 시민참여형 장기발전계획을 수립했다. 서울시는 100명의 시민이 직접 서울시의 문제를 진단하고, 발굴하여 87회의 회의와 설명회(전체회의 3회 그리고 분과별 회의 67회, 총괄조정회의 12회, 시민참여단 설명회 2회)를 통해 시민 스스로가 원하는 기본계획을 만들어 냈다.

한 가지의 사업을 결정하는데도 100회에 가까운 회의와 논의를 거칠 수 있다. 계획을 수립하는데 10년 이상 걸렸다는 외국의 사례도 많다. 상생과 협치는 서로가 수궁할 때까지 설득하는 것이 아니면 상대가 더 이상 문제나 이견을 제시하지 않을 때까지 기회를 주는 것이다. 교훈 중에 “빨리 가려면 혼자 가고 오래 가려면 함께 가라”는 말이 있다. 우리는 오랫동안 지속가능하게 사는 세상을 만들기 위해서 함께 하는 방법을 구체적으로 찾아야 한다.

상생협력2

자치단체의 공론화 도입을 위한 제언

한국갈등해결센터 **이희진** 이사

지난 해 국내 10대 뉴스에 선정될 정도로 신고리 공론화의 열기는 뜨거웠다. 공론화를 통해 얻은 키워드가 있다면 단연 ‘숙의(熟議)’라는 개념이다. 신고리 공론화는 숙의 민주주의를 실현했다는 평가와 함께 소통이 부족한 우리 사회에서 대화를 통해 갈등을 해결할 수 있다는 가능성을 열어 주었다. 하지만 공론화가 모든 것을 해결해 줄 수 없을 것이라는 우려와 함께 바람직하게 활용될 수 있기 위해서는 많은 고민이 필요하다는 우려도 적지 않다.

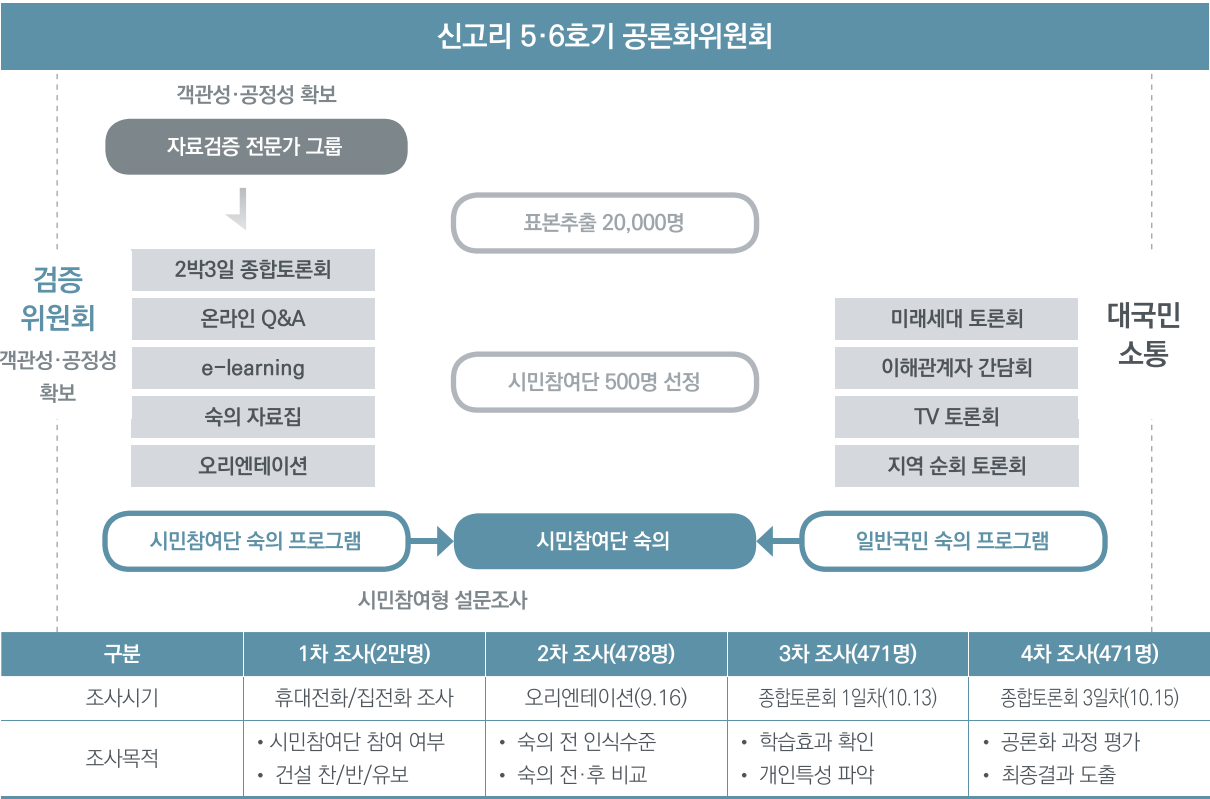
향후 우리 사회가 좀더 바람직한 방향으로 한걸음 더 나아가기 위해서는 공론화에 대한 우려를 해소하고 보다 효과적으로 활용될 수 있는 방향이 모색되어야 한다. 이에 지난 신고리 공론화 경험을 바탕으로 향후 지방자치단체에서 활용할 수 있는 공론화의 방향에 대해서 논의해 보고자 한다.

1. 공론화의 의미와 공론장 구조

정부가 정책결정에 앞서 특정 사안에 대하여 숙고한 시민의 의견을 수렴하여 반영하는 것이 공론화의 근본 취지이다. 공론(公論)이란 ‘특정사안에 대하여 여럿이 함께 논의하고 숙고하여 사회의 공적인 이익에 부합하도록 인정한 공공의 의견’을 말한다. 또한 이러한 공론을 형성해 나가는 과정이 공론화 과정이다. 독일의 사회학자 하버마스는 공론화를 ‘사적개인과 공적의제를 매개하는 공론장의 형성 과정’이라 말하고, 사회의 주요 현안에 대해 시민들이 자유롭게 숙의하며, 국민과 정치권, 국민과 정부가 소통할 수 있는 공유의 공간으로서 공론장을 정의하고 있다.

신고리 공론화는 공론조사(Deliberative Polls)를 바탕으로 우리나라 현실에 적합한 시민참여형 조사기법을 적용하였다. 먼저 전국의 19세 이상 성인의 인적특성을 고려하여 약 2만 명을 대상으로 여론조사(1차)를 실시하였다. 이중 성별, 연령, 신고리 5·6호기에 대한 입장을 기준으로 종합토론회에 참석할 500명을 선정하고 오리엔테이션을 거쳐 최종 종합토론회에는 471명이 참석하였다. 시민참여단의 숙의과정은 9월 16일부터 10월 15까지 약 30일간

신고리 5·6호기 공론화 결과가 남긴 교훈



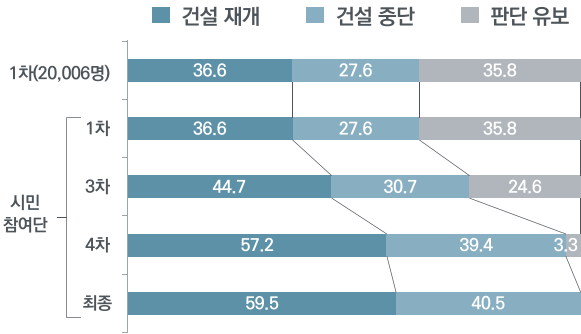
[그림 1] 신고리 공론화 체계도

진행되었다. 숙의는 오리엔테이션, 자료집, 이러닝 동영상, 온라인 Q&A방, 종합토론회(2박 3일) 등 다양한 프로그램으로 구성하였다. 또한 지역토론회와 TV토론회, 미래세대 토론회 등을 통해 숙의를 보장하는 프로그램을 제공하였다.

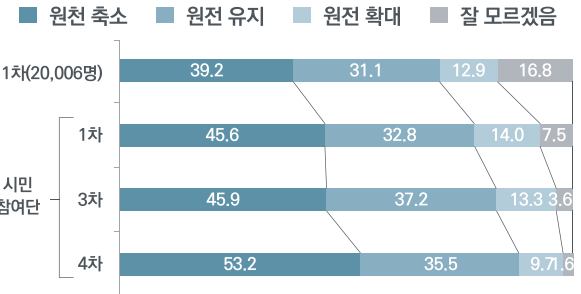
숙의 결과 시민참여단은 최종적으로 신고리 5·6호기 건설 여부에 대해서는 59.5%가 건설 재개를 선택했으며, 반면 원자력발전 정책에 대해서는 53.2%가 원자력 발전을 축소하는 정책을 선택했다. 또한 재개에 따른 보완조치로 안정성 강화, 신재생에너지 투자확대, 사용 후 핵연료 해결방안 마련 등의 대안을 선택했다.

이러한 결과에 대해 시민참여단의 93.1%는 최종결과가 본인의 의견과 달라도 존중하겠다고 응답했다. 특히 시민참여단의 공론화 과정 만족도 평가에서는 88.8%가 만족하였다고 응답했다. 공론화 평가에서 수용성과 만족도가 높았던 이유는 기존 공론화 기법에 비해 대표성과 숙의성을 대폭 강화했고, 절차적 투명성과 공정성을 확보하도록 과정을 설계하고 운영한 것에 기인한 바가 크다.

[그림 2] 건설중단/재개에 대한 선호 변화 추이



[그림 3] 원자력 발전정책에 대한 선호변화추이



게다가 공론화 결과가 신고리 5·6호기 건설재개였음에도 불구하고 중단 측에서는 곧바로 이러한 결과를 수용하겠다는 입장을 발표해 사회적 수용성을 높였다는 평가를 받았다.

이번 신고리 공론화를 통해 우리는 많은 것을 경험했다. 첫째, 전문가가 아닌 일반대중에 의한 선택도 올바른 선택이 될 수 있다는 것을 우리는 알게 되었다. 둘째, 공론화는 주민참여를 바탕으로 하는 성숙한 숙의 민주주의의 가능성을 열어주었다. 셋째, 우리 사회의 첨예한 갈등을 대화로 해결해 나갈 수 있겠다는 희망을 갖게 해주었다.

3. 지치단체의 공론화 도입을 위해 고려해야 할 점

최근 중앙정부는 물론 지방자치단체가 갈등과 대립이 예견되는 이슈에 대해서 공론화를 도입하자는 의견을 자주 거론하고 있다. 공론화를 도입하기 위해서는 사전에 고려해야 할 점들이 많다. 또한 공론화는 다른 갈등해결 기법과는 달리 일반 대중(public)의 숙고된 의견을 반영한다는 점에서 세심한 설계와 운영이 필요하다. 특히 자치단체 내에서 공론화를 활용하고자 하는 경우에는 지역적 특성으로 인해 상대적으로 제한될 수밖에 없다. 따라서 제한된 지역 사회 내에서 주민의 의견을 어떻게 수렴하고, 정책에 반영할 것인지를 더욱 주의 깊게 고민해야 한다.

공론화 도입 여부를 어떻게 결정할 것인가?

공론화 도입 여부를 결정하는 주체는 다양하다. 대부분의 지방자치단체는 의회에서 제정된 조례에 근거하여 정책이 결정되고 추진되고 있다. 이러한 구조를 감안한다면 공론화의 도입 결정은 2가지 방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째는 자치입법권을 행사하는 의회와의 연계이다. 의회는 조례를 제·개정하거나 폐지하

는 자치입법권과 예산안을 심의·확정하고 예산이 적정하게 집행되었는지를 확인하는 자치행정권을 가지고 있다. 또한 행정사무의 감사 및 조사 활동을 통하여 집행부의 행정집행에 대한 통제기능을 갖는다.

공공갈등의 예방과 해결을 위해 대부분의 지방자치단체는 ‘공공갈등 예방과 해결에 관한 조례’를 두고 있다. 이는 공공정책을 추진함에 있어 참여하게 대립되는 이슈에 대해 공론화 방식과 같은 시민참여형 의사결정 방법을 활용할 수 있는 근거가 되기도 한다. 의회를 통한 공론화 여부의 결정은 주민갈등의 사전적 예방이라는 관점에서 큰 의미를 갖는다. 예를 들어 의회가 해당 사업분야의 예산을 심의하는 과정에서 갈등을 예측하여 공론화를 통해 주민의견을 정책에 반영하도록 고려한다면 자치단체가 정책을 결정한 이후 추진과정에서 발생하는 경우보다는 훨씬 갈등이 완화될 수 있을 것이다.

두 번째로는 정책을 추진하는 과정에서 갈등이 예측되거나 표출된 상황에서 자치단체가 전략적인 판단에 의해 공론화를 추진하는 것이다. 이 경우에는 공론화 결과에 대한 수용 및 채택 여부를 보다 명확히 할 필요가 있다. 특히 갈등이 참여하게 표출되거나 찬반 대립이 분명한 경우에는 공론화 절차 도입에 대한 이해당사자와의 사전적인 합의(consensus)도 필요하다.

무엇이 공론화 의제로 적합한가?

자치단체는 공론화 대상을 선정함에 있어 다음과 같은 사항을 고려해야 한다. 첫째 공론화 대상은 해당 자치단체 내에서 전체 주민에게 미치는 영향이 큰 사안이어야 한다. 특정 주민에게 한정하여 영향을 미치는 이슈는 시민의 의견수렴이나 숙의를 진행하는 과정에서 관심도가 떨어질 뿐만 아니라 대표성도 갖추기 어렵다. 둘째, 일부 주민에게 직접적인 영향을 미치더라도 결국에는 해당 사안이 지역 내의 일반 주민에게 직, 간접적으로 영향을 미쳐야 한다. 마지막으로 정책 방향의 결정 혹은 수립 과정에서 공론화 결과에 따라 수정·보완이 가능해야 한다.

예를 들어 쓰레기 매립지나 장사시설과 같은 기피시설 건립이나 주민복지정책의 수립 등은 공론화 의제로 적합하다. 해당 의제는 지역 내 주민 모두에게 영향을 미치는 의제에 해당하고, 정책 방향 수립 이전에 주민들의 의견수렴 혹은 참여절차를 거쳐 정책방향을 설정해 나갈 필요가 있기 때문이다.

어떤 공론화 기법을 선택할 것인가?
대표성 vs 숙의성

공론화 기법의 핵심은 대표성과 숙의성이다. 하지만 대표성과 숙의성은 상반되는 경향이 있다. 대표성을 강화할수록 숙의성은 저하될 수밖에 없다. 즉, 많은 시민이 의사결정 과정에 참여할수록 토론과 학습을 통한 숙의는 충분히 이루어지기 어려우며, 역으로 제한된 수의 시민이 참여할수록 숙의는 용이하나 참여자의 대표성은 떨어진다. 따라서 공론화 의제에 따라서는 대표성을 중시할 것인지 또는 숙의성을 중시할 것인지를 고려해야 한다. 또한 대표성과 숙의성을 균형있게 공론화 과정에 반영하는 것도 필요하다.

시민 숙의와 참여 거버넌스를 통해 민주주의 변혁을 가져올 수 있다는 시민참여형 의사결정

[표 1] 다양한 mini-public 방식들

구분	시민배심원제	플래닝셀	합의회의	공론조사	시민의회
창안자	Croseyby(미국, 1971)	Dienel(독일, 1970년대)	덴마크 기술위원(1994)	J. Fishkin(미국, 1994)	Gorden Gibson(캐나다, 2002)
시민 참여자수	12~26명	100~500명	10~25명	100~500명	100~160명
토론기간	2~5일	4~5일	7~8일	2~3일	20~30일
시민 참여자 선정방식	무작위 추출법	무작위 추출법	무작위+자원	무작위 추출법	무작위+자원
시민 참여자 활동	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의	학습+숙의+자문
결과 도출방식	입장보고서	설문조사+보고서	입장보고서	설문조사	세부 권고
결과 수용	주최자, 언론	주최자, 언론	국회, 언론	주최자, 언론	국회, 정부, 국민투표

출처: Elstub, S.(2014) in Elstub, S. and McLaverty, P.(Eds.), Deliberative Democracy: Issues and Cases, Edinburgh University Press.

방식은 미니 퍼블릭(mini publics)에서 비롯되었다. 미니 퍼블릭은 1989년 정치과학자인 로버트 달(Dahl)에 의해서 제안되었다. 달은 공공의 이슈에 대해서 공론과 의사결정에 필요한 학습 및 숙의에 참여하는 시민들의 모임이라는 개념으로 ‘mini-populus’를 사용했다. 이러한 개념이 전 세계에 알려지기 시작했으며, 시민배심원제, 플래닝 셀, 합의회의, 공론조사, 시민의회 등과 같은 방식으로 다양화 되었다.

시민배심원제(citizen juries)는 중립적인 참여자 12~26명이 참여하여 양측의 진술을 듣고 사실관계 확인 후 충분한 논의를 통해서 결론을 도출하는 방식이다. 합의회는 10~25명으로 구성된 참여자가 위원회를 구성하여 합의를 형성하고 정책을 권고한다. 플래닝 셀은 대표성을 갖는 100~500명의 참여자가 이슈에 대해 다수의 셀을 계획하여 동시에 여러 번 학습과 토의를 거쳐 의견을 모으고, 최종적으로 설문조사를 실시한다. 공론조사는 다수의 시민참여자로 구성되어 학습과 토론을 거친 후 개인의 선호에 따른 변화의 정도를 도출하여 결론에 도달하는 기법이다.

마지막으로 시민의회는 캐나다의 고든 김슨이 고안한 것으로 국회에서 채택이 용이하다. 학습단계, 진단단계, 숙의단계를 거쳐 심도 있게 고민한 후 참가자들은 투표를 통해 최종 결론을 도출한다. 대표성 측면에 있어서는 플래닝 셀, 공론조사, 시민의회 등을 고려해 볼 수 있다. 하지만 사실관계의 확인을 통한 결정, 대립된 견해의 합의형성 측면에서는 시민배심원제나 합의형성 기법을 적용해도 좋다. 또한 시민의회는 최근에 부각되고 있는 기법으로 대의제를 보완하여 입법기관 등에서 정책을 결정하는 데에 활용하고 있다. 이외에도 타운홀 미팅방

공론화 결과에 대한 수용성을
높이는 방법은?

식을 통해 수렴된 주민의견을 제시하는 것도 고려해 볼 수 있다. 또한 의제에 따라서는 이상
의 시민참여형 기법을 혼합하여 사용하기도 한다.

공론화 과정을 진행함에 있어 절차적 공정성과 투명성을 유지하는 것은 결국 결과의 수용성
을 높이는 길이다. 먼저 절차적 공정성을 확보하기 위해서는 이해당사자의 참여와 소통이 중
요하다. 공론화 과정의 설계 및 운영과정에 이해당사자의 적극적인 의견 반영이 중요하다.

또한 공론화의 효과를 극대화하고, 일반 시민의 참여와 관심을 유도할 수 있도록 언론 및 미
디어의 활용을 적극 고려해 볼 수 있다. 언론 및 미디어의 활용은 공론화의 공정성 뿐만 아니
라 투명성을 확보하는 방법이다. 대부분의 공론화 기법은 언론을 통해 정당성을 홍보하고 있
다. 특히 지역 내 제한된 의제인 경우에는 언론 및 미디어의 역할이 부각되지 못할 가능성이
크다. 이러한 점을 고려한다면 지역 내에서 공론화 과정을 홍보하고 공개할 수 있는 또 다른
방법(온라인)도 모색해 보아야 한다.

또한 대립 또는 갈등이 심각한 의제에 대해서는 갈등을 완화할 수 있는 보완재로써 제3의
대안 설계도 고려해야 한다. 특히 찬반이 엇갈리는 이슈에 대해서는 특정 선택지를 선택하더
라도 소수의 의견을 배려할 수 있는 대안을 사전에 모색해 볼 필요가 있다.

4. 글을 마치며

어린왕자에 이런 글귀가 있다. “마음으로 보아야 잘 볼 수 있다는 거야. 중요한 것은 눈에 보
이지 않아.” 우리는 공론화를 통해 어쩌면 눈에 보이지 않는 중요한 것을 마음으로 읽을 수 있
었다. 시민참여단이 발휘한 소명 의식과 책임감, 서로를 존중하고 배려하는 모습은 진정한 우
리 사회의 성숙한 시민의 힘이자 조화로움이다. 이러한 긍정의 힘이 우리사회에 안착될 수 있
도록 공론화에 대한 보다 세심한 접근과 노력이 더욱 절실히 필요한 때이다.

오피니언1

환경문제는 생존의 문제입니다

사단법인 바다살리기 국민운동 충남본부 **김종록** 본부장

21세기를 맞이한 현재, 환경권(環境權)에 대한 사회적인 요구와 보다 나은 환경을 후손에게
물려주기 위한 환경운동의 필요성이 더욱 확대 되었다. 또한 이러한 환경에 대한 관심은 급격
한 산업화, 공업화 과정을 걸어온 우리로서는 더 이상 뒤로 미룰 수 없는 현안이 되고 있는 실
정이다. 환경문제는 어느 한 개인이나 집단의 힘으로 개선할 수 있는 문제가 아니다. 또한 한
시적으로만 제기되고 사장되어서는 안 될 문제이다. 환경문제는 지속적이고, 전사회적으로
풀어가야 할 생존의 문제이다.

이런 인식이 일반 시민들 사이에 확대되면서 정부와는 별개로 민간단체를 중심으로 환경보
존에 대한 문제의식이 제기되기 시작하였고, 왕성한 활동을 전개하고 있다. 현재 전국에 4~5
백여 개가 넘는 크고 작은 시민환경단체들의 활동과 활약상은 이러한 폭증하는 환경에 대한
관심을 대변하고 있다.

바다환경을 보존하기 위한
민간운동이 필요한시기입니다.

시민환경운동의 방향은 각각 자기의 고유영역과 전문성을 바탕으로 하고 있다.
반면, 21세기 국제화, 세계화시대에 새로운 활동공간으로 자리매김 되고 있는, “바다환경”
대한 관심과 전문성을 가지고 “바다 살리기”에 앞장서고 있는 민간 환경단체는 전무한 상태
이다. 이에 바다에 대한 사랑과 열정을 가진 사람들이 중심이 되어 꾸준한 준비와 노력의 결
실로 순수 민간 환경단체인 본 사단법인 “바다살리기 국민운동본부”를 발족, 창립 시키게 되
었다.

맑고 푸른 바다를
지키기 위하여

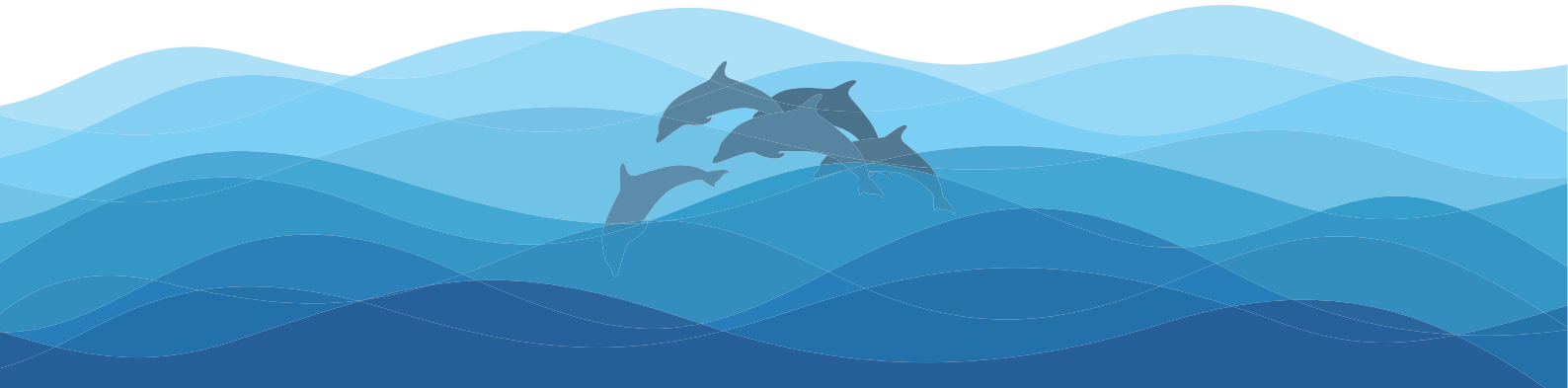
3면이 바다인 우리나라는 육지면적의 약 3.5배에 달하는 넓은 해역과 1만 2천 7백km의
긴 해안선, 3천 2백여 개의 섬들과 어우러진 해수욕장, 해상공원 등 관광자원, 각종 어패류의
수산자원, 해저 광물자원 등 무궁무진한 자원을 가지고 있다.



지구표면의 71%를 덮고 있는 바닷물은 지구 생태계에서 아주 중요한 역할을 하고 있다. 바다는 낮과 밤의 온도차가 극심하지 않도록 지구의 온도를 조절하여 생물들이 안정된 환경에서 적절히 적응하여 살아갈 수 있도록 돕는다. 바다는 육지에서 들어오는 모든 오염 물질들을 받아들이며 희석, 확산, 산화, 분해 하는 등 자정작용을 통하여 지구 생태계의 재순환을 돕는 역할도 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 바다는 우리 인간 모두에게 없어서는 안 될 중요한 역할을 하고 있다. “맑고 푸른 바다를” 우리 손으로 지키기 위해 해양 환경에 대한 관심을 가져야 한다. 이제 바다는 단순한 항로나 어로 작업의 장이 아닌 것이다. 국토의 일부이자 자연생태계가 살아 숨 쉬며 서식하는 생명의 근원지이고 각종 부족자원이 가득한 매우 값진 보물 창고이다. 이토록 값진 보물자원이 극심한 오염으로 병들어 썩어간다면 결국 우리는 모든 것을 잃을 수도 있다.

바다살리기 충남 운동본부는 죽어가는 바다를 살리기 위해 바다 오염의 주 원인을 찾아 제거하고, 바다를 지키고 보존하기 위해 각 지역 어촌계 주민들 대상으로 해양 환경의 파수꾼으로서의 소명의식을 가지고 실천할 수 있도록 계몽해 나아갈 것이다. 더불어 정부 지자체 관계기관의 정책적 관심과 협조를 기대한다.



오피니언2

사회적협동조합은 공동체적이고 사회적인 자산이다.

사회적협동조합 다울 김병우 이사장

나의 소비가 누군가의 소득이 된다는 기본 경제이론이 무너지고 있다. 세상의 모든 돈이 빨려 들어가는 블랙홀이 있는 것일까? 소득과 부의 양극화로 점점 새의 날개는 커지고 장자에서 나오는 대봉이 되어 저 높은 하늘에서 비웃는다. 중산층은 이제 빈민화 되어가고 있다. 더욱이 고령화 시대로 인해 우리 주변의 50세가 넘는 퇴직자의 실업은 장기화되고 구조화되어 가고 있다. 먹고 살기 힘든 세상 속에서 사회적 경제와 협동조합에 대한 관심이 높아지는 것은 당연지사일 수 있다.

최근 사회적협동조합이 주목받는 이유는 무엇일까? 개인적으로 2012년 제정된 협동조합 기본법은 사회적협동조합에 초점을 맞추고 있다고 본다. 협동조합은 역사적으로 구성원들의 협동을 통한 자조, 민주주의, 평등, 자기책임, 협동조합 간의 협동과 연대, 지역개발 및 발전 등을 강조해 왔다. 윤리적 가치로서는 정직, 공개, 사회적 책임, 타인에 대한 배려 등을 추구해 왔다.



협동조합은 사회적 자산 형성에 기여해 왔으며, 다양한 형태의 새로운 사회적협동조합의 활동은 사회의 혁신 동력인 동시에 협동경제사회의 빛과 소금일 것이다. 오늘날과 같이 경제, 사회적으로 변화가 심하고 계층 간, 집단 간에 사회적 긴장이 높아지는 시기에는 사회통합의 기제로서 사회적 자산의 중추인 협동조합의 역할이 중요하다.

우리가 궁극적으로 추구하는 것은 신뢰, 네트워크, 자율적인 규범과 제도 등 개인과 개인, 기업과 기업 간의 협력을 촉진하는 사회의 무형자산 즉 '사회적 자본'이다. 사회적 경제 선진국의 사례처럼 사회적 자본이 잘 갖추어지면 정보 부족과 정보제공의 비대칭으로 발생할 수 있는 거래비용을 낮출 수 있으며, 기회주의적 행동에 따른 무임승차 문제 등을 완화하고 경제의 효율성과 생산성을 높여 사회적으로도 경제성장을 촉진할 수 있다. 게다가 축적된 사회적 자본은 사회구성원의 소속감을 증진시켜 복리를 향상시킨다. 공동체적이고 사회적인 통합도 촉진시킨다.

“다울 사회적협동조합은 한국형 협동조합의 하나이고 싶다.”

다울사회적협동조합은 공동의 성장을 원하는 다수의 기업(41개 조합원 기업)과 협동조합 방식으로 이업종간 교류를 활발히 하고 신사업 아이디어를 발굴하고 확대하는 동시에 사회적 가치 사슬의 시너지를 만들고 있다. 우리는 이 조직의 형태를 '사회적협동조합복합체'라 자칭하는데, 어쩌면 이러한 방식이 다이나믹하고 유연한 경제산업체로서의 협동조합을 실현하는 대안이라고 여겨진다.

다울사회적협동조합은 2013년 10개의 환경업종 기업이 모여 설립되었다. 열악한 작업환경에 속하는 위생환경관리업은 신체사고와 재해도 많고, 감염병과 약품으로 인한 위험 노출 등 안전대책이 시급한 업종이기도 하다. 또한 저학력 직종군이고 고령자가 다수인 취약계층의 직업군이다. 조합 설립 초기, 교육표준이 없는 현장에서 환경업종 직무교육을 통해 종사자의 자존감을 회복하고 취약계층 대상의 일자리를 창출하기 위해 교육사업에 방점을 두었으며 관련 사업에서 새로운 길을 개척하고자 직업능력훈련시설, 고용노동부 지역맞춤형 일자리창출사업, 소상공인경영교육기관 등을 통해 노력해왔다. 꼭 필요했지만 업종 특성상 어렵고도 힘든 길이었다.

2017년 국회로부터 출발한 공공기관 간접고용 형태의 비정규직 일자리를 직접 고용으로 전환한 예는 청소 근로자의 경우 노동의 가치와 자긍심에 획기적인 전환점이 되었다. 당장은 사회적 비용이 많이 투입될 수밖에 없고 많은 부작용이 나타나겠지만, 2018년 여러 기관으로 확대되길 진심으로 기대한다. 다만 실질적인 처우 개선 노력과 고령자가 많은 직업 특성상 고용 안정 대책과 안전 및 기초직무교육이 필요할 것이다.



지난 시간을 돌아보면, 사업자연합체이면서 사회적협동조합으로 뭉친 특별한 사례이지만, 주식회사와 협동조합의 이중 참여로 정체성 혼란이 있었으며 지역내 조직 간의 불협화음도 있었다. 신뢰적 유대감을 쌓는 동안 사람간의 문제로 내부 오해와 정쟁도 있었다. 처음부터 쪽 뻗은 고속도로를 예상하진 않았지만 좌회전, 우회전 그리고 피턴(P-turn)이 수도 없이 반복되어 나타났다. 그리고 길이 막혀서 유턴(U-turn)을 반복하다가 다시 원점으로 돌아가는 경우도 있었다. 역시 협동조합은 어려웠다.

어쨌든 5년이 지나 조금의 안정기에 접어든 지금, 이러한 초창기의 시행착오는 미로를 헤맨 것이 아니었으며 공동의 경험치를 쌓는 배움의 과정이었다는 생각이 든다. 아직도 멀었지만 고비와 역경의 과정을 겪은 후의 성공이 얼마나 큰 기쁨으로 다가올지 설레인다.

어떻게 보면 우리는 아무도 가지 않은 길을 걸어가고 있는 것이다. 여러 갈래길에서 큰 대로를 따라 가면 편하겠지만 때론 풀 냄새, 장작 타는 냄새, 사람 냄새 나는 동네길과 사잇길도 좋을 때가 있다.

새로운 아이디어만으로 혁신을 논할 수는 없다. 나와 다른 사람과 집단과 화이부동의 진정성을 공감할 때 협동조합은 가능하고 사회는 변화할 것이다. 그것의 확장된 형태가 협동공동체이며 사회적 경제의 지향점일 것이다. 2018년에는, 현장의 역동적인 경험과 공동체적 유대감의 훌륭한 엔진을 좌우에 장착하고 달리는 혁신형 버스, 다울사회적협동조합복합체가 되고 싶다.

우리가 공동체를 지향하며 동거동락을 외치고 협동을 강조하며 살고 있지만 가끔은 결과 속이 다르게 살아왔음을 부끄러워한다. 위기가 찾아왔을 때 기회가 될 수 있음을 자의적, 긍정적으로 떠들었고, 세상이 절망적일 때 희망을 보았다고 자위적으로 해석한 경우도 있었다. 조합과 사무처는 사회적 연대와 조합원 간 유대감의 확장을 기대한다. 전문성을 갖추고 남을 이해하는 여유가 넘치는 자여야만 진정 배려할 수 있다. 그것은 무엇을 해달라고 하지 말고 먼저 해주는 것이다.

구성원이 무슨 생각을 하느냐가 우리가 어떤 공동체 또는 어떤 조합이 되는지를 결정한다. 공동체가 가진 모든 자원을 적절히 활용하고 모든 공동체 구성원이 함께 성장하는 것과 사회적 자산인 협동조합공동체를 지향하는 것이 사회적 경제의 목표이자 비전일 수 있다.

우리가 보다 새로운 협동조합공동체로 거듭나고 진정 유의미한 인생을 살려면, 생각하는 방식을 협동조합의 숭고한 정신으로 무장해야 할 것이다.



CHUNGNAM NEWS

충남 소식

2018 SPRING Vol.82

1

국가안전대진단 추진, 더 안전해 진다



충남도가 2018년 2월 5일부터 중앙부처, 공공단체, 민간 전문가와 함께 ‘2018년 국가안전대진단’을 실시하고 있다. 도는 행정부지사를 단장으로 하고 10개 실·국 22개 과가 참여하는 안전관리추진단을 구성, 시·군과 합동으로 국가안전대진단을 추진한다.

국가안전대진단은 세월호 사고 이후 사회전반의 안전관리 실태를 선제적으로 진단하기 위해 지난 2015년부터 전국적으로 실시되고 있다. 올해 국가안전대진단 점검 대상은 건축 시설, 생활·여가시설, 보건복지·식품시설 등 6개 분야 도내 1만 3000여 개 시설이다. 특히 올해 도는 최근 사고발생 분야와 안전 취약시설 등을 위험시설로 분류해 집중점검을 실시하고 점검분야별로 민간전문가를 필수적으로 참여시키며 안전점검 실명제를 통해 점검에 대한 책임성을 부여함으로써 실효성을 확보할 계획이다. 도내 위험시설은 요양병원 등 159곳, 산후조리원, 대형 목욕업소 82곳, 찜질방, 숙박시설 등 770곳, 레저스포츠타 시설 358곳, 대형공사장 등 87곳, 전통시장 45곳, 산사태 위험지역 등 1283곳이다.

우선 2월에는 동절기, 설 명절 등을 감안하여 화재 취약시설을 중심으로 점검하였고 3월에는 공사장, 산사태 취약지역, 교량 등을 위주로 안전점검을 실시할 계획이다. 여기에 점검대상 시설물의 구조적 안전뿐만 아니라 안전규정 준수 여부, 유지관리체계 등을 중점 점검하고 고질적인 안전무시 관행도 적극적으로 발굴·개선할 방침이다.

또 재난위험시설에 대한 선제적 예방활동에 도민의 보다 적극적인 참여를 유도하기 위해 안전신문고를 통해 취약시설 및 위험시설에 대한 신고를 접수한다. 도는 안전점검 결과에 대해서는 법령상 점검결과 합격필증을 부착하거나 위험성을 공개하도록 되어 있는 분야는 적극 공개하고, 국가안전대진단 관리시스템을 통해 지속적으로 이력을 관리해 나아갈 방침이다.

김영범 도 재난안전실장은 “올해 국가안전대진단을 통해 불합리한 법·제도와 안전무시 관행을 적극 개선할 것”며 “추진과정에서 발굴된 문제점에 대해서는 재난관리기금, 소방안전교부세 등을 적극 활용해 정밀점검 및 보수·보강 등 필요한 조치를 취해 나아갈 것”이라고 밝혔다. 이번 국가안전대진단은 3월 30일까지 54일간 계속된다.

2

도민 먹거리 안전 힘 모은다

시·군 위생과장 회의 개최… 식품·공중위생 중점 과제 등 논의



충남도는 올해 식품·공중위생 중점 과제를 논의했다. 고일환 도 복지보건국장을 비롯한 도 관계자, 시·군 위생과장 및 위생팀장 등 20여 명이 참가한 가운데 연 회의는 올해 도와 시·군 주요 업무 추진계획 공유, 현안 사항 토의 등의 순으로 진행되었다.

도는 올해 식품·공중위생 안전 분야 중점 과제로 △음식점 위생등급제 확대시행 △맛 집 홍보물 제작 △요리경연대회 △국가안전대진단 실시 △식중독 사전예방 관리 △식품안전 진단 컨설팅 △식약처·교육청 등 유관기관 연계한 식품위생업소 기획·합동·특별점검 △위생용품관리법 시행에 따른 위생용품제조업소 전수조사 및 지도 점검 등을 실시한다.

특히 지난해 도와 시·군의 사전 예방 노력에 힘입어 17건(124명)의 식중독이 발생, 2016년(32건 288명)에 비해 56.9% 감소한 성과를 밝히며, 올해도 식품위생업소 지도·점검 등 지속적인 식품 안전 관리를 통해 도내에서 단 한건의 식중독도 발생하지 않도록 하자고 당부했다. 도는 이와 함께 모범음식점을 대체하는 새로운 인증제인 음식점위생등급제 참여 업소를 시행 첫 해인 지난해 49개 업소에서 올해 300곳으로 확대할 계획이다.

이어 시·군 우수사례로는 △지역 특산물 활용 밤 음식 개발 및 보급(공주시) △음식점 외부가격 표시제 확대 운영(보령시) △건강강진단 결과서 갱신 사전 예고제 운영(서산시) △

맛 찾아 떠나는 서천 나들이 여행길 코스 개발(서천군) △예산 맛 집 찾기 및 홍보(예산군) 등이 발표됐다.

고일환 도 복지보건국장은 “도는 올해 도민의 먹거리를 최우선으로 생각하고, 먹거리 안전망 구축을 위해 노력할 것”이라며 “특히 밀양과 제천 화재 참사와 같은 사고가 재발하지 않도록 식품·공중위생 분야 시설에 대한 안전 진단을 철저히 실시해 줄 것”을 당부했다.



CNI NEWS

연구원 소식

2018 SPRING Vol.82

1

충남 김 산업, 생산부터 수출까지 인프라 강화

충남 김 산업 활성화를 위해 생산, 가공, 유통, 수출로 이어지는 기반 구축이 필요하다는 전문가의 주장이 나왔다.

충남연구원 김중화 책임연구원은 충남리포트 294호에서 “김은 도내 수산물 중 약 32%를 차지하는 핵심 주력 품목”이라며 “충남의 김 생산 어가 당 소득도 2016년 기준 3억 원대에 진입했고, 김 가공업체는 전국대비 약 50% 수준인 약 360개소로 매우 높은 편”이라고 말했다.

특히 서천은 전국 최고 품질의 원초김 주산지이며, 홍성(광천)은 조미김 업체가 집적되어 있는 지역이다. 그리고 보령(대천)은 소비자 선호도가 높은 전국적인 인지도의 대규모 조미김 업체가 입지해 있다.

이렇듯 충남은 31건의 어업권과 2400ha의 어장 면적 등 전국 2위 규모의 김 양식을 하고 있지만, 1위인 전남과 비교하면 무려 약 22배 차이가 나는 것도 사실이다.

또한, 충남의 원초김 생산량은 4만 톤으로 전남 31만 톤에 이어 전국 2위 수준이지만, 역시 격차는 약 8배 차이가 난다. 이에 김 연구원은 원초김, 마른김, 조미김, 김 수출 등의 공급사슬 관점(SCM)에서 문제 해결 방안을 모색했다.

김중화 연구원은 “지역에 맞는 품종 개발, 원초김 양식장의 확대 등 고품질 원초김 생산을 위한 R&D 투자는 물론,

마른김 특화지구를 조성하는 등 경쟁력 있는 마른김 산업을 육성해야 한다”고 강조했다. 그러면서 “현재의 조미김 중심에서 탈피해 다양한 조미제품 개발에 투자해야 하고, 수출 공동 브랜드 개발 등을 통해 김 수출을 강화해야 할 것”이라고 제안했다.

그러면서 “올해 들어 충남도가 ‘수산업의 인프라 확대’를 위해 총 47개 사업에 212억을 투자하기로 했다”며 “충남의 미래 성장동력이자 고부가가치 산업으로 발돋움할 수 있도록 지속적인 연구과제를 발굴·지원하겠다”고 덧붙였다.

2

충남연구원, ‘충남도내 소, 돼지, 닭 축사지도’ 제작
“축종별 사육 두수·면적·밀도 등 공간 데이터베이스(DB) 구축”

충남의 소, 돼지, 닭 축사별 위치정보에 기반한 ‘축사지도’가 나왔다.

충남연구원은 도내 축사(소, 돼지, 닭)의 위치자료를 바탕으로 축종별 사육두수, 축사면적, 축사별 사육밀도를 분석한 정책지도 21호를 발간했다고 밝혔다.

충남연구원 최돈정·강마야·김기홍 박사 등 연구진은 “이번 정책지도는 충남도 농정국의 협조로 지난 해 기준 13,688개의 축사정보를 공간 데이터베이스(DB)로 구축한 것”이라고 말했다.

보고서에 따르면, 충남은 12,167개 축사에서 313,563마리의 소를 키우고 있는데, 그 면적은 모두 6,812,960㎡로 축사 당 평균 28마리를 키우는 것으로 집계되었다. 소 축사가 가장 많은 시군은 홍성군(1,981개)이며 소를 가장 많이 키우는 시군 역시 홍성군(47,473마리)으로 나타났다. 그리고 소 축사면적은 예산군과 홍성군이 각각 약 820,000㎡로 가장 넓었다. 또한 축사가 가장 많은 상위 3개 읍면동은 홍성군 홍동면(301개), 부여군 은산면(297개), 공주시 우성면(276개) 등이었다.

다음으로 도내 돼지축사는 모두 1,410개이며 총 2,642,338㎡ 면적에서 2,166,069마리를 사육해 축사 당

평균 1,536마리를 키우는 것으로 나타났다.

가장 많은 돼지 축사와 사육 두수를 보유한 시군은 홍성군(410개 축사에서 515,109마리 사육)으로 나타났다. 그리고 돼지 축사 면적도 홍성군(674,633㎡)이 가장 넓었고, 읍면동 중에서는 보령시 천북면이 228,281㎡로 가장 넓었다.

마지막으로 도내 닭 축사는 총 1,052개이며 총 2,394,598㎡ 면적에서 44,244,972마리를 사육해 축사 당 평균 42,058 마리를 키우는 것으로 집계되었다. 가장 많은 닭 축사와 사육 두수를 보유한 시군은 천안시(131개 축사에서 6,996,213마리 사육)로 나타났다. 반면 닭 축사 면적이 가장 넓은 시군은 부여군(304,194㎡)이고, 읍면동 중에서는 천안시 동남구 풍세면이 71,088㎡로 가장 넓은 닭 축사면적을 보유하고 있었다.

이번 연구 책임자인 충남연구원 최돈정 박사는 “이 축사지도는 도내 축산과 환경 관련 정책의 기초자료로 의미가 크다”며 “2016년부터 구축해 온 가축질병, 구제역 매몰지, 조류독감 자료 등과 융·복합한다면 향후 축산 문제 해결을 위한 보다 입체적이고 과학적인 연구가 진행될 것”이라고 말했다.



CNI NEWS

연구원 소식

2018 SPRING Vol.82

- 3
- 충남연구원, “충남 자동차 대체부품시장 선점해야”

 - 대체부품 인증·시험센터 유치 관건
 - 소비자 인식 제대로 알리고 관련 산업기반 구축 필요



충남도는 자동차 부품시장의 새로운 변화 중 하나인 대체부품산업 기반 마련에 힘써야 한다는 전문가의 주장이 나왔다.

충남연구원 김양중 연구위원은 충남리포트 296호에서 “자동차 대체부품시장이 활성화되면 자동차부품기업의 완성차 업체 의존도가 크게 줄어들고, 자기 브랜드를 통한 시장 판매와 수출이 확대되며, 소비자의 차 수리비용도 크게 절감될 것”이라며 “국토교통부의 자동차관리법 시행규칙 개정으로 자동차 대체부품 시장이 열렸지만 아직 국내기업들의 시장 진출과 투자는 미흡한 상태”라고 말했다.

‘자동차 대체부품’이란 완성차에 처음 장착된 부품(순정품)과 비교하여 성능과 품질이 동일하거나 유사하여 순정품을 대체할 수 있는 부품을 말한다. 김양중 연구원은 “현재 우리나라 대체부품 인증제도는 국내 완성차업체의 디자인권에 묶여 수입차 부품에만 적용되고 있는 상황”이라며 “중소 자동차부품기업이 국산차의 대체부품을 생산·판매하고자 할 경우 자체 생산·유통이 불가능하다”며 관련 규제 완화를 제언했다.

보고서에 따르면, 지난해에 충남지역 소비자 150명과 차수리 서비스업 종사자 100명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 대체부품 인증제도를 모른다(전혀 모른다 포함)고 응답한 비중은 46.6%로 나왔다. 또한 대체부품에 대해 재생

이미지 42.9%, 중고이미지 28.6% 등 부정적인 이미지가 크게 나타났다.

김양중 연구원은 “충남 자동차 대체부품시장의 저변확대, 중소 자동차부품기업 지원과 산업기반 마련을 위해 올바른 홍보를 통한 자동차 대체부품 인식개선과 제품정보의 투명성 확보가 중요하다”고 강조했다.

그러면서 “대체부품생산기업을 위한 수출 거래선을 발굴하고, 도내 대체부품 클러스터를 구축하여 기업 유치 및 투자유도, 자동차 수리 우수 인력 양성에도 힘써야 할 것”이라고 말했다.

한편, 충남은 올해 자동차 대체부품 인증·시험센터 기본 및 실시설계를 위한 정부예산 5억 원을 확보한 상태로, 이는 향후 내포신도시 첨단산업단지 내 총 사업비 364억 원을 투자하는 국가공인 인증기관인 자동차 대체부품 인증·시험센터 유치의 초석이 될 것으로 내다보고 있다.

충남의 사계 — 봄

봄

추운 겨울 지나고

봄눈이 내려앉았다

창문 활짝 열고 나와봐요

오늘부터 꽃길만 걷게 해줄게!

〈글 정봉희, 사진제공 : 천리포수목원〉

