

# 열린충남

2017  
WINTER Vol.81

## 특집

### 건강하고 안전한 먹거리 만들어 보아요

1. 로컬푸드, 개인의 선택이 아닌 사회적 선택으로
2. '농장에서 학교까지' 친환경무상급식의 꿈
3. 소비자가 왕이다? 이젠 동물복지

## 충남논단

중국 3농정책의 현황과 충남도와의 협력 방향  
지역문화와 사회적경제간 상호관계의 탐색적 접근

## 충남의 섬

조용한 황금모래밭의 섬, 고파도

# 열린충남

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.





대한민국을 넘어 한태평양의 중심 지역으로  
세계 속의 충청남도를 꿈꾸는 곳

충청남도의 미래와 210만 도민의 행복을 연구하는  
우리는 충남연구원입니다.

## 행복한 미래를 여는 충남연구원

충남연구원 『열린충남』 2017년 통권 81호  
국제연속표준간행물 [ISSN] 1226-637X 비매품

© 2017 충남연구원  
저작권법에 따라 본지 기사의 무단전재와 복제를 금합니다.  
본지에 실린 글은 필자 개인의 의견으로  
우리 원의 의견과 다를 수 있습니다.

## WINTER, 2017 vol.81 CONTENTS

- 04. **권두언**  
누가 우리들의 안전(安全)한 먹거리를 지킬 것인가!
- 07. **특집**  
**건강하고 안전한 먹거리 만들어 보아유**
  - 1. 로컬푸드, 개인의 선택이 아닌 사회적 선택으로
  - 2. '농장에서 학교까지' 친환경무상급식의 꿈
  - 3. 소비자가 왕이다? 이젠 동물복지!
- 22. **충남논단**  
중국 3농정책의 현황과 충남도와의 협력 방향  
지역문화와 사회적경제간 상호관계의 탐색적 접근
- 42. **충남마을 기행**  
사람을 건지는 마음, 매화동병체험마을

발행일 2017년 11월 31일 창간일 1995년 9월 1일 발행인 강현수 발행처 충남연구원  
주소 우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26 (금흥동) 전화 041. 840. 1114 팩스 041. 840. 1129 홈페이지 <http://www.cni.re.kr>  
편집위원장 권영현 편집위원 김양중, 김종화, 오병찬, 유학열, 이상준, 정종관, 정지은 에디터 정봉희, 이유나  
문의사항은 [magazine@humanrights.go.kr](mailto:magazine@humanrights.go.kr)로 연락바랍니다 기획·디자인·제작 (주)승일미디어그룹



- 46. **충남의 섬**  
조용한 황금모래밭의 섬, 고파도
- 54. **열린마당**  
사회복지사의 노력이 헛되지 않기를...
- 58. **해외리포트**  
재난 관리의 새로운 과제- 일본 고베시 재난약자보호와 지원 대책
- 67. **상생과 협력**  
송주법 보상을 둘러싼 갈등조정 사례  
우리나라 갈등관리시스템을 활용한 갈등해결방안
- 82. **오피니언**  
공주시 지역사회에서의 사회적경제와 로컬푸드  
우리의 먹거리를 미더유
- 88. **충남 소식**  
“중앙정부, 탈석탄 로드맵 세워야” 외
- 93. **연구원 소식**  
충남연구원, 사회적경제 융복합 연속 포럼 개최 외
- 95. **충남 문화유산**  
마지막 조선통신사의 기록-신미통신일록 (辛未通信日錄)



# 누가 우리들의 안전(安全)한 먹거리를 지킬 것인가!

김성훈 \_전 농림부장관, 중앙대 명예교수



동서고금을 막론하고 사람들은 지위고하 빈부격차에 관계없이 무병장수(無病長壽)하기를 욕망한다. 안전한 먹거리와 안정적인 평상심, 그리고 규칙적인 운동이 바로 다름아닌 무병장수의 비결이다. 이중에 으뜸은 안전한 먹거리이다. 이는 충남도의 미래를 위한 적극적 대응과 국정의 공동 참여자로서 위상을 높일 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

## 가볍게 살고 | Live Light, Eat Right 올바로 먹기

미국의 저명한 가정의학자인 조엘 퍼만(Joel Fuhrman) 박사는 그의 베스트셀러, <살기 위해 먹기> (Eat to Live, 2011)에서 “미국은 모든 분야에서 세계 최강 최고의 나라이지만, 건강(질병) 부문에서만은 결코 그렇지 못하며, 그 미래 역시 밝지가 않다”고 강조한다. 미국인의 36%가 비만(Obesity) 환자이고 유병률이 세계에서 제일 높으며 어린이의 3분의 1이 비만증에 시달리고 있기 때문이다. 지나친 육류 위주의 식습관과 유해 첨가물 및 유해 색소의 가공식품 의존적인 식생활이 세계 최고의 질병국가 원인으로 거론되고 있다.

서양의학의 시조격인 기원전의 히포크라테스는 일찍이 “이 세상에 음식으로 다스리지 못하는 질병이 없다”고 갈파했을 만큼 자연이 제공하는 천연 음식이 바로 천혜의 1등 보약이라 했다. 그 역설로서 오늘날 미국인이 섭취하는 대부분의 공업화되고 상업화된 가공음식이 만병의 근원이라는 미국 상원 맥거번 위원회의 연구보고는 아주 의미심장하다. 그래서 서양속담에 “가볍게 살고, 올바르게 먹어라. (Live Light, Eat Right.)”라는 말이 지금도 삶의 원리로 받아지고 있는지 모른다. 곰곰이 그 뜻을 곱씹어 볼 일이다.

## “당신은 바로 | You Are What You Eat! 당신이 무엇을 먹느냐이다”

필자가 캐나다 밴쿠버의 초빙교수였던 시절 우연히 한적한 교외의 어느 유기농 로컬푸드 식당에 들른적이 있었다. 그 식탁에 놓여있는 플라스틱 받침판에 “You Are What You Eat!”라는 문구가 쓰여 있었다. ‘당신은 바로 당신이 무엇을 먹느냐이다.’라는 말이 뜻하는 바가 무엇을 가리키는가? 당신의 현재의 건강한 모습 그리고 피부와 심신상태, 성격 등 모든 컨디션이 바로 당신이 이제까지 무엇을 어떻게 먹고 살았느냐에 달려 있다는 가르침이다.

지나친 첨가물과 GMO(유전자 조작/변형) 유래 가공식품 및 속성음식(fast food), 제초제와 농약 등에 찌든 농산물, 코카콜라, 한타 등을 장기적으로 섭취하면 건강은 물론 성격마저 표독하고 포악스럽게 변형시킨다는 그림 설명이 더 인상적이었다.

요즈음 자라나는 우리나라 어린이들의 비만 수준이 2014년 기준 16%라는 정부 통계에 경악을 금치 못한다. 미국의 식생활을 따라하는 청소년들의 식생활 패턴은 아이들의 성격마저 점차 공격적으로 변화시키고 있다.

안 전 한 먹 거 리 와 안 정 적 인 평 상 심 과 규 칙 적 인 운 동

## 범국민적인 | 안전한 밥상 캠페인

역시 미국화된 식습관 때문일까? OECD 국가들 중 최고 수준의 1인당 병원 출입 횟수와 늘어나는 각종 이상 질병 현상, 부쩍 늘어난 유방암, 갑상선, 혈액암 환자, 자폐증 및 치매환자와 불임 부부 증가 현상 등을 볼때 우리나라도 예사롭지 않다.

더군다나 식량자급률이 24%로 세계 최하위 수준인 우리나라의 연간 식용 GMO 곡물수입량은 무려 210만 톤으로 세계 제일이다. 그외 사료곡물 794만 톤까지 더해져, 매년 도합 1,004만 톤이 수입되고 있다. 또 GMO 유래의 가공식품과 아스파탐, 프락토올리고당 등 유해 첨가물 등이 해마다 무려 120만 톤 가량 수입되고 있다.

우리나라의 국민 1인당 연간 식용 GMO 소비량은 무려 43~62kg을 기록하여 미국인 평균소비량 68kg 다음으로 세계에서 가장 높은 수준이라는 사실은 무엇을 뜻하는가?

우리나라 ‘국민들의 심신의 건강상태가 바로 우리가 무엇을 먹고 사느냐에 달린 것’이라면, 당연히 던져 볼 수 있는 합리적인 질문이다.

그런데도 식약처는 사실상 GMO 표시를 면제시켜주는 현행 ‘미완성 불완전 표시제도’를 고집하고 있다. ‘피우는 담배는 나쁘고, 먹고 마시는 GMO는 괜찮다’는 식약처의 논리는 WHO 정신에 정면 위배된다.

식품 대재앙으로부터 누가 우리 선량한 국민의 먹거리 안전을 지켜줄 것인가? 그 해답은 지방정부와 국민소비자들의 각성에 달려있다. 우리 당대의 백성들은 물론, 오고 또 올 우리 후손들의 앞날을 위해 먹거리 ‘대재앙’을 미리 치유할 범 국민적인 “안전한 밥상” 캠페인을 제안한다. ◀

# 건강하고 안전한 먹거리 만들어 보아유

FOCUS 01 로컬푸드, 개인의 선택이 아닌 사회적 선택으로

FOCUS 02 '농장에서 학교까지' 친환경무상급식의 꿈

FOCUS 03 소비자가 왕이다? 이젠 동물복지!

FOCUS 01

FOCUS 02

FOCUS 03

## 로컬푸드, 개인의 선택이 아닌 사회적 선택으로

정은정 농촌·농업사회학 연구자

학교급식과 살충제 계란사태로 본 로컬푸드



“선생님, 빵은 도저히 못 먹겠어요. 저희 컵라면이라도 먹게  
물 좀 끓여 주세요.”

너희들만 먹으면 다른 친구들도 먹고 싶어져서 안 된다며 선  
생님과 실랑이를 벌이는 학생들을 보니 귀엽기도 하고 안쓰럽  
기도 했다.

학교급식센터와 연계해서 학교 급식이 갖는 사회적 의미에 대  
해 학생과 학부모들을 대상으로 교육이 이루어지는 곳이 많아  
지고 있다. 그래서 종종 학교 현장에 학교급식 관련 강의를 가  
곤 한다. 그런데 하필이면 그날 ‘급식 파업’, 즉 학교비정규직  
협의회 파업이 있었다. 이미 신체는 성인인 고등학생들에게  
주어진 빵 세 덩어리와 우유 한 개가 한 끼 칼로리는 맞출 수  
있지만 허기를 채우기는 부족했던 모양이다. 일찌감치 떡집에  
떡을 맞추느라 부산스러운 학교도 있었고, 아예 이날을 이벤

트날로 삼아서 함께 비빔밥을 먹거나 삼겹살을 구워 먹는 등  
각 학교마다 급식 파업의 파고를 넘어서고 있었다. 빵보단 밥  
이 낫다는 청소년들의 말은 많은 의미를 던진다.

이 학교는 급식 만족도가 많이 떨어져서 민원 발생이 많았기  
때문에 급식센터에서도 계속 신경을 쓰고 있었다. 그래서 학  
생들이 급식보다 빵이 더 맛있다 하는 것 아니냐는 걱정도 살  
짝 했는데 결과는 정 반대였다. 밥에 찌개나 국을 함께 먹는  
탕반문화와 반찬을 함께 먹는 찬반문화가 한식의 기본 뼈대라  
면 이러니저러니 해도 어린이와 청소년들에게도 전통음식의  
문화는 대물림 되고 있는 것이다. 그리고 그날 계산 빠른 학생  
들은 학교에서 먹는 한 끼의 밥값이 시중에서 파는 빵과 맞교  
환 되었을 때 어떤 정도의 수준인지 알게 되었다고 했다. 카스  
텔라 한 개, 작은 초코머핀 한 개, 만주 두 개. 두유 하나. 1식  
3찬의 온기 있는 밥상이 이리 바뀌는 것이다.



이는 제도가 마련한 음식과 시장이 제공하는 음식의 차이이다. 학교급식은 정부가 작동하는 음식이다. 즉 급식대상자인 어린이와 청소년들이 재학 중인 학교가 소속되어 있는 지역의 정치가 어떤 수준이냐에 따라서 그 결이 바뀐다. 급식 대상자인 어린이와 청소년은 전국 650여만 명 정도다. 그리고 50여만 명의 교직원들까지 합해 하루에 700만 명 정도가 학교 급식을 먹는다. 재학생 수가 1,000여명인 수도권의 한 고등학교는 한 끼에 쌀을 120kg씩 소비한다. 얼마 전 한국인 한명이 1년 간 소비하는 쌀이 채 60kg에도 미치지 못한다는 발표가 있었다. **1965년 국민 1인당 쌀 소비량 조사 발표 이후 한 번의 굴곡도 없이 지속적인 하락세다.** 그렇다면 쌀의 섭취량이 지속적으로 줄어드는 현 상황에서 쌀 소비 촉진과 우리 농산물(로컬푸드) 소비 활성화를 통해 농촌과 농업을 살리자는 의미는 과연 작동이 가능할까?

현재 우리나라 전체 가구 수는 대략 1,911만 가구다. 그 중에서 1인 가구는 520만으로 비율은 53%에 이른다. 앞서 말했듯이 한국의 음식 문화는 국과 반찬을 밥과 함께 먹는 것이다. 하지만 1인 가구가 국과 반찬을 갖춰 먹기 위해서는 사실상 조리를 할 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 거주공간의 한계, 충분하지 않은 조리도구, 식재료의 한계 등으로 결국 외식을 하거나 가정편의식(HMR)<sup>1)</sup>으로 끼니를 해결하게 된다. 이는 개인의 식품 선택의 한계가 매우 뚜렷하다는 것을 나타낸다. 개인의 우리 농산물 소비에 한계가 드러나는 것은 개인의 식습관 변화 때문이기도 하지만 사실 밥을 지어먹을 수 있는 사회적 시간이 주어지지 않는다고 봐야 할 것이다.

#### 쌀 섭취량의 지속적인 감소시대, 우리 농산물 소비 활성화 운동도 변화가 필요해

로컬푸드에 대한 인식이 많이 확장되고 그 중요성과 활성화 취지에는 동감하며 가능하다면 동참하려고 한다. 특히 생산자의 경우에는 농가소득에 도움이 된다면 77.2%정도가 참여하겠다는 의사를 밝히고 있다.<sup>2)</sup> 서울을 제외하고 광범위한 농촌 지역이 포함되어 있는 지자체의 경우 로컬푸드 활성화는 단지 경제적 차원의 문제를 넘어서 지역의 지속가능성의 사활이 걸린 문제이기 때문이다. 하지만 위에 적었듯이 이제 개별 소비자들이 농수산물을 적극적으로 사서 조리하는 시대는 점점 저물고 있다. 이는 사회의 구조적인 문제로 개인이 뛰어넘을 수 없는 문제다. 따라서 개별 소비자들을 대상으로 하는 소비 촉진 캠페인의 한계는 매우 뚜렷하다.

#### 생산자의 적극적인 참여와 소비자들의 협조는 신뢰 시스템을 구축하는 제도가 마련되어야만 가능

로컬푸드 운동 초반에 많은 주목을 받았던 '제철꾸러미 사업'의 경우 언론에 대안소비의 방식으로 여러 번 주목을 받으며 초반에는 신청자들이 밀려들기도 했다. 당시 몇몇 지역 농협이 꾸러미 사업에 뛰어들기도 했지만 지금은 사실상 전국여성농민회총연합의 '언니네 텃밭' 정도만 가시적 성과를 내고 유지하고 있을 뿐이다. 충남 공주시의 로컬푸드 회사였던 '(주)공생공소'의 경우에도 어렵사리 제철꾸러미 사업을 비롯해 여러 로컬푸드 관련 사업을 의욕적으로 펼쳤다. 하지만 지금은 법인 인수자를 구하고 있다. 그나마 인수자가 나타나지 않으면 법인 폐쇄 절차를 밟겠다는 착잡한 소식이 들린다. 충남지역의 대표적인 로컬푸드 운동 조직이자 회사였던 공생공소의 사례는 로컬푸드가 지역사회에 얼마나 뿌리내리기 어려운지를 잘 보여주고 있다.

**로컬푸드를 이용하는 방법 중에서 소비자들에게 가장 익숙하고 편리한 것은 역시 직매장 이용 방법이다.** 직거래 장터가 활성화 되면 가장 바람직하지만 내가 사는 지역에 쉽게 접근할 수 있는 로컬푸드 매장이나 장터가 많지 않기 때문에 로컬푸드가 일상에 스미는데 어려움이 있다. 이는 역시나 지자체의 의지와 정책적 지속성, 탁월한 운용 능력이 반드시 전제되어야 한다. 여기에 신뢰 시스템을 구축하는 제도가 마련되어야만 생산자의 적극적인 참여와 소비자들의 협조가 가능하다. 어쩌면 이는 중합예술에 가까운 일이다. 로컬푸드직매장은 지난 2015년 「지역농산물 이용촉진 등 농산물 직거래 활성화에 관한 법률」 제정 이후 여기저기 많이 생기기 시작했다. 현재 로컬푸드직매장은 153개소이지만 그중 농협 로컬푸드 매장이 100개소에 이른다. 로컬푸드직매장이 지역농축협 경제사업의 하나의 중요 모델이 되면서 충분한 준비 없이 뛰어들었지만 그 성과가 미진하고 기존의 하나로마트에서 취급하는 농산물과 큰 차별성을 주지 못하면서 지금은 매대가 축소되거나 아예 하나로마트에 편입되는 일이 벌어지고 있다.



1) HMR은 Home Meal Replacement의 줄임말로 가정편의식, 혹은 가정대용식이라고 부른다. 소위 '혼밥족'을 위한 새로운 대체 시장으로 그 성장세가 뚜렷하다. 2015년 2조원 대 시장을 넘어섰고 연평균 10% 내외의 성장률을 보이고 있다. CJ와 신세계푸드, 롯데푸드 등 국내 유수의 식품 대기업들도 앞다투어 HMR시장을 공략하고 있다.

2) 손용석, '로컬푸드에 대한 인식조사 및 교육과정 프로그램 개발', 한국농·산업교육학회 정기학술대회(2015)





## 살충제 계란과 친환경 농산물에 대한 불신으로 이어져

올해 초에는 산란계 닭에 닦친 조류독감(AI)으로 한바탕 몸살을 앓다가 여름에는 살충제 계란 사태로 큰 곤욕을 치렀다. 52곳의 계란에서 살충제 성분이 나오면서 계란 소비 자체가 위축되었다. 산란계 농가는 물론 계란을 많이 사용하는 단체급식소와 외식업체도 어려움을 겪었다. 심지어 친환경 무항생제 축산물 인증을 받은 농가 중 60%에 이르는 농가의 계란에서 살충제 성분이 나오면서 친환경 농산물 전반에 대한 불신으로 이어졌다.

지난 8월, 긴급하게 모 급식센터가 영양(교)사를 대상으로 살충제 계란 사태에 대한 긴급 모임을 열었다. 개학은 다가오고 계란 사용에 대한 우려가 커지면서 학교에서는 비상이 걸렸다. 계란만큼 활용도와 만족도가 높은 식재료가 드물기 때문이다. 그런데 이 살충제 계란 사태는 분리해서 볼 필요가 있다. 친환경 인증 농가가 규정을 지키지 않아서 벌어진 것이 일차적인 문제이지만 근본적인 원인은 친환경 인증제도의 한계와 계란의 유통구조에 있기 때문이다. 우선 동물 사용 금지 살충제 성분인 ‘피프로닐’ 성분이 검출된 농가는 적발 농가 중에서 8곳이었다. 반면 허용 살충제 성분인 ‘비펜트린’이 허용기준치를 넘어 적발된 농가는 39곳으로 압도적으로 많았다. 그중에서 독특한 것은 DDT성분이 발견된 곳은 2곳이라는 것이다. **사건 발단은 동물 사용 금지 살충제 성분인 ‘피프로닐’ 검출이었지만 허용 살충제인 ‘비펜트린’ 사용 농가에서 더 많이 검출되었다는 것은 사실 그만큼 양계 환경이 좋지 않았다는 뜻이다.** 공장식 축산 문제를 이 글에서 부연할 필요는 없다. 다만 농가마다 그만큼 구충 작업에 어려움을 겪었고 그만큼 약제저항성(내성)이 강해져 점점 더 약을 세게 쓸 수밖에 없었던 것이다. 뿐만 아니라 무항생제 계란 인증의 경우도 소비자의 요구와 계란 시장을 좌지우지하는 계란 매집상의 요구 때문에 그냥 받아둬야 하는 자격증 같은 것이었다. 그래서 농가들은 가장 받기 쉽다는 무항생제 축산물 인증을 받았지만 인증을 받는 것보다 더 어려운 것이 유지하는 일이다.

로컬푸드의 가장 큰 의의는 지역 생산과 소비로 유통거리를 좁히고 그 유통비를 줄여 생산자와 소비자들에게 혜택을 이전시키려는 유통 혁신 운동

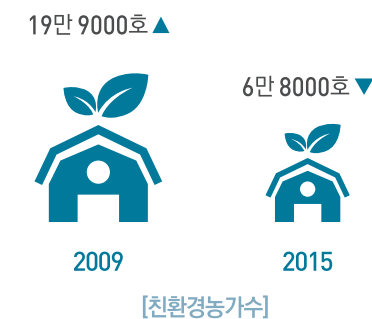
계란은 유통비용이 원가의 53%에 달하는 축산물이다. 우리나라 농수산물의 가장 큰 문제가 과도한 유통단계와 독과점인데 계란이 대표적이다. 로컬푸드의 가장 큰 의의는 지역 생산과 소비로 유통거리를 좁히고 그 유통비를 줄여 생산자와 소비자들에게 혜택을 이전시키려는 유통 혁신 운동이기도 하다. 계란은 특히 제철꾸러미와 로컬푸드 직매장에 없어서는 안 되는 필수 품목이지만 대형 매집상이 개입되어 있는 시장이어서 소수의 소비자들을 위해서 따로 로컬푸드를 운용하기가 쉽지 않은 품목이다. 계란뿐만이 아니라 대량생산 대량매집 그리고 대량소비라는 기존의 생산과 소비형태가 고착된 상황에서 로컬푸드의 유통혁신이란 가치가 비집고 들어갈 자리가 크지 않다.



사회적 수요를 촉진하고 소비하는 것이 가장 효율적인 친환경 농산물 소비 방법이자 로컬푸드 확산의 가장 중요한 방법

살충제 계란 사태에서 따로 떼어놓고 봐야할 사건은 DDT성분이 검출된 일이다. DDT는 1979년에 세계적으로 공식 판매 금지가 된 후 구할 수도 없는 살충제이기 때문이다. ‘한살림’이라는 공신력 있는 소비자생협 조직에서 발생한 일이어서 그 파장은 더욱 컸다. 과수원 자리에 최고 사양 단계인 유기축산 형태로 건강하게 닭을 길렀던 농장주는 결국 농장을 폐쇄하였다. 농장주는 농약의 위험성을 다시 한번 토의할 수 있는 기회가 되길 바란다고 밝혔다. 수십 년 전에 뿌린 농약 성분이 토양에 남아 현재의 우리 삶에 영향을 미친다는 점을 우리는 간과한 것이다.

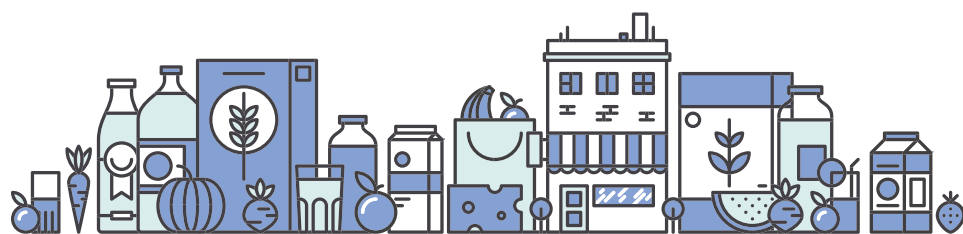
좁은 국토에서 최대한 효율적으로 먹거리를 생산하는 방법은 외부 투입재를 많이 쏟아 붓는 방법이었다. 1960년대부터 비료와 농약, 비닐과 같은 화학재에 의존해 농사를 지어왔다. 한국의 친환경 농업은 이런 한계 속에서 이루어지는 행위이다. 하지만 오로지 농약 성분이 나왔는지 아닌지만 따지는 방식. 즉 식품 안전에만 방점을 찍는다면 유기농 농산물을 수입해도 된다는 논리에 빠진다. 로컬푸드는 지역 생산과 소비를 통해 가급적 관행농업에서 벗어나 친환경 농업을 지향하면서 지역의 토양과 물을 건강하게 만드는 환경적 의미까지 포함하는 것이다. 하지만 결과 중심의 친환경인증제도와 가치 중심이 아닌 오로지 식품 안전 중심의 소비 방식은 로컬푸드 확산에 걸림돌이 되고 만다. 인구구조와 가족구조의 변화로 식생활 변화가 급격할 것이다. 그렇다고 기존의 가족식생활이라는 공동체를 구성하는 가장 기본적인 단위의 소비생활이 무가치하다는 것은 아니다. 여전히 가족 중심의 식생활은 중요한 축이다. 다만 로컬푸드 소비를 개인, 혹은 가족 단위의 소비주체에게만 맡겨서는 로컬푸드 활성화는 물론 지역의 농업 지탱도 어려울 것이다. 결국 사회적이고 제도적인 소비 방식을 구축해 나가야 하고, 이에 가장 현실적인 방법으로 학교급식을 주목하고 있다. 지자체의 예산이 집행되는 영역이 학교급식이다 보니 자연스럽게 지역 내 농산물을 급식 식재료로 사용하려는 시도가 곳곳에서 이루어지고 있고 괄목할 만한 성장도 이루어냈다.



국립농산물품질관리원의 자료를 보면 2009년 정점을 찍었던 친환경농산물 농가수와 재배 면적, 생산량이 현재 3분의1 수준으로 극감했다. 친환경 농가 수는 2009년에 19만 9,000호까지 증가하였지만 2015년 현재 6만 8,000호로 크게 줄었다. 그만큼 재배면적과 출하량도 줄었다. 다행히 친환경 무상급식이 확대되면서 그 수요를 떠받치고 있는 상황이다. 불황과 가구 구조의 변화로 친환경농산물 소비량은 지속적으로 감소하였지만 학교 급식에 소요되는 비중이 31.5%에 달해 친환경 농업을 지탱하고 있다. 결국 사회적 수요를 촉진하고 소비하는 것이 가장 효율적인 친환경 농산물 소비 방법이자 로컬푸드 확산의 가장 중요한 방법이다.

불황과 가구 구조의 변화로 친환경농산물 소비량은 지속적으로 감소하였지만 학교 급식에 비중이 31.5%에 달해서 친환경 농업을 지지했다. 결국 사회적 수요를 촉진하고 소비하는 것이 가장 효율적인 친환경 농산물 소비 방법이자 로컬푸드 확산의 가장 중요한 방법이다.

빵보다는 밥을 달라는 학생들의 아우성을 보면서 우리의 농업과 음식문화를 지키는 일은 어른들이 미래세대의 밥을 책임지는 데에서 시작되는 것임을 깨달았다. 내 아이가 급식 대상자가 아니더라도 사회적 관점에서 보면 어린이와 청소년은 우리의 미래를 책임져 줄 귀한 존재이다. 이들에게 지역에서 생산한 건강한 로컬푸드로 한 끼를 먹인다면 그 한 끼는 단순히 배만 채우는 것이 아닐 것이다. <



## ‘농장에서 학교까지’ 친환경무상급식의 꿈

조정미 학교급식프로그램개발기업 ㈜봄비 이사

### 변화의 시작



학교일과 시간 중 가장 좋은 때가 언제냐고 물으면 대부분의 아이들이 점심시간이라고 대답한다.

이 즐거운 점심시간을 위해 충남도와 시·군은 2010년 이후 학교급식경비 지원을 대폭 늘려왔고, 아울러 각 시군의 학교급식지원센터 운영에 필요한 시설 건축비 등 하드웨어적 지원은 물론 광역학교급식지원센터를 설치하여 각 시군의 학교급식지원센터 설립 및 운영을 돕는 등 적극적인 시책을 펴고 있다.

2017년 현재 충남도는 초·중학교에는 무상급식비, 유치원과 고등학교에는 식품비(친환경식품보조금)를 지원하고 있다. 무상급식까지는 아니지만 유치원과 고등학교에 대한 식품비 지원도 그 액수가 상당하다. 덕분에 충남에서는 학부모로부터 거출한 급식비가 아닌 행정지원예산으로 아이들의 급식이 이루어지고 있다. 또한 관내의 금산, 서천, 태안, 서산을 제외한 10개 시·군에서 급식지원 행정을 위한 학교급식지원센터를 운영하고 있다. 충남도와 시군의 급식비지원은 급식법상 수익자부담의 원칙에 따라 학부모가 급식경비를 부담하는 것을 원칙으로 하나, 동시에 국가 및 지방자치단체가 급식경비의 일부 또는 전부를 지원할 수 있다는 조항에 근거하고 있다. 학교급식지원센터 역시 급식법에 의한 것으로 학교에 우수식재료가 공급될 수 있게 지자체장이 설치 운영하는 현물지원체계이다.

학교급식이 지자체의 비용으로 지역차원의 현물지원체계의 선상에서 이루어지게 된 것은 2000년 초반부터 시민사회단체와 농민단체가 지역단위에서 학교급식의 공공성 강화와 지역친환경농산물의 공급을 꾸준히 요구하던 것이 지방자치 행정의 일로 수렴된 것이다.

## 행복한 변화



지자체가 학교급식에 사용되는 식재료비를 마련하고 지역의 친환경 농·수·축산물 생산자를 통해 식재료가 공급되도록 지역차원의 공공조달 체계를 추진하는 것은 학교급식의 안전성을 확보하고 지역의 친환경 농·수·축산물 생산자의 지속가능성을 도모하는 두 마리 토끼를 잡기 위한 포석이다.

아울러 개별학교의 범위에서 이루어지던 학교급식에 지역사회도 적극 참여하면서 '세금'을 통해 아이들을 '공동양육'한다는 꿈이 현실이 되었다. 여기에는 '공동체 정신'과 '지역 정체성'의 차원을 생각하면서 아이들을 키우겠다는 지역사회의 합의가 전제 되었다고 볼 수 있다.

급식이 시행되고 아득한 시절을 지낼 동안 실익은 없고 논쟁만 있는, 그러나 순서가 뒤바뀐 채 살아온 불편함에 이제 비로소 종지부를 찍은 것이다. 이제 단추를 순서대로 끼워 옷매무새를 가다듬을 수 있겠구나 하는 희망이 생겼다.

사적 이윤추구의 시장에 있던 학교급식을 공적 조달을 통해 공공의 영역으로 재편하게 된 것이다.

## “Farm to School” 교육자치와 행정자치의 협력으로



학교급식은 교육차원에서 학교에서 실시하지만 급식을 위한 자원은 지자체가 맡는, 학교가 속한 지역사회 안에서 교육자치와 행정자치가 상호 협력하여 아이들 밥상을 차려야하는 시대가 되었다. 교육자치와 행정자치의 세심하게 협력할수록 아이들이 건강밥상을 받고 즐거운 시간을 가질 수 있다.

한편 지방행정의 입장에서는 이미 교육행정에서 진행되고 있는 학교급식 분야에 자기 자리를 만들고 목소리를 내야하므로 달리는 호랑이 등에 올라타는 것과 같은 고강도의 곤란함이 시작되었다.

충남의 학교급식지원행정은 민선5기, 6기를 거치며 '3농혁신'의 주요 역점과제로 '학교급식지원센터'가 들어가면서 가속화되고 있다.

민선5기 충남도는 학교급식을 관리·운영하는 체계와 학교의 급식업무에 대한 이해가 매우 부족한 기존의 상태에서 급식지원 행정의 큰 그림을 그렸었다. 당시 충남도의 학교급식지원센터에 관한 정책은 민선5기 농정을 주무부서로 하여 엄청난 행·재정적 노력을 기울였음에도 당초의 목표와 계획대로 진행되지 못하였고, 도 뿐 아니라 시군 지자체와 민간조직은 물론 교육자치쪽에도 적지 않은 혼선을 초래했었다.

이러한 현상은 **첫째, 학교급식지원센터를 물류·유통 중심으로** 판단하여 이를 위해 무리하게 4개 권역으로 나누었고, 농협이 운영하는 APC와 같은 대규모 시설을 마련하도록 집행계획을 짜는 등 하드웨어부터 접근한 것에 기인하였다. **둘째, 기존 교육부의 지침에 따라** 개별학교가 입찰을 통해 급식식재료를 수급하므로 생겨난 제도적 한계에 대해 교육자치와의 협의를 통한 새로운 제도개선 작업을 하지 않았다. **셋째, 이른바 학교급식 물품공급의** 특수성, 물품선택 방식의 특수성, 공급자로서 지역생산자의 현재적 상황과 지역단위 소비를 전제한 생산가이드의 특수성, 소비자로서 학교의 특수성 등에 대한 이해가 부족했다. **넷째, 행정과 민간조직의 분명한 역할분담 없이** 성급하게 전면적으로 민간위탁을 감행하였다는 점이며 때문에 이후 민간조직도 엄청난 괴로움을 겪을 수밖에 없었다.

다행히 민선6기 들어서 5기 동안 행정 착오로 빚어진 행·재정적 문제를 걷어내고 비로소 시군에서 학교급식지원센터가 그 목적과 현행법의 취지대로 운영되도록 성과를 보이고 있는 듯하여 반갑기 그지 없다. 큰 그림은 수정되었고 제대로 방향을 잡아가기 위한 시군 행정의 노력이 현재진형형이다. 하지만 '악마는 디테일에 숨는다'고 한다. 그간 충남도 농정의 강력한 행정주도 덕분에 이제 자리를 잡아가는 시군 학교급식지원센터가 제대로 효과를 내기위해서는 행정적 지원의 주체인 충남도가 지나치게 디테일에 관여하지 않도록 해야 한다. 디테일한 부분은 직접 센터를 운영하면서 관리되기 때문이다. 예를 들면, 학교급식지원센터에 공급될 취급품목을 정책적 배려로서 공급되는 정책품목만이 아닌 거의 전 품목을 광역차원에서 표준화하고 코드화 한다든지 하는 일은 현실적으로 살아 꿈틀대는 급식 식재료 가공, 유통시장을 옥죄거나 통째로 바꾸려는 무리한 탁상공론에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 업무는 각 센터별로 처한 상황에 맞게 다루어져야 한다.

다만, 시책 초기에 관행적으로 교육기관에 대한 단순 보조금 지급의 형태로 급식지원 목표를 달성한 듯 업무를 내지 못했던 다소 안일한 시군이 존재하는 상황에서 광역 거버넌스로서 충남광역학교급식지원 센터를 설치·운영하여 각 시군을 독려한 점은 이해가 된다.

이제 “Farm to School”은 보다 작은 지역사회 공동체의 선택과 자발성을 향해 가는 열차가 되면 좋을 듯하다. “Farm to School”에 관계된 이해관계자의 자발성을 키우고, 각 시군 행정의 다양성을 위해 기초 지자체별 민관 거버넌스도 이루어져야 한다.



# 왜 “Farm to School” 인기? 아이에게 건강, 농민에게 희망, 지속가능한 지역사회



많은 지자체의 학교급식지원 관련 조례 세부 조항을 살펴보면 학교급식에 친환경 농·수·축산물과 그 가공품, 지역의 전통장류나 NON-GMO 식품을 식재료로 사용할 수 있도록 하고 있다.

이것은 공히

**첫째, 아이들의 건강에 이롭고 안전한 급식,**

**둘째, 지역 친환경 생산자를 통한 지역차원의 식재료 수급,**

**셋째, 미래세대인 아이들에게 자연스레 ‘농과 푸드의 가치’를 전수하려는 정책 목표**를 내포하는 것이다.

국민의 세금으로 아이들을 먹이기에 그 예산 집행이 투명하고 효율적이어야 함은 분명하지만, 학교급식지원원은 단순히 물리적으로나 경제적 측면에서 싼 값에 아이들 입에 안전한 먹을거리를 제공하겠다는 것이 아니다. 어느 지자체나 ‘우수한 식재료’. ‘친환경급식’이라는 표현을 적시하여 학교급식에서 단순히 먹을거리를 넘어서는 먹는 행위, 먹을거리가 만들어지는 과정, “Farm to School”의 가치, 더 나아가 그 지역사회가 추구해온 전통적 가치까지도 상속하려고 하고 있다.

이 점은 진정한 “Farm to School”을 위해 학교급식지원센터를 운영하는 지자체라면 내용적으로 ‘친환경급식’, ‘계약재배’, ‘식교육/현장학습’, ‘현물지원’, ‘전통음식문화의 확산을 위한 지역발효음식의 사용’ 등을 어떻게 실행할지 고려한다는 점에서도 알 수 있다.

‘푸드’라는 공공재를 어떻게 선순환할지에 대한 의제적 시선은 각 지역사회의 ‘푸드플랜’을 통하여 향후 지역의 지속가능성에 대한 보다 포괄적인 답을 얻을 수 있는 의제로 인식할 수 있다. 앞으로 푸드를 둘러싼 지역의 자연적, 환경적, 사회적, 산업적 측면을 통찰하여 변화의 방향성을 지역사회내에서 합의해 나가는 일은 기존의 지역농정에 새 틀이 될 것이다.

농정은 농업생산성 확대와 농민소득을 제고하는 차원이 아닌 농촌사회 전반의, 더 나아가 국가의 지속가능성을 보고 혁신되어야 한다. 이미 해외의 선진 도시들에서는 먹거리를 공공재로 인식하고 다양한 형태로 ‘푸드 플랜’을 계획하고 현실을 바꿔가고 있다.

충남도의 ‘3농혁신’ 정책이 국가 브랜드 대상을 탔다고 한다. 함께 기뻐할 일이다. 이 정책이 진행되면서 충남도 관계자 뿐 아니라 얼마나 많은 지역민들이 울고 웃었는지 모른다. 필자 또한 그런 마음으로 함께 있었다. 기꺼이 도울 수 있는 방법을 찾아 애쓰는 지역민의 한 사람으로서 말이다. 성급한 판단으로 혁신은 무슨 혁신이냐고 조롱과 비난을 하는 사람도 있었지만 이 농업정책의 진행을 보며 현실이 변화했고 앞으로 더 나은 내일을 꿈꿀 수 있을 거라 기대한다.

# 또 다른 변화의 시작 “Farm to Scool” 학교급식에서 공공급식으로 그리고 푸드 플랜



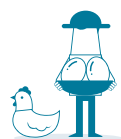
학교급식을 국민세금으로 하고 지자체의 공공조달로 지역 친환경 농산물을 학교에 현물지원하면 이제까지 실감할 수 없었던 공공재가 국민 모두에게 모습을 드러낸다.

바로 ‘푸드’다. ‘농장에서 식탁까지’를 전제로 공공에서 수급체계를 만들고 소비하므로 그 생산과 가공, 소비, 유통 과정에 ‘공공’이 개입하면서 ‘먹을거리’에 대한 사회적 기준이 지역사회에서 합의되고 학교급식의 지원체계로 수렴된 공공재로서 ‘먹을거리의 사회적 기준’은 다시 지역사회내의 병원, 복지시설, 군대, 기업에 이르기까지 또 다른 공공급식영역에도 적용·확대 될 수 있다. 현재 서울을 비롯한 몇몇 지자체를 중심으로 처음은 학교급식 지원 행정을 펼치는 것으로 시작한 일이, 해당 지자체의 푸드를 둘러싼 새로운 공공정책으로 시도되고 있다.

농·어업인을 농정 주체로 하여 생산·유통·소비의 모든 과정을 혁신함으로써 농·어촌이 상생하는 지속가능한 농·어업, 살기좋은 농어촌을 만들어가자는 ‘3농혁신’의 목표아래 앞으로도 충남도와 시군이 상호 보완적으로 학교급식지원센터 운영의 초심을 지키고 아름다운 동심원을 그려가길 바란다. <

## 소비자가 왕이다? 이젠 동물복지!

박성진 푸른초원농원 기획실장



올해로 아버지가 귀농하신 지 25년이 되었다.

귀농하는 사람들은 누구나 꿈꾸는 이상적인 삶이 있을 것이다. 아담한 집, 그 마당에 강아지가 뛰어놀고 한쪽엔 고양이와 물끄러미 바라보는, 닭이 이곳저곳을 누비고 무리를 이룬 병아리가 엄마를 졸졸 따라다니는 평화로운 모습.

언젠가 아버지가 시골 장에서 토종닭을 사오셨다. 그런데 도무지 그 옛날에 먹던 맛이 나질 않았다. 알아보니 40여년 전에 볼 수 있었던 그 닭이 아니고 생산성을 높이기 위해 개량된 신품종이었다.

그 일을 계기로 전국을 다니며 우리나라 고유 품종인 닭을 구해와 키우게 된 것이 동물복지의 시작이었다. 우리나라 재래토종닭<sup>1)</sup>의 특징은 호기심이 많고, 날아다니고, 알을 잘 품어 새끼도 잘 키우는, 한마디로 강한 닭이며 그냥 야생에서 사는��이랑 다를 바가 없다. 그러나 많은 재래종이 그러하듯 맛은 좋으나 알은 연간 80~120개, 무게는 45g 내외, 고기는 암탉이 900g 내외 수탉은 1,300g 내외로 혼자 먹으면 알맞을 정도로 작아 경제성에서 밀렸다. 사람들이 알을 많이 낳고 빨리 크는

외래종을 키우면서 재래토종닭은 자취를 감춰버리고 교잡종인 토착토종닭<sup>2)</sup>이 그 자리를 차지하고 있으나 우리의 재래닭과 비교하면 전혀 다른 닭이다. 닭이 얼마나 작았으면 옛 속담에 '닭 잡아먹고 이웃 인심 잃는다'라고 했겠는가.

재래토종닭의 행동과 습성을 토대로 활동에 제약을 두지 않는 사육환경을 조성하여 건강하게 키우고자 한 것이 지금의 동물복지 환경과 일치한다. 행동의 자유를 박탈하고 경제성 위주로 인위적인 다칸 다층 구조의 공장식 케이지에 가둬 키운 닭은 스트레스로 면역력이 약해지고 이상행동을 보이며 수시로 질병에 노출돼 항생제를 사용하는 것이 어찌 보면 당연하다 할 수 있겠다. 깃털 속에 기생하는 진드기 등 각종 벌레의 수를 조절하기 위해 모래목욕 등을 해야 하는 닭이 정상적인 활동을 할 수 없다 보니 벌레수가 기하급수적으로 늘어 강제적인 방법을 동원할 수밖에 없었다. 그것이 바로 이번 살충제 사건이다. 처음엔 안전한 친환경 살충제를 사용했지만 곧 내성이 생겨 죽지 않자 급기야 유해하고 가격은 더 저렴한 살충제를 사용하게 된 것이다.



### 동물복지란?

동물이 배고픔이나 질병 따위에 시달리지 않고 행복한 상태에서 살아갈 수 있도록 만든 정책이나 시설. 식용으로 소비되는 소나 돼지 따위의 가축이 열악하고 지저분한 환경에서 자라지 않고 최대한 청결한 곳에서 적절한 보호를 받으며 행복하게 살 권리를 동물복지라고 한다.

20세기 후반 유럽을 중심으로 '지각적 존재(Sentient Beings)'라는 것을 인정하고 있다. 유럽은 이를 바탕으로 각종 협약과 지침을 만들어 내고 있다. 이것은 유럽사회가 새로운 인권 패러다임으로 진입하는 것을 의미하는 중대한 발전이다.

동물학대, 살상 등을 금지하고 그 동물의 특성에 맞추어 다룰 수 있도록 노력하는 운동은 동물도 아픔을 느낀다는 것과 또한 사람만이 특별한 존재가 아니라는 의식을 높임으로써 동물보호에 공헌하였다.

### 동물복지가 왜 대두되는가?

동물복지가 나오게 된 주된 배경에 18세기 산업혁명이 있다. 산업혁명이 인류 전반에 걸쳐 영향을 미친 위대한 변화의 시작이라는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 산업혁명 이전은 하루 삼시세끼를 먹을 수가 없는 빈곤이 반복되는 어려운 시기였다. 산업화로 인해 경제적인 부가 창출되었고 농업 기술의 비약적 발전이 생산량 증대로 이어져 값싼 농산물이 넘쳐났다. 그로 인해 삼시세끼 걱정 없는 풍요로운 시대를 만끽할 수 있게 되었다. 그러나 오래가지 않아 우리의 건강이 위협받게 되었다.

과학 기술의 발전이 가져온 생산량 증대는 안전한 먹거리와 일치하지는 않는다. 더 높은 생산량과 육성시간 단축을 위한 품종개량, 효율성 중심의 공장식 시설, 인위적 환경 속에서 동물들의 면역력은 떨어지고 최근 나날이 악화되는 외부환경요인으로 만연하는 각종질병에 취약할 수밖에 없다. 시간이 흐를수록 가축사양관리는 다양한 문제를 발생시켜 강제적이고 화학적인 요법을 사용하게 되고, 따라서 안전한 먹거리 사육환경과는 거리가 멀어진다.



1) 우리 땅에서 오래전부터 있어 왔던 것으로 인정되는 닭

2) 외래종이라더라도 우리땅에서 7세대 이상 교배되어 우리땅의 기후풍토에 적응한 닭





### 그렇다면 동물복지란 무엇인가?

사람과 동물이 하나라는 것이다. 부모님의 따뜻한 사랑과 보살핌을 받고 자란 아이가 육체적, 정신적으로 건강한 사람이 되어 행복한 삶을 추구하게 되고 이것이 모든 사람의 바람이며 자연의 이치가 아닐 듯싶다. 순환의 이치를 바탕으로 하면 행복하게 자란 닭에게서 나온 생산물의 품질이 좋으며 이것이 사람에게도 좋다는 것이다. 멀쩡한 사람도 정신병원에 가두면 미쳐버리고 만다는 것은 지극히 상식적인 사실이다. 무엇보다도 중요한 활동의 자유를 박탈하게 되면 외관상의 이상은 없어 보일지 몰라도 정신적 피해함이 이루 말할 수 없을 것이고 이때 분비되는 호르몬은 절대 사람의 몸에 유익하다 할 수 없다. 이렇게 생산된 고기, 계란, 우유 등을 사람이 먹고 있는 것이다. 영양학적으로는 문제가 없겠다고 하겠지만 안전하고 건강한 먹거리 측면에서는 다시 한번 생각해봐야 할 문제이다.

콩 심은데 콩나고 팥 심은데 팥나기 마련이다. 양질의 먹거리가 우리 몸에 도움이 된다는 것은 자명한 사실이다.

2016년 12월 전국으로 시가 확산되며 대대적인 닭 살처분이 연일 보도될 때이다. 뉴스 보도에서 한 농장주가 “자식같이 키운 닭이 살처분으로 죽어간다”고 하소연을 하자 가게에 자주 오는 손님이 마침 그 방송을 보고 “제 자식을 케이지에 가둬서 키우냐”라고 했던 말이 생생하다. 시는 인간의 욕심으로 발생한 재앙이기에 당시 내가 할 수 있는 것은 ‘죽어간 닭에게 애도의 마음을 보내주세요’라는 것뿐이었다.



### 생산자 그리고 소비자의 변화

내가 먹는 것을 나눠먹는다는 생각으로 안전한 먹거리 생산의 책임의식을 가졌으면 한다. 쉽지만은 않을 것이다. 하지만 우리 사회가 건강한 사회로 나아가기 위해서는 반드시 지나쳐야 하는 과정이다. 이를 위해서 소비자의 도움이 절대적으로 필요하다. ‘값싸고 좋은 건 없다’라는 사실에 대한 인식이 필요하다. 소비자가 값싸고 보기 좋은 농산물을 찾는다는 것은 생산자에게 농약과 항생제를 사용해 달라고 하는 것과 다를 바가 없다. 새로운 약의 사용과 지구온난화로 발생하는 생태환경변화에 대응하여 다양한 농산물의 안정성 문제를 다루기 위해서는 반드시 사회적 합의가 필요하다. 사회적 합의를 이루어 낼 수 있는 좋은 계기가 살충제파동이 아닐까 싶다.

살충제를 사용할 수밖에 현재의 구조를 직시해야 한다. 그 동안은 먹고 살기 바빠서 몰라서 그랬다고 하지만 적어도 지켜야 할 것은 지켜가는 구조를 확립하기 위해서는 소비자가 생산 과정에서 알 부분은 알고 가야 한다는 것이다.

소비자가 낮은 가격의 계란을 요구한다면 지금의 사육환경은 바뀔 수 없다. 살충제 파동으로 계란 소비가 줄자 케이지 사육 생산자는 쌓여가는 계란과 생산비를 걱정하며 동물복지 사육으로의 전환을 고민하고 있다. 소비자의 선택이 바뀌면 생산자도 바뀌게 마련이다. 제 아무리 좋은 농산물을 만들어도 소비자가 찾지 않으면 소용없다. 소비자의 현명한 선택과 요구는 생산구조를 바꿀 충분한 힘을 가지고 있다.

‘소비자가 왕이다’라는 말을 새롭게 해석해 보아야 할 필요가 있을 것이다. ◀





# 중국 3농정책의 현황과 충남도와의 협력 방향

박경철

충남연구원 농촌농업연구부 책임연구원

## I 중국 3농정책의 등장 배경

## II 신항촌건설운동의 활동 현황

## III 한·중·일 3국의 3농문제와 해결 방향

## IV 충남도와의 협력 방향

### 01 >

#### 중국 3농정책의 등장 배경

##### 3농문제를 가장 중요문제로 인식

중국 정부는 2001년에 ‘3농문제’를 정책적 개념으로 받아들였다. 이전에 중국은 모두 농업문제, 농업정책을 강조했으나 2001년 말, 중국 정부와 공산당은 3농문제의 개념을 받아들여 이것을 농업정책의 지도사상으로 삼았다. 중국 3농문제 전문가인 중국인민대학 원테전(溫鐵軍) 교수는 그 당시 3농 관련 좌담회에서 3농 문제가 중대한 문제임을 강조하고 3농정책을 건의한 장본인이다. 그 후 중국은 3농문제를 중앙정부 측면의 국가 중대정책으로 끌어올렸다.

##### 3농문제 해결을 위한 투자 확대

중국 정부는 3농정책 건의를 받아들인 후 각지에서 농촌의 기본인프라 건설을 추진하기 시작했다. 이것을 두 부분으로 나눌 수 있다. 첫 번째 부분은 농촌에 대한 기본인프라시설에 대한 투입의 확대이다. 거의 모든 농촌에 도로, 전력, 상수도, 인터넷망을 연결했다. 이어서 대규모 수리시설과 경지정리 등의 사업을 시작했다. 두 번째 부분은 새로운 농촌사회 건설을 추진하기 위해 농촌에 대한 교육과 의료, 복지, 행정서비스 지출 등을 강조하고 이러한 방면의 재정책임을 강조했다. 과거 이러한 부담은 농민에게 전가되었지만 현재는 정부가 통일적으로 지출하고 있다.

##### 농업오염과 식품안전성 문제 여전히 심각

이러한 3농문제 해결 노력에도 불구하고 중국에는 여전히 어려운 문제가 존재한다.

그림 1) 농약의 남용과 대규모 축산으로 농업오염 심화



\* 사진출처: 石嫣(석언), 2016

첫째는 심각한 농업오염문제이다. 1998년부터 2005년까지 단 7년 동안 중국 농업의 면원(面源) 오염(area pollution)은 중국 최대의 오염원이 되었다. 중국 최대의 오염원은 도시오염도 아니고 공업오염도 아닌 농업의 면원 오염인 것이다. 농업의 공업화로 화학비료, 농약, 제초제 등을 사용하여 노동력 투입을 대체한 것이 단기적으로는 투자자 입장에서 효율적 생산을 가져왔지만 장기적으로는 오히려 생태환경의 심각한 파괴를 가져왔다. 이러한 현상은 발전된 동부지역 즉 연해안이고 대규모일수록 더욱 심각해졌다. 이 지역의 수질, 토지, 대기 등의 오염은 대부분 농업의 산업화로 인해 발생한 것이다.

둘째는 심각한 식품안전성 위기와 농업의 상대적 과잉생산이다. 식품안전성 문제는 이미 사회적으로 큰 문제를 야기했으며 여러 차례 언론에 보도된 적이 있다. 2008년 베이징올림픽을 앞두고 발생한 멜라민사태, 오염식용유, 클렌부테롤, 가축 우유, 카드뮴쌀, 독성 생강 등 식품안전성 문제가 끊이지 않고 발생해 중국의 큰 사회문제가 되었다. 이것은 도시의 과잉된 자본이 농업과 농촌으로 투입되면서 발생한 문제라고 할 수 있다.

이 때문에 중국에서는 현재 경제성장 못지 않게 생태문명 건설을 국가의 핵심사업으로 결정하고 환경보호에 적극적인 자세를 취하고 있다. 특히 환경문제의 많은 부분이 농업, 농촌에서 발생한다는 점을 인식하고 정부와 민간에서 생태농업과 신항촌건설운동을 적극 추진하고 있다.

## 02 » 신항촌 건설운동의 활동 현황

### 시민과 농민이 결합된 농업 추진

중국은 그동안 농업과 토지의 규모화와 대규모 법인화를 추진해 왔지만 지금은 변화했다. 구체적으로 2008년 금융위기 이후 농업문제 해결을 위해 농촌에 대규모 자본을 투자하고 농업의 산업화정책을 추진했다. 그 이후 농업 산업화로 인해 농업 생산 과잉이 초래됐다. 대공황 시대 미국에서 뉴딜정책으로 농촌에 투자한 후 농업 생산 과잉이 발생한 것과 같은 역사적 경험이다.

그러나 역사적 경험을 통해 알 수 있는 것은 3농문제 해결을 위해서는 반드시 도농 간 상생관계를 구축해야 한다는 것이다. 농민의 안전식품과 도시의 안전소비 간 선순환의 다리를 만들어야 한다. 이를 위해서는 시민과 농민의 결합이 필요하다. 과거 각국 정부는 농협에 전적으로 의지해 3농을 발전시키려는 경향이 있었으나 앞으로 이러한 정책사상은 변화할 필요가 있다. 과거 농협에 의지해 생산, 가공, 유통을 결합해 생산된 수익을 농민에게 돌려주고 농협이 농민을 대신해 협상의 주체가 되어 시장에서 협상력을 제고하는 방식도 장기적으로는 매우 유효하다. 하지만 농협도 세계화된 금융시장에 뛰어들 수밖에 없는 상황에서 그들이 자연의 변화 과정과 서로 결합된 농업과정에 완전히 매달리는 일은 어렵게 됐다.

유럽사례를 보면 농장 경영주 중 60%가 도시 중산층이다. 한국에도 도시농업 등 도시민이 농업에 참여하는 경우가 많다. 이러한 사회참여형 농업을 통해 유기농과 생태농도 가능하다고 본다. 대규모의 농업은 사실 식민지농업에 뿌리를 두고 있다. 대규모 식민 농업은 실제로 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 중남미 등 실제 대륙에 살던 원주민 인구가 10% 이하로 줄어든 상태에서 시작된 대규모 농업이다. 중국, 한국, 일본

같이 원래 주민이 그대로 사는 나라는 대규모 농업이 불가능하다. 역사적으로 봤을 때 동아시아 농업은 생태와 생활이 유기적으로 결합돼 진행된 상태의 농업이었다. 시민들이 농산물 소비자뿐만 아니라 생산자로서 농업에 참여하고 지원하는 농업이 동아시아 농업에 부합하다고 판단된다.

### 금융위기 이후 농업과 농촌 투자 시작

중국에서의 시민의 농업 참여는 크게 두 가지 요인에 의해 시작됐다.

첫 번째는 농민공의 회귀와 도시자본의 농촌 투입이다. 2008년 금융위기 이후 도시의 많은 농민공들이 농촌으로 돌아가면서 농촌에서 새로운 형태의 활동들이 발생했다. 그동안 토지, 노동, 자본이라는 전통적인 생산요소에 의해 작용됐던 중국농촌에는 새로운 기술과 경험을 가진 농민들이 돌아오면서 다양한 형태의 사업체들이 생겨나기 시작했다. 반드시 농민공이 아니더라도 도시의 기술과 기업 경험을 가진 기업가와 자본가들이 농업과 농촌에 투자하면서 농촌에는 새로운 변화가 시작됐다. 특히 중국은 사회주의 신농촌건설운동이 시작되면서 도로, 상수도, 전화, 인터넷 등 기본 인프라가 건설되었고 그로 인해 농촌에서의 전자상거래 활동이 급속하게 증가했다.

두 번째는 의식있는 도시 청년의 농촌 진입이다. 비록 농사 경험은 없지만 중국의 농업과 환경문제에 대한 깊은 고민과 의식을 가지고 농촌으로 들어간 신지식 청년이라고 할 수 있다. 이들은 높은 학식과 도시의 물적, 인적 자원을 활용해 농촌부흥을 이끄는 청년들이다. 이들 가운데 가장 주도적인 역할을 하는 그룹은 중국인민대학 3농전문가인 원테진 교수가 주도하고 있는 향촌건설그룹이다. 이들은 중국인민대학 향촌건설센터를 중심으로 전국적인 네트워크를 갖고 활동하고 있다.

그림2) 중국인민대학 출신들이 주도해 세운 베이징 인근 농장



\* 사진출처: 石嫣(석언), 2016



이들의 활동을 보면, 도시 근교 농장을 설립해 친환경농산물을 기르고 여기에서 생산된 친환경농산물을 꾸러미 형식으로 도시민에게 직접 전달하고 도시민도 농장에 참여해 생산자를 돕는 소위 CSA(공동체지원농업: Community Supported Agriculture) 방식의 농업을 주도하고 있다. 또한 농촌에서 낙후된 건물을 친환경재료를 활용해 건물을 새로 짓거나 농촌의 유기물을 활용한 친환경에너지 생산 활동도 적극 전개하고 있다. 중국에서는 이러한 활동을 '신향촌건설운동'이라고 부른다. 즉, 1920~30년대 인구의 대다수인 중국 농촌부흥을 위해 대학자인 량수밍(梁漱溟), 연양초(晏陽初) 선생이 전개했던 향촌건설운동의 정신을 잇는다는 뜻에서 이렇게 불린다.

### 도시민 참여를 위한 토지제도 완화

중국은 2015년부터 더 많은 도시민을 농업과 농촌에 참여시키기 위한 방안의 하나로 그동안 농민에게 한정했던 토지를 도시민에게도 개방하는 조치를 취했다. 과거 농민에게는 토지의 사용권만 있었다. 즉, 중국 농토는 정부가 소유권을 갖고 농가는 사용권을 갖는다. 사용권은 금융시장 저당으로 잡힐 수 없었다. 그래서 사용권에서 경영권을 분리했다. 이 때문에 도시민은 사용권을 가진 농민에게 농지의 경영권을 얻을 수 있게 됐다. 이 경영권으로 금융시장에도 들어갈 수 있다. 이것을 토지의 3권 분리라고 한다.

시민에게 이런 동기를 부여한 것은 식품안전문제가 부각됐기 때문이다. 안전한 먹거리를 확보하고 싶을 때 중산층 도시민이 농민과 직접 계약해 농지 경영권을 빌릴 수 있다. 이 권리를 저당 잡아 은행대출도 받을 수 있다. 기업도 토지 경영권에 참여할 수 있다. 예를 들면 마을 전체와 계약을 맺어 농업 경영을 하는 등 여러 방향으로 기업이 농업에 참여할 수 있는 방안을 마련하는 것이다. 생태농업에 대한 투자도 마찬가지다. 도시민과 기업이 생태농업에 참여할 수 있는 다양한 방법을 마련했다.

중국 정부는 올해 중앙1호문건에서 시민들의 귀농을 지원하라는 정책을 명시했다. 농민도 1,2,3차 산업에 다 참여하도록 하고 이를 지원하는 여러 정책을 표명했다. 이러한 일련의 정책은 중국 정부의 생태문명 건설 전략에도 부합하고 있는 것이다.

## 03 »

### 한·중·일 3국의 3농문제와 해결 방향

### WTO체제 편입에 따른 3농문제 가중

3농문제는 중국에만 있는 것이 아니라 한국, 일본 등 동아시아 3국 모두에서 존재하며 어려움을 겪고 있는 문제이다. 중국이 90년대 3농문제를 제기할 때는 바로 중국이 WTO에 가입을 준비하는 시기였다. 협상 과정에서 관세 할당, 시장진입 등 각 방면에 3농의 양보 영역이 존재했다. 90년대 중국의 3농문제는 설사 WTO에 가입을 하지 않았어도 내부적으로 매우 심각한 상태였다. 90년대 중국이 외향형 경제 위주였기 때문이다. 즉, 국내의 자원환경을 대가로, 국내 노동자의 민생을 대가로, 소위 외향형 경제 발전을 가속한 것이다.

이 시기 농민의 부담이 가중됐을 뿐만 아니라 농업의 금융, 보험, 유통, 가공 등 모든 영역이 외부세력에 의해 통제를 받았다. 농촌의 공업은 기본적으로 정체상태에 처했고 농업노동력은 도시의 임시노동에 의존하였으며 농촌에는 노인, 부녀, 어린이만 남고 농업노동력의 연령은 계속 노령화되어 갔다. 농촌의 전반적인 경제상황, 사회상황은 정치상황에 비해 악화일로에 처해졌다. 같은 시기, 즉 GATT에서 WTO로 전환한 시기에 실현이 어려울 것 같았던 농업부문과 금융부문이 WTO체제로 편입되었다. 90년대 초 WTO에 가입한 한국과 90년대 후반에 가입한 중국은 모두 유사한 3농문제를 가지고 있다. 즉, 외부환경이 상대적으로 어려운 조건 하에서 3농문제는 계속 가중되었는데 이것이 90년대의 추세였다.

### 동아시아 농업·농촌에 대한 이해 필요

한·중·일 3국 모두 농업자원에 한계가 있으나 인구가 상대적으로 많은 국가에 속한다. 1인당 평균 농업자원이 다른 국가에 비해 모두 낮아 대농장 농업과는 경쟁이 불가능하다. 일단 WTO에 가입하면 농업도 세계화가 된다. 하지만 한·중·일 3국의 농업은 자신의 자원조건으로는 국제경쟁에 참여하기 어렵다. 국제경쟁에 참여할 수 없는데 오히려 국제경쟁의 선두에 서있다. 소규모 농업으로는 실패할 수밖에 없다. 더 직접적으로 말하자면, 농업의 국제경쟁에서 동아시아 3국은 조건이 갖춰지지 않았기 때문에 WTO에 가입하면 곧

그림 3) 도시로 이주한 중국 농촌의 노동자(농민공)



\* 사진출처: 石嫣(석언), 2016





바로 국제적인 대농업에 무너질 수밖에 없다. 동아시아 3국의 소농경제는 대농업 국가를 이겨낼 수 없기 때문이다. 만일 교과서적인 이론으로만 본다면 동아시아는 농지의 자유로운 이전을 통해 농업의 규모화를 가속화할 수 있다. 그러나 설령 우리가 농지 3만 3천평방미터(구 1만평)를 이전한다고 해도 수천 평방킬로미터 심지어 수만 평방킬로미터가 되는 대농장 규모에는 따라갈 수 없다. 이러한 교훈은 90년대 한·중·일 3국에서 모두 경험한 것이다.

그래서 1990년대 한중일 3국은 모두 3농문제가 발생했고 세계화의 경쟁압력에 직면해야 했다. 이들 3국 자신의 자원조건으로는 국제경쟁을 지탱할 수 없다. 그래서 3농문제가 악화되었는데 이것은 3국의 공통된 상황이다. 소농경제의 농업은 국제 대규모 농업이 통제하는 국제적 농업경쟁에 참여할 수 없다. 중국 상황은 한국의 상황과 유사하다. 중국은 1998년부터 세계화에 편입되는 한편, 농업의 산업화를 강조했다. 즉, 대규모 자본이 농업에 진출하도록 독려했다. 외국자본이 아직 중국농업에 진입하지 않은 상황에서 중국자본이 중국농업에 진입하도록 독려한 것이다. 그래서 국내자본이 농촌으로 들어가 농촌의 자원을 점유해 농업의 자본화와 산업화를 추진했다. 당연히 규모화 등을 동반했다. 산업체인을 늘려 소위 말하는 농업의 효율을 높이는 것이었다. 그러나 이러한 방법은 몇 년 후 심각한 부정적 결과를 초래했다.

#### 새로운 3농정책 필요

농업의 세계화, 규모화, 산업화로 그동안 동아시아 국가에서 많은 부작용이 초래됐다. 이러한 문제를 풀기 위해서는 농민과 도시민이 협력해 농협을 개조하는 것이 무엇보다 중요하다. 농협을 농민이익의 대표 조직으로 만드는 것이다. 이러한 정책을 실현하기 위해서는 시민사회 참여가 필요하다.

하지만 한국이나 중국이나 아직 충분하지 않다. 향후 기회가 된다면 이러한 사회화된 생태농업과 농촌의 지속가능성을 주제로 계속 토론을 이어나갈 필요가 있다. 사회참여가 있어야만 식품안전, 생태환경 보호 등 3농이 내포하고 있는 문제를 해결할 수 있다. 우리가 강조하는 농촌의 지속가능한 발전, 농민의 복지과 권익 또한 이러한 과정에서 실현될 수 있다. 그래서 이제는 새로운 3농을 말해야 한다. 새로운 3농 문제는 기후변화의 도전과 지속가능 발전의 추구에 따라 조정이 필요하다.

그림 4) 기후변화와 농촌의 지속가능 발전을 위해 지역과 사람을 지키고 동아시아 국가간 협력체계를 구축하는 새로운 3농 필요



\* 사진출처: 石嫣(석언), 2016

#### 04 >> 충남도와 협력 방향

#### 3농혁신 성과 공유

충남도는 민선 5기인 2011년부터 현재까지 7년 동안 3농혁신을 도정의 제1과제로 설정하고 다양한 정책을 추진해왔다. 그동안 정책에서 소외되고 배제됐던 농민을 농정의 핵심 주체로 삼아 생산, 유통, 소비, 지역, 역량 등 5개 분야 혁신을 추진했다. 즉, 고품질의 안전한 농산물을 생산하는 생산 혁신, 농민들에게 제값 받게 하는 유통 혁신, 도시민과 함께 하는 소비 혁신, 지역주민이 주체가 되어 마을을 가꾸어나가는 지역 혁신, 그리고 사람을 키우는 역량 혁신 사업을 펼쳐왔다. 충남도에서 추진한 3농성과는 현재 국정과제에도 포함될 정도로 성과를 보이고 있다. 로컬푸드와 친환경 학교급식, 농업생태환경프로그램 등은 국정과제에 반영됐고 농업환경실천사업, 도단위 농업회의소 설립(현재 진행중) 등은 타 시도에서도 벤치마킹하고 있다. 충남도는 이러한 성과를 바탕으로 3농혁신 3단계사업 추진 계획을 진행 중이다.

#### 동아시아 3농 네트워크 구축

충남도는 3농문제가 충남도만의 문제가 아니라 동아시아 공통의 문제라는 점을 인식하고 해결 방안을 찾기 위해 2015년에 처음으로 <동아시아 지방정부 3농포럼>을 개최했다. 한국은 물론 중국과 일본의 지방정부에서 참여한 많은 발표자와 토론자들이 함께 3농문제 해결을 위해 머리를 맞댄 의미있는 시간이었다. 이 포럼은 이후 2016년 일본 시즈오카현, 2017년 중국 구이저우성에서 개최되어 논의를 확대해 나가고 있다. 그리고 내년에는 다시 충남도에서 <제4회 동아시아 지방정부 3농포럼>을 개최할 예정이다. 지난 9월 중국 3농문제 전문가인 원테전 교수는 충남의 3농혁신 정책과 홍성군 홍동면 등 친환경마을 견학 및 주민과의 대화 그리고 충남도 안희정 지사와의 대화를 통해 3농혁신에 대해 깊은 감화를 받았으며 내년에 <제4회 동아시아 지방정부 3농포럼>이 열린다면 하나의 공동된 의제를 만들어 지속가능 발전, 포용적 발전을 논의할 필요가 있다고 했다.

그림 5) 원테전 교수와 홍동주민과의 만남(좌), 안희정 지사와의 대화(우)



따라서 향후 한국과 중국, 나아가 일본을 포함한 동아시아 국가가 동아시아 특색의 3농문제를 이해하고 이를 해결해 나가기 위해서는 동아시아 3농 네트워크 구축 등을 통한 지속적인 교류와 협력을 추진해 나가야 할 것이다.

본 내용은 지난 9월 25~26일 중국 3농 전문가인 중국인민대학 원테전(溫鐵軍) 교수의 충남연구원 강연과 좌담, 안희정 도지사와의 면담 등의 내용을 바탕으로 필자가 추가·정리한 내용이다. <



총 2부 12단



## 지역문화와 사회적경제간 상호관계의 탐색적 접근

전지훈

충남연구원 사회적경제연구센터 초빙책임연구원

### 참고문헌

- 김경희, 2013, “사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계”, 「공공사회연구」, 3(2): 125-150.
- 박신의, 2016, 젠트리피케이션 극복을 위한 지속가능한 작업실 정책, 「문화정책연구」, 30(1).
- 신명호, 2009, “한국의 ‘사회적 경제’개념 정립을 위한 시론”, 「동향과 전망」, 75: 11-46.
- 양재섭·장남중, 2012, 「역사와 문화를 활용한 도시재생이야기」, 한울아카데미.
- 이종인, 2011, 「문화정책과 문화행정」, 북코리아.
- 장원봉, 2006, 「사회적경제의 이론과 실제」, 서울: 나눔의 집.
- 전지훈·최문형·정문기, 2015, 지역의 공동체활동과 문화 및 지역발전과의 관계에 대한 연구, 「한국행정논집」, 27(1).
- 주성수, 2017, 「사회적경제와 사회적 임팩트」, 한양대학교 출판부.
- 한상진·황미영, 2009, 지역사회복지와 자원부문: 한국과 영국의 사회적기업 사례를 중심으로, 「사회과학논총」, 23(2).
- 吉井掛けヒート, 2005, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리」- 나가하마의 마치즈쿠리와 경관형성, 서울: 한울 아카데미.
- Ashworth, G., Voogd, H. (1990). Selling the City: Marketing Approaches in Public Sector Urban Planning, Belhaven Press.
- Bourdieu, 최종철 역, (1999), 「예술의 규칙」, 동문선.
- Carini, C., Costa E., Carpita M. iCOOP 협동조합연구소. (2012). 「iCOOP 해외 협동조합 연구동향」, 1(3).
- Currid, E., (2006), 「세계의 크리에이티브 공장 뉴욕」, 쌤앤파커스.
- Glaeser, E. (2011). Triumph of The City. New York: Penguin Pr.
- Putnam, R., 정승현 역, (2009), 「나 홀로 볼링」, 페이퍼로드.
- Polany, K., 홍기빈 역, (2009), 「거대한 전환」, 도서출판 길.
- Zamagni, S., Zamagni, V. 송성호 역. (2012). 「협동조합으로 기업하라」, 북돋움.

### 사회적경제와 지역문화의 관심 증대

사회적경제에 관한 공공영역의 관심이 그 어느때보다 뜨겁다. 문재인 정부의 주요한 정책기조인 양질의 일자리 창출과 사회적 양극화 완화라는 중요한 정책적 방향으로 부각되고 있는 것이다. 정부 출범 이후 청와대의 일자리수석실에 사회적경제비서관이 마련되고, 5년간의 중요한 국정방향을 설정하는 국정기획위원회에서도 100대 국정과제 중 26번 과제로 ‘사회적경제 활성화’가 선정되었다. 그리고 지난 10월 18일 서울 사회적경제 활동의 핫 플레이스인 성수동의 헤이그라운드에서 일자리위원회 및 관계부처 합동으로 구체적인 ‘사회적경제 활성화 방안’이 발표되었다.

사회적경제 활성화 방안의 구체적인 내용으로 크게 성장 인프라 구축과 사회적경제의 주요 분야별 진출 전략을 제시하고 있다. 특히 주요 분야별 진출 전략을 보면 지역, 주거복지, 사회서비스, 소셜벤처 등 기존에 활발한 활동영역 뿐 아니라 문화예술분야가 언급된 것이 주목할 만하다. 특히 문화예술분야가 가지는 높은 일자리 창출 기여도와 문화 소외계층의 문화예술 향유권 증진기여를 강조하고 있는 것이다.

2013년 제정된 「지역문화진흥법」과 2014년 제정된 「문화기본법」은 문화예술을 누구나 평등하게 누려야 할 기본적인 권리이면서 생활속에서 평등하게 향유할 수 있는 삶의 질을 기반으로 제시하고 있다. 이러한 문화예술의 민주주의적 접근은 지난 참여정부 이후 꾸준히 이어져온 정책적 방향이며 문화도시, 커뮤니티 아트와 같은 서구의 문화예술 지원정책과도 맥락을 함께한다. 지역사회의 문화가 갖고 있는 공공재적 성격은 사회적 가치를 추구하는 사회적경제의 이념과 부합하는 활동영역이라는 점에서 현 정부에서도 사회적경제 활동이 진출할 수 있는 주요 분야로 고려한 것으로 보인다.

### 개념적 연관성 | 사회적경제의 의미와 특성

사회적경제의 개념은 본래 경제가 갖던 살림살이의 실질적인 정의를 복원하자는 의미에서 찾을 수 있다. 칼 폴라니(Karl Polany)는 본래 경제가 갖는 살림살이의 실질적 경제의 의미가 금융을 비롯한 자본주의의 형식적 경제로 변질되어 감에 주목한다. 그리고 경제의 매커니즘에서 시장 및 자본배의 기능과 함께 오랜 인류의 역사와 함께 해 온 상호성의 개념에 주목한다. 따라서 경제적 행위가 사회적 관계성에 배태되어 있음을 주장하는 이론적 궤적에서 사회적경제의 의미를 발견할 수 있는 것이다(장원봉, 2006). 따라서 광의적 의미에서 사회적경제는 사람중심의 사회적 목적을 달성하기 위한 상업적 활동의 광범위한 활동을 포함하며 사회적 가치를 실현하기 위한 경제부문에서 활동하는 조직들을 망라하는 개념으로 정의할 수 있다(장원봉, 2006; 신명호, 2009).

특히 사회적경제는 국가와 시장이 해결하지 못하는 문제들에서 당사자들간 공동의 이익과 사회적 목적 실현을 우선적으로 추구하는 경제영역의 활동을 의미하고 이를 위해 공동체 중심의 활동과 협력·연대의 행위를 강조한다. 보다 구체적으로 자본의 가치보다 사람의 가치를, 경쟁보다 협동과 연대를, 개인 우선보다 사회적 목적 및 공동체 이익을 우선시하는 것이 사회적경제를 관통하는 원칙이다(김경희, 2013). 특히 사회적경제는 ‘사회’라는 속성을 의미하는 특성상 근린, 지역 수준의 강한 지역적 정서와 정체감 등 특정 지역적 성향과 연관되는 지역사회 경제로 규정되기도 한다(한상진·황미영, 2009).

이와 함께 사회적경제 조직은 일반 사회복지 비영리조직 및 자선단체와 다른 특징으로 기업가적 혁신을 추구한다는 점이 거론된다. 스테파노 자마니(Stefano Zamagni, 2012)에 의하면 사회적경제조직은 기업가 정신을 통해 조직 및 조합원 이익에서 나아가 적극적으로 지역사회에 기여하고 사회적 가치를 창출하기 위해 사회적인 혁신을 추구한다는 특징을 보이는 것이다. 구체적으로 협동조합을 비롯한 사회적경제조직은 지역주민의 삶의 질 증진과 사회적 목적실현이 조직이 추구하는 최우선 목표이며 이윤의 분배제한과 내부적립의 활동을 통해 지역경제의 선순환을 추구함으로써 공동체의 신뢰를 형성한다는 점에서 적극적인 사회혁신을 실현한다는 점이 특징적이다(Carini, et al, 2012)

## 개념적 연관성 | 지역문화의 이론적 배경과 구성요인

지역문화는 ‘지역’ 및 ‘지역사회’를 기반으로 한 문화적 활동을 의미한다. 일반적인 광의의 문화 개념보다 지역이라는 공간적 범위의 생활양식을 강조하는 것이며 지역 공동체 활동으로 접근하는 의미로 볼 수 있다. 지역문화의 개념은 지역에 기반을 둔 문화적인 현상을 의미하는 것이며 공동체의 가치관 및 관심, 지역 문화유산, 예술 활동 등이 모두 지역문화에 포함된다고 볼 수 있다. 구체적으로 이종인(2011)은 일정 지역의 주민이 오랜 세월동안 공동체 생활을 영위하는 과정에서 이루어진 특징적인 생활양식을 의미한다고 보았다. 이러한 연관성에서 보자면 「지역문화진흥법」에서는 지역문화를 역사적 경험과 공동체 의식을 공유하는 시간적·공간적 단위인 지역의 문화예술활동, 고유의 문화적 유산, 생활문화, 문화산업, 관광산업 및 이와 관련된 활동과 결과물의 총체로 본다는 점에서 지역에서 주민중심의 공동체의식을 공통적으로 강조하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 지역문화의 개념은 문화예술의 주요 주체 및 활동적 측면에서 보자면 문화민주주의의 확장에 따른 문화예술 활동의 패러다임 변화의 결과적 행태로 볼 수 있다. 아래 <그림 1>처럼 현대사회로 들어오면서 문화예술영역에서도 문화민주주의의 확대는 정책적 흐름으로 이어져 왔다. 소수만이 영위하던 소위 하이아트의 확산·보급 중심 활동에서 다수의 대중들이 즐기고 만족할 수 있는 수요자 중심의 대중예술로 문화예술 지원정책의 무게중심이 이동해온 것이 사실이다. 보다 많은 사람들이 문화예술을 향유하고 경험함을

통해 개인적·지역적·사회적 문화자본을 축적함으로써 궁극적으로 주민의 삶의 질 향상에 기여함이 지역 문화정책의 본질로 인식하게 된 것이다. 이러한 문화예술 지원정책의 변화는 문화예술활동의 결과나 작품보다는 다양한 사회적 행위과정에서 나타나는 문화적 영향과 효과에 주목하게 되었다. 따라서 지역문화정책의 강조는 사회적, 지역적 공간안에서 다양하게 나타나는 문화예술형태를 모두 정책적 범위안에서 고려하게 된 변화에 기반하며 미술관, 박물관 같은 권위적 공간을 벗어나 지역의 생활적 공간으로 침투하는 주민중심의 활동에 주목한다.

이러한 정책적 변화는 ‘커뮤니티 아트’ 및 ‘퍼블릭 아트’와 같은 구체적인 행위와도 연관되기도 한다.

그림 1) 문화민주주의 과정



지역의 공동체활동으로 형성되는 지역문화의 개념은 주민이 주도하고 공동체생활을 기반으로 한다는 점에서 문화예술활동이 지역공동체 및 주민수요의 인식을 토대로 해야함을 알 수 있다.

1970년대 이후 기존 산업사회의 쇠퇴 등으로 인한 공공부문의 정책적 지원 축소는 지역의 생존을 모색하는 계기가 되었고 세계적 축제, 메가 이벤트 및 유명한 도시선도시설 등 지역의 마케팅 및 홍보의 수단으로 문화가 활용되었다. 이러한 문화전략을 활용한 지역발전의 관계는 지역의 특색있는 문화를 형성하여 관련된 관광객을 유치하는 것에서 나아가 관련된 파생산업을 발전시키고 창조적 인력을 유인하며 지역의 정체성 형성과 확보를 통한 다양한 지역문제해결로 진화하고 있다. 특히 문화민주주의로 인한 시민의 문화기본권 논의와 함께 주민중심의 문화활동으로 형성된 공동체의 특색있는 지역문화는 문화자산 기반의 지속가능한 지역발전 전략으로 주목받고 있다. 그리고 이러한 지역발전의 결과는 다시 지역 및 주민에게 환원되는 선순환 관계를 보임으로써 궁극적으로 주민의 삶의 질과 행복에 기여하는 체계를 구성할 수 있다.



이러한 공동체와 주민중심의 문화활동과 지역발전의 연관성은 지역문화창조의 주요한 개념적 상관성을 보이고 있으며 이를 기반으로 지역문화창조전략을 구성할 수 있다. 이러한 지역문화창조 전략을 위한 주요한 구성요인으로 다음과 같은 4가지를 거론할 수 있다.

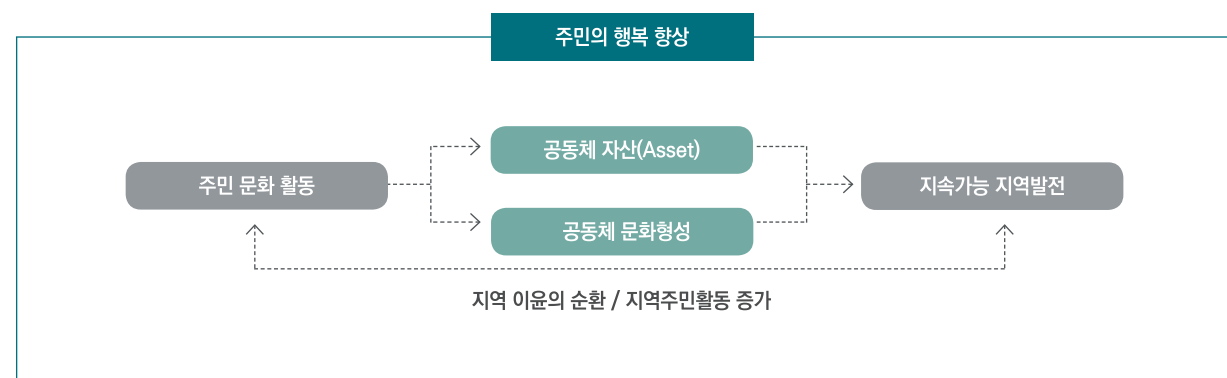
**첫째,** 활력있는 주민활동을 만들어내기 위한 지역의 거점공간 및 주민중심의 문화조직 기반 형성을 통해 주민집단의 문화활동 활성화가 필요하다.

**둘째,** 지역 자원조사를 통해 주민과 생활밀착형 지역문화의 잠재역량을 파악하고 이에 기반한 독창적 전략이 필요하다.

**셋째,** 지역에 존재하는 주요한 인적 문화자본인 예술가, 문화창조조직을 위한 예술촌, 아틀리에 등을 지원해야 한다.

**넷째,** 지역주민과 지역 예술가 중심의 지역문화예술공간 운영과 지역축제 기획 및 운영이 필요하다.

그림 2) 지역문화와 지역발전의 관계



## 개념적 연관성 | 지역문화활동의 기여

최근 세계적으로 문화를 통한 지역활성화 전략의 초점은 '지역문화'에 대한 도구적 활용의 관점에서 벗어나 주민의 삶의 질 향상과 함께 근린환경의 본질적인 변화를 통한 지역공동체의 발전에 주목하고 있다는 점이다. 애쉬워스와 보그드(Ashworth & Voogd, 1990)는 지역간 경쟁이 심화되면서 문화의 역량이 도시생산성 증대에 중요한 역할을 할 것임을 강조하였고 구체적으로 문화적 역량에 대해 에드워드 글레이저(Edward Glaeser, 2011)가 공동체의 문화, 에메니티 전략들은 결국 거주하는 사람들의 만족감과 삶의 질을 극대화시켜주는 역량이 중요함을 강조하고 있다. 이

러한 논의처럼 지방자치단체들은 지역경쟁력 강화를 위해 공동체와 지역 주민의 수요자 지향적 관점에서 문화예술 활동과 행위에 주목하고 있으며 이를 통한 지역문화 창출과 형성을 주요한 정책방향으로 고려하고 있다.

사회적경제와 지역문화는 상호간에 도구적 관계가 아닌 지향하는 목적이 부합한다는 점에서 합목적적 상호성의 관계를 보인다. 구체적으로 사회적경제 조직들은 경제적 성과보다 사회적 가치를 추구하는 것이 근본적인 목적활동인데 사회적 가치는 지역사회의 문제 해결을 위해 사회적인 목적을 추구하는 활동을 의미한다. 구체적으로 주성수(2017)는 사회적 목적에 대해 비영리성의 공익의 욕구 충족, 민주적 정책결정 권리와 과정, 공동의 결속을 위한 참여와 연대 및 사회적 자본의 형성, 사회적 배제에 대한 대응, 주민 및 공동체 자치역량의 임파워먼트로 제시하고 있다.

이러한 사회적경제가 추구하는 사회적 목적은 지역 공동체와 주민활동을 강조하는 문화 민주주의적 접근에서 지역문화의 활동에 기여하는 연관성을 갖는다. 사회적경제가 추구하는 목적에서 직원 및 조합원 중심의 민주적 의사결정구조는 지역문화가 추구하는 문화민주주의 실현에 기여할 수 있다. 이와 함께 사회적경제의 지역 공동체 목적활동이나 주민중심의 혁신활동은 공동체 지역자산화 및 사회혁신활동을 추구하는 수요자 중심의 활동을 지향한다는 측면에서 지역문화의 형성에 기여하는 활동을 수행한다. 그리고 사회적경제 활동을 통해 지역의 다양한 주체들이 문화적 활동에 참여할 수 있는 계기를 마련한다는 점에서 지역의 문화적 다양성을 확보할 수 있으며 결과적으로 정부와 시장 서비스의 사각지대에 있던 지역 문화복지서비스에 대한 사회적경제조직의 협력적 민관파트너십 활동을 통해 효과적인 공공의 대안으로 기능할 수 있다. 이러한 사회적경제의 역할과 기능적 측면에서 지역문화 활동에 연관성이 있음을 다음 <그림 3>으로 나타낼 수 있다.

그림 3) 사회적경제활동과 지역문화의 관계



## 지역문화를 위한 사회적경제활동의 사례 | 몬트리올 ACM의 사례<sup>1)</sup>

퀘벡의 몬트리올은 1825년 개통한 라신운하를 중심으로 산업이 발전했으나 1959년 생로랑 수로가 새로 개통되면서 주변 지역의 인구가 33% 소멸하고 2만여 개의 일자리가 사라지면서 도심 공동화현상이 심화되었다. 공동화된 주변지역인 그리핀타운에 1980년대부터 예술가들이 모여들어 창작촌을 형성하면서 도시가 활성화되자 공공에서 이 장소를 창조지구로 조성하고 투자를 진행하게 되어 예술가 중심의 클러스터를 진행하고자 했다. 하지만 이 과정에서 자가가 상승하여 예술가들이 빠져나가는 젠트리피케이션이 야기되었고 이러한 현상은 푸앵트 생샤를, 몽루아얄 등 다른 지역으로도 확산되었다.

몬트리올 지역 예술가들은 이러한 도심의 임대료 상승에도 불구하고 도심지에서 작업실을 찾는 경향이 있는데 엘리자베스 커리드(Elizabeth Currid, 2006)는 뉴욕의 예술산업 종사자들의 특성을 살펴본 결과 도심의 '나이트라이프'가 이들의 중간다리 역할을 하며 이러한 교류와 소통의 장이 된 도심의 다양한 문화·유흥 공간들이 주요한 역할을 하였음을 밝혔다. 이러한 경향들에 따라 몬트리올의 예술가도 46.5%(시각예술 중심)가 도심지역에 거주하는 특성을 보이며 몬트리올의 대부분 예술가들은 직주분리보다는 주거와 작업공간이 결합된 공간을 확보하려는 특징이 있다 (Billier, 2011).

이러한 공간수요에 따라 예술가들 중심의 주거협동조합이 그 대안으로 거론되어 실제 사회적 주택 형태 공간공급을 위한 주택협동조합이 설립되었다. 2002년 빌 마리 구에서 레자르 주택협동조합이 최초로 시작되어 33개 주거공간과 17개의 사회적 주거공간을 확보하였다. 버려져 있던 '맨하튼 아동의류' 공장이 활용되었으며, 예술가 및 미디어 아티스트들 중심으로 주거공용 작업실을 제공하는 한편 배급과 교류 등 활동을 지원하는 프로그램도 운영하였다. 이러한 레자르 활동에 영향을 받아 같은 지역에서 '서클 카레' 주택협동조합은 몬트리올시, 퀘벡 주택협회 및 국립은행의 지원을 받아 건물을 구입하여 2010년 주거공용 작업공간을 마련하였다.

그림 4) 몬트리올 아틀리에의 모습



1) 몬트리올의 사례는 박신의(2016) 내용을 참고하여 작성함.

이와 같은 산발적인 움직임은 2007년 비영리기구로 설립된 ACM(Ateliers Creatifs Montreal, 몬트리올 크리에이티브 아틀리에)의 활동으로 보다 체계적이 되었다. ACM이 추구하는 사회적 목적 자체가 예술가 및 문화예술단체에 필요한 작업실 제공과 운영을 지원하여 몬트리올의 창의적 발전을 견인하는 예술가들의 유출을 막는 것이다. 이들의 첫번째 사업으로 '예술가의 고양이(Chat des Artistes)'라는 아틀리에를 구입하여 50개의 작업실로 개조하고 100여명의 예술가들이 거주하며 작업하는 공간으로 2008년 개관하였고 이후 튀르오스코프라는 패션관련 작업실 등 다양한 주거공간 지원사업을 수행하였다.

2008년 몬트리올시가 도시재생에 900만 달러를 투자하자 도심지 중심의 급격한 자가상승효과가 발생하였다. 이에 젠트리피케이션의 위기가 고조되어 지역주민 중심으로 운영되는 '몬트리올 컬처' 조직에 예술가들이 함께 결합하면서 예술공간의 지속적인 운영을 위해 협력하는 구조로 ACM의 운영에 변화를 맞이하게 되었다. ACM은 주민을 비롯한 다양한 이해관계자들이 협력하는 비영리 사회적 협동조합 구조로 운영되면서 몬트리올 시와 긴밀한 파트너십을 형성하였는데 몬트리올시는 공간 리노베이션과 운영비용을 부담하였고 아틀리에 공간에 대해 건물주와 임대료의 적정가격 유지 및 단계적 임대를 지양하는 조례를 수립하여 시행하였다. 한편 퀘벡정부는 2012년 'GATT(예술가 작업실 연구집단)'를 조직하여 예술가를 위한 작업실 공간 필요성의 보고서를 작성하여 ACM의 운영전략, 실행방향 및 법제도 검토 등 몬트리올시의 액션플랜에 주요한 자료와 정책방향을 제시하는 역할을 수행하였다. 이와 함께 퀘벡주의 잘 알려진 신용협동조합인 '데자르댕'은 ACM의 사업추진을 위해 15년 거치 형식의 자금을 융자해 주었다. 이러한 다양한 주체들간 협력적 거버넌스를 통해 ACM은 지역주민과 함께 운영하는 다중이해관계자 협동조합 형태로 활동하며 몬트리올 지역의 예술가들을 위한 아틀리에 운영을 통해 예술가와 지역주민의 공생관계를 모색하고 있다.

몬트리올 ACM 사례는 예술가들이 중심이 된 젠트리피케이션 대응의 모습을 보여주고 있으며 이에 대한 방법적, 조직적인 대안으로 협동조합 방식의 사회적경제 형태 활동을 보여주고 있다. 그리고 단순히 예술가들의 활동만이 아니라 '몬트리올 컬처'와 같은 지역주민과 연대·협력 활동을 함께 수행하며 진정한 지역 문화활동의 기반을 마련하고 있음을 알 수 있다.

## 지역문화를 위한 사회적경제활동의 사례 | 나가하마구로카베(주) 사례<sup>2)</sup>

나가하마시는 1960년대까지도 중심가에 700여 개의 상점이 밀집한 변화한 도시였으나 이후 교통수송수단의 발달과 대도시의 성장으로 인해 쇠퇴하기 시작하였고 특히 교외지역의 성장과 대형마트를 비롯한 중심상권이 발달하면서 구도심은 빠르게 쇠락하였다. 이후 1970년대 후반 대형마트 입점에 대한 주민들의 반대운동이 전개되면서 본격적으로 기존 시가지의 지역 공동체 활성화를 고민하기 시작했다. 이와 함께 주민중심의 움직임

2) 구로카베 사례는 전지훈 외(2015), 시게히토 외(2005)의 내용을 참조함.



은 전통유산인 나가하마 성의 재건에서 시작되었다. 재건사업은 1980년 발족된 ‘나가하마 21세기 시민회의’를 중심으로 지역주민들의 자발적 기금 형성(4억 3천만 엔)을 통해 실현될 수 있었으며 ‘나가하마 출세축제(出世祝祭)’ 등이 개최되면서 지역성 기반의 연대와 교류의 공동체가 형성되었다(시게히토, 2005).

나가하마의 공동체 활동이 본격적으로 시작된 것은 1988년 나가하마 중심가의 상징물인 메이지시대의 구로카베 은행건물이 철거될 위기에 처하자 이를 보전하기 위한 다양한 지역공동체조직들의 움직임이라 볼 수 있다(양재섭 · 장남중, 2012). 구로카베는 1900년 나가하마 은행지점의 건물로 흙벽 구조의 서양식 건축물로 외벽이 검은색이라 구로카베로 불려진 중심가를 상징하는 공동체 역사자산이다. 이 건물이 은행의 기능을 상실하고 철거 위기에 처하자 시민들 사이에서 보존의 요구가 커졌다. 이에 다양한 지역공동체 조직들은 민간기업과 지방정부의 도움을 받아 1억 3,000만엔으로 구로카베(주)라는 사회적기업을 설립하였고 구로카베건물을 매입하였다(시게히토, 2005). 지역자산을 보존하고 이를 창의적으로 활용하려는 지역공동체의 노력은 지역성에 기반한 공동체성 실현의 활동이라 볼 수 있다.

구로카베 건물을 매입한 구로카베(주) 이사회는 지역자산인 이 건물에 대해 역사성, 문화예술성, 국제성의 개념을 지향하는 활용방향을 제시하였고 주민들과 협의결과 ‘유리공예’의 독자적인 콘텐츠 육성에 의견이 합치되었다. 이 사진들은 국내외의 다양한 견학과 조사의 경험을 바탕으로 1989년 구로카베 건물의 개조를 완공하고 유리세공품 전시관, 유리공방, 레스토랑으로 개점하면서 문화예술적 수준을 높이는데 노력한 모습이다. 신동호(2006: 435)는 유리공방에서 유리공예장인의 작업모습을 살펴보고 참여하는 기회를 제공하고 여기서 만들어진 공예품은 전시관에서 판매하도록 하였다. 그리고 지역주민의 미술대학 출신 여성들을 직접 채용하여 체험, 제작, 구입까지 과정을 담당하도록 하였다. 이러한 사업은 성공을 거두어 방문객 수는 연간 220만명을 넘어 활기를 되찾게 되었다(시게히토, 2005: 159). 이와 함께 나가하마 성 재건을 비롯해 박물관 도시계획, 구로카베 공간형성과 같은 공동체 주도의 활동들로 인해 지역의 전통과 문화적 요소가 부활되었고, 재활성화된 상점가에는 연중 다양한 지역문화축제들이 개최된다.

구로카베의 유리공예로 인한 지역문화형성은 많은 관심을 불러일으켜 관광객을 불러들였고 이에 구로카베(주)는 주변에 쇠퇴한 상점가들을 매입하여 공방, 유리공예레스토랑 및 갤러리, 카페 등을 설립하였다. 이렇게 구로카베 글래스관을 시작으로 중심가엔 31곳의 관련 점포가 모여 2,400명 정도의 규모로 구로카베 스퀘어를 형성하였다. 구로카베 스퀘어의 형성 이후에는 지역공동체와 문화적 활동의 목적이 관광객보다는 지역주민의 복리증진으로 마을만들기 운동이 강화되는 모습을 보여준다. 대표적으로 지역의 고령자 중심으로 빈 점포를 활용하여 반찬공방, 야채공방, 상호교류를 위한 찻집으로 구성된 플레티나 플라자(Platina Plaza)를 거론할 수 있다. 이는 참여자들이 출자하여 경영하고 고령자에게 일자리를 마련해주고 마을만들기 추진의 주체가 되는 효과를 보였다. 그리고 1998년 나가하마시는 종합적인 지역발전을 견인할 NPO 지역 공동체조직인 마치즈쿠리 사무소를 설립하여 구로카베에서 확장하여 나가하마 전체의 지역발전으로 나아간다(양재섭 · 장남중, 2012).

그림 5) 나가하마 구로카베 스퀘어와 주변 모습



스퀘어



주변

#### 사회적경제 활동을 활용한 지역문화의 전략

사회적경제와 지역문화활동에 대한 이론적 연계는 사회자본과 문화자본 개념을 거론할 수 있다. 사회자본은 개인간 연결망으로 구성되며 신뢰, 네트워크, 규범에 기반한 사회활동으로 형성되는 자본으로 사회적경제활동의 주요한 축적재원으로 인정받고 있다. 문화자본은 개인 및 사회의 문화예술습득에 의해 형성되는 이해를 기반으로 한 자본을 의미한다(Pierre Bourdieu, 1999: 2005). 부르디외는 문화자본을 교육과 경험에 의한 고급 예술과 관련 문화소비를 중심으로 계급차이에 의한 불평등을 강조하는 반면 로버트 퍼트남(Robert Putnam, 2009)은 이와 다른 영역인 주민참여형 문화예술활동에 주목한다. 퍼트남은 참여형 문화활동은 사회자본을 형성하는 문화적 활동으로 보면서 이를 통한 긍정적인 결속과 연계효과를 주목하고 있다. 대표적으로 공동체 밴드활동, 피아노 연주자 옆에 앉기 등의 지역공동체의 고전적 사례들을 언급하면서 지역의 주민참여형 클럽문화에 의한 사회자본 형성의 관계를 강조한 것이다.

앞서 살펴본 바처럼, 사회적경제 활동과 지역문화예술의 관계는 서로에게 도움을 주는 상호보완관계의 형태로 볼 수 있다. 퍼트남의 의견대로 주민참여형의 문화예술활동으로 사회적 결속력과 유대감의 강화, 이를 통한 지역의 정체성을 형성하는 주요한 기반이 되는 자원이기 때문이다. 특히 개인적인 활동보다 함께 모여서 연주하거나 벽화를 그리는 주민참여형 문화예술활동은 사회통합적 태도와 개인주의를 지양하는 사고에 긍정적인 상관관계를 갖는다(Eijck & Lievens, 2008). 지역문화는 이처럼 주민 참여를 기반으로 형성되는 공공재적 가치를 형성하는 주요한 활동분야이고 이를 통해 궁극적으로 추구하는 바는 문화민주주의에 기반한 주민의 삶의 질 향상이라 말할 수 있다.



구로카베의 사례에서도 지역주민들의 결속력 있는 협력적 활동은 구로카베(주) 사회적기업의 태동을 이끌어 냈지만 그 전에 전통유산인 나가하마성 재건과 출세축제의 개최와 같은 지역문화활동의 지역 소속감 및 유대감, 정체성이 사회자본을 형성하는 기반이자 직접적인 원인이 되었다는 점이 주목할 만하다. 그리고 구로카베에 의한 사회적경제활동이 스퀘어 및 플레티나 플라자로 확대되면서 지역문화의 다양성이 형성하는 순환적 관계를 엿볼 수 있다. 몬트리올에서도 이러한 예술가가 중심이 되어 지역 젠트리피케이션에 맞선 사례는 지역의 문화예술활동의 지속성을 위해 예술가와 주민이 협력하여 주거를 포함한 아뜰리에 공간들을 만들고 운영하는 형태로 나타남을 앞서 살펴본 것이다.

지역의 문화예술활동이 주민의 삶과 지역의 질을 높이는 유용한 콘텐츠인 동시에 사회자본을 형성하는 촉매의 역할을 수행한다면 사회적경제의 활동은 이러한 사업들을 효과적으로 추진하고 협력 및 연대의 방식을 활용하는 경제적 방법론의 기능을 수행한다. 사회적경제는 사회적 목적실현을 위해 공동체와 주민이 기반이 되어 협력과 연대의 방식으로 혁신을 창출하는 지역중심의 순환경제활동을 추구하기 때문이다.

사회적경제는 공동체와 마을의 살림살이를 위한 실질적인 활동이다. 그리고 사회적경제 또한 지역사회문제 해결과 사회적가치를 추구하는 활동을 수행하지만 궁극적으로 이러한 목적은 지역주민을 비롯한 삶의 질을 높이고자 하는 가치를 강조한다는 점에서 지역문화와 그 맥을 함께 한다고 볼 수 있다.

충남의 사례를 살펴보면 전통예술단 ‘흔’은 서천지역의 전통문화콘텐츠를 활용, 무용극을 창작하여 활동한다. 이들은 서천의 무형문화재를 비롯하여 잊혀가던 문화역사를 다양한 공연활동을 통해 전국에 알리고 있다. ‘흔’은 지역문화활동을 수행하는 사회적경제조직의 형태이며 실제 2013년 사회적기업으로 인증받아 활동하고 있다. ‘흔’은 몬트리올의 예술가들처럼 지역의 문화예술을 창조하고 가꾸면서 주민들의 문화적 욕구를 충족시키고 전통유산을 보존하는 서천의 예술가들로 구성된 사회적 기업의 대표적인 사례인 것이다.

## 나가며

본래 사회적경제는 ‘사회’라는 의미에 천착하면서 사람들간의 소통적 관계와 생활조건 기반의 연대주의 모델을 충족시키는 이론적 모델로 주목받았다. 이러한 방식은 사람들의 자유로운 결사를 통해 대안적인 경제 모델을 추구하며 사회적 결속과 보장을 동시에 상정하는 것이다(Polany, 2009). 지역문화는 주민들의 소통과 교류에 기반한 생활양식과 예술적 행위를 통해 형성되는 것으로 사회적 결속의 형태로 나타나지만 이러한 결속의 문화가 지속가능하게 유지되기 위해서는 연대를 통한 생산, 소비, 분배의 영역에서 경제활동이 요구된다는 점에서 사회적경제와 논의의 접점이 있다.

현재 우리는 인간이라면 누구나 누려야 할 문화민주주의 가치와 지역의 특색있는 문화자원과 지역문화가 자본의 논리에 밀려 획일화된 문화산업 콘텐츠로 대체되거나 사라져가거나 외지 관광객을 위해 상품화되며 변질되는 모습을 왕왕 목도하고 있다. 지역문화는 주민과 공동체 중심으로 형성되는 생활문화적인 공공재의 성격이 강하다. 거대자본이 투입된 문화산업이나 지역의 랜드마크 같은 결과물에 비해 초라하거나 완성도가 떨어지기 마련이다. 하지만 지역 특성의 감성과 공동체 활동의 주민 모습들이 그대로 녹아 있는 풀뿌리문화, 생활문화 그 자체가 지역문화의 근본적인 키워드이다. 지역문화는 중앙보다 지역분권의 문화이며 시장자본보다 사람의 가치가 강조되는 문화이다. 이러한 점에서 사회적경제의 작동방식은 국가의 개입과 시장자본주의의 침탈 속에서 지역문화의 지속적인 영속과 이로 인한 지역의 문화적 질을 가꾸는 보다 현실적인 대안으로 자리매김할 수 있다. ◀

그림 6) 전통예술단 ‘흔’ 공연모습









우리끼리 지내면  
발전이 없다.

외지인이 들어오기 좋은  
마을이 되어 귀농귀촌 가구가  
늘어야 마을을 가꾸고  
발전시킬 인력도 생기고  
그래야 마을이 잘 살게 된다.

이희운 위원장은 인터뷰에서 '사람을 건지고 싶다'고 말했다. 사업체를 운영했던 경험을 살려 마을을 발전시켜보고 싶다고 했다. 그래서 마을 사람들의 마음을 움직이기 시작했다. 외지인에게 배타적인 기존 시골마을의 인심을 호의적으로 바꾸고 싶었던 위원장은 마을 사람들을 붙잡고 계속해서 말했다. "외지인이 들어와야 이 마을이 산다. 우리끼리 지내면 발전이 없다. 외지인이 들어오기 좋은 마을이 되어 귀농귀촌 가구가 늘어야 마을을 가꾸고 발전시킬 인력도 생기고 그래야 마을이 잘 살게 된다"

그 결과 지금 마을 사람들은 외지인이 들어와 집을 지으면 먼저 다가가 말을 건넌다고 한다. 마을에 귀농귀촌체험의 집도 신청하였다. 직접적인 이득을 주지 않지만 미래를 위한 그만한 투자도 없다는 것이다. 아무래도 체험해본 마을이 익숙할 테고 귀농귀촌을 하게 되면 익숙한 그곳으로 오지 않겠느냐는 논리이다.

이 위원장은 귀농 후 매년 2~3가구가 마을에 들어와 지금은 65가구 130명 정도의 주민들이 살아가고 있다. 마을에서 체험에 참여하고 있는 주민들이 꽤 된다.

체험마을의 금년 매출은 약 12억 원. 둠벌쌀 수익이 4~5억 원 정도로 앞으로는 둠벌쌀을 브랜드화해서 외지에 판매할 예정이라고 한다.

마을의 수익은 전 주민에게 분배한단다. 그 밖에도 체험마을에 와서 일손을 돕는 분들에겐 일당이 별도로 지급된다. 체험마을 방문인원은 작년에는 7,500명~8,000명, 올해는 (방문 시 10월 기준) 1만명~1만5천명~내년에는 2만~3만 명을 예상한다고 했다.

둠벌마을 이희운 위원장(왼쪽)  
숙소(왼쪽 아래)와 캠핑장(오른쪽 아래)



둠벌마을 이희운 위원장(왼쪽)  
숙소(왼쪽 아래)와 캠핑장(오른쪽 아래)



올해, 수용인원에 한계치가 와서 체험마을 바로 앞 2만 평에 캠핑장을 짓고 있다고 했다. 이 위원장의 목표는 5만 명, 10만 명이 아니었다. 청양의 알프스마을처럼 20만 명 이상을 유치하는 마을이 되는 것, 그래서 마을 사람들이 체험마을에서 일손을 돕는 것만으로도 충분히 살아갈 수 있도록 하는 것. 그게 위원장의 목표였다.

사람을 건지고 싶다는 이 위원장은 이미 마을 청년에게 일을 인계하고 있었다. 세대 교체가 이루어지면서도 마을의 시스템에는 지장이 없어야 마을 사람들이 농사가 아니어도 먹고 살 수 있다는 이 위원장의 신념을 함께 가르쳐 주고 있는 듯했다. 원래 바다였던 곳이 매워져 논밭이 되면서 마을 인구의 10%정도가 80%의 토지를 소유하게 되었고, 나머지 80~90%의 사람들은 손밭이 트고 허리가 굽어도 여유롭지 못한 경우가 많다고 했다. 논밭을 소유한 사람들은 농사로, 논밭을 소유하지 못한 사람들은 체험마을로, 그렇게 소외되는 사람 없이 새로운 사람들과 점점 그 자리를 넓혀가며 진정한 마을의 상생을 꿈꾸는 위원장의 포부가 참 든든해 보였다.

시골내음을 마음껏 느낄 수 있도록 체험마을로 오는 길을 굳이 예쁘게 포장하지 않았다는 이 위원장. 자연이 주는 열매와 사람이 만들 수 있는 열매를 잘 섞어 그 누가 오더라도 고향을 삼을 수 있는 마을을 만들겠다는 위원장의 마음이 진정한 상생이 아닌가 싶다.

그 잔잔한 시골내음이 많은 사람을 건질 수 있기를 바란다. <



## 조용한 황금모래밭의 섬, 고파도

**이재언** 국립목포대학교 도서관화연구원 연구원

### 고파도와 의연

고파도에는 현재 32가구, 55명의 주민들이 살고 있다. 백사장 길이는 500m 정도에 불과하다. 섬의 면적은 총 1.23㎢이고, 최고봉은 해발 69.1m, 해안선의 길이는 약 5km 정도이다. 섬은 작지만 논이 9ha가 있고, 밭도 12ha나 된다. 고파도라는 이름은 ‘바자’에서 연유되었다. ‘바자’라는 것은 대, 갈대, 수수깡 등으로 엮은 밭을 말하는데, ‘밭’이라 함은 요즈음 그물을 이용한 양식 방식 이전에 갈대 또는 왕골, 시누대나 큰 대나무를 깎아 그물 대용으로 엮어서 해안 주변에 설치했던 것을 말한다. 그 ‘밭’에서 ‘바자’가 유래되었다. ‘바자섬’으로 불리다가 ‘바지’라는 방언으로 바뀌어 ‘바지섬’으로 불리었고 이를 한자로 ‘파지도’라고 표기하게 된 것이다. 이를 줄여 ‘파도’라고 부르기도 했는데 고려 때 ‘고파도(古波島)’라고 불렸다. 고파도라는 이름에서도 알 수 있듯이 고파도 사람들은 빠르게 흐르는 조류와 싸우면서 살았다. 가로림만에 있는 고파도는 우도나 분점도처럼 거친 파도하고는 상관이 없는 섬이지만 사정을 알고 나면 저절로 고개가 끄덕여질 것이다.

필자가 처음 고파도를 방문한 때는 1993년도 가을이다. 객선을 타고 들어갔었다. 그 뒤, 2005년 12월에 직접 탐사선 등대호를 타고 인천 섬 지방을 방문하는 도중에 들려 사진 촬영을 하면서 잠시 돌아볼 기회가 있었다. 2010년 봄 다시 한 번 일행과 함께 서산 벌말에서 가야호라는 도선을 타고 우도와 분점도를 방문한 이후 다시 도선을 빌려 타고 고파도에 3번째 방문을 했었다. 고파도는 지역 주민 외에는 외지인들의 발길이 아주 드문 섬이었지만 최근에 해수욕장과 청정지역으로 해산물 많이 잡히면서 알려지기 시작했다.

물이 많이 빠진 시간에 고파도 선착장에 도착하니 포구 안에 정박한 배들은 모두가 갯벌에 바닥을 드러낸 채 누워있다. 방파제 중간지점까지 갯벌이 형성되어 있다. 방파제를 벗어나면 해안길. 해안은 반원형이다. 넓는데 집들은 그다지 많아 보이지 않는다. 집들이 산만하게 조성되어 있기 때문이다. 대부분의 섬들과 달리 이곳은 띄엄 띄엄 집들이 있다. 고파도 사람들은 모두 농업과 어업을 겸한다. 물이 넉넉하고 땅이 기름져서 논농사가 가능하다고 한다.

그것도 소량 생산되는 것이 아니라 자급자족이 가능할 정도라니 물 사정이 좋은 복 받은 섬이다. 열댓 척되는 소형어선들이 유자망과 채낚기로 우럭이나 망둥어, 놀래미 등을 잡기도 하지만, 고파도의 주 소득원은 굴과 바지락이다.





마을 전경

## 섬 돌 러 보 기

사람들은 동네 북쪽의 바다 쪽으로 돌출한 부분에 형성된 단취(端嘴)라 불리는 ‘끝부리 마을’과 포구를 중심으로 당산 쪽에 자리한 ‘윗말(上村)’ 그리고 아래쪽에 형성된 마을인 ‘아랫말(下村)’에 모여 산다. 언덕을 넘으면 바로 간척지. 그리고 그 옆으로 건물이 보이는데 바로 팔봉초등학교 고파분교다. 고파도1길 60번에 자리한 몇 채의 건물이 아담하게 보이는 학교다. 건물 외벽도 깔끔해 학교다운 느낌을 주기에 충분하다.

정문 기둥도 산뜻하다. 담장 없는 학교를 나오면 바로 앞은 호수 아닌 호수. 이 길을 따라 계속 가면 다시 길 이 갈라지는데 공장인 듯한 건물이 있는 오른쪽 길로 해서 가면 바로 백사장이다. 백사장 가는 길은 아련한 시골길이다. 북쪽해안 방향으로 어느 정도 걸어가면 굴 양식장 바지랑대가 있다.

## 굴 의 고 장 고 파 도

고파도는 본디 굴이 많이 생산되는 섬이다. 그래서인지 집집마다 종패(굴 종자)를 양식하고 굴을 까기에 분주했고 바닷가에는 작업하고 난 굴 껍데기들이 수북이 쌓여있었다. 주민 모두가 굴양식을 한다. 지금이야 동력선이 자동차처럼 날듯이 바다를 가로지르고 나가지만 운송 수단이 발달하지 못하던 시절 고파도 주민들은 서산 장으로 굴을 팔러 가기 위해 직접 노를 저어 팔봉면 흑석리까지 갔다. 여기서 다시 굴 지계를 지고 금학리를 지나 임진면 성리 산등성이를 넘어가곤 했는데, 사릿발에 갇꼴을 흐르는 거센 조류에 노 젓기에 힘이 부친 어른들이 ‘고파도’라는 이름을 붙였을 것이라는 얘기가 있다.

가로림만의 바다는 걸보기에는 호수처럼 잔잔하지만 사리 때가 되면 물살이 무척 빨라진다. 따라서 바다를 거슬러 올라가자면 팔이 빠져나가는 듯한 고통을 감수해야 했을 것이다. 고파도는 굴의 고장답게 지금도 여기저기에 굴 양식의 모습이 눈에 띈다. 예전에는 굴을 양식할 때 ‘투석식’과 소나무를 갯벌에 꽂아서 하는 ‘송지식’으로 했다. 지금은 기술이 개발되어 ‘간이수하식’으로 생산량을 늘리고 있다. 겨울철에는 간만의 차이가 심하여 섬 주변의 바위에는 수많은 자연산이 붙어있어 그것을 따기도 한다. 이어지는 독길. 독길을 넘어서면 바로 바다가 열린다.



고파도에서 두 번째로 소득을 많이 올려주는 것은 바지락이다. 갯벌이 있는 서해안 치고 바지락이 없는 곳이 어디 있으리라는 고파도의 바지락 어장은 다른 지역과는 다르다. 바지락은 펄과 모래가 적당하게 섞여있는 모래 갯벌에 잘 자라는 조개류다. 모래가 섞였다 해도 걸보기에는 펄이 많아 바닥이 검게 보이기 일쑤인데 고파도 바지락 어장은 모래밭이다 싶을 정도로 모래가 많다. 갯벌이 전혀 없는 것은 아니지만 언뜻 보기에 그저 깨끗한 모래밭에서 바지락을 캐는 것 같다. 이런 바지락 어장이 5ha.

그리 크지는 않지만, 이곳에서 올리는 소득이 만만치가 않다. 캐내고 또 캐내고 한도 끝도 없이 새 바지락이 나오는 일등급 어장이기 때문이다.

생선 말리기



고파도 모래언덕

가로림만에서 유일하게 고운 바닷모래를 간직한 곳이 바로 고파도 해수욕장이다. 물이 빠지면 드러나는 거대한 모래밭이 작은 언덕을 이루는 모습은 신비롭기까지 하다.

썰물 때가 되면 드러나는 2만여 평의 모래는 고파도의 주위 지형과 밀려들어오는 파도가 이뤄낸 작품이다. 고파도 주민들은 이것을 모래등이라고 부른다. 여름에 피서객들은 여기에 모여서 휴식을 취하면서 마사지도 즐긴다. 또 모래등에는 모시조개가 많이 서식한다. 물이 들고 빠지는 사리 때가 되면 야간에 모래등에 꽃게들이 많이 몰려들어 손전등을 비춰서 주워 담는 이색 체험도 할 수 있다. 물이 들어오면 서둘러 섬으로 나와야 한다. 고파도는 대부분 갯벌이 많은 서해안의 모습과는 좀 다르다. 마치 다른 지방에서 모래를 바지선으로 실어와 부어놓은 것 같다. 특히 해수욕장 앞에는 모래섬이 있는데 이 모래섬은 물이 빠져야 걸어서 갈 수 있다. 여름에 이 섬의 해수욕장을 찾은 피서객들이 즐겨 찾는 곳이기도 하다.



분교

분교 앞을 지나면 갈림길이다. 직진은 왔던 길로 선착장으로 바로 이어지는 길이고 오른쪽은 산책로로 이어진다. 이 길을 따라 계속 가면 고파도의 서쪽 해안이 나온다. 울창하지는 않지만 나무가 그늘을 만들어주어 걷기에 편한 시멘트 포장길이다. 이곳에 가면 파도가 깎아놓은 기암절벽이 한 눈에 들어온다. 갯바위 낚시터로도 손색없다. 우럭, 놀래미, 농어, 감성돔이 많이 잡힌다. 올망졸망 섬 곳곳을 이어놓는 비포장 길을 거닐며 여유도 만끽하고 해당화 군락지를 둘러볼 수 있다. 해마다 6월이 되면 붉은 해당화가 흐드러지게 피어난다. 특히 이곳의 해당화는 순수 야생이어서 색깔이 더욱 곱고 자태가 건강하다. 이 길을 따라 다시 나오면 고파도 해안마을 동쪽 끝자락. 반원형의 해안도로 끝이다. 해안도로는 비교적 좁은 편이다. 오른쪽은 길게 이어진 개펄. 고파도 해변은 밀물이면 모래톱 해수욕을 즐길 수 있고 썰물 때는 모래와 개펄에 지천으로 깔린 고동과 모시조개, 바지락을 잡을 수 있다.





**고파도** 고파도에는 ‘고파도성’이라는 고려 때 흔적이 남아있다. 해안 일대에 축조된 석성으로 그 둘레가 약 350m 이고, 높이는 약 3m였다. 이 성은 조선 숙종(1675~1720) 때 수군만호가 주재하였으며, 성 안에는 우물이 있었다고 전한다. 성곽의 축조 연대는 잘 알 수 없으나 지금도 일부 지역에는 그 잔흔이 남아 있다.

**성** 고파도에 사람이 살기 시작한 것은 꽤 오래인 것으로 보인다. 100여 년 전에는 100호 정도가 살았고, 돌칼이나 돌도끼 등 석기시대의 유물이 나오는 것으로 보아 고파도에 사람이 살았던 역사는 선사시대 때로 거슬러 올라가야 하는 지도 모를 일이다. 한때 고파도를 서로 차지하려고 서산시와 태안군 사이에 영토 분쟁이 일어났다고 하는데 그 분쟁의 핵심은 역시 풍부한 어자원, 그 중에서도 고파도 굴 때문이었다는 것은 널리 알려진 사실이다. 한때는 이 작은 고파도가 서산 편과 태안 편으로 나뉘어 영토분쟁까지 있었다 한다. 그때 쌓았던 성이 바로 고파도성이다.

고파도는 가로림만 한 가운데 있는 섬이다. 만의 입구가 좁고 조수간만의 차가 7m나 되어 조력발전소가 세워지는 일이 계획되기도 했었다. 하지만 지금의 가로림만은 대산공업단지가 들어선 이후로 점차 오염되어 가고 있으며 예전 같지가 않아서 삶의 터전인 주민들은 물론 찾는 이들을 안타깝게 한다.

가로림만의 연안 면적은 1만5,985ha, 전체 해안선 길이는 162km이며, 개펄만 8,000ha에 이른다. 충남 서산시에 있는 가로림만은 서해안에서 유일하게 원형을 유지하고 있는 호리병 모양의 만이다. 태안군 이원면 만대와 서산시 대산읍 벌말을 마주하여 가로림만은 항아리처럼 생긴 커다란 바다이다. 이 만에 1개 읍과 2개 면이 접해 있다. 4개의 섬은 서산시 팔봉면에 속한 고파도, 대산읍의 응도, 지곡면에 소속된 우도와 분점도가 있다. 가로림만은 그 속에 바닷물을 가득 채우고 오랜 세월 육지 안에 갇혀 들어온 바다이지만 꼭 호수 같은 맛이 나는 곳이다. 이 만은 정부 조사에서 2005년 생태계가 잘 보존돼 있는 개펄로 선정되고, 2007년 환경가치 평가에서도 1위에 올랐다. 15개 어항을 중심으로 1,987가구 4,946명의 어민들이 낙지, 바지락, 굴 등 수산물 양식업에 종사해 연평균 3,000만 원대 소득을 올리는 황금 바다와 갯벌이다. 연간 어업 생산량은 4,000t, 양식장은 160여 곳 2,000ha다. 자타가 공인하다시피 한 가로림만은 역사와 문화와 자연환경이 고루 갖춰진 추억의 가로림만이다.

천혜의 생태관광지인 이곳을 비롯하여 서해안에 널린 수많은 갯벌들이 길이 보존되기를 바란다. ◀



제언  
— 010 —

## 사회복지사의 노력이 헛되지 않기를...

지연숙 행복한우리복지관 사회복지사

새 정부의 핵심 정책 주요 키워드로 복지가 꼽힐 만큼 우리 사회의 복지에 대한 관심이 높아짐에 따라 사회복지사의 근무환경 개선에 대한 목소리도 높아지고 있다.

### 사회복지사는?

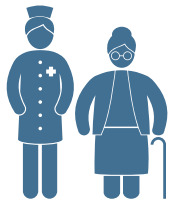
사회복지에 관한 전문지식이나 기술을 가지고 실천하는 전문가로, 고객과 직접적인 상호작용을 통해 사회복지서비스를 제공하고 있다. 사회복지사는 고객의 다양하고 복잡한 욕구에 부합하는 서비스를 제공함에 있어 정서적 에너지를 많이 소모하는 환경에 놓여 있다. 최근 사회복지서비스 제공의 확대로 고객과의 상호작용이 더 많아지면서 사회복지사는 다양하고 복잡한 욕구를 가지고 있는 고객을 상대하게 되었으며 이 중에는 불쾌하고 사회복지사를 힘들게 하는 고객도 포함되어 있다. 고객으로부터 받는 스트레스가 점점 높아짐에도 불구하고 사회복지사들은 밝은 얼굴로 참아야하는 고통이 점점 커지고 있다(Karatepe, Yorganci, & Haktanir, 2010).

### 한국사회복지사협회에서 조사한 ‘2016 사회복지사 통계연감’

고객으로부터 사회복지사가 경험한 폭력 피해를 언어적 폭력, 신체적 폭력, 성적 폭력, 기타 폭력 4가지로 분류하여 조사한 결과, 언어적 폭력 피해 중 ‘고객이 욕설 또는 저주를 한 적이 있다’라는 문항에 가장 많이 응답하였으며, 이용 시설의 사회복지사는 47.3%, 생활 시설의 사회복지사는 47.7%가 경험한 것으로 나타났다. 경험의 정도는 1~5회의 빈도가 가장 많은 것으로 나타났다. 신체적 폭력 피해의 경우, 고객으로부터 경미한 신체적 폭력을 경험한 것으로 나타났다. 이용 시설의 사회복지사는 16.5%, 생활 시설의 사회복지사는 36.0%가 경미한 신체적 폭력을 경험한 것으로, 공공 부문의 경우 30.8%가 경험한 것으로 나타났다. 또한, 고객이 물건을 던져 신체적 폭력을 경험한 빈도도 신체적 폭력의 많은 유형으로 조사되었다.

성적 폭력 피해의 경우, ‘고객이 원치 않는 신체적 접촉(더듬기, 껴안기)을 한 적이 있다’라는 문항에 응답이 가장 많았으며, 이용 시설의 사회복지사 15.7%, 생활시설의 사회복지사 25.4%가 피해 경험이 있는 것으로 나타났다. 공공 부문의 경우 22.5%가 고객으로부터 성적 수치심을 주는 발언을 들었다고 하였다. 기타 폭력 피해 중 고객이 시설 또는 개인 물품을 파손한 경우가 이용 시설 사회복지사 11.3%, 생활 시설 사회복지사 36.0%, 공공 부문 33.3%로 나타났다.





이와 같은 조사결과에서 사회복지사의 근무환경이 매우 열악하다는 것을 알 수 있으며, 고객의 폭력 피해를 해결하는 방안 역시 뚜렷하지 않다. 사회복지기관 차원에서 대응하기는 하지만 적극적으로 대응하지 못하는게 현실이다. 사회복지현장이 고객의 폭력에 너무 쉽게 노출되어 있고 고객과의 관계에서 사회복지사는 위축될 수밖에 없기 때문이기도 하다. 고객으로부터의 부정적인 경험은 양질의 서비스를 제공하는 데 걸림돌이 된다.

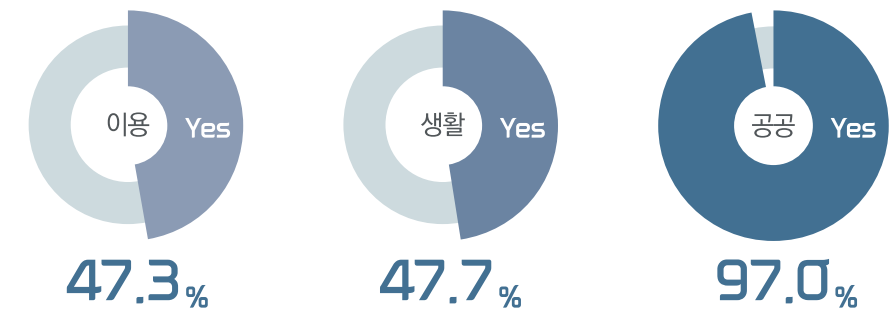
한편, 사회복지사는 고객에게 가져야 할 자신의 바람직한 감정과 실제로 느끼는 감정 간의 갈등을 경험하고 부정적인 감정들을 적절하게 해소하지 못하는 경험을 하게 된다. 사회복지서비스는 사회복지사의 태도와 정서적 반응이 중요하게 여겨지기 때문에 감정노동의 양상을 확실히 띠고 있다. 하지만 사회복지사의 감정노동에 대해서는 사회적 관심이 부각되지 못하고 있다. 이는 사회복지사는 소외계층의 삶의 질 향상을 위해 소명의식과 투철한 봉사 정신으로 직무에 임해야 하고 남을 위해 봉사하는 착한 사람이라고 생각하는 사회적 인식이 강하게 자리잡고 있기 때문이다.

#### 사회복지사 처우를 위한 실질적인 제도 개선 등의 노력 필요

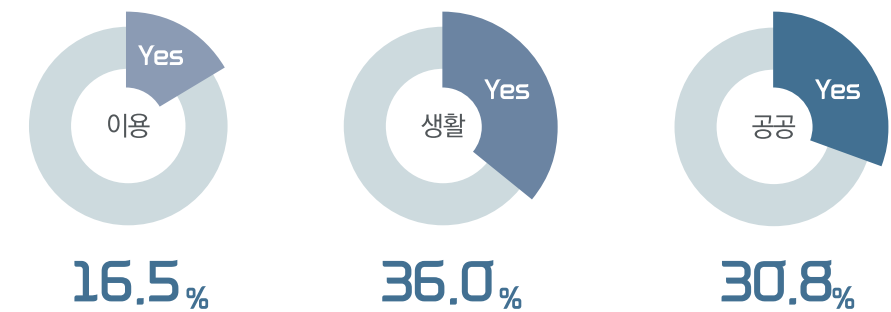
감정노동으로 인해 사회복지사는 질 높은 서비스를 제공하는데 어려움을 겪게 된다. 사회복지사는 감정노동 수행의 영향으로 고객에게 가져야 할 자신의 바람직한 감정과 실제로 느끼는 감정 간의 부조화를 경험하면서 부정적인 감정들을 적절하게 해소하지 못하고 있다. 대부분의 사회복지사들은 감정노동 또한 본인의 일이라고 생각하고 그러한 감정에 대한 치유 역시 스스로 해결해야 한다고 생각하고 있다. 본인이 감당해내고 있는 감정노동의 강도가 상당히 높으나 사회복지사를 위한 제도적 장치가 마련되어 있지는 않다. 사회복지사의 열악한 근무환경, 처우개선 등의 목소리가 높아지면서 처우를 개선하고 신분보장을 강화하여 사회복지사 등의 지위를 향상하도록 함으로써 사회복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 하는 ‘사회복지사 등의 처우 및 지위향상을 위한 법률’이 2011년 3월에 제정되었다.

하지만 광역 자치단체와 기초 자치단체의 조례 제정은 아직도 진행 중에 있다. 조례 제정도 시급한 문제이지만 조례를 기반으로 한 각 지자체의 사회복지사 처우를 위한 실질적인 제도 개선 등의 노력이 필요하다.

#### 고객이 욕설 또는 저주를 한 적이 있다



#### 고객에 의한 경미한 신체적 폭력을 당한 적이 있다



마지막으로 고객의 폭력, 감정노동, 낮은 처우, 열악한 환경 등 악조건에 노출되어 있는 사회복지현장에서 근무하는 사회복지사들은 언제나 희망을 가지고 있다. 본인들의 노력이 고객 삶의 변화에 불씨를 지피는 계기가 되기를 바란다. 고객의 모든 문제를 해결할 수는 없겠지만 사회복지사가 매개체가 되어 그들의 삶의 모습 변화가 조금씩 조금씩 확장되기를 바란다. 사회복지사는 많은 것을 바라지 않는다. 사회복지사의 근무환경이 조금씩 변화된다면 사회복지사는 언제나 한결 같이 고객을 위해 노력할 것이다. 그게 사회복지사이다. <

## 재난 관리의 새로운 과제 일본 고베시 재난 약자보호와 지원 대책

조 성 재난안전연구센터 전임책임연구원

지난 7월 18일부터 23일까지 고베와 교토, 오사카의 연구 기관 등에서 대규모 재해시 재해 약자의 현황과 지원 대책에 대한 조사가 이루어졌다. 이 연구 조사는 필자가 기획하고 한국과 일본의 젊은 연구자들이 참가하여 재난관리 제도와 민관협력적 재난관리의 필요성에 대한 정보를 교류하는 계기가 되었다.

간사이 가쿠인대학 재해 부흥 제도 연구소 노로 마사유키 교수, 사가대학 케이코 기타가와 교수, 돗토리 대학 라정일 교수와 함께 대규모 재해시 재해 약자의 현황과 과제 등에 관한 설명을 듣고, 질의 응답 등 의견을 교환하였다. 의견 교환의 장에서는 특히 지진 재해 관련 사망의 실태, 피해자 지원 제도, 재해 후 주택의 이종 대출에 관한 문제 등을 다루었고, 한국과 일본 양국 제도의 체계 등에 대해 이해할 수 있는 기회가 되었다.

이 글에서는 간사이 가쿠인 대학 재해부흥제도연구소, 고베시 위기관리센터, 고베시 사람과방재미래센터에서 주는 재난관리의 과제로서 재난약자 보호와 지원의 필요성에 대해 소개하고자 한다.

## #1 삶 속으로 들어온 재난

재난이란 국민의 생명과 신체, 재산, 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 그 원인 및 성격에 따라 자연재난, 인적재난, 국가기반재난 등으로 분류한다. 한국사회에 익숙한 재난은 주로 가뭄, 태풍, 집중호우, 폭설, 산불과 같은 자연재난과 급속한 현대화로 야기된 인적재난이다. 최근에는 경주 지진의 충격, 미세먼지, 원자력 안전성 등 다양한 재난 발생에 대한 우려와 불안이 가중되고 있다.

특히 2014년 세월호 참사는 국가와 정부의 역할이 무엇인가에 대한 국민적인 분노를 일으키면서 많은 비판을 받았다. 재난 상황이 되면 반복적으로 나타나는 정부의 종합적 재난관리 컨트롤 타워의 부재 문제, 중앙정부 중심의 대응 구조 문제가 지적되고 인재를 불러오는 부실한 관리와 부정부패에 관한 성토도 이어졌다.

그러나 대형화 되는 재난 규모와 예측하기 어려운 신종 재난의 발생을 효과적으로 대응하는 것이 정부만의 노력으로 가능한가에 관한 질문이 남는다. 변화하는 재난환경에 필요한 재난관리체계는 정부와 시민사회, 민간 기업까지를 포괄하는 협력에 있다.

연구진이 방문한 고베는 우리에게도 익숙한 1995년 한신·아와지대지진 발생지역이다. 당시 대지진 발생의 경험을 바탕으로 일본이 현재 추구하고 있는 행정기관의 역할과 지역사회의 지원, 그리고 스스로의 안전확보를 위해 노력하자는 '3조(公助, 共助, 自助)'의 기본 원칙을 완성하게 되었다. 이는 재난이 발생하면 행정기관과 지역사회, 시민 스스로가 각자의 역할을 수행함에 있어 적극적으로 체계적인 협력으로 재난 피해를 최소화 하고 신속하게 복구하며 이 경험을 통해 이후의 재난에 대한 대비를 철저히 한다는 것이다.

*自助, 共助, 公助 vs 公助, 共助, 自助*

스스로를 지키려는 노력과 공동체의 노력, 그리고 정부의 노력 가운데 우선해야 할 것은 무엇일까?

고베시는 위기관리를 담당하는 행정기관의 부서로서 위기관리센터를 두고 있다.

1995년 한신·아와지대지진 당시 고베시 청사가 피해를 입어 기능이 마비되는 일이 있었는데, 이후 위기관리센터 위치를 지하로 옮겨 지진과 같은 재난 발생 시에도 담당 부서가 피해를 입어 역할을 하지 못하는 일은 없도록 대비하였다.

한신대지진 당시 구출된 사람 중 80%가 소방이나 기관의 도움이 아닌 자력이나 주변의 도움으로 구출되었다. 90%이상의 주민은 압사로 사망하였다. 22년전의 이 재난 사건을 계기로 행정기관의 한계와 주변이 돕는 공조(共助)의 필요성을 느끼게 되었다.

1) 고베 메모리얼파크 한쪽에는 한신·아와지대지진 발생 당시 부두의 모습을 그대로 보존하고 있음







02

동일본대지진도 마찬가지로 희생자의 60%가 고령자였고 장애를 갖고있는 사람들은 일반일과 비교해서 2배 이상의 사망률을 보였다. 따라서 재난 피해의 확산을 막기 위해서는 평소 재해 약자에 대한 사전 파악을 하는 것이 중요하다.

고베시에서는 2013년 4월 「재해 시 요원호자」에 대한 조례를 제정하였다. 재해대책기본법에 요원호자에 대한 규정이 포함된 것이 2013년 6월인데 고베시 조례가 2개월 먼저 만들어졌다.

조례에서는 재해시 요원호자에 대한 정의를 장애인, 신체·지적·정신장애 등으로 규정하고 요양이 필요한 분 -노인 요양보험대상자, 고령자 -독거노인세대, 난치성 질환병, 아동, 임산부를 재해시 요원호자로 정하고 있으며 평소에도 그들을 보살피고 관리하는 것이 중요하다고 인식하고 있었다. 조례의 가장 큰 특징은 요원호자에 대한 정보 공유를 가능하게(개인이 동의하는 것을 전제로) 했다는 점이다.

기본적으로 방재에 대한 대책을 행정기관이 세우는 것은 당연하지만 시민단체나 자치회 방재복지 커뮤니티의 활동을 겸해서 할 수 있는 근거를 조례에서 제공함으로써 시민사회의 적극적인 참여를 지원하고 있다. “방재 복지 커뮤니티”라는 이 지역의 특수한 제도를 통해 자주방재 조직: 자치회 아동위원협의회, 지역 자립지원협의회에 요원호자에 대한 개인 정보를 공유한다. 내용상으로는 재해 발생 시 뿐만 아니라 평상시 지역 내 교류나 이웃을 돌보는 것을 중요하게 여기고 지원체제나 재해에 대한 시나리오가 지역마다 다르기 때문에 지역실정에 맞게 활동할 수 있도록 지원하는 것에 주안점을 두고 있다. 고베시 인구는 150만 명으로 바다, 산이 고루 입지해 있어서 바다는 쓰나미, 산



03

## #2 재난의 폐허속에서 살아나는 공동체의 힘

은 산사태 지진 등 지역마다 발생하는 재해의 종류가 다르다. 따라서 한 시의 경우에도 각 지역마다 지역자치회에 맡겨서 지역에 맞게 대처방안을 찾는 것이 효과적이라고 판단하는 것이다.

평상시 행정기관에서는 재난에 대비하여 주민의 행동을 이끌어내기 위한 다양한 노력을 기울이지만 그 가운데 주목할 부분은 지역주민에게 재해 정보를 제공한다는 점이다. 지진, 홍수, 산사태 등 지역별로 발생 가능한 위험의 유형과 정도는 지도로 표시되어 각 구 별로 배포된다. 이를 통해 주민들은 거주 지역에서의 지진발생 위험, 강도, 침수위험, 해일 위험, 산사태 위험 여부를 파악할 수 있으며 이를 스스로 대비하게 된다. 이러한 위험 정보는 부동산 거래에도 공개하도록 법으로 강제하고 있으며 주기적으로 업데이트 됨은 물론 거주 외국인이나 관광객을 고려하여 7개 국어로 번역본을 제공한다.

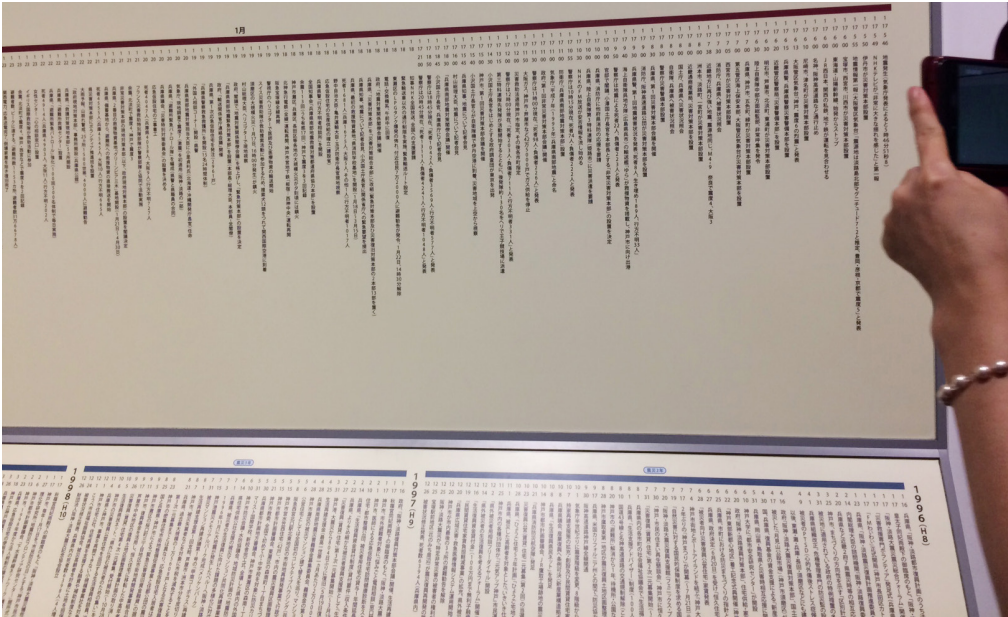
실제 재난이 발생하면 구조대가 현장에 도착할 때까지 시간의 소요가 발생할 수밖에 없다. 따라서 피해지역의 첫 번째 현장 책임자는 나 자신, 가족, 주민이 되는 것이다. 주민이 자주방재조직을 중심으로 지역사회의 피해를 최소화 할 수 있도록 관련 교육과 훈련을 실시하며 장비를 지원하고 있다. 또한 자주방재조직이 지역사회 자주방재 계획을 스스로 세우도록 독려하는데, 여기에는 재난 시 곧바로 적용할 수 있는 상세한 매뉴얼 작성을 포함한다. 주민 스스로가 자신들이 세운 방재계획에 따라 역할을 맡아 재난 대응의 주체로 활약한다.

실제 재난이 발생하게 되면 전국 각지에서 재난 복구에 동참하기 위한 자원봉사 참여가 이어진다. 일본은 한신·아와지대지진 당시 전국에서 137만 명의 자원봉사자가 찾아왔다. 2011년 동일본대지진 발생 시에도 100만 명 이상의 자원봉사자의 손길이 이어졌다.

이들은 이재민을 위한 식사제공, 구조대원들을 위한 생수 제공에서부터 실제 재난 복구 현장의 구조대원 역할까지도 맡았다. 이웃들은 폐허가 된 도시에서 새로운 삶의 희망을 제공하며 슬픔을 함께하는 진정한 공동체를 만들어 갔다. 흔히 ‘엘리트 패닉’에서는 재난 발생과 같은 극한적 상황에서는 약탈이나 범죄가 이어질 것이라 예상하지만 실제 많은 대형재난상황에서 인간은 서로를 위로하고 의지하면서 재난 이전보다 더 아름다운 공동체를 일구어 낸다.

2) 재해부흥제도연구소 노로 마사유키교수 -재해약자에 대한 제도적 보호를 위해 ‘피해자 종합지원법’ 연구를 진행하고 있음

3) 사람과미래방재센터 내 전시관 한신·아와지대지진 현장의 모습을 그대로 재현한 디오라마 모형. 현장 피해 상황을 생생하게 전달하고 있음  
민간을 통해 수집한 자료들도 함께 전시하여 재해의 기억을 통해 교훈을 전달하고자 하는 노력을 기울이고 있음



자원봉사자가 재난 복구에서 차지하는 역할이 커지면서 이들이 재난 지역에 실질적인 도움이 될 수 있도록 필요한 역할을 조정하는 필요성이 제기된다. 이를 담당하고 조율하는 역할은 지역사회복지협의회 조직에서 담당한다. 우리의 사회복지협의회와는 달리 일본 내에서 지역사회복지협의회는 행정기관의 감독 하에 있으면서 중간 지원을 담당하는 NPO 조직과 연계하여 그 기능과 역할이 보다 실질적이고 역동적이라 할 수 있다. 이들은 평상시 등록된 자원봉사자의 인적 사항과 특기 등을 파악하여 재난 발생 시 적소에 투입이 가능하도록 배치한다. 또한 재난이 발생하여 모여든 자원봉사자에 대해서도 각자가 할 수 있는 일을 파악하여 필요한 곳에 배치하는 기능을 함으로써 자원봉사자들이 복구에 실질적으로 참여할 수 있는 계기를 마련해 준다.

자력피난이 어려운 이들은 재난 상황에서 쉽게 체념하여 피난을 포기하고 자신의 집에서 생을 마감하고 싶다는 생각까지 하는 등 정서적으로 역동적이지 않기 때문에 평상시 유대관계가 형성되지 않은 낯선 이의 피난유도는 성공가능성이 낮다. 따라서 자원봉사자들은 평상시에도 이웃의 재난약자들을 주기적으로 찾아 이들의 안부를 확인하고 재난시에는 자력피난이 어려운 이들의 피난을 돕는다. 한신 아와지 대지진의 경험을 통해 근본적인 교훈들을 학습한 이후 행정기관의 지원방식, 자원봉사자들의 행동방식도 진화하게 된 것이다.

일본에서 재해약자에 대한 개념은 2004년 집중호우 때 처음 시작되었다. 이 호우로 인하여 233명이 사망했는데 사망의 대부분이 고령자와 장애인이었다.

재해부흥제도연구소에서는 이를 계기로 재해 발생 시 고령자나 장애인에 대해 어떤 대책이 있어야 하는지를 연구하기 시작했다.

동일본대지진 이후 재해 관련 최상위법인 재해대책기본법에서 재해 약자에 대한 지원을 ‘-할 수 있다’ 수준의 법률적 기준을 강화하여 ‘-해야 한다’로 의무화 하였다. 용어도 재해 약자 대신에 ‘재해 시 요원호자’, ‘피난행동 요 지원자’로 바꾸었다. 재해약자는 추상적인 것이어서 용어를 구체화, 특정하였다는 것은 큰 의미가 있다.

일본의 재해 약자와 한국의 재난 약자는 용어 표기 차이는 있지만 그 개념은 동일함을 서로 인식했다. 또한 일본에서 「요원호자」, 「재해 시 요 배려자」, 「피난 행동 요 지원자」 등 재해 약자 용어에 대한 법률과 상황에 따른 섬세한 구분은 한국의 재해 약자의 지원 방안에도 반영되어야 할 필요가 있다.

재해 약자라고 하면 특별한 사람이 있는 것으로 보이지만 일반인도 대상이 될 수 있는 상황을 가정하여 상황에 따라 필요한 사람을 요원호자라 한다. 예를 들면, 이동시 휠체어나 유모차가 필요한 사람, 정보 수신·발신이 어려운 사람, 약을 먹고 있는 사람, 정신이 불안정한 사람, 유아나 임부가 있는 집도 누구나 요원호자가 될 수 있다. 이는 특정 재해나 사람에 대한 것이 아니므로 외국인도 재해약자가 될 수 있다. 어떤 상황에 있어서는 적절한 서비스 등을 받으면 평상시처럼 활동이 가능하다는 것을 말하는 것이고 재해기본법의 규정이 다소 추상적이라면 지역의 지구방재계획에는 보다 구체적으로 명기되어 있다.

일본에서는 한신·아와지대지진 이후 재해부흥제도 연구소에서 부흥자유주의를 기치로 최소불행과 부의 재분배, 사회적 공정을 미션으로 삼아 재해부흥기본법 시안을 만들었으며 지방자치단체와 시민의 협동, 국가의 지방자치단체 지원에 관련된 기초를 다져왔다. 일본에도 재해가 발생할 때마다 관련법이 생긴 관계로 재해관련법이 다수 있지만 이들은 대체로 임시방편에 불과한 경우가 많다. 일본은 현재 ‘피해자 종합지원법’을 만들기 위한 연구단계에 있으며, 재해부흥제도연구소 내 법 제정 관련 연구회를 운영하여 내년 여름에 초안을 발표할 계획에 있다.

4) 한신·아와지대지진 발생시점부터 복구 완료까지의 기록을 시간대별로 촘촘하게 기록하여 보존하고 있는 모습.

#3 일본 재해약자 보호의 진일보  
- 법제도의 마련

# #4 '재난 불평등' 극복을 위한 화두 - 재난 약자 보호

앞으로 우리나라에서도 도시형 재난의 발생이 많아지고 이로 인한 경제적 피해규모가 커질 것으로 보인다. 재난으로 인해 사회적 취약계층이 되는 사람들을 지원하는 체계 마련과 인식 전환이 필요한 시점이다. 올해 여름 집중호우 피해를 계기로 행정안전부에서도 재난 피해자 지원을 고려하여 1차적으로는 사유재산이되 공유재적 성격을 가진 시설의 경우 이에 대한 재난 대비와 피해복구를 정부가 지원하는 방안을 시행령 조정을 통해 가능하도록 개선하고 있으며 향후 관련법 개정 방안을 마련하고 있다.

일본에서는 지진과 태풍으로 인한 재난 피해자 발생이 가장 많기 때문에 이로 인한 피해자의 지원에 많은 노력을 기울이고 있었다. 특히 주거와 관련된 문제는 일본 사회 특유의 문화와 맞물려 중점 연구사항이 되고 있다.

일반적으로 사회적 약자로 분류되는 고령자는 재난이 발생하여 주택에 피해를 입은 경우 새로운 주택을 마련하기가 어렵다. 현재 무너진 집을 다시 지을수도 없고 집을 빌려서 사는 사람들은 재건이 안되면 다시 돌아갈 수 없다는데서 절망을 느끼게 된다.



05

5) 사람과방재미래센터 외부벽면과 내부 벽면에 쓰나미발생 가능 높이를 건물에 표시. 3M, 5M를 수직으로 세운 높이를 실감하는 것은 그 자체로 경각심을 갖게 함

일본에서는 주택이 재난으로 인해 파손되어 주거가 어려운 경우 가설주택을 지어 임시거처를 제공하고 있다. 그런데 한신 아와지 대지진 발생 시 가설주택에 온 사람들의 45%가 재난 발생 이전에도 민간임대주택에 거주했던 사람들이었다. 임시거처인 가설주택에서 부흥공영주택으로 이주한 사람들을 조사했을 때, 재해 이전에 자기 소유 집을 갖고 있었던 경우가 30%도 되지 않았다. 70%가 연수입이 300만엔 이하였으며 연금생활자가 많고 재해부흥공영주택의 고령화율이 42.9%에 달했다. 당시 일본 전국 고령화율이 17%였다는 점을 감안한다면 재난피해자 가운데 고령자와 같은 재난 취약자의 비중이 매우 높았다는 것을 알 수 있다.

특히 한신 대지진 이후 큰 문제로 대두된 것이 2중주택 대출(이중주택론) 문제였다. 이는 주택 구입에 따르는 대출 상황이 미처 끝나지 않은 상태에서 재난으로 인해 주택이 파손되면 또다시 용자를 받아야 하는 문제가 생겨 재난 가구에 이중의 부담이 생기는 것이다. 이는 경제적으로 취약한 구조에 놓이게 되는 것도 재해약자가 되는 것이라고 보는 계기가 되었다. 한신·아와지대지진 이후 피해자 보호법이 제정되었는데, 일반적으로 주택은 개인자산으로 국가가 보조해 주는 것이 아니라고 보는 것이 일반적인 시각이었기 때문에 재난관련 제도가 잘 정비되었다고 평가 받는 일본에서도 이러한 법 체계를 갖추는데 12년이 걸렸다.

일본은 임시 피난 주거시설인 가설주택에서 영구임대주택 형태의 부흥주택으로 이동하는데 피난을 하면 기존의 생활터전에서 멀어지기 때문에 고독사 발생이 높을 수 있다. 그분들을 지켜봐주는 ‘지킴이’ 제도를 활용하고, 이 외에도 일정기간 가스 사용이 없을 시 신고가 들어간다면지 하는 일종의 관찰 아이디어를 활용하고 있었다.

재난으로 인한 2차적 피해는 재난이 원인이 되어 발생하는 만성질환과 빈곤인 경우가 많다. 이러한 것들이 재난의 불평등을 강화시키는 요인이 된다. 그러나 ‘지킴이’와 같은 제도는 당장의 대처 방법일 뿐이고 보다 근본적으로 고독사가 발생하지 않도록 비정규직 고용을 없애도록 하거나 모자가정에 대한 복지정책을 강화해야 한다. 사회 전반의 노동정책이나 복지정책이 잘 작동하지 않으면 근본적인 해결이 어렵다고 판단하고 있었다.



## #5 잊고싶지만 잊혀지지 않는 생명이 빛나는 미래를 위해, 우리가 할 수 있는것

1995년 한신·아와지대지진은 지진 대책을 자신했던 일본 사회 전체를 엄청난 충격 속으로 몰아넣었지만 일본은 이 충격을 단지 상처로만 넘기지 않았다. 고베시는 한신·아와지대지진으로 얻은 경험과 교훈을 후세에 전하기 위해 사람과방재미래센터를 운영한다. 여기에는 한신·아와지대지진 관련 자료를 수집하여 데이터베이스화 하는 것은 물론 이를 입체영상으로 약 7분간 상영하여 대지진을 실제 경험하는 것과 유사한 효과를 얻을 수 있도록 하였으며, 지진 직후의 도시 모습을 디오라마 모형으로 실감나게 전시하고 있다. 특히 자료들은 재해 경감을 위한 연구에도 활용되는 등 과거의 경험을 기반으로 재난을 기억하고 잊지 말자고 호소한다. 이곳의 직원들은 대부분이 자원봉사자들로 전시해설, 외국인을 위한 통역, 청각장애인을 위한 수화 등 역할을 담당하고 있다. 특히 지진을 직접 겪은 재난 피해자들이 자원봉사자로 활동함으로써 재난의 참상을 전하고, 이를 통해 다른 재난에 대비하자는 호소가 더욱 절실하게 다가온다. 이는 재난을 기억하고 이를 통해 교훈을 얻고자 하는 노력에 행정기관과 주민들이 함께하여 재난의 파상적인 피해를 훌륭하게 복구한 것만으로 아름답게 마무리 하는 것이 아니라, 재난의 아픔이 현재 진행형인 상태를 전달함으로써 오히려 재난 대비의 필요성을 강하게 웅변한다.

우리는 재난을 우연한 사건이라 여기며 일회적 처방으로 덮어버리지 않는가? 우리가 가진 기록은 수습과 복구를 위한 관계자들의 노력만이 아닌가를 돌아보며, 개인이 재난을 경험하는 일, 그 가운데 지역 사회 공동체가 이것을 함께 극복한 경험은 강한 회복탄력성으로 작동하여 그 사회를 보다 강건하게 만들어 준다는 점을 곱씹어 보았으면 한다.

재난은 스스로 의도치 않은 충격과 불행으로 사람의 삶을 파괴하기도 하고 가족을 잃는 슬픔을 주기도 한다. 그리고 이러한 충격에서 벗어나는 것은 부서진 물건을 수리하는 것처럼 간단하지 않다. 재난은 사회 경제적으로 약한 사람에게 더욱 강한 충격으로 다가오고 이들은 대체로 피해를 회복할 수 있는 여력이 없는 경우가 많다.

재난 약자에 대한 보호를 이야기하면 우리는 아직 시기상조라 말하고 아직 일반인에 대한 보호도 이루어지지 않았다고 불멘소리를 한다. 그러나 바꾸어 생각하면 재난약자도 안전하게 살 수 있는 사회라면 그렇지 않은 사람에게는 더 말해 무엇하겠는가?

“잊고 싶지만, 잊혀지지 않는 생명이 빛나는 미래를 위해 우리가 할 수 있는 것” 대지진의 참상을 겪은 이들의 미래를 향한 한마디는 서로 도우며 살아가는 생명에 대한 소중함이다. <

## 송주법 보상을 둘러싼 갈등조정 사례 -갈등조정회의 운영을 중심으로

김미경 인천광역시 부평구 공공갈등조정관

## 01 갈등사례 개요

이 사례는 송주법에 의해 부평지역에 보상이 이뤄짐에 따라 한전에서 주민대표를 구성하여 보상을 진행하였다. 갈등지역의 경우 아파트임으로 해서 기존 입주자 대표회의가 있었고 한전 주민대표는 부녀회원을 중심으로 조직되었으나, 대표를 뽑는 과정과 사업을 진행하는 과정에 대한 절차와 투명성 등에 문제 제기(기존 입주자 대표회의 중심)를 하면서 갈등이 표출되기 시작하였다.

‘절차상 문제가 없고 반대하는 사람이 적다는 이유로 한전주민대표(찬성) 측은 한전에 지원을 요구하였고, LED사업 입찰의 절차문제, LED사업 입찰 찬반동의, 절차의 부적절 등 지원해서는 안된다’는 반대입장(입대위)으로 갈등이 증폭되기 시작하였다.

초기 갈등에서는 말 또는 유선으로 주고받다가 15년 6월 8일 반대측(입대위)에서 한전 홈페이지에 민원 제기를 하며 본격적으로 표면화 되었다. 한전에서는 주민대표와 반대측 간 갈등이 심화되어 있는 상태로 판단하였고, 보상기일을 넘길 경우 실제 보상이 어려워지며, 사고지역으로 지정될 경우, 한전에서 일방적으로 임의사업진행 방식이 채택될 수 있음을 고지하였다. 이에 따라 절차상 하자가 없기에 그렇게 할 이유가 없다고 찬성측이 반발을 하였고, 반대측은 차라리 한전에서 사업을 진행해달라는 요청도 이어졌다. 한전은 지원을 해야하는 당사자로서 찬

반주민들이 감정의 골이 깊어 사업진행이 어려울 것으로 보았으며 갈등으로 인식하게 되었다. 마침 부평구에 갈등관리조정팀이 있는 것을 알고 한전보상팀에서 조정요청공문을 보내 이해관계가 없는 부평구가 갈등조정을 진행하게 되었다.

**\* 송주법** (송변전선로 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률 2014.1.제정)

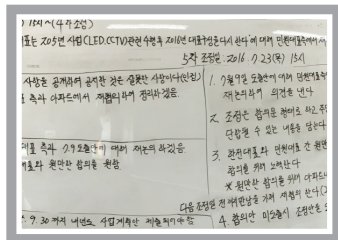
송변전설비 주변지역(700m~1,000m 이내) 실 거주자 지원에 대한 사업으로 부평구의 경우 345천kv, 700m 이내에 해당되어 매년 4,534백만원 지원 예정이었으며, 지원사업의 내용으로는 주민 복지, 소득증대, 육영, 그 밖의 사업(건강검진 등)을 할 수 있다. 해당지역의 경우 연간 1억여 원의 금액이 매년 들어온다. 일반적으로 자치단체의 갈등조정은 크게 2가지 형태로 진행이 가능하다. 자치단체가 이해당사자인 경우, 조정에 대한 객관성, 중립성, 공정성 등을 확보하기 위해 제3의 조정전문가를 통해 조정 진행을 하며 제3자에 의한 대안적 분쟁해결 방식(ADR)이 있고 자치단체가 직접조정(전문적인 소양을 갖춘 공직자)에 나서는 경우가 있다. 이번 사안의 경우 부평구가 직접적인 이해당사자가 아니기도 했고 이웃인 주민들이 소송으로 가기 직전의 심각한 상황이어서 건강한 방식으로 갈등을 해결하기 위한 지원의 목적으로 부평구의 공공갈등조정관인 필자가 직접 조정가로 참여하게 되었다.



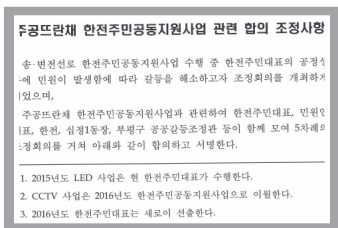
찬반당사자 사전면담



4차 조정회의



4차 조정회의 기록



합의조정문



마주보는 방식에서 일자형으로  
자리배치 바뀌 회의진행



갈등조정 성공 기념촬영,  
최종 합의조정문 서명

## 02 갈등조정회의의 구조 및 운영체계

공공갈등에서처럼 조정협의체를 크게 꾸린 것은 아니었지만 법원의 조정형식과 유사하게 구조를 만들었다. 부평의 경우 주민간 소소한 갈등은 해당부서 또는 당사자인 주민의 요청에 의해 '갈등 조정마당'이라는 형식을 통해 조정회의가 진행되고 있으며 갈등 해소를 위해 노력하고 있다. 한편에서 공문으로 요청한 사안이기 는 했으나 '갈등조정마당'과 유사한 형태로 진행하였다. 조정진행 전 한전보상팀의 담당자와 해당 동장 등을 면담하고 조정에 대한 이해와 과정, 조정효과 등에 대해 문답을 주고받아 조정회의의 이해를 높였다. 찬성측과 반대측의 당사자들도 사전면담을 통해 조정을 했을 때 당사자로서 다양한 선택의 가능성이 있으며 때때로 창의적인 방식으로 갈등이 해결될 수도 있다는 것을 이야기 하고 이번 조정회의를 통해 기대하는 욕구와 입장 등을 청취하고 조정 회의에 참여하겠다는 약속을 받았다.

조정의 합리적 진행을 위해 지역의 정서를 잘 이해하고 있는 해당지역의 동장님을 조정가로 위촉하여 참여하였으며 이해당사자

로 한전주민대표(찬성측 2명), 반대측 대표(2명), 한전보상팀(2명)이 참여하게 되었다. 조정진행을 위해 해당 주민자치센터에서 장소를 제공하고 사무기기와 부대시설을 사용할 수 있게 하였다. 조정의 원활한 진행을 위해 부평구의 갈등관리조정팀에서 사무지원을 하였다. 외부전문가에 의해 진행된 것이 아니어서 예산이 별도로 든 것은 아니었으나 두차례의 사전면담과 5차례의 조정회의가 진한하게 진행되었고 어떤 회기의 경우 5시간을 단 한순간도 쉬지 않고 회의를 진행할 정도로 상호간 갈등이 심화된 상태였다.

대부분의 갈등현장이 그렇듯이 서로에 대한 불신과 분노, 감정이 격앙되면서 '조정 진행이 어려워 찬반의 당사자가 마주보는 형식에서 일자형식으로, 서로 얼굴을 보지 않은 상태에서 조정을 진행할 수 있도록 자리를 바꾸기도 하였다. 조정하며 서로 얼굴을 마주보지도 않던 당사자들이 갈등조정 후 서로 인사를 나누는 등 다소 관계가 원만해지기도 하였다.

## 03 조정회의(협의체) 운영의 실제

조정회의 운영을 하면서 감정의 골이 깊었던 찬반의 당사자들은 서로에게 신뢰를 주지 못했던 관계로 조정회의에서 합의되었던 회의결과물은 다음 회의에서 뒤집히곤 하여 매번 회의가 진행될 때마다 내용이 바뀌었고 주민대표의 대표성을 유지하기 위해 조정회의 결과를 갖고 돌아가 찬반의 주민들과 논의를 거쳐 확인하는 과정을 반복하였다. 시간도 많이 걸리고 감정도 많이 써야 했던 작업이지만 이 과정에서 찬반대표와 주민들이 무엇을 원하는지가 명확해지기도 하였고 어떤 부분이 부족했었는지 되돌아보는 기회가 되었다.

처음 조정회의를 진행하면서 칠판을 이용하여 갈등의 이슈나 입장, 욕구 등 내용을 요약하며 기록하니 찬반의 당사자들이 자신들을 어린이가 취급한다고 불쾌하게 생각하였다. 그러나 이렇게 모두 보는 데서 정리하고 요약하여 발언을 한 당사자에게 바로 바로 의미를 확인하는 정리법이야말로 가장 분명하게 의견을 확인할 수 있음을 설득하고 필요하다면 회의 과정을 사진 찍어 다른 주민들에게 이해시킬 수도 있다고 설명하였다. 처음에는 반신반의하던 당사자들도 지워가며 정리하였던 마지막 칠판

판을 사진 찍어 다시 컴퓨터로 옮기고 그날의 회의결과물로 참여자들이 모두 싸인을 하고 회의가 끝나면 결과를 받아들였다. 필요하면 참여자 모두가 서명된 당일의 회의록이 아파트 현관에 붙여지거나 가가호호 뿌려져 주민들의 의견을 모으고 확인하는데 활용되기도 하였다.

회의진행을 위해 서로간 지켜야 될 간단한 규칙으로 감정을 최대한 배제하고 발언을 한다거나 감정이 올라왔을 때는 찬반의 당사자가 서로 보고 이야기 하는 것이 아니라 조정가를 보고 이야기를 하여 감정을 뺀 상태로 당사자에게 전달될 수 있도록 한다거나 절차가 진행될 수록 잘 지켜졌고 마지막 회의는 저녁 9시가 돼서야 조정합의문에 서명할 수 있었다. 합의문에 서명하고 늦은 저녁을 함께 먹으며 '한동네에서 얼굴 붉히고 살지 맙시다', '사실 그동안 가슴이 터지는 것만 같이 답답했다', '그동안 고생했다', '이제야 마음이 홀가분하다' 등의 말을 하며 그간의 묶은 감정을 정리하였다. 두 달간의 긴 회의는 이렇게 끝이 났다.



갈등영향분석서 용역결과  
민-관설명회 (2016)



갈등조정협의체 운영(2016)



갈등관리를 위한  
전문가 간담회(2016)

## 04 / 갈등조정회의(협의체) 운영에 관한 제언

이번 사례의 경우 송주법이 처음 만들어지면서 일어났던 민-민 간의 갈등이었다. 조정을 진행하면서 안타깝기도 하고 아쉽기도 한 마음이 들었었다. 현재 지원사업과 관련하여 어떻게 진행되고 있는지 확인 해보지는 않았지만 당시 조정하며 느꼈던 내용들을 정리해 보면 다음과 같다.

송주법에 의해 보상으로 주어지는 돈이 조그마한 동네에서는 적지 않은 금액이라는 것이다. 앞서도 설명했지만 지원사업 내용이 주민복지, 소득증대, 육영, 그 밖의 사업(건강검진 등)으로 쓰여져 지역사회 발전에 큰 도움이 될 수도 있으나 전국적으로 보면 상당한 큰 금액일텐데, 이로 인하여 주민간의 다툼이 많이 예상되기도 했었다. 조정을 하던 2015년 당시에도 다른 지역에서 주민 간 다툼으로 소송이 진행되고 있다는 이야기를 들었었다. 다툼이 빈번한 내용을 정리하여 사전에 반영하거나 이를 조정할 수 있는 '일상적 조정제도'가 있으면 활용가능성이 높겠다고 생각했었다.

결국 이 과정에서 벌어지는 갈등은 고스란히 마을이나 지역에 영향을 미치고 자치단체는 한 발짝 떨어져 있으나 결과적으로 마을공동체를 복원하고 지원하려는 정책, 예산지원 등의 무수한 노력에 찬물이 끼여어지는 꼴이기 쉽다. 회복하는 비용은 고스란히 지역사회의 몫이고 자치단체의 몫으로 돌아간다. 어떤 경우는 자치단체에서 하는 사업과 유사하기도 하고 CCTV의 경우 주민들의 설치욕구가 높으나 지자체가 관리하는 안전시스템과 호환이 안되기도 해서 설치는 했으나 관리주체가 없어 무용지물처럼 될 수 있다는 이야기도 있었다.

한전에서 지자체를 배제하고 지역사회에 공동지원금으로 들어간 예산은 결국 지자체의 균형적인 예산집행과 정책추진에도 영향이 있을 수 있다는 생각을 했었다. 그래서 당시에 생각했던

것이 자치단체와 한전이 협업을 하거나 한전이 지자체에 지원금을 위탁하여 해당 동네에 꼭 필요한 이슈를 발굴하고 과제를 선정하여 우선순위를 통해 지원금을 쓸 수 있다면 지역주민·행정·한전 등 모두에게 필요하고 행복한 쓰임을 만들 수 있지 않을까 생각했었다. 당시에 자치단체는 마을만들기, 마을공동체사업, 참여예산 등 많은 정책과제와 절차로 마을을 회복하고 리뉴얼 하려고 노력하던 때였으니 말이다.

주민들의 의식이 높아지고 정보가 많아진 것도 사실이나 동네 바닥으로 들어가면 훈련된 몇몇의 주민 외에는 주어지는 보상을 합리적으로 공공의 복리에 맞게 써야하는 의식이 있는지 궁금하기도 했었다. 때때로 사업의 결과물을 거리에서 만날 때는 관리되지 않는 방치물처럼 보이는 경우도 보았다. 결국 보상에 주어지는 돈은 우리 모두의 주머니에서 나왔기 때문에 한번 더 생각해 볼일이다. <

### \* 부평구의 공공갈등갈등조정제도 소개

2011년 송전선로 이설 갈등을 조정하고 전국의 자치단체 최초로 공공갈등조정관 제도를 행정에 도입하였다. 2015년에는 갈등관리조정팀을 신설하고 2017년 2월에는 갈등예방과 해결, 갈등사건 사후치유를 위한 '부평구 갈등관리힐링센터'를 개소하여 올해 연말까지 1,200여명의 전 공직자에게 갈등관리역량강화 교육 및 힐링프로그램(1일형)을 실시하고 있다. 갈등관리힐링센터에서는 공직자, 갈등에 직면한 주민, 오피니언리더 교육, 시민단체, 지역사회 기관 및 조직에게도 교육을 진행하고 있으며 갈등조정협의체, 갈등관리심의위원회, 갈등자문, 갈등촉진, 갈등코칭 등 다양한 회의를 진행하고 있다.



부평구 갈등관리힐링센터



부평구 공직자 갈등역량강화교육  
및 힐링프로그램



부평 갈등과 치유 포럼  
분기별 개최



갈등관리심의위원회 회의 및 워크숍



마을활동 갈등전문가 양성과정 교육



세계일보 사회통합 갈등분야 대상  
및 대통합위원회 기관표창



# 우리나라 갈등관리시스템(갈등영향분석, 갈등조정협의회)을 활용한 갈등해결방안

부평구 지하보차도 건설사례를 중심으로

김강민 단국대학교 분쟁해결연구센터 연구교수

## 01 들어가면서

대통령령으로 시행되고 있는 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’은 우리나라의 유일한 갈등관리 시스템이며 2007년에 시행하여 10년이라는 시간이 지나갔다.

비록 10년 전에 규정되어 시행된 사항이지만 안정적으로 정착화 되었다고 하기에는 부족하다는 평가를 받고 있다. 처음 시행되었을 때는 해당 시스템이 존재하는지도 인식하지 못하였으며 이후 공공 갈등에 대한 관리가 시급해졌지만 해당규정을 통해 효과적으로 관리하기에는 규정의 질적인 측면에서도 많은 한계를 가졌으며 인식 부족도 여전하였다. 이러한 가운데 지방경쟁력 확보가 점차 가시화되고 다양한 정책 및 사업이 확대되면서 공공갈등은 더욱 증가하였다. ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’은 중앙정부를 주요 대상으로 하고 있으며, 지방정부의 경우 권고수준에 머물러 있지만 최근에는 지방정부에서 해당규정을 기준으로 공공갈등관리 관련 규정을 조례로 제정하여 중앙정부보다 더욱 활발하게 운영하고 있다. 이러한 이유는 현실적 차원에서 관리시스템의 필요성을 강하게 인식했기 때문에 나타난 현상으로 판단할 수 있다.

## 02 지방정부의 갈등관리 시스템 현황과 특징

### 1) 갈등관리 시스템 현황

지방정부의 경쟁력강화와 주민들의 주변개발 욕구상승으로 인해 다양한 분야에서 정책이 추진되고 있다. 이러한 양상은 기존의 택지개발, 랜드마크, 선호시설 등의 물리적 부분 뿐 아니라 이미지, 문화, 이름, 상호, 유명인의 흔적 등 비 물리적인 부분까지 지역경쟁력 요소로 등장하고 있다. 이처럼 지역경쟁력 강화를 위한 높은 관심을 보이고 있는 만큼 공공갈등의 발생도 비례하여 증가하고 있다. 공공갈등 또는 갈등이 증가한다

〈그림 1〉 공공갈등 발생 증가현황



출처 : 단국대학교분쟁해결연구센터

고 하여 무조건 부정적으로만 평가할 수는 없다. 과거에는 갈등에 대해 부정적으로만 바라봤지만, 갈등에 대한 경험과 관심이 높아지면서 갈등으로 인해 정책이나 사업 또는 조직의 약점이나 결함을 찾아내고 수정 보완의 기회를 얻을 수 있는 긍정적인 측면도 높아지면서 갈등에 대한 관리의 필요성이 증가하였다.

이러한 점에서 지방정부의 공공갈등에 대한 증가는 추진하는 정책이나 사업에 질적수준을 높여 주민의 만족도를 더욱 향상시킬 수 있는 기회라고 판단할 수 있다.

문제는 갈등관리를 통해 공공갈등의 긍정적 측면을 크게 확대시키기가 쉽지 않다는 점이다. 오랜 시간 동안 일방향적으로 추진하던 정책이나 사업방식이 누적되어 인식의 변화가 쉽지 않으며 주민과 정부와 낮은 신뢰로 인해 상호간의 대응방식도 경직되어졌다. 이러한 경우 대부분 갈등양상은 긍정적 효과보다는 시간 및 자원낭비를 지나치게 소모하는 부정적인 효과로 전환되게 된다. 실제로 우리나라 지방정부의 평균갈등 지속일수는 대부분 400일 이상이며 500일을 넘는 지방정부도 적지 않다.

공공갈등의 발생빈도가 높다는 점은 긍정적인 측면도 존재할 뿐 아니라 부정적인 측면도 존재한다고 볼 수 있지만 갈등지속일수가 증가한다는 점은 갈등의 부정적인 측면만 확대되고 있다는 적신호로 판단할 수 있다.

## 2) 공공갈등 요인의 다양화

과거의 공공갈등의 요인은 정부가 비선호시설, 재개발, 보상미흡 등 일방적 정책추진으로 인해 발생하는 경우가 대부분이었다. 하지만 최근 주민의식이 성장하고 정보를 쉽고 빠르게 공유하면서 새로운 이해관계가 지속적으로 증가하고 있다. 변화양상을 보면 기존의 선호시설도 일부 비선호시설로 인식되고 있는가 하면 비선호시설이 선호시설로 변화하는 경우가 있다.

또한 과거에 관심을 받지 못했던 시설이나 상호들이 경쟁력 요소로 부각되어 다루어지며 주민들의 요구로 추진하던 사업들이 시간이 변해 반대하는 경우도 발생한다.

주민들의 욕구가 다양해지면서도 새로운 이해관계자들이 증가하여 갈등을 증폭시키기도 한다. 각종 취미, 스포츠, 지역사회교류, 동호회 등이 늘어나고 이들의 활동에 영향을 주는 정책 및 사업에 대하여 관여하면서 새로운 갈등양상이 확대되기도 한다.

이처럼 공공갈등양상은 지속되고 발생요인들은 늘어나고 있지만 이를 관리하기 위한 대응방안은 아직 미흡한 수준이다.

## 03 지방정부의 공공갈등 시스템을 통한 성공사례

‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’뿐만 아니라 이를 기반으로 시행되고 있는 지방정부의 갈등관리 조례가 시행되고 있지만 아직 정착화 되지 못하거나 형식적 수준에 머물러 있는 경우가 대부분이다. 하지만 최근 부평구 부개동에서 ‘지하보차도 건설’과정에서 발생한 공공갈등에 대하여 갈등관리 시스템을 교과서적으로 활용해 공공갈등을 해결한 선례가 나타나면서 갈등관리시스템에 대한 긍정적 방향을 제공하고 있다.

### 1) 갈등발생과정

#### 해당사업의 추진이유

부평구 부개동 지하보차도 건설은 지상으로 횡단하는 경인전철이 부개1동과 2동을 분리하면서 지역간의 교류가 차단되어 지역경제가 제한되었다. 이로 인해 주민들간의 커뮤니케이션이 어렵고 더불어 지역간 이동과 학생들의 통학이 용이하지 않아 이를 해결하기 위해 주민들이 제안한 사업이다. 이에 부평구와 관계자들이 예산을 확보하여 준비한 이후 10년이 지난 시점에서 사업이 본격화되었다.

#### 환경변화와 갈등요인

하지만 10년이라는 시간이 지나면서 주민들의 주변환경이 변화하고 인식이 바뀌면서 해당사업관련 주변 주민들의 반대로 갈등이 증폭되기 시작하였다. 무엇보다 사업주변이 주거공간으로 빌라들이 밀집되어 주민들의 안전과 생활소음 등의 우려가 높았다.

주민들이 제안한 사업이었지만 사업지역의 부개1동 빌라 주민들은 노후화된 건물의 안전성, 차량증가로 인한 위험과 소음, 공사과정 중 소음, 주차문제, 지하보차도의 우범화 우려 등이 주요 이해 관심사로 나타났다. 부개2동의 주민은 차량증가로 인한 위험, 소음, 공사과정 중 소음, 주차문제를 우려했으며 초등학교의 경우 차량증가로 인한 학생들의 통학 안전성, 우범화에 대한 우려를 나타내었다.

부개1동 찬성측 주민들은 공사추진을 요구하였다. 추진이유는 주민들의 숙원사업, 지역경제 활성화, 주민들의 이동편리성, 학생들의 통학 확보 등 지역발전을 위해 추진해야 한다는 입장이었다. 하지만 모든 주민들이 적극적으로 개입하기보다는 부개1동 주민자치위원회에서 주도하여 입장을 표명하였다.



〈그림 2〉 부개 지하보차도 건설 사진



- \* 출처 : 부평구 부개동 지하보차도 관련 갈등영향분석 보고서
- ※ 그림 상단의 1호선 경인선을 중심으로 갈등이 발생함
  - ※ 1번 지역은 갈등핵심지역으로 대표적인 빌라들이 위치한 장소임
  - ※ 2번 지역은 주변 초등학교와 찬성 측 부개2동 주민들이 위치한 지역임

### 갈등의 증폭요인

본격적인 갈등은 실질적으로 공사가 진행되어 소음이 발생한 이후 주민들이 물리적으로 공사를 중단하면서 발생하였다. 공사과정에서 발생한 진동과 소음으로 주민들이 공사를 중단했으며 이후 부평구와의 지속적인 마찰로 인하여 감정적 대립과 일방적인 정책추진이 갈등양상을 증폭시켰다.

또한 공사과정에서 발생한 공사잔해물이 주민들에게 피해를 입히면서 해당사업에 대한 불만이 증폭되었고 이러한 전반적인 관리미흡은 갈등을 더욱 심화시켰다.

### 2) 갈등해결과정

아직까지 갈등관리 시스템을 형식적 수준에서 활용하거나 인식하고 있어 갈등관리시스템이 가동될 때 간이적으로 활용하거나 급하게 추진하는 경향이 높다. 하지만 다양한 이해관계가 얽혀 있으며 상세한 이해관계가 표면적으로 드러나지 않는 갈등 특성상 이해관계자들에 대한 조사를 철저하게 규명하지 않으면 갈등관리시스템의 긍정적인 효과를 기대하기 어렵다. 이를 위한 갈등관리시스템의 첫 단계가 ‘갈등영향분석’에 대한 실시여부의 판단이다. 갈등영향분석의 결과를 기반으로 하여 이어지는 두 번째 단계는 해결에 관한 단계로서 대표적으로 갈등조정협의체를 활용할 수 있다. 마지막으로 합의에 대한 공식화이다. 이상의 모든 단계를 활용하여 체계적으로 운영되어 해결한 성공사례가 바로 ‘부평구 부개동의 지하보차도 건설’ 사례이다. 전술한 갈등과정에서 부평구는 일방적인 정책추진에서 갈등관리를 통한 대안적 방식을 선택하였으며 첫 단계가 갈등영향분석의 실시였다.

### 갈등영향분석 실시

중앙과 지방정부들이 아직까지 갈등영향분석에 대해 정확하게 이해하지 못하고 활용하는 경우가 많다. 대부분 갈등을 해결하기 위한 목적으로 사용하지만 갈등영향분석 자체로는 갈등해결이 어렵다. 하지만 갈등영향분석은 갈등해결을 위한 길라잡이 역할을 해주기 때문에 적극적으로 활용해야 할 시스템이다. 일반적으로 반대 및 찬성의 입장 구분이 명확하게 인식되기 때문에 “갈등영향분석은 필요없다” 또는 “결과가 예측된다”고 하지만 단순히 반대 또는 찬성을 규명하거나 확인하는데 활용하는 것이 아니다. 왜 반대하고 왜 찬성하는지에 대한 보다 상세한 규명과 더불어 이해당사자들이 정확하게 자신들의 이해관계를 확인 결정하고 결과를 종합한 후 분석하여 갈등해결의 방향을 제공하는 것이 갈등영향분석의 목적이다. 부평구 지하보차도 사례에서도 갈등영향분석을 실시하면서 이전에 찬성측 주민들로 인식했던 일부 빌라주민들도 모두 반대한다는 새로운 사실을 수집하여 이해관계자들의 입장을 재정리하였으며 이해관계자들의 우려사항과 요구사항을 순위화하여 상호협상의 구체적 범위를 마련하였다. 또한 조사과정에서 모든 이해관계자들을 지속적으로 조사하여 대표성 있는 주민군을 정리하여 추후 해결을 위한 기반을 마련하였다. 또한 이후 추진될 수 있는 갈등조정협의체를 전달하고 협의체 참여여부를 촉진하여 해결의 가능성을 향상시켰다.

### 갈등조정

갈등조정협의체의 구성에서 어려운 점은 참여의 의지와 더불어 대표자 선정이다. 또한 모든 이해관계자 군을 형성하여 갈등조정협의체에 모두 참여할 수 있도록 해야 한다. 이를 보다 쉽고 가능성을 높িয়ে 한 과정이 바로 갈등영향분석이다. 갈등영향분석을 통해 모든 이해관계자들을 파악하여 참여하게 하였으며, 조정협의체에 대한 거부감을 낮추고 참여의지를 높였으며 사전에 주민들이 인정할 수 있는 대표자를 선출할 수 있도록 추진하였다.

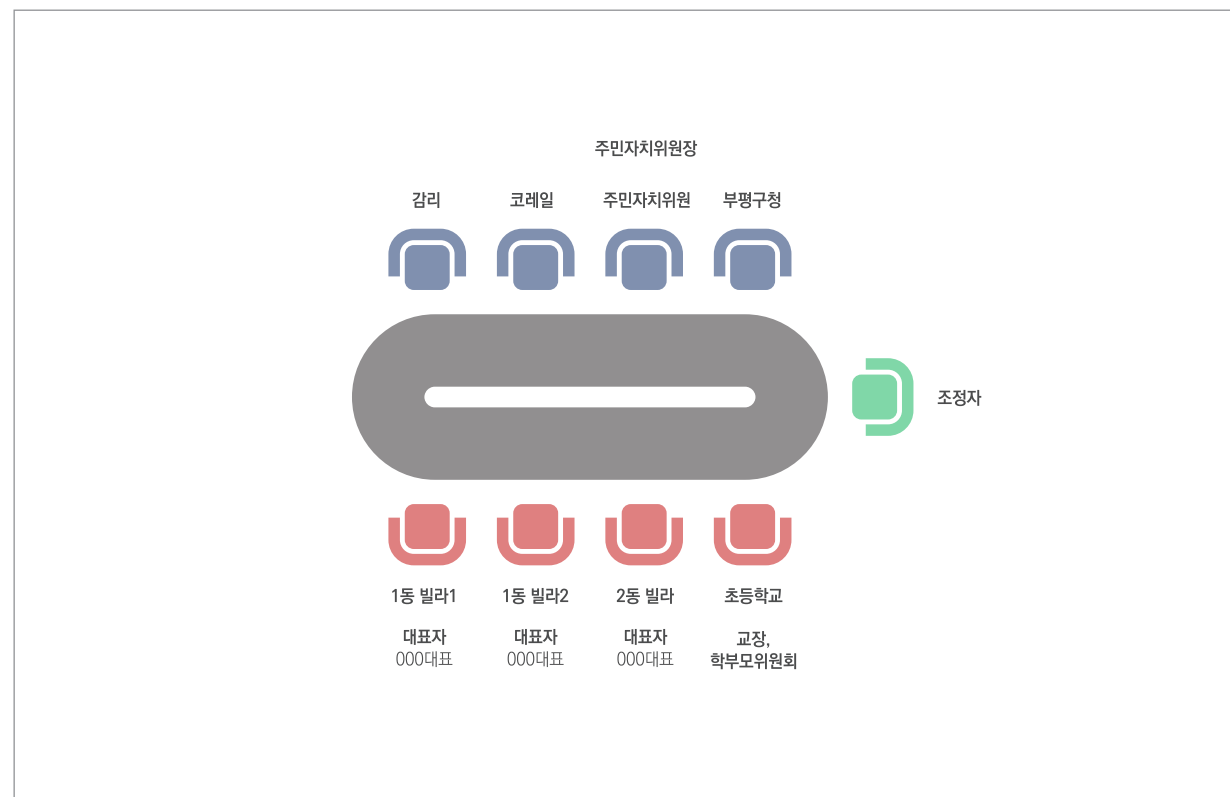
### 갈등조정협의회 진행

갈등조정협의회의 근간은 갈등영향분석에 대한 결과였으며, 이후 갈등조정협약이 본격화 되었다. 갈등조정 은 약 7개월 동안 진행되었으며 일주일에 1회 매주 수요일 6시~7시에 진행되었다. 장소는 부개1, 2동을 기 본으로 번갈아가면서 진행되었다. 또한 갈등조정가는 중립성을 위해 외부전문가가 선택되어 단국대학교분 쟁해결연구센터 교수 2명이 선정되었다. 이상의 모든 결정은 협의체 구성에서 명칭까지 조정과정에서 모든 이해관계자들의 합의를 통해 결정되었다.

### 갈등조정협의회를 통한 해결

이후 약 7개월간 진행된 갈등조정협의회는 어려운 과정도 있었지만 모든 이해관계자들의 적극적인 참여와 부평구의 소통 중심의 정책추진이 지속적으로 이루어지면서 갈등양상은 합의를 통해 해결되었다. 합의결과 는 지하보차도가 아닌 지하보도 수준의 건설이었으며 필요에 따라 추후 차량도 이동할 수 있도록 공사는 진 행이 되지만 차량의 이동여부는 추후 모든 이해관계자들의 합의를 통해 결정되는 것으로 하였다.

〈그림 3〉갈등조정협의체 구성



## 04

## 갈등해결 주요관점

### 1) 갈등영향분석의 효과

#### 이해관심사의 파악

이해관계자의 분포도를 파악하고 분리 또는 통합하는 과정에서 세부적으로 파악되는 것이 이해관심사이다. 이해관계자들은 자신들의 이해관심사를 외부로 최초 표출하는 수위와 실제 협상을 위한 이해관심사에 차이 를 보인다. 정부 또는 해당기관에서 최초 이해관심사를 인지하고 갈등관리에 들어서게 되면 실질적으로 차 이를 인식하기 때문에 부담감으로 다가올 수밖에 없다. 갈등영향분석을 통해 갈등관리를 위한 조정, 협상 차원에서 다루어지는 수준의 이해관심사를 파악할 수 있다.

#### 이해관심사의 순위파악

한편으로 중요한 부분이 이해관심사의 순위파악이다. 모든 사람들의 이해관심사를 해결해준다면 가장 좋은 결과겠지만 갈등이 발생하는 이유는 해결해줄 수 있는 자원이 한정되어 있기 때문이다. 이러한 과정에서 이 해관심사를 단순한 과정을 통해 조사할 경우 주민들이 그 동안 원했던 숙원사업이나 정책들을 해당 갈등사 항과 상관없는 부분까지 제시하게 된다. 더불어 정보가 제한되어 있어 자신의 이해관심사를 정확하게 인지 못하고 있는 주민들도 있어 큰 변화가 발생할 수 있다. 이를 완충하는 과정이 갈등영향분석을 통해 이해관 심사의 우선순위를 파악해 실질적으로 관심 있는 이해관심사를 선별할 수 있다. 해당 지하보차도 사례에서 도 안전성(건물, 보행, 범죄 등), 소음(공사중 야간 주간소음, 공사후 차량 소음), 주차(거주자 우선, 공사와 정 주차, 공사후 주차), 우범화 등 다양한 이해관심사를 파악하고 우선순위를 통해 조정과정에서 효율적으로 활용되었다.

#### 이해관심사 및 입장의 공유

갈등영향분석은 회람이라는 과정을 통해 조사했던 모든 정보(개인정보 제외)를 공유할 수 있다. 이를 통해 일명 목소리 큰 이해관계자들이 아닌 해당지역사회의 실질적인 이해관심과 입장에 대한 정보를 공유하여 내가 인지하지 못했지만 나에게 필요한 이해관심사를 사전에 파악하여 갈등관리에 포함할 수 있으며, 지역 사회의 종합적인 의견을 통해 실질적인 대표자 역할을 할 수 있는 구성원을 선별할 수 있다. 부평구 지하보 차도 사례의 갈등영향분석과정에서도 주민들이 실질적으로 인식하고 있는 대표자를 사전에 구체화 시킬 수 있는 과정을 형성시켰다.

#### 합의형성과정에 대한 의지파악과 정보제공

갈등영향분석은 주민들의 합의형성과정에 대한 의지를 파악할 수 있으며 합의형성과정에 대한 방법을 전달



하고 촉진하며 참여과정에서 나타나는 자신의 불이익에 대한 두려움을 제거하여 참여의지를 향상시킨다. 이를 통해 추후 진행될 수 있는 갈등해결과정에 사전정보를 제공한다. 해당사례에서도 지하보차도 사업에 대해 모든 주민들이 반대를 했지만 합의형성을 위한 참여의지가 높아 갈등해결과정을 통해 합의를 도출할 수 있었다.

## 2) 갈등조정협의체의 효과

### 이해관심사의 가공

일반적으로 갈등영향분석을 통해 실질적인 이해관심사를 조사할 수 있지만 해당 단계에서의 이해관심사는 이해관계자 개인의 환경만을 고려한 이해관심사라 할 수 있다. 하지만 조정과정에서 형성되는 이해관심사는 조정을 위해 모인 모든 이해관계자들의 이해관심사를 공유하면서 타인의 이해관계를 고려하여 일정부분 이해관심사가 가공되어 합의과정에 긍정적 효과를 가져올 수 있다.

### 상호협의를 연결성

일반적으로 추진되는 설명회, 공청회의 경우 단발적으로 끝나면서 추후 진행되는 상호협의과정에 대한 지속성과 연결성이 불가능하였다. 하지만 조정협의체 과정에서 조정자의 관리를 통해 과거 합의했던 결과는 정리하고 합의되지 않았던 이해관심사에 보다 치중하여 상호협의를 이루어지게 되며 중간에 멈춰진 합의과정에서 지속적으로 소통하여 연속성 있는 상호협의를 가져올 수 있다. 지하보차도 사례에서도 합의한 내용은 종결하여 추후 재논의 되어 시간낭비를 초래하지 않았으며 중간에 멈추었던 사안도 다음회에 새로 다시 시작하는 것이 아니라 기존회의와 연결하여 지속적인 합의성과를 거둘 수 있었다.

### 주민들의 지속적인 참여의지 향상

조정과정에서는 사안이 작던 크던 합의한 결과가 성과로 쌓이면서 참여한 모든 이해관계자들이 함께 만든 성과로 인식하면서 이를 지속화시키기 위한 의지가 높아진다. 일정부분 대립되었던 이해관계자들간에 협동 의식이 생겨나기도 한다. 종합적으로 축적된 합의성과가 모두가 만족할 수 있는 결과를 얻을 수 있도록 참여의지를 향상시킨다.

### 주민참여형 정보제공의 활성화

갈등과정에서 추진하는 주민설명회, 공청회 등은 주민들의 물리적 저지로 추진되지 못하거나 주체기관의 일방적인 추진으로 객관성과 신뢰성을 상실하는 경우가 많아 주민들이 신뢰할 수 있는 정보를 제공받기 쉽지 않다.

하지만 갈등조정과정에서는 이미 해당과정에 주민들이 주체가 되어 있기 때문에 주민들을 대상으로 추진하는 시공사의 설명회 및 정보제공과정을 원활하게 추진하면서 정확한 정보를 제공할 수 있다. 부평구 지하보

차도 사례에서도 시공사의 설명회를 통해 부평구청에서도 인지하지 못했던 기술적 문제점을 파악하여 해결할 수 있었다.

### 새로운 대안의 창조

조정과정을 통해 대립도 발생하지만 이러한 과정에서 상호간의 정보가 공유되고 숙성되면서 모두가 만족하고 발전할 수 있는 대안이 마련된다. 부평구 지하보차도 사례에서도 최초에는 지하보차도 찬성 대 반대라는 대립으로 시작되었지만 추후 주민들이 지하보차도 사업을 지하보도로 제안하여 우려사항인 차도는 축소하여 제안하였다. 하지만 미래지향적인 결과를 창출하기 위해 기존의 지하보차도 수준의 차량도 통과할 수 있는 사업으로 변화하지만 우선 보도만 이용할 수 있도록 물리적으로 차단하자는 의견이 제시되었다. 여기서 멈추지 않고 지속적인 논의를 통해 차도공간을 물리적으로 차단하기보다는 주민들을 위한 시설공간으로 활용한 후 추후 합의를 통해 차도로 이용하자는 대안이 마련되었다. 이처럼 반대와 찬성이라는 극단적 대립에서 모든 이해관계자들의 합의를 통해 모두가 만족할 수 있는 창조적 대안이 도출되면서 지역사회를 발전시킬 수 있는 대안 창출회의로 변모하게 된다.

## 05 마치며

해당 부평구 부개1, 2동 지하보차도 건설 갈등사례가 합의를 통해 성과를 얻을 수 있었던 점은 주민들의 적극적인 참여와 노력이 우선되었기 때문이다. 만족하지 못한 부분도 존재 했지만 주민들과 부평구가 상호 양보하고 대안을 발전시키면서 소통방법을 알게 되고 서로간의 입장을 이해하게 되었다. 모든 사업이나 정책이 대안적인 방안으로 추진해야 한다는 것은 아니지만 지역사회의 경쟁력을 높이는 방안은 개인의 성과를 위한 것이 아니며 무조건적인 찬성이나 반대를 통한 감정적 자존심 경쟁이 아닌 모두의 참여를 통해 보다 나은 대안을 창조할 수 있는 기회를 만드는 것이 필요하다.

해당 사례가 성공적으로 합의를 도출하였지만 다른 지역사회는 또 다른 사안과 환경에서 차이를 발생시킬 수 있기 때문에 절대적인 성공적 사례라 평가할 수 없다. 다만 상호간의 소통의 기회를 충분하게 가진다는 점은 시간의 소비가 아니라 서로가 만족할 만한 합의를 이끌 수 있다는 가능성을 확인했다는 점에서 높이 평가받을 수 있다. 🌱

# 공주시 지역사회에서의 사회적경제와 로컬푸드

배연근 (주)공생공소농업회사법인 대표이사

도·농 복합도시인 공주지역은 인구감소와 농촌의 노령화 진행으로 사회적 우려가 높아지고 있다.

예전에는 가족구성원이 농촌 사회노동력의 원천이었으며 지역사회의 협의를 통해 그 노동력을 나누었다. 그 대표적 예가 대동계이다.

하지만 지금 농촌사회에서 대동계는 철저한 이해관계 및 지식정보와 돈을 가진 자들의 회의체로 변질되어 있다. 1980년대 직후만 하더라도 작은 마을 단위에서 두레와 품앗이가 존재하였고 지역 안에서 인적자원을 바탕으로 사회적경제를 실천할 수 있었다.

하지만 지금은 어떠한가? 신자유주의에 의해 가족 해체, 지역 해체, 공동체 해체 등의 결과가 발생했고, 경쟁과 물질만능주의의 시대로 변해 버렸다. 정부 또한 이에 가세하여 농업의 규모화 정책, 성과주의의 정책에만 심혈을 기울인 결과 농촌은 더욱더 힘들어지고 빈약한 부익부가 심화되었다.

그러한 문제에 반하여 대두된 것이 ‘사회적경제’와 ‘로컬푸드’이다.

사회적경제는 신자유주의에 대한 잘못된 점을 보완하고 수정하여 보다 행복한 삶과 경제를 영위하기 위한 대안이 될 수 있다. 사회적경제의 영역 중 농업분야에서 로컬푸드가 탄생되었다. 로컬푸드는 지역의 고령농, 영세농, 소농, 여성농, 귀농인 및 사회적약자와 같이 더불어 잘 살 수 있는 농촌을 만들기 위해 생산자 측면에서 탄생되었다.

로컬푸드는 신뢰성, 환경성, 경제성, 안전성, 안보성 등 다양한 사회적 가치를 가지고 있다. 로컬푸드가 사회적경제 영역 안에서 ‘식(食)’을 담당하고 있는 것이다. 인간은 먹지 않고 살 수 없다. 너무나도 중요한 진리이다. 하지만 그 진리가 자본주의에 의해 난도질을 당하고 있다. 누가 생산했는지 알 수 없는 글로벌푸드와 경제적 이익만을 추구하는 인사들에 의해 우리의 먹거리는 점점 신뢰성을 잃고 있다. 사회적경제와 로컬푸드가 연일 화두에 오르고 있다. 그러나 화두가 되는 배경과 과정을 인식하지 못하고 결과론적으로만 접근하게 되면 그 정책에 대한 철학과 이념은 온데간데없이 무의미한 일회성 이벤트나 유행으로 끝날 우려가 있다. 사회적경제와 로컬푸드는 특히 지역 안에서 풀어 나가야 한다. 그러기 위해서는 현장에 있는 농민, 소비자, 행정 전문가들이 지속적 논의와 협의를 하여야 한다. 공주지역에서는 이러한 정책을 행정 분야에서 독단적으로 실행하고 있다.



로컬푸드로 김치를 담그는 아이들(왼쪽)  
공생공소 활동모습(오른쪽)

정부에서 지급되는 보조금을 받기 위해 빠르게 사용하고 빠르게 효과를 낼 수 있는 단체나 농협에 위탁·운영 하는 것이다. 이것은 배출식 행정이다. ‘집행하면 끝이다.’라는 책임회피성과 성과주의의 대표적인 사례인 것이다. 그러므로 우리 공주지역 시민과 농민 소비자 등 다양한 계층이 모여 충분한 논의와 숙의를 거친 후 사회적경제와 로컬푸드 정책을 실행하여야 한다. 이 과정을 거치지 않고 정책을 진행할 때는 갈등과 소비적 전사행정 등 많은 문제점을 낳게 된다. 그러므로 지속적인 협의체 구성이 가장 중요하다.

지역농민, 소비자, 전문가, 행정이 자주 머리를 맞대고 논의 할 수 있는 테이블을 만들어야 한다. 한 가지 우려되고 경계해야 할 것이 있다. 바로 정책의 정치화이다. 한 예로 지역 기초단체장에 의해 만들어진 사회적경제, 로컬푸드 정책이 다음 단체장에 의해 없어지거나 축소되는 경우를 들 수 있다. 지역민들이 지역발전이라는 하나의 목적을 바라보며 정치로부터 자유로워야 한다.

공주시는 현재 인구감소와 경제적 자립 문제, 일자리 창출에 대한 우려가 높아지고 있는 상황이다. 그러나 지금이 오히려 기회일 수 있다. 정치로부터 한발 떨어져 주민들이 지역을 살릴 수 있는 계기를 만들어야 한다. 사회적경제와 로컬푸드가 그 통로가 될 것이다.

지역 내의 사회적 협력을 통해 공공재를 효과적으로 배분하고 개인의 유익과 더불어 지역과 사회의 총체적인 행복을 추구하기 위해 사회적경제에 대한 지역민 눈높이에 맞춘 정보를 공유하면서 로컬푸드 개발과 확대로 지역의 가치를 높이다 보면 지금의 우려들은 내적 발전의 기틀을 만드는 과정이었다고 말할 수 있을 것이다. 🌱

농민의  
마음에서  
소비자의  
마음까지



근로농민 대표인 배연근



오늘 하루 한 끼 외식하자고 나간 음식점에서 차려낸 밥상의 원산지는 어디일까?

내 아이에게 먹이는 건데 내가 해주는 것만큼 안전하면 좋겠는데... 하루 이틀 아니니까 내 몸에 좋은 것을 먹었으면 좋겠는데... 여러 가지 생각은 있었지만 지금까지 일일이 외식메뉴의 원산지와 식재료의 상태를 확인하고 메뉴를 고를 수는 없었다.



지역에서 생산되는 건강한 먹거리를 지역에서 소비하고자하는 마음과 조금 더 건강하고 싱싱한 밥상을 차리고자하는 외식 업주들이 모여서 인증을 받고 관리를 하는 충남의 로컬푸드 외식업체 브랜드이다.

하지만 농민과 지역의 외식업체들, 공공기관이 지역의 먹거리 발전을 위해서 함께 상생하는 프로그램은 충남의 '미더유'가 유일하지 않을까 싶다.

충남은 넓은 농지로 타 산업보다 농업의 비중이 높지만, 지역의 농산물을 사용하는  
외식업체는 많지 않았다. ‘미더유’는 지역농산물 사용이 60% 이상 되는 외식업체를  
도에서 선정하고 심사하여 인증하는 시스템을 가지고 있다.







인증을 받은 후 지속적인 관리를 통해 지역농산물 사용량을 더 늘림으로써 지역 농산물 소비촉진과 소비자들에게 지역농산물 사용의 중요성, 먹거리의 안전성 알리기와 더 나아가서는 지역농산물을 이용한 지역 향토음식 계승까지 이어나가길 바라는 목적이다. 앞서 말했듯이 미더유 인증은 2012년 충남연구원의 시범사업으로 5곳이 선정되면서 시작되었다. 충남의 도시에 있는 외식업체가 많이 선정되었으면 좋았겠지만 첫 인증업체 대부분은 시골에서 직접 농사짓는 농가식당들이었다.

하지만 2017년 현재는 천안, 아산, 공주, 당진, 보령 등의 시 단위 외식 업체부터 군 단위의 농가형 식당들까지 총 44군데의 미더유 인증식당이 생겨났다.

### ‘미더유’ 인증을 받은 업체들은 스스로 발전해나가기 시작했다.

2015년 미더유 인증업체 모임인 미더유 협의회가 만들어졌다. 두 달에 한번씩 월례회를 통해 더 나은 음식을 준비하기 위한 정보를 나누고 서로 배우는 단체가 되었다. 다른 회원의 식당을 다니며 배울 점과 고칠 점, 아쉬운 점 등을 공유했고 경쟁자가 아닌 서로가 서로를 응원하는 좋은 벗들이 되어주고 있다.

특히 각자 거래하던 농산물을 공유함으로써 업주들은 저렴한 가격에 좀 더 품질 좋은 농산물을 구입할 수도 있게 되었다. 식당들은 자발적으로 농민과의 거래를 점점 늘려 지역식자재 사용 인증기준인 60%를 넘어서게 되었고, 좀 더 안전하고 건강한 상차



림에 대해서 고민하고 노력하게 되고 있다. 미더유 협의회는 외식업체 회원님들의 지역농산물 소비를 응원하고 정보를 공유함으로 ‘미더유’ 인증업체는 믿고 안심하고 드실 수 있는 식당임을 홍보 하고 있다. 회원들 역시 서로가 서로에게 폐가 아닌 도움이 되기 위해 또 인증점이라는 자부심을 가지고 정성껏 식탁을 준비하고 있다.

### 충남은 여행하기 참 좋은 곳이다.

수도권을 비롯하여 전국각지에서 멀지 않은 곳에 위치하고 있다. 인삼으로 유명한 금산과 백제의 역사가 오롯이 남아있는 유네스코세계유산 등재지 공주와 부여, 빨갛게 노랗게 물들어가는 산속에 고즈넉하게 자리잡고 있는 천년고찰 수덕사. 거기에 서쪽으로 조금만 가면 갯벌과 바다가 맞이해주는 서천, 보령, 태안, 서산까지...


충남으로 여행을 오는 여행객들의 설레임이 지역농산물로 건강하게 차려진 미더유 인증식당들의 밥상으로 채워질 수 있다면 얼마나 좋을까?

### 앞으로 미더유협의회에서 해야 할 일들이 많다.



미더유 브랜드에 대한 긍정적 이미지 확립과 인증점들에 대한 지속적인 교육, 미더유를 고객들에게 더 많이 알릴 수 있는 방법을 도출해내는 일 등, 그 중 가장 큰 문제는 세금이다. 농민들과 직접 거래를 하다보면 세금계산서나 영수증 첨부가 어려워서 부가세 신고기간에 낭패를 보기 쉽다.

많은 외식업주들이 농민과 직거래를 하지 못하는 이유 중 가장 큰 부분이기도 하다. 2012년 작게 시작된 미더유 밥상은 2017년 현재 크게 늘진 않았다. 하지만 지금처럼 각자의 소신으로 조금씩 천천히 더 단단히 나아간다면 분명히 충청남도의 먹거리를 선도하는 이름이 되리라고 믿는다. 믿고 먹을 수 있는 미더유밥상이 되리라 생각한다.

티가 나지 않지만 달팽이처럼 천천히 지역농민들과 지역외식업체들이 상생할 수 있는 길을 찾고 있으니 앞으로 “미더유” 세글자만 보고 외식업을 선택한다면 정말 후회하지 않으시라는걸 미더유~~~



## 충남 소식

#1

### “중앙정부, 탈석탄 로드맵 세워야”

안희정 지사 '탈석탄 에너지전환 컨퍼런스' 특별연설 통해 제안



탈석탄 친환경 에너지전환 국제 컨퍼런스는 10월 25일 리솜 스파캐슬에서 국내·외 탈석탄 정책 동향을 공유하고, 친환경 에너지전환 실현 방향을 논의하기 위해 도가 산업통상자원부, 환경부와 함께 마련했다.

안 지사와 김은경 환경부 장관, 어기구·한정에 국회의원, 배어벨 호엔 전 독일 연방의회 의원, 국내·외 에너지 전문가 등 400여명이 참석한 가운데 열린 이날 컨퍼런스는 개회식과 정책 및 사례 발표, 종합토론 등의 순으로 진행됐다.

개회식에서는 안 지사 특별 연설에 이어 베어벨 호엔 전 의원이 '세계 에너지전환의 흐름과 독일의 경험, 그리고 한국을 향한 제언'을 주제로 기조연설을 가졌다.

또 '친환경 에너지전환의 금융투자 동향 및 발전회사의 전환 사례'를 주제로 한 첫 세션은 알렉스 두카스 미국 오일 체인지 인터내셔널 선임운동가와 정구윤 에넬 그린 파워 싱가포르 법인 대표가 '세계 탈석탄 동향과 금융투자 흐름', '발전회사 에넬의 탈석탄 경험과 시사점'을 주제로 각각 발표했다.

'국내·외 탈석탄 친환경 에너지전환 정책 및 추진 사례'를 주제로 한 두 번째 세션에서는 환경부 안중기 사무관이 '미세먼지 종합대책과 친환경 에너지전환'을, 알바르 멘다리츠 미국 시에라클럽 탈석탄 전문가가 '텍사스주 탈석탄 현황과 쟁점'을 소개했다.

#2

### 환황해 지역협력으로 세계 평화·번영 이끌자

안희정 지사, “지역 간 ‘이익·희망의 공동체’ 새 정체성 강화 위해 노력”

안희정 충남도지사가 동북아를 비롯한 세계 평화와 번영을 위해 역내 지역민과 지방자치단체가 주도하는 '환황해 지역협력'을 펼쳐 나아가자고 제안했다.

안 지사는 11월 2일 공주 아트센터 고마에서 열린 '제3회 환황해포럼'에 참석, 개회사와 기조발제를 가졌다. 개회사를 통해 안 지사는 최근 동북아 지역 외교·안보적 긴장에 대한 우려를 표하며 그 원인으로 △제국주의 및 민족국가 상흔 잔존 △강하게 남아 있는 20세기 냉전 유산 △크게 흔들리고 있는 미국 중심 국제질서 △북한의 핵·미사일 도발로 인한 무력 충돌 가능성 고조 △민족국가 국경 뛰어넘는 도전 과제 급증 등

을 꼽았다. 그러면서 안 지사는 “이 같은 문제 해결을 위해서는 ‘국제협력을 주도하는 당당한 외교’, ‘강한 안보와 책임국방의 구현’ 등 문재인 정부의 외교·안보 정책 기조에 더해 환황해 지역협력이라는 새로운 실험이 필요하다”고 강조했다.

안 지사는 이와 함께 “북한을 지역 협력체의 일원이 되게 하자”고 밝혔다. 북한을 지역 내 이익과 희망의 공동체로 초대하고, 도가 중국, 일본 지방정부와 함께 열고 있는 3농포럼에 북한 지방정부도 초청할 수 있을 것이라며 “이러한 노력이 한반도의 안정과 평화는 물론 동북아 및 세계 안정과 평화를 가져오는 밑거름이 될 수 있기를 기대한다”고 말했다.





### #3

#### “도랑에서 서해까지 ‘3통’하다”

‘충남 국제 물 포럼’ 개최…국내외 전문가 발표·토론 등 진행



충남의 물 문제를 진단하고, 지속가능한 발전 방안을 모색하기 위한 ‘2017 충남 국제 물 포럼’이 10월 18일 공주 고마아트센터에서 국내·외 물 전문가, NGO, 주민과 공무원 등 300여명이 참석한 가운데 열렸다. 도와 금강유역환경청이 후원하고 K-water, 한국농어촌공사, 충남연구원, 물포럼코리아, 충남지속가능발전협의회 등 5개 기관이 공동 주최·주관한 이번 포럼은 ‘도랑에서 서해까지 3통(통합·통수·소통)하다’라는 주제로 발표와 토론 등이 진행됐다.

‘충청남도 물 통합관리 비전과 실행 방안’을 부제로 열린 통합 세션에서는 개리 존스 호주 캔버라대 교수가 ‘호주의 물 통합 관리 사례’를 소개하고 오혜정 충남연구원 연구위원이 ‘충청남도 물 통합관리 정책과 실현 방안’을 발표했다. 통수세션은 ‘충청남도의 지속가능한 수자원 확보와 수질 및 수생태 보전’을 부제로 추진철 한밭대 교수의 ‘금강의 수질 보전을 위한 조류저감 기술’과 김종신 K-water 부장의 ‘충청남도의 지속가능한 수자원 확보 방안’에 대한 발표가 이어졌다.

소통세션은 ‘유역 거버넌스 구성을 통한 충청남도의 물 보전’을 부제로 진행됐다. 요시무라 카즈나리 일본 글로벌 워터 재팬 대표가 ‘일본의 유역 거버넌스 활동 사례’를, 김성수 연세대 교수가 ‘통합 물 관리의 필요성 및 운영 사례’를, 최충식 물포럼코리아 사무총장이 ‘유역 거버넌스 구성을 통한 소통체계 강화’를 각각 소개했다.

세션별 토론은 강현수 충남연구원장, 허재영 충남도립대 총장, 박재묵 대전세종연구원장이 좌장을 맡아 진행했다. 부대 행사로는 3개 기관이 참여한 물 사진전, 먹는 물 블라인드 테스트, 수돗물로 마시는 전통차 시연회 등이 열려 참석자들의 호응을 얻었다.

충남 국제 물 포럼은 충남의 물 문제만을 특화해 논의하는 장으로 도내 물 관련 6개 기관이 ‘물 환경 보전 실천 협약’을 체결한 뒤 2013년부터 격년제로 개최 중이다.

### #4

#### 이유 있는 ‘생명·재산 보호 전국 1위’

5년새 도내 소방 인력 22%·구급차 38% 확충…노후율은 0% 눈앞



최근 5년 사이 충남도 내 소방 인력이 20% 이상 증가하며 1인당 담당 인구수가 800명대로 떨어졌다. 같은 기간 구급차는 40% 가까이 급증하고, 주력 소방차 노후율은 사상 첫 0% 달성을 눈앞에 두고 있다. 9일 도 소방본부(본부장 이창섭)에 따르면, 올해(이하 1월 1일 기준) 도내 소방 공무원은 2420명으로 지난 2013년 1,986명에 비해 434명 증가했다. 해마다 적게는 52명, 많게는 181명을 충원하며 소방 인력이 5년 만에 21.85% 늘어난 것이다.

소방 공무원 충원으로 1인당 담당 인구수는 2013년 1,021명에서 2014년 980명, 2015년 963명, 2016년 927명, 올해 866명으로 크게 줄었다. 이 기간 도내 주민등록 인구는 202만 8,777명에서 209만 6,727명으로 6만 7,950명으로 늘었다. 도 소방본부는 연말 현장 인력을 더욱 보강할 계획으로, 1인당 담당 인구수 700명대 진입이 기대되고 있는 상황이다.

2013년 68대에서 2014년 69대, 2015년 75대, 지난해 92대, 올해 94대로 5년 만에 38.23% 증가한 것으로 나타났다.

주력 소방차 가운데 내구연한이 경과한 노후 소방차 비율은 2013년 33.4%에서 2014년 40.1%로 약간 나빠진 뒤, 2015년 30.7%, 2016년 28.3%, 올해 14.4%로 개선됐다. 도내 소방차량은 총 613대이며, 이 중 펌프차와 물탱크차, 화학차, 배연차 등 주력 소방차는 387대에 달한다.

도 소방본부는 연내 주력 소방차 노후율 0% 달성을 위해 130억 원의 예산을 투입 중이다.



#5

## ‘행정혁신 성과’ 대한민국 지식대상 ‘대상’

제6회 대회서 대통령상 수상… 전국 최초 5년 연속 입상



충남도가 4차 산업혁명 시대 미래를 준비하는 지식기반 행정 혁신을 추진한 공로로 전국 최초로 5년 연속 ‘대한민국 지식 대상’ 수상기관에 이름을 올렸다. 도는 19일 서울 신라호텔에서 열린 ‘제6회 대한민국 지식대상 시상식’에서 영예의 대상 수상기관에 선정, 대통령상을 수상했다고 밝혔다.

대한민국 지식대상은 조직 구성원의 지식과 노하우를 조직적이고 체계적으로 발굴, 조직 내 보편적 지식으로 공유해 문제 해결 능력을 향상시킨 행정·민간 기관에 수여하는 최고 권위의 상이다.

올해 대회에서는 중앙부처와 지방자치단체, 교육청, 공공기관, 민간기업 등이 응모했으며 △지식기반 업무 추진전략 △지식행정·경영 활동 △지식활동에 의한 성과창출 △제4차 산업혁명 등 4개 분야에 대해 서면심사와 현지실사를 거쳐 최종 결정됐다. 도는 이 대회에서 투명하고 일 잘하는 지방정부 실현(업무누수 Zero-정보공개 100%) 목표에 따라 정책포털 시스템과 직무편람 시스템, 공공기관 업무지원시스템, 인사정보 통합관리시스템, 통화이력관리시스템 등 IT 인프라 구축에 힘쓴 공로를 인정받았다.

#6

## 3농혁신 ‘대한민국 성공 브랜드’ 대상

공익 분야 수상·농어업·농어촌 가치 공감대 확산 공로



충남도의 핵심 정책인 3농혁신이 성공적인 정책 브랜드로 이름을 올렸다. 도는 26일 국회의원회관에서 열린 사단법인 국민성공시대 주관 ‘대한민국 성공 브랜드 대상’ 시상식에서 3농혁신이 공익(정책) 브랜드 대상을 수상했다고 밝혔다.

국민성공시대는 전 국민이 성공하는 더 큰 대한민국을 만들기 위해 각계 인사들이 성공 노하우를 공유하자는 취지로 지난 2008년 설립한 비영리 사단법인이다.

국민성공시대는 그동안 러브 라이스 챌린지, 사랑의 헌혈 릴레이 등을 주관해왔으며, 대한민국 성공 브랜드 대상은 이번 에 처음 마련했다.

대한민국 성공 브랜드 대상은 전국 공공기관과 기업 등을 대상으로 기업, 제품, 지방자치, 지역축제, 식품(농축수산물), 공익(정책), 휴먼, 발명품, 스포츠, 금융, 교육 브랜드 등 12개 분야에 걸쳐 수상 기관·기업을 가렸다.

3농혁신은 농어업·농어촌의 중요성과 가치에 대한 국민적 공감대 확산 공로를 인정받으며 이번 영예를 안았다.

## 연구원 소식

#1

### 충남연구원, 사회적경제 융복합 연속 포럼 개최

제1회 ‘사회적경제 활동으로 지역문화를 가꾸다’

사회적경제 활동으로 지역문화를 가꾸다  
: 서울 창신동과 충남 부여군 사례

**주제발표**

- 지역문화와 사회적경제는 어떻게 만나는가?  
- 전지훈 (충남연구원 초빙·책임 연구원)
- 서울 동대문구 창신동의 지역문화예술재생 사례  
- 신현길 (사회적기업 아트브릿지 대표)
- 생활문화를 통한 마을공동체 재생사례  
- 부여군 사례를 중심으로  
- 노재정 (부여마을문화학교 상임이사)

**토론자**

- 박철희 (충남연구원 문화관광디자인연구부장)
- 김제곤 (충남문화산업진흥원 책임연구원)
- 서원주 (세종시 사회적기업 이음 대표)
- 임병덕 (충남문화예술협동조합 이사)

**연속포럼**

사회적경제 융복합 포럼 ‘사회적경제로 00해보다’ 개최예정

| 회차 | 일정    | 주제               |
|----|-------|------------------|
| 1회 | 10.23 | 사회적경제로 지역문화를 가꾸다 |
| 2회 | 11.1주 | 사회적경제로 도시재생을 해보다 |
| 3회 | 11.3주 | 사회적경제로 마을살이를 해보다 |
| 4회 | 11.4주 | 사회적경제로 마을교육을 해보다 |

2017.10.23(월)  
14:00 ~ 17:30

충남연구원 1층 회의실

주최/주관: 충남연구원, 충남사회적경제연구센터

사회적경제 융복합 연속 포럼

**사회적경제로 해보다**

충남연구원 사회적경제연구센터가 ‘사회적경제 융복합 연속 포럼’을 개최했다. 이 포럼은 10월부터 11월까지 사회적경제와 지역문화·도시재생·마을살이·마을교육 등을 주제로 총 4회 열렸다.

먼저 10월 23일(월) 오후 2시 충남연구원에서 “사회적경제로 지역문화를 가꾸다”란 주제로 제1회 포럼이 열렸다. 지역의 사회적경제 조직들이 어떻게 지역문화 활성화를 위한 사업과 활동들을 수행하는지 공유하는 자리였을 것이다. 지역문화와 사회적경제가 만나는 이론을 충남연구원 사회적경제연구센터 전지훈 초빙책임연구원이, 서울의 문화적 핫플레이스인 동대문구 창신동 사례를 아트브릿지 신현길 대표가 발표했다. 그리고 충남 부여를 중심으로 한 생활문화 공동체 재생사례를 부여마을문화학교 노재정 상임이사가 발표했다.

한편, 이어지는 종합토론에는 충남연구원 박철희 문화관광디자인연구부장, 충남문화산업진흥원 김제곤 책임연구원, 사회적기업 이음 서원주 대표, 충남문화예술협동조합 임병덕 이사 등이 참석해 다양한 현장의 경험과 정보를 나눴다.

이번 연속 포럼을 기획한 충남사회적경제연구센터 박춘섭 센터장은 “사회적경제는 주민의 다양한 삶과 밀접하게 연관되어 있다”며, “이번 행사는 사회적경제가 어떻게 다양한 분야와 융복합을 시도해 주민의 삶을 질을 높일 수 있는지 모색하는 소중한 자리였다”라고 말했다.



#2

충남연구원, “인구감소시대,  
위기 아닌 기회로 삼아야”



충청남도가 인구감소시대를 위기가 아닌 기회로 삼아야 한다는 전문가의 주장이 제기됐다.

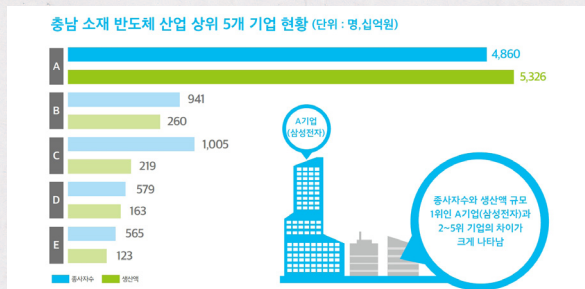
지난 10월 24일 충남연구원이 개최한 ‘지방도시 인구감소 대응 정책에 대한 한·일 국제세미나’는 인구감소를 먼저 경험한 일본의 정책 사례를 통해 충남의 대응 방향을 모색하는 자리였다. 충남연구원 임준홍 연구위원은 “인구감소가 장기화될 가능성이 커지고 있는 만큼 축소도시에 적용할 수 있는 관련 정책을 적극 도입해야 한다”고 강조했다.

그리고 “오히려 축소도시는 도시문제를 최소화하면서 공간의 질을 개선할 수 있는 기회”라며 “엄격해지고 있는 환경규제에도 더욱 적응할 수 있을 것”이라고 말했다.

일본 아이치대학 고마키 노부히코 교수는 “인구가 감소하고 있는 일본 도시들은 ‘네트워크형 컴팩트시티’ 형태로 점차 변화하고 있는 추세”라며 “지난 2014년부터 개발과 주거를 분리시키는 입지적정화 계획을 수립하면서 미래 지향적 친환경도시로 만들어가고 있다”고 설명했다. 그러면서 “무엇보다 지역주민이 함께 참여해 도시를 만들어간다는 점에 큰 의미를 부여할 수 있을 것”이라고 덧붙였다.

#3

충남연구원,  
‘충남 반도체 산업 현황과 전망’ 정책지도 발간



충남연구원이 지난 11월 10일 ‘충남 반도체 산업 현황과 전망’을 담은 정책지도를 발간했다.

충남연구원 경제동향분석센터 김혜정·임병철 전임연구원 등 연구진은 “2015년도 기준 충남 반도체 산업을 보면, 사업체수는 156개소로 전국 2위(1위 경기), 종사자수는 10,204명으로 전국 3위(1위 경기, 2위 충북) 규모이며, 매출액은 2010년 5조 원에서 2015년 8조5천억 원으로 성장했다”고 설명했다.

현재 반도체 관련 사업체는 주로 천안, 아산 지역에 위치해 있는데, 반도체 산업 상위 5개 기업의 총 생산액 중 1위인 삼성전자 비중은 85.6%로 나타났다. 연구진은 “한 마디로 충남 소재 반도체 관련 기업들은 주로 삼성전자와 SK하이닉스 하청관계로 얽혀있기 때문에, 도내 반도체 산업의 성장과 쇠퇴는 삼성전자의 영향력에 달려있다”고 우려했다.

또한 “장기적으로는 전공정 생산라인이 입지해 있는 경기에 포화현상이 나타나면 접근성, 전력공급 등에서 유리한 조건을 갖춘 충남에 기회요인이 될 수 있다”며 “충남 반도체 산업의 지속적인 발전을 위한 모니터링과 안정적 기반 조성 등 선제적 대응이 필요하다”고 제안했다.

충남 문화유산 50



## 마지막 조선통신사의 기록 -신미통신일록(辛未通信日錄)

송헌정 충청남도역사문화연구원 박물관 운영부 선임연구원

지정번호 | 충청남도 유형문화재 제222호(지정일 2013.4.22.)  
유네스코 세계기록유산(2017. 10. 31.)  
수량 | 3책  
규격 | 33.8×22.4cm (내지·반곽 24.7×17.3cm)  
소재지 | 충청남도역사박물관

신미통신일록은 1811년(순조 11)에 조선에서 왜에 파견한 12번째 통신사에 대해 날짜순으로 정리한 책이며 예조 전객사(典客司)에서 간행하였다. 天·地·人 3책으로 구성되었는데, 통신사를 파견하게 된 연유에서부터 준비 상황, 일본에 도착하기까지의 여정, 일본에서의 국서 전달 및 기착지에서의 활동은 물론 귀환 후 일본에서 가져온 국서와 진상품의 전달과 그들의 귀환까지의 전 과정이 기록되어 있다.

신미통신사의 최고책임자인 정사(正使)에는 김이교(金履喬, 1764~1832)가 임명되었다. 그는 1811년 2월 12일 통신사의 사명을 띠고 부사 이면구와 함께 출발하여 5월 22일 대마도 부중(對馬島 府中)<sup>1)</sup>의 객관(客館)에서 국서를 전달한 후 같은 해 7월 3일 대마도를 떠나 부산에 도착하였고, 7월 26일에 복명하였다. 통신사(通信使)는 조선국왕이 왜 막부의 장군에게 파견하였던 공식적인 외교사절이었다. 임진왜란 이후에는 일본 막부의 요청에 의해 1607년(선조 40)부터 1811년(순조 11)까지 200여 년간 12회에 걸쳐 파견되었다. 파견절차는 일본에서 새로운 막부장군의 승습이 결정되면, 대마도주가 막부의 명령을 받아 통신사청래차왜(通信使請來差倭)를 조선에 보내어 통신사를 청하고 이에 따라 조선에서는 국서를 전달하는 정사를 비롯하여 문장, 천문, 지리, 산수, 의술, 음악, 미술 등 당시 조선 최고의 예능인들로 구성된 300명~500명의 대규모 사절단을 파견하였다. 신미통신일록을 비롯한 조선통신사 관련 기록물은 한국과 일본에 각각 소재하고 있으며 양국교류의 실상을 반영하는 종합자산으로서 한일공동의 노력으로 양국에 소재한 기록 총 111건 333점(한국측 63건 124점, 일본측 48건 209점)이 2017년 10월 유네스코 세계기록유산에 등재되었다. ◀



1) 행정구역 단위인 대마도부(府)의 가운데