

# 열린충남

2018  
WINTER Vol.85

## 권두언

남북철도·도로연결, 충남이 더불어 가야 하는 길

## 특집 | 균형의 미학이 평화와 안전을 구축한다

통일교육의 방향 전환과 전망

경기도 대북교류협력 추진 과정과 시사점

한반도 신경제 구축 청사진을 실현하려면?

충남이 넘어야 할 남북협력 과제의 해법

## 논단

금산인삼전통농업의 농업유산적 가치와 향후 과제

충청남도 시·군 주민참여예산제 현황과 발전과제

## 충남 인터뷰

충남도의회 행정자치위원회에게 묻다



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 12월  
발행인 윤황  
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.kr](mailto:magazine@humanrights.go.kr)로 연락바랍니다

## 행복한 미래를 여는 충남연구원

2018 WINTER Vol.85

## CONTENTS

대한민국을 넘어 한태평양의 중심 지역으로  
세계 속의 충청남도를 꿈꾸는 곳

충청남도의 미래와 210만 도민의 행복을 연구하는  
우리는 충남연구원 입니다.

04 권두언  
남북철도·도로연결, 충남이 더불어 가야 하는 길

06 특집 | 균형의 미학이 평화와 안전을 구축한다  
1. 통일교육의 방향 전환과 전망  
2. 경기도 대북교류협력 추진 과정과 시사점  
3. 한반도 신경제 구축 청사진을 실현하려면?  
4. 충남이 넘어야 할 남북협력 과제의 해법

32 논단  
1. 금산인삼전통농업의 농업유산적 가치와 향후 과제  
2. 충청남도 시·군 주민참여예산제 현황과 발전과제

48 충남 人터뷰  
충남도의회 행정자치위원회에게 묻다

54 충남의 섬  
언덕 위의 성 같은 마을 녹도[鹿島]

62 충남마을기행  
황새는 내 운명! 예산 황새마을

68 충남 시장 플러스  
김장 첫걸의 대명사인 강경대흥시장

74 열린마당  
1. 학교폭력 예방을 위한 새로운 패러다임:  
회복적 정의를 소개합니다  
2. 국내 최초, 중학생들의 40일 간 섬 순례

82 해외리포트  
1. 영향평가 국제 동향과 전망  
2. 문화적 도시재생 사례, 캐나다 밴쿠버의 그랜빌 아일랜드

94 상생과협력  
[KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등해소를 위한 해법 찾기

100 오피니언  
1. 충남의 역사문화 자원 어떻게 활용할 것인가?  
2. 계룡산 정기로 활성화되는 도자문화

104 충남소식

106 연구원소식

109 충남의 사계





권두언

## 남북철도·도로연결, 충남이 더불어 가야 하는 길

윤항 충남연구원 원장



12월이면 남북철도연결 착공식이 진행될 수 있을 것이라는 기대감이 높아지고 있다. 유엔 안전 보장이사회가 지난 11월 23일 북한철도 현대화를 위한 남북공동조사에 대한 대북제재의 면제를 승인했기 때문이다. 이에 앞서 미국도 이미 워싱턴에서 대북문제조율을 위한 한미워킹그룹 첫 협의에서 남북철도 공동조사에 대한 전폭적이고 강력한 지지를 표명한 바 있다.

그동안 남북철도연결 공동조사문제는 국제사회로부터 대북제재 위반이라는 지적과 논란을 받아 왔다. 무엇보다도 차량과 유류 등이 북한으로 반출돼 남북철도 공동조사가 이루어지는 것은 국제사회의 대북제재 위반이라는 것이다. 그러나 11월에 유엔과 미국이 남북철도연결 공동조사를 대북제재의 예외로 인정함으로써 이 공동조사문제는 사실상 국제법적, 외교적 차원의 논쟁에서도 벗어났다.

이제부터 남과 북은 ‘4·27 판문점선언’과 ‘9·19 평양공동선언’에서 합의한 남북철도·도로 연결 및 현대화, 이를 위한 착공식 개최를 올해 안에 실현해야 한다. 이는 상호호혜와 공리공영의 남북 교류협력 증대, 남북경제의 균형적 발전과 공동번영을 이룩하기 위한 실질적이고 실천적인 가장 기본적 대책인 것이다. 그 결과 동해선 및 서해선의 남북철도·도로연결은 곧 갈라지고 끊어진 민족의 터전과 혈맥을 다시 잇는 제1선의 길이요, 남과 북이 더불어 가야하는 길이다.

이런 가운데, 특히 충청남도 민선 7기 양승조 지사가 지난 10월 1일 ‘남북 서해안 스마트 하이웨이’ 구상을 제시해 이목을 집중시키고 있다. 이 구상은 새만금에서 태안, 덕적도, 강화, 개성을 연결하자는 것이다. 이는 실제로 목포, 군산, 보령, 태안, 당진, 평택, 덕적도, 인천, 강화, 개성, 해주,

남포, 신의주와도 연결된 한반도 서해안의 남북 철도 및 도로망을 함의하고 있다. 이로써 충남 중심의 남북 서해안이 산업과 물류, 교통벨트 등 경제적 요충의 한반도 중심 역할을 담당하고 국가의 ‘H축 도로망’ 중 서해안축과 영호남축과의 연결도 가능한 도로망을 확보해 보자는 것이다.

양승조 지사의 ‘남북 서해안 스마트 하이웨이’ 구상은 문재인 대통령의 ‘한반도 신경제지도’ 구상 중 서해안 경제벨트의 내용과도 접속된 것이다. ‘한반도 신경제지도’는 동해안 경제벨트(부산-금강산-원산-나선)와 서해안 경제벨트(목포-서울-개성-평양-신의주)의 두 축을 비무장지대(DMZ)의 평화지대로 잇는 이른바 ‘한반도 H라인’을 만드는 평화경제의 전략구상이다. 이중에 서해안 경제벨트는 수도권, 개성공단, 해주, 남포, 신의주를 연결하는 서해안 산업·물류·교통 벨트를 만들자는 것이다. 이는 개성공단 재가동, 제2의 개성공단 건설, 경의선 개·보수 사업, 신경의선 고속도로 건설, 서울~베이징 고속철도 건설 등 교통인프라 건설 사업, 서해 평화경제지대 조성, 인천~개성~해주를 잇는 서해 복합물류 네트워크와 중국의 지방도시들을 연결하는 물류망을 구축하자는 것이다.

이 ‘남북 서해안 스마트 하이웨이’ 구상이 현실화된다면, 충남 중심의 서해안 산업·물류·교통벨트가 형성돼 남과 북을 하나의 시장, 하나의 생활권으로 연결하는 ‘사실상의 통일’(de facto unification)에도 크게 기여하게 될 것이다. ‘사실상의 통일’은 남과 북이 경계선을 넘어 자유롭게 오고가는 길을 여는 상태를 말한다. 이 길은 남과 북, 우리 충남이 더불어 가야 할 길이다. 이 길이 아무리 험난해도 그 누구도 가지 않은 길, 그 어떤 사람도 갖지 못한 미래의 희망을 찾아 지금 바로 나서 보자. 아무도 밟지 않은 미지의 길이지만 더불어 가면 길이 만들어진다. 새로운 길을 여는 것, 이것이 바로 세상을 바꾸는 지름길이다. 20년 전인 1998년, 정주영 현대그룹 명예회장께서 소떼를 몰고 두 차례나 군사분계선을 넘어 방북했던 길처럼 말이다.

정주영 현대그룹 명예회장의 첫 번째 소떼 방북에 나선 길을 되새김질 해보자.

1998년 6월 16일 아침

“우리 나이로 여든세 살이었지”

정주영 현대그룹 명예회장이

흰구름 두동실 머리에 이고

배꼽 내민 소년처럼 하냥 웃으며

500마리 한우 암놈 수놈 소떼 이끌고

〈판문점〉 넘어가는 모습을

MBC TV가 생중계할 때

나는 화장실에 앉아 똥을 누면서도 눈물을 흘렸다

내 평생 처음으로 화장실 변기통에 앉은 채로 울었다(김준태, 〈정주영 할아버지〉)

특집

## 균형의 미학이 평화와 안전을 구축한다

- FOCUS 01 통일교육의 방향 전환과 전망
- FOCUS 02 경기도 남북교류협력 추진 과정과 시사점
- FOCUS 03 한반도 신경제 구축 청사진을 실현하려면?
- FOCUS 04 충남이 넘어야 할 남북협력 과제의 해법

특집 1

## 통일교육의 방향 전환과 전망

박찬석 공주교육대학교 교수, 민주평통 충남통일포럼위원장

### #1 들어가며

통일교육은 실질적 통일로 향한 실천적 과정이다. 이러한 측면에서 통일교육은 한나라 한 국가의 통일로 진행하던 통일교육의 접근에서 벗어나야 한다. 그 이유는 KBS 남북교류협력단이 8월 15일에 발표한 2018 국민 통일의식 조사에서 찾아 볼 수 있다. 통일의 필요성에 대한 인식은 오히려 줄어든 것으로 조사됐다. 말하자면 반드시 통일돼야 한다 20.4%, 큰 부담만 없다면 통일되는 것이 좋다가 45.6% 였는데, 긍정적 답변이 66%로 지난해 2017년 72.7%보다 오히려 6.7% 줄었다.

이 설문 사례를 볼 때, 통일로의 여정은 국토 통일, 국가 통일로 절대적으로 이루어지는 논의가 꼭 아니라는 것이다. 그 동안 통일을 바라던 기성세대와는 달리 민주적 논의 속에서 성장한 학교나 사회의 신세대들은 통일교육에 대한 인식을 달리 가지는 경향이 있다. 문재인 정부는 통일 의식과 통일 지향에 소극적인 신세대의 통일교육을 엄밀하게 재인식 할 필요가 있다. 신세대는 평화통일도 좋지만 통일 없는 평화도 좋다는 인식을 가지고 있다. 그렇기에 통일 가능성에 대한 설문에 '가능하다'는 의견이 84.5%나 나왔음에도 계속해서 통일을 이루려는 노력을 신세대에게 설득할 수 있는 다양한 방안에 대해 논의하는 통일교육 환경을 조성해야 하는 것이다.

### #2 방향 전환의 내용 및 방법

통일교육은 정부의 전유물로 생각했던 시절이 있었다. 그에 대해 많은 통일교육 전문가들은 우려하였다. 분명 통일교육의 활성화는 남북 교류와 협력의 조짐이 보여야 활성화되고 논의되는 것이다. 정부가 좌지우지할 것은 아니다. 그에 대한 올바른 사례가 나타났다. 2018년 KBS 남북교류협력단의 조사에 의하면 설문자 전체의 3분의 2 가량인 65.7%는 20년 안에 통일이 이뤄질 것이라고 답했다. 이는 분명히 통일에 대한 기대는 높아지고 통일을 접근하려는 역대 정부의 노력을 뒤

어 넘는 문재인 정부의 성과를 잘 보인다. 이러한 노력은 남북분단사에서 정치지도자에게서나 집단적으로 통일을 인식하고 평화를 지향하여야 한다는 입장을 잘 진행한 사례를 보여준 것이다.

20년 내의 통일이라는 가시적인 효과를 얻어내려면 평화통일을 선명하게 강조되는 문재인 정부가 더욱 더 권면할 통일교육의 과제가 존재한다. 통일교육의 과제는 남북한 사회 대통합을 위한 노력을 정부나 지자체 그리고 통일교육 전문가들이 더 세심하게 전개해야 한다는 것이다. 실질적으로 통일교육은 대한민국 내부에 존재하는 교육이다. 이러한 이유로 정부가 바뀔 때마다 우리 사회는 정부의 통일관련 내용과 방법에 있어서 깊은 반향을 가져야만 했다. 일방적인 정부의 집착으로 인하여 통일교육은 반북안보교육이 되었다가 반미평화교육도 중요한 중론적인 통일 내용과 방법으로 인식되기도 하였다. 그러한 통일교육의 오용의 원인 제공자는 우리 정부의 집요한 자기 이념의 수호에 기초한 것이었다. 분명한 국제 정세와 북한의 존재에 대해 우리는 우리 정부의 그림으로 통일교육의 반향을 일으키려고 하였다.

이러한 취약성으로 인하여 우리의 통일교육은 극단적인 보수와 진보의 가름으로 정부에서는 보수와 진보의 이름을 중론을 모은 것이리라고 호도하였다. 또한 통일교육 현장에서는 각자의 전문적인 식견과 자신의 주장으로 통일교육의 융합성을 찾아내지 못하였다. 이에 대한 갈림길을 벗어나는 것이 이 시대의 진정한 통일교육의 올바른 방향 전환인 것이다.

현재 남북한 지도자들의 너무도 확실한 신뢰 속에 남북 관계가 이루어져 있다. 그럼에도 남북한과의 교류 협력이 아직도 실질적이지 못하다. 2018년 10월 현재로서는 최상의 남북 관계 증진이 이루어지고 있지만, 북한에 대해 파악하는 미국의 상황이 매우 유동적이다. 북한이 더 강력하게 미국의 조야를 신뢰하기 하는 북핵에 대한 '신고-검증-폐기'의 과정이 잘 이루어져야 한다.

그러한 입장에서 북한은 남북한의 평양 회담에서 머물지 말고, 우리의 보수 세력이나 미국의 트럼프 정부에서 실질적인 신뢰와 검증이 연속성 있게 이루어지는 핵 폐기의 프로그램을 제시하여야 한다. 북한의 변화내용들에 대한 통일교육에 허심탄회하게 기술되어야 한다. 그러한 통일을 이룩하는 데 필요한 국민의 통일교육적 가치는 기성세대나 신세대에게도 줄기차게 신뢰되고 검증되어야 한다.

일방적인 강요나 바람으로 통일교육은 국민적인 평화통일의 태도를 함양하는 기초를 세워야 할 것이다. 이를 추진하기 위해서는 다음과 같은 통일교육의 내용과 방법이 이루어져야 할 것이다.

우선, 통일 환경과 남북한 실상에 대한 객관적 이해와 분단 갈등 해결 능력 배양이 필요하다. 우리 사회가 안고 있는 보수와 진보의 갈등, 즉 남남갈등은 바로 통일 환경과 남북한 실상에 대한 각자의 입장에서의 논의에 머물러 있다. 그렇기에 남남갈등의 중대한 표 갈림이나 미래 비전 관리에도 영향을 미치고 있다. 그러나 그동안 즐기던 연구를 통해 볼 때, 보수주의자가 보는 북한이나 진보주의자가 보는 북한은 모두 다 북한의 객관적 이해를 하는 양쪽의 눈이며, 동시 북한을 우려하는 기능을 작동하는 우리 대한민국의 대비책이 될 수 있는 것이다. 예를 들면 지금 문재인 대통령이 주변 국가에게 북한을 신뢰하고 도와달라고 외교적 노력을 기울이는 것도 우리의 평화를 위한 실

질적으로 할 일이며, 이러한 대통령의 입장에서 북한이 그들의 핵 보유와 경제성장의 진행에 큰 변화를 주지 않으면, 우리의 통일의 필요성 인식과 통일의지 확립은 더욱 더 힘들어지게 된다. 이러한 우려를 보수주의자들이 대비하자는 것은 분단된 민족공동체 속에서 형성될 수 있는 한계에 대한 준비적 노력이라고 할 수도 있다.

## #3 통일교육, 합리성과 진취성의 실천

통일국가로 가는 것이 통일교육의 최종적인 목적이라고 말할 수는 있다. 그러한 목적은 비전으로 답할 수도 있다. 그러나 통일로 가는 여정이 그리 쉬운 것은 아니다. 북한의 김정은 국무위원장이 아무리 북한 군부를 설득하고 비핵화를 추진한다고 해도 미국의 입장이 될 수 없고, 우리 사회의 보수 세력의 의심을 피할 수 없을 것이다. 이러한 인식의 차이를 메워 주는 것이 통일교육의 방향으로 진척되어야 한다.

통일로 가는 여정은 수많은 갈등과의 싸움 속에서 진정성을 갖고 평화통일의 가치를 정립하고 통일과정으로의 진일보를 말하는 노력의 과정이다. 보다 합리적인 북한이 이루어져야 하고 그에 대한 정당한 이해가 우리 사회에서 필요하다. 최근 한반도 통일 환경은 급진전하고 있다. 한반도의 평화는 불가역적이다. 이러한 말을 할 정도로의 한반도의 평화적 변화가 이루어지고 있다.

이러한 변화를 더욱 강화하는 길은 우리 사회의 합리적 보수를 길러내는 것이다. 합리적 보수 세력이 북한과 통일교육에 있어서 의심을 품는 것에 대해 지극히 당연히 여기는 평화공존과 담론 강화가 이루어져야 한다.

분명 통일교육은 이제라도 분단 사회의 모든 구성원들에게 통일교육의 목표, 내용, 방법에 대해 논의하는 민주적 기초를 새롭게 구성하여야 한다. 인식하고 감지할 수 있는 변화는 남북 지도자들의 세 차례 만남으로 완성되는 것이 아니라 또 다른 새로운 평화의 길이 시작되는 것이다. 우리의 문재인 대통령이 평양 능라도 5.1 경기장에서 평양 시민들에게 한반도의 평화와 비핵화를 충분히 이루어질 것이라고 밝혔다. 이러한 선언이 현실 속에서 가능한 통일교육의 논의가 이루어져야 한다. 우리의 통일교육의 목표와 내용 그리고 방법은 북한과 미국을 움직이기 위한 우리의 노력으로 지속되어야 한다.

또한 우리 사회의 보수와 진보 세력이 연계적으로 북한인식을 잘 접근하게 하는 기초를 만들어야 한다. 그러한 상황이 이루어지면 남북한 및 북미 그리고 주변 국가들과의 갈등이 고조되더라도 우리는 시종일관 우리의 평화공존과 평화통일을 진일보하게 될 것이다. 그러한 기초에는 우리 사회 구성원들의 스스로 감당하기 어려운 통일, 통일교육에 대한 인내력과 활기찬 변화가 이루어져야 할 것이다.

날로 다양한 국민들이 생각하는 통일교육 정책과 대안이 분단을 평화적 관리를 하게하고 평화통일의 비전을 가능하게 할 것이다. 우리의 더 평화적 통일 선택의 중대성을 가능하게 하는 길은 통일교육의 다양한 인식에 대한 포용과 융합인 것이다. 모두에 대해 논의하면서도 일정한 수용성을 갖는 포용과 융합이 통일교육에서 접근되어야 한다. 이러한 국민들의 인식이 민주적 실천 속에서 이루어질 것이다. 그동안 정권들은 가능하지도 않는 자기 식의 통일논리를 내세워 국민들의 통일 의식을 일거에 좌절시킨 경험이 많이 있다. 이제 민주적으로 논의되지도 실천되지도 않는 통일교육은 어쩔 수 없이 국민들에게 좌초될 것이다.

그동안 전개되어 온 분단 사회의 모습은 극복하기에 매우 어려운 분단적 사고에서 비롯되었다. 이제 정부나 국민들이 스스로 통일로의 길을 찾고, 그리고 지금의 자신 입장에서 벗어나 보다 적극적인 국민통합적 논의와 민주적 통일논의로의 길을 제시하여야 할 것이다. 분명 국민통합을 알고 있음에도 제시하고 전개하는 데에는 모순 덩어리인 분단 사회의 기조가 가로 막았다. 그러한 취지에서 우리의 통일교육은 분명 방향을 변화시켜야 하며 시민과 민주주의, 평화주의 그리고 연대성이라는 중대한 이정표를 제시하여야 한다.

물론 어렵지만 통일교육은 민주시민 교육적 논의를 강화하는 것이다. 그리고 남북한, 북미 갈등과 국내외적 통일 환경을 온전히 파악하는 길이다. 우리의 시민사회는 지속적 관심을 통한 통일교육의 방향과 전망을 모색하는 것이다. 이러한 원류는 강력한 포용과 융합에서 이루어져야 한다. 통일교육에서는 진보나 보수 세력도 남한과 북한도, 미국 중국 그리고 일본, 러시아의 논리에 대해 진중하게 생각하고 창조적으로 포용하고 융합하여야 한다. 그러한 내용으로 전개되는 통일교육은 이제 정부와 시민이 일방적으로 요구만 하지 말고 서로의 요구를 수용하는 포용과 융합의 인내력을 길러야 한다. 즉 어느 정권의 정부이든 정부 스스로 파악하지 못하는 보수나 진보 세력의 요구와 주장을 자율적으로 인식하고 실용적으로 포용과 융합하는 접근이 필요하다. 또한 정부는 학교나 사회 현장에서 이루어지는 통일교육을 강화하도록 하는 의지를 가져야 한다. 민주적 지식, 가치, 태도 등 민주시민으로서 요구되는 자질과 소양을 통일교육의 구현과 전망이라는 측면에서 구체적인 실천을 강화하여야 하는 것이다.

그렇기 때문에 통일교육은 포용과 융합의 실천을 진실 되게 도모하는 것이다. 이러한 통일교육의 열정은 내용적 강화를 제시하거나 발전을 바라는 것에서 출발해야 한다. 오늘의 통일교육은 다양한 요구와 주장에 대해 포용과 융합의 긴 호흡으로 전개하는 것이어야 한다.

## #4 우리가 만드는 통일, 포용과 융합

우리가 만드는 통일교육은 우리가 스스로 낮추고 다른 의견을 듣고 재구성하는 포용과 융합이 이루어져야 한다. 통일교육은 일상적인 삶에서의 평화를 실천하는 노력이다. 2018년 현재의 통일교육은 스스로 결단을 통해 한반도 평화를 위한 실천을 이루어내는 것이다. 그렇다고 그동안에 남과 북 그리고 우리의 보수와 진보 간의 이루어진 것들에 대한 일정한 기틀을 기계적으로 허물자는 이야기는 아니다.

즉 다른 의견을 포용하고 더 나은 방향으로 융합을 모색하는 것이다. 이러한 입장의 논리나 방안이 그동안 없었던 것은 아니다. 우리의 삼국 통일과 고려 통일의 과정에서도 원효의 원융회통이 있었고, 고려 태조의 융합정책이 전개되었다. 그러한 의미에서 분명히 전환되어야 할 통일교육은 다양한 의견을 가진 진보와 보수, 북한 그리고 미국과 동북아 국가들을 포용하고 융합하는 길을 찾는 교육이어야 한다.

그동안 통일교육은 ‘민주시민교육’, ‘정치교육’, ‘정치사회화’로 이루어낸 일들이 많이 있었다. 그러나 통일교육은 지극히 반공적 정서나 반복적 정서, 반보수적 정서를 고답적으로 공급하는 교화의 한계를 극복하여야 한다. 물론 통일교육을 진행했던 단체들도 많은 반성을 해야 할 것이다. 북한이 그동안 보여 주었던 실체가 민주적으로 이해할 수 있었던 것인가 하는 반문도 있지만 이제는 이해하고 검증하는 단계이다. 그러한 과정에서 합리성을 내세우는 보수적인 입장이 전개되어야 한다.

## 특집 2

## 경기도 남북교류협력 추진 과정과 시사점

최용환 국가안보전략연구원 책임연구위원

### #1 경기도 남북교류의 시작

경기도의 남북교류는 사업추진에 앞서 제도적·재정적 기반 구축에서 시작하였다. 우선 2001년 11월 ‘경기도 남북교류협력 조례’와 규칙을 제정하였다. 2002년 3월에는 동 조례에 근거하여 ‘경기도 남북교류협력 위원회’를 설치하였다. 또한 남북교류협력사업 추진을 위한 자체기금을 마련하였는데, 2001년 30억을 시작으로 2017년말까지 총 392억을 적립하여 266억을 사업비로 사용하였다. 최초의 사업은 2002년 6월 농기계, 지붕재, 축구공 등 인도지원사업이었다. 하지만 이 사업은 시범적인 성격이 강하였으며 중장기 계획이나 지속성 사업으로 기획되지 못하였다. 이에 2002년 12월 경기도 정책연구기관인 경기연구원(당시 경기개발연구원) 내에 ‘경기남북포럼’을 구성하여 정책개발 및 자문 기능을 담당하도록 하였다.

현행 제도상 지자체가 대북 인도지원 사업자로 지정되지 못하면서, 경기도는 대북지원 사업 경험 이 많은 민간단체(우리민족서로돕기)를 통해 본격적인 대북 접촉을 시도하였다. 2003년 12월 경기도와 북측 민족화해협의회(이하 민화협) 간 1차 실무회담을 개최하여, ‘남북교류협력의향서’를 체결하였다. 동 의향서에서 남북은 각기 사업의 주체를 경기도와 민화협으로 하였으며, 평양과 황해도 지역을 집중교류 대상지역으로 선정하였다. 또한 농업, 의료, 식품 등 주요 사업분야에도 합의하였다. 이 의향서를 기초로 2004년 2차 실무회담을 통해 사업내용을 구체화하고 합의서를 체

결한 이후, 매년 새로운 사업 추진시마다 북측과 문서합의를 체결하였다.

남북합의가 구체화되면서 경기도는 도내 전담부서를 단계적으로 강화시켰다. 사업 초기인 2002년에는 정책기획부서에 1명의 담당인력으로 출발하였지만, 2006

년 농업협력사업이 본격화하면서 4명 규모의 게 단위로 확대하였고, 2008년부터는 12명이 소속된 과 단위의 전담부서를 설치하여 지금에 이르고 있다.

### #2 주요 남북교류협력 사업 사례

경기도가 추진한 본격적인 남북교류협력사업은 2005년부터 2008년까지 진행된 농촌현대화 사업이었다. 동 사업은 1년의 시범사업과 3년의 본사업으로 구성되었다. 시범사업은 경기도 농업기술원과 북측 농업과학원이 협력하여 평양 근처에서 3정보 규모의 벼농사 시범영농으로 진행되었다. 2005년 시범영농의 성과를 기초로 2006년부터 2008년까지 3개년의 중장기 농업협력사업을 추진하였다. 동 사업은 평양시 강남군 당곡리 협동농장에서 진행되었는데, 북측 협동농장을 대상으로 한 분단이후 최초의 교류협력사업이었다. 사업의 내용은 벼농사 및 채소농사 등 농업협력사업을 기본으로 농로 및 진입로 포장·농기계 지원 및 수리센터·관광개발 등 농업기반조성사업, 주택 및 학교 개보수·의약품 지원 등의 사업이 망라된 종합적인 개발협력사업의 성격을 가지고 있었다. 처음부터 3년 단위의 중장기 사업으로 계획되었으며, 농업 및 관련분야 전문가 교류 등 인적교류를 겸하고 있었다.

남북협력사업의 추진을 통해 신뢰를 구축하는 한편, 경기도는 접경한 황해도 지역과의 교류를 지속적으로 북측에 요구하였다. 그 결과 2007년 9월 개성시 개풍동 일대에 9ha규모의 양묘장 조성사업 추진에 합의할 수 있었다. 동 사업은 남북관계 경색으로 중단되었지만, 최초 2007년부터 2011년까지 5개년 사업으로 기획되었다. 최초 의향서에서 황해도 지역을 집중교류대상 지역으로 선정한 이후 최초로 경기도 접경지역에서 사업을 추진하게 된 것이다.

2008년에는 남북 접경지역에서 증가하는 초국경질병의 하나인 말라리아 공동방역사업 추진에 합의하였다. 말라리아는 1980년대 한국에서 사라진 질병이었지만, 북측 보건의료체계가 붕괴하면서 1990년대 이후 남측지역에까지 영향을 미치기 시작하였다. 말라리아 방역은 그 특성상 남북이 공동으로 협력하지 않으면 효과가 낮을 수밖에 없는 사업이기도 했다. 동 사업은 2008년부터 시작되어 2011년까지 진행되다가 중단되었다. 2010년 5.24조치 이후에도 2011년 방역물자 전달이 이루어졌으며, 2011년 사업은 경기도와 인천광역시가 공동으로 추진하여, 광역지자체 간 협력을 통한 최초의 사업이 되었다. 특히 말라리아 남북공동방역사업은 남북한 주민 모두에게 이익이 되는 모범적인 사업이었다고 할 수 있다.

2009년부터는 당곡리 농촌현대화 사업의 성과를 확대하여 양돈사업과 신재생에너지 사업이 결합된 자원 순환형 축산 협력사업을 추진하였다. 동 사업은 2012년부터 축산 폐기물 해양 투기가 금지되는 것에 대비한 사업이자, CDM(Clean Development Mechanism) 등과의 연계를 염두에 둔 것이었다. 사업 대상지역은 최초 개성지역을 대상으로 논의를 진행하였으나, 북측의 요청으





로 평양시 사동구역의 덕동 돼지농장으로 결정되었다. 2009년 축분발전소 및 시설채소 온실 건설을 시작으로 사업이 개시되었지만, 2010년 이후 남북관계 악화로 중단되고 말았다.

이외에도 경기도는 다제내성 결핵환자 치료 지원사업, 재난·재해 긴급 구호 및 취약계층 지원사업 등 인도지원 사업을 추진한 바 있으며, 국제 유소년 축구대회 등 스포츠 분야 교류사업, 개성지역 한옥 보존사업·개성 만월대 평창 특별전 등 사회문화·스포츠 교류사업도 추진하였다. 특히 남북 유소년 축구 등 스포츠 분야 교류사업은 2015년과 2016년 남북관계 경색에도 불구하고 예정대로 추진되었다.

또한 직접적인 남북교류협력사업은 아니지만, 경기도와 제주도 간에는 지자체 남북교류 관련 지역 간 정보교류를 위한 정례 워크숍을 추진해오고 있다. 또한 국제 NGO 대상의 대북지원 국제회의를 비롯하여 다양한 학술·정책 교류협력 네트워크 구축 사업도 꾸준히 진행해오고 있다.



## #3 시사점

경기도 남북교류협력사업 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 철저한 사전 준비와 추진 기반 조성이 중요하다는 점이다. 경기도는 본격적인 남북교류협력사업 추진 이전에 관련 전문가들과 도내 정책 실무자들을 포함하는 남북포럼을 조직하여 정책개발 및 자문 기능을 담당하도록 하였다. 남북포럼에서의 논의를 통해 핵심 사업 방향과 집중교류 대상지역 등을 선정하였고, 이를 기초로 북측과 협의를 진행하였다. 뿐만 아니라 남북교류사업 추진을 위한 자체 기금조성과 조례 정비 등이 이루어졌으며, 도 의회 차원에서의 관련 특위가 결성되는 등 기반 조성에 많은 관심을 쏟았다. 도 내에는 조례에 근거한 남북교류협력 위원회가 구성되었으며, 사업의 확대에 따른 전담인력의 규모도 단계적으로 확대했다.

둘째, 남북교류협력 사업의 기획이 중요하다. 사업 기획에 있어서는 북측의 수용력, 남측 사업 주체의 중장기 비전 등이 고려되어야 한다. 예컨대 평양시 강남군 당곡리 협동농장을 대상으로 한 농촌현대화사업의 경우, 당시 인도지원이 아니라 개발협력을 요구했던 북측의 입장과 식량문제에 대한 높은 관심을 반영한 것이었다. 이 사업이 기존의 인도지원 사업과 달랐던 것은 소위 ‘고기를 주는 것이 아니라, 고기잡는 법을 전수해야 한다’는 원칙에 기반하고 있었다는 점이다. 따라서 동 사업은 1년 단위의 단기 지원사업이 아니라 3년 정도의 중장기 개발협력 사업으로 기획되었다. 사업 추진 이전에 수년 동안 경기도 농업기술원 차원에서 북측 지역에서 재배 가능한 농작물을 시험 재배하는 등 사전 연구가 진행되었던 점도 실제 추진 단계에서 많은 도움이 되었다.

셋째, 지역 특성에 부합하는 사업 발굴이 중요하다. 중앙정부나 민간과 달리 지자체의 남북교류는 추진 주체의 성격상 해당 지역의 특성을 반영한 사업을 추진할 필요가 있다. 경기도의 경우 접

경지역이라는 특성을 고려하여 집중교류대상지역을 황해도 지역으로 선정하였고, 말라리아 등 초국경협력 사업에 관심을 두었다. 특히 말라리아 남북공동방역 사업의 경우, 남북 공동의 노력이 불가피하게 필요한 사업일 뿐만 아니라 그 사업의 결과는 남북 모두에게 이익이 되는 것이었다. 남북 상생의 협력사업은 경기도의 말라리아 공동방역사업 뿐만 아니라 강원도에서도 추진되었다. 강원도는 산림병충해 남북공동방역사업을 추진하였다. 동 사업은 남북 협력이 필요한 사업이라는 점과 남북 모두에게 이익이 되는 사업이라는 점에서 말라리아 공동방역 사업과 동일한 취지에서 추진되었다.

넷째, 남북 간 직접 교류협력사업 이외에 국내외 협력 네트워크를 구축하는 것도 중요하다. 경기도의 경우 남북관계 경색기에도 제주도와 의 지자체 남북교류 워크숍과 대북지원 NGO를 대상으로 하는 대북지원 국제회의를 꾸준히 추진해왔다. 지자체 남북교류 워크숍은 중앙과 지방, 지방과 지방 간의 정보교류 및 협력을 목적으로 만들어졌다. 이 워크숍을 통해 지자체 남북교류 거버넌스 구축에 대한 논의 등이 이루어졌다. 국제 NGO 대상의 대북지원 국제회의는 남북관계의 영향으로부터 상대적으로 자유로운 국제 NGO의 대북사업 경험과 정보를 교류하는 기회가 되었다.

다섯째, 경기도는 남북관계 경색기에도 전담부서를 유지해왔다. 통일부와의 협력을 통해 과장급 인사교류를 추진하였고, 동 조직을 통해 지속적으로 새로운 사업을 발굴·추진하고자 노력했다. 그 결과 남북관계가 심하게 경색되어 있던 2015년과 2016년에도 남북을 오가는 유소년 축구대회를 추진할 수 있었다. 그 결과 북측과의 신뢰를 유지할 수 있었으며 남북관계 개선 국면에서 이렇게 구축한 신뢰가 큰 자산이 될 것으로 기대하고 있다.





이러한 성과에도 불구하고, 경기도 남북교류협력사업 역시 많은 개선과제를 가지고 있다. 첫째, 남북관계의 경색국면이 장기화하면서 대북교류 경험이 있는 전담인력들이 감소하였다. 물론 이것은 공무원 순환보직의 특성상 한 부서에 오래 근무할 수 없는 구조적 한계가 근본 원인이다. 따라서 한 부서에 지속적으로 근무할 수 있는 전문직 공무원을 채용하거나, 경기연구원 등 산하단체를 통한 제도적 보완 등이 시도되었다. 그럼에도 불구하고 전담 인력의 전문성 제고, 전문가 네트워크의 보완 등은 지속적으로 보완되어야 할 것이다.

둘째, 기초지자체 혹은 주변 광역지자체들과의 협력체계 구축에 한계가 있었다. 경기도내 일부 기초지자체들은 자체 기금을 조성하거나 조례를 제정하여 나름의 남북교류협력사업을 준비해왔다. 하지만 광역과 기초의 제도적 협력은 매우 제한적으로만 이루어졌다. 반면 경기도는 인천시와 공동으로 말라리아 남북공동방역사업을 추진하기도 하였다. 동 사업은 광역지자체 간 협력을 통해 남북교류사업을 추진한 유일한 사례이기도 하다. 경기도는 향후 남북교류 재개시 인천시 및 강원도와 함께 말라리아 공동방역 사업을 추진하기로 합의하기도 하였다. 지자체 남북교류가 재개된다면 중앙과 지방, 지방과 지방, 지방과 민간 간의 협력체계를 다른 분야로 더욱 확대할 필요가 있다.

셋째, 주민 참여형 남북교류협력사업에 더 관심을 가질 필요가 있다. 경기도가 다양한 남북교류 협력사업을 추진하였지만, 그 과정에서 주민 의사의 반영이나 주민 참여는 제한적으로만 이루어졌다. 물론 경기도는 자신들이 추진한 사업에 대한 주민 여론조사를 실시하거나, 통일 의식 조사를 시행하기도 하였다. 하지만 이러한 조사는 간헐적으로 이루어졌으며, 체계적인 정책반영이나 평가로 이어지지 못하였다. 더 나아가 실제 사업 추진 과정에서 주민참여는 극히 제한적이었다. 지자체 남북교류가 지역간, 주민간 교류를 지향한다는 점을 고려하면, 향후 더 많은 주민참여가 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 중앙정부에서 추진하는 사업과의 연계성도 개선되어야 한다. 경기도의 경우 접경지역이라는 특성 때문에 개성공단 및 남북 도로·철도 연결 등 주요 사업의 직간접적 영향을 받을 수밖에 없었다. 하지만, 중앙정부 차원에서 논의되는 사업에 경기도와 같은 지자체가 제도적으로 참여할 수 있는 방안은 사실상 거의 없었다. 예컨대 경기 북부지역에 직접적으로 영향을 미치는 임진강 수해 방지 협상에 경기도 대표의 참여는 이루어지지 못했다. 경기도 담당 공무원들의 소극적 태도도 문제였지만, 지자체의 역할에 대한 중앙정부의 시각 역시 바뀔 필요가 있다.

다섯째, 지자체 차원의 중장기 남북교류 비전과 계획이 더욱 보완될 필요가 있다. 경기도는 지속적으로 남북교류협력사업 계획을 점검하고, 새로운 정책을 발굴하기 위해 노력하였다. 하지만, 상당수의 사업은 계획대로 추진되지 못하였고, 과거 컨셉의 계획을 반복하는 경우도 많았다. 2018년 한반도 상황의 급격한 변화를 고려할 때, 변화된 남북관계의 현실을 반영한 보다 적실성 있는 중장기 계획이 마련되어야 할 것이다.

특집 3

# 한반도 신경제 구축 청사진을 실현하려면?

홍원표 충남연구원 책임연구원

한반도 신경제 구상은 환동해경제권(부산~나선~블라디보스톡~동북3성~니가타), 환황해경제권(목포~인천~개성~해주~남포~신의주~동북3성~상해), 접경지역 평화벨트를 연결하는 H자 구상과 한반도경제권이라는 하나의 시장을 형성하자는 것이다. 남북한 화해협력과 한반도 비핵화라는 문재인 정부의 국정전략 기초의 핵심적인 구상으로, 저성장의 늪에 빠진 우리나라의 새로운 경제 성장과 한반도와 동북아 평화를 주도한다는 큰 틀에서 제시되었다.

이러한 구상을 현실로 구현하기 위해서 우리는 무엇을 준비해야 할까? 특히 지방정부 차원의 역할은 무엇일까에 대해서 이제 진지한 고민을 해야 할 시기다.

## #1 인도적 지원, 남북교류, 남북경협, 일반무역을 연계하되 구분하자

과거 남북교류협력 과정에서 우리가 얻은 교훈 중 하나는 남북교류는 상이한 측면이 얹혀 있는 복합적인 현상이라는 것이다. 우리가 말하는 넓은 의미의 남북교류협력은 크게 인도적 지원, 남북교류, 경제협력, 일반 무역 등이 포괄되어 있다. 그런데 이러한 각 측면은 상호 밀접히 연결되어 있지만 동시에 구분된다. 이러한 구분을 제대로 하지 않은 채 남북교류를 추진하다보니 혼선과 논란이 적지 않았다.

우선 이 4가지 측면은 그 동력이 다르다. 인도적 지원은 인권보호를 바탕으로 하는데, 기아, 질병, 가난 등으로부터 인권을 보호하자는 것이다. 한편 남북교류는 민족 간 이질성을 극복하고 동질성을 회복하자는 것이다. 경제협력은 상호 이익이 되는 경제, 사회적 공동목표를 추구하는 것이고, 반면 일반무역은 상업적 이윤 획득을 목표로 하고 있다.

이러한 상이성을 구분하지 않은 채 남북교류를 뭉뚱그려 추진할 경우 각 사업들은 방향성을 상실하고 좌우 양쪽에서 비난과 방해에 부딪치고 어떤 경우에는 사업 자체가 좌초되는 경우도 있었다.

문재인 정부의 남북교류가 역사적으로 의미 있는 성과를 이루어내기 위해서는 남북교류의 각 측

면을 구분하여 그 동력을 분명히 한 기초 위에서 국민적 공감대를 모아야 한다. 그럴 때만이 사업의 지속가능성과 추진동력을 확보할 수 있다. 물론 각 사업들은 따로 분리되어 추진하기보다는 연계하는 것이 바람직하다.

경제협력이란 상이한 제도를 갖는 두 개 이상의 국가·지역이 공통 목표 달성 위해 경제 영역에서 수행하는 국제 협력이다. 경제협력은 그에 따라 제도적 안배(Institutional Arrangements), 호혜성 추구(reciprocal benefits), 공공관여(public engagement) 등을 특징으로 한다. 제도적 안배란 상이한 제도하에서 경제협력은 제도적 안배 즉 게임의 법칙을 결정하는 것을 전제로 한다. 호혜성 추구란 공통의 목표 달성이란 상호이익의 관점에서 상호 조정을 통해 목표를 설정하고 실천하는 것으로서 존이구동(存異求同)의 정신을 구현하는 것이다. 공통의 목표가 경제적 이윤 획득에 국한되지 않으며, 정치적, 사회적일 수도 있다. 공공의 관여는 경제협력에서 공공부문은 제도적 리스크 완화, 자원의 효과적 동원 및 결합을 통해 협력의 안정성 유지하는 것을 의미한다. 공공부문의 관여가 필요 없으면 사실상 일반무역 또는 시장 교역이 된다.

구분	인도적 지원	남북 교류	경제 협력	일반 무역
동력	인권	민족동질성	상호이익	경제이윤
목표	기아,질병,재난으로부터 인권보호	민적 간 이질성 극복, 동질성 회복	경제, 사회적 공동목표 실현	상업 이윤 획득
작동기제	비시장화	비시장화	혼합	시장화
주체	정부, NGO	정부, 민간단체	정부, 기업 등	민간기업

[표 1] 남북경협과 유사개념 간 비교

## #2 지방정부의 남북경협은 지역 기업의 요구를 바탕으로 해야 한다

한반도 신경제 구상에 대한 국민의 지지와 성원이 높지만 지역별로 온도차가 상당하다. 접경지역의 지역들은 장기간 저개발상태로 남아있던 지역으로서 남북교류나 경협에 따른 개발 기대가 높다. 한편 충남과 같이 비접경 지역은 상대적으로 남북교류에 대한 기대감이나 관심도가 상대적으로 약하다. 특히 충남 등 충청권은 지자체 차원의 남북교류 관련 조례 제정이 가장 늦었는데, 이는 남북교류에 대한 미온적 태도를 반영한다.

최근 한 조사에 의하면, 충청권 중소기업이 남북경협에 가장 적극적이라고 한다. 이 상반된 듯한 사실을 우리는 어떻게 이해해야 할까?



이는 충남의 산업구조의 특성에서 비롯된다고 봐야 한다. 충남의 일자리(자영업 제외) 중 '장치, 기계 조작 및 조립'업종 종사자의 비중이 17%로 높으며(전국12%), 2004~2017년 기간 증가율도 69%로 전국 22%보다 높다. 제조업만 놓고 본다면 그 비중은 더욱 커진다. 이들 기업은 상당부분 외국인노동자 고용에 의존하는 등 한계산업의 특징을 보이고 있다. 더욱이 이 업종은 4차산업혁명의 진전으로 인해 가장 타격이 클 일자리업종에 속한다. 따라서 충남의 중소기업들 중 상당수는 북한의 저렴한 노동력공급 가능성을 큰 매력으로 인식하고 남북경협에 적극적일 것이라는 추측이 가능하다. 이렇듯 남북경협이 지속가능성을 갖기 위해서는 지역의 상황에 기업의 요구에 근거한 남북경협을 추진해야 한다.

개별기업의 입장과 별도로 충남의 산업경제 발전의 시각에서 남북경협이 무엇을 의미하는지 음미할 필요가 있다. 충남의 제조업 경제는 에너지다소비 자본집약경제라는 특징을 갖는다. 과도한 에너지소비로 인한 환경문제, 자본집약성으로 인한 고용 없는 성장 등은 충남경제의 대표적인 문제점이다. 미래 충남의 경제는 친환경 기술집약경제로 나아가야 한다. 이러한 전환과정에서 남북경협은 남북 분업과 협업을 통해 북의 저렴한 노동력 활용하여 남의 기술개발투자 필요한 자원을 확보하는데 있어서 독보적인 가치를 갖고 있다. 특히 중소기업 입장에서 보면 북한의 질 좋은 저렴한 노동력(관리 비용 포함)을 대체할 나라는 없다고 봐야 한다. 보다 넓게 보면 이러한 과정은 현재 와해된 한·중·일 분업에서 남·북·중·일·러 분업 형성으로 넘어가는 과정이라고 봐야 한다.

### #3 남북경협은 북한의 요구를 고려해야 한다

북한 경제는 사회주의 경제체제의 유산을 안고 있다. 군사산업 건설을 위한 중공업 우선 정책으로 인해 소비재산업이 부진하며, 자립경제 구축을 위한 자력갱생정책으로 인해 소규모 폐쇄 경제 함정에 빠져 있다. 또한 우수한 국방산업역량의 상용화 전환기제가 갖추어져 있지 않아서 자체 기술혁신기제가 실종되어 있다고 본다. 1990년대 고난의 행군 이후 당면한 주요 문제는 중공업 가동률 저조, 기계설비 노후화 심각하여 설비 수입 등을 통해 현대화 추구하고 있으며, 붕괴한 식량 배급체계를 시장화를 통해 완충하고 있다. 한편 에너지, 교통 등 사회인프라 개건 또한 과제로 남아 있다. 최근 협동농장 포전담당책임제, 기업책임관리제 실시 등 일련의 개혁 조치가 경제에 활력을 불어넣을 것으로 기대된다. 가족 단위 경작제 도입으로 농업생산 증가가 기대되며, 공장, 기업소, 협동단체들의 기업 활동 자율성 증대로 인해 생산 증대 효과가 있을 것으로 기대된다.

북한의 남북경협 수요는 크게 민생개선과 외화획득에서 비롯된다고 본다. 민생개선은 주로 식량과 생필품 부족을 해결하는 것이다. 2017년 세계기아지수(GHI)에 의하면, 북한 기아는 '심각'수준이며, 전 인구의 41%인 1,030만 명이 영영부족에 처해 있다고 한다. 소비재산업의 미비로 인해 생필품도 부족한 형편이다. 외화획득은 중공업의 노후설비 갱신을 위해 설비·부품을 수입하고자



하는데, 이에 대량의 외화가 필요하다는 점이다. 외화획득을 위해 2000년대 초기에는 광물자원을 주로 수출했으나, 현재는 방직 등 경공업 수출 비중이 늘어나고 있다. 물론 민생 개선과 외화획득이라는 두 가지를 동시에 만족시키는 분야의 남북경협이라면 북한당국에서 적극적으로 호응할 가능성이 크다.

그런데 북한의 저렴한 노동력을 활용하는 차원 이외에 북한이 가지는 잠재력을 발굴할 필요가 있다. 가령, 북한의 오염되지 않은 자연환경을 활용하여 북한을 아시아의 친환경 먹거리 생산기지로 개발할 가능성이 있다. 실제 북한의 수산물도 오염이 덜 되고 맛도 좋다는 평판으로 인해 중국산보다 비싸게 팔리고 있다고 한다. 스마트팜, 스마트축사, 스마트양식 등 친환경기술을 적극 도입하여 북한의 '청정' 이미지를 활용한다면 아시아의 친환경 먹거리 메카로 발전시키는 것도 허황된 것이 아니다. 그리고 그로 인한 경제적 이익은 남북이 공동으로 나눠가질 수 있을 것이다.

### #4 지방정부는 남북경협주체의 하나로서 지위와 역할을 잘 잡아야 한다

남북경협은 다양한 주체들이 관여할 것이다. 국내에서는 기업은 물론이고 정부, 공기업, 지방자치단체 등이 있고 북한에도 상응하는 파트너들이 있다. 국외에도 다양한 기업, 국제기구, 금융기관 등의 참여가 예상된다. 그러면 충남도와 같은 남한의 지방정부는 어떠한 지위와 역할을 해야 하는가?

첫째, 남북경협에 참여하는 기업들의 리스크를 저감하고 분산하는 데 일조해야 한다. 남북경협의 리스크는 크게 3가지 근원이 있다. 체제의 이질성, 제도의 상이성, 그리고 문지기(gate keeper)의 재량이다. 체제의 이질성은 자본주의와 사회주의 체제 간 차이에서 비롯되는 근본적인 것으로, 토지, 자본재 등 소위 자본의 사유화에 대한 거부가 대표적이다. 제도의 상이성은 국가 간 차이에서 비롯되는 것으로 동일 체제의 국가들 간에도 제도의 상이성은 존재한다. 조세, 노동법, 환율제도

등이 대표적이다. 이 두 가지 리스크에 지방정부가 관여할 여지는 매우 제한적이다. 문지기의 재량은 북한경제 관련 핵심적인 이해관계자들인 당간부, 대외무역업자, 기업 책임자 등 관리자 또는 문지기의 임의적 재량권으로 인해 발생하는 불확실성이다. 이 부분은 지방정부가 북한의 지방정부 등과 교류와 신뢰구축을 통해 그 불확실성을 줄이는데 크게 기여할 수 있는 부분이다. 남한의 지방정부는 북한 지방 권한 확대, 기업책임경영제 도입으로 인해 북한의 지방 자율성이 증가하는 것과 맞물려 지역 차원의 신뢰관계 및 조정 기제를 형성하는데 중요한 역할을 수행해야 한다. 중국 개혁 개방 초기에 화교자본이 수행한 역할도 바로 이것이다.

둘째, 지방정부는 경험 참여 기업들의 리스크를 분산시키는 역할을 해야 한다. 즉 리스크 요인이 발생할 경우 기업들이 받는 충격을 경감시키는 것이다. 이를 위해서는 크게 중소기업의 공동진출을 지원하고 촉진하는 역할이 필요하다. 가령 충남 소재 유사업종 기업들은 조합을 결성하여 공동으로 북한에 진출함으로써 리스크 발생시 개별기업차원뿐 아니라 조합차원에서 조직적 대응과 충격 분담을 꾀할 수 있다. 또한 개별입지보다는 집중 입지를 통해 협상력 강화, 정부지원 획득 가능성을 높여야 한다.

셋째, 남북 상호교육체계의 구축이다. 지금 남북은 서로 상대방에 대한 정보 부족으로 탐색 및 거래 비용을 과다하게 지출하고 있다. 북한 정보에 대한 자유로운 접근이 차단되어 있고 충남도는 남북교류 관련 축적한 경험이 없기 때문에 북한 정보가 소수에게 집중되어 있다. 북한도 남한 사회에 이해가 크게 부족하다. 따라서 남북 상호 교육을 위한 체계를 구축하는 것이 매우 중요하다. 남북교류경험이 있고 연구 성과를 축적한 외부 단체·기관과 네트워크 구축하여 역량을 갖추어 남북한 양쪽의 공무원, 기업가, 근로자 등을 대상으로 상대방 사회 및 시장경제에 대한 이해를 높여야 한다. 이를 충남 정책외교의 틀에서 충남 정책의 전수와 수출을 추진하는 것이면 더욱 바람직하다.

넷째, 남북교역로를 확보해야 한다. 충남은 지금까지 남북교역에서 주변부로 밀려나 있었다. 김대중, 노무현 정부 시기 부산항, 광양항, 인천항, 속초항이 대북교역항 역할을 했다. 남북교역활동

이 접경지역 시도에서 주로 발생함에 따라 이는 충남 등 비접경 지역의 소극성을 심화시키는 악순환을 초래했다. 우선 충남 대산항과 황해남도 해주항 내지 평안남도 남포항과의 통항에 충남도가 중요한 역할을 해야 한다. 교역로는 다양하지만 해상 교통이 가장 손쉽고 통항 경험이 있기 때문에 우선적으로 고려해야 한다. 다른 하나는 당진-인천-해주 고속도 건설 추진이다. 남한 삼남지방의 대북교역물류가 수도권정체구간을 통과하지 않고 직접 연결되도록 해야 한다. 현 상황에서는 남북경협이 경기도 등 접경지역이 독식하는 구조가 예견되기 때문에 삼남지방과 북한과의 교역로 확보는 정부차원에서 의식적으로 추진할 필요가 있다.

앞서 살펴본 바와 같이, 남북경협은 유사개념과의 구분과 연계, 남한 수요에의 천착, 북한 수요의 반영을 중심으로 이루어져야 하며, 지방정부는 이를 위해 남북경협 참여기업 리스크의 저감과 리스크의 분산, 남북 상호학습체계 구축 그리고 남북교역로 확보 등에서 역할을 담당해야 한다. 특히 비접경 지역이면서 남북경협 관련 축적된 경험이 없는 충남도에게는 특히 그러하다.



## 특집 4

## 충남이 넘어야 할 남북협력 과제의 해법

성태규 충남연구원 선임연구위원

### #1 문제제기

문재인 정부들어 2018년 판문점 선언, 싱가포르 북미정상회담, 평양선언 등으로 남북간의 대화와 화해분 위기가 조성되고 있다. 특히 4·27판문점 선언에서는 “지방자치단체”가 명시되며 민족공동행사 추진이 발표되어 지방자치단체의 대북교류협력에 대한 기대를 높이고 있다.

지방자치단체의 대북교류협력은 신뢰구축, 긴장완화와 화해·협력, 평화통일이라는 우리나라의 통일안 보정책의 연장선속에서 평화통일의 기반을 구축하는데 기여하고, 북한주민의 '삶의 질'을 개선하는데 일 조할 수 있다. 또한 대규모 경제협력, SOC와 같은 중앙정부 차원의 대북교류협력과는 달리, 소규모 지역 단위의 교류협력을 할 수 있다는 점에서 그 필요성과 의의를 찾을 수 있다.

이런 필요성과 의의에도 불구하고 우리 충남을 포함한 지자체는 적지 않은 시행착오를 과거에 경험하였 고, 현재도 거의 대북교류협력을 진척시키지 못하고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

### #2 충남의 대북교류협력과 실패원인

충남은 과거 김대중정부의 '햇볕정책' 시기에 4차례에 걸쳐 대북교류협력사업을 통일부에 신청했었다. 안면도국제꽃박람회 북한 참여, 동아마라톤 북한 초청, 전국체전 성화 채화, 특산물 교류전 북한 참여 등 을 통일부에 신청했으나, 모두 무산되었다. 이 시기에 타 지자체도 많은 대북교류협력사업을 추진했으나,

1) 금년 11월에 북한에 굴을 보내는 '제주 감귤보내기 사업'은 과거에는 제주도의 대북교류협력이지만, 이번에는 중앙정부 주도의 상징적 사업이기 때문에 엄밀한 의미에서 지자체 대북교류협력이라고 보기에는 어렵다고 할 수 있다.



성사된 것은 소수에 불과하였다.

이런 실패에 대한 원인은 첫째, 우리 지자체가 신청한 사업이 북한에게 수용하기 어려운 사업이었다는 점이다. 충남이 추진한 사업은 충남의 입장에서 필요한 것이었지, 북한의 입장에서는 '별로' 도움이 되는 사업이 아니었다. 충남이 교류협력을 추진했지만 우리만의 '짝사랑'이었던 것이다. 북한주민이 대거 남 한지역에서 참여하는 교류협력사업에는 북한은 관심이 없는데, 충남은 북한이 싫어하는 사업을 추진한 것이다. 또한 충남이 제안한 사업은 대부분 일회성 사업이었다. 충남이 제안한 사업이 추진되었다 해도 이 는 일회에 끝나고 마는 단명(短命)사업이었다.

둘째, 충남은 안정적인 대북교류협력 창구를 확보하지 못했다. 우리나라 남북교류협력에관한기본법에 의하면, 지방자치단체는 대북교류협력의 주체가 되지 못한다. 대북교류협력에 있어 충남은 북한측 당국 과 직접 만날 교섭창구를 확보하지 못했다. 아무리 북한의 입맛에 맞는 좋은 사업을 발굴한다고 해도 북 한측과 협의할 수 있는 협의창구가 없으면 대북교류협력을 추진할 수 없는 구조이다. 북한과의 협의창구 는 장기간의 지속적 협력을 통해 신뢰관계가 형성되었을 때 형성되는 것인데, 김대중정부의 화해·포용정 책의 분위기 속에 충남은 다른 지자체와 경쟁적으로 급하게 추진하였다.

셋째, 북한의 과도한 대가요구이다. 교류협력을 추진하고 협의하는 과정에서 북한이 요구하는 대가는 우리가 수용할 수 있는 범위를 초과하는 경우가 많다.

넷째, 북한에 대한 이해와 정보 부재이다. 북한은 우리나라의 대북교류협력을 기본적으로 민간차원의 교류로 간주한다. 충남이 대북교류협력을 협의하는 북한측 당국은 지방정부(북한용어로 인민위원회)가 아니라, 조선노동당 산하 통일선전부의 외곽단체인 민족화해협력연합회(민화협)이다. 충남은 지방정부가 이지만, 민화협은 정부기관이 아닌 정당의 단체이다. 우리의 지방정부는 실질적 권한을 갖고 있는 반면, 북 한의 인민위원회는 허수아비에 불과하고 노동당이 모든 권한을 행사하고 있는 것이다. 우리가 황해남도



와 교류협력을 하고 싶어도 북한의 민화협이 우리가 원하는 지역과 사업을 거부하면 대북교류협력은 이루어지지 않는다.

다섯째, 충남은 대북교류협력을 위한 기반이 없었다. 대북교류협력을 추진하기 위한 조례도 없었고, 무엇보다 대북교류협력을 지속적으로 추진하기 위한 남북교류협력기금과 같은 재정기반도 없었다. 대북교류협력을 위한 협의과정 속에서 북한측은 많은 대가를 요구한다. 대북교류협력에서 우리 지방정부는 사업의 주체로 인정받지 못하기 때문에 현재 약1조에 달하는 통일부의 남북교류협력의 지원대상도 아니다. 따라서 재정적 기반은 지속추진을 위해 매우 중요하다.

여섯째, 조금한 대북교류협력사업 추진이다. 김대중정부 시기 제1차 남북정상회담의 화해분위기 속에서 우리 지자체는 대북교류협력을 “실적쌓기용”으로 추진하였다. 우리 지자체가 “실적쌓기”를 위해 경쟁적으로 교류협력을 추진하자 북한이 오히려 주도권을 쥐고 남한 지자체간 경쟁을 유도하기까지 하였다.

향후 충남의 대북교류협력은 과거의 실패를 반복하지 말고 북한측이 욕구를 반영하여 추진되어야 할 것이다.

## #3 대북교류협력의 방향

우리나라 지자체 가운데 경기도, 강원도, 제주도, 전남, 경남 등은 김대중·노무현정부 시기에 대북교류협력을 진행하였다. 이런 지자체의 경험을 바탕으로 우리나라 지자체는 대북교류협력을 다음과 같은 방향으로 추진할 필요가 있다.

첫째, 인내심을 갖고 점진적으로 추진하여야 한다. 김대중·노무현정부 당시의 ‘좋은’ 분위기 속에서 지자체는 ‘준비되지’ 않은 대북교류협력을 추진하였다. 지금의 상황도 과거와 유사하다. 판문점선언과 싱가포르 북미정상회담 이후 금방이라도 남북교류협력이 추진될 것 같은 분위기 속에서, 많은 지자체장은 6·13 지방선거에서 대북교류협력을 경쟁적으로 공약하였다. 그러나 현재 UN의 대북제재가 완화되지 않으면 지자체의 남북교류협력은 거의 진행될 수 없다. 미국이 원하는 북한비핵화에 진전이 있지 않고는 대북제재가 완화될 수 없는 국제적 구조이다. 우리나라가 대북제재 완화를 원한다 하더라도, 트럼프정부가 대북제재를 풀지 않는 한 우리 지자체의 남북교류협력은 추진되기 어렵다. 우리가 좋은 것은 우리가 처해 있는 동북아 국제체제의 현실이다.

우리나라 지방정부가 경쟁적으로 조금하게 대북교류협력을 추진할수록, 북한은 남한 지방정부의 경쟁을 부추기면서 교류협력의 주도권을 행사하려 할 것이다. 현재 남한 지자체가 조금하게 대북교류협력을 추진하는 분위기에서 북한은 우리의 대북교류협력 창구를 5개로 제한한다는 움직임이 있다. 이것은 북한이 협력과정에서 주도권을 잡기 위해 사용하는 전략적 ‘1(북한) : 다자(남한)’ 구도를 형성하기 위함이라고 해석된다.

북한핵문제로 인한 국제사회의 제재가 완화되어 지자체 남북교류가 이루어진다 해도, 점진적·단계적으로 추진하여야 한다. 남북관계에는 급변가능성이 항상 있고, 과거에는 북한의 ‘변덕적’ 이익추구 태도로 인해 교류협력과정에서 예상할 수 없는 많은 시행착오가 발생하였다. 대북교류사업은 작은 교류협력이 쌓여 당국간 신뢰가 구축되어야 하는 만큼 인내심을 갖고 점진적으로 추진하여야 한다.

둘째, 지자체는 북한이 쉽게 수용할 수 있는 사업부터 단계적으로 추진하여야 한다. 예컨대 북한측이 싫어하는 대규모 인적 왕래 사업이나 정치적 상징성이 높은 사업은 피해야 한다. 많은 예산과 시설, 기간을 요구하는 경제협력, SOC사업은 민간과 중앙정부 차원에서 추진하고, 지방정부 차원에서는 북한의 군단 위 지역에서 추진할 수 있는 개별적 지원사업보다는 지역개발을 위한 패키지 성격의 사업을 선호하고 있다. 우리 지방정부는 이를 단계적으로 추진할 필요가 있다.

남한 지방정부의 북한측 파트너는 일반적으로 노동당 통전부 산하 민화협이고, 경험은 주로 민족경제협력연합회(민경련)에서 담당하고 있다. 따라서 북한이 대외개방과 개혁에 대해 부담을 느끼는 만큼, 지방정부 차원에서 대규모 경제협력을 초기부터 추진하는 것은 재고할 필요가 있다. 초기에는 북한의 작은 지역단위 주민의 삶의 질을 개선할 수 있는 작은 사업부터 단계적으로 추진할 필요가 있다.

셋째, “업적쌓기용”, “과시용” 사업을 무리하게 추진하지 말아야 한다. 우리나라 지방정부가 “업적쌓기용”, “과시용”으로 추진할 경우, 북한은 남한 지방정부에게 더 많은 대가를 요구할 것이다. “업적쌓기용” 사업은 많은 경우에 일회용사업으로 마무리된다. 많은 대가를 지불하더라도 “업적쌓기용” 사업을 성사시키려는 무리한 추진을 삼가해야 한다. 지속적으로 접촉을 유지하면서 북한측과 공개적이고 투명하게 사업을 추진하면서 확대가능성을 협의해야 한다.

## #4 충남의 대북교류협력의 과제

대북교류협력에서 아직 결실을 맺지 못한 충남은 그동안 조례를 제공하고 대북교류협력기금을 조성하고 있다. 대북교류협력에서 결실을 맺기 위해 충남은 다음과 같은 과제를 염두에 두어야 한다.

첫째, 안정적인 대북 접촉창구를 구축해야 한다. 대북 접촉창구로는 북한 고위층과 연계가 가능한 중국 조선족 또는 친북 재외교포, 제3국 주재 북한의 대외 무역일꾼, 국내·외 대북 (인도적) 지원 민간단체, 대북사업 참가 국내 기업인, 중앙정부의 정치인, 고위 관료, 북한 연계가 가능한 제3국의 정치인 또는 기업인 등을 생각할 수 있다. 아직 확보된 대북접촉창구가 없는 충남은 개인적 창구보다는 대북교류민간단체의 공식적 창구를 활용하는 것이 초기에는 바람직하다.

둘째, 장기적으로 대북교류협력을 추진하기 위해서는 안정적인 대북교류협력 추진체계를 갖추어야 한

다. 추진체계는 지자체주도형 민간기구, 민간주도형 지역 민간기구, 민간단체 협력형 등으로 유형화할 수 있다. 지자체주도형 민간기구는 지자체가 주도적으로 지역 민간단체, 기업 등이 참여하는 협의체를 구성하여 추진하는 형태로 전남도민남북교류협의회를 예시할 수 있다. 민간주도형 지역 민간기구는 민간단체가 주도적으로 교류사업을 추진하고, 이를 지자체가 지원하는 형태이다. 이 형태에서는 (사)경남통일농업협력회(경통협)과 같이 남북교류운동을 자발적으로 추진하는 민간단체의 역할이 초창기에 중요하다. 민간단체 협력형은 대북교류협력사업을 추진하고 있는 기존 민간단체의 대북접촉창구를 활용하여 공동으로 추진하는 형태이다. 이 유형은 독자적인 대북접촉창구가 없는 지자체가 대북교류협력 민간단체와 공동으로 추진하는 형태이다.

[표 1] 대북교류협력 추진형태 유형		
시기	지자체	비고
지자체 주도형 민간기구	남북강원도협력협회(강원도)	강원도가 설립한 민간단체
	전남도민남북교류협의회(전남)	시·군, 시·군의회 주축 설립
	남북협력제주도민운동본부	사단법인
민간 주도형 지역 민간기구	경남 *경남통일농업협력회	
민간단체 협력형	우리민족서로돕기운동	- 경기도(2002~ )
		- 전남(2003~2005)
		- 전북(2005~ )
		- 경남(2006~ )
	우리겨레하나되기운동본부	- 부산시, 인천시

충남은 북한지역 상황 등 북한에 대한 정보가 부족하고, 북측과 협의할 수 있는 안정적인 북한 접촉창구가 없기 때문에 초기에는 대북교류협력민간단체와 공조하여 추진하고, 중장기적으로 지자체주도형민간기구로 전환하는 것이 바람직하다. 장기적으로 중앙정부 차원에서 『남북교류협력에 관한 법률』이 개정되어 지자체를 대북교류협력사업의 주체로 인정할 경우, 충남도 차원의 독자적인 추진체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 전문가로 구성된 전담조직이 필요하다. 공무원은 순환보직으로 인해 북측 당국과 협의채널이 자주 바뀌는 문제가 있기 때문에 북한 당국자와의 지속적 교류협의를 위한 전담인원이 필요하다. 대북교류협력을 추진하기 위해서는 북한정치·경제·사회, 남북교류사업의 특성 등에 대한 전문적 지식이 요구된다. 북한 당국자와의 신뢰형성을 위해서는 북한 관련 전문가가 필요하다. 충남연구원을 활용하여 대북전문가의 지원을 받는 방법을 모색할 필요가 있다.

넷째, 북한 대상지역을 선정할 필요가 있다. 북한의 현 행정구역은 1직할시(평양직할시), 2특별시(남포특별시, 라선특별시), 9도(평안남도, 평안북도, 자강도, 함경남도, 함경북도, 양강도, 황해남도, 황해북도, 강원도)로 나누어져 있다.



교류협력 대상 북한지자체는 기능적, 문화적, 경제적, 정서적 기준으로 선정할 수 있다. 이외에 개방적 접근도 고려할 수 있다. 개방적 접근은 대북교류협력에서 많이 추진되는 형태인데, 특정 대상 지자체를 선정하지 않고, 지역적 베이스가 없이 북한의 사회문화 단체를 대상 또는 매개로 사업을 추진하는 것을 의미한다.

[표 2] 대상지역 선정 고려사항		
선정기준	주요 관심분야	사례
기능적 접근	- 지자체의 기능, 역할에 대한 교류 - 특히 지방행정 및 기능에 대한 경험 교환	- 서울과 평양 - 부산과 원산 - 인천과 남포 - 경기도와 황해도
문화적 접근	- 지자체간의 전통문화, 예술, 체육, 학술교류	- 경주와 개성 - 공주와 안주
경제적 접근	- 지역개발 측면에서 기술, 자금, 물류등 경제적인 관점에서 교류	- 인천과 남포 - 속초와 원산 - 포항과 김책시
정서적 접근	- 대상지역 출신 실향민의 수, 식량난 등	- 충남도와 황해남도
개방적 접근	- 북한의 중앙정부나 북한의 사회문화 단체를 대상 또는 매개로 사업 추진	- 상황 가변적

실제로 충남이 예컨대 황해남도를 교류지역으로 결정해도, 이에 대한 수용은 북측 민화협이 결정한다. 접경지역인 강원도와 경기도를 제외하고는 대부분 우리나라 지자체는 평양과 인근지역을 교류지역으로 선호한다. 그러나 북측은 우리 지자체의 요청 대상지역을 수용하지 않고 함경북도 등 자신이 원하는 지역을 제안하기도 한다.

다섯째, 교류사업 발굴이다. 지자체의 대북교류사업은 통일부의 승인신청사업이다. 통일부에 교류사업을 신청하기 위해서는 신청 이전에 북한당국과 협의를 통해 진출지역, 협력사업 상대자 소개서, 협력사업 상대자와의 협의서, 북한당국의 기관확인서 등이 필요하다. 따라서 교류협력은 충남이 할 수 있고, 북한당국이 수용할 수 있는 사업을 발굴해야 하고, 이를 위해서는 북한당국과 사업을 협의할 수 있는 채널을 구축해야 한다.

북한이 수용하고 원하는 사업내용을 상황에 따라서 가변적이다. 과거에 북한은 인도적 지원사업을 요청하였으나, 요즘에는 군단위의 지역개발사업을 선호한다. 또 일회성 사업보다는 지속적인 사업을 요청한다. 스포츠·문화행사의 경우, 북한체제를 홍보할 수 있는 올림픽과 같은 국제행사에 한해서 수용하는 경향을 보이고 있다.

교류사업을 발굴하는 데에는 북핵으로 인한 UN의 제재를 고려해야 한다. UN의 제재로 인해 북한의 인적, 물적 자원(석탄, 섬유, 원유 등등)과 자본의 이동이 금지되었다. 남한주민이 북한에 들어갈 수 있어도 북한주민이 북한밖으로 나오기 위해서는 예외사항으로 인정받아야 한다. 대규모 현금 지급과 은행개설 등이 금지되어 있기 때문에 예외사항으로 인정받기 전에는 자본거래가 불가능하다. 따라서 사람, 물자, 자본의 이동이 금지된 상태이기 때문에, 북핵문제가 해결되기 전에는 지자체의 경제협력은 사실상 불가능하다. 경제협력 이외의 분야에서도 북핵으로 인한 국제사회의 제재를 고려해야 한다.

여섯째, 도민의 지지이다. 북한핵문제로 인해 과거 정부의 “퍼주기” 지원에 국민의 불만이 있다. 대북교류협력에 대한 필요성을 도민이 인식하지 못하는 한, 북한핵문제 때문에 도민의 지속적인 지지를 얻기 어렵다. 통일, 대북교류협력의 목적에 대한 도민의 인식이 개선되어야만 대북교류협력을 지속적으로 추진할 수 있다.

는 한 걸음도 전진이 없는 상태이다. 남북간 국내의 대화분위기는 개선된 것처럼 보이지만, 북한핵문제가 해결되지 않고는 우리나라 지자체의 대북교류협력에서 실질적으로 개선된 것은 아직 없다.

현 시점에서 충남은 대북교류협력을 위해 무엇을 해야 하는가? 대북교류협력은 점진적으로 단계적으로 추진해야 한다. 남북 대화분위기가 좋아졌다고 해서 당장 지자체의 남북교류협력이 이루어질 것이라고 생각하는 것은 환상이다. 현 시점에서는 조급함에서 벗어나 향후 국제사회의 제재가 완화될 때를 대비해서 대북교류협력을 위한 기반을 공고히 해야 한다. 통일과 대북교류협력에 관한 도민의 인식을 개선하고, 충남 남북교류기금을 확충하며, 대북교류협력채널을 구축하고, 대북교류협력 전문조직을 구성하여 관련 정보를 축적해야 한다. 그리고 향후 실질적으로 대북교류협력이 추진할 때가 되면 북한 당국자와 신뢰를 구축하고 이를 바탕으로 점진적으로 교류내용과 규모를 확대해야 한다.

남북대화분위기는 확대되었지만, 본질적인 북한핵문제는 답보상태이다. 그래도 북미정상회담에 대한 필요성은 북미 양국이 인정하고 있으니 대화를 통한 문제해결을 기대하고, 이 결과가 충남의 대북교류협력으로 이어지기를 기대해 본다.

## #5 맺는 말

충남은 과거 대북교류협력의 실패를 교훈삼아 현 시대적 상황을 고려하여 대북교류협력을 추진해야 한다.

판문점선언, 평양선언 등을 통해서 남북간 대화분위기는 많이 개선되었지만, 결정적인 북한핵문제에 대한 국제사회의 제재는 완화되지 않았다. 북한이 핵실험장을 폐기하였다 해도 북한핵문제 해결에 관해서

## 논단 1

# 금산인삼전통농업의 농업유산적 가치와 향후 과제

유학열 충남연구원 연구위원

01

## 1. 들어가며

그동안 우리나라 농촌개발정책의 기조는 보전보다는 개발위주의 ‘개발 지향적’ 측면이 강조되어 왔다. 그러나 최근 농촌개발 방식에 대한 패러다임에 변화의 조짐이 보이고 있다. OECD의 ‘신농촌 패러다임’에서도 농촌농업자원을 활용한 농가소득 향상, 농업경쟁력 강화에서 농촌지역 자산의 가치화, 미활용 자원의 발굴이라는 새로운 접근방식으로 변화되고 있다.

농촌지역에는 자연생태자원, 역사문화자원 등 예부터 전승되어 온 소중한 자원들이 다양한 형태로 존재하고 있다. 이러한 제도적 장치로서 ‘농업유산지정 제도’가 있는데 그 대표적인 예가 FAO(Food Agriculture Organization, 국제연합 식량농업기구)가 주관하는 ‘세계중요농업유산’과 농림축산식품부가 주관하는 ‘국가중요농업유산’ 제도<sup>1)</sup>이다. 본고에서는 농업유산의 기본적인 개념을 설명하고 인삼작목으로는 세계 최초로 세계중요농업유산으로 지정받은 “금산전통인삼농업 시스템”이 갖는 농업유산으로서의 가치와 향후 보전, 관리, 계승을 위한 과제들을 제시하고자 한다.

## 2. 농업유산의 이해

FAO에서는 농업유산의 개념을 “지역사회의 지속가능한 발전에 대한 열망과 환경과의 동반적응을 통해 생물다양성이 잘 유지되고 있는 토지이용체계와 경관”으로 정의하고 있다<sup>2)</sup>. 이 정의에서 보면 “농업유산이란 오랜 세월에 걸친 농업활동에 의해 만들어진 전통적 토지이용시스템과 이것으로 형성된 경관을 지칭하고 있다.” 또한 FAO는 세계중요농업유산시스템의 목적을 ‘다음 세대로 전승해야 할 세계적으로 중요한 농업기술과 생물다양성 등을 가진 농업유산을 발굴하여 보전하며, 이를 통하여 인간의 삶을 풍요롭게 한다.’고 규정하고 있다(윤원근 외, 2014). 즉 세계적으로 귀중한 농업유산을 발굴, 보전하고 또한 농업유산을 통해 세계적으로 중요한 생물다양성을 증진시킴으로써 인류의 삶과 생활을 향상시킨다는 의미도 포함하고 있다.

FAO에서 정의한 농업유산의 핵심 요소는 자연과 인간의 지속적 관계, 오랜 기간 축적된 전통적 농업지식체계, 농업활동을 통해 새롭게 구축된 생태계와 농업생물다양성<sup>3)</sup>, 농업유산 지역의 주변 환경과 조화된 독특한 토지이용경관(농업경관) 이라 할 수 있다. 이러한 요소들 간의 유기적 관계

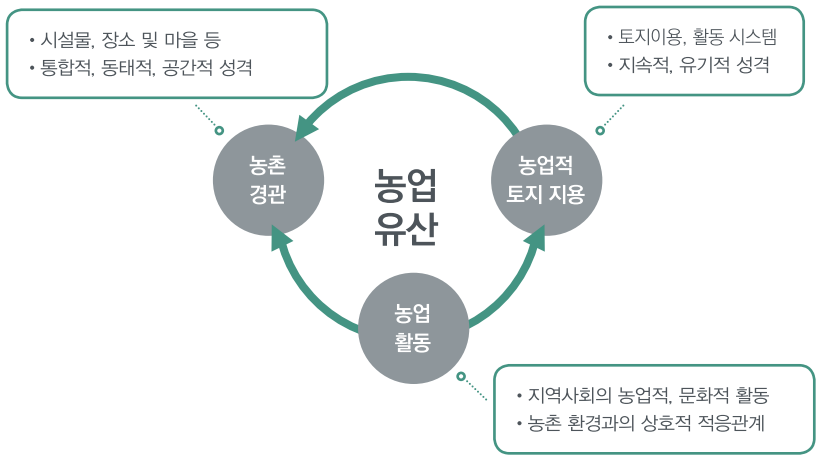
1) 해양수산부에서는 ‘국가중요어업유산’ 제도를 시행하고 있다.

2) FAO 홈페이지 <http://www.fao.org/giahs> 참고하였다.

3) 2017년부터 FAO의 세계중요농업유산 지정 기준을 기존의 ‘생물다양성과 생태계기능유지’에서 ‘농업생물다양성(Agro-biodiversity)’로 명칭을 변경하였다. 농업생물다양성은 크게 생태계 다양성(Ecosystem diversity), 종 다양성(Species diversity), 유전 다양성(Genetic diversity)으로 구분한다.

를 ‘농업유산시스템’이라 한다. 농업유산으로 지정받기 위한 기본조건은 일정 공간(지역)안에 하나의 농업유산시스템이 오랜 기간에 걸쳐 형성되어 왔으며, 후세에도 보전, 계승될만한 충분한 가치가 있어야 한다는 점이다.

한편 2013년에 도입된 한국의 국가중요농업유산의 개념은 FAO의 세계중요농업유산 개념에 기초하여 정립되었다. 국가중요농업유산이란 ‘농업인이 지역사회의 문화적, 농업적, 생물학적 환경과 깊은 관계를 맺으면서 오랜 시간 적응 과정을 통해 진화해 온 보전, 유지 및 전승할 만한 가치가 있는 전통적 농업 시스템과 이 결과로 나타난 농촌의 경관’으로 정의하고 있다. 이렇듯 국가중요농업유산과 세계중요농업유산과의 개념적 차이는 거의 없다.



[그림 1] 농업유산의 기본적 개념

세계중요농업유산과 국가중요농업유산을 구성하는 요소는 크게 하드웨어적 요소와 소프트웨어적 요소로 구분할 수 있다. 하드웨어적 요소는 농경지, 농업 관련 시설물(농수로, 원예 시설 등) 등에 의해 형성되는 농업경관이다. 반면 소프트웨어적 요소는 전통 농업기술, 전통적 농업지식체계, 전통적 농업활동 지혜 등 농업시스템과 관련된 것이다.

시스템(소프트웨어)	경관 및 시설물(하드웨어)
<div><div>- 농업생물다양성</div><div>- 토지, 수자원의 이용 및 관리 체계</div><div>- 전통 농업지식체계 지혜</div><div>- 전통 농업 관련 축제, 풍습 등 문화체계</div></div>	<div><div>- 농경지(다랑이논, 경사지밭 등)</div><div>- 농업 생산 관련 시설물(농수로 원예시설 등)</div><div>- 농업경관</div></div>

[표 1] 농업유산의 구성요소

3. 금산전통인삼농업의 농업유산적 가치

1) 고려인삼 종주국으로서의 전통과 세계적 인삼농업의 중심지 역할

1,500년 이상의 역사와 전통 보유

고려인삼은 금산뿐만 아니라 한국의 대표적 약용식물로서 수천 년 동안 한국을 비롯한 동북아시아의 중심으로 중요한 생약으로 사용되어 왔다. 인삼을 호칭함에 있어 중국은 ‘고려(高麗)인삼’, 일본은 ‘조선(朝鮮)인삼’, 유럽과 미국은 ‘Korean ginseng’이라 불린다. 이렇듯 인삼 앞에 ‘고려(高麗)’, ‘조선(朝鮮)’, ‘Korean’을 반드시 붙이는 것만 보더라도 한국이 고려인삼의 종주국임을 알 수 있다. 15세기 이전까지 인삼은 산속에서 자생하는 야생(산삼)이었다. 그러나 15세기 이후 인삼무역 및 약재로서의 이용 증가 등에 의해 수요가 급증했고, 야생인삼 채취만으로는 늘어나는 수요를 충당할 수 없게 되었다. 그로인해 야생인삼 채취에서 인위적 인삼재배 형식인 이른바 ‘인삼농업’ 시작되었다. 오랜 기간 선인들의 경험과 지혜가 담긴 전통인삼농업은 금산뿐만 아니라 풍기, 강화, 음성 등 한국 내 여러 지역에서 행해지고 있지만, 역사성, 전통재배 기술의 계승, 국내외적 고려인삼에 대한 지명도를 볼 때 금산지역이 고려인삼의 가장 대표적 지역이다.

세계적 인삼농업의 중심지

1923년 5월 한국 최초로 인삼 농가가 중심이 되어 ‘금산삼업조합’을 설립하였는데, 약 100년의 역사를 가진 인삼 관련 조합은 세계적으로도 찾기 어렵다. ‘금산삼업조합’은 금산에서 생산, 가공된 인삼에 대해 엄격한 자체 품질검사를 실시하고 포장을 표준화하여 상품화에 성공하였으며 그 가운데 ‘금산곡삼(錦山曲蔘)’은 지금도 세계적으로 유명하다. 인삼은 한국 내에서도 여러 지역에서 재배되고 있지만, 인삼재배의 환경조건, 재배 기술, 우수 품종 등에 있어 금산지역의 전통인삼 농업시스템은 세계 최고라 할 수 있다.

[그림 2] 금산인삼조합 관련 기사와 사진



금산인삼조합 총회 관련 신문 기사  
(1923년 7월 23일)

인삼 자체 품질 검사 모습  
(1920년대)

1920년대 금산곡삼 상품



2) 금산전통인삼농업시스템의 특징

자연친화적 순환식 이동농업 계승

금산 지역에서 인삼의 인공재배가 시작된 후 약 500년간 인삼농업이 지속될 수 있었던 가장 큰 요인은 장기간(10~15년)의 주기에 의해 지속가능한 토지이용 방식인 ‘순환식 이동농법’을 고수해 왔기 때문이다. 한 번 인삼을 재배한 곳은 이후 10~15년간 휴경 혹은 타 작물윤작을 통해 스스로 지력이 충분히 회복되도록 해야 한다. 다시 말해 속성(速成)지력 회복 방법인 화학비료를 사용하지 않고 자연의 힘과 인삼 농가의 기다림에 의해 새로운 인삼재배지로 복원(회복)되는 원리이다. 인삼 농업이 10~15년간의 휴경과 윤작 기간이 필요하다는 것은 선인들이 수백 년 동안 여러 번 반복 하면서 어렵게 터득한 경험적 지식이다. 이러한 장기간의 휴경과 윤작은 자연의 섭리를 따르는 ‘기다림의 농업’이며 독특한 토지이용 방식이라 할 수 있다. 또한 인삼재배를 위해서는 지력 회복이 가장 중요한 요소인데, 장기간의 휴경과 윤작만으로는 부족하여 어느 정도 지력이 회복된 농지는 실제 재배에 앞서 반드시 예정지 관리<sup>4)</sup>를 약 2년 동안 해야 한다.

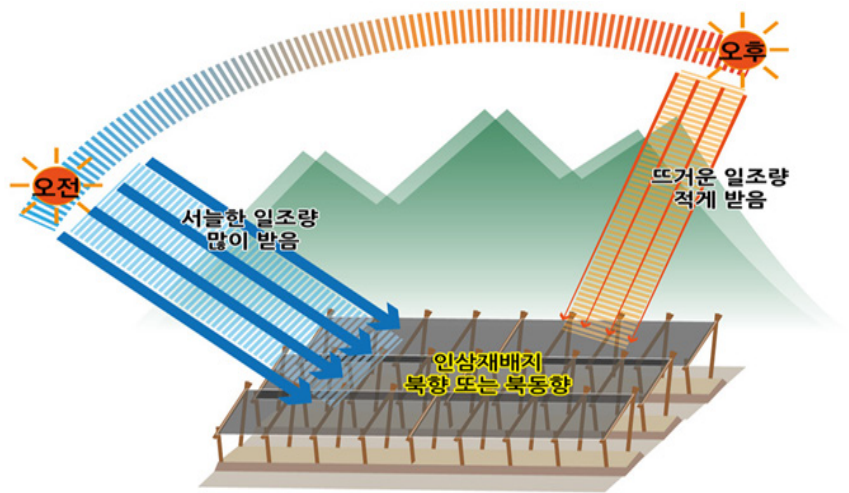


[표 2] 금산지역 인삼농업의 순환식 이동농법 체계

향(向)과 바람(風)의 순환을 중시하는 해가림 농법

약 500년 전 인삼의 인공재배가 성공한 가장 큰 이유 가운데 하나가 해가림 농법의 창안이다. 당시 인삼의 인공 재배를 위해 울창한 산속의 야생인삼 재배지 환경을 해발 200~400m의 구릉지로 옮겨왔다. 또한 산속의 나무에 의해 자연 차광된 야생인삼의 생육 환경과 유사한 환경을 조성하기 위해 짚, 풀, 나무 등 자연소재를 활용하여 인위적인 해가림 시설을 고안하게 되었다. 500년 이상 계승되어 온 해가림 농법은 일부 자재의 원료가 변화되어 왔을 뿐 해가림 시설의 기본 원리와 구조(높이, 폭, 모양 등)는 현재까지 변함없이 이어지고 있다.

4) 인삼은 한 번 심으면 수확할 때까지 한 장소에서 4~6년간 생육하기 때문에 인삼을 심기 전 인삼 생육에 적합한 토양조건을 만들어 주는 것을 인삼재배지의 ‘예정지 관리’라 함



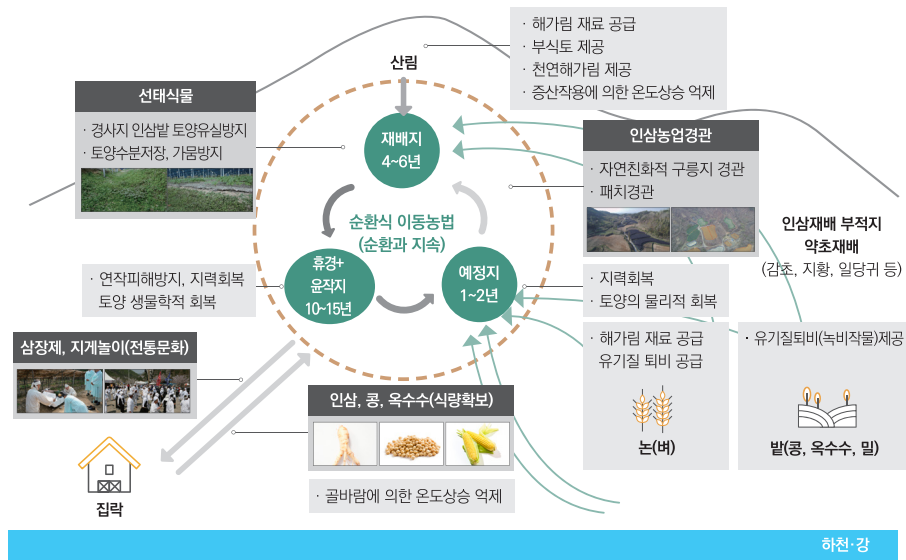
[그림 3] 인삼재배지 방향에 따른 일조량 변화

오랜 기간 계승되어 온 인삼재배지 해가림 농법의 핵심은 ‘경작지의 향과 바람의 순환’ 이다. 인삼재배지의 향은 가능한 북향 또는 북동향으로 하는데, 그 이유는 인삼은 반음지성 식물이라 직사광선을 피해야 하고 여름철 고온기에 햇빛을 적게 받게끔 하기 위해서이다. 인삼재배지의 방향을 북향 또는 북동향으로 하면 인삼 생육 환경에 맞게끔 일조량이 조절되는 것뿐만 아니라, 여름철 고온기 인삼재배지(해가림 시설 안)의 기온 상승을 억제해 주는 역할도 한다. 그 원리는 여름철 낮 시간 동안 바람이 산의 아래 골짜기에서부터 산 정상 방향으로 불기(곡풍, 谷風) 때문에 해가림 시설 내부의 바람 순환에 도움을 주는 것이다.

지속가능한 인삼농업을 위한 자연과 인간의 공생시스템

금산군에는 400여 개가 넘는 골짜기가 있어 오래 전부터 마을 이름에 ‘명곡’, ‘길곡’, ‘가마골’, ‘원골’처럼 골짜기를 의미하는 ‘곡(谷)또는 골<sup>5)</sup>’자가 붙은 마을이 많다. 이처럼 금산군은 주변지역에 비해 평야지가 부족하고 산지와 구릉지가 많은 지형적 특성을 갖고 있다. 주민들은 이러한 열악한 농업환경을 지혜롭게 극복하여 물 빠짐이 양호한 산간 구릉지를 따라 인삼 재배포를 만들어 500년 이상 인삼을 재배해 왔다. 따라서 인삼재배지 상부 측과 같은 높이(고도)의 주변에는 산림이 위치하며, 하부 평지에는 농경지(논, 밭)와 집락이 형성되어 있다. 또한 평지 농경지와 집락과 가까운 곳에 하천 또는 강이 흐르는 곳이 많다. 이렇듯 전통적 인삼재배지(예정지, 휴경+윤작지 포함) 주변에는 산림, 농경지, 집락, 하천(강) 등이 위치하며 인삼재배지와 상호 긴밀한 관계를 형성하고 있다.

5) ‘골’ 은 골짜기를 의미하는 한국 고유명사이다.



[그림 4] 전통인삼농업의 자연과 인간의 공생시스템

인삼재배에는 해가림시설이 필수적인데 이 때 주변 산림의 도움을 받는다. 산림의 울창한 숲은 인삼재배지에 천연 해가림을 간접적으로 제공하고, 산림 속의 식물들은 증산작용을 통해 여름철 인삼재배지의 온도 상승을 억제해 주는 미세 기후를 조절하는 역할을 한다. 또한 주변 산림에서 나오는 간벌한 나무, 부엽토, 야생풀 등은 해가림시설의 지주목, 덮개를 만드는데 사용되며 야생풀, 부엽토는 인삼예정지에 유기질 퇴비로도 사용된다. 한편 인삼재배지 하부에 위치하는 논에서는 벼를 수확한 후 남겨진 벼짚을 활용하여 해가림시설을 만들고, 유기질 퇴비로도 이용한다. 또한 밭에서는 자운영, 클로버 등 녹비작물을 재배하여 인삼재배 예정지에 공급한다. 인삼농가가 모여 있는 집락에서는 인삼농업의 풍년을 기원하는 ‘삼장제’와 지력회복을 위해 산림의 야생풀을 모으는 작업을 할 때 행해지는 ‘송계지게놀이’ 등 인삼농업과 관련된 전통의식을 행하고 있다. 인삼농가는 인삼은 물론 인삼밭의 윤작을 통해 콩, 옥수수, 호밀 등을 수확하고, 인삼재배지로 부적합한 산간 구릉지에서는 각종 약초를 재배하여 생계유지를 하고 있다.

또한 인삼이 반음지를 좋아한다는 환경적 특성 때문에 인삼재배지 주변에는 들솔이끼, 표주박이끼 등 선택식물류가 서식하고 있다. 선택식물은 자라면서 생긴 부식토 덕분에 식물들이 뿌리내릴 수 있고, 선택식물 스스로가 작은 동물에게는 안식처와 식량을 제공해 주는 등 건전한 생태계 유지에 큰 도움을 준다. 이러한 선택식물류는 토양 퇴적과 형성에 영향을 미쳐 경사지에 조성되어 있는 인삼재배지의 토양 유실 방지에 기여한다.

이렇듯 고려인삼 전통농업시스템은 세계적으로 찾아보기 어려운 독특하고 고유한 농업시스템이며 앞으로도 후세에게 계승되어야 하는 매우 귀중한 세계적 유산이라 할 수 있다.

## 4. 농업유산의 지속적 보전, 관리를 위한 제언

세계중요농업유산으로 지정된 금산전통인삼농업시스템을 체계적이고 효율적으로 보전, 관리해 나가기 위한 향후 과제를 몇 가지 제언하고자 한다.

첫째, 전통인삼농업시스템의 체계적 보전, 관리 시스템 구축이 필요하다. 사회적, 환경적 요인에 의해 발생하는 위협 요소를 수시로 확인하고, 문제점 발견 시 신속히 대응할 수 있는 보전, 관리 시스템 구축이 요구된다. 특히 농업 생물다양성, 경관 요소에 대한 지속적인 모니터링과 보전, 관리를 위한 시스템을 확고히 해야 한다. 구체적으로는 금산지역 전통인삼농업 관련 DB구축, 농업유산 지역 생물다양성 조사, 농업유산지역 모니터링 체계 구축, 전통인삼농업 전승 활동 등을 들 수 있다.

둘째, 전통적 인삼재배시스템 보전을 위한 전통 인삼재배지 확보가 필요하다. 전통인삼농업시스템의 지속가능성에 가장 위협적인 요소 가운데 하나가 전통인삼재배지가 줄어들고 있다는 점이다. 재배지가 한정되어 있는 금산지역의 경우 향후 지속적인 전통인삼농업을 위해서는 새로운 인삼재배지를 확보하거나 새로운 재배기술을 도입해야 할 실정이다. 500년 이상 전승해 온 고려인삼농업의 전통적 방식과 지혜는 그대로 유지하면서 기지(忌地)현상을 최소화할 수 있는 방안을 찾아야 한다.

셋째, 증가하고 있는 자연재해와 기후변화에 철저히 대응해야 한다. 금산지역은 지형적, 지리적 특성상 예부터 홍수, 가뭄 등 자연재해를 크게 받지 않은 지역이지만 최근 들어 장마철 게릴라성 호우, 태풍 피해 등 자연재해가 증가하고 있는 추세이다. 전통인삼재배지의 자연재해에 대한 사전적 예방차원에서 대응책 마련이 필요하다. 예를 들면 전통인삼재배지의 정기적 자연재해 방재 모니터링을 실시하고 전통적 인삼재배지를 자연재해위험개선지구 또는 산사태취약지역에 포함되도록 관련 조례 개정을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 기후변화와 기상이변으로 인삼에 새로운 병충해가 발생할 우려가 높아지고 있기에 체계적이고 효율적인 병충해 방제 시스템을 구축해야 한다.

넷째, 농업유산 보전 및 관리의 핵심주체인 지역주민의 역할을 명확히 해야 한다. 농업유산은 문화유산이나 문화재처럼 행정주도로 보존되는 것이 아니라 기본적으로 지역주민이 주도하여 보전, 계승되어야 한다. 이에 지역주민들에게 농업유산의 이해와 가치에 대해 명확하게 인지도가 높을 수 있는 장치가 필요하다. 또한 농업유산지역 보전, 관리시스템을 원활하게 운용하기 위해서는 지역주민, 공무원, 전문가 등 다양한 주체 간의 연계도 매우 중요하다.

### 참고문헌

금산군. 「금산인삼농업의 세계중요농업유산 등재를 위한 학술 연구」, 충남연구원, 2017.

금산군. 「금산전통인삼농업시스템 GIAHS 신청서」, 충남연구원, 2018.

유학열, “세계중요농업유산의 개념과 사례”, 한국농어촌유산학회 창립기념 국제심포지엄 자료집, 2013.

유학열, “세계중요농업유산으로 인정받은 금산전통인삼농업의 가치”, 「충남리포트」Vol. 319 충남연구원, 2018.

윤원근 외. 「농어업유산의 이해」, 청목출판사, 2014.

논단 2

충청남도 시·군  
주민참여예산제 현황과  
발전과제

최웅선 충남연구원 책임연구원

02

I . 주민참여예산제의 의의

브라질의 작은 도시 보르뚜 알레그리에서 1989년부터 시작되어 전세계로 확산된 주민참여예산 제도는 2000년도 전후로 우리나라에 소개되었고, 최근에는 중앙정부가 주도적으로 활성화시키기 위한 노력을 기울이고 있다. “주민참여예산제도는 주민이 예산과정(budget process)에 직접 참여해서 일정 권한을 행사하는 것으로서, 그 핵심은 전통적으로 지방자치단체가 독점해 왔던 예산 편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사하는데 있다(임성일·서정섭, 2015).” 기존의 지방자치단체 예산과정은 집행부와 의회에 의해서 독점되어 주민이 접근할 수 있는 기회와 관여할 수 있는 범위는 매우 한정적이었다. 주민참여예산제도는 예산과정에 대한 주민의 직접적인 참여를 보장함으로써 주민의 의사가 예산편성에 보다 적극적으로 반영될 수 있는 가능성을 높여 지방재정 운영의 대응성과 책임성을 제고할 것으로 평가된다(임성일, 2015). 즉, 주민의 선호가 직접 예산에 반영됨으로써 공공자원 배분의 효율성과 형평성, 그리고 공공서비스의 질과 공급 수준이 향상될 가능성이 높아진 것이다. 뿐만 아니라 주민의 예산참여는 지방자치단체 재정운영의 투명성 또한 제고할 수 있다. 제도적으로 주민이 재정운영에 접근할 수 있도록 보장함으로써 예산의 오남용을 줄이고 결과적으로 재정운영의 효율성을 향상시킬 수 있게 될 것이다.

주민참여예산제도의 의의는 이러한 실질적인 효용성에서 찾을 수 있지만, 보다 근본적으로는 시민들의 참여를 통해 자치단체장의 권한을 시민들과 공유함으로써 시민 주체의 민주주의 가치를 회복하고 강화하는데 있다(이호, 2016). 즉, 주민이 예산과정의 새로운 직접적 참여자로 등장함으로써 주민 주권이 실현될 수 있도록 한 것이다(임성일, 2015).

II. 중앙정부의 주민참여예산제 활성화 방향

문재인정부는 출범 초기에 제시한 국정과제를 통해 지방자치단체의 주요정책과 사업까지 주민 참여예산제의 범위에 포함하여 주민에 의한 지방재정의 자율통제를 강화하겠다는 계획을 발표하였다. 그러한 계획은 2018년에 지방재정법과 시행령이 개정되면서 구체화되었다. 행정안전부는 2018년 3월에 개정된 지방재정법을 통해 주민참여 범위 확대와 주민참여예산기구의 설치에 관한 법적 근거를 마련하였다. 이어서 최근 2018년 6월에 지방재정법 시행령 일부개정령안 입법예고를 통해 그러한 방안에 대한 구체적인 실시내용뿐만 아니라 주민참여예산제를 활성화하기 위한 수단들을 규정하였다. 그 개정령안의 주요 내용은 다음과 같다(행정안전부, 2018).

[표 1] 지방재정법 시행령 개정안 주요 내용		
구분	현행	개정안
참여가 가능한 예산과정의 범위	〈신 설〉	예산편성의 방향 설정, 지방자치단체의 장이 정하는 기준에 해당하는 주요사업의 예산편성 및 집행, 주민제안사업의 예산 편성 및 집행 등
참여수단	공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모	(현행) + 주민참여예산기구 참여 + 사업 제안
인터넷 누리집 운영	〈신 설〉	지자체별 인터넷 누리집 운영 근거 - 주민의 사업제안 온라인 접수 - 주민참여예산제도 관련 정보 공개
자료 : 행정안전부 2018년 6월 25일 보도자료		

먼저, 기존에 규정되지 않았던 주민참여가 가능한 예산과정의 범위를 구체적으로 규정하였다. 그동안 주민참여 범위가 규정되지 않아, 대부분의 지방자치단체에서는 사업공모 방식으로 제도를 운영하고 있었다. 개정안에서는 주민참여 범위를 ‘주민제안사업의 예산편성’뿐만 아니라 ‘예산편성의 방향설정’과 ‘지방자치단체장이 정하는 기준에 해당하는 주요사업’으로 포괄적으로 규정하였다. 이를 통해 주민제안사업 예산편성 이외에 지방재정에 대한 주요 의사결정에도 주민참여가 이루어질 것으로 예상된다. 또한, 앞서 3월에 개정된 지방재정법에서 주민참여의 범위를 ‘예산 편성 과정’에서 ‘예산 편성 등 예산과정’으로 확대한 취지를 반영하여 주요사업과 주민제안사업의 “집행”도 참여범위에 포함시켰다. 그에 따라 주민참여의 범위가 예산과정 전반에서 실질적으로 확대될 것으로 예상된다.

둘째, 참여수단에서는 “기존의 참여 방법이었던 공청회, 간담회, 설문조사뿐만 아니라 ‘주민참여 예산기구’에의 참여’가 포함되며, 그간 일정한 기간을 정해 이루어진 ‘사업 공모’가 ‘사업 공모·제안’으로 확대되어 주민이 상시 사업제안을 할 수 있는 근거가 마련되었다(행정안전부, 2018).”

마지막으로, 주민참여가 용이하게 이루어지고 참여자의 대표성을 제고하기 위한 수단으로 인터넷 홈페이지 운영을 권장하였다. 즉, “지방자치단체의 장이 주민의 사업 제안을 온라인으로 접수하고 주민제안사업의 예산 반영 결과 등 관련 정보를 공개하기 위한 인터넷 누리집(인터넷 홈페이지)을 운영할 수 있는 근거를 마련하였다(2018).”

### Ⅲ. 충청남도 시·군 주민참여예산제 운영 현황

충청남도 시·군의 주민참여예산제도는 서산시가 2006년에 「서산시 주민참여예산제 운영 조례」를 제정하면서 도입되었다. 이후 논산시, 홍성군, 예산군이 2007년에 관련 조례를 제정하였고, 나

머지 자치단체는 2011년과 2012년에 조례 제정을 통해 주민참여예산제를 도입하였다. 2012년부터 충청남도의 전체 시·군이 주민참여예산제를 운영해오고 있다.

충청남도 15개 시·군의 주민참여예산제 운영 현황을 살펴보기 위해, 각 자치단체별 조례, 시행규칙, 주민참여예산제 운영계획, 주민참여예산제 홈페이지를 검토하여 주민참여예산 기구와 참여수단 현황을 조사하였다. 조사 결과, 일부 자치단체는 주민참여예산제를 적극적으로 운영하고 있으나 많은 자치단체에서 형식적으로 운영하고 있어, 자치단체 간 운영수준의 차이가 나타나고 있었다.

우선, 주민참여예산제 운영기반인 참여예산기구 현황을 살펴보았다. 참여예산기구는 일반적으로 주민참여예산위원회, 분과위원회, 지역회의, 참여예산협의회, 연구회/지원조직, 예산학교 등으로 구성된다. 천안시, 공주시, 논산시, 당진시, 그리고 청양군은 이러한 기구들 중 5가지를 운영하고 있어 제도적 운영기반이 일정수준 이상으로 구비된 반면, 금산군은 1개의 기구만 운영하고 있고 태안군과 서산시는 2개의 기구만을 운영하고 있어 제도기반이 취약한 것으로 나타났다.

[표 2] 충청남도 시·군 주민참여예산위원회 등 기구 현황

시·군	조례제정	참여예산위원회	참여예산위원			분과위원회	지역회의	참여예산협의회	연구회/지원조직	예산학교
			위원수	1만명당	1백억당					
천안시	2011.9	○	100	1.6	0.6	○	○		○	○
공주시	2011.8	○	60	5.5	1.0	△	○		○	○
보령시	2011.11	○	30	2.9	0.4		○			○
아산시	2011.12	○	60	1.9	0.6	△	△		△	△
서산시	2006.7	○	20	1.2	0.2					□
논산시	2007.1	○	50	4.1	0.7	△	○		○	△
계룡시	2011.9	○	15	3.4	0.9		□			□
당진시	2012.1	○	50	3.0	0.6	○	○		○	△
금산군	2011.7	△	30	5.6	0.8					
부여군	2011.8	○	25	3.6	0.5	□	□			○
서천군	2011.9	△	20	3.6	0.4	□			△	□
청양군	2011.10	○	30	9.1	0.8	○		○	△	○
홍성군	2007.7	○	35	3.4	0.6	△	□		△	□
예산군	2007.6	○	20	2.5	0.4	△				△
태안군	2011.8	△	25	3.9	0.5					△

주1) ○는 조례상 의무규정, △는 조례상 선택규정, □는 운영계획상 현황을 의미함.

주2) 위원수, 인구, 예산(총계) 등의 현황은 2018년 기준임.

주3) 각 자치단체의 현황검토 시점은 2018년 7월임.

기구별로 살펴보면, 주민참여예산위원회는 15개 시·군에서 모두 설치되어 있고, 금산군, 서천군, 태안군을 제외하고 모두 조례상 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 참여예산위원 수에서는 시·군간 차이가 크게 나타났다. 분과위원회는 보령시, 서산시, 계룡시, 금산군, 태안군에서 설치되어 있지 않았다. 주민참여예산제 운영 활동이 분과위원회별로 수행된다는 점을 고려하면, 이들 지역에서 주민참여예산제 운영기반이 약하다고 할 수 있다. 지역회의는 서산시, 금산군, 서천군, 청양군, 예산군, 태안군을 제외한 나머지 9개 지역에서 운영되고 있었다. 시·군 단위에서 지역주민의 의견을 모아서 주민참여예산위원회로 전달하는 기능은 지역회의에서 수행되므로, 지역회의의 설치는 제도운영에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

참여예산협의회는 청양군 1개 지역에만 설치되어 있다. 청양군은 자체사업 예산편성의 심의·조정을 위하여 군수, 부군수, 기획감사실장, 위원회 위원장, 각 분과위원장으로 구성된 주민참여예산 협의회를 두고 있다. 이러한 참여예산협의회는 집행부 대표와 주민참여예산위원회 대표 간 의견조정 기구로서 예산에 대한 주민참여 수준을 더 강화할 수 있다. 주민참여예산제 운영을 지원하는 기구인 연구회 또는 지원조직은 천안시, 공주시, 아산시 등 8개 지역에서만 운영되고 있다. 이들 지역에서는 주민참여예산제를 지속적으로 개선하여 제도발전에 노력하고 있음을 알 수 있다.

예산학교는 금산군을 제외한 14개 지역에서 운영되고 있으나, 교육의 질은 자치단체 간에 다소 차이가 있다. 주민참여예산제가 활성화된 지역에서는 대상별 맞춤형 교육을 실시하는 등 많은 노력을 기울이는데 반해, 나머지 지역에서는 전체 대상에게 일반적인 교육을 수행하고 있었다. 일부 지역에서는 일반주민을 대상으로 예산교육을 실시하지 않고 있어, 주민참여예산의 개방성에 다소 소극적인 것으로 나타났다.

다음으로, 15개 시·군의 주민참여 수단에 대해 살펴보았다. 모든 지역에서 주민참여수단으로 주민제안사업 공모를 채택하고 있었다. 이는 주민제안사업 공모가 일반적인 주민참여 수단으로 자리 잡아가고 있음을 보여준다. 그러나 세부 운영내용을 조사한 결과에서는 일부 지역을 제외하고 성과가 높지 않은 것으로 나타났다. 주민제안사업을 공모하여 실제 예산사업으로 편성하기 위해서는 홍보, 접수방식, 사업화 등의 과정이 정교하게 설계되어야 하는데, 많은 자치단체에서 이러한 부분에서 부족하기 때문인 것으로 보인다. 모범적으로 운영하는 것으로 판단되는 천안시, 논산시 등은 지역회의 등을 적극적으로 활용하여 주민제안사업을 발굴하고, 참여예산위원회와 사업부서의 검토 및 속의 과정을 통해 주민의견을 사업화하는 등의 과정을 마련하고 있다. 또한, 이들 지역에서는 주민제안사업의 유형을 소규모 주민밀착사업 위주에서 벗어나 지역 전체에 영향을 미치는 사업 발굴을 위한 노력을 하는 등 제도발전을 위한 적극적인 노력을 기울이고 있다.

주민대상 설문조사 또한 많은 자치단체에서 활용하는 주민참여 수단으로 나타났다. 그러나 설문조사 결과가 예산에 반영되는지는 불투명하기 때문에 설문조사가 형식적으로 운영될 가능성을 배제할 수 없다. 주민제안사업과 설문조사가 적극적으로 활용되는데 반해, 집행부의 예산편성안에 대한 검토 및 의견제시는 공주시, 부여군, 서천군, 홍성군에서만 이루어지고 있었다. 그 이유는 예산편성안에 대한 주민참여예산위원회의 검토 및 의견제시가 쉽지 않고, 의견이 제시되더라도 예산

반영에 어려움이 있어 주민참여의 실효성이 높지 않기 때문인 것으로 생각된다. 이와 같이 제한된 주민참여수단 활용은 예산에 대한 주민참여의 범위가 주민제안사업이라는 매우 한정된 예산에 국한된다는 것을 의미한다. 이는 주민참여예산제의 본래 목적이 충분하게 달성되지 못하고 있음을 보여준다.

[표 3] 충청남도 시·군 주민참여예산제의 주민참여수단 현황

시·군	설문조사	주민제안사업 공모	예산안 검토	예산집행모니터링	참여예산사업평가	청소년제안	참여예산제도평가	기타
천안시	○	○		○		○	○	청년특별위원회
공주시		○	○					
보령시		○						
아산시		○				○		
서산시	○	○		○		○	○	시민회의, 주민토론회
논산시		○		○	○		○	발굴사업 발표대회
계룡시	○	○						홍보활동
당진시	○	○						
금산군		○						
부여군	○	○	○					군민과의 대화
서천군	○	○	○					온오프라인 홍보
청양군	○	○						
홍성군	○	○	○					
예산군	○	○						
태안군	○	○						

주) 각 자치단체의 현황검토 시점은 2018년 7월임.

예산집행 모니터링은 천안시, 서산시, 논산시에서 활용되고 있고, 특히 논산시에서는 사업평가까지 주민참여 수단으로 활용되고 있었다. 이는 세 지역에서 예산과정의 범위를 예산편성 이외의 집행과 평가 과정으로 확대하고 있음을 보여준다.

이외에 천안시, 아산시, 서산시는 청소년참여예산제를 운영하여 주민참여예산제의 저변확대에 노력하고 있었다. 주민참여예산제의 지속적인 개선을 위해서 참여예산제도에 대한 평가체계가 마련될 필요가 있는데, 천안시, 서산시, 논산시가 이러한 수단을 갖추고 있었다. 각 자치단체는 지역 특성에 맞춰 청소년특별위원회, 발굴사업 발표대회 등 기타 주민참여 수단 등을 활용하는 것으로 나타났다.



#### Ⅳ. 충청남도 시·군 주민참여예산제 발전과제

충청남도 시·군의 주민참여예산제는 일부 자치단체에서 선도적으로 운영되고 있지만, 대부분의 자치단체에서는 개선되어야 할 부분들이 많다. 충청남도 시·군의 주민참여예산제를 발전시키기 위한 몇 가지 제언은 다음과 같다.

첫째, 주민참여예산제의 정착 수준이 낮은 지역의 발전을 견인하기 위한 제도가 마련될 필요가 있다. 구체적으로 주민참여예산 박람회 개최와 주민참여예산제 운영평가를 고려할 수 있다. 우선 박람회 개최는 15개 시·군 간 사례 공유를 통해 상호 벤치마킹할 수 있도록 하고, 우수 사례에 대한 시상을 통해 선진적이고 창의적인 주민참여예산을 장려하도록 하는 것이다. 다음으로, 주민참여예산제 운영평가는 운영수준이 낮은 지역에 대해 사회적 압력을 형성하고, 운영수준이 높은 지역에 대해서는 재정적 인센티브를 제공하는 것이다.

둘째, 중앙정부 정책기조에 맞춰 주민참여예산의 범위를 확대하고 주민참여수단을 확충하여야 한다. 즉, 주민참여가 이루어지는 예산의 비율과 예산과정을 확대하여야 한다. 우선적으로 집행부의 예산안에 대한 주민참여가 이루어지도록 하여 주민참여의 범위를 넓히는 것이 바람직하다. 그리고 예산의 집행과정과 평가과정에 대한 주민참여를 추가하여 편성과정에 치중된 주민참여 범위를 넓힐 필요가 있다.

셋째, 참여예산 활동을 내실있게 수행하기 위해서는 일정 수 이상의 위원이 확보되어야 하므로, 위원수가 적은 자치단체는 적정수준으로 증원하여야 한다. 다수의 참여예산위원이 구성될 경우, 다양한 활동을 여러 분과로 나누어 분담 추진할 수 있는 장점이 있다. 그러나 참여예산위원 수가 지나치게 많을 경우 운영비용이 과다하게 발생할 수 있으므로, 적정 수의 인원 확보가 바람직하다.



넷째, 예산학교를 활성화하여 일반 주민까지 자유롭게 참여할 수 있도록 하고 교육의 질 또한 지속적으로 개선하여야 한다. 행·재정적 제약으로 예산학교 운영이 어려울 경우에는 충청남도 예산학교와 연계하여 운영하는 것도 대안이 될 수 있다. 교육효과를 높이기 위해서는 모의운영 또는 사례중심의 교육이 이뤄져야 하고, 대상별, 지역별로 교육대상을 구분하여 맞춤형 교육이 실시되어야 한다.

다섯째, 지역회의를 구성하고 활성화하여 주민참여예산위원회 활동과 예산편성에 반영되는 주민의견의 대표성을 높여야 한다. 진정한 의미의 주민참여예산이 되기 위해서는 주민의 의견이 용이하게 수렴될 수 있는 구조가 마련되어야 한다.

여섯째, 주민참여예산제도가 지속적으로 발전되기 위해서는 지원조직이 갖춰져야 한다. 그런데 지원조직은 시민사회나 전문가조직 기반이 열악한 군 단위에서 설치되기 어려운 측면이 있다. 따라서 주변 지역과 공동으로 지원조직을 운영하거나 충청남도 예산연구회의 지원을 받는 방안이 대안일 수 있다.

#### 참고문헌

서정섭 외. (2018). 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발」, 한국지방행정연구원.

이호. (2016). 광역자치단체 충남도 주민참여예산 운영 방안 제안(미발간자료).

임성일. (2015). 주민참여예산제도의 도입 배경과 지향 방향. 「월간 자치발전」, 12월호.

임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.

행정안전부 2018년 6월 25일 보도자료. '주민참여예산, 지자체 주요사업까지 확대된다'

충남 인터뷰

# 충남도의회 행정자치위원회에게 묻다

정리 | 정봉희 충남연구원 홍보팀장

지난 6·13지방선거를 통해 제11대 충남도의회가 새롭게 꾸려졌다. 민선7기 충남도정의 견제와 감시, 그리고 협치 기능에 충실하겠다고 강조한 바 있다. 이에 이번 호에서는 지방행정과 예산, 조직 인사, 감사 및 홍보 등 도정의 중추 기능을 견제하고 감시하는 행정자치위원회의 포부를 들어봤다. <편집자 주>”

**Q. 행정자치위원가 새롭게 구성되었다. 의원들과의 소통, 역량 강화가 중요하다고 생각한다. 이에 대해 어떤 구상을 갖고 있는지?**

**[이공휘 위원장]** 우리 행정자치위원회 의원들은 의원이기 이전에 다양한 분야에서 전문적인 역량을 가지신 분들이 많다. 개개인의 능력이 발휘될 수 있도록 가능한 자주 교육프로그램을 만들고 배우

1) 각 질문들에 대한 답변 순서는 위원장, 부위원장, 그리고 가나다 순임

1\_ 이공휘 위원장  
2\_ 안장현 부위원장  
3\_ 이선영 위원



4\_ 한영신 위원  
5\_ 조길연 위원  
6\_ 오인환 위원

는 기회를 가질 것이다. 회기 중 한 번씩은 소통의 자리를 만들 것이고 현장 방문을 적극 활용하여 정책의 답을 찾아갈 수 있도록 도와주는 역할을 할 것이다.

**[안장현 부위원장]** 충남도의회에서 민주당은 계속 소수당이었다가 이번 지방선거를 통해 다수당이 되었다. 다수당의 횡포가 아닌 준비된 역량으로 제대로 도청을 혁신하고 도민 중심의 의정활동을 할 생각이다. 원내총무로서 지금까지 5차례의 의원 총회와 6차례 당정협의를 진행했다. 최근 가졌던 행정감사도 제가 제안한대로 ‘도민중심, 현장중심, 대안중심’으로 철저하게 검증했었다.

**[이선영 위원]** 선배, 동료의원들과의 소통이 가장 중요하다. 상임위원회 활동을 하다 보면 다른 상임위원회 의원들과는 대화를 나눌 기회가 생각보다 많지 않다. 이에 공동 관심사를 공유하고 함께 토론하면서 친근감을 높이기 위해 연구모임에 참여하고 있다. 내년에는 제가 직접 연구모임을 조직해서 활동하고 싶다. 그리고 역량강화를 위해 시민사회단체와의 소통 역시 매우 중요한 일이라 생각한다. 각 분야의 전문성을 가진 시민사회 단체와의 교류를 통해 주제별 역량을 심도깊게 키워나갈 계획이다.

**[오인환 위원]** 때론 의원들의 경쟁이 심할 때도 있지만 도민들을 위해 일 한다는 욕심이 있어서 그러는거다. 정당 대립이 대부분인 국회의원들과는 달리 도의회는 생활 밀착형 정책들을 주로 다루고 있지 않는가. 선의의 경쟁은 행자위의 역량강화로 자연스럽게 연결될 것이다. 의원들과의 공동학습을 바탕으로 집행부의 정책과 예산을 점검하고 보완해 나가도록 견제하겠다.

**[이영우 위원]** 저는 지난 40년의 행정경험과 4년의 의회사무국장을 지내며 도의회와 도의원의 역할에 대해 많은 고민을 해왔다. 의원 간 대화와 협력으로 관심사를 공유하고 소통하여 선진 의회로 발전시켜 보고 싶다.

**[조길연 위원]** 지방의회에 대한 주민들의 평가가 좋지 않은 시점에서 여러 의원들과 뜻을 모아 이 난관을 헤쳐나가겠다. 유기적인 협조관계 유지는 원활한 소통을 낳고, 저의 다양한 경험과 장점을 최대한 발휘한다면 이것이 곧 신뢰 구축이라 생각한다. 이를 기반으로 지방의회 발전은 물론 지역 사회의 발전을 위한 역량을 결집해 나가겠다.



7\_ 이영우 의원  
8\_ 홍재표 위원

**[한영신 위원]** 다양한 의제에 대해 의원들과 활발한 토론을 하며 서로 배우고 알아가는 교류의 시간을 자주 갖도록 해야 한다. 또한 관심분야와 잘 모르는 분야에 대한 연구 모임을 통해 역량강화를 해나갈 것이다. 각 분야의 전문가들과의 교류를 통해 소통하며 행동하도록 하겠다.

**[홍재표 위원]** 행정자치위원회뿐만 아니라 충남도의회 부의장으로서 전체 의원을 이우르는 포용력이 필요하다고 생각한다. 굿은일에는 가장 앞에서 솔선수범 할 것이다. 항상 열린 자세로 의원들과 의정 관련 고민 상담을 할 수 있는 부의장 역할을 성실히 수행하도록 함으로써 충남도의 회가 큰 어려움 없이 나아갈 수 있는 나침반 역할을 하겠다.

**Q. 양승조 도지사의 정책 중 관심을 갖고 있는 사항이 있을 텐데, 그 이유와 성공적인 수행의 관건은 무엇이라 보는지?**

**[이공휘 위원장]** 양승조 도지사의 정책 중 ‘일자리가 늘어나는 충남’과 ‘청년이 살기 좋은 충남 정책’에 관심을 갖고 있다. 일자리가 늘어나고 청년들이 충남에 정착을 해야만 충남이 젊어지고 생동감이 넘쳐나게 될 것이다. 이러한 정책은 구호로만 이루어지지 않는다. 과감한 투자와 실패를 했을지라도 다시 일어설 수 있다는 가능성과 믿음을 주어야만 가능할 것이다. 올바른 투자를 위해서는 정확한 데이터에 근거한 합리적 분석이 필요하다.

**[안장현 부위원장]** 양승조 도지사가 보건복지분야 전문가이어서 해당분야에만 집중한다는 것은 사실이 아니다. 고등학교 3대 무상 교육은 중앙정보보다 1년 먼저 시행한 것이며 유치원 등 보육에 대한 투자는 아이키우기 좋은 충남을 만들기 위해 최소한의 형평성을 맞추자는 것이다. 앞으

로 예상되는 경기 침체 국면에 대비하여 경제적 약자들의 삶을 지탱하는 제도, 노동과 소상공인에 대한 지원 및 창업·벤처기업의 경쟁력 확보가 무엇보다 중요하다고 생각한다.

**[오인환 위원]** 도지사의 ‘남북교류 활성화 정책’과 ‘공동체 활성화 정책’을 유심히 살피고 있다. 동네 자치를 통한 행복한 마을 만들기 사업이 잘 이루어질 수 있도록 관련된 예산과 조례 등을 점검하겠다. 남북교류협력기금의 효율적인 사용처를 마련하도록 해야겠다. 분단으로 야기된 경제, 사회, 문화적인 모순들을 극복하는 지역 차원의 정책이 수립될 수 있도록 앞장서고 싶다.

**[이선영 위원]** 지역발전시설세(화력발전)를 kw당 0.3원에서 2원으로 끌어올리겠다는 공약이 꼭 이루어지길 바란다. 충남 도민에게는 화력발전소로 인해 생기는 경제적 이익보다는 환경피해가 더 심각한 상황이다. 타 지역에서는 기피하는 화력발전, 제철산업, 정유화학단지가 충남에 집중되어 있기 때문에 대기오염물질 배출량이 전국 1위다. 충남도민은 전국에서 제일 많은 송전탑(4,168개)과 미세먼지로 가득 찬 하늘 아래에 살고 있다. 더 이상 충남에 오염시설이 들어올 수 없도록 지역발전시설세를 올리고 그 쓰임새를 지역의 고통받는 주민들을 위해 사용하도록 해야 한다.

**[이영우 위원]** 저출산·고령화 대책에 관심이 많다. 그 중 도내 농촌지역의 인구소멸(보령, 서천, 부여, 청양, 태안, 예산, 홍성, 논산 등)은 아이 키우기에 더 큰 문제를 가져올 것이다. 도와 시·군의 적극적인 정책 및 예산반영이 필요하다. 특히 지역구인 보령을 예로 들어보면 턱없이 부족한 산후조리원 설치가 시급할 것으로 판단된다.

**[조길연 위원]** 청년 일자리 정책에 관심이 많다. 현재 우리 사회의 젊은 청년들은 여전히 대기업을 선호하고, 하늘의 별따기인 공무원 진출을 꿈꾸고 있다. 이는 개인의 문제라기보다 양질의 일자리가 부족한 구조적 불균형이 가장 큰 원인라고 생각한다. 청년들이 다양한 산업 현장에 더 적극적으로 참여하여 신바람 나는 일자리를 많이 만들어 주는 정책과 제도 마련이 무엇보다 절실하다.

**[한영신 위원]** 저출산, 고령화 대책에대책에 관심이 많다. 훌륭한 건물과 도로, 산업시설 확충 등은 인구가 줄어들게 되면 무용지물일 뿐이다. 아기수당은 이제 시작에 불과하다. 보다 더 획기적이고 체감할 수 있는 대책이 필요하다. 결혼할 신혼부부에게 임대주택을 마련해주는 주거정책도 중요하다. 아기를 낳으면 양육과 교육은 나라에서 책임져야 한다. 결국 공교육이의 정상화로 교육에 대한 걱정이 없어야 안심하고 자녀도 출산하게 될 것이다. 물론 이를 뒷받침할 재원마련이 관건인데 예산을 면밀히 살펴서 우선순위를 정하고 저출산 대책에 집중해야 한다. 또한, 고령화문제에 있어서 평생 자식 뒷바라지에 정작 본인들의 노후대책은 망가져버리



는 경우가 많다. 최소한의 수입으로라도 안정적 생활을 할 수 있도록 노인 일자리 창출을 확대해야 한다.

**[홍재표 위원]** 저출산·고령화 대책에 관심이 많다. 충남도는 저출산 문제를 해결하기 위해 조직개편 및 다양한 정책(아기수당 등)을 추진하고 있다. 이 정책은 집행부와 의회가 일심동체가 되어 추진해야 한다. 물론 집행부의 정책이 잘못된 방향으로 흘러간다면 바로 잡아 주어야 할 것이다. 이는 충남도뿐만 아니라 우리나라 발전을 위한 가장 큰 영향을 미칠 요인이라 생각하기 때문에 성공적인 정책 실현을 위해 모두가 하나되어 물심양면으로 지원해야 할 것이다.

**Q. 앞으로 도의회 활동 방향을 잡아본다면?(발의할 조례안이나 주요 계획 등)**

**[이공휘 위원장]** 지난 의정활동을 통해 빅데이터 연구모임운영과 관련 조례를 제정하면서 데이터에 눈을 뜬 것이 가장 의미 있는 활동이었다. 앞으로는 충남도정 전체를 점검할 수 있는 과 단위 이상의 빅데이터 조직을 구성하는 것이 목표다. 아울러 충청도의 재정을 살펴보고 진단하여 도민의 세금이 적재적소에 효율적으로 집행되도록 꼼꼼하게 살펴볼 것이다. 그리고 전체적인 계약 관련 사항을 챙겨 낭비되는 세금이 없도록 하겠다.

**[안장현 부위원장]** 이미 민관협치 활성화 조례와 동학농민혁명 기념사업 조례, 한부모 가족 지원 조례를 제정하고 있다. 특히 가족형태의 다양화로 늘어나는 한부모 가족의 일자리를 함께 고민해주어야 한다. 지역구인 아산은 천안아산역 R&D 집적지구 조성과 삼성디스플레이·반도체의 추가 투자로 더 좋은 일자리를 만들어 갈 예정이다. 이와 함께 워라밸센터와 생활형 SOC 시설인 체육관, 도서관을 추가 설치하여 즐겁고 건강하게 살 수 있는 환경을 만들어 나가겠다.

**[오인환 위원]** 마을공동체를 비롯한 지역단위의 행복한 공동체를 활성화하기 위한 공동체 기본조례를 만들어 보고 싶다. 또한 생태 환경의 관리 보전을 위해 우리 도가 해야 할 일들을 챙겨서 관련 조례로 제정하고 싶다. 특히 금강의 생태 환경을 통해 역사와 문화를 되살리고, 관광자원으로 만들어 ‘환경과 사람이 어우러지는 금강’을 만들어 가야 한다. 나아가 전북과 충남이 상생 발전하는 ‘금강 문화권 부흥’에도 앞장서겠다.

**[이선영 위원]** 사회적 약자를 대변하는 활동을 지속적으로 이어나갈 계획이다. 여성, 청소년, 장애인 등 우리 주변에는 제 목소리를 내기 어려운 분들이 너무나도 많다. 이들의 목소리에 귀 기울이고 의회 활동으로 생생하게 전달하는 일을 하겠다. 그리고 문화사업과 복지분야에 꾸준히 관심을 가질 생각이다. 앞으로 민주시민교육 활성화 조례, 학생인권조례, 슈퍼우먼 방지 조례 등을 제정하기 위해 준비하고 있다.

**[이영우 위원]** 도민복지증진과 보령 발전을 위해서 적극적으로 노력하겠다. 특히 보령은 화력발전소 밀집 지역으로 미세먼지가 전국최고로 시민들이 어려움을 겪고 있다. 이에 미세먼지 최소화 대책으로 자원시설세 kw 당 0.3원에서 1원으로 법령을 개정해 기존 165억 원에서 약 550억 원으로 세수가 증대되면 이를 활용해 미세먼지 저감사업 등에 투자하여 깨끗한 충남 만들기에 최선을 다하겠다. 또한 청년 일자리 해소를 위해서 화력발전소 채용 시 인근지역(4km이내) 청년에게 가점을 부여한다면 보령, 당진, 태안, 서천 지역의 젊은 청년들이 매년 50여 명씩 취업할 수 있는 기회도 얻게 될 것이다.

**[조길연 위원]** 풍부한 경험을 갖고 도의회에 입성한 만큼 경험과 노하우를 살려 도민의 발전을 위한 실질적인 의정활동을 펼쳐 나가겠다. ‘우문현답’(우리의 문제는 현장에 답이 있다)이라는 말처럼 주민과 함께 그 입장에서 문제를 파악하고 해결할 수 있는 자세를 갖겠다. 항상 낮은 자세로 주민에게 다가간다면 무슨 일이든 진정성있게 해결해나갈 수 있다고 믿는다.

**[한영신 위원]** 원도심은 주차공간이 부족하다. 이를 해결하기 위해 공동체와 함께 사용할 수 있는 교회나 성당, 관변 단체 등에 주차 시설비(주차 공간 50대 이상일 경우)를 지원해주고 주민들과 함께 사용하도록 관련조례 개정을 구상 중에 있다. 또한 신재생에너지로 각광받고 있는 태양광 설치 조례를 만들어야 된다고 생각한다. 물론 여전히 주민들 민원이 다수 발생하고 있으며 시설물 부실관리로 산림훼손 등 환경이 파괴되고 있다. 아무리 좋은 제도라도 선의의 피해자가 나와서는 안 되기 때문이다.

**[홍재표 위원]** 도의회 부의장으로서 경험과 노하우를 살려 도민이 체감할 수 있는 실질적인 의정활동을 펼쳐 나가겠다. 무엇보다 현장에 정책의 해답이 있다는 것을 항상 잊지 않겠다. 또한 행정자치위원회 위원으로서 감사·예산 등 구체적인 사업에 대한 견제 역할에 충실하겠다.

충남의 섬

## 언덕 위의 성 같은 마을 녹도[鹿島]

이재언 목포대학교 도서관문화연구원 연구원



**녹도**는 동경 126°16′, 북위 36°17′에 위치하며, 오천면의 남서쪽에 있다. 면적은 0.92㎢, 섬의 최고 지점은 106m, 해안선 길이는 4km이며 2018년 현재 녹도 인구는 93가구 182명이 살아간다. 녹도 주변에는 무인도인 대청도, 초망도, 오도 등이 있고 유인도는 외연도와 녹도가 있다. 섬의 생김새가 사슴을 닮은 데에서 유래하였다고 전해지는데, 녹도는 사슴이 서쪽을 바라보고 엎드려 있는 형국이라고 한다. 섬 동쪽 중앙부분에 약간의 완사면에 마을이 형성되어 있고 토지이용을 보면 논은 없고 밭 0.15㎢, 임야 0.74㎢이다. 녹도는 마한 때부터 사람이 살던 섬으로 백제 때는 신촌현, 신라 때는 신읍현 지역이었으나 바다라는 특수성 때문에 행정력은 미치지 못하였다.

고려와 조선 시대에 보령현에 속하였고 조선 말엽에는 오천군 하서면에 속하였다. 1914년에 행정구역 개편으로 오천면 녹도리가 되었다.

취락은 선착장이 있는 동남 해안에 단일 마을로 집중 형성되어 있다.

연안에는 붓, 여름에 제주난류의 복상으로 많은 어족이 회유하며, 멸치를 비롯하여 돔과 농어 등이 어획된다.

### 금주(禁酒)의 섬 녹도

녹도주민들은 위계질서도 뚜렷하다. 국내 유일하게 금주령이 내려진 섬이기도 하다. 금주령은 50여 년 전 동네 사람들이 자발적으로 만든 법이다.

“50년 전 제가 녹도청년회장이었어요. 그 때 어업이 성행해 경기가 좋아서 여기에 술집이 많았지요. 순전히 밀주였는데 술에 취하여 싸움질을 하고 노상방뇨도 하고, 노인들에게 대드는 일까지 벌어졌지요” 올해 83세인 이규인 씨의 말이다. 이 사건을 계기로 마을 청장년들에게 녹도에서 술을 팔지 못하도록 했다는 것이다. 다시 말하자면 이 동네 주민들이 다 술을 끊은 것이 아니라 동네의 애경사 등 꼭 술이 필요할 때면 대천에서 사온다는 것이다.

50년 전에 술파는 집은 사라졌다. 그러나 10여 년이 지난 다음, 몰래 술파는 행위가 네 집에서 적발돼 보관된 138상자를 시가로 배상해 집집마다 분배해 나눠주는 등 2차 금주령을 실시했다. 녹도에는 이제 가게도 없다. 술을 포함해 생필품은 각자 보령 등 육지에서 사와야 한다. 이렇게 녹도가 규율과 교육열 등이 강한 것은 어족자원의 풍성함뿐만 아니라 주민들의 자치 수준이 높은 연유이다.

### 어업이 활발한 섬

서해어장의 전진기지였던 녹도는 한때 충남에서 외연도와 함께 번성했던 섬이었다. 녹도 주변 바다는 제주 난류가 북상하면서 봄에는 까나리와 새우, 여름에는 멸치잡이 어장이 성행한 곳이다. 다른 섬보다 주위에 무인도가 많아 전복과 해삼, 소라 등 각종 어패류들이 많이 잡혀서 공판장이 자리했을 정도라고 한다. 녹도는 현재 안강망 어선 6척이 조업을 하면서 멸치를 잡는다. 바다에서 잡는 즉시 신선도를 유지하기 위해 배에서 삶는다. 그 삶은 멸치가 소량일 때는 녹도에 가서 건조하고, 양이 많을 때는 대천 어항으로 달려가서 건조한다고 한다. 예전에 녹도는 조기가 제일 먼저 잡히는 곳이어서 임금님 상에 오를 정도로 유명세를 탔다고 한다. 조기가 많이 잡히던 시절에는 124가구 700여 명이 넘을 정도로 마을이 호황을 누렸다.

300여 척의 고깃배가 왕래할 정도였으며 술집도 10여 개에 이를 정도로 즐비했다. 뱃사람들이 돈 자루를 메고 다닌다는 말이 나올 정도로 부유했었다.

‘배 띄워라 돈 실러 가자’라는 뱃노래를 유행가처럼 불렀던 그 시절, 기생집이 흥청망청 늘어서 있었다. 그래서 ‘한때는 섬 속의 도시를 이룬 적도 있었다’는 것이 섬 주민들의 설명이다.

지금은 어족 자원이 많이 고갈되었지만 보령시는 정기적으로 연안어장의 수산자원 증식과 지역주민들의 소득증대를 위하여 녹도, 호도 등 9개 섬지역에 어린 전복 37만5,000마리와 해삼 새끼를 방류한다. 전복뿐만 아니라 어린 참게 17만7,000마리를 방류했고 앞으로 참돔, 넙치 등의 방류사업도 지속적으로 추진할 계획이다. 이번엔 방류된 전복은 3~4cm 크기로 약 3~4년 뒤부터 어획이 가능하게 된다. 어민소득 증대와 바다의 가치를 높이는 데 크게 기여할 것으로 전망된다.

### 제주 출신 해녀들

호도에는 제주도 출신 해녀들이 20명 정도 있지만, 녹도는 3명이 시집을 왔다고 한다. 지금도 해마다 제주도에서 10명 정도의 해녀들이 원정을 와서 물질을 한다. 녹도는 바로 이웃섬 호도보다 무인도가 많아 전복과 해삼, 소라 등 생산량이 많은 부촌이다. 4월부터 11월까지 물질을 하면서 해삼, 소라, 전복을 채취한다. 그 양이 한 해 100톤에 이르고 12억 정도 수입을 올렸더니 과연 녹도는 보배 섬이다. 예전 제주도 해녀들이 많을 때는 40여 명이 몰려와 작업을 했는데 지금은 해녀의 노령화와 자원 고갈로 찾는 인원수가 대폭 감소하였다. 어업 자원의 고갈과 노령화 자녀 교육 등을 이유로 점차 육지로 떠나는 현상이 발생했다.

1\_ 녹도마을 전경

2\_ 마을에 정박해 있는 어선



### 녹도 둘러보기

서해에서 가장 아름다운 해수욕장을 가진 대천은 덤으로 적당한 거리에 멋들어진 섬들과 거기에 위치한 백사장이 즐비하다. 그 특징들을 이렇게 설명한다.

*산과 해수욕장과 갯벌이 한데 어울려 있는 섬 원산도*

*화살이 쏘인 태곳적의 신비를 간직한 섬 삼시도*

*백사청송과 모래가 있는 장구를 닮은 섬 장고도*

*은백색의 모래가 펼쳐져 있는 여우를 닮은 섬 호도*

*최초의 서양 무역선이 통상을 요구한 섬 고대도*

*전통과 동백 숲이 우거진 봉수대의 섬 외연도*

2015년 봄, 일행과 함께 녹도에 가려고 이른 새벽에 출발하여 두 번이나 왔지만 연휴와 주말에 왔기에 정작 여객선을 타지 못했다. 대신 한 번은 서산의 난지도, 소난지도와 도비도를 돌아보았다. 또 한 번은 인천으로 달려서 영종도 삼목선착장에서 신도, 시도, 모도와 장봉도를 돌아보고 다시 대무의도와 소무의도를 여행하였다. 시간에 맞추어서 여유 있게 도착하였지만 인터넷을 통해 예매를 하지 않은 결과, 여지없이 우리의 계획은 빗나가고 말았다.

대천 연안여객터미널은 연휴 기간이라서 한꺼번에 사람들이 몰려 매우 분주했다. 특히 호도와 외연도로 향하는 배와 삼시도 원산도행 배도 마찬가지로 손님으로 북새통을 이루었다. 7월의 휴가철이면 예비선을 띄운다. 섬 여행이 그만큼 인기가 있다는 것을 실감했다.

녹도로 가는 배는 사람들로 차고 넘쳤다. 대부분 호도와 외연도로 가는 관광객들이며, 녹도에 내리는 손님은 거의 없고 그 대부분은 일반 주민이나 낚시꾼이다. 녹도는 호도와 외연도에 비교하여 보면 관광지가 없다. 그래서 비록 관광객들이 별로 찾지 않지만 그 대신 어업활동이 활발하다.

녹도는 여객선을 타고 들어오면 반드시 마을의 차가 대기해 있다. 자세히 알아본 결과 동네의 수도를 관리하고 운영하는 이종태 씨가 ‘사랑의 열매’에서 기증 받은 차를 가지고 서비스 차원에서 무료로 봉사하고 있었다. 마을에서 상당한 거리에 있는 여객선 선착장은 나이 드신 노인네는 가기가 힘들다. 그래서 전화만 하면 그 분이 그 집 앞에 차를 대고 모셔다 드린다. 그리고 들어오는 손님이 누구든지 마중하고 집과 함께 실어다 주는 고마운 분이다.

관광객들도 이 차를 타고 짐을 싣고 들어오고 나갈 때도 이 차를 이용한다. 그런데 절대로 사례를 받지 않는다. 순수한 마음으로 봉사를 하는 것이 특징이다. 녹도에 들어오면 가장 먼저 만나는 순수한 사람으로 인해 마음이 편안해진다. 마을과 선착장은 약 1.3km 정도 시멘트로 포장되어 있다.



이웃 섬 호도와 외연도는 선착장과 마을이 바로 붙어 있는데 녹도는 좀 떨어져 있다. 호도는 손수레가 선착장에 준비하지만 녹도는 전혀 다른 모습이다. 녹도 길을 따라 얼마 정도 들어가면 길 양쪽에 그물과 통발 등 어구가 널려 있다. 녹도는 대부분이 산지이고 논은 없다. 산비탈에 밭이 일부 있지만 그리 많지 않다. 산 정상에는 잘 보존된 봉수대가 있는데 아직은 등산로가 없어서 일반인은 접근이 어렵다.

### 녹도교회와 멸치액젓

1993년 가을, 인천으로 가는 뱃길에 녹도에 들른적이 있었다. 그때 녹도에서 가장 높은 곳에 위치한 교회에 올라갔었다.

그때 당시 녹도교회에는 여자 두 분이 계셨는데 한 분은 목사님, 한 분은 전도사님이었다. 10년 넘게 녹도에 있으며 봄에 까나리가 많이 나오는데 버려지는 것이 아까워 그것을 젓으로 담가 판매한 결과, 마을 경제에 큰 도움을 주었다고 한다. 한겨울을 나기 위하여 일 년에 한 번씩 연탄배가 들어오는데 1,200장의 연탄을 교회로 올리는 일이 가장 힘들다고 했었다. 이 두 분은 지금은 장고도교회에서 시무 중이다. 1993년도 이후 두 번을 더 왔는데, 그중 한번은 2008년 허베이스피리트호 기름 유출 사고 당시였다. 아쉽게도 시간 관계상 자원봉사는 하지 못했지만 녹도 주위 여러 섬의 현장을 둘러보고 녹도에서 주민들을 만나 보았다. 그때 녹도발전소 소장을 만났는데 녹도 태생인 그는 녹도지킴이 노릇을 하면서 녹도 알리기에 앞장서고 있었다. 해산물이 풍부한 이유는, 이 섬이 먼 바다와 내륙의 중간지점에 위치한 환경적 요인과 녹도 주위에 무인도가 많아 고기의 산란지 역할을 하기 때문이다. 그래서 녹도는 지금까지 유복한 섬으로 남아 있다. 그전보다 현대식으로 달라진 녹도의 모습에서 오랜 세월의 흔적을 찾아볼 수 있었다.

여객선



녹도에서 가장 신나는 것은 여름부터 시작된 멸치잡이 안강망 체험이다. 까나리는 봄에 잡히지만 멸치는 한여름부터 11월까지 잡힌다. 늦은 밤부터 이른 아침까지 밤새도록 멸치를 잡아서 포구로 들어온다. 멸치를 따라 멸치잡이 그물에 들어온 오징어나 우럭, 삼치 등도 많이 잡힌다.

마을 앞 선착장은 해수욕장은 아니지만 물이 빠지면 조그만 백사장이 드러난다. 어린 아이들이 해수욕을 하기에 딱 좋은 곳이다. 녹도에는 가게가 없다. 그래서 녹도 여행을 가려면 미리 이것저것 사가지고 들어가야 한다. 민박집에서 식사를 사먹을 수는 있으며, 주변은 모두 낚시 포인트이다. 물이 빠지면 홍합, 고둥을 잡을 수 있다. 지금은 쾌속선이 다닌다. 먼 바다에 위치하여 과거 동력선이 없을 때는 바다 사고도 많이 일어났다.

### 녹도와 풍선

1960년대까지 돛단배에 해산물을 싣고 대천에 나가려면 여간 고생이 아니었다. 이들이 육지로 배를 타고 나갈 때에는 한 배에 다섯 명 정도 함께 갔다. 바람이 불면 풍선에 돛을 달고 갔지만, 역풍을 만난다거나 바람이 불지 않으면 교대로 노를 저어서 5시간 정도 후에 겨우 삼시도 근처에 다다른다. 노 젓는 일이 힘들어서 준비해 간 소주를 마시기도 했다. 바람이 잘 맞으면 한나절에 들어갔지만, 안개가 끼고 물을 거슬러 갈 때는 이틀 걸리는 것이 보통이었다. 삼시도에서 하루를 보내고 가는 경우도 많았다. 다음날 다시 대천에 가서 시장에서 일을 보고 서야 다시 돌아왔으니 이들의 고달픈 삶은 계속되다가 동력선이 나오면서 한결 짐을 덜 수 있었다. 지금은 쾌속선이 녹도까지 1시간이면 데려다 준다.

### 중단된 녹도의 당산제

현재 녹도 이장은 김성용(83)옹이다. 이 분은 1993년부터 2013년까지 20년 동안 이장을 하다가 3년을 쉬 다음 2017년 다시 녹도 이장을 맡게 되었다. 이 분의 청년 시절인 1981년도에 거창하게 지내던 당제가 사라졌다고 한다. 당제가 사라진 여러 이유 중 하나는 당제를 지내는 당사자들이 당제후에 겪어야 할 엄청난 부담이었다.

김 이장은 '당제가 끝나면 쌀 한 가마가 원당주에게 가는데 마을에 무슨 좋지 않는 일이 일어나면 반드시 원당주에게 원망이 오고 제사를 잘못 드려 그랬다고 속덕거렸다'고 하였다. 그래서 중단하게 된 가장 큰 이유는 원당주 때문이었다고 말한다. 지금은 거의 모든 섬에서 당제가 중단되고 없지만, 그 당시에는 이 당제를 드리지 않으면 아주 큰 일이 날 것 같아서 정성스럽게 드렸는데 이런 문화가 중단되어 아쉽다고 했다.



녹도 근해에서 많이 잡히는 꽃게

녹도의 시장선(市場船) 사고

한편, 김 이장은 시장선(5일에 한번 시장을 보려고 다니던 풍선)을 떠올리며 화상에 잠겼다. 1955년도에 시장선의 사고로 10명이 숨지고 2명이 살아났다고 한다. 생존자 중 1명은 두 살 아래인 정대옥(78, 인천)이고, 한 명은 나이가 많아 별세했다고 하였다. 사고의 개요는 이렇다. 녹도는 다른 섬과 달리 어자원이 풍부한 곳이다. 농토가 거의 없는 이곳 주민들은 바다에서 잡은 해산물을 가지고 대천 5일장에 나가 팔고 생필품을 사서 돌아온다.

이 당시는 객선이 다니지 않아서 대천 장을 보려면 노전배가 돛을 달고 다녔다. 이 배는 지금의 대천항이 아니라 대천의 철교까지 들어갔다고 한다. 해산물을 가득 싣고서 장에 가서 판매하고, 올 때는 생필품을 가득 사들고 오는데 멀어서 고생이 말이 아니었다는 것이다.

녹도에서 물때와 바람의 방향을 따라서 다니다, 한 번은 장을 보고 녹도로 오는데 역풍이 분 것이다. 그래서 현재의 대천항으로 일시 피난을 갔다가 그 다음날 새벽 항해 중 용도 암초에 부딪혀서 배가 침몰해 녹도 마을 주민 10명이 사망을 하였다.

글을 마무리하며

섬은 예나 지금이나 교통이 불편하다. 육지의 교통수단은 여러 가지로 많고 선택의 폭이 넓다. 도보, 자전거, 자가용, 오토바이, 버스, 택시, 기차, 비행기 등이 있다. 그러나 섬에 사는 주민들은 오직 선박을 이용해야 하기 때문에 안개나 풍랑, 야간 운항의 어려움으로 섬 주민들은 늘 육지와 교통이 두절된다. 그리고 산업과 교육 의료 문화 등 다양한 사정으로 이도 현상과 젊은이들이 기피하는 곳이 섬이다. 그렇다고 단점만 있는 것은 아니다.

문명의 때가 묻지 않는 원시적인 자연과 청정성의 뛰어나고, 다양한 해산물이 즐비하다. 육지는 대부분 오염이 되었지만 섬은 아직도 생태계와 갯벌 해수욕장이 일품이다. 미래 자원인 섬이 이제야 깨어나는데 올해 국회에서 매년 8월 8일을 섬의 날로 제정하였다. 조선은 섬과 바다를 버리고 육지 중심의 정치를 하다가 결국 나라가 망하였다. 삼면이 바다로 둘러싸인 한번도의 섬과 바다의 가치를 몰랐기 때문이다. 많이 늦었지만 앞으로 활발한 섬 연구와 답사 집필 등을 통하여 섬 문화가 널리 확산되었으면 하는 마음이다.



충남마을기행

# 황새는 내 운명! 예산 황새마을

이유나 충남연구원 홍보담당, 정봉희 충남연구원 홍보팀장



예로부터 길조로 여겨져 마을 등구나무에 동지를 틀고 살았던, 지금은 천연기념물로 지정되어 있는 멸종위기 야생생물 1급이자 국제보호조류인 황새.

키가 1M이고, 날개를 펴면 그 길이가 2M에 달하는 황새는 세계적으로 3,000마리밖에 남지 않은 희귀한 물새다. 과거에는 우리나라 전역에서 텃새로도 흔히 볼 수 있었지만 환경오염과 밀렵으로 급감하여 한반도에 살던 텃새 집단은 1990년대 이후 멸종했다.

1996년 10월 한국교원대학교 내에 황새복원센터(현 황새생태연구원)가 문을 열며 우리나라에서 황새를 복원하는 사업이 본격적으로 시작되었다.

우선 러시아에서 어린 황새 2마리를 데려와 인공 증식을 시작했으며 그 후 개체 수를 늘렸다. 황새는 무사히 사육장에서 번식해 150여 마리로 늘었고 자연 적응 훈련을 거쳐 2015년 9월 3일부터 순차적으로 자연에 방사하고 있다.

자연 방사까지는 황새의 수를 늘리는 것이 중요하지만 야생으로 돌려보낸 황새가 안정적으로 살아갈 수 있는 터전과 환경을 조성하는 일이 뒷받침되어야 했다. 황새는 생태계에서 상위 포식자이므로 어류 등 먹이원이 하천에 풍부해야 하며 밀렵이나 인위적인 간섭을 받지 않는 안전한 쉼터를 조성하는 것이 중요했다. 그래서 황새 복원 지역을 중심으로 물고기가 하천을 자유롭게 이동할 수 있도록 보로 막힌 하천 구간에 어도를 만들고 수질 정화를 위해 친환경농업을 권장하는 등 전반적인 서식 환경을 개선하는 사업도 함께 수행되었다.

예산군은 2009년 황새 복원을 위한 문화재청의 황새마을 조성 대상지로 선정되었고 그 사업을 시작으로 국내 최초의 황새테마마을이 만들어 졌다. 바로 예산 황새권역이다.

“어쩌면 황새가 광시로 오게 된 건 운명인 것 같아요.”

2009년 황새생태연구원의 연구진으로 황새마을과 인연을 맺었다가 주민들과 더 함께 하고 싶어 마을에 머물게 되었다는 농촌활동가 서동진 사무장.

황새마을권역센터의 서동진 사무장



황새마을의 시작을 묻자 사무장은 광시의 역사를 이야기하기 시작했다. 백제 멸망 직전 임존성에서 12년이나 버텼다는 고서가 발견되었다는 이야기부터 고려시대 망이망소의 난이 공주에서 시작되어 광시로 들어왔다는 것, 동학농민운동 당시 홍주로 진격하기 전 집결해 있던 곳이 광시였다는 이야기 등..

경제에 관한 이야기도 이어졌다. 탄광이 있어 경제활동이 활발했고, 그 이후에도 경지조성으로 농사가 발달한 것, 교통의 요지였던 덕에 무안전을 기준으로 농지반대편에는 우시장과 정육식당이 발달할 수 있었다는 것.

혹시 질문을 잘못 이해하신 것이 아닐까.. 하는 의문이 들 때 즈음 ..

“그런 역사적 기반과 경제기반이 있기 때문에 변화에 대한 인식이 자유로워요. 변화가 왔을 때 받아들여야 한다는 인식이 있죠” 라며 서 사무장은 이야기를 이어나갔다.

2016년 문화재청이 전국 지자체에 황새사업 공모를 냈다. 그 공모에 예산이 당선되었고, 예산 내 다섯 지역의 인문환경과 자연환경에 대한 전수조사가 이루어졌다. 이미 친환경농법이 시행 중이어서 자연환경으로 1위인 지역이 있었지만, 그 지역의 몇몇 주민이 황새를 반대했다. 대상지 중 한 곳이었던 광시 주민들은 황새를 전적으로 반겼다고 한다.

그때부터 광시에서 황새를 위한 친환경 농법을 추진하기 시작했다. 그 과정은 다음과 같았다고 한다. 주민들에게 친환경 농법을 해야 한다고 말한다. 주민들은 굳이 해야 하나고 묻는다. 황새들이 논, 밭에서 먹이를 먹기 때문이라고 말한다. 그리고 환경이 잘 갖추어지면 새끼도 낳을 것이라고 말한다. 새끼를 낳는다는 말에 주민들의 마음이 움직였다. 그때부터 친환경을 시작해 지금은 유기농법으로 인정받는 논도 꽤 있다고 한다. 전체 농가 중 친환경 농가는 80% 정도.

친환경으로, 특히 유기로 인정받으면 일반 벼와 가격 차이가 꽤 크다고 한다. 12년부터 친환경으로 인정받아 계산한 순수익이 연 5억~7억 정도. 광시농협의 1년 예산이 5억이 조금 못 된다고 하니 꽤 큰 돈이 아닐 수 없다.

이쯤 되니 황새를 위해 논에 둠벙을 파겠다 해도 주민들은 서슴거리지 않는다고 한다. 둠벙을 판만큼 농사를 못 짓게 되니 아무리 보상이 있다 해도 10년 전이었다면 상상도 못할 일이라고 사무장은 말했다.

그렇게 황새는 광시에 터를 잡았다.

지금은 어르신들이 내가 키우는 황새라며 자랑하실 정도로 주민들과 황새가 함께 공생하는 삶이 자연스러워졌다.



한반도 둠벙 : 한반도 모양으로 생겼다 하여 한반도 둠벙이라고 불린다.

황새마을권역센터에서는 이른바 6차산업도 진행하고 있다. 둠벙생태체험, 황새마차타기 등 친환경 체험과 황새숙대 만들기와 같은 만들기 체험, 황새탈 쓰고 황새춤 배우기 같은 놀이체험까지 다양하고 다채로운 체험프로그램들이 체험객들을 기다리고 있다. 황새공원에 가면 직접 황새를 보는 것도 무료로 가능하며 시간을 잘 맞춘다면 황새에게 먹이를 주는 것도 관람할 수 있다. 황새공원 바로 앞에 있는 둠벙과 논에서 자연속에 있는 황새를 직접 만나볼 수도 있다.

- 1\_ 황새공원 안에 있는 황새 문화관 : 체험활동과 황새에 관한 영상관람 등이 가능하다
- 2\_ 황새 문화관 안에 있는 만들기 체험실







황새 공원에 있는 황새 우리 : 지붕이 없어 먹이 주는 시간이 되면 우리 안에 살고 있는 황새 뿐 아니라 주변에 자리잡고 있는 황새까지 날아와 먹이를 먹는다고 한다.

아직까지 체험만으로 마을을 운영할 만큼의 수익을 올린다는 것은 어려운 이야기이다. 더군다나 황새마을은 이미 친환경과 유기농을 통해 수익을 올리고 있는 터라 체험마을과 체험객에 대한 욕구가 적을지도 모르겠다. 그렇지만 여전히 체험마을에 힘을 쏟고 체험객들을 기다리고 있는 이유는 황새를 그저 황새마을만의 명물로 만들어 마을잔치로 끝내지 않겠다는 연구진의 노력과 그 노력을 남의 일이라며 뒤로 미루지 않는 주민들의 함께함 때문이 아닐까.

서두르는 마음은 서로를 다치게 할 뿐이라는 것을 서동진 사무장은 알고 있었다. 사람과 사람이 함께할 때 황새도 함께할 수 있음을, 또 황새가 살 수 있는 땅이 사람도 살아갈 수 있는 땅이라는 것을 말이다.

그리고 사람과 자연이 함께함의 뒤에는 진정한 농촌활동가의 땀이 서려있다.

서동진 사무장은 말한다. 농촌활동가는 농민을 모시는 사람이라고..

자연을 모시는 농민들에게 수평적으로 무언가를 주고받는 사이는 익숙하지 않다. 모시는 존재와 싸울 필요가 없다. 농민들이 아침저녁으로 풀이 나면 풀을 뽑아주고 물이 모자른 것 같으면 물을 대어 주며 정성을 다해 자연을 모시듯 농촌활동가도 농민을 세세히 살피고 진심으로 대하면 그들의 마음을 열 수 있다. 그렇게 함께하는 마을이 되어 가는 것이다.

깨끗하게 정비된 마을과 예쁜 카페도 마을의 중요한 요소라 할 수 있을 것이다. 그러나 그 전에 필요한 것은 함께라는 의미를 먼저 깨달은 사람의 배려, 기다림.

세계적으로 희귀한 천연기념물 황새, 그리고 사람과 사람이, 사람과 자연이 함께하는 진정한 공생마을이 궁금하다면 이번 주말 예산군 광시면 황새마을에 가보자.

황새공원에서 황새와의 만남과 체험을 끝내고 나면 읍내의 식당에서 전통 있는 한우고기와 후식으로 최근에 새로 생긴 카페에서 수제 마들렌도 맛볼 수 있다.



충남 예산군 예산읍



충남 시장 플러스

김장 짓갈의 대명사인 강경대흥시장...  
근대역사건축물 구경은 덤

정봉희 충남연구원 홍보팀장



가을의 중심 10월은 축제로 시작해 축제로 끝나는 시기라고 해도 과언이 아니다. 아침 저녁  
으로 쌀쌀한 기운이 감돌고 초록빛 나무들이 단풍색 꼬까옷으로 갈아입을 무렵... 분주하게  
겨울을 준비하는 곳이 바로 강경대흥시장이다.

매월 4, 9일 장이 열리는 강경대흥시장은 바로 젓갈로 유명한 곳이다. 20세기 초반에는 전  
국 3대 시장 중 하나였다고 한다. 바로 옆으로 흐르는 금강으로 선박의 이동도 매우 활발해  
전국 유통산업의 중심지였다고도 전해진다(필자도 어릴 적 배를 타고 강을 건너 시장에 갔던  
기억이 있다). 지금은 시외버스터미널과 강경역이 읍내에 자리잡고 있어 도보로 7~8분이면  
시장에 도착할 수 있다.

비록 필자는 장날도 아니고 젓갈축제기간도 아닌 날에 들러보았지만, 요즘은 상설시장 개념  
으로 변해서인지 일부 노점상들을 제외하곤 그대로 모두 문을 열고 있었다.



보물창고 강경대흥시장

젓갈도시 강경

아마 처음 이 시장을 방문했다면 놀랄지도 모른다. 왜냐하면 거짓말 살짝 보태서 젓갈파는  
점포밖에 없기 때문이다. 일부 청과물, 채소, 정육, 반찬가게, 옷가게, 통닭집 등이 드문드문  
눈에 띄일 정도다.

사실 강경읍내를 돌아다녀보면 한 마디로 '젓갈도시'라 할 만하다. 시장을 벗어나도 온통 젓  
갈판매점들이 사방에 널려있기 때문이다.

그나마 대흥시장은 1955년 처음 개장한 이후 소위 말하는 시장의 운치를 느낄 수 있는 공  
간으로 고개를 들어 굉장히 높은 천장을 보고 있으면 오래 전부터 상당한 규모의 시장이었음  
을 짐작케 하고 있다.

필자가 만난 젓갈판매장 사장님과 얘기를 나누어봤다. 현재 강경에서 젓갈을 판매하는 점포  
는 대략 120여 개가 있는데, 대규모 판매장 60개, 중규모 40개, 소규모 20개 정도로 나뉘어  
진다고. 젓갈 종류도 새우젓, 멸치젓, 청란젓, 오징어젓, 조개젓, 굴젓 등 워낙 많다.



강경대흥시장 모습

“요즘 소비자들은 짠 것을 별로 좋아하지 않기 때문에 소금을 적게 사용하고 있다”며 “그래서 100일 이상의 숙성기간을 거쳐야만 판매했던 젓갈도 지금은 워낙 저온창고가 좋아져서 숙성기간도 상당히 짧아졌다”고 말했다. 그러면서 “매년 강경젓갈을 찾는 손님이 줄어들고 있는데, 올해는 새우값이 올라 예년에 비해 손님이 더 뜸한 편”이라며 걱정하는 모습이었다.

필자가 시장을 돌아다니다보면 한 가지 의아해 한 부분이 있는데, 이렇게 젓갈을 판매하는 곳이 많은데도 정작 젓갈전문 음식점은 거의 찾아볼 수 없다는 것이다. 아시다시피 따뜻한 밥 한술에 젓갈 올려 먹는 맛! 간장게장과 어깨를 나란히 할 밥도둑이 아니던가 말이다.

### 근대건축물 감상은 덩?

강경은 젓갈판매점 만큼이나 눈에 많이 띄는 것이 바로 근대건축물들이다. 그래서인지 언젠가부터 입소문을 타고 근대역사문화탐방을 오는 관광객이 늘고 있다고 한다.

아마 근대건축문화유산이 많은 지역으로 군산을 제일 먼저 얘기할 수도 있지만, 필자는 으뚝을 강경이라 말하고 싶다. 도보여행을 꿈꾼다면 더 더욱 그렇다. 현재 강경의 근대역사문화 도보여행 코스는 젓갈시장을 중심으로 총 4개로 구분되어 있다(아래 표 참조). 사실 코스대로 돌아다니는 것도 좋지만 강경읍내 골목골목을 무작정 돌아다니다 보면 이 모든 코스의 포인트들을 대부분 섭렵할 수 있다.(지도를 보고 걸어도 어차피 길을 잃어버릴 확률이 높다는 게 필자 생각)



1코스 (근대문화)	젓갈시장4거리-중앙전통시장-구 한일은행 강경지점-강경역사관-객주촌-대동전 기상화-본정통거리-강경 구 연수당 건재 약방-강경 중앙초등학교 강당-스승의 날 발원지(강경여중, 강경고)-구 강경공립상업학교 관사
2코스 (상업문화)	중앙전통시장-구 강경노동조합-근대역사전시관-강경 화교학교 교사와 사택- 구 세무서장 관사-충남타운 앞 3거리-강경갑문
3코스 (유교문화)	젓갈시장4거리-충남타운 앞 3거리-황산근린공원(전망대)-팔괘정-죽림서원- 임리정-강경젓갈전시관
4코스 (성지순례)	강경시장4거리-강경포구-강경침례교회(최초예배지)-해조문-옥녀봉(봉수대)- 박범신작가 소설 '소금'의 배경이 된 집-구 식산은행 지점장관사-구 강경성결교 회 예배당-덕유정-강경성결교회-성 김대건 신부 유숙성지

필자는 가장 먼저 옥녀봉에 올라 강경읍내를 한눈에 내려다보며 도보여행을 시작해보았다. 마침 가는 날이 장날인지 추적추적 비도 내리는 쌀쌀한 날씨에 감기가 걸려 컨디션도 안 좋았지만 오히려 상쾌한 공기 사이로 들리는 빗소리를 배경음악 삼기에 충분했다.

대략적인 코스를 돌아다닌 순서대로 적어보자면, 강경침례교회를 지나 옥녀봉의 봉수대를 둘러보고 박범신 작가의 소설 '소금'의 배경이 된 오래된 집을 둘러보았다. 그리고 읍내로 내려와 빛의 광장을 시작으로 강경 구 연수당 건재 약방, 본정통거리, 구 한일은행 강경지점(강경역사관)과 바로 뒤편에 있는 객주촌, 그리고 구 강경노동조합 등을 구경했다. 마지막으로





1\_ 옥녀봉  
2\_ 박범신 작가 소설 '소금' 배경집  
3\_ 강경 구 연수당 건재 약방  
4\_ 구 강경노동조합  
5\_ 객주촌  
6\_ 팔괘정  
7\_ 임리정

금강변쪽에 자리잡은 팔괘정과 죽림서원, 임리정에서 마무리! 천천히 둘러보니 대략 3시간 정도 걸렸다.

강경읍내 골목골목을 다니다보면 이정표가 없는 근대건축물도 상당히 많다. 그 사이사이로 보이는 대부분이 젓갈판매점인건 금세 익숙해지는 풍경이다. 시간이 멈춘 공간과 현재가 섞여 흐르고 있는 묘한 분위기가 풍긴다. 어릴 적 '무궁화 꽃이 피었습니다' 게임에서 술래가 돌아보기 전까지 움직이다가도 금방 멈춰서기를 반복해야 하는 것처럼 말이다. 어울리지 않는 퍼즐같지만 이상하게 조화롭다.

특히 필자가 죽림서원(문화재자료 제75호)에 도착했을 때, 마침 향사(享祀)를 지내고 있는 모습을 처음 본 것이다. 해마다 음력 3월과 9월 보름에 치러지는데 운이 좋았던게다. 이 서원은 이이(李珥)·성혼(成渾)·김장생(金長生)·조광조(趙光祖)·이황(李滉)·송시열(宋時烈) 등 6인을 배향(配享)하고 있다.

죽림서원에서 임리정으로 올라가는 계단



군사민보

또 인상적이었던 곳은 바로 기독교한국침례회 국내 최초 예배지였다. 그렇다고 교회는 아니었다. 조선시대 말 강경과 인천을 배로 오가며 포목장사를 하던 지방석 집사의 집이라고 한다. 그는 1896년 미국 파울링 선교사에게 세례를 받은 다음 1896년 바로 이곳에서 첫 주일 예배를 드렸다. 그래서 이곳은 침례교 국내 최초의 예배지가 되었고, 기독교 침례회가 태동한 곳이 되었다고 한다.

그리고 꼭 둘러봐야만 할 곳이 구 한일은행 강경지점이다. 현재는 강경역사관으로 리모델링되어 일반인에게 공개되고 있다. 다양한 근대문화를 살펴볼 수 있고 과거 은행이었던 만큼 엄청나게 두꺼운 철재금고를 그대로 살려두었다는 점이다.

논산에는 근대문화거리를 그럴싸하게 조성한 '선사인랜드'라는 관광지가 유명해지고 있다. 최근 드라마 '미스터 션사인'의 촬영지로 활용된 세트장에 관광객들의 발길이 끊이지 않고 있고 밀리터리 체험관(서바이벌 경기, VR 체험, 스크린 사격, 실내 사격) 등이 있어 가족, 단체로 즐기기에 안성맞춤이다.

필자가 보기에는 선사인랜드와 강경 근대건축물 각각에 장단점이 있다고 생각한다. 애틋한 개인적으로 느린 걸음으로 제대로 된(?) 근대역사문화를 체험하고 싶다면 강경을 추천하고 싶다.

8\_ 기독교한국침례회 국내 최초 예배지  
9\_ 구 한일은행 강경지점



열린마당1

아동·청소년이 안전하고 더 행복한 충남!

학교폭력 예방을 위한 새로운 패러다임 : 회복적 정의를 소개합니다

박재원 청소년상담사

I . 들어가기

“그리고 마지막 부탁인데, 그 녀석들은 저희 집 도어키 번호를 알고 있어요. 우리 집 도어키 번호 좀 바꿔주세요. 저는 먼저 가서 100년이든 1,000년이든 저희 가족을 기다릴게요.<중략> 저의 가족들이 슬프다면 저도 분명히 슬플 거예요. 부디 제가 없어도 행복하길 빌게요.”

지난 2011년 12월 학교폭력으로 세상을 떠난 권모군의 유서이다. 이 사건을 계기로 정부는 2012년 2월 6일 학교폭력근절종합대책을 발표하면서 “학교폭력은 학교에만 맡겨둘 것이 아니라, 우리 사회 전체가 함께 나서서 해결해야 한다.”는 기조아래 7대 실천정책으로 학교폭력 없는 행복한 학교를 만들겠다고 공언했다.

하지만 ‘학교폭력은 범죄’이며 가해학생에 대한 엄정한 조치 및 보복폭력에 대한 처벌 강화를 내세운 학교폭력근절종합대책이 발표된 지 7년이 지난 지금 근본적으로 학교폭력을 줄이고, 학교 문화를 변화시켰을까?

II . 학교폭력의 현재

최근 EBS뉴스<sup>1)</sup>에서는 「‘학교폭력 전문’ 변호사·보험·흥신소까지·· 커지는 ‘학폭 시장’」이라는 제목의 단독보도를 냈다. 기사에서는 학교폭력근절종합대책에 따른 학교폭력대책자치위원회 심의 건수가 2013학년도 1만 7천 749건에서 2017학년도 3만 1천 240건으로 약 1.8배 증가했으며, 자치위원회가 제 기능을 하지 못한 채 학부모들의 불신만 쌓인다는 지적을 받고 있어 학교폭력 대책에

대한 전반적인 개선이 시급하다는 지적을 받고 있다고 하였다.

[표 1] 전국 초·중·고 학교폭력대책자치위원회 심의 건수

단위 : 건

구분	2013학년도	2014학년도	2015학년도	2016학년도	2017학년도
전체 심의건수	17,749	19,521	19,968	23,673	31,240
초등학교	2,136	2,792	3,239	4,092	6,159
중등학교	10,875	11,322	10,585	11,775	15,576
고등학교	4,648	5,266	6,006	7,599	9,258
기타	90	141	138	207	247

자료 : 교육부

또, 국회 교육위원회 박찬대 의원(더불어민주당)이 교육부로부터 제출받은 최근 5년간 ‘학교폭력 대책자치위원회 심의 재심청구 신청현황’ 자료에 따르면 심의 결과에 불복해 청구하는 재심 청구 건수는 2013학년도 764건에서 2017학년도 1,868건으로 약 2.5배 늘어난 것으로 나타났다.

[표 2] 전국 학교폭력대책자치위원회 심의 재심청구 신청현황

단위 : 건

구분	2013학년도	2014학년도	2015학년도	2016학년도	2017학년도
재심 처리건수	764	901	979	1,299	1,868

자료 : 교육부 / 박찬대 의원실

다음은 필자가 만난 학교폭력 가해자가 된 학생 A의 이야기이다. 그는 쉬는 시간에 누워있는 자신을 누군가 놀리고 도망쳤다는 것에 화가 났다. 옆에 있던 친구가 B가 그랬다고 말을 해주었고, A는 B를 쫓아가 먹살을 잡고 벽에 밀치고 발로 복부를 때렸다. 하지만 알고 보니 B가 그런 것이 아니었고, 억울한 B는 평소에 배운 대로 117에 학교폭력으로 신고를 했다.

학교는 공정하게 학교폭력 사안처리 가이드북에 따라 전담기구가 소집되었고, A는 긴급조치로 접근금지 처분을 받았다. 그는 B가 있는 교실에 들어가지 못하고, 수업도 받지 못하며 학교폭력대책자치위원회의 처분이 내려지기 전까지 Wee클래스에서 지내게 되었다.

자치위원회에서 A는 자신의 행동이 오해에서 비롯되었다는 사실을 이야기 할 수 있는 기회가 없었고, 진심으로 B에게 사과할 기회를 갖지 못했다고 하였다. 또 A의 부모님 또한 죄송한 마음을 담아 B의 부모님에게 진심으로 사죄하고 싶다는 의사를 여러 번 밝혔으나 B의 부모님이 동의를 하지 않아 직접 통화를 하거나 만날 수 있는 기회를 가질 수 없었다고 한다.

A와 B는 법을 통해 가해학생과 피해학생으로 분류되면서 그들의 교우관계는 끝이 나버렸다.

과연 모든 학교폭력 사안을 이렇게 처리하는 것이 최선일까?

1) <http://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/10968518/H>



III.새로운 패러다임 : 회복적 정의<sup>2)</sup>

필자는 지역의 몇 개 학교에서 학교폭력대책자치위원으로 활동하면서, A 학생과 같은 사례를 곧잘 만나곤 한다. 처음엔 교육부의 학교폭력 사안처리 가이드북에 따라 가해학생의 가해행동을 심각성, 고의성, 지속성, 반성정도를 점수로 환산해 아주 모범적으로 처분을 결정했다. 피해학생의 고통을 점수 매겨 가해학생에서 처벌을 주는 것이 ‘정의’라고 생각했다. 하지만 두 번, 세 번 A와 같은 사례를 만나게 되면서 알 수 없는 불편한 마음이 한편에 쌓여갔다. 그 불편함이 무엇인지 답을 찾지 못하던 중 우연한 기회로 만나게 ‘회복적 생활교육’강의에서 그 답을 찾을 수 있었다.

회복적 생활교육에서는 잘못된 행동이 있을 때 그에 상응하는 처벌을 부여하는 것으로 사회를 통제하고 사람의 행동을 변화시킬 수 있다고 믿는 것을 응보적 정의라고 하였다. 바로 학교폭력대책자치위원회에서 가해학생에게 처벌을 통해 반성하도록 하는 것이 떠올랐다. 그리고 회복적 정의란 ‘잘 못하면 벌을 받는다.’는 응보적 정의와는 다른 새로운 정의 패러다임이라고 설명했다. 회복적 정의는 잘못을 일으킨 사람에게 피해자의 회복과 관계없이 일방적으로 주어지는 벌이나 비난을 넘어 피해자의 피해가 회복되는 것에 궁극적인 목표가 있다고 한다. 그러기 위해 피해를 회복하는 과정에서 가해자가 자신의 행동으로 인해 발생한 피해와 영향을 직시하도록 돕고, 그 피해를 회복하기 위한 책임을 스스로 생각하고 실천하도록 하는 것이라고 설명했다.

[표 3] 정의 패러다임의 비교

응보적 정의	VS	회복적 정의
가해자 처벌	목표	피해회복
강제적 책임수행	방식	자발적 책임
처벌권자 : 처벌기관	주체	당사자 : 공동체

자료 : 한국평화교육훈련원 KOPi

응보적 정의와 회복적 정의에 대한 설명을 듣고 그 동안 놓치고 있던 것이 가해학생에게 처벌을 하는 것이 피해자의 고통을 회복시켜주는 것이 아닐뿐더러 학교폭력대책자치위원회로 인해서 두 사람의 관계회복이 더 어려워진다는 것이었다. 그리고 응보적 정의의 패러다임 속에서는 가해자의 처벌에 초점이 맞춰지다보니 피해자는 소외되고 가해자의 사과 없이, 피해자의 용서 없이 사안이 종결될 수 있는 위험이 있겠다는 생각이 하였다.

회복적 생활교육이 교육현장에서 활용되고 있는 사례를 찾아보니 경기도교육청에서는 「2014년 현장중심 학교폭력 대책 세부추진 계획(교육부)」에 근거하여 회복적생활교육을 통한 평화로운 학교

만들기를 위해 「회복적 생활교육 매뉴얼」을 개발하여 경기도내 모든 초·중·고교에 보급하였고, 이후 2016년 「평화로운학급공동체 워크북」을 개발하여 학교 현장에서 평화로운 학급 만들기를 실천할 수 있도록 지원하고 있었다.



자료 : 경기도교육청

그리고 세종특별자치시에는 2016년 시의회 주관으로 「회복적 도시 구현을 위한 아동 청소년 폭력 예방 토론회」를 개최하고 2017년부터 공모사업을 통해 회복적 도시 구현을 위한 다양한 노력을 하고 있는 것을 찾아볼 수 있었으며, 경상남도교육청도 2017년 ‘회복적 도시 만들기’ 위한 2017 행복교육지구 세미나를 시작으로 회복적 정의에 대한 관심이 높아지고 있음을 알 수 있었다.

IV.마치며

2012년 시작된 학교폭력근절종합대책에 대한 전반적인 검토가 필요하다는 목소리가 여기저기 들리고 있다. 교육부는 정책숙려제를 통해 2018년 말까지 학폭위 제도 개선안을 내놓겠다는 계획이지만 아직 공론화 위탁단체도 선정하지 못한 상황이다. 교육부의 제도개선과 각 시·도의 학교폭력 정책 방향 설정에 회복적 정의가 함께 고려되는 것이 반드시 필요하다고 본다.

응보적 정의는 나쁘고, 회복적 정의가 좋기 때문에 응보적 정의를 배척하고 배제하자는 것이 아니다. 서로 상호보완적 입장에서 학생들의 올바른 성장을 위한 협력이 필요하다는 것이 필자의 주장이다.

청소년기의 학생들은 인간발달 과정에서 신체적, 심리적, 사회적 역할 등의 급격한 변화를 경험하며 성장하는 시기이다. 이 시기의 학생들은 불안하고 위태로운 미완성의 시기지만, 다른 한편으로 그만큼 기능성이 많은 시기로 생각해야 한다. 충동적인 행동으로 일어난 갈등상황에 드러난 문제행동을 바로잡기 위한 방법이 규칙과 법을 앞세운 응보적 지도관점 일변도가 아닌 학생들 스스로 갈등상황의 문제해결을 위한 책임과 상호존중, 공동체성을 익히는 중요한 배움의 기회로 삼을 수 있는 회복적 생활교육의 관점이 조화롭게 이루어지는 충남 교육 환경이 되기를 바란다.

2) <http://kopi.or.kr/> [한국평화교육훈련원 KOPi]

열린마당2

## 국내 최초, 중학생들의 40일 간 섬 순례

이재언 목포대학교 도서관문화연구원 연구원

편집자 주 - 이 글은 국립 목포대학교 도서(섬)문화연구원 소속 이재언 연구원의 글인데 오마이뉴스에 기고한 글을 다시 편집하여 지면에 실었다.

40일 간의 섬 순례가 드디어 막을 내렸다.

대안학교인 순천 사랑어린이학교 중 1, 2학년 18명과 선생님, 학부모 등 총 23명이 2018년 5월 23일 시작했던 전남지역 섬 순례가 7월 1일에 끝이 났다.

필자는 가이드 역할이 아니라 섬 순례의 숙소와 차량 이용에 불편함이 없도록 도우며 이들과 함께 하였다.

이해를 돕기 위하여 필자를 먼저 소개해야겠다. 필자는 국내 최초로 직접 배를 타고 항해사 겸 선장 노릇을 동시에 하며 1991년부터 2016년까지 우리나라 유인도 447개를 세 번 둘러보았다. 그를 토대로 '한국의 섬' 시리즈 13권을 출간하였다. 요즈음은 내가 직접 드론을 날려 섬들을 촬영한다. 불가능에 가까운 일에 도전하여 이런 책을 출간하고 드론 기술자가 된 것을 보면 나 자신도 놀란다.

'한국의 섬' 덕분에 필자는 우리나라에서 유일한 섬 탐험가 겸 섬 전문가로 알려졌고, 그래서 각계 각층의 다양한 분들과 교제가 가능해졌다. 그러던 어느 날 필자가 근무 중인 국립 목포대학교 도서(섬) 연구원에 4명의 선생님이 방문을 하셨다. 바로 순천 사랑어린이학교 교장 선생님과 선생님들이었다. 40일 간 섬을 순례하려는데 섬에 대하여 잘 모르니 섬을 잘 아는 필자에게 도움을 요청한 것이었다. 그들의 발상이 너무나 신선하고 좋았다. 연구원에 그들의 계획을 말했고 아주 훌륭한 기획이라는 반응이 나왔다. 섬 사회 확산 차원에서 연구원이 전적으로 도와주어야 한다는 원장님의 말씀도 있었다.

그래서 필자는 연구원의 파송을 받아 섬에 대한 모든 지식과 인맥을 총 동원하여 40일간의 섬 순례를 무사히 마칠 수 있도록 돕게 되었다.



1\_ 도초도에서 우이도행 여객선에 타는 모습

2\_ 상조도 도리산 전망대

### 순천 '사랑어린이학교'

순천 사랑어린이학교는 1학년부터 9학년까지 있는 대안학교이다. 다시 말하자면 6년의 초등과정과 3년의 중등과정이 함께 있는 것이다. 필자와 같이 섬을 순례한 7, 8학년은 중학교 1, 2학년에 속한다. 학기 중에 이런 섬 순례가 가능한 것은 교육부로부터 재정 지원을 받지 않기 때문에 모든 교육과정에서 자유롭기 때문이다. 9학년 학생 9명과 선생님 2명은 유럽 산티아고를 45일간 순례했다. 이들은 세월호사고가 난 해인 2016년 9월 5일부터 10월 20일까지 53일간 인천에서 진도 팽목항까지 809km를 걸었던 학생들이다. 40일 간의 섬 순례나 유럽 산티아고 45일 순례, 세월호 53일 간의 순례는 누군가가 시킨 것이 아니라 학생들 스스로가 여러 번의 회의를 거쳐 여행할 곳을 고르고 기획한 것이다. 학생들은 이런 순례를 통해 인격적으로 변화하고 생각하면서 성장해 가는 과정을 겪는다. 순례 중에 학년들은 스스로 밥을 지어 먹고, 빨래도 하고 청소도 한다. 순례 중에 기록을 하고, 그림을 그리거나 촬영을 하면서 또 묵상하며 걷는다. 이들은 협동과 인내가 많이 필요한 극기 훈련, 체력 단련 등을 많이 한다. 우리는 흔히 대안학교를 말썽을 부리는 아이들이 가는 곳으로 생각하는데 그렇지 않다. 이 학교 학생들은 책도 많이 읽고 걷기를 즐기며 회의를 많이 한다. 40일 간의 섬 순례를 계획하면서 찬반이 갈렸을 때 o, x 표를 던져서 결정을 했다고 한다. o가 나왔을 때 이것이 신의 뜻이라 생각하며 섬 순례를 결정 했다는 다소 의아한? 행동에 웃음이 나왔다.

### 40일 동안 돌아본 섬은 28개

#### 여수의 섬

1) 5월 23일 안도, 연도, 금오도 비렁길 걷기, 개도, 하화도, 사도, 낭도 순례

2) 고흥군의 섬 - 소록도에서 거금대교를 건너면 거금도이고, 거금도에서 배를 타고 5분이면 연흥도에 닿는다. 'ㄱ' 자 모양으로 떠 있는 연흥도는 면적 55만㎡, 해안선 4km에 불과한 작은 섬



이다. 그곳에 1993년 폐교된 금산초등학교 연흥분교를 개조한 '지붕 없는 미술관'이 자리 잡고 있다. 섬에 도착하면 큰 소라 조형물과 사람 모양의 조형물이 나타난다. 예술 섬 조성의 일환으로 섬의 지붕들은 알록달록하고 벽은 타일 벽화이다. 학생들은 이 섬에서 많은 감명을 받았다고 했다.

3) 완도군의 섬 - 금당면장의 협조로 행정선을 타고 아름다운 금당도 주위 모습을 감상하였다. 코끼리 바위, 부채바위, 해안절벽들이 수려하였고 무인도인 소화도, 중화도, 대화도가 인상적이었다. 금당도 마을들을 순례한 후 평일도로 이동하였다. 해송 숲, 금일해수욕장으로 유명한 평일도 마을 순례 후, 소랑도에 들러 수많은 외국인 근로자들이 다시마를 채취하여 말리고 거두어 드리고 있는 바쁜 일상을 목격하였다. 슬로시티로 유명한 청산도에서는 4박 5일을 머물렀다.

그 다음은 소안도, 노화도, 보길도를 둘러보았다. 보길도 부용리에는 고산 윤선도 유적지가 있다. 고산은 조선 인조 때 보길도에서 13년간 숨어 살았다. 비경의 섬인 보길도에서 고산은 아름다운 자연을 벗 삼아 수려한 시조를 남겼다.

4) 진도군 조도면 섬 - 하조도 등대와 돈대산을 일주하고, 오후에는 상조도 도리산 정상을 순례하였다.

5) 섬들의 고장 신안군의 섬 - 25명이 목포항에서 남해권호를 타고 흑산면 다물도에 도착하였다. 도선으로 대둔도에 건너가 수리 마을 출신인 조선시대 사회 운동가 김이수의 생가를 방문하였다. 오리와 도목리 마을을 순례하던 중 지인을 만났는데 우리 학생들의 섬 순례에 감동을 받았는지 학생들의 식사비용으로 20만 원을 기부해 주었다. 다물도에서 1박을 하는데 지금까지 숙소 중에 가장 열악한 곳이었다. 문 닫은 교회를 소개 받아 갔는데 냄새가 많이 나 청소하면서 고생이 많았다. 물도 잘 나오지 않고, 가스까지 떨어져서 학생들 무척 어려웠다. 이 섬은 물이 부족하여 대형 물통이 집집마다 있다. 또 섬도 너무 작아 걸어 다닐 곳도 마땅치 않았다. 하지만 많은 공부를 할 수 있었던 잊지 못할 섬이다.

3\_ 여수 연도초등학교에서

4\_ 우이도 상산봉에서 필자 장재희, 김소월, 김지우



5\_ 흑산도 도목리 마을에서 사랑어린이학교 학생들

6\_ 흑산도 예리항에서 기념 사진

7\_ 흑산면 수리마을



## 흑산도의 추억

사실 흑산도와 홍도는 예산문제로 순례에서 빠진 섬들이었다. 하지만 흑산도와 홍도를 아이들에게 보여주고 싶었다. 그래서 원장님께 사정을 말씀 드렸고, 도서연구원 강봉룡 원장님의 관심으로 흑산도를 절반 가격으로 5일 동안 순례 할 수 있게 되었다. 홍도는 다음으로 기약하였다. 흑산도에서 4일간 머물렀다. 관광버스로 흑산도 일주 후 다시 걸어서 이틀에 23km를 완주하였다. 저녁에는 흑산도 게스트하우스에서 영화도 관람하고 음료수와 다과를 대접받았다. 학생들에게 의견을 물어본 결과 대부분의 흑산도가 최고의 섬이었다고 하였다.

## 섬 순례를 마치면서 마무리 미팅

시작한지 얼마 되지 않은 것 같은 40일간의 섬 순례가 드디어 막을 내렸다. 마지막 날인 6월 30일 토요일 오후 마무리 미팅을 가졌다.

이 미팅은 학생들이 필자를 위해 마련해준 시간이었다, 40일 간 학생들이 좋은 추억을 쌓을 수 있도록 도움을 준 것에 대한 보답이라 하였다. 필자도 그동안의 인연으로 생각보다 더 많은 도움을 받고 더 많은 것들을 보여줄 수 있어 무척 보람 있었다. 또 드론촬영법과 섬 이야기 등 다양한 인생의 경험을 그들에게 들려줄 수 있어 기뻐다. 학생들과 40일 간의 섬 순례 중에 느낀 점, 고마웠던 일, 가장 인상에 남았던 섬들에 대하여 약 2시간 동안 대화를 나누었다. 나는 되도록 많은 곳을 보여 주려고 했는데, 이 학교의 방침과 순례 목적은 그것이 아니었다. 적게 보더라도 아이들이 무리 없이 소화시킬 수 있는 길. 그것이 이 순례의 목적이었다.

학생들에게 가장 인기가 있는 섬은 역시 흑산도였다. 그분들의 친절과 풍광, 역사, 문화 자원, 해상 관광 등이 좋았다고 하였다. 이들이 성인이 되면 가본 섬을 절대로 잊지 않고 다시 찾을 것이다.

이런 선례를 통하여 수많은 사람들이 섬에 대하여 관심과 사랑을 가지고 섬을 순례하고 여행을 즐기기를 기대하면서 글을 마무리 한다.

## 해외리포트1

# 영향평가 국제 동향과 전망 - 제38차 국제영향평가학회 참가 -

정종관 충남연구원 선임연구위원

## 1. 출장개요

제38차 국제영향평가학회(IAIA18)가 “전환사회에서의 환경정의(Environmental Justice in Societies in Transition)”를 주제로 남아공화국 더반(2018. 5. 13 ~ 5. 19)에서 열렸다. IAIA18 학술대회는 총 15개 하위 섹션으로 나누어 환경정의 구현을 중심으로 전략환경평가, 환경영향평가, 건강영향평가, 사회영향평가 등 제도적 측면과 실제 개발사업 적용 사례의 문제점과 시사점, 개선방안 등을 공유하는 학술행사다. 참가자는 86개국 1100여 명으로 우리나라에서는 필자를 포함한 17명이 참석하였고, 10개 분야 주제포럼, 104개 세부 주제에 대해 440편의 연구성과(43편 포스터발표 포함)가 발표되었다.

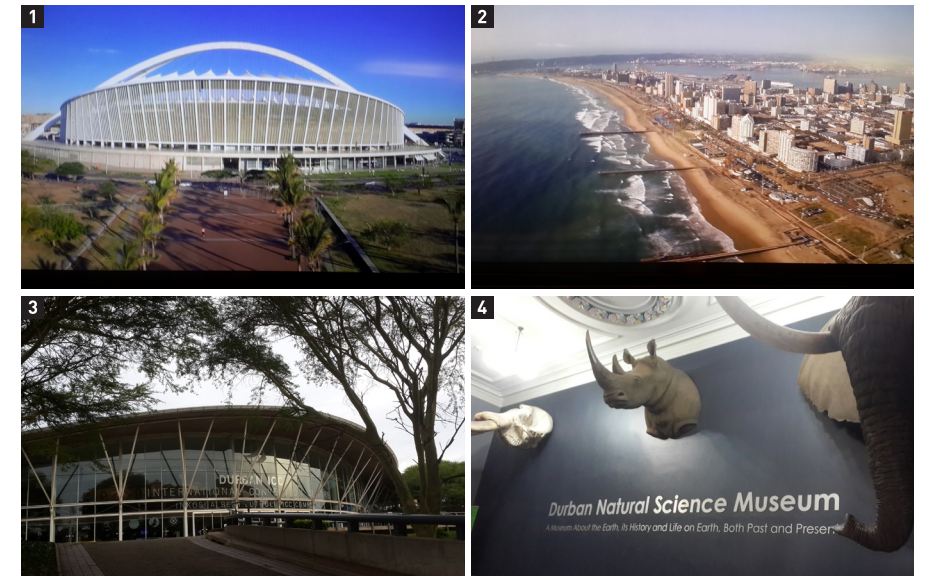


## 2. 주요 연구견학

### 1) 남아공 더반(Durban as a Historic Relics)

더반은 우리나라와 깊은 인연이 있다. 1976년 홍수환 선수가 세계 복싱챔피언을 먹은 곳, 2010년 월드컵축구 원정 16강을 성취한 곳, 2018년 평창 동계올림픽 개최를 확정지은 곳이기도 하다. 세계 주요도시와 자매도시를 맺고 있는데, 미국 뉴올리언즈, 브라질 꾸리치바, 네덜란드 로테르담, 중국 광저우, 한국 대전도 포함된다. 행사가 열린 더반 ICC는 1997년 개관 이래 넬슨 만델라, 피델 카스트로, 야세르 아라파트 등 유명인사가 비동맹회의와 인권선언 외에 2011년 제17차 기후변화 당사국회의(COP17)를 열어 더반 플랫폼을 정립한 곳이기도 하다. 그리고 생물다양성협약회의, 세

- 1\_ 더반 월드컵 경기장
- 2\_ 더반 인도양 해변 수제(水際)
- 3\_ 더반 국제컨벤션센터
- 4\_ 더반 자연사박물관



계경제포럼, 아프리카관광포럼(Indaba) 등이 열리기도 한다.

더반 플랫폼은 선진국과 개도국이 모두 참여하는 새로운 의정서 혹은 법적 효력을 갖는 합의 결과(agreed outcome with legal force) 세계 평균온도를 2℃ 이하로 안정화시키기 위한 온실가스 감축목표에 관한 국제적 합의를 2015년까지 도출해내고 각국의 비준을 거쳐 2020년부터 발효하게 하자는 내용을 담고 있다. 여기에는 장기협력행동(Long-term Cooperative Action, LCA) 합의 내용, 녹색기후기금(Green Climate Fund) 설치 외에 온실가스 감축 목표와 관련하여 중요한 내용을 담고 있다. 더반 플랫폼을 바탕으로 2015년 제21차 기후변화협약 당사국총회(COP21) 파리협정이 체결되어 온실가스 감축에 대한 합의를 끌어내는 계기가 되었다.

### 2) 드라켄스버그 산악과 레소토 왕국(Drakensberg Escarpment and Kingdom of Lesotho)

드라켄스버그는 아프리카언어(남아공 백인들의 언어로 네덜란드어를 바탕으로 함)로 ‘용의 산’, 줄루족 언어로는 우쿠하람바(창의 장벽)라고 불린다. 최고봉인 타바나 은틀레냐나는 3,482m에 이르고 산맥의 길이가 1,000km에 이를 정도로 장대한 규모를 자랑한다. 또한 드라켄스버그는 남아공 최고의 트레킹 코스로 유명하다. 그런데 산맥이라 하지 않고 급경사지를 의미하는 용어로 된 것은 해발 2,900m 이상 고지대에 오르니 거의 평평한 고산평원이 펼쳐져 있다. 김명진 박사(국립환경과학원)와 함께 오른 Rhino Peak는 남쪽 부분에 위치한 해발 3,051m로 지질구조는 현무암과 황금색 사암으로 빙하기 침식에 의해 산악 동쪽은 급경사지대로 고도에 따른 식생변화와 다양한 동식물상을 볼 수 있다. 정상의 고산평원은 레소토왕국으로 여름철에 소, 말, 양 등을 방목한 흔적이 있다. 드라켄스버그는 남아공의 세계자연유산으로 지정(2000. 11)되었다.



5\_ 남아공-레소토 드라켄스버그  
세계자연유산  
6\_ 레소토왕국 카체덤  
7\_ 레소토 건축양식  
8\_ 레소토 원주민과 사니강  
9\_ 레소토 카체덤 수몰 이주자 주택  
10\_ 드라켄스버그 라이노봉



### 3. 주요 학술발표

#### 1) 세계은행의 날 행사

세계은행은 환경사회기본틀(ESF)을 제정하여 구체적 실행 성과와 방안을 제시하고 있다. 세계은행그룹은 국제재건개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA)를 중심으로 국제금융공사(IFC), 국제투자 분쟁조정센터(ICSID), 다면투자보증기구(MIGA) 등 5개 산하기관이 있다. 보통 세계은행이라 함은 IBRD+IDA를 말하며, 고객은 주권국가 정부다. 그리고 IFC+MIGA는 사기업영역의 사업체가 고객이다. 세계은행의 환경사회문제를 정책의사결정에 반영하는 변화는 1980년대 재정착문제에 대한 보고서, 1990년대 세계은행 운영정책 절차, 1998년 안전보장정책(Safeguard policies) 채택, 2006년 IFC 실행기준 제정, 2012년 세계은행 안전보장검토, 2016년 환경사회기본틀(ESF)을 승인한 이후 2018년 하반기에 본격적 시행을 앞두고 있다.

환경사회기본틀(ESF)은 임차자(borrowers)<sup>1)</sup>에게 세계은행 재정지원 사업기준을 만족시킬 것

1) 차자는 세계은행에서 자본을 빌리는 각국의 정부기관, 공공 및 민간 개발사업자를 대상으로 한다.

을 요구하고 있는데, 특히 노동과 직업의 보건안전 조항에 대한 준수의무를 강조하고 있다.

ESF 실행을 위해 사업의 위험도와 규모, 자연환경에 맞는 수단을 통해 환경사회기준(ESS) 10가지를 제정하여 목표를 달성하도록 임차자에 대한 요구사항을 구체화하고 있다.

개발사업 관련 금융에서 환경, 보건, 안전, 보안의 리스크 관리(EHSS Risk Management)를 위해 내부평가와 주의이행 의무를 명문화하고 있는데, 차입금 자본으로 경영 수입을 증진시키는 지렛대효과를 위해서는 환경사회실천계획(ESAPs)으로 뒷받침이 필요하다. 여기에는 우리나라의 지자체에 대한 재정 건전성에 대한 시사점도 준다. 채무(debts)는 상환기한을 설정하고 있는 반면, 부채(liabilities)는 명시된 기한이 없어 이를 간과하는 경우가 많다.

#### - 환경사회기준(ESS) 시행

- ① 환경사회 위험도 및 영향평가와 관리
- ② 노동과 작업 근로 여건
- ③ 오염예방과 관리, 자원효율성
- ④ 지역사회의 건강과 안전
- ⑤ 토지획득, 토지이용 제한과 비자발적 이주
- ⑥ 생물다양성 보전, 자연자원의 지속가능한 관리
- ⑦ 원주민, 사하라 이남 아프리카 지역의 역사적으로 중요한 전통지역 공동체
- ⑧ 문화유산
- ⑨ 재정 중계기관
- ⑩ 이해당사자의 이행 약속과 정보공개

#### 2) 개최행사 및 기조연설

전 지구적 환경문제로 인해 사회는 전환기에 있다. 신념 때문에 싸우는 것은 중요하다. 그러나 평화를 찾는 것이 최상이다. 언제 싸우고 언제 평화를 찾을지 아는 것이 지혜다. 우리에게도 잘 알려진 우분투(Ubuntu) 정신은 “그대 있음에 내가 있네, 당신 덕분에 내가 삽니다.”라는 맥락과 같다.

금년 IAIA 지구상(Global Award)은 인권영향평가 방법론으로 수단, 기록, 지침을 개발하여 인권증진에 기여한 덴마크 인권연구소(DIHR)가 받았다. 탁월봉사상은 전문교육훈련개발 활동으로 프로그램 개발과 실행에 앞장선 John Boyle 교수, 개인상은 환경변화와 환경영향평가 미래비전 제시에 공이 큰 Nick King 교수, 평생성취상은 환경영향평가 건설팅에 종사해 온 브라질의 Iara Verocai, 지역상은 함께 하면 더 많은 일을 할 수 있다는 구호로 유명한 남아공 환경부가 받았다.

이어진 찰리 울프 추모강연에서 세계은행 장애인 지원 자문관인 Charlotte McClain-Nhlapo는 인간 기본권 차원의 장애인 복지증진과 환경정의를 구현하기 위한 사회적 통합의 중요성을 강조하였다.

이에 대해 올프교수의 양자로 입적하여 하버드대와 콜럼비아 의대를 졸업하고 브룬디에서 지역 공동체 건강증진운동을 벌이고 있는 Deogratias Niyizonkiza는 올프교수와 부인 낸시여사가 영어를 가르칠 때 어떤 한 단어의 의미를 서로 토론해가면서 다양한 면을 알려준 정성을 부각시켜 돌아가신 분들의 품성과 인간적 면모를 보여주었다.

남아공 헌법재판관 출신 Albie Sachs(21세에 인종차별 정책에 항의한 사람 변론으로 투옥. 1988년 영국 Sussex대 박사. 모잠비크에서 폭탄테러로 오른팔과 한쪽 시력을 잃음. 폭탄테러 후 남아공 신민주 헌법 제정기여. 망명 후 귀국하여 ANC의 헌법위원으로 활동)의 기조연설은 “백인이 되어야 하나, 녹색인이 되어야 하나?”을 주제로 발표하면서 먼저 인간성에 기초한 사람다운 사람이 될 것을 강조하였다. 특히 “우리가 자유로운 공기로 숨 쉴 때 감춰진 매연으로 질식되고 싶지 않다”는 말로 환경정의 사회 구현을 위해 환경평가인들이 어떤 자세를 가져야 할 것인지를 강조하였다.

### 3) 주제포럼: 인류세(Anthropocene) 진입 환영 - 불확실한 세상에서의 의사결정

닉 킹이 인류세의 도전과 기회, 레티프가 영향평가의 의미- 새로운 접근방법의 필요, 피터 루키가 우리의 富 재평가하기- 자연환경의 상품화와 진정한 가치(남아공 사례)에 대해 발표하고 참가자를 20개 그룹으로 나눠 새로운 접근법과 도전에 대해 워크샵 형태로 진행한 다음 피드백을 통해 나아갈 방향을 모색하는 형식으로 진행하였다.

인류세의 환경극복을 위해서 가장 큰 도전은 사고의 대전환이다. 산업문명화에서 사회생태화로 의 전환은 결국 사람과 지구중심으로의 전환이다.

#### 환경영향평가를 위한 숨意는 무엇인가?

- ① 복잡성과 불확실성(검은 백조), ② 개인별 권한부여(정보접근성, 시민참여, 소통전략), ③ 급격한 변화의 속도(규제압력, 절차의 효율성, 과학과 근거 기반의 의사결정), ④ 재화부족의 증가(에너지와 물, 자원문제 해결을 위한 혁신기술)로 상충관계 해결이 더 어려워짐

따라서 EIA를 위한 전제조건은 ‘의사결정을 하고 행동을 취하기 전에 결과를 미리 생각할 것 (Lynton Caldwell, 1969)’이라는 담론은 여전히 유효하다.

남아공 사례발표 내용으로 태양광 관련 복사에너지 강도는 4.5~6.5kWh/m2로 세계에서 가장 높아 독일의 2배 수준이고, 풍력도 독일과 비슷하여 우수하다. 수자원은 연강우량 490mm로 세계의 절반 수준, 1인당 하루 물 사용량 235리터로 세계평균 185리터보다 30% 높으며, 도시의 수도관 누수율은 37%로 인프라가 취약함을 알 수 있다.

### 4) 신재생에너지 발표 : 에너지정의 - 기후와 환경정의를 넘어

에너지, 기후, 환경정의 간의 상호연계성을 다룬 내용이 중심이다. 에너지정의가 지속가능한 사



회를 이루는데 환경과 기후목표 달성 행동에 어떻게 기여할 것인지를 논의하였다.

에너지정의를 이루려면 절차적 정당성으로 참여과정에서 지역 지식, 정보 공개, 이해당사자의 대표성이 전제되어야한다. 분배문제로는 에너지 생산시설의 입지선정이 부정의에 영향을 미치고 비로트되는지 분석이 요구된다. 정의인식으로는 사회적 불평등을 무시하거나 오해하는 사람들에게도 모든 이해당사자의 포용성을 요구한다.

멕시코의 사례는 2012년 이후 기후변화총괄법 제정, 저탄소 녹색경제로의 전환관련 에너지 개혁법안 입법, 에너지전환법 승인, 기후변화 관련 자발적 국가기여결정(INDC) 방안제출 등을 발표하였다.

독일 베를린 사례로는 건물 분야에서 온실가스의 49%가 배출되는데, 에너지 전환을 위해 사회적으로 정당한 전환이 무엇인지 기후중립을 위해 2050년까지 온실가스 85% 저감목표를 달성하려면 건축물에 대한 야심찬 재구조화가 사회적으로 바르게 받아들여져야 함을 강조하였다. 사회적으로 정당한 주택공급과 기후중심의 건축이 가능한가? 이를 위해서는 건물주의 재구조화 비용부담 유인책 제공, 임대비용의 수익성이 있어야 재산권이 유지되는 점을 고려하여 의욕적인 재단장 혁신은 위협적인 것이 아니라 사회정의 실현의 기회요인이 된다.

에너지 전환 관련하여 쉘 석유사는 2100년까지 전 세계 제1의 에너지원은 태양광이 될 것으로 예상하였다. 이를 위해 에너지 저장과 교통수단의 전동화(電動化) 대응수단 마련이 필요하다.

에너지정의를 위해서는 수익성, 안전성, 지속성이 필요하며, 분배, 절차, 인식에 대한 구성요소 이해가 필요하다. 남아공의 경우 화석연료인 석탄 의존도가 90%로 광산업 비중이 큰데, 실업률이 2003년 이후 가장 높은 27.7%를 차지하고 있다. 2018년 2월 출범한 라마포사 대통령은 35억파운드에 달하는 신재생에너지 사업에 서명하였다. 이에 대해 광산노동자연맹은 법원에 집행정지 소송제기, 그러나 개혁을 통한 정치적 리더십 역할이 강조되므로 신재생에너지가 만병통치약이 아니더라도 에너지전환이 더 빨리 진행되어야 한다.



13\_ 남아공 라마포사 대통령과 집권당  
14\_ 더반 외곽의 무분별한 도시확산 주거지



5) 남아공의 토지개혁(Sunday Tribune, 2018년 5월 20일자)

남아공 시릴 라마포사 대통령은 토지개혁을 정신적 과정(spiritual process)으로 비유하고 있다. 토지개혁은 재산권 상실에 대한 보상을 전제로 해야 하므로 제도를 변화시켜야 하고, 재원 마련을 위해 오랜 시간이 필요하다. 토지의 유상 회수와 변상에 의한 해결책은 더 이상 작동하지 않아 실패하였다. 그래서 유상 변상에서 재분배 모델로 전환이 필요한데, 잃은 재산권 회복을 확신해야하는 정신적 과정이다. 사람들은 토지를 이윤창출의 핵심수단으로 보지만, 집권 ANC와 야당 EFF는 토지의 강제수용(expropriation)에 대해서는 다른 견해를 갖고 있다. 남아공은 소수백인 13%와 다수흑인 87%로 구성되어 있다. 그리고 부의 불평등도를 나타내는 지니계수가 0.69로 빈부격차가 매우 심하다(한국은 0.33). 소수가 가진 토지를 다수국민에게 안정적으로 재분배하기 위해 지속가능한 재원을 마련하는 것이 국가과제로 되어 있다.

6) 환경정의 포커스(The Mercury, 2018년 5월 16일자)

역사적으로 인종차별정책(Apartheid : 1992년 폐지) 계획수립의 전형도시인 더반은 민주화 24년이 지난 지금 큰 변화가 없다. 1920년대 인종차별계획을 처음 시작한 더반은 흑인공동체 지역에 오염산업을 입지시킴으로써 백인 중심 남아공에 값싼 노동력의 편익을 제공했다. 이것이 개발을 위해 사회적 삶의 방식 기능상실과 형편없는 건강과 질병에 찌든 희생공동체의 모습이다. 그리고 오염산업으로 눌러앉아 지금도 계속되고 있다. 일하며 살아가는 데 선택의 여지가 없지만 다양한 공동체 집단이 수동적으로 그냥 있을 수는 없다. 그들은 더 이상의 개발에 저항하고 이웃의 오염문제를 거부하여 가장 존경받는 일관성있는 환경정의 운동의 탄생지가 되었고, 유해산업에 대한 조직화된 저항의 기초를 닦았다. 그래서 이런 공동체와 그 대표자들이 정부공무원, 전문가, 영향평가 실행자로 구성된 전세계에서 온 IAIA 연차총회에 포함되지 않은 건 아이러니다. 총회의 주제가 전환사회의 환경정의인데 대표자 토론에 배제된 것은 더 큰 아이러니다. 생활주변에서 매일 오염산업으로, 광산과 독성폐기물 처리장 속에서 살아가는 사람보다 누가 더 그럼 모임에 의견을 내겠는가?



15\_ 환경정의 보도 신문기사  
16\_ 도시 변두리의 노천소각

4. 환경정의에 대한 단상

민주주의 위기를 풀지 않는 한 환경위기 극복은 어렵다.

환경정의는 결국 인간의 기본권, 즉 인권과 직결된다. 그 동안은 인권에 대해 막연한 철학적 주제로 간주하여 피상적으로만 생각했다. 사회영향평가에서 한 부분으로 인권을 평가하는데 다양한 평가기법이 적용되고 있다. 우리나라에서 헌법개정 관련 민주주의 형식에 대해 논쟁이 있다. 보편적 민주주의인가, 자유/사회/경제/문화/인민 민주주의인가?

정의론을 쓴 존 롤스는 자유주의의 기원을 16~17세기 종교개혁과 거기서 파생된 종교적 관용에서 찾았다. 종교와 신념이 다르다고 박해를 가하는 교조주의 폭력으로부터 해방이 자유주의의 시작이고 이는 민주주의 보다 역사가 길다. 민주주의는 모든 권력의 행사 주체가 국민이라면, 자유주의는 개인이 자발적 선택의 권리와 그에 따르는 책임과 의무를 다하여 미래를 스스로 열어가자는 자유주의 사상이다. 그래서 인권에 기초한 환경정의를 실현하려면 옳은 민주주의를 제대로 해야겠다는 생각이다.

17\_ 아프리카의 도약 상징 개막행사  
18\_ 더반 해안박물관





해외리포트2

# 문화적 도시재생 사례, 캐나다 밴쿠버의 그랜빌 아일랜드

정지은 충남연구원 책임연구원

## 들어가며

지난 8월 캐나다의 문화적 도시재생 및 복원 선행 답사지를 방문하기 위한 해외연수를 다녀왔다. 이번 출장은 쇠락한 공장지대가 복합문화의 상업공간으로 탄생한 ‘밴쿠버 그랜빌 아일랜드(Granville Island)’의 사례지역을 답사하고, 그 사례가 갖는 사회적 가치를 이해하는데 중점을 두었다. 이에 우리나라의 문화적 도시재생 정책사업과 ‘밴쿠버 그랜빌 아일랜드’의 사례를 통해 시사점을 함께 살펴보고자 한다.

## 문화적 도시재생이란

도시재생은 신도시 위주의 도시 확장에 따라 지역상권이 이동하면서 나타나는 기존 시가지 노후 쇠락으로 발생하는 여러 문제점들을 방지하고, 침체된 도시 경제를 활성화시키기 위하여 새로운 기능을 도입하는 개념이다. 이를 위해 낙후된 도시를 산업경제, 물리환경, 사회문화적 등으로 재활성화하며 부흥시키는 것을 의미한다(임진이, 이정민, 2014).

초기 도시재생전략은 물리적 공간의 환경개선이 핵심적 사안이었으나, 재개발·재건축사업, 주거환경개선사업 등의 물리적 도시재생은 지속적인 도시성장을 도모하는데 한계가 존재한다. 이러한 흐름을 통해 최근 문화적 도시재생전략이 주목받고 있으며, 문화적 콘텐츠를 중심으로 하여 도시를 재생시키는 방식의 문화적 도시재생은 비가시적 도시기능까지 재생시킨다는 점에서 앞선 물리적 도시재생과 차별화를 가진다(윤정란, 여옥경, 장성화, 2012).

문화체육관광부의 2018년도 업무계획을 살펴보면, ‘지역 간 균형 발전’을 위해 문화적 재생 및 문화도시 육성을 위한 문화적 도시에 관한 내용을 담고 있다. 문화재생은 ‘문화적 공간 + 문화콘텐츠 + 문화 전문 인력’을 융합하여 삶의 질 제고 및 공동체 회복 등 문화를 통한 지역재생 종합지원을 의미한다. 특히 문화 공간화는 ‘쇠퇴한 공간(유헴 산업시설, 점포 등), 복합문화시설의 문화적 활용’의 내용을 담고 있다. 문화도시와 관련된 내용은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 위해 문화도시 육성과 관련하여 지자체에서 중장기 문화도시조성계획 수립 및 추진, 1년간 전문기관 컨

선택을 거쳐 문화도시 지정 및 지원 등의 사업을 포함하고 있다.

[그림 1] 문화재생 국내 사례



자료 : 문화체육관광부(2018), 2018년도 업무계획, 사람이 있는 문화 자유와 창의가 넘치는 문화국가.

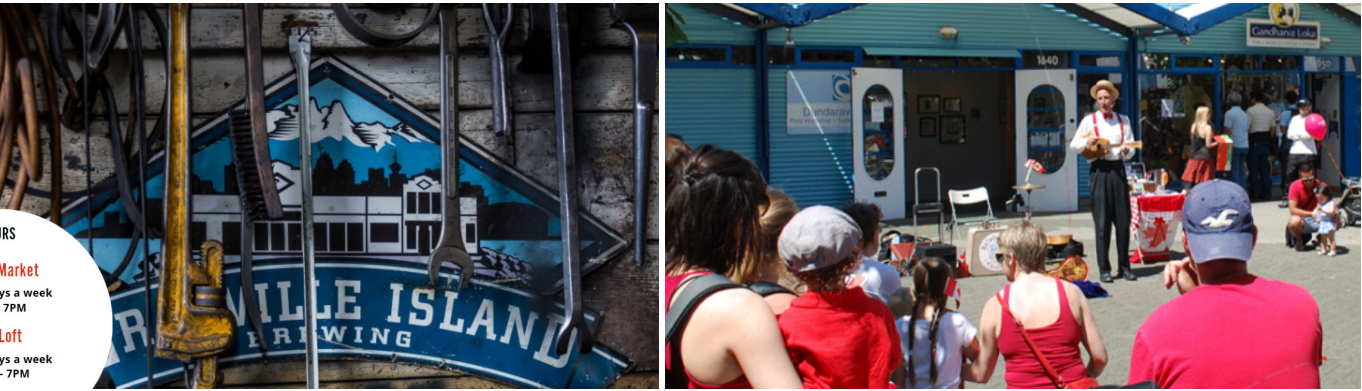
이처럼 중앙정부에서 문화재생의 일환으로 문화공간조성과 관련한 내용을 강조하고 있으며, 이는 문화와 관련된 공간을 아름다움과 예술성을 지닌 문화시설들로 채우고, 사람들의 흥미를 유발시킬 수 있는 문화 이벤트를 마련하여, 각종 복합문화공간으로 탈바꿈시키고자 하고 있다. 따라서 쇠퇴하였던 상업공간을 문화와 접목시켜 문화적 도시재생을 이루어낸 ‘밴쿠버 그랜빌 아일랜드’의 선행 사례를 살펴보고자 한다.

## 문화적 도시재생의 사례 : 캐나다 밴쿠버의 그랜빌 아일랜드

밴쿠버 중심에서 버스로 약 20여 분 이동해야 하는 섬인 그랜빌 아일랜드는 그랜빌 스트리트 다리(Granville Street Bridge) 남쪽 섬에 위치해 있다. 1915년 급속한 발전으로 밴쿠버항구위원회(Vancouver Harbour Commission)는 Flase Creek 지역을 매립하여, 공업지역으로 변화시켰으며, 1930년대에 이르면서 고용 인력이 1,200명에 달할 정도로 번성하였다. 그러나 대공황시기에 몇몇 제재소들이 문을 닫고 그곳에 불법 점유자들이 거주하기 시작하면서 그랜빌 아일랜드는 쇠퇴의 길을 걷기 시작한다(오동훈, 2010).

이후 공장과 창고만 남아있던 낡고 오래된 공장지대가 1970년 개조를 통해 다양한 숍과 레스토랑이 들어서면서 관광지로 탈바꿈하였으며, 특히 섬을 살리기 위한 문화적 도시재생의 일환으로 쇠락한 공장지대가 복합문화의 상업공간으로 재탄생하게 된다.

캐나다 주택금융사의 계획 아래 연방정부, 밴쿠버 시가 그랜빌 아일랜드의 공간을 마켓과 갤러리, 공방, 아트클럽, 디자인 학교, 공원 등으로 조성하였으며, 지역의 운영 수입으로 재건축 비용을 조달하였다. 문화 및 예술행사와 각종 문화예술교육을 통해 사람들을 유인함으로써 연간 수입 약 60억 8천만 원의 매출을 올릴 수 있었고, 이에 더하여 문화센터 지원금 약 2억 6천만 원을 지원받



[그림 2] 그랜빌 아일랜드 전경

자료 : 그랜빌 아일랜드 홈페이지. <https://granvilleisland.com/public-market>

아 연간 재건축비용 약 43억 ~ 52억 원의 자금을 충당할 수 있었다. 이처럼 그랜빌 재개발 사업은 재정적으로 자족성을 갖추는 것을 목표로 추진되었다. 또한 그랜빌 재개발 사업의 또 다른 목표는 사람 중심의 장소로 재생시키는 것으로, 도시민들이 즐기고 느낄 수 있는 공간을 조성하기 위해 노력하였다(오동훈, 2010). 특히 개발 과정에서 공장을 모두 이전시킨 것이 아니라, 일부 공업단지 는 내부 리모델링을 통해 계속 운영하고 있다.

또한 오스게메오스(OSGEMEOS)<sup>1)</sup> 쌍둥이 형제로 구성된 브라질 듀오 아티스트의 글로벌 프로젝트 중 하나인 자이언츠 작품은 약 21m에 달하는 공장 벽을 3D로 그린 벽화로, 그랜빌 아일랜드의 트레이드마크로 자리 잡았다. 현재 밴쿠버의 랜드마크로 자리 잡은 그랜빌 아일랜드는 지역 경제 활성화를 도모하며, 연간 약 1천 2백만 명 이상의 방문객들을 끌어들이고 있다. 그랜빌 아일랜드에는 예술인 공예품 상점, 뮤지컬과 콘서트를 상영하는 아트 클럽 극장, 퍼블릭 마켓등이 모여 있어 많은 관광객들이 방문하여 다양한 물품 구입이 가능하다.

1) 쌍둥이 형제로 구성된 브라질 듀오 아티스트

[그림 3] 그랜빌 아일랜드의 자이언츠(Giats) 작품 및 퍼블릭 마켓



[그림 4] 밴쿠버 프린지 페스티벌(Vancouver Fringe Festival)

특히 그랜빌 아일랜드에서 재즈 페스티벌, 포크 뮤직 페스티벌, 프린지 페스티벌 등 다양한 문화예술축제가 펼쳐지고 있다. 세계 곳곳에서 다양한 문화예술인들의 자유로운 실험정신의 장으로 펼쳐지는 대표적 축제인 프린지 페스티벌이, 밴쿠버의 그랜빌 아일랜드에서 개최되어, 매년 9월 약 11일간, 90개 이상의 극단들이 참여하고 있다.

### 시사점

캐나다의 밴쿠버 그랜빌 아일랜드는 섬을 살리기 위한 문화적 도시재생의 일환으로 이루어졌으며, 자원 조성을 지역의 운영 수입으로 조달하여 재건축 비용을 충당하고 있다. 특히 이러한 자원 조성 구조를 갖기 위하여 관광객들이 구입할 수 있는 예술인 공예품 상점이나, 마켓, 투어 프로그램 등을 활발히 운영하고 있으며, 초기 단계부터 이를 목적으로 그랜빌 아일랜드의 공간을 마켓과 갤러리, 아트클럽, 디자인 학교, 공원 등으로 조성하였다. 또한 공공기관(주택공사), 연방정부, 밴쿠버가 함께 그랜빌 개발사업에 함께 참여함으로써 도시재생 과정에 있어 주요한 공적 역할을 하고 있다.

예술가와 방문객이 상시 즐길 수 있는 다양한 문화예술축제(재즈 페스티벌, 포크 뮤직 페스티벌, 프린지 페스티벌) 및 소규모 활동을 운영함으로써 밴쿠버 그랜빌 아일랜드를 복합문화공간으로 완성하였으며, 마켓은 자신만의 독특한 문화자원을 활용하여 방문객들을 끌어들이며 문화적 재생의 역량을 도모하고 있다.

향후 충청남도에서도 공간을 활용한 문화적 도시재생의 사례들이 다양하게 발굴되어 지역사회의 발전 및 고부가가치 창출로 이어질 수 있기를 기대해본다.

### 참고문헌

1. 그랜빌 아일랜드 홈페이지 <https://granvilleisland.com/directory>
2. 문화체육관광부(2018), 2018년도 업무계획 사람이 있는 문화 자유와 창의가 넘치는 문화국가.
3. 오동훈(2010), 문화공간 조성을 활용한 선진 도시재생 성공사례 비교 연구 - 밴쿠버 그랜빌 아일랜드와 베를린 쿨트어브로 이어 사례를 중심으로, 도시행정학보, 23(1), 175-197.
3. 윤정란, 여옥경, 장성화(2012), 문화적 도시재생전략 비교 연구 - 전주시 및 군산시 사례를 중심으로, 국토지리학회지, 46(3), 321-332.
4. 임진이, 이정민(2014), 도시재생 과정을 통한 전통시장 비주얼머천다이징 성공사례 연구, 한국유통과학회, 12(12), 55-63.

\*본 글은 2018년도 충남연구원 국외출장을 통해 수집된 자료를 바탕으로 정리한 것임.



상생과협력

## [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등해소를 위한 해법 찾기

서정철 (사)한국갈등학회 총무위원장

### 1. 들어가며

[KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등<sup>1)</sup>은 2003년에 발생하여 지금도 지속되고 있으니, 15년 간의 지자 체 간 갈등이다. 갈등의 원인은 천안지역 택시업계가 아산시 관할구역의 [KTX 천안아산역]역사에서 아산 시와 공동사업을 요구하면서 발생하였다. [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등은 공공갈등의 특성으로 보면 장기적이고 고질적인 갈등이면서 지자체 간 갈등이고, 공공갈등의 성격으로 보면 이해관계갈등과 관계상의 갈등이 포함된 복합갈등이고, 가장 합리적인 갈등해법은 이해당사자간 대화와 협상을 통한 합 의형성을 통한 문제해결이다.

[KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등의 주요 쟁점은 사업구역 통합 필요성에 대해서는 상호 동의하나 통합범위에 대한 의견이 불일치한 점이다. 천안시는 [KTX 천안아산역]만 공동사업구역 지정을 주장하고 있는데, 그 근거로는 아산보다 천안의 택시수요가 많고, 천안택시는 과잉상태로 천안택시 영업권을 아산 택시와 공유할 수 없다는 것이다. 그에 반해 아산시는 [KTX 천안아산역]만 아니라 천안·아산 전체지역 공동사업구역 지정을 요구하고 있으며, 그 이유는 이용승객 천안 시내 하차 후 회차에 필요한 영업을 할 수 없어 아산시 택시정류장을 천안택시와 공유할 수 없다는 것이다.

이러한 갈등을 해결하기 위해 충남도 주관으로 ‘천안·아산택시사업구역조정 관련간담회’를 ’03~’09년

1) 현재 [KTX 천안아산역] 택시사업의 관할은 아산이지만, 택시이용 수요는 천안시민이 70%이상 이용하고 있는 실정이고 아산택시는 부족하고, 천안택시는 영업불가로 인해 역사 이용객 불편이 지속되고 있으며, 「여객자동차운수사업법」제3조에 따라 택시는 타 시·군 사업운행이 불가함.



까지 6차례 개최하였고, 국토부가 주관하여 충남도·천안시·아산시사업구역조정회의를 ’10~’12년까지 18차례 개최하였음에도 불구하고 관련 갈등이 전혀 해소되지 않았다. 그러자 국토부<sup>2)</sup>는 2013년 택시사업구역 조정을 위한 용역을 실시하였으나, 용역결과에 대해 천안시는 반대하고, 아산시는 찬성입장으로 인해 합의에 이르지 못하였으며, 이후 아산시에서 전국체전기간 동안 ( ’16년) 한시적으로 천안·아산 사업구역 조정을 건의하였으나 천안시 택시업계로 반대로 무산되었다.

[KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등은 15년간의 대립과 경쟁으로 인해 이해당사자 간 감정이 악화되어 있고, 이해관계(편익과 비용) 및 생계와 민감한 사안이라 문제해결 방식과 절차설계를 신중하게 접근할 필요가 있다.

갈등해소 및 완화는 공공갈등의 원인과 배경이 다양하고, 공공갈등의 특성 및 성격에 따라 갈등해결방식과 합의형성 절차설계 역시 다양하기 때문에 [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등에 적용할 수 있는 갈등해결방안이 쉽게 나오지도 않고, 나름대로 합리적인 갈등해결방안이 결정되었다고 하더라도 이해관계자 모두가 공감하고 합의하는 결과가 나오지 않는게 현실이다. 그러나 다른 공공갈등해결사례에서 얻을 수 있는 소중한 경험과 시사점 중에 하나는 이해당사자들이 진정으로 이해당사자 간 대화와 협상을 통해 서로가 원하는 것을 얻도록 협력하면서 갈등을 해소하려는 의지와 태도를 가지고 있는냐 하는 것인데, 이 점에 비추어 봤을 때 국토부도 천안·아산시도 그리고 택시업계도 많이 부족한 것 또한 사실이다. 15년 간 풀지 못한 갈등은 [KTX 천안아산역]택시사업구역 관련 갈등해결이 그만큼 어렵다는 것을 보여주는 증거

2) 국토부는 사업구역 부분통합 후 전체통합을 권고(2012)하였으며, 그 예로 광명(경기), 구로,금천구(서울)의 8개 지역 통합으로 주민 편의와 택시 수입증대를 들었다.



이지만, 반대로 해석하면 기존의 갈등해결방식<sup>3)</sup>에 대한 반성과 성찰이 없었다는 것이며, 새로운 문제해결방식 도입과 시도에 소극적이었다는 것으로 볼 수 있다.

이해당사자 간 합의를 통한 문제해결이 되지 않을 때 이해당사자뿐만 아니라 일반시민, 전문가 등이 함께 참여하여, 숙의를 통해 사회적 합의를 형성하고, 정책의 수용성을 높이는 방식이 공론화방식이다. 신고리5,6호기 관련 공론화 실시와 정책수용 및 결정이 대표적인 사례이다.

필자는 15년 간 정체되어 있는 [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등을 해소할 수 있는 방식의 하나로 ‘참여와 숙의를 통한 문제해결프로세스’인 공론화를 소개하고, 그동안 진행된 다양한 공론화사례의 학습과 경험 분석을 통해 [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등해소에 도움이 되는 문제해결방안을 모색하고자 한다.

## 2. 공론화와 사회적 수용성 확보

현재 우리 사회 공론화가 한창이다. 최근들어 신고리5, 6호기 공론화(산자부) 관련 성공사례에 힘입어, 대입제도개편 공론화(교육부), 국민참여예산제도 관련 공론화(기재부)등 국가정책사안에 대한 공론화<sup>4)</sup>가 진행되었고, 제주 녹지국제영리병원 관련 공론화(제주도), 서울시 균형발전 관련 공론화(서울시), 대전 월평공원 관련 공론화(대전시), 광주 도시철도 2호선 관련 공론화 등 지자체 갈등사안에도 활용되고 있고, 나아가 KBS사장 선임관련 시민자문단 공론화 등 공공갈등 및 재정문제를 넘어 인사문제까지도 확대 적용<sup>5)</sup>되고 있다.

공론화가 우리 사회 공공갈등의 갈등해소 및 완회 수단(방식)으로 확대 적용되는 것은 2000년 전후로 민주화, 정보화에 따른 시민참여욕구 증대와 기존 공공정책의 패러다임인 DAD(Decide, Announce, Defend) 방식에서 EDD(Engage, Deliberate, Decide) 방식 지향<sup>6)</sup> 그리고 2016-7년의 촛불혁명, 2017년 신고리원전 5, 6호기 공론화 성공사례에 기인한 바가 크다.

3) 갈등해결방식은 크게 3가지로 나뉘어 있는데 합의에 의한 해결방식, 권리에 의한 해결방식, 협상 및 조정에 의한 해결방식이 있는데 대부분 합의에 의한 해결방식에 의존하는 경향이 많다. 결국으로는 대화와 협상방식을 취하는 것 같지만 (이해당사자간 간담회 및 협의체 구성 및 운영)속으로는 합의에 의한 방식을 관철하려는 수단으로 활용하는 경우도 많다.

4) 공론화 과정과 결과(수용성 여부 등)에 대한 다양한 평가가 있지만, 공론화가 참여와 숙의를 통한 문제해결방식이라는 점에서 과거의 정부와 소수전문가들의 일방적인 정책결정이 아니라는 점에서 필자는 긍정적인 입장임

5) 국가나 지자체 갈등사안에 대한 공론화 적용이 숙의민주주의의 진전이라고 보는 긍정적인 시각과 정부와 지자체장의 책임회피수단이라는 부정적인 시각도 존재함

6) 정부가 내부지침에 의거하여 정책 및 사업안을 만들어 소수의 전문가와 의논하여 정책을 결정하고(Decide), 이후 결정사항을 공청회, 주민설명회를 통해 알리고 (Announce), 민원문제를 해결하는( Defend)하는 방식이 아니라 정부가 정책을 설계할 때 직간접 이해관계자를 참여(Engage)시키고, 숙고정한 숙의과정(Deliberate)을 통해 충분한 수용성을 전제로 정책 결정(Decide)하는 것 즉 정책결정의 의사결정방식을 말한다.

왜 공론화가 활용되고 있는가?에 대한 물음보다 현실적으로 더 중요한 것은 공론화를 누가, 언제, 무엇을, 어떻게 하느냐는 것이다. 공론화의 결정과 시행은 공론화 원칙인 중립성, 포괄성, 공정성, 숙의성을 어떻게 보장하느냐도 관건이지만 앞서 말했듯이 공론화 만능과 행정의 책임회피라는 비난을 어떻게 극복할 것인가가 먼저 선행되어야 한다.

그렇기 위해서는 먼저 공론화 전반에 대한 인식을 분명하게 하고, 기존 공론화와 과정(결과 포함)의 문제점을 개선하여, 정부나 지자체 등의 새로운 공론화 시행에 개선사항 및 시사점을 주는 것이 이 글의 목적이다.

공론(公論)은 ‘공적 사안에 대해 모아진 의견’이고, 이렇게 의견을 모으는 과정이 ‘공론화(公論化)’ 그런데 여기서 공론은 공정한 의견이며 바른 의견을 의미한다. 왜냐하면 다수의 대중성을 확보할 수 있다는 의미에서 대중의 의견이라는 의미가 있기 때문이다. 현대적 의미에서는 여론이라고 볼 수 있으며, 합리적인 다수의 견해라고 이해할 수 있다. 따라서 합리적인 다수의 견해가 공론이 되기 위해서는 공론화가 공정하게 진행되는 것이 결과에 대한 정책적 수용성 및 사회적 수용성을 위해서라도 매우 중요한 과정임을 알 수가 있다.

공론화는 특정한 공공정책 사안이 초래하거나 초래할 사회적 갈등에 대한 해결책을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반시민 등의 다양한 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 것으로 정책결정에 앞서 행하는 의견수렴 절차를 의미한다. 여기서 강조되는 것은 공론화의 대상은 이해관계자만이 아니라 일반시민도 참여한다는 것이고 그래서 대표성, 공정성, 숙의성이 공론화 과정에 매우 중요한 원칙이 되는 것이고 이것을 누구든지(정부, 시민사회, 전문가, 운영기관, 지원단 등) 위반하거나 훼손했을 때는 공론화 하기 이전 보다 더 갈등이 심화되는 사례가 종종 있다.

또 하나 공론화의 목적이 사회적 수용성 확보를 통한 문제해결(갈등해소 및 완회)이라면 수용성을 높이는 최대의 방안은 사전에 즉 정책이 결정되기 이전에 공론화(의견수렴과정)가 진행되어 이해관계자 및 일반시민들의 충분한 의견수렴을 통해 정책이 결정되는 것임을 알 수가 있다. 그런데 현재 우리사회 대표적인 공론화 사례는 이와는 다르게 진행<sup>7)</sup>되는 것을 알 수가 있다. 그러나 정책과 사업이 결정되고, 시행 중에 있는 의제를 가지고 공론화를 진행한다고 할지라도 장기간 극심한 갈등을 해소하고, 사회적 수용성을 높게 확보하여 공익적 정책결정에 도움이 된다면 공론화방식을 신중하게 도입하는 것도 가능하다고 본다.

공론화는 현대의 간접(대의)민주주의의 한계를 숙의민주주의를 통해 극복하려는 이론적 배경을 가지고 있다. 숙의민주주의는 참여와 숙의(정보공개와 학습과정)를 통한 의사결정이 합리적이며, 집단지성을 발휘한다는 믿음에서 출발한다.

7) 신고리 5,6호기, 제주 영리병원, 광주 제2철도 공론화 등은 사업이 결정되고, 시행되는 과정에서 공론화가 진행되었음

공론형성 또는 공론화 과정에 왜 일반시민이 참여해야 하는가에 대해 의구심을 갖는 경우가 있다. 이해당사자가 대화와 협상을 통해서 갈등을 해소하면 되는데 그 분야에 대해 이해관계도 없고, 전문지식도 없는 일반시민이 참여해서, 합리적인 정책결정을 할 수가 있는나는 것이다. [KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등도 공론화 대상이 될 수 있는가는 여러 가지 조건을 충분히 검토해 볼 사안이지만, 한가지 분명한 것은 공론형성이 사회구성원의 의견을 수렴하고, 수용성을 높이는 과정이라고 할 때, 일반시민, 전문가, 이해관계자 누구하나 배제할 수 없으며, 갈등사안의 해결(결과)이 이해관계자 뿐만 아니라 사회구성원의 모두의 삶에 영향을 주는 것이라면 공론형성에 참여하는 것은 당연하다. 오히려 일반국민이 참여하여 이해당사자들 간에서는 도저히 해결하지 못 하는 갈등을 공익적 관점과 합리적인 대안제시를 통해 해결하는 방식이 공론화의 묘미(?)로 볼 수도 있다.

### 3. 나가며

참여와 숙의에 기반한 갈등해결 프로세스 즉 공론화 과정은 앞선 공론화 사례의 경험에서 보면 절차적 측면에서의 정당성 시비와 실체적 측면에서의 효용성 시비에 노출될 수 있다. 이것은 공론화의 목적과 깊은 관련이 있다. 공론화의 목적이 무엇인가에 따라 공론화 전 과정(절차설계, 공론화 수단 등)에 대한 정당성 확보와 효용성(결과 승복) 즉 정책 수용성이 결정되기 때문이다.

따라서 공론화의 분명한 목적 설정이 공론화 시행 전에 반드시 해결되어야 하는데 공론화의 목적은 정책수용(의사결정수단)또는 정책반영(의견수렴)으로 크게 나뉘어 진다. 또한 공론화 목적은 결과 유연성과도 깊은 관련이 있다. 공론화는 미리 정해진 결과에 대한 사회적 확인이 아니라 어떠한 결과가 나오더라도 겸허하게 수용한다는 전제 즉 결과 유연성이 없다면 공론화를 해야 할 이유도 없고(갈등해소가 되지 않으므로) 오히려 공론화 과정에 대한 불신으로 인해 갈등은 이전보다 더 심화될 것이 뻔하기 때문이다.

공론화의 절차적 측면에서 고려할 요인들은 1.의제선정절차(공론화를 누가 주문하는가<sup>8)</sup>?) 2.공론화위원회 구성 절차 (공론화위원회에 누구를 참여시킬 것인가?) 3.공론화 방식의 채택(어떠한 공론화 방법을 채택할 것인가?) 4.숙의 참여자 선정 절차(누가 숙의에 참여할 것인가?) 5.숙의 참여자의 역할(숙의 참여자들의 역할은 어떠해야 하는가?) 6.숙의 진행 절차 (의제의 정확성, 룰셋팅, 정보의 비대칭 등 숙의구조는 공정한가?) 7.합의도출 절차 (조사에 초점이 있는가, 합의형성에 초점이 있는가?) 등이 있다.

그간의 우리 사회 공론화 경험은 이해관계자 및 일반시민의 참여와 숙의를 통한 의견수렴은 공공정책추진의 사회적 수용성을 높였고, 국민의 정책결정과정의 참여 욕구에 조응해 숙의민주주의를 한층 구현해 왔다는 평가와 국가 정책에 대한 국민적 신뢰가 높아졌다는 평가를 받을만 하다. 그러나 무분별한 공론화 시도에 대한 우려 역시 높은 것으로 나타났다. 공론화 목적(정치적 배경 등) 및 대상(의제설정 등)에 대한 일부 사회적 논란, 신고리 공론화 모델의 획일적 적용, 대규모 시민참여단 운영과 예산(비용)문제, 공론화 방식의 단순화(공론조사 등) 적용 등의 많은 문제점 등이다.

[KTX 천안아산역]택시사업구역 갈등해결방안으로 공론화가 적합한지에 대해서는 다양한 측면을 고려하여 신중하게 선택할 필요가 있다. 위에서 지적한 사전 요인을 충분히 고려하지 않는 공론화는 목적 달성 뿐만 아니라 오히려 갈등해결에 해가 되기 때문이다. 그러나 이전방식과는 다른 새로운 문제해결방식 즉 이해관계자만이 아닌 일반시민들도 함께 참여하여 함께 숙의하면, 합리적인 공론 형성이 가능하고, 그 결과는 사회적 수용성이 높을 것이라는 점을 깊게 성찰해 볼 부분이다.

8) 제주영리병원 공론화는 '숙의조례'를 통한 시민사회의 요구에 따라 시행되었고, 광주도시철도 2호선 공론화도 시민사회의 요구로 시행되었다.

오피니언1

## 충남의 역사문화 자원 어떻게 활용할 것인가?

이종수 충남역사문화연구원장



충청남도역사문화연구원(이하 연구원)은 충남의 역사문화자원을 종합적으로 발굴·연구하여 이를 계승·발전시켜 후세에 온전하고도 가치있는 유산을 전하려는 목적으로 2004년에 출범하였다. 올해로 14년째를 맞이하는 연구원은 충남에서 꼭 필요한 사업을 추진하면서 충남을 대표하는 연구기관으로 발전해 왔다.

현재 충남에는 다양하고 소중한 역사문화자원이 산재해 있다. 시기적으로 보면 선사시대의 공주 석장리, 부여 송국리유적, 웅진과 사비를 중심으로 중흥의 시대를 열고자 했던 백제문화, 고려시대 개태사, 안국사, 수덕사 등의 사찰문화, 조선시대 여유로우면서 기품있는 선비문화, 근대 일본제국 주위에 치열하게 항전했던 독립운동 등이 그 대표적인 역사문화자원이다. 공간적으로 보면 내포문화권, 백제문화권, 금강문화권 등으로 분류되며, 각 권역마다 특성에 맞는 역사와 문화유적이 도민과 함께 숨쉬고 있다. 사상적으로는 불교, 기호유교, 천주교, 동학 등도 충청의 정체성을 담아 존재한다.

이러한 방대한 역사문화자원을 바탕으로 그동안 연구원에서는 충청남도지 편찬, 백제문화사대계 발간, 공주 수촌리유적 발굴, 기호유교문화 연구 등의 사업을 추진해왔다. 그럼에도 불구하고 여전히 많은 문화유산에 대한 조사와 정리가 이루어지지 못했고, 활용방안도 체계적으로 수립되지 못한 상황이다.

그렇다면 충남의 역사문화자원을 어떻게 활용할 것인가? 이 물음에 대하여 충남의 역사문화를 대표하는 백제문화, 충청유교문화, 내포문화, 해양문화, 무형유산 방면에서 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

**첫째, 백제문화 분야에서는 ‘스마트한 백제문화유산 통합정보서비스 시스템’을 구축하고자 한다.** 백제는 충남인의 정신 속 기저에 자리잡고 있는 충남의 역사적 뿌리라 할 수 있다. 2015년 백제역사유적지구의 세계유산 등재와 함께 현재 백제문화는 새로운 시대를 맞이하고 있다. 우리 연구원은 공주·부여의 백제역사유적지구에 집중되어있는 관심을 충남 전 지역으로 확장하고, 백제문화

유산을 ‘지역성장과 발전의 자원’으로 적극 활용하기 위한 전략을 구축해 나갈 계획이다.

이를 위해서 콘텐츠 및 스토리 개발을 통한 백제문화 활용사업을 강화하고, 향후 ‘뉴미디어 플랫폼’을 통해 대중과 소통하고자 한다. 아울러 세계유산 백제왕도 관련 콘텐츠를 개발하여 충남의 브랜드 가치를 높이고, 동시에 다양한 생활문화 콘텐츠 연구를 통해 백제문화를 친근한 문화로 파급하고자 한다. 이를 바탕으로 ‘스마트한 백제문화유산 통합정보서비스 시스템’을 구축하여 백제문화를 도민 나아가 전 국민에게 사랑받는 문화로 구현시키고자 한다.

**둘째, 충청유교문화 분야에서는 ‘충청유교문화원 성공적인 개원’과 ‘충청유교문화권 광역관광개발사업’의 콘텐츠 개발 및 충청유교 문화생태망을 구축하고자 한다.** 세계적으로 동아시아 유교문화권 속에서 한국 충청권에 로컬화된 유교문화화 과정을 재조명하고, 국내적으로는 충청유교 문화의 재조명하는 것이 궁극적인 목적이다. 이를 통해 영남유교와 양대산맥을 이루었던 충청유교의 역사적 위상을 재정립하리라 기대한다.

**셋째, 내포문화 분야에서는 내포 역사문화의 특수성을 간직한 자연경관, 유무형 문화재, 구전설화, 인물, 역사적 사건 등 다양한 자료의 전수조사, 원형 기록화, 핵심 콘텐츠 연구와 활용을 지속적으로 추진할 계획이다.**

**넷째, 해양문화는 DB구축과 이를 담당할 관련 연구센터 건립에 중점을 두고자 한다.** 해양문화는 충청남도가 가진 커다란 자산이다. 그럼에도 불구하고 육지 중심의 사고와 역사인식으로 인해 우리는 해양문화의 가치를 인식하지 못하였다. 이를 해결하기 위해 충남 해양문화 자원인 어촌마을 섬에 대한 체계적인 조사와 DB 구축이 필요하며, 태안 안흥항과 내포문화, 서해안 조운선 항로, 마도 침몰선 등이 살아 숨쉬는 역사이야기가 풍성한 바다로 특성화할 필요가 있다. 이야기를 바탕으로 과거와 현대 어촌이 공존하는 체험프로그램과 친환경적 관광사업을 개발하는 동시에 훼손되어 가는 해양문화자산을 보존해야 한다. 그렇게만 된다면 충남만의 전통문화와 생활양식을 토대로 한 새로운 해양문화 관광사업의 메카로 발돋움할 수 있을 것이다.

**다섯째, 무형유산 분야에서는 고령화되는 농어촌을 대상으로 종합적인 민속조사를 최우선으로 실시하고, 도지정 무형문화재 기록도서 발간사업, 공개행사 모니터링 사업을 지속적으로 추진하고자 한다.** 중장기적으로는 ‘충남무형문화재 종합전수교육관’ 건립을 모색할 필요가 있다. 현재 충남에는 50여 종이 무형문화재로 지정되어 있는데, 앞으로도 충남의 얼과 삶의 숨결을 간직한 무형유산이 계속해서 문화재로 지정될 것이다. 충남에 세워진 전수회관들은 보유자·보유단체가 소재한 지역에만 존재하기 때문에 도민들의 접근성이 많이 떨어져 전수를 받고자 하는 사람이 없는 상황이다. 따라서 충남도청이 있는 내포신도시에서 전수활동을 활성화하고 전시·공연·공예상품 판매 등도 병행할 수 있는 문화복합시설로서 종합전수교육관 건립이 논의되어야 할 것이다.

이와 같이 충남의 역사문화자원의 활용에 대한 방안을 크게 다섯 가지로 제시해보았다. 이 정책이 모두 실현될 가능성에 대해서는 쉽게 예단할 수 없다. 다만, 충남의 역사문화자원의 보존과 계승에 대한 도민과 관계자의 관심이 지속된다면 불가능한 일도 아닐 것이다.



오피니언2

## 계룡산 정기로 활성화되는 도자문화

김용운 계룡산도자예술촌 고토도에 작가

공주 계룡산에는 고려시대 말부터 조선시대 초기까지 철화분청사기(鐵畵粉靑沙器)라고 불리는 도예명품이 생산된 곳으로 도예의 전통이 서려 있는 곳이다.

철화분청사기는 귀얄분청이 갖는 소박성에 철화문양이 나타내는 회화성까지 덧붙여져 있는데 우리민족의 높은 미의식이 표현된 도자기이다.

철화 분청사기는 오직 계룡산에서만 발견되는 것이 또 다른 특징으로서 이 지역에서 작업하는 도예가로서 자부심을 제공해 주며 도예가로서의 도예적 좌표를 제시하여 주었다. 이 지역에 부리를 내리고 있는 도예가들은 계룡산이 가지고 있는 도예문화 유산의 복원과 현대화의 산실로서 또 이 지역의 도예문화를 부양(扶養)하기 위한 도예문화센터로서 도예촌의 역할을 다하고 있다.

계룡산도자예술촌은 자연발생적으로 형성되는 마을이 아니라 대전 도예가회와 유약연구모임인 도연회의 회원 중 자발적인 참여의사를 가진 18명의 도예가들에 의해 인위적으로 설립되지 26년에 이르고 있다.

도예촌 설립 초기부터 지금까지 올바른 도예촌 모습에 대한 많은 토론이 전개되고 있으며 예술적 개별성과 공동체 정신의 적절한 조화가 강조되고 있다.

도예촌 부지는 6천여 평 정도의 규모로 15동의 개인 작업장과 개인 전시실, 공동 전시장, 찻집, 공동 장작가마1기, 화장실, 운동장, 도예공원 부지 및 주차장으로 구성되어 있으나 휴식 공간이 턱없이 부족한 형편이다.

계룡산도자예술촌 도예가 들은 도예품의 제조에 있어서 이미 단절되어 버린 철화분청사기의 문양, 기형, 유약과 소지, 분장토와 철화안료, 소성방식 및 당시 도공의 예술적 세계관에 대한 체계적인 연구를 수행하여 그 결과에 근거한 복원과 재현이 이루어지도록 하는 한편 현대도예가의 감성에 의해 재구성해냄으로써 철화분청사기가 모방과 복제에 머물지 않고 현대인의 생활 속에서 살아 숨 쉴 수 있는 도예품이 되어야 한다고 인식하고 있다.

그러므로 도예촌은 이러한 생활 공예작품이 생산되고 유통되는 곳을 지향하며 각 도예가의 개성적인 작품 활동은 제한 없이 자유롭지만 생활 공예작품의 경우 저질품의 양산이나 저가공급에 의한 도예시장의 교란과 생활문화의 퇴락을 초래하는 상업주의는 엄격하게 배제 하고 있다.

또한 도예촌은 올바른 도예문화를 제공하는 교육적인 곳으로 육성함으로써 상시 도예촌을 방문하는 지역주민, 도예애호가 뿐만 아니라 전문 예술가들에게 도예에 관한 지식과 정보·전시회·강의·세미나·워크숍·실기교육 등 뜻 깊은 현장체험이 이루어지고 있다.

계룡산도자예술촌은 계룡산 철화분청(鐵畵粉靑)이라는 전통문화자원을 기반으로 분청에 내재한 현재적이고 보편적인 삶의 원리로서의 “공공성”의 의미와 가치를 세미나, 분청사기축제와 여러 기획 전시, 체험 프로그램을 통하여 그 실천 적용가능성과 유용성을 물질적 정신적 가치 양면에서 구체화하여 공공성 추구의 최고 목표인 ‘하나됨’의 공동기반을 모색, 구축하고 있다.

계룡산북쪽의 자연경관 속에 위치한 도예촌은 계룡산 지역의 문화 자원을 활용한 기획 프로그램과 공동체 문화모델로서의 분청이라는 두 가지 정적 프로그램을 통해서 한국인의 생활양식과 미의식이 뿌리 깊게 스며져 있는 분청의 탁월한 ‘정신적 가치’를 공유하며 한국 전통문화인 분청의 지역적 가치를 세계적인 가치로 재구성해야 한다.

분청문화가 민족적이면서도 세계적인, 그래서 과거와 현재를 아우르는 “오래된 미래”의 문화유형으로서 누구나, 언제든지, 어디서든지 향유할 수 있는 현재적인 ‘항상적(恒常的)’ 문화모델임을 현현시켜서 향후 국내외적으로 성장 가능한 세계 속 “분청”의 기반을 마련해야 할 것이다.

1\_ 계룡산도자예술촌입구

2\_ 묵향(墨香) 김용운 작





CHUNGNAM NEWS

# 충남 소식

2018 WINTER Vol.85

1

## “천수만 살리자” 머리 맞댄 민·관

도, 보령서 ‘천수만 해양환경 살리기 협의회’ 개최



충남도는 10월 12일 보령시 오천면 행정복지센터 대회의실에서 ‘천수만 해양환경 살리기 협의회’를 개최했다.

천수만 해양환경 살리기 협의회는 방조제로 인해 수질오염과 어족자원 감소 등 해양 생태 환경에 악영향을 받고 있는 천수만을 살리기 위한 민·관 협의체다.

이날 협의회에는 주민, 도와 시·군 관계자, 전문가, 유관기관 관계자 등 40여 명이 참석, 해양 환경을 살리기 위한 토론과 제안 등의 순으로 진행했다.

회의 참석자들은 이 자리에서 천수만 해양 환경을 살려야 한다는데 뜻을 같이 하고 다양한 의견을 제시했다.

가로림만조력발전소 설치 반대 위원장을 역임한 박정섭 수산경영인 충남회장은 “제2의 천수만을 막기 위해 가로림만 조력발전소 건설을 반대했던 것”이라며 “이제부터라도 하구 복원을 추진해 수산자원의 보고인 천수만의 해양 생태계를 살려 후손에게 물려줘야 한다”고 말했다.

도 관계자는 “생태 복원은 거스를 수 없는 시대의 흐름인 만큼, 천수만을 살리는 방향으로 모두가 공감할 수 있는 방안을 도출해 나아가자”고 강조했다.

한편 천수만 해역은 간척지 조성으로 해수의 유동량이 줄고, 유

소 감소로 만 내부 순환이 약해져 세립 퇴적물이 쌓이고 있으며, 축산·생활 폐수 등으로 오염된 담수호를 방류하며 해양 수질을 악화시키고 있는 것으로 나타났다.

과거 산업화 시기 농경지와 용수 확보 등을 위한 연안 매립이 활발히 진행됐으나, 현재에는 종래 개발 목적을 상실하며 환경 오염과 수산자원 감소를 유발하는 등 다양한 문제를 야기하고 있다.

도는 2회 추경에 용역비 3억 원을 확보해 천수만 해양 환경에 대한 조사를 실시, 해수 유통을 포함한 하구 환경 종합 관리 계획을 마련해 나아갈 계획이다.



2

## ‘함께 만드는 아동행복 충남’

아동학대 예방의 날 기념식 개최… 세미나·캠페인 등 진행



충남도는 11월 13일 도청 대회의실에서 아동학대 예방의 날 기념식 및 세미나를 개최했다.

아동학대 예방에 대한 관심을 높이고 관계기관 간 유기적인 협력체계 확대 구축을 위해 연 이날 행사는 충남아동보호전문기관(관장 고승곤), 충남남부아동보호전문기관(관장 조자영), 충남서부아동보호전문기관(관장 김길수)이 ‘함께 만드는 아동행복 충청남도’를 주제로 공동 주관했다.

행사는 남궁영 도 행정부지사, 도와 시·군 공무원, 사회복지시설 종사자, 유관기관 관계자 등 200여 명이 참가한 가운데, 유공자 표창과 퍼포먼스, 세미나, 캠페인 등의 순으로 진행했다.

유공자 표창에서는 아산시 여성가족과 심홍수 팀장과 충남아동보호전문기관 임미경 치료사, 충남남부아동보호전문기관 백종규 팀장, 충남서부아동보호전문기관 정지혜 상담원 등이 아동권의 증진 공로를 인정받아 도지사상을 받았다.

이어 참가자 전원이 아동학대 예방을 위해 노력하겠다는 의미로 퍼포먼스를 진행, 행사의 의미를 더했다.

세미나에서는 김광혁 전주대 교수가 ‘아동학대 범죄의 처벌 등에 관한 특례법 시행 5년의 현안 및 발전 방향’을 주제로 한 기초강연을 통해 특례법 시행에 따른 아동보호 서비스 체계 변화 및 발전 방향을 모색하는 시간을 가졌다.

또 주제발표는 백순규 충남남부아동보호전문기관 팀장이 ‘충남 지역의 아동학대 현황 및 유관기관의 역할’을, 손우성 도교육청 장학사가 ‘아동학대 발생 확인 시 교육기관의 역할’을 주제로 각각 가졌다.

이 자리에서 남궁영 부지사는 “충남의 미래인 우리 아이들이 학대로 고통받지 않는, 행복한 충남을 만들기 위해서는 민·관의 유기적인 협력 체계와 조기 발견을 통해 아동학대를 예방하고, 학대 발생 시 신속한 대응이 필요하다”고 강조했다.





CNI NEWS

연구원 소식

2018 WINTER Vol.85

1 “충남연구원-日 히로시마대학 MOU 체결”

충남연구원은 9월 11일 연구원에서 일본 히로시마대학교 국제협력대학원과 상호 교류를 위한 업무 협약을 체결했다.

이번 협약으로 양 기관은 △공동연구 프로젝트 수행 △학술 행사 공동 개최 △상호 인적 교류 및 정보 공유 등을 추진해 나가기로 했다.

충남연구원 권영현 연구실장은 인사말에서 “이번 업무 협력이 상호 협력연구의 계기가 되길 바란다”고 말했다.

한편, 양 기관은 협약 체결에 이어 한밭대학교 국제회의실에서 ‘이동권 확보를 위한 지속가능한 교통’을 주제로 한·일 공동 심포지엄도 개최했다.



2 “충남연구원-中상해교통대학교 ‘한·중 사회적경제 국제세미나’ 개최”

충남연구원은 중국 상해교통대학교와 공동으로 10월 11일부터 12일까지 양일간 “제3차 한·중 사회적경제 국제세미나”를 연구원에서 개최했다.

‘사회적경제와 포용적 성장’을 주제로 열리는 이번 세미나는 △한중 사회적경제의 현황과 발전방향 △지역사회와 사회서비스 활성화 모색 △사회적경제와 도시재생 사례 및 역할 △사회적경제 확산과 교류 플랫폼 구축 등의 세부 세션별 주제발표와 토론으로 구성되었다.

라고 말했다.

한편, 이날 세미나에는 상해교통대 쉬이자량 중국공익발전연구원장, 상해교통대 제3부문연구총심 류용빈 부주임과 유충식 연구원, 상해공정기술대학 우레이 부교수, 쑤저우부동산집단 유한회사 우중첸 주식, 저장행정대학 왕진원 부주임, 상해교통대 쑤다이위 팀장 등이 참석해 주제발표했다.

그리고 충남연구원 송두범 미래전략연구단장을 비롯한 연구진, 충남도 유재룡 경제정책과장, 송연희 저출산고령화대책과장, 홍만표 기업통상과 팀장은 물론 세종시 김동호 도시재생지원센터장, 산업통상자원부 박한기 사무관, 국제사회적경제협의회 최진경 사무국장 등이 발표와 토론에 참여했다.

윤황 충남연구원장은 “한황해권 동반성장의 중요성이 강조되는 현 시점에서 열리는 이번 학술교류는 충남과 중국의 사회적경제 기업 활성화 및 관련정책 수립에 큰 밑거름이 될 것”이





3 충남연구원, “충남형 도시재생 콘텐츠 발굴해야” 도시재생사업 ‘공모방식’ 한계 지적  
안정적 자원 확보 위한 ‘크라우드펀딩’도 제안



충남연구원(원장 윤황)은 충남지역의 특색을 살릴 수 있는 도시재생 콘텐츠 발굴에 힘써야 한다고 제안했다.

11월 15일 충남연구원이 주최한 ‘지속가능한 충남도시재생 정책과 상권 활성화 세미나’에서 충남연구원 임준홍 연구위원은 “중앙정부 주도의 도시재생사업은 ‘공모사업’ 중심으로 추진되어 지역주도의 지속가능한 도시재생사업 추진을 어렵게 하고 있다”고 말했다.

이에 “중앙정부는 지속가능한 도시재생 정책 개발에 집중하고, 자치단체는 지역특성을 살린 독창적 도시재생 사업 발굴이 중요하다”며 “또한 도시재생 사업선정 방식도 단편적 ‘공모사업’ 방식보다는 준비된 자치단체부터 차근차근 도시재생사업을 추진할 수 있도록 하는 ‘제안방식’으로 전환하여야 한다”고 주장하였다.

그러면서 임 연구위원은 “지역이 주도하는 지역 특색과 잠재력을 살린 지속가능한 도시재생, 즉 지역민을 도시재생의 수혜자가 아닌 추진주체로 전환할 필요가 있다”며 “수도권과 접한 충남 북부 도시를 제외하고는 모두 인구감소를 넘어 도시축소 현상을 보이고 있으므로 이 위기를 기회로 살릴 수 있는 도시재생 기법과 콘텐츠를 적극 발굴·추진해야 할 것”이라고 강조했다.

또한 “도시재생은 안정적 자원확보가 무엇보다 중요한 만큼 참여주체와 지역사회가 함께하는 크라우드펀딩 등을 통해 자원을 확보하는 방법도 고려해야 한다”며 “크라우드펀딩은 도시재생사업의 기획단계부터 사업완료 후 유지관리 단계까지 주민과 지역사회 참여를 이끌어 낼 수 있어 도시재생에서 가장 필요한 자원확보 방법”이라고 덧붙였다.

한편, 이날 세미나에는 LH도시재생기구 황규홍 박사의 ‘공공임대사가 조성과 운영 방안’, 소상공인진흥재단 김영기 박사의 ‘민관협력에 의한 일본 빈점포 활용 사례’ 발표를 통해 젠트리피케이션(동지내몰림 현상) 방지를 위한 아이디어도 제안되었다.

그리고 충남연구원 권영현 연구실장의 좌장으로 김준태 도시여행자 대표, 강완수 충남도 도시재생팀 주무관, 윤병일 아산시 정책팀장, 이경열 천안시 도시재생팀장, 충남연 이민정 박사 등이 참여해 충남형 도시재생사업 콘텐츠 발굴과 공공임대사가 사업 활성화를 위한 다양한 토론을 벌였다.