

여린충남

THE CHUNGNAM INSTITUTE

충남연구원은 도민의 더 행복한 미래를 열어가겠습니다.

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.

충남연구원
ChungNam Institute

우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26 (금흥동)
TEL. 041. 840. 1114 FAX. 041. 840. 1129 <http://www.cni.re.kr>

여린충남

2020 SPRING Vol. 90

충남연구원 「여린충남」 2020년 통권 90호
국제연속표준간행물 [ISSN] 1226-637X 비매품

Vol.90

2020 SPRING

권두언

코로나19 대응방안

특집 | 코로나19 대응

코로나19 확산에 따른 지방정부의 역할과 과제
바이러스 위험에 대응하는 우리사회의 방향: 포용성과 공동체적 가치
국가적 재난 위기 등 상황에서 지방정부의 경제적 대응방안

오피니언

코로나 바이러스 넌 도대체 뭐니?

여린 충남

충남연구원
ChungNam Institute

충남연구원
ChungNam Institute



발행일 2020년 4월 발행인 윤항 발행처 충남연구원 편집위원장 오혜정 편집위원 강마야, 명형남, 박혜은, 유학열, 전지훈 에디터 이민우 · 이유나
주소 우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26 (금흥동) 전화 041.840.1114 팩스 041.840.1129 홈페이지 <http://www.cni.re.kr> 편집·제작 송일미디어그룹(주)

문의사항은 mwoo@cni.re.kr로 연락바랍니다.

#권두언

04 코로나19 대응방안

#특집

08 코로나19 대응

1. 코로나19 확산에 따른 지방정부의 역할과 과제
2. 바이러스 위협에 대응하는 우리사회의 방향: 포용성과 공동체적 가치
3. 국가적 재난 위기 등 상황에서 지방정부의 경제적 대응방안

#오피니언

22 코로나 바이러스 뉴 도대체 뭐니?

#충남의 마을

24 '외국인 노동자와 함께' 홍성 남산마을, 사람사는 마을 이야기

#충남의 섬

28 내파수도, 조약돌이 만든 환상의 천연 방파제를 가진 섬

#논단

- 36 1. 공사중단 방치건축물 정비사업의 효과적 추진을 위한 제도개선(안)
2. 지방자치단체의 효과적인 마케팅 전략

#인권 A to Z

48 공공기관 인권경영의 내실화를 위하여

#연구원 소식

54

#충남의 사계

59



권두언 >>>

01

코로나19 대응방안

권호장 | 단국대 의과대학 교수/충청남도 감염병관리지원단 단장

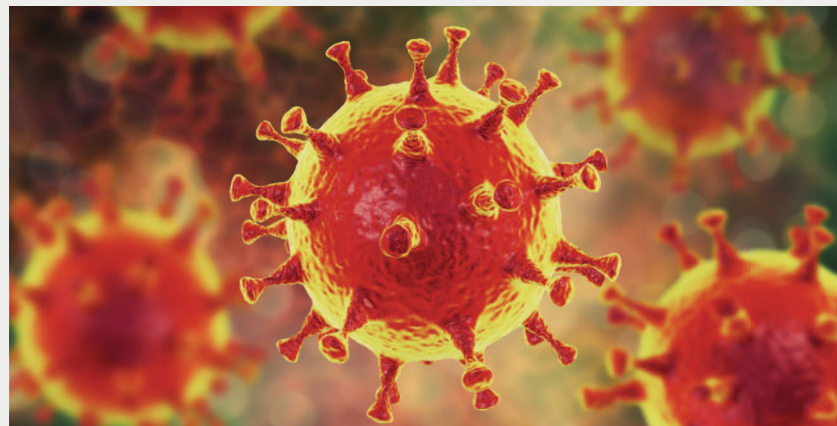


지난 3월 11일 세계보건기구는 코로나19의 팬데믹(pandemic)을 공식적으로 선언하였다. 중국에서 사스(SARS)와 유사한 폐렴 환자의 발생을 공식적으로 발표한 것이 2019년 12월 말이고 세계보건기구에서 공중보건긴급상황을 선포한 것이 지난 1월 31일인 것을 감안하면 정말 빠른 속도로 코로나19 바이러스가 전세계로 퍼진 것이다.

우리나라에서는 2020년 1월 20일 첫 환자가 발견된 이래 2월 18일 31번 환자가 발생하기 전까지는 잘 통제하고 있는 것처럼 보였지만 그 이후 신천지 신자들을 중심으로 폭발적으로 환자가 급증하였다. 신천지 신자들에 대한 조사가 끝나가면서 3월 중순 이후로는 일일 신규 확진자 수는 비교적 일정하게 유지되고 있으나 요양원이나 콜센터 등에서 집단발병이 지속적으로 발생하고 있는 상태이다.

코로나19의 유행이 지속되고 있고 앞으로의 전망이 여전히 불투명한 현시점에서 지금까지 알려진 코로나19의 특성과 관리방안에 대해 고찰함으로써 대응방안을 마련하는데 도움을 주고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

신종감염병의 위험성은 치사율과 전파력이라는 두 가지 지표로 나타낼 수 있다. 치사율은 병에 걸린 사람 중에 죽는 사람의 비율로 에볼라는 60%를 상회하지만 감기는 거의 제로에 가깝다. 병의 전파력은 환자 한 명이 평균적으로 몇 명이나 감염시키는지를 나타내는 기초감염재생산수(R0)로 표현하는데 우리가 알고 있는 질환 중에 전파력이 가장 강한 홍역의 기초감염재생산수는 무려 15 이상이다.



신종 감염병인 코로나19의 유행은 현재 진행형이라 치사율과 전파력을 아직 정확하게는 알지 못하고 있다. 알아가고 있는 중이라고 말하는게 정확할 것이다.

작년 말에 중국에서 중증 폐렴이 유행하자 중국의사들은 사스(SARS)가 재발했다고 생각했다. 질병의 양상도 처음에는 중증호흡기질환을 일으켜 10%가량의 치사율을 나타내는 사스와 유사할 것으로 생각했지만 역학자료가 쌓이면서 경증 환자도 많다는 사실이 확인되고 있다. 병의 전모는 유행이 끝나봐야 알 수 있지만 현재까지 중국에서 나온 자료를 보면 대략 80%는 입원치료가 필요 없는 감기몸살 또는 무증상, 15% 정도는 경증 폐렴, 5% 정도가 중증 폐렴으로 이중 일부가 사망하는 것으로 알려져 있다.

세계보건기구 통계를 보면 전세계적으로는 4.1%의 치사율을 보이고 있고 3월 22일 현재 국내 자료를 보면 전체 확진자 수 8,897명 중에 104명이 사망하여 치사율은 1.2%를 나타내고 있다. 연령대별로 보면 40대 이하에서는 매우 낮고 50대는 0.4%, 60대는 1.5%, 70대는 6.2%, 그리고 80대에서는 10.5%로 증가해서 연령대가 높아짐에 따라 치사율이 급격하게 증가하는 양상을 나타내고 있다.

코로나 치사율과 관련해서 주의해야 하는 것은 지금처럼 유행이 진행되고 있는 동안에 전체 환자 수 중에 사망자로 표현되는 치사율은 정확한 치사율이 아니라는 것이다. 우선 현재 병을 앓고 있는 사람 중에 중환자들은 나중에 추가로 사망할 수 있다. 또 코로나로 사망했지만 제대로 진단 검사를 받지 못한 경우도 있기 때문에 치사율은 더 높아질 수 있다. 반대로 경증 환자들은 진단되지 않는 경우들이 많기 때문에 실제 치사율은 훨씬 낮아질 가능성도 병존한다.

병의 전파는 환자의 호흡기에서 나온 분비물(비말)을 직접 접촉하거나 아니면 물건이나 표면에 묻어있는 바이러스를 손으로 만진 후 자신의 점막(눈, 코, 입 등)에 접촉하는 방식으로 일어난다. 특별한 환경에서는 에어로졸에 의한 공기 전파 가능성이 있고 환자의 대변에서 바이러스가 검출되어 화장실을 통한 전파 가능성도 제기되고 있다. 사스의 경우에는 호흡기 증상이 본격적으로 나타난 후에 전파를 시켰기 때문에 전파차단이 비교적 쉬웠지만 코로나19는 증상 초기부터 바이러스 배출이 활발해서 전파차단이 매우 어렵다. 환자 한 명이 평균적으로 2~3명에게 전파하여 기초감염재생산수(R0)가 대략 2~3 사이인데 실제 상황에서는 노출 환경에 따라 감염재생





산수가 이보다 훨씬 높아질 수도 있고(예를 들면 신천지 예배) 방역조치에 의해 낮아지기도 한다. 실제 감염재생산수를 결정하는 요인으로는 감염력 기간, 감염기회(감염력이 있을 때 접촉하는 사람 수), 전파확률(접촉 시 전파확률), 감수성(확진자 접촉 시 감염확률) 등이 있다. 확진자를 가능한 빨리 격리함으로써 감염력 기간을 단축시킬 수 있고, 사회적 거리두기를 통해 감염기회를 낮출 수 있으며 손씻기, 마스크 착용 등을 통해 전파확률을 낮출 수 있다. 감수성 부분은 백신이 개발되거나 많은 사람이 걸려서 항체를 갖는 상황이 오기 전까지는 어떻게 하기가 어려운 부분이다.

방역당국의 목표는 적극적인 방역조치를 통해 감염재생산수를 1 이하로 낮춰서 유행을 끝내는 것이다. 우리나라가 초기부터 취하고 있는 방역조치는 환자를 조기발견해서 격리치료하고 접촉자를 최대한 찾아내어 격리함으로써 전파 가능성을 차단하는 것이다. 이런 조치를 흔히 봉쇄 또는 차단전략(containment)이라고 하는데 모든 감염경로를 찾아내어 전파를 차단함으로써 바이러스를 우리 사회에서 제거하는 것이 목표이다. 전세계적으로는 2003년 SARS의 유행이 이런 과정을 거쳐 사라졌고 2015년 우리나라에서 발생한 메르스도 성공적인 차단전략에 의해 유행이 종식되었다.

하지만 코로나19처럼 증상 초기 또는 무증상 시기에 전파가 가능한 질환은 이런 방법이 성공하기 어렵다. 특히 감염경로를 파악할 수 없는 지역사회 감염이 시작된 이후에는 관리해야 하는 환자와 접촉자의 숫자가 폭발적으로 증가하여 차단전략의 용량 한계를 넘어서게 된다. 이때는 완화전략(mitigation) 또는 피해최소화 전략을 사용하게 되는데 이 전략의 목표는 바이러스의 전파속도를 최대한 늦춤으로써 우리 사회의 의료 용량을 넘어서는 급격한 환자 발생을 막으면서 백신이 개발될 때까지 시간을 버는 것이다(그림 1 참조).

완화전략의 핵심 정책은 사람들 간의 밀접접촉을 피하도록 하는 사회적 거리두기(social distancing)이다. 코로나19 환자가 일반인들과 접촉하는 기회를 최소화하여 바이러스 전파를 막는 것인데 특히 코로나19처럼 증상이 뚜렷하지 않아도 전파력이 있는 경우에는 많은 사람이 모이면 모일수록 바이러스가 전파될 확률이 높아진다. 모임이나 행사를 취소하는 것, 요양원이나 병원의 면회를 금지시키는 것, 학교를 휴교하는 것이 모두 사회적 거리두기 정책이라고 할 수 있다.

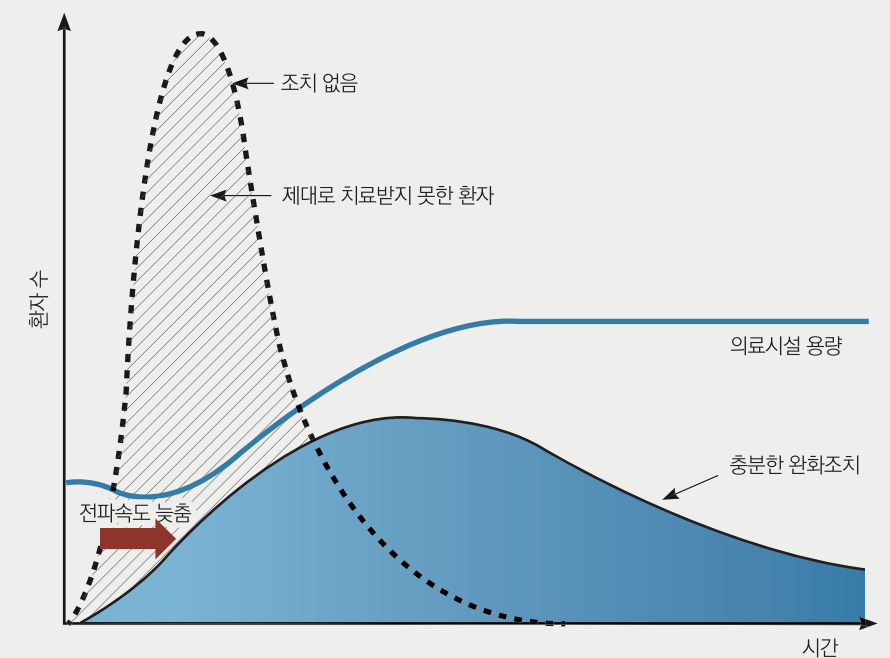
사회적 거리두기의 최고 단계는 사람들의 이동을 금지시키고 집에 머물도록 하는 것인데 이를

흔히 락다운(lockdown)이라고 한다. 중국은 유행의 진원지인 우한시 전체를 대상으로 이동 금지령을 시행해 코로나19의 유행을 멈출 수 있었다. 지금 코로나19의 유행이 진행되고 있는 유럽과 미국에서는 도시 또는 국가 단위의 이동금지 조치를 시행하고 있는데 중국만큼 강제성을 가지고 시행하기는 어려워서 얼마만큼 효과를 나타낼지는 지켜봐야 한다.

우리나라는 2015년 메르스를 경험하면서 다른 국가들에 비해 신종감염병에 대한 준비태세가 잘 되어 있었다고 할 수 있다. 유행 초기에 코로나19를 신속하게 진단할 수 있는 방법을 개발한 덕분에 비교적 성공적으로 차단전략을 수행해왔다. 그래서 아직까지는 중국은 물론 유럽이나 미국에 비해서도 훨씬 약한 수준의 사회적 거리두기만으로도 코로나19를 관리하고 있다.

코로나19의 향후 전망은 선불리 예측하기 어렵지만 장기화될 것이라는 데는 별 이견이 없다. 인류의 급성 호흡기질환 목록에 기존의 감기, 독감과 더불어 코로나19가 추가되는 상황을 염두에 두고 서둘러 의료체계와 사회제도를 정비해야 한다. 초반의 성공적인 방역으로 우리가 얻은 것은 시간이다. 이 시간을 코로나19와의 장기전을 대비하는데 사용해야 할 것이다.

Ⅰ 그림 1 | 완화조치를 통해 전파속도를 늦춰 피해를 최소화하는 모델



코로나19 대응

- 01 코로나19 확산에 따른 지방정부의 역할과 과제
- 02 바이러스 위협에 대응하는 우리사회의 방향: 포용성과 공동체적 가치
- 03 국가적 재난 위기 등 상황에서 지방정부의 경제적 대응방안



특집1

01 코로나19 확산에 따른 지방정부의 역할과 과제

장창석 | 충남연구원 사회통합연구실 전문연구원

코로나19의 확산과 갈등발생

정부 정책에 대한 절차적 정당성이 강조되고 주민들의 의견 제시가 확대되면서, 정부와 공공기관들은 다양한 형태의 공공갈등을 경험하고 있다. 이 과정에서 공공갈등은 증가되는 추세이며, 정책의 진행과 갈등의 해결과정에서 우리사회에 많은 사회적 비용의 지출을 초래하고 있다.

지난해 12월 중국 우한지역에서 발생한 이후 중국 전역과 우리나라를 포함한 인근 국가, 전세계적으로 확산된 호흡기 감염질환인 코로나19 바이러스는 세계 각국에서 여러 가지 문제점들이 나타나는 요인으로 작용하고 있다. 우리나라도 예외는 아니며 사회적, 경제적으로 많은 문제점들이 나타나고 있다.

아산시에서는 중국 우한지역에 거주하는 교민의 격리 수용문제를 둘러싸고 갈등이 발생하였다. 위해 요소와 위험인식으로부터 시작된 새로운 공공갈등 유형으로 정부에 대한 불신과 두려움, 불안감으로 인해 많은 우려가 발생하였다. 충청남도과 아산시는 이러한 갈등에 대해 적절한 대처로 갈등이 발생 초기에 마무리되었다. 그러나 이 과정에는 여러 가지 문제점들을 지니고 있어 과정상의 문제점과 향후 지방정부 차원의 대응 방안과 노력에 대해서 짚어보고자 한다.

아산시 사례와 교훈

코로나19 발생 초기 정부는 발원지로 거론되는 중국 후베이성이 봉쇄되면서 거주중인 교민의 안전을 위하여 전세기로 입국을 추진하게 된다. 1월 30일과 31일 두 번에 걸쳐 교민들이 국내로 입국하게 되면서, 코로나 바이러스의 확산으로 인한 국내 집단 감염을 막기 위해 잠복기(1일~14일, 평균 7일)인 2주 동안 교민을 수용할 국가 수용시설을 검토하고 재외국민 지원 정책을 발표하였다. 이 과정에서 정책의 수용성을 놓고 갈등이 발생하게 되었다.

그 과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 1월 28일 외교부는 코로나19와 관련하여 재외국민 지원 대책을 발표한다. 대책으로는 후베이성에 거주하는 재외국민중 신청자를 대상으로 전세기편으로 국내 입국을 돕는 방안이 마련되었다. 정부의 공식발표는 없었지만 언론 보도를 통하여 천안시에 위치한 우정공무원교육원과 국립중앙청소년 수련원이 임시 보호 시설로 검토되었으며, 발표만을 넘겨두



고 있다는 사실이 알려지면서 천안지역 주민을 중심으로 집단 반발이 나타났다. 1월 29일 보건복지부에서는 입국 교민을 아산 경찰인재개발원과 진천 국가공무원 인재개발원에 분산수용 대책이 공식적으로 발표되었다. 언론에서는 기존 검토 시설인 천안시 소재 2곳에서 아산시와 진천군으로 선회되었다는 내용이 보도되었으며, 당초 거론되었던 천안 지역에서는 천안시의 노력으로 수용시설이 아산시로 변경되었다는 유언비어가 확산되고 있었다.

1월 30일 아산시 경찰인재개발원 주변지역 주민과 일부 시민단체를 중심으로 정책결정의 정당성과 위험요인에 대한 불안감으로 집단 반발이 일어났다. 일부 주민들은 트랙터와 차량 등을 이용하여 경찰인재개발원으로 출입하는 도로를 막고 시위를 이어나갔다. 행정안전부는 교민 수용시설의 결정은 천안에서 아산으로 변경된 것이 아니며, 지역 내 수용여건을 고려한 결정이라는 입장을 고수하였다.

아산사례는 갈등발생 초기 정부의 일방적인 정책추진으로 인한 중앙정부와 지역주민간 대립, 부정확한 언론보도, 지역감정의 확산으로 인해 갈등이 확대되었다.

중앙정부와 지역주민간의 갈등이 발생하고 심화될 우려가 커지면서 충청남도도는 사전 협의없는 중앙정부의 일방적인 정책결정으로 인해 발생한 갈등임에도, 지역 피해를 최소화하고 주민의 우려를 불식시키기 위해 경찰인재개발원 인근에 도지사 집무실과 임시 관사를 설치하고, 사태가 마무리 될 때까지 지역주민들과 함께 하겠다는 대책을 발표하였다. 아산시에서는 위험요인으로 인한 지역주민의 박탈감 해소와 심리적 안정감을 높이기 위해 임시 시장집무실 설치, 관내지역 방역대책 강화, 방역 취약계층 지원 방안 마련 등의 정책을 신속히 추진하였다. 이러한 지방정부의 노력은 주민들의 불안감을 낮추고 수용성을 높이는데 큰 요인으로 작용하였다.

또한 아산지역 주민들은 SNS를 통해 우한 교민도 아산지역 주민도 모두 대한민국 국민이며 이들의 수용을 받아들이고 격려하자는 ‘We are Asan’ 운동이 확대되었다. 이러한 현상은 자발적 시민운동과 성숙한 시민의식을 통한 사회적 합의형성이 이루어지면서 지역내 갈등을 해결하는 중요한 요인으로 작용하였다.

지방정부의 역할과 과제

코로나19와 같이 위험요인으로 인한 갈등은 주민의 생명과 건강에 직접적으로 관련이 있기 때문에 불확실성, 불안감, 정보의 격차 등으로 인해 발생하는 첨예한 충돌과 갈등의 장기화가 나타날 가능성이 크다. 아산시 사례에서 살펴본 바와 같이 공공갈등에서 나타나는 갈등요인과 갈등해결요인, 즉 가치적 이해차이, 정책 절차의 투명성, 이해관계자의 참여, 외부환경변수들을 중심으로 갈등이 발생되고 완화되었음을 알 수 있다.

이러한 시사점은 지방정부의 역할과 갈등관리 과정에서 몇가지 변화가 요구됨을 알 수 있다. 먼저 민·관 협력체계의 변화가 요구된다. 공공정책을 추진하는 과정에서 다양한 이해관계가 형성되고 이에 따라 다양한 이해관계자가 나타나게 된다. 이러한 변화는 갈등관리 방식의 변화에 대한 요인으로 작용한다. 지역주민들을 중심으로 나타난 자발적 시민운동과 인식의 변화가 나타난 아산시 사례는 특별한 경우이며, 지역내에 구성되어 있는 민간 네트워크와 파트너십의 중요성이 강조된다. 이에 지방정부에서는 민·관 협력체계의 변화와 활용으로 포용을 통한 갈등해결 방식이 요구된다.

이와 함께 갈등관리 방식의 변화가 요구된다. 갈등과정에서 나타난 충청남도도와 아산시의 리더십은 수동적 관리가 아닌 적극적 관리가 갈등해결에 얼마나 큰 역할을 했는지 단적으로 보여주고 있다. 갈등해결에서 공무원의 역할은 집행자가 아닌 협력과정의 전달자가 되어야 할 것이다. 이러한 노력은 갈등의 사후적 해결이 아닌 사전적 예방을 중심으로 요구되며, 이를 위한 갈등방식의 변화가 이루어져야 할 것이다.

코로나19로 인한 여러 가지 문제들은 초기의 예상과는 다르게 쉽게 해결되지 않고 국내를 넘어 전 세계로 빠르게 확산되고 있다. 최근에는 대유행을 둘러싸고 이에 대한 인식의 차이로 인한 세대갈등, 지역갈등으로 확산될 우려가 제기되고 있다. 아산시 사례에서 나타난 절차적 정당성의 확보, 효과적인 의사소통은 앞으로 발생할 수 있는 유사 사례와 새롭게 나타날 문제의 큰 교훈이 될 수 있다.

지방정부 차원에서는 단기적으로는 중앙정부와의 협력체계 강화, 정책과정에서의 문제점 분석과 사후관리가 필요하며, 장기적 관점에서는 사례의 사회적 학습 확산을 통한 갈등의 접근 인식 변화, 사회적 비용을 고려한 근본적인 인식변화를 위한 정책마련이 요구된다.

현재 진행 중인 코로나19로 인한 사회적 문제는 언제든 다시 나타날 수 있는 문제이다. 이에 갈등과 문제 해결에만 집중하는 임시방편적 대응구조보다는 신속하게 대응할 수 있는 사전적 체계 마련이 요구되는 시점이다.





특집2

02

바이러스 위험에 대응하는 우리사회의 방향: 포용성과 공동체적 가치

전지훈 | 충남연구원 사회통합연구실 초빙책임연구원

바이러스와 위험사회

지난 2019년 12월 중국 우한에서 발생하여 전세계로 확산된 신종 코로나 바이러스(이하 코로나19)는 현재도 무섭게 확산세를 이어가고 있다. 3월 4일 기준으로 76개 국가에서 92,692명이 확진되었고 3,198명이 사망하였는데 중국 뿐만 아니라 이란, 이탈리아, 프랑스, 미국 등 다른 대륙으로도 확산되고 있다. 특히 우리나라는 확진자 5,328명과 32명의 사망자를 기록하여 중국에 이어 두 번째로 많은 감염국이 되었다.¹⁾

이러한 바이러스의 세계적인 대유행은 항상 역사적으로 인류사회의 커다란 위협으로 기록되었다. 중세와 근대 유럽의 가장 큰 재난이었던 페스트(흑사병)를 비롯하여 20세기 초의 스페인독감과 같은 바이러스의 세계적 창궐은 정치, 경제, 사회 등 인류문명의 모든 분야에서 큰 영향을 미쳤기 때문이다. 바이러스와 같은 인류사회의 재앙에 대해 특히 현대사회는 결코 안전지대가 없는 위험사회임을 일찍이 사회학자 울리히 벡은 강조하였다. 울리히 벡이 바라보는 현대사회의 위험은 과거 불가항력적인 위험과 재난의 성질에서 변화하여, 정치적이고 사회적인 조건들과 결합하여 사회문화적 성격을 갖게 되었기 때문이다. 재난 자체는 불가항력적이지만 그러한 재난을 확산시키거나 축소시키고 특정 계층의 사람들에게 피해를 입게 만드는 것은 '사회'라는 의미에서 그는 '위험사회'라고 명명한다. 특히 사회적 주관주의 시각에서 위험은 현대사회에서 확산의 파급력에 더욱 주목한다. 폴 슬로빅은 위험은 객관적, 독립적 실체가 아니며 인간이 삶에서 불확실성에 대처하기 위해 만들어낸 것으로 주관적 이해로부터 분리시킬 수 없음을 주장하였다. 결국 김수아·이동균(2016)이 주장한 바처럼 인간이 주관적 생활세계에서 위험을 어떻게 경험하고 인지하느냐에 관련된 인식적 틀에서 위험은 존재한다는 주관주의적 관점과 연관되는 것이다. 이러한 점에서 바이러스 확산과 같은 인류사회의 위험은 바이러스 그 자체에 있는 것이 아니라, 바이러스를 목도하고 마주하고 있는 인간의 사회문화적 속성(공동체

성, 사회적 신뢰, 계층의식, 포용성, 시민의식 등)으로 끊임없이 '변종'하게 된다. 그리고 현재 한국사회에서 벌어지고 있는 코로나19로 인한 사회적 현상은 이를 대변하고 있다.

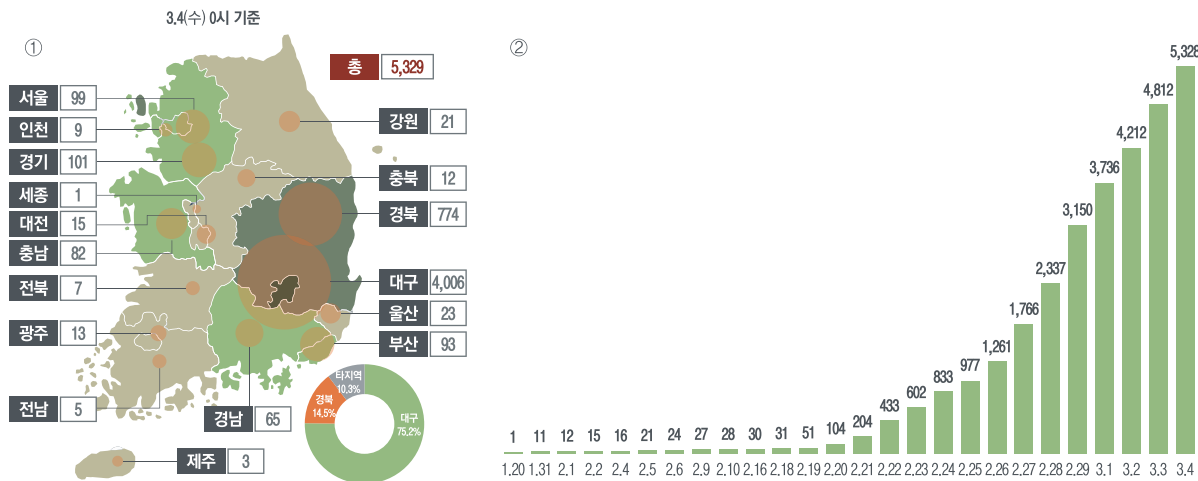
또한 지구촌의 세계화를 향한 급격한 진보는 바이러스와 같은 전염병의 확산속도도 함께 진화하는 계기가 되었다. 특히나 교통의 발달로 전세계가 지구촌으로 통합되면서 수십억 명의 사람들이 해외를 드나들고 있는 현재의 상황은 예측불가능하고 비가시적인 사회적 위기와 재난의 확산을 급속하게 증가하게 만드는 추진력이다. 이러한 '세계화'는 과거 멀리 열대 원시림에 숨어있어야 할 바이러스가 바로 순식간에 국경과 대륙을 건너 우리사회, 우리 집까지 택배를 받듯 배달되고 있는 상황을 목도하게 하는 것이다. 현재의 코로나19는 중국에서, 2015년 우리나라에서도 대유행했던 메르스 바이러스 또한 사우디아라비아에서 비행기를 타고 전세계로 전파된 것이다. 이러한 점에서 현대사회는 바이러스와 같은 위험의 사회적 확산을 주목할 수 밖에 없다.

코로나19의 발생과 확산

현재 우리나라에서 코로나19의 확산은 전세계적으로 주목받고 있을 만큼 속도가 빠르고 전국가적 성격을 보이고 있다. 3월 4일 기준으로 총 5,328명을 기록하고 있으며 그중 대구 경북의 비중이 매우 높다.

시기적으로 보면 1월부터 2월 19일까지 한달여 기간은 확진자 30명 내외로 비교적 안정하게 관리되는 단계였다고 볼 수 있다. 2월 20일 이후에는 확진자의 규모가 수백 명씩 확대되었고 특히 2월 29일은 하루만에 813명의 확진자가 추가된 것이다. 이러한 급속한 확산은 대구경북지역의 종교집단(신천지증거장막성전) 활동이 막대한 영향을 미친 것으로 판단되고 있다. 특히 피해가 가장 큰 대구시는 4,006명의 확진자 중에서 2,583명이 신천지 관련으로 파악되며 경상북도는 774명 확진자 중에서 315명이 신천지로 파악되고 있다. 이러한 점을 보면 바이러스와 같은 위험의 확산과 전달은 인간의 사회활동으로 촉발된 경향이 더욱 두드러지고 있다고 볼 수 있다.

- ① 한국의 코로나19
확진자 현황(2020년 3월 4일)
② 코로나19 국내 누적 확진자 현황



자료: <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5912275&cid=43667&categoryId=43667>

1) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5912275&cid=43667&categoryId=43667> (3월 4일자)

과거 바이러스에 대한 정부의 대응

바이러스성 전염병의 경우 위낙 변이가 심하고 처음 접하는 ‘미지의 위험’ 요인이기 때문에 국민의 불안은 더욱 증폭되고 사회적 파장과 충격이 큰 것이 사실이다. 특히 현재 확산되는 코로나19 전에 우리 사회는 불과 5년 전인 2015년 중동호흡기증후군(메르스: MERS-Cov)의 사태를 경험하였다. 이 메르스는 2015년 5월부터 우리나라 전역에서 100명이 넘는 감염자가 발생하면서 공포를 키웠는데 메르스에 감염되면 2~14일 잠복기를 거친 뒤 섭씨 38도 이상의 고열, 기침, 호흡곤란 등의 심한 호흡기 증상이 수반된다. 이후 면역저하자의 경우 폐렴, 급성신부전 등의 합병증이 동반되면서 사망에 이르게 된다. 전 세계 메르스 감염 환자는 최종적으로 1,640명에 달하고 사망자는 636명으로 치사율이 39%에 달하는 매우 위험한 바이러스였는데 우리나라는 중동지역(사우디아라비아) 다음으로 피해가 큰 국가로 총 186명의 감염환자가 발생하였고 38명이 사망하여 20%의 치사율을 기록하게 되어 메르스가 아닌 코르스라는 별칭이 붙기도 했다.

이러한 메르스 사태는 불과 5년전의 바이러스의 확산이라는 점에서 현재 코로나19 바이러스의 사회적 대응에 대한 시의적절한 시사점을 줄 수 있으리라 본다. 결론적으로 메르스 사태는 중동지방에서 시작되었음에도 우리나라에서 많은 확진자와 사망자가 나왔고 사스나 신종플루보다도 감염자와 사망자가 많았다는 점에서 이에 대한 대처가 매우 미숙하다는 결과가 지배적이다. 다음의 표를 보아도 세계에 비해 국내 전체 감염자수와 사망자수가 메르스는 매우 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

구분	메르스	신종플루	사스
병원체	MERS-Cov	A형 인플루엔자 바이러스 H1N1	SARS-Cov
잠복기	2~14일	1~7일	2~10일
백신/치료제	없음	타미플루	없음
세계 사망자수/감염자수	약 6백 명/약 1천6백 명 (39%)	약 2만 명/약 2.3만 명 (1%)	약 7백7십 명/약 8천 명 (10%)
국내 사망자수/감염자수	38명/186명 (20%)	260명/약 10만 명 (0.2%)	0명/4명 (0%)
격리자수	약 1만6천 명	약 4백 명	약 2천 명

그럼 과거 사스의 비교적 성공적인 확산차단에 비해 메르스가 국내에서 확산된 이유는 무엇일까?
첫째로 메르스 사태의 갑작스런 확산에는 정부의 초동대처 미숙과 낮은 정부신뢰로 인한 통제의 어려움이 가장 중요한 원인으로 지목된다. 당시 박근혜 정권에서는 민주주의에 기반한 정부가 갖추어야 할 정보공유와 이를 기초로한 국민의 정부신뢰가 매우 낮은 수준이었다. 메르스의 진원지인 병원 정보의 공개와 이에 따른 행동수칙 등의 재빠른 공유와 정보제공은 매우 필수적인 확산방지의 급선무였던 것이다. 결국 “전염병 대응은 뒷북보다는 지나치더라도 선제적인 조치가 백번 낫다”라는 전문가들의 말처럼 사스의 대응과 같은 선제적 조치가 필수적이고 이를 위해 국민들의 정부신뢰와 사회적 신뢰의 수준은 중요한 환경조건이 될 수 있다.

둘째로 바이러스 감염과 같은 전염성 질환의 극복을 위해서는 정확하고 빠른 정보제공 및 공유와

이에 따른 행동지침의 제공이 핵심적이다. 감염정보에 대해서는 국가기밀 이외에는 국민들에게 솔직하게 공개하여 국민들의 참여와 협조를 구하는 편이 효과적이다. 특히 메르스의 위험성을 인지하기 어려운 일반 국민들로서는 발병하고 전염된 병원과 그에 따른 환경의 정보 공개가 중요했지만, 이에 대해 정부는 적절한 조치를 취하지 못해 국민의 불신을 초래하였고 불안만을 증폭시켰다. 결국 이러한 정부의 대처는 국민들로 하여금 정부의 무능력 인식을 확대시켰고 이러한 확산은 국민들이 정부와 같은 공적주체를 신뢰하기보다 각자도생을 도모하는 공동체의 해체와 위기의 사회가 도래하게 된 것이다. 이러한 점에서 전염성이 높은 바이러스 재난에 대처하는 정부의 신속 정확한 대처와 태도로 인한 국민의 신뢰획득은 매우 중요한 부분이 아닐 수 없다. 이러한 부분에서 코로나19 대응을 위해 매일 정례브리핑을 포함해 확진자의 동선을 바로 공개하는 현재의 시스템은 확진자 확산만큼 사회적 혼란이 발생하지 않는 큰 원인이기도 하다.

셋째는 메르스, 코로나19와 같은 변이된 질병에 대한 미지의 위험에 따른 심리적 불안의 확산은 사회적 위험을 증가시킨다는 것이다. 2015년 발병한 메르스의 경우 일종의 ‘미지(未知)의 위험’으로 시민들은 위험에 대한 정보를 충분히 갖고 있지 못하기 때문에 교통사고와 같은 ‘숙지의 위험’에 비해 쉽게 불안감을 가질 수 밖에 없다. 이러한 사회심리학적 요인은 바이러스만큼 비가시적이고 번식 속도 또한 빠르며 원천적으로 봉쇄할 수는 없다. 이러한 점에서 인포데믹스(Infordemics)라는 용어가 제기되는데, 인포데믹스는 정보(Information)와 전염병(epidemics)의 합성어로 ‘정보전염병’의 의미로 해석된다. 즉 바이러스 감염병 자체에 대한 공포가 제한된 정보나 추측성의 루머와 화학적 반응을 형성하면서 사회관계망서비스를 통해 사회적으로 빠르게 확산되는 현상을 의미하는 것이다. 이러한 인포데믹스는 바이러스 감염병과 같은 ‘미지의 위험’ 상황에서 더욱 활개를 치며 ‘21세기 흑사병’이라고 불릴 정도로 대중의 동요를 유발하고 합리적인 대응방안과 정책행위의 치명적인 장애물이 되고 있다. 이는 정치적 음모론이나 감염자 위치의 거짓정보에서부터 다양한 민간치료요법 및 거짓 치료제 개발 등으로 주로 확산된다. 따라서 실제 생체학적 바이러스의 확산 방지와 함께 인포데믹스와 같은 사회적 위험요소의 확산을 제거하는 것이 무엇보다도 중요한 것이다. 이를 위해서는 바이러스와 감염여부의 정보 공개여부 못지않게 정보의 올바른 유통이 필요하다. 그러한 점에서 현재 정부 또한 코로나19에 대한 ‘괴담’과 같은 거짓정보 유통을 막고 실시간 팩트체크를 통해 사회적 공포와 동요의 바이러스 차단에 총력을 다하고 있는 것이다.

바이러스에 따른 주요한 사회적 현상

바이러스와 같은 사회적 위험상황에서 등장하는 가장 첫 번째 현상은 혐오와 배제이다. 특히 바이러스는 ‘미지의 위험’의 대표적인 현상이라는 점에서 과학적 분석에 기반한 합리적인 사회적 실행보다는 역사적으로 사람들의 감정적인 경계선인 배제와 혐오를 만들어냈다. 이러한 현상을 제노포비아라 하는데 사전적 의미로 제노포비아는 이방인에 대한 제노(Xeno)와 기피하다의 포비아(Fobia)의 합성어로 ‘이방인혐오증’이라는 개념이다. 즉 상대방이 자신과 다르다는 이유로 경계하고 사회현상에 대한 배제의 시각을 의미하는 것이다. 역사적으로도 사회적 재난 현상에 대한 제노포비아의 모습들이 다양하게 표출되었는데 전염병의 주범이라며 유럽에서 집시들을 모두 학살한 히틀러 정권이나 관동대지진의 원인이라며 한국인들을 학살한 일제의 만행을 대표적으로 거론할 수 있을 것이다. 정도는 다르지만 이러한 바이러스 전염병에 대한 중국인들의 식문화가 거론되면서 이에 대한 혐오가 증대되고 있는 것 또한 사실이다. 이와 관련해 청와대의 국민청원 게시판에는 중국인 입국을 금지해달라는 청원이 올라와 70만 명이 넘는 국민이 동참하여 중국포비아가 확산되었다.

하지만 막연한 중국포비아의 두려움에 앞서 실제 중국인 및 중국동포의 거주현황을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라에서 중국동포가 가장 많이 거주하는 지역은 경기도의 안산시와 서울시 영등포구(대림동)를 거론할 수 있다. 하지만 3월 5일 기준으로 대림동이 위치한 서울시 영등포구의 확진자는 3명이지만 2만8,000명정도의 중국동포 확진자는 없으며 국내에서 가장 많은 중국인 5만7,000여 명이 거주하는 안산시는 확진자가 단 한명도 없다. 오히려 중국동포나 중국인이 집단적으로 체류하는 비중이 적은 대구시와 경상북도가 국내 확진자의 많은 비중을 차지하는 현재의 현상을 비교하면 과연 중국 포비아가 합리적 사고인지 의심을 품을 수 밖에 없다. 바이러스와 같은 위험이 확산될수록 과학적이고 객관적 증거에 기반한 사회현상을 바라보아야 하며 추측에서 비롯된 배제와 혐오의 인식들에 대해 주의를 기울일 필요가 있는 것이다.

중국인을 비롯하여 우리사회 일부에서 나타난 특정집단에 대한 배제와 혐오의 모습들이 오히려 국내에서 확진자가 급증하면서 반대 양상이 나타나고 있다. 3월 5일 기준으로 세계에서 한국발 입국자들을 막거나 격리조치 등 제한하고 있는 국가는 대략 100곳에 이르고 있다. 외교부에 따르면 구체적으로 한국 전역에 대한 입국 금지조치는 37개국, 한국 일부지역에 대한 입국금지조치 4개국, 검역강화 및 권고 사항 등 44개국으로 총 98개국인 것이다. 이제는 세계적으로 중국 포비아가 아니라 코리아 포비아의 배제와 혐오를 당하는 주체가 되었고 해외 곳곳에서 이에 대한 갈등과 충돌의 사례들이 전파되고 있다. 결국 이러한 상황은 바이러스 등 미지의 공포에 따른 혐오와 배제의 사회적 현상을 극복해야 할 필요성에 공감하는 계기가 되고 있다.

**바이러스에 대한
우리사회의 대응:
포용성과 연대**

배제와 혐오의 반대는 통합과 포용이다. 그리고 배제와 혐오로 인한 위험사회 극복의 방향이 각자도생이라면 통합과 포용으로 인한 극복방향은 협력과 연대다. 아리스토텔레스가 인간은 사회적 동물이라고 언명한 것은 인간은 개인적 존재로 독립적으로 살아가는 것이 아니라 사회적 공동체의 구성원으로서 함께 살아가야 한다는 의미이다. 이러한 공동체적 의미와 가치를 상실한 현대사회의 병폐는 이미 우리사회 전반에 나타나고 있는 병리현상이다. 그리고 바이러스와 같은 위험사회의 직면은 이러한 병폐를 더욱 극대화시킨다. 따라서 우리사회에 불가항력적 위험을 일으킨 것은 바이러스이지만 이에 대한 확산과 종식은 우리사회의 역할이라 할 수 있다.

코로나19 초기 충청도 아산, 인천의 우한교민 수용 측면에서 일부 나타났던 혐오와 배제의 시각은 사회적 포용과 공동체성의 모습으로 대체된 경험을 갖고 있다. 또한 대구에서 확진자가 급증했을 때 대구폐렴으로 부르는 등 혐오의 시각도 일부 있었지만 지금은 ‘힘내라 대구’와 같은 포용적 시각이 커져가고 있다. 포용성에 대하여 많은 이론적 논의들은 결국 특정 사회에서 이질적 사람들이 사회에 참여하고 공존하면서 함께 번영할 수 있는 자유를 허용한다는 의미를 포함한다(경제인문사회연구회 2018). 그리고 보다 적극적인 개념으로는 물리적인 포용을 넘어서 화학적이고 적극적인 포용의 의미를 제안하기도 한다. 적극적 의미로 포용성에 대해 유럽연합은 인종, 민족, 종교 등의 경계와 관계없이 공동체적 유대(community bond), 가치의 공유(the sharing of value), 소속감(a sense of belonging)과 같은 인식에 근거한 것을 사회적 포용이라 제시하는 것이다. 이러한 적극적 시각에서 포용성은 공동체가 지속가능하게 하고 협력적이며 안정성을 확보하는 활동이며, 제외되는 사람들이 없도록 다각적 참여와 신뢰, 상호이해를 증진하기 위한 지속적인 과정임을 강조한다. 그리고 Lookwood(1999)는 포용성과 사회통합에 대해 사회적 신뢰와 구성원과 협력의지 등의 이타주의를 포함하는 시민통합(civic integration)의 개념으로 인식해야 함을 주장한다.

결국 바이러스와 같은 위험에 대응하는 포용성의 시각은 바이러스에 의한 위험 종식이라는 공동체의 공통된 목표를 인식하고 가치의 공유와 소속감의 관점에서 사회적인 신뢰와 협력의지를 기반으로 대응하는 사회적 형태의 투영을 의미한다. 이러한 관점에서 대응할 때 바이러스를 비롯한 사회적 위험을 각자도생의 개인적 차원이 아니라 공동체의 차원에서 대응하고 해결의 실마리를 볼 수 있는 것이다.

아직 코로나19의 해결국면에 접어든 것은 아니다. 하지만 바이러스로 인한 혼란의 상황에서 벗어나 공동체 중심의 포용적 관점의 대처와 접근이 사회적으로 확산되어 가는 모습은 감지되고 있다. 특히 가장 위험지역으로 인식되고 있는 대구에서는 고통과 분노의 모습에서 공감과 상호이해를 통해 연대와 협력의지의 모습들이 속속 발견되고 있는 것이다. 재난 상황의 종식이라는 공동된 공동체의 목표달성을 위해 특정집단의 배제와 혐오가 아니라 함께 해결할 수 있는 공동체적 유대와 참여의 반응이 나타나고 있다. 대구의 부족한 의료인력 문제를 해결하기 위해 전국 각지에서 수백 명의 의료진이 자원하여 대구에서 봉사활동을 벌이고 있으며 광주, 경기를 비롯한 지방자치단체들은 대구의 중증환자들을 치료하기 위해 자발적인 이송의 ‘병상연대’의 모습들을 보여주고 있다. 대구의 상인들은 생업의 어려움에도 불구하고 의료진과 환자들을 위해 도시락을 배달하고 숙박업주들은 방을 무료로 제공하고 있다.²⁾ 모두 공동체의 문제를 해결하기 위한 협력의지와 연대의 모습들이다. 그리고 바이러스 확산이라는 혼란의 과정에서 벌어지는 대탈출과 사재기 등 사회적 아노미 현상도 대구에서 벌어지지 않고 있다는 점은 자발적인 시민들의 협력에 의거한 결과라 볼 수 있다. 다수의 대구시민들은 자발적으로 다른 지역으로 이동을 자제하는 ‘자체격리’의 모습들을 보여주고 있으며 의심환자들은 자발적으로 자신들의 동선을 알려 확산을 막고자 하는 노력을 보여준다. 대구의 확산이 특정 종교집단에 주요한 원인이 있었음에도 특정집단에 대한 혐오나 배제의 움직임도 없다는 점은 포용성에 기반한 사회적 신뢰의 모습이라 볼 수 있다.

바이러스는 위험을 야기하는 하나의 원인일 뿐이며 이를 극복하는 방법은 다른 사회적 문제들과 다르지 않다. 사회의 공공적 위험 제거와 번영을 위해 정부는 올바른 정보의 신속한 공개와 방역 및 확산 차단과 같은 본연의 임무를 수행해야 할 것이며 이를 통해 국민들의 정부신뢰가 사회적으로 구축되어야 할 것이다. 그리고 바이러스와 같은 위험에 대처하는 시민활동은 공동체의 문제해결과 지속적 번영을 위한 가치의 공유, 유대감에 기반해야 한다. 결과적으로 이와 같은 포용성과 사회적 신뢰의 형성은 바이러스와 관계없이 현재 우리사회의 필수적 과제임을 다시 한번 강조할 수 있는 것이다.

결국 바이러스 자체에는 악(惡)이 포함되어 있지 않다. 바이러스에 대응하는 우리의 사회적 인식과 대응의 방향 속에 공동체에 대한 선과 악의 가치들이 포함되어 있다. 바이러스와 같은 위험들이 우리사회에 반복적으로 출현할 때 이에 어떻게 대응하고 극복해 나갈 것인가를 우리는 현재 몸소 경험하고 있다. 위험사회에서 각자도생이 아니라 우리의 할 일에 충실하면서 포용성에 기반한 협력과 연대의 방향은 코로나19로 인한 국난상황에서 현재의 우리가 얻고 있는 값진 교훈일 것이다.

Ⅰ 참고문헌 Ⅰ
경제인문사회연구회(2018), 「함께 잘 사는 혁신적 포용국가 구상」.
김수아 · 임동균(2016), 위험사회의 사회심리학: 위험인식의 주관적 구성을 중심으로, 「한국사회」, 17(2).
한국경제, “이곳엔 두려워하는 군중이 없다” 한국경제 기사(2020. 03. 05.)
이은환(2015), 메르스 격리자, 공공의 적이었나?, 「이슈&진단」, 경기연구원.
채민석(2015), 어쩌면 바이러스보다 더 무서운 것, 「의료와 사회」(1).
김호기(2015), 메르스 사태가 남긴 과제, 「역사 비평」, 2015년 8월호.
Lookwood, D.(1964), Socail Integration and System Integration, Explorations in Social Change.
네이버 사전(https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=5912275&cid=43667&categoryId=43667)

2) “이곳엔 두려워하는 군중이 없다” 한국경제 기사 참고(2020. 03. 05.)



특집3

03

국가적 재난 위기 등 상황에서 지방정부의 경제적 대응방안

정윤선 | 산업연구원 연구원

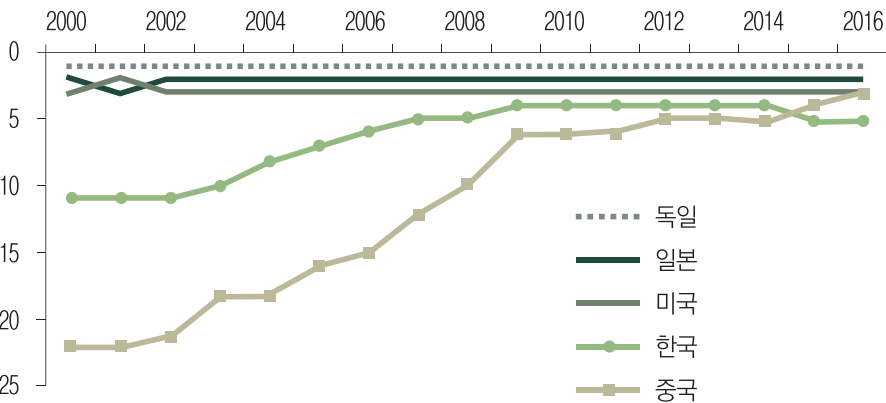
국가적 재난 위기 등 상황에서 지방정부의 경제적 대응방안

정부의 적극적인 대응에도 불구하고 코로나19 바이러스가 확산되면서 국가경제 전반에 지대한 영향을 미치고 있다. 쇼핑몰, 식당, 항공운수업 등 집객 업종을 포함한 전반적인 소비활동 위축뿐 아니라 생산중단, 해고 등 국내 제조업도 침체되고 있다. 중국을 중심으로 구축된 전세계의 중간재 공급망, 소위 글로벌 서플라이체인으로 인한 중간재 수급의 충격이다. 중국은 세계 최대의 소비시장이기도 하지만 낮은 임금을 바탕으로 세계 최대의 중간재 생산국가이기도 하다. 중국이 멈추면 세계 각국의 공장이 멈추게 된다.

현대·기아차, 쌍용차 등은 중국에서 일부 부품을 공급받지 못해 공장이 멈추거나 일부만 가동되고 있다. 중국에 진출한 삼성전자, LG전자, LG디스플레이, 애플, 테슬라 등 세계적 대기업의 생산차질이 이어지고 있다. 중국 소도시에서 발생한 위험이 세계 글로벌 기업의 부품공급 문제로 확대되고 다시 세계 생산시장의 위축으로 이어지고 있다. 글로벌 서플라이체인을 활용하여 생산비용을 대폭 낮추는 경제적 효율성은 달성하였지만, 일부 지역의 위험에도 쉽게 노출되어 사회적 안정성에는 위협요인으로 작용하고 있다.

우리나라는 중간재 등의 요소시장뿐 아니라, 최종상품 판매도 세계시장에 의존하고 있다. 중국의 제조업 경쟁력이 급격히 상승하면서, 우리나라의 주력산업인 자동차, 조선, 반도체, 디스플레이, 석유화학 등 대부분의 산업에서 중국과 치열한 가격경쟁 및 기술경쟁을 벌이고 있다. UN 산하의 공업개발기구인 UNIDO가 발표한 세계제조업 경쟁력지수에 따르면 중국의 제조업경쟁력은 2000년대 초반 20위권 밖이었지만, 급상승하여 2009년 5위, 2016년에는 독일, 미국에 이어 세계 3위의 경쟁력을 확보하였다(최근 발표연도인 2017년에도 3위).

주요국 CIP(Competitive Industrial Performance Index) 순위



자료: UNIDO(국제연합공업개발기구), <https://stat.unido.org/cip/>

중국의 경제성장과 내수시장의 자체공급으로 우리나라 주력산업의 세계시장 점유율이 하락하였다. 주력산업 중에서도 가격경쟁이 심하고 세계 수요가 하락한 조선산업에서 우리나라는 빠른 침체를 경험하게 되었다. 대표적 조선사인 현대중공업, 삼성중공업, 대우조선해양, STX조선해양, 성동조선이 급격한 매출감소로 인해 영업이익감소, 대량 고용해고가 발생하였다.

2018년 산업위기발생시 현대중공업 그룹 경영실적

단위: 억 원

구분		'16년		'17년	
		연간	4/4분기	연간	4/4분기
총계	매출액(억 원)	194,549	43,247	125,592	28,705
	영업이익(억 원)	2,531	398	1,958	-1,961
현대중공업	매출액(억 원)	152,353	34,611	101,058	23,781
	영업이익(억 원)	456	78	139	-1,591
현대미포조선	매출액(억 원)	42,196	8,636	24,534	4,924
	영업이익(억 원)	2,075	320	1,819	-370

자료: 현대중공업 제출자료

주력산업의 위기는 고스란히 지역의 위기로 전이되었다. 우리나라 대표적인 조선산업 집적지인 울산 지역을 대상으로 살펴봐도 지역기업, 지역경제에 발생하는 피해가 연쇄적이고 상당하였다. 조선산업 위기가 고조되었던 2017년 한해동안 현대중공업과 관련한 협력업체 소속 근로자 1만6,478명이 해고되어 고용의 32.2%가 감소하였다. 그런데 대기업인 현대중공업의 고용감소는 12%에 그친 반면, 지역중소기업은 46%나 감소하였다. 해고비율로는 무려 4배까지 고용충격에 차이를 보였고, 산업위기가 대기업보다는 지역기업에 훨씬 더 큰 충격을 주는 것으로 나타났다.

Ⅰ 2018년 산업위기발생시 현대중공업 그룹 근로자 해고현황 Ⅰ

단위: 명

구분		2016년	2017년	증감	증감비율
계	총계	52,068	35,590	-16,478	-32%
	본사	22,408	19,716	-2,692	-12%
	사내협력사	29,660	15,874	-13,786	-46%
현대중공업	소계	42,315	28,262	-14,053	-33%
	본사	19,055	16,504	-2,551	-13%
	사내협력사	23,260	11,758	-11,502	-49%
현대미포조선	소계	9,753	7,328	-2,425	-25%
	본사	3,353	3,212	-141	-4%
	사내협력사	6,400	4,116	-2,284	-36%

자료: 현대중공업 제출자료

지역에서 대량 해고가 발생하면서 단지 고용만 감소하는 것이 아니다. 지역근로자 소득과 근로자의 감소로 음식점, 숙박업소, 이·미용업소, 소매업 등 지역상권이 침체하여 휴폐업체 수가 크게 증가하고, 전력사용량이 감소하는 등 연쇄적인 지역경제 하락으로 이어진다. 지역상권이 침체하면 상가 공실률이 증가하고, 임대료 및 아파트 등 부동산 경기가 동반 침체하였다. 울산지역 아파트 매매지수는 2016년 상반기 109.1에서 2017년 97.7로 전국 평균보다 크게 하락하였다.

Ⅰ 울산(동구) 지역경제의 침체 Ⅰ

단위: 개소, kw/h

지역시장	2016.1~6	2018.1~6	증감률
지역상권 휴폐업체수	38	128	236.9
전력사용량	106,761,578	77,915,852	-27.0
아파트 매매가격지수	109.1	97.7	-10.5

자료: 산업연구원 ‘울산 산업위기대응지역 현장조사보고서’ 2018

특정국가에서 발생한 위험이 세계시장의 거래망을 통해 국내 개별 지역까지 빠른 속도로 전이되어 지역은 세계경제규모가 확대될수록 더 많은 위험에 노출되고 있다. 세계경제 위기가 우리나라 주력산업의 위기로, 이는 다시 대기업 분공장의 위기를 매개로 지역위기로 단계적으로 파급되고 있다. 앞서 예로 든 울산지역뿐 아니라, 산업위기특별대응지역으로 지정된 군산, 거제, 통영, 창원, 목포, 영암, 해남 등에서도 지역의 대량해고, 지역상권 침체, 지역부동산 침체, 지역인구 감소가 도미노처럼 발생한 바 있다.

Ⅰ 대기업 분공장을 매개로 한 지역산업 위기 발생 Ⅰ

지역 외 요인	세계경제환경변화, 거래국가 위험증가 → 내수 또는 수출감소 → 생산감소 → 영업이익 감소
지역 내 현상	대량 실업 → 지역상권 침체(소상공인 휴폐업) → 부동산경기(임대료, 아파트 가격) 하락 → 신규투자 감소 → 경기침체 → 실업

우리나라 지역산업구조의 가장 큰 특징은 ‘대기업 중심의 수직계열화’이다. 그리고 대기업은 소비시장에서 독점인 이유로 요소시장에서도 주요독점적 시장지배력을 가지고 있다. 1970년대 정부주도로 대기업 중심의 산업육성이 이루어졌고 이에 더해 1997년 외환위기사 소위 ‘빅딜’이란 산업구조조정으로 업종별로 특정 대

기업의 독점력은 강화되었다. 우리나라 주력산업 대부분은 특정 대기업이 생산시장과 요소시장에서 독점적 지위를 가지게 되었고, 이로 인해 지역의 1차 및 2차 협력업체는 사실상 종속적인 수직계열화 구조가 형성되었다. 자동차산업, 조선산업, 반도체산업 등에서 흔히 볼 수 있는 전속거래는 대기업의 위험이 지역기업으로 전가하기 용이한 구조이기도 하다. 대기업과 전속거래로 지역중소기업은 납품단가 인하, 영업이익 하락, 연구개발 미비 등으로 국제적 경쟁력을 갖추지 못하고 대기업의 거래에 치중할 수 밖에 없는 주된 요인으로 작용하고 있다.

경쟁적 산업구조를 가진 독일, 프랑스 등 유럽과 미국에서 중소기업 영업이익률은 우리나라와는 달리 대기업과 유사한 수준이다. 기술력을 갖춘 지역중소기업이 대기업으로의 성장이 용이한 산업구조이다. 현재 대기업 중심의 산업구조는 사실상 바꾸기가 어려울 뿐더러, 대기업의 경영악화가 거시경제에 미치는 효과가 적지 않기 때문에 이들을 대상으로 하는 시장규제 정책도 용이한 상황이 아니다.

지역외부적인 요인에 의해 발생하는 지역위기에 대해 지방정부의 대응이 어느 때보다 중요하게 되었다. 조선업 위기, 코로나19 등 세계의 변화로 발생한 지역경제 침체나 지역재난으로부터 지역주민과 지역경제를 보호할 수 있는 지방정부의 역할이 필요하게 되었다. 재난, 위기 등 상황에 대한 지방정부의 대응방안으로 다음 3가지를 제안하고자 한다.

첫째, 위기의 징후를 사전에 파악하고 대비할 수 있는 ‘위기모니터링 시스템’ 구축이다. 글로벌경제가 확대되면서 특정국가의 경제위기가 세계 여러국가의 위기로 전이되고 있다. 세계 각국은 각종 위험을 사전에 감지하여 충격에 대비함으로써 피해를 최소화하려는 노력을 기울이고 있다. OECD는 70개 이상의 경제지표를 활용하여 1) 금융부분 위험, 2) 비금융부분 위험, 3) 자산시장 불균형, 4) 공공부분 위험, 5) 확산, 전염 등 글로벌 리스크를 모니터링하여 위험에 대비하고 있다. 충청남도는 지자체로서는 우리나라 최초로 ‘충남경제위기대응시스템’을 도입하여 운영하고 있다. 이 시스템은 충남의 주력산업인 자동차, 반도체, 디스플레이, 석유화학, 철강산업에 발생하는 위험을 사전에 감지하여 경보를 발령하는 시스템이다. 2019년 발생한 자동차산업 위기도 충남도는 사전에 감지하여 자동차부품업체에 유동성을 공급하고 미래차로의 업종고도화를 지원하는 등 지역위기를 최소화하는데 성공하였다.

둘째, 지역안정화 기금의 조성이다. 지방정부가 지역에 발생한 위험을 차단하고 대응하기 위해서는 상당한 예산이 필요하다. 중소기업에 유동성을 공급하거나, 전염병 예방을 위해 보건소 및 보건인력을 확보하기 위해 소요되는 예산을 기금의 형태로 사전에 마련해 두어야 한다. 지역에 발생하는 위험에 대비할 목적으로 조성된 기금사례로 유럽 사회기금(European Social Fund, ESF), 미국 불황대비기금(Rainy Day Funds, RDF), 미국주정부의 ‘Empowerment Zones and Enterprize Communities, EZ ECS’ 프로그램 등이 있다. 지방정부가 지역안정화 기금을 조성한다면 어떠한 위험이 발생하더라도 중앙정부나 대기업의 도움없이 자체적으로 안정적인 지역정책을 집행할 수 있게 된다.

셋째, 위기대응 매뉴얼 마련이다. 경제위기, 자연재해, 전염병 등 각종 재난이 지역사회에 발생하게 되면 비슷한 현상이 공통적으로 발생한다. 우선 지역내 피해자가 집단적으로 발생하고 지역상권이 급격히 위축되며 대량실업, 자금난, 한계기업 도산, 생필품 사재기 등 경제적 위기가 발생한다. 재난 발생시 지방정부는 중앙정부와 협력하여 재난대응, 유동성 공급, 해고자 지원, 생필품 공급, 의료지원, 유통질서 확립 등에 대한 위기대응 매뉴얼을 마련하여 지방정부가 즉각적으로 대응할 수 있는 시스템을 상시적으로 구축하고 업데이트할 필요가 있다.

글로벌 서플라이체인으로 세계가 하나로 묶여져 있으며, 세계 각국에서 발생한 위험이 지역 곳곳까지 영향을 주고 있다. 지방정부의 역할이 점점 더 중요해지고 있다.

오피니언

01

코로나 바이러스 년 도대체 뭐니?



이종원 | 충청투데이 논설실장

신종 코로나바이러스 감염증(코로나19)이 전 세계를 공포로 몰아넣고 있다. 중국 우한에서 발원한 코로나19(이하 코로나) 확진자가 발생하지 않은 나라가 없을 정도다. 급기야 세계보건기구(WHO)가 코로나에 대해 세계적 대유행을 뜻하는 '팬데믹'을 선언했다. 신종인플루엔자(신종플루) 이후 11년 만이다. 2003년 사스, 2009년 신종플루, 2015년 메르스, 올해는 코로나가 인류의 생존을 위협 중이다. 잊을 만 하면 강력한 바이러스가 주기적으로 창궐하는 양상이다. 국가 간 인적·물적 교류가 활발한 글로벌 시대 질병 전파 속도는 인터넷만큼이나 빠르다.

인류 역사는 바이러스와 싸움의 연속이었다. 로마제국은 천연두 바이러스에 몰락했고 스페인 독감으로 5,000만 명 이상 목숨을 잃기도 했다. 1차 세계대전 사망자 수보다 3배나 많다. 아시아 독감과 홍콩 독감 때도 사망자가 수백만 명에 달했다.

전쟁보다 무서운 것이 바이러스다. 변종 바이러스가 출현하면 초기엔 속수무책인 경우가 많고 치사율도 매우 높다. 특정 바이러스를 잡는 백신과 치료약이 힘겹게 개발되면 일정 기간 소강 국면을 거쳐 또다시 변종이 등장해 인류를 위협한다.

통상 바이러스는 날씨에 결정적 영향을 받는 게 일반적이다. 기온이 올라가면 바이러스 힘이 약해져 전파력이 현저히 떨어진다. 하지만 코로나는 따뜻한 나라에서도 환자가 꾸준히 늘고 있어 악화를 예단하기 어렵다.

우리나라 여름 날씨와 비슷한 싱가포르, 말레이시아, 호주에서도 확진자가 속출하고 있다. 중동 국가인 이란도 많은 확진자와 사망자를 내고 있다. 고온에서 전염력이 떨어질 거라는 기대와는 전혀 다른 양상이다. 과거 감염병처럼 기온이 오르면 소멸할 거란 낙관은 금물이다. 코로나는 신종플루보다 전파력이 강력하다. 신종인 까닭에 백신 개발에도 상당 시간이 필요할 수밖에 없다. 날씨를 구원투수로 기다리지 말고 장기전 준비를 단단히 해야 한다.

일본 후생성이 확진자 역학조사를 벌인 결과 환기가 나쁜 밀폐공간이 가장 위험공간이라고 한다. 밀폐공간에 있던 환자 1명이 최다 12명까지 집단 감염시킨 사례까지 나왔다.

우리나라도 질병관리본부에서 집단감염 위험성을 발표한 바 있다. 국내 확진자 80.1%가 집단발병과



연관성이 있고 전체 60.9%는 신천지 관련이라고 한다. 산발적인 발생은 19.9%에 불과하다고 한다. 밀폐 공간이나 집단시설에서 확진자 발생이 많음을 통계로 입증한 셈이다.

미국 질병통제예방센터(CDC)도 코로나 확산을 막기 위해 50명 이상이 모이는 행사는 열지 말 것을 권고했다. 그만큼 집단시설이 코로나 확산 시한폭탄으로 작용할 가능성이 농후한 때문이다.

집단감염 경고가 나오자 스포츠 분야가 뒷서리를 맞았다. 국내 4대 프로 스포츠로 꼽히는 야구·축구·농구·배구 경기가 중단되거나 개막이 잠정 연기됐다. 미국 프로야구 시범경기가 중단되고 유럽 각국의 프로축구가 올스톱 상태다.

7월 24일 개막 예정인 일본 도쿄올림픽은 스포츠 산업 중 가장 큰 코로나 피해자가 될 것으로 전망된다. 연기론이 나오는 가운데 강행하더라도 흥행을 장담할 수 없다. 일본 정부와 도쿄도는 올림픽 준비에 3조 엔(약 34조 원)을 넘는 막대한 예산을 투입했다. 코로나 대유행으로 각국이 국경을 폐쇄하는 마당에 현재로선 개최 여부가 난망하다. 개막 전에 종식 선언이 나오지 않는다면 사실상 물 건너가는 게 아니냐는 여론이 지배적이다.

1월 20일 국내 첫 확진자가 나오고 두 달 넘게 코로나와 전쟁 중이다. 내수가 침체되고 소상공인들은 매출 급감에 문을 닫을 판이라고 아우성이다. 감염병 노출 우려로 외출을 꺼리고 모임이나 약속 취소가 일상이 됐다. 분야를 망라하고 처음 겪는 불황이라며 어려움을 호소하고 있다.

초·중·고교가 4월로 개학을 연기하는 초유의 사태까지 빚어졌다. 대구와 경북 일부 지역엔 특별재난지역이 선포됐지만 전국 어디나 마찬가지로 경제 피해가 광범위하다. 추가경정예산이 적재적소에 지원돼 위기극복의 희망이 되길 바란다.

코로나 사태 장기화로 국력이 소진되지 않도록 해야 한다. 감염병 피로도가 누적되면 방역도 소홀해지기 십상이다. 다행스럽게도 코로나 확산세가 다소 진정되는 양상을 보이고 있지만 낙관은 금물이다. 정부세종청사와 천안·아산 쯔바댄스 학원에서 발화한 코로나 불씨는 여전히 위험 요인이다. 언제든 다시 살아날 가능성을 열어놓고 방역 고삐를 늦추지 말아야 한다. 장기화되고 일상화되다 보면 무감각해지고 느슨해지지 않을까 걱정이다.

집단감염의 진원지가 될 수 있는 다중이용시설에 대한 방역에 행정력을 집중해야 한다. 국민 각자가 방역 주체라는 자세로 보건위생 기본 에티켓을 잘 지키면 코로나도 두 손 들 날이 오리라 믿는다.

시련의 시간이 있어도 인류는 바이러스와 싸움에서 항상 이겨왔으니깐.

충남의 마을

01

‘외국인 노동자와 함께’ 홍성 남산마을, 사람사는 마을 이야기

이민우 | 충남연구원 홍보팀



홍성읍 남장리에 위치한 남산마을은 주변 1km 이내에 해전대, 청운대 홍성캠퍼스, 홍성폴리텍대학교가 모여 있는 학군촌이다. 마을의 주 수입원은 학생 및 외국인노동자들을 대상으로 한 임대업이 60% 이상을 차지한다. 남산마을은 현재 인구 약 600명 중 300여 명 정도가 외국인노동자일 정도로 그 수가 많다.

남산마을에 외국인노동자가 유입되기 시작한 것은 불과 3년 전이라고 한다. 마을 인근은 아니지만 광천 김 공장·새우젓 공장·축사·농장 등으로 일을 다니는 외국인노동자들이 집세가 싸고 외국인노동자에게 호의적인 이 마을로 3년 새에 부쩍 유입되었다고 한다.

남산마을 장문희 이장은 이런 유입 환경에는 마을주민들의 차별이나 편견 없는 태도와 마음씨가 가장 큰 이유였다고 말한다. 외국인노동자들이 늘어나면서 초기의 편견이나 마을 주민들의 불편이 있었을 법도 한데, 남산마을의 주민들은 그들을 하나의 ‘고객’으로 인식하고, 어떻게든 마을에 잘 적응하도록 도와주고자 하는 ‘인정’으로 대했다.

마음과 마음이 통한다고 했던가. 외국인노동자들 역시 지금은 마을 사무장을 “아빠”라고 스스럼없이 부르며 의지한다고 한다.

특별히 외국인노동자들과 친해진 계기가 어울려서 잘 살게 된 비결을 묻자, 마을 이장, 사무장, 그리고 부녀회장은 하나같이 순박한 미소로 씩스럽게 웃으며 답했다.

그런 것들은 함께 부대끼고 살다 보면 자연스레 시간이 해결해주는 것 아니냐고, 모두가 사람 사는 곳인데 무슨 특별한 비결이 있겠느냐고 말이다.

실제로 마을의 원주민이자 임대업자인 이들은, 우리나라 문화에 생소한 외국인노동자들을 위해 음식이나 반찬을 해서 나누어주기도 하고, 분리수거 등이 익숙하지 않은 사람들에게 손수 분리수거를 가르쳐주고 아예 분리수거 통을 집집마다 마련하여 관리하는 등 불편을 마다하지 않았다. 또한, 외국인노동자들이 많이 산다는 이유만으로 생길 수 있는 여러 편견들을 해소하기 위해 매월 15일, 20일이면 마을노인회를 주축으로 노란 조끼를 입은 주민들이 온 동네를 청소한다. 깨끗하고 깔끔한 모습이 사람답게 살기 좋은 모습을 불러올거라는 생각에서였다.



마을의 미담은 끝이 없었다. 하루는, 마을 사무장의 집에 세를 살고 있던 한 외국인노동자가 야밤에 갑자기 복통을 호소하여 사무장이 직접 마을 보건소에서 큰 병원까지 데려가 밤을 꼬박 세우며 검사를 해보니 창자 끝이 염증으로 썩어가고 있는 심각한 상황인 적도 있다고 한다. 일단 치료는 해냈으나 수백에 달하는 진료비가 문제였다. 이장을 비롯한 마을 사람들은 군청으로 달려갔다. 외국인노동자를 위한 의료보험에 대해 알아보고 그가 온전히 부담하지 못한 진료비는 마을 사람들이 도움을 주었다. 그렇게 해서 한 목숨을 살려내었고, 얼마 뒤 그는 본국인 태국으로 돌아가며 눈물로 감사의 인사를 전했다고 한다.

대학교에 다니는 학생들과 외국인 노동자를 동시에 세입자로 두며 여러 고민이 있었을 것 같았다. 아무래도 외국인 노동자에 대한 편견을 마을 주민이 아닌 사람들은 가질 수 밖에 없지 않을까 하는 의문에서였다.

마을에 빌라를 두 동 임대하고 있다는 부녀회장은 외국인노동자 뿐만 아니라 학생들에게도 똑같이 인정과 사랑으로 대하고 있고, 또 학생들과의 불필요한 마찰이나 불편을 최소화하기 위해 외국인노동자들을 수시로 타이르고 가르치며 어울리는 법을 배우게 하고 있다고 답했다. 대학생 자식들을 타지에 보내놓고 마음이 놓이지 않을 부모들도 단 몇 달만 지내보면, 졸업때까지 그 집에서 내내 살게 하고 싶다고 할 정도로 칭찬을 늘어놓는다고 한다. 차가 없을 학생들을 위해 방학에 집에 갈때면 학교에서 역까지, 터미널까지, 학생들을 개인 차로 데려다주고 데리러 가는 일도 마다하지 않는다고 하였다.

이 모든 일들이 그들의 말처럼 단지 '고객'으로 생각해서 되는 일만은 아닐터였다. 겸손하기까지한 그



들의 대답이 왜 이 마을을 '함께 사는', '사람 사는' 마을이라고 부르는지 느끼게 해주었다.

요즘 마을 어르신들의 가장 큰 고민은 코로나19로 인한 의료적인 문제이다. 외국인 근로자 중에는 합법적으로 외국인등록증을 가진 사람들도 있지만 비자 문제나 여러 가지 사연으로 불법체류 중인 사람들도 함께 섞여있는데, 만약의 경우 사람들이 아프더라도 이런 문제를 때문에 치료받지 못하거나 진료비 문제가 생길 경우 어떻게 할지에 대해 지속적인 논의를 거치며 지자체에 건의도 하고 있는 상황이라고 한다. 눈도 없고 발도 없는 바이러스의 확산 문제가 비단 우리 땅에 살고 있는 우리 국민들만의 문제는 아니기 때문이다. 그러나 마을 주민들의 꾸준한 건의와 토론을 통한 자구책 마련의 움직임을 보면서 이 어려움 또한 잘 이겨내지 않을까 하는 생각을 하게 되었다.

최근 마을은 '2020 여성친화 안전·대학가 조성사업' 범죄예방 디자인 공모사업에서도 1위를 차지하였다. 앞으로 마을 곳곳은 여성과 학생들을 위한 밝은 가로등과 조명, 벽화 등 새로운 디자인으로 탈바꿈하게 될 예정이다. 지금과 같은 마을 사람들의 따뜻한 마음씨에 환경 개선까지 더해져 더욱 깔끔하고 따뜻해보일 마을의 풍경이 벌써 그려지는 듯하다. 마을 환경개선이 끝나면 다시 한번 방문하여 이야기를 나누고 싶은 그런 가슴 따뜻한 마을이었다.

함께 산다는 건 이런 일이 아닐까. 모두가 어떤 모습을 하고, 어떤 언어를 사용하더라도 다르지 않고 나와 같은 존재임을 인정해주고 이해하려고 노력하고, 끊임없는 소통을 통해 함께라는 마음을 나누게 되는 것.





충남의 섬

01

내파수도, 조약돌이 만든 환상의 천연 방파제를 가진 섬

이재언 ! 목포대학교 도서관화연구원 연구원



내파수도 개요와 섬의 유래

섬의 면적 0.14km², 섬둘레 2.2km, 안면읍 소재지에서 9.7km 떨어져 있는 내파수도는 충남 태안군 안면읍 승언리 314번지에 위치한 섬으로, 조선시대 중국의 상선과 어선들이 폭풍을 피하거나 식수를 얻기 위해 정박한 곳이기도 하다. 내파수도 바깥쪽(서쪽)으로 3km 지점에는 외파수도가 있는데, 마치 내파수도의 지아비처럼 당당하게 서있다. 섬의 연안에는 기암괴석과 정상의 동백나무 숲이 장관이며, 특히 200m에 이르는 방파제가 전국에서 유일하게 구석(球石)으로 축조된 것이 특징이다.



▲ 내파수도 정상

자연환경과 생태계

해양수산부 무인도 조사에 의하면 내파수도의 지형과 지질은 안산암으로 구성된 외해형도서이며 해변과 습곡구조로 되어 있다. 주요 육상동물은 확인되지 않았지만 주요 해양 동물은 해양무척추동물 22종 관찰되어 홍합과 지중해담치, 대수리, 말미잘류, 거북손, 총알고동류, 조무래기따개비 등이 있고, 해조류는 27종으로 불등풀가사리, 잘록이고리매, 파래류 우점군락이 형성되었다고 기록하고 있다. 주요 조류는 5과 5종이 관찰되었으며, 매(멸종위기동물 1급)와 검은머리물떼새(천연기념물 제326호)가 살고 있다. 주요 식생은 관속식물은 32과 41종 11변종 2품종으로 총 54분류군으로 조사되었다.

내파수도 둘러보기

내파수도 명물 몽돌밭

서해안고속도로가 뚫리면서 안면도에는 수많은 사람이 찾고 있다. 그런데 안면도에서 지척인 내파수도를 아는 사람은 거의 없다. 섬이 워낙 작으며, '별 볼 일 없는 섬'이기 때문일까? 그러나 이 섬은 해양환경을 가장 잘 보존한 '보물섬'이기도 하다. 천연방파제의 길이 300여 미터, 높이 3~4m, 너비 20~40m의 좁고 긴 자갈밭이다. 둥근 자갈로 만들어졌다 하여 '구식(球式)방파제'라고 한다. 조선시대에 중국의 상선 및 어선들이 우리나라와 왕래할 때 폭풍을 피하거나 식수공급을 위해 정박했던 곳으로 알려진 섬이다. 마을과 조금 떨어진 곳에 파손된 선착장 시설이 있다. 이곳에 탐사선 등대호를 대고 빠져나오면 바로 갯바위지대이다. 오른쪽으로 난 갯바위지대를 걸어 10여 분 가면 언덕 아래에 건물 한 채가 보인다.

이번 서해안 섬 여행에서 전에 두 번이나 지나친 내파수도를 반드시 상륙하는 것이 하나의 목적이었지만, 방파제 시설이 없는 이곳에 배를 대고 내린다는 것은 거의 불가능한 일이었다. 그런데 같이 간 일행 중에 '회포'라는 닉네임을 가진 권혁주님이 마침 낚시를 하면서 배를 다룰 줄 알아서 그 분에게 등대호를 맡기고 5명의 일행들이 한꺼번에 내파수도에 상륙하였다. 목표는 몽돌 밭이었다. 마침 물이 빠진 관계로 얼마든지 몽돌 방파제 끝까지 걸어가 볼 수 있었고 감격하여 사진을 촬영하였다. 얼마 후에는 물이 빠르게 차오르면서 금세 몽돌밭이 물속으로 사라지는 장관을 볼 수 있었다.



▶ 내파수도

이런 곳에 사람이 살고 있다니 좀 신기할 따름이었다. 무인도로 알려진 내파수도에 사람이 살고 있는데 두 가구이다. 여기에 남자들이 두 명인데 둘 다 중국 사람들이다. 전기는 태양열발전이고, 식수는 빗물이 고인 산의 바위 물을 받아서 호스로 내려 탱크에 저장해서 해결한다. 집 앞으로 자갈밭이 길게 이어진다. 형형색색의 때깔 고운 구석들이 길이 3백50m, 높이 6m, 폭 30m로 쌓여 방파제를 만든 모습은 세계 어느 곳에 내놓아도 풀리지 않을 자연의 조각품이다. 남북으로 향하던 조류가 밀물에 빙빙 돌며 자갈을 움직인다. 적어도 수천 년에 걸쳐 만들어진 것으로 추정되는 이 자연제방은 섬의 전 해안에서 생성된 자갈들이 겨울철 북서풍에 의해 일어나는 파도의 영향을 강하게 받아 섬의 동쪽에 모여서 형성됐다.

▼ 자갈밭 전경



내파수도의 천연 방파제는 안면도를 바라보는 쪽, 즉 섬의 동남쪽에 있다. 방파제 안쪽에는 자디잔 조약돌 해변이 펼쳐져 있어 물놀이하기에도 좋다. 특히 내파수도에서 서쪽으로 3km 정도 떨어진 곳의 외파수도가 내파수도에 닥쳐오는 파도까지 막아주고 있다.

공적비에서 바다를 내려다보면 모래가 길게 길을 만들고 있었다. 방파제처럼 보인다. 100m는 족히 넘을 자연제방이다. 맨들맨들하고 동그랗게 생긴 구석(球石)들이 한데 모여 천연의 방파제를 이루고 있는 것이다. 마치 노두처럼 보이기도 한다. 저 멀리 보이는 곳이 바로 안면도다. 내파수도의 자갈밭은 학명으로 해변(海濱 · beach)이다. 본디 해변은 모래 같은 느슨한 입자들이 해변의 일부, 혹은 전부를 덮고 있는 해변을 의미한다. 해변은 암괴로부터 큰 자갈, 잔자갈 등의 자갈류, 극세립 모래에 이르기까지 다양하다. 조개껍데기나 부스러기, 혹은 제주도 우도처럼 산호부스러기 해변도 있고, 심지어 인간이 버린 유리나 플라스틱으로 범벅이 된 해변도 있다.

내파수도 같은 자갈해빈은 일반적으로 경사가 급하며, 반면에 모래해빈은 마치 주차장처럼 편평하여 해수욕장으로 많이 이용된다. 내파수도의 해변도 외형적으로 볼 때는 평평하지만 상층부가 높고 물속으로 가파르게 경사각을 이룬다. 고운 모래는 멀리서 이동해 오지만 자갈 같은 퇴적물은 비교적 근거리를 이동한다. 한쪽으로 자갈이 쏠리면 반대쪽에서 밀어붙여 허물어 내린다. 누적된 조류운동과 파도의 힘으로 오늘의 자갈밭이 완성되었다. 지금도 자갈밭은 밀물에 잠기고 썰물이면 모습을 드러낸다. ‘숨 쉬는 방파제’인 셈인데, 실제로 파도에 단련된 자갈에는 해맑은 녹색의 파래가 번창하고 있다. 구석(球石)은 억겁의 세월 동안 파도에 씻겨 닳고 닳아 만들어진 조약돌인데, 배들에게는 양탄자 노릇도 한다. 구석들 위로 배가 스르르 미끄러지면서 머리를 댈 수 있는데, 둥근 돌들이 밀창을 굴러주므로 배가 상하지도 않는다. 또 구석에는 희귀한 규석 원료가 들어 있다. 현재 우리나라에서 쓰는 질 좋은 규석 원료는 프랑스 등 유럽산으로, 일본이 수입해서 우리나라에 비싸게 재수출한 것이 대부분이라고 한다.

천연 몽돌 그리고 안중훈님 공적비

집을 돌아서 오른쪽으로 돌아서면 산으로 오르는 길이 있는데 이 언덕배기에 ‘파수도의 파수꾼 안중훈 선생 공적비’란 비석이 서 있다. 충남 도지정기념물 제64호로 지정된 일명 ‘구석(球石)방파제’를 지켜낸 안 옹을 기리는 것이다. 지금은 천연기념물 제511호로 지정됐다. 구석방파제는 전국적으로 유일무이하며 생태적으로도 각별하다. 내파수도에만 있던 것은 아니나 대개의 자갈밭이 업자들 손으로 넘어가면서 살아남은 곳이 드물다.

구석(球石)이라 불리는 이 둥근 자갈은 조그만 돌들이 오랜 세월을 거치는 동안 사나운 파도에 시달리면서 매끈한 돌로 변한 것이다. 섬 동쪽 해안 수심이 얕은 곳에 남 · 북으로 길게 교차하면서 세찬 파도가 몰아 칠 때 저 밑바닥에 깔려있던 돌들이 쓸려 올려서 만들어낸 돌무더기가 자연 방파제가 되었다. 물이 빠질 때는 서쪽으로 100여 미터의 자갈밭이 드러나고 물이 들어오면 순식간에 바닷물이 잠겨서 바다로 변한다. 이 자갈밭은 철에 따라 위치가 조금씩 변한다고 한다. 겨울에는 서해의 거친 파도에 자갈이 밀려나면서 남쪽으로 조금씩 옮겨가고, 여름에는 태풍으로 인하여 반대 방향으로 밀리면서 자갈들이 쌓인다고 한다. 여름과 겨울에 몽돌들이 파도에 밀려서 바닷속으로 많이 유실되지



▲ 섬의 지킴이 안종훈 웅 비석

만 얼마 지나지 않아서 다시 원 상태로 복원되고 있으니 자연은 말 그대로 위대 스승이다. 이 외로운 섬에 의료나 기본권인 교통의 혜택도 받지 못하며 살았던 두 분이 자갈밭을 애써 지키려고 했던 심정이 대강 짐작이 간다.

안종훈, 선동규 두 분의 할아버지는 이 섬에 들어와 30년 동안 살면서 이 섬을 지키는 파수꾼 역할을 하였다. 친구 사이인 두 사람은 지난 1967년도에 물로부터 9.7km 떨어진 외딴 섬 내파수도에 정착한 것이다. 미역 양식을 하면서 돈을 벌면서 이 섬을 개발해보겠다는 포부를 가지고 들어왔다. 1973년도 내무부에서 펴낸 도서지에 의하면 당시 내파수도에 2가구 13명이 살았다고 기록하고 있다. 객선이 없고 분교나 기타 시설들의 미비로 사람들이 살기에 부적합한 곳이었다. 기대에 부풀었던 미역은 가격이 폭락하면서 섬 개발의 꿈도 무너지고 말았다. 그때부터 고기를 잡으면서 두 분에게 운명적으로 들이닥친 것은 물사람들이 마구 가져가는 몽돌을 지키기 위한 싸움이었다. 두 사람은 업자들로부터 유혹이 많았지만 고집스럽게 투쟁을 벌여서 몽돌 밭을 지켜냈다.

내파수도 몽돌은 워낙 강도가 높아 도자기 원료로 1등품으로 쳐주었다. 그래서 업자들이 이를 실어내 혈값에 일본에 수출까지 했다고 한다. 그러나 파도에 모질게 시달리면서 갈고 닦인 몽돌 모양이 너무 좋아서 일본인은 자기집 정원을 꾸미는데 사용하였다 한다. 소문에 의하면 몽돌의 가격은 1960년대 중반 ‘톤당 3,800원’이었다고 하니 끔찍한 생각이 들었다.

그때 구석방파제에 깔려 있는 조약돌을 노리고 찾아오는 외지인들이 많았다. 구석방파제를 이루는 조약돌은 정원석으로 포장되어 일본에 비싼 가격으로 수출이 되는가 하면, 규석 원료로서 상당한 경제적 가치를 지니고 있었기 때문에 광업권 허가를 낸 사람들이 전국 각지에서 무차별적으로 실어내는 상황이었다. 내파수도 구석방파제는 전국적으로 희귀한 곳으로 생태적으로도 각별하다. 이런 자갈이 내파수도에만 있던 것은 아니지만 건설업자들에 의해 대개의 몽돌 밭이 넘어가면서 살아남은 곳이 드물다. 그러나 내파수도는 이런 지킴이들의 피나는 투쟁 덕분에 이렇듯 멀쩡하다.

배고프고 가난한 시절이라 환경에는 별로 관심이 없던 때였다. 그런 시절에 장사꾼들이 마구 실어가는 이 천연방파제 몽돌을 지키기 위하여 두 분은 밤낮으로 눈을 부릅뜨고 보초를 서면서 태안군청에 수십 차례 진정서를 냈다. 60~70년대 환경과 생태, 자연에 대한 인식 개념이 부족한 시절에 이 작은 자갈밭의 가치를 알아차린 것일까? 환경애호가도 아닌 두 노인이 초가삼간에 살면서 이 구석방파제를 지켜냈다. 얼마나 고마운 일인가. 공적비의 이름값을 충분히 하고도 남는다. 이 두 분의 피나는 노력과 외롭고 긴 투쟁은 결국 지난 1987년 충청남도가 구석방파제를 문화재로 지정하면서 막을 내렸다. 그 다음부터 몽돌이 법적으로 보호를 받게 되면서 한 시름 놓았지만 육지와 멀리 떨어진 섬이기 때문에 언제든지 몰래 배를 대고 몽돌을 가져 갈 수 있었다. 그 뒤에도 계속 애정을 가지고 지킨 결과 오늘날 후손들에게 자연의 소중함과 아름다운 몽돌을 유산으로 남겨 주었다. 안 웅은 작고했고, 선웅은 중풍으로 거동이 불편한 상태로 살다가 고인이 되었다.

그 분들의 수고와 노력이 TV와 신문에 특이한 인물로 소개되기도 했으며 안종훈님의 공적을 기리고자 결성된 ‘파수도 사랑모임’이란 단체에서 세운 비의 내용은 아래와 같다.

‘안종훈 선생은 1920년생으로 30여 년 동안 내파수도의 ‘구석(球石)자연방파제’를 지키시다, 1998년 1월 사고를 당해 앓아 누우셨습니다. 권력과 금력을 엮고 동근 자갈을 팔아먹으려는 자들과 맞서 싸우다 모함에 빠져 감옥 생활까지 하셨습니다. 이 작은 섬 하나를 지키는데 온갖 고초를 다 겪으셨으니...중략... 공익위선(公益爲先)의 좌우명으로 행정구역을 바꾸고, 파수도의 구석방파제와 동백나무군락을 충청남도 문화재(기념물 64호)로 지정케 하여 이 후로는 어느 누구도 이를 훼손하지 못하게 하셨습니다.’라는 것.

이 섬의 몽돌이 천연 기념물로 지정된 다음 어느 누구도 자갈을 빼낼 생각은 하지 못하였고 오늘날까지 잘 보존되고 있다. 2007년 12월 서해안에서 허베이호가 원유를 유출하여 이 섬이 피해를 많이 보았지만 그 당시 수많은 자원 봉사자들이 이 섬을 비롯하여 서해안의 섬들을 찾아 기름을 닦아내서 한 시름을 놓았다.

내파수도의 지킴이는 없지만 태안군의 어민들과 국립 서해수산업연구소에서 운영하는 시험양식장 직원들이 있다. 오래 전에 필자가 배를 대고 내파수도에 상륙을 했는데 어디서 어선이 쏙살같이 달려와서 어디서 무엇을 하려고 왔느냐고 물은 적이 있다. 내파수도에 상륙하는 것도 질책을 하는 것을 보니 내파수도 몽돌은 영원히 보존될 것이라고 믿음을 주었다. 이제 이곳은 청정 해역으로 서해수산업

구소 연구원들이 시험양식을 하면서 드나 들고 있다. 이 섬의 주위에는 홍합과 전복, 해삼, 비단가리비, 키조개들이 많이 서식한다. 몇 년이 지나면 '바다목장'도 들어선다고 하니 버려진 내파수도가 이제야 그 진가를 발휘하는 느낌이다.

공적비 뒤로 산으로 가는 길이 있다. 비포장도로로 말 그대로 산길이다. 옆에 밧줄로 연결해두어 잡고 올라갈 수 있도록 했다. 산길을 오르면 동백나무숲이 있고, 오래된 해송도 만난다. 자갈해빈이 굽어보이는 산등성이를 넘어가면 좁고 길게 북고남저의 산자락이 엮드려 있다. 이 섬에서 가장 높은 지점이 아닐까 싶다. 갈림길이 나타난다. 가운데에는 나무를 기둥삼아 그물로 하늘평상을 만들어 두었다. 얼마를 가면 숲에서 벗어나다. 풍광이 뛰어나다. 양측의 해변에 형성된 만에도 자갈이 수북하다. 주변에 통신시설이 몇 개 있다. 앞으로 내리막 능선이 나타난다. 능선을 따라 어느 정도 내려가니 주변에 몇 개의 돌담 흔적이 나타난다. 안부지점, 섬의 남쪽 종턱이다. 이곳에 마을이 있었던 것이다. 여기서 끝까지 가면 움막 한 채가 있다. 측량기준점인 움막 안을 들여다보니 이불이 깔린 침상이 있다. 살아가는데 최소한의 필수품만이 있다. 이 옆으로 지적삼각점이 심어져 있다. 여기서 확 트인 바다를 바라보면 바로 앞에 내파수도에 딸린 무인 바위섬이 있다. 그리고 눈을 왼쪽으로 돌리면 내파수도가 있다. 내파수도 섬 서쪽에는 억새풀이 많이 자란다. 가을에 하얗게 만발한 억새꽃이 바람에 날리는 장관은 수많은 양떼가 풀을 뜯고 있는 것처럼 아름답게 보인다. 내파수도 인근은 우럭, 놀래미, 광어, 도다리, 대하, 꽃게, 민어 등의 텃밭이었으나 지금은 예전 같지 못하다고 한다. 그리고 내파수도 앞에 해안 양식장이 있다. 물이 맑고 수심이 깊어서 전복과 가리비 종패를 뿌려 양식을 하며 살고 있다.

섬을 떠나면서

마을 앞에 길게 형성된 만에도 양옆으로 자갈이 수북하게 쌓여 있다. 내파수도의 바다밑 지형은 모래와 펄, 자갈밭이 존재하는데 이 자갈은 서해안의 높은 겨울파도에 따라 내파수도 해안에 밀려온 것이다. 이 섬의 자갈 전체량은 일정 수준으로 정해져 있기 때문에 업자들이 손만 대지 않으면 천연방파제가 앞으로도 계속 존재하리라 믿는다. 전국의 수많은 섬을 누비고 다녔지만 이렇게 살아 숨쉬는 방파제를 본 적이 없다. 내파수도의 자갈 방파제는 오늘도 파도에 씻겨 소리가 나며 윤기 나는 돌들의 모습에서 생명력을 볼 수 있다. 그동안 우리는 모래나 자갈, 바위를 폭파하여 무참하게 파냈다. 그러나 자연이 사라진 만큼 반드시 대가를 치러야 한다. 방파제도 여기저기 곳곳에 습관처럼 많이 만들어 놓고 시멘트로 도배를 해 놓았다.

세수증대를 위해서 바다에서 모래 채취를 허가하여 고기의 산란장을 파괴했다. 그 때문에 고기잡이가 잘 되지 아니하여 섬과 바다에서 살아가는 사람들은 한숨을 내쉰다. 그러한즉 이렇게 소박하고 단순한 자갈이지만 경의를 표할 수밖에 없는 것이다. 웅기가 '숨쉬는 향아리'라면, 내파수도의 몽돌해빈은 자연이 숨쉬고 있음을 보여주는 증거인 셈이다.

내파수도 관광 명소

① 장딸기 군락지

섬 전체적으로 억새와 '땃딸기'라고도 하는 장딸기 등 초본류가 광범위하게 분포되어 있는 것으로 확인되었다. 장딸기 꽃은 5~6월에 피고 흰색이며 묵은 가지 옆에서 나오는 짧은 가지 끝에 1개씩 달린다. 열매는 둥글고 7~8월에 붉게 익으며 식용하는 밀원식물로 주로 우리나라 남쪽이나 일본과 중국 남부에 분포되어 있는 것으로 학계에 보고되어 있으나 서해안인 외파수도에서 이렇게 대량으로 서식하게 된 것은 특이하다.

② 동백나무

섬 전체적으로 억새와 장딸기 등의 초본류가 광범위하게 형성되어 있으며, 상층 식생은 그리 발달하지 않았으나 팽나무, 고로쇠, 동백나무 등이 주류를 이루고 있다. 특히 섬의 정상부에 상록활엽수인 동백나무 군락이 넓게 자리잡고 있었는데, 그중 가장 큰 개체는 수고 5m, 수관폭 4m에 이르는 등 장관을 이루고 있다.



논단1

01

공사중단 방치건축물 정비사업의 효과적 추진을 위한 제도개선(안)

최정현 | 충남연구원 연구원 임준홍 | 충남연구원 선임연구위원

1. 서론

1980년대 후반부터 지속된 부동산 경기활황 이후 1997년 IMF 금융위기, 2008년 리먼브라더스 사태 등으로 인해 부동산 경기침체가 장기화되면서 공사를 중단한 건물이 방치되어 도시미관을 악화시키고 생활안전을 저해하고 있다.

정부는 공사중단 방치건축물의 효율적인 정비를 위하여 법률을 시행(2014. 5. 23)하여 정비사업의 근거를 마련하였고, 국가 방치건축물 정비기본계획을 수립하여 체계적인 정비의 기틀을 마련하였다. 그러나 현재까지 정비기본계획이 수립된 지자체는 경기도, 강원도, 충청남도 등 몇몇 자치단체에 머물고, 정비사업 추진을 위한 기반은 마련되었으나, 아직까지 제도 및 예산지원 등 보완이 필요한 부분이 많다.

이에 본 연구는 건축관계자 및 이해관계자의 인터뷰와 시·군 담당자 워크숍을 통해 공사재개 및 방치건축물 관리를 위한 제도개선(안)을 도출하였고, 이를 바탕으로 정부의 정비기본계획, 시·군 조례의 보완 등을 통해 현장여건을 반영한 실질적인 제도개선 방안을 제안한다. 제도부분에 초점을 둔 이유는 법 시행 초기에 현실을 충분히 감안하지 못한 측면이 있다고 판단하여 제도적 기반을 강화하는 것이 우선적으로 요구된다고 판단하였기 때문이다.

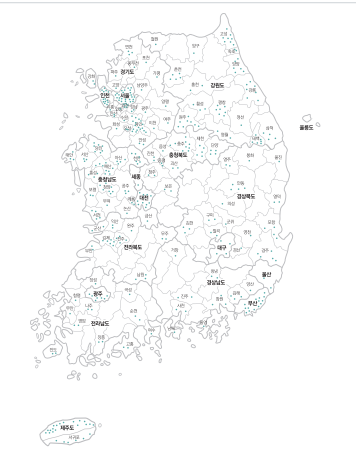
2. 공사중단 방치건축물 실태

2015년 7월~2016년 8월까지 국토교통부에서 실시한 전국 공사중단 방치건축물 전수조사 결과 전국 387곳이며, 이 중 충남은 56개소로 전국 광역자치단체 중 두 번째로 많으며, 전체 방치건축물의 14.5%에 해당한다.

표 1 | 전국 방치건축물 현황

구분	현장	비율(%)	구분	현장	비율(%)
계	387	100.0	세종	1	0.3
충남	56	14.5	경기	52	13.4
서울	23	5.9	강원	63	16.3
부산	15	3.9	충북	37	9.6
대구	3	0.8	전북	22	5.7
인천	15	3.9	전남	16	4.1
광주	7	1.8	경북	30	7.8
대전	9	2.3	경남	12	3.1
울산	2	0.5	제주	24	6.2

그림 1 | 전국 방치건축물 현황



충남 내 공사중단 방치건축물이 상대적으로 많은 것은 철저한 조사결과일 수도 있지만, 그 수가 많다는 측면에서 충남도는 보다 적극적인 조사와 정비계획을 수립하였다. 국토교통부에서 조사한 56개 현장 특성을 보면, 천안, 아산 등 인구 성장 도시뿐만 아니라 예산, 청양 등 인구감소 지역에도 상당부분 분포하고 있다. 그리고 해당 시군의 특성과 시기에 따라 상이한 용도의 방치건축물이 발생하고 있다.

표 2 | 충청남도 방치건축물 현황

구분	합계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡
현장	56	7	3	2	4	3	1	1
비율(%)	100.0	12.5	5.4	3.6	7.1	5.4	1.8	1.8

구분	당진	금산	부여	서천	청양	홍성	예산	태안
현장	7	1	1	4	7	3	9	3
비율(%)	12.5	1.8	1.8	7.1	12.5	5.4	16.1	5.4

2019년 충청남도 공사중단방치건축물 정비계획 수립과정에서 재조사한 결과 56개 방치건축물 중 공사준공 6개소, 공사재개 2개소, 허가취소 6개소, 철거 3개소 등 17개소는 해결되어 지금은 39개소로 나타났다.

그림 2 | 정비대상 건축물 조정현황



3. 공사중단 방치건축물 정비동향

1) 공사중단 방치건축물 정비기본계획

건설경기는 국내외 경제동향 및 시장현황, 부동산 정책 등에 따라 변동성이 크고, 부동산 시장의 특성(非이동성)상 수요에 탄력적인 대응이 어렵다. 우리나라는 과거 고도의 경제성장 속에서 지속적인 부동산 경기활황 및 난개발을 겪은 이후 외환위기와 국제적인 금융위기 등으로 인해 부동산 경기 침체가 장기화 되면서 공사를 중단한 건축물이 장기간 방치되어 도시미관을 악화시키고, 주거안전을 저해하고 있다. 이러한 상황이 지속됨에 따라 정부는 공사중단 방치건축물의 효율적 정비를 위한 법적근거*를 마련하였고, 법령에 따라 실태조사를 통해 정비사업의 방향과 원칙을 제시하여 단계적·체계적으로 정비를 추진하고자 “공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 정비기본계획”(2016. 11)을 수립하였다.(* 「공사중단 장기방치 건축물의 정비 등에 관한 특별조치법」(’13. 5. 22 제정, ’14. 5. 23 시행))

장기방치건축물의 정비를 위한 국가정책방향으로 ① 정부·지자체·민간부문간 협업 ② 개별 건축물별 맞춤형 정비모델 정립 ③ 복합적인 정책수단 활용 ④ 정비사업의 선순환 구조 마련 네가지 방향을 정립하고, 효율적인 방치건축물 정비사업 추진을 위한 계획수립 방향을 제시하였다. 또한 정비계획에 포함하여야 할 사항, 기본방향, 수립방향을 제시하고, 정비방법 및 우선순위 결정기준을 구체화함으로써 지자체별 특성에 맞는 정비계획 수립을 유도하고 있다.

2) 공사중단 방치건축물 정비 선도사업

공사중단 장기방치건축물 정비사업은 건축관계자와 이해관계자를 포함한 민간부문과 공공부문의 공동진행을 통해 권리관계의 원활한 조정 및 조속한 사업추진이 필요하다. 도시미관개선, 안전확보 등 공공부문의 공익적 목적을 달성하고, 민간부문의 이해관계를 조속히 해소하며 도시에 활력을 공급하기 위해 「방치건축물 정비법」 제13조의3에 따라 국토부장관이 선도사업을 선정하여 추진할 수 있으며, 이에 따른 일부 재정지원도 가능하다.

’16년 1월 「방치건축물 정비법」 개정 이후 매년 선도지구 선정을 통해 선도사업을 추진하고 있으며, ’19년 9월 5차 선도지구로 충청남도 4개* 현장이 선정되었다.(* 본사업 2개소(공주시 계룡면 숙박시설, 예산군 예산읍 공동주택), 예비사업 2개소(천안시 서북구 성정동 공동주택, 천안시 동남구 목천읍 공동주택))

3) 타 시·도 공사중단 방치건축물 정비계획 수립 사례

공사중단 방치건축물 정비계획은 「방치건축물정비법」 제6조에 따라 기본계획을 통보받은 경우 지체 없이 계획을 수립하여야 한다. 국토부의 기본계획은 ’16년 11월 공고되었으나 담당인력 배치, 예산배정 문제 등으로 계획을 수립한 지자체는 현재까지 경기도, 강원도, 충청남도 세 곳에 불과하다.

4. 현행법령 및 충남의 대응

장기간 방치된 공사현장은 도시 및 자연경관을 훼손하고, 주거안전을 해치며, 범죄 또는 청소년들의 비행장소로 이용되는 등 사회문제를 야기시키는 원인으로 지목되고 있다. 이에 따라 시·도지사가 공사중단 장기 방치 건축물을 체계적으로 관리하기 위하여 「방치건축물정비법」이 2013년 5월 제정되었고, 2014년 5월 시행

되었다. 「방치건축물정비법」은 건축, 철거, 건물의 취득 등 다양한 법률과의 관계를 설정하고 있기 때문에 타 법과의 관계에 대한 검토가 필요하고, 건축관계인 및 이해관계인의 인터뷰를 통해 실제 정비사업 추진 및 방치건축물 발생 예방을 위한 제도개선이 필요하다.

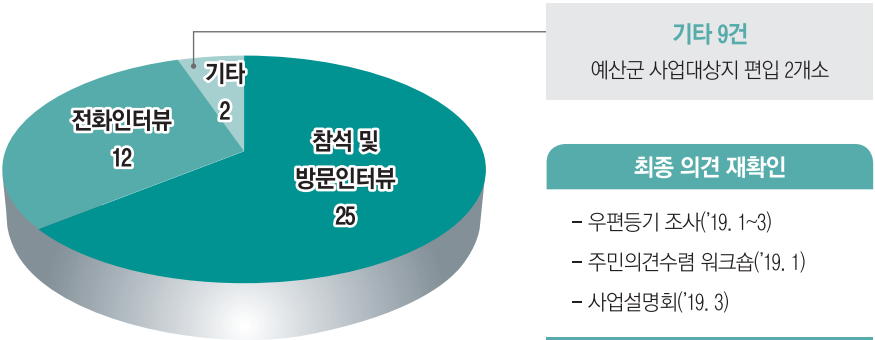
국토교통부에서 2016년에 실시한 전국 방치건축물 실태조사에 따르면 충청남도 내 56개 방치건축물의 발생 원인은 두 가지로, 자금부족이 61.5%, 부도가 38.5%를 차지하고 있으며, 실질적으로 전체 건축물이 자금문제로 중단된 것으로 볼 수 있다.

충청남도는 시·군의 도움을 받아 건축관계자 및 이해관계자 연락처를 확보하여 2018년 6월~2019년 3월까지 의견수렴 워크숍을 8회 진행하고, 사업설명회를 통해 의견수렴 결과공유 및 최종의견을 수렴하는 절차를 진행하였다. 그 과정에서 법개정 등에 대한 요구가 많았으며, 이에 기반한 제도개선(안)을 제안하면 다음과 같다.

5. 효과적인 정비사업 추진을 위한 제도개선(안)

공사재개, 철거, 안전조치, 분쟁조정 등 다양한 방식의 공사중단 방치건축물 정비사업의 효율적 추진과 방치건축물의 체계적 관리를 위하여 관계법령 및 제반여건 검토, 건축관계인 및 이해관계인 인터뷰를 통해 의견을 수렴하고, 시·군 관계자 워크숍 등을 통해 다음과 같은 다양한 제도개선(안)을 도출하였다.

Ⅰ 그림 3 Ⅰ 건축관계인 및 이해관계인 인터뷰 현황



주: 전체 56개 건축물 중 정비가 완료된 17개 건축물을 제외한 39개 건축물 관계자를 대상으로 인터뷰를 실시함

① 정비사업 방안 중 ‘공사비용의 보조’, ‘안전조치’ 등을 활용하기 위한 자원 확보

정비기금에서 공사비를 보조할 수 있도록 법령은 마련되어 있으나 공사비 보조, 안전조치 등을 위한 자원은 법 제13조에 따라 조성되는 정비기금이 유일한 자원이다. 정비기금의 조성 및 운용방안이 정착되기 전 활용할 수 있는 자원확보가 필요하다. 이를 위해 방치건축물 정비계획에 따라 결정된 정비사업 대상은 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금을 우선적으로 지원할 수 있는 요건을 보완해야 한다.



② 정비기금 조성을 위한 정부의 출연금 결정요건 및 시·도지사의 출연 요건 보완

정비기금에서 공사비를 보조할 수 있도록 법령은 마련되어 있으나, 실제 기금이 조성되지 않은 상황에서는 적용이 불가능하다. 따라서 공사비 보조를 위한 방안 마련이 필요하다. 시·도지사가 정비기금에 출연하여야 할 금액, 시기 등을 보완하고, 정부가 정비기금에 출연하여야 할 금액을 정하는 시기 등을 보완해야 한다.

③ 공사재개 및 사업성 제고 등 현실성 있는 정비사업 특례 보완

현재 「방치건축물정비법」에 따라 적용 가능한 특례는 「국토계획법」의 용도지역별 허용가능한 건축물의 용도 및 규모제한 용적률의 최대한도 완화 등에 불과하며, 서울·경기도를 제외한 대부분 지방도시의 경우 특례조항을 통한 인센티브가 전무하다. 이에 따라 공사재개 또는 철거 등의 정비사업 추진에 지원을 할 수 있는 현실적인 특례조항 신설이 필요하며, 건설공사 착공시 필요한 안전진단 비용을 지원하거나, 공사준공시 인근주민에게 임대주택 우선 입주권 등 인센티브의 다각화가 필요하다.

④ 기존 허가사항 하에 진행된 기초공사 재이용

건축허가 → 허가취소 → 철거 → 원상복구 → 신규허가로 이어지는 건축행정절차상 터파기, 흙막이, 옹벽, 콘크리트 말뚝 등 기초공사만 진행된 경우 기존공사를 이용할 수 있음에도 불구하고, 현행 규정상 허가가 취소되면 철거 후 원상복구가 선행되어야 신규 허가가 가능하다. 건축물 중 지상구조물은 최근 건축트렌드 및 안전문제 등에 부적합하여 이용에 제한이 생기는 경우가 있으나, 지하 등 기초공사는 안전문제에 대한 검증을 통해 재이용하면 공사비를 절감할 수 있다.

⑤ 도시관리계획(지구단위계획), 농지(산지) 전용허가 등 타 법령에 따른 인허가 의제 보완

권리관계, 부채 등 재정적인 문제가 없음에도 불구하고 타 법령에 따른 계획이 수립되어 있는 지역의 경우 해당 법령에 따른 행정절차 이행이 더 큰 문제로 작용하거나, 행정절차의 추가 이행이 필요하여 공사재개가 어려운 경우가 존재한다. 정비사업을 통해 공사재개시 기존에 신청한 개발행위허가·농지·산지전용허가 등 관련 인허가를 변경된 기간에 맞추어 변경되도록 의제조항을 신설하여 조기 공사준공을 지원할 수 있다.

⑥ 모니터링 체계 구축

공사중단 방치건축물 정비계획은 시·도에서 수립하나, 실제 정비사업 추진은 시·군단위에서 진행된다. 따라서 조치계획, 집행계획, 집행실적 등이 연계된 모니터링체계 구축을 통해 정비사업 조기집행 등 실행력을 제고해야 한다.

⑦ 방치건축물 관리를 위한 방치건축물 등록제 및 정보시스템 구축

향후 추가적으로 발생하는 방치건축물의 효율적 관리를 위해 방치건축물을 등록하고, 도 및 시군관리자가 활용하는 정보시스템을 운영해야 한다. 또한 건축주는 공사가 중단될 경우 공사중단 건축물 대장에 등록할 수 있도록 관련 내용을 작성하여 제출하고, 외부인이 공사가 중단된 상황을 인지할 수 있도록 해당 내용이 포함된 허가증을 건물 출입구 전면부 또는 활용가능한 공간에 게시한다. 단, 일정기간 이상 공사가 중단된 건축물에 적용하여, 개인 사정으로 인해 단기간 중단된 경우는 해당되지 않도록 규정한다.

Ⅰ 참고자료 Ⅰ

충청남도·충남연구원, 2019, 충청남도 공사중단 방치건축물 정비계획
국토교통부, 2016, 공사중단 장기방치 건축물의 정비 등을 위한 정비기본계획
김주진, 2018, 공사중단 방치건축물 실태특성을 고려한 정비 활성화 방안
강원도 공고 제2019-8호(「강원도 공사중단 장기방치건축물 정비계획」 수립공고)
경기도 공고 제2018-2059호(「경기도 공사중단 장기방치건축물 정비계획」 수립공고)
대한전문건설신문(2019.9.2.), <http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=203613>

※ 본 원고는 충청남도 공사중단 방치건축물 정비계획(2019, 충청남도·충남연구원) 결과 중 제도부분을 중심으로 재정리한 것임.

논단2

02 지방자치단체의 효과적인 마케팅 전략

고승희 | 충남연구원 선임연구위원

1. 들어가며

중앙정부를 비롯하여 지방자치단체에서도 그동안 ‘공보’ 중심에서 ‘홍보’ 중심으로 직제를 바꾸는 등 마케팅의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 그러나, 여전히 소극적인 의미에서 정책홍보 차원을 벗어나지 못하고 있고, 변화하고 있지만 일방적인 주민홍보에 초점을 두고 있어 정책목적 달성을 통해 주민의 지지를 확보하기에는 미흡한 측면이 있다. 우리나라에서 공공정책 마케팅(PPM: Public Policy Marketing) 개념이 등장한 것은 1990년대 후반 신공공관리의 고객중심에서 비롯되었으나 대부분 사기업 마케팅을 그대로 사용하는 수준에 그치고 있다. 공공정책 마케팅은 장소의 이미지를 판매하는 장소마케팅과 행정서비스를 소개하는 정책마케팅으로 나누어 볼 수 있다. 본 글에서는 공공정책 마케팅의 개념과 특성을 살펴보고 지역발전전략으로서 지방자치단체의 마케팅 전략에 대하여 정리해보고자 한다.



2. 공공정책 마케팅의 개념과 특성

홍보란 기업·단체 또는 관공서 등의 조직체가 커뮤니케이션 활동을 통하여 스스로의 생각이나 계획·활동·업적 등을 널리 알리는 활동을 의미한다. 즉, 조직과 조직을 둘러싸고 있는 사람들과의 관계를 다루는 것인 반면에 마케팅은 생산자가 상품(products) 또는 서비스(service)를 소비자에게 유통시키는데 관련된 모든 체계적인 경영 활동을 의미한다. 고객의 요구를 파악하고, 이를 충족시킴으로써 적정한 목표를 달성하기 위한 것이다.

1980년대에 정부의 비효율성에 대한 거센 비판이 제기되면서, 정부를 둘러싼 경제적·사회적 환경은 크게 변화되었고 정부는 그에 발맞추기 위해 다양한 시도와 노력을 해야 할 필요성을 강하게 느끼게 되었으며 그중 하나로 정부혁신에 시장경제 원리를 도입하기 시작하였다. 특히, 국민의 다양한 수요와 욕구를 신속히 파악하여 욕구를 충족시켜주고, 정부에 대한 적극적인 지지와 호응을 얻어내기 위해서는 사기업에서 널리 활용되고 있는 마케팅의 개념과 기법을 적극적으로 도입할 필요가 제기되었다.

공공정책 마케팅의 개념은 그동안 다양한 학자들에 의해서 정의되어 오고 있으며 이러한 정의들을 종합하여 간략하게 정리하면, 공공정책 마케팅(public policy marketing, PPM)은 마케팅 원리와 기법을 정책입안-형성-집행의 전과정에 적극적으로 적용하여 정책목표를 효과적으로 달성하기 위한 노력이라고 할 수 있다.

공공정책 마케팅의 효과는 다음과 같이 정리할 수 있다. 정책대상의 수요와 욕구를 파악하여 정책내용을 설계하고 홍보하는 과정이 이루어질 수 있기 때문에, 정책형성과정에서 불필요한 논의를 줄이고 핵심적 사항에 대한 정책결정이 보다 쉽게 이루어지게 한다. 또한, 정책의제 가운데 정부가 원하는 의제를 극적으로 제시하는 상황을 만들 수 있으며 정책형성과정에서 정치적 영향력을 배제할 수 있고, 무모한 정책변경을 방지할 수 있다. 이러한 공공정책 마케팅은 국민의 욕구에 민감하게 대응해야 하는 정부기관이 마케팅 개념과 기법을 도입하고 활용함으로써 국민을 위한 정책을 개발하고, 이를 통해 정책에 대한 적극적인 지지와 참여를 확보하는 데 있어 개념적·도구적 기초가 되어 줄 수 있다는 점에서 그 의미가 있다.

공공정책 마케팅은 국민이 특정 정책의 영향을 판단할 수 있게 하고, 정책을 선택할 수 있게 한다. 또한 목표시장의 선택에 제한이 있으며 소비자의 협력적 대응을 필요로 한다.

공공정책 마케팅은 정책품질관리와 밀접한 관계를 형성하게 된다. '정책품질관리'는 정부정책의 형성·홍보·집행 및 평가 등 정책추진과정에서 적용하여야 할 사항을 규정함으로써 정책의 원활한 추진을 도모하고 정책품질 및 정책성고를 높여 정부정책에 대한 국민의 신뢰와 만족도를 제고하고 국가경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 시민들의 욕구를 파악하여 그것을 충족시켜 줄 수 있는 정책을 만드는 것이 공공정책 마케팅의 목적이라고 한다면, 그 목적의 달성 과정이 곧 정책의 품질을 관리하는 과정이며, 목적의 달성이 바로 정책품질의 제고와 맞물리게 된다.

3. 지방자치단체의 마케팅 개발

세계화, 지방화 시대의 흐름과 함께 지방자치단체들은 공간상의 역학관계 속에서 살아남기 위해 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 지역 간 치열한 경쟁이 시작되면서 경쟁에서 도태되지 않고 성과를 거두기

위해 자치단체를 잠재 고객에게 적극적으로 마케팅해야 한다. 우리나라의 지방자치단체들도 그 근본적인 취지와 목표는 다르겠으나 지역발전을 위한 각종 마케팅 전략을 수립하고 실행하고자 노력하고 있다. 지방자치단체들이 보유하고 있는 자연 및 문화자산들을 홍보하고 판촉하는 것은 이제 경쟁의 도구가 되어 지역개발전략의 중요한 핵심수단으로 인식되고 있으며 해외에서도 이미 구산업도시를 중심으로 지역재생을 위해 도시마케팅을 매우 적극적으로 활용하고 있다.

마케팅을 정의하고자 할 때 막연하게 마케팅은 판매, 촉진 또는 PR(public relations)을 의미하는 것으로 이해하는 경우가 많으나 이는 매우 단편적인 것으로 마케팅의 진의를 충분히 반영하지 못한 것이다. 마케팅이란 단순한 판매, 촉진 이상의 것으로 마케팅 조사를 통한 소비자 욕구 파악과 이를 제품, 가격, 유통, 촉진, 포장 및 AS까지 반영하는 일련의 활동들이 조화를 이루는 것이라 할 수 있다. 학회에서 공식적으로 채택된 이 정의를 살펴보면 마케팅이 '개인적, 조직적 목표를 달성해주는 것'이며 마케팅의 객체를 '아이디어, 재화, 서비스'라고 명시하여 마케팅이 단순한 상품만을 대상으로 하는 것이 아니라 아이디어까지 대상으로 하고 있음을 나타내고 있다. 이와 함께 계획하고 집행되어야 할 활동들이 명시되어 있다. 마케팅에 대한 정의를 살펴봐도 현대의 마케팅 전략이 지방자치단체와 같은 공공부문의 전략에도 유용할 수 있다는 사실이 나타난다. 기업의 상품 촉진 활동정도로만 알려진 마케팅 전략이 비영리조직의 아이디어나 서비스가 효율적으로 설정, 촉진, 유통, 집행될 수 있는 방법을 제시해 줄 수 있다는 것이다. 지방자치체가 정착하고 발전하면서 지역간 자유경쟁을 통해 지역주민을 중심으로 각 지역만의 고유한 정체성과 지속적인 발전을 이루길 기대하고 있으나 대부분 지방자치단체는 아직도 '세계일류 도시', '충효의 고장', '교육 제1 도시'같은 비슷한 슬로건을 내걸고 있다. 농촌지역에서는 대부분 '청정지역', '명품 농산물'을 표방하고 있으며 지방자치단체 GI(Government Identity)와 캐릭터들도 산, 강, 바다, 설화 등을 소재로 어디나 비슷한 디자인과 색상 일색이다. 주제나 접근방식이 비슷하다 보니 지방자치단체가 추진하는 정책이나 사업에서도 지역경제활성화와 사회·문화적 정체성을 표현하지 못하고 있으며 지역사회의 통합도 제대로 이끌어 내지 못하고 있다. 지방자치단체들의 비슷한 정책과 지역사업, 축제, 특산물에서 벗어나 차별화되고 이를 통해 지역경제활성화를 위한 대안으로 지방자치단체 마케팅이 제안되고 있는 것이다. 지방자치단체의 마케팅은 지방자치단체가 보유하고 있는 인적, 자연, 경제, 사회, 문화자원과 이를 통해 파생된 유무형 상품을 근간으로 공공 및 민간부문 구성원이 협력하여 지방자치단체의 발전을 도모하고 통합적 자산가치를 높이기 위한 모든 활동이라 할 수 있다.

각 지역은 고유의 역사와 다양한 문화를 가지고 있으며 이를 바탕으로 다양한 CI(corporate identity)를 만들고 있으며 지역의 지속가능한 이미지와 브랜드를 어떻게 개발할 것인가는 중요한 과제가 되고 있다. 지역의 특색있는 역사문화관광 상품을 다양하게 개발하는 것은 상시로 필요하며 무엇보다 그 지역의 특색을 가장 잘 대변하는 동시에 다른 지방자치단체와 비교해 차별성과 경쟁력을 가질 수 있는 상품을 개발하고 이를 효과적으로 이미지화 및 브랜딩하는 노력이 필요하다. 많은 도시들과 지역들이 장소 마케팅 혹은 도시마케팅을 하고 있는 상황에서 지방자치단체의 특성을 강조하고 이를 마케팅하는 것은 지역 주민의 다양한 경험과 지식을 활용하고 수렴하여 지역의 이미지와 브랜드를 결정하는 것이 중요하다.

4. 공공정책 마케팅 전략

① 목표시장

목표시장(target market) 선정은 정책적으로 배려하고 지원해야 할 집단을 대상으로 정책효과를 집중하기 위한 것으로 공공정책 마케팅에서 목표시장을 선정하기 위해서는 우선 정책대상 집단의 규모와 성장가능성을 조사하고, 다른 정책과의 중복성과 정책의 강점과 약점을 파악하여 정책대상 집단(목표시장)에게 충분한 혜택이 주어질 수 있도록 해야 한다.

② 시장세분화

시장세분화(market segmentation)는 정책대상 집단(목표시장)을 유사한 정책욕구와 서비스를 필요로 하는 집단별로 구분하는 것이다. 공공정책 마케팅에서 시장세분화가 중요한 이유는 목표시장의 집단별 필요에 더 적합한 정책내용, 가격, 전달과정 등을 설계할 수 있기 때문이다.

③ 포지셔닝

공공정책 마케팅의 포지셔닝(positioning)이란 소비자의 인식 속에 해당 정책상품이 다른 경쟁정책과 비교되어 소비자의 마음속에 차지하는 상대적 위치를 의미한다. 즉, 경쟁상품과 비교하여 소비자의 마음속에 상품이 점유하고 있는 위치와 같이, 새로운 정책이 기존의 다른 정책들보다 더 큰 편익을 가져다준다는 것을 고객에게 인식시키는 과정이라고 할 수 있다. 공공정책 마케팅의 포지셔닝은 새 정책의 편익을 고객이 이해하고 긍정적 평가를 내리도록 하여 정책을 지지하게 한다.

④ 마케팅믹스

사기업의 마케팅 믹스(marketing mix)는 기업이 목표시장에서 자신이 원하는 반응을 얻기 위해 혼합하는 통제가능한 마케팅 변수들의 집합이라 할 수 있는 반면에 공공정책 마케팅의 마케팅믹스는 특정 정책 유형에 따라 대상 집단을 선정하고 기준에 따라 세분화한 다음 그들의 욕구를 효과적으로 충족시키기 위해 혼합하는 마케팅 변수들이라고 할 수 있다. 일반적으로 공공정책 마케팅의 마케팅 믹스 요소는 7P로 표현되는 제품(product), 가격(price), 유통(place), 촉진(promotion), 과정(process), 사람(people), 물리적 징표(physical evidence)로 제시되고 있다. 제품(product)은 물리적인 재화, 서비스를 비롯하여 사람, 장소, 조직 및 아이디어 등을 모두 포함하며 사기업 마케팅에서 제품에 대한 질, 차별화, 이미지가 중요한 것처럼 공공정책 마케팅에서도 정책의 질, 차별화, 이미지를 고려해야 한다. 가격(price)이란 소비자가 자신에게 필요한 제품이나 서비스의 구입에 상응하여 지불하는 금전적인 가치뿐만 아니라 심리적 부담, 시간의 할당과 같은 비금전적 가치를 포함한다. 유통(place)이란 특정 제품이나 서비스가 목표시장에 효율적으로 도달할 수 있도록 하는 과정과 관련된 일체의 조직 및 개인의 네트워크 관리를 의미하며 촉진(promotion)이란 제품구매를 유도하기 위한 정보전달 활동 즉, 커뮤니케이션을 의미한다. 사람(people)은 제품의 생산과 판매에 중요한 역할을 담당하는 주체를 의미하며 물리적 징표(physical evidence)란 매장의 조명, 향기, 분위기 등이 판매에 영향을 미치는 것처럼 정책서비스의 물리적 환경이 정책효과에 영향을 미치는 것을 의미한다. 마지막으로 과정(process)이란 마케팅 전략을 사용하기 위한 절차의 확립을 나타낸다.

사기업에서 마케팅 전략은 시장조사를 통해 목표시장을 정하고, 시장을 세분화하여 자사 제품을 위치시킨 다음, 마케팅 믹스를 활용하여 소비자 마음에 인식시키는 것이라면 공공정책 마케팅은 정책의 성격과 편익을 파악하여 목표시장을 정하고, 목표시장을 집단의 인구학적, 지리적, 심리적, 행태적 특성에 따라 세분화하여 해당 정책을 위치시킨 다음, 마케팅 믹스를 활용하여 정책을 국민의 마음에 인식시키는 것이라 할 수 있다.

5. 마치며

지방자치단체가 마케팅을 필요로 하는 이유는 경쟁지역과의 관계에서 해당 지역이 잠재고객에게 더 매력적으로 보이게 함으로써 더 많은 관광객과 주민, 기업을 유치하여 지역의 발전을 도모하기 위해서이다. 매우 다양한 자산을 지니고 있는 지방자치단체를 대상으로 다양한 마케팅 수단을 활용하여 마케팅 전략을 실행한다는 것은 지방자치단체의 입장에서는 매우 어려운 일이다. 기업이 마케팅 대상으로 삼는 일반 상품과는 전혀 성격이 다른 지역 및 자산을 대상으로 기업이 적용해 오던 마케팅 수단을 자치단체에 적합하게 변환시켜 사용해야 하기 때문이다. 현재 우리나라 지방자치단체의 마케팅 활동에서 나타나는 문제는 경험의 부족이라기 보다는 전략적 관점의 부족에서 야기된 측면이 많다. 각 사업부서에서 개별적으로 진행하고 있는 마케팅 수단들을 지방자치단체가 정립한 비전과 목표에 따라 전략적으로 재구성하여 실시할 필요가 있으며 이의 실행을 위해 절대적으로 필요한 것은 마케팅을 바라보는 리더십이라 할 수 있다.



참고자료

김규현·김광식, “서울시 청계천 복원사업에 적용된 공공정책 마케팅 전략에 관한 연구”, 『국토계획 41(3)』, 대한민국토·도시계획학회, 2006.
김생수, “지역활성화를 위한 지방정부의 장소마케팅전략”, 『지방행정연구 21권 1호』, 한국지방행정연구원, 2007.
김세훈, “고객세분화를 통한 정책마케팅 적용 방안의 탐색적 연구”, 『한국거버넌스학회보 13권 3호』, 한국거버넌스학회, 2006.
손다현, “지방자치단체 마케팅에 관한 한 생각”, 『월간 공공정책 91』, 한국자치학회, 2013.
정원희 외, “효과적인 공공정책 마케팅 전략”, 『한국정책학회 하계학술대발표논문집』, 한국정책학회, 2005.
정철현, “공공정책 마케팅 사례연구”, 『사회과학논집 42권 1호』, 연세대학교 사회과학연구소, 2011.
지광석, “소비자정책에 있어서 공공마케팅 적용의 모색”, 『한국정책학회 하계학술대발표논문집』, 한국정책학회, 2016.
최조섭, “지방자치단체 마케팅전략의 개발: 지역에 맞는 마케팅, 차별성 부각해야”, 『월간 공공정책 91』, 한국자치학회, 2013.
하현상, “지역사회 리질리언스 제고를 위한 공공마케팅에 대한 탐색적 고찰과 행정학적 제언”, 『한국자치행정정보 30권 2호』, 한국자치행정학회, 2016.



인권 A to Z

01 공공기관 인권경영의 내실화를 위하여

이진숙 | 충청남도 인권위원회 위원장

1. ‘인권경영’의 도입 배경

‘인권’의 개념은 전통적으로 시민과 국가의 대립 속에서 발전되어 왔다. 1215년 마그나카르타(Magna Carta, 대헌장)부터 1789년 프랑스 인권선언에 이르기까지, 인권은 국가의 간섭과 통제로부터 자유로운 시민의 권리를 보장하기 위한 것이었다. 이후 자본주의의 발전과 두 차례의 세계대전을 거치면서 인권은 자유와 평등, 존엄으로 집약되었고, 1948년 세계인권선언문 채택이후 오늘날 대부분의 국가의 헌법에 반영되어 있다.

“모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.
국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”

– 대한민국 헌법 제10조

“인간의 존엄성은 침해되지 아니한다.
모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무를 진다.”

– 독일연방공화국 기본법 제1조 제1항

하지만 국가 이외의 사적 영역의 주체들이 강력한 인권침해자가 될 수 있다는 인식은 다국적기업의 인권침해 사건들로 인해 중요한 문제로 제기되기 시작하였다. 특히 1970년대 미국의 다국적기업 ITTC(International Telephone and Telegraph Company)가 칠레 정부 전복에 가담한 사건¹⁾은 기업과

1) 1970년 칠레에 합법적인 사회주의 정부가 들어서고 다국적기업의 이권을 국유화하는 사회주의 정책을 시행하자 ITTC가 칠레에서의 이권이 박탈되는 것과 남미 사회주의 정권의 확산을 우려하여 칠레 군부 쿠데타에 개입, 결국 합법적으로 수립된 사회주의 정부가 무너짐.

인권에 대한 국제적 규범 마련을 요청하게 되었다. 이 사건을 계기로 유엔뿐 아니라 국제 협력기구, 국제 민간기구 등은 기업 경영과 인권 문제를 해결하고자 노력해왔다.

먼저 유엔은 2005년 존 러기 하버드대 교수를 ‘기업과 인권에 대한 유엔사무총장 특별대표’로 임명하고, 인권에 관한 기업 책임 기준을 확인하고 규정하도록 하였다. 이어 2008년 6월 유엔 인권이사회는 존 러기 특별대표가 제출한 “보호, 존중, 그리고 구제: 기업과 인권을 위한 프레임워크”를 채택하였고, 2011년 6월에는 “기업과 인권 이행지침(UN Guiding Principles on Business and Human Rights, UNGP)”를 채택하였다.

유엔과 더불어 국제사회의 자율적인 규제도 진행되었다. 선진국 간 경제개발 협력기구인 OECD는 1976년 국제 투자 및 다국적 기업 선언의 일부로 ‘다국적 기업에 대한 OECD 가이드라인’을 제정, 권고하였다. 이어 2010년엔 기업의 사회적 책임에 관한 국제표준 ISO26000이 마련되었다.²⁾ 또한 지속가능경영 연구기관인 글로벌 리포팅 이니셔티브(Global Reporting Initiative:GRI)도 세계인권선언과 국제노동기구의 핵심규약에 기반을 둔 인권 성과지표를 포함한 가이드라인을 발표하였고, 우리나라 주요 대기업 및 공공기관에서도 GRI를 기준으로 ‘지속가능경영보고서’를 발간하고 있다.

2017년 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회는 일반논평 제24호를 통해 기업 활동에서 발생하는 인권침해와 차별행위를 국가가 감시하고 책임지는 것은 당사국의 의무임을 확인하였고, 각국 정부는 ‘기업과 인권 NAP(국가인권정책기본계획)’을 수립하고 관련 정책을 추진하고 있다.

우리 정부도 2018년 「제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022)」를 확정하면서 인권경영 제도화 및 피해구제에 관한 과제를 정책목표로 선정함에 따라 기업과 인권에 관한 사항을 국가의 보호의무로 강조하고 있다. 특히 공공기관의 경우 그 특성상 국가의 인권보호 의무와 기업의 인권존중 책임을 실현하는 가교 역할을 할 수 있고, 사회적 확산 및 파급효과가 크며, 민간기업으로 확산을 촉진할 수 있다는 점에서 인권경영의 중요성이 강조되어 왔다.³⁾

공공기관에 대해 유엔 “기업과 인권 이행지침(UNGPs)”은 국가가 소유·통제하는 기업과 기관이 인권을 보호할 수 있도록 조치할 것을 강조하고 있다. 공공기관이 업무 수행과정에서 국민의 인권을 직접 침해하거나 인권침해 문제에 연루되는 경우 국가의 인권문제로 직접 연결될 수 있으므로 공공기관에는 사기업보다 높은 수준의 인권보호 및 존중의무가 요구되기 때문이다.

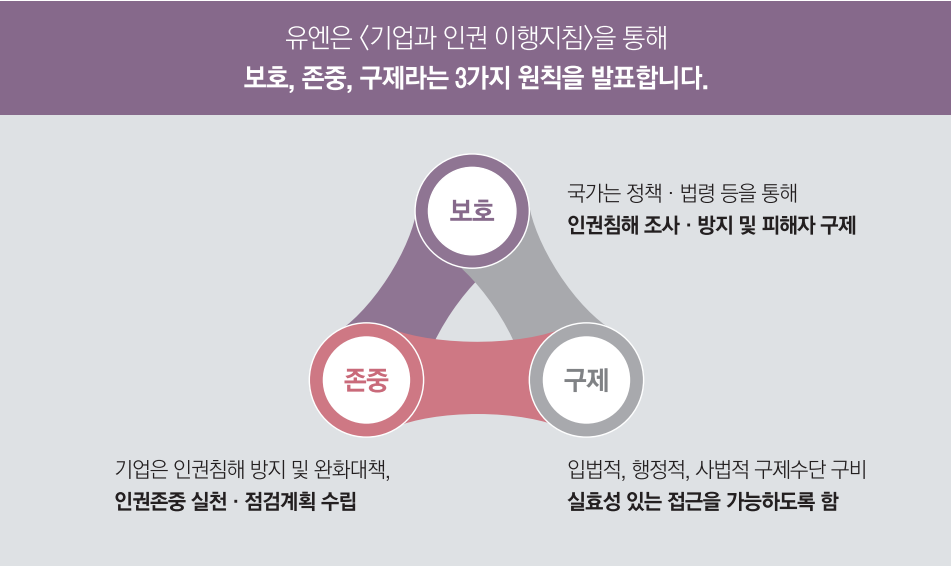
2) ISO26000은 조직의 지배구조, 인권, 노동 관행, 공정한 사업 관행, 소비자 과제, 공동체 참여 및 발전 등 7개 분야로 나뉘어 있으며, 인증시스템이 아닌 참고 기준이지만 다국적 기업에 영향력이 적지 않다.

3) 국가인권위원회, 「공공기관 인권경영 가이드라인 및 체크리스트 적용 권고」(2014. 9.), 「공공기관 경영평가 제도개선 권고」(2016. 2.), 「기업과 인권 NAP 수립 권고」(2016. 7.), 「공공기관 인권경영 실행을 위한 인권경영 매뉴얼 적용 권고」(2018. 8.) 참조.

2. 공공기관의 인권경영과 유엔 “기업과 인권 이행지침”

유엔의 “기업과 인권 이행지침”의 3원칙은 <그림 1>에 잘 나타나 있다. 국가는 기업이 인권을 존중하도록 법과 제도를 구축할 의무를 지니고, 기업은 인권존중 책임을 지며, 사법적·비사법적 인권침해 구제 수단을 마련해야 한다는 것이 그것이다.

그림 1 | 기업과 인권 이행지침 3원칙

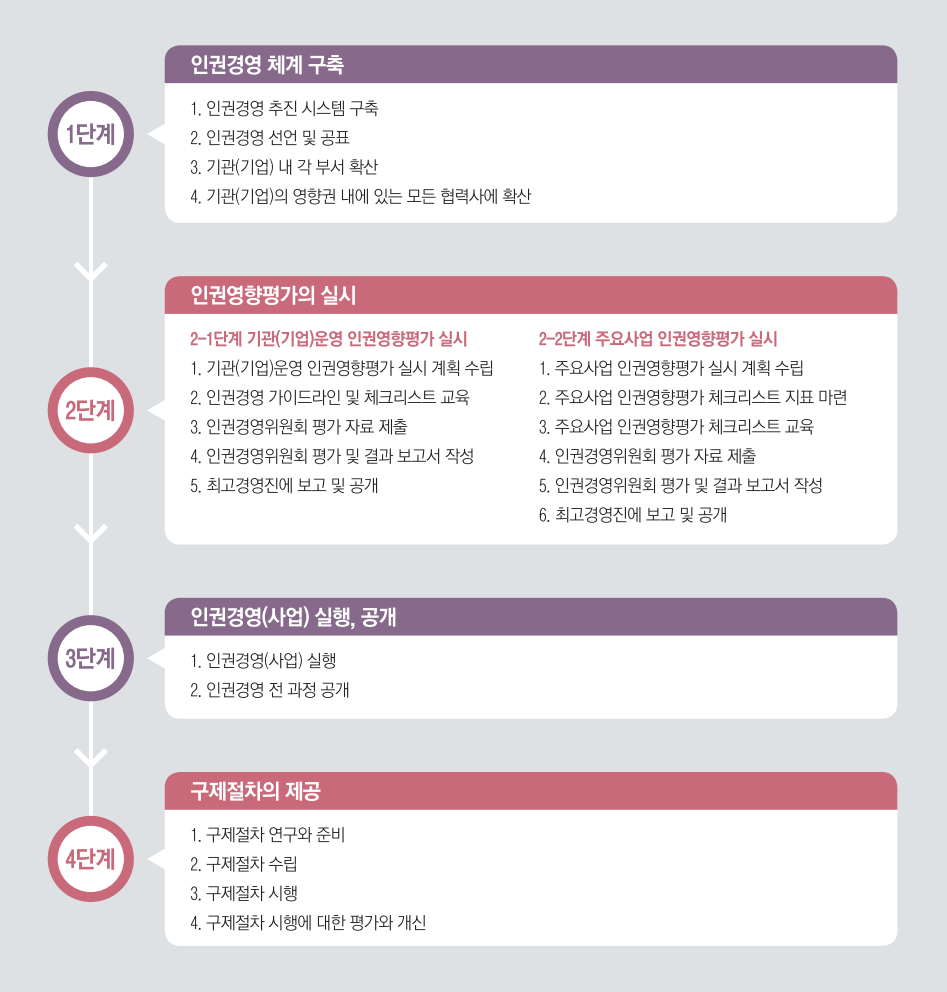


자료: 국가인권위원회 블로그, 인권 속, 별별 이야기 <https://m.blog.naver.com/nhrck/221311518174>

이행지침에 표명된 ‘기업의 인권존중 책임’과 ‘실효적인 구제수단 접근’을 기업 경영에 적용한 것이 ‘인권경영’이다. 즉 기업은 경영하는 과정에서 ‘사람’, 즉 인권을 중시하고 침해하지 않도록 해야 하며, 침해가 있을 경우 실효적인 구제가 이뤄지도록 할 책임을 부담한다는 것이다. 국가인권위가 발행한 「공공기관 인권경영 매뉴얼(2018)」의 <인권경영 추진체계도>는 인권경영을 이행하는 과정을 보여준다.



그림 2 | 인권경영 추진체계도



자료: 국가인권위원회, 공공기관 인권경영 매뉴얼, 5쪽

<그림 2>에 따르면 인권경영은 ① 인권경영체제를 구축하고, ② 인권영향평가를 통해 적극적으로 인권환경을 개선하며, ③ 인권침해 사건에 대한 적절한 대응으로 신속하고 효과적인 구제를 제공하는 것이라 할 수 있다. 인권위의 권고 이후 인권경영이 경영평가 항목에 포함되자 현재 전국 대부분의 공공기관이 인권경영을 추진 중에 있다.

그러나 인권경영이 과연 본래의 목적대로 제대로 추진되고 있는지에 대해 인권전문가들은 우려하고 있다. 조직 내 낮은 ‘인권 감수성’으로 인해 인권경영을 ‘선언’하는 것에 그치거나 ‘요식행위’로 여기는 것은 아닐지 하는 우려가 제기되고 있다. ‘왜 인권경영을 해야하는가’에 대한 배경과 맥락을 이해하고 있는지, 인권경영을 실천하기 위한 역량을 갖추기 위해 노력하고 있는지 의문이 제기되고 있다. “기업과 인권 이행지침”의 첫 부분은 이렇게 시작한다.

이행지침은 다음을 인정하는 것을 근거로 한다:

(a) 국가는 인권과 기본적 자유를 존중, 보호, 충족할 기본적 의무를 가지고 있다.

(b) 기업은 전문적 기능을 수행하는 사회의 전문기관으로서 모든 해당 법률을 준수하고 인권을 존중하는 사회적 기대에 부응하는 역할을 가진다.

(c) 인권이 침해되었을 때는 적절하고 효과적인 구제책을 요구할 권리와 제공할 의무가 있다.

이행지침은 모든 국가는 물론, 모든 규모, 업종, 소유 형식이나 구조를 막론한 초국적 기업과 기타 비즈니스 기업에게 적용된다.

이행지침은 일관된 전체로서 이해되어야 하며, 기업과 인권에 관한 기준과 활동을 강화하려는 목표에 대해 개별적으로 또 총체적으로 판단되어야 한다. 이는 피해를 위한 개인 및 지역사회를 위한 가시적 결과를 달성하고 사회적으로 지속가능한 세계화에 기여하기 위함이다.

이행지침은 비차별적 방식으로 구현되어야 하며, 남녀가 직면할 수 있는 다른 위험들을 고려하여야 하며, 취약 및 소외 집단으로 전락될 위험이 높은 집단이나 인구의 개인의 권리와 필요, 직면 과제에 특별히 주의를 기울이며 이행되어야 한다.

출처: 국가인권위원회, 「기업과 인권 이행지침 - 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행」, 2011, 26쪽.

3. 현실에서 작동하는 ‘인권경영’을 위하여

2018년 12월 태안화력에서 일하던 비정규직 노동자 김용균님의 사망 사건은 우리 사회에 큰 충격을 던졌다. 위험의 외주화로 비정규직 노동자들의 생명이 위협당하는 일터가 서부발전이라는 국가가 운영하는 공공기관의 하청이었다는 점이 더욱 충격이었는데, 놀랍게도 서부발전은 사고 발생 2개월 전에 인권경영선포식을 했다는 것이 뒤늦게 밝혀졌다. 공기업이 인권경영을 선포했으나 인권은 ‘정규직만의 것’이었고, 인권경영의 핵심인 “기업과 인권 이행지침”을 전혀 이해하지 못하고 있음을 보여주는 사건이었다.

서부발전 ○○○사장은 “최근 갑질논란 등이 이슈가 되면서 기업의 인권존중경영과 사회적 책임에 대한 요구수준이 어느 때보다 높아지고 있는 상황에서 글로벌 기준에 부합하는 인권경영을 선도적으로 실천할 책임이 있다”며 “이번 선포식을 계기로 회사 경영활동에 연관된 협력사, 지역주민 등 다양한 이해관계자들의 인권을 보호하고 존중하는 문화가 확산될 수 있도록 최선을 다하겠다”고 말했다.

출처: 김일중, 「서부발전, 'WP인권경영 선포식' 개최... 인권존중 경영 다짐」, 『이데일리』, 2018. 10. 25.

충남지역에서도 인권위 권고 이후 충남개발공사, 충남연구원 등 공공기관 인권경영이 추진되고 있다. 서부발전과 달리 제대로 인권경영이 추진되어야 할 것이다. 그러려면 인권경영을 도입한 기관은 제대로 추진되는지를 살펴야 하고, 아직 도입하지 않은 기관은 원인을 파악하고 적극적으로 도입하도록 촉구하여야 한다. 얼마 전 도 산하 공공기관 중 한 곳이 충남인권센터의 진정 조사 결과 인권침해 시정권고를 받았다고 한다. 이는 인권경영이 유행처럼 퍼지고 있지만 실제 공공기관의 인권현실이 매우 열악한 수준임을 보여주는 또 다른 사례이다.

제대로 ‘작동’하는 인권경영을 위해 무엇을 해야할까? 함께 고민하면 좋을 몇 가지 제안을 드린다.

첫째, 경영진과 종사자 모두의 ‘인권 감수성’을 깨워야 한다. 국제적으로 인정되고 있는 ‘모든 인권’을 존중하려면, 무엇이 인권인지 알아야 하고, 인권침해 여부에 민감해야 한다. 그리고 인권침해가 있을 때 시정을 요구할 수 있어야 한다. 대기업 오너 등에 의한 ‘갑질’은 전형적인 인권침해 사례이며, 인권경영은 ‘갑질’없는 기업을 만드는 것이기도 하다. 체계적이고 전문적인 인권교육, 특히 책임이 많은 사람부터 인권교육을 경험하도록 해야 한다.

둘째, 실질적으로 역할하는 인권경영위원회를 구성해야 한다. 사명감을 가진 임직원, 기관의 서비스나 제품을 이용하는 시민, 협력업체를 포함하는 공급망 또는 서비스망의 임직원, 지역주민과 인권전문가 등이 고루 포함되도록 구성해야 한다. 그리고 형식적 운영이 아닌, 기관의 모든 업무와 활동을 인권을 기준으로 파악하고 개선을 촉진하는 실질적 역할을 하도록 운영해야 한다. 인권경영위원회를 잘 구성하면 그 자체로 지역 사회 협력체계가 구축된다.

셋째, 현안에서 시작한다. 기관에서 인권존중을 위해 가장 먼저 변화하거나 실천해야 할 과제가 무엇인지 조사하고, 공론화의 과정을 거쳐 주요 현안을 선정, 개선을 위한 구체적 경로를 작성하고 실천을 추진한다. 이 과정은 인권경영위원회의 주도로 진행한다. 어떤 기관은 ‘직장 내 괴롭힘’이, 또 어떤 기관은 ‘불공정한 차별’이 현안이 될 수도 있다. 인권존중을 위해 필요한 것이 무엇인지 찾고 변화를 모색하는 과정, 그 자체가 인권역량이 강화되는 과정이며 살아있는 인권교육이다.

인권경영은 결국 기업에서 인권을 존중해야 한다는 것이다. 기업에서 인간의 존엄을 훼손하면 안 된다는 것이다. 우리 모두는 “태어날 때부터 자유로우며 그 존엄과 권리에 있어 동등한” 사람이기 때문이다.

NEWS

열린충남 SPRING VOL.90
연구원 소식

01 충남연구원, 인권존중 연구로 인권중심정책 선도한다. : 인권경영선포식 및 워크숍 개최

충남연구원(원장 윤황)은 2020년 1월 6일 연구원에서 인권경영 선포식을 갖고 관련하여 워크숍을 개최했다.

이번 선포식과 워크숍은 인권가치에 기반한 공공기관의 사회적 역할이 중요해짐에 따라 충남도정과 도민을 위한 정책을 연구하는 충남연구원에서 인권존중 연구를 바탕으로 한 도민 인권의 실천방안을 모색하기 위해 마련되었다.

윤황 충남연구원장의 개회사로 시작된 인권선포식에서는 이선영 충남도의회 의원의 축사, 김혜영 충남인권센터장의 격려사와 함께 충남연구원 인권경영위원회 위촉장 수여 및 인권경영선언문을 낭독이 진행됐다.

충남연구원 임직원 전원은 인권경영선언문 낭독을 통해 △인권

예방과 적극 구제 △결사 및 단체교섭의 자유 보장 △강제노동 지양 △환경보호와 오염방지 및 종교, 성별, 인종, 학력, 지역, 장애 등 세부적인 인권 존중·보호 사항을 약속하고 인권이 존중되는 연구환경 확보를 통한 도민의 인권이 중심되는 정책선도를 다짐했다.

인권경영위원으로는 윤황 충남연구원장, 오혜정 충남연구원 기획경영실장, 이상진 충남연구원 정책기획단장, 박종선 백석대학교 유관순연구소장, 김바을 변호사, 유석봉 회계사, 김탁영 노무사가 위촉되었다.

이어진 워크숍에서는 이상재 대전충남인권연대 사무국장이 '인권기준의 지역이해와 인권활성화'를, 방효훈 충남노동권익센터장이 '충남 노동의 실태 및 노동정책의 필요성'을 주제로 발표를 진행했다.

그리고 박종선 백석대학교 유관순연구소장을 좌장으로 △충남 인권연구의 필요성 및 과제 △도민 인권증진을 위한 충청남도 의 대응방향 △충남도민의 인권실태 △충남의 여성인권 및 정책 연구 실태와 방향 △충남 인권 및 정책연구 실태와 방향 △충남 인권센터 운영 현황과 대응방향 △충남연구원 고충상담 현황 및 대처방향에 대한 열띤 토론이 이어졌다.

윤황 충남연구원장은 “함께 사는 충남은 인권존중이라는 가장

기본적인 배려로 시작된다”며, “오늘 충남연구원에서 시작되는 인권존중은 충청남도 도민의 인권을 존중하는 정책이 되고, 그 정책이 대한민국 국민의 인권을 존중하는 정책이 되어 사람이 사람으로서 마땅히 누려야 할 자유와 권리를 누리는 더 살기 좋은 대한민국의 중심, 충남을 완성할 것”이라고 말했다.

한편, 충남연구원 인권경영센터는 2019년 7월 개소하였으며, 이는 전국 연구기관 중 최초이다. 충남연구원은 인권경영선포식을 시작으로 연구자의 인권이 존중되는 연구환경 확보를 통한 도민 인권 중심의 경영과 연구로 충남도민의 기본권리를 권리를 지원할 계획이다.



충남연구원 인권경영선포식

NEWS

열린충남 SPRING VOL.90
연구원 소식

02 충남연구원, 지역사회 공공갈등 진단과 충남형 통합사례모델 구축

충남연구원-아산시 정책협력 현장세미나 개최

신종 코로나 바이러스 확산 등 공공갈등 위기상황대응 및 정책 추진방안 논의

아산시 사례 바탕 공공갈등 예방과 포용적 해결에 관한 토론

충남연구원(원장 윤황)은 2월 7일 아산시에서 「신종 코로나 바이러스 감염증 확산으로 인한 공공갈등과 지역사회 기반 해결 방안 모색」을 주제로 충청남도, 아산시 공동 CNI 정책협력 현장세미나를 개최했다.

시대적 요구에 맞추어 충남도의 정책을 끊임없이 발굴·개발하고, 도정을 뒷받침해 온 싱크탱크 충남연구원이 현장에서 지역사회 공공갈등에 대한 지역사회 기반 통합방안을 논의하고 주요 현안 토론을 통해 지역사회의 공공갈등 예방과 대응 방안을 시민과 함께 공유하는 자리를 마련한 것이다.

세미나는 ▲윤황 충남연구원장과 안장현 충청남도의회 의원의 인사, 충남연구원 사회통합연구실 ▲장창석 전문연구원과 ▲전지훈 초빙 책임연구원의 주제 발표 ▲패널토론 및 종합토론 순으로 진행되었다.

〈사회통합을 위한 공공갈등 해결 방안〉

장창석 전문연구원은 아산시 사례를 중심으로 공공갈등 사례분석과 향후 정책과제를 소개했다.

이와 관련해 장 전문연구원은 “이번 코로나 사태 등 지역사회의 주된 갈등 요인으로 정부의 일방적 정책추진과 부정확한 언론의 확산, 지역감정의 대립”을 꼽았다.

해결책으로 민·관 협력체계의 변화와 갈등관리 방식의 변화, 포용을 통한 갈등해결을 언급하며 이를 위해 공동체 회복과 사회통합을 위한 정책 마련 및 사례 학습과 유사 현안의 향후 과제 활용을 제안했다.

신종 코로나 바이러스 사태의 경우 아산시의 리더십을 통한 사회적 합의 형성이 긍정적으로 형성되었음을 구체적으로 언급했다.

〈바이러스 감염에 대응하는 지역사회의 포용적 방향〉

전지훈 초빙책임연구원은 사회적 위험의 현대적 해석과 대처사례 및 방안을 발표했다.

울리히 벡(Ulrich Beck)의 위험사회는 ‘재난은 사회적이고 정치적인 현상이다. 재난은 불가항력적이나, 재난을 키우거나 줄이는 것, 특정 사람들이 피해를 입게 만드는 것은 ‘사회’다.’라고 말한다.

전 박사는 현재의 세계화를 현대적 위험상황의 특성으로 말하고, 정부는 ▲위험확산에 대한 선제적 대응 ▲정확한 정보의 신속한 전달 ▲관련 시민교육과 관리체계의 명확성을, 개인은 혐오와 불신보다 ▲포용과 격려 ▲부정확한 정보 확산 지양을, 사회는 ▲재난관리의 다각화 ▲사회적 약자 기반의 대응방향 설정 ▲공동체의 로컬거버넌스 구축을 방향으로 잡아야 한다고 설명했다.

패널토론 및 종합토론에서는 오혜정 충남연구원 기획경영실장의 주재로 윤황 충남연구원장, 안장현 충남도의회 도의원, 안호 충남도 자치행정과장, 유삼형 아산시 공동체협력관, 정한철 아산시 공동체네트워크 이사장, 성태규 충남연구원 사회통합연구실 선임연구위원이 지역, 연구자, 공공의 입장을 대변하여 지역사회의 공공갈등 발생과 사회통합을 위한 해결 방안에 대하여 열린 자유토론을 펼쳤다.

윤황 충남연구원장은 “충남도가 직면하는 사회전반적인 문제에 대해 충남연구원은 싱크탱크로서 선도적 대응방안을 모색해왔다. 지금 우리는 결코 분리될 수 없는 세계의 위기 속에 서있다. 더욱 현장에 충실한 실태 조사와 더욱 세계화된 정책 방안 마련으로 지금의 위기를 통해 지역 기반의 세계 정책을 선도해 나아가는 충남연구원으로 성장해 나아가야 한다. 민·관·연이 함께하는 오늘의 자리를 통해 지역사회가 직면한 사회적 갈등에 관한 실태를 함께 정리하고 하나되는 충남도, 대한민국의 통합을 이끌어 낼 수 있기를 바란다”라고 전했다.

NEWS

열린충남 SPRING VOL.90
연구원 소식

03 충남연구원, ‘코로나바이러스감염증(COVID)-19’ 대응 연구추진단 발족

충남연구원(원장 윤황)은 중국발 ‘신종코로나바이러스감염증(이하 정부 공식 명칭 ‘코로나19’)대응 연구추진단’을 구성하고, 충남도 여건을 고려한 국·내외적 영향 분석 및 신속한 정책 대응을 위한 활동에 들어갔다.

질병관리본부 중앙방역대책본부에 의하면 17일 현재 국내 확진자는 총 29명이며, 이중 9명이 퇴원해, 현재 격리돼 치료받고 있는 환자는 모두 20명이다.

‘코로나19’ 감염 확진자가 꾸준히 늘면서 지역사회의 불안감도 높아지는 모양새다. 지역에서 아직 확진자는 나오지 않았지만 신종 코로나가 장기화 조짐을 보이고 있어 지역사회 감염 가능성이 더 높아졌기 때문이다.

충남연구원은 이와 관련하여 지난달 제1차 긴급 간부회의에 이어 지난 7일 제2차 긴급 확대 간부회의 및 ‘공공갈등 해결의 충남형 통합모델 구축을 위한 토론회’를 진행한 바 있다.

오혜정 충남연구원 기획경영실장은 토론회를 통해 “아산시 사례는 정보전달의 부재, 부정확한 정보의 확산 및 의사결정과 정에서 지역사회 논의구조 배제가 공공갈등을 불러 온 경우이다. 그러나 성숙한 시민의식을 통한 참여와 소통이 지역사회 공공갈등 해결의 모범사례가 되었다. 세계화가 불러온 인포데믹스(Infodemics_정보전염병: 정보(information)와 전염병(epidemics)의 합성어로, 정보 확산으로 인한 부작용으로 추측

이나 뜬소문이 덧붙여진 부정확한 정보가 인터넷이나 휴대전화를 통해 전염병처럼 빠르게 전파됨으로써 개인의 사생활 침해는 물론 경제, 정치, 안보 등에 치명적인 영향을 미치는 것을 의미) 등 사회위험에 대응하려면 지역사회와 지방정부의 신속한 초등 대처 및 정확한 정보 전달이 필요하다.”고 말했다.

추진단은 충남연구원 사회통합연구실, 경제산업연구실, 재난안전연구센터, 경제동향분석센터를 주축으로 지역사회의 공공갈등은 물론 경제적 영향 분석 및 사회적 위험의 영향을 최소화 할 수 있는 연구를 병행한다. 또한, 전문적 시각으로 현장감 있는 논의구조 및 논의의 장을 지속적으로 마련할 계획이다.

윤황 충남연구원장은 “국민이 있는 곳에 국가가 있다는 것을 기억해야 한다. 충남연구원은 현장중심의 분석과 그를 기반으로 한 정책 방안을 모색해 충남도의 싱크탱크로서 국가 위기 상황 속에서 ‘더 행복한 충남’을 선도해 나아갈 것”이라고 말했다.

충남의 사계 봄

어서오세요.
오래 기다렸어요.
찬찬히 머물다 가세요.