

ISSN-2765-0006

충남 연구

Chungnam Studies

2020

통권 6호 (4권 1호)

충남 지역공동체를 활용한 돌봄서비스 활성화 방안 연구

고승희, 전지훈, 김용현, 박춘섭, 최웅선, 김진영,
장창석, 이홍택, 홍은일, 신혜지, 목소리, 임다정

충남도 노인자원봉사 활성화 방안

김용현

충남도 임금소득 양극화 실태 및 정책과제

신동호, 강수현

재난지원금이 소상공인 경영활동에 미치는 영향

이민정, 김양중, 송민정

공간환경계획 활용을 위한 생활환경 취약지역 분석

오용준, 명형남

임대주택 수요와 입주의향에 관한 실증분석

홍성호, 임준홍

인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 지표 개발에 관한 연구

조영재, 윤정미, 한승석

지식경영 관점에서 여촌 6차산업의 발전단계

김종화, 이지연

충남도 토종씨앗 보존 활동 및 정책 과제

박경철

문화재 유형에 따른 안내표지판 디자인 사례조사 연구

오병찬

연구는 정책의 기본

우리가 숨 쉬고 사는 현재에 터잡고 과거와 미래도 연구하는 작업, 이 작업은 세상의 가장 깊숙한 곳까지 파고드는 힘을 만든다. 그 힘은 정책의 기본을 이루고 있다. 기본적으로 연구의 결과가 정책에 반영되고 그 정책이 실행되는 목표는 곧 국가경쟁력의 강화, 국민 삶의 질 향상, 국제사회의 발전 등에 기여하는 것에 두고 있기 때문이다.

같은 맥락에서, 정책과 현장은 연구에서도 동행해야 한다. 이 양자 사이에 괴리가 있어선 안된다. 바로 현장 속에 사람이 있고 사람을 위해 정책이 만들어지고 실행되어야 하기 때문이다. 이에 양승조 충남지사께서는 현장 속에 문제와 답이 존재한다는 현장문답(現場問答), 현장에 묻고 답을 구해야 한다는 장문장답(場問場答)의 현장중시 행정철학을 강조하고 있는 것이다.

그렇다. 현장문답(現場問答), 장문장답(場問場答)의 현장중시 행정철학이 녹아 있는 「충남연구」의 학술지 속에는 사람이 살고 있다. 그 사람은 충남지역에서부터 한국, 한반도, 동북아, 아시아 지역을 넘어 세계, 우주 공간에 이르기까지 활동하고 있다. 그래서 우리는 지역의 현장연구, 이른바 ‘CNI 정책현장협력모델’을 사랑한다. 인간의 실제 공간적 현장 생활상에 대한 정확한 연구가 곧 정책연구의 기초이기 때문이다.

지금 세계는 급변하고 있다. 특히 2020년 세계는 ‘코로나19 팬데믹(COVID-19 Pandemic)’ 사태로 인류문명의 대전환기에 급속히 빠져들고 있다. 이는 오프라인 시대에서 온라인 시대, 대면 시대에서 비대면 시대로의 새로운 생활공간적 대전환을 재촉하고 있는 것이다. 이에 우리 충남연구원 가족 모두는 2020년 「충남연구」 학술지가 새롭게 탄생할 순간에 서서, 바로 학술지 부활의 기쁨을 노래하고자 한다. 충남연구원 25년 역사 속에, 양승조 충남지사의 민선 7기 도정비전을 담고 2020년 발간되는 「충남연구」의 학술지 부활을 축하하는 노래를 말이다.

양승조 충남지사의 민선 7기 도정비전은 “더 행복한 충남, 대한민국의 중심”으로 제시하고 있다. 이에 의거해 충남연구원 비전은 “포용적 행복충남 구현”에 두고 있다. 두 비전의 궁극적 지향점은 충남도민의 행복달성을 추구하는 데에 있다.

“더 행복한 충남, 대한민국의 중심, 포용적 행복충남 구현”이 정책연구로 현재화된 「충남연구」의 학술지 발간, 이 학술지와 첫 만남을 가진 사람들은 마음이 아주 따뜻해질 것이다. 왜냐하면 이들이 비록 언제, 어디서, 어떻게 「충남연구」의 학술지와 인연을 맺더라도 한번 손에 잡고나면 이를 놓기 이전 상태로 되돌아갈 수 없도록 정책연구의 역사를 새롭게 기록하기 때문이다.

연구자들에게 책을 읽고 글을 쓰고 토론하는 것이 일상이다. 해서 연구를 하는 동안 그야말로 연구자 자신의 영혼이 타들어가는 고통과 아픔을 느끼지만, 그 결과가 나오면 희열과 보람, 자존과 자긍도 느낀다. 「충남연구」의 학술지에 논문을 발표하는 모든 연구자들, 그들이 진정한 선구자들이다. <연구는 정책의 기본!>이라는 기치로 오늘도 연구실에서 밤을 지새우고 있는 그대들이 바로 국가와 국민의 등불이다. 해서 연구가 살아야 정책도 사는 법이다.

2020년 11월

윤항 충남연구원장

충청남도 지사 축사

안녕하십니까? 충남도지사 양승조입니다.

충남연구원이 충남 지역 연구를 촉진하기 위해 ‘충남연구’ 학술지를 복간하게 된 것을 진심으로 축하드립니다. 그동안 학술지 복간을 위해 애쓰신 윤 황 원장님을 비롯한 관계자 여러분께도 수고하셨다는 축하의 말씀을 드립니다.

지난 2009년도에 처음으로 지역연구 학술지를 발간한 바 있으나, 관련 인력 및 예산 부족 등을 이유로 몇 회 발간하다가 중지되었다고 들었습니다. 그리고 그로부터 10년이 지난 지금 이를 다시 복간하게 되었다고 알고 있습니다.

저는 이러한 앞선 노력과 좌절이 있었기에 오늘 이렇게 당당한 학술지를 복간할 수 있는 밑거름이 되었다고 믿습니다. 새로운 것을 시작하는 것은 있던 것을 개선하는 것보다 몇 배 힘든 일입니다. 앞서의 도전과 시행착오가 있었기에 오늘 이렇게 학술지를 복간할 수 있는 시도를 할 수 있었다고 봅니다. 이러한 의미에서 학술지 복간은 오늘의 관계자뿐 아니라 지난 시기 앞선 노력을 기울였던 모두의 성과라고 봐야겠습니다.

충남연구 학술지가 복간하게 된 것은 사실상 역사적인 필요성이 있다고 믿습니다. 지역균형발전과 지방자치분권이 심화되는 역사적 흐름에 대한 충남의 화답이라고 생각합니다. 지역의 균형발전과 지방자치분권이 성공적으로 수행되기 위해서는 지방의 역량이 강화되어야만 합니다. 그중 중요한 요소는 바로 지역의 정책을 개발하고 제시하는 연구개발 능력입니다. 지역의 문제를 진단하고 나라와 세계의 흐름에 적극 대응하고 지역의 맥락에 천착한 정책을 생산하는 능력이야말로 지역균형발전과 지방자치분권 시대에 지역이 반드시 갖추어야 할 필수 역량이기 때문입니다.

충남연구 학술지는 이러한 시대적 요청에 대한 화답이라고 생각합니다. 지역의 정책연구기관, 국책연구기관, 지역 대학, 민간 연구소 등이 지역의 문제에 대한 이론적 통찰과 정책 대안을 제시하고 이를 집대성하고 확산하는 매체로서 지역연구 학술지는 큰 역할을 할 수 있다고 믿습니다.

최근 충남은 저출산, 고령화, 양극화 등 구조적인 문제를 안고 있고 최근 코로나19 사태는 이러한 지역의 문제에 더 큰 과제를 제기하고 있습니다. 이러한 다양한 도전들에 대해 충남연구원이나 몇몇 정책연구기관만의 분투보다는 보다 많은 학자들과 정책가들이 서로 머리를 맞대고 방안을 모색하는 것이 그 어느 때보다도 필요한 시점입니다. 충남연구 학술지는 이러한 지혜를 모으는 그릇으로서 역할을 해주시기를 기대합니다.

또한 충남연구 학술지 편집위원회에는 지역 대학의 교수님들뿐 아니라 타 지역의 대학교수님, 국책연구기관 연구원 그리고 해외의 학자들이 대거 참여하고 있다고 알고 있습니다. 충남연구 학술지가 지역의 연구뿐 아니라 국내외 학자들을 연결하는 사랑방 역할도 맡게 될 것으로 기대합니다. 저도 관심 있게 지켜보겠습니다.

감사합니다.

2020년 11월
양승조 충남도지사

충남도의회 의장 축사

안녕하십니까?

충청남도의회 김명선 의장입니다.

깊어가는 가을의 정취가 아름다운 시기에 학술지 「충남연구」를 복간하게 된 것을 기쁘게 생각하면서, 220만 충청도민과 함께 진심으로 축하합니다. 충남의 발전을 위해 한 걸음 한걸음 성장하며 그동안 많은 노고를 아끼지 않으신 윤 항 원장님과 임직원 여러분께 깊은 감사와 격려의 말씀을 드립니다.

최근 지방정부를 향한 정책수요가 다변화되면서 과거의 「충청지역연구」를 충청남도가 직면했던 다양한 분야의 과제와 발전전략을 포함한 보다 심도 있는 정책연구를 다루고자 「충남연구」를 복간한 것으로 알고 있습니다.

지방균형발전과 지방분권에 대한 관심이 높아져가는 가운데 지방정책 분야는 새로운 성장동력의 창출, 미래 도전과제 등 수많은 난제 해결을 위한 보다 혁신적이고 창의적인 정책 패러다임으로의 전환을 요구받고 있습니다. 우리 국가 사회의 새로운 도전 과제들에 대한 보다 깊이 있는 통찰과 집단지성을 통한 혁신적 정책 대안 모색의 장이 되기를 바랍니다. 본 학술지에 게재된 논문들이 충청남도의 새로운 방향을 모색하고 지평을 넓히는 데 하나의 나침반 역할을 담당할 수 있기를 기대합니다.

끝으로 학술지 충남연구의 복간을 위해 애써 온 원내외 학술지 편집위원회의 노고와 적극적인 성원에 감사하며, 앞으로도 본 학술지의 내실 있는 성장과 발전을 위해 지속적인 관심을 갖겠습니다.

감사합니다.

2020년 11월

김명선 충청남도의회 의장

목 차

원장 발간사	i
충청남도 지사 축사	iii
충남도의회 의장 축사	v
충남 지역공동체를 활용한 돌봄서비스 활성화 방안 연구 / 고승희·전지훈·김용현 ·박춘섭·최웅선·김진영·장창석·이홍택·홍은일·신혜지·목소리·임다정	1
충남도 노인자원봉사 활성화 방안 / 김용현	27
충남도 임금소득 양극화 실태 및 정책과제 / 신동호·강수현	49
재난지원금이 소상공인 경영활동에 미치는 영향 :충남 소상공인 긴급생활안정자금을 사례로 / 이민정·김양중·송민정	71
공간환경계획 활용을 위한 생활환경 취약지역 분석 : 충청남도를 사례로 / 오용준·명형남	91

임대주택 수요와 입주의향에 관한 실증분석: 충청남도를 중심으로 / 홍성호·임준홍	105
인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 지표 개발에 관한 연구 / 조영재·윤정미·한승석	125
지식경영 관점에서 어촌 6차산업의 발전단계 : 지식변환 모델을 중심으로 / 김종화·이지연	139
충남도 토종씨앗 보존 활동 및 정책 과제 / 박경철	157
문화재 유형에 따른 안내표지판 디자인 사례조사 연구 : 충청남도 문화재를 중심으로 / 오병찬	195
학술지 편집 및 발행 규칙	215
학술지 연구윤리규칙	233

충남 지역공동체를 활용한 돌봄서비스 활성화 방안 연구*

Activation of Care Services involving local communities
in Chungnam province*

고승희** · 전지훈*** · 김용현·박춘섭·최웅선·김진영**** ·
장창석·이홍택***** · 홍은일·신혜자·목소리·임다정*****

* 이 논문은 '지역공동체를 활용한 충남형 돌봄체계 모델구축'(충남연구원 전략과제-19JU016)을 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 연구위원 (제1저자) | kosh@cni.re.kr

*** 충남연구원 초빙책임연구원 (교신저자) | basillica@cni.re.kr

**** 충남연구원 책임연구원 | kyhyun363@cni.re.kr, jacobp73@ci.re.kr, glorytoel@cni.re.kr, jinyoungkim@cni.re.kr

***** 충남연구원 전문연구원 | mp0323@cni.re.kr, lht@cni.re.kr

***** 충남연구원 연구원 | podo0246@cni.re.kr, shj1223@cni.re.kr, sori2125@cni.re.kr, dajung@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

본 연구는 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 지역공동체의 활동에 기반하여 충남의 돌봄체계 방안을 구상하고자 한다. 돌봄활동에서 공공의 세밀한 대응 및 유연성 등 한계의 보완과 극복을 위해 본 연구는 지역공동체의 역할을 강조하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 첫째 돌봄정책의 제도적 검토와 현황파악을 통해 문제를 파악하고, 둘째로 돌봄활동의 공급자 및 수요자를 대상으로 인식조사를 실시한다.

이를 통해 본 연구는 다음과 같은 정책을 제안하였다. 첫째, 공동체 기반 돌봄체계 활성화의 방향으로 민관협력 구축과 지역사회 주체들의 참여가 선행되어야 한다. 둘째, 제도적 기반마련을 위해 충청남도 공동체 돌봄 지원 조례 제정을 제안한다. 셋째, 공동체가 돌봄활동을 수행할 수 있는 공간 마련의 정책적 지원이 필요 하다. 넷째, 공동체들이 돌봄활동을 수행할 수 있는 역량을 강화하기 위한 지원프로그램의 마련이 필요하다.

This study attempts to derive care plans based on the activities of local communities in Chungnam province. In the past, public care activities lacked consumer-oriented response and attention to detail. To overcome these limitations, this study emphasizes the role of local communities in care services. First, it identifies problems through institutional review of care policies and grasping the current situation. Next, it discusses a perception survey conducted among providers and consumers of care activities in Chungnam.

Through analysis, this study reveals the following findings. First, it is necessary to establish public-private cooperation and participation of subjects for community-oriented care activities. Second, there is a need for an institutional foundation to support community care activities. Third, there is a need for policy support to prepare spaces for the community to carry out care services. Finally, there is a need for a support program that enables the community to strengthen the capacity of care activities.

주 제 어

KeyWords

돌봄, 사회서비스, 지역공동체

Care Service, Social Service, Local Community

I. 연구 필요성과 목적

저출산·고령화에 대한 위기감은 이미 우리 사회에 널리 퍼져있고 이에 대한 대응 방안으로서 다양한 정책들이 제시되고 있으나 이의 효과와 성과에 대해서는 긍정적이지 못한 평가들이 일반적이다. 이에 따라 우리 사회의 저출산·고령화는 더욱 깊은 문제로 인식되고 있으나 여전히 적절한 대응책을 마련하기는 쉽지 않은 실정이다. 특정한 취약계층만을 대상으로 하였던 돌봄 서비스가 보편적이고 일반적인 성격으로 변화했고 이에 따라 돌봄서비스의 공급량이 증가한 것이다. 일반화되고 보편화되어 가는 돌봄서비스를 모든 지방자치단체가 통일적이고 표준화된 방식으로 공급하는 것은 향후 변화된 환경에 지속적일 수 없다.

각기 다른 환경에 처한 지방자치단체는 통일적이고 표준화된 서비스 제공 방식을 특성화된 방식으로 보완하여 돌봄서비스의 욕구 충족과 확대를 강구해야 할 시점인 것이다. 돌봄서비스는 그 제공 방식에 따라 공식 돌봄과 비공식 돌봄으로 구분될 수 있으며 특히 우리가 관심을 가져야 할 부분은 비공식케어로서 개별욕구에 대한 세밀한 대응과 신속 및 유연성을 활용한다는 점에서 공식서비스는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 비공식케어가 수행할 수 있는 역할에 집중할 필요가 있다. 돌봄체계의 보완 기제로서 지역이 함께 할 수 있도록 지역공동체를 활용하는 것은 돌봄서비스 공급방식을 다양화하고 지역의 통합과 서비스의 공동생산 가능성을 확대할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 돌봄서비스의 변화에 부응하고 현재의 제공방식을 보완할 수 있도록 아동과 노인을 대상으로 지역사회가 함께하는 충남의 돌봄체계의 방안을 구상하고자 한다. 특히 돌봄체계의 한계와 문제를 파악하고 이를 해결할 수 있는 중요 대안으로서 공동체의 활용방안을 강구하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 1) 돌봄체계의 제도적 검토를 통한 문제파악과 개선과제를 제시하고, 2) 공동체 현황과 돌봄서비스의 실태 조사를 통한 돌봄체계 연계 가능성을 파악하고 인식조사를 통한 공동체와 돌봄체계 연계의 필요성을 도출하고, 3) 충남의 특성에 부응하는 공동체를 활용한 돌봄체계의 운영방안을 제시하고자 한다. 나아가 충남에서 공동체 기반의 돌봄활동의 방향을 제시하고 향후 이의 효율적 운영과 관리를 위한 운영방안을 제시함으로써 공동체를 활용한 돌봄체계의 지속적 운영을 위한 기반을 마련하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 검토 및 현황분석

1. 돌봄서비스 및 지역공동체의 개념

1) 돌봄서비스의 개념

본 연구에서는 돌봄서비스를 노인, 장애인, 아동 및 기타 취약한 상태에 놓여있는 대상들에게 직접적·간접적인 돌봄의 형태로 제공되는 대인적(personal)서비스를 의미하는 것으로 규정한다. 돌봄서비스는 미시적 측면에서는 개인 간 관계이지만 거시적 측면에서는 가족과 사회, 개인과 사회를 연결하는 사회적 관계 속에서 수행되는 속성을 가지고 있다. 또한 개인 간의 서비스이면서 동시에 일상적인 서비스와는 달리 정서적, 도덕적 요소를 포함한다는 점에서 차이가 있다(Tronto, 2014).

돌봄서비스의 제공방식은 공식적 돌봄서비스(formal care)방식과 비공식 돌봄서비스(in-formal care) 방식으로 나눌 수 있으며 일반적으로 돌봄서비스의 제공주체는 정부와 비영리단체 및 영리단체, 자원봉사자와 가족원 등으로 정리 할 수 있다(장혜경 외 2007).

본 연구의 대상인 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 지역의 주민들이 스스로 보육과 교육 등을 포함한 돌봄서비스를 주고받는 공동체 중심의 유연한 복지체계를 의미한다. 즉, 지역공동체를 활용한 돌봄체계는 공식적 서비스와 비공식 서비스의 접점에 위치해 있다고 할 수 있다. 또한, 지역공동체를 활용한 돌봄은 비공식 서비스로 분류될 수 있으나 가족, 친척 등에 의해서 수행되는 가족케어(family care)는 포함하지는 않는다. 다른 한편으로 사회적기업이나 협동조합을 포함한다는 점에서 지역공동체를 활용한 돌봄서비스는 비영리단체가 주체가 되어 서비스 제공이 이루어지는 공식적 서비스의 속성을 띠고 있기도 한다(선우덕 외, 2016).

2) 지역공동체의 개념

공동체의 개념과 정의 자체가 추상적이고 광범위하기 때문에 시대와 지역적 맥락과 정책적 목적에 따라 다양한 유형의 구분이 이루어져 왔다. 공동체의 개념화는 Hillery(1955)에 의해 주요한 이론적 구성요인인 지역성, 유대감, 상호작용이 거론되어 왔으며 현대적 의미에서 공동체 개념의 요인으로 공공선에 기여하는 공익성에 주목하고 있다(전지훈·홍은일, 2018). 결국 지역공동체를 규정함은 일정한 지역적 범위 안에서 거주하고 살아가는 구성원들이 상호작용을 통해 유대감을 형성하는 과정을 통해 구성되는 조직적 형태이며 이는 폐쇄적인 이익집단보다는 지역 전체의 공공성을 고려하는 집단의 활동을 의미하게 된다.

지역의 특성에 따라 공동체의 유형을 구분할 수 있는데, 이는 공동체가 발생한 지역사회와 지리적 환경 및 맥락을 반영한 개념적 요인에 대한 구분이라 볼 수 있다. 대표적인 유형으로 농촌형 공동체와 도시형 공동체를 언급할 수 있다. 공동체의 개념적으로 농촌과 도시는 지리적, 공간적, 문화적 차이가 존재하며 이에 따라 공동체의 활동 및 주체의 양상이 변화할 수밖에 없기 때문이다.

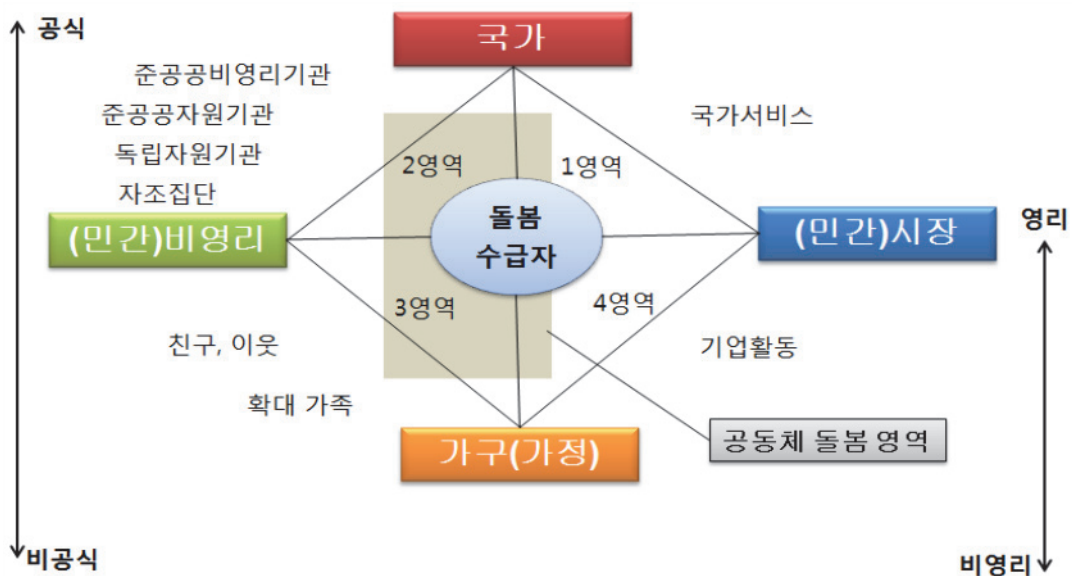
이와 함께 현재 한국사회에서 공동체 활동의 목적과 주요 행위주체에 따라 공동체의 유형을 구분하기도 하는데 대표적으로 공동체를 관리주의 모형(공공서비스 전달체계), 파트너십 모형(민관 공동생산으로 주민참여), 주민협치 모형(주민에게 지역활동의 실질적 권한부여)의 유형으로 구분할 수 있으며 이는 공공지원의 여부와도 밀접하게 연관된다. 따라서 본 유형은 정부주도와 민간주도형의 유형으로 구분하기도 한다(김현호, 2013; 하현상, 2017; 전대욱 외, 2012).

3) 공동체기반 돌봄서비스의 영역과 개념

돌봄서비스는 본질적으로 모든 주체들이 대상화될 수 있으며 본질적으로 상호의존적 관계를 규정하고 있기 때문에 사회적 특성을 내재하고 있다(김희강·강문선, 2010). 사회적 돌봄의 흐름들을 살펴보면 결국 돌봄소비자 및 수혜자 중심의 시각에서 일상생활의 환경적 요인들과 상호작용 속에서 생산되고 소비되는 돌봄서비스의 활동들을 사회적 돌봄이라 볼 수 있을 것이다. 최근의 연구에서 ‘돌봄’은 가족관계를 넘어 공동체를 구성하는 원리로서 윤리적, 도덕적 지향점으로 논의될 수 있음을 강조한다. 따라서 사회정책적 요인으로 돌봄의 의미가 강조되는데 이러한 돌봄의 사회적 기능을 보다 명확히 하기 위해 사회적 돌봄의 용어가 활용되기도 한 것이다.

공동체기반의 사회적 돌봄의 구체화는 돌봄활동이 수행되는 영역의 논의를 통해 관계를 보다 명확히 할 수 있다. 돌봄활동이 발생하는 주요한 영역별 특성은 공동체기반 돌봄의 특성을 제시할 수 있기 때문이다.

〈그림 1〉 공동체 돌봄활동의 영역구분



자료: 한국사회복지학회(2013)

이처럼 공동체 방식의 돌봄서비스는 가족과 국가로 집중된 돌봄의 권리 측면에서 불평등 심화와 사각지대 확대 등의 한계를 극복하기 위한 시도로 강조된 측면이 강하다.

2. 돌봄서비스 관련 지역공동체 현황분석

충청남도의 지역사회에서 운영되는 공동체를 지원하는 정책들은 전 부처에 걸쳐서 다양하게 분포하고 있다. 우선 행정안전부 조사에 따르면, 2016년 기준 전국에 12,000여개의 지역공동체가 활동하는 것으로 나타났다. 이 중 중앙정부의 지원을 받는 지역공동체는 3,500여개이며, 자생하는 지역공동체는 8,200개에 달한다. 충청남도는 350개로, 17개 시도 중 12위로 공동체 운영이 활성화 되었다고 보기에 어렵다.

〈표 1〉 지방자치단체별 지역공동체 운영 현황

연번	시도	지역공동체 현황		
		계	국가지원	자생공동체
1	서울특별시	3,074	93	2,981
2	부산광역시	414	126	288
3	대구광역시	206	54	152
4	인천광역시	258	6	252
5	광주광역시	650	76	574
6	대전광역시	143	59	84
7	울산광역시	68	29	39
8	세종특별자치시	48	29	19
9	경기도	2,106	443	1,663
10	강원도	856	348	508
11	충청북도	314	218	96
12	충청남도	350	331	19
13	전라북도	1,046	424	622
14	전라남도	741	500	241
15	경상북도	525	445	80
16	경상남도	316	262	54
17	제주특별자치도	609	97	512

자료: 한국지역재단(2016), 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립연구

충청남도에서 공동체를 다루는 사업 영역은 전지훈·홍은일(2018)연구에 따르면 충청남도 공동체 정책을 종합적으로 총괄하는 공동체정책관실의 공동체정책 총괄업무를 포함해 19개 세부 영역으로 구분할 수 있으며 유사 사업영역 간 유형화를 하면 14개의 영역으로 구분이 가능하다. 이를 수행하는 충청남도의 부서는 충청남도 16개의 주무부서와 19개 팀으로 파악된다. 그리고 공동체 정책을 집행하는 중간지원의 실행기관은 13개로 파악되지만 사회적경제처럼 다수의 실행기관이 존재하는 영역도 존재하기 때문에 9개 영역에서만 설립되어 있다.

충청남도에서 운영되고 있는 돌봄서비스 관련 지역공동체를 분석하기 위해서는 돌봄서비스의 범위와 주체에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 한국 사회에서 돌봄서비스는 노인, 아동, 장애인, 산모 및 신생아, 가사·간병, 지역사회 분야로 이루어져 있다. 이 연구에서는 자료의 한계에도 불구하고 돌봄서비스를 주로 공급하고 있는 지역사회 기반의 조직들을 파악하기 위해 공동체성을 갖고 있는

조직들을 중심으로 분석하고자 한다. 공동체성을 갖고 있는 지역사회조직으로는 사회적경제, 마을 만들기, 주민자치 등이 대표적이라 할 수 있다.

1) 충남 사회적경제의 규모와 특성

충청남도에서 활동하고 있는 사회적경제조직은 2018년 9월 현재 776개로, 사회적기업 135개, 마을기업 127개, 협동조합 514개이다. 사회적경제조직은 2010년 28개에서 급격히 성장하여 오늘에 이르고 있다. 이러한 영역별 조직수의 특성은 조직들의 종사자들을 의미하는 조직규모에도 일부 반영되어 나타난다. 하지만 사회적기업은 조직수에 비해 규모는 마을기업보다 작은 것을 알 수 있는데, 사회적기업은 5~10명의 소규모이지만 마을기업은 마을의 주민들에 의해 설립된 사회적경제 조직으로 마을주민의 상당부분이 참여자로 분포하고 있기 때문이다. 따라서 사회적기업수와 마을기업수가 큰 차이를 보이는 천안시를 제외하고는 참여자 규모에서는 마을기업이 모두 규모가 크다는 것을 알 수 있다.

이중 돌봄서비스 관련 사회적경제조직을 살펴보면 총 103개가 운영되고 있으며, 지역사회(57개), 아동(21개), 노인(18개) 분야가 많은 것으로 분석되었다. 이외 장애인(4개), 가사간병(3개) 분야의 사회적경제조직도 운영되고 있으나 그 수는 적은 것으로 보인다. 그러나 실제 지역사회, 아동, 노인 등의 영역에서도 가사간병 등의 활동을 복합적으로 수행하고 있는 곳이 많은 점은 고려해야 할 사항이다.

〈표 2〉 돌봄서비스관련 충남 사회적경제 조직 현황

가사간병	노인	아동	장애인	지역사회	총합계
3	18	21	4	57	103

자료 : 충청남도 내부자료

지역별로 살펴보면 천안시(29개), 아산시(24개), 당진시(8개), 공주시(8개)에서 다른 지역에 비해 많은 돌봄서비스 조직이 활동하고 있는 것으로 보인다. 이들 지역은 인구수가 비교적 많은 북부권의 도시로 다양한 계층을 대상으로 하는 방과후 돌봄, 아동·노인 등을 대상으로 하는 교육서비스 등의 수요가 높은 지역이라 할 수 있다. 반면 공주시는 고령화에 따른 노인 돌봄 수요가 높은 것으로 판단된다.

〈표 3〉 지역별 돌봄서비스 관련 사회적경제 조직 현황

구분	가사간병	노인	아동	장애인	지역사회	총합계
계룡시		1				1
공주시		3	1		4	8
금산군			2		1	3
논산시	1	1	2		2	6
당진시	1				7	8
동남구			1			1
보령시			1		4	5
부여군					1	1
서산시	1	1	1		4	7
서천군		2				2
아산시		1	7		16	24
천안시		7	4	4	14	29
청양군					1	1
홍성군		2	2		3	7
총합계	3	18	21	4	57	103

자료 : 충청남도 내부자료

2) 충남 주민자치조직의 규모와 특성

사회적경제와 마찬가지로 주민자치조직은 돌봄서비스를 제공하고 있거나 향후 제공할 가능성이 높은 조직이라 할 수 있다. 주민자치회는 주민자치위원회가 본래의 목적인 실질적 자치기능 확대와 근린자치 실현의 달성에 미흡하고 주민자치센터의 문화, 여가 관련 프로그램의 운영과 관리에 치중하였다는 한계에 따라 도입된 제도로 2012년 시범사업을 실시하였다(한국지방행정연구원, 2014). 따라서 주민자치회는 아래의 표처럼 읍면동 행정업무를 위탁하거나 수행할 수 있으며 자체적인 재원을 활용할 수 있게 하는 등의 자치업무에 대한 책임과 권한을 확대한 특징을 보인다. 그러나 이들 조직이 실제 돌봄서비스를 수행하고 있는지는 관련 조사가 이루어지지 않아 확인할 수 없는 상황이다. 그럼에도 불구하고 이들 조직은 향후 돌봄서비스를 제공할 가능성이 있는 잠재적 자원인 만큼 총괄적 차원에서의 분석은 필요하다.

2018년 기준 충청남도 주민자치조직은 주민자치위원회 174개, 주민자치회 8개로 이루어져 있다. 주민자치위원회는 총 4,399명(여성 595명)이 참여하고 있으며, 평균 61.6세이다. 활동기간은 평균 4.7년에 달한다. 지역별로는 천안(29개), 보령(16개), 공주·아산·서산(15개)의 순으로 조직화가 되어 있다. 천안시는 29개의 조직에서 716명(여성 242명)이 활동하고 있으며, 평균 55세로 가장 젊은 편이다. 활동기간도 13년으로 가장 긴 것으로 나타났다.

〈표 4〉 충청남도 주민자치회의 현황

지역	주민자치위원회				
	조직수	조직 규모	여성 위원	평균 연령	활동 기간
천안	29	716	242	55	13
공주	15	375	2	65	2
보령	16	385	33	61	3
아산	15	345	10	55	2.8
서산	15	398	-	67	9
논산	14	369	129	60	2
계룡	4	66	-	61	2
당진	14	399	127	57	2
금산	10	235	-	62	2
부여	15	323	-	66	10
서천	8	163	48	60	3
청양	10	248	1	65	2
홍성	11	500	2	65	11
예산	1	30	1	65	2.7
태안	7	169	-	61	6
계	174	4,399	595	61.6 (평균)	4.7 (평균)

자료: 전지훈·홍은일(2018)

이외 동네자치 시범사업도 돌봄서비스 공급의 잠재적 자원이라 할 수 있다. 동네자치 시범 공동체는 마을, 아파트, 읍면동 단위 주민자치위원회 등 동네기반의 다양한 지역사회 공간과 주체들을 대상으로 수행되는 정책 사업이라 할 수 있다.

충청남도에서 시범공동체는 주민자치위원회, 아파트공동체, 마을공동체의 유형으로 구분하여 발굴하였으며 2014년 11개를 시작으로 2017년 45개를 육성하였다. 2016년부터는 동네자치 공동체의 ‘공개모집’을 통해 자체 육성하는 유형과 희망마을, 사회적경제조직 등 마을사업 추진 공동체를 대상으로 부서의 추천을 받아 육성하는 ‘협업육성’을 구분하여 육성하였다. 동네자치 시범공동체를 지원하기 시작한 2014년 이후 3년 동안 101개 동네자치 공동체가 선정되었다.

〈표 5〉 충남형 동네자치 시범공동체 현황

(단위: 공동체 수)

연도	2014년	2015년	2016년		2017년	
			공개모집	협업육성	공개모집	협업육성
개수	11개	15개	15개	15개	30개	15개

자료: 충청남도 내부자료

3) 충남 마을만들기조직의 규모와 특성

마을만들기는 지역주민의 욕구에 기반한 다양한 활동들이 기획·실현되고 있는 대표적인 정책 사업이라 할 수 있다. 이러한 마을만들기 추진주체들은 지역에 돌봄서비스를 공급하는 핵심 주체라 할 수 있으며, 잠재적 자원이라 할 수 있다. 따라서 충청남도에서 운영되고 있는 마을만들기 사업의 규모와 특성을 파악하는 것은 공동체 기반의 돌봄서비스 주체를 파악하는데 도움이 될 것으로 판단된다. 충청남도에서 주민들의 기초 정주단위(동, 리)인 마을은 2014년도에 4,300여개로 보고 있으며 이러한 마을단위로 다양한 형태의 마을만들기 지원사업들이 2012년부터 추진되었다(충남 마을만들기지원센터, 2017).

마을만들기 사업의 절차는 4단계의 공동체의 발전단계로 구분할 수 있다. 1단계와 1.5단계는 마을발전계획을 수립한 마을들이 본격적인 마을사업을 수행하기 전에 소액으로 선행사업들을 수행할 수 있도록 도에서 자체적으로 수행하는 정책을 의미한다. 이들 마을은 2018년 전체 1,509개 마을 중에서 1,258개로 대부분을 차지하고 있다. 2단계 사업은 창조적 마을 사업(107개), 3단계는 마을종합개발사업(7개), 권역단위종합개발사업(27개)으로 이루어져 있다. 가장 큰 규모의 마을만들기 사업은 농촌중심지활성화사업(53개), 농촌체험휴양마을사업(57)이다.

지역별로는 부여, 논산, 홍성 등 농촌마을이 다수 분포한 지역에서 현장포럼 사업들이 많이 진행되고 있으나 천안, 아산, 당진 등 북부권의 지역들과 차이는 크지 않고 선행사업의 경우는 계룡시를 제외하고는 거의 비슷한 수준으로 마을만들기 사업이 진행되었다.

〈표 6〉 충청남도 마을만들기 조직 정책사업별 현황

지역	1단계	1.5단계	2단계	3단계		4단계		합계
	현장포럼 (마을학교)	선행사업* (우수마을)	창조적 마을	마을종합 개발	권역단위 종합개발	농촌중심 지활성화	농촌체험 휴양마을	
천안	51	19	1	0	0	0	3	74
공주	68	21	7	1	5	3	10	115
보령	59	25	9	0	2	4	2	101
아산	71	21	9	0	1	4	5	111
서산	61	22	6	0	3	6	1	99
논산	88	19	11	0	0	3	4	125
계룡	14	9	3	1	0	0	1	28
당진	56	20	2	0	1	5	2	86
금산	61	24	6	1	3	6	1	102

지역	1단계	1.5단계	2단계	3단계		4단계		합계
	현장포럼 (마을학교)	선행사업* (우수마을)	창조적 마을	마을종합 개발	권역단위 종합개발	농촌중심 지활성화	농촌체험 휴양마을	
부여	90	27	10	1	3	5	4	140
서천	59	25	8	0	3	2	2	99
청양	58	21	8	1	0	5	3	96
홍성	73	24	9	2	3	4	9	124
예산	67	22	10	0	2	6	5	112
태안	62	21	8	0	1	0	5	97
계	938	320	107	7	27	53	57	1,509

자료: 충청남도 내부자료

본 연구에서는 이와 함께 노인과 아동의 돌봄서비스의 정책영역을 다루기 때문에 추가적으로 아동과 노인의 사회적 돌봄의 지원체계와 정책유형 및 자원투입의 현황들을 중앙정부와 충청남도의 차원에서 함께 살펴보았다.

Ⅲ. 지역공동체 돌봄활동의 인식조사

충청남도의 지역공동체를 활용한 돌봄체계 모델을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 충청남도의 공동체기반 돌봄체계에 대한 실태분석과 정책수요를 체계적으로 조사할 필요가 있다. 이 연구에서는 구체적인 조사내용을 돌봄서비스 공급조직과 수혜자(이용자)로 구분하여 공급조직의 경우 서비스 공급의 정도 및 사업의 성과와 공동체 기반 활동의 필요성 및 애로사항등을 조사하였고 수요자를 대상으로는 돌봄서비스 기관 이용 현황, 공동체기반 돌봄서비스 인지경로 및 선택 이유, 제공받는 서비스의 만족도, 서비스 개선 사항 등을 조사하였다.

1. 조사대상의 선정

조사대상을 선정하기 위해 충청남도의 지역적 특성을 고려하였다. 우선, 충청남도는 광역도 지역으로서 농촌, 도시, 도농복합도시가 혼재하고 있는 특성을 보인다. 다음으로, 지리적, 사회적, 산업지형적 특성 등으로 인해 지역 내 자치단체 간 여건 차이가 크게 나타난다. 조사결과의 신뢰성과

돌봄체계 모델의 실효성을 높이기 위해서 조사대상에 농촌, 도시, 북부와 남부 등 전체지역이 포함되도록 하여 표본이 특정지역에 집중되지 않도록 하였다.

충청남도의 지역기반 공동체는 크게 사회적경제 조직, 주민자치회, 마을만들기 조직 등으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 사회적경제조직 및 비영리민간단체를 중심으로 직접 전화연결, 방문접촉 등의 방식으로 돌봄서비스 공급 유무를 확인한 후 조사대상을 선정하였다. 이를 통해 선정된 44개 조직을 대상으로 조사를 실시하였다. 각 조직의 분포가 시군에 집중되지 않고, 도시와 농촌을 포괄할 수 있도록 한 결과, 조사대상 조직은 12개 시군의 38개 읍면동에 분포하였다.

〈표 7〉 조사대상 지역

시군	조사대상 조직수	동 지역	읍면 지역
천안시	11	두정동, 문화동, 불당동, 성정동, 신방동, 쌍용동, 원성동	광덕면, 동면, 북면
공주시	5	산성동, 신관동, 중동	우성면, 정안면
보령시	3		미산면, 성주면, 웅천읍
아산시	9	온천동, 풍기동	배방읍, 송악면, 신창면, 음봉면, 인주면
서산시	3	동문동, 석림동	해미면
논산시	2	내동, 취암동	
당진시	2	읍내동	송악읍
금산군	2		남이면
부여군	1		부여읍
서천군	1		장항읍
청양군	1		청양읍
홍성군	4		홍동면, 홍성읍
합계	44개 조직	17개 지역	21개 지역

2. 돌봄 공급자의 인식조사

우선 지역사회에서 돌봄 서비스를 공급하는 공동체의 대표들을 대상으로 인식조사를 수행하였다. 조사 결과, 44개 기관별로 1~6부의 응답결과를 회수하여 총 214명의 표본을 수집하였다. 이 중 43개의 응답결과는 각 조직의 대표자가 수행한 것이고, 172개의 응답결과는 종사자가 수행하였다.

돌봄서비스 공급조직 대표자를 대상으로 돌봄서비스를 운영하는 계기에 대해 설문한 결과, 응답자의 46.5%(20명)이 지역에 필요한 서비스를 공급하기 위해서라고 응답하였고, 37.2%(16명)은 지역사회 기여하기 위해서라고 응답하였다. 응답자의 83.7%(36명)가 이타적인 동기에 의해서

서비스를 공급하고 있음을 보여준다.

〈표 8〉 돌봄서비스 조직 운영의 계기

구분	빈도(명)	비율(%)
지역에 필요한 서비스 공급	20	46.5
경제 활동	5	11.6
지역사회 기여	16	37.2
주변의 권유	2	4.7
합계	43	100.0

돌봄서비스 공급조직의 운영비를 어떻게 마련하는지를 질문한 결과, 41개 조직은 사용자의 이용료를 받고, 37개 조직은 시민·사회단체 또는 주변의 후원금으로 충당하고, 24개 조직은 정부의 지원금을 받으며, 11개 조직은 수익사업을 통해 마련하는 것으로 나타났다. 총 응답 수가 119개로 나타나, 서비스 공급조직은 다양한 경로를 통해 재정을 마련하는 것으로 나타났다. 그 중에서는 사용자 이용료와 후원금이 주요한 재정 충당 수단인 것으로 보인다.

〈표 9〉 돌봄서비스 조직의 재정 마련 경로

구분	빈도(명)	비율(%)
회비	6	5.0
사용자 이용료	41	34.5
관련 시민·사회단체 또는 주변의 후원	37	31.1
중앙정부 또는 지방자치단체 지원금	24	20.2
수익사업	11	9.2
합계	119	100.0

다음으로 주변의 단체나 조직이 현재 공급조직의 설립 및 운영에 어느 정도의 도움을 주었는지에 대해 조사하였다. ‘지역의 비영리 시민·사회단체’에 대해서는 응답자의 76.7%(33명)가 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.74점으로 나타났다. ‘사회적경제 조직’에 대해서는 응답자의 53.5%(23명)만이 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.67점으로

나타났다. ‘인터넷 카페모임’에 대해서는 응답자의 46.6%(20명)만이 도움을 주고 있다고 응답하였고 5점 척도 값의 평균은 3.67점으로 나타났다.

〈표 10〉 조직의 설립운영에 대한 도움의 정도

구 분	전혀 도움 안됨	도움 안됨	보통	도움이 됨	큰 도움이 됨	합계	평균
지역의 비영리 시민·사회단체	0 (0%)	2 (4.7%)	8 (18.6%)	32 (74.4%)	1 (2.3%)	43 (100%)	3.74
사회적 경제조직 (사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)	0 (0%)	2 (4.7%)	18 (41.9%)	15 (34.9%)	8 (18.6%)	43 (100%)	3.67
인터넷 카페모임	0 (0%)	4 (9.3%)	19 (44.2%)	18 (41.9%)	2 (4.7%)	43 (100%)	3.42
주민자치센터	0 (0%)	2 (4.7%)	14 (32.6%)	23 (53.5%)	4 (9.3%)	43 (100%)	3.67
지역의 사회적자본 지원센터	0 (0%)	1 (2.3%)	14 (32.6%)	23 (53.5%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.74
공공복지·교육·문화 관련 단체	0 (0%)	1 (2.3%)	18 (41.9%)	23 (53.5%)	1 (2.3%)	43 (100%)	3.56

다음으로 돌봄서비스 사업 수행과 관련하여 어려움을 어느 정도 느끼는지를 6가지 항목에 대해 설문을 실시하였다. 우선, ‘기관 운영비’에 대한 질문에서는 100%(43명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.35점으로 나타나 어려움의 수준이 상당히 높게 나타났다. ‘지역주민의 협조’에 대한 질문에서는 2.3%(1명)만이 어려움을 느낀다고 응답하였다. ‘인력 부족’에 대한 질문에서는 58.1%(25명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.63점으로 나타났다. ‘돌봄서비스 대상 모집’에 대한 질문에서는 58.1%(25명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. ‘돌봄서비스에 대한 홍보’에 대한 질문에서는 39.5%(17명)가 어려움을 느낀다고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.37점으로 나타나 어려움의 수준이 높지 않은 것으로 나타났다. ‘외부기관과의 연계’에 대한 질문에서는 16.3%(7명)만이 어려움을 느낀다고 응답하였다.

이상의 결과들은 돌봄서비스 사업 수행에서 어려운 부분은 재정적인 부분이나 인력이라는 것을 보여주고, 지역주민이나 외부기관과의 연계에서는 거의 어려움을 느끼지 않는다는 것을 보여준다.

〈표 11〉 돌봄서비스 사업 수행의 어려운 사항

구 분	전혀 어렵지 않음	어렵지 않음	보통	어려움	매우 어려움	합계	평균
기관 운영비	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	28 (65.1%)	15 (34.9%)	43 (100%)	4.35
지역주민의 협조	1 (2.3%)	25 (58.1%)	16 (37.2%)	1 (2.3%)	0 (0%)	0 (0%)	2.40
인력 부족	0 (0%)	0 (0%)	18 (41.9%)	23 (53.5%)	2 (4.7%)	43 (100%)	3.63
돌봄서비스 대상 모집	1 (2.3%)	8 (18.6%)	9 (20.9%)	20 (46.5%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.47
돌봄서비스에 대한 홍보	0 (0%)	6 (14.0%)	20 (46.5%)	12 (27.9%)	5 (11.6%)	43 (100%)	3.37
외부기관과의 연계	0 (0%)	24 (55.8%)	12 (27.9%)	7 (16.3%)	0 (0%)	0 (0%)	2.60

3. 돌봄 수요자의 인식조사

설문에 응답한 돌봄서비스 기관을 이용하는 이용자들의 일반적 특성은 아래 표와 같다.

〈표 12〉 이용자 서비스 특성

구분	빈도(명)	비율(%)	비고
소재 지역 특성	농촌지역 (읍면)	121	56.5
	도시지역 (동)	93	43.5
	합계	214	100.0
조직운영 주체	시민단체	8	3.7
	복지법인	10	4.7
	마을공동체	75	35.0
	주민자치조직	4	1.9
	사회적경제 조직	117	54.7
	합계	214	100.0
이용시간	6시간 이하	181	84.6
	6~9시간	23	10.7
	9시간 이상	10	4.7
	합계	214	100
이용기간	1년 이하	132	61.7
	1~2년	69	32.2
	2년 이상	13	6.1
	합계	214	100
이용자 특성	미취학 아동	7	3.3
	초등학생	161	74.9
	노인	47	21.9
	합계	215	100

평균 : 3.9시간
표준편차 : 3.7

평균 : 1.1년
표준편차 : 0.7

미취학 아동,
초등학생 중복 이용
1인

우선, 소재 지역을 살펴보면 농촌지역(읍면)의 비중이 56.5%(121명)로 도시지역(동)의 43.5%(93명) 보다 높게 나타났다. 조직운영 주체를 살펴보면, 이용조직의 54.7%(117명)가 사회적경제 조직이고, 35.0%(75명)는 마을공동체 조직으로 나타났다. 이용자의 이용시간을 살펴보면, 61.7%(181명)가 6시간 이하로 나타났고, 10.7%(23명)는 6-9시간으로 나타났다. 9시간 이상 장시간 이용하는 대상도 4.7%(10명)를 차지하였다. 평균을 산출한 결과, 3.9시간으로 나타나 단시간 이용자가 많은 것으로 나타났다. 이용기간을 살펴보면, 응답자의 61.7%(132명)가 1년 이하로 이용하였고, 32.2%(69명)는 1~2년간 이용하였으며, 6.1%(13명)는 2년 이상 이용한 것으로 나타났다. 평균 이용 기간은 1.1년으로 나타나 이용기간이 길지 않은 것으로 나타났다. 이용자 유형을 살펴보면, 74.9%(161명)은 초등학교 돌봄을 이용하고 있고, 21.9%(47명)는 노인 돌봄을 이용하고 있으며, 3.3%(7명)는 미취학 아동 돌봄을 이용하는 것으로 나타났다. 미취학 아동과 초등학교 돌봄을 중복으로 이용하는 대상은 1명으로 나타났다.

현재 이용하고 있는 돌봄서비스를 어떻게 인지하게 되었는지를 설문한 결과, 응답자의 49.1%(105명)가 지역주민이나 이웃을 통해 알게 되었다고 응답하였다. 다음으로, 15.4%(33명)는 주민자치위원회나 통반장을 통해 인식하였고, 12.6%(27명)는 관공서를 통해 알게 되었다고 응답하였다. 홍보물이나 인터넷 매체, 대중 매체 등을 통해 인지하게 된 경우도 있는 것으로 나타나 인지 경로가 다양하게 나타났다.

〈표 13〉 현재 이용 돌봄서비스의 인지 경로

구분	빈도(명)	비율(%)
① 지역주민, 이웃을 통해	105	49.1
② 홍보물(포스터, 리플릿, 현수막 등)을 통해	13	6.1
③ 인터넷(홈페이지, 블로그, SNS, 페이스북, 인터넷 기사 등)을 통해	20	9.3
④ 대중매체(종이신문, 라디오, TV 등)를 통해	16	7.5
⑤ 각 관공서(주민자치센터)를 통해	27	12.6
⑥ 주민자치위원회, 통반장을 통해	33	15.4
⑦ 관련 지원기관(사회적자원지원센터 등)	0	0.0
⑧ 시민·사회단체(NGO, 교육·복지·문화 관련단체 등)	0	0.0
합계	214	100.0

현재 이용하고 있는 돌봄서비스를 선택하게 된 이유를 설문하였다. 이유가 단일하지 않을 수 있기 때문에 복수응답할 수 있도록 하였다. 조사 결과, 응답자의 151명은 경제적 부담이 적기 때문이라고, 132명은 집에 가까운 곳에 위치하기 때문이라고 응답하였다. 이외에 98명은 서비스 기관의 운영프로그램이 좋기 때문이라고 응답하였고, 57명은 이용자가 선호하기 때문이라고 응답하였다. 그에 반해 38명만이 주변에 이용할 수 있는 돌봄서비스 기관이 없기 때문이라고 응답하였다. 이러한 결과는 이용자의 선택 기준에서 중요한 사항은 경제적 부담과 접근성이라는 것을 시사한다.

〈표 14〉 현재 이용 돌봄서비스의 선택 이유

구분	빈도(명)	비율(%)
① 집에서 가까운 곳에 위치한다	132	61.7
② 경제적 부담이 적다	151	70.6
③ 서비스 기관의 운영프로그램이 좋다	98	45.8
④ 이용자(아이, 노인, 장애인 등)가 선호한다	57	26.6
⑤ 주변에 이용할 수 있는 돌봄서비스 기관이 없다	38	17.8

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

돌봄서비스 이용으로 인한 긍정적 효과와 계속 이용 의사에 대해 설문을 실시하였다. ‘경제적 부담 경감’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 86.0%(184명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.07점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘자녀의 정서적 안정과 발달에 도움’ 측면에 대한 질문에서는 응답자의 86.2%(67명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.05점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘노인의 정서적 안정과 건강관리에 도움’ 측면에 대한 질문에서는 응답자의 87.2%(173명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.09점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘보호자의 사회활동 참여에 도움’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 80.8%(173명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 3.94점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. ‘서비스 계속 이용 의사’에 대한 질문에서는 전체 응답자의 84.6%(181명)가 긍정 응답을 나타냈고, 나머지는 보통 응답을 나타냈다. 5점 척도 값의 평균은 4.08점으로 나타나 만족도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공동체기반 돌봄서비스가 이용자의 부담경감에 많은 도움을 주고 있음을 보여준다.

〈표 15〉 돌봄서비스 이용으로 인한 긍정적 효과와 계속 이용 의사

구 분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
경제적 부담 완화	0 (0.0%)	0 (0.0%)	30 (14.0%)	140 (65.4%)	44 (20.6%)	214 (100%)	4.07
자녀의 정서적 안정과 발달에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (13.8%)	113 (67.7%)	31 (18.6%)	167 (100%)	4.05
노인의 정서적 안정과 건강관리에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	6 (12.8%)	31 (66.0%)	10 (21.3%)	47 (100%)	4.09
보호자의 사회활동 참여에 도움	0 (0.0%)	0 (0.0%)	41 (19.2%)	145 (67.8%)	28 (13.1%)	214 (100%)	3.94
서비스 계속 이용 의사	0 (0.0%)	0 (0.0%)	33 (15.4%)	131 (61.2%)	50 (23.4%)	214 (100%)	4.08

이용하는 공동체기반 돌봄서비스에서 가장 만족하는 부분에 대한 설문을 실시하였다. 만족 측면이 다양할 수 있으므로, 복수응답이 가능하도록 하였다. 조사 결과, 125명은 이용 비용을 선택하였고, 105명은 프로그램 운영으로, 100명은 대상자 관리를 선택하였다. 그에 반해, 70명은 돌봄 환경이라고, 56명은 급식/간식 서비스라고 응답하였다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용에서 중요한 부분이 경제적 측면이라는 점을 재차 확인시켜준다.

〈표 16〉 돌봄서비스에서 가장 만족하는 사항

구분	빈도(명)	비율(%)
① 돌봄 환경	70	32.7
② 프로그램 운영	105	49.1
③ 대상자 관리	100	46.7
④ 이용 비용	125	58.4
⑤ 급식/간식 서비스	56	26.2

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

돌봄서비스와 관련된 공동체 인식을 조사하기 위해, 현재 이용하는 돌봄서비스가 지역주민의 상호 협력에 기반하여 설립되고 운영되고 있다는 것을 인식하고 있는지에 대해 설문하였다. 조사 결과, 전체 응답자의 89.7%(192명)이 긍정 응답을 하였고, 나머지는 보통이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 4.07점으로 나타나 높은 인식수준을 보여주었다.

〈표 17〉 돌봄서비스에 대한 공동체 인식

구분	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
지역주민의 상호협력에 기반하여 설립·운영되고 있음에 대한 인지	0 (0.0%)	0 (0.0%)	22 (10.3%)	156 (72.9%)	36 (16.8%)	214 (100%)	4.07
돌봄서비스 조직 운영을 위한 기여 의향	0 (0.0%)	7 (3.3%)	61 (28.5%)	116 (54.2%)	30 (14.0%)	214 (100%)	3.79

다음으로 돌봄서비스 조직의 운영을 위해 기여할 의향이 있는지를 조사하였다. 조사 결과, 전체 응답자의 68.2%(146명)이 긍정 응답을 하였고, 나머지는 보통 또는 부정이라고 응답하였다. 5점 척도 값의 평균은 3.79점으로 나타나 어느 정도 높은 인식수준을 보여주었다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용자의 공동체 인식 수준이 낮지 않음을 시사한다.

현재 이용하는 돌봄서비스에서 개선되기를 희망하는 사항에 대해 조사하였다. 응답자에게 1순위와 2순위로 구분하여 응답하도록 하였다. 조사 결과, 1순위 응답에서 응답자의 36.0%(77명)는 이용 시간이라고 응답하였고, 다음으로 32.2%(69명)는 공간 환경이라고 응답하였다. 2순위 응답에서는 응답자의 35.5%(76명)는 급식/간식 서비스라고 응답하였고, 31.8%(68명)는 이용 시간이라고 응답하였다. 1순위와 2순위의 결과를 합산한 결과, 전체 응답의 33.9%는 이용 시간으로 나타났고, 25%는 공간 환경으로 나타났다. 이러한 결과는 돌봄서비스 이용시간이 현재보다 연장되고, 환경적으로 개선되기를 희망하는 이용자가 많다는 것을 제시한다.

〈표 18〉 이용 중인 돌봄서비스의 개선 희망사항

구분	1 순위		2 순위		합계	
	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
① 프로그램의 질	36	16.8	21	9.8	57	13.3
② 이용 비용	11	5.1	11	5.1	22	5.1
③ 공간 환경	69	32.2	38	17.8	107	25.0
④ 이용 시간	77	36.0	68	31.8	145	33.9
⑤ 급식/간식 서비스	21	9.8	76	35.5	97	22.7
합계	214	100	214	100	428	100.0

주) 비율(%)은 214명에서 차지하는 비중을 의미함

이상과 같이 공동체 기반 돌봄서비스의 공급자 및 수요자에 대한 조사결과는 다음의 4가지로 종합된다.

첫째, 공동체기반 돌봄서비스의 공급자와 이용자의 만족도가 전반적으로 높게 나타나고 이용자의 삶에 긍정적 영향을 미치고 있는 것으로 나타나 효과성이 높다고 볼 수 있다. 둘째, 조사 결과에서 이용자의 만족도가 가장 높은 부분은 이용비용인 것으로 나타났다. 이는 공급자가 저렴한 비용으로 서비스를 공급하기 위해 많은 노력을 기울인 결과라고 할 수 있다. 셋째, 돌봄서비스를 수행하는 공동체조직은 업무의 특성상 지역사회에 밀착되어 주민과 지역기반의 운영이 매우 중요하다는 개념적 의미가 실제의 설문조사 결과에서도 반영되어 나타나고 있다. 넷째, 공동체기반 돌봄서비스가 수요자의 욕구를 충족시키기 위해서는 지리적 접근성을 높여야 한다. 이를 위해 돌봄서비스 공간의 입지가 최대한 수요자 편의적으로 갖춰질 수 있도록 하여야 한다. 마지막으로, 공동체 근무여건의 개선지원이 필요하다. 공급자의 설문조사 응답결과에서 대표 및 직원들의 업무에 대한 불만족 이유로 급여 수준과 함께 업무량이나 지역주민의 협조, 시간적 여유의 요인이 다소 높게 나타났다.

IV. 지역공동체를 활용한 돌봄의 활성화 방안

1. 공동체 기반의 돌봄체계 활성화 기본방향

한국 돌봄서비스의 근본적인 문제는 재정 투입이 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 서비스의 질을 높이는 방식으로 작동하지 않는 것은 큰 문제라 할 수 있다. 이는 돌봄서비스 정책으로 인해 형성된 공급 구조가 지역의 현실과 수요에 부합하지 못하기 때문이다. 이러한 점을 극복하기 위해 다음의 세 가지 방향제시가 타당하다.

첫째, 민관협력의 활성화를 통해 공동체의 돌봄체계를 구축하는 것이 필요하다. 특히 이를 위해서는 지역사회의 다양한 주체들을 종합·조정 할 수 있는 지역사회의 협의기구가 중요하며, 나아가 다양한 주체들의 적극적인 관심과 참여가 필요하다. 다만 지역사회의 돌봄지원은 돌봄서비스에 대한 국가의 책임을 대신하는 것이 아니라, 국가 주도에 의해 해소될 수 없는 돌봄 사각지대를 지역성과 당사자의 참여를 통해 극복하려는 시도임을 유념할 필요가 있다(유해미, 2018).

따라서 돌봄서비스의 정책적 방향성은 서비스의 제공과정과 이용과정에서 서비스 이용자의 권리가 존중되고, 일정한 서비스의 질이 보장될 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 위해 정부는 재정지원만이 아니라 관리자 역할을 강화해야 한다. 돌봄서비스 제공기관과 서비스 인력의 질의 강화를 위한 적극적 노력이 필요하다. 특히 공급 기관의 서비스 제공 실적을 이용자의 인권과 시설의

안전, 보호, 서비스 준수사항 등 질적인 측면을 대폭 강화하여, 서비스 제공기관의 서비스 목표가 될 수 있도록 해야 할 것이다.

따라서 충남형 공동체 돌봄체계에서 민관협력의 구체적인 목표는 ①지역사회의 돌봄공백 해소, ②다양한 돌봄수요의 적극적 대응, ③지역 특성에 맞는 공동체 돌봄체계 구축이라 할 수 있다.

둘째, 충남형 공동체 돌봄체계의 핵심 중 하나는 공동체적 접근에 기반한 돌봄당사자의 참여, 나아가 지역사회의 다양한 주체들의 참여이다. 이러한 공동체 돌봄의 핵심 참여자는 돌봄 당사자이지만 보호자나 지역사회 구성원(지역주민, 지역 돌봄 관련 기관, 민간단체, 공공기관 등)도 참여할 수 있다. 충남형 공동체 돌봄체계의 핵심 중 하나는 공동체적 접근에 기반한 돌봄당사자의 참여, 나아가 지역사회의 다양한 주체들의 참여라 할 수 있다. 돌봄 당사자가 돌봄생산의 과정에 직접적으로 참여하는 것은 지역사회의 돌봄서비스 확충뿐만 아니라 지역 공동체의 자체적 돌봄역량을 강화시키는 중요한 요소라 할 수 있다.

구체적으로 살펴보면 제도 내부 비자발적 참여 유형은 돌봄서비스 이용자가 서비스 이용절차의 하나로서 참여하는 방식이다. 이용자는 제도적으로 참여가 규정되어 있기 때문에 참여하는 것이며, 이용에 대한 만족도나 계획서 작성 시 의견을 개진하는 방식 등으로 참여가 이루어진다.

이처럼 지역사회의 다양한 주체들의 참여를 촉진하기 위해서는 지역 내 공동체의 형성과 역량 강화가 선행되어야 한다. 지역사회공동체가 형성되지 않거나 활동이 미약한 곳에서는 돌봄서비스를 위한 여러 주체들의 참여를 유도하기는 쉽지 않다. 참여의 의미와 가치는 사실상 참여자의 자발성에 의해 결정된다고 할 수 있다. 이러한 자발성을 이끌어 내기 위해서는 구성원들이 공감할 수 있는 지역공동체의 가치지향성과 구성원들의 사회적 자본 형성이 핵심이라 할 수 있다.

셋째, 근본적으로는 정부에서 지역공동체를 돌봄서비스의 핵심주체로 인식해야하며, 현재의 관료제적 돌봄서비스 공급 방식이 전면 개편되어야 한다는 점이다(유동철, 2013; 김은정, 2014). 지역 내 주민자치조직, 마을공동체, 사회적경제 등 다양한 지역사회 기반 조직들의 참여를 통해 지역의 돌봄수요를 발굴하고 관리할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 다만 이러한 조직들의 참여와 역량 강화를 위해서는 제도적 개선이 필요하다. 우선 공공기관에서 돌봄서비스를 공급·계약하는 방식이 가격경쟁 중심인 만큼 경쟁은 더욱 치열하고, 서비스 질은 더욱 악화될 수밖에 없는 상황이다. 돌봄서비스와 같은 대인서비스 영역은 노동집약적이고, 품질을 표준화하기 쉽지 않기 때문에 노동생산성 향상을 통한 초과이익의 획득이 쉽지 않다.

따라서 이러한 상황의 극복을 위해서는 충남형 공동체 돌봄체계의 관건은 지역 돌봄수요의 발굴과 서비스 공급, 그리고 이를 수행하는 지역사회 주체의 형성·강화라 할 수 있다. 이를 위해서는 지역별 특성을 고려한 돌봄서비스의 기획과 자원의 동원이 필요하며, 나아가 지역 주체들이 지속적으로 운영할 수 있는 역량강화가 중요하다.

2. 공동체 돌봄체계 제도화 및 정책지원 방안

1) 충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭) 제정 추진

우선 충남형 공동체 돌봄체계가 지역에서 실효성 있고 일관되게 추진되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도적 기반구축이 필요하다는 점에서 관련된 ‘충남 공동체 돌봄 지원조례(가칭)’의 추진을 통해 정책지원 및 지역주체의 참여기반을 마련해야 할 것이다. 현재 이러한 제도적 기반 마련은 여러 지자체에서 추진되고 있다. 경기도는 2019년 8월 「경기도 아동 돌봄 지원 조례」를 입법예고 하였다. 이는 경기도 내 아동에 대한 돌봄 기능을 강화하고 적절한 돌봄을 지원하기 위해 추진된 것으로 돌봄 및 돌봄 시설, 돌봄 사업 지원, 돌봄협의회 운영 등을 주요 내용으로 하고 있다. 전주시는 보다 포괄적 차원에서 2019년 8월 「전주시 노인 지역사회통합돌봄 지원조례」를 제정하였다. 전주시는 2025년에 도래할 것으로 예상되는 초고령사회 진입에 앞서 전주형 돌봄 모델을 구축하기 위해 제도적 기반을 구축한 것이다. 이러한 조례들을 살펴보면 조례는 기본원칙, 구청장의 책무, 다른 조례와의 관계, 동네 돌봄 기본계획 수립, 주민참여 및 의견수렴, 사업추진 및 지원, 협약의 체결, 지역사회 통합 돌봄 협의회의 설치, 협의회의 기능, 커뮤니티케어센터와 지역케어회의 설치 운영 등을 담고 있다.

이처럼 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」제정은 지역사회의 돌봄수요에 적극적으로 대응할 수 있는 지역주체의 참여기반을 마련할 수 있다는 점에서 필요성이 높다. 이러한 점에서 「충청남도 공동체 돌봄 지원조례(가칭)」는 목적 및 기본원칙, 기본계획 수립, 주민참여 및 의견수렴, 사업추진 및 지원, 공동체 돌봄 추진을 위한 기구 설치와 제도적 수단 등을 중심으로 구성할 필요가 있다.

2) 돌봄공동체 활동기반 공간 마련

이처럼 조례로 인한 정책기반의 조성과 함께 실질적인 돌봄 공동체의 활동 확산을 위해서는 이들이 활동을 수행할 수 있는 공간기반의 마련이 선결되어야 한다. 하지만 돌봄서비스는 단위 사업별 공간요건이 제도화 되어 있기 때문에, 자원 조달 능력이 부족한 공동체 돌봄주체들은 시장 진입에 어려움을 겪고 있다. 그동안 대다수의 돌봄 공급주체들은 제한적인 이윤창출 구조에서 다른 사회복지사업들을 유치함으로써 시설투자비용을 충당해 왔던 실정이다.

그럼에도 불구하고 지역공동체 조직이 돌봄서비스 공급주체로 유입·성장하기 위해서는 시설구축 지원은 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 현재 복지관을 운영하고 있는 사회복지법인의 경우에도 복지관은 지방자치단체에서 설립하고 운영은 복지관에 위탁하는 사례를 본다면 이러한 지원은 충분히 가능하다고 판단된다.

이처럼 공동체의 활동기반을 위한 공간지원 사업은 ①지자체 공유재산의 저리 임대 등 자산이전 정책 추진, ②공동체 공간 활성화 지원사업 추진, ③공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다.

첫째, 공동체 돌봄 공간의 지원을 위해서는 지자체 등이 소유한 공유재산의 저리 장기임대 등 자산이전 정책을 추진할 필요가 있다. 구체적으로 충청남도과 시군에서 소유한 유휴 공유공간을 목록화 하고, 이를 계획에 따라 장기 임대하는 것도 공간 유지비용 부담을 낮추는데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 사례는 이탈리아의 사례에서 볼 수 있다. 이탈리아는 취약계층을 위한 주택협동조합과 유치원 등을 운영하는 사회적협동조합에게 지방정부 소유의 토지를 장기간 무상임대하고, 사회적협동조합으로 전환이나 기부 및 상속 등 자산이전 시 세금을 면제하는 등의 지원정책을 추진하고 있다. 현재 공유재산의 이전이 법적으로 어려운 만큼, 저리로 장기 임대하는 방식의 정책 추진이 필요하다.

둘째, 공동체 공간 활성화 지원사업 추진이 필요하다. 이 사업은 공동체 돌봄 주체들의 공간 조성 및 운영 활성화를 위한 지원사업이라 할 수 있다. 지원대상은 돌봄서비스 제공을 위한 주민모임(3인 이상 주민으로 구성된 모임) 및 단체(법인설립허가증 또는 비영리민간단체등록증 소지단체), 주민이 주도하여 공간운영 및 사업 추진이 가능한 모임, 사회적협동조합 등 사회적경제조직 등을 고려할 수 있다.

구체적으로 초기 1~2년까지는 시설구축을 위해 10~50백만원의 시설비 지원을, 이후에는 10~30백만원 규모의 사업비를 지원한다. 시설비는 인테리어와 자산취득 등 공간조성에 필요한 비용에 사용할 수 있다. 사업비는 각종 교육, 활동, 프로그램의 기획·운영비로 사용할 수 있다. 특히 공간조성에 있어 필요한 공간임대보증금, 임대료, 관리비 등의 지원도 고려할 필요가 있다. 실제 초기 공동체 공간조성에 있어 유지비용이 큰 부담으로 작용하기 때문이다.

셋째, 공동체 공간의 활성화를 위한 통합 온라인 플랫폼 구축 등이 필요하다. 공동체 돌봄공간의 활성화는 지역사회의 참여와 관심이 매우 중요하다. 이를 위해서는 공동체 돌봄 공간에 대한 적극적인 홍보와 이용자의 편리한 이용성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해 충청남도의 공동체 공간 정보를 총 망라한 온라인 플랫폼을 구축해야한다. 이용자의 관점에서는 시민들이 편하게 찾는 우리 동네 공동체 공간 정보가 제공되어야 할 것이며, 공간운영자 관점에서는 지역에 공간을 알리고 네트워킹 되는 연결 플랫폼으로서 기능해야 할 것이다.

3) 돌봄공동체 역량강화를 위한 프로그램 수행

공동체 돌봄주체의 역량강화를 위해서는 공동체의 단계별 지원프로그램 개발이 필요하다. 지원 제도 및 정책과 공간의 지원도 중요하지만 모든 것이 갖추어졌어도 돌봄활동을 수행할 수 있는

공동체 조직이 없거나 역량이 부족하다면 지역사회의 돌봄이 정상적으로 수행될 수 없다. 특히 공동체가 매우 다양한 형태와 성장단계 및 역량의 수준을 보이고 있다는 점을 감안한다면 다음과 같이 단계별로 프로그램을 구분할 필요가 있다.

첫째, 돌봄사업 모색 단계는 돌봄 공동체를 형성하고 관련 주체들의 참여가 이루어지는 단계라 할 수 있다. 이를 위해 지역사회의 돌봄 수요의 발굴, 공동체의 조직화, 공동체 구성원들의 역량강화가 매우 중요하다. 둘째, 돌봄서비스 운영 단계는 돌봄 공동체가 서비스를 제공하기 위한 발판을 자리매김 하기 위한 단계라 할 수 있다. 이를 위해서는 지역주민의 참여가 활발해야 하며, 안정적인 돌봄 공간과 프로그램의 운영, 전문인력의 양성과 종사자 근로 여건 개선 등의 지원이 필요하다. 마지막으로 공동체 돌봄활동 확산 단계는 돌봄서비스의 확장과 전파, 지역사회 관계망의 확장이 이루어지는 단계이다. 이 단계에서는 다양한 지역사회 주체들과의 네트워크 활성화와 지역주민 대상 홍보 및 캠페인 등이 중요한 과제라 할 수 있다. 이를 종합하면 다음과 같은 지원프로그램의 개발이 필요하다.

〈표 19〉 단계별 공동체 돌봄 역량강화 지원프로그램

단계	사업명	지원내용
공동체 돌봄 모색	▶ 공동체 돌봄 수요조사	▶ 지역주민의 돌봄수요 조사 지원 ▶ 국내외 통합 돌봄 사례 조사 및 연구 ▶ 돌봄 수요 및 공급 현황 조사 지원
	▶ 공동체 조직화	▶ 공동체 주민모임 및 동아리 활동 지원
	▶ 공동체 리더 및 참여자 역량강화	▶ 공동체 리더 및 구성원을 대상으로 한 전문 교육프로그램 지원
공동체 돌봄 운영	▶ 지역주민 참여촉진	▶ 동네 돌봄의 원활한 추진을 위한 지역주민 세미나, 토론회 등 개최
	▶ 돌봄 활동공간 지원	▶ 돌봄 시설 확충 및 지원사업
	▶ 돌봄역량 강화	▶ 돌봄 공동체의 서비스 질 강화를 위한 프로그램 지원 사업 ▶ 주민과 공무원의 동네 돌봄 역량 강화를 위한 교육활동 지원
	▶ 민간협력 촉진	▶ 돌봄 정보의 교류 및 협력을 위한 민·관 협력체계 구축
	▶ 돌봄 전문인력 양성 지원	▶ 돌봄 인력 교육 지원 ▶ 중간관리자 및 전문인력 양성 지원
	▶ 종사자 근로여건 증진	▶ 돌봄 시설 종사자 처우 개선을 위한 복지지원 사업 ▶ 종사자 임금수준 개선을 위한 법제도 개선
공동체 돌봄 확산	▶ 지역사회 돌봄 네트워크 구축	▶ 민·관 또는 관·관, 민·민 동네 돌봄 네트워크 구축 사업
	▶ 공동체 돌봄 홍보 및 캠페인	▶ 주민참여 등 동네 돌봄 활성화를 위한 홍보 사업

참고문헌

- 김현호 외. 2013. 선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구. 한국지방행정연구원.
- 선우덕 외. 2016. 노인장기요양보험의 운영성과 제도 모형 재설계 방안. 한국보건사회연구원.
- 전대욱 외. 2012. 지역 공동체주도의 발전전략 연구. 한국지방행정연구원.
- 전지훈, 홍은일. 2018. 충청남도 공동체 정책사업의 현황과 지원방향의 연구. 충남연구원.
- 하현상. 2017. 지역공동체의 이해와 활성화. 행정안전부.
- 한국사회복지학회. 2013. 돌봄서비스 정책 비교 연구. 보건복지부 연구보고서.
- 한국지역진흥재단. 2016. 지역공동체 활성화 마스터플랜 수립 연구. 한국지역진흥재단 연구보고서.
- Hillery. 1955. "Definitions of Community: Areas of Agreement". *Rural Sociology*. 20: 111-123.
- Tronto, C. 2013. *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*. 김희강, 나상원 역. 아포리아.

충남도 노인자원봉사 활성화 방안*

A Study on the Activation of Volunteering of the Elderly
in Chungnam Province*

김용현**

* 이 논문은 '충남형 시니어봉사단 구축 및 활성화 방안'(충남연구원 전략과제-19JU015)을 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 책임연구원 | kyhyun363@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

최근 우리나라는 기대수명의 연장으로 인하여 급속한 고령화 현상을 맞이하고 있다. 충청남도 또한 고령화율이 급속하게 진행되고 있는 대표적인 지역 중 하나라는 점에서 이에 대한 다양한 분야의 대비가 필요하다. 충청남도 또한 민선7기에서 ‘복지수도 충남’을 표명하면서 복지서비스에 도정의 무게 중심으로 두고 있으며 지난 2018년에 수립된 ‘제4기 충청남도 지역사회보장 기본계획(2019-2022)’에서도 ‘다함께 행복한 복지수도 충남’을 목표로 설정하고 있다. 본 연구에서는 충남도 15개 시·군중 3개 시·군(부여, 아산, 홍성)의 노인자원봉사 활동을 자원봉사참여노인과 실무자 심층면접을 통하여 충남의 노인자원봉사활동을 진단하여 보았다. 3개 시·군의 사례 조사에서 도출한 충남도 노인자원봉사활동의 문제점을 개선하기 위한 활성화 방안을 제시하였다.

Korea is facing rapid population aging due to the increasing life expectancy in the country. The province Chungcheongnam-do (in short, Chungnam) is one of the regions where the aging is progressing rapidly, making it necessary to take actions in various ways. In the seventh provincial elections, Chungcheongnam-do presented itself as the “welfare capital Chungnam”, focusing on welfare services. In addition, the 4th Chungcheongnam-do Community Security Basic Plan (2019-2022) established in 2018 has set the goal of “Chungnam, the Welfare Capital Happy Together”. This paper reports on a study that has examined the volunteer activities of elderly in three cities and counties (Buyeo, Asan, Hongseong) in Chungcheongnam-do through in-depth interviews with the elderly participating in volunteering and with involved practitioners. Based on the study findings, an activation plan is suggested to address the observed problems with regard to volunteer activities of the elderly in Chungcheongnam-do.

주 제 어

KeyWords

고령화, 고령사회 대비, 노인자원봉사, 충남 노인 자원봉사 활성화

Aging, Preparation for the Aged Society, Elderly Volunteering in Chungnam

I. 서론

최근 우리나라는 기대수명의 연장으로 인하여 급속한 인구고령화 현상을 맞이하고 있다. 한국 사회는 2000년 65세 인구가 전체인구의 7.2%로 이미 ‘고령화사회’로 진입하였고, 2018년에는 65세 이상 인구가 14.4%인 ‘고령사회’, 2026년에는 20.0%의 ‘초고령사회’에 도달하게 될 것으로 예견된다.

2차 대전 이후 출생한 ‘55 ~ ’63년생을 일컫는 베이비 붐 세대는 우리나라 전체 인구의 약 15%에 해당하며, 730여만 명으로 추정된다(2018년 기준). 베이비 붐 세대는 모든 측면에서 이전의 노인세대와는 다른 특성을 나타냈다. 즉 기존의 노인세대가 빈곤과 질병, 외로움으로 표상되었다면 베이비부머 세대는 합리성을 기반으로 역동적인 노후 생활을 보내기를 희망하는 것이다. 즉, 베이비 붐 세대를 정책의 수혜자로서만 볼 것이 아니라 한국의 성장 동력이 되는 중요한 인적 자원으로 활용할 수 있고 활용해야 한다. 베이비 붐 세대를 위해 사회활동을 촉진시키는 것도 시민들의 건강을 증진시키고 성공적인 노화의 기회를 제공한다는 점에서 지방정부의 중요한 역할이라 하겠다(금성근, 2014). 산업역군으로 경제성장의 주축을 이루어왔던 베이비부머 세대가 은퇴 연령에 도달함에 따라, 가정과 사회를 주도해온 이들이 그 동안 쌓아온 경험과 지식을 활용할 수 있는 장(場)을 마련하는 것이 필요하다.

충청남도 또한 고령화율이 급속하게 진행되고 있는 대표적인 지역 중 하나라는 점에서 이에 대한 다양한 분야의 대비가 필요하다. 65세 이상의 노인인구 비율은 2017년 17.1%에서 2025년 21.6%, 2030년 26.0%로 전국평균에 비해 급격히 증가할 것으로 예상된다.

〈표 1〉 충청남도의 고령화율 추이

구분(년)		2000	2005	2007	2010	2015	2020	2023	2025	2030
충남	천명	215	262	286	302	332	370	410	443	524
	%	11.2	13.3	14.3	15.4	16.7	18.5	20.4	22.1	26.1

전국적 차원에서 보면 2014년 이후 고령화 비율을 살펴보면 충남의 고령화율이 전남, 경북, 전북, 강원에 이어 5번째로 높음을 알 수 있으며 매년 증가폭도 높다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 각 시도별 고령화율

연도	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
14년	12.7	12.0	14.0	12.2	10.3	10.8	10.3	8.3	12.7	10.2	16.6	14.5	16.0	17.2	20.1	17.3	13.4	13.6
15년	13.1	12.6	14.6	12.7	10.7	11.3	10.9	8.8	10.6	10.5	16.9	14.8	16.4	17.8	20.5	17.7	13.8	13.8
16년	13.5	13.0	15.3	13.2	11.0	11.7	11.3	9.3	10.0	10.8	17.2	15.1	16.7	18.3	21.0	18.2	14.2	13.9
17년	14.2	13.8	16.3	14.0	11.7	12.4	12.0	10.0	9.6	11.4	18.1	15.8	17.1	18.9	21.5	19.0	14.9	14.2

이러한 고령화와 인구변화로 인해 2040년에 생산가능인구(15~64세)가 부양해야 할 유소년 인구(전체인구의 13.1%)와 노년인구(전체인구의 63.7%)의 비율이 높아져 젊은 층의 경제적 부담이 증가될 것으로 예상된다. 향후 2040년까지 노인인구 증가율은 7.49%로 전망되어 독거노인, 장기요양보험수급자, 치매노인 등도 증가할 것으로 예상된다. 인구 고령화는 향후 사회복지 및 보건의료 서비스의 수요를 급증시킬 것으로 전망된다. 고령화현상으로 인하여 독거노인, 취약계층노인 등 노인돌봄 서비스 수요증가가 예상된다.

이러한 고령화 심화라는 인구변화의 특성은 충남에서 노인들이 활동할 수 있는 지원이 대폭 증가할 수 있다는 의미이며 노인 대상으로 다양한 활동들의 영역개발과 지원의 필요성이 확대되는 환경형성을 거론할 수 있다. 이러한 점에서 노인 대상의 자원봉사활동은 대폭 증가하는 노인 주체들에게 사회참여를 통한 구성원으로서의 활동을 지원하고 지역사회 문제를 함께 해결하는 단초를 제공할 수 있다는 점에서 주목받는 정책영역이라 할 수 있다. 기본계획 수립을 위해 2018년 실시한 지역주민욕구조사에 의하면 사회보장영역에서 가장 중요하게 고려해야 할 영역에서 노인 돌봄이 32.8%로 가장 높게 나타났다는 점에서 노인관련 사회서비스의 정책적 관심은 매우 높은 상황이라 하겠다.

본 연구에서는 충남도 15개 시·군중 3개 시·군(부여, 아산, 홍성)노인자원봉사 관련기관(지역복지관, 지역사회보장협의체, 대한노인회)실무자 및 참여노인의 심층 면접 조사를 실시하였다. 세 개 시군의 참여노인 및 담당자를 대상으로 한 심층적 조사 분석을 기반으로 충남의 노인 자원봉사활동의 문제점과 개선방안을 탐구하고자 하며 이를 통해 정책의 제언을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

노인자원봉사활동이란 노인이 보상이나 대가를 바라지 않고, 자발적으로 자신의 재능과 시간 및 자원을 도움이 필요한 사람이나 지역사회를 위해 지속적으로 제공하는 활동이다. 자원봉사활동이 노년기에 중요한 이유는 자기 주도성과 활동이론, 교환이론, 지속이론, 선행시민론, 성공적 노화 이론을 근거로 설명될 수 있다. 먼저, 교환이론에서는 개인이 노년기에 이르면 대인관계나 보상 관계 교환에서 불균형이 초래되기 때문에 문제가 발생한다고 주장한다. 다시 말해, 노인문제는 노인이 가지고 있는 교환자원의 가치가 저하됨으로써 교환관계에서의 불균형이 초래되고 이러한 불균형은 개인, 집단 또는 사회에 의존하게 만들며, 노인의 권력 또는 힘이 상대적으로 약화되어 발생하는 것이라 할 수 있다. 따라서 교환이론의 관점에서 노인의 자원봉사활동이란 이를 통해 노인이 보유하고 있는 자원을 사회에 환원하고, 노인의 축적된 지식과 경험을 사회에 도움이 되도록 제공하여, 이에 대한 인정을 보상으로 받음으로써 노인의 교환자원과 지위를 부상시킬 수 있는 주요한 수단이다.

지속이론에서 인간은 성장과 더불어 습관 등을 가능한 그대로 유지하려는 경향을 보이므로, 성년기에 활발한 활동을 유지해 온 노인들은 노년기에도 유사한 수준의 사회참여활동을 선호할 가능성이 높다고 본다. 그리고 이러한 노인들에게 자원봉사란 적극적인 사회활동이라는 생활양식의 연속적인 대체활동으로 인식하기 때문에 노년기에도 지속적으로 이루어질 수 있다고 설명한다.

선행시민 이론에서는 선행시민은 후배시민들과 함께 공동체를 염려하고 더 당당하고 풍요로운 공동체를 위해 참여하고 실천하는 존재이다. 선행과 시민으로서 생각하고 실천할 때 그는 권위와 품위를 가질 수 있을 것이다. 또한 노인도 권리와 의무를 갖는 공동체의 구성원이기 때문에 공동체를 염려하고, 개입하고 변화시키려는 주체이고, 개인적으로는 끊임없이 위험과 운명을 개척하는 존재이다. 그러므로 노인은 더 이상 돌봄의 대상이 아닌 지역사회와 다음 세대를 돌봐주는 역할을 수행 할 수 있다고 설명한다.

마지막으로 자기 주도성은 봉사자 스스로 활동의 목적과 목표, 활동에 필요한 자원, 활동의 구체적인 과업 및 그 실천 전략, 그리고 성과의 평가 방법 등 활동의 전 과정을 스스로 이끌어 나가는 것이다. 자원봉사에서 자기 주도성이 결여된다면, 자원봉사는 자발적으로 활동하는 순수한 의미의 자원이 되지 못하고, 기관에서 만들어 놓은 프로그램에 노인들의 노동력만 제공하는 자원봉사가 될 수밖에 없다고 설명한다.

종합적으로, 노인의 개인적인 생활만족감, 심리적 안녕감의 제고뿐 아니라 노인이 보유한 자원을 주도적으로 사회에 환원함으로써 지위를 향상시킬 수 있으며, 주도적이고 지속적으로 활발한 사회 참여를 생활화함으로써 지역사회 발전과 세대 간 사회 통합에 기여할 수 있다. 지금까지 노인들은

서비스의 제공자이기보다는 수혜자로 인식되어 왔다. 그러나 고령사회의 핵심적 역할을 담당할 신 노년층은 평생 동안 축적된 지식과 능력 그리고 훈련된 자원을 활용하여 서비스 제공자의 역할을 담당할 선배시민으로써 잠재력을 풍부히 갖고 있기에 고려할 필요가 있다.

이와 같은 자원봉사의 활동 이론 중에서 노인자원봉사활동은 1990년대 이후 성공적 노화의 이론 영역에서 핵심적인 요인으로 등장한 개념으로 근거를 발견할 수 있다. 성공적 노화란 질병이나 장애가 없고 높은 기능수준을 유지하는 것을 넘어서 삶에 적극적으로 참여하는 것이 동반되어야 하며, 이는 사회적 관계를 잘 유지할 뿐 아니라 생산적 활동에도 참여하는 것을 의미한다. 이러한 삶을 추구하기 위한 대안 중 하나가 노년기 자원봉사활동이다. 즉, 자원봉사활동에 참여함으로써 노인들은 고독이나 무가치해지는 느낌 같은 부정적 감정으로부터 해방되고 긍정적 정서를 경험할 수 있으며 이는 곧 육체적 건강에도 긍정적 영향을 줄 수 있다는 것이다(유범상, 2018).

이러한 성공적 노화의 이론은 다양한 활동이론(activity theory)의 형태에서 찾아볼 수 있는데 노년기에 다양한 역할에 적극적으로 참여하는 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 삶의 만족도가 더 높았음을 지적하면서, 노령으로 상실된 역할을 대체할 만한 다른 활동에 적극적으로 참여함이 중요하다는 사실을 강조하는 것이다. 따라서 이와 같은 노인의 사회참여가 삶의 질 향상에 중요한 영향을 미친다는 주장으로서 활동이론에서는 은퇴로 인하여 상실된 역할을 자원봉사활동과 같은 사회참여를 통해서 보충함으로써 노인들의 삶의 질을 향상시킬 수 있다고 본다(유성호 외, 2002).

이와 함께 노인자원봉사활동의 주요한 근거로 활용되는 교환이론에 따르면 사회에서 인간관계의 기본은 '주고받는 교환과정'으로 설명되며, 이러한 과정을 통해 서로 간에 이익이 있다고 판단될 때, 인간관계가 지속된다는 것이다. 교환이론은 특히나 노인자원봉사활동에서 더욱 설명력을 지닐 수 있는데, 자원봉사활동을 통해 노인이 보유하고 있는 축적된 지식과 경험을 사회에 환원하고 이에 대한 보상으로 제공하여 도움을 주며, 이에 대한 보상으로 주위로부터 인정과 존경이라는 사회적 보상이나 심리적 보상을 받게 되는 것으로 노인의 교환 자원의 가치를 높여 노화를 성공적으로 이끌 수 있는 주요한 수단이라 할 수 있다(유성호 외, 2002).

결국 노인자원봉사의 활동은 본질적으로 노인 삶의 질 향상을 위해 노령으로 상실되는 사회참여 활동의 기회를 부여하고 기반을 제공해줌으로써 그동안 상실되어 왔던 타인들과 사회적으로 '인정'을 받는 상호교환과정의 회복의 본질적인 양태를 확인할 수 있다.

Ⅲ. 충남지역 자원봉사활동 현장조사

충남에서 노인자원봉사 활동이 어떻게 수행되고 있는지 현장조사를 통하여 살펴본다. 본 연구의 조사지역은 노인자원봉사 업무를 담당하고 있는 관련기관 (지역복지관, 지역사회보장협의체, 대한노인회)에 소속된 시니어 봉사단으로, 도시지역은 아산시, 농촌지역은 부여군을 선정하였다. 홍성군 필락시니어봉사단은 도·농 지역 구분과 무관하게 충남지역에서 유일하게 지역사회보장 협의체에서 운영하는 봉사조직이다. 아래는 조사지역과 노인봉사조직 기관 일람이다.

- 지역사회보장협의체 : 홍성 필락시니어 봉사단
- 대한노인회 : 부여 노인자원봉사클럽
- 지역복지관 : 아산 노인종합복지관 자원봉사조직

홍성군의 경우는 봉사단 설립 주도자, 봉사단 단장과의 면접조사와 실제 자원봉사 현장을 조사하였다. 아산시 사례는 아산시 노인종합복지관 자원봉사 담당자와 실제 자원봉사를 하는 참여노인 5명의 조사가 이루어졌다. 부여군은 대한노인회 부여지회 국장과 자원봉사 현장조사를 통해 참여 노인들과 면접조사가 수행되었다.

〈표 3〉 면접조사 대상 관련 실무자 일람

사례	관련기관명	담당업무 및 관 직위
A	광천읍 필락시니어봉사단	설립자
B	광천읍 필락시니어봉사단	단장
C	대한노인회 부여지회	국장
D	대한노인회 부여지회	노인자원봉사클럽 전원(20명 내외)
E	아산시노인종합복지관	자원봉사 담당인력
F	아산시노인종합복지관	복지관 자원봉사팀 5인

아래 표는 3개의 현장조사에서 참여노인과 실무자로부터 중점적으로 조사한 내용이다.

〈표 4〉 참여노인 심층면접내용

구분	내용
참여동기	· 노인자원봉사 참여 동기 · 노인자원봉사를 지속적으로 하는 이유
과거 봉사이력 만족도	· 노인자원봉사 참여 만족도 · 노인자원봉사 과거 경력 · 노인자원봉사 적당한 봉사시간
참여 후 변화 애로사항	· 노인자원봉사 참여 후 생긴 변화 · 노인자원봉사에 참여하면서 어려운 점 · 노인자원봉사 계속 참여 여부
봉사활동 요구사항	· 노인자원봉사에 참여하시면서 평소 하시고 싶은 말씀 · 노인자원봉사에 참여하시면서 필요한 점이나 요구사항

〈표 5〉 기관 실무자 심층면접내용

구분	내용
수행기관 현황	· 수행기관의 현황(사업명, 제공인력, 대상자 수)
봉사자 모집 및 관리	· 사업 홍보 및 참여자 모집 방법 · 참여노인 교육 및 정보제공 방법 · 프로그램 개발 및 참여노인 관리
노인자원봉사 의견/애로사항	· 노인자원봉사조직에 대한 견해 · 담당인력으로서의 애로사항
활성화방안 정책제언	· 노인자원봉사 활성화 방안 · 중앙정부/충남도 차원 정책제언

1. 광천 지역사회보장협의체 Feel-樂 시니어 봉사단

1) 봉사단 연혁

정식명칭은 광천읍 지역사회보장협의체 Feel-樂 시니어 봉사단으로 2018년 홍성군 지역사회 보장협의체 노인분과 위원 주도로 창설되었다. 창단 목적은 두 가지 이유에서이다. 첫 번째는 건강한 노인이 갈 데가 없으므로 임무를 부여하는 것이고 두 번째는 복지 사각지대 발굴이다. 광천읍 52개 마을에 한두 명, 봉사단원을 조직하는 것이 봉사단 창단 시 설립자의 구상이었다. 광천읍 지역사회 보장협의체 필락 시니어 봉사단은 광천읍 같은 중소도시에 아주 좋은 모델이라고 생각되었기 때문이다.

봉사활동 시작이전에 지역사회보장협의체 노인분과 위원에 의하여 기본 소양 교육이 실시된다.

기본소양 교육 이후에는 아웃노인 모니터링 봉사 활동부터 봉사활동이 시작된다. 마을 노인들의 사정을 속속들이 파악하는 봉사 참여 노인들은 수혜노인과 같은 마을에 살기 때문에 봉사활동의 시작은 수혜노인 말벗되어 주기이다. 광천읍 지역사회보장협의체 필락 시니어 봉사단은 노인복지관이나 대한노인회에 소속된 조직이 아니라 순수한 자생적 조직이다.

2) 봉사단 조직과 운영

현재 광천읍 지역사회보장협의체 필락 시니어 봉사단은 30명 내외의 구성원이 활동 중이다. 필락 시니어 봉사단은 구성원은 대부분 여성이다. 봉사단 조직은 부녀회장 출신인 단장 1명, 부단장 1명, 총무 1명으로 구성되어 있다. 봉사단 운영은 자체 회의를 거쳐 활동내역을 선정하나, 출범한지 1년여 정도인, 현 단계에서는 활성화가 미진하다. 그 이유 중 가장 큰 것은 부녀회 등 이미 과거에 봉사활동에 이미 참여한 노인들은 봉사활동에서 무엇을 해야 하는지 잘 알고 있으나 그렇지 못한 사람은 봉사활동 자체를 잘 몰라서 봉사활동을 해도 별 도움이 되지 않는다. 따라서 정책제언으로 자원 봉사자에 대한 전문적인 교육 필요성이 도출된다. 광천읍 지역사회보장협의체 필락 시니어 봉사단은 봉사활동시에 조끼를 착용하여 구성원의 일체감을 북돋고 있다. 필락 시니어 봉사단은 연초에 발대식 있다. 연말에는 가장 열심히 자원봉사를 한 봉사 단원에게 봉사단차원에서 10만원 상당의 상품권 지급을 지급한다.

3) 활동내역

광천읍 지역사회보장협의체 필락 시니어 봉사단의 참여동기 및 경로는 현장에서 봉사하는 친구나 지인의 권유에 의한 것이 가장 많았다. 필락 시니어 봉사단의 노인자원봉사활동 지속요인으로는 자원 봉사자들의 책임감, 사명감과 봉사활동에 대한 보람감이 가장 큰 비중을 차지하였다. 부녀회활동 등 자원봉사자 선배로서 후배 봉사자들을 리드하며 그 과정에서 보람을 느끼기도 한다. 광천읍 지역사회보장협의체의 Feel-樂 시니어봉사단이 2018년부터 부터 찾아가는 빨래봉사를 실시하고 있다.

필락 시니어 봉사단은 2018년 4월 23일 광천읍의 거동이 불편한 독거노인 4가구를 대상으로 본격 빨래봉사에 나섰으며, 2019년 7월 30일에도 5가정의 빨래를 수거해 세탁했다. 독거노인 대상 빨래이동봉사를 위해 행정복지센터에 차량 세탁기 2대 구입하여 비치해 두고 있으며 빨래봉사에 현재 봉사단원 10명 정도 활동하고 있으며 월 2회 찾아가는 빨래봉사를 실시하고 있다. 광천읍 맞춤형복지팀에서는 2018년 4월부터 마을이장과 독거노인생활관리사 및 지역주민들에게 지속적으로 빨래봉사를 홍보하고, 사례관리 방문가정 시 빨래지원이 필요한 가구를 연계하는 등 행정적 지원을 하고 있다.

필락 시니어 봉사단 단장은 “빨래봉사를 실시함으로써 취약계층의 쾌적한 생활환경을 만드는데 도움이 돼 뿌듯하다”며 “도움의 손길을 필요로 하는 우리 이웃에게 지속적으로 봉사활동을 하는 필락 시니어 봉사단이 되겠다”고 말했다. 월 2회씩 찾아가는 빨래봉사 외에도 광천읍 지역사회보장협의체의 Feel-樂 시니어봉사단은 고독사 예방으로 가가호호 방문하여 말벗 되어 주기 봉사활동을 하고 있다. 또한 필락 시니어 봉사단 설이나 추석 같은 명절에는 음식을 장만하여 취약계층을 방문하는 봉사활동을 하고 있다.

4) 애로사항

명절 음식 장만 등, 필락 시니어 봉사단이 모여서 작업할 수 있는 공간이 부재하다는 것이 Feel-樂 시니어봉사단의 가장 큰 애로사항이다. 이미 수차례 관공서 등에 협조를 요구하였지만 별반 소득이 없었다. 필락 시니어 봉사단 출범 구상 시에는 광천읍 모든 마을에 봉사단원 1~2명을 구성하려 하지만 아직 광천읍 42-52개에 마을 봉사단원이 조직 되지 않아 앞으로 봉사단 활성화의 문제가 남아있다. 봉사단 활성화를 위해서는 광천읍은 공간적 면적이 넓으므로 기동력이 있는 봉사단원이 필요하나 참여노인들이 연령이 높으므로 기동력이 있는 단원을 찾기 힘들다. 또한 봉사단 활동 시 하는 사람만 하고 하지 않는 사람은 하지 않는다. 부녀회, 마을복지사 등 기존조직과 필락 시니어 봉사단 단원이 중복 되는 문제도 발생한다. 필락 시니어 봉사단의 회장 총무 등 리더들은 소명의식 필요하나 이전에 봉사활동의 경험이 없는 분들은 제 역할을 못 하는 경우도 있다. 필락 시니어 봉사단 단원들의 공통적인 애로사항은 대상자와의 라포(관계형성)형성의 어려움이다.

〈그림 1〉 필락 시니어 봉사단 봉사활동



2. 아산시 노인종합복지관 내 노인봉사 조직

1) 봉사단 연혁

아산시 노인종합복지관내 프로그램 중 하나로 봉사단을 운영한 것이 봉사단 활동의 효시가 되었다. 2003년도 아산시 노인종합복지관 개소 후 3개월 후 봉사자 모집하여 오늘에 이르고 있다.

2) 봉사단 조직

아산시 노인종합복지관을 이용하는 사용자중 노인봉사 조직은 30명 내외의 구성원이 활동 중이고 팀별로 봉사활동을 하고 있다.

3) 활동내역

아산시 노인종합복지관 내 노인봉사활동내역은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 아산시 노인종합복지관내에서 복지관 운동실 체크나 식당봉사 활동이 주를 이루고 있다. 아산시노인복지관 밖에서는 어린이집 동화구연, 요양원을 방문하여 말벗 되어주기, 독거노인 돌봄, 사회복지기관을 방문하여 악기연주 등의 다양한 봉사 활동 전개되고 있다. 자원봉사활동을 통해 신체적 건강과 생활의 활력, 심리적 보람, 행복감 느낌이 든다는 것이 5인의 자원봉사자들의 공통사항이다. 즉, 봉사 후 봉사자들의 변화는 보람감을 느끼고 자신의 인생을 성찰하는 계기가 되었다. 아산시 노인복지관 노인자원봉사에 참여하는 한 노인은 “봉사란 남을 위한 것이 아니라 바로 나를 위한 것이며 지금 제가 봉사하는 이유도 제 자신을 위한 것이므로 기쁘게 할 것”이라며 노인자원봉사자들에게도 기쁜 마음으로 봉사에 임할 것을 당부했다.

4) 아산시 노인종합복지관자원봉사 관리체계

아산시노인복지관에서 자원봉사자들을 위한 상담과 보수교육을 진행한다. 상담은 자원봉사 시작 전에 개인 상담을 진행하며 보수교육은 자원봉사를 하면서 정기적으로 진행된다. 아산시 노인복지관은 노인자원봉사자들에게 자원봉사활동의 의미와 자원봉사자로서의 태도를 환기 시키고 복지관 회원들 에게 봉사단과 노인자원봉사활동에 대한 이해를 향상시키기 위해 ‘아산시 시니어봉사단 발대식’을 진행했다. 발대식 행사는 자원봉사활동 동기를 강화하기 위한 봉사단

선서문 낭독과 자원봉사자 기초 교육으로 진행된다,

보수교육은 지속적인 자원봉사활동 참여를 유도하고 자원봉사에 대한 동기를 강화하여 노인자원 봉사사업의 활성화를 도모하기 위한 목적으로 실시한다. 아산시 노인복지관에서 실시하는 보수교육 외에도 천안이나 서울 등지에서 봉사참여노인은 노인자원봉사자에 적합한 전문 교육을 받고 있다.

5) 애로사항

자원봉사참여노인은 요양원 방문시 환자들의 상태악화가 있을 경우 마음이 무겁다. 자원봉사 참여노인은 대상자와의 라포관계 형성이 어렵다. 이를 위해서는 봉사자의 자존심(에고)을 버려야 한다. 봉사참여노인은 열심히 최선을 다해 자원봉사를 하는 사람도 있지만 형식적으로 봉사활동 하는 사람도 있다.

〈그림 2〉 아산시 노인종합복지관 내 시니어 봉사활동



3. 대한노인회 부여지회 노인자원봉사클럽

1) 봉사단 연혁

대한노인회 프로그램 중 하나로 노인을 대상으로 하는 봉사단이 운영되고 있다. 대한노인회 노인 자원봉사 지원본부는 2011년 보건복지부 시범사업을 거쳐 고령화사회에서 노인세대의 적극적인 역할을 위해 노인자원봉사클럽을 전국적으로 조직하고 있으며, 이를 통해 노인자원봉사 참여를 확대하고 새로운 노인자원봉사 문화를 조성하고 있다. 노인자원봉사지원본부 사업 목적은 노인의 여가를 유용하게 활용함으로써 고령화 사회를 선도하기 위해 대한노인회에서는 노인자원봉사지원 본부를 설립하였다.

2) 봉사단 조직

대한노인회 부여지회 소속 노인 중 자원봉사활동은 하는 노인은 20명 내외로, 노인자원봉사단 조직은 회장 1명, 총무 1명의 임원진이 있다. 봉사단원들의 나이는 70대 정도이고 대한노인회 부여지회에서 매월 20만원의 재정지원이 있다.

3) 활동내역

대한노인회 부여지회 노인자원봉사클럽의 활동내역은 주로 부여가 문화재가 많은 지역이니 만큼 마을을 청소하는 활동을 하고 있다. 대한노인회 부여지회 노인자원봉사클럽의 클럽 원들은 둘째, 셋째 화요일 9시에서 12시까지 봉사 활동을 다 같이하고 식사를 한다. 월 2회에 부여지회 노인자원 봉사자들이 지역사회를 위한 환경정리에 적극적으로 참여하고 있다.

4) 애로사항

대한노인회 부여지회에서 월 20만원 지원하는 지원금만으로는 월 2회 다 같이 식사하기에도 빠듯하다. 봉사활동에 사용되는 청소도구 등을 부여지회에서 제공하기를 참여노인들은 바라고 있다. 지금까지는 봉사활동에서 사용되는 도구들은 노인자원봉사클럽의 회장의 개인적인 사비로 충당하고 있다. 대한노인회 부여지회 노인자원봉사클럽은 마을 청소 등 전문적인 봉사 활동으로 도약하지 못하고 있다. 대한노인회 소속 노인자원봉사클럽이 전문봉사 단계로 진입한 지역이 많이 없다. (부여지회 국장에 의하면 전문봉사는 20명이면 충분하고 자원봉사활동도 재능나눔 사업과 연계하는 것이 바람직하다). 무료 봉사는 한계가 있으므로 일인당 월 20만원이라도 지급해야 노인자원봉사 클럽발전이 있을 수 있다고 대한노인회 부여지회 국장은 주장한다. 자원봉사를 하는 참여노인에게 임명장 발급이 필요하다. 자원봉사를 하는 참여노인의 교육은 충남연합회 차원에서 하고 연말에 우수사례 발표가 있다. 대한노인회 노인자원봉사지원본부는 2018년 10월 24일, 대전광역시 서구에 위치한 kt 대전인재개발원 대강당에서 2018 노인자원봉사클럽 성과보고 및 우수사례 발표회를 개최하였다. 이번 행사는 2018년 한 해 동안 대한노인회 전국 시·도 연합회와 세종시지회에서 실시한 노인자원봉사활동의 성과와 우수사례를 발표하고 시상하는 자리였다.

노인자원봉사 우수사례에 대한 시상에서는 영예의 최우수상으로 선정된 제주연합회 제주상록 헬스케어나눔단 등 17개 노인자원봉사클럽이 보건복지부장관상을 수상하였고 서울연합회 금천구 지회 무지개클럽 등 16개 노인자원봉사클럽이 대한노인회 회장상을 각각 수상했다. 노인자원봉사

클럽의 실무자들은 참여노인을 상대로 초기교육과 보수교육을 실시하지만 노인을 상대로 한 교육이 쉽지 않은 것도 애로사항의 하나다.

〈그림 3〉 대한노인회 부여지회 노인자원봉사클럽 봉사활동



아래 표는 3개 지역의 봉사활동을 비교한 것이다.

〈표 6〉 3개 지역 노인봉사조직 비교표

구분	필락 시니어 봉사단	아산시 노인복지관	대한노인회 부여지회
설립 목적	·복지사각지대 발굴	·복지관 프로그램 중 하나로 노인봉사조직	·대한 노인회 프로그램 중 하나로 노인세대의 적극적 사회참여 도모
설립 연도	·2018년	·2003년	·2011년
형태	·자생적 조직	·복지관 하위조직	·대한노인회 소속
인력	·30명 내외	·30명 내외	·20명 내외
임원진	·단장, 부단장, 총무 각 1명	·각 팀별 팀장	·회장, 총무 각 1명
조끼 착용 여부	·착용	·미착용	·착용
지원 여부	·없음	·없음	·월 20만원 지원
교육	·기초소양교육	·입문 시 상담, 보수교육	·기초소양교육
주요 사업	·빨래봉사 ·독거노인 말벗 되어주기 ·명절 시 음식장만	·복지관, 체육관, 식당 봉사 ·어린이집 동화구연 ·요양병원 방문 간호 ·기관방문 악기연주	·마을 지역별 청소활동
프로그램	·프로그램 부재	·프로그램 부재	·프로그램 부재
공간	·회의 공간 없음	·회의 공간 있음	·회의 공간 있음
애로 사항	·기동력이 필요하나 그렇지 못함 ·라포형성 ·공간 부재 ·하는 사람만 함	·라포형성 ·하는 사람만 함	·월 지원액이 부족함 ·봉사도구를 지원받기 바람 ·라포형성 ·노인상대 교육이 어려움
보상 여부	·연말에 상품권 지급	·없음	·없음
성비	·여성위주	·남녀혼합	·여성위주
활동비	·없음	·없음	·없음(과거에 존재)

V. 충남 노인자원봉사 활성화 방안

충남도 3개 지역의 현장조사 결과에서 보듯이 노인자원봉사자들은 대체로 자신들의 봉사활동에 만족해하고 있으며 앞으로도 지속적 활동을 하겠다는 의지를 보이고 있다. 그러나 현장사례조사 결과에서도 알 수 있듯, 사례지역의 노인 자원봉사 활동은 전문자원봉사이기 보다는 단순 자원봉사에 가깝다. 충남의 자원봉사활동은 은퇴전문직으로 구성된 서구의 노인자원봉사와는 판이하게 다르다. 노인자원봉사자들은 자원봉사의 가치와 필요를 잘 알고 있지만 오히려 자원봉사활동을 둘러싼 여건(공간, 활동비, 보상체계 등)들은 노인자원봉사자들을 따라잡지 못하고 있다. 따라서 노인자원봉사활동의 활성화를 위해서는 아래와 같은 정부의 지원이나, 자원봉사 기관의 끊임없는 노력이 요구된다.

1. 자원봉사 프로그램 개발

아산시 사례 조사를 통하여 노인복지관에 소속된 노인자원봉사자들이 지속적으로 적지 않은 시간을 복지관 안팎에서 헌신하고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 노인자원봉사자들은 현재 자신이 하고 있는 자원봉사활동에 대해 높은 만족감을 가지고 있으며, 책임감을 가지고 봉사활동을 계속할 의지도 가지고 있다. 이런 좋은 자질을 갖춘 노인자원봉사자들을 위하여 가장 필요한 일은 그들에게 적합한 자원봉사프로그램, 즉 노인의 신체적·심리적 특성에 적합하고, 그들이 인생을 살아오면서 쌓은 경험, 지식, 기술, 가치관 등을 십분 발휘할 수 있는 노인자원봉사프로그램을 개발, 보급하는 일이다. 김미령 교수는 노인봉사 자원봉사 참여율을 높이기 위해서는 전문지식과 기술을 갖춘 건강하고 경제력이 있는 베이비부머 세대들의 자원봉사활동 유입이 필요하고 시대의 흐름에 따라 교육 수준이 높은 세대의 노년기 진입을 고려한 전문 자원봉사 프로그램의 개발 및 활성화가 필요하다고 언급했다(노인생활, 2018).

그러나 현실은 그렇지 못하다. 본 연구의 현장조사에 의하면 봉사현장에서 노인자원봉사프로그램은 거의 없다시피 하고 있다. 노인의 특성과 재능을 고려한 자원봉사프로그램의 부재가 노인자원봉사를 단순 자원봉사에 머물게 하는 가장 큰 원인이다.

미국의 노인자원봉사단체들은 자원봉사자를 원하는 기관의 요구사항(어떤 임무를 수행해줄 수 있는 자원봉사자가 언제, 어디서, 몇 명 필요한지 또한 자원봉사자에 대한 보상내용은 무엇인지 등)과 자원봉사자의 신상명세(자원봉사자의 지식, 기술, 경험, 능력, 건강상태, 원하는 일 등)에 관한 상세한 정보를 가지고 자원봉사자를 원하는 기관과 자원봉사자를 적절하게 연결, 조정, 관리하는 자원봉사

프로그램을 운영하고 있다(고양곤 외, 2003).

따라서 노인의 체력과 능력, 적성에 따른 활동과 함께 노인이 원하는 활동을 바탕으로 노인자원 봉사프로그램을 제공해야 하며, 노인자원봉사자들에게 자신에게 알맞은 프로그램을 선택할 수 있는 기회를 주어야 한다.

2. 자원봉사 전담인력의 교육

전문적인 프로그램 개발과 함께 노인자원봉사자들을 모집, 교육훈련, 배치, 평가해 줄 조직과 인력도 필요하다. 대한노인회나 노인복지관에서는 노인대상 자원봉사 조직을 운영하고 있으나 노인 자원봉사 프로그램을 전담할 수 있는 팀이나 부서를 설치하고 있지 않다.

노인자원봉사 담당 인력도 기관 내에 전문적으로 자원봉사만을 담당할 수 있도록 노인자원 봉사에 특화된 인력을 확보해야 한다. 단순 봉사에서 전문자원봉사로 도약하기 위해서는 전문화된 인력으로 하여금 노인자원봉사자에 대한 데이터베이스를 확보한 후 이를 전공이나 전문분야, 경력별로 관리하여 적절한 곳에 배치할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 자원봉사 참여노인 뿐만 아니라 자원봉사 담당 인력의 교육 또한 불가결한 요소이다. 자원봉사 담당 인력의 교육 내용에는 회계, 자원봉사 대상자와의 라포관계 형성, 자원봉사 참여노인 인력선발, 자원봉사 프로그램 개발 등이 포함되어야 한다.

이러한 맥락에서 대한노인회 중앙연합회에서는 2018년부터 ‘노인자원봉사클럽 코치양성교육’을 실시하고 있다. 노인자원봉사의 성공적 수행은 노인자원봉사클럽 담당 인력의 손에 달려있다. 2018년 노인자원봉사클럽 코치양성교육은 944명의 코치를 대상으로 12번의 전국 시·도 단위연합회 교육 실시 2018년에는 특별히 중앙회에서 수도권역(서울, 인천, 경기) 충청권역(대전, 충북, 충남) 코치양성교육 통합 실시, 클럽 조직부터 운영관리, 행정실무교육 등 코치로서의 역할 교육 총 망라하고 있다(노인생활, 2018).

3. 자생적 조직으로 만들어진 봉사단의 모임 공간의 확보

광천읍 필락 시니어 봉사단의 경우 평소에는 팔레봉사와 독거노인 안부 등의 봉사활동을 하고 있지만 때때로 봉사단원끼리 회합할 모임장소가 필요하다. 대한노인회나 노인복지관처럼 기관에 소속되어 있지 않은 자생적 조직으로 만들어진 봉사단의 특수한 문제이다. 이를 위해 광천읍 필락 시니어 봉사단은 군청이나 주민센터 등에 지속적인 장소협찬을 요청하였지만 아직까지 공간을 확보하지 못하고 있다. 광천읍 필락 시니어 봉사단은 현재 단순봉사와 전문봉사의 중간단계이지만

전문봉사로 나아가기 위해서는 공간의 확보가 가장 긴요한 일이고 이를 위해서는 홍성군 차원의 지원이 절실하다.

4. 자원봉사 활동비의 지원

부여군 조사 결과, 노인자원봉사자들은 보수를 바라지는 않았지만, 활동에 소요되는 비용을 자비로 감당하기에는 부담을 느끼고 있었다. 특히 대한노인회 부여지회의 경우, 자원봉사활동이 공익적 차원에서 이루어지는 것이므로 활동비용 역시 자원봉사자 개인 차원이 아닌, 공공적 차원에서 해결되어야 하나 실제로는 자원봉사클럽 회장 개인의 사비로 충당하고 있다.

이 문제를 해결하기 위해서는 정부나 지자체 차원의 지원이 필요하다. 가장 좋은 방법은 자원봉사 진흥법안을 조속히 제정하여 노인자원봉사조직을 지원하는 것이지만, 중앙정부 또는 지자체 차원에서 사회복지 관련법을 통해 노인자원봉사자들을 지원할 수 있는 길도 모색할 필요가 있다(이순자, 2003).

이밖에도 자원봉사활동 중의 사고 위험으로부터 노인자원봉사자들이 안심하고 자원봉사활동에 전념할 수 있도록 상해보험제도를 도입할 필요가 있다. 미국과 일본에서는 이 상해보험제도가 일반화되어 있다(이순자, 2003). 더불어 노인자원봉사자에 대한 무료건강검진이라든지 지역사회 내 편의시설 이용 시 할인 혜택 등의 제도적 지원도 필요하다(이순자, 2003).

5. 노인자원 봉사자 보상체계 구축(노인자원봉사 활동과 인증제도/VMS 연동체계 구축)

노인자원봉사가 전문화되기 위해서는 노인자원 봉사자 보상체계 구축이 필요하다. 홍성군 사례의 경우 연말에 우수 자원봉사자에게 10만원 상당의 상품권을 제공하여 열성적으로 봉사한 것에 대한 보상을 하고 있다. 자원봉사를 열심히 한 사람과 그렇지 못한 사람과의 구별은 물질적 보상뿐만 아니라 현재 운영 중인 자원봉사 인증제도(VMS) 체계와 연동시켜, 훗날에 봉사자가 자신이 기여한 만큼 되돌려 받는 체계적인 보상체계를 구축해야 한다. 본 연구가 조사한 세 개의 노인자원봉사 현장에서 VMS 자원봉사 시스템과 노인자원봉사를 연계하는 지역은 한 군데도 없었다.

그리고 홍성군 사례처럼 자원봉사에 대한 보상을 물질적으로 제공하는 것은 자칫하면 봉사자간 갈등의 씨앗이 될 수도 있고 선의의 봉사활동이 상호간 경쟁이나 평가로 비쳐질 우려도 있다. 이에 대한 대안으로는 상품권이 아니라 메달을 수여하고 보상 대상자도 봉사단 전원에게 하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

6. 자원봉사자의 적절한 선발과 교육

본 연구의 조사대상인 세 개 지역의 노인자원봉사 활동 중 전문 인력이 지역사회에서 봉사활동을 전개하는 곳은 단 한군데도 없다. 선진국의 노인자원봉사가 봉사 희망자를 선발하기 보다는 (자원 봉사 입문 시부터) 전문 인력을 뽑는 것은 충남의 노인자원봉사에 주는 시사점이 크다. 전문 인력으로 하여금 봉사활동을 하게 하기 위해서는 먼저, 봉사내용부터 청소년 진로상담, 어린이 동화구연, 유튜브 어르신 마을 알리미, 다문화가정 한글교육, 여성상담, 청년들의 자기소개서 코치 등 활동 영역부터 전문화 하는 작업이 선행되어야 한다.

적절한 선발의 두 번째 절차는 자원봉사자를 선발할 때 선발기준이 마련되어야 한다. 즉, 노인 자원봉사는 아무나 하거나, 원하는 사람이 하는 것이 아니라 사전에 건강검진부터 시행하여 건강 상태부터 확인 한 이후 자원봉사처 수요에 따라 역량 있는 봉사자를 선발해야 한다. 역량 있는 자원봉사자를 선발한 이후에는 선발인력에 대한 체계적인 교육이 뒤따라야 한다. 현장조사의 수행대상인 3개 지역에서 모두 봉사대상자와의 라포관계 형성의 어려움을 노인들이 공통적으로 토로한 바 있다. 방증은 노인자원봉사자들도 사회복지실천 기법을 습득해야 함을 시사해 주는 것이다. 따라서 자원봉사자들은 역량 있는 담당인력이나 강사진으로부터 사회복지사처럼 사회복지실천기법을 일정기간 동안 이수해야 한다. 즉, 어떤 자세로 봉사수혜자를 대해야 할 것이며, 자원봉사 동료들이나 자원봉사 담당직원들과는 어떤 관계를 유지해야 하는지, 자원봉사활동현장에서 어떤 규칙들을 지켜야 하는지 등에 대해서도 잘 알지 못하는 경우가 많을 것이다. 또한 이러한 교육과 훈련을 통해 자원봉사에 대한 동기를 강화하고, 자원봉사의 사회적 의미를 이해할 수 있도록 도와주기도 하며, 자원봉사자가 수행하게 되는 업무에 기술적으로나 심리적으로도 적합하도록 준비시키는 것이다.

7. 자원봉사 참여노인의 과학적 관리 및 평가

노인자원봉사활동을 활성화하려면 자원봉사자의 관리 및 평가는 새로운 자원봉사지원자를 모집하는 것보다 중요하다고 할 수 있다. 자원봉사활동에 지속적으로 참여하도록 하기 위해서는 무조건적인 개인의 희생을 강조하기보다는 자기성장과 여가선용, 개인적인 성취감 등의 동기유인도 매우 중요할 것이다(심현숙, 2007).

서울 강동구 시니어 봉사단의 사례는 자원봉사자 관리와 평가의 본보기라 평가할 수 있을 것이다. 강동구 시니어 봉사단은 봉사단 자체의 목표, 하위목표, 평가지표, 평가방법 및 도구를 마련해 놓고 있다.

강동구 시니어 봉사단이 설정한 목표는 봉사단 조직 및 관리 차원과 봉사단 활동지원을 대별될 수 있다. 일단 강동구 시니어 봉사단 조직 및 관리의 5가지 목표는 다음과 같다. 첫 번째 봉사단

모집·선발 및 조직화, 둘째, 봉사단 안정화를 위한 상담 및 관리, 셋째 봉사단 소속감, 전문성 향상을 위한 교육(아카데미, 리더쉽), 넷째, 연계 시간 감소를 위한 3자 관리 시스템 도입 및 안정화, 다섯째, 지역사회 내 노인자원봉사활동 인지도 및 인식 향상 노력으로 설정하였다. 5개 목표에 대한 하위 목표로는 강동구 시니어봉사단 170명 모집, 지역사회 홍보 2회, 사업설명회, 발대식, 각 1회 진행활동상담, 자조모임 운영지원, 모니터링 진행리더 월례회 월 1회, 사업평가회 1회 진행봉사단 교육 프로그램 5회 이상 문화행사 등 지지·격려 프로그램 2회 이상 제공 등이다.

7개의 하위목표에 대한 평가지표로는 강동구 시니어 봉사단 실 인원, 지역사회 홍보횟수, 각 세부 프로그램 수행 여부 및 참여인원, 시니어 봉사단 수행 및 평가, 리더 월례회의 안건 및 결과 평가 등이다. 강동구 시니어 봉사단 평가방법 및 도구로는 강동구 시니어 봉사단 신청서, 지역사회 배포 홍보물 및 배포 기관 리스트, 보도자료 배포 건수, 세부프로그램 계획서/결과 보고서, 리더 월례회의 안건 및 결과 보고서 등이다.

〈표 7〉 강동구 시니어 봉사단 평가방법

목표	하위목표	평가지표	평가방법 및 도구
1. WECAN 시니어봉사단 조직 및 관리 1) 봉사단 모집·선발 및 조직화 2) 봉사단 안정화를 위한 상담 및 관리 3) 봉사단 소속감, 전문성 향상을 위한 교육(아카데미, 리더쉽) 4) 봉사단 격려 및 보상을 위한 지지체계 구축 5) 지역사회 내 노인자원 봉사활동 인지도 및 인식 향상 노력	· WECAN 시니어봉사단 170명 모집 · 지역사회 홍보 2회 · 사업설명회, 발대식 각 1회 진행 · 활동상담, 자조모임 운영지원, 모니터링 진행 · 리더 월례회 월 1회, 사업 평가회 1회 진행 · 봉사단 교육 프로그램 5회 이상 · 문화행사 등 지지·격려 프로그램 2회 이상 제공	· WECAN 시니어봉사단 실 인원 · 지역사회 홍보 횟수 · 각 세부 프로그램 수행 여부 및 참여 인원 · 위캔 아카데미 수행 및 평가 · 리더 월례회의 안건 및 결과 평가	· WECAN 시니어봉사단 신청서 · 지역사회 배포 홍보물 및 배포 기관 리스트 · 보도자료 배포 건수 · 세부 프로그램 계획서/결과 보고서 · 리더 월례회의 안건 결과 보고서
2. WECAN 시니어봉사단 활동지원 1) 지역사회, 어르신에게 적합한 봉사활동 개발 2) 지원체계 구축을 통한 노인사회 참여 기회 확대 3) 지속활동을 위한 지원 체계 4) 연계 시간 감소를 위한 3자 관리 시스템 도입 및 안정화 5) 봉사단 안정화를 위한 리더 및 대장 월례회의 진행	· 활동 인원/ 횟수 계획 대비 90% 이상 · 노인자원봉사 활성화사업 참여자 봉사 욕구 만족도 85점 이상 · 비교집단 대비 자기유능감 · 노인자원봉사 수요처 15개소 이상 발굴 · 봉사대-수요처 직접 연계 가능한 정기 수요처 5개소 이상 협약 · 봉사대 리더 및 대장 월례회의 월 1회 진행	· WECAN 시니어봉사단 활동 횟수 및 활동인원 · 사업 만족도조사 점수 · 봉사단-비봉사단 간 자기유능감 척도점수 비교 · 노인자원봉사 수요처 수 · 노인자원봉사 협약처 수	· VMS 인증실적 · 사업 욕구만족도 조사 결과 · 자기유능감 척도조사 점수 · 노인자원봉사 파견 신청서 · 노인자원봉사 협약서

출처 : 2019년 노인자원봉사활성화사업 단위사업계획

8. 노인자원봉사에 대한 인식개선과 홍보

세 개 지역의 대부분의 면접조사에 응한 자원봉사자 참여노인들은 봉사활동에 높은 만족도를 나타내고 있으며, 만족의 이유 역시 보람감 등 개인적인 데서 찾고 있다. 그렇다면 노인자원봉사 활동을 활성화시키기 위해서는 개인적 동기를 강화시킬 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 개인적 동기 강화뿐만 아니라 노인자원봉사는 하는 사람만 계속하는 경향이 있기 때문에 자원봉사를 경제적 가치로 환산하여 노인자원봉사활동이 사회에 이익을 주는 면을 적극 홍보하여 다른 사회구성원들에게는 노인자원봉사자들에 대한 긍정적 인식에로의 변화를 꾀하고, 노인자원봉사자 자신에게는 자부심과 긍지를 가지는 계기를 마련해 주어야 한다(이순자, 2003).

노인자원봉사자 대부분이 지속적인 봉사활동을 유지하고 있으며, 앞으로도 활동을 지속적으로 할 의사를 가지고 있다. 노인자원봉사자들의 긍정적 태도를 사회에 부각시켜 이들에게 자부심을 주고, 이들로 하여금 사회의 존경을 받도록 분위기를 만들어 주어야 한다.

9. 노인자원봉사조직과 기존단체와의 중복문제 해소

지역의 자원봉사 조직은 부녀회, 이장단, 마을복지사 등 기존단체와 구성원이 중복되는 문제를 현장에서 발견할 수 있었다. 효율적인 지역의 자원봉사가 되기 위해서는 자원봉사조직이 기존단체에 편입되는 문제를 검토해 보아야 한다.

VI. 결론

전 세계는 사상 유례없는 고령사회를 맞고 있다. 특히 한국사회는 고령사회로 가는 속도가 선진국보다 더욱 빠르다는 심각한 문제가 있다. 짧은 시간에 도달한 고령사회로 노인들의 노후가 길어졌고 노인들의 사회 참여가 대두되고 있다.

사회의 변화 흐름에 따라 노인들 역시 노인을 복지서비스의 대상으로 삼아 왔던 그간의 정책에 대응하여 스스로 자활의식을 가지고 능동적으로 대처하려는 적극적인 경향을 보이기 시작했다. 1988년 올림픽 개최이후 자원봉사의 범사회적 확산에 힘입어 노인들은 주체적으로 자원봉사활동에 나서고 있으며, 활동에 주목을 받고 있다.

충남도 3개 지역의 현장조사 결과에서 보듯이 노인자원봉사자들은 대체로 자신들의 봉사활동에 만족해하고 있으며 앞으로도 지속적 활동을 하겠다는 의지를 보이고 있다.

그러나 현장사례조사 결과에서도 알 수 있듯, 사례지역의 노인 자원봉사 활동은 전문자원봉사이기보다는 단순 자원봉사에 가깝다. 충남의 자원봉사활동은 은퇴전문직으로 구성된 서구의 노인자원봉사와는 판이하게 다르다.

전반적으로 아직은 노인들의 자원봉사활동 참여율이 낮고 노인자원봉사활동이 활성화되어 있지 못하다. 그러나 적어도 자원봉사활동에 나선 노인들은 다른 세대의 자원봉사자들에 못지않은 높은 자질과 의식을 가지고 있다. 노인자원봉사자들은 이처럼 자원봉사의 가치와 필요를 잘 알고 있지만 오히려 자원봉사활동을 둘러싼 여건(공간, 활동비, 보상체계 등)들은 노인자원봉사자들을 따라잡지 못하고 있다. 따라서 노인자원봉사활동의 활성화를 위해서는 이러한 정부의 지원이나, 자원봉사기관의 끊임없는 노력이 요구된다.

본 연구에서는 노인자원봉사자들과 기관 실무자를 대상으로 현장조사를 실시하고, 그 자료를 분석하여 문제점을 파악한 후 이를 바탕으로 다음과 같은 정책과제가 대두된다.

- 1) 숫자채우기식 노인자원봉사 사업보다 정말로 자원봉사를 할 수 있는 역량 있는 노인의 선발이 선행되어야 한다.
- 2) 노인에 맞는 전문적 자원봉사교육, 노인을 담당하는 기관 실무자의 역량이 요구된다.
- 3) 자원봉사활동은 하는 노인에게 봉사활동에 대한 보상체계 구축, 인증체계 연동, 마일리지 축적 다양한 인센티브가 필요하다.
- 4) 노인복지관, 노인단체에 노출되지 않은 노인들에게 자원봉사 참여기회에 대한 홍보와 정보 제공이 필요하다.

상기의 4가지 정책과제를 위해서 본 연구는 아래와 같은 9개의 활성화 방안을 제시하였다.

- 1) 자원봉사 프로그램 개발
- 2) 자원봉사 담당 인력의 교육
- 3) 자생적 조직으로 만들어진 봉사단의 모임 공간의 확보
- 4) 노인자원봉사 활동의 보상체계 구축
- 5) 자원봉사 활동비의 지원
- 6) 노인자원봉사에 대한 인식개선과 홍보
- 7) 자원봉사자의 적절한 선발과 교육
- 8) 자원봉사자의 과학적 관리 및 평가
- 9) 노인자원봉사조직과 기존단체와의 중복문제 해소

참고문헌

- 강동시니어 종합복지관. 2019. 2019년 노인자원봉사 활성화사업 단위사업계획.
- 고양곤 외. 2003. 노인과 자원봉사활동. 학지사.
- 김경동. 2010. 기독교 공동체 운동의 사회학. 한들출판사.
- _____. 2012. 자발적복지사회: 미래지향적 자원봉사와 나눔의 사회학. 아르케.
- 김동배. 1999. 노인 자원봉사활동을 통한 사회통합 프로그램 개발. 동문선.
- 김수현. 2013. “노인의 자원봉사 참여가 신체적 건강, 우울, 사회적지지 및 삶의 의미에 미치는 영향”. 『한국노년학』. 33(1): 53-66.
- 김충목, 이진. 2016. “노인자원봉사 활성화를 위한 법제도 개선방안”. 『법학연구』. 16(1):287-307.
- 금성근. 2014. 대도시 고령사회 현상과 대응. 부산발전연구원.
- 박주홍 외. 2012. 경력노인 인적자원 활용방안. 부산복지개발원.
- 박태영. 1999. “노인자원봉사활동의 활성화 방안”. 『사회복지개발연구』. 5(2): 267-288.
- 사단법인 대한노인회. 2018. 노인생활. 통권 제 201호.
- 심현숙. 2007. 노인자원봉사 활성화를 위한 제도적인 방안에 관한 연구. 영남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 유범상. 2018. No人에서 Know人으로: 시민성 교육을 통한 선배시민 형성전략. 한국방송대학교.
- 유성호, 모선희, 김형수, 윤경아. 2002. 노인복지론(제2판). 아시아미디어리서치.
- 이수영, 이선희. 2015. “노인의 자원봉사 활동 만족도가 성공적 노화에 미치는 영향”. 『사회복지경영연구』. 2(2): 43-60.
- 이순자. 2003. 노인자원봉사활동 현황과 활성화 방안 연구. 경희대학교 NGO 대학원 석사학위논문.
- 이은자, 최유미. 2016. “사회참여로서 자원봉사에 관한 노인자원봉사자의 주관적 인식 연구”. 『사회과학연구』. 28(2): 143-173.
- 장인협, 최성재. 1999. 노인복지론. 서울대 출판부.
- 전형준. 2018. 자원봉사활동이 노인의 생활만족도에 미치는 영향. 조선대학교 정책대학원 석사학위논문.
- 정부 관계부처합동. 2017. 자원봉사활동 진흥을 위한 제3차 국가기본계획(2018~2022).
- 최승호. 2015. 충북노인의 재능기부를 통한 사회참여 활성화 방안. 충북연구원.
- 행정안전부. 2017. 자원봉사활동 실태조사 및 활성화 방안 연구.

| 논문접수일: 2020년 10월 12일

| 게재확정일: 2020년 11월 09일

충남도 임금소득 양극화 실태 및 정책과제*

An Analysis of Wage Income Polarization in Chungnam Province*

신동호** · 강수현***

* 이 논문은 '충남 소득 양극화 실태 및 정책과제'(충남연구원 전략과제-19JU023)를 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 선임연구위원 (제1저자) | cyberdhs@cni.re.kr

*** 충남연구원 연구원 (제2저자) | sh3737@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

본 연구는 2008~2018년 통계청 지역별 고용조사(RES)를 활용하여 충청남도 내 인구특성별 임금격차 기초실태를 분석한다. RES를 이용하여 일반 엔트로피 지수(Generalized Entropy Index)를 계산하여, 충청남도내 소득불평등 현황을 살펴보고 분위별 임금격차 및 근로자 비중, 직업별 임금격차 및 근로자 비중을 살펴봄으로써 인구특성별 세분화된 임금격차 실태를 분석하고 정책방안을 제시하고자 한다. 분석결과, 월평균 임금기준으로는 임금격차의 심화가 나타났으나, 시간평균 임금기준으로는 임금격차가 완화되는 것으로 나타났다.

이는 최저임금의 상승, 파트타임 일자리의 활성화 등 정책적 요인 및 노동시장 환경 변화에 따른 효과로 볼 수 있으나, 장기적으로는 월평균 소득 기반의 안정적 고용정책을 필요로 함을 시사한다. 인구 특성에 따른 분석결과, 성별·근로형태별·교육수준별 임금격차는 소득분위에 따라 분위별 격차가 심각하게 나타났다. 소득수준이 낮을수록, 평균임금이 낮은 직업군 일수록, 여성, 임시·일용직, 고졸이하 근로자들의 비중이 집중된 것으로 나타났다.

이는 정책대상의 세분화에 따른 고용지원의 필요성을 요구하며, 고용취약계층의 역량강화 및 노동시장의 이중구조를 개선하기 위한 지속적인 지원노력이 요구된다.

This study uses the Regional Employment Survey (RES) for 2008~2018 to estimate regional wage differentials in Chungnam Province and to calculate the Generalized Entropy Index. The results show income inequality, wage differentials and the proportion of workers by income quintiles and occupation. In addition, the study suggests analyzing the status of wage differentials by population characteristics and presents policy measures.

The wage differentials widened on an average monthly wage basis, but they eased on an average hourly wage basis.

This can be considered a result of policy measures, such as the rise of minimum wages and the revitalization of part-time jobs, and changes in the labor market environment. Overall, it suggests that a stable employment policy based on monthly income is required. According to the analysis of population characteristics, the wage differentials by gender, type of work, and level of education was substantially different depending on the income quintiles. The lower the income level, the lower the average wage for the occupations and the higher the proportion of women, temporary daily workers, and under-high school graduates.

It suggests that employment support is needed according to the segmentation of policy targets, and that continuous support efforts are needed to enhance the capacity of the most vulnerable in relation to employment and to improve the dual structure of the labor market.

주 제 어

KeyWords

소득 양극화, 지역내 임금격차, 지역별고용조사

Income Polarization, Regional Wage Differential, Regional Employment Survey

I. 서론

전 세계적으로 소득불평등과 소득양극화의 심화는 대부분의 국가들이 당면하고 있는 문제로 이와 관련하여 파생된 다양한 이슈가 각국의 경제·사회 전반에 걸쳐 막대한 영향을 미치고 있는 실정이다. 우리나라의 경우에도 1970년대 이후 지속적인 경제성장과 함께 소득 상위 10%계층이 차지하는 비중이 확대되면서 소득불평등의 심화는 물론 소득 양극화로 인한 경제·사회적 문제는 우리사회가 당면한 최대 이슈로 부각되고 있다. 관련하여, 충남도는 2000년 이후 연평균 6.5%씩 경제성장(전국평균 3.8%)을 구가하며, 2018년 기준으로 16개 광역시도 중 경제성장률 1위, 수출액 2위, 지역내총생산 3위를 차지하는 등 양적측면에서 전국 최고수준의 경제성장을 이루어 왔다. 그러나 질적측면에서 이미 소득불평등 및 소득양극화 현상이 동시에 존재하는 양상으로 향후 지역 내 소득분배구조 및 성장잠재력이 악화되고 이로 인해 지역사회 통합기반 및 지속가능한 성장을 저해할 것이라는 우려가 상존한다. 이러한 인식의 저변에는 성장과 분배간에 존재하는 상충관계(trade-off) 보다는 소득분배가 경제성장에 긍정적 영향을 미친다는 이른바 ‘성장과 분배간 순환고리’로의 무게 중심 전환과 관련된다. 관련하여 충남도 차원에서 이에 대한 본격적인 논의는 민선 7기에 들어서야 도정 최대 현안으로 다루어질 정도로 현재, 양극화 문제를 개선하기 위한 지역차원의 체계적인 정책영역 및 양극화 양상에 따른 정책 우선순위 설정 등 종합적이고도 체계적인 인식자재가 부재한 실정이다. 물론 도정 각 분야별로 기 시행되고 있는 다수의 사업들은 양극화 개선에 직·간접적으로 영향을 미치는 것은 사실이나, 그 정책취지가 양극화 문제에 초점을 맞춘 것은 아니며 더욱이 사업 시행이 개별 실국별로 분절적 양상을 보임에 따라 그 효과성이 제한적일 것으로 판단된다. 관련하여 지역차원에서 양극화 이슈가 본격화되기 이전에 일부 한국은행 지역본부를 중심으로 각 광역 시도별로 소득분배구조에 대한 문제가 다루어져 왔으나, 대부분 소득 불평등 및 양극화 수준의 추정 등 제한적 범위 내 현상규명에만 초점을 맞추고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 현실적 문제의식을 토대로 제 논의를 진행코자 한다.

소득불평등을 나타내는 충남 지니계수(Gini coefficient)는 2012년 이후 횡보하는 양상을 보이거나 2017년 현재, 0.47수준으로 국내 평균 0.35를 크게 상회하는 수준이다.¹⁾ 또한 소득 5분위 배율은 지속적으로 상승하는 추세로 최상위 계층으로의 소득집중이 심화되는 양상이다.²⁾ 실제로 상위 1% 소득비중은 2007년 9.7%에서 2015년 10.4%로 증가하였고 상위 10% 소득비중 역시 동

1) 지니계수는 대표적인 소득분배지표로 빈부격차와 계층간 소득의 불균형 정도를 나타내는 수치로 ‘0’에 가까울수록 평등하고 ‘1’에 근접할수록 불평등하다는 것을 나타냄.

2) 소득 5분위 배율은 5분위 계층(최상위 20%)의 평균소득을 1분위 계층(최하위 20%)의 평균소득으로 나눈 값으로 지니계수와 더불어 소득의 분배상태를 나타내는 대표적 지표임.

기간 중 44.1%에서 47.7%로 모두 상승하는 추세이다. 한편, 소득 양극화 지표인 ER(Esteban-Ray) 지수도 지속적으로 상승하는 추세이다. 구체적으로 ER 지수는 2005년 100.0에서 2010년 136.2, 2015년 140.9로 나타나 소득 양극화 수준이 지속적으로 심화되는 것으로 나타났다. 관련하여 `17년 기준으로 충남 전체가구의 약 절반은 월 평균가구소득이 200만원 이하 수준이다. 구체적으로 4인 가구 중 1가구는 월평균 가구소득이 100만원 이하로 전체가구 중 25.5%를 차지하고 있는 반면, 전체가구 중 11.5%는 월평균 가구소득이 500만원 이상으로 나타났다. 이러한 가구의 소득격차는 기업규모별 임금격차에 기인한 것으로 보이며, 실제로 300인 이상 제조업 평균임금은 6,648만원인 반면, 10인 미만의 경우에는 1,926만원 수준에 그치고 있다(한국은행, 2017).

기존의 연구결과를 종합하면 산업간, 업종간, 기업간 제 부문에서 발생하는 성과 격차는 개별 전달경로를 거쳐 소득의 격차로 귀결되며, 이는 궁극적으로 소득계층간 분배악화 및 사회적 이동성(social mobility)을 제한하는 요인으로 작용하고 있다.³⁾ 또한 소득 양극화 현상은 경제환경 변화, 산업구조 변화, 고용구조 취약성 등 우리 경제의 구조적·제도적 특수성과 이에 대한 미흡한 정책적 대응 등 매우 다양한 요인에 기인함에 따라 그 문제 해결에 대한 접근방법 또한 매우 복잡적이고도 중층적 구조를 가질 수밖에 없다. 이처럼 소득 양극화 현상의 복잡한 특성으로 인해 이에 대한 문제의식과 그 해법에 대한 고민 역시 대부분 중앙정부의 몫으로 인식되어 온 것도 사실이다. 실제로 1998년 외환위기 이후 소득 양극화 현상이 점차 사회문제로 확대됨에 따라 참여정부이래로 현 정부에 이르기까지 이를 극복하기 위한 다양한 정책 추진이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 초기 정책대응 측면에서 인력투자 및 사회안전망 확대보다는 창업지원과 내수지원 등 대중요법적인 단기적 대응에 초점을 맞추는 등 그 대응이 미흡한 탓에 우리 사회에 미치는 소득 양극화의 부정적 영향이 더욱 심화될 것이라는 전망대로 이러한 우려는 현실화되고 있다.

관련하여 소득 양극화 현상에 대한 문제인식은 차치하더라도 지방정부의 권한 및 재정여건 등을 고려할 때 충남도 역시 적절한 대응이 이루어져 왔다고 보기 어렵다.⁴⁾ 실제로 중앙정부와 마찬가지로 대중요법적인 top-down 방식의 정책집행에 중점을 두어 왔다는 사실 역시 어렵지 않게 추론 가능하다. 따라서 소득 양극화 현상이 심화되는 충남의 현실을 감안할 때 이에 대한 지방정부 차원의 체계적이고도 종합적인 정책대응이 시급하다고 볼 수 있다. 다만, 소득 양극화 현상의 다양한 원인별 해법에 대해서는 복잡적이고도 중층적인 정책접근이 요구됨에 따라 그에 부합하는 지역단위 정책영역 설정과 소득 양극화 양상에 따른 소득 계층별 정책 우선순위 등을 설정하는 것이 무엇보다

3) 사회적 이동성이란 개인이나 집단의 계층적 위치가 변화하는 과정을 뜻하며 이동방향, 세대범위, 이동원인에 따라 각각 수직이동·수평이동, 세대내 이동·세대간 이동, 개인적 이동·구조적 이동으로 구분되어진다. 다만, 본 연구에서는 주요 논의대상이 소득분배구조인 만큼 소득계층간 이동성에 초점을 맞추어 논의가 진행됨

4) 이에 대한 구체적 논의는 소득 양극화와 관련한 충남도 차원에서 이루어지는 정책분석을 통해 면밀히 다루어짐.

선결해야할 과제로 대두되었다. 본 연구의 목적은 충남도 내 소득 양극화 현상을 개선하기 위한 첫 번째 접근법으로 기초실태를 먼저 분석하는 것이며, 이를 충남도 소득양극화를 위한 정책적 대응 방안의 기초근거로 삼고자 함이다. 구체적으로 지역단위 소득 양극화정책의 방향성 설정과 관련되는 바, 도내 소득 양극화 수준과 양상을 규명하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 소득 양극화 논의배경 및 개념정립

우선 소득 불평등(income inequality)이란 소득 분위별 분배상황이 균형분포를 이루지 못하는 현상을 지칭한다. 다시 말해 저소득층과 고소득층간의 소득점유율 격차가 확대되는 현상으로 일반적으로 빈익빈 부익부의 발생으로 소득분포의 산포도가 커지는 것을 의미한다. 소득 불평등을 측정하는 지표로는 지니계수와 소득 5분위 배율, 소득 10분위 배율, 상대적 빈곤률 등을 활용한다.

구체적으로 지니계수(Gini coefficient)는 소득의 불평등 정보를 나타내는 가장 대표적인 소득분배지표로 0에서 1사이의 수치로 표시되는데 소득분배가 완전평등한 경우 0, 완전불평등한 경우를 1로 나타나며, 로렌즈곡선을 이용하여 계산된다.⁵⁾ 5분위 배율은 균등화 개인소득 순서에 따라 전체 인구를 5개 그룹으로 나누었을 때 소득이 높은 5분위에 해당하는 개인들의 평균소득과 소득이 낮은 1분위에 해당하는 개인들의 평균소득 사이의 비율로, 5분위 소득이 1분위 소득의 몇 배인지를 보여 준다.⁶⁾ 10분위 배율은 10분위에 해당하는 개인들의 평균소득과 1분위에 해당하는 개인들의 평균소득 사이의 비율로 10분위 소득이 1분위 소득의 몇 배인지를 보여준다. 한편, 상대적 빈곤률은 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 전체인구에서 차지하는 비율을 의미한다.

반면, 소득 양극화(income polarization)는 중산층이 붕괴되고 빈곤이 증대되는 현상에 대해 관심을 가지면서 형성된 개념으로 소득이 특정수준으로 집약되는 현상을 지칭한다. 일반적으로 중간소득계층의 감소로 소득분배가 양극단으로 몰리는 즉, 고소득층과 저소득층이 증가하는 것을 의미한다. 통계적으로는 소득분포를 상위집단과 하위집단으로 구분할 때 양 집단의 집락성이 더 커지는 것을 의미하며, 그 관심 대상은 양극단으로 이동하는 집단의 크기와 내부적 동질성,

5) 로렌즈곡선은 소득이 낮은 사람부터 높은 사람 순으로 전체인구를 나열하여 총인구를 100으로 설정하고 가로 축은 인구누적비율로, 세로축은 이 사람들의 소득을 차례로 누적한 총소득을 100으로 하는 소득누적비율로 설정하며, 인구누적비율과 해당소득누적비율을 연결한 선을 로렌즈곡선이라고 정의함

6) 분위배율이란 균등화 개인소득을 오름차순(적은금액에서 많은 금액 순서)으로 정리하여 이들을 순서에 따라 동일한 규모의 집단으로 묶었을 때 집단별 평균값을 서로 비교한 값임

양극단간의 격차 등이다.⁷⁾

이로 인해 기존 소득분배의 불평등과는 개념과 문제의식이 다르며 측정하는 방법과 수단도 다르다. 예컨대, 소득분배 불평등은 전체 소득계층의 분배상태에 대한 문제인 반면 양극화는 중산층이 붕괴되고 양극단으로 이동하는 양태에 대한 문제이므로 두 개념간 차이는 명확하다. 특히, 소득 양극화는 그 발생원인인 경제적 측면의 다양한 양극화 현상, 예컨대 수출과 내수간 양극화, 산업간 양극화, 기업간 양극화, 고용 양극화 등을 동시에 고려해야하는 복잡한 문제로 인식되어진다. 또한 소득 양극화는 소득집단간의 잠재적 갈등을 증폭시켜 궁극적으로 사회통합에 걸림돌로 작용할 수 있기 때문에 소득 불평등보다 더욱 심각하게 여겨지며 소득 불평등의 경우, 소득의 이동성이 보장될 경우 무조건적인 정책적 개선이 요구되어지는 것은 아니다. 이러한 소득 양극화의 정도를 측정하는 지표로는 Wolfson 지수, 중산층 비율, ER 지수, EGR 지수, DER 지수 등이 있다.

2. 선행연구 검토

Wolfson(1994)은 소득불평등도와 소득분배의 양극화 개념차이를 설명하면서 로렌츠 곡선에 기반한 소득양극화현상이 측정될 수 있음을 보여주고 있다. 실제로 1967~91년 기간 중 캐나다를 대상으로 소득양극화 지수인 Wolfson 지수를 추정한 결과, 장기 시계열상의 소득불평등도 증가와 함께 소득분배의 양극화가 동시에 진행되었음을 밝혀냈다. 한편, Esteban and Ray(1994)는 이론적 측면에서 양극화 측정을 위한 지수를 개발하였다. 그들은 개인들의 태도에 관해 특정 계층 내에서 구성원간의 동질성이 커지거나 서로 다른 계층에 속한 구성원간의 소외감이 커질 경우, 양극화가 심화된다고 가정하고 있다. 관련하여 특정사회의 양극화는 동질성과 소외감의 함수로 정의되는 유효 적대감의 총합으로 정의되는 바, 동질성은 특정인과 동일한 소득계층에 속하게 되는 개인들의 수의 증가함수로 정의하였다. 또한 특정 개인에 대해 그와 동일한 소득수준을 갖는 개인이 늘어날수록 그가 느끼는 동질성은 더 커지며, 소외함수는 개인간의 소득차로 정의되는 바, 개인은 자신의 소득이 타인의 소득과 차이가 날수록 타인에 대해 소외감을 느낀다고 주장하고 있다.

이후 Esteban, Gardin, and Ray(2005)는 ER 지수를 보완한 EGR 지수를 개발하여 캐나다, 독일, 스웨덴, 영국, 미국을 대상으로 1974~2000년 기간 동안의 양극화 지수를 추정하였다. 추정결과, 미국, 영국, 캐나다 등 영미계열 국가의 양극화 지수가 유럽 및 대륙계열 국가의 그것보다 높은 것으로 나타났으며, 양극화 추세에 있어서도 미국과 영국은 증가하고 있는 반면, 스웨덴과 독일은 큰 변화가 없음을 보였다(김용성, 2006).

7) 특정 소득분포에서 상호 이질적인 소득집단이 다수 형성되는 집락화 현상을 극화라 하며 이중 소득집단이 두 집단으로 분리되어 집락화가 발생하는 현상을 양극화라 함(KDI, 2007).

전술한 개별 연구자들과는 달리 국제기구들은 소득분배 불평등에 방점을 둔 문제의식을 가지는 경향성을 보인다. 실제로 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)의 양극화에 대한 시각은 성장잠재력을 약화시킬 경우에만 소득불평등 정책이 유효함을 주장하고 있다. 즉, 소득불평등 그 자체는 문제가 아니며, 불평등 수준이 저소득층의 계층 이동성을 저해할 만큼 구조화되어 있는 경우에 한하여 부정적임을 강조하는 경향을 보인다. 한편, 국제노동기구(International Labour Organization, ILO)는 소득분배 불균형을 노동생산성과 임금의 격차에 기인하는 것으로 보며, 소득불평등 수준이 지속적으로 확대됨을 경고하고 있다.

관련하여 Lavoie & Stockhammer(2012)는 노동생산성과 임금의 격차는 자본과 노동간 분배의 차이에서 비롯하며, 생산된 이익이 근로자가 아닌 기업주 또는 자산가에게 귀속됨에 따라 소득불평등이 발생한다고 주장하였다. 반면, 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF)은 기술격차로 인한 생산성이 소득불평등의 원인으로 작용하고 있다는 시각을 견지하는 경향을 보인다.

국내연구로 이내환 외(2004)는 국내에서 양극화 논의가 본격화된 계기를 마련한 바, 경제 양극화를 수출과 내수간 양극화, 산업간 양극화, 기업간 양극화, 고용 및 소득 양극화 등의 제 현상을 포괄하는 개념으로 주장하였다. 경제 양극화의 실태로 각 부문별 주요지표를 통해 수출기업과 내수기업간 격차, 산업구조 측면에서의 업종간 성과격차, 대기업과 중소기업간 격차, 비정규직 증가 등을 거론하였고, 또한 지니계수 및 5분위 배율의 상승을 고용 및 소득의 양극화 현상의 실태로 제시하였다. 최희갑(2002)은 양극화 지수와 소득불평등 지수를 동시에 추정함으로써 양자간의 관계 규명과 더불어 소득 양극화 연구의 새로운 지평을 열었다. 그에 따르면 우리나라의 양극화는 외환위기 이전인 1993년부터 진행되어 왔으며 외환위기는 양극화를 더욱 심화시킨 요인임을 지적하였다. 또한 양극화 지수의 추이와 지니계수의 추이가 반드시 일치하지 않는 점을 들어 두 지수를 같은 성격의 지수로 보기 어렵다고 주장하였다. 다만, 동 연구결과에 대해 상당 기간 동안 두 지수가 시계열상 비슷한 추이를 보인다는 지적이 있다(김용성, 2006). 이후 민승규 외(2006)는 1982~2005년까지의 장기 시계열상의 소득불평등도와 양극화간의 상호관계에 대한 분석을 시도하였다. 국내 지니계수와 ER 지수를 추정한 결과, 2001년 3분기부터 소득불평등을 대표하는 지니계수는 감소한 반면, 소득 양극화를 대표하는 ER 지수는 지속 상승하는 것으로 나타났다. 이러한 두 지수간 괴리는 2002년 이후부터 커지는 바, 이는 중위소득 이하에서 중산층이 하위층으로 몰락하면서 소득불평등도는 개선되었지만 소득양극화는 심화됨을 나타내고 있다. 이는 중위소득층을 중심으로 하위계층에서 양극화가 커지는 방향으로 소득계층의 이동이 발생했기 때문이며, 다시 말해 중위계층에서 이탈한 계층이 하위계층으로 추락함에 따라 불평등은 개선되었지만 양극화는 오히려 심화되는 현상이 생겨났다고 주장하였다.

김용성(2006)은 1995~2005년 기간 중 국내 소득분배 추이와 양극화 실태를 파악함으로써

양극화 현상의 심화가 궁극적으로 우리 사회의 통합에 걸림돌로 작용한다고 주장하였다. 연구결과에 따르면 소득불평등도는 외환위기 이전과 비교하여 외환위기 이후에 증가하는 것으로 나타나 외환 위기에 따른 국내 경제구조 변화가 소득분배 양극화의 중요한 전환점이라 지적하였다. 또한 양극화와 소득불평등도의 지수 추이 분석결과, 시계열상 두 지수간 정(+)의 상관관계가 높은 것으로 분석되었다. 한편, 소득하위 집단에 속한 구성원간의 동질성이 강화되고 있고 양극화 지표가 증가하고 있어 소득분배의 양극화 문제가 빈곤층의 증가와 매우 밀접한 연관성을 가지고 있다고 주장하였다.

전병유 외(2006)는 대표적인 소득분배 양극화 지표인 ER 지수와 EGR 지수를 사용하여 우리 사회의 소득분배 실태분석을 시도하였다. 연구결과, 우리 사회의 소득분배에 있어 소득 불평도에 비해 양극화 지수가 빠르게 상승하는 것으로 나타났다. 이러한 양극화의 심화원인으로 저소득계층과 고소득계층간의 격차가 확대되고 동일한 소득집단 내 구성원간 동질성 강화 등을 지적하였다. 동 연구는 소득의 구성요소별 분해를 통해 양극화 수준을 파악하고 양극화의 전반적인 과정을 분석하였다는 점에서 의의를 가진다. 우천식(2007)은 양극화의 원인으로 중국의 급부상, 대기업의 구조조정, 중소기업의 구조조정 지연, 시장경제체제의 확대, 산업의 지식·정보화 심화, 산업연관관계의 악화를 들었다. 국내 양극화의 본질은 세계화, 산업구조변화에 따른 보편적인 측면도 있으나 한국경제 구조의 특이성에 따른 복합적 측면에서 이해해야 하며, 중장기적 시각에서 꾸준한 총체적 대응노력이 필요함을 주장하였다. 관련하여 양극화 대응정책으로 하드웨어 및 기관중심의 투자에서 사람과 기술에 대한 투자로의 전환, 심층적이면서도 포괄적인 제도개선 및 개혁, 피규제 자원해금 및 FDI·FTA 개방 등 경제활력 유지를 위한 내·외부 수혈 등이 필요함을 역설하였다. 황수경 외(2017)는 성장과 분배의 직접적인 상호관계에 대한 분석이 아닌 다양한 정책수단을 통해서 두 정책목표를 양립시킬 수 있는지에 대해 중점을 둔 연구결과를 제시하였다. 이러한 통합적 관점에서 소득분배가 경제성장에 영향을 미치는 다양한 메커니즘에 대한 구조적인 분석을 시도하였다. 동 연구는 소득분배 개선과 경제성장이라는 다소 상반된 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 포용적 성장전략을 제시하고 있다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다.

지역단위 연구동향을 살펴보면, 주진철·정혜림(2017)은 충남지역 가계의 소득분배 현황 및 원인분석을 토대로 주요 소득분배지표가 악화되고 있으며, 중산층 소득비중이 하락함과 동시에 계층간 이동성이 크게 저하되고 있음을 밝혔다. 특히, 충남지역 가계의 소득분배 악화원인으로 세계화와 기술진보, 노동시장의 이중구조, 자영업의 부진심화, 고령층 인구증가 및 고용률 하락을 지적하였다. 이러한 소득분배 악화를 개선하기 위해서는 첫째, 지역 강소기업 집중육성, 둘째, 양질의 인적자본 육성, 셋째, 동일노동·동일임금 원칙의 정착 및 기업간 동반성장 유도, 넷째, 취약 고령층 및 영세 자영업자 지원강화, 끝으로 재정분권 확대 등을 통한 역내 재분배 정책 강화 등을 제시하였다. 이도경·박상호(2014)는 울산지역 지니계수 및 로렌츠 곡선 도출, 중산층 비중 및 십분위 분배율을

추정하여 역내 소득분배실태를 밝혔다. 울산지역의 소득분배가 상대적으로 양호한 배경으로 낮은 실업률, 제조업 중심의 산업구조, 낮은 재산소득 비중, 낮은 고령인구 비중 등을 제시하였다. 이러한 소득분배실태 규명을 토대로 지역단위의 정책과제로 지식기반 서비스산업 육성, 은퇴에 따른 소득 분배 변화 가능성에 대한 대비책 마련을 주장하였다. 오정렬(2015)은 경기지역 지니계수 및 로렌츠 곡선 도출, 5분위 및 10분위 분배율, Wolfson 양극화지수를 추정하여 역내 소득분배실태를 파악하고 아울러 소득불균형 영향요인과 지역경제 성장과의 관계를 규명하였다. 구체적으로 소득분배지표 추정결과, 경기도의 소득불균등도 및 양극화 정도의 변동폭이 전국평균에 비해 상대적으로 크다는 것과 지역경제성장, 제조업 비중, 연구개발투자, 근로소득 등이 소득불균형 개선에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 소득불균형 완화를 위해 지역경제 성장잠재력 확대와 민간소비 활성화 정책의 수립시행이 필요함을 주장하였다. 박진호·김민수(2015)는 제주지역 지니계수 및 로렌츠 곡선 도출, 역외 소득유출비중 등을 추정하여 역내 소득분배 및 유출실태를 규명하였다. 분석결과, 제주지역의 가구간 소득분배는 전국에 비해 양호하며, 특히 자영업자의 영업 소득 비중이 높은 편으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 지역단위의 정책과제로 가계소득 증대 측면에서는 기업유치, 자영업자 지원, 지역경제 선순환 구조 구축이 필요한 한편, 소득불평등 완화 관점에서는 지역균형발전 도모, 저소득층 지원강화 등을 주장하였다. 한채수(2018)는 지역소득분포를 파악하기 위해 지니계수, 5분위 분배율, 중위소득계층 비중, 상대적 빈곤률을 추정하였다. 추정결과, 대구경북지역의 소득분배는 최근 들어 악화되는 양상이나 여타 지역에 비해 우려할 수준은 아니라고 밝혔다. 또한 소득분배를 개선하기 위한 지역단위의 정책과제로 첫째, 노동시장 이중구조 완화를 위한 고용노동정책 추진, 둘째, 영세 자영업자 및 취약 고령층 지원 강화, 셋째, 소득 재분배 정책확대가 필요함을 주장하였다.

3. 선행연구와의 차별성

국내외 선행연구와 본 연구와의 차별성을 문제의식, 연구목적, 분석범위 및 대상, 연구방법, 그리고 주요 연구내용 등으로 구분하면 다음과 같다. 첫째, 문제의식 측면에서 기존 연구는 주로 소득 불평등과 소득 양극화를 공히 소득분배문제라는 맥락에서 다루고 있으나 두 개념은 상이한 것으로 그 문제의식의 출발은 대부분 국가 또는 지역단위 내 소득 불평등 및 소득 양극화 수준, 그리고 양자간 상호관계에 대한 규명이 미흡하다는 사실에 기반하고 있다. 반면, 본 연구에서의 문제의식은 거시적인 관점에서의 소득 불평등과 소득 양극화 실태에 대한 제 규명 보다는 소득분배 실태를 기반으로 양극화 정책 개선을 위한 지방정부 차원의 정책영역에 대한 인식부재에서 출발한다. 둘째, 기존 연구는 소득분배지표의 개발과 추정, 소득 양극화의 원인 및 진행양상 규명, 그리고 소득 불평등과

소득양극화간 상호관계를 규명하는데 초점을 맞추고 있다. 반면, 본 연구에서는 충남도 내 소득분배 추이 및 양상규명을 토대로 그에 부합하는 정책영역 및 범위와 정책의 우선 순위를 설정하기 위한 준거틀을 마련하되, 지역 및 계층 특성별 정책 패키지 공급기준 제공을 주 목적으로 한다. 셋째, 기존 연구에서의 기본적인 분석범위 및 대상은 소득분배구조이나, 이러한 소득 분배의 양상변화가 소득계층간 다양한 부문별 격차에 기인한 것으로 파악하고 산업·기업·임금구조 및 노동시장 등을 대상으로 소득분배구조와 연계하고 있다. 반면, 본 연구에서는 근로소득이 가계소득 중 가장 비중이 클 뿐만 아니라 노동시장 여건을 잘 반영하고 있어 소득분배 양상을 파악하기 용이하므로 근로소득의 분배구조와 소득 양극화 개선과 관련된 직·간접인 정책을 주요 분석대상으로 삼았다.

Ⅲ. 충남 임금격차 및 정책실태 분석

1. 데이터

본 연구에서는 근로소득이 가계소득 중 가장 비중이 크며, 자료구득의 용이성 등을 고려하여 통계청의 지역별고용조사 자료를 이용하여 임금격차 실태를 분석하였다. 지역별 고용조사 자료는 지역 고용정책 수립에 필요한 시군단위의 세분화된 고용구조와 현황을 파악할 수 있는 기본통계를 제공하고 있으며 본 분석에서는 2008~2018년 자료를 활용한다. 특히, 조사 대상자의 근로소득에 대해서는 지역별·성별·학력별·종사상 지위별·산업별·직업별·혼인상태별 월평균 임금형태로 파악할 수 있으며 근로시간이 조사되어 시간당 평균임금을 파악하는데 용이하다. 본 분석은 월평균 및 시간당 평균임금을 기준으로 하며, 지역별 지니계수의 추정방법은 일반 엔트로피 지수(Generalized Entropy Index) 추정방식을 이용하였다.

2. 충남도 임금격차 실태분석

충남도 내 월평균 임금을 살펴보면, 2008년 189만원에서 2018년 254만원 수준으로 1.34배 증가한 것으로 나타난다. 그러나 소득수준에 따라 분위별로 내용을 달리하는 것을 볼 수 있는데, 2018년 기준 소득수준이 가장 낮은 1분위에서는 46.8만원 수준이지만, 소득수준이 가장 높은 10분위에서는 574만원 수준으로 1분위 대비 10분위의 소득수준은 12.26배에 달한다. 소득 불평등을 나타내는 10분위 배율이 2008년 9.46에서 2018년 12.26으로 나타남에 따라 충남도내 월평균 임금격차는 더욱 심화되었음을 의미한다.

〈표 1〉 충남 분위별 월평균 임금 및 10분위 배율

(단위 : 만원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	10분위 배율
2008	49.1	82.8	99.8	121.3	148.4	174.4	200.0	242.9	308.7	464.3	9.46
2009	48.0	82.8	99.7	121.2	148.6	172.5	199.4	241.4	305.4	463.3	9.65
2010	48.1	92.7	117.4	133.2	149.9	190.1	216.0	251.0	315.5	464.8	9.66
2011	54.9	97.7	117.3	144.4	159.8	192.6	222.1	254.2	313.1	466.2	8.49
2012	55.4	98.1	121.3	148.2	173.2	199.0	240.5	293.2	370.1	522.7	9.44
2013	52.7	97.9	121.7	148.3	172.5	199.2	241.1	293.3	369.5	526.0	9.98
2014	50.0	99.6	126.6	149.9	172.6	199.1	240.6	293.1	366.7	520.0	10.40
2015	50.3	107.9	144.2	159.7	191.3	209.5	242.6	292.1	367.4	523.1	10.40
2016	49.9	107.5	143.6	163.1	193.1	214.4	247.7	294.6	365.5	516.4	10.35
2017	50.7	110.4	147.6	171.6	198.2	237.5	291.1	321.1	380.6	543.2	10.71
2018	46.8	126.7	159.6	179.3	200.0	235.1	287.6	335.8	404.4	574.0	12.26

그러나 자료의 특성 상 동일형태의 근로자에 대한 조사가 아니기 때문에 월평균임금과 근로시간을 고려하여, 시간평균 임금의 차이를 고려하고자 한다. 충청남도 내 시간당 평균 임금을 살펴보면, 2008년 0.97만원에서 2018년 1.4만원으로 증가하였으나, 소득수준에 따라 분위별로 내용을 달리하는 것을 볼 수 있다. 2018년 기준 소득수준이 가장 낮은 1분위에서는 0.56만원 수준이지만, 소득수준이 가장 높은 10분위에서는 3.2만원 수준으로 나타난다. 시간에 따른 임금격차 10분위 배율로 살펴보면, 2008년 8.61에서 2018년 5.79로 감소한 것으로 나타난다. 이는 임금격차가 오히려 완화된 것을 의미한다. 동 기간 중 10분위 소득과 1분위 소득은 모두 증가하였으나 1분위 소득의 증가폭이 10분위 소득의 증가폭을 크게 상회함에 따라 10분위 배율이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 충남 분위별 시간당 평균임금 및 10분위 배율

(단위 : 만원, %)

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위	10분위 배율
2008	0.28	0.42	0.51	0.60	0.72	0.86	1.07	1.29	1.58	2.41	8.61
2009	0.31	0.44	0.51	0.59	0.72	0.85	0.99	1.22	1.58	2.49	8.03
2010	0.31	0.45	0.55	0.65	0.75	0.89	1.09	1.34	1.67	2.50	8.06
2011	0.33	0.49	0.58	0.68	0.81	0.94	1.11	1.35	1.70	2.58	7.82
2012	0.38	0.55	0.64	0.73	0.86	1.01	1.17	1.42	1.79	2.69	7.08
2013	0.38	0.54	0.66	0.75	0.87	1.02	1.18	1.45	1.83	2.77	7.29
2014	0.39	0.56	0.66	0.77	0.90	1.09	1.26	1.48	1.85	2.77	7.10
2015	0.41	0.58	0.70	0.83	0.94	1.10	1.29	1.58	2.08	3.02	7.37
2016	0.44	0.63	0.75	0.85	0.97	1.13	1.34	1.64	2.05	2.97	6.75
2017	0.48	0.67	0.81	0.93	1.09	1.22	1.39	1.65	2.08	3.11	6.48
2018	0.56	0.76	0.88	1.00	1.13	1.26	1.46	1.72	2.16	3.24	5.79

이는 단면적으로는, 임금격차의 심화현상이 완화되고 있다고 할 수 있으나, 인구특성에 따라 격차 내용을 자세히 살펴봄으로 인해 정책적 특성을 파악할 필요가 있다. 따라서 본 고에서는 성별, 근로형태별, 교육수준별 특성에 따른 임금격차의 실태를 보다 자세히 파악하고자 한다.

3. 인구특성별 임금격차 실태분석

1) 성별 임금격차

2008~2018년 기간 중 성별 임금격차는 지속적으로 완화되는 추세이나 여전히 남성과 여성 간 임금격차는 상당하며, 여성의 임금은 남성임금의 약 64%수준으로 나타났다. 2008년 기준으로 시간당 평균임금은 남성 1.11만원, 여성 0.68만원으로 여성의 임금은 남성의 0.61배 수준이었으나 2018년 현재, 남성 1.64만원, 여성 1.09만원으로 여성의 임금은 남성의 0.66배 수준으로 소폭 상승한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 성별 임금격차

(단위 : 만원, %)

충남	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
남	1.11	1.10	1.15	1.20	1.29	1.32	1.35	1.40	1.49	1.53	1.64
여	0.68	0.68	0.71	0.76	0.83	0.83	0.86	0.91	0.96	1.02	1.09
여/남*	0.61	0.62	0.62	0.63	0.64	0.63	0.64	0.65	0.64	0.67	0.66

* 남성임금을 1로 했을 때 여성임금 수준: 값이 높을 수록 상대적 격차완화

자료 : 지역별고용조사 각 년도.

2008년 기준으로 남성과 여성의 지니계수는 각각 0.264, 0.297 수준이나 2018년 현재, 남성과 여성 각각 0.248, 0.281로 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 지니계수 추정결과, 남녀 모두 소득 불평등도는 개선되었으나, 남성에 비해 여성의 소득 불평등도가 더 높게 나타났다.

〈표 4〉 성별 지니계수

충남	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
남	0.264	0.276	0.27	0.261	0.262	0.263	0.259	0.259	0.252	0.248	0.248
여	0.297	0.298	0.303	0.276	0.278	0.289	0.289	0.291	0.284	0.291	0.281

자료 : 지역별고용조사 각 년도.

소득분위별 성별 근로자 비중을 살펴보면, 성별 임금격차는 더욱더 심각하게 나타난다. 2008~2018년 기간 중 1분위 남녀근로자 비중은 약 3대7, 10분위에서는 약 8대2 수준으로 저소득층에서 여성비중이 높으며, 상대적으로 고소득층에서는 남성비중이 높게 나타났다. 2018년 기준으로 소득분위별 성별근로자의 비중을 살펴보면, 1분위에서는 여성의 비중이 훨씬 높고 5분위에서는 성별 구성비가 비슷한 수준이며 10분위로 갈수록 남성 근로자 비중이 높게 나타났다.

소득분위별로 성별비율은 2008년 이후 2018년 현재까지도 비슷한 수준이나, 다만 시간의 흐름에 따라 저소득층에서의 여성비중은 소폭 감소하는 반면, 고소득층에서의 비중은 소폭 증가하는 추세이다.

〈표 5〉 소득 분위별 성별 근로자 비중

구성비(%)		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
2008	여성	72%	70%	56%	54%	38%	31%	23%	21%	18%	14%
	남성	28%	30%	44%	46%	62%	69%	77%	79%	82%	86%
2018	여성	69%	71%	67%	59%	48%	38%	29%	22%	19%	17%
	남성	31%	29%	33%	41%	52%	62%	71%	78%	81%	83%

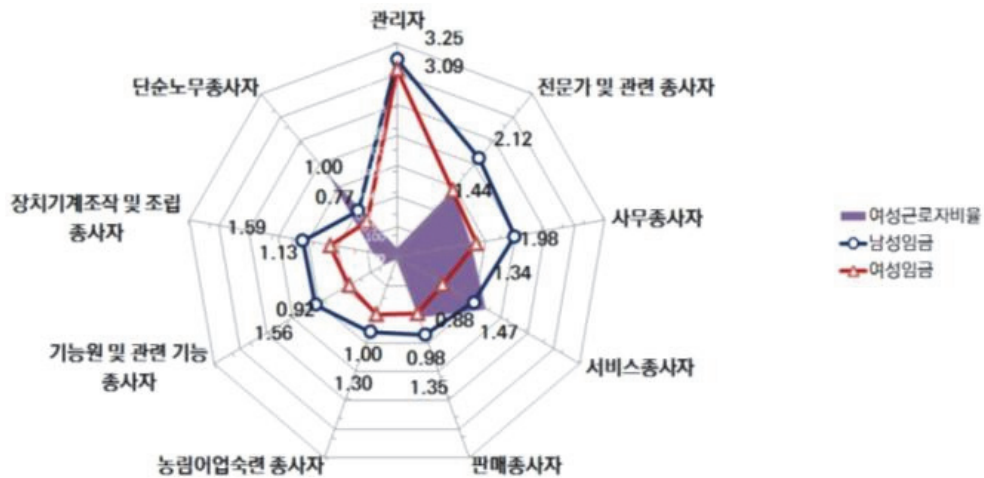
자료 : 지역별고용조사 각 년도.

성별 임금격차를 직업별로 살펴보면, 여성의 임금이 남성에 비해 상대적으로 낮은 직업군은 기능원 및 관련 기능 종사자, 서비스종사자이며, 여성비중이 높은 직업군은 서비스종사자, 판매종사자 등으로 나타나 임금수준이 낮은 직업군에 여성의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 평균 임금이 높은 직업군은 관리자, 전문가 및 관련 종사자, 사무종사자 등의 순이며, 동 직업군 내 여성의 비중은 2008년 대비 2018년 현재, 모두 증가한 것으로 나타났다. 2018년 현재, 여성의 비중이 높은 직업군은 서비스종사자, 판매종사자 등의 순이며, 여성은 남성에 비해 상대적으로 임금수준이 낮은 서비스 및 판매종사자 비중이 높게 나타났다.

〈표 6〉 직업별 성별 임금격차

(단위 : 만원, %)

구분	2008				2018			
	평균임금		성별 근로자 특성		평균임금		성별 근로자 특성	
	남	여	여성 임금수준	여성 비율	남	여	여성 임금수준	여성 비율
관리자	2.01	1.70	0.85	0.04	3.25	3.09	0.95	0.18
전문가 및 관련 종사자	1.44	0.96	0.67	0.41	2.12	1.44	0.68	0.55
사무종사자	1.39	0.86	0.62	0.36	1.98	1.34	0.68	0.43
서비스종사자	1.03	0.55	0.53	0.49	1.47	0.88	0.60	0.80
판매종사자	0.97	0.69	0.71	0.30	1.35	0.98	0.73	0.63
농림어업숙련 종사자	0.64	0.33	0.52	0.01	1.30	1.00	0.77	0.24
기능원 및 관련 기능 종사자	0.98	0.47	0.48	0.07	1.56	0.92	0.59	0.09
장치기계조작 및 조립종사자	0.97	0.60	0.62	0.12	1.59	1.13	0.71	0.18
단순노무종사자	0.65	0.47	0.71	0.51	1.00	0.77	0.77	0.53



2) 근로형태별 임금격차

2008~2018년 기간 중 임시·일용직의 시간당 평균임금은 상용직의 57% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2008년 기준으로 임시·일용직의 임금은 상용직의 0.55배 수준에서 2018년 현재, 0.59배 수준으로 동 기간 중 양자간 임금격차는 개선되는 추세로 나타났다.

〈표 7〉 근로형태별 임금소득 격차

(단위 : 만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
상용	1.10	1.09	1.12	1.15	1.26	1.30	1.29	1.35	1.42	1.49	1.57
임시·일용	0.60	0.57	0.61	0.70	0.73	0.70	0.73	0.78	0.83	0.88	0.93
임시·일용/ 상용격차	0.55	0.52	0.54	0.60	0.58	0.54	0.56	0.58	0.58	0.59	0.59

* 상용직 임금을 1로 했을 때 임시·일용직 임금 수준: 값이 높을 수록 상대적 격차완화

자료 : 지역별고용조사 각 년도.

지니계수 추정결과, 상용직과 임시·일용직 모두 지속적으로 하락하는 추세이다. 2008년 지니계수는 상용직과 임시·일용직에서 각각 0.294, 0.298 수준에서 2018년 현재, 각각 0.255, 0.259수준으로 하락하면서 소득불평등도의 개선을 보여주고 있다.

〈표 8〉 근로형태별 지니계수

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
상용직	0.294	0.301	0.302	0.283	0.271	0.274	0.266	0.268	0.263	0.259	0.255
임시 일용직	0.298	0.295	0.297	0.298	0.295	0.323	0.281	0.270	0.258	0.275	0.259

자료 : 지역별고용조사 각 년도.

그러나 소득분위별 근로자 비중으로 살펴보면, 임금격차는 보다 더 심각하게 나타나고 있다. 2008년 상용직과 임시·일용직 근로자 비중은 1분위에서 각각 26%, 74%에서 2018년 현재, 각각 20%, 80%로 나타나 저소득층의 임시·일용직 비중이 늘어나는 반면, 10분위에서는 동일하게 나타나는 추세이다. 동 기간 중 소득분위가 높아질수록 상용직의 비중은 늘어나고 임시·일용직 비중은 줄어드는 것으로 나타났다. 구체적으로 저소득층인 1분위에서는 임시·일용직의 비중이 훨씬 높으며, 2분위부터 소득이 점점 높아짐에 따라 상용직비중은 증가하고 임시·일용직의 비중은 감소하는 추세이다.

〈표 9〉 분위내 근로형태별 근로자 비중

구성비(%)		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
2008	상용직	26%	40%	54%	62%	66%	74%	84%	87%	95%	94%
	임시 일용직	74%	60%	46%	38%	34%	26%	16%	13%	5%	6%
2018	상용직	20%	55%	66%	72%	77%	83%	84%	89%	93%	94%
	임시 일용직	80%	45%	34%	28%	23%	17%	16%	11%	7%	6%

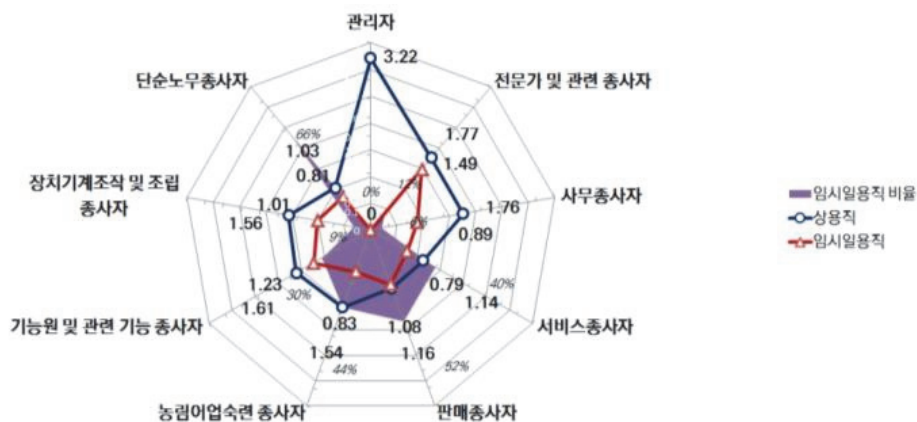
자료 : 지역별고용조사 각 년도.

임시·일용직의 비중은 전반적으로 감소하는 추세이나, 직업별로 살펴보면, 2008년 기준으로 상대적 임금수준이 낮은 직업군은 사무종사자, 농림어업숙련 종사자이며, 임시·일용직비중이 높은 직업군은 농림어업숙련종사자, 단순노무종사자, 판매종사자 등으로 나타난다. 2018년 기준으로 임시·일용직의 비중이 높은 직업군은 단순노무종사자, 판매종사자 등으로 나타났다. 이는 상대적 임금이 낮은 직업군에 상용직 보다는 임시·일용직의 근로자 비중이 더 많음을 나타내고 있다.

〈표 10〉 직업별 근로형태별 임금소득 격차

(단위 : 만원, %)

구분	2008				2018			
	평균임금(만원)		근로형태별 근로자 특성(%)		평균임금(만원)		근로형태별 근로자 특성(%)	
	상용직	임시 일용	상대적 임금 수준	임시 일용직 비율	상용직	임시 일용	상대적 임금 수준	임시 일용직 비율
관리자	1.99	-	-	-	3.22	-	-	-
전문가 및 관련 종사자	1.27	0.88	0.69	0.14	1.77	1.49	0.84	0.12
사무종사자	1.25	0.61	0.48	0.09	1.76	0.89	0.51	0.06
서비스종사자	0.84	0.53	0.63	0.50	1.14	0.79	0.69	0.40
판매종사자	0.84	0.74	0.88	0.62	1.16	1.08	0.93	0.52
농림어업숙련 종사자	0.76	0.44	0.58	0.81	1.54	0.83	0.54	0.44
기능원 및 관련 기능 종사자	1.02	0.77	0.75	0.38	1.61	1.23	0.76	0.30
장치기계조작 및 조립 종사자	0.95	0.72	0.77	0.16	1.56	1.01	0.65	0.09
단순노무종사자	0.67	0.50	0.74	0.69	1.03	0.81	0.79	0.66



* 임금격차: 상용직 임금대비 임시일용직 임금수준(상용직=1) / *임시일용직비율: 직업별 임시일용직 근로자 분포
자료 : 지역별고용조사 각 년도.

3) 교육수준별 임금격차

2008~2018년 기간 중 고졸이하의 임금은 2008년 0.72만원에서 2018년 1.09만원으로 동 기간 중 지속 증가하는 것으로 나타났다. 대졸이상의 경우에도 동 기간 중 1.25만원에서 1.74만원으로 지속 증가하는 추세이다. 이에 따라 2008년 고졸이하의 임금은 대졸이상의 0.58배 수준에서 2018년 현재, 0.62배 수준으로 절대적 격차는 여전히 존재하고 있으나, 상대적 임금격차는 개선되는 추세이다.

〈표 11〉 교육수준별 임금격차

(단위 : 만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
고졸이하	0.72	0.71	0.75	0.81	0.86	0.85	0.87	0.91	0.97	1.01	1.09
대졸이상	1.25	1.23	1.29	1.30	1.40	1.44	1.46	1.53	1.60	1.67	1.74
임금격차	0.58	0.58	0.58	0.62	0.61	0.59	0.60	0.59	0.61	0.61	0.62

* 대졸이상 임금을 1로 했을 때 대졸이하 임금 수준: 값이 높을 수록 상대적 격차완화 (직업별가중평균)
자료 : 지역별고용조사 각 년도.

시간당 평균임금 기준으로 지니계수 추정결과, 고졸이하 집단과 대졸이상 집단간 소득 불평등 수준은 완화되는 추세이다. 2008년 기준으로 고졸이하집단과 대졸이상집단 간 지니계수는 각각 0.295, 0.283 수준에서 2018년 0.244, 0.260수준으로 소폭 하락하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 교육수준별 지니계수

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
고졸이하	0.295	0.290	0.287	0.282	0.277	0.280	0.267	0.261	0.254	0.255	0.244
대졸이상	0.283	0.296	0.292	0.275	0.268	0.268	0.259	0.260	0.262	0.257	0.260

자료 : 지역별고용조사 각 년도.

2018년 현재, 소득 1분위에서 고졸이하와 대졸이상 비중은 각각 89%, 11%이며, 10분위에서는 각각 30%, 70%수준으로 나타났다. 교육수준별로 살펴보면 1분위부터 6분위까지는 고졸이하의 비중이 훨씬 높으며 7분위에서 비슷한 수준이며, 소득분위가 올라갈수록 대졸이상의 비중이 높아지는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 교육수준별 근로자 비중

구성비	(%)	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위
2008년	고졸이하	91%	89%	83%	74%	70%	61%	51%	44%	36%	32%
	대졸이상	9%	11%	17%	26%	30%	38%	49%	57%	64%	67%
2018년	고졸이하	89%	83%	75%	69%	62%	54%	52%	43%	31%	30%
	대졸이상	11%	17%	25%	31%	38%	45%	47%	57%	69%	70%

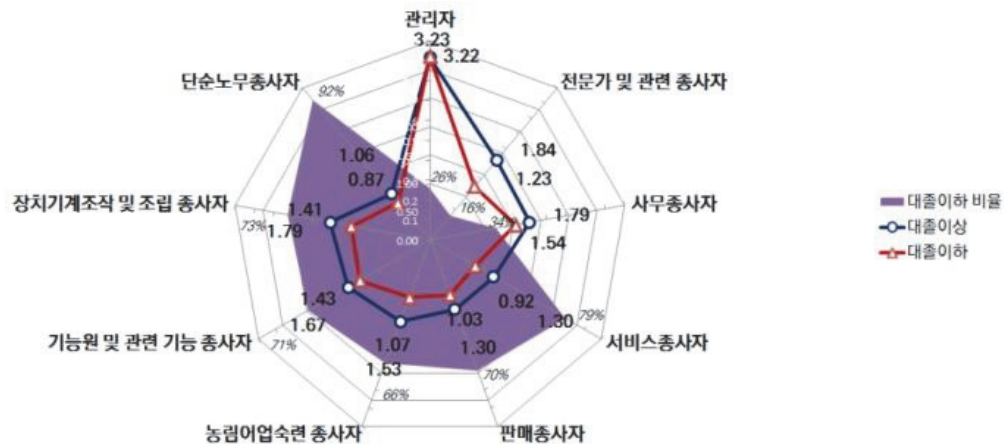
자료 : 지역별고용조사 각 년도.

2008~2018년 기간 중 고졸이하의 상대적 임금수준은 전문가 및 관련종사자를 제외한 모든 직업군에서 상승하는 추세이다. 고졸이하 근로자의 비중이 높은 직업군은 2008년 단순노무종사자, 농림어업숙련 종사자, 서비스종사자 등에서 2018년 단순노무종사자, 서비스종사자, 장치·기계조작 및 조립종사자 등으로 나타났다. 고졸이하와 대졸이상 집단간 상대적 임금수준은 전반적으로 개선되는 추세이나, 2018년 기준, 전문가 및 관련 종사자, 농림어업숙련 종사자, 서비스종사자 직군에서 낮게 나타났다.

〈표 14〉 직업별 교육수준별 임금격차

(단위 : 만원, %)

구분	2008				2018			
	평균임금(만원)		교육수준별 근로자 특성(%)		평균임금(만원)		교육수준별 근로자 특성(%)	
	고졸 이하	대졸 이상	상대적 임금수준	고졸이하 비율	고졸 이하	대졸 이상	상대적 임금수준	고졸이하 비율
관리자	1.78	2.08	0.85	0.31	3.23	3.22	1.00	0.26
전문가 및 관련 종사자	0.88	1.28	0.68	0.18	1.23	1.84	0.67	0.16
사무종사자	1.08	1.27	0.85	0.41	1.54	1.79	0.86	0.34
서비스종사자	0.61	1.04	0.59	0.82	0.92	1.30	0.71	0.79
판매종사자	0.71	1.02	0.70	0.79	1.03	1.30	0.79	0.70
농림어업숙련 종사자	0.45	0.92	0.49	0.89	1.07	1.53	0.70	0.66
기능원 및 관련 기능 종사자	0.86	1.19	0.72	0.80	1.43	1.67	0.86	0.71
장치기계조작 및 조립 종사자	0.88	1.06	0.83	0.81	1.41	1.79	0.79	0.73
단순노무종사자	0.55	0.70	0.78	0.96	0.87	1.06	0.82	0.92



* 상대적 임금수준: 대졸이상 임금대비 대졸이하 임금수준(대졸이상=1) / *대졸이하 비율: 직업별 대졸이하 근로자 구성비
 자료 : 지역별고용조사 각 년도.

IV. 결론 및 정책적 시사점

소득 양극화 실태분석 결과로부터 도출된 정책적 시사점 및 향후과제는 다음과 같다. 임금소득을 월평균 임금기준과 시간당 평균임금 기준으로 구분하여 충남의 소득양극화 추이와 양상을 살펴보면 양자간에 정반대의 결론이 나타난다. 구체적으로 월평균 임금기준으로 10분위 배율, 중위소득과 1분위 소득간 소득배율 등 두 지표 모두 지속적으로 증가함에 따라 양극화가 확대되는 것으로 나타난 반면, 시간당 평균임금기준으로는 두 지표 모두 지속적으로 하락하는 추세로 오히려 양극화 현상이 개선되는 것으로 나타났다. 이는 최저임금의 상승, 파트타임 일자리의 활성화 등 정책적 요인 및 노동시장 환경 변화에 따라 시간 당 평균임금이 상승하는 추세에 기인한 결과로 볼 수 있다. 하지만, 이는 단기처방에 효과를 미치는 정책으로 볼 수 있으며 장기적으로는 월평균 소득 기반의 안정적 고용정책이 필요함을 시사한다.

시간평균 임금의 개선에도 불구하고 인구특성별로 자세히 살펴보면, 성별·근로형태별·교육수준별로 그 격차가 심화되고 있음을 보여주고 있다. 먼저 성별로 살펴보면, 저소득 계층에는 남성에 비해 상대적으로 여성의 비중이 높은 반면, 고소득 계층에는 상대적으로 남성의 비중이 높으나 성별 임금격차는 지속적으로 완화되는 추세이다. 관련하여 직업특성별로 살펴보면, 여성은 남성에 비해 상대적으로 임금수준이 낮은 직업군에 종사하는 비중이 높은 탓이나 여성의 고임금 직업군 종사비중은 지속적으로 증가하는 추세이다. 근로형태별로 살펴보면 임시·일용직과 상용직간의 임금격차는 지속적으로 완화되는 추세로 나타났다. 교육수준별로 살펴보면 저소득 계층에 고졸이하 비중이 월등히 높으나, 최근 들어 동 계층 내 대졸이상 비중이 소폭 증가하는 등 양자간 임금격차가 완화되는 추세이다. 관련하여 대졸이상과 고졸이하간 임금격차는 직업군 전반에 걸쳐 완화되는 추세이다.

이상의 분석결과를 토대로 소득 양극화현상에 가장 큰 영향을 미치는 임금격차를 해소하기 위한 향후과제를 다음과 같이 제시한다. 첫째, 충남도 전체적으로는 노동생산성 증대 및 그에 따른 임금상승을 위해 성별·직업별·근로형태별·교육수준별로 부합하는 재교육·훈련시스템을 구축하고 관련 프로그램을 개선할 필요가 있다. 아울러 고용취약계층의 창업 및 진로·직업역량을 강화하는 한편, 노동시장의 이중구조를 개선하기 위한 지속적인 지원노력이 요구된다. 한편, 이는 충남도 전체가 아닌 시군별 특성에 따른 실태분석을 시행하고 지역별 특성에 따른, 성별·근로형태별·교육수준별로 임금격차 개선수준을 고려하여, 소득불평등이 악화되고 있는 지역을 대상으로 관련사업을 우선 배정하거나 예산을 증액하는 방식으로 지원하는 정책적 우선순위의 결정방식이 필요함을 시사한다.

소득 양극화 정책분석 결과로부터 도출된 정책적 시사점 및 향후 과제는 다음과 같다. 소득 양극화 현상에 직간접적으로 영향을 미치는 사업은 산업, 기업·소상공, 고용·노동, 혁신기반 등 여러 분야에 걸쳐 다수의 관련법 및 시행령, 각 부처지침, 조례 등에 의거하여 시행되고 있다. 주목할 만한 점은 지방정부의 자율성을 사업건별 기준과 예산금액별 기준으로 볼 때 매우 상이한 결과가 나타났다. 구체적으로 사업건별 기준으로는 전체 사업 중 지방비만 투입되는 사업비중이 61.2%로 상당히 높은 편이나, 예산금액 기준으로는 전체 예산 중 지방비 비중이 13.9%에 그치는 실정이다. 이는 재원별 예산구조 상 국비 의존도가 지나치게 높아 지방정부의 자율성이 매우 취약함을 시사하는 것이다. 한편, 분석대상 사업의 정책효과가 기업, 가계 등 민간경제주체의 소득에 직간접적인 영향을 미치는 것은 명확하나, 그 정책취지가 지역경제 활성화나 지역주민 소득증대 등에 방점을 두고 추진되고 있으며 각 개별사업들 중 일부는 소득 양극화 개선에 정(+)의 영향이 아닌 오히려 부(-)의 영향을 미칠 개연성도 충분하다.

따라서 소득 양극화 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 그 정책취지 및 목표가 소득 양극화 개선에 직접적으로 방점을 두는 충남도 차원의 사업발굴과 더불어 관련 예산확보가 무엇보다 중요한 과제이다.

참고문헌

- 김용성. 2006. 소득분배 양극화에 대한 연구. KDI.
- 민승규 외. 2006. 소득양극화의 현상과 원인. 삼성경제연구소.
- 배진한. 2019. “최저임금과 지역별 청년·장년·여성고용-지역 간 임금분포 격차활용을 중심으로”. 『노동경제 논집』. 42(1): 1-42.
- 우천식. 2007. 한국경제와 양극화; 현황과 전망. KDI.
- 이내향. 2004. 경제양극화의 원인과 정책과제. 한국은행.
- 전병유 외. 2006. 노동시장의 양극화와 정책과제. 한국노동연구원.
- 최희갑. 2002. “외환위기와 소득분배의 양극화”. 『국제경제연구』. 8(2): 1-20.
- 황수경 외. 2017. 소득분배와 경제성장. 경제·인문사회연구회.
- 한국은행 대전·충남본부. 2017. 충남지역 가계의 소득분배현황과 정책적 시사점.
- 한국은행 울산본부. 2014. 울산지역의 소득분배가 상대적으로 양호한 배경 및 과제.
- 한국은행 경기본부. 2015. 최근 경기도의 소득분배현황 및 정책점 시사점.
- 한국은행 제주본부. 2015. 제주 가계소득의 현황, 특징 및 정책방향.
- 한국은행 대구경북본부. 2018. 대구·경북지역 소득분배 현황 및 시사점.
- Esteban, J., & D. Ray. 1994. “On the Measurement of Polarization”. *Econometrica*. 62(4): 819-851.
- Esteban, J., & C. Gradin & D. Ray. 1999. “Polarization: Concepts, Measurement, Estimation”. *Econometrica*. 72(6): 1737-1772.
- Wolfson, M.(1994), “Conceptual Issues in Normative Measurement: When Inequality Diverge” American Economic Review.
- IMF. 2017. World Economic Outlook: April 2017
- OECD. 2011. An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries Main Finding. Paris: OECD.
- _____. 2011. Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.

| 논문접수일: 2020년 10월 16일

| 게재확정일: 2020년 11월 09일

재난지원금이 소상공인 경영활동에 미치는 영향 :충남 소상공인 긴급생활안정자금을 사례로*

Effects of Emergency Relief Grants for Small Business Merchants :
The case of Chungnam*

이민정** . 김양중*** . 송민정****

* 이 논문은 '충남 소상공인 긴급생활안정자금 효과 분석'(충남연구원 현안과제-20HA063)을 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 책임연구원 (제1저자) | minjoung1006@cni.re.kr

*** 충남연구원 연구위원 (교신저자) | kyj0509@cni.re.kr

**** 충남연구원 연구원 (제2저자) | minjeong0513@cni.re.kr

요 약
ABSTRACT

코로나19로 인한 경제충격 완화를 위하여 지방정부에서는 소상공인에 대하여 자체적인 재난지원금을 지급을 통한 위기극복 정책을 시행하였다. 본 연구에서는 선별지급형태의 충남 긴급생활안정자금 사례를 중심으로 소상공인들의 경영도움 만족도를 분석하여 향후 지원금 정책 운영의 시사점을 도출하였다. 지급금액이 높고 행정절차에 만족할수록, 고령사업주, 서비스업의 체감도가 높아, 향후에는 절차간소화, 지급조건 완화검토, 업종 차등지급 등 좀 더 세심한 정책설계가 필요한 것으로 나타났다.

In order to alleviate the economic shock by COVID-19, local governments implemented policies to overcome the crisis by providing small business merchants with emergency relief grants. In this study, we assess the emergency relief grants in Chungnam province using a logistic regression model. The findings show that larger grants, speedier processing, older owners, and service industry related to more satisfaction with the grant policy. Therefore, we need to consider attentive policymaking, implying for instance procedural simplification, relief of conditions to get grants, and differential payment by industry.

주 제 어
KeyWords

소상공인, 재난지원금, 긴급생활안정자금, 로지스틱회귀모형

Small Business Merchant, Disaster Relief Funds, Emergency Relief Grant, Logistic Regression Model

I. 서론

코로나19라는 질병으로 인한 사회적 재난이 덮친 시대를 살아가며 공공의 가치가 재평가되고 있다. 코로나19 발생 이전에는 ‘공공=비효율’이라는 인식이 있었지만, 공공이 민간차원에서는 불가능한 범위를 포용하고, 또한 코로나19가 국지적이 아닌 전세계적 재난화가 되면서 공공의 역할에 대한 인식이 빠르게 바뀌고 있다.

코로나19 시대 재정의 과제는 크게 3가지로 정리되는데 ①확산방지를 위한 방역 및 보건 분야에 대한 충분한 예산배정과 집행, ②경제활동 감소로 피해를 입은 경제주체 지원, ③경기부진 고착화 방지를 위한 경기부양대책 마련이 그것이다(최한수, 2019). 공공이 코로나19라는 사회적 재난기를 견디기 위한 정책 실현을 뒷받침할 때 재정은 상기의 3가지 축을 기반으로 예산지원을 해야한다.

코로나19로 인한 경제충격을 줄이기 위해 공공에서는 다양한 정책을 내놓고 있다. 개인에게는 강화된 사회안전망을 제공하고 소상공인과 중소기업에게는 유동성 제고를 위한 정책을 제공하고 있다. 이는 민간은 감당할 수 없는 범위이다. 여기에, 중앙정부와 더불어 지방정부도 코로나19 위기극복에 발빠르게 대처하고 있다. 대표적으로, 중앙정부에서는 재난지원금을 지급하여 국민생활 안정과 경제회복 지원을 도모하였다. 지방정부에서도 코로나19로 경영에 막대한 타격을 입은 소상공인과 고용보험 사각지대에 있는 특수고용직 종사자, 프리랜서 등에게 자체적으로 재난지원금을 지급하여 위기극복을 위한 정책을 펼쳤다. 재난지원금 형태는 보편지급형(경기)과 선별지급형(충남 등)으로 크게 나뉘는데 형태별로 신속성, 효율성, 경기부양 효과, 소득보장 효과 등에 대한 논의는 분분하다.

본고에서는 소상공인 선별지급형인 충남 사례를 중심으로 지원금 지급 이후의 소상공인 경영도움 만족도를 분석하여 향후 지원금 정책운영의 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 소상공인의 개념 및 정책

1) 소상공인의 개념

소상공인은 우리나라의 경제주체 단위로서 중소기업에 포함되며 자영업자, 개인사업자(소규모 고용업자, SOHO, 1인 창조기업) 등 정책적 시사점에 따라 다양한 명칭으로 사용되고 있다. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조 규정에서는 상시근로자 수로 구분하여 “소상공인은 소기업

중에서도 규모가 특히 작은 기업이라든지 생업적 업종을 영위하는 자영업자들로서 도소매업·음식업·숙박업·서비스업의 경우 상시근로자 5인 미만 사업자를, 광업·제조업·건설업 및 운수업의 경우 상시근로자 10인 미만의 사업자”로 정의하고 있다.

〈표 1〉 용어 정의 및 특징 구분

	소상공인	자영업자	개인사업자
정의	소기업 중 상시근로자 5 또는 10인 미만 사업체	근로자 고용 또는 자기 혼자 사업하는 사람	사업등록자 중 개인사업자
법적근거	소상공인보호지원법	없음	부가가치세법
통계산출	통계청, 경제총조사(5년) 및 전국사업체조사(연간)	통계청, 경제활동인구조사(월별)	국세청, 국세통계연보(연간)
조사방법	조사통계 - 전체사업자 중 분류	조사통계 - 표본추출(3만명 내외)	행정통계(신고자료)
특징	- 개인사업체+법인사업체 - 상시근로자 및 매출액으로 분류 - 비영리제외, 복수사업자 존재 - 고용(종사자)파악	- 사업자등록증 보유(법인 제외) 또는 무등록사업자 - 취업자의 종사상 지위로 구분 - 월별 및 농어민 포함으로 계절성 존재	- 법인제외 - 복수사업자 존재 - 임금근로자의 주택임대사업자 포함

출처: 김영순 외(2020)

중소벤처기업부에 따르면 2017년 기준 소상공인 사업체수는 319만개, 종사자수는 637만 명이다. 〈표 2〉에서 보듯, 2008년 이후 2017년까지 10년간 전국의 소상공인 사업체수와 종사자수는 점진적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 반면 전체대비 소상공인 비중은 정체하고 있는데 이는 창업과 경쟁격화로 인한 폐업이 함께 진행되고 있음에 기인함을 유추할 수 있다(정갑수 외, 2016).

〈표 2〉 전국 소상공인 현황

(단위: 만개, 만명, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
사업체 수	전체	305	307	313	324	335	342	355	361	368	373
	소상공인	268	269	275	284	292	296	306	308	314	319
	%	87.8	87.5	87.9	87.6	87.0	86.6	86.4	85.6	85.3	85.3
종사자 수	전체	1,307	1,340	1,414	1,453	1,489	1,535	1,596	1,678	1,705	1,729
	소상공인	520	522	533	555	568	578	605	607	620	637
	%	39.7	38.9	37.7	38.2	38.1	37.7	37.9	36.2	36.4	36.8

출처: 통계청, 전국사업체조사 재편 및 가공

2) 소상공인 관련 정책

소상공인에 대한 정책은 크게 육성지원과 보호정책으로 나눌 수 있다. 중소벤처기업부가 소상공인 시장진흥공단을 통해 실시하는 소상공인 육성지원사업은 주로 개별점포에 대한 직접사업이 중심이 되고 있다. 창업부터 폐업·재기에 이르기까지 점포의 생애주기에 맞춘 지원을 신청자에 대해 실시한다.

한편, 소상공인 보호정책은 ‘유통산업발전법’과 ‘대·중·소기업 상생협력촉진에 관한 법률’에 의한 대형업체 영업시간 제한과 의무휴업일 지정, 전통상업보존구역 지정, 사업조정제도 등이 있다.

이 외에도 영세소상공인의 경영안정을 위해 다양한 세제혜택(공제한도 확대, 면제기준 인상 등), 수수료 제로 결제수단 도입(“제로페이”), ‘상가건물임대차보호법’ 개정을 통한 임대기간 계약갱신 요구권 연장(5년에서 10년) 등이 진행되었다. 특히 소상공인에게 카드 수수료가 없다는 점은 동일하나 이용자에게는 구매시 할인율이 적용되는 지역사랑상품권(지역화폐)은 코로나19의 특별 할인율에 힘입어 급격한 판매 증가를 보이고 있다.

근년 이슈가 되고 있는 젠트리피케이션(상권 내몰림)에 대한 소상공인 보호를 위해서 다양한 정책이 추진되고 있다. 국토교통부의 도시재생 뉴딜 공모사업, LH 한국토지주택공사의 희망상가 공급사업, 경기도시공사의 남양주 다산신도시 공공임대상가 등 공공의 추진과 더불어 코오롱 인터스트리가 건국대학교 앞에 조성한 ‘커먼 그라운드’처럼 민간기업에서도 임차인 소상공인 보호에 협력하는 사례가 등장하고 있다.

주로 대도시 및 관광지에서 문제시되는 젠트리피케이션 현상에 대해 해당 지자체 차원에서는 대책마련과 조례제정을 통한 상생협력을 지원하고 있다¹⁾. 2015년 9월 전국최초로 젠트리피케이션 방지조례(‘지역공동체 상호협력 및 지속가능발전 구역 지정에 관한 조례’)를 제정한 서울시 성동구는 서울숲길의 대기업 프랜차이즈 업체 입점을 제한하는 적극적 수준의 방안을 강구하였고, 서울시 도봉구에서는 ‘도봉구 지역상권 상생협력에 관한 조례’ 제정(2016년6월)을 통해 상생협력상가 협의체 구성 지원 및 상생협약 표준안을 마련하여 지속가능한 상가임대차 관계를 형성하는 방안을 강구하였다. 부산시에서는 ‘젠트리피케이션 방지 종합대책’을 마련하여(2017년 11월) 상생생태계 조성을 제시하고 있다.

특히 올해는 코로나19로 초유의 경제침체를 겪고 있는 속에서 전북 전주시에서 시작된 ‘착한 임대인 운동’은 민간 제안의 자발적 상생협력 운동은 운동이 먼저 시작되고 이에 대한 지원정책(세액공제)이 나중에 마련되는 등, 새로운 소상공인 보호정책의 모델을 만들어 내고 있다.

1) 임차상인과 임대인간 자발적 상생협약을 유도하는 ‘지역상권상생발전에 관한 법률’ ‘지역상권 상생발전 특별법’이 국회 계류 중에 있음

2. 관련 선행연구

1) 소상공인 경영성과 영향에 관한 연구

소상공인의 경영성과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 관련법률, 지원제도를 비롯하여 마케팅적 요소에 이르기까지 소상공인이 영향을 받거나 활용할 수 있는 다양한 요소들이 경영성과에 어떻게 영향을 미치는지에 대해 실태조사, 회귀분석 등을 통해 밝혀내는 방식으로 이루어졌다. 특히 정책요소에 있어서는 연구자에 따라 상반되는 결과가 도출되었다는 점이 흥미롭다.

오상영(2012)은 정부의 소상공인 정부지원정책이 소상공인 경영성과에 미치는 영향과 소상공인 특성이 경영성과에 미치는 영향을 구조모형 분석을 통해 연구하였다. 결과, 유효한 소상공인 특성 요인은 총 22개 측정변수 중 고객진입 용이성, 사업홍보 용이성, 상품이동 용이성, 고객확보 용이성이 가장 유효한 것으로 분석되었다. 정책변수 9개 중에서는 자금지원, 교육지원 규모, 교육지원, 효과성 컨설팅 지원규모 만족도가 유효한 것으로 나타났다.

신승만(2014)은 대형마트와 SSM 의무휴업제도가 중소상인 매출증대에 미치는 영향을 서울시 소상공인(1000명)과 소비자(600명)를 대상으로 실태조사하였다. 결과, 대형마트 의무휴업은 동네 슈퍼 및 전통시장 등에 실질적 소비이전이라는 긍정적 효과를 창출하였고, 의무휴업일에 동네슈퍼/전통시장 구매금액이 평소의 35% 이상 높아 제도의 유효성을 주장했다.

이은주 외(2014)는 유통산업발전법 개정안이 전국 소매점 매출에 미친 효과를 회귀분석으로 수행한 연구에서 영업일 및 영업시간 규제가 대형마트의 매출을 감소시키거나 효과가 없고 일반 슈퍼와 전문소매점 매출도 규제정책을 통해 증가하지 않았음을 주장했다. 더욱이 소비자 불편함 가중이라는 소비자 후생은 낮아져 정책의 지속여부를 재고해야 한다고 주장하여, 전술(前述)의 신승만(2014)과 대치되는 연구결과를 도출했다.

정갑수 외(2016)는 경남지역 소상공인(272명)을 대상으로 소상공인 지원제도와 경영성과 간의 관계를 회귀분석을 통해 조사하였다. 결과, 자금지원과 컨설팅 지원의 경우 지원제도를 이용한 후의 경영성과가 높게 나타났고, 교육지원의 경우 이용하지 않은 소상공인의 경영성과가 높게 나타났다. 단, 교육지원과 경영성과는 운영경력과 유의성이 있어 성장단계별 지원이 이루어져야 함을 시사했다.

강성한 외(2018)는 온·오프라인 채널에 대한 소상공인의 비용지출이 매출에 미치는 영향을 다중회귀분석을 통해 분석하였다. 결과, 소상공인의 온라인 채널확장으로 인한 광고비용 증가는 매출향상에 기여하는 것으로 나타났고, 특히 포털광고와 앱광고가 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2) 소상공인 보호정책에 관한 연구

소상공인 보호에 대한 연구는 직접적인 정책파악 보다는 대형할인마트로 인한 소상공인의 영향을 규명함으로써 할인마트 규제제도의 타당성, 할인마트 유형별 영향의 정도를 파악하는 것으로 정리할 수 있다. 대부분의 연구결론이, 할인마트 진출이 지역 소상공인에게 부정적 영향을 미치는 것으로 도출되었다.

김승희 외(2013)는 대형마트 및 SSM의 지역상권 진출이 전통시장 및 영세소매상권에 끼치는 영향을 시뮬레이션을 통해 분석하였다. 결과, 경쟁업체에 대한 규제보다는 전통시장에 대한 제도적 지원이 활성화에 보다 바람직한 것으로 나타나 상권활성화제도 등 지원정책 시행이 타당하다고 주장하였다.

이경민 외(2014)는 수원시를 대상으로 대형상업시설 출점이 소매업 및 음식점 입지에 미치는 영향을 분석하였다. 결과, 시설이 도입됨에 따라 소매업 및 음식점 사업체수는 감소하고, 특히 시설 500m 반경 내에 소매업 및 음식점 점포가 많이 입지하는 것을 확인했는데 연구자들은 이를 대형상업시설 출점으로 지역 내 소규모 점포는 감소하고 퇴출대상이 되는 점포는 대형상업시설로부터 먼 곳의 점포이거나 퇴출되지 않고 남은 점포들이 대형점포 주변으로 모인 것으로 해석했다. 즉, 대형점포 입지가 지역의 골목상권을 침해한다는 점과 거리제한규제가 지자체 단위에서는 효과적이지 못할 수 있음을 주장했다.

이유철 외(2015)는 대형마트와 SSM의 LQ 지수 분석을 통해 유형별 특징을 도출하는 연구를 수행하였다. 결과, 대형마트와 SSM이 지역 중소상인에게 부정적 영향을 초래하고 이들이 같이 입점할 경우 부정적 영향이 심화된다는 것을 확인하였다. 단, 종합소매업이 비기반산업인 지역에서 대형마트와 SSM의 출점은 기존고용에 비교적 영향을 덜 미친다고 주장하였다.

이민정·김양중(2019)은 충남의 소상공인(1097명)을 대상으로 한 설문을 분석하여 상권 내 할인마트가 소상공인 업체 이윤에 미치는 영향을 파악하였다. 할인마트를 대형-중형-소형으로 구분하고 소상공인 업체와의 거리, 할인마트 개수, 취급상품 유사도를 고려하여 할인마트 유형별 정책을 통한 소상공인 보호정책을 제안하였다.

김영순 외(2020)은 경남지역 소상공인을 대상으로 임대료 실태파악과 더불어 고정비(임대료, 관리비 등) 지원에 대한 소상공인의 지원욕구를 파악하였다. 경남형 소상공인 안정지역(가칭) 조성에 대한 제언, 공실 상가 등장에 대한 지원 제언, 금융기관 연계 전세자금 대출금리 조정상품 개발 제언 등 실태에 기반한 다양한 사업을 제안하였다.

3) 선행연구와의 차별성

기존 소상공인 관련 선행연구와 비교하여 본 연구가 갖는 차별성은 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 코로나19가 초래한 초유의 경제침체로 인해 처음 시행된 소상공인대상 포괄 지원금 제도의 영향을 분석한다. 사용처를 한정하지 않고 일정금액을 지원하는 포괄지원금 제도는 처음 시행되어 지급대상인 소상공인의 만족도 및 경영기여도가 조사되지 않았기에 본 연구의 연구적 가치는 충분하다.

둘째, 기존 선행연구에서는 소상공인의 경영역량 강화, 할인마트에 대한 규제 강화 등을 소상공인 경영안정에 대한 주요 수단으로 보고 이를 평가했다면, 본 연구에서는 초유의 경기침체기에 소상공인이 경영유지를 하기 위한 수단으로 시행한 직접적 금전지원의 효과와 지원과정의 행정서비스 효용성을 평가한다.

Ⅲ. 설문개요 및 연구모형 설정

1. 설문개요

충청남도는 2020년 3월 매출액에 전년 동월대비 20% 이상 감소했음을 입증한 소상공인에게 100만원, 매출감소를 미입증한 소상공인에게 50만원을 지원하는 소상공인 긴급생활안정 자금 정책을 실시하였다. 4월 6일에서 5월 8일까지 각 시군에서 신청접수를 받았고 지급방법은 현금, 지역사랑상품권, 체크카드 중 시군의 결정에 맡겼다(표 3 참조).

〈표 3〉 주요 광역정부의 소상공인 안정자금사업 비교

구분	시기	자격요건	절차·방법	지원내용	비고
서울	5.15~6.30	연 매출 2억 미만, 6개월 이상 영업 중인 업체	인터넷: 5부제 방문: 10부제, 우리은행 및 구청 민원센터 등	70만원*2개월	서울시 특수고용 및 프리랜서 특별지원금'과 중복 불가
부산	4.6~6.5	연 매출 3억 이하 영세 소상공인	인터넷: 5부제, 구, 군 홈페이지 방문: 5부제, 읍면동 주민센터	100만원*1회	행정정보공동이용 등의 시 서류 간소화
강원	4.1~5.15	연 매출 1억 미만, 상시근로자 5인 미만	주소지 읍면동 사무소	40만원*1회	긴급 생활안정지원금과 중복지급 불가

구분	시기	자격요건	절차·방법	지원내용	비고
충남	4.6~5.8	연 매출 3억 이하, 상시근로자 5인 미만	시, 군별 접수방법에 따름	50만원(100만원) * 1회	지급방식(현금, 지역화폐)은 시, 군별 상이
충북	4.27~7.31	연 매출 2억 이하, 30%이상 피해 입은 업체	인터넷: 시, 군 홈페이지 방문: 시, 군 경제과 및 읍,면,동 주민센터	40만원 * 1회	충청북도 코로나19 피해 특별계층 지원을 받은 자 제외
전남	4.7~5.29	연 매출 3억 이하, 상시근로자 5인 미만	시, 군 읍면동 주민센터에서 신청 후 일괄 지급	10만원 * 3회	전남 긴급생활지원금과 중복지원 가능

자료 : 각 시도 홈페이지

주 : 소상공인 자격은 공통적으로 「중소기업기본법」에 의한 소기업 중 상시근로자 5인 미만 사업체로 규정

전 업종 상시근로자 5명 미만(단, 광업·제조업·건설업 및 운수업 : 10명 미만)

본 연구진은 충남연구원 현안과제 “충남 소상공인 긴급생활안정자금 만족도 및 서비스업 피해액 분석연구(2020)”를 통해 ‘긴급생활안정자금’이라는 명칭에 맞는 지급과 활용여부, 수혜자의 정책 시행에 대한 의견을 파악하고자 설문을 실시하였다.

설문조사는 충남 15개 시군에서 사업을 영위하고 있는 소상공인 420명을 대상으로 하였고 조사 업종은 대분류 4대업종(제조업, 도소매업, 숙박및음식점업, 서비스업)으로 구분하였다. 조사는 지역별 층화추출을 통해 사업주 1:1면접조사로 2020년 6월 12일~7월 3일의 21일간 진행하였다.

〈표 4〉 응답자 특성

구분		비중(%)	구분		비중(%)
업종	제조업	24.8	직원수	1명	21.4
	도매 및 소매업	25.5		2명	48.6
	음식 및 숙박업	24.8		3명	21.2
	서비스업	25.0		4명	3.1
현 영업상태	개점초기 / 시장진입단계	0.2		5명	2.6
	손익 분기점에 도달하지 않은 상태	4.3		6명	2.9
	손익 분기점을 넘은 상태	27.6		7명	0.2
	매출과 이익이 감소하고 있는 상태	61.2	소유형태	보증금 있는 월세	73.1
	업종 전환이나 폐업을 고려하고 있는 상태	6.7		보증금 없는 월세	1.9
				전세	2.1
				소유	22.9

구분		비중(%)	구분		비중(%)
사업기간	3년미만	2.9	월매출	500만원 미만	12.1
	3년 ~ 5년미만	20.7		500만원 이상 ~ 1,000만원 미만	32.8
	5년 ~ 10년미만	31.7		1,000만원 이상 ~ 2,000만원 미만	45.8
	10년 ~ 20년 미만	34.0		2,000만원 이상 ~	9.3
	20년 이상 ~	10.7			

2. 연구모형 설정

본 연구에서는 직접적인 자금지원의 효과와 간접적인 행정서비스의 효과를 구분하여 경영활동에 미치는 영향을 파악하고자 한다. 자금지원은 지급금액으로, 행정서비스는 신청절차와 지급속도를 변수로 설정하였다.

충남 긴급생활안전자금의 지급금액, 신청절차, 지급속도가 소상공인 경영활동에 미치는 영향을 심층적으로 파악하기 위해 로지스틱 회귀모형을 활용하였다.

확률변수를 종속변수로 하는 대표적 모형에는 로지스틱 회귀모형을 포함하여 다음의 3가지가 있다.

〈표 5〉 모형의 형태

모형	모형의 형태
로지스틱 회귀모형	$\log \frac{p(y=1 x)}{1-p(y=1 x)} = \alpha + \beta x$
프로빗 모형	$\Phi^{-1}[p(y=1 x)] = \alpha + \beta x$
곰페르츠 모형	$\log[-\log(1-p(y=1 x))] = \alpha + \beta x$

각 모형에 대한 함수의 형태는 〈표 5〉에 나타나 있으며 프로빗 모형의 함수 형태는 누적정규 확률함수(cumulative normal probability function)이며 로지스틱 회귀모형의 함수 형태는 누적로지스틱함수(cumulative logistic probability function)이다.

〈표 6〉 함수의 형태

모형	함수의 형태
로지스틱 회귀모형	$\frac{1}{1+e^{-x}} = \frac{e^x}{1+e^x}$
프로빗 모형	$\int_{-\infty}^x \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-z^2/2} dz$
곰페르츠 모형	$1 - e^{-e^x}$

로지스틱함수와 프로빗함수는 매우 유사한 형태를 나타내고 있으나 로지스틱모형은 프로빗 모형에 비해서 계산이 상대적으로 편리하여 이분 종속변수의 분석에 보다 광범위하게 사용된다. 따라서 본 연구에서는 로지스틱 회귀모형을 최종모형으로 선택하였다.

위의 모형식으로부터 추정된 회귀계수 $\alpha, \beta_1, \dots, \beta_n$ 을 이용하여 다음과 같이 조건부확률에 대한 추정식을 얻을 수 있다.

$$\hat{p}(y=1|x_1, \dots, x_n) = \frac{\exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n)}{1 + \exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_n x_n)}$$

이렇게 얻어진 각 개체에 대한 조건부확률은 0과 1사이의 값을 갖는다. 입력변수가 분류 결정에 미치는 영향의 정도는 오즈비(odds ratio)로 계량화할 수 있다.

다른 모든 입력변수가 일정한 상태에서 x_i 가 1단위 증가하는데 따른 오즈비(odds ratio)는 다음과 같이 계산된다.

$$odds\ ratio = \frac{\exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_i (x_i + 1) + \dots + \beta_n x_n)}{\exp(\alpha + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_i x_i + \dots + \beta_n x_n)} = \exp(\beta_i)$$

이때 β_i 가 음의 값을 가지면 오즈비(odds ratio)는 1보다 작게 되어 설명변수 x_i 는 감소방향으로 영향을 미치고 반대로 β_i 가 양의 값을 가지면 오즈비(odds ratio)는 1보다 크게 되어 증가방향으로 영향을 미치게 된다(김양중 외, 2014).

IV. 분석결과

1. 설문 일반분석

1) 지급과정 만족도

충남 긴급생활안정자금의 신청절차에 대해 충남의 소상공인들은 불만족(38.8%)을 보통(33.8%)과 만족(27.4%)보다 많이 응답하였다. 불만족의 이유로는 신청시 복잡한 증빙서류 때문이라는 응답이 가장 많았고 까다로운 지원조건과 문의전화 연결 불편 등이 그 뒤를 이었다(표 참조).

지급속도에 대해서는 만족(매우만족+만족) 응답이 53.8%로 나와 전반적으로 만족도가 높게 나타났다. 응답자의 92.6%가 신청후 지급까지 대부분 2주일 이내에 지급받은 것으로 조사되어 신속한 처리가 높은 만족도로 연결된 것을 알 수 있었다.

〈표 7〉 소상공인 긴급생활안정자금 신청절차 불만족 이유(중복응답)

(단위: 개, %)

구분	응답수	%
까다로운 지원조건	108	33.1%
복잡한 증빙서류	132	40.5%
신청 대기	19	5.8%
문의전화 연결 불편	67	20.6%
기타	0	0.0%
전체	326	100.0%

주: 총 420 응답 중, 불만응답 163명의 중복응답

2) 금액 만족도

충남 긴급생활안정자금의 금액에 대해 수혜자의 응답은 불만족 응답이 약간 높게 나타났다(만족 49.0%, 불만족 51.0%). 100만원(매출감소 증빙)과 50만원(매출감소 증빙 불요)을 나누어 살펴보면 차이가 드러나는데, 100만원 지급의 경우 만족도가 약간 높고(54.3%), 50만원 지급의 경우 불만족이 훨씬 높은 것으로 나타났다(60.1%).

금액에 대한 불만은 다양하게 유추할 수 있는데, 설문조사시점에 타시도에서도 유사 지원제도가 시행되고 있던 관계로 충남의 지원금액에 대한 비교가 불만족 요인으로 작용했을 것으로 보인다. 응답자 직접기재 내용 중 “타시도 수준으로 확대” “지원금액 및 기회 확대” “현실화” 등의 내용에서, 금번 충남의 지원금액 자체에 대한 갈증도 있었다는 것을 유추할 수 있다.

〈표 8〉 소상공인 긴급생활안정자금 지급까지 소요일수

(단위: 개, %)

구분	만족		불만족		합계	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
100만원 (매출감소 증명 필요)	145	54.3%	122	45.7%	267	100.0%
50만원 (매출감소 증명 불필요)	61	39.9%	92	60.1%	153	100.0%
전체	206	49.0%	214	51.0%	420	100.0%

현재 지급금액에 불만족하는 소상공인은 자금 신청종류, 업종과 관계없이 200만원을 원하는 경우가 가장 많았고(49.5%) 그 뒤를 150만원(17.3%) 300만원(15.9%)을 희망하는 것으로 나타났다. 지급받은 금액으로 나누어 보면, 100만원 지급의 경우 전업종에서 지급금액의 2배인 200만원을 희망했고, 50만원 지급의 경우에는 제조업과 음식및숙박업은 200만원을, 도소매업과 서비스업은 금번 지급액의 2배인 100만원을 희망하는 응답이 가장 높게 나타났다.

3) 사용처

충남 소상공인 긴급생활안정자금이 가장 많이 사용된 곳은 임차료(26.3%)인 것으로 나타났다. 업종별로 제조업에서는 재료비(25.0%), 나머지 업종에서는 임차료 비율이 가장 높게 나타났다. 서비스업에서는 임차료 사용비율(31.9%), 음식및숙박업에서는 인건비 사용 비율(18.8%)이 특히 높게 나타난 점이 흥미롭다.

지원금은 임차료를 비롯하여 인건비(13.6%), 관리비(16.1%), 이자비용(6.9%) 등의 고정비용에 절반 이상을 사용된 것으로 나타나 금번 자금지원 본연의 목적은 상당부분 달성했다고 평가할 수 있다.

〈표 9〉 업종별 소상공인 긴급생활안정자금 사용처(중복응답)

(단위: 개,%)

구분	임차료	인건비	재료비	관리비	대출금 이자상환	개인생활비	기타	전체
제조업	19.7%	13.0%	25.0%	17.3%	9.1%	15.9%	0.0%	100.0%
도소매업	26.6%	10.3%	20.1%	18.2%	7.0%	17.8%	0.0%	100.0%
음식 및 숙박업	26.9%	18.8%	21.6%	15.9%	4.3%	12.5%	0.0%	100.0%
서비스업	31.9%	12.4%	18.6%	12.9%	7.1%	17.1%	0.0%	100.0%
응답수	221	114	179	135	58	133	0	840
%	26.3%	13.6%	21.3%	16.1%	6.9%	15.8%	0.0%	100.0%

4) 경영활동 기여여부

충남 소상공인 긴급생활안정자금이 경영활동에 도움이 되었는가에 대해 지급받은 소상공인의 81.7%가 도움이 되었다고 응답하였다. 업종별로는 도소매업의 만족도가 가장 높았고(85.0%) 제조업 종사 소상공인의 만족도가 가장 낮았다(75.0%). 영업상황별로는 매출/이익 감소상태의 소상공인과 업종전환/폐업고려상태 소상공인의 도움 체감도가 높게 나타나 코로나19와 같은 사회적 재난시기에 가장 먼저 피해체감을 하게 되는 소상공인에게 긴급생활안정자금의 효과는 큰 것을 알 수 있다.

더불어, 지급받은 소상공인들은 금번 긴급생활안정자금이 지역경제에도 도움이 되었다고 응답하였다(83.5%). “보통(11.4%)”, “도움안됨(5.0%)”과 같이 부정적 혹은 모호한 입장의 응답비율이 낮게 나타나 대부분의 소상공인이 금번 긴급생활안정자금에 대해 긍정적인 인식을 갖고 있음을 알 수 있다.

〈표 10〉 업종별/영업상황별 소상공인 긴급생활안정자금 경영활동 도움여부

(단위: 개,%)

구분		그렇다		아니다	
		응답수	%	응답수	%
업종	제조업	78	75.0%	26	25.0%
	도소매업	91	85.0%	16	15.0%
	음식 및 숙박업	88	84.6%	16	15.4%
	서비스업	86	81.9%	19	18.1%
현 영업 상황	개점초기 시장진입단계	1	100.0%	0	0.0%
	손익 분기점 도달 전	14	77.8%	4	22.2%
	손익 분기점 넘은 상태	87	75.0%	29	25.0%
	매출과 이익 감소 상태	218	84.8%	39	15.2%
	업종전환/폐업고려상태	23	82.1%	5	17.9%
전체		343	81.7%	77	18.3%

2. 설문 심층분석

1) 분석모형

본 절에서는 전술(前述)의 분석내용 중 경영활동 도움여부를 종속변수로 하여 이에 영향을 미치는 요인을 심층분석해 보고자 한다. 경영활동에 도움이 되었으면 $y=1$, 경영활동에 도움이 되지 않았으면 $y=0$ 으로 하는 2가지 반응 변수를 종속변수로 놓고 분석을 하였다.

설명변수는 <표 11>에서 다음과 같이 정의하였다. 지급액(funds)과, 성별(sex), 업종(type)은 더미변수로 처리하였으며, 신청절차 만족도(step), 지급속도 만족도(speed), 연령(age)은 연속변수로 처리하였다.

〈표 11〉 설명변수의 정의

Parameter	정 의
Intercept	상 수 항
funds	100만원 신청 했으면 1, 아니면(50만원 신청) 0
sex	남성이면 1, 아니면(여성이면) 0
type	제조업이면 1, 아니면(서비스업) 0
step	신청절차 만족도
speed	지급속도 만족도
age	연령

2) 분석결과

〈표 12〉 모형 적합도 검정

Criterion	Value	DF	Value/DF	Pr > ChiSq
Deviance	147.1442	157	0.9372	0.7021
Pearson	146.9525	157	0.9360	0.7060

모형의 적합도 분석결과 모형이 적합하다는 귀무가설을 기각하지 못하는 것으로 나타나 모형은 적합한 것으로 나타났다.

〈표 13〉 이항 로지스틱 회귀분석 결과

Parameter	Estimate	Pr > ChiSq
Intercept	-5.1063***	<.0001
funds	0.3702**	0.0116
step	1.2020***	<.0001
speed	0.3906	0.0753
sex	-0.1154	0.4143
age	0.4671***	0.0014
type	-0.3646**	0.0196

Note: ** and *** denote statistical significance at the 5% and 1% level, respectively.

이항 로지스틱 회귀분석결과 경영활동 도움여부에 영향을 미치는 변수로는 지급액(funds), 신청절차(step), 연령(age), 업종(type)이 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하게 나타났다.

분석결과 50만원 지급일 때 보다 100만원 지급일 때, 행정적인 신청절차에 만족할수록, 연령대가 높을수록, 제조업보다는 서비스업에서 경영활동에 더 도움이 되는 것으로 나타났다.

또한 지급속도(speed)는 10% 유의수준에서 만족할수록 경영활동에 더 도움이 되는 것으로 나타났고, 성별은 10% 유의수준에서도 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 14〉 오즈비 추정 결과

Effect	Point Estimate	95% Wald Confidence Limits	
funds 0 vs 1	2.097	1.180	3.726
step	3.327	2.111	5.242
speed	1.478	0.961	2.273
sex 0 vs 1	0.794	0.456	1.382
age	1.595	1.198	2.125
type 0 vs 1	0.482	0.261	0.890

오즈비를 통한 확률의 추정결과를 살펴보면 100만원(매출감소 증빙) 지급받은 소상공인의 경우 50만원(매출감소 증빙 불요) 지급 받은 소상공인에 비해 확률적으로 2.1배 더 도움이 되는 것으로 분석되었으며, 신청절차의 간소화는 단계별로 3.3배, 지급속도는 단계별로 1.5배 더 도움이 되는 것으로 나타났다. 이는 충남도가 긴급생활안정자금을 지원할 때 지급액의 결정도 중요하지만, 지급과정에서의 행정서비스도 매우 중요함을 의미한다고 할 수 있다.

V. 결론

코로나19로 인한 경제충격을 줄이기 위해 공공에서는 다양한 정책을 내놓고 있다. 개인에게는 강화된 사회안전망을 제공하고 소상공인과 중소기업에게는 유동성 제고를 위한 정책을 제공하고 있다. 중앙정부와 더불어 지방정부도 코로나19 위기극복에 발빠르게 대처하고 있다. 지방정부에서도 코로나19로 경영에 막대한 타격을 입은 소상공인과 고용보험 사각지대에 있는 특수고용직 종사자, 프리랜서 등에게 자체적으로 재난지원금을 지급하여 위기극복을 위한 정책을 펼쳤다. 본 연구에서는 소상공인 선별지급형인 충남 사례를 중심으로 지원금 지급 이후의 소상공인 경영도움 만족도를 분석하여 향후 지원금 정책운영의 시사점을 도출하고자 하였다.

설문의 일반분석에서는 긴급생활안정자금의 신청절차에 대해 충남의 소상공인들은 불만족(38.8%) 응답이 높게 나타났다. 불만족의 이유로는 신청시 복잡한 증빙서류 때문이라는 응답이 가장 많았고 까다로운 지원조건과 문의전화 연결 불편 등이 그 뒤를 이었는데 금액을 불문하고 소상공인의 절반이 불만을 표하고 있어, 상기 사항들을 향후 유사 사태에 대비한 긴급자금 지급시에는 지급 방식에 반영할 필요가 있다.

지급금액에 대해서는 금액에 따라 만족도에 뚜렷한 차이가 나타났다. 매출 감소 증빙이 필요한 100만원의 경우에는 만족도가 불만족도 보다 약간 높게 나타났다(만족 54.3%, 불만족 45.7%), 매출감소 증빙이 불필요한 50만원의 경우에는 불만족이 훨씬 높게 나타났다(만족 39.9%, 불만족 60.1%). 즉, 신청절차가 다소 번거로워도 수령금액이 많아야 만족도가 높은 것을 알 수 있었다. 더불어, 지급금액이 불만인 경우는 현재 지급금액의 2배를 희망하는 것으로 나타났다.

긴급생활안정자금은 임차료(26.3%), 재료비(21.3%) 관리비(16.1%) 순으로 많이 사용된 것으로 나타났다. 영업상황별로 살펴보면 매출/이익 감소상태의 소상공인과 업종전환/폐업고려상태 소상공인의 도움 체감도가 매우 높게 나타나 코로나19와 같은 사회적 재난시기에 가장 먼저 피해 체감을 하게 되는 소상공인에게 긴급생활안정자금의 효과는 큰 것을 알 수 있다.

긴급생활안정자금의 활용 효과에 대해서는 긍정적 응답이 높았다. 경영활동 기여 여부에 대해서는 81.7%의 소상공인이, 지역경제 활성화 기여여부에 대해서는 83.5%의 소상공인이 긍정으로 응답하였다.

긴급생활안정자금의 경영활동 기여여부를 심층분석한 결과, 이항 로지스틱 회귀분석을 통해, 50만원일 때보다 100만원일 때 경영활동에 더 도움이 된다고 느끼는 것으로 나타났다. 또한 행정적인 신청절차에 만족할수록, 연령대가 높을수록, 제조업보다는 서비스업이 경영활동에 더 도움이 된다고 느끼는 것으로 나타났다. 10% 유의수준에서는 지급속도에 만족할수록 경영활동에 더 도움이 된다고

느낀 것으로 나타났다.

오즈비를 통한 추정결과 100만원(매출감소 증빙) 지급받은 소상공인이 50만원(매출감소 증빙 불요) 지급받은 소상공인에 비해 2.1배 더 도움이 되는 것으로 느끼고 있다고 나타났다.

50만원에 비해 100만원 지급자의 경영 도움 체감이 2배가량 높고 이는 행정절차 만족, 업종(서비스업), 고령 소상공인일수록 많이 체감하고 있는 것으로 나타났다. 향후에는 신청절차 간소화, 지급조건 완화 검토, 지급금액 상향조정(“현실화”) 등을 고민할 필요가 있고 업종에 대한 차등지급 등, 좀더 세심한 정책설계가 필요할 것이다.

참고문헌

- 강성한, 이철성. 2018. “소상공인의 채널확장이 매출에 미치는 영향: 온라인 채널가입 기간을 중심으로”. 『유통경영학회지』. 21(4): 43-50.
- 김승희, 이경주, 김영기. 2018. “전통시장 활성화에 제도적 규제 및 지원이 미치는 파급효과 예측 시뮬레이션에 관한 실증연구”. 『주거환경』. 11(1): 19-36.
- 김양중, 김원년, 이민정. 2014. “FTA 활용지원센터가 중소기업에 미치는 영향 분석”. 『한국자료분석학회』. 16(3): 1373-1382.
- 김영순, 양인선, 이진우, 이연동. 2020. “소상공인 임대료 실태조사 및 부담 완화 대책”. 『중점정책연구 현안연구』. 1-59.
- 신승만. 2014. “대형마트 의무휴업에 따른 소상공인 매출증대 실태 및 정책적 시사점: 서울시를 대상으로”. 『서울도시연구』. 15(4): 123-137.
- 오상영. 2012. “소상공인의 경영성과 결정요인”. 『한국산학기술학회논문지』. 13(2): 5759-5763.
- 이경민, 하승현, 정경훈, 정창무. 2014. “대형상업시설 입지가 지역 상권에 미치는 영향에 관한 연구: 수원시 소매업 및 음식점 점포를 중심으로”. 『대한건축학회논문집: 계획계』. 30(4): 49-56.
- 이유철, 김찬호, 이창수. 2015. “대형마트와 SSM이 지역 상권에 미치는 영향 연구: 강릉원주거제시 도심부를 중심으로”. 『한국지역개발학회지』. 27(5): 147-166.
- 이민정, 김양중, 전춘복, 송민정. 2020. 충남소상공인 긴급생활안정자금 효과 분석. 충남연구원 현안과제.
- 이민정, 김양중. 2019. “지역상권내 할인마트가 소상공인 이윤에 미치는 영향: 충남사례를 중심으로”. 『GRI 연구논총』. 21(2): 1-21.
- 이은주, 권영선. 2014. 대형마트 영업일 규제정책이 실제 소형가게 매출을 증가시켰는가?. 한국산업경제학회 정기학술발표대회 논문집: 565-584.
- 정갑수, 설병문. 2016. “소상공인 지원제도가 경남지역 소상공인 경영성과에 미치는 영향”. 『벤처창업연구』. 11(2): 221-232.
- 통계청 kostat.go.kr

공간환경계획 활용을 위한 생활환경 취약지역 분석 : 충청남도를 사례로*

Vulnerability Assessment of Living Environments
for Spatial Environmental Planning
- A Case Study of Chungcheongnam-do, Korea -*

오용준** · 명형남***

* 이 논문은 '충청남도 도시-환경계획 통합관리방안' (충남연구원 전략과제-19JU005)을 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 선임연구위원 (제1저자) | yjuno@cni.re.kr

*** 충남연구원 책임연구위원 (교신저자) | myunghn@cni.re.kr

요 약
ABSTRACT

수도권 환경 규제로 반사이익을 누린 충청남도는 제조업체 공장이 증가하며 환경피해가 우려되는 지역도 증가했다. 2014년부터 2017년까지 충남도 민원을 분석해 보면, 전체 민원의 56.0%가 환경관련 민원이고 이중 절반 이상이 환경오염을 우려하는 것으로 나타났다. 특히, 환경유해물질 배출공장 영향권에 노출된 주민이 전체 충남인구의 5.2%에 달하고 있다.

이 결과를 토대로 도시계획과 환경계획을 통합관리하고 마을환경보호 구역을 지정하는 공간환경계획을 수립해야 한다. 이번 연구는 주민의 환경권을 보장하고 더 좋은 생활환경을 누릴 수 있는 계기가 될 것이다.

Chungcheongnam-do which has benefited from environmental regulations imposed on metropolitan areas, is now facing a difficult time considering various environmental problems. An analysis of resident complaints in Chungcheongnam-do revealed 56.0% of all complaints related to the environment, and more than half of them related to environmental pollution. In particular, it showed that 5.2% of Chungcheongnam-do residents had been exposed to harmful chemical substances discharged by factories.

Based on these findings, it is necessary to integrate urban planning and environmental planning and designate environmental protection zones. This study could be a trigger to protect environmental rights of residents and to help them to live a life in environmentally better places.

주 제 어
KeyWords

생활환경 취약지역, 공간환경계획, 도시계획, 환경계획, 환경권

Living Environment, Spatial Environmental Plan, Urban Plan, Environmental Plan, Environmental Rights

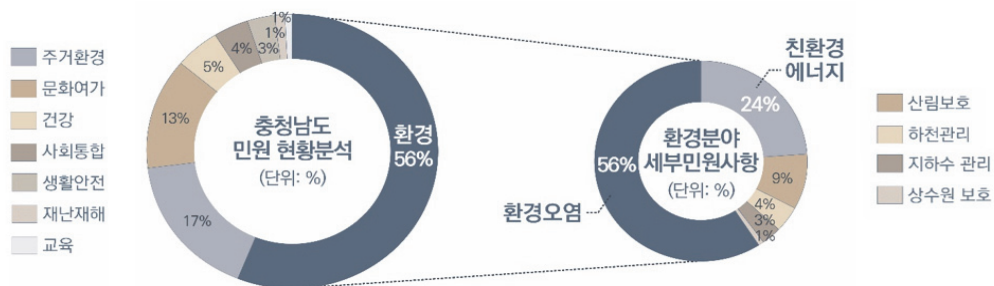
I. 서론

우리나라는 그동안 제조업 활성화를 위해 토지이용규제를 지속적으로 완화하였다. 비도시지역을 중심으로 제조업체 공장이 증가하며 환경오염 민원뿐만 아니라 생활환경 피해가 우려되는 취약 지역도 자연스럽게 증가했다.

OECD는 2017년 삶의 질 지수를 발표하면서, 환경부문 조사대상 38개 국가 중 한국을 하위권(대기오염 38위, 수질 26위)으로 분류하였다. 2014년부터 2017년까지 충청남도 민원을 분석해 보면, 전체 민원의 56%(114건)가 환경관련 민원이고 이중 절반 이상이 환경오염을 우려하는 것으로 나타났다. 『수도권 대기환경 개선에 관한 특별법』에 따라 수도권 대기환경기준이 강화되면서 기업들이 토지이용규제가 상대적으로 느슨한 충청남도에 공장을 이전하거나 신설했기 때문이다.

더 큰 문제는 생활환경 취약지역에 대한 진단과 계획이 수립되지 않은 상태에서 지역환경정책이 추진되고 있다는 점이다. 생활환경에 악영향을 주는 유해제조업 입지로 인하여 어떠한 지역이 환경권(Environmental Rights)¹⁾을 보장받지 못하고 있는지 공간분석이 선행되어야 하는 이유라 할 수 있다.

〈그림 1〉 충청남도 민원 분석



자료 : 국가과학기술심의회, 2017, 민원 대상 분석(2014.01 ~ 2017.07).

우리나라는 환경민원지역, 건강영향조사 대상지역 등을 중심으로 생활환경 취약지역을 관리하고 있다. 내용적으로 생활환경 취약지역의 유형은 환경기초시설을 갖춘 계획입지 배후의 취락지역과 주거와 공장이 혼재된 지역으로 구분할 수 있다. 화력발전소, 산업단지 등 환경기초시설을 갖춘 계획입지 주변에서 환경민원이 발생하는 취락지역은 상습 환경민원지역으로 건강영향조사 결과에 따라 환경을 시급히 개선해야 하는 곳이다. 이에 비해 주거-공장 혼재지역은 개별입지 공장과

1) 환경권은 『대한민국 헌법』 제35조 1항에 국민의 기본권(생존권) 중 하나로 규정되어 있으며 환경침해를 배제할 수 있는 배타적 권리를 의미한다.

취약지역이 혼재되어 있어 환경피해 우려가 심각한 지역이다. 특히, 주거-공장혼재지역 중에서 단일 환경오염배출시설(아스콘공장, 소각장, 폐기물처리시설, 토석채취장 등) 배후 취약지역의 환경 민원은 더욱 심각하다. 단일 시설인데도 다량의 대기오염을 유발하거나 소량이지만 유해 대기오염 물질을 배출하고 있기 때문이다.

이러한 생활환경 취약지역에 대한 토지이용관리는 주민의 환경권을 보장하기 위한 공간환경 계획을 수립하고 환경보건서비스를 제공하는데 중요한 단서가 될 것이다. 본 논문은 그동안 충청남도의 압축성장의 어두운 이면인 생활환경 취약지역을 실증적으로 분석하고, 그 지역주민의 환경권을 보장하기 위한 공간환경계획 수립에 대한 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 여기서 공간환경계획은 환경취약지역 주민의 환경권을 보장하기 위해 토지이용을 관리하는 도시·군기본 계획과 환경보건계획 내 부문 계획으로 정의한다.

II. 선행연구 및 제도 고찰

1. 선행연구 검토

국내 생활환경 취약지역 연구로는 김동영 외(2013)가 수도권 대기오염 취약지역을 읍·면·동별로 분석하고 배출원별 특성을 고려해 맞춤형 지역관리의 필요성을 제시하였다. 대기오염도는 측정망 관측치를 기준으로 보로노이 다이어그램(Voronoi Diagram) 기법을 사용하여 공간자료화하고, 대기오염현황은 1km×1km 격자 단위로 환산하여 대기환경기준 초과에 따른 노출인구를 분석하는데 활용하였다. 임유라·배현주(2014)는 서울시를 대상으로 환경노출, 건강영향, 인구특성요인에 대하여 미국 캘리포니아 환경보건 스크리닝 툴(Environmental Health Screening Tool)의 분석 방법을 활용하여 지역규모의 누적환경영향을 행정구역 단위로 평가하였다. 환경보건 취약지역을 도출하기 위해 환경노출과 건강영향의 환경부담, 민감집단과 사회·경제적 요인의 인구특성에 따라 10개 지표를 설정하였다. 김주영·강동묵(2012)은 석면노출원과의 인접성이 질병발생에 결정적인 요인으로 작용한다는 전제 하에 석면노출에 대한 공간분석기법의 동향과 적용방안을 모색하였다. 엄정희(2016)는 도시 열환경 취약성 평가지표 15개를 선정하고, 퍼지이론(Fuzzy Logic)을 활용한 GIS 분석을 통해 서울시 행정구역 단위로 열환경 취약성을 평가하였다.

Wong et al.,(2008)은 환경위해요인으로 인한 주민의 건강영향은 사회·경제적인 특성, 지역적 특성 등에 따라 차이가 있다고 주장하였다. WHO(2010)는 고령화시대 건강취약계층이 증가되면서 환경약자가 더 많이 환경피해를 받게 되는 환경불평등이 심화될 것이라고 전망하였다. 미국

캘리포니아 환경보호청(California Environmental Protection Agency, EPA)(2012)은 환경 취약계층에 대한 공정한 정책을 추진하기 위해 환경정의(Environmental Justice) 차원에서 환경에 대한 누적영향평가 모형을 개발하였다. 특히, EPA는 다양한 오염원으로부터 배출되는 환경오염 물질에 영향이 취약한 소규모 지역사회를 도출하기 위해 CalEnviroScreen²⁾을 도구로 활용하고 있다. 이와 같이 환경영향에 대한 평가를 행정구역 단위로 다룬 연구는 다수 존재하나, 인구격자 단위로 환경취약지역을 미시적으로 분석하고 사회·경제적 특성을 파악하여 공간환경계획에 활용하기 위한 연구는 아직까지 없는 것으로 파악된다.

2. 관련제도 고찰

생활환경 취약지역 주민의 환경권을 보장하기 위해서는 산업단지나 개별입지 공장이 환경취약 지역에 입지하지 않도록 하여 누적적 환경영향을 최소화해야 한다. 국토교통부와 환경부는 2015년 생물다양성 저감과 생활환경 위협에 대응하기 위해 토지이용규제의 근거가 되는 국토 및 도시계획과 환경보전계획을 연동하자는데 합의하였다. 이후 국토교통부는 2016년 『국토기본법』에 국토계획-환경보전계획의 통합관리 조문을 신설하고, 2018년 환경부와 공동으로 『국토계획 및 환경보전계획의 통합관리에 관한 공동훈령』을 시행했다. 국토교통부와 환경부는 이 훈령에 따라 2019년 제5차 국토종합계획(2020~2040)과 제5차 국가환경종합계획(2020~2040)을 통합관리하였다. 국토교통부는 제5차 국토종합계획에 산강바다 국토관리 네트워크를 강화하는 국토생태축을 제시하고, 환경부는 제5차 국가환경종합계획(2020~2040)에 국토-환경계획의 통합관리를 위해 국토생태축을 설정하며 6대 권역별로 공간환경 관리전략을 마련하였다.

국토-환경보전계획의 통합관리 효과가 시·군 단위 주민생활 속에서 나타난다는 점에서 자자체 단위에서 도시계획과 환경보전계획을 연동은 매우 중요한 과제이다. 이와 관련하여 환경부는 2019년 환경보전계획의 공간성을 강화하기 위해 ‘지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업 I(광역지자체 통합 관리 모델 구축)’에서 공간환경계획을 제시하고 있다. 공간환경계획은 도시계획의 환경성을 강화하고 환경보전계획의 공간성을 강화하는 중요한 수단이다. 공간화의 방향은 환경오염을 유발하는 개발사업에 대한 토지이용규제의 증거를 마련하기 위해 고축적 환경지도를 토대로 환경 이슈를 도출하는데 초점을 둔다. 본 논문은 공간환경계획의 수립대상이 환경(자연환경, 생활환경)이 취약한 지역이고, 계획의 주요목표 중 하나가 생활환경 취약지역 주민의 환경권 보장에 있다는 점에 착안하였다.

2) CalEnviroScreen은 RSEI(위기관리환경지표, Risk-Screening Environmental Indicator) 자료를 활용하여 누적된 오염부담에 상대적으로 더 취약한 지역을 파악하는 도구이다.

III. 생활환경 취약지역 분석

1. 분석방법 및 항목

생활환경 취약지역을 진단하기 위해 대기배출원으로부터 일정거리 이격된 인구격자를 측정하는 GIS 분석을 실시하고, 생활환경 취약지역에 대한 누적적 환경영향을 억제할 수 있는 토지이용규제에 대하여 주민의식 수준을 조사하였다.

생활환경 취약지역을 도출하기 위한 기초자료는 한국산업단지공단 공장등록정보(FEMIS)의 공장 위치정보와 국가통계포털의 인구격자(100m×100m, 2018년 기준)를 활용하였다. 우선 공장 등록정보에 등록된 개별입지 공장 중에서 통계청 한국표준산업분류(KSIC) 기반 업종 분류(중분류 단위)에 따라 환경유해물질을 배출하는 공장을 도출하였다. 환경유해물질 배출공장은 한국환경정책·평가원(2019)이 환경부 의뢰를 받아 수행한 ‘전국 환경피해우심지역 주민건강영향조사 방안 마련 연구’에 제시된 분류기준을 활용하여 선정하였다. 환경유해물질을 배출하는 대표적인 제조업 업종으로 아스팔트 제조업, 시멘트 제조업, 석유화학물질제조업, 목재가공 및 종이제조업, DCM (발암물질인 디클로로메탄) 배출업종 등이 제시되어 있다. 이들 공장은 암질환, DNA 손상, 중추 신경계 질환 등 건강이상을 불러온다고 보고되었다.

토지이용관리의 객관적 근거를 마련하기 위해 환경유해물질 오염원 분포현황을 인구밀집지역과 중첩하여 분석하였다. 이를 위해 환경유해물질 배출공장으로부터 일정 거리(500m, 1.0km, 1.5km, 2.0km)에 노출된 인구격자(100m×100m)를 조사하고, 인구격자의 사회·경제적 특성을 파악하였다. 도시계획을 통해 환경취약지역의 토지이용관리를 위해서는 행정구역 단위가 아닌 격자단위 혹은 필지단위의 미시적인 공간분석자료가 필수적이기 때문이다. 본 연구는 환경유해물질 배출원으로부터 일정거리 내 노출된 인구격자를 풍향, 풍속, 주풍이 없다고 통제된 상태에서 분석하였다.

이렇게 도출된 생활환경 취약지역은 유형별로 대표사례지역(당진시 송산면 및 송악읍, 예산군 대술면, 천안시 동남구)을 선정하여 주민설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상지역 중 당진시는 환경기초시설을 갖춘 계획입지 배후의 환경민원 발생 취약지역³⁾이고, 예산군⁴⁾과 천안시⁵⁾는 비도시지역의 개별입지 공장과 취약지역이 혼재된 지역이다. 설문조사는 해당지역 주민 217명(20세

3) 당진시 송산면과 송악읍은 석탄화력발전소와 당진철강단지, 산업단지가 집중되어 있어 주민들의 환경민원과 건강피해 우려가 지속적으로 제기된 지역이다.

4) 예산군 대술면 시신리, 궤곡리 일대는 채석단지를 중심으로 연탄공장, 폐비닐재활용시설 등이 집중되며 주민들의 환경과 건강피해 우려가 큰 지역이다.

5) 천안시 동남구 목천읍은 소각시설로부터 반경 3km 반경 이내 페인트 공장, 레미콘 공장, 제지공장 등이 밀집되어 있어 1만명 주민들의 환경과 건강피해가 우려되는 지역이다.

이상 79세 이하 남녀)을 대상으로 2019년 9월 1일부터 9월 18일까지 실시하였다. 설문표본은 인구 구성비에 따라 성별·연령별 할당 표집방법을 통해 추출하였다.

〈표 1〉 사업장 유형별 주요 건강영향

대상시설	관련 건강영향	출처
아스팔트 제조업	눈/코/목 따가움, 두통, 기침, 메스꺼움, 피부질환, 피로, 위통, 기관지염, 폐암, 기타 암	미국 CDC/NIOSH, 2000
시멘트 제조업	호흡기계 암(후두암, 침샘암 등)	Eom et al., 2017
	호흡기계 질환, 심혈관계 질환	Bertoldi et al., 2012
	폐암, 비-호지킨 림프종, 호흡기계 질환	캐나다 온타리오 보건부, 2016
	조산(미숙아 출산)	Yang et al., 2003
석유화학 물질	어린이 DNA 손상	Peluso et al., 2013
목재가공 및 종이제조업	호흡기계 질환(기관지 과민반응, 천식)	Andrae et al., 1988
	암, 기관지염, 천식, 피부질환	Dahlgren et al., 2003
DCM	뇌 및 중추신경계 암	Makris et al., 2017

자료 : 환경부, 2019, 전국 환경피해우심지역 주민건강영향조사 방안 마련 연구

2. 환경유해물질 배출공장 영향권 분석결과

충청남도의 등록공장 10,603개소(2019년 기준) 중 암질환, DNA 손상, 중추신경계 질환 등을 유발하는 환경유해물질을 배출하는 공장은 전체 공장의 6.2%인 총 656개소(1~3종 92개소, 4~5종 564개소)이다. 그 중 석유화학물질 제조업 공장비율은 전체 공장의 46.1%를 차지하고, DCM 배출업종은 전체의 37.2%에 달한다.

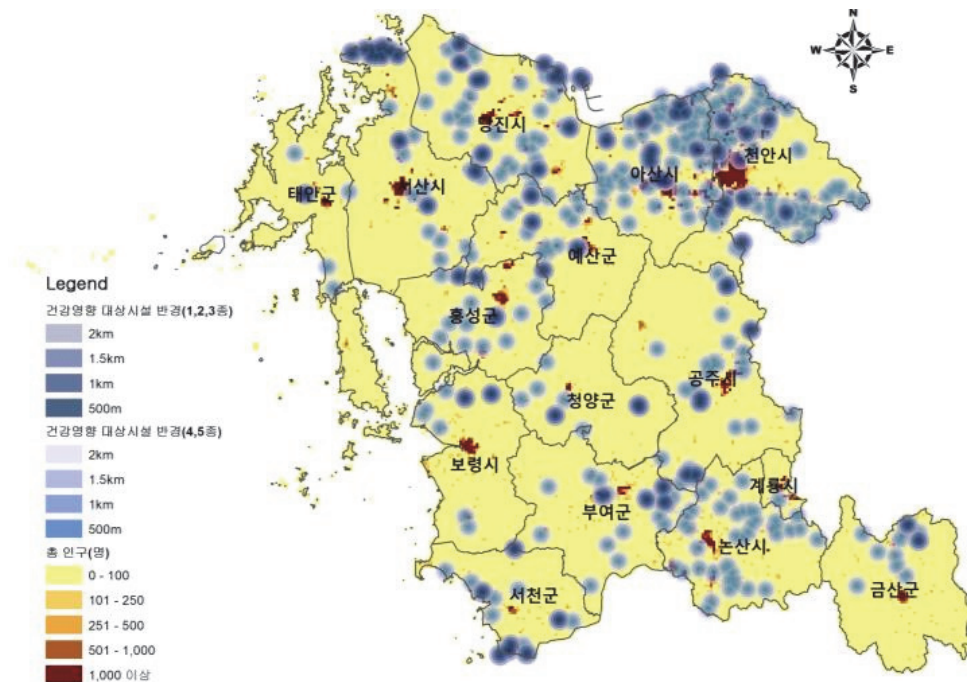
2019년 현재 충청남도 주민 212만 명 중 환경유해물질을 배출하는 제조업 공장의 최대 영향반경 2km 이내에 거주하는 주민(인구격자 기준)은 83.6만명(전체 인구의 39.4%)에 육박한다. 특히, 환경유해물질로부터 반경 500m 내 위치하여 환경문제가 심각할 것으로 우려되는 지역에 거주하는 인구는 10.6만명(전체인구의 5.0%)에 달한다. 이 중 환경취약계층(노유자)은 환경유해물질 배출공장 반경 2km 내 19.7만명(9.3%)이 거주하고 있고, 반경 500m 내 환경문제가 심각할 것으로 우려되는 지역에는 2.5만명(1.2%)이 살고 있다.

〈표 2〉 충청남도 물질별 환경유해배출공장 규모

대기배출량	아스팔트 제조업	시멘트 제조업	석유화학물질 제조업	목재가공 및 종이 제조업	DCM 배출업종
1종	1	3	15	7	3
2종	5	11	8	2	6
3종	14	6	10	1	4
4종	13	29	57	11	56
5종	6	78	170	40	141
합계	39	127	260	61	210

주 : 1개의 공장에서 여러 오염물질이 배출되는 경우가 있어, 합계가 총 공장수와 일치하지 않음

〈그림 2〉 환경유해물질에 노출된 인구 분포



환경유해물질 배출공장으로부터 2km 내에 노출된 인구비율은 아산시(72.1%)가 가장 높고, 천안시(54.6%), 예산군(37.5%), 논산시(35.8%), 서천군(33.9%) 등의 순으로 높다. 특히, 환경유해물질 배출공장 500m 내에 노출된 환경적으로 민감한 노유자 인구는 천안시(14,481명), 아산시(5,800명), 부여군(983명), 논산시(951명), 서천군(725명) 등의 순으로 많다.

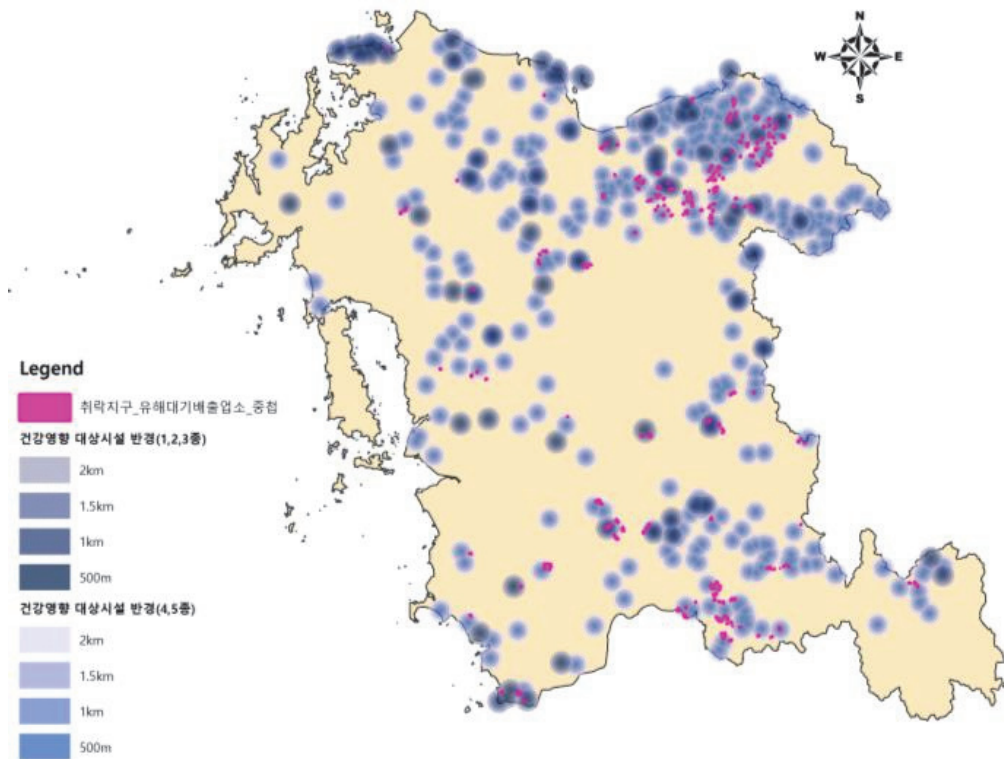
공간환경계획 수립 시 집단취락지역을 환경보전정책 집행의 우선에 두도록 환경유해물질 배출 공장의 영향권에 있는 자연취락지구⁶⁾도 분석하였다. 충청남도의 자연취락지구 567개소 중 환경유해 물질 배출공장로부터 반경 500m 내 위치하여 환경문제가 심각할 것으로 우려되는 취락지구는 51개소(전체의 8.1%)에 달한다.

〈표 3〉 충청남도 환경유해배출공장 반경 내 노출인구

시·군	2018년 인구 (명)	500m 내 노출인구 (명, %)	1km 내 노출인구 (명, %)	1.5km 내 노출인구 (명, %)	2km 내 노출인구 (명, %)
천안시	637,908	61,739 (9.7)	145,650 (22.8)	254,517 (39.9)	348,068 (54.6)
공주시	107,839	2,156 (2.0)	7,726 (7.2)	23,685 (22.0)	32,006 (29.7)
보령시	102,716	519 (0.5)	3,291 (3.2)	5,346 (5.2)	7,549 (7.3)
아산시	311,873	23,860 (7.7)	92,376 (29.6)	159,105 (51.0)	224,935 (72.1)
서산시	171,903	869 (0.5)	4,698 (2.7)	20,377 (11.9)	33,871 (19.7)
논산시	121,575	3,974 (3.3)	11,701 (9.6)	27,362 (22.5)	43,465 (35.8)
계룡시	43,885	40 (0.1)	222 (0.5)	4,766 (10.9)	11,329 (25.8)
당진시	167,540	3,190 (1.9)	16,147 (9.6)	26,115 (15.6)	39,240 (23.4)
금산군	53,663	679 (1.3)	2,513 (4.7)	4,887 (9.1)	6,912 (12.9)
부여군	68,706	3,668 (5.3)	9,099 (13.2)	13,656 (19.9)	18,240 (26.5)
서천군	54,802	2,634 (4.8)	7,196 (13.1)	14,517 (26.5)	18,584 (33.9)
청양군	32,297	340 (1.1)	2,284 (7.1)	3,646 (11.3)	5,385 (16.7)
홍성군	101,649	1,055 (1.0)	3,952 (3.9)	8,834 (8.7)	14,369 (14.1)
예산군	80,415	1,539 (1.9)	5,568 (6.9)	16,208 (20.2)	30,120 (37.5)
태안군	63,895	72 (0.1)	217 (0.3)	824 (1.3)	1,595 (2.5)
계	2,120,666 (100.0)	106,335 (5.0)	312,639 (14.7)	583,844 (27.5)	835,667 (39.4)

6) 자연취락지구는 『국토의계획및이용에관한법률(이하 ‘국토계획법’이라 한다)』에 따라 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에 있는 마을(취락)을 정비하기 위해 지정된 지구를 의미한다.

〈그림 3〉 자연취락지구 중 환경유해물질 배출공장에 노출된 지역

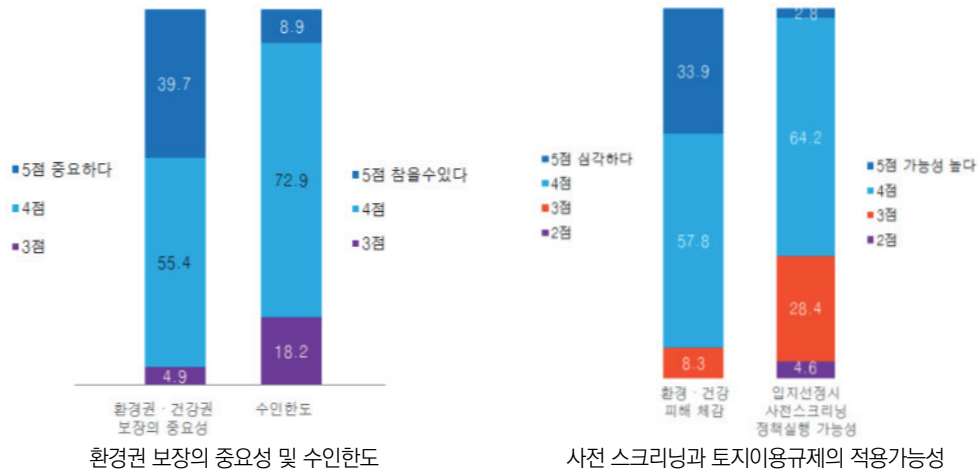


3. 생활환경 취약지역 주민의식 조사결과

생활환경 취약지역 주민을 대상으로 환경권 보장의 중요성과 토지이용규제의 수인한도(受忍限度)를 조사하였다. 주민의 환경권 보장이 지역개발보다 어느 정도 중요하다고 생각하는지에 대한 질문에 응답자의 39.7%가 '매우 중요'하다고 응답하였고, 55.4%는 '중요'하다고 답하였다. 환경권이 중요하다는 응답비율은 여성이면서 연령이 높을수록 학력은 낮을수록 높았다.

환경취약지역에서 개발사업에 대한 사전 스크리닝과 토지이용규제를 실시할 경우 어느 정도 감내할 수 있는지에 대해 묻는 질문에는 참을 수 있다(4점 이상, 5점 척도 기준)고 응답한 비율은 전체응답자의 81.8%에 달했다. 남성이면서 연령이 높을수록 월소득 및 학력이 낮을수록 수인한도가 높았다. 계획입지 배후 취락지역 주민의 수인한도는 주거-공장 혼재지역 주민의 수인한도보다 약간 높게 나타났다. 지역별로는 세계 3위 규모의 석탄화력발전소 2기가 가동 중인 당진시 송산면과 소각시설이 위치한 천안시 도장리 주민의 수인한도가 상대적으로 높았다.

〈그림 4〉생활환경 취약지역 주민설문 조사결과



IV. 결론

2016년 UN 해비타트 III는 우리사회가 모두를 위한 포용도시를 만들 때 도시화가 인류에게 기회가 될 수 있다고 강조한다. 포용도시란 취약지역을 공간정책에서 배제하지 않고 취약계층을 사회·환경·보건정책에서 소외되지 않도록 하는 도시라 할 수 있다. 2017년 OECD는 환경성과 평가에서 취약가구의 환경위험 노출, 환경민주주의 등 환경정의 15개 사항을 권고한 바 있다. 이에 환경부는 2018년 환경정의를 『환경정책기본법』에 반영하며 환경오염피해에 대하여 공정한 구제를 보장하도록 법적근거를 마련하였다.

충남도민이 환경권에 위협받고 있는 지역이 어디인지 파악하는 것은 도시정책과 환경정책을 수립하는데 선결요소이다. 본 연구는 충청남도 생활환경 취약지역을 분석하기 위해 환경유해물질 배출공장 영향권에 있는 지역과 거주인구 규모를 분석하였다. 충청남도에는 시멘트 제조업, DCM 배출업종 등 환경유해물질 배출공장의 500m 영향권에 약 11만명의 주민이 거주하고 있는 것으로 나타났다. 환경유해물질 배출공장에서 불법으로 혹은 의도하지 않게 오염물질 누출사고가 발생할 경우, 주변지역 주민들의 건강에 악영향을 미칠 수 있다. 앞으로 생활환경 취약지역에 선제적인 주민건강 보호대책을 추진하고, 누적적 환경영향이 가해지지 않도록 사전 스크링과 토지이용규제를 통해 제조업 공장입지를 제한해야 한다. 이를 위한 가장 효과적인 방법은 생활환경 취약지역에 대한 도시계획과 환경보건계획을 통합 관리하는 것이다. 통합관리를 위해서는 환경취약지역과 환경 취약계층을 대상으로 도시계획의 환경성을 강화한 공간환경계획부터 수립해야 한다. 공간환경계획은

생활환경 취약지역을 현재 사문화되어 있는 『국토계획법』상 특정용도제한지구를 지정하거나 별도의 법률에 따라 마을환경보호지구로 지정하는데 초점을 두어야 한다.

본 논문은 환경유해물질 배출원으로부터 노출되는 영향범위 설정에 있어 배출량과 풍향과 풍속, 주풍을 고려한 대기확산모델을 활용하지 않았다는 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 공간환경계획 수립 대상지역을 선정하기 위해 생활환경 취약지역을 행정구역 단위가 아닌 인구격자(100m×100m) 단위로 노출지역과 인구규모를 실증 분석하고 있다는 점에서 학술적, 정책적인 의미가 있다. 이번 연구결과는 도민의 환경권을 보장하고 ‘환경복지수도 충남’을 구현하는 계기가 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 국가과학기술심의회. 2017. 민원 대상 분석(2014.01~2017.07).
- 국토교통부. 제5차 국토종합계획(2020~2040).
- 김동영, 최민애, 한용희. 2013. 수도권 대기오염에 의한 건강위해 취약지역의 평가. 경기연구원.
- 김주영, 강동목. 2012. “석면노출연구를 위한 공간분석기법”. 『한국환경보건학회지』. 38(5): 369-379.
- 엄정희. 2016. “공간계획 활용을 위한 도시 열환경 취약성 평가 연구 - 서울시를 사례로”. 『한국조경학회지』. 44(4): 109-120.
- 오용준, 임형빈, 정옥식, 오혜정, 여형범, 명형남, 백승희. 2019. 충청남도 도시-환경계획 통합관리방안. 충남연구원.
- 임유라, 배현주. 2014. “환경보건 스크리닝 툴을 이용한 서울시 누적영향 평가”. 『한국지역지리학회지』. 20(4): 444-453.
- 환경부. 2019. 전국 환경피해우심지역 주민건강영향조사 방안 마련 연구.
- _____. 2019. 제5차 국가환경종합계획(2020-2040).
- _____. 2019. 지자체 국토-환경계획 통합관리 시행기반 구축사업 I(광역지자체 통합 관리 모델 구축)(안).
- Wong, C.M., Ou, C.Q., Chan, K.P., Chau, Y.K., Thach, T.Q., Yang, L., Chung, R.Y., Thomas, G.N., Peiris, J.S. and Wong, T.W., Hedley A.J., Lam T.H., 2008. “The Effects of Air Pollution on Mortality in Socially Deprived Urban Areas in Hong Kong, China”. *Environmental Health Perspectives*. 116(9): 1189-1194.
- World Health Organization. 2010. Environment and Health Risks: a Review of the Influence and Effects of Social Inequalities.

임대주택 수요와 입주의향에 관한 실증분석: 충청남도를 중심으로*

An Empirical Analysis on the Housing Demand and Intention to
Live in Rental Housing: Focused on Chungnam Province*

홍성호** · 임준홍***

* 이 논문은 '충청남도 더 행복한 주택 정책의 효과적 추진방안'(충남연구원 전략과제-19JU014)을 수정·보완한
연구임

** 공주대학교 교수 (제1저자) | shong11@kongju.ac.kr

*** 충남연구원 선임연구위원 (교신저자) | jhim@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

지속적인 주택공급에도 불구하고 선진국에 비해 임대주택이 부족한 상황에서, 최근에는 지방정부에서도 다양한 형태의 임대주택 공급 사업이 추진되고 있다. 이에 본 연구는 지방정부인 충청남도가 추진하는 ‘더 행복한 주택’ 정책과 임대주택 수요 및 입주의향을 분석한다.

연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 충청남도의 임대주택 수요는 53,696호로 예측되었으며, 이미 공급된 임대주택 38,796호를 제외하면 신규 임대주택 수요는 1만5천호 정도이다. 둘째, 설문 분석 결과 임대주택에 대한 인지도는 낮았지만, 상대적으로 입주의향은 높았고, 입주를 희망하는 사람은 젊은 층과 소득이 낮은 취약계층이었다. 셋째, 충청남도의 ‘더 행복한 주택’ 공급 사업이 성공적 추진되기 위해서는 단순한 주택 공급 사업을 넘어 지속가능한 주택 정책이 되어야 한다. 이를 위해서는 임대주택 공급 주체를 ‘충남개발공사’와 주거 관련 ‘사회적경제 조직’으로 확대하여야 할 것이다. 그리고 사업자금을 확보하기 위한 주택 관련 펀드 조성도 필요하다. 넷째, 소규모 ‘더 행복한 주택’을 효율적으로 추진하기 위해 충청남도는 중앙정부에서 추진하고 있는 도시재생 뉴딜사업과 빈집 활용 사업과 연계하는 것이 바람직하다.

In the face of a lack of rental housing compared to advanced countries despite the continuous housing supply, various types of rental housing supply projects have recently been carried out by local governments. This study analyzes Chungnam Happy-House policy with the housing demand and intention to live in rental housing.

The results are as follow: First, the demand for rental housing in Chungnam was estimated at 53,696 units, and except for 38,796 rental housing units which are already supplied, the demand for new rental housing is around 15,000 units. Second, according to the survey, even though the extent to which people know rental housing was low, the willingness to move in was relatively high, and those who wanted to move in were young people and vulnerable people with low incomes. Third, to successfully carry out the Chungnam Happy Housing project, it should go beyond simple housing supply projects and become a sustainable housing policy. For this, it is required to expand the main body of rental housing supply to the "Chungnam Development Corporation" and housing-related "social and economic organizations." Besides, hous-

ing-related funds are also needed to secure money for the project. Finally, to efficiently promote small scale of Happy-House policy, linking the Happy-House policy to the central government's New Deal for Urban Regeneration and empty houses utilization project is desirable.

주 제 어

KeyWords

임대주택, 주택수요, 충남형 더 행복한 주택, 지방정부 충청남도

Public Rental Housing, Housing Demand, ChungNam Happy-House, Local Government, Chungnam Province

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

우리나라의 주택공급방식은 한국토지주택공사(LH)와 민간건설업체가 중심이 된 아파트 중심의 대량공급이었다. 이러한 대규모 양적 주택공급 결과 전국 주택보급률은 100%를 넘었지만 분양주택 중심의 공급방식이었고, 그 결과 선진국에 비해¹⁾ 임대주택 수는 여전히 부족하다. 특히, 주택공급 과정에서 지역 특색을 살린 주택공급이나 지방정부의 역할도 미비하였다.

하지만 최근에는 지방정부 차원에서 다양한 시도가 이루어지고 있다. 그 대표적인 것이 서울시의 사회주택(2016), 경기도의 행복주택인 ‘따복하우스(2016)’와 충청남도의 ‘더 행복한 주택(2018)’이다. 경기도 ‘따복하우스’는 대학생, 사회초년생, 신혼부부 등 청년 주거비 부담 경감을 위해 대중교통이 편리하고 직주근접이 가능한 부지를 활용하여 경기도시공사와 민간사업자가 공동 시행하는 신개념의 임대주택공급이다.²⁾

충청남도는 저출산 문제 극복을 도정의 핵심과제로 선정하고 이를 완화하기 위한 수단으로 하나로 ‘더 행복한 주택’이라는 정책 사업 명칭으로 적극적인 임대주택 공급사업을 추진하고 있다. 충청남도의 ‘더 행복한 주택’ 공급사업은 민선7기 충청남도지사 선거과정에서 후보자(현 도지사)의 핵심공약에서 시작한 것으로, 비도시권 광역지방정부에서 최초로 시도되는 대규모 공적 임대주택사업이라는 점에서 큰 의미가 있다. 하지만 선거과정에서의 제안된 공약사업이었기 때문에 충분한 임대주택 수요와 지역 특색을 반영하기에는 한계가 있었다.

이에 본 연구는 지방정부인 충청남도의 주택공급 실태와 타 자치단체의 임대주택 정책 등을 분석하고, 실제 충남에 임대주택(더 행복한 주택)에 대한 수요가 있는가? 수요가 있다면 어떤 전략으로 추진하는 것이 바람직한가에 대한 정책제안을 하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

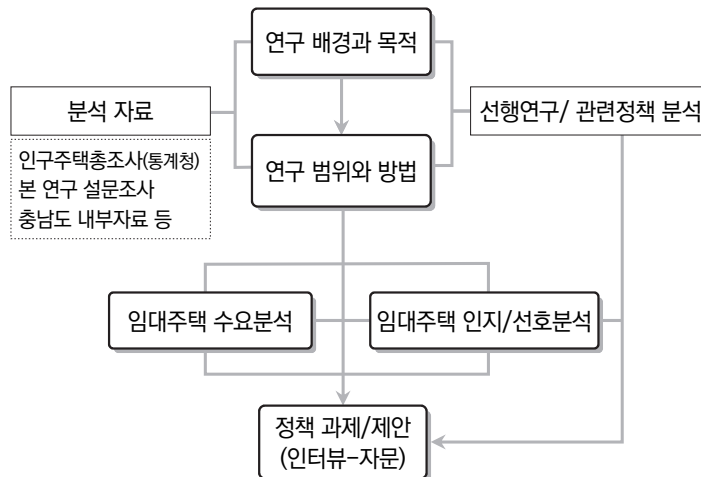
연구의 공간적 범위는 충청남도를, 내용적 범위는 저출산 대책으로 추진하는 충남형 임대주택 사업인 ‘더 행복한 주택’ 정책을 중심으로 분석한다. 구체적으로는 충청남도의 임대주택 수요와 선호가 어떠한지, 현재 추진되고 있는 ‘더 행복한 주택’ 공급사업의 향후 확대·개선 방안을 제시한다.

1) OECD(2016) 조사자료에 의하면, 2015년 기준으로 사회주택을 포함한 임대주택의 비중이 가장 높은 국가는 네덜란드로 총 가구 중에서 약 34%가 사회주택에 거주하고 있으며, 오스트리아 26%, 덴마크 22%, 프랑스 19%, 영국 18% 등의 순으로 높은 반면, 우리나라는 6%수준으로 조사되었다.

2) <http://www.gh.or.kr/business/welfare/ddabok02.do>(경기도 행복주택 홈페이지) 참조 재정리.

분석자료는 자치단체의 주택 관련 자료가 부족한 상태에서 그림에서 보는 바와 같이 기존 중앙정부에서 공표하는 인구주택총조사 자료, 충남도의 내부 행정자료, 그리고 연구과정에서 청년 233명을 대상으로 2019년 10월 4일부터 10일간 실시한 설문조사 자료 등을 통합적으로 이용한다. 이들 자료들은 조사 방법과 시점 등의 차이와 한계도 있지만 최선의 방법이라 판단하여 이용한다. 또한, 보다 세부적인 분석을 위해 임대주택 유형을 다음과 같이 조작적으로 구분한다. 기존 LH가 공급하는 ‘임대주택’과 현재 충남도가 공급하는 ‘더 행복한 주택’ 그리고 ‘더 행복한 주택’ 공급사업의 정책적 확대를 위해 충남도 관계 공무원과 전문가의 의견을 받아 본 연구에서 제안하는 사회주택 개념의 ‘소규모 더 행복한 주택’³⁾으로 구분하고, 이를 설문조사·분석에 활용한다.

〈그림 1〉 연구에 이용한 자료와 진행과정



3. 선행연구 검토

임대주택 공급과 정책에 대한 연구는 주택에 대한 우리의 관심만큼이나 지속적으로 많이 이루어졌다. 하지만 여기에서의 선행연구 분석은 충청남도의 ‘더 행복한 주택’이 사회주택 성격에서 출발한 점을 고려하여 이와 관련된 연구를 중심으로 분석한다.

고정희 외(2018)⁴⁾ 연구에서는, 사회주택은 공공임대주택과 혼용되어 사용되는 개념으로 유럽에서는 사회주택이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다고 지적하면서, 대부분의 국가에서는 공식적으로 정의를 내리고 있지는 않지만 사회주택이라는 용어는 각국의 주거여건 및 주택정책의

3) 소규모라 함은 우리가 흔히 볼 수 있는 다가구 주택 규모를 의미하고, 설문조사 과정에서는 실제 소규모 주택의 개념을 디자인하여 조사하였다.

4) 고정희·서용적, 2018, 한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구, 주택연구 제26권 2호 참조 재정리.

다양성에 따라 폭넓게 사용되고(Pittini and Laino, 2011) 주택정책을 연구하는 학자들은 소유자, 건설·공급자, 임대료의 수준, 재원의 출처 및 공급목적 등에 따라 사회주택을 정의한다고 지적하고 있다.

이러한 사회주택에 관한 국내 선행연구로, 남원석(2014)은 ‘한국공공임대주택의 미래’에서 한국의 공공임대주택의 성격은 잔여모델에 가깝다고 제시한다. 그 이유로 첫째, 주택정책이 경제성장을 위한 토대로서 주택의 개발 및 건설과정에 국가가 개입하였고, 둘째, 전적으로 시장의 역할이 극대화되며 자가 소유가 강조되었으며, 셋째, 복지국가의 저발전과 관련 있는 것으로 가족과 개인의 책임을 강조하며 복지의 저발전 상황에 대한 대처를 들고 있다.

김수현(2010)은 주요 선진국들의 임대주택 성격과 비교하여 선행연구들이 공통적으로 고려하는 ‘자가 비중, 공공임대 비중, 공공임대주택 거주자의 소득분포’의 세 가지를 통해 우리나라 공공임대주택의 위치를 살펴보았다. 그 결과 낮은 수준의 공공임대주택 비중, 높은 저소득층 집중도, 비공식적인 민간임대시장과 임대차 규제 제도의 미성숙 등으로 볼 때, 한국의 공공임대주택은 할로의 분류에 따라 전형적인 잔여적 모델이라고 제시하였다.

진미윤(2011)은 10개국의 임대주택 시스템 및 최근 20년간의 정책 변화의 영향을 분석함으로써 향후 공공임대주택의 역할과 정책방향을 전망하고 있다.

이처럼 우리나라의 사회주택 개념의 임대주택에 관한 논의는 사회주택의 정의를 내리고 특성을 밝히는 연구가 진행되고 있지만 기존의 다양한 공공임대주택정책 및 제도와 사회주택 사이의 관계가 정립되지 않았다.

이러한 선행연구와 비교한 본 연구의 차이점은 현재 충청남도 지방정부 차원에서 실천되고 있는 주택공급 사업에 대해 심층 분석하고, 분석결과에 기초하여 정책과제 제안을 시도하는 현장 실증 연구라는 점이다.

II. 지방정부의 주택정책 현황과 충남의 주택정책

1. 지방정부의 임대주택 공급정책 동향

지방정부 차원에서의 대규모 주택공급사업은 서울시, 경기도, 충남도는 물론 여러 자치단체에서 사회주택 개념의 소규모 임대주택 공급이 이루어지고 있다. 특히, 서울시는 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 민간부문의 사회적 경제주체를 임대주택 공급·운영주체로 육성하여 공공부문 지원의 사각지대를 해소할 계획이다. 녹색친구들을 포함한 사회적경제주체(15개 업체)는 서울시의 지원을

받아 총 683호를 공급하였다.

서울시를 시작으로 최근에는 많은 자치단체들도 사회주택 개념의 주택을 공급하기 위한 지원 조례를 제정하였다. 서울시(2015), 시흥시(2016), 전주시(2018), 부산시 중구(2019), 고양시(2019) 등에서 조례 제정과 함께 사회주택 공급을 추진 중에 있다. 이들 조례에서 특징적인 것은 명확한 정책 목적에 따른 공급대상, 임대료의 수준 그리고 주택공급에서 민간영역이라 할 수 있는 사회적 경제조직의 활용이다.

〈표 1〉 자치단체별 사회주택 조례 비교

구분	서울시	시흥시	전주시	부산중구	고양시
제정일	15. 1. 2	16. 5. 10	18. 12. 28	19. 3. 8	19. 6. 7
조례명	사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례	사회주택지원에 관한 조례	주거복지 지원조례	사회주택지원에 관한 조례	·청년을 위한 사회주택지원에 관한 조례
목적	·사회경제적 약자의 주거 개선을 위한 사회주택활성화 ·주거관련 사회적경제주체 지원		·주거안정과 주거수준의 향상		·사회주택에 대한 지원 ·청년의 주거안정 및 지역 활성화
정의	사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적경제 주체가 공급하는 임대주택 등				·주거지역에서 사회적 경제 주체가 공급 하거나 운영·관리하는 임대주택
대상	·취약계층(사회적기업육성법) ·주거약자(주거약자 지원법) *시흥-시흥시주거복지기본조례, 전주-주거복지 지원대상자 (전주시주거복지기본조례)				·청년(만 19세 이상 39세 이하)
	·공공사업자가 소유한 임대주택 거주자 ·공공이 소유하는 임대주택에 입주할 자격이 있는 무주택세대원	-	·주거복지 지원대상자 (전주시 주거복지 기본조례)	·취약계층 (사회적기업 육성법)	
	·청년 1인 가구(시장이 정하는 기준에 해당)등 시장이 특별히 인정하는자	·시흥시장이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년 1인가구 등	·시장이 별도로 정하는 기준에 해당하는 청년 1인가구 등	·중구청장이 인정하는 자	
임대료 (공고문)	시세 80% 이하	60% 이하 (전세가능)	시세 80% 이하	-	-
사회적 경제 주체에 대한 지원	○	○	○	○	○
사회적 경제 주체의 의무	*고양시에만 해당 - 능력을 최대한으로 발휘하여 자생적 커뮤니티 형성을 통한 지역사회 활성화에 기여				

2. 충남의 임대주택 공급현황

충남의 주택보급률은 113.8%로 전국대비 높은 편이며, 시군별 104.2% ~ 140.3% 분포하고 있다. 전체 주택에서 공공임대주택이 차지하는 비중은 4.1%로 낮은 편이며, 시군별 임대주택 비중은 1.3%에서 11.4%까지 분포하는 등 지역 간 격차를 보이고 있다. 임대주택 비율이 높지 않음에도 불구하고 충남 전체적으로 임대주택 공가율은 5%를 나타내고 있으며, 특히 계룡시의 경우 임대주택 공가율이 19.2%로 상당히 높게 나타나고 있다. 반면 충청남도의 임대주택 대기자수는 3,226명으로 임대주택 공급과 수요의 지리적 불일치 문제를 해소할 필요가 있다.

충남의 임대주택 유형별 현황은 30년 임대의 국민임대주택단지가 가장 많으며, 5년/10년 후 분양주택단지도 20개로 많은 편에 해당한다. 주체별 현황은 대부분 LH에 의해 이루어지고, 시군의 역할은 크지 않은 것으로 나타났다.

도시특성에 따른 임대주택 비중은 군급도시에 비해 시급도시가 전체주택에서 차지하는 비중이 5.9%로 높으며, 공가율 역시 4.9%로 높다. 공가율의 경우 임대자 모집의 순환을 위한 수치라면 큰 문제가 되지 않지만 입주자 모집이 어렵거나 장기 공가의 경우 문제가 되므로, 이에 대한 실증적 조사도 요구된다.

〈표 2〉 충남 주택현황(2015)

(단위 : 가구, 호, %)

시 군	일반 가구수	주택수	주택 보급률
충 남	840,226	956,286	113.8
천안시	246,936	257,420	104.2
공주시	46,129	53,680	116.4
보령시	43,009	47,557	110.6
아산시	124,572	137,393	110.3
서산시	67,350	77,737	115.4
논산시	47,797	56,474	118.2
계룡시	14,344	19,795	138.0
당진시	72,900	80,579	110.5
금산군	22,630	26,172	115.7
부여군	27,421	34,961	127.5
서천군	23,810	30,303	127.3
청양군	13,008	15,127	116.3
홍성군	35,616	49,972	140.3
예산군	31,348	38,411	122.5
태안군	23,356	30,705	131.5

자료 : 통계청, 주택현황, 2015

〈표 3〉 공공임대주택 현황(민간임대 제외)(2015)

(단위 : 세대, 호, 명, %)

6시군	세대수	임대 주택률	입주자수	대가자수	공가	공가율
총 남	38,796	4.1	36,838	3,226	1,958	5.0
천안시	9,900	3.8	9,447	1,429	453	4.6
공주시	1,983	3.7	1,849	17	134	6.8
보령시	2,753	5.8	2,731	222	22	0.8
아산시	6,157	4.5	5,857	266	300	4.9
서산시	2,713	3.5	2,664	192	49	1.8
논산시	2,718	4.8	2,645	168	73	2.7
계룡시	938	4.7	758	0	180	19.2
당진시	2,073	2.6	2,005	171	68	3.3
금산군	745	2.8	713	43	32	4.3
부여군	786	2.2	782	126	4	0.5
서천군	876	2.9	869	114	7	0.8
청양군	305	2.0	305	35	0	0.0
홍성군	5,720	11.4	5,106	250	614	10.7
예산군	516	1.3	514	65	2	0.4
태안군	613	2.0	593	128	20	3.3

자료 : 통계청, 주택현황, 2015

〈표 4〉 충남 임대주택현황: 유형별-주체별(2017)

(총 73개 단지)

유형별	영구	국민(30)	공공 (5,10)	-
단지수	17	36	20	-
주체별	LH	민간	시군	공단
단지수	52	15	4	2

자료 : 충청남도 내부자료(2017.9)

〈표 5〉 충남 지역(시군)별 주택보급률, 임대주택 현황

구분	주택 보급률(%)	임대주택	
		전체주택 대비 임대주택(%)	공가율(%)
군급 도시	125.9	4.2	2.9
시급 도시	115.5	5.9	4.9

3. 충남의 주택정책⁵⁾

충청남도는 법정계획인 주택종합계획을 수립했지만 통계에 잡을 수 있는 충남도만의 주택공급 사업이나 주택정책은 찾아보기 힘들었다. 하지만 민선7기 공약사항의 하나로 충남형 공공주택(사회주택) 5,000호 공급 공약을 발표 하였으며, 민선7기 출발과 더불어 청년과 신혼부부의 주거비 부담을 혼인기피, 출산포기 등 저출산의 주요 원인으로 판단하고, 주거비 부담이 보다 적은 주택의 공급 및 육아 맞춤형 설계로 결혼·출산을 위한 환경을 조성하고자 ‘더 행복한 주택’ 공급사업을 추진하고 있다. 당초 공약은 충남형 사회적 주택 5,000호 공급이었으나, 민선7기 인수위, 실국 검토, 충남형 공공주택 관련 워크숍 등을 통해 ‘충남형 공공주택 공급’으로 변경하였고, 공약검토 및 실천력 강화 과정에서 ‘충남형 공공주택’은 ‘더 행복한 주택’으로 정책 가치를 보다 명확히 하였다.

충청남도의 ‘더 행복한 주택’은 기존의 LH의 행복주택 사업보다 3가지 혜택을 더한 충남형 행복주택 공급방식이다. 첫째(1+)는 신혼부부의 주거비 부담을 ‘더’ 낮춰, 저출산 극복에 기여하기 위한 정책이며, 둘째(2+)는 아이가 마음 놓고 뛰어놀 수 있는 ‘더’ 넓은 주거 공간을 제공하기 위한 것이며, 셋째(3+)는 육아 맞춤 설계로 ‘더’ 안전한 육아 환경을 조성하기 위한 주택공급 정책이다.

이를 실천하기 위해 충남도는 건설형 임대주택(행복주택)과 매입임대주택 공급사업을 병행 추진한다. 수요 집중지역부터 선도사업으로 우선 공급 후, 다른 지역으로 확대한다는 계획을 갖고 있다. 현재는 아산시 배방읍에 1,000호 규모의 선도사업이 추진되고, 안정적인 사업비 확보를 위해 국고보조금과 주택도시시기금 확보는 물론 충남도와 충남개발공사가 협력방안을 모색하고 있다.

Ⅲ. 임대주택의 수요와 입주의향에 대한 실증분석

1. 충남의 임대주택 수요

1) 분석방법

충남의 임대주택 수요를 분석하기 위해서는 선행연구의 임대주택 수요추정 방법 등을 참조하여, 수요추정의 계량적 접근과 주거급여 수급 대상자를 중심으로 한 정책적 판단 측면에서 적정 수요를 제시한다. 임대주택 수요추정을 위해 선행연구를 검토하여 다음과 같이 3가지 기준을 설정하고, 데이터는 통계청의 「인구주택총조사 2015」 20% 표본(가구부문과 주택부문)을 활용하여 규모를

5) 충청남도 내부자료(2019.4) 참조 재정리.

추정한다.

첫째, 무주택자로의 한정이다. 현재 주택점유형태가 자가가 아닐 뿐만 아니라 타 지역에도 소유하고 있는 주택이 없는 사람을 대상으로 한다. 둘째, 주택의 규모는 85㎡ 이하의 주거용 연면적 주택에 거주하는 사람을 대상으로 한다. 실제 임대주택 규모는 이 보다 작지만 충청남도의 '더 행복한 주택'의 규모는 기존 임대주택 규모의 한계를 넘어서 자녀 1-2인을 가진 가족도 함께 생활할 수 있는 주택규모를 지향하기 때문에 이와 같이 선정하였다. 셋째, 월임대료와 임대보증금 규모이다. 지역의 도시화 정도에 따라 공공임대주택의 임대료가 상이하기 때문에 다음 표와 같이 충남을 세 권역-즉, 북부권(천안시, 아산시, 서산시, 당진시), 북부권 이외 시지역, 군지역-으로 구분하고 권역별 주택시장의 여건에 부합하도록 임대료를 설정하였다.

〈표 6〉 권역별 적용 임대료

구분	시지역		군지역
	북부권	북부권 이외	
보증금이 없는 경우, 월임대료	30만원 미만	20만원 미만	20만원 미만
보증금만 있는 경우, 보증금	1억원 미만	1억원 미만	5천만원 미만
보증금과 월임대료 모두 있는 경우, 월임대료/보증금	20만원 미만/ 5천만원 미만	15만원 미만/ 4천만원 미만	15만원 미만/ 3천만원 미만

2) 분석결과

전술한 방법론에 따라 충남의 임대주택 수요를 추정한 결과 총 53,696호의 수요가 예측되며, 현재의 공급량인 38,796호(2017년 6월말 기준, 도청 내부자료)를 제외하면 신규 공공임대주택 수요량은 1만5천호(14,900)정도로 예측되었다.

지역별로 임대주택 수요를 보면, 지역 간 차이를 나타내는 가운데 총량적으로는 도시규모가 가장 큰 천안시가 가장 많지만 가구수 대비 비중으로 보면 아산시, 논산시와 천안시의 비중이 높아, 이들 지역을 임대주택 우선 공급지역으로 검토하는 것도 바람직할 것이다.

〈표 7〉 공공임대주택 수요 추정 결과

시 군	가구수	공공임대주택 수요 추정치	가구수 대비 비중(%)
천안시	239,846	15,363	6.4
공주시	43,027	2,347	5.5
보령시	41,328	2,994	7.2
아산시	115,266	13,193	11.4
서산시	64,886	5,385	8.3
논산시	49,160	3,790	7.7
계룡시	13,614	1,011	7.4
당진시	64,346	2,923	4.5
금산군	23,252	1,013	4.4
부여군	28,158	523	1.9
서천군	23,453	1,067	4.5
청양군	13,157	420	3.2
홍성군	37,499	1,374	3.7
예산군	33,205	1,455	4.4
태안군	25,262	838	3.3
충 남	815,459	53,696	6.6

수요추정 결과는 선행연구 결과보다 다소 높은 것처럼 보이지만, 국민임대주택에 한정된 수요추정으로 국민임대주택이 전체 공공임대주택에서 차지하는 비중이 49.3%인 것을 감안하면, 적정한 추정치인 것으로 판단된다. 주택보급률이 지속적으로 상승함에도 불구하고 주택의 자가점유비율 상승이 이를 따라가지 못하는 여건을 고려하여 안정된 주거환경을 제공하는 주거복지 강화 측면에서 선제적인 임대주택 공급정책의 추진이 필요하다.

한편, 최종 임대주택 수요에 대한 정책적 판단으로 계량적·객관적 근거를 바탕으로 한 수요 추정의 결과도 중요하지만, 현재 충남의 여건과 정책적 수요 등을 함께 고려할 필요가 있다. 예를 들어 우리나라 임대주택의 총 공급량이 선진국에 비해 많이 부족한 점과 함께 다음 표와 같이 임대주택의 유형별, 지역별 임대주택 공급특성과 주택보급률 등의 변수를 함께 고려하여야 할 것이다.

〈표 8〉 선행연구를 통한 국민임대주택 유효수요량

(단위 : 만호)

구분	주택종합계획(2003) 국민임대주택 수요량	국민임대주택100만호건설 실행방안 연구(2005) 수요량	국민임대주택 수요추정 연구(2007) 수요량
충남	1.5	4.4	2.9
전국	149.0	163.6	89.5

〈표 9〉 충남 공공임대주택 유형별 공급현황

구분	세대수	세대수 비중(%)	단지수	단지수 비중(%)
공공	10,886	28.1	20	27.4
국민	19,167	49.4	36	49.3
영구	8,743	22.5	17	23.3
충남	38,796	100.0	73	100.0

〈표 10〉 충남 지역(시군)별 주택보급률, 임대주택 현황

구분	주택보급률 (%)	임대주택	
		전체주택 대비 임대주택(%)	공가율(%)
군급 도시	125.9	4.2	2.9
시급 도시	115.5	5.9	4.9
충남	113.8	5.5	6.1

또한, 최근 강조되고 있는 주거복지 관점에서 충남도의 주거급여 수급자수 등을 참조하는 것이 요구된다. 충남에는 2017년 8월 기준 35,968가구가 주거급여 수급대상에 해당하므로, 해당 가구에 임대주택을 공급할 경우 주거급여 수급대상 세대를 점진적으로 줄일 수 있으며, 안정적 주거여건을 제공할 수 있기 때문에 의미 있는 것으로 판단된다.

〈표 11〉 충남도 주거급여사업 수급자 현황(2017.8 기준)

시 군	전체	임차 가구	자가 가구	시설수급자
천안시	7,333	6,415	461	-
공주시	2,977	2,104	402	471
보령시	3,056	2,206	504	346
아산시	4,603	3,867	357	379
서산시	2,105	1,669	240	196
논산시	4,276	2,933	703	640
계룡시	244	211	31	2
당진시	1,570	1,283	287	-
금산군	1,278	884	321	73
부여군	1,816	1,073	557	186
서천군	1,399	872	420	107
청양군	624	403	202	19
홍성군	1,914	1,401	351	162
예산군	1,601	1,228	372	1
태안군	1,172	977	193	2
총 남	35,968	27,526	5,401	2,584

자료 : 충청남도 내부자료(2017)

2. 임대주택에 대한 인지와 입주의향

1) 분석방법

청년을 대상으로 임대주택에 대한 의식조사를 실시하였다. 임대주택 유형은 전술한 바와 같이 기존의 국가(LH)가 공급하는 공공 임대주택과 최근 충남도가 공급하려 하는 ‘더 행복한 주택’, 그리고 충남의 ‘더 행복한 주택’의 또 다른 모델인 사회주택 개념의 소규모 ‘더 행복한 주택’의 3개 유형으로 구분하여, 선호하는 임대주택 유형이 무엇이며, 수요계층이 어떻게 상이한지를 분석한다. 실증분석을 위한 회귀식은 다음과 같다.

$$y_j = \beta_0 + X_j \gamma + \beta_1 recog_j + \epsilon_j$$

여기서, y_j 는 공급주체별 공공 임대주택에 대한 응답자 j 의 입주의향 여부-즉, 의향이 있으면 1,

그렇지 않으면 0-를 나타내고, X_j 는 남성 여부, 연령, 직업, 공주시 거주년수, 혼인상태, 소득수준을 포함하며, $recog_j$ 는 해당 공공 임대주택에 대해 알고 있지 못함의 여부-즉, 알고 있지 못하면 1, 그렇지 않으면 0-를 나타낸다.

2) 분석결과

LH 등 공공기관을 포함한 중앙정부 중심으로 추진되고 있는 다양한 임대주택 유형에 대해 많은 분들이 입주자격 등 자세한 내용을 모르고 있으며, 특히 최근 많은 관심을 끌고 있는 사회주택에 대해서는 전체 응답자의 5.6% 정도만이 알고 있는 것으로 나타났다.

다양한 임대주택 유형에 대해 간단히 설명 후 입주의향을 파악한 결과 입주를 희망하는 사람이 전체 응답자의 60%를 상회하고 있으며, 특히 잘 모른다고 응답한 사회주택에 대해서는 69.5%로 공적 임대주택 유형 중 가장 높은 것으로 분석되었다.

〈표 12〉 공적임대주택 유형별 인지도

구분		빈도	비중(%)
임대주택 (LH)	구체적으로 알고 있다	50	21.5
	사업명칭정도 들어본 적이 있다	163	70.0
	전혀 모른다	20	8.6
'더 행복한 주택'	구체적으로 알고 있다	27	11.6
	사업명칭정도 들어본 적이 있다	107	45.9
	전혀 모른다	99	42.5
소규모 '더 행복한 주택'	구체적으로 알고 있다	13	5.6
	사업명칭정도 들어본 적이 있다	111	47.6
	전혀 모른다	109	46.8

특히 입주자격의 완화 등이 이루어질 경우 전체 응답자의 3/4이상이 공적 임대주택입주를 희망하는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 공적임대주택 유형별 입주의향

구분		빈도	비중(%)
임대주택 (LH)	입주 할 것이다	153	65.7
	입주하지 않을 것이다	36	15.5
	입주하고자 하나 자격요건을 충족 못할 것 같다	44	18.9
더 행복한 주택	입주 할 것이다	153	65.7
	입주하지 않을 것이다	67	28.8
	입주하고자 하나 자격요건을 충족 못할 것 같다	13	5.6
사회주택	입주 할 것이다	162	69.5
	입주하지 않을 것이다	59	25.3
	입주하고자 하나 자격요건을 충족 못할 것 같다	12	5.2

기존 국가(LH)가 공급하는 공공 임대주택과 최근 충남도가 공급하려 하는 ‘더 행복한 주택’, 그리고 사회주택 개념이 ‘소규모 더 행복한 주택’ 간 수요 계층이 어떻게 상이한지에 대해 이항로짓모형을 이용한 회귀분석 결과, 남성의 경우 공공 임대주택에 대한 입주의향이 LH의 임대주택에 비해 충남도의 ‘더 행복한 주택’과 사회주택에서 보다 높게 나타났다. 연령이 높을수록, 충남도 임대주택의 입주의향이 보다 낮게 나타났다. 특히, ‘소규모 더 행복한 주택’은 젊은 층에서의 입주의향이 상대적으로 높다. 직업에 의한 집단 간 차이를 보면, 대학생 혹은 대학원생에 비해 임금근로자나 자영업자 혹은 전업주부나 무직인 경우에 공급주체에 대한 구분 없이 모든 공공 임대주택에서 입주의향이 높다. 거주기간은 입주의향에 영향이 없는 것으로 분석된다.

국가 임대주택과 ‘소규모 더 행복한 주택’에 대해서는 기혼에 비해 미혼의 입주의향이 높게 나타나지만, 충남도 ‘더 행복한 주택’에서는 집단 간 유의한 차이가 존재하지 않는다. 그리고 소득수준이 높아질수록, 공공 임대주택에 대한 입주의향이 전반적으로 낮아진다.

또한, 해당 임대주택에 대해 알지 못하는 경우가 그렇지 않은 경우-즉, 구체적 내용을 알고 있거나 사업명칭에 대해 들어본 적이 있는 경우-에 비해 입주의향이 통계적으로 유의하게 낮아 임대주택 공급정책의 성공을 위해서는 해당 정책에 대한 적극적인 홍보가 필요함을 알 수 있다.

〈표 14〉 공공 임대주택 입주의향과 응답자 특성

구분	국가/ LH 임대주택	'더 행복한 주택'	사회주택개념의 소규모 '더 행복한 주택'
남성	0.6878 (1.53)	0.8580* (2.46)	1.3943** (3.22)
연령	-0.0060 (-0.05)	-0.2021+ (-1.71)	-0.4975** (-3.90)
직업_임금근로자/자영업자	15.3382** (9.69)	31.7208** (23.25)	37.0127** (25.62)
직업_주부/무직	2.8819* (1.97)	-	4.0645** (3.37)
공주시에서 거주년수	-0.0180 (-0.78)	0.0093 (0.41)	-0.0405 (-1.51)
혼인상태_미혼/결혼계획 있음	2.9984** (3.00)	1.0211 (1.18)	2.2409** (2.63)
혼인상태_미혼/결혼계획 없음	2.3794* (2.38)	0.8683 (1.00)	1.9245* (2.21)
소득_1~2천만원	-2.2070+ (-1.67)	-16.3053** (-19.14)	-19.6855** (-20.92)
소득_2~3천만원	-12.1306** (-6.15)	-27.7862** (-17.28)	-31.2410** (-22.04)
소득_3~4천만원	-14.3039** (-7.45)	-28.6754** (-17.75)	-31.2518** (-19.75)
소득_4천만원 초과	-14.0411** (-6.72)	-29.5315** (-16.64)	-29.6754** (-15.60)
해당 임대주택에 대해 전혀 모름	-1.3450* (-2.46)	-1.4759** (-3.89)	-1.2880** (-3.08)
상수항	-0.9921 (-0.32)	4.3809 (1.48)	10.3697** (3.40)
관측수	233	222	233
Pseudo R-squared	0.158	0.211	0.341
Log-L	-84.44	-107.3	-86.87

주 : 괄호 안의 수치는 강건한(robust) t-값이며, **, *, 그리고 +는 각각 1%, 5%, 그리고 10%의 유의수준에서 통계적으로 유의함을 나타냄. 직업, 혼인상태, 소득에 대한 기준더미는 각각 대학생(대학원생), 기혼, 1천만원 미만에 해당함

V. 결론 및 정책과제

지금까지의 주택공급방식은 공공기관인 LH와 민간건설업체가 중심이 된 아파트 중심의 대량공급이었다. 이러한 대규모 주택공급에도 불구하고 임대주택은 선진국에 비해 부족하며, 지역특성을 반영함과 동시에 수요자 요구에 맞는 공급은 이루어지지 못했다.

하지만, 최근 일부 자치단체를 중심으로 사회주택 개념의 새로운 임대주택 공급이 시도되고 있다. 충남도 역시 저출산 대책의 하나로 충청남도만의 임대주택 공급사업인 '더 행복한 주택' 공급사업을 추진하고 있으며, 이를 확대한 사회주택 개념의 '소규모 더 행복한 주택' 모델의 개발 및 공급을 고민하고 있다.

이러한 상황에서 충남도의 성공적이고 지속가능한 임대주택 정책 추진을 기대하면서, 본 연구는 충남의 임대주택 수요와 도민의 입주의향을 분석하고, 타 자치단체의 공급사례 등을 참조하여 충남도의 임대주택 정책과제를 제시하기 위해 이루어졌다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 충남도의 임대주택 수요는 충남 전체적으로 53,696호의 수요가 예측되며, 현재의 공급량인 38,796호를 제외하면 신규 공공임대주택 수요량은 1만5천호(14,900)정도로 예측되었지만 임대주택에 대한 도민의 인지도는 낮았다.

둘째, 낮은 인지도에도 불구하고 임대주택에 대한 입주의향은 비교적 높게 나타나 수요는 충분한 것을 알 수 있다.

셋째, 충남도가 고민하고 있는 '소규모 더 행복한 주택'에 대한 젊은 층의 입주 선호가 높았다. 또한 소득수준이 낮을수록 입주의향이 높아, 주거취약계층에 대한 정책적 배려가 필요하다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 임대주택에 대해 인지하고 있는 사람일수록 입주의향도 높아 보다 적극적인 홍보도 요구되고 있다.

이러한 분석결과와 정책사례를 통해 충청남도만의 임대주택 공급정책 추진을 위해 다음과 같은 정책 과제와 방안을 제안한다.

우선, 충남의 '더 행복한 주택' 정책의 확대를 위해서는 지금과 같이 LH와 유사한 중대규모 아파트 단지 개발 방식뿐만 아니라 충남개발공사와 사회적경제 조직이 주도하는 사회주택 개념의 '소규모 더 행복한 주택' 공급 모델로 다양화 하는 것이 요구된다. 이에 대한 수요와 선호는 제한된 조건의 설문조사였지만 어느 정도 확인할 수 있었다. 그리고 주요 정책 타겟은 '더 행복한 주택'이 저출산 대책으로서의 신혼부부에 초점을 두었다면, 사회주택 개념의 '소규모 더 행복한 주택'은 청년층과 예비 신혼부부에 초점을 두는 것이 보다 바람직하다. 임대주택의 우선적 공급지역은 임대주택 수요분석 결과 상대적으로 수요가 많은 아산과 천안을 먼저 검토한다. 특히, 이들 지역은

많은 대학이 있어 청년의 지역정착으로 이어질 경우 지역 활력 강화에도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

둘째, 수요자의 요구에 부합한 공간구성과 차별화·다양화는 물론 다양한 주거 서비스 개발과 공동체 강화를 위한 다양한 프로그램의 개발이 요구된다. 예를 들어 설문조사에서 나타난 바와 같이 주거지원시설 구성에 있어서는 북카페와 작은 도서관 등 소규모 모임공간 조성이 요구되며⁶⁾, 입주민을 위한 문화강좌 프로그램의 개발 및 공급 등이 요구된다.⁷⁾ 충남도가 임대주택 사업을 지속적으로 추진하기 위해서는 안정된 재원확보가 중요하므로, ‘더 행복한 주택’ 정책 추진을 위해서는 지역사회가 함께 참여하는 충남만의 주택 펀드의 조성·운영도 요구된다. 또한 자주적이며 경쟁력 있는 임대주택 공급·관리를 위해서는 참여 주체의 다양화 즉, 충남개발공사의 역할 강화와 사회적경제 주체의 참여 확대가 요구된다. 이를 위해 충남도는 지원책을 강구하여야 할 것이다.

셋째, 현실적으로 사업추진의 효율성을 높이기 위해서는 이미 추진 중인 정부의 임대주택 관련 사업과 연계를 강화하여야 한다. 특히 정부의 핵심 공약인 도시재생뉴딜⁸⁾과 사회적 문제로 이슈화되고 있는 빈집정비 사업⁹⁾과 연계하는 것이 요구된다.

6) 사회주택형 공유주택 건설 시 필요한 공유시설에 대해 조사한 결과 북카페, 작은도서관 등 소모임 공간 제공(27.0%), 피트니스시설(16.3%), 공동주방(11.6%), 각종 물품보관 등을 위한 공유창고(9.9%) 등을 원하고 있었다.

7) 사회주택형 공유주택 건설 시 선호하는 프로그램으로는 입주민을 위한 문화강좌(39.9%), 입주민과 지역민의 공동체 강화 프로그램(24.5%), 공동식사·육아 등 공동주거 서비스(23.2%) 등을 원하고 있었다.

8) 충남의 도시재생 뉴딜사업지에서는 빈집 정비와 관련 된 사업들이 다수 추진되고 있지만 단순한 빈집 정비에 머물고 있어, 지역 공동체와 연계한 기존 임대주택 주택과 차별된 사회주택 개념의 전략적 임대주택 공급이 요구된다(임준홍(2019) 참조 재정리).

9) 충남도 조사(2019)에 의하면 15개 시군에 4,905호의 빈집이 있으며, 이중 철거형이 3,879호에 해당하고 활용형이 1,026호로 분류하고 있다.

참고문헌

- 경기도 행복주택 홈페이지. <http://www.gh.or.kr/business/welfare/ddabok02.do>
- 고정희, 서용적. 2018. “한국 사회주택의 잔여적 성격의 원인에 관한 연구”. 『주택연구』, 26(2): 5-40.
- 국토교통부. 2017. 사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵, 11월 29일. 보도자료.
- 국가통계포털 홈페이지. <https://kosis.kr/index/index.do>.
- 김수현. 2010. “우리나라 공공임대주택의 성격과 서울시 장기전세주택 : Harloe와 Kemeny의 논의를 중심으로”. 『한국사회정책』, 17(3): 123-152.
- 남원석. 2014. 한국 공공임대주택의 미래 : 새로운 제도화의 경로와 과제. 대한지리학회 학술대회논문집. 1-30.
- 남원석, 박은철. 2014. 1인가구시대 맞춤형 주거해법 사회임대형 공동체주택 활성화. 서울연구원 정책과제연구보고서. 1-26.
- 임준홍, 최정현. 2019. 충청남도 ‘더 행복한 주택’ 정책의 효과적 추진방안. 충남연구원.
- 진남영 외. 2019. 사회주택의 제도화 - 조례 제정의 배경과 과제. 2019 HUG 사회주택 아카데미.
- 진미운. 2011. “국제 비교적 관점에서 임대주택 시스템 변화와 향후 정책 방향”. 『국토연구』, 71: 87-113.
- 천현숙, 김근용, 이운상, 이재춘. 2016. 해외 공공지원주택 변화 추이와 시사점. 국토정책 brief.
- 충청남도. 2019. 주택관련 내부자료.
- 통계청. 2015, 주택현황.
- Pittini, A., & Laino, E. 2011. Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems. CECODHAS Housing Europe's Observatory.
- Salvi del Pero, A. S., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. 2016. Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries.

인구감소시대에 대응한 마을 모니터링 지표 개발에 관한 연구*

A study on the development of village monitoring indicators
in response to the era of population decline*

조영재** . 윤정미*** . 한승석****

* 이 논문은 '인구감소시대 지방소멸에 대응한 현장 모니터링 및 통합관리체계 구축 연구'(충남연구원 전략과제-19JU011)를 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 연구위원 (제1저자) | chojy@cni.re.kr

*** 충남연구원 연구위원 (제2저자) | coco@cni.re.kr

**** 충남연구원 연구위원 (제3저자) | geographerhan@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

본 연구는 인구감소시대에 대응하여 시계열적으로 변화하는 마을의 상황을 정기적으로 조사하고 실태를 파악하기 위한 마을 모니터링 지표를 개발하는데 목적이 있다.

이를 위해 첫째, 관련문헌 및 기존 선행연구를 바탕으로 관련 지표를 ‘사람의 공동화’, ‘토지 및 경제기반의 공동화’, ‘공동체의 공동화’ 등 3가지의 공동화와 관련된 항목을 대분류로 하여 대상지표를 총 23개 항목에 77개 대상지표를 추출·정리하였다. 둘째, 추출된 대상지표에 대해 5가지 지표선정기준(이슈 관련성, 범위명확성, 조사가능성, 대표성(간단명료성), 정책 활용성)을 바탕으로 전문가 평가 및 농촌마을의 현장조사(마을대표 면접조사 등)를 통하여 마을 모니터링 항목 및 지표(안)를 도출하였다. 셋째, 도출된 마을 모니터링 항목 및 지표(안)에 대해 공주시를 대상으로 현장적용연구를 통하여 조사 항목 및 지표, 방법론 등에 대한 적절성, 조사 과정상에 나타난 문제점 등을 도출하였다. 이를 바탕으로 마을 모니터링 항목 및 지표를 수정·보완하고 최종적으로 12개 항목에 39개 지표를 개발하였다.

The purpose of this study is to develop village monitoring indicators in response to the era of population decline.

Based on related literature and previous studies, first, 77 target indicators were extracted and organized into 23 items and three large categories representing ‘depopulation’, ‘land and economic devaluation’, and ‘community disintegration’. Second, for the extracted target indicators, village monitoring items and draft indicators were assessed through expert evaluation and field survey of rural villages (village leader interview survey) based on five indicator selection criteria (issue relevance, scope clarity, investigation possibility, representativeness, and policy utilization). Third, with the evaluated village monitoring items and draft indicators, field application research was conducted in Gongju City to investigate the appropriateness of the monitoring indicators and the survey methodology and to detect problems occurring in the investigation process. Based on this, the village monitoring items and indicators were modified and supplemented, and finally, 12 items and 39 indicators were developed.

주 제 어

KeyWords

인구감소시대, 농촌마을, 모니터링 지표, 공동화

Era of Population Decline, Rural Villages, Monitoring Indicators, Hollowing-out

I. 서론

최근 인구감소시대의 도래, 지방소멸의 위기 등이 주요한 정책적 이슈로 등장을 하고 있으며, 이러한 여건변화에 가장 민감한 최첨단에 자리한 영역이 농촌마을이라 할 수 있다. 마을의 과소화·고령화 현상과 마을소멸의 문제는 곧 국토 정주체계의 혼란과 함께 국토균형발전에 심각한 문제를 초래할 수 있고, 오랜 세월동안 국토보전 및 식량안보의 파수꾼이자 국가와 지역의 가치관과 정체성의 계승자로서의 역할을 수행해 왔던 농업·농촌의 다면적 기능의 상실을 의미한다(조영재 외, 2018).

마을을 중심으로 하여 나타나고 있는 문제에 대응하기 위해서는 시시각각 변화하는 마을의 상황과 실태를 정확히 파악하고 이에 맞는 맞춤형 정책과 대응책이 마련되어야 하나, 정책의사결정을 위한 기초자료라 할 수 있는 마을(행정리) 단위의 시계열 데이터가 제대로 구축·관리되지 못하고 있다. 즉, 농촌 과소화·고령화 현상으로 인해 지역에서 나타나고 있는 독거노인 케어문제, 빈집·휴경지 등의 유희시설 관리 문제, 공동체 기능 및 소멸의 문제 등의 다양한 문제해결을 위한 맞춤형 정책이 추진되기 위해서는 마을단위 정확한 실태파악이 지속적, 체계적으로 이루어져야 함에도 불구하고, 대응 방안 모색과 정책 결정에 합리적인 기준이 되는 마을과 관련된 자료 수집, 진단과 관리 체계가 마련되어 있지 않아 실천적인 접근이 어려운 상태라 할 수 있다. 물론, 통계청이나 농식품부, 농촌진흥청 등의 기관에서 농림수산분야의 통계조사·관리가 이루어지고 있으나, 조사단위가 마을(행정리)과 불일치한다는 점과 대부분 농업 중심의 농가 및 농지 단위, 농업경영체 단위의 조사이고 또한 시계열적으로 조사·관리되지 못하고 있다는 등의 문제점과 한계가 있다. 또한, 선행연구를 통해서도 다양한 마을단위 진단 및 평가 지표가 개발되었으나, 대부분 인구감소시대의 도래, 지방소멸 및 마을소멸 등의 최근 이슈를 반영하지 못하고 있으며, 지표체계가 복잡하고 실제 조사가 어려운 지표가 많으며, 조사의 지속성을 담보할 수 있는 관리체계가 부재하다는 등의 문제가 있다.

향후 다양한 여건변화를 통해 나타나고 있는 마을 단위의 상황과 실태를 정확하게 파악할 수 있는 모니터링 체계의 구축과 함께, 모니터링 결과를 바탕으로 마을을 정확하게 진단하고 이에 맞는 합리적인 정책 의사결정이 이루어질 수 있는 관리시스템의 구축이 필요한 실정이다. 특히, 최근 정부의 ‘자치분권’ 정책에 따라 대규모 중앙정부사업의 지방이양이 결정되고, 이의 일환으로 농식품부가 일반농산어촌개발사업으로 추진하였던 사업 중 마을만들기사업(내역사업 포함)이 지방으로 이양이 결정(4,387억원 규모)되어 지방의 자율성 증대와 함께 책임성이 강화되고 있는 상황이며, 충남도 역시 민선7기에 들어 인구감소시대 지방소멸의 이슈와 함께 ‘저출산’·‘고령화’·‘양극화’의 문제가 정책의 큰 이슈로 다루어지고 있다는 측면에서 마을단위의 실태를 파악하고 관리할 수 있는 마을 모니터링 체계의 마련과 마을 관리시스템의 구축은 시의성이 큰 것으로 판단된다.

이러한 측면에서, 본 연구는 마을 모니터링 체계의 마련과 마을 관리시스템의 구축을 위한 기초연구로 인구감소시대의 도래와 함께 시계열적으로 변화하는 마을단위의 상황을 정기적으로 조사하고 실태를 파악하기 위한 마을 모니터링 지표를 개발하는데 목적이 있다.

II. 선행연구 고찰

마을 모니터링 및 조사와 관련된 연구는 농촌마을 정주환경 및 정주여건, 리모델링, 유형별 및 발전단계별 평가, 주민만족도, 농촌마을 어메니티, 농촌마을 경관 등 다양한 영역에서 지표 및 체계 개발의 노력이 진행되었다(김대식 외, 2010, 김혜란 외, 2012, 김영택 외 2014, 배웅규 외, 2014, 박미정 외, 2017). 농촌마을 지표 관련 항목으로는 지속가능성 지표를 의미하는 ‘사회·환경·지역 경제’ 부문뿐만 아니라 농촌마을 구성요소라 할 수 있는 삶터·일터·쉼터를 의미하는 ‘주거공간·생산 공간·커뮤니티공간’, ‘주거환경·경제활동 및 일자리·인문사회환경’ 등으로 제시되고 있다. 한편, 농촌마을의 자원 및 경관(어메니티) 지표 관련 연구에서는 자연적 자원, 문화적 자원, 사회적 자원으로 대분류 한 바 있다(임창수 외, 2006).

인구감소시대 이슈와 관련된 지표 연구로는 주로 도시재생지표, 도시쇠퇴지표 등 도시분야를 중심으로 연구(김경천 외, 2015, 장문현 외, 2016)가 진행된 바 있으며, 농촌분야와 관련하여서는 충남연구원에서는 한계마을과 관련된 연구(조영재 외, 2013)를 통하여 ‘사람의 공동화’, ‘토지 및 경제기반의 공동화’, ‘공동체의 공동화’의 3가지 부문에 대해 지표를 설정하고 현장연구를 진행한 바 있다. 특히, 주로 도시분야는 물리적 환경에 중점을 둔 반면, 농촌분야의 연구는 물리적 환경뿐만 아니라 주민공동체 활동 등 주민커뮤니티에 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 마을 모니터링 체계 관리방안에 대한 선행연구(농어촌연구원, 2008, 행안부·한국지방행정연구원, 2013, 농촌진흥청, 2016)에서는 지표의 정의, 산출기준, 지표조사체계, 지표 시간범위 및 공간 수준, 조사 및 자료취득 방법 및 자료의 의미, 산출기준, 지표의 시·공간 수준, 조사 및 자료취득 방법, 지표작성자, 자료 조사표 작성 그리고 관리방안 등이 검토되었다.

마을 조사 관련 사례로는 농촌진흥청의 ‘농촌어메니티 자원조사’와 농촌진흥청의 ‘농촌생활 지표’를 들 수 있으나, ‘농촌어메니티 자원조사’는 현재 해당 결과가 공유되지 않고 있으며, ‘농촌생활 지표’는 2012년 조사결과 발표 이후 진행되지 않고 있는 실정이다. 이 외에 마을 관련 데이터는 통계청 ‘인구총조사’ 및 ‘농림어업총조사’, 시도 및 시군 ‘통계연보’ 등을 통해 공개되고 있지만, 조사단위(조사구)가 마을(행정리)과 불일치하는 이유로 제공되는 자료 대부분의 단위가 마을단위가 아닌 읍면동 단위로 되어 있어 마을 단위의 상황을 파악할 수 있는 자료가 미흡하고, 마을과 관련되어

제공되는 자료의 대부분이 인구 이외에 농업 중심의 농가 및 농지 단위, 농업경영체 단위로 되어 있어 마을의 공동화, 과소화, 공동체의 변화 등 인문사회적 현상을 파악하기가 어렵다는 문제가 있다.

또한, 선행연구 등을 통하여 마을단위의 다양한 진단 및 평가 지표가 개발되었으나, 인구감소 시대의 도래, 지방소멸 및 마을소멸 등의 이슈를 반영하지 못하고 있으며, 지표체계가 복잡하고 실제 조사하기 어려운 지표가 많은 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 인구감소시대, 지방소멸 및 마을소멸 등의 이슈를 반영하여 마을(행정리)단위의 다양한 실태를 파악하고 시계열적으로 조사될 수 있는, 그리고 표준화되고 명료한 지표체계를 바탕으로 조사·관리의 지속가능성을 담보할 수 있는 마을단위 모니터링 지표를 개발하고자 하였다.

Ⅲ. 마을 모니터링 지표의 개발

1. 지표 선정 기준

선행연구 고찰 및 전문가 의견수렴의 과정을 통하여 마을 모니터링 항목 및 지표 선정을 위한 원칙으로 다음의 5가지의 지표선정기준을 마련하였다. 첫째, ‘이슈관련성’으로 최근 이슈가 되고 있는 ‘인구감소시대’, ‘저출산·고령화·양극화’ 및 농촌마을의 ‘과소화·고령화’, ‘마을소멸’뿐만 아니라 지방분권과 관련하여 2020년부터 시행예정인 마을사업의 지방이양 등을 고려한 체계적인 마을관리 및 정책의사결정을 위한 지표를 선정하고자 하였으며, 둘째, ‘범위명확성’으로 마을단위의 모니터링을 목적으로 가능한 개인 및 가구단위의 조사지표나 마을단위를 초과하는 읍면동 단위 등의 지역단위 조사지표는 지양하였다. 셋째, ‘조사가능성’으로 마을 모니터링을 진행함에 있어 실제 자료조사·구득 및 데이터 관리가 가능하고 누가 조사를 진행하더라도 누구나 이해할 수 있는 추상적이지 않는 명확한 지표로 구성하고, 넷째, ‘대표성(간단명료성)’으로 가능한 중복지표를 배제한 지속가능성을 담보할 수 있는 간단명료한 가장 대표적인 지표로 구성함과 동시에, 마지막으로 ‘정책활용성’으로 단순히 마을의 실태를 파악하기 위한 지표보다는 실제 관련정책의 합리적인 의사결정을 위한 기초자료 및 정책추진의 활용성을 고려한 지표를 우선적으로 선정하고자 하였다.

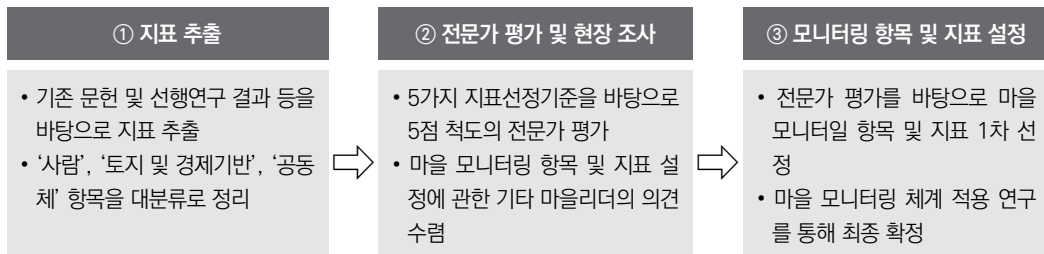
2. 대상 지표의 추출 및 전문가 평가

대상 지표를 분류하는 대분류 항목으로는 선행연구(조영재 등, 2013)에서 제시한 한 한계마을의 3가지 조건인 ‘인구의 공동화’, ‘경제기반의 공동화’, ‘신규 커뮤니티의 공동화’를 적용하여 대상 항목

및 지표의 분류작업이 이루어졌으며, 최종적으로 23개 항목에 총 77개의 대상지표가 추출되었다.

추출된 대상지표에 대해 5가지 지표선정기준을 바탕으로 하는 전문가 평가와 현장조사를 진행하였다. 전문가 평가는 연구진, 학계 및 현장 전문가, 행정공무원 등 10명의 전문가를 구성하여 각각의 개별 대상지표에 대해 지표선정기준을 바탕으로 5점 척도의 평가를 실시하였고, 또한, 농촌마을의 현장조사(면장, 이장 등 리더 5명의 인터뷰조사)를 통하여 마을 모니터링 항목 및 지표의 타당성에 대한 의견을 수렴하였다. 이를 바탕으로 전문가 평가결과 평균 약 4점 이상의 지표와 현장조사 결과 타당한 것으로 평가된 지표를 대상으로 1차적인 마을 모니터링 항목 및 지표(안)를 선정(12개 항목, 40개 지표, 일부지표 통폐합)하고, 마을 모니터링 체계 적용 연구를 통해 도출된 결과 반영하여 최종적으로 마을 모니터링 항목 및 지표를 확정하였다.

〈그림 1〉 마을 모니터링 지표 추출 및 최종 확정 절차



〈표 1〉 ‘사람의 공동화’ 관련 대상지표 전문가 평가 결과

대상 항목	대상지표	지표 선정 기준에 따른 평가 (5점 척도 평가점수*)					현장 조사 결과**
		이슈 관련성	조사 가능성	대표성	정책 활용성	평균	
인구	실제가구 인구 및 가구 수	5.00	3.90	4.70	5.00	4.65	○
	비상가구 인구 및 가구 수	4.33	3.00	3.56	3.78	3.67	×
	주민등록 인구 및 가구 수	4.11	4.89	4.11	4.00	4.28	×
인구 구성	성비(남성/여성)	3.80	4.40	3.60	3.40	3.80	○
	영유아 인구	4.40	4.50	4.10	4.20	4.30	○
	초·중·고교생 수	4.50	4.40	4.10	4.40	4.35	○
	생산가능인구(15~65세)	4.60	4.10	4.20	4.30	4.30	○
	15~49세 여성 수	4.20	4.00	3.60	3.90	3.93	△
	20~39세 여성 수	4.70	4.00	4.40	4.50	4.40	○
	다문화가정 수	4.10	4.20	3.70	4.20	4.05	△
고령 인구	65세 이상 인구	4.50	4.40	4.10	4.40	4.35	×
	75세 이상 인구	4.20	4.20	4.00	4.50	4.23	○
	독거노인 수	4.70	4.30	4.40	4.80	4.55	○
	거동이 불가능한 65세 이상 인구	4.10	3.20	3.60	4.50	3.85	×
인구 변화	전입/전출 인구/가구 수	4.60	3.80	4.40	4.40	4.30	×
	귀농인/가구 수	4.50	3.70	4.20	4.40	4.20	○
	귀촌인/가구 수	4.40	3.70	4.00	4.20	4.08	○
	역귀농/역귀촌인	4.20	3.40	3.70	4.10	3.85	×
	연간 방문객 수	3.70	2.10	3.10	3.70	3.15	×
	마을 인구변화	4.30	3.80	4.40	4.30	4.20	×
인적 자원	현재 인적자원	3.20	3.20	3.10	3.70	3.30	○
	마을출신/출향인 인적자원	3.10	2.30	2.50	3.20	2.78	○
정주 의향 및 마을 미래상	마을 내 거주기간	3.40	3.70	3.30	3.60	3.50	×
	향후 이주 계획	4.20	3.00	3.70	4.60	3.88	×
	외지인의 마을거주에 대한 인식	3.60	2.60	2.70	3.40	3.08	○
	정주 만족도	4.20	3.70	4.30	4.50	4.18	○
	마을소멸에 관한 인식	4.60	3.30	4.10	4.50	4.13	○

* 5점 척도 평가 점수: 1점 매우 불량, 2점 불량, 3점 보통, 4점 우수, 5점 매우 우수

** 현장조사결과: ○ 타당성 높음, △ 타당성 보통, × 타당성 낮음

〈표 2〉 ‘토지 및 경제기반의 공동화’ 관련 대상지표 전문가 평가 결과

대상 항목	대상지표	지표 선정 기준에 따른 평가 (5점 척도 평가점수)					현장 조사 결과**
		이슈 관련성	조사 가능성	대표성	정책 활용성	평균	
정주 공간	건축 30-50년 연식의 주택 수	3.50	4.00	3.30	3.40	3.55	×
	50년 이상의 노후 주택 수	3.50	4.20	3.40	3.70	3.70	×
	공가 및 폐가 수	4.60	4.00	4.70	4.80	4.53	○
	유희시설	4.10	3.30	4.00	4.40	3.95	○
	신축건축물 수	3.80	4.50	3.70	3.60	3.90	×
	상수도 보급	3.50	4.50	3.40	3.70	3.78	○
	하수처리 현황	3.60	4.50	3.40	3.70	3.80	×
접근 성	주요 교통수단	3.80	4.00	4.00	4.10	3.98	○
	대중교통 운행편/횟수	4.20	4.60	4.30	4.40	4.38	○
	마을회관-버스 승강장까지의 거리	3.60	4.10	3.30	3.80	3.70	×
	희망택시 등 유무	4.40	4.40	4.00	4.40	4.30	○
	생필품 구입장소/이동시간	4.00	3.80	3.50	3.70	3.75	×
	행정중심지 접근성(이동시간)	3.90	4.10	3.60	3.70	3.83	○
안전 재해	자연재해	3.90	3.50	3.50	3.70	3.65	×
	안전/방법	4.00	3.40	4.00	3.90	3.83	×
	쓰레기 처리방법	3.80	3.60	3.50	4.10	3.75	△
	오염/공해/악취	3.90	3.30	4.00	4.00	3.80	△
	경관저해요인	4.10	3.30	3.70	3.80	3.73	△
경제 기반	농어가 인구/농어가 수	4.33	4.56	4.33	4.22	4.36	○
	겸업농어가 인구/농어가 수	4.11	4.11	4.22	4.11	4.14	○
	주요 농어업 소득원(주요작목)	4.20	3.70	4.40	4.20	4.13	○
	농외소득원 (농업 외 일자리, 연금, 자녀 송금 등)	4.50	3.20	4.20	4.50	4.10	○
	경작(어업) 포기 농어가	4.50	3.30	4.10	4.50	4.10	○
	휴경지 비율	4.40	2.70	4.20	4.50	3.95	○
	작목반/어촌계/ 농업법인 등 현황	4.20	3.80	4.00	4.20	4.05	○
	기타 사업체 현황	3.90	3.40	3.50	3.70	3.63	△
	기초생활수급자	3.80	4.40	3.70	4.20	4.03	○

* 5점 척도 평가 점수: 1점 매우 불량, 2점 불량, 3점 보통, 4점 우수, 5점 매우 우수

** 현장조사결과: ○ 타당성 높음, △ 타당성 보통, × 타당성 낮음

〈표 3〉 ‘공동체의 공동화’ 관련 대상지표 전문가 평가 결과

대상 항목	대상지표	지표 선정 기준에 따른 평가 (5점 척도 평가점수*)					현장 조사 결과**
		이슈 관련성	조사 가능성	대표성	정책 활용성	평균 점수	
마을 공동체	마을이장 현황(거주기간, 연령)	3.80	4.70	3.20	3.10	3.70	×
	기타 마을리더	3.60	4.30	3.30	3.00	3.55	×
	마을공동체 조직 현황	4.20	4.30	4.10	4.90	4.38	○
	공동체 활동 내용/참여도	4.30	3.40	4.40	4.50	4.15	△
	신규 주민의 마을활동 참여도	4.20	3.00	3.90	3.90	3.75	×
	출향인과의 교류 활동	4.00	3.40	3.80	3.70	3.73	△
	인접 마을과의 교류 활동	3.50	3.40	3.30	3.30	3.38	×
	마을 내 갈등	4.20	2.60	4.20	4.10	3.78	×
	마을 기금·토지·시설물 현황	4.70	4.00	4.00	4.40	4.28	○
복지 문화	마을회관/노인복지관 실태	4.10	4.70	4.10	4.20	4.28	△
	보육·교육시설	4.10	4.60	3.80	3.90	4.10	△
	보건의료시설	4.60	4.80	3.90	4.40	4.43	○
	문화시설	4.10	4.60	3.60	4.10	4.10	○
	교육문화복지 프로그램 운영	4.40	4.20	4.00	4.40	4.25	○
마을 사업	현장포럼 추진 여부	3.30	4.80	3.20	3.80	3.78	△
	마을발전계획 수립 여부	4.10	4.40	3.70	4.50	4.18	○
	마을자체 마을만들기 실적	4.40	3.90	4.30	4.40	4.25	○
	공공지원 마을만들기 실적	4.10	4.20	3.90	4.00	4.05	○
	마을사업 관련 조직/법인 현황	4.10	4.10	4.00	4.20	4.10	○
	마을사업 관련 시설현황	4.00	4.50	3.90	4.10	4.13	○
	도농교류 현황	3.90	3.80	3.90	4.10	3.93	△
	마을 주민역량 (3일 이상 교육이수자 수)	3.90	3.20	3.70	4.10	3.73	△
	마을 내 기타 개발행위	3.90	3.30	3.30	3.50	3.50	△

* 5점 척도 평가 점수: 1점 매우 불량, 2점 불량, 3점 보통, 4점 우수, 5점 매우 우수

** 현장조사결과: ○ 타당성 높음, △ 타당성 보통, × 타당성 낮음

3. 현장적용연구 및 마을 모니터링 지표의 개발

도출된 마을 모니터링 항목 및 지표(안)에 대해 현장적용연구를 진행하였다. 조사 대상지역은 조사의 용이성 측면과 함께 도시와 농촌적 성격이 혼재되어 있는 공주시로 선정하였으며, 공주시 동부를 제외한 10개 읍면¹⁾ 248개 마을(행정리)에 대한 조사가 2019년 10월 28일부터 11월 15일까지 총 19일간 진행되었다. 조사 후에는 조사원들을 대상으로 간담회를 진행하여 조사 항목 및 지표, 방법론 등에 대한 적절성, 조사 과정상에 나타난 문제점 등에 대한 의견을 수렴하여 최종적인 마을 모니터링 항목 및 지표를 도출하고자 하였다.

현장적용연구 결과, 실거주 인구 및 가구수와 관련된 지표를 주민등록인구 100명을 기준으로 100명 이하의 마을만을 대상으로 조사하도록 하고, 100명을 초과하는 마을에 대해서는 주민등록인구로 대체하도록 하였다. 조사의 어려움이 있었던 영유아인구 및 초·중·고교생 수는 마을 이장과 함께 반장의 협조를 통해 조사하도록 하고, 오류가 있었던 생산가능인구를 15~64세로 수정하였다. 또한, 밝히기를 꺼려한 경우가 있었던 마을 인적자원의 성명은 조사대상자의 요구에 따라 표기를 제한하도록 하였다.

상수도 보급현황에 있어는 개인 세대가 지하수를 사용하고 있더라도 마을에 광역상수도 보급된 경우는 광역상수도 보급으로 간주하고, 대중교통 등의 현황은 대중교통을 활용하고 있는 주민을 대상으로 조사를 실시하도록 하였다. 추측성 조사라는 비판을 받았던 농외 소득원 비율과 휴경지 비율 지표는 삭제하였으며, 농외 소득원은 주요 농외 소득원의 구체적인 종류를 조사하는 것으로 변경하였다.

개인정보 등의 이유로 공개를 꺼려하였던 마을기금 현황은 액수대신 유·무로 변경하였으며, 보육·교육시설 현황은 관련 프로그램이 마을회관, 보건소 등에서 운영되고 있더라도 이를 제외한 별도의 시설물이 있는 경우만을 조사하는 것으로 수정하였다. 보건소·보건지소 등의 의료시설까지의 접근성에 있어서도 마을주민이 비록 도보로 이동하는 거리에 입지하고 있더라도 이를 차량으로 이동하는 시간으로 산정하여 조사하도록 하였다. 또한, 마을만들기 및 마을사업은 사전에 조사 대상자에게 그 개념과 범주를 설명한 후 이해를 바탕으로 조사하는 것으로 제시하였다.

이상을 바탕으로, 마을 모니터링 항목 및 지표를 수정·보완하였고 최종적으로 12개 항목에 39개 지표를 개발하였다.

1) 공주시 10개 읍면 : 유구읍, 이인면, 탄천면, 계룡면, 반포면, 의당면, 정안면, 우성면, 사곡면, 신평면

〈표 4〉 최종 개발된 마을 모니터링 항목 및 지표

구분	항목	지표	단위	비고
사람의 공동화 (P)	인구 (P1)	P1-1. 실 거주 인구	명	100명 이하 마을, 100명 초과 마을은 주민등록 인구로 대체
		P1-2. 실거주 가구수	호	
	인구구성 (P2)	P2-1. 영유아인구	명	반장의 협조로 조사
		P2-2. 초·중·고교생수	명	
		P2-3. 생산가능인구(15~65세)	명	
		P2-4. 20~39세 여성수	명	
		P2-5. 다문화가정 수	호	
	고령인구 (P3)	P3-1. 65세 이상 인구	명	
		P3-2. 75세 이상 인구	명	
		P3-3. 독거노인수	명	
	인구변화 (P4)	P4-1. 귀농인/가구수	명/호	실거주 인구를 참조하여 조사 매우증가/약간증가/유지/감소/매우 감소
		P4-2. 귀촌인/가구수	명/호	
		P4-3. 최근 10년간 인구변화	객관식	
	인적자원 (P5)	P5-1. 인적자원	주관식	마을내/마을출신/출향인 등 인적자원
	정주의향 및 마을 미래상 (P6)	P6-1. 정주 만족도	5점척도	매우만족/만족/보통/불만족/매우불 만족
		P6-2. 마을소멸에 관한 인식	객관식	소멸가능성 없음/소멸가능성 있지만 소멸되지 않을 것임/5년 이내 소멸/10년 이내 소멸/10년 후 소멸
토지 및 경제기반 의 공동화 (L)	정주공간 (L1)	L1-1. 공가 및 폐가 수	호	명칭/위치/소유관계 광역/간이/기타
		L1-2. 미활용 유휴시설	주관식	
		L1-3. 상수도 보급	객관식	
	접근성 (L2)	L2-1. 주요 교통 수단	객관식	버스/택시(희망택시 등)/자가용/기타 희망택시, 100원 택시, 커뮤니티 버스 등
		L2-2. 대중교통 운행편/운행회수	편/회	
		L2-3. 기타 커뮤니티 교통수단	유/무	
	경제기반 (L3)	L3-1. 농어가인구/농어가수	명/호	농업/어업/임업/축산업 각 주요작목 마을내·외 일자리/연금/자녀송금/기타 생업으로 농어업 활동 포기 농어가 조직명/회원수
		L3-2. 겸업농어가인구/농어가수	명/호	
		L3-3. 주요 농어업 소득원 (주요작목)	주관식	
		L3-4. 농외 소득원	주관식	
		L3-5. 경작(어업)포기 농어가 수	호	
		L3-6. 농어업 조직 현황	주관식	
		L3-7. 기초생활수급자 현황	호/명	

〈표 5〉 최종 개발된 마을 모니터링 항목 및 지표 (계속)

구분	항목	지표	단위	비고
공동체의 공동화 (C)	마을 공동체 (C1)	C1-1. 마을공동체 조직	객관식	마을회/노인회/부녀회/청년회/ 향우회/기타
		C1-2. 마을공동체 활동	객관식	대동제/마을잔치(환갑·칠순잔치 등)/마을축제(외지인 참여)
		C1-3. 마을 기금·토지 현황	유/무	
	복지 문화 (C2)	C2-1. 마을회관노인복지관 현황	유/무	
		C2-2. 보육교육시설 현황	유/무 현황	시설명/규모/프로그램
		C2-3. 의료시설로의 접근성 (차량)	객관식	10분이내/11~20분/21~30분/3 1~45분/46분~1시간/1시간 초과
		C2-4. 교육문화복지 프로그램 운영	주관식	시설명/규모(평)/프로그램/참여 주민수
	마을 사업 (C3)	C3-1. 마을만들기사업 추진 실적	주관식	사업명/추진연도/사업비
		C3-2. 마을사업 조직/법인 현황	주관식	조직명/회원수/사업내용
		C3-3. 마을사업 관련 시설현황	주관식	시설명/규모(평)/위치

IV. 요약 및 결론

본 연구는 마을 모니터링 체계의 마련과 마을 관리시스템의 구축을 위한 기초연구로 시계열적으로 변화하는 마을단위의 상황을 정기적으로 조사하고 실태를 파악하기 위한 마을 모니터링 지표를 개발 하는데 목적이 있다.

이를 위해 첫째, 선행연구 및 관련사례 조사를 실시하였고, 그 결과 ① 통계청 통계자료(인구 총조사 등)는 대부분의 단위가 마을단위가 아닌 읍면동 단위로 되어 있어 마을 단위의 상황을 파악할 수 있는 자료 미흡, ② 마을과 관련되어 제공되는 자료로 마을의 공동화, 과소화, 공동체의 변화 등 인문사회적 현상을 파악 불가, ③ 시계열적인 조사·관리체계 미흡, ④ 선행연구 등을 통하여 개발된 마을단위의 다양한 진단 및 평가 지표는 인구감소시대의 도래, 지방소멸 및 마을소멸 등의 이슈를 반영하지 못하고 있으며, 지표체계가 복잡하고 실제 조사하기 어려운 지표 많다는 등의 시사점을 도출하였다.

둘째, 관련문헌 및 기존 선행연구를 바탕으로 관련지표를 ‘사람의 공동화’, ‘토지 및 경제기반의

공동화’, ‘공동체의 공동화’ 등 3가지의 공동화와 관련된 항목을 대분류로 하여 대상지표를 총 23개 항목에 77개 대상지표를 추출·정리하였다. 추출된 대상지표에 대해 5가지 지표 선정 기준(이슈 관련성, 범위명확성, 조사가능성, 대표성(간단명료성), 정책활용성)을 바탕으로 전문가 평가를 실시하고, 또한, 농촌마을의 현장조사(마을대표 면접조사 등)를 통하여 마을 모니터링 항목 및 지표에 대한 의견을 수렴하였다. 이를 바탕으로 12개 항목에 40개의 마을 모니터링 항목 및 지표(안)를 도출하였다.

셋째, 도출된 마을 모니터링 항목 및 지표(안)에 대해 공주시를 대상으로 현장적용연구를 진행하였다. 공주시 10개 읍면, 248개 마을(행정리)을 대상으로 마을 모니터링 항목 및 지표(안)에 대한 실제 조사를 통하여 조사 항목 및 지표, 방법론 등에 대한 적절성, 조사 과정상에 나타난 문제점 등을 도출하였다. 이를 바탕으로 마을 모니터링 항목 및 지표를 수정·보완하고 최종적으로 12개 항목에 39개 지표를 개발하였다.

향후, 본 연구를 통해 개발된 마을 모니터링 지표를 바탕으로 정기적으로 모니터링을 진행하고 결과를 체계적으로 관리할 수 있는 마을 모니터링 체계와 조직·예산·제도적인 측면에서의 운영·관리 방안의 마련이 요구되며, 이를 후속 연구과제로 진행하고자 한다.

참고문헌

- 김경천 외. 2015. “도시재생 지역선정을 위한 평가지표 연구: 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법을 중심으로”. 『부동산학보』. 61: 31-45.
- 김대식 외. 2010. “농촌마을단위의 정주환경진단지표 개발”. 『농촌계획』. 16(3): 27-41.
- 김영택 외. 2014. “농촌마을 유형별 평가지표체계 구축” 『농촌계획』. 20(1): 37-49.
- 김혜란 외. 2012. “농촌마을 리모델링 대상요소 항목체계 구축에 관한 연구-현장실증검증을 통한 도출방법을 중심으로”. 『농촌계획』. 18(3): 111-122.
- 농어촌연구원. 2008. 농촌 정주환경 지표 및 자료관리 체계 구축 방안.
- 농촌진흥청. 2016. 농촌마을 정주여건 현장조사 및 진단체계 개발.
- 박미정 외. 2017. “정주체계를 고려한 농촌마을의 정주여건 진단지표 개발”. 『농촌계획』. 23(1): 65-83.
- 배웅규 외. 2014. “농촌마을 유형에 따른 거주환경 분석과 만족도 연구”. 『농촌계획』. 20(3): 165-177.
- 임창수 외. 2006. “농촌마을 수준에서의 어메니티 강화 및 저해요소 항목체계 구축”. 『농촌계획』. 12(4): 455-473.
- 장문현 외. 2016. “지방 대도시의 도시재생정책 지원을 위한 쇠퇴지표 적용 연구”. 『국토지리학회지』. 50(4): 455-473.
- 조영재 외. 2013. 과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구.
- 행안부-한국지방행정연구원. 2013. 마을진단지표의 개발 및 적용에 관한 연구.

지식경영 관점에서 어촌 6차산업의 발전단계 : 지식변환 모델을 중심으로*

Development Steps of Sixth Industries
in Fishing Villages in terms of Knowledge Management
: Focusing on the Knowledge Conversion Model*

김종화** · 이지연***

* 이 논문은 '충남 어촌사업의 현황 및 정책방향'(충남연구원 전략과제-17JU038)을 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 연구위원 (제1저자) | sdart@cni.re.kr

*** 공주대학교 산학협력단 주교1리도시재생지원센터 사무장 (제2저자) | ghsehs4@gmail.com

요 약

ABSTRACT

본 연구의 목적은 어촌 6차 산업의 성공적인 사례를 지식변환 모델을 사용하여 증명하는 것이다. 이를 위하여 충청도내 두 어촌마을을 지식변환 모델의 프로세스(공동화, 표출화, 연결화, 내면화)를 통하여 분석하였다.

그 결과, 두 어촌마을은 마을 내의 문제와 위기를 해결하기 위하여 6차 산업을 시작하였고, 마을조직을 통하여 효율적·체계적으로 추진시켰으며, 마을자원을 활용하여 다양한 소득사업을 도입하였다. 또 마을의 내·외적 추진활동이 어촌 비즈니스 활동에 의하여 실현되고 있음도 파악하였다.

본 연구는 어촌의 관점에서 6차 산업화 정책을 연구하였고, 어촌마을만이 갖고 있는 고유한 자원과 특성에 따른 성공사례를 증명하였다는 점에서 유의한 의미를 갖고 있다. 또한 지식변환 모델을 이용하여 어촌 6차산업의 정책방향 및 발전단계를 제시하였다는 점을 시사점으로 갖고 있다.

This paper aims to demonstrate successful cases of sixth industries in fishing villages using the knowledge conversion model proposed by Nonaka and Takeuchi. For this, two fishing villages in Chungnam were thoroughly analyzed using the knowledge conversion process, which addresses socialization, externalization, combination, and internalization.

The results show that the two fishing villages commenced sixth industries to solve problems and crises in the village, that these industries were promoted effectively and systematically through village organization, and that various income projects were implemented using village resources. Furthermore, we found out that internal and external promotion took place through fishing business activities.

This paper makes significant contributions as it studies the sixth industrial policy in terms of fishing villages and demonstrates successful cases in accordance with the unique resources and characteristics of fishing villages. It also suggests policy directions for and development steps of sixth industries in fishing villages using the knowledge conversion model.

주 제 어

KeyWords

충남어촌마을, 6차산업, 어메니티 자원, 어촌특화개발

Chungnam Fishing Villages, Sixth Industries, Amenity Resources, Development of Fishing Village Specialization

I. 서론

최근 우리나라는 어촌의 고령화, 과소화로 어업생산성이 떨어지고, 어촌인구가 급격히 감소하면서 국가 수산업의 존립기반이 흔들리고 있다. 이에 대응하기 위하여 국가 차원에서 1차 수산업과 2차(가공), 3차(유통·관광·서비스) 산업을 접목한 어촌 6차산업을 적극 추진하고 있다. 특히 귀어·귀촌 정책과 더불어 어촌에 사람들을 유입시키고, 어업인 소득향상과 어촌경제 활성화를 견인할 수 있는 정책으로서 그 역할이 주목되고 있다. 이를 위하여 해양수산부는 어촌 6차산업화 시범사업, 일반농산어촌개발사업, 어촌뉴딜 300 등 어촌 6차산업 기반을 조성하기 위한 정책을 추진하는 한편, 어촌특화지원센터를 전국 10개 광역지자체에 설치·운영하면서 지역의 어촌 6차산업의 역량을 끌어올리기 위하여 노력하고 있다. 그리고 최근 개정된 ‘어촌특화발전 지원 특별법’에서는 기존 마을 정비에 한정되어 있던 어촌특화의 개념을 6차산업화까지 확대하여 ‘어촌특화발전’이라는 용어로 새롭게 정립하여 어촌의 융·복합산업을 육성하기 위하여 노력하고 있다(박상우·이승우, 2013). 이는 기존의 어촌이라는 ‘공간’에 산업적 ‘특화’를 더하여 보다 창의적인 공간으로 발전을 지향하고, 기존의 마을경관, 정주환경 등 어촌개발에 어촌체험, 수산물 유통·가공, 휴양·레저·관광 등을 포함하는 광의적 개념의 공간·산업 간의 융·복합화를 의미하는 것이다(김종화·조영재, 2015).

이와 같이 어촌 6차산업 육성에 대한 국가 차원의 정책적 관심과 투자에도 불구하고, 아직까지 이와 관련된 선행연구는 매우 부족한 상황이다. 6차산업이 태동한 농업·농촌 분야에서는 이론과 개념의 정립, 사례연구, 한·일 정책비교 등 다양한 영역에서 수행되어 왔으나, 어촌 분야의 연구는 매우 제한적이다. 이는 농업 6차산업은 개별 경영체에 대한 인증을 통하여 정책대상자를 지정하고 관리해 왔으나, 어촌은 그 특성 상 어촌계라는 공동체를 중심으로 정책을 추진할 수밖에 없었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 어촌 6차산업의 몇몇의 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

有路·松井(2012)는 교토부 미야즈시(京都府宮津市)에 대한 사례연구를 통하여 풍부한 관광자원을 보유한 어촌의 상품전략을 제시하였다. 상품전략으로 관광객의 구성에 맞는 메뉴 개발, 지역 수산물에 대한 공적 인증제도 실시를 제안하였다. 그리고 6차산업의 목적에 맞게 관광자원을 수요자 요구에 부합하는 전략으로 추진하면 경제효과가 극대화될 것이라 하였다.

임관혁 외(2014)는 어촌의 어메니티 자원에 기반하여 6차산업화 모델의 적용가능성 및 모델 개발을 위한 탐색적 연구를 실시하였다. 그리고 어촌 내의 현안문제를 인식하고, 마을의 유무형 자원을 발굴·활용하고, 경영전략 수립 등의 체계적인 사업모델 개발이 필요하다고 주장하였다.

고영구 외(2017)는 전남 무안 습지보호지역의 어촌 6차산업의 가능성을 검토하였다. 천혜의 수산 및 농축산 자원과 특산물(1차 산업), 수산물 및 특산물 가공(2차 산업), 유통·판매 및 습지보호지역의

문화, 체험, 관광, 서비스(3차 산업) 등을 연계하여 새로운 부가가치를 창출해야 한다고 하였으며, 무안 습지보호지역은 무안생태갯벌센터 중심의 3차 중심형 사업으로 추진하는 것이 가장 적합하다고 하였다.

위의 선행연구와 같이 기존 연구는 주로 어촌 6차산업 모델을 정립하거나, 특정 사례를 대상으로 시사점을 도출한 연구가 주로 진행되어 왔다. 그러나 어촌 6차산업을 실천한 어촌마을을 보면, 하나의 계기에서 여러 활동으로 전파되고, 마을 내 문제를 스스로 해결하고자 하는 움직임까지 발전하는 경우를 종종 찾아볼 수 있다. 이는 하나의 활동을 진행하면서 공동체의 지식과 경험이 쌓이고, 이를 구성원이 공유하면서 6차산업에 대한 필요성을 공감하였기 때문에 가능한 일이다. 또 공동체 활동이 성과를 표출되었을 경우, 리더와 조직을 중심으로 새로운 아이디어가 도출되고, 이를 기획할 수 있는 추진력이 발현되기도 한다. 그러나 이러한 과정을 겪으며 어촌 6차산업을 성공한 어촌 공동체의 수는 그다지 많지 않다. 이는 충분한 사업성과를 도출해 내지 못했거나, 리더 또는 구성원의 관심에서 멀어졌기 때문이다. 따라서 어촌 6차산업이 성공하기 위하여 어떠한 단계를 거쳐 일정부분 성과를 도출했는지에 대한 검토가 필요하다. 특히, 하나의 계기가 되는 활동에서 소득사업으로 전환되고, 그것이 어촌마을 주민 모두에게 골고루 혜택이 돌아갈 수 있는 계기가 마련되었는지에 대한 분석이 필요하다. 이에 본 연구에서는 지역경영의 이론 중 Nonaka & Takeuchi(1995)가 제안한 지식변환 모델을 이용하여 어촌6산업의 성공사례를 실증 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 어촌 6차산업에 대한 이론적 검토

처음으로 6차산업이라는 용어가 등장한 것은 농촌에서 산업간 융·복합을 통한 고부가가치를 창출하기 위함이다. 6차산업이라는 용어를 처음 사용한 今村(1998)에 의하면 '6차산업은 농업이 1차 산업에만 머물지 않고, 2차 산업(농축산물 가공·식품제조)과 3차 산업(도·소매, 정보서비스, 관광 등)까지 영역을 확대하면서 농촌의 새로운 가치를 유발하고, 고령자와 여성에게도 새로운 취업 기회를 스스로 창출할 수 있는 사업 및 활동'이라고 정의하고 있다(小林, 2012). 그리고 1차, 2차, 3차 산업의 유기적·종합적 결합을 통하여 '1차×2차×3차=6차'가 성립한다고 하였다(小林, 2012). 이와 같이 6차산업은 농촌에서 농업을 기반으로 생산한 농산물을 활용하여 가공하고, 새로운 유통판로를 확보하며 농촌의 자연, 역사, 문화 등을 활용한 관광 및 서비스를 제공하는 산업 간 융·복합화를 촉진하는 정책이라고 할 수 있다. 그리고 이는 1차 산업으로 분류되는 어업, 임업, 축산업에도 그대로

적용될 수 있다.

어촌 6차산업은 농촌 6차산업의 개념을 그대로 차용할 수밖에 없으며, 구체적으로는 ‘1차(어업), 2차(수산물가공·식품제조), 3차(도·소매, 정보서비스, 관광 등) 산업 간 융·복합으로 어촌의 새로운 가치를 유발하는 사업 및 활동’이라고 정의할 수 있다(김종화·조영재, 2016). 또 고령화, 과소화, 여성화 등 농촌과 비슷한 사회·공간적 특성을 보이는 어촌에서 고령자 및 여성에게 새로운 취업 및 소득창출의 기회를 제공해 주는 사업 및 활동이라고 할 수 있다.

2. 지식변환 모델에 대한 이론적 검토

도지식경영이란 조직 내 문제를 해결하고, 비용을 절감시키며, 성과를 제고시키는 등의 활동을 위하여 조직을 통한 지식의 습득, 구조, 관리에 체계적으로 접근하기 위한 프로세스로 정의될 수 있다(Nonaka & Takeuchi, 1995; Dalkir, 2005). Nonaka & Takeuchi(1995)는 이러한 지식경영 이론의 분석모델 중 하나로 지식변환 모델(Knowledge Conversion model)을 제안하였다. 지식변환 모델은 기술개발의 프로세스를 설명하기에 유용한 이론이다. 그들은 창조성과 혁신의 성과 측면에서 일본 기업들의 성공을 연구하였으나, 그것이 객관적인 지식의 기계론적 과정으로는 설명하기 어렵다는 것을 발견했다(Dalkir, 2005). 대신에 은유, 슬로건, 심볼 등 형태로 묘사된 주관적 통찰력으로부터 유기적인 혁신이 생긴다는 것으로 밝혀냈다(Dalkir, 2005). 그리고 이것이 암묵지와 형식지가 반복되면서 혁신이 발생한다고 주장하였다.

지식변환 모델의 기본적인 생각은 기업이 새로운 기술과 신상품을 개발하는 프로세스를 암묵지(Tacit)와 형식지(Explicit)로 반복적으로 변환시키면서, 그 안에서 신기술과 신상품이 탄생한다는 것이다(堀田, 2012). 여기에서 암묵지는 주관적, 경험적인 아날로그적인 지식이고, 형식지는 객관적, 이론적 디지털(매뉴얼)화가 가능한 지식이다(堀田, 2012). Nonaka and Takeuchi(1995)는 암묵지를 개개인의 경험과 특정 상황에 근거하여 지식이 있는 신념과 관점, 가치시스템이라는 무형의 요소를 포함하고 있다고 하였다(堀田, 2012). 그리고堀田(2012)는 이러한 Nonaka & Takeuchi(1995)의 주장을 받아들여 형식화되기 이전에 연계조직 내에 있는 고민과 문제점을, 형식화로 변환하는 관점과 가치시스템을 형성하는 큰 요소로 암묵지를 정의하였다. 한편 지식변환 모델은 암묵지와 형식지가 변환을 반복하는 4단계 과정(공동화, 표출화, 연결화, 내면화)로 구성되어 있다. 공동화(Socialization)는 조직 내 구성원이 상호 암묵지를 공유하는 것을 계획하는 과정이고, 표출화(Externalization)은 서로 암묵지를 공유함으로써 새로운 연계의 가능성을 탐색하는 과정으로 암묵지를 형식지로 전환하는 프로세스가 실행된다(堀田, 2012). 연결화(Combination)는 형식지가 진행되어 개발된 상품이 보다 많은 원료를 확보하고, 판매를 확대하기 위하여 형식지(매뉴얼)되는

방법을 다른 기업이나 소비자에게 확장하는 과정으로 형식지를 형식지 프로세스로 반복하는 것이다(堀田, 2012). 내면화(Internalization)는 지금까지 암묵지에서 형식지로 전환되는 과정, 그리고 형식지가 반복되는 과정을 거쳐 형식지에서 새로운 암묵지가 탄생하는 과정이다(堀田, 2012).

지금까지 지식변환 모델을 어촌6차산업 추진과정에 이론으로 적용해 볼 수 있다. 기존 어촌에서 보유한 수산물과 역사·문화자원 등을 암묵지로 보유하고, 이를 주민교육 등을 통하여 특성화 시켰다. 그리고 마을조직 설립, 마을발전계획 수립, 수산식품 상품화, 어촌체험·휴양마을 운영 등으로 표출화하였다. 또 표출화를 통하여 형식화된 사항에 대하여 사회적 인지 확산, 정책지원사업 투자, 인적 자원 확대 등을 통하여 연결화되었다. 이러한 형식지를 통하여 지역축제의 규모화, 신규 수산식품 개발 등으로 새로운 사업 아이템이 암묵지로 활용될 수 있다. 이와 같이 지식전환 모델은 현재 어촌마을의 공통된 문제의식에서 시작하여 부존자원을 활용한 서비스 및 상품화 과정을 거쳐, 사회적인 관심과 네트워크가 형성되는 연결화로 이어진다. 그리고 이것이 다시 내면화를 통하여 새로운 사업이 발굴되거나 기존 사업이 업그레이드되는 과정을 설명할 수 있는 유용한 분석구로서 활용이 가능하다.

Ⅲ. 어촌 6차산업 현황 및 분석대상

1. 어촌 6차산업의 현황

농업 6차산업과 비교하여 어촌 6차산업은 개별 농가 또는 경영체를 대상으로 하지 않고, 어촌계 중심으로 운영되기 때문에 현황을 집계하기에는 한계가 있다. 그러나 어촌 6차산업이라는 명칭으로 1차(2014~2015년), 2차(2016~2018년) 시범사업으로 아래 <표 1>과 같이 전국 10개 마을에서 실시되었고, 현재는 사업이 거의 완료된 상태이다.

또 6차산업 중 1차와 3차가 결합된 형태인 어촌체험·휴양마을은 2018년 기준으로 <그림 1>과 같이 전국적으로 111개소가 운영 중에 있다. 이 중 가장 많은 광역지자체는 전남으로 27개이고, 다음은 경남 24개, 경기와 충남이 각 10개씩이다.

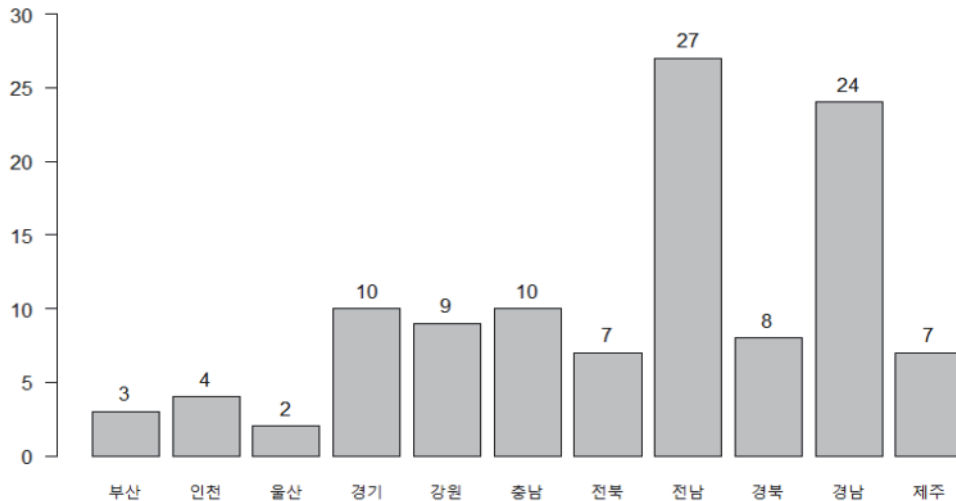
〈표 1〉 어촌 6차산업화 시범사업 대상마을

단계	구 분	사업비	사업기간	사업내용
1차	태안 대야도	마을당 10억 원 (자부담 10% 별도)	2014 ~ 2015 (2개년)	· 1차 산업 : 우럭, 바지락, 낙지, 해삼 등 · 2차 산업 : 수산물 가공시설 및 레스토랑 · 3차 산업 : 우럭 레시피 및 마을 브랜드 개발
	여수 안포			· 1차 산업 : 피조개, 바지락 등 생산 · 2차 산업 : 수산물 가공시설 및 레스토랑 · 3차 산업 : 피조개 활용 요리개발·판매
	해남 송호중리			· 1차 산업 : 전복, 낙지, 파래 등 생산 · 2차 산업 : 전복분말 활용 전복빵 제조시설 · 3차 산업 : 전복 활용 요리개발·판매
	거제 해금강			· 1차 산업 : 돌미역, 톳, 동백열매 생산 · 2차 산업 : 동백 액세서리 만들기 체험장 조성 · 3차 산업 : 마을 브랜드개발, 액세서리 판매 등
	양양 남애			· 바닷속 체험마을 개발을 위한 다이빙포인트 기반시설, 다이빙 교육 및 체험장비 보관시설, 마을역강화 추진
2차	서산 중앙	마을당 1.5억 원 (자부담 10% 별도)	2016 ~ 2018 (3개년)	· 1차 산업 : 감태 등 생산 · 2차 산업 : 감태 가공시설 건립 · 3차 산업 : 조미감태 유통망 확보, 체험장 조성 등
	고창 두어			· 1차 산업 : 가무락 조개, 장어 등 생산 · 2차 산업 : 장어엑기스 가공시설 건립 · 3차 산업 : 요리체험학습장, 마을브랜드 개발 등
	고흥 신평			· 1차 산업 : 미역 등 생산 · 2차 산업 : 건미역 가공시설 건립 · 3차 산업 : 전복 활용 요리개발·판매
	남해 전도			· 1차 산업 : 파래, 죽방멸치, 썩 등 생산 · 2차 산업 : 멸치액젓 가공시설 현대화 등 · 3차 산업 : 어촌체험장 운영
	거제 계도			· 1차 산업 : 대구 등 생산 · 2차 산업 : 대구 스테이크 및 젓갈 가공시설 건립 · 3차 산업 : 특화상품 유통망 확보 등

자료 : 어촌 6차산업, 「<https://www.seantour.com>」

한편, ‘어촌특화발전 지원 특별법’에 의하여 어촌 6차산업을 육성하기 위한 어촌특화지원센터가 울산을 제외한 전국 10개 연안 광역지자체에서 운영 중에 있다. 국비와 지방비(도비)의 5대5 비율로 운영되며, 창업 및 경영컨설팅, 어촌특화 기술의 연구개발 지원, 어촌특화 역량강화사업 지원, 어촌 특화사업 시행현황 및 경영실태 관리 등을 실시하고 있다.

〈그림 1〉 전국 어촌체험·휴양마을 현황



자료 : 한국어촌어항공단, 「<https://www.fipa.or.kr/>」

2. 조사 및 분석 대상

1) J 어촌마을

J 어촌마을은 어촌계를 중심으로 어촌체험·관광, 조미감태 생산 등 적극적인 6차산업화를 추진하고 있다. J 마을은 가구 수 140호, 주민 수 190명, 어촌계원 101명에 달하는 지역 내에서 비교적 규모가 큰 어촌 공동체이다. 가구 당 평균소득이 연간 4,500만 원 수준으로 비교적 높고, 주요 생산품은 감태, 낙지, 바지락, 굴, 주꾸미, 우럭 등이다.

J 마을에서 운영하는 어촌체험·휴양마을은 어촌계원뿐만 아니라 마을주민이 함께 하여 총 47가구의 110명이 참여하고 있다. 어촌체험·휴양마을은 2013년 8월에 지정되었으며 연간 3~4만 명의 도시민이 방문하고 있다(김종화·조영재, 2015). 2014년과 2016년에는 전국 어촌마을 전진 대회에서 각각 최우수상과 대상을 수상하였다. 그 외 해양수산부 이미지 개선사업 최우수상(2014~2016년), 자율관리공동체 해양수산부 장관상(2014년), 어업인의 날 국무총리 표창(2016년), 어촌계 진입장벽 충청남도지사 표창(2017년) 등을 수상하였다. 그리고 인근 어촌마을과 함께 어촌마을 권역단위 종합정비사업(2014~2017년)을 추진하였고, 2016년 어촌6차산업화 시범사업에 선정되어 2019년 7월에 조미감태 생산·제조시설을 준공하였다. 최근에는 어촌뉴딜 300에 선정되어 귀어·귀촌 교육장을 건축할 예정에 있다.

J 어촌마을이 성공적으로 6차산업을 추진할 수 있던 계기는 이 마을 출신으로 귀향을 한 어촌계 리더의 역할이 상당히 컸다. 다양한 아이디어와 추진력, 친화력을 겸비하여 마을 주민들을 설득 하였으며, 수익을 다시 마을로 환원하여 주민 모두에게 골고루 균등하게 이익이 돌아갈 수 있도록 노력하고 있다. 또한 마을에서 생산되는 특산품을 바탕으로 '해품' 등과 같은 자체적인 상품브랜드를 개발하였고, 2014년부터 '갯마을 뿔낙지 축제'를 개최하여 지역 관광명소로서 위상을 구축하고 있으며, 마을 특산품인 감태를 이용하여 한과, 비누 등의 소재로 활용하는 등 사업영역을 확장하고 있다.

2) D 어촌마을

D 어촌마을은 주민과 함께하는 문화공동체로서 6차산업을 추진하고 있다. D 마을은 가구 수 75호, 마을주민 138명이 거주하고 있으며, 이 중 귀촌인이 48명(이주노동자 30명 포함)이 함께 거주하고 있는 비교적 외지인 비율이 높은 마을이다. 마을 가구 75호 중 34호가 어가이고, 나머지는 농업인, 상인, 펜션업자 등이다(김종화·조영재, 2015).

D 어촌마을이 6차산업을 시작한 계기는 마을에 하나뿐인 폐교된 초등학교 분교를 마을주민의 기금으로 함께 매입하면서 시작되었다. 당시 약 2억 정도의 금액을 모금하여 폐교를 매입함으로써 주민간의 공동체의식이 높아졌다. 현재는 '마을학교'라는 이름으로 운영되고 있으며 주민들의 커뮤니티 공간으로 활용되고 있다.

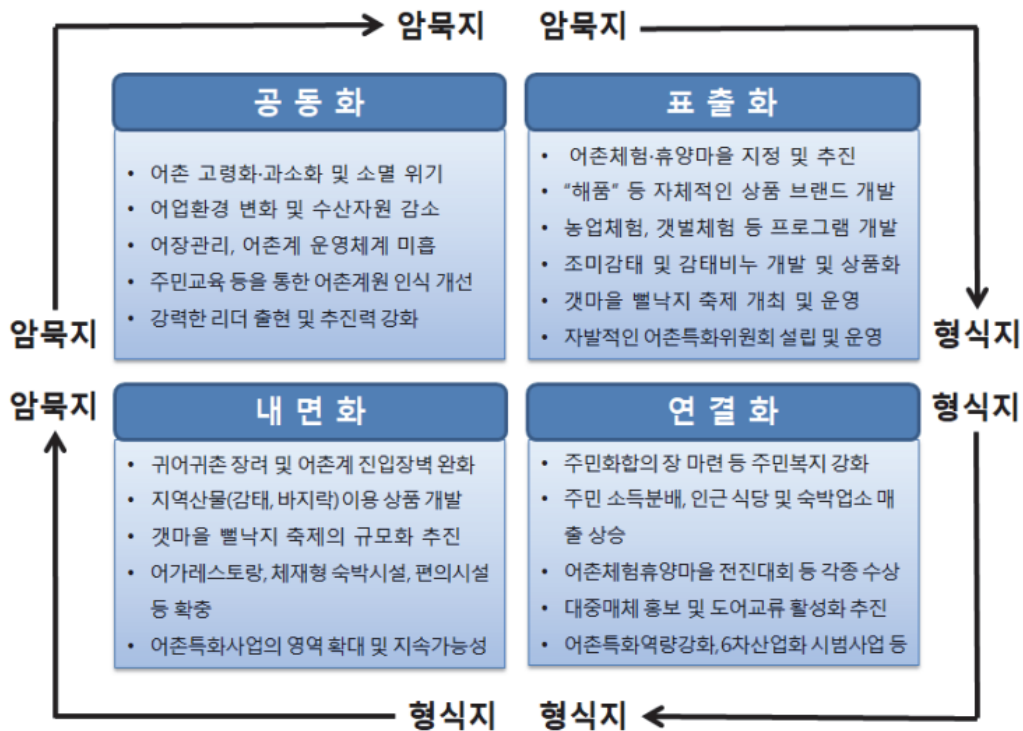
그리고 마을 내 귀촌인이 많은 것과 같이 적극적으로 귀어·귀촌인을 받아들여 함께 마을을 가꾸는 주체로서 활용하고 있다. 또 어촌체험·휴양마을을 운영하면서 일상적인 농어촌체험 외에 천상병 시인 고택, 걸어 들어 갈 수 있는 토끼섬, 화가 및 전통목공예 체험의 화가마을, 천연 식물성 화장품 제조 등 다양한 이색체험 프로그램을 개발하여 방문객의 만족도를 높이고 있다(김종화·조영재, 2015). 2014년 자연생태 학습·체험을 위하여 마을기업을 설립하고, 어촌 6차산업화 시범사업(2014년)으로 반건조 우렁 생산시설 및 마을 레스토랑을 운영하고 있다. D 마을을 찾는 연간 방문객 수는 약 4만 명으로 성공한 어촌체험·휴양마을로 평가받고 있으며, 특히 재방문율이 80~90%에 달할 정도로 높다(김종화·조영재, 2015). D 마을은 행복마을 콘테스트(문화·복지 분야)에서 국무총리 상(2014년), 자율관리공동체 국무총리 상(2014년), 어촌마을 전진대회 어촌체험·휴양마을 우수상(2019년)을 수상하였다.

IV. 지식변환 모델을 이용한 어촌 6차산업 사례분석

1. J 어촌마을 사례분석

J 어촌마을은 어촌체험·휴양마을 운영, 갯마을 뿔낙지 축제 개최, 조미감태 생산 등 1, 2, 3차를 아우르는 6차산업을 추진하고 있다. 이 6차산업의 내용을 바탕으로 지역변환 모델에 근거하여 분석하면 아래 <그림 2>와 같다.

<그림 2> J 어촌마을 사례분석



자료 : 김종화, 「충남 어촌산업의 현황 및 정책방향」, 2017.

첫째, 암묵지로만 존재하는 공동화 단계에서는 어촌체험·휴양마을 등을 추진하기 이전의 마을 상황에 대해서 논할 필요가 있다. 마을의 고령화·과소화에 따른 소멸 위기감, 해양생태계 변화에 따라 기존에 생산되던 굴, 바지락, 낙지, 감태, 조피볼락 등의 생산량이 감소하면서 마을 존립이 위협받으면서 새로운 활로 모색이 필요한 상황이었다. 이 때 강력한 리더쉽과 추진력을 겸비한

리더가 출현함으로써 소득사업으로 농어촌체험, 뽕낙지 축제, 조미감태 생산 등의 소득사업이 시작하는 계기가 되었다. 또한 리더의 개별 역량뿐만 아니라 주민들을 대상으로 하는 역량강화 교육을 통하여 마을발전에 대한 공감대가 형성되었고, 어촌계원뿐만 아니라 일반 주민들이 함께 참여함으로써 추진력이 배가 되었다.

둘째, 암묵지가 형식지로 전환되는 표출화 단계에서는 주민들의 적극적인 참여로 어촌체험·휴양 마을이 지정되었고, 이를 통하여 다양한 수익사업이 창출되었다. J 마을은 2013년 어촌체험·휴양 마을에 지정되어 2014년에 개장하였다. 바지락 체험, 좌대낙시, 감자캐기 등 농어촌 복합체험을 통하여 방문객의 흥미를 유발할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하였다. 그리고 자체브랜드 ‘해품’ 등을 상표 개발·등록하여 상품가치를 높였으며, 조미감태, 감태비누 등을 개발하면서 사업영역을 확장시켰다. 조미감태는 지역 특산물인 감태를 조미·가공하여 상품으로 출시하였고, 2015년 이후 꾸준히 매출 및 판매가 증가하고 있다. 조미감태 생산 초기에는 외부업체에 위탁가공하였으나, 2019년 7월 자체 조미감태 생산시설을 갖추으로써 자가 생산하는 체계로 전환하였다. 또 감태를 이용한 비누, 한과 등을 생산하면서 상품라인업을 다양화 하였다.

2014년부터는 갯마을 뽕낙지 축제를 개최하였다. 맨손 낙지잡기, 먹물 팩 해보기, 낙지 먹물 그리기, 낙지요리 무료시식 등 마을 내 자원을 활용한 다양한 체험행사를 실시하여 도시민에게 J 마을을 꾸준히 알리고 있다. 한편, 대내적으로 마을발전에 대한 주민들의 높은 관심과 역량에 부합하기 위하여 자율적으로 어촌특화위원회를 설립하여 마을사업에 신속한 의사결정이 이루어질 수 있는 체계를 구축하였다.

셋째, 형식지로만 존재하는 연결화 단계에서는 어촌체험·휴양마을의 성과가 홍보되어 각종 표창을 수상하고, 정부의 지원사업을 투자받았다. 어촌체험·휴양마을의 성과와 함께 전국 규모의 전진대회에서 해양수산부 장관 표창을 수상하고, 어업인의 날에는 국무총리 표창, 어촌계 진입장벽 완화사업으로 충청남도지사 표창 등을 수상하는 등 대외적으로 인정받는 마을이 되었다. 이러한 수상경력은 어촌특화 역량강화 사업, 어촌 6차산업화 시범사업, 권역단위 종합정비사업 등 정부의 지원사업을 받는 데도 긍정적으로 작용하였다. 그리고 정기적인 회계보고와 투명한 결산관리를 통하여 주민 모두 납득 가능한 소득 분배가 이루어졌으며, 마을 전체의 소득향상이 이루어졌다. 또 체험·휴양마을 운영과 축제 개최를 통하여 인근 식당 및 숙박업소도 매출이 각 30%, 10% 증가하는 등 지역경제 활성화에도 기여하였다. 한편, 마을주민들의 복지 향상을 위하여 계절별로 주민 화합의 장, 경로행사 등을 개최하고, 함께 잘사는 마을을 만들자는 동기부여로 주민들의 참여를 독려하고 있다.

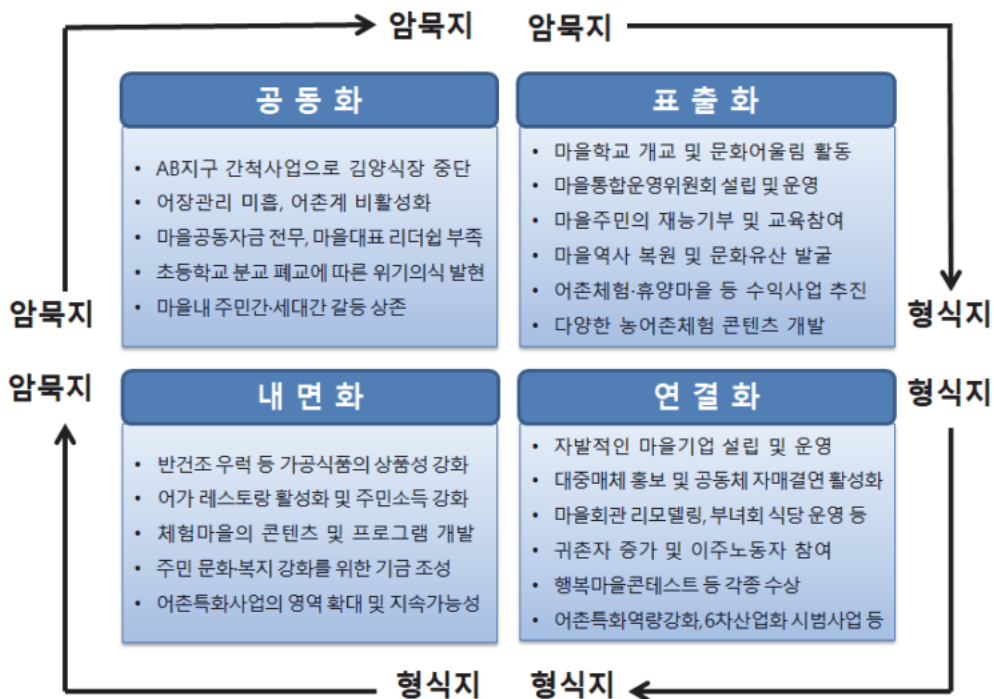
넷째, 형식지가 암묵지로 전환되는 내면화 단계에서는 어촌체험·휴양마을, 축제의 성과를 바탕으로 한 단계 도약을 위한 구상이 전개되었다. 먼저 귀어·귀촌 및 어촌계 진입장벽 완화를 통하여

외지인에 개방적인 활력 있는 마을을 만들 계획이다. 그리고 현재 완공된 조미감태 생산시설의 가동률을 높이고, 마을에서 생산되는 바지락을 활용한 이유식을 개발하는 등의 노력을 지속할 예정이다. 현재 성황리에 매년 개최되는 뽕낙지 축제를 규모화시켜 지역브랜드 축제로 발전시키고, 어가레스토랑, 체류형 숙박시설, 편의시설 등을 확충하여 방문객에게 좀 더 개선된 서비스를 제공할 계획이다. 마지막으로 어촌뉴딜 300 사업을 통하여 마을 자체에서 귀어·귀촌인을 유입시킬 수 있는 숙박형 귀어학교를 운영하여 마을 내 인구유입을 증대시킬 계획이다.

2. D 어촌마을 사례분석

D 어촌마을은 마을 내 초등학교 분교를 지키기 위한 동기를 바탕으로 주민들의 자발적 참여로 6차산업이 시작되었다. 이 마을은 어촌체험·휴양마을 및 마을학교 운영, 반건조 우럭 생산, 어가레스토랑 운영, 주민복지 강화 등의 사업을 추진하고 있다. 이들 사업을 바탕으로 지식변환 모델에 근거하여 분석하면 다음 <그림 3>와 같다.

〈그림 3〉 D 어촌마을 사례분석



자료 : 김종화, 「충남 어촌산업의 현황 및 정책방향」, 2017.

첫째, 암묵지로만 존재하는 공동화 단계에서는 우리나라 최초 김 양식지로서 역사적 배경을 갖고 있으나, AB 지구 간척사업 이후 김양식장이 중단되면서 주민들의 소득이 감소하였다. 그리고 마을어장 관리 미흡과 어촌계 비활성화로 마을 공동체가 붕괴될 위기에 처해 있었다. 또 마을발전에 사용될 공동자금이 없고, 리더쉽이 부재하였으며, 주민간·세대간 갈등이 심화되어 마을사업을 추진하기 어려운 실정이 되었다. 그러나 마을의 유일한 초등학교 분교가 폐교됨에 따라 주민들 사이에 마을 소멸에 대한 위기감이 형성되었고, 이를 계기로 마을발전을 위한 논의가 자발적으로 시작되었다.

둘째, 암묵지가 형식지로 전환되는 표출화 단계에서는 폐교된 초등학교 분교를 마을에서 인수하였고, 주민들을 위한 마을학교로 개교되면서 중요한 전환점을 맞게 되었다. 마을학교 운영과 함께 주민들의 다양한 재능기부와 교육 참여로 문화어울림 활동, 마을역사 복원 등이 활발히 추진되었다. 문화어울림 활동은 마을미관 정비 및 벽화그리기, 풍어제 개최, 밴드 동호회 운영, 가족음악회 개최 등이고, 마을역사 복원은 전통 낚시배 복원, 김 양식 전래지 복원, 천상병시인 고택 복원 등이었다. 이러한 마을 내 문화·역사 자원을 발굴하면서 주민들의 정체성을 확립시키고, 자부심을 높일 수 있는 계기가 마련되었다. 이와 같은 마을의 변화는 기존 주민뿐만 아니라 귀어·귀촌인에게도 역할을 부여하고, 마을 내 양식장에서 근무하는 이주노동자를 포함하여 마을 구성원 모두가 함께 할 수 있는 기회를 제공하였다. 또 자발적으로 마을통합운영위원회를 설립하여 마을사업이 공정하고 신속하게 추진될 수 있도록 자체적인 의사결정체계를 구축하였다. 그리고 이러한 주민들의 마을발전 의지를 담아, 첫 단추로 어촌체험·휴양마을을 운영함으로써 D 마을의 매력을 도시민과 타 지역 주민들도 느끼고 체감할 수 있도록 어촌사업을 추진하였다.

셋째, 형식지로만 존재하는 연결화 단계에서는 어촌체험·휴양마을의 성공에 따라 마을기업을 운영하고 마을발전과 주민상생을 위한 효율적인 공동체 조직으로 전환하였다. 그리고 방송, 신문 등 대중매체에 소개되면서 전국적인 인지도를 보유한 어촌마을로 자리매김하였고, 삼성전기 등과 자매결연을 통하여 활발한 도어교류를 추진하였다. 또 마을회관 리모델링, 부녀회 식당 운영 등 복지공동체 실현을 위한 자체 인프라를 구축하였다. 이러한 성과를 바탕으로 행복마을콘테스트, 자율관리공동체 전국대회 등에서 국무총리 상을 수상하기도 하였다. 또 중앙정부로부터 어촌 6차산업화 시범사업 등에 선정되어 마을발전을 위한 지원사업을 투자받기도 하였다.

넷째, 형식지가 암묵지로 전환되는 내면화 단계에서는 어촌체험·휴양마을의 성공과 마을공동체 결속력의 바탕으로 새로운 도전을 추진하였다. 먼저, 주민의 소득향상을 위하여 수익사업을 강화하였다. 지역 특산물인 우럭을 가공하여 '반건조 우럭' 상품을 개발·판매하고, 마을 내 작은 레스토랑, 카페를 운영하는 등 신규사업에 도전하고 있다. 그리고 일상적인 농어촌체험 외 목공예 체험, 수제용품 체험, 시인고택·토끼섬 방문 등 이색 체험거리를 제공하고, 방문객에게 더 많은 재미와

학습효과를 제공할 수 있는 콘텐츠 및 프로그램을 개발하고 있다. 한편, 주민들의 문화·복지를 한층 더 향상시키기 위하여 마을기금을 조성하였고, 노인공경프로그램, 지역인재 육성 장학금, 마을 음악회 등에 사용하여 주민 모두에게 골고루 혜택을 돌아갈 수 있도록 시스템을 구축하였다. 향후에는 어촌뉴딜 300 사업 등으로 어촌관광 활성화 및 수산식품 생산 고도화 등으로 6차산업의 내실화 및 영역을 확대시킬 계획이다.

3. 어촌마을의 사례비고

J 마을과 D 마을은 어촌의 고유한 특성을 살려 어촌체험·휴양마을을 중심으로 6차산업을 추진했다는 점에서 비교적 유사한 특성을 갖고 있다. 그러나 두 마을은 사업추진의 계기가 다르고, 추진주체와 방법에서도 차이가 있다. 이러한 점을 고려하여 지식변환 과정별로 비교하면 다음 <표 2>와 같다.

첫째, 공동화 단계이다. 공통점은 어촌 고령화·과소화에 의하여 주민들 사이의 위기감이 생겼고, 어업환경의 변화 및 수산자원 감소로 어업활동 유지가 어려워졌다는 것이다. 특히, D 마을은 AB 지구 간척사업 이후 김양식이 어렵게 되면서 마을이 쇠퇴하기 시작하였다. 이러한 문제점을 극복하게 된 계기가 주민교육을 통하여 어업인 및 마을주민의 인식이 개선되고, 그 결과 마을 구성원의 긍정적이고 적극적인 참여를 이끌어 냈다. 차이점으로 J 마을은 어촌계장의 강력한 리더십으로 어촌계가 마을발전을 주도하였고, D 마을은 폐교된 초등학교 분교를 인수하고 마을학교를 운영하기 위하여 행정리 주민조직이 주도하였다.

둘째, 표출화 단계이다. 공통점은 두 마을 모두 어촌산업을 위한 대표조직을 구성하여 주민 의견을 하나로 일치시키고, 의사결정을 신속하게 할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 그리고 주민들의 적극적인 참여를 바탕으로 어촌체험·휴양마을 중심의 사업을 추진하였다. 어촌마을 활성화를 위해서는 바다, 갯벌 등 어촌의 고유자원을 이용한 어촌체험·휴양마을 사업으로의 접근이 가장 용이하였다. 그리고 시작점은 다르지만, 브랜드, 상품, 콘텐츠 등 개발을 통한 주민소득사업을 추진하였다. 또 마을사업을 추진함에 있어서 마을리더 및 사무장의 역할이 매우 컸고, 강한 추진력을 가진 리더와 성실하고 능력있는 사무장이 마을발전을 견인하는 역할을 했다. 반면 차이점으로 J 마을은 어촌체험·휴양마을사업을 지역 축제로 발전시켜 규모화·범위화를 모색했다는 것이고, D 마을은 어촌체험·휴양마을과 마을학교를 접목시켜 역사와 문화의 콘텐츠를 강화해 왔다는 것이다.

셋째, 연결화 단계이다. 공통점은 대중매체를 통한 홍보, 도어교류 등으로 J 마을과 D 마을의 인지도가 높아지면서 어촌특화, 6차산업 등 어촌개발사업이 집중적으로 투입되었다. 또 두 마을 모두 정부 및 지자체로부터 수산업·어촌개발과 관련된 여러 상을 수상하였다. 두 마을은 소득사업을

통하여 증가된 소득을 마을주민에게 되돌려주기 위하여 경로잔치, 음악회, 주민화합잔치 등 주민 복지를 위해서도 노력하고 있다. 차이점으로 J 마을은 매출액 증대를 통하여 주민에게 많은 소득을 분배하는 것에 초점을 맞춘 반면, D 마을은 소득도 중요하지만 다양한 활동에 주민참여를 유도하여 공동체 의식을 강화시키는 것을 더욱 중요시하고 있다.

넷째, 내면화 단계이다. 공통점으로 두 마을은 모두 상품개발, 소득사업 확대를 통하여 주민소득 강화를 계획하고 있다. 특히 J 마을은 감태와 바지락, D 마을은 우럭을 이용한 수산물공식품을 개발하여 적극적으로 판로를 확대하고 있다. 그리고 향후 어촌특화사업 영역을 확대시키면서 마을에 활력을 불어넣을 수 있는 아이템을 발굴하기 위하여 노력하고 있다. 또 이러한 마을사업이 지속 가능할 수 있는 방안도 구상 중이다. 차이점으로 J 마을은 어촌계 진입장벽 완화를 통하여 귀어귀촌을 적극 장려하고 있는 반면, D 마을은 이미 기존 귀어귀촌인 수(46명)가 많아, 그것보다는 마을기금 확대를 통한 주민복지에 더 많은 구상을 하고 있다.

〈표 2〉 지식변환 단계별 사례비교

단계	공통점	차이점
공동화	<ul style="list-style-type: none"> 어촌 고령화·과소화에 따른 위기감 어업환경 변화 및 수산자원 감소 주민교육에 따른 인식 개선 및 주민 의 적극적인 참여 유도 	<ul style="list-style-type: none"> J 마을은 어촌계 주도, D 마을은 행정리 주도 J 마을은 어촌계장의 강력한 리더쉽 및 주민들의 적극적인 참여 D 마을은 초등학교 분교 인수를 위한 주민의 자발적 참여
표출화	<ul style="list-style-type: none"> 마을사업을 견인할 대표조직 설립 어촌체험·휴양마을 중심의 사업 추진 다양한 주민소득사업 강화를 위한 콘텐츠 및 상품 개발 마을 리더와 사무장의 강한 추진력 	<ul style="list-style-type: none"> J 마을은 어촌체험·휴양마을 사업을 지역 축제로 발전시켜 규모화 도모 D 마을은 어촌체험·휴양마을과 마을학교를 접목하여 역사·문화 콘텐츠 강화
연결화	<ul style="list-style-type: none"> 대중매체 홍보 및 도어교류 확대 정부 및 지자체의 정책사업 수주 정부 및 지자체로부터 각종 표창 수상 소득분배, 주민복지사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> J 마을은 주민소득 증대 및 분배 강화 D 마을은 마을기업 설립 등 소득향상과 공동체 의식 강화
내면화	<ul style="list-style-type: none"> 상품개발, 소득사업 등 주민소득 강화 어촌특화사업 영역 확대 및 지속가능성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> J 마을은 어촌계진입장벽 완화와 귀어귀촌 강화 D 마을은 마을기금 조성으로 주민복지 향상

자료 : 김종화, 「충남 어촌산업의 현황 및 정책방향」, 2017.

V. 어촌 6차산업의 단계별 발전방안

앞의 J 마을과 D 마을의 사례를 바탕으로 지식변환 모델의 4단계 지식변환 모드에 따른 발전 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공동화 단계는 주민들이 강점과 약점, 기회와 위협을 인식하고, 어촌산업의 필요성을 체감해야 한다. 그리고 체계적이고 지속적인 주민교육을 통하여 어촌산업 발전을 위한 인식 개선과 공감대 형성이 이루어져야 한다. 또 어촌산업을 견인할 추진주체(조직)와 강력한 리더가 출현하여 마을발전을 위한 분위기가 형성되어야 한다. 이러한 마을 분위기를 바탕으로 어촌산업으로 접목 가능한 자원을 발굴하고 개발을 시도해야 한다.

둘째, 표출화 단계에서 주민들이 체감한 어촌산업의 필요성을 바탕으로 마을 자원을 활용한 산업화를 본격적으로 추진해야 한다. 최근까지 어촌산업이 접근하기 가장 쉬운 방법은 ‘바다’, ‘갯벌’ 등 천혜의 해양자원을 이용한 어촌관광이며, 마을발전을 원하는 마을은 대부분은 어촌체험·휴양마을 지정·운영부터 시작한다. 이를 위해서는 깨끗한 연안환경이 조성되어야 하고, 마을어장(갯벌자원)이 보존되어야 하며, 방문객을 유인할 수 있는 매력적인 콘텐츠가 있어야 한다. 또 마을주민들의 적극적인 사업 지지와 참여가 있어야 마을 내 어촌 6차산업의 인적 인프라가 구축되고 본격적인 산업 기반이 마련될 수 있다. 어촌마을에서 생산되는 수산물을 활용한 가공식품, 어가레스토랑, 직거래 판매장 등 다양한 영역으로 사업이 확대되어야 한다. 한편, 표출화 단계에서는 다양한 의사결정을 내려야 하고, 객관성 및 신속성이 담보되어야 하기 때문에 어촌계, 대동계 등 어촌마을 내 여러 조직을 총괄하는 통합위원회 체계가 구축되어야 한다.

셋째, 연결화 단계에서는 표출화를 통하여 실행된 어촌산업이 보다 고도화되고, 대내·외적인 관계가 형성되어야 한다. TV, 신문, 잡지 등 대중매체를 통하여 홍보가 이루어지고, 1사1촌 등의 도어교류가 활발히 진행되어야 한다. 그리고 대외적으로 인지도가 향상되면서 정부 및 지자체로부터 각종 표창을 수상하고, 정책지원 사업이 투입될 가능성이 높아진다. 대내적으로는 효율적인 어촌 산업 추진과 일자리 창출을 위하여 마을기업이 설립되고, 주민들을 위한 소득분배 및 복지사업이 본격적으로 추진된다.

넷째, 내면화 단계에서는 기존에 추진되었던 어촌산업 아이템에서 한 단계 더 발전하여 신상품을 개발하고, 새로운 소득사업을 창출해야 한다. 이를 위하여 이색적인 체험·관광 콘텐츠 및 프로그램 개발, 지역 특산물의 상품화 등이 추진된다. 그리고 마을의 어촌산업 영역 확대 및 지속가능성 제고를 위한 논의 및 연구가 추진된다. 또 어촌산업을 통한 수익이 마을주민 모두에게 골고루 혜택이 돌아갈 수 있도록 주민의 문화, 복지 향상을 위한 방안이 강구되고, 마을 내 발생하는 갈등을 관리하고 조정한다.

VI. 결 론

몇 년 전부터 6차산업이라는 농어촌의 융·복합 산업에 대한 사회적 관심이 높아졌고, 농어업인의 소득증대를 위한 정책으로 크게 주목을 받고 있다. 이에 발맞춰 수산업·어촌 분야에서도 ‘어촌특화 발전 지원 특별법’의 제·개정을 통하여 어촌 6차산업을 적극적으로 육성하고 있다. 특히 어촌 6차 산업 시범사업이라든지 광역지자체별 어촌특화지원센터 설립 등을 통한 지원체계 구축에 정책적 역량을 강화시키고 있다.

본 연구는 어촌 6차산업에 대한 이론적 연구로서 지식경영 모델 중 하나인 지식변환 모델을 이용하여 어촌 6차산업이 추진되는 과정을 면밀하게 분석하였다. 또 어촌 6차산업을 추진 중인 J 마을과 D 마을을 대상으로 지식변환 과정에 따른 사례분석을 실시하였다. 지식변환 모델을 통하여 암묵지와 형식지가 변환을 반복하는 4단계 과정(공동화, 표출화, 연결화, 내면화)으로 어촌 6차산업이 보다 구체화되고, 실행력 있는 사업으로 발전하는 과정이 세밀하게 분석될 수 있다. 분석 결과, 두 사례 모두 마을 내 문제를 해결하기 위하여 어촌 6차산업이 시작되었고, 마을조직을 통하여 이를 효과적·체계적으로 추진하였으며, 마을 내 어촌자원을 적극 활용한 다양한 소득사업을 추진했다는 점이 명확히 되었다. 그리고 이러한 활동이 대내외적으로 홍보, 프로모션 되었다. 대내적으로는 어촌 6차산업의 효과를 체감하여 주민참여가 적극적으로 되었고, 대외적으로는 그 성과를 인정받아 정부가 및 지자체가 수여하는 표창을 수여받고 각종 매스컴에 노출되면서 인지도를 높일 수 있는 계기가 되었다.

본 연구는 그동안 농업 6차산업에 편중되어 있던 6차산업 정책을 어촌의 관점에서 연구하였다는 점에서 의의가 있고, 어촌의 고유한 자원과 특성에 부합하여 사례를 실증 분석했다는 점에서도 의의를 갖고 있다. 또 지식경영 이론의 분석기법 중 하나인 지식변환 모델을 이용하여 실제 사례를 단계별로 분석했다는 점에서 우리나라 어촌 6차산업의 발전단계를 정형화하고 방향성을 제시했다는 점에서 시사점을 갖고 있다. 그러나 사례가 충남지역으로 한정되어 있고, 성공사례만 분석했다는 점에서는 아쉬움으로 남으며, 이는 향후 연구과제로 남긴다.

참고문헌

- 고영구, 오강호, 이동신, 윤석태, 차성식, 김해경. 2017. “전라남도 어촌 6차 산업 활성화 방안: 무안 습지보호 지역을 중심으로”. 『한국도서연구』. 29(3): 119-132.
- 김중화. 2017. 충남 어촌산업의 현황 및 정책방향. 충남연구원
- 김중화, 조영재. 2015. 충남 어업·어촌 6차산업화를 위한 사례연구. 충남연구원.
- 박상우, 이승우. 2013. 어촌특화발전 지원 특별법 개정방안 연구. 한국해양수산개발원.
- 어촌6차산업. <https://www.seantour.com/>. (2020년 1월 28일 검색)
- 임관혁, 구완희, 이승철. 2014. “어촌지역 6차산업에 대한 주민의식조사연구”. 『한국도서연구』. 26(4): 87-104.
- 한국어촌어항공단. <https://www.fipa.or.kr/>. (2020년 1월 28일 검색)
- 今村奈良臣. 1998. 新たな価値を呼ぶ農業の6次産業化. 21世紀村づくり塾.
- 小林茂典. 2012. 6次産業化の展開方向と課題. 農林水産政策研究所.
- 有路昌彦, 松井隆宏. 2015. “水産業の6次産業化へ向けた消費者ニーズの把握と商品戦略 : 京都府宮津市を事例に”. 『国際漁業研究』. 11: 1-11.
- 堀田和彦. 2012. 農商工間の共創的連携とナレッジマネジメント. 農林統計出版.
- Kimiz Dalkir. 2005. *Knowledge Management in Theory and Practice*. Burlington, MA: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Ikujiro Nonaka, Hirotaka Takeuchi. 1995. *The Knowledge-creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford University Press.

충남도 토종씨앗 보존 활동 및 정책 과제*

Preservation Activities and Policy Tasks regarding Native Seeds
in Chungcheongnam-do*

박경철**

* 이 논문은 '충남도 토종씨앗 보존 활동 실태와 정책 과제'(충남연구원 전략과제-16JU032)를 수정·보완한 연구임

** 충남연구원 책임연구원 | kcpark@cni.re.kr

요 약

ABSTRACT

본 연구의 목적은 충청도내 토종씨앗 보존 활동의 실태를 파악하고 향후 토종씨앗 보존 및 육성을 위한 바람직한 정책 과제를 제시하는 데 있다.

이를 위해 본 연구에서는 첫째, 토종씨앗의 개념 및 가치를 규명했다. 현재 다양하게 해석되고 있는 토종씨앗의 개념을 규명하고 토종씨앗이 어떠한 가치를 지니는지 규명했다. 둘째, 충청도내 민·관 영역의 토종씨앗 보존 활동의 실태 및 문제점 도출했다. 최근 들어 충청도에서도 토종씨앗에 관심을 가지고 개인 및 단체들이 보존 활동을 전개하고 있다. 셋째 토종씨앗의 보존 및 육성을 위한 충청도 각 주체별 역할 및 정책 과제를 제안했다. 토종씨앗을 보존하고 육성하기 위해서는 민간단체의 활동도 중요하지만 행정 및 연구기관의 지원도 중요하기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 충청도 차원의 토종씨앗 보존 및 육성을 위해 민·관 각 주체별 역할과 기능을 파악하고 토종자원에 관한 조사 및 정리 사업 등 몇 가지 정책 과제를 제안했다.

The purpose of this study is to identify the actual conditions of native seed preservation activities in Chungcheongnam-do and to suggest desirable policy tasks for preserving and nurturing native seeds in the future.

In this study, first, the concept and value of native seeds were identified. We have identified the concept of native seeds that is being interpreted variously and have clarified the value of native seeds. Second, the actual conditions and problems of preserving the native seeds of villages in Chungcheongnam-do were identified. Recently, in Chungcheongnam-do, individuals and organizations have been carrying out preservation activities with an interest in native seeds. Third, we proposed the roles and policy tasks of each organization in Chungcheongnam-do for the preservation and fostering of native seeds. In order to preserve and cultivate native seeds, both the activities of private organizations and the support of administrative and research institutes is important.

Therefore, in this study, to preserve and cultivate native seeds in Chungcheongnam-do, the roles and functions of NGO's and local governments were examined and several policy tasks such as investigation and reorganization of native seeds were suggested.

주 제 어

KeyWords

종자, 종자권, 토종, 토종씨앗, 토종종자

Seeds, Seeds Right, Native, Native Seeds

I. 서론

1. 연구 배경 및 필요성

토종씨앗은 농민의 손에 의해 전통적으로 우리의 기후와 풍토에 맞게 적응되어온 씨앗으로 지역에 따라 그 품종이 다양하게 유지 및 계승되어 왔다. ‘농부는 굶어죽을지언정 씨앗은 먹지 않고 벼갯이에 베고 죽는다(農夫餓死 枕厥種子)’, ‘큰 과실은 먹지 않고 남긴다(碩果不食)’는 격언처럼 전통적으로 농경국가였던 우리나라는 씨앗에 대해 특별한 가치를 부여해 왔다.

또한, 토종씨앗은 지역 고유의 풍토와 문화와도 밀접하게 연관되어 있고 경우에 따라서는 농가 자체적으로도 자신만의 고유한 씨앗을 유지 및 계승해 지역마다, 농가마다 다양한 씨앗들이 보존되어 왔다. 농촌진흥청 국립농업유전자원센터에서 보존하고 있는 등록 유전자원 가운데 순수한 토종이라고 할 수 있는 유전자원은 49,228점으로 전체 보유자원 중 24.0% 정도를 차지하고 있다.(정만철, 2016)

하지만 산업화된 현대농업의 발전에 따라 토종씨앗은 사라지고 대신 다국적기업 등이 종자시장을 장악함에 따라 종자주권 상실과 GMO 등 불안한 농산물에 대한 우려가 커지고 있는 상태이다. 종자산업은 단순히 종자 하나에 한정되는 것이 아니라 인류의 먹거리와 건강, 그리고 환경 전체와 연계되어 있기 때문에 일찍이 글로벌 시장체계에서 다국적기업들은 종자시장을 장악하기 위해 치밀하게 움직이고 있다는 사실을 우리는 어렵지 않게 알 수 있다.

우리나라도 예외가 아니어서, IMF 외환위기 때 우리나라 대부분의 중·대규모 종자회사들이 미국 등 다국적기업에 인수·합병되면서 종자 및 식량주권 유지에 심각한 위기를 초래했는데 이러한 위기 상황은 지금도 크게 호전되지 않고 있는 실정이다.

다행히 최근 들어 전국적으로 토종씨앗의 가치를 알리고 보급하는 단체 간 연계 활동이 다양하게 전개되고 있으며 지자체 차원에서도 관심을 가지고 지원하기 시작했다. 강원 횡성, 평창, 전북 임실, 완주, 충북 괴산, 괴산 등에서는 토종씨앗 전문가의 도움을 받아 토종씨앗을 찾고 기록하는 활동을 이어왔다(신지연, 2016). 경기도, 강원도, 경남도, 전남도, 제주도 경우, 토종씨앗 보존 및 육성을 위한 조례를 제정했다. 특히 경남도의 경우, 우리나라에서 가장 빠른 2008년에 [토종농산물 보존 및 육성에 관한 조례]를 제정하고 토종씨앗을 재배할 경우 소득보전 직불금을 지급하는 등 토종씨앗 보존 활동을 적극 장려하고 있다.

충남도의 경우, 홍성씨앗도서관은 2015년에 문을 열고 지역 내 토착씨앗을 수집 및 보급 활동을 하고 있으며 부여군여성농민회와 부여토종종자센터에서도 관련 활동을 전개하고 있다. 최근에는 충남도 토종종자네트워크가 결성이 되어 각 시군을 거점으로 토종씨앗 보존 활동을 전개하고 이를 좀

더 체계적으로 활성화하기 위해 지역 간, 구성원 간 네트워크를 구축 중에 있다. 따라서 충청도 차원에서도 토종씨앗의 보존 활동을 면밀히 파악하고 이를 체계적으로 보존 및 육성하기 위한 정책이 필요하다.

2. 연구 목적

본 연구의 목적은 충청도내 토종씨앗 보존 활동의 실태를 파악하고 향후 토종씨앗 보존 및 육성을 위한 바람직한 정책 과제를 제시하는 데 있다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 세부 목적을 가진다.

첫째, 토종씨앗의 개념 및 가치를 규명한다. 현재 다양하게 해석되고 있는 토종씨앗의 개념을 규명하고 토종씨앗이 농업, 생태, 환경, 경제적 측면에서 어떠한 가치를 지니는지 규명하고자 한다.

둘째, 충청도내 민·관 영역의 토종씨앗 보존 활동의 실태 및 문제점 도출이다. 최근 들어 충청도에서도 토종씨앗에 관심을 가지고 개인 및 단체들이 보존 활동을 전개하고 있다. 따라서 이들 개인 및 단체들이 토종씨앗 보존 및 육성을 위해 어떤 활동을 전개하고 있고 그 과정에서 나타나는 문제점은 무엇인지 파악하고자 한다.

마지막으로 토종씨앗의 보존 및 육성을 위한 충청도 각 주체별 역할 및 정책 과제 제시이다. 토종씨앗을 보존하고 육성하기 위해서는 민간단체의 활동도 중요하지만 행정 및 연구기관의 지원도 절대적이다. 충청도와 각 시군 행정 및 연구기관에서는 아직까지 토종씨앗에 대한 관심이 낮은 편이다. 따라서 향후 충청도 차원의 토종씨앗 보존 및 육성을 위해 민·관 각 주체별 역할과 기능을 파악해 이에 대한 정책 과제를 제안하고자 한다.

3. 연구 방법 및 범위

1) 연구 방법

본 연구를 수행하기 위해 문헌연구, 심층인터뷰, 현장조사, 사례조사 등 다양한 방법이 사용됐다. 그 구체적인 수행 방법은 다음과 같다.

첫 번째는 토종씨앗 관련 문헌연구이다. 토종씨앗과 관련한 국내외 논문, 연구보고서 및 관련 자료를 분석했다.

두 번째는 토종씨앗 관련 활동가에 대한 심층인터뷰와 현장조사이다. 현재 충청도내에는 충남도토종종자네트워크, 홍성씨앗도서관, 부여토종종자네트워크, 부여여성농민회, 우리씨앗협동조합(공주), 자연재배협동조합(홍성) 등 여러 단체에서 토종씨앗 보존 활동을 전개하고 있다. 따라서

이들에 대한 심층인터뷰를 진행했다. 심층인터뷰는 토종씨앗 보존 활동이 이뤄지고 있는 부여, 논산, 홍성, 공주 등 현장에서 직접 진행됐다.

인터뷰는 크게 두 가지 방법으로 이뤄졌다. 첫 번째 방법은 토종씨앗을 재배하는 개인 10명을 대상으로 심층인터뷰를 실시했고, 두 번째 방법은 토종씨앗 보존 활동을 전개하고 있는 공익단체의 대표 5명을 대상으로 실시됐다. 인터뷰 방법은 반구조화된 설문지를 통해 실시됐으며 필요한 부분에 대해서는 추가적으로 인터뷰를 진행했다. 이외에도 농촌진흥청 등 토종씨앗과 관련한 정부기관과 충남농업기술원과 각 시군 농업기술센터 연구기관 담당자를 대상으로 인터뷰를 실시했다.

〈표 1〉 심층인터뷰 조사 내용

구분	내용	
개인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인적 특성: 나이, 경력, 소속 등 ■ 재배 배경 및 과정 ■ 재배 품종 및 면적 ■ 판매 및 소득 현황 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연계 및 사회 참여 활동 ■ 토종농사의 어려움 ■ 향후 전망과 계획 ■ 정책적 지원 방향
단체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설립 배경 ■ 참여농가 현황 및 특성 ■ 재배 품종과 면적 ■ 토종씨앗 학습 및 조사 활동 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 타 조직과의 연계 활동 ■ 활동상의 어려움 ■ 향후 계획 ■ 정책적 지원 방향

2) 연구 범위

일반적으로 토종에는 크게 식물, 동물, 수산물, 미생물로 나눌 수 있고 세부적으로 다양한 품목과 품종이 있다. 이처럼 다양한 품목과 품종을 모두 다룰 수 없기 때문에 본 연구에서는 그 중에서도 농사에 이용되는 토종작물과 이를 재배하는 농민을 대상으로 연구했다. 여기에는 주로 곡류, 두류, 서류, 채소류, 과실류 등이 포함된다.

II. 선행연구 및 정책동향

그동안 우리나라 종자산업의 현황과 발전 방안에 관한 연구는 많이 진행되어 왔지만(신완식, 2015) 토종씨앗에 관한 연구는 비교적 최근의 일이어서 연구 성과는 많지 않다.

우리나라에서 토종씨앗에 관한 연구와 보급 활동의 기초를 닦은 인물로는 안완식 박사를 빼놓을

수 없다. 안완식(2009)은 “토종의 중요성과 보존 활동”에서 토종식물은 크게 2가지인데 하나는 한반도의 자연 생태계에서 수억 년을 한국의 기후에 적응되면서 진화되어 내려온 자생식물이고 또 다른 하나는 농민들의 손에 의하여 수천 년을 선발되어 내려온 작물재래종이라고 했다. 따라서 토종의 중요성은, 첫째, 토종 식물들은 수천 년을 한민족에게 의·식·주를 제공하여 온 한민족과는 불가분의 자원이요, 둘째, 토종은 민족의 가장 큰 유산이며 생명공학, 신식품육종, 생물학, 연구의 기본 자료인 유전자원이며, 셋째, 토종보존은 지구환경보존의 근본이라고 했다. 하지만 토종작물은 1)보유종이 적고 재배기술 개발 및 보급이 어렵고, 2)종자보급의 어려움과 종자분쟁사고의 가능성이 크고, 3)판로 및 유통경로가 불확실하며, 4)해외유출 우려가 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요함을 지적했다.

김효정(2010)은 “‘토종씨앗지킴이’운동을 통해 본 여성농민의 토착지식에 대한 연구”를 통해 농경사회에서 산업사회로의 전환 과정에서 소외되어온 농업과 여성농민의 삶에 주목하고 과거의 자급자족적 생계 생산에서 필요했던 여성농민들의 지식이 근대화 개발 과정에서 어떻게 다루어져 왔고 그 지식은 무엇인지를 살펴보았다. 특히, 이 연구에서는 2000년대 중반 이후 전국여성농민총연합의 활동가들이 중심이 되어 전개한 ‘토종씨앗지킴이’ 운동과 ‘우리텃밭사업’에 주목하고 여성농민들의 토착지식이 어떠한 과정에서 여성농민들에 의해 운동의 중요한 기제로 재해석되고 있는지를 심층적으로 분석했다.

황경산(2013)은 앞서 김효정(2010)의 연구와는 약간 다르게 젠더 불평등의 관점에서 여성농업인의 문제를 분석하고 대안적 방안으로 여성농업인의 종자주권운동과 식량주권운동을 소개했다. 그는 전국여성농민회총연합(이하 전여농)의 식량주권 운동을 사례로 젠더 불평등과 세계 식량체계의 문제점을 분석한 연구를 수행했다. 이 연구는 오늘날 세계 식량 체계는 가부장제와 전 지구적 자본주의가 결합되어 젠더 불평등한 구조를 심화시키고 여성농민의 삶을 피폐하게 만들고 있다는 점을 지적하고 여성농민들의 식량주권운동이 젠더 불평등한 세계 식량 체계에 균열을 낼 수 있는 대항담론으로서의 가능성을 지니고 있는지 탐색했다.

최근 들어 GMO 문제가 사회적으로 크게 이슈화되면서 식품안전과 토종씨앗에 관한 연구도 진행됐다. 강순희(2014)는 “한국의 GMO 반대 운동과 토종씨앗 지키기 운동 사례”에 관한 연구에서 GMO의 문제와 함께 갈수록 사라지는 토종씨앗을 더 늦기 전에 지키기 위한 여성농민들의 활동은 2005년 한반도의 평화 통일을 위한 통일텃밭에서 토종씨앗을 심으면서부터 시작되었고 이후 비아 캠페시나와의 교류를 통해 토종씨앗의 중요성을 인식하면서부터 본격화되었다고 밝혔다. 하지만 현재 정부는 GMO를 상품화하기 위한 개발과 연구에 많은 예산을 투입하고 있으며 농민들의 자가 채종을 제한하는 법이 시행 중에 있어 농민단체들이 농민의 권리를 보장받기 위해 법과 정책을 바꾸나가려는 투쟁을 벌이고 있다고 했다. 그 결과 현재 일부 도에서 [토종농산물 보존 및 육성에 관한 지원 조례]를 제정하는 성과도 거두었다고 했다.

이와 아울러 최근에는 생물다양성 차원에서 토종씨앗의 중요성을 분석하는 연구들도 있다. 정만철(2016)은 “왜 지금 토종종자의 중요성을 말하는가”에서 토종유전자원은 크게 농업기술적 가치, 생태적 가치, 사회문화적 가치, 경제적 가치 등 다양한 가치를 지니며 그 중요성을 크게 네 가지로 요약했다. 첫째, 환경적응성이 우수한 우량형질의 유전자원의 보존이다. 특히 생물다양성 협약(93.12) 및 FAO 농업식량 식물유전자원 국제조약(04.6)의 발효로 세계 각국은 유전자원에 대한 배타적 권리주장과 보호정책을 강화하는 추세에서 환경적응성이 우수한 토종종자의 확보는 향후 발생할 문제 해결의 실마리를 제공할 수 있다. 둘째, 신품종 및 신기능 신물질 개발의 기본재료 이용이다. 우리가 잘 알고 있듯이 생명공학기술의 발전과 함께 지구상에 있는 수많은 동식물에서 인간에게 유용한 기능성 신물질 및 의학용 신물질을 찾아내고 있다. 셋째, 생태계 보존에 대한 기여이다. 토종자원은 기후와 토양 등 그 지역의 환경에 적응해 분포하면서 다른 동식물과의 상호 유기적인 관계에 있기 때문에 산업화와 개발 등으로 파괴된 자연생태계 복원에 기여도가 클 것이다. 마지막으로 토종자원은 환경적응성이 뛰어나기 때문에 유기농업을 실천하는 데도 기여가 클 것이라는 점을 설명했다.

신지연(2016)의 연구는 구체적으로 지역에서 토종씨앗을 어떻게 보존하고 나눌 것인가에 관한 방법을 제시했다. 그는 “한국의 토종종자 지키기 활동”을 통해 토종씨앗은 현장인 농가에서 농민의 손을 통해 대대로 보존되고 기후와 토양에 적응하여 안정적으로 자라고 수확하여 채종할 수 있는 상태가 된 것을 말한다고 했다. 그는 토종씨앗을 지역 차원에서 보존하고 확산시키기 위해서는, 사라지는 토종씨앗을 찾기 위한 토종씨앗 실태조사 실시, 찾아낸 토종씨앗을 늘리기 위한 토종씨앗 채종포 조성, 농민에게 종자에 대한 권리를 보장하기 위한 지역 차원에서 토종종자 보존 지원 조례 제정, 토종씨앗을 퍼트리기 위한 토종씨앗축제 개최, 씨앗 나눔과 확산의 거점으로써의 토종씨앗 도서관 건립, 마지막으로 토종씨앗을 이용해 농사를 짓고 있는 토종 농민, (여성)농민단체, 귀농단체, 생협, 연구회 등 다양한 주체 간 네트워크 구축을 제안했다.

마지막으로 김은진(2016)은 토종씨앗을 법과 제도적 측면에서 어떻게 보존하고 육성할 것인가에 관한 연구를 수행했다. 그는 “전북도 토종씨앗 조례 제정을 위한 토론회 발제문”에서 점차 심각해지는 국제 식량생산의 위기에 직면하여 기본적으로 수입에 의존하고 있는 농정의 근본적 전환이 필요한 시기라는 점을 고려할 때 종자에 대한 가치 역시 단순히 종자 그 자체가 가지는 경제적 가치가 아니라 국민의 생존적 차원에서 접근해야 할 필요가 있다고 주장했다.

2. 정책동향 분석

1) 정부 정책 동향

(1) 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013-2017)

현재까지 중앙정부 차원의 토종씨앗만을 위한 보존 및 육성에 관한 정책은 거의 없다. 그보다는 국가 전체적으로 종자산업을 어떻게 육성하고 가치를 증대할 것인가에 관한 정책이 최근에 제시되고 있다. 이러한 배경에는 국제적으로 종자산업이 급속도로 성장하고 있는 반면에 우리나라의 종자산업은 정체상태를 면하지 못하기 때문이다. 세계 종자산업은 최근 10년 동안 약 두 배 가량 성장하였고 그 교역량 또한 급증하고 있는 추세이다. 또한 최근 들어 IT, BT, NT 산업이 빠르게 발전하면서 이를 활용한 GM 종자 시장의 확대, 종자산업의 융복합 등으로 향후 종자산업이 미래 유망산업으로 부상하고 있다. 그에 반해 국내 종자시장은 농업생산량의 감소로 인해 정체상태를 유지하고 있다(Park and Park, 2013; 신완식, 2015 재인용). 그리고 그나마 유지되고 있던 종묘 회사들도 1997년 외환위기를 맞으면서 대부분 외국기업에 인수·합병되면서 우리나라 종자산업은 그야말로 위기를 맞고 있다. 더욱이 우리나라는 2002년에 국제식물신품종보호동맹(UPOV)에 가입함에 따라 2012년부터 신품종보호 대상작물이 전 작물로 확대되어 로열티 지급의무 발생 품목이 급증하고 있으나 이에 대응하는 품종 개발이 미흡한 실정이었다(신완식, 2015).

이러한 배경에서 농림축산식품부는 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013-2017)을 수립해 종자산업의 부흥을 모색했다. 이 계획을 보면, 종자·종축산업 육성은 ICT·BT 융합을 통한 부가가치 증진 방안의 하나로 제시되고 있다. 이를 위해 정부는 육종기반 구축, 고품질 종자 개발 및 보급 확대 그리고 품질 관리를 강화하고 우량 종축 선발 확대를 통한 고급화 및 생산성 향상을 도모한다는 방침이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 구체적 사업으로 방사선육종연구센터('10~'13), 민간육종연구단지('11~'15) 등 첨단육종기반을 구축하고 중장기적으로 종자산업 클러스터로 확대해 발전시키겠다는 계획이다. 특히, 육종 전문인력 양성을 위한 채소육종연구센터 건립('10~'19, 100억 원)을 추진하고 Golden Seed Project(일명 GSP 사업, '12~'21)를 통해 글로벌 시장개척형 종자를 개발한다는 방침이다. 그래서 2021년까지 20개 품목을 대상으로 연구 개발하고 이를 적극 보급할 방침이다.

(2) 농업유전자원 수집 및 보급 사업

우리나라에서 종자의 보존 및 활용을 총괄하는 기관은 농촌진흥청 국립농업과학원 농업유전자원센터(이하 센터)이다. 이 센터는 1987년 수원시 농촌진흥청 내 종자은행으로 설립됐다가

2008년도에 국립농업과학원 농업유전자원센터로 개칭이 되었다. 그리고 2014년 본부는 전주로 이전하고 수원에 중부지소를 두었다.

이 센터의 임무는 첫째, 우리나라 농업유전자원 종합관리체계 구축을 위한 기본계획을 수립하고 수행하며, 둘째, 농업유전자원 수집, 보존, 평가, 정보화 관련 기술을 개발하며, 셋째, 농업유전자원의 국내외 교류협력 및 전문 인력의 육성이다. 이 센터 내에는 50만 자원을 30년간 보존할 수 있는 중기보존시설과 50만 자원을 100년간 보존할 수 있는 장기보존시설이 있다. 또한 30만 자원을 영구보존하는 초저온보존시설(수원)과 10만 자원을 영구보존할 수 있는 DNA 은행 시설(전주)이 있다.

2016년 8월 현재 농업유전자원센터에 보존 중인 자원은 약 27만여 점이고 그 중에 토종씨앗(식량, 원예, 특용)은 52,182점이다. 식량작물만 기준으로 했을 시 전체 157,658점 중 토종종은 41,951점으로 26.6%, 원예작물은 전체 27,718점 중 토종종은 3,761점으로 13.6%, 특용작물은 전체 22,274점 중 토종종은 6,470점으로 29.0%를 차지하고 있다.

참고로 국립농업유전자원센터가 충남지역에서 수집한 토종씨앗을 보면, 보리는 787종, 콩은 637종, 옥수수는 625종으로 세 품목이 가장 많고, 다음으로는 참깨 221종, 들깨 84종, 수수 76종 순으로 나타났다.

2) 지자체 정책 동향

최근 들어 각 지자체마다 토종농산물에 대한 관심이 부쩍 증가했다. 이와 같은 배경에는 몇 가지가 있다. 첫 번째는 먹거리 안전성 때문이다. 토종은 일반 농산물에 비해 비교적 안전하다는 인식이 있기 때문이다. 특히 최근 GMO의 위해성 문제가 불거지면서 그 대안으로 토종농산물에 대한 관심이 증가했다.

두 번째는 농가수익 증대방안으로 토종농산물의 역할이 가능하기 때문이다. 즉, 일부 토종농산물이 일반 농산물에 비해 내재해성과 내병성에 뛰어나고 희소성으로 인해 고가로 팔리기 때문에 각 지자체에서는 이를 농가의 소득 증대 방안으로 적극 활용하고 있다. 세 번째는 토종농산물은 건강하다는 인식 때문이다. 일반적으로 토종농산물은 개량종보다 특효성분이 많아 몸에 더 좋다는 인식이 있어 시장에서 더 찾는 경우가 있다. 따라서 이러한 토종품종을 적극 발굴 육성하는 사업들이 추진 중에 있다. 마지막으로 지역 자원 보호 때문이다. 우리나라는 그동안 농업의 산업화와 현대화 과정에서 우리의 자원은 소홀히 한 채 많은 외국종을 들여와 정작 우리 고유의 농작물은 소외되고 소멸되는 결과를 초래했다. 이후 많은 학자들이 미래 농업의 성패는 얼마만큼의 유전자원을 확보하는가에 달렸다는 주장이 제기되면서 우리나라는 서둘러 정부

차원에서 유전자원을 수집하기 시작했고 각 지자체에서도 멸종위기에 처한 토종 유전자원을 발굴 및 관리하기 시작했다.

각 지자체별 토종농산물 관련(토종가축 포함) 조례 제정·개정 현황을 보면, 2016년 8월까지 광역자치단체로는 강원도(2015.1.2), 경기도(2014.10.21), 경상남도(2012.10.4), 전라남도(2011.10.20), 제주특별자치도(2015.10.6), 충청북도(2009.4.10) 등 6곳이 관련 조례를 제정했다. 기초 지방자치체 가운데에서는 충청북도 괴산군(2016.7.1)이 유일하다.

각 조례안의 범규명과 종류를 보면, 충청북도만 토종가축 보존 및 육성에 관한 조례이고 나머지는 모두 토종농산물의 보존 및 육성에 관한 조례를 제정했다. 또한 조례안에 대한 시행 규칙을 마련한 지자체는 경상남도 한 곳뿐이다. 시행 규칙이 제정됐다는 것은 이러한 조례가 실질적으로 운영되고 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 사실 조례만 제정되고 이러한 시행 규칙이 마련되지 않는다면 조례로써의 기능과 역할이 발휘되기 어려운 게 사실이다.

Ⅲ. 토종씨앗 보존 실태 및 의견 분석

1. 조사 개요

현재 농촌현장에서는 대부분 정부에서 보급하는 우량종 또는 종묘회사 등에서 개발한 개량종을 사용해 농사를 짓고 있지만 알게 모르게 토종씨앗을 사용해 농사를 짓는 농가도 많이 있다. 하지만 이런 농가를 일일이 찾아 조사하기는 쉽지 않다. 따라서 본 연구에서는 지역에서 토종씨앗을 사용해 농사를 지으면서 토종씨앗 보급 활동을 하고 있는 농민을 대상으로 인터뷰조사를 실시했다. 인터뷰 조사는 크게 두 부분으로 나뉘 실시됐다. 하나는 토종농사를 짓고 있는 농민 자신에 대한 의견 조사이고 다른 하나는 해당 농민이 소속한 단체의 대표에 대한 의견조사이다. 인터뷰 조사의 대략적인 개요는 다음과 같다.

- ❶ 인터뷰 대상: 토종씨앗 재배 및 보존 활동 농민 10명, 토종씨앗 보존 활동 관련 단체 대표 5명
- ❷ 조사 기간: 2016년 6월~7월
- ❸ 조사 내용: 토종씨앗 재배 현황, 재배의 이유와 어려움, 토종씨앗 활성화를 위한 제안 등
- ❹ 조사 방법: 토종농사를 짓고 있는 현장에서 개별 또는 그룹 단위로 인터뷰 실시

2. 토종씨앗 재배 농민 인터뷰 분석

1) 재배 농민의 기본 현황

앞서 설명했듯이 본 연구에서는 토종농사를 짓는 농민 10명에 대해 심층인터뷰를 실시했다. 이들의 특징은 다음 <표 2>와 같다.

먼저 40대와 50대가 각각 4명, 60대가 2명이다. 지역에서의 정착형태를 보면, 본래부터 농사를 짓고 있었던 농민이 3명, 귀농인은 5명, 농사도 지으면서 다른 일도 하는 반농반x(겸업농)은 2명으로 나타났다. 이들은 대부분 토종씨앗 보존활동 단체에서 활동하고 있다. 이를 통해 알 수 있는 점은 토종씨앗 보존활동에 참가하는 토종씨앗 재배농민 가운데에는 귀농인이 많다는 사실이다.¹⁾ 피조사자의 거주 및 활동지역을 보면, 부여와 공주가 각각 3명, 홍성 2명, 논산과 청양이 각각 1명이었다.

<표 2> 인터뷰 대상자의 기본 현황

응답 농민	성명	연령	정착 형태	거주지역
①	양*희	50대	본래 농민	부여
②	황*영	40대	본래 농민	부여
③	신*연	40대	귀농인	부여
④	권*옥	50대	본래 농민	논산
⑤	이*행	60대	반농반x	공주
⑥	이*숙	50대	귀농인	공주
⑦	태*섭	60대	귀농인	청양
⑧	황*웅	50대	귀농인	공주
⑨	오 *	40대	반농반x	홍성
⑩	금*영	40대	귀농인	홍성

2) 토종씨앗에 대한 정의

현재 ‘토종’에 대한 정의는 명확하지 않다. 학술적 정의도 명확하지 않고 관련 단체의 정의도 각각 다른 상태이다. 정의가 명확하지 않으면 그 대상도 명확하지 못하게 된다.

현재까지 나와 있는 문헌 가운데 토종에 대한 가장 권위 있는 정의는 [농수산생명자원의 보존 관리 및 이용에 관한 법률]에서 규정한 내용이다. 이 법률 제2조 제4항 가목 및 나목에는 토종에 대한

1) 전통적으로 토종농사를 짓는 농민들은 고령자가 많겠지만 본 연구에서는 토종씨앗을 민간차원에서 보존 활동을 전개하고 있는 개인이나 단체의 회원들을 대상으로 했기 때문에 농사형태, 의식수준에서 일반적인 농민들과는 다소 차이가 있다.

정의라고 할 수 있는 야생종과 재래종에 관한 정의가 나오는데 근래 들어 이들 야생종과 재래종에 관한 규정을 토종에 관한 규정으로 여기는 경우가 많아졌다. 그 법률적 내용은 다음과 같다.

가. 야생종: 산·들 또는 강(하천·댐·호소·저수지)을 포함한다)이나 바다 등 자연 상태에서

서식하거나 자생하는 종

나. 재래종: 한 지역 및 수역(이하 “지역”이라 한다)에서 재배·사육·양식되어 다른 지역의 품종과

교배되지 아니하고 그 지역의 기후·풍토 및 수중환경에 적응된 종

따라서 토종씨앗은 야생종과 재래종으로서 종자, 농산물, 가공품을 포함하며, 그 지역의 기후 및 풍토에 적응한 재래종을 말한다. 하지만 이러한 정의는 어디까지 법률적, 명시적 규정이기 때문에 <표 3>와 같이 농촌현장에서 생각하는 토종에 대한 규정과는 다소 차이가 있다.

본 연구의 조사 결과 ⑦번 농민의 경우, 토종씨앗에 관한 정의를 “오랫동안(30년 이상) 농민에 의해 재배되고 전해져온 씨앗”이라고 했다. 즉 육성종이라고 하더라도 30년 이상 농민의 손에 의해 재배되고 전해져 내려가면 재래종, 즉 토종이라고 할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 ⑩번 농민의 경우에도 토종씨앗은 “30년 이상 그 지역에서 재배되어 정착된 씨앗”이라고 정의했다. 양쪽 다 토종은 최소한 30년 이상 농민의 손에 의해 전해진 종자라야 토종씨앗이라고 규정했다.

<표 3> 토종씨앗에 대한 정의

응답 농민	토종씨앗 정의
①	오래 농사를 지어서 그 씨를 내년에 다시 농사를 짓는 것
②	작고 재배하기 불편하지만 맛이 좋다.
③	현장에서 보존하고 있고, 형질이 고정되어 있으며 씨앗에 대한 권리가 심은 농민에게 있는 것
④	생명, 개량종이 아닌 우리 지역에서 적응한 씨앗. 예) 상추 매꼬지(연무대), 쇠머리지장(충청), 버들배(공주, 논산), 자치나(전북, 충청), 한아가리공(산간지방에서 큰 콩으로 내륙에서는 적응 안 됨)
⑤	우리 토지에서 오랜 세월 토착화되어 우리 땅에 맞는 형태로 토종이 되어 버린 것으로 우리 땅 우리 몸에 이로운 형태를 가진 씨앗
⑥	재래종 및 종묘회사에서 가공을 거치지 않은 씨앗으로 오랜 경작을 통한 주곡류 및 야채류. 50년 이상 토착화된 씨앗
⑦	오랫동안(30년 이상) 농민에 의해 재배되고 전해져온 씨앗
⑧	지역의 토양에서 대대로 토착된 자연씨앗
⑨	[농수산생명자원의 보존 관리 및 이용에 관한 법률] 제2조 제4항 가목 및 나목 가. 야생종: 산·들 또는 강(하천·댐·호소·저수지를 포함한다)이나 바다 등 자연 상태에서 서식하거나 자생하는 종 나. 재래종: 한 지역 및 수역(이하 “지역”이라 한다)에서 재배·사육·양식되어 다른 지역의 품종과 교배되지 아니하고 그 지역의 기후·풍토 및 수중환경에 적응된 종 따라서 토종씨앗은 야생종과 재래종으로서 종자, 농산물, 가공품을 포함하며, 그 지역의 기후 및 풍토에 적응한 재래종을 말함
⑩	30년 이상 그 지역에서 재배되어 정착된 씨앗

반면, ⑥번 농민의 경우에는 토종씨앗은 “재래종 및 종묘회사에서 가공을 거치지 않는 씨앗이자 오랜 경작을 통한 주곡류 및 야채류로 50년 이상 토착화된 씨앗”이라고 규정했다. 앞서 ⑦⑩번 두 농민과는 달리 토종씨앗의 기준을 50년 이상 농민의 손에 의해 재배된 씨앗으로 규정했다.

기간 이외에도 토종씨앗을 규정하는 요인들은 많이 있다. 그 중 하나가 지역이다. 토종이 재배되는 지역 범위를 어디까지 한정해야 되는지는 아직 모호하다. ⑤번 농민은 토종씨앗은 “우리 토지에서 오랜 세월 토착화되어 우리 땅에 맞는 형태로 토종이 되어 버린 것으로…”로 규정하고 있는데 여기서 ‘우리 토지’에 대한 규정은 모호하다고 할 수 있다. 작게는 마을, 크게는 우리나라 전체를 ‘우리 토지’로 규정할 수 있다. ⑧번 농민은 토종씨앗에 대해 “지역의 토양에서 대대로 토착된 자연씨앗”으로 규정하고 있는데 여기서 말하는 ‘지역’ 역시 그 범위를 규정하기가 쉽지 않다는 것이다. ⑩번 농민이 말한 ‘그 지역’ 역시 마찬가지이다. 이처럼 토종씨앗에 관한 개념 정의는 쉽지 않다. 따라서 토종에 관한 정책 및 사업을 진행할 경우 협의의 과정을 거쳐 이러한 개념들을 명확히 할 필요가 있다.

3) 토종씨앗 재배 현황

(1) 농사 경력 및 규모

인터뷰 대상자의 영농활동 경력은 다음 <표 4>과 같다.

구체적으로 보면, 5년 이하는 1명뿐이고 5~10년, 10~20년, 20년 이상이 각각 3명으로 비슷하게 나타났다. 영농활동 가운데 토종농사 경력을 살펴보면, 3년 이하가 6명으로 과반 이상을 차지했고, 3~5년, 5~10년, 10년 이상은 각각 1명으로 나타났다. 농촌에서 토종농사를 오랫동안 지어온 농민들도 많이 있겠지만 본 연구에서 연구대상으로 삼은 토종씨앗 재배 및 보존 활동을 하는 농민들의 토종농사의 경력은 그리 오래 되지 않는다는 사실을 알 수 있다. 이는 앞서 인터뷰 대상자의 기본 현황에서도 나타났듯이 귀농인들이 토종씨앗 재배와 보존 활동에 많은 관심을 갖고 참여하고 있기 때문에 토종농사 경력은 얼마 되지 않는다는 것을 알 수 있다.

<표 4> 토종재배 농민의 영농활동과 토종농사 경력

영농활동 경력		토종농사 경력	
항목	빈도	항목	빈도
① 5년 이하	⑥	① 3년 이하	①②③⑤⑥⑦⑧
② 5-10년	③⑧⑩	② 3-5년	④
③ 10-20년	②⑦⑨	③ 5년-10년	⑩
④ 20년 이상	①④⑤	④ 10년 이상	⑨

인터뷰 대상자의 개인별 전체 농사 면적, 그 가운데 토종농사 면적 현황은 다음 <표 5>와 같다. 먼저 전체 농사 면적을 보면, 3마지기 이하는 1명이고, 5~10마지기(1마지기=667㎡)는 3명, 그리고 10~20마지기, 20~50마지기, 50마지기 이상은 각각 2명으로 나타났다. 따라서 인터뷰 대상자의 영농규모는 비교적 고르게 분포되었다고 할 수 있다. 반면, 이들의 토종농사 면적으로 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 먼저 토종농사를 1마지기 이하로 재배하는 농민은 2명이고 3~5마지기는 5명, 5~10마지기는 1명, 10~20마지기는 2명으로 나타났다. 따라서 조사대상자 가운데 절반은 3~5마지기의 토종농사를 짓고 있는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 토종재배 농민의 전체 농사 면적과 토종농사 면적

전체 농사 면적		토종농사 면적	
항목	빈도	항목	빈도
① 3마지기 이하	⑥	① 1마지기 이하	②⑥
② 3~5마지기	-	② 1~3마지기	-
③ 5~10마지기	②③⑨	③ 3~5마지기	①③⑤⑦⑨
④ 10~20마지기	⑤⑧	④ 5~10마지기	④
⑤ 20~50마지기	⑦⑩	⑤ 10~20마지기	③⑩
⑥ 50마지기 이상	①④	⑥ 20마지기 이상	-

(2) 토종농사 비중 및 토지 이용 형태

토종재배 농민의 토지이용 형태는 다음 <표 6>와 같다. 먼저 전체 농지 면적에서 토종농사 면적 비중을 보면, 10% 이하가 4명으로 가장 많고 다음으로, 30% 정도, 50~70% 정도가 각각 2명으로 같았고 모두 토종을 재배하는 농가도 2명이었다. 다시 말해 인터뷰대상 농민 가운데 순수하게 토종농사를 짓는 농민은 20%인 것으로 나타났다.

다음으로 이들의 토지 이용 형태를 보면, 자경지만을 이용하는 농민은 6명이고 임차농지를 이용하는 농민은 7명으로 나타났다. 공동경작지를 이용하는 농민은 1명인 것으로 나타났다. 이들 가운데, ⑤⑨⑩번 농민은 자경지뿐만 아니라 임차농지도 이용하는 것으로 나타났고 ③번 농민은 임차농지와 공동경작지를 이용하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 토종농사 비중 및 토지 이용 형태

토종농사 비중		토지 이용 형태	
항목	빈도	항목	빈도
① 100%	③⑧	① 자경지	②④⑤⑥⑨⑩
② 50~70% 정도	⑨⑩	② 임차농지	①③⑤⑦⑧⑨⑩
③ 30% 정도	⑤⑥	③ 공동경작지	⑧
④ 10% 정도	①②④⑦	④ 기타	-

(3) 토종씨앗 재배 품종 및 면적

토종농사를 짓는 농민이 심는 품종과 면적은 다음 <표 7>과 같다. 조사 결과, 토종농사 농민들은 최소 3품종의 농작물은 재배하는 것으로 나타났다. 반면, 농민 가운데에는 많게는 몇 십 가지의 품종을 심는 농민도 있지만 본 조사에서는 편의상 면적 기준으로 많이 심는 5가지 품종을 조사했다. 따라서 농가별 재배 품종과 면적 현황을 보면, ⑥⑦⑧번 농민이 앓은뱅이밀을 가장 많이 재배하는 것으로 나타났다. 재배 면적은 각각 100평(1평=약 3.3㎡), 500평, 1,000평인 것으로 조사됐다. 다음으로 ④⑩번 농민은 벼를 가장 많이 재배하는 것으로 나타났다. 논산에서 토종농사를 짓고 있는 ④번 권*옥 농민은 총 1,600평의 논에서 다양한 품종의 토종벼를 재배하는 것으로 조사됐고, 홍성에서 토종농사를 짓고 있는 ⑩번 금*영 농민의 경우에는 총 2,100평에 30종의 토종벼를 재배하는 것으로 조사됐다. 벼 다음으로 재배가 많은 품목은 토종콩이다. 부여에서 토종씨앗 보존 활동에 적극적인 ①③번 농민은 토종콩을 각각 1,000평, 400평 재배하는 것으로 나타났다.

이상의 토종씨앗 재배 현황을 종합하면, 응답한 농민들은 앓은뱅이밀, 토종벼, 토종콩 등을 가장 많이 재배하고 이외에도 들깨와 참깨, 고추, 팥, 옥수수, 수수, 무, 배추, 생강, 감자, 오이, 가지 등을 재배하는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 토종씨앗 품종 및 재배 면적

응답 농민	품종(면적)
①	①콩(1000평), ②고추(2평), ③상추(2평), ④아욱(2평)
②	①참깨(100평), ②토란(자체소비 정도), ③옥수수(자체소비 정도), ④수수(자체소비 정도)
③	①콩(오리알태, 400평), ②콩(퍼령콩, 120평), ③생강(100평)
④	①벼(1,600평), ②콩(500평), ③팥(100평), ④오이(50평), ⑤감자(50평)
⑤	①쌀(흑찰, 버들벼 1,400평), ②밀(1,000평), ③천년초(200평)
⑥	①앓은뱅이밀(100평), ②노각오이(3평), ③옥수수(10평), ④눈개승마(15평)
⑦	①앓은뱅이밀(500평), ②자광벼(200평), ③옥수수(50평), ④고추(10종, 50평)
⑧	①앓은뱅이밀(800평), ②토종벼(700평), ③키큰찰수수(700평), ④종콩(300평), ⑤호랑이강낭콩(200평)
⑨	①들깨(1200평), ②참깨(1000평), ③팥(400평), 마늘(400평), ④땅콩(200평), 목화(200평), ⑤고구마(100평), 옥수수(100평), 광주무(100평), 녹두(100평). 그 외, 자주감자(50평), 토종배추(50평), 토종고추(5평), 가지와 오이 각 1평
⑩	①벼(31종, 2100평), ②콩(20종, 300평), ③고추(7종, 100평), ④오이(5종, 50평), ⑤가지(3종, 50평)

주: ⑨번은 풀무학교 전공부 교사이자 농민임. 따라서 토종씨앗 재배면적은 같은 학교 교사와 학생들이 공동으로 재배하는 면적임.

(4) 토종씨앗의 구입 경로 및 재배 방식

본 연구의 인터뷰에 응답한 농민이 재배하는 토종씨앗의 구입 경로와 재배 방식은 다음 <표 8>과 같다. 먼저, 토종씨앗의 구입 경로에 관한 응답을 보면(중복 응답), 씨앗드림 등 외부 전문단체가 8명으로 가장 많았고, 주변 토종씨앗 농민은 4명인 것으로 나타났다. 다음으로 자가 채종은 1명, 우리씨앗협동조합과 같은 지역 활동 단체를 통해 구입한 농민은 1명인 것으로 나타났다. 반면, 정부 등 공공기관을 통해 구입한 농민은 없는 것으로 나타났다. 아직까지 정부 등 공공기관에서의 토종씨앗 보급 활동은 거의 없다는 것을 알 수 있다.

다음으로 토종농사를 짓는 농민의 재배 방식을 보면, 무농약 또는 저농약 방식이 5명으로 가장 많고, 다음으로 전통방식이 4명, 유기농방식이 3명으로 나타났다. 일반 농사방식으로 재배하는 농민은 없었다. 이를 미뤄보아 토종씨앗 재배 농민은 일반 농사와는 달리 친환경농업방식 혹은 전통농업방식으로 농사를 짓고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 토종씨앗의 구입 경로 및 재배 방식

구입 경로		재배 방식	
항목	빈도	항목	빈도
① 주변 토종씨앗 농민	45910	① 전통방식	34310
② 씨앗드림 등 외부 전문단체	12345639	② 유기농방식	479
③ 정부 등 공공기관	-	③ 무농약 또는 저농약 방식	12563
④ 기타	7(우리씨앗협동조합) 9(자가채종)	④ 일반 농사방식	-

4) 토종농사를 짓는 이유

최근 들어 토종농사에 대한 관심이 부쩍 증가했다. 이러한 배경에는 여러 이유가 있을 수 있겠다. 따라서 본 연구에서는 응답자를 대상으로 구체적으로 무슨 이유 때문에 토종농사를 짓는지에 관해 조사했다. 그 구체적인 결과는 다음의 <표 9>과 같다.

조사 결과, 가장 많은 응답 내용은 ‘우리 전통 농산물을 보호하기 위해서’였다. ①번 농민은 “우리 씨앗이 갈수록 없어지는 반면, 시중에서 구매하는 씨앗 값은 갈수록 올라가기 때문이다. 뿐만 아니라 농약과 비료 값도 덩달아 올라가고 있기 때문에 토종농사에 관심을 갖게 되었다.”고 했다. ⑦번 농민은 “종자가 기업의 소유물이 되고 우리나라 종자기업의 70%가 외국기업에 매각되는 상황에서 농민의 종자주권이 요구되는 상황이기 때문에 토종농사를 짓는다.”고 했다. 이와 마찬가지로 ⑧번 농민은 “농사의 시작과 끝은 씨앗문제이다. 그래서 현실 농업문제를 해결하는 하나의 실마리로서 토종씨앗은 중요하다. 또한 토종씨앗은 식량주권, 종자주권과 아울러 미래농업의 하나의 대안이라고

생각한다.”고 했다.

두 번째로 많은 응답은 ‘GMO 등 식품안전에 대한 위협에 반대하는 뜻에서’였다. ⑥번 농민은 “어렸을 때 집에서 씨앗관리를 중요시하던 추억과 건강한 먹거리에 대한 관심이 많아서 토종씨앗 농사에 관심을 가지게 됐다.”고 했다. 종자를 소중히 하고 우리의 종자가 더 안전하다는 의미에서 토종농사를 짓는다는 것을 알 수 있다. ⑨번 농민의 경우는 우연한 계기에 씨앗의 중요성을 알고 그 후 관련 책도 번역하고 지역 주민과 함께 공부 모임도 만들고 씨앗 나눔 활동도 하면서 유기농업에서의 씨앗의 중요성을 알려왔다. 그리고 식품안전이 위협 받는 상황에서 우리 아이들의 미래를 위해서 토종씨앗과 토종농사는 반드시 필요하다는 입장이다.

그 외 홍성에서 토종농사를 짓는 ⑩번 농민은 “자립적인 영농을 위해” 토종농사를 짓기 시작했다.”고 응답했다. 그는 “자립이 유기적인 농사의 기본이기 때문에 씨앗부터 자립하는 것이 중요하다.”고 했다. ⑩번 농민은 현재 홍성군 홍동면에서 이웃농민과 함께 자연재배협동조합을 조직해 본인의 논에서 공동으로 토종벼를 재배하고 있다. 그는 농민의 자립을 위해 지역에서 농사의 기본인 씨앗을 자립적으로 생산하기 위해 노력하고 있지만 농사를 지어도 판로가 어렵다고 했다. 토종농사가 확장되기 어려운 이유이다.

〈표 9〉 토종농사를 짓는 이유

항목	빈도	이유
① 자립적 영농을 위해	⑩	⑩자립이 유기적인 농사의 기본이기 때문
② GMO 등 식품안전에 대한 위협에 반대하는 뜻에서	⑥⑨	⑥어렸을 때 집에서 씨앗관리를 중요시하던 추억과 건강한 먹거리에 대한 관심에서 ⑨우리 아이들의 미래를 위해서, 불임 씨앗의 심각성, 살충제에 버무려진 씨앗에 위험성을 느껴서
③ 우리 전통 농산물을 보호하기 위해서	①②③④⑤ ⑦⑧	①우리 씨앗이 없어지고 있고, 갈수록 씨앗 값과 더불어 농약, 비료 값까지 올라가고 있기 때문에 ②사라져가는 토종씨앗을 보호하기 위해서 ③매번 사서 심는 것이 아닌 할머니 대에서부터 심고 길러진 종자들이 중요하다는 생각으로 ④씨앗을 후세에게 전달하기 위해서 ⑤우리 농산물을 보호하고 개척하여 더 나은 삶과 소득을 위해서 ⑦종자가 기업의 소유물이 되고 우리나라 종자기업의 70%가 외국기업에 매각되는 상황에서 농민의 종자주권이 요구되는 상황 ⑧농사의 시작과 끝은 씨앗이라 생각함. 현실 농업문제를 해결하는 하나의 실마리로써 토종씨앗은 중요함. 또한 토종씨앗은 식량주권, 종자주권, 미래농업의 하나의 대안이라고 생각함
④ 우리 것이 그냥 좋아서	⑥	⑥어렸을 때 집에서 씨앗관리를 중요시하던 추억과 건강한 먹거리에 대한 관심에서

5) 토종농산물 판매 현황

(1) 토종농산물 판매 방식과 형태

최근 토종농사에 대한 관심이 늘기는 했지만 일반 농사에 비하면 그 비중은 크지 않다. 가장 큰 이유는 토종농사로 농산물을 생산해도 판로가 어렵기 때문이다. 토종은 일반적으로 개량종보다 상품성 면에서 뒤떨어지다 보니 일부 농산물을 제외하고는 일반 시장에서 토종농산물에 대한 수요는 크지 않다. 그렇다고 토종농산물의 가치와 토종농사의 당위성만을 내세워 소비자를 설득할 수는 없다. 따라서 다음의 <표 10>과 같이 토종농사를 짓는 농민들은 다양한 판매경로를 통해 토종농산물을 판매하고 있다.

조사 결과, 토종농산물이 가장 많이 판매되는 방식은 가까운 지인을 통한 판매와 인터넷 등 SNS 등을 통한 판매가 각각 2명으로 나타났고, 전문 판매업체에 위탁한 판매와 여러 다양한 방법으로 판매한다는 응답자는 각각 1명으로 나타났다. 기타 방법으로는 협동조합을 통한 판매, 학교와 연계한 판매, 꾸러미와 같은 직거래를 통해 판매하는 것으로 나타났다. 판매하지 않고 자체 소비한다는 응답자는 3명으로 가장 많았다. 굳이 경제적 수익을 바라지 않고 자신에게 필요한 만큼만 재배해 자체적으로 소비한다는 응답자도 전체의 30%에 달한다는 것을 알 수 있다.

<표 10> 토종농산물의 주요 판매 방식

항목	빈도
① 개별적으로 가까운 지인에게 판매	⑧⑨
② 인터넷, SNS 등을 통해 판매	③③
③ 전문 판매업체에 위탁해 판매	①
④ 판매하지 않고 자체 소비	②④⑥
⑤ 여러 방법으로 판매	⑤
⑥ 기타	⑦(우리씨앗협동조합을 통해), ⑨(**학교를 아는 분들에게), ⑩(꾸러미와 같은 직거래를 통해)

다음으로 토종농산물을 판매할 경우 어떠한 형태로 판매하는지에 관해 조사했다. 조사 결과는 다음 <표 11>과 같이 원산물 그대로 판매하는 응답이 가장 많았고, 다음으로 원산물과 가공품으로 판매한다는 응답이 많았다. 즉, 수확한 토종농산물을 원산물로도 판매하고 약간 가공한 형태로 판매한다는 것을 알 수 있다. 수확한 토종농산물을 대부분 가공품으로 만들어서 판매한다는 응답은 한 명도 없는 것으로 나타났다. 그 만큼 아직 토종농산물에 대해서는 전문 상품화는 되지 않았다는 것을 알 수 있다.

〈표 11〉 토종농산물의 판매 형태

항목	빈도
① 원산물 그대로	123478
② 원산물+가공품	58910
③ 대부분 가공품으로	-
④ 기타	6

토종농산물을 판매하는 경우 자체 브랜드 또는 상표 여부에 관한 조사 결과 대부분은 없다고 응답했다. 하지만, **3**번 농민은 “토종농산물을 판매하는 포장지에 판매자의 이름은 표기되어 있다.”고 했다. 브랜드 또는 상표가 있다는 응답자는 3명으로 **458**번 농민이었다. **4**번 농민은 “현재 동그랗게 자연이 순환한다는 농산물이라는 의미에서 쌀제품에 ‘동그라미’라는 브랜드명을 사용하고 있다. 향후 다른 토종농산물에도 이 브랜드명을 사용할 계획이다.”고 설명했다. 공주에서 토종농사를 짓고 있으면서 우리씨앗농사협동조합이라는 단체에서 함께 활동하고 있는 **58**번 농민들은 협동조합의 이름인 ‘우리씨앗농사’를 브랜드명으로 사용하고 있다고 응답했다. 하지만 정식 브랜드명이라기보다는 초기 협동조합의 홍보차원에서 사용하고 있는 이름이라고 할 수 있다.

〈표 12〉 토종농산물의 브랜드 또는 상표 유무

항목	빈도	브랜드명과 의미
① 있음	458	4 동그라미(동그랗게 자연 순환하는 농산물, 현재는 쌀에만 사용하고 있으나 향후 다른 토종농산물에서 사용할 예정임) 5 우리씨앗농사(협동조합) 8 우리씨앗농사(협동조합)
② 없음	12367910	3 단, 포장지에 판매자의 이름은 있음 9 **학교를 아는 분들이 주로 이용해 주기 때문

(2) 토종농산물의 시장적 가치

토종농산물은 일반 농산물과는 다른 가치를 지닌다. 우리 기후와 토질에 순화되어 재배하는 데는 큰 어려움이 없다고 하더라도 보통 일반 농산물보다 상품성이 떨어지다 보니 판로에 어려움을 겪는다. 하지만 토종농산물도 나름대로 시장적 가치를 가지는 부분도 있다. 어떤 토종농산물은 일반 농산물에 비해 색택이 우수하거나 약효성분이 많이 들어있어 효능이 뛰어난 사례도 있다. 무엇보다 그 품종이 가지고 있는 본질적(본원적) 가치를 보유하고 있는 한편, 희소성도 있다 보니 시장에서

판매되는 토종농산물은 일반 농산물에 비해 가격이 다소 높은 편이다. 하지만 토종농산물이 실제 시장에서 얼마나 높은 가치를 받고 있는지는 알 수 없기 때문에 인터뷰 대상자들에게 이에 대한 질문을 했고 그 결과는 다음 <표 13>와 같다.

조사 결과, 전체 응답자 가운데 4명의 농민은 토종농산물이 일반 농산물에 비해 10~30% 더 시장적 가치를 갖는다고 응답했다. ❶번 농민은 “토종농산물이 일반 농산물보다 생산량이 적고 보통 유기농으로 재배한 것이기 때문에 10~30% 더 시장 가치가 있다.”고 응답했다. 다음으로 3명은 30~50%라고 응답했고, 2명은 50% 이상이라고 응답했다. ❷번 농민은 “토종농산물과 일반 농산물과의 시장적 차이는 없다.”고 응답했다.

〈표 13〉 일반 농산물에 비해 토종농산물이 가지는 시장적 가치

항목	빈도	이유
① 차이 없음	❷	-
② 0-10%	-	-
③ 10-30%	❶❷❸❹	❶상품이 현 농산물보다 적고 유기농으로 지은 것이기 때문
④ 30-50%	❸❹❺	-
⑤ 50% 이상	❺❻	-

6) 토종농산품 인증의 필요성

앞서 설명했듯이 현재 시장에서 토종농산품(토종농산물과 토종을 이용한 농산가공품)은 일반 농산품에 비해 적게는 10%, 많게는 50% 이상의 시장적 가치를 더 받는다. 이는 토종농산품이 시장에서도 어느 정도 고부가가치의 농산품으로 자리매김하고 있다는 방증이기도 하다. 하지만 우리나라 지방자치 조례에는 있지만 정식 법률에서 규정한 토종에 대한 정의는 없기 때문에(야생종과 재래종에 관한 규정만 있음) 특수한 경우를 제외하면 시장에서 ‘토종’이라는 단어를 사용한 농산품은 여러 가지 측면에서 법률적 분쟁을 일으킬 가능성이 있다. 즉, 현재 명확히 해결되지 않는 상태에서 향후 ‘토종’이라는 이름표가 붙은 농산품이 시장에서 판매된다면 더 큰 분쟁을 일으킬 소지가 있다. 따라서 이러한 문제를 미연에 방지하기 위해서는 법률적으로 토종에 대한 정의를 분명히 규정하고 이를 인증하는 제도가 뒷받침되어야 할 것이다.

이처럼 토종농산물 판매 시 인증제도의 필요성에 대해 응답자의 절반 이상은 필요하다고 응답했다. <표 14> 토종농산물 인증제도가 필요한 이유를 보면, ❶번 농민은 “토종의 개념을

정리해서 판매하면 소비자나 생산자가 모두 안심하고 팔고 살 수 있어서 좋을 것 같다.”고 응답했고, ⑤번 농민은 “공신력 있는 신뢰가 바탕이 되어야 한다.”고 했다. ⑥번 농민은 “인증이 되지 않은 상태에서는 소비자는 구별하기 어렵다. 경계가 모호하면 소비자에게도 혼란이 올 수 있기 때문에 토종농산물에 대한 인증제도가 필요하다.”고 응답했다.

반면, 인증제도가 불필요하다는 의견도 많다. ③번 농민은 “토종이라는 인증의 기준이 어렵다. 획일적으로 인증하기보단 씨앗의 전래와 특성들을 알려 판매하는 것이 중요하다.”고 응답했고, ⑦번 농민은 “토종을 따로 인증하는 것은 필요하지 않다.”고 응답했다. ⑨번 농민은 “얼굴을 알고 지역에서 서로 믿으면서 사고파는 관계가 만들어졌으면 하는 바람”에서 인증제도가 불필요하다고 했다. 즉 토종이 가지고 있는 지역성과 관계성이 더 중요하다는 점을 강조했다. 마지막으로 ⑩번 농민은 “체계적인 관리의 어려움 때문에 인증제도가 불필요하다.”고 응답했다. 인증제도가 전혀 불필요한 것은 아니지만 인증제도를 만든다고 해도 체계적인 관리가 어렵기 때문에 현재로서는 불필요하다는 의견이다.

현재 토종농산품의 생산은 점점 늘어나고 있는 추세에 있다. 향후 얼마나 더 증가할 것인가는 예측하기 힘들지만 현재와 같이 토종농산품이 계속 증가한다면 이러한 인증제도 문제는 자연스럽게 제기될 것으로 전망되기 때문에 앞으로도 계속 논의가 필요한 사항이다.

〈표 14〉 토종농산물 인증 필요성 유무

항목	빈도	이유
① 필요하다.	①②④⑤⑥⑧	<p>① 토종의 개념을 정리해서 판매하면 소비자나 생산자가 모두 안심하고 팔고 살 수 있어서 좋을 것 같음.</p> <p>② 소비자들이 믿을 수 있어야 함.</p> <p>⑤ 공신력 있는 신뢰가 바탕이 되어야 할 것임</p> <p>⑥ 인증이 되지 않은 상태에서 소비자는 구별이 어려움. 경계가 모호하면 소비자도 혼란이 올 수 있음</p> <p>⑧ 스스로 정한 농법에 따라 자체인증이 필요함. 즉, 인문학적 친환경농업 또는 유기농(사람이 먹고 씨앗 받는 농사)에 의한 토종씨앗 인증 필요</p>
② 불필요하다.	③⑦⑨⑩	<p>③ 인증의 기준이 어려움. 획일적으로 하기 보단 씨앗의 전래, 특성들을 알려 판매하는 것이 중요</p> <p>⑦ 토종을 따로 인증하는 것은 필요하지 않음</p> <p>⑨ 얼굴을 알고 지역에서 서로 믿으면서 사고파는 관계가 만들어졌으면 하는 바람</p> <p>⑩ 체계적인 관리의 어려움 때문</p>

다음은 토종농산품에 대한 인증제도가 필요하다면 어느 기관에서 담당하는 것이 적절한지에 관한 조사 내용이다. <표 15> 조사 결과, ④⑤⑥ 등 3명의 농민은 씨앗드림, 흙살림 등 민간 전문업체가 인증하는 것이 바람직하다고 응답했고, ③③번 농민은 토종씨앗 재배 농민 자체 인증이 적절하다고 응답했다. 그 외에도 ①번 농민은 농진청 등 정부기관(국립유전자원센터, 국립종자원 등)이 적절하다고 응답했고, ②번 농민은 지자체 산하의 농업기술원 및 농업기술센터가 적절하다고 응답했다. 전체적으로 토종농산품 인증은 정부 및 공공기관보다는 민간 전문단체에서 담당하는 게 적절하다고 판단했다.

〈표 15〉 적합한 토종농산품 인증제도 담당 기관

항목	빈도
① 농진청 등 정부기관(국립유전자원센터, 국립종자원 등)	①
② 도 농업기술원 및 농업기술센터	②
③ 씨앗드림, 흙살림 등 민간 전문단체	④⑤⑥
④ 토종씨앗 재배 농민 자체 인증	③③
⑤ 기타	⑨(지역주민들)

7) 토종씨앗의 향후 전망

최근 들어 토종씨앗에 대한 관심이 증가하면서 재배 면적도 꾸준히 증가해왔다. 하지만 앞으로도 이와 같은 추세가 계속될지는 미지수다. 그래서 본 연구에서는 향후 토종농사가 어떻게 될지 알아보았다. 조사 결과, 토종농사를 짓고 있는 10명의 농민 가운데 7명은 점차 확대될 것이라고 전망했다.<표 16> 그 이유도 다양하다. ①번 농민은 “GMO 등 먹거리에 대한 불확실성과 안정성 때문에 우리 것을 많이 찾을 것 같아 토종농사는 점차 확대될 것이다.”고 대답했다. ③번 농민은 “토종에 대한 관심은 높지만 재배가 어렵고 판로가 불명확해 빠르게 증가하기보단 점차적으로 증가할 것으로 예상된다.”고 했다. 즉, 토종에 대한 수요는 증가할 전망이나 재배상의 어려움 등으로 그 속도는 그리 빠르지는 않을 것으로 전망했다.

두 번째 많은 응답은 ‘현 수준에서 크게 변화는 없을 것’이다. 그 이유를 구체적으로 보면, ⑦번 농민은 “가격이 상대적으로 높기 때문에 시장이 크게 확대될 것으로는 보지 않는다.”고 응답했다. 토종농산물에 여러 면에서 가치는 있지만 시장에서 일반 농산물보다 가격이 비싸기 때문에 그 수요는 크지 않을 것이라는 전망이다. 마찬가지로 ⑩번 농민도 “미미한 변화만 있을 것”이라고 했다. 반면, ④번 농민은 “향후 토종씨앗이 빠르게 확대될 것”이라고 전망했다. 그 구체적인 이유를 보면,

“GMO에 대한 불안감 증가, 안심 먹거리에 대한 관심 증대, 귀농인구의 증가, 주말농장의 확대 등으로 빠르게 확대될 것으로 전망한다.”고 했다.

전체적으로 보면, 토종농사를 짓는 농민들은 향후 토종씨앗에 대해 긍정적으로 전망해 향후 점차 확대될 것으로 기대된다.

〈표 16〉 토종씨앗의 향후 전망

항목	빈도	이유
① 점차 확대될 것이다.	①②③⑤ ⑥⑧⑨	<p>① GMO 등 먹거리에 대한 불확실성과 안정성 때문에 우리 것을 많이 찾을 것 같음.</p> <p>③ 토종에 대한 관심은 높지만 재배가 어렵고 판로가 불명확해 빠르게 증가하기보단 점차적으로 증가 예상</p> <p>⑤ 건강한 먹거리를 보급하고 그런 방향으로 가야할 것임</p> <p>⑥ 소비자들도 많은 공부를 하고 있고 변이되지 않은 먹거리에 대한 관심도가 높아가고 있음</p> <p>⑧ 일반 소비자들의 소비욕구가 있고 토종씨앗 농사를 하는 농민의 저변이 확대되어 있기 때문</p> <p>⑨ 우리의 생존과 직결된 문제이기 때문</p>
② 빠르게 확대될 것이다.	④	④ GMO에 대한 불안감 증가, 안심 먹거리에 대한 관심 증대, 귀농인구의 증가, 주말 농장의 확대 등으로 빠르게 확대될 것으로 전망
③ 현 수준에서 크게 변화는 없을 것이다.	⑦⑩	<p>⑦ 가격이 상대적으로 높기 때문에 시장이 크게 확대될 것으로 보지는 않음</p> <p>⑩ 미미한 변화만 있을 것임</p>

앞서 토종농사를 짓는 농민들에게 토종씨앗의 전망을 조사한 결과 대부분은 향후 낙관적인 태도를 보였다. 그렇다면 이번에는 향후 토종씨앗의 확대 및 발전을 위해서 필요한 사항은 무엇인지 알아보았다. 그 결과는 다음 〈표 17〉과 같다.

조사 결과 가장 필요한 사항으로 ‘관련 법률 및 조례 등의 제정’, ‘토종씨앗 직불제 등을 통한 지원’, ‘토종씨앗 재배 농민들 간의 정보교류 및 유대 강화’가 우선이라고 응답했다. 각 사항별 구체적인 이유를 보면, 먼저 ‘관련 법률 및 조례 등의 제정’이다. ⑤번 농민은 “법률 및 법제도 속에서 채종포, 직불제 등을 보장하는 것이 필요해서 법제도 개선이 우선”이라고 응답했고, ④번 농민은 “조례 제정은 기본적으로 선결되어야 할 사항”이라고 했다. 토종씨앗과 관련한 활동, 사업 지원이 이뤄지려면 기본적으로 조례 제정 등 법적 제도가 마련되어야 한다는 의미다. ⑥번 농민은 “법적인 규정이 있어야 농민들이 인식을 하게 된다.”고 했다. 법적인 규정이 마련되어야 농민들도 이에 대해 좀 더 인식하고 이러한 규정에 맞춰 준비할 수 있다는 의미이다.

두 번째, ‘토종씨앗 직불제 등을 통한 지원’에 관한 사항이다. ①번 농민은 “토종씨앗이 좋은 건

알지만 농가경제에 도움이 되질 않기 때문에 토종농사 짓기를 꺼린다. 앞으로 가격과 판매가 보장된다면 토종농사를 많이 지을 것 같다.”고 했다. 즉, 현재로써는 토종농사를 지어도 토종농산물 가격이 높지 않고 판로도 어려워 농민들이 농사를 꺼리기 때문에 직불제 지원 등을 통해 어느 정도 보존해줄 필요가 있다는 것이다. ⑦번 농민도 “직불제는 농사를 짓게 하는 원동력이 될 것이다.”고 응답했다. 현재 광역자치단체로는 경상남도가 2008년 조례 제정을 통해 지정된 토종씨앗을 재배할 경우 직불금을 지원하기 때문에 이를 참고할 필요가 있다.

세 번째, ‘토종씨앗 재배 농민 간 정보교류 및 유대 강화’이다. 구체적인 이유를 보면, ⑨번 농민은 “토종씨앗 보존 활동들이 지역별로, 지역차원에서 진행이 되고 지역의 씨앗을 지역에서 소비하는 관계가 이루어지는 것과 같이 지역 내 소통이 중요하다.”고 했다. 마찬가지로 ⑩번 농민도 “저변 확대가 먼저이기 때문에 토종농사를 짓는 농민 및 관련 주체 간 정보교류와 유대 강화가 우선적으로 필요하다.”고 했다.

〈표 17〉 토종씨앗의 확대 및 발전을 위해 필요한 사항

항목	빈도	이유
① 관련 법률 및 조례 등의 제정	③④⑥	③법률 및 법제도 속에서 채종포, 직불제 등을 보장하는 것이 필요해서 법제도 개선이 우선 ④조례 제정은 기본적으로 선결되어야 할 사항임. ⑥법적인 규정이 있어야 농민들이 인식을 하게 됨.
② 토종씨앗에 대한 정확한 개념 규정 및 연구	-	-
③ 지역 내 토종씨앗 재배 및 보유 현황 조사	-	-
④ 토종씨앗 직불제 등을 통한 지원	①②⑦	①토종씨앗이 좋은 건 알지만 농가경제에 도움이 되질 않기 때문에 구체적 판매경로나 계약 등을 통해 안심하고 농사를 지을 수 있도록 해주고 가격도 일반 농산물에 비해 20%정도 높다면 농사짓기 어려워도 가격 보장과 판매보장이 된다면 토종농사를 많이 지을 것 같음. ②재배를 많이 해야 판매가 확대된다고 생각함. ⑦직불제는 농사를 짓게 하는 원동력이 될 거라 여겨짐.
⑤ 토종씨앗 재배 농민들 간 정보교류 및 유대 강화	⑨⑦⑩	⑨토종씨앗 보존 활동들이 지역별로, 지역차원에서 진행이 되고 지역의 씨앗을 지역에서 소비하는 관계가 이루어지는 것과 같이 지역 내 소통이 중요함. ⑩저변 확대가 먼저이기 때문
⑥ 충청남도 또는 각 시군에서의 토종씨앗 채종포 마련 및 보급	⑤⑧	⑤기관에서 관심을 갖고 발전시켰으면 하는 바람임. ⑧종자의 보존 활동은 국가와 지자체의 농업 관련 기관이 함께 해야 할 중요한 사안임. 따라서 농정기관과 농민이 함께 관련 활동 추진 필요

8) 토종씨앗 보존 및 육성을 위한 중앙 및 지자체의 우선 사항

마지막으로 토종씨앗 보존 및 육성을 위해 중앙 및 지자체가 우선적으로 해야 할 사항을 무엇인지 조사했다. 그 구체적인 내용은 다음 <표 18>와 같다.

먼저, 중앙정부가 우선적으로 추진해야 할 사항이다. ③⑦⑨번 농민은 “정부가 GMO 농산물을 개발하거나 들어오는 것을 중단하고 토종씨앗에 대한 보존 및 육성 정책을 수립할 것”을 당부했다. GMO 농산물을 개발하거나 들여온다면 토종씨앗과 같은 기존의 종자는 위협을 받을 수밖에 없다. 또한 GMO 농산물이 건강에도 해롭다는 주장이 끊임없이 제기되고 있는 상태에서 정부 차원에서 GMO 농산물은 신중히 다뤄야 하고 현재 수입되는 GMO 농산물에 대해서는 공개해야 할 것이다. ①⑧⑩번 “농민들은 토종씨앗의 가치에 대해 지속적인 교육과 홍보가 필요하다.”고 답했고, ②④⑤번 농민들은 “직불제와 토종농사에 필요한 여러 시설에 대한 지원의 필요하다.”고 했다.

두 번째는 충남도가 우선적으로 추진해야 할 사항이다. ①④⑩⑨번 농민 등은 “토종씨앗 보존 및 육성을 위한 채종포와 토종씨앗관리소 설립, 씨앗도서관 설치 지원, 토종농사에 필요한 농자재 지원, 토종자원에 대한 도 단위 DB 작성, 교육 및 연구 지원 등이 필요하다.”고 했다. ④번 농민은 “토종씨앗을 보존하는 농가를 육성하고, 이들 간 상호 연계하는 네트워크 또는 중간조직의 구축이 필요하다.”고 했다.

마지막은 각 시군 지자체가 우선적으로 추진해야 할 사항이다. ①③⑥⑧⑨⑩번 농민 등은 “지자체에서 토종씨앗에 좀 더 관심을 갖고 지역에 산재해 있는 토종씨앗을 발굴 조사해 이들을 보존하고 개발하는 것이 필요하다.” 했다. ④번 농민은 “지자체 등 지역 단위에서 지역의 토종농산물을 선물로 활용하길 기대”했으며, ⑥번 농민은 “시군 단위에서도 토종농사에 대한 토종씨앗 관련 조례를 제정하고 작목반을 구성해 토종씨앗을 적극 육성하길 기대”했다. 마지막으로 ⑨번 농민은 “토종씨앗의 가치와 중요성을 알리기 위해 씨앗 관련 자료집이나 책 발간 등이 필요하다.”고 했다.

<표 18> 중앙정부, 충남도, 각 시군의 우선 추진 사항

응답 농민	우선 추진 사항		
	중앙 정부	충남도	각 시군
①	토종씨앗 직불금 마련, 토종씨앗 알리기 광고	토종씨앗 사례 발표, 토종씨앗 단지 조성, 토종씨앗 판매소 설치	토종씨앗 보관소 및 종자 채취 생산 현장 마련
②	토종씨앗 직불제를 통한 지원	-	토종씨앗 종자 보유, 재배 홍보
③	GMO 개발 중단(토종종자의 오염문제), 토종씨앗에 대한 보존 육성 정책 수립	토종보존 농가 육성, 토종종자 보존 네트워크 또는 중간조직 운영	각 시군별 토종종자 조사 및 조사에 의한 토종브랜드 개발

응답 농민	우선 추진 사항		
	중앙 정부	충남도	각 시군
④	도정기계, 저온창고 등 토종농부에게 기본적인 것 지원	채종포 설치, 토종농사 농민이 운영하는 씨앗도서관 지원	지자체 등 지역 단위에서 지역의 토종농산물을 선물로 활용
⑤	지금 지원이 순조로웠으면 함.	농민에 대한 지원과 협조를 바람	우리 씨앗에 우선적으로 관심을 두었으면 하는 바램
⑥	토종이라 할 수 있는 씨앗 확보	토종 농사짓는 농민 확대 방안 강구	토종농사에 대한 조례 및 작목반 구성
⑦	GMO가 아닌 토종씨앗 보존 및 재배에 관심을 가져야 함. 토종장터를 더 확대하면 좋겠음	토종농사에 소요되는 토지, 농자재에 대한 경제적 지원	토종농사에 소요되는 퇴비, 농자재에 대한 경제적 지원
⑧	농림축산식품부(농촌진흥청)가 토종씨앗에 대한 사업계획을 수립하고 하부 농정기관(각 도농업 기술원, 각 시군 농업기술센터)에 토종씨앗의 중요성 고지 필요	토종농사 농민과 종자의 중요성, 대체 특화 작물로서의 토종씨앗에 대해 도 농정 차원의 지원책 연구	자발적 토종농사 농민과 토종종자에 대한 현황 파악
⑨	각 시도와 시군에서 각자의 특성에 맞는 조례를 제정하고 만드는 데 직접적인 협력과 도움을 주길 바람. 국민들이 GMO 문제 등에 대해 잘 알 수 있도록 하며, GMO가 우리나라에 들어오지 않도록 수입검역을 철저히 하길 바람	각 지역별로 씨앗도서관을 두고 지원했으면 함. 각 시도와 시군에서 아직 보유하고 있는 씨앗들을 찾아내 후손들에게 전해질 수 있는 협력체계 구축이 필요.(토종씨앗 수집, 보존, 나눔 등이 국가 차원이 아닌 민간차원에서 이뤄질 수 있도록 협력) 어린이아이부터 성인에 이르기까지 교육이 필요함. 기초적인 부분부터, 지금 할 수 있는 수준에서 시작하길 바람 토종씨앗의 가치와 중요성을 알리기 위해 씨앗 관련 자료집이나 책 발간 등이 필요	
⑩	연구지원, 자원조사, 농민교육(육종 관련)	각 지역에 토종씨앗관리소 설립 지원, 도 단위 DB 작성. 교육 및 연구 지원	지역의 토종자원 조사, 체계적 관리

3. 토종씨앗 보존 활동단체 인터뷰 분석

앞의 2절은 토종씨앗을 재배한 농민에 대한 조사 결과였다면, 이번 절은 토종씨앗 보존 활동을 전개하고 민간단체에 대한 조사 결과이다. 조사 대상 활동단체는 충남도내 5개 단체이며 조사 시기와 방법은 앞 절의 내용과 동일하다.

1) 활동단체의 일반 현황

현재 충남도내에서 토종씨앗 보존활동을 전개하고 있는 단체는 그리 많지는 않다. 그 중에서도 토종씨앗 보존 활동을 활발히 전개하고 있는 부여군토종종자센터, 부여군여성농민회, 우리씨앗농사

협동조합, 홍성씨앗도서관, 홍성자연재배협동조합 등 5곳을 선정해 조사했다. 이들 5단체의 기본 현황은 다음 <표 19>와 같다.

<표 19> 토종씨앗 보존 활동단체 일반 현황

항목\단체명	부여군토종종자센터	부여군여성농민회	우리씨앗농사협동조합	홍성씨앗도서관	홍성자연재배협동조합
결성시기	2015	2005	2014	2015	2013년
단체 형태 (정식명칭)	법인 (충청남도로컬푸드 사회적협동조합)	임의단체	협동조합 (씨앗도서관과 도시텃밭연구소 공동 운영)	임의단체 (이전에 연구모임으로 활동)	협동조합 (이전에 임의단체 2년)
향후 준비 형태 (법인이 아닌 경우)	-	논의중	-	논의중	-
활동지역	부여	부여	공주	홍성	홍성
전담직원 유무	있음	없음	있음	있음	없음
고정사무실 여부	없음	있음 (공공기관 임대사무실)	있음	있음 (단체에서 임대)	없음
참여 회원 수	20명	20명	11~20	40명	7명
참여 농민 형태	대부분 농민	대부분 농민	대부분 농민	대부분 귀농인	대부분 귀농인
최근 회원 변동	21명(2015년) 21명(2016년)	20명(2014년) 20명(2015년) 20명(2016년)	10명(2015년) 12명(2016년)	87명(2015년, 연회비 납부) 40명(2016년, 월회비 납부)	5가족(2013년) 6가족(2014년) 6가족(2015년) 7가족(2016년)

다음으로 이들 단체 결성의 구체적 배경은 다음 <표 20>과 같다.

각 단체별 그 핵심 배경을 보면, 부여토종종자센터는 토종씨앗 재배 농민을 조직하고 토종 농산물을 소비자들에게 제대로 유통하기 위해서였고, 부여군여성농민회는 여성농민의 권익을 보장하기 위해서였다.

또한, 홍성씨앗도서관은 현재 다국적 기업, 대기업에 의해 독점된 상품화된 씨앗에 의존하지 않고 자가 채종을 통해 지속가능한 농사를 위해 결성됐고, 홍성자연재배협동조합 역시 씨앗을 외부에 의존하지 않기 위해서, 지역 내 소규모 친환경농가의 자립을 위해서, 그리고 신규 귀농인이 지역에

들어온 이후 농사법에 대해 어려움을 많이 겪게 되는데 이들에게 조금이라도 쉬운 농사법을 지원하기 위해서 이 단체를 결성한 것으로 조사됐다.

〈표 20〉 토종씨앗 보존 활동단체 결성의 구체적 배경

항목\단체명	구체적 배경
부여토종종자센터	토종농산물을 보호하고 토종종자 생산자를 조직, 토종농산물이 소비자들에게 유통될 수 있도록 노력 토종종자 증식으로 농민, 소비자들에게 토종 나눔 및 보급
부여군여성농민회	1. 여성농민의 권익을 보장하기 위해
공주우리씨앗농사협동조합	1. 토종, 특히 주곡인 쌀, 보리, 밀의 일반 농사로 식량자급률 향상 2. 대체 수익작물로의 농사를 위해
홍성씨앗도서관	1. 자가 채종 씨앗을 바탕으로 지역에서 지속가능한 농사를 위해 2. 다국적 기업, 대기업에 독점된 씨앗에 의존하지 않고 씨앗 받는 방법을 이어가기 위해(예, GMO, F1종자, 불임종자 등)
홍성자연재배협동조합	경제적 자립 신규 귀농인 지원 재배의 편이를 위해(자가채종 등)

2) 영농 및 판매 활동 현황

(1) 영농 활동 현황

본 연구에서 조사된 토종씨앗 활동단체의 영농 현황은 다음 〈표 21〉과 같다.

먼저 이들 단체의 토종농사 공동토지 유무이다. 조사 결과, 홍성자연재배협동조합을 제외한 나머지 4개 단체는 모두 공동으로 토종농사를 지을 수 있는 토지를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 공동토지 면적을 보면, 홍성씨앗도서관이 1마지기 이하로 가장 적고, 우리씨앗농사협동조합은 10~20마지기로 가장 많았다. 그리고 부여군여성농민회는 3마지기 이하, 부여군토종종자센터는 5~10마지기를 공동 경작하고 있는 것으로 나타났다.

다음으로 이들 단체 회원들이 주로 재배하는 토종농작물에 관한 조사이다. 이들 단체에서 재배하는 품목과 품종들은 벼(자광벼, 흑갱, 벼들벼 등), 밀(얇은뽕이밀), 보리(검은보리), 콩(강낭콩, 완두콩, 오리알테콩 등), 옥수수(쥐이빨옥수수, 키큰옥수수 등), 수수, 고추, 시금치, 토마토, 상추, 생강, 감자 등 다양하다.

〈표 21〉 토종씨앗 보존 활동단체의 영농 현황

항목 \ 단체명	부여군토종종자센터	부여군여성농민회	우리씨앗농사협동조합	홍성씨앗도서관	홍성자연재배 협동조합
토종농사 공동토지 유무	있음	있음	있음	있음	없음
공동토지 면적	5~10마지기	3마지기 이하	10~20마지기	1마지기 이하	-
주요 재배 품종 (면적 순)	토종콩(15종), 고추, 강낭콩, 생강, 옥수수	토종옥수수 (쥐이빨옥수수 등), 토종콩	토종벼(자광벼, 흑갱, 버들벼), 얇은뱅이밀, 검은보리, 키큰옥수수, 콩	시금치, 토마토, 상추, 완두콩, 옥수수	벼, 콩, 수수, 조, 고추, 서류
토종씨앗 구입 경로	씨앗드림 등 외부 전문단체	씨앗드림 등 외부 전문단체	씨앗드림 등 외부 전문단체	주변 토종씨앗 농민 (매년 씨앗수집 활동 진행)	주변 토종씨앗 농민
회원들의 주요 재배 방법	유기농방식	무농약이나 저농약 방식	무농약이나 저농약 방식	유기농방식	자연재배

(2) 가공 및 판매 활동 현황

본 연구에서 조사된 토종씨앗 활동단체 회원들이 생산한 토종농산물의 가공 및 판매 활동의 현황은 다음 〈표 22〉와 같다.

먼저 주요 판매 방식을 보면, 부여토종종자센터와 부여군여성농민회는 개별과 공동 판매를 하고 있고 우리씨앗농사협동조합은 주로 회원들끼리 공동으로 판매하는 것으로 나타났다. 홍성자연재배 협동조합은 주로 꾸러미(직거래)를 통해 판매하고 있으며 홍성씨앗도서관은 판매는 하지 않는 것으로 나타났다. 홍성씨앗도서관의 경우에는 현재 풀무학교 전공부 학생들과 함께 토종농사를 짓고 있기 때문에 토종농산물을 판매하기보다는 주로 교육 및 홍보, 전파 차원에서 토종작물을 재배하고 있다.

두 번째, 친환경농산물 판매업체와의 직거래 연계 여부를 보면, 부여토종종자센터와 부여군여성농민회는 로컬푸드판매장과 생협 등을 통해 판매하고 홍성자연재배협동조합은 농부장터와 음식점에 직접 판매하는 것으로 나타났다. 현재까지 공동 브랜드를 가지고 있는 단체는 우리씨앗농사협동조합 1곳뿐이지만 부여의 두 단체는 향후 만들 계획이고 홍성씨앗도서관은 향후 필요하다면 만들겠다고 했다. 홍성자연재배협동조합은 공동브랜드에 계획은 없는 것으로 조사됐다.

〈표 22〉 토종농산물 가공 및 판매 활동

항목\단체명	부여토종종자센터	부여군여성농민회	우리씨앗농사협동조합	홍성씨앗도서관	홍성자연재배협동조합
주요 판매 방식	개별+공동 판매	개별+공동 판매	주로 회원들 간 공동 판매	현재는 판매하지 않고 있음	꾸러미
주요 판매 형태	원산물+가공품	원산물 그대로	원산물+가공품	-	원산물+가공품
친환경농산물 판매업체와의 직거래 연계 여부	있음	있음	없음	없음	있음
구체적 판매업체	로컬푸드, 생협	생협	-	없음	농부장터, 음식점
공동 브랜드 및 상표 유무	없음	없음	있음	없음	없음
- 없는 경우 향후 계획	공동브랜드 만들 계획	공동브랜드 만들 계획	-	당장 계획은 없지만 필요할 경우 만들 계획	만들 계획 없음

(3) 토종씨앗 활동단체의 사회 참여 현황

일반적으로 토종씨앗 활동단체들은 토종씨앗 보존 활동뿐만 아니라 친환경농업, 안전한 먹거리와 관련해 다양한 사회활동에 참여하고 있다. 다음 〈표 23〉은 이번 조사 대상인 5개 활동 단체의 사회참여 활동 현황이다. 먼저 GMO 등 식품안전 관련 캠페인과 사회운동에 어느 정도 참여하는 질문에 부여토종종자센터 등 4개 단체는 ‘적극 참여한다.’고 응답했고, 우리씨앗농사협동조합은 ‘어느 정도 참여한다.’고 응답했다. 대부분의 단체가 식품안전과 관련한 사회운동에 적극 참여하고 있다는 것을 알 수 있다.

구체적인 참여 활동 내용을 보면, 부여의 두 단체와 홍성씨앗도서관에서는 최근 논란이 되고 있는 GMO의 문제점을 알리고 이를 적극 반대하는 활동을 전개하는 것으로 조사됐다. 홍성씨앗도서관은 최근 6개월 간 홍성지역 단체를 중심으로 〈GMO 없는 홍성을 위한 시민모임〉을 만들고 GMO 반대 행동을 적극 전개하고 있는 것으로 조사됐다. GMO의 확대가 역으로 토종씨앗 활동단체 회원들을 결집시키게 하는 하나의 계기를 마련해 주고 있음을 알 수 있다.

〈표 23〉 토종씨앗 활동단체의 사회 참여 현황

항목\단체명	부여토종종자센터	부여군여성농민회	우리씨앗농사협동조합	홍성씨앗도서관	홍성자연재배협동조합
GMO 등 식품안전 관련 캠페인과 사회운동에 참여 여부	적극 참여	적극 참여	어느 정도 참여	적극 참여	적극 참여
- 구체적 참여 내용	GMO 교육, GMO 반대행동 참여	사라져 가는 토종을 지키기 위해 GM 농산물 도입 반대 투쟁	사회 공감대 형성 정도	최근 6월, 홍성 지역 단체를 중심으로 GMO 없는 홍성을 위한 시민모임을 만들고 GMO 반대 행동을 전개하고 있음.	단체 회비 납부, 내부 교육 등

GMO 반대 운동보다는 적극적이지 않지만 우리씨앗농사협동조합은 토종씨앗의 가치에 대한 사회적 공감대 형성을 위해 노력하고 있고 홍성자연재배협동조합은 농사일로 대외적인 활동이 어렵다 보니 내부 교육과 GMO 반대 단체 등에 회비 납부 형식으로 사회 활동에 참여하고 있다.

3) 토종씨앗의 향후 전망 및 추진 시책

다음 〈표 24〉는 토종씨앗 활동단체의 향후 전망과 시급히 추진해야 할 사업에 관한 조사 결과이다. 향후 전망은 크게 토종씨앗에 대한 전망과 단체 회원에 대한 전망이다. 조사 결과, 5개 단체 중 부여토종종자센터 등 4개 단체는 향후 토종씨앗은 ‘점차 확대될 것이다.’고 전망했고 홍성자연재배협동조합은 ‘현 수준에서 큰 변화는 없을 것이다.’고 전망했다. 마찬가지로 단체 회원 전망도 동일하게 전망했다.

다음으로 여건 가능 시 가장 시급히 추진할 사업에 대해, 부여토종종자센터는 ‘지역 내 토종씨앗 조사’가 시급하다고 했고, 우리씨앗농사협동조합과 홍성자연재배협동조합은 ‘타 지역과의 연대 강화’가 가장 시급히 추진할 사업이라고 응답했다. 부여군여성농민회는 ‘토종씨앗 보급 및 대국민 홍보 활동’이 시급하다고 했고, 홍성씨앗도서관은 ‘지역 내 토종씨앗 조사뿐만 아니라 회원 간 유대 강화와 조직의 내실화’가 시급히 추진되어야 할 사업이라고 했다.

특히 홍성씨앗도서관의 오 * 대표는 “토종씨앗 보존 활동은 재배자와의 관계성이 중요하기 때문에 지역 참여 활동을 통해 교육 및 학습을 꾸준히 진행하고 지역 안에서 씨앗을 받는 채종포를 늘려가는 것이 중요하다. 그리고 씨앗 혹은 씨앗 관련 단체의 의미와 가치는 오랜 시간이 걸리는 일이기 때문에 규모가 작아도 지속적으로 추진해 나가는 것이 중요하다.”고 설명했다.

〈표 24〉 토종농산물의 향후 전망 및 추진 사업

항목\단체명	부여토종 종자센터	부여군여성 농민회	우리씨앗농사 협동조합	홍성씨앗 도서관	홍성자연재배 협동조합
토종씨앗의 향후 전망	점차 확대	점차 확대	점차 확대	점차 확대	현 수준에서 큰 변화 없을 것
단체 회원의 향후 전망	점차 증가	점차 증가	점차 증가	점차 증가	현 수준에서 큰 변화 없을 것
여건 가능 시 가장 시급히 추진할 사업	지역 내 토종씨앗 조사	토종씨앗보급 및대국민 홍보 활동	타 지역과의 연대 강화	지역 내 토종씨앗 조사 회원 간 유대 강화 및 조직의 내실화	타 지역과의 연대 강화

4) 토종씨앗 활동단체의 필요 사항

다음 〈표 25〉는 토종씨앗 보존 및 활성화를 위해 각 활동단체가 요구하는 가장 필요한 사항이다. 조사 결과를 보면, 가장 필요한 사항은 ‘지역 내 토종씨앗 재배 및 보유 현황조사’, ‘관련 법률 및 조례 제정’, ‘토종씨앗 재배 농민들 간 정보교류 및 유대 강화’인 것으로 조사됐다. 이 가운데 조례 제정의 필요성은 5개 단체에서 ‘모두 필요하다.’고 했고 구체적인 이유는 ‘토종씨앗을 체계적으로 관리하기 위해서’는 꼭 필요하다는 이유이다.

또한 토종재배 농민들 간 유대 강화 및 조직화가 필요한데 그 구체적 이유는 “보급하는 과정에서 농사를 짓는 이들과의 연결(일종의 네트워크)이 되지 않으면 실제로 씨앗을 보급하고 자립하기가 어렵기 때문”이다.(홍성씨앗도서관 관계자 인터뷰 내용)

〈표 25〉 토종씨앗 활동 단체의 필요 사항 및 조례의 필요성

항목\단체명	부여토종 종자센터	부여군여성 농민회	우리씨앗농사 협동조합	홍성씨앗 도서관	홍성자연재배 협동조합
가장 필요한 사항	지역 내 토종씨앗 재배 및 보유 현황조사	지역 내 토종씨앗 재배 및 보유 현황조사	관련 법률 및 조례 등의 제정	토종씨앗 재배 농민들 간의 정보교류 및 유대 강화	토종씨앗 재배 농민들 간의 정보교류 및 유대 강화
조례 제정의 필요성	매우 필요	매우 필요	매우 필요	필요	필요

5) 정부 및 각급 지자체의 우선 추진 과제

마지막으로 토종씨앗 확대와 관련 단체의 발전을 위해 중앙정부, 충청남도, 각 시군이 가장 우선적으로 해야 할 사항에 관한 조사 내용이다. 그 구체적인 내용은 다음 <표 26>과 같다.

조사 결과, 먼저 중앙정부가 우선 추진해야 할 과제로는 토종씨앗 육성정책 수립, 연구와 조사, 농민교육(육종 및 채종 관련)이었고, 충남도에는 토종씨앗 육성을 위한 중간조직 운영, 판로 확보, 조례 제정, DB 작성, 교육 및 연구 지원인 것으로 나타났다. 마지막으로 각 시군에서 우선시해야 할 과제로는 지역 내 토종자원 실태조사 및 관리, 토종재배 농가 및 활동단체 지원, 토종재배 농가 확보 및 교육 등으로 나타났다.

<표 26> 토종씨앗 확대 및 보존 활동 단체의 발전을 위한 각급 정부의 우선 추진 과제

항목\단체명	부여토종종자 센터	부여군여성 농민회	우리씨앗농사 협동조합	홍성씨앗도서관	홍성자연재배 협동조합
중앙정부	토종종자 육성정책 수립	안정적인 가격 보장	농림축산식품부(농 진청)에서 토종씨앗의 중요성 연구와 조사 및 실행	GMO 개발 중지, 소농/유기농업 살리기(농민의 필요에 의한), 기업의 씨앗독점 축소 내지 금지	연구지원, 자원조사, 농민교육 (육종관련)
충청남도	토종종자 육성을 위한 중간조직 운영, 보존농가 육성	판로 확보	도 행정차원에서 특화작물로서의 지원책 연구	조례 제정	각 지역에서 토종씨앗 관리소 설립지원, 도 단위 DB 작성, 교육 및 연구지원
각 시군	지역 내 실태조사	농가 확보	토종씨앗과 토종씨앗 농민에 대한 현황 파악	씨앗을 지키는 단체, 농가, 농장 지원, 토종씨앗 수집활동이나 교육과 같은 프로그램 지원	지역자원 조사, 체계적 관리

4. 시사점

본 장에서는 충남도내 토종씨앗 보존 실태를 알아보기 위해 인터뷰조사를 실시했다. 인터뷰 조사는 두 가지로 첫 번째는 토종씨앗을 재배하는 농민 10명이고, 두 번째는 토종씨앗을 보존하는 활동단체 5곳이다. 이들에 대한 인터뷰조사 결과 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있었다.

첫째, 토종씨앗에 대한 기준은 각기 다른데 그 가운데에서도 시간에 대한 기준이 특히 달랐다. 토종씨앗의 형질고정은 응답자에 따라 30년, 50년, 70년 등으로 다르게 나타났다. 따라서 토종 씨앗에 대한 개념도 보는 관점에 따라 다를 수 있기 때문에 이에 대한 합의도 만들어야 할 것이다.

둘째, 토종농사 농민들의 경력이 적고 면적도 작았다. 토종농사 경력을 보면, 3년 이하가 절반이 넘었고 면적도 3~5마지가 절반 이상을 차지했다. 토종작물의 특성상 면적을 넓히는 것은 어려운 측면도 있고 본 연구의 조사대상이 귀농인이 많다보니 이러한 결과가 나온 것으로 여겨진다.

셋째, 토종농사를 짓는 가장 큰 이유는 우리의 전통 농산물을 보호하기 위해서였다. 물론 최근 들어 GMO 등 식품안전에 대한 위협에 반한 반대급부로 토종작물을 재배하기도 하지만 무엇보다도 토종재배 농민들은 우리의 소중한 가치인 토종씨앗을 보호하기 위해 농사를 짓는 것으로 나타났다.

넷째, 토종재배 농민들은 토종농사가 확대될 것으로 예상하지만 그 속도는 빠르지 않을 것으로 전망했다. 하지만 토종씨앗 보존 및 육성을 위한 조례 제정에는 전체가 필요하다고 응답했다. 여러 기술적, 경제적 어려움으로 토종농사가 단시간 내에 급격한 성장은 어렵게 때문에 이를 제도적으로 지지해줄 수 있는 조례 제정 등이 필요하다는 것을 알 수 있다.

다섯째, 본 연구에서 조사된 토종씨앗 보존 활동단체들은 비교적 최근에 설립되어 조직기반이나 운영체계는 아직 미흡한 실정이다. 홍성과 공주에서는 씨앗도서관을 만들긴 했지만 기반이 열악한 상태이고 부여에서는 부여여성농민회와 부여토종종자센터에서 적극적으로 활동을 전개하고 있지만 사업을 도모할 이렇다할 공간도 없는 상태이다. 따라서 지역에서 토종씨앗을 보존하고 보급하기 위해서는 물적, 인적 기반이 필요한 만큼 행정 및 연구기관의 적극적이 협력이 필요하다.

마지막으로 토종씨앗의 보존 및 확대를 위해서는 각급 정부의 협력과 지원이 필요하다. 먼저, 중앙정부 차원에서는 토종씨앗을 어떻게 보존하고 육성할 것인가에 관한 종합적 비전과 계획을 제시해야 한다. 아울러 그동안 중앙정부 연구기관 위주로 보관하고 있는 토종씨앗을 지역과 좀 더 공유하는 체계를 만들어야 한다. 중앙정부의 계획이 수립되면 지방정부는 구체적으로 이러한 정책이 실현되도록 세부사업을 마련해 실행해야 할 것이다. 지역차원의 씨앗도서관 활성화, 채종포 육성, 토종브랜드 개발, 연구 및 자원 발굴, 조례 제정 및 소득보전 직불금 지급 등 다양한 사업이 필요하다. 중요한 것은 이런 사업이 실행되기 위해서는 지역 내 토종씨앗 재배농가와 관련 단체 그리고 지방정부 등 관련 주체 간 협력체계를 강화해야 할 것이다.

IV. 결론 및 과제

1. 토종씨앗 보존 및 유지에 관한 정책 과제

충남도에서 토종씨앗 관련 정책을 실행하기 위해서는 무엇보다 지역의 토종자원을 잘 보존하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 세부 정책 과제가 필요하다.

첫째, 충남도내 토종자원에 관한 조사 및 정리이다. 이는 토종씨앗 관련 정책의 기본이다. 토종씨앗에 관한 조사를 실시하지 않고서는 토종씨앗 관련 정책을 펴기는 쉽지 않다. 그래서 지역 내 어떤 토종자원이 있는지 먼저 조사를 해서 수집하고 체계적으로 관리를 해야 한다. 하지만 토종자원을 수집해 정리하는 것은 쉬운 일이 아니다. 무엇보다 전문성 있는 인력과 비용이 필요하다. 그래서 충남도 차원에서 매년 1~2개 시군을 대상으로 민간위탁을 통해 조사를 하고 이를 보존 및 정리하는 것도 좋을 것이다. 시군 지자체 차원에서도 토종씨앗에 관심이 있는 경우 자체적으로 비용을 투입해 조사할 필요가 있다. 수집한 토종자원에 대해 보존도 필요하지만 이를 잘 알릴 수 있는 도감 제작 등도 필요하다. 같은 토종이라도 사연이 다르기 때문에 이에 대한 기록을 담은 토종도감을 만든다면 지역의 소중한 유산으로 남을 것이다. 황성군, 임실군 등 다른 지자체의 경험을 참고하고 씨드림 등 이 분야에 전문성을 가진 민간단체의 노하우를 배우고 활용하면 가능할 것이다.

둘째, 충남도 토종자원의 보관에 관한 지원이다. 토종자원을 수집하는 것도 중요하지만 이렇게 어렵게 수집한 토종자원을 보관하는 것은 더 어렵다. 현재 충남도에서는 도 농업기술원, 각 시군 농업기술센터 등 연구기관과 홍성씨앗도서관 등 일부 민간단체에서 씨앗을 보관하고 있다. 하지만 보관 및 유지하는 데는 많은 비용이 발생하기 때문에 쉬운 일이 아니다. 따라서 행정과 민간이 체계적인 협력을 만들어 나가야한다.

셋째, 정부기관과의 유기적 협력체계의 구축이다. 현재 우리나라 농업유전자원은 농촌진흥청 국립농업과학원 농업유전자원센터에서 관리하고 있다. 현재 농업유전자원센터에서 보존 중인 유전자는 약 27만여 점이고 그중 토종씨앗(식량, 원예, 특용)은 약 52,182점이다. 이들 토종품종을 농업유전자원센터에서 보존 및 증식하는 일은 쉬운 일이 아니다. 따라서 지역의 토종 품종들은 지역에서 보존 및 관리할 수 있도록 하는 체계 구축이 필요하다. 이는 지자체의 힘만으로는 어렵기 때문에 정부부처와 연구기관과의 협력체계의 구축이 필요하다.

마지막으로 토종씨앗의 재배와 채종 방법에 관한 교육이 필요하다. 현재, 홍성씨앗도서관, 홍성자연재배협동조합, 공주우리씨앗농사협동조합 등에서 재배와 채종에 관한 교육을 일부 진행하고 있지만 시설이나 인력 등의 여건에서 한계가 있다. 최근 농업인뿐만 아니라 귀농인 가운데 토종농사에 관심이 많은 만큼 충남도농업기술원과 각 시군농업기술센터에서도 토종관련 교육과정이 필요하다. 연구기관의 시설과 인력만으로 토종농사교육이 어려울 경우에는 앞서 언급한 홍성도서관 등 민간 활동단체와 연계한 교육프로그램 구축도 적극 모색할 필요가 있다.

2. 토종씨앗 육성 및 활성화를 위한 정책 과제

많은 경우 토종씨앗이 중요하고 보존할 가치가 있다고 생각하지만 실제 현장에서는 관리와

상품화의 어려움 등으로 외면 받고 있다. 따라서 토종씨앗의 보존 못지않게 이를 육성 및 활성화하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책 과제가 필요하다.

첫째, 상품화 가능 토종씨앗과 그렇지 못한 토종씨앗을 나누어 대응할 필요가 있다. 최근 들어 토종에 대한 관심이 높아가면서 밀, 콩 등 일부 토종농산물이 시장에서 유통이 되고 있다. 이러한 농산물에 대해서는 시장에서 유통될 수 있도록 장려할 필요가 있다. 그리고 그렇지 못한 토종농산물은 분리해 대응책을 마련할 필요가 있다.

둘째, 토종농산물의 재배를 장려하는 가장 확실한 방법은 소득보전 직불금을 지원하는 방법이다. 아무래도 토종농사는 재배의 어려움, 상품성 저하 등으로 시장에서 판매가 쉽지 않다. 또한 현재 어느 정도 규모화도 되어 있지 않아 농산물 수집상의 관심 밖에 있다. 토종농산물에 대한 소득보전 직불제는 현재 경남도가 이를 실행하고 있다. 하지만 모든 토종농산물에 대해 직불금을 지원하는 것은 아니다. 경남도에서 육성하고자 하는 품목을 정해 지원하고 있다.

셋째, 로컬푸드와 연계한 판매촉진이 필요하다. 현재 충남도에서는 지역농산물의 판매촉진을 위해 각 시군이 경쟁적으로 로컬푸드 판매장을 설치하고 있다. 이는 지역농산물을 지역에서 소비하는 순환모델을 구축함으로써 지역주민들이 지역농산물에 대해 더 애정을 갖고 소비하는 체계를 구축한다는 측면에서 긍정적인 효과가 있지만 지역마다 비슷한 형태의 로컬푸드 판매장이라는 점에서 차별성은 없다. 'locality(지역성)'이라는 측면에서 단순히 지역에서 생산된 농산물이 아니라 지역의 역사와 뿌리가 있는 토종농산물을 로컬푸드 판매장의 전문매대에서 판매된다면 로컬푸드의 가치가 더욱 향상될 것이다.

넷째, 교육 및 학교급식과 연계한 활동이 필요하다. 토종은 단순히 하나의 농산물이 아니라 지역의 문화와 풍토를 간직한 자산이다. 토종씨앗과 농산물을 학교에서 교육하고 이를 학교텃밭에 심어 재배한다면 어린 학생들에게도 많은 교육적 효과를 얻을 수 있다. 또한, 토종농산물이 다소 비싸기 때문에 자주 할 수 없지만 학교급식에도 한 달에 한번 등 일정한 기간을 두어 학생들에게도 제공한다면 아이들이 지역의 농업과 문화를 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다.

다섯째, 토종씨앗과 토종농산물 나눔 행사의 지원이 필요하다. 농민이 생산한 토종씨앗은 상업적 목적으로는 판매가 어렵기 때문에 다양한 나눔 행사를 통해 확산되고 있다. 하지만 현재 충남도 내에서는 부여의 토종씨앗축제 외에는 이렇다할 나눔 행사가 없는 실정이다. 따라서 충남도와 각 지자체에서는 지역에서 개최되고 있는 다양한 행사에 토종씨앗 나눔 행사가 참여할 수 있도록 배려할 필요가 있다.

여섯째, 도시경관 조성 등 토종농작물의 다양한 쓰임새 개발이다. 토종농산물은 음식으로써의 가치도 있지만 환경과 경관 개선에서도 훌륭한 소재를 가지고 있다. 충남도가 추진하고 있는 도심속 학교는 만들기사업에 버들버 등 충남지역 토종버를 활용한다면 그 가치는 더 높아질 것이다. 현재

우리씨앗농사협동조합과 도시텃밭연구소가 공주시와 협력해 추진하고 있는 토종농산물 활용 텃밭 및 경관조성사업은 도시의 환경개선뿐만 아니라 도시민들에게 지역의 토종자원을 알리는 좋은 기회가 될 것이다.

마지막으로 농촌마을개발사업과 연계한 토종마을 조성사업도 고려할 필요가 있다. 충남도에는 현재 많은 농어촌체험휴양마을과 체험농장이 있다. 이들 마을들은 각기 지역적 특색을 가지는 체험 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 아직까지 토종씨앗과 농작물을 테마로 한 전문프로그램은 없다. 따라서 향후 충남도 농촌체험관광과 농촌마을만들기 사업과 연계해 토종씨앗 및 농산물을 테마로 한 생산, 경관, 가공, 체험, 교육 관련 프로그램을 운영하고자 하는 농촌체험마을과 농촌체험농장을 육성하는 것도 필요하다. 이를 통해 토종씨앗과 토종농업의 저변을 확대해 나갈 수 있을 것이다.

3. 비전 제시 및 제도적 틀 마련

이상과 같이 충남도에서의 토종씨앗 보존 및 육성사업을 추진하기 위해서는 무엇보다 비전 제시와 제도적 틀이 마련되어야 할 것이다. 다음과 같은 정책 과제가 필요하다.

첫째, 충남도 토종씨앗 보존 및 육성에 관한 기본계획의 수립이다. 기본계획의 수립을 통해 충남도 토종씨앗 보존 및 육성 실태를 파악하고 이를 활성화하기 위한 사업을 단계별, 기관별로 나누어 실행해 나가야 할 것이다.

둘째, 현재 각 시군 토종농사 농업인들이 주축으로 참여하고 있는 충남도토종종자네트워크 모임을 민관협력 협의체로 개편해 지속적으로 유지할 필요가 있다. 토종씨앗 관련 사업은 먼저 저변이 확대되지 않고서는 실행되기 어렵다. 따라서 충남도내에서 토종씨앗과 토종농산물의 가치를 알리고 재배를 확대하기 위해서는 농민들 간의 정보교류뿐만 아니라 농민들과 관계 기관 담당자 간의 협력도 중요하다. 이러한 협의체에 참여하는 구성원은 이후 충남도가 토종씨앗 및 토종농작물 관련 정책을 세우고 실행하는 데 일정한 역할을 담당하도록 유도할 필요가 있다.

마지막으로 토종농산물 관련 조례의 수정 및 보완이다. 충남도의회는 2016년 9월 9일 [충청남도 토종농작물의 보존·육성에 관한 조례안]을 통과시켰다. 따라서 광역자치단체로는 경기도, 강원도, 전남도, 충북도, 제주특별자치시에 이어 여섯 번째로 토종 관련 조례를 마련했다. 하지만 그 내용적 측면을 보면 타 지자체의 조례에 비해 미흡한 것도 사실이다. 따라서 향후 조례에 대한 수정·보완이 필요하다.

참고문헌

- 강순희. 2014. 한국의 GMO 반대 운동과 토종씨앗 지키기 운동 사례. GMO를 반대하고 토종씨앗을 지키는 세계농민들의 국제심포지엄 자료집. 90-94.
- 김은진. 2016. 전북도 토종씨앗 조례 제정을 위한 토론회 발제문.
- 김종덕. 2013. “생물다양성 위기와 슬로푸드운동의 대응”. 『경남대학교 인문논총』. (37): 49-71.
- 김효정. 2010. ‘토종씨앗지키기’운동을 통해 본 여성농민의 토착지식에 대한 연구. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.
- 박찬웅, 최근진, 소은희, 고희종. 2016. “한국 식물신품종보호제도의 발전 방향에 대한 고찰”. 『한국육종과학지』. 48(1): 11-21.
- 신완식. 2015. “국내의 종자산업의 현황과 GSP사업의 역할”. 『Plant Biotechnology』. 42: 71-76.
- 신지연. 2016. 한국의 토종종자 지키기 활동. 충남연구원 토종종자 보존을 위한 한일 워크숍 자료집(CNI 세미나 2016-006): 33-46.
- 안완식. 2009. 토종의 중요성과 보존 활동. 괴산인재양성학습센터·흙살림 토종 기초과정 자료집: 3-27.
- 윤성희. 2009. 유기농업을 위한 토종종자의 활용 방안. 괴산인재양성학습센터·흙살림 토종 기초과정 자료집: 28-50.
- 윤영환. 2016. 충남 신품종 육성·보급 현황 및 현안 문제. 3농혁신대학: 종자·종묘산업 활성화 과정 자료집. 충청남도.
- 이정로, 백형진, 최유미, 이석영, 이기안, 정연주, 김정곤, 이명철. 2011. “최근 중국 종자산업의 현황 및 발전 전망”. 『한국국제농업지』. 23(5): 552-559.
- 정만철. 2016. 왜 지금 토종종자의 중요성을 말하는가. 충남연구원 토종종자 보존을 위한 한일 워크숍 자료집 (CNI 세미나 2016-006): 79-88.
- 황경산. 2013. 젠더 불평등과 세계 식량 체계: 전국여성농민회총연합의 식량주권 운동을 중심으로. 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- Park HT, Park KW. 2013. “Challenge for the Seed Industry Leap”. *Agricultural Policy Focus*. No.46. Korea Rural Economics Institute.

| 논문접수일: 2020년 10월 12일

| 게재확정일: 2020년 11월 09일

문화재 유형에 따른
안내표지판 디자인 사례조사 연구
: 충청남도 문화재를 중심으로

A Case Study on the Design of Guide Signs
according to Cultural Heritage Types:
Focusing on the cultural assets of Chungcheongnam-do

오병찬*

요 약

ABSTRACT

우리나라 곳곳에는 우리나라를 대표하거나 그 지역을 대표하는 다양한 문화재들이 자리하고 있지만, 우리에게 잘 알려져 있는 국보급 문화재를 제외하면 특별한 안내 정보가 없어 지나치기 쉽고 문화재로 인식하지 못할 경우도 있다. 또한 문화재가 접근이 쉬운 주택지 등에 노출되어 있는 등 주민들의 생활 속에서 훼손의 우려도 있어 이를 위한 대책 마련이 요구된다.

본 연구는 광역도 차원의 문화재와 유형에 따른 표지판 유형 체계 분석 결과를 통해 국가지정문화재와 광역도 문화재 간의 위계의 혼선을 줄여, 문화재 안내표지판의 디자인 계획 및 관리와 운영이 효율적으로 되도록 하는데 목적이 있다.

There are various cultural assets representing Korea or regions in Korea, but except for the national treasure grade cultural assets well known to us, it is easy to overlook them as cultural assets because guidance is lacking. In addition, there are concerns of damage to cultural assets that are easily accessible in residential areas, and measures need to be taken to prevent such damage.

The purpose of this study is to reduce the confusion of hierarchy between state-designated cultural assets and metropolitan cultural assets through an analysis of the guide sign system according to cultural asset types in the metropolitan area, thereby making the design planning, management, and operation of cultural heritage information signs more efficient.

주 제 어

KeyWords

지정문화재, 충청남도, 표지판, 문화재유형

Designated Cultural Properties, Chungcheongnam-do, Signs, Cultural Heritage Types

I. 서론

우리나라 곳곳에는 우리나라를 대표하거나 그 지역을 대표하는 다양한 문화재들이 자리하고 있지만, 우리에게 잘 알려져 있는 국보급 문화재를 제외하면 특별한 안내 정보가 없어 그냥 지나치기가 쉽고 문화재로 인식하지 못하는 경우가 종종 발생하고 있다. 또한 문화재가 접근이 쉬운 주택지 등에 노출되어 있는 등 주민들의 생활 속에서 훼손의 우려도 있어 이를 위한 대책 마련이 요구된다.

문화재는 등급의 가치를 떠나 소중히 보존하여 후세에 물려주어야 할 유산이지만 문화재의 가치와 보호의 중요성을 인식하지 못하는 문제가 복합적으로 작용하고 있어 문화재 보호를 위한 개선마련이 시급한 상황이다. 이에 디자인으로 통합된 문화재 안내표지판으로 체계적인 정보를 제공하여 문화재에 대한 의식을 개선하여야 한다. 기존의 문화재 안내표지판은 구성상 문화재 간의 위계 파악이 어려워 내용을 모두 살펴보아야 이해할 수 있었고, 형태적으로는 시간이 지남에 따라 안내표지판 디자인이 각기 다르게 계획되고 설치되어 문화재 주변 경관을 저해하는 등의 문제가 나타났다.

본 연구는 광역도 차원의 문화재와 유형에 따른 표지판 유형 체계 분석 결과를 통해 국가지정 문화재와 광역도 문화재 간의 위계의 혼선을 줄이고 문화재를 쉽게 이해하는데 도움을 주며, 문화재 안내표지판의 디자인 계획과 함께 관리와 운영이 효율적으로 되게 하는데 목적이 있다.

본 연구의 범위는 2019년까지 문화재청에서 지정한 문화재 중 충청남도에 분포하고 있는 문화재를 대상으로 조사하였으며, 충청남도 15개 시·군에 분포한 문화재 중 문화재 유형 구분이 가능한 사례를 중심으로 하였다. 연구의 방법으로는 국가 지정문화재와 시·도 지정문화재간의 위계를 고려하여 문화재청에서 제공하고 있는 안내판디자인 가이드라인을 준용하였고, 국가지정문화재, 시·도 지정 문화재, 등록문화재 등 13개 유형 3개의 문화재 총 39개의 대표적인 문화재와 표지판을 조사하여 관리되고 있는 실태를 파악하였다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 문화재의 정의

1) 문화재의 구분

우리나라의 문화재는 「문화재보호법」과 광역시·도 문화재의 보호 조례에 의해서 관리되는 “지정 문화재”, 법과 제도로 지정은 되지 않았지만 문화재 중에서 체계적이고 지속적인 보호와 관리가 필요한 “비지정문화재”로 구분하고 있다. 지정문화재는 국가지정문화재와 시·도지정문화재로 구분되며, 지정문화재는 매장문화재, 일반 동산문화재 등 기타 지정되지 않은 문화재(향토 유적·유물)로 구분한다¹⁾. 이와 함께 문화재로 지정되지 않았지만 향토 문화 보존상 필요하다고 인정되어 지방자치 단체의 조례에 의하여 지정된 “문화재자료”, 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요해 소유자의 자발적 등록에 의한 것으로 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것을 대상으로 하는 “등록문화재”가 있다.

〈표 1〉 문화재의 구분

구분	내용
국가 지정문화재	국보, 보물, 중요무형문화재, 사적, 명승, 천연기념물 및 중요민속문화재 등 7개 유형
시·도 지정문화재	유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재 등 4개의 유형
문화재자료	국가지정문화재 또는 시·도 지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 향토문화 보존상 필요하다고 인정되는 것
등록문화재	지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것으로, 대상은 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것
비지정 문화재	법령에 의하여 지정되지 아니한 문화재 중 보존할 만한 가치가 있는 문화재로 일반 동산문화재, 매장문화재로 구분됨

2) 지정문화재의 구분

〈표 2〉 지정문화재의 구분

지정 권자별	유형별						
	유형문화재		민속문화재	기념물			무형문화재
국가 지정문화재	국보	보물	중요민속문화재	사적	명승	천연기념물	중요무형문화재
시·도 지정문화재	지방유형문화재		지방민속문화재	지방기념물			지방무형문화재
	문화재자료						

1) 문화재청(2014), 선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구

국가지정문화재는 문화재청장이 문화재보호법에 의하여 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정한 중요문화재로서 국보, 보물, 중요무형문화재, 사적, 명승, 천연기념물 및 중요민속문화재 등 7개 유형으로 구분하고, 시·도 지정문화재는 특별시장·광역시장·도지사(이하 '시·도지사')가 국가지정 문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 보존가치가 있다고 인정되는 것을 지방자치단체(시·도)의 조례에 의하여 지정한 문화재로서 유형문화재·무형문화재·기념물 및 민속문화재 등 4개 유형으로 구분한다.

3) 관련 법과 제도

문화재와 관련한 상위 법·제도로는 '문화재보호법', '문화재보호법 시행령', '문화재보호법 시행규칙'이 있고, 문화재청에서 고시한 관련 예규 '문화재 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침(안)'이 있다. 충청남도의 자치법규로는 '충청남도 지정문화재 보호조례', '충청남도 지정문화재 보호조례 시행규칙' 등이 있으며 이를 근거로 충청남도 지정문화재를 관리하고 있다. 또한 안내표지판 디자인 가이드라인과 관련해서는 공공디자인의 진흥에 관한 법률(이하 공공디자인 법)과 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률(이하 옥외광고물 법)이 있으며 관련한 조례 등의 자치법규가 운영되고 있다.

〈표 3〉 관련 법·제도 현황

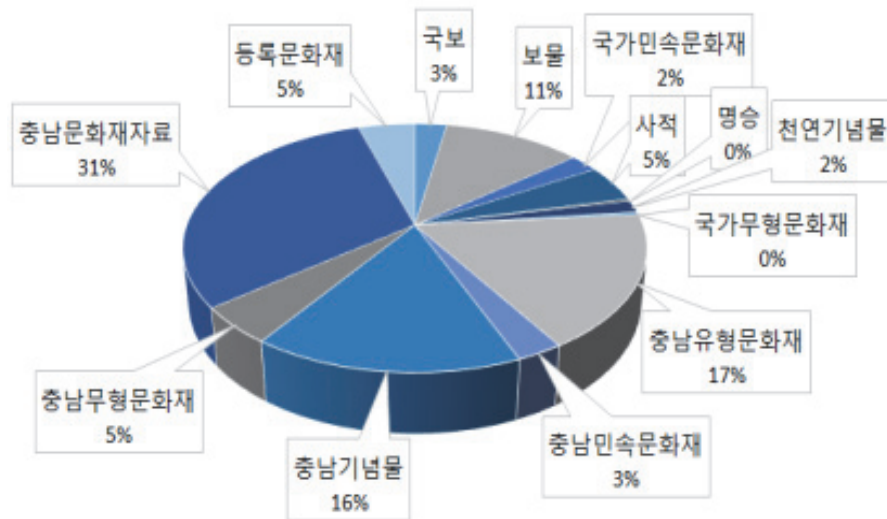
관련 법·제도		
상위 법령	문화재 관련	문화재보호법
		문화재보호법 시행령
		문화재보호법 시행규칙
		문화재 주변 시설물 등에 대한 공공디자인 지침
		사적, 명승, 천연기념물 표식등 설치기준규칙
	공원관련	자연공원법 시행규칙
자치 법규	문화재 관련	충청남도 지정문화재 보호조례
		충청남도 지정문화재 보호조례 시행규칙

2. 충청남도 문화재 현황

1) 문화재 분포 현황

충청남도에 분포하는 문화재는 13개 유형 총 1,016점으로 나타나고 있다. 국가지정문화재로 지정된 문화재는 240점, 충청남도 지정문화재는 728점, 등록문화재는 48점이다.²⁾ 충청남도는 공주시, 논산시, 부여군, 예산군 등 백제문화권과 유교문화권을 중심으로 문화재 분포 비율이 높게 형성되고 있다.

〈그림 1〉 충청남도 문화재 유형별 분포



특히 세계문화유산도시로 선정된 공주시와 부여군에 국보를 비롯한 우리나라를 대표하는 중요 문화재들이 집중적으로 분포되어 있다. 국가지정문화재는 보물이 117건으로 가장 높은 비율을 보이며 시·도 지정문화재는 문화재자료(313건)와 유형문화재(177건), 기념물(161건) 순으로 나타나고 있다.

2) 충청남도 홈페이지, 2016충청남도 문화재 현황

〈표 4〉 충청남도 문화재 공시 현황

시·군	분류	국가지정문화재						시·도 지정문화재					등록 문화재	계
		국보	보물	국가 민속 문화재	사적	명승	천연 기념물	국가 무형 문화재	충남 유형 문화재	충남 민속 문화재	충남 기념물	충남 무형 문화재	충남 문화재 자료	
천안시		1	7		1		2		8		13		27	83
공주시		15	20	1	8	1			46	2	20	6	31	155
보령시		1	3		3		1		12	2	8	2	20	53
아산시		1	20	5	3				9	7	8	3	25	81
서산시		1	12	2	3				13	3	9	4	20	69
논산시			9	2	2		1		24	3	15	3	34	100
당진시			4	1	1		2	2	3	1	12	2	7	35
계룡시									1	1	1	1	4	8
금산군			1		1		2		7		5	3	20	41
부여군		4	18	6	21	1	2	1	23		27	5	44	155
서천군			2	1	2		1	1	1		8	6	15	38
청양군		2	7						5	4	4	3	9	34
홍성군			4	3	2				5	4	10	6	19	54
예산군		1	10	3	2		1		15		17	3	32	86
태안군		1				1	4		5	1	4	2	6	24
비율(%)		2.7	11.5	2.4	4.8	0.3	1.6	0.4	17.4	2.8	15.8	4.8	30.8	100
계		27	117	24	49	3	16	4	177	28	161	49	313	1,016

2) 문화재 분포에 따른 유형 분류

〈표 5〉 거점형 문화재 사례

문화재 장소	문화재 유형		
수덕사(예산군)			
	대웅전(국보)	삼층석탑 (충남유형문화재)	칠층석탑 (충남문화재자료)
정림사지(부여군)			
	5층석탑(국보)	석불좌상(보물)	정림사지(사적)
홍주읍성(홍성군)			
	사적	사적	충청남도 기념물

부여군의 정림사지, 예산군 수덕사, 홍성군의 홍주읍성과 같이 주로 사찰이나 서원, 읍성 같은 장소적 중요 거점을 중심으로 여러 문화재들이 집중되어 분포하는 유형이다. 문화재의 중요도가 높고 유명하여 탐방객이 많으며, 국가나 지자체에 의해 관리가 잘 이루어진다. 한 장소에 집중적으로 많은 문화재가 배치되기 때문에 정부에서 개발된 디자인 가이드라인 적용으로 대부분 통합 디자인된 안내표지판과 시설물들이 설치 및 관리되고 있다.

〈표 6〉 단독형 문화재 사례

구분	지자체 문화재			
문화재 명칭				
	천안 봉선 홍 경사 갈기비	부여 주암리 은행나무	홍성 오관리 당간지주	덕산온천 지구유
문화재 유형	국보	천연기념물	보물	문화재자료

단독형은 석탑과 비석같이 문화재가 단독으로 자리하고 있으며 다른 문화재에 비하여 관람객의 발길이 드물고, 유지나 관리가 제대로 이루어지지 않는 경향이 있다. 나 홀로 문화재 유형이라고도 불리며, 충남 천안의 봉선 홍 경사 갈기비는 대표적인 단독형으로 국보 문화재지만 문화재가 지닌 가치에 비해 장소성과 안내 시설이 부족해 보완이 필요한 실정이다. 부여군의 주암리 은행나무와 홍성군의 오관리 당간지주 역시 주거지 주변에 단독으로 자리하고 있어 문화재 홍보 및 안내가 제대로 이루어지지 않고 있다.

Ⅲ. 충청남도 문화재 및 표지판 실태

1. 충청남도 소재 문화재와 표지판

1) 조사방법 및 범위

충청남도에 소재한 문화재와 표지판의 현황조사 및 분석을 위하여 충청남도에 소재하는 13가지 유형의 문화재 1점을 선별하여, 현장 탐방을 통한 조사를 진행하였다. 조사 범위는 문화재 정보를 구성하는 표지판 중 문화재 설명 표지판, 문화재 배치도, 문화재 길 안내 표지판 등 3종류를 대상으로 조사하였다. 그 밖에 충청남도에 소재한 국보 및 보물 등 문화재의 중요도와 가치 등 문화재의 특성상 박물관이나 전시관과 같은 실내공간에 소장되어, 개별 가이드라인을 적용하였거나 실내 통합 사인을 사용한 경우 본 조사에서는 제외하였다.

2) 유형별 문화재 및 표지판 현황

(1) 국보

충청남도 문화재 현황에 따르면 충청남도에 있는 국보는 총 27점으로 나타나고 있으나 대부분 유물, 불교조각, 석조, 불상 등으로 충청남도 소재 국립박물관과 사찰 내부에 소장 되어 있다. 외부에 노출되어 안내표지판이 필요한 국보는 6점이 있다.

〈표 7〉 국보 사례 분석

구분	내용		
문화재	정림사지 오층석탑	봉선홍 경사 갈기비	수덕사 대웅전
소재지	부여군	천안시	예산군
소유자	국유	국유	국유
분포유형	거점형	단독형	거점형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인 통일성 부족 -설치장소의 오류 -소재의 일관성 부족	-디자인 통일성 부족 -중복설치 -소재의 일관성 부족	-디자인 통일성 부족 -소재의 일관성 부족

(2) 보물

목조건축물, 석조 건축물, 전적류, 고문서, 회화, 조각류, 공예품, 고고자료, 무구(巫具) 등 우리나라의 유형문화재 가운데 중요한 것을 국가에서 지정한 것을 말한다³⁾. 충청남도에 소재하는 보물은 12개 시·군에 총 118점이다. 문화적 가치가 높아 중앙 정부 및 지자체의 지원으로 관리가 대부분 잘 되고 있으나, 단독으로 위치한 문화재의 경우 주변 안내표지판과 시설 등의 보완이 필요하다.

〈표 8〉 보물 사례 분석

구분	내용		
문화재	서정리 구층석탑	성주사지 오층석탑	오관리 당간지주
소재지	청양군	보령시	홍성군
소유자	국유	국유	홍성군
분포유형	단독형	거점형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-시설물 관리 안됨 -단독 배치 -소재의 일관성 부족	-가이드라인 적용 -소재의 일관성 부족	-단독 배치 -표지판 은폐 -표지판 오류 및 훼손

3) 문화재청(2013), 초등학교 문화재 교육 지침서

(3) 국가민속문화재

국가민속문화재는 의식주, 사회생활, 민속, 신앙 등의 일상생활에서 사용되는 것 가운데 상대적으로 중요하다고 판단되는 문화재를 말한다⁴⁾. 충청남도 국가민속문화재는 총 24점으로 주로 명망가의 고택과 유품들로 구성되어 있다. 대부분 단독으로 자리하고 개인이 소유자인 경우가 많으며 국가 및 지자체의 지원을 받아 관리되고 있다.

〈표 9〉 국가민속문화재 사례 분석

구분	내용		
문화재	보부상 유품	여흥민씨 고택	엄찬 고택
소재지	예산군	부여군	홍성군
소유자	예덕 상무사	부여군	홍성군
분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인 통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-단독배치 -안내표지판 부족	-단독배치 -안내표지판 부족

(4) 사적

사적(史蹟)은 기념물 가운데 선사시대의 유적 및 고분, 정치 및 전쟁에 관한 유적, 제사·신앙에 관한 유적, 산업·교통·토목에 관한 유적, 교육·사회 사업 관계 유적, 분묘와 비석등의 유적 중 중요한 것을 말한다⁵⁾. 충청남도에는 총 49점의 사적이 있으며, 12개의 시·군과 문화재청, 천주교 교구회에서 관리하고 있다.

4) 위키백과, 대한민국의 국가민속문화재(재구성)

5) 위키백과, 대한민국의 사적(재구성)

〈표 10〉 사적 사례 분석

구분	내용		
문화재	홍주읍성	윤봉길 의사 유적	홍주의사총
소재지	홍성군	예산군	홍성군
소유자	홍성군	예산군	홍성군
분포유형	거점형	거점형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-가이드라인 적용 -안내표지판 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-단독배치 -가이드라인 적용

(5) 명승

문화재보호법 시행규칙에 따르면 유명한 건물이나 꽃·나무·새·짐승·물고기·벌레 등의 서식지, 유명한 경승지·산악·협곡·해협·곶·심연·폭포·호수·급류 등 특색 있는 하천·고원·평원·구릉·온천지 등을 “명승”으로 규정하고 있다⁶⁾. 충청남도에는 명승이 3곳이 지정되어 있다. 공주시 고마나루와 부여군 구드래 일원, 태안군 안면도 꽃지 할미 할아비 바위이다. 소유가 국·공유로서 각 해당 지자체에서 관리하고 있다.

〈표 11〉 명승 사례 분석


구분	내용		
문화재	고마나루	구드래 일원	안면도 꽃지 할미 할아비 바위
소재지	공주시	부여군	태안군
소유자	국공유	국공유 및 사유	국공유
분포유형	단독형	거점형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족

6) 위키백과, 대한민국의 명승(재구성)

(6) 천연기념물

천연기념물 지정현황을 유형별로 살펴보면, 크게 4개 유형인 식물, 동물, 지질·광물, 천연보호 구역으로 구분된다. 2017년을 기준으로 천연기념물은 총 552점이다⁷⁾. 충청남도에는 천연기념물 16점이 지정되어 있다. 소유자가 개인, 지자체, 국가에 이르기까지 다양하며 소유자와 관리자에 따라 천연기념물 주변 표지판 및 시설물 상태가 다르게 나타났다.

〈표 12〉 천연기념물 사례분석

구분	내용		
문화재	마량리 동백나무 숲	주암리 은행나무	신두리 해안사구
소재지	서천군	부여군	태안군
소유자	서천군	부여군	태안군
6분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족 -표지판 및 시설물 과다

(7) 국가무형문화재

국가무형문화재(國家無形文化財)는 보존 가치가 크다고 인정되는 문화적 소산 가운데 국가에서 문화재로서 지정한 것을 말한다⁸⁾. 충청남도에는 4종의 국가무형문화재가 지정되어 있다. 기지시 줄다리기, 면천두견주, 은산별신제, 한산모시짜기이며, 전통놀이나 생활관습, 의식 의례등으로 그 보존의 가치를 인정받아 지정된 문화재이다.

7) 문화재청(www.cha.go.kr), 천연기념물 현황

8) 위키백과, 대한민국의 국가무형문화재(재구성)

〈표 13〉 국가무형문화재 사례 분석

구 분	내 용		
문화재	은산별신제	한산모시짜기	기지사 줄다리기
소재지	부여군	서천군	당진시
소유자	은산별신제 보존회	한산모시짜기 보존회	기지사줄다리기 보존회
분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현 황			
특징	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족 -표지판 및 시설물 과다	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족 -표지판 및 시설물 과다	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족 -표지판 및 시설물 과다

(8) 충청남도 유형문화재

충청남도 유형문화재는 지방유형문화재 중에서 충청남도에 있는 문화재를 뜻한다. 충청남도에 지정된 유형문화재는 총 186점으로 분류유형은 유적건조물, 사찰, 종교신앙, 탑, 보살상 등 대부분 불교와 관련한 문화재로 구성되어 있다. 표지판은 거점형과 단독형에 따라 설치 및 관리 상태가 큰 차이를 보이고 있다.

〈표 14〉 충청남도 유형문화재 사례 분석

구 분	내 용		
문화재	성주사지 동삼층석탑	광덕사 부도	수덕사 삼층석탑
소재지	보령시	천안시	예산군
소유자	보령시	광덕사	수덕사
분포유형	거점형	거점형	거점형
문화재및 안내판 현 황			
특징	-가이드라인 적용 -표지판 위계구분 안됨	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-가이드라인 적용 -소재의 일관성 부족

(9) 충청남도 민속문화재

충청남도 민속문화재는 지방민속문화재 중에서 충청남도 내에 있는 문화재로써 총 28점이 지정되어 있다. 민속문화의 가치와 규모에 따라 국가지정 민속문화재와 시도지정 문화재로 구분하여 지정한다. 유형은 주로 주거생활에 관련한 제품과 명인들의 가옥들로 구성되어 있다. 조사된 충청남도 민속문화재의 표지판은 대부분 문화재 전면에 단독으로 설치되어 있다.

〈표 15〉 충청남도 민속문화재 사례 분석

구분	내용		
문화재	김우열 가옥	전용일 가옥	계룡산 삼신당
소재지	홍성군	홍성군	계룡시
소유자	김우열	전용일	계룡대 근무지원단
분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-표지판 부족 -안내표지판 부족	-표지판 부족 -안내표지판 부족	-소재의 일관성 부족 -안내표지판 부족

(10) 충청남도 기념물

충청남도 기념물은 지방기념물 중에서 충청남도 내에 있는 문화재를 뜻하며, 총 162점이 지정되어 있다. 충청남도 기념물은 자연적 유산과 종교자산, 무덤, 종교문화와 관련한 기념물 등으로 구성되어 있으며, 기념물의 가치에 따라 천연기념물이나 사적 등으로 승격되기도 한다. 지역 기념물의 특성상 관심도가 낮아 표지판 관리가 잘 되고 있지 않다.


〈표 16〉 충청남도 기념물 사례 분석

구분	내용		
문화재	신관리 석실 고분	홍주 향교	오관리 느티나무
소재지	공주시	홍성군	홍성군
소유자	공주시	홍성군	홍성군
분포유형	단독형	단독형	거점형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-안내표지판 부족 -소재의 일관성 부족

(11) 충청남도 무형문화재 현황

충청남도 무형문화재는 총 49점이 지정되어 있다. 무형문화재는 공예예술이나 전통춤, 의식 등 그 가치가 높아 보호하기 위한 문화재의 한 유형이다. 사람의 숙련된 가치에 의한 무형적 특성 때문에 무형문화재 보존회 등을 통해 보호 및 운영되고 있다. 무형문화재 표지판은 개인이 관리하는 경우가 많아 관심도에 따라 표지판의 상태가 좌우되고 있다.



〈표 17〉 충청남도 무형문화재 사례 분석

구분	내용		
문화재	남포벼루제작	결성 농요	홍성 옹기장
소재지	보령시	홍성군	홍성군
소유자	보령시	홍성군	방춘웅
분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-디자인통일성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족

(12) 충청남도 문화재자료

충청남도 문화재자료는 총 313점으로 도내 곳곳에 지정되어 있다. 문화재자료는 국가 및 시·도 지정이 안 된 문화재를 묶어 해당지역의 문화재자료로 분류하며, 그 가치의 등락에 따라 시·도 기념물이나 시·도 유형문화재로 승격되기도 한다. 문화재의 위치와 관심도에 따라 표지판 관리의 질이 다르게 나타났다.




〈표 18〉 충청남도 문화재자료 사례 분석

구분	내용		
문화재	성주사지 석계단	수덕사 칠층석탑	덕산온천 지구유
소재지	보령시	예산군	예산군
소유자	보령시	수덕사	이한경
분포유형	단독형	거점형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-가이드라인 적용 -문화재간 구분 안됨	-가이드라인 적용	-디자인통일성 부족 -소재의 일관성 부족

(13) 등록문화재

충청남도에는 등록문화재가 총 48점 소재하고 있다. 등록문화재는 중앙부처에서 관리하고 있지만, 지방자치단체의 의지와 관심 정도에 따라 표지판 관리현황이 다르게 나타났다. 표지판은 대부분 가이드라인을 적용하고 있으나 보통 자체적으로 설치하고 있거나, 오래된 표지판과 새로 설치된 표지판이 뒤섞여 체계적인 관리가 필요한 실정이다.

〈표 19〉 등록문화재 사례 분석

구분	내용		
문화재	연산역 급수탑	홍성고등학교 강당	신동엽 가옥터
소재지	논산시	홍성군	부여군
소유자	국토해양부	홍성여고	부여군
분포유형	단독형	단독형	단독형
문화재및 안내판 현황			
특징	-가이드라인 적용 -디자인 통일성 부족	-안내표지판 부족	-디자인통일성 부족 -안내표지판 부족

2. 종합 분석

1) 문화재 유형별 표지판 분석

충청남도에 소재한 문화재 조사를 통해 충청남도 문화재 유형별 현황을 살펴보았다. 문화재의 조사를 통해 알 수 있는 현상은 문화재의 가치와 공간적 특수성에 따라 문화재 표지판 디자인과 관리에 큰 차이를 보이고 있다. 가장 큰 특징으로는 앞에서 분류한 분포에 따른 문화재 형태로 거점형에 속하는 문화재는 단독형 문화재보다 유지 보수 및 관리가 더 잘 이루어지고 있다. 같은 충청남도 유형문화재라도 정부기관에서 제공된 디자인 가이드라인을 통해 통합 디자인이 적용되고 있고 상주하는 관리자에 의해 유지 보수와 관리가 전반적으로 잘 이루어지고 있다. 반면에 단독형은 특정 공간에 단독으로 자리하며 관리자 혹은 안내원이 없어 시설의 노후화에 따른 환경 정비가 필요함에도 유지와 보수가 제때 이루어지고 있지 않고 있었다.

2) 문화재 특성별 표지판 분석

충청남도 문화재 표지판 특성별 현황 분석의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가나 지자체가 소유 및 관리를 함에도 오랜 시간 동안 표지판이 시간차를 두고 설치가 되서 나타나는 신(新) 구(旧)의 부조화 현상이다. 국가나 지자체가 아닌 개인이나 단체가 문화재를 소유하고 관리하게 되었을 때 이러한 문제가 도드라진다. 문화재 표지판디자인 가이드라인이 수시로 바뀌는 현상이 이러한 문제를 야기한다. 둘째, 문화재가 단독형으로 배치되어 나타나는 관리 부족의 문제다. 국보 및 보물 등으로 지정된 가치 있는 문화재임에도 단독으로 배치되어 일명 나 홀로 문화재 유형이라고도 일컫는 단독형은 탐방객의 수가 적고, 문화재가 단독으로 배치되어 이를 관리하는 기관의 문화재 운영방식에 따라 표지판의 관리 상태 격차가 크게 발생한다. 셋째, 문화재 표지판 디자인의 일관성과 통일성 부족이다. 문화재가 개인이나 단체가 소유하고 관리하면서 소장자의 취향에 따라 표지판을 설치하여 표지판의 형태와 색, 재료, 크기 등 표지판 디자인이 제각각으로 구성되어 체계적으로 관리되지 못하여 시간이 지날수록 조잡한 표지판들이 중복되어 설치되고 있다. 이를 요약하면 <표 20>과 같다.

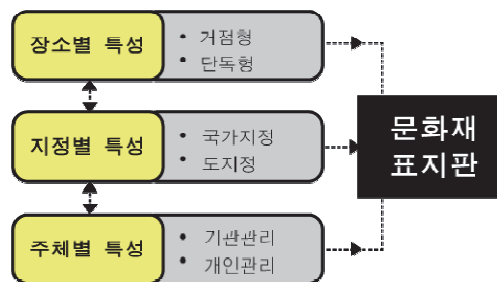
〈표 20〉 문화재 특성별 표지판 분석

특성		주요내용	
		장점	단점
장소별 특성	거점형	·체계적인 관리 가능 ·통일된 디자인 표현	·문화재 위계구분 안 됨 ·체계적인 안내 체계 필요
	단독형	·집중된 설명 가능 ·문화재 성격에 맞는 표지판 설치 가능	·안내표지판 및 관리 부족 ·문화재 홍보 부족 ·문화재 안내표지판
지정별 특성	국가지정	·국가 차원의 관리 ·가이드라인 적용 ·주변 문화재와의 연계성	·기타 문화재 표지판과의 연계성 부족 ·표지판의 잦은 교체
	도지정	·지자체 차원의 관리 ·도차원의 표지판 가이드라인 적용	·주변 시설 유지 보수 비용 증가 ·문화재 홍보 부족 ·체계적 관리 계획 부재 ·국가지정문화재와의 차별화 방안 부재
주체별 특성	기관관리	·체계적인 관리 가능 ·가이드라인 적용	·단순한 표지판 디자인
	개인 및 단체관리	·문화재 특성을 살린 표지판 적용	·홍보 부족 및 관리 부담 증가 ·체계적인 계획 부재 및 표지판의 중복 설치 ·디자인 실행력 부족

VI. 결론

문화재 표지판은 문화재를 찾는 탐방객에게 문화재에 대한 올바른 설명과 정보를 제공하고 주변의 문화재를 보호하는 역할을 하게 하는데 목적이 있다. 문화재 표지판은 문화재 안내를 위해 가장 기초적이면서 가장 많은 기능을 하는 정보매체로서 문화재 표지판을 체계적으로 계획하여야 관리와 운영의 효과가 증진된다. 본 연구는 충청남도에 분포한 유형별 문화재 13곳의 조사와 분석을 통해 문화재 표지판의 기본적인 안내 기능을 개선하고, 문화재가 위치한 공간에 따른 유형별 특징을 도출하였다. 이와 같은 결과를 통해 문화재를 관리하고 운영하는 주체에게 문화재 특성에 따른 장점과 단점을 파악하여 표지판의 효율적인 운영방안을 제시하였다. 문화재가 위치하는 장소별 특성과 문화재가 지정되는 지정별 특성, 그리고 문화재를 관리하는 주체별 특성이 모두 다른 상황에서 나타나는 문화재 표지판 관리의 비효율성은 여전히 지속되고 있어 문화재의 특성별 유형을 잘 이해한 표지판 디자인 계획은 반드시 필요하다. 사례조사 분석결과에서 나타난 것처럼 단순히 표지판의 외형적 디자인으로 나타난 결과가 아니라, 문화재의 각 특성에 대한 이해를 바탕으로 문화재 표지판디자인을 계획 한다면 문화재 표지판을 운영하고 관리하는데 효율성이 증진될 것이다.

〈그림 2〉 문화재 특성별 표지판 구성 개념



문화재를 관리하는 주체인 문화재청이 시·도, 시·군, 개인 및 단체에게 〈그림 2〉의 문화재 특성별 표지판 구성 개념을 적용하여 문화재의 유형과 각 특성에 맞는 표지판 디자인 가이드라인으로 제공한다면 체계적인 문화재 표지판 디자인 구성에 도움이 될 것이다.

본 연구는 충청남도의 13가지 문화재 유형을 중심으로 제한적인 문화재를 조사하고 분석한 결과로 우리나라의 모든 문화재 유형과 특성을 분석했다고 보기는 어렵다. 향후 본 연구를 토대로 우리나라의 전반에 걸친 문화재 사례를 대상으로 한 국내 문화재 표지판의 특성과 유형화 연구를 통해서 한 단계 발전된 문화재 표지판 디자인 계획을 위한 연구가 진행되기를 희망한다.

참고문헌

- 김용주. 2014. 문화재 안내판 디자인 개선방안 연구. 전북대학교 석사학위논문.
- 문화재청. 2003. 초등학교 문화재 교육 지침서
_____. 2005. 일본문화재 안내판 조사사례집.
_____. 2008. 디자인과 안내문안에 관한 문화재안내판 가이드라인.
_____. 2008 문화재안내판 가이드라인.
_____. 2009 문화재안내판 디자인 가이드라인 및 개선 사례집.
_____. 2010. 문화유산 공공디자인 가이드라인.
_____. 2010 문화재 방재시설 디자인 가이드라인.
_____. 2014. 선진국 문화재 보존·관리 : 규범현황 및 내용에 관한 연구.
_____. 천연기념물 현황. www.cha.go.kr
- 서울시. 2014. 문화재안내판 표준형디자인 매뉴얼.
- 심경미, 차주영, 임유경, 허윤아. 2014. 선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구. 문화재청.
- 위키백과. 대한민국의 국가민속문화재(재구성).
_____. 대한민국의 사적(재구성).
_____. 대한민국의 명승(재구성).
_____. 대한민국의 국가무형.문화재(재구성).

학술지 편집 및 발행 규칙

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규칙은 충남연구원(이하 “연구원”이라 한다)의 학술지 「충남연구(Chungnam Studies)」(이하 “학술지”라 한다)에 대한 논문투고, 심사, 발간 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용 범위) 연구원에서 발간하는 학술지는 이 규칙에서 정한 절차에 따른다. 단, 이 규칙에서 정하지 아니한 사항에 대해서는 원장이 별도로 정하는 바에 따른다.

제2장 편집위원회

제3조(구성) ① 편집위원회는 공동편집위원장 2인, 편집위원 15인 이상, 총괄간사 1인으로 구성된다.

② 편집위원장은 원내(명예연구위원 포함) 1인과 원외 1인으로 구성하며, 편집위원 중에서 호선한다.

③ 편집위원은 국내외 대학교수, 연구기관의 전문가로 구성하며, 원장이 임명한다. 단, 연구원 내의 편집위원은 모든 편집위원의 3분의 1을 넘지 못한다.

④ 편집위원회는 위원회의 기능을 상시적으로 수행하기 위해 전공별, 지역별 안배를 고려하여 10인 이내의 상임위원회를 구성할 수 있다.

⑤ 총괄간사는 원내 편집위원 중에서 원장이 임명한다.

제4조(임기) ① 공동편집위원장 및 편집위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 총괄간사의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

제5조(임무) 편집위원회는 다음 각 호의 임무를 수행한다.

1. 논문 투고규칙과 심사규칙의 심의
2. 투고 논문의 접수와 적합성 판단
3. 심사위원 선정 및 심사 의뢰
4. 논문 게재 여부 결정
5. 편집과 출판에 관한 사항
6. 기타 심사 및 발간에 필요한 사항

제6조(운영) ① 편집위원회는 매년 2회 이상의 정기회의를 개최하며, 편집위원장 중 1인이 필요하다고 판단하는 경우 임시회의를 소집할 수 있다.

② 공동편집위원장은 편집위원회를 대표하며, 편집위원장 중 1인이 편집위원회 회의를 주재한다. 원내 편집위원장은 학회지 운영과 관련된 행정, 회계 등을 관리하고, 원외 편집위원장은 학회지와 관련하여 타 기관, 학회와의 네트워크를 관리한다.

③ 편집위원회는 편집위원 과반수의 출석(위임포함)으로 개의하며, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수의 경우는 원내편집위원장이 가부를 결정한다.

④ 편집위원은 다른 위원에게 의결권을 위임할 수 있다.

⑤ 총괄간사는 편집위원회의 회의록을 기록·보관하고, 학술지 발간에 따른 회계 및 행정 실무를 담당하는 등 편집위원장을 보좌한다.

⑥ 편집회의에 참석한 원외 편집위원에게는 소정의 회의비를 지급할 수 있다.

제7조(비밀의 보장) 공동편집위원장 및 편집위원, 총괄간사는 편집위원회의 임무를 수행하는 과정에서 알게 된 비밀을 누설해서는 안 된다.

제3장 투고

제9조(논문의 종류) 본 연구원이 발간하는 학술지에 투고할 수 있는 논문은 충남지역의 발전에 공헌할 수 있는 다음의 논문에 한한다.

1. 연구논문
 2. 정책논문
 3. 편집위원회가 승인한 기타 연구 결과물
-

- 제10조(논문 등의 작성)** ① 원고의 표지에는 제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속과 직급(국·영문), e-mail 주소 등을 기재한다. 단, 저자가 다수일 경우 제1저자 및 교신저자를 별도 표기한다.
- ② 논문 등의 구체적인 작성 방법은 [부록 1]의 원고작성방법을 준수하여야 한다.
- ③ 원고의 분량은 제3항에 따른 원고작성방법에 근거하여 A4용지 20매 이내로 한다. 다만, 편집위원회의 허락을 얻는 경우 20매를 초과할 수 있다.

- 제11조(논문 등의 제출)** ① 본 연구원의 학술지에 원고를 투고하는 자는 원고파일을 마감일까지 온라인 논문 투고·심사시스템에 업로드하여야 한다. 단, 부득이한 경우에는 원고 마감일까지 원고파일을 본 연구원에 직접 제출할 수 있다.
- ② 투고논문 등은 발행예정일(매년 4월 30일, 10월 31일)의 2개월 전까지 제출하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 편집위원회의 결정에 따라 제출 마감일을 연장할 수 있다. 이 경우 본 연구원은 이를 홈페이지에 공고하여야 한다.
- ③ 논문 등의 투고자는 원고 제출시 투고할 논문 등과 논문게재신청서[별지서식 1], 저작물 이용 동의서[별지서식 2], 학술지 연구윤리규칙에 따른 연구윤리준수 서약서[별지서식 3]를 연구원 논문투고시스템에 업로드하여야 한다.

제4장 심사

- 제12조(심사대상 투고 논문 등)** ① 투고논문 등은 연구원의 학술지 편집 및 발행 규칙을 준수하여 작성한 것이어야 한다.
- ② 투고논문 등은 그 내용이 독창적인 것으로 기존 간행물에 게재되지 않는 것이어야 한다.
- ③ 논문심사 대상은 원고 마감일까지 투고된 논문 등을 대상으로 하며, 투고된 논문 등은 반환하지 아니한다.

- 제13조(심사위원의 선임)** ① 심사위원은 해당 분야의 전문가(박사학위 소지자)로서 논문 등의 심사가 적합하다고 인정되는 자를 원내편집위원장이 비공개로 위촉한다.
- ② 심사위원의 경우, 투고논문 1편당 3명의 심사위원을 위촉하며, 투고자와 같은 기관에 속하는 등 이해관계를 가진 자를 심사위원으로 위촉할 수 없다.

제14조(논문 등 심사기준) 투고논문 등의 심사는 다음 각 호에 의한다.

1. 논문의 주제 및 내용의 독창성
2. 논리 전개와 논문체계의 적절성
3. 연구방법 및 분석도구 등의 논리적 완결성
4. 선행연구와 문헌의 활용
5. 학술적 가치와 연구성과의 기여도

제15조(심사절차) ① 각 투고논문 등의 심사는 위촉된 3인의 심사위원으로 진행한다.

- ② 원내편집위원장은 접수된 논문 등을 논문심사의뢰서 및 논문심사평가서[별지 서식 4]와 함께 심사위원에게 송부한다. 이 때 심사의뢰 논문 등에는 투고자의 신분을 알 수 있는 인적사항 등을 기재되어서는 안 된다.
- ③ 심사위원은 위의 심사기준에 따라 투고논문 등을 심사하고 논문심사평가서를 작성한 후 이를 원내편집위원장에게 제출한다.

16조(심사결과와 보고 및 통보) ① 원내편집위원장은 심사위원이 제출한 논문심사평가서를 종합하여 편집위원회에 보고하여야 한다.

- ② 원내편집위원장은 논문 등 심사결과를 다음과 같이 통보하여야 한다.
 1. “게재 가능”으로 확정된 논문 등에 대해서는 투고자에게 그 결과를 통보하여야 한다.
 2. “수정 후 게재”가 확정된 논문 등에 대해서는 투고자에게 심사 결과를 통보함과 동시에 일정기간 내에 논문 등을 수정 제출하도록 통보하여야 한다.
 3. “수정 후 재심사”가 확정된 논문 등에 대해서는 투고자에게 심사 결과와 더불어 일정기간 내에 논문 등을 수정 제출하여 재심사를 받도록 통보하여야 한다. 이 경우 초심 심사위원들이 해당 논문의 재심사를 진행한다.
 4. “게재 불가”에 해당하는 경우 심사위원은 논문심사평가서에 그 구체적인 이유를 명시하여야 통보하여야 한다.
 5. 게재가 결정된 논문이 표절한 것이거나 중복 게재된 사실이 있는 것으로 밝혀진 때에는 게재 결정을 취소하며, 연구윤리규칙에 따라 처리한다.

제17조(이의신청) ① 투고자는 논문 등의 심사결과 통지를 받은 날로부터 7일 이내에 원내편집 위원장에게 이의를 제기할 수 있다.

- ② 원내편집위원장은 지체 없이 편집위원회를 개최하여 제기된 이의가 타당한 지의 여부를 결정하고 그에 대한 적절한 조치를 취하여야 한다.
- ③ 이의신청에 대한 결과는 결정 내지 조치된 날로부터 3일 이내에 투고자에게 통지하여야 한다.

제18조(게재 여부 결정) 편집위원회는 심사위원의 심사 결과를 종합하여 논문 등의 게재 여부를 결정한다. 결정 기준은 [별표 1]과 같다.

제19조(심사비) 공정하고 적법하게 심사절차를 마친 심사위원에 대해서는 소정의 심사비를 지급할 수 있다.

제5장 발행

제20조(학술지 명칭 및 발행시기) ① 본 연구원이 발행하는 학술지의 명칭은 『충남연구 (Chungnam Studies)』로 한다.

- ② 본 학술지의 발행시기는 1년에 2회 발행을 원칙으로 하며, 발행일은 매년 4월 30일, 10월 31일로 한다.

제21조(논문 등의 게재) ① 논문 등의 게재 순서는 연구 논문, 정책 논문, 기타의 순으로 하되 편집위원회에서 최종적인 결정을 한다.

- ② 본 학술지에 게재가 결정된 논문에는 각각 투고일자, 심사일자, 게재확정일자를 표기한다.

제22조(원고료 지급) 학술지에 게재된 논문에 대해서는 편집위원회에서 정하는 소정의 원고료를 지급할 수 있다.

제23조(발행부수 및 배포방법) 학술지의 발행부수와 배포방법은 편집위원회의 결정에 의한다. 다만, 편집위원회의 결정이 없는 경우에는 직전에 발행된 학술지의 발행부수 및 배포방법에 의한다.

제24조(저작권) ① 본 학술지에 게재되는 논문 등에 대한 저작권은 저자의 논문 등 투고시 제출한 저작물 이용 동의서[별지서식 2]에 근거하여 본 연구원에 귀속된다.

② 저자가 논문 등을 본인의 용도로 사용할 경우 편집위원회의 동의를 얻어야 한다.

부 칙

이 규칙은 2020년 12월 30일부터 시행한다.

[부록 1] 원고작성방법

원고작성방법

1. 논문의 구성

1) 국문논문의 구성

- (1) 국문논문의 경우 국문제목, 국문저자명, 영문제목, 영문저자명, 국문요약, 국문 주제어, 영문초록(ABSTRACT), 영문 키워드(Key Words), 본문, 참고문헌, 부록(필요한 경우) 등의 순서로 구성한다.
- (2) 저자의 소속/직급(직위)은 논문 첫 페이지의 하단에 각주로 작성하되, 국문을 먼저 작성한 후 괄호 안에 영문을 작성한다.

2) 영문논문의 구성

- (1) 영문논문의 경우 영문제목, 영문저자명, 영문초록(ABSTRACT), 영문 키워드(Key Words), 본문, 참고문헌(References), 부록(필요한 경우) 등의 순으로 구성한다.
- (2) 저자의 소속/직급(직위)은 논문 첫 페이지의 하단에 각주로 작성하되, 영문으로 작성한다.

2. 논문제목 표기

1) 논문제목은 연구내용을 간결하고 명확하게 표현할 수 있도록 기재한다.

- (1) 국문논문의 경우 국문제목을 먼저 작성하고, 국문저자명 아래에 영문제목을 작성한다. 한자 또는 영어로 표기하지 않으면 의미 전달이 곤란한 경우에는 괄호 안에 한자 또는 영어를 병기한다.
- (2) 영문논문의 경우 영문제목을 먼저 작성하고, 영문 저자명을 기재한다. 영문제목(부제목 포함)의 첫 글자는 대문자로 시작한다. 문장 중의 단어는 전치사와 접속사, 관사를 제외하고는 첫 글자를 대문자로 시작한다(예: Review of Administrative Reform in Chungcheongnam-do).

2) 논문에 부(副)제목이 있는 경우 국·영문 논문 공히 주(主)제목 아래에 부제목을 기재하고, 부제목 양 옆으로 하이픈(-)을 표기한다.

3. 저자 표기

- 1) 국·영문 논문 공히 국문제목 밑에 국문 저자명을 기재하고, 영문제목 밑에 영문 저자명을 기재한다.

2) 표기 방법

- (1) 영문저자명은 이름을 먼저 쓰고 그 다음 성을 기재한다.
(예: Gildong Hong, Gil Dong Hong, Gil-Dong Hong)
- (2) 저자가 복수일 경우, 연구에 기여한 정도에 따라 주저자(제1저자)부터 순서대로 표기한다.
저자명의 오른쪽 어깨에 *, **, ***, ... 을 표기하고, 저자와 저자 사이에 가운뎃점(.)을 넣어 구분한다.

4. 저자의 소속 및 직급(직위), 교신저자 연락처 표기

1) 논문 첫 페이지 하단에 각주로 표기한다.

2) 표기 방법

- (1) 저자가 1인일 경우에는 * 다음에 저자의 소속 및 직급(직위)을 표기하고, 저자가 복수일 경우에는 *, **, ***, ... 을 표기하고, 주저자부터 순서대로 표기한다.
- (2) 저자의 소속 및 직급(직위)은 국문으로 먼저 표기한 후, 괄호 안에 영문으로 표기한다.
- (3) 국문 표기방법은 소속기관, 부서(또는 학과), 직급(또는 직위)의 순으로 한다. 그리고 영문 표기방법은 직급(또는 직위), 부서(또는 학과), 소속기관의 순으로 한다.

① 저자가 1인일 경우

* 충남연구원 사회통합연구실 연구위원(Research Fellow, Department of Social Integration Research, Chungnam Institute)

② 저자가 복수(주저자와 교신저자)인 경우

* 충남연구원 사회통합연구실 연구위원(Research Fellow, Department of Social Integration Research, Chungnam Institute)

** 충남연구원 사회통합연구실 연구위원(Research Fellow, Department of Social Integration Research, Chungnam Institute)

5. 국문요약 및 영문초록(ABSTRACT) 작성

- 1) 국문요약 및 영문초록(ABSTRACT)은 연구목적, 연구방법, 연구결과, 연구의 시사점, 향후 연구방향 등을 중심으로 작성한다.
- 2) 국문요약은 <국문요약>이라고 표기한 후 700자 내의 국문요약을 작성한다.
- 3) 영문초록의 경우 <ABSTRACT>라고 표기한 후 200단어 내의 영문초록을 작성한다.

6. 주제어(Key Words) 표기

- 1) 국문요약과 영문초록 하단에 각각 5개 내의 국문 주제어와 영문 키워드(Key Words)를 함께
-

첨부하여야 한다.

- 2) 국문 주제어는 <주제어>라고 표기한 후 작성한다.
- 3) 영문 키워드는 <Key Words>라고 표기한 후 작성한다.

7. 본문 작성방법

- 1) 본문은 논문의 통상적인 전개방식에 따라 작성한다.
- 2) 편집용지는 사용자정의(폭 190mm, 길이 260mm)로 용지여백은 위 20mm, 머리말 22mm, 좌우 각 25mm, 아래 15mm, 꼬리말 10mm로 지정한다.
- 3) 본문은 신명조 10.5pt(장평 95%, 자간 -5%), 들여쓰기 10pt, 줄간격 165%로 통일한다.
- 4) 각주는 반드시 본문 해당면의 하단에 위치하도록 한다. 신명조 9.5pt(장평 95%, 자간 -5%), 줄간격 135%로 통일한다.
- 5) 인터넷 자료 인용시에는 웹주소와 검색일을 명기하여야 한다.
- 6) 기타 사항은 각 항목별 세부작성방법에 준한다.

8. 표기 언어 및 표기 방법

- 1) 국문원고의 경우, 의미 전달상 필요한 경우에 한하여 한자 및 외래어를 괄호 안에 표기한다.
- 2) 목차 및 본문의 장, 절, 항 등의 번호 전개는 Ⅰ., 1., 1), (1), ①, 가), (가) 등의 순으로 한다.
- 3) 숫자는 아라비아 숫자를 사용하고, 모든 단위는 미터법을 사용한다.

9. 도표 및 사진

- 1) 표번호는 <표 1>, <표 2>의 순으로 표 상단의 중앙에 제목과 함께 명기한다.
- 2) 그림번호는 <그림 1>, <그림 2>의 순으로 그림 상단의 중앙에 제목과 함께 명기한다.
- 3) 사진번호 표기방법은 그림번호 표기방법에 준한다.
- 4) 본문에 들어가는 도표 및 사진은 수정 없이 바로 인쇄할 수 있도록 작성하여 제출한다. 특별한 경우가 아니면 컬러인쇄를 하지 않으므로 이에 유의하여 흑백으로 선명하게 작성하여야 한다.
- 5) 인용한 도표 및 사진의 경우 출처를 밝히도록 한다. 출처 표기방법은 인용문헌이나 참고문헌 작성방법에 준하며, 참고문헌에도 반드시 기재하여야 한다.

10. 인용문헌, 각주 및 참고문헌 표기법

1) 인용문헌

- (1) 본문 중 인용문헌은 다음과 같이 저자와 발표연도를 기재한다. 단, 필요한 경우에는 인용한 쪽수(page)를 밝힐 수 있다.

- ① 단독연구 : 홍길동(2000)에 의하면 …, Smith(1992: 82~83)는 …, 이들 연구(홍길동, 1996; 홍길동, 1998)에 의하면 …, … 라는 견해도 있다(홍길동, 1999: 25 ~ 27).
- ② 공동연구(2명인 경우) : 홍길동·김철수(2003)에 의하면 …, Getis and Ord(1992)는 …, … 라고 말하고 있다(Howe and Linaweaver, 1967; Weeks and McMahon, 1973)
- ③ 공동연구(3명 이상인 경우) : 홍길동 외(2001)는 …, … 라고 지적하였다(Maidment et al., 1985), Maidment et al.(1985: 50 ~ 52)은 ….
- (2) 국문 저자명은 성과 이름을 다 밝히고, 영문저자명은 성만 기재한다. 중국, 일본 등 한자표기 저자명은 국문 저자명의 표기방법에 준한다.
- (3) 인용문헌은 본문에 인용표시를 하고 참고문헌에도 반드시 기재하여야 한다.

2) 각주

- (1) 본문 중에 부연 설명을 필요로 하는 내용이 있을 경우, 해당 내용의 마지막 글자 오른쪽 어깨에 일련번호(예: 1), 2), 3), …)를 붙이고, 해당 페이지 하단에 각주로 처리한다.
- (2) 각주에는 가능한 한 인용자료의 출처를 기재하지 않는다. 자료 출처는 본문에 인용표시를 한 뒤 참고문헌에 기재하여야 한다. 본문에 인용표시를 하기 힘들 경우 각주에 출처를 기재할 수 있다. 이 경우에도 인용자료를 참고문헌에 포함시켜야 한다.

3) 참고문헌

(1) 단행본

저자명. 역할어(저자가 편자인 경우). 발행연도. 표제: 부표제(영문은 이탤릭). 역자나 편저자. 판차. 권차. 발행처(영문은 발행지 포함).

이충훈, 임준홍. 2018. 클라우드 펀딩을 활용한 도시재생 로테르담 공중육교 루크싱(Luchtsingel). 미학사.

성경룡 외. 2018, 새로운 대한민국의 구상 포용국가. 21세기북스.

Fujiwara A., Zhang J. (eds). 2013. *Sustainable Transport Studies in Asia. Lecture Notes in Mobility*. Springer(Tokyo).

(2) 보고서

저자명. 역할어. 보고서발행연도. 보고서표제(영문은 이탤릭). 발행처. (전자문헌의 경우, 웹사이트 주소).

김기홍. 2019. 충남의 청년 농업인 농지 접근 실태분석 및 농지 확보방안. 충남연구원.

International Energy Agency. 2020. *Electricity Market Report-International Energy Agency*. OECD. (<https://doi.org/10.1787/f0aed4e6-en>).

(3) 학회지

저자명. 발행연도. “논문명”. 자료명(발행단체명)(이탤릭). 권(호): 수록면수.

한수정, 정예은, 정문기. 2019. “공동체의식이 온라인 주민참여에 미치는 영향”. 지역연구. 35(2): 3-18.

李玟靜. 2010. “NPOとの連携による商店街の公共的機能の強化—東京都中延商店街の事例を中心に”. 横浜国際社会科学研究所. 14(5): 77-94.

Lee JK, Jang WS, Chung OS, Lee WS. 2016. “The Relationships between Prey Size, Nestling Age, Provision Rate, and Elevation in the Varied Tit Parus Varius”. *Ethology Ecology & Evolution*. 15: 29-36.

(4) 학회발표자료

저자명. 발행연도. 논문명. 자료집명(영문은 이탤릭). 권(호): 수록면수.

김재우. 2019. 한국인의 우울감에 대한 사회경제적 지위의 효과와 사회활동 역할의 연령집단별 차이. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 75-76.

Kim W, Moon N, Kim JW. 2018. Fare Estimation for Demand Responsive Transport based on a Stated Preference Survey, *Transportation Research Procedia*. 25: 5235-5241.

(5) 일반잡지·신문기사

매체명(영문은 이탤릭). 발행연도. 기사명. 게재월일, 수록면수. (인터넷주소).

한겨레. 2019. 세계경제 전망 대폭 하향 IMF - 한국은 2.6% 유지. 4월 9일.
(http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/889413.html).

(6) 학술논문

저자명. 수여연도. 논문명(영문은 이탤릭). 수여기관명 학위명.

권규상. 2006. 초국적기업의 내부조직망을 통해 본 세계도시 네트워크의 진화와 도시의 네트워크 위치성. 서울대학교 박사학위논문.

曹泳在. 2006. 生態村づくりのための集落評価体系の開発. 東京大學大学院 博士學位論文.

Sung Hyo Hong. 2009. *Three Essays on Agglomeration Economies in the Korean Manufacturing Sector*. Syracuse University, PhD in Economics.

(7) 전자 문헌 또는 자료

저자명. 발행연도. 논문명. 자료명[자료유형]. 발행지: 발행처. 인터넷주소(검색 연 월 일).

김태성. 2002. 중국사 뒷 이야기[전자책]. 서울: 실천문화사. http://www.barobook.com/book/book_detail. (2005년 4월 16일 검색).

(8) 법령

법령명(영문은 이탤릭). 발행연도. 법률 번호(00월 00일 제정/개정/일부개정). 제00조, 제00항.

국토기본법. 2011. 법률 제10758호(5월 30일 개정). 제2조, 제1항.

(9) 내부자료

저자(발행기관). 발행연도. 자료명. 내부자료(미출판 자료).

충청남도. 2019. 충청남도 더 행복한 주택. 내부자료.

(10) 보도자료

발행기관. 발행연도. 기사명, 월일. 보도자료.

충남연구원. 2020. 충남연구원-코로나19 충남 서비스업 3분기 피해액 1조 1,225억원 추산. 12월 2일. 보도자료.

11. 감사의 말 등 표기

- 1) 연구비의 출처와 사사(謝辭, acknowledgement)는 논문 첫 페이지 각주에 필자의 소속과 직급에 앞서 기재한다.
- 2) 논문의 투고일, 심사완료일 및 최종원고채택일은 논문의 참고문헌 다음에 편집위원회에서 기재한다.

[별표 1]

심사절차

유형	심사위원A	심사위원 B	심사위원 C	종합판정
1	게재가	게재가	게재가	게재가
2	게재가	게재가	수정후 게재	게재가
3	게재가	게재가	수정후 재심	수정후 게재
4	게재가	게재가	게재 불가	수정후 재심(전원 재심사)
5	게재가	수정후 게재	수정후 게재	수정후 게재
6	게재가	수정후 게재	수정후 재심	수정후 게재
7	게재가	수정후 게재	게재 불가	수정후 재심(전원 재심사)
8	게재가	수정후 재심	수정후 재심	수정후 재심(위원 B, C 재심사)
9	게재가	수정후 재심	게재 불가	수정후 재심(위원 B 재심사)
10	게재가	게재 불가	게재 불가	게재 불가
11	수정후 게재	수정후 게재	수정후 게재	수정후 게재
12	수정후 게재	수정후 게재	수정후 재심	수정후 게재
13	수정후 게재	수정후 재심	수정후 재심	수정후 재심(위원 B, C 재심사)
14	수정후 게재	수정후 게재	게재 불가	수정후 재심(전원 재심사)
15	수정후 게재	수정후 재심	게재 불가	수정후 재심(위원 B 재심사)
16	수정후 게재	게재 불가	게재 불가	게재 불가
17	수정후 재심	수정후 재심	수정후 재심	수정후 재심(전원 재심사)
18	수정후 재심	수정후 재심	게재 불가	게재 불가
19	수정후 재심	게재 불가	게재 불가	게재 불가
20	게재 불가	게재 불가	게재 불가	게재 불가

[별지서식 1] 논문게재신청서

논문게재신청서

논문제목		(한글) (영문)				
논문분야		연구 () 정책 () 기타 ()		원고매수 (A4기준)	매	
신청인	주저자	성명	(영)			
		소속	(직급)			
		연락처	(일반)	(휴대폰)	(email)	
	교신저자	성명	(영)			
		소속	(직급)			
		연락처	(일반)	(휴대폰)	(email)	
	공동연구자	성명	(영)			
		소속			email	
		성명	(영)			
		소속			email	
		성명	(영)			
		소속			email	
위 연구물에 대한 충남연구원 학술지 「충남연구」 제 권 제 호에 게재를 신청합니다.						
20 년 월 일						
연구책임자 :						
충남연구원장 귀하						

[별지서식 2] 저작물 이용 동의서

저작물 이용 동의서

소 속			
성 명		생년월일	
주 소			
논문제목	국 문 : 영 문 :		

상기 본인은 본인의 연구결과인 위 저작물에 대하여 충남연구원이 이용할 수 있도록 아래의 사항에 대하여 허락하고 동의합니다.

- 아 래 -

1. 저작물의 DB구축과 인터넷 등 정보통신망을 통한 서비스와 보존을 위하여 저작물의 내용을 변경하지 않는 범위 내에서 편집과 형식 변경을 허락하고, 이의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락한다.
2. 저작물을 이미지 DB(PDF)로 구축하여 인터넷을 포함한 정보통신망 등에 공개하여 저작물 일부 또는 전부의 복제·배포 및 전송에 관한 일체를 제공하는데 동의한다.
3. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고 기간 종료 3개월 이내에 별도의 의사표시가 없는 때에는 저작물의 이용기간은 계속하여 연장된다.
4. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판 허락을 하고자 할 경우에는 1개월 전에 충남연구원에 이를 통보한 후 승인을 받는다.
5. 배포·전송된 논문은 이용자가 다시 복제 및 전송할 수 없으며 이용자가 연구목적이 아닌 상업적 용도로 사용하는 것을 금지한다.
6. 충남연구원은 논문 이용을 허락한 후, 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 아니한다.

년 월 일

저작자 :

(서명 또는 인)

충남연구원장 귀하

논문제목

소속

성명

만약 연구윤리규칙을 위반한 사항이 있을 경우 충남연구원 윤리위원회의 조사 및 의결에 따른 학술지 연구윤리규칙 제24조에 따른 제재 조치를 감수하겠습니다.

년 일 일

성명 : (서명 또는 인)

충남연구원장 귀하

[별지서식 4] 논문심사의뢰서

		논문심사평가서				(1/2)	
심사 위원	성 명	(인)					
	소 속						
	직 급		은행 및 계좌번호				
논문 제목							
항목별 평 가	1. 논문내용의 독창성(30점): 주제설정의 창의성						수정확인 (O,X)
	심 사 평 및 수정지시 사 항						
	평가등급	A) 30 ()	B) 24 ()	C) 20 ()	D) 15 ()	E) 10 ()	
	2. 논리전개와 논문체계의 적절성(20점) - 논문형식의 통일성, 지면배정 등 포함						수정확인 (O,X)
	심 사 평 및 수정지시 사 항						
	평가등급	A) 20 ()	B) 16 ()	C) 14 ()	D) 11 ()	E) 8 ()	

(2/2)

항목별 평 가	3. 연구방법 및 분석도구 등의 논리적 완결성(10점)					수정확인 (O,X)	
	심 사 평						
	및						
	수정지시 사 항						
	평가등급	A) 10 ()	B) 8 ()	C) 6 ()	D) 4 ()	E) 2 ()	
	4. 선행연구와 문헌의 활용(20점) – 참고문헌, 각주, 초록 등의 정확성 포함					수정확인 (O,X)	
항목별 평 가	심 사 평						
	및						
	수정지시 사 항						
	평가등급	A) 20 ()	B) 16 ()	C) 14 ()	D) 11 ()	E) 8 ()	
항목별 평 가	5. 학술적 가치와 연구성과의 기여도(20점)						
	심 사 평						
	평가등급	A) 20 ()	B) 16 ()	C) 14 ()	D) 11 ()	E) 8 ()	
종합평가	윤리규정 준수여부	가() / 부()					
	총 점	() 점					
심사자의 판정의견	판정의견	게재가	수정후 게재	수정후 재심	게재불가		
	이 유						

학술지 연구윤리규칙

제1장 총칙

제1조(목적) 이 연구윤리규칙(이하 이 규칙)은 충남연구원에서 발간하는 학술지 「충남연구(이하 학술지)」에 게재하고자 하는 논문 및 기타 관련 연구 결과물(이하 논문 등)에 대한 부정행위를 방지하고 연구윤리를 확보하는데 필요한 기준 및 절차에 대한 원칙과 방향을 제시하고자 함을 목적으로 한다.

제2조(적용 대상) 이 규칙은 이 학술지에 제출된 논문 등을 대상으로 하며, 이 규칙을 준수하여야 할 주체는 편집위원, 심사위원 및 이 학술지에 논문 등을 기고하고자 하는 자(이하 저자) 등이다.

제3조(윤리규칙 서약) 논문심사자는 투고 논문 등에 대한 심사를 허락할 때, 편집위원은 편집위원회에 참석할 때에 이 규칙을 준수에 대한 서약을 한 것으로 본다.

제4조(윤리규칙 준용) 이 규칙에서 정하지 아니한 부분은 한국연구재단 등 정부에서 제시하는 규칙을 따른다.

제2장 편집위원 윤리

제5조(편집위원의 책임) 편집위원은 투고된 논문 등의 게재 여부 결정과 관련한 모든 책임을 지며, 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다.

제6조(논문 등 취급의 공정성) 편집위원은 투고된 논문 등의 학술지 게재와 관련하여 저자의 성별, 나이, 소속기관, 선입견, 사적인 친분 등을 배제하고, 논문 등의 질적 수준과 투고 규칙에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

제7조(논문 등 심사의뢰의 객관성) 편집위원은 논문 등의 객관적 평가를 위하여 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다. 심사위원의 선정 시에는 저자와의 우호적, 적대적 인간관계 등을 배제함으로써 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

제8조(비밀유지) 편집위원은 투고된 논문 등에 대하여 심사위원 및 저자에 대한 사항을 공개해서는 안 된다.

제3장 심사위원의 윤리

제9조(논문 등 심사의 성실성 및 적절성) 심사위원은 이 학술지의 공동편집위원장이 의뢰하는 논문 등을 일정한 기간 내에 성실하게 평가하고 그 결과를 공동편집위원장에게 통보하여야 한다. 만약 본인이 논문 등을 평가하기에 적절하지 아니하다고 판단되는 경우에는 지체 없이 그 사실을 공동편집위원장에게 통보하여야 한다.

제10조(논문 등 심사의 공정성) 심사위원은 충분한 근거를 제시하지 않은 채 논문 등을 저평가하거나 심사자 본인의 관점이나 해석과 일치하지 않는다는 이유로 논문 등을 탈락시켜서는 안 되며, 학문적 양심과 객관적 기준에 따라 공정하게 평가하여야 한다.

제11조(논문 등 심사의 타당성) ① 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다.

② 심사위원은 평가의견서에 논문 등에 대한 자신의 의견을 기술하여야 하며, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유도 함께 상세하게 제시하여야 한다.

제12조(논문 등 심사의 비밀보장) 심사위원은 심사 대상 논문 등에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문 등의 평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문 등을 다른 사람에게 보여주거나 논문 등의 내용을 다른 사람과 논의해서도 안 된다. 또한 논문 등이 게재된 학술지가 출판되기 전에 저자의 동의 없이 논문 등의 내용을 인용해서는 안 된다.

제4장 저자의 윤리

제13조(저자의 의무) 저자는 이 학술지에 제출된 논문 등을 정직하고, 정확하고 성실하게 작성하여야 한다. 또한 표절, 위조, 변조, 이중게재, 부당한 논문저자 표시 행위 등의 연구부정 행위를 해서는 안 된다.

제14조(표절의 금지) ① 저자는 자신이 행하지 않은 타인의 연구나 주장의 일부분을 자신의 연구 결과 내지 주장인 것처럼 표시해서는 안 된다.

② 비록 자신의 논문 등이라고 할지라도 적절하게 출처를 밝히지 않고 그 일부 또는 전부를 마치 새로운 것처럼 다시 사용해서도 안 된다. 또한 자신의 논문 등에 대한 출처를 표시하였다고 하더라도 정당한 범위 안에서 공정한 관행에 합치되게 인용하지 않는 경우도 표절로 본다.

제15조(이중게재의 금지) ① 저자는 국내외를 막론하고 이전에 다른 학술지를 통해 출판된 자신의 논문 등(게재 예정이거나 심사 중인 논문 등 포함)을 새로운 논문 등인 것처럼 투고하거나 출판을 시도해서는 안 된다.

② 이미 발표된 논문 등을 사용하여 출판하고자 할 경우에는 저자는 편집위원회에 이전 논문 등에 대한 정보를 제공하여야 하고, 편집위원회는 그 논문 등이 이중 게재 내지 중복 출판에 해당하는지의 여부를 확인하여 승낙하여야 한다.

제16조(위조 및 변조의 금지) 저자는 존재하지 않는 데이터, 연구결과 등을 허위로 조작하는 위조행위와 연구재료, 장비, 과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구내용 또는 결과를 왜곡하는 변조행위를 해서는 안 된다.

제17조(인용 및 참고표시) 공개된 논문 등을 인용할 경우에는 정확하게 기술하도록 노력하여야 하고, 상식에 속하는 자료가 아닌 이상 반드시 그 출처를 명확히 밝혀야 한다. 또한 논문 등 또는 개인적 접촉을 통해서 얻은 자료의 경우에는 그 정보를 제공한 연구자의 동의를 받은 후에만 인용할 수 있다.

제18조(연구윤리서약) 저자는 연구윤리지침에 따라 논문 등 투고 시 편집위원회에 연구윤리 서약서를 제출하여야 한다. 만약 이를 따르지 아니한 경우 편집위원회는 제출된 논문 등의 접수를 거부할 수 있다.

제5장 위반에 대한 제재

제19조(연구윤리규칙 위반 보고) ① 이 규칙의 위반 사실을 인지한 경우 관련 당사자는 윤리 규칙을 확인시킴으로써 문제를 정정하도록 노력하여야 한다. 만약 이 문제가 정정되지 않는 경우 관련 당사자는 윤리위원회에 이 사실을 보고할 수 있다.

② 보고는 구두, 서면, 전화, 전자우편 등 어떠한 방법으로든 가능하며, 실명에 의한 보고를 원칙으로 한다. 다만, 서면 또는 전자우편으로 구체적인 윤리규칙 위반행위의 내용과 증거를 포함한 경우에는 익명의 보고를 할 수 있으며, 이 경우 윤리위원회는 실명에 준하여 처리하여야 한다.

제20조(윤리위원회의 구성) ① 윤리위원회는 원내편집위원장과 원내편집위원장이 위촉하는 5인 이상 20인 이하의 위원으로 구성되며, 원내편집위원장이 이 위원회의 위원장이 된다.

② 만약 해당 사건과 관련이 있는 위원이 있는 경우에는 위원장은 재적 윤리위원 과반수 이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 동의를 얻어 교체할 수 있다.

제21조(윤리위원회의 조사 및 의결) ① 윤리위원회는 이 규칙 위반으로 보고된 사안에 대하여 관련 당사자(제보자 및 상대방), 증인, 참고인의 진술 및 증거자료 등을 조사한 후 이 규칙 위반 사실로 판정된 경우에는 원내편집위원장에게 적절한 제재 조치를 건의할 수 있다.

② 전항의 조사 관련자들은 위의 조사에 적극 협조하여야 하며, 이 조사를 고의로 방해하거나 제보자에 대한 위해를 가해서도 안 된다. 만약 이를 위반한 경우에는 그 사실만으로 이 규칙을 위반한 것으로 본다.

③ 윤리위원회의 구성원의 의결권은 평등하고, 원칙적으로 재적 윤리위원 과반수 이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제22조(피조사자의 보호) ① 이 규칙을 위반했다고 보고된 자(이하 피조사자)에게는 소명할 수

있는 충분한 기회를 제공하여야 한다.

- ② 윤리위원회는 이 규칙 위반 혐의에 대한 조사를 할 때부터 최종 결정이 내려질 때까지 피조사자의 명예나 권리가 침해되거나 그의 신원이 외부에 공개되지 않도록 노력하여야 한다.
- ③ 피조사자는 조사·처리 절차 및 일정 등에 대하여 윤리위원회에 알려 줄 것을 요구할 수 있으며, 이러한 요구가 있는 경우 이에 성실히 응하여야 한다.

제23조(제재의 절차) 이 규칙의 위반 행위에 대한 제재의 절차는 다음과 같다.

- 1. 제보자는 이 규칙 위반행위와 관련된 증거자료를 제출한다.
- 2. 피조사자는 이에 대한 반박 및 소명 자료를 제출한다.
- 3. 윤리위원회의 제재 결정에 따라 징계 건의가 있을 경우, 원내편집위원장은 편집위원회를 소집하여 제24조의 징계 여부 및 징계 내용을 최종적으로 결정한다. 이 경우 본 연구원 소속 직원이 제재 대상인 경우에는 제24조의 제재 이외에도 별도로 인사 위원회에서 일반 징계를 행할 수 있다.

제24조(제재의 내용) ① 이 규칙을 위반한 경우 편집위원회는 관련인에 대한 경고, 논문 등 게재의 취소 결정 등의 징계를 내릴 수 있다.

- ② 이 규칙을 위반하여 투고한 논문 등에 대해서는 다음의 제재를 내릴 수 있다.
 - 1. 논문 등이 학술지의 온·오프라인에 게재되기 전인 경우에는 “게재 불가” 판정
 - 2. 논문 등이 학술지의 온·오프라인에 게재된 경우에는 게재된 해당 논문 등의 “무효” 조치
 - 3. 향후 5년간 본 연구원의 학술지에 “논문 등 게재 금지” 조치
 - 4. 이미 지급한 “원고료의 환수” 조치
- ③ 편집위원장은 위의 제재 조치를 내릴 경우 그 사실을 한국연구재단에 통보할 수 있으며, 기타 적절한 방법으로 대외적으로 공표할 수 있다.

부 칙

이 규칙은 2020년 12월 30일부터 시행한다.

충남연구 편집위원회

편집위원장	성태규(충남연구원) 전광희(충남대학교)
편집위원	고재종(선문대학교) 권규상(국토연구원) 김기흥(충남연구원) 김나경(전남대학교) 김원철(충남연구원) 김재우(전북대학교) 나주몽(전남대학교) 도수관(울산대학교) 마강래(중앙대학교) 박경철(충남연구원) 손정원(런던대학교) 윤종주(충남연구원) 이원익(부산대학교) 임준홍(충남연구원) 장석인(공주대학교) 정옥식(충남연구원) 하봉운(경기대학교) 허정무(한국교통대학교) 허중욱(강원대학교) Akimasa Fujiwara(히로시마대학교) Cui Wei(하북성사회과학원) Piao Wenjin(산동성사회과학연구원)
행정간사	정예은(충남연구원)
발행일	2020년 11월 30일
발행인	윤 황
발행처	충남연구원
주 소	충청남도 공주시 연수원길 73-26
전 화	(041) 840-1119
팩 스	(041) 840-1129
인 쇄	(주)디자인시티
ISSN	2765-0006

이 인쇄물은 충청남도의 여성기업이 제작하였습니다.
충남연구원은 사회적 가치와 변화를 만들어 내는 기업들을 응원하며
공공기관의 사회적 책임을 다하고자 노력하고 있습니다.

