

여린충남

THE CHUNGNAM INSTITUTE

충남연구원은 도민의 더 행복한 미래를 열어가겠습니다.

맑고 깨끗한 자연환경에서 역사와 전통을 소중하게 간직하고
앞선 지식과 정보를 공유하며
풍요롭고 건강한 정신으로 활기찬 삶을 살아가는 모습이
바로 충남도민의 모습입니다.

희망찬 충남의 미래를
충남연구원이 함께 열어가겠습니다.

충남연구원
ChungNam Institute

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

여린충남

2020 SUMMER+ FALL Vol. 91

충남연구원 「여린충남」 2020년 통권 91호
국제연속표준간행물 [ISSN] 1226-637X 비매품

Vol.91

2020 SUMMER+ FALL

발간사

'포용적 행복충남, 포용적 행복국가'를 향하여

권두언

대한민국의 중심을 넘어 환황해권의 중심을 향한
충남의 담대한 도전이 시작됐다

특집1 | 충남연구원 개원 25주년을 축하하며

25년의 사색이 100년의 미래를 열다
충남연구원 개원 25주년, 새로운 성장을 기원하며

특집2 | 충남연구원에 바란다

한국판 뉴딜은 지방정부와 민간 거버넌스가 중심이 되어야
충남의 선임연구기관으로 우뚝 서기를...

충남연구원
CHUNG NAM INSTITUTE

충남연구원
ChungNam Institute



contents

2020 SUMMER+ FALL Vol.91

#발간사	04 '포용적 행복충남, 포용적 행복국가'를 향하여
#권두언	08 대한민국의 중심을 넘어 환황해권의 중심을 향한 충남의 담대한 도전이 시작됐다
#특집1	12 충남연구원 개원 25주년을 축하하며 1. 25년의 사색이 100년의 미래를 열다 2. 충남연구원 개원 25주년, 새로운 성장을 기원하며
#특집2	18 충남연구원에 바란다 1. 한국판 뉴딜은 지방정부와 민간 거버넌스가 중심이 되어야 2. 충남의 선임연구기관으로 우뚝 서기를...
#오피니언	26 충남 혁신도시 조성의 걸림돌과 극복방향
#도민 논단	30 시민사회 작은연구 성과 1. 천안형 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)의 운영 실태 및 개선방안 2. 청양군 여성 이장 경험에 관한 사례연구
#충남의 세계문화유산	38 산사, 한국의 산지승원 - 마곡사
#현안 진단	42 1. 지속가능한 농업·농촌을 위한 길, 농민수당·농민기본소득 2. 예산군 개인주택 활용 독거노인 공동생활제 현장 연구
#충남의 독립운동가	50 태안의 민족운동가 이종일의 삶과 사상
#인권 A to B	54 바이러스 위기에 사회적 응집력으로 대응해야
#충남의 공동체 마을	60 보령시 장고도와 태안군 만수동
#충남 데이터센터	64 정책 데이터팀 구축을 통한 충남의 정책역량 제고 방안
#연구원 소식	70 5실 2센터 1단을 소개합니다.
#충남의 가을	86 사진으로 보는 가을의 명소

발행일 2020년 12월 발행인 윤황 발행처 충남연구원 편집위원장 오혜정 편집위원 강마야, 명형남, 박혜은, 유학열, 전지훈 에디터 김창수
주소 우) 32589 충남 공주시 연수원길 73-26 (금흥동) 전화 041.840.1114 팩스 041.840.1129 홈페이지 http://www.cni.re.kr 편집·제작 송일미디어그룹(주)

문의사항은 mwoo@cni.re.kr로 연락바랍니다.



발간사 >>>

01

‘포용적 행복충남, 포용적 행복국가’를 향하여

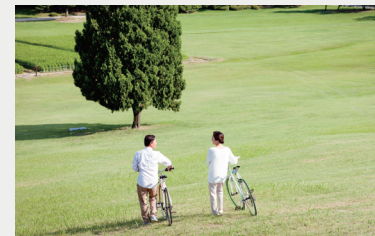
윤항 | 충남연구원 원장

충청남도 양승조 지사는 취임사에서 다음과 같이 선언했다.

“존경하는 도민 여러분! 저출산·고령화·양극화의 3대 위기를 극복하지 않으면 대한민국은 물론, 우리 충남의 미래는 없습니다. 저는 절박한 마음으로 이 위기를 극복할 선도적 모델을 우리 충남에서 시작하고자 합니다.”

그렇다. 지금 한국 사회는 저출생화(低出生化), 인구 고령화(人口高齡化), 사회 양극화(社會兩極化)의 3대 위기가 점점 심화되고 있다. 이와 더불어 환경오염화(環境汚染化), 지역공동화(地域空洞化), 고용감소화(雇傭減少化), 집단극단화(集團極端化) 등도 우리 사회의 위기로 작용하고 있다.

이런 위기들을 극복하고자 민선 7기의 출범과 함께 충청남도는 “더 행복한 충남, 대한민국의 중심”의 비전을 설정하고 5대 도정 목표와 20대 전략과제를 추진하고 있다. 이런 목표와 과제 추진에 따른 궁극적 지향점은 ‘더 행복한 충남’의 ‘포용적 행복국가’에로의 건설에 두고 있다. 이는 곧 ‘더불어 행복한 복지수도 충남, 더불어 잘 사는 행복을 꿈꾸는 세상’을 만들겠다는 양승조



지사의 정치철학과 연결된 것이다. ‘포용적 행복국가’에로의 건설에 대한 양승조 지사의 신념이 “따뜻하고 안전한 공동체, 풍요롭고 쾌적한 삶, 활력이 넘치는 경제, 고르게 발전하는 터전, 도민이 주인 되는 지방정부”의 충남도 5대 도정목표와 직결된 것도 같은 맥락이다.

포용적 행복국가란 모두가 차별 없이 사람이 사람답게 더불어 함께 행복하게 잘 사는 국가, 한마디로 행복추구권이 달성된 국가를 뜻한다. 이 때 행복추구권의 달성은 우리나라 <헌법> 제10조에서와 같이 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 갖고” 생활권, 환경권, 사회권, 경제권, 생명권, 신체권, 문화권, 개인권(명예권·성명권·초상권 등), 자유권, 생존권 등 모두가 행복의 추구 및 실현을 위한 권리를 확보하는 상태에 도달하는 것이다.

그렇다면 ‘포용적 행복국가, 포용적 행복충남’은 어떻게 정책적으로 추진해 나가야 할 것인가? 우리가 아무리 행복추구권을 헌법에서 보장한다고 해도 이를 정책으로 제대로 실행하지 않으면 포용적 행복충남이나 행복국가가 달성되기 어려운 법이다. 이는 특히 정책연구자인 우리가 깊이 고민해야 할 지점이다. 각종 정책과제의 쏟아지는 연구결과도 중요하지만 더 중요시 여겨야 할 것은 우리 도민이나 국민 모두가 얼마나 더 행복추구권의 확보에 도달할 것인가라는 점에 도사리고 있다. 이게 바로 우리 연구자들이 책임감을 갖고 더욱 더 연구에 투영해야 할 자세이다.

이에 따라 충남연구원은 민선 7기 도정 방향에 발맞춰 충남의 정책 개발에 매진하고 있다. “포용적 행복충남”의 비전 아래 “도민이 더 행복한 미래를 선도하는 글로벌 싱크탱크”를 목표로 우리 연구원은 도는 물론 일선 시·군의 정책을 선도하고 대안을 제시하는 등 충남의 균형발전과 도민 행복을 위한 연구에 집중하고 있다. 양승조 충남지사의 민선 7기 도정비전은 “더 행복한 충남, 대한민국의 중심”으로 제시하고 있다. 이에 의거해 충남연구원 비전도 “포용적 행복충남 구현”에 두고 있다. 두 비전의 궁극적 지향점은 충남도민의 행복달성을 추구하는 데에 있다.



“더 행복한 충남, 대한민국의 중심, 포용적 행복충남 구현”이란 ‘포용적 행복국가’를 향하여 충남연구원은 이번에도 정책연구 소식지로 <열린충남>의 통권 제91호를 발간한다. 특히 올해 코로나19 팬데믹 지속과 충남연구원 개원 25주년 기념 ‘2020 세계지역정책 EXPO’ 개최에 따른 이번 <열린충남>의 여름과 가을호 통합본(통권 제91호) 발간은 특별한 의미를 갖고 있다. 이번 <열린충남> 통합본에는 세계와 국가 그리고 충남지역과의 연계망 속에서 사람, 시대, 공간의 정책적 현안과제들에 대한 충남연구원 학자들의 값지고 빛난 연구결과물들이 담겨져 있기 때문이다. 동시에 양승조 충남지사께서 강조하신 “현장 속에 문제와 답이 존재하다”는 현장문답(現場問答), “현장에 묻고 답을 구해야 한다”는 장문장답(場問場答)의 현장중시 행정철학에 기초한 현장연구, 현장탐방, 현장사례 등이 이번 <열린충남> 통합본에 풍성하게 담겨져 있기 때문이기도 하다.

우리 충남연구원은 ‘포용적 행복충남, 포용적 행복국가’를 향하여 연구의 마라톤을 이어갈 것이다. 매일, 매주, 매월, 매년 낮이나 밤이나 우리가 연구실의 불을 켜고 연구의 길로 매진해 나가리라. 선배학자들이 그래왔듯이, 연구자의 길은 구도자의 길이며 선구자의 길이기 때문이다. 충남연구원의 학자들도 마찬가지이다. 세상의 온갖 비바람과 유혹에도 흔들리지 않고 옳고 게 나아가고자 몸부림치는 사람, 시대를 앞서서 미래를 선도하는 사람, 사람이 사람답게 사는 세상을 꿈꾸는 사람 등등. 그 사람들이 학문에서 길을 찾고 정책연구를 통해 세상을 디자인해 가는 것, 이것이 인정받는 사회가 곧 ‘열린세상, 열린충남’인 것이다.

이미 우리 충남연구원은 세계와 함께, 나라와 함께, 충남과 함께 최고 연구기관이자 대표 싱크탱크로서 연구자, 구도자, 선구자의 길을 개척해오고 있다. 이 길은 민선 7기에서 더욱 명확

하고 명쾌하게 제시되고 있다. 그 출발은 바로 충청남도 양승조 지사가 취임사에서 선언했던 지점에 서부터였다.

즉 “존경하고 사랑하는 도민 여러분, 오늘 대한민국 복지수도 충남이 새롭게 출발합니다. 민선 7기 충남 도정은 도민 여러분과 저 그리고 공직자가 함께 이끌어 가는 참여도정입니다. ‘더 행복한 충남, 복지수도 충남, 대한민국 중심 충남’의 대장정을 시작합니다. 존경하는 도민 여러분! 그리고 공직자 여러분! 우리 함께 자신 있고 당당하게 희망찬 미래로 나갑시다.”라고 취임사에서 선언했던 것으로부터.

가자, 함께 가자!

충남연구원 식구들이여, ‘포용적 행복충남, 포용적 행복국가’를 향하여!

권두언 >>>

01

대한민국의 중심을 넘어 환황해권의 중심을 향한 충남의 담대한 도전이 시작됐다

양승조 | 충남도지사

충청남도가 정식 탄생한 것은 1896년 10월 4일 칙령 제36호에 의해서였다. 이날 고종임금이 전국 8도를 13도로 개편하면서 충청남도라는 이름의 새 역사가 문을 열게 되었다. 그 태동을 시작으로 충청남도는 대한민국의 역사에서 늘 중추적 역할을 다해왔다.

지난 농업시대에는 충청남도의 곡창지대가 대한민국의 생명선으로 한민족 생존의 기반이 되었다. 또 산업화시대에는 충청남도가 국토의 중심선으로 물류와 경제를 선도하며 국가번영의 토대를 만들어냈다. 역사의 굽이 굽이, 시대의 풍랑 속에서 충청남도가 맡은 바 소임과 역할을 다할 수 있었던 것은 우리 선조들이 쌓아 올린 전통과 저력이 있었기 때문이었다.

충남은 찬란한 백제문화가 꽃핀 땅이었고, 기호 유학과 천주교가 뿌리내리며 높은 정신문명의 싹을 틔운 본산지이다. 그 문화적 전통과 정신적 유산을 바탕으로 충남의 선조들은 나라의 위기마다 시대의 고비마다 앞장서서 떨쳐 일어났다. 이순신, 김시민, 김좌진, 유관순, 윤봉길 등 대한민국의 숭한 고난과 시련 속에서 자신을 던져 싸웠던 수많은 역사적 전통이 이를 잘 입증하고 있다.



대한민국의 시대 과제를 늘 앞장서서 풀어난 충청남도의 위대한 힘은 지금도 계속되고 있다. 올해도 우리는 그 저력을 확인했다. 코로나19 바이러스로 인한 국가의 가장 큰 위기 속에 우한 교민을 수용하자는 충남의 결단과 희생이 대한민국 공동체를 살리는 대전환의 출발점이 되었다. 이러한 충남의 정신을 바탕으로 한 다양한 선도 시책들이 지금 전 세계인이 부러워하는 K-방역을 이끌어 가고 있다.

그리고 지금, 충남은 선조들이 쌓아 올린 역사와 전통, 그 명예와 자부심의 토대 위에 충남인 특유의 충절의 자세로 흔들리지 않고, 한 걸음 한 걸음 실력을 쌓아가며 미래를 준비하고 있다. 저출산, 고령화, 양극화라는 지금 대한민국이 처한 3대 위기의 극복을 위해 국가의 선두에 서서 새로운 모델을 마련해 나가고 있다. 대한민국을 넘어 전세계가 함께 고민하는 가장 큰 시대과제를 정면으로 맞서며 우리 충남이 새로운 패러다임을 이끌어 가고 있는 것이다. 충남형 더 행복한 주택사업, 아기수당과 농어민수당, 3대 무상교육 실시, 어르신 버스비 무료화사업 등은 모두 충남이 의제를 주도하고 제도화한 사업들이다.

이외에도 문화비전 수립, 탈석탄과 에너지비전 선포, 해양신산업과 미래 성장동력 발굴, 정의로운 경제 비전 등 끊임없이 합리적이고 선도적인 정책을 발굴하여 이를 중앙정부에 제안하고 타 지방정부에 확산하는 등 더 좋은 대한민국을 만드는 데 앞장서 나가고 있다. 이제 충청남도가 뿌린 이 씨앗이 아이 키우기 좋은 충남, 어르신 이 행복한 충남, 더불어 잘 사는 충남, 기업하기 좋은 충남을 넘어 '대한민국과 환황해 경제권의 중심'이라는 새로운 꿈으로 꽃 피우고 열매 맺어야만 한다.

이를 위해서는 무엇보다 새로운 비전과 더 큰 희망이 필요하다. 그것이 바로 "충남 혁신도시"이다. 충남혁신도시는 변화의 시대, 충남의 내일을 준비하는 가장 강력한 비전이자 희망이다.

세계는 과거 어느 때보다 빨리 변하고 있다. 특히 코로나19가 시작된 2020년은 사회와 경제, 문화와 보건 등 전방위적으로 모든 것이 격변한 시기였다. 그러나, 그 변화

는 이제 시작일 뿐이다. 우리는 새로운 시대를 준비해야만 한다. 변화하지 않으면 도태될 수밖에 없다. 이제 우리는 이러한 위기를 기회로 삼고 또 한 번 새롭게 도약해야만 한다. 대한민국의 중심을 넘어 환황해권의 중심으로 우리 충남이 더 크게 더 높게 더 멀리 나아가야 한다.

이 힘찬 도약은 충남혁신도시에서 출발한다. 충남의 새로운 비상이 대한민국의 위대한 성장을 강력하게 견인할 것이다. 고대 해상무역의 허브국가였던 백제의 자부심을 이어받아 우리 충남이 한국을 넘어 동북아시아를 묶는 환황해 경제권의 새로운 비전을 그려나가겠다. 대한민국 국가발전이라는 큰 틀에서 충남혁신도시라는 새로운 희망을 완성하겠다.

첫째, 충남혁신도시는 충남 전체의 발전을 이끌 것이다. 혁신도시를 중심축으로 삼아 도내 4대 권역을 특화 발전시키겠다. <북부권>은 스마트 신산업 클러스터로, <서해안권>은 해양자원 활용 신산업벨트로, <금강권>은 K-바이오소재 산업벨트로, <남부권>은 국방지원체계 · 지역자원 활용형 신산업벨트로 키우고 육성하겠다.

혁신도시 지정이 도내 15개 시군이 저마다의 색깔로 성장하고 상생 발전하는 가운데, 도 전체가 조화와 균형 속에 발전할 수 있도록 새로운 충남의 미래를 가꾸어 나가겠다.

둘째, 충남혁신도시는 대한민국의 성장을 이끌 것이다. 충남혁신도시와 전국 대도시권 간 교통 · 물류 등의 기반을 확실하게 구축하여 시너지효과를 창출하겠다. 서해안 스마트 하이웨이, 중부권 동서횡단 철도, 서해선 KTX 운영, 수도권 전철 연장 등 국가발전을 이끌 연계 인프라를 더 촘촘하게 마련하겠다.

이를 통해 충남혁신도시 강소도시권, 천안 · 아산 스마트도시권, 국가행정도시권으로 이어지는 충청권 메가시티를 조성하여 국가중심축으로서 발판을 확실히 다져내겠다.



셋째, 충남혁신도시는 환황해의 번영을 이끌 것이다. 환황해지역은 세계에서 가장 역동적으로 발전하고 있는 지역이다. 세계 인구의 20퍼센트, 세계 교역량의 20퍼센트를 환황해 지역이 담당하고 있다. 한 · 중 · 일 3국을 중심으로 수천년의 역사를 통해 역사적 문화적 전통을 공유한 환황해지역이 이제 경제적 번영은 물론 세계평화와 화합의 중심지가 되고 있다.

이에 대응하여 충청남도도 명실상부한 환황해권의 중심으로 그 역할을 다할 것이다. 혁신도시 이전 공공기관과 연계하여 지속가능한 생태 · 관광 기반을 구축하고, 해양신산업을 육성하여 환황해 지역을 아시아 교역의 전진기지로 만들겠다. 또, 가로림만 국가해양정원과 부남호 역간척 등 해양생태계를 복원하고 활용하며 해양바이오와 해양치유산업 등 해양신산업 육성을 통해 환황해에서 번영과 평화의 지평을 넓혀 나가겠다.

이제 충남이 가는 길이 대한민국이 가는 길이 될 것이다. 대한민국의 중심을 넘어 환황해권의 중심을 향한 충청남도의 담대한 도전은 시작되었다. 우리의 도전은 124년 충남의 유구한 역사에 뿌리를 두고 있다. 국가적 대의 앞에 늘 앞장서 왔던 충남이 대한민국의 더 큰 미래를 위해 더 큰 역할을 할 것을 다짐해 본다.

충남연구원 개원 25주년을 축하하며

- 01 25년의 사색이 100년의 미래를 열다
- 02 충남연구원 개원 25주년,
새로운 성장을 기원하며



특집1

01

25년의 사색이 100년의 미래를 열다



조대엽 | 대통령직속 정책기획위원장

충남연구원 개원 25주년을 정책기획위원회 가족 모두의 마음을 모아 축하드립니다. 사람의 일생으로 보면 25세의 나이는 생물학적으로 성숙된 신체와 함께 넘치는 에너지와 자신감을 갖춘 연령대입니다. 아울러 뜨거운 열정과 신념으로 자신이 선택한 방향의 문을 열고 이제 세상으로 힘차게 나아가는 시기이기도합니다. 최근 총만한 열정으로 왕성한 활동을 벌이는 충남연구원의 모습이야말로 거침없이 세상을 여는 25세 청년의 패기를 떠올리게 합니다.

충남연구원은 1995년 6월 15일 개원한 이래 2008년에 독립청사를 마련했고, 개원 20년이 된 2015년에 충남발전연구원을 '충남연구원'으로 개칭했으며 이때 건물 또한 현재의 모습으로 증축한 것으로 알고 있습니다. 안승주 초대원장님을 비롯해 명망 높은 역대 원장님들과 연구원 구성원들의 노력이 사반세기 충남연구원의 역사를 만들었습니다. 특히 현재 재임 중이신 윤창 원장님의 지극한 충남사랑과 광복의 활동은 충남연구원을 낱알이 다르게 변화시키고 있습니다. 충남연구원 정책협력모델의 제시, 15개 시·군 정책연구협력팀 가동, 충남미래 100년 그랜드비전 수립, 일본 수출규제 대응 TF 설치, 글로벌 연구네트워크 구축 등 큰 사업을 거침없이 추진했고, 전국 공공기관 가운데 최초로 인권경영센터를 설치했는가 하면 지방연구원으로는 처음으로 코로나19 대응연구단을 설치하기도 했습니다. 미래 백년을 내다보는 문명사적 기획으로 야심찬 스케일의 정책설계를 시도할 뿐 아니라 현안에 대응하는 민첩함 또한 갖추었습니다. 충남연구원 25년의 사색이 충남과 대한민국 백년의 미래를 열고 있습니다.

우리는 지금 코로나19 팬데믹으로 인해 방역위기, 경제위기, 공동체위기라는 삼중위기의 국난을 겪고 있습니다. 코로나19 감염병이 출현한 이후 그 영향이 기존의 질서를 해체하고 변화시키는 시기를 '포스트코로나 시대'라고 할 수 있다면, 포스트코로나 시대를 성공적으로 경영하는 데 충남의 미래, 대한민국의 미래, 나아가 지구공동체의 미래가 달려 있습니다. 대한민국은 지금 세계가 주목하는 방

역성공국가로 평가되고 있습니다. 투명방역, 개방방역, 민주방역으로 알려진 우리의 방역역량은 무엇보다도 ‘강한 시민사회’와 ‘유능한 정부’를 기반으로 하는 ‘K-디마크라시’의 힘에서 나온 것이라 할 수 있습니다. 우리의 민주주의는 상해임시정부에서 ‘민주공화제’를 선포한 이후 백년의 시간을 훌쩍 넘겼습니다. 대한민국 백년의 민주주의가 우리 정부와 국민의 위기대응능력을 높은 수준으로 갖추게 했고 그 효과가 K-방역을 성공으로 이끌었습니다. 그러나 방역의 위기는 반복적으로 밀려오고 포스트코로나 시대는 생각보다 훨씬 더 길어질 것으로 보입니다. 한순간의 방심으로 취약하고 허술한 곳이 생겨나면 방역이 풀리고, 방역의 실패는 곧바로 경제를 흔들고 공동체를 무너뜨립니다. 그래서 포스트코로나 시대가 절대 절명한 국난의 시대라는 점을 우리 모두가 더 절실하게 공감해야 합니다. 그래서 포스트코로나 시대의 국난을 넘어 K-경제를 성공시키고 나아가 K-공동체를 성공시키려면 훨씬 더 안정된 K-디마크라시의 기반을 만들어야 합니다.

우리는 반독재 민주주의의 성취와 촛불혁명에 대한 자부심으로 K-디마크라시를 자랑스럽게 생각합니다. 그러나 우리의 민주주의는 그 곳에서 멈추어 있는지도 모릅니다. 어쩌면 대한민국은 세계에서 가장 ‘민감한 민주주의의 나라’인지도 모릅니다. 자신과 자기집단의 이익이나 신념을 위해서는 방역체계를 흔드는 일이나 위임권력의 수반인 대통령까지도 근거 없이 뒤흔드는 일들이 거리와 SNS의 광활하게 열린 자유의 공간에서 너무도 쉽고 거침없이 일어나고 있습니다. 우리 모두의 참을 수 없는 존재의 가벼움이 세계에서 가장 민감한 민주주의의 나라를 만들고 있는 건지도 모릅니다. K-디마크라시가 민감하게 작동하고 여전히 불안한 것은 무엇보다 개인과 집단의 자유는 도처에서 넘치지만 공존을 위한 책임과 협력은 찾기 어려운 데 있습니다. 포스트코로나 시대를 맞은 백년의 민주공화국에서 ‘공화적 협력’이 참으로 절실한 이유입니다. 포스트코로나 시대 K-디마크라시의 완성은 거침없는 자유의 나라가 아니라 성찰적 대화가 가능한 ‘공화적 협력의 나라’를 만드는 데 있습니다.

정부는 지난 7월 14일 포스트코로나 시대 K-방역과 K-경제의 성공적 대응을 위한 국가혁신전략으로 『한국판 뉴딜 종합계획』을 발표했습니다. 정책기획위원회는 문재인 정부의 종합적이고 근본적인 국정과제가 여기에 결집되어야 한다고 판단합니다. 충남연구원이 이 종합적 국정과제에 함께 해야 합니다. 포스트코로나 시대는 지식의 시대를 재촉하고, 지역의 시대를 부르며, 협력의 시대를 요구합니다. 그래서 디지털, 그린, 휴먼 관련 정책으로 구성되는 한국판 뉴딜은 포스트코로나 시대의 대한민국을 지식의 시대, 지역의 시대, 협력의 시대로 바꾸는 거대전환의 기획이 되어야 합니다. 새로운 시대를 여는 한국판 뉴딜의 이 같은 방향은 ‘정의로운 전환과 세계선도 대한민국’이라는 비전으로 요약할 수 있습니다. 디지털뉴딜, 그린뉴딜, 휴먼뉴딜의 대전환은 디지털 정보와 데이터 기반의 사회시스템전환이라는 점에서 ‘지식의 시대’를 열 것입니다. 뉴딜 전환이 정의롭게 되어야 한다는 점은 극단적인 지역불균등발전의 현실에서 지역적으로 정의로운 과정이 되어야 한다는 것입니다. 가속화되는 지식의 시대가 지역기반으로 열리고 지식정보자원이 공간·지리적으로 정의롭게 배치되는 ‘지역의 시대’가 되어야 합니다. 아울러 한국판 뉴딜이 지향하는 세계선도성은 경제력과 군사력이 주도하는 ‘선진국 패러다임’을 넘어 우리의 방역과 같이 새로운 표준과 모범을 만드는 ‘선도국 패러다임’으로의 전환을 의미합니다. 포스트코로나 시대를 선도하는 새로운 표준과 모범 또한 삶의 현장인 지역에서 만들어져야 합니다. 지역의 부활을 통한 지역의 시대를 여는 일이 포스트코로나 시대 국정의 핵심이 되어야 합니다.

포스트코로나 시대가 열어야 할 ‘협력의 시대’ 또한 지역을 기반으로 해야 합니다. 한국판 뉴딜의 모든 전환이 지역기반의 ‘협력’ 없이는 불가능합니다. 그래서 우리는 포스트코로나 시대의 한국판 뉴딜을 통해 중앙 중심의 ‘발전주의 레짐’을 넘어 지역기반의 ‘사회적 대화 레짐’을 구축하는 것을 뉴딜개혁의 또 하나의 목표로 두어야 합니다. 미국 뉴딜의 성공이 새로운 제도를 통해 미국을 바꾼 데 있었다는 점을 떠올리면 한국판 뉴딜이 지역중심의 중층적 대화시스템으로 대한민국 개조의 제도적 기반을 갖추는 일이 무엇보다 시급합니다. 역사적 평가로 본다면 이것이야말로 후대가 칭송할 한국판 뉴딜의 가장 큰 성과가 아닐 수 없을 것입니다. 지역중심의 사회적 대화와 합의를 통한 협력시스템을 갖추는 일은 뉴딜 혁신의 성공과 더불어 공화적 협력의 제도적 기반을 갖춘 K-디마크라시의 완성이라는 이중의 과녁을 꿰뚫는 일이 될 것입니다.

정책기획위원회는 한국판 뉴딜을 우리 시대의 절대 절명한 시대적 과제이자 문재인 정부 최대의 국정과제로 삼고 있습니다. 포스트코로나 시대를 성공적으로 극복해내는 일과 한국판 뉴딜의 성패에 대한민국의 미래가 달려 있습니다. 맹목적 이념과 반이성적 신념의 시대가 아니라 객관적이고 정확한 증거와 데이터 기반의 지식시대를 열어야 합니다. 정의로운 전환과 세계선도성의 기반을 만드는 지역의 시대를 열어야 합니다. 중층적 대화체제를 기반으로 보다 안정된 민주주의를 갖추는 협력의 시대를 열어야 합니다.

나는 충청남도 백년의 미래를 전망하는 야심찬 기획을 해내는 충남연구원의 도정연구전략을 보고 아주 벅찬 감동을 느꼈습니다. 정책기획위원회는 한국판 뉴딜을 대한민국의 미래를 여는 위대한 여정으로 만들기 위한 다양한 기획을 준비하고 있습니다. 나는 포스트코로나 시대 정책기획위원회의 국정과제 관리역량을 강화하기 위해 훨씬 더 ‘협업적 정책콘텐츠 관리’와 훨씬 더 ‘다층적인 정책네트워크 관리’, 훨씬 더 ‘위기대응적 정책소통 관리’를 강조했습니다. 지역의 정책 싱크탱크와 정책기획위원회의 협력적 시스템을 확장하고자 합니다. 정책기획위원회와 충남연구원이 한국판 뉴딜을 진화시켜나가는 데 싱크로율을 높일 때입니다. 지식혁신과 지역혁신, 협력혁신을 포괄하는 한국판 뉴딜의 위대한 여정에 충남연구원이 새로운 표준과 모범을 제시해주실 것을 기대해마지 않습니다. 개원 25주년을 다시 한 번 축하드립니다.



특집1

02

충남연구원 개원 25주년, 새로운 성장을 기원하며



김명선 | 충청남도의회 의장

충남연구원은 다양한 분야에 걸쳐 문제점 발굴과 조사 분석, 대안 제시 그리고 연구 활동을 통하여 충청남도과 각 시군의 정책개발과 제도개선 등을 하는 충남 최고의 연구 전문기관이다. 1995년에 설립하여 어느덧 개원 25주년이 지났다.

그동안 지역균형개발과 경제성장에 이바지했으며, 독창적이고 전문적인 연구를 통해 도민 행복을 추구하고 장기적인 발전 방향을 설정해왔다. 충남의 주요 정책에는 충남연구원의 땀이 스며들어있다. 충남연구원의 25년은 충청도민의 행복한 웃음과 충남의 눈부신 발전과 함께 한 역사이다.

이 지면을 빌려 그동안 수고해주신 전문연구원, 연구원 및 직원들의 노고에 감사드린다.

충남연구원은 싱크탱크로서 전문성·독립성·창조성이 요구되며, 제 역할을 해내기 위해서는 도민들과 관련 기관의 신뢰를 쌓아나가야 한다. 그리고 연구원의 성과를 높이기 위해서는 자유로운 의사소통에 기반한 유연한 조직문화가 필요하다.

연구물을 기초로 정책이 입안되고 충청도민의 소중한 혈세가 쓰이므로 충남연구원의 연구서는 그 어느 것보다도 공정정대해야 한다. 때로는 충청남도나 시군의 정책오류나 행정행태에 대해 쓴 소리도 낼 수 있어야 하고, 이전 연구물의 오류도 지적해야 한다. 연구 대상이 성과가 미미하거나 부정적인 상황이라면 단호히 이를 지적해야 한다.

연구 성과는 인사와 행정의 투명성을 바탕으로 제 목소리를 낼 때 신뢰를 쌓아갈 수 있다. 따라서 도민 앞에 내부행정과 예산 집행 내역은 투명하게 공개되고 분석되어야 한다.



이런 토대위에 앞에서 거론한 충남연구원의 전문성·독립성·창조성이 튼튼하게 뿌리를 내릴 수 있기 때문이다.

위와 같은 충남연구원의 다양한 노력으로 도민 행복의 지름길로 이어지고, 충남연구원의 연구 성과가 충남의 새로운 성장을 견인하길 기대한다.

다시 한 번, 충남연구원 개원 25주년을 축하하며, 충남연구원의 각종 연구 성과와 정책분석 자료들이 더 큰 도민 행복으로 연결되기를 기대한다.

개원 당시의 초심을 잃지 않고, 충남연구원이 도민들로부터 변함없는 사랑과 성원을 받길 기원한다.

그리고 앞으로도 충남 발전과 도민 행복을 위해 더욱 열심히 일해 달라는 부탁을 드린다. 마지막으로 충남연구원의 발전과 직원 여러분의 건승을 기원한다.

특집2

충남연구원에 바란다

- 01 한국판 뉴딜은 지방정부와
민간 거버넌스가 중심이 되어야
- 02 충남의 선임연구기관으로 우뚝 서기를...



특집2

01

한국판 뉴딜은 지방정부와
민간 거버넌스가 중심이 되어야

황명선 | 충남시장군수협의회장

우리 충남은 대한민국의 유구한 역사 속에서 항상 그 중심 역할을 담당해왔습니다. 대한민국의 생명선으로 농업시대를 이끌어 왔고, 또 산업화의 일꾼으로 대한민국 경제발전을 최일선에서 선도해 왔습니다. 나라가 위기에 처했을 때는 늘 우리 충남이 앞장서서 펼쳐 일어났습니다. 이순신, 김좌진, 유관순, 윤봉길 등 숭한 국난 속에서 목숨을 바쳐 나라를 지켜 냈던 역사적 전통이 이를 입증하고 있습니다.

충남의 선조들은 충남의 진정한 주인으로서 대한민국의 시대 과제를 앞장서서 풀어왔습니다. 충남도민의 단결과 연대와 협력의 힘이 오늘의 충청남도를 만들고 대한민국을 만들어 온 것입니다.

충남도민의 위대한 힘은 지금도 계속되고 있습니다. 올해도 우리는 그 저력을 확인했습니다.

코로나19 바이러스로 인한 국가의 가장 큰 위기 속에 우한교민을 수용하자는 우리 충남의 결단과 희생이 대한민국 공동체 정신을 살리는 대전환의 출발점이 되었습니다. 또 이러한 충남의 정신을 바탕으로 한 15개 시·군의 다양한 선도시책들이 세계의 모범이 된 K-방역을 앞장서서 이끌어 오고 있습니다.

코로나로 인한 자가격리, 검사, 사회적 거리두기, 재난지원금 그 와중에 치른 총선 등은 지방자치가 아니면 감당하기 어려웠을 것입니다. 지방자치 30년의 역량과 성과를 실감할 수 있었습니다. 그러나 아직 가야할 길이 멀니다.

지금 우리는 새로운 도전에 직면해 있습니다.

감염병과 기후변화로 인한 자연재해, 저출산과 고령화, 사회적 양극화와 저성장, 4차 산업혁명과 디지털 및 기술 혁신 등 새로운 환경의 변화가 그 어느 때보다 크고 가파릅니다. 또 포스트코로나시대 준비와 기후변화로 인한 자연재해 같은 시급히 해결해야 할 과제도 눈앞에 두고 있습니다.



우리 충남은 이러한 변화의 시기를 기회로 삼아 나가야만 할 것입니다. 저출산, 고령화, 양극화라는 대한민국의 시대과제를 선도하고, 3대 위기 극복의 새로운 모델을 우리 충남이 마련해야 합니다. 또, 포스트코로나 시대를 대비, 미래먹거리를 창출하고 새로운 산업을 육성하며 지속가능한 지역 산업생태계를 만들어 가야 합니다.

지난 10월 13일 문재인 대통령께서 직접 주재하신 「제2차 한국판 뉴딜 전략회의」의 핵심은 '지역중심'이었습니다. 대통령께서는 "한국판 뉴딜의 기본정신으로 '지역균형 뉴딜'을 추가하고, 국가발전의 축을 지역중심으로 전환하겠다"고 말씀하셨습니다.

저는 그동안 한국판 뉴딜 성공의 핵심 요소는 정책수행의 주체를 중앙부처가 아닌 지방정부와 지방의 민간 거버넌스 협의체가 되도록 하는데 있다고 강조해왔습니다.

때가 왔습니다. 우리가 제대로 해내야 합니다. 지역균형 뉴딜이 '정부와 지방정부, 민간의 참여와 협력'을 통해 '지역 스스로가 주역이 되어 마음껏 창의력과 상상력을 발휘하는 장'이 되려면 지방정부의 자치권한 확대와 지방재정 운용이 획기적으로 개선되어야 합니다. 지역주민들의 적극적인 참여와 권리보장 또한 빠뜨릴 수 없습니다.

기초정부들의 재정자주권 강화를 최우선 목표로 2단계 재정분권을 이끌어가야 합니다. 주민자치와 풀뿌리 민주주의의 토양을 다지게 될 지방자치법 통과에도 힘써야 합니다. 지방재정의 30%를 넘어서고 있는 복지사업의 질서 있는 재정립도 주민의 행복 증진을 위해 존재하는 우리 지방정부의 큰 숙제입니다.

이러한 관점에서 충남연구원의 역할을 기대하지 않을 수 없습니다. 더 나은 주민의 삶을 위한 진정한 자치분권 실현을 염원하는 목소리를 '충남연구원'이 담아내야 합니다. 충남연구원은 지방자치를 선도하는 싱크탱크로서 전문성과 열정을 바탕으로 지방분권을 실현하는데 주어진 역할을 다해주실 것을 부탁드립니다.

저 또한 충남시장군수협의회회장으로서, 전국시장군수구청장협회회장으로서 전국의 226명의 시장·군수·구청장님들과 힘을 모아 우리 사회의 새로운 성장판이 될 '지역균형 뉴딜'의 성공을 위해 필요한 제도적 보완책들을 제시하고, 중앙부처와 국회의 협력을 이끌어 내겠습니다. 제게 맡겨진 소임이라 생각하고 최선을 다하겠습니다.

지역의 어려운 현실에도 더불어 잘사는 충남, 모두가 행복한 대한민국을 위해 항상 노력하시는 충남연구원 여러분께 진심으로 감사드리며, 늘 웃음과 행복이 넘쳐나길 기원합니다.

감사합니다.

충남시장군수협의회회장으로서 저는 이러한 시대 과제를 앞장서서 풀고, 대한민국 지방정부의 새로운 모델을 마련하기 위해 지난 2년간 쉼 없이 달려왔습니다.



특집2

02

충남의 선임연구기관으로 우뚝 서기를...



김영만 | 충남 정책특보 단장

1995년 출범 이래로 충남도와 15개 시·군, 그리고 대한민국의 발전을 위한 정책 개발을 위해 애써주신 충남연구원의 개원 25주년을 정책특보단을 대표하여 진심으로 축하드립니다.

충청남도는 민선 7기의 출범과 함께 취임한 양승조 지사의 도정 철학에 따라 저출산, 고령화, 양극화의 극복을 위해 매진하고 있습니다. 현재 대한민국이 직면하고 있는 3대 위기를 지방 정부 차원에서 해소하기 위한 노력을 계속하고 있는 것입니다.

저출산 극복을 위해 '더 행복한 주택'을 2022년까지 1,000호를 공급할 예정이며, 충남형 아기 수당 제도인 '행복키움수당'을 지급하고 있으며, 임신부 전용 민원창구 설치 및 119구급 서비스를 운영하고 있습니다.

고령화 대책으로는 '충남도 어르신 대중교통 이용 지원'을 필두로 '독거노인 공동생활제 활성화'와 '충남형 시니어 봉사단 구축 및 활성화' 방안 등을 추진하고 있습니다.



사회 양극화 해소를 위해서는 '충남형 농어민 수당' 지급을 통해 도농 간 상생 발전을 위해 노력하고 있으며, 계층 간의 소득 격차와 도내의 지역 간 불균형 해소를 위한 여러 방안을 모색하고 있습니다.

자치분권의 강화와 국가균형발전이라는 시대적 추세에 부응하기 위하여 지역의 발전과 도민의 행복을 위한 다양한 정책의 개발에도 앞장서고 있습니다.

온실가스 및 미세먼지 저감을 위한 대응책의 일환으로 '노후 석탄화력발전소의 단계적 폐쇄와 친환경 에너지로의 전환'을 통해 지역 주민들의 건강 문제를 해결함과 동시에 전국적인 모범을 보이기 위해 노력하고 있습니다. 또한 이주민 및 탈북 이탈주민을 중심으로 한 충남도 사회통합 정책에도 힘을 쏟고 있습니다.

인구 감소시대의 직격탄을 맞고 있는 농촌 지역의 재생 및 재편을 위한 방안 마련에도 주의를 기울이고 있으며, 지역 내 소상공인을 대상으로 한 '소상공인 4대 보험료 지원'과 전도민 대상의 '도민안전보험'의 도입을 통해 사회안전망 보호를 강화하고 있습니다.

위와 같은 노력은 국가적 확산이 필요한 선도적 정책 형성을 위한 여정이기도 합니다. 우리의 시도가 소중한 경험으로 승화되기를 기대하고 있습니다.

최근에는 한국형 뉴딜 정책의 전개에 따른 지역의 대응 문제가 초미의 관심사로 떠오르고 있습니다. 지난 7월에 발표된 [한국판 뉴딜 종합계획]에 이어 10월에는 [지역과 함께 하는 '지역균형 뉴딜' 추진 방안]이 발표됨에 따라 충남 또한 여러 가지 정책의 형성과 추진이 필요한 시기입니다.

공모사업에 기존의 지역정책을 뉴딜 중심으로 전환하여 응모할 준비를 해야 하며, 지자체 주도형 뉴딜사업을 전개하는 한편 공공기관 주도형 뉴딜사업에도 적극적으로 참여할 필요가 있습니다.

나아가 중앙정부와의 협업체계 구축을 통한 지속가능한 생태계 조성을 위해 디지털뉴딜(과학기술부), 그린뉴딜(환경부·산업자원부), 안전망 강화(고용부)에 힘써야 할뿐더러 행정안전부와 지역의 균형 뉴딜 정책에도 보조를 맞추어야 합니다.

위와 같은 일들은 언급한 이유는 충남연구원의 역할을 강조하기 위한 것입니다. 충남연구원은 과거에도 충남도의 정책과 관련하여 중요한 역할을 수행해 왔지만, 자치분권과 균형발전이 강조되고 있



는 상황에서 앞으로는 그 중요성이 더욱 부각될 수밖에 없습니다. 자치분권의 이면에는 자치단체 간의 치열한 경쟁이 숨어 있기 때문입니다.

아시다시피 충남연구원은 충청남도의 대표적인 싱크탱크이자 선임 연구기관입니다. 충남도 정책특보단이 2020년도 출연 출자기관 순회토론회를 실시할 때도 맨 처음 충남연구원을 방문한 이유이기도 합니다. 그만큼 충남연구원에 대한 기대가 크다고 할 수 있겠습니다.

싱크탱크의 기본적인 존재 이유는 무엇보다도 정책 대안을 마련하고 정책 형성을 지원하는 촉매자로서의 역할입니다. 정책 결정권자의 선택을 뒷받침하거나 기계적 사고를 보완하는 역할을 수행하는 것 또한 중요한 일이라고 생각합니다.

충남연구원에 바라는 점은 무엇보다도 선임연구기관의 위상에 걸맞게 선제적이고 선도적인 정책 대응입니다. 대한민국은 세계 10위 권을 넘나드나 경제대국으로 발돋움하고 있으며, K-POP이나 K-방역의 사례에서 확인한 바와 같이 세계를 선도하는 분야도 있는, 당당한 선진국의 대열에 합류하고 있음을 목도하고 있습니다. 선진국이라 함은 인류의 공영과 행복에 기여할 수 있어야 합니다. 우리만 잘 사는 것이 아니라 우리의 정책과 경험, 그 사례가 세계의 모범이 될 수 있어야 합니다. 대한민국을 넘어 세계를 선도할 수 있는 선제적인 연구와 정책의 생산을 수행하는 기관으로 거듭나기를 기대합니다. 또한 그러한 성공 사례들이 있다면 적극적인 홍보를 통해 충남을 빛내주시기 바랍니다.

다음으로 충남도 및 15개 시·군과의 원활한 소통과 협력을 통한 실효성 있는 정책의 생산과 공유입니다. 정책적 접근을 통해 충남도와 15개 시·군이 나아가야 할 길을 제시하고, 당면한 문제를 해결할 수 있도록 다양한 정책 자문 등을 제공해주시기를 부탁드립니다. 앞서 잠깐 언급한 것처럼 자치분권

시대의 개막은 그야말로 자치단체 간의 경쟁을 전제하고 있는 것이기에 도민이 행복할 수 있도록 정책을 입안할 필요가 있으며, 그러한 정책이 여타 지역으로 퍼져나갈 수 있도록 선도해야 합니다.

또한 현장의 목소리를 중시하고, 이를 정책 형성에 반영해달라는 것입니다. 이는 양승조 지사님의 지론이기도 합니다. 현장과는 동떨어진 공허한 울림을 전하는 탁상공론을 만들어내는 정책 연구가 아니라 현장을 파고드는 연구가 되기를 기대합니다. 현장을 중시하는 연구라면 현장에 바로 문제와 답이 공존한다는 사실을 직시해야 합니다. 현장에서 일하고 있는 다양한 사람들의 의견을 반영할 수 있어야 하며, 그 속에서 해답을 만들어 낼 때 정책의 실행은 현실성을 담보할 수 있을 것이기 때문입니다.

마지막으로 정책 형성의 과정에서 시민사회단체나 도민 개개인의 목소리에도 주의를 기울여 주시기 바랍니다. 충남연구원에서는 2020년 시민사회단체를 대상으로 한 [작은 연구 지원사업], 코로나19 위기 극복을 위해 [더 힘내라 충남! 도민 아이디어 공모]와 같은 사업을 통해 도민과 함께 하는 사업을 진행하였음을 잘 알고 있습니다. 위의 사업 이외에도 여러 가지 방법을 통해 충남 도민의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 방법을 개발해 주시기를 부탁드립니다.

다시 한번 충남연구원의 개원 25주년을 축하드립니다. 더불어 충남도와 15개 시·군의 대표적인 싱크탱크, 충남도민의 사랑을 받는 자랑스러운 선임연구기관으로 우뚝 서기를 기대하고 응원하겠습니다.



오피니언

01

충남 혁신도시 조성의 걸림돌과 극복방향



김종필 | 내일신문 이사 겸 한국신문윤리협의회 이사

보궐선거·대선 등 정치일정에 흘러가는 혁신도시 시간표

충남도가 지난 10월 혁신도시로 지정됐다. 세종시 출범으로 소외됐던 충남도에겐 큰 전환점을 잡았다고 볼 수 있다. 하지만 기회는 준비된 자만이 성과로 바꿀 수 있는 법이다. 혁신도시 지정 전보다 지정 이후가 더 큰 시험대라는 얘기다.

충남도 내부에선 충남혁신도시의 의미와 발전방향 등에 대해 다양한 논의가 이뤄지고 있는 것으로 알고 있다. 기대도 그 어느 때보다 높다. 하지만 제대로 준비하지 않는다면, 대처하지 않는다면 기대는 신기루에 불과할 수 있다.

냉정하게 봐야 한다. 최근 혁신도시 1차 이전을 놓고 전국적으로 다양한 논의가 이뤄지고 있다. 평가라는 게 어느 곳에선 성과 위주로, 어느 곳에선 문제 위주로 결론이 나오곤 한다. 그럼에도 공통점은 하나다. 어느 지자체도 혁신도시 2차 이전에서 빠질 생각이 없다는 점이다. 그만큼 혁신도시는 지역 발전에 미치는 영향이 크다.

예를 들어보자. 전북 전주시의 경우 국민연금관리공단이 이전할 당시 불만이 터져 나왔다. 타 지역에 비해 빈약해 보였기 때문이다. 지금 전주시는 국민연금관리공단을 중심으로 금융허브도시를 꿈꾸고 있다. 이전 공공기관의 파괴력은 우리의 상상을 뛰어넘는다. 충남도의 발전방향에 맞는 공공기관을 유치할 경우 관련 생태계를 만들어낼 수 있다. 지역을 변화시키는 전환점이 될 수 있다.

문제는 충남도의 발전방향과 맞는 공공기관을 과연 유치할 수 있느냐하는 점이다.

이전 공공기관 결정은 중앙정부가 한다. 청와대 국회 행정부 등 중앙에서 결정한다. 정치적으로 결정이 될 가능성이 높다.

그렇다면 중앙의 정치일정을 살펴보자. 내년 4월 서울·부산시장을 선출하는 보궐선거가 예정돼 있다. 우리나라 1위와 2위 도시인만큼 여야 모두 사활을 걸고 있다. 보궐선거가 끝난 이후엔 2022년 3월 대선이 기다리고 있다. 혁신도시 2차 이전은 이들 선거에 영향을 미칠 수 있는 사안이다. 중앙정기관의 고려가 있을 수밖에 없다.



서울 집값 폭등 이후 정부여당은 행정수도 완성, 국회 이전 등 다양한 지역균형발전 의제를 제기했다. 혁신도시 2차 이전도 언급했다. 당장이라도 추진할 분위기였다.

그러나 서울·부산 시장 보궐선거라는 변수가 발생한 이후엔 분위기가 달라졌다. 정세균 국무총리의 최근 발언을 살펴보면 한발 물러섰다는 느낌을 받을 수 있다. 서울시장 선거를 앞두고 서울에 위치한 공공기관 이전을 전면화하기 쉽지 않기 때문이라는 분석이 나온다.

4월 보궐선거를 넘긴다면 남은 시간대는 대선 때가 있다. 각 정당이 2차 이전을 지역공약으로 삼을 가능성이 높다. 구체적으로 이전할 공공기관과 이전지역이 공약으로 나타날 수 있다는 얘기다.

물론 이 같은 전망도 전망에 불과하다. 정치는 살아있는 생물이라는 말이 있다. 어떠한 정세가 펼쳐질지 모른다. 아예 대선마저 넘길 수도 있다. 비수도권 지자체 전체의 공동대응이 필요한 대목이다.

‘첫 번째 이전’이라는 숙명 넘어야

비수도권 지자체들은 최근 혁신도시 2차 이전을 앞두고 전략짜기에 분주하다. 전담팀을 꾸려 준비작업에 착수했다. 대부분 1차 이전 공공기관을 기반으로 이와 관련한 기관들의 이전을 추진하는 게 골자다. 충남은 신속한 혁신도시 2차 이전을 위해 이들 지자체와 연대를 해야겠지만 또 다른 측면에선 이들과 치열한 경쟁을 거쳐야 한다.

무엇보다 문제는 충남은 첫 번째 도전이라는 점이다. 백지상태에서 추진해야하기 때문에 새로운 전략을 짜야 한다. 기존 혁신도시가 1차 이전기관과의 연관성을 강조하고 나설 경우 마땅히 대처할 명분이 없다. 경험부족도 문제다. 나머지 지자체는 이미 한번 과정을 경험한 선배들이다. 전략적 실수뿐 아니라 사소한 부분들에서도 점수를 잃을 수 있다. 잔매에 장사 없는 법이다. 만만치 않은 상황이라는 점을 먼저 인정할 필요가 있다.

이 같은 어려움을 돌파하는 힘은 무엇보다 단결뿐이다. 일단 충남 내부에서 단결을 해야 한다. 현재



충남도는 혁신도시의 중심을 홍성·예산 내포신도시로 결정했다. 그렇다면 나머지 시·군도 이를 인정하고 논의를 시작할 필요가 있다. 여야간, 시군별로 분열한다면 경쟁에서 밀릴 수밖에 없다. 가뜰이나 중앙정치권에서 힘이 약한 충남도가 각개약진 한다면 결과는 자명하다.

다음으로 중요한 것은 이전 명분과 논리다. “우리는 처음이니 도와달라”는 정도의 명분으로 동정심은 유발하지 모르지만 성과로 이어지기는 어렵다. △왜 내포신도시를 활성화해야 하는지 △충남 혁신도시의 방향과 목표는 무엇인지 △이 같은 이전이 국가의 발전, 지역균형발전에 어떠한 도움이 될지 등에 대해 명확한 논리가 있어야 한다.

이런 측면에서 충남도가 내세운 환경기술, 해양환경, 문화체육 등의 분야는 해볼만하다는 판단이다. 일단 이들은 1차 이전기관과 다소 독립적인 분야다. 어찌보면 틈새시장이고 어찌보면 블루오션이다. 특히 충남도가 최근 대대적으로 벌이고 있는 탈석탄, 천수만 가로림만 등을 대상으로 한 해양환경 사업 등과 맞물려 이전명분과 근거를 갖기 충분하다. 충남이 1차 이전기관이 없는 만큼 새로운 발전방향으로 기둥을 세운다면 기관들을 유치할 명분과 논리를 갖출 수 있을 것이다.

최근 혁신도시 관련 일부 토론회를 보면 유독 정주여건에 대한 문제가 많이 제기되고 있다. “현장에 가보니 허허벌판이었다”는 주장이다. 이전기관 직원들의 마음은 못 사더라도 배척의 대상이 돼서는 안된다.

내포신도시는 알다시피 충남도 도청소재지다. 이 때문에 경쟁 지자체 가운데 광역시보다는 못하지만 허허벌판에 세워진 다른 도 단위 혁신도시에 비하면 조건이 그나마 낫다. 2012년 도청 소재지 이전 이후 고생한 덕분이다.

하지만 부족한 부분은 여전히 많다. 종합병원이나 대학 등은 둘째 치더라도 교통망의 부족은 치명적이다. 직선거리는 서울과 그 어느 곳보다 가깝지만 교통망을 이용한 거리는 오히려 전북 전주만도 못

한 게 현실이다. 아직도 ‘오지’라는 이미지가 남아 있다. 이번에 함께 지정된 대전과의 경쟁에서도 밀릴 수 있다. 이 때문에 현재 충남도 등이 추진하고 있는 내포신도시를 둘러싼 철도망, 도로망에 대한 분명한 청사진과 대안이 필요하다.

왜 우리는 국가균형발전을 할까

제한된 국토에서 사람과 돈의 집중은 한때 우리의 발전 동력이었지만 2020년 지금은 발전의 동력보다는 걸림돌로 작용하고 있다.

혁신도시 2차 이전의 목표는 무엇보다 국가균형발전이다. 충남도가 혁신도시로 추진하고 있는 내포신도시 역시 충청권 균형발전의 산물이다.

단순히 2차 이전기관 몇몇을 유치하겠다는 정도의 사고에서 왜 우리가 국가균형발전을 추진하는지, 왜 우리가 충남균형발전을 추진하는지 그리고 내포신도시를 중심으로 주변을 어떻게 변화시킬지를 끊임없이 고민하기를 권한다.

마지막으로 이 같은 관점에서 내포신도시가 위치한 홍성군과 예산군이 자칫 이른바 ‘블랙홀’ 효과로 기존 도심이 몰락할 수 있는 우려에 대해서도 대책을 세워야 할 것이다.

도민 논란

시민사회 작은연구 성과

- 01 천안형 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)의 운영 실태 및 개선방안
- 02 청양군 여성 이장 경험에 관한 사례연구



도민 논란

01

천안형 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)의 운영 실태 및 개선방안

성선화 | 복지세상을 열어가는 시민모임

1. 연구 배경 및 목적

2018년 보건복지부의 취약층 돌봄체계가 '커뮤니티 케어'로 전환되었다. 이는 돌봄을 필요로 하는 주민이 살던 곳에서 개개인의 욕구에 맞는 서비스를 누리고 지역사회와 함께 어울려 살아갈 수 있도록 주거, 보건의료, 요양, 돌봄, 독립생활 지원이 통합적으로 확보되는 지역주도형 사회서비스 정책이다. 2019년 1차 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 선도 사업으로 8개 지자체가 선정되었고 이에 천안시가 포함되었다. 2020년 지역사회 통합돌봄 선도 사업 선정 1주년을 맞이하여 자주적으로 사업내용과 방식을 실행하고 있는지 실태를 파악하기 위한 연구를 계획했다. 이후 커뮤니티 케어 보편적 제공에 대한 개선방안을 모색하고 이를 공론화하는 과정으로 연구를 종결한다.

2. 연구 내용 및 결과

① 천안형 커뮤니티 케어 실태조사

천안시는 2019년 6월 지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어) 선도 사업 1차 지역으로 선정된 이후 6개월 간 진행한 사업내용에 대해 자체 평가조사를 실시했다. 이를 통해 참여자의 욕구파악이 가능했기 때문에 본회는 실태조사 대신 천안형 지역사회 통합돌봄의 개선방안을 제안하는 토론회 개최를 목적으로 공론화에 집중한 연구를 진행했다.

② 개선방안 모색

연구 초기 코로나19로 인해 정기적인 자문단 회의 진행이 어려워 온라인 자료수집과 전문가 개별 미팅으로 대신했다.

호서대학교 사회복지학과 이용재 교수는 시작부터 민간주도형이 아니었기 때문에 현재 사업을 수행하는 민간기관들이 서로의 사업내용을 공유하고 연계하지 못하고 있으며, 노인뿐만 아니라 모든 분야의 통합 돌봄을 위해 ‘천안시 지역사회 통합돌봄 지원을 위한 조례’의 필요성을 제기했다.

천안시청 복지정책과 통합돌봄팀 박민애 팀장은 코로나19 이후 지역사회 통합돌봄 사업은 계속 진행 중이며, 대부분 대면서비스이기 때문에 대상자의 동의여부에 따라 대면 혹은 비대면(전화안부) 서비스를 제공한다고 말했다. 또한 감염병의 장기화로 통합돌봄 대상자들의 정신건강을 위한 소일거리 및 건강관리 꾸러미를 지원하고 있다고 전했다. 기간이 정해진 선도 사업이기 때문에 종결 이후 천안시가 자체적으로 사업을 진행할 수 있을지는 현재로서 불분명하지만, 기본적인 돌봄 서비스는 충분히 진행할 예정이라고 했다.

천안시의회 복지문화위원회 김월영 위원장은 천안시의회 제233회 시정 질문에서 지역사회 통합돌봄 선도사업과 관련하여 제공 프로그램을 확인하고 지역사회자원을 어떻게 조직화하느냐에 따라 사업의 성패가 달라질 수 있다고 발언했다. 이에 천안시 지역사회 통합돌봄 지원 조례 제정의 필요성에 충분히 공감하며 향후 조례 제정에 적극적으로 임하겠다고 피력했다.

돌봄사회서비스센터 정경록 대표는 지역사회 통합돌봄 사업 중 주거와 관련된 서비스에 대한 중요성을 강조하며, 획일화된 주거형태의 제공보다 당사자가 선택할 수 있는 소규모의 새로운 주거형태를 구성하여 선택의 폭이 다양해지면 좋겠다고 제안했다.

노티나무 노인복지센터 정은희 원장은 서비스 제공자의 관점에서 지역사회 통합돌봄을 살펴보는 것도 필요하며, 선도 사업이 끝나더라도 지역에 통합돌봄이 유지되도록 생태계가 구성되어야 한다고 강조했다. 더불어 현재 민관협의체가 구성되어 있지만 실질적인 논의구조로 기능하지 못하는 것에 아쉬움을 표했다.

③ 공론화

보다 신속한 자료수집과 추후 작업으로 기존 계획보다 이른 8월 중순 포럼을 계획하여 공론화 과정에 집중했다. 8월 13일(목) 오후 2시 천안YMCA 1층 강당에서 [지역사회 보건복지포럼] “지역기반 커뮤니티 케어 어떻게 갈 것인가?”를 온라인과 오프라인으로 동시 진행했다.

포럼 당일 오프라인으로 총 30명이 참석했고 온라인으로는 25명이 실시간으로 시청했다. 이는 복지세상을 열어가는 시민모임 유튜브 채널(<https://bit.ly/3aymNNj>)에서 다시 볼 수 있다. 지역 언론을 통해 포럼과 관련된 2건의 기사가 온·오프라인으로 게재되었다.

천안시가 노인형으로 선도사업을 진행하고 있지만 본 포럼의 참석자들의 활동 영역은 노인 외에도 이주민, 장애인, 사회적경제 등으로 다양하여 다른 영역에서도 지역사회 통합돌봄에 대한 관심이 높음을 확인할 수 있었다.

▼ 지역사회 보건복지포럼 사진



[지역사회 보건복지포럼] 지역기반 커뮤니티 케어 어떻게 갈 것인가?

- 일 시 : 2020년 8월 13일(목) 오후2시
- 장 소 : 천안YMCA 회관 1층 강당
- 사회자 : 박성호 전국민주시민교육네트워크 공동운영위원장

- **발제1** 코로나 이후 돌봄체계의 변화
| 김보영 영남대학교 새마을국제개발학과 교수
- **발제2** 천안시 지역사회 통합돌봄 전반적인 진단 및 발전방향 제안
| 이용재 호서대학교 사회복지학과 교수
- **토론1** 천안시 지역사회 통합돌봄 진행현황
| 박민애 천안시 복지정책과 통합돌봄팀 팀장
- **토론2** 천안시 지역사회 통합돌봄 조례 제정 계획
| 김월영 천안시의회 복지문화위원회 위원장
- **토론3** 지역 내 의료·복지적 돌봄 사례
| 홍중원 건강의집의원 원장
- **토론4** 천안형 지역사회 통합돌봄 사업에 대한 새로운 상상
| 이선영 복지세상을 열어가는 시민모임 사무국장

3. 향후 과제

통합돌봄 서비스 제공 이후 대상자의 만족도나 일상생활의 변화 등에 대해 모니터링하고 피드백을 받아 실질적으로 서비스를 개선해야 한다. 노인뿐만 아니라 사회복지 전 영역에 걸쳐 그 누구도 소외받지 않고 살던 동네에서 돌봄을 받을 수 있도록 다양한 영역의 관심과 협업이 필요하다.

민관협의체의 경우 소규모 분과를 운영하여 제공기관들이 단지 정보연계와 서비스 제공의 역할에 국한되지 않고 주체가 되어 적극적으로 사업에 참여할 수 있도록 논의의 장을 마련하고 역할을 확대해야 한다. 또한 지역 내 다양한 돌봄 사례의 공유를 통해 새로운 접근방식과 특징을 이해하고, 현재 진행 중인 지역사회 통합돌봄 사업의 발전방향에 대해 고민하고 함께 논의해야 한다.

향후 천안시가 적극적으로 지역사회 통합돌봄에 대한 계획을 수립하고 예산을 책정할 수 있도록 하는 법적 근거인 조례 제정이 필요하다. 이를 위해 9월 28일(금) 오후 4시 30분 천안시의회 복지문화위원회 김월영 위원장과 후속 미팅을 진행하였고, 현재 ‘천안시 노인 지역사회 통합돌봄 지원 조례안’은 검토 중이다. 본회는 조례안에 대안 대덕구처럼 「주민참여 및 의견수렴」을 명시하여 주민들이 적극적으로 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 하는 부분을 요청했으며, 차기 임시회에 상정할 예정이다.



도민 논란

02청양군 여성 이장 경험에 관한 사례연구



이옥자 | 청양돌정책연구소 소장

1. 들어가는 말

농촌의 이장도 여성시대로 접어들고 있다. 이는 농촌의 고령화와 인구 과소화로 마을의 공동체성이 약화되고 있는 가운데, 최근 은퇴와 함께 귀농·귀촌·귀향 추세로 마을 이장의 여성화 바람이 감지되고 있다. 남성보다 상대적으로 젊은 중·고령 여성의 유입과 함께 농촌에 여성의 사회적 활동은 눈에 띄게 활발해지면서 농촌의 고착화된 남성 중심적 문화도 여성을 마을의 대표로 인정하려는 농촌의 오랜 가부장제 관습이 무너지고 있다.

여성 이장 비율과 관련된 충남도의 통계자료(2017)를 살펴보면, 전체 이·통장은 14%이지만, 15개 시군 중 이·통장 비율이 10% 미만인 곳은 11개 시·군이고, 5% 미만인 곳도 7개 시·군으로 나타났다. 한편 청양군은 3.3%로 홍성(1.3%), 예산(2.6%) 다음으로 여성 이장 비율이 낮았다. 이러한 결과에서 알 수 있는 것은 지역성평등지수 전국 하위권을 벗어나지 못하는 중요한 요인이 아닐까 생각한다. 다른 한편으로는 농촌의 가부장제 문화가 얼마나 심각한지 여실히 보여주는 증거가 되기도 한다. 이로



써 청양군의 여성 이장을 표본으로 하는 심층적 연구의 필요성을 인지하게 되었다. 따라서 본 연구의 목적은 마을공동체와 여성 이장의 관계를 돌봄의 가치와 공공성 추구 차원에서 탐색하고자 하는 것이며, 이를 통해 마을 단위의 ‘돌봄공동체’ 구축 방안을 모색하고자 한다.

2. 추진내용 및 참여자의 일반적 특성

표 1 | 경과별 추진내용

구분	일자	추진내용
연구착수	3.23	- 선행연구 및 행정자료 검색 - 반 구조화 설문지 작성
개별면담(문항)	4.22~23	- 연구 참여자의 일반적 특성 - 이장을 맡게 된 계기 - 이장의 중요한 역할 - 여성 이장이 된 후, 마을 구성원 반응 - 해결하고 싶은 마을의 문제 - 여성 이장 활동에 어려운 점
집단면담	7.17	- 녹취록 전사 - 미진한 문항 추가 질문으로 보완 - 연구 참여자의 소감
전문가 자문회의	9.17	- 논문의 체계성 - 연구결과분석: 의미도출 당위성, - 연구결과: 이론적 정책적 함의도출
전문가 검토	10.29	- 결과보고서 검토
보고서 제출	10.31	- 결과보고서 제출

자료분석: 인터뷰 내용을 의미단위 코딩, 개념도출, 유사현상 범주화, 범주개념 해석 순으로 분석함

표 2 | 참여자의 일반적 특성

참여자	임명일	연령	결혼상태	지역활동 경험	가구형태	거주 사유(事由)
이장1	2020.01.21	57	기혼	-	부부	고향
이장2	2019.01.01	70	기혼	부녀회장 새마을회장 읍 회장	부부	남편귀향
이장3	2019.01.01	63	기혼	부녀회장	부부	남편귀향
이장4	2019.01.01	58	기혼	소방대장	자녀동거	고향
이장5	2019.01.01	66	기혼	부녀회장	부부	남편귀향
이장6	2018.01.01	62	기혼	자원봉사	부부	귀촌
이장7	2016.01.01	60	기혼	부녀회장	부부	결혼
이장8	2019.01.01	69	사별	연합대장 새마을회장	1인 가구	결혼

3. 분석결과 및 함의

첫째, ‘마을 이장이 된 계기는 무엇인가?’

여성 이장의 등장은 농촌 마을에 신선한 활력소로 작동하였다. 하지만 이장(남성)의 권한 남용으로 신뢰를 상실한 경우, 여성들은 불의에 맞서 마을의 파수꾼이 되어갔다. 즉 마을의 문제와 주민 간 갈등을 현명하게 대처함으로써 농촌 마을의 공동체성 회복에 있어서, 여성 특유의 세심, 책임감, 친화력은 마을의 문제 해결에 있어서 남성보다 수월한 것으로 판단된다. 또한 농촌 마을의 남성이 여성을 추천한다는 것은 그만큼 가부장제 관습을 지키려는 저항력이 약해졌다고 판단된다. 이러한 연구결과는 마을공동체 회복에 여성(이장)의 역할이 중요한 요인이 될 수 있음을 확인하였다.

둘째, ‘이장의 역할은 무엇인가?’

참여자들의 공통적인 특징은 여성 특유의 섬세함과 친밀한 관계성을 바탕으로 남성보다 꼼꼼하게 일처리를 수행한다는 것이다. 즉 남성의 성차별적 고정관념에 대항하면서 평등한 공평성을 주장하는가 하면, 마을의 주민을 가족처럼 보살펴야 한다는 책임의식이 한결같이 높았다. 이러한 결과는 지금까지 여성의 역할로 살아야 하는 여성의 삶의 방식에서 그 원인을 찾을 수 있다. 여성은 부수적, 보조적인 역할을 담당하면서 가족의 감정노동까지 담당해야 했지만, 그 역시 여성의 몫이라는 세습된 관습은 여전히 전통적 문화라는 이유로 여성의 삶의 질을 낮추는 요인이 되고 있다. 하지만 농촌 마을의 여성시대 도래는 중요한 전환점이 될 것이다. 중 · 고령 여성 특유의 섬세함과 친밀한 관계성을 강점으로 농촌 마을의 공동체 회복에 중요한 역할을 담당할 수 있을 것으로 판단된다. 여성 이장들은 마을을 우리 집, 우리 가족, 우리 부모로 인식한다는 것은 매우 중요한 요인이다. 여성 이장을 중심으로 호혜적 보살핌을 담당할 수 있는, 즉 ‘돌봄공동체 시스템’이 작동할 수 있는 방안을 모색함으로써 초고령사회에 진입한 농촌 마을의 특화된 마을 모델의 개발이 촉구된다.

셋째, ‘여성 이장에 대한 마을의 반응은 어떠하였는가?’

가부장제 문화는 미투 운동과 양성평등 확산으로 성과 성 역할에 대한 인식은 상대적으로 젊은 층에서 빠르게 개선되고 있다. 하지만 농 · 어촌지역일수록, 연령이 높을수록 수용하려는 속도는 더디기만 하다. 마을의 대표로서 여성 이장을 수용하지 못하고, 여성에 대한 폄하적 발언은 여전히 많은 여성의 활동을 어렵게 한다.¹⁾ 이러한 뿌리 깊은 편견과 고정관념은 쉽게 사라질 것 같지 않다. 그러나 양성 평등한 풀뿌리 민주주의 실현을 위해서는 ‘우리 동네’라고 칭하는 행정리 단위의 이장부터 여성의 비율을 확대함으로써 여성의 의결권 및 대표성이 확보됨으로써 ‘함께 더불어 행복한 농촌사회’로 발전할 것이다. 이는 결과적으로 충남도의 지역 성평등지수를 향상시키는 중요한 요인으로 작용할 것이다.

1) 파주시대(2018.04.27.), 집회 도중 ‘여자가 쟁피하게 이런 데(집회장) 왜 나오느냐?’는 발언으로 논란거리가 됨.

넷째, ‘마을의 문제는 무엇인가?’

기본적인 민주주의 원리가 농촌사회에는 아직도 작동하지 않는다²⁾고 했다. 최근 이장과 관련된 권한과 비리에서 나온 말이다. 농촌 마을의 모든 행정과 정보가 이장에게 집중되어 발생하는 이장의 권한과 관련된 마을 갈등이라는 점은 모든 정책과 정보 접근성 개선이 우선되어야 한다. 그러나 행정의 정보전달체계는 관리의 편리성 등을 이유로 여전히 이장을 통한 단일 정보전달체계를 고집하고 있다. 이제는 주민들에게 직접 정보를 공유할 수 있는 방식은 없는지, 다른 한편으로 이장에 대한 의존성을 낮추는 소통방식과 기존 정보 전달체계에 문제는 없었는지 행정혁신이 수반되어야 할 것이다.

표 3 문항별 개념화

문항	개념화
1. 이장이 된 계기	- 가부장적 문화 초월한 마을 주민의 추천 - 농촌 마을에 불어닥친 여풍 시대 - 마을공동체 회복시키는 파수꾼
2. 이장의 역할	- 여성 특유의 섬세함으로 마을 살림도 척척 - 마을의 갈등은 해소하고, 주민의 행복지수는 높이고 - 보조금, 지원사업은 투명하고 공평하게
3. 마을의 반응(이장 당선 후)	- 여성으로 대하려는 “뿌리 깊은 편견 힘들어요” - 남성 중심의 마을, 여성의 돌봄공동체로
4. 마을의 문제	- 나부터 챙기고, 이장 의존하는 소통방식이 문제

2) 한국농어민신문(2020.03.17.), 마을 이장 의존 소통방식부터 바꾸자(서정민)

충남의 세계문화유산

01 산사, 한국의 산지승원
- 마곡사

글 | 김창수 | 충남연구원 홍보팀 사진 | 임윤희 | 충남연구원 홍보팀



▲ 마곡사 영산전 전경

유네스코 등재유산은 “인류 전체를 위해 보호되어야 할 현저한 가치가 있다고 인정되어 국제연합교 육과학문화기구(이하 유네스코, UNESCO)가 ‘세계유산 일람표’에 등록된 문화재”를 말한다.

유네스코 등재유산은 세계유산, 기록유산, 무형유산이 있다. 세계유산으로 지정되기 위해 ‘문화 및 자연유산 중에서 완전성, 진정성, 그 가치의 탁월성’과 해당 국가의 관리능력이 국제적으로 인정되어야 한다.

세계유산은 문화유산, 자연유산, 복합유산으로 구분되는데, 유네스코 세계 문화유산은 ‘탁월한 보편적 가치(Outstanding Universal Value)를 갖는 부동 산 유산으로서 진정성(authenticity)을 보유’하고 있어야 한다.

2019년 기준으로 한국의 세계문화유산은 모두 13건이 지정되어 있는데, 이 중에 충남에는 모두 3건이 지정되어 있다. [백제역사유적지구]로 지정되어 있는 공주와 부여, [산사, 한국의 산지승원] 중 하나인 마곡사, [한국의 서원] 중 하나인 돈암서원이 바로 그것이다.

마곡사는 충남 공주의 태화산 동쪽에 있는 천년고찰이다. 백제 무왕 640년에 자장율사가 창건했다고 전해지고 있는데, 현재는 대한불교조계종 25교구 중 제6교구 본사로서 갑사를 비롯한 100개의 사찰과 암자를 말사로 관할하고 있는 충남불교大本산의 하나이다.

절 이름과 관련해서는 세 가지 유래가 전해지고 있다. 먼저 마곡사가 위치한 곳이 ‘삼골’이었다는 데서 기인한 것이라고 한다. 다음으로 신라시대 보철 화장이 설법을 할 당시에 모인 사람들이 마치 삼발의 삼대와 같은 형상에서 유래했다고 한다. 마지막으로 성주산문의 개창자인 무연선사가 중국 남종선의 ‘마곡 보철선산’의 법을 이어와 마곡사라 불렀다고 한다.



▲ 마곡사 이정표

▼ 마곡사 대광보전과 오층 석탑



유네스코 세계유산으로 지정되기 이전부터 마곡사는 다음과 같은 몇 가지 이유로도 유명한 절이다. 봄에는 마곡사 주변에 황벚꽃과 산수유, 자목련 등이 한데 어우러져 장관을 이루는데, '봄에는 마곡사, 가을엔 갑사(春麻谷 秋甲寺)'라는 말이 생겨날 정도로 주변의 경관이 유명한 절 중의 하나이다. 마곡사는 백범 김구의 발자취가 남아 있는 것으로도 유명하다. 1896년 명성황후 시해에 분노한 백범이 일본군 장교를 죽이고 옥살이를 하다가 탈옥을 하여 은거한 곳이 바로 마곡사이다. 원종(圓宗)이라는 법명으로 잠시 출가하여 머물렀는데, 1946년에 다시 찾은 후 백범당 옆에 향나무를 한 그루 심었다고 한다. 이러한 이유로 마곡사 주변의 둘레길을 백범길, 백범 명상길로 명명하여 백범과의 인연을 강조하고 있기도 하다. 또한 마곡사는 10승 지지 중의 하나로서 인구에 회자되고 있다. 10승 지지란 천재지변이나 커다란 전화에 휘말리지 않는 열 군데의 땅을 의미하는데, 공주의 유구와 마곡이 바로 그 중 하나이다. 조선시대에 매월당 김시습을 찾아 나선 세조가 마곡사에 들러 만세불망지지(萬世不忘之地)라고 감탄했다고 하는 군왕대도 바로 인근에 있다. 여하튼 지세가 강한 곳 중의 하나인 것만은 틀림없다.

마곡사는 다수의 보물을 품고 있다. 영산전(보물 제800호)을 비롯하여, 대광보전(보물 제802호)와 그 앞에 우뚝 서 있는 오층 석탑(보물 제799호), 대웅보전(보물 제801호)와 마곡사 괘불(보물 제1260호) 등이 바로 그것이다.

영산전은 마곡사에서 가장 오래된 건물인데, 매월당 김시습을 찾아 나선 세조가 이 곳에 들렀을 때 친필을 내린 것으로 유명하다. 이런 연유로 영산전 편액에는 '세조대왕 어필'이라는 글이 적혀있다. 또한 영산전이 자리한 곳은 천하의 대혈이라고 일컬어지는 [군왕대]의 맥이 흐르는 곳이어서 입시나 승진 등의 발원을 가진 사람들의 기도가 끊이지 않는 곳인데, 매해 10월 말 경에는 [군왕대제]가 열리고 있다.

▼ 마곡사 대웅보전의 모습



대광보전은 마곡사의 주불을 모시고 있는데, 17세기 중반에 건립된 것으로 추정하고 있다. 3단의 자연선 기단 위에 정면 5칸, 측면 3칸의 다포계 팔작지붕의 건축물이다. 대광보전의 편액은 강세황의 글씨로 알려져 있다. 대광보전에는 [수월백의 관음보살도]가 있는데, 보타락가산 위에 흰 사라와 백의를 입은 관음보살에게 선재 동자가 합장을 하고 있는 모습을 그린 것이다. 바로 [수월백의 관음보살도]로 인해 마곡사는 한국의 33관음 성지 중의 하나이며, 내국인을 포함하여 일본인도 관음도량 성지순례를 위해 많이 찾아오고 있다. 대광보전 앞에는 오층 석탑이 자리하고 있는데, 특이하게도 상륜부에 청동제의 금동보탑이 올려져 있는 것으로 보아 원나라 말기 라마불교의 영향을 받은 고려시대 석탑으로 알려져 있다. 이러한 양식의 탑은 한국, 인도, 중국에 3개 밖에 없는 귀중한 것이다.

대웅보전은 마곡사 경내에서 가장 북쪽에 위치하는데, 정면 5칸 측면 4칸의 아래층, 정면 3칸 측면 3칸의 위층으로 구성되어 있는 중층 목조 건물이다. 임진왜란 때 불타 없어진 것을 재건할 당시에는 경전을 보관하는 대장전이었으나 현재는 금당으로 이용하고 있다. 대웅보전의 편액은 신라시대의 명필 김생의 글씨로 알려져 있다. 대웅보전에는 하나의 전설이 전해 내려오고 있다. 건물 내부 8개의 기둥 중에서 전면 4개의 기둥을 안고 기도하면서 돌면 아들을 낳는다고도 하며, 사후에 염라대왕을 마주했을 때 대웅보전의 기둥을 몇 번이나 돌았는지에 따라서 극락과 지옥의 갈림길에 서게 된다고 한다. 이러한 전설 때문인지 지금도 전면의 4 기둥은 사람들의 손때로 반짝이고 있다.

마곡사는 템플스테이도 운영하고 있는데, 정규 프로그램은 예불, 참선(명상), 발우공양, 율력, 솔바람 길 걷기, 스님과의 대화, 염주 만들기 등으로 구성되어 있다. 휴식형과 체험형으로 나뉘는데, 주로 1박 2일의 일정으로 운영하고 있다. 사찰 측과의 협의에 따라 그 이상의 체류도 가능하다고 한다.



현안 진단

01

지속가능한 농업 · 농촌을 위한 길,
농민수당 · 농민기본소득¹⁾

박경철 | 충남연구원 사회통합연구실장

전국 지자체에서 도입되고 있는 농민수당 · 농민 기본소득

전국적으로 농민수당, 농민기본소득 ‘열풍’이다. 농민수당, 농민기본소득, 농민공익수당, 농어민공익수당, 농어민수당, 농업인수당, 농어업인수당 등 명칭은 달리하지만 농촌지역의 거의 모든 지자체에서 농(어)민수당제가 도입이 되었거나 도입될 예정이다. 도 차원에서 논의가 없었던 경북도에서도 농민수당제 도입을 적극 검토하고 있다. 이로써 2018년 12월 해남군에서 처음 제정된 농민수당제가 전국화된 것이다. 불과 1~2년 사이에 농(어)민수당은 전국에서 들쭉날쭉 번져나갔다. 충남도는 올해 농가당 연간 80만 원의 농어민수당을 지급했다. 전국 최고 수준이다.

현재 농촌 현장에서 불고 있는 농(어)민수당의 ‘열풍’에는 몇 가지 이유가 있다. **첫째, 농정실패의 한 계에 다다랐기 때문이다.** 정부는 1990년대에 들어서면서 본격적인 개방 농정을 발표했다. 우루과이 라운드 농산물 협상에서 쌀시장마져 개방하겠다는 선언은 개방농정의 신호탄이었다. 이후 WTO 가입, FTA 추진 등으로 전 세계 거의 모든 농업선진국들과 자유무역협정을 맺었다. 개도국이지만 농업 대국인 중국과도 FTA를 맺었다. 수백 년을 통해 농업의 체질을 개선해 농업선진화를 이룩한 서구의 국가들과의 자유무역협정은 우리 농업을 파국으로 이끌었다. 서구 선진국과 근본적으로 경쟁을 할 수 있는 구조가 아닌데도 정부는 자동차, 반도체, 핸드폰 등 대기업의 공산품 수출을 위해 농업을 희생양 삼았다. 정부는 그동안 우리 농정의 경쟁력 강화와 농민의 소득 증대를 위해 농업구조 개선, 농업현대화, 친환경농업, 농촌관광, 농촌융복합사업 등 수많은 사업 등을 실시해왔다. 하지만 농업과 농촌은 여전히 희망보다는 절망의 목소리가 커지고 있다. 농정의 대전환이 필요한 이유이다.

둘째, 지자체의 심각한 인구감소의 문제이다. 우리 사회가 저출산과 고령화시대로 접어들면서 대부분의 지자체가 인구감소의 시대로 접어들었지만 농촌 지역의 인구감소는 그야말로 암울한 수준이다.

1) 본 글은 필자가 인터넷신문 프레시인에 기고한 “농업·농촌을 지속가능하게 하는 농민기본소득”(2020. 10. 28)의 내용을 바탕으로 재작성한 것임.

경쟁력 중심의 농정은 소수 역량 있는 농가와 기업만 농촌에서 살아남고 나머지는 ‘잉여’로 만들었다. 정부는 농가 경쟁력 향상을 위해 농지를 규모화하고 시설과 자본 투자를 지원했다. 그래서 이전에는 한 마을에 100명이 농사를 지었다면 지금은 10명이 농사를 짓는 구조로 만들었다. 나머지 농가는 탈농을 하거나 이농을 했다. 정부 정책이 농촌에서 사람을 몰아내는 방향으로 일관했다. 그 결과 농촌 마을은 비어가고 노인들만 남게 되었다. 농업으로 생존이 불가능한 현실에서 농민수당 · 농민기본소득과 같은 ‘생존수당’이 없다면 농촌의 인구 유지는 불가능할 것이다.

셋째, 심각한 불평등 문제이다. 어느 시대, 어느 사회에서나 불평등은 존재해 왔지만 지금의 양상은 더욱 복잡하고 중층적이다. 도시와 농촌의 불평등만이 아니라 농촌 · 농가 내에서 불평등도 심화되고 있다. 농정의 핵심정책인 직불금만 보더라도 그동안 직불금의 80%는 쌀농가에 돌아가고 12%의 농가가 전체 직불금의 약 47%를 가져갔다. 농가의 약 70%는 1ha 이하의 농지를 경작하고 있는데 이들의 평균 직불금은 연간 30~40만 원에 불과하다. 유럽의 농업도 직불제로 농가 생계를 유지하고 있는데, 우리 농가 70%는 고작 연간 30~40만 원을 받을 뿐이다. 그동안 정부는 10가지의 직불제를 만들어 농가소득을 촘촘히 보장한다고 했지만 실상은 소수 농가에 직불금이 집중되었고 나머지 대다수의 농가는 배제되었다. 농민의 기본 생존권도 보장을 못하면서 농정사업의 종류는 수백 가지다. 많아도 너무 많다.

지금, 농민수당 · 농민 기본소득이 의미하는 것

현재 농촌 현장에서는 올 2월에 출범한 농민기본소득전국운동본부가 농민기본소득 실현을 위한 공론화와 입법화를 추진하고 있고 ‘농민의 길’(전국농민회총연맹, 전국여성농민회총연합, 가톨릭농민회, 전국친환경농업인연합회, 전국쌀생산자협회)이 농민수당 도입과 올바른 실현을 위해 활발히 움직이고 있다. 농민기본소득전국운동본부는 농민의 기본 생존권 보장 차원에서 농민기본소득제 도입을 적극 주장하고 있으며 향후 농촌기본소득으로 확대해 궁극적으로는 전 국민 기본소득 실현을 위해 노력하고 있다. ‘농민의 길’은 농업의 공익적 가치를 국가가 보상하고 궁극적으로 지속가능한 농업 · 농촌을 위해 농민수당제 도입에 앞장서고 있다.



농민기본소득은 기본소득(basic income)의 보편성, 개별성, 무조건성 원칙에 좀 더 충실한 입장이고 농민수당은 농업활동으로 발생하는 공익적 가치를 국가가 인정하고 보상해야 한다는 입장이다. 두 갈래 주장이 다소 차이가 있지만 농업은 국가의 식량주권과 환경, 문화를 지키는 공공재이고 이를 지키는 농민은 공적 역할을 수행하는 존재이기 때문에 국가가 그들에게 최소한의 소득을 보장해야 한다는 점에서는 같은 입장이라고 할 수 있다. 문재인 대통령도 후보 시절 “농민은 식량안보를 지키는 공무원”이라고 인정했듯이 이제 국민이 농업과 농민을 지키지 않으면 식량안보도 ‘국토의 정원’도 지켜질 수 없다. 더욱이 팬데믹 이후 식량안보 · 식량주권의 중요성이 더욱 대두되고 있는 시점에서 농민기본소득과 농민수당의 외침은 결코 과도한 요구도 허황된 주장도 아니다. 그것은 국가의 기본을 다시 세우고 기초를 다지는 작업이라고 할 수 있다.

농민수당 · 농민 기본소득이 만드는 세상

제2의 동학농민운동으로 평가되는 농민수당 · 농민기본소득운동은 우리 농정과 사회에 시사하는 바가 크다. **첫째는 중앙정부의 강고한 농정카르텔에 균열을 낼 것이다.** 농식품부 등 중앙정부가 정책을 만들고 지자체가 집행하는 각종 사업, 그 많은 공모사업과 개발사업에도 농민의 기본생존권이 보장되지 않는 현실에서 농민수당 · 농민기본소득은 농정예산을 농민에게 직접 지급하는 방식으로 전환할 것을 요구하고 있다. 유럽 등 농업 선진 국가들도 농정예산의 약 70%는 농민들에게 직접 지급한다. 우리나라는 기껏해야 20% 정도이다. 정부가 농정예산을 직접 농민에게 주지 않는 것은 관료의 권위와 기득권 지키기의 다름 아니다. 농민수당 · 농민기본소득은 그런 식민지 시대부터 이어온 강고한 농정 기득권 카르텔을 깰 것이다.

둘째는 자립과 자치의 나라를 만들 것이다. 우리나라는 해방 이후 한 번도 진정한 주민자치가 이뤄지지 않았다. 해방 이후 인민의 힘으로 자치와 자립의 나라를 만들고자 했던 지역의 인민위원회는 친일과 독재에 의해 무너졌다. 지방자치가 실시되고 있지만 주민에 의한 풀뿌리 주민자치는 여전히 요원하다. 농민수당 · 농민기본소득 나아가 농촌기본소득까지 실시된다면 풀뿌리 주민자치는 분명 살아날 것이다. 또한 진정한 국가균형발전도 이뤄질 것이다.

셋째는 생태농업이 살아나고 지역문화가 부흥할 것이다. 기후위기의 시대, 식품불안전 시대에 농민은 친환경농업을 하고 싶어도 현재처럼 시장이 모든 것을 통제하는 상황에서는 친환경농업도 유기농업도 어렵다. 귀농을 하고 싶어도 소득 때문에 갈 수가 없다. 무슨 농사를 짓든 농민에게 일정한 소득이 보장된다면 더 많은 사람이 농업에 종사하고 상업화된 농업이 아니라 자신이 하고 싶은 농업을 할 수 있을 것이다. 그렇게 되면 농업도 바뀌고 농촌도 바뀔 것이다. 농민에게 직접 소득을 지원하면 자신이 하고 싶은 농업, 자신이 만들고 싶은 농촌을 만들 것이다. 유럽의 농촌이 아름다운 것은 그들에게 안정적인 직불금이 있기 때문이다. 농민수당 · 농민기본소득이 보장된다면 우리 농촌도 충분히 가능하다. 아름다운 꽃에 사람들이 물리고 벌들이 물리듯 농촌이 다시 부흥할 것이다.

물론 농민수당 · 농민기본소득이 만능은 아니다. 위기의 농업과 농촌에는 이것 말고도 필요한 것들이 많다. 특히 문화 · 복지 · 교육 여건 개선도 절실하다. 그렇지만 농민의 기본적 생존권이 보장되지 않으면 이러한 사업들도 의미를 잃는다. 따라서 농민수당 · 농민기본소득과 동시에 농촌 환경 개선을 위한 사업들도 필요하다. 이래야 농업과 농촌에 희망이 생길 것이다. 한 번도 가보지 않았지만 이 길 밖에 없다면 우리는 새로운 길을 떠나야 한다. 희망은 결국 우리가 만드는 것이다. 농민수당 · 농민기본소득이 지속가능한 농업 · 농촌의 희망이다.





현안 진단

02

예산군 개인주택 활용 독거노인
공동생활제 현장 연구

김용현 | 충남연구원

충청남도는 65세 이상 고령자 비율이 2012년 15.3%에서 2018년 17.5%, 2019년 말 기준, 18.1%로 점차 증가 추세에 있다. 2019년 기준, 전국의 65세 이상 고령자는 768만 5천 명으로 전체 인구 중 14.9%를 차지하고 있어 충청남도가 전국 평균보다 고령자 비율이 많이 높다.

한국은 고령자의 비율도 문제이지만 세계에서 가장 빠르게 고령화가 진행되고 있으므로 노인문제가 더욱 심각하다. 노인문제가 한국사회에 던지는 도전은 빈곤, 고독사, 노인자살 등 여러 가지이지만 그 중에서도 독거노인 돌봄도 역시 절대 간과할 수 없는 노인문제 중 하나이다.

2020년 6월 기준, 충청남도에서 거주하는 독거노인 수는 115,206명으로 공주시 전체 인구보다도 만 오천 명 이상이 많다. 독거노인은 양적으로도 결코 무시할 수 없지만 독거노인이 보여주는 심각성은 자녀동거가구와 노인부부가구에 비해 삶의 질과 정신건강 수준이 더 열악하다는 것이다. 가령 가구형태별 결식률의 차이만 보아도 독거노인이 24.0%인 것에 비하여 배우자와 생활하고 있는 노인은 10.0%, 자녀와 동거하는 노인은 11.2%에 불과한 것으로 2014년 노인실태조사 결과는 말해주고 있다. 전반적으로 독거노인은 취약계층이 대부분이어서 많은 생활상의 어려움을 겪고 있는데, 특히 현대 사회에서 노인들의 대표적인 문제라고 할 수 있는 빈곤, 소외, 우울, 자살, 거동불편 등의 문제를 독거노인들은 집약적으로 갖고 있다.

고령자의 비율이 해마다 증가함에 따라 독거노인 서비스의 수요는 날마다 증가세에 있지만 이에 대한 공급은 많이 부족한 실정이다. 예를 들어 2018년 기준, 충청남도 15개 시군에서 일하는 554명의 독거노인 생활관리사가 돌볼 수 있는 독거노인은 최대 15,512명에 불과하다. 전국적으로도 취약 독거노인은 64만 1,000천 명으로 추산되지만 공식적인 독거노인서비스 수혜자는 24만 명에 불과하다.

공식서비스가 부족한 독거노인 문제의 해법의 일환으로 충청남도는 사회적 고립으로 인한 고독사를 예방하고 독거노인에게 발생하는 다양한 문제를 해결하기 위하여 2010년부터 '충청남도 독거노인 공동생활제도'를 실시하고 있다. 충청남도 독거노인 공동생활제는 경로당 또는 마을회관, 개인 가정집을 활용하여 독거노인의 공동취사 및 숙박지원 등 공동체 생활을 통하여 고독사 예방 및 응급상황 긴급대처를 위해 만들어진 제도이다.



2019년 12월 기준, 충청남도 독거노인 공동생활제는 179개소가 있다. 충청남도 독거노인 공동생활제가 대부분 경로당을 활용하고 있지만 이로 인한 문제점도 만만치 않다.

첫째, 예산의 중복지원이다. 예산지원은 경로당과 공동생활제에 이중으로 지원되고 있다. 대다수 공동생활제가 경로당임에도 불구하고 경로당에 중복지원 되는 셈이다. 공동생활제에서 취사와 숙박에 쓰여야 할 돈이 경로당 운영에 사용되기도 하고 반대의 경우도 비일비재하다. 경로당 기능을 단순 추가할 뿐인데 예산을 중복지원 받은 것은 불합리하다.

둘째, 경로당을 활용하여 공동생활제를 조성하는 것은 정체성의 문제 역시 제기된다. 현장의 어르신들은 경로당과 공동생활제를 구별하지 못하고 있는 것이 현실이다. 노인여가시설로 분류되는 경로당과 독거노인 고독사 예방과 응급상황 대처를 목적으로 만든 공동생활제는 엄연히 기능이 판이하게 다른데 현장에서 구별이 되고 있지 않는다는 것은 역으로 경로당과 공동생활제 둘 중의 하나가 기능을 제대로 하고 있지 못하다는 반증이다.

셋째, 노인여가시설중에서 가장 공간이 비좁은 경로당을 활용하여 공동생활제를 조성하다보니 취사는 물론 숙박까지 해야 하는 어르신들은 자기만의 공간도 없이 생활할 수밖에 없다. 비좁은 경로당에서 제대로 된 여가·문화 프로그램을 운영할 수 없듯 공간이 턱없이 부족한 공동생활제에서 여타의 프로그램 운영은커녕 개인 사물함은 물론이고 숙식도 맘 편히 할 수 없는 구조이다.

충청남도 15시군의 대부분 공동생활제가 경로당을 활용하고 있지만 예산군은 드물게 개인 가정집을



공동생활제로 전환하고 있다. ‘예산읍 예산 3리 독거노인 공동생활제’가 바로 이곳이다. 예산 3리 독거노인 공동생활제는 많게는 20년 이상, 적어도 15년 이상 이웃에서 같이 산 독거노인들이 양태관 어르신 집에서 모이곤 하면서 시작되었다. 2019년 예산군청의 의뢰로 집 주인인 양태관 어르신이 자기 집을 개방하면서 정식으로 예산 3리 독거노인 공동생활제로 전환되었다. 양태관 어르신 집은 26평의 넓은 집으로 대부분 80세가 훌쩍 넘으신 12명이 어르신들이 모이곤 한다.

예산 3리 독거노인 공동생활제에서는 매일 오랜 세월동안 교제한 이웃들이 걷기, 스포츠 댄스, 식사, 옷놀이, 목욕탕 가기 등을 하고 있다. 특히, 집 주인인 양태관 어르신 집에 모이는 독거노인 어르신들은 스포츠 댄스로 강원, 제주, 세종 등 전국을 모두 돌며 전국대회 1등, 금상 등을 수상한 범상치 않은 이력의 소유자들이다. 서로 모르는 분들이 많이 이용하는 경로당이 아니고 오랜 세월 교제한 이웃 친구의 집에서 생활하다 보니 만족도가 높고 또래의 노인들이 겪는 우울증, 치매 등은 완전 딴 세상이야기이다. 어르신들은 비록 홀로 되셨지만 생활이 너무 즐겁다고 한결같이 이구동성으로 말씀하신다.

다만 애로사항으로는 개인주택이 ‘예산 3리 독거노인 공동생활제’로 2019년 6월에 전환되면서 연간 510만 원의 지원을 받고 있으나 여름에는 그런대로 이 금액으로 알뜰히 생활이 가능하지만 겨울에는 전기로 때문에 이 금액으로 생활이 쉽지 않다. 부족한 금액은 집 주인이 자비로 충당하고 있다. 경로당을 활용한 공동생활제보다 만족도가 훨씬 높지만 개인 가정집이라 경로당보다 지원액이 많지 않다. 지금의 지원액으로 가전제품 구비가 불가능하다. 일례로 냉장고가 고장났는데 새 것을 사는 것은 엄두가 나지 않는다고 어르신들은 말한다. 또 어르신들이 보니 물 구입이 힘들다. 궁여지책으로 어르신들은 정수기를 놓고 월별로 지원금에서 1,700원씩 충당하고 있다. 도와 군이 매칭으로 지급되는 지원액이 어르신들 생활하는 현실에 맞게 상승되어야 하고 어르신들은 지원금의 상승과 함께 군청으로 부터 쌀 등의 양곡지원을 희망하고 있다.

경로당이 아닌 ‘예산 3리 독거노인 공동생활제’는 집주인의 헌신적 노력이 공동생활제 성공의 원인이다. 집 주인은 개인 집 희사는 물론, 장 보기, 식사준비, 반찬 장만을 도맡아 하신다. 아쉬운 것은 이렇게 개인주택이 공동생활제로 전환되는 사례가 드물다는 것이다.

앞으로 개인주택을 활용하여 공동생활제로 전환하는 사례를 증가시키기 위해서는 개인주택을 개방하는 집 주인에게 인센티브 제도를 신설하여 개인주택 활용을 권장하는 방안을 심도 있게 검토해야 한다. 집 주인에

게 할당되는 인센티브는 집세 등, 각종 공과금 면제 등 물질적 보상뿐만 아니라 명예시민증 수여, 감사패 전달 등 상징적인 보상도 적극 강구해야 한다.

예산군은 향후 경로당을 이용하여 공동생활제로 활용하는 것을 지양하고자 한다. 경로당의 경우, 모르는 사람도 많고, 경로당 이용자와 공동생활제 이용자간 사이가 안 좋아진다. 경로당은 남녀혼용일 뿐더러, 많은 사람들이 모이다 보니 가정집을 활용한 곳이 만족도도 높고 분위기 자체도 화기애애하다. 어르신들이 선호도가 높아서 가정집을 공동생활제로 전환하는 것은 향후에도 수요가 높다. 다만 개인 가정집은 경로당처럼 프로그램을 운영할 수 없고 집 자체가 노후된 곳이 많을 뿐더러, 결정적으로 개인의 집을 공동의 목적으로 내어놓은 주인이 많지 않다는 것이다. 따라서 개인주택을 이웃에게 개방하는 집 주인을 대상으로 한 인센티브 제도를 도나 시군에서 적극적으로 만들어야 한다.

민선 7기 들어 양극화, 저출산 문제와 함께 고령화 타개를 3대 도정 방향으로 설정한 충청남도는 독거노인 문제를 해결해야만이 명실공히 ‘복지수도 충남’으로 거듭날 수 있을 것이다.



충남의 독립운동가

01

태안의 민족운동가
이종일의 삶과 사상

김창수 | 충남연구원

실학에서 개화로
다시 동학사상으로
나아간 시대의
선각자, 이종일

이종일은 충남 태안 출신의 독립운동가이다. 그는 3·1 만세운동 당시 독립선언서에 서명한 33인 중 한 명인데, 천도교가 운영 중이던 인쇄소인 보성사의 사장으로 재직하면서 독립선언서의 제작 및 보관, 각계에 배포를 지휘하고 책임지는 임무를 수행하였다. 거사 당일에는 33인의 민족대표들이 모여 만세운동의 의식을 거행했던 장소인 태화관에서 독립선언서를 낭독한 사람이기도 하다.

1858년 충남 태안군 원북면에서 태어난 이종일은 일찍이 관직에 진출하였으나, 1896년 독립협회 가입으로부터 1925년에 숨을 거둘 때까지 시대의 소명 의식에 충실한 사상가이자 언론인, 교육운동가, 여성해방론자였다.

1896년 독립협회 가입과 함께 [독립신문]이나 [황성신문], [대한민보] 등에 개화사상에 입각한 민족의식의 각성을 촉구하는 논설을 게재하는 한편 만민공동회를 주재하기도 한 사상가였다.

1898년에는 순한글 신문인 [제국신문]을 창간하여 기자와 사장을 역임하면서 한글을 널리 보급하기 위해 힘쓰기도 하는 한편 여성해방을 부르짖는 등 개화사상에 입각한 민권운동을 전개한 언론인이었다.

1894년 보성보통학교 교장에 취임한 이래로 1898년에는 사립흥화학교를 설립하였으며, 1902년에는 지식영 등과 함께 국문학교를 설립하기도 하는 등 교육운동가로도 활발한 활동을 전개하였다.

1905년 즈음에는 동학에 입교하여 활동하게 되는데, 당시 시대적 상황에서 동학이야말로 백성을 구제할 수 있는 사상적 기반이 될 수 있다고 생각하였기 때문이다. 그가 남긴 [목암비망록]에 따르면 동학은 “민중종교로서 사회개혁에 앞장서고 있을 뿐만 아니라 제세구민(濟世救民)의 교리로 보국안민 사상을 고취시키는 爲國의(위국적) 종교이며, 또한 인간의 평등론을 부르짖으면서 여성의 사회 참여를 유도하고 있다”고 보았다.

이종일은 초기에 실학사상의 심취와 탐구에서 개화사상으로 나아간 뒤 다시 동학사상을 받아들여 서 지행합일을 이루게 되는데, 이는 독립운동이나 여성해방운동이 동학사상과 일치하고 있음을 강조하는 것으로 나타나고 있다.



▲ 이종일 기념관 전경

이종일의 민족운동
전개와 3·1운동

1910년 경술국치 이후 이종일은 천도교의 종교적 기반을 활용하여 다양한 방식의 민족운동 전개를 위한 조직을 구성하고 운영하는 한편 민중봉기나 만세운동 형태의 독립운동을 꾸준히 전개하였다. 내부의 반대 및 일제의 탄압으로 여러 번의 시도가 실패로 귀결되었으나 그때마다 좌절하지 않고 불굴의 의지로 어려움을 돌파하는 열정을 보여주었다.

이종일 개인의사 측면에서 볼 때 3·1운동은 1910년 이후 꾸준히 전개한 조선의 독립을 위한 이종일의 민족운동이 일말의 결실을 맺은 것이라고 평가할 수 있다. 한일병합 이후 ‘민족문화수호운동본부’와 ‘천도구국단’ 등의 비밀결사를 조직하고 주도하는 한편 1914년에는 三甲運動 제창 등 민중봉기를 준비하고 시도하였다. 삼갑운동이란 1894년의 甲午東學運動과 1904년의 甲辰新生活改革運動의 재현을 목표로 하였기 때문에 붙여진 이름인데, 1914년의 三甲運動이 별다른 성과를 거두지 못하자 1915년부터는 대중봉기를 본격적으로 준비하기 시작하였다.

천도교의 지도자였던 손병희를 필두로 하여 기독교와 불교 등 종교계 인사에 대한 설득과 포섭을 진행하는 한편으로 원로대신의 포섭도 추진하였다. 이러한 과정을 거치면서 독립선언서 제작의 총책임을 오세창이 맡고, 실제 인쇄 및 배포 등은 보성사 사장이었던 이종일이 맡아 진행하게 되었던 것이다.

이종일은 독립선언서의 인쇄 및 배포의 책임을 맡아 그 임무를 완수하였는데, 이는 3·1운동이 전국으로 확산하는 계기였다. 전국 각지에서 독립선언서의 지침에 따라 초기에는 비폭력 만세운동의 방식으로 진행되었는데, 이는 독립선언서의 배포에 따른 것이라고 평가할 수 있다. 예를 들어 충남의 경우 부여에서 가장 먼저 3·1운동이 일어나게 되는데, 이 또한 그 계기가 되었던 독립선언서의 존재를 무시할 수는 없다.

이종일은 독립선언서의 인쇄와 보관, 전국적인 배포에 그치지 않고, [조선독립신문]의 발행과 배포를 통해 3·1운동의 확산과 대중화를 추진하기도 하였다.



▲ 이종일 생가



▲ 이종일 동상

독립운동을 향한 끝없는 열정

3·1운동으로 최고형인 3년 징역형을 언도받고 수형생활을 하다가 1921년 가출옥의 형식으로 석방된 이후에는 1922년 자주독립선언서(제2 독립선언서)의 기초·인쇄·배포를 통해 제2의 3·1운동을 계획하였다. 하지만 일경에 의해 사전에 발각되어 선언서를 압수당하는 바람에 끝내 무산되는 일을 겪기도 하였다.

그의 말년은 불우하게 끝을 맺었다. 후손도 없었고, 끼니조차 잇기 힘을 정도의 지독한 가난과 싸우다가 결국은 영양실조로 1925년에 순국하였다. 당시 주요 언론이라고 할 수 있는 [조선일보]와 [동아일보]는 9월 1일 자에 그의 죽음을 크게 보도함으로써 독립운동가의 타계를 애도하고 있다.

정부는 이종일의 공적을 기리기 위해 1962년에 고인에게 건국훈장인 대통령장(2등급)을 추서했으며, 1966년에는 미아리 공동묘지에서 서울 현충원 애국지사묘역(15번)으로 묘소를 이장하였다. 1978년에는 ‘이종일기념사업회’가 발족하였으며, 1986년에는 충남 태안에 생가가 복원되었으며, 2009년 8월에는 생가지에 기념관이 건립되었다.

이종일의 삶을 한마디로 요약하면 시대가 요구하는 소명 의식에 충실한 시대의 선각자이자, 나라의 독립을 향한 불굴의 민족운동 전개하는 과정이었으며, 3·1운동은 독립운동의 기나긴 여정에서 오랜 노력과 숙원이 빛을 발했던 것으로 평가할 수 있다.

이종일의 생애와 사상에 대한 재조명과 기념사업을 전개해야

이종일의 삶과 사상에 대한 조명은 각종 연구와 기사화, 영상작업 등을 통해 꾸준히 진행되고 있다. 학술연구로는 1995년에는 박결순이 「옥파 이종일의 사상과 민족운동」을 『한국독립운동사연구』에, 2004년에는 정영훈이 「목암 이종일의 근대교육운동」을 『역사와 실학』에, 2008년에는 임형진이 「목암 이종일과 3·1운동」을 『한국민족학회지』에 발표하는 등 간헐적이나마 꾸준히 이어지고 있다. 또한 2001년에는 김정남이 「이종일의 민족운동 노선과 활동」으로 석사학위를 취득하기도 하였다.

잡지를 포함한 언론의 경우 1994년 서은경이 「여성교육과 독립운동에 불지핀 언론인 옥파 이종일」을 『초등우리교육』에 게재하였고, 2019년 정운현은 민족대표 33인 열전의 하나로 「독립선언서의 인쇄책임자... 제2의 3·1운동 추진하기도」라는 기사를 오마이뉴스에 게재하였다. 또한 방송에서는 2019년 '3·1운동 100주년 특집 KBS 펍츄얼 다큐 드라마 [그날이 오면]」을 제작, 방영하기도 하였다.

그럼에도 불구하고 이종일이 진행한 민족운동의 역정과 3·1운동에서의 역할 등에 대한 대중화 작업이 아직은 시작 단계에 머물고 있어서인지는 몰라도 많은 사람들에게 잘 알려지지 않은 것도 사실이다. 2019년 3·1운동 100주년을 맞아 각 시·군별로 3·1운동 기념행사를 진행할 당시 충남 태안에서는 이종일의 기념관 앞에서 행사를 진행하기도 하는 등 태안군 차원에서는 그를 기억하기 위한 노력이 계속되고 있다. 하지만 충남 도민들에게조차 이종일은 낯선 이름 중의 하나이다.

이제는 태안군을 넘어 충남도의 차원에서 이종일의 삶과 사상을 조명하고 기억하기 위한 여러 사업에 적극적으로 나서야 할 시점이라고 생각한다. 그러한 사업이 진행되는 과정에서 전국적인 인물로 거듭날 수 있기 때문이다.

그 방안의 하나로 독립기념관을 중심으로 하여 충남 서북부에 일제 강점기 독립운동 교육을 강화할 수 있는 순례 코스를 만들 것을 제안하고자 한다. 우리 충청남도는 독립기념관이 있는 곳이며, 또한 일제 강점기에 많은 독립운동가를 배출하였고, 그에 따른 추모 및 기념행사를 진행하고 있다. 이에 우선적으로 충남의 청소년들을 대상으로 독립운동과 관련한 현장교육의 성지로 삼고, 대전과 세종, 충북 등으로 점차 확대할 수 있는 방안을 마련할 수 있는 작업에 착수하는 것을 고민해 볼 시점이 아닐까 한다. 그러한 노력을 통해 이종일의 삶과 사상, 독립운동을 향한 불굴의 역정이 정당한 평가와 대우를 받을 수 있기를 기원한다.



인권 A to B

01

바이러스 위기에 사회적 응집력으로 대응해야

조효제 | 성공회대학 교수, 한국인권학회장 역임

코로나사태와 기후변화

코로나바이러스 사태로 우리는 역사상 초유의 경험을 하고 있는 중이다. 초기의 급박했던 상황을 조금 벗어나 이 사태의 근본원인을 차분히 복기해 볼 필요가 있다. 전문가들이 많이 지적했지만 바이러스 감염병은 여러 요인이 복합적으로 얹혀 발생한 것이다. 오랫동안 경종이 울렸던 사안이었다.

2019년 질병관리본부에서 나온 논문은 일 년 뒤 오늘의 상황을 정확히 예견했다. “미래감염병은 주로 인간과 환경 간 상호작용의 변화, 기후변화 그리고 항생제 내성에 의해 발생한다. 미래감염병 중 국내 발생이 거의 없는 신종감염병은 최근 전 세계적으로 급격히 증가하였으며, 앞으로도 지속적으로 출현할 것으로 예측된다... 공중보건학상 문제가 미래에도 지속될 것으로 예측되는 감염병은 미래 사회·경제적 영향력이 큰 감염병으로 미래에 국가적인 부담으로 작용할 것이다.”

코로나19가 발생한 후 국회입법조사처는 《환경파괴로 늘어나는 전염병 현황 및 대응 방안》이라는 보고서에서 신종 전염병이 야생동물의 밀수, 공장식 축산, 기후변화로 인해 증가하고 있다고 지적한다.

“코로나19사태는... 우리나라의 환경정책에도 큰 시사점을 주고 있다... 코로나 사태를 계기로 환경정책을 점검하여, 야생동물 밀수 규제 및 체험시설 관리강화, 친환경 축사의 확대, 기후정책과 보건정책의 연계 강화를 추진할 필요가 있다.”

흥미롭게도 환경보건시민센터가 2020년 4월 일반시민을 상대로 한 조사에 따르면 “코로나19 사태의 근본 원인이 기후변화 때문이고 앞으로 이런 일이 자주 일어날 것이라는 지적”에 43.2퍼센트가 “매우 동의한다”, 41.4퍼센트가 “다소 동의한다”로, 전체 85퍼센트가 기후변화를 바이러스 문제의 주원인 중 하나로 지목하였다.

기후위기는 환경위기이자 사회위기

흔히 기후변화를 폭염, 태풍, 가뭄 등 눈에 띄는 현상으로만 생각하기 쉽다. 그러나 기후위기에 따른 악영향은 극히 다양하게 예상하거나 이해하기 어려운 모습으로 터져 나온다. 그리고 동일한 재난이라도 그것의 결과는 사회가 조직되어 있는 방식에 따라 크게 달라진다. 기후위기의 이 같은 측면들이 코로나바이러스 사태에서만큼 명백하게 입증된 사례도 없을 것이다.

사회적 응집력이 필요한 이유

기후위기와 생태파괴와 공장식 축산이 바이러스 팬데믹의 형태로 이렇게 인간사회를 공격할 줄 누가 상상이나 했던가? 감염률이나 사망률과 같은 역학적 차원과는 별개로, 사회경제적 차원에서의 피해가 빈곤층, 비정규직, 일용직, 여성, 노약자, 소상공인, 서비스업, 영세 자영업, 저소득층 등 사회의 약한 고리를 이렇게까지 확실히 파고들 줄은 아무도 예상하지 못했을 것이다.

그러므로 기후위기는 기후의 문제이자 사회의 문제라는 점을 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그리고 전염병을 포함하여 기후위기와 관련있는 모든 사태에 대처함에 있어 사회적 차원이 반드시 포함되어야 한다. 지금까지 기후변화를 둘러 산 논의에서 사회적 차원은 잘 인식이 안 되고 별로 주목받지도 못했다. 사람들의 기본적 안전, 생명, 건강, 생계보호, 가장 취약한 계층을 보호하는 사회적 차원의 고려가 모든 기후행동의 전면에 배치되어 하는 것이다.

기후행동에서 사회적 차원을 포함시킬 때 어떤 영역을 우선적으로 고려해야 하는가? 지속가능발전, 도시개발, 지방자치 행정, 인권과 거버넌스, 건강과 질병과 영양, 보건 의료, 여성, 노동자, 노약자, 장애인 및 취약계층 대책, 사회복지, 재난 리스크 관리, 국제개발협력, IT-서비스 등 사회 대다수 분야를 망라한다고 해도 과언이 아니다.

이들 전체를 아우르는 원리로서 우리는 ‘사회적 응집력’(social cohesion)의 유지를 특별히 기억할 필요가 있다. 그 이유는 다음과 같다.

우선 사회적 응집력이 공정함이라는 토대를 전제로 하기 때문이다. 지구온난화에 제일 책임이 적은 계층이 제일 많이 피해를 받는 데다 기후위기가 계속될수록 그 고통이 더 심해진다면 그것 자체가 사회정의의 원칙에 근본적으로 반대되기 때문이다.

다음으로, 기본적 사회질서가 무너지면 안 되기 때문이다. 실오라기들이 모여 천을 만들듯 사회의 기본구조도 마치 옷감처럼 수많은 요소들로 촘촘히 짜여 있다. 그런 사회적 직조물의 제일 안쪽에 있는 연약한 섬유질, 즉 사회의 고갱이들이 와해되면 겉으로 멀쩡해 보이는 옷감이라도 쉽게 풀어진다. 기후위기가 심해지면 사회가 붕괴될 수도 있다. 기후위기가 심해질수록 취약계층의 불공평한 고통은 ‘정상화’되어 잊히기 쉽다. 이런 상황이 오면 ‘모두가 다 고생하는 판에 그 사람들만 특별히 봐줄 수 있는가’라는 식의 반응이 나올 수 있다.

더 나아가, 경제사회적 조건이 나빠져 사람들의 삶이 팍팍해지고 사회적 직조물이 해체될 지경이 되면 정치적 선동, 메시아적 약속, 음모론, 가짜뉴스, 혐오와 차별이 횡행할 수 있는 풍토가 조성된다. 여성 혐오, 외국인 혐오, 소수자 혐오, 특정집단 혐오 등이 그럴듯한 설명의 외피를 걸치고 등장하여 소셜미디어로 무차별 확산되면 당사자들은 크나큰 고통을 당한다.

마지막으로, 사회적 응집력이 없으면 기후행동을 위한 기반 자체가 사라지기 때문이다. 패러다임 전환과 전사회적 동원이 필요한 감축과 적응을 힘 있게 추진하려면 적어도 기본생계가 안정적으로 보장된 대중의 지지가 있어야 한다. 먹고 살기 어려운 사람에게 기후변화를 이야기하기는 어렵다.

유럽평의회는 ‘사회적 응집력’을 “가용자원에 대한 공평한 접근성, 다양성을 감안한 인간 존엄성의 존중, 개인적·집단적 자율성 그리고 책임있는 참여를 포함하여, 그 사회 모든 구성원들의 장기적 안녕을 보장할 수 있는 한 사회의 역량”이라고 정의한다. 사회적 응집력은 구성원들 간의 격차를 최소한으로 줄이고 양극화를 막는 일이 중요하다는, 전체 사회의 의지가 반영된 개념이다.

사회적 응집력은 인권과 민주주의에 기반하고 있는 현대 사회의 정치적 전략이다. 유럽평의회는 사회적 응집력의 핵심은 “지속가능성, 공정함이 있는 자유, 다양성과의 공존, 인간존엄을 지키기 위한

경각심, 개인으로서 그리고 공동체로서 현재와 미래에 자율성을 유지하고 의사결정을 내릴 수 있는 자유”에 있다고 본다.

위 문장의 마지막에 나오는 말, 개인 및 공동체로서 자율성과 의사결정의 자유를 누릴 수 있어야 한다는 부분이 의미심장하다. 바로 여기에 사회적 응집력의 비결이 숨어있다. 즉 개인적 차원의 자유만 중시하는 자유지상주의적 인권관으로는 사회적 응집력을 유지할 수 없다. 그렇다고 해서 집단 자율성을 개인의 자유보다 우선시하는 권위주의적 국민총화식 동원으로 기후위기를 극복할 수도 없다. 그러므로 구성원 개개인의 이익과 집단 전체의 이익이 중첩되는 권리, 즉 이익공유 집단권이 사회적 응집력의 유지에 부합하는 인권이다. 인권의 바이블이라 불리는 세계인권선언은 먼저 개인의 인권을 상세히 열거한 후 29조에서 다음과 같은 점을 상기시킨다. “모든 사람은 공동체를 통해서만 자신의 인격을 자유롭게 온전하게 발전시킬 수 있으므로 자신이 속한 공동체에 의무를 져야 한다.” 이 말은 모든 사람이 개인의 자유와 자율을 최대한 누리되, 그와 동시에 공동체의 자유와 자율을 위해서도 노력해야 한다는 뜻이다.

사회적 응집력은 지역사회에서부터

사회적 응집력은 한 사람 한 사람의 개인적 상황과 경험을 반영해야 하므로 전지구적 문제인 기후위기를 가장 낮은 단계인 개인 차원과 연결시키는 개념이기도 하다. 기후변화는 국지적으로 서로 다르게 발생하고 국지적으로 서로 다른 악영향을 초래한다. 따라서 기후대응에 있어 기후변화의 최종적 결과를 경험하는 개인들과 그 개인들이 모여 사는 지역의 사회의 상황을 중심으로 사회적 응집력을 구상하는 편이 바람직하다.

사회적 응집력이 낮고, 빈곤율이 높고, 사회불평등이 심하고, 실업율이 악화되어 있으며, 비공식 경제섹터가 큰 사회라면 기후재난이 왔을 때 훨씬 더 심각한 피해를 당하기 쉽다. 전지구적 차원에서의 기후행동, 국제적인 기후레짐을 통한 감축 노력, 국가 내 지역사회 차원에서의 사회적 응집력 유지가 동시에 이루어져야 한다.

그렇다면 지역사회 수준에서 어떤 요인들이 기후위기의 리스크에 영향을 주는가?

첫째, 기후변화의 물리적, 기상학적 위협요소가 있다. 그 지역에서 오랫동안 경험하고 관찰하고 기록해 왔던 기상 현상으로부터 유추할 수 있는 요소들이다.

둘째, 사회적·경제적 취약요소가 있다. 이는 사회적 응집력에 가장 큰 영향을 주는 요소들이다. 지역주민의 빈곤 수준과 지리적 분포 양상, 주민들 중 주변화된 인구의 비중, 실업률, 비공식 경제부문, 빈곤 그리고 사회불평등을 들 수 있다. 여기서 사회불평등이란 젠더, 인종, 계급, 연령 등의 특징, 자산 및 소득격차, 정치적 영향력의 차이, 공적 자원への 접근성의 차이를 합친 개념이다.

기후위기는 급격한 개시로 발생하든, 완만한 개시로 진행되든 간에 특히 해당지역의 자연조건에 의존하는 생산 혹은 서비스 활동에 부정적인 영향을 끼친다. 농업, 어업, 산림, 관광, 에너지, 수자원, 지역에 유치된 산업 등이 대표적이다. 인구집단의 크기, 공간분포, 거주양식도 기후리스크에 영향을 준다. 그 지역의 사회복지 수준, 주민들의 사회적 지지망, 고용률 등 객관적 지표 그리고 지역주민의 애향심, 공동체 귀속의식과 연대심 등의 사회자본도 사회적·경제적 취약성을 결정하는 요인이 된다.

셋째, 지역 공공행정의 유능 또는 무능, 무기력, 관성, 관행, 특히 현상을 유지하려는 관료주의적 태성은 사회적 응집력을 서서히, 눈에 띄지 않게 약화시키는 요인이 된다.

넷째, 지역사회 차원에서 어떤 기후변화 대책을 전략적으로 계획하고 이행하는가 하는 점도 중요하다. 흔히 지역 행정 차원에서의 기후위기 대책은 적응에만 초점을 맞추는 것처럼 오해되는 경향이 있다.



그러나 지역사회에서도 온실가스 감축에 대한 분명한 의지와 목표가 설정되어야 한다. 도시 녹지화와 식목 확대를 통해 온실가스를 가두는 노력도 필요하다.

요약하자면 기후변화에 대비한 사회적 응집력 강화를 위해 지역 공공정책 개입의 매트릭스를 구축할 때 다음과 같은 점들을 고려해야 한다.

첫째, 빈곤, 사회불평등, 대량실업, 비공식 경제부문, 사회적 배제와 주변화 등 구조적이고 지속적인 의제를 다루어야 한다. 둘째, 20세기 후반에 등장한 젠더 평등, 사회연대, 공중보건과 역학, 이주민 차별과 같은 새로운 사회적 의제도 다룰 수 있어야 한다. 셋째, 기후변화와 관련된 사회경제적 비용을 감당해야 하는 21세기형 의제에도 당연히 대처해야 한다.

그리고 통상적인 지방행정의 과제도 기후위기를 중심으로 재구축할 필요가 있다. 예를 들어 다음과 같은 조치들이다. 교통과 이동수단, 도로 시스템을 재조직한다. 가옥과 공공시설 및 도시 인프라를 생태효율적으로 구성한다. 공공의료제도를 확대한다. 도시 내의 공적 공간과 녹지공간을 확충한다. 지역사회 차원에서의 에너지 전환정책을 시행한다. 복지와 환경 감수성이 높은 시민의 참여기회를 늘린다. 도시의 재난 회복력과 지속가능성을 염두에 둔 도시계획을 실시한다.

그러므로 사회적 응집력은 국가, 지방정부, 지역행정과 일반시민들이 함께 만들어가는 양방향적인 과정의 산물이라 할 수 있다. 한번 더 강조하지만, 어떤 사회의 기본바탕이 경쟁적, 배제적으로 구성되어 있으면 지역의 사회의 취약성이 높아지면서 기후재난으로 더 나쁜 결과가 오기 쉽다.

지역사회가 사회적 응집력을 유지하려면 기후변화 대응이 제방, 가옥, 건물 보수 등 물리적 인프라를 넘어 사회적 인프라의 구축으로까지 나아가야 한다. 사회적 인프라는 사회자본과 인적 네트워크를 기반으로 하여 사회적 응집력의 강화에 초점을 두고 설계되어야 한다.

포용적 정책으로 사회불평등을 시정해야

기후행동은 사회적 응집력을 높이기 위하여 포용성을 지향해야 한다. 포용적 기후행동은 기후변화와 사회경제적 불평등이 만나는 지점에 개입하는 방식이다. 바로 이것이 통상적인 환경운동과 포용적 기후행동의 차이다. 포용적 기후행동에서는 가장 취약한 계층이 경험하는 기후변화의 악영향을 우선적으로 줄이는 과제도 기후행동의 중요한 일부가 되어야 한다고 믿는다.

빈곤과 사회불평등은 사회적 응집력을 해체하는 주범들이다. 마크 프레초가 〈인권사회학의 도전〉에서 지적한 대로 “빈곤 상태에 놓인 사람에게는 건강 장수를 누릴 기회, 인격의 온전한 발전을 추구할



수 있는 역량, 평화로운 삶을 누릴 능력이 극심하게 박탈될 것이 분명”하므로, 빈곤은 모든 종류의 인권 문제가 중첩되어 나타나는 ‘응축점’이자 인권의 난제 중 난제라 할 수 있다.

흔히 빈곤을 경제사회적 문제로만 이해하기 쉽지만, 빈곤을 초래하는 원인과 그 결과는 시민적·정치적 권리, 경제적·사회적 권리, 문화적·환경적 권리의 모든 측면과 연결되어 있다. 빈곤과 사회불평등을 종합적인 인권침해 문제로 이해해야 할 이유가 여기에 있다.

기후위기와 사회불평등은 구조적으로 악순환한다. 이것을 요약하면 다음과 같다. 기후위기는 사회적으로 불평등한 처지에 놓여있던 기존의 취약계층에게 더 심하게 악영향을 준다. 그 결과 취약계층은 더 불평등하게 된다. 취약계층이 더 힘들어질수록 기후행동을 할 수 있는 시민적 역량이 줄어든다. 그리고 불평등한 사회일수록 기후변화를 더 악화시킬 가능성이 있다. 이 악순환의 고리는 국제적, 국내적으로 함께 진행된다.

기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)은 이 문제를 다음과 같이 설명한다. “기후변화의 취약성과 노출성은 비기후적 요인으로부터 그리고 흔히 불균등한 발전과정에서 나타나는 다차원적 불평등으로부터 비롯된다(매우 높은 신뢰수준). 사회적, 경제적, 문화적, 정치적, 제도적 및 여타 이유로 주변화된 사람들은 기후변화와 그 적응·감축 대응에 있어서 특히 취약하다(중간 신뢰수준, 높은 합의). 기후 취약성이 단일한 원인으로부터 기인하는 경우는 드물고, 여러 사회적 과정들이 교차하면서 사회경제적 지위와 소득, 기후변화 노출도에 영향을 끼친다. 그러한 사회적 과정에는, 예를 들어 젠더, 계급, 에스니시티, 연령, 장애에 기반한 차별이 있다.”

홍수의 예를 들어 기후변화가 사회불평등에 미치는 효과를 설명해 보자. 불평등한 사회에서 주택가격이 낮은 상습침수 지역이나 저지대에 거주하는 취약계층은 기후재난에 대해 ‘노출성’이 커진다. 이들이 기거하는 주거시설은 부실하게 건축된 경우가 많으므로 홍수 피해를 당할 ‘감응성’이 커진다. 부유층은 풍수해 보험을 들어놓을 수 있지만 빈곤층은 그렇게 하지 못하며, 피해복구를 위해 약간 모아둔 돈까지 쓰거나 빚을 져야 하므로 재난 이후의 ‘회복력’이 약해진다. 이런 일이 반복되면 사회불평등은 더 벌어지고 악순환이 계속된다. 이런 분석들을 국내, 국제 차원에 모두 적용시킬 수 있다.

현재의 코로나 사태로 1930년대의 대공황 이래 최악의 경제불황이 닥쳐 수많은 사람들 특히 영세민과 사회경제적 약자계층이 큰 고통을 당하고 있다. 신종 감염병의 배경에 기후위기와 생태계 파괴가 있으므로 기후변화가 사회불평등을 악화시킨 사례라 할 수 있다. 그런데 반대로 사회가 불평등할수록 감염병이 더 많이 발생한다는 연구도 있다.

생태학자 피터 터친이 2008년에 발표했던 논문이 코로나사태 이후 재조명되면서 큰 주목을 받았다. 터친은 역사 속에서 전염병이 발생했던 대표적 사례들의 조건과 배경을 분석하여 질병의 발생 유형을 추정했는데, 그것이 오늘날 코로나바이러스 사태를 이해할 수 있는 실마리를 제공한다. 터친은 역사를 통틀어 팬데믹이 유행하게 되는 공통분모가 있다고 본다. 그것은 다음과 같은 설명구조로 이루어진다.

인구가 증가하면 인구밀도가 높아진다. 질병이 발생할 수 있는 구조-인구학적 조건이 만들어진다. 인구증가로 잉여 노동력이 늘어나면 임금과 실질소득이 줄어든다. 사람들이 물질적으로 곤궁해지면 건강이 나빠지고 면역력이 떨어져 병에 걸릴 확률이 높아진다. 사람들이 일자리를 찾으러 도시로 몰리거나 해외로 이주하면 질병도 함께 전파된다. 한편 지배계층은 노동자들의 임금이 낮아질수록 더 많은 부를 축적한다. 사치품과 명품을 찾게 되므로 원거리 교역이 늘어난다. 상인과 동물의 이동이 잦아지면서 전염병 또한 대륙간 이동을 하게 된다. 근대 이전에 발생한 초기의 지구화와 사회불평등이 전염병 확산의 주요 원인이 되었던 것처럼, 20세기 후반부터 가속화된 지구화와 사회불평등은 새로운 바이러스 감염병을 폭증시킬 온상이 되었다.

여기서 우리는 사회불평등이 온실가스 배출을 증가시켜 기후위기를 악화시키고, 그와 동시에 전염병 발생에도 일정한 영향을 준다는 점을 알 수 있다. 만일 기후위기/감염병이 사회불평등을 악화시키고, 역으로 사회불평등이 기후위기/감염병을 심화시킨다면, 기후행동과 사회정의를 함께 추진해야 한다는 논리가 도출된다. 바로 이런 점이 기후위기 시대에 사회적 응집력을 유지할 수 있는 최소한의 안전장치이며, 지방정부가 현재의 위기에 대처함에 있어 어떤 점에 방점을 둔 정책을 추진해야 할지를 명백히 시사한다고 하겠다.



충남의 공동체 마을

01 보령시 장고도와 태안군 만수동

김창수 | 충남연구원

충남에는 여타 지역의 모범이 될 만큼 아름답고 자랑스러운 전통을 만들어가고 있는 마을 공동체가 있다. 보령시의 장고도와 태안군의 만수동이 바로 그곳인데, 최근에 언론 보도를 통해 더욱 세간의 주목을 받고 있다. 또한 해양수산부 등 정부 주관의 각종 대회에서의 수상이나 국민포장 수상을 통해 그 성가를 드높이고 있다.

▼ 장고도



▲ 바지락 채취 중인 장고도 주민들

보령시 장고도 - 공동작업과 공동분배를 통해 배당금 지급

장고도는 해삼과 전복 양식을 어촌계를 중심으로 하여 마을 공동으로 관리하고 운영하면서 그 이익금을 분배하는 방식을 취하고 있다. 2019년에는 두 품목만으로 가구당 1,300만 원을 배당하였다. 이는 전체 75가구 중에서 70가구에 해당하는 것인데, 그 이유는 배당을 받기 위해서는 장고도에서 20년 이상 거주해야 하기 때문이다. 거주 기간이 20년이 안된 사람들의 경우 20년이 경과한 후에는 배당이 주어진다.

장고도의 공동작업과 공동분배는 해삼과 전복 양식에만 국한되는 것이 아니다. 장고도 주변의 갯벌에 바지락 양식장을 만들어 공동으로 관리하고 있는데, 정해진 날에 가구에서 1명씩 참여하여 공동작업을 한 후에 채취한 양에 상관없이 이익금을 공동분배하고 있다. 한때 공동작업 공동분배에 불만을 표출하는 사람들이 생겨나자 약 2년 동안 각자의 작업에 의한 각각의 소득으로 방식을 전환한 후 다시 논의하기로 했다. 그 결과 공동작업 방식보다 전체 채취량이 약 30% 정도 감소하는 것으로 나타남에 따라 다시 원상으로 회복하게 되었다. 2020년에는 바지락 배당금으로 가구당 약 700만 원을 예상하고 있다. 바지락 채취의 경우 어촌계원으로 가입하면 누구나 가능하다.

공동체의 미담을 만들어가는 사람들

이렇듯 장고도가 공동작업과 공동분배에 이르기까지는 여러 사람의 노력과 공헌이 있을 수밖에 없다. 먼저 1985년에 25살의 나이로 어촌계장을 맡아 변화를 이끌어낸 편삼범을 빼놓을 수 없다. 당시 장고도 주변 해역의 해산물 채취권은 업자에게 임대하는 방식이었는데, 이를 직영으로 전환한 것을 계기로 1993년에는 해삼과 전복 등의 해산물 채취사업으로 거둔 이익금을 주민들에게 배당하기 시작하였던 것이다. 그 과정에서 수많은 회의를 통해 주민들의 설득과 동의에 의한 것임을 미루어 짐작할 수 있다.



▲ 선상 작업 중인 만수동 주민들

다음으로 1995년부터 지금까지 부녀회장, 어촌계장, 이장 등을 역임하면서 주민소득 증대 및 관광자원 개발 등을 통해 장고도의 발전에 기여한 편현숙 현 이장 또한 거론하지 않을 수 없다. 편 이장은 이러한 공로를 인정받아 2020년 10월 정부로부터 [섬 발전 유공 국민포장]을 수상하기도 하였다.

하지만 무엇보다도 아름다운 공동체의 미담(美談)을 만들어가고 있는 주인공은 장고도의 주민들이다. 공동체의 이익 앞에서 개인적 욕망을 절제하고, 상호 이해와 협력 속에서 오늘의 성공을 이루어냈기 때문이다.

태안군 만수동 - 전국 최초, 최대의 [마을 연금] 운영

태안군 만수동은 전국 최초이자 최대의 [마을연금] 제도를 어촌계와 연계하여 2016년부터 운영하고 있다. 연금 대상자는 어촌계원 중에서 80세 이상의 고령자와 장기 입원환자, 장애 판정자 등이다. 연금 지급 방식은 어촌계의 공동 생산액 중에서 약 30% 정도를 수혜자에게 공동배분하고 있는데, 현재는 약 21명에게 연간 300만 원 내외의 연금을 지급하고 있다.

[마을 연금]을 운영하기 위한 재원은 노동력을 상실한 노인들의 양식장 지분을 젊은 사람이나 귀어난 사람들에 넘겨주고, 바지락이나 굴 등의 채취를 공동으로 작업한 후 그 수익금의 일부를 연금으로 충당하는 방식으로 마련하고 있다. 도입 초기에는 젊은이들의 반발도 있었으나, 당시 어촌계를 이끌고 있던 전계능 어촌계장의 꾸준한 설득으로 주민들의 동의를 얻어 지금에 이르고 있다.

[마을 연금] 제도의 운용은 연금의 고유한 기능 이외의 효과를 발생시키고 있다. 일터를 오가는 주민들을 위해 연금을 받는 노인들이 국수나 과일 등의 간식을 준비하기도 하는데, 이런 계기를 통해 공동체의 유대 관계는 더욱 끈끈해질 수밖에 없다. 또한 귀어인을 어촌계원으로 받아들이는 문호를 개방하여 귀촌을 희망하는 사람들에게는 동기 부여도 제공하고 있다. 여타 어촌계의 경우 가입비가 수백만 원에서 수천만 원에 이르기도 하지만 만수동에서는 단돈 1만 원이라는 상징적인 가입비만을 받고 있기 때문이다.

만수동 [마을 연금] 제도는 능력만큼 일하고, 필요한 만큼 일정한 혜택을 볼 수 있는 공동체 사회의 전범을 만들어가고 있다.

‘지속가능한 어업’을 위한 만수동의 노력과 포상

만수동은 자율적으로 갯벌에 대한 휴식년제를 실시하거나 꽃게와 봉장어 등의 조업 금지 기간을 설정하는 방식으로 자율적으로 지속 가능한 어업을 위해 노력하고 있다. 이러한 방법을 통해 비록 생산량은 줄어들지라도 상품의 품질을 향상시켜 수익을 보전하고 있다. 또한 매월 23일을 ‘바다 쓰레기 청소일’로 지정해 공동으로 대응하고 있으며, 불법 어구 사용을 강력하게 금지하고 있다.

[마을 연금]의 모범적 운영과 지속가능한 어업을 위한 노력은 정부의 포상을 받는 한편 여타 마을의 모범 사례가 되어 벤치마킹을 위한 현장 방문이 줄을 잇고 있다.

‘어울림 마을 콘테스트’는 해양수산부가 어촌마을에 활기를 불어넣고, 공동체 문화를 권장하기 위해 2019년에 처음으로 도입하여 5곳을 선정하였다. 귀어, 귀촌, 다문화가구 5가구 이상인 어촌마을을 대상으로 하여 주민의 개방성과 상생협력의 사례 등을 평가한 것인데, 만수동이 당시 대상을 수상하였다. 이러한 소식이 전해지면서 다른 어촌계에서 벤치마킹을 위한 컨설팅 또한 쇄도하고 있다.

공동체 가꾸기는 사람이 희망

보령시의 장고도나 태안군의 만수동 사례에서 확인한 바와 같이 공동체를 가꾸기 위해서는 사람의 역할이 특히 중요하다. 어촌계장이나 이장 등의 지도자 역할도 중요하지만, 이를 믿고 따르면서 공동체의 이익을 위해 개인의 손해를 감수하는 공동체 구성원의 협조가 필수적이다.

보령시 장고도와 태안군 만수동의 공동체 만들기가 선도적인 모범적인 사례가 되어 전국의 곳곳으로 퍼져나가 포용사회, 포용국가를 건설하는데 일조하기를 바라는 마음이 간절하다.





01

정책 데이터댐 구축을 통한 충남의 정책역량 제고 방안

김양중 | 충남연구원 정책데이터댐 추진단

1. 지역균형 뉴딜 성공의 열쇠는 데이터댐이다.

국가는 한국판뉴딜 종합계획(2020.7.14.)에서 포스트코로나 시대 국가가 나아가야할 방향과 전략을 제시하였다. 한국판 뉴딜은 포스트코로나 시대에 당면한 방역위기, 경제위기, 공동체위기에 대응하고, 21세기 대한민국을 디지털경제시스템, 그린사회생태계, 휴먼공동체로 전환시키려는 초정권적 국가혁신전략이다.

한국판 뉴딜의 구성은 디지털 혁신과 역동성을 기반으로 경제시스템의 전환을 주도하는 디지털뉴딜과, 사회경제 생태계의 친환경·탈탄소 전환을 지향하는 그린뉴딜, 정의로운 전환에 맞는 일자리 확충과 사회보장체계를 마련하는 안전망 강화로 구성되어 있다(한국판뉴딜 무엇을 할 것인가, 정책기획위원회). 여기에 한국판 뉴딜의 실현·확산으로 지역 활력을 제고하고, 국가균형발전 정책과 연계·결합하여 지역발전을 추구하는 것이 바로 지역균형 뉴딜이다.

표 1 | 한국판 뉴딜과 데이터댐

한국판 뉴딜	디지털뉴딜의 5대 과제	데이터댐 주요내용
디지털뉴딜	데이터댐	공공데이터 데이터수집 및 활용 데이터거래 인공지능 학습용 데이터 5세대 이동통신 전국망 및 융합서비스 인공지능 융합 활용 고도화 디지털 집현전
	지능형 정부	
그린뉴딜	스마트 의료 인프라	
	국민안전 기반시설 디지털화	
안전망 강화	디지털 트윈	

디지털뉴딜의 첫 번째 과제는 디지털 경제의 기반이 되는 데이터댐을 구축하는 것이다. 데이터댐은 디지털뉴딜 5대 대표과제 중 하나로 분야별 데이터를 수집·가공하여 활용기반을 강화하는 것인데, 광범위한 데이터를 댐에 가두어 두었다가 수로에 해당하는 네트워크를 통해 필요한 곳에서 사용하는 것이 댐과 같다고 하여 데이터댐이라 부르게 되었다.

이 데이터댐이라는 용어는 미국 대공황 시 루즈벨트 전대통령의 뉴딜을 상징하는 후버댐에서 비롯되었다. 미국은 대공황 때 후버댐을 건설하여 다양한 부가가치와 연관산업을 만들어 위기를 극복하였다. 후버댐이 토목을 통해 경제를 부흥시켰다면, 데이터댐은 디지털시대에 데이터수집과 활용을 통해 경제를 부흥시키기 위한 사업이며 지역 균형발전 뉴딜의 기반인 것이다.

2. 새로운 문을 열기 위한 노력이 필요하다.

이와 같은 국가의 계획에 부응하여 충남은 “충남 빅데이터 허브플랫폼 구축계획”을 수립하였다. 지역에서 데이터를 축적하여 활용할 수 있는 데이터 플랫폼을 구축하여, 데이터기반으로 의사결정이 이루어지는 과학행정 문화를 정착하고, 공공과 민간의 다양한 데이터 수집과 신속한 데이터 개방을 통해 활용성을 높인다는 계획이다.

이를 위해 '21년까지 데이터댐을 구축하여 도내에 산재해 있는 다양한 데이터를 수집하고, 충남 빅데이터 센터를 설립하여 도민 누구나 플랫폼에 접근하여 분석할 수 있도록 빅데이터 대국민 서비스를 실시한다고 한다.

표 2 | 충남 빅데이터 허브 플랫폼 추진계획

추진 과제	세부내용
빅데이터 플랫폼 구축	- 데이터 마트 구축 - 시각화 서비스와 현황판 구축 - 시스템 기능강화
데이터 기반 행정문화 정착	- 빅데이터 분석 - 전문가 자문 및 직원교육
데이터 개방을 통한 활용도 제고	- 충남 빅데이터 센터 설립·운영 - 빅데이터 플랫폼 대국민 서비스

자료: 충남도청 내부자료

충남 빅데이터 허브플랫폼이 구축되면 충남이 정책을 추진할 때 즉각적인 데이터수집 및 가공이 가능해져 보다 빠르고 정확한 정보를 제공할 수 있다. 또한 데이터분석 및 활용을 통한 데이터 기반 행정체계가 마련되어 공공기관의 책임성과 신뢰성이 보다 높아져, 충남 도민의 삶의 질이 크게 향상될 것으로 기대된다.

데이터의 수집과 개방 확대를 통해 충남에 특화된 데이터가 모아지고 이를 통해 새로운 부가가치가 창출되는 데이터 생태계가 조성된다면, 수도권에 집중되어왔던 정보의 불균형 문제가 해소될 수 있으며, 충남의 성장잠재력 또한 향상될 것이다.

3. 빅데이터 허브플랫폼에 정책을 입히다.

기존의 빅데이터 허브플랫폼은 데이터의 수집과 활용에 초점이 있지만 아직까지 정책개발을 위한 정책연구 모델에는 적합하지 않다. 이에 우리 연구원에서는 윤희 원장(총괄단장)을 중심으로 정책데이터팀 추진단을 구성하여 빅데이터를 정책에 활용하려는 노력을 하고 있다. 이를 통해 충남도는 빅데이터를 활용하는 정책 연구에서 다른 시도보다 한발 앞서 나갈 수 있다.

기존 빅데이터 허브플랫폼의 주요기능은 데이터 수집, 데이터 분석, 데이터시각화인데, 이와 같은 기존의 단방향 프로세스는 데이터를 수집하고 관리하는 본연의 기능에는 충실할 수 있지만, 이를 활용하여 도의 정책을 선도하는 데는 분명한 한계가 존재한다. 따라서 기존의 빅데이터 허브 플랫폼에 정책데이터 연구와 정책발굴 기능이 추가된 새로운 빅데이터 허브 플랫폼의 구축이 필요하다. 새로운 빅데이터 허브플랫폼에는 정책데이터수집, 정책데이터연구, 정책워크숍이 포함된다.

표 3 | 새로운 빅데이터 허브플랫폼

기존기능	데이터 수집	공공기관 및 민간기관의 데이터 수집
	데이터 분석	수집된 자료의 빈도분석 및 교차분석을 통한 현황표(판) 제시
	시각화	분석결과와 시각화 지원(GIS, 네트워크 분석 등)
추가기능	정책데이터 수집	도 정책에 활용 가능한 정책 데이터 수집
	정책데이터 연구	정책데이터를 통한 분야별 정책연구 추진
	정책 워크숍	정책연구결과와 전문가 의견 수렴 및 홍보

새로운 빅데이터 허브플랫폼에서는 정책에 활용 가능한 영역별 정책 데이터를 수집하고, 수집된 정책 데이터를 통해 실효성 있는 정책연구가 추진된다. 연구결과 제안된 새로운 정책은 전문가와 공무원의 의견수렴을 통해 수정·보완되어 정책에 반영되고 사업의 성과분석과 홍보도 지속적으로 이루어진다. 그리고 새로운 사업의 성과는 새로운 데이터로 이어진다. 이와 같은 프로세스가 정착된다면 충남은 16개 시도의 정책을 선도하는 정책우수 시도의 위상에 갖게 될 것이다. 수집된 데이터를 통해 새로운 정책이 발굴되고, 정책의 추진과정에서 새로운 데이터가 창출되는 선순환이 이루어 질 수 있다.



4. 충남 정책데이터 연구센터를 제안해 본다.

새로운 빅데이터 허브플랫폼이 정착되기 위해서는 이를 지원하는 조직이 필요하다. 안타깝게도 아직까지 충남도는 자체생성 데이터가 매우 부족하고, 이를 활용할 수 있는 인력도 부족하다. 이를 극복하기 위해서는 정책데이터를 연구하는 정책데이터 연구센터가 구축되어야 한다.

이를 위해 충남연구원 정책데이터팀 추진단의 실무단장으로서 충남도에 '정책데이터 연구센터'를 제안해 본다. 이 연구센터는 빅데이터 허브 플랫폼의 새로운 기능인 정책데이터수집, 정책데이터 연구, 정책워크숍을 지원함은 물론 데이터 구축, 데이터설계, 데이터연합, 데이터미스매칭 해소 등 지자체의 데이터자립을 위한 다양한 사업을 추진할 수 있다.

표 4 | 충남 정책데이터 연구센터의 주요사업

주요사업	내용
데이터 구축	정책발굴을 위한 차별화된 데이터 구축
데이터 설계	설문조사 시 신뢰성 확보를 위한 데이터 설계 지원
데이터 연합	16개 시도연구원과 데이터 공유 및 관리
데이터 미스매칭 해소	데이터가 부족한 영역 발굴 및 데이터 구축 제안

중앙정부는 통계청과 유관기관에서 국가를 대상으로 하는 다양한 데이터가 수없이 생성되고 있다. 그러나 대부분의 데이터가 전국으로 한정되어 있어, 지역에서 활용하는 것이 불가능했다. 이제 지역에서도 지자체의 정책발굴을 위한 차별화된 데이터의 구축이 필요하다. 데이터 구축에는 실태조사(도민 실태조사, 소상공인 실태조사 등)는 물론 충남의 현 상태를 한눈에 파악할 수 있는 지수(양극화지수, 지역불균형 지수 등)의 개발과 관리도 포함된다.



또한 지자체마다 충남연구원과 같은 시도연구원이 존재하고 있지만, 아직까지 데이터의 공유가 이루어지고 있지 않다. 이는 시도연구원이 자გი지역을 위한 경쟁구도에 있어 데이터를 공유하지 않기 때문인데, 이는 지역의 발전에 도움이 되지 않는다. 서로가 데이터를 공유하고 서로가 약한 부분을 보완할 수 있어야 한다. 시도연구원간 실시간 자료공유가 이루어져야 한다. 시도연구원의 데이터가 공유되어 서로 상생하는 연구의 패러다임 변화가 이루어지길 희망해본다.

데이터 연구센터에는 이와 같은 사업이외에도 지역생산 데이터의 신뢰도를 높이기 위한 데이터 설계(표본설계, 표본추출, 이상치 제거 등)와 지역에서 부족한 데이터를 찾아내는 데이터 미스매칭 해소사업도 추진된다.

5. 데이터를 통한 정책연구, 충남연구원이 이끌어가는 꿈을 꾸다.

사실 지역에는 많은 데이터들이 산재해 있다. 그러나 지자체는 물론 기초지자체의 역량으로는 이렇게 산재해 있는 데이터를 찾을 수 없을 뿐만 아니라 일부 용역을 통해 모아졌다 하더라도 이를 이용하는데 한계가 있었다. 이와 같은 데이터 정보의 부족으로 인한 중앙정부와 지방정부간 데이터 정보의 불일치는 지자체가 스스로 정책을 발굴하는 데 큰 걸림돌로 작용하였고, 지금에 와서 중앙정부와 지자체의 정책역량은 크게 벌어졌다.

이와 같은 중앙정부와 지방정부간 정보의 불일치는 충남도가 추진하고 있는 빅데이터 허브플랫폼으로 많은 부분 해소가 될 것으로 여겨진다. 그러나 더 중요한 것은 데이터의 수집이 아니다. 어렵게 모아진 데이터를 어떻게 잘 활용하여 충남 도민을 위한 새로운 정책을 발굴하느냐가 더욱 중요하다. 지금까지는 숨어있는 데이터를 모으는 것만도 힘들었지만, 이제는 데이터를 모아 중앙정부와의 정보의 갭을 줄이고 수많은 정보를 바탕으로 우수한 정책을 발굴할 수 있는 역량도 갖추어야 한다.

그런 점에서 정책데이터담 추진단에서 제안하는 '충남 정책데이터 연구센터'는 이와 같은 정보의 불일치와 정책역량의 차이를 단기간에 줄일 수 있는 가장 좋은 정책 사업이 될 수 있다. 공무원뿐만 아니라 대부분의 사람들이 정책데이터 연구센터가 지역에 무슨 파급효과가 있냐고 반문할 수 있다. SOC 사업처럼 당장 무언가가 이루어지지 않기 때문에 예산이 아까울 수 있다. 그러나 정책데이터 연구센터에서 새로운 정책데이터를 가지고 새롭게 제안하는 사업이 도민에게 행복을 준다면 그것으로 충분하다. 새로운 정책으로 인한 도민의 편익이 개발 사업에서 나오는 편익보다 못하지 않을 것이다.

한국판 뉴딜의 핵심 투자처는 지역이라고 한다. 이제 지역에 새로운 산업과 지속가능한 일자리를 만들고, 지역주민의 삶의 질을 획기적으로 변화시키는데 충남연구원이 기여하고자 한다. 데이터를 통한 정책연구를 충남연구원이 이끌어 가는 꿈을 꾸어본다.

연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

01

기획경영실
: 연구 기획 및 행정 지원

충남연구원은 2019년 초부터 '민선 7기 충남도정'과 '충남연구원의 동반 성공'을 위해 새로운 출발을 선언하고 경영 효율의 극대화와 연구 혁신을 위한 조직 재정비에 착수해 기존의 2단 7부서로 구성된 연구부서제를 5실 1단 2센터의 대실제로 개편했다. 충남도의 직제에 효율적으로 대응하기 위해서는 융복합 연구가 필요하다는 판단에 따른 것이다.

기획경영실은 대실제 개편에 따른 각각의 연구 및 행정 지원을 위해 설치했다. 연구 혁신을 위해 '기초 및 토대 연구 역량 강화', '단기·중기·장기별 종합적 정책연구', '효율적 연구지원체계 구축'에 입각하여 [일본 수출규제 대응 TF]와 [코로나19 대응연구단]을 지방연구원 중 최초로 설치하여 활동하고 있다. 또한 현장 중심의 정책연구사업 강화를 위해 '도민 참여 충남연구원 정책협력모델'을 추진하는 한편, 충남도의 15개 시·군에 각각 박사급 연구원 3명을 배치해 '시·군 정책연구협력팀'을 가동하고 있다.



충남연구원 전경

충남 그랜드비전 미래 100년 연구

충남의 미래 100년을 그리는 그랜드비전 연구는 충남연구원 차원에서 가장 심혈을 기울여 추진하고 있는 사업이다. 이 연구는 '포용적 행복 충남'의 실현 방안 모색을 통해 '포용적 행복사회', '포용적 행복국가'로 나아가기 위한 포석이다. 곧 대한민국 헌법 10조에 명시되어 있는 '행복추구권'을 충남도에서부터 구체적으로 현실화 할 수 있는 방안을 모색하는 연구를 시작한 것이다.

3개년 계획으로 진행되고 있는 이 연구사업은 2019년에 1차 사업을 완료했다. 현재 2차사업을 진행하고 있는데, 2021년 상반기 중 완성될 계획이다. 이를 위해 연구원 역량을 포함해 총인원 기준으로 약 500여 명의 전문가가 집필과 자문에 참여할 예정이며 연구가 마무리되는 대로 정책 대계 형식의 단행본 출판을 계획 중이다.



연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

02

사회 통합연구실
: 3대 위기 극복 방안과 사회통합 연구

사회통합연구실은 저출산, 고령화, 청년 문제 등에 대한 대안을 마련하기 위한 연구를 중점적으로 수행하고 있다. 2019년에는 저출산, 고령화 문제 해결을 위한 방안의 하나로 지역사회를 중심으로 한 돌봄체계를 주목하고 이를 활성화할 수 있는 방안을 제시했다. 고령화시대를 대비해 어르신들의 건강증진을 위한 생활체육 활성화 방안과 충남도의 독거노인 공동체를 활성화하기 위한 연구를 수행하고 있다.

사회적경제 기반 일자리 창출 및 '사회적경제 혁신타운' 유치·운영 지원

충남연구원은 서울연구원과 함께 우리나라 정부 연구기관 가운데 '사회적경제'에 관한 연구를 가장 먼저 시작한 곳이기도 하다. 충남도의 사회적경제 기업은 2010년 28곳에 불과했으나 2020년 1,081개로 매년 100여 개가 만들어지고 있다. 충남도는 지난 4월 산업통산자원부 '2020년도 사회적경제 혁신타운 조성' 공모사업에 최종 선정되는 성과를 거두었는데, 향후 운영을 지원할 예정이다.



포용적 행복 충남을 위한 사회통합 연구 박차

윤창 충남연구원장은 충남도의 정책 방향으로 '포용적 행복 충남'을 제시했다. 이는 문재인정부의 포용국가론과 궤를 같이 하지만 충남지역 특성에 맞는 포용정책의 방향을 제시한 것이다. 이에 따라 2020년에는 [충남도 사회통합 실태 분석 및 정책 과제-이주민 및 북한이탈주민을 중심으로]를 사회통합실의 대표과제로 선정하여 다수의 연구자들이 참여하는 형태의 협업 연구를 진행 중이다.

사회통합연구실은 배경과 출신이 다른, 특히 이주민과 북한이탈주민도 우리 사회의 일원으로서 함께 하기 위한 방안을 연구하고 있다. 포용적 행복 충남 건설을 위한 방안의 하나이며, 사회통합에 관한 이론적 고찰과 정책 사례 그리고 충남도민의 사회통합 의식조사를 마치고 조만간 충남지역 특성에 맞는 사회통합 정책 방안을 제시할 예정이다.



연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

03

경제산업연구실
: 소득 양극화 해소 방안 및 통상 정책 연구

경제·산업연구실은 2019년 연구과제 [충남 소득양극화 실태 및 정책과제]에서 충남 소득양극화 실태를 분석하고, 충남도에서 실시하고 있는 454건에 달하는 관련 사업을 분석하여 경제적 관점의 합리적 정책영역과 핵심 정책과제의 우선순위를 도출하였다. 임금소득을 기준으로 성별, 직업별, 근로형태별, 교육수준별로 분석하여 도내 양극화 모습을 보여주었고, 5대 정책영역별 5대 핵심과제와 10대 정책과제를 도출하여 충남도의 소득양극화 개선을 위한 정책방향을 제시하였다. 나아가 소득양극화와 사회양극화를 함께 다룬 [충남의 경제사회 구조변화와 양극화 대응방안 연구](2020)에서는 도민의 삶의 질 향상으로 범위를 확장하여 소득 및 고용 불균형 완화, 취약계층 보호와 회복, 경제사회 포용성장 기반 강화를 3대 추진전략으로 하는 대응방안 계획을 수립하였다.

신(新)남방정책, 통일을 염두에 둔 충남의 통상정책 제시

2019년에는 한반도 신경제구상의 신(新)남방정책(중국에 대한 경제의존도 경감, 교역지역 다변화, 북한의 개혁개방에 대한 우리나라의 주도권 확보)에 대응한 충남의 국제산업협력방향 연구를 통해 충남의 통상정책 방향을 제시하였고, 올해는 [충남의 남북경협 기초연구: 개성특별시 사례연구]를 통해 통일을 염두에 둔 지방정부 차원의 남북교류협력 방향을 제시하는 연구를 수행하고 있다.



충남경제비전, 경제발전전략 2030

민선 7기의 100대 과제 [더행복한 충남경제발전전략 실행계획](2019) 연구를 수행하였다. 4차산업혁명, 보호무역주의 강화 등 메가트렌드 변화, 저출산·고령화와 양극화 해소, 소득역외유출 완화라는 시대적 과제를 담아냈다. 현 정부의 경제정책방향인 소득주도성장, 포용성장, 공유경제, 친환경에너지산업 육성 등의 변화된 내용 또한 담아 충남경제발전전략 실행계획에서는 지침형, 핵심전략계획으로 재정비하였다.



연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

04

지역도시문화연구실
: 농촌 공동화, 지역 재생 및 문화 정책 연구

지역도시문화연구실은 농촌지역의 과소화·고령화에 대응한 새로운 정책영역으로 ‘(가칭)한계(限界)마을정책’과 관련된 연구를 2013년부터 전국 최초로 진행 중에 있다. 인구감소·도시축소 시대에 빈집은 더욱 증가할 예측에 기초하여 그 대안을 마련하기 위한 연구 또한 진행하고 있다.

농촌지역의 균형발전을 촉진하기 위해 권역단위 발전전략을 마련하고 있으며, 우리지역의 전통적 농업·농촌 자원을 발굴하고, 체계적인 보전, 관리를 위해 이전부터 ‘농업유산’ 연구를 추진해 오고 있다. 또한 충남도 포용 문화정책의 가치, 정책대상, 정책 방안 등의 제시를 통해 ‘따뜻하고 안전한 공동체’, ‘풍요롭고 쾌적한 삶’, ‘고르게 발전하는 터전’을 이루기 위해 관련 연구를 진행 중에 있다.

가로림만권, 천수만권, 금강권, 삽교천권 등 권역단위 발전 전략 마련

충남연구원은 가로림만권, 천수만권, 금강권 및 삽교천권 등 유역을 중심으로 관련 연구를 진행하고 있다. 이들 지역은 산과 산림자원, 바다와 수산자원, 강과 역사문화자원 및 농경지 등 식량자원을 함께 공유하고 있어, 충남도와 시군이 연계하고 협력하여 공유자원을 보전



지난 6월 예산군에서 개최된 삽교천권역 종합발전전략 설명회 모습

하고 활용하여 지역발전으로 이어지도록 하는 전략과 사업을 발굴하여 추진하고 있다. 또한 사업의 기반을 마련하기 위해 서해안권 및 내륙첨단산업권 발전종합계획 등에 반영하여 국비 확보 등을 위해 노력하고 있다.

충청남도의 포용적 문화정책 연구

충남의 포용적 관점의 문화정책 및 사업은 추진 주체에 따라 중앙정부 주도형(통합문화이용권, 무지개다리사업 등), 충청남도 주도형(찾아가는 어린이 뮤지컬, 장애인 지원 사업), 충남문화재단 사업을 통한 추진형(장애인 문화예술교육배달사업, 학교 밖 문화예술교육지원 사업, 찾아가는 공연 “樂樂” 등) 등 세 가지로 구분하여 각기 다른 방식으로 대응하고 있다. 또한 충남도민의 건강수명 증진을 위해 스포츠복지정책 운영 방안에 관한 연구를 진행하고 있다.



지난 10월 충남연구원에서 개최된 한국체육사학회의와 공동협력 세미나 모습

연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

05

공간환경연구실
: 교통 복지 및 지속가능 도시 모델 연구

공간환경연구실은 새로운 미래 20년의 지역발전전략이라고 할 수 있는 ‘제4차 충청남도종합계획’의 수립에 일조하고 있다. 최근 충청남도
는 저출산 및 고령화, 양극화, 4차 산업혁명, 감염병 위기 등 새로운 도전에 직면해 있다. 이에 대한 효율적 대응과 대안을 마련하기 위함
이다.
충청남도 지역발전에 관한 최상위 법정계획인 도종합계획은 주민참여를 통해 수립되었다. 누구보다 충청남도를 잘 아는 우리 지역 전문
가가 바로 주민이기 때문이다. 앞으로 충남연구원은 충청남도과 함께 불확실한 미래의 여건 변화에 대응하고, 도민으로부터 다양한 의견
을 제안받아 삶의 질이 높은 지속가능한 행복충남을 위한 도종합계획을 제시할 계획이다.

고령자 교통복지 양극화 해소 및 고령친화형 도시 모델 연구 수행

고령자의 교통복지 확보를 목적으로 ‘70세 이상 고령자 버스요금 무료화 방안연구’를 수행하여 75세 이상 고령자를 대상으로 버스요금을
무료화하는 정책 논리를 제시하였고, 충남도는 2019년부터 광역도에서는 전국 최초로 시행함으로써 상대적으로 열악했던 충남 고령자 교

통복지 양극화를 해소하는 역할을 담당하고 있다.
올해에는 자체 전략과제로 ‘고령친화형 모델도시 연구’를 통해 고령화시대를 대비하는 도시 기능의 역할을 정립하고 있다.

에너지전환을 통한 지속가능사회 진입 모델 제안

민선 7기 이후 탈석탄 에너지전환을 공론화하고 제도화하는데 초점을 맞추어 연구를 진행하고 있다. 2019년에는 보령화력 1, 2호기를
2020년 말까지 폐쇄해야 하는 근거를 경제성, 환경성, 전력수급 측면에서 제시하였고, 나머지 석탄화력발전소의 경우에도 기후위기 대응
을 위해서는 단계적으로 폐쇄해야 한다는 정책적 타당성과 정책 개선 방안을 제시하였다. 올해에는 석탄화력발전소 폐쇄 과정에서 지역
사회의 피해를 최소화하고 새로운 지역발전의 기회를 창출하는 정의로운 전환 접근방안을 연구하고 있다.



도 종합계획 도민참여단 회의



교통복지 관련 공무원 교육 세미나

연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

06

충남공공투자관리센터
: 공공투자 사업에 대한 지원 및 컨설팅 수행

충남공공투자관리센터는 ‘충청남도 재정의 합리적 편성과 배분’이나, ‘재정 운용의 효율성과 건전성 제고’가 그 주된 목표이자 역할이다. 이에 따라 지방재정투자사업 심사 지원에서 타당성 검토, 사업 파급효과 분석 등을 수행하고 있다. 또한 지역사업평가 지원사업에서는 타당성 분석(B/C), 사업적정성 검토와 수요 분석 등을 행하고 있다. 공공투자 관련하여 연구를 진행하는 한편 아카이브 구축 등을 통한 DB 구축과 관리 업무도 진행하고 있다. 향후에는 민간투자사업에 대한 진행도 지원할 예정인데, 적격성 검토와 민자 적격성 조사 등이 바로 그것이다.

공공투자관리센터의 성과

충남공공투자관리센터가 거둔 기간의 성과로는 2017년부터 2020년 6월 현재 모두 396건, 7조 6,378억 원에 달하는 공공투자 관련 지원 실적을 달성하였다. 자체심사 지원 실적의 경우 같은 기간 303건에 3조 3,115억 원에 이르는데, 그 지원내용은 주로 타당성 검토 및 검증, 지

역균형개발효과 분석, 투자심사 기초자료 작성 등이다. 중앙의 심사사업 유치 지원의 경우 같은 기간 통과한 사업을 기준으로 할 때 61건에 3조 4,316억 원이었다. 지원 내용은 주로 타당성 검토(B/C ratio) 검토, 컨설팅, 경제파급효과 및 현금흐름표(cash flow) 분석지원 등이었다. 특히 주목할 부분은 2019년에는 9건에 9,830억 원에 머물렀지만 2020년에는 상반기에만 22건에 1조 1,508억 원에 달한다는 사실이다. 향후 공공투자관리 분야가 더욱 강조될 수밖에 없음을 나타내는 지표이다.

향후 주요 사업 추진계획

지방재정투자사업 추진 및 심사 지원과 재정투자심사사업 사업비 검토, 공공투자 전략과제 연구, 공공투자사업 아카이브 구축, 찾아가는 재정투자사업 컨설팅 등이다. 특히 ‘찾아가는 재정투자사업 컨설팅’의 경우 2020년에 보령시를 비롯하여 몇몇 시·군에서 시범사업으로 추진하였는데, 그 반응이 좋은 만큼 향후 더욱 확대 시행할 예정이다.



연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

07

인권경영센터
: 인권 경영 및 인권 관련 연구 수행

충남연구원 인권경영센터는 2019년 전국 연구기관 최초로 개소했으며 연구원 내 인권침해, 직장 내 갑질, 성희롱·성폭력, 부패·비리를 진단하고 개선함으로써 인권경영과 윤리경영을 실천할 수 있는 올바른 조직문화 조성을 위해 노력하고 있다. 인권경영센터를 통한 상담과 의견수렴 등을 수행하고 있으며, 연구기능도 수행하고 있다. 또한 도내 공공기관들과 함께 도민이 신뢰하고 사회적인 모범이 될 수 있는 공공기관 인권경영 모델 구축을 위해 노력하고 있다.

유엔글로벌콤팩트(UNGC) 가입, UNGC 4대 분야 및 SDGs 이행 약속

전국 시도연구원 가운데 최초로 UNGC에 가입하였다. UNGC(United Nations Global Compact)는 2000년 7월에 뉴욕 UN 본부에서 인권, 노동, 환경, 반부패 분야의 원칙들을 준수하고, 지속가능발전목표(SDGs) 등 세계 최대의 기업 시민 이니셔티브이다. UNGC가 강조하는 4대 분야 및 SDGs 등의 국내·외 인적교류를 갖고 충청남도 싱크탱크로서 충남연구원의 역량을 더욱 강화해 나가며 UN 등 국제사회가 제시하는 지속가능성 및 기업의 사회적 책임을 충청남도 지역 정책과 발전에 체계적으로 내재화할 것을 약속했다.



충남연구원 인권경영 선포식

도, 시군 인권 과제 및 연구 협력체계 구축

인권경영협의체는 충남연구원, 충남도개발공사, 충남도여성정책개발원, 충남신용보증재단 등 모두 10개의 도내 공공기관이 참여하고 있다. 충청남도 공공기관 인권경영 체계를 상호협력을 통해 구축, 공공기관 활동 분야별 인권경영 실행 모델을 공동으로 개발하였다. 공공기관의 사회적 책임 요구에 따른 공공기관 인권경영 강화를 위해 함께 노력하기로 하였고 연구 협력체계 또한 구축하였다.

인권경영센터는 국내외 기관교류 등을 통해 전문적인 인권역량 강화를 하고 있다. 현재 외국인 노동자나 탈북자, 고령층 인권 등 다양한 인권문제가 쌓여 있는데 이 같은 모델을 충남 각 기관으로, 민간으로 확산되기 위한 민간기관 인권경영 제도화 지원을 하고 있다.



인권경영센터 개소 1주년 기념 행사

연구원 소식

열린충남 SUMMER+FALL VOL.91
충남연구원 소식 - 5월 2센터 1단의 활동 소개

08

정책사업지원단
: 정책지원 및 정책지원 과제 발굴

정책사업지원단은 서해안기후환경연구소(기후변화대응연구센터, 물환경연구센터)와 공공디자인센터, 경제동향분석센터, 경제교육센터, 농업6차산업센터, 재난안전연구센터, 마을만들기지원센터, 도시재생지원센터 등 9개의 센터 사업을 지원하고 있다. 각 센터의 행정 및 재정 효율적 지원을 위해 행정지원팀을 운영 중인데, 일반회계 전출금 활용이나 사업선정 및 심의, 계약, 지출, 시설관리 등의 운영을 담당하고 있다. 곧 이를 통해 정책사업지원단 중심의 센터별 독립성과 연계성을 강화하고 있다.

정책사업지원단 운영의 기본 방향

정책사업지원단 운영의 기본 방향은 민선 7기 충남도의 정책지원 시스템 구축, 정책연구 및 정책지원 성과의 도민 환류시스템 강화, 도정과 도민 중심의 연구소 및 센터 역할과 기능 정립이다.

먼저 민선 7기 도 정책지원 시스템 구축과 관련해서는 충청남도의 정책과 부합하도록 연구소 및 센터의 정책개발과 연구방향을 모색하고 있으며, 센터의 특성에 따라 정책 연구 및 정책 지원 역량 강화를 위한 시스템 구축을 위해 노력하고 있다. 다음으로 정책 연구 및 정책 지원 성과의 도민 환류 시스템 강화를 위해서는 센터의 현황 및 기능, 성과 등을 적극 홍보할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 노력 중이며, 센터의 성과를 공유하기 위한 워크숍이나 세미나, 토론회 등을 개최하고 있다. 마지막으로 충남도의 조례에 근거하여 각 센터가 설치된 만큼 연구원 규정과 규칙 등과의 조화로운 협력을 위해 노력하고 있으며, 각 센터별 독립성과 연계성을 강화하기 위한 방안을 모색하고 있다.



충남 마을대기촉정망 통합정보센터 개소식 - 서해안 기후환경연구소



도시재생지원센터 세미나 현장



▲ 아산시 공세리 성당과 화관을 쓴 성모상 - 이유나

충남의 가을

이유나/임윤환(홍보팀) ' 사진

충남의 가을은 풍요롭다. 가을 명소로 유명세를 타는 곳이 꽤나 많기에 일일이 소개하기에는 지면이 부족하다.

이번에는 아산시의 공세리 성당과 공주시의 갑사 주변, 그리고 서천군의 신성리 갈대밭의 가을 풍경을 담아 보았다.



▲ 신성리 갈대밭 - 임윤환



▲ 갑사 대웅전 전경 - 임윤환



◀ 아산시 공세리 성당과 느티나무 - 이유나



갑사 일주문 - 임윤환 ▶



◀ 활짝 개화한 신성리 갈대- 임윤환

아산시 공세리 성당 - 이유나 ▶



아름다운 가을

