

2015년도

한국공공사회학회 추계학술대회 발표논문집

마을만들기와 공공성

- 주 제: 마을만들기와 공공성
- 장 소: 국회의원회관 제3간담회실
- 일 정: 2015년 11월 4일(수) 13시 00분 - 18시 00분
- 주 최, 주관: (사) 한국공공사회학회
- 후 원: 경기도의회

프로그램

[개회: 13:00-13:40]

- 참석자소개
- 학술대회 소개

[기조강연: 13:40-14:20]

- 역사교과서 국정화와 공공성/강정훈 철학박사
- 종합토론

[발표: 14:30-18:00]

1. 한국인의 애국심에 대한 인식분석/서운석(보훈교육연구원)
2. 공동주택의 전유부 환경관리에 관한연구/이명규(광운대)
3. 안전한 마을만들기/ 김기성(한국승강기안전연구소),
윤병희(안양시 평촌마을만들기 포럼)
4. 마을만들기와 주민참여예산간의 관계에 관한 연구/김명수(홍익대)
5. 농어촌사회내 주민간 갈등이해와 해결방안/조성배(공생기반연구소)
6. 환경분쟁의 딜레마상황과 개선방안/ 윤학수(한국건설교통신기술협회)
7. 공공성 측정지표: 김상돈(본학회 대표)

**토 론: 강정훈(한경대), 이용을(동국대 윤리문화연구소), 성준호(가천대)
최무현(상지대), 박영규(구례주민), 김석현(건설분쟁방지센터)**

한국인의 애국심에 대한 인식 분석

서운석*

I. 서론

우리 민족은 ‘수난의 역사’라고 부를 만큼 유사 이래 수많은 위기와 외침 등 많은 시련을 겪어 왔다. 그럼에도 불구하고 우리 민족은 끈질긴 항쟁과 슬기로운 지혜로 이를 이겨내며 독립국가를 보존해 왔다. 그리고 오늘날 민족주체성과 자랑스러운 문화유산을 발판으로 세계 속의 한국으로 성장하고 있다(김강녕, 2011: 211). 이러한 역사적 과정에서는 공통적으로 공동체 구성원들의 애국심이 굳건히 자리하고 있었을 것이다. 이처럼 개인적 욕구나 이기적 감정을 억제하고 국가라는 공동체가 지향하는 바에 대해 헌신하도록 하게 만드는 것은 국가의 존립과 발전에 관건이 되는 문제라고 할 수 있다(Hjerm, 1998: 336; Evans & Kelley, 2002: 304). 이와 같이 고래(古來) 이래로 그 중요성이 결코 간과(看過)된 적이 없는 것이 애국심이라고 할 수 있다. 그리고 현실적으로 우리나라 정부에서도 국민의 충성심 유도, 국가의 명예심 고취, 애국심 함양, 국민의 단합 호소 등을 위해 적지 않은 정책개발과 집행을 도모하고 있다(유영옥, 2005: 48; 서운석, 2009: 166).

이와 관련한 정책개발과 집행은 국가보훈 분야에서도 중요한 자리를 차지하고 있다. 왜냐하면 국가의 존립과 유지를 위해 공헌하거나 희생한 이와 그 유족에게 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상을 행함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하고 나아가 국민의 애국정신 함양에 토대를 제공하는 것이 국가보훈의 주요 역할이기 때문이다(김중성, 2005: 21).

이런 현실적인 필요와 당위에 입각하여 이 연구에서는 우리사회의 애국심 인식 수준과 일반인들은 애국심에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 실증적으로 분석해 보고자 한다. 이러한 연구목적을 수행하기 위하여 이 연구는 2장에서 애국심에 대한 개념을 정리하고, 3장에서는 자료 및 분석 방법을 기술한다. 그리고 4장에서는 애국심 인식 현황을 분석하고, 5장에서는 연구결과를 요약하여 제시한다.

*보훈교육연구원

II. 선행연구 검토

본질적으로 애국심이라는 개념은 매우 추상적인 것이라서 사람에 따라 다양하게 정의될 수 있고, 애국심이 등장하는 배경과 상황에 따라 강조되고 활용되는 양상과 인식에 매우 큰 차이가 있을 것이다(이영자·이효재, 2012: 104). 이와 관련하여 애국심(愛國心)을 말 뜻 그대로 풀어보면 ‘국가를 사랑하는 마음’이라는 의미가 될 것이다. 이러한 뜻은 다시 ‘본인이 소속되어 있는 국가에 대하여 지니는 애정 및 헌신의 태도’를 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 이처럼 애국심이란 개념은 매우 다면적인 의미를 내포할 수 있겠지만 핵심적으로는 자국에 대한 애착이나 헌신의 감정이며 태도라고 정의할 수 있겠다(정인석, 1985: 52). 왜냐하면 어떤 국가라도 국민과 국가의 보존과 지속을 위하여 목숨까지 내놓을 수 있는 집단은 있어야 하고, 이러한 행위의 바탕을 애국심이라고 부를 수 있기 때문이다. 그리고 국민과 국가를 위해 희생한 이들에 대해서는 국가와 국민들이 존경과 예우를 갖추도록 하고, 충분한 보상을 하여 다시 필요할 경우 다른 이가 나서서 이런 행위를 할 수 있게 해야 하기 때문이다(Moller, Dickow & Harris: 1999, 246; Smith & Jarkko: 2001, 6-7). 즉, 국가와 사회의 안정적 발전을 위해서는 건전한 국가관 정립과 공동체의식 고취 및 국민통합 등 보이지 않는 정신적 가치를 창출해야 하고 이는 애국심이란 이름으로 통합될 수 있기 때문일 것이다(채재병, 2001: 199-200).

애국심에 대한 주요 선행연구를 보면, 먼저 애국심의 유형과 분류에 관한 선행연구들을 볼 수 있다. 이와 관련하여 국가의 성격에 따른 구분으로는 권위적 애국심과 민주적 애국심으로 나눌 수 있다. 이는 국가가 어떤 정치관을 가지고 있으며 어떤 정치체제의 모습을 띠는가에 따른 애국심 분류이다(Westheimer, 2006). 이와는 달리 애국심의 주체로써 국민에 주목하며 국민의 자발성이라는 측면에 강조점을 두는 분류가 있을 수 있다. 이에 따르면 자발적 애국심과 비자발적 애국심으로 크게 분류해 볼 수 있고, 이는 국민이 자발적, 주체적으로 애국심을 갖고 표현하거나 혹은 그렇지 못한 것에 의한 구분이라고 하겠다(Keller, 2005). 이와 함께 정치사상에 따른 분류가 있을 수 있다. 이러한 경향에서는 애국심을 자유주의적, 공동체주의적, 공화주의적 애국심 등으로 분류할 수 있을 것이다. 또 국가의 다중정체성에 따른 분류가 있을 수 있는데, 이는 애국심은 국민이 충성을 바치는 대상인 국가의 다양한 정체성에 따라 그 유형이 나누어진다는 것을 전제로 하고 있다. 이에는 정치적, 문화적, 경제적, 군사적 애국심 등으로 구분할 수 있을 것이다. 애국심을 발생 형태에 따라서도 구분할 수 있을 것인데, 이에 따르면 애국심은 자연적·소박적·감정적 애국심, 대항적·노력적 애국심, 배타적·파괴적 애국심, 이성적 애국심, 유용적 애국심, 타산적·이기적 애국심, 향상적·인간애적·이상적 애국심 등으로 분류할 수 있을 것이다(이영자·이효재, 2012: 117-128).

애국심에 대한 개념 및 분류에 대한 연구와 더불어 애국심의 성격과 이와 연관한 연구들이 있다. 예를 들어 애국심은 자국과 자국민에 대한 특별한 감정으로써 자국민에 대한 독특한 책무를 지니는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 경우 애국심을 조성하는 방법으로 크게 두 가지를 제시할 수 있는데, 첫째는 관습과 실제에 있어서의 법을 통한 강제적인 방법이고, 둘째는 지배문화의 상징으로 언어, 문화교육, 문화조성 등 비강제적 방법이 있을 수 있다. 또한 이러한 애국심은 자유주의와 민주주의에서만 정당화·합법화될 수 있다고 보고 있다(McDonough & Feinberg, 2005). 이와 달리 애국심을 자신이 소속되어 삶을 영위하는 특정 장소, 그 속에 함께 생활하는 사람들에 대한 사랑으로 보는 경향도 있을 수 있다(Ravitch, 2006). 이와 함께 애국심은 명백하게 드러나는 것이 라기보다는 이를 주장하는 사람들의 성향, 믿음, 행위에 따라 성격을 구분하기도 한다. 이러한 경향에서는 애국심을 대표적으로 권위적 애국심과 민주적 애국심 두 성격으로 본다. 권위적 애국심은 자신이 소속된 국가가 타국보다 우수하다는 믿음에서 출발한다. 이러한 애국심은 그 구성원이 국가에 대한 의심 없는 충성을 맹세하며 국가 내부의 갈등과 부정에 대해서도 묵인하는 경향이 있다. 이에 반해 민주적 애국심은 민주주의, 자유, 정의와 같은 원리에 대한 충성으로 국가의 부정에 대해서는 비판할 수 있는 마음이 짐이다. 특히 민주적 애국심은 개인의 자유와 시민의 권리, 소수자에 대한 배려, 저항권 등을 중요시하며, 국가 내의 이견에 대해서도 경의를 표하는 모습을 보이는 것으로 파악한다(Westheimer, 2006).

이러한 연구경향과 더불어 현실적으로 애국심의 활용에 중점을 두는 연구가 있는데 이는 애국심을 고취시켜 이를 국가발전에 활용하고자 하는 의도에서 이루어진다고 할 수 있다. 이러한 경향은 국가보훈과 관련하여서도 자주 나타나고 있다. 국민으로서의 자부심, 공동체의식, 자발적 헌신성, 애국심 등 국가유지와 발전에 꼭 필요한 덕목을 함양하는 기능을 하는 것이 국가보훈이라고 할 수 있을 것이기 때문이다(전신욱, 2002). 이에 따라 다른 여러 국가들도 국가공동체의 유지·발전을 위한 애국심 고양(高揚)정책들을 지속적으로 펼쳐나가고 있고 이는 주로 보훈정책을 통해 이루어지고 있다(국가보훈처, 2002: 18-19).

이 연구에서는 이러한 이론적 성과들을 바탕으로 우리사회에서 어떤 수준으로 애국심이 인식되고 있는지 살펴보고, 이를 긍정적 애국심과 부정적 애국심으로 구분하여 이에 대한 인식을 살펴보고자 한다. 이러한 과정을 통하여 관념적으로 알고 있는 애국심이 어떤 모습을 보이고 있으며, 애국심을 고취하기 위해서는 어떤 요인들을 검토해야 하는지 실증적으로 알아보려고 한다. 이러한 결과들은 관련 정책을 개발하는데 일정한 참고자료로 활용할 수 있을 것으로 기대한다.

Ⅲ. 연구 설계

한국인의 애국심에 대한 인식을 분석하기 위하여 이 연구에서는 ‘한국종합사회조사, 2013’ 설문자료를 이용하였다. 한국종합사회조사(Korean General Social Survey, KGSS)는 성균관대학교 서베이리서치센터가 한국사회의 변화와 국제비교 연구에 광범하게 이용될 수 있는 양질의 사회과학 기초자료를 생산하고자 2003년부터 매년 시행하는 전국 단위의 표본조사이다. KGSS는 미국 시카고대학교 NORC(National Opinion Research Center)의 GSS(General Social Survey)를 기본모형으로 삼고 있고, 동시에 한국사회의 특수성도 고려하여 설계된다. 이 자료는 KGSS의 2013년 수집 자료로 그 설문지는 정치태도와 사회의식, 일상생활 등을 다룬 항목들로 구성되어 있다. ‘한국종합사회조사’의 조사지역은 제주도를 포함한 전국지역이고, 분석단위는 개인이다. 표본추출 방법은 다단계지역집락표본추출(multi-stage area cluster sampling) 방법을 사용하였고 표본크기는 목표사례 2,500에 대해서 최종사례 1,294개로 되어 있다.¹⁾

애국심을 적정히 드러나게 하는 항목을 설계하는 것은 매우 어려운 일일 것이다. 그래서 이 연구에서는 애국심 수준을 확인하기 위한 한 방편으로 국민자긍심이라는 변수를 사용하였다. 즉, 한국국민으로서의 자긍심이 높을수록 애국심이 높을 것이라고 판단하였다. 이를 위하여 먼저 한국국민으로서의 자긍심 수준을 확인하는 항목을 선정하였다. 이를 위하여 ‘귀하는 한국국민인 것을 얼마나 자랑스럽게 생각하십니까?’라는 항목을 이용하였다. 이 질문에 대해서는 ‘전혀 자랑스럽지 않다’, ‘별로 자랑스럽지 않다’, ‘다소 자랑스럽다’, ‘매우 자랑스럽다’ 등 4개의 답변 중에 하나를 선택하도록 하였다.

한국인의 애국심에 대한 인식을 분석하기 위하여 다음으로 이 연구에서 선정한 변수는 관련 부문에 대한 자긍심을 알아보는 것이다. 이를 위해서 ‘민주주의가 작동하는 방식’, ‘세계에서의 정치적 영향력’, ‘경제적 성취’, ‘사회보장제도’, ‘과학기술의 성취’, ‘스포츠에서의 성취’, ‘예술과 문학에서의 성취’, ‘군사력’, ‘역사’, ‘사회와 모든 집단들에 대한 공정하고 평등한 대우’ 등 10개 부문을 제시하였다. 이 중에서 특히 세계에서의 정치적 영향력은 국제정치 무대에서의 영향력을 의미하고, 예술과 문학에서의 성취는 문화적 위상을 의미하여, 역사는 한국역사에 대한 자긍심을 의미하고, 사회와 모든 집단들에 대한 공정하고 평등한 대우는 사회정의의 실천에 관한 평가라고 할 수 있겠다. 이들 각각에 대해서 ‘귀하는 한국을 얼마나 자랑스럽게 여기는지 말씀해 주십시오.’라는 형식으로 질문한 다음, ‘전혀 자랑스럽지 않다’, ‘별로 자랑스럽지 않다’, ‘약간 자랑스럽다’, ‘매우 자랑스럽다’ 등 4개의 답변 중에 하나를 선택하도록 하였다.

1) 조사대상자는 만 18세 이상 성인 남녀로서, 자료 수집기간은 2013.06.23.~2013.08.31이다. 자료수집방법은 조사원 기입식과 대인면접 방식으로 진행되었다.

한국인의 애국심에 대한 인식과 관련하여 이 연구에서는 애국심의 긍정적 측면과 부정적 측면에 대한 일반인들의 인식을 확인해 보는 변수를 추가적으로 선정하였다. 이를 위하여 ‘한국 내 강한 애국심은 세계 속 한국의 위치를 높여준다’, ‘한국 내 강한 애국심은 관용적이지 못한 태도를 유발한다’, ‘한국 내 강한 애국심은 한국이 단결하기 위해서 필요하다’, ‘한국 내 강한 애국심은 이민자들에 대한 부정적인 태도를 유발한다’ 등 4개 항목을 선정하였다. 이 중 ‘세계 속 한국의 위치를 높여준다’와 ‘한국이 단결하기 위해서 필요하다’는 명제는 애국심에 대한 긍정적 측면을 나타내는 항목이라고 보고, 이에 대해 ‘관용적이지 못한 태도를 유발한다’와 ‘이민자들에 대한 부정적인 태도를 유발한다’는 명제는 애국심에 대한 부정적 측면을 나타내는 항목이라고 보았다. 이들 항목에 대해서는 ‘매우 반대’, ‘다소 반대’, ‘동의도 반대도 아님’, ‘다소 동의’, ‘매우 동의’ 등 5개의 답변 중에 하나를 각각 선택하도록 하였다.

한국인의 애국심에 대한 인식은 각자가 처해 있는 사회경제적 입장에 따라 달리 나타날 수 있을 것이다. 이 연구에서는 이러한 특성을 일부 반영하여 분석하기 위하여 피설문자의 사회경제적 특성을 변수로 추가하였다. 이와 관련해서는 특히 연령과 계층의식이 한국인의 애국심에 대한 인식에 더 많은 차이를 보일 것이라 예상하기 때문에 한국에 대한 자긍심 수준 분석에 이를 이용하였다.

한국인의 애국심에 대한 인식을 분석하기 위하여 이 연구에서는 몇 가지 방법을 사용한다. 먼저 빈도분석 등 기술통계를 이용하여 답변 자료들의 분포 특성을 확인한다. 사회과학 연구에서 가장 많이 이루어지는 분석 중 하나는 집단 간의 차이를 밝히는 것이다(안광호·임병훈, 2004: 167). 이 연구에서도 특히 한국에 대한 자긍심 인식에 대해 연령, 계층의식 등 특성변수의 차이에 따라 한국에 대한 자긍심 인식에 어떤 차이가 있는지 확인해 본다. 이와 관련하여 분할표 분석은 개별 답변항목의 분포를 알아본 다음 답변항목간의 관계에 관심을 갖는 것이다(홍두승·설동훈, 2012: 273). 그러나 이러한 분할표 분석 결과만으로는 답변항목에 따라서 어떠한 차이가 있는지 알 수 없다. 그래서 이 연구에서는 수정된 잔차(adjusted residual)를 동시에 제시하였다.²⁾

IV. 한국인의 애국심에 대한 인식

1. 한국에 대한 자긍심 인식 수준

이 연구에서는 한국인의 애국심을 한국에 대한 자긍심이라는 변수를 중심으로 이해하려고 하고 있다. 한국인의 애국심 수준과 관련하여 먼저 한국에 대한 자긍심 수준을 살

2) 수정된 잔차는 평균 0, 표준편차 1로서 근사적으로 정규분포를 한다. 따라서 수정된 잔차의 절대치가 1.96보다 큰 경우는 잔차가 유의하다고 판정된다. 수정된 잔차의 부호가 양(+)이면 높다는 특징이 있고, 음(-)이면 낮다는 특징이 있다고 이해하면 된다(노형진, 2008: 14-15).

펴보았다. 이를 위하여 전체 피설문자들을 대상으로 한국국민인 것을 얼마나 자랑스럽게 생각하는지 확인해 보면, 정도를 떠나 자랑스럽게 여기는 경우가 88.8%로 나타나고 있고, 이에 비해 역시 정도를 떠나 자랑스럽지 않게 여기는 경우는 11.2%로 나타나고 있다. 한국국민 100명 중 89명은 한국국민인 것에 자긍심을 갖고 있는 반면 11명은 그렇지 않은 것으로 나타나고 있다. 이런 수준은 상당히 높은 수준이라고 판단한다.

한국에 대한 자긍심 수준 인식을 연령대에 따라 보다 구체적으로 보면, ‘전혀 자랑스럽지 않다’는 답변에서는 연령대에 따른 별다른 차이는 없는 것으로 나타나고 있다. 반면 ‘별로 자랑스럽지 않다’는 답변에서부터는 연령대에 따른 답변비율 차이를 보여주고 있다. 예를 들어 ‘별로 자랑스럽지 않다’는 답변에 대해 30대가 60대 이상에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있는 점이 확인되고 있다. 특히 ‘매우 자랑스럽다’는 답변에 대해서는 연령대에 따른 차이를 확실하게 보여주고 있다. 즉, 20대 이하, 30대, 40대와 50대, 60대 이상 집단 간에 한국에 대한 자긍심 인식 수준에 가시적인 차이가 발생하고 있음을 알 수 있다. 50대 이상 연령층이 40대 이하 연령층에 비해 한국에 대한 자긍심이 높게 나타나는 것으로 확인되고 있다. 전후에 태어난 사람을 뜻하는 베이비붐세대는 나라에 따라 연령대가 다르겠으나 우리의 경우에는 1955년에서 1964년 사이에 태어난 약 900만 명이 대표적으로 해당된다고 할 수 있겠다. 즉, 한국에 대한 자긍심과 관련하여 베이비붐세대 이상 연령층과 이후 연령층 사이에 차이가 크다고 할 수 있겠다. 향후 베이비붐 이후 세대에게 애국심을 고양할 수 있게 하는 정책방안 수립에 주의를 기울여야 할 것으로 본다.

<표 1> 연령대에 따른 자긍심 인식 수준

구 분		연 령 대					전 체
		20대이하	30대	40대	50대	60대이상	
전혀 자랑스럽지 않다	빈 도	3	1	2	2	0	8
	%	1.1	0.4	0.7	0.9	0.0	0.6
	수정잔차	1.0	-0.5	0.2	0.6	-1.4	
별로 자랑스럽지 않다	빈 도	31	44	36	17	7	135
	%	10.9	18.0	12.5	8.0	2.8	10.6
	수정잔차	0.2	4.2	1.2	-1.3	-4.4	
다소 자랑스럽다	빈 도	177	138	168	97	79	659
	%	62.3	56.6	58.1	45.5	32.0	51.6
	수정잔차	4.1	1.7	2.5	-1.9	-6.9	
매우 자랑스럽다	빈 도	73	61	83	97	161	475
	%	25.7	25.0	28.7	45.5	65.2	37.2
	수정잔차	-4.5	-4.4	-3.4	2.8	10.1	
전 체	빈 도	284	244	289	213	247	1277
	%	22.2	19.1	22.6	16.7	19.3	100

주: $\chi^2=143.34$, $df=12$, $p<.001$

한국에 대한 자긍심 수준 인식을 계층의식에 따라 보다 구체적으로 보면, 우선 전반적으로는 앞서 본 연령대에 따른 자긍심 인식 수준보다는 집단 간 차이가 적은 것을 알 수 있다. 이와 함께 가시적으로 일부 확인되는 것은 계층의식과 관련하여 하층에 속한다고 인식하는 집단에서 상층에 속한다고 인식하는 집단에 비해 애국심 수준이 낮다는 것이다. 예를 들어 ‘전혀 자랑스럽지 않다’는 답변에서는 하층 집단이 다른 계층 집단에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있고, ‘매우 자랑스럽다’는 답변에 대해서는 반대로 상층 집단이 다른 계층 집단에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있음이 확인되고 있다. 한국사회에서 애국심은 계층의식에 따라 차이가 있으며, 상층일수록 애국심도 높은 경향이 있을 것이라 예상되는 결과이다. 이런 가정을 근거로 향후 하층 계층에 속한다고 인식하는 사람들에게 맞는 애국심 고양정책 수립이 필요할 것으로 판단한다.

<표 2> 계층의식에 따른 자긍심 인식 수준

구 분		계 층 의 식			전 체
		하 층	중 층	상 층	
전혀 자랑스럽지 않다	빈 도	7	0	1	8
	%	1.5	0.0	0.6	0.6
	수정잔차	2.9	-2.8	-0.1	
별로 자랑스럽지 않다	빈 도	49	67	18	134
	%	10.3	10.9	10.2	10.6
	수정잔차	-0.2	0.3	-0.2	
다소 자랑스럽다	빈 도	249	331	75	655
	%	52.5	53.7	42.6	51.7
	수정잔차	0.4	1.4	-2.6	
매우 자랑스럽다	빈 도	169	218	82	469
	%	35.7	35.4	46.6	37.0
	수정잔차	-0.8	-1.2	2.8	
전 체	빈 도	474	616	176	1266
	%	37.4	48.7	13.9	100

주: $\chi^2=17.75$, $df=6$, $p<.001$

2. 부문별 자긍심 인식에 대한 분석

위에서는 한국인의 애국심에 대한 인식과 관련하여 주로 한국에 대한 자긍심 인식 수준을 중심으로 살펴보았다. 여기에서는 한국인의 애국심 형성과 관련하여 이와 관련 있을 것이라고 판단되는 주요 부문에 대해서 어떻게 생각하고 있는지 분석해 보았다. 이

를 위하여 ‘민주주의가 작동하는 방식’, ‘세계에서의 정치적 영향력’, ‘경제적 성취’, ‘사회보장제도’, ‘과학기술의 성취’, ‘스포츠에서의 성취’, ‘예술과 문학에서의 성취’, ‘군사력’, ‘역사’, ‘사회와 모든 집단들에 대한 공정하고 평등한 대우’ 등 10개 부문을 제시하고, 이들 각 부문에 대해서 얼마나 자랑스럽게 여기는지 분석해 보았다.

먼저 민주주의가 작동하는 방식에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 55.0%로 나타나고 있다. 피설문자의 과반수 이상이 자랑스럽게 여기고는 있으나 높은 수준이라고 하기는 어려운 정도라고 본다. 세계에서의 정치적 영향력에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 52.5%로 나타나고 있다. 이 역시 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있다고 판단된다. 이에 반해 경제적 성취에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 73.0%로 나타나고 있다. 이는 민주주의에 대한 발전이나 국제정치에 있어서의 영향력에 대한 인식에 비해서는 상대적으로 높은 수준에 위치하고 있다. 우리나라 사람들은 경제발전에 대해 상대적으로 높은 자부심을 갖고 있다고 보인다.

<표 3> 민주주의/국제정치/경제성취 관련 자부심 수준

구 분	민주주의		정치적 영향력		경제적 성취	
	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트
전혀자랑스럽지않다	82	6.4	97	7.6	30	2.3
별로자랑스럽지않다	491	38.6	509	39.9	318	24.7
약간 자랑스럽다	549	43.2	548	43.0	707	55.0
매우 자랑스럽다	150	11.8	121	9.5	231	18.0
합 계	1272	100	1275	100	1286	100

사회보장제도에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 42.3%로 나타나고 있다. 피설문자의 과반수에도 못 미치는 낮은 수준으로 인식하고 있는 것을 볼 수 있었다. 현재의 사회보장제도는 우리나라 사람들의 기대에는 한참 부족한 수준이라고 판단된다. 이에 반해 과학기술의 성취에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 80.6%로 나타나고 있다. 반도체, 통신기기, 자동차 등 기술집약적인 산업이 우리나라 경제에 중요한 역할을 하는 현실이 이런 인식에 반영된 것으로 보인다. 이와 함께 스포츠에서의 성취에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 91.4%로 나타나고 있다. 다른 항목에 비해 가장 높은 인식수준을 보이고 있다. 우리나라 사람들은 스포츠 부문에서의 성취를 가장 높게 평가하고 있으며 이를 통하여 애국심 형성에도 긍정적 영향을 받는 것으로 추측된다.

<표 4> 사회보장/과학기술/스포츠 관련 자긍심 수준

구 분	사회보장제도		과학기술		스포츠 성취	
	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트
전혀자랑스럽지않다	152	11.9	26	2.0	14	1.1
별로자랑스럽지않다	586	45.8	222	17.4	97	7.5
약간 자랑스럽다	469	36.6	757	59.2	646	50.1
매우 자랑스럽다	73	5.7	274	21.4	532	41.3
합 계	1280	100	1279	100	1289	100

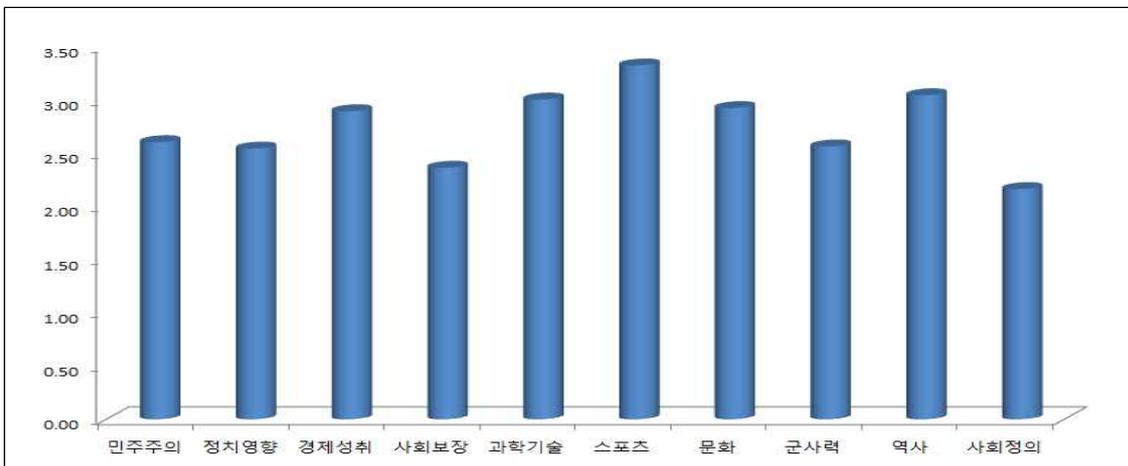
문화적 성취에서의 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 73.6%로 나타나고 있다. 이 역시 상대적으로 높은 수준에 위치하고 있다. 현재 세계적으로 불고 있는 한류 열풍에 대한 소식이 이런 인식 형성에 영향을 주고 있는 것으로 보인다. 이에 반해 군사력에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 51.0%로 나타나고 있다. 이는 위에서 본 세계에서 정치적 영향력에 대한 자부심과 비슷한 수준이다. 우리나라 사람들은 국제무대에서 한국의 정치적·군사적 영향력에 대해서는 높게 평가해 주기가 쉽지 않았던 것으로 판단된다. 이는 북한핵문제나 전작권통제권 환수 등에 대한 논란 등이 특히 영향을 주었을 것으로 판단된다. 이에 반해 한국역사에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 76.8%로 나타나고 있다. 스포츠나 과학기술 분야에 대한 자부심 수준에는 못 미치나 역시 상당히 높은 수준이라고 판단된다. 사회와 모든 집단들에 대한 공정하고 평등한 대우를 의미하는 사회정의 실현에 대한 자부심 수준을 보면 자랑스럽다는 인식이 30.1%로 나타나고 있다. 다른 분야에 비해서도 월등히 낮은 수준으로 인식되고 있음을 볼 수 있다. 이는 특히 우리사회가 이주노동자나 결혼이민자, 탈북이탈주민 등 비주류 문화권에 대한 포용력이 낮은 현실이 반영된 결과라고 본다. 우리나라는 이미 다문화사회로 들어섰고, 이주자 인구가 계속 증가하여 2050년에는 전체 인구의 5%, 즉 국민 20명 중 1명이 다문화가정 출신으로 채워질 것으로 전망되고 있는 현실에서 이에 대한 대책 마련이 시급할 것으로 판단된다.

<표 5> 문화/군사/역사/사회정의 관련 자긍심 수준

구 분	문화적 성취		군사력		역 사		사회정의	
	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트
전혀 자랑스럽지 않다	35	2.8	88	6.9	44	3.4	247	19.4
별로 자랑스럽지 않다	301	23.7	536	42.1	252	19.7	642	50.4
약간 자랑스럽다	663	52.2	494	38.8	588	46.0	320	25.1
매우 자랑스럽다	272	21.4	155	12.2	393	30.8	64	5.0
합 계	1271	100	1273	100	1277	100	1273	100

한국인의 애국심을 형성하는 주요 부문에 대한 우리사회의 평가를 가시적으로 비교해 보기 위하여 답변항목에 대해 가중치를 부여하여 연속변수화한 다음 이들은 상대적으로 비교해 보았다. 즉, 각 부문에 대해 얼마나 자랑스럽게 여기는지에 대한 답변항목 중 ‘전혀 자랑스럽지 않다’에는 1점, ‘별로 자랑스럽지 않다’에는 2점, ‘약간 자랑스럽다’에는 3점, ‘매우 자랑스럽다’에는 4점을 부여하는 방식으로 가중치를 부여한 다음 이들 부문에 대한 인식수준을 비교하였다.

이에 대한 결과를 보면, 민주주의가 작동하는 방식에 대한 자부심 평균은 2.60 수준, 세계에서 정치적 영향력에 대한 자부심 평균은 2.54 수준, 경제적 성취에 대한 평균은 2.89 수준, 사회보장제도 부문 평균은 2.36 수준, 과학기술의 성취 부문 평균은 3.00 수준, 스포츠 부문에서의 평균은 3.32 수준, 문화적 성취와 관련한 자부심은 2.92 수준, 군사력 부문에 대한 인식은 2.56 수준, 한국역사에 대한 자부심은 3.04 수준, 사회정의 실현과 관련한 인식은 2.16 수준으로 각각 나타났다. 특히 사회정의 실현이나 사회보장 부문에서 가장 취약한 것으로 판단된다.



<그림 1> 부문별 한국에 대한 자긍심 인식 수준

3. 애국심에 대한 인식 분석

어떤 사람들에게는 애국심을 가진다는 것 또는 자신의 국가에 긍지를 가진다는 것이 사회정의의 실현이나 인권의 보호나 분배 문제의 해결 같은 문제들에 비해 아주 사소한 문제로 여겨질 수도 있다(장은주, 2009: 287). 그러나 공동체 특히 국가공동체의 유지와 발전이라는 측면에서는 국가에 대한 강한 애착이나 국가에 대한 사랑과 자부심의 정도를 의미하는 애국심이 반드시 필요하다(정내양·이준영·허대녕, 2014: 150). 특히 평화와 통일이라는 국가적 과제가 상존하는 우리나라의 경우에는 애국심이 토대가 되어야 할 당위성이 있다고 할 수 있겠다(원준호, 2002). 그러나 무조건적인 애국심이 강요되는 것 또한 안 된다. 이와 관련하여 여기에서는 우리나라 사람들이 애국심에 대해 어떠한 인식을 갖고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위하여 애국심의 긍정적 측면과 부정적 측면에 대한 일반인들의 인식을 확인해 보는 항목을 이용하였다. 긍정적 측면과 관련된 항목은 ‘한국 내 강한 애국심은 세계 속 한국의 위치를 높여준다’와 ‘한국 내 강한 애국심은 한국이 단결하기 위해서 필요하다’라는 두 항목이다.

먼저 애국심이 한국의 위상 강화에 도움이 된다는 명제에 대해 동의하는 입장은 83.8%로 나타나고 있고, 반대하는 입장은 4.2%에 그치고 있었다. 한국인 10명 중 약 8명은 강한 애국심이 한국의 위상을 강화하는데 도움이 된다는 주장에 동의하고 있음을 볼 수 있다. 다음으로 애국심은 국민이 단결하는데 도움이 된다는 명제에 대해 동의하는 입장은 88.4%로 나타나고 있고, 반대하는 입장은 2.4%에 지나지 않고 있었다. 애국심의 긍정적 측면과 관련한 인식에 대하여 한국인 10명 중 약 8명은 애국심의 역할을 대해 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보인다.

<표 6> 긍정적 측면과 관련한 인식 분석

구 분	한국 위상 강화		국민 단결 조성	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
매우 반대	5	0.4	6	0.5
다소 반대	49	3.8	25	1.9
동의도 반대도 아님	154	12.0	119	9.2
다소 동의	624	48.5	637	49.5
매우 동의	454	35.3	500	38.9
합 계	1286	100	1287	100

위에서는 애국심의 긍정적 측면과 관련한 인식을 살펴보았다. 여기에서는 이와는 달

리 애국심의 부정적 측면과 관련한 인식을 살펴보도록 한다. 이를 위하여 ‘한국 내 강한 애국심은 관용적이지 못한 태도를 유발한다’와 ‘한국 내 강한 애국심은 이민자들에 대한 부정적인 태도를 유발한다’ 등 2개 항목을 이용하였다. 먼저 애국심이 비관용적 태도를 강화한다는 명제에 대해 동의하는 입장은 40.3%로 나타나고 있고, 반대하는 입장은 27.5%로 나타나고 있었다. 한국인들은 애국심의 부정적 측면에 대해서도 적지 않은 우려의 눈길을 보내고 있음을 알 수 있다. 다음으로 애국심이 이주자에 대한 반감을 강화할 수 있다는 명제에 대해 동의하는 입장은 33.4%로 나타나고 있고, 반대하는 입장은 34.0%로 나타나고 있었다. 특히 다문화사회에 대한 관용과 포용에 있어 강한 애국심의 존재에 관한 인식에서 팽팽한 긴장이 조성되어 있으리라 예측해 보게 한다.

<표 7> 부정적 측면과 관련한 인식 분석

구 분	비관용 태도 강화		이주자에 대한 반감	
	빈 도	퍼센트	빈 도	퍼센트
매우 반대	58	4.5	80	6.2
다소 반대	294	23.0	357	27.8
동의도 반대도 아님	412	32.2	418	32.6
다소 동의	449	35.1	363	28.3
매우 동의	66	5.2	65	5.1
합 계	1279	100	1283	100

애국심에 대한 인식을 전반적으로 보면, 애국심의 긍정적 측면과 관련한 인식에서는 상대적으로 사회 내 인식과 관련한 갈등이 적은 것으로 보인다. 그러나 애국심의 부정적 측면과 관련한 인식에서는 이를 보는 시각차가 매우 크게 나타나고 있는 것으로 판단된다. 다문화, 고령화 등의 변화된 사회 환경 속에서 애국심과 관련한 인식의 차이와 역할에 대한 기대 등에서 적지 않은 사회적 혼란이 발생할 소지가 다분하다고 판단된다. 애국심과 관련하여 사회갈등을 합리적으로 관리할 수 있는 방안에 대한 강구가 필요하다.

V. 결 론

애국심이란 개념은 매우 다면적인 의미를 내포할 수 있겠지만 핵심적으로는 자국에 대한 애착이나 헌신의 감정이며 태도라고 정의할 수 있겠다. 즉, 국가와 사회의 안정적 발전을 위해서는 건전한 국가관 정립과 공동체의식 고취 및 국민통합 등 보이지 않는 정신적 가치를 창출해야 하고 이는 애국심이란 이름으로 통합될 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 우리사회의 애국심 인식 수준과 일반인들은 애국심에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 실증적으로 분석해 보고자 하였다. 한국인의 애국심에 대한 인식을 분석하기 위하여 이 연구에서는 ‘한국종합사회조사, 2013’ 설문자료를 이용하였다. 주요 연구결과

를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 한국인의 애국심 수준과 관련하여 한국에 대한 자긍심 수준을 살펴보면, 자랑스럽게 여기는 경우가 88.8%로 나타나고 있고, 이에 비해 자랑스럽지 않게 여기는 경우는 11.2%로 나타나고 있다. 이런 수준은 상당히 높은 수준이라고 판단된다.

다음으로 한국인의 애국심과 관련하여 연령대와 계층의식에 따른 차이를 보면, 애국심은 연령에 따라서는 상대적으로 큰 차이가 존재하지만 계층의식에 따라서는 상대적으로 차이가 크지 않은 것으로 판단된다. 그러나 사회경제적 특성에 따른 차이에 의해 애국심 수준과 이와 관련한 인식에서 갈등이 발생할 소지는 충분히 있을 것으로 판단된다. 이에 대한 대책 마련이 사전에 있어야 할 것으로 본다.

마지막으로 부문별 자긍심 인식에 대한 분석 결과를 보면, 사회정의 실현이나 사회보장 부문에서 가장 취약한 것으로 나타나고 있었다. 그리고 이러한 부문은 우리나라 공동체가 건강하게 발전하는데 있어 가장 핵심적인 역량이라고 할 수 있기 때문에 더욱 주목해야 한다고 본다. 국민들의 애국심은 어떤 한 요인만 충족되면 해결되는 것이 아님은 자명할 것이다. 그리고 애국심 형성에 있어서도 다른 구성성분 수준과는 관계없이 최소 수준의 성분에 의해서 애국심 수준이 결정되는 경향을 보일 수도 있다고 본다. 즉, 애국심에서도 요구조건을 가장 충족시키지 못하는 인자에 의하여 전체 수준이 지배되는 최소율이 적용될 수도 있다는 것이다. 이럴 경우 우리사회는 사회정의와 사회보장이 제한요인으로 작용할 가능성이 크다고 판단된다. 애국심과 이들 제한요인이 될 수 있는 부문들과의 관련성에 대한 검토가 필요하다고 본다.

국가와 사회발전을 위해서는 공적 의무감과 애국심은 특별히 강조할 수밖에 없다. 그리고 개인발전과 같은 사적 능력과 달리 공적 능력은 자부심, 공동체의식, 윤리의식, 자발적 헌신성, 책임감, 애국심이 없으면 발휘될 수 없다(박명림, 2008: 30). 이런 필요에 입각하여 이 연구에서는 한국국민으로서의 애국심 수준과 특성을 분석하였다. 이를 기초로 하여 건전한 애국심을 고취할 수 있는 방안에 대한 지속적인 연구가 필요하다고 본다.

참고문헌

- 국가보훈처. 2002. 『국가와 보훈』. 서울: 국가보훈처.
- 김강녕. 2011. “한국인의 호국정신과 국난극복.” 『민족사상』 5(2): 209-255.
- 김종성. 2005. 『한국보훈정책론』. 서울: 일진사.
- 노형진. 2008. 『대응분석의 이론과 실제-범주형 데이터의 주성분분석』. 서울: 한울출판사.
- 박명림. 2008. “이명박 정부 출범에 부쳐.” 『한겨레』 (2월 27일), 30.
- 서운석. 2009. “국민자부심에 대한 한·중·일 비교 연구.” 『사회과학 담론과 정책』

- 2(1): 165-187.
- 안광호·임병훈. 2004. 『사회과학조사방법론』. 서울: 학현사.
- 원준호. 2002. “애국심의 대상, 요소, 현실성에 관한 숙고.” 『한국정치학회보』 37(3): 49-70.
- 유영욱. 2005. 『국가보훈학』. 서울: 홍익재.
- 이영자·이효재. 2012. “애국심의 유형과 분류에 관한 이론적 고찰.” 『보훈연구』 1(1): 103-146.
- 장은주. 2009. “대한민국을 사랑한다는 것: ‘민주적 애국주의’의 가능성과 필요.” 『시민과세계』 15: 261-290.
- 전신욱. 2002. “국가와 보훈문화 정립실태.” 한국보훈학회 창립기념 학술세미나. 서울. 11월.
- 정내양·이준영·허대녕. 2014. “재외 이공계 학문후속세대의 귀국 의사결정 영향요인: 애국심을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 18(2): 143-168.
- 정인석. 1985. “애국심과 교육.” 『인문과학연구논총』 2: 51-71.
- 채재병. 2001. “세계화시대의 국가보훈.” 『사회과학』 40(1): 197-222.
- 홍두승·설동훈. 2012. 『사회조사분석』. 서울: 다산출판사.
- Evans, M. and Kelley, J. 2002. “National Pride in the Developed World: Survey Data from 24 Nations.” *International Journal of Public Opinion Research* 14: 303-338.
- Hjerm, M. 1998. “National Identities, National Pride and Xenophobia: A Comparison of Four Western Countries.” *Sociologica* 41(4): 335-347.
- Keller, S. 2005. *Patriotism as Bad Faith*. Chicago: University of Chicago Press.
- McDonough, K. and Feinberg, W. 2005. *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Moller, V., Dickow, H. and Harris, M. 1999. “South Africa's 'Rainbow People', National Pride and Happiness.” *Social Indicators Research* 47(3): 245-280.
- Ravitch, D. 2006. “Should We Teach Patriotism.” *Phi Delta Kappan* 87(8): 579-581.
- Smith, T. W. and Jarkko, L. 2001. *National Pride in Cross-National Perspective*. Chicago: University of Chicago.
- Westheimer, J. 2006. “Politics and Patriotism in Education.” *Phi Delta Kappan* 87(8): 608-620.

공동주택의 전유부 환경관리에 관한 연구

이 명 규*

요 약

우리나라에 현재와 같은 공동주택이 조성되기까지의 과정은 프랑스 → 미국 → 일본으로 요약되며, 우리나라에 공동주택이 본격적으로 자리잡기 시작한 것은 1977년 12월 31일 주택건설촉진법이 제정되면서 부터라고 할 수 있다.

현재의 공동주택은 외관의 화려함이나 편리성 측면에서 좋은 호응을 얻고 있는 점은 부인할 수 없다고 하겠으나, 주거의 본질이라고 할 수 있는 ‘거주자의 건강하고 쾌적한 삶’에 대하여는 제고의 여지가 있다고 하겠다.

현재 우리나라 공동주택의 특징으로는 고층으로의 적층화 · 단지의 대형화 · 평면구성의 고정화 · 마감자재의 합성제품화 등이 있으며, 관리적인 측면에서는 입주자대표회의 관리제도와 주택관리사제도를 병행하고 있다.

공동주택의 실내유해환경과 관련하여 국가의 책무로 볼 수 있는 점은 헌법 제35조 ‘국민은 누구나 건강하고 쾌적한 상태에서 살아갈 권리를 보장한다’에 근거한 각종 관련법이 있으며, 이를 구체적으로 실천하는 대표적인 법으로는 주택법이 있다.

공동주택의 증가추세와 국민1인당 의료비 지출간에 관련성이 있다는 점에서 공동주택의 전유부에 대한 관리문제가 시사하는 바는 크다고 할 수 있다.

독일의 실존주의 철학자 하이데거는 ‘인간은 주거하기로부터 실존의 의미를 갖는다’라고 한 바 있다. 이에 비추어 보면, 현재 우리나라의 주택중에서 약70%에 해당하는 주택이 공동주택이라는 점에서 이 시대를 살아가는 약70%가 공동주택의 관리방식에 따라 실존에 많은 영향을 받을 수 밖에 없는 숙명에 놓이게 된다고 하겠다.

현재 우리나라의 공동주택의 관리제도에 있어서 환경법에서는 100세대 이상의 신축공동주택에 대하여 실내 공기 질 점검제도를 두고 있고, 주택법은 엘리베이터가 설치되는 150세대이상 또는 300세대 이상의 공동주택에 대하여 입주자대표회의 구성 및 주택관리사에 의한 위탁관리규정을 두고 있음에도 불구하고 공동주택의 실내유해환경문제가 지속적인 사회 문제로 부각되는 것은 제도 및 운영상의 미비점에서 기인한다고 하겠으며, 주요원인으로는 첫째, 사법상의 집합건물에 관한 법률과 공법상의 주택법에 관한 법률에 의한 관리운영

*광운대

제도의 미흡, 둘째, 주거환경으로부터 비롯되는 1차 의료영역의 질병예방관리를 관할하는 보건법과의 연계성 부족, 셋째, 환경법에 따른 100세대 이상의 신축공동주택에 대하여 실시하는 점검제도의 형식적 운영을 들 수 있다.

따라서 본 논문은 우리나라 공동주택이 안고 있는 현행 전유부의 유해환경 문제점에 대하여 관리제도적인 측면에서 살펴봄으로써 개선방안을 찾는데 그 목적이 있으며, 연구목적 달성을 위하여 공동주택 중 ‘다중이용시설 등의 실내공기질 관리법’에 저촉 대상이 되는 100세대 이상의 공동주택을 대상으로 설문하였고, 주택의 변천과정, 외국주거환경관리사례, 실내유해환경과 거주자의 건강관련성, 공동주택관리제도 및 관련법에 대하여 살펴보았으며, 부족한 점에 대하여는 차후 보완연구과제로 남겼다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 특징

오늘날 공동주택이 대다수 국민의 거주지가 되기까지에는 프랑스, 미국, 일본을 거쳐 우리나라에 전래되는 역사적 배경과 1960년대부터 시작된 경제개발에 따른 인구의 급격한 도시집중화 현상이 그 배경으로 자리 잡고 있다.

우리나라 공동주택의 비율은 2014년 기준 약70%에 달하고 있으나, 공동주택 공용부분을 제외한 전유부의 관리는 담보되지 못하는 실정에 있다고 하겠다. 이는 그동안 주택관리 정책이 사용자의 건강한 생활측면보다는 ‘표준성 · 환금성 · 편리성’ 측면을 우선하는 사회풍조에서 그 원인을 찾을 수 있다.

그동안 우리나라 전통주택의 전유부에 대한 환경은 ‘풍(風)한(寒)오후(暑)습(濕)’ 과 밀접한 연계성을 갖고 순응하였다는 점에서 건강에 대하여 집과 인체는 상호 보완관계로 인식하였다는 점에서 현재 공동주택전유부에서 문제가 되고 있는 실내마감재료의 환경 호르몬방출 문제 및 주방의 조리과정에서 발생하는 유해가스 등의 피해 논란과 차이가 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 공동주택 전유부에 대한 유해환경관리제도의 고찰을 통하여 그에 대한 문제점과 개선방안을 찾아보고자 주택관리사를 대상으로 설문조사를 수행하였다.

연구대상지는 서울 □경기 □인천지역을 대상으로 하였고, 주택관리사 선정절차, 근무단지의 실내유해환경, 주택관리업무 및 결과, 유해환경관련 주택관리사 제도 및 관련법 개선, 성

별, 연령, 전문분야 등을 고려하였다.

II. 전유부 환경관리제도에 관한 이론적 논의

1. 의의

우리나라는 1960년대 초반에만 하여도 실내 주거환경에 대한 인식은 거의 전무하였다고 볼 수 있으나, 이후 산업화에 따른 스모그 현상에 대한 관심을 갖기 시작한 이래로 1970년대에는 빌딩증후군 및 집먼지 진드기 등이 논란의 대상이 되었고, 1980~90년대에 이르러서 실내유해환경의 문제가 현대인의 암 질병의 급 증가와 더불어 이슈의 중심에 서기에 이르렀다.

현재 우리나라에서는 매년 10만 명이 넘는 암환자가 발생하고 있으며, 6만 5천여 명이 암으로 인해 목숨을 잃는다고 보고되고 있는데, ‘암’에 대하여 WHO(세계보건기구)에서는 약 30%는 생활습관의 문제라고 지적하고 있다. 특히 ‘폐암’은 실내공기와 관련이 깊으며, 그 중요성은 다음의 표에서 보는 바와 같이 공기의 하루 소모량이 하루 음식 섭취량의 약 10배에 해당한다는 점과 공기 없이 단 몇 분도 버티지 못한다는 점에 비추어 실내공기환경의 중요성은 어느 것 보다 크다고 하겠다.

(1) 공동주택 관련제도의 시대별 변천

공동주택의 제반사항은 주택법에서 관리된다고 하겠으나, 건축자재수입관련은 산업통상부, 환경문제는 환경부, 인체건강의 문제는 보건복지부에서 각각 관리되고 있다는 점에서 상호 소관부처 간에 불협화음의 여지는 상존한다고 볼 수 있다.

국가 및 지방자치단체는 주택의 원활 한 공급과 효율적인 관리를 위하여 주택건설촉진법 내에 주택관리인제도(1977.12.)신설과 주택건설촉진법에 주택관리사제도(1987.)를 신설한 바 있으며, 주거복지 및 주택관리 등의 부분을 보강하기 위하여 ‘주택건설촉진법’을 ‘주택법’으로 전면개정(2003.5.29)하여 운영 중에 있다. 또한, 주택법 내에 ‘주택성능등급의 표시제도’ 도입(2005.1.)과 국토교통부 산하에 하자심사분쟁조정위원회를 두고 있으며 관리주체의 관리비내역 공개 의무화(2009.2.) 및 주택성능등급의 표시제도(2005.1.) 도입, 주택법52조의 공동주택관리 분쟁조정위원회(2011.9.16.)제도를 운영중에 있다.

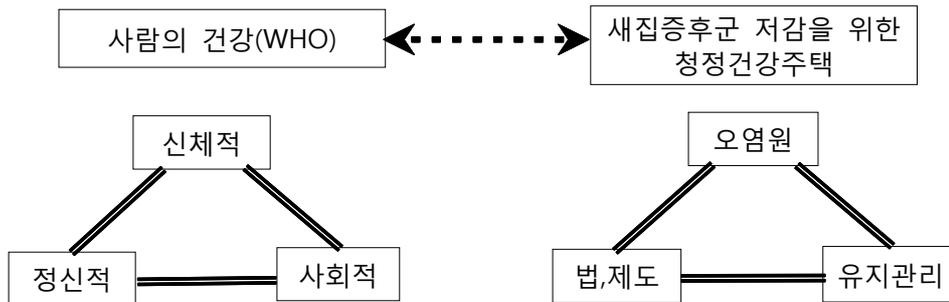
(2) 공동주택의 전유부 환경 저해요인 분석

건축물과 관련한 유해환경을 일컬어 환경호르몬이라고 통칭하는 이유는 인체건강을 구성하는 3대요소인 ‘효소 □호르몬 □면역력’ 중에서 특히 호르몬에 직접적인 영향을 미치고

있는 이유라고 하겠다.

WHO 에서는 건강주택의 개념을 건강하고 쾌적한 환경(화학 □물리 □생물)을 거주자에게 제공하는 주택을 청정건강주택이라고 정의하고 있다.

<그림1> 건강과 건강주택의 관계도



우리나라는 전통적으로 주거환경과 인체의 관련성에 대하여 음양오행이라는 상생관계측면에서 관련성을 맺고 있었음을 알 수 있으며, 집을 일컬어 제2의 몸이라는 인식을 갖고 있었다는 점은 건강하고 쾌적한 주거문화 조성에 얼마나 큰 가치를 부여하고 있었는지를 가늠할 수 있다고 하겠다.

(3) 전유부 유해환경이 인체건강에 미치는 영향

공동주택의 실내 유해환경을 좌우하는 요소 중에는 마감재를 통한 유기화합물, 환기부족에 따른 산소농도부족, 초미세먼지(PM2.5)가 대표적인 유해환경요소라고 하겠으며, 이는 호흡기계, 면역계, 생식과 유전 등에 영향을 미침으로 인하여 아토피, 알레르기, 폐질환 등에 영향을 미치는 것은 이미 알려진 사실이라고 하겠다. 특히 폐의 질병은 오랜 시간동안 농여진 환경의 축적에서 비롯된다는 점에서 평소에 쉽게 표시가 나지 않다가 갑자기 나빠지게 되는데 특히 폐의 질병은 쉽게 나아지지 않는다는 점에서 거주자의 삶의 질을 저하시키는 주범이라고 할 수 있다.

2. 관련 당사자의 법적성격

(1) 국가 및 지자체

공동주택 전유부의 환경과 관련한 국가의 책무에는 첫째, 헌법 제35조(환경권)의 실현을 위한 제도적인 보완과 구체적인 관리감독의 책무, 둘째, 주택법 제3조(국가 등의 의무)에 따른 국가 및 지방자치단체의 주택정책수립과 시행의 의무, 셋째, 환경정책 기본법 제42조에 따른 환경관련분쟁해결을 위한 시책의 강구, 넷째, 주택법 43조(관리주체 등)에 따른 지방

자치단체의 장애 비용의 지원 및 관리감독 의무를 들 수 있다.

(2) 입주자대표회의

주택법에 의한 입주자대표회의(入住者代表會議)는 공동주택의 관리를 위하여 구분소유자나 세입자들이 선출한 대표들로 구성된 단체이고 그 구성에 관하여는 주택법 및 주택법 시행령에서 특별히 정하고 있다. 구성원은 인원은 4명 이상으로 구성하되, 동별 세대수에 비례하여 관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 대표자로 구성하는 것으로 규정하고 있다.

입주자대표회의 구성은 주택법 제43조 및 주택법 시행령 제50조에 의거하여 신축공동주택의 경우, 공동주택입주예정자 과반수가 입주하게 되면 동세대별 수에 비례하여 입주민 스스로가 대표자를 선출함으로써 당사자 능력을 가진 비 법인사단의 성격을 지니게 된다.

입주자대표회의 구성원선출에 대하여 ‘주택법 시행령 제50조 3항은 동별대표자가 되기 위하여는 공고일 이전에 이미 6개월 이상 거주하고 있는 입주자 중에서 선출하도록 하고 있으며, 주택법 시행령 제50조의2의 ①항에 따른 대표회의 구성원선출에 대하여 ‘입주자 등’은 선거관리위원회를 구성한다고 명시하고 있는 점과, ‘입주자 등’의 10분의1이상이 제안하고 전체입주자 등의 과반수가 찬성하는 방법에 따른다는 규정이 있는 점에 비추어 현행 주택법의 취지는 세입자에게도 관리의 참여 □감사 □입주자대표회의의 구성원 선출권의 지위는 존재한다.

(3) 주택관리회사 및 관리사무소

입주자대표회의가 자치관리를 하는 경우 입주자대표회의는 의사결정 뿐 아니라 집행기구의 성질을 가진다. 이와 달리 입주자대표회의가 공동주택의 관리를 위하여 입주자대표회의와 별도로 관리업무를 수행할 관리주체를 둘 경우에는 관리주체는 입주자대표회의가 의결한 사항에 관하여 집행업무를 이행하게 되며, 일반적인 공동주택인 경우 300세대 이상을 대상으로 하되, 150세대 이상으로서 승강기가 설치되거나, 150세대 이상으로서 중앙집중식 난방방식(지역난방 포함)의 경우를 의무배치 대상으로 하고 있다.

(4) 입주민

입주자는 주택을 공급받아 소유하고 있는 자로 한정되고, 사용자는 세입자를 말하며, ‘입주자 등’은 입주자와 사용자를 통칭하는 용어로 사용되고 있다.

입주자와 사용자의 지위에 대한 큰 차이점은 첫째, 입주자는 입주자대표회의의 구성원이 될 수 있는 동대표 출마권이 있다는 점이며, 사용자는 동별 대표자에 입후보할 수 있는 권한은 없다고 할 것이나 입주자대표회의의 구성을 위한 동별대표자 선출권을 비롯한 기타사항에 대하여는 동등한 지위를 가지고 있다고 할 것이다.

공동주택의 관리는 결국 입주민에 초점이 맞추어져야 할 것이며, 이를 실천하기 위한 대전제는 헌법 35조 ‘국민은 누구나 건강하고 쾌적한 상태에서 살아갈 권리를 보장한다’가 되어야 한다는 점에서는 의심의 여지가 없다고 할 것이다.

3. 관련법 및 판례

(1) 관련법 개요

공동주택 전유부에 대한 환경관련법은 주택법을 비롯한 여러 법에 언급되어 있는 상태이다. 환경법의 경우에는 신축공동주택에 대하여 실내유해환경 관련규정을 정하고 있으나, 권고사항 정도로서 사법상의 강제력이 있다고 보기는 힘들다.

현행 주택법에 근거한 가장 강력한 관리제도는 지자체의 분쟁조정위원회에 의한 민원조정업무 제도라고 할 수 있다.

(2) 주택법상의 공동주택관리제도

현재 우리나라 주택법은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지함을 그 목적으로 하고 있으며, 그 외 주거환경과 관련하여 환경부 등에 일부 규정이 있는 실정이다.

공동주택은 대규모 아파트 외에도 일정비율이상의 주거를 포함하는 주상복합, 연립주택, 다세대주택 등도 해당되는데, 세대수가 일정규모 이하라고 하여 주택관리대상에서 제외되는 점은 그만큼 적은 규모에 대한 역차별 소지가 있다.

공동주택의 관리는 단지구성원이 함께 사용하는 공용부의 관리와 각 세대가 사용하는 전유부의 관리로 구분된다. 현행 이루어지고 있는 관리라 함은 통상 관리규약에서 주택관리사의 업무로 정하고 있는 공용관리에 한정된다. 따라서 입주민의 민원대상이 되는 전유부의 관리는 현실적인 법제도 하에서는 사실상의 관리부제한 상태라고 하겠다.

<표1> 공동주택관리제도의 주요 변천

개정시기	관련제도	내용
1963년 11월	공영주택법 제정	공영주택 및 복지시설의 관리기준 입주자의 관리의무
1981년 4월 1981년 10월	주택건설 촉진법 개정 공동주택관리령 전문개정	입주자대표회의 법제화 및 자치관리기구의 인가, 안전관리기술자 확보 의무화, 하자보수기간 및 절차의 강화 관리규약의 제,개정 절차의 구체화

1984년 4월	집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 제정	건물의 구분소유권 설정 관리단의 설립 및 관리인의 선정
1984년 12월	공동주택 표준관리규약 제정	규약대상물의 범위, 입주자 등의 권리의무, 입주자대표회의 구성, 의결사항, 회의 의무책임, 관리주체 의무, 업무 책임, 재정보험, 회계-예, 결산, 감사, 관리비, 공동부분의 범위와 관리책임, 계획 수선 특별수선충당금
1987년 12월	주택건설촉진법 전문개정	주택관리사제도 도입 주택관리업자의 등록취소, 영업정지 및 체벌 규정, 공동주택관리에 관한 감찰
2003년 5월	주택법 개정	공급중심에서 관리중심으로 강화

주택법에서 규정된 전유부 관련 규정 중, 공동주택의 층간소음에 문제가 있는 경우 제44조의 ④항에 근거하여 입주자 또는 사용자는 공동주택관리 분쟁조정위원회나 ‘환경분쟁 조정법, 제4조에 따른 환경분쟁조정위원회에 조정을 신청할 수 있는 길은 열려 있다고 할 수 있으나, 현실적으로 분쟁조정위원회를 상설적으로 가동하려면, 자치단체와 전문위원의 유입 방안 및 적극적인 협력체계의 수반이 요구된다.

(3) 환경법에 따른 공동주택 전유부에 대한 실내유해환경 관리방안

우리나라 환경부는 1991.2.2. ‘환경오염 피해분쟁조정법’을 제정하여 현재 ‘환경분쟁조정법’으로 개정되어 운영 중에 있다.

환경법에서는 정하고 있는 국가 및 지방자치단체의 의무사항 중에는 환경법에 따른 ‘다중이용시설 등의 실내공기질 관리법 제9조’의 이행과 관련하여 신축공동주택 준공 후 시공자로 하여금 신축공동주택 실내공기질 권고기준(단위: $\mu\text{g}/\text{m}^3$)의 합치 여부에 대한 측정결과를 관할구청장 또는 시장 군수에게 제출하며, 입주민들이 잘 볼 수 있는 장소에 입주 개시 전에 공고하도록 하고 있다는 점에서 지자체는 이행여부를 지도점검 할 의무가 있다고 하겠다.

<표2> 환경부 공동주택실내공기질 권고기준(단위: $\mu\text{g}/\text{m}^3$)

오염물질	포름알데히드	벤젠	톨루엔	에틸벤젠	자일렌	스테렌
기준	210	30	1000	360	700	300

(4) 보건법에 따른 실내유해환경 관리방안

환경부장관 및 지방자치단체의 장은 환경보건의 증진을 위하여 전문적인 능력과 자격을 갖춘 전문 인력육성 및 관련 연구·조사에 대하여 해당 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있음을 명시하고 있다.

석면의 유해성에 대한 대응사례를 살펴보면, 선진국에서는 이미 1930년대부터 석면노출과 폐질환과의 관련성이 밝혀지기 시작하여, 1950년대 밝혀진바 있으나, 우리나라의 경우에는 1980년대 이후 연구가 시작되어 1990년대에 이르러 석면사업장의 작업환경 및 근로자의 건강상태에 대하여 산업안전보건연구원에서 조사를 실시하기에 이르렀으며, 2009년에 이르러 비로서 석면사용금지를 하기에 이르렀다. 석면은 직경0.02~0.03 μ m로서 아주 미세한 결정을 가지며 호흡을 통하여 인체에 유입되는 경우 ‘악성중피종’의 질병 원인이 된다는 점에서 보건법이 공동주택의 전유부관리에 영향을 미칠 수 있는 실질적인 법안마련이 요구되는 이유라고 하겠다.

(5) 민법상의 유해환경에 대한 수인한도

민법 214조에는 토지소유주가 이웃토지에 가스, 열기, 소음 등의 피해를 입히지 않도록 예방할 의무를 정하고 있다는 점에서 현행 공동주택 세대간의 분쟁원인이 되고 있는 층간담배연기 및 층간소음의 피해에 대하여도 손해배상 청구권 행사의 여지는 충분하다고 할 것이나, 전유부 환경관련 손해배상책임이 성립하기 위하여는 가해자에게 고의 또는 과실 존부, 가해행위의 위법성, 가해행위와 손해의 발생 사이에 인과관계 및 실제 손해발생의 유무를 살펴야 할 것이다.

4. 외국의 공동주택 전유부 유해환경관련제도

(1) 서언

유럽에서 공동주택은 1945년 2차 세계대전 이후 복구사업을 계기로 불량주거 재정비와 함께 성장하였다고 볼 수 있으며, 공동주택관리에 대한 특징은 각 분야마다 전문가를 활용하는 제도가 발달되어 있다는 점에서 우리나라의 경직된 관리방식과는 차이가 있다.

(2) 영국

영국은 제2차 세계대전으로 파괴된 주택을 신속히 건설하기 위하여 모든 주택사업을 정부의 통제하에 둔 것이 특징이라고 할 수 있으며, 주요 특징으로는 각 분야마다 전문가들로 구성된 많은 주택관리 전문직종이 있다는 점과 지방자치단체를 토

대로 주민의 참여를 통한 문제해결장치를 가지고 있다는 점이 특징이다.

(3) 프랑스

건물의 구분소유자로 하여금 법인격을 갖춘 조합설치를 통하여 독립된 권리주체로서 직접관리를 하고 있다.

(4) 독일

독일은 제2차 세계대전 후 도시재건과 주택난의 극복을 위하여 고층아파트 형식의 공동주택을 건설하였고, 출자자로서의 소유적 지위를 인정하고 있다. 1951년에 이르러 ‘주거소유권 및 계속적 주거권에 관한 법률’을 제정하였고, 환경침해에 따른 손해배상책임과 관련하여 무과실책임을 인정하고 있으며, 환경책임법을 제정하여 1991년 1월1일부터 시행하고 있다.

(5) 미국

미국의 가장 큰 특징은 시험제도가 민간자격이고 자격의 등급이 있어서 커다란 의미의 관리는 그에 적합한 자격자가 담당하게 된다는 점과, 지역관리자(regional manager)제도를 두고 있다는 점이다.

(6) 일본

일본은 전체 인구의 약 10%가 우리나라의 아파트에 해당하는 맨션에 살고 있으며, 우리나라의 공동주택관리제도와 가장 유사한 제도를 운영하고 있다. 일본의 맨션관리 체계는 당초에는 프랑스의 영향을 받아 공동주택의 관리를 입주자 자치로 공동 관리하도록 하였으나, 구분소유자들의 관리미숙 및 전문성부족 등의 원인으로 인하여 전문 관리회사에서 관리하는 제도를 운영 중에 있다.

(7) 외국 관리제도의 시사점

독일·일본·한국은 대륙법체계라는 점에서 다소 구체화된 법체계를 가지고 있다. 특히 독일은 생활방해의 경우, 우선 유지보수나 보상의 개념으로 취급한 다음 이에 보충하여 불법행위법적인 손해배상여부 측면에서 무과실책임을 인정하고 있다는 점이 특징이라고 하겠다.

현재 우리나라는 일본에 비하여 외부전문가들이 공동주택관리업무에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 미비하다고 할 수 있으며, 현재 지자체별로 운영하고 있는 ‘공동주택분쟁조정위원회’에 대하여는 점차 관련전문가의 참여를 유도하여 활성화 되어야 할 것이다.

일본은 우리나라의 입주자대표회의에 해당하는 관리조합과 실질적인 관리업무를 수행하는 관리회사와 공평관계에 있는데, 이러한 관리조합을 위하여 업무를 지원하는 '관리센터'의 운영제도는 우리나라 공동주택관리의 문제점을 보완할 수 있는 방안 중에 하나라고 할 수 있다.

III. 전유부 환경관리 개선방안에 관한 실증적 분석

1. 실증분석을 위한 조사개요

공동주택의 전유부 유해환경관리와 관련하여 주택관리사를 대상으로 하여 설문대상을 정하여 질문 하였으며 설문항목은 첫째, 관리소장으로 배치되는 주택관리사의 선정절차, 둘째, 근무단지에 대한 실내유해환경, 셋째, 주택관리업무 및 결과, 넷째, 실내유해환경관리제도 및 관련법개선으로 구성하였다.

실증분석을 위한 설문지를 통해 분석한 결과 주택관리사들 각자 전공 및 보유자격에 따라 인식차이가 큰 것으로 나타났으며, 이러한 인식차이를 통한 우리나라 현재관리제도의 문제점과 관리의 효율화 및 실질화를 꾀하는데 밑바침으로 삼고자 하였다.

2. 실증적 분석결과

(1) 주택관리사의 선정절차

우리나라는 현재 배출인원 약 5만명 대비 배치인원 약 1만 5천명에 해당하며, 취업경쟁이 심하다고 볼 수 있다. 이들이 공동주택단지에 배치되어 업무수행을 하기 위하여는 관리업체 선정권을 지닌 입주자대표회의의 선택을 받아야 되는데, 입주자대표회의가 윤리성, 전문성 봉사정신에 대한 준비가 부족한 경우에는 주택관리사 선정과정에서 본질과 동떨어진 입주자대표회의의 눈치 보는데 많은 시간과 노력을 할애하는 것으로 나타났다.

IV. 전유부 환경관리제도의 개선방안

1. 관련 당사자별 관련제도의 개선방안

(1) 입주자대표회의

입주자대표회의의 임원 구성제도는 동별 대표자 선정 후 그 중에서 회장과 이사3인 이상 및 감사1인으로 구성하도록 하고 있고, 입후보자의 조건은 선출공고일 현재 당해공동주택단

지 안에서 6월 이상 거주한 자로서 금치산자, 한정치산자가 아닌 자로서 과반수의 찬성에 의해 회장선출을 하게 된다. 따라서 현재의 입주자대표회의 구성제도는 입주자대표회의 권한이 의결권과 감독권한을 모두 갖고 있다는 점에서는 항상 관리비 비리의 원인은 잠재되어 있다고 하겠다.

따라서 입주자대표회의는 고도의 윤리성 · 전문성 · 봉사정신이 검증되는 제도적 절차의 정착과 더불어 민간전문가 단체와의 협력체계를 통한 관리지원제도가 요구된다. 이러한 지원제도의 사례는 우리나라와 가장 유사한 주택관리방식을 취하는 일본에서 많은 시행착오를 거쳐 ‘관리지원센터’ 및 ‘어드바이스 제도’를 운영하고 있다는 점에서 타산지적으로 삼을 수 있다고 본다.

(2) 주택관리사

주택관리사에 대한 면담설문결과 환경관련법에 대한 인식수준은 대체적으로 보통이하의 수준으로 나타났다. 전유부에 대한 환경관련은 입주민의 건강한 생활과 밀접하다는 점에서 중요한 의미를 갖는다고 할 것이나, 현행 주택관리사 업무영역과는 별개라는 점에서 환경법 등에 마련된 전유부의 환경관리정책과는 다소 괴리가 있는 부분이라고 하겠다.

우리나라의 공동주택관리방식은 위탁관리회사가 있고, 실질적인 업무는 위탁관리 회사에서 파견한 공동주택 관리사무소가 하게 되는데, 관리사무소장을 대상으로 설문한 결과 개선되어야 할 사항으로 첫째, 위탁관리업체 선정방식에 있어서 최저가입찰제의 개선. 둘째, 관리업체의 설립기준 및 전문성 강화. 셋째, 관리직원의 급여보장 및 근무보장 넷째, 전유부분 관리의 현실화. 다섯째, 외부전문가 지원제도임을 알 수 있다.

소규모 주택관리방안에 대하여는 일정지역을 관리대상으로 하는 지역관리제도 운영을 통하여 해결할 수 있다고 보며, 이는 서민들이 주로 살고 있는 주거환경의 개선 및 전 국민에 대한 국가의 공평한 지원관리 측면에서 적극적으로 검토되어야 할 부분이라고 하겠다.

2. 공동주택의 전유부 유해환경 관련법 개선

(1) 관련법규의 일원화 및 규정 보완

국토교통부 · 환경부 · 보건복지부에 산재된 공동주택의 전유부에 대한 관련법은 현재의 주택관리사 제도하에서는 효율적인 관리가 어렵다는 점에서 일원화된 법체계와 주택관리체계의 재정립이 요구되며, 관련법에 대한 일관성 □명확성 □강제성의 보완이 요구된다.

주택법 제3조는 국가등의 의무사항을 통하여 “국민이 쾌적하고 살기좋은 주거생활을

할 수 있도록 할 것” 이라고 명시하고 있으므로 이를 이행하기 위하여는 공사단계에서부터 실질적인 쾌적환경이 될 수 있도록 운영되어야 할 것이므로 ‘기획 □설계 · 시공 · 유지관리’ 과정에서부터 지자체별로 운영되는 관리분쟁조정위원회 및 전문가단체의 지원제도 등을 통한 실질적인 업무적용방안이 요구된다.

(2) 전유부에 대한 실내유해환경 점검기준 확대 및 구체화

다중이용시설 등의 실내공기질 관리법 제9조는 현재 준공 시 점검규정으로, 100세대 이상의 신축 공동주택에 적용하고 있는 제도로써 신축공동주택 준공 시 시공자로 하여금 실내공기질 측정결과에 대하여 입주민들이 잘 볼 수 있는 장소에 입주개시 전에 의무적인 공고 및 시 □군 □구청장에 제출하는 의무를 부여하고 있으나, 현행 6개 항목에 대한 권고기준에 대하여 의무기준으로의 기준 상향과 관리범위확장 및 점검기준의 보완이 요구된다.

<표3> 유해환경요소들에 대한 종합 평가제안 사례

구 분	유해오염물질	근 원	인체피해현상	상	중	하	
가스	일산화탄소	가스 및 기타연료	두통 메스꺼움,무력증				
	이산화탄소	인체호흡,환기부족	안면 홍조,두통				
	현행공동주택점검대상	포름알데히드	가구,건자재,접착제	눈,피부 폐질환,발암물질			
		벤젠	건축자재, 도료	두통,의식상실,빈혈,백혈병			
		톨루엔	건축자재, 도료	신경장애,신장,조혈,호흡기장애			
		에틸벤젠	건축자재, 도료	현기증,무기력,마취			
		자일렌	합성수지,섬유,도료	현기증,호흡곤란			
		스테렌	건축자재,도료,플라스틱,비닐제품, 카펫	태우면 발암물질			
	유기화합물	방충제,페인트,접착제	시력감퇴,현기증,두통				
	라돈	흙벽,석고보드,콘크리트	폐암				
오존	대기오염,복사기,연소기	눈병,두통,만성피로					
무기입자	유리섬유(석면)	건축마감재	폐질환 암				
	아스베스트	파이프 절연재	폐질환,암				
	중금속	물, 음식물, 페인트	말초신경장애				
	섬유먼지	면침구류,카펫,의류	피부염,천식				
유기입자	꽃가루	실외공기	알레르기,천식				
	각질,동물털	인체,애완동물	알레르기,천식				

	곰팡이	음식물, 실내벽체	천식 면역장애, 호흡기			
	담배연기(벤젠)	애연가	폐암, 두통, 호흡기질환, 빈혈			
미생물	박테리아	결로, 균열, 누수	폐암, 알레르기, 천식			
	세균, 진드기	냉방, 카펫, 음식물쓰레기	알레르기, 천식, 순환기장애,			

(3) 실내유해환경관리 우수단지 인센티브 부여

우리나라는 현재 우수단지 제도를 운영하고 있으나, 그동안의 평가방법은 회계관리의 투명성, 주민학교등을 통한 주민과의 소통, 공사용역입찰관리 상태, 관리규약준수 위주로 짜여 있었다는 점에서 전유부의 유해환경 측면의 평가항목 보완방안이 요구된다.

우리나라는 2002년부터 친환경건축물인증 제도를 시행하는 등 녹색건축물 관련제도를 운영하고 있으며, 건물의 가격형성은 거래사례비교법의 개별요인항목으로 외부요인, 건물요인, 개별요인으로 분류하여 평가되고 있는데 이와 별도의 추가사항으로서 거주환경의 쾌적성, 생태환경, 에너지 효율성, 친환경자재, 수자원설비, 환경오염방지설비 등의 전유부의 환경관련 인센티브 부여방안이 요구된다.

V. 결 론

1. 연구의 결과

우리나라의 주택관리사 업무범위는 ‘공용부분과 부대시설’로 한정하고 있다. 전유부의 관리 인식에 대한 주택관리사의 설문조사결과 또한 전유부는 그 중요성 여부와는 별개로 주택사관리의 업무범위 밖이라는 인식이 분명함을 알 수 있다.

현재 공동주택이 직면하고 있는 실내유해환경의 문제점에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공동주택의 전유부의 유해환경에 대하여 설계단계에서부터 우리풍토에 적합한 건축물 조성, 둘째, 전유부분의 실내유해환경관리에 대하여 민 □관 □전문단체와의 유기적인 협력방안, 셋째, 환경법, 주택법 등에 분산되었던 실내유해환경관련법의 일원화, 넷째, 관리사무소 구성원들에 대한 일정기간의 의무교육과 평가를 실시하여 전문화 유도, 다섯째, 입주자대표회의와 위탁업체에 대한 전유부에 대한 유해환경관련 전문가의 협조 및 관리감독기능의 강화, 여섯째, 지자체의 공동주택관리분쟁조정위원회 기능강화, 일곱째, 민간전문가에 의한 관리지원센터 역할모색, 여덟번째, 소규모공동주택관리를 위한 지역관리제도 시행을 들 수 있다.

2. 향후 연구과제

우리나라는 1960년대 초기만 하여도 약 80%가 농업에 종사하는 이유 등으로 농촌형 단독주택이 대종을 이루었으나, 최근 약 40 ~ 50년 동안의 도시집중화 현상에 기인하여 종전의 단독주택을 기반으로 하는 마을공동체 문화가 해체되고 적층식 공동주택을 통한 옆집과의 단절문화가 급속히 진행되었다고 할 수 있다.

종래의 단독주택생활 특성은 ‘안방 → 마루 → 봉당 → 부엌→마당→마을’ 로 이어지는 다소 자유로운 소통이 일어났던 반면, 현재의 공동주택생활문화는 내·외부의 소통이 훨씬 줄어들었다고 할 수 있다.

우리나라의 공동주택은 현재 ‘대형화 □고급화 □재산축적’ 등이 이슈가 되고 있는 추세이나, 헌법 제35조 ‘국민은 누구나 건강하고 쾌적한 상태에서 살아갈 권리를 보장한다’ 에 기초한 공동주택주거문화 조성이 바람직 하다고 하겠다.

공동주택의 역사가 깊은 외국의 사례에 비추어 우리나라 주택관리제도 개선방안을 살펴보면, 첫째, 지자체별 공동주택관리분쟁조정위원회의 실무능력강화, 둘째, 사회 전문가 그룹의 협력. 셋째, 소규모 공동주택에 대한 지역관리사무소 운영을 들 수 있다.

선진국에서는 일찍이 주거환경의 중요성을 인식하고 실내오염물질에 대한 기준을 제정함과 동시에 적절한 실내공기 질 유지를 위하여 ‘타당성분석 □설계 □시공 □유지관리’의 종합적인 측면에서의 지속적인 노력과 제도적 보완연구가 이루어지고 있다는 점에서 우리나라 또한 현재의 공동주택 문화에 마을 공동체 문화의 접목 및 입주민의 건강하고 쾌적한 생활 기반인 전유부의 환경관리 방안에 대하여 민관이 함께 협력하여 풀어나가야 할 과제라고 하겠다.

참 고 문 헌

- 박인석, 아파트 한국사회, 현암사, 2013.
- 양원호, 실내공기질 및 위해성 관리, 집문당, 2008.
- 윤재운, 건설분쟁관계법-건설분쟁의 법적쟁점과 소송실무, 박영사, 2006.
- 임만택, 건축환경학, 보문당, 2006.
- 임석재, 한국 전통건축과 동양사상, 2011.
- 허준 동의보감, 동의보감출판사, 2006.
- 김성태, “생활방해금지와 수인한도에 관한 연구”, 동의대학교 박사학위 논문, 2012.

김성수, “미국 오바마 행정부의 건강보험 개혁에 관한 복지정치학적 연구”, 제주대학교 박사학위 논문, 2011.

김혜정, “친환경 건축자재의 실내공기환경 개선성능 평가”, 한양대학교 박사학위논문, 2011.

건강보험심사평가원 보도자료, “OECD 회원국간 보건의료 질 비교결과 발표”, 2013.

“공동주택 관리제도 개선 성능평가 및 보완연구”, 주택산업연구원, 2011.12.

국토해양부, “새집증후군 개선을 위한 청정건강주택 건설기준(매뉴얼)”, 2010.12.

명순구 외(2011), “국민건강보험법 역사와 해설”, 건강보험심사평가원

박진철, “국내·외 친환경건축물 인증제도 비교분석 연구”, 2012.

“실내환경 및 냄새 학회지”, 2014.

주재영, “전통주거문화의 현대적 도입사례: 한국토지주택공사 사례를 중심으로”, 2013.

환경부 국립환경과학원, “우리가 살고 있는 아파트 세균, 곰팡이 등 실내오염물질 농도 높게 나타나.”, 2010.

안전한 마을 만들기

김기성*·윤병희**



*한국승강기안전연구소

**안양시 평촌 마을만들기포럼

■ 울리히 벡 교수 (세계적인 사회학자, 저서 '위험사회' [risk society])

심각과 반성 없이 근대화 등 이윤만대사정 경제가 발전을 거듭 할수록 위험요소도 계속 증가하는데 이는 '선진국'에서 나타나는 현상이다



Ulrich Beck 교수
독일의 대표적인 사회학자
저서 '위험사회' [risk society]
(May 15, 1944 - Jan 1, 2015)

한국이 유럽의 발전속도를 100년이나 앞속하면서 '양속성장'을 표지한, 이로 인해서 여기저기 여러 다양한 위험이 노출되어 있다!
그리고, 이러한 위험 앞에 인류의 '조직화된 통제능력'이 발생하는 경우 '위험'은 더욱 증가된다!

서구 중심의 산업화와 근대화가 전지구적 사회는 더욱 위험해진다. 그런데, 이 위험요인은 '예외적 위험'이 아니라 '일반적 위험'이라는 개념의 실재성이 있다.
이를 해결하기 위한 최후의 방법은 모든 분야에서 사회적 안전장치 마련에 맞춰져야 한다!
- 울리히 벡 교수 -

1. 사고 위험요소를 대물림하는 대한민국



복합적인 대한민국,
무엇을 잃어버리고 있나?



폐허속에서 일궈낸
전단기간
추고속성발전
근원적 발전

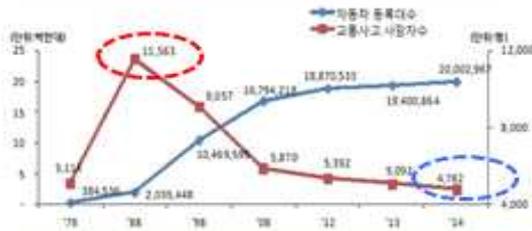
그러나,
사고 위험요소를 **대물림**하는
대한민국...



생명경시풍조
안전불감증
출질만능주의
이기주의

4. (사례) 교통사고 감소 현상과 원인 분석

교통사고 사망자수 1978년 이후 최초로 4,000명 이하 전인 (2014년 발표교통부)



▶ 교통사고 발생시 사망률 : '12년 2.41% → '13년 2.36% → '14년 2.1%

▶ 교통사고 사망자수 : '12년 5,302명 → '13년 5,002명 → '14년 4,762명

▶ 안전의 효율률 : '12년 68.70% → '14년 77.92%

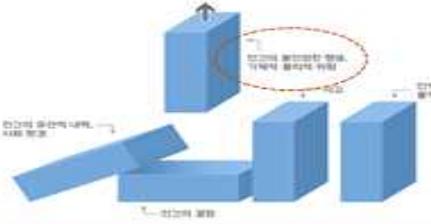
- [교통사고감소 효과 원인 분석]**
- ① 도로, 교통관련 교통안전 법규의 실시 (그에 따라 인명적 과잉적인 통장으로 교통안전 효과 수반 발생)
 - ② 도로, 도로의 안전성 강화로 발생
 - ③ 도로, 교통사고 피해 예방 기술 개발 (자동차의 안전도가 강화됨으로 발생)
 - ④ 교통법규 위반행위 강력화 단속 및 사고 위험요인 교통관련 안전교육 실시

5. 여전히 미흡한 교통안전문화

교통사고 사망자수가 37년 만에 5,000명 이하로 감소한 것은 매우 충격적인 결과이다. 국제교통안전기구(OECD) 기준은 우수한 교통안전을 위해서는 '인간의 불안정한 행동'을 줄여야 한다.



<하인리히의 도미노 이론>



“대중”을 총칭하여 위해서는 “인간의 불안정한 행동(인명적 과잉)을 줄여야 한다”는 것이 가장 확실한 방법이다

* 자동차 1만 대당 교통사고 사망자수('12년 기준) : **한국 2.4명!**
 OECD 평균 1.1명(일본 0.5명, 미국 1.3명, 독일 0.7명, 프랑스 0.7명)

여전히 교통안전을 향상과 수단으로 다루는 사회인식이 미흡하고, 교통의 안전의 차등이 가장 가속적인 실증이 매우 미흡한 실정!

* 교통의 안전의 차등률 : **한국 22% / 독일 97%, 일본 89%, 미국 74%, 일본 61%**

6. 하인리히 법칙 (사고발생의 통계법칙)



1985년, 헤르베르트 윌리엄 하인리히(Herbert William Heinrich)는 미국의 여행자 보험사(Travelers Insurance Company)의 영국 나이팅햄 생산공장주에서 근무하던 동안 산업 사고 통계 분석을 통해 산업계와 사회 전체를 위한 하나의 '통계학적 법칙'을 발견하게 된다.

- 사고는 우연히 또는 어느 순간 갑작스럽게 발생하는 것이 아니다. 그 이전에 반드시 '작은 사고들'이 반복되는 과정을 통해서 발생한다는 것을 알 수 있으며,
- 사고가 일어나기 전 징후 기만 통한 여러 법적 경고와 징후와 징조들이 있다는 사실을 알 수 있다.

ACT SAFETY

수고를 조심하라!
준비가 된다!
- 마가렛 대처

7. 사고/재해가 일어나는 과정 5단계 (하인리히 법칙)

사고/재해가 일어나는 과정 5단계
하인리히 법칙 (Heinrich's law)

- 1. 사회적 또는 가정적 결함(Social or Family Defects)**
바람직하지 못한 사회 또는 가정환경을 의미하며, 잘못도덕이나 조법정신의 결여, 인명경시 풍조 등의 예가 있다.
- 2. 개인적 결함(Personal Defects)**
개인의 신중적 또는 경신적 결함, 안전에 대한 의식 미흡, 기능 부족 등을 말한다.
- 3. 불안정한 상태 또는 거동(Unsafe Conditions or Behavior)**
'안전하지 못한 상태'라고 하는 것은 위험물이 경리 검토되지 않고, 방치되어 있는 상태를 말하며, 안전 수칙을 지키지 않거나 기계 등을 잘못 사용하는 경우를 말한다.
- 4. 사고(Accidents)**
- 5. 재해(Causation)**
안위의 5가지 요인중 어느 하나가 잘못되면, 도미노(Domino)처럼 연쇄적으로 영향을 주어 '사고'가 발생하기 때문에 5단계중 어느 한 요인을 제거함으로써 사고를 예방해야 한다.

8. 1:10:100 법칙 (사고(재해)비용에 대한 법칙) 개념 ①

■ 1:10:100 법칙 (사고(재해)비용에 대한 법칙)
 불합이 생길 경우 즉각적으로 고치는 데에는 '1의 원가'가 들지만
 해임 소제나 모체 등의 이유로 이를 늦추고 그대로 기업의 모를 나치면
 '10의 원가'가 들며 이것이 고령 손이 들어가 불해된으로 되면 '100의 원가'가 든다.
 - 미국의 철도회는 크가 불합정정상 일을 불드러지함(서비스부동)을 수할한 때



비즈니스의 효율에 대하여 많이 인용되는 1-10-100 법칙은 1908년 보스턴대학 철학 대학원(George Leboy)이 교수와 철학사 교수에 의해 개발되었다.

사고(재해)는 항상 예상치 못한 곳에서 발생한다.
 사고의 원인을 발견함에도 이를 무시하고, 방치한다면
 '들어올 수 없는 대일사고'로 이어질 수 있다!
 '실수'에 의한 비용은 단기간으로 확대되는 것이다!

9. 1:10:100 법칙 (사고(재해)비용에 대한 법칙) 개념 ②



'1온스의 약이 1파운드 의 치료와 같다'
 - 벤자민 프랭클린
 '조마로 약을 갖는 가래로 막는다'
 - 관공숙담

'예방 여반'에 1달러를 투자하면
 내적 실패비용을 10달러 줄일 수 있고,
 외적 실패비용을 100달러까지 줄일 수 있다.
 즉 '품질 프로그램'을 실시하는 기업들이
 제품을 재생산, 수리하는 것보다는
 '결함이 없는 제품'을 생산하는 것이 더 경제적이다.

10. 1:10:100 법칙(사고(재해)비율에 대한 법칙) 사

례 ③

'안전기준'을 소홀히하면 지구환경 오염과 자동차 사고 가능성이 높아지고, 제품 생산업체는 금전손실과 이미지 실추 등 '박극'을 피할 수 없다!

글로벌 자동차 메이커 대규모 리콜 사례 비교	구분	토요타	GM	폭스바겐
발생 시기	2010년	2014년	2014년	2015년
발생 문제	- 운전석 머리 상해 발상 - 가속페달 결함	- 잠자리가 결함 - 갑작스러운 시동 꺼짐 현상	- 질소산화물 배출 조작 - 환경법규 위반 - 세금 환급, 세금 부대 조끼 납부	
리콜 대수	700만 대	300만 대	100만 대이상	
형사처분	기소유죄	기소유죄	형사 기소 가능함	
결상(배상액)	2억 달러(약 2,440억 원)	3억 달러(약 3,600억 원)	최대 300억 달러(약 33,280억 원)	



토요타 자동차그룹
2010년 2월 수요타 아키오 사장은
미 하원 청문회에 참석해서 사과했다.



제너럴모터스(GM)
에리 바라 최고경영자는 2014년 4월
GM의 차량 결함수위로 결함으로 인한
피해 사례를 인하여 미국 의회 청문회
참석했다.



폭스바겐 그룹
마틴 뢰텐호프 CEO(사진)가 2015년 9월
청문회에 참석했다.
2015년 상반기 글로벌 1위에 오른한
폭스바겐은 1988년 창사 이래 37년동안
연이었던 위기상황에 몰락했다.

11. 안전을 지키고 생명을 구하는 신호등

▶ **신호등(信號燈)**

좁으나 도로에 있어서 교통 안전 확보 또는 교통의 흐름을
정확히 하기 위해서 진압·정지등의 신호를 나타내는 장치이다.
사고를 예방하여 생명을 구하는데 도움을 주는 안전 신호 장치!



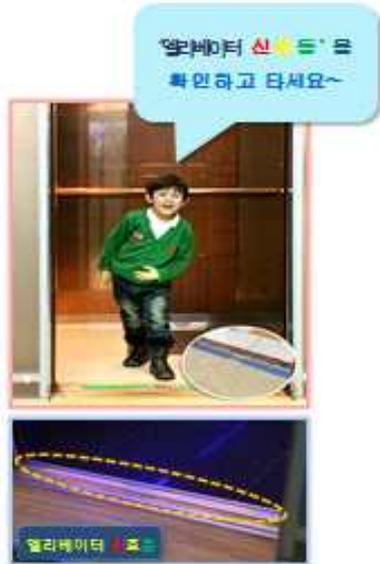
대형사고

2014년 한 해에만
무단횡단 교통 사고자 4,093명
사망자는 372명



12. 엘리베이터 신호등 1

▶ 엘리베이터 신호등 (信號燈)
 엘리베이터의 안전환 이동을 위해 문이 열리고 닫힐 때
 빛으로 신호를 알려주는 안전 신호 장치!



13. 엘리베이터 신호등 2

'승강기 산업의 선진국' 대한민국에서
 후진국형 안전사고가 끊임없이 발생하고 있다!



수직으로 달리는 자동차!
 엘리베이터!
 자동차에 한눈팔 때는
 무모하다.
 '타고 다니다, 타다'의
 가장 중요한 요소!



수백만
 승객이
 하루
 승강기
 이용
 하지만
 안전
 사고
 끊이지
 않음

다들
 안전
 사고
 끊이지
 않음
 하지만
 승강기
 안전
 사고
 끊이지
 않음

항목	인원수
승강기 사고 사망자	• 10명 (간해 평균) • 유럽 선진국보다 5~10배 높은 수준
승강기 사고 위기에서 구조된 인원	• 15,000여명 (간해 평균) • 승강기 문제가 사고 원인이
승강기 사고 인명	• 40명 (하루 평균)

14. 엘리베이터의 구조, 무엇이 문제인가?

▶ '엘리베이터'의 위험 요인들

- 유해가스 유입 가능성 (밀폐된 공간)
- 삼하 이중문 주락위험 가능성
- 지진 발생시 오작동 발생 및 사용 불가
- 엘리베이터가 정수시 부종현상으로 사용 불가
- 엘리베이터에 갇힌 경우 위험한 산소공급 필요



▶ 기존 '엘리베이터' 자체로는 '안전성 확보에 한계'가 있다!

- 매년 '중립 유형'의 사고'가 재발되고 있다는 사실에 주목해야 한다.
결론적으로, '안전한 상태'를 위한 기술적 보완은 물론, 안전의식을 높여야 한다.
- '이용자 과실'에 따른 사고가 높은 비중을 차지하고 있으나, 원천적으로 안전이 담보되지 않아 발생하는 경우도 있음을 주의해야 한다.
- '사고 발생'은 에너지 낭비와 연결된다.
- 다수의 사용자들을 확보하고 있는 엘리베이터가 '안전체질의 기회'를 제공하도록 함으로써 안전을 높여야 한다.



15. 엘리베이터의 이점은 안전의식 확산의 기회! ①

- 짧은 공간인 엘리베이터 탑승시, '짧은 시간' 주목을 이끌어낸다!
- 엘리베이터를 통해 형성된 정서는 '높은 구전 효과'로 이어진다!
- '안전확보'라는 현실적 가치와 '높은 시민의식 함양'의 교육적 가치를 만들어냄으로써 자녀들은 세대들에게 호응을 이끌어낸다!

엘리베이터 이용 현황

구분	내용	참고사항
엘리베이터 평균 이용시간	• 7분~20분/ 일(일)	√ 승차권시간(입,사유실), 탑승시간 계산하면 최소 6.5분/ Day
엘리베이터 평균 이용횟수	• 4회~6회/ 일(일)	
엘리베이터 평균 운전간격	• 오피스텔 → 약 40초 • 20층 아파트 → 약 120초 • 호텔 등 오피스 빌딩 → 약 40초	
엘리베이터 설치대수(신규)	• 700대~900대/ 일(일) (연간 약 3만대)	√ 국내 엘리베이터 중 설치대수 약 54만대 (2014년 기준)



16. 엘리베이터의 이름은 안전의식 확산의 기회! ②



이름자의 기존 움직임에 영향을 줄 수 있는 새로운 '안전신호'를 어떻게 제공하겠는가?

엘리베이터를 타고난 후 '시선'은 어디로 유도해야 하는가?



17. 엘리베이터의 이름은 안전의식 확산의 기회! ③

엘리베이터를 이용해서 '안전과 건강'에 대한 올바른 인식을 확산시킨다.



▶ 지하철이나 엘리베이터 등 밀폐된 공간에서는 전파수신중에서 기기출력이 증가해 안도통신 사용하거나 중통신 하면 다른 공간보다 전자파가 훨씬 더 많이 발생하게 됩니다!
 ▶ 열렬한 토론 결과 지하철 안에서는 휴대전화와 엘리베이터의 발생전파, 엘리베이터에서는 휴대전화와 전자파가 발생한다!
 기억하시라!
 ▶ '휴대폰에서 나오는 전자파는 세계보건기구가 지정한 '발암물질'이다'

발암은 공간에서 핸드폰을 사용하는 것보다 전자파가 발생합니다!
 우리 모두를 위해 철저한 사용을 자제해주세요!



59%
 서울시민의 기준

68%
 경기도민의 기준

특한 경우, 교통-안전교육을 교과과정에서 장요과정로 다루고 있으며, 지속적인 체계적인 안전교육 프로그램을 통해 매우 높은 효과를 이끌어내고 있다.

18. 엘리베이터의 이름은 안전의식 확산의 기회! ④



SAFETY ZONE
 '무한안전' 즉각개시!

역시



OO(부정거린)는 안전사고를 예방하는 세상을 만들어갑니다~
 (사회공익활동)

엘리베이터는 사회적 이슈를 공감하고,
 보다 좋은 모습으로 발전시켜갈 수 있는
 '소통'의 공간!

최근 4년간 시간·시간별 구조 인명

연도	교통	승강기	시간별	상한	상하	수면	복합	기타
2010	22125	12255	12179	818	382	307	498	384
2011	22479	12555	12794	755	373	263	548	1269
2012	22998	12806	12955	848	421	301	410	851
2013	22646	12632	12798	795	350	324	309	894
합계	92008	47548	47668	3214	1528	1210	1764	4248

* 2013년 11월까지 (국고·상한·하)

'무한안전' 타겟의 엘리베이터 정보 활용가~
 (안전문화 추진 00거린)

19. 제한사항

1



엘리베이터를 '안전교육 공간'으로 활용!

2



엘리베이터 신호등을 활용한 안전교육 제형
 및 안전의식 생활화!

20. 제언사항



21. 연도별 안전마을 확산 목표(3개년)



22. 기대효과

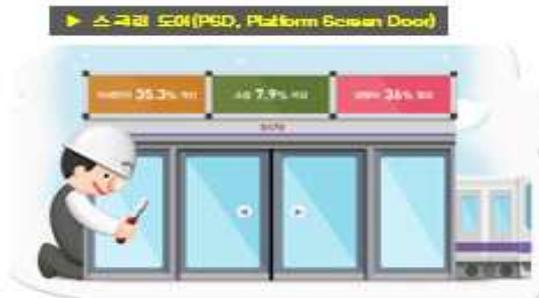
<p>어린이들과 일반인들의 안전생활 실천지수 상승</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 학습하기 쉽고, 흥미유발 효과 기대됨 • 바람직한 방향으로 변화 유도 • 안전생활 실천으로 사회안전을 위한 태도 변화에 기여
<p>안전영역 '범위의 확산'과 시민의식 상승</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 안전한 생활을 위한 태도와 행위를 다양성으로 풍부하게 됨 • 안전사회로 발전하기 위한 공감대 형성(교통, 건설, 음식, 자연, 복지 등) • 선진시민으로서의 자존감 확보
<p>안전문화의 확산으로 인한 사회전반의 긍정적 변화 기대!</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 안전시스템과 책임의식의 결핍 • 위험관련 전조정보의 실시간 취합 및 체계적 점검관리 구현 • 안전관리에 관한 사회기감 확립
<p>사고없는 안전한 선진사회</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 요람에서 무덤까지 안전한 대한민국 • 안전의 근본을 바로 잡아 국가 전체가 균형있게 성장 • 위기관리의 생활화



**엘리베이터를 이용하면서
'사회전반적인 안전의식'을 높여간다!**



<참조 1> 스크린 도어(PSD, Platform Screen Door)



"사고를 막기 위해서는
안전 장치를 반드시 설치해야 한다!"

- ✓ '주란, 투신' 사고 근절
- ✓ '미세먼지' 35.3% 개선
- ✓ '소음' 7.9% 저감
- ✓ '냉방비' 36% 절감 (5678서울도시철도)

엘리베이터와 전철역의 승강장에 설치되는 안전 시설이다.

<참조3> 심장 자동 제세동기 (AED, Automated External Defibrillator)

▶ 심장 자동 제세동기 (AED, Automated External Defibrillator)



자동제세동기
Automated External Defibrillator (AED)

· 참고를 익기 위해서는 안전 장치를 반드시 설치해야 한다!



환자의 심장 기능이 정지하거나 호흡이 멈추었을 때 사용하는 '충격 저지 기기'이다.

<참조3> 소화기 (fire extinguisher)



화재의 초기 단계에서 소화제가 있는 분말 또는 공기 차단 등의 효과를 이용해서 불을 끄는 기구이다.

· 참고를 익기 위해서는 안전 장치를 반드시 설치해야 한다!

▶ 소화기 (fire extinguisher)



<활동5> '혁신적 변화'의 성공사례, '아름다운 화장실 문화' 화장실문화 !!

2002년 화장실 문화 대변신 !!

편의하고, 쾌적한 화장실

- ▶ 휴게실
- ▶ 휴게실
- ▶ 휴게실
- ▶ 휴게실

5불(不)
화장실



수 십년간 변하지 않는
낙후된 부끄러운 화장실 문화!

혁신적 변신 전략

- ✓ '사용자' 변화 시도 포기 !!
- ✓ '공급자' 변화 전략 집중 !!

✗ 사용자 4천만명이 아닌,
공급자 800개를 변화시키는
반상의 전략 !!



화장실 문화는 3년만에 혁신적으로
변화되었고, 지구촌 화제가 되어 많은
나라들의 벤치마킹 대상이 되었다!

화장실 문화 수출국가

일본서도 화장실 문화 수출국
"화장실 문화 수출국"이라는 타이틀을
획득, 우리나라는 세계에서 가장 깨끗하고
편의 시설을 자랑하고 있다!

출판물서도 화장실 문화 수출국
태우는 '재능있는 화장실 문화' 관류 !!



건강한 문화의 높은 생산성 !!
"아름다운 사람은
머문 자리가 아름답습니다"

<활동5> 밀리세대의 재형성 그리고, 안전의식의 재구성 !!

여성의 행동양식 변화는 더 이상 안전의 관여에 미수 없습니다!

우리 세대는 우리의 아이들이 '안전하게 살아갈 수 있도록'
'안전의식'과 '안전문화'를 반드시 심어줘야 합니다.
특히, 우리 '초등 교육'가장 세대를 아우르는 '안전의식'
확립을 위한 '안전의식'이 필요합니다.



이제는 '밀리세대의 재형성'과
'안전의식의 재구성'이 필요한 상황 !!





안전문화가 뿌리내려야 하는
Golden Time !! NOW !!



주민참여와 공공성 회복의 관점에서 본 '주민참여예산제'와 '마을만들기'

김명수*

I. 서론

공동체(community)란 원래 생태학(ecology)에서 생물의 특정 종(種)이 한 군데서 모여서 군집이나 군락으로 분포한 모습을 가리키는 말이다. 사회학에서는 공생적(共生的) 정주(定住)집단으로 이해한다. 구체적인 보기로는 전통적인 소규모 원초적 집단(primary group)인 가족, 친족집단, 이웃, 마을, 촌락, 지역교회 등이 주로 손꼽힌다. 물론 현대사회에서는 지역적 한계를 넘어 참여자들이 공유하는 동질성을 중심으로 유유상종하는 공속적(共屬的, commensalistic)사회집단으로 그 개념의 의미와 연을 넓혀 쓰기도 하지만 우리의 주관심사는 지역성이 주축이 되는 마을공동체다.¹⁾ 이런 공동체의 기본적 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 상호작용과 인간 관계는 타산적, 수단적이기 보다는 정의적(情誼的, affective), 표출적(expressive)인 것이 특징이다. 둘째, 호혜성의 규범(norms of reciprocity)과 신뢰에 바탕한 사회적 연결망의 관계에서 형성하는 사회적 자본이 공동체적 유대를 강화한다. 셋째, 공동체에 대한 소속감, 일체감, 집단이 소중하다는 느낌, 집단규범의 중요성, 이해관심의 공유로써 긴밀한 사회적 유대를 지탱한다. 넷째, 인간적 친밀감, 애착심, 상호존중, 의무감과 충성심, 동지애, 헌신에 의해서 서로의 욕구충족에 기여할 거라는 믿음을 공유한다. 다섯째, 집단동일감은 각자의 삶에 필요하며 가치가 있다는 인식과 가치관, 그리고 공통의 도덕적 문화와 질서 속에 동참한다는 느낌을 공유하는 데서 생기며 집단 응집력을 보장한다.

한편 '마을'이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말하며 '주민'이란 일정 행정구역에 주소를 가지거나, 행정구역에 소재한 사업장 등에 근무하거나, 학교 등에 재학하는 사람을 말한다.

'마을공동체'란 '지리적으로 근접한 일정한 공간에 거주하는 사람들이 생활전반에 걸쳐 서로 긴밀하게 상호작용을 하면서 공동의 목표와 가치를 추구하는 정서적으로 유대감을 형성하며, 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체'를 의미한다. 일반적으

*홍익대학교 법학연구소 연구교수/ 법학박사

1) 조석주, "새마을운동 재조명을 통한 마을공동체 활성화 방안", 한국지방행정연구원, 2013, 6면.

로 도시지역은 동단위, 농촌지역은 리단위의 공간을 마을공동체의 공간적 범위로 볼 수 있다.

한편 마을공동체의 형성동기가 친목을 도모하는 친목단체, 구성원의 의지가 없는 자연 및 행정마을, 사익을 추구하는 기업, 구성원이 일정한 지역사회를 집적하지 않는 인터넷동호회 등은 마을공동체가 될 수 없다.

II. 마을공동체의 유형

1. 유형

마을공동체의 유형으로 기업형 마을공동체, 협업형 마을공동체, 풀뿌리운동형 마을공동체 등이 있다. 기업형 마을공동체에는 사회적 기업, 마을기업, 농어촌공동체회사, 주거복지공동체 등이 있고, 협업형 마을공동체는 사회적 협동조합, 생산자조합, 소비자조합 등이 있다. 풀뿌리운동형 마을공동체에는 생활문화공동체, 교육 및 보육공동체, 생태공동체 등이 있다.

유형	주요 사업
기업형 마을공동체	<ul style="list-style-type: none"> . 사회적기업, 예비 사회적 기업 . 마을기업 . 농어촌공동체회사, 어업회사법인, 자활공동체 . 주거복지사업단 및 주거복지공체
협업형 마을공동체	<ul style="list-style-type: none"> . 협동조합기본법에 의한 협동조합 및 사회적 협동조합 . 생산자조합, 소비자조합 . 영농조합법인, 영어조합법인, 작목반, 들녘별공동체, 어업공동체 . 주민자치회(부녀회, 청년회 등)
풀뿌리운동형 마을공동체	<ul style="list-style-type: none"> . 생활문화공동체, 각종 귀농·귀촌인 단체 . 교육공동체, 마을공동체, 문화공동체, 생태공동체 등 . 로컬푸드, 도시농업, 도농교류 관련단체 . 기타 각종 공익형 풀뿌리공동체 운동단체 등

자료 : 행정자치부 내부자료(2013)

2. 한국형 마을공동체

한국에서 마을 만들기 활동은 마을 디자인, 마을가꾸기, 마을만들기, 마을진흥사업, 생태마을운동, 공동체운동, 주민자치운동, 마을의제 운동 등으로 다양하게 진행되어 왔고, 마을만들기 사업은 사업주체에 따라 공공지원형, 민간주도형, 공공계획형, 공공교육형등으로 진행되어왔다. 공공지원형은 정부에서 정책을 수립하고 공모를 거쳐 시범사업을 지원하는 시스템으로 진안군마을 만들기과 수원시 마을르네상스가 대표적이다. 민간주도형은 시민단체나 기업 등 민간의 자발적인 의지에 의해 시작

되고 향후 공공의 지원이 추가되는 사업으로 성미산 마을만들기, 흥제동 개미마을, 통영 동피랑 벽화마을이 대표적이다. 공공교육형은 주민참여형 마을만들기 교육을 선행하여 주민의 계획역량을 키우고, 향후 그 계획안의 실천을 모색하는 경우로서 국토교통부의 도시대학, 서울시 성북구 도시아카데미가 대표적이다. 공공계획형은 계획수립과정에서 주민의 의견을 수렴하여 공공의 계획을 수립하고 이를 실현하는 과정으로 거치는 경우로 전주시 한옥마을, 서울시 북촌한옥마을, 서울시 휴먼타워 등이 대표적이다.

중앙정부와 광역자치단체 차원에서 추진되고 있는 마을 만들기 사업을 살펴보면, 안전행정부의 Green 마을과 서울시 마을 만들기가 대표적인 사례이다. 안전행정부(구 행정안전부)는 2009년 10월 저탄소 녹색생활 실천업무협약 체결을 계기로 녹색생활을 범국민적으로 확산시키기 위하여 Green 마을을 선정지원하고, 2010년에는 전국적으로 48개소를 선정하여 추진하였으며, 2011년에는 전년도 성과평가를 통해 그 중 성과가 좋은 24개 마을을 포함하여 96개 Green 마을을 선정하였다. 2012년 역시 96개 그린마을을 평가하여 성과가 우수한 48개 마을 연속하여 지원하고 있다. 서울시는 2000년 이후 북촌가꾸기 이후 2009년 살기좋은 마을만들기 지구단위계획, 휴먼타운 등 다양한 마을 만들기 사업을 추진하고 있다. 특히 서울시는 박원시장 취임 후 2012년 3월 15일 마을공동체조례를 공포하였고 동년 6월에는 서울시 마을공동체 사업 종합지원 센터를 개관하였으며, 동년 10월 10일에는 마을공동체 지원 사업을 선정하여 마을공동체 만들기 사업을 본격적으로 수행하고 있다.

이상의 내용을 살펴본 바와 같이 마을공동체 만들기의 궁극적인 목표는 주민들의 삶의 질 향상을 위해 사회적(협동적, 공동체적)경제를 구조화하고, 동시에 사회적 연결망을 형성하여 대면접촉과 의사소통을 원활히 하는 마을 주민들의 행위와 활동으로 정의할 수 있다.

Ⅲ. 주민참여와 공동체 의식의 함양

1. 주민참여의 개념

1991년 실시된 지방자치제 이후 지방은 점차 중앙정부의 획일적 개발정책에서 벗어나 지역의 특성에 알맞은 개발정책을 수립하고 시행할 수 있게 되었다. 지방자치는 일정한 지역에 거주하는 주민들이 자신들에게 관련된 사안들을 스스로 결정하고 집행할 수 있도록 하는 정치원리라고 할 수 있다.²⁾ 지방자치의 중요성은 최근 들어 더욱 강조되고 있다. 생활수준의 향상, 정보화 등 행정환경의 변화로 인해 지역주민들의 공공서비스에 대한 욕구가 다양하게 표출되는 상황에서,³⁾ 지방정부는 자립적

2) 고승희, "지방자치의식 실태와 정책적 함의-충남의 참여자별 인식을 중심으로-", 「한국콘텐츠학회 논문지」, 제8권 1호, 2008, 5면.

3) 강은숙·김종석, "지방자치제의 시행이 환경서비스의 효율성에 미친 영향:폐기물처리서비스를 중심으로", 「지방정부연구」 제12권 제4호, 2008,

으로 이에 대응해야 한다.

성공적인 지방자치의 실현을 위해서는 주민참여가 중요하며, 이러한 주민참여는 지방자치발전을 위한 중요한 전제조건으로 강조되고 있다. 왜냐하면 주민참여는 지방자치를 주민의 의사에 따라 실현하는 중요한 수단에 해당되기 때문이다.⁴⁾ 주민은 지방자치단체의 본질적인 구성 요소로서 지방자치단체의 기관 구성과 의사결정에 직접 또는 간접으로 참여함으로써 지방자치에 민주적 정당성을 부여한다.⁵⁾ 주민참여를 통해 주민들은 지역공동체의 자세한 상황과 수요 등 정책분석에 필요한 정보를 제공하고, 적실성 있고 효과적인 정책 결정을 담보하며 갈등을 사전에 예방함으로써 집행의 순응(compliance)을 확보하는데 기여할 수 있다.⁶⁾ 지방자치의 실현과 정책의 수립 및 시행을 위해서는 주민참여에 대한 관심이 증가될 필요가 있다. 또한 다양한 행위자들의 협력적 관계 속에서 문제해결을 도모하는 거버넌스 패러다임이 주목받음에 따라 주민참여의 중요성을 강조하는 시류는 지속될 것이다. 거버넌스적 패러다임 하에서는 사회 다양한 구성원들의 참여가 필수적인 전제조건⁷⁾이기 때문이다.

2. 공동체의식과 주민참여

자신이 속한 조직이나 그룹에 대해 소속감을 느끼는 개인은 집단의 발전을 위해 더욱 애착을 가지고 호의적인 행동을 할 수 있다. 즉, 자신이 속한 공동체에 대해 소속감을 느끼고 자신과 집단을 동일시하는 주민들은 공동체발전을 위해 더욱 적극적으로 지역행정에 참여하게 된다.

공동체의식을 향상시키는 것은 사람들이 공동의 목표를 향해 함께 일하고 어울리는 과정 속에서 서로 연결되어 있음을 느끼게 하고 동기를 부여함으로써 참여를 촉진시킨다.⁸⁾ 지역사회 발전에 대한 주민참여에 있어서 공동체의식의 중요성을 강조한다. 공동체의식이 높을수록 자신의 사익을 추구하는 개인주의적이고 자기중심적인 존재가 아니라 지역 구성원으로서의 소속감, 연대감 그리고 책임감을 가지고 자발적 참여를 통하여 지역 공동의 문제를 함께 해결하려는 성향이 강하다.

따라서 공동체의식이 높은 주민일수록 지역의 발전을 자신의 일처럼 생각하고 해당 문제 해결에 적극 참여하게 된다. 그러나 반대로 공동체의식이 약한 주민이라면 지역 발전과 관련된 사안에 크게 흥미를 느끼지 못하고 자신의 이익을 보다 우선시하는 경향이 강하게 나타난다.

4) 박종관, "의사소통 활성화를 위한 주민참여 방안", 「공공행정연구」, 제12권 제2호, 2011, 1면.

5) 이기우·하승수, 『지방자치법』, 대영문화사, 2007, 80면.

6) 박은희·박민규, "효율적인 예산편성을 위한 시민의견 수렴방안-대구광역시 주민 설문조사를 중심으로" 대구경북연구원 연구보고서, 2007, 15면.

7) 박세정, "주민참여의 현실과 향후과제:주민자치센터의 사례를 중심으로". 「사회과학논총」, 제26호 제1권, 2007, 113면.

8) Aref, F., "Sense of community and participation for tourism development", 「Life Science Journal」, 제8권 제1호, 2011, p. 20.

IV. 마을공동체의 효과

1. 공공성의 구성요소로서 시민덕목

공공성은 시대의 변화에 따라 그 크기나 특성이 변화하며, 각 국가의 역사적, 사회문화적 전통에 따라 공공성의 의미가 달라지기 때문에, 공공성의 의미는 다의적이다. 일반적으로 공공성에 관한 이론적 모델은 네 가지이다.⁹⁾ 첫째, 영역의 공공성이론이다. '사적영역'에서는 정치적으로 조직된 통치권력의 개입에 의존하지 않고 자기 조절적으로 또는 자연적 조화에 의해 질서가 형성되는데 반해, 공적영역에서는 통치 권력이 질서형성의 주체가 되어 규제한다. 따라서 공공성이란 통치권력의 규제 대상이 될 수 있는 공적 영역의 고유함 내지 이 고유영역을 사적영역과 구별하여 한정하는 특성을 의미한다. 둘째 주체의 공공성이론이다. '사적 주체'가 개인의 이익 추구를 최우선으로 삼아 이에 몰두하는데 반하여, '공적 주체'는 사회의 공통 이익을 배려하고 실현할 책임을 지며 이를 위한 부담과 희생도 마다하지 않는다고 본다. 공공성이란 이러한 사회적 책임을 맡아 수행하는 주체의 윤리적, 정치적 자질 및 능력, 즉 공민으로서의 지위(citizenship)를 뜻한다. 셋째, 절차의 공공성이론이다. '사적 결정 절차'가 특정 개인 내지 특정 집단의 내부적 의사결정임에 반하여, '공적 결정절차'는 특정개인이나 집단을 넘어서서 다수의 의사와 견해가 광범위하게 투입되는 민주적 경로를 거치게 된다는 입장이다. 넷째, 이유 제시의 공공성 이론이다. '공적 이유'는 개인이나 부분집단의 특유한 신념체계에서 벗어나더라도 이해가 가능하고 타당성이 인정되는 이유로, 공적 이유는 사적 이유에 기인한 행동을 제약하는 공적 결정의 정당화 근거가 될 수 있다 설명한다. 여기서 의미하는 공공성이란 우리 자신의 행동뿐만 아니라 다른 사람의 행동까지 제약하는 정치적 결정을 정당화하는데 필요한 간주관적인 규범적인 지위를 의미한다.

2. 공공봉사동기함양

공공봉사동기는 합리적(rational), 규범적(norm-based), 정서적(affective)이라는 3가지 범주로 구분하여 연구되고 있다. 초기 공공봉사동기이론은 이분법적이라고 제시하면서 공공봉사는 사회에 가치가 있거나 또는 소중한 무엇인가를 하는 행위로 정의하고, 이 이론은 공공부문을 초월하는 보편적이고 자기이익을 초월하여 놓여있는 이타적 동기에 기초한다고 제시하였다.

공공봉사동기는 합리적, 규범적, 정서적이라는 세 가지 범주로 구분할 수 있는데, 합리적 동기는 개인적인 효용극대화에 기반을 둔 행동을 포함하며, 규범적 동기는 규범을 따르려는 노력에 의해 초래된 행동을 의미하고, 정서적 동기는 다양한 사회

9) 하용삼. 문재원, "공공성과 로컬리티 재구성" 「철학논총」 제66권 제4호. 2011, 33면.

적 상황에 대한 감정적 대응에 기초한 행동을 의미한다. 합리적 동기는 공공성의 원칙을 갖고 좋은 정책을 만드는데 참여하려는 개인의 열망, 정책형성과정에의 참여를 통한 자존감의 실현, 정책참여를 통한 개인의 열망, 선호하는 정부프로그램에 대한 헌신, 특정집단을 위한 이의 주창등과 관련이 있다. 규범적 동기는 공익을 위해 봉사하려는 열망, 애국심, 국가에 대한 충성, 의무와 정부 전체에 대한 충성, 사회적 형성을 증진하면서 서비스를 효율적이고 경제적으로 제공하는 것 등과 관계가 있다.

정서적 동기는 정부프로그램의 사회적 중요성에 대한 확신을 바탕으로 정부프로그램에 헌신하는 것과 박애의 애국심, 체제 가치와 타인에 대한 애정, 인간에 대한 정서적 반응, 타인을 위해 희생하려는 의지등과 관련이 있다.

3. 사회적 신뢰

사회적 신뢰는 사회적 자본을 구성하는 중요한 구성요소이다. 사회적 자본이란 “제도화된 연계와 관계없이 상호면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통

해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합이라고 정의할 수 있다.

사회적 자본론 연구자들의 공통적인 주장은 대면적 상호작용, 구조적 공백, 배태성 등과 같은 사회연결망의 구조적 특징이다. 거시적 또는 미시적 차원의 연구를 막론하고 사회적 자본에서 제시된 핵심적 구성개념은 사회연결망과 사회적 신뢰이다.

따라서 본 연구는 사회연결망을 마을공동체로 설정하고 마을공동체 사업의 효과를 사람 및 제도에 대한 사회적 신뢰로 설정한다. 사회적 신뢰는 사회적 관계를 전제로 그 관계 속에서 존재하며, 신뢰가 있음으로 해서 관련행위자들은 협동을 할 수 있고 감시와 통제비용을 줄일 수 있다는 점에서 신뢰는 가장 중요한 사회적 자본의 결과로 설명할 수 있다. 사회적 신뢰는 대상에 따라 사람의 신뢰와 제도에 신뢰로 구분된다. 사람에 대한 신뢰는 특정한 사람과 불특정한 타인에 대한 신뢰의 개념으로서 과거의 신뢰경험으로부터 영향을 받는다. 한편, 제도에 대한 사회적 신뢰는 어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적 행동을 할 것이라는 기대로 정의된다.¹⁰⁾

V. 결론

‘주민참여예산제도’를 연구하면서 가장 문제시되는 것이 이 위원회에 참여하는 주민에 관한 대표성 및 전문성과 관련된 논의이다. 이들이 예산 편성 과정에 얼마나 전문성이 있는가의 문제와 자칫 보여주기식의 포퓰리즘으로 인식될 수도 있기 때문이다. 따라서 시민들이 집단으로 참여할 수 있는 ‘예산학교’라는 장을 통하여, 이를

10) 김상돈 외, “지속가능한 서울형마을만들기 활성화방안”, 2013, 20-23면 참조.

공론장으로 활용하여 발표·토론·협의할 수 있도록 하는 커뮤니티 시스템을 마련하는 것이 중요한 문제로 대두되었다. 주민참여 마을공동체 만들기는 바로 주민들이 스스로 마을의 문제를 해결하고 이 과정을 통해 형성되어 나간다는 점에서 주민자치가 실천되는 공간이고 주민참여의 공론장이며 주민들의 삶의 질 개선과 사회공공성과 마을공동체의식의 복원과 증대를 위한 공간이다. 따라서 '마을 만들기'를 연구하면 상호 유기적인 결과물이 달성될 수 있는 최적의 주제라고 생각한다. 이 연구를 위하여 사회적 경제에 대한 이론적 논의와 현재 지방자치단체에서 추진하고 있는 마을 만들기 현황에 대해 설명 한 후 마을현안, 마을재생, 마을문화행사, 마을공동체 사업의 효과성 등을 경험적으로 분석하여 제시하려 한다. 한국사회는 압축적 근대화(또는 돌진적 근대화)와 신자유주의 지구화에 따라 핵가족화, 공동주택의 거주와 잦은 이주, 원자화되고 파편화된 인간관계의 사회적 특성을 지니게 되었고, 이로 인해 마을주민들 간의 상호교류가 단절되어 불통과 고독의 시대에 살고 있으며, 공동의 관심사와 유대감의 상실로 이어지는 바, 주민들의 삶의 질 개선과 사회공공성과 마을공동체의식의 복원을 이뤄야 한다. 이를 설명하기 위한 이론과 사례를 정리한 후 마을 만들기 관련제반 구성요인과 그 효과를 구조적으로 분석할 것이다.

마을 만들기는 '무엇을 위한', '누구를 위한' 사업인가를 냉철하게 성찰하고, 이념·세대·계층·지역을 넘어선 지속가능한 주민참여 마을 만들기 사업이 되어야 한다. 주민참여 마을 만들기는 "주민들이 실질적으로 중심이 되어 자발적 의지와 참여 속에서 마을의 물리적, 사회문화적, 경제적 환경을 종합적으로 개선하여 지속가능한 마을공동체를 만드는 것"을 의미한다.

이런 점에서 주민들이 그들의 삶을 주체적으로 결정할 수 있는 권한을 제도적으로 보장하고 있는 지방자치제도를 정착시켜서 성숙하게 하는 것은 주민들이 그들의 삶을 주권자로서의 주체적 참여활동을 어느 정도로 활발하게 전개하는가 여부에 달려 있는 것이라 할 수 있다. 이와 같이 주민들이 자신들의 공동체적 삶을 스스로 결정하는 주체적 참여의식을 가지고 활동할 때 지역사회의 전반적인 삶의 질이 향상되고 지역사회복지와 공공성의 수준이 높아질 수 있는 것이다. 여기에 주민참여의 중요성이 있다고 볼 수 있다.

우리나라에서에서 민주적 지방자치 제도가 부활하면서 지역개발에 관한 정책결정과 집행과정에서 주민참여가 정치적으로 증가하고 있는 추세에 있다고 보여진다. 이런 의미에서 지역문제를 자치적으로 해결하기 위한 지방자치와 주민참여는 불가분의 관계에 놓여있다고 할 것이며, 사회가 복잡해지고 다양해짐에 따라 주민욕구는 적극적인 주민참여 행정을 요구하고 있다.

이는 중앙일변도의 정치, 경제, 행정, 문화 등의 흐름이 지방으로 분산되는 기회가 되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있으며 무엇보다 민주주의의 주요한 원리의 하나인 국민주권의식을 보다 공고히 하게 되었다는데 큰 뜻을 부여할 수 있다. 이러한 민주주의를 국가가 주민의 생활 속에 보장할 수 있는 제도가 바로 주민참여제도이다.

이러한 흐름 속에서 주민들은 스스로의 행복을 찾아, 행정은 정책을 통해 '주민참여제도'를 추진하고 있다는 것은 최소한 '공동체의 복원'이 다양한 사회문제를 해소할 수 있는 대안이라는 점에 대한 암묵적 동의라고 해도 과언이 아니다. 문제는 마을공동체가 진정한 대안이 되기 위해서는 최선의 방법을 찾기 위한 각계의 노력이 펼쳐져야 한다는 점이다. 따라서 공동체에 대한 철학적 접근이 아니라 마을 현장의 움직임과 행정 정책 사이에 통역을 해줄만한 언어로서의 연구가 필요한 것이다.

농어촌사회 갈등유형과 해결 방안 연구

- 정부의 마을지원사업을 대상으로 -

조성배*

1. 들어가며

지금까지 농어촌지역은 1차 산업의 본거지이자 식량 생산기지로서의 역할을 수행해 왔다. 그러나 1990년대 이후 불어 닥친 세계화, 지역개발 요구의 증가, 개인주의의 팽배, 핵가족화 진전 등 사회의 여러 변화 등의 외부 충격이 전통적 농어촌 사회에도 직간접적인 영향을 주기 시작하였다. 식생활 변화, 국가농어촌정책, 외국과의 협정, 지자체 출범, 국민인식의 변화 등이 대표적이다. 이러한 변화는 농어촌 사회에 영향을 미치고 있으며 지금 농어촌 사회 내 다양한 갈등발생의 배경이 되고 있다. 이러한 상황에서 공공사업, 민간사업, 재난발생, 마을공동사업 등에 따른 갈등이 발생하고 있으며 국내의 공공갈등발생 장소 중 7할 이상이 농어촌 지역이라고 해도 과언이 아니다. 최근 사회적 주목을 받은 공공갈등의 사례만 봐도 밀양송전탑건설, 제주해군기지건설 등도 이러한 사실을 뒷받침한다. 이와 함께 마을 내 주민 간, 커뮤니티 간 충돌도 점차 늘고 있는데 소매물도 갈등이 대표적 예이다.

본 연구는 우리의 농어촌사회에서 벌어지고 있는 갈등을 제대로 이해하는 한편, 그 원인과 문제점을 파악하여 앞으로 해결하기 위한 방안을 구체적으로 제안하는 것이 목적이다. 이를 위하여 특히 농어촌을 대상으로 하는 마을지원(공동)사업에 따른 갈등에 주목하고자 한다. 왜냐하면 공공갈등의 경우 중앙정부와 관련 기관이 각종 갈등관리를 통해 어느 정도 문제에 대한 인식과 방법을 공유하고 있지만 마을지원사업에 따른 주민갈등은 지금까지 민간차원의 문제로 치부되면서 적극적인 관리노력이 이루어지지 못했기 때문이다. 본 연구 목적을 달성하기 위하여 우선 농어촌 사회의 특징과 발생하는 갈등의 유형을 살펴보겠다. 다음으로 주요 농어촌 내 주민 간 갈등에 대한 구체적 사례를 고찰하고 농어촌 갈등의 특징과 기존 갈등관리의 문제점 등을 분석하겠다. 마지막으로 향후 갈등을 적극적으로 대처하기 위한 각종 방안들을 제시하도록 하겠다.

2. 농어촌사회의 갈등에 대한 이해

1) 농어촌 사회의 역할 변화와 그 배경

오늘날 농어촌지역은 다양한 문제에 직면하고 있다. 첫째 경제적으로는 일자리 및 소득기회의 부족, 특히 농수산물 시장개방 압박과 이로 인한 관련 산업의 쇠퇴가 진행 중에 있다. 실제로 농어촌 지역 내 인구감소는 심각하며 지역경제의 활력 저하가 우려되고 있는 실정이다.

*공생기반연구소 소장

다. 둘째, 사회적으로도 실업과 저 취업, 빈곤, 사회적 배제, 지역서비스의 침식, 공동체적 배려의 붕괴, 변화에 대한 무기력 등이 문제시 되고 있다¹⁾. 우리 농어촌은 지금까지 경제산업의 기초로서 그 역할을 수행하며 현재의 고도성장과 발전에 적잖은 기여를 해 왔다. 그러나 국내 경제규모에서 농어업이 차지하는 비율은 현저히 낮고, 이들 노동력이 노령화로 인해 앞으로 그 역할은 개발의 대상지로 비취지는 것이 현실이다. 그러나 최근에는 농어업이 가지는 절대적 비중이 아니라 장소적 가치가 점차 주목받고 있다. 즉 그 장소가 갖는 다원적 기능, 즉 생활 및 경제활동의 공간, 자연환경 및 경관의 공간, 문화·교육의 공간 등이 바로 그것이다²⁾. 또한 새로운 커뮤니티 비즈니스의 시장으로도 주목받고 있다. 2013년 '협동조합기본법'이 제정되었고, 2015년에는 '사회적경제기본법'이 추진되는 등 제도보완이 이루어지고 있고 최근에는 6차 산업의 주체로서 대우하기에 이르렀다³⁾.

현재 농어촌 사회의 변화에 배경에는 경영능력과 새로운 사업기회로 판단하고 귀농귀촌한 이주민의 정착과 관련이 깊다. 이들은 농어촌 사회에 새로운 의식의 전파와 각종 주민의식의 향상, 참여의식의 고조 등은 지역사회의 문제를 직접 해결하고자 하는 의지로까지 넓혀 가는데 여러 영향을 미쳤다. 그렇지만 아직 우리 농어촌사회는 계속되는 노령화는 물론 도농 간, 주체 간 상대적 박탈의식도 심화되고 있는 상황이다.

<표1> 국내 농어촌 사회의 긍정적 변화

긍정적 변화	부정적 변화
☐참여의식의 향상	☐개인화의 진전
☐절차적 정당성 강조	☐노령화
☐합리주의의 진전	☐부의 격차 심화
☐귀농자의 증가와 활력 제공	☐커뮤니티 결속력 약화

2) 국내 농어촌 사회에서의 갈등발생과 그 배경

농어촌 사회는 지금까지 다양한 갈등을 경험해 왔다. 작게는 커뮤니티 내의 갈등에서 마을 간 갈등, 그리고 정부와의 갈등에 이르기 까지 다양하다. 특히 이 갈등이 본격적으로 일반 사회에 알려지기 시작한 것은 1990년대 중반부터라고 할 수 있으며 주로 공공갈등이었다. 예를 들어 도로철도건설, 댐건설, 발전소, 방폐장 건설 등의 입지지역이었다. 지방자치화가 진전되면서 지역 내 환경기초시설인 쓰레기매립장(조각장, 화장장 등의 건설에 따른 갈등이 발생하였다. 2000년대에는 각종 마을공동사업 과정에서 갈등이 발생하기 시작하였다. 예를 들어 공동시설활용이나 이익배분, 사업비 사용 등이 대표적이다. 주요 주체로는 공공갈등

1) 박진도, "한국농촌사회의 장기비전과 발전전략-내발적 발전전략과 농촌사회의 통합적 발전", 농촌사회제20집1호, 2010, pp.163-194.

2) 1999년 OECD보고서『어메니티와 지역개발』(Cultivating rural amenities: an economic development)에 의하면 "농촌지역은 풍부하고 다양한 어메니티들의 근원지이다. 순수한 야생지(wilderness)에서부터 주의 깊게 관리되는 경관에 이르기까지, 고대의 역사 유적에서부터 지금도 살아 숨 쉬는 문화적 전통에 이르기까지 어메니티의 범위는 매우 넓다. 그리고 소득 수준의 향상으로 인해 도시인들이 농촌에서 어메니티를 향유할 수 있는 시간과 돈이 많아지면서 이들 어메니티에 대한 수요가 증가하고 있다. 이렇게 자연과 문화유산에 대한 관심이 증대되면서 도시보다 경제발전이 뒤쳐진 농촌지역들에 새로운 경제적 기회가 마련되고 있다"고 지적하고 있다.(OECD, 2002. 『어메니티와 지역개발』, 오현석·김정섭 역, 새물결)

3) '6차 산업'이란 농어촌에 존재하는 모든 유무형의 자원을 바탕으로 농업과 식품, 특산품제조가공 및 유통판매, 문화, 체험, 관광, 서비스 등을 연계하여 새로운 부가가치를 창출하는 활동을 말한다.

과는 달리 지역 대표와 주민, 주민과 주민, 이주민과 원주민 등 다양하다.

이와 같이 우리 농어촌사회에서는 다양한 갈등이 발생해 왔다. 그 근본적 배경에는 첫째, 국민인식의 변화와 관련된다. 1987년 민주화항쟁 이후 시민의식의 고양, 정보화의 진전이 영향을 미쳤다. 실제로 민주 의식 확산은 절차적 정당성에 대한 관심으로 이어졌다. 그리고 지방자치제의 시작은 지역과 마을단위의 이해를 촉발시키는 계기가 되었다. 정보화는 이러한 인식의 확산에 큰 도움을 주었다. 둘째, 농촌사회 구성원의 변화이다. 귀농인 등 외지인의 증가는 새로운 활력을 제공하는 동시에 지역 내 사회적 불안을 가져다주기도 하였다. 예를 들어 이주민들이 주도하는 사업과 성과에 대해 원주민들이 갖는 심리적 상대적 박탈감 등에 기반 한 인식이 이들 간 관계갈등을 초래하기도 하였다. 셋째, 공공사업 추진에 따른 변화이다. 공공사업은 주로 농촌 지역을 대상지로 하여 추진되면서 지역 내 불만과 갈등을 야기하는 기초를 제공해 왔다. 이는 국내의 성장이 완숙단계로 접어들고 도농 간 개발격차가 지가의 격차로 나타난 것과 관련이 깊다. 즉 공공사업의 타당성평가가 경제적·기술적 평가로 이뤄지는 현 제도 하에서 농어촌은 비용차원에서 볼 때 적절한 대상지라 할 수 있었다. 이러한 이유로 공공사업의 추진되었고 농어촌 사회에서 다양한 유형의 갈등이 반복되면서 관련 학습효과를 가져 왔다. 넷째, 마을단위가 갖는 한계에서 비롯된 문제이다. 정부의 각종 사업의 구성, 지원이나 보상기준 등은 행정단위 상 마을을 중심으로 하고 있다. 개인화가 진전되면서 공익이나 사익의 불균형에 민감해지고 있다. 특히 최근 사업추진에 따른 이익과 피해에 따른 보상의 배분이 불분명한 경우에 갈등이 발생하는 경우가 늘고 있다. 이는 최근 원자력발전소 건설 및 운영, 송전탑 건설 등의 사례에서 계속하여 나타나고 있으며 주민 간 갈등이 타 공동사업에 영향을 미치고 있는 실정이다.

이러한 배경 하에 발생하는 농어촌사회에서의 갈등유형을 정리해 보면 다음과 같다.

3) 농어촌사회에서 발생하는 주요 갈등 유형

(1) 공공갈등 차원

공공사업 추진과정에서 발생하는 갈등은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 국책사업 등 공공사업 추진에 따른 갈등이다. 이는 도로, 철도, 댐, 방폐장, 발전소, 군기지 등의 건설 등 각종 공공의 이익을 실현하는 계획과 정책의 실현과정에서 발생하는 각종 공공갈등을 말한다. 또한 지방자치제 실시 이후 지자체가 추진하는 각종 사업(특히 환경기초시설) 등도 이에 해당한다고 할 수 있다. 그 주요 특징, 원인 등을 정리하면 다음과 같다.

<표2> 농어촌사회의 공공사업 추진에 따른 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	□송전탑건설: 밀양765kV송전탑 등 다수 □발전소 건설: 가로림조력, 삼척원전 등 □철도건설: 경부고속철도, 호남고속철도 등 □댐건설: 영양댐, 문정댐(지리산댐) 등 □도로건설: 주요 고속도로(함양울산 등) □방폐장: 부안, 경주 □군기지 건설: 제주해군기지, 평택미군기지 □환경기초시설 건설: 관련 법에 의거한 지자체별 사업(쓰레기소각장, 화장장 등)
특 징	□중앙정부/지자체 등의 공공정책(계획)에 따른 공공사업 실무적 추진과정에서 발생 □보상 등 이해이슈를 중심으로 한 추진주체(정부)와 주민간(시민환경단체 포함)의 갈등 □대부분 대책위 결성, 마을간 연대 혹은 외부시민환경단체와의 연대 강화 □마을 커뮤니티 내 찬반갈등으로의 확산(이해를 바탕으로 한 개별인식의 차이) □국지적~전국적 갈등(점/선/면 개발)

발생원인	<input type="checkbox"/> 대부분 의견수렴없는 추진에 따른 공공갈등 발생(형식적 의견수렴절차) <input type="checkbox"/> 보상대상범위 <input type="checkbox"/> 재산권(기존 삶)에 영향 여부 <input type="checkbox"/> 환경 피해여부
-------------	--

둘째, 민간사업 추진에 따른 갈등이다. 이는 축산단지, 소규모발전소, 석산개발, 골프장 건설 등 민간자본에 의한 개발행위가 지역사회에 미칠 부정적 영향가능성에 기인하여 발생하는 갈등이다. 정책차원이나 해당 지자체의 인허가가 사업의 추진여부를 결정하게 되므로 공공갈등으로 보기도 한다.

<표3> 농어촌사회의 민간사업 추진에 따른 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	<input type="checkbox"/> 축산단지 건설 갈등-봉화, 익산, 함양, 세종시 등 <input type="checkbox"/> 소규모발전소(풍력/태양광 등) 건설 갈등 - 부안, 태백, 제주 등 <input type="checkbox"/> 석산개발 갈등 - 양주, 통영, 경산, 영덕 <input type="checkbox"/> 비료야적장 갈등 - 횡성
특 징	<input type="checkbox"/> 민간업체의 사업추진과정에서 업체와 주민 간(지역 시민환경단체 포함) 발생 <input type="checkbox"/> 지자체는 관련 사업에 대한 인허가권 보유 <input type="checkbox"/> 대부분 대책위 결성, 마을간 연대 혹은 외부시민환경단체 간의 연대 강화 <input type="checkbox"/> 마을 커뮤니티 내 찬반갈등으로의 확산(이해를 바탕으로 한 개별인식의 차이) <input type="checkbox"/> 대부분 국지적 갈등(점/면 개발)
발생원인	<input type="checkbox"/> 의견수렴 없는 추진과 지자체의 추진을 위한 활동 <input type="checkbox"/> 사업체의 이해차원의 보상활동 <input type="checkbox"/> 보상대상범위 <input type="checkbox"/> 재산권(기존 삶)에 영향 여부 <input type="checkbox"/> 환경 피해여부

(2) 마을커뮤니티 갈등

마을커뮤니티 상에서 발생하는 갈등은 크게 2가지로 나누어 볼 수 있다. 우선, 마을공동사업 추진에 따른 갈등이다. 즉 중앙정부, 지자체의 각종 마을지원(공동)사업 추진과정에서 발생하는 주민(조직) 간 갈등을 말한다. 다음으로는 신규주민 간 갈등이다. 90년대 후반부터 계속 된 이주민(귀농, 귀촌자)와 원주민 간의 가치, 이해 등의 인식 차이에 따라 발생하는 갈등을 말한다. 본 갈등은 해당 사안 자체만으로는 표출되지 못하고 공공갈등과 같은 외부 충격이나 마을사업 추진과정에서 쌓여온 불만이 폭발하면서 발생하는 특징이 있다. 그 주요 대상과 특징, 주요 원인 등을 정리하면 다음과 같다.

<표4> 농어촌사회의 마을사업에 따른 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	<input type="checkbox"/> 중앙정부: 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 정보화마을, 농촌전통테마마을, 산촌생태마을, 자연생태우수마을, 문화역사마을가꾸기, 어촌체험마을, 산촌종합개발사업, 농촌건강장수마을 등. 현재는 일반농산어촌개발사업, 특수지역지원사업 등 포괄보조제로 통합 <input type="checkbox"/> 지방정부: 으뜸마을가꾸기, 새농어촌건설운동, 산촌생태마을, 행복마을 등 <input type="checkbox"/> 기관: 농협팍스데이
특 징	<input type="checkbox"/> 2000년대 전후로 농촌에 대한 정부차원의 마을지원사업이 본격화되고 사업비 지급에 따른 주민간 관계갈등 발생 <input type="checkbox"/> 마을지도자와 주민간/ 담당공무원과 주민간 갈등 <input type="checkbox"/> 마을지도자간(이장-작목반장-청년회장-노인회장-부녀회장 등)/주민간 갈등 <input type="checkbox"/> 광역마을사업의 경우 마을간 갈등
발생원인	<input type="checkbox"/> 농촌의 사업은 개인사업체의 성격이나 공동사업에 따른 운영방식으로 의견차 발생 <input type="checkbox"/> 수익 배분, 동업자 의식 부족 <input type="checkbox"/> 조정 등 갈등 해결자 부재, 소통방법 미흡 <input type="checkbox"/> 한정된 자원의 경쟁적 사용, 무임승차 문제

	<input type="checkbox"/> 구성원 간의 역할 분담의 불명확 <input type="checkbox"/> 사업에 따른 인식공유 미흡 <input type="checkbox"/> 정부 지원의 행정단위별(읍면리) 지급(조합과 같은 이익공동체에 지급하기 어려운 상황) <input type="checkbox"/> 정부(지자체 등)의 관련 해결 역할 부재(사업비 지급 이후에는 관련 관리는 대부분 추진자 혹은 이장 등이 도맡음)
--	---

<표5> 농어촌사회의 신규 주민 간 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	<input type="checkbox"/> 귀농, 귀촌자와 마을 원주민 간의 이해, 가치차이에 의한 갈등 <input type="checkbox"/> 각종 사업 추진 및 운영에 따른 의견 차
특 징	<input type="checkbox"/> 2000년대부터 귀촌자 증가, 40~50대가 주도하고 있으나 60대 이후 펜션 등의 경영을 위해 귀촌한 경우도 상당 <input type="checkbox"/> 대부분 도시거주자였고 주말농장 운영 등을 통해 개별적 텃밭관리. 은퇴 후 각종 개별사업을 통해 이주. 최근 토지를 소유하지 않는 귀촌자도 증가 <input type="checkbox"/> 정부의 공공사업에 따른 보상/ 입지 등을 둘러싸고 충돌 표면화 <input type="checkbox"/> 귀농인과 주민간의 사업/ 회의/ 마을공동행사 참여 등을 둘러싼 이견 <input type="checkbox"/> 정부차원의 귀촌자간의 네트워크 구축/프로그램은 운영 중으로 이들에 대한 관련 노력에 비해 원주민 측에 대한 노력은 부족(관계차원의 해결/ 갈등발생에 따른 대응 등) <input type="checkbox"/> 개인차원의 문제로 대부분 판단하고 개입하기를 꺼려함
발생원인	<input type="checkbox"/> 개인성향과 단체성향의 충돌 <input type="checkbox"/> 마을문화와 개인문화 <input type="checkbox"/> 상대적박탈/ 상대에 대한 이해부족 <input type="checkbox"/> 인식의 차이

(3) 기타 차원; 재난발생, 국제협약 등

이밖에 재난발생이나 국제협약 등으로 인한 갈등이 있다. 첫째, 재난발생에 따른 갈등은 각종 구제역 파동, 조류독감의 발생 등 질병 확산, 태풍 루사 등의 자연재해로 인한 농가 피해, 태안 허베이스피리트호 침몰과 같은 원유유출에 따른 어장 피해와 이에 따른 보상갈등이 주요 내용이다. 둘째, 각종 국제사회에서의 협정과 이에 따른 농업정책 변화에 따른 갈등이다. 각종 외국국가와의 FTA, WTO, GATT 등과 같은 협정이 농어촌에 미칠 영향에 따라 발생하는 농어민 집단과 정부와의 갈등을 말한다.

<표6> 농어촌사회의 재난발생에 따른 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	<input type="checkbox"/> 구제역 파동/ 조류독감 등에 의한 질병 <input type="checkbox"/> 태풍, 대설 등에 의한 자연재해 <input type="checkbox"/> 원유유출로 인한 어촌 피해, 산불 등 화재에 따른 인재
특 징	<input type="checkbox"/> 재해자체에 대한 개별차원의 보상 중심 <input type="checkbox"/> 질병발생과 집단매립으로 인한 2차 피해우려(혐오). 시민단체 동조 <input type="checkbox"/> 복구비 지급에 대한 기관 담당공무원, 마을리더와의 갈등 <input type="checkbox"/> 주민 간 보상비 지급 차이에 따른 관계 갈등
발생원인	<input type="checkbox"/> 보상비 책정 <input type="checkbox"/> 복구비 지급 지연 <input type="checkbox"/> 지원금 차이 <input type="checkbox"/> 지원절차의 문제(장기화 등), 보상비 이외의 관련 해결절차 부재

<표7> 농어촌사회의 국제협약과 이행을 위한 정책과정에서의 갈등

구 분	주 요 내 용
주요 사례	□외국협정체결이나 각종 각종 농업정책 추진을 둘러싼 정부와 농민단체간의 갈등
특 징	□정부(농식품부)와 농민단체 간 생존권 이슈를 둘러싼 갈등
발생원인	□국제협약 발효 □정부정책 발표 □관련 정책발효에 따른 소출 타격 □정부수매가

3. 마을지원(공동)사업의 이해와 갈등

1) 정부의 정책변화와 마을지원사업 현황

정부의 농업정책은 2000년대 이전까지는 농업주곡에 대한 안정적 생산처⁴⁾라는 측면에서 지원의 초점이 맞춰져 있었다. 그러나 국민소득규모가 늘고 여가시간이 늘어나면서 관광수요도 급격히 증가하게 된다. 이에 농어촌은 도시민의 과거 고향에 대한 향수와 교육적 효과 등이 결부되면서 사업적 기회로 바라보기 시작한다. 그리고 이제 농어촌은 단순히 1차 산업의 생산지가 아닌 휴양과 교육, 체험의 입체형 관광지로서 각광 받고 있다. 이러한 노력은 1990년대부터 시작된 개별 도시이주민의 농어촌 정착과 이에 따른 각종 가시적 성과가 점차 나타나기 시작한 것과 궤를 같이 한다.

기존 농어촌 마을에 이러한 새로운 바람은 지역발전과 함께 농어촌의 새로운 활로를 모색하고 있던 해당 지자체와 중앙정부의 관심으로 이어진다. 사실 농어촌은 점차 1차 식량 공급지로서 그 한계에 봉착하고 있었다. WTO, GATT, FTA 등과 같은 국제 협약은 기존 농어촌 사회에 부정적 영향을 미쳤다. 이를 해결하기 위하여 정부는 농어촌에 대한 계속되는 지원정책을 본격화 하게 되는데 1983년 '농어촌소득개발촉진법'을 필두로 1990년 '농어촌발전특별조치법', 1994년 '농어촌정비법' 등 관련 법제도 등이 대표적이다.

<표8> 농어촌 개발의 역사

구 분	주 요 내 용
중앙집권적 농촌개발 (1950 ~ 1970년대)	<ul style="list-style-type: none"> • 군사정부 체제 속에서 사회적으로 중앙중심 정책 <ul style="list-style-type: none"> - 1950년대 : 지역개발사업을 도입 - 군에 지도원을 파견시켜 분야별 마을 개발사업에 대한 상담과 지도 - 1960년대 : 지역개발사업을 확대하여 시범농촌건설사업 추진 - 5~10개의 자연부락 단위의 마을을 농촌진흥시범지역으로 선정하여 영농기술의 혁신과 개발계획의 수립(집행)에 중점 - 1970년대 : 새마을 운동 <ul style="list-style-type: none"> · 근면, 자조, 협동의 정신혁명과 이를 통한 도농간의 소득균형, 농촌 주민에 의한 조직화와 지역개발 추진
지역종합,마을단위계획 도입 (1980 ~ 1990년대)	<ul style="list-style-type: none"> • 정주권 개발 사업 등 지역을 중심으로 한 종합계획 수립 및 문화마을 사업 등 마을단위 계획을 시작 <ul style="list-style-type: none"> - 1980년대 : 정주생활권개발사업 · 제2차 국토종합개발계획에서 지역의 주체성과 지역의 개발전략을 채택, 지역 생활권개발개념 등이 도입 · 농촌과 도시의 균형개발 추구 - 1990년대 : 농어촌발전특별조치법 제정, 군 농어촌지역발전계획인 면단위 정주권 개발사업 추진, 문화마을조성사업 추진 · 면 단위 계획 → 마을 단위 계획으로 변화 · 주민 의견수렴 규정 도입 : 상향식 개발사업 형태를 도입했으나 실제 내용적으로

4) 주산단지 조성, 농특사업, 새마을소득종합개발사업, 복합영농사업, 지역농업종합개발사업, 농어촌종합개발사업, 지역특산품개발사업, 신지역농업개발사업 등 농업중심의 농정이 이루어져왔다.

농어촌 정주가능성에 기반한 마을중심의 상향식 개발 (2000년대 이후)	는 하향식으로 추진 <ul style="list-style-type: none"> • 도농 간의 소통과 농어촌 가치에 기반한 정주성 확립을 위한 지원으로 발전 - 도시와 농촌간 의식 및 격차 최소화, 상생협력체계 구축 • 인터넷을 통한 직거래, 생산이력제 등 실시, 기업과 마을간 MOU • 귀촌, 귀농인의 증가와 관련 지원제도 활성화 - 중앙정부, 지자체 등을 중심으로 관련 마을단위지원사업 활성화 • 공모방식의 일반화, 컨설팅 업체의 등장 및 지원체계 확립, 포괄보조제 실시 - 농촌관광, 어촌관광 등의 등장 • 수학여행 권장, 각종 지원체계 확립 - 관련 법규 제정을 통한 사회적 경제 본격화 • 공동체 사업, 마을단위의 각종 영농조합, 마을기업 등으로 확산
--	---

이상의 법제도적 근거가 지금과 같은 형태의 마을사업 방식에 적용하기 시작한 것은 2000년대 중반부터이다. 이때의 농어촌 사회는 계속되는 인구 과소화와 노령화 문제, 도시민의 여가생활의 변화, 이주민(귀농인 등)의 증가 등이 본격화된 시기이기도 하다. 이에 정부는 과거 '퍼주기 식'의 외형적 지원에서 마을 스스로 문제 해결과정을 찾고 이에 대한 지원을 하는 정책으로 점차 전환하게 된다. 이에 따라 소위 '마을지원사업'이 다양한 형태로 전개되게 되는데 기존의 주체인 농림축산식품부(이하 농식품부) 뿐만이 아니라 그 목적이나 형태에 따라 다양한 부처로 확산되게 된다⁵⁾. 예를 들어, 농촌진흥청, 행정자치부, 산림청, 문화체육관광부 등이 그러하다. 그리고 지자체도 지역 현실에 맞춰 각종 농어촌 지원 사업을 추진하게 되는데 '새농어촌건설 운동'(강원도)⁶⁾ 등이 대표적이다. 2015년 현재 중앙정부는 25가지 포괄보조제도사업을 운영하고 있고, 낙후지역사업에 대해서는 국토부(2), 행자부(1), 농식품부(2)가 각각 나누어 지자체와 함께 사업을 추진하고 있다.

2) 마을지원사업의 현황

(1) 기존의 마을지원사업

우선 기존에 중앙정부가 지원하는 마을(혹은 권역)사업을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, '농촌마을 종합개발사업'이 있다. 본 사업은 농식품부가 주관하였고 '동일한 생활권이나 영농권 등으로 동질성을 가지며, 발전 잠재력이 있는 3~5개 법정리 마을들을 상호 연계하여 소권역 단위로 개발'하는 사업이다. 지역주민과 지자체, 지역 내 관련전문가 등이 주도적으로 참여하는 상향식 개발사업이다. 지역실정에 따라 담장 정비, 빈집 철거 등의 농촌마을 경관개선, 마을도로, 상하수도, 주택 신·개축 등의 기초생활환경정비, 농산물가공시설, 공동집합시설 등의 소득기반확충 등의 세부사업이 진행된다. 특히 마을주민 공동으로 5인 이상이 결성한 법인성격의 전문생산자 조직인 소득기반시설에는 보조 80%, 자부담 20%로 사업비가 지원된다. 둘째, '녹색농촌체험마을'이다. 농식품부가 주관하였고 도시민의 휴양·체험공간으로 친환경적인 체험마을을 조성, 농촌체험관광 등을 활성화해 결국 농업부가가치를 증진시키고 농가의 소득향상에 기여하기 위한 목적으로 추진하였다. 농촌체험활동 서비스 제공, 농·특산물의 가공·판매, 농가숙박, 음식물판매 등이 토달 제공된다. 주요 사업 내용으로는 농촌체험

5) 녹색농촌체험마을, 농촌마을종합계획, 삶의질향상계획 등 다원적 기능 중시, 삶의 질 중시하는 농촌 중심의 농정으로 변화하게 되었다.
 6) 강원도 새농어촌건설운동사업은 1998년 11월 신지식 농어업인을 육성하고, 변화하는 시대에 걸맞는 21세기 강원도형 살기좋은 농어촌을 건설하고자 전국 최초로 자치단체 차원에서 전개한 사업이다. 구체적인 추진방식은 마을주민 스스로 합심하여 마을발전 계획을 수립하여 실천과제를 선정추진하고 매년 평가를 통하여 우수마을에는 마을당 5억원(도비 3억, 시군비 2억)을 지원하고 있다.

기반시설, 꽃길 조성, 빈집 정비 등 마을경관 조성, 마을 안길 정비, 마을회관 개보수 등 생활편의시설, 마을홍보물 제작, 주민교육 등 기타 S/W관련사업 등을 시행하였다. 셋째, '농촌 전통테마마을'이다. 농촌진흥청이 주관하였고 농촌마을의 고유한 전통문화자원을 발굴하고, 도농간 교류촉진을 위한 자원으로 개발·활용해 농업인의 소득을 늘리고 지역 활력화하기 위한 목적으로 추진되었다. 주요 사업으로 볼거리, 먹을거리, 쓸거리, 체험거리, 놀거리, 살거리 등 마을 고유의 테마와 부존자원 발굴 등 소프트웨어와 프로그램 개발 등이 있다. 넷째, '농촌건강장수마을'이다. 농촌진흥청이 주관하고 있으며 건강장수마을 선정하여 육성하고 있다. 주요 사업으로 도 농업기술원은 장수마을 대상으로 광역 컨설팅 실시, 마을순회 교육, 마을 대표자 교육, 도내 마을간 네트워킹 지원, 중앙과 시군 연계 등을 지원한다.

<표9> 기존의 중앙정부의 주요 농어촌 지역 대상의 마을(권역별)지원사업(2010년 이전)

사업명	부처	배경및 목적	시작년도	선정방식	내용 및 방법
자연생태우수마을	환경부	- 마을차원의 자연경관 수려하고 생태적 경관 보존 - 자연보전의식 고취	2002	공모	- 마을별 사업계획제출을 통한 보조금 지급 - 홍보지원 - 환경기초시설 지원
녹색농촌체험마을	농식품부	- 농촌관광기반시설지원 - 도시민유치(도농교류)	2002	공모	- 농촌체험기반시설 - 마을경관조성지원 - 교육훈련, 홍보비
농촌마을종합개발사업	농식품부	- 농촌마을의 경관개선 - 생활환경정비 및 주민 소득기반확충을 통해 농촌 활력	2004	공모	- 마을경관개선 - 기초생활시설/ 소득기반시설 - (은퇴)도시민의 정주지원을 위한 마을기반정비 - 지역역량강화 - 권역별 잠재자원 발굴
농어촌취약지역 생활여건개조사업	농식품부	- 취약지역 주민의 기본생활수준보장 - 인공위생 등 생활인프라 확충 - 주거환경개선, 주민역량 강화 지원	2015	공모	- 안전확보(노후시설보수 등) - 생활인프라 지원(환경기초시설, 마을회관 등) - 일자리, 문화 복지 등 휴먼케어 - 집수리 지원
농촌전통테마마을	농촌진흥청	- 전통문화 발굴/전승 - 농촌생활의 활성화 - 도농문화 교류	2002	공모	- 마을별 7가지 자원발굴과 컨설팅 - 농업/농촌 교육, 체험시설
농촌건강장수마을	농촌진흥청	- 농촌초고령사회 진입에 따른 각종 대응 지원	2005	공모	- 마을간 네트워킹, 중앙과 시군 연계지원 - 마을단위사업계획 협의, 점검, 조정, 자문 - 노인능력 향상교육, 건강진단 - 농특산물 생산, 가공, 포장, 판매 지원, - 마을 홍보자료 발간 등
산촌(종합)개발사업	산림청	- 산림휴양자원을 활용한 소득원 개발 - 산촌주민 생활환경개선	1996	지정	- 산촌생활기반시설 - 주택개량 등 생활환경개선 - 소득원 개발
어촌체험마을사업	해양수산부	- 어촌 자연환경, 생활문화 등과 연계한 관광기반시설 조성 - 어업인의 어업 외 소득증대 및 어촌경제활성화 도모	2002	공모	- 관광안내소, 진입로, 주차장, 샤워장, 화장실 등 관광기초기반시설 - 컨설팅, 실시설계, 주민교육훈련, 팸플릿 제작
아름마을 가꾸기사업	행정자치부	- 농어촌의 테마개발 - 농어민 소득증대 - 도시민 여가선용과농촌체험(도농교류)	2001	공모	- 전통농촌형, 생태녹색관광형, 21세기 선도형 - 테마별 기반시설
정보화마을사업	행정자치부	- 지역간, 계층간 정보화 격차 해소 - 주민소득창출 및 지역경제 활성화	2000(2001)	공모	- 초고속 인터넷망 인프라 구축 - 마을정보센터 설치 - 가구별 인터넷 이용환경 조성 - 정보화교육
문화역사마을 가꾸기	문화체육관광부	- 문화역사적 소재를 발굴·육성하여 관광자원화 - 자생력 있는 마을	2004	지정	- 문화역사마을체험프로그램개발 운영 - 마을체험시설 - 마을기반, 편의시설(마을회관)
슬로시티관광자원화	문화체육관광부	- 한국형 슬로시티(느림과 상생) - 관광자원화	2010	지정	- 마을기반시설 - 관광체험프로그램/브랜드강화 - 주민역량강화
전통문화마을(시범문화마을)	문화체육관광부	- 향토(전통)문화 원형보존·계승 - 전통문화 활성화	1990	지정	- 마을기반시설 - 편의시설(문화회관) - 전통가옥 복원(보수)

출처: 김향자, 향토자원을활용한관광프로그램정책사업추진방안, 한국문화관광연구원, 2011. 수정 및 추가, 재작성

다섯째, '산촌종합개발사업'이다. 산림청이 주관하는 사업으로 산촌지역의 풍부한 산림 및 휴양자원을 활용해 살기 좋은 산촌마을을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다. 1995년부터 시작되었고 50여개 마을에 마을당 2년 동안 총사업비 14억 원이 지원되었다. 사업의 주요 내용으로는 마을기반 조성시설, 문화복지 시설, 환경정화시설 등 생활환경 개선사업, 임산물 생산기반 조성, 산림산업시설, 산촌체험과 관광 시설 등 생산기반 조성사업 등이다. 여섯째, '어촌체험마을'이다. 해양수산부 주관이며 어업체험을 중심으로 어촌의 자연환경, 생활문화 등과 연계한 관광기반시설을 조성하여 어업인의 어업 외 소득증대 및 어촌경제활성화를 도모하기 위한 목적으로 추진되었다. 사업내용으로는 관광안내소, 진입로, 주차장, 샤워장, 화장실 등 관광기초기반시설과 컨설팅, 실시설계, 주민교육훈련, 팸플릿 제작 등이 있다. 일곱째, '정보화마을'이다. 행자부가 주관하며 농촌, 어촌 그리고 산촌과 같이 정보화에 소외된 지역에 초고속 인터넷 이용환경 조성과 전자상거래와 정보콘텐츠를 구축하여 지역주민의 정보 생활화를 유도하고 실질적인 수익을 창출함으로써 지역 경제 활성화를 통해 발전을 이룩하고자 하는 목적으로 추진되고 있다. 사업 내용으로는 초고속 인터넷망 인프라 구축, 마을 정보센터 설치, 마을정보센터 설치, 정보화교육 등이다. 여덟째, '문화 역사마을 가꾸기'이다. 문화체육관광부가 주관하며 마을의 문화·역사적 소재를 발굴·육성, 관광자원화하여 문화와 환경이 조화된 자생력 있는 마을 조성을 목적으로 하였다. 아홉째, '자연생태우수마을'이다. 환경부가 주관하며 '자연생태우수마을'과 '자연생태복원우수마을'로 나뉘어진다. 자연생태 우수마을은 자연환경 및 경관 등이 잘 보전되어 있는 마을이나 주민들의 노력으로 자연환경 및 경관 등이 잘 조성된 마을을 말한다. 자연생태복원우수마을은 자연형 하천 조성, 녹화, 생태연못, 생태공원 등 오염된 지역이나 생태계가 훼손된 지역을 지역주민의 노력으로 복원하여 그 복원효과가 우수한 마을을 말한다. 선정지역에는 자연환경보전·이용시설, 환경기초 시설 설치 등 국고보조사업 추진 시 우선적으로 지원되며 환경 관련분야 포상 시에도 우선 선정된다. 이밖에 문화체육관광부의 '슬로시티관광지원회', 문화재청의 '전통문화마을' 등이 있다.

(2) 포괄보조제 사업

그간 농어촌 지역에 대한 마을지원사업은 여러 부처에서 분산적으로 추진되면서 비슷한 기간에 큰 차별성 없이 중복적으로 추진되고 있다는 비판을 받아왔다. 이 문제를 해결하고자 2010년부터 정부는 '포괄보조제도'를 도입하여 사업간 유사·중복문제, 지자체자율권침해, 소규모 분산투자 등의 문제를 해결하고 있다. 포괄보조제는 정부의 설정 신청 한도 내에서 지자체가 자율적으로 사업내역을 편성하여 예산을 신청하고 정부가 이에 대한 포괄보조금을 교부하는 방식이다. 지원대상은 시도자율과 시군구자율사업으로 나뉘지며 22가지 사업으로 개편되었는데 현재는 25개 사업으로 진행되고 있다.⁷⁾ 시도 자율편성은 외부효과가 광역적으로 발생하는 사회기반시설사업과 지역의 특화자원을 활용한 소득창출사업으로 구성하고 있다. 상수도시설 확충(관리, 지역거점 조성)지원, 해양 및 수자원 관리 등이 사회기반시설 확충과 관련된 대표적인 사업이다. 소득창출사업으로는 지역특성화산업 육성, 농어촌자원복합산업화 지원, 지역문화산업 육성, 전통시장 육성 및 중소유통물류 지원 등. 관광자원 개발,

7) 농어업기반정비가 '농업기반정비', '어촌자원복합산업화지원', '어업기반정비'로 분리, '지역행복생활권 협력사업' 추가

문화유산 관광자원화, 산림경영자원 육성 등은 사회기반시설 확충과 소득창출이 결합된 사업으로 다수의 기초자치단체가 관련되거나 사업효과가 광역적으로 발생하는 특성이 있다.

<표10> 포괄보조금사업 지원 대상(2011년 당시)

구분	부처	포괄보조 사업명	사업재편 이전 세부사업
시도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영 ②관광자원 개발 ③체육진흥시설 지원 ④지역문화산업 육성지원	박물관, 문예회관 등(15개) 문화도시, 관광지 개발(11개) 운동장, 수영장 등(11개) 문화콘텐츠허브 등(8개)
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	지역문화유산개발 등(5개)
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원 ⑦농어업기반정비	도농교류활성화 등(13개) 마을기반 정비 등(13개)
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	농촌지도기반 조성 등(5개)
	산림청	⑨산림경영자원 육성 □산림휴양(휴식)공간조성	임산물 수출촉진 등(3개) 휴양림, 수목원 등(4개)
	산업부 중기청	□지역특성화산업 육성 □전통시장 및 중소기업물류기반 지원	중소패션산업 등(10개) 전통시장 시설현대화 등(2개)
	복지부	□청소년시설 확충	방부방, 수련시설 등(2개)
	환경부	□상수도시설 확충 및 관리 □자연환경 보전 및 관리	생활용수공급 등(4개) 자연환경보전 등(2개)
	국토부	□해양 및 수자원 관리 □대중교통 지원 □지역거점 조성지원	연안정비 등(3개) 마을단지 지원 등(5개) 국민임대산단 조성 등(2개)
	시군구 자율 편성 사업	국토부 행자부 국토부 농식품부	□성장촉진지역 개발 □특수상황지역 개발 □도시활력증진지역 개발 □일반농산어촌 개발

시군구 자율편성사업은 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역으로 구분하여 공간정책을 연계하고 있다. 포괄보조금과 공간정책의 연계는 차별화된 지역발전을 유도하는 차원에서 고안된 것으로 광특회계의 특징적인 모습이다. 군 지역과 도농복합시는 일반농산어촌지역으로 분류하였으며, 50만 이상의 일반시와 자치구는 도시활력증진지역, 접경지역 15개 시군과 성장촉진지역에 포함되지 않는 도시는 특수상황지역으로 분류하였다. 성장촉진지역은 일반농산어촌지역과 도시활력증진지역 중에서 재정력, 인구증감율, 접근성 등에서 조건이 불리한 70개 시군을 지정. 성장촉진지역으로 지정된 시군에 대해서는 세출한도액에 추가하여 도로, 상수도 등 기반시설 확충사업을 지원하고 있다⁸⁾.

그러나 지자체의 경우는 사업간 통합이 제대로 이루어지지 못하는 한계가 있다는 평가이다. 최근에는 농촌마을종합개발과 같이 기존의 각 부처로부터 마을지원을 받았던 3~5개의 마을들이 연계하여 권역단위 개발이 이루어지는 경우가 늘고 있다. 이들 마을은 마을별 기반시설이 갖추어진 상황이다. 그렇지만 이들 권역 개발에서도 마을간 운영주체 간 갈등으로 사업이 중지되면서 관리주체가 제대로 역할을 하지 않아 관련 공동시설이 유향화 되는 문제가 발생하고 있다⁹⁾.

8) 163개 기초지자체 중 50만이상 31개 시군은 국토교통부가, 50만 이하 117개 시군은 농림축산식품부가, 접경지역 등 특수상황지역 15개 시군은 행정자치부가 담당하여 각 시군의 지역개발을 추진하고 있다.

9) 이영길, 강원도 농촌지역 정부지원 공동시설 활성화 방안-농촌마을종합개발사업을 중심으로, 강원발전연구원, 2014.

<표11> 시군구 자율편성사업(2015년 현재)

구분	성장촉진지역	특수상황지역	일반농산어촌	도시활력증진지역	지역행복생활권지역
대상 지자체	일반농산어촌 중 낙후도가 심한 70개 지역 및 186개 도서 *지역위 심의를 거쳐 행안부 장관 및 국토부 장관이 공동으로 고시 (규특법 시행령 제2조의 2)	15개 접경지역 시군 및 372개 개 발 대 상 도 서 중 성장촉진 지 역이 아닌 186개 도서	도농복합형태시 및 군 지역 (117개 시군) *제주특별자치도 행정시 포함 *광역시외의 군 제외	특별광역시의 군구 및 시 지역 중 도농복합시를 제외한 지역 (100개 시군구) *다만 도농복합시 중 인구 50만 이상의 대도시는 포함	전국 56개 행복생활권
	* 특수상황지역 해당지역 제외				
※ 전체 232개 시군구는 우선 일반농산어촌, 특수상황지역, 도시활력증진 지역으로 구분되며 그 중 낙후도가 심한 70개 지역은 추가적으로 성장촉진지역으로 지정					
주관부처	국토부	행안부	농식품부	국토부	농림부
국고보조율	100%	80%	70%	50%	80~90%
대상 사업	특수상황지역 및 일반농산어촌 개발 : 지역생활기반확충, 지역소득 증대, 지역경관개선, 지역역량 강화사 업으로 구성 도시활력증진지역 개발 : 지역생활기반확충, 중심시가지재생, 주거지 재생, 지역역량 강화사업으로 구성 성장촉진지역 : 지역접근성시설지원, 성장기반시설 지원 지역행복생활권지역 : R&D인 기존 단독사업을 제외한 모든 사업 * 과거 마을개발사업, 경관개선사업, 농업기반시설 유지보수사업을 통폐합하여 지역의 낙후도에 따라 보조율 차등 적용				
관련 법령	지역개발 관련 기본법은 국가균형발전특별법				
	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	경쟁지역지원법 도시개발촉진법	농어촌정비법 어촌매항법 산림개발법 등	도시및주거환경정비 법, 지방소도읍 육성법 등	관련사업 법률준용

4) 농어촌사회에서의 마을지원사업 상 주체별 갈등 유형

사업의 대상지로 선정된 마을들은 마을 주민이 주체가 되어 사업의 규모나 유형들을 결정한다. 그러나 사업 추진에서 대표의 리더십 부족, 이장이 주도되는 사업 추진, 기존의 잠재적 불만의 존재, 주민들의 이해부족 혹은 집단보다는 개인 이해에 근거한 결정 등으로 갖가지 갈등을 겪게 된다. 특히 운영과정에서도 공동시설의 주체나 개별적 보조금 사용 의혹 등을 이슈로 한 각종 고소고발, 소송 등이 전개되기도 한다. 이밖에 새롭게 이주한 주민들과의 협력이 어려운 경우 원주민과 이주민간의 갈등도 발생하는 경우도 많다. 농어촌에서의 주요 주체별 갈등상황을 정리하면 다음과 같다.

<표12> 마을사업 과정에서의 주체별 갈등과 발생 이유의 예

주요 사업 과정	주요 주체	주요 발생이유	해결방법
지원사업 선정 추진	마을리더 VS 담당공무원 마을리더 VS 마을주민 마을리더 간	주민별 인식의 차 마을별 인식의 차(권역별사업) 마을 발전가능성	집체교육 중심
사업내용 선정	마을리더 VS 담당공무원 마을리더 VS 마을주민 마을리더 간 원주민 VS 이주민	마을별 이해의 격차(권역별사업) 주민별 이해의 격차 리더에 대한 오해/의심	컨설팅업체 조력 주민 자체
사업 운영	원주민 VS 이주민 마을리더 간 주민(원주민) 간 원주민 VS 이주민	공동시설 이용 각종 지원/보조금 사용 주체 기존의 불만 등이 비화 리더의 변경 이익 분배의 불만	주민 자체 해당지자체

(1) 담당 공무원과 주민간의 갈등

관련 공무원에 의해 사업이 추진될 경우에 발생하는 갈등이다. 최근에는 주민참여형으로 추진되면서 이러한 갈등은 많이 줄고 있다. 해당 갈등이 발생하는 이유는 사전에 마을의 특성이 면밀히 검토되지 못했으며 주민의 자발적인 참여의식이 성숙되지 못한 상황에서 발생하는 것이 특징이다. 일반적으로 담당 공무원은 선정 사업의 평가가 자신의 능력을 평가하는 기준이 되기 때문에 급히 사업을 진행시키는 경향이 있다. 주민들은 뒤늦게 사업의 의미와 내용 등을 이해하여 기존 사업내용이나 추진방법 등을 변경하고자 할 때 갈등이 발생하기도 한다. 또한 사업의 목적과 어긋나는 소득사업을 추진하려고 할 경우에도 갈등이 발생하기도 한다.

(2) 마을 지도자와 마을 주민 간 갈등

마을 지도자와 주민간의 갈등은 운영 과정에서 발생한다. 최근 마을 내 지도자는 일반 주민들과 비교하여 상대적으로 젊거나 지식을 갖고 있는 경우가 늘고 있다. 또한 기존 농업이 아닌 농촌사업(예를 들어 관광농원 식당, 펜션 등)을 운영하는 경우도 많다. 이러한 상황에서 혹시 지도자에게 유리한 방향으로 끌고 가려는 것 아닌가 하는 오해를 받게 되면 갈등으로 나타난다. 특히 마을 지도자가 외지인인 경우에는 그 정도가 심각하다. 혈연사회의 특성이 강하거나 외지인에 대한 배타심이 강할 경우 외지인이 마을 수익사업을 추진하게 되면 이러한 갈등은 더욱 심각해지는 경향이 있다.

(3) 마을 지도자간 갈등

농어촌 공동체 지도자로는 마을이(통)장, 추진위원장, 개발위원장, 부녀회장, 작목반장, 청년회장, 노인회장 등이 있다. 마을지도자간의 갈등은 사업추진결정 및 그 운영과정에서 많이 발생하는데 사업 방향과 목표, 우선순위 선정 등이 다른 경우 지도자와 주민간의 의견불일치가 발생하면서 이에 대한 다른 지도자의 지지가 생기는 경우 충돌이 발생한다. 보통 마을 지도자들은 마을선후배이자 초·중·고등학교 선후배 관계인 경우가 많은데 회의과정에서는 관계로 인해 그 불만이 제대로 표출되지 못하는 경우가 대다수이다. 특히 마을지도자로서의 공적인 입장과 지도자의 역할, 공동체내 주민으로서의 관계가 혼재되어 있는 상황에서 지도

자 위상이 정립되지 못한 경우 갈등이 발생한다¹⁰⁾. 특히 마을 지도자의 임기가 끝나고 새로운 지도자로 교체되면서 사업 진행과정에 충분한 정보가 제공되지 못하거나 이에 따른 이해 부족으로 선임, 후임 지도자 간의 불화가 갈등으로 발전한 경우가 많다.

(4) 마을 주민 간 갈등

주민 간 갈등은 지원금의 지급이나 사업이익의 배분에 대한 인식이나 자신에 비해 적극적으로 참여하지 못한 주민에 대한 불평 등으로 부터 비롯된다. 즉 마을 사람들이 사업에서는 책임이나 부담을 적게 지면서 수익의 분배에서는 자기 지분을 충분히 차지하고자 하는 인간 본연의 욕심과 관련이 깊다. 가시적인 수익사업이 변변치 못한 경우, 단기적으로 수입이 보장되지 못한 경우, 사업설명이 불충분한 경우 등은 주민들의 참여의지를 낮추게 되며 이들 간 갈등을 야기하는 근본 원인이 될 수 있다.

4. 농어촌사회의 주요 갈등 사례 고찰

1) 원주민-이주민 간 관계갈등: 경남 통영시 소매물도 갈등

(1) 갈등의 개요

① 갈등의 배경

소매물도는 경상남도 통영시 한남면 소재의 2.51km의 작은 섬으로 대매물도(당금마을, 대항마을)와 연결되어 있다. 이곳에는 약 30여 가구가 거주하고 있으며 가장 젊은 사람이 50대 중반일 만큼 노인층이 많은 곳이다. 1989년 당시까지는 여객선이 다니기 전이라 섬을 찾는 외지인은 드물 정도로 알려지지 않은 섬이었다. 이곳 주민들의 주업은 해산물 채취·판매이며 여성의 해녀일을 하여 채취하고 남성이 이를 판매하는 방식으로 역할을 분담하여 살아왔다. 이들은 대부분 친인척관계로 소매물도의 모든 땅과 건물을 공동소유하고 있는 상태였다. 1989년, (주)남해레데코가 이고생 대규모 자연관광단지 조성을 위해 섬 구매를 시도한다. 남해레데코는 주민들에게 '계약자 당대에는 그대로 살아도 된다'는 조건을 걸었고 이에 거주민들은 땅과 집을 모두 남해레데코에 넘기게 된다.(계약금 200만원) 그런데 이중 한 가구가 관련 매매계약 체결 결과에 반대하였고, 결국 해약금 400만원을 회사 측에 내면서 일단락되었다.

② 갈등의 시작

이 섬이 전국적인 유명세를 떨치게 된 계기는 1986년에 한 과자 광고의 배경지로 소개돼 '쿠크다스 섬'이란 애칭이 붙으면서 부터이다. 이후 각종 광고와 영화(파랑주의보 등)에 잇따라 등장하면서 방문객이 늘게 된다. 그리고 2000년대 초반부터 정기 여객선이 운행하면서 관광객 들이 폭증하게 된다. 그 결과 2013년, 하루 평균 방문객 수는 700여 명, 한 해 60만 명 이상이 찾게 되는 명소가 되었다. 계속되는 인기로 인해 2007년에는 매물도가 문화체육관광부의 '가고 싶은 섬'으로 등재되기도 하였다. 이밖에 방송사 예능 프로그램(1박2일)에 소개도 되면서 이를 개발하고자 하는 움직임도 다시 시작되었다. 사실 1990년 초 이곳 토지의 대부분의 소유권을 갖고 있던 남해레데코는 일부 주민의 반발로 섬 전체 구매를 실패하였고

10) 김용근, 농촌관련사업 운영상 갈등의 이해와 대책, □농어촌과 환경□ 14(3), 2004, pp.24-35. 를 바탕으로 재구성, 수정 및 재작성 하였다.

결국 자연관광단지 조성 계획이 백지화 되었다. 당시 남해레데코는 경영에 어려움을 겪다가 결국 2005년에 남해레데코의 경영권이 수도권에서 건축업을 하던 차OO씨에게 매각(현 남해레데코 공동대표)되었다. 해당 업체는 이곳에 펜션과 식당을 건축(3곳)하게 되었고 영업을 시작했으나, 1989년에 토지 등의 소유권을 넘긴 주민들은 어떠한 권한을 갖고 있지 못한 상황이었다. 이러한 가운데 이곳 주민과 외부인간의 갈등이 폭발하게 된다.

③ 갈등의 심화 및 교착

토지 소유권을 넘기지 않았던 어촌계장은 섬 전체 땅이 92 대 8로 나뉜 자신들의 지분을 명확히 가르기 위한 업체에 대한 소송을 시작하였다. 당시 소매물도는 마을공동소유이었으므로 토지 서류에 지분비율만 있을 뿐 개인별 땅 위치는 명시하지 않았기 때문이었다. 법원은 합의를 추진했지만 실패하였고 결국 경매를 통해 토지를 처분하여 지분만큼 분할하도록 결정하게 되었다. 결국 2010년 12월27일, 어촌계장과 주민 3명과 공동으로 경매에 참여하여 전체 임야의 절반가량인 22만6882㎡를 10억5500만원에 낙찰받게 되었다. 따라서 섬 전체 임야의 소유권은 지역주민 4명이 소유한 한산면 매죽리 산64-1번지와 ㈜남해레데코가 소유한 23만182㎡의 산63-1번지로 나뉘지게 되었다. 이 결과는 업체와의 소유권 다툼에서 지역 원주민과 이주민 두 세력의 갈등으로 전환되는 계기가 되었다.

④ 원주민-이주민 간 갈등으로의 전환

2010년부터 원주민과 이주민의 갈등은 계속되고 있는 상황이었으나 기존 계약 때문에 원주민들은 소유권 주장을 하지 못하는 상황이었다. 그러나 경매 결과는 제 목소리를 내지 못했던 주민들에게 이전 보다 적극적으로 자기 주장할 수 있도록 하는 촉매제가 되었다. 특히 2008년 귀향한 이 모씨가 2011년 1월1일 마을 이장을 맡으면서 이러한 대결 구도는 점차 본격화되었다. 당시 소매물도에 주민등록한 주민은 28가구 58명 정도였으나, 실제 학교나 직장 때문에 물에 나간 사람이 많아 실제 거주자는 14가구 34명(원주민 9가구 19명, 펜션을 운영하는 이주민 5가구 15명)에 지나지 않았었다¹¹⁾. 그러나 이들이 점차 돌아오면서 마을 공동시설이나 운영을 둘러싼 원주민과 이주민 간의 갈등으로 확산되었다. 예를 들어 마을 전기의 사용, 물 사용, 쓰레기 처리의 주체, 선착장 사용 문제 등이 대표적이다.

(2) 계속하여 확대 재생산 되는 갈등

경매를 통해 소매물도 임야 절반이 원주민들 소유를 계기로 접객업(펜션, 식당 등)을 하는 이주민들이 사용하는 마을공동시설의 이용, 즉 식수·전기·도로 이용 등에 대한 문제가 이슈로 등장하게 되었다. 이러한 이슈는 결국 고소·고발 등으로 이어져 2014년까지 3년간 그 건수가 약 100여건이 넘을 정도 였다. 이에 통영시와 한남면의 중재도 추진되었지만 결국 무산되기도 하였다. 이들 간의 갈등을 이슈별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 식수 사용 이슈: 주민 간

원주민들은 섬에 상하수 처리시설이 없어 빗물과 지하수를 물탱크 2개에 모아두고 식수 충당하면서 살아왔다. 그런데 관광객 증가와 펜션 성업으로 식수 사용량이 급격히 늘었고 이에 따른 물탱크가 고갈이 계속되었다. 이에 화가 난 원주민이 물탱크 밸브를 부수자 펜션

11) 2014년 3월 현재 소매물도에 주민등록한 주민은 29가구 55명이며, 실제 거주자는 14가구 35명 정도이다. 이 중 원주민은 9가구 19명, 이주민은 5가구 15명이다.

측이 그를 고소하면서 갈등이 발생하였다.

② 전기 사용 갈등: 주민 간

지역의 전력공급은 공용발전기를 통해 생산하고 있는데 이곳 펜션 직원이 이에 대한 운영 및 시설 관리를 하고 있었다. 그런데 발전기에 연료용 기름을 붓던 펜션 직원의 실수로 기름을 쏟아 일부가 바다로 흘러들자 원주민 측이 해양오염이라며 해경에 신고하게 되었다. 또한 "전기를 훔쳐 쓰고 있다"며 펜션 측을 경찰에 신고하였다. 결국 전기 무단 사용 신고로 벌금 200만 원을 물게 된 일부 펜션 업주는 물질한 해산물을 관광객, 방문객들에게 판매한 원주민 해녀들에 대하여 '무허가 영업'이라며 고발하며 응수하는 등 갈등이 심화되었다.

③ 토지 사용 이슈: 주민 간

이주민 측 식당이 폭 1m, 길이 5m 타인의 토지를 침범하여 운영하자 이에 대해 원주민 측이 고소하고 그 식당 앞에 주민 측이 담장을 쌓자 식당 측이 맞고소하면서 갈등이 발생하였다. 또한 도로에 말뚝을 박아 가로막으면, 굴착기나 쓰레기 등으로 길을 막아 맞서는 등 계속하여 토지사용에 대한 충돌이 발생하였다.

④ 접안시설 사용 이슈: 주민 간

소매물도의 유일한 선박 접안용 부잔교는 원주민인 어촌계원들에게 권리가 있어 왔다. 만약 어촌계가 시설 사용을 금지하거나 사용 동의를 하지 않을 경우에는 여객선 운항이 중단될 수밖에 없었다. 실제로 수차례 운항이 되면서 이에 대하여 이주민들은 펜션 영업을 방해하기 위한 의도적인 행위라고 비난했고 원주민들은 안전을 위한 조치라고 주장하면서 충돌하였다. 이러한 충돌은 고스란히 이곳을 방문하는 관광객에게 피해가 돌아갈 수밖에 없었다. 이에 통영시가 소매물도 물량장 전반에 대한 보수·보강공사를 위해 어촌계와 협의 후 부잔교를 50m가량 임시 이설하였다. 이에 대해 한 주민이 '불법시설'이라며 해경에 고발하였고, 결국 해경이 현장 조사에 나서자 어촌계는 여객선 접안을 거부하면서 2일간 여객선 접안 불가로 운항이 중단되는 상황이 발생하였다¹²⁾.

⑤ 쓰레기 처리 이슈: 주민 간

주민 간 첨예한 갈등이 지속되면서 관광객들이 버리고 간 쓰레기가 선착장 앞에 산더미처럼 쌓이기도 하였다. 실제로 소매물도는 통영에서 뱃길로 1시간 30분 거리에 위치해 쓰레기를 육지로 신고 나가는데 처리비용이 발생할 수 밖에 없었다. 특히 소매물도에 외지인이 세운 펜션에서 나온 쓰레기 처리에 주민들이 조성해 온 마을발전기금을 써야 되는지를 놓고 논란이 된 상황인 것이다. 이를 해결하기 위하여 통영시는 문제 해결을 위해 그동안 수차례의 주민간담회를 개최하였다. 결국 2012년 7월 4일 소매물도 현지에서 마을주민과 수산개발국장, 환경과 등 관련부서들이 참여한 가운데 소매물도 생활쓰레기 처리대책 주민간담회를 개최해 마을발전기금을 함께 사용키로 합의를 도출, 쓰레기문제를 해결하면서 일단락되었다.

⑥ 발전소 건설 이슈: 주민과 통영시 간

현재 소매물도에는 200kW급 1기, 130kW급 2기 등 총 3기의 비상발전시설이 가동하고 있

12) 결국 통영시는 이설 지점에 신규허가를 내고나서야 사흘 만에 여객선 운항이 정상화 되었다

는 상황이다. 관광객 증가로 인한 전기사용이 한계에 달하면서 각종 주민간 갈등이 발생하자 통영시는 이를 해결하기 위하여 2011년 11월, 이 시설을 철거하고 300kW급 발전기 3기를 갖춘 정규 발전소 신축계획을 수립하고 발표하였다. 그러나 그 설치장소를 둘러싸고 주민과 통영시간의 갈등이 발생하였다. 소매물도 주민들은 신규 발전소 위치가 마을 인근에 입지하고 있는데 이는 대매물도 당금마을 주민들도 발전소 소음 등으로 지속적으로 스트레스를 받고 있다는 사실과도 관련하여 이의를 제기하였고¹³⁾, 관광객들에게 소음으로 인한 민원도 예상된다고 주장하였다. 또한 마을 내 취락지역 자체도 좁은 상황에서 발전소를 마을 내 입지에 대하여 부정적인 견해를 밝혔다. 또한 여름철 성수기 때 급격히 늘기 때문에 현재 시설로도 충분하다는 주장과 차라리 대안으로 현재 발전소가 운영 중인 대매물도 당금발전소를 증축하고 방음시설을 갖춰 해저 케이블을 통해 소매물도로 전기를 옮기자고 제안하기도 하였다. 이에 대해 통영시 측은 늘어나는 관광객 수요에 대응하기 위하여 신규 발전시설 증설이 필요하다고 강조하였다. 그리고 발전소가 만들어지면 방음시설을 해 지금보다 소음이 오히려 낮아질 거라는 입장이다. 국립공원이라 타 지역 발전소 신규 건설이 어렵고 현재 발전기가 비상용이며 오래됐다는 점, 고장 우려, 24시간 가동 사실상 불가능, 발전기 주변 안전시설이 되지 않아 기름 유출 등으로 인한 해양환경오염이 우려되어 신규 설치를 주장하였다. 또한 주민들이 주장하는 당금 발전소 확장 대안은 2004년에 운영 주체가 한국전력으로 바뀌어 통영시가 임의로 확장하거나 다른 마을에 추가 전력 공급 등을 주체적으로 할 수 없다고 설명하였다. 결국, 주민들과 통영시는 소매물도 발전소 신설 관련 마을주민 간담회, 협의 등을 계속하여 결국 2015년 완공목표로 소매물도내 발전소 신축하기로 결정하였다.

(3) 시사점

계속되는 마을 내 주민갈등으로 경찰, 해양경찰, 검찰 등 통영 관내 수사기관에 따르면 최근 3년간 소매물도에서 제기된 고소, 고발, 각종 진정이 110여 건이나 발생하였다. 실 거주 1가구당 7건 이상의 송사와 관련되어 있을 정도이며 최대 15건에 얽힌 가구도 있었다. 이러한 소송은 한쪽이 제기하여 불기소나 무혐의 처리되면 그 상대가 무고죄로 다시 고소하는 악순환이 반복된 결과이기도 하다. 결국 원주민들과 이주민들이 따로 마을회의를 열어 각각 입장을 선출하기도 하였다. 통영시 및 한산면은 수차례 걸쳐 중재 노력하였으나 실패하기도 하였다. 2014년 현재, 소매물도는 소매물도 주민들 간 직접적인 충돌은 발생하고 있지는 않은 상황이다. 이는 앞서 주요 이슈들, 예를 들어 쓰레기 처리 문제 등 대응방안에 대한 주민 간 합의가 이루어지게 되면서부터이며, 점차 충돌이 잦아들면서 안정되고 있는 상황이거나 기존의 잠재한 갈등이 어떤 계기로 재 발생할지는 알 수 없다.

2) 마을 주민 간 사업추진 갈등 - 속초 OO마을 갈등

(1) 갈등의 개요

① 갈등의 배경

속초 OO마을은 2001년부터 정OO을 추진단장으로 50가구(불참 17가구)의 마을주민이 참여하여 추진단을 구성하여 새농어촌건설운동 사업을 추진하였다. 그 결과 2003년 11월 3일,

13) 1994년 가동을 시작한 당금마을 발전소는 80kW급 발전기 3대를 보유하고 있음. 설비 자체가 경유를 사용하는 디젤엔진인데다 19년 이상 된 노후 시설인 탓에 가동시 엄청난 소음이 발생

강원도로부터 2003년 새농어촌건설운동 우수마을로 선정되었다. 같은 해 12월 24일, 속초시는 OO마을 대표에게 보조금 교부결정 통지 및 자금을 교부하였다. 해당 마을은 수령한 상사업비 5억원을 바탕으로 2004년 7월 마을주민 전원(67가구)이 참여한 'OOOO마을 영농조합법인(영농조합)'을 설립한다¹⁴⁾. 이에 따라 영농조합은 농촌체험시설, 야생화사업장, 순두부공장 건설·운영사업을 본격 추진하였다¹⁵⁾. 이 밖에 영농조합은 새농어촌건설운동 관련 사업 외에도 녹색농촌체험마을 등 타 보조금을 지원받아 사업을 지속 추진하게 되었다.

② 갈등의 발생과 전개

해당 마을에 갈등이 본격화 된 것은 2006년 영농조합법인 운영과정에서 일부 주민이 국비 등의 개인사용 등을 문제 삼아 영농조합법인대표를 속초지검에 고발하면서 부터이다. 그 발단은 2005년 1월, 마을총회에서 녹색농촌체험마을 선정과 관련하여 자부담금 개인공지에 따른 불만이 계기가 되었다. 그 결과 2005년 2월, 20여명의 주민이 영농조합법인에서 탈퇴가 시작되었다¹⁶⁾. 이후 2006년부터 2007년까지 영농조합법인 대표에 대한 주민의 고소·고발이 발생하는 등 다양한 이슈를 둘러싸고 주민 간 갈등이 계속되었다(표13 참조). 또한 2008년 이후에는 해당 고소·고발의 주체가 마을회 대표(통장, 2008-2011)가 되면서 10여건 이상의 각종 고소·고발 등 발생하였다. 대부분의 사건은 영농조합법인 대표에 대한 '무혐의' 또는 고소·고발자 등에 대한 '벌금형' 등의 판결이 확정되었다. 그러나 사업비 횡령 및 손해배상 청구, 업무방해, 명예훼손 등과 관련된 일부 사안에 대해서는 아직 소송이 진행 중이다. 이에 주민갈등에 대하여 속초시는 중재노력과 함께 마을재산과 법인재산을 분리하려 하였지만 협의가 결렬되면서 관련 민원과 소송이 계속되고 있는 상황이다.

<표13> 사례 마을 갈등의 주요 이슈

발생년도	주요 내용	결과
2006	마을주민, 영농조합법인 대표에 국비, 도비, 시비 등의 지원금을 개인용도 사용(한전 송배전선로 지중화를 위한 주민 동의서 허위 작성에 대해 진정 수사요청 ¹⁷⁾)	무혐의(속초지청, 2007.5.10)
2006.7	마을주민, 영농조합에 미시령도로 마을표지판 OO마을 표시 불만제기	-
2007.1	마을주민, 영농조합법인대표에 직무집행정지처분 신청	기각결정(속초지청, 2007.3.26)
2007.6	마을주민, 영농조합법인대표에 마을회관을 영농조합법인 자산으로 등록 자산을 부풀려 대출 주장, 사문서 위조 수사 의뢰	혐의없음 처분(속초지청) 마을회관 아닌 두부제조설비
2011.2	영농조합법인, 마을주민에 '두부공장 불법손괴에 따른 피해보상' 청구소송	대법원 판결 진행 중
2013.	마을주민, 영농조합법인대표에 '새농어촌건설운동보조금등편취의혹' 권익위 민원	강원도, 담당공무원 문책조치

(2) 계속하여 확대 재생산 되는 갈등

- 14) 자금집행의 투명성 및 재산관리를 위해 법인 결성을 마을총회에서 의결하였다
- 15) 농산물가공시설, 콩생력 재배기계 구입, 농촌관광숙박시설 설치, 휴시설 설치, 마을발전기금, 장학기금 등
- 16) 이후에도 계속하여 주민들이 탈퇴하였고 '12년말 기준 조합원은 13명이다.
- 17) 1996년 한국전력은 국립공원 설악산을 경유하는 속초~간성간 154KV 송전선로를 건설 당시 향후 국립공원 노선에 대한 지중화 약속에 따라 2006년 65억원의 사업비를 들여 '노학동 한화콘도 사거리~시 경계지역' 약 1.7km 구간의 지중화에 나섰다. 또한 노학동 콩꽃마을(순두부마을)을 경유하는 노선이 채택되면서 도·시비 9억원을 포함, 21억원을 들여 주변지역 배전선로의 지중화 사업을 동시에 추진하기로 했다. 그러나 콩꽃마을 주민들이 반대의견을 제시하면서 난항을 겪었다.(강원도민일보, 속초 송전선로 지중화 난항, 2006.8.11)

① '영농조합법인 두부공장 불법손괴에 따른 피해보상 청구소송' 관련

2008년, OO마을 통장으로 선출된 권OO은 같은 해 9월 '새농어촌건설운동 지원대상 및 사업비로 취득한 재산의 관리주체'에 대해 강원도에 질의하여 '마을회에 지급된 보조금이라는 취지'의 답변을 받는다. 2009년 속초시는 마을회관 신축을 이유로 영농조합법인의 두부공장이 있는 마을회관에 대한 대부계약을 해지하였다. 이에 영농조합법인대표는 두부공장 투자 및 이전비를 마을회에 요구하면서 이전을 거절하였다. 이에 2010년 11월, 권OO 등 주민 3명이 마을회관 내 영농조합법인 두부공장의 기계가 마을회 소유임을 내세우며 철거하고 속초시 농업기술센터 앞마당에 적치하게 된다. 이에 영농조합법인 대표는 2011년 2월, 철거 주민들에 대하여 '두부공장 강제철거 관련 손해배상 청구 소송'을 진행하였다. 그 결과 1심은 피고에게 손해배상 책임을 묻되, 새농어촌건설운동 보조금의 귀속주체는 '마을회'이므로 두부공장기계 소유권도 마을회에 있다고 판결하였다. 그러나 2심판결에서는 피고에게 손해배상 책임(금액) 가중, 새농어촌건설운동 보조금의 귀속주체는 '마을회'이나, 마을회와 생활개선개선회가 보조금으로 원고(영농조합법인)를 설립하였으므로 두부공장기계 소유권은 영농조합법인에 있다고 판결되면서 갈등이 해결되고 있지 못한 상황이다.

② '새농어촌건설운동 보조금 등 편취 의혹'관련

2013년, 일부 마을주민은 영농조합법인대표를 상대로 '새농어촌건설운동 보조금 등 편취 의혹'을 제기하면서 국민권익위에 민원을 신청하였다. 주요 내용은 '새농어촌건설운동 상사업비 등 5억원 상당 보조금에 대한 편취 의혹', '2004 농촌관광 민박시설확충사업비 등 보조금 허위정산 의혹', '고속도로 건설공사로 편입된 토지 등의 손실보상금 편취 의혹' 등이다. 이에 대하여 영농조합법인대표는 'OO마을 새농어촌건설운동추진단'은 현재 OO마을 영농조합법인의 전신으로 상사업비 5억원은 강원도가 'OO마을 새농어촌건설운동추진단'에 지급한 보수의 개념이므로 이에 따른 자산은 영농조합법인에 귀속된다고 주장하였다. 그러나 권익위는 해당 민원에 대해 충분한 사유가 있다고 판단하여 '공공기관의 예산 편취 등의 수사 및 전반적인 보조금 사업실태 점검, 보조금 환수 검토 등을 위해 대검찰청과 강원도에 이첩'하였다. 그 결과 강원도는 해당 사안에 대해 관련 공무원들을 보조금 등 관리 소홀로 문책 조치하는 것으로 일단락되었다.

(3) 시사점

해당 마을은 2003년 영농조합법인이 설립된 이후, 일부 마을주민 등이 불만을 가져 조합을 탈퇴하는 일이 발생하였고 현재 해당 영농조합법인에는 10여명의 주민이 참여하고 있는 상황이다. 조합 탈퇴가 본격화 된 2005년부터 현재까지 신청인과 일부 주민 간 갈등으로 인해 약 20여건의 고소·고발, 진정 등이 발생하였다¹⁸⁾. 2010년 일부 마을주민이 강원도의 공문(상사업비가 마을회에 지급된 보조금이라는 내용)을 근거로 마을회관 내 영농조합법인 두부공장의 기계가 마을회 소유임을 내세우며 철거하고 이를 속초시 농업기술센터 앞마당에 적치한 사건이 발생하면서 갈등은 양극단으로 치닫게 된다. 이처럼 본 마을은 새농어촌건설우수마을 선정 이후 10여 년간 계속된 주민 간 각종 민원과 소송 등으로 해당마을에는 사업 자체는 물론, 공동체와 지자체 등에 부정적 영향으로 끼치는 등 마을 안팎으로 막대한 피해를 입었다.

18) 이밖에도 2012년에는 영농조합법인과 상관없이 마을회관 사용과 관련하여 전 현직 통장 간, 마을회와 개인 간 갈등으로 번지기도 하였다.(2012년 4월, 속초지원 '열쇠반환청구소송')

이상의 갈등사례는 주민주도의 마을사업이 그 수행과정에서 정부지원금 등의 사용 방안에 대한 주민간의 인식 공유 등이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 이들 간 오해와 불만이 갈등으로 표출할 경우에 대한 마을 갈등의 전개과정을 여실히 보여주는 사례라 할 수 있다.

5. 농어촌사회 내 갈등의 원인과 문제점

이상 갈등사례를 중심으로 각각의 발생원인과 문제점을 제시하면 다음과 같다.

1) 갈등발생의 근본 원인

(1) 농어촌사회의 구조적 한계에서 비롯된 문제

마을에서 직면하고 있는 갈등은 농어촌사회가 가진 구조적인 문제에서 기인한다. 현재 농어촌 사회는 현재 구성원의 노령화와 젊은 인력의 부족, 산업화과정에 따라 도시에 비해 상대적인 피해의식(상대적 박탈감 등) 등이 팽배한 상황이다. 또한 계속되는 지역의 어려움을 정부의 지원의존을 통해 해결하려고 하고 있고 이에 따라 변화하는 사회현실에 대한 적응력도 부족하다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 각 사업주체들은 사업화 과정에서 마을리더에 대한 다양한 역량강화 교육이 이루어지고 있지만 그 성과는 마을의 특성에 따라, 지도자의 역량에 따라 천차만별이다. 현재의 마을지원사업은 마을리더를 중심으로 한 역량강화교육을 통하여 예방이나 해결을 시도하고 있는데, 이는 기존 성공사례의 대부분이 리더의 역할이 주요했다는 점과도 관련이 있어 보인다. 그리고 지금의 농어촌 사회는 급격한 노령화를 겪고 있다. 이는 이들을 중심으로 사업을 추진하기에는 신규사업에 대한 이해가 떨어지고 관련 교육의 효과도 기대하기 쉽지 않기 때문이다. 따라서 대부분 젊은 층(그래도 최소 40대 이상이지만)이 리더로서 역할을 하고 있는 것도 이와 관련된다. 게다가 귀농인이 리더의 역할을 하는 경우도 늘고 있다. 이는 결국 원주민이나 특히 노령층 등이 마을공동사업에 적극적으로 참여하지 못하면서 소외층이 되면서 잠재적 불만을 갖게 하는 원인이 되고 있다.

(2) 집단보다는 개인이해에 기반 한 사고에 기인한 문제

사업 추진에는 참여하는 집단의 구성원이 각자 맡아야 하는 부분이 존재한다. 단순히 시간할애는 물론 자신의 토지나 작목, 자본금 투자 등에 이르기까지 각자의 개인의 역량과 재산을 할애하거나 관련 경비를 부담할 수밖에 없다. 그리고 사업이 활성화될 경우에는 각자의 노력과 투자에 비례하여 수익배분이나 마을공동시설 등에 대한 관리방안 등의 문제를 해결할 필요가 있다.

사실 마을지원사업의 결과는 마을 공동체를 위한 사업이지만 개인은 어쩔 수 없이 자신이 노력에 대한 대가를 얻고자 하는 것은 당연하다. 가능하면 적게 책임지면서 많은 이익을 얻고자 하는 것은 인간이 갖는 욕구에 기반 한 것이다. 이에 따라 사업에 따라 발생한 공동시설의 활용이나 이익부분을 어떻게 관리할지, 누가 그 주체가 될 것인지 하는 문제는 매우 중요하다. 그러나 그 이익에 대한 생각은 각자 다를 수밖에 없으며 공동이익의 활용 우선순위도 그 의견은 다를 수 있다. 그런데 이에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 실패할 경우, 그 책임문제 등을 둘러싼 공동체 내 갈등을 초래할 수 있다.

(3) 마을구성원 특징과 행정체계 상 지도자와의 충돌에 기인한 문제

마을사업은 공동의 이익을 실현하기 위하여 추진되지만 그 목적을 실현하기에 농어촌이 갖는 근본구조가 일반 사회와 다르다는데 갈등의 원인이 되고 있다. 우선 농어촌 공동체에서 이익 추구 행위가 쉽지 않다. 그런데 마을사업이 동업형식으로 진행되면서 충돌이 발생하는 것이다. 특히 마을 구성원들은 공동체에 속하고 있지만 실제 영농 행위 등은 개별 사업체와 같은 형식으로 진행되고 있다. 그러다 보니 도시에서와 같이 이익추구를 위한 이해 당사자의 사업이 농어촌 사회에서 적용되기란 무리가 있는 것이다. 단순히 농어촌이 공동체가 발달되어 있으니 마을지원을 통한 공동사업이 쉽게 성공할 것이라고 생각하는 것은 착각이다. 복지나 사회사업도 어려운데 개인사업자 특징의 구성원에게 시간을 할애하라, 투자하라, 공동의 이익을 나눠라 등은 무리한 요구가 아닐까싶다. 특히 현재 마을지원사업이 리더 역량강화 중심의 교육이 추진되면서 해당 각종 정보가 이들에게 집중될 수밖에 없다. 마을 주민들은 정보의 불균형에 기인한 갖가지 오해나 의혹을 제기할 수 있으며, 사업과정 혹은 그 결과로 이익이 발생해도 그 분배에 대한 불만이 이어질 수밖에 없을 것이다.

더욱이 보통 마을의 리더는 젊은 층이고 그 역할도 이장(통, 반장)이 하고 있는 것이 현실이다. 그러다 보니 행정단위로서 관련 역할을 수행하는 이장이 마을리더라는 이유로 마을개발의 주도권마저 갖게 된다면 이에 소외층은 이에 따른 불만이나 오해를 갖게 되는 것은 당연할 수 있다. 따라서 최근 행정역할과 사업역할을 구분하고자 하는 마을도 있지만 워낙 관련 인력이 부족한 농어촌 현실에서 쉽지 않다. 이밖에 지도자의 의욕과 지도자간의 명예욕, 새로운 지도자의 옛 지도자의 개인적인 사업능력과 권한도 인수하려는 욕구 등도 갈등을 유발하는 이유가 될 수 있다

2) 문제점

(1) 주민주도라고는 하나 예산, 기간, 실적 등의 이유로 행정 주도

2000년대 이후 농촌개발은 주민이 주도하는 상향식 개발로 전환되었지만 예산배정, 실적 관리 등의 이유로 실제 운영은 행정주도로 이루어지고 있는 상황이다. 즉 매년 예산 및 관련 기간을 정하고 이에 모든 관련 주민활동을 맞춰서 제출하도록 하는 등 행정편의에 맞춘 사업추진이 보편화되고 있다. 이에 따라 행정에 밀려 주민의 참여와 역할이 행정일정에 따라 움직일 수밖에 없다. 이에 따라 평가기준과 일정 등에 맞추어져 진행되므로 실제 사업에 대한 마을 내 공감대 형성이 원만히 이루어질 수 없는 어려움도 발생하고 있다.

(2) 물리적 환경개선사업이 중심이나 소득사업과 연계함으로써 전체 사업에 영향

행정은 사업추진과 사후 보고가 용이한 물리적 환경 개선 사업에 중심에 있다. 소득사업 또한 무시 못 할 주요 사업으로 포함되고 있는 상황이다. 그런데 이 둘이 하나의 사업으로 연계되어 추진되면서 주민주도권의 싸움이나, 이해에 기반 한 갈등 등이 발생하고 있다.

이는 관련 사업에 대한 정보의 독점, 오해, 지식의 격차, 상대적 박탈 등 다양한 심리적, 제도적, 공동체적 특성이나 한계로 인한 문제이며 대부분의 마을에서 발생되고 있다. 지역의 현실은 그럼에도 불구하고 사업추진과정에서 행정은 시설 운영 등 사후 관리, 후속연계 지원 사업을 따로 챙길 만한 여력과 창의력을 갖추지 못한 상황이며, 문제 발생 시 주민의 잘못으로 떠넘기기 급급하거나 예산제공여부를 마을갈등 발생여부에 맞춰 사업추진과정에서 갈등이 드러내지 않게 하는 방식을 선택하고 있다. 그 결과 사업추진 말미 혹은 사업이 종료된 이후에 갈등이 폭발하는 경우가 많다.

<표14> 현재 정부가 민간에 지원하는 기업형 사업 현황(마을 단위 등)

구분	사회적기업	협동조합	마을기업	농어촌공동체회사	자활기업
사업시행부처	고용노동부	기획재정부	행정자치부	농림축산식품부	보건복지부
사업시행연도	2007	2012	2011	2010	2012
주요목적	•일자리 창출 •사회 서비스 제공	•소득 창출 •사회 서비스 제공 •일자리 창출	•소득 창출 •일자리 창출	•일자리 창출 •소득 창출 •지역사회발전	•자활의욕 고취 •일자리 창출
사업대상	취약계층 중심	지역주민 중심	지역주민 중심	농어촌주민 중심	저소득취약계층 중심
추진전략	•사회서비스생산에 의한 일자리 창출	•재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공을 협동으로 운영하여 소득 창출, 일자리 창출, 사회 서비스 제공	•지역자원 활용을 통한 고용 및 소득 창출	•농어촌자원 활용 •기업경영방식을 접목하여 소득 및 고용 창출	•자활기업 사업참여를 통한 자활능력 향상과 자활의욕 고취, 고용 창출
관련법	•사회적기업육성법	•협동조합기본법	•농어업경영체육성및지원에관한법률 •마을기업육성및지원조례	•농업인의삶의질향상특별법 •농어업경영체육성및지원에관한법률	•국민기초생활보장법
지원내용	•인건비 지급 •경영·회계·노무 컨설팅 •세제 지원 •시설비 지원 •권역별 통합지원기관 운영	•협동조합 설립 및 컨설팅 •교육 및 홍보 •사회적협동조합 설립 및 인가 지원	•마을기업 자문단 운영 •마을기업 종합 컨설팅 •사업비 지원 •판로 지원 •HACCP 등 인증 지원	•기획, 개발, 마케팅, 홍보 지원	•창업 지원 •융자 •사업 우선 위탁 •판로 개척 지원 •인건비 지원
현황	총 968개 인증 913개소 활동 중 (2013. 9. 기준, 일자리 제공형587개, 환경분야 151개로 최다수)	사회적협동조합37개 인가 일반 협동조합 1,210개 인가(2013. 5. 기준)	총 787개 매출액 492억원 일자리 6,533개 창출 (2012. 12. 기준)	2010년 219개소 2011년 443개소 2012년 720개소	8,953명 참여, 1,340개 자활기업에 중사 (2013. 8. 기준)

* 2013년 기준. 일부 수정

(3) 예산 편성 상, 단기사업 위주로 지속가능한 사업형태 어려움

농촌에 대한 마을지원사업은 보통 한 사업당 2~3년 정도의 단기 사업 위주로 설계 및 진행되는 경우가 일반적이다. 그러나 이러한 기간은 지자체장 교체와 같은 외부상황 변화, 주민 주체(이장 등)의 교체 등 내부 상황 변화 등 주변 환경 변화에 따라 연속성이나 지속 가능성을 담보하기 어려운 기간이다. 따라서 중장기적인 비전과 전략이 부재한 상태로 단위 사업 형태의 단기 사업이 되풀이되고 있다.

(4) 시군의 자율성 보장 어려워며 지자체도 단기성과에 급급

지자체의 경우 포괄보조사업으로 추진하면서 해당 사업비를 대부분 중앙정부에 의존하여 지역별로 독자적, 자율적인 사업을 계획하거나 추진할 수 없는 상황이다. 이러한 사업은 지자체 자체 추진사업에 지원하고 있지만 이러한 사업도 단계적 진행보다는 단기적 성과 위주의 사업이 진행되고 있다. 지역 내부에서는 자율적, 창의적 사업을 추진하라는 포괄보조 제도의 도입 취지에 무색하게 시·군의 자율성이 보장되지 못하고 있다.

(5) 비생산적 사업계획 양산

대부분 마을사업이 기존 사업이나 타 지역의 유사 사례를 모방하고 답습하는 비생산적이고 소모적인 사업계획을 양산하고 있다. 사업만의 고유한 특성을 살린 마을발전계획은 거의 전무하며 형식적이다.

(6) 마을만들기에 대한 사업 총괄기획 및 전담부서 부재

중앙정부, 지자체 모두 마을만들기 위한 각 분야, 즉 건축, 농정, 도시, 주택 등 부서마다 사업이 분산 추진되고 있는 상황이다. 이에 따라 관련 사업에 대한 총괄·기획 기능과 전담 부서가 부재하다. 최근 이에 대해 관련 정부의 평가과정에서 지자체 등에 대해 관련 전담부

서 마련에 높은 평가를 주는 등 변화가 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 계속 발생하고 있는 갈등에 대한 관리의 거의 전무하다. 마을 내 갈등해결을 위한 방법도 부재하다. 외적으로는 주민참여, 주민주도를 내세우고는 있지만 스스로 이해당사자로 갈등해결이 쉽지 않으며, 지금의 마을내부역량만으로는 해결하기 어려운 상황이다. 또한 갈등발생자체가 평가에 매우 부정적 영향을 주기 때문에 사업과정에서 갈등이 발생하고 확산되더라도 이를 그대로 방치하거나 애써 무시, 방치되고 있다.

(7) 일부 주민 위주로 추진되는 사업이 전제 지역주민 주도로 포장

행정 편의를 위해 위원장 등 일부 주민을 중심으로 사업이 추진되도록 하면서 마을 주민 간 갈등과 공동체 붕괴 빌미를 제공하기도 한다. 주민들이 마을 공동체에 대한 사전 준비와 경험이 없는 상황에서 마을 관련 사업이 선정되는 경우가 많다. 마을이 공동사업으로 성장하여 자립하려면 오랜 기간이 필요하다. 주민은 학습하고 훈련하면서 그동안 교육, 컨설팅 등 행정이나 외부 지원 조직의 지속적이고 체계적인 관심과 지원을 받아야 하나 마을 만들기 사업에 대한 이해와 경험이 전혀 없는 마을에 수십억 원 규모의 사업을 지원하는 사례도 있었다.

(8) 전문가의 역할의 한계

마을관련 전문 컨설팅 업체가 양산되면서 농식품부는 컨설팅 업체 등록제, 국가 공인 농어촌개발컨설팅트제 등을 시행하기도 하였으나 법적 구속력도 없고 해당업체의 역량 강화 유도와 시장 공정질서 확립 효과는 미미하다.

업체 선정 과정에서 경쟁 입찰 방식으로 입찰 경쟁에서 이기는 기술과 방법론이 뛰어난 업체들이 선정되는 경우도 발생. 실제로 마을과 함께 중장기적으로 해나갈 수 있는 업체 선정이 쉽지 않다. 특히 농촌 마을 만들기는 단순히 농촌관련 학위만이 아니라 기존의 농촌환경을 이해하고 농민의 삶에 대한 종합적이고 체계적인 지식과 이해를 갖추어야 수행할 수 있다. 따라서 생태, 환경, 조경, 관광, 건축, 도시 계획, 농학, 임학, 식품공학, 농경제학, 농업경영학, 농촌사회학, 갈등학(행정, 심리, 법, 사회, 경제, 커뮤니케이션) 등의 지식과 역량이 있어야 하지만 실제로는 그렇지 못한 상황이다. 사업이 대부분 프로젝트 단위로 이어지고 연속적이지 않아 지속가능한 계획수립과 관리가 쉽지 않은 것도 사실이다.

(9) 마을단위 소득사업의 추진

사회 변화에 따른 마을 내 공동체 의식의 변화 및 하락하고 있다. 외지인 등 새로운 귀농□ 귀촌자 증가와 이에 따른 주민 간 분란이 발생하고 마을공동사업 자체가 갈등의 이유가 되고 있다. 특히 소득은 함께하고자 하는 마음이 없는데(도시와 같음) 이를 조건으로 내걸면서 사업추진 상에서 계속되는 갈등을 초래하고 있다. 공동체 의식이 생기기 전에 결국 갈등으로 사업추진에 어려움이 발생하고 있다. 공동체 의식은 기본적으로 이익보다는 함께 하는 공익적 발상에서 시작되는 것이나 현 세태 변화에 기존 평가지표 및 사업추진 방식은 맞지 않는다. 마을간 조건이 다른 상황에서 이익사업과 공익사업을 동시에 추진하는 것은 그 사업추진의 원래 목적에도 크게 어긋났다고 판단된다. 도시에서는 오히려 소득사업이 없고 공동체 의식을 높이기 위한 사업, 즉 공익사업 위주로 진행되고 있다(행정단위가 아닌 마을내 공동체차원의 마을기업이 추진 중¹⁹⁾)

(10) 소득사업에 대한 자부담율이 매우 낮은 상황이며 눈먼 돈이라는 인식

현재 사업에 따라 차이가 있지만 농산어촌개발사업의 경우는 자부담율이 20%이다²⁰⁾. 도시지역에서는 대부분 저리용자 개념으로 추진 중이다²¹⁾. 도시 내 행자부나 지자체가 추진하는 마을기업의 경우가 있으나 대부분 마을 자체라기보다는 기존 전통시장 상인조직이나 일부 주민들이 조직화 하여 추진하고 있고 이들은 어느 정도 경영마인드를 가진 경우이다. 그러나 단순히 농어촌지역공동체가 있다고 해서 이들 모두가 소득사업에 참여할 수 있다고 보는 것은 현실적으로 맞지 않다. 소득사업에 대한 자부담율을 높일 경우 과연 사업을 하겠냐는 등의 일부 지적도 있지만 소득사업이 과연 농촌사회를 유지, 보전하고 활성화하는데 절대적 가치를 갖는다고도 할 수 없다고 봄. 또한 이 문제를 정리하지 않으면 향후 지속가능 소득사업은 불가능하다.

(11) 포괄보조제도의 한계

시군구자율편성사업(낙후지역개발사업)과 관련하여 농식품부, 행자부, 국토부 3개 기관에 분배되어 있다. 그러나 실제 지역 상황(농어촌)에 따른 분배가 아닌 행정 편의적 사업배분이 많다. 예를 들어 강원도 인제, 화천지역의 경우 농산어촌이 대부분이지만 농산어촌사업에서는 배제되고 있다. 특수지역에 포함되지만 실제로 이들 지역은 중복 지원되지 않는다는 조건하에 지자체 편익에 의해서 사업이 결정되고 있다. 실제로 국가보조는 농산어촌 7:3, 행자부 사업 8:2인 상황이다. 이들 지역은 오히려 농촌지역에다 특수지역임으로 모두 받을 수 있다고 생각하지만 현실은 그렇지 못하다.

<표15> 포괄보조사업에 대한 보조율

구분	포괄보조사업	보조율	2014년도 대상
국토부	성장촉진지역 개발	100%	대축지구 지원 등(2개)
행자부	특수상황지역 개발	80%	중경지역 지원 등(15개)
국토부	도시활력증진지역 개발	50%	중거환경 개선 등(16개)
농식품부	일반농산어촌 개발	70%	전원마을 조성 등(15개)
	지역행복생활권 협력사업	80~90%	56개 행복생활권 대상

(13) 일정 개인에게 과도한 부담을 가중시키는 현행 제도

마을/권역단위사업의 주체는 사실상 이장이나 현재 일을 하고 안하고를 떠나 20만원의 월급이 전부이다. 사업추진 자체는 마을을 위한 것에 동의하나 이에 따른 리더 개인에 대한 과도한 업무부담, 비용지불에 대한 불만 고조. 즉 개인에 대한 과도한 재정적, 시간적, 업무 부담이 초래되고 있는 상황이다. 이에 따른 보전을 위한 행동이 공금횡령 등의 행위로 나타나거나, 갈등의 불씨가 되기도 한다. 특히 마을마다 차이가 있어 해당 사업에 대해 참여하거나 하지 않거나 여부와 상관없이 동일한 월급제이며, 인센티브조차 없다.

19) 서울시의 경우 2012년부터 경제공동체로서 마을기업활성화, 상가마을공동체활성화사업을 통해 공동체의 소득사업을 지원하고 있음
 20) 행자부 마을기업의 경우는 10%, 농식품부농어촌공동체회사의 경우는 15% 등
 21) 물론 마을공동수익사업은 존재하나 마을전체가 참여하는 형태의 사업은 아니며 주민 5인 이상이 참여. 예를 들어 A아파트 3동 주민 일부 등

6. 농어촌 사회의 갈등 해결방안

이상에서 농어촌 사회의 갈등에 대하여 논한 바와 같이, 향후 정부기관 차원의 마을지원 사업 등에 대한 갈등관리는 물론 기존 사업자체에 대한 변화 등도 필요할 것이다. 향후 농어촌 사회의 갈등에 대한 저감, 선제적 조치, 지역의 발전을 위한 구체적인 해결방안을 제안 하면 다음과 같다.

1) 마을지원사업에 대한 정책적 제언

(1) 지역현실에 따른 포괄보조사업 재분류/ 관련 지원체계 마련

현재 포괄보조제도는 5개의 낙후지역개발사업 등을 포함한 25가지 사업이 진행 중이다. 특히 낙후지역개발사업의 경우 농식품부(2), 행자부(1), 국토부(2)가 관여. 지역의 상황을 고려하여 기존 체계 개편을 위한 논의할 필요가 있다. 이를 해결하기 위해 우선 낙후지역개발에 대하여 지역변화 및 상황에 맞춘 현행 포괄보조제도의 수정, 지원체계, 관할 부처 재조정, 사업내용 등 재논의가 추진되어야 할 것이다.

(2) 공동체의식 제고 혹은 함양이라는 사업의 본래 목적에 기초한 지원 및 추진

현실을 직시하고 중장기적 관점에서의 세대간 형평성, 공간간 형평성, 기존거주자와 신거주자와의 형평성을 고려한 마을발전정책 및 사업방식을 개발할 필요가 있다. 현재의 농어촌 마을이 기본적으로 공동체 의식이 높다고 판단하는 것이 과연 옳은가 하는 고민이 필요한 시점이다. 마을 조건에 따라 다르겠지만 농촌내 공동체가 붕괴되고 있는 상황에서 소득사업의 추진은 갈등발생으로 오히려 공동체 붕괴를 가속화 시키는데 영향을 주고 있다. 오히려 새롭게 신규 공동체를 형성한다는 관점, 공동체를 회복이 오히려 급선무인 마을도 있을 것이다. 지원을 받을 주체가 농어촌내 과거부터 상대적 박탈감속에 살아가는 주민인지, 아니면 새롭게 등장한 주민이 되어야 하는 것인지, 지금의 마을지원제도는 제대로 걸러내기 어려운 상황이다. 농어촌에 여러 불리한 조건을 현재 살아가는 주민으로만 보고 지원하는 제도는 과거와 미래를 제대로 담아낸 지원제도가 되기 어려울 것이다. 세대, 공간, 신규 등 지금의 거주자가 처한 상황과 이들의 상대적 박탈 형평성을 고려한 제도가 제대로 마련되지 못한 상황은 결국 갈등을 초래할 수밖에 없다. 실제로 계속해서 마을에 새로운 계층이 들어오지만 이들이 공동체로서 함께 하게 되는 계기는 각자 다른 소득사업이 아니라 우리라는 공동체문화 형성과정에서 피어나는 의식이 아닐까 싶다. 따라서 신규의 조화, 공동체형성이 필요한 마을에 여러 경관조성 등 공익적 목적을 위해 주민들이 함께 하는 마을공동체를 만들어 가는 노력과 과정을 통해 신규거주자 사이의 새로운 공동체 의식이 생기게 될 것이고 정부는 이를 지원하는 형태가 바람직하다. 이를 위해 중장기적 관점에서 농어촌 사회 변화에 따른 마을발전정책 및 사업, 관련 지원체계 등을 새롭게 개발할 필요가 있다.

(3) 사업의 단계별 추진방식의 변화

농어촌 개발사업에 대한 사업추진 단계를 기존의 방식에서 벗어나 기존의 단기적 성과를 위주로 한 사업추진이 아닌 실제 마을상황을 진단하고 이에 적절한 사업방식을 제안하고 추진하는 등을 기초한 단계별 방식으로 변화할 필요가 있다. 예를 들어 전문가 마을진단 및 제안(컨설팅 업체)하고, 다음에는 해당 마을에 적합한 사업방식 결정(해당 지자체; 마을상황

에 따라 공동체 의식함양이 필요한지, 소득증대 등의 노력이 필요한지 등 사업방식의 결정) 한다. 이후 그 결과에 따른 마을사업 추진(중앙정부; 행재정적 노력, 관련 역량 강화도 포함) 하여 해당사업에 대한 성과 평가(해당 지자체; 전문가 참여)한다. 그 성과평가에 따른 재차 마을상황 진단 및 마을에 적합한 사업방식 제안(컨설팅 업체 및 관련 전문가)하고 해당 사업에 대한 성과 평가(해당 지자체)를 통해 마을에 적합한 사업 방식 제안(컨설팅 업체 및 관련 전문가)하여 그에 걸맞는 사업을 추진하게 하는 등의 단계적 방법이다. 즉 어디까지나 마을자체의 기반상황과 마을주민의 관련 역량, 관계 등을 기반으로 진단한 결과에 의해 단계별 지원방식 개발(인센티브 제공 등) 추진하여야 할 것이다.

(4) 기존 평가 방식, 지표 등의 개편

① 현행 평가지표에 대한 재검토

시대 변화에 따른 농촌내 공동체 의식 약화로 더 이상 소득사업을 통한 마을전체의 참여 공동대응이 어려워지고 있는 상황이다. 이에 대한 평가지표도 변화할 필요가 있다. 즉 농촌 공동체 의식함양이라는 그 원래 취지에 맞도록 추진하여야 한다. 예를 들어 수익사업보다는 경관 등 실제 주민들이 공동으로 가꾸어가는 사업이나 관련 지표에 더 큰 점수를 배분한다. 또한 귀농귀촌인들의 참여, 새롭게 공동체를 형성하고 관련 의식을 만들어 내는 사업에 대하여 더 큰 점수를 부여하는 것이다. 소득사업 추진과정에서 갈등이 발생하는 것이 일반적으로 농촌지역이라는 이유로 마을공동수익사업을 강요하는 듯 한 평가요소는 최소화해야 할 것이다.

② 마을사업 추진 시 마을상황 자체를 평가하는 방법 구상

현재 평가를 위해서 작성하는 서류에 대하여 실제로는 행정편의위주이며 인위적 작성이 공공연하게 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 실제 마을이 갖고 있는 역량을 평가한다는 것은 불가능하다. 따라서 마을이 갖고 있는 자체 내용만 가지고 평가하도록 방식으로 개편(점수제 + 전문가 정성평가)한다. 예를 들어 오히려 인위적 작성이 되지 않도록 하며 학자들의 지나치게 평가 틀에 마을발전을 평가하지 않도록 하는 방안 등이 요구된다.

(5) 사업형태의 분화

① 공익사업과 소득사업으로 구분하여 지원하는 체계 마련

공익사업에 대해서는 정부주도하에 추진으로 전환할 필요가 있다. 단 주민의 의견수렴을 하되 그 역할주체는 지자체 담당자가 되어야 할 것이다. 소득사업에 대해서는 현 주민참여자가 주도하는 방식으로 마을 전체로 확산될 때는 가산점을 평가한다. 소득사업에 대해서는 기존의 마을기업 지원, 농촌공동체 사업 등, 관련 사업을 통하여 지원하고 기타 공익적 목적의 사업에 대해서는 기존 사업형태를 준용하는 것이 좋다. 단 공익사업에 대해서는 컨설팅 업체와 지자체간 사업을 통해 관련 의견을 제안하고 주민의견을 수렴하는 형태화로 하되 그 결정권을 주민이 갖도록 한다. 주민들은 이를 위한 대표위원회를 구성하고(이는 지금의 형태와 같음) 이를 수용할 것인지에 대한 여부를 주민회의를 통해 최종 합의하는 형태로 추진하는 것이 좋을 것이다.

② 소득사업의 확대와 자부담율 개편 등

각 행정단위별 사업은 기존의 읍면단위, 마을단위 사업, 반 단위 사업 등으로 진행되고 있

다. 이를 실제 이해당사자 집단 단위 사업영역의 확대할 필요가 있다. 또한 현재 농어촌내 자부담율 20%에서 50%로 점진적 강화하는 등의 방안 마련이 필요하다. 이를 보조하기 위하여 지원사업 이후 관련 성과가 나타날 때(최소한의 현장평가) 차등 인센티브를 지원하는 등 성과에 따라 점차 지원금 제도를 확대할 필요가 있다.

(6) 이장의 역할 및 지원 제고

현재의 사업추진에는 마을리더, 즉 이장 등에게 관련 역할을 요구하고 있고 이들의 적극적인 활동과 이를 통한 각종 문제 해결 또한 주문하고 있다. 실제로 많은 사업들에서 이들이 추진위원장 등을 맡고 있지만 마을을 위해 바쳐야 할 금전적, 시간적 피해도 커지고 있다. 그러나 이를 보해줄 수 있는 제도는 전무한 상황. 이제는 “리더=마을봉사자” 혹은 “열정”이라는 관점에서 바라볼 것이 아니라 시대 변화에 대응하여 새로운 관계 및 제도를 만들어갈 필요가 있다. 이를 해결하기 위해 이장 등 마을리더에게 과도한 부담을 가중시키는 문제를 해결하기 위한 각종 제도, 즉 인센티브제, 판공비지원, 사업추진시 관련 실비 청구, 활동 결과에 따른 지원제도, 이후 사업 추진 시 대한 기여 평가 등 여러 해결 방안 등을 마련할 필요가 있다.

2) 갈등관리 방안

농어촌사회내 사업과정에 대하여 갈등관리 차원의 해결방안을 제안하면 다음과 같다.

(1) 마을갈등관리 전담자 지정

중앙부처(혹은 담당 산하기관 내)에 마을갈등 전담자를 지정하고 관련 지원의 컨트롤 타워의 역할을 할 수 있도록 한다. 이들 전담자를 중심으로 각 담당부서 및 담당자, 갈등관리 전문가 등과 함께 사업추진에 따른 갈등상황을 체크하고 대안을 마련하는 등의 소위 ‘마을사업조정회의’를 신설하고 운영한다.

(2) 갈등데이터 구축 및 관련 보고체계 확립

각 지정된 전담자 등을 중심으로 기존 해당 부처(서)의 마을사업에 따른 각종 갈등 사례를 수집하고 이를 정리하여 마을에 전파한다. 이는 향후 갈등예방을 위한 토대로 활용될 것이다. 수집 과정에서 각종 갈등이 발생한 곳 혹은 사업추진 의사를 밝힌 마을에 대해 현지 실태조사 등을 실시한다. 가능하면 마을의 요구에 의해 파견하며, 필요시 갈등전문가 등을 활용한다. 이들은 사업과정에서의 주민 간 관계 변화가능성 등 갈등발생 및 심화 등의 가능성을 판단한다. 관련 보고양식 등을 표준화하여 사용함으로써 향후 데이터 축적과 활용에 도움이 될 수 있도록 한다.

(3) 갈등관리매뉴얼 작성 및 배포, 이에 근거한 마을갈등전문가 양성 및 활용

이상 구축된 데이터는 향후 해당 사업에 특정한 갈등대응매뉴얼 작성에 기초가 될 것이며 최종 작성 후 배포하여 활용하도록 유도한다. 또한 해당 기관 공무원, 컨설팅 업체 관계자 등에 대한 갈등전문교육을 실시한다. 해당 과정을 통해 양성된 갈등전문가를 마을에 파견하여 문제예방 및 해결에 활용할 수 있도록 한다.

(4) 갈등대응전담 TF 운영과 대응

만약 마을사업 추진을 계기로 마을에 주민 갈등이 확산, 심각화 할 경우 해당 마을(권역) 등에 대한 전담자, 갈등전문가, 컨설팅 담당자, 지자체 등이 포함된 갈등대응전담반(TF)을 구성하고 해결을 노력한다. 물론 마을주민의 요구를 통해 추진한다.

(5) 장기적으로 마을갈등해결 지원센터 설치

장기적으로는 각 관계 부처 등이 합동으로 통합형 마을갈등해결 지원센터를 설치하고 운영하여 종합 갈등관리 대민 서비스가 제공할 수 있도록 한다. 이곳의 주요 업무로는 관련 교육, 전문가 양성 및 파견, 문제 예방 및 해결 등의 서비스 등이다.

(6) 마을사업계획에 소위 갈등대응계획 첨부 필수화

사업을 추진하고자 하는 주민들은 자신들의 기존 마을계획과 함께 본 사업에 따라 미치게 될 영향과 이에 따라 발생가능 한 갈등을 예상 하여 관련 대응계획 수립을 의무화하도록 한다. 특히 공용시설 등에 대해서도 구체적인 활용 계획과 문제 해결방법을 작성하도록 한다. 예를 들어 각종 추진운영상 예상 문제에 대한 관련 마을규약 작성 및 제시, 사업 추진과정상의 각자의 역할분담 계획, 조직적 대응 방안, 갈등예방안 등이다. 원주민과 외지인과의 협력 방안(마을회의 참여) 등에 대해서도 구체적으로 작성하도록 제시한다. 권역별 사업일 경우에는 마을간 협력 체계와 예상되는 갈등에 대한 조치 방안 등이 기술되어야 할 것이다.

(7) 사후관리 등 지속가능한 대응 체계 구축

일회성 사업이 되지 않도록 이후에도 마을 공동체 회복 등 공생기반을 공고화할 수 있도록 지원한다. 지원 마지막 년차를 중심으로 이후에는 사업을 스스로 진행할 있도록 컨설팅하고 갈등 등으로 인한 커뮤니티가 훼손되었을 경우 이를 회복하기 위한 지원체계를 구축한다. 지속가능한 사업수행뿐 만이 아니라 각종 심리상담도 추진하여 관계회복이 될 수 있도록 지원하는 것이다. 이러한 역할은 지역사회로부터의 신뢰가 매우 중요하므로 가능하면 지역의 시민단체나 전문가, 신망있는 사람 등을 주민으로부터 추천받아 이들이 그러한 역할을 할 수 있도록 한다. 이상의 제안을 갈등관리 차원에서 정리하면 다음과 같다.

<표16> 마을지원사업에 대한 갈등관리 차원에서의 해결방안 제안

구 분	기존의 갈등관리	주요 해결방안
마을갈등 전담자 지정	<ul style="list-style-type: none"> - 비체계적 갈등관리/ 대응 - 정부 당사자 정책/대형프로젝트 위주의 갈등관리 - 마을갈등은 사인 간 갈등으로 개입 어렵다는 인식 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 해당 부처/ 기관은 사업추진과정에서 해당 갈등 상황 파악을 위한 노력 - 관련 전담자 지정 - 농어촌 마을 갈등대응 시스템 구축 - 관련 매뉴얼 작성 및 배포 - 전문가 등이 참여하는 마을사업조정회의 신설
갈등데이터 구축 및 관련 보고체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> - 리더교육 위주, 사례 및 패널티 중심의 예방교육 - 리더 중심의 문제 해결요구 - 비전문가의 갈등 대응/지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업과정별 기존 마을교육에 갈등관리 역량 강화를 위한 기초, 심화 과정마련 - 갈등상황에 대한 지속적인 확인 및 환류/ 평가 - 갈등전문가 양성
갈등대응전담 TF 운영과 대응	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등발생시 사업 패널티 - 종합 대응 어려움 - 주민이 해결주체라는 인식 - 문제해결 중심주체 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민요구에 기초한 주민간 갈등해결 지원체계 구축 - 문제발생 시 즉응 해결가능성 상승
장기적으로	<ul style="list-style-type: none"> - 종합 대응 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을~권역별, 각 사업별 갈등에 대한 통합 지원

마을갈등해결 지원센터 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 중복 사업 추진으로 자칫 갈등 심화 - 갈등에 대한 소극적 대응 	체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 기관별 갈등조정전문가 육성 및 파견(주민요구가 가능하도록) 등에 활용 - 주민 파견요구와 이에 즉응하기 위한 유무선 연락 체계 구축
마을계획수립시 갈등대응계획수 립 의무화	<ul style="list-style-type: none"> - 마을사업 갈등관리 계획 부재 - 주민 스스로 문제 발생 시 해결 - 리더에게만 집중되는 해결 요구 - 선제적 대응 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획제안 시 관련 계획 수립 의무화(관련 평가는 전문가 판단을 통해) - 마을권역별 추진할 경우에는 지역발전협의회 운영 방안 포함
사후대응체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 사후갈등관리 등의 역할 부재 - 연속적인 사업추진 어려움 - 일회성 사업 위주 - 자칫 갈등심화 시 커뮤니티 붕괴(고소고발 등)되나 관의 해결 역할 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업 종료 후에도 지속 관리하여 관계갈등이 대한 주기적 체크와 갈등으로 커뮤니티가 파괴되었을 경우 회복 노력 - 관계회복을 위한 전문가 지원 - 경우에 따라 지역에 신망있는 시민단체, 어른이 조정자로서 역할 가능

7. 결론

지금까지 농어촌 지역은 여러 사회구조적 특징 등으로 인해 지금까지 공공민간사업 추진의 대상지가 되어 왔다. 이러한 사업추진에 따라 발생하는 공공갈등에 대한 추진주체의 주요 대응방법은 주민이 요구하는 개인 직접보상은 제도적 한계로 어려워 보통 마을보상(마을회관, 마을안길도로 등의 방법) 차원에서 해결되는 경우가 대부분이었다. 또한 각종 정책 변화에 따라 운영되는 농어촌 지원제도도 지속가능한 관리 보다는 일회성 지원 등의 방식이 많았던 것도 사실이다. 이러한 마을 내 축적된 경험은 지금 농어촌 추진되는 각종 마을지원사업 과정에서의 갈등의 주요 배경이 되고 있는 상황이다.

일반적으로 마을지원사업은 주민 스스로 상향식으로 제안하는 공모형태로서 이루어지기 때문에 그 과정이 마을주민이 스스로 결정하고 주도하는 형태로 진행되고 있다. 그러나 이들 사업이 개인이익 보다는 공동이익을 추구하는 특징 때문에 대부분의 마을주민들이 자신의 일과 같이 여기고 열심히 참여하기는 쉽지 않다. 그러나 다양한 부처에서 관련 사업이 진행되고 있고 마을발전이라는 차원에서 마을리더의 노력 여하와 그 관련 요건이 갖춰질 경우 선정될 가능성이 많아서 주민들이 능동적으로 그 과정에 참여해 왔다. 또한 지자체와 관련 컨설팅 업체의 도움을 통해 기술적 문제도 해결할 수 있었다. 그러나 지원대상마을로 선정된 이후 사업이 대부분 공동시설 중심으로 진행되고, 관리의 구체적인 역할 배분 등을 통한 관리활동은 주민 간 의견 충돌로 쉽게 진행되지 못하였다. 특히 공동이익에 대한 분배 등으로 인한 주민 간 관계갈등으로 비화될 경우 사업자체에 대한 참여나 비협조 등으로 인해 결국 사업이 활성화되지 못하고 지원기간(보통 2~3년) 이후에는 원점으로 돌아가는 경우도 많다. 그 결과 관련 공동시설이 유향화 되는 문제도 발생하고 있다. 이는 마을이 함께 사업하는 권역별 계획에서도 마찬가지이다. 이러한 갈등의 기저에는 현재의 각종 마을사업이 공동시설 중심으로 진행되고 사업성공이 장기적으로는 개인이익창출에 긍정적으로 미칠 영향도 있겠지만 그것이 현재 자신의 영농활동을 대체할 것이라고 생각하지는 않기 때문이다. 이는 연령층, 지식 및 정보의 격차 등에 따라 다를 수 있다.

지금의 농어촌 사회는 외형적으로는 공동체를 중심으로 관계가 형성되어 왔다. 그러나 내부적으로는 기본적으로 각 농어민 주체가 개별 사업체의 경영자로서 활동해 왔다. 이에 따라 마을 내 문제가 발생할 경우 자신의 사업이 크게 손해되지 않는 상황에서 그 해결을 위해서 함께 노력해 왔다. 그러나 젊은 귀촌 귀농자, 혹은 지식인 등의 이주가 점차 늘면서 기

존의 수평적 관계가 약화되기 시작하였다. 실제로 경로우대 등의 전통가치가 아직 주요하게 여겨지고 있는 농어촌 사회에서는 지식보다는 연륜과 경험 등이 좀 더 인정받을 수 있는 구조이다. 따라서 새로운 이주민들이 이를 이해하고 적극적으로 주민들에게 봉사한다는 것은 기존 원주민 측에서 볼 때 기대하고 싶지만 개인주의를 기본으로 하는 현대사회의 구성원들에게는 요구하기란 쉽지 않다²²⁾. 더욱이 기존 원주민의 노령화는 이들과의 상호 협력적 관계 형성에 어려움을 초래하는 원인이 되고 있다.

또한 정부의 새로운 사업들이 기존에 익숙해 왔던 1차 산업이 아니라 낯선 형태의 융복합 형태의 관광사업이 많아 이를 수용하기가 쉽지 않고 시행과정에서도 관련 경험이 부족하여 시행착오를 겪을 수밖에 없다. 이는 현재 이해와 수용여지가 많은 마을의 리더가 젊은 층 혹은 지식층, 귀농자 등이 되게 하는 배경이 되고 있다. 이들은 기본지식을 갖추고 있어 사업추진에 따른 관련 고급정보나 역량 강화 교육이 이루어질 경우 일반 주민과 더욱 지식의 격차를 넓힐 수밖에 없다. 결과적으로 공동의 이익을 실현하기 위하여 '마을'이 최소 조건이 되어 추진되지만 이를 통해 마을주체별 정보나 지식 격차가 발생하면서 갈등의 조건이 완성될 수 있다는 것이다. 결국 사업지정이후에는 관련 지식이 풍부하고 이해가 높은 지도자가 주로 노력하게 되고 대부분의 마을주민들은 그 정도의 차가 있겠지만 소극적으로 참여하는 형태로 진행된다. 이러한 상황에서 마을사업의 성공사례는 일반 주민보다는 대부분 마을 지도자의 적극적인 노력과 역할 그리고 역량이 주가 될 수밖에 없을 것이다.

마을 내 갈등상황은 각자의 정보의 격차, 역할의 소외, 이해추구에 기반 한 개인적 욕구의 차 등이 맞물리면서 갖가지 불만 등이 쌓이다가 사업의 주요한 결정상황 등의 어느 시점에서, 운영과정의 미스, 관련 의혹 및 오해가 폭발하게 되면서 발생한다. 갈등발생 상황에서 부랴부랴 갈등에 대응하고 관리하려고 하면 이미 마을리더가 갈등의 당사자가 되어 있어 문제를 해결하기가 쉽지 않다. 또한 기존의 예방차원의 교육과정에서도 갈등을 어떻게 예방하고 해결해야 하는지 하는 방법론적 교육이 아니라, 갈등발생마을의 사례 전파나, 갈등 등의 발생하면 정부지원을 받을 수 없다는 내용이 많고 이를 사전에 스스로 잘 해결하라고 주문하는 정도이다. 또한 중앙정부나 지자체 등도 사인간의 갈등은 자신들의 영역이 아니므로 주민 스스로가 해결해야 한다고 하고 있어 그 갈등은 한번 발생하면 더욱더 해결하기 어려운 상황으로 빠지는 것이 보통이다. 특히 갈등은 자체 내 문제가 아니라 앞서 언급한 외부 충격(각종 사업추진 결정) 등에 의해 발생할 경우 이들 간의 각자 개인이해에 기반 한 판단과 인식의 차로 인해 더욱 해결이 쉽지 않고 자칫 커뮤니티의 붕괴로 이어질 가능성이 있다.

본 연구는 농어촌 사회 내 갈등의 유형 중 특히 마을발전을 꾀하려는 마을지원사업추진과 이에 따른 커뮤니티 갈등에 대하여 사례와 문제점을 고찰하여 그 해결방안을 제안하였다는 데 그 의미가 있다. 특히 해당 갈등에 대한 기존의 연구는 거의 전무한 상황이다. 왜냐하면 마을 내 갈등을 밖으로 돌출시키지 않는 것이 우리 농어촌 사회의 특징이기 때문이다. 이에 따라 실제 표출될 경우에는 상당한 커뮤니티 파괴가 진행된 다음으로 그 해결방안을 모색하기란 쉽지 않다. 본 연구는 앞으로 우리사회의 공동체의 지속가능성을 높이고 위기를 지역

22) 이주자들은 이주한 곳의 마을회의에 잘 참여하지 않는 것이 보통이다. 그리고 새롭게 경우에 따라서는 이주자간 커뮤니티를 구축하기도 한다. 이에 기존커뮤니티와의 교류를 활성화하기 위한 갖가지 귀농귀촌자에 대한 교육을 실시하고 있지만 결국 마을커뮤니티에 참여하는 것은 귀농귀촌자 개인의 판단이며 강제화 할 수 없는 것이 현실이다. 이 경우 마을의 주요한 결정에 참여하지 못하면서 사업추진결정이나 각종 공공사업 등에 의한 찬반 결정에서 소외되어 이주-원주민 간 갈등으로 확산되는 경우가 있다(신가평 345KV 송전선로 건설 사례)

내 활력으로 바꾸는 공생기반형 사회를 구성하기 위한 기초 연구로서 의의가 있다. 그러나 위 사례로는 드러나지 않는 공동체 갈등의 전반을 파악하기에는 한계가 있다. 따라서 앞으로는 도시공동체 등을 포함하여 지역 공동체 사회 내 갈등사례 데이터 조사가 지역적으로 형태별로 축적되어 연구가 폭넓어져야 할 것이다.

참고자료

- 김수석 외 1인, 농업농촌부문 공공갈등사례와 갈등관리방안 연구, 한국농업경제연구원, 2010.
- 김용근, "농촌관련사업 운영상 갈등의 이해와 대책", 농어촌과 환경 14(3), 2004, pp.24-35.
- 김용근, 마을공동사업의 가치이해와 사업운영상 갈등- 농촌체험관광의 비전과 1사1촌 운동의 이해를 중심으로-, 지역상생발전민관협력포럼, 고산지역 6개면 리더십학교 3차교육, 2007.
- 김향자, 향토자원을 활용한 관광프로그램 정책사업 추진방안, 한국문화관광연구원, 2011.
- 농식품부, 2015 농어촌취약지역생활여건개조사업 지침.
- 박대식 외 1인, "농촌사회의 양극화 실태와 시사점", 한국농촌경제연구원 농정포커스 제20호, 2012.
- 박진도, "한국농촌사회의 장기비전과 발전전략-내발적 발전전략과 농촌사회의 통합적 발전", 농촌사회 제20집 1호, 2010, pp.163-194.
- 윤종설, 갈등관리심의위원회 운영의 활성화 방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2014.
- 이민수 외 2인, 농촌창업지원체계구축방안-지역공동체회사 창업을 중심으로, 전북발전연구원, 2011.
- 이영길, 강원도 농촌지역 정부지원 공동시설 활성화 방안-농촌마을종합개발사업을 중심으로, 강원발전연구원, 2014.
- 조중현외 2인, "농촌체험마을의 갈등 원인과 유형에 관한 연구", 농촌사회 제18집 1호, 2008, pp. 91-125
- 한노덕, 공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안, 국회예산정책처, 2014.

기타 중앙정부 자료

환경분쟁의 딜레마상황과 개선방안

윤학수*

I. 서론

현대사회는 과학기술발달과 민주화진전 등으로 인해 사회경제적 풍요의 양지를 향유하고 있다. 특히 세계사적으로 유례가 없이 빠른 속도로 압축적 근대화(또는 들진적 근대화)를 걷고 있는 현대한국사회는 더욱 그러하다. 그러나 이러한 사회적·경제적으로 풍요롭고 평안한 생활은 역설적이게도 인간의 통제를 벗어난 환경, 핵, 자연적 재해 및 인위적 재난 등의 위험사회(risk society)¹⁾로 놓이게 되었고, 이로 인해 위험 및 안전을 둘러싼 경제적 가치와 사회적 가치간의 갈등 및 분쟁현상이 더욱 커지고 있다. 경제적 가치와 사회적 가치간의 상충성에 놓여 있어 대안사이의 갈등과 분쟁에 대해 어떻게 균형 및 조화를 이루어야 할 것인지가 현대 한국사회의 중요한 시대적 과제로 대두되고 있다. 이와 같은 대안 및 가치사이의 갈등조정은 정책영역에 놓여있는 변화된 상황과 이로 인해 요구되는 상충적 가치를 설득조정하며, 정책과정에 주어진 상황과 맥락을 수렴 반영하는데 있다. 이러한 가치간 상충성은 밀양송전탑 건설과 같은 위험시설 설치과정에 있어서 그 의미가 더욱 두드러지게 나타난다. 위험시설 건설은 단순한 국책사업의 경제적 의미뿐만 아니라 환경 또는 생명권 보호라는 의미까지 내포하고 있어 양 가치간 균형조화를 요구한다. 이를 위해서는 위험시설 건설을 둘러싼 정책참여자간 이해갈등과 상호역학관계, 경제적 효율성논리와 사회적 효율성간에 내포된 상충적 가치, 위험시설 건설을 위한 다양한 제도와 의견조정 및 타협점을 중심으로 해결되어야 한다. 이러한 상충된 가치와 대안, 상황적 배경의 구조 및 행위를 반영하여 분석할 수 있는 이론이 딜레마 이론

*한국건설교통기술협회/광운대 박사과정(건설법무학전공)

1) 위험사회란 독일의 사회학자 울리히 벡(Ulrich Beck)이 1986년에 발간한 『위험사회』에서 “현대서구 사회는 문명의 확산위에서 살아가는 ‘위험사회’”라고 규정한 이후 사회과학 전반을 통틀어서 보편적으로 사용되기 시작한 학술용어이다.

이다. 딜레마이론은 상이한 가치와 대안을 제시하며 문제해결을 요구할 때, 정부의 정책결정은 기회손실과 비교불가능성 때문에 선택이 어려운 상황에 직면하게 된다. 딜레마상황에서 중앙정부는 합리적인 결정보다는 비일관적이고 비합리적인 전략적 행위와 선택이 악순환적으로 지속된다.

본 연구에서는 환경분쟁에 대한 담론적 논의와 딜레마상황에 대한 이론적 논의를 구체적으로 살펴보고, 딜레마상황에 대한 사례분석, 환경 분쟁의 딜레마상황에 대한 실증적 분석과 그에 대한 실천적 함의를 제시하고자 한다.

II. 환경분쟁의 딜레마상황

1. 환경분쟁의 개념

환경이라는 용어가 다양하게 정의되듯이 환경분쟁의 개념 또한 온전히 정의내리기가 쉽지 않다. 다만 환경정책기본법 제3조에서 환경 분쟁을 두 가지로 제시하는데, 첫 번째는 환경피해로 인한 피해의 배상을 둘러싼 분쟁이다. 예를 들면, 공장에서 나온 오염으로 인해 재산상의 손해를 입거나 소음으로 인해 정신적 스트레스로 건강을 행하는 등의 피해를 입는 경우가 이에 해당한다. 두 번째는 환경 및 자원의 이용 또는 개발을 둘러싼 분쟁이다. 예를 들면, 유수의 흐름을 바꾸려 하는 경우 상류 지역의 주민과 하류지역의 주민이 서로의 이해에 따라 반대하거나 쓰레기 소각장 또는 화장장 등 혐오시설의 설치에 따른 지역주민의 반대가 있는 경우가 이에 해당한다.²⁾

환경조정법은 환경피해와 환경분쟁에 관하여 별도로 규정하고 있는바, 그 개념을 어떻게 정의하는지에 따라 그 범위와 대상 그리고 관련문제의 개선방안이 달라질 수 있다. 환경의 개념을 광범위하게 본다면 생명체를 둘러싼 모든 외부적 조건들을 포괄하나, 여기서 다루게 되는 환경분쟁은 환경분쟁조정제도의 목적에 의하여 확정될 수 있다. 즉, ‘국민의 건강 및 재산상 피해의 구제’라는 주관적 기능을 넘어 ‘환

2) 환경을 눈에 비이는 가시성여부에 따라 물리적 환경(Physical environment)과 사회적 환경(Social environment), 그리고 인공환경(Man-made environment)으로 나누어진다고(구연창, 환경법론, 법문사, 1991, p.5. 환경정책기본법은 환경을 자연환경과 생활환경으로 분류하고 있으며, 자연환경은 지하지표 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함하는 자연의 상태를 말하고, 생활환경이란 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다. 환경정책기본법 제3조 제1호 내지 제3호.

경을 보전'한다는 공익 실현의 목적도 포함함으로써 환경 분쟁의 범위가 장래에 유동적으로 확대될 가능성을 내포한다.³⁾

환경분쟁조정법 제 2조 제2호에서 규정하고 있는 환경분쟁이란 “환경피해에 대한 다툼과 환경기술개발 및 지원에 관한 법률 제2조 2호4)의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼”을 말하는데, 동 법 제2조 제1호는 환경피해는 “사업 활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 진동이 그 원인중의 하나가 되는 지반침하 등을 원인으로 건강·재산·정신에 대한 피해”라고 규정하고 있다.⁴⁾ 따라서 여기서의 ‘환경’은 다양한 환경매체의 오염 중 인간에 대한 건강·재산·정신상 피해를 발생시킬 수 있는 것에 제한되므로, 그 밖의 환경상 이익 또는 쟁점에 관한 분쟁은 환경분쟁조정법상의 환경분쟁이 아니라고 해석된다. 그러나 동법은 환경분쟁의 의의를 양 당사자들 간의 건강·재산·정신상 피해발생으로 인한 사후적 이해관계의 조정으로 국한하여 파악하고 있지는 않다. 우선 피해가 이미 발생한 경우 외에 피해의 발생이 예상되는 경우도 포함하므로, 피해발생 위험이 있는 행위에 관한 사전적 결정단계에서 의사의 불합치가 있는 경우도 분쟁에 포함된다. 또한 일정한 요건을 갖춘 환경단체로 하여금 위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정신청을 할 수 있도록 열어놓고 있으며(제26조), 중대한 환경피해에 있어 중앙조정위원회가 직권으로 조정절차를 개시할 수 있도록 하고 있다(제30조).

2. 딜레마

1) 딜레마의 개념

위험을 내포한 대형국책사업은 공공시설입지라는 공공서비스의 핵심요소를 내포하고 있는 분배정책이며 그 편익이 국가 및 지역사회 전체에 제공한다는 점에서 외부

3) 이희정, 환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책: 환경분쟁조정제도의 기능강화의 관점에서, 환경법연구, 6면, 2006.

4) 세부적인 피해종류로는 건설공사장 소음, 진동, 먼지로 인한 피해, 도로공사장 소음, 진동, 먼지로 인한 가축피해, 도로차량운행으로 인한 소음피해, 공동주택 층간소음으로 인한 피해, 공장매연 및 악취로 인한 피해, 공장폐수로 인한 피해, 환경기초시설의 설치 및 관리와 관련된 피해, 건축법 적용을 받지 아니하는 구조물(교량, 교각등)의 일조방해로 인한 농축산물 등의 피해등이 있다(박봉균, 2009).

경제 성격을 지니며, 동시에 위험이라는 특성 때문에 입지주변지역에 부정적 효과 즉 외부불경제를 발생한다는 점에서 지역주민들에게 편익보다는 비용을 발생할 가능성이 내포한 공공정책이다. 따라서, 공공정책은 갈등을 내포한다. 그 이유는 대부분의 경우 정책으로 인하여 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 나뉘어지기 때문이다. 그러나 갈등이 정도 이상으로 심각해질 때, 정책결정자체가 원천적으로 어려워지는 경우가 있다. 정책결정에 따른 통상적 갈등과 갈등이 커져서 결결정자체를 어렵게 만드는 경우를 단순히 갈등이라고 표현하기 보다는 딜레마 또는 정책 딜레마로 표현한다.⁵⁾딜레마의 사전적 의미는 ‘진퇴양난’ 또는 ‘이럴수도 저럴수도 없는 상황’이라는 뜻으로 어원은 그리스어의 di(두 번)와 lemma(제안·명제)의 합성어이다. 흔히 ‘양립할 수 없는 두 가지 상황’을 의미하며, 또한 ‘두 가지 대안에 대하여 정확히 우열을 가리기 어려운 상황’으로 이해되기도 한다. 정책선택의 상황에 있어서 표상된 대안속에 내재되어 있는 가치들 사이의 비교가 불가능하고, 이해당사자 집단들사이의 요구가 서로 상충되기 때문에 어느 하나를 수용하기 곤란하며, 어느 대안을 선택하더라도 기회손실이 큰 경우 정책결정자는 딜레마 상황에 빠지게 된다고 보았다.⁶⁾

딜레마는 두 개의 똑같이 매력적인 대안 중에서 하나만을 선택해야 하는 상황이라고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 딜레마는 선택상황과 직접 관련된 개념이라는 점에서 역설이나 모순, 갈등 등의 개념과 구분하고 있다. 역설(paradox)의 개념은 “상식에는 어긋나지만 사실 옳은 명제”, 또는 “분명하게 자기모순적인 명제나 진술”을 의미한다. 따라서 패러독스란 상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시에 존재하거나 활동하는 현상⁷⁾또는 동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호간에 존재하거나 인식되는 모순으로 정의된다. 즉 패러독스의 가장 본질적인 요소는 두 개의 대립적인 요소가 서로 배타적이라는 것(mutual exclusivity), 그리고 위 두 요소가 동시에 존재한다는 것(simultaneity)을 의미한다. 모순(contradiction)은 반대되고 대립되는 요소를 말한다. 적군과 아군, 물과 불, 밤과 낮, 더위와 추위 등이 그 예가 될 수 있다.⁸⁾모순은 두 가지 가치나 대안의 상충성을 논한다는 점에서 딜레마개념과 유사하

5) 소영진, 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 중심으로, 한국행정학보, 186면, 1999.

6) 이종범외, 정책분석에 있어 딜레마 개념의 유용성, 한국행정학보 제15권 4호, 45면, 1992.

7) Cameron & R. E. Quinn, Organizational Paradox and Transformation, Toward of Change and Management, Cambridge: Ballinger Publishing Company, 1988.

8) 사득환, 정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패, 2013년 한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회, 36-37면, 2013.

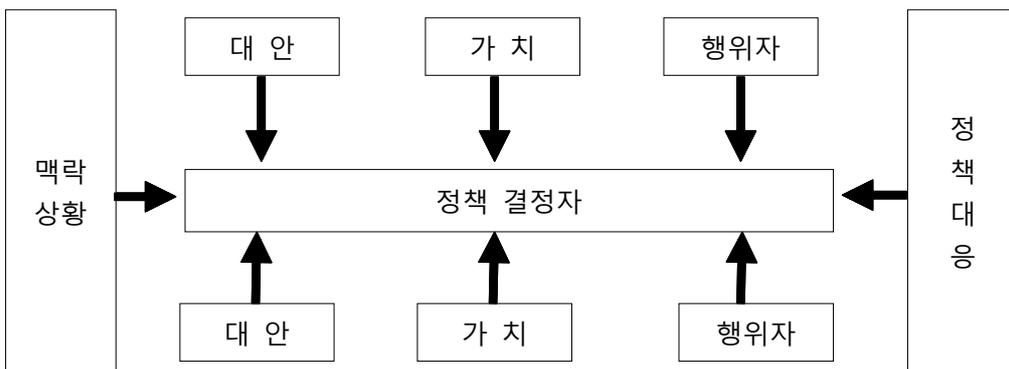
지만, 긴장의 정도는 언급하지 않는다는 점에서 구별될 수 있다. 딜레마는 강한 긴장을 갖는 모순의 특수한 형태이다. 한편, 갈등이란 “이해관계자의 충돌”, “개인간, 집단간, 조직간대립이나 적대적인 교호작용”, “한 집단이 그에 반하는 집단들을 무력화 또는 곤경에 빠뜨리거나 제거함으로써 상대적으로 제한된 지위나 권력, 자원에 대한 소유와 가치를 획득하려는 투쟁의 산물”, “공공정책의 정책과정에 참여하는 공식적인 정책결정권자들간에 발생하는 입장의 차이” 등 다양한 개념으로 표현한다.

<표1> 갈등, 역설, 딜레마 개념간 비교

구분	갈등	역설	딜레마
대안의 수	두 가지 이상	두 가지	두 가지
긴장강도	고	고	고
선택여부	선택의 유연성	무관	선택 불가피
기회손실의 정도	무관	무관	대등
분석단위	이해관계자	-	정책결정자

딜레마 상황은 사회적 맥락, 선택기회, 대안 및 가치, 이해당사자, 정책결정자의 대응행동이 혼재되어 나타난다. 이를 딜레마 모형으로 제시하면 그림과 같다.

<그림1> 딜레마 모형



2) 딜레마상황에서의 비일관적 대응

전술한 무시된 딜레마는 주어진 딜레마를 주관적으로 인지·해석하는 과정에서 딜레마가 아닌 것으로 설정함으로써 실제의 악순환에 빠지는 경우를 의미한다.⁹⁾ 여기서 의미하는 악순환(vicious circle)의 개념은 일탈증폭상황과 동일한 개념으로 사용된다. 일탈증폭고리는 자기강화(self-reinforcing)로 자기수정이 제대로 일어나지 않아 체제를 불안정적으로 이끄는 고리를 말한다. Wender(1968)는 일탈증폭고리를 악순환이론¹⁰⁾으로 설명하고 있다. 악순환 개념은 체제와 관련 있는 행위나 문제변수들 사이의 관계를 화살표로 연결시키고 변수들 간 관계를 플러스(+) 또는 마이너스(-)로 표시한다. 여기서 플러스 기호는 연결된 두 변수가 동일한 방향으로 변화하는 것을 의미하고 마이너스 기호는 다른 방향으로 변화하는 것을 의미한다, 이때 두 사건 사이의 관계는 상호의존적, 종속적 또는 독립적¹¹⁾일 수 있다. 이와 같이 변수들이 연결될 때 플러스 부호로만 되어 있거나 마이너스 부호의 수가 짝수로 이루어진 인과 고리를 악순환고리라고 한다.¹²⁾ 김상돈은 이러한 맥락에서 일탈증폭고리로서 악순환이 지속되는 이유는 신화로서의 도식, 귀인착오, 정보의 빈곤 등이고 이로 인해 이루어지는 행위를 악순환적 행위라고 규정하였다.¹³⁾

첫째, 신화는 과거, 현재, 미래의 사건에 대한 이야기를 의미한다. 신화는 사실의 기술이고 경제적으로 활용되며, 인간행동의 복잡성을 없애고 단순성을 부여한다. 즉 신화는 존재하지 않지만 존재하고, 의미가 없지만 의미가 가득하다. 인간과 신화의 관계는 진실성에 기초하는 것이 아니라 유용성에 기초한다고 주장한다. 이러한

9) 이종범외, 전거서, 1994.

10) 악순환이론은 사이버네틱(Cybernetics)의 환류고리(Feedback)개념에서 파악할 수 있는데, 환류고리는 부정적 환류고리와 긍정적 환류고리로 구분된다. 부정적 환류란 자기수정(Self-correcting)과 자기균형을 유지할 수 있어 체계를 안정적으로 이끄는 고리로 자동온동조절 장치와 같은 것을 의미한다면, 긍정적 환류는 자기강화(Self-reinforcing)로 자기수정이 제대로 일어나지 않아 체제를 불안정적으로 이끄는 고리를 의미한다. 전자를 일탈상쇄(Deviation-counteracting), 후자를 일탈증폭(Deviation-amplifying)이라는 개념으로 설명할 수 있다. 일탈증폭고리를 웬더(Wender)는 이를 악순환, 루빈과 브로커(Rubin & Brocker)는 함정(Entrapment)이라고 하였다. 악순환이론은 관련성이 있는 행위(사건 또는 요소)들 사이를 화살표로 연결시키고 사건간의 관계를 플러스 또는 마이너스로 표시함으로써 출발한다.

11) 상호의존적이란 어떤 변수 또는 요소를 향해 화살표가 들어가지도 하고 다른 변수를 통해 화살표가 나오기도 하는 변수를 말하고, 종속적이란 들어가는 화살표만 있고 나오는 화살표가 없는 변수를 말하며, 독립적이란 나가는 화살표만 있고 들어오는 화살표가 없는 변수를 말한다. 일반적으로 변수는 상호의존적 경우가 많다. 주재복, 악순환 이론의 관점에서 본 주택정책, 행정과 정책, 144면.

12) Weick, Karl, The Social Psychology of Organizing. Reading: Addison-Wesley, 1979, pp.71-72.

13) 김상돈, 딜레마 상황에서의 악순환적 행위에 관한 연구: 부안 방폐장 폐기물처분장 입지정책을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제16권 1호, 2004.

상황에서 신화는 도식과 유사한 성격을 지닌다. 도식은 어떤 자극영역을 표시하는 인지구조이다. 그 구조는 시간의 연장선상에 형성된 사건의 순서이며 인과지도의 형태이다. 이는 그 영역에 대한 일반지식을 포함하여 도식관련 정보를 수집하고 해석하기 위한 틀을 포함하는 투입자극에 대한 가설이다. 뿐만 아니라 도식은 부호화 기능과 표상기능, 그리고 추론기능과 해석기능을 갖는다. 따라서 위기에 대한 관심을 돌리기 위한 방법으로서 신화로서의 도식의 성격을 갖는 이데올로기 창출을 들 수 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 이데올로기 창출과 밀접한 관련이 있는 것은 상징적 행동이다. 상징은 그것을 수용하는 사람들로 하여금 사물이나 사건의 어느 한 부분에 관심을 기울이게 하며, 구체적인 경험을 되풀이하게 함으로써 에너지를 결집하는 효과가 있고, 장기적으로는 조직이나 시스템의 안정과 질서를 가능하게 한다. 딜레마 상황에서 상징은 이해관계자들의 저항을 감소하고 대안선택을 할 때 나타나는 기회손실을 최소화할 수 있다. 이것은 당혹스러운 상황에 놓여있을 때 결정자가 취하는 인상관리¹⁵⁾전략과 유사하다. 깎아내리거나 명분 쌓기 등의 인상관리와 상징을 통해 특정대안을 반대하는 행위자들의 관심구조를 바꿀 수 있고, 대안선택의 명분이 되는 가치체계를 변화시켜 나갈 수 있기 때문이다.

둘째, 인간의 자존의 욕구나 자기고양의 욕구를 갖는다. 따라서 인간은 자존심이나 자아를 고양시키는 방향으로 귀인 한다. 즉 성공은 자신의 능력덕분에 해석하고 실패는 상황이나 운이 나쁜 것으로 해석함으로써 자신이 여전히 능력 있고 가치 있는 사람으로 스스로 간주되도록 하여 자신의 자존심을 유지시키거나 고양시킬 수 있게 하는 것을 의미한다. 귀인이론은 조직에 적용시켜보면, 연결망 형태로 운영되고 조직간 관계에서도 자기고양적 귀인 현상이 나타난다. 그들은 서로 연결되어 문제를 해결했을 때 실패는 다른 조직에게 귀인하고 성공은 자기조직에 귀인한다. 이 같은 자기고양적 귀인형태를 행위와 관련지어 보면 책임전가로 설명할 수 있다. 책임전

14) Edelman, A., *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana and Chicago: Univ. of Illinois Press, 1967.

15) 고프먼(Goffman)이 원용한 연극적 모델(dramaturgical model)에 의하면, 사회생활이란 배우가 어떤 무대에서 혹은 여러 다양한 무대에서 행하는 연극과 같은 것인데, 그 이유는 우리가 어떻게 행위하는가는 우리가 특정시점에서 행하는 역할에 달려있기 때문이다. 사람들은 다른 사람들에게 어떻게 보여지는가 하는 데에 매우 민감하며, 다른 사람들이 자신들에게 자신들이 원하는 방식으로 반응하도록 하기 위해 다양한 형태의 인상관리(impression management)를 한다. 간혹 이것이 계산된 방식으로 행해지기도 하지만, 보통 인상관리는 우리가 무의식적으로 행하는 여러 가지 일 가운데 하나이다. 사업상 회의에 참석할 때와 친구와 함께 축구경기를 보면서 휴식을 취할 때의 옷차림과 행위는 매우 다를 것이다. 고프만은 표면영역(front regions)과 이면영역(back regions)으로 구분될 수 있다. 표면영역이란 사람들이 공식적 혹은 양식화된 역할을 수행해내는 사회적 마주침이나 경우를 일컬으며, '무대위에서의 공연'을 뜻한다. 이면영역은 사람들이 보다 공식적인 상황에서의 상호작용을 위해 준비를 갖추고 대비태세를 취하는 경우에 해당된다.

가는 정책결정의 책임을 다른 정책결정자에게 떠넘김으로써 자신은 딜레마에서 빠져나오는 방법이다. 예를 들면, 결정의 문제를 위원회를 구성하여 상황을 표결에 부친다든지, 하위기관에 결정권한을 이양하여 결과에 대한 책임을 나누는 방법이다. 셋째, 환경은 조직산물의 선택자이다. 조직산물이 환경요구에 맞지 않는다면 그것은 거부되므로 체제로서 조직은 곤경에 처하게 된다. 이러한 경우에도 그 곤경을 해결 가능한 해결점이 있다. 그 한계점으로서 조직의 의사결정에 대한 구성원간 찬성과 반대의 표출 강도가 그 구체적인 예가 될 수 있다. 그러나 체제생존의 한계점을 정확히 계산하다는 것은 어렵고 그 한계점을 알았다고 해도 체제가 현재 어느 위치에 있는지 탐색하기도 어렵다. 이와 같은 상황에서 인간은 불확실성에 직면하게 된다. 불확실성에 대한 부정은 정보이다. 정보는 문제해결에 필요하다. 그런데 격동적이고 혼란스럽게 변동하는 환경에 대한 정보는 수집하기가 어렵거나 거의 불가능하다는 데 있다. 이러한 환경은 분해 불가능한 환경이다. 분해 불가능한 환경 속의 조직은 비공식적 정보, 육감, 풍문 또는 선례, 규칙, 그리고 전통적 기대와 비공식적 자료, 육감, 풍문에 의존하게 되면, 조직의 문제해결은 순환적 결정을 띄게 된다. 순환적 결정이란 딜레마상황의 변화를 유도하거나 현재 당면한 딜레마 상황을 벗어나기 위하여 새로운 딜레마 상황을 창출해 내거나 일단 결정을 내린 후 이를 반복, 수정, 왜곡 집행하는 대응이다.

순환적 결정과 유사한 대응 방법은 재규정(reframing)이다. 재규정은 딜레마를 현실적으로 해소하기가 어렵다고 생각되면 정책결정자는 딜레마 상황안에서 안주하는 방법을 모색하는데 이를 의식조작 즉 재규정 작업을 통해 어느 한쪽 또는 양쪽의 요구를 만족시키는 방법이다. 재규정은 문제를 이해하는 기존의 방식이나 준거 틀을 새로운 틀로 바꾸는 것을 의미한다. 재규정의 과정은 기존 준거 틀의 해소단계, 새로운 정보수집, 새로운 준거 틀의 형성, 새로운 준거틀의 고착화 및 일상화 단계를 거쳐 발생하게 된다.¹⁶⁾ 이러한 네 단계의 재규정 과정 중에서 구체적으로 딜레마에 대한 대응의 양태가 달라지는 것이 세 번째 단계인 새로운 준거틀 형성단계이다. 그 이유는 새로운 준거 틀이 어떻게 만들어 내느냐에 따라 대응행위의 양태가 달라지기 때문이다. 일반적으로 재규정 방법은 시간의 재규정, 공간의 재규정, 개념

16) Bartunek, J. M. The dynamics of personal and organizational reframing, in Quinn, R. E., Cameron, K. S. (eds). Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management. Cambridge: Ballinger Publishing Co, 1988; 류양섭, 골프장건설의 정책딜레마연구, 단국대 박사학위논문, 45-46면, 2002.

구성을 변경하는 방법, 대안간 가치의 재규정 등이다. 자세한 사항은 표와 같다.

Ⅲ, 연구방법

1. 표본추출방법과 자료수집방법

이 연구의 설문조사는 표2와 같이 2014년 10월 1일부터 10월 31일까지 한달 간 20세이상 서울시민 성인남녀를 대상으로 이루어졌으며, 조사 진행 방식은 온라인조사 방식을 이용한 조사 방식을 사용하였다. 수집된 데이터는 엑셀 형식으로 취합하였다.

<표2>자료수집방법

조사방법	조사대상	조사대상자 수	표집방법	조사기간	표본오차
온라인조사	서울시 성인남녀 20세이상	700명	인구할당표집	2014년 10월 1일- 10월31일	95%신뢰수준에서 ±3.70

2. 변수의 조작적정의

<표3> 분석에 사용된 변인들

변인	설문문항	문항수
대형국책사업관점	귀하께서는 정부가 추진하는 대형국책사업에 대해 대체로 어떤 관점에서 바라보고 계십니까?	1
환경분쟁원인	귀하께서는 현재 우리사회에서 환경 분쟁이 발생하는 가장 대표적인 원인이 무엇이라고 생각하십니까?	1
환경분쟁해결방법	환경분쟁이 발생했을 때 당사자끼리 합의를 통한 해결방법이 가장 바람직합니다. 그러나 당사자간 해결이 쉽지 않을 때가 많습니다. 귀하께서는 당사자끼리의 해결이 쉽지 않을 경우에 가장 바람직한 해결방안은 무엇이라고 생각하십니까?	1
	환경분쟁조정위원회의 독립성이 강화되어야 한다.	5
	환경분쟁조정제도가 탄력적으로 이용하기 위해서는 조정, 알선, 재정이외에도 다양하게 인정되어야한다.	
	환경책임보험제도가 도입되고 국가기관이 반드시 운영되어야 한다	
	환경오염피해해행위에 대한 위법적 행위가 명확하게 제시되어야 한다.	
지역주민이 이해하고 신뢰할 수 있는 지역환경협약제도가 도입되어야 한다.		
밀양송전탑관점	밀양시 송전탑건설정책은 ‘안전한 전력공급’과 ‘생명권 보호’ 들 중 어떤 관점에서 바라보아야한다고 생각하십니까?	1

밀양송전탑 가치의 상충성의 심각성정도	귀하께서 밀양송전탑 사건과 관련하여 ‘안전한 전력공급’과 ‘생명권보호’ 가치간의 상충성이 어느정도 심각하다고 생각하십니까	1
지상화할경우에 대한 의견	우리나라의 전력공급에 안정적으로 공급될것이다 밀양주민들의 생명권보호가 확보되지 않을 것이다	2
밀양송전탑 지상화강행여부	귀하가 생각시기에 정부는 기존의 밀양송전탑건설의 지상화 건설을 강행할 것이라고 생각하십니까	1
주체들간 갈등	주민간 갈등	4
	반대주민과 한전간갈등	
	반대주민과 중앙정부간갈등	
	반대주민과 지방정부간 갈등	
정책대응	결정을 미루거나 지연하는 행위	3
	번복하는 행위	
	책임전가하는 행위	
해결방안1	귀하께서는 밀양송전탑사건의 해결방안 - 지상화, 지중화, 우회송전, 사업폐기 - 에 어떻게 생각하십니까	1
해결방안2	갈등조정등 사업에 대한 복합적인 이해 및 해결을 위하여 국무총리급의 갈등해결노력이 필요하다	5
	현행 전력개발촉진법과 보상관련 제도가 조기 수정되어야한다	
	문제해결을 위하여 제3자의 객관적인 조사를 바탕으로 한 국가차원에서 갈등영향분석 실시가 필요하다.	
	마을공동체 의식 회복을 위한 지방자치단체의 노력과 지원이 필요하다	
	국가전력관련 여론 수렴을 위하여 국민대토론회등의 개최를 통해 밀양송전탑 정책수정 가능성을 염두한 국민적 논의로 해결되어야 한다.	
조사대상자의 특성	사회인구학적 특성	7

3. 자료분석방법

이 논문은 분석에 사용된 환경분쟁의 일반적 사항과 개선방안, 밀양송전탑건설사항과 해결방안 등을 분석하기 위해 기술통계, 평균차이검증, 교차분석을 시도한다. 기술통계에서는 본 논문의 분석에 사용된 변인들의 수준을 탐색하기 위하여 기술적으로 분석한다. 평균차이검증에서는 환경분쟁 개선사항, 밀양송전탑 지상화할 경우에 대한 의견, 밀양송전탑 관련 주체간 갈등의 심각성, 정책대응, 해결방안에 대한 의견에 대해서 환경보호론자와 경제개발론자, 이념성향별로 각각 구분하여 집단별로 환경분쟁과 밀양송전탑건설관련 의견에 대해 조사대상자들이 체감하는 인식 및 태도에 대한 평균과 그 차이가 존재하는지 t/F 검증¹⁷⁾을 사용하여 분석하였다. 기

17) t검증(t-test)은 두 평균간의 차이에 대한 검증이다. t검증은 기본적으로 다음의 두 가지 경우에 해당된다. N이 작을 경우에는 σ_y 을 대신하여 s_y 를 사용할 수가 없게 될 뿐 아니라 모집단의 분포 또한 정규분포를 이룬다고 가정을 할 수가 없게 되므로 z검증을 행할 수 없게 되고 이 경우 t-검증을 행하게 된다. 둘째는 모집단의 분포형태와 관계없이 큰 크기의 표본이 추출된 경우이다. 홍두승, 사회조사, 217면(제3판, 2005).

숯통계, 평균차이검증, 교차분석은 SPSS 12.0을 사용하였다.

IV. 실증적분석결과

1. 조사대상자의 특성

<표4> 조사대상자의 학력, 직업, 근무 및 고용형태

		빈도	비율(%)			빈도	비율(%)
학력	무학	0	0	월 평균 소득	소득없음	3	.4
	초등학교 중퇴/졸업	2	.3		100만원 미만	19	2.7
	중학교 중퇴/졸업	11	1.6		100~199만원	37	5.3
	고등학교 중퇴/졸업	92	13.1		200~299만원	84	12.0
	초대졸(2년)/대학 중퇴/대재	114	16.3		300~399만원	123	17.6
	대학교(4년제) 졸업	419	59.9		400~499만원	112	16.0
	대학원 이상	62	8.9		500~599만원	133	19.0
직업	전문직	53	7.6	주 관 계 의 총 의 식	600~699만원	67	9.6
	경영/관리직	39	5.6		700~799만원	52	7.4
	일반사무직	274	39.1		800만원 이상	70	10.0
	자영업	80	11.4	정 치 성향	상층의 상	7	1.0
	판매서비스직	39	5.6		상층의 하	24	3.4
	기능/숙련공	11	1.6		중층의 상	180	25.7
	단순노무종사자	16	2.3		중층의 하	314	44.9
	전업주부	96	13.7		하층의 상	126	18.0
	무직	23	3.3		하층의 하	49	7.0
학생	61	8.7	매우 보수		42	6.0	
기타	8	1.1	다소 보수	171	24.4		
근무 형태	전(격)일제	466	66.6	중도	341	48.7	
	비전일제	75	10.7	다소 진보	127	18.1	
	일을 하지 않고 있다	159	22.7				
고용 형태	정규직	442	63.1	매우 진보	19	2.7	
	계약제 및 비정규직	99	14.1				
	일을 하지 않고 있다	159	22.7				

2. 분석결과

1) 환경분쟁의 일반적 사항

<표5> 정부가 추진하는 대형국책사업의 관점에 대한 분석결과

	빈도	퍼센트
환경보호를 우선	285	40.7
경제개발을 우선	284	40.6
잘 모르겠음	131	18.7
합계	700	100.0

<표6> 대형국책사업의 세가지 관점에 따른 환경분쟁 발생원인에 대한 교차분석결과

	환경분쟁원인					전체
	서로에 대한 이해 부족	서로 자신만의 이익이나 주장만 앞세워서	기존에 가진 사람이나 집단들이 양보하지 않아서	갈등을 부추기는 사람들이기 때문에	갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도가 미비해서	
환경보호우선	33 11.6%	131 46.0%	75 26.3%	21 7.4%	25 8.8%	285 100.0%
경제개발우선	22 7.7%	139 48.9%	75 26.4%	30 10.6%	18 6.3%	284 100.0%
잘 모르겠음	21 16.0%	54 41.2%	31 23.7%	14 10.7%	11 8.4%	131 100.0%
전체	76 10.9%	324 46.3%	181 25.9%	65 9.3%	54 7.7%	700 100.0%

<표7> 대형국책사업의 세가지 관점에 따른 환경분쟁 발생원인에 대한 교차분석결과

	환경분쟁이 발생했을 때 해결방법				전체	x2
	그래도 끝까지 당사자끼리의 합의를 통해서 해결하겠다	비합법적 방법을 포함하여 모든 수단을 동원하여 해결한다	전문가 등 제3자를 통한 조정과 화해를 시도한다	법적으로 해결한다		
환경보호우선	64 22.5%	45 15.8%	151 53.0%	25 8.8%	285 100.0%	33.089* ** df=6
경제개발우선	38 13.4%	67 23.6%	151 53.2%	28 9.9%	284 100.0%	
잘 모르겠음	16 12.2%	22 16.8%	62 47.3%	31 23.7%	131 100.0%	
전체	118 16.9%	134 19.1%	364 52.0%	84 12.0%	700 100.0%	

2. 밀양송전탑건설정책의 딜레마

<표8> 대형국책사업의 세가지 관점에 따른 밀양송전탑건설의 가치인식에 대한 교차분석결과

	밀양송전탑건설정책의 가치			전체	x2
	안전한 전력공급	생명권보호	두가지 가치모두고려		
환경보	40	94	151	285	38.571* ** df=4
호우선	14.0%	33.0%	53.0%	100.0%	
경제개	78	49	157	284	
발우선	27.5%	17.3%	55.3%	100.0%	
잘모르	17	23	91	131	
겠음	13.0%	17.6%	69.5%	100.0%	
전체	135	166	399	700	
	19.3%	23.7%	57.0%	100.0%	

<표9> 대형국책사업의 세 가지 관점과 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 밀양송전탑건설의 지상화할 경우의 안전한 전력공급여부에 대한 비교분석결과

	지상화할 경우 안전한 전력공급					전체	x ²
	매우그 럴다	대체로 그렇다	보통	대체로 그렇지 않을것이다	전혀 그렇지 않을 것이다		
환경보호우 선	21 7.4%	51 17.9%	152 53.3%	48 16.8%	13 4.6%	285 100.0%	24.192**
경제개발우 선	52 18.3%	48 16.9%	134 47.2%	46 16.2%	4 1.4%	284 100.0%	
잘모르겠음	9 6.9%	24 18.3%	72 55.0%	21 16.0%	5 3.8%	131 100.0%	
안전한 전력공급자	38 28.1%	16 11.9%	56 41.5%	23 17.0%	2 1.5%	135 100.0%	81.387***
생명권보호 론자	5 3.0%	33 19.9%	76 45.8%	37 22.3%	15 9.0%	166 100.0%	
두가지가치 고려	39 9.8%	74 18.5%	226 56.6%	55 13.8%	5 1.3%	399 100.0%	
전체	82 11.7%	123 17.6%	358 51.1%	115 16.4%	22 3.1%	700 100.0%	

<표11> 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 밀양송전탑건설의 사회 갈등에 대한 비교분석결과(N=700)

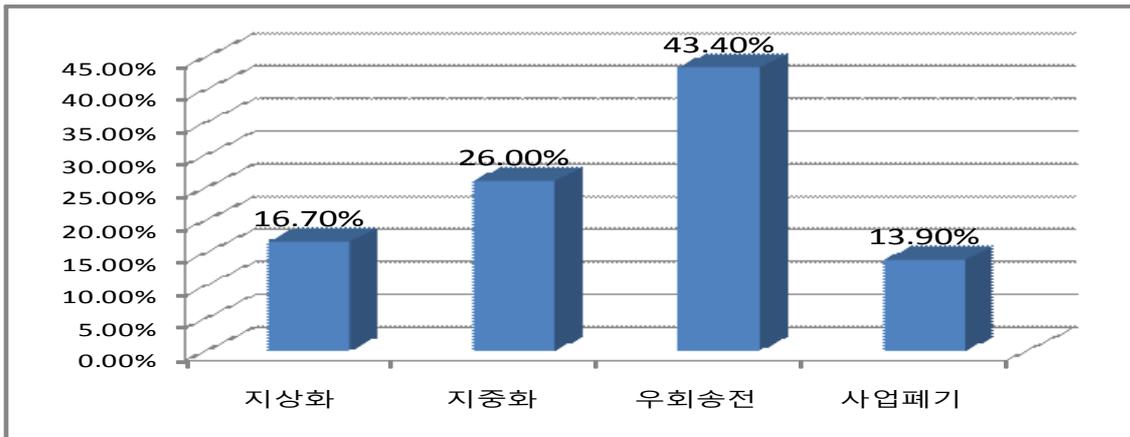
	평균	표준편차	전력공급론자 (n=135)	생명권보호론자 (n=166)	균형론자 (n=399)	F
1) 주민간갈등(반대주민 vs 찬성주민)	3.63	.806	3.47 (.751)	3.73 (.889)	3.64 (.782)	4.020*
2) 반대주민(환경단체포함)과 한전간 갈등	4.03	.802	3.79 (.939)	4.20 (.757)	4.04 (.751)	9.855***
3) 반대주민(환경단체포함)과 중앙정부간 갈등	3.91	.832	3.63 (.944)	4.17 (.806)	3.90 (.768)	16.449***
4) 반대주민(환경단체포함)과 지방정부간 갈등	3.84	.815	3.57 (.886)	4.01 (.863)	3.86 (.747)	11.257)

*p<0.05. **p<0.01, ***p<0.001

**1점(전혀 심각하지않음), 2점(별로심각하지않음), 3점(보통).4점(대체로 심각), 5점(매우 심각)

3. 딜레마상황 개선방안

<그림2> 밀양송전탑거설정책의 해결방안



<표12> 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 국무총리급 갈등해결노력 필요성에 대한 분석결과

	국무총리급 갈등해결노력 필요성					전체	x ²
	매우 반대	대체로 반대	보통	대체로 찬성	매우 찬성		
안전한 전력공급자	5 3.7%	12 8.9%	56 41.5%	52 38.5%	10 7.4%	135 100.0%	38.02 3*** df=8
생명권보호론자	1 .6%	10 6.0%	43 25.9%	78 47.0%	34 20.5%	166 100.0%	
두가지가 치고려	1 .3%	26 6.5%	117 29.3%	214 53.6%	41 10.3%	399 100.0%	
전체	7 1.0%	48 6.9%	216 30.9%	344 49.1%	85 12.1%	700 100.0%	

*p<0.05. **p<0.01, ***p<0.001

<표13> 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 현행 전력개발촉진법 제도의 조기수정 필요성에 대한 분석결과

	현행 전력개발촉진법 제도의 조기수정 필요성					전체	x ²
	매우 반대	대체로 반대	보통	대체로 찬성	매우 찬성		
안전한 전력공급자	4 3.0%	7 5.2%	52 38.5%	60 44.4%	12 8.9%	135 100.0%	28.12 7*** df=8
생명권보호론자	2 1.2%	8 4.8%	34 20.5%	89 53.6%	33 19.9%	166 100.0%	
두가지가 치고려	1 .3%	12 3.0%	144 36.1%	191 47.9%	51 12.8%	399 100.0%	
전체	7 1.0%	27 3.9%	230 32.9%	340 48.6%	96 13.7%	700 100.0%	

*p<0.05. **p<0.01, ***p<0.001

<표14> 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 국가차원에서 갈등영향 분석 실시 필요성에 대한 분석결과

	문제해결을 위하여 제3자의 객관적인 조사를 바탕으로 한 국가차원에서 갈등영향분석이 실시 필요성					전체	x ²
	매우 반대	대체로 반대	보통	대체로 찬성	매우 찬성		
안전한 전력공급	3 2.2%	5 3.7%	62 45.9%	45 33.3%	20 14.8%	135 100.0	29.82 3***

자						%	df=8
생명권보 호론자	1 .6%	5 3.0%	43 25.9%	72 43.4%	45 27.1%	166 100.0%	
두가지가 치고려	0 .0%	11 2.8%	115 28.8%	186 46.6%	87 21.8%	399 100.0%	
전체	4 .6%	21 3.0%	220 31.4%	303 43.3%	152 21.7%	700 100.0%	

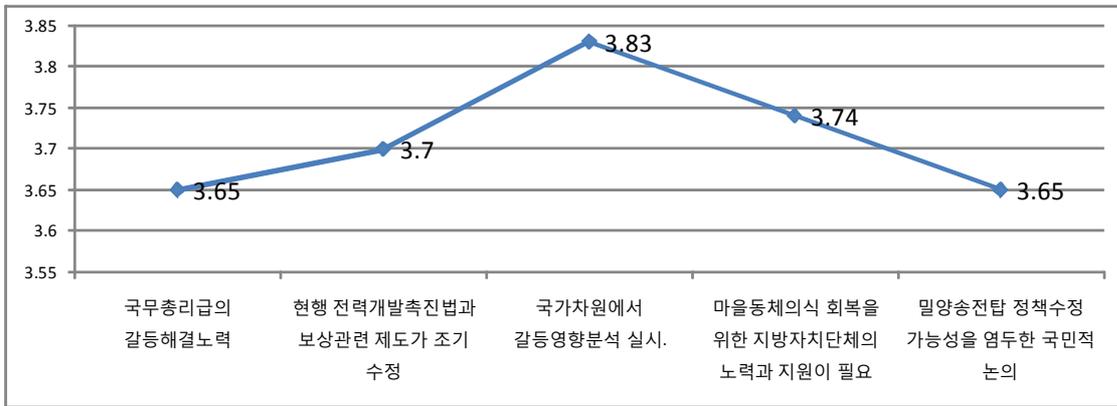
*p<0.05. **p<0.01, ***p<0.001

<표15> 밀양송전탑가치의 세 가지 가치간 차이인식에 따른 마을공동체의식회복을 위한 지방자치단체의 노력과 지원의 필요성에 대한 분석결과

	마을공동체의식회복을 위한 지방자치단체의 노력과 지원의 필요성					전체	x ²
	매우 반대	대체로 반대	보통	대체로 찬성	매우 찬성		
안전한 전력공급 자	4 3.0%	2 1.5%	68 50.4%	55 40.7%	6 4.4%	135 100.0%	52.23 9*** df=8
생명권보 호론자	0 .0%	9 5.4%	45 27.1%	74 44.6%	38 22.9%	166 100.0%	
두가지가 치고려	3 .8%	9 2.3%	110 27.6%	217 54.4%	60 15.0%	399 100.0%	
전체	7 1.0%	20 2.9%	223 31.9%	346 49.4%	104 14.9%	700 100.0%	

*p<0.05. **p<0.01, ***p<0.001

<그림4> 밀양송전탑 갈등해결방안에 대한 의견조사



V. 결론 및 함의

이 연구는 대형국책사업 환경분쟁의 딜레마상황과 그에 따른 개선방안을 이론, 판례, 입법례 등 다양한 차원에서 설명한 후 밀양송전탑건설사업의 딜레마상황을 사례분석과 실증적으로 분석한 후 그에 따른 제도개선과 정책적 활용방안을 제시하였다. 본 분석결과의 내용과 시사점은 다음과 같다. 이 연구에서 주목하고 있는 대형국책사업의 환경분쟁은 본질적으로 딜레마상황이 내포되어 있다. 이에 본 연구에서는 밀양송전탑건설사업의 딜레마상황에 대해 사례분석과 실증적으로 분석한 후 그에 따른 개선방안을 제시하였다. 밀양송전탑 건설사업의 정부대응은 딜레마상황이라고 할 수 있다. 그 이유는 정부가 딜레마발생요인인 가치체계의 변화, 정책참여자의 전략적 행동 및 중앙정부의 정책결정능력 등 상황과 맥락을 정밀조사하지 않았다는 점에서 정책결정을 하였기 때문이다. 즉 상황적 배경과 맥락을 충분히 고려하지 않았을 뿐만 아니라 절차적 민주성을 확보하지 않았다는 점이다. 이와 같은 딜레마 발생요인 때문에 밀양송전탑 건설정책의 딜레마 상황에서 표출된 두드러진 대응은 비일관적 정책대응 행위 즉 선언적 행위, 책임전가, 순환적 결정 등 비 일관적이고 임기응변적인 행위만을 찾아 볼 수 있었다. 따라서 밀양송전탑 건설사업 그 자체로서 일종의 정책실패이며 동시에 정부불신을 초래하였다. 그렇다면 어떻게 밀양송전탑 건설사업의 딜레마 상황을 해소할 수 있는가가 중요한 과제라 할 것이다. 따라서 이러한 딜레마 상황을 벗어나기 위해서는 행위자간 긴밀한 연결망과 의사소통을 보장할 수 있는 절차와 제도가 보장되어야 한다. 예를 들면 법적 구속력과 전문성을 갖춘 위원회 및 문제해결기구를 설치하여 정책 참여자들간 충분한 비판과

토론이 이루어질 때 비로소 정책환류를 통한 새로운 정치적 질서가 형성할 뿐만 아니라, 이러한 조건에서 정책결정이 이루어질 때 행위자들간 비협력적 행동을 협력 행동으로 유도할 수 있다<그림참조>. 따라서 정부는 지속적으로 국민에 대한 정책의 신뢰성을 높여나가야 딜레마 상황을 예방할 수 있을 것이다. 따라서 특정한 정책 목표의 우선성을 전제하지 않는다.¹⁸⁾ 특정한 정책의 가치 및 대안에 우선권을 부여하는 경우 정책통합 이전의 비협력행동 또는 비일관적 행위가 되풀이될 가능성이 높기 때문이다. 예를 들어 환경보호 가치에 우선권을 부여할 경우 안전한 전력공급이 우선권을 가진 현재 상태와 다를 바가 없기 때문이다.

18) 환경정책통합(Environmental Policy Integration, EPI)은 가장 대표적인 정책간의 통합 노력이다. 그런데 환경정책통합과 환경정책과 타 부문 정책들간의 정책 통합의 차이는 환경적 목표에 근본적인 우선권을 부여하느냐의 차이에 있다. 환경정책 통합은 환경적 고려를 다른 부문별 정책들 내로 통합하는 것으로 환경적 측면에 근본적인 우선권을 부여하는 것을 의미한다. 반면 정책 통합은 환경적 가치와 목표에 명백한 우선권을 부여하지는 않으며 에너지 중심적 고려, 경제적 고려와 환경적 고려가 균형을 이루는 것을 의미한다(Collier, Ute. (1997). *Energy and Environment in the European Union*. Ashgate: Aldershot.; Lafferty, William M. & Hovden, Eivind. (2002). *Environmental Policy Integration: towards an analytical Framework?*. Reprt No. 7/02, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society. Center for Development and the Environment, University of Oslo, Norway, 1-30). 그러나 안전 목표가 우선권을 가지지 못할 때 안전정책의 목표가 경제적 목표에 종속되는 문제가 지속될 수 있다는 점에서 우선권의 문제는 정책통합의 중요한 쟁점인 것은 분명하다.

공공성 측정지표개발

김상돈*

Index

Index

- 1** 연구개요
 - ▶ 연구목적
 - ▶ 연구방법
- 2** 공공성에 대한 이론적 고찰
- 3** 정책 분야별 공공성 사례
- 4** 정책 공공성의 구성요소
- 5** 정책의 공공성과 도시재생정책의 측정지표

- 분석결과**

[1] 연구개요

▶ 연구목적

- 그 동안 행정기관에서 시행하는 정책 및 사업에 대한 평가가 사업성·경제성 위주로 평가됨에 따라 공공성이 경시된 측면이 있음
- 관·군·지방정부 수준차원에서 공공성을 심화하고 세부 측정지표를 통해 정책적으로 활용할 필요가 있음
- 국내외 공공성 담론 및 공공성 측정지표 분석사례들을 다차원적으로 검토하고 분석하여 공공성 측정지표를 제시하고자 함
- 공공성 강화를 위해 정책 및 사업의 심의·인안과정에서 공공성 지표 활용

3

[1] 연구개요

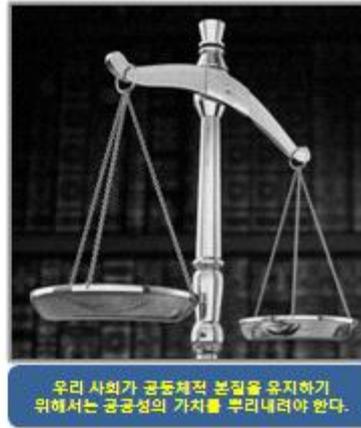
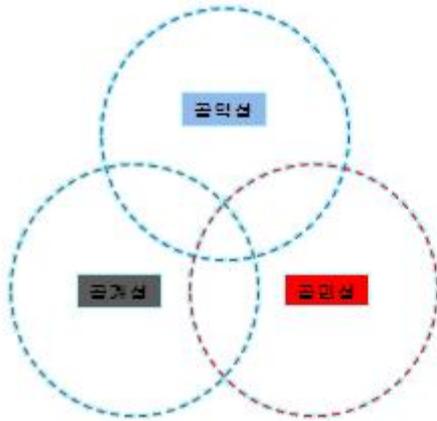
▶ 연구방법

연구 단계	주요 내용	비고
'공공성'에 관한 이론적 논의	- 행정성 관련 이론적 검토 - 행정성 - 행정성 - 행정성	문헌연구
정책공공성에 관한 논의	- 실제적/ 절차적 거버넌스 - 정책정의의 관련 담론, 사례, 지표 - 정책거버넌스 관련 담론, 사례, 지표	문헌연구
정책공공성 측정 지표개발	- 정책정의의 지표 - 정책거버넌스 측정지표 - 지방의회와 도시재생사업의 행정성 지표	문헌연구
전문가 면접조사	- 면접조사지 설계 - 정책정의와 정책거버넌스에 대한 조사 - 지방의회와 도시재생사업의 측정지표에 대한 조사	심층조사

4

[2] 공공성에 대한 이론적 고찰

▶ 공공성에 대한 이론적 고찰



17

[2] 공공성에 대한 이론적 고찰

▶ 정책공공성에 대한 이론적 고찰



18

[3] 정책 분야별 공공성 연구사례

▶ 정책 분야별 공공성 사례 ①

항목	복지정책	환경정책	보건정책
공공성의 핵심개념	<ul style="list-style-type: none"> * 복지공헌(일차적) * 사회권(일차적) 	<ul style="list-style-type: none"> * 환경정의(일차적) * 환경안전 확보의 증가와 국민참여 확대(일차적) 	<ul style="list-style-type: none"> * 건강의 증진(일차적)
구체적인 지표	<ul style="list-style-type: none"> * 복지공헌 (국가-시장-비영리조직-기업-가족) * 사회권(소득보장, 건강, 주거, 노동, 교육) 	<ul style="list-style-type: none"> * 유대적소득, 사회적안전 보장, 노동의 증진 * 선진국과 저개발국 간 불평등 * 전세계와 다문화대 간의 불평등 * 인간과 동물 상호영양 간의 불평등 * 환경안전 확보증가와 환경개량 수혜 과정의 참여 계층 	<ul style="list-style-type: none"> * 인간중개의 등립적 차등에서의 불평등 (인간의 기본 필요충족서의 건강) * 경제적 차등에서의 불평등 (보건정책의 시장실패 대응) * 사회적 차등에서의 불평등 (건강의 사회적 결정성) * 정치적 차등에서의 불평등 (사회적 시민권 필요서의 건강권)

7

[3] 정책 분야별 공공성 연구사례

▶ 정책 분야별 공공성 사례 ②

항목	공공기관의 지배구조	공공성과	거버넌스
공공성의 핵심개념	<ul style="list-style-type: none"> * 민주적 책임성(일차적) 	<ul style="list-style-type: none"> * 형평성과 보편적 권리 (일차적) * 투명성(증가성, 참여, 대중성, 민주적 책임성 (일차적) 	<ul style="list-style-type: none"> * 합리적 거버넌스(일차적)
구체적인 지표	<ul style="list-style-type: none"> * 정치적 책임성 * 경제적 책임성 * 시장 책임성 * 관리적 책임성 		<ul style="list-style-type: none"> * 정부와 민간중 구성하는 다양한 사회 구성중층이 법적인 합계 없이 자발적인 협력에 의해 사회공공 해법

8

[4] 정책 공공성의 구성요소

▶ 정책 공공성의 구성요소

실체적 공공성 : 결과경의

실체적 공공성이라는 범주에서 주로 제기될 수 있는 민주적 가치들로서 기본권 보장을 통한 자유보장, 배분적 정의로서 평등, 인간다운 삶의 보장을 위한 보편적 필요(needs)의 충족, 즉 사회적 시민권 등 논자에 따라 다양한 가치들이 제기될 수 있다.

구조적 공공성 : 결과거버넌스

거버넌스에는 공공, 민간 그리고 비정부조직간의 자기조직 네트워크의 개념이 내포되어 있고, 이러한 거버넌스 개념속에는 참여와 협력을 통한 과두녀심이라는 핵심적이고도 궁극적인 지향점이 있다. 과두녀심은 네트워크라는 메커니즘을 통해 발현된다. 네트워크란 일단의 사람, 사물 또는 사건들간에 연계가 이루어지는 특정한 관계유형을 말한다.

[5] 측정지표

▶ 정책일반의 공공성과 도시재생정책의 측정지표

정책일반의 공공성 측정지표	지방의회의 정책공공성 측정지표	도시재생정책의 공공성 측정지표
<p>▶ 정책과정에서의 공공성측정지표</p> <p>[정책과정별 공공성]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정책의제설정단계 공공성 세부지표 2. 정책결정단계 공공성 세부지표 3. 정책집행단계 공공성 세부지표 4. 정책평가단계 공공성 세부지표 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정책의제 형성 2. 정책개발 3. 정책결정 4. 정책집행의 문제점 제기 5. 정책의 분석, 평가 <p>※ p25 참조</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화적 공생 2. 경제적 재생 3. 사회적 공생 4. 도시재생의 개선방안

[5] 측정지표

▶ 정책정의의 측정지표

① 정책정의의 측정지표

- 1. 광범성
- 2. 보편적 권리

1. 정부정책은 모든 계층의 이익을 균등하게 대변하고 있다고 생각하십니까?
2. 정부정책은 일반시민들의 기대에 부응한다고 생각하십니까?
3. 정부정책들이 지역문제를 적절히 반영하고 있다고 생각하십니까?
4. 정부정책은 실제로 개인이 실감할 정도로 효과가 있다고 생각하십니까?

[5] 측정지표

▶ 정책거버넌스의 측정지표

② 정책의제설정단계의 공공성 측정지표

- 1. 공익문제에 대한 의의제기
- 2. 공공의제 제시
- 3. 공익문제에 대한 여론형성 및 주도

전통가 설문 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 경기도는 정책의제 설정단계에서 지역 시민단체를 어느 정도 참여시키고 있다고 생각 하십니까 - 지역 시민단체는 경기도의 정책의제 설정단계에 어느 정도 참여하고 있다고 생각 하십니까 - 지역 시민단체는 경기도의 정책의제 설정단계에서 정책의제를 어느 정도 제시하고 있다고 생각하십니까 - 정책의제 설정단계에서 지역 시민단체가 경기도에 제안한 의견이 어느 정도 수용되었다고 생각하십니까? - 인터넷활사이로, 걸스루너, 집의중달, 말 한마당(게시판), 여론조사, 온라인투표, 정책포럼 등의 제도화 여부
일반시민 설문 유형	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의제에 대한 제안참여경험? - 주민의견을 위한 공청회, 간담회, 제안제도, 의견제도에 대한 의견 - 주민참여제도에 대한 의견 - 주민감사장제도 - 주민투표법 - 주민소환법 - 주민참여예산제도 - 인터넷활사이로, 걸스루너, 집의중달, 말 한마당(게시판), 여론조사, 온라인투표, 정책포럼에 대한 의견

[5] 측정지표

▶ 정책거버넌스의 측정지표

③ 정책결정단계 공공성 세부지표

1. 문제해결을 위한 합리적인 정책대안제시
2. 전문지식과 정보의 제공, 토론의 및 청문회의 참여
3. 정책결정집단에 대한 입력행사

전문가 설문 문항	<ul style="list-style-type: none"> · 경기도는 정책결정단계에서 지역 시민단체를 어느 정도 참여시키고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책결정단계에 어느 정도 참여하고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책결정단계에서 합리적인 대안을 어느 정도 제시하고 있다고 생각하십니까? · 경기도는 정책결정단계에서 지역 시민단체의 주장을 어느 정도 반영하였다고 생각하십니까? · 입법예고, 정책설명회, 정책조정과정공개, 제11형서비스, 법률훈외견제출, 정책포럼발, 정책고각관리 등의 제도화여부
일반시민 설문 문항	<ul style="list-style-type: none"> · 각종위원회 참여경험 · 각종위원회에 대한 신뢰수준 · 도시계획위원회 · 도시재정위원회 · 입법예고, 정책설명회, 정책조정과정공개, 제11형서비스, 법률훈외견제출, 정책포럼발, 정책고각관리에 대한 의견

13

[5] 측정지표

▶ 정책거버넌스의 측정지표

④ 정책집행단계 공공성 세부지표

1. 서비스의 생산 및 제공
2. 정책변경요구(정책의 유지 및 확대요구)
3. 정책의 수정 및 보완요구(정책의 축소 및 폐지요구)

전문가 설문 문항	<ul style="list-style-type: none"> · 경기도는 정책집행단계에서 지역 시민단체를 어느 정도 참여시키고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책집행단계에 어느 정도 참여하고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책집행단계에서 정책의 변경을 위해 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까? · 경기도의 정책집행단계에서 지역 시민단체의 주장이 어느 정도 반영되었다고 생각하십니까? · 행정정보공개, 제11형서비스, 정책고각관리, 홀로강자발간, 인터넷신문발간, 고시공개, 육어고각물센터, 정책전문가 그룹DB관리, 인터넷 의견수렴, 시민감사청구제도, 민원신고센터, 제보신고 등의 제도화여부
일반시민 설문 문항	<ul style="list-style-type: none"> · 정책집행단계에서의 참여경험? · 행정정보공개, 제11형서비스, 정책고각관리, 홀로강자발간, 인터넷신문발간, 고시공개, 육어고각물센터 등에 대한 의견 · 정책전문가 그룹DB관리, 인터넷 의견수렴, 시민감사청구제도, 민원신고센터, 제보신고에 대한 의견

14

[5] 측정지표

▶ 정책 거버넌스의 측정지표

⑤ 정책평가단계 공공성 세부지표

1. 정책에 대한 정부의 책임성 주권
2. 정책오류의 수정 및 변경시도
3. 시민단체의 의견을 정책에 재투입하려는 시도

전문가 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> · 경기도는 정책평가단계에 지역 시민단체를 어느 정도 참여시키고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책평가단계에 어느 정도 참여하고 있다고 생각하십니까? · 지역 시민단체는 경기도의 정책평가단계에서 자신들의 의견을 위해 어느 정도 제시하고 있다고 생각하십니까? · 경기도의 정책평가단계에서 지역 시민단체의 주장이 어느 정도 반영되었다고 생각하십니까? · 액서, 연보, 평가결과공개, 합정정보공개, 서비스만족도조사, 고객평가제, 사이버정책평가 등 제도화여부
일반시민 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> · 정책평가단계에서와 같이 집행? · 액서, 연보, 평가결과공개, 합정정보공개에 대한 의견 · 서비스만족도조사, 고객평가제, 사이버정책평가에 대한 의견

[5] 측정지표

▶ 도시재생정책의 공공성 측정지표

(1) 도시재생정책의 의의

도시재생은 도심부 쇠퇴 현상, 도심부의 투자 감소 및 경제적 여건의 악화, 구시가지 및 기반시설의 노후화, 상업기능의 쇠퇴, 사회적 밀착과 범죄 및 실업률 증가 등과 같은 많은 환경적, 경제적, 사회적 문제를 종합적으로 해결하기 위한 정책적 대안으로 등장하였다.



[5] 측정지표

▶ 도시재생정책의 공공성 측정지표 ①

분야	기본항목	평가지표
물리적 재생	도시재정비 및 도시계획	√ 기반시설개선 및 신규공급(도로, 공원, 주차장등)
		√ 노후주택 내부 개량사업시행
		√ 밀집,가구, 불특단의 정비사업
		√ 노후주택관리사업시행
		√ 주변자연 및 인문환경을 고려한 경관개선
		√ 대체에너지(저탄소녹색마을 등)확대
		√ 구역 정비시 순환개발, 거점개발 방식적용
		√ 구역내 임대주택 공급확대
		√ 사회적 약자용 시설, 설비확충(방범,무장어설계)
		√ 노후주택개량, 신주관련 공공(금융기관)유지

21

[5] 측정지표

▶ 도시재생정책의 공공성 측정지표 ②

분야	기본항목	평가지표
경제적 재생	사회적경제와 일자리복지	√ 취약계층을 위한 공공일자리 제공
		√ 공공부조를 통한 소득보장확대
		√ 마을기업 등 신규로 비즈니스 창업지원
		√ 마을기업의 지역주민 직접채용
		√ 인근 영세자영업지원(주택보수, 관리수요연계)
		√ 부업활성화
		√ 주민직업능력개발 및 취업지원

22

[5] 측정지표

▶ 도시재생정책의 공공성 측정지표 ③

분야	기본방향	평가지표
사회적 재생	정책거버넌스와 사회적자본	√ 거주자간, 신뢰, 유대, 협력, 소통의 강화
		√ 사업과정에서의 주민협의회 및 주민협의회의 제도화
		√ 도시재생로 자생적인 단지 및 주택관리를 통한 물리적 쇠퇴의 예방
		√ 계획, 집행과정에 주민, 지역단체, 기업 등 민간참여 보장
		√ 월거주 세입자 주거안정지원 (구역정비, 주택개량로 임대료보조정책 시행 등)
		√ 사회복지서비스 확충 (소규모복지시설설치, 재가서비스 연계강화 등)
		√ 교육서비스확충 (아동보육, 방과후교육지원 및 관련 민간자원 연계강화)
		√ 보건의료서비스확충(의료생필, 방문보건서비스 연계강화)
√ 주민공동시설, 편의시설 설치확대(커뮤니티센터 등)		

23

[5] 측정지표

▶ 도시재생정책의 공공성 측정지표 ④

분야	기본방향	평가지표
도시재생의 개선방안	지속가능한 도시재생 방안	√ 도시재생지원법 등 관련법, 지자체 조례 제정
		√ 정비구역제도를 주거지 관리계획으로 대체
		√ 사업구역 기반시설 설치비용지원 확대
		√ 주택보수, 관리, 영세업체 활성화 대책 수립
		√ 도시재생전문 마을기업 육성정책 시행
		√ 주택 신증개량시 국민주택기금 출자 확대
		√ 물리적, 경제적, 사회적 재생 관련 중앙부처별 지원정책을 통합시행
		√ 주민참여 및 사업활성화를 위한 지원조직 설치 (예> 도시재생지원센터 등)

24

[5] 측정지표

▶ 지방의회의 정책공공성 측정지표

