

교수학술단체 공동토론회

6.2지방선거와 정책적 이슈

- 일시 : 2010년 5월 11일(화) 오후 2시
- 장소 : 민주노총 서울본부 1층 강당

민주화를 위한 전국교수협의회
전국교수노동조합 학술단체협의회

목 차

02

1부 발제문 - 교육정책과 무상급식

2010 행복한 급식혁명 이제 ‘차별 없는 행복한 밥상’을 차리자

김선희 || 친환경무상급식풀뿌리국민연대 공동사무처장

30

2부 발제문 - 4대강 사업의 문제점

4대강 사업과 지자체 선거에서 진보 진영의 대응 전략

이도흠 || 한양대, 국문학

43

3부 발제문 - 지역경제정책과 지자체 선거의 의미

전시성 토건 사업 대신 지속가능한 지역경제를 위한 정책과 주체 모색

강현수 || 중부대, 도시학

행사순서

개회

인사말

사회 - 김서중(성공회대, 신문방송학)

1부

교육정책과 무상급식

발제 || 김선희(친환경무상급식풀뿌리국민연대 공동사무처장)

토론 || 우희중(서울대, 면역학)

2부

4대강 사업의 문제점

발제 || 이도흠(한양대, 국문학)

토론 || 이철재(환경운동연합 대안정책국장)

3부

지역경제정책과 지자체 선거의 의미

발제 || 강현수(중부대, 도시학)

토론 || 정준호(강원대, 경제학)

종합토론

토론 || 변창흠(세종대, 행정학)

폐회

1부 발제문

2010 행복한 급식혁명 이제 '차별 없는 행복한 밥상' 을 차리자

김선희 · 친환경무상급식풀뿌리국민연대 공동사무처장

요즘 무상급식 논란이 뜨겁다. 저소득층 낙인찍는 차별급식이나, 헌법이 보장한 '무상교육'의 완성이나를 두고 정치권의 논쟁이 한층 달아올랐다. 애들 밥 먹는 문제가 이렇게 정치사회의 주요 쟁점이 되기는 처음인 것 같다. 광우병 촛불 이후 단일의제로는 처음으로 2200여개의 시민사회·풀뿌리 단체가 모여 친환경무상급식을 요구하고 나섰다. 이미 민주당과 진보정당 예비후보들이 출사표와 함께 무상급식 정책을 들고 나왔고 한나라당 후보들까지 보태고 나왔으니, 무상급식은 올 지방선거를 앞두고 당락을 결정할 주요 핵으로 부상한 것이다.

식판논쟁, 반갑다

그런데 급식의제가 이번 지방선거를 앞두고 마치 하늘에서 뚝 떨어진 것처럼 정치공세가 대단하다. 포퓰리즘이니, 사회주의 정책이니 색깔논쟁부터 국가재정 파탄설에 부자급식 논란까지.. 무상급식을 반대하는 여당 정치인들과 보수언론을 중심으로 국민들이 쉬 납득할 수 없는 정치적 수사들을 남발하고 있다. 그래도 여론은 눈 하나 깜짝하지 않는다. 거리 나가 서명을 받고 사람들과 이야기 해보면, 벌써 해야 할 것을 이제야 한다고 오히려 나무라기까지 한다. 여러 논란에도 불구하고 각종 여론조사에서 80~90%이상의 무상급식 찬성률이 이를 증명해 보이고 있다. 이명박 정권 들어 부자감세 90여조에 멀쩡한 강 파헤치는데 22조를 쏟아 붓는 정신 나간 짓은 차치하더라도, 해마다 갈아엎는 멀쩡한 보도블럭에 필요이상의 호화청사와 과도한 홍보비용 등 각종 낭비성 예산들은 눈만 크게 뜨면 어렵지 않게 찾아 볼 수 있기 때문이다. 무상급식은 '예산'의 문제가 아니라 '의지'의 문제라는 것을 국민들은 더 잘 알고 있다. 상황이 이렇다 보니 처음에 포퓰리즘이니 국가재정파탄이니 하는 여권의 정치공세는 점차 수그러들기 시작했다. 그리고 '무상보육'으로 '무상급식'을 돌파하겠다는 매우 성의 없는 보육정책을 들고 나왔다. 내용이야 어찌됐든 무상급식 논쟁은 이제 누가 더 복지정책을 제대로 펼칠 수 있냐 하는 토론으로 조금씩 확대되고 있는 중이다. 선거 이래 처음으로 '정쟁'이 아닌 '정책'을 갖고 생산적 토론의 장을 기대할 수 있게 되었다.

한나라당 '서민 무상급식' = 저소득층 200만명 낙인찍는 '차별급식'일 뿐

‘부자집 아이들까지 급식을 공짜로 줘야 하나?’ 여기서 사람들이 많이 헛갈린다. 그 돈으로 더 가난한집 아이들을 도와줘야 하는 것 아니냐고 하면 일면 설득력이 있어 보인다. 정부여당이 무상급식은 부자급식이라며 공격하는 것도 이것에 근거한다. 당정협의에서 발표한 초·중 무상급식 지원 정책을 살펴보면, 저소득층 급식비 지원을 조금 확대하는 것이 주요 골자를 이룬다. 최근 한나라당은 ‘서민 무상급식 실시’를 내걸고 ‘서민정부?’를 자처하고 나섰다. 올 초, 결식아동 예산을 무려 270여억원을 싹둑 삭감해 버려 지금 이 순간에도 밥 못 먹고 굶는 아이들이 십만이 넘는데, 이 정권이 서민정부라니 지나가던 똥가 웃을 일이다. 무상급식에 대한 국민 여론이 들끓자 이를 인식한 자구책인 듯한데, 한나라당과 이명박 대통령은 여전히 ‘선별’해서 ‘차별’급식을 하겠다는 것이다. 이것이 저들의 서민 무상급식의 본질이다. 국민 대다수가 요구하는 진짜 무상급식은 학교안에서의 차별급식으로 인해 발생하는 ‘낙인효과’나 ‘차별의 내면화’, ‘왕따’ 같은 비교육적 문제를 사전에 예방하고 차단하자는 것이다. 정부여당의 급식정책은 이에 대한 일말의 고민도 없이 무상급식을 ‘공짜밥’으로만 취급하는 천박한 인식만 드러냈을 뿐, 급식이 교육과정의 일환으로 진행된다는 것도 간과했고, 가난한 아이들에게는 ‘공짜’밥을 그저 주면 된다는 시혜적 지원의 한계도 고스란히 드러내 보였다. 현재 정부가 주장하는 대로 급식비 지원을 차상위계층 120%에서 180%로 늘리고 97만명에서 200만명으로 늘린다면, ‘공짜밥’ 먹는 아이들은 늘 것이다. 그러나 그만큼 낙인받고 상처받는 아이들이 같이 늘어남을 똑똑히 알아야 한다. ‘강부자’ 정권 한나라당의 ‘서민 무상급식’은 가난한 아이들만 선별해서 밥값으로 줄 세우고 차별하고 왕따시키는 시혜적 급식일 뿐이다.

차별급식은 이제 그만~! 급식은 교육이다!

새 학기 3월이면 급식비 지원을 받아야 하는 저소득층의 아이들은 ‘나는 가난합니다’라는 증명서로 담임선생님과 첫 대면을 하게 된다. 부모의 소득 증명서에 이혼증명서는 기본이고 이런 대상이 되지 못할 경우는 아이가 직접 부모의 실직증명서나 신용불량 증명서 등 급식비를 낼 수 없는 사정을 시시콜콜 증명해 보여야 한다. 가난이 ‘죄’가 되는 순간이다. 아이는 가난이라는 ‘낙인’이 찍히고 무슨 죄인이라도 되는 양 자존심과 자신감을 한순간 잃게 된다. 차별을 내면화 하는 순간이며 학교 안에 급식비 지원받는 아이와 그렇지 않은 아이가 구별되는 차별의 순간이다. 그래서 어떤 아이들은 차라리 굶기를 선택한다. 성장기 예민한 시기, 최소한의 자존심을 지키기 위해서 점심 한 끼를 포기해야 하는 가혹한 현실은 21세기 대한민국의 참담한 교육현장으로 굳어져 가고 있다. 안 그래도 차별과 폭력이 사회 곳곳에 제도화 되어 있는데, ‘국가백년지대계’라는 신성한 교육현장에서조차 일등부터 꼴등까지 줄세우고, 또 밥값으로 줄을 세워야 직성이 풀린다면, 이명박 정부를 우리는 어떻게 이해할 수 있단 말인가. 급식은 교육이다. 또한 교과서처럼 교육의 중요한 교재이기도 하다. ‘의무교육은 무상으로 한다’는 헌법의 내용까지 들먹이지 않아도 학교 안에서 만큼은 부모의 빈부격차와 상관없이 우리 아이들 행복하고 자신 있게 생활하고 공부할 수 있도록 국가가 책임져야 한다. 이는 국가존립의 가장 근본을 세우는 일이며, 우리 아이들과 교육복지에 대한, 그리고 미래 희망에 대한 가장 확실한 투자이기 때문이다.

예산 부족? 정책적 의지만 있으면 가능하다

그렇다면 다음은 예산 문제다. 의무교육기간인 초·중학교 학생들에게 무상급식을 하기 위해선 1조 6천억원의 추가 예산이 들어간다. 고등학교까지 무상급식을 하게 될 경우는 약 1조원이 더 추가된다. 합이 2조 6천억원 정도인데, 무상급식을 반대하는 정부여당의 경우 국가재정

파탄설과 함께 재원부족 등의 이유로 절대 불가를 주장하고 있다. 아이들 무상급식 예산지원 해서 국가재정이 파탄난다면, 부자 감세 90조에 4대강 예산 22조 등 110조가 넘는 예산을 깎아주고 강바닥 파헤치는데 쏟아붓는 정신 나간 짓에는 국가부도와 재정위기가 나도 수백 번이 더 낫을 것이다. 최근 경남 합천과 거창군수는 초·중·고 모든 학생들에게 친환경 무상급식을 하겠다고 선언하고 추경예산을 확보했다. 이들 지역은 이미 2년 전부터 초등학교와 중·고등학교에 무상급식을 부분 시행하고 있다가 올해 전체로 확대한 것이다. 군 재정이 남아돌아서가 아니다. 군수가 포퓰리스트나 혹은 사회주의자여서 한 것은 더더욱 아니다. 둘 다 한 나라당 출신 군수이다. 특히 합천의 경우는 재정자립도가 12%정도밖에 되지 않는다. 이런 열악한 재정 속에서 어떻게 무상급식을, 그것도 친환경무상급식을 전면 실시할 수 있는지 정부여당 논리대로 하면 불가능한 일인데 궁금하지 않을 수 없다. 합천군수는 이렇게 이야기했다고 한다. ‘8차선짜리 도로 왕복 1km만 안 깔면 됩니다.’ 참으로 명쾌한 답이 아닐 수 없다. 예산의 문제가 아니라 정책의 우선순위의 문제이며 의지의 문제라는 것이 더욱 확실해 지는 순간이다. 지난달 전국광역시장의 무상급식지원예산을 분석해 봤는데, 재밌는 결과가 나왔다. 재정자립도가 가장 높은 서울의 경우 무상급식 예산이 ‘0’원 이었고, 재정자립도가 최하위인 전북과 전남은 무상급식예산이 가장 높았다. 전반적으로 재정자립도가 높은 인천, 울산, 대구 등 광역시의 무상급식예산이 ‘0’원 이었고, 재정이 부족한 전남,전북,경남,제주 등 광역도의 경우 친환경무상급식 예산이 높은 것으로 분석되었다. 대도시일수록 빈곤층이 밀집되어 있어 차별급식으로 인한 낙인과 상처가 많을 텐데 이에 대한 제대로 된 교육복지 정책은 찾아보기 힘들었다. 오히려 서울의 경우 시장의 홍보예산이나 한강 르네상스 등 디자인 서울이라는 명목으로 6200억원정도 예산이 낭비된 것으로 조사되었다. 서울의 초·중학생 무상급식 전체 예산이 4300억원정도 되는데 예산 운운하는 것은 궁색한 변명일 뿐이라는 것이 모두 드러난 셈이다. 무상급식 예산을 작년에 이어 3차례나 삭감한 경기도의 경우도 도지사의 정책홍보비로 올 예산까지 합치면 무려 650억원이 넘는다고 한다. 현대 이번에 삭감된 경기도 초등학교 5,6학년 무상급식 예산은 약 200억원 정도였으니 도대체 무엇이 우선인지 도민들과 끝장토론이라도 해봐야 하지 않을까 싶다. 부자감세에 4대강 삽질로 구멍 나는 막대한 국가재정과 지역 곳곳에서 낭비되는 예산만 잘 챙기고 정책의 우선순위를 정한다면 무상급식은 당장 전국적으로 전면 실시가 가능한 정책이다.

무상급식을 넘어 ‘친환경 무상급식’으로

이제 무상급식 정책은 ‘하느냐 마느냐’의 논쟁을 뛰어 넘어야 한다. 단순히 무상급식이 아닌 ‘친환경 직거래 무상급식’이어야 한다. 급식의 질을 높여 아이들 건강을 살리는 것은 물론 지역별 급식지원센터 설치로 생산·가공·유통·소비에 이르는 지역순환경제와 친환경농업기반확대, 일자리 창출, 지역공동체 활성화라는 다각적 의미를 아우르는 정책으로 발전해야 한다. 학부모, 학생, 교사, 생산자, 민중, 환경단체 등 각계각층의 2천여 개가 넘는 시민사회가 한목소리로 친환경무상급식 전면 실시를 요구하는 것도 바로 여기에 있다. 친환경무상급식은 교육이자 복지이며 지역경제 활성화의 중요한 수단으로 작용하는 복합적 의미를 담고 있다. 이미 친환경무상급식을 실시하고 있는 지역의 예만 봐도, 급식을 통한 지역 선순환 경제를 부분 실현하고 있는 것은 어렵지 않게 확인할 수 있다. 합천의 경우, 친환경무상급식으로 들어가는 군 예산은 고스란히 그 지역 친환경농업의 생산자들에게 돌아가고 농가소득으로 이어진다. 자본의 외부유출 없이 지역 내에서 생산·소비가 순환되는 것이다. 수천마일 떨어진 먼나

라에서 온 안전하지 않은 식재료와 국적불명의 가공식품 대신, 국내에서 혹은 지역에서 생산된 신선하고 안전한 식재료를 급식에 사용하는 것에는 지역의 농업과 농촌을 살리고, 유기농업의 확대로 땅을 회복하고 물을 맑게 하는 생명살림의 의미가 깃들여 있다. 푸드마일(food mile)이 대폭 축소되어 온실가스 배출을 줄여 지구온난화 저감에도 매우 도움을 준다. 이렇듯 친환경급식은 우리 아이들 건강뿐만 아니라 농업 농촌의 회생과 지구환경보존이라는 중요한 가치가 내재되어 있다. 유럽이나 일본 등지에서도 학교급식에서의 가까운 지역의 유기농 먹거리 사용 운동이 활발하게 진행되고 있는데, 이는 모두 같은 이유에서다. ‘농장에서 학교까지(Farm to School)’ 지역유기농산물을 우선 공급하여 푸드마일을 줄이고, 이를 확보하기 위한 지역 농업의 생산체계 전환과 계획생산 및 소비 시스템을 확보하기 위한 여러 나라들의 노력들은 국내 친환경학교급식운동과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

선별적 복지에서 보편적 복지로, ‘복지 프레임(frame)’을 바꾸자

친환경 무상급식의 전면실시, 이는 단순히 아이들 인권과 교육기본권 보장의 의미를 넘어서는 다. 경제위기와 양극화 시대를 짊어지고 살아내고 있는 2010년 우리사회에 ‘복지정책의 전환’이라는 새로운 화두를 던지고 있다. 선별적·차별적 복지정책에서 보편적 복지정책으로의 전환을 예고하는 것이다. 민생의제의 우선순위는 단연 교육과 보육, 의료와 주택문제이다. 그러나 어느 하나 제대로 된 정책이 없다. 공교육을 붕괴시키는 각종 특목고와 외고 정책으로 사교육을 조장하는가 하면 저출산 고령화 대책을 세운다며 사회적 육아에 대한 무상보육정책에는 거의 신경을 끄고 있는 정부다. 의료는 어떠한가. 국민 대다수가 의료보험에 가입되어 있지만, 감기 등의 작은 질병에나 혜택이 있고 생명을 위협하는 큰 질병과 각종 검사비용은 고스란히 개인과 가정의 책임으로 전가하고 있다. 주택문제는 더 이상 할 말이 없을 정도로 치솟는 집값과 전세 값에 서민들 제집마련은 평생을 바쳐야 될까 말까한 하늘에 별 따기가 된지 오래다. 뭐 하나 피부에 와 닿는 복지 정책이 없는 나라에서 ‘내가 낸 세금이 다시 나에게로 돌아온다’는 사회적 합의수준은 매우 낮을 수밖에 없다. 세금에 대한 저항이 큰 것도, 불법 탈세가 난무하는 것도 이와 무관하지 않다. 그러나 무상급식은 이러한 현실에 복지프레임 전환이라는 새로운 화두를 던졌다. 내가 낸 세금이 내 아이에게, 우리 이웃의 아이들에게 모두 골고루 돌아가는 구체적이며 손에 잡히는 복지 정책인 것이다. 여기에 차별은 없다. 부자도 가난한 이도 학교에서만큼은 평등하게 자신 있게 생활할 수 있는 조건이 만들어지기 때문이다. 무상급식을 이미 하고 있는 전북 장수중학교의 교장선생님 말씀이 생각난다. “무상급식 하니 학교가 환해 졌습니다. 우선 급식비 못 내서 의기소침한 아이들이 없고, 교사들은 급식비 독촉 안해서 좋고.. 아이들 건강해지고 밝아지고 자신감도 넘치고.. 그래서 학업분위기도 좋아져서 성적들이 쑥쑥 오릅니다.. 하하..” 행복한 웃음이다. 무상급식에 대한 사회적 관심과 토론은 우리사회가 보편적 복지로 나가는 첫발을 내딛는 역사적 사건이 될 것이다. 이제 시작이다. 무상급식에 이어 무상보육, 무상의료, 무상주택까지.. 상상만 해도 행복한데, 지금의 이 논쟁, 우리 사회가 보편적 복지국가로 나가는 디딤돌이 되는 만큼 생산적이고 발전적 토론으로 나가길 기대한다.

그런데 이런 친환경 무상급식운동이 선거 앞두고 불법?

선거를 앞두고 생활의제가 사회적 쟁점이 되는 것은 민주사회에 매우 바람직한 일이다. 그런데 요즘 선관위와 경찰들이 번갈아 가며 시민들의 자유로운 정책 활동을 방해하고 있다. 전

국 곳곳에서 서명운동하는 곳에 지도감독이라는 명분으로 스토킨거처럼 따라다니며 시민들을 위협하고 있다. 명분은 '선거에 영향'을 미치기 때문이란단다. 세상에 '민주주의의 꽃'인 선거에서 선거에 영향을 미치는 정책홍보를 하지 말라니 이 무슨 똥딴지같은 소리인가. 그리고 경찰들은 무상급식 관련 각종 기자회견을 불법집회라며 방해하고, 심지어는 대표와 주요 활동가들에게 출두요구서를 발부해 권력을 남용하고 있다. 그런데 불법집회를 결정하는 기준이 참으로 자의적이고 주관적이어서 쉬 납득이 가질 않는다. 4월5일식목일, '친환경무상급식 희망나무심기' 행사를 하는데 이명박 대통령 리본을 달았다는 불법 집회로 규정하고는 경찰들이 우르르 몰려와 방패로 우리의 화분 하나를 깨는 불상사를 저질렀다. 이 뿐만이 아니다. 이명박 정권 들어 기자회견에서 구호를 외치면 불법집회로 간주한다 하더니, 선관위 앞에서의 기자회견에서는 피켓을 많이 들었다며 불법집회로 간주한다. 참으로 코미디가 아닐 수 없다. 그래, 차라리 웃고 넘길 수 있는 코미디였으면 좋겠다. 이게 21세기 민주공화국 대한민국의 서글픈 자화상이다. 독재시대가 아니고서야 시민들의 일상적이고 자발적인 정책활동을 21세기 민주주의 시대에 법의 잣대를 들이대며 막는 다는 것은 백번 양보해도 이해할 수 없는 일이다. 2200여개의 풀뿌리 시민단체가 전국 곳곳에서 친환경 무상급식의 정책과 예산확보를 촉구하며 시민들을 만나고 있다. 만나는 시민들은 모두들 흔쾌히 서명하고 이를 지지한다. 이는 10여년이 넘는 급식운동역사에 국민들 지지가 없었던 적은 한 번도 없다. 그리고 지금은 더 많은 국민들이 친환경무상급식을 간절히 원하고 있다.

10년 역사, 학교급식 운동의 발자취

70년대 구호급식에서 시작해 81년 급식법 제정, 95년 중·고등학교 급식이 부분적으로 시행되면서 현재는 전국의 초·중·고 모든 학교에서 점심급식을 의무적으로 실시하고 있다. 92년, 여성농민들의 학교급식 시행 요구와 잇따른 여성단체들의 요구는 급식이 여성의 노동권 보호와 사회적 보육 및 교육정책의 일환으로 시작되었다고 보아도 무방할 것이다. 이러한 사회적 요구에 힘입어 학교급식은 교육의 일환으로 빠르게 정착되었다. 그렇다면 교육과정의 일환으로 제도화된 학교급식, 과연 어떤 의미가 있을까. 우리 아이들, 학창시절 12년간 하루 한 끼 이상 급식을 먹는다. 성장기 몸을 구성하는 세포들 중 1/3 이상은 급식을 통해 만들어 진다해도 과언이 아니다. 학교급식은 아이들에게 단순히 한 끼 식사 의미를 넘어서는 것이다. 이렇게 제공되는 점심밥상, 우리 아이들은 맛있게, 안전하게 먹고 있는 걸까? 2008년 광우병쇠고기 수입과동 때, 여중생들은 제일 먼저 촛불을 들었다. 죽기 싫어서란다. 아직 하고 싶은 것도 많고 해야 할 일도 많은데 광우병 소고기 먹으면 죽는다니, 죽기 싫어서 촛불을 들었다. 그때 대통령은 이렇게 말했다. “안 사먹으면 된다. 선택은 국민이 하는거다”라고. 대통령의 무책임한 발언은 촛불을 더욱 확대시켰는데, 문제는 바로 선택권이 없는 학교급식과 군대급식 등 단체급식에서의 수입산 쇠고기 사용이 불을 보듯 뻔했기 때문이다. 원산지표시도 제대로 안 되고 이력추적 시스템 역시 허술하기 짝이 없는 현재의 조건에서 단체급식의 질은 수입산 식품에 대한 국가 검역 시스템과 긴밀히 연계될 수밖에 없는 매우 중차대한 일이었기 때문이다. 선택권이 없는 단체급식, 그 중 학교급식은 8세부터 19세까지 성장기 청소년들의 건강을 책임지는 매우 중요한 급식임에도 사회적으로 점심 한 끼로 치부되기 일쑤였다.

질 낮은 위탁급식, 급식운동을 썩트게 하다

학교급식이 제도화되면서 아이들을 상대로 한 위탁급식업자의 밥장사도 같이 늘었다. 반복되

는 식중독 사고와 각종 수입산 식재료가 난무하는 선택권 없는 학교급식은 우리 아이들 건강을 위협했다. '세상에 아이들을 상대로 이윤을 남기며 질 낮은 급식을 제공하다니..', 학생·학부모는 물론 우리 사회 전체에 사회적 공분이 일기 시작했다. 그래서 나섰다. 우리 아이들에게 안전하고 질 좋은 급식을 제공하기 위해 학부모들과 지역주민, 생산자가 모여 급식법개정과 조례제정에 앞장서기로 했다. 2000년대 초부터 기초 시·군·구 단위, 광역시·도 별로 급식조례제정운동본부가 구성되었고 이를 하나로 묶는 전국단위의 학교급식법개정과 조례제정을 위한 국민운동본부도 결성되었다. 학교급식전국네트워크라는 급식운동을 전문으로 하는 시민단체도 이 때(2002년)창립되었다.

급식법 전면개정과 주민발의 급식조례제정, 그 험난한 여정

학교급식주민조례발의 서명이 나주를 비롯해 전국 각지에서 진행되었다. 이름에 주소, 주민번호와 도장(혹은 지장)까지 꼭 찍어야 하는 까다로운 서명이었지만 주민들은 서슴없이 지지하고 동참해 주었다. 더 이상 아이들 상대로 대규모 위탁급식업자들이 밥장사를 하지 못하게 해야 한다는 공감대가 형성된 것이다. 직영급식, 우리농산물사용, 무상급식 등 3대 원칙을 담은 급식조례제정은 주민들의 열띤 호응 속에 빠르게 퍼져나갔으며 경기, 전남, 전북, 제주 등 조례가 제정되는 곳이 하나 둘 생기기 시작했다. 그러나 쉽지만은 않았다. 허술하게 만들어진 학교급식법 개정이 동시에 이뤄져야 했고, 위탁급식 업자들의 반발도 만만치 않았기 때문이다. 그 중 가장 큰 장애물은 '우리 농산물 사용원칙'에 제동을 건 중앙정부였다. WTO 무역협정 위반 운운하며 행자부가 지역조례에 대해 대법원에 제소하는 웃지 못 할 일이 발생한 것이다. 정부가 먼저 할 일을 주민들이 직접 나서서 했으면 길을 터주고 보태줘도 모자랄 판에 되려 방해를 하다니 당시 국민들 분노가 대단했었다. 이렇게 난항을 거듭하고 있는 중, 2006년 대형사고가 터졌다. CJ가 위탁 운영하던 수십 개의 학교에서 식중독이 발생해 수천명이 넘는 학생들이 병원신세를 지게 된 것이다. 중국산 깻잎지에서 나온 노로바이러스가 그 원인이었는데 국적모를 수입산 식재료를 대량 사용하는 위탁급식업체의 문제점이 적나라하게 드러난 전대미문의 사건이었다. 이를 계기로 급식법은 전면 개정되었고 조례제정 역시 급물살을 타기 시작했다. '직영전환', '우수농산물 사용', '저소득층급식지원확대', '기초시군구 급식지원센터 설치', 등의 내용이 주를 이루었다. 결과, 지금은 전국 16개 모든 광역시도에 학교급식조례가 제정되었고, 230개 자치구 중 195개(전체 자치구의 약 84.8%)가 넘는 지역에 조례가 제정되어 시행되고 있다. '아이들에게 건강을, 농민들에게 희망을'이란 슬로건으로 줄기차게 해온 급식운동은 단순히 제도개선운동을 넘어 주민자치, 풀뿌리 민주주의 운동의 승리로 평가되고 있다. 그러나 급식법 개정의 주요3대 원칙 중 '무상급식'은 관철되지 않았으며, 저소득층 급식비 지원을 확대하는 수준에서 개정되었다. 급식은 교육이고, 의무교육은 무상으로 한다는 학교급식법과 헌법의 취지에는 한참 모자란 미완의 개정이었다. 그러나 시스템이 정착되면서 급식의 질을 높이는 운동은 지속적으로 전개되었다. 위탁급식에서 수입산 식재료가 다수를 차지했다면, 급식법 개정이후 식재료 안전성을 높이기 위해 우리농산물, 지역산 친환경농산물이 급식에 사용되기 시작했다. 급식법과 조례에 명시한 우수농산물, 친환경농산물, 지역농산물을 근거로 친환경급식의 필요성을 제기하고 예산을 확보하는 지역자치 운동이 새롭게 시작된 것이다. 바야흐로 '친환경급식'의 바람이 불기 시작했는데 제주와 전남, 경남, 인천 등 친환경급식을 확대하고 그에 따른 차액지원을 하기 시작했다. 2006년 3500여개의 학교에 606억원 지원을 시작으로 2009년에는 전국적으로 7,533개교에 친환경농산물 급식비 1,807

억원으로 지원을 확대해 나가고 있다.

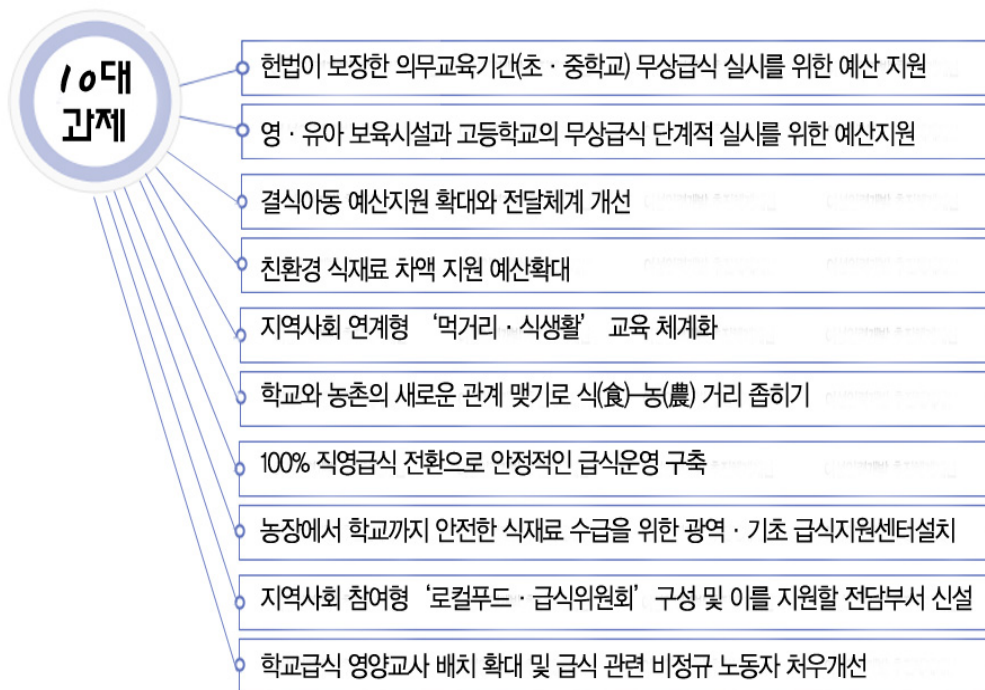
무엇을 할 것인가

무릇 일은 사람이 하는 것이다. 한 사람의 작은 관심과 희망이 모이면 결국 세상은 변하게 마련이다. 전국의 초·중·고등학교 아이들이 750만명 정도 된다고 한다. 이 아이들 한 명 한 명은 그 자체로 소중한 생명이고 존중받아야 할 인격체이다. 부모가 가난하다는 이유로 어떤 차별도 받아선 안 되며, 우리 어른들은 이를 보장해 주어야 한다. 아이 한사람에 어른 한사람, 이렇게 친환경무상급식을 바라는 어른들의 진심어린 마음 750만이 모두 모이면 우리의 꿈이 이루어지지 않을까. 아이들의 인권을 살리고 교육권을 보장하며 지역경제와 생명농업을 살리는 ‘친환경 무상급식’, 이번 지방선거를 계기로 ‘살림의 정치’에 대한 깊고 진지한 토론은 풀뿌리 골목골목마다 퍼지게 될 것이다.

차별 없는 생명의 밥상으로 우리 아이들에게 행복한 점심시간을 선물하자

‘먹는다’는 일은 ‘생명을 유지’하는 일이다. 생명을 유지하는 일에 어떤 차별도 있어선 안 된다. ‘잘 먹는다’는 것이 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 여기에 우리 아이들의 건강과 행복한 학교생활, 생명농업과 농촌, 지역공동체의 활성화, 지구환경까지도 연결되어 있으니, 우리 아이들의 밥상, 이제 ‘차별 없는 생명의 밥상’으로 차려야 하지 않을까. 친환경·무상급식, 더 늦기 전에 시작하자. 이는 어른들의 의무이자 국가의 책무다.

친환경무상급식 2010지방선거정책자료_3대 목표 10대 과제1)



1) 안전한 학교급식을 위한 국민운동본부 '2010지방선거 정책자료집'을 수정 보완한 것임

I 보육부터 교육까지 무상급식 단계적 실시

무상급식은 아이들의 기본적인 권리이며, 국가의 의무입니다.

한 나라의 장래는 그 나라의 미래를 책임질 어린이에게 달려 있다. 이는 동서고금의 진리이다. 따라서 유엔아동권리선언, 어린이 헌장 등에서는 어린이의 생명과 안전을 최우선적으로 보호받도록 규정하고 있으며 우리나라도 규범이나 법과 제도로 어린이의 보호에 만전을 기하고 있음은 주지의 사실이다.

자의적 결정권이 없는 청소년들의 생명과 권리는 사회가 공동으로 책임져야 할 부분이며 어떠한 이유로도 위협받거나 침해당해서는 안 된다

1. 현황과 문제점

1) 저소득층 급식 지원의 현황과 문제점

○ 급식비 미납자 해마다 증가

- 계속되는 경제-민생위기, 실업증가와 신 빈곤층 확대로, 급식비 미납자는 해마다 늘고 있다. 2년 사이 1.9배 증가, 약 1만 5천명 증가하였으며 연체액은 무려 20억원에 달한다.

급 별	2006년		2007년		2008년	
	연 체 자 수	연 체 액	연 체 자 수	연 체 액	연 체 자 수	연 체 액
초	8,365	768	10,676	1,067	10,887	1,277
중	4,088	538	5,733	727	7,469	889
고	4,500	619	7,736	1,120	13,552	1,760
계	16,953	1,925	24,145	2,916	31,908	3,927

(2008년 기준, 단위 명,백만원)

- 현 정권 들어 부자감세로 100조정도 세원이 감소한데다, 4대강 예산 등 국도를 황폐화 시키는 토목사업에는 무려 22조라는 막대한 예산을 쏟아 붓고 있어 민생복지교육예산은 현저하게 줄어들었다. 결식아동 예산 삭감과 경기도 무상급식예산 삭감 사례가 이를 잘 보여주고 있다.

○ 밥값으로 낙인찍기, 아동·청소년 인권 침해 심각

- 제1, 제2, 제3의 낙인... “눈칫밥 먹느니 차라리 굶을래요” 저소득층 아이들은 매해 학기 초, 담임선생님과 첫 대면을 급식비 지원신청서로 하게 된다. 부모의 소득증명서, 실업증명서... 가난해서 돈을 낼 수 없다는 각종 증명서들.. 성장기에 씻을 수 없는 상처로 남는다. 차상위 120%가 아니라 150%까지 지원을 확대한다 해도 이는 또 다른 낙인찍기에 불과할 뿐 ‘눈칫밥 인권침해’를 근본적으로 해결한 수는 없다. 세계 경제 10위권의 OECD회원국인 대한민국, 교육복지는 과연 세계 몇 위인가? 성적으로 줄 세우는 것도 모자라 밥값으로 두 번 줄 세우는 잘못된 교육현실! 밥값으로 낙인찍는 대한민국 가짜 무상교육은 아이들 인권을 심각하게 침해한다.

○ 헌법 제31조③항 ‘의무교육은 무상으로 한다’ 정면 위반

- 우리 헌법은 31조에서 ‘의무교육은 무상으로 한다’라고 규정하고 있으나 학교경비 중 학부모

급식비 부담이 67%를 차지, 연간 무려 2조 9천억원이 넘고 있다. 이는 학교급식법의 잘못된 '수익자 부담 원칙'으로 상위법인 헌법을 정면 위반하는 것에 다름 아니다.

[표] 2008년도 학교급식 소요 경비(교과부 통계)

재원부담 주 체 별	시도교육청	자체단체	학부모 부담	발전기금 /기타	계
	12,385억원 (28.3%)	1,703억원 (3.9%)	2조9,312억원 (67.0%)	351억원 (0.8 %)	4조3,751억원 (100%)
지 항 목 별	급식시설비	인건비	식품비	연료비	계
	4,197억원 (9.6%)	1조654억원 (24.4%)	2조5,293억원 (57.8%)	3,607억원 (8.2%)	4조3,751억원 (100%)

[표] 2008년도 서울시 국공립 학교회계세입세출결산자료 중 수익자부담경비 현황(백만원,%)

현 장 학습비	학생수련 활동비	학교 급식비	방과후학교 교육활동비	앨범비	청 소년 단 체 활동비	수준별 보충학습비	기 타	합계
38,850	62,181	361,309	112,858	9,078	21,411	5,262	15,914	626,862
6.2	9.9	57.6	18.0	1.4	3.4	0.8	2.5	100

○ 재정자립도 1위 서울시, 무상급식 예산은 제로(ZERO), 재정자립도 높은 광역대도시들 보편적 교육복지 정책인 '친환경·무상급식'예산지원에 관심 낮아

— 서울은 무상급식 지원이 제로(zero)다. 서울 뿐 아니라 대구, 인천, 울산, 강원지역도 무상급식 예산은 한 푼도 지원하지 않았다. 친환경급식 지원예산에서도 돈 많은 서울과 울산이 전국 최하위권임이 드러났다. 반면, 재정자립도가 가장 낮은 전북의 경우 학생1인당 7만 3750원을 지원했고 충남, 경남, 전남지역이 뒤를 이었다. 결국, 예산이 없어서가 아니라 단체장의 의지가 더 중요하다는 것이 증명되었다.

[표]2009년 16개 광역단체 무상급식 지원예산 및 학생1인당 지원금 현황

	무상급식지원예산	학생1인당 지원금	순위
전북	211억5000만	7만3750원	1
충남	131억2500만	4만3837원	2
경남	211억9100만	4만1609원	3
전남	64억1300만	2만2861원	4
충북	53억3500만	2만2555원	5
경기	186억2600만	1만187원	6
경북	19억7500만	5272원	7
광주	4억5100만	1734원	8
대전	2억1600만	883원	9
부산	1억7700만	361원	10
제주	500만	53원	11
강원	0	0	16
인천	0	0	16
서울	0	0	16
대구	0	0	16
울산	0	0	16

출처 : 사)학교급식전국네트워크 보도자료 2010.2.18

○ 재정자립도 최하위인 전북은 학생1인당 13만8천원 지원, 서울보다 200배 많아
 한나라당 출신 광역대도시 서울/대구/울산/부산/인천/대전 모두 최하위권

— 친환경무상급식 예산의 학생1인당 지원금 분석 결과를 살펴보면, 서울은 학생 1인당 연간 700원 정도의 지원을 받는가 하면, 전북의 경우 친환경·무상급식 명목으로 학생 1인당 지원금은 13만8천원에 달한다. 약 200배 차이다. 대구는 학생 1인당 연간 3천원, 울산은 4천원, 부산 5천원 등 한나라당 출신 단체장이 있는 대도시들이 전국 최하위권을 장식하고 있다. 돈 많은 광역대도시들의 학교급식에 대한 관심, 아이들 건강과 인권에 대한 관심이 매우 낮음을 확인 할 수 있다.

[표]2009년 16개 광역단체 친환경·무상급식 지원예산 및 학생1인당 지원금 현황

지역	무상급식,친환경급식지원예산 합계 (단위:백만원)	학생1인당 지원금 (단위:천원)	순위
전북	39,453	138	1
전남	35,809	128	2
경남	49,845	98	3
충남	27,363	91	4
제주	4,650	49	5
충북	9,448	41	6
경기	70,456	39	7
경북	12,422	33	8
강원	2,969	13	9
광주	3,434	13	10
대전	2,953	12	11
인천	5,102	12	12
부산	2,452	5	13
울산	819	4	14
대구	1,255	3	15
서울	1,000	0.7	16

출처 : 사)학교급식전국네트워크 보도자료 2010.2.18

[표]2009년 16개 광역시도 무상급식·저소득층중식지원·친환경급식지원예산 합계 및 학생1인당 지원금

지역	무상급식·저소득층중식지원·친환경급식지원 예산 합계(단위:백만원)	학생1인당 지원금 (단위:천원)	순위
전북	53,786	188	1
전남	46,766	167	2
충남	37,786	126	3
경남	64,088	126	4
제주	8,031	85	5
경북	28,483	76	6
충북	17,535	74	7
경기	126,934	69	8
광주	17,887	69	9
대전	14,645	60	10
인천	24,808	58	11
강원	11,899	54	12
부산	20,779	42	13
서울	52,120	39	14
대구	15,329	38	15
울산	5,433	28	16

출처 : 사)학교급식전국네트워크 보도자료 2010.2.18

2) 결식아동 현황과 문제점

○ 아동 8명중 1명이 절대빈곤, 결식·방임 아동 지속적 증가

- 2009년, 보건복지부 ‘아동청소년 종합실태조사’ 결과에 따르면, 우리나라 아동·청소년 중 최저 생계비 이하의 절대빈곤층은 7.8%, 상대빈곤층은 11.5%대로 아동 8명 중 약 1명이 빈곤 환경에 노출되어 있는 것으로 조사되었다. 그러나 경제위기와 사회 양극화로 인한 빈곤 심화, 가족해체, 부모의 질병, 맞벌이로 방임과 위기상황에 놓여있는 아동의 숫자는 계속 증가하고 있는 것으로 추정된다. (대략 100만명 정도 추정하고 있음)

[표] 아동·청소년 빈곤율

연도	절대빈곤율	상대빈곤율
2008년(만 18세 미만)	7.8%	11.5%

출처 : 보건복지부, 「아동청소년 종합실태조사」, 2009년

[표] 연도별 아동급식 지원현황(2008.12.21기준, 단위: 명)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15,112	13,552	13,610	14,533	235,202	214,009	257,276	294,599	452,321

출처: 보건복지가족부, 2008 보건복지가족백서, 2009.

- 2009년 9월기준, 학기중 저소득층 급식지원이 약 73만명인데 비해 방중과 휴일 급식지원이 약 57만명이라고 한다. 이 둘 사이의 수 차이가 약 16만명 정도인데 이것이 사각지대라면 이에 대한 빈틈없는 실태조사가 이루어져야 한다.

○ 결식아동 정부지원 541억 중 270억 절반 삭감

- 정부 결식아동 지원은 매년 증가하고 있으나 대략 100만명으로 추산되는 결식아동 수에 비해 턱없이 부족한 것이 현실이다. 특히 정부는 경제위기로 '09년 한시 지원했던 541억원의 긴급국고지원금을 내년 예산에 반영하지 않아 자치단체 예산을 따로 확보하지 않는 한 수십만의 아이들이 당장 끼니를 채우지 못할 것으로 예상된다. 자치단체가 예산을 추가로 확보한다고 해도 부자감세 등으로 자치단체 예산이 줄어 오히려 더 어려워 질 수 있는 상황 발생하고 있다. 2010년 서울, 부산, 대구, 강원, 경북 광역자치단체가 결식아동 급식 예산을 삭감한 것으로 파악되었다.

○ 급식지원에 대한 협소한 관점과 전달체계의 문제

- ‘결식’이란 아동이 가정에서 충분히 보호받지 못해 발생하는 문제인데, 정부와 지자체는 결식아동 급식지원을 단순히 ‘끼니 때우기’ 정도로 취급, 매우 지협적인 시각을 보이고 있다. 이는 아동의 처지와 여건을 충분히 고려하지 않는 전달체계에서 잘 드러난다. 현재 지자체에서 진행하는 결식아동 급식전달방법은 식권 41%, 주·부식 배달 24%, 지역아동센터 13%, 식품권, 도

시락 배달 등 기타 22% 정도로 조사된다.(지자체 및 교육청 실태조사, 2009. 3 ~ 4) 식품권과 주부식배달 이용이 많아 실제 급식지원이 이루어지고 있는지 알 수 없고, 식권을 사고파는 등 비교육적 상황이 자주 발생한다. 도시락 배달의 경우 식품안전과 식품질의 문제, 영양의 문제가 발생 할 수 있기 때문에 적절하지 않다.(시골의 경우 냉동 도시락 배달. 양과 질에서 부실 도시락 다수발생)

○ 낮은 급식 단가로 인한 식재료 질 저하의 문제

- 1인당 결식아동 급식 지원단가는 3000원~3500원선, 식권의 경우는 식당에서 짜장면이나 김밥, 라면 정도를 부실한 식사만 가능하고, 도시락의 경우 배달비, 인건비 등을 제하고 나면 약 800원에서 1000원 정도만 식재료비로 사용한다. 부실도시락이 전달될 수밖에 없는 상황이다. 전달체계가 다양해 단체급식처럼 단가를 낮출 수 없음에도 현실물가를 반영하지 않는다면 낮은 질의 결식 지원은 바꿀 수 없을 것이다.

○ 결식아동 급식지원 감시감독 체계 허술

- 결식아동 감시감독은 '시·군·구 별 『아동급식위원회』 (보복부 지침)가 그 기능과 역할을 한다. 그러나 위원들로는 도시락배달업체나 요식업소 등의 대표 등 경제적 이해관계 당사자들이 들어 있어 거의 유명무실한 조직이며 결식아동지원에 전혀 도움이 되지 않는다. 국민권익위 아동급식위원회 개최횟수에 대한 실태조사(2009.4)에 따르면 조사대상 188개 중 29개 지자체가 '08년도 위원회를 개최하지 않았고 1회만 개최한 경우도 69개에 달한다고 한다.

2. 정책제언

※ 보육에서 교육까지 무상급식 4단계 계획 수립

- 1단계 : 300인 이하 소규모 학교 무상급식 실시 및 보육시설 급식비 단계적 지원
- 2단계 : 초등학교 전면 무상급식 실시 (2011년까지)
- 3단계 : 중학교 전면 무상급식 실시 (2012년까지)
- 4단계 : 고등학교 의무교육 확대 및 무상급식 단계적 예산 배치(2013년까지)

1) 헌법이 보장한 의무교육기간(초·중학교) 무상급식 실시를 위한 예산지원

▶ 학교급식법 개정 촉구, 중앙정부 예산지원 근거 마련

- 『학교급식법』 급식비 수익자 부담원칙 조항을 삭제하고, '의무교육의 무상화'라는 헌법 취지에 맞게 초·중학교 무상급식 지원을 명문화함.
- 교육청과 자치단체는 긴밀한 협력체계를 구축하여 위와 같은 단계적 무상급식 예산 계획을 수립하여 예산을 지원함.

2) 영·유아 보육시설과 고등학교의 무상급식 단계적 실시를 위한 예산지원

▶ 영·유아 보육시설 급식비 무상지원을 위한 관련 조례 제·개정

- 만3세부터 7세까지 국공립 영유아보육시설에 대해서 급식비 100% 단계적 지원

▶ **고등학교 무상급식을 위한 예산 확보**

- 고등학교 의무교육 실시를 위한 제도 개선
- 고등학교 중식비 50% 단계적 지원(2012년까지)을 위한 예산 배치
- 고등학교 중식비 100% 단계적 지원(2013년까지)을 위한 예산 배치

3) 결식아동 예산지원 확대와 전달체계 개선

▶ **지원 대상자 규정 및 국가 예산 지원 근거 마련을 위한 「아동복지법」 개정**

- 방학중 무료급식 대상자를 현행 '학기 중 급식'과 마찬가지로 '국민기초생활보장 수급자 및 차상위 계층, 한부모가족지원법에 따른 보호대상자' 등으로 「아동복지법」에 명확히 규정해야 함. 그래야 수치심 유발이나 지원대상자 선정을 위한 불필요한 행정력 낭비를 없앨 수 있음. 또한, 방학 중 아동급식 지원은 '지방이양사업'으로 되어 있어 지자체 재정 상태에 따라 지원폭이 축소되는 등 저소득층 지원이라는 사업취지에 역행되는 사례가 많은데, 지자체에 대한 국가예산지원 근거규정을 「아동복지법」에 마련해 국가의 책임을 강화해야 함

▶ **아동과 가족을 함께 지원하는 We Start, 희망 Start 프로그램 확대 실시**

- 급식을 통합서비스 중 하나로 접근필요. 아동과 가족 지원이 함께 가야함 (현재 정부에서 하고 있는 희망Start(공무원 배치, 교육/복지/건강 등, We Start 프로그램) 지역아동을 위한 종합센터 설치 지원

▶ **급식단가의 현실화, 3000원에서 5000원으로 현재 물가 반영**

▶ **결식아동들에게 야채·과일 무상 지원 프로그램 실시**

- WIC 프로그램(영유아 임신부 영양보충 지원프로그램)을 결식아동들에게도 확대하여 주거 환경과 불균형한 영양섭취로 인한 건강불평등을 해결.
- 미국, 캐나다, 유럽이 여러나라들이 학교급식에서 채소과일 프로그램을 무상지원을 실시하고 있고 이를 통해 아동의 보건의료 비용을 절감하고 있음. 저소득층 밀집지역 아동부터 채소과일 무상 지원 프로그램 실시 후, 전체 아동으로 단계적 확대 필요.

▶ **아동급식위원회 지역조례화 및 아동복지법 개정**

- 『아동급식위원회』를 지역 조례화 하고 「아동복지법」 등에 근거가 되는 조문을 추가하여 개정함. 지방자치단체 '복지사업평가'에 '아동급식위원회'가 포함되도록 함.

▶ **민간 자원 활용 및 기타**

- 발굴되지 못한 결식아동 빈틈없는 실태조사 실시 (영유아, 미취학아동의 경우 더 많이 끊고 있을 확률이 높는데 정부 통계는 전체 급식대상의 2%만 잡고 있음.)
- 사회복지사, 가정방문 간호사등 지역사회 서비스체계 구축
- 결식아동에게 질 좋은 식재료로 안전한 급식을 하기 위하여 지역농산물, 나아가 지역산 친환경농산물을 제공하는 것에 대한 지원시스템 구축
- 학교급식지원센터 혹은 로컬푸드지원센터의 결식아동 지원체계 구축 적극 추진

3. 무상급식 예산 추계

○ 4대강 예산 10%면 전국 초·중·고 무상급식 실시 가능!!

- 4대강 예산은 2012년까지 약 22조원에 기타 부대사업 예산 포함 약 30조 규모로 추정하고 있다. 현재 학부모 부담 급식비는 2조 9천억원 규모인데, 4대강 예산 10%면 전국의 초·중·고 학생들 모두 무상급식이 가능하다. 온 국토를 파헤치고 돌이킬 수 없는 환경파괴를 수반하는 4대강 파괴 사업에 예산투입과 각종 낭비성 예산 집행을 즉각 중단하고 기타 사회교육복지 예산으로 돌려야 한다

[표] 2009년 교과부 급식 현황자료 중 급식지원 금액

	학생수	금액	비고
09년 저소득층 지원	73만명	2,769억원	전체학생수의 약13%수준에 그침
09년 소규모/농산어촌 지원	24만명	887억원	
09년 무상급식 지원 합계	97만명	3,656억원	

(출처 : 교과부 통계 자료2008)

[표] 초·중·고 무상급식 소요예산

	급식학생수(명)	금액	학생1명당 학부모 부담금/1년
초	3,609,000	1조 1272억원	31만원
중	2,015,000	7481억원	38만원
고	1,810,000	1조 0552억원	63만원
특수학교	22,000	7억원	-
계	7,456,000	2조 9312억	무상급식 소요예산

(출처 : 교과부 통계 자료 2008)

[표]2009년, 2010년 시도별 무상급식학교 현황

시도	2009			2010		
	초중고학교수	무상급식학교수	비율(%)	초중고학교수	무상급식학교수	비율(%)
서울	1,263	0	0.0%	1,271	2	0.2%
부산	610	3	0.5%	612	4	0.7%
대구	429	0	0.0%	427	1	0.2%
인천	461	0	0.0%	468	4	0.9%
광주	299	14	4.7%	295	16	5.4%
대전	290	8	2.8%	285	10	3.5%
울산	226	0	0.0%	230	0	0.0%
경기	2,065	84	4.1%	2,125	460	21.6%
강원	631	0	0.0%	633	45	7.1%
충북	471	153	32.5%	474	190	40.1%
충남	742	306	41.2%	735	334	45.4%
전북	751	472	62.8%	751	472	62.8%
전남	837	193	23.1%	833	341	40.9%
경북	967	178	18.4%	965	271	28.1%
경남	976	400	41.0%	946	423	44.7%
제주	178	1	0.6%	178	84	47.2%
합계	11,196	1,812	16.2%	11,228	2,657	23.7%

출처 : 김춘진 국회의원(민주당,교과위) 보도자료 2010.04

Ⅱ 친환경급식 확대와 식생활교육의 체계화

친환경급식은 아이들 건강과 우리농업, 지구환경을 살립니다.

친환경급식이란 단순히 친환경재료를 사용하는 것만을 의미하는 것이 아니다. 육류위주의 서구화된 식단을 지양하고 현미잡곡밥과 된장국, 채소위주의 전통식단을 제공하여 잃어버린 우리 입맛과 우리의 밥상, 우리의 문화와 정체성을 되찾는 중요한 의미가 담겨있다. 친환경급식은 농약과 화학비료, 항생제와 성장호르몬, 화학첨가물과 유전자조작(GMO)식품, 방사선조사 등 유해물질로부터 아이들의 건강을 보호하며 우리 농업과 지구환경을 살리는 희망의 급식이다.

1. 현황과 문제점

1) 급식 현황과 문제점

▶ 아이들의 건강상태

○ 아동·청소년의 신체적·정신적 질병 증가²⁾

- 요즘 아이들 걸보기엔 키도 크고 성장속도도 빨라졌지만, 신체적 정신적 건강상태는 오히려 나빠지고 있다. 아침결식률35%, 운동부족 75%, 불량식품(정크푸드)과다 섭취 등 영양불균형 33% 과외와 늦은 귀가로 인한 수면 부족 30.3%, 스트레스와 자살충동이 10.1%(통계청2006)로 조사되었다.

[표]체력 검사 현황 (1997년-2005년, 14세, 일부종목) ³⁾

성별	종목	검사년도		비고(기록증감)
		1997	2005	
남자	제자리멀리뛰기(cm)	222.5	213.3	▽
	팔굽혀펴기(회)	-	30.1	1997년 기록 없음
	윗몸일으키기(회)	44.8	43.6	▽
여자	제자리멀리뛰기(cm)	174.9	158.4	▽
	팔굽혀매달리기(초)	12.1	6.4	▽
	윗몸일으키기(회)	31.5	28.1	▽

출처 : 교육과학기술부, 교육복지지원국, 학생건강안전과(통계청자료)

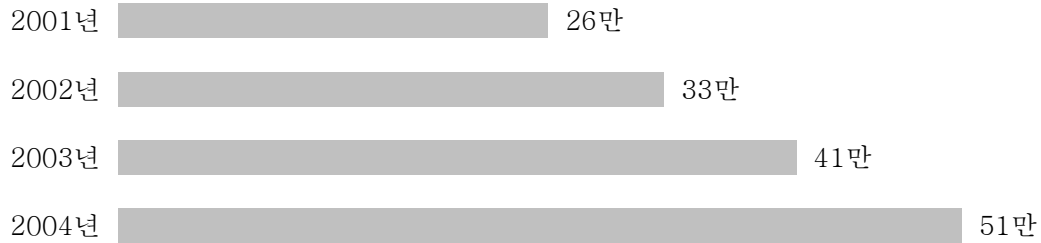
○ 비만, 천식, 아토피, 주의력 결핍 및 과잉행동장애

- 각종 환경오염과 식품오염 등의 원인으로 비만, 아토피, 천식, 안경사용, 산만, 과격, 당뇨, 희귀병을 앓는 아동·청소년이 많아졌다.

2) 「채소과일건강급식학부모가이드북」 가족건강36운동본부, 2009, p9

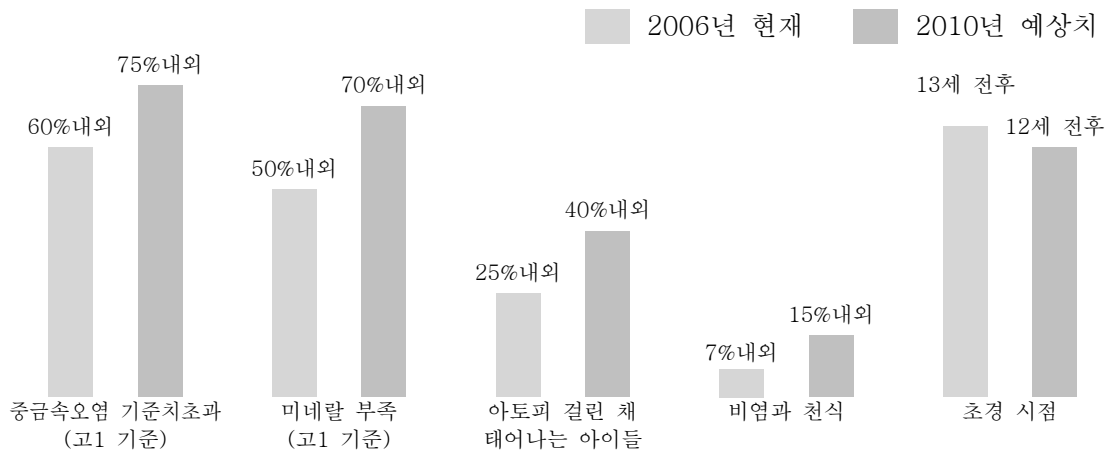
3) [친환경농산물 학교급식 확대방안 신나는 학교 맛있는 급식] (농림수산식품부 친환경농업팀 2009년) 6쪽

[표]소아의 주의력 결핍 및 과잉행동장애 진료건수4)



건강보험심사평가원, 2004

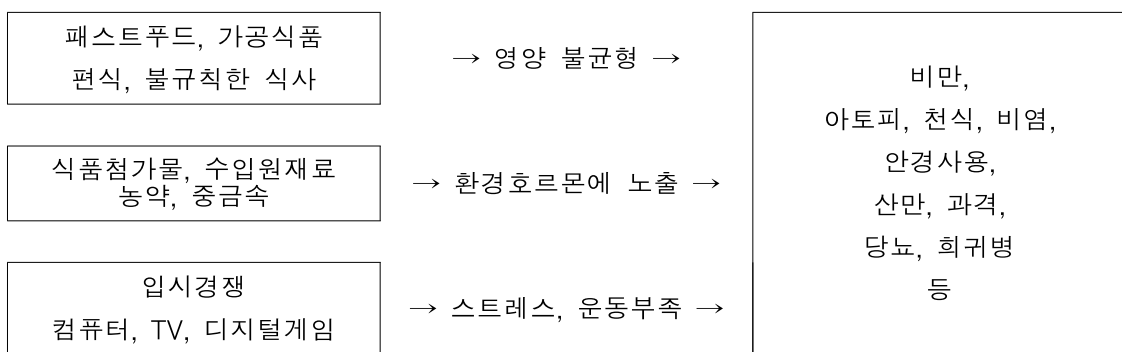
[표]어린이의 건강 변화 추이5)



2006.9 대통령직속자문기구 ‘어린이건강과 지속가능한 사회’ 발제 자료

○ 유해물질과 오염된 식품에 아이들은 더 크게 영향 받아

— 어른의 건강은 정신적인 스트레스에서 영향을 많이 받는 반면 아직 몸이 완성되지 않은 아이들은 음식의 영향을 많이 받는다. 나이가 어릴수록 그 영향은 더 크다고 할 수 있다.



— 잘못된 식습관으로 인한 영양불균형과 환경호르몬에 잦은 노출, 운동부족 등은 아동 질병을 더욱 악화 시킨다.

4) 같은 책 8쪽에서 재인용

5) [친환경농산물 학교급식 확대방안 신나는 학교 맛있는 급식] 8쪽에서 재인용

▶ 학교급식의 현주소

○ 고열량·고지방 과다, 비타민과 미네랄이 부족한 식단

- 학교급식에서는 아이들이 좋아하는 육류나 튀김 등의 반찬이 자주 제공된다. 반면, 채소나 나물류는 적게 제공된다. 아이들이 좋아하지 않는 다는 이유인데, 우유와 치즈, 고기, 튀김 등의 고열량, 고지방 식단을 지속적으로 섭취 할 경우 아동비만을 유발할 뿐 아니라 다른 암 등의 심각한 질병까지 유발할 수 있다.

○ 가공식품 과다 사용으로 인한 식품첨가물의 과잉섭취

- 조리하기 간편하다는 이유로 학교에서 가공식재료가 많이 사용되고 있다. 가공식품의 가장 큰 문제는 식품첨가물인데 이것은 식품의 보존과 유통기한을 늘리고 색깔이나 맛, 모양을 좋게 하기 위해 넣는 화학합성물질로 우리나라에서 승인한 것만 600여가지가 넘는다. 문제는 이러한 유해한 화학물질이 체내 들어오게 되면 배출되지 않고 몸안에 쌓이게 되고, 이를 해독하는데 많은 미네랄과 비타민을 소모하게 되어 건강한 성장을 방해한다.

○ 수입산 식재료의 과다사용

- 가공식품의 원재료는 대부분 수입산 식재료이다. 수입농산물은 어떤 방식으로 재배를 하는지 확인할 수 없고 수입되어오는 과정에 시간이 많이 걸려 여러 가지 추가 화학처리를 하므로 기본적으로 안전하지 못하다.

○ 고등학교 수입산 쇠고기 사용 비율 평균 50% 육박

- 학교급식에 사용되는 원산지별 쇠고기 비율은 총 3,210,488kg 중 국내산은 75.4%(2,419,244kg), 호주산이 23.7%(762,071kg), 미국산이 0.1%(3,105kg), 기타 0.8%(26,068kg)의 쇠고기를 사용하고 있었으며, 학교 급별 국내산 쇠고기 사용비율은 초등학교가 97.9%, 중학교는 71.5%, 고등학교 49.5%로 조사되었다.⁶⁾

○ 식생활·먹거리 교육 미흡

- 자연에서 떨어진 아이들 입맛을 찾고, 먹는 것에 대한 다층적 의미와 농업과의 관계를 이해하려면 식생활·먹거리 교육은 필수다. 그러나 현행 학교교육에선 식생활 교육이 전무하다. 서구화된 식습관을 그대로 두고 서구식 질병을 예방하고 치료한다는 것은 아무런 의미가 없다. 또한 생산지와 소비지가 멀어지면서 농업의 가치를 제대로 이해하고 가치를 인식하기 어려워 졌다. 안전한 학교급식과 식생활 교육을 통해 식(食)과 농(農)의 거리를 좁혀야 한다.

2) 왜 우리농산물 친환경급식인가

○ 유해물질로부터 보호하고 균형 잡힌 영양으로 건강을 지킨다.

- 우리농산물 친환경급식은 신체가 형성되는 시기의 아이들을 농약과 화학비료, 유전자조작, 화학약품으로 처리된 수입 (원)재료와 각종 식품첨가물로부터 보호할 수 있다. 광우병위험 쇠고기, GMO 등 국제적으로 식품의 안전성을 저해하는 요소로부터도 우리 아이들을 지켜낼 수 있다. 같은 양이라도 일반농산물에 비해 친환경농산물에는 비타민과 항산화물질 등의 필수영양소가 2~3배 많이 들어 있어서 균형 잡힌 영양으로 건강을 지킨다.

6) 2007년 10월 국정감사 자료 (한나라당 홍문표의원 요구자료, 연합뉴스 2007.10.15기사입력)

○ **영양 균형을 잡아주고 입맛을 되찾아 평생건강을 지킨다.**

- 친환경 농산물은 작물 특유의 감칠맛이 나고 향이 있다. 맛있는 친환경채소는 채소의 참맛을 알게 하여 가공식품과 인공조미료에 길들여진 요즘 아이들의 입맛을 되찾아 영양학적으로 우수한 전통식단을 즐겨 먹게 하여 평생건강을 지키게 한다.

○ **우리농업과 식량안보를 지킨다.**

- 우리나라 식량자급률은 약25%이다. 우리의 밥상이 국적모를 수입식품들에 점령당한지 이미 오래되었다. 신자유주의 경제체제로 인한 개방 압력이 더욱 심화되면서 다른 산업에 비해 경쟁력이 없다는 이유로 정부는 우리농업과 식량주권을 포기한 채로 모든 것을 글로벌 무한경쟁시스템에 내주어 왔다. 농자천하지대본이라고 하는 생명과 문화, 우리 정체성의 근간인 농업을 지키고자 하는 국정철학과 원칙은 어디서도 찾아볼 수 없는 형국이다. 이러한 때에 공공급식의 영역인 학교급식에서 우리 땅에서 자란 건강하고 안전한 식재료를 공급한다면 어려운 우리농촌을 지키는 것은 물론, 장기적으로는 안정적인 식량주권 확보도 가능해질 것이다.

○ **우리의 환경을 보호하여 건강하고 평화로운 삶의 터전을 댄다.**

- 우리농산물 친환경급식은 장기적으로 농약과 화학비료의 사용을 줄여나가게 하여 황폐화되는 우리의 환경을 보호한다. 이는 건강하고 평화로운 삶을 살 수 있는 터전을 댄 일이다. 안전한 우리농산물 친환경급식의 실천은 우리 아이들이 밝고 건강하게 미래의 주역으로 자라날 수 있게 한다. 자라나는 아이들의 건강과 농업, 환경을 지키는 것은 지속가능한 국가의 미래를 준비하는 중요한 일이다.

[표]2009년도 자치단체의 우수농산물 급식지원 현황 (2009년 4월 조사)(교, 백만원)

시도	지원 학교수				지원예산(백만원)			
	초	중	고	계	초	중	고	계
계	4,512	1,940	1,081	7,533	105,618	42,144	32,960	180,722
서울	25	-	-	25	1,000	-	-	1,000
부산	74	4	4	82	1,691	219	365	2,275
대구	43	20	9	72	775	355	125	1,255
인천	184	65	33	282	2,902	1,430	770	5,102
광주	68	30	18	116	1,716	771	452	2,939
대전	138	8	-	146	2,541	196	-	2,737
울산	38	8	4	50	650	124	45	819
경기	1,061	423	206	1,690	39,004	8,399	4,427	51,830
강원	254	91	45	390	1,686	758	525	2,969
충북	258	88	41	387	2,263	765	1,085	4,113
충남	432	192	118	742	6,154	3,856	4,228	14,238
전북	411	204	80	695	8,232	6,009	4,062	18,303
전남	436	247	154	837	14,733	7,400	7,263	29,396
경북	496	278	193	967	5,120	2,710	2,617	10,447
경남	490	245	151	886	14,964	7,948	5,742	28,654
제주	104	37	25	166	2,187	1,204	1,254	4,645

※ 특수학교는 학교수에 미포함, 지원예산은 초등학교에 포함

2. 정책제안

1) 친환경 식재료 차액 지원 예산 확대

▶ 학부모 급식부담금 100% 전액 식재료비로 사용

- 학부모 급식부담금 중 식재료 사용비율은 65% 내외임. 나머지는 인건비, 유지비 등으로 사용되고 있음. 현재 친환경급식 차액지원은 평균 300원 내외, 따라서 무상급식이 전면 실시되기 전까지 학부모 부담 급식비는 전액 식재료비로 사용하여 식재료 질을 높여야 함.

▶ 지역 영·유아보육시설과 초·중·고등학교 친환경 식재료 사용 지원 확대, 2013년 전체 학교 실시

- 친환경식재료 차액지원을 영·유아 보육시설까지 확대하여 지원하고, 초·중·고등학교의 친환경식재료 지원을 점차 확대하여 2013년까지 보육부터 교육기관 모두 친환경급식이 실현 되도록 함.

▶ 지역(가까운 지역)에서 생산한 (친환경)쌀 사용 시 100% 차액지원

- 우리 주식인 쌀은 친환경급식 전환에 매우 상징적 의미가 있음. 따라서 친환경 쌀을 학교에서 사용할 경우 100% 차액지원함. 이는 친환경농업기반을 유지하고 확대하는데 크게 기여할 것임. 친환경쌀 생산기반이 없는 지역의 경우 인근 지역에서 생산한 쌀을 공급, 이에 대해서도 100% 차액지원함.

▶ 지역산 1차 농축산물 식재료 100% 차액지원 및 의무사용 목표치 설정

- 지역에서 생산된 신선하고 안전한 1차 농축산물을 공동구매 혹은 센터를 통해 학교급식에 직접 공급받을 수 있도록 의무화 하며, 100% 차액을 지원함.
- 학교급식에서 지역산 농축산물 사용을 높이기 위해 지역산 식재료 사용 목표치 단계적 설정(1단계 30%, 2단계 50% 3단계 80%)하고 구체적 계획 수립함. 관련 조례 제·개정.

2) 지역사회 연계형 ‘먹거리·식생활’교육의 체계화

▶ 식생활교육지원조례 제정 추진

- 식생활교육지원법 제정에 따라 범국민적 식생활교육이 진행될 예정. 따라서 지역식생활교육지원조례 제정 추진하여 보다 체계적인 식생활교육 시스템 정착을 유도함.

▶ 학교에서 식생활교육 정규교과 편성 추진

- 친환경무상급식 실시와 함께 식생활교육의 체계적 실행을 위해 교과과정을 개설함. 체험과 실습, 도농교류 등의 살아있는 교육내용을 중심으로 편성함.

▶ **식생활교육 계획수립과 민관 추진 협의체 구성 및 예산 지원**

- 식생활교육지원법 시행에 맞춘 지역 식생활교육계획 수립하고 이를 집행할 단위를 구성. 식생활교육 집행을 담당할 민관협의체는 기간의 먹거리 운동을 지속적으로 해왔던 시민사회 단체를 포함하는 포괄적 단위임. 관은 이에대한 행정적·재정적 지원을 실시함.

▶ **학교와 지역사회가 함께하는 ‘식품안전·먹거리 교실’ 정기개설**

- 식생활교육의 일상화 체계화를 위해 지역사회 구성원이 참여하는 교육 프로그램 필요. 동 단위 ‘식품안전·먹거리 교실’을 매월 정기 개최하여 식과 농에 대한 교육을 실시함.

▶ **식품안전·먹거리 분야 강사단 육성**

- 식생활교육의 일상화를 위해 강사단 육성이 필요하며 먹거리에 관심이 높은 학부모 층을 대상으로 전문 강사단을 육성하여 학교와 보육시설 등에 정기적으로 교육활동을 지원함.

3) 학교와 농촌의 새로운 관계 맺기로 식(食)-농(農) 거리 좁히기

▶ **학교와 농촌마을 ‘1교 1촌’ 맺기 프로젝트 실시**

- 친환경급식을 하는 학교 중심으로 학교에 식재료를 공급하는 인근 농촌마을에 1년 단위 농촌체험 프로그램을 진행. 학교와 농촌마을의 1교 1촌 맺기 진행. 동단위 1개 학교 이상 진행. 점차 확대하여 50%이상 학교가 농촌마을과 새로운 관계맺기 진행.

▶ **친환경급식학교와 생산지를 직접 연계, ‘농민 교사’로 식생활·먹거리교육을 내실화**

- 학교에서 정기적으로 하는 식생활교육에 ‘食’과 ‘農’을 연계한 프로그램 진행. 1교1촌 맺은 농촌마을의 농민분들을 식생활 교육교사로 위촉하고 식생활·먹거리 교육이 단순히 먹거리의 안전성을 넘어 우리 농업과 전통문화를 배우고 익힐 수 있는 내실 있는 교육으로 추진.

Ⅲ 안전하고 민주적인 급식시스템 구축

급식을 기반으로 ‘로컬푸드’와 ‘먹거리 민주주의’를 실현합니다.

급식은 지역에서 생산한 식재료를 그 지역 학교에서 소비하는 것을 원칙으로 한다. 지역에서 생산한 농산물을 지역에서 유통·소비하는 시스템은 생산자와 소비자 사이의 ‘관계’가 확대, 거리의 축소, 신뢰의 확산’을 이어져 민주적 참여를 바탕으로 한 지역공동체 구성원 모두의 지속가능한 먹거리 복지를 보장한다. 이를 ‘로컬푸드시스템’이라 하며, 급식지원센터는 ‘얼굴 있는 먹거리 생산·유통시스템’ 구축과 ‘민주적 참여와 운영’이 모두 가능할 수 있다. 이러한 먹거리체계는 농약과 화학비료를 적게 사용하고 근거리 시스템을 유지하기 때문에 안전한 농산물 생산과 함께 지구환경도 지킨다. 지역자립과 지역경제활성화, 지역생태계보전, 지속가능한 농업실현 및 새로운 고용창출과 지역자원의 활용을 촉진하는 로컬푸드는 ‘먹거리 민주주의의 실현’이며 ‘우리 농업의 희망’이다.

1. 현황과 문제점

1) 위탁급식의 문제점

○ 아이들 대상으로 한 밥장사일 뿐

- 2006년 전면 개정된 학교급식법에 따라 2010년 1월 19일, 모든 학교는 직영급식으로 전환해야 한다. 이미 전국의 93%의 학교가 직영전환하여 안전하게 급식을 운영하고 있다. 그러나 서울, 부산, 경기 등 대도시의 중·고등학교 교장들을 중심으로 직영전환을 거부하며 단체행동을 일삼는 등 현행법을 위반하는 사태가 벌어지고 있다.
- 위탁급식은 아이들 건강은 관심 없고 오로지 밥장사를 통해 이윤을 창출하는데만 관심이 있다. 식재료의 질은 떨어질 수밖에 없고, 수입산 쇠고기 사용비율은 직영에 비해 무려 20배 이상이며 수입산 식재료를 사용한 저가의 가공식품을 다량 사용하여 식중독사고나 식품안전 사고에 늘 노출되어 있다. 이러한 이유로 학부모 90% 이상이 위탁급식을 반대하고 직영급식을 선호하고 있다.

【표1】 위탁급식과 직영급식 비교

	위탁급식	직영급식
목표	영리추구	교육의 일환
수입산쇠고기 사용비율	89.6%	4.7%
급식비 중 식재료 사용비율	64%	89%
식중독 사고 비율	5.3배(8년간, 직영대비)	1(기준)
자치단체 친환경급식차액지원	불가능	가능

2) 학교급식 식재료 공급 체계의 문제7)

○ 식재료의 원산지 · 안전성 · 신선도 문제

- 학교급식은 전국 물류 시스템에 의존하고 있다. 기존 식재료 납품 공급업체의 경우, 대부분 생산지로부터 학교에 공급하기까지는 최소 5~6단계의 유통과정을 거치게 된다. 이럴 경우 대부분의 식재료는 원산지 뿐 아니라 안전성과 신선도를 보장할 수 없으며, 유통과정에서의 비용이 더 추가되기 때문에 상대적으로 식재료 질은 떨어지게 되어 있어 각종 식품안전 사고로 연결되기 매우 쉬운 구조이다. 사고가 발생할 경우 경로를 추적하기 여간 쉽지 않기 때문에 식중독 사고 등 식품사고는 원인 규명 없이 지나가는 일이 다반사다.

○ ‘지역’을 기반으로 한 물류공급 시스템 구축의 어려움

- 기초 시·군·구의 적지 않은 조례들이 지역산(친환경)식재료 공급을 명시하고 있으며, 많은 자치구에서 식재료비 차액 지원을 통해 지역농산물 사용 활성화를 꾀하고 있다. 그러나 ‘지역’이라는 구체적인 범위 안에서 생산/가공/유통의 여건은 기존 급식에 관계된 공급업체들을 비롯해 다양한 이해관계가 얽혀있어 소규모의 생산자 단체나 가공업체들이 참여하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 따라서 ‘지역’의 범위 설정의 문제를 비롯하여, 지역을 기반으로 생산/가공/유통 시스템을 구축하기 위한 기존 물류의 실제 흐름들을 파악할 필요가 있다.

○ 지역단위 생산기반 구축의 어려움

- 최소 200~300여 가지 넘는 품목을 취급하는 학교급식에서 식재료 조달은 이미 전국물류 시스템에 의존하고 있는 상황이다. 지역을 기반으로 지역물류에 기초한 공급시스템을 구축하기 위해선 현재의 단작화·규모화 되어 있는 우리농업에 대한 근본적인 전환 역시 함께 이루어져야 한다.

○ 식재료 공급 계약방법의 문제

- 학교급식에서 식재료 공급업체를 선정할 시 계약방법은 ‘일반공개경쟁입찰제도’에 따른다. 방식은 입찰(G2B에 의한 전자입찰 포함), 수의계약 등 법률이 정하는 방에 따라 ‘계약’을 하게 되는데 현재는 ‘최저가 입찰’이 원칙이다. 식품의 특성상 최저가 입찰을 하게 되면 이는 곧 식품의 질 저하로 이어져 학교급식에서의 안전하고 질 높은 식재료 공급을 매우 어렵게 한다. 친환경급식으로 전환해야 한다는 수요가 높은 요즘, 이러한 계약방식은 안전한 급식의 장애물이 되고 있어 시급히 제도개선이 필요하다.

○ 학교급식비 지원과 논의 구조의 이원화 문제

- 전국 각 지역별로 학교급식비 지원이 시행되고 있으나 그 내용이 매우 다양하다. 현금지원에서 현물지원, 우수농산물 구입의 차액지원, 우수농산물 구입에 대한 지원 등 내용과 형식이 천차만별이어서 무늬만 친환경급식 지원인 경우가 적지 않다.
- 급식관련 민관 논의 구조 역시 교육청은 급식위원회와 학교운영위원회를 중심으로, 지자체는 급식지원심의위원회에서 각각 심의 결정하고 집행은 각 기관의 주무부서가 담당하고 있어 교육청과 지자체의 심의 결정 집행의 주체가 다른데서 오는 혼선이 발생하기도 한다.

7) 김선희, 「학교급식지원센터 활성화 방안」 2009.9 자료를 재구성 한 것임.

3) 식(食)과 농(農)의 거리 확대로 인한 문제

○ 도·농간 관계의 단절 및 식생활 교육의 부재

- 학교급식은 교육의 일환으로 아이들에게 건강한 심신의 발달을 도모하고 농업농촌에 대한 바른 이해와 전통문화의 계승, 환경에 대한 인식의 지평을 넓히는 계기를 만들어 주는 매우 중요한 교육적 행위이다. 그러나 급식을 둘러싼 상업적 이해관계에 얽혀 있는 급식 공급업체와의 관계망은 이를 매우 어렵게 만들고 있다. 밥상이 생산지에서 멀어질 뿐만 아니라 국적 불명의 식품들이 난무하는 급식에서는 食과 農이 자연스럽게 연계되는 교육을 진행할 수 없고, 안전하지 않은 가공식품과 패스트푸드에 길들여진 아이들에게 우리의 전통식문화의 참맛도 알려줄 수 없으며 도시 아이들의 경우 쌀이 나무인지 풀인지 구분도 못한 채 ‘농업맹(農業盲)’, ‘식맹(食盲)’으로 자라고 있는 실정이다.

○ 농업희생과 지역경제 활성화 부재

- 학교급식의 기존 공급망은 지역을 무력화시키고 있다. 대부분의 1차 농축산물은 대규모 유통시장을 거쳐 공급업체로 들어가 학교로 다시 공급되고 있다. 어떤 지역이 특정 작물 주산지라 하더라도 그 작물이 서울 등 전국 대도시의 유통체인을 거쳐 다시 학교로 납품되는 이중 삼중의 현재 유통 구조는 지역농업희생과 지역경제 활성화에 아무런 도움이 될 수 없다. 급식을 기반으로 한 새로운 대안적 유통 시스템을 구축하기 위한 급식지원센터의 설치운영은 물론, 설치운영되기 전까지의 과도기적 대안시스템을 구축하기 위한 지역물류 유통에 대한 전략적 접근이 필요한 시점이다.

4) 학교급식에 대한 사회적 합의 기구 부재

○ 형식적 급식위원회 운영

- 급식관련 사회적 협의체는 기초자치단체 산하 ‘학교급식지원심의위원회’, 교육청 산하 ‘학교급식위원회’가 운영되고는 있으나 회의 주기는 1년에 1~2회 정도이고 그나마 형식적 진행을 일삼는 경우가 많아 급식관련 사회적 협의체로 보기엔 매우 미흡한 상황이다. 참가자 구성 역시 실제 급식관련 현장의 다양한 주체 참여가 적어 실질적인 민주적 논의기구가 되기 어렵다. 학교급식은 교육/건강·영양/농업/환경/전통문화/물류·유통 등 다양한 분야에 걸쳐 있어, 학교급식을 제대로 하기 위해서는 다양한 분야의 전문가와 이해당사자가 참여하는 사회적 합의 구조가 반드시 필요하다. 따라서 급식과 연계한 농업·환경·전통문화 식생활 교육을 구현하고 지역농업과 지역경제 활성화를 꾀하기 위해서는 학부모, 영양사, 생산자 등 관련 제 주체들이 모두 참여하고 이를 관장할 수 있는 기구가 설치되어야 한다.

5) 학교급식지원센터 설치·운영 과정의 문제점

○ 기존물류유통 중심의 지원센터, ‘지역사회 급식·먹거리 협의체’ 기능 전무

- 현재 전국적으로 논의 진행 중인 학교급식지원센터 추진계획은 안전한 식재료 공급에 초점이 맞추어져 있으며, 대부분 물류·유통에 관한 것으로 급식지원센터가 담당해야 할 교육·정책·홍보 등 다양한 기능에 대해서는 논의가 충분히 되지 않고 있다. 물류 유통 역시 지역별 차이는 있으나 대안적 물류·유통 시스템을 고민하기 보단, 대부분 대규모 생산·유통업체들을 고려한 효율적 시스템 논의가 우선되고 있어 급식을 기반으로 한 지역 먹거리 시스템 구축에 대한 장기적 전망과 비전은 더더욱 찾아보기 힘든 상황이다.

[표] 학교급식지원센터 운영 지역 사례 분석8)

지 역	명칭 운영주체	운영방식	시설/설비/운영	품목/공급 /생산방식	공급단가 결정	정책/교육 /홍보 등
나주 '03	-농협연합 사업단 (법인으로 전환) -농협	-농협이 운영하며 나주시의 적극적인 지원과 관리감독 -매월 학교급식심의 위원회 회의 통해 운영함	-농협기존시설활용 -'09나주거침산지유통센터건립 (180억,9/10준공식)으로 시설 확보 -시지원비/학부모운영비까지 포 함해서 운용(교육청예산은 제 외) -기타 운영비 없음	-'09년 약 100품목 목표 -전량계약재배 -농협수발주프로그램운 영	-매월 학교급식지원 심의위원회에서 결 정 -전국적 시세통계자 료 활용	-시주관 연2회영양 사 대상, 친환경 농업에 대한 교육 진행
순천 '06	-순천농협유통센터 -농협	-농협이운영하며 순 천시의 적극지원 및 관리감독	-농협기존시설이용 -배송은 위탁운영 -친환경농산물산지유통센터 설 치위해 국비지원 요청한 상태 (180억 이상)	-'09년 93품목 지원 -전량계약재배 -농협수발주프로그램운 영 -농협직농(92ha)	-공급가격결정위원 회 분기별 운영(생 산자/영양사/행정 등 10명) -유통마진20%이내	시주관 급식관계자 대상 친환경농업, 학교급식 등 강의
원주 '08	-친환경급식센터 -생협조직	-생협중심의 컨소시 엄 구성독립법인으 로 사회적 기업을 지향하며 운영함	-사회적일자리15명/행복나눔 재 단15명 등 시설/인건비 지원 등 - 반찬가공시설 50평 신규설치 중, 차량2대	-친환경원주해울미쌀 초등교에 공급 -상지대간식류/저소득 층반찬류/도시락사업 등	-친환경급식센터에 서 관련 시세분석 후 결정	-원주로컬푸드발전 방안모색연구 -공공급식 구매시 스템구축연구조사 사업 등 -원주식량자급률 조사
철원 '09	-학교급식지원센터 -철원군영농조합	-철원군친환경영농 조합중심으로 운영 -철원군(농업기술센 터)부분지원	-영농조합 시설 활용 -농진청특성화사업비 지원(80%) 으로 60평규모 전처리공장설치 운영중, 차량3대 운영 -인건비/운영비는 모두 영농조 합 부담	-친환경쌀외 101품목 취급	-군학교급식심의위 원회에서 결정(전국 시세분석하여 영농 조합에서 제안)	-철원군급식네트워 크구성중 -학교급식소식지발 행
청원 '09	-친환경농산물 산지유통센터 -오창농협	-오창농협 중심으로 연합사업단 구성 -청원군 지원/관리 /감독	-농협산지유통센터활용 -배송은 학교급식전문유통업체 계약(마진10%이하)	-9월,66개품목으로 점차 확대할 계획 -계획재배할 계획	-전국적 시세를 조 사분석하여 매월 군 학교급식지원심 의위원회에서 결정	
여주 '09	-친환경급식지원센 터 -여주군농민회	-여주군농민회영농 조합법인중심으로 운영 -사회적기업 지향 -군은 소극적 협조	-저온저장시설 -배송차량1대 -노동부사회적일자리10명 인건 비 지원	-80여품목 -경기도G마크사업단 수 집한 식재료 수발주/ 배송 -친환경쌀초등학교공급 -두부가공준비중		-여주군 학교급식 실태조사실시(지 역농산물 활용정 도 등)
부산 '06	-시민·생산자 생활 협동조합	-급식조례운동단위 (단체와,한살림,생 협의 생산자참여 함께 설립,운영 중 -생산자조합120명, 소비자조합원 150~200명 -사회적기업 지향협 동조합내 영농조합 법인 별도 설치	-출자금으로 기반시설 운영(창 고임대, 저온저장시설 및 소분 시설 운영 60여평) -배송차량3대(2대는 생산자 출 자, 1대는 출자금으로 구입) -16명상근('09년7월부터 사회적 일자리지원13명지원)	-30~40여개품목 -친환경급식현물지원시 범학교 (15~20공동구매학교7개 포함) -영농조합법인 직거래 (업체류-부산지역,잡곡 과일-합천,거창지역등)	-교육청 주관 매월 협의(학교영양사, 조합이 함께 참여)	-학생 체험행사 진 행(김치담그기 등 하반기 학교별 1 회 정도 진행)

[표] 운영주체별 장·단점)

구분	지역	장 점	단 점
농협연합 사업단	나주/순천 /청원	- 기존사업조직, 시설 활용으로 초기 사업비 최소화 - 생산기반 확보, 계획생산체계 전환 용이	- 농협 독점 우려 - 적자 경영시 책임 회피 우려가 있으며 조합 간 갈등 존재 가능성 - 농협회원조합과 비조합원간의 갈등 존재 - 한 살림/생협 등 기존 친환경생산자 단체 참여 방안 없음 - 교육,홍보,정책 기능 전무
농민단체 / 생협 조직연대 등	여주 / 원주/철원	- '급식을 기반으로 한 로컬푸드시스템 구축' 지향 - 소규모 생산자단체 참여 용이 - 정책/교육/홍보 기능 활성화	- 행정지원이 거의 없으며 전처리/저온저장시설, 배송차량 등 기본 시설,설비 확보 어려움 - 계획생산전환, 물류, 유통, 배송 체계 구축 역시 어려운 상황
시군산하 공사	서울(농수산물유통공사)/양평농산물유통공사	- 품목확보 용이 - 기존 시설 활용	- 기존 도매시장 유통시스템 안에서 이루어지기 때문에 친환경전문 생산자 단체나 지역 생산자 단체 참여통로가 제한되며, 직거래/계획생산 등 지역농업과의 관계고리가 약하거나 거의 없음 - 교육/홍보/정책 기능 전무

2. 정책제안

1) 100% 직영급식 전환으로 안정적인 급식운영 구축

▶ '직영전환 예외조항' 삭제제를 위한 학교급식법 개정 요구

- 현행 학교급식법(2006년 전면개정)의 위탁급식의 직영전환 원칙에 '불가피한 사유'가 명시되어 있어 3년이라는 유예기간에도 불구하고 위탁급식학교의 교장들에게 직영전환 회피의 빌미를 주고 있음. 따라서 위 조항을 삭제하여 '예외 없는' 직영급식 전환 원칙을 명문화해야함.

▶ 한나라당 조전혁의원의 '위탁급식법 개악안' 저지

- 학교급식운영형태를 학교운영위에서 결정할 수 있도록 하는 개정법안(일명 위탁급식개악법, 한나라당 조전혁의원 대표발의)은 학교자율, 자치라는 명분하에 학교에서 밥장사를 계속 유지하려는 교장단과 위탁급식업자들의 합작품임. 따라서 직영급식을 잘 하고 있는 지역에서조차 다시 위탁으로 갈 우려 또한 무시할 수 없음. 이는 반드시 저지하여 친환경·무상급식을 위한 전제조건인 직영급식을 100% 실시해야 함.

2) 농장에서 학교까지 안전한 식재료 수급을 위한 광역·기초 급식지원센터설치

8) 김선희, 「학교급식지원센터 활성화 방안」 사)학교급식전국네트워크 2009.9 p16

9) 위의 같은 자료에서 재인용 p19

▶ **광역과 기초에 급식지원센터(로컬푸드지원센터)설치 추진, 예산 확보**

- 현행 급식법에는 기초에 급식지원센터 설치 근거를 두고 있음. 기초와 함께 광역에도 급식지원센터를 설치하여 기초간 네트워크를 통해 식재료의 안정적 공급이 이루어 질 수 있도록 해야 하며 이를 위해 광역 시도와 기초 시군구의 예산 지원이 필요함. 중앙정부는 친환경농업 육성이라는 명목으로 지역 급식지원센터 예산을 지원해야함.

※ **학교급식지원센터 역할**

- 신선하고 안전한 식재료 인증 및 농장에서 학교까지 안정적인 식재료 직거래 공급 체계 구축
- 표준식단 개발 및 식재료의 생산계획과 가격 조정
- 최저 입찰제 폐지 및 협상에 의한 계약 추진
- 생산자(농민)와 소비자(학생·학부모·영양사 등)의 도농교류 활성화
- 학교급식 관련 정책·교육·홍보·사업 총괄
- 지역사회 물류·저장·유통·가공·배송 시스템 공유 및 효과적 활용

▶ **관련 조례 제·개정, 급식지원센터 설치를 위한 민관협의체 구성·운영, 예산 확보**

- 급식과 관련한 제 주체(생산자, 학부모, 영양사, 시·군, 교육청, 지역사회인사 등)들의 협의 테이블 구성, 급식을 포괄한 지역먹거리 시스템 구축이라는 목표를 전제로 급식을 둘러싼 다양한 정책·홍보·교육 기능부터 지원센터, 공공급식 물류 시스템에 대한 논의를 포괄적으로 진행. 중요한 것은 의사결정구조의 민주화를 이루어 내는 것으로 급식 제주체의 평등한 참여를 보장해야 하며 행정은 이를 충분히 지원하고 민은 구체적인 현장감을 토대로 민·관 협의체를 구성해 나가야 함. 이렇게 구성하면서 다양한 사업들에 대한 필요성과 공감대를 지역사회에 형성해 나가며 급식을 기반으로 한 지역 먹거리 시스템 구축을 공론화 시켜나가야 함.

3) 지역사회 참여형 ‘로컬푸드·급식위원회’ 구성 및 이를 지원할 전담부서 신설

▶ **지역사회 참여형, 민주적 ‘로컬푸드·급식위원회’ 구성·운영**

- 학교급식을 포괄한 지역사회 먹거리 시스템 전반을 논의할 수 있는 로컬푸드·급식위원회를 구성하여, 생산자·소비자 등 각계각층과 이해관계 당사자들이 민주적으로 참여하고 소통할 수 있는 정기 위원회 운영함.(관에서는 행정적·재정적 지원). 위원회는 ‘학교급식을 비롯한 공공급식에서 지역산 식재료 사용 실태 조사 및 지역 식량자급률 조사, 농업기반 확대와 소비자-농민 직거래 시스템 구축, 식생활·먹거리 교육의 일상화 등 지역주민과 농민이 얼굴있는 관계를 상시적으로 맺을 수 있는 시스템 마련’을 목적으로 운영함.

▶ **급식과 먹거리 시스템 지원업무를 위한 전담부서 신설**

- 급식지원센터와 지역먹거리시스템의 전담 부서와 담당인력을 배치하여 운영의 내실화를 꾀함. 영국, 캐나다, 이탈리아, 미국 등은 지역단위의 먹거리 협의체를 구성 운영하는데 지방정부가 예산을 전부 지원하여 안정적 운영을 하고 있고, 이를 통해 대안적 지역먹거리 시스템을 확대해 나가고 있음.

4) 학교급식 영양교사 배치 확대 및 급식 관련 비정규 노동자 처우개선

▶ **우리 지역 학교 영양교사 배치 확대로 급식운영 내실화**

- 학교급식에서 영양사가 차지하는 비중은 매우 큼. 따라서 친환경급식확대와 학교에서의 식생활교육실시에 따른 영양교사 배치를 위해 중앙정부의 교원동결을 해제 및 예산 지원

을 요구해야 함.

▶ 비정규 급식종사자 처우개선 및 정규직 전환을 위한 예산지원

- 급식종사자 노동조건은 급식의 질과 직접적 연관 있음. 따라서 급식 조리종사원의 처우개선과 정규직 전환을 위한 예산을 학교에 일정부분 지원해야 함.

5) 친환경급식과 식량주권을 위한 ‘먹을거리 현장’ 제정

▶ 생태적으로 지속가능하고 사회적으로 정의로운 식량주권 보장을 위한 ‘먹을거리 현장’ 제정 추진

- ① 먹을거리 주권은 모든 시민들이 경제적·사회적 지위고하를 막론하고 신선하고 안전한 지역 먹을거리에 접근 가능해야 하는 것을 의미한다.
- ② 먹을거리 주권은 모든 먹을거리들은 지속가능한 방식으로 생산되어야 하며 농민들이 지역의 기후와 토질에 적합한 농업체계를 스스로 결정할 수 있는 것을 의미한다.
- ③ 먹을거리 주권은 생산자와 소비자가 직접 만나 얼굴 있는 생산과 소비의 사회적 신뢰관계를 만들어 낸다.
- ④ 먹을거리 주권은 보육부터 교육까지 친환경급식으로 아동·청소년의 건강한 유년시절을 보장하며 사회전체의 보건의료 비용을 낮추어 준다.
- ⑤ 먹을거리 주권은 환경 친화적이며 땅과 물을 살리고 대기를 맑게 해주며 지구온난화를 방지한다.
- ⑥ 먹을거리 주권은 좋은 일자리를 만들어 내며 지역공동체를 활성화 시킨다.
- ⑦ 먹을거리 주권은 지역사회 대안유통 시스템을 만들어 내며 지역경제를 활성화 시킨다.
- ⑧ 먹을거리 주권은 전통식생활문화를 발전시키고 계승하여 사라져가는 우리 입맛, 우리밥상을 되찾아 문화정체성을 확립시킨다.
- ⑨ 먹을거리 주권은 불필요한 쓰레기를 줄여 깨끗하고 쾌적한 도시를 구성한다.
- ⑩ 먹을거리 주권은 사회정의, 협동과 참여를 바탕으로 지역사회 구성원의 연대와 단합을 도모하며, 생태적으로 지속가능한 도시를 완성한다.

2부 발제문

4대강 사업과 지자체 선거에서 진보 진영의 대응 전략

이도흙 · 한양대 국문학

1. 여는 말

한 마디로 말하여 MB정권이 추진하고 있는 4대강 사업은 실제로는 대운하에 맞추어 진행되고 있고 경제적으로도 전혀 타당성이 없이 22조 원의 국가 예산을 낭비하면서 토건카르텔의 영구집권을 획책하는 사기극이다. 4대강 사업은 단지 환경을 파괴하고 생명을 죽이는 것이 아니라, 그들이 세우고 있는 콘크리트 댐처럼 토건카르텔의 지역 지배 구조를 공고히 하는 프로젝트다. 4대강 사업은 모순과 문제점 투성이고 실정법조차 여기면서 강행되고 있기에 MB 정권의 가장 취약한 고리이기도 하다. 이는 진보진영이 4대강 사업에 어떻게 대응하느냐에 따라 민주주의와 민중의 권력을 심각하게 훼손할 수도, 되찾을 수도 있음을 의미한다. 4대강 사업의 실상을 파악한 후 이에 대한 진보진영의 대응 전략을 모색하기로 한다.

2. 4대강 사업에 대한 정부의 주장과 비판

정부의 주장과 이를 비판하는 논리를 요약하면 다음과 같다.

① 4대강을 개발하여 홍수를 막는다.

진정 홍수를 막으려면 지류 개발로 전환하여야 한다. 국토해양부에서 작성한 보고서를 보더라도 2009년 7월에 지류에서 99.5%, 4대강에서 0.5%의 홍수가 발생하였다. 최근 10년간 통계를 보더라도 홍수는 지류에서 95~99%가 발생하였기에 MB정권이 진정으로 홍수를 막으려면 본류보다 지류 살리기로 전환하여야 한다. 이자르강에서 보듯 콘크리트 보를 쌓을 경우 유속이 빨라지고 완충지대가 없어져 홍수가 더 크게 난다. 선진국은 홍수의 대안으로 제방을 쌓는 대신에 강의 유역을 넓히는 방식으로 전환하고 있다. 강바닥을 파고 제방을 높이면 수면이 주변 농경지나 마을보다 높아져 홍수와 침수 피해가 늘어난다. 반대로 하상이 낮아져 갈수기에 지하수위도 낮아져 숲과 식물이 쉽게 말라 죽을 수 있으며 마을의 샘물이나 우물도 마를 수 있다. 더구나 수리모형실험도 제대로 하지 않은 채 사업을 강행한 바

람에 비가 많이 올 경우 보를 쌓은 주변에 대홍수의 재앙이 발생할 가능성이 크다.

*** 참고**

국토부는 2009년 4월 ‘4대강정비사업 보고대회’ 관련 보도자료에서 “국가하천은 수해가 발생하면 지방하천보다 훨씬 더 큰 피해가 발생”한다고 주장했다. 그러나 국토부가 2008년 4월 발표한 ‘하천재해예방사업 기본계획’에 따르면 향후 10년간 하천재해예방사업 투자우선지역에 투자되는 사업비 중 국가하천에 투입되는 사업비 비중은 고작 1.2%에 불과하다. 한국방재협회도 2008년 1월에 내놓은 <유역단위 홍수대책 추진방안>이라는 보고서에서 1999년과 2003년 전체 하천관련 직접피해액 중 국가하천에서 발생하는 피해는 고작 3.6%에 불과하다고 서술했다.

[표] 하천등급별 하천관련 직접피해액 비율

연도	1999	2000	2001	2002	2003	평균
국가하천	4.7%	3.2%	0.6%	2.7%	7.0%	3.6%
지방하천	50.4%	68.0%	46.8%	63.8%	54.4%	55.0%
소하천	44.9%	28.8%	53.8%	33.5%	38.6%	39.9%

출처: 한국방재협회, 2008

② 용수가 부족하여 4대강 사업으로 13억 톤의 용수를 확보한다.

물은 현재 4대강 전 지역에서 남으며, 13억 톤은 배가 다닐 수 있도록 보를 쌓고 바닥을 준설한 후 생기는 용적을 계산한 것 일 뿐이다. 현재 낙동강의 경우 1,100억 톤의 물이 남으며, 4대강 모든 지역에서 용수는 남는다. 건설교통부는 2006년에 발표한 <수자원장기종합계획>에서 2011년에 최대 가뭄이 도래할 경우 7.97억 톤의 물이 부족할 것이라고 추정했다. 이것은 2011년 1일 1인당 생활용수 수요량이 453리터에 이를 것이라는 가정을 전제로 한 것인데, 이는 선진국들에 비하여 터무니없이 높은 것으로 현실성이 전혀 없다. 최근 국제물서비스통계의 보고에 따르면 선진국들의 1일 1인당 생활용수 사용량은 78~382리터 수준으로 453리터와는 매우 큰 차이가 있다. 일본의 경우에도 최근 1일 1인당 생활용수 사용량은 350리터 내외에 머물러 있다. 건교부가 1인당 1일 생활용수 수요량을 450리터로 일본보다 100리터 과다하게 설정한 결과 전체적으로 총수요량이 17.9억톤으로 과다하게 추정되었다. 식수가 부족한 지역은 4대강과 전혀 관련이 없는 해안, 산골, 섬 지역이다. 정부의 책임자(4대강살리기 마스터플랜 연구책임자 김창완) 스스로 “보를 막고 준설하니까 10억 톤의 용수를 확보하는 것으로 계산이 나오더라.”라고 하여 이 사업 자체가 용수 확보에 있지 않고 운하 건설에 초점을 맞추고 이를 합리화하기 위하여 수치를 맞춘 것임을 드러내었다.

③ 34만 명의 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화한다.

일자리를 외려 줄이고 있으며, 지역경제를 중앙에 더 종속시킬 것이다. 모든 것을 중장비에 의존하기에 취업 증대 효과는 최대도 잡아도 2만 명 미만이며(지금 현재 각 댐당 투입된 인원은 200명이 넘지 않음), 오히려 현재 2만 2천 명의 농부가 삶의 터전을 잃고 실업자로 전락하였으며, 이 예산으로 중소기업을 지원하고 기술개발에 투자할 경우 그 수백 배의 취업 효과를 유발할 것이다. (통계청 발표에 따르면 2003년과 2008년 사이 건설투자가 1조원 추가로 증가할 때 건설업 일자리는 2,149개~3,848개 증가하는데 그쳤으며, 전체 공사비가 22조로 4대강 사업과 비슷한 규모인 판교신도시의 경우 2만 명

정도가 일하였을 뿐이다. 더구나 사업을 추진하는 세력은 현대건설, SK건설 등 중앙의 건설사이기에 지역경제에 별로 도움이 되지 않으며 지역경제를 중앙에 종속시키고 있다. 국가 주도 수질개선사업의 지역경제 활성화 효과는 지방정부 주도의 수질개선사업에 비해 3배 이상 작게 나타난다.

④ 5, 6급수 상태의 4대강의 강물을 맑게 한다.

4대강은 지금 현재 대부분의 지역에서 1, 2급수에 달한다. 보를 쌓고 물을 가두어 관리한다는데, 물은 흐름이 막히는 순간 자연정화가 일어나지 않아 썩기 시작함은 상식이다. MB정권은 기폭시설 등 각종 첨단기기와 시설로 물을 정화한다고 주장하는데, 이는 그들 스스로 강물이 오염될 것을 전제한 것이며 저절로 맑게 흐르는 물을 오염시켜놓고 기기를 동원해 이를 강제로 정화하여 해마다 수천억 원의 정화비용을 낭비할 필요가 없다. 울산의 태화강도 보를 허문 이후 맑아져 새와 물고기가 돌아왔으며, 선진국은 보와 댐을 해체하고 원래의 강으로 복원하고 있다. 그동안 정부도 매년 50개에서 150개의 보를 해체하고 있었으며, 고양시 곡릉천 곡릉 2보의 경우 보 철거 전 3.4~6.1ppm이었던 BOD(생화학적 산소 요구량)는 철거한지 1년 후 1.6~2.1ppm으로 크게 개선되었다.

⑤ 4대강사업은 대운하와 엄연히 다르며 강을 살리는 사업이다.

이명박 대통령은 2008년 시민들이 촛불시위를 하자 대운하를 하지 않겠다고 약속하였다. 하지만, 그 약속 이후 진행한 4대강 사업은 이름만 바꾼, 실질적으로 대운하사업이다. 실제 모든 사업 현장에서 보를 세워 강을 호수로 만들고 5미터 이상의 깊이로 강바닥을 준설하고 있는데 이는 명백히 운하를 조성하는 사업이다. '4대강 사업' 예산의 25퍼센트가 들어가는 준설은 5.6억 톤에 달하며 그 중 4.5억 톤은 낙동강에서 파낼 예정이다. 유역 종합 치수와 정비계획이 수립되지 않은 상태에서 그 만큼의 모래와 자갈을 파낼 합리적 근거 없이 홍수방어 목적을 둘러대지만, 이미 낙동강에서 토석을 준설한 물량이 2억 여 톤에 이르고 하상이 최대 9.4미터나 낮아져 홍수 방어 능력이 커졌다. 4.5억 톤이면 안동댐에서 낙동강 하구까지 200미터가 넘는 폭으로 6미터를 쌓아야 하는데, 준설토 야적 장소, 선별 기준, 처리 방법에 대한 구체적 계획이 없다. 현재 계획된 보에 갑문을 나중에 설치하면 쉽게 운하로 변경될 수 있다. 강바닥을 일정 깊이로 파서 수심을 유지하려는 보 계획은 갑문이 없어도 '구간운하'로 볼 수 있으며, 향후 '4대강 사업'에 투입된 예산을 매몰 처리한다면 운하 전환은 순조로울 수 있다. 나중에 갑문만 추가하면 되므로 그 후에 운하가 경제성이 있다고 주장하며 운하를 현실화할 수 있다. 4대강 사업은 대운하가 아니고서는 목적이 없는 사업이다.

3. 4대강 사업으로 예상되는 결과

강은 '흐르면서 쌓고 나누면서 하나로 아우르고 죽이면서 살리는' 세 가지 역설을 지녔다. 강은 흐르면서 쌓는다. 강은 상류에서부터 하구에 이르기까지 멈추지 않고 흐른다. 때로는 여울을 안고 졸졸 흐르지만 때로는 넘쳐서 도도하게 흐르고, 때로는 제 소리를 감춘 채 장중하게 흐른다. 강은 흐르면서 퇴적물을 쌓고 그 퇴적물에 풀과 나무씨가 뿌리를 내려 숲을 이루고 숲에는 벌레와 짐승이 깃들며, 사람들은 그 풀과 나무, 동물들을 따라 마을을 만들고 문명을 이루고 이 위에 시간이 다시 흐르고 쌓이며 역사를 형성한다. 수십억 년 동안 퇴적물이 쌓이고 그 위로 숲이 생기고 온생명이 깃들며 이루어진 우리네 강가에는 구석기시대 때부터 일제시대에 이르기까지 수십만 년 동안 조상이 터전을 이루며 살아간 흔적이 남아 있다.

강은 나뉘어 흐르면서 온도와 습기와 흙과 어우러짐을 달리하고 이에 맞추어 물고기와 벌레들과 풀과 나무가 종을 달리 하고 그를 사냥하고 채집하고 경작하는 사람들의 공동체를 다르게 하여, 이 강과 저 강을 사이로 경작하는 작물과 의례와 사투리까지 차이를 보인다. 우리네 강에는 각 지류와 유역마다 다양한 종들의 식물과 동물이 서식하고 강을 낀 마을마다 다양한 문화가 있다. 그러면서 강은 어느새 합쳐져 물고기와 새와 풀과 나무, 사람들이 강을 중심으로 서로 소통하며 하나로 어우러지게 한다.

강은 죽이면서 살린다. 강의 미생물을 물고기가 먹고, 물고기를 새가 먹으며 새가 죽으면 미생물이 분해한다. 한 마리의 물고기만 보면 죽은 것이지만, 그 물고기를 다른 물고기가 먹고 알을 낳고, 남은 살과 뼈에 수 억 마리의 미생물이 깃들여 산다. 강의 전체 시스템에서 보면 물고기는 죽은 것이 아니라 다른 물고기와 미생물로 변환 것이다. 이렇게 강이 흐를 때 파괴는 창조가 되고 죽음은 삶이 된다.

4대강 사업은 시간적으로, 공간적으로 흐르면서 쌓고, 무수한 차이를 빚어내면서 하나로 통하고 어우러지게 하고, 죽이면서 살리는 강의 이런 역설을 불가능하게 만드는 일이다. 이 사업은 역사유물을 훼손하고 다양한 종의 생명을 죽이고 그 강과 더불어 살던 지역공동체를 파괴하고 생명과 사람이 소통하는 물길을 막는 파괴 행위다.

현 정권이 추구하는 대로 4대강 사업이 진행되면, 다음과 같은 결과가 예상된다.

① 국토가 철저히 파괴되고 이 땅과 강과 바다가 오염되어 수많은 생명이 죽고 국민의 건강도 해칠 것이다.

한국건설기술연구원이 2009년 환경부에 제출한 <기능을 상실한 보 철거를 통한 하천생태통로 및 수질개선효과>라는 보고서에 따르면 고양시 곡릉천 곡릉2보의 경우 보 철거 전 3.4~6.1ppm이었던 BOD(생화학적 산소 요구량)는 철거한지 1년 후 1.6~2.1ppm으로 크게 개선되었다. 이는 댐을 설치하면 그 반대로 수질이 악화될 수 있음을 의미한다. 16개의 댐 설치로 물은 상당한 정도로 오염될 것이며, 하천 바닥의 오니를 준설하고 중장비로 강변과 습지를 밀어버리고 제방을 쌓고 자전거도로를 건설하는 바람에 쭉부쟁이를 비롯한 한국 고유종의 식물과 물고기가 헤아릴 수 없을 정도로 죽거나 종이 멸종될 것이며, 수많은 생명이 깃들었던 강변의 습지가 사라질 것이다. 국민들도 오염된 물을 먹고 건강을 해칠 것이다.

2010년 1월 27일과 28일, 가물막이 공사가 밤낮 없이 진행되는 낙동강 유역에서 오니에 포함된 독극물인 비소가 미국의 기준치보다 높게 나타났다. 준설 때문으로 1,300만 시민의 식수원을 위협하는 사태로 이어질 공산이 크다. 오니에 포함된 중금속과 독극물이 준설로 밖으로 나와 강물에 녹을 경우 상수원을 심각하게 오염시킬 수 있다. 6가크롬도 한강과 낙동강에서 미국의 기준치 이상으로 검출되었다. 부실한 환경영향평가 담당자는 강바닥의 표층만 조사했다고 실토한 바 있다.

② 홍수나 침수 등 재앙이 곳곳에서 발생할 것이다.

지금 한국의 토목공학자들이 가장 우려하는 것은 홍수나 침수 등 재앙이 발생할 것이라는 점이다. 현 정권은 4대강 수리모형 실험 등을 제대로 하지 않고 댐 건설을 강행하고 있다. 박창근 교수는 “의무사항인 수리모형실험 결과가 나온 뒤 실시설계를 완료하는 것이 아니라, 실시설계를 끝낸 뒤 실험 결과를 반영하겠다는 것은 중대한 절차 위반”이라며 “수리모형실험 결과에 따라 보의 규모나 형태, 심지어 위치까지 바뀌어야 하는 상황이 발생할 수 있는데도 결과가 나오기 전에 공사를 강행하는 것은 결국 실험 결과를 설계에 반영할 뜻이 없다는 것”이라고 비판했다. 정부가 시민단체의 요구에 따라 마지못해 실시한 수리모형실험에서도 가장 취약한 부분인 댐과 이어진 독 사이의 실험은 하지 않았다.

2009년에는 박재현 교수가 대한하천학회 세미나에서 “관리수위를 해발 7.5m로 할 경우 함안·창녕·의령군의 40.0km²가 침수 위험 지역”이라고 밝힌 뒤, 한국수자원공사와 경남도 관계자들은 이를 부정하였다가 나중에 인정하여 댐의 높이를 낮추겠다고 하였다. 한국의 연평균 강수량은 전국적으로 1,000~1,800mm이며, 국토가 좁고 7월에 집중적으로 내리기에 홍수 가능성이 크다.

이 반대의 경우도 예상된다. 바닥을 준설하여 하상이 낮아질 경우 갈수기에는 지하수위도 낮아져 토양의 수분이 말라 숲과 식물이 쉽게 말라 죽을 수 있으며 마을의 샘물이나 우물이 마를 수 있다.

③ 243점의 귀중한 문화재와 1,400곳의 문화재분포지역이 침수되거나 영향을 받을 것이다.

한국인은 좁은 한반도에서 많은 인구가 집약적으로 문명을 건설하고 살았고 찬란한 문화유산을 꽃피웠다. 4대강의 강변은 대부분이 세계적 수준에 이르는 역사 유적지요 문화 보존지역이다. 4대강의 유역은 구석기나 신석기 시대에서 청동기시대와 현대에 이르기까지 문명을 꽃피운 터전이다. 예를 들어 상주댐이 건설되어 침수가 될 지역인 상주시의 마애습지는 좁은 지역에 구석기부터, 신석기, 청동기 시대부터 고대와 중세시대의 유물이 모두 발견되는 곳이다. 계획대로 4대강 사업이 시작되면, 243점의 귀중한 문화재와 1,400곳의 문화재분포지역이 침수되거나 영향을 받을 것이다. 그럼에도 현 정권은 법으로 보장된 문화재조사도 제대로 행하지 않은 채 공사를 강행하고 있다.

④ 마을의 지역공동체가 해체될 것이다.

강은 퇴적층을 쌓고 그 퇴적층엔 수많은 생물이 깃들고 그를 경작하고 사냥하며 사람들은 마을을 형성하였다. 강으로 나뉜 마을은 다른 언어와 관습, 의례, 놀이를 행하면서 독특한 문화를 형성하였다. 특히 한국은 21세기 오늘에도 공동경작인 두레와 교환노동인 품앗이를 행하고 마을 공동으로 의례와 놀이와 축제를 행할 정도로 공동체의 유산이 강하다. 안동화회별신굿의 고장인 하회마을은 이미 세계 문화유산으로 등재되었고, 다른 강변의 마을도 한 시민단체에서 유네스코 등재 세계복합문화유산으로 추진하고 있을 정도로 독특한 문화와 역사를 형성하고 있는 역동적인 유산이다. 4대강 사업으로 마을에서 삶을 영위하던 2만 2천 명의 농민이 직업과 농토를 잃고 이주민으로 방랑하고 있고, 남은 농민들도 4대강 개발로 서로 갈등하고, 물신의 지배를 받으면서 인간적인 연대는 깨지고 공동체는 붕괴되고 있다.

⑤ 토건카르텔은 장기집권을 달성하고 지역의 민주화는 종언을 하고 부패구조는 더욱 공고해질 것이다.

이 사업에서 토건카르텔은 수 조원을 챙겨, 일본의 자민당체제가 그랬던 것처럼 장기 집권할 수 있는 토대를 조성할 것이다. 이 경우 이 땅의 민주주의 또한 사망하고 부패는 구조화한다. 4대강 사업으로 인하여 건설사, 현 정권의 관련 당사자, 지방 토호, 이들에 기생하는 언론인과 지식인으로 이루어진 토건카르텔은 대략 수조 원에 이르는 천문학적 이익을 챙길 것이며, 이들은 이를 기반으로 권력을 강화하고, 이 유착에 의한 부패구조는 더욱 공고해질 것이다. 지금도 한국의 지방자치제는 지방 토호들과 검찰, 지방 정치인과 언론인으로 엮어진 카르텔의 이익 창출과 권력 집행 수단으로 전락한지 오래다. 그런데 22조 원에 이르는 토건사업이 진행되고 그에서 수조 원에 이르는 돈이 그들의 수중에 들어갈 경우 토건 카르텔의 장기집권을 달성하고 이들의 사사로운 이익을 관철할 수 있는 메커니즘은 더욱 확고해질 것이다.

⑥ 개발지향형 인간을 양산할 것이다.

인간의 몸은 생명의 힘을 나르고 유지하게 하는 혈관이 없거나 막히면 더 이상 생존하지 못한다. 우리들 사람이나 다른 동식물 등의 생명체가 서로서로 일부분이 되어 전체를 이루며 어우러져 살아가고 있는 한반도에서 못생명체가 진화해 가듯이 땅도 진화하고 강도 진화한다. 강에서 놀며 크는 어린이들의 놀이터이자 성장의 자리는 더 나아가 강 주변의 수많은 생물의 놀이터이자 성장의 장소이기에 모든 생명의 삶의 공간이며, 이것이야말로 강과 어우러진 생태적 삶을 보장하는 전제 조건임을 잊어서는 안 된다. 4대강 사업은 이 땅의 강만이 아니라 내 안에, 내 심성 안에 흐르는 강을 막아 오직 경쟁과 생산성의 효율만을 향해 달리게 하며 너와 나, 그리고 자연에 대한 인간의 착취를 멈출 줄 모르고 달려드는 어리석음에 불과하다.

강은 어릴 때는 강과 더불어 헤엄을 치고 물고기를 잡고 놀던 경험을 주고, 커서는 늘 강가에 서면 그를 추억하게 할뿐만 아니라 도시생활에 지친 자들이 자연을 보고 가슴에 담으면서, 생명이 어우러져 살아가는 것을 보며 생태적인 상상력과 감수성이 솟아나게 하는 원천이다. 4대강 사업은 그런 강을 파괴하여 생태적이고 공동체지향적인 상상력과 감수성의 원천이 사라지게 한다.

강에서 노동을 하고 놀이를 하고 공동체를 이루던 사람들은 이를 예술로 형상화하고, 우리는 그 작품을 통해 강가의 노동과 놀이, 공동체 사람들의 공동의 상상력을 복원하고 강이 흐르면서 축적한 집단의 기억을 공유한다. 4대강 사업이 계획대로 행해지면, 유역의 작물과 생물이 바뀌고 이를 기르고 잡으면서 행하던 노동과 놀이가 사라지고, 마을공동체가 해체되며, 그 노동과 생활과 유대를 바탕으로 전승되던 집단 공통의 기억이 사라진다.

한국의 아파트가 ‘아파트형 인간’을 만드는 것에서 보듯, 인간은 공간을 만들고 공간은 인간을 만든다. 유역을 메우고 지은 공장과 아파트에 사는 아이들은 달집태우기 등의 놀이와 추수한 뒤의 마을곳에서 느낄 수 있는 환희와 행복을 헤아릴 수 없다. 이 공간에서 자란 아이들은 강이 품고 있는 자연으로부터, 그 자연을 노래한 예술로부터, 그 예술로 형성하게 되는 세계와 기억과 그 의미로부터 소외된다. 결국 이들은 유역을 메우고 지은 공장을 닮은 개발지향형의 인간으로 자랄 것이다.

4. 정치·경제적 관점에서 본 4대강 사업

4.1. 자연환경과 민주주의를 위협하는 개발 및 성장 이데올로기

‘경제개발’ 혹은 ‘경제성장’ 이데올로기는 20세기의 가장 깊은 곳까지 뿌리내렸으며 오늘날에 이르러서도 세계 대부분의 지역에서 사람들의 삶에 압도적 지배력을 행사하고 있다. 이 이데올로기가 특히 위력적인 것은 많은 사람들이 이를 여러 이념 중 하나로 생각하기보다 모두가 추구해야 할 객관적 필요로 받아들이고 있다는 점이다. 모든 국가는 경제성장이라는 단일한 방향으로 정해진 경쟁에서 국민총생산(GNP)이나 1인당 국민소득으로 표현되는 수치에 의해서 선진국과 후진국으로 분류되고, ‘개발’은 모든 나라가 필수적으로 추구해야 할 국가정책인 반면 ‘미개발’이란 ‘야만’의 다른 말로 인식된다.

그러나 급속한 개발과 성장은 20세기 후반에 이르러 기후변화, 생물다양성 감소, 사막화, 삼림의 급격한 파괴, 물과 에너지 자원의 부족현상 등 심각한 생태 위기를 야기했다. 또한 개발과 성장이 총량적 차원에서 획기적으로 이루어졌음에도 불구하고 예외적인 몇 나라를 제외하고는 선진국과 개도국간의 경제적 격차는 더욱 심해졌을 뿐만 아니라 과거 선진산업국의 고민이었던 환경오염 문제가 개도국으로 급속히 이전되는 상황이 발생하고 있다.

이러한 현상으로 인해 사람들은 그동안 인류가 공통적으로 추구해야 할 발전의 방향으로 당연한 것으로 여겼던 ‘성장’과 ‘개발’에 대하여 의문을 제기하게 되었다. 민주주의 원리에 근거한다면 이런 의문에 근거해서 민중들은 그들의 삶에 가장 중요한 영향을 미치는 경제적 작동 원리에 대해서 선택할 수 있는 권리를 지녀야 한다. 즉 자연환경 파괴와 심각한 빈부격차를 야기하고 있는 현재의 개발주의 성장주의 시스템을 지속할 것인지, 아니면 양적 성장을 멈추고 자연과 조화롭고 공동체 내에서 협동하는 삶의 양식을 추구할 것인지 여부를 민중들이 스스로 의논하여 결정할 수 있어야 한다는 것이다.

그러나 현재 거의 모든 국가의 경제 시스템의 경우 개발 및 성장지상주의가 너무나 압도적이어서 민중의 자율적 경제행위에 대한 선택권이 철저히 배제되고 있다. 특히 신자유주의 세계화 과정을 거치면서 소위 ‘미개발국’의 전통적인 소규모 공동체들까지 개발주의, 성장주의적 산업자본주의 시스템으로의 전환을 강요받고 있는 현실이다. 이처럼 민중의 경제적 선택권을 근본에서 차단하는 개발주의의 이데올로기는 사회적 차원에서 민주주의의 퇴행이자 자연을 한낱 성장과 개발의 수단적 도구로 전락시켜 자연과 못 생명체를 억압한다는 점에서 생태적 차원에서도 민주주의의 파괴다.

4.2. 토건세력의 반민주적 정치기획, 4대강 사업

1960년대 이래 군부엘리트, 관료, 기업 동맹의 권위주의 체제하에서 압축적 산업화 근대화 과정을 거치면서 우리 사회에도 개발 및 성장 지상주의의 이념이 깊숙이 각인되었다. 특히 한국사회의 개발 및 성장 지상주의는 ‘토건국가’라는 구조적이고 역사적으로 형성된 국가형태를 통해서 실현되어 왔다. 한국의 토건주의 시스템은 일반적인 개발주의, 성장주의 체제와 마찬가지로 생태적 위기를 야기한다는 문제 외에도 1) 토목 개발을 비호하는 정치세력, 경제개발 정부부처의 관료, 건설업, 토목건설관련 전문가 등으로 구축된 토건세력간의 유착에 의한 부패, 독과점 시스템의 고착화, 2) 토목 건설에 집중된 예산의 배분 구조로 인한 국가 재정의 기형화와 공공성의 후퇴, 3) 참여와 소통을 배제한 밀어붙이기식 정책 집행과 국가 운영에서 빚어지는 민주주의 퇴행, 4) 수도권 위주의 개발 전략에 따른 지역의 붕괴와 부동산 투기 및 불로소득의 만연, 5) 단기적인 성장과 이윤 중심의 경제정책에 따른 농업 및 농촌공동체 몰락의 가속화와 같은 한국적 상황에서의 삶과 생명의 총체적 위기를 초래하고 있다.

토건적 집권 세력의 권력재창출 프로젝트, 4대강 사업

과거 개발독재 시대의 개발주의 성장주의에 대한 국민들의 향수에 기반 하여 집권에 성공한 현 이명박 정권은 집권 직후 불거진 전 세계적 경제위기에 적절하게 대응하는데 실패하고 이를 70년대식 대규모 토목공사인 4대강 사업을 통해 만회하려 하고 있다. 이명박 정권은 소위 ‘강부자’권력 논란을 불러일으킬 정도로 그 기본 성향이 개발과 성장의 시대에 부동산 투기와 개발 차익을 통해 부를 축적해 온 토건 중심의 보수 기득권 세력을 기반으로 하고 있다. 지난 10년에 걸친 민주정부 기간 동안 국가 권력의 주도권을 빼앗겼던 이 세력은 대통령 선거와 그 전후의 몇 차례 선거에서의 압도적 승리를 발판으로 권력을 장악한 후 그들의 지배력을 공고히 하기 위한 방안의 하나로 대규모 토건 프로젝트를 추진하게 된다. 그런데 애초 구상했던 대형 토건 프로젝트인 대운하 사업이 국민의 반대로 무산되자 이의 형식과 일부 내용을 변경하여 ‘4대강 살리기’란 이름으로 계속해서 그들의 토목 프로젝트를 추진하고 있는 것이다. 이처럼 4대강 사업이 중앙과 지방에 포진한 토건 세력의 지배력과 연대를 공고히 하는 것이자 이를 기반으로 보수 정권의 재창출을 이뤄내려는 정치적 프로젝트라 할 수 있다. 이로 인해 4대강 사업의 추진은 정권적 차원의 권력이 집중되어 일방통행 식으로 진행되는 극단적인 비민주적인 사업의 형태를 드러내고 있다.

절차적 민주주의 파괴의 전형, 4대강 사업

이 사업은 토건주의 보수정권의 재창출을 목표로 하기에 현 이명박 대통령 임기 내 완료라는 극단적인 속도전식 사업이 되고 있다. 이에 따라 이 사업에 대한 국민적 이해와 합의 과정이 생략되는 것은 말할 것도 없고 대규모 개발사업의 추진과 관련하여 국가재정법, 하천법, 문화재보호법, 환경영향평가법 등에 명시된 필수적인 협의 및 허가 절차들이 전면적으로 무시되거나 유명무실화하고 있다. 예를 들어 4대강의 보 설치 및 준설 행위에 대한 환경부의 사전환경성 검토는 국토해양부에 의해 철저히 무시되고 있다. 당연히 그 다음 단계로 진행되고 있는 환경영향평가 역시 요식행위로 전락하였고, 국가재정법 상의 예비타당성 조사는 물론, 문화재 지표조사의 부실이나 수자원장기종합계획과 같은 상위계획의 무시 등 대형 국책사업이 확보해야 할 최소한의 절차적 합리성을 결여한 비민주적 개발사업의 전형이다.

절차적 민주주의를 철저히 무시하고 진행되는 4대강개발 사업은 사악한 극소수자, 곧 토건카르텔에게 경제적 이득을 안기는 대가로 한반도의 자연생태계에 돌이킬 수 없는 피해를 가한다는 점에서 앞으로 이 자연에서 살아갈 미래세대의 권리를 심각하게 침해하는 사업이다. 하지만 지금 당장 직접적 고통을 받는 당사자는 역시 강 주변 생태계를 근거로 삶을 영위해온 지역주민들이다. 4대강 사업 중 소위 ‘한강살리기 9공구’ 사업에 해당하는 지역인 팔당유기농 단지 농민들의 처지는 4대강 개발로 인하여 지역 주민의 생존권과 사회적 자본권 등이 침해당하는 전형이다.

5. 지자체 선거 국면을 통한 대응 전략

5.1.1. 객관적 조건

○ 4대강 사업은 한국의 천민자본주의의 모순에 신자유주의의 극단화한 모순이 중첩된 토대 위에서 MB라는 사악한 신자유주의적 개발형 독재자가 노무현 정권의 경제 실패에 대한 반대급부를 이용하여 박정희 군사독재 정권이 만든 신화인 개발지향형 성장 이데올로기를 이용하여 민중을 동원하고 이를 반대하는 모든 세력을 권력을 총동원하여 통제하고 억압한 채 강행하여 막대한 개발이익을 확보하고자 하는 개발프로젝트이자 이를 통해 민중과 지역의 지배를 공고히 하고자 하는 장기집권 프로젝트이다.

○ MB는 복구에까지 염두에 두고 24시간 조명등을 켜놓고 속도전을 감행하여 대부분의 보가 기초공사를 끝낸.

○ 지방 토호, 투기자본, 건설사, 지방 정부 및 관료, 검찰, 경찰, 지역 정치인, 언론, 지식인을 중심으로 한 토건카르텔의 결합력이 어느 때보다 견고하며, 이들은 MB의 등장 이후 물 만난 물고기처럼 아무런 통제 없이 야만적, 빈민주적, 반민주적으로 권력을 집행하고 있음.

○ 4대강과 거리를 두고 있는 도시 민중은 4대강에 반대하는 경향이 강하지만, 4대강과 이해관계가 얽혀 있는 부르조아 및 농촌의 농민들은 보상과 땅값에 비판적 이성을 상실하고 맹목적으로 4대강을 지지하고 있음.

○ 지자체 선거를 계기로 4대강이 주요한 이슈로 부상하고 있으나 이데올로기 국가기구화한 중앙선거관리위원회가 독재정권에서도 허용되었던 선거기간 동안의 표현의 자유를 원천적으로 봉쇄함.

5.1.2 주체적 조건

○ 모순이 첨예하고 MB 정권의 부조리와 허위가 상당한 수준임에도 MB의 지지율은 50%대 전후에 머물고 있으며, 4대강에 대해서도 70%의 국민이 반대하고 있음에도, 개발이익과 지역의 토건 카르텔을 공고히 하려는 해당 지역의 농민들, 야당의 국회 및 지방의회의 의원 및 관료들도 이에 찬성하고 있음.

○ 가공할 만한 생명과 환경 파괴의 결과 때문에 천주교, 불교, 기독교의 종교인들이 결사항전의 자세로 반대하고 있지만, 이들은 생태적 차원에서 결연한 투쟁을 할 뿐이지 정치경제적 분석과 전망, 실천과 연대가 부족하여 싸움의 넓이와 강도에 비하여 그다지 성과를 거두지 못하고 있음.

○ 전국 단위의 야권연합은 깨지고 지역 단위의 야권연대가 행해지고 있음.

○ 진정 민중의 입장에서 4대강 문제와 부딪힐 진보정당의 지지율은 5%대에서 머물고 있고 풀뿌리 운동을 별로 이루어내지 못하고 있으며, 민중운동 세력은 4대강을 환경문제로만 바라보고 노동문제만큼 심각하게 받아들이지 않음.

5.1.2 대응 전략

● 종합

○ 4대강 비판 통한 MB 정권의 정당성 해체:
- 문제점과 모순, 허점 투성이자 실정법까지 어기고 있는 4대강 사업의 비판을 통하여 MB정권의 정당성을 해체함.

○ 4대강 비판 통한 신자유주의 반대 운동 전개
- 신자유주의식 개발독재의 모순이 첨예한 4대강을 매개로 신자유주의식 개발의 모순과 이것이 야기할 빈익빈 부익부의 메커니즘을 잘 인식하게 하는 동시에 무한경쟁과 물질적 삶의 증대 욕망의 증식욕구를 파괴하고서 신자유주의 반대의 전선에 서게 하고 연대하게 함.

○ 토건 카르텔의 해체 통한 개발지향형 지배층의 경제적 기반 붕괴와 민중 참여 민주주의의 달성
- 민주주의적 절차와 합의, 언론 및 표현의 자유 등 20세기의 보편적 자유조차 무시한 채 진행되고 있고 소수 투기자본 및 토건카르텔의 권력 집행 메커니즘을 공고히 하고 있는 4대강 비판을 통해 토건 카르텔의 권력 집행 메커니즘을 집중적으로 비판하고 토건카르텔의 경제적 기반을 무너트리고, 대안으로 민중이 진정한 주체로서 권력을 행사하고 참여할 수 있는 민중 참여 민주주의의 메커니즘을 모색하고 실천함.

- 재앙 수준의 환경 파괴를 바탕으로 종교인과 중산층을 민중의 후원군으로 동원함.
- 재앙 수준의 환경 파괴와 생명 파괴를 빚어낼 4대강 사업의 역기능을 잘 홍보하여 민중진영과 환경과 생명을 중시하는 종교인과 중산층을 민중의 후원군으로 동원함.

- 4대강 반대 운동 통한 풀뿌리 민중 정치조직의 결성
- 다른 요인(한국의 정당정치 구조, 대중의 레드 콤플렉스, 조중동의 여론 조작, 권력층의 억압과 조작, 경쟁과 신자유주의식 교육, 종교적 아버투스 등)도 있지만 진보정당이 5%내외에서 답보상태에 있는 주체적 요인은 지역에 거점을 둔 풀뿌리 운동을 하지 못한 데 있으므로, 4대강을 매개로 4대강의 모순과 피해가 현저한 지역을 중심으로 주민의식화 교육, 주민자치조직 결성, 주민과 함께 하는 다양한 운동전개 등을 바탕으로 풀뿌리 운동을 전개하고 이를 통해 진보운동의 지평을 넓히는 동시에 이 운동의 주체를 진보정당의 지역일꾼으로 육성함.

- 4대강 사업의 비판을 다양한 대안매체 통해 전달하면서 대안의 매체 소통체제를 구축함.
- 신문과 방송뿐만 아니라 트위터, 이메일, 개인 블로그, 만화, 전단, 스트커 등 다양한 방법으로 이의 모순과 문제점을 알리고 이슈화하며 이 과정에서 대안의 언론을 구축함. → 중앙선관위에 맞서서 선거법 위반 운동과 위헌소송 제기(민중운동진영+시민운동단체+민노당+진보신당+종교 단체+민주당)+ 대안의 언론 구축(민중운동진영+시민운동단체+민노당+진보신당)

- 4대강 문제의 민중적 분석과 비판, 비전 모색:
- 민중진영은 4대강 문제를 환경차원에서만 바라보지 말고 천민자본주의와 신자유주의적 모순이 개발 이데올로기와 결합하여 민중의 삶을 심각하게 왜곡시키고 삶의 질을 상당한 수준 이하로 떨어트리며 민중의 권력 참여를 원천봉쇄하고 사회자본을 착취당함, 복지가 거의 유명무실해짐, 한마디로 말하여 민중의 기형적 착취구조가 현실화함 등을 잘 분석하고 선전하며 대안을 모색함
- 민중운동 진영과 민주노동당, 진보정당이 연합하여 민중의 입장에서 4대강 문제와 이것이 야기할 모순에 대해 분석하고 비전을 제시하며, 선거국면을 이용하여 이를 민중들에게 다양한 방법으로 알림. (민중운동진영+민노당+진보신당)

- 준비론적 대안 :
- 우리 안에 담겨 있는 MB, 곧 경쟁을 추구하고 물신을 숭배하고 탐욕스런 삶을 지향하려는 마음을 제거하고, 우리를 비판적 주체로 서게 하는 인문학적 교양 강좌 실시함.
- 지금 운하반대전국교수모임이나 시민단체가 하고 있는 것처럼, 도시 민중이나 시민, 대학생과 주부를 4대강을 답사하게 하여 그들에게 4대강 사업의 실체를 보여주고 생태적인 심성이 자리하게 함.
- 불교환경운동연대가 진행하는 수륙재 등 다양한 이벤트와 지율스님의 4대강 사진전, 천주교 단체의 생명을 위한 미사, 운하반대 전국교수모임의 4대강 답사 등을 활용하고 조직화함.

- 외교론적 대안:
- 4대강의 실상과 문제점을 알리고 외국의 환경운동 단체와 연대함.
- ‘인간과 자연을 위한 물운동’ 단체 설립: 세계 금융기업에서 발생하는 이익의 0.01%를 물과 환경개선기금으로 적립함.
- 세계물과 강 의회 네트워크 구성

- 세계 물과 강 사법재판소 설립
- 교토협약과 같은 세계물협약

○ 민중의 연대와 자치 조직 구성 및 눈부처 공동체화

- 상주, 함안, 양평 등 지역을 중심으로 농민이 주체가 되는 연대조직을 꾸린 후 이를 동의하는 종교인, 지식인, 시민활동가로 확대하여 네트워킹하여 다양한 연대조직을 구성함.
- 이를 중심으로 지역 단위에서 전국 단위에 이르기까지 민중이 참여하고 권력을 행사하는 메커니즘을 만들.(궁극적으로는 지역과 전국 단위 모든 곳에 양원제를 두어 하나는 지금처럼 지역의 대표자를, 하나는 직업별 대표자로 의회를 구성함.)
- 촛불시위, 제도개혁 등 다양한 저항 운동을 전개함.
- 장기적으로는 이들을 눈부처-주체로 거듭나게 하며, 각 지역에서 이들을 중심으로 눈부처공동체를 구성함.(서울의 중심가에서도 골목문화를 형성할 정도로 한국은 아직까지 공동체의 유산이 강하다. 동학, 5.18 광주민중항쟁에서 세계혁명사에 드문 절대공동체, 혹은 꼬뮌을 이룬 것도 이와 같은 한국인의 공동체적 무의식과 아비투스(아비투스: 프랑스 사회학자 피에르 부르디외가 만든 개념으로, 사회생활을 하면서 습득한 문화적 취향, 태도, 행동양식 등을 가리키는 말)가 결합되어 이루어진 것임. 서양의 이론만을 고집하지 말고 한국 민중의 집단무의식과 아비투스에 기반을 둔 공동체 이론과 실천을 모색함)

□ 참고: 눈부처-주체와 눈부처-공동체

똑바로 상대방의 눈동자를 바라보면, 상대방의 눈동자 안에 비춰진 내 모습을 발견할 것이다. 이를 한국어로 눈 안의 부처라는 의미로 ‘눈부처’라 한다. 그 형상이 부처의 모습과 닮은 데서 연유한 것이지만, 이는 내 모습 속에 숨어있는 부처, 곧 타자와 자연, 나보다 가난하고 약한 자들을 사랑하고 포용하면서 그들과 공존하려는 마음이 상대방의 눈동자를 거울로 삼아 비추어진 것이다. 그 눈부처를 바라보는 순간 상대방과 나의 분별이 사라진다.

눈부처의 상생은 이성과 의식으로 형성하는 개념적이고 당위적인 상생과 다르다. 예를 들어 자신의 대학 등록금을 대기 위하여 독일에 간호사로 갔다가 독일 의사에게 성폭행을 당하여 자살한 누이를 둔 어떤 사업가가 있다고 치자. 그는 독일인 의사를 원수처럼 여기고 자신은 것처럼 되지 않기 위하여 아프리카나 동남아시아에서 온 이주 노동자를 일정한 숫자로 고용하였고 그들을 형제와 자식처럼 대하였다. 이주노동자들도 그를 사장님이라 부르지 않고 형이나 아버지라 불렀다. 그런데 어느 날 그의 아들이 “아버지야말로 아버지가 그토록 증오하는 독일인 의사입니다.”라고 외쳤다. 아들이 아프리카 탄자니아 출신의 이주노동자와 결혼한다고 하자 그것만은 안 된다고 반대하였기 때문이다. 이 순간 그는 자신에게서 독일인 의사의 모습을 발견하였고, 며칠 뒤 탄자니아 노동자와 가족 소풍을 가서 그에게서 누이의 모습을 찾아내게 되었다. 그는 탄자니아 여성 노동자에게 진심으로 사과하고 머느리로 받아들였고, 아들 또한 아버지의 아픈 기억을 추체험하며 아버지를 이해하고 용서하였다.

이처럼 눈부처의 상생은 내 안의 타자, 타자 안의 내가 대화를 하여 하나로 어우러지는 것이다. 이는 두 사람이 서로 감성에 의해 차이를 긍정하고 몸으로 상대방을 수용하고 섞이면서 생성된다. G. Deleuze가 ‘개념적 차이’와 달리 ‘차이 그 자체’를 내세우고 이는 동일성에 절대 포섭되지 않고 감성에 의해서만 다다를 수 있다고 했는데 이와 유사하다. 나와 타자 사이의 진정한 차이와 내 안의 타자를 찾아내고서 자신의 동일성을 버리고 타자 안에서 눈부처를 발견하고서 내가 타자가 되는 것이 눈부처의 차이이자 상생이다. 이 사유로 바라보면, 이것과 저것의 분별이 무너지며 그 사이에 내재하는 권력, 타자에 대한 배제와 폭력의 담론은 서서히 힘을 상실한다. 그 타자가 자신의 원수든, 이민족이든, 이교도든 그를 부처로 만들어 내가 부처가 되는 사유다.

하지만, ‘눈부처’만으로는 부족함을 느낀다. 이에 근대성의 사유를 결합한 대안으로 ‘눈부처-주체’를 내세운다. 눈부처-주체는 내가 홀로 주체성을 갖지 못하고 타자를 통하여, 타자와 서로 조건이 되고 관련을 맺는 인드라망과 같은 속에서 가유로서 주체를 형성함을 인지한다. 눈부처-주체는 동일성의 사유를 뛰어넘어 내 안의 타자, 타자 안의 내 모습을 동시에 보는 지이면서 타자 속에서 불성을 발견하여 타자를 부처로 만들고 이 과정을 통하여 자신도 부처가 되려는 자다. 눈부처-주체는 자신을 구속하고 억압하는 모든 것으로부터 해방되려는 소극적 자유는 물론, 세계의 모순과 부조리를 비판하고 저항하며 소외와 장애를 극복하면서 진정한 자기를 실현하려는 적극적 자유를 추구한다. 이에서 머물지 않고 눈부처-주체는 타자를 조금 더 자유롭게 하기 위한 실천을 행하고, 이 행위 속에서 실존의 의미를 찾는 동시에 자신의 주체성을 세우며, 결국 자신의 자유를 완성하는 상생적이고 대자적인 실천을 행한다. 눈부처-주체는 씨가 죽어 싹이 나고 열매를 맺듯, 자신을 공(空)하다고 하여, 바꾸어 말하여 자신의 동일성, 아집(我執), 아만(我慢)을 버리고, 타자를 존재하게 하는 자이다. 눈부처-주체는 타자의 시선을 가슴으로 끌어들이고 타자의 고통스런 목소리에 귀를 기울여 이기적 욕망을 자발적으로 절제하고, 타자를 더 자유롭게 평안하게 하는 실천을 하고 이를 통해 진정한 자기를 실현한다. 이 순간 양자는 완벽한 상생을 이룬다. 이런 모든 것을 인식하고 실천하는 것이 눈부처-주체성이며, 이 순간에 느끼는 희열이 바로 신명이자 현세적 니르바나(nirvana)다.

하지만, 현실은 대중들이 눈부처-주체로 거듭나지 못한 채 욕망의 노예, 무명(無明)에 물든 우중으로 머문

다는 점이다. 모두가 눈부처-주체가 된다 하더라도 깨달음이 곧 집착이듯, 부단한 자기해체와 이를 제도화하는 시스템이 없다면 언제든 눈부처-주체성을 상실할 수 있다. 때문에 사회 자체를 새로운 체제로 변혁해야 한다. 이것이 바로 눈부처-주체로 이루어진 눈부처-공동체다.

눈부처 공동체는 맑시즘과 원효, 다산 정약용의 여전론을 결합한 우리식 공동체다. 간단히 말하면, 이 공동체에선 구성원 각자가 눈부처주체로서 실존하고 실천한다. 하지만 어느 정도 정의관을 확립하고 깨달음에 이른 자라도 언제든 탐진치에 물들고, 이기심과 욕망에 기울어질 수 있기에 이를 제도화한 것이다. 간단히 말하여 공동체의 50%는 필요에 따른 공동생산과 공동분배를 하며, 나머지 25%는 개인의 능력별로 인센티브를 주어 개인의 창의력을 발현할 동기를 부여하며, 25%는 장애인, 이주노동자 등 더 가난한 자에게 베풀어 대자적 자유를 구체화하는 것이다. 물론 구성원간 상호주체성을 높이기 위하여 노동의 목적과 방법에서부터 분할 비율에 이르기까지 전체 과정을 모든 구성원이 참여하여 자유토론으로 정한다. 외적으로는 불일불이(不一不二)의 패러다임을 따라 공동체와 다른 집단을 네트워킹하고 내적으로는 진속불이(眞俗不二)의 원리에 따라 구성원간 상호주체성과 상보성을 높이는 것이다. 이와 같은 공동체 안에서 화쟁의 패러다임을 가지고 서로가 서로를 보듬으려 한다면, 깨달은 자와 깨닫지 못한 자 구분 없이 나 아닌 다른 이를 자유롭게 할 때 내가 진정 해방되고 자유로울 수 있다고 생각하고 실천한다면, 세상의 삼라만상과 내가 깊이 연관되어 있다고 보아 생산에서 소비체제에 이르기까지 순환의 원리를 적용한다면, 가진 자 못 가진 자 없이, 환경파괴 없이 깊은 연대와 사랑 속에서 새로운 삶을 살 수 있지 않을까?

3부 발제문

전시성 토건 사업 대신 지속가능한 지역경제를 위한 정책과 주체 모색

강현수 · 중부대 도시학

I. 지역경제정책을 보는 시각

□ 지역과 지역경제

○ 지역의 의의

- 국가보다 작은 (Sub-national) 공간 단위
- 주민들의 일상생활의 장소, 즉 주민들의 삶의 터전이자 생활권
- 재생산의 장소
- 동일 지역노동시장
- 주민들의 공식적 비공식적 사회 관계 형성의 장소
- 지방행정구역에 의한 지방 행정의 단위이자 지방 정치의 단위
- 풀뿌리 민주주의의 구현 장소이자 생활 정치의 장
- 주민 밀착형 공공 서비스 제공 및 주민들의 기본적 인권 보장의 장
- 집합적 소비의 장이자 이를 둘러싼 투쟁의 장소 (Castells)
- 각 지역들간의 차별성 : 지역들은 서로 구별되는 고유한 자연환경적, 사회적, 문화적, 역사적 특징을 지님. 이러한 지역성으로 인해 공동체적 일체감 형성
- 개인의 삶은 그가 사는 지역에 경제적, 사회적, 문화적, 정치적으로 의존하며, 그로 인해 제약됨.

○ 지역경제의 의의

- 지역 주민들의 삶의 물질적 토대로 주민들의 소득과 복지에 큰영향을 미침
- 지역 경제의 쇠퇴는 주민들의 일상생활의 위기를 초래
- 한 국가내에도 지역간 경제적 수준의 격차가 존재
- 한 국가 및 세계 경제 체계 속에서 위치하며, 그 속에서 차지하는 역할과 기능에 의해 지역경제 수준이 좌우됨.
- 세계화, 지식기반화 추세 속에 지역경제의 중요성이 오히려 더욱 부각됨

□ 협의의 지역경제정책과 광의의 지역경제정책

○ 협의의 지역경제정책

- 지역 경제 -생산과 고용, 소득 등- 에 직접적인 영향을 주는 정책.

○ 광의의 지역경제정책

- 지역 주민들의 사회복지, 삶의 질, SOC를 포함하여 지역 경제에 직간접적으로 영향을 주는 모든 정책
- 지역경제 정책은 지역 발전 정책의 일환이지만, 지역경제의 발전은 지역의 사회 자본, 제도 등과도 긴밀한 관계를 가지고 있기 때문에 지역경제 정책을 다른 지역 발전 정책과 구분하기가 어려움.

□ 중앙정부의 지역경제정책과 지방정부의 지역경제정책

○ 중앙정부의 지역경제정책

- 국가 경제의 성장 발전 및 지역간 경제 격차 해소에 관심
- 낙후 지역의 경우 균형발전을 위해 중앙정부의 특별 지원
- 중앙정부는 개별지역의 특성에 따라 특별히 고안된 정책을 수행하기 보다는 전국적인 적용이 가능한 일반적인 정책을 수행. 따라서 지역적 특수 문제와 요구를 충족하는데 미흡하고 때로는 비효율적.

○ 지방정부의 지역경제정책

- 해당 지역 경제의 성장 발전 및 경쟁력 증진 등에 관심
- 지역의 특수성 반영 및 지역의 내생적 자원 동원에 유리. 그러나 구조적인 요인에 의한 지역 경제 문제에 대한 대처가 불가능

II. 지역경제정책의 흐름

□ 서구 (영미권) 지역경제 정책의 흐름

- 2차세계대전 이후 호황기 (케인즈주의 복지국가 시기-이른바 포드주의)
 - 지방정부의 역할은 복지국가의 집행기구로서의 역할을 담당.
 - 당시 자본주의 호황의 과실을 각 지역에 배분하는 단순 행정단위로서, 지방정부의 주요 역할은 노동자들을 위한 교육, 보건, 주택 등의 복지서비스 제공을 중앙정부로부터 위임받아 수행하는 것
 - 중앙정부가 생산 부문을 책임지고, 지방정부는 소비 및 노동력 재생산 담당
 - 중앙정부는 각 지역간 불균형 해소를 위해 적극적인 개입을 통해 낙후지역에 대한 하부구조 투자와 민간자본 투자 유치 지원
- 70년대 중반 이후 신보수주의 시기
 - 서구 경제의 침체와 복지국가의 재정 위기
 - 사회 복지나 지역균형에 대한 중앙정부 지원 삭감
 - 지방정부는 스스로 지역경제 성장 및 사회복지의 책임을 떠맡게 됨
 - 지역의 생산 경쟁력을 강조하는 기업가주의적 지방정부로 변모
 - 무조건적 지역 성장을 추구하는 지역내 성장연합 (growth coalition)의 창궐 조건이 마련됨 (Molotch)
- 세계화와 신자유주의 득세
 - 세계화와 초국적 자본의 영향력 증대
 - 공공의 역할이 축소되고 자본의 자유가 확대되는 신자유주의 정치경제 체제 등장
 - 여기에 대응하여 지역 경제의 안정을 유지하기 위한 다양한 지역 차원의 노력이 전개됨 (예) 장소 마케팅 같은 외부 기업 유치 전략, 사회자본 강화, 지역혁신체계 구축 같은 내부 잠재력 증진 방안 등

□ 우리나라 지역경제 정책의 흐름

- 권위주의적 발전국가 (development state) 시대
 - 중앙정부가 국가 총량 경제를 발전을 목표로 도로, 산업단지 등 하부구조 공급에 치중한 지역경제 정책
 - 지방정부는 중앙정부의 정책을 현장에서 집행하는 집행기구
- 지방자치제 실시 이후에도 중앙집권적 구조 온존
 - 민주화와 함께 지방자치제가 시행되었으나, 분권의 미약으로 여전히 중앙집권적 지역경제 정책 온존.
 - 지역정책의 방향을 지방 현장에서 설정하는 것이 아니라, 중앙정부가 설정하고, 사업 재원도 중앙정부에 의존.

- 정책의 실패에 대해 지방정부나 지방공무원이 책임을 지지 않음.
- 참여정부는 새로운 지역발전 패러다임을 제시했지만, 그리 성공적이지 못하고 기존 관행 답습.
- 참여정부는 SOC 중심의 지역경제 정책 대신 지역혁신체제를 통한 지역경제의 자생력 강화를 추구
- 대자본이 초지역적으로 활동하고 있고, 지식집약적 산업이 미약하게 발달되어 있으며, 일상 인간관계가 전통적인 사회적 인습과 규범의 영향을 여전히 받고 있는 현실에서, 서유럽식 지역혁신체제 시도가 제대로 작동하지 못함 (조명래 등)
- 지방 분권도 미약했고, 물리적 개발 위주의 사업 관행을 탈피하지 못했음

	기존 패러다임	참여정부의 패러다임
발전목표	▪ 총량적 성장	▪ 균형적 성장
추진주체	▪ 중앙정부 주도	▪ 지방정부 주도
추진전략	▪ 수도권 규제 강화 (zero-sum strategy)	▪ 수도권 · 지방의 상생발전 (win-win strategy)
주요정책	▪ SOC 등 물리적 인프라 확충	▪ 지역혁신체제 구축을 통한 지방의 자생력 강화
추진방식	▪ 단편적 · 분산적 추진 (법 · 제도적 기반미비)	▪ 종합적 · 일관된 추진 (특별법 · 특별회계 신설)

III. 우리나라 지역경제의 구조적 취약점

□ 지역간 격차의 심화 : 지나친 수도권 집중과 지방경제의 쇠락

- 우리나라는 산업화 과정에서 압축적 고도성장을 이루어 냈지만, 국가적 투자가 특정 지역에 편중되었고 그 결과 지역간 불균형 발전 초래.
- 지역 불균형 발전은 배타적 지역주의와 지역갈등, 무조건적 개발지상주의의 토대가 되며 국가통합과 지속가능한 발전을 저해
- 우리나라 지역 불균형에는 여러 차원이 있지만, 현재 다음 세 차원의 불균형이 가장 심각
 - 첫째, 도시와 농촌간 불균형, 도시 중에서도 대도시와 중소도시간의 불균형
 - 둘째, 수도권과 영남권을 잇는 경부축과, 여기서 벗어난 비경부축간 불균형.
 - 셋째, 수도권 지역과 비수도권 지역간 불균형
- 그동안 발전의 수혜지역으로 여겨지던 영남권의 경제가 정체되면서, 수도권과 비수도권간의 불균형이 우리나라에서 가장 민감한 불균형 문제로 대두됨.
- 현재 수도권은 다른 지역에 비해 기업 입지 여건은 물론, 주민들의 취업, 문화, 교육 환경 등 제반 삶의 여건들이 우월하여 인구와 산업의 집중이 계속되고 있음. 특히 고부가가치 산업, 고소득 직종, 공공기관 및 대기업 본사 등 중추관리기능의 수도권 집중도는 매우 심화되고 있음.
- 이와는 대조적으로 비수도권 지방 경제는 위축 현상이 나타남. 수도권과 연결된 충청과 강원 일부 지역을 제외한 나머지 비수도권 지역은 기존 주력 산업이 쇠퇴의 징후를 보이는 반면, 이를 대체할만한 신성장 산업 발전 전망이 어두움. 또한 지방경제 회생의 주체가 될 유능한 인재와 자본이 소득과 수익의 기회를 찾아 수도권으로 유출되고 있어서 문제를 더욱 악화시키고 있음.
- ※ 혹자는 저발전지역에서 발전지역으로 인구가 유출되는 것이 저발전지역의 실업율을 낮추고 1인당 평균소득을 높이기 때문에 균형발전에 기여한다고 주장하기도 함. 하지만 인구유출의 선별성 (상대적으로 젊고 진취적이고 고급인력이 유출) 이나, 인구 유출로 인한 지역경제 규모의 축소, 지역경제 산업구성의 다양성 축소 등을 고려한다면, 현재 우리나라의 저발전 지역에서 인구 유출은 유출 지역의 발전 잠재력을 크게 훼손하고 있음.
- 지역간 불균등 발전은 사회적 형평 및 지역 갈등 문제를 야기하여 국가의 통합성을 저해할 뿐만 아니라 저발전지역의 성장 잠재력 상실과, 발전지역의 지나친

과밀에 따른 불경제 발생으로 인하여 장기적 측면에서 국가경제의 능률성과 효율성을 저해하게 됨.

- OECD 의 2006년 연구보고서에 따르면 대도시권 인구 규모가 일정한도 (약 600 만명) 를 넘어서면 집적 불경제가 나타난다고 함. 대도시권 인구 규모가 지나치게 많아져 교통 혼잡, 환경오염, 높은 지가 등으로 인하여 집적 불경제가 나타난 예로 일본의 동경과 우리의 서울, 멕시코시티를 들고 있음. < OECD (2006) Competitive cities in the global economy >

□ 수도권 단핵 국토 구조 고착화로 국가 경쟁력 기반 약화

- 현재 우리나라는 수도권 일극 집중의 단핵구조 국토공간체계가 고착화 (정준호, 2007)

- 한국은행 발표 지역 산업연관표를 활용하여 지역 간의 산업연관구조에서 드러나듯이 수도권의 나 홀로 성장패턴이 두드러지고 있음.
- 기타지역들은 수도권지역의 성장에 기여하고 있으나 수도권지역의 성장은 타 지역의 취업이나 고용의 개선에 크게 기여하고 있지 못함.
- 이는 한국경제가 수도권을 정점으로 다른 지역을 배후지와 일방적인 관계로 규정 짓는 단핵형 공간구조를 통해 성장을 구가하고 있음을 보여줌.

※ 혹자는 수도권을 더욱 확장하여 우리나라를 하나의 거대한 도시국가로 만들자고 제안하나, 우리나라의 국토 규모나 경제 규모가 홍콩이나 싱가포르 같은 도시 국가가 아닌 이상 일극 집중 구조로는 우리 국토의 잠재력을 제대로 발휘할 수가 없음. 특정 대도시의 실제적 영향권이 대체로 100-200 km 의 공간적 범위를 벗어날 수 없다는 점을 감안한다면 우리나라에서 아무리 수도권이 확장하더라도 국토 전체를 다 포괄할 수는 없음.

□ 수도권 집중으로 인한 수도권 경쟁력 및 삶의 질 저하

- 수도권에 대한 지나친 집중은 수도권의 경쟁력 및 삶의 질도 떨어뜨리고 있음.
- 수도권 인구집중으로 말미암아 이 지역의 주택·토지시장이 만성적인 초과수요로 왜곡되어 가격폭등, 부동산투기 등의 진원지가 되고 있으며, 교통혼잡이나 환경오염으로 인한 사회비용도 수도권 과밀의 비용.
- 수도권은 국내적으로는 다른 지역에 비해 집적이익을 가지는 지역이지만, 수도권의 과밀과 혼잡, 고지가, 삶의 질 저하는 동북아의 경제거점으로서 수도권의 국제적 매력을 감소

- 수도권 집적 이익은 사기업과 토지소유자가 향유하고, 수도권 집적의 불이익 -주택가격 폭등, 교통체증, 환경오염 등- 은 시민에게 전가
- 집적이익을 누리는 쪽과 집적 불이익을 부담하는 쪽이 다름
- 수도권 내 계층간, 지역간 격차
 - 사회보장체제가 미약한 상황에서 상대적으로 일자리 기회가 많은 수도권에 빈곤 계층 집적
 - 수도권 전체와 지방이 대립한다는 지역물신주의에 빠지지 말고, 수도권 내부의 저소득층 및 빈부 격차 문제를 중시할 필요가 있음.
 - 수도권 내 부자 지역과 저소득층 지역의 주거지 분화가 심화

□ 지방에서 생산된 잉여의 서울 유출

- 정치, 경제, 금융, 행정 등 우리나라 모든 분야의 중추관리기능이 서울에 집중된 구조 때문에, 지방에서 생산된 잉여가 서울로 유출.
- 그로 인해 1인당 지역내 총생산 수준은 산업단지와 제조공장이 많은 울산, 충남, 전남 등이 높지만, 1인당 민간소비지출 수준은 서울 및 대도시가 높음
- 이는 지방에서 생산된 잉여가 서울에 있는 고소득자에게 지속적으로 유출된다는 것을 반증

<표> 1인당 지역내 총생산 및 민간소비지출 (2007년 당해년가격기준)

	1인당 지역내 총생산[천원]	상대수준*	1인당 민간 소비지출[천원]	상대수준*	추계인구 (천명)
서울	23,591	116.3	14,315	130.6	10,026
부산	14,944	73.7	10,377	94.7	3,525
대구	13,060	64.4	9,810	89.5	2,470
인천	18,286	90.1	10,206	93.1	2,613
광주	14,727	72.6	10,048	91.7	1,445
대전	14,923	73.6	10,802	98.6	1,487
울산	44,507	219.4	11,244	102.6	1,080
경기	17,543	86.5	11,326	103.4	11,039
강원	17,674	87.1	9,067	82.7	1,470
충북	20,224	99.7	8,702	79.4	1,483
충남	28,482	140.4	9,176	83.7	1,936
전북	16,144	79.6	8,505	77.6	1,771
전남	26,027	128.3	8,021	73.2	1,807
경북	24,280	119.7	8,698	79.4	2,635
경남	22,131	109.1	9,779	89.2	3,125
제주	16,043	79.1	9,561	87.3	545
전국	20,287	100.0	10,958	100.0	48,456

* 1인당 지역내총생산(민간소비지출) 상대수준
 = 시·도의 1인당 지역내 총생산(민간소비지출) / 전국의 1인당 총생산(민간소비지출) * 100

- 고소득자의 서울 집중 현상은 다음의 지역별 세수 징수 자료에서 더욱 확연하게 드러남

<표> 지역별 세수 징수액

2008년 기준 [단위 : 백만원]

세목	세수액	전체 세수중 각 세목 비중	서울청 징수세수	전국대비 서울징수 세액비중	인천청 징수세수	경기청 징수세수	전국대비 수도권징수 세액 비중
2008년	157,528,591	100.0	55,732,351	35.38%	3,850,929	17,142,892	48.71%
내국세	136,556,310	86.7	51,402,691	37.64%	2,939,874	16,038,383	51.54%
직접세	78,286,681	49.7	44,085,817	56.31%	2,620,994	13,114,019	76.41%
소득세	36,355,129	23.1	18,913,089	52.02%	1,342,249	6,925,595	74.77%
신고분	13,437,173	8.5	6,279,787	46.73%	637,836	3,464,854	77.27%
종합소득세	4,077,606	2.6	2,150,545	52.74%	120,112	826,905	75.97%
근로소득세(을)	34,410	0.0	26,095	75.84%	-	-	75.84%
양도소득세	9,325,060	5.9	4,103,126	44.00%	517,724	2,637,873	77.84%
산림소득세	97	0.0	21	21.65%	-	76	100.00%
원천분	22,917,956	14.6	12,633,302	55.12%	704,413	3,460,741	73.30%
이자소득세	3,094,270	2.0	2,376,433	76.80%	43,688	182,273	84.10%
배당소득세	1,564,741	1.0	1,077,134	68.84%	43,973	156,267	81.63%
사업소득세	1,343,538	0.9	1,041,137	77.49%	21,997	105,553	86.99%
근로소득세(갑)	15,595,142	9.9	7,373,652	47.28%	560,050	2,793,652	68.79%
기타소득세	687,814	0.4	472,654	68.72%	8,136	104,508	85.10%
연금소득세	182	0.0	171	93.96%	1	-	94.51%
퇴직소득세	632,269	0.4	292,121	46.20%	26,568	118,488	69.14%
법인세	39,154,491	24.9	23,447,754	59.89%	1,206,249	5,666,406	77.44%
신고분	31,737,411	20.2	17,117,411	53.93%	1,165,562	5,172,288	73.90%
원천분	7,417,080	4.7	6,330,343	85.35%	40,687	494,118	92.56%
상속세	1,181,718	0.7	710,337	60.11%	28,164	223,606	81.42%
증여세	1,595,343	1.0	1,014,636	63.60%	44,332	298,412	85.08%
자산재평가세	-	-	1		-	-	-
간접세	53,936,053	34.2	6,299,734	11.68%	137,472	2,262,674	16.13%
부가가치세	43,819,769	27.8	3,701,764	8.45%	-83,234	1,304,714	11.24%
개별소비세	4,499,380	2.8	-118,241	-2.63%	129,714	326,930	7.52%
주세	2,829,350	1.8	4,072	0.14%	85,660	604,535	24.54%
전화세	16	0.0	-	0.00%	-	16	100.00%
증권거래세	2,787,538	1.8	2,712,139	97.30%	5,332	26,479	98.44%
인지세	572,888	0.4	153,934	26.87%	1,440	1,826	27.44%
과년도 수입	3,760,688	2.4	863,206	22.95%	179,968	659,864	45.29%
교통에너지환경세	11,909,295	7.6	-16,391	-0.14%	660,831	82,637	6.11%
방위세	294	0.0	144	48.98%	36	44	76.19%
교육세	4,175,650	2.6	811,086	19.42%	152,570	291,595	30.06%
농어촌특별세	2,757,180	1.7	2,151,314	78.03%	37,380	314,037	90.77%
종합부동산세	2,129,862	1.4	1,383,507	64.96%	60,238	416,196	87.33%

출처 : 국세청 국세통계연감 2009

□ 지방재정의 취약 및 지역간 지방재정의 격차

- 우리나라 지방자치단체의 세입은 중앙정부에 대한 의존도가 높고, 지방자치단체의 자체재원에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 낮은 구조.
- 지역간 불균등 발전과 지방 잉여의 유출로 인해 지역간 재정력의 격차가 매우 큼.
- 낙후 지역의 경우 지방재정이 부족하여 자율적인 지역경제정책을 펼 처지가 못되며, 중앙정부의 보조사업 조차 자체 재원의 부족으로 수행하지 못하는 경우가 발생

IV. 기존 우리나라 지역경제정책 및 최근 MB 정책의 문제점

< 기존 우리나라 지역경제 정책의 문제점 >

□ 중앙집권적 중앙정부 주도로 인해 지방자치단체의 권한이 미약.

- 역대 정부가 지방분권을 지속적으로 주창했지만, 여전히 지역경제 정책 수립 및 예산 배분 과정 중앙정부에 권한이 집중되어 있음.
- 중앙정부 의존형 지방재정구조로 인하여 지방정부는 재정 자율성이 부족할 뿐만 아니라, 지역발전 노력에 상응하는 인센티브가 결여되어 있음.
- 중앙정부 주도의 획일적 정책 때문에 지역특성을 살린 지역경제정책, 주민의 수요를 반영한 지역경제 정책이 어려움
 - 우리나라 중앙부처의 경우 새로운 정책이나 사업모델을 하나 개발하면, 이를 16개 시·도, 혹은 각 시·군·구에 일률적으로 보급하는 경향이 있음.
 - 지역의 정책수용능력 (absorptive capacity)을 고려하지 못한, 공급자 중심의 일방적 정책 공급

□ 중앙정부 부처간, 중앙정부와 지방정부간 정책조정 실패

- 지역경제 관련 정책을 추진하는 부처사이의 정책 통일성 및 연관성 부족
 - 조직 이기주의에 빠진 관료주의의 병폐로 인해 칸막이식 행정이나, 자기 조직 확대를 위한 예산 확보 수단으로 정책을 악용하거나, 불요불급한 정책 추진 등이 나타남.
- 중앙정부와 지방정부가 정책 수행을 위하여 협력, 조정하는 전통이 부족

□ 정책의 지속성, 일관성이 부족하고 단기적 가시적인 정책에 치중

- 정권 임기 내 단기적이고 가시적인 성과에만 집중하게 되어 장기적 시간이 소요되는 지역의 내생적 발전 구축사업들이 배제되는 경향 발생
 - 예컨대, 지역에 장기적으로 효과가 발생하는 교육프로그램이나 연구개발 지원보다는 가시적인 효과가 나타나는 주로 물리적 시설 위주의 사업에 몰두.

□ 물리적 개발 및 토건 사업 비중이 높고, 고용 창출 및 주민 복지 정책이 빈약

- 지방정부의 세출이 토목 등 SOC 분야의 투자와 농림수산업, 지역개발 등 경제개발관계비의 비중이 매우 높은 반면에 주민들의 삶의 질에 직접적 영향을 주는 사회복지, 교육, 의료, 환경, 문화 등 대인 사회서비스 기능이 취약.
- 그나마 부족한 지방재정이 주민들의 요구(needs)에 부응해서 잘 쓰이지 있음.

사례 : 진안군의 사회개발비 및 경제개발비 세출 내역 분석 (박진도 참조)

- * 주민들의 대인서비스 : 약 9%
 - 교육 및 문화 4%
 - 보건 의료 3%,
 - 교통 1%,
 - 주택 1%
 - * 농촌 주민의 소득 재분배 : 약 16 %
 - 국가정책에 의해 지급되는 사회보장적 현금 지급 10%
 - 논농업직접지불 등 농업인소득지원 6% 등
 - * 농업 생산 지원 : 약 8 %
 - * 농업기반 조성, 토로 및 하천 등 토목 사업 : 약 33 %
 - * 생활환경 정비 : 약 15 %
 - * 산림관리 : 약 12 %
- 지역경제의 다각화를 위한 상업 및 광공업에 대한 투자는 거의 이루어지지 않고 있어서 현재의 재정구조로는 농촌지역에 비농업부문의 일자리 창출을 기대하기 어려움(출처 : 박진도, 2007)

○ 문화 관광 등 소프트한 사업 분야에서도 시설 위주 사업

- 각 사업 분야별로 소규모 토건 사업이 득세
- 과거의 도로, 공단조성 등 대규모 토건 사업 대신 센터 건립 등 소규모 토건 사업도 증가

(사례) 상주시와 서천군 전체 예산을 분석해 본 결과 전체 사업 예산 중 시설관련비는 상주시 51.7%, 서천군 41.2%. (보건 복지를 제외하면 이 비중은 상주시 62.4%, 서천군 53.5%) 에 달함 (박경, 2009)

<표> 상주시 및 서천군 전체 예산 중 분야별 시설관련비 비중 (단위 천원, %)

분야명	상주시			서천시		
	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②	사업비①	시설비 및 부대비②	시설관계비의 비중①/②
공공질서및안전	10,719,845	7,209,281	67.3%	1,473,146	905,737	61.5%
국토및지역개발	87,135,672	72,029,919	82.7%	36,698,243	33,165,284	90.4%
농림해양수산	69,903,308	20,806,345	29.8%	53,167,283	18,989,410	35.7%
문화및관광	34,864,551	27,445,789	78.7%	9,429,111	5,203,614	55.2%
보건	5,022,621	28,000	0.6%	3,261,356	124,368	3.8%
사회복지	65,192,912	3,073,954	4.7%	52,468,242	2,789,710	5.3%
산업·중소기업	681,791	20,000	2.9%	3,214,925	1,902,000	59.2%
수송및교통	52,676,744	43,173,011	82.0%	12,179,242	7,120,920	58.5%
일반공공행정	21,615,259	1,242,324	5.7%	16,167,833	605,923	5.9%
환경보호	32,830,952	21,683,597	66.0%	29,835,370	18,927,910	63.4%
총계	380,643,655	196,712,220	51.7%	217,894,751	89,734,876	41.2%

출처 : 박경 (2009)

□ 지역 정책에 있어서 개발주의 이데올로기가 득세

- 국가 전체적으로, 특히 낙후지역에서 개발 지상주의 사고 확산.
- 수도권 지역의 높은 부동산 가치 상승에 따른 불로소득 획득에 다른 지방 사람들이 자극받으면서 더욱 심해짐.
- 수도권에 비해 낙후된 비수도권 지역의 발전을 촉진해야 한다는 당위성과 주민들의 그동안의 소외 심리를 배경으로 개발주의가 각 지역에서 득세.
- 정치권과 지방정부가 합작하여 부동산 개발을 촉진하기 위한 각종 특별법 제정 남발로 환경 파괴 우려

□ 첨단산업에 대한 환상과 기존 산업에 대한 홀대

- 지역경제 발전을 위해 미래지향적 첨단산업을 육성해야 할 필요성이 높지만, 문제는 이 때문에 기존 산업에 대한 지원이 축소된다는 것.
- 첨단산업의 유치가 쉬운 것은 아니며, 자칫 막대한 자원과 노력을 투입하면서도 정작 첨단산업의 유치에 실패하는 경우 많음.
- 또 첨단산업이 유치된다고 하더라도, 지역의 기존 노동력이 고용되기 힘든 경우가 많음.
- 첨단산업 육성 노력 못지 않게 오랫동안 지역경제의 주축을 이루어 왔던 전통 산업 및 종사자들에 대해서도 정책적 관심이 필요.

□ 정교한 지역경제 정책을 기획하고 시행할 정책 기획 및 집행 역량이 부족

- 지방정부의 경제 정책의 기획 및 집행 노하우가 취약.
- 경영이나 기술 분야의 전문 인력이 내부에 없는 경우가 대부분으로 외부의 시장 여건이나 기술변화에 대체로 둔감하기 때문에 제대로 된 경제 정책 수립이 어려움.

□ 지역 내 토호집단들의 이해관계에 매몰

- 지역 내 주요 헤게모니 집단(지역 주력 산업 협회, 지역 대학, 지역 부동산개발업자 등)의 사적 이해관계에 매몰
- 이른바 정치적 잠금(political lock-in) 현상 발생으로 지역의 경로 의존성을 악화시킬 가능성

< 이명박 정부 지역 경제 정책의 문제점 >

□ 행정중심복합도시 수정 등 균형발전 정책에 대한 포기

- 참여정부가 추진했던 국가균형발전 정책 방향 및 기조에 대한 비판과 부정
- 행정중심복합도시 수정안 제출로, 수도권외의 중앙행정기능 이전 정책 포기
- 공공기관 지방이전, 혁신도시 건설 등 참여정부의 분산 정책 추진 의지 불확실

□ 감세로 인한 지방재정 세입 감소

- 2008년 하반기 감세(세제개편) 정책으로 인하여 향후 지방 재정이 악화될 것으로 예상됨.
- 2008~2012년 동안 지방재정 세입이 총 30조 1,741억원 감소할 것으로 전망됨
- 한편, 2010년부터 도입될 지방소비세로 인한 지방재정 세입은 2010~2012년 동안 4조 4,355억원 순증할 것으로 전망
- 결국 감세와 지방소비세 도입으로 인해 지방재정 세입은 2008~2012년 동안 25조 7,387억원 순감소할 것으로 전망
(국회예산정책처 「감세의 지방재정 영향 분석」 보고서-예산현안분석 제30호)

□ 환경 파괴적, 자원 낭비적 4대강 사업 추진

- 불필요하고 낭비적일 뿐만 아니라, 환경과 생태에 큰 재앙을 가져올 4대강 살리기 사업에 20조 이상의 막대한 재정을 투입하면서, 이를 지역 살리기 사업으로 포장
- 이는 지역경제에 실질적으로 도움이 될 수 있는 자원의 낭비와, 지역 경제 회생을 위한 시간 낭비를 초래

V. 불필요하고 낭비적인 공공 토건 사업을 막자.

□ 낭비적인 전시성 공공 토건 사업이 생기는 구조적 원인

- 시장 (market) 에서 판단을 잘못된 기업가는 손실을 감수하거나 망하게 되지만, 공공 사업은 그러한 벌칙을 받지 않음.
- 정치인
 - 거대 프로젝트의 가시적 성과에 집착, 다음 선거를 위해 과장된 공약을 제시하고, 기념비적인 사업을 하려는 유혹
 - 낭비적 사업이 추진한 정치가들이 사라진 한참 후에, 문제가 후임자들에게 전가됨
- 관료 - 자기 조직 및 사업 확장에 관심
- 소수 특정 집단의 조직적 압력
 - 이익이 소수집단에게 귀속되지만, 비용은 다수에게 분산되는 경우, 조직된 소수 집단의 의사가 조직되지 않은 다수의 반대를 묵살시킬 수 있음. (Peter Hall)
- 사업 예측 전문가 - 사업 타당성 예측의 오류 혹은 조작
 - 사업의 타당성을 높이기 위해 미래예측수요는 지나치게 낙관적으로 높게, 그리고 소요비용은 작게 평가하는 경향이 있음
 - 예측 전문가 집단의 도덕적 불감증과 기술관료주의의 병폐.
 - 정확한 예측은 예측전문가들의 기술과 선의에 호소해서 될 문제가 아니라, 권력 및 이윤과 관련된 문제임.
- 토건 사업이라고 해서 다 나쁜 것은 아님.
 - 적절한 하부구조 구축은 지역경제 성장 뿐만 아니라, 형평성을 증진할 수 있다고 알려져 있음.
 - 문제는 불필요한 인프라가 과잉 공급되어서, 다른 곳에 투자될 재원이 낭비된다는 데 있음.

□ 낭비적인 전시성 공공 토건 사업을 막는 방법

- Peter Hall : 점진주의적 접근 방법 제안
 - 의사 결정을 보다 신중하고 보다 합리적으로, 보다 민주적으로 추진
 - 위험을 회피하고, 한꺼번에 대규모로 밀어붙이기 보다는 조금씩 수행하면서 그 결과를 지켜보면서 그 다음을 진행하는 방식

○ Flyvbjerg : 공공 사업 추진 주체인 공공 부문과 민간 부문의 책임성 (accountability) 강조

- 공공 부문의 책임성은 투명성과 공공의 통제를 통해서 달성되며, 민간 부문의 책임성은 경쟁과 시장의 통제를 통해서 달성된다고 봄. 이 양 부문의 책임성을 강화하기 위해 다음과 같은 제도 개선을 제안 (Flyvbjerg, Bruzelius and Rothengatter, 2003)

<공공부문의 책임성 강화 방안>

1. 중앙 정부는 지정된 특정 하부구조 건설을 위해 지방정부에 특정 목적의 보조금을 주어서는 안된다. 대신 중앙정부는 지방 정부가 이 자금을 지방 정부 스스로 선택한 곳에 사용하도록 하는 "포괄 보조금 (block grants)"을 제공해야만 한다. 지방정부가 특정 하부구조 건설에 이 자금을 사용한다는 것은, 그 액수 만큼 다른 용도에 사용할 수 있는 돈을 줄여야 한다는 것을 의미한다. 이처럼 특정 하부구조 건설을 위해 지방정부 자신의 돈을 써야만 하는 상황이 될 때, “눈먼 돈”을 마구 낭비하게 될 가능성을 방지한다.

2. 수요 및 비용 예측은 독립성과 전문기술을 가진 전문기구의 심사를 반드시 거쳐야만 한다.

3. 수요 및 비용 예측은 그 사업 자체의 B/C 분석보다는 비교가능한 예측 사례들의 벤치마킹 (benchmarking) 방식, 즉 준거집단예측법 (reference class forecasting) 을 사용하여야 한다.

4. 예측 및 심사, 벤치마킹 과정 및 이와 관련된 모든 문건들은 공공에게 개방되어 누구나 여기에 접근할 수 있어야 한다.

5. 공청회를 통해 사업 이해관계자들과나 시민사회가 사업의 예측이나 진행과정에 참여하여 지지 혹은 비판의 목소리를 내는 것이 허용되어야 한다. 그리고 이런 의견 수렴 과정에서 만들어진 지식이 계획과 의사결정과정에 통합되어야만 한다.

6. 수요 및 비용 예측을 담당한 사람이 세밀한 검증과 비판을 하는 관련 전문가들 앞에서 자신의 예측 내용을 보여주고 자신의 논리를 설명하는 전문적 내용의 토론회 자리가 조직되어야만 한다.

7. 비판과 검증을 통해 비용과 편익이 잘못 예측된 사업들, 즉 비용이 과소 추정되고 편익이 부풀려진 사업들은 반드시 재고되고 중단되어야 한다. 반대로 비용과 편익이 처음부터 현실적으로 추정된 사업들은 포상을 받아야만 한다. 사업의 중단 혹은 포상이 자유롭게 되기 위해서 정치가들은 반드시 이런 과정과 거리를 두어야만 한다.

8. 지속적으로 거짓 예측 결과를 만든 계획가나 예측가에게는 반드시 처벌이 뒤따라야 한다. 처벌에는 전문가 집단에서의 추방을 포함해 형사적 처벌까지 고려될 수 있다. 예컨대 공공 자금의 부실관리와 같은 법적 징벌을 내릴 수 있다. 거짓 예측 결과를 처벌하지 않는다는 것은 사업 계획 및 예측의 전문성을 인정하지 않는다는 것과 마찬가지로 의미이다.

< 민간 부문을 참여시켜 공공 사업을 할 경우의 민간 부문의 책임성 강화 방안>.

1. 적어도 전체 소요 자본의 1/3 은 정부 보증없이도 참여하겠다는 민간 사업자의 의지에 따라 이루어져야 한다. 민간사업자들은 스스로 예측을 할 것이고, 만약 그들의 예측이 틀렸다면, 손해를 입어야만 더 현실적인 예측이 이루어 질 것이고, 리스크가 감소할 것이다.
2. 소요 자본 전체를 공공이 자금을 조달하거나, 국가 보증을 통해 자금 전체를 조달하는 것은 피해야만 한다.
3. 민간 예측가들과 그들이 속한 조직은 잘못된 예측에서 비롯되는 비용의 초과와 편익감소를 감당하는 재정적 책임성을 반드시 공유하여야만 한다

VI. 지속가능한 지역경제 정책 방향 및 내용

□ 중앙정부 차원의 지역경제 정책

- 전국 어느 곳에 살던 대한민국 국민으로서 동등한 경제 발전의 혜택을 누릴 수 있도록 국가가 보장
 - 지역경제정책은 경제정책일 뿐만 아니라, 동시에 복지국가를 지향하는 사회통합 정책의 일환이어야 함.
 - 개인의 노력과 무관한, 살고 있는 지역 때문에 경제사회적 차별을 받지 않는 기회의 균등을 보장.
 - 의료, 복지, 교육 등 공공서비스 혜택의 균등화로 취약 계층 및 사회적 약자의 삶의 질을 보장하여 국민 모두가 풍요롭고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함.
- 국토 공간 구조를 현재와 같은 수도권 일극 집중 구조에서 전국이 개성있게 발전하는 다핵 분산형 국토 구조로 개편
 - 일극 국토 구조보다 다핵 국토 구조가 국가 경쟁력이 더 높음.
 - 국가 도시체계 역시 수도권 중심의 종주도시체계에서 균형적이고 수평적인 네트워크형 도시체계로 개편

참조 : 대한민국 헌법의 지역 균형발전 관련 조항

제119조 ②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조 ②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

- 자본 흐름에 대한 공공의 통제
 - 자본 입장에서의 최적 입지나 공간구조가, 지역이나 주민 입장에서도 항상 최적인 것은 아님.
 - 국가의 의도적 정책을 통해 사회적으로 자본 흐름을 통제할 필요가 있음.
 - 지역 저축 자금의 지역 투자 의무화 (예: 지역사회재투자법 (Community Reinvestment Act) 지방의 투자를 자극하도록 은행 규제)

- 중앙집권 · 국가주도형 추진 방식에서 지방분권 · 지역주도적 추진 방식으로 전환
 - 중앙정부는 정책 프로그램 개발, 포괄적인 예산 지원, 정책 자문과 모니터링, 사후 평가 등에 초점을 맞추고, 구체적이고 세부적인 사업 구상과 집행은 지방정부가 자기 지역의 특성에 맞게 자율적으로 주도
 - 지방분권형 추진 방식이 제대로 작동하기 위해서 ①지방분권으로 권한이 강화된 지역 주체들에 대한 감시와 견제, ② 지역간 불균형 완화를 위한 중앙정부의 제도적 개입이라는 전제 조건을 갖출 필요가 있음
 - * 그렇지 못한 상태에서 지방분권만 진행된다면 자칫 소수 지방엘리트들만의 '토호 자치'로 변질될 가능성과, 발전 지역과 저발전 지역 사이의 부익부 빈익빈 현상이 가속화될 가능성 높음
- 지역 발전과 관련하여 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이의 명확한 역할 분담과 함께, 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요.
 - 중앙정부의 역할 : 국가적 차원의 균형발전을 위한 지역간 차등 지원. 지역에 자율권을 위임한 포괄적 재정 지원.
 - 광역자치단체의 역할 : 지역 실정에 맞는 특색있는 지역 경제기반 구축
 - 기초자치단체의 역할 : 주민의 생활환경 개선 및 사회복지 전달 기능
- 수평적 지방재정 조정제도 도입
 - 지역간 재정 불균형 심화의 문제를 완화하기 위해서 수평적 재정조정제도의 도입

□ 지방정부 차원의 지역경제 정책

- 지역 경제 정책의 목표를 단순한 성장에서 벗어나, 지속가능한 발전, 즉 즉 경제적, 사회적, 생태적으로 통합적 발전을 추구해야 함.
- 부동산 개발 위주의 외형적 성장보다는 지역의 내생적 발전 역량 증진
 - 지역 혁신역량 강화, 기업가정신의 고양, 지속적인 인적 및 사회적 자본의 개발 촉진 등 내생적 발전역량을 높일 수 있는 토대 구축에 주력
 - 지역 고유의 잠재력과 지역 내부 학습능력 배양
- 단순한 생산 확대나 기업 유치보다는 지역주민의 취업 및 소득증대에 중점
 - 생산량 증대나 외부기업 유치가 반드시 지역내 고용과 소득 증대를 가져오는 것은 아님.
 - 외부 기업 유치에 대한 노력만큼 기존 기업에 대한 지원과 지역 내 창업활동 진작
 - 지역 내부의 좋은 일자리 조성에 지역경제 정책의 최우선 목표를 두어야 함.

- 부의 외부 유출을 억제하고, 지역 내 취약 산업 보호
 - 지역내 산업의 다각화와 지역내 산업연계 관계의 확충
 - 지역 자영업자 및 재래시장 보호와 외부 대형마트 규제
 - 지역의 부가가치가 그 지역에서 순환 귀속할 수 있는 지역 구조 마련
- 지역 복지 확대를 통한 지역 경제의 선순환 도모
 - ‘성장과 분배의 선순환’ 추구로 포용적 (inclusive) 지역경제 추구
 - 지역의 취약계층, 고령자, 저소득자, 장애인 등을 위한 사회안전망 구축으로 주민 전체의 생활 향상
 - 사회적 기업의 육성 및 사회서비스 분야에 대한 적극적 지원
- 지역의 사회적 자본에 대한 투자
 - 사회적 자본 확충이 지역경제의 장기적 발전의 원동력
 - 지역내 각 경제 및 주체들간의 신뢰와 사회적 결속 강화
 - 지역 경제 주체들의 정책 입안 및 추진에 적극적 참여 보장

예) 지역발전을 가져오는 사회적 자본의 두가지 형태

	일반적 특성	네트워크 형태	관계망의 형태
북부 이탈리아	단단한 시민사회와 사회적 공동체	시민참여 네트워크	비공식적, 가족적, 지역사회적 관계망
실리콘 벨리	혁신과 경쟁을 가능하게 하는 협력적 파트너쉽	혁신 네트워크	법적 계약 관계망

- 인적 자본에 대한 투자
 - 학교 교육 및 평생 교육, 직업훈련과 같은 사람에 대한 투자 확대
 - 지식 기반 경제 체제에서 인재의 중요성 : 창의적 인재가 지역발전의 원동력
- 지역의 생활의 질 향상
 - 생활환경, 주택, 복지, 보건, 안전, 생태환경 등에 대한 투자
 - 지역의 생활의 질 향상은 인재 유출 방지 및 인재 유입 효과 발생
- 환경과 생태를 보전하면서 지역 경제 발전 추구.
 - 지역내부 에너지 순환 체제 마련
 - 재활용산업, 신재생에너지 산업 등 지역의 소규모 녹색 산업 지원
 - 지역 로컬푸드 시스템 구축

- 토건 투자 ; 낭비성 전시성 사업 투자 대신 지역에 꼭 필요한 시설 사업 투자
 - 지역주민의 생활의 질을 높이고 지역활동 여건을 개선하는데 필수적인 물리적 환경 및 시설에 대한 투자는 필요
 - 보건소, 보육시설, 노인요양시설 같은 사회복지 시설에 대한 투자.
 - 생태계 복원, 재활용, 수자원 절약 시설 같은 환경 보호 시설에 대한 투자.
- 지방정부의 경제 정책 능력 향상
 - 정책 입안 및 선진 정책 학습 능력, 정책 시행을 위한 다양한 네트워크 형성 능력, 정책 합의 능력 주체들의 합의를 도출하는 능력의 배양
 - 정교한 지역 경제 집행 체제의 정비

VII. 지방선거와 지역 주체의 형성

□ 지방선거의 의미 - 선거 과정을 통한 학습과 정책 이해 집단의 형성

- 위에서 언급한 지속가능한 지역경제 정책을 펼치기 위해서는, 우선 무엇보다도 지방선거에서 진보 진영의 지방정부 집행부와 입법부 진출이 필요.
- 하지만 지방선거에서 승리한다고 하더라도, 치밀한 정책 준비와 이를 현장에서 차질없이 추진할 집행 능력, 이러한 정책을 실제 시행하고, 여론을 뒷받침할 주체의 형성이 없다면, 지속가능한 정책이 현실화되기 힘들
- 선거 과정을 통한 지역 내부 학습과 정책 이해 집단의 형성
 - 정책 선거 과정을 통하여 지속가능한 지역경제 정책에 대한 지역내 학습
 - 진보진영의 경우 지지기반이 되어야 할 저소득, 저학력층, 영세자영업자와 노동 계층을 위한 실질적 지역 경제 정책 마련이 필요
 - 지역 주민들에게 실질적인 이익을 가져다 주는 정책이 지역 내 파편화된 사회 계층들을 정책 이해 집단으로 조직화하는데 도움이 됨.
 - 지역 내 각 사회 계층 집단 별로 다양한 요구와 희망이 먼저 파악되고, 이 중 정치적으로 조직화 될 수 있는 다양한 지역 경제 정책들을 발굴하고, 이러한 쟁점들의 공통분모를 찾아가는 과정에서 진보세력의 결집과 세력화가 가능.

□ 지역 경제 정책을 둘러싼 일상적 지역 정치의 필요성

- 선거 승리 이후정책이 제대로 작동하도록 운영하고 감시할 주체 형성이 필요
 - 선거에서 설혹 지더라도, 지속가능한 지역경제 정책을 추동할 수 있는 지방 정치적 역량이 필요
- 단지 4년에 한번씩 투표할 권리가 아니라, 지속적으로 지역 행정, 지역경제 정책에 개입할 일상적 지역 정치와 이를 위한 제도적 권리 확보가 필요
- 적절한 일자리 및 쾌적한 생활환경이 지역 주민의 당연히 누려야 할 정당한 권리로 인식하여야 함