

# 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

- ◆ 일 시 : 2006. 11. 3(금), 14:00~17:50
- ◆ 장 소 : 스파피아 호텔(유성)
- ◆ 주최·주관 : 충남발전연구원

# ◆ 진행 순서 ◆

## 제1부 : 개 회 식 (14:00~14:20)

- 국 민 의 례
- 개 회 사 김 용 응 충남발전연구원장

## 제2부 : 주제 발표 (14:20~16:00)

- 좌 장 박 수 영 선문대학교 교수
- 제1주제 발표 역동적 지역경제의 실현방향 및 과제  
김 봉 한 공주대학교 교수
- 제2주제 발표 '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제  
송 미 령 한국농경제연구원 연구위원
- 제1주제 토론 박 한 규 충청남도 경제통상국장  
강 영 주 충남발전연구원 책임연구원
- 제2주제 토론 김 태 연 단국대학교 교수  
김 정 연 충남발전연구원 연구실장

## 휴 식 (16:00~16:10)

## 제3부 : 주제 발표 (16:10~17:40)

- 제3주제 발표 저출산·고령화의 영향과 충남의 대응 방안  
이 재 완 공주대학교 교수
- 제4주제 발표 충청남도의 건강한 자연환경 만들기 전략과 과제  
정 회 성 한국환경정책평가연구원 연구위원  
장 갑 수 충남발전연구원 책임연구원
- 제3주제 토론 김 승 용 백석대학교 교수
- 제4주제 토론 이 성 호 충청남도 복지환경국장  
정 종 관 충남발전연구원 연구위원

## 종합정리 및 폐회 (17:40~17:50)

# 목 차

## 제1주제 : 역동적 지역경제의 실현방향 및 과제

I. 서론 .....	1
II. 충남 지역경제 현황 .....	1
III. 충남 지역경제의 과제 .....	6
IV. 충남지역발전의 목표 및 추진과제 .....	12
V. 맺음말 .....	21

## 제2주제 : '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제

I. 문제의 제기 .....	25
II. 우리 농촌은 살기좋은 곳인가 .....	27
III. 살기좋은 농촌 만들기의 정책적 흐름과 현황 .....	28
IV. 살기좋은 농촌 만들기 현장의 도전 .....	37
V. 살기좋은 농촌 만들기의 실천 전략 설정과 과제 .....	59

## 제3주제 : 저출산·고령화의 영향과 충남의 대응 방안

I. 충청남도 일반적 현황 .....	67
II. 저출산·고령화 현황 및 여건분석 .....	74
III. 충청남도 대응 방안 .....	81

## 제4주제 : 충청남도의 건강한 자연환경 만들기 전략과 과제

I. 서론 .....	91
II. 충청남도의 환경 현황 .....	93
III. 충청남도의 환경 전망과 방향 .....	99
IV. 주요 정책과제와 추진전략 .....	107
V. 결론 .....	114

제1주제

역동적 지역경제의  
실현방향 및 과제

김 봉 한

(공주대학교 교수)

# 역동적 지역경제의 실현방향 및 과제

## I. 서론

- 충남은 서북부지역을 중심으로 급격한 산업화를 추진하여 지역의 주력산업을 전자 및 자동차 산업으로 변화시켜 지역경제의 도약을 위한 기반을 구축하였다. 또한 지역별 특화산업을 선정하여 육성하기 시작하여 지역간 불균형발전을 해소를 위한 전기를 마련하였다.
- 하지만 충남의 지역경제는 급격한 국제통상환경의 변화, 산업구조의 급격한 전환, 중국경제의 급부상, 수도권 규제완화 등의 국·내외 경제환경의 변화로 인해 새로운 도전에 직면해 있다고 할 수 있다.
- 따라서 본 고에서는 “충남 지역경제의 역동성”을 충남 경제의 선진화를 위한 필요조건으로서 간주하고, 이를 실현하는데 필요한 추진전략과 구체적 정책과제를 제시하고자 한다.

## II. 충남 지역경제 현황

### 1. 일반 현황

- 충남지역은 천안·아산 등 북부지역의 급격한 산업화로 전반적인 경제활동이 비교적 활발하게 이루어지고 있지만, 수도권과 동남지역에 비해 경제규모가 상대적으로 작은 상태이다.

- 최근 5년간 충남의 연 평균성장률은 7.25%로 전국 평균 5.60%를 상회하고 있다.
- 충남의 사업체 수와 취업자 수(2004년 말)는 각각 123,445개와 92만 1천명으로 1999년에 비해 4.13%와 5.38% 증가하였다.

**<표 1> 일반적 경제현황**

	충남		경기		경남		전국	
	1999	2004	1999	2004	1999	2004	1999	2004
지역내총생산 (십억원)	25,915	43,236	98,771	156,931	35,921	52,367	527,603	786,362
인구(천명)	1,926	1,973	8,893	10,450	3,093	3,168	47,543	49,053
1인당 GDRP (만원)	1,345	2,192	1,111	1,502	16,060	16,526	1,110	1,603
사업체 수	118,552	123,445	462,593	577,633	194,273	207,774	2,927,330	3,189,890
수출액 (백만 달러)	11,185	29,272	26,630	36,228	13,579	24,292	143,686	253,845
경제활동인구 (천명)	911	940	4,085	5,060	1,374	1,508	21,666	23,370
취업자 (천명)	872	921	3,084	4,874	1,327	1,471	20,291	22,557
재정자립도 (%)	48.3	55.4	76.5	84.7	47.2	38.3	63.8	69.6

주: 산업자원부, 2006년도 국가균형발전계획에 관한 보고서

- 수출은 293억달러(2004년 기준)로 전국의 11.5%를 차지하였고, 2005년에는 3335억달러를 기록하여 충남지역경제를 견인하는데 기여하였다.

## 2. 산업 구조

- 충남은 북부지역에서 제조업을 중심으로 산업화가 진행되고 내륙과 해안으로는 농림어업이 발달해 있어 전국보다 제조업과 농림어업의 비중이 높은 반면 서비스업의 비중이 낮게 나타나고 있다.
- 충남은 2004년 부가가치 기준으로 광공업 42.5%과 농림어업이 9.4%를 차지하고 서비스 비중 48.1%를 차지하였다.

- 충남 서북부권으로의 산업집적이 계속적으로 증가하고 있어 제조업의 비중 증가와 농림어업의 비중감소 추세는 당분간 지속될 것으로 보인다.

**<표 2> 충남지역의 산업구조 추이(부가가치 기준)**

(단위: 십억 원, %)

년도	계	농림어업	광업	제조업	서비스업
1995	18,763 (100.0)	2,654 (14.1)	128 (0.7)	5,124 (27.3)	10,856 (57.9)
2001	26,617 (100.0)	3,147 (11.8)	125 (0.5)	10,135 (38.1)	13,210 (49.6)
2003	30,871 (100.0)	2,968 (9.6)	188 (0.6)	12,366 (40.1)	15,349 (49.7)
2004	33,422 (100.0)	3,148 (9.4)	151 (0.5)	14,053 (42.0)	16,070 (48.1)

자료: 통계청, 「지역내 총생산」, 각 연도

- 충남 제조업 성장은 전자와 자동차 관련 업종에 의해 주도되어 있다.

**<표 3> 충남지역 제조업의 주요 업종별 비중 추이**

(단위: %)

구 분	사업체수			종사자수			생산액			부가가치		
	'95	'00	'04	'95	'00	'04	'95	'00	'04	'95	'00	'04
제조업전체	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
음·식료품 제조업	16.8	17.4	17.8	12.3	12.1	10.9	14.0	9.2	8.2	11.4	10.4	8.9
섬유제품 제조업 ; 봉제의복 제외	10.3	8.6	5.7	8.3	6.0	3.5	5.2	2.8	1.6	5.9	2.8	1.5
코크스, 석유정제품 및 핵연료	0.2	0.1	0.2	0.9	2.2	0.6	5.3	12.9	8.8	2.5	2.8	3.0
화합물 및 화학제품 제조업	5.5	6.4	7.2	9.4	8.6	7.6	16.6	16.0	14.2	19.9	15.8	15.5
고무 및 플라스틱제품 제조업	6.9	9.0	9.5	5.0	7.2	8.4	3.6	4.0	4.4	3.6	4.7	5.3
비금속광물제품 제조업	15.9	9.5	8.6	10.4	5.0	5.5	6.8	2.4	4.0	8.6	3.1	5.8
제 1차 금속산업	2.3	1.9	2.3	4.0	2.9	3.1	6.1	5.2	5.0	5.9	3.5	3.9
조립금속제품 제조업	8.5	8.3	10.0	6.0	5.2	5.0	3.8	2.7	2.7	3.8	3.2	2.6
기타 기계 및 장비 제조업	7.3	10.0	10.9	9.5	9.3	9.3	8.7	6.5	6.0	7.7	6.9	6.2
기타 전기기계 및 전기 변환장치	3.9	4.1	4.1	5.6	6.3	6.2	5.5	3.8	4.4	4.4	3.5	4.3
전자부품, 영상, 음향 및 통신장비	2.8	4.2	3.5	9.6	13.6	16.4	8.0	13.4	20.7	10.3	19.6	24.4
자동차 및 트레일러 제조업	3.2	6.3	7.5	4.6	10.3	14.8	3.4	13.4	14.1	3.7	15.6	12.3
기타	16.4	14.3	12.7	14.4	11.5	8.9	13.0	7.8	5.9	12.3	7.9	6.4

자료: 통계청, 「광업·제조업통계조사보고서」, 각 연도

- 부가가치액 증가로는 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비의 비중이 95년 10.3%에서 2004년 24.4%로 급속히 증가했고, 자동차 및 트레일러도 동기간 3.7%에서 12.3%로 대폭 증가하였다.
- 고용 기준으로는 전자부품, 영상, 음향 및 통신장비(16.4%), 자동차 및 트레일러 제조업(14.8), 음식료품(10.9), 기타 기계 및 장비(9.3%)가 중요한 역할을 담당하고 있다.
- 충남의 대부분 산업이 천안·아산지역을 중심으로 집적이 되어 있다.
  - ※ 디스플레이를 비롯한 전자정보기기산업은 아산의 삼성전자를 비롯해 주변지역에 중소부품업체들이 집적이 되어 있고,
  - ※ 자동차 및 부품산업은 아산에 현대자동차, 서산에 동희오토(기아자동차)를 중심으로 주변 지역에 관련부품업체들이 집적되어 있다.
- 충남의 서비스업의 비중은 1991년 51.8%에서 2004년 42.1%로 지속적인 감소추세를 보이고 있다.

### 3. 고용 구조

- 충남의 고용은 아직도 서비스산업과 농림어업에 크게 의존하고 있다.
  - 취업자 비중이 높은 산업은 2006년 2/4분기 기준으로 사업·개인·공공서비스 및 기타 산업의 비중이 26.2%이고 도소매·음식 숙박업 등의 취업자도 높은 편이다.
  - 농림어업의 비중은 25.6%로 전국에서 가장 높은 비중을 보이고 있다.

**<표 4> 충남의 취업자 구성비**

(단위: 천명,%)

연도	취업자총수 (비중)	농림어업	광공업	사회간접자본 및 기타서비스업				
				건설업	도소매 음식숙박업	사업,개인, 공공서비스	전기,운수, 통신,금융	
2000	891(100)	285(32.0)	135(15.2)	471(52.9)	59(6.6)	181(20.3)	165(18.5)	66(7.4)
2001	895(100)	267(29.8)	142(15.9)	486(54.3)	59(6.6)	182(20.3)	175(19.6)	70(7.8)
2002	908(100)	261(28.7)	141(15.5)	506(55.7)	60(6.6)	186(20.5)	189(20.8)	72(7.9)
2003	902(100)	234(26.0)	146(16.2)	522(57.9)	63(7.0)	200(22.2)	191(21.2)	68(7.5)
2004	921(100)	222(24.1)	155(16.8)	544(59.1)	64(7.0)	197(21.4)	215(23.4)	69(7.5)
2005	931(100)	220(23.6)	148(15.9)	563(60.5)	57(6.1)	196(21.1)	240(25.8)	70(7.5)
2006 (2/4)	1003(100)	257(25.6)	153(15.3)	593(59.1)	54(5.4)	198(19.7)	263(26.2)	77(7.7)

자료: 최효철(2006)

- 최근 충남의 일자리 창출은 주로 서비스업 중심으로 이루어졌다.

※ 최근 2년간 29천명의 일자리가 창출되었는데 대부분 사업·개인·공공서비스·기타 서비스 분야(48.9천명)에서 이루어졌다.

**<표 5> 충남의 일자리 증감**

(단위: 천명)

	2001-2005		2004-2005	
	충남	전국	충남	전국
산업별 취업자 증감(-) 합계	40.1	1,700.1	29.0	717.3
농림·어업	-64.9	-427.6	-14.2	-134.1
광공업	13.0	-58.7	2.2	29.5
(제조업)	(12.4)	(-58.8)	(2.1)	(29.4)
사회간접자본 및 기타서비스업	92.0	2,186.4	41.0	822.0
(건설업)	(-2.3)	(234.4)	(-6.4)	(-1.3)
(도소매·음식숙박업)	(14.8)	(54.2)	(-4.1)	(-46.0)
(사업·개인·공공서비스·기타)	(75.2)	(1,728.3)	(48.9)	(784.1)
(전기·운수·통신·금융)	(10.3)	(169.5)	(2.5)	(85.2)

자료: 배진한(2006)

### III. 충남 지역경제의 과제

- 그동안 충남은 전국 평균을 상회하는 경제성장률을 실현하였고, 전자 및 자동차 등 전후방효과가 큰 산업을 중심으로의 산업화를 꾸준히 추진하여 지역경제의 활력이 크게 증진되었다. 그러나 충남 경제의 역동성을 더욱 강화시켜 지역경제를 한 단계 도약시키기 위해서는 다음과 같은 과제들을 효율적으로 해결해야 할 것으로 생각된다.

#### 1. 산업구조조정의 효율적 추진

- 지역산업구조가 2차 산업 중심으로 고도화되면서 전통적으로 충남의 경제활동에 큰 역할을 담당했던 농림어업과 서비스산업의 경쟁력 확보가 주요한 과제로 대두되고 있다.
- 충남의 산업구조에서 농림어업이 차지하는 비중은 9.4%(2004년)로 전국의 평균인 3.6%보다 약 2.6배나 높으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충남의 총취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다.
- 하지만 한미 FTA 등으로 인해 농산물의 수입이 급증할 것으로 예상되나 가격경쟁력의 취약성 등으로 인하여 농림어업부문의 위축이 예상된다.
- 충남의 일자리 대부분을 창출하고 있는 서비스산업의 비중도 추세적으로 하락하고 있는데 제조업의 고용창출 능력이 제한되어 있으므로 서비스산업의 구조조정 등을 통해 충남지역에서의 서비스산업의 경제적 기여도를 제고할 필요가 있다.

- 충남의 농림어업과 서비스산업은 지역전략산업과 연계하여 고부가치의 창출능력을 제고할 필요가 있다.

## 2. 일자리 창출 능력의 제고

- 충남은 최근 수년간 GRDP의 전국비중인 7.8%보다 낮은 수준의 일자리창출 비중(2004-2005년 5.0%)을 보여주는 등 일자리 창출 능력의 확충이 요구되고 있다.

- 충남의 취업계수나 고용탄력성이 전국이나 대전에 비해 낮아 충남의 일자리 창출능력이 낮다는 것을 알 수 있다.

※ 취업계수(명/10억원) = 취업자/실질GRDP

※ 고용탄력성 = 취업자증가율/실질GRDP 증가율

- 충남의 일자리는 주로 서비스업 중심으로 창출되어 양질의 일자리의 창출이 제한되고 있다.

**<표 6> 충남의 취업계수와 고용탄력성추이**

		2000	2001	2002	2003	2004
취업계수	전국	41.1	40.2	38.6	37.3	36.3
	대전	46.6	47.4	47.3	44.1	44.0
	충남	34.6	33.6	31.5	29.2	27.5
고용탄력성	전국	-	0.45	0.40	-0.04	0.40
	대전	-	1.47	0.96	-0.07	0.85
	충남	-	0.14	0.17	-0.09	0.25

자료: 배진한(2006)

### 3. 전략산업 추진의 경제적 효과 극대화

- 디스플레이 산업과 자동차 산업 등 충남의 전략산업육성이 완결되지 않아서 지역경제에 대한 기여도가 충분하지 못한 것으로 나타나고 있다.
- 삼성의 디스플레이산업은 완제품의 조립과 생산이 아산지역을 중심으로 이루어지고 있으나, 소재와 부품 및 장비의 대부분을 외국과 수도권에 위치한 업체에 의존하고 있는 실정이어서 충남지역에 대한 부가가치와 일자리 창출의 효과가 충분치 못한 점이 있다.
- 자동차부품산업의 경우 지역내에 일정부분 집적구조를 형성하고 있으나, 업체의 영세성과 취약한 기술력 등의 문제점을 지니고 있다.
- 따라서 충남지역의 경제성장을 선도할 전략산업의 효과적 추진을 위해서 소재·부품산업의 육성, 우수한 인적자원의 공급 및 사회간접 자본의 확충 등을 위한 종합적 지원대책을 시행할 필요가 있다.

### 4. 지역간 경제발전의 불균형 해소

- 산업화가 천안·아산 등 서북부권을 중심으로 급속하게 진행됨으로써 지역간 경제력 격차가 심화되고 있다.
- 2004년 기준으로 천안·아산·서산 3개시에 충남 생산액과 산업체의 78.7%와 54.9%가 집중되어 있는데, 이러한 지역간 격차는 1995년에 비해 심화되고 있는 추세이다.
- 이에 비해 계룡, 태안 및 서천 등의 지역에는 제조업 사업체수가 100개에도 못 미치는 실정이다.

**<표 7> 2004년 충남의 시군별 광공업 및 제조업 현황**

(단위: 명, %)

	사업체		월평균 종사자		연간급여액		생산액	
	수	비중	수	비중	금액	비중	금액	비중
충남도	3,869	100	158,788	100	3,812,679	100	65,582,871	100
천안시	1,322	34	59,936	38	1,432,123	38	23,236,488	35
공주시	184	5	4,780	3	100,593	3	1,335,818	2
보령시	133	3	2,661	2	56,542	1	552,752	1
아산시	664	17	37,779	24	1,003,640	26	14,354,400	22
서산시	131	3	9,531	6	361,992	9	13,982,380	21
논산시	285	7	6,114	4	104,578	3	1,412,209	2
계룡시	11	0	294	0	5,774	0	36,752	0
금산군	241	6	5,275	3	93,474	2	1,328,368	2
연기군	274	7	11,942	8	227,700	6	2,447,597	4
부여군	67	2	2,490	2	60,516	2	613,901	1
서천군	132	3	3,112	2	59,504	2	1,441,626	2
청양군	51	1	1,681	1	32,398	1	512,743	1
홍성군	88	2	1,795	1	28,644	1	308,076	0
예산군	106	3	3,781	2	74,584	2	829,787	1
태안군	31	1	312	0	5,002	0	63,557	0
당진군	160	4	7,305	5	165,685	4	3,126,417	5

주: 충남도, 통계연감

## 5. 인구의 적정 성장률 유지

- 충남의 전반적인 경제활동이 확대되고 있음에도 불구하고 향후 성장에 결정적인 영향을 미칠 것으로 기대되는 인구증가율이 전국평균치를 하회하고 있다.

- 인구의 크기와 구조는 유효수요를 결정하고, 우수한 노동의 공급을 좌우함으로써 지역경제의 성장에 있어 매우 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다.
- 하지만 천안·아산 등의 일부 제조업 집적지역을 제외한 지역에서 인구가 모두 감소하는 추세를 보이고 있다.

**<표 8> 충남의 시군별 인구추이**

(단위: 명, %)

	2003년		2004년		증가율
	인구	비중	인구	비중	
충남도	1,930,132	100	1,972,553	100	2.18
천안시	462,714	24	509,744	26	10.16
공주시	131,769	7	131,140	7	-0.48
보령시	110,880	6	109,401	6	-1.33
아산시	196,860	10	205,057	10	4.16
서산시	152,494	8	150,890	8	-1.05
논산시	136,541	7	136,503	7	-0.03
계룡시	31,137	2	31,270	2	0.42
금산군	61,256	3	60,620	3	-1.04
연기군	83,815	4	85,578	4	2.10
부여군	85,682	4	83,673	4	-2.34
서천군	67,651	4	65,960	3	-2.50
청양군	37,194	2	35,828	2	-3.67
홍성군	95,117	5	91,699	5	-3.59
예산군	95,568	5	92,487	5	-3.22
태안군	64,045	3	63,939	3	-0.17
당진군	117,409	8	118,764	6	1.15

주: 충남도, 통계연감

## 6. 연구개발 능력 제고

- 충남의 향후 제조업 경쟁력을 선도할 연구개발능력이 미약하고 R&D 투자가 부진하며 특허 등 지적재산권의 출원실적도 저조한 것으로 나타났다.
- 충남의 연구개발투자비는 2004년 기준으로 6,635억원으로 전국의 3.0%에 지나지 않으며, 이중 대부분이 기업체 연구소가 집행하고 있어 대학이나 공공연구소 등에 의한 기초연구개발 능력이 취약한 것으로 나타났다.
- 충남의 특허출원 건수가 2005년 기준으로 2,308개로 전국의 1.9%에 지나지 않아 장기성장능력을 좌우하는 연구능력의 확충이 필요한 상황이다.

**<표 9> 충남의 연구개발관련 지표 추이**

	연구개발비(백만원)	연구개발인력(명)	특허출원	실용신안출원
충남(A)	663,541	11,316	2,308	854
전국(B)	221,180	314,333	121,610	36,312
A/B	3.0	3.6	1.9	2.4

주: 산업자원부, 2006년도 국가균형발전계획에 관한 보고서,

## IV. 충남지역발전의 목표 및 추진과제

### 1. 발전 목표 및 전략

- 충남 경제의 역동성을 강화하여 지역경제의 선진화를 효과적으로 달성하는 목표를 위한 추진전략으로 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.
  - 경제성장 동력의 확충으로 인한 지역경제 활성화 정착
  - 지역특화산업의 육성 등을 통한 지역내 균형발전을 유도하여 성장과실의 공유 추진
  - 양질의 일자리 창출을 통한 지역민의 경제적 복리 증진
  - 지역 문화자원을 보존하고 부존환경의 범위내에서 경제성장을 추진하여 지속가능한 경제발전을 추진

### 2. 전략별 추진과제

#### 1) 경제성장의 동력 확충

##### (1) 지역혁신체제 구축

- 우리경제의 발전단계에서는 생산요소의 양적 투입증가만으로 지속적 성장이 불가능하다.
- 따라서 지역별 혁신체제시스템을 구축하여 개별기업의 신기술개발 및 생산성 향상 등을 유도해서 지역의 경쟁력을 강화하여 경제의 역동성을 유지할 필요가 있다.

- 충남지역의 혁신체제를 효율적으로 구축하기 위해서는 도청, 지역혁신협의회, 테크노파크, 중소기업지원센터, 지역대학 및 연구소 등 유관기관간의 유기적인 관계를 유지하면서 각자의 고유기능을 충실히 이행하도록 해야 한다.

**<표 10> 충남의 주요 지역혁신기관의 역할**

기관	역 할
도청	지역혁신발전사업의 추진, 중앙정부와의 협력, 정책 및 사업의 조정 평가
지역혁신협의회	지역내 소규모 혁신네트워크의 연결, 혁신발전계획의 심의 및 평가
테크노파크	신기술개발, 벤처기업 창업 촉진을 위한 하드웨어적 기업 지원
중소기업지원센터	수출업무 및 경영기법 지원, 전자상거래 지원, 인력 지원
대학 및 연구소	기술개발, 산업기술인력 양성

## (2) 기존 성장주도 산업의 고도화

- 충남 고도성장을 주도하고 있는 4대 전략산업 고도화하여 지역경제의 역동성을 유지시키고 지역경제에 대한 기여도를 제고할 필요가 있다.
- 전자·정보기기 산업
  - 전자·정보기기 산업을 전략산업으로 선정하여 육성한 결과 관련 기업수가 2000년 191개에서 2004년 246개로 크게 증가하였다.
  - 2010년 디스플레이 세계시장의 40% 점유를 목표로 삼고, 전자·정보산업의 초광역 집적지 조성, 전자·정보기기 관련핵심 기술 개발 등을 추진하고 있다.
  - 충남 디스플레이 산업의 취약점으로 첫째, 전문인력의 절대적인 공급부족, 둘째, 기초기술과 차세대개발 인프라 미흡, 셋째, 부품·소재 및 장비제조업체 등 연관 산업의 규모 및 기술력 부족, 넷째, 국제화, 마케팅 및 투자재원 조달의 능력의 부족 등이 지적되고 있는바 이러한 취약점을 해소할 수 있는 제도적 조치가 적극적으로 시행되어야 할 것이다.

○ 자동차부품산업

- 자동차 관련산업의 발전으로 충남의 완성차 생산대수는 2000년 30만대에서 2004년 45만대로 증가하였고, 동기간 중에 자동차 부품업체수 역시 232개에서 408개로 증가하였다.
- 충남은 2010년까지 자동차 부품·소재산업의 세계시장 점유율 1.0%를 목표로 정하여 아산·서산에 생산기반, 천안·아산의 R&D기반을 통한 지역혁신클러스터를 형성하고 자동차 부품·소재의 표준화를 통한 시장개척을 위해 노력하고 있다.
- 충남의 자동차관련 산업의 취약점으로는 첫째, 완성차에 비해 부품업체 집적 미흡, 둘째, 부품산업의 R&D 기능 및 국제경쟁력 취약, 셋째, 클러스터 리더쉽 창출 조직의 부재 등을 지적할 수 있다.

○ 첨단문화산업

- 육성실적으로 관련 기업수가 2000년 80개에서 2004년 203개로 증가하였고, 동기간 중 생산액도 39억원에서 1,086억원으로 대폭증가하여 성장주도 산업으로서의 역할이 기대되고 있다.
- 충남은 동산업의 목표를 2010년 디지털콘텐츠 국내 매출의 30% 점유로 정하고 천안·아산에 집적된 전자·정보산업과의 연계를 추진하고, 영상·게임관련 S/W산업을 집중육성하며 타 지역과 차별화된 문화자산 소재 콘텐츠산업 집적화를 전략적으로 추진하고 있다.
- 충남의 첨단문화산업의 취약점으로는 첫째, 영상관련 전문기업의 영세성 및 열악한 생산기반 등 문화산업 기반이 미약하고, 둘째, 문화소비 저변이 넓지 못하고 콘텐츠 유통기업이 존재하지 않는다는 것인데 문화산업이 충남의 성장주도산업으로 정착하기 위해서는 이러한 취약점이 개선되어야 할 것이다.

○ 농축산 바이오산업

- 충남의 농축산 바이오산업이 발전될 수 있는 유리한 여건을 보유하고 있음에도 불구하고 동산업의 성장주도산업으로서의 역할이 미진한 실정이다. 충남의 농축산바이오 관련 기업은 2000년 135개에서 2004년 154개로 증가하였다.
- 충남의 농축산 바이오산업의 목표는 2010년 전국 바이오산업 매출의 10%를 차지하는 것인데, 이를 위해 기능성 농산물, 축산바이오, 인삼·약초 특화 등 차별화, 농업 테크노파크, 축산 테크노파크, 인삼 연구소를 거점으로 한 고품질 친환경 농축산 사업의 육성을 추진하고 있다.
- 충남의 농축산 바이오산업의 취약점으로는 첫째, 농산물 유통/판매망 결여, 둘째, 첨단 산업화에 대한 인식부족, 셋째, 친환경 및 종합적인 BT산업에 대한 종합발전 계획의 부재, 넷째, 외국산 농축산물 수입증가 등이 있다.

**(3) 새로운 성장산업 육성**

- 자동차산업과 디스플레이 산업 등 충남의 경제성장을 주도한 산업은 국제경쟁이 심하고 중국 등 후발국의 성장으로 비교우위의 지속적인 유지가 용이하지 않은 것으로 보인다.
- 따라서 지역의 가용자원을 이용한 새로운 지식기반산업을 육성하여 지역경제의 성장동력원을 다양화시킬 필요가 있다.
- 지식기반산업이란 지식을 활용하여 부가가치를 높일 수 있는 산업으로 정의될 수 있는데, 주요한 지식기반산업은 다음과 같다.

**<표 11> 주요 지식기반 산업**

지식기반 1차 산업	지식기반 제조업	지식기반 서비스산업
첨단작물, 첨단축산, 첨단영립, 첨단양식업	정밀화학, 메카트로닉스, 전자/정보통신기기, 정밀기기, 우주항공, 생물, 신소재, 원자력, 환경	정보통신서비스, 금융/보험,소프트웨어, 데이터베이스, 컨설팅, 엔지니어링 및 연구개발, 광고, 산업디자인, 교육서비스, 의료, 방송, 문화산업

자료: 충청남도(1999).

- 충남 소재의 주요한 지식기반 산업은 다음과 같다.
  - 1차산업: 축산관련서비스, 기타작물재배관련서비스, 종자 및 묘목생산업, 농업용기계장비운영업, 수산물부화 및 종묘생산업 등
  - 2차산업: 첨단전자부품, 반도체, 생물, 메카트로닉스, 정밀기기, 첨단운송장비 등
  - 3차산업: 신문방송, 정보통신서비스, 엔지니어링, 사업서비스 등

#### (4) 산업계에서 요구하는 인력공급 확충

- 충남 소재 기업의 인력수요를 충족시킬 수 있도록 인력공급이 체계적으로 이루어 져야 한다. 이를 위해 도내 주요기업들의 인력수요를 정확하게 파악하고 이를 고등교육정책에 반영해야 할 것이다.
- 현재 기업의 채용인력 전공면에서 인문사회전공자에 대한 인력수요는 대략 30% 정도에 지나지 않고 있으며, 교육에 있어 산업현장 적용능력의 배양을 강조하고 있는 실정이다.
- 이철기외 11인(2005)에 의하면 2006년 충남 전략산업의 총원계획에서 사무직의 비중은 1.36%에 지나지 않는 것으로 나타났다.

**<표 12> 충남의 전략산업 인력총원 계획**

(단위: 명,%)

	현원(2005년)	부족인원(2005년)	총원계획(2006년)
자동차	7,825	202	303
디스플레이	12,886	374	904
첨단문화	351	138	228
연구개발직	2,464	49	153
기술직	1,067	115	162
기능직	8,637	151	155
단순노무직	4,354	357	896
사무직	4,049	36	55
영업직	491	6	14
합계	21,062	714	1,435

자료: 이철기외 11인(2005)

## (5) 산업의 클러스터 활성화

- 충남의 경제성장을 선도하는 디스플레이산업과 자동차부품산업의 거점 클러스터가 여타주변지역으로 발생하는 전후방 파급효과를 극대화해야 한다.
- 이를 위해서 주변 지역에 중소규모의 클러스터를 형성하여 허브-스포크형 클러스터 체제를 구축할 필요가 있다.
- 클러스터 활성화를 위한 주요 방안(김선배, 2005)은 다음과 같다.
  - 디스플레이산업과 자동차부품산업의 허브 클러스터를 강화한다.
  - 문화콘텐츠, 농축산 바이오, 관광산업의 중소 클러스터와 각 시군의 향토산업 클러스터를 허브와 연계한다.
  - 권역외 허브 클러스터(오창 및 대덕)간 연계를 강화하고 수도권 및 해외클러스터와의 네트워크를 형성한다.

## (6) 외국인 투자 유치

- 외국인 직접투자는 생산성 증대 및 기술파급효과 등을 통해 경제고도화에 기여하는 부분이 매우 큰 것으로 평가되고 있으나, 우리나라의 경우는 2000년 이후 2004년을 제외하고는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.
- 우리나라에 대한 외국인 직접투자 중에서 서비스산업에 대한 비중은 2004년을 제외하고는 증가추세를 보이고 있으며, 제조업에 대한 직접 투자비중을 압도하고 있다.

**<표 13> 외국인 직접투자 추이: 신고액 기준**

(단위: 억 달러, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
외국인 직접투자액	152.2	119.2	91.0	64.7	128.0	116.0
서비스업 비중	-	50.3	61.05	63.3	56.0	72.5

자료: 산업자원부

- 우리 경제 전체적으로 외국인 직접투자의 유입이 최근 부진한 가운데 충청도의 경우에는 2000년 이후 지속적으로 건설하게 증가하고 있다.
- 투자형태도 주로 그린필드 투자형태로 자동차부품업종에 투자되어 지역경제의 생산 및 고용증진에 기여하고 있고 부품·소재산업 육성에 기여하고 있다. 하지만 충청의 설비투자규모에 비해 그 비중이 상대적으로 미약한 규모를 보이고 있다.
- 따라서 선진기술 습득과 생산성 효과가 큰 해외자본을 적극 유치하여 충청경제의 장기 성장동력의 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

### <표 14> 충청의 외국인 투자현황

(단위: 건, 천 달러)

	1999이전	2000	2001	2002	2003	2004	합계
건수	183	47	38	41	30	42	381
금액	1,781,491	257,158	491,062	580,990	701,646	1,200,725	5,013,072

자료: 충청도정백서(2005)

### (7) 사회간접자본의 확충

- 기업활동의 기반시설로서의 사회간접자본을 확충하여 충남소재 기업의 경쟁력을 강화하고, 국내·외 신규 기업의 유치를 도모할 필요가 있다.

### <표 15> 충청의 기간인프라 확충 수요

구 분	내 용
항만 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대산항, 당진항을 건설하여 평택항과 연계</li> <li>· 대산항-당진항-평택항간의 연계 교통망 개설</li> </ul>
철도망 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서해안(야목-예산), 서해산업선(태안-당진-천안)</li> <li>· 장항선 개량화 및 경부선과 호남선 복선전철화 본격 추진</li> <li>· 호남고속철도 건설</li> </ul>
간선도로망 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대전-당진 및 서천-공주간 고속도로의 조기 완성</li> <li>· 충남서해안 지역의 산업·관광벨트 도로망 구축</li> <li>· 신도청 도시 중심의 방사형 고속화도로(4차로 확포장)</li> </ul>

## 2) 지역내 균형발전 추진

### (1) 지역별 특화산업 육성

- 지역별 균형발전을 위해서는 지역별특화산업의 육성이 필요하다.
- 지역특화산업은 지역가용자원을 활용할 수 있고 기존산업과의 연관성을 활용할 수 있으므로 타지역에 비해 비교우위가 높아 질 가능성이 크다. 따라서 지역별로 특화산업을 선정해서 정책적으로 육성하는 것이 필요하다.

**<표 16> 충남의 지역특화산업**

지 역	특 화 산 업
서북부권 (천안-아산-당진)	반도체, 디스플레이, 디지털 TV, 철강산업
서해안권 (서산-태안-보령-서천)	자동차 부품
예산-홍성	농업바이오 산업
서천-부여-청양	문화관광산업
공주-연기	문화산업
계룡-논산-금산	실버산업, 건강식품산업

### (2) 농림어업부문의 종합대책 실시

- 충남은 농업비중이 여전히 전국 평균보다 높고 농림어업 취업자 수도 총 취업자의 약 4분의 1에 달한다.
- 농업은 안전한 먹거리, 여가와 휴식의 장 제공, 전통과 문화, 국토환경보전이라는 다면적 기능을 가지고 있으며, 공주, 부여, 논산, 금산 등 농업을 주산업으로 하는 지역의 인구 유지를 위해서도 필수적인 산업이다.

- 한·미 FTA 등으로 장기적으로 농업 개방이 불가피하여 충남의 농업 쇠퇴가 가속될 전망이다. 농업의 특성상 단기간에 구조조정이 용이하지 않으므로 중기적인 관점에서 종합적인 대책이 필요하다.
- 종합대책에는 한미 FTA 등 시장개방으로 인한 과수, 축산 등 피해부문의 지원, 농업 경쟁력 강화와 농업 구조조정, 농산물 수출의 확대 및 시장개방에 적응이 어려운 고령·중소농 지원 등이 포함되어야 할 것이다.

### 3) 양질의 일자리 창출

- 충남지역의 일자리는 주로 서비스업에 의해 창출되고 있어, 일자리의 불안정성이 높고 임금수준이 비교적 낮은 경우가 많은 실정이다.
- 충남의 성장을 주도하고 있는 4대 전략산업의 일자리 창출능력이 미약한 것도 한 원인이 있다.
  - 이철기외 11인(2005)의 조사는 자동차산업 317개(종사자 19,414명), 디스플레이산업 74개(종사자 13,500명), 첨단문화산업 등으로 구성되어 있는데 이는 충남 전체사업체 종업원의 5.8%, 해당산업 사업체 종원업수의 52.2%를 차지하는 수준이었다.
- 비교적 양질의 일자리 창출능력이 큰 자동차 및 전자 관련 소재·부품생산 중소기업의 적극적인 유치가 필요하다.
  - 2002년 기준으로 중소기업은 고용의 86.7%를 차지하는 등 국민경제에 차지하는 중요성이 매우 높다.
  - 충남에서도 2004년 기준으로 볼 때 제조업에서 중소기업의 고용비중이 71%를 차지하는 등 중소기업의 비중이 중요하다.

**<표 17> 중소기업이 국민경제에서 차지하는 비중**

(단위: %)

	1999	2000	2001	2002
사업체 수	99.7	99.7	99.8	99.8
고용인원	81.9	83.9	85.6	86.7
생산액	47.5	47.5	49.2	50.9
부가가치	48.3	50.2	51.9	51.9
수출	34.1	36.9	42.9	42.0

자료: 통계청, 「광공업통계조사보고서」 및 「사업체기초통계조사보고서」, 각년도

## V. 맺음말

- 본고에서는 충남 지역경제의 현황을 분석보고, 이를 바탕으로 충남 지역경제의 역동성을 지속하기 위한 주요 과제를 지적하였다.
- 충남 지역경제의 역동성을 강화하여 지역경제의 선진화를 효과적으로 달성하는 목표를 위한 추진전략으로 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.
  - 경제성장 동력의 확충을 통한 지역경제 활성화 정착
  - 지역특화산업의 육성 등을 통한 지역내 균형발전을 유도하여 성장 과실의 공유 추진
  - 양질의 일자리 창출을 통한 지역민의 경제적 복리 증진
  - 지역 문화자원을 보존하고 부존환경의 범위내에서 경제성장을 추진하여 지속가능한 경제발전을 추진

## 참 고 문 헌

- 김선배(205), “충남의 지역혁신과 산업발전 전략”, 『열린충남』, 충남발전연구원.
- 박종찬(2005), “충남의 지역혁신체제와 지역경제 발전전략”, 『열린충남』, 충남발전연구원.
- 배진한(2006), “대전·충남지역의 일자리창출 정책방향”
- 산업자원부(2006), 국가균형발전계획에 관한 보고서,
- 성을현(2006), “민선 4기 충남도정의 과제: 산업경제분야”, 『열린충남』, 충남발전연구원.
- 이철기외 11인(2005), “충남지역의 전략산업 인력수요 및 인적자원개발 연구,”
- 최효철(2006), “대전·충남의 노동시장의 현황과 특성”.
- 충청남도(1999), 21세기 충청남도 지식산업 육성방안.
- 충청남도(2005), 도정백서
- 충청남도(2005), 통계연감
- 통계청, 광공업통계조사보고서
- 통계청, 사업체기초통계조사보고서
- 통계청, 지역내 총생산

제2주제

'살기 좋은 농촌 만들기'  
전략과 과제

송 미 령

(한국농촌경제연구원 지역개발팀장)

# ‘살기 좋은 농촌 만들기’ 전략과 과제

## I. 문제의 제기

- 최근 ‘살기좋은 지역 만들기’가 국가 정책적인 의제로서 회자되고 있다. ‘살기좋은 지역 만들기’는 살기좋은 도시 만들기과 살기좋은 농촌 만들기로 나뉘어지기도 하는데 여기에는 몇 가지 공통점과 차이점이 있다.
  - 근본적 공통점은 현재보다 더 나은 생활의 공간을 만들기 위해 지방, 주민이 나선다는 마을 만들기 고유의 정신이다.
  - 그러나 근본적 차이점은 살기좋은 도시 만들기가 대체로 다수의 주체에 의해 ‘좋은 생활환경 가꾸기’라는 비교적 공통된 유형으로 묶을 수 있는 목표를 지향하는 데 반해서,<sup>1)</sup> 살기좋은 농촌 만들기는 대체로 주체가 매우 부족하고 좋은 생활환경보다는 경제적인 소득 높이기가 우선되고 공통된 유형으로 묶을 수 있는 목표가 될 수밖에 없다는 점이다.
- 우리 농촌의 주체 부족, 소득의 상대적 저하 문제야 최근에 새로이 등장한 이슈가 아님에도 불구하고, ‘살기좋은 지역 만들기’라는 의제가 회자되기 시작한 데에는 여러 배경이 잠복해 있다.
  - 국가 전체적으로는 양적 성장에서 질적 발전을 지향, 시민사회의 성숙과 생활문화의 선진화 지향, 균형발전의 궁극적 목표 구체화 등과 같은 사회발전의 단계 진전
  - 농촌 측면에서는 농촌정책의 지평이 확대될 필요가 있음을 반영하는 언명. 즉, 농업인을 대상으로 하는 농업정책과 동격의 의미였던 농촌정책에서 다양한 성격의 주민들이 함께 거주하는 터전으로서 농촌을 가꾸는 내용의 농촌정책으로의 이행

1) 도시에서의 좋은 생활환경 가꾸기는 도시민들에게 현재의 삶의 질을 높이는 수단이기도 하지만 미래의 경제 가치를 높이는 수단일수도 하다.

- ‘살기좋은 지역 만들기’라는 의제의 발단은 중앙정부에서 시작되었고, 그것은 자연스럽게 국가 정책적 의제로서 논의되고 있다.
  - 건설교통부의 살고싶은 도시 만들기 → 국가균형발전위원회의 살고싶은 지역 만들기 → 농어업농어촌특별대책위원회의 살고싶은 농촌 만들기 → 국가균형발전위원회의 살기좋은 지역 만들기 등
  - 살기좋은 지역 만들기는 살기좋은 농촌 만들기과 살기좋은 도시 만들기로 이원화되어 접근<sup>2)</sup>
    - 살기좋은 농촌 만들기는 농림부가, 살기좋은 도시 만들기는 건교부가, 살기좋은 지역 만들기는 행자부가 하는 식으로 주무부처 설정
- 살기좋은 농촌 만들기에 대해서는 상대적으로 공론화 과정을 거치지 못했지만, 대체로 정책적으로는 기존의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)」 일환의 대책을 통해 추구하여 왔던 농촌정책에 도시민의 농촌 이주를 지원하기 위한 복합생활공간 조성정책을 통합하는 것으로 설정되어 왔다.
- 이 글은 살기좋은 농촌 만들기의 실천적 전략과 과제를 도출하여 보는 것이 주요 목적이다. 우선, 우리 농촌은 살기좋은 곳인가를 생각하여 보고, 둘째, 살기좋은 농촌 만들기의 정책적 논의 흐름과 현황을 살펴보며, 셋째, 살기좋은 농촌 만들기를 위한 여러 가지 현장의 시도 속에서 공통된 특징을 파악한 후, 끝으로 살기좋은 농촌 만들기에 대한 행동 전략과 과제들에 대하여 고려해 보기로 한다.
  - 중앙정부의 정책과 시·군의 정책을 연계하고 조율하는 도의 입장에서고 고려해야 할 쟁점을 안고 있다.

2) 살기좋은 도시, 살기좋은 농촌, 살기좋은 섬 등으로 구분하기도 한다. 살기좋은 지역 만들기에서 지역은 여러 공간을 통칭하는 의미이면서 도시, 농촌, 섬 등과 같이 공간적으로 구분하기 어려운 영역을 포괄하는 의미로도 사용된다.

## II. 우리 농촌은 살기좋은 곳인가

○ 우리 농촌은 살기좋은 곳인가. '살기 좋다'는 것의 이미지나 정의는 모두 다르기 때문에 하나의 답이 존재할 수는 없다.

- 경제적 기반이 탄탄하여 고용기회가 많고 일하기 좋은 곳
- 자랑할만한 자원을 보유하고 있고 품격있는 공동체 문화가 어우러진 곳
- 생활환경이 충실하여 생활이 편리한 곳

※ 기준이나 정도는 주관적이고 시대에 따라 변화할 수밖에 없는 탓에 고정적인 개념을 못 박아 두는 일은 불필요

○ 농촌은 살기좋은 곳<sup>3)</sup> (긍정적)

- 상대적으로 쾌적한 자연생태환경과 경관
- 상대적으로 저렴한 토지와 주택 가격
- 상대적으로 여유있는 생활이 가능
- 상대적으로 친밀한 이웃 관계 등

○ 농촌은 살기좋은 곳 (부정적)

- 상대적으로 어려운 농업경제와 부족한 고용기회 (먹고 살기 어려운 곳)
- 상대적으로 낙후한 기초 생활 시설 및 서비스의 질 (생활이 불편한 곳)

---

3) ... 농촌지역은 농업 종사자 이외에도 다양한 종류의 산업에 종사하는 사람들, 즉 농촌 거주자들이 밀접히 연관되어야만 한다. 또한 농촌개발은 환경과 경관의 보호라는 측면과 분리될 수 없고 분리되어도 안 된다. 일자리나 소득지표와 같은 사회경제적 요소들 또한 고려의 대상이 되어야 한다. 하지만 주로 낮은 일인당 소득, 높은 실업률 등 도시지역에 비해 비교하여 부족함을 가지고 농촌지역을 기술하는 통계적 수치에 근거한 정의들은 농촌지역에 대한 부정적 정의를 할뿐이다. 그 대신에 농촌지역의 부족함보다는 개발의 잠재력에 초점을 맞추는 긍정적 정의가 더욱 적합할 것이다(Gunter Kroes, 2001).

- 인구의 과소화와 고령화에 따른 지역의 활력 저하 (아기울음소리 나지 않는 곳) 등
  - 2005년 현재 전국 인구 중 농촌인구는 18.5%로 감소
  - 2000년 기준 65세 이상 고령인구 비율은 동은 5.5%, 읍은 9.6%, 면은 18.1%

### III. 살기좋은 농촌 만들기의 정책적 흐름과 현황

#### 1. 농촌 만들기 정책의 전개

- 근대적 의미에서 우리나라의 농촌정책은 1958년도에 '지역사회 개발사업(community development program: CD program)'을 국가 정책사업으로 채택하면서 시작했다고 볼 수 있다. 이는 UN과 ICA(International Cooperative Administration)에서 제2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌개발을 위해 채택했던 모델이다(정기환, 2002).
  - 지역 주민이 계획을 수립하고 사업 추진에 적합한 조직을 정비하며, 지역의 개발수요를 찾아내어 문제를 해결하는 사업으로 지역사회가 지닌 자원이 부족할 때 정부 등에 지원을 요청하는 사회 운동적 성격을 보였다.
- 지역사회개발사업은 1960년대에 들어와 '시범농촌건설사업'으로 발전했다. 지리, 사회, 경제적 여건이 유사한 여러 개 마을을 하나의 개발단위로 설정한 농촌진흥시범지역을 선정하고, 농사기술 개량 및 주민 조직화, 교량 건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 보건위생 개선 등의 사업을 추진했다.

- 1960년대 도시화와 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간 격차가 확대되고 이는 사회적인 쟁점으로 부각됐다. 따라서 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요하였다. 이러한 필요로 대두된 '새마을 운동'은 1970년대 농촌정책을 대표한다(송미령, 2006b).
- 이는 중앙정부의 강력한 추진력이 바탕이 되었다. 근면, 자조, 협동이라고 하는 기본이념이 대통령에 의해 제기되고, '시·도·시·군·읍·면·행정리'로 이어지는 지방행정조직을 장악하고 있는 행자부(구 내무부)에 의해 사업이 추진되었다.
  - 사업의 촉발은 중앙정부에서 비롯되었으나 새마을운동의 각 행정리별 사업은 주민참여로 이루어졌다. 이는 새마을 운동의 목적 및 기조와 무관치 않았는데, 새마을 운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도·농간 소득균형을 달성하되 주민의 노력에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 한 것이다.<sup>4)</sup>
- 그러나 새마을 운동에서 주민참여는 주민의 실질적 역량 강화로까지 이어지지 못한 채 '동원된 참여'로 그치고 말았음이 지적되기도 한다. 그래서 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 운동이 흐지부지되고 만 것이다(김홍순, 2000).
- 지역사회개발사업에서 기원하여 새마을 운동으로 발전한 1970년대까지의 농촌개발은 위로부터 촉발된 사업이라는 한계는 있지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 물리적 개발 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다는 점을 중요하게 짚고 넘어갈 수 있다(정기환, 2002).
- 1980·90년대는 농촌정책이 양적으로 확대되고 질적으로도 급변한 시기이다(정기환, 2002; 송미령, 2006). 1980년대는 한국 사회의 산업화, 도시화의 진전으로 농촌 주민들의 정주생활권이 확대되면서 농촌지역개발의 범위가 마을에서 농촌 중심도시를 포함하는 군 단위로 확대되었다.

4) 가령 마을의 기초 생활환경 개선을 위한 '새마을가꾸기사업'의 일환으로 전국 3만 3,000여 개 마을에 시멘트와 철근이 지급되고, 마을개발위원회 주도로 주민들의 토지와 노동력을 제공하여 도로, 교량 정비 등 각 마을에 절실한 사업을 추진했다.

- 개발 과제도 마을 단위 인프라 개발과 소득활동을 뛰어 넘어 군 중심도시의 개발과 배후 농촌 마을의 연계 개발, 정주생활권 내 주민들의 고용과 지역경제 활성화를 위한 지역 산업의 진흥, 정주환경 개선을 위한 군 단위 지역의 교육, 문화, 의료 개선을 포함하게 되었다.
- 1990년대에는 1980년대의 농어촌지역종합개발의 문제점을 보완한다는 측면에서 농어촌발전특별법과 농어촌정비법의 지원으로 농촌정주생활권 개발과 농촌 생활환경 정비 등이 추진되었다.
  - 우루과이라운드(UR) 협상 등을 계기로 이른바 42조 원의 농어촌구조개선사업 및 15조 원의 농특세사업으로 인해 농업·농촌에 대한 정부 투융자 규모가 급격히 커졌고, 농촌개발사업 예산도 대폭 늘었다.
  - 예산과 사업 추진 근거 법률이 뒷받침되면서 보다 안정적이고 본격적으로 농촌개발사업을 추진할 수 있는 토대가 됐다. 특히 마을 단위의 주택, 도로, 농로, 상하수도 등 마을의 물적 기반 조성과 정비에 역점을 둔 사업이 추진되었다.
- 전체적으로 보아 1980년대와 1990년대를 거치면서 농촌개발사업에서는 물량 위주의 성과를 내는 데 역점을 두게 되었고, 주민 조직이나 지도자 육성 등 사람을 키우는 일은 소홀히 했다고 평가된다.
- 2000년대에 들어서면 10여 개 이상의 중앙정부 부처가 저마다의 특성을 살려 농촌의 하드웨어 정비, 기초 서비스 향상, 도농교류 촉진 등을 도모하는 내용으로 다양한 농촌개발사업을 추진하기에 이르렀다.
- 요약하자면 과거부터 오늘날까지의 농촌정책을 통해 농촌지역의 기초 생활환경 수준은 그야말로 비약적으로 향상됐다. 대부분 농촌지역에 도로가 정비되어 접근성이 향상되고 주택의 절대적 낙후 수준도 크게 개선됐다. 또한 도농교류를 위한 농촌마을의 수가 300개를 훌쩍 넘어섰다.

**<표 1> 농촌지역개발정책의 연대별 변천과 주요 내용**

구 분	연 대	주요 내용	추진 주체	개발 방식
지역개발 사업	1950 ~ 1960	- 주민 조직화 - 지도력 배양 - 자원 조성 및 소득 증대활동 - 생산기반 정비 - 생활환경 개선	지역개발지도원, 주민	상향식 개발
농촌 새마을운동	1970	- 새마을지도자 육성 - 주민 조직화 - 생활환경 개선 - 자원 조성 및 소득 증대활동 - 생산기반 정비	정부 공무원과 새마을지도자 및 주민	하향식 개발 (상향식 개발과 혼합형)
농촌지역 종합개발	1980	- 도·농통합 개발 - 중심도시 육성 - 배후마을 개발 - 지역산업 개발 - 교육·문화·의료 등 정주환경 개발 - 환경 개발	지자체, 주민	주민의사 수렴
정주생활권 개발	1990	- 중심마을 개발 - 주택 및 도로 개발 - 상하수도 개발 - 환경개발 - 마을 공공 및 편의시설 개발	지자체, 주민 대행기관	주민의사 수렴

자료: 정기환(2002)

○ 그러나 그동안 추진된 농촌정책에 대해 몇 가지 비판이 제기되고 있는데(송미령, 2006), 첫째로, 지나치게 하드웨어 정비에만 치중했다는 점을 지적할 수 있다.

- 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 예산 집행 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업에 무게 중심이 놓였던 것이다. 그러다 보니 농촌의 환경관리, 소득개발, 인재교육 등과 괴리된 채 하드웨어적 개발사업이 농촌정책의 주류를 형성하게 됐다.

○ 둘째로, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 고착됨으로써 지방의 자율성이 저하되고 주민역량이 약화됐다.

- 1950년대 후반 이후 일관된 농촌정책의 흐름은 중앙정부가 농촌 개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려 주어 집행하는 방식으로 제도화됐다. 이 과정에서 중앙과 지방간 파트너십, 지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 그저 중앙정부가 기획한 사업을 대행하는 역할만을 수행하게 되었다.
- 셋째로, 주민 역시 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못함으로써 역량이 약화될 수밖에 없었다.
- 그러다보니 전국 어디를 가나 일률적, 획일적, 표준화된 모습이 농촌을 도배하게 되었고, 하드웨어의 정비 수준은 전반적으로 향상되었음에도 불구하고 그 하드웨어를 작동시킬 소프트웨어가 빈곤한 모양새를 보이게 됐다.

## 2. 참여정부의 농촌정책: 삶의 질 향상 특별법과 농어촌 복합생활공간 조성

- 참여정부 들어서는 균형발전을 중요한 국정목표로 내걸었으며, 농촌정책에서도 이전에 비해 지방의 자율성 확대와 권한의 지방이양을 강조하였다. 기존의 중앙정부 주도 농촌개발에서 지방은 중앙정부의 사무를 대행하는 손발 역할에 머물렀다는 문제의식이 그 바탕이 되었다.
- 그래서 도시계획 권한의 지방이양을 비롯하여 중앙정부가 추진하던 지역개발사업 중 일부가 지방이양사업으로 본격 재편되기도 하였다.
- 균형발전특별회계라는 새로운 예산운용 시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전되었다. 균특회계에 포함된 사업의 경우, 주어진 예산의 한도 내에서 지자체가 필요한 사업을 취사선택할 수 있도록 자율성을 부여하였다.

- 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 삶의 질 향상 특별법이 제정되었다.
  - 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영을 적극적으로 하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였다.
  - 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인삶의질향상 및 농산어촌지역개발위원회(이하 삶의질위원회)”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제를 제도화하고자 하였다.
  - 농산어촌의 복지기반 확충과 교육여건 개선, 지역개발 촉진, 복합산업 활성화 등을 위한 대책과 관련 시책의 추진을 규정하고 있다.
- 낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 자원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업을 신설하였다. 무엇보다 농촌 지역개발에서 지역의 자율성, 소프트한 분야에의 강조 등은 주목할 만한 변화라 할 수 있다.
- 최근에는 도시민의 농어촌 정주를 지원하는 정책이 논의되면서 기존의 농산어촌의 삶의 질 향상을 위한 대책과 결합시키고자 하는 “살기좋은 농촌 만들기” 정책이 구체화되고 있다(송미령, 2006a).
  - 복합생활공간이란 농촌에 가장 시급한 현안을 ‘부족한 인구’ 문제로 보고 농어촌 정주를 희망하는 도시민을 농어촌에 유치하고 혹은 전 국민을 상대로 농어촌 정주에 대한 의향을 강화시키기 위한 전략을 통칭. 도시민의 농어촌 정주를 촉진하기 위해 물리적 정주공간 조성, 이주단계별 정주 지원, 농촌정책의 추진체계 재편 등의 정책 묶음으로 구성

**<복합생활공간의 개념>**

◆ 광의의 복합생활공간

- 농어촌 주민과 도시 주민이 함께 생활하는 곳
- 생활, 생산, 휴양 등 다양한 목적의 정주가 이루어지는 곳
- 1, 2, 3차 산업이 융·복합되는 곳  
⇒ 농어촌의 장소적 효용(place utility) 증대

◆ 협의의 복합생활공간

- 전통과 숲이 있는 '마을'로서 기초 생활환경시설과 교육·복지·문화서비스가 충실하며, 이주 도시민과 농어촌 주민이 더불어 살아가는 새로운 공동체 문화가 형성된 공간

**농·도 상생의 살기좋은 농촌 만들기**



**[그림 1] 참여정부의 살기좋은 농촌 만들기 전략**

- 이처럼 권한의 지방이양과 농촌 등 낙후지역 발전을 내건 일련의 정책들을 추진하고 있지만 보완되어야 할 점도 적지 않다.
  - (지방의 역량 측면) 여러 시책의 추진에도 불구하고 주민들의 역량 형성이 지속가능한 구조를 이루고 있다고 평가되는 사례는 그리 많지 않다. 그래서 정부 지원이 끊어지면 사업도 중도 하차하는 사례가 많다. 주민참여가 외형적으로 이루어지는 경우도 사업 지원을 목적으로 한 것으로 사업이 지속성을 갖지 못한 경우가 많다.

- (농촌정책의 측면) 삶의질위원회의 농촌정책 조정 기능이 그리 잘 작동하지 않고 있으며, 지방 단위에서도 삶의질 시행계획 수립이 요식행위에 그치는 것이 보편적이다.
- (국토정책의 측면) 국가 균형발전을 내세웠으나 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 도시개발에 의한 국토 균형발전이 주조를 이루는 모습마저 보이면서 신개발주의(강홍빈, 2004)라는 비판에까지 직면했다. 이러한 도시개발 위주 정책 기조에서 농촌에 대한 통합적 고려가 충분히 이루어지지 않고 있다.
  - 주민이 참여하는 더 나은 생활공간을 만든다는 지향점이 같으나 주어진 조건이 다르기 때문에 평균에 근접하지 못하는 곳이 있다면 그 곳을 우선하여 배려하는 것이 균형발전 정책으로서 바람직한 방향

### 3. 각 도별 특화 농촌정책의 대두

- 강원도의 새농어촌건설운동
  - 1999년 출발
  - 정신, 소득, 환경 개조의 원칙
  - 18개 시·군 중 15개 마을 선발, 5억 원의 포괄 지원
  - 중앙정부 정책 재편의 모델
- 전남도의 행복마을 만들기
  - 2006년 논의중
  - 인구 감소, 소멸할 농촌 마을에 대한 고민과 미래 농촌 공간구조 재편을 위한 전략
- 전북도의 농촌발전기획단 운영 시도
  - 2006년 논의중
  - 전북 장수군의 농촌발전기획단 모델

## 4. 살기 좋은 지역 만들기

- 지역 스스로의 노력으로 '삶의 질'을 업그레이드시켜 풍요롭고 매력있는 지역으로 변환시키자는 접근
  - 지역주도, 주민주도의 대원칙 강조
- 살기좋은 지역 만들기의 목표는 쾌적한 지역공동체, 아름다운 지역공동체, 특색있는 지역공동체로 구체화
  - 이를 달성하기 위한 5대 과제로서 고품격 생활공간, 경관과 건축문화의 질 제고, 도농상생형 복합생활공간 조성, 지역공동체 복원 및 형성, 지역별 특화브랜드 창출을 제시
- 진행 방식은 지역사회와 주민이 주도하여 자기책임하에 자율적으로 기획하되 지역-지자체-중앙정부의 파트너십을 바탕으로 지역특성화 기획, 지역자산 조사, 지역자원 활용 등을 주민참여로 추진
- 행정자치부가 주축이 되어 국가균형발전위원회 및 관계부처와 함께 범정부적으로 추진. 특히 행정자치부는 건교부, 농림부, 문화관광부 등에 추진하는 주관부처별 중앙기획 공모전과 병행하여 '9개+알파'유형의 모델을 개발하여 지방자치단체가 주도하는 우수계획을 선정, 사업을 추진
  - 알파형이란 9개 유형을 조합하여 개발한 제3의 유형이거나 새롭게 개발한 유형
- 사업 추진 방식은 기본 모델을 샘플로 하여 자치단체가 계획을 수립, 공모에 도전하여 우수계획 30여 개에 대해서는 중앙부처의 관련 정책들을 패키지로 묶어 예산을 지원하고 별도의 인센티브를 제공
  - 우수계획 선정의 기준은 합당한 모델의 선택 및 사업기획, 지역의 사업추진 여건 및 의지 등

**<표 2> 살기좋은 지역 만들기의 사업 모델**

기본모델	특 성	특화형 예시
산업형	생산활동 활성화 및 지원이 테마	- 향토산업형, 첨단산업형
교육형	교육활동이 발전의 주요 테마	- 국제화형, 한국전통형
정보형	지역의 풍부한 정보인프라 활용	- 정보화마을형, U-city형
생태형	양질의 환경, 생태가 주요 테마	- 수변경관형, 도보자전거형
전통형	전통, 역사유물, 유적이 테마	- 고도형, 설화민담형
문화형	문화예술을 통한 지역발전	- 예술인촌형, 축제형
관광형	지역 부존자원을 활용한 관광객 유치	- 자연관광형, 예술관광형
건강형	스포츠시설 등을 통한 심신 단련	- 스포츠형, 휴양형
가족형	New Urbanism, 가족공동체 테마	- 3세대형, 유아여성편의형

## IV. 살기좋은 농촌 만들기 현장의 도전

### 1. 사례의 유형

#### 1) 농업 소득을 높이기 위한 시도

##### 가. 보성군

○ 1970년대 말 ~ 1980년대 초: 국내 홍차 시장 상황과 지역의 위기에 대한 공감대

- 소수의 보성군 내 차 재배 농업인들과 홍차 가공 경영체 경영주들은 1980년대 들어 진행된 홍차 시장의 위축으로 인한 위기를 공감했다. 그리고 새롭게 형성되고 있는 녹차 시장에 진출하는 것이 유력한 해결책이 될 수 있다고 결론 내렸다.

- 1980년대 초반: 녹차 상품화를 위한 가공기술 개발 노력
  - 녹차 가공 기술을 정립하여 신상품을 개발하려는 목표 하에 비공식적인 ‘학습 모임’이 형성되었다. 각 농가에서 수확한 녹차 생엽을 모아 덕음 과정에서 다양한 방법을 시도하고 공동으로 시음하고 평가하는 모임이 진행되었다. 지역 외부로부터 녹차 가공기술을 이전받기 위해 승려 등을 초빙하여 녹차 가공에 관해 배우기도 했으며, 사비를 모아 일본 등 선진 가공기술을 갖춘 외국을 견학하기도 했다. 그 결과, 녹차 가공기술을 정립할 수 있었다.
- 1980년대 중반: 최초의 보성 녹차 관련 협력조직 출현
  - 녹차 가공 기술 개발에 참여했던 농업인과 승려, 그리고 소비자들이 녹차 수요를 진작시키기 위해 ‘사단법인 한국차인연합회’를 결성했다. 이 조직은 녹차를 테마로 한 지역축제인 다향제를 시작했다. 그리고 보성군의 차 재배 농업인과 가공 경영체 경영주들의 친목회인 ‘다농회’가 결성되었다.
- 2000년: 지리적 표시제 도입에 대한 정보 공유와 학습
  - 보성군청과 녹차 가공 경영체들은 농림부의 지리적표시제 도입에 관한 정보를 공유하고, 보성 녹차의 지리적 표시 등록을 추진하기로 결의했다.
- 2001년: ‘보성 녹차 생산자 협의회’ 결성, 녹차 생산자와 공공부문의 협력활동 시작
  - 지리적표시제 등록의 주체로서 보성 녹차 생산자 협의회가 결성되었다. 그리고 협의회, 보성군청, 농산물품질관리원, 보성 녹차시험장 등 네 주체들이 각기 역할을 분담하여 지리적표시제 등록을 추진했다. 매월 정기적인 회의를 했으며, 부정기적으로 농림부와 농산물품질관리원의 관련 공무원들이 동석하여 지리적표시제에 관한 정보를 제공하고 공유했다.

- 2001년: 영농조합법인 보성녹차연합회 결성, 지리적표시 등록
  - 녹차 가공 경영체들로 구성된 '영농조합법인 보성녹차연합회'가 결성되고, 이 연합회는 지리적표시를 등록했다.
- 2002년: 보성녹차연합회 소속 경영체 지리적표시 상품 품질규약 제정
  - 지리적표시 등록 업체들의 모임인 보성녹차연합회는 우전, 곡우, 세작의 세 종류 상품의 품질 표준화를 위해 규약을 제정하고 공동으로 품질관리활동을 전개했다. 이는 보성 녹차의 품질을 향상시키는데 크게 기여했다.
- 2003년: 보성 녹차 재배 농업인들의 친환경농산물 인증 추진
  - 국내 녹차 생산량이 전체적으로 급증하고 수입량도 늘어가는 최근 동향에 대한 분석의 결과로, 보성 녹차의 차별화를 위해 보성녹차생산자협의회 내 유기농 분과위원회를 중심으로 친환경 재배를 시도했다. 효율적으로 잡초를 제거하기 위한 다양한 재배기술이 시도되고, 정착되었다.
- 2004년: 보성군 신활력사업추진단 조직, 지역혁신협의회 창립, 보성녹차생산자 협의회를 매개로 원료 녹차 수매가격 결정 메커니즘 출현
  - 보성녹차생산자 협의회 내 녹차 재배 농업인들과 가공 경영체들 간의 집단적인 원료 수매가격 협상 관례가 시작되었다.

## 나. 함양군

- 2003년 군수의 동기부여로 '함양군 100+100 혁신 운동'이 시작
  - 100+100 혁신 운동은 1억원 이상 소득을 올리는 농가를 100호 이상, 100세 이상 장수하는 인구를 100명 이상 만들겠다는 목표를 천명한 것이다.
  - 연간 50회 주민들 수 백 명을 대상으로 의식고양 차원의 '교육 프로그램'을 진행했다.

- 지역의 젊은 농업인들이 주축이 되어 품목별 연구회 결성(예: 물레방아 사과 연구회)
  - 기존의 형식적인 학습 단체와는 달리 철저하게 자율적인 방식으로 전문적인 농업기술을 학습하는 '자기주도학습(self-directed learning) 조직'들이 등장했다(쌀, 사과, 파프리카, 딸기 연구회).
- 연구회를 중심으로 한 혁신적 농업기술 학습
  - 매월 1회, 회원들의 영농경험을 교환하며 구체적이고 실질적인 영농기술을 공유하는 세미나를 진행했다. 그 외에도 지역 외의 전문적인 시험연구기관을 방문하거나 전문가를 초빙하여 새로운 기술을 학습했다.
- 농업기술센터와 지역 외의 대학의 협조를 받아 본격적이고 체계적인 자기주도학습 프로그램 개발 및 운용
  - 진주 산업대학교 최고농업경영자 과정을 함양군으로 유치하여 '사과' 한 품목에 대해서만 집중적인 학습과정을 운용했다. 그런데 특기할 만한 것은 이 과정의 강사진과 커리큘럼을 농업인들이 주도적으로 구성하여, 실질적인 학습(돈 되는 교육)이 되도록 했다는 점이다. 이런 교육과정을 통해 연 소득 1억 원 이상을 버는 사과 재배 농업인이 2003년 3명에서 2005년 25명으로 증가하자 이런 방식의 학습 과정이 파프리카나 딸기에도 확대되어 조직되었다. 사과 학습 과정은 대상을 달리하여 계속 진행되고 있다.
- 사과 연구회 회원들은 자신이 속한 출하조직(품목조합)의 품질관리를 위해 '표준영농매뉴얼'을 스스로 제작. 표준영농매뉴얼을 준수하지 않는 조합원들은 공동선별, 공동판매할 수 없도록 했다.
- 청과물 시장 구조 변화에 대응하기 위한 프로젝트 확대
  - 대형 할인 유통매장을 중심으로 재편되는 시장 상황에 대응하기 위해, '균일한 품질과 물량'을 확보하기 위한 노력을 진행 중이다. 재배면적 확대, 품질 등급화, 공동정산제 등이 주요 목표이다.

### <참고> 주민들의 자기주도 학습 사례: 물레방아 사과 연구회의 경우

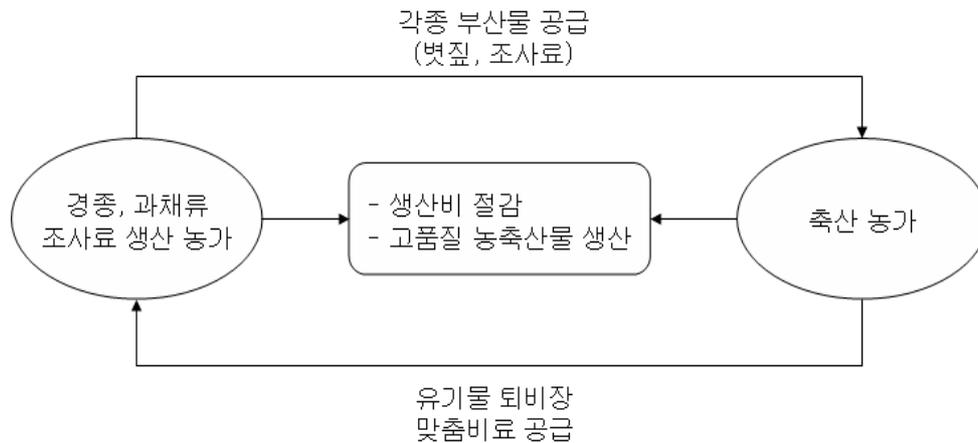
- 함양군의 선도적인 연구모임으로 꼽히는 것이 바로 물레방아 사과 연구회이다. 비교적 젊은 40-50대 연령층이 그 주축을 이루고 있으며, 연구회원 스스로의 주도에 의해 학습을 이끌어가고 이를 바탕으로 혁신 창출 및 확산에 기여한 대표적인 사례이다.
- 3년 전 관행적인 농법에서 탈피하여 새로운 방법으로 사과를 재배하고자 시도하던 몇몇 젊은 사과 농업인들은 함양군의 100+100 혁신운동의 일환으로 이루어진 교육에 참여하고 군의 사과시험장 등을 견학할 기회를 갖게 되었다. 그것을 계기로 이들은 집단적으로 무언가를 해야겠다는 필요성을 느끼게 되어 물레방아 사과 연구회를 결성하게 되었다.
- 연구회는 학습 내용과 방법을 학습자들이 스스로 준비해 진행하는 방식으로 활동했다. 서로의 농장을 방문하여 사과 재배 상황을 함께 관찰하며 영농기술을 주고받는 현장토론, 정례적으로 모여서 토론하는 세미나, 관련 시험장이나 연구기관을 방문하는 견학 등이 이들의 주된 학습활동이었다.<sup>5)</sup>
- 나아가 이들은 지방 농과대학(진주산업대학교)의 농업경영자 과정을 대학 측과 협의하여 지역에 개설토록 하였다. 단순히 수료증만 취득하는 데 목적을 둔 과정이 아니라 사과 농사에 실질적으로 도움되는 강좌가 될 수 있도록 사과에 관한 것만을 전문으로 가르치는 최고농업경영자 과정이 되도록 하였다. 그리고 이 교육 과정의 커리큘럼 편성과 강사 선정 등을 학습자들이 주도하였다. 배워야 할 내용과 적합한 강사를 정해서 세부적인 섭외 등을 대학교 측에 의뢰한 것이다.<sup>6)</sup>
- 이러한 노력의 성과로 함양군에서 1년에 1억 원 이상 소득을 올리는 농가는 2003년에 세 농가에 불과했는데, 그것이 2005년 말에는 20호로 늘어났다. 이들은 대부분 사과 연구회 소속 농가이다.

5) 이들은 대학에서 연구된 7회 방제력(1년 중 최소한의 농약 살포회수를 7회로 규정해서 어떤 시점에서 어떤 병충해 방제를 위해 어떤 농약을 살포해야 하는지 정리한 일종의 달력)을 도입 하면서 함양군의 기상 조건이나 지역 특성을 분석하여 지역 여건에 맞도록 응용된 방제력을 개발하기도 했다.

6) 함양군에서도 이들을 위해 1년 수강료(250만 원) 중 200만 원을 지원하였고, 주민들은 50만 원만 자부담하도록 하였다.

## 다. 장수군

- 군수 취임 직후인 2003년 4월 출범한 장수군 농촌발전기획단은 군 농업소득과에 속해 있지만 공무원 조직에 얽매이지 않고 군의 농촌발전전략 마련과 새로운 시책 개발 등 기획 업무를 담당하였다. 외부 전문가를 채용하여 그러한 중책을 맡긴 것도 기존의 관행적인 사업 진행 틀을 벗어난다는 의미를 갖는다.
- 이러한 별도 기획 조직은 부서간에 가로놓일 수 있는 장벽을 뛰어넘어 지역 비전 실현을 위한 중장기적인 전략 추진 로드맵을 만드는 역할을 할 수 있는 것이다.
- 농촌발전기획단이 발족해서 처음 수행한 작업은 치밀한 지역 실태 조사였다. 장수군 관내 6천3백여 농가 대상 전수조사를 실시하여 소득, 작목, 자산, 부채 현황 등에 대한 방대한 자료를 수집하고 이를 DB로 구축하였다. 그것이 향후 장수군 농정 방향을 마련하는 데 중요한 출발점이 되었다.
- 그렇게 해서 '장수군 차별화시책 5개년 계획'이 수립되었고 여기에서 지역순환농업이라는 비전이 제시되었다.
- 지역순환농업은 농약과 화학비료 사용을 대폭 줄이고 땅과 작물의 상태를 고려한 맞춤형비료를 사용하여 고품질 안전 농산물을 생산하는 것이 중요하다. 그래서 한우 사육 농가는 경종, 과수, 원예 농가 등에 축분을 맞춤형비료로 공급하고 반대로 경종, 과수 등의 농가는 조사료나 각종 부산물을 축산 농가에 공급토록 한다. 한마디로 좋은 퇴비를 원하는 경종·과수 농가들과 양질의 조사료를 원하는 한우 사육 농가들을 지역 차원에서 연계시켜주는 것이다.



[그림 2] 장수군의 지역순환농업 개념

- 최근 2-3년 동안 장수군은 지역순환농업 추진을 위해 중앙정부의 굵직한 정책사업을 대거 유치하는 데 성공했다.
  - 한우 신활력사업(행자부), 사과클러스터사업, 거점산지유통센터(APC) 건립 사업, FTA과수지원사업, 광역친환경농업단지 조성사업, 농촌마을종합개발사업(이상 농림부), 가축분뇨자원화 통합관리센터 사업(환경부) 등이 그것이다.<sup>7)</sup>
  - 이것이 가능했던 것은 지역순환농업이라는 비전 실현을 위해 농촌발전기획단에서 충실한 로드맵을 마련해두고 있었기 때문이다. 될 만한 곳을 지원해준다는 선택과 집중의 중앙정부 농정 기조를 읽어내고 이에 효과적으로 대응한 결과라 할 수 있다.
- 지역순환농업이라는 비전이 단순히 구호로만 그치지 않도록 하자면 다양한 주체들을 참여시키고 이들에게 나름의 역할을 부여하는 일이 중요하다.<sup>8)</sup> 그래서 주민들의 네트워킹을 이끌어내는 구심으로서 지역순환농업추진사업단이 구성되었다.

7) 이는 총 1천6백억 원을 넘는 액수로 규모가 작은 기초 지방자치단체의 일 년 예산액에 근접하는 액수이다.

8) 부채농가를 위해 기금을 조성하여 지원하는 경영회생제도 역시 지역순환농업으로의 재편이라는 틀 속에서 이루어졌다. 장수군에서 역점을 두고 있는 외부 인재 유치도 지역순환농업 이념에 함께 할 수 있는 귀농 가구를 대상으로 하였다. 귀농 가구 거주지인 장수 하늘소마을이 그런 경우이다. 장수권의 경영회생제도에 대해서는 정천섭(2006)을 참고할 수 있다.

- 지역순환농업추진사업단은 지역 단위에서 여러 관련 주체들을 효과적으로 연결하는 역할을 담당한다. 그것은 장수군이 유치한 여러 가지 정부 정책사업을 효과적으로 추진하려는 목적에서 조직된 전담기구이다.
- 지역순환농업추진사업단은 다음과 같은 순환농업 관련 사업단들로 구성되며, 이들을 통합하는 역할도 담당한다.
  - 행정자치부의 신활력사업인 '장수한우 브랜드파워 클러스터 구축사업'(2004년)을 담당하는 한우사업단
  - 농림부의 'Mt. Apple 클러스터 구축 사업'(2005년)을 추진하는 사과사업단
  - APC(거점산지유통센터) 추진팀 등
- 지역순환농업추진사업단은 관 주도의 기존 정부 지원사업 한계를 뛰어넘어 민간 부문의 창의력을 활용하고자 주민과 지역의 농업 관련 단체 구성원과 민간 부문 전문가 등을 대거 끌어들이 구성하였다. 사업의 지속성을 도모하려는 의도이기도 하다.
- 지역순환농업추진사업단에 계약직으로 채용된 민간 인력은 한우사업단 18명, 사과사업단 15명을 비롯해 총 37명이다. 공무원은 5명이며 주로 지원 업무를 담당한다.
- 이처럼 장수군 모델은 주민, 전문가 등을 군정의 동반자로 삼고 민간의 창의력을 적극적으로 활용하여 지역발전을 도모하는 사례로서 평가할 수 있다.
- 총괄 기획 기능을 담당하여 지역 비전을 제시하고 효과적으로 정부 지원을 이끌어낼 수 있었던 농촌발전기획단의 역할을 장수군 사례에서 주목해 볼 필요가 있다. 또한 사업의 지속성 있고 효율적인 추진을 위해 주민과의 파트너십에 바탕을 두어 구성한 지역순환농업추진사업단 활동 등도 중요하다.

- 이제 장수군은 새로운 단계로 진입하려는 구상을 하고 있다.
  - 농업의 경우는 5+3 운동으로 재도약. 소득 5천만원 이상 올리는 농가를 3천 농가로 확대하겠다는 목표
  - 농업에서 나아가 지역 전체의 문화와 복지 시스템을 스스로 정비하기 위해 농촌발전기획단 보강

## 2) 도농교류를 촉진하기 위한 시도

### 가. 토고미

- 토고미(土雇米) 마을은 강원도 화천군 상서면에 위치한다. 화천군은 서울에서 3시간이 걸리며 휴전선으로부터 30km 남쪽에 위치한 접경 오지지역이다. 약 80호가 거주하며 벼농사를 짓는 평범한 농촌마을, 토고미는 이제 한국 농촌관광을 대표하는 브랜드가 되었다. 연간 1만 명의 도시민이 마을을 방문하고 도시민과의 교류를 통해 농산물의 판로를 개척한 사례이다.

**<표 3> 토고미의 일반 현황**

가 구(호)			인 구(명)			농경지(ha)		
계	농가	비농가	계	남	여	계	전	답
82	58	24	398	214	184	88	35	53

- 마을 출신으로 농협에 근무하다 위암으로 직장생활을 그만두고 귀농한 한상열씨(토고미 나눔의 농사가족 가장)가 1999년 마을 주민 3명과 '토고미 환경농업작목반'을 구성하여 1ha의 농지에 무농약 오리쌀 재배를 시작하였다. 경작지 조건이 오리농법에 적합하고 오리농법 쌀농사의 수입이 상당하다는 것이 증명되면서 차츰 면적이 확대되었다.

- 토고미 마을에서는 오리쌀의 효과적 판매를 위하여 '나눔의 농사가족', 즉 도시민 가족회원을 모집하는 방법을 채택하였다. '나눔의 농사가족'이란 도시민 가족회원이 연간 3만5천 원을 내면 (새끼오리 15마리에 해당) 추석에 무공해 오리쌀 한 말을 보내 주고 농산물 구입시 15% 할인 및 숙박시설 이용시 30% 할인 혜택을 주는 전략이다.
- 2001년도에 강원도의 정책 사업인 새농어촌건설운동에서의 우수 마을 선정을 계기로 화천군과 토고미 마을 주민들은 농촌관광 사업을 추진하기 시작하였다. 2001년에는 마을 내 폐가를 전통 가옥으로 보수하여 농기구박물관을 조성하고, 기존 마을회관을 도시민의 숙박과 체험이 가능한 시설로 보수하였으며, 마을 홈페이지를 구축하였다.
- 2002년에는 폐교(임대)를 리모델링하여 토고미 자연학교 운영을 시작하였다. 이 때 2백만 원의 적자가 발생하였지만, 토고미 오리쌀 전용 마을정미소를 설치하여 보다 품질이 좋은 쌀을 만들어내고자 하였다.
- 2003년에는 마을 홈페이지를 개편하여 카드결제가 가능토록 하였고, 마을 공동 펜션을 조성하였다. 또한 토고미 자연학교 및 마을 농촌관광을 담당할 사무국장을 주민 중에서 고용하였고 농촌관광 체험 프로그램 운영에 참여하는 주민에게는 임금을 주기로 하였다. 이 때에는 마을이 알려지면서 오리쌀의 판매도 증가하고 단체 체험객이 많아져 토고미 자연학교 운영에 흑자가 발생하기 시작하였다.
- 2004년에는 2천만 원의 연봉계약을 맺고 마을 사무국장 상급제를 도입하였다. 또한 오리쌀의 자체 등급제(특등, 1등, 2등)를 시행함으로써 자율적 품질 관리를 단행하였다.<sup>9)</sup> 오리쌀의 택배 전용 포장제(20kg)도 자체 개발하고 200평 규모의 마을공원도 조성하였다.

9) 등급 당 가격편차는 정곡 80kg를 기준으로 9,000원이다.

- 그밖에 지속적으로 도시민과 함께 하는 오리입식대회, 소달구지 타기, 새끼 꼬기, 가마니 치기, 떡 만들기, 꼬뚜레 만들기 등 다종다양한 체험 프로그램을 시도하고 있다.
- 2001년 모집 당시 150호이던 토고미 마을의 도시민 가족회원은 2005년 1월 현재 약 1,100호이다. 주민들은 매달 영농일기를 도시민 회원들에게 보내 주어 도시민과 농촌주민의 교류를 구체화하고 있다.
- 농산물 판매를 보다 강화하고 마을의 매력을 증대하기 위해 최근에는 토고미 자연학교를 중심으로 학생 및 직장인 등 단체 방문자 대상의 다양한 프로그램을 확충, 실행중이다. 나아가 마을 경관 가꾸기 및 쌀을 이용한 가공품 개발 계획을 세워두고 있고 이웃 마을과의 연대 및 기업과의 교류를 구상 중이다.
- 이러한 여러 가지 활동을 통해 주민들은 자신감과 긍지를 가지게 되었다. 마을에서 생산된 농산물의 직거래 판매가 증가함으로써 가구별 소득도 대폭 증대되었다. 무엇보다 우리나라 농촌 발전의 새로운 모델로 평가되었을 뿐 아니라 화천군에는 유사한 마을 사례들이 다수 등장하고 있다.

## 나. 부래미

- 부래미 마을은 총 28가구 70명이 거주하는 작은 마을이다. 28가구 중 농가는 22호이고 총 경지면적은 60.3ha이며 특히 논이 29ha를 차지하는 벼농사 중심의 고령화된 마을이다.<sup>10)</sup> 그러나 최근 농촌다움과 문화를 결합한 농촌관광의 모범적 마을로 부각되고 있다.
- 도시민이 농촌에서 체험할 거리를 개발, 운영하는 능력이 뛰어나고, 쌀, 배, 포도 등 지역 농산물에도 부래미라는 브랜드를 입혀 농업·농촌의 부가가치를 높이는 사례라고 평가된다.

10) 호당 경지면적은 2.7ha로 전국 평균의 두 배 수준이다. 논이 29ha, 밭이 26ha, 배 및 복숭아 등 과수원이 5.3ha를 차지한다. 농가의 소득은 쌀, 배, 복숭아로서 조수입 기준으로 각각 80%, 10%, 10%를 차지해 벼농사 중심의 마을이라 할 수 있다.

- 전형적인 벼농사 중심의 농촌 마을로서 수도권에는 속해 있지만 개발행위의 과급이 미치지 않았던 다소 낙후된 곳이었다. 그러나 2001년, 2002년 즈음 농업을 둘러싼 상황은 향후 농업, 농촌의 전망이 불투명하다는 불안한 문제 인식을 가지게 했으며 새로운 돌파구가 필요하다는 마을 지도자의 판단으로 이어졌다. 여기에는 출향 인사 내외의 자극과 적극적 지원이 바탕이 되었다.<sup>11)</sup>
  - 먼저 부래미의 마을 가꾸기 사업 추진을 위해 주민 대부분이 참여하는 운영위원회를 조직하고 직책과 역할을 분담하였다. 무엇보다 마을 주민 모두가 참여하는 공동집행 구조를 갖추어 소수에게만 역할이 집중되는 데서 오는 갈등을 최소화하고자 하였다.
- 2002년 처음 3개월 동안은 전문가들을 초청하여 농촌관광에 대한 국내외 사례에 대해 학습하고, 농촌관광의 선진 마을로 유명세를 타고 있는 국내 여러 마을에 견학을 실시하여 주민들의 인식 전환을 하는 과정을 거쳐 주민 단합과 의지를 이끌어내었다. 특히 귀농한 도시민과 주민의 공동작업으로 불품없던 영농창고 외벽을 미술작품으로 변화시키고 마을안내판도 정비하는 것을 계기로 마을 가꾸기, 도농교류 사업이 본격화되었다.
  - 처음에는 마을 청소, 꽃심기 같은 쉬운 일부터 실행하였지만, 귀농한 화가와외의 공동 작업으로 점차 다양한 환경정비까지 하게 되었다.
  - 농업, 농촌이 약간의 문화적 작업과 더해짐으로써 훌륭한 상품이 될 수 있음을 확인하는 과정이었다.
- 2003년 1월에는 농림부의 녹색농촌체험마을로 선정되면서 지원금 2억 원과 2003년 6월 (주)하이트 '고향의 꿈 대잔치' 시상금 등으로 마을 어귀에 대지 100평 규모의 '녹색체험장(green school)'

11) '앞으로는 벼농사를 하여도 정부 수매가 되지 않을 수 있다'는 위기의식이 발원이 되었다. 이러한 위기감 속에 뭔가 새로운 도전이 가능하다는 비전을 제시하며 출향인사인 이상용 당시 중앙부처 국장과 그의 부인인 고경필씨가 마을 주민들을 도와 적극적으로 선도하였다. 이밖에도 이들의 매개를 통해 컨설팅업체, 연구자, 각 기관단체 등이 후원자 역할을 수행하였다.

을 조성하였다. 또한 농가마다 복숭아와 강낭콩, 배 등 체험농장을 마련하고, 농가 4호는 민박을 운영키로 역할도 분담하였다. 농업용수용 저수지를 낚시터로도 활용 가능토록 정비하였으며, 방치해뒀던 옛 농기구 등을 모아 작은 박물관도 만드는 등의 준비를 하였다.

- 2002년 12월에 '녹색, 문화, 관광'이라는 세 가지 테마를 내세워 농림부의 녹색농촌체험마을로 선정되었던 것이 오늘날 부래미마을을 탄생시킨 결정적 계기로 작용하였다.

※ 녹색체험장 만들기

- 100여 평의 부지에 통나무로 지어진 녹색체험장, 그린스쿨은 200여 명 정도를 수용할 수 있을 만한 규모로 이 작은 마을의 중심에 자리하고 있다. 공동식당, 샤워시설, 화장실, 정보화실이 갖추어진 실내 공간과 족구장 정도로 쓰일법한 다용도 실외 공간이지만 주민들에게도 방문자들에게도 유용한 장소이다.
  - 그린스쿨은 마을의 게스트하우스이자 체험행사가 열리는 중심 공간이면서 마을 농가가 운영하는 쌀농장, 배농장, 사슴목장 등 테마농가들과의 교차점 역할을 한다.
  - 2003년 6월 (주)하이트 '고향의 꿈 대잔치' 사업에 선정되고, 2003년 11월 농협중앙회가 주최한 '마을가꾸기 경진대회' 장려상을 통해 받은 사업비는 그야말로 종자돈(seed money)으로서의 역할을 해 냈으며, 마을 주민들이 우리 마을도 변할 수 있다. 무엇인가를 해보자 결심하고 있을 때 주어진 값진 지원이었고, 녹색체험장은 그 결실이였다.
  - 바로 옆에는 주민들이 함께 외벽을 장식한 영농창고가 있다.
- 2004년 봄에는 '농촌풍경그리기 부래미마을 미술대회'를 성황리에 개최하였고, 그 해 여름부터는 포도주 담그기 및 천연염색 체험 프로그램 등이 포함된 일명 포도체험캠프 운영을 성공리에 개최하는 등 끊임없는 이벤트 프로그램을 개발하여 운영 중이다.

- 일반 프로그램: 농사체험, 전통문화체험, 놀이체험, 자연생태 체험, 먹거리체험
  - 이벤트 프로그램: 흙커밍데이(정월 대보름경), 부래미 배꽃축제(4월경), 포도체험캠프(8-9월경), 부래미 미술대회(10월 하순경)
  - 가을축제: 국화전시회, 사진컨테스트, 거북놀이, 미술대회 등
- 2004년 정보화마을 사업을 계기로 한층 강력해진 마을 홈페이지(www.buraemi.com)를 통해서도 도농교류를 추진 중이다. 가령, '사이버 팜'을 통해 마을의 배나무와 쌀 등을 분양하고 인터넷으로 작물을 재배, 관리하도록 하며 가을철에는 분양자들이 직접 마을에 와서 수확하도록 하여 농산물 홍보 및 판매를 촉진한다. '부래미 사랑모임' 코너를 통해 출향민들을 중심으로 향우회소식 나누기, 애경사 연락 등 상호간 교류, 내고향 농산물 팔아주기 등 애향 활동을 전개한다.
  - 2005년에는 마을의 늘어난 살림살이를 돌보아줄 젊은 새 가족으로 마을 사무장이 새로 이사해왔다. 그리고 마을 주민들은 마을 사무장을 대학원에 진학시켜 전문가로 육성할 계획을 실행 중에 있다.
  - 또한 2005년에는 마을부녀회 중심으로 구성된 '슬로우푸드(slow food) 사업단'과 할머니들이 운영하는 '할머니 사업단'이 발족하였다. 이 사업단에서는 반찬류와 김치 등 공동식당에서 소용되는 음식을 만들어 팔고 나아가 일반 도시민에게도 판매한다.
  - 2006년, 부래미 마을은 마을을 넘어 이웃한 마을들과 협력하고, 나누고, 상호의 역량을 강화함으로써 지역발전을 도모하기 위해 토론하고 학습하는 공부모임이 지속되고 있다. 출향인사의 전폭적인 지원이 중단된다 하여도 지역내에서 작동할 수 있는 구조로 정착할 수 있는 가능성을 보여준다.
- 처음 공부모임은 2004년 3월에 16명으로 발족한 이래, 지금은 60여명이 참여하여 매월 마지막 목요일마다 지식과 정보의 교류를 도모하고 있다.

- 공식적 법인 형태는 아니지만 마을 대표를 중심으로 마을주민 전체가 참여하는 운영 구조를 가지고 있다. 사업 추진에 따른 의사 결정 방식은 만장일치제를 채택하고 있기 때문이다.
  - 마을 지도자는 2002년 무렵 처음 마을 사업을 시작했을 때에는 1년에 마을주민 회의만 100회는 개최하였다고 기억한다.
- 그러나 프로그램 진행과 홍보 관련 종사자를 포함하여 주도적으로는 6명이 마을 일을 이끌어 가고 있다.
  - 이장(상머슴): 마을업무 총괄
  - 총무(안머슴): 기획, 운영 및 재무회계
  - 부녀회장(이상궁): 공동식당 관리, 단체식사
  - 마당쇠: 홍보, 마케팅, 교육컨설팅 지원
  - 별(판)머슴: 섭회, 지도, 고객관리
  - 사무장: 사무행정, 프로그램 진행 등

### 3) 생활환경의 질을 향상하기 위한 시도

#### 가. 금산군

- 중앙정부 각 부처별로 지자체로 이어지는 각각의 행정계통을 따라 사업이 분산 추진되므로 지자체 수준에서는 사업들의 연계를 이루기 어렵다는 지적이 많이 있다. 충남 금산군의 다락원(多樂苑)건립 과정은 지자체에서 의지를 갖고 일을 추진하기에 따라서는 그러한 제약이 극복 불가능한 것이 아님을 실증한다.
- 금산군 다락원은 지방자치단체가 지역 주민들의 문화 및 복지 요구를 충족하기 위해 각종 서비스들을 하나의 대규모 시설에 집중시킨 것이다.

- 부지 면적 1만970평에 건축 면적 2천 평 규모의 건물로 생명의 집(문예회관), 건강의 집(보건소), 만남의 집(평생학습센터), 문화의 집(문화원), 장애인·청소년의 집 등 다양한 시설들을 포함하고 있다. 그래서 금산군은 다락원을 '복합다기능 문화복지체육센터'라고 소개하고 있다.
- 2000년 말부터 다락원 공사를 시작해서 3년 반만에 준공한 이 시설의 건축 비용은 약 256억 원에 이른다.
- 금산군은 여러 중앙정부 부처와 그 산하기관들로부터의 보조금 사업들과 금산군 지방자치단체 예산을 통합하여 건립에 필요한 자금을 확보하였다.
- 문화관광부, 보건복지부, 농림부, 농촌진흥청, 행정자치부 등 여러 정부 부처와 정부출연기관의 지원금이 다락원 건립에 이용되었다.

**<표 4> 다락원 건립에 투입된 정부 부처 및 산하기관 보조금 사업 내역**

구 분		보조금 사업명
중앙정부부처	문화관광부	* 문예회관 건립 * 문화원 건립 * 야외공연장 건립
	보건복지부	* 보건소 건립 * 노인복지회관 건립 * 청소년 수련관 건립 * 장애인 복지회관 건립
	농림부	* 농업경영인회관 건립
	농촌진흥청	* 농촌여성 생활과학관 건립
	행정자치부	* 청소년 수련관 건립
정부출연기관	마사회	* 농·어촌 문화체육센터 건립
	체육진흥공단	* 국민체육센터 건립



자료: 금산 다락원 인터넷 홈페이지(<http://www.daragwon.net/>)

### [그림 3] 금산 다락원 전경

- 여러 가지 안팎의 어려움이 있었으나 금산군수의 적극적인 의지가 뒷받침이 되어 금산군청에는 ‘다락원 건립 태스크포스팀(task force team)’이 조직되었다. 여기에 군청 내 여러 부처 공무원들이 참여하여 다락원 건립에 소요되는 자금을 확보하기 위해 중앙정부 부처의 여러 보조금을 획득하는 일에 주력하였다.
- 다락원 건립과 같은 방식으로 사업을 진행할 경우 중앙부처로부터는 예산을 정해진 목적대로 사용하지 않고 전용했다는 지적을 받을 수 있다.<sup>12)</sup>
- 지자체 내에서도 여러 사업비를 통합하여 하나의 건물을 지을 경우 각 사업 담당 공무원들의 책임 소재를 가리기가 어렵고, 감사를 받을 경우 곤란한 입장에 처할 수 있다. 그래서 내부적으로도 다락원 건립이 쉽지 않았다.
- 이러한 어려움 끝에 건립된 다락원은 지역 주민들의 구심으로서 활용되고 있다. 농촌 지역에서는 보기 드물게 매우 큰 시설임에도 현재 시설 이용률이 매우 높아 운영 면에서도 좋은 평가를 얻고 있는 것이다.

12) 예를 들어 농촌진흥청이 자금을 보조하는 ‘농촌 여성 생활과학관’ 건립 사업의 경우이다. 농촌진흥청이 제공하는 사업비로 ‘생활과학관’을 별도로 짓는 것이 아니라 다락원 내 ‘여성의 집’이라는 부속 건물 건축 비용의 일부로 충당했기 때문에, 예산을 정해진 목적대로 사용하지 않고 전용했다는 비판을 받기도 했다.

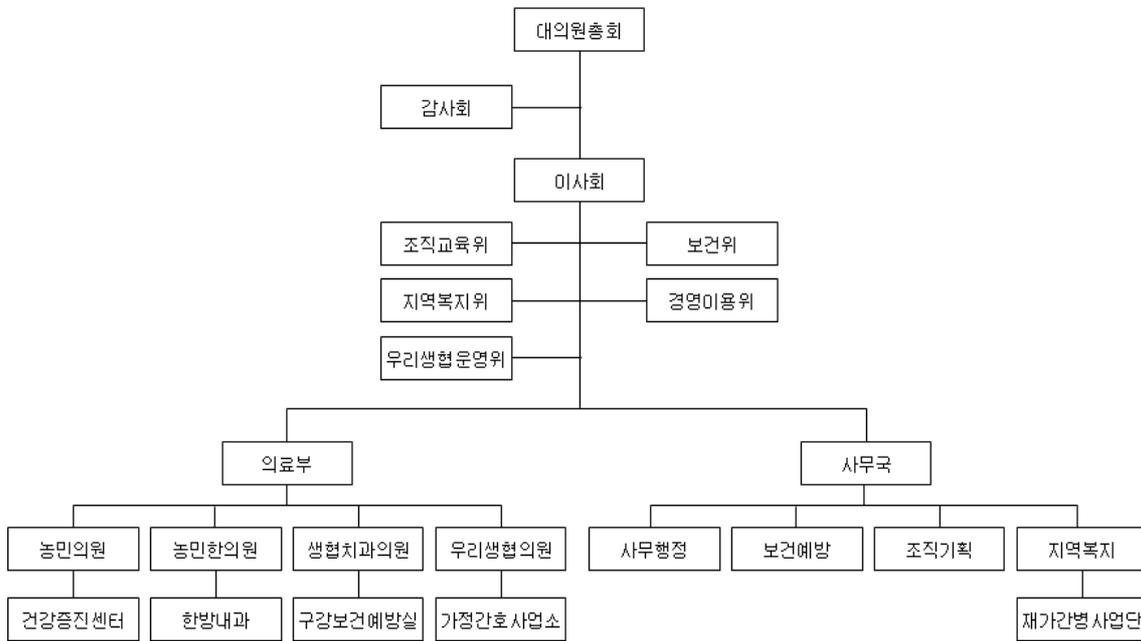
- 다락원에서 제공하는 프로그램 중 '평생학습 프로그램'이 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 이는 지역발전을 위한 인적 자원 개발의 효과도 낳는다.
- 시설이 입지한 금산읍과 멀리 떨어져 있어 이곳을 찾기 어려운 주민들, 거동이 불편한 노인이나 장애인 등을 위해 셔틀버스를 운행하기도 한다. 그뿐 아니라 다락원 직원이 마을을 직접 찾아가 주민들에게 서비스를 제공하는 '찾아가는 영화관' 같은 이동 서비스까지 제공하고 있다.

## 나. 안성시

- 농어촌 생활환경 여건 중 무엇보다 보건의료 서비스가 문제가 되는데, 주민들이 협동조합 조직으로 이러한 문제에 직접 대응코자 하는 사례로서 안성시 의료생협의 경우를 주목할 만하다.
- 현재 전국적으로 9개의 지역의료생협이 활동을 벌이고 있거나 사업을 준비 중인데, 이 중 안성의료생협은 가장 앞서서 출범했고 활성화된 의료생협으로 꼽힌다. 또한 대체로 도시에 그 사업 기반을 두고 있는 다른 의료생협에 비해 안성의료생협은 의료의 사각지대인 농어촌에서 벌인 활동이 그 뿌리를 이루고 있다는 점이 특징이다.
- 안성의료생협은 2006년 현재 의료부에 농민의원과 농민한의원, 생협치과의원, 우리생협의원이 개설되어 있으며, 그밖에 운영위원회와 사무국을 중심으로 진료활동 외에 보건·복지 관련 다양한 사업들을 벌이고 있다.
- 안성의료생협 발단은 1987년으로 거슬러 올라가는데, 연세대 의대·치대·간호대 기독학생회에서 당시 안성군 고삼면 가유리 청년회와 연계하여 가유리에 열었던 주말진료소가 모태이다. 그러나 주말진료소 활동 자체가 한계가 있으므로 안성에 직접 의료기관을 설립하여 1차 보건의료활동을 벌이자는 제안이 나오게 되었다. 이에 따라 1992년 이후 학교 동아리의 범위를 넘어 뜻을 함께 하는 의료인들을 중심으로 안성진료회가 결성되었다.

- 안성진료회에서는 1992년 의료인과 일부 주민들이 공동으로 자본 출현을 하여 운영하는 안성한의원을 먼저 설립하였다. 그리고 미양면, 고삼면, 양성면 농민회 회원과 주민과 의료인을 중심으로 안성공동의원 설립을 위한 추진위원회가 1993년 결성되었다. 추진위에서는 “지역주민과 의료인이 함께 운영하는 내 병원” 설립을 위해 그 방식을 의료생활협동조합으로 구체화하였다. 이러한 노력이 결실을 맺어 281명의 조합원을 중심으로 1994년 “안성농민의원”이라는 이름으로 의료생협이 설립되었다.
- 농민의원 설립 이후 농민회 활동이 활발하였던 일부 지역을 중심으로 편중되었던 조합원은 안성시 전역으로 점차 확대되기 시작하였으며, 조합원 수는 2006년 현재 약 2천 가구에 이르고 있다.
  - 2001년 1월에는 생협치과가 개원하였으며, 2003년에는 안성3동 지역에 있던 연세가정의원을 인수하여 우리생협의원이 설립되었다.
  - 2002년에는 가정간호사업소가 개소하여 방문 진료 활동을 벌이고 있으며, 2004년 6월부터는 노동부의 사회적 일자리 지원을 받아 재가간병사업단이 출범하여 중증 환자나 치매노인, 장애인, 독거 노인 등의 가정을 방문하여 돌보는 지역복지 활동을 벌이고 있다.
  - 이밖에도 지역사회 건강 증진 활동의 일환으로 건강마을 가꾸기 등의 활동에도 적극적으로 참여하고 있다.
- 의료생협은 협동조합 원리에 따라 운영되는 조직인 만큼 조합원 활동이 그 근간을 이룬다. 조직 구성과 역할은 다음과 같다.
  - 조합원은 출자금 1구좌당 1만원, 1인 1투표 원칙으로 가입하며, 10구좌 가입에 대한 배당으로 조합원 무료 건강검진 혜택이 주어진다.
  - 대의원은 조합원의 투표로 선출되며 조합원 수에 따라 지역별로 적정 인원이 배분된다. 대의원은 조합원을 대표하여 대의원 총회나 운영위원회 등에서 활동을 벌이게 된다.

- 이사회에서는 조합의 운영에 대한 여러 가지 논의와 의결을 거치게 되며, 조직교육위, 보건위, 지역복지위, 경영이용위, 우리생협운영위 등의 운영위원회는 조합원 교육과 각종 복지 관련 사업, 조합원 건강관리 활동, 지역사회 활동, 조합 경영 관련 사항 등에 대해 논의하고 다양한 실천활동을 펼쳐나간다.
- 사무국에서는 각종 실무 지원과 사업 추진을 담당한다.



자료: 안성 의료생협 내부자료.

[그림 4] 안성의료생협 조직 구성도

- 의료생협의 보건·의료 활동의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다.
  - 조합원에 의해 운영되는 의료생협은 일반 병·의원과 달리 의사들이 병원 수익보다 환자 진료에 매진토록 하므로 환자 중심의 의료활동이 더욱 용이해진다. 그리고 조합원에 대한 진료 기록 등이 축적되므로 주민들로서도 주치의의 틀을 두고 지속적인 건강관리를 할 수 있는 효과가 있다.
  - 또한 의료생협에서는 치료보다는 보건과 예방을 통한 건강 관리를 중시하여 보건위 활동과 조합원 교육 등을 통해 주민들이

자율적으로 일상 속에서 건강을 지키도록 하는 데 중점을 둔다.

- 나아가 건강한 지역사회 가꾸기가 개개인의 건강을 지키는 데 도움이 된다는 문제의식으로 조합원들의 일상적인 소모임 활동이나 건강마을 가꾸기 등의 지역사회 관련 활동들에 역점을 둔다.
  - 한편 가정간호사업소에서는 만성적인 질환자를 대상으로 찾아가는 진료활동을 벌이고 있으며, 재가간병사업단에서는 중증환자나 독거노인, 장애인 등을 위한 방문 활동을 진행하면서 지역복지 사업으로도 활동의 폭을 넓히고 있다.
- 일찍이 고령화 사회를 맞이한 일본의 경우 우리에게 비해 의료생협이 훨씬 활성화되어 있는데, 이는 우리의 농어촌에도 시사하는 바가 있다. 무엇보다 우리의 농어촌은 이미 고령사회에 진입한 상황이어서 의료생협과 같이 보건·복지·의료를 연계한 서비스의 필요성은 갈수록 높아지고 있다.
- 특히 기존 공공 부문에서 제공하는 보건·의료가 만족스럽지 못한 농어촌 지역에서는 의료생협과 같이 민간과 주민 자율적인 동력을 적절하게 활용하는 것이 필요하다. 이러한 활동들을 사회적 기업과 연계시켜 그 효과를 높여가야 한다는 논의도 늘고 있다.
  - 지역 연고가 없던 의료인과 주민들이 뜻을 같이 하여 이루어온 안성의료생협의 모델은 농어촌에서 보람 있는 활동을 하면서 살아가고자 하는 의료인력 및 도시민들에게도 참고가 될 만한 사례가 될 수 있다.
  - 다만 이러한 안성의료생협의 활동이 가능할 수 있었던 것은 의료인력만의 노력 때문만은 아니다. 안성시의 경우 농민회 활동이 지역에 탄탄히 자리잡고 오랜 기간 친환경농업과 주민의 권익 보호를 위해 노력해온 밑거름이 있었기 때문이다. 무엇보다 의료생협 활동은 주민이 중심이 되어 지역사회를 건강하게 만들어가는 운동으로서 의미를 갖는다.

## 2. 공통점

- 엄격한 지역진단 과정
  - 지역진단에 필요한 DB 구축
  - 거친 수준의 자기진단에 따른 현안 발굴과 계획 수립
  - 해당 지역에 적합성이 높은 프로젝트의 발굴
  - 프로젝트 발굴의 계기는 어려운 여건
- 비전의 제시
  - 현안 해결을 위한 명확한 목표 제시
- 역량을 높이기 위한 훈련 과정
  - 집합교육부터 크고작은 연구모임까지 다양한 교육, 훈련이 필수적으로 수반
- 거창한 일이 아닌 작은 사업이 출발
- 자극을 주고, 노력을 선도하는 리더
  - 지자체 공무원, 외부 유입 주민 등
- 도시와의 상호 관계
- 새로운 프로젝트의 지속적 창출 및 목표의 구체화
  - 지속가능성의 원천

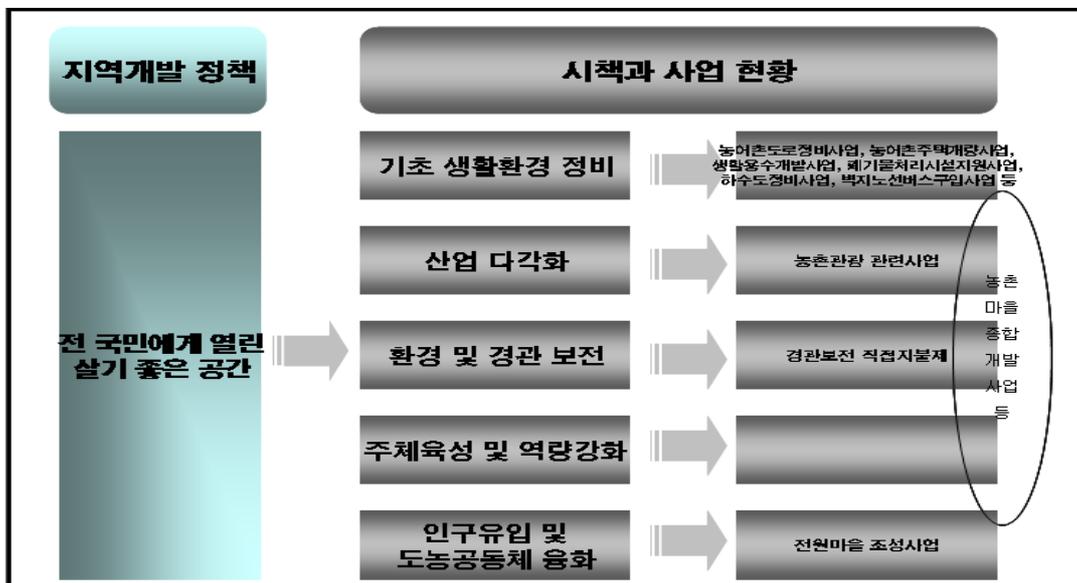
## V. 살기좋은 농촌 만들기의 실천 전략 설정과 과제

- 살기좋은 농촌 만들기에 대한 생각의 통합
  - 누구에게 살기좋아야 하나?
    - ⇒ 지금 농촌에 살고 있는 주민들에게 살기좋은 곳이어야 한다.
  - 도시민 유입은 살기좋은 농촌 만들기와 긍정적 관계가 있나?
    - ⇒ 새로운 사람 유입이 없이는 농촌의 지속가능성을 보장할 수 없다.
  - 어떤 것이 살기좋은 농촌인가?
    - ⇒ 최소한의 기준으로 기초적인 컨테이너는 중앙정부가 공급한다. 그러나 콘텐츠를 채우는 것은 지방의 몫이다.
- 살기좋은 농촌 만들기를 위한 중앙정부의 정책 통합성과 다양성
  - 살기좋은 농촌 만들기를 위해서는 중앙정부의 정책사업을 통합, 연계하여 시너지효과를 높이는 것과 정책사업의 다양성을 확보하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 한다.
    - 농촌을 편의적으로 분할하여 부처별로 정책사업 확보 경쟁 양상이 재현되어서는 곤란하다.
  - 농림부의 삶의 질 향상 특별법이 그러한 의도로 제정되었고, 조정 권한이 삶의 질 향상 위원회에 있다고 특별법에 명시되었음에도 그와 별도로 다른 조정 체계를 구축하려 하는 것은 중앙정부 부처간의 이기주의적 관행 우려, 혼란의 소지가 있다. 따라서 삶의 질 향상 특별법과 살기좋은 지역 만들기 대책 간의 열개를 분명히 하는 것이 바람직하다.
  - 살기좋은 도시 만들기와 살기좋은 농촌 만들기는 이분법적 접근보다는 상호 보완적 접근의 영역이니만큼 정부의 한정된 자원 배분의 우선순위를 설정하는 것도 필요하다.

- 농촌정책을 총괄하는 부처로서 농림부가 살기좋은 농촌 만들기를 위한 어떤 시책과 정책사업을 추진할 것인지에 대해 정책의 영역과 추진 방식에 대한 합의가 필요하다.

※ 예시

- 현재: 향토산업 / 복지 / 교육 / 지역개발 / 도시민 정주지원
- 변경: 기초 생활환경 정비 / 산업 다각화 / 환경 및 경관 보전 / 주체육성 및 역량 강화 / 인구 유입 및 도농공동체 융화



- 살기좋은 농촌 만들기를 위한 지방자치단체의 자율성과 창의성 확대
  - 도시의 경우는 특정 문제나 사안을 두고 주민들 주도로 사업을 벌이는 방식의 issue network에 의해 살기좋은 도시 만들기를 추진하는 것이 일반적이지만, 농촌의 경우는 자치단체와 리더의 동기부여에 의해 사업을 벌이는 방식의 policy network에 의해 살기좋은 농촌 만들기를 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다.
  - 이와 같은 조건 하에서 지자체의 자구 노력은 불가피
  - 지방 공무원의 역량 증대와 책임성 강화 중요

- 마을단위, 읍·면단위, 시·군단위 다양한 공간단위별 구상과 활동 실현 가능한 조건 형성
- 지방의 재정 자율성 확대
- 주민참여의 제도화(일본의 지역가꾸기 조례 및 지원학)

※ 지원학 실천 과정의 예(2004년11월20일-21일/오가와무라)

- 사전준비 및 지원학 설명회: 지역주민 등 참가자들은 조사범위, 방법 등을 서로 상의하며 전문가로부터 지원학 설명



(지원학설명)



(조사범위확인)



(사전회의)

- 조사 실시: 그룹(7-8명 정도)별 조사 실시



(조사개시)



(보물발견)

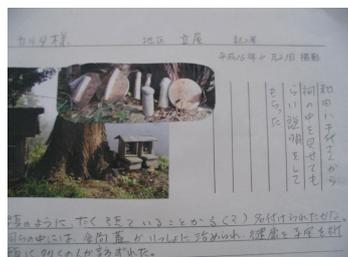


(환경점검)

- 조사결과 정리: 지역자원 카드, 지역자원 그림지도 등 작성



(조사자료정리)



(지역자원카드작성)



(정리작업)

- 발표 및 토론: 조사결과를 가지고 발표회, 토론회



(발표자료전시)



(발표-지역주민)



(토론)

○ 살기좋은 농촌 만들기를 위한 새로운 참여 주체 양성

- 살기좋은 농촌 만들기를 하는데 가장 큰 어려움은 역시 사람의 문제이다. 일단, 양적으로 사람이 부족하기 때문에 다양한 이해를 대변하는 목소리가 절대 부족하고 좋은 아이디어가 있다 하더라도 실천에 옮기는데 참여할 사람이 절대 부족하다.
- 전문가 집단과 지방의 실질적 네트워크 형성 지원
- 다양한 분야의 도시에 거점을 둔 시민단체 등이 농촌에서 활동할 수 있는 여건 형성(일본의 NPO, 유럽 LEADER 프로그램의 Action Group, 영국의 Groundwork 등)

**<참고> 일본의 NPO 활동**

- NPO(Non Profit Organization)는 말 그대로 비영리단체로서, 경상이익을 분배하지 않으면서 공익활동을 하는 시민단체라고 정의할 수 있다. 1998년 <특정비영리활동촉진법>의 시행을 계기로 1999년 1,724개였던 일본의 NPO는 2006년 2월 현재 25,682개에 달한다.
- NPO는 비영리단체이므로 수익사업을 하거나 이익의 분배를 하는 기업적 조직은 아니지만 대표와 소수 정예의 스텝, 정회원, 자원봉사자 등 계층적 조직 체계를 갖추고 있고 대표와 스텝에게는 최소한의 보수가 주어진다.
- NPO의 운영은 기본적으로는 회원들의 회비와 자원봉사자의 활동을 통해 이루어지지만 특정사업의 경우는 정부의 보조금도 주어진다. NPO의 활동 분야는 공익적 활동에 해당하는 17개 분야로서 주로 도농교류, 환경, 복지, 교육, 의료, 자원관리, 커뮤니티 비즈니스 등 농촌에 절실한 일들을 포괄하고 있다.
- NPO의 활동에 의한 가장 큰 효과는 NPO가 활동하는 농촌의 경우 도농교류를 통한 소득사업이 활성화되고 복지, 교육, 의료 등의 생활 서비스의 질도 높아졌다는 점이다. 그러나 보다 근본적으로는 농촌에 풍부한 자원을 매개로 교류하면서 새로운 생활속의 도농교류 시스템을 구축해 갈 수 있는 가능성을 열게 되었다는 점이다.

자료: 송미령(2006c)

## 참 고 문 헌

- 강홍빈, 2004, “신개발주의 비판: 균형발전과 신개발주의의 갈등”, 「공간과 사회」 21.
- 김정섭, 2006, “경남 함양군 지역농업 혁신체계 분석”, 미발간 자료.
- 김현호, 2006, “살기좋은 지역 만들기”, 한국지방행정연구원 홈페이지.
- 김홍순, 2000, “근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로”, 「한국지역개발학회지」 12(2), pp.21-38.
- 성주인, 2006a, “민관협력의 지역경영 실험: 장수군 농촌발전기획단과 지역순환농업”, 한국농촌경제연구원, 「농촌의 변화를 보다」.
- 성주인, 2006b, “협동으로 가꾸는 건강한 지역사회: 안성의료생협의 보건의료활동과 지역 가꾸기 사례”, 한국농촌경제연구원, 「농촌의 변화를 보다」.
- 송미령 외, 2006, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2006a, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2006b, 「농촌의 변화를 보다」, 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2005a, “기업이 나서는 농촌 가꾸기”, 농민신문 2005. 7. 11일자.
- 송미령, 2005b, “농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립”, 새국토연구협의회 2005 제3차 포럼 자료집, pp.3-26.
- 송미령, 2006a, “살기좋은 농촌 만들기”, 국가균형발전위원회(편), 「살기좋은 지역 만들기」, 제이플러스, pp.336-359.
- 송미령, 2006b, “새마을운동에서 ‘신활력사업’으로”, 국정브리핑 2006. 7. 31일자.
- 송미령, 2006c, “시민단체가 참여하는 농촌개발”, 농민신문 2006. 5. 18일자.

의료생협연대, 2005, 「의료생협 입문: 의료생협 10년, 건강마을 만들기  
성과와 전망」.

정기환, 2002, “우리나라 농촌개발정책의 방향”, 「농정연구」 2, pp.113-132.

정천섭, 2006, “지방자치단체 차원의 농가부채 대응: 전국 장수군 농업  
경영회생제도 사례를 중심으로”, 「농정연구」 17, pp.183-202.

Kroes, Gunter, 2001, "Strategies for Rural Development in Europe",  
한국농촌경제연구원·한국농촌공사(구 농업기반공사), Strategy for Developing  
Rural Sustainability and Amenity 자료집.

제3주제

저출산 · 고령화의 영향과  
충남의 대응 방안

이 재 완

(공주대학교 교수)

# 저출산·고령화의 영향과 충남의 대응 방안

## I. 충청남도 일반적 현황

### 1. 인구현황

- 2005년 12월 현재 충청남도 인구는 190만 3천명으로 지난 2000년 187만 9천명에서 1.3%로 증가하였음.
- 1990년부터 2000년까지 총인구는 감소추세를 보이다가 2000년 이후 증가하는 추세를 보이고 있음.
- 인구구조<sup>1)</sup>의 변화를 보면 유년인구(0-14세)는 2000년 20.1%에서 2005년 18.8%로 지속적으로 감소하고 있음.
- 생산가능인구(15-64세)는 2000년 68%에서 2005년 66.9%로 감소 추세를 보이고 있음.
- 노령인구는 2000년 11.9%에서 14.4%로 지속적으로 증가하고 있음.
- 이상과 같이 충청남도 인구구성비의 변화로 인해 향후 노인인구의 증가와 유년인구의 감소가 나타날 것으로 전망됨.

**<표 1> 전국 및 충남 연령별 인구 구성비**

(단위: 천명, %)

구분	총인구		유년인구비 (0~14세)		생산가능인구비 (15세~64세)		노령인구비 (65세 이상)	
	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남
1990	42,869	1,992	25.6	24.3	69.3	67.8	5.1	7.9
2000	47,008	1,879	21.1	20.1	71.7	68.0	7.2	11.9
2005	48,294	1,903	19.1	18.8	71.8	66.9	9.1	14.4
2010	49,220	1,984	16.3	16.3	72.8	68.3	10.9	15.5

자료 : 통계청, 2005.

1) 65세 인구가 전체인구에서 차지하는 비율에 따라 7-14% 고령화사회(aging society), 14-21% 고령사회(aged society), 21% 이상 초고령사회(super-aged society)로 구분함.

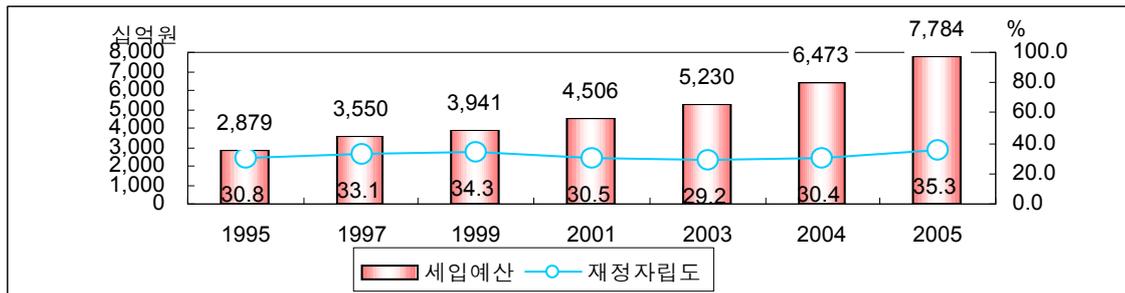
## 2. 예산현황

- 충청남도 2006년 전체 예산은 2조7천6백억원(일반회계 2조2천4백억원, 특별회계 5천1백억원)임.
- 시군의 경우 전체 예산은 5조2백억원임(일반회계 3조7천4백억원, 특별회계 1조2천7백억원)

**<표 2> 충청남도 예산 현황 (2006년도 본예산)**

구 분	계 (백만원)	구성비 (%)	도 (백만원)	구성비 (%)	시군 (백만원)	구성비 (%)
합 계	7,784,474	100.0	2,761,449	100.0	5,023,026	100.0
일반회계	5,993,200	77.0	2,245,500	81.3	3,747,700	74.6
특별회계	1,791,275	23.0	515,949	18.7	1,275,326	25.4

자료 : 충청남도 행정주요통계, 2006.



자료 : 충청남도 행정주요통계, 2006.

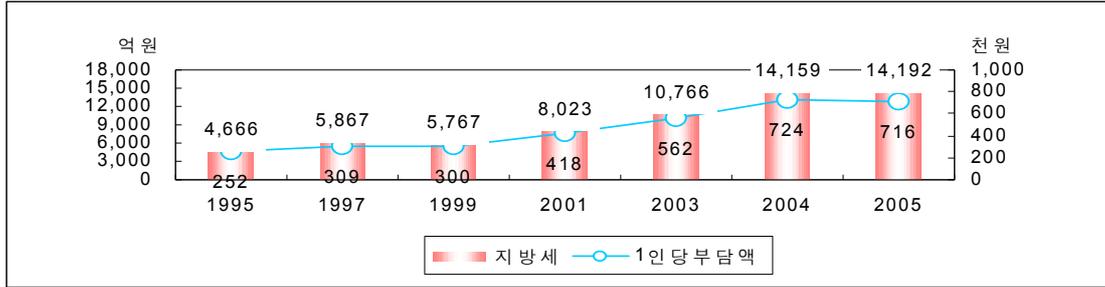
**[그림 1] 충청남도 예산 현황**

- 2005년도 지방세 수입은 도세는 7천4백억원이며 시군세는 6천7백억원임.
- 1인당 부담액은 2005년 716천원으로 매년 지속적으로 증가하고 있음.
- 충남도의 재정자립도는 35.3%이며 이는 전국 평균 56.2%에 비해 매우 낮은 수준임.
- 충남도 기초지방자치단체 시부의 재정자립도는 천안시 48.9%, 논산시 14.7%로 평균 25.9%이고, 군부는 당진군 32.5%, 서천군 10.1%로 평균 17.4%임.

**<표 3> 충청남도 지방세 현황**

(단위: 억원)

구분	2001		2002		2003		2004		2005		
	징수액	전년비	징수액	전년비	징수액	전년비	징수액	전년비	징수액	증감	전년비
계	8,022	26.6	8,836	10.1	10,766	21.8	14,159	31.5	14,192	33	0.2
도세	3,845	48.7	4,624	20.3	5,896	27.5	8,304	40.8	7,441	△863	△10.4
시군세	4,177	11.3	4,212	0.8	4,870	15.6	5,855	20.2	6,751	896	15.3



자료 : 충청남도 행정주요통계, 2006.

**[그림 2] 충청남도 지방세 현황**

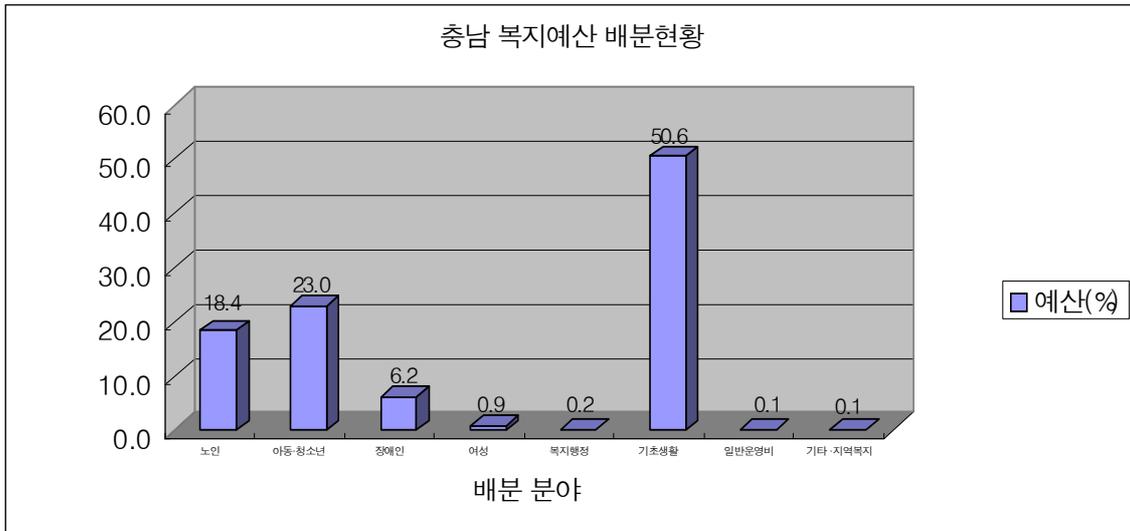
- 2006년도 사회복지예산은 6천6백억원으로 도 전체예산의 23.8%임.
- 한편 충남도의 사회복지예산(일반회계)현황을 보면 기초보장예산이 50.6%, 아동청소년 23%, 노인 18.4%, 장애인 6.2%, 여성 0.9%로 나타남.
- 빈곤과 아동청소년, 노인복지분야의 비중이 크고 타 분야는 상대적으로 낮은 비중을 보이고 있음.

**<표 4> 충청남도 사회복지예산현황**

(단위: 천원)

구분		예산액	
합계		373,206,287	
일반회계	사회복지	소계	355,106,287
		노인	65,250,996
		아동·청소년	81,550,465
		장애인	21,982,023
		여성	3,118,889
		복지행정	603,024
		기초생활	179,626,570
		일반운영비	255,450
		기타·지역복지	2,718,870
특별회계	계	18,100,000	
	의료보호	18,100,000	

자료 : 충청남도, 2006 예산 자료집.



[그림 3] 충남 복지에산 배분현황

### 3. 사회복지현황

#### 1) 2006년 사회복지 시책 현황

- 2006년도 사회복지시책방향은 “편안하고 살기 좋은 복지충남” 구현으로 주요시책현황을 살펴보면 다음과 같음.

##### ① 저소득층 생활안정 및 지원강화

- IMF 경제위기 이후 빈부격차 심화에 따른 신빈곤층 증가로 저소득층에 대한 적극적 생활안정대책 필요
- 차상위계층 등 지원대상자 적극 발굴 및 수요자 중심의 복지서비스 체제 전환

##### ② 장애인 생활안정 자립기반 조성

- 도 자체사업으로 장애인 가사도우미 활동지원 : 가사활동이 가

능한 경증장애인 도우미(2-3인을 1조로 편성)를 통해 독거장애인, 장애아동 가정지원

- 장애아동 무료시술사업 : 미국 LA슈라이너병원과 협정 체결하여 1997년부터 국내치료가 어려운 18세 이하 화상 및 정형 환자 치료
- 장애인 편의시설 확충과 장애인종합복지관 토탈복지서비스 체계로 전환

### ③ 고령사회에 대비한 노후보장체계 강화

- 노인의료복지시설 확충 및 지원과 노인일자리 사업지원
- 가정형태의 소규모 그룹홈제 실시(2006년 신규사업)
- 저출산, 고령사회 대책 추진

### ④ 아동권리신장 및 건강가정 육성지원

- 지역사회 아동에 대한 복지지원 강화와 충남도의 특수사업으로 빈곤아동특별지원(참고서구입비, 학원수강료, 급식비 등)
- 국제결혼가정(1,023명)의 사회·정서적 안정을 위한 프로그램 지원(부부·고부교실, 한글교육, 우리 문화 체험기회 확대 등)

**<표 5> 2006년 사회복지 주요시책 현황**

구 분	내 용
- 저소득층 생활안정 및 지원강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 저소득층 기초생활보장 및 지원확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 최저생활보장 지원확대 : 최저생계비 평균 4.2% 인상</li> <li>- 의료급여 지원확대 : 암, 심장, 뇌혈관 등 중증 질환자의 본인 부담률 인하(15%→10%)</li> </ul> </li> <li>○ 긴급복지지원제도 신설 : 주 소득자의 일시적 위기(사망, 가출, 중병, 부상, 화재 등) 신속지원</li> </ul>

<p>- 장애인 생활안정 자립기반 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애인 가사도우미 활동지원(도 자체사업); 장애인의 가사활동 불편 해소, 경증장애인에게 소득기회 제공 및 사회활동 참여촉진</li> <li>○ 사랑의 인술사업추진 : 장애아동 무료시술사업, 난치병 장애아동 치료비지원, 청각장애아동 인공달팽이관 수술지원</li> <li>○ 장애인종합복지관 토탈복지서비스 체계로 전환 : 재가복지서비스 강화, 인근 사회복지시설과 연계 프로그램 운영 등</li> <li>○ 장애인에 대한 인식개선 사업 추진 : 장애인 자원봉사대 구성 및 운영지원, 충남관악단 "희망울림" 창단 등</li> <li>○ 장애인 편의시설 확충 : 편의시설 설치 시민추진단 운영 강화</li> </ul>
<p>- 고령사회에 대비한 노후 보장체계 강화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노인의료복지시설 확충 및 지원 : 노인의료복지시설 신·증축 및 기능보강 11개소, 시설운영비 지원 17개소</li> <li>○ 다양한 노인일자리 창출 : 노인일자리 사업지원, 노인일자리박람회 개최</li> <li>○ 여가시설 확충 및 여가프로그램 개발 : 경로당(5,050개소) 운영비 및 난방비 지원(난방비 년 50만원, 운영비 월 6만원), 경로당 활성화 사업(노인복지관의 경로당 전담관리자 파견 지도), 노인복지회관 증·신축(2개소), 경로당 노인건강보조기구 보급 등</li> <li>○ 가정형태의 소규모 그룹홈제 실시(06년 신규사업) : 독거노인 및 아동 5-9명이 가족형태로 함께 생활 - 3개년간(06-09) 국비 32억원 확보(시군당 1개소씩 설치)</li> <li>○ 저출산, 고령사회 대책추진 : 전담 T/F팀 구성·운영</li> </ul>
<p>- 아동 권리 신장 및 건강가정 육성지원</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어려운 아동에 대한 복지강화 : 아동복지시설운영지원, 지역사회 아동복지 강화(지역아동센터 58개소, 저소득층학생 수능공부방 15개소, 아동그룹홈 5개소), 소년소녀가정 및 가정위탁아동보호, 어려운 아동 특별지원(도의 특수시책으로 참고서구입비, 수학여행비, 급식비, 학원수강료 등 지원, 4,081명 674백만원), 아동급식사업지원 등</li> <li>○ 저소득 모·부자가정 보호지원 : 자녀학비 및 양육비 지원, 모·부자가구주 기술교육 추진, 모자복지시설 운영지원 등</li> <li>○ 국제결혼가정 행복가꾸기사업 추진(06 신규사업)</li> </ul>

자료: 충청남도 사회복지과 내부자료, 2006.

## 2) 사회복지시설 현황

○ 충남도의 사회복지시설 현황은 다음과 같음

- 아동복지시설은 생활시설 17개소, 이용시설(지역아동센터, 썸터, 공부방) 11개소, 보육시설 1,074개소(국공립 31개소 전체 2.9%)
- 청년복지시설 생활시설(단기생활시설) 3개소, 이용시설(청소년 문화의집, 청소년수련관, 상담기관 등) 23개소
- 노인복지시설 생활시설 39개소, 이용시설(노인복지관, 노인복지센터, 노인복지건강센터, 실버타운, 주간보호센터 등) 15개
- 장애인복지 생활시설 28개소, 이용시설(장애인종합사회복지관, 곰두리공판장, 주간보호시설, 단기보호시설 등) 43개소
- 여성복지 생활시설 6개소, 이용시설(여성가장희망센터, 여성회관, 가정폭력상담소, 여성긴급전화 1366 등) 11개소
- 사회복지관 16개소, 자활후견기관 14개소

**<표 6> 충청남도 시군 사회복지시설현황**

구 분	아동복지			청소년복지		노인복지		장애인복지		여성복지		지역복지		계
	생활	이용	보육시설 (국공립)	생활	이용	생활	이용	생활	이용	생활	이용	사회복 지관	자활후 견기관	
시군계	17	11	1,074(31)	3	23	39	15	28	43	6	11	16	14	1,300
천안시	4		394(4)	2	4	5	6	3	4	2	9	2	1	436
공주시		1	66(5)		2	1	2	6	4	1		3	1	81
보령시	2		48(2)		1	4		3	5			2	1	66
아산시	1		144(3)	1	2	4	1	4	4	1		4	1	167
서산시	1	5	69(0)		2	2		3	4			2	1	89
논산시	4	2	71(3)		1	4		1	3		1	1		88
계룡시			17((0)							1				18
금산군	1		22(3)		1	1		1	2		1	1	1	31
연기군	1	1	36(3)		1	3	1	2	1				1	47
부여군	1		29(0)		2	3			2				2	39
서천군			26(1)		1	2	1	3	1	1			1	36
청양군			15(2)						2					17
홍성군			40(3)		2	3	1	2	2			1	1	52
예산군	1	1	22(0)		1	3	2		3				1	33
태안군	1	1	21(0)		1	2			3				1	30
당진군			54(2)		2	2	1		3				1	63

비고 : 사회복지시설 현황 2006년 1월 기준, 보육시설 2004년 12월 31일

자료 : 충남사회복지협의회 내부자료.

- 사회복지시설의 지역적, 분야별 편중이 심각하여 충남도의 군부지역인 청양군, 예산군, 태안군, 당진군 등이 복지시설의 사각지대가 되고 있음. 특히 보육시설(1,074개소) 중 국공립보육시설이 31개소(전체의 2.9%)로 보육의 공공성과 책임성을 위해 지방정부의 역할이 필요함
- 또한 전국적으로 기초지방자치단체마다 1개소씩 있는 사회복지관이 없는 지역이 16개 지자체 중 절반이나 되고 있어 충남도의 사회복지인프라가 취약한 것으로 나타남

## II. 저출산 · 고령화 현황 및 여건분석

### 1. 저출산 현황과 전망

- 2005년 합계출산율은 1.08명으로 세계최저수준으로 이는 동년 OECD평균치인 1.6명보다 현격히 낮은 수준임
  - 우리나라 합계 출산률은 70년 4.53명 수준에서 80년 2.83명, 90년 1.59명, 2000년 1.47명, 2002년 1.17명임
- 충남도의 합계출산율은 2005년 1.26명으로 2000년 1.52명에서 지속적으로 감소하고 있음
- 시도별 합계 및 조출생률 추이
  - 2005년 시도별 합계출산율은 제주 1.30명, 전남 1.28명, 충남 1.26명 순으로 높게 나타났으며, 부산 0.88명, 서울 0.92명, 대구 0.99명 순으로 낮게 나타남
  - 조출생률은 경기 10.3명, 제주 10.2명 순으로 높으며, 부산이 7.0명으로 가장 낮음

### <표 7> 지역별 합계출산률 변동추이(2000-2005)

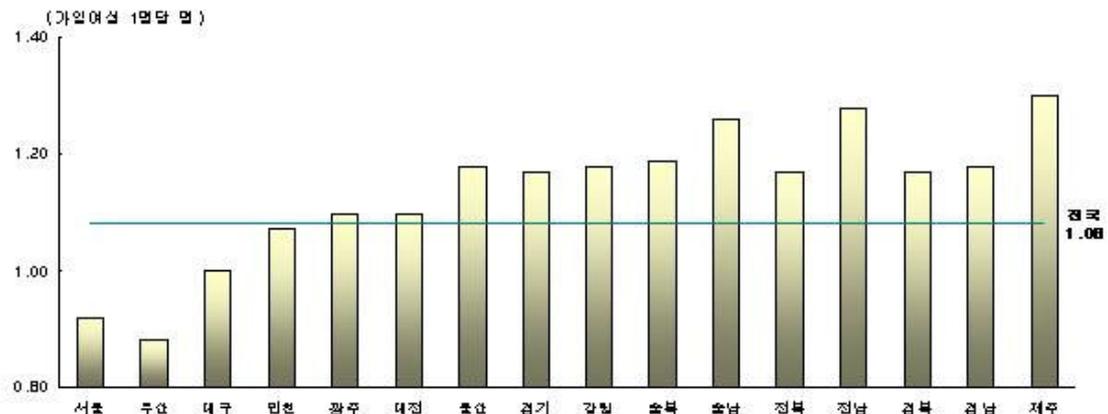
(단위: 명, %)

구 분	조출생률						합계출산율					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전 국	13.4	11.6	10.3	10.2	9.8	9.0	1.47	1.30	1.17	1.19	1.16	1.08
서 울	12.8	11.0	9.9	9.8	9.7	8.8	1.26	1.10	0.99	1.00	1.00	0.92
부 산	10.7	9.4	8.1	8.0	7.6	7.0	1.22	1.09	0.96	0.98	0.95	0.88
대 구	12.8	11.1	9.5	9.6	9.1	8.2	1.36	1.20	1.06	1.11	1.08	0.99
인 천	13.5	11.8	10.3	10.3	9.7	8.8	1.46	1.31	1.17	1.20	1.15	1.07
광 주	15.4	13.1	11.4	11.3	10.5	9.4	1.62	1.40	1.25	1.26	1.19	1.10
대 전	14.1	12.3	11.0	10.9	10.4	9.6	1.49	1.32	1.20	1.21	1.17	1.10
울 산	15.2	12.9	10.9	10.9	10.3	9.6	1.62	1.41	1.23	1.27	1.23	1.18
경 기	15.5	13.3	11.9	11.9	11.3	10.3	1.61	1.42	1.29	1.31	1.27	1.17
강 원	12.4	10.8	9.8	9.3	9.0	8.3	1.40	1.40	1.30	1.26	1.25	1.18
충 북	13.0	11.5	10.2	9.7	9.6	8.8	1.41	1.41	1.28	1.25	1.26	1.19
충 남	12.7	11.3	9.9	9.7	9.5	8.9	1.52	1.52	1.34	1.34	1.34	1.26
전 북	12.4	11.0	9.6	9.3	8.8	8.2	1.41	1.41	1.26	1.26	1.23	1.17
전 남	12.0	10.6	9.2	8.9	8.5	8.0	1.54	1.54	1.37	1.37	1.35	1.28
경 북	12.4	10.8	9.3	9.2	8.6	8.2	1.39	1.39	1.22	1.24	1.19	1.17
경 남	13.4	11.7	10.3	10.2	9.8	9.0	1.40	1.40	1.26	1.28	1.26	1.18
제 주	15.8	13.5	11.8	11.8	10.8	10.2	1.55	1.55	1.37	1.42	1.34	1.30

주) 조출생률=인구 1천명 당 출생아수

합계출산율= 한 여성이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 평균 출생아수

자료: 통계청, 2005년 출생·사망통계결과, 2006. 충남발전연구원 내부자료, 2006.



[그림 4] 2005년 시도별 합계출산율

- 향후 출생아수는 지속적으로 감소가 예상되며 이로 인해 생산활동인구의 감소와 노령인구비율의 증가로 이어질 것임
  - 즉, 우리 나라의 출생아수는 지속적으로 감소하여 2010년 45.8만 명, 2030년 33.9만명, 2050년에는 22.9만명으로 감소되어 2003년의 49.3만명의 절반 수준이하로 감소할 것으로 보고되고 있음.
- 저출산의 원인
  - 저출산의 현상의 근본적인 이유는 개인주의 가치관 확산과 공동체 가치관 퇴색, 가부장제적 및 남성중심의 가치관 상존, 경제·사회적 불확실성 증대, 여성의 교육수준·자아욕구·사회참여 증대, 자녀효용가치 감소와 자녀의 질적 양육 증대, 임신·출산 건강수준 악화로 요약할 수 있음
  - 경제적 요인으로 영유아 보육비, 초중고 자녀 사교육비 등 자녀양육비 부담과 결혼·출산연령층(25세-34세)의 고용 및 소득 불안정
  - 사회적 요인으로 일과 가정의 양립곤란으로 여성의 경제활동의 참여가 빠르게 증가하고 있으나 가정, 기업, 사회의 인식과 고용환경은 미흡
  - 또한 근로여건에 따라 다양하게 이용할 수 있는 양질의 육아인프라가 부족한 실정임
  - 가치관의 변화로 결혼관이 약화되어 결혼연령 상승 및 미혼율 증가로 출산을 저하 초래하고 있으며, 자녀관의 변화로 노후의 경제적 지원, 가계계승 필요성 등 전통적 자녀관의 변화로 인해 출산을 감소가 나타남

## 2. 고령화 현황과 전망

### 1) 인구고령화 현황

- 우리 나라 65세 이상 고령인구 비율은 2005년 현재 9.1%이며 2010년에 10.9%, 2018년 14.3%, 2050년 37.5%의 급속하게 증가할 것으로 예측하고 있음
  - 이는 생산가능인구의 노인부양부담으로 이어져 2005년 약8명당 노인1명부담에서 2050년에 1.4명당 노인1명 부담으로 나타남.
- 2005년 현재 충남도의 노령인구구성비는 14.4%로 이미 고령사회에 진입하였음
  - 전국 광역지방자치단체간 노인인구 구성비를 보면(2005년) 서울 71%, 울산 5.2%로 낮은 반면, 전남 17.5%, 충남 14.4%, 경북 14.3%로 이미 고령사회에 도달해 있음
  - 또한 노년부양비도 전남 27.3%, 충남 21.5%, 경북 21.0%로 생산가능인구의 부담이 가장 높은 지역으로 나타남

**<표 8> 도별 노령인구 구성비 추이**

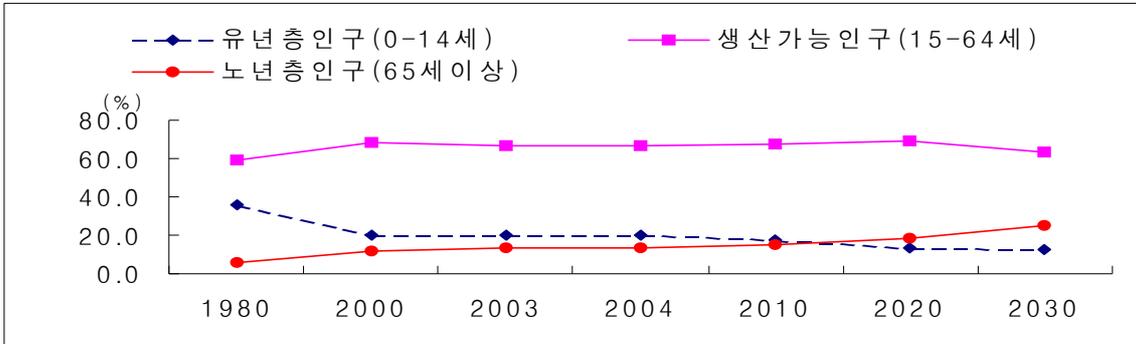
(단위 : %)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
전 국	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	12.9	15.7
경 기	3.0	3.7	4.5	5.7	7.1	8.5	10.0	12.4
강 원	2.7	4.2	6.7	9.8	12.8	15.1	16.8	19.9
충 북	3.6	5.2	7.3	9.6	11.2	13.4	15.0	17.7
충 남	3.8	5.5	7.9	11.9	14.4	15.5	16.5	18.0
전 북	3.7	4.8	7.4	11.1	14.0	16.4	19.3	22.3
전 남	4.3	5.5	7.9	13.4	17.5	20.3	23.2	25.9
경 북	3.9	5.5	8.4	11.4	14.3	16.5	18.8	22.0
경 남	4.0	4.8	6.4	8.9	10.8	12.4	14.4	17.3
제 주	5.2	5.1	6.0	8.2	10.3	12.3	14.4	16.5

자료: 통계청, 시도별 장래인구 특별추계 결과, p.15, 2005. 4.

충남발전연구원, 내부자료 2006 재인용.

- 65세 이상 인구는 평균수명 연장 및 출산율 감소로 인해 점점 증가해 우리 사회는 이미 고령화 사회로 접어들었고, 이런 고령화 사회는 해를 거듭할수록 점점 극심해질 전망이다



[그림 5] 연령계층별 인구구성비 추이

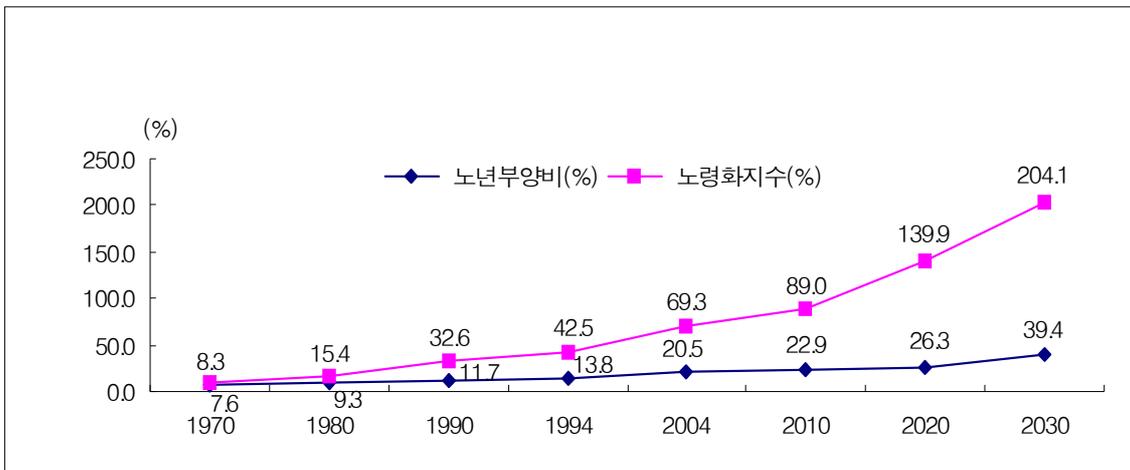
○ 시군별 노령화 현황

- 충남지역의 기초지방자치단체별 노령인구구성비를 보면 군부의 경우 이미 고령사회에 도달해 있으며, 특히, 청양군, 서천군 등 과소지역은 이미 초고령 사회에 진입해 있고 부여군도 초고령 사회에 근접해 있음
- 시부도 천안시와 계룡시를 제외하고는 대부분 고령화 사회를 넘어 고령사회에 도달해 있음
- 2004년 현재 노년부양비(65세이상 인구/15~64세 인구)는 전국 12.1%, 충남 20.5%로 1994년에 비해 각각 4.0%p, 6.7%p 증가하였고, 앞으로도 평균수명 증가 등에 따라 2030년에는 전국 35.7%, 충남 39.4%로 높아질 전망이다
- 2004년 현재 노령화지수(유년인구(0~14세) 100명당 노인인구)는 전국 43.3%, 충남 69.3%이지만, 2030년에는 전국 186.6%, 충남 204.1%로 크게 높아질 전망이다

**<표 9> 충청남도 노령화 현황(2005년)**

구 분	노인 인구수(명)			전체 인구(명)	노인 인구비율(%)	비고 (고령정도)
	계	남	여			
계 (16개 시·군)	261,800	988,191	974,455	1,962,646	13.3	고령사회
천안시	35,004	13,608	21,396	512,482	6.8	
공주시	19,857	8,012	11,845	129,489	15.3	고령사회
보령시	16,437	6,640	9,797	108,056	15.2	고령사회
아산시	22,065	8,853	13,212	204,431	10.8	고령화사회
서산시	18,975	7,561	11,414	150,294	12.6	고령화사회
논산시	21,575	8,640	12,935	134,217	16.1	고령사회
계룡시	2,137	718	1,419	34,370	6.2	
금산군	11,444	4,576	6,868	58,378	19.6	고령사회
연기군	12,145	4,854	7,291	84,308	14.4	고령사회
부여군	17,035	6,969	10,066	81,430	20.9	고령사회
서천군	14,187	5,726	8,461	64,322	22.1	초고령사회
청양군	8,479	3,528	4,951	34,921	24.3	초고령사회
홍성군	15,884	6,494	9,390	90,931	17.5	고령사회
예산군	16,897	7,026	9,871	90,740	18.6	고령사회
태안군	10,972	4,428	6,544	63,794	17.2	고령사회
당진군	18,707	7,580	11,127	120,483	15.5	고령사회

자료 : 통계청, 2005년도 동읍면/5세별 주민등록인구, 2005. 충남발전연구원 내부자료 2006.



**[그림 6] 충청남도 노년부양비 및 노령화지수(2004년)**

### 3. 저출산·고령화의 파급효과

- 저출산·고령사회가 되어감에 따라 각종 사회문제가 발생이 예상됨
- 이에 따라 부정적인 측면과 긍정적인 측면이 나타날 것으로 판단됨

**<표 10> 저출산·고령화에 따른 파급효과**

구 분	부정적 영향			긍정적 영향
	사회적인 측면	경제적 측면	사회복지적 측면	
내 용	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사회전체의 부담증가</li> <li>◦ 노인의 사회적 소외/배제</li> <li>◦ 세대간 갈등과 사회적 통합 저해</li> <li>◦ 노인에 대한 부정적 이미지 확산</li> <li>◦ 정보격차 등을 통한 계층간 노인계층내의 양극화 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 경제활동인구의 감소</li> <li>◦ 노동생산력 하락과 경제성장률 둔화</li> <li>◦ 저축률 하락</li> <li>◦ 세입기반 감소</li> <li>◦ 공공재정악화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 연금제도 지속가능성 위협</li> <li>◦ 의료 및 장기요양 비용의 증가</li> <li>◦ 사회서비스 비용 부담증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 건전한 새로운 노인문화 형성</li> <li>◦ 노인의 정치적 압력집단화</li> <li>◦ 노인의 일반적 경제력 향상</li> <li>◦ 실버산업의 발전</li> </ul>

자료 : 한국노년학회, 2006 추계 학술대회자료에서 재구성

### Ⅲ. 충청남도 대응 방안

#### 1. 저출산·고령화 해결 방안

##### 1) 범정부적 정책

- 저출산·고령화로 인한 각종 사회문제를 해결하기 위해서는 중앙정부차원의 대책과 지방정부의 노력이 함께 병행되어야 함

<표 11> 범 정부적 저출산·고령화 대책

구분	내용	중앙 정부	지방 정부
출산과 양육에 대한 사회책임 강화	- 영유아보육·교육비 지원을 중산층까지 확대	○	
	- 방과후 학교 확대	○	○
	- 자녀양육가정에 대한 조세 및 사회보험 혜택 확대	○	
	- 자녀양육가정에 대한 인센티브제도 도입	○	○
	- 입양아동 양육지원	○	○
	- 보육시설확충	○	○
	- 모성 및 영유아 건강관리 체계화	○	○
가족친화, 양성평등 사회문화조성	- 저소득층 산모도우미 파견	○	○
	- 산전후휴가 급여 등 지원 확대	○	
	- 육아휴직지원 강화	○	
	- 출산, 육아기 이후 노동시장 복귀 지원	○	○
	- 가족친화적 직장문화 개선	○	○
	- 양성평등, 가족친화 문화 조성을 위한 교육강화	○	○
건전한 미래세대육성	- 친밀하고 평등한 가족생활문화조성	○	○
	- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	○	○
안정적인 노후 소득보장체계 구축	- 아동·청소년의 건전성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	○	○
	- 국민연금제도의 내실화	○	
	- 사적 소득보장제도 확충(퇴직연금제도조기정착, 개인연금활성화	○	

**<표 12> 범 정부적 저출산·고령화 대책 -계속-**

구분	내용	중앙 정부	지방 정부
노후건강관리 및 요양보호 기반확충	- 사전예방적인 보건의료체계 구축	○	○
	- 노후의료보장 강화 및 노인운동 활성화	○	○
	- 노인수발보협제도 도입 및 노인요양인프라 구축	○	○
	- 치매노인에 대한 종합적 관리, 지원체계 구축	○	○
노인사회참여 기반 조성	- 노인적합형 일자리 창출	○	○
	- 노인여가, 문화활동 지원	○	○
	- 노인권익증진 및 효문화조성	○	○
안전하고 활기찬 노후생활기반조성	- 안전한 노인주거공간 확보	○	○
	- 고령친화적 교통환경 조성	○	○
	- 농어촌 노인복지기반 확충	○	○
여성고령인력 활용확대	- 여성의 경제활동 참여 및 취업지원 - 연령차별금지 법제화	○	
고령친화산업육성	- 고령친화산업 육성기반 구축(고령친화제품기술개발)	○	○

자료 : 충청남도여성정책개발원, 저출산·고령화사회에 대비한 정책방안 모색, 개원7주년기념세미나 자료, 2006, 재구성.

## 2) 충청남도 특수(독자)사업 방안

### (1) 저출산·고령화 종합대책 수립

- 정부의 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)의 지방적 실현을 위해 지방정부 차원의 저출산·고령사회기본 및 시행계획을 수립하여 저출산·고령화정책을 체계적으로 추진해야 할 것임
- 저출산·고령화대책에 있어서 지방정부의 역할 중요
- 대부분의 정책이 지방자치단체 특히 시군을 중심으로 실시되고 있으며 충남지역의 경우 군지역은 이미 고령사회로 진입하여 초고령사회를 목전에 두고 있기 때문임

- 따라서 중앙정부차원의 종합대책을 넘어서 지역특성에 맞는 대책마련이 필요함
  - 이미 충청남도는 저출산, 고령사회대책반(T/F)이 조직되어 있기 때문에 이에 대한 종합적인 계획수립이 가능할 것임
  - ※ 일본의 후쿠이시의 경우 저출산종합계획으로 「아이·러브·어린이 미래플랜」을 세워 지역단위에서 체계적인 지원을 도모하고 있음

## (2) 저출산·고령화에 따른 각종 조례제정 및 제도 정비

- 저출산, 고령화문제 대한 종합적이고 체계적인 시책추진을 이해 제도적인 근거 마련
  - 기초지방자치단체에서 추진하고 있는 장수수당을 도차원에서 확대 추진하기 위한 조례제정
  - 지역 내에서 출생하는 신생아의 건강관리를 위해 출산장려금을 지원하는 조례
  - 보건소에 등록된 임산부를 대상으로 임산부의 기초검사 및 체계적인 산전관리를 비롯한 조치 등

## (3) 가정·지역·학교·기업·정부(행정)간의 연계 체계 구축 운영

- 저출산·고령화에 대한 대응으로 지역사회 각 주체들간의 연계 협력체계 구축
  - 가정과 지역, 학교, 기업간의 연계 및 조정의 환경을 행정에서 만들어야 함
  - 태어나고 기르고 일하고 생활하는 기쁨과 즐거움이 출산, 교육, 노동 그리고 여가를 통해 이루어지기 때문에 관련분야의 연계와 협력이 무엇보다 중요함

#### (4) 보육 및 노인복지 인프라 확충

- 보육 및 노인복지서비스를 위해서 이에 필요한 인프라의 확충이 중요하며 특히 시설확충을 통해 서비스 센타로써 기능하게 함으로써 이용자의 접근성 향상
  - 보육과 노인서비스제공 기반시설에 대한 중장기적인 계획을 수립하여 단계적으로 확충해야 할 것임
- 특히 충남도의 경우 시부와 군부간의 시설의 편중이 심하고 절대적으로 복지서비스 기관이 부족한 편임(청양군, 서천군, 당진군, 태안군, 계룡시 등)
  - 노인수발보험제도 도입에 따른 요양시설, 소규모요양시설, 그룹홈 등 제도실시를 위한 기반 마련

**<표 13> 아동·노인 복지 시설현황**

(단위: 개소)

구분	아동				노인				계
	생활	이용	상담	조건부신고 시설	생활	이용	가정봉사원 파견센터	조건부 신고시설	
시군계	17	10	3	2	39	15	10	28	124
천안시	4		1	1	5	6	2	1	20
공주시		1			1	2	1	4	9
보령시	2		1		4			2	9
아산시	1				4	1		5	11
서산시	1	5			2		1	2	11
논산시	4	2			4		1	2	13
계룡시									
금산군	1			1	1		2	4	9
연기군	1	1			3	1	1	4	11
부여군	1				3		1		5
서천군					2	1			3
청양군									
홍성군			1		3	1		1	6
예산군	1				3	2		1	7
태안군	1	1			2				4
당진군					2	1	1	2	6

## (5) 특수프로그램 발굴 및 개발

- ① 지역사회중심의 저출산·고령화대책을 위한 관련 기관간 네트워크 구축 및 운영
  - 학교와 기업과 연계 프로그램
    - 청소년의 자립, 도전을 위한 행동계획으로 중고등학교를 중심으로 직장체험프로그램 실시(직장견학, 직장체험, 취업체험 프로그램 / 대학 인턴십 강화 등)
    - 이에 참여하는 지역의 기업체에 인센티브 제공 방안 모색
    - 지역사회의 청소년의 건전한 직업관과 고취하여 이후에 지역사회인재의 개발과 지역사회노동시장 안정적 구축
  - 지방자치단체와 산업계, 그리고 학교와 연계하여 고용관련서비스를 제공하는 잡카페 설치운영(one-stop service center)
- ② 세대간 세대내 지원 서비스 프로그램 개발 : 노-노케어, 고령인력을 활용한 양육프로그램 실시(어린이집과 연계, 지역아동센터 연계, 방과후 또는 주말 학습 및 생활지도 프로그램)
- ③ 재가복지서비스 강화로 「24시간 안심서비스 프로그램」 추진
  - 치매, 중풍 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인에게 간병, 수발 등을 제공하기 위해 전문자원봉사조직의 체계화하여 지역사회복지기관과 연계된 지역사회중심의 24시간 보호시스템 구축(복지욕구(수요)에 신속히 대처할 수 있는 체계를 마련하는 것임(119구급대와 유사))
- ④ 소지역사회의 모임의 광장 확충 및 활성화
  - 영유아와 부모, 그리고 소지역사회 노인들이 정보교환하고 상담할 수 있는 「모임의 광장 사업」 추진
  - 공공시설의 여유공간이나 상점가의 빈점포 등을 활용한 친근한 장소에 설치 → 상점가의 빈점포를 활용해서 지역사회의 양육지

원이나 고령자 지향을 교류거점 등의 기능을 담당하는 커뮤니티 시설을 설치함으로써 빈점포의 해소와 아동 및 노인여가, 문화 공간 활용

⑤ 고령친화형 지역특구 설치·운영

○ 산발적·분절적인 현행 노인서비스를 고령친화 지역특구내에 집중화·종합화 시켜 미래 초고령사회의 선도지역으로 육성

- 노인서비스 산업을 위한 민간자본 유치

- 고령친화제품의 생산 및 기술개발을 할 수 있는 기업유치(고령친화산업을 위한 산학협력 : 건양대(고령친화 RIS), 나사렛대(고령친화제품 디자인))

⑥ 노인보후구역(실버존) 도입, 고령자를 위한 대중교통 이용환경 개선, 고령운전자를 위한 차량 실버마크 제도 도입, 은퇴자마을 조성 등 다양한 방안을 모색해 볼 수 있음

○ 향후 충청남도는 지역실정에 맞는 실현가능성이 높고 체감할 수 있는 저출산·고령화종합대책을 수립하여 “태어나는 기쁨, 기르는 즐거움이 넘치는 그리고 노후가 행복한” 한국의 중심, 복지충남이 되어야 할 것임

## 참 고 문 헌

- 관계부처합동, 제1차 저출산고령사회기본계획 시안 2006-2010, 2006.
- 기획예산처, 우리의 저출산 동향과 정책방향, 2005.
- 참여연대 사회복지위원회, 아동의 사회적 보호와 일자리 확충을 위한  
보육의 공공성 확대, 2005년 정책과제설명자료.
- 최성재, 고령사회에서의 노년기 삶의 질 향상을 위한 정책 패러다임,  
한국노년학회, 2006년 추계학술대회자료집, 2006.
- 최숙희, 김정우, 획기적인 출산을 제고방안, 삼성경제연구소, 2006.
- 충남발전연구원, 저출산·고령화 대책, 내부자료, 2006.
- 충남사회복지협의회, 사회복지시설현황자료, 2006.
- 충청남도, 도정주요통계, 2006.
- 충청남도, 복지정책과, 내부자료, 2006.
- 충청남도, 예산서, 2006
- 충청남도여성정책개발원, 저출산·고령사회에 대비한 정책방안 모색, 2006.
- 충청남도여성정책개발원, 충남 보육정책 5개년 계획 수립을 위한 조사  
연구, 2005.
- 통계청, 시도별 장래인구추계, 2005.
- 통계청, 장래인구 특별추계, 2005.
- 통계청, 장래인구추계, 2005.
- 한국보건사회연구원, 고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안, 2003.
- 한국보건사회연구원, 노인의 삶의 질 향상을 위한 정책방안 연구, 2005.
- 한국보건사회연구원, 지역별 노인복지 현황과 정책과제, 2003.
- 한국사회복지정책학회, 서울시립대 사회복지학과, 고령화 사회에 대응  
하는 서울시 노인복지정책의 방향, 제2회 서울사회복지정책포럼  
자료, 2004.

제4주제

충청남도의 건강한 자연환경  
만들기 전략과 과제

정 회 성

(한국환경정책평가연구원 연구위원)

장 갑 수

(충남발전연구원 책임연구원)

# 충청남도의 건강한 자연환경 만들기 전략과 과제

## I. 서 론

### 1. 목표와 기본원칙

- 비전 : 충청남도는 균형있는 지역발전, 함께하는 복지사회, 활력 있는 농어촌, 역동적인 산업경제, 건강한 자연환경 등 5대 도정 목표를 정하고 「한국의 중심, 강한 충남」을 지향하는 정책을 추진하고 있음

그 중 건강한 자연환경을 실천하기 위한 방안으로 “자연과 인간이 어우러지면서 발전하는 건강한 자연환경의 구현”으로 설정

- 목표 : ‘선환경-후개발·사업 시행’의 원칙 하에서 국가와 지역의 사회통합성 및 생태-효율성 제고를 위한 통합적 국토환경관리체계의 구축을 통해 건강한 자연 만들기 시행
- 기본원칙 : 환경용량을 고려한 국토관리, 국토자원 이용기회의 공정한 배분, 수요관리 위주의 효율적 토지이용, 통합생태계의 복원과 보전



[그림 1] 국토환경관리종합계획의 목표

## 2. 추진방법과 전략

- 충남 전지역을 생태경관보존과 자원생산기반 등 보전적 관리가 필요한 지역, 정주환경 조성 및 개발을 위해 활용되는 지역으로 분류
- 지역환경관리 전략을 생태경관보존, 자원생산기반 보전, 정주환경관리(개발용량, 환경오염), 개발사업관리 등으로 특성화하여 관리기준, 관리원칙, 관리지침을 구체화

지역 구분	보전 강도			지역성 약 ↑ 중 ↑ 강
	강 ←	중 ←	약	
생태경관보전지역	핵심생태 ← 생태완충 ← 전이지역 (복원·창출)			↑
자원생산기반지역	자원기반보전 ← 자원기반완충 ← 전이지역 (복원·창출)			
개발용량관리지역	청정환경관리 환경친화적개발			↑ 강
환경오염관리지역	도시환경관리 산업환경관리			

[그림 2] 지역구분에 따른 환경관리 추진방법

## II. 충청남도의 환경 현황

### 1. 자연환경

- 충청남도는 시가화 건조지역은 0.3%에 불과하고, 산림지역이 48.3%, 농업지역이 41.0%로 비교적 농업환경이 양호

**<표 1> 토지피복도 현황**

구분	토지피복(대분류)							
	계	시가화 건조지역	농경지	산림	초지	습지	나지	수역
면적(km <sup>2</sup> )	8,347.57	24.34	3,422.49	4,033.99	449.92	32.99	183.47	200.37
비율(%)	100.0	0.3	41.0	48.3	5.4	0.4	2.2	2.4

자료 : 환경부, 2005, 국가환경종합계획 수립을 위한 연구.

- 생태자연도 분석결과 1등급지역이 412km<sup>2</sup>(4.8%), 2등급이 3,118km<sup>2</sup> (36.0%)으로 생태적 기반은 전반적으로 양호
- 충청남도의 생태·경관보전지역은 신두리 사구해역(태안군 원북면 신두리 일원 0.639km<sup>2</sup>, 2002. 10. 9 해양수산부 지정)과 소황사구(보령시 웅천읍 소황리 독산리 일원 0.121km<sup>2</sup>, 2005. 10. 28 환경부 지정)이 있음
  - 두웅습지(0.065km<sup>2</sup>)는 습지보호구역으로 지정
  - 야생동식물보호구역은 66개소, 8,661ha에 지정되어 있으며, 해안사구는 42개소로 전국의 32%를 차지함

**<표 2> 생태자연도 현황**

구분	등급				
	계	1등급	2등급	3등급	별도관리지역
면적(km <sup>2</sup> )	8,670	412	3,118	4,752	388
비율(%)	100.0	4.8	36.0	54.8	4.5

자료 : 환경부, 2005, 생태·자연도 작성추진 현황 보고.

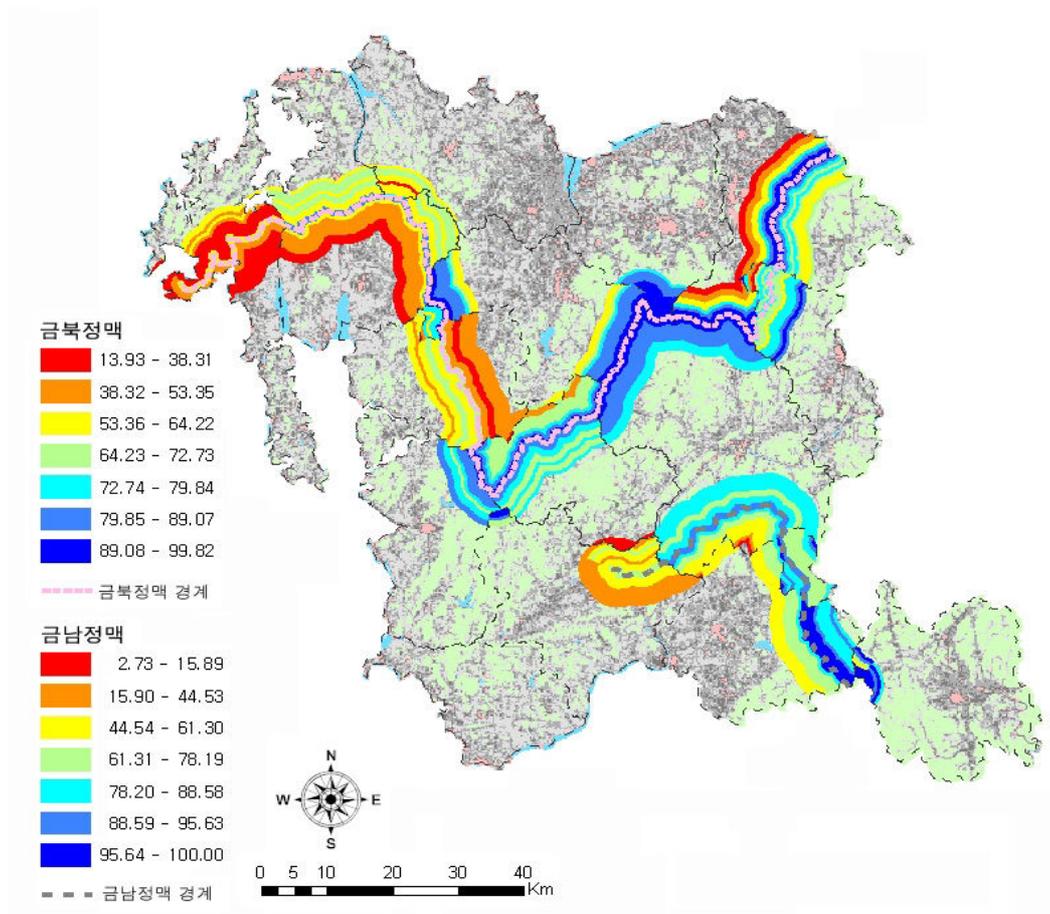
- 충청남도의 임야면적은 1990년에 4,552.6km<sup>2</sup>에서, 2003년에 4,489.8km<sup>2</sup>으로 62.8km<sup>2</sup>가 감소하였고, 농지는 약간 증가하였음
- 동 기간 중에 전국적으로 임야면적이 1% 내외로 감소한 반면 충청남도는 1.4%로 나타나 임야에 개발압력이 높았음

**<표 3> 산림 · 농지면적변화**

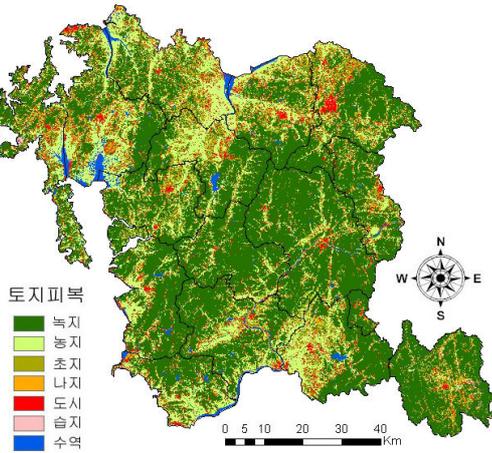
(단위: km<sup>2</sup>)

구분	1990		1995		2000		2003		변화량(90-03)	
	농지	임야	농지	임야	농지	임야	농지	임야	농지	임야
충남	2,722.8	4,552.6	2,829.4	4,561.5	2,787.6	4,519.1	2,756.6	4,489.8	33.8	-62.8

자료 : 통계청([www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)).

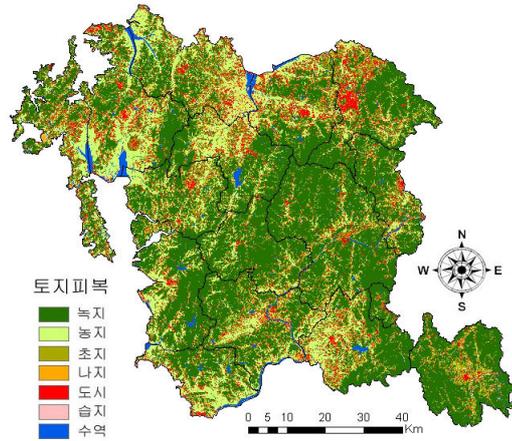


**[그림 3] 금남 · 북정맥 주변 산림분포면적을**



[그림 4]

토지피복분류도(1994년)



[그림 5]

토지피복분류도(2004년)

## 2. 생활환경

### 1) 대기오염

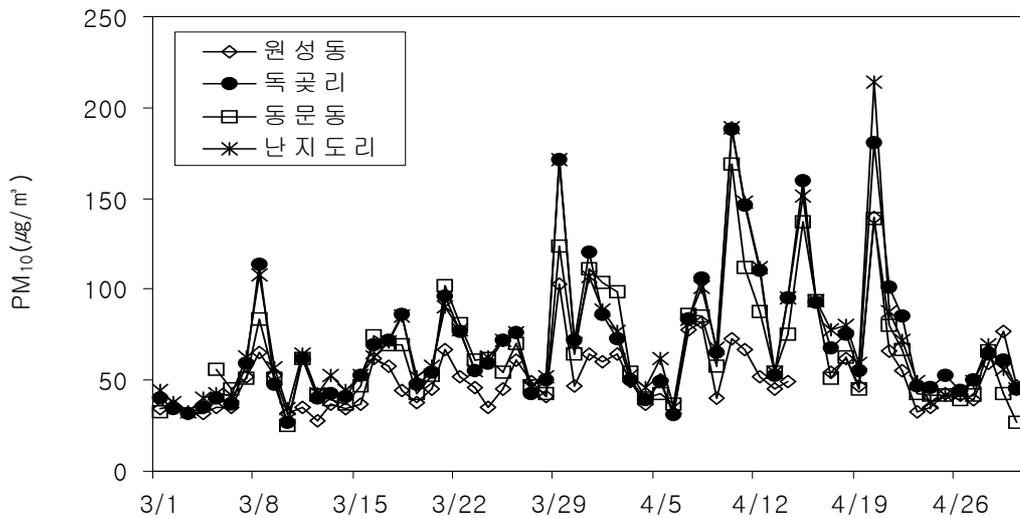
- 충청남도는 2005년 기준으로 대기오염부하가 전국평균보다 낮아 비교적 양호한 대기오염 상황을 보이고 있으나, 질산화물, 먼지 등은 배출량이 증가추세임
- 대기오염배출업소는 2,900여개이며, 이중 천안, 아산, 서산, 당진 지역에 소재한 업체가 전체의 42%로서 다수의 대기오염원 분포

<표 4> 충남 대기오염물질 배출현황

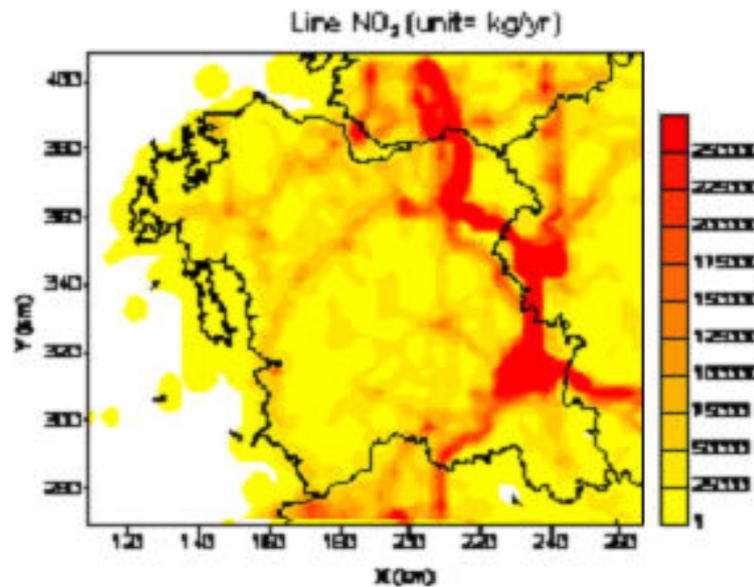
구 분		CO	NOx	SOx	PM <sub>10</sub>	VOC
충남	배출부하 (kg/km <sup>2</sup> )	4,798	11,726	4,994	521	4,853
	배출량(톤)	41,431	123,882	35,723	4,886	44,149

자료: 충남발전연구원, 대기오염물질 배출량 내부자료, 2006.

- 대기오염현황은 전반적으로 환경기준을 충족시키고 있으나 서해 연안에 화력발전소(기력: 당진, 보령, 태안, 서천; 복합화력: 보령, 부곡), 석유화학단지, 제철단지 등 대형배출원이 위치
- 대기환경은 비교적 청정하나, PM<sub>10</sub>은 천안, 아산 서산, 당진지역이 3-4월에 환경기준치를 초과하는 것으로 나타나는데, 이는 봄철의 황사의 영향을 받기 때문으로 해석



[그림 6] 황사 발생기간의 미세먼지 농도 비교



[그림 7] 질산화물 배출량 공간분포

## 2) 수자원과 수질오염

- 충청남도의 하천유역은 금강유역 4,506.7km<sup>2</sup>(52.5%), 삽교호유역 1,619.2km<sup>2</sup>(18.9%), 안성천유역 356.0km<sup>2</sup>(4.1%), 서해안유역 1,941.7 km<sup>2</sup>(22.6%)으로 구분
- 수자원 부존량은 108억(톤/연)으로 단위면적당 전국의 110% 수준으로 전국평균보다 수자원이 비교적 풍부
- 충청남도내 금강수계지역의 수질개선을 위해 오염총량관리제도가 시행중

**<표 5> 충남 주요 수질오염원**

구분	점오염원					비점오염원
	계	생활계	축산계	산업계	양식장	토지이용
발생량 (톤/일)	843,449	618,699	28,497	196,253		
오염부하량 (kg/일)	540,908	104,233	337,945	46,900	4,120	47,710

- 상수원보호구역은 119.235km<sup>2</sup>(24개소)가 지정되어 있고, 금강수계의 수변구역은 금산군 26.61km<sup>2</sup>지정되어 있음

## 3) 폐기물관리

- 생활폐기물 발생량은 1,743톤/일로 안정감소 추세이나, 사업장폐기물 13,211톤/일, 건설폐기물 7,505톤/일로 증가추세를 보이고 있음(합계 22,459톤/일)
- 2005년 기준으로 생활 및 사업장폐기물 재활용은 16,977톤/일 (75.6%)이며, 매립 3,352톤(14.9%), 소각 1,860톤(8.3%), 해양투기 270톤(1.2%)으로 아직까지 매립의존도가 높은 편임

#### 4) 연안 오염

- 충청남도의 해안선 길이는 전국 11,542km의 8.3%인 953.3km이며 태안반도를 중심으로 가로림만, 천수만, 비인만 등이 있고, 안면도, 원산도 등을 비롯해 260여개의 도서와 갯벌이 발달
  - 갯벌은 304.2km<sup>2</sup>로 우리나라 전체 갯벌면적(2,393.0km<sup>2</sup>)의 12.7%
- 서해연안 수질은 연안지역의 개발 및 이용 확대로 자연정화능력이 감소
  - 서해연안은 태안반도 인근 해역이 COD기준 1등급으로 양호하고 이외의 지역은 2등급의 수질을 보임

### III. 충청남도의 환경 전망과 방향

#### 1. 환경관리여건의 변화

##### 1) 환경질과 관리여건의 지역간 격차

- 충청남도는 지역내 권역 및 시·군별로 사회경제, 환경적 여건이 다르며 이에 따른 지역격차가 크다고 할 수 있음
  - 천안, 아산, 서산, 당진군 등 북부권은 고속도로, 고속전철 등 교통망 확충에 따라 수도권의 인구 및 산업의 유입이 진행되고 있으며 이를 중심으로 환경오염 심화. 특히, 화력발전소, 석유화학단지, 제철단지 등 대규모 오염시설에 의한 각종 VOC 및 악취물질이 환경 악화요인으로 작용
  - 부여, 논산, 금산군 등 남부권은 금강유역권으로 수질오염원의 규제와 금강수질개선의 과제를 지니고 있음

##### 2) 소규모 오염원의 증가에 따른 문제

- 충청남도는 국내적으로는 서해안고속도로 개통 등 광역교통망의 발달, 수도권과의 접근성 향상, 대중국 무역의 중심지로 부상하면서 산업입지 수요가 지속적으로 증가하고 있음
  - 이에 따라 수도권 인접지역과 고속도로 IC 주변지역을 중심으로 중·소규모의 산업단지가 지속적으로 증가하고 있어 환경오염 발생 우려

### 3) 행정도시 등 대규모 개발사업 예정

- 행정중심복합도시의 건설과 화력발전소, 산업단지, 도로 등 개발 활동의 증가에 따른 난개발 및 환경오염 부하가 높아질 예상
  - 행정중심복합도시, 신도청 이전 등 개발예정지의 연담화 및 광역화 등 개발압력의 체계적인 관리와 토지이용의 환경성 제고에 대한 관심 증대
- 서해안고속도로, 항만 등 편리해진 교통체계로 인해 연안개발 수요 증대
  - 해양 및 연안수요를 고려한 금강하구 및 충청권 서부연안지역에 대한 생태적 건강성 관리와 사구, 습지 등 훼손지역에 대한 체계적인 복원요구 증대

### 4) 신 성장동력 산업의 입지 증가

- 충청남도는 IT, BT 등 첨단산업의 양호한 입지조건을 가지고 있어 새로운 산업환경의 패러다임에 발전가능성이 매우 높음
  - 충남은 전자·정보기기, 자동차·자동차 부품, 문화콘텐츠, 농·축산바이오, 관광 등 분야에서 타지역과 비교하여 경쟁적 우위에 있음(산업연구원·충남전략산업기획단, 2004)

### 5) 자원부족과 환경위협 요소의 증가

- 우수 환경자원 및 훼손자원에 대한 보전 및 복원방안 요구
  - 금강하구 및 연안지역에 대한 생태적 건강성 관리와 훼손지역에 대한 체계적인 복원방안 마련
  - 자연공원, 상수원 보호구역 및 수변구역의 개발요구에 따른 체계적인 환경관리 및 지원방안 수립의 필요성 증대

- 서산, 당진 등 대기오염의 광역화 영향에 대한 체계적인 관리와 대도시 주변지역 등 지역 환경부하의 관리 필요성 대두
  - 안면도 국제관광지개발사업, 대산항·보령신항 건설, 안면도~보령연육교 건설사업 등 대규모 개발의 추진으로 연안환경이 더욱 악화될 가능성이 높음
  - 보령, 태안, 당진 등에 발전소 추가 건설계획을 추진 중이어서 대기오염 광역화 우려

## 2. 환경여건 분석

- 강점(Strength)
  - 전국적으로 양호한 접근성과 수도권에 인접한 입지적 비교우위성
  - 비교적 양호한 농지, 연안환경, 금강의 수자원 보유
  - 지역적으로 다양한 경관자원을 보유하고, 우수한 자연환경 존재
- 약점(Weakness)
  - 수도권의 환경오염 광역화, 각종 개발압력이 존재
  - 인구·산업의 지역적 편차가 심하여 지역간 불균형 발생
  - 농촌지역의 소규모 개별입지에 의한 환경오염 우려와 취약한 경제구조
- 기회(Opportunity)
  - 서해안고속도로, 고속철도 개통에 따른 전국과의 접근성이 향상
  - 환황해경제권의 성장과 중국의 무역기회의 급증적 성장
  - 행정중심복합도시 건설, 수도권 기능의 이전에 따른 첨단산업 지대로 재편 기회

○ 위협(Threat)

- 수도권인구 및 산업의 유입에 의한 개발압력 증가로 환경오염 위협
- 수도권과 시·공간적으로 밀접해지면서 지역의 경제적 자족성 약화 우려
- 지역의 특징적인 문화의 소멸 위협(지역의 정체성)

**<표 6> 충청남도 환경여건의 SWOT 분석**

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양호한 농지 등 자연환경</li> <li>· 연안환경 및 자원 풍부</li> <li>· 다양한 지역문화 보유</li> <li>· 금강 삼교천 등 풍부한 수자원</li> <li>· 입지적 비교우위성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권의 환경오염 광역화</li> <li>· 각종 개발압력에 의한 환경훼손</li> <li>· 지역내 불균형 심화</li> <li>· 농촌지역 환경오염 우려</li> <li>· 소규모 산업단지 광역적 분포</li> </ul>
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서해안고속도로, 고속철도의 개통</li> <li>· 환황해경제권의 성장블록화</li> <li>· 행정중심복합도시, 신도청의 건설</li> <li>· 첨단산업지대로 전환 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수도권으로부터의 환경오염원 유입</li> <li>· 지역의 자족성 약화(수도권에 편입)</li> <li>· 지역의 특징적 문화 소멸 위협</li> </ul>

### 3. 비전과 기본방향

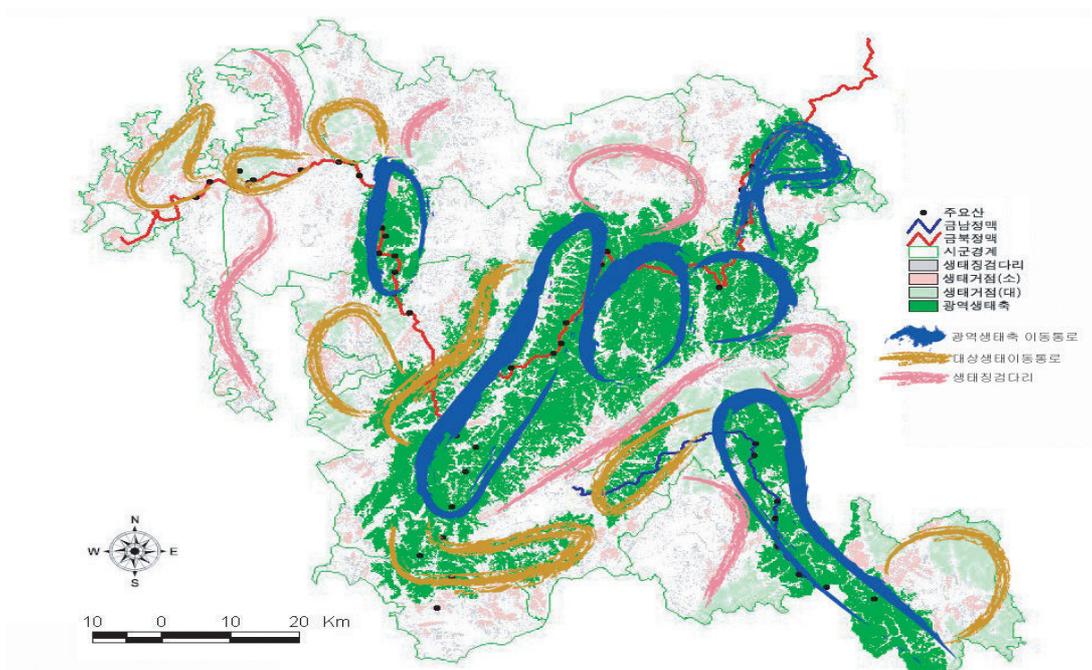
#### 1) 충남환경 비전

- 건강한 자연환경 만들기 전략의 궁극적인 목적은 21세기 「한국의 중심, 강한 충남」을 구현하기 위한 충남의 자연환경과 생활환경을 온전하고 건강하게 하여 지속가능한 발전을 도모하는 데 있음
  - 2005년 국가환경종합계획에서는 금강충청권지역의 비전을 “환경친화적 지역균형발전의 선도지역”으로 설정
- 충청남도 환경비전을 “환경, 경제, 자원이 조화되는 주민참여형 지역균형발전의 선도지역”으로 설정
  - 4대 기본방향으로 생태-경제 공간체계의 구축과 보전, 자원이용의 효율성 제고로 지역경쟁력 강화, 환경복지사회의 발전모델의 정립, 도민과 함께 하는 개발과 환경보전체계의 구축으로 설정
- 건강한 자연환경 만들기 10대 전략
  - 광역 및 지역생태축의 조성 및 복원
  - 서해연안의 대기오염 관리방안 수립
  - 신도시의 환경관리 강화
  - 중소도시 환경관리의 강화
  - 생태공단조성을 통한 산업환경관리 개선
  - 서해연안 및 금강하구역의 통합관리계획의 수립 추진
  - 수계수질관리를 위한 총량관리의 효율적 시행
  - 지역소득 창출형 환경관리대안 모색
  - 지역 자율환경관리운동 및 충남지속발전위원회 설립운영
  - 환경정책 정보체계의 구축 운영

## 2) 기본방향

### (1) 생태-경제 공간체계의 구축과 보전

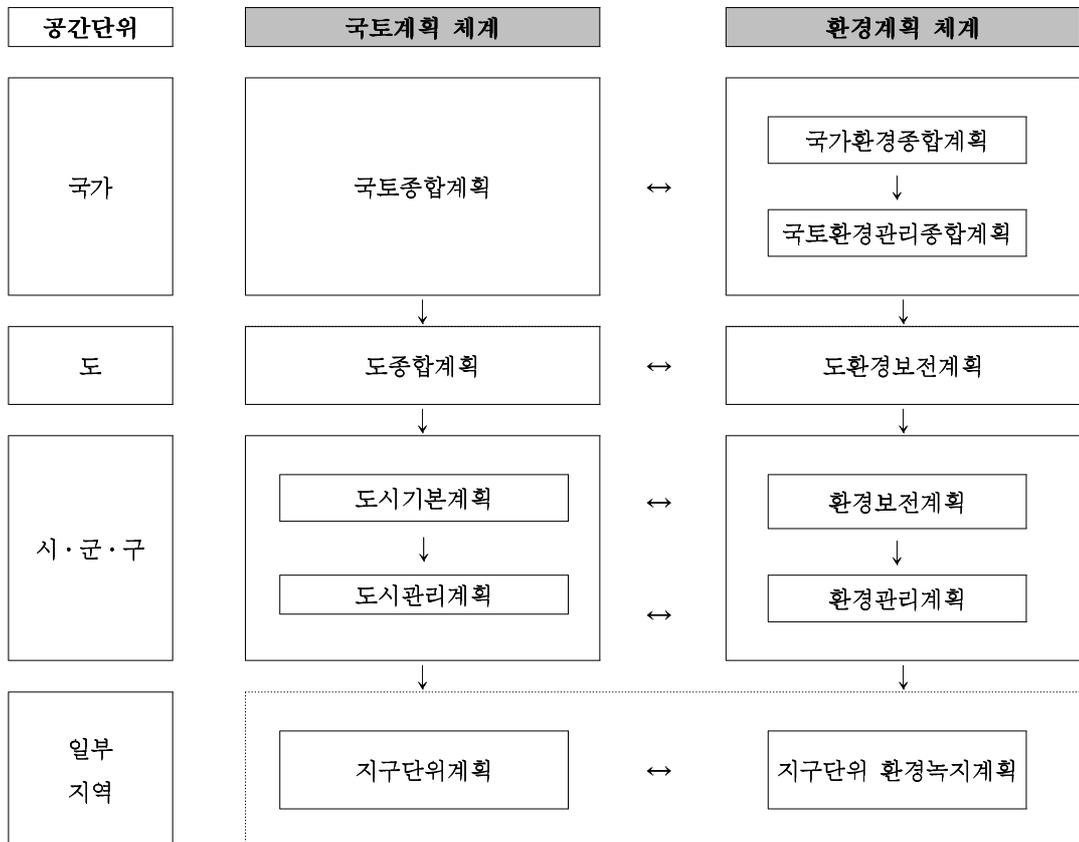
- 토지의 비가역성 등을 고려한 토지자원의 효율적, 계획적 활용으로 토지이용의 생태-효율 극대화가 필요
  - 산지·농지 등의 전용을 통한 토지공급 확대정책을 지양하고 토지의 절약적 이용, 생태순환형 개발 등의 수요관리
  - 환경성평가를 통해 우선적으로 보전할 지역과 개발할 지역을 체계적으로 구분하여 적절한 이용을 도모하고, 보전지역은 그 목적에 맞추어 적극적으로 보전
- 도시적 토지이용은 자연과의 공생, 에너지 절약, 환경친화적 교통수단 등을 통해 생태적 효율성을 제고
- 산, 하천, 녹지 등 주요 생태요소를 보전, 복원하고, 이들 상호간을 유기적으로 연계하는 생태계 통합관리
  - 주요 개발사업으로 훼손되거나 우려되는 지역의 주요 생태축 보존·복원



[그림 8] 충청남도 산림생태네트워크 개념도

## (2) 자원이용의 효율성 제고로 지역경쟁력 강화

- 친환경적 토지이용 및 관리
  - 대규모 시설 중심의 산발적인 관광자원의 개발보다는 거점개발, 생태관광, 자연환경 중심의 관광개발을 추진하여 자연환경을 보전
  - 경제성 위주의 개발보다는 환경성을 포함한 자연과의 조화로운 품격있는 자원이용행위 추진
  - 또한 자원 및 에너지 이용증가에 따른 생물다양성 감소, 환경오염의 증가 및 지구환경문제에 대응 필요성이 높음
- 환경친화적 토지이용체계를 확립하기 위하여 환경정책과 국토정책의 연계·통합을 추진



[그림 9] 국토계획체계와 환경계획체계의 연계

### (3) 환경복지사회로의 발전모델의 정립

- 쾌적한 생활환경 확보를 위해 환경오염이 최소화되는 지역환경 조성
  - 대기 및 수질오염물질과 폐기물 등 환경오염물질의 배출을 최소화하고, 배출된 오염물질을 지역 내에서 환경친화적으로 처리
  - 물·공기·토양오염으로 인한 생활환경 악화를 방지하고, 각종 개발사업에 있어서 환경성을 확보하며 환경기초시설의 확충 및 효율적 운영
- 깨끗한 물과 공기 등 쾌적한 생활환경에 대한 요구가 증대됨에 따라 환경오염의 최소화 및 환경친화적 처리체계 구축

### (4) 도민과 함께 하는 개발과 환경보전체계의 구축

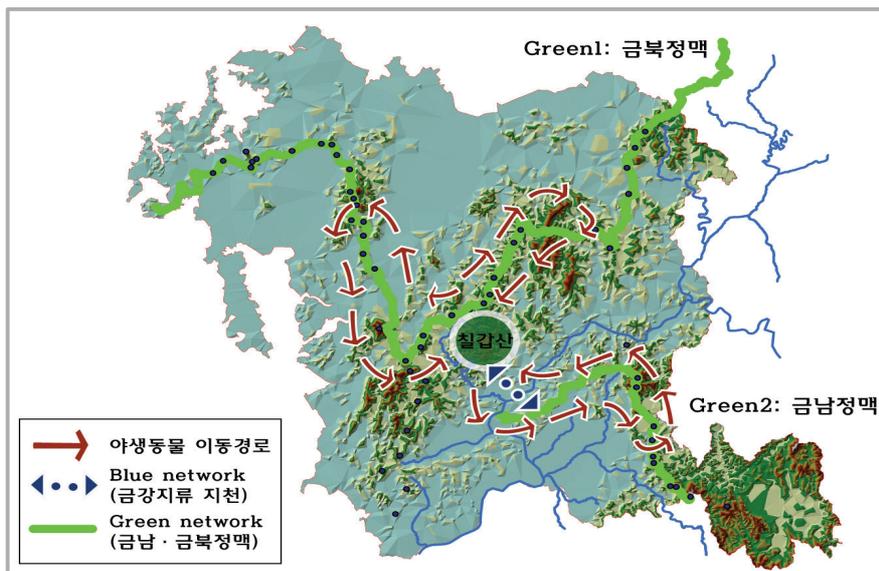
- 지역 환경특성을 고려한 주민참여형 환경관리
  - 모든 지역이 그 특성과 잠재력에 걸맞게 지속가능한 성장을 도모할 수 있고 쾌적한 삶의 질을 추구
  - 지역별 환경특성을 고려하여 지역 주민의 적극적인 참여를 유도하는 환경관리 계획과 추진방안을 마련함으로써 지속가능한 지역환경의 창출
- 공간정보에 기초한 지역환경관리
  - 대기, 수질, 폐기물 등 지역의 환경 관련 공간정보 및 도면을 체계적으로 정비하여 환경지도를 작성
  - 환경지도를 토대로 환경문제지역과 양호지역에 대한 기본구상과 관리방향 등을 제시하여 계획적, 효율적 환경관리를 도모

## IV. 주요 정책과제와 추진전략

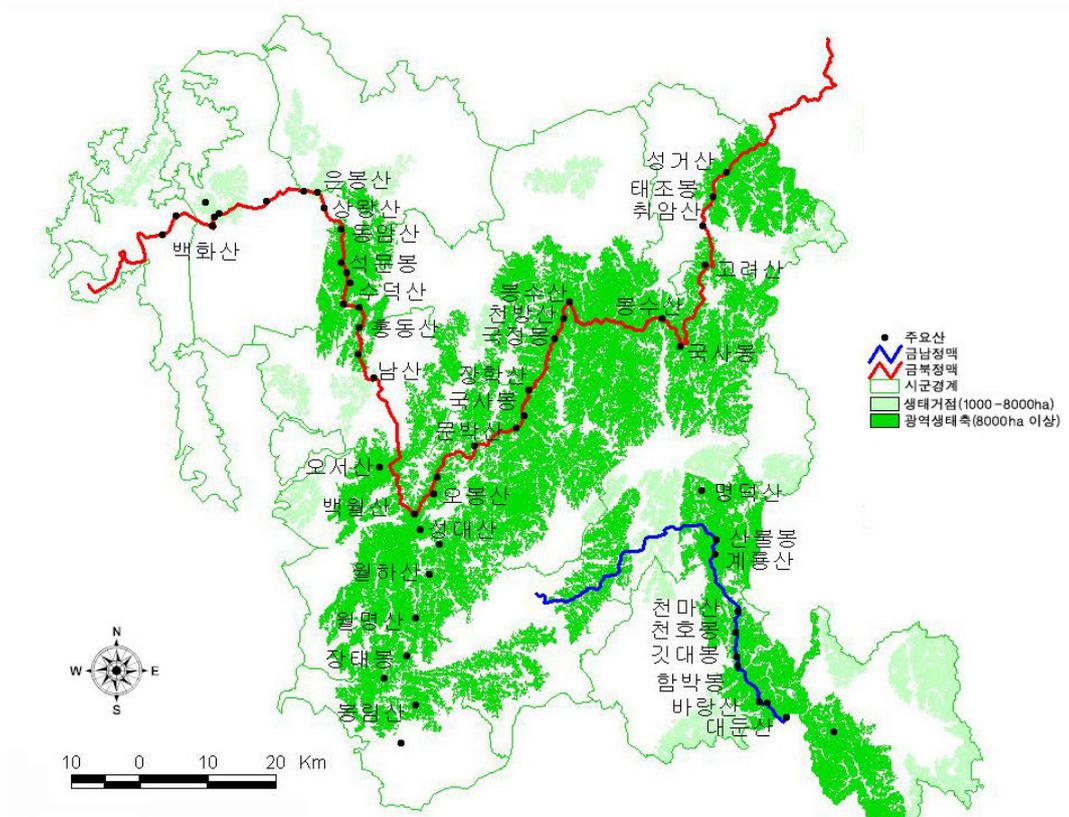
### 1. 광역생태축의 보전 및 관리

#### 1) 생태축의 조성

- 대둔산-계룡산-부소산, 성거산-칠갑산-오서산-백화산을 잇는 금남-금북정맥 광역생태축을 토대로 생태네트워크를 구축하고 훼손 지역의 복원관리 강화
  - 광역생태축의 결절점에 위치한 도시인 천안, 연기, 공주, 논산, 계룡시 등은 생태축의 보전·복원 등을 우선 고려
  - 도로건설 등에 의한 백두대간을 포함한 광역생태축의 단절을 최소화하고, 단절된 생태축이나 훼손지역에 대한 복원계획을 수립하여 추진
- 대전권 개발제한구역의 생태적 기능 및 생태면적률을 고려한 녹지충량의 지속적인 관리



[그림 10] 지역통합 생태네트워크 구상도



[그림 11] 충청남도의 광역생태축과 대규모 생태거점

## 2) 서해연안의 대기오염 관리방안 수립

- 충남지역 서북부 서해연안에 위치한 화력발전소 6개소(당진, 보령, 태안, 서천), 대산석유화학단지, 아산국가산단, 제철단지는 향후 주요한 대기오염원으로 광역화 우려
  - 서산, 당진 등 서해연안 대기오염의 모니터링을 토대로 대기오염 총량관리 제도 도입 검토
  - 당진-서산-태안-보령-서천 등의 녹지축을 연결하는 '당진-서천 광역완충녹지'를 조성하여 대기오염의 광역화에 대비



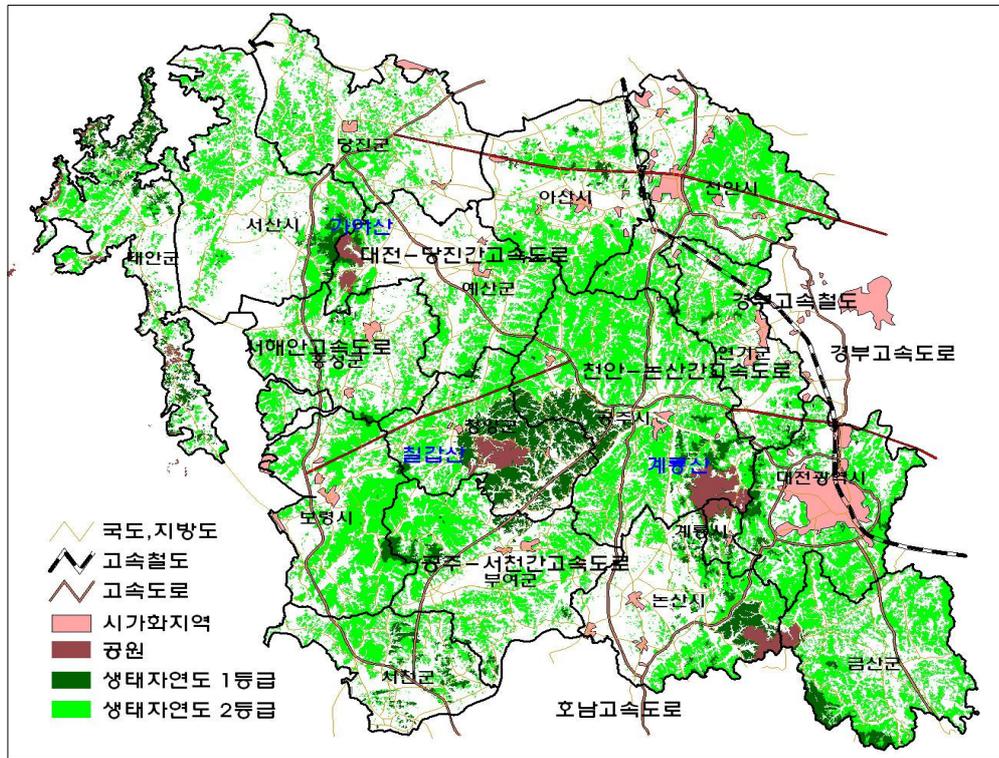
[그림 12] 대기오염 완충을 위한 녹지 조성 구상도

## 2. 도시광역 환경계획의 수립과 추진

### 1) 신도시의 환경관리 강화

- 행정중심복합도시, 신도청도시, 태안기업도시 등 신도시와 산업도시의 개발이 이루어질 경우 주변지역에 대한 개발파급효과가 커질 것이므로 광역환경관리계획을 수립하여 추진
- 개발예정지는 환경선도 도시가 되도록 공원녹지, 에너지, 교통, 수질 및 대기 등 친환경적, 생태적 계획 및 개발방안을 작성하여 추진

- 개발예정지에 대한 자연환경 및 생태계 기능보전을 위한 자연환경계획을 수립하여 체계적인 환경보전 및 관리기반을 확보하고, 주변지역 난개발을 예방하기 위한 대책을 마련
- 신도시 개발시 환경계획을 기초로 하여 환경용량에 기반한 개발용량을 산정하고 지속가능한 도시의 조성을 유도
- 자연환경 및 생태계기능의 유지, 대기 및 폐기물 등 환경오염의 최소화로 지속가능한 도시발전을 선도할 환경자원·에너지·수자원 절약형 등 특성화 환경도시 조성



[그림 13] 생태자연도와 간선교통망

## 2) 중소도시 환경관리의 강화

- 기존 주요 도시에 대한 환경정비 및 생태공간 창출 사업의 지속적 추진 등 생태도시 활성화를 도모

- 시군별 특성을 고려한 자연공원, 생태공원 조성사업 등 환경용량창출 사업을 지속적으로 추진
- 중소도시의 생활개발 정비사업 확충과 재개발의 토대 형성
  - 정보화, 고령화 사회를 대비한 중소도시의 환경개선과 환경친화적 복지시설 확충

### **3. 통합적 환경관리체계의 강화**

#### **1) 생태산단 조성을 통한 산업환경관리 개선**

- 개별입지 공장을 계획적 산업입지로 유도하고 환경부하를 최소화할 수 있는 환경관리체계 구축
  - 개별 산업체가 밀집한 지역을 지역생태형 산업단지로 조성하기 위해 통합환경관리체계의 도입을 통해 물질·에너지순환체계 형성
  - 기반시설연동제, 개발허가제 등을 통한 계획적 입지의 유도과 제2종지구단위계획 등 관련계획에 기초한 환경개선을 추진

#### **2) 서해연안 및 금강하구역의 통합관리계획의 수립 추진**

- 양호한 연안생태자원 및 해양수질(1등급)을 유지·보전하기 위한 도서·연안 자연환경보전계획을 수립하고, 이에 기초한 자연공원 및 보호구역 지정, 생태체험관광 등을 추진
  - 태안군, 서천군 등의 훼손해안사구 복원을 추진
- 우수생태경관을 지닌 도서연안지역에 대한 현황조사를 토대로 효율적 보전 및 관리방안을 수립

- 기지포해안, 남전리-송림리 해안, 신두리해안, 백리포/십리포 해안, 파도리 해안, 신진도 안흥해안, 몽산포해안, 안면도서쪽해안, 대천해수욕장, 관당리 해안 등 해안 습지
- 격렬비열도, 나치도, 내파수도, 외파수도, 외연도 등 도서지역
- 천수만, 금강하구역 등에 생태공원 조성

### **3) 하천수질관리를 위한 총량관리의 효율적 시행**

- 오염총량관리계획에 기초한 시행계획을 토대로 시군별 배출원 오염부하량 관리로 환경과 경제의 조화 도모
  - 금강수계 시행 및 삼교호 수계 추가시행 추진

### **4) 지역소득 창출형 환경관리대안의 모색**

- 노령화 사회 및 주 5일제 근무 등으로 인한 농촌지역의 다양한 형태의 여가활동수요를 지역특성별로 친환경적인 관광 또는 친환경 농촌체험 등의 프로그램으로 이를 수용하여 지역의 소득창출에 적극 활용

## **4. 주민과 함께 하는 환경관리제도의 정착**

### **1) 자율환경관리운동 전개 및 충남지속발전위원회 설립 운영**

- 충청남도만의 사회, 경제, 환경적 특성을 반영한 지방자치단체 환경조례 제정의 활성화와 조례제정 범위를 확대하여 지역이 환경관리의 핵심주체가 되도록 유도

- 정부 법령의 취지에 반하지 않는 범위 내에서는 지역 자치조례의 제정
- 지방자치단체와 지역의 주민·시민단체·기업·환경전문가 등이 ‘지역사회환경개선협의회(가칭)’를 결성하여 지역환경관리 방안을 모색하고 실천하는 지역사회의 자율환경관리운동을 확산
- 지역의 생태 및 환경문제에 대한 진단, 환경개선 실천계획의 수립, 환경개선사업의 수행, 수행결과 평가와 보고 등의 활동 수행
- “충청남도지속가능발전위원회(가칭)”를 설치하여 환경정책과 주요 행정계획과의 조정·연계를 도모하고 지방자치단체의 주요 행정계획 및 개발사업의 지속가능성을 검토
- 행정·기업·시민간의 3자협의체라는 거버넌스 체계로 주요 지역정책과 계획의 자문과 평가 기능을 수행

## 2) 환경정책 정보체계의 강화

- 환경친화적 지역관리를 위하여 지역환경정보망의 구축·운영
  - 환경매체별 정보와 지리정보체계(GIS)를 연계하여 공간화된 환경정보를 생산하고 이를 지역환경관리에 활용
  - 각 시·군지역의 공간환경정보 통합서비스 체계를 구축하여 환경계획, 토지이용계획 등에 활용하여 개발과 보존이 조화되는 지역개발의 유도
- 다양한 매체를 통해 환경정보를 지역주민에게 제공함으로써 환경정보 서비스의 고도화를 추진
  - 또한, 산하의 각 지방자치단체 및 관련기관의 홈페이지와 연결하여 타 서비스시스템과 환경정보를 연계

## V. 결론

### 1. 환경관리 기본 방향

- 충청남도 환경비전을 “환경, 경제, 자원이 조화되는 주민참여형 지역균형발전의 선도지역”으로 설정
- 산, 하천, 녹지 등 주요 생태요소를 보전, 복원하고, 이들 상호간을 유기적으로 연계하는 생태계 통합관리를 통해 주요 개발사업으로 훼손되거나 우려되는 지역의 주요 생태축 보존·복원
- 대규모 시설 중심의 산발적인 관광자원의 개발보다는 거점개발, 생태관광, 자연환경 중심의 관광개발을 추진하여 자연환경을 보전
- 지역별 환경특성을 고려하여 지역 주민의 적극적인 참여를 유도하는 환경관리 계획과 추진방안을 마련함으로써 지속가능한 지역환경의 창출
- 환경지도를 토대로 환경문제지역과 양호지역에 대한 기본구상과 관리방향 등을 제시하여 계획적, 효율적 환경관리를 도모

### 2. 환경관리 주요 전략

- 성거산-오서산-백화산(금북생태축), 대둔산-계룡산-부소산(금남생태축)로 설정하고, 이에 위치한 도시인 천안, 연기, 공주, 논산, 계룡시 등은 생태축의 보전·복원 등을 우선 고려
- 충남지역 서북부 서해연안에 위치한 화력발전소 6개소(당진, 보령, 태안, 서천)는 향후 주요한 대기오염원으로 광역화 우려가 있어 당진-서산-태안-보령-서천 등의 녹지축을 연결하는 ‘당진-태안-서천 광역완충녹지’ 조성을 유도

- 행정중심복합도시 개발예정지는 환경선도도시가 되도록 공원녹지, 에너지, 교통, 수질 및 대기 등 친환경적, 생태적 계획 및 개발방안을 작성하여 추진
- 수도권과 인접한 천안, 아산 등 개별입지 산업을 계획적 산업입지로 유도하고 환경부하를 최소화할 수 있는 환경관리체계를 구축
- 충남 서해연안의 우수한 해양환경 보존을 위해 도서·연안 자연환경보전계획을 수립하고, 이에 기초한 지역주민 소득창출형 사업 추진
- “충남지속가능발전위원회(가칭)”를 설치하여 환경정책과 주요 행정계획과의 조정·연계를 도모하고 지방자치단체의 주요 행정계획 및 개발사업의 지속가능성을 검토
- 환경매체별 정보와 지리정보체계(GIS)를 연계하여 공간화된 환경정보를 생산하고 이를 지역환경관리에 활용