

ISSN 1226-637X

The Chungnam Review

# 열린 충남

제 28호

2004. 11

가을

- 명사칼럼 신행정수도의 새로운 추진방향과 과제 / 육동일
- 특별인터뷰 신행정수도 건설 외 대안(代案)은 없다 / 심대평
- 충남의 재발전 ⑩ 신행정수도는 국가의 미래다
- 지상포럼 21세기 국가발전전략 페러다임의 변화와 신행정수도 건설 / 김용웅



충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

# 열린 충남

Chungnam

## 명사칼럼

- 2\_ 신행정수도의 새로운 추진방향과 과제 / 옥동일

## 특별인터뷰

- 4\_ 신행정수도 건설 외 대안(代案)은 없다 / 심대평

## 충남의 재발전 10

### 신행정수도는 국가의 미래다

- 9\_ 신행정수도 건설, 지속 추진해야 / 김용웅  
11\_ 현재 판결 부당성 입증, 충청권 명예회복 해야 / 이창기  
14\_ '분노의 포도'는 영글어만 가는데... / 박건욱  
16\_ 신행정수도건설은 지속가능발전의 시금석 / 이상진  
19\_ 행정수도 위험 파동과 충청권의 향배 / 최병학  
22\_ 신행정수도 건설은 중앙집권적 권력·행정구조 타파 / 정태규



# 열린 충남

2004. 가을 | The Chungnam Review |

## 연구원 논단

- 28\_ 분권시대의 농어촌 지역개발 정책체계 개선방안 / 김정연
- 51\_ 충청남도 관광도시의 육성과제 / 이인배
- 59\_ 지역 활성화를 위한 문화관광개발의 유형분석 / 임명재

## 지상포럼

- 72\_ 21세기 국가발전전략 페러다임의 변화와 신행정수도 건설 / 김용용

## 역사테마기행 ⑩

- 80\_ 서산의 중요 문화 유적 / 신상찬

## 92\_ 충남도의회소식

## 오피니언

- 108\_ 노무현 정권은 약속을 지켜라! / 유환준
- 110\_ 시일야 방성통곡 신행정수도 / 한종동

## 112\_ 연구원소식





## 신행정수도의 새로운 추진방향과 과제

육동일 (충남대 교수/신행정수도 건설 비상사국회의 공동대표)

드디어 충청권의 민심이 폭발했다. 이 지역에서는 상당히 드문 일이다.

정치권에 의해 우롱당하고 현재에 의해 짓밟힌 지역의 자존심이 울분과 분노로 분출된 것이다. 중앙의 언론들은 충청권의 피맺힌 절규와 규탄의 몸부림을 의도적으로 외면하거나 지역이기주의의 꾀으로 폄하하고 있다. 하지만 현재의 위헌결정으로 촉발한 작금의 사태는 그 파장이 한국의 정치, 경제, 사회 및 향후의 정국구도를 근본적으로 뒤흔들 만큼 심각해질 것으로 예상된다.

즉, 이번 사태로 초래되는 충청권의 직접적인 피해보다 우리 국가사회 전체가 겪어야 할 후유증이 훨씬 클 것이라는 사실에 문제의 심각성이 있다. 우선 전체 정치권에 대한 실망과 불신은 더 이상 회복불능의 상태로 빠지고 말았다. 그동안 한국정치는 과잉·과대적으로 우리 사회를 지배했지만, 정치력은 과소·부재했기 때문에 정치력으로 해결해야 할 국가의 정책적 판단마저 사법부의 판결에 맡겨버리는 우스꽝스러운 결과를 낳고 말았다.

한편, 서울중심주의·서울제일주의가 우리 사회에 얼마나 뿌리깊은지 다시 한번 확인하였다. '서울은 수도'라는 관습이 헌법적 규범이 되고 만 현재의 판결은 결국 '서울은 수도여야만 한다'는 뿌리깊은 관습적 편견과 우월의식을 함축하고 있음에 다름이 아니다. 중앙언론 소유자를 포함한 한중도 되지 않는 기득권자들의 주술에 대다수 수도권 주민들은 집단최면에 걸려있는 듯 싶다. 이 의식을 깨지 못하면 수도이전은 고사하고 국민통합과 국토의 균형발전을 통한 국가경쟁력 강화가 영원히 불가능하다.

최대의 위기를 겪고 있는 이 중요한 시점에서 지역의 응어리진 감정과 결집된 힘을 민주적으로 보여주는 한편 냉철한 이성과 지혜로 수습해법과 대책을 마련해 두는 것은 이 지역이 두 번 다시 피해와 상처를 받지않는 차원에서 매우 중요하다. 위기시에는 더욱 많은 대화와 토론을 통하여 난국수습의 해법을 찾아야 하기 때문에 그 출발점으로 해법의 4원칙과 3단계를 제시하고자 한다.

난국수습의 원칙은 종합적·체계적·전략적·주체적이어야 한다. 종합적이라 함은 신행정수도의 중단은 국정과제로서의 지방분권과 균형발전의 차질과 함께 충청지역에 엄청난 피해와 지역발전계획의 근본적인 수정을 불가피하게 만들었기 때문에 땀질식 미봉책이어서는 안 된다는 원칙이다. 또한 대전·충남·북 자치단체와 학계 및 시민단체들은 견고한 공조체제로 중구난방이 아닌 체계적인 대안을 마련해야 한다. 그리고 그 수습책은 전략적이어야 한다. 생각같아서는 신행정수도 건설의 지속적 추진을 계속 강경하게 주장하여 그 뜻을 당장 관철시키고 싶은 것이 지역의 여론이다. 그러나 신행정수도의 지속적 추진에는 헌법적 제약, 수도권 반대 등 많은 걸림돌이 다시 추가되었기 때문에 전략을 새로 짜야 한다. 끝으로 이러한 수습 내용과 과정은 중앙정부가 아닌 충청권이 그 주도권을 가지고 나가야 한다는 것이다.

이러한 대원칙 하에 수습 1단계는 지역이 겪게 될 피해를 철저히 조사해서 보상하는 응급조치가 필요하다. 여기에는 연기·공주지역내 이주를 전제로 대토 마련을 위해 금융대출을 받았던 주민에 대한 재정적 지원이 우선적으로 검토돼야 할 것이다. 2단계는 위헌판결에 저촉되지 않는 범위 내에서 청와대와 국회 그리고 대법원 등의 헌법기관만을 제외한 다른 행정부처의 이전을 당초의 예정대로 추진토록 하는 것이다. 변칙적 수도이전이라는 수도권의 반발이 예상되나 대통령과 정부의 의지로 충분히 실행이 가능하다. 만일 정부가 이것마저 주저한다면 애초부터 신행정수도건설의 추진의지와 능력이 없었던 것으로 간주할 수 밖에 없다. 정부는 하루빨리 국민적 합의를 걸쳐 신행정수도를 지속적으로 추진해야 한다. 누구도 독단적으로 신행정수도 건설을 포기하거나 중단시킬 수 없다. 그리고 3단계는 신행정수도의 합법적 추진을 위해서 필요한 헌법개정, 국민투표 등 국민적 공감대를 얻는 제반조치들을 치밀하게 모색해 두는 것이다.

이제 다시 시작하자. 향후 신행정수도의 건설은 그 필요성과 효과에 대한 국민적 합의가 중요시 된만큼 폭넓은 의견수렴을 위한 독립상설기구를 설치해서 다루어나갈 것을 제안한다. 그리고 정치권은 이 문제를 당리당략이나 선거의 지렛대로 보지말고 대한민국의 통일을 준비하기 위해서, 지역균형발전을 통한 국가경쟁력 강화 차원에서 현명하게 접근해 주길 바란다. 충청지역 주민들은 지혜와 힘을 모아 이 위기를 슬기롭게 극복함으로써 실추된 지역의 자존심을 회복하고 국가발전의 새로운 전기를 마련하는 전환점으로 삼아야 할 것이다.



## “신행정수도 건설 외 대안(代案)은 없다”

심 대 평 충남도지사

신행정수도 이전 특별법에 대한 헌법재판소의 위헌결정 이후 정치권과 사회 각계의 논란이 수그러들지 않고 있다. 행정수도 이전 대상지였던 충청지역에서는 이전사업 중단을 규탄하는 집회가 끊이지 않고 있으나, 정부와 정치권은 책임있는 처방을 내놓지 못하고 있다. 해결책 모색의 일환으로 우선 할 말이 가장 많은 심대평(沈大平) 충남도지사를 만나보았다.

- 현재의 위헌결정(10월 21일)이 나온 지 한 달이 가까워 온다. 도민들의 반발이 계속되고 있는데, 도지사로서 현재결정의 의미를 어떻게 보나?

“현재 결정은 행정수도의 당위성을 부정하거나 행정수도 건설 자체를 근본적으로 막는 것이 아니다. 법 절차상의 하자를 지적한 것이다. 위헌 결정 이후 행정수도 건설이 무산되는 것처럼 언론보도가 나오는데 그것은 잘못된 이야기다.”

- 하지만 현재결정으로 행정수도 추진이 현재로서는 불가능하게 됐다. 현실적으로 차선의 요구가 있다면?

“행정수도 건설의 본질과 취지를 생각하면 대안(代案)은 있을 수 없다. 원칙에 충실해지는 것이 최선이라고 생각한다.”

- 원칙에 충실해진다는 의미는 무엇인가?

“행정수도 건설의 당위성과 본질을 훼손하지 않고, 국회에서 행정수도 이전을 다시 논의하자는 것이다. 수도이전 논의는 이미 40년 전인 1964년부터 시작된 사안이다. 수도권 과밀화 때문이다. 수도권에 인구가 집중되면서 이를 해결하기 위해 지난 40여년간 500여개의 대안이 나왔지만 서울은 계속 비대해져만 갔다. 서울이 비대해질수록, 정부는 규제를 강화할 수밖에

“

행정수도 건설의 당위성 여전... 代案이란 없다  
4~5兆 추산되는 후보지 매입은 '최소한의 요구'  
명분 중시하는 충청사람들 "정치권에 농락" 분노

”

에 없고 그렇게 됨으로써 서울과 수도권지역의 경쟁력은 국제사회에서 계속 떨어졌다. 때문에 행정수도 건설은 충청권 문제가 아닌, 국가균형발전의 차원에서 접근해야 한다. 그런데 정부와 정치권이 이 같은 당위성에 대한 국민적 합의를 제대로 이뤄내지 못해 지금과 같은 결과를 초래한 것이다.

- 국민적 합의를 도출할 수 있는 방안은 무엇인가?

“처음부터 다시 접근해야 한다고 본다. 그러기 위해서는 시간이 필요하다. 중구난방식 대안 제시가 아니라 국민적 합의를 이끌어내야 한다. 수도권 시민들에게 서울의 경쟁력 확보를 위해 행정수도 이외에는 대안이 없겠다는 것을 설득시켜야 한다. 예를 들어 경기도는 서울이 옮겨가면 오히려 크게 혜택을 볼 수 있다. 삼성전자가 충남 아산에 단지를 만드는 것은 기존의 수원단지에 공장을 확장하지 못하기 때문이다. 단지가 집적화되면 경쟁력이 있는데, 수도권의 규제정책 때문에 오히려 경기도가 피해를 보는 것 아닌가.”

- 그런 장기적인 대책 외에 당장 충청도민들을 설득할 단기적인 대책도 필요할 텐데,

“물론이다. 행정수도 건설계획을 믿고 이주계획을 세우고 인근지역에 땅을 사놓은 주민들이 많다. 땅값이 자꾸 오르니까 더 오르기 전에 사놓아야겠다는 생각에서다. 따라서 정부는 행정수도 후보지 2,160만평을 예정대로 매입해 주어야 한다. 서울의 강동구와 송파구를 합친 정도 넓이다. 비용은 4조~5조원쯤이면 될 걸로 추산된다. 그것이 최소한의 요구다. 매입 후의 구체적 활용방안은 전문가와 협의하면 충분히 만들 수 있다.”



- 일부에서 거론하는 행정 특별시나 기업도시 같은 대안들은 어떤가?

“그런 선부른 대안은 똑같은 잘못을 범하게 될 것이다. 수도권 문제를 해결하기 위해 과천에 부처의 반을 옮겨 행정도시 건설하지 않았다. 그런데 과천에서 청와대 가

는 데 1시간30분이나 걸려 국무회의가 열리는 날은 장관이 일을 할 수가 없다. 이런 불합리한 모습을 보면서 충청권에 부처 몇 개 옮기자고 하나? 그런 발상은 단견이고 일시적으로 여론을 호도하기 위한 정략적 접근이다.”

- 결국 국회에서 행정수도 건설을 장기적으로 다시 논의하고, 국민적 합의가 이루어지면 헌법을 개정해서 추진하자는 것으로 요약할 수 있는데.

“그렇다. 행정수도는 본질문제로 접근하자는 것이다. 만약 국회 논의과정에서 (행정수도 건설 외에) 다른 대안이 나오면 국민합의를 거쳐 그쪽으로 추진하면 되는 것이다. 졸속으로 결정하고, ‘신중치 못한 결정이었다’고 사과하고 끝날 일이 아니라는 것이다.”

- 노무현 대통령은 12월 10일 행정수도와 관련한 정부대책을 발표한다고 하는데.

“원칙을 고수한다는 점을 천명하는 외에, 대통령이 또 다른 대안을 직접 제시하는 것은 적절치 않다. 지금 상황에서 뭔가 대안을 내면, 반대측에서는 또 다시 현재 결정을 피해나가기 위한 편법이라고 비난할 것이다. 그러면 아무 것도 안된다. 이 문제는 이제 정치권에서 다루어져야 한다. 그래야 문제를 근본적으로 치유할 수 있다고 본다.”

- 그동안 정부와 정치권에서 행정수도를 추진·논의하는 과정에서 문제는 무엇이라고 보나?

“행정수도가 선거에서 큰 위력을 발휘하자 이를 정치적인 이해로 대항하려는 세력이 생긴 것

이 문제다. 이것이 헌법소원으로까지 이어졌다고 본다. 또 정부가 국민들을 설득하는 데 있어서 정치작업이 필요했던 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 누구 말처럼, 천도(遷都) 수준으로 가려면 좀 더 많은 논의를 거쳤어야 하지 않았나 생각한다. 보다 적극적으로 반대론자를 끌어냈어야 했다. 그러나 '너희는 떠들어라, 우리는 간다. 우리가 옳은 것이야' 식의 추진이었다. 그러다 보니 지금은 반대측에서 '대안을 내놔 봐라. 위험까지 이끌었는데 충분히 이길 수 있다'는 논리로 맞서지 않나. 점점 극대극으로 가서 혼란을 자초하고 있다."

- 현재결정 이후 충청주민들의 마음의 상처가 깊는데.

"주민들 사이에 정치권에 농락당했다는 피해의식이 생겼다. 충청사람들은 이해보다는 명분을 중시한다. 그동안 행정수도에 대해 긍정적으로 적극적으로 노력해왔는데, 어느 날 보니 정치권에 의해 농락당했다는 상황판단을 하게 되면서 분노하는 것이다."

- 최근 궐기대회에서 현재 재판관들에 대한 인신비방이 나타나고 어떤 여당 국회의원은 국회에서 현재결정을 사법 쿠데타라고 공격했는데.

"중요한 국정문제를 감정적으로 대응하는 것은 적절하지 않다고 본다. 이 문제로 현재 재판관을 비방하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 민심은 이성만으로 움직이지 않는다. 도민들이 현재결정 직후 감정이 격앙돼서 그랬는데, 이제는 그런 감정을 누그러뜨리는 방법을 찾아야 할 것 같다."

- 어떤 형태로든 뭔가 대안이 나오지 않으면 감정을 누그러뜨리기 어렵지 않을까?

"되풀이하지만 '장기적으로 행정수도 재논의하고, 단기적으로 후보지 부지를 매입하라'는 것이 내 일관된 소신이다. 그래야 국가가 안정된다. 어려울수록 원칙으로 가야 한다. 편법으로 가면 문제가 더 복잡해진다."

이 글은 조선일보 11월 16일자 10면의 대담 기사를 전문 전제한 것입니다.

## 신행정수도는 국가의 미래다



신행정수도 건설, 지속 추진해야 / 김용웅  
현재 판결 부당성 입증 충청권 명예회복 해야 / 이창기  
분노의 포도는 영어만 가는데... / 박건옥  
신행정수도건설은 지속가능발전의 시금석 / 이상진  
행정수도 위한 과동과 충청권의 항배 / 최병학  
신행정수도 건설은 중앙집권적 권력 · 행정구조 타파 / 성태규

## 신행정수도 건설, 지속 추진해야

김 용 응  
(충남발전연구원장)

헌법재판소는 지난 10월 21일 신행정수도건설특별법을 관습헌법에 위배되므로 위헌이라 결정했다. 정부가 그동안 추진해오던 신행정수도 건설에 관련한 모든 사업의 중단이 불가피하게 됐다. 정권적 차원에서 거국적으로 추진되던 신행정수도 건설사업이 갑자기 중단되면서 국가적 혼란과 지역주민의 피해가 점차 가시화되고 있다. 그러나 지금 우리에게 필요한 것은 헌법재판소의 결정에 대한 찬성과 반대의 논쟁이 아니다. 현재의 합헌 테두리 속에서 그동안 추진됐던 신행정수도 건설과 이를 통하여 목표했던 국가균형발전정책을 실현하고 주민의 부당한 피해를 막을 수 있는 방안을 찾아내는 것이 시급하다.

### 판결내용 정확한 이해 필요

향후 방향 모색에서 가장 중요한 것이 헌법재판소의 판결내용에 대한 정확한 이해이다. 위헌판결 이후 일부에서는 법리적인 측면만을 다룬 헌법재판소의 판결내용

을 정부정책의 정당성을 부인한 것으로 오해하거나 의도적으로 왜곡하고 있다. 현재의 판결은 신행정수도 건설의 역사적인 당위성과 시대적인 필요성이나 국가균형발전정책의 정당성을 부정하지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 일부에서는 헌법재판소의 결정을 신행정수도 건설 자체를 반대하는 논거로 삼고 있다.

이는 명백히 현재 결정내용을 왜곡한 것이고, 아울러 헌법재판소의 권위와 국민적인 신뢰를 훼손시키며, 현재와 국민을 이간시키는 무책임한 행동이다. 만약, 위헌 판결내용이 신행정수도 건설 정책 자체를 반대한 것이라면 헌법재판소는 자기의 권능에도 없는 월권행위를 범한 것이고, 법리가 아닌 정치적 판단을 했다는 비난을 받아야만 한다.

헌법수호의 최후 보루인 헌법재판소의 도덕적 권위가 무너지고 법치주의의 실현을 방해하는 일만은 막아야 한다. 헌법재판소 판결을 정치적으로 해석하고 대응하려는 자세부터 고쳐야 한다. 헌법재판소의 판결 이후, 정부는 국가균형발전과 수도권 과밀해소가 여전히 중요한 국정 과제이자 목표이며, 합헌적인 테두리 속에서 균형발전정책의 추진을 다짐하고 있어 다행스럽다. 그러나 만약 위헌판결을 이유로 신행정수도 건설정책 자체를 포기하는 것이라면 그동안 정부정책을 신뢰하고 순응해온 많은 국민들에게 받아드리기 어렵다.

신행정수도 건설 정책은 대선과 총선이라는 정치적 검증과정을 거쳤고 국회의 적법한 입법절차에 의하여 결정되어 합법적으로 추진된 국가의 핵심정책이다. 신행정수도 건설정책은 수도권과밀 해소와 균형발전을 통하여 국가경쟁력을 높이고 국민소득 2만 불의 선진국진입이라는 보다 큰 목적을 지니고 있다. 이 같은 국가정책의

폐지 여부는 몇 명 안 되는 법률전문가에 의하여 결정될 수 없듯이 대통령이나 정부도 일방적으로 포기할 수 없다. 만약 대통령이나 정부가 헌법재판소의 판결을 빌미로 신행정수도건설을 포기하고 임시방편적 대안으로 국민을 호도하려 한다면 이는 정책추진에 대한 책임회피이고 국민에 대한 약속위반임을 명심해야 한다.

### 정부는 신행정수도 건설을 일방적으로 폐기 말아야

역사적 당위성을 지닌 신행정수도건설정책의 폐지에 따른 손실과 피해는 국민의 몫이다. 과연 낱알이 악화되고 있는 서울과 수도권에 과밀과 난개발을 방치할 것인가. 그리고 끝없는 침체와 쇠퇴화로 자생력마저 잃어가는 지방을 그대로 두고 국가의 발전은 가능한 것인가. 그동안 40년 가까이 정부기관, 기업, 공장의 분산정책을 추진했고, 분권시책과 다양한 수도권 규제시책 등을 수없이 추진했음에도 불구하고 실패한 원인은 무엇인지, 그리고 마지막 수단일 수 있는 신행정수도건설 이외에 제시할 수 있는 대안이 과연 있을 수 있는지를 우리 모두 심각히 고민해야 한다.

이제 우리는 정파적 이해와 정치적 선호를 떠나서 미래의 국가발전 차원에서 신행정수도건설의 당위성을 이해하고 지속적으로 추진할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 냉엄한 국제사회는 우리를 더 이상 기다려 주지 않는다. 먼 훗날 지금의 성급한 판단이 선진국 실현을 좌절시켰다는 후회의 날이 오지 않기를 바란다.

## 현재 판결 부당성 입증 충청권 명예회복 해야

이 창 기  
(대전대 교수, 행법권 상임대표)

신행정수도특별법에 대한 헌법재판소의 위헌판결은 대단히 정치적이고 감정적 판단이었다. 현재는 대다수 국민이 수도이전에 반대하고 야당이 반대한다는 사실에 귀를 더 기울인 것 같다. 현재는 특별법이 통과되던 작년 말 만해도 대다수 국민이 수도이전에 긍정적 견해를 보였던 사실은 전혀 고려하지 않아 현재가 수도이전의 본질을 외면했다는 비판을 면할 길이 없다.

더구나 서울시장과 한나라당이 현재판결 이전에 현재 결정에도 불구하고 합헌결정이 나오면 불복하고 데모를 주도하겠다는 협박에 굴복하여 현재 스스로 정치집단에 취약한 모습을 드러내고 말았다. 아마 현재는 합헌의 경우, 2300만 수도주민이 데모할지 모르고 위헌은 고작 500만 충청주민이 반발하는 것에 불과하다고 계산을 했을지도 모른다. 노대통령에게 본폐를 보여 주기 위해 들어 보지도 못한 해괴한 관습헌법이론을 끌어 들여 감정적인 위헌결정을 내린 것 같다. 따라서 현재는 관습헌법을 인정함으로써 앞으로 관습헌법에 기초한 헌법소원이 붓물을 이를 터이고 자기당착에 빠진 현재는 하루아침에

그 권위를 잃을 게 불을 보듯 뻔하다. 어쨌든 현재의 존재이유는 형평의 실현에 있는 것인데 이익의 다름에서 약자보다 가진 자의 편에 서서 판결을 내려 아쉽다.

## 우리사회 모순 구조 고착화 우려

어쨌든 헌법재판소가 우리나라 헌법을 수호하는 최고의 헌법기관이라는 사실을 아무도 부인할 수 없기에 수도는 서울이라는 사실을 뒤집을 수 있는 기회가 영원히 오지 않을지도 모른다. 수도의 변경은 헌법개정이나 국민투표를 통해서만 가능한데 해가 가면 갈수록 수도권의 인구는 과반을 훨씬 넘어갈 게 분명해 물리적으로 불가능하다는 점에서 절호의 찬스를 놓쳤다는 느낌이 든다. 사실 한나라의 기득권 세력을 무너뜨린다는 것은 쉬운 일이 아닌데 참여정부가 지난 4.15총선을 통해 사람을 바꾸었고 이제 땅만 바꾸면 우리 사회의 발전에 장애요소로 작용하는 잘못된 기득권세력들을 와해시킬 수 있는 좋은 기회였다. 그런데 참여정부가 한꺼번에 개혁입법을 도모하는 무리수를 두다가 천재일우의 기회를 놓치므로써 우리 사회의 진정한 개혁이 언제나 가능할지 불투명하게 되었다.

우리 사회의 기득권세력들은 부나 권력의 형성과정에서 정당하지 못하고 남을 배려할 줄 모르는 이기심과 아집에 사로잡혀 대다수의 국민들로부터 존경받지 못하고 고질적인 한국병의 원인을 제공한 사람들이다. 따라서 이번 현재의 판결로 우리 사회의 모순구조가 더욱 고착화될 수도 있다는 점이 매우 우려스럽다. 또한 현재의 권위

가 무너진 것은 말할 것도 없고 정치권에 대한 불신이 심화되고 냉소주의가 만연하게 될 것이다.

정치에 대한 불신과 냉소는 국가발전의 걸림돌이다. 특히 충청권주민들의 상실감과 정신적 피해는 무엇으로도 보상하기 어려운 깊은 상처를 안겨 주어 국민통합에도 부정적인 영향을 미칠 것이 분명하다.

바라건대 앞으로 헌법재판소의 관습헌법 원용에 대한 법리적 논쟁이 학계를 중심으로 활발하게 전개되어 현재의 판결이 부당하다는 것을 입증해야 충청권의 명예가 회복될 것이다. 또한 신행정수도의 충청권 입지는 충청지역만의 이익을 위한 사업이 아니라 국가균형발전의 선도사업이었다는 사실을 입증하는 계기가 되어야 한다.

아울러 충청민을 우롱한 정치권에 책임을 물어야 한다. 노무현대통령은 정권의 명운이 걸린 공약을 이행할 수 없다면 자신의 신임과 행정수도건설을 연계한 국민투표를 감행해서 국민의 심판을 받도록 촉구해야 한다.

그리고 충청권의 지도층인사들은 이런 때일수록 충청인의 자존심을 회복하기 위해 자신이 보유한 정신적 물질적 자산을 아낌없이 지역사회에 환원하는 자세를 보여 주어야 한다. 그리고 지방자치단체들은 이번 위헌결정으로 피해를 입었을 기업과 주민들을 파악하고 조사하여 구체적인 통계자료를 제시할 수 있어야 나중에 국가보상의 기초를 마련할 수 있다.

### 신행정수도 건설, 지방분권·균형발전 초석

참여정부가 추진하는 지방분권과 균형발전을 위해서

는 신행정수도건설을 능가하는 해법이 없다. 수도권집중을 막는 방법 중에 경제력을 분산하는 것이 가장 확실한 해법이지만 자유시장경제체제 하에서는 불가능하고, 대학을 비롯한 교육문화력의 분산도 별무효과라는 사실을 공감한다면 행정권력의 분산만이 정부가 선택할 수 있는 마지막 대안인 셈이다. 따라서 정부는 처음의 자세로 돌아가 신행정수도건설이 수도권의 과밀을 덜어내고 수도권 규제를 풀어서 서울을 세계적인 경제중심도시로 만들겠다는 비전을 제시해줘야 한다.

또한 신행정수도건설에 시큰둥한 다른 지방자치단체에 대해서는 신행정수도건설은 균형발전의 선도사업에 불과하고 많은 공공기관들이 각 지방자치단체에 분산 배치되고 기업도시건설을 통해 똑같이 발전한다는 믿음을 안겨 주어야 한다. 만약에 신행정수도건설이 좌절되면 수도권의 규제완화도 물거품이 되고 세계도시로 비약하는데 걸림돌이 되고 말 것이다. 마찬가지로 신행정수도 건설 없이는 수도권으로의 집중을 막을 수 없고, 지방에 대한 어떠한 균형발전정책도 밑바진 독에 물을 붓는 것에 불과해 지방은 더욱 더 저발전상태에 빠진다는 사실을 주지시켜야 한다.

특히 경제가 어려운 만큼 신행정수도건설은 수도권에 신도시를 건설하는 것보다 5배 이상의 내수경기를 부양하는 한국판 뉴딜정책이라는 구체적인 객관적인 증거들을 제시해야 한다. 더구나 통일을 걱정하는 사람들에게 게도 민족화합을 위해 세 개의 수도를 가진 남아공화국의 사례를 들어 국민들에게 성의있는 자세로 대응해야 한다.

끝으로 충청주민은 정치권에 또 한번 우롱 당했다는

자책과 자조에 그치지 말고 이번 만큼은 확실히 충청인의 단결된 모습을 통해 다시는 충청권을 우롱하는 정치 세력이 발붙이지 못하도록 해야 한다. 이번 위헌결정에 40%가 넘는 충청인들이 찬성했다는 여론조사결과는 충청권을 우롱한 사람들에게 또 한번 무시당하는 빌미를 제공하고 말았다. 물론 일부 충청인들 중에는 신행정수도가 올 리 만무하다고 일찌감치 체념한 사람도 있고, 집값 상승에 불편한 심기를 지녔던 서민들, 그리고 현지 일부 주민들이 신행정수도 무산을 담당하게 받아들일 수도 있다고 본다. 그렇지만 충청지역의 비약적 발전을 기대했던 뜻있는 충청인들에게는 충격적인 일인 만큼 충청지역의 전체가치를 위해 정치권의 우롱에 한 목소리를 내주어야 한다.

사실 충청권에의 신행정수도건설이 당장 우리 세대에 편익을 주기 보다는 우리 후손들에게 커다란 기회를 준다는 점에서 그들이 서민이든 현지주민이든 우리 모두 진지하게 생각해 볼 일이다. 만약에 신행정수도건설이 무산된다면 우리 지역에 미치는 경제적 손실은 말할 것도 없고, 충청인은 영원히 정치권의 노리개로 전락하고 말 것이다. 지금도 충청권은 정치적으로 소외된 곳이다. 그래서 산업기반시설이 취약하고 지역경제규모도 다른 곳에 비교할 수 없을 정도로 낮다. 이번 위헌결정을 계기로 충청인이 하나로 단결하여 정치권에 책임을 묻고 우리 지역의 미래를 걱정하는 계기로 승화된다면 잃는 것보다 얻는 게 더 많을 수도 있다고 확신한다.

## '분노의 포도'는 영어만 가는데...

박 건 옥

(대전전매일신문 이사·논설실장)

신행정수도건설특별법에 대한 위헌 결정 이후 충청권이 연일 분노의 함성으로 가득하다. 위헌 결정 파문의 최대 피해자는 신행정수도 예정지인 연기·공주 지역의 주민들이다. 그들의 상실감은 그야말로 상상을 초월한다. 신행정수도 건설이라는 정부 방침만을 철썩 같이 믿었던 이들에게 무슨 잘못이 있던 말인가. 조상 대대로 살아온 고향을 등져야 하는 아픔을 조금이라도 달래기 위해 인근에 대토용 담보대출까지 받았지만 이것마저 위헌 후폭풍으로 제값을 못해 파산지경에 빠졌다. 연기군민들이 꽃상여와 트랙터를 앞세우고 가두행진을 벌이면서 절규하는 모습은 존 스타인벡의 소설 '분노의 포도'(1939년 발간)를 연상케 한다.

## 연기농민, 유랑민의 심정

"...도로변과 도랑둑에는 이주자들로 넘쳤다. ...국도변의 빈민 캠프, 굶주림에 대한 공포, 저녁을 굶은 아이들, 이런 것들이 그들을 변화시켰다. 마치 침입자들을 쫓

아내려는 듯이 마을사람들은 곡괭이로, 사무원과 점원들은 권총으로 무장을 하고 나섰다. 그들은 유랑민들이었다..."

노벨문학상을 받은 미국의 작가 스타인벡은 1930년대 미국을 휩쓴 대공황의 참상을 그렇게 묘사했다. 그는 20세기 저항문학의 걸작으로 꼽히는 이 작품으로 1940년 풀리처상을 수상했다. 농민들이 혹독한 공황의 후유증으로 인해 경작지를 잃고 새로운 이주지로 떠났지만 그곳 역시 그들이 그토록 갈구하던 자유와 희망의 땅이 아니었다. 기아와 질병, 그리고 자본의 착취만이 그들을 괴롭혔다.

오늘날 연기군민들이 겪는 고통은 바로 1930년대 미국 농민들의 아픔과 일맥상통하는 구석이 많다. 비록 행정수도 입지 예정지역 주민들이라는 점에선 당시 미국 상황과 다르다고 할 수는 있으나, 행정수도가 무산될 경우 연기군민들의 앞날은 1930년대 미국농민이 겪었던 형극의 길과 별반 다를 게 없을 것이라는 예감을 갖게 해준다. 고향을 떠나지도 못하고 빚더미에 눌러 길거리에 나앉아야 할 비참한 '유랑민'의 심정을 애써 외면하는 듯한 일부 중앙언론이나 수도권 민심이 야속하기만 하다. 충청인들이 신행정수도 건설 지속 추진을 촉구하면서 혈서를 쓰거나 삭발하고 릴레이 단식농성에 돌입하는 실상을 제대로 알고나 있는지 묻지 않을 수 없다.

무엇이 그들의 가슴 속에 '분노의 포도'만이 주렁주렁 열리게 만들었는가. 충청인들이 느끼는 감정은 명확하다. 헌법수호의 최후 보루인 헌법재판소마저 정치적인 논리에 매몰된 나머지 '관습헌법'이라는 구시대적인 해괴

한 법리를 동원, 수도권 권의 기득권 보호에 앞장섰고, 한나라당 역시 신행정수도 건설 특별법 제정의 다수세력이라면 서로 결국 특정지역주의에 매달리더니 자신의 종전 입장을 뒤집은 모순 투성이 집단이라는 것이다. 국정을 책임지고 있는 정부·여당 또한 오늘의 사태로부터 자유롭지 못하다. 적어도 지역감정이라는 차원에서만 본다면, 그간 영·호남의 지역갈등도 모자라 수도권 대 비수도권 싸움의 새로운 불씨를 정치권이 앞장서서 지피는 형국이 아닌지 걱정스럽기 그지 없다.

## 문제 꼬일수록 원론부터 풀어야

갈기갈기 찢긴 마음의 상처는 어찌란 말인가. 이젠 구분기탱천(憤氣撐天)한 민심이 연기, 공주지역은 물론 충청권을 휩쓸고 서울로 향하고 있다. 신행정수도 건설 비상시국회의를 비롯해 충청권 선출직, 사회단체가 전국 시민사회단체와 연계를 강화, 신행정수도 건설의 중단 없는 추진을 위해 조직적인 대응에 나선 이유를 곱씹어 볼 때다. 행정수도 대신 기껏해야 부처 몇 개 옮기는 행정특별시나 행정타운 및 기업도시로 충청인의 마음을 돌리려 한다면 크나 큰 오산이다. 그건 결국 민심호도용에 불과한 사탕발림이다.

당초 신행정수도 건설의 명분은 수도권집중 완화를 통해 국토의 균형발전을 도모하려는 데 있지 않았던가. 문제가 꼬일수록 원론에서부터 풀어 가는 게 최선의 방책이다. 국가의 명운을 걸고 신행정수도를 건설할 요량이었던 정부·여당이나 신행정수도건설 특별법 통과와 주

역이었던 한나라당 역시 결자해지 차원에서 해결의 단초를 찾는 게 마땅하다. 무엇보다도 화급을 닦는 조치는 주민 피해 최소화 역점을 두고 행정수도 예정지 2000여만평의 토지에 대해선 정부가 신속하게 매입하는 방안을 들 수 있다. 좀더 시간이 걸리더라도 행정수도 이전은 기필코 이뤄져야 한다.

'그들의 눈 속에는 끓어오르는 격노의 불꽃'이 담겨 있으며, 그들의 영혼 속에는 '분노의 포도가 가득해서 심하게 익어간다'는 스타인벡의 표현처럼 인간이 격노하면 어떤 사태가 발생할 것인지 아무도 알 수 없다. 그런데도 정치권은 이를 간과한 채 정쟁에 날을 지새우고 있다. 민심을 몰라도 한참 모른다. 분노의 포도가 더 익어가기 전에 대한 마련에 나서도 모자랄 판에 무슨 기(氣)싸움이 그리 대단한가.

## 신행정수도건설은 지속가능발전의 시금석

이상진

(충남발전연구원 환경·생태연구부장)

지난 해 신행정수도건설을위한특별조치법(이하 특별조치법)이 통과되었음에도 불구하고 헌법재판소의 위헌판결은 신행정수도건설을 바라는 우리를 혼돈에 빠뜨리고 있다. 위헌판결로 인하여 신행정수도건설은 그 절차적 근거를 상실하였다. 그리고 이를 계기로 신행정수도건설이 무산되었다는 주장도 제기되고 있다. 신행정수도건설은 참여정부에 대한 지지여부를 떠나 우리나라 모든 지역의 균형발전을 위한 '최후의 선택'인데도 이에 대한 반대주장이 제기되는 이유는 무엇인가? 그 이유 가운데 하나는 신행정수도건설의 목적이 국민들 가슴속에 충분히 인식되지 못하였기 때문이라고 생각한다.

### 신행정수도건설은 세계화시대 '지속가능한' 발전전략

신행정수도건설은 시대적 변화의 산물이다. 현대 시대는 세계화·지방화시대이다. 세계화는 전 지구를 무한대

의 경쟁세계로 이끌고 있다. 과거 저임금에 기초하여 품질경쟁력보다는 가격경쟁력에 의지하며 급성장해 온 우리는 이제 '양적 성장'에서 '질적 성장'으로 전환해야 하는 시점에서 있다. 국민소득 1만 달러에서 2만 달러로의 도약은 새로운 디딤대를 토대로 발돋움했을 때에만 가능하다.

과거에는 수도권 1극 거점개발 중심의 불균형 발전전략을 통하여 급속한 경제성장을 이룩할 수 있었다. 과거의 경제발전전략은 경쟁력이 높은 한 지역과 부분에 집중적으로 투자하여 발전시킴으로써 그 파급의 효과를 다른 분야의 발전으로 유도하는 총량적 발전전략이었다. 과거 국가 주도의 경제발전전략은 신속한 경제발전에는 성공하였으나 수도권 집중, 지역간·도농간 불균형 확대 등 여러 부작용을 야기하였다. 그러나 세계화시대에서는 과거와 같은 불균형 발전전략에서의 물류비용·지가 등 고비용·저효율의 불경제로 인하여 선진 경제와의 경쟁에서 우위성을 확보할 수 없게 되었다. 이제는 수도권뿐만 아니라 지방도 함께 잘 살 수 있는 새로운 발전전략이 필요한 시점이다.

수도권의 신행정수도건설 반대론자는 수도권의 육성을 통하여 국가경쟁력을 강화하자고 주장한다. 수도권을 육성하면 수도권은 더욱 발전될 수도 있다. 그러면 지방은 어떻게 되겠는가? 아이울음 소리조차 듣기 힘든 현재의 우리 농어촌은 더욱 황폐화될 것이다. 수도권 육성의 결과 경제이익을 획득한 수도권 기업이 공동화된 지방에 무엇을 보고 투자하겠는가? 수도권 기업은 지방을 살릴 수 있는 자발적 주체가 될 수 없다. 수도권 기업이 수도

권에서 더 이상 이윤을 창출할 수 없을 때, 그들은 공동화된 우리의 지방이 아니라 더욱 싼 임금을 찾아 해외로 이전할 것이다. 지방을 살리기 위해 기업으로부터 더 많은 세금을 거두어 지방을 육성할 것인가? 기업들은 서울이 더 저렴한 해외로 생산기지를 이전할 것이다. 그 결과는 무엇이겠는가? 지방은 더욱 공동화되고, 경쟁력을 상실한 수도권도 점차 쇠퇴하게 될 것이다. 이제는 수도권에서 가치를 창출하여 지방으로 이전한다는 구태의연한 방식으로부터, 지방이 스스로 가치를 창출하여 수도권과 더불어 국가의 더 많은 전체 가치를 생산하는 시스템으로의 전환이 필요하다. 이것이 세계화시대에 수도권과 지방이 함께 발전할 수 있는 '지속가능한' 발전전략이다.

### '삶의 질' 제고를 위한 신행정수도건설

신행정수도건설은 인간답게 살아보자는 몸부림이다. 서울시민에게 물어본다. "공기오염으로 인해 요즘 아침 안개를 호흡할 수 없는 서울이 좋으세요? 시끄러움으로 가득한 도시가 그리우세요? 제대로 걸을 수도 없는 혼잡한 곳에서 살고 싶습니까? 출·퇴근이 1시간 이상 소요되는 교통지옥이 좋습니까? 시외로 나갈 때마다 겪는 교통체증, 지겹지도 않습니까? 좋은 대학에 가기 위해 강남 8학군에 이사하는 현실은 어떻습니까? 자녀들에게 마음의 고향이 있습니까?..." 이것이 '개발최고'에 쫓겨있는 후진국이나 개발도상국에서 동경하는 '도시와 개발의 허상'이다.

자연과 더불어 살 수 있는 생활, 맑은 공기와 깨끗한 물을 들이킬 수 있는 삶, 친환경적으로 '지속가능한' 삶, 냇물을 보고 슈베르트의 "송어"를 생각할 수 있고 숲을 보고 수채화를 그릴 수 있는 생활, 흙냄새를 맡으며 밤하늘의 별을 셀 수 있는 하늘... 이것이 산업사회의 병폐를 겪고 난 선진사회에서 볼 수 있는 삶의 방향이다.

우리는 어디로 가고 있는가? 수도권은 집중되어 거대한 '콘크리트 괴물'로 변하고 있고, 지방은 황폐화되어 흉물스러운 폐가가 증가하고 있다. 밤하늘의 별은 공해로 인하여 사라지고, 수채화의 대상이 되어야 할 산은 아파트 숲으로 변하고 있다. 서구에서는 "쾌적한 삶(아메니티 : Amenity)"을 추구하는 동안, 우리의 지방과 농어촌은 자생력을 상실하고 있다.

신행정수도건설은 수도권의 과밀을 해소하고 활력을 잃어가는 지방을 발전시키고, 각각을 인간답게 살 수 있는 공간으로 개발하여 삶의 질을 제고하려는 발전전략이다.

### 위헌판결과 신행정수도건설

신행정수도건설은 단일의 사업이 아니다. 국토균형발전을 위해서는 지역이 골고루 발전할 수 있는 전략이 요구된다. 이를 위해서 각 지방에는 지방의 특성에 맞추어 공공기관이 이전되고 전략·지역(地緣)산업이 육성될 예정이고, 지방이 자생적으로 발전할 수 있도록 권한과 재원을 이양하는 지방분권이 동시에 추진되고 있다.

일부에서는 위헌판결로 신행정수도건설이 중단되었다고 주장한다. 무엇이 중단되었는가? 신행정수도건설이 지녔던 국토를 균형되게 개발하자는 목적이 잘못되었는가? 국토를 인간답게 살 수 있는 공간으로 개편하자는 의도가 잘못되었는가? 목적이 잘못되지 않았다면, 신행정수도건설이 다시 논의에 부쳐져야 한다. 지금까지 제기된 신행정수도건설에 대한 대부분의 반대는 그 목적을 부정하는 것이 아니라 그 수단의 절차에 대한 부정하였고, 현재의 위헌판결도 절차적 타당성에 대한 내용이었다.

자, 그럼 이제 어떻게 해야만 하는가? 신행정수도건설의 목적이 합당하고 현재의 위헌판결이 절차적 타당성에 관한 것이라면, 답은 한 가지이다. 절차적 타당성을 검증 받고 다시 추진하는 것이다. 목적과 명분이 정당하다면 그 수단적 시책을 추진하는 것은 당연하지 않은가

## 행정수도 위헌 파동과 충청권의 항배

최병학

(충남발전연구원 자치·정책연구부장)

얼마 전 헌법재판소(헌재)에서 행정수도 이전 특별법에 절차적 위헌을 들어 국가적 대사인 동시에 충청권의 대역사 추진에 제동을 걸어 그 파장이 일파만파로 확대되고 있다.

이번 사태로 인해 엄청난 피해를 본 충청권에 대해 정부와 정치권에서는 과연 어떠한 생각을 하고 있는가?

그러나 현시점은 행정수도 이전 무산에 따른 각종 대안들을 도출해 내는데 부심하고 있는 상황이지만, 이를 지켜보고 있는 충청권의 입장에서는 참으로 납득하기가 어렵다.

청와대와 입법부가 옮겨지는 것이 결과적으로 천도이므로, 천도는 관습헌법 논리에 따라 안된다는 것이 현재의 위헌판결 요지라 한다면, 이를 제외하고 나머지는 당초 계획대로 가면 될 것이라는 주장은 물론, 현재의 의견과 관련하여 시간이 걸리더라도 국민투표 절차를 거쳐 당초 원안대로 가야 하는 것이 옳다는 주장도 꽤나 설득력을 갖는다.

## 현재의 위헌결정과 정부·정치권의 신뢰 회복

필자는 이번 사태를 접하면서 국가(정부)에 대한 신뢰 기반이 허물어졌다는 생각을 지울 수 없다. 비단 행정수도의 충청권 이전 그 자체가 엄청난 중대성을 갖는 것은 사실이지만, 그동안 보여준 정부와 정치권의 태도에 비추어 그 귀결은 국가(정부) 신뢰를 확증시켜 주었어야 했다. 그러나 전혀 그렇지 못했다. 그렇다면 문제는, 이렇게 허물어진 정부와 정치권에 대한 신뢰를 어떻게 회복할 수 있겠는가? 아니 신뢰할 수 없는(신뢰받을 수 없는) 정부나 정치권이라면 정말로 큰 문제가 아닌가?

차제에 계룡시 승격을 잠시 떠올려 보지 않을 수 없다. 언필칭 계룡시 승격은 이 지역에서 스스로 만들어 성사시킨 하나의 사례라 할 수 있다. 그러나 행정수도 이전은 이 지역에 정부나 정치권에서 만들어 주겠다고 한 것이다. 따라서 이들은 성격 자체가 분명 다르다. 그러나 이들에게는 엄연히 공통점이 있다. 즉, 국가적 약속에 대한 공적 신뢰라는 것이다. 계룡시가 승격된 중요한 이유는 여러 가지가 있으나, 그 중에는 역대 대통령들의 시승격 추진 약속이라는 부분이 극히 중요한 요체가 되었다는 말이다.

그렇다면 이번 현재의 위헌결정과 관련하여, 추락하고만 정부나 정치권에 대한 신뢰기반은 어찌 되는가? 신뢰할 수 없는 정부, 신뢰받을 수 없는 정치권은 그 존립기

반에 치명적인 손상이 불가피한 것은 이미 역사적으로도 나타난 것 아닌가? 또 하나, 만일 충청권이 이토록 정치적 기반(정치력)이 허약하지 않았다면, 과연 이렇게 되었을까?

필자는 언젠가 신행정수도 건설은 대선공약 때 정치적 과정에서 나온 것으로서, 그 생명력 내지는 실효성을 확보하기 위해서는 이에 상응하는 정부와 정치권의 책무를 주문했던 기억이 난다. 이를 허술하게 처리했기에, 그리고 정략적으로 임했기 때문에 이런 결과가 나온 것은 불문가지이다.

이제 충청권에서는 정부나 정치권에 대한 신뢰 문제가 얼마나 중요한 것인지를 알게 해 줄 필요가 너무나 크다. 이 지역의 정서가 어둡고, 기질이 어터하니 그대로 유아 무야 넘어갈 사안이 아니라는 점을 분명히 정부나 정치권에 전달할 필요가 있다.

차제에 충청권의 책임 있는 사회지도층 인사들은 이번 사태에 대해 공분(公憤)할 필요가 있으며, 특히 정치인들은 당적에 관계없이 동일한 목소리를 내야만 한다. 그리하여 국가발전과 지역발전이 동시적인 것임을 분명 재확인하면서, 이를 정부나 정치권에 강하게 요구해야 한다. 그래야만 정부나 정치권에서도 무너진 공적 신뢰를 회복하는 방향에서만 이 문제를 심각하게 받아들일 수 있다.

행여 정부나 정치권에서 충청권을 달래기식 위무(慰撫)에 그친다면, 이는 본말을 전도한 것이며, 만일 그렇게 된다면 정부나 정치권에 대한 신뢰기반은 더 이상 기대할 수 없을 것이다. 그런즉 정부나 정치권에서는 충청

권 전체가 납득할 수 있는 조치를 명확하게 내놓아야 한다. 그리고 그것은, 실추된 공적 신뢰기반을 능히 만회할 수 있는 정도의 결자해지의 조치여야만 한다.

## 충청권의 지속발전을 위한 로컬거버넌스

한편, 정치와 행정은 어떤 관계이며, 이것이 국가발전에서 차지하는 의미와 지역발전에서의 그것과는 차이가 있는가를 생각하지 않을 수 없다.

정치와 행정의 관계에 대해서는 정치-행정 '일원론'이니 '이원론'이니 하여 논란도 많았던 게 사실이다.

또, 한창 민선 지방자치가 뿌리를 내려가고 있는 요즘에는 지방정치와 지방행정의 관계도 과거와는 사뭇 달라지고 있는 것이 사실이다.

국가발전도 그렇거니와 지역발전에 있어서 정치와 행정은 서로 바람직한 관계를 유지하지 않으면 안된다. 정치는 가치의 권위 있는 배분이며, 행정은 이를 집행하는 위치에 있기 때문이다. 이는 중앙 차원이나 지방 차원이나 상관없이 동일하다. 따라서 행정의 영역은 정치적 가치를 구현하는 입장에 서있다. 물론 정책기획이나 통합 조정을 포함하여 행정을 적극적으로 펼치는 경우라 하더라도 정치적 가치를 구체화하는 데 국한된다.

그런데 문제는 수도권 지역과 같이 막강한 정치력에, 막대한 자원동원력을 갖춘 경우와 그렇지 못한 대다수의 지방과는 엄청난 차이가 난다는 점이다. 이 점에서 충청권은 지역의 역량이 취약한 지역임을 부인할 수 없다.

이는 신행정수도 충청권 건설 입법화 과정의 반대는 물론 금번 헌법재판소 위헌판결에 이르기까지, 이를 충청권에서 정치적으로 대응하는 데는 상당한 어려움이 있음을 부인할 수 없는 것이 사실이다. 또한 계통시 승격에서 충청권 출신 국회의원과 지방의원들이 뜻을 모아 성사되는 데 큰 역할을 수행하였음에도 불구하고, 그 과정에서는 충청권의 정치력 부재로 인한 차가운 냉대와 수모를 견디지 않으면 안되었던 기억이 생생하다.

그동안 나름대로 정책개발에 임해오면서 행정 스스로 홀로서기란 참으로 어렵다는 점을 점점 강렬하게 느낀다. 어쩌면 정치와 행정은 서로 분리되는 것이 아니라, 하나의 연속선상에 있다는 사실이 더욱 뚜렷하게 다가올 수 있기를 바란다.

이제 충청권은 국가의 중핵기능을 능동적으로 수용해야 하며, 오랫동안 보편적 삶을 간단없이 살아온 이 아름다운 공동의 터전에서 무언가 신선하고도 감동 어린 좋은 일들이 많이 일어나야만 한다. 그러기 위해서는 많은 과제들이 있겠으나, 그 중에서 행정의 부족한 부분을 정치가 메워주고, 용기와 힘을 보태주는 그런 역할이 필요하다고 생각한다.

이를 위해서는 민·관·산·학·연·언 간의 로컬거버넌스 체제 구축이 필요하며, 적어도 현시점에서는 이것이 충청권의 정치력 부재를 효과적으로 대신할 수 있는 가장 쓸모있는 현실대안이라 생각한다.

**신행정수도 건설은  
중앙집권적 권력·행정구조 타파**

**성태규**  
(충남남발전연구원 연구위원)

신행정수도건설의 위헌판결은 국가균형발전을 염원했던 많은 사람들에게 커다란 실망을 안겨주고 있다. 헌법재판소의 판결은 법률의 적법성 여부를 판결하는 최종 헌법기관이므로, 또한 국가의 헌정질서 유지를 위해서도 판결은 존중되어야 한다. 그러면 위헌판결로 인하여 신행정수도건설은 포기되어야 하는가? 위헌판결과 신행정수도건설과의 상관관계는 무엇인가? 이런 물음에 답하기 위해서는 현재 판결에 대한 정확한 이해, 그리고 신행정수도건설이 지니는 의미를 정확히 파악할 필요가 있다.

**현재, 절차적 타당성만을 심의**

현재의 판결은 신행정수도의건설을위한특별조치법(이하 특별조치법)이 헌법에 위반된다는 것이다. 그 이유로

는 서울이 수도라는 점은 관습헌법에 해당되므로 수도의 이전은 헌법개정사안이라는 것이다. 그런데 특별조치법은 수도의 이전을 헌법개정 절차를 밟지 않고 단순 법률의 형태로 실현시켰기 때문에, 국민투표권이 라는 국민의 참정권적 기본권을 침해하였다는 것이다. 이와 같이 현재는 특별조치법의 절차적 타당성만을 심의한 것이지, 국토균형발전을 위한 수단으로써의 신행정수도건설이라는 정책의 정당성을 판단한 것이 아니다.

이럼에도 불구하고 위헌판결을 신행정수도건설에 대한 반대로 잘못 해석하고, 위헌판결을 계기로 국가균형발전을 이룩하기 위한 신행정수도건설의 본질을 부정하는 잘못된 인식이 나타나고 있다. 이런 잘못된 인식은 지역이기주의에 기초하여 신행정수도건설을 반대해왔던 수도권에서 주로 제기되고 있다. 예를 들어 위헌판결 이후, 대통령과 시도지사와의 간담회에서 수도권을 대표하는 서울특별시장과 경기도지사의 입장이 이를 대변하고 있다. 경기도지사는 수도이전계획의 취소와 논의의 전면중단을 요구하였고, 서울특별시장은 신행정수도건설과 분리하여 균형발전정책을 추진할 것을 주장하였다. 이는 특별조치법의 절차적 타당성에 대한 위헌판결을 이용하여 그 지역의 기득권과 이기주의를 주장하는 견강부회(牽強附會)이다.

그러면 위헌판결 이후 건설반대론자들이 주장하는 것처럼 신행정수도건설의 의미는 부정된 것인가. 우리는 신행정수도건설을 목적으로 삼은 적이 없었다. 신행정수

도건설은 국가적 차원에서 국토균형발전을 위한 수단으로서 제기된 것이었지, 그 자체가 목적이 아니었다.

만일 그것이 목적이었다면 위헌판결 이후 신행정수도 건설의 의미는 사라지는 것이 합당하다. 위헌판결에도 불구하고 건설반대론자들도 국토균형발전이라는 국가목표에는 동의하고 있다. 각 지방을 대표하는 시도지사들도 모두 국토균형발전에는 찬성하고 있다. 위헌판결로

인하여 국토균형발전이라는 정책목표가 부정되었다면, 정책목표를 이룩하기 위한 수단이었던 신행정수도건설도 당연히 포기되어야 한다. 위헌판결의 결과 정책목표가 부정되지 않았다면, 위헌판결은 신행정수도건설의 정당성과는 아무 관련이 없는 것이다.

그렇다면 현재가 단지 특별조치법의 절차적 타당성만을 판결하였고, 모든 국민이 국토균형발전이라는 정책목

〈표 1〉 수도권정책의 변천과 주요 내용

시 기	주관부처	정 책 명	주 요 내 용
1970	건설부	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침	· 과도한 중앙집권경향 지양, 제한구역 설정, 행정권한 이양, 정부청사 이전, 수도권 정비
1972	청와대	대도시인구분산시책	· 공장신설 억제, 고교이상 교육기관 신증설 금지, 지방대학 육성, 공공기관 지방이전, 위성도시 건설
1973	경제기획원	대도시인구분산책	· 국영기업 본사 및 공공기관 지방이전 권장, 공해성공장 지방이전, 일정 규모 이상의 건축 제한
1975	서울시	서울시인구분산계획	· 공업지역 축소, 주거지역내 공장입지 금지, 지방학생 서울 전입제한, 강남지역개발 촉진
1978	무임소장관실	수도권인구재배치계획	· 공장신증설 규제 및 이전, 수도권남부지역 수용여건 조성
1982	건설부	2차 국토계획	· 서울·부산 성장억제, 지방성장거점도시 육성, 지역생활권 설정
1984	건설부	수도권정비기본계획	· 수도권범위 확대(인천, 경기 포함), 5개 권역 설정, 권역별 차등규제
1987	건설부	2차 수정계획	· 수도권집중억제시책 지속 추진, 대도시권 종합관리, 지역 경제권(비수도권) 육성
1992	건설부	3차 국토계획	· 공장 및 교육시설 규제지속, 지방이전시설에 대해 세제·금융혜택 강화, 과밀부담금 부과, 위성도시 개발
1993	재정경제원	신경제5개년계획	· 권역의 통폐합(3개권역), 물리적규제에서 경제적규제로 전환, 중소규모 공장 규제완화
1994년 이후			· 성장관리권역: 7개첨단업종 25%이내 증설허용(94)-50%로 확대(97)

자료 : 국토개발연구원(1996), 『국토 50년 : 21세기를 향한 회고와 전망』, (서울 : 서울프레스).

표에 대해 동의한다면, 이제 논의되고 검토되어야 할 것은 국토균형발전을 이룩하기 위한 방법의 문제이다.

국토균형발전은 어떻게 이루어질 수 있는가. 논의의 실타래를 수도권 과밀의 원인으로부터 풀어보고자 한다. 수도권과밀이 초래되고 그 결과 지역간 불균형이 야기된 원인이 설명된다면, 이에 따른 해결책도 찾을 수 있기 때문이다. 물론 수도권과밀은 여러 요인의 복합적 결과이다. 그렇지만 어떤 요인이 가장 주된 요인인가를 살피는 것은 국토균형발전의 해법을 찾는 주요 열쇠가 될 수 있다.

수도권과밀과 국토불균형의 원인은 다양한 측면에서 설명될 수 있다. 경제적으로는 1970년대 들어 정부는 국토종합개발계획을 실시하면서 지역적으로는 거점개발방식에 의한 경제발전을 추진하였다. 이 방식은 입지조건이 가장 우수한 곳에 제한된 자원을 집중투자하여 그 투자효과를 극대화하고, 성장효과를 주변 지역에 파급시키

는 주로 개발도상국에서의 개발방식이다. 정부는 한 지역의 개발과 성장이 주변으로 파급되어 전 국토의 발전을 기대하였지만, 지나친 집중으로 서울과 수도권의 과밀화가 초래되었다.

이런 거점개발방식이 수도권과밀의 가장 주된 원인이라면 이후 <표 1>에서와 같은 건설부와 경제부처에서 주도한 수도권과밀억제정책과 지방으로의 유인정책으로 수도권과밀이 완화되었어야 했다. 그러나 <표2>에서와 인구기준으로만 보았을 때에도 수도권과밀은 해소되지 않고 오히려 심화되었다.

그러면 수도권집중의 가장 주된 원인은 무엇인가? 필자는 이를 정치·행정적 권력집중이라고 주장한다.

우리는 과거로부터 꾸준히 중앙집권적 정치·행정구조를 지녀왔다. 조선 이후 군주와 신하간의 종적 관계를 중시하는 유교의 군신유의(君臣有義)사상은 중앙집권적 권력구조를 사상적으로 강화하였다. 우리 조선왕조와 같

<표 2> 수도권과 비수도권의 인구증가추이

권역별구분 \ 년도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
수도권(A)	8,879	10,914	13,281	15,803	18,574	20,159	21,258
비수도권	22,557	23,763	24,126	24,616	24,816	24,394	24,727
전국(B)	31,435	34,677	37,407	40,420	43,390	44,554	45,985
A/B(%)	28.2	31.4	35.5	39.0	42.8	45.2	46.2

자료 : 통계청, 「인구주택총조사」, 각 년도

이 하나의 왕조가 5백년 이상을 유지한 역사는 세계에서 도 드문 현상이다. 이것이 가능했던 이유는 유교라는 통치 이데올로기와 강력한 중앙집권적 통치구조가 있었기 때문이었다. 참된 시민민주주의를 경험하지 못한 우리에게 이런 오랜 전통은 해방이후에도 투영되어 권위주의적 정치·행정체계에서 지속되어 왔다.

중앙집권적 권력·행정구조는 우리의 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 영역에서 수도권집중을 야기하였다. 경제적으로는 정경유착을 통하여 나타났다. 우리나라 대규모 기업집단(재벌)의 부침은 권력과의 연계에서 결정되었다. 특히 국가주도의 경제개발계획이 진행되면서 기업의 흥망은 권력 및 경제관료와의 관계에서 이루어졌다. 우리나라의 정치권력과 경제력과의 주종(主從)관계는 서구지역과는 상이하다. 서구 선진국에서는 중앙집권적 절대왕정시대에, 경제발전과 경제력집중이 정치권력과는 무관하게 경제영역에서부터 산업혁명을 통하여 도시중심의 경제력이 시민권력을 수반하면서 형성되었고, 이 시민사회와 자본가는 절대권력을 붕괴시켰다.

이와는 반대로 우리나라는 중앙집권적 권력·행정구조 속에서 국가주도로 경제개발을 추진하였기 때문에 정치·행정적 권력이 경제발전을 이끌었다.

## 중앙집권적 구조, 수도권 과밀·집중 초래

정경유착 과정을 통하여 정치·행정권력이 있는 곳에

경제력이 집중되기 시작하였고, 또한 엘리트와 일류 대학들이 서울에 집중되었다. 교육문제에 대한 우리 국민의 애착은 남다르다. 독일과 같이 경제력이 지역적으로 골고루 분산되어, 지방의 대학교를 졸업하더라도 그 지방에서 일자리를 잡을 수 있다면, 왜 일류 대학이 서울에만 형성되겠는가. 권력(정치·경제)이 집중되어 있기 때문에 일류 대학도 서울에 집중되는 것은 당연한 일이다.

이렇게 수도권집중의 원인으로 우리의 피부에 와 닿는 핵심적인 요소인 정치·행정적 권력, 경제권력, 일류 대학 등 세 요소의 인과관계를 보면, 중앙집권적 정치·행정적 권력이 수도권과밀과 집중을 초래한 궁극적인 원인이라고 할 수 있다.

이와 같이 중앙집권적 정치·행정 권력이 수도권과밀의 주된 원인이라면, 이를 해소할 수 있는 해법은 무엇인가? 수도권에서 제기되고 있는 것과 같은 중앙정부의 권한과 재원을 지방정부로 과감히 이양함으로써 가능하겠는가? 정치·행정권력, 경제력, 엘리트, 주요 대학이 수도권에 집중되었는데, 단순한 권한과 재원의 이양만으로 과밀이 해소될 수 있겠는가? 자치의 역사가 일천하여 아직 미흡한 지방정부의 자치능력은 논외로 하더라도, 권한과 재원의 이양만으로 서울에 집중된 명문대학이 지방으로 이전될 수 있을까? 노동력과 기반시설이 부족한 곳에 기업이 이전할 것인가? '서울최고'라는 인식이 변할 수 있을까? 지방의 인구감소를 막을 수 있을까?

수도권에서도 경기북부지역은 낙후되어 있다. 권한과

재원의 이양만으로 수도권 남부지역으로의 경제력 확장 방향을 북부지역으로 되돌릴 수 있다고 생각한다면, 안이한 판단이라고 말하지 않을 수 없다. 수도권차원에서 경기북부지역을 발전시켜 수도권 균형발전을 이룩하려면, 경기도 중추행정기능이 현재의 수원에서 경기북부지역으로 이전되어야 한다. 같은 논리로 국가 차원에서 국토균형발전을 이루기 위해서는 국가의 중추행정기능을 담당하는 중앙행정부처가 이전되어야 하며, 그 장소는 신행정수도가 되어야 한다.

특별조치법의 절차적 타당성에 대한 현재의 위헌판결에도 불구하고, 국토균형발전이라는 국가목표는 여전히 국민의 지지를 받고 있다. 국토균형발전에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있는 한, 그 방법으로써 신행정수도 건설의 당위성은 여전히 유효하다.

위헌판결에도 불구하고 신행정수도 건설은 아직도 살아있고, 또 살아야만 한다.

# 분권시대의 농어촌 지역개발 정책체계 개선방안<sup>1</sup>

김정연(충남발전연구원 연구실장)

## 목 차

1. 문제의 제기
2. 농어촌 지역개발정책의 실태와 문제점
3. 최근 농어촌 지역개발 관련 정책환경의 변화
4. 농어촌 지역개발정책의 개선방향
5. 농어촌 지역개발정책의 개선을 위한 추진과제

---

1. 이 논문은 「농어업·농어촌특별대책위원회」에서 발표한 “농어촌 지역개발정책 개선방안(2004. 7. 30)”을 일부 수정·보완한 것임

## 1. 문제의 제기

- 기존 농어촌 지역개발정책은 계획 및 집행체계의 완결성 미비, 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족, 중앙과 지방간의 파트너십 기능 부족, 산발적인 분산개발로 인한 비효율성(과 비형평성), 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실, 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성의 왜곡 등의 문제를 안고 있으며, 지방은 지방대로 농어촌 지역개발 역량이 취약하므로 이를 극복하기 위한 다차원적인 노력의 필요성이 지적되어 왔음
- 특히, DDA 이후를 대비한 오늘날의 농어촌 지역개발의 시각은 외부자본에 의존한 하향식 경제개발(특히, 농업개발) 중심으로부터 지역 내외부의 다양한 자원 및 참여에 기초한 지속가능한 농촌개발, 즉 통합적 농촌개발(경제적·사회적·환경적 원리를 지역 차원에서 통합적으로 추구) 중심으로 바뀌어가고 있음
- 이러한 흐름과 함께 참여정부에 의한 지방분권과 균형발전정책의 추진은 중앙과 지방과의 관계를 비롯한 정치·행정·사회 전반에 걸쳐 상호 인과 누적적으로 반응하면서 구조적인 변혁을 일으키고 있으며, 농어촌 지역개발정책에 있어서도 새로운 발전 가능성과 기회를 제공하고 있음
- 따라서, 앞으로의 농어촌 지역개발정책은 그 동안 누적되어 왔던 문제의 해결뿐만 아니라 거시적인 국정 패러다임의 변화의 흐름을 타면서 미래지향적인 변화를 이루어내어야 함. 특히 삶의질향상특별법에 근거하는 새로운 농어촌 지역개발정책과 국가균형발전특별법에 의한 낙후지역(신활력지역) 개발정책의 형성 과정에서 눈에 보이지 않는 경쟁과 갈등이 발생하는 등의 문제점을 안고 있음
- 이상과 같은 여건을 고려할 때 농어촌 지역개발정책 추진관련 쟁점과 과제는 다음과 같이 정리할 수 있음
  - 균특회계 도입·운용에 따른 농어촌 지역개발 투자 축소 가능성
  - 부처간 유사 농어촌 지역개발사업의 통합·조정 압력 증대
  - 농어촌개발계획(사업)과 낙후지역계획(사업)간의 관계 정립 필요성 증대
  - 지방 주도의 통합적 농어촌 지역계획 수립의 중요성 증대
  - 자치단체의 개발역량 강화 및 주민참여 활성화 필요성 증대

## 2. 농어촌 지역개발정책의 실태와 문제점

### 2.1. 농어촌 지역개발정책의 개관

- 현재 중앙정부 차원에서 농촌지역을 대상으로 추진하고 있는 개발계획 및 지원 제도는 매우 다양한 바, 현행 농어촌 지역개발계획은 여러 가지 기준에 의해 분류할 수 있음
  - 계획의 성격과 내용에 따라 물리적 공간계획(생활환경개선계획)과 부문계획(산업진흥계획)
  - 계획의 수준에 따라 기본계획과 사업계획(실시/실행계획)
  - 법적 근거 유무에 따라 법정계획과 비법정계획
  - 대상지역의 계층적 위계에 따라 전국계획, 시·도 단위계획, 시·군 단위계획, 읍·면 단위계획, 지구·마을 단위계획 등
- 이와 같은 다양하게 분류되는 농어촌 지역개발계획들은 각 추진기관의 미션, 근거법률의 관리귀속 등에 따라 여러 중앙부처에 분산되어 있으며 중앙부처의 자체 지침 등에 따라 추진되는 비법정사업까지 고려하면 매우 복잡한 체계로 이루어져 있음<sup>2</sup>
  - 농림부는 농어촌발전특별조치법(1990년)과 농어촌정비법(1994년)의 제정과 함께 농촌의 생활환경정비에 본격적으로 나서면서 농어촌생활환경정비사업을 실시하고 있는 바(농어촌정비법 제2조), 그 하위체계의 주요사업으로 ①정주권개발 ②문화마을조성 ③농촌마을하수처리시설 ④농가주거환경개선 등의 사업을 추진하고 있으며 그 밖에 유관 사업으로 농촌휴양자원개발사업(농어촌정비법 제66, 67조), 녹색농촌체험시범마을(농업농촌기본법 제38조), 농촌전통테마마을(농촌진흥법 제13조) 및 농촌생활용수개발사업(농어촌정비법 제2조) 등을 시행하고 있음
  - 행정자치부는 농어촌생활여건 중 도로, 주택, 상하수도, 마을정비 등에 치중하고 있으며 구체적 사업으로는 읍 단위를 대상으로 하는 소도읍육성사업(지방소도읍육성지원법)과, 면단위 이하를 대상으로 하는 오지종합개발사업(오지개발촉진법), 도서종합개발사업(도서개발촉진법), 농어촌도로정비사업(농어촌도로정비법), 농어촌주거환경개선사업(농어촌주택개량촉진법), 소하천정비사업

---

2. 최근(2002. 2.4) 제정된 「국토의계획및이용에관한법률」에서는 군내에서 이루어지는 모든 물리적 개발계획의 기본이 되는 계획으로써 군의 도시계획을 새롭게 인정하고 있어(제5조) 계획체계를 더욱 복잡하게 만들고 있음

등이 있음

- 이 밖에 해양수산부와 산림청에서는 농림부와 행정자치부가 포괄하지 않는 면 단위 지역(어촌과 산촌)을 대상으로 이들 지역의 특수한 여건을 반영한 정주권 개발사업의 일종인 어촌종합개발사업(농어촌정비법)과 산촌종합개발사업(산림기본법)을 시행하고 있으며, 환경부는 면 단위 하수도정비사업을, 건설교통부는 개발촉진지구개발사업(지역균형개발및중소기업육성에관한법)을 추진하고 있음

<표 1> 중앙부처별 소규모 개발사업

주관 부처	사업명칭	사업범위			사업기간	근거법령 및 기타
		읍면	마을	주택		
행정자치부	지붕개량사업			○	'67-'75	'76년이후 불량주택개량으로 확대발전
	농어촌주거환경개선사업			○	'76-현재	농어촌주택개량촉진법('95.12.29) 농어촌주택개량사업
	불량화장실개량사업			○	'80-'96	'79년부터 지자체별로 추진
	입식부엌개량사업			○	'91-'96	'83-'90까지 일부 지자체별로 추진
	농어촌빈집정비사업			○	'97-2008	농어촌주택개량촉진법
	취락구조개선사업		○		'76-'94	농어촌마을 하수도, 기반시설 정비 '95년 이후 종합적인 마을개발사업으로 확대 추진
	패키지마을조성사업		○		'95-현재	농어촌주택개량촉진법
	소도읍개발사업	○			'72-현재	지방소도읍육성지원법(2001.7.2)
	오지종합개발사업	○			'90-2004	오지개발촉진법('88.12.31) 1차 10개년 계획('90-'99) 2차 5개년 계획(2000-2004)
	도서종합개발사업	○			'88-2007	도서개발촉진법('86.12.31) 1차 10개년 계획('88-'97) 2차 10개년 계획('98-2007)
아름마을 가꾸기시범사업		○		2001-2004	상향식 마을단위종합개발사업	
농림부	정주권개발사업	○			'90-현재	농어촌정비법('94.12.22)
	문화마을조성사업		○		'91-현재	농어촌정비법
	녹색농촌체험시범마을사업		○		2001-현재	농업·농촌기본법 상향식 마을단위종합개발사업
농진청	농가주거환경개선사업			○	'83-현재	농촌진흥법 '97부터 행자부에서 농진청 사업으로 이전하여 통합추진
	농촌 전통테마마을 육성		○		'02-현재	농촌진흥법
산림청	산촌종합개발사업	○			'95-2004	산림기본법
해양수산부	어촌종합개발사업	○			'95-2006	농어촌정비법
건설교통부	개발촉진지구개발계획	○			'96-현재	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률

출처 : 박윤호, □□농어촌 주거환경의 종합적 정비방향□□, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과 발  
제자료의 표를 일부 수정

주 : 개발촉진지구는 엄밀하게 말할 때 시·군의 일부에 지정되는 개발계획임

## 2.2. 정책 추진의 문제점

### (1) 계획 및 집행체계의 완결성 미비

- 지역 단위에서 장기적 지역발전상을 근거로 해당 지역의 토지이용·시설·사업 계획에 바탕하여 개발사업이 추진되기보다는 관련 부처별 사업계획에 따라 개발사업 집행
  - 부처별 개발사업 추진을 위한 개별법이나 지침에 의해 오히려 토지이용 등이 변경(절차적 완결성 결여)
  - 부처별 사업은 도·시·군-읍·면-사업지구 혹은 마을 등의 공간적 위계, 농지·취락 등의 연계나 조화 등을 고려함 없이 진행(공간적 완결성 결여)

### (2) 계획수립 및 집행주체의 다원화와 상호 연계성 부족

- 전반적으로 농촌개발에 직간접으로 관련된 제도가 매우 복잡하여 위계질서와 사업내용의 구별이 불분명함
- 개발사업의 계획수립 및 집행주체가 다원화되어 있고 유사 계획 및 사업이 중복 시행되고 있는 반면, 계획의 수직적, 수평적 연계가 부족하여 자치단체 차원에서 통합적 지역개발의 추진이 곤란<sup>3</sup>
  - 소도읍 육성, 면단위 개발, 마을정비, 주택개량, 산촌개발, 오지개발, 도서개발, 어촌개발, 생활용수개발, 도로정비, 자연환경보전사업 등 유사한 개발사업이 각기 별도의 법률에 근거하여 부처별로 분산되어 시행
  - 사업의 추진단위도 사업별로 읍·면, 마을·지구(단지), 개별사업 등으로 제각기 달리하고 있어 일정한 원칙을 찾기 어려움
- 부처간은 물론 부처내에서도 지나치게 세분화된 개발사업들이 상호 연계성이 결여된 채 추진되다보니 사업이 시행되는 자치단체 차원에서는 동일한 사업이라도 소관부처 사업방식, 사업일정, 투자재원 등을 서로 달리하는 파편화된 개발(fragmented development)을 면키 어려움

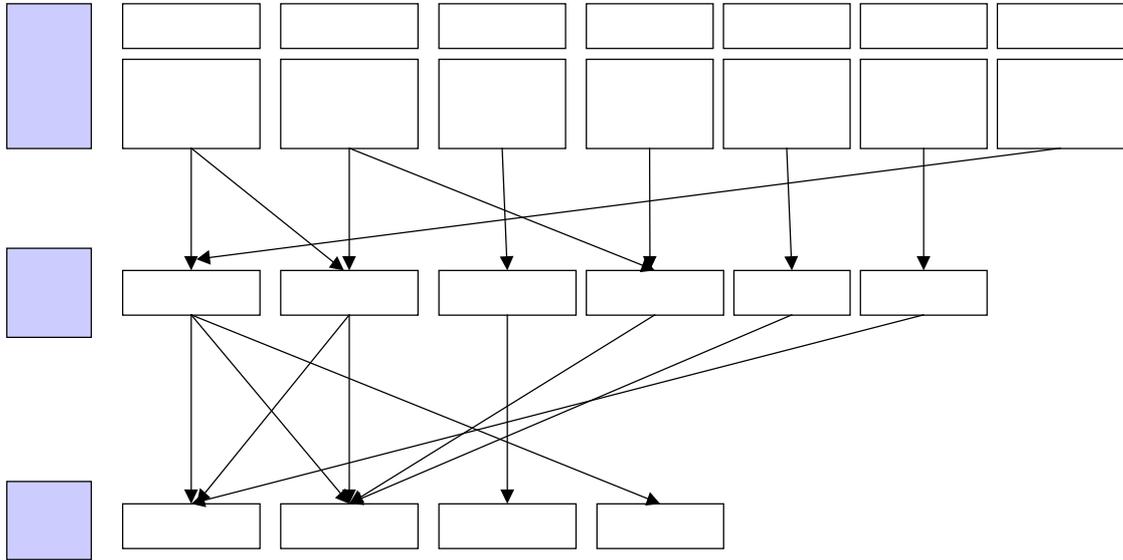
### (2) 중앙과 지방간의 정책파트너십 기능 부족

- 지방에서 집행되는 농림관련 업무들은 시·도의 농정국과 시·군의 농정과(혹

---

3. 오지종합개발사업의 경우 부처간 합동으로 추진하도록 되어 있으나, 「2003년도 오지종합개발사업 계획」의 투자내역을 보면 행정자치부가 중앙부처 총투자액의 81.8%에 이르는데 반해서, 농림부가 12.2%, 해양수산부가 3.7%, 산림청이 2.5%에 불과함

은 농업기술센터)와 연계되어 있어 체계상 혼란이 상대적으로 적은 편이지만, 농어촌 지역개발사업의 경우는 행정계통과 지자체의 실정이 다양하여 중앙이나 지방 모두 통합이나 조정 기능을 수행할 수 있는 체계가 미비



<그림 1> 농촌개발사업의 중앙·지방간 추진체계 예시

### (3) 산발적 분산개발로 인한 비효율성과 비형평성

- 농림부, 행정자치부, 환경부, 보건복지부 등 농촌지역 관련 부처들이 각 부처의 정책 목표에 따라서 부분적으로 농촌지역 문제를 접근
  - 부처별로 개별 사업을 추진할 경우 농촌 전체로는 투자의 중복성과 사업간의 연계성 부족에 따른 비효율성 초래 우려
  - 농촌지역을 대상으로 유사 정책을 집행하는 부처들이 정책에 따라서 농촌지역을 분할하여 관리함으로써 농촌지역 정책의 통합성 부재
  - 부처 내의 사업일지라도 사업간의 연계성이 적고, 농촌 지역개발을 위한 중장기적 비전 제시가 미흡
- 각 추진 주체들이 저마다의 목표와 계획에 따라 사업을 시행할 경우 투자우선순위의 왜곡과 자원배분의 비효율성을 초래할 가능성이 큼
  - 중앙부처 차원에서 투자우선순위에 대한 고려 없이 재원이 배분되고 있을 뿐 아니라 자치단체 차원에서도 관련 재원을 통합 운용하지 못한 채 사업별로 주어진 재원을 집행하기에 급급한 형편

#### (4) 하향적 계획체계 및 계획내용의 부실4

- 대부분의 소규모 개발사업은 사업내용, 사업방식, 추진일정, 사업지구선정 등이 중앙정부의 획일적 계획 또는 지침에 따라 이루어지기 때문에 자치단체의 특수성, 창의, 개발수요 등이 반영될 여지가 거의 없음
- 중앙정부의 사업구상이나 내용이 매우 단순하고 정형화된 틀로 구성되어 있고 그 조건에 맞추어 재정지원이 이루어지기 때문에 자치단체 입장에서는 독자적인 계획의지나 특성 있는 개발구상을 가질 여지가 거의 없음
  - 법령이나 지침 등으로 투자분야와 대상사업이 사전에 정해져 있기 때문에 해당지역의 특성을 반영하는 개발이 이루어지기 어려움
  - 계획수립과 집행이 외형적으로는 중앙과 지방간 역할분담을 표방하고 있지만 실질적으로는 중앙정부가 계획 또는 지침을 결정하고 자치단체는 배정된 사업물량을 기계적으로 집행하는 단순 구도로 되어 있음
- 거의 모든 개발사업이 도로 등 생활기반시설과 경지정리 등 산업기반시설과 같은 물적 개발사업에 치중되어 있어 지역 고유의 환경, 경관, 문화, 향토자산 등과 같은 특성자원을 살리는 장소관측, 이벤트 등 소프트한 비물적 개발은 간과

#### (5) 획일적 지원방식에 따른 지역간 형평성 왜곡

- 농촌개발에 대한 중앙정부의 이전재원으로는 국고보조금, 지방양여금, 특별교부세, 농특회계 등이 있으나 낙후지역에 대한 배려나 우대가 거의 없이 획일적으로 운용되고 있는 실정임
- 대부분의 개발사업에 대한 국가지원이 지방비 부담을 의무화 하는 매칭펀드 방식(Matching Fund)을 채택하고 있어 지방재정이 매우 열악한 농촌 자치단체로서는 지방비 확보가 어려워 사업추진이 지지부진하고 그로 인해 더욱 환경이 낙후되는 모순이 발생함.

#### (6) 지방의 농어촌 지역개발 역량의 취약

- 중앙정부 주도의 정책집행은 정책의 수립과 집행에 있어서 지역 주민들의 참여

---

4. 정부 주도의 농정추진 체제는 1960년대의 식량부족 시대와 1970년대의 증산시대를 거치면서 식량증산과 농업·농촌개발을 조기에 효과적으로 달성하기 위하여 필요했던 시대적 산물임. 1980년대와 1990년대의 시장경제의 확대, 개방화시대를 거치면서 정부주도의 농정체제도 민간주도의 농정체제로 전환하려는 노력을 하고 있지만 극히 일부를 제외하고는 여전히 정부 주도의 틀을 유지하고 있음

폭을 좁혀왔으며, 자주적/내발적 개발능력과 지도력을 상실하게 하는 문제를 초래하였음

- 특히, '90년대 중반 이후 지방정부가 추진해 온 구조조정은 농림업 부서의 축소와 인력 축소로 나타나고 있어 지방농정의 구현에 더욱 어려움을 겪고 있음
  - 농림부서의 기구 및 인력의 축소
  - 농업기술센터와 농림 행정 부서와의 통합(51개 시·군)
  - 농업인의 의견을 수렴하여 농정에 반영할 수 있는 기제(mechanism)의 취약

### 3. 최근 농어촌 지역개발 관련 정책환경의 변화

#### 3.1. 정부혁신과 지방분권

##### (1) 중앙부처의 혁신 추진

- 중앙부처는 미래전략적 핵심기능 중심으로 부처내 기능을 조정하고, 자율적인 분권화 노력을 통합적 개혁작업의 일환으로 추진하고 있음<sup>5</sup>
  - '선택과 집중'의 원칙에 따라 부처 핵심역량 중심으로 조직 혁신 : 불필요한 일 버리기와 새로운 일 찾기에 역점, 정책갈등 해소를 위한 부처간 쟁점기능 정비, 현 공무원 인력규모의 적정성 검토 병행
  - '분권과 자율'의 국정이념을 조직개편에 적극 반영 : 국고보조금 정비, 권한·사무이양을 통해 중앙의 규제기능 축소, 지방과 기능·역할이 유사·중복되는 특별지방행정기관 정비, 민간이 더 잘 할 수 있는 분야는 정부기능에서 제외

##### (2) 권한의 지방이양 경향

- 지방분권의 추진방향은 중앙-지방간·지방정부간 권한 재배분, 지방정부의 자치

---

5. 최근(2004. 7. 9) 농림부는 『농림부 진단·변화관리 출범식』을 개최하였다. 이는 정부혁신의 일환으로 '정부가 환경변화에 능동적으로 대응하기 위해 상시 혁신하는 학습조직을 실현'하기 위한 것이다. 이번 진단을 통해 농림부는 시대적 변화에 맞게 농림조직과 기능, 행정문화 등을 종합적으로 검토하여 혁신방안을 찾아내고 수술이 필요한 부분이 있다면 과감히 수술할 계획이다. 특히, 본부와 산하기관을 연계하여 중장기 발전전략 수립, 기능·인력 재편, 주요 업무절차 개선(BPR), 행정문화 등에 대한 혁신방안을 마련할 계획이다. 새로운 기능과 역할에 맞게 농림부 명칭 바꾸기, 동식물 위생방역기능 강화, 농식품안전성 제고, 농촌복지 증진, 농촌지역 개발, 식품산업과의 연계강화, 집행적 기능의 지방·민간이양 등에 대해서 외부전문기관의 도움을 받아 진단할 예정이다. 농림부는 『진단·변화관리팀(농정혁신 2030팀)』을 중심으로 진단 및 변화관리 역량을 지속적으로 배양하는 한편, 상시 혁신하는 학습마인드를 전 직원이 내재화하고자 하고 있다.

기반 확충, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화를 통한 주민자치 실현, 정부간·지역간 협력체계 정립 등임

- 이를 위한 추진원칙은 지역주민과 지방정부의 자정능력에 대한 신뢰의 표명으로서 중앙정부의 재정과 권한을 우선 이양하고 이양과 동시 또는 이양 이후 문제점을 보완하는 선분권·후보완, 주민생활과 밀접한 권한은 기초지방정부 위주로 광역적 권한은 광역지방정부로 배분하는 보충성의 원칙 존중, 관련 사무를 동시에 포괄적으로 이양하여 지방정부 차원에서 종합행정이 이루어지도록 중·대단위 사무 중심의 포괄이양, 지역사회와 지방정부의 특성을 반영한 차별적 접근 등을 채택하고 있음
- 지방일괄이양법 등의 제정을 통하여 지방분권의 효과성과 요구도가 큰 선도적 과제부터 적극적으로 추진코자 하며, 행정개혁·전자정부개혁·재정세계개혁 등과 연계 추진하고 있음
- 특히, 도시계획 권한 등의 이양을 통한 지방의 계획고권<sup>6</sup>과 계획수립 역량 강화를 추진 중에 있어 도시·지역개발체제의 전반적인 변화가 예상되며, 농어촌 지역개발체제의 정립에도 많은 영향을 미칠 것임

### (3) 재정분권의 추진

- 재정분권은 지방재정 운영의 자율성 제고, 지방의 지출권한 확대, 지방의 재정 책임성(fiscal accountability) 및 투명성 강화 등을 포괄적으로 의미하며, 권한과 재원의 이양이라는 축과 재정책임성이라는 또 다른 축을 기반으로 성장하는 재정부문의 민주화 과정
  - 과세자주권의 신장, 지방의 재정지출 결정권 확대, 중앙정부의 각종 재정규제와 감독 감소, 지방의 자발적 선택에 의한 재정운영 증가
  - 국가 재정자원의 사용에 있어서 중앙정부 중심체제로부터 벗어나 중앙과 지방이 대등한 위상을 갖거나 종전보다 지방의 사용권한이 증가
  - 자율과 권한 증가에 상응하는 지방재정의 책임성 확보. 특히, 재정책임성이 수반되지 않는 분권은 비효율과 낭비를 초래
  - 최근에는 전체 이전재원의 25%를 차지하던 국고보조사업을 균특회계사업, 지방이양사업, 국고보조사업(존치)으로 구분하여 정비한 바 있음<sup>7</sup>

---

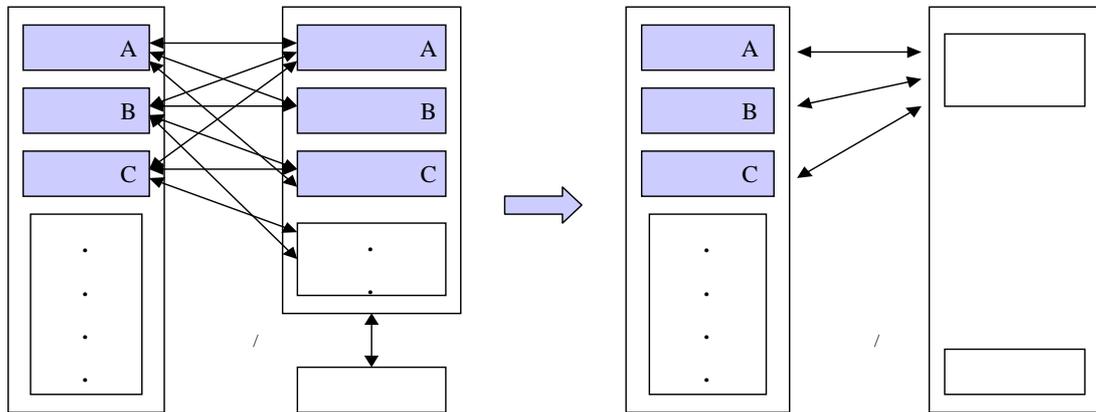
6. 계획고권이란 지방자치단체가 그의 업무를 수행하기 위하여 구속력 있는 계획을 수립하고 그에 관련된 상급계획의 수립에 참여할 수 있는 권한을 말함. 계획고권은 법률로 구체화되고 제한될 수도 있으나 그 본질적인 제한은 침해 할 수 없음

7. 지방이양사업: 지방사무(지역특화사업 등), 반복적 집행성격(여성농업인센터 운영 등), 지방재원 보전성격, 소액보조사업(소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)

균특회계사업: 균형발전특별법에 규정된 특별회계 세입 사업(농공단지 등), 균특회계 세출로 규정된 사업(낙후지역 및 농산어촌 SOC 개발 사업 등)

#### (4) 균형발전특별회계 신설에 따른 농촌지역개발 예산운용체계 재편

- 중앙의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌 지역개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전
  - 국고보조금, 지방양여금, 기타 재원으로 추진된 각 부처 농촌 지역개발사업은 균특회계 지역개발사업 계정으로 이관되었으며(11개 부처의 132개 사업), 2005년 예산 기준으로 4조원 규모
    - 지방양여금 폐지에 따라 행자부에서 추진하던 도로정비사업은 각 지자체가 증액된 교부세로, 농어촌 지역개발사업 대부분은 균특회계로 추진
  - 지역혁신과 관련한 사업은 지역혁신사업 계정으로 이관되었으며(9개 소관부처 23개 사업), 2005년 예산 기준으로 1조원 규모
    - 균특회계 예산 총 5조 중 농특세 편입은 1조 1,124억 5천 6백만원
  - 농림예산의 약 14%, 사업성 예산의 약 24%



<그림 2> 농촌지역개발 예산편성체계의 변화

### 3.2. 국가균형발전정책의 추진과 낙후지역 개발방식의 전환<sup>8</sup>

- 대상지역 : 낙후지역과 신활력지역
  - 낙후지역 : 국가균형발전특별법(제2조 5항)에 의하면 낙후지역이라 함은 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 지역으로서, 오지개발촉진법(제2조)에 의한 오지, 도서개발촉진법(제4조제1항)에 의한 개발대상도서, 접경지역지원법(제2조제1호)에 의한 접경지역, 지역균형개발법(제9조제1항)에 의한 개

○ 국고보조사업: 명백한 국가사무, 국가적으로 꼭 필요한 사업이나 지방이양시 축소가 예상되는 사업, 중앙정부의 정책 수립과 밀접히 연계되어 있고 대내외 환경변화에 국가적으로 대처해야 하는 경우

8. 국가균형발전위원회, 「신활력지역」 발전구상(제50회 국정과제보고회의자료), 2004. 7. 15.

발족지구, 기타 대통령령으로 정하는 지역<sup>9</sup>

- 신활력지역 : 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 낙후된 지역이 지역혁신을 통하여 새롭게 활력을 회복하는 곳

○ 신활력지역의 선정

- 연평균 인구변화율, 인구밀도, 소득(소득세할주민세), 재정력지수(기준재정수입/기준재정수요) 등의 지표를 이용하여 전국 234개 시·군·구를 대상으로 4개의 선정지표를 종합평가하여 적정수의 시·군을 신활력지역으로 선정(행자부장관이 8월중 선정·고시 예정)

○ 신활력지역 대상의 정책과제와 추진방안

- 농산어촌형 지역혁신체계 구축: 지자체 공무원과 지역 교육자, 주민은 물론 출향인사와 외부 전문가 등이 함께 참여하는 개방형 네트워크를 구축하여 지역 발전을 위한 상호 토론 및 학습과 벤치마킹 등을 통해 혁신을 창출
- 낙후지역 발전을 위한 SOC 확충 : 동서축 도로망 투자 확대, 고속철도망 확충 및 주변지역 개발, 초고속 정보통신망 구축 완비
- 1차, 2차, 3차 산업의 융합 : 단순한 1차 생산에 그치지 않고, 가공·판매를 통해 부가가치를 높이는 동시에 이를 관광 등 서비스 산업으로까지 발전시킴으로써 소득기반 확대. 이를 위해 향토산업 육성, 농공단지 이용 활성화, 지역의 고유한 향토문화축제 지원, 1군 3명(명인·명품·명소) 육성, 「지역특화발전특구」 제도의 시행 등을 지원
- 농도상생을 위한 5도2촌 활성화 : 도시민의 다양한 농산어촌 체험 프로그램 지원, 농·도간 자매결연 추진, 생태·역사·문화관광의 활성화, 도시주민의 농산어촌 주거 지원
- 낙후지역의 공공서비스 향상 : 농산어촌 교육서비스 향상(농산어촌 거점 우수 고등학교 육성, 소규모학교의 통합을 통한 규모 적정화 지원, 농산어촌 학교 교원에 대한 승진 가산점 제도 등 시행, 농산어촌 근무 교사양성 지원), 농산어촌의 의료복지 및 응급서비스체계 구축(지역응급 의료기관 건립, 이동순회 진료 서비스 실시, 이동도서관, 이동목욕탕, 원거리 학생 무료통학버스 운영)

○ 정책추진체계 개편 : 부처별로 분산 추진되고 있는 낙후지역 사업을 종합적으로 체계화하여 효과성 제고

- 단기적 개선방안

- 중앙정부 차원의 「공동추진단」 구성·운영 : 균형위(기획단장)와 관계부처

---

9. 시행령 제2조(그 밖의 낙후지역) : 행자부장관은 시·군·구(자치구)를 대상으로 연평균 인구감소율, 재정상황, 소득수준 등의 지표를 종합평가하여 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조한 낙후지역을 3년마다 선정하여 고시

(행자, 문광, 농림, 산자, 환경, 건교, 해수, 예산처 등 담당국장) 공동으로 「공동추진단」을 구성하고 정례회의 개최(부처별 사업내용에 대한 정보를 공유, 공동기획, 조정을 통하여 사업간 연계방안 협의, 사업의 통합 및 전문화 등 중장기적 제도개선 방안 논의)

- 지방에서는 지자체와 「지역혁신협의회」가 공동으로 사업의 기획·조정 추진(광역지자체는 지역혁신5개년계획에 따라 시·도와 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정, 기초지자체는 시·군단위의 「지역혁신협의회」를 구성하고 시군과 「지역혁신협의회」 공동으로 사업을 기획·조정)

- 중·장기적 개선방안

- 부처내 낙후지역 사업의 단일화(관련 법령 및 지침 등의 통합적 관리방안 마련, 부처의 전문성을 고려하여 사업내용 특화)
- 부처간 역할분담 체계 마련(부처별로 특화된 사업(메뉴)을 지자체가 선택하여 시행하되, 지자체가 필요한 사업을 자유롭게 선택할 수 있도록 부처별 낙후지역의 지정기준을 단일화, 중앙/지자체가 공동으로 T/F를 구성하여 부처별 사업의 특화방안을 검토하는 등 낙후지역 관련 정책결정과정에서 지방의 참여제도 마련)
- 장기적으로는 개별법에 근거하고 있는 각종 낙후지역 관련사업의 통일적 체계화 (중앙부처 ↔ 시·도 ↔ 시·군 담당조직의 유기적 체계화)

○ 「신활력지역」 재정지원

- 낙후지역이 포괄적인 자율권을 가지고, 실질적인 지역발전을 위해 사용할 수 있도록 특별재정지원 시행
- 지원대상 : 군특법 시행령 제2조의 규정에 따라 선정된 시·군을 대상으로 □□졸업제도□□를 도입하여 단계적으로 축소(3년마다 개선정 작업을 통해 단계적으로 지정대상을 축소, 지정된 지역은 최대 3번까지만 지원토록 제한하고, 조기졸업 지역에 대해서는 인센티브 부여 검토)
- 지원규모 : 매년 2천억원 규모의 재원을 확보하여 선정된 시·군에 지원, 낙후도를 감안하여 차등지원 하는 방안 검토
- 지원방법 : 낙후지역의 국고보조 사업에 대해 차등보조율을 적용하여 지자체의 재정력 보완(**자주재원 확충효과**), 확충되는 자주재원은 「지역혁신체계」를 구축하고 「중장기지역발전계획」을 수립한 후 계획에 따라 사용토록 유도, 지원된 예산의 사용내역과 효과에 대해서는 국가균형발전위원회에서 평가 후 예산편성 및 제도개선 등에 반영
- 농·산·어촌 지역혁신체계 구축을 위해 필요한 예산은 별도로 신규지원(**지역혁신계정**)

### 3.3. 삶의질향상특별법 제정과 새로운 농어촌 지역개발 방식의 도입 추진

- 삶의질향상특별법 제정의 목적과 특징
  - 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질 향상을 도모하고, 농산어촌 지역 개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진
  - 이에 따라 시·군 단위 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영 가능
    - 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 자원 우선
  - 국무총리를 위원장으로 하는 “농어업인삶의질향상및농어촌지역개발위원회”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제 제도화
- 대상지역
  - 법률에 명시된 바와 같이 농산어촌을 대상으로 함. 농산어촌이란 읍·면지역과 동 지역 중 「국토의계획및이용에관한법률」에 의한 용도지역상 도시지역내의 녹지지역
  - 현재 통용되고 있는 농업·농촌기본법상의 농촌, 산림기본법상의 산촌 및 농어촌정비법상의 농어촌의 정의와 같은 범위로 규정하여 정책 추진의 일관성을 유지함
- 계획기간
  - ‘제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획’의 계획기간은 2005년 1월~2009년 12월로 하되 국내외 여건 변화 등에 따라 조정
  - 향후 5년간 추진할 주요 정책에 대한 추진 전략을 작성하고 사업기간이 5년 이상이거나 당해 기간에 일부만 시행되는 사업도 ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 계획’의 사업대상에 포함
- 정책 대상사업<sup>10</sup>

---

#### 10. ○ 농산어촌의 기초생활여건 개선(제29조)

- 농어촌주택의 공급 및 개량(농어촌주택개량촉진법 제2조제1호)
- 빈집의 철거 및 정비(농어촌주택개량촉진법 제2조제2호)
- 간이상수도(수도법 제3조제9호) 및 소규모급수시설(수도법 제3조제13호의2)
- 농어촌도로정비(농어촌도로정비법 제2조제1항)
- 농산어촌의 대중교통체계 확충
- 하수도(하수도법 제2조제2호) 및 마을하수도(농어촌주택개량촉진법 제2조제3호)의 개량·정비 및 하수처리시설 확충
- 생활폐기물의 처리(폐기물관리법 제2조제2호)
- 그 밖의 농산어촌주민의 생활편의 증진을 위한 사업
- 농산어촌 경관의 보전(제30조)
- 향토산업의 진흥(제31조)
- 농산어촌의 정보화 촉진(제32조)
- 농산어촌의 문화예술 진흥(제33조) : 향토문화축제 활성화, 문화예술 공연·전시 등의 활성화
- 농산어촌 문화복지시설의 설치 및 운영 지원(제34조) : 영유아보육, 노인복지, 문화예술공연, 도서관,

- 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향
- 농림어업인 등의 복지증진에 관한 사항
- 농산어촌의 교육여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항
- 농산어촌 자연환경 및 경관보전에 관한 사항
- 농산어촌 향토산업의 진흥에 관한 사항
- 도시와 농산어촌의 교류촉진에 관한 사항
- 농산어촌 정보화의 촉진
- 문화복지시설의 설치 및 운영 지원
- 농산어촌 거점지역의 육성에 관한 사항
- 농산어촌지역종합개발계획 수립 및 시행 등

○ 정책 추진방법 및 체계

- 농산어촌의 사회안전망 및 기초 복지 인프라 확충, 농산어촌 교육의 기회 보장 및 환경개선, 농산어촌과 도시와의 생활격차 해소 및 교류 활성화를 지원, 농산어촌 지역개발을 위한 종합적·체계적 지원체제를 마련하기 위하여 농산어촌 지역발전계획을 수립 추진
- 중앙정부: 농림어업인 등의 복지증진, 농산어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 기본계획을 5년마다 수립함(위원회 심의)
- 각 부처: 기본계획에 따라 매년 시행계획을 수립함(실무위원회 심의)
- 시·도: 기본계획에 따라 5년마다 시·도계획을 수립함
- 시·군: 시·도계획에 따라 5년마다 시·군계획을 수립함

---

생활체육 등 다목적 활용 문화복지시설의 설치 및 운영

- 도시와 농산어촌의 교류 확대(제35조)
- 농산어촌 투자유치 활성화(제36조)
- 도·농교류센터의 설치·운영(제37조)
- 농산어촌 지역종합개발계획의 수립·시행(제38조)
  - 주거환경의 개선
  - 생활기반시설의 확충
  - 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치
  - 농산어촌의 경관보전
  - 농산어촌관광의 진흥, 향토산업의 육성 등 주민소득의 증대
  - 그 밖에 주민의 생활편의 증진 등에 관한 사항
- 농산어촌 거점지역의 육성(제39조)
- 조건불리지역에 대한 특별지원(제40조)

## 4. 농어촌 지역개발정책의 개선방향

### 4.1. 농어촌 개발정책에 대한 국민적 합의와 접근방식의 전환

#### (1) 농어촌 개발정책에 대한 국민적 합의

- 농업·농촌의 비중이 저하하여 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 낮아진 현실에서 소수자로서 농업(인)이 존립하기 위해서는 다수자인 비농업(인)의 지지가 반드시 필요함.
  - 이를 위해서는 기존 농정이념을 전환하고, 농정의 대상과 범위도 농업과 농업인으로부터 국민과 국민경제로 확대해야 함.
  - 즉, 전통적인 농정이 농업생산성의 향상 혹은 농가소득의 증대 등 농업 혹은 농업인을 대상으로 한 것이었다면, 오늘날의 농정은 식품의 안전성과 영양 공급, 환경보전과 농촌지역의 진흥 등 소비자와 비농민을 포함하여야 함
- 이와 더불어 농업과 농촌이 쇠퇴하면 도시와 국가 전체가 쇠퇴할 수밖에 없다는 시각을 정책 당국자는 물론, 일반 도시주민에게도 인식시킬 필요가 있음.
  - 이러한 시각이 확립될 때 참다운 의미에서 도시와 농촌의 교류, 도시에 의한 농촌의 지원이 가능해짐.
- 국민적 합의의 형성을 위해서는 농업·농촌의 가치(역할)에 대한 국민인식이 재정립되어야 하고, 이를 위해서 도시와 농촌의 교류를 확대해야 함.
  - 최근 다행스러운 것은 일반국민의 농업·농촌에 대한 시각도 종래의 식량공급 처라는 좁은 시각에서 국민의 휴양공간, 생산공간, 생활공간으로서 농업·농촌이라는 인식으로 점차 전환되고 있음.
  - 이와 함께 도시와 차별성 있는 농촌의 어메니티(rural amenity)의 중요성이 강조되고 있음.

#### (2) 농어촌 개발정책의 접근방식 전환

- 지역적 접근(Territorial Approach)
  - 지역적(territorial) 단위를 정책추진 단위로 유지하면서 지역의 특수성에 따라서 신축성 있게 지역주민들의 자율에 의해서 지역개발을 추진
  - 지역이 지니고 있는 자본 요소(물적, 인적, 사회적 자본), 경쟁력(기술, 시장, 산업 등), 지역적 이미지(문화, 역사, 특산물) 등을 종합적으로 연계하여 지역의 발전을 추구

○ **다부문적 접근(Multi-sectoral Approach)**

- 농촌지역의 경제·사회·문화 세 영역을 포괄하는 다부문적 접근
- 하나의 자원 및 주제와 연관된 부문들을 종합적으로 연결하여 지역전체의 산업이 발전할 수 있도록 유도함

○ **참여적 접근(Participatory Approach)**

- 농촌지역에 거주하는 이해 당사자들, 즉 지방정부와 지역주민 및 관련단체들이 지역정책의 기획, 집행, 평가 과정에 참여하여 집단간의 이해와 갈등을 조절하고 지역개발 정책을 공동으로 수행하는 파트너십을 구축
- 지방정부와 지역주민 및 생산자단체 등이 연대하여 추진한 정책 결과에 대해서 공동으로 책임을 지는 시스템 구축

**4.2. 중앙정부 차원의 통합적 농어촌 지역개발정책 지향**

- 중앙정부 차원의 통합적 농촌개발은 ① 정책목표간의 통합, ② 정책수단간의 통합, ③ 정부부처간의 역할분담과 전체로서의 통합이 이루어져야 함
- 농촌개발의 장기적 목적이 지속가능한 농촌사회의 실현에 있다고 한다면, 농촌과 관련된 제 정책들을 통합적으로 운영할 필요가 있음
  - 지속가능한 농촌개발은 경제적·사회적·환경적 관점에서 지속가능하여야 하고 이것들이 서로 통합될 때 가능함. 다시 말해, 농촌은 생활공간, 경제활동(노동) 공간, 환경 및 경관 공간으로서 지속가능하여야 하고, 그곳의 주민이 자신의 운명을 스스로 결정할 수 있는 능력을 갖출 때 가능하다는 의미임
- 중앙정부는 각 부처의 특성에 맞추어 다양한 농촌개발정책수단을 제시할 수 있음. 다만, 각 지역이 자신에 맞는 정책수단을 자유롭게 선택하도록 하여야 하며, 그 경우 채택된 정책수단들은 상호 충돌을 피하고 효율성을 높이기 위해 부처간 협력에 의해 계획을 통해 통합적으로 운영토록 함
- 이런 면에서 볼 때, 현행 중앙부처 중심의 종적 행정체제를 어떻게 지양할 것인가가 중요한 과제이며, 중앙정부 부처간 농촌정책의 총괄조정기능의 확보가 필요함
  - 종적 행정체제의 관료주의 폐해를 극복하기 위해서는 농촌정책을 종합적으로 관장할 별도의 기구를 구성하거나 현재의 농림부를 농업·식품·농촌부로 개편하여 농촌정책을 총괄 조정하는 권한을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있음
  - 선진국의 경우 농촌정책은 농업정책의 총괄부처인 농림부에서 담당하는 것이 일반적임

### 4.3. 자치단체 차원의 통합적 농어촌 지역개발계획 추진 지향

- 현재의 분산적 농촌개발체계에서 □□통합적 농촌개발체계□□즉, 농촌의 일정한 계획공간 내에서는 적어도 도시와 농촌, 중심지와 배후지, 생산공간과 생활공간을 일체화된 공간으로 파악하고 일원화된 개발행위를 통해 기능적으로 연계·통합된 개발을 지향해야 함
- 통합적 농촌개발은 기본적으로 ①개발공간의 통합, ②개발부문의 통합, ③개발주체의 통합, ④개발재원의 통합을 지향해야 함
  - 개발공간의 통합을 위해서는 생산공간과 생활공간 나아가 여가공간이 유기적으로 연계되어 일체화된 정주공간을 창출해야 하며, 현재와 같은 마을/지구단위, 사업단위의 소규모개발의 효율성을 재평가함과 동시에 계획권역(planning areas)은 가급적 행정구역과 일치시키되 개발사업이 충분한 효율성과 규모경제를 갖도록 적정 공간규모를 확보해야 함
  - 개발부문의 통합에서는 중앙부처-자치단체 부서의 수직적 행정계통에 따른 부문별 사업방식을 지양하고 시설확충, 소득증대, 환경보전 등이 일체화된 종합정비방식을 도입하여 생산기능과 생활기능, 물적 계획(physical planning)과 경제·사회계획(socio-economic planning)이 조화를 이루는 방향으로 추진함
  - 개발주체의 통합을 위해서 유사 개발사업별로 추진주체를 가급적 통합하거나 또는 기관간 상호협의체를 구성, 운영함으로써 집행의 일관성과 연계성을 제고하며 자치단체 수준에서도 중앙의 개발주체의 모든 계획이 연계, 통합될 수 있어야 하고 거버넌스(governance) 차원에서 가급적 지역내 다양한 구성원 또는 리더의 의견과 역량이 결집되도록 유도함
  - 개발재원의 통합은 이전재원별, 중앙부처별, 중앙·지방·민간 등으로 구분되어 있는 재원이 자치단체 차원에서 일관된 계획에 따라 통합 운용될 수 있어야 함을 의미함

### 4.4. 지방주도의 상향적·내생적 농어촌 지역개발 추진

- 현재와 같이 중앙정부가 계획 또는 지침의 형태로 사업의 골격을 모두 제시(설계주의 방식)하고 자치단체에서는 이에 맞추어 사업을 집행하는 체계는 지양되어야 함
  - 이러한 중앙집권적 농정은 정부가 시책을 결정하고 획일적으로 지시하는 하향식 추진방식이기 때문에 지역의 특성과 주민의 의사를 반영하기 어려움
  - 또한 중앙집권적 농정은 대체로 외래자본의 유치나 중앙정부의 지원에 의한 농촌개발을 추진함. 그런데 외래자본의 유치 자체가 어려운 농촌지역이 많고, 자본유치에 성공한 지역이라 하더라도(예, 농공단지에 공장 입주) 개발의 성과

가 지역에 귀속되지 않고 유출되는 경우가 많음.

- 중앙정부의 지원은 그것을 받아들일 지역의 역량이 갖추어지지 않으면 자원의 낭비로 끝날 위험이 높기 때문에 농촌정책이 성공하기 위해서는 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있는 상향식 농정으로 전환해야 함.
  - 시·군 단위에서 당해지역내의 농어촌 지역개발사업의 개발목표, 개발자원, 개발수요, 개발내용, 개발방식 등에 대해 종합적 중장기계획안이 마련되어야 함
  - 즉 시·군 단위에서 농어촌 지역개발계획이 마련된 후에 소규모 개발사업별 조정을 통해 사업추진방침, 기능분담, 사업물량배분 등이 후속되어야 함
- 지방주도의 내생적 농촌개발을 추진하기 위해서는 중앙정부는 정책개발·계획지침 제시·재정지원·평가를, 지방자치단체는 개발계획 수립 및 집행을 맡는 분담체제의 확립이 필요함
- 한편, 주민참가 없는 지방분권화는 중앙과 지방의 권력의 분점을 의미할 뿐 참다운 의미의 지방자치와는 거리가 있음. 지방분권화는 중앙권력과 지방권력의 연계, 지방권력과 지방엘리트의 유착을 통해 오히려 ‘풀뿌리 보수주의’를 강화할 우려가 있음.
  - 이러한 관점에서 EU의 LEADER식 수법(파트너십에 기초한 주민참가)을 지자체 행정에 도입하는 제도적 개혁도 고려할만 함

## 5. 농어촌 지역개발정책의 개선을 위한 추진과제

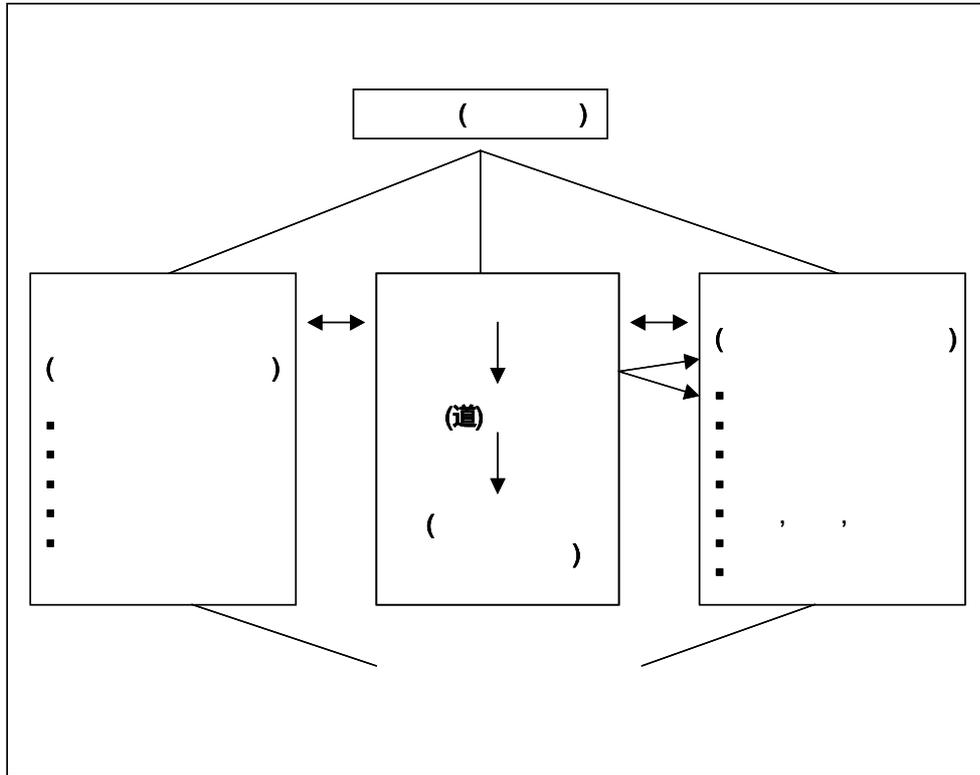
### 5.1. 농어촌 지역개발정책/계획의 지위와 역할 정립

#### (1) 국토계획체제와의 관계 정립

- 국토기본법에 의한 국토계획의 체계는 세 부분으로 구성되어 상호관계를 형성하고 있음
  - 첫째, 국토의 공간계층에 따라 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 종적 체제를 유지
    - 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 장기적 발전방향을 제시
    - 도종합계획: 도 관할구역을 대상으로 당해 지역의 장기적인 발전 방향을 제시
    - 시·군종합계획: 특별시, 광역시, 시 또는 군의 관할구역을 대상으로 당해 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전 방향을 제시

- 둘째, 특정지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 지역계획으로서 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획, 기타지역계획의 5가지로 구분
  - 셋째, 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 부문별 계획은 중앙행정기관의 장이 주택, 공업배치, 농어촌발전 및 농어촌정비, 관광개발, 화물유통, 환경보전, 교통, 수자원 등 소관업무에 관한 부문별로 수립
- 국토계획의 일환으로서 도시계획의 위상
- 국토기본법에서 국토계획체계의 하나로 규정한 시·군종합계획은 국토계획법에 의해서 수립되는 도시계획으로서 그 위상은 종전의 도시계획보다 격상된 국토계획의 지위가 부여
  - 도시계획은 다른 법률에 의한 토지이용, 개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되며 동시에 다른 법률에 의한 부문별 계획도 도시계획에 부합하도록 규정하고 있어 그 지위는 다른 공간 및 물적 계획의 중심축을 형성
- 도시계획의 체계
- 도시계획체계는 광역도시계획-도시계획(도시기본계획-도시관리계획)-지구단위계획이라는 공간 수준에 따라 3층제로 구성
  - 광역도시계획: 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획
  - 도시계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 수립하는 공간구조와 발전방향에 대한 계획으로서 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분
    - 도시기본계획은 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획의 수립지침이 되는 계획
    - 도시관리계획은 도시기본계획이 제시하는 기본방침을 존중하고 도시기본계획을 실시하기 위해서 개발, 정비, 보전을 위한 법적 구속력을 갖는 개발관리계획
  - 지구단위계획: 도시계획수립대상지역 안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 계획
- 국토기본법/국토계획법상의 계획과 농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법상의 계획간의 관계
- 전 국토를 대상으로 하는 최상위 공간계획은 국토종합계획이며, 「농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발촉진에관한특별법(제5조 제1항)」에 따라 수립하는 기본계획은 국토기본법에서 ‘중앙행정기관의 장이 국토 전역을 대상으로 하여 수립

하는 소관업무에 관한 부문별계획(국토기본법 제17조제2항)에 해당됨. 마찬가지로 「시·도 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 계획」은 도종합계획 또는 광역 시도시기본계획의 부문계획이고, 「시·군 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 계획」은 시·군도시기본계획의 부문계획에 해당되거나 그 하위계획임.



<그림 3> 국토계획의 체계

- 따라서 농림어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발 촉진에 관한 특별법에 따른 중앙 및 시·도단위의 계획은 ‘국토계획을 효율적으로 추진하기 위하여 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 국토종합계획의 내용을 소관업무와 관련된 정책 및 계획에 반영하여야 하고, 소관별 실천계획과 추진실적을 평가받도록 하는’ 규정을 따라야 함

## (2) 농어촌 지역개발 관련 계획 간의 명확한 역할 분담 및 삶의 질 향상 특별법에 의한 기본계획의 실천성 제고

- 농어촌 지역개발 관련법에는 농업·농촌기본법<sup>11</sup>, 농어촌정비법<sup>12</sup>, 농어촌발전특

11. ○ 농림부장관은 농업의 발전과 농촌의 균형있는 개발을 위하여 농업·농촌발전기본계획을 수립(제42조제1호), 시·도지사는 광역시·도농업·농촌발전계획을 수립·시행(제42조제3호), 시장·군수·자치구청장은 시·군·구농업·농촌발전계획을 수립·시행(제42조제4호)

별조치법, 삶의질향상특별법 등이 있으며, 주요 개념, 개발대상, 개발방식 등의 면에서 유사하거나 충돌하는 등 상호 관계가 명확히 정리되지 못하여 정책의 추진과정에서 혼란이 예상됨

- 따라서 최근에 제정한 삶의질향상특별법을 중심으로 관련 법률간의 기능분담과 법률 자체 또는 관련조항들의 통폐합이 필요함
  - 물론, 현재로서도 농업농촌기본법은 국토기본법처럼 원칙과 방향을 천명하는 기본법이면서도 지역개발 이외에 농업 부문을 포함하는 농업·농촌부문의 최상위법이고, 그 다음으로 삶의질향상특별법이 지역개발에 특화된 정책을 담는 법률이며, 그다음 농어촌정비법은 특정한 사업추진을 위한 법률로서 3계층의 법률간의 위계 관계가 있다고 볼 수 있음
  - 이 외에도 산림기본법(산촌), 어촌어항기본법(어촌) 등을 고려하면 삶의질향상특별법의 상위법이 3개라고 볼 수도 있을 것임

### (3) 국가균형발전법상의 신활력지역(낙후지역) 계획과의 역할 분담

- 균형발전법과 삶의질향상특별법은 각각 규정하고 있는 농산어촌 또는 낙후지역에 대한 개념의 구분이 곤란하고, 대상사업 내용<sup>13</sup>의 상당 부분이 중복됨

- 
- 농업·농촌발전기본계획에는 ① 농업·농촌발전을 위한 시책 기본방향, ② 식량의 적정 자급목표, ③ 농업·농촌에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책의 구체적 내용, ④ 그 밖에 농업·농촌의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항 등의 사항을 포함하도록 하고 있음
  - 12. ○ 농림부장관 또는 해양수산부장관은 농업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지 등의 개발 및 정비를 위해 관계부처의 장과 협의하여 농어촌정비종합계획을 수립(제4조제1항)
    - 농림부장관은 생활환경정비기본방침 수립(제30조제1항), 시장·군수는 시·군의 면구역과 광역시자치구의 준농어촌지역에 대하여(제31조제1항) 시·군·구농정심의회(농업·농촌기본법 제43조)를 거쳐 생활환경정비사업개발계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 얻어야 함(제31조의2)
    - 생활환경정비사업계획의 내용(제31조의3)
      - 생활환경정비사업의 목표와 기본방향
      - 농어촌마을의 정비·개발
      - 농어촌생활환경 기반조성을 위한 도로의 정비·개발
      - 문화복지시설의 정비·확충
      - 농어촌휴양자원개발·농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충
      - 농어촌용수 및 배수시설의 정비·개발
      - 사업시행에 따른 자연환경보전계획
      - 기타 대통령령이 정하는 사업
  - 13. (법 제16조) 국가 및 지방자치단체는 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경을 개선하고, 지역의 특성있는 발전을 위하여 다음 각호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.
    1. 교통망 등 지역사회기반시설의 확충에 관한 사항
    2. 주민의 소득창출기반의 확충에 관한 사항
    3. 특성있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사항
    4. 그 밖의 낙후지역 및 농산어촌의 개발을 위하여 필요한 사항

- 농어촌지역은 생산공간, 생활공간, 자연공간이 상호 중첩되어 분리되기 어렵고, 농어촌지역개발은 농지이용과 밀접한 관련이 있으며, 아직까지 농어촌의 중심산업이 농림어업임.
- 이에 따라 농어촌 지역개발은 그 사업의 대부분이 자연환경과 생산공간 속에서 역사적으로 자연스럽게 구분된 생산권·영농권 등의 그다지 넓지 않은 공간범역 내에서 이루어지는 농림어업이라는 산업과 소규모 농촌지역사회(rural community)<sup>14</sup>, 이를 위한 생활·생산관련 기반·시설 등 상호 중첩적으로 긴밀히 연계되어 있는 요소들을 개발·정비하는 농어촌지역사회개발(rural community development)<sup>15</sup>로서, 그 성립의 가장 기본조건인 농림어업과 농림어업인에 대한 것임
- 따라서 농어촌 지역개발사업은 일정 부처의 독점적인 관장을 확정하기보다는 농촌지역사회의 주도성을 존중하는 바탕 위에서 유사사업의 중복성을 최소화하되 농림부의 역할이 확대되는 것이 원칙적으로 바람직
- 균발위와 농림부간 역할 분담을 위해서 최근 균발위가 제안하고 있는 「위원회(1안)」 또는 「공동추진단(2안)」에서 협의·조정하되, 농어촌지역사회 수준(community level)의 개발사업은 주무부서인 농림부가 총괄할 수 있도록 하고, 균발위는 낙후도에 따른 차등보조금 지원 등 재정지원에 그 역할을 한정하거나, 지역 수준의(regional level)의 공공성이 강한 대규모 사회기반사업, 일정 규모 이상 또는 여러 부처의 지원이 필요한 혁신사업 등에 한정하여 지원하는 방안을 생각해 볼 수 있음
- 어떤 경우에도 지방이 스스로 수립한 전략에 의해 자율적 지역발전을 추구할 수 있도록 최소한의 개입 또는 간섭하는 것을 원칙으로 하여야 할 것임

- 
14. 지역사회는 일정한 지리적 영역 안에 거주하면서, 구성원간에 사회적인 상호작용을 하고, 심리적인 유대감을 가진 하나의 집단으로 정의할 수 있으며, 주민들이 함께 거주하면서 일상적인 필요를 채우는 지리적 영역(territory)이라는 지역성(locality)과 공동 관심사를 표출하고, 공동 요구사항을 충족시키기 위한 관계들의 종합적인 연결망(network)을 갖는 지역 단위의 사회(local society), 그리고 주민들이 속한 지역사회 단위의 사회 내에서 공동의 관심사를 표출함으로써 이루어지는 상호 관련된 실천 과정인 지역 중심의 집합적인 실천과정(process of locally oriented collective actions) 또는 지역사회의 장(the community field)을 그 구성요소도 함
  15. 일정한 지역 단위에서 지역사회 주민의 경제, 사회, 심리적 공동목표 달성 또는 공통된 지역문제의 해결을 위해 필요한 사업을 정부, 민간단체 또는 기업의 지원 하에 지역사회 주민의 집단적 혹은 조직적인 실천 활동을 통하여 계획, 시행, 평가하며 추진해 나감으로써 결과적으로 지역사회 주민의 삶의 질의 향상을 가져오는 일련의 과정임. 지역개발이 정책지향적, 행정주도적, 물리적 측면 중시하는 데 반해서 지역사회개발은 현실지향적, 주민참여적, 사회적 측면을 중시함

## 5.2. 중앙정부 차원의 농어촌 지역개발 정책추진체계 정비

### (1) 1단계 대안 : 중앙부처간 농촌개발기능의 협의·조정 강화

#### ① 농어촌 지역개발협의회(농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하) 설치·운영(1안) 또는 균발위와 공동추진단을 설치·운영(2안)

- 관련 부처간 농어촌 지역개발사업에 대한 사전 협의와 조정을 위해 농림어업인의삶의질향상및농어촌지역개발실무위원회 산하에 농어촌지역개발협의회를 조기에 구성하여 운영을 활성화
- 관련 부처간 합의에 따라 협의회 운영지침을 만들어 중앙정부 차원에서의 통합적 농어촌 지역개발사업을 유도
  - 농림부, 행자부, 산림청, 농진청, 해양수산부 등 농어촌 지역개발사업 관련 기관의 실무공무원 및 자치단체 담당공무원으로 구성
  - 부처별 농어촌 지역개발사업의 추진과 관련하여 지구선정, 사업내용, 사업방식, 지원사항 등에 관한 부처간 협의·조정, 자치단체의 요구 수렴, 정보의 사전교류 등의 기능을 수행
  - 일정 수준 부처간 조정이 이루어진 이후에는 농림어업인의삶의질향상및농어촌 지역개발실무위원회에 업무를 이관
- 이상과 같이 농림부는 농지·산지관리 및 농업생산기반정비의 주무 부서이므로, 농촌공간의 특성을 고려하면 농림부가 농지·산지 관리 및 농업생산기반정비 업무와 더불어 농촌의 생활환경정비 업무를 추진하는 것이 합리적임
  - 농촌공간은 농지, 산지, 그리고 그 속에 산재된 사람들이 거주하는 생활공간인 마을 등으로 구성되어 있음. 즉, 농어촌 지역개발은 일단의 토지, 공간을 대상으로 하기 때문에 농지나 산지만을 따로 떼어 생각하는 것은 비효율적이고 비효과적임. 농촌의 주거지 개발, 공공용지 창출 등이 농지 및 산지 이용과 밀접한 관련을 맺지 않을 수 없다는 것임. 마찬가지로 생산기반정비와 생활환경정비도 밀접한 관련을 맺을 수밖에 없음

#### ② 「농어촌 지역개발사업 통합시행지침」 마련

- 협의회에서 사전 협의·조정된 사업추진방침에 따라 부처간 농어촌 지역개발사업이 망라된 「농어촌지역개발사업시행지침」을 관련 기관간 합동으로 마련
  - 지침을 마련할 때 반드시 자치단체 담당 공무원을 참여시켜 의견을 사전 수렴
  - 지침의 개정이 필요한 경우 소관 부처의 요청에 따라 협의를 거쳐 수정

- 지침에는 각 부처별 농어촌 지역개발사업의 목적, 사업대상, 사업내용, 지원대상 및 조건, 타 사업과의 관계, 관련 서식 및 연차별 사업계획 등을 상세히 규정하여 자치단체의 실무에 실질적 참조

## (2) 2단계 : 중앙부처간 농어촌 지역개발 조직 및 기능의 재설정

- 기본방향
  - 부처 혁신 및 기능조정과 연계하여 추진
  - 현재의 사업들은 미래지향적 관점에서 유지, 발전, 폐지, 조정
  - 주무부처의 선정 및 부처간 협력체제 구축
- 현재와 같이 중앙부처간에 「공간적 분할체제」로 되어있는 농촌개발업무를 「기능적 분담체제」로 전환
  - 모든 농어촌지역을 일반농촌/오지농촌/산촌/어촌/도서 등으로 부처간, 사업간 분할하는 체제로부터 가급적 부처별 기능에 맞추어 업무와 사업을 분담하는 체제로 전환
  - 관련 중앙부처간의 기능을 명확히 구별함으로써 중앙부처 차원에서 소관업무를 독자적인 계획 하에 통합적으로 추진할 수 있으며, 자치단체 차원에서는 중앙부처와의 수직적 업무연계가 분명해짐으로써 사업추진의 효율을 도모할 수 있음
- 궁극적으로는 현재 추진 중인 중앙부처의 미션 재설정과 조직진단을 통해 조직·기능·재원의 재편과 연계하여 중앙부처간 조직 및 기능을 조정하되, 이러한 작업이 완료되기 전에 부처간 농어촌 지역개발 기능의 재조정이 필요한 경우에는 현재의 정부조직법 상의 부처별 역할과 임무(mission)에 근거하도록 함
  - **환경부**의 업무로는 자연환경 및 생활환경의 보전과 환경오염방지(정부조직법 제38조2)라는 규정을 둔. 그러나 농촌의 지역개발은 보전뿐만 아니라 개발, 정비 등을 통해서 이루어지는 측면이 강하기 때문에 농촌지역개발 업무는 환경부의 고유 업무 영역이라고 볼 수는 없음
  - **건설교통부**의 업무 중 국토 및 수자원의 보전·이용·개발 및 개조, 도시·도로 및 주택의 건설(정부조직법 제40조)을 규정함. 실제 건교부에서는 대단위 국토건설 및 도시개발에 치중함으로써 농촌 지역개발에는 관심을 가지고 있지 않음
  - **행정자치부**는 지방행정·선거·국민투표 및 민방위의 사무를 관장하고 지방자치단체의 사무를 감독한다(정부조직법 제31조)라고 규정되어 있음
  - **농림부**의 역할로는 농산·잠업·식량·농지·수리 및 축산에 관한 사무를 관장한다(정부조직법 제46조)고 규정되어 있음

<표 2> 주요 농산어촌 지역개발사업의 추진 주체

분 야	세부 분야	농림부 추진 사업	타 부처 추진 사업
① 기초생활여건 정비	주택	농어촌생활환경정비 *	농어촌주거환경개선(행자부) 농가주거환경개선(농진청)
	도로 및 대중교통	마을도로및연결도로정비	농어촌도로정비(행자부) 오지교통(건교부) 연안교통(해수부)
	상수도	농촌생활용수개발	지방상수도(환경부)
	하수도	마을하수처리시설	면단위하수도(환경부) 마을단위하수도(행자부)
	생활쓰레기		농어촌폐기물종합처리시설(환경부)
	공동시설 설치, 운영	*	농업인건강관리실 설치(농진청) 친환경화장실(농진청)
	정보화	디지털사랑방 *	정보화시범마을(행자부)
	문화예술	여성농업인센터 *	향토문화축제, 공공도서관(문광부)
② 경관보전		* * *	자연환경보전(환경부) 산촌경관조성사업(산림청)
③ 향토산업		특산단지 지원 농공단지 육성 , , *	향토지적재산권조사(행자부) 향토산업 지정광고(중기청) 농공단지 육성(산자부)
④ 도·농교류	관광개발	농촌관광휴양자원개발 녹색농촌체험활동지원 등	농촌전통테마마을조성(농진청), 산촌개발(산림청), 어촌체험마을조성, 어촌종합개발(해수부)
	투자유치	기반시설 설치 각종 규제 완화	
	도농교류센터	농업기반공사내 설치	
⑤ 종합개발	거점지역 정비	*	소도읍육성사업(행자부)
	지구 단위 종합개발	농촌마을종합개발사업	
	조건불리지역 지원	조건불리지역 직불제도	오지종합개발사업, 도서종합개발사업, 접경지역지원 등(이상 행자부), 개발촉진지구(건교부)

\* 표시는 신규사업으로 고려할 만한 것들

### 5.3. 지방정부 차원의 농어촌 지역개발체계 정비

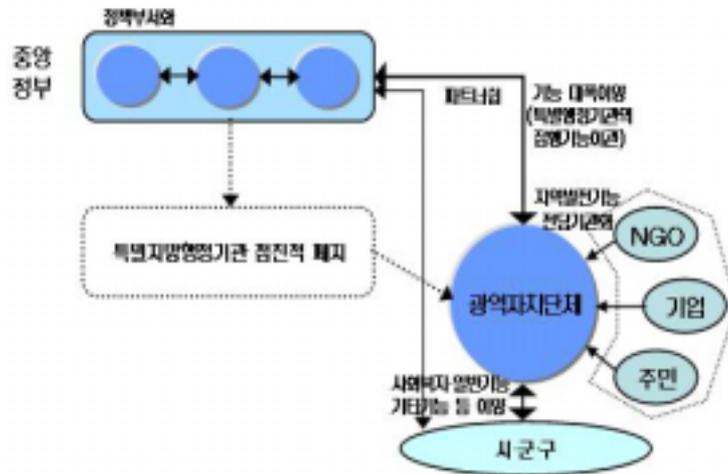
#### (1) 광역시·도 단위의 농어촌지역개발계획 수립·추진

##### ○ 단기

- 중앙정부 또는 위원회의 기본계획(지침)을 근거로 국가 차원의 개발목표와 전략을 광역적인 차원(시·도)에서 집행하기 위한 정책과 전략을 제시하는 지역의 농어촌지역개발계획지침(regional rural planning guidance)을 수립 제시
- 이 농어촌지역개발계획지침은 광역시·도내 지역별로 구분하여 수립하되, 계획 수립의 기초, 개발원칙, 개발전략, 분야별(부문별) 전략 등을 제시

##### ○ 장기

- 행정구역 개편에 대해 여러 가지 대안이 있으나 장기적으로 광역시·도는 지역발전전담기구로 전환
- 즉, 현행 광역자치단체 기능에서 지역산업 및 경제발전 기능만을 전략적으로 선별 추진토록 기능을 전환하고, 여타 기능은 기초자치단체가 분담 수행하는 정책적 분담형태를 취함



<그림 4> 광역자치단체의 지역발전 전담기구화 및 여타 기관간 관계 구상도

#### (2) 시·군 단위의 농어촌 지역개발계획 수립·추진

##### ○ 지역단위 계획의 종합성 강화 : 시·군 도시기본계획의 도·농통합기본계획으로서 역할 강화

- 시·군 도시기본계획은 기본적으로 시·군을 개발단위로 하여 지역 내의 산업, 취업, 교육과 문화, 주거, 환경 등 제 분야를 연계 개발하여 지역 주민들의

일상생활 수요를 충족시켜 주고 도시와 농촌간의 균형적인 발전을 도모하는 도·농통합형 기본계획으로 수립 운용되어야 함

- 그러나 현재까지는 시·군 도시기본계획이 도시관리계획 수립의 지침이라는 점만을 지나치게 중시하여 「도시기본계획수립지침(2003.1.1)」의 내용이 경직적인 물리적 계획 위주의 내용으로 구성되어 있으며, 도·농통합적 도시기본계획으로서의 성격이 미약함. 특히, 부문계획이 ①토지이용계획, ②기반시설(교통, 물류체계, 정보통신, 기타 기반시설계획 등), ③도심 및 주거환경(시가지정비, 주거환경계획 및 정비), ④환경의 보전과 관리, ⑤경관 및 미관, ⑥공원녹지, ⑦방재 및 안전, ⑧경제·사회·문화의 개발 및 진흥(고용, 산업, 복지 등)으로 구성되어 있어 시·군내의 도시와 농촌의 경제·사회·문화 부문계획의 비중이 지나치게 경시되고 있음. 정작 필요한 내용은 경시하고, 지역에 따라 불필요한 계획 항목도 많음
- 따라서 도시와 농촌지역을 하나의 단위로 하여 통합적으로 개발하기 위해서는 시·군단위에서 각 부처의 사업들을 연계하여 추진할 수 있는 특별대책이 필요함.
  - 도시기본계획 내용항목에 「지역별 계획」을 설정하여 사업계획적 성격의 지방소도읍종합육성계획과 농어촌지역개발회에 대한 지침을 제시토록 함
  - 도시기본계획의 「지역별 계획」에서 지방소도읍종합육성계획의 내용에 포함할 「지방소도읍 육성방침」, 도시기반시설 확충, 주민생활환경 개선과 복지 증진에 해당하는 기본적 사항을 포함하여 제시
  - 시·군 행정구역 전역을 범위로 하여 농촌지역 주민이 불편하지 않게 이용할 수 있는 공공시설 및 편의시설의 적정 배치기준을 설정하여 시설확충 방침 등을 계획에 포함하여 제시
  - 전략적으로 핵심이 되는 중요 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책 또는 방침(bundles of policies)을 체계화하는 계획으로 과감하게 전환
  - 지방소도읍실태조사, 농어촌복지·교육·지역개발에 대한 실태조사를 계획수립시 자료로 활용하도록 체계적으로 축적하고, 계획수립 이전에도 읍·면 단위별 조사, 연구 등 지역별 정책연구가 활발하게 이루어져 그 결과가 도시기본계획에 반영되도록 함
  - 면 또는 마을 단위 경관계획 수립을 유도하기 위하여 시·군 차원에서 경관요소 선정 및 평가방법 등을 포함하는 경관계획 수립방침을 제시하여 계획수립활동을 지원
- 도시기본계획 기반의 시·군의 종합적 실행계획을 수립
  - 국토계획법에 근거하여 시·군도시기본계획을 수립하되 전략계획·정책계획으로

- 로서 종합성과 유연성을 높이고, 여건변화에 따라 수정토록 함
- 주무부서(기획실+T/F)는 3-5년 단위의 실행예산계획을 수립하여 연동

#### ○ 시·군 농어촌 지역개발계획의 수립

- 중앙부처별 계획에 따라 대상지역별, 개별 사업별로 파상적으로 추진되고 있는 부작용을 해소하고 적어도 시·군 단위에서는 모든 사업내용이 통합·연계될 수 있도록 계획체제를 정립
- 시·군 단위의 농어촌지역개발계획은 다른 모든 시·군 단위의 지역계획 및 부문계획들과 더불어 시·군도시기본계획의 기본 지침을 수용하거나 사업내용이 긴밀히 연동되도록 하고, 계획예산 역시 시·군의 계획재정(planning finance)의 한 부분으로서 정합되도록 함

### 5.4. 파트너십과 주체역량의 강화

- 주요 농어촌지역개발계획의 수립과 집행에 있어 지방정부(중앙정부 포함)와 농업인/단체 및 전문가(기관)간의 협의체(partnership)를 구축하여 효율성과 지속가능성을 제고
- 점진적으로 지역개발의 발의권과 자율성을 주민들이 행사함으로써 주민들의 내발적 개발능력을 향상시키고(capacity-building), 사회조직의 활성화와 지도력을 계발함
- 지방정부(중앙정부 포함)는 농업인/단체들과 협력하여 계획을 수립하고 재정적, 행정적 지원을 함
- 전문기관은 지방정부와 농업인/단체의 요청에 의해 사업에 참여하도록 하고 기술적 자문 또는 위탁업무를 담당함

### 5.5. 농촌지역 지원정책 및 사업추진성과를 정기적으로 평가, 환류

- 농어촌 지역개발방향을 자치단체가 주도하는 통합적 개발체제로 전환할 경우 중앙정부의 지원이 효율적으로 투자되고 있는지에 대한 정기적인 평가와 그 결과의 환류가 필요함
- 자치단체에게 자율성을 부여하는 대신 정책목표 달성도에 대한 평가와 함께 인센티브제를 도입하여 자치단체간 경쟁체제를 유도하는 것이 바람직함
- 계획대비 사업추진성과, 중앙정부의 정책목표에 대한 부합성, 자치단체의 창의

- 와 열의, 국비지원 및 투자의 효율적 집행 정도 등에 대한 객관적이고 공정한 평가와 그에 따른 인센티브 부여를 통해 자치단체간 경쟁체제를 유도
- 사업추진에 대한 정기적인 평가를 통해 예산낭비나 선심성 예산집행의 폐단을 방지
  - 아울러 농어촌 지역개발에 관한 자치단체의 우수사례를 발굴 및 보급하고 이를 표창하거나 예산상의 인센티브를 제공하여 적극적으로 동기를 부여함

## 참고문헌

- 국가균형발전위원회, 「신활력지역 발전구상」, 제50회 국정과제보고회의자료, 2004. 7. 15.
- 김선기, “소규모 종합개발사업의 발전방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 7. 5.
- 나승렬, “농정의 변화와 농촌개발의 방향”, 삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표자료, 농업기반공사, 2004. 5. 19, pp7-41.
- 모성은, “신활력사업의 추진과제와 발전방향”, 2004 신활력사업 제1차 세미나 발표자료, 한국지역경제학회, 2004. 10. 20, pp43-104.
- 박윤희, “농어촌 주거환경의 종합적 정비방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 6. 19.
- 박진도, “농어촌지역 지역개발정책 추진체계 개선방안”, 농어업특위 제2분과위원회 농어촌지역개발분야 관계관회의자료, 2003. 11. 10
- \_\_\_\_\_, 「농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구」, 농정연구센터, 2004.
- 송미령, “농어촌 공간의 계획적 정비방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제3분과위원회 발표자료, 2002. 5. 9.
- \_\_\_\_\_. 김정연, “지방분권시대 농촌개발정책의 재편과 쟁점”, 한국농업경제학회 2004년 하계학술대회 발표자료, 2004. 7. 8.
- 오내원·서진교, “농어업·농어촌의 비전과 농정의 패러다임”, KREI·농어업특위 공동주최 정책토론회 발표자료, 2002. 9. 13.
- 유정규, “농촌개발사업의 현황과 활성화 방안”, 삶의 질 높임과 농촌개발 심포지엄 발표자료, 농업기반공사, 2004. 5. 19, pp129-161.
- \_\_\_\_\_, “국가균형발전을 위한 지역농업·농촌개발의 방향”, 「국가균형발전과 지방농정」, 2004년 한국농업정책학회 하계학술대회, 2004. 6. 25, pp.70.
- 윤원근·이재준, “농어촌지역종합개발계획 수립 및 추진방안”, 농어촌종합개발계획 수립과 경관협약제 도입방안에 대한 토론회 발표자료, 농어업·농어촌특별

- 대책위원회, 2004. 10. 18, pp.3-21.
- 이규천, “지방농정 활성화 방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002. 8. 7.
- 정기환, “농정 추진체제의 개편 방안”, 농어업·농어촌특별대책위원회 제2분과위원회 발표자료, 2002. 8. 7.
- 행정자치부, 「신활력사업 추진지침」, 2004. 10.

# 충청남도 관광도시의 육성과제

충남발전연구원 경제관광연구부장 이 인 배

## I. 관광도시 육성의 필요성

세계적으로 도시의 관광, 그리고 관광도시의 의미와 중요성이 높이 평가되고 있다. 이는 도시가 국가 및 지역의 관문으로서 별도의 투자가 없이도 훌륭한 관광대상지로서 많은 관광객을 유인할 수 있을 뿐만 아니라 도시들의 상호간 기능적 네트워크를 통하여 독특성, 다양성을 제공하고 있기 때문이다.

도시에 외부 방문객 유입은 지역에 활력을 가져다주게 되며, 이들의 소비활동은 도시경제에 많은 기여를 하고, 제반 관광시설의 개발은 지역주민의 여가생활 기반시설 개발에도 변화를 가져오게 된다. 도시는 실제적으로 관광활동이 이루어지는 중요 단위라고 할 수 있다. 한국관광공사의 외래관광객 실태조사에 따르면, 외래관광객의 목적지중 도시가 차지하는 비율이 68.8%를 차지하고 있는 점에서도 이를 잘 설명해 주고 있다.

도시는 관광의 기본단위로서 중요성이 더욱 증대되고 있다. 이에 따라 도시 자체의 복합적인 기능과 현대 및 과거의 역사가 어우러진 독특한 자원성을 바탕으로 도시를 하나의 관광대상으로 종합적으로 바라보고 관광도시를 활성화시키기 위한 진흥정책을 추진할 필요가 크다고 하겠다 (김향자, 유지운, 2000).

관광도시의 개발 배경은 1970년대 이래 도시들이 경제활동을 잃어가고 있어서 그 지역에 대한 수입을 증대하고 일자리를 창출할 새로운 활동이 필요하였다. 따라서 관광산업은 도시경제의 기초로 역할을 하면서 지역에 수입을 가져왔으며 지역경제의 부양책이 될 수 있는 것으로 여겨져 관광의 긍정적인 역할을 확신하고 관광도시 육성정책을 도입하였다. 이는 관광이 도시문제에 대한 만병통치약으로서 이해되는 것이 아니라 해결책의 일환으로 받아들여진 것이라고 볼 수 있을 것이다.

최근 주5일 근무제로 근로시간의 단축은 여가시간이 확대되어 '문화의 거리' 및 '문화지구'등을 활용하여 문화의 공간으로 조성하고, 관광지역 내에 지역축제 및 문화행사를 개최하는 등의 관광도시 활성화와 문화관광정책의 변화를 주도하고 있다.

관광도시를 도시민을 위한 여가공간으로서 활용되기도 하고, 외부 관광객을 위해서는 매력적인 관광자원과 관광기반시설을 제공하는 기능을 가지는 도시이다. 이러한 관광도시를 육성을 하기 위해서는 우리 나라 관광도시의 실태를 파악하고, 관광도시의 진흥을 위한 개발전략과 육성방안의 모색이 필요하다. 따라서 기존에 연구된 우리 나라의 관광도시의 효과적 진흥방안을 중심으로 살펴보고, 지방의 차원에서 충청남도 관광도시의 육성과제를 살펴보고, 향후 관광도시육성의 방향을 제시해 보고자 한다.

## II. 관광도시의 개념과 구성

관광은 편안함과 즐거움이라는 심적 정보를 제공하는 활동이며, 그 거점인 관광지는 정보제공을 위한 공간장치로서 그 장치성에 대한 계획이 수립되어야 한다. 특히, 도시의 객관적 실재보다 이미지에 의해 방문이 결정되는 '이미지 중시 소비행태'가 나타나는 현대관광의 특성상 관광도시의 이미지는 잠재관광객들의 관광목적지 선택에 중요한 영향을 미침에 따라 관광도시에서는 그 이미지 구축이 절대적인 관광마케팅 도구이며 지역의 특별한 시설이나 불편한 접근성, 낮은 인지도를 극복하는데 유용한 전략이 된다.(김현, 2003)

도시는 한 국가를 방문하는 교두보, 거점(starting point)으로서 중요한 역할을 담당하며 그 자체로서 훌륭한 관광대상이 되고 있다. 도시내 박물관, 공원, 극장, 유적지, 현대적 건물, 쇼핑, 음식, 위락 및 도시환경과 경관 등은 도시관광의 주요 매력물이 되고 있다.

관광도시란 도시민 혹은 외래객에 의해서 해당 도시의 형태와 기능현상 및 기존 도시 이미지를 관광대상으로 하여 발생하게 되는 도시내의 각종 관광여가활동을 의미한다. 또한 관광도시란 도시내부 혹은 도시 외부에 의해서 도시의 각종 매력물과 편의시설 및 도시의 이미지를 관광대상으로 하여 도시내에서 발생하는 관광현상을 의미한다.

또한, 관광도시란 도시자체가 지역 외부로부터의 관광객의 방문동기를 유발시킬 수 있는 충분한 매력과 그들을 수용할 수 있는 관광시설인 숙박, 방문교통, 위락, 문화, 정보, 음식, 이벤트 관련시설 등과 관련 프로그램을 갖추고 있음으로써 일반도시에 비해 외래방문객이 많은 도시를 지칭한다. 이를 단순화시킨 개념으로는 관광 관련산업의 활성화를 통하여 지역사회를 발전시키고 지역주민을 위한 도시경영을 시행해 나가는 도시를 관광도시라 정의할 수 있다. 관광산업은 도시경제의 기초로 역할을 하면서 지역에 수입을 가져왔으며 지역경제의 부양책이 될 수 있는 것으로 여겨졌다(이후석 역, 1999)

한마디로 관광도시는 도시에 있어서 핵심적인 현상이 외래관광객을 유인하여 관광경험을 제공하는 도시라 할 수 있는데, 문화도시, 역사도시, 리조트도시, 위락도시 등과 같은 도시유형들은 관광도시의 개념 안에서 설명될 수 있다.

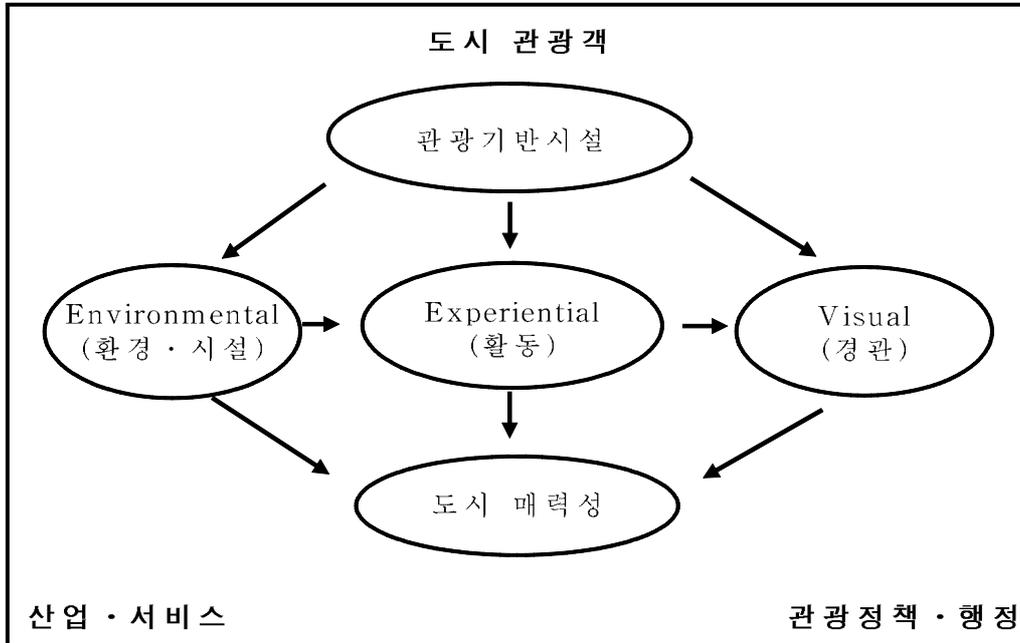
관광도시가 관광현상이며 활동의 하나로서 이해되고, 관광도시는 이러한 활동을 담고 이러한 현상이 일어나는 장소적 개념으로 이해될 수 있다. 관광도시의 구성체계는 관광도시의 내부요인으로서 시각적인 부문, 활동적 부문, 환경·시설적 부문, 관광기반시설 부문 등을 들 수 있다. 관광도시의 외부요인으로서 도시 관광객, 관광산업체의 산업 및 서비스, 정책담당부서의 관광정책 및 행정부서 등을 들 수 있다.

관광도시 접근은 내부 인적 관점의 도시민에서 쾌적한 녹색도시 환경, 안락한 휴식공간, 건전한 오락시설, 건강한 체육시설, 문화시설과 시민축제를 활성화하는 것이고, 외부 인적 관점인 관광객에서는 도시 정체성(CI: Community Identity) 수립에 의한 고유성을 확보하며 주변지역에 대한 관광권역의 중심성의 위치를 확고히 하기 위한 접근성 및 연계성 체계의 확립, 그리고 홍보체계, 관광시설의 확충, 세계화를 지향하는 국제관광도시를 조성하는 것이다.

도시는 기존 문화관광시설을 활용하여 내외국인 관광객들의 문화관광 수요를 충족시킬 수 있는 여건을 갖추고 있다. 도시 내의 문화거리, 공연 및 전시시설, 문화보급 전수시설, 각종 유무형 문화재 등을 관광상품으로 기획·홍보할 필요가 있다(김덕기, 2003). 그리고, Verbeke(1988)은 도시의 관광상품을 역사적인 건물, 도시경관, 박물관, 화랑, 극장, 스포츠와 행사 등으로 제시하고

있다.

[그림 1] 관광도시의 구성 체계



- 주 1) 1차요소
- Visual(경관) : 미적, 역사적 쾌적한 건물 및 거리, 공원
  - Experiential (활동) : 자연·문화자원, 축제 및 이벤트, 향토음식, 쇼핑, 야간관광 활동 등
  - Environmental (환경·시설) : 역사·문화환경, 자연환경 문화시설, 스포츠시설, 관광쇼핑시설, 위락시설 등 등
- 2) 2차요소
- 관광기반시설 : 관광교통시설, 관광안내정보시설, 관광숙박시설, 컨벤션센터, 쇼핑시설, 편의시설 등
- 3) 산업·서비스 : 관광종사원의 자질, 물적 상품의 질
- 4) 관광정책·행정 : 제도적 서비스(산업지원, 기반시설 준비를 위한 근거 및 촉진활동)
- 5) 관광도시객 : 휴가관광, 비즈니스 관광으로 구분할 수 있음
- 6) 관광도시는 관광도시객과 1·2차 요소와 이들을 연결시키는 연계요소인 산업·서비스와 관광정책·행정으로 구성되어 있음

자료 : 김향자외(2000), 관광도시 진흥방안 연구, 한국관광연구원.

### III. 충청남도 관광도시의 현황과 개발과제

충청남도의 관광도시 현황을 분석하기 위해서 두 가지의 분석을 실시하였다. 먼저 우리나라의 관광도시를 육성하기 위하여 연구된 관광도시 진흥 방안연구(김향자, 유지윤, 2000)를 통하여 충청남도에서 관광도시를 육성할 만한 대상 시를 전국과 비교한 평가결과를 살펴보고자 한다. 그리고, 충청남도의 관광산업의 성장잠재력을 가지고 있는 도시를 분석하기 위하여

여 충남의 시·군별 성장잠재력분석 및 특성화방안(한무호, 2002)에서 도시별 성장잠재력을 분석하였다.

<표 1> 관광도시 평가 결과

구분	관광도시	잠재 관광도시	미개발 관광도시
해당 도시	경주, 강릉, 제주, 속초, 동해, 남원, 아산 등	충주, 원주, 공주, 춘천, 전주, 순천, 여수, 수원 등	진해, 천안, 논산, 서산, 구미, 통영, 나주, 창원, 목포 등

주: 자료의 정확성이 결여된 도시는 분석대상에서 제외  
 자료 : 김향자의, 관광도시 진흥방안 연구, 한국관광연구원, 2000.

우리나라의 도시의 관광여건을 평가한 결과에서는 충청남도의 도시중에서 공주, 논산, 서산, 아산, 천안 등이 대상도시로서 분석되었는데 공주, 아산이 비교적 높아 잠재 관광도시로서 개발이 가능하고, 논산, 아산, 천안은 낮은 점수를 받아 미개발 관광도시인 것으로 나타나 앞으로 관광도시 개발을 해 더욱 노력이 필요한 것으로 시사점을 찾을 수 있다.

충남의 시·군별 성장잠재력 분석에 의한 관광산업의 도시별 성장잠재력은 대부분 비성장(-)/정체산업으로 관광산업이 도시산업구조를 나타내고 있고, 천안시는 여행알선, 아산시는 오락문화 및 운동, 서산시는 여행알선과 수상운송에서 성장(+)/잠재산업으로 분석되어 관광도시의 육성을 위하여 관광산업의 육성에 필요성을 시사해 주고 있다(한무호, 2002).

<표 2> 충청남도 도시별 관광산업 성장잠재력

구분	성장/잠재산업(+)	부양산업	비성장/정체산업
천안시	여행알선	숙박 및 음식점	오락문화 및 운동
공주시		숙박 및 음식점, 기타서비스	여행알선, 오락문화 및 운동
보령시		기타서비스	여행알선, 오락문화 및 운동
아산시	오락문화 및 운동	기타서비스	여행알선, 숙박 및 음식
서산시	여행알선, 수상운송	숙박 및 음식, 육상운송	오락문화 및 운동
논산시			여행알선, 오락문화 및 운동, 숙박 및 음식

자료 : 한무호, 충남의 시·군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안, 충남발전연구원, 2002.

충남의 관광도시에 대한 현황분석은 위와 같이 살펴볼 수 있고, 이러한 관광도시의 활성화를 위한 한국관광연구원의 설문조사결과(2000)에 의한 관광도시의 개발과제는 다음과 같다.

첫째, 도시이미지 개선을 위해 도시의 이미지 또는 아이덴티티 구축, 매력적인 시설 개발, 특징가로를 조성해야 한다.

둘째, 관광 안내정보체계 구축으로 안내소 및 안내정보체계, 안내인력의 확충, 관광지해설체계 구축해야 한다.

셋째, 관광기반시설 확충을 위해 주변자원과의 교통접근성 제고, 숙박시설의 확충, 문화관광시설 확충 등을 추진해야 한다.

넷째, 관광상품의 개발로 다양한 체험관광상품 개발, 특색있는 관광코스 개발, 야간관

광의 활성화, 타지방 방문객에게 매력적인 이벤트 개발, 특산품의 개발, 특징적인 향토음식 개발 및 홍보를 해야 한다.

다섯째, 홍보 및 마케팅의 효율적 추진과 공동협력, 관광산업 및 서비스를 위해 지역주민의 참여 확대, 지역상인의 적극 참여를 위한 환경을 마련해야 한다.

여섯째, 전문 관광인력 확충을 위해 전문화 교육과 전담조직의 구성으로 관광 전담조직 확충 및 네트워크화, 관광담당관들 및 지방공무원의 관광도시진흥에 대한 인식 개선을 위해 소프트한 접근의 중요성을 인식시킨다.

끝으로 이러한 사업을 추진하기 위한 재원의 확충이 필요하다고 제시하고 있다.

#### **IV. 충청남도 관광도시의 육성과제**

관광도시의 효과적인 육성을 위해서는 관광도시의 분석구조내에서 각 구성요소별로 집중 지원할 필요가 있다. 따라서 충청남도 관광도시의 육성과제로 관광도시 분석구조에 의하여 제시할 수 있는 분야로는 도시이미지 및 경관, 도시매력성, 관광활동, 관광기반시설, 관광산업 및 서비스, 관광정책 및 행정 등을 중심으로 제시할 수 있다.

##### **1. 시각성의 확보를 위한 경관 및 이미지 개선**

관광도시의 시각성 개선을 위한 방안으로 도시의 차별적인 이미지 제고 및 효율적 홍보체계 구축해야 한다. 이를 위해 충청남도의 거점 관광도시 대상시에도 도시의 차별화된 주제 개발 및 CIP추진, 도시의 랜드마크 조성 및 홍보기법 및 매체 다양화 방안 등이 필요하다. 또한 도시의 시각적 정비방안으로 가로환경정비, 건축물정비, 도로 정비 등을 추진해야 한다.

이를 위한 세부적인 추진사업으로는 충청남도에서 집중 육성해야한 관광도시를 대상으로 도시 이미지 창출로 CI 개선을 통한 도시 아이덴티티를 구축하고, 도시환경정비를 위해 꽃길, 안내판 등 가로환경 정비, 주차시설 정비 및 보행자 전용도로 설치, 공원 및 녹지 조성 등이 있다.

또한, 지역의 특성가로 설치를 위해 역사가로, 문화가로, 쇼핑가로, 경관가로 등과 야간경관시설 설치로 조형탑, 전망대, 야간경관거리 조성 등을 위한 사업과 야간관광 프로그램을 개발해야 한다.

##### **2. 도시의 매력성 확보를 위한 문화관광시설 및 자원의 조성**

관광도시의 만족도를 높이기 위해서는 시각적 개선과 함께 관광복합 테마공간의 조성, 관광특성 가로의 조성을 통해 도시경관적 측면에서 관광도시에 걸맞는 지역 고유의 분위기를 창출할 필요가 있다

이를 위한 세부추진사업으로는 충청남도의 관광도시 대상은 역사문화와 온천자원 등의 잠재자원을 보유하고 있으므로 역사문화환경 보전 및 개발을 위해 역사적 유적지의 정비 및 관광코스화로 왕궁터, 성곽, 생가, 전적지, 전통정원 등 역사적 유적지를 관광자원으로 적극 발굴, 주요

관광코스와 연계해야 한다. 또한, 문화자원을 활용하여 전통놀이, 민속, 전통 생활양식, 복식 등 문화자원의 발굴 및 체험형 문화상품을 개발한다.

특히, 도시의 자연환경 보전과 개발이 조화를 이루기 위해서는 주요 경관지역, 생태자원, 수변자원, 동식물 등의 자연자원 보존 및 관광자원화 한다. 나아가 문화시설, 스포츠시설, 관광쇼핑시설, 위락시설 등과 도시내 비즈니스관광객들을 위한 문화시설 확충으로 상설공연장 운영, 영화·연극 공연장의 질적 개선 및 확충 등, 쇼핑시설의 개선 및 쇼핑가로의 조성, 지역의 특산품 판매소의 운영, 게임, 오락 등 유흥을 즐길 수 있는 시설의 확보, 다양한 도시공원의 확충을 통한 도시의 편의성 및 안락성을 확보토록 한다.

### 3. 다양한 활동 프로그램으로 관광도시의 상품성 개선

기존의 관광도시는 자원개발을 위주로 추진되어 소프트웨어를 활용한 관광상품개발에는 상대적으로 관심과 지원이 부족하였다. 따라서 각 도시가 지니고 있는 고유한 문화적 분위기를 느끼고 체험할 수 있는 상품개발이 필요하다. 특히, 관광도시의 문화적 특성을 부각시키고 관광객들이 참여할 수 있는 활동프로그램의 제공을 촉진하기 위한 방안으로 상설공연 프로그램 및 야간관광의 활성화를 추진해야 한다.

그러므로 체험형 상품개발 촉진을 위해서는 충청남도의 도시가 보유하고 있는 지역의 역사, 문화, 생활풍습 등을 바탕으로 차별화된 역사·문화형 관광상품 개발로 전통무예, 공예, 향토음식 등과 연계하여 체험가능한 상품 개발과 전통예술공연의 상설프로그램화를 추진한다.

또한, 거점 관광도시에는 야간관광 프로그램 개선을 위해 도시환경디자인을 통해 야간관광시설 설치(조명, 조형물, 야간쇼핑시설, 야시장 등)와 야간 공연프로그램을 상설화 한다.

### 4. 관광도시 수용태세를 위한 편의성 개선

관광도시의 활성화를 위해서는 기본적으로 교통, 안내체계, 숙박시설 등의 관광 편의성 제고가 필수적이다. 도시를 방문하는 관광객은 양질의 서비스, 편리한 시설 및 안내 등을 기대하게 되므로 이러한 관광객의 욕구를 충족시키고 쾌적한 관광경험을 제공하는 일이 무엇보다 중요하다.

충청남도 관광도시의 관광수용태세의 개선을 위해서는 장기적인 대책과 많은 예산 투자가 요구된다. 따라서 기반시설이 부족한 충청남도에서 관광도시의 효과적 진흥을 위해서는 단기적인 차원에서 적은 예산으로 많은 효과를 얻을 수 있는 부문에 대하여 우선 지원하도록 할 필요가 있다.

이에 따라 개별관광객 및 비즈니스 관광객의 관광편의를 증진시킬 수 있도록 관광안내소의 시설 및 서비스 개선, 도시내 주요 지점의 연계와 도심과 관광자원간 연계관광 교통체계를 구축, 지역전문해설가 제도를 통한 관광안내 수준을 제고해서 활용해야 한다.

구체적인 추진사항으로는 관광안내 정보 서비스 개선을 위해 관광안내소 확충 및 시설정비, 선진국 수준의 안내 서비스 제공, 인터넷 안내 및 예약 서비스 제공 등을 추진한다. 숙박시설의 정비로는 중저가 숙박시설의 확충, 숙박관련 인터넷 홈페이지 구축 및 예약서비스, 민박, 관광농원, 전통가옥 등을 활용한다. 관광교통체계 개선으로는 시티투어 활성화, 대중교

통수단간 호환이 가능한 다기능 패스의 제작, 산악철도, 관광마차, 케이블카, 해안경관도로 등 지역적 특성에 맞는 관광교통수단을 개발하여 거점관광도시에서 우선적으로 추진해야 한다.

## 5. 관광산업 육성 및 서비스 개선

관광도시 진흥을 위해서는 관광의 각 요소를 공급하는 관광산업의 활성화가 필수적이다. 특히, 충청남도의 관광도시의 경우 관광산업의 기반이 취약하여 관광공급자로서의 기능을 다하지 못하고 있는 것이 사실이다.

그러므로 관광산업 활성화를 통한 지역의 도시 관광축진을 위해 보령시와 같이 '도시별 관광상품권'의 도입하여 국민관광 수요의 연중분산과 확대를 촉진해야 한다. 그리고, 인력기반산업이라고 할 수 있는 관광산업의 서비스 수준제고를 위해 관광도시 대상시에서는 현재 양성되어 있는 '문화유산해설가'를 적극적으로 지역관광안내자로 활용한다. 또한 지역관광의 전반적인 친절의식 및 서비스 제고를 위해 '지역관광 서비스 아카데미'의 설립하여 관광인력을 양성하는 사업의 추진이 필요하다.

## 6. 관광정책 및 제도의 개선

충청남도 관광도시를 종합적으로 진흥함으로써 향후 관광도시 육성을 위한 정책적·제도적 기반조성을 추진해야 한다. 이를 위해 지역의 관광담당공무원의 전문성 강화, 관광도시 관련부서간 협력체계 구축, 관광지구 및 거리의 조성, 관광도시의 지정추진 등을 위한 법·제도 개선 방안을 추진해야 한다.

이를 위해서는 관광정책과 행정에서 행정의 간소화를 추진하여 관광도시내 각종 시설 건설 및 개보수, 신규 상품의 개발을 위한 각종 인허가의 절차를 간소화하고, 관련 부처의 협력 유도를 통한 지원을 추진한다.

도시홍보추진으로 홍보물의 기능별로 효율성있게 제작하여 배포, 주변 지자체와의 공동홍보를 추진하고, 인터넷을 통한 홍보강화로 관광전용 사이트의 개설, 지역의 특화상품 홍보를 집중적으로 실시, 여행사, 호텔 등을 대상으로 설명회 개최, 팸투어 등 지원, 해당 관광도시로의 외래객 유치 업체 및 내국인 방문객 유치 실적이 높은 여행사에 대해 인센티브를 제공, 관광객을 유인할 수 있는 다양한 촉진전략 구사를 위해 '관광도시카드' 발행 등을 추진한다.

재원조달을 위해서는 타부서에서 추진하고 있는 관광관련 사업의 효율적 집행을 유도하고, 관광도시 진흥을 위한 재원의 확보, 지역주민 및 민간사업자의 투자 유도, 이외에 관련 부처의 지원사업을 최대한 활용하여 재정지원을 받도록 유도한다. 이는 행정자치부의 지원사업(예: 꽃길조성 등)으로 선정 유도과 도로망 확충, 기간시설 투자시 우선지원을 유도해야 한다.

## V. 관광도시를 육성하기 위하여

관광도시의 효율적 육성을 위해서는 초기에는 대규모 시설투자보다는 소프트한 프로그램 개발과 도시이미지의 개발, 그리고 적극적이고 다양한 홍보전략이 요청된다. 이를 통해 관광

도시로서의 이름을 널리 알리고 방문객 유치를 촉진하는 것이 요구된다.

또한 관광안내체계 및 교통체계의 개선을 포함하는 관광기반시설의 개선과 함께 도시경관의 시각적 개선, 도시의 핵심공간 창출을 통해 명실상부한 관광도시로서의 분위기를 조성하는 것이 필요하다.

특히, 도시경관개선을 위해서는 도시자체를 통합적 관광상품으로서 접근하며 도시경관, 이미지, 활동프로그램 및 시설 등의 연계성과 주제성의 부각을 통해 관광도시로서의 정체성을 확립할 필요가 크다고 하겠다.

영국의 런던은 광역지역의 중핵도시로서 관광관련 역할을 명시하여 도시재개발 사업 정책이나 계획 수립에서 도시의 관광위락기능을 필수적인 관광도시 공간 조성요인으로 중시토록 하고 있음을 우리는 관심을 가져야 한다.

우리나라의 경우는 대부분의 도시계획상에 관광관련 기능에 대한 고려가 미흡한 편이다. 따라서 관광도시의 육성을 위해서는 도시의 제반 편의시설 및 기반시설에 대한 규정을 담고 있는 도시계획과의 연계성의 확보가 필수적이라고 할 수 있다.

또한, 도시의 경관을 시각적으로 개선하고 관광도시로서의 핵심적 이미지 창출을 위한 방안으로 관광특성거리의 조성과 관광지구 조성을 적극 검토해볼 필요가 있다.

이상에서 제안 사항들은 우리나라 관광도시진흥을 위한 육성방안과 연계하여 포괄적인 방향제시가 주를 이루고 있다. 따라서 앞으로 충청남도의 관광도시에 대한 구체적인 연구가 필요하며, 앞에서 제시하고 있는 사업들은 현재 충남에서 실시하고 있는 “고도 옛모습 살리기 사업”과 “소도읍 육성사업” 등을 연계하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

김향자·유지윤(1999), 한국의 관광도시 육성방안, 한국관광연구원.

김향자·유지윤(2000), 관광도시 진흥방안 연구, 한국관광연구원.

김덕기(2003), “역사문화 관광자원 개발전략”, 「국토」, 국토연구원.

김현(2003), “관광도시 활성화를 위한 도시경관 정비”, 도시환경디자인 국제심포지움.

이후석 역(1999), 관광도시-Urban Tourism-, 백산출판사.

서울시정개발연구원(2002), 주5일 근무제가도시정책에 미치는 영향.

한무호(2002), 충남의 시군별 성장잠재력분석 및 특성화 방안, 충남발전연구원.

# 지역 활성화를 위한 문화관광개발의 유형분석

-2004년 소도읍 육성사업 대상지를 중심으로-

임명재\*

## 1. 서론

국가균형발전이라는 커다란 틀 속에서 지역 활성화를 위한 다양한 개발전략들이 도출되고 있다. 그 중 '소도읍 육성사업'은 농·어촌 지역의 거점도시인 소도읍(읍)을 집중 육성하여 농·어촌 지역의 활성화를 도모하는 사업이다. '2004년 소도읍 육성사업'에서 선정된 22개 읍은 지역의 특성을 활용한 테마로 지역 활성화를 위한 다양한 전략들을 선보였으며(중앙일보, 2004, 6, 8), 그 중 눈길을 끄는 것은 관광개발을 통한 지역개발을 이루려는 시도들이다.

지방자치단체가 지역발전의 방안으로 관광개발을 선택하는 이유는 시장의 성장과 지역의 편익증대라는 이유가 있을 것이다. 관광시장의 성장이라는 측면에서 '주5일근무제'의 도입은 관광총량 증가로 연간 4600만 명씩 증가시켜, 2006년 관광총량은 약 4억2000만 명에 이를 것으로 추산되고 있다(이강욱·김희수, 2001). 이러한 관광시장의 확대는 여가형태의 변화와 관광수요의 유형에도 영향을 주는 것으로 나타나고 있으며, 레저·스포츠형, 위락·휴양형, 역사·문화형 관광이 증가 추세인 것으로 나타나고 있다(허갑중, 2002).

지역의 편익측면에서 관광개발은 경제과급효과를 비롯한 사회·문화적인 향상, 지역 환경개선 등에 유용한 수단으로 인식되고 있어(장인식, 1997), 지역 활성화를 위한 다양한 형태의 관광개발이 이루어지고 있다. 특히, 문화관광개발은 단순한 개발수단으로써 지역사회 개발과 지방문화를 후원하는 기능 이외에도 관광의 계절성, 지형특성에 따른 단점을 극복하는 데도 도움을 줄 수 있으며(Richards, 1996), 개발된 관광 상품은 세입창출을 통해 지역발전의 원동력으로 활용될 수 있기 때문에 지방자치단체들의 관심은 더욱 증가하고 있다(한무호·임명재, 2003).

본 연구는 지역 활성화를 위해 다양하게 활용되는 관광개발에서 지역의 문화를 활용한 관광개발사업이 어떤 형태로 개발되는가에 관심을 갖고, 지역문화유형에 따른 관광개발 형태를 집중적으로 연구한다. 문화유형에 따른 관광개발 사례의 유형별 분석은 지역문화와 관광자원의 연계방안, 관광개발형태, 분석을 통하여 앞으로의 지역문화관광개발에 체계적인 지표를 제공하는 것을 연구의 목적으로 제시한다. 연구의 대상은 지역문화관광개발로써 그 양이 방대하며, 문화가 갖고 있는 다양한 특성으로 인해 전국의 도시를 대상으로 공모제를 실시하는 '2004년 소도읍 육성사업'을 중심으로 사례를 분석한다.

---

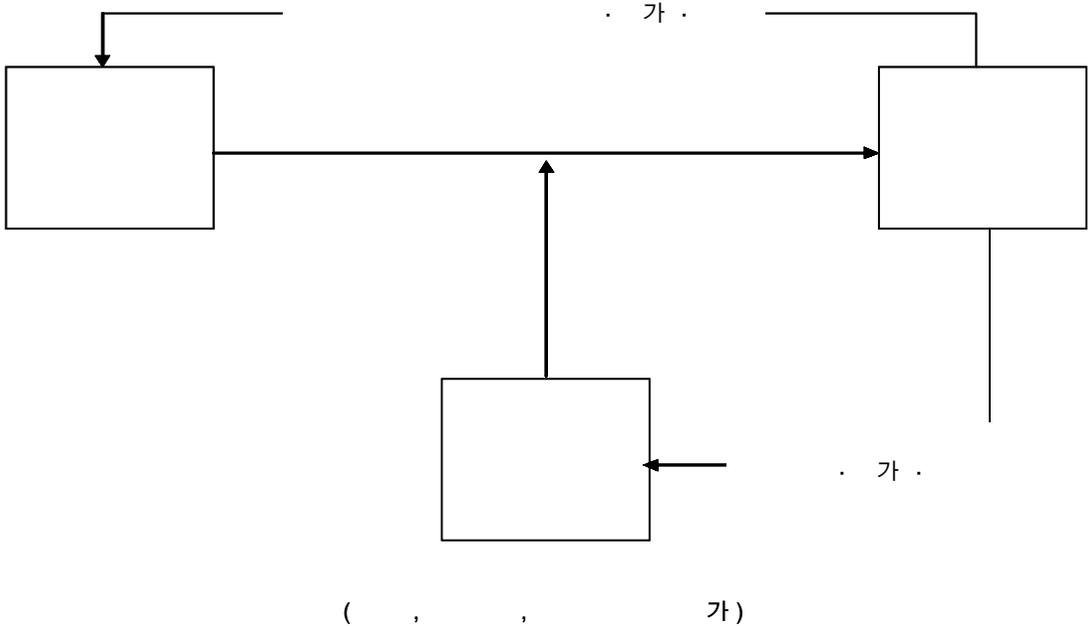
\* 충남발전연구원 도시지역연구부 위촉연구원, 배재대학교 대학원 관광학과 박사과정

## 2. 지역 활성화 측면에서의 관광개발의의

### 2.1 지역 활성화의 개념과 원리

지역 활성화라는 의미는 사전적으로 ‘지역’이라는 공간적인 대상을 ‘활발하게 한다’는 뜻을 갖고 있다. 지역이라는 단어에는 지역의 다양한 인적·물적·문화적·사회적 자원 등의 다양한 자원이 포함되어 그 범위가 광범위함을 알 수 있다. 그러므로, 지역의 “자원(resources)”을 “활동(activities)”에 연결짓기 위한 “계기(Triggering)”라는 3가지 요소의 상호작용으로 나타난 지역의 활력정도로 이해 할 수 있다(서영진, 1994).

지역 활성화의 기본원리는 지역의 자원을 지역의 다양한 주체가 참여하여 지역 전반을 활성화한다는 것이다. 여기에서 자원은 지역의 자연, 전통, 산업, 문화, 커뮤니티(Community), 이미지와 같은 지역보유 능력·자산 및 주민자신의 능력으로 지역개발에 이용 가능한 자원을 의미한다. 활동은 지역 자원의 활용이 구체적으로 형상화되는 것이며, 계기는 지역의 자원을 활동으로 연결시키는 매체로서 행정이나 주민, 기업이 자원을 활동으로 유도하는 것을 의미한다(한표환, 1997). 이러한 지역 활성화의 모형은 <그림 1>로 요약되며, 다음과 같다.

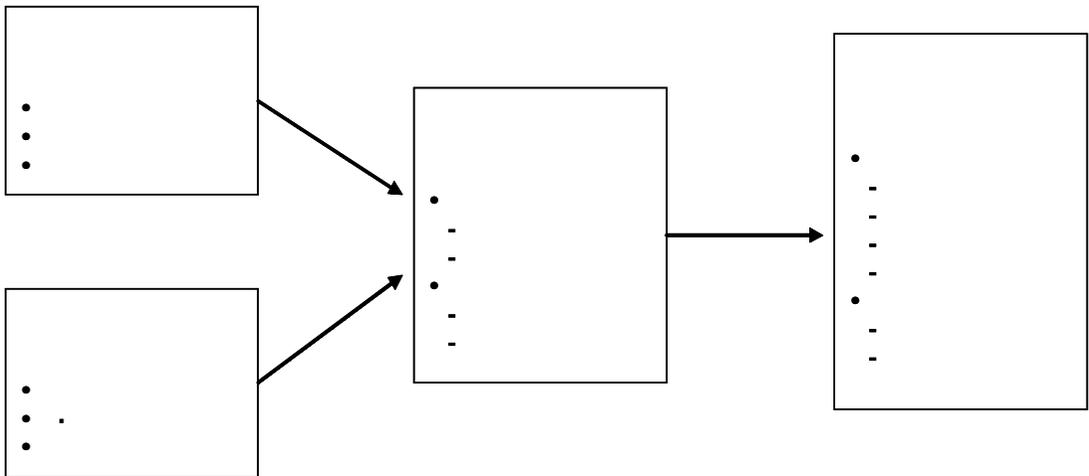


<그림 1> 지역 활성화의 기본모형  
 자료: 한표환(1997), 지역 활성화 평가지표의 개발과 활용방안, 한국지방행정연구원 p. 9.

결국, 지역 활성화는 지역이라는 범위와 활성화의 목적의 이해에 따라 다양한 형태로 이해되어 질 수 있으나, 지역의 모든 자원을 활용하여 지역의 특정기능을 활성화한다는 것에는 여러 학자들의 의견이 일치하고 있다(김정민, 1997; 홍성흡, 1997; 한표환, 1997). 김창민(2002)은 지역의 활성화가 결국 이루려는 궁극적인 목적이 지역주민의 삶의 질 향상에 있다는 점을 강조하고 있다.

## 2.2 지역 활성화에서 관광개발의 활용

국내의 관광개발은 국가차원에서의 외화 획득을 위한 외래 관광객 유치 및 국민관광진흥의 기반조성이라는 정책시행으로 본격적인 관광개발이 이루어지기 시작하였다. 이러한 국가 중심적인 관광개발은 지방자치체의 출범과 함께 국내관광개발의 중심이 중앙에서 지역으로 이동하는 양상으로 변화하였다. 이는 지방자치의 시대에서 기존의 관광개발에서 나타났던 지역경제의 유출(leakage), 지역사회와 주민의 소외, 획일적인 관광개발 형태를 갖고 있는 한계를 극복하여 관광으로 인한 지역편익의 환수, 지역주민의 관광 참여로 인한 지역사회의 유지 발전이라는 목적을 포함하게 되었다(이광원 1996; 강신겸, 1998). 지역관광개발의 개념은 관광개발을 통하여 지역사회를 구성하고 있는 산업과 관광자원을 개발하고 지역성을 높여 지역 활성화 및 주민복지 증진에 기여하는 동시에 관광객의 욕구를 충족시키는 개발전략이라 할 수 있다(강신겸, 1997). 지역관광개발의 개념은 아래의 그림 <그림 2>와 같이 나타난다.



<그림2> 지역관광개발의 개념

자료: 강신겸(1997). 지역 활성화를 위한 지역관광개발 전략, 삼성경제연구원, 삼성경제 제61호.

지역관광개발의 특성은 개발의 대상, 개발의 영향요인, 개발의 수혜자 측면에 따라 분리된다. 대상은 지역의 유·무형적인 다양한 자원을 활용하며, 영향요인으로는 경제개발, 정치, 사회, 문화 복지 등 각 분야에 영향을 주는 것으로 나타난다. 개발에서의 수혜자는 지역주민을 중심으로 관광객과 지역에 다양한 파급효과를 주는 것으로 연구되어왔다(이광원, 1996). 지역 활성화의 기본모형을 통해 지역관광개발의 특성을 이해했을 경우 지역관광개발은 지역의 다양한 자원을 적극적으로 활용할 수 있다는 점과 개발에 주민이 참여할 수 있다는 특성, 그리고 개발을 통한 지역과 주민이 다양한 편익을 얻을 수 있다는 것이다.

지역관광개발의 파급효과는 양면성을 갖고 있어 지역관광개발 시행에 있어 관광개발로 인한 긍정적 다양한 파급효과에 대한 이해가 필요하게 되었으며, 그에 따르는 각성의 목소리가 높아지고 있다(장인식, 1997). 지역관광개발로 인한 긍정적 부정적 효과는 일반적으로 경제적 영향, 사회·문화적인 영향으로 나누어 분석하며, 경제적 영향의 대표적 요인은 소득증대, 고용증대, 세수확대, 개발이익의 지역 외 누출 등이 있으며, 사회·문화적 영향으로는 생활환경개선, 문화교류 증진, 전통문화의 상실 등이 있다(이광희, 1994; 심진범, 1999). 그 내용은 아래의 <표 1>과 같이 나타난다.

<표 1> 지역관광개발의 긍·부정적 영향

긍정적 효과	구분	부정적 효과
소득증대, 고용증대, 관련산업 활성화, 세수확대, 지역 산업 진흥, 승수효과	경제적 효과	단순직종위주의 고용, 개발이익의 누출, 소득격차 발생, 지가상승
생활환경개선, 여가공간 확충, 문화교류, 지역이미지 향상, 문화유산 보전관리, 지역기반시설 확충	사회·문화적 효과	생활환경의 급격한 변화, 지역의식 붕괴, 전통문화 상실, 윤이·도덕문제, 체계적인 기반시설 도입 문제

자료: 이광희(1994), "지방화시대의 관광개발", 한국관광학회, p.41.; 심진범(1999), 개발촉진지구 관광개발 평가 및 발전전략, 한양대학교 석사학위 논문, p. 19. 연구자에 의해 재작성.

### 3. 문화관광의 이해와 유형분류

문화관광은 특정지역의 문화를 관광행위를 통해 소비하는 한 형태로서 최근 새롭게 주목을 받고 있는 관광형태로 나타나고 있다(이정록·장보은, 1998). 문화관광의 개발이 주목을 받는 것은 각 국(각 지역)의 중요한 경제적 수단으로써 지역사회 개발과 지방문화를 후원할 수 있을 뿐 아니라 관광의 계절적, 지리적인 취약성을 극복하는데 도움을 줄 수 있기 때문이다(Richards,1996). 특히, 지방자치체 이후 국내의 관광시장에서 문화관광이 새롭게 주목받는 이유는 문화라는 자원의 특성에 기인하며, 문화자원은 지역만의 고유한 자원으로써 다른 지역과의 차별화된 관광 상품의 개발과 제공이 가능하기 때문이다.

문화관광의 정의는 문화라는 범위의 방대함과 관광의 다양한 활동영역으로 인해 다양한 정의가 나타나고 있으나, 문화관광자원의 대상을 어디까지로 한정하는가에 따라 정의가 차이가 나고 있다. 일반적인 문화관광의 정의는 관광의 대상을 유적, 유물, 전통공예와 같은 역사 또는 과거전통 생활이라는 범위에서 이해되고 있으며(안중윤, 1985), 여행의 목적을 다른 지방의 문화에 대한 지식을 습득하고 동시에 그 고장 문물의 참 뜻을 음미하는 것에 두고 있다(김상무, 1995).

광역적인 의미에서 (현대)예술의 범위를 포함하는 WTO의 협의적인 문화관광 정의는 “공연을 비롯한 각종 예술 감상관광, 축제 및 문화행사 참여, 명소 및 기념물 방문, 자연·민속·예술·언어 등의 학습여행, 순례여행 등 어떠한 형태든 문화적 동기에 의한 사람의 이동”을 의미하며(한국관광공사, 1998), 역사적 건물과 장소, 박물관, 아트갤러리 등의 방문과 동시대의 그림이나 조각을 보거나 공연 예술 등에 참관하는 것을 포함하는 개념으로 이해 되고있다(Howard, 1996).

<표 2> 문화관광의 개념

연구자	개념
안중윤 (1985)	유적, 유물, 전통공예, 예술 등이 보존되거나 스며있는 지역 또는 사람의 풍요로웠던 과거에 초점을 두고 관광하는 행위
김상무 (1995)	다른 지방의 문화에 대한 지식을 습득하고 동시에 그 고장의 문물의 참 뜻을 음미하는 데 목적을 두고 여행하는 것
WTO (1985)	공연예술을 비롯한 각종 예술감상관광, 축제 및 기타 문화행사 참가, 명소 및 기념물 방문, 자연·민속·예술·언어 등의 학습여행, 순례여행 등 어떠한 형태건 문화적 동기에 의한 사람의 이동을 의미
Howard (1996)	역사적 건물과 장소, 박물관, 아트갤러리 등의 방문을 포함하며, 동시대의 그림이나 조각을 보거나 공연예술 등에 참관하는 것도 포함

이처럼 다양한 문화관광 이해에서의 공통점은 현재의 문화권역이 아닌 다른 문화를 이해하고 체험하는 것에 관심을 갖는다는 것이며, 일상과는 떨어진 다른 시간 또는 공간, 사회를 대상으로 포함한다는 것이다. 그러므로 다른 지역(나라)의 과거와 현대의 유형적이거나 무형적인 자원을 포함하는 개념으로 이를 이해하고 체험하는 형태의 관광을 문화관광으로 이해할 수 있다.

문화관광자원의 대상은 문화관광자원의 다양한 정의와 같이 다양한 자원을 대상으로 하고 있으며, 자원의 분류에서도 연구자에 따라 어느 정도의 차이가 나타나고 있다. 그러나 대체적으로 전통 민속문화, 종교문화, 생활문화, 예술자원 등으로 분류되며, 그에 따르는 세부적인 대상으로 분리된다(Richards, 1996; 박현정 2002). 본 연구에서의 문화관광자원의 대상은 박현정(2000)의 연구에 활용된 분류를 중심으로 Richards(1996)의 연구내용을 포함하여 문화관광자원의 분류와 그 따른 대상자원을 검토하며, 내용은 다음의 <표 3>와 같이 나타난다

<표 3> 문화 관광자원 분류

분류	대상자원
전통 민속문화	민속놀이, 민속마을(도시), 민화, 민속공예, 토속신앙, 관혼상제, 세시풍속, 관소리, 가면극, 인형극, 춤, 전통축제 등
종교문화	사찰터, 사찰, 불상, 성당, 교회, 관련 순교지 등
생활문화	언어문화, 농경문화, 생활양식, 국민성, 인심, 예절, 의복, 음식, 가택, 의례, 금기, 쇼핑, 시장, 거리, 도요지, 산업시설, 토산품, 공연장, 전시장 등
가치문화	철학, 전통사상, 제도, 문학, 문학의 무대(장소) 등
역사·교육문화	궁궐지(고궁), 박물관, 도성, 산성지, 고분, 능묘, 역사지점, 선사유적지, 서원, 향교, 대학교, 대형서점 및 고서점가 등

자료: 박현정(2000), “수도 문화관광 진흥에 관한 연구”, 경기대학교 박사학위 논문, p.28. 연구자에 의해 재작성

## 4. 소도읍 육성사업분석을 통한 문화관광개발 유형분석

### 4.1 소도읍사업의 개요

소도읍 육성정책은 국토의 균형적인 발전을 추구하기 위해 농(어)촌 도시의 결집기능과 중심기능, 거점기능을 포함하고 있는 소도읍 지역을 집중적으로 개발하여 소도읍과 주변의 농촌을 동시에 개발할 수 있는 사업으로 두각을 나타내고 있다. 소도읍 육성사업은 1972년 「도읍가꾸기 사업」을 모태로 출발하여, 2001년 “지방소도읍 육성지원법”을 제정·공포함으로써 지역불균형을 완화하기 위한 대표 사업으로 자리잡아오고 있다. 유럽 및 일본과 같은 해외선진국들도 지역의 균형발전을 위한 전략적 사업으로 소도읍 육성사업을 실행하고 있으며, 지역균형발전사업에서 검증된 성공사례를 나타내고 있다(충청남도, 2002). 2004년 소도읍 육성사업은 각 지방자치단체(시, 도)에서 선발된 읍지역의 제안서를 중앙부처인 행정자치부에서 각개전문가를 통해 선정하는 형태로 운영되고 있으며, 본 연구에서는 2004년 소도읍 육성사업 선정대상지를 중심으로 연구를 진행한다.

### 4.2 소도읍육성사업에서의 문화관광개발

2004년 소도읍 육성사업 선정대상지는 전국의 22개 읍으로 나타나고 있으며, 울산광역시(1), 경기도(2), 강원도(2), 충청북도(2), 충청남도(3), 전라북도(2), 전라남도(4), 경상북도(3), 경상남도

(2), 제주도(1)곳이 선정되었다. 22개의 선정지 중 77.2%인 17개 지역이 개발 주제 및 주요사업으로 관광사업이 포함되어 있으며, 전체의 31.8%(관광관련 사업 중 47%)8개 지역이 문화관광산업을 활용하는 것으로 나타났다. 2004년 소도읍 육성사업 선정지의 세부적인 내용은 위의 <표 4>과 같이 나타나며, 대상사업 중 문화관광사업이 시행되는 도시는 온양읍, 괴산읍, 강경읍, 운봉읍, 구례읍, 화양읍, 산청읍, 애월읍이 포함되어 있는 것으로 분석된다.

<표 4> 2004년 소도읍육성사업 분석

시도	읍 별	육성 방향	주요 사업 내용	문화	관광
계	22개읍				
울산	온양읍	편리하고 풍요로운 생활이 환경과 조화되는 자족적 도농중심 온양	· 용기문화 개발자원 활성화 · 울산배 특산물 센터 · 남창역주변 특화사업 등 4건	○	○
경기	팽성읍	영어교육·쇼핑·엔터테인먼트가 함께하는 국제공동체 마을'팽성'	· 국제커뮤니티센터 조성 · 쇼핑거리/유흥거리/전통골목 개선 · 열린공장조성 등 7건		
	양평읍	생태여가·친환경산업속의 전원도시 조성	· 환경농산물 산지유통 센터 · 강변문화의 거리/떠드렁공원 조성 · 가로녹화 및 정비 등 7건		○
강원	주문진읍	자족적 생산능력을 갖춘 해안어업형 소도시육성	· 주문진읍 청사 이전 · 공설운동장/보조경기장 조성 · Port Stay 운영 등 13건		
	거진읍	금강산나들목·통일전진기지 미항 거진 육성	· 거진랜드마크광장 조성 · 명태가공단지 조성 · 아름다운 항구만들기 등 14건		○
충북	매포읍	청정석회 침단산업 도시육성	· 석회특화지구 도로정비 · 생태하천 복원·정비 · 산업조각공원 조성 등 5건		
	괴산읍	Well-Being Town 고추·잡자리고을 육성	· 고추팬션조성/괴산식품연구소 · 전통마을/이주단지조성 · 도심내부 주차공간확보 등 16건	○	○
충남	유구읍	전통산업 활성화를 통한 유구자카드 르네상스	· 유구자카드 직물단지 확장 · 유구 Company 설립 · 유구천 생태공원/가로환경 조성 등 6건		
	강경읍	젓갈산업의 메카, 근대역사·경관의 관광도시 육성	· 젓갈산업 고도화 및 상점가 환경정비 · 포털 콤플렉스 · 옥녀봉·외항역사지구 조성 등 4건	○	○
	태안읍	해양과 내륙관광지를 연계·지원하는 허니포트형 거점관광도시 육성	· 재래시장 환경정비 · 수산물센터 건립 · 굴포문화 역사공원조성 등 9건		○
전북	신태인읍	농촌산업 중심기능 제고를 통한 싱싱하고 상큼한 풍요의 고장 육성	· 근대농업 클러스터 지구조성 · 포도건강체험단지 조성 · 생태연계네트워크 등 6건		○
	운봉읍	국악과 자연이 어우러진 고원속의 레포츠포시 육성	· 고원레포츠단지 조성 · 문화생태관광단지 조성(국악) · 고원화훼·채소연구단지 등 14건	○	○

<표 4> 2004년 소도읍육성사업 분석 -계속-

시도	읍 별	육성 방향	주요 사업 내용	문화	관광
계	22개읍				
전남	남평읍	전남중심부의 신행정 수변전원도시 육성	· 지식강 치수공간 조성 사업 · 5일장 활성화사업 등 5건		
	구례읍	관광·스포츠·문화도시육성	· 산골전통테마마을 조성(장터 촬영장) · 지리산 생태타운 조성 · 스포츠 전지훈련 허브센터 등 12건	○	○
	무안읍	양파한우와 갯벌낙지가 어우러진 청정지역 황토골 무안육성	· 황토 크리닉타운 조성 · 양파한우·갯벌낙지 테마거리 조성 · 걷고 싶은거리 조성 등 3건		○
	완도읍	살고싶은 완도, 다시 찾고싶은 완도육성	· 해양건강교류 거점센터 조성 · 다도해 일출봉 건강섬 조성 등 2건		○
경북	화양읍	세계적인 소싸움 축제의 메카 청도육성	· 청도소싸움 민속문화 테마파크 · 청도하이웨이 오아시스 파크 · 청도 노인보양스포츠파크 등 8건	○	○
	고령읍	누구나 살고 싶어하는 전원문화 관광도시육성	· 고아 세라믹 전문단지 · 대가야 역사관광 순환도로 개설 · 재래시장 정비 및 리모델링 등 3건		○
	울진읍	천혜의 자연자원을 활용한 지역관광 활성화	· 과학교육 체험관 · 남대천 생태하천 조성 · 특산물 가공센터 등 6건		○
경남	하동읍	물길과 꽃길속의 청정관광 전원도시 육성	· 섬진강수변 테마공원 조성 · 예인촌 펜션단지 조성 · 제철특화마을 조성 등 4건		○
	산청읍	모험형 레포츠와 한방휴양의 고장, 건강도시 산청육성	· 레포츠파크, 옥산재 오토캠핑장 · 한방약초 로지스틱스 · 한방약전거리 등 8건	○	○
제주	애월읍	전원·정주공간과 생태관광을 실현하는전원정주·관광도시육성	· 종합물류센터 건립 · 함파두리토성 역사유적 정비 · 들불축제장 상설화 등 8건	○	○

자료: 행정자치부보도자료(2004, 6, 9), "2004-2005 소도읍 육성사업 대상지역 선정·발표"

### 4.3 문화관광개발의 유형분석

문화관광자원의 개발유형 분석을 위해 2004년 소도읍 육성사업 선정지를 중심으로 문화유형 및 자원, 자원 활용방안, 개발형태, 주민참여형태를 분석하였다. 문화유형 및 자원분류는 3장에서 문화유형에 따른 자원분류를 중심으로 분석하며, 자원의 연계활용방안은 문화자원을 어떠한 형태로 활용하는가에 관심을 갖고 관광, 산업, 교육, 지역 환경개선 등의 사업이 어떠한 형태로 구성되었는지를 검토한다. 개발형태는 문화자원의 개발 형태를 구분하는 것으로 테마 파크, 전통마을, 축제, 테마가로, 자원정비 및 복원형태로 분류하며, 주민참여부분은 지역 활성화에서 중요한 부분으로 지역 관광 개발에 지역주민의 참여 형태를 기술하였다.

<표 5> 문화관광자원 개발유형분류

지역	문화유형	자원	연계·활용방안	개발형태	주민참여
온양읍	생활문화	웅기	관광+산업+환경개선	테마파크	제작, 판매, 교육
괴산읍	전통민속문화	전통마을	관광+환경개선+교육	전통마을	체험교육
강경읍	생활문화	젓갈	관광+산업+환경개선	테마가로, 축제	생산, 판매
	역사·교육문화	근대건축, 선교지	관광+교육+환경개선	자원 정비·복원	-
운봉읍	전통민속문화	국악	관광+교육	테마파크	-
구례읍	전통민속문화	전통마을	관광+환경개선	전통마을	숙박, 식음료, 교육
	생활문화	장터	관광+산업+환경개선	테마가로 (영화촬영장)	-
화양읍	전통민속문화	소싸움	관광+산업	지역축제 테마파크	행사참여
	역사·교육문화	성곽복원, 축제	관광+교육+보전	지역축제 자원 정비·복원	행사참여
산청읍	생활문화	한약시장	관광+산업+환경개선	테마가로	작물재배, 판매
애월읍	역사·교육문화	성곽(유적지)	관광+교육+보전	자원 정비·복원	-

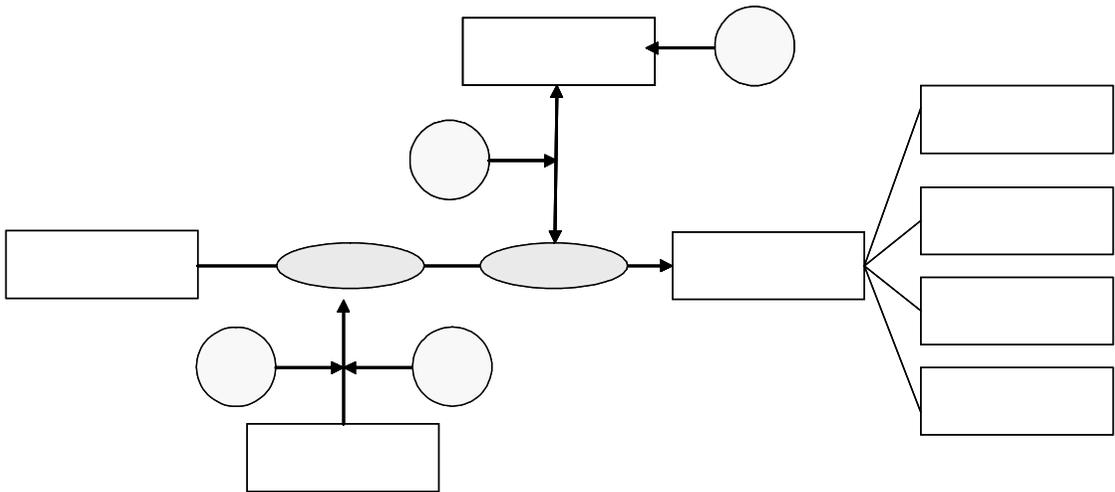
자료 : 울산광역시, 괴산군, 논산시, 남원시, 구례군, 청도군, 산청군, 북제군의 2004년 소도읍 육성사업 제안서를 참조하였음

소도시 문화관광개발유형분석결과 문화유형은 생활문화관련 유형이 4가지로 온양읍의 웅기, 강경읍의 젓갈, 구례읍의 장터, 산청읍의 한약시장이 포함되는 것으로 나타났으며, 전통민속 문화유형은 괴산읍의 전통마을, 운봉읍의 국악, 화양읍의 소싸움, 구례읍 전통마을이 포함되었다. 역사·교육문화 관련자원은 강경읍의 근대건축물, 선교지, 화양읍과 애월읍의 성곽관련 자원이 포함되었다.

자원의 연계·활용방안으로는 모든 자원에 관광과 산업, 환경개선, 교육기능, 보전기능들을 포함하여, 관광개발이 지역 및 관광객에게 긍정적인 영향을 배가할 수 있는 방안들이 모색 되고 있다. 문화의 유형에 따른 연계·활용방안에서 생활 문화형 자원은 산업적인 형태를 포함하며 발전을 추구하는 것으로 분석되었으며, 역사·교육문화자원은 교육적인 유형을 포함하는 형태로 발전을 추구하는 것으로 나타났다. 위의 <표 5>에서와 같이 지역의 문화자원 연계·활용은 관광개발을 중심으로 산업, 교육, 환경개선, 자원의 보전과 같은 다양한 목적을 갖는 것으로 나타나고 있다.

개발의 형태는 작은 규모의 주제공원을 조성하는 경우가 많았으며, 이는 지역의 자원을 집중하여 관광자원의 매력성을 극대화함과 동시에 관련 산업 활성화 또는 명소화를 촉진하는 지역 마케팅전략의 일환으로 활용되는 것으로 나타나고 있다. 또한, 전통상권 관련사업의 경우 단순한 시설 정비를 넘어서 전통상권의 관광 상품화로서 테마를 도입한 가로 정비 및 시설도입을 중심으로 사업이 진행되는 형태를 갖는 것으로 나타났다.

지역의 활성화에서 지역주민의 참여는 무엇보다 중요한 것으로 간주되고 있다. ‘소도읍 육성사업’의 계획수립 과정에서 지역주민 공청회 및 설문조사를 통한 지역주민의 의견 반영이 선정의 중요사항으로 나타나고 있다. 또한, 사업 시행에서도 관련 상품의 생산, 판매, 운영, 관련 체험의 교육에 지역주민이 직접참여 하는 형태가 나타나, 지역의 활성화에 기여할 수 있는 관광개발이 가능한 것으로 분석되었다. 상위의 사업성격과 내용을 지역 활성화의 기본모형에 대입하면 <그림 3>과 같은 형태의 문화관광을 통한 활성화 모형이 나타난다.



<그림 3> 문화관광을 통한 지역 활성화 모형

## 5. 결론

본 연구는 지역의 활성화 수단으로 활용되는 관광개발에 관심을 갖고, 그 중 국내의 소도시(읍급도시)에서의 활용을 중심으로 연구를 수행하였다. 연구에서는 국내의 소도시에서의 문화관광개발 실태를 전체적으로 파악하기 위해 ‘2004년 소도읍 육성사업’을 연구의 대상으로 선정하여, 전국적인 문화관광의 활용대상과 범위를 확인하였으며, 각 지역의 문화 관광 상품 개발 모형을 검토하였다.

각 지역의 개발사례를 분석한 결과 ‘2004년 소도읍 육성사업’ 선정지역의 77.2%인 17개 지역이 개발 주제 및 주요사업으로 관광사업이 포함되어 있으며, 관광관련 사업 중 47%인 8개 지역이 문화 관광 상품 개발을 시도하는 것으로 나타났다. 개발유형에 따른 분류에서는 생활문화자원, 전통민속 문화자원, 역사·교육문화 관련자원이 중심으로 활용되었다.

문화자원은 그 유형에 따라 다양한 테마파크형, 민속 마을형, 테마가로형, 자원 정비·복원형으로 개발되는 것으로 나타났으며, 개발에서 관광산업을 중심으로 지역의 산업과 연계, 지역 생활환경 개선, 교육과의 연계를 통해 지역의 전반적인 활성화를 추구하는 성향을 분석할 수 있었다. 또한, 지역 활성화의 주체인 지역주민이 운영전반과 관련 자원의 생산, 판매, 교육 등 다양한 분야에서 활동이 가능 한 것으로 분석되어 지역개발 및 활성화에서 지역주민의 소외와 같은 문제를 해결하며, 지역을 활성화 할 수 있는 방안으로 나타났다.

연구는 지역의 활성화에서 문화 관광관련 개발사업이 지역의 활성화에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 것, 다양한 지역의 산업 및 현안사업(환경개선 등)과 연계가 가능하다는 것, 지역주민의 적극적인 참여를 유도한 다는 것으로 요약되며, 자원의 유형 및 특성에 따라 개발에서의 일정한 패턴이 생성된다는 것이다. 연구의 한계가 문화관광자원에 대한 한정적인 연구를 수행하여 다른 형태의 관광개발에 대한 효과와 개발 형태의 분석이 어려웠다는 것으로 추후의 연구에서는 다양한 관광자원에 대한 연구가 필요할 것으로 예상된다.

## 참고문헌

1. 강신겸(1997). 지역 활성화를 위한 지역관광개발 전략, 삼성경제연구원, 삼성경제 제61호.
2. 강신겸(1998). 지역사회 관광개발의 개념체계에 관한 연구. 『관광연구논총』, 10: 99~119.
3. 김상무(1995) 관광사업론. 계명대 출판부
4. 김정민(1997). 일본 오토엠티도의 인문사회적 배경과 지역 활성화 운동, 『아시아문화연구』, 제주학회 제14차 전국 학술대회 발표요약집, 제주학회
5. 김장민(2002). 문화적 지역 활성화 개념 방향. 『인문사회과학연구』, 7: 67~83.
6. 박현정(2000). 수도권문화관광 진흥에 관한 연구. 경기대학교 박사학위 청구논문.
7. 서영진(1994). 지방자치와 지역 활성화, 서울; 나남
8. 심진범(1999). 개발촉진지구 관광개발 평가 및 발전전략. 한양대학교 석사학위 청구논문.
9. 안중윤 편저(1985), 관광용어사전, 서울: 법문사.
10. 이강욱·김희수 (2001). 주5일 근무제 도입에 따른 관광정책 대응방안, 관광연구원
11. 이광원(1996). 지역관광개발의 정책평가. 경기대학교 박사학위 청구논문.
12. 이광희(1994). '지방화시대와 관광개발'에 관한 세미나 발표논문 요약 : 새로운 지역개발 전략으로서의 관광개발. 『관광학연구』, 18(1): 272~274.
13. 이정록·장보응(1998). 지역문화의 문화관광 활성화 방안에 관한 연구, 『현대사회과학연구』, 9: 315~337.
14. 장인식(1997). 지역균형발전을 위한 관광개발의 수단화 연구. 『관광학연구』, 24(1): 156~177.
15. 충청남도(2002), 지방소도읍 육성방향을 위한 연구.
16. 한국관광공사(1998). 전통민속마을 관광상품화 방안,
17. 한무호·임명재(2002). 세외수입현황과 확충방안. 충남발전연구원.
18. 한표환(1997). 지역 활성화 평가지표 개발과 활용방안. 한국지방행정연구원
19. 허갑중(2002). 주5일 근무제 실시에 따른 국민관광 육성방안, 관광연구원
20. 홍성흡(1997). 일본의 지역 활성화 운동과 도서지역, 『아시아문화연구』, 창간호:153~180,
21. Hughes, Howard L.(1996). Redefining Cultural Tourism. Annals of Tourism Research, Vol. 23, No. 3, July.
22. Richards, Greg.(1996). Production and Consumption of European Cultural Tourism," Annals of Tourism Research, Vol. 23, No. 2.

## 보도자료 및 2004년 소도읍육성사업 제안서

23. 중앙일보 (2004, 6, 8). 소도읍 육성 대상지 선정.
24. 행정자치부보도자료(2004, 6, 9). 2004~2005 소도읍 육성사업 대상지역 선정·발표.
25. 2004년 소도읍 육성사업 제안서. 울산광역시 온양읍, 괴산군 괴산읍, 논산시 강경읍, 남원시 운봉읍, 구례군 구례읍, 청도군 화양읍, 산청군 산청읍, 북제군 애월읍.



# 21세기 국가발전전략 패러다임의 변화와 신행정수도 건설



김용웅 (충남발전연구원 원장)

- 이 글은 2004년 10월 13일 천안대학교 법정학부  
학술제 특강자료를 발췌 요약한 것임 -

## 강의목적과 개요

그동안 신행정수도 건설에 대해서는 합리적인 논쟁 보다는 정치적인 차원에서 찬성과 반대 주장만이 난무했고, 전문가의 논의도 매우 피상적인 차원에서 전개돼 왔습니다. 지금 정부에서는 신행정수도 건설 목적이 수도권 과밀완화와 지역균형발전에 있다고 주장하나, 나는 신행정수도건설이 보다 큰 뜻을 지닌다고 생각합니다. 신행정수도 건설목적이 공간적인 불균형의 문제를 해소하는 데만 있다면 국가적 명운을 걸고 추진할만한 국정과제라 할 수 없습니다. 신행정수도 건설이 정당화되기 위해서는 현재의 공간적인 문제를 해결하는 것을 넘어 국가발전에 기여하는 미래지향성을 지녀야 하는 것입니다.

오늘 강의에선 세계적으로 전개되고 있는 메가트렌드의 변화와 이에 대응하기 위한 국가발전전략 패러다임을 살펴보고 그 속에서 신행정수도 건설의 필요성과 효과를 살펴보고자 합니다.

## 경제성장의 한계와 메가 트렌드의 변화

우리나라는 1960년대 초 이래 산업화를 통해서 경이적인 경제성장을 이루었습니다. 1962년 우리나라 전체 GNP가 23억불이었는데 지금은 4,500억불로 198배가 증가했습니다. 1인당 GNP는 1962년에는 87불이었는데 1997년에는 1만불로 112배의 성장을 이루었습니다.

그런데 갑자기 1990년대 후반에 들어서면서부터 외환위기를 겪으면서 성장의 한계가 왔습니다. 30여년이상 경이로운 경제성장을 하던 나라가 갑자기 한계에 도달한 것은 내부적 성장 잠재력의 한계와 함께 거시적 여건 변화 때문이라고 할 수 있습니다.

최근의 메가 트렌드는 크게 3 가지 차원에서 변화를 찾을 수 있습니다.

첫째는 대량생산과 대량소비를 바탕으로 한 자본주의 생산시스템의 붕괴라고 할 수 있습니다.

자본주의의 번영을 위해서는 지속적인 생산확대가 가능해야 하고, 이것이 가능하기 위해서는 지속적인 기술혁신과 대량소비가 가능한 경제-사회시스템을 갖추는 것입니다.

대량소비 시스템의 핵심은 생산과정에 참여한 노동자들의 구매력을 높이는 것입니다. 노동자들의 임금인상을 보장하기 위한 사회제도가 노동조합이라 할 수 있습니다. 그런데 언제부터인가 서구 선진국에서 높은 임금인상으로 생산성이 악화되어 더 이상 확대 재생산이 어렵게 되었습니다. 이와 함께 일본, 홍콩, 대만, 한국 등의 저임금 상품들이 몰려들면서 서구의 제조업기반이 급격히 무너지게 되었습니다.

탈산업화 현상과 함께 경제구조는 급격히 서비스화 되는 경향을 보이고 있습니다.

둘째는 기술혁신과 정보화라고 할 수 있습니다.

기술혁신이 전개되면서 기업간 경쟁이 심화되었습니다. 모든 기업이 경쟁에서 살아남기 위해 신기술의 개발과 혁신에 치중하는 전략을 채택하게 되었습니다.

이제는 혁신이 뒷받침되지 않는 경쟁력과 경제성장은 불가능하게 되었습니다. 한편 지속적인 기술혁신은 결과적으로 시장의 불확실성을 증대시키게 되었습니다. 이에 따라 안정적인 대량생산시스템의 유지가 어려워지게 되었습니다. 오늘 잘 팔리는 물건도 내일 안 팔릴 수가 있기 때문에 표준화제품의 대량생산은 어렵게 되었습니다. 기업조직이 점차 작아지고 다품종 소량 생산시스템이 증대하게 되었습니다.

기업들은 급변하는 시장여건에 보다 잘 대응할 수 있도록 생산시스템을 유연화하는 데 치중하게 되었습니다. 마이크로อิเล็กทรอนิกส์와 컴퓨터의 등장은 유연적 생산시스템 도입을 더욱 촉진시키고 있습니다.

이제는 소규모 기업도 고유의 경쟁력을 지니고 세계시장에 진출하는 시대가 되었습니다. 또한 기술혁신, 시장 불확실성의 증대는 기업투자의 위험부담을 높이는 원인이 됩니다. 요즘 기업들의 과제는 어떻게 하면 투자의 위험부담을 줄이고 경쟁에서 살아남느냐 하는 데 있습니다. 핵심적인 전략이 기업별로 특화된 핵심역량 부문에 투자를 집중하고 나머지는 다른 기업이나 조직에 의존하는 협력적 생산시스템을 구축하는 것입니다. 이것이 네트워크 경제 시스템이 대두된 배경이라고 할 수 있습니다. 이제 기업들은 혁신을 촉진하고 다른 기업 및 조직과 협력생산이 가장 유리한 지역을 찾기 때문에 새로운 성장 지역이 대두하게 되었습니다. 산업집적과 클러스터 형성이 대부분 나라에서 산업정책의 핵심이 되고 있는 이유가 여기에 있습니다.

셋째는 경제의 세계화입니다.

세계화는 자금, 상품, 기업들의 생산이 지구적인 범위로 확대되는 것을 얘기합니다. 세계화는 관세장벽으로서의 국경의 의미와 국가의 규제력을 약화시키는 역할을 합니다.

국가간 생산요소의 자유로운 이동은 국가간 특성적 경쟁력을 유지하기 어렵게 합니다. 이에 따라 모든 국가들은 자기만이 지닐 수 있는 경쟁력 확보에 혼신의 노력을 하고 있습니다. 그 같은 노력의 하나가 고유의 전통과 문화적 기반을 바탕으로 차별적 경쟁력을 지닌 지역경제기반을 구축하는 것입니다. 경제의 세계화로 생산요소의 이동은 자유롭다 하더라도 이동이 불가능한 지역적 요소(regional factors)가 경쟁력의 원천이 되고 있기 때문입니다. 이에 따라 세계화와 함께 지방화가 전개되는 이율배반적 현상이 대두되게 되었습니다.

Andrew Mair(1991) 같은 학자는 이를 가리켜 세방화(glocalization)라고 표현하고 있습니다.



이 같은 메가 트렌드의 대두로 그동안 정부주도형 요소투입형 양적 생산과 단핵구조의 국가경제성장 정책은 경쟁력을 잃게 되었다고 볼 수 있습니다.

### 국가발전전략 패러다임의 변화

기술혁신과 경제의 세계화로 점차 심화되는 국가 간의 경쟁에 대응하기 위해 대부분의 국가에서는 새로운 국가발전전략을 모색하고 있습니다.

첫째는 기존의 요소투입형 양적 생산 체제를 혁신주도형 지식기반경제체제로의 전환하는 것입니다.

혁신을 촉진하기 위한 기술정책, 인력개발정책, 사회자본 확충전략을 추진하고 있습니다. 제일 처음 등장한 전략이 마이클 포터가 주장한 국가혁신시스템(national innovation system)의 구축이었습니다.

그런데 혁신에 있어 기술이나 기업의 역량 외에 지역적 요소의 중요성이 증대하면서 지역혁신시스템(regional innovation system) 구축이 주요 과제 로 등장하게 되었습니다.

둘째는 중앙정부 주도의 국가경제시스템을 분권화된 지역경제시스템으로 전환시키는 것입니다.

지역은 고유의 문화와 전통을 바탕으로 차별적 경쟁력을 지니고 있을 뿐만 아니라 혁신을 촉진하는 특성을 지니고 있기 때문입니다.

영국, 프랑스 및 유럽연합의 대부분의 국가들은 국가경제시스템을 자율적인 지역경제시스템으로 전환하고 있고, 가까운 일본에서도 자율적 지역경제 시스템을 구축하기 위한 국가전략을 추진하고 있습니다.

이를 위해 서구의 대부분국가에서는 경제규모를

지닌 지역경제단위를 형성하기 위한 다양한 노력을 하고 있습니다. 프랑스는 현재 22개 레지옹을 8-9 개의 경제권으로 통합하는 방안을 검토 중이고 독일 과 일본에서도 지역경제권의 형성을 위한 활발한 논의가 전개되고 있습니다. 이와 함께 이들 국가에서는 분권형 지역경제 시스템을 운영할 수 있는 새로운 국정운영 시스템을 마련하고 있습니다. 중앙정부 와 지방정부가 공동으로 지역경제시스템을 운영할 수 있는 조직을 마련하고 있으며 유럽에서는 지역발전 기구(regional development agency) 형태로 나타나고 있습니다.

셋째는 경제의 세계화에서 주도적인 역할을 할 수 있는 세계도시(global city) 조성전략입니다.

경제의 세계화는 생산활동의 확산과 함께 금융, 기술개발, 업무 등 부가가치가 큰 중추통제기능이 세계도시를 중심으로 집중되는 경향을 보이고 있습니다. 세계화시대 국가경쟁에 있어 우위를 점하기 위해서는 이 같은 세계도시지역 육성이 불가피하게 되었습니다. 영국과 프랑스에서는 이미 1990년대 초 부터 런던과 파리를 지역정책 수준에서 다루지 않고 국제경쟁력 강화에 치중하는 정책을 추진하고 있습니다. 우리와 경쟁관계에 있는 동북아시아에서도 싱가포르, 홍콩, 동경, 상하이 등이 세계도시 위상을 높고 치열한 경쟁을 하고 있습니다.

우리나라도 예외일 수 없습니다. 우리나라의 21세기 대표적인 화두는 "세계속에 국가경쟁력 강화"라고 할 수 있습니다. 우리나라에서 국가경쟁력을 높이기 위해 세 가지 전략을 채택하고 있습니다.

첫째, 혁신역량을 높여 미래의 성장 동력을 키우는 전략입니다.

혁신지향적 지식기반경제 시스템의 구축을 다양한 과학기술정책, 산업정책, 인적자원개발정책 등이



이에 해당하는 정책수단입니다.

둘째, 중앙정부 주도의 국가경제 시스템 대신에 지역의 창의와 자율을 바탕으로 한 분권형 지역경제 시스템을 구축하는 것입니다.

단핵구조의 국가경제 시스템으로는 국제경쟁에서 살아남지 못하게 됐습니다. 차별화된 다핵구조의 지역경제시스템의 구축만이 살길입니다. 그런데 여기서 가장 중요한 것이 지역의 창의와 자율성의 확보입니다. 이것이 가능하기 위해서는 중앙정부 주도의 경제정책을 지역주도의 경제정책으로 바꾸고 그동안 정부가 독점해온 중앙정부 권한을 지방으로 이양하는 것입니다. 그러나 지방분권은 정부의 정책의 지나 제도만으로 이루어지지 않습니다.

우리나라는 그동안 10여년 이상 지방분권을 위한 다양한 노력을 했지만 실질적 권한이 지방으로 이양되지 않고 있습니다. 이것은 우리나라뿐만이 아닙니

다. 프랑스를 비롯한 대부분의 국가에서 경험해 온 것입니다. 중앙정부권한의 지방이양은 정부 주도의 인식, 관행, 문화가 함께 변하지 않고는 실효를 거두지 못하기 때문입니다.

셋째, 우리나라가 세계화시대 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 서울과 수도권을 세계도시지역으로 육성시키는 것입니다. 그러나 수도권이 세계도시지역으로 도약하기 위해서는 과밀과 집중의 폐해에서 벗어나야 하고, 지역정책 차원의 규제가 수도권의 국제경쟁력 강화 차원의 규제로 전환되어야 합니다.

### 신행정수도 건설의 국가발전 전략적 의의

신행정수도건설은 단순히 수도권의 과밀해소와 지역균형발전만을 위한 공간정책이라고 할 수 없습니다. 오히려 메가트랜드의 변화에 따른 새로운 국



개발전전략 패러다임을 실현시키는 정책수단이라고 할 수 있습니다. 분권형 지역경제시스템의 구축에 필수적인 분권화를 촉진하는 수단의 의미를 지니고 있다고 말할 수 있습니다.

신행정수도를 건설하여 서울과 수도권에 집중된 정부부처를 지방으로 이전시킴으로써 서울과 중앙정부 중심의 인식, 관행 및 문화를 바꾸는 기능을 하여 분권화 시책의 실효성을 높이는 선도적 시책의 성격을 지닙니다. 자율적인 지역경제시스템의 구축은 시급한 과제이기 때문에 신행정수도 건설과 같은 특단의 대책이 불가피했다고 생각합니다.

이와 함께 분권형의 자율적 경제 시스템의 구축을 위해서는 지역경제 주체들이 자신감을 지니고 주도적으로 추진할 수 있는 확신을 심어 주어야 가능합니다.

신행정수도의 건설은 지역발전을 위한 강력한 정부의지를 보장하는 상징사업이며 실천적 증거가 될 수 있습니다. 지역균형발전은 한 두 가지의 정책수단 만으로는 달성이 가능하지 않습니다. 종합적인 생활 및 기업여건이 갖추어질 때만이 가능합니다. 그래서 국가발전전략 차원에서 신행정수도 건설은 분권화와 함께 공공기관이전, 지역혁신발전전략, 낙후지역 활성화 등 국가균형발전을 위한 다양한 시책을 하나의 정책 패키지로 추진하는 것입니다. 그동안 우리나라는 수도권 과밀해소와 지역균형발전을 위해 세계에서 유례가 없을 정도로 다양한 시책을 추진했으나 실질적 효과를 거두지 못했다는 평가를 받고 있습니다.

그 동안의 시책은 지역불균형의 원인인 수도권의 권력집중을 해소하지 못했고, 정부에서 채택한 시책수단이 공간정책 수단에 한정됐기 때문이라고 할 수 있습니다. 그런데 이번에 신행정수도의 건설은 최소한도 지금까지의 공간정책의 한계를 벗어나 범정부적 시책에 바탕을 둔 국가전략으로서 위상과 성격을

지니고 추진된다는 차원에서 의미가 있는 것입니다.

이미 말씀드린 바와 같이 우리나라는 국가경쟁력을 높여 국민소득 2만불 수준의 선진국으로의 진입이라는 국가발전 목표를 가지고 있습니다. 신행정수도는 분권화를 촉진하고 지역의 자율의지를 높여 자주적인 지역경제기반을 구축하는 선도정책과 함께 세계화시대 국가경쟁력 강화의 필수적 조건인 세계도시지역의 육성을 촉진하는 핵심정책의 의미를 지닙니다. 우리나라에서 세계도시지역이 될 수 있는 곳은 서울과 수도권 밖에 없다고 할 수 있습니다. 그러나 수도권이 세계도시지역이 되기 위해서는 과밀, 혼잡과 지역 정책적 규제의 뒷에서 벗어나야 합니다. 신행정수도 건설과 공공기관 이전 등이 이루어지면 수도권에서 향후 30여년간 100여만명이 줄어들게 됩니다.

이 것으로 집중과 과밀에서 완전히 벗어나지는 못한다 하더라도 어느 정도 숨통을 열어줄 수는 있다고 생각합니다. 아마 신행정수도 건설 외의 어떠한 수단도 이 정도의 효과를 거두지는 못할 것으로 생각합니다.

그런데 더 중요한 것은 신행정수도의 건설은 수도권을 국내의 지역정책 차원의 규제의 뒷에서 해방시켜 수도권의 경쟁력을 높일 수 있는 전략 마련을 가능하게 할 것이라는 점입니다. 아직까지도 수도권과 지방간에는 한 지역의 성장과 번영이 다른 지역의 쇠퇴로 이어지는 제로섬의 관계가 존재하고 있습니다. 이 같은 상황에서 수도권의 경쟁력 강화를 위한 시책의 추진과 규제의 합리화는 지역불균형과 지역간 갈등을 심화시키는 역할을 할 것입니다.

신행정수도의 건설은 수도권과 지방의 대립관계를 상생발전의 계기로 전환시키는 획기적 전기를 마련함으로써 수도권의 경쟁력을 강화하는 역할을 할 것입니다. 수도권에는 현재 신행정수도건설을 전제로 6000여만평에 달하는 경제특구 조성사업이 추

진되고 있습니다. 신행정수도의 건설이 없이 신행정수도의 3배에 달하는 국제물류, 교역, 업무도시를 수도권에 조성하는 경우 수도권의 집중과밀의 심화와 함께 지역격차는 더욱 커질 것입니다. 이제 신행정수도건설이 가시화되면 수도권이 세계적인 경쟁력을 지닌 global city region으로 발전할 수 있는 규제합리화를 위한 사회적 합의기반이 마련될 수 있을 것입니다.

현재 신행정수도의 건설에 대하여 수도권의 반대자가 크다고 하나 이 같은 국가 전략적 의의를 이해하는 사람들은 오히려 신행정수도 건설을 적극 지지하게 될 것입니다. 그들은 현재의 지역불균형 상태 속에서 신행정수도의 건설과 같은 획기적인 정책이 없이 수도권의 경쟁력 강화와 규제합리화를 달성할 수 있는 사회적 합의가 불가능함을 알 것이기 때문입니다. 신행정수도 건설은 수도권과밀해소와 지역균형 발전을 위한 단순한 공간정책이라기 보다는 우리나라가 국민 소득 1만불의 뒷에서 벗어나 국민소득 2만불의 선진국으로 도약하기 위한 국가전략이라는 인식전환이 필요합니다.

이제 우리는 신행정수도 건설의 필요성과 당위성을 국가발전전략 패러다임 차원에서 판단해야 합니다. 세계화시대 국가경쟁력 강화를 위해 분권형의 지역경제시스템의 구축과 세계도시지역 조성이 필요한가? 신행정수도건설은 이의 달성을 위한 필수적인 정책수단인가를 판단해야 합니다. 신행정수도가 세계화시대에 국가경쟁력을 높이고, 자율적인 지역경제기반을 구축하는 전략으로서 역할을 하지 못하면 추진할 필요가 없습니다. 그렇지만 제가 말한 것처럼 신행정수도가 21세기 국가발전 전략에 기여하는 필수적 수단이라고 한다면 우리는 더 이상 머뭇거리고 있을 수가 없습니다.

## 신행정수도 건설 반대 주장의 허실

**첫째, 가장 대표적인 신행정수도 건설 반대 주장은 현재는 신행정수도건설의 시기가 아니라는 것입니다.**

우선 경제가 어려운 지금 45조원이 필요한 신행정수도를 건설하는 것이 말이 되지 않는다는 것입니다.

그렇듯 하게 들릴지 모르지만 이 같은 주장은 경제원리와 현실에 대한 이해 부족에서 나온 말이라고 생각됩니다. 지금 어려운 경제사정은 상대적으로 단기적인 처방이 요구되는 경기의 문제이고, 행정수도 건설은 앞으로 2035년까지 추진하는 초 장기적인 투자사업입니다.

서로 대립하는 정책일 수 없기 때문입니다. 우선 양자간에는 정책의 성격이 다르고 투자의 경합이 발생하지 않습니다. 경기침체에 쓸 돈을 신행정수도 건설에 쓰는 것이 아닙니다. 한편, 현재 경제침체의 원인이 자본의 부족이 아니라 투자와 소비의 부족에 있기 때문입니다. 예전에는 자본이 없어 경제성장이 어려웠습니다. 그러나 지금은 은행에 돈이 엄청나게 쌓여 있는데 투자와 소비가 되지 않는 것이 문제입니다.

경제적 상식이 있다면 경기침체를 이유로 신행정수도 건설을 반대하기보다는 오히려 행정수도 건설을 투자 차원에서 촉구해야 하는 상황이라고 말할 수 있습니다.

**둘째, 신행정수도 건설을 반대하는 사람들은 통일 이후의 수도문제를 거론하고 있습니다.**

물론 통일이후의 수도문제가 고려대상이 되어야 합니다. 그러나 통일이란 개연성은 있으나 어디까지나 불확실한 미래 전망입니다.

불확실한 미래 때문에 장기적으로 추진할 국가정책을 유보할 수는 없습니다. 언제든지 현재의 시점

진되고 있습니다. 신행정수도의 건설이 없이 신행정수도의 3배에 달하는 국제물류, 교역, 업무도시를 수도권에 조성하는 경우 수도권의 집중과밀의 심화와 함께 지역격차는 더욱 커질 것입니다. 이제 신행정수도건설이 가시화되면 수도권이 세계적인 경쟁력을 지닌 global city region으로 발전할 수 있는 규제합리화를 위한 사회적 합의기반이 마련될 수 있을 것입니다.

현재 신행정수도의 건설에 대하여 수도권의 반대 크다고 하나 이 같은 국가 전략적 의의를 이해하는 사람들은 오히려 신행정수도 건설을 적극 지지하게 될 것입니다. 그들은 현재의 지역불균형 상태 속에서 신행정수도의 건설과 같은 획기적인 정책이 없이 수도권의 경쟁력 강화와 규제합리화를 달성할 수 있는 사회적 합의가 불가능함을 알 것이기 때문입니다. 신행정수도 건설은 수도권과밀해소와 지역균형 발전을 위한 단순한 공간정책이라기 보다는 우리나라가 국민 소득 1만불의 뒷에서 벗어나 국민소득 2만불의 선진국으로 도약하기 위한 국가전략이라는 인식전환이 필요합니다.

이제 우리는 신행정수도 건설의 필요성과 당위성을 국가발전전략 패러다임 차원에서 판단해야 합니다. 세계화시대 국가경쟁력 강화를 위해 분권형의 지역경제시스템의 구축과 세계도시지역 조성이 필요한가? 신행정수도건설은 이의 달성을 위한 필수적인 정책수단인가를 판단해야 합니다. 신행정수도가 세계화시대에 국가경쟁력을 높이고, 자율적인 지역경제기반을 구축하는 전략으로서 역할을 하지 못하면 추진할 필요가 없습니다. 그렇지만 제가 말한 것처럼 신행정수도가 21세기 국가발전 전략에 기여하는 필수적 수단이라고 한다면 우리는 더 이상 머뭇거리고 있을 수가 없습니다.

## 신행정수도 건설 반대 주장의 허실

**첫째, 가장 대표적인 신행정수도 건설 반대 주장은 현재는 신행정수도건설의 시기가 아니라는 것입니다.**

우선 경제가 어려운 지금 45조원이 필요한 신행정수도를 건설하는 것이 말이 되지 않는다는 것입니다.

그렇듯 하게 들릴지 모르지만 이 같은 주장은 경제원리와 현실에 대한 이해 부족에서 나온 말이라고 생각됩니다. 지금 어려운 경제사정은 상대적으로 단기적인 처방이 요구되는 경기의 문제이고, 행정수도 건설은 앞으로 2035년까지 추진하는 초 장기적인 투자사업입니다.

서로 대립하는 정책일 수 없기 때문입니다. 우선 양자간에는 정책의 성격이 다르고 투자의 경합이 발생하지 않습니다. 경기침체에 쓸 돈을 신행정수도 건설에 쓰는 것이 아닙니다. 한편, 현재 경제침체의 원인이 자본의 부족이 아니라 투자와 소비의 부족에 있기 때문입니다. 예전에는 자본이 없어 경제성장이 어려웠습니다. 그러나 지금은 은행에 돈이 엄청나게 쌓여 있는데 투자와 소비가 되지 않는 것이 문제입니다.

경제적 상식이 있다면 경기침체를 이유로 신행정수도 건설을 반대하기보다는 오히려 행정수도 건설을 투자 차원에서 촉구해야 하는 상황이라고 말할 수 있습니다.

**둘째, 신행정수도 건설을 반대하는 사람들은 통일 이후의 수도문제를 거론하고 있습니다.**

물론 통일이후의 수도문제가 고려대상이 되어야 합니다. 그러나 통일이란 개연성은 있으나 어디까지나 불확실한 미래 전망입니다.

불확실한 미래 때문에 장기적으로 추진할 국가정책을 유보할 수는 없습니다. 언제든지 현재의 시점



에서 미래를 바라보면서 가장 필요한 일을 개인이나 기업이나 국가는 하게 마련입니다. 그러면서 미래변화에 따라서 전략적으로 변화하는 것이 생존전략이고, 발전전략이라고 할 수 있습니다. 불확실한 미래 때문에 모든 것을 유예하고 기다리기에는 국가간 경쟁상황이 그렇게 한가하지 않습니다.

한편 통일에 대하여는 두 가지 시나리오가 있을 수 있습니다.

하나는 베를린 장벽처럼 갑작스럽게 북한이 붕괴하는 겁니다. 그렇게 되면 최대 500만의 북한주민이 남한으로 몰려들 것으로 예상되고 있습니다. 이중 대부분이 수도권으로 집중하는 경우 과밀과 혼란은 이루 말 할 수 없을 겁니다.

지금은 그러한 북한인구를 분담할 수 있는 지역의 거점을 키우고 수도권의 비만을 줄여야 될 때라고 생각합니다. 또 다른 시나리오는 상호 평화적인 협상을 통하여 점진적으로 통일을 이루는 방안입니다.

이 경우에는 다양한 정치형태가 가능하리라고 생각합니다. 그러나 어떠한 정치형태가 되더라도 분권형의 지역경제시스템은 강화될 것으로 전망됩니다. 정치적으로는 어떻게 될지 모르지만 경제적 연방 형태를 가정할 수도 있을 것입니다. 이 경우 반드시 강력한 단일 통치거점인 수도가 필요하지 않을 수도 있습니다. 그렇게 될 때 북한과 남한에 각각의 통치거점이 있을 수 있고, 제3의 통치거점이 있을 수가 있을 것입니다.

이미 독일에서는 수도가 베를린과 본으로 나뉘어 있고, 네덜란드도 암스텔담, 헤이그 등으로 나뉘어 있기 때문에 통일이 그렇게 큰 문제라고 할 수 없습니다. 일부에서는 신행정수도 건설이 민족적 대치구조에서 벗어나 화해를 촉진하여 통일을 앞당기는 역할을 할 것으로 보고 있기도 합니다. 지금은 정부의

역할들이 굉장히 축소되고 수도의 의미가 변하고 있는 시점이므로 통일이후 수도입지 때문에 신행정수도건설을 반대한다는 주장은 설득력이 없다고 생각합니다.

셋째, 신행정수도 건설에 너무 많은 투자가 요구되기 때문에 추진이 어렵다는 논리를 전개하고 있습니다.

정부에서는 약 45조 6,000억원이 소요될 것으로 추산하고 있으며, 국회에서는 67조원이 들 것으로 보고 있습니다. 물론 앞으로 구체적 계획이 마련되면 보다 정확한 투자비 추정이 가능할 것입니다. 그러나 앞으로도 현재의 추산을 크게 벗어나지 않을 것으로 생각합니다.

투자비가 45조원이든 67조원이든 큰 돈임에는 틀림이 없습니다. 그러나 현재 약 800조원에 달하는 우리나라의 경제규모를 고려할 때 국가경제에 부담을 줄 정도 규모라고는 볼 수 없습니다. 외국인들이 이해를 할 수 있어야 됩니다. 45조원이라면 우리나라 1년 GDP의 6%에 정도이고 이 것도 1년에 쓰는 것이 아니라 앞으로 20년간 쓰는 겁니다. 매년 투자수요는 GDP의 0.1%에도 미치지 않습니다.

그런데 여러분, 놀라지 마십시오.

1977년도 백지계획을 만들었을 때 투자비는 5조 6,000억원으로 추산됐습니다. 이 것은 그 당시 17조원에 달하는 GDP의 35%에 달하는 규모입니다. 지금은 국가경제규모 차원에서 예전 투자비의 1/5에 불과한 수준입니다. 더군다나 정부가 직접 쓰는 돈 11조원이라고 하는데 이것을 10년 동안 골고루 쓴다고 해도 1년에 1조원에 불과합니다.

우리나라 정부예산은 그만두고 도로특별회계만 봐도 1년에 16조원이기 때문에 여기서 매년 약 5% 정도만 절약해도 조달이 가능한 규모입니다. 그래서 건설투자비를 근거로 반대논리를 펴는 것도 의미 없다고 생각합니다. 오히려 국가전략의 우선순위 차원

에서 필요한 사업인가 여부가 중요하다고 생각합니다.

### 신행정수도 건설 논의의 지평을 넓혀야

오늘 저는 신행정수도 건설에 대한 찬반논쟁은 하고 싶지 않습니다. 다만 여러분들과 함께 앞으로 점차 치열해지는 국제경쟁 속에서 국가경쟁력을 높일 수 있는 국가발전전략이 무엇인지? 신행정수도 건설은 이 같은 국가발전전략과 어떤 관계가 있는 것인지 등을 이야기 해보고 싶었습니다. 그동안 신행정수도 건설의 찬반 논의는 공간정책 차원에서 너무 단편적이고 피상적인 차원에서 이루어졌다고 생각합니다.

신행정수도 건설의 국가적 대의 차원에서 필요성을 논의하고 종합적인 국가발전전략 패키지 차원에서 효과를 논해야 한다고 생각합니다.

신행정수도 건설만을 떼어 놓고 효과를 논하는 것은 의미 없다고 생각합니다. 분권화, 공공기관의 지방이전, 수도권 시책개선, 국가균형발전 및 동북아 중심지 육성 시책을 연계하여 추진하는 국가전략 틀 속에서 이해되어야 합니다.

신행정수도를 그렇게 단편적으로 보지 말고, 신행정수도의 논의의 지평을 넓히며, 국가발전전략이라고 하는 큰 틀 속에서 신행정수도 건설정책을 이해할 것을 강조하는 바입니다.

신행정수도 건설은 현안의 문제해결을 위한 것이 아니라 21세기 국가생존과 발전, 번영, 경쟁력을 높이는 국가전략입니다.

### 효율적이고 체계적인 추진체계 갖추어야

앞으로 우리의 과제는 신행정수도 건설에 대한 소모적인 찬반논쟁이 아니라고 생각합니다. 오히려

신행정수도건설의 정책목표를 실현할 수 있는 효율적이고 체계적인 정책추진체계를 갖추도록 요구하는 것이라고 하겠습니다. 지금까지는 국가경쟁력 강화를 위한 국정과제가 제 각각 추진되는 것으로 알고 있습니다.

신행정수도와 분권화, 국가균형발전, 수도권시책, 동북아 중심 육성시책이 통합적으로 추진될 수 있는 시스템 구축이 이루어지지 않고 있습니다. 여기에는 고도의 전문성과 효율적 관리능력이 요구되는 것입니다. 정부의 말과 의도는 좋다, 그런데 구체적으로 그것을 실행할 수 있는 구체적인 시스템과 로드맵을 제시해 달라는 주장이 보다 성숙된 국민의 자세이고 민주시민의 의무라고 생각합니다.

앞으로 젊은 학생들도 그런 차원에서 정부에 당당하게 요구할 것은 요구하고 국가발전을 위해서 의견을 모으는 자세를 지녔으면 합니다.

제 강의를 통하여 시대적인 변화의 속성과 그 속에서 우리나라가 나아가야 할 국가전략 방향을 생각하고, 신행정수도의 필요성, 효과 및 실현 가능성도 국가발전의 틀 안에서 바라볼 수 있는 계기가 되기 바라면서 강의를 마치겠습니다.

고맙습니다.

# 서산의 중요 문화 유적

신 상 찬 (서산문화원장)

## 많은 문화재를 간직한 곳

서산은 지리적 특성 때문에 일찍부터 사람이 살기 시작했고 그 유적이 많이 남아 있다. 그중 문화재로 지정된 것은 유형문화재가 44건, 무형문화재가 2건이 있다. 그 밖에

지정문화재 못지 않은 중요문화재가 지정 보호를 받지 못하고 있는 것이 상당수에 달하며 지정 받기 위한 노력을 계속하고 있다.

본 고에서는 문화재 중 중요한 것, 내용이 잘못 알려진 것 등을 간단히 소개한다.



해미읍성

## 1. 선사시대 유적

선사시대 유적으로 대표적인 것은 해미면 휴암리에 있는 청동기시대 유적으로 서력 기원전 8세기의 집단 취락지이며 충남지방에서는 제일 오래된 것이다.

이곳은 해미 천에서 약 500m 쯤 떨어진 곳이며, 해미 천을 따라 2km 쯤 내려가면 양림 포구에 이른다. 전형적인 선사시대 집터의 지구이다.

집터 자리 주변에서는 신석기인들이 사용했던 빗살무늬 토기편이 무수히 나왔으며 잘게 부서져 기형은 알 수 없으나 신석기인이 살던 터에 지은 집터임을 알 수 있다. 여기에서 청동기 시대의 집터와 많은 유물이 출토되었다. 중앙 박물관에서는 1968년부터 70년까지 4차에 걸쳐 발굴 조사하여 그 결과를 무려 20년 후인 1990년도에 발표하였다. 그것도 조사가 끝난 것이 아니고 중지한 상태였으므로 보존에 철저를 기했어야 함에도 발굴 후 방치하여 많이 훼손되었다.

이를 담당했던 김정기 박사는 집터의 유형을 보고 "해미 문화"란 새로운 이름으로 부를 수 있는 중요한 유적으로 보았다.

확인된 시설물은 부석유구(敷石遺構) 1기, 수혈주거지(竪穴住居址) 11기, 석총(石塚: 돌무덤) 1기, 야외로지(野外爐址) 1기 등이다.

유물로는 돌도끼, 돌칼, 화살촉, 숫돌, 가락바퀴 등 돌 제품이 고루 나왔으며, 토제품으로는 주발, 단지, 기타 그릇의 파편이 부지기수였으며, 특히 골아가리토기, 구멍무늬 토기 등이 나왔다.

조사 당시에는 이런 유적지가 처음 발견되어 큰 반향을 일으켰으나 연구발표가 너무 늦어져서 이때에는 유사한 유적지가 많이 발견되어 관심이 반감되었다. 그러나 이곳은 현재까지도 서산지역에서 가장 중요한 청동기시대 유적지이다.

## 2. 백제시대 유적

### 가. 여미리 고분군

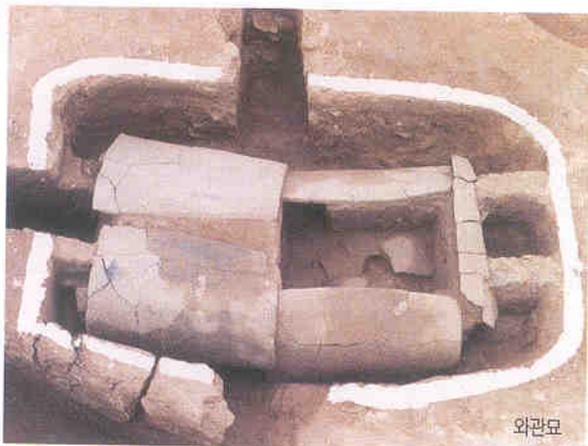
여미리 고분군은 운산면 여미리 서해안 고속도로 공사장에서 발견된 것이다. 이곳은 백제시대의 무덤 군으로 토광묘 8기, 석곽묘 20기, 옹관묘 4기, 와관묘(瓦棺墓) 5기가



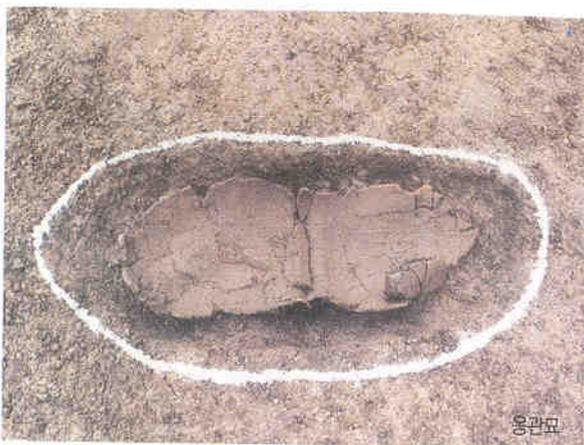
휴암리 출토 토기



다양한 석기



와관묘



옹관묘



거마인물 토기

발견되었다.

가장 큰 특징은 와관묘(瓦棺墓)로서 지금까지의 묘지 조성방법과 달리 기와장으로 묘지를 만든 것이다.

조성방법은 기본적으로 기반토를 파내고 바닥을 정리한 후 토광내부에 와관을 조성하고 기와나 기와편으로 바닥을 편편하게 하였다. 벽을 조성하는 방법은 4벽 모두 암기와를 가로로 세워서 조성하는 방법, 또 장벽은 가로로, 단벽은 세로로 하기도 하였다.

뚜껑은 기와를 2~4매를 겹으로 겹쳐 쌓아 처리하였다.

그러나 3호는 장벽도 기와를 세로로 세워 조성하였고, 1호는 단벽을 가로로 세워서 만들었으며, 2호는 토기를 1부 사용하기도 한 것으로 보아 세부적으로는 다양하게 조성되었음이 확인 되었다. 출토유물은 없다.

#### 와관묘의 역사적 의의

여미리 일대는 백제시대 여촌현(餘村縣)이 있던 곳으로 현청 터 바로 옆에 위치하여 이들이 생활하면서 남긴 생활유적이다. 특히 와관묘가 이와 같이 많이 집단된 것은 우리나라에서 처음 발견된 것으로서 역사적 의의가 크다.

이 와관묘는 이 지역에 많이 조성된 석곽묘에 비하여 그 수가 적으며 다른 유적지에서 아직 조사된 바 없어 그 성격을 파악하기 어려우나 다른 묘들과 함께 조성되면서 주묘제(主墓制)가 아닌 부묘제(附墓制)로 조성된 것으로 볼 수 있다.

즉 석곽묘가 이 지역의 지배층의 무덤이었다면 와관묘는 옹관묘와 함께 그 하위계층 신분의 무덤이었을 것으로 추정되며 출토유물이 없는 점은 이를 반증하는 것으로 이해된다.

묘제 자체로 편년(編年)을 설정하기 어렵고 사용된 기와로 검토하면 삼국시대 말로 볼 수 있다. 그 이유는 사비도읍기 부소산성과 부여 용정리 사지(龍井里 寺址) 익산 미륵

사지의 기와 제작방법과 유사하기 때문이다.

한편 삼국시대 기와가 출토되는 지역은 도읍이 있었던 지역과 사찰이 있었던 곳, 국가의 중요시설로서 성곽 등에서 사용되었다. 이런 점을 감안하면 상당한 고위직 신분이어야 하나 규모가 작은 점, 유물이 없는 점 등으로 보아 석곽묘 집단보다 한층 낮은 계층의 무덤으로 볼 수 있다.

#### 나. 보원사지 (사적 제216호)

운산면 용현리에 있으며 양쪽이 산으로 둘러싸인 분지형인 용현골의 중간에 있다. 입구 쪽을 무릉 동이라 할 만큼 경치가 아름다우며 운산에서 덕산, 예산으로 넘어가는 가장 가까운 길목이다. 폐사 된지 오래되었으나 현재 남아 있는 유적은 통일신라에서 고려조로 추정되는 5층석탑, 당

간지주, 석조 등이며 고려 초 탄문국사의 보승탑, 보승비가 있다. 이상은 모두 보물로 지정되었다. 건물지로 추정되는 면적만도 30,000여 평이나 되는 거대한 사찰이 있던 터이다.

이 절은 백제 때부터 있었다고 추정되는데 그 근거로는 백제 550년경 작품으로 보이는 금동여래 입상이 이곳 보원사지에서 출토되었고 서산마애삼존불상이 한 사역 권내에 있는 점, 최치원이 쓴 법장화상전에 의상(義湘)의 학편십찰(學遍十刹) 중의 하나로 기록된 점 등이다.

그 동안 금동불이 발견되기 전까지는 보원사의 창건연대를 통일신라 말에서 고려 초로 보았다. 그것은 남아 있는 유물이 이 시기의 것이었기 때문이며 이후에도 이 잘못된 주장을 계속하는 사람이 있음을 본다.



보원사지의 유적

## 다. 백제의 고로(古路)

태안반도의 항구에서 보원사지, 덕산, 공주, 부여에 이르는 길...

백제는 한강변을 빼앗기고 공주 천도이후 대 중국 교통로로 이 곳 태안반도의 항구를 이용했으며 육로는 고구려와 적대 관계로 이용이 불가능해졌고, 금강을 이용할 수도 있겠지만 대형선박의 입출항이 어려웠을 것이며, 안흥량의 급류와 암초로 인한 항해의 어려움으로 부득이 했던 조치였다고 본다.

이후 사신 등 중국교류가 더욱 활발해지는데 이는 국력신장으로 잃어버린 고지를 회복하기 위한 노력이었다고 볼 수 있다. 백제불교 역시 유물, 유적으로 보아 웅진, 사비시대에 중흥되며, 서기 500년도 전후에야 일반 주민 속에 스며들었다고 본다.

### \* 주 항구

공주나 부여에서 중국에 가자면 육로로 이곳 태안반도까지 와서 배를 타고 갔다고 보는데 이곳은 좋은 항구가 많아 이때 이용한 항구가 어디냐에 여러 설이 등장한다.

첫째, 태안군 근흥면 안흥항 설. 둘째, 태안군 원북면 방갈리 개시포(開市浦, 가시내, 또는 개시내로 부르고 있음) 설. 셋째, 당진군 당진포 설. 넷째, 지곡면 산성리의 닻개(碇浦) 설인데, 조선조 말까지 중국에서 소금, 새우젓 등을 실은 배가 왕래했다는 기록이 있고, 바로 위쪽에 있는 부성산성을 1997년도에 이남석 공주대 박물관장이 지표 조사한 결과, 정황이나 유물로 보아 백제 사비시대에 중국을 왕래하는 전초기지였을 것으로 본 것이다.

이상 네 곳은 모든 학자들이 가능성이 있음을 제시했을 뿐, 꼭 어느 항구가 주항구라고 지목한 것은 아니다. 다만 당시의 배는 목선으로 조류에 따라 바람과 인력으로 노를 저어서 왕래했으므로 주 목적항구가 있어도 부득이 인근

항구에 기항하기도 했을 것으로 짐작되며, 주항구가 어디었느냐는 가려야 할 과제로 생각한다.

### \* 항구에서 보원사까지

중국을 왕래한 사람의 최종 목적지는 수도가 있는 공주, 부여라고 할 수 있으며, 오랜 시간 흔들리는 뱃속에서 고생하여 상륙하면 우선은 편히 쉴 수 있는 곳이 운산면 용현리에 있는 보원사였다.

이 절이 있는 위치는 덕산을 거쳐 공주, 부여로 가는 길목이며 가야산을 넘기 직전에 있다. 이 가야산중 가장 가깝고 높지 않은 고개를 넘는 길이며 어느 항구를 이용했는지 이 길을 거쳐서 덕산으로 넘어가야 하는 곳이다.

이곳에 머무는 동안 선진 문화를 많이 심어 놓았다고 보는 것은 서산마애삼존불상의 조성이다. 이 거대한 작업은 단순히 석공 몇 사람의 작품이 아니라 보원사라는 큰 절에서 주관하고 작업에 필요한 여러 가지 물자, 공구, 작업자의 숙식 문제까지 제공하여 장기간에 걸쳐 조성했을 것이다.

뿐만 아니라 가야산은 불교의 성산이며, 이 산의 주변에 있는 개심사, 문수사, 일타사 등이 모두 백제시대부터 있었다는 전설과 사적기가 있다. 당시 불교문화가 이 지방에 널리 퍼져 있었음을 알 수 있다.

### \* 보원사에서 덕산, 공주, 부여까지

이 길 주변에도 예산의 사면석불, 수덕사 등 많은 사찰, 암자와 그 터가 남아있어 불승들의 여행경로를 짐작케 한다.

부여를 "백제 불교 문화의 꽃"이라고 하는 말을 들은 적이 있다. 그렇다면 줄기와 뿌리는 어디인가? 뿌리는 바로 보원사 주변이며, 줄기는 보원사에서 부여로 이어지는 길이라고 생각한다.

불승들이 이곳에 머물면서 중국식의 답습이 아닌 새로운 형식의 불상을 조성하였으니 백제불교의 뿌리가 이곳 보원사에 내려졌다고 보며, 이런 문화를 지닌 사람들이 덕

瑞山



서산미애삼존불상

산, 예산을 거쳐 공주, 부여로 이동하였기 때문에 즐거리라고 보는 것이다.

### 라. 서산마애삼존불상 (국보 84호)

위에서 본 바와 같이 중국과의 교류가 활발해 지면서 불교문화도 많은 유적을 남기는데, 그중에서도 이 삼존불이 가장 두드러진 것이다. 이보다 조금 앞서 550년경 작품으로 추정되는 금동여래입상이 보원사에서 발견되고 예산군 봉산면에서는 바위의 사면에 부처를 새긴 "사면석불"이 발견되었는데 역시 550년경의 작품으로 꼽고 있으며 570년경에는 태안군 태안읍 백화산에 마애 석불이 조성된다.

다음에 이 서산마애삼존불상이 조성된 바 이로 볼 때 500년대부터 600년 사이에는 전국적으로 불교에 대한 인식이 확산되고 불상 조성에 대한 지식도 보급되기 시작했다고 볼 수 있다. 이 부처에 대한 설명은 문명대교수의 설 위주로 정리한다.

"백제의 미소"로 잘 알려진 이 불상은 충남 서북부 지역의 가야산 계곡에 위치한 운산면 용현리의 커다란 암벽을 안쪽으로 파내고 들어가 부조형식으로 조각된 삼존 불상이며 우리나라 마애불 중 가장 뛰어난 작품으로 꼽힌다.

불상의 배치는 중앙에 석가여래 입상, 향 좌측에 제화갈라보살 입상, 향 우측에 미륵 반가상을 배치했다. 즉 과거, 현재, 미래의 3세불 형식이며 두 입상에 하나의 반가상이라는 독특한 배치이다.

본존불의 활짝 웃고 있는 유쾌한 얼굴은 독특하고 참신한 개성미를 보여주고 있으며, 한국인 가운데 젊고 쾌활한 장자풍의 모습을 잘 표현하였고, 빛이 비치는 방향에 따라 웃는 모습이 달라지게 한 것은 백제인의 특이한 솜씨이다. 또한 협시불의 티 없이 맑은 웃음도 다른 부처상에서 볼 수 없는 독특한 상이다.

여래입상은 목이 짧고 삼도가 없으며 복련(伏蓮) 대좌 위에서 있고 두광의 원안에는 연꽃과 밖에는 불꽃무늬가 새겨진 보주형 광배이며 불꽃 안에 3구의 화불이 조각되었다.

많은 관광객은 불빛에 비치는 미소만 보고 감탄하면서 돌아서는데, 이 불상의 독특한 점은 미소뿐만 아니라 부처의 종류와 배치에도 있다.

왼쪽의 제화갈라 보살은 석가에게 성불하리라는 수기를 준 과거불인 연등불의 보살일 때 이름이며, 웃음이 역시 일품이다. 미래불인 미륵 반가상(半跏像)은 당시 유행하던 풍조가 모두 바짝 마른 형태이지만 여기에서는 통통하게 살이 찐 젊은이의 모양이 특이하며 이러한 세 부처의 배열은 이곳 밖에 없다고 한다.

이와 같은 대형공사는 많은 인원과 장비 등이 필요한데 국가 차원이나 보원사에서 주관했을 것이며, 야철·토목 등 관련 기술이 발달했었다고 본다.

조성연대는 600년 전후로 보며 특히 이곳은 백제가 수도를 공주, 부여로 옮긴 이후 해로로 중국과 교통하던 백제의 고로로서 중국을 왕래하던 스님, 여행객과 보원사의 기도처로 조성되었다고 본다.

\* 우 협시 보살상은 그 동안 여러 학자들이 모두 관음보살로 보아 왔으나 문명대 교수만 제화갈라(提華羯羅)보살로 보았으며 가장 타당성이 있다고 본다.

이 보살은 과거에 연등불이 지나가는 길이 질어서 밭에 흙이 묻게 되었음을 보고 석가는 자기의 머리를 풀어서 밟고 지나가게 한 공덕으로 "장차 성불 하리라"고 수기를 준 부처의 성불하기 전 보살일 때의 이름이다. 즉 법화경의 수기품(授記品) 사상에 의한 삼세불(三世佛)인 것으로 연등불은 석가에게 수기를 주고 석가는 협시한 미륵보살에게 장차 성불하리라는 수기를 준 미래불로서 과거, 현재, 미래의 3세 불로 본 것이다.

\* 양식적 특징 : 이 마애불의 특징 중 또 하나는 구도의 특이성이다. 일반적으로 삼존불일 때 모두 입상이거나 좌상으로 조성하는 것이 상례이나 본존 입상에 보살입상, 반가상이라는 기발한 착상을 한 것이다. 태안불의 이불병입상(二佛並立像) 사이에 보살입상을 배치한 것과 함께 백제인들은 이러한 파격적인 미를 즐겨 애용했던 것으로 보인다.

서산마애삼존불상은 백제불교의 불상조성 의지를 알 수 있고 한국조각사에 한 획을 그은 걸작품이며 백제의 미소와 함께 우리와 가장 친한 불상으로 인식할 수 있다는 데 가장 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

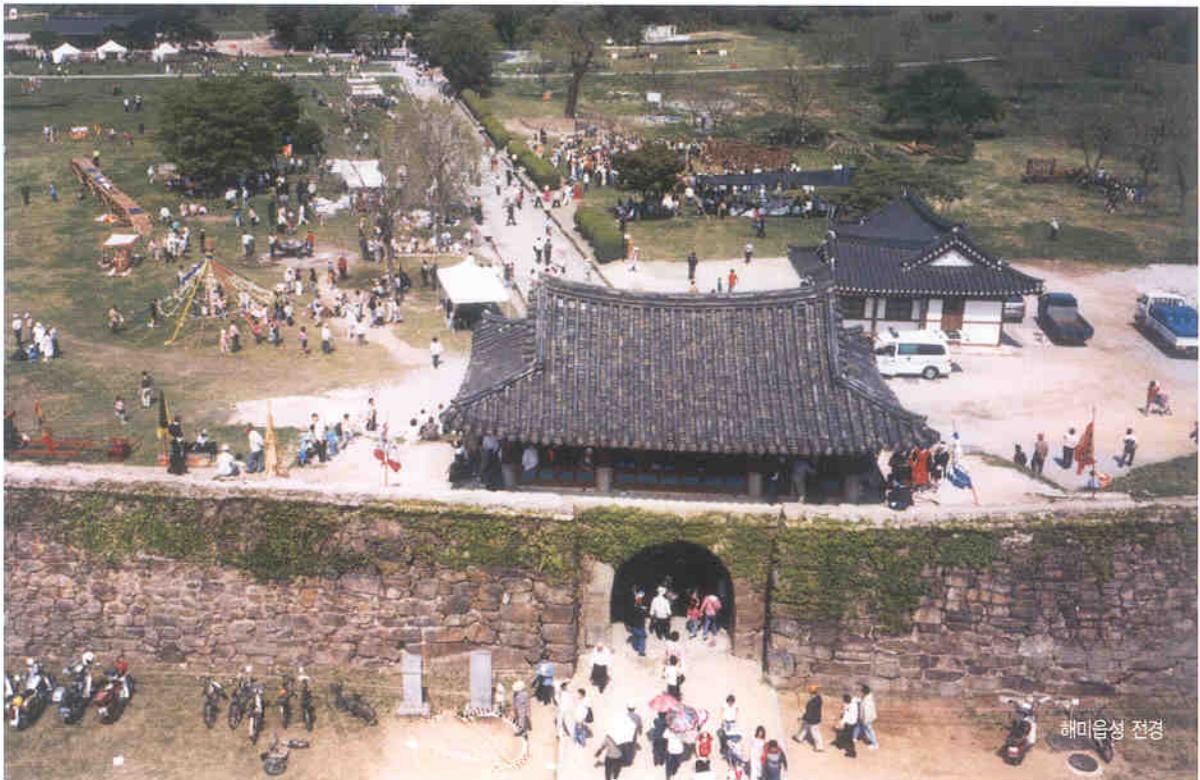
### 3. 조선시대 관방유적

#### 해미읍성 (사적 제116호)

평신진 등 관방유적은 몇 군데 있으나 지면관계로 해미읍성만 살펴본다.

이 읍성에 대한 기록은 그 동안 용도, 내용 등이 많은 변천을 겪는 동안 잘못 알려진 점이 많아 아래와 같이 종합 정리해 본다.

위치는 서산시 해미면 읍내리에 있으며 규모는 성곽길이 1,600m, 높이 5m, 면적은 61,000여 평이다. 축성은 조선조 태종 18년부터 세종 3년(1418-1421) 사이에 쌓았으며



목적은 충청도의 병마절도사영성으로 쌓았다

\* 연 혁

1421-1651년(효종 2년)까지 충청병마절도사영으로 충청도(과거에는 남북도 분리가 안되고 전체를 관할하였다.)의 군사권을 관할하는 대 부대였다. 1652년에는 절도사영이 청주로 이설되고 1652년에는 이곳에 반양리에 있던 해미현청이 이동해와 호서좌영이 되고 겸영장이 배치되어 내포지방 12개 군현의 군사권을 관할하였다.

이순신장군도 이 곳에서 10개월간 군관으로 근무한 적이 있다. 1866년의 병인양요와 1868년의 남연군묘 도굴사건에 이어 1880년대까지 천주교도 1,000여 명이 순교한 곳이기도 하다. 1914년에는 행정구역 개편으로 해미현이 서산군 해미면이 되어 읍성으로의 역할은 끝난다.

읍성 폐지 이후의 변화는 동헌 객사, 내아 등 관아가 있던 자리에 면사무소, 초등학교 등 공공기관이 세워지고 기타 대지는 민간에게 불하하여 사유화 되었으며 1963년 1월 21일 조선 초의 성곽이 잘 남아있어 사적 116호로 지정되었다.

\* 복원공사

1970년도부터 복원공사가 시작되어 성내에 있던 관공서, 민가 등을 철거하고 3개의 성문, 포루, 성곽, 동헌, 책실, 내아 등이 보수 및 복원되었고, 기타 옥사 등을 복원하기 위한 발굴조사가 진행 중이다.

\* 축성목적 : 외적의 침입을 막기 위하여 쌓았다고 알려졌으나 당시 충청병마절도사가 덕산의 교통이 불편한 지역에 있어 육로 및 해로의 용이한 이곳에 옮기고자 쌓았다.

\* 쌓은 연대 : 진남문 안쪽 인방석(引枋石)에 "황명 홍치사년 신해 조(皇明 弘治四年 辛亥造)"란 진남문의 축조 기록이 있는데 이 해가 성종 22년(1491)이다. 그동안 축성에



청허정(淸虛亭)

관한 기록은 이것뿐이었으므로 이것을 축성연대로 삼았다.

그래서 2002년 이전 홍보물이나 책자가 모두 성종 22년(1491)으로 되어 있으나 이 기록은 1421년 완공 후 70년이 지나서 진남문이 허물어 졌던것을 견고하게 다시 쌓은 기록이지 성곽을 쌓은 기록이 아니다.

\* 청허정(淸虛亭) : 읍성안의 야산 정상에 청허정이 복원되었다. 1926년 발행의 군지에는 분명 조석기라는 분이 짓고 청허정이라고 했는데도 일부 학자들은 이를 "망루(望樓)"라고 한다.

산 정상에 있고 옛날 성곽에는 모두 이러한 시설이 있어서 짐작으로 하는 말인 것 같다. 분명한 것은 이 성이 방어 성이 아니라 지휘성이다. 절도사영 시절에는 군인이 850여명이나 있었다. 왜구나 적이 감히 침입할 엄두도 내기 어려운 곳이다. 3대 문루에서만 감시해도 충분했을 것이며 가끔 공무에 지친 몸을 쉬는 장소로 만들었다고 여겨진다.

\* 천주교도의 순교 : 해미읍성에서 순교한 1,000여명의 신도들은 내포지방 12개 군현에서 끌려온 사람들로서 김대건 신부일가가 있던 당진지방에 많았고 기타 인접한 시, 군에서 끌려 온 사람들이었다.

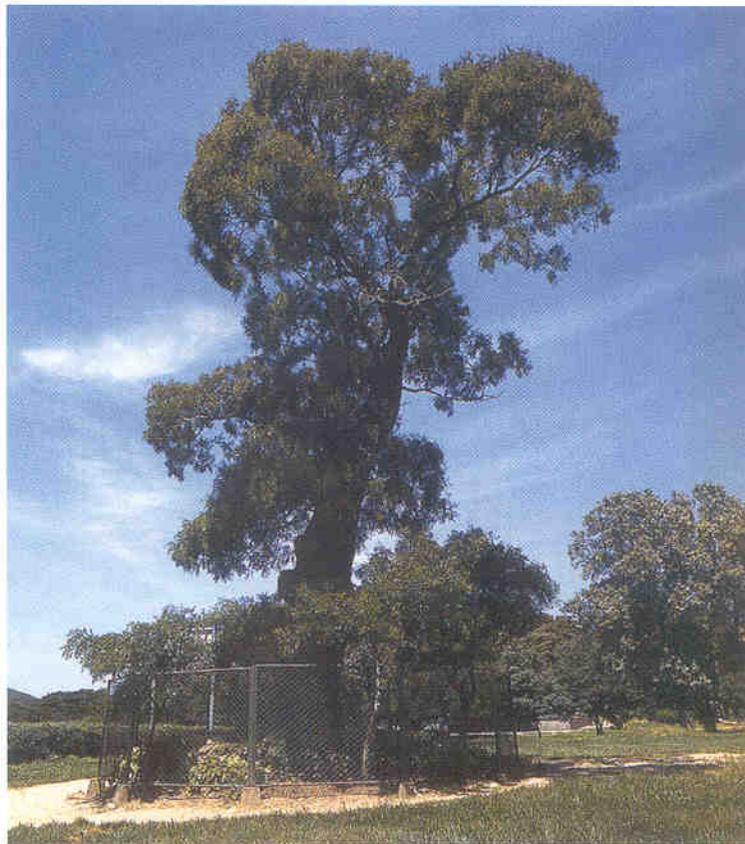
이 읍성의 최고책임자는 겸영장(兼營將)이었으며 토포사를 겸했다. 토포사는 죄인을 체포 구금, 형을 집행할 수 있는 권한이 있었는데 사형에 처할만한 권한까지 있었는데는 의문이 간다. 당시의 형편으로 보아 천주교인에 대해서는 특별한 명령이 있었던 것으로 보인다. 이곳에서의 순교에 여러 가지 설이 있다. 그것은 장기간에 걸쳐 여러 가지 다양한 방법으로 처형했기 때문이다.

처형당한 사람이 일천여 명이란 설은 오래전부터 내려왔는데 최근 2천명설이 나돌고 있다. 어떤 근거로 하는 말인지 수궁이 안 된다.

고문하던 참상을 어느 신부는 다음과 같이 썼다.

“...치도곤에 맞아 머리가 부서져 죽었거나 주리에 들러 몇 번씩 뼈가 휘어지고 다리나 심지어 음부에 툭질을 가하여 살이 삼오장으로 찢어져 떨어져 나가 옥사한 분들...”

옥사 옆 회화나무(호야나무) 가지에 거꾸로 매달아 물과 비행기 고문을 가하여 살해하고 해미성 성문밖 순교돌 위에서 사령의 호령에 맞추어 형리 4명이 공중에 띄워 자리개질쳐서 뇌, 골절 파열로 순사케 하고 해미천 변 사례배기 오리



회화나무

나무 숲 속에 방죽을 파고 산자 10여명씩 다발로 엮어 생매장하여 3일 썩이나 곡성이 나게 학살시켜 죽어간 순교 선열의...”

\* 이외에도 처형 방법에 대한 여러 설이 있는바 첫째는 호야나무에 매달고 고문한 사례이다.

이곳에서 매다는 목적은 어떤 죄를 묻는 것이 아니라 개종을 강요하기 위한 것이다. 천주교를 믿는다고 끌려와서 심문할 때 안 믿겠다면 방면하는데 그런 사람은 많지 않았



해미읍성 역사 체험축제

던 것 같고 끝까지 믿겠다는 사람이 고문의 대상이 된 것이다.

따라서 믿고 안 믿는 것을 가리기 위한 것, 죄과를 확인하기 위한 절차가 아니라 믿지 말라고 개종을 강요하는 절차였다는 것이 옳다고 본다.

호야나무에 매달린 내용이 아주 어수선하다. 거꾸로 매달았다는 이야기가 있고 매달아 놓고 활을 쏘았다는 것, 고춧가루 고문, 물고문을 했다는 이야기도 있다. 물론 한 두 사람에게 해당되는 이야기 일 수도 있지만 이곳에서는 사형이 목적은 아니었기 때문에 이런 극도의 고문은 필요가 없고 보편적인 상황은 아니었다고 본다.

또 목을 매달았다는 이야기도 있는데 역시 교수형을 집행하기 위한 것은 아니었을 것이며 가장 타당성 있다고 생각되는 것은 두 손을 묶어서 매다는 것이다. 또 매달아 놓고 매질을 했다고 하는데 이것만으로도 병약한 사람은 견디지 못하고 기절하던지 죽었을 것이다. 여기에서 사형시킨 것이 아니라 고문에 못 견디고 죽은 사람이 있다는 것이다. 이 정도가 가장 많이 쓰인 방법이었을 것으로 생각된다. 굳이 관아 내에서 사형을 집행했을 이유가 없다고 본다.

## 4. 해미읍성 역사 체험축제

이 성은 태어날 때부터 폐지될 때까지 다양한 변화를 겪는다. 그 만큼 역사적 사실이 다양하며 이 사항들을 기본으로 한 축제가 시행되고 있다. 시행일자는 매년 5-6월중 첫 주 토, 일요일이다.

이 축제의 특징은 보여주는 축제가 아니라 관객이 직접 참여하여 함께 체험하는 축제, 역사적인 경험을 다음 세대에 이어주는 교육축제, 지역산업과 연계한 산업축제로 구성했다.

프로그램 구성은 관아체험, 옥사체험, 군영체험, 장터체험, 민속놀이 체험, 민속공연, 기타 엽전, 호패, 운송수단



해미읍성 역사 체험축제

체험 등 30여종의 체험 프로그램으로 구성되었으며 특히 어린이를 동반한 학부모들에게 인기가 높다.

정부에서도 이를 높이 평가하여 2002년도에 전통 민속 대표축제로 선정했다.

## 신행정수도특별법 위헌관련 충청권 대책회의

- 박동윤 충청남도의회 의장은 11월4일(木) 오전 07:30, 청주관광호텔에서 개최된 신행정수도건설특별법 위헌결정 관련「충청권 대책회의」에 참석하였다.
- 이날 회의에는 박동윤 의장을 비롯한 대전, 충북의회의장과 3개 시,도지사 등 12명이 참석하여 신행정수도 건설의 차질없는 추진을 강력히 촉구하는 한편
- 신행정수도 건설은 국가균형발전과 국가경쟁력을 높일 수 있는 역사적인 과제이므로 국민투표를 실시하는 등 특단의 대책을 세워 일관되게 추진,
- 충청권의 흔들리는 지역민심과 경제불안을 해소할 수 있는 특별대책을 마련하고, 단편적으로 거론되는 행정특별시, 행정타운 등 실효성이 의심되는 각종 대안 즉각 중단,
- 충청권 지방4단체는 신행정수도 건설의 당위성을 홍보하고, 국민적 공감대 형성 및 공조체제를 굳건히 하며, 충청권 시·도민의 의지를 지속적으로 결집해 나갈 것을 결의하는 5개항의 공동성명을 발표하였다.



충청권 시·도지사 및 시·도의회 의장  
시장·군수·구청장협의회장 및 시·군·구의회의장협의회장

신행정수도건설특별법 위헌결정에 따른

共同發表文

충청권 3개시·도지사 및 시·도의회 의장, 시장·군수·구청장협의회장 및 시·군·구의회의장협의회장은 신행정수도 건설이 충청권만이 아닌 수도권과 지방이 상생 발전할 수 있는 국토균형발전의 유일한 대안임을 인식하고, 신행정수도 건설이 백지화 되거나 철회되어서는 절대 안되며, 국가 주요정책으로 일관되게 추진할 것을 정부와 정치권에 엄중하게 촉구하면서 다음과 같이 결의한다.

1. 신행정수도 건설은 수도권의 병리현상을 치유할 뿐만 아니라, 국가균형발전과 국가경쟁력을 높일 수 있는 역사적인 과제이므로 일관되게 추진되어야 하며, 이를 위해 헌법개정과 국민투표를 실시하는 등 신행정수도 건설 본래의 정책목표를 실현할 수 있는 특단의 대책을 세워 당초계획대로 재추진할 것을 강력히 촉구한다.
1. 정부는 충청권의 흔들리는 지역민심과 경제불안을 해소할 수 있도록 특별대책을 조속히 마련하는 한편, 수도권 규제완화 방침을 전면 재검토하고 국가균형발전을 위해 공공기관을 균형있게 배정할 것을 강력히 요구한다.
1. 단편적으로 거론되는 행정특별시, 행정타운 등 실효성이 의심되는 각종 대안들은 국가백년대계를 위한 신행정수도 건설 취지에 배치되는 것이므로 즉각 중단할 것을 여야 정치권에 촉구한다.
1. 충청권 지방4단체는 신행정수도 건설을 통한 국가균형발전에 뜻을 같이하는 국민과 함께 신행정수도 건설의 당위성을 홍보하고 설득함으로써 국민적 공감대를 형성하는데 적극 앞장선다.
1. 충청권 지방4단체는 그동안 결집해 온 공조체제를 굳건히 할 것을 재확인하면서 신행정수도 건설을 염원하는 500만 충청권 시·도민의 의지를 지속적으로 결집해 나갈 것을 다짐한다.

2004년 11월 4일

대전광역시장  
염 홍 철

대전광역시회의의장  
황 진 산

대전구청장협의회장

충청북도지사  
이 원 중

충북도회의의장  
권 영 관

충북시장군수협의회부회장

충청남도지사  
심 대 평

충남도회의의장  
박 동 윤

충남시장군수협의회장

## 충청권 3개 시·도의회 의장단 간담회 개최



- ◆ 박동윤 충청남도의회 의장은 11월 1일(월) 오전 11:30, 대전시의회 의장실에서 개최되는 「충청권 3개 시·도 광역의회 의장단 간담회」에 참석하여 향후 대응방안에 대하여 논의하였다.
- 이날 회의에서는 중앙 정치권에서 논의되고 있는 신행정수도 건설의 각종 대안을 단호하게 반대하며
- 신행정수도의 충청권 이전을 당초 계획대로 추진할 것을 500만 충청권 시·도민의 이름으로 촉구하면서 대통령 면담 요청, 정당 및 국회 항의방문 등 4개 사항을 합의하였다.

신행정수도건설특별법 위헌 결정에 따른  
충청권 시·도의회 의장 합의 사항

- 중앙정치권 등에서 논의되고 있는 신행정수도 건설의 각종 대안을 단호하게 반대하며
- 신행정수도의 충청권 이전을 당초 계획대로 추진할 것을 500만 충청권 시·도민의 이름으로 촉구하면서 다음과 같이 합의함.

① 대통령 면담 요청

- 신행정수도 건설특별법 위헌결정에 따라 들끓고 있는 지역민심을 가감없이 전달하여 신행정수도의 충청권 이전의 지속 추진을 위한 대통령의 결단 요구

② 정당 및 국회 향의 방문

- 각 정당 및 국회 관련 부서를 방문하여 헌법재판소 위헌결정 이후 신행정수도 건설에 방관자적 태도를 취하고 있는 정치권의 각성을 촉구하며
- 신행정수도의 충청권 이전이 차질없이 추진될 수 있도록 특단의 대책마련 촉구

③ 관련부처 방문 신행정수도 지속 추진 촉구

- 국무총리, 건설부장관 등을 방문, 신행정수도건설특별법 위헌 결정에 따라 일시적으로 정체되고 있는 신행정수도의 충청권 이전을 중단 없이 추진할 수 있는 모든 조치를 강구해 주도록 촉구

④ 신행정수도 충청권 이전을 위한 공동 투쟁

- 신행정수도의 충청권 이전이 관철되도록 충청권의 역량을 결집하여 공동투쟁을 하기 위한 충청권 광역·기초의회, 광역·기초단체장이 함께 하는 협의체 구성을 위해 노력하기로 합의함

## 충청권광역의회 합동의원총회 개최



### □ 충청남도의회 운영상황

- ◆ 충청남도의회(의장 박동윤)는 10월27일 오후 15시, 충청남도청 대회의실에서 충남·대전·충북의회 의원 및 관계공무원 등 120여명이 참석한 가운데 「충청권광역의회합동의원총회」를 개최하여 신행정수도건설특별법 위헌 결정에 따른 주민 안정대책과 신속한 후속대책 그리고, 국가균형발전추진 등을 강력하게 추진하라고 촉구하고, 요구사항이 관철될 때까지 범국민 운동으로 끝까지 행동해 나갈 것을 결의하는 한편 당리당락에 눈이 먼 정치권을 질타하며
  - 정부는 국민투표를 해서라도 신행정수도 건설을 계속 추진하고
  - 정치권은 국민의 저항에 직면하지 않도록 조석으로 변하는 당리당락을 버리고 이를 강력히 실행할 것이며
  - 근본을 무시한 채 충청권 달래기식 대안을 절대적으로 배척하며, 요구사항이 관철될 때까지 범국민 운동으로 끝까지 행동해 나갈 것을 내용으로 하는 3개항의 「공동결의문」을 채택했다.
- ◆ 이날 충남도의회 송민구 의원(공주 1, 자민련)은 의견발표를 통해 큰 기대를 걸고 모두가 한마음으로 믿음을 갖고 적극 협조하여 왔으나 현재의 위헌 결정으로 크나 큰 충격과 비통한 마음 금할 길 없으며, 이제 와서 성난 충청권 민심을 달래 보려고 기업도시, 과학도시 건설 등을 운운하는 파렴치한 짓은 우리를 더욱 성나게 한다고 지적하면서 정치권의 표리부동한 행태에 대하여 성난 마음을 한데 모아 이제야 말로 본태를 보여 주어야 한다고 역설하며,

단합된 힘만이 살길이니 언제 어디서라도 모여 투쟁을 하자고 제안했다.

- ◆ 대전광역시의회 안중기 의원(서구 2, 자민련)은 냉철하고 합리적인 방안을 찾자는 의견은 이제 설득력을 잃었고, 500만 충청인들이 단합하고 뜻과 힘을 모아 행정수도건설이 추진될 수 있도록 행동을 보여야 한다고 주장하는 한편, 신행정수도 건설을 통해 국가균형발전과 지방분권화 정책이 결실이 맺을 수 있도록 충청권에 전폭적인 지원을 촉구하였다.
- ◆ 충북도의회 김정복 의원(청주 4, 한나라)은 위헌 결정 후 충청도민은 깊은 허탈감에 빠졌었지만 지금은 정부와 정치권에서 우물만 당했다는 성난 민심이 분노로 표출되고 있다고 말하며, 정치권은 과오를 반성하고 신행정수도 건설만이 수도권과 지방의 유일한 상생의 길이라며 하루 빨리 추진하라고 촉구했다.
- ◆ 이 밖에 충북도 이기동 의원(음성 1, 한나라)은 신행정수도건설특별법 위헌 결정 사실을 이미 다 알고 있었고, 우리만 모르고 있었으며 대처도 미약했다고 말하며 앞으로 강력한 투쟁을 해야한다고 역설했다.
- ◆ 대전시 심현영 의원(대덕 1, 자민련)은 다 같이 힘을 모아 신행정수도 건설을 통하여 수도권 비대증을 고쳐야 한다고 주장했다.
- ◆ 충북도 정상혁 의원(보은, 한나라)은 지역 및 중앙에 있는 관련 기관·사회단체가 한자리에 모여 토론하자고 제의했다.
- ◆ 충남도의회 유환준 의원(연기 1, 한나라)은 현정부 마음대로 행정수도 이전부지로 정하여 결과적으로 주민간 위화감을 조성해 놓아 지금은 민심마저 흥흥하여 살기가 어렵게 되었다며 신행정수도건설을 이행치 않을 경우 현 정부에 소송을 제기할 것을 제의했다.
- ◆ 충남도의회 유영호 의원(청양 2, 자민련)은 열린우리당 해체 및 한나라당 각성을 촉구했다.
- ◆ 충북도 이필용 의원(음성 1, 한나라)은 좌절만 하지 말고 의원 모두 힘을 합쳐 상경집회 주장 및 「주민피해진상조사단」설치 제의했다.
- ◆ 충남도의회 김기영 의원(예산 2, 자민련)은 한마음 한 뜻이면 어떠한 일도 해쳐나갈 수 있다며 「비상대책기구」설치 제의했다.
- ◆ 충북도 강수성 의원(옥천 1, 우리당)은 마음의 각오가 되어 있는지 되묻고 흩어지지 말고 똘똘 뭉쳐서 지금보다 몇 배로 투쟁하자고 제안했다.
- ◆ 충남도의회 강동복 의원(천안 2, 자민련)은 이명박 서울시장은 관제데모를 주도했는데, 우리 지역 단체장도 행동으로 보이라고 촉구했다.
- ◆ 끝으로 박동윤 충남도의회 의장은 충청권 의장단 협의체를 구성하여 500만 시도민의 의견을 결집하여 신행정수도가 지속적으로 추진될 수 있도록 끝까지 한목소리를 내자고 역설했다.

「新行政首都建設特別法」違憲 決定에 對應한  
忠清圈 3個市·道 議員 共同決意文

우리가 염원하는 지역의 균형발전 및 지방분권을 통한 대한민국 국민의 기회균등과 인간다운 삶의 실현이라는 국가의 원대한 목표가 정치권과 정부 그리고 현재가 공동으로 충청권을 한편으로 이용하고 한편으로 저버림에 따라 위기에 처하고 있다.

정치권은 어찌 국민을 볼모로 부끄러움도 잊은채 당리당락에 이를 이용해 왔으며, 헌법재판소는 국민이 모르는 관습 운운하며 괴상한 논리로 백성을 우롱하는가

이 대한민국 초유의 사태가 역사의 심판대에서 그 이름이 후손에게 영원히 숨기고 싶은 사실로 기록되지 않도록 이성적 행동에 나설 것을 촉구하면서 우리 충청권 지방의원 모두는 앞장서 전국 각계각층의 역량을 결집해 나갈 것을 결의하며 정치권과 정부에 강력히 촉구한다.

1. 정부는 정부결정을 믿고 따르는 선량한 국민들의 삶과 존재가치의 의미가 정부의 배신에 의해 좌절되지 않도록 국민투표를 해서라도 신행정수도건설을 계속 추진하라.
1. 국민의 대표기관인 국회에서 신행정수도건설특별법을 압도적 다수로 의결한 여·야당 정치권은 국민의 저항에 직면하지 않도록 조석으로 변하는 당리당락을 버리고 이를 강력히 실행하라.
1. 국민을 먼저 생각하는 우리 충청권의회 의원은 근본을 무시한채 여론을 무마하기 위해 충청권 달래기 식으로 내놓는 정치권의 이상한 대안들에 대하여 이를 절대적으로 배척하며 국민의 기회균등과 삶의 질 증진을 위하여 우리의 요구가 관철될 때까지 양심있는 단체와 전국민이 함께하는 범국민 운동으로 끝까지 행동해 나갈 것을 굳게 결의한다.

2004. 10. 27

대전광역시·충청북도·충청남도의회 의원 일동

〈충남 송민구 의원〉

## 신행정수도건설지원특별법의위헌결정에대하여 충청도민은 정치권과 정부를 강력히 규탄한다

우리 충청권 3개시·도 의원님 여러분!

도무지 상상도 할 수 없고 어처구니 없는 사태가 벌어졌습니다.

지난 2002년 9월 30일 노무현 대통령 후보가 우리 충청인의 뜻과는 관련도 없이 선거공약으로 국가균형발전과 수도권의 과밀화를 해소하기 위하여 신행정수도건설을 발표하였고, 총선을 눈앞에 둔 정치권은 충청도민의 표를 의식해 지난 2004. 12월19일 신행정수도특별법을 통과시켰습니다.

그리고 신행정수도 이전 공약으로 정권을 거머쥔 노무현 정부는 지난 8월 11일, 예정지로 충청권 지역을 확정 발표하였으며, 이에 정말 순박한 우리 500만 시·도민은 신행정수도 건설에 큰 기대를 걸고 소수의 반대 의견을 설득해 가며 모두가 한마음으로 믿음을 갖고 적극 협조하여 왔습니다.

그러나, 지난 10월 21일「신행정수도건설특별조치법」이 현재의 위헌 결정으로 우리 충청권 시·도민은 크나큰 충격과 비통한 마음을 금할 길이 없습니다.

이러한 행정수도 중단으로 이루 헤아릴 수 없는 피해와 너무나 깊은 상처를 입은 충청권 주민들에 대한 책임은 우선 정부와 여·야 정치권에 있음을 분명히 밝혀 두는 바입니다.

특히 야당은 총선에 눈이 멀어 신행정수도건설특별법을 통과시켜 놓고 뒤에서는 반대 여론을 조장하여 급기야 위헌에 까지 이르게 한 장본인으로서 그 책임을 반드시 저야하고 책임을 물어야 할 것입니다.

그리고 이제 와서는 성난 충청권 민심을 달래보려고 여론에 기업도시, 과학도시 등 건설을 운운하며, 흘려 놓고는 뒤로 빠져 충청권의 민심을 살피는 파렴치한 짓거리를 하고 있는 것은 우리를 더욱 괴롭게 하는 것입니다.

의원님 여러분!

이러한 정치권의 표리부동한 행동에 대하여 이대로 묵과 할 수는 없습니다. 반드시 충청인의 이름으로 심판하여야 합니다.

또한 이에 못지 않게 정부와 여당의 행태가 애매 모호하기 그지 없습니다.

정부와 여당이 행정수도건설을 진실로 원했다면 제대로 추진 되도록 최선을 다 했다고 자신있게 말할수 있는지 묻

고 싶습니다.

위헌 결정이후 지금까지 미지근한 대처로 시간만 끌고 있고, 이렇다 할 보완책이나 뚜렷한 대책 한가지 내놓지 않고 팔짱만 낀 채 충청민의 눈치만을 보고 있습니다. 이 또한 야당 정치권과 뭐 하나 다를 바가 있겠습니까? 믿을 사람이 없습니다.

의원님 여러분!

이번에는 정말로 충청도민의 성난 마음을 한데 모아 본때를 보여 주어야 한다고 생각합니다.

그리고 반드시 심판하여야 하고 끝까지 투쟁합니다.

이제 더 이상 구구하게 거론할 것도 없이 국토 균형발전과 수도권 과밀해소 문제는 국가 경쟁력 제고나 지방분권화 차원에서 기필코 풀어야 할 시대적 요청이자 불멸의 명제입니다.

당초 신행정수도 건설 구상 자체는 그런 실천방안의 일환으로 정치권에서 먼저 제기한 사안이기 때문에 관련법이 절차상의 문제로 인해 위헌을 받았다면 보완책도 하루빨리 나와야 함은 극히 당연한 일이며 정부는 2,160만평의 신행정수도 예정지를 싣가로 매입해서 즉시 개발 해야 할 것입니다.

이제 충청권 민심의 소재를 알았다면 특별법의 위헌과는 무관하게 신행정수도건설이 우리 충청권에서 국책사업으로 행정의 일관성 유지를 위하여 지속적으로 이루어져야 합니다.

의원님 여러분!

그러기 위해서는 의원님들의 단합된 힘이 중요합니다. 언제 어디서라도 모여서 투쟁을 하고 또한 집행부가 소홀히 하지 않도록 신행정수도건설을 촉구해야 합니다.

우리 3개 시·도민이 하나가 되어 신행정수도건설을 위해 어떠한 일이 있어도 신행정수도가 충청권에 건설 될 수 있도록 500만 시·도민과 함께 다시 한번 모든 역량과 지혜를 모아 공동의 노력으로 충청인의 꿈을 이루도록 합시다.

의원님 여러분! 꿈은 이루어 집니다.

다시 한번 힘을 모읍시다.

그리고 반드시 이루어 냅시다.

감사합니다.

〈충북 김정복 의원〉

충청북도의회 신행정수도 건설지원 특별위원회 위원장 김 정 복 의원입니다.

존경하는 500만 시·도민을 대표하는 대전·충북·충남도의회 의원 여러분!

그리고 이 자리를 함께하신 관계자 여러분!

오늘, 충청권 광역의회 합동의원총회에 신행정수도 특별법 위헌 결정에 따른 의견 발표에 앞서 도민의 한사람으로 깊은 유감의 뜻을 표하며 21세기 지방분권화 시대를 맞이하여 인구·정치·경제 및 각종 시설의 수도권 집중으로 인한 폐해의 시정과 국토의 균형발전을 이룩하기 위하여 노심초사하시는 3개시·도의회 의원님들의 노고에 경의를 표합니다.

2003년 2월 참여정부가 출범하면서 공약사항으로 추진해온 『신행정수도의 충청권 건설』은 2003년 12월 29일 『신행정수도의건설을위한특별조치법』이 여·야 압도적인 지지로 국회 본회의를 통과하여 2004년 1월 16일 공포되어 법적 지지기반을 마련한후 관계기관간 협의를 거치고, 수차례의 공청회 등 사전 준비단계를 거쳐 2004년 8월 11일 신행정수도의 최종입지로 연기·공주지역으로 확정하였습니다.

이에 수반하여 정부 관계부처와 지방자치단체, 기업체는 물론 지역주민들은 신행정수도의 건설에 따른 각종 계획과 시설이전 문제, 부지구입 등을 추진하게 되었습니다.

그러나, 2004년도 들어서 수도권 일부 시민단체와 자치단체, 정치권에서는 행정수도이전을 반대하는 움직임이 표면화되면서 7월 12일 수도이전 위헌 헌법소원 대리인단으로부터 우리나라의 정치, 행정, 역사, 문화의 중심지로 수도이전은 국가의 공간구조를 바꾸는 역사적 과업이며, 수도이전 문제는 헌법 개정절차와 마찬가지로 반드시 법률의 제정, 공포에 앞서 국민적 합의(국민투표)에 의한 정당성 확보가 필요하다는 취지로 『신행정수도의건설을위한특별조치법』 헌법소원 청구에 이르렀습니다.

지난, 10월 21일 헌법재판소에서 수도이전은 관습헌법상의 범규범으로 국민투표등의 헌법개정 절차이행이 필요하다는 헌법 제130조 헌법 개정절차 규정 위반과 대통령의 국민투표 부의권 불이행은 재량권 일탈이라는 헌법 제72조 대통령의 국민투표 부의권 규정 위반에 의한 위헌 결정을 선고하였습니다.

신행정수도특별법 위헌 결정으로 신행정수도건설특별법에 대한 법률적 모든 활동이 중지되었습니다.

그동안 『신행정수도 충청권건설』을 기정 사실로 받아들여 왔던 충청권 3시·도민은 상실감과 깊은 허탈감에 빠졌었지만 지금은 그동안 정치권에서 우롱만 당했다는 성난 민심이 분노로 표출되고 있습니다.

우리 충청권은 그동안 2년간 정부의 약속을 믿고 신행정수도를 중심으로 추진해 온 각종 정책과 사업들이 물거품

이 되거나 차질을 빚고 있어 이로 인한 타격이 매우 심각한 상태이며 신행정수도 예정지를 중심으로 형성되었던 부동산가격 폭락, 관련 건설업체의 도산우려 등 심각한 경제적 혼란이 예상되고 특히, 지방분권과 국가균형발전을 위해 전국 자치단체들이 신행정수도와 연계한 광역 도시계획, 광역 도로 교통망 등의 계획들이 이미 수립 완료된 상태임에도 이번 현재의 결정으로 충청권 3시,도의 야심찬 발전계획은 물론, 중앙정부나전국 자치단체에서도 자체적으로 수립한 계획을 전면 재수정해야 하는 국가적 대혼란이 야기되고 있습니다.

이러한 금번 사태의 혼란은 누구의 책임입니까?

동안의 법제정, 공청회, 입지선정 등 국가의 막중한 대사를 계획하고, 준비하고, 추진해 온 막대한 행정력 낭비와 선의의 피해를 입은 현지민들의 책임은 누가 질 것 인지 한번 되묻고 싶습니다.

국가적 중대사를 형식적인 토론절차와 민의를 수렴하지 않은 댓가라 저는 그렇게 생각합니다. 이번 3개시,도 전체 의원이 모인 것은 도민이나 시민들의 피해를 최소화하고 국회사 정부의 신행정수도의 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책이 충청권에서 폭발하고 분노하는 민심달래기를 위한 당리당락의 정치계산에 따른 졸속의 대안이기 보다는 진정으로 500만 충청시,도민을 위해 진지하고 실현성있는 있는 국가차원의 충청권 개발계획을 요구하기 위해서 입니다.

이에따라 현재의 위헌 판결이후 우리 충청북도의회에서는 발빠르게 대처하여 3개 시,도의회 공동명의로

국회에 대해 대응적 차원에서 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법의 신속한 후속조치 등 특단의 대책 강구를 촉구하고 정부에 대해서는 특별법의 위헌판결에 따른 책임을 뼈저리게 통감하고 신행정수도의 충청권 건설은 국가적 과제로 반드시 추진되어야 하며 이에대한 조속하고도 명확한 추진방안을 국민앞에 밝혀야 한다고 성명서를 발표한바 있고 이에대한 후속대책으로 10월 25일 충청인의 민심을 전하고자 대통령님께 면담을 요청하는 공문을 대통령비서실에 통보하였습니다.

이제 특별조치법을 제정했던 정치권은 당리 당락 차원에서 졸속으로 입법 추진하였던 과오를 반성하고 국가균형발전의 시발점으로 추진되고 있는 신행정 수도의 건설이 수도권과 지방이 상생 발전할 수 있는 유일한 대안임을 인식하고 하루빨리 국가균형발전과 지방을 살리는 지방분권을 위한 국가적 대사추진에 적극 동참할 것을 간곡히 당부드립니다.

아무쪼록 오늘 이 자리에서 충청권 시·도민의 상실감과 허탈감을 치유할 수 있는 강력하고 적극적인 대응책 마련에 중지를 모아주실 것을 당부를 드립니다.

또한, 앞으로도 충청권내의 지역간 갈등의 소지 해소는 물론 충청지역 공동 발전에 모든 역량을 결집하여 최선의 노력을 다하도록 3시,도 광역의회간 변함없는 성원과 관심 그리고 적극적인 협조를 당부드립니다.

감사합니다!

〈대전 안중기 의원〉

## 국가균형발전, 지방분권정책의 지속추진

### I. 국가균형발전 정책

#### ① 국가균형발전의 필요성

세계는 지금 국가간 경쟁에서 지역·도시간 경쟁으로 전환되고 있으며 혁신 클러스터를 중심으로 경쟁력을 강화하고 있음.

또한, 동아시아는 세계에서 가장ダイナミック한 성장지역으로 부상하고 있음.

우리나라는 개발연대 시기에 강력한 집권-집중체제를 바탕으로 '투입 위주의 성장'을 통해 단기간에 농업경제를 산업경제로 전환시키는 '제1차 도약'을 이루어냈음. 그러나 '수도권 과밀과 지방의 저성장'이라는 극심한 국토의 불균형을 초래했고, 국가의 총체적 경쟁력이 하락하고 있음.

잘 아시다시피 국토면적의 11.8%인 수도권에 인구의 47.6%가 집중해 있으며, 67%의 금융대출이 집중되어 있음.

따라서 2004년부터 2018년까지 국가균형발전정책을 체계적으로 실현하기 위한 국가계획으로서 2004년부터 2008년까지 '국가균형발전 5개년계획'을 수립, 제1차 계획을 시행하고 있음.

#### ② 국가균형발전의 주요내용

지난 2004년 1월 16일 전문 48조로 제정된 국가균형발전특별법의 주요내용을 살펴보면

첫째, 정부는 국가균형발전5개년 계획, 지방자치단체는 지역혁신발전 5개년계획을 수립하여 중앙과 지방의 발전 계획이 상호 연계될 수 있도록 함.

둘째, 국가균형발전시책은 지역혁신체계의 구축과 육성, 지역전략산업의 육성, 지방대학의 육성, 지역과학기술의 진흥, 지방문화 및 관광의 육성, 공공 기관 및 기업의 지방이전, 지역경제 활성화 시책의 추진, 낙후지역개발의 촉진 등과 관련된 세부사업을 구체적으로 규정함.

셋째, 국가와 지방자치단체는 국가균형발전사업에 대하여 사업내용과 투자분담 등에 대한 지역발전투자협약을 체결하여 추진함.

넷째, 국가균형발전사업의 추진을 재정적으로 지원할 수 있도록 국가균형 발전특별회계를 설치하는 것 등으로 되어 있음.

이와같은 국가균형발전은 국가 전체적으로 개성있고 골고루 잘사는 사회를 건설하기 위한 정책으로서, 오늘 이 자리에서는 지방자치단체의 지역혁신체계의 구축에 대해 논하겠음.

### ③ 지역혁신체계의 구축

지역혁신체계의 구축을 위한 기본적인 구도를 살펴보면,

첫째, 산업, 대학, 지방자치단체라는 핵심적인 구성요소가 상호 유기적인 관계를 형성함으로써 지역산업발전의 전인역할을 수행하여야 함.

둘째, 중추기능의 지방분산이라는 추진과제는 수도권에 집중된 공공기관의 지방이전과 대기업의 지방이전이라는 두가지 측면에서 접근할 수 있음.

셋째, 지역혁신체계의 구축과 중추기능이 구체적으로 실현될 수 있도록 추진체계를 마련하여야 함.

넷째, 위의 추진과제를 직접적으로 지원하게 되는 물적 인프라 및 해당지역주민의 삶의 질과 관련된 생활 인프라 계획이 병행 추진되어야 함. 그리고 이와같은 지역혁신체계의 구축을 통하여 대전광역시는 대덕 R&D특구 조성을 계기로 국제적으로 인정받는 R&D 핵심거점구축과 연구성과의 산업화에 주력하여 세계과학기술의 허브도시로 육성한다는 것임. 충청남도는 동북아경제의 대 중국 교역 교두로 건설한다는 것으로, 기흥-천안-청주 지역을 연계하는 IT 밸리, 천안, 아산-서산-당진을 연계한 자동차 산업 클러스트 구축을 통해 신 성장산업을 육성한다는 것임.

충청북도는 바이오토피아를 조성한다는 것으로 오송 생명과학단지, 오창과학산업단지와의 연계를 통한 BT와 IT의 결합으로 바이오산업의 중핵도시로 육성한다는 것임

### ④ 국가균형 발전을 위한 과제

지방의 발전없이 수도권과 비수도권간의 균열과 갈등이 커지고, 국가경쟁력도 약화됨. 따라서 국가균형발전을 성공적으로 추진하기 위해서는 추진체계와 예산 등에 대한 특단의 대책이 필요함.

프랑스는 예산의 통합지원을 통하여 국가균형발전에 성공하였음.

우리도 지금까지의 총량적 성장에서 균형적 성장으로, 중앙정부 주도에서 지방정부 주도로, 물리적 인프라확충에서 지역혁신체계 구축을 통한 지방의 자생력 강화로, 그리고 단편적이고 분산적인 추진에서 종합적이고 일관된 추진으로의 패러다임의 전환이 요구됨.

## Ⅱ. 지방분권 정책

### ① 지방분권의 의미와 실태

지방분권이란 지역문제에 관한 의사결정을 해당 지방정부에 나누어주는 현상을 말하는 것으로서, 우리나라의 지방분권 실태는 소위 “3할자치”에도 미치지 못하고 있을 정도로 중앙권한에 집중되어 있을 뿐 만 아니라, 국가재정과 지방재정의 불균형, 불완전한 자치제도와 자치역량, 주민 참여 미흡 등 많은 문제점을 안고 있음.

중앙권한 집중의 경우 국가사무가 73%, 지방사무가 24% 정도 등이며, 국가재정과 지방재정의 불균형 정도는 국세 대 지방세 비율이 80% 대 20%이고, 지방세로 인건비 해결이 곤란한 자치단체도 전체자치단체의 61%인 151개에 이르고 있음.

### ② 현 정부의 분권화 방향과 3대원칙

현 정부는 2004년 1월 16일 전문 제21조의 지방분권특별법을 제정하여 지방분권화를 추진하고 있음.

그리고 지방분권 추진의 3대 원칙으로 선분권 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙을 제시하고 있으며, 이는 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰를 바탕으로 주민에 가까운 정부로 사무를 우선 배분하되 중·대단위 사무를 포괄 이양한다는 것임.

### ③ 지방분권의 주요과제

지방분권과 관련하여 정부는 7대 방향 20개 과제를 선정하여 추진하고 있는데, 그 내용을 보면

첫째, 지방자치경찰제도 도입 등 중앙-지방간 권한 재배분

둘째, 지방세정제도 개선 등 획기적 재정분권의 추진

셋째, 지방자치권 강화 등 지방정부의 자치행정역량 강화

넷째, 지방의정 활성화 및 선거제도 개선

다섯째, 지방정부에 대한 평가제도 개선 등 지방정부의 책임성 강화

여섯째, 다양한 주민참여제도 도입 등 시민사회 활성화

일곱째, 지방정부간 협력체제 강화 등 협력적 정부간 관계정립임.

특히 지방의정 활성화와 관련해서 지방분권 로드맵에 따르면, 지방의회의 심의 의결권 확대등으로 지방의회의 권한을 확대하고, 의원신분제도 개선, 의회 사무기구 인사권 강화, 지방의원 연수 지원 방안 등을 제시하고 있음.

#### ④ 지방분권을 위한 과제

이러한 지방분권화 정책이 소기의 성과를 거두기 위해서는 중앙-지방 관계의 정립 외에도 지방정부 내에서 단체장과 지방의회간 협조관계의 구축, 단체장과 행정관료의 일체감 형성, 지방행정기구 및 기능정비 등이 수반되어야 함. 아울러 주민여론이 정책과정에 전달될 수 있도록 참여 및 여론수렴 장치의 확충이 필요함.

### Ⅲ. 맺음말

지금까지 국가균형 발전정책과 지방분권화 정책에 대하여 알아보았음.

그러나, 이러한 정책의 근간이 되는 것은 신행정수도건설특별법임.

신행정수도의 건설 없이는 국가균형발전 정책과 지방분권화 정책은 사상누각에 불과함.

지난 10월 21일 헌법재판소의 위헌판결에 따라 신행정수도 건설이 무산될 위기에 있음. 헌법재판소의 의견은 존중되어야 하지만 문제점이 많다고 봄.

특히 학계에서 조차 받아들이기 어려운 관습법의 적용은 너무 자의적인 해석이라고 봄.

정부에서 행정특별시를 검토하고 있다지만 이것은 수도이전과는 무관한 사항으로 신행정수도건설은 반드시 이루어져야 함.

헌법재판소의 위헌 판결로 대전-신행정수도-오송-충주-평창 간 5조원이 투자되는 충청고속도로 건설사업, 대전-신행정수도-오송-청주공항 간 9천 2백여 억원이 투자되는 경전철 건설사업, 청주-청원 간 환상형 광역도로 건설사업, 보령-공주-신행정수도-청주구간 철도건설사업 등 약 10조원에 이르는 충청권의 주요 대형사업이 차질을 빚고 있음.

무엇보다 중요한 것은 500만 충청인들의 실망감과 배신감 그리고 분노임.

오늘 이 자리에서 냉철하고 합리적인 방안을 찾자는 의견은 이제 설득력을 잃었다고 봄.

수도권에서 관제데모를 벌이는 동안, 충청권에서는 국민적인 갈등이 야기되지 않도록 행동에 나서지 않았음. 그것

이 냉철하고 합리적인 방안 이라고 생각했기 때문임.

그러나 이제는 500만 충청인 들이 단합하고 뜻과 힘을 한데 모아 충청권에 행정수도가 건설될 수 있도록 행동으로 보여야 한다고 생각함.

그리고 정부에서도 그동안 신행정수도건설에 대하여 방관자적인 입장을취했다는 오해를 받지 않도록 적극적인 대안을 마련하여야 할 것 임.

신행정수도 건설을 통해 국가균형발전과 지방분권화 정책이 결실을 맺을 수있도록 충청권에 전폭적인 지원을 촉구 함.

아무쪼록, 오늘 이 자리가 신행정수건설의 기폭제가 되었으면 함.

## 노무현 정권은 약속을 지켜라!



충청남도의회 의원 유 환 준

지금 왜 8만 5천여 우리 연기군민은 분노하는가?

국가의 정책은 모름지기 그 목적에서 국민을 위한 것이어야 하고 그 수단에서 신뢰를 기초로 하여야 한다.

국민을 위하지 않고 국민에게 신뢰를 얻지 못하는 국가 정책은 이미 국가 정책으로서의 존재가치를 갖지 못하며 그러한 정책을 "정권의 진퇴를 걸고 추진하겠다"고 공언한 정권은 그 권능에 대하여 의심스럽지 않을 수 없다. 국민과의 약속을 지키지 못하는 정권을 어떻게 믿고 따르란 말인가?

우리 연기군은 1895년 연기군으로 명명된 뒤, 1911년에는 군청 소재지를 지금의 남면 연기리에서 조치원으로 옮겼으며, 1931년에는 조치원이 읍으로 승격되었다. 교통의 요지로서 각광을 받던 우리 조치원은 당시 함께 읍으로 승격되었던 광주가 인구 140만, 대전이 인구 130만의 광역시로 성장하는 사이에도 우리는 지난 반세기를 잠자듯 도시의 성장이 멈춰 있어 연기를 사랑하는 이라면 누구나 아쉬움이 아닐 수 없었다.

그러기에 현 정권에서 행정수도를 우리 연가지역에 옮기겠다고 약속 할 때 조상대대로 살아온 사람의 터전을 내놓고 이주해야 하는 아픔을 감수하면서 까지 작계는 지역의 발전, 크게는 국가미래의 균형성장을 위해 국가정책을 따르기로 결심하였다.

분명히 우리 군민은 행정수도가 우리지역으로 옮겨온다고 할 때 어느 정파의 문제로 여기지 않았으며 지역의 문제로 생각하지도 않았다.

오로지 대한민국이 다함께 잘 살수 있는 유일한 방책이라는 정부의 설득을 그대로 믿었던 것밖에는 아무것도 없었다. 그러기에 입지선정과 함께 곧바로 이어진 각종 규제에도 큰 발전을 위한 작은 희생으로 여겨 감수하였으며 농사를 천직으로 여겼던 농민들은 어차피 어디에서나 농사를 지어야겠다는 생각에 빔을 내어 대도를 하였다.

그러던 약속이 지금에 와서는 한낱 물거품이 되었으니 국가가 국민을 우롱하고 국가가 국민의 재산을 손실케 하는 작태를 보고 어찌 분노하지 않겠는가?

우리 연기 군민은 대통령을 비롯한 이 나라 정치권 모두에게 다음 세 가지를 강력히 요구한다.

첫째, 당초 약속을 그대로 지켜라!

언제 우리 연기군민을 위해 행정수도를 옮기려 하였는가? 국가의 100년 대계를 위한 정책이라고 하지 않았는가?

그러한 중차대한 정책이 몇 명의 헌법재판관들에 의해 취소될 수는 없으며 법리적 해석 또한 과정과 절차에 대한 지적이었지 정책내용이 부당하다는 것은 아니지 않았는가?

부당한 정책이 아니라면 절차를 고쳐서라도 약속은 반드시 이행하라.

둘째, 후보지 2천 만평을 국가에서 즉각 매입해서 약속을 지키려는 의지를 실증적으로 보여라!

정치권에서는 행정 특별시, 행정 도시 등 대안들을 말하고 있지만 이는 우리 군민들의 민심을 호도하려는 임시방편적인 미봉책에 불과하다. 지금은 말이 아니라 행동이 필요한 때이며, 정부에서는 우리가 믿을 수 있게 실제 행동으로 보여라.

셋째, 우리 연기군민이 입은 정신적·물질적 피해를 배상하라! 사인간에도 손해를 끼쳤다면 그 손해에 대하여 배상할 책임이 있는데 하물며 국가가 국민에게 손해를 끼쳤으니 당연히 그 손해를 배상해야 한다.

현 정부에서는 현장에 직접 나와 피해사실을 모두 조사하고 그에 걸맞는 충분한 배상을 하라.

국민을 무섭게 여기지 않는 정부와 정치권에 다시 한번 경고한다.

우리 연기국민은 이러한 세 가지 요구조건이 받아들여 질 때 까지 목숨을 걸고 투쟁할 것이며 정부나 정치권으로부터 더 이상 우롱 당하거나 노리갯감이 아니라는 것을 확실하게 보여줄 것이다.

언제까지 당하고만 살 수는 없다.

사랑하는 연기군민들이여!

이제라도 분연히 일어나 우리 스스로 우리 재산을 보호하자.

자손만대로 이어질 우리 권리를 우리 스스로 찾아나가자!



## 시일야 방성통곡 신행정수도

한 종 동  
(공주시 중동 228)

자기가 가진 것을 조금도 나눌 줄 모르는 수도권의 기득보수세력과 이에 맞장구 치는 7명의 헌법재판소 재판관에 의해 신행정수도의 특별법이 결국 좌초되고 말았다.

너무나 당혹스럽고 어이가 없고 허탈해서 할 말이 안나온다. 서울에서 평평거리고 사는 사람만이 이 대한민국의 주인이고 지역에서 사는 사람은 대한민국 사람이 아니라 말인가!

600년 도읍지가 서울이므로 행정 수도이전은 안된다는 것은 새로운 조선시대 신분 차별의 노비문서가 생겨남을 이야기함이 아닌가. 서울에 거주하는 사람들은 평생 양반으로 대접받아야 마땅하고 지방에 거주하는 사람들은 계속 상놈으로 그저 그렇게 살아야 된다는 말과 무엇이 틀리단 말인가. 조선시대에도 서울이 서울이었던가! 그당시엔 조선의 서울은 엄연히 한성이라는 명칭으로 불리는 지금의 수도 서울 강북의 한귀퉁이에 불과했다.

현재의 위헌 결정은 마치 행정수도이전은 안된다는 결론부터 내린 다음 그 결론을 합리화·명분화·합당화시키기 위해 헌법학책에도 국어사전에도 나오지 않는 관습헌법이라는 궤변을 쏟아내고 있다. 현재의 재판관들은 헌법학의 현자도 공부하지 않은 판사와 검사들 아니던가!

위헌결정 이후 한나라당 박근혜대표와 당직자들이 TV에서 현재의 결정을 환영한다고 활짝 웃으면서 이야기하는 모습을 보니 치가 떨리고 분노가 치밀어 오름을 참을 수 없다. 그들이 작년 다수당일 때 신행정수도건설 특별법안을 국민의 대의기관인 국회에서 통과시키지 않았던가! 그들 스스로 국회의 권위와 위상을 추락시키고 나서 웃고 있는 모습은 웬지 '한나라당이란 애들 소꿉놀이 하는 당이구나' 라는 모습으로 보이는 것은 비단 나만의 생각인가!

행정수도 이전이 지방의 균형발전이라는 대명제 아래 차근차근 준비해온 국가적 흥망이 걸린 대사업이 자명하고 노무현대통령이 대통령공약으로 내걸어 당선이 되었고 그 후 수많은 교수와 연구원들이 참여하여 2년여간 연구개발하였고 또한 수많은 전국순회 공청회와 설명회를 개최하였고 공주, 연기지구 입지 최종 확정 발표 등 되돌리기에는 너무나 앞으로 나아간 국가적 사업임에 틀림없다. 또한 헌법재판소에서 위

현결정판결이 난 것도 사실이다.

우리 충청도민들이 이대로 불안집 불구경하듯 가만이 있으면 흐지부지 되어 없었던 일이 되고 만다. 조직적이고 체계적이고 준비된 항의 표시와 투쟁만이 우리가 얻으려 했던 몫을 찾을 수 있다. 충남도와 도의회에서는 시민사회단체에 예산을 지원하여 상경투쟁을 독려하여 우리 충청도가 핫바지가 아님을 보여 주어야 한다.

또한 도에서는 공주시, 연기군 등 기타 충남내의 시군과 협의하고 대전,충북등 이해가 걸린 지자체와 적극 협력하여 투쟁해 나가야 한다. 우리 충남도민들도 항의의 표시로 근조기를 내걸고 시민단체들은 집회를 개최하고 서울 헌법재판소와 한나라당 당사로 올라가 우리의 지역민들의 성난 분노의 마음을 표시하는 등 물리적 행사를 해야 한다.

우리 모두 일어서야 한다.  
우리에게 명분이 확실하다.  
국가의 균형발전이 그것이다.  
역사와 후손들앞에 부끄러운 우리가 되어서는 안된다.  
이번 기회가 물건너 가면 더 이상의 호기는 오지않는다.  
충남지사와 지역국회의원은 즉각 투쟁의 선봉장으로 나서야 한다.

만약 신행정수도가 경상도나 전라도에 건설하려 했다가 사태가 이지경이 되었다면 아마 난리가 나고 제 2의 부안사태같은 대규모 민란이 발생했을지도 모를 일이다.

## “신행정수도 건설과 금산군 발전방향을 위한 심포지엄” 개최



충남발전연구원(원장 김용웅) 과 금산군(군수 김행기)은 8월 25일 오후3시 금산을 다락원내 생명의 집 소극장에서 금산지역 주민 등 2백여명이 참석한 가운데 “신행정수도 건설에 따른 금산군 발전 방향”을 위한 심포지엄을 개최했다.

신행정수도 배후지역으로 각광받고 있는 금산군지역에서 개최된 이번 심포지엄은 충청권의 신행정수도 후보지 입지에 따른 금산군의 대응전략을 모색하는 등 금산군지역에 대한 비전을 제시해 눈길을 끌었다.

특히 이번 세미나에는 금산군 지역주민들이 대거 참석하여 신행정수도와 연계한 금산군 지역에 어떤 변화가 모색되는지에 대한 깊은 관심을 표명했다.

이날 주제발표에 나선 충청발연의 송두범 박사(도시·지역연구부장)는 “신행정수도 입지에 따른 금산군 특

화전략”에 대해 ▲신행정수도 전원주거 지역 기반구축 ▲생태환경 및 자연경관의 복원·보존을 통한 상품화 ▲금산인삼을 세계 최고의 건강브랜드로 육성 ▲일년 내내 축제와 이벤트가 열리는 금산만들기 ▲중부권 최고의 산림도시 만들기 ▲신활력지역 선정에 따른 지역혁신체제 구축 등을 제시했다.

이를 위한 특화전략 추진방안으로는 ▲인접지역과의 협력 및 제휴 ▲장소판촉활동의 전개 등이 필요하다는 의견과 함께 ▲신행정수도 연계전략 수립 ▲신행정수도 입지를 지역상품마케팅에 활용 ▲신행정수도 광역도시권 차원의 성장관리방안 모색 ▲신행정수도 입지에 대비한 지역협의체 구성 등의 추진과제를 제시하였다.

또 한상욱 책임연구원과 김경인 소장(V.I.Land)은 “금산군의 경관관리 방향”에 대한 공동 주제발표에서 “금산군은 산과 공원이 많아 경관기능 및 자연자원이 풍부하다”며 이들 보전 및 정비방안으로 ▲주요 산 주변 경관관리 구역 지정 ▲금산읍 3개 지천 여가공간조성 ▲금산군 대표경관 10선 지역의 우수경관을 보존, 조성 ▲층고규제에 의한 주거지 경관의 지역적 통일적 유지 등을 제시했다.

또 정종관연구위원과 정희성(KEI연구위원)은 “환경친화적 금산의 발전방향과 전략”이라는 주제발표를 통해 금산지역 생태자원의 보전과 현명한 이용을 위해서는 ▲환경과 문화와 관광이 어우러진 녹색생태마을 조성 추진 ▲산지자원의 관광 상품화 ▲환경자원의 상품화로 주변 대도시 시장의 개척 ▲보전지 와 개발 가능지의 엄격한 분리 ▲농촌어메니티 발굴전략 수립 등을 제시했다.

한편 이날 심포지움을 주최한 김용웅 충남발전연구원장은 “신행정수도 건설이 본격 시작되면 무엇보다 지역연계발전이 시급하다”며 “금산군은 신행정수도의 배후도시 지역에 해당함에 따라 이에 대한 대응책을 모색하기 위해 이 자리를 마련했다”고 밝혔다.

## “충남-전북 협력적 지역발전 방안 함께 모색”

충남, 전북발전연구원 학술·연구교류 협약식 및 라운드테이블



충남발전연구원(원장 김용웅)과 전북발전연구원(원장 한영주)이 신행정수도 건설과 서해안 벨트 형성 등을 통한 두 지역의 공동발전을 위해 손을 잡았다.

양측 발전연구원은 지난달 8월 31일 전주전발연 중회의실에서 ‘전북·충남 공동발전을 위한 학술·연구교류 협약식 및 라운드테이블(원탁회의)’을 개최하고 학술교류 협약체결에 이어 충남·전북의 공동발전을 위한 토론을 벌였다.

라운드테이블에서 충남도 입장에서 발제에 나선 송두범 총발연 도시·지역연구부장은 ‘충남·전북간 협력·제휴를 통한 공동 발전방안’이라는 주제발표를 통해 “기업들 간의 생존수단으로 인식되는 전략적 제휴를 지방자치단체의 지방경영전략에 활용, 지방자치단체간 협력·제휴를 활발하게 추진해야 한다”고 주장했다.

송 부장은 또 사업의 효율적 추진을 위해서는 현재 충남·전북교류협력회의를 충남·전북행정협의회의로 전환하고 협의회 산하에 부문별 실무추진위, 사무국기능 강화, 전문가와 민간단체 등의 참여를 통해 집행력을 확보할 필요가 있다고 강조했다.

이어 전북도 입장에서 발제에 나선 이창연 전발연 연구위원은 ‘충남·전북의 공동발전을 위한 협력과제’라는 주제발표를 통해 양 연구원간의 주요 협력과제로 ▲ 금강수계 하천환경 및 정관조사·분석 ▲ 백제문화권 공동협력 ▲ 서해안고속도로 관광산업 활성화 ▲ 지식기반산업 벨트 조성 ▲ 자동차 부품산업 및 연구개발 협력네트워크 등을 제시했다.

양 연구원은 이날 라운드테이블에서 제기된 사항에 대해 조만간 실무 추진위원회를 구성하고 세부적인 협조 체계를 구축하는 행정시스템을 조직화해 실질적인 공동연구 등을 하기로 결정했다.

한편, 김용웅 충남발전연구원장은 인사말을 통해 “양 연구원간의 학술·교류 협력식을 시발로 서해안시대를 선도하는 두 주체간의 정책적 협력적 기반이 모색됐다” 며 “앞으로 단순히 연구교류 차원을 떠나 실질적인 연구 및 정책지원이 이뤄지는 실사구시형 연구가 될 수 있도록 힘쓰겠다”고 밝혔다.



## “계룡시 승격의 역사적 의의와 발전방안 세미나” 개최

충남발전연구원(원장 김용웅) 과 계룡시(시장 최홍묵)은 9월 18일 오전 10시 계룡시청 대회의실에서 계룡 지역 주민 등 3백여명이 참석한 가운데 “계룡시 승격의 역사적 의의와 발전 방향”을 위한 세미나를 개최했다.

신행정수도 배후지역으로 각광받고 있는 계룡시에서 개최된 이번 세미나는 충청권의 신행정수도 후보지 입지에 따른 계룡시의 대응전략을 모색하는 등 계룡시 지역에 대한 비전을 제시해 눈길을 끌었다.

특히 이번 세미나에는 계룡시 지역주민들이 대거 참석하여 신행정수도와 연계한 계룡시 지역에 어떤 변화가 모색되는지에 대한 깊은 관심을 표명했다.

이날 주제발표에 나선 건양대의 임양빈 교수(건축학과)는 “신행정수도와 계룡시의 도시발전 전략”이라는 주제발표를 통해 계룡시 도시발전 연계전략을 ▲대전권 기능의 능동적 수용 ▲충남 서남부권과의 긴밀한 연계 ▲인접 시군과의 기능분담 및 공동대응 ▲통합적 농촌지역개발 추진 ▲지역특성화의 추구 및 권역별 특화전략의 실행 등을 제시했다.



계룡지역의 관광을 활성화시키기 위해서는 ▲ 지역특화 관광상품의 개발 ▲ 생태체험 및 문화연계 관광 네트워크 구축 ▲ 관광브랜드 정립 및 홍보강화 ▲ 녹색관광 프로그램의 운영 ▲ 관광기반의 정비 등을 추진과제를 제시했다.

최병학 연구위원(충발연 자치정책연구부장)은 “계룡시 승격의 성공요인과 1년 성과 및 향후 정책과제”라는 주제발표에서 “계룡시 설치는 충청남도과 계룡 주민의 올곧은 의지와 굳건한 신념의 결실이었다”고 전제하고 계룡시의 분야별 중장기 전략방안에 대해

- ▲ 시민 위주의 수요자 중심적 자치행정체제 구축
- ▲ 독창적인 민군화합형 최첨단 국방모델도시 육성
- ▲ 경쟁력 있는 지역산업 및 지식정보화기반 확충
- ▲ 차별화되고 경쟁력 있는 문화관광분야 중점 육성
- ▲ 지속가능한 환경보존 자연친화적 생태자원 보호
- ▲ 지역발전 촉진을 위한 미래 도시개발사업 활성화
- ▲ 시민정신 발양으로 함께 나누는 복지공동체 구현 등을 제시했다.

한편 이날 심포지움을 주최한 김용웅 충남발전연구원장은 “신행정수도 건설이 본격 시작되면 무엇보다 지역연계발전이 중요하다”며 “계룡시는 신행정수도의 배후도시에 해당함에 따라 이에 대한 대응책을 모색하기 위해 이 자리를 마련했다”고 밝혔다.

## "어메니티 서천과 향후 과제" 워크숍 개최



충남발전연구원(원장 김용웅) 과 서천군(군수 나소열)은 9월 21일 오후3시 서천군청 회의실에서 충남발전 연구진과 서천군 지역 도의원/군의원 및 공무원 30여명이 참석한 가운데 "어메니티 서천과 향후 과제"라는 주제를 가지고 워크숍을 개최했다.

서해안시대 중심지역 및 신행정수도 연계지역으로 각광받고 있는 서천군 지역에서 개최된 이번 워크숍은 충청권의 신행정수도 입지에 따른 서천군의 대응전략을 모색하는 등 서천군 지역에 대한 비전을 제시해 눈길을 끌었다.

특히 이번 워크숍에는 서천군 지역 도의원/ 군의원들이 대거 참석, 서천군 현안과제 해결을 위한 진지한 토론이 이뤄지는 등 깊은 관심을 표명해 눈길을 끌었다.

이날 주제발표에 나선 충남발전의 성태규 박사(기획조정팀장)는 "어메니티 서천의 평가와 추진과제 검토"에 대해, 한상욱책임연구원은 "어메니티 서천과 경관관리계획"에 대해, 권영현연구위원은 "서천 이미지 정립을 위한 디자인 활용 방안"에 대해, 박철희책임연구원은 "어메니티 서천을 위한 개발촉진지구 지정·개발의 과

제" 대해, 이인배연구위원(경제·관광연구부장)은 "어메니티 서천을 위한 서천문화관광자원 육성과제"에 대해 의견을 개진했다.

이같은 발표에 대해 박영조·전영환 지역도위원과 황대원·오세옥 군의원들은 지역현안사업과 발전방안에 대한 심도 있는 질문과 의견을 개진하는 등 지역발전에 대한 많은 관심을 표명했다.

이날 워크숍에 앞서 나소열 서천군수는 인사말을 통해 "서천이 앞으로 나아가야 할 방향은 '어메니티'라고 강조하고 오늘 출발연 연구원들이 연구한 결과를 토대로 보다 진일보한 '어메니티 서천'을 만드는데 노력하겠다"고 밝혔다.

한편 이날 워크숍을 주최한 김용웅 충남발전연구원장은 "서천군은 관광문화와 여가문화의 교류중심지가 될 것으로 전망되어, 이에 대한 대응책을 모색하기 위해 이 자리를 마련했다"고 밝혔다.