

# 열린충남



7

통권 39호 2007

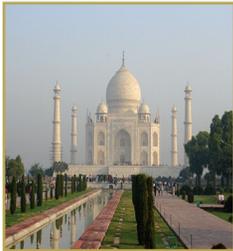
## THE CHUNGNAM REVIEW

충남의 농업·농촌 발전전략과 과제  
개방화 시대와 충남농업의 발전전략과 과제  
농촌발전을 위한 지역역량 강화 방안 / '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제

# 열린충남

www.cdi.re.kr 통권39호 2007. 7

2007년 7월 1일 발행 | 발행인 김용웅 | 편집위원장 송두범 | 편집위원 강영주, 권영현, 박철희, 신동호, 윤갑식, 이인배, 정종관, 최병학 | 편집간사 정봉희 | 발행처 충남발전연구원, 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보 빌딩 | 전화 042-820-1125 FAX 042-820-1129 | 디자인·인쇄 중부인쇄기획 대전광역시 동구 중동 10-25 (전화 042-253-7537)



## 2 취임사

새로운 도전과 발전을 위해 다함께 노력합시다 / 김용웅

## 4 권두언

농촌지역정책 발전의 방향과 과제 / 정영일 지역재단 이사장



## 특집 충남의 농업·농촌 발전전략과 과제

8 개방화 시대와 충남농업의 발전전략과 과제 / 권용대

33 농촌발전을 위한 지역 역량강화 방안 / 박경

60 '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제 / 송미령



## 충남논단

78 충청권 광역의회 협력체계 구축방안 연구 / 성태규·이재현

94 지역간 상생발전의 성공요인 분석 / 강영주

114 충청남도 버스 운영의 문제점과 개선 과제 / 조봉운·한상욱

126 지역축제의 경제적 파급효과 / 김상호

## 표지 설명

충남 금산군 군산읍 남이면에 위치한 진악산(732m) 계룡산, 서대산에 이어 충남에서 세번째로 높은 산으로 보석사의 수령 약 1000년된 은행나무(천연기념물 365호)가 유명하다.

## 충남의 도시

144 현충사의 고장, 염치읍 / 오용준



생태영농 탐방

150 친환경 농업특구 「팔당생명살림」 / 유병연

해외탐방기

160 거대한 나라 인도(INDIA) / 이상진

오피니언

168 전국최고의 지역 싱크탱크로 거듭날 것 / 김용웅

173 세종특별자치시 법안 철회되야 / 김용웅

175 국방대 지방 이전 원칙대로 논산으로 / 김용웅

177 충남현안 대응에 힘 모아줘야 / 김용웅

충남소식

180 도정소식

193 연구원소식

218 RIS소식

222 RHRD소식

223 충남수질총량관리센터소식



# 새로운 도전과 발전을 위해 다함께 노력합시다.



충남발전연구원 제6대  
김용웅 원장

오늘 충남발전연구원의 6대 원장으로 취임하게 되어 개인적으로 기쁘고 영광스럽게 생각합니다. 그러나 한편으로 국가발전의 선도주자인 충남의 발전을 뒷받침하는 지역연구기관의 수장으로서 역할을 생각하면 무거운 책임과 두려운 마음을 떨쳐버리기 어렵습니다.

우선 부족한 저에게 다시 한 번 지역발전을 위해 노력할 수 있는 기회를 베풀어 주신 충남발전연구원 이사장 이완구 지사님과 이사님 여러분께 감사드립니다. 아울러 지난 3년간 충남발전연구원의 제 5대 원장으로서 도정의 혁신과 도민들의 삶의 질 개선을 위해 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 애정 어린 관심과 지원을 아끼지 않으신 충남도민, 충남도의회 및 집행부 관계관 여러분, 그리고 지역 언론 및 지역사회 지도자 여러분께도 진심어린 감사말씀 드립니다. 오늘의 영광은 저 개인의 노력과 역량 보다는 그동안 어려운 환경 속에서도 묵묵히 연구과제 수행에 전념해 준 연구원 가족 여러분의 헌신과 노고에 대한 보답이라고 생각합니다. 연구원 가족 여러분께도 고마운 마음을 전합니다.

지난 3년간 충남발전연구원은 최선을 다했고, 나름대로 성과도 있었다고 자부합니다. 저는 가장 보람 있는 연구로 다른 지역의 벤치마킹 대상이 된 도청이전 예정지 선정연구와 행정도시 건설, 장항산업단지 조기착공 및 국방대학교 논산 유치 등 국책사업유치 및 지원연구를 들고 싶습니다. 이밖에도 충남의 미래비전과 전략 연구, 각종 국가공모개발사업 및 국가예산확보 연구에 대해서 나름대로 자부심을 가지고 있습니다. 뿐만 아니라 지난 3년은 연구원 조직과 연구수행 역량을 키우는 데도 많은 성과가 있었습니다. 연구전담인력과 예산이 2배 이상 확대되었고, 시도연구원 최초로 성과관리제, 임금 피크제 및 순환보직제 등 조직혁신도 단행했습니다. “공동학습과 협력연구 시스템”과 “성과 지향적 연구 체계 구축” 등 새로운 연구수행 방식의 도입에도 힘써 왔으며, 사회적 학습의 선도 및 지식 네트워크 매니저 역할 수행 등 연구원의 사회적 기능 강화에도 치중해 왔습니다.

그러나 우리는 지금까지의 노력과 성과에만 머물러 있을 수 없습니다. 연구원의 혁신 작업은 이제 겨우 걸음마 단계에 있기 때문입니다. 그동안 우리가 내세웠던 비전과 전략을 구체적으로 실천하고 내실



화하는 노력이 뒷받침돼야 합니다.

지역발전연구의 환경과 수요가 급격히 변하고 있습니다. 지금까지의 연구수행체계로는 대응이 어려울 것입니다. 앞으로 충남 지역의 경제 발전이 가속화될수록 지역연구 수요는 더욱 다변화되고 연구의 양도 급격히 증대될 것입니다. 이에 대응하기 위해서는 연구원 인력과 예산의 확충 등 조직역량 강화는 불가피할 것입니다. 그러나 연구원 조직이나 인력의 확대만으로 새로운 연구수요에 대응할 수 없습니다. 지역 내 전문 인력과 창의적 아이디어를 적극 활용할 수 있는 보다 개방적이고 유연한 연구조직과 연구수행시스템을 구축해야 합니다. 연구원 가족 여러분은 연구수행자로서의 전문성과 함께 지식 네트워크 매니저로서의 역량도 함께 갖추는 데 힘써야 합니다. 증대되는 지역연구 수요에의 대응을 위해서는 연구원의 지방행정지원 역할에도 변화가 있어야 합니다. 수탁연구의 수행과 자문 등 컨설팅(consulting) 기능에만 머무르면 안 됩니다. 앞으로는 지방행정 실무자들의 분석과 기획 역량을 높이고, 실용적인 시책을 지방행정 실무자들이 직접 개발할 수 있는 코칭(coaching) 기능을 확대해야 합니다.

충남발전연구원이 앞으로 지역 싱크 탱크(Think Tank)로서의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 새로운 지역발전 과제를 끊임없이 찾아내어 해법을 제시할 수 있어야 합니다. 대표적인 과제가 지역발전시책과 사업의 통합관리시스템을 개발하는 것입니다. 지역에서는 현재 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관과 각종 조직에서 수많은 시책과 사업을 추진하고 있습니다. 그러나 관리주체가 다르다보니 상호간 연결이나 조정 등이 제대로 이루어지기 어렵습니다. 앞으로 지역발전의 승패는 지역단위에서 수행되는 유사한 시책과 사업을 관할기관과 부서의 벽을 넘어 어떻게 효율적으로 연결하여 시너지 효과를 높이느냐 하는 “지역단위 통합관리시스템”(area-based integrated system)의 구축 여부에 의하여 결정될 것이기 때문입니다.

이제는 미래발전의 약속과 다짐만 가지고 평가받을 수는 없습니다. 연구의 질과 지역발전 성과로 충남도민과 지역사회의 신뢰를 받아야 합니다. 이는 충남발전연구원이 밖으로는 존경받는 전문지식인 집단으로 위상을 확보하고 안으로는 개인의 발전을 서로 북돋아주어 자기의 기량을 마음껏 발휘할 수 있어야 가능합니다. 행복하고 신나는 연구원을 만드는 데 다 함께 동참합시다. 새로운 도전과 발전을 위해 다 함께 노력합시다.

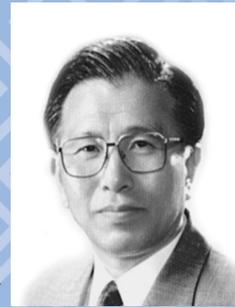
끝으로 여러분의 가정마다 고루 행복과 건강, 그리고 번영이 함께하기를 기원합니다.

감사합니다.

2007. 7. 9

# 농촌지역정책 발전의 방향과 과제

정영일 |  
지역재단 이사장 · 서울대 명예교수



노무현 정부는 농촌정책을 농업정책, 소득정책과 더불어 농정 3대 기본축의 하나로 내세울 만큼 종래에 비해 그 중요성을 크게 강조하고 있다. 2004년의 「농업·농촌종합대책」은 농촌지역개발, 농촌사회안전망 확충 및 농촌복지인프라 구축 등 농촌정책의 세 가지 주요시책에 관해 추진단계별 목표치를 설정하고 있다. 또한 2005년부터 추진된 「삶의 질 향상 5개년계획」이 기존의 농촌주민을 대상으로 하는데 비해 2006년에 도입된 「복합생활공간조성정책」은 도시민의 농촌정주를 지원하는 취지가 담겨있어 농촌정책의 외연이 점차 확대되어 왔다.

그렇지만 개별사업내용을 구체적으로 살펴보면, 현행 농촌정책의 많은 부분은 농업정책의 하위시책들로 구성되어있어 주로 농업과 농가를 대상으로 한 정책범주에 속하는 것이어서 개별지역의 특성이나 다양성이 충분히 감안되기 어려운 중앙정부 주도의 획일적 성격을 크게 벗어나지 못한다는 점에서 뚜렷한 한계를 지니고 있다.

농촌정책의 궁극적 목표가 농촌지역의 경제적·사회문화적·환경적으로 지속가능한 발전에 있다고 할 때, 현행 농촌정책에 포함되어있는 다양한 개별시책들이 이와 같은 농촌정책의 궁극적 목표와 어떠한 논리적 연계를 지니는 지가 명료하지 않다. 예컨대 연금·건강보험 등 농업인사회안전망 확충시책은 농업구조조정의 연착륙을 지원하는 취지를 지닌 것이어서 농촌지역개발정책 고유의 영역에 속하는 것으로 보기는 어렵다. 또한 교육·의료·복지 등 복지인프라 구축시책도 지역별 특성을 지닌 사업이 아니라 국민기본요구(national minimum)를 충족하기 위한 목적을 지닌 것이다. 그밖에 기존의 소도읍 개발 사업과 농촌마을종합개발사업 등을 포함한 종합적 거점개발, 경관보전에 대한 정책지원을 통한 어메니티의 증진 및 지역특구제도 등을 통한 투자유치 등 다양한 개별시책들이 지속가능한 농촌지역발전과 어떠한 논리적 연관을 지니는지 전체적인 청사진이 보이지 않는다.

농업구조조정을 지원하고 농가의 농외소득을 확충하며 농촌지역생활여건을 개선하는데 주안점을 둔 현행 농촌정책이 국토의 대부분을 차지하는 농촌지역공간을 기능면에서 도시



공간과 보완관계 아래 지속적으로 발전해 나갈 수 있도록 뒷받침하는 통합적 농촌정책으로 발전해 나가기 위해서는 여러 가지 측면에서 근본적인 재검토가 있어야 할 것이다.

먼저 정책대상이 되는 농촌지역의 개념·정의 문제이다. 행정구역상의 읍·면지역을 농촌으로 정의하는 현행의 분류방식만으로는 다양한 지역특성을 가진 정책대상지역의 선별이 불가능하다. 따라서 내실있는 농촌지역정책의 기획·추진을 위해서는 선진국에서 널리 채용되는 인구집중지구(DID, Densely Inhabited Districts)나 농가비율 또는 입지 등 사회경제적 지표를 기준으로 한 지역분류를 위한 조사연구가 선행되어야 한다.

둘째로 농업·농촌에 대한 국민의 관심 내지 기대가 다원적 기능(multifunctionality) 즉 국민식료(food)의 안전성과 품질, 물·공기·토양을 포함한 국토자원과 자연환경의 보전, 여가생활 및 정주공간으로서의 농촌지역의 어메니티 등으로 다양화되고 있으며, 농업·농촌이 제공하는 이들 공익기능에 대한 사회적 보상체계로서 각종 직접지불제도를 도입하는 세계추세에 주목해야 한다.

셋째로 농촌지역 경제활동의 다양화와 농촌사회구성의 혼주화 추세 아래서 농업문제와 농촌문제를 동일시하는 편협한 시각을 탈피하여 농업활동과 농촌지역 사회발전 간의 상호 의존성에 유의하면서 다양한 구성을 지닌 지역주민 전체를 대상으로 한 농촌지역 발전을 위한 다각적인 노력이 요청된다.

넷째로 이제부터 농촌정책은 경제·사회문화·환경적 측면을 포괄하는 통합적 접근아래 이루어져나가야 한다. 경제적 측면에서는 지역발전을 위한 물적 기초를 이루는 농업 및 비농업분야 경제활동의 여건조성과 지원이 요구되는 바, 농외소득정책은 농가의 농외소득 확대를 넘어 농촌지역경제활동의 다각화라는 관점에서 접근되어야 할 것이다. 사회문화적 측면에서는 교육·의료·복지·문화 등 공공서비스와 주택·도로·상하수도·교통·정보통신 등 사회간접자본 부문의 균형있는 발전을 위한 공공부문의 재정배분이 효율적으로 이루어져야 할 것이다. 환경적 측면에서는 휴식 및 정주공간으로서 농촌지역에 대한 국민

의 요구가 확대됨에 따라 그동안 개발과정에서 파괴된 농촌 환경 및 경관의 회복과 자연환경, 야생동식물, 유형·무형의 전통문화유산의 유지·보전 등이 추진되어야 할 것이다.

다섯째로 농촌정책추진에 있어서는 농촌지역의 다양성과 개성이 충분히 존중되어야 하며 도시와 차별화되는 농촌다움(rurality)과 여유로움이 추구되어야 한다. 따라서 개별지역의 부존자원과 잠재력을 바탕으로 하는 다양한 사업이 적재적소원칙 아래 이루어져야 하며 도시홍내를 내는 농촌개발이 아니라 도시와의 보완관계를 살려나간다는 개발원칙이 지켜져야 할 것이다.

마지막으로 위에서 언급한 농촌지역정책의 추진을 위해서는 중앙정부 주도의 획일적 추진이라는 종래 방식이 아니라 분권화와 주민참여 확대를 바탕으로 한 상향식 개발방식이 적극 확대되어야 할 것이다. 이러한 주민 주도의 상향식 농촌지역개발의 세계적 성공사례로서는 유럽연합(EU)의 LEADER(농촌지역경제발전을 위한 활동연대)프로그램을 들 수 있는 바, 우리나라의 사정에 맞는 방식의 도입이 적극 검토되어야 할 것이다.

이하에서는 주민 주도의 통합적 농촌지역개발로 나아감에 있어 핵심이 되는 몇가지 과제에 대해 논의하고자 한다.

먼저 농촌지역발전의 주체인 지역주민의 주체역량배양이다. 오랫동안 농촌인구의 급속한 유출과 고령화, 중앙정부주도 정책아래 농촌주민의 주체역량이 극히 취약한 상태에 있으며 외부에 대한 의존이 심화되고 있는 것이 우리 현실이다. 그러나 농촌지역 활성화는 공공부문의 역할만으로는 한계가 있으며 지역주민 스스로 지역발전을 위한 장래계획수립과 추진주체로 되기 위해서는 주체역량 강화가 필수 불가결하게 요구된다. 여기서 말하는 주체역량배양이란 개인이나 관련조직·기관들이 당면문제를 해결하고 목표를 성취하는 능력을 개발하는 과정을 가리킨다. 주체역량강화를 위한 주요수단으로는 ① 필요한 지식·기술의 습득과 태도·의식의 향상을 중심으로 하는 교육훈련의 강화와 ② 주민참여 및 다양한 활동주체들 간의 파트너십 형성을 위한 실천학습프로젝트(action-learning project)의 시범시행을 들 수 있으며, 이 두가지 수단은 상호보완적인 성격을 지니는 것으로 이해되어야 한다.

둘째로 농촌개발계획의 체계적 수립과 추진이다. 농촌개발정책의 지속성과 일관성을 확보하기 위한 제도장치로 5~7년 정도의 기간에 관해 전국계획과 지역계획의 위계를

갖춘 통합적인 농촌개발계획체계를 갖출 필요가 있다. 계획내용에 있어 전국계획은 전국에 공통적으로 적용될 기본 방향과 지침 등 주요정책 틀을 규정하는데 그치고 각지역의 특성과 중장기 개발목표에 따른 구체적인 사업선택은 지역계획이 담당하는 역할 분담이 바람직하다. 중앙과 지방간에는 협약제도를 도입함으로써 계획기간동안의 재정 지원 의무와 지방비부담 및 계획실행 의무를 분담하고, 중앙정부 농촌정책의 통합조정 기능을 강화함으로써 부처할거주의로 인한 비능률을 해소해 나가야 할 것이다.

마지막으로 농촌지역개발관련 주체들 사이의 역할분담체제의 적정화이다. 지방자치단체는 지역발전의 비전을 제시하고 주민역량을 결집하여 주민동의 아래 수립된 지역발전종합계획을 집행해나가는 중심적 역할을 담당해야 하며, 지역주민은 환경변화에 능동적으로 대응함으로써 국민 일반과 농산물소비자의 요구에 적극 대응하여 지역경쟁력을 발견·강화하는 노력의 주체가 되어야 한다. 농협을 비롯한 다양한 지역조직은 지역농업을 조직화하고 시장교섭력을 강화하는 등 지역경쟁력 강화를 위한 지원노력에 역할을 집중해나가야 할 것이다. 도·농간의 상호이해 증진과 교류협력 확대 또한 농촌지역발전을 위해 매우 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 농산물직거래사업이나 도·농교류사업은 지역농산물의 안정적 판로확보나 소득원의 확대를 넘어 도·농공동체문화의 확산을 위해서도 중요한 계기를 제공해 줄 것이다.

요컨대 장래의 농촌지역발전은 ① 지역발전주체의 자율성, ② 장기계획의 틀 아래 개별사업을 추진하는 계획성, ③ 경제·사회문화·환경 등 통합적 발전을 추구하는 통합성, ④ 지역개성을 살려 다양화해가는 독자성, ⑤ 타 지역과의 경쟁·협력·교류·연대를 중시하는 개방성을 토대로 할 때 그 지속가능성을 확보할 수 있게 될 것이다.

# 개방화 시대와 충남농업의 발전전략과 과제

권용대 | 충남대학교 농업경제학과 교수

## I. 서언

DDA 협상, 한·칠레 FTA에 이어 금년 4월에 타결된 한·미 FTA에 따라 우리 농업은 세계적 경쟁수준에 입각하여 개방화가 더욱 가속화될 전망이다. 개방화로 농산물 수입 자유화의 범위와 폭이 커지게 되면 일부 틈새 시장형 품목을 제외하고 대부분의 농산물이 국내시장에서 경쟁력을 잃고 설자리를 찾지 못할 것으로 우려된다. 영세한 우리 농민들은 값싼 수입농산물의 홍수 속에서 경쟁력 있는 농산물을 발굴하지 못하고 선부르게 다른 품목으로 전환할 수도 없어 답답하기만 한 것이 작금의 농업현실이라고 할 것이다.

필자의 생각으로 우리 농업이 개방화로 나아갈 수밖에 없는 것은 세계화라는 시대적 물결이 비교역적인 특성을 가진 농산물시장에도 밀려오고 있기 때문으로 본다. 세계화란 상품, 서비스, 자본, 기술, 정보, 지식 등이 국경을 초월하여 무한경쟁적인 비즈니스를 벌이면서 국가간 경제가 하나의 시장권으로 통합되는 현상을 말한다. 즉 경제에 관한한 국가라는 인위적 장벽을 해체하여 범지구적인 시장 질서를 수립함으로써 지구촌을 단일한 사회 경제체제로 변화시키는 과정을 세계화로 볼 수 있다.

농업분야도 1994년에 UR협정을 맺은 이후 WTO 체제가 출범하면서 무역자유화라는 명분하에 농산물 시장의 개방화를 통한 세계화가 진행 중에 있다. 우리나라도 수입농산물의 국내 시장 점유율이 높아지면서 이른바 천정가격효과에 따른 농산물의 지속적인 가격하락, 그리고 만성적인 소득저하현상으로 세계화, 개방화에 따른 충격을 경험하고 있는 중이다. 농산물시장의 세계화는 우리 농민들로 하여금 시장 접근성의 문제와 농산물 가격의 하향화를 가져와 수지악화 → 소득감소 → 부채증가 → 농업퇴출이라는 희생양으로 만들고 있는 것이다.

충남의 경우도 농산물 시장 개방의 영향으로 농업의 역할과 비중이 상대적으로 크게 위축되고 있는데, 최근 10년간 충남의 산업구조를 보면 농업비중이 1995년 14.1%에서 2005년에 8.4%로 감소한 가운데 농가인구도 641천명에서 437천명으로 계속 줄어들고 있다. 그러나 충남은 아직도 전통적인 농업도로서 전국 2위의 농업생산액을 보유하고 있으며 농업인구 3위, 쌀 생산 2위, 경지면적 3위 등 각종 지표상으로도 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 충남 농업이 개방화 시대를 맞이하여 국가농업에서 차지하는 역할과 비중을 유지해나면서 보다 차원높은 지역농업의 발전을 위해서는 자체적인 역량과 아이디어를 발굴해 나갈 필요가 있다.

지금 우리 농업은 유래없는 변혁기의 한 가운데 서 있다. 변혁기에는 시대의 흐름을 정확히 알아야 변신의 방향을 제대로 잡아 살아갈 길을 찾을 수 있다. 개방화라는 거대한 파고를 맞아 충남 농업의 생존과 번영을 위해 지역 농업인과 관련단체들이 어떻게 대처하여야 하는가가 주어진 과제라고 할 수 있다. 이 글에서는 21세기 개방화시대를 맞아 충남 농업의 현 위치와 변화 동향을 살펴본 후 미래의 충남 농업을 이끌어 나갈 발전적 전략과 과제를 몇 가지 짚어보기로 한다.

## II. 개방화가 국내 농업에 미치는 영향

### 1. 개방화에 따른 국내 농업의 피해

우리나라는 1989년 GATT 국제수지보호조항(BOP) 졸업과 1995년 UR 농업협상의 이행으로 농산물 시장의 개방화가 본격적으로 진행되고 있다. 최근의 개방화 일정을 보면 2004년 쌀 재협상과 한·칠레 FTA 발효이후 한·싱가폴, 한·아세안 FTA가 이미 체결되었다. 금년 4월에는 한·미 FTA가 체결되었으며 한·캐나다 FTA, 한·EU FTA협상이 현재 진행 중이다. 농산물 시장의 개방이 확대됨에 따라 농가들은 생산성의 향상에도 불구하고 농산물의 생산 증가에다 수입 농산물까지 가세하면서 공급과잉으로 농산물 가격하락과 농업소득감소로 이어지는 소위 농업 트레드 밀(Agricultural Treadmill) 현상을 경험하고 있다. 통계를 보면 농산물의 연평균 실질가격 상승률은 1.4%(1986년~1990년)에서 -1.0%(1994년~2002년)로 하락하고 실질농업소득 성장률도 동기간 동안 연 평균 6.9%에서 -1.7%까지 떨어지고 있다. 이렇듯 개방화 이후 우리 농업이

성장과 소득의 괴리현상으로 인한 소득침체와 농가부채의 부담증가라는 어려운 상황을 맞고 있는데 앞으로도 이 같은 상황에서 벗어나기 어렵다는 점에서 문제의 심각성이 있다 하겠다.

특히 금년 4월 타결된 한·미 FTA는 개방화의 속도를 가속화시키면서 농가피해를 더 늘릴 것으로 보인다. 한·미 FTA로 인해 우리 농산물이 입는 피해액을 한국농촌경제연구원이 추정한 결과를 보면 해마다 6,698억원 씩 감소할 것으로 전망하고 있다. 가장 큰 피해를 받는 분야는 축산업으로서 연 평균 4,664억원 가량의 생산 감소가 예상되고 있다. 쇠고기의 경우 현행 40%의 관세가 15년에 걸쳐 철폐되는데 2009년 205억원, 5년 후 671억원, 10년 후 2,811억원, 최종년도인 2023년에는 2,147억원 생산이 감소할 것으로 추정하였다. 돼지고기는 이행 첫 해에 298억원, 2014년 1791억원, 관세철폐 시점인 2018년에 1,874억원 생산액이 감소하고, 닭고기는 이행 5년차에 488억원, 관세철폐 연도인 10년차에는 996억원 감소할 것으로 전망하고 있다. 유제품의 경우 이행 5년차에 416억원, 혼합분유 관세철폐 시점인 10년차에 594억원 생산액이 감소할 것으로 추정된다.

한편 과수산업을 보면 감귤의 경우 이행 5년차인 2013년 457억원 생산액이 감소해 관세철폐 시점인 2015년에 658억원 감소할 것으로 예상된다. 사과도 이행 5년차에 202억원에서 15년차에 778억원 생산액 감소가 예상된다. 단 10년차부터 농산물 세이프가드 발동 요건이 적용될 것으로 예상돼 수입 증가를 억제할 것으로 보인다. 배는 이행 초기 10억원 감소에서 2023년 325억원으로 감소액이 커질 전망이다.

채소 및 특작의 경우 고추, 마늘, 양파 등 양념채소류는 이행 초기 미국산 수입 증가가 적어 생산액 감소가 미미하고, 후기에는 농산물 세이프가드 발동 요건이 적용돼 영향이 크지 않을 전망이다. 양념채소류의 예상 생산액 감소는 이행 5년차 77억원에서 15년차 217억원 규모다. 충남이 주산지인 인삼의 경우 미국산(화기삼)의 가격경쟁력이 높아지고, 관련 가공제

〈표 1〉 한·미 FTA에 따른 농업생산 감소액

(단위 : 억원)

구 분	연평균	1~5년차	6~10년차	11~15년차
축산	4,664	1,981	5,319	6,691
과수	1,551	625	1,575	2,452
채소·특작	368	191	407	507
곡물	115	28	111	206
합계	6,698	2,825	7,412	9,856

자 료 : 한국농촌경제연구원

품 수입이 늘어날 가능성이 크다.

계속적인 국내시장의 개방 확대에 의해 농민들의 사기가 저하되고 농가소득도 침체상태에 빠지면서 농가인구는 2005년 현재 343만명으로 총인구의 7.1%까지 감소하였다. 앞으로 개방화가 더욱 확대된다면 10년 이내에 우리나라의 농가인구는 200만명 이하 즉 4% 미만시대가 될 것으로 예상된다. 현재 농사를 짓고 있는 농민들 중에서 3분의 1은 어떤 식으로든지 농사를 그만 두어야 한다는 의미이다. 이 과정에서 많은 농민들이 실패와 좌절을 겪으면서 농촌을 떠나게 될 것이다. 이렇듯 농업의 개방화는 국내적으로 농산물 가격의 하락과 소득감소를 초래하면서 농업인구와 농업생산액의 급격한 감소를 불러일으키고 있다.

## 2. 개방화가 농업구조에 미치는 영향

농업 개방화는 농업생산구조를 과거 식량작물 중심에서 시장 경쟁력이 있고 소득기여도가 높은 성장 작목을 중심으로 재편하도록 하고 있다. 이 과정에서 소농, 가족농 위주로 구성된 대부분의 농가들이 소득규모와 경영구조 측면에서 상층농과 하층농으로 나누어지는 양극화 현상이 심화되고 있다. 통계를 보면 1994년~2002년 동안 농가 계층간 소득격차가 크게 확대되어 농가의 최상위·최하위 소득 20%계층의 소득격차가 5.5배에서 7.1배로 확대되었다. 동기간에 도시가구의 최상위·최하위 소득 20%계층의 소득격차가 4.4배에서 5.4배로 확대된 것보다 더 농촌가구의 빈부차가 더 심함을 보여주고 있다. 이같이 상층농이 영농규모화를 통하여 전업농 체제로 변화하면서 대규모의 상업화된 농가들이 우리 농업을 주도하는 역할을 맡게 될 것으로 전망된다.

소규모의 영농 구조하에서는 경영의 중요성이 크게 부각되지 않는다. 하지만 규모를 키우고 돈과 기술을 투입해야하는 방향으로 농업경영의 질적 여건이 변화하게 되면 경영방식 자체가 근본적으로 바뀌어야 한다. 즉 합리적이고 과학적인 경영방식으로의 접근을 필요로 하며, 이 경우에 농업경영의 시스템이 제조업의 패턴을 따르는 것이 요구된다. 또한 경영전문화의 과정에서 종자, 종묘 공급, 육묘, 재배, 수확 등 생명공학과 전자공학을 활용한 자본집약적 시설 투자 및 기계화가 촉진되고 계획생산, 계획판매를 실천하는 농업 경영인들도 증가할 것이다.

또 다른 측면에서 볼 때 개방화로 인한 영농구조의 두드러진 변화는 겸업농가가 줄어드는 반면에 전업농가의 비율이 크게 높아지고 있으며 부업농의 비중도 점차 늘고 있다는 점이다. 이는 영농구조의 규모화 및 전문화가 진전되면서 영농형태나 작목 선택이 부가가치가 높은 분야로 빠

르게 전환하면서 농가들이 상업농과 비상업농으로 양극화되고 있음을 의미한다.

개방화이후 농산물 소비동향을 보면 농산물의 유통과 출하가 전문화 규모화 되는 등 농산물 유통환경이 급변하고 있다는 점이다. 국내의 농산물 소비행태를 보면 수입 개방화로 다양한 농산물이 수입되면서 소비자들 가격보다 맛과 안전성, 브랜드 등 농산물의 선호패턴이 다양화 하는 현상이 나타나고 있다. 이에 따라 농산물 유통에 있어서도 제조업과 마찬가지로 마케팅전략, 고품질화, 비용절감 등 효율적 경영이 중요한 과제로 부각되고 있다. 또한 산지에서는 산지유통센터, 미곡종합처리장 등의 시설확충으로 상품성을 갖춘 농산물의 출하환경이 조성되고 있으며 전자상거래, TV홈쇼핑 등 다양한 유통경로 등장으로 농업인의 출하선택권과 소비자의 구매선택권이 확대되고 있다. 필수농산물인 쌀의 소비는 감소하는 반면 채소, 과일, 육류의 소비는 증가하는 등 구매형태도 다품목 소량 구매 경향을 보이고 있고 품질도 고급화 다양화되고 있다. 즉 공급과잉시대에는 농산물의 소비도 패션과 품질을 따지는 브랜드화 시대로 넘어가게 된다.

농가들도 변화하는 소비자의 기호에 신속하게 적응해나가면서 소득을 극대화할 수 있는 상업적 품목을 중심으로 전문화, 규모화가 급속하게 진행되고 있다. 농가들은 농산물 유통구조의 개선을 위하여 영농조합법인, 농업회사법인 등 다양한 형태의 경영조직을 결성하고 소비시장의 신 유통 동향에 대응하여 판매자의 시장 교섭력 강화 및 브랜드 활성화차원에서 지역간의 연합화된 대규모 판매조직을 결성하는 사례가 늘어나고 있다.

한편 농촌지역은 농업인의 삶의 질 향상 및 농어촌개발 촉진에 대한 법의 제정을 계기로 도농균형 개발 차원에서 교육·의료·복지인프라에 대한 투자 요구가 크게 늘어나고 있다. 최근 도시화율이 80%를 넘어 도시민들이 농촌의 어메니티의 중요성과 가치를 재인식하면서 1사 1촌 운동, 5도2촌 등 농촌이 생명·환경·관광·여가공간으로서의 중요성을 인식하고 새로운 농촌발전 모델을 모색하고 있는 중이다. 이에 따라 농촌지역의 자연환경과 수도권과 근접한 입지성을 살린 농촌 체험형 그린투어리즘 운동이 활발하게 일어나고 있다.

농정분야를 보면 UR협상 이전까지는 정부가 수입농산물에 대한 국경보호조치를 통하여 국내 농산물 시장을 어느 정도 보호할 수 있었고 농산물 가격 지지 및 소득안정과 관련된 다양한 정책수단을 동원하여 농업성장과 농가경제의 발전을 독자적으로 추진할 수 있었다. 그러나 1995년 WTO 체제의 출범이후 정부의 수입조절에 의한 국내 농산물의 보호수단이 한계에 봉착하게 됨에 따라 농가소득의 안정을 위한 정책을 지속화하기가 사실상 어려워 졌다. 이에 따라 정부는 집중과 선택을 통한 시장 경쟁력의 강화라는 농업성장정책과 함께 경쟁에서 탈

락되는 농가들에 대한 소득안정화 정책을 동시에 추진하는 정책으로 방향을 바꾸고 있다.

개방화 시대의 농정이 바뀌면서 농정의 방향도 질적 생산과 신시창출로 고부가가치 농업을 실현하는데 중점을 두고 보호중심에서 경쟁력 향상으로 전환되고 있다. 즉 농민을 일방적 보호의 대상에서 자구노력을 전제로 한 지원대상으로 전환하고 농업인이 선택 가능한 전문화·겸업·탈농 프로그램 마련하고 있다. 정부는 경쟁력 있는 농업경영체를 농업생산의 중심축으로 육성하고 선택과 집중 차원에서 경쟁력 있는 작목 경영체를 집중 육성 하고 우수 농업인을 중심으로 농지·자본·기술 등을 집중화하고 농가의 특성에 따라 다양한 선택기회를 부여할 계획이다. 특히 농업 생산성을 높이고 농업소득을 스스로 창출할 수 있는 유능한 영농후계자와 정예 농업인력을 육성하여 농업생산의 대부분을 40세 미만의 인력이 담당할 수 있도록 각종 정책적인 지원이 뒷받침될 것이다. 이들에게 경영능력을 고려한 최적의 농업규모로 농업을 전문화하고 기술 집약 농업으로 육성함으로써 농업소득을 타 산업과 비교하여 안정적으로 올릴 수 있도록 지원하게 된다.

이같이 농정 목표가 바뀌에 따라 정부는 우리 농업이 수입개방화에 대응하여 경쟁력을 갖춘 산업으로 성장할 수 있도록 시장 지향적 농업구조 전환과 고품질·안전식품 생산체제를 구축하는 방향으로 새로운 농업·농촌종합대책을 마련하고 있다. 한편으로는 농업인의 소득안정을 위해 직불제 확충, 농외소득 증대, 부채경감 등 생활안전망을 확충하고 농촌은 살터, 일터, 쉼터 정주공간으로서 선진국형 농촌을 건설하는데 역점 두고 있다. 이를 위하여 정부는 FTA이행특별법, 농어업인 삶의 질 향상특별법, 부채경감특별법, 농어촌특별세법 등 농업인 지원을 위한 4대 특별법의 개정을 추진하고 농업인 소득안정과 경쟁력 확보를 위한 로드맵을 제시하여 DDA농업협상·자유무역협정·농가부채 등 주요 농정현안에 대하여 새로운 차원의 대책을 수립 추진할 계획이다.

### III. 개방화에 따른 충남농업의 변화 동향

#### 1. 충남농업의 위상과 현황

충남 농업의 입지 조건을 보면 지형적으로는 차령산맥에 의해 동서로 구분되어 동고서저의 특

성을 지니고 있으며, 해발 100m 이하의 평야지가 총 면적의 65.8%를 차지하고 있고 100~500m 구릉지는 34.1%, 500m 이상의 산지가 불과 0.1%로서 평야와 구릉지가 잘 발달되어 있다. 농사에 필수적인 관개조건을 보면 금강, 안성천, 삽교천의 3대 하천이 있는데 이들 하천을 농업용수로 충분하게 활용하고 있으므로 충남은 농사를 짓기에 적합한 환경을 갖춘 우리나라의 대표적인 농업지대로 발달해왔다.

경지면적은 2006년 현재 247,590ha로써 전국경지 면적의 13.8%를 차지하고 있어 경북, 전남에 이어 전국 3위를 차지하고 있다. 평탄한 평야지형이 많아 경지율은 29.5%로 전국 평균 18.6%보다 10.9%가 높고 제주도의 32.0%를 제외하고 가장 높은 경지율을 보유하고 있다. 또한 경지면적 중 답 면적이 183,161ha로 답율이 73.9%에 달하여 전북 다음으로 논 면적 비율이 많다. 이렇듯 농업환경이 양호하기 때문에 전통적으로 충남은 국가적으로 주요 농업 생산기지로써의 역할을 해 왔다.

최근에는 서울과 수도권시장에 근접한 입지를 살린 성장형 작목의 재배면적과 생산량이 늘어나면서 농가소득도 타 지역에 비하여 빠르게 성장하고 있다. <표 2>에서 충남의 농가소득은 2001년 이후 전국 평균소득을 넘어서는 성장률을 보여 2005년 현재 32,215천원으로 전국 평균 30,503천원보다 8.9%가 높게 나타났으며 경기, 제주, 경남에 이어 4번째로 높은 소득을 올리고 있다. 한편 농업소득의 소득의존율은 40%이고 농외소득 비율은 29.5%로서 전국 평균 38.7%와 32.4%보다 낮는데 이는 타도보다 충남지역의 농가들이 전업형 농가들이 많아 농업소득에 의존하는 비중이 높다는 것을 의미한다.

〈표 2〉 충남의 농가소득 추이

(단위: 천원)

구 분		농가소득 (a=b+c+d+e)		농업소득(b)		농외소득(c)		이전소득(d)		비경상소득(e)	
		금액	비율 (b/a)	금액	비율 (c/a)	금액	비율 (d/a)	금액	비율 (e/a)		
2005	충남(A)	33,215	40.0	13,239	29.5	9,820	29.5	3,918	11.7	6,238	18.8
	전국(B)	30,503	38.7	11,815	32.4	9,884	32.4	4,078	13.4	4,725	15.5
	A/B(%)	108.9	103.3	112.0	99.4	91.0	96.1	87.3	132.0	121.3	
2001	충남(A)	23,671	48.4	11,453	31.1	7,353	31.1	4,865	20.5	n/a	n/a
	전국(B)	23,906	47.1	11,266	32.7	7,829	32.7	4,811	20.1	n/a	n/a
	A/B(%)	99.0	102.7	101.7	93.9	95.1	101.2	101.9	n/a	n/a	

자료: 농림부, 농림통계연보

충남지역의 주요 농산물 생산 현황을 살펴보면 2006년에 쌀은 865천톤이 생산되어 전국의 18.5%를 차지하여 전남에 이어 2위를 점하고 있다. 이 같은 쌀 생산량은 면적 비율 대비 16.4%에 비하여 높은 비율로서 이는 충남 쌀의 단보 당 수확량이 다른 지역에 비해 많다는 것을 의미한다. 충남은 과채류와 과일의 주산지이기도 한데 딸기와 수박은 전국 2위의 생산량을 올리고 있으며 배는 2위, 사과와 배는 4위의 생산실적을 보이고 있다.

〈표 3〉 충남 주요 농산물의 생산 현황 (2006년)

구분	단위	전국(A)	충남(B)	(B/A)%	전국순위	
경지면적 합계	ha	1,800,470	247,590	13.8	3위	
미곡	면 적	ha	955,229	163,398	17.1	2위
	생산량	M/T	4,679,991	865,426	18.5	
수박	면 적	ha	20,553	4,240	20.6	2위
	생산량	M/T	778,374	188,586	24.2	
딸기	면 적	ha	6,813	1,646	24.2	2위
	생산량	M/T	205,307	47,226	23.0	
고추	면 적	ha	58,703	6,088	10.4	4위
	생산량	M/T	352,966	36,964	10.5	
마늘	면 적	ha	28,594	2,181	7.6	5위
	생산량	M/T	331,379	20,525	6.2	
사과	면 적	ha	28,312	1,448	5.1	4위
	생산량	M/T	407,621	31,759	7.8	
배	면 적	ha	20,656	3,336	16.2	2위
	생산량	M/T	431,464	83,790	19.4	
포도	면 적	ha	19,248	1,866	9.7	4위
	생산량	M/T	330,049	30,136	9.1	

자료: 농림부, 농림통계연보

충남의 과채류 생산 추이를 보면 1999년도에 414천톤을 생산하여 정점에 이른 후 감소추세를 보이고 있다. 그 이유는 UR협정 이후 과채류가 고소득 작물로 각광을 받아 재배면적이 크게 늘어오다가 2000년 이후 공급과잉으로 가격이 하락하면서 과채류 농가들이 경작면적을 줄였기 때문이다. 품목별로 보면 참외의 생산량은 줄어드는 대신에 수박, 딸기, 토마토의 생산량이 늘어나고 있어 이들 품목들이 충남의 주작목으로 부상할 것으로 전망되고 있다.

무, 배추로 대표되는 엽근채류는 노지채소가 주종을 이루고 있었으나 최근 들어 수요가 년 중 평준화됨에 따라 시설재배의 비중이 늘어나고 있다. 시설 배추와 무의 경우 경기도에 이어 2위를 차지하고 있으며 시금치는 3위를 차지하여 충남이 최근들어 시설 엽근채류의 주산지로 성장하고 있다. 앞으로 수도권 소비시장이 커지고 물류 교통망이 확대되면서 충남은 경기도를 능가하는 전국 1위의 엽근채소류의 주산지로 부상할 가능성도 있다.

고추, 마늘, 양파로 대표되는 조미채소류는 수급조절이 어렵고 해마다 가격등락폭이 심하여 소득불안정이 높은 작물이다. 주로 영호남에서 많이 생산되는데 충남은 생산량 순위가 4,5위권에 머물러 중간정도에 위치해 있다. 하지만 생강은 전국 생산량의 절반이상을 차지하여 1위의 주산지로 되어 있다. 그 이유는 마늘 주산지인 서산 육쪽 마늘이 생강과 보완관계를 이루고 있어 생산여건이 타 지역보다 유리하기 때문이다. 또한 파의 비교우위가 높은 것으로 나타났고 생산순위가 3위를 차지하고 있어 유망성장 작목으로 부상하고 있다. 전체적으로 볼 때 조미채소류는 중국산의 수입량이 늘어나면서 수익성이 악화되겠지만 충남이 시장 경쟁에서 우위를 차지하고 있는 생강, 파 등은 수입개방화에 대처해 나갈 전략이 마련될 경우 지역의 유망 작목으로 성장할 수 있다.

2002년도에 충남의 배 생산 비율이 20.4%를 차지하여 전국 1위의 주산지이었다가 2006년에는 전남에 이어 2위로 떨어지고 있다. 그 이유는 배가 전국적으로 공급과잉상태에 들어감에 따라 성환, 천안을 중심으로 지역 농민들이 배의 재배면적을 조정하였기 때문으로 보인다. 사과, 배, 포도 등 과실류는 한미 FTA 협정으로 향후 수익성이 악화될 것으로 우려됨에 따라 경쟁력 향상을 위한 대책이 필요한 품목으로 지적받고 있다.

충남의 축산 농가는 전체농가의 13%를 차지하고 있어 경기도에 이어 전국 2위권인데 규모화와 기업농화가 크게 진전되면서 충남이 전국적인 축산 중심지로서 성장할 가능성이 높다. 축종별 순위를 보면 한육우 사육두수는 경북, 전남에 이어 3위, 젓소, 돼지, 닭은 1위인 경기도 다음의 2위를 차지하고 있다. 충남 도내에서 한육우의 주산지는 홍성군이 1위를 차지하고 있으며, 그 다음 예산, 공주 순이다. 젓소는 천안시가 도내 1위의 산지이고 예산, 아산, 당진군의 순서로 사육하고 있다. 돼지사육은 홍성군이 충남의 22.3%를 차지하여 수위를 차지하고 있으며 닭은 당진군이 1위의 주산지이다.

〈표 4〉 충남의 가축사육두수 (2005년)

구 분		단위	전국(A)	충남(B)	전국대비 (B/A)%	비 고
한우	농가수	호	192,124	22,265	11.6	경북 1위, 충남 3위
	두수	마리	1,818,549	236,999	13.0	
젖소	농가수	호	8,923	1,415	15.8	경기 1위, 충남 2위
	두수	마리	478,865	77,569	16.2	
돼지	농가수	호	12,290	1,794	14.6	경기 1위, 충남 2위
	두수	마리	8,961,505	1,636,243	18.3	

자료: 농림통계연보, 농림부

충남의 농수산물 수출 실적을 보면 2003년까지는 해마다 감소하다가 2004년 116백만불을 달성하여 2003년도 보다 37.6%로 크게 증가한 이후 2005년에는 122백만 불로서 전년도 대비 5.8%가 증가하여 수출이 점차 증가추세를 회복하고 있다. 2005년 주요 농산물 품목별 수출동향을 보면 인삼류는 충남의 최대 수출품목으로 2005년도에 전년도 보다 3,984천불이 증가한 67,442천불을 수출하여 전체 수출액의 55%를 차지하였다. 배는 2005년 19,927천불을 수출하였으며 미국 7,190천불, 동남아 12,388천불, 기타지역 349천불을 수출하여 전체 수출액의 18%를 차지하고 있다. 화훼류는 충남의 새로운 수출 주력품으로 2004년 7,724천불(05년 7,819)을 수출하였으나 환율 및 고유가 등으로 전년대비 1.3%가 감소하였다.

〈표 5〉 충남 농수산물의 수출추이

(단위: 백만불)

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
수 출 액	139	119	101	84	116	122
증감율(%)	△27	△14.3	△15.5	△16.8	△37.6	△5.8

자료: 충남도청 농정과

수산물을 제외한 농산물만의 수출실적은 102 백만불로서 국가전체 농산물 수출액 2,222 백만불의 4.6% 수준이며 9개 광역자치단체 중 7위로서 충남 농업의 비중과 역할을 고려할 때 상대적으로 저조한 수준이다. 또한 충남의 수출 품목은 인삼류, 배, 화훼류 등 특정 품목에 집중되고 있으며, 수출국도 미국, 일본, 중국, 동남아 등 소수의 국가에 편중 되어 있어 이들 국가의 정책에 따라 수출이 영향을 받는 취약한 구조이다.

〈표 6〉 충남 농산물의 국가별 수출실적(2005년)

(단위:천불)

구분	일본	미국	중국	동남아시아	기타	합계
채소	1,851	167	0	697	6	2,721
김치	3,645	439	0	70	191	4,345
과일	34	7,191	242	13,128	75	20,670
화훼	1,830	2,103	3,722	69	0	7,724
인삼	16,633	12,508	5,642	31,882	778	67,443
합계	23,993 (23.3%)	22,408 (21.8%)	9,606 (9.3%)	45,846 (44.6%)	1,050 (1.0%)	102,903 (100.0%)

자료: 충남도청 농정과

## 2. 개방화 이후 충남농업의 동향

개방화 시대에 들어서면서 우리나라 농업 전체가 수입농산물의 급증으로 농산물 가격의 하락과 농가소득이라는 피해를 입고 있는데 농업 비중이 큰 충남도 개방화에 따른 농가 피해가 불가피한 실정이다. 과거에는 지역 농민들이 국내의 농산물 수급과 가격 동향에만 신경을 쓰면 되었으나 이제는 외국의 수입농산물과의 경쟁을 의식해야만 하는 시대가 되었다. UR 협상 이전에는 지방정부도 지역 농업을 보호하기 위하여 외국 농산물의 국내 시장 유통을 일정 한도 내에서 제한할 수 있었으나 갈수록 지방정부의 이러한 역할도 기대하기 어렵게 되었다. 2004년 쌀 재협상과 한·칠레 FTA를 거치면서 농정의 방향이 평균적인 농가지원보다는 경쟁력있는 농업 경영체를 중점적으로 지원하기로 함에 따라 앞으로 충남에서도 영세 소농들의 탈농현상이 증가할 것으로 전망된다.

개방화에 따른 충남 농업의 뚜렷한 변화를 보면 농업 GDP 및 농가인구 비중이 급격히 감소하고 있다는 점이다. 전통적인 농도인 충남은 지난 15년 동안 지역경제에서 차지하는 농업의 비중이 크게 축소되었는데 지역총생산에서 차지하는 농업 비율은 1990년 35.9%에서 2005년 8.4%로 줄어들었으며, 농가인구도 43.3%에서 26.7%로 감소하였다. 지역농업경제의 침체와 지속적인 농촌인구의 유출로 농촌의 사회 경제적 기능과 역할이 약화되면서 농가인구도 1989년에 888천명이었던 것이 2005년 현재 437천명으로 절반이상으로 감소하였다.

또한 농업 비중과 인구가 감소하면서 충남지역의 노령화도 가속화되고 있다. 2002년 통계에 의하면 전국 30개 군이 65세 이상 노인 비율이 20%를 넘어선 초 고령 사회에 이미 진입

한 가운데 충남은 고령인구의 비중이 전남의 14.1% 다음인 12.8%로써 고령인구의 비율이 높은 것으로 나타났다. 시군별로 보면 특히 청양군과 서천군의 고령인구 비율이 높아 고령화 인구비율이 각각 22.1%와 20.2%로 이미 초고령 사회에 진입한 것으로 나타났다.

이번 한·미 FTA에서 비록 쌀 개방은 피했다 하더라도 충남의 축산농가와 과수농가의 피해가 커지면서 농가인구가 크게 줄어들 것으로 보인다. 충남은 홍성, 천안, 논산을 중심으로 축산업이 활기를 띠고 있는데 FTA 협상으로 미국산 쇠고기가 본격적으로 수입되면 한우 고기 값은 크게 떨어지면서 축산농가들의 경영수지가 크게 악화될 전망이다. 충남의 과수농가도 마찬가지다. 칠레산이 쏟아져들어 올 때도 국내 과일가격은 타격을 입었다. 앞으로 미국산 오렌지·사과·복숭아·포도 등의 과일은 국내 관세가 낮아지는 만큼 가격도 내려갈 것이고 이에 따라 국내 과일 가격도 하락하면서 과수 농가의 소득피해도 커질 것이다.

충남발전연구원이 2006년도에 한미 FTA에 따른 충남 농업의 피해액을 추정한 결과를 보면 쌀을 제외할 경우 1,425억원으로 계산한 바 있다. 한편 한미 FTA타결 직후 충남도가 전국 농업 생산액 감소액을 근거로 농가인구 비율로 계산한 도내 농업 피해액을 계산한 결과를 보면 관세가 완전 철폐되는 2023년까지 연평균 1,415억 원의 생산액이 감소할 것으로 추정하였다. 이 중 최대 피해가 우려되는 축산 분야는 1,027억 원으로 전체 생산피해액의 73%를 차지했다. 과실 분야는 259억 원의 감소액이 추정됐으며, 채소특작 분야 63억 원, 임업 분야 49억 원, 곡물 분야 17억 원 감소로 각각 나타났다.

〈표 7〉 한미 FTA이후 충남의 농산물 생산감소액

(단위 : 억원, %)

순위	품목	연간생산액(2004년)	생산감소액	감소비율(%)
1	콩	346	293	84.8
2	돼지	3,154	197	6.2
3	닭	1,411	180	12.8
4	한우	1,262	158	12.5
5	포도	762	132	17.3
6	사과	510	127	24.9
7	배	769	97	12.6
8	인삼	1,254	70	5.6
9	고추	916	50	5.6
10	딸기	1,605	40	2.5
11	토마토	908	27	3.0

12	마늘	508	20	3.9
13	복숭아	125	15	12.0
14	팥	9	7	77.8
15	녹두	5	4	80.0
16	양파	33	2	6.1
17	땅콩	25	3	12.0
18	메밀	1	1	100.0
19	감자	13	2	15.4
총생산감소액		13,616	1,425	

자료: 충남발전연구원, 한·미FTA에 따른 충남지역경제효과와 대책, 2006

그러나 개방화가 충남농업에 불리하게 작용하는 것만은 아니다. 개방화라는 도전을 기회로 삼아 충남 농업만의 비교우위를 살리면서 지역의 장점과 성장 가능성을 발굴하면 충남농업은 다시 한번 도약의 기회를 맞게 될 것이다. 충남은 높은 경지율과 풍부한 용수, 뚜렷한 4계절 등 농업생산 환경이 양호하여 고품질 농산물을 생산하기에 적합하며 특히 과수와 화훼류는 전국적으로 품질을 인정받고 있고 있다. 여기에 생명공학, 전자공학 등 첨단 기술을 농업분야에 접합하면 충남의 농업은 토지 제약조건을 넘는 고부가가치 농업으로 전환할 수 있을 것이다. 앞으로 국민소득 증가, 탈산업 웰빙 사회의 진입으로 안정성, 기능성, 편의성 위주로 농산물의 소비패턴에 변화중에 있고, 맛, 당도, 모양, 포장, 규격화 등 농산물의 비가격 경쟁력을 살릴 기회가 많아짐에 따라 첨단기술, 정보, 지식을 응용하는 새로운 농업경영체가 지역농업의 리더로서 등장한다면 충남 농업은 지역농업의 틀을 벗어나 국제경쟁력을 갖고 크게 성장할 수 있을 것이다.

#### IV. 충남농업의 발전전략과 과제

1995년 WTO의 발족이후 농산물 시장의 개방화는 전 지구적 차원에서 급격하게 확대되고 있다. 특히 금년 4월에 타결된 한·미 FTA는 우리 농업이 미국과 EU 등 선진농업국에 종속되느냐, 또는 비교우위를 살린 농업구조로 나아가는 발판을 마련하느냐의 이정표가 될 것이다. 농업 개방화라는 도전을 슬기롭게 극복하면 우리 농업은 21세기 선진농업국으로 거듭날

것이고 그렇지 못하면 영원한 농업 후진국으로 전락할 것이다. 개방화 시대를 맞이하여 충남농업이 지속적으로 발전하기 위해서는 시장 지향적 구조로 체질을 강화하되 선택과 집중전략으로 영농구조를 효율화하는 한편 소득과 복지, 지역개발 부문에 대한 지원을 늘려 농가경제의 안정화와 농촌사회의 활력을 되찾는 것이 중요하다.

이와 함께 충남 농업도 지역농업의 틀에서 벗어나 국제적으로 특화시켜 나가야 개방화속에서 국제경쟁력을 갖추고 살아나갈 수 있을 것이다. 충남에서 생산되는 농산물 중에서 토지면적 보다는 기술과 경영능력에 더 중요한 품목을 선택하여 가격보다는 품질과 맛으로 승부하는 농산물을 수출하는 전략과 함께 값싼 수입 농산물은 과감하게 들여오는 농산물의 산업내 무역이 바람직한 구조조정의 방향이라고 생각한다. 개방화 시대를 맞아서 충남농업이 지속적 성장을 할 수 있는 체질을 갖추기 위해서는 어떠한 방향으로 농업구조를 개선해야 할 것인가에 대해 다음과 같이 제안하고자 한다.

## 1. 권역별 특화농업의 육성

충남의 농업권역을 기후조건, 지형적 입지적 특성에 따른 작물결합유형에 의한 농업지대를 기초로 하여 구분하면 5개 권역 즉 도시근교 농업지대, 남부평야 농업지대, 서부 준산간 농업지대, 서해안평야 농업지대, 북부 농업지대로 구분할 수 있다. 충남의 농업지대를 작물 유형의 결합 형태와 입지환경을 연계하여 농업개발권역으로 구분하여 특화시킨 농업개발전략을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 금산, 공주시는 대전광역시에 인접한 유리한 입지이면서 산지지형이 많아 충남의 농업지대중 경지율이 가장 낮으며 경종작물의 생산비중이 적고 시설채소, 과수 등 전작 작물을 중심으로 하는 상업농이 발달한 지역이므로 이 지역을 근교 상업농지대로 육성한다. 이 지역은 일교차가 큰 산지지형의 특성을 이용한 특작물(인삼, 버섯)과 시설원예, 시설과수, 관상수의 재배를 중심으로 하는 특화농업을 육성하도록 한다. 아직 대전시의 농산물 수요가 지역의 생산 능력을 충분히 소화하지 못하고 있고 충북의 옥천, 청원, 영동군이 대전 소비시장을 두고 경합할 가능성이 높으므로 소비권역을 대전권 시장에 국한 하지 않고 수도권과 영남지역으로 넓히는 것이 바람직하다.

둘째, 연기, 예산, 천안 및 아산을 중심으로 한 충남 북부지역은 수도권에 인접한 지리적인 이점으로 인해 2,3차 산업과 비농업인구의 비중이 가장 빠르게 성장하고 있는 지역이다. 이들 지

역은 차령산맥 근접지역으로 대규모 구릉지가 많고 답 면적 비율이 높으므로 북부 광역근교 농업지역으로 육성한다. 구릉성 지형을 이용하여 예산의 사과, 천안의 배 등 과실류와 한우, 돼지 등 축산단지로 육성하는 것이 바람직하다. 특히 아산시에 대규모 공업단지가 들어서고 수도권 대학의 이전 및 고속전철의 통과로 향후 이 지역에 농산물 소비인구가 몰릴 것으로 예상되는 바 이러한 산업구조 재편에 부응하는 농업개발전략이 있어야 할 것이다. 수도권 및 신흥 공업도시의 소비시장을 목표로 한 시설원예단지의 조성 및 도시 근교형 전업농을 육성한다면 지역농업의 활성화에 기여할 것으로 보고 있다.

셋째, 서산, 태안, 당진, 보령은 넓은 평야지대와 서해안에 인접하여 해양성 기후를 띠고 있으며 대규모의 간척지가 조성되어 있으며 서해안 고속도로의 개설과 임해 공업단지의 조성으로 지역농업이 구조적으로 크게 변화할 전망이다. 이 지역은 경지율이 높은 평야 지대로 전통적으로 미곡생산이 중심이나 온난한 해양성 기후와 평야지를 이용한 밭작물(마늘, 생강) 지역과 화훼단지의 육성이 지역적인 여건상 유리할 것이다. 그리고 보령시, 태안군의 경우 서해안 해상국립공원이 인접한 입지를 활용하여 해양관광자원과 지역 특산물을 활용한 6차형 서비스 농업의 조성이 바람직하다.

넷째, 논산, 부여, 서천은 전북 지방과 인접한 충남 남부지역으로 금강 하류를 중심으로 넓은 평야 지대를 이루고 있으며 미작이 주종을 이루고 있다. 아직까지 대도시 경제권의 영향이 직접적으로 미치지 못하고 있으며 상대적으로 상업성이 높은 현금작물의 생산비중이 낮아 농가소득이 타 지역에 비하여 낮은 편이다. 금강주변의 비옥한 충적토지대를 이용하여 시설 원예, 특작단지를 조성하며 농가소득의 향상을 위하여 농산물 가공단지의 조성이 바람직하다.

다섯째, 청양, 홍성군은 차령산맥이 관통하는 산지로서 교통이 불편하고 인접한 대도시 경제권이 없어 충남에서 가장 낙후된 농업 지역으로서 인구 감소율이 가장 높은 지역이다. 따라서 산지 지형에 적합한 지역특화 작목의 발굴과 함께 충남지역의 중심부에 위치한 거리상의 이점을 이용하여 각 지역에 생산되는 농산물을 수집 가공하는 농산물 교역센터 및 농산물 가공단지로 육성하는 것이 바람직하다. 경종작물 보다는 축산 및 특작물(청정 무공해 농산물, 고랭지 채소, 버섯류 등)의 재배지역으로 육성하는 것이 지역 여건상 유리할 것이다.

〈표 8〉 충남 권역별 농업특화전략

농업권역	해당 시군	입지특성	특화전략
도시근교 농업지대	금산, 공주	대전시 근교 지역	근교 상업농단지
남부평야 농업지대	논산, 부여, 서천	금강 하류 지역	시설원예, 농식품가공
서부 준산간농업지대	청양, 홍성	서부 차령산맥 지역	특작물 재배
서해안 평야농업지대	당진, 서산, 태안, 보령	서해안 서북부 지역	경종작물 재배
북부 전원농업지대	연기, 천안, 아산, 예산	내륙 동북부 지역	과수, 축산산업

## 2. 시군별 특화 품목의 발굴

개방화시대에 들어서면서 소비자 선호의 변화에 따라 농산물의 생산 주기도 점점 빨라지고 있는 추세이다. 지역농업의 전략 작목 선정은 시장수요 및 소비자 기호를 정확하게 분석한 후에 지역의 입지조건과 비교우위성을 검토한 후 유망 성장작목을 발굴하여 이를 전국적인 브랜드로 키워나가 국내 농산물 시장을 주도하는 전략을 세워야 할 것이다. 〈표 9〉에서 충남의 시군별 전략품목들을 보면 소득기여도와 생산성이 높은 시설채소 및 과일류가 주를 이루고 있다. 따라서 개방화에 대응하여 성장 가능성이 높은 작목과 타 지역과 비교하여 비교우위가 있다고 판단된 작목을 시군별로 발굴하여 집중 육성하는 방향으로 특화전략을 추진해나가야 할 것이다.

〈표 9〉 시·군별 전략작목 현황

시군	상징품목	전략작목(10대작목)
천안	호도	오이, 배, 포도(참쌀, 콩, 팥, 사과, 배, 호도, 밤, 느타리)
공주	밤	오이, 밤, 표고(애호박, 수박, 딸기, 풋고추, 사과, 포도, 느타리)
보령	쌀	방울토마토, 양송이, 느타리(가을배추, 취나물, 오이, 수박, 가을무, 포도)
아산	쌀	오이, 배, 포도(수박, 쪽파, 사과, 복숭아, 표고, 느타리, 화훼)
서산	마늘	달래, 마늘(감자, 가을배추, 양배추, 오이, 딸기, 파리고추, 생강, 느타리)
논산	딸기	방울토마토, 딸기(쌀, 상추, 오이, 애호박, 참외, 수박, 사과, 포도)
금산	인삼	깻잎, 포도, 인삼(땅두릅, 수박, 딸기, 마늘, 사과, 배)
연기	배	오이, 배, 복숭아(참외, 수박, 딸기, 건고추, 포도, 느타리)
부여	수박	오이, 수박, 방울토마토(토마토, 딸기, 밤, 양송이, 표고, 느타리)
서천	느타리버섯	오이, 느타리(호박, 수박, 토마토, 딸기, 풋고추, 단감, 밤, 표고)
청양	구기자	토마토, 표고(오이, 수박, 건고추, 풋고추, 밤, 느타리, 구기자)
홍성	딸기	취나물, 딸기, 방울토마토(콩, 가을배추, 오이, 수박, 영지, 한우, 양돈)

예산	사과	파리고추, 사과(호박, 참외, 수박, 토마토, 딸기, 건고추, 쪽파, 느타리)
태안	마늘	달래, 건고추, 마늘(콩, 생강, 참깨, 땅콩, 느타리, 화훼, 양돈)
당진	파리고추	쌀, 사과, 느타리(감자, 가을배추, 달래, 오이, 방울토마토, 파리고추, 쪽파)

자료: 지방자치시대 지역농업개발 심포지움, 농협 충남지역본부, 1997.

농산물 중에서 동일한 부류에 속해도 품목별로 생산의 증감율이 차이가 나고 있는 것이 최근의 동향이다. <표 10>에서 1990년부터 2000년까지 품목별 생산추이를 보면 시설채소, 양파는 생산량이 증가하였으나, 무, 고추는 정체현상을 보이고 배추, 사과는 감소한 것으로 나타났다. 또한 같은 축산물이라고 하더라도 돼지고기, 우유의 생산은 크게 늘어난 반면에 한육우의 생산은 감소한 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 품목별로 소비자의 선호주기가 빨라지면서 농가에서도 이에 대응하여 품목별로 생산을 탄력적으로 조정해나가기 때문으로 분석된다.

<표 10> 품목별 생산량 증감동향(1990년-2000년)

구분	증가품목	정체품목	감소품목
원예작물	시설채소, 양파, 배, 포도, 복숭아, 감귤, 단감, 화훼	무, 고추, 마늘	배추, 사과
특용작물	버섯	인삼	참깨, 땅콩, 담배
식량작물	감자	고구마, 쌀	보리, 콩, 옥수수
축산물	돼지, 우유	닭	한육우

자료: 품목별 경쟁력 제고대책, 농림부, 2001

농산물 시장의 개방화라는 농업환경의 변화에 대응하여 앞으로 충남 농업을 지속적으로 발전시켜 나갈 성장형 작목을 아래 <표 11>과 같이 제시하였다. 충남은 서울 및 수도권 시장을 인접거리에 두고 있어 상업농 발전의 핵심조건인 교통입지의 편리성에 있어 상대적으로 매우 유리하다. 최근 농업생산의 추이를 보면 시설 채소 중에서도 시설배추, 시설상추 등 엽·근채류가 소득상승률이 높고 소득기여도가 높은 유망 작목군으로 등장하고 있다. 충남은 현재 엽·근채류에 있어 경기도 다음의 2위의 주산지역으로 되어 있는데, 이들 시설 엽·근채류의 미래 시장성을 분석하고 경기도 농업동향을 벤치마킹사례로 삼고 경쟁에서 우위를 가질 수 있는 엽·근채류 품목들을 발굴 육성해 나가야 할 것이다.

〈표 11〉 충남의 유망 전략작목

구분	품목	육성방안	정책목표
식량작물	쌀	· 고품질 벼품종 도입 · 벼 재배면적의 규모화 · RPC 연합 유통시스템의 구축	고품질 브랜드화 및 전국1위 수준의 수취가격
시설채소	엽·근채류 (시설배추, 시설상추 등)	· 대단위 주산단지 조성 · 재배기술경영컨설팅 지원 · 산지유통의 대단위 시스템화	시장점유율 확대 친환경 유기농법 확대
과수	배, 사과	· 수출형 전업농으로 집중화 · 수출전문 과수단지로 육성	수출물량 비율의 증대 과수농가의 구조조정
축산	돼지, 닭, 젓소	· 대단위 고품질 축산단지의 조성 · 환경친화형 사양기술의 개발	규모화 전업농의 육성 수급예측모델의 개발
기타	인삼, 버섯류	· 지역의 명품특산물로 육성 · 전문재배단지의 조성	국제적 브랜드화 전략

충남 쌀은 전국 2위의 생산량 실적을 차지하고 있어 충남이 전략적으로 육성해나가야 할 핵심 작목이다. 앞으로 쌀은 생산량보다는 품질이 쌀의 수익성을 결정하는 중요한 변수가 될 것을 보인다. 충남은 경기도와 비슷한 온대성 기후권에 속하여 미질이 좋은 쌀을 생산할 수 있는 좋은 기후조건을 갖추고 있다. 따라서 종전의 다수확 품종 위주의 쌀 생산체제에서 고품질 쌀 생산체제로 바꾸어 나간다면 충남 쌀이 품질 면에서 국내 쌀 시장을 주도할 잠재성을 충분히 갖추고 있다.

축산물의 경우 충남은 전국적으로 2위, 3위 수준을 유지하고 있는데 자본과 기술의 집약도가 높은 돼지, 닭 등을 중심으로 계속 발전할 전망이다. 축산업 중 시장개방에 신속하게 적응하지 못하는 한우농가의 경우 피해규모가 아직 불확실한 상태이므로 개방화의 일정에 따른 한우산업의 대응전략을 신중하게 세워나가야 할 것이다. 하지만 시장개방의 피해가 상대적으로 크지 않고 오히려 자본 및 기술집약적인 영농구조로 더욱 개편될 것으로 예상되는 돼지, 닭, 젓소는 충남의 핵심 축산업으로 육성해 나가야 할 것이다.

과실은 2000년 이후 공급과잉현상이 지속되고 있는데다 다양한 수입농산물이 국내시장에 들어오고 토마토, 딸기 등 시설채소류가 기존의 과실수요를 대체하는 경향이 늘어나면서 전반적으로 수급이 불안정한 상태이다. 특히 사과와 배는 한·미 FTA 및 DDA 협상에 따라 국내소비가 줄어들면서 성장이 정체될 가능성이 있다. 충남의 사과 생산량이 전국 4위, 배는 전국 2위의 생

산량을 차지하고 있지만 향후 시장 전망이 불투명함에 따라 재배면적을 늘리기 보다는 생산성이 떨어지는 과원의 정리와 함께 고부가가치화 및 수출산업화 쪽으로 전략을 전환해 나가야 할 것이다.

### 3. 산지유통시스템의 개혁

소비자들의 농산물에 대한 선호행태를 보면 양보다는 질 위주로 바뀌고 있고 안전하고 신선한 농산물을 찾는 경향이 증가하고 있다. 농산물을 많이 생산하기만 하면 소득이 높았던 과거와는 달리 이제는 어떻게 하면 재값을 받고 팔 수 있느냐 하는 문제가 훨씬 중요한 과제가 되고 있다. 최근 농산물 유통환경을 보면 시설채소의 생산증가와 저장기술의 발달에 따라 계절의 파괴현상이 일어나고 있고 이에 따라 공급과잉으로 인한 가격의 하방경직화가 두드러지고 있다.

이러한 추세에 대응하여 조직화된 생산자단체가 산지단계에서부터 포장, 예냉 및 예건, 저온저장 및 가공 등 산지유통시설을 효율적으로 활용할 수 있도록 함으로서 소비지 대형유통할인점의 횡포에 대항하여 시장 교섭력 향상과 수취가격 제고를 유도해 가는 것이 필요하다. 특히 산지로부터 소비지에 이르기까지 저온유통시설의 보완은 물론 수송차량의 확충, 유통 전문인력의 양성, 선진국의 유통체계를 참고로 한 지역 고유의 유통지원제도가 마련되어야 할 것이다.

소비지 유통의 대형화 추세에 대하여 산지에서도 품목별 유통조직의 광역화 및 지역간 연합화 방안이 적극 추진되어야 한다. 산지 연합유통조직은 지자체, 시군 회원조합의 출자에 의한 유통판매 전담 회사를 설립 후 전문경영자에게 맡기는 방법으로 운영할 수 있을 것이다. 충남도내 농산물 출하조직을 작목반단위 또는 시군단위에 국한하지 말고 몇 개의 시군을 한데 묶어 연합마케팅 조직으로 유통의 대형화를 유도해나가야 한다.

예를 들어 품질 좋은 쌀을 생산하는 당진, 아산, 보령에서는 시군간 연합체에 의하여 광역유통판매조직을 만들고 대단위 RPC 센터, 고품질 농산물 개발, 브랜드화 등 생산에서부터 최종 소비판매까지 일관된 체계로 관리되는 지역 농업클러스터 체제로 바꾸어 나가야 할 것이다. 즉 품목별로 광역화된 생산 집적, 유통체계를 구축하고 지역 내의 가공산업, 학교와 연구소와 정부공공기관과의 긴밀한 연계를 맺는 클러스터를 구축함으로써 관련 지자체 및 연관 산업과의 호혜적인 연계 관계를 구축해나가야 할 것이다. 사업대상도 생산 유통 가공부문

을 포함한 농업부문에 한정하지 않고 지역의 2차 산업과 3차 산업을 포함한 산업간 지역내 결합과 연계로 확대하도록 유도하여야 할 것이다.

현재 지역농협 단위별로 조직된 산지공동출하조직은 대개 100억원 대 내외의 매출실적을 가지고 있는데 이러한 규모로는 날로 대형화되는 소비지 유통업체에 대응하기 어렵다. 적어도 1,000억원대 이상의 대규모 연합 마케팅조직을 육성하여야 하는데 이렇게 되면 전문적인 브랜드화, GAP의 조기 도입 등 타 지역에 비하여 충남지역이 비교우위적인 경쟁력을 확보할 수 있고 전국적인 시장에서 가격 및 물량 면에서 주도권을 가질 수 있다.

#### 4. 지역농업의 6차 산업화

미래에는 농업도 단순히 1차 농산물의 생산만으로 부가가치를 올리는 데는 한계가 있을 것이다. 농업에도 서비스 개념을 도입하여야 고부가가치 산업으로 구조가 바뀔 수 있는데 즉 1차 농산물 + 2차 가공농산물 + 3차 관광체험 농업 = 6차 서비스 농업구조로의 개편이 지역농업구조를 고도화하는 방안으로 부상하고 있다. 농업의 서비스 산업화는 최근 농촌의 어메니티를 활용한 그린투어리즘 운동으로 가시화되고 있는 중이다.

농촌의 농산물, 자연을 활용하여 서비스산업화로 나가는데 있어 첫째, 농촌 특유의 어메니티 자원을 갖추어야 하고 둘째, 농촌관광은 단순한 리조트 관광과 달라야 한다는 점이다. 셋째, 농촌관광은 마을 주민들이 공동으로 운영하는 전략을 수립하는 것이 필요하다. 넷째, 농촌관광도 수익성을 내야하는 사업이므로 비즈니스 지향적인 경영 감각을 가져야 한다는 것이 조건으로 제시되고 있다.

충남 농촌은 그린투어리즘의 미래가 밝은 지역이라고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 서해안 고속도로의 개통으로 수도권 주민들의 충남권 특히 서해안지역에 대한 접근성이 획기적으로 개선되었다는 점이다. 특히 서해안에 인접한 서산, 태안, 당진, 보령, 서천지역은 수도권과 1-2시간 권내로 교통입지가 좋아지면서 경기도와 강원도의 대체관광지역으로 각광을 받고 있다. 둘째, 충남의 농촌지역은 타 지역에 비해 낙후된 것으로 알려져 왔으나 지금은 지역 농촌의 쾌적함과 자연 생태에 대한 어메니티적 가치를 재인식하고 있다. 특히 서해안 바닷가의 청정 경관과 농촌의 토속음식, 풍부한 해산물에 관심이 많아지면서 많은 관광객들을 충남 농촌으로 유치할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 셋째, 충남 농촌은 넉넉한 인심을 지닌 주민들이 살고 있다는 이미지를 활용하면 앞으로 그린투어리즘의 명소가 될 가능성이 높다.

농촌관광사업을 추진하는데 있어 중요한 원칙은 도시민이 농촌에 대해 매력을 느끼게 하고 도시민이 원하는 바를 충족시킬 수 있는 분위기를 만들어 내야 한다는 것이다. 이와 관련하여 기본적 추진 전략은 다음과 같다. 첫째, 농촌마을 주변의 자연환경을 아름답게 가꾸어야 할 것이다. 농촌의 시골스러움과 생태경관을 자연스럽게 체험할 수 있도록 마을의 오염과 훼손을 막아야 함은 물론 깨끗한 자연과 농촌스러운 분위기를 지니고 있어야 한다. 둘째, 농촌 주민들이 훈훈한 인심과 정성이 깃든 접대 자세를 갖추어야 한다. 마을의 전통행사에 방문객들도 함께 참여하는 프로그램을 만들어 도시민들이 직접 농촌을 체험하고 즐길 수 있도록 하여야 할 것이다. 마을을 방문하는 관광객들에게 문화 행사 및 전시물을 보여준다든가, 전통 특산물, 음식, 상차림 등도 그린투어의 대상 상품이 될 수 있다. 특히 초·중등학생을 가진 가족 및 학교단위의 수학 여행단은 농촌체험의 교육적인 효과에 관심이 많기 때문에 이들의 요구를 농촌관광 프로그램에 반영하여야 할 것이다.

〈표 12〉 충남의 농촌관광단지 조성전략

구 분	개소	농촌관광의 대상지역
체험관광	7	갯벌(송석), 머드(대천), 일출(왜목), 낙조(안면도), 철새(간월도, 금강하구둑), 함상공원(삼교호)
레포츠관광	6	해수욕장(무창포, 춘장대, 만리포, 난지도), 요트(죽도), 워터파크(아산온천)
휴양관광	13	호수(용연, 예당, 신정호), 사찰(각원사, 태조산, 마곡사), 온천효도(천안, 마곡, 도림, 덕산), 역사문화(구드레, 곰나루, 공주문화), 먹거리(남당)
역사문화	4	근대문화거리(강경), 민속마을(외암), 순교(해미읍성), 옛길(사비길)
체험명소	3	갯벌(비인만), 낚시(신진도), 수문병교대식(공산성)
휴양명소	4	수목원(천리포), 휴양림(안면 자연휴양림, 갈대(신성리), 일출(마량리)
축제문화	3	모시(한산), 젓갈(광천, 강경), 인삼(금산)
특산물체험	2	도자기(계룡산 도예촌), 인삼캐기(금산)

자료 : 충남도정 신문, 2002. 10

## 5. 충남농업의 수출경쟁력 강화

시장개방으로 가장 큰 피해가 예상되는 분야가 농업부문이지만 역으로 개방화는 우리 농산물의 수출 길도 열어준다는 점을 알아야 할 것이다. 물론 우리나라는 1인당 경지면적이 미

국, 유럽 등 선진농업국에 비해 훨씬 작고 농산물 수출업체들도 대부분 영세한데다 세계적으로 경쟁할 만한 수출 품목이 많지 않다는 어려움을 안고 있다. 대규모 영농으로 단가를 낮춰 가격 경쟁력을 높이는데 한계가 있지만 이러한 우리 농업의 현실을 기회로 역이용해 안전하고 질 좋은 농산물 생산에 주력하면 수출에서 새로운 활로를 찾을 수 있다.

충남 농업이 수출경쟁력을 가지기 위해서는 국제적으로 특화된 농산물을 생산하여 산업내 무역을 활성화시키는 전략으로 나가야 할 것이다. 즉 토지면적 보다는 기술과 경영능력에 더 중요한 품목을 선택하여 가격보다는 품질과 맛으로 승부하는 농산물을 생산하여 수출하고 싸고 품질이 떨어지는 농산물을 수입하는 산업내 무역이 바람직한 수출경쟁력의 강화 방향이라고 할 수 있다. 농업분야에서의 산업내 무역이란 품목 분류상 같은 부류에 속하는 농산물을 수출하면서 수입하는 형태의 무역을 의미한다. 산업내 무역이 발생하는 이유는 같은 품목부류라고 하더라도 품질과 가격 등의 차이가 나는 상품차별화와 가공도에 따라 중간재로 수입한 다음 가공 후 수출하는 형태의 산업내 분업 등을 들 수 있다. 그중에서 산업내 분업은 같은 부류의 농산물이라 하더라도 가공도에 따라 수출 또는 수입이 일어나므로 수직적 분업이라고 할 수 있다. 대체로 원료 농산물에서 비교우위를 가지는 국가가 신선 농산물 또는 중간재 농산물을 수출하는 반면에 가공 기술이나 유통시스템이 발달한 국가가 원료 농산물을 가공하여 부가가치가 높은 가공식품으로 수출하는 경향이 늘어나고 있다.

미국 같은 선진국은 농산물에 대한 소비자 기호가 다양하고 이에 따라 농산물시장의 차별화 현상이 크게 나타나고 있으며 같은 품목군에 속하는 농산물이라도 수평적 분업 현상이 빈번하게 나타나게 된다. 이에 따라 농산물이라도 선진국간에 국제적으로 수평적 분업에 의한 산업내 무역추세도 강화되고 있다. 예를 들어 한국산 배는 지난해 28개국에 3,665만달러 어치가 팔려 나갔고, 특히 미국인들 사이에선 최고의 선물로 인식되고 있어 미국산 배와 차별화된 농산물로 자리를 잡기 시작하고 있다. 따라서 충남에서 생산되는 배를 미국의 고가품시장에 수출하고 저스용 미국산 배를 싸게 수입하는 산업내 무역의 활성화가 가능할 것이다. 이를 위해서는 일차적으로 배 수출단지에 GAP, 생산이력관리제도를 우선 도입하여 고품질 안전이미지의 구축이 이루어져야 할 것이다.

아직은 우리의 농산물 수출이 주로 해외 교민들을 대상으로 하는 수준이지만, 최근 미국과 같은 시장에서 건강식품 선호 분위기가 일어남에 따라 한국음식에 대한 관심이 확산되는 추세에 있다. 해외시장에서 성공한 우리 농식품들은 고품질과 단일브랜드, 현지형 마케팅이라는 공통점을 가지고 있다. 또한 선진국 소비자들은 고품질의 친환경 먹거리를 찾고 있기 때문에 친환경



문제가 등장하고 있는 것이다. 농업을 둘러싼 환경의 변화를 미리 읽고 대비를 하는, 경쟁력 있는 농업인들만이 살아남을 수 있다. 농업의 경쟁력은 토지와 인력에 의존하던 시대에서 기술과 자본이 결합된 종합산업화에서 나오기 때문에 농업인들은 첨단 농업기술의 개발 및 경영·정보의 활용 등 지식이 농업의 경쟁력을 좌우한다는 점을 인식하여야 할 것이다.

농산물 개방화시대를 맞이하여 충남농업이 지속적으로 발전하기 위해서는 시장 지향적 구조조정으로 체질을 강화하되 선택과 집중전략으로 효율화하는 한편 소득과 복지, 지역개발 부문에 대한 지원을 늘려 농가경제의 안정화와 농촌사회의 활력을 되찾는 것이 중요하다. 개방화 속에서 충남농업이 지속적 성장을 할 수 있는 체질을 갖추기 위해서는 첫째, 권역별 입지특성에 맞는 농업지대를 구축하고 저비용·고효율 영농구조가 정착되도록 유도해야 하며, 둘째, 시군별로 성장가능성이 높은 품목들을 발굴하여 생산 시스템을 첨단화하고, 일정규모의 농업이 영위될 수 있도록 농업 우수인력의 확보와 양성이 이루어져야 한다. 셋째, 농산물 산지유통의 개선과 물류 효율화 극대, 생산·출하시스템의 정비, 소매유통의 활성화 등을 통해 유통시스템을 혁신적으로 개선해야 한다. 넷째, 농외소득을 증진시키기 위해 충남의 양호한 입지성과 농촌 어메니티를 결합한 농촌관광을 활성화해야 할 것이다. 다섯째, 개방화를 수출 경쟁력 강화의 기회로 삼아 선진국 농업국가의 소비시장을 겨냥한 농산물 수출전진기지를 육성하여야 한다.

우리에게는 개방화로 흔들리는 농업과 농촌을 재건축할 시간이 많이 남아 있지 않다. 이제는 지역 농업인, 정부, 농산업계가 농업과 농촌의 실질적인 생존을 해서는 무엇을 해야 할지를 진지하게 모색하여야 할 때라고 본다. 농업을 대외 지향적 구조조정으로 체질을 강화하되 선택과 집중전략으로 경쟁력 있는 전업농을 육성하는 한편 소득과 복지, 지역개발 부문에 대한 지원을 늘려 농가경제의 안정화와 농촌사회의 활력을 되찾는 것이 충남 농업의 생존을 위한 전략이 되어야 한다. 농업도 신성장 동력을 키우기 위해서는 농업 인프라 개발, 종자산업의 육성, 수출시장 개척을 위한 연구와 투자확대가 장기적으로 일관되게 추진되어야 한다. 이제는 추상적인 정책구호가 아닌 세밀한 분야까지 연구와 투자, 그리고 지원시스템의 강화가 필요하며 이르기 위해서는 중앙정부와 지자체, 지역농업인 등 관련 경제주체의 역할분담과 협력이 전제되어야 한다.

## 참고문헌

- 권용대, 「충남 농수산물의 수출확대 방안」 충남발전연구원, 2006
- 경기농정포럼, 「경기도 수출농업 활성화 방안」 경기농정포럼 세미나 보고서 03, 1999.
- 김동민, 최세균, 「수출농업 활성화 방안」 연구보고 P22, 한국농촌경제연구원, 1997.12
- 김완배 등, [수출전략 농산물의 수출경쟁력 제고를 위한 기술 개발의 현황과 과제] 서울대학교, 2002.
- 김철호, 「지역농업구조의 특성과 발전전략-충남지역농업사례」 연구보고 174, 한국농촌경제연구원, 1989.
- 농림부, 「농촌농업종합대책」 2004, 2
- 농림부, 「농림업 주요통계」 각 년도
- 농협 충남지역본부, 「충남지역농업개발방향과 농민숙원사업」 1991.
- 농협 충남지역본부, 「지방자치시대 지역농업개발 심포지움」 1997.
- 농협 충남지역본부, 「충남농업의 시군별 특성화 발전방안」 2005.
- 박경, 신동호, 「한미FTA에 따른 충남지역경제 효과와 대책」 충남발전연구원, 2006. 12.
- 어명근외, 「동북아 농업구조와 역내 농산물 교역구조」 한국농촌경제연구원, 연구보고 R467, 2003.
- 충남대 농업과학연구소, 「2000년대를 향한 충남농업의 발전방향」 1994. 11.
- 충남대 농업과학연구소, 「지역농업 특산물의 국제경쟁력 강화방안」 1997. 11
- 한무호, 「충남의 시군별 성장잠재력 분석 및 특성화방안」 충남발전연구원, 2002

# 농촌발전을 위한 지역 역량강화 방안

박 경 | 목원대학교 디지털경제학과 교수

## I. 역량강화의 필요성

한미 FTA 협상 타결이후 농업분야 피해대책을 놓고 농업분야의 구조조정이 적극 필요하다는 친(親) FTA론자들과 농촌에 대한 대규모 재정지원이 뒤따라야 한다는 반(反)FTA론자들의 의견이 첨예하게 맞서고 있다. 친(親) FTA론자들은 '상품으로 경쟁력이 없으면 농사를 더 못 짓는다'라며 더 이상 보호만으로 우리 농업을 유지할 수 없다고 주장한다. 반면 반(反)FTA론자들은 농업을 시장논리만으로 보는 견해야 말로 우리 농업을 망치는 길이며 이런 농업관이 농업과 농민을 한미 FTA 체결을 위한 희생양으로 삼는 근본 원인이라고 한다.

사실 90년대부터 막대한 재정의 투입에도 불구하고 농촌의 위기적 상황은 개선되지 않고 2004년부터 「농업농촌 종합대책」으로 119조원의 투자가 시작된 이래 한해 평균 약 11조원의 재정을 투입해도 농업부문에서 생산되는 부가가치는 22조원에 불과하다. 따라서 이런 비효율적인 재정 투자를 지속해야 하는가, 개방을 통해 살아남을 수 있는 농업만을 선택적으로 육성해야 하는 것이 아닌가 하는 친(親) FTA론자들의 주장도 이유 있다.

물론 세계화 시대에 우리 농업이 살아남기 위해서는 국제경쟁력을 제고해야 하고 그를 위해서는 농업구조의 개혁을 부단히 추구해야 한다. 그러나 '국제경쟁력 있는 농업만이 살 길'이라는 경쟁력 지상주의가 농업문제의 해결의 전부일 수는 없다. 경쟁력만 내세운다면 값싼 외국 농산물을 수입해서 먹으면 그만이지 굳이 국제경쟁력을 높이기 위해 엄청난 재원을 사용해야 하면서 국내 농업을 유지해야 할 필요가 없다.

한국농촌경제연구원이 최근 발간한 '통계로 본 한국농업의 국제비교 연구'를 보면 선진국의 농업GDP 대비 농업보조금 비율이 OECD는 평균 15.5%, EU는 평균 22.3%, 미국은 14.6%인 반면

에 우리나라는 5.0%에 불과하다(2005년 기준). 선진국에서 막대한 농업보조금을 지불하면서 농업을 유지하는 이유는 농업이 단순히 식량생산의 기능만 하는 것이 아니기 때문이다. 환경 및 식품 안정성에 대한 국민의 관심이 고조되면서 안전하고 신선한 고품질의 농산물의 수요가 늘어나고 농업이 갖는 국토 환경보전의 기능과 전통 문화계승, 도시민의 여가와 거주 공간으로서 농촌의 가치를 높이 평가하기 때문이다. 즉, 농업과 농민을 보호하기 위해서 농업·농촌에 투자하는 것이 아니라 도시민과 농촌주민이 공동으로 사용하는 농촌공간의 다원적 기능을 보전하기 위해서 대가를 지불하는 것이다.

실제로 농업·농촌분야에 119조원을 투자한다고 하지만 이 중에 농업인에게 직접 지원하는 부분은 5분의 1밖에 되지 않고 나머지 5분의 4는 농촌지역의 도로, 교통 등 하부구조 건설이나 시설투자에 들어가는 돈이다. 이 때문에 농민들은 농촌지역의 하부구조에 대한 투자가 왜 농업·농촌만을 위한 것인가라며 불멘 소리를 한다. 외국의 예와 비교하면 우리나라는 아직 농민에 대한 직접 지원규모가 크다고 할 수 없으며 향후 한미 FTA로 인한 피해를 고려할 때 이의 구제를 위한 지원도 충분히 확대되어야 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 이것이 현재 농업 농촌분야에 쓰이는 예산이 효율적으로 낭비 없이 쓰인다고 하는 것은 아니다.

그동안 농정이 일반 국민으로부터 불신을 받아온 이유 중에 하나는 농업·농촌에 대한 예산이 늘어났지만 사업효과가 의심스러운 낭비적 비효율적인 사업이 적지 않았다는 점이 주원인으로 작용하였다. 적지가 아닌 곳에 투자된 유리온실, 생산기반투자, 유통시설 등의 사례가 언론을 통해 집중 보도됨으로써 불신을 초래했다. 이런 사례는 사업타당성, 사업능력 등에 대한 엄격한 심사가 없이 지원한 결과 사업의 부실화와 자금의 유용 등으로 이어져 불신을 키워왔다. 이런 불신이 지속되는 한 농업과 농촌분야에 대한 투자가 국민의 합의를 받을 수 없다. 그러나 문제는 단순히 심사기준을 엄격히 하는 것에만 달려있는 것은 아니다. 근본적으로 그동안 농정이 농업부문의 생산성 향상과 구조고도화에 주력하였기 때문에 상대적으로 농촌 및 농민정책은 소홀히 해 왔으며, 아울러 관료주의적, 하향식 농정추진 방식으로 농촌주민, 지자체의 중앙에 대한 과도한 의존과 장기적인 자생역량의 약화를 초래하였기 때문이다.

앞으로 농정의 방향이 다원적인 농촌발전으로 가야 한다면 지역이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양(capacity building)은 필수불가결한 요소이다. 전국이 획일적인 사업의 설계방식으로는 지역마다 다른 고유의 자원을 활용하는 다원적

발전을 담보해 낼 수 없기 때문에 변화하는 환경 가운데 지역자원을 묶어 내고 성공적으로 사업을 경영하기 위해서는 역량배양이 반드시 필요하다. 그러나 기존의 정책들은 이런 역량배양을 등한시 해왔고 농촌이 당면한 한계는 많이 지적된 반면, 역량을 배양하기 위해 어떻게 할 것인가 하는 정책적 노력은 별로 없었다. 즉, 중앙집권적 농정추진의 관행에 따른 제도적 한계, 지역 단위 주체인 지방자치단체 및 주민 능력의 부족, 농촌공동체의 붕괴로 인한 낮은 사회적 자본(social capital), 지역리더의 부재와 농촌인구의 고령화 등과 같은 문제는 그동안 계속 지적되어 왔지만, 이를 극복하기 위해 어떻게 역량배양을 할 것인가 하는 프로그램이나 정책에 관한 논의는 별로 되어 있지 않았다.

이 글에서는 우리나라에서 농촌지역의 역량을 배양하려면 무엇을 어떻게 해야 하는가, 역량배양의 개념은 무엇이며 이를 위한 일반적 방안은 무엇인가, 선진국의 경험은 어떠했으며 역량배양을 위한 우리나라 여건은 어떤 상황인가, 그리고 특히 충청남도의 농촌지역의 역량배양을 위한 방안은 무엇인가 등을 차례로 논의해 보려고 한다.

## II. 역량배양(capacity building)의 개념과 방법

### 1. 역량배양의 정의

#### 1) 지역개발에서의 역량배양

역량배양(capacity building)이란 서구에서 1980년대 중반부터 지역사회 개발에 도입되기 시작한 개념으로, 기존 개발사업이 장기적인 농촌사회 발전을 가져오는데 기여하지 못했을 뿐만 아니라 지역의 외부자원에 대한 의존성을 높이고 자립능력도 훼손하였다는 반성에서 비롯된 것이다. 또 역량배양이란 '물을 주는 것이 아니라 물을 마실 수 있는 방법'을 배양하는 것을 의미하며, 지역사회가 당면하고 있는 발전의 과제나 장래 변화에 대응하기 위해 지역의 주민, 조직(농협, 생산자 단체, 지방정부 등), 기업 등의 역량을 확대하는 것을 지칭한다. 특히 농촌지역에서 이런 역량배양이 중요해진 것은 농업·농촌사회가 당면하고 있는 문제가 종래와 달라졌기 때문이다. 다음 표는 OECD 각국 전문가를 대상으로 농촌지역에서 발전요인에 대한 설문조사를 한

결과를 나타내고 있는데, 농촌발전을 위해서는 무엇이 중요한 자산인지 보여주고 있다.<sup>1)</sup>

많은 경우에 농촌의 쾌적성(amenities), 문화적 동질성(지역주민의 공동체 의식), 기업가 정신과 같은 환경적, 문화적, 사회적 요인들이 중요한 요소로 부각되고 있다. 과거에는 교통기반시설과 지역내 소도시의 존재 여부 혹은 대도시 중심부와의 접근성이 중요한 요소로서 자주 거론되었지만, 지금은 접근성 자체가 지역발전의 충분 요건이 되지 못하고 있다. 실질적으로 지역발전에 중요한 것은 어느 한두 가지 형태의 자원을 보유하고 있다는 사실보다는 자원을 적절하게 활용할 수 있는 능력이다. 다시 말해, 중요한 점은 스톡(stock)을 플로우(flow)로 전환시키는 것이다. 보유하고 있는 자원의 토대위에 경제환경의 개선, 인적자원への 투자, 그리고 제도적 역량의 강화 방안 등을 모색하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

〈표 1〉 농촌지역의 발전요인

항 목	빈도	항 목	빈도
- 부존 자연환경		- 혁신역량	
· 개발가능한 자원	8	· 연구	3
- 정주체계		· 훈련	2
· 쾌적성(자연적/인공적)	22	- 서비스의 질	
· 도시의 접근성	8	· 생산자 서비스	2
· 소도시의 존재	0	· 소비자 서비스	4
· 높은 인구 밀도	0	· 재정 및 금융 서비스	0
- 기반시설		- 지역 제도	
· 교통시설	16	· 민관협력	6
· 통신시설	4	· 지역차원의 리더십	7
· 기타시설	3	· 노사관계	3
- 생산요소비용		- 지역의 동질성	
· 노동	6	· 정치적 재정적 분권	1
· 토지	4	· 문화적 동질성	12
· 기타	0	· 기타	0
- 인적 자원		- 기타 항목	
· 숙련 노동	5	· 기타	2
· 기업가 정신	6		
· 노동윤리	1		

1) Mario Pezzini(2003), 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In Oecd Regions', OECD.

이것은 농촌발전을 바라보는 시점이 근본적으로 변해야 한다는 것을 의미한다. 그동안 농촌개발의 주요 이슈는 농가소득을 보장해주기 위한 농산물의 적정가격의 지지와 농촌의 생활환경 및 교통, 도로 등과 같은 물리적 기반을 정비하는 것들이었다. 그러나 앞으로의 농촌발전은 식품의 안정성과 고품질 농산물 공급, 환경보전과 도시민을 위한 휴식처 제공 등 농촌의 다원적 기능을 고양하는 데 초점을 두어야 한다. 즉, 농촌발전은 쾌적성에 기초를 둔 발전(Amenity-based development)이어야 하며, 이를 위해서 농민은 무공해 농산물을 판매하거나 지역관광과 연계된 특산물을 직접 공급함으로써 타 지역과 구별되는 그 지역만의 매력을 개발 유지하는 주체가 되어야 하고, 식량생산자로서의 역할은 물론 적극적으로 농촌기업가와 지역의 환경관리자로서의 역할을 수행해야 한다는 것을 의미한다. 다시 말하면 지역경영자로서, 농촌기업가로서의 새로운 역량이 필요해졌다는 것이다.

## 2) 역량배양(capacity building)의 개념

그러나 역량배양을 구체적으로 정의하는 것은 쉽지 않다. 역량(capacity)이란 추상적 개념이기 때문에 구체적으로 무엇을 의미하는지, 어떻게 이를 강화해야 하는지 논자에 따라 다양하게 논의될 수 있다(Macadam et al, 2004).

Ballantyne, Labelle and Rudgard(2000)의 연구에서는 역량개발(capacity development)이란 개인이나 집단, 조직, 기관들이 문제를 해결하고 목표를 성취하는 능력을 개발하는 과정이라 정의했다. Thomson and Pepperdine(2003)는 지역발전에서 역량을 구성하는 핵심적 요소는 구성원의 기술과 지식수준, 구성원과 가치관이나 인식, 그리고 개인과 개인, 조직과 조직 사이의 협력과 지원, 상호작용, 신뢰 등으로 형성되는 사회적 네트워크와 관계망이라고 정의하고 또한 물리적, 금전적, 자연적 자본이나 행정역량 등도 성공적인 지역사회 발전을 위해 필요한 요소 중의 하나라고 하였다.

Land(2000)는 역량이란 개인이나 조직, 사회가 지속가능한 발전의 목표를 설정하고 성취하는 능력으로 정의하면서 역량배양이란 개인, 조직, 제도나 집단이 지속가능한 목표를 설정하고 도전하는 능력을 지속적으로 향상시키는 과정이라 하였다.

Macadam et al(2004)는 역량배양이란 지역사회의 자본스톡(capital stock)을 증가시키는 것이고 여기에는 인적 자본(개인적 역량)뿐만 아니라, 사회적 자본(관계의 질), 물리적 자본(사회간접 자본), 금전적, 자연적 자원까지 포함된 것이라고 했다. 그러나 동태적으로 역량을 증가시키기 위

해서는 자본스톡의 증가만 아니라 그것을 활용하고 결합하는 능력도 필요하다고 주장하였다.

### 3) 역량배양(capacity building)에 대한 올바른 이해

역량배양이란 개념이 농촌개발에 대한 풍부한 함의를 담고 있는 것이 사실이지만, 이와 같이 구체적 정의가 논자마다 다르기 때문에 다양한 해석과 오해를 낳을 수 있다.

먼저 역량배양의 목표와 관련하여 우리나라의 경우 흔히 농촌의 경제적 발전이나 사업의 성공에 초점을 두는 것으로 오해되는 경우가 많다. 그러나 역량배양을 장기적인 농촌의 지속가능한 발전에 목표를 둔다면 역량배양의 목표는 이런 경제적 측면뿐 아니라 환경·문화·복지의 개선까지도 포함해야 할 것이다.

한편 역량배양이란 장기적이며 지속적인 성격을 지니고 있기 때문에 주민주도의 내생적 계획이라고 하더라도 단기적인 사업성과에 초점을 맞춘다면 역량배양 사업이라고 볼 수 없다. Michal(1995)에 따르면 역량배양의 성과는 15~20년 후에야 나타난다고 하였다.

역량배양의 대상에는 대상지역에 사는 개인과 집단, 그리고 그를 지원하는 기관이 폭넓게 포함된다. 우리나라에서는 종종 리더십교육이나 농민교육이 역량개발이 대표적 사례가 되면서 개인의 의식개혁이나 태도변화가 중점적인 대상으로 간주되는 경향이 있다. 그러나 그간의 연구를 종합해 보면 역량배양에 있어 중요한 것은 개인적 역량의 강화가 아니라 집합적 역량의 강화이다(Macadam et al, 2004). 그것은 집합적 역량의 강화가 시너지 효과, 지역적 외부효과를 가져오기 때문이다. 이런 점에서 역량강화는 참여나 파트너십, 네트워크 구축과 같은 의미로 쓰이기도 한다.

역량배양은 일정한 지역을 대상으로 한다는 점에서 지역적 접근(regional approach)이다. 그러나 마을단위, 읍면단위, 혹은 군단위 중에 어떤 지역단위가 역량배양 프로그램에 효과적인가 하는 대상하는 점은 논쟁거리의 대상이 될 수 있다. 여기에 대해 Wenger(2000)는 공동체적 문화와 상호접촉의 이점을 중시할 때 마을단위가 바람직하다고 하였다. 현재 우리나라에서 농촌지역 개발 사업들은 거의 읍면이나 마을을 대상으로 한다.

외국의 사례를 보면 미국, 캐나다 등에서는 마을단위로 역량배양 프로그램을 실시해 왔으나, EU의 LEADER 프로그램의 경우는 그보다 넓은 인구 10만 이하의 지역을 단위로 실시해 왔다. EU가 LEADER 프로그램에서 인구 10만 이하의 지역을 대상으로 실시한 이유는, 그보다 좁은 지역을 대상으로 할 경우 동원할 수 있는 지역자원에 한계가 있으며, 인구 10만

이상일 경우 공동 결속이 어렵다는 이유 때문이었다. 따라서 역량배양 프로그램은 각 국가나 지역이 처해 있는 제도적 정치적 문화적 여건에 따라 유연하게 설계되는 것이 바람직할 것이다.

한편 역량배양이란 지역 문제를 종합적으로 해결할 수 있게 하는 능력을 의미하므로 그린투어리즘, 유기농 육성과 같은 하나의 사업만을 대상으로 하는 프로그램과 다르다. 누구를 위한 역량강화인가도 중요하다. 지역사회의 발전성과가 특정 개인이나 집단에게만 전유되어서는 안 된다. 흔히 혁신정책이나 역량강화 정책에서 성과의 공유문제나 집단간의 이해관계가 간과되는 경향이 있다. 경제적 측면에만 목표를 두는 경우 이런 사례가 종종 나타나며 역량강화 전략이 지역 엘리트만을 위한 전략이라고 비판받는 이유이기도 하다(Lovering, 1999).

## 2. 역량배양의 방법

구체적으로 역량배양을 어떻게 할 것인가? 서구의 경험을 통하여 역량배양의 방법을 고찰해 보기로 하자. 서구에서는 1980년대 후반부터 역량배양을 위해서 다양한 프로그램을 도입해왔는데, 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다.

첫째, 교육 훈련에 초점을 두는 프로그램으로 미국의 미시간 주의 농업 리더십 프로그램(Michigan Agricultural Leadership Program)이나, 노스 캐롤라이나(North Carolina), 아칸사스(Arkansas), 텍사스(Texas), 알라바마(Alabama)주 4개 주에서 공동으로 운영하는 마을의 소리 프로그램(Community Voices Program), 호주 퀸스랜드(Queensland)주의 농촌리더 양성(Building Rural Leaders)이나 호주의 리더십 재단에서 운영하는 호주 농촌리더십(Australian Rural Leadership) 프로그램과 같은 것이 대표적이다.<sup>2)</sup>

둘째, EU의 LEADER 프로그램이나, 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십(Canadian Rural Partnership)<sup>3)</sup> 등과 같이 소규모 파일럿(pilot) 사업을 통해 주민의 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하는 프로그램이다.

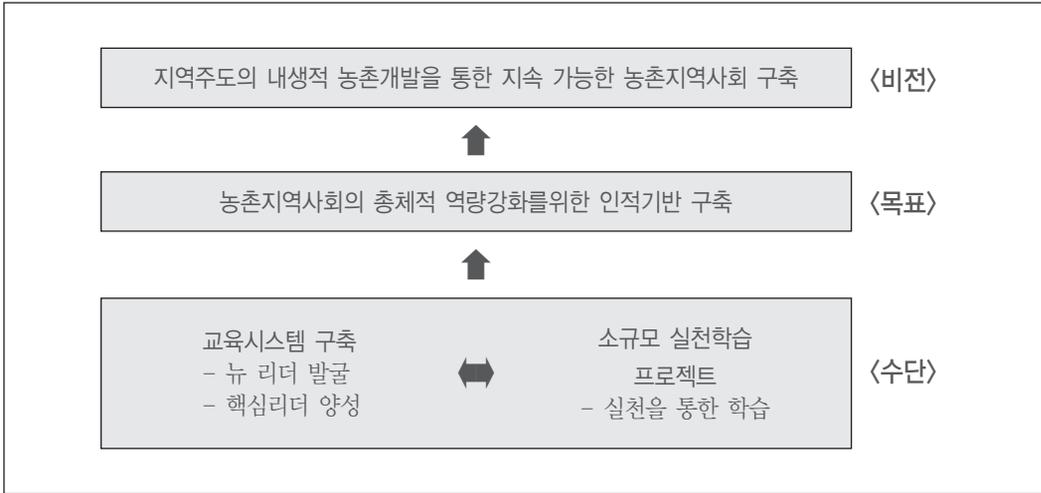
Macadam et al(2004)은 전자와 같은 리더십 교육 프로그램이 많은 나라에서 시행하는 대표적인 역량배양 프로그램이긴 하지만, 이런 교육 프로그램만으로는 역량배양에 한계가 있다고 지적

2) 이 프로그램들은 과거부터 있던 농촌 지도(extension)나 성인교육 프로그램에 기원을 두고 있으나, 최근에 교육과정을 개선하여 최근에 농촌지역 리더들의 문제해결 역량 배양에 적합하도록 만든 것들이다.

3) 주요 목표는 파일럿 사업을 통한 마을공동체내의 협력기반을 구축하는 것으로, 인적자본 개발, 공동체 합의의 구축, 지역 자산의 식별, 공동 계획과 실행능력 배양을 하위목표로 둔다.([http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines\\_e.phtml#4](http://www.rural.gc.ca/rural-dev/guidelines_e.phtml#4).)



〈그림 1〉 농촌지역 역량강화 프로그램의 기본구조



### Ⅲ. 국내외 사례

#### 1. 실천학습 프로젝트(action-learning project): EU의 LEADER 프로그램 사례

EU의 공동농업정책 하에서 유럽전역서 실시되는 대표적인 역량배양 프로그램이 LEADER(농촌경제개발행동연대)<sup>4)</sup>이다. LEADER란 농촌지역 주민의 자원 동원 및 사업역량, 계획 역량을 개발하기 위하여 EU가 1992년부터 실험적으로 도입한 프로그램이다. 여기서는 프로그램의 목표를 일회성, 단기적 사업 성공에 두지 않고 장기적인 파트너십 개발과 사회적 자본 형성, 문제 해결 능력 배양에 두고 소규모 사업을 다년간에 걸쳐 주민 스스로가 계획, 실행해 보게 함으로써 지역사회의 발전을 꾀하였다.

주요 내용은 먼저 기존의 행정조직과 별도로 지역활동가 그룹(LAG)이라는 추진체를 구성하였다. 여기에는 관, 기업, 학교, 지역단체, 농민 등 다양한 지역이해 당사자가 참여하되, 민간이 반

4) 자세한 것은 박 경(2003), 「유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램」, 지역사회연구, 지역사회학회, 제 11권 제1호를 참조할 것.

드시 50% 이상 참여하게 하는 것이 특징이다.

EU가 지역활동가 그룹에게 직접 사업자금을 지원하고, 지역활동가 그룹이 자율적으로 사업계획을 수립·진행의 전 과정을 책임지며 행정(중앙 및 지방정부와 유럽연합 집행위원회)은 사업승인과 지원에만 그 기능을 국한하였다. 이를 위해서는 지역활동가 그룹이 독자적 사무국을 두고 전문가를 고용하여 사업을 수행하는 것이 특기할 점이다.

또 반드시 3년 이상의 다년간 사업으로 계획을 수립하여야 하며, 사업의 성격은 혁신적인 것이어야 하되 문제에 대한 도전과 해결 역량을 배양하는 것을 골자로 하였다. 그러나 여기서 혁신이라 함은 '첨단'을 의미하는 것이 아니라, 대상지역의 여건이나 맥락에서 새로움(new)을 의미한다. 즉 대상지역에서 이전에 존재하지 않았거나 혹은 지역에 보편적이지 않은 것이면 된다. 따라서 ① 사업추진방식을 상향식·자율적으로 하거나, ② 주민의 참여나 파트너십, 민주적 절차를 새로 도입하거나(제도적·조직적 혁신), ③ 새로운 사업기회나 방식, 유통망 개발, 지역자원을 발굴을 하는 것(경제적 혁신) 등이 다 해당될 수 있다는 것이다.

한편 사업에 대한 평가도 스스로 하도록 하고, 계획, 실행, 평가의 누적 과정을 통해 스스로 학습하게 하고 행정은 이를 최종적으로 감독·평가하는 역할에 그친다.

이런 LEADER 프로그램의 실시 결과, 지역내의 의사결정의 분권화, 민주주의, 새로운 통치(governance)체제의 강화를 이뤄냈으며, 지역의 내생적 자원의 발굴과 참여, 협력을 통한 다양한 혁신의 창출역량 배양할 수 있었던 것으로 평가되고 있다. 현재 EU는 LEADER 프로그램을 유럽 농촌개발 사업의 가장 핵심적인 사업으로 삼고 있다. 이는 LEADER 프로그램이 역량배양과 사회적 자본의 개발을 통해 지역의 활성화와 지속가능한 발전을 가능하게 하며, 적은 재정투입으로 높은 효율을 달성할 수 있게 하기 때문이다.

## 2. 리더 교육 프로그램의 사례

현장에서 실천을 통한 학습이 역량배양의 한 축이라고 하면 지역의 인적 자본, 특히 리더를 길러내기 위한 교육사업은 역량배양의 또 다른 축이다. 이미 앞에서 잠깐 언급하였듯이 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램은 서구에서 오래전부터 실시되어 왔으며 지역사회 역량개발사업의 중심 내용을 이루고 있다.

외국의 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램을 보면 크게 지역사회 개발과 이를 달성하기 위한 조직기술 개발을 대상으로 하고 있다. 미국과 호주의 사례를 중심으로 리더십 배양

프로그램들이 어떻게 내용으로 어떻게 설계되어 있는지를 살펴보자.<sup>5)</sup>

미국의 경우 농과대학의 농촌지도(extention service)사업을 통한 오랜 리더십 교육 경험을 바탕으로 각 지역의 특색을 반영한 다양한 프로그램들이 가지고 있다. 미국 농촌지역사회의 리더십 개발 프로그램은 이해보다는 실천(practice)을 강조하여 왔으며, 특히 1990년대 이후에는 지역사회에 기반을 둔(community-based), 실천지향적(action-oriented) 계획(프로그래밍)과 공유되는 리더십(shared leadership)이 한층 강조되고 있다.

이 중에서도 미주리-컬럼비아 대학에서 운영하고 있는 지역사회개발아카데미(Community Development Academy)는 농촌지역 리더십 배양 프로그램의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 이 프로그램은 지역사회에 기초한 주민들의 자발적 노력과 창의적인 아이디어 창출, 실질적인 기술 개발, 지역사회의 공통이슈에 대해 효과적으로 대응하기 위한 주민역량 강화 등을 주요 교육내용으로 하고 있다. 또한 더 나아가 주민들의 다양한 의견조정과 지역사회의 미래에 대한 방향 제시 등 전문적인 능력 배양교육까지도 교육의 범위에 포함하고 있다. 교육과정은 3단계로 나뉘며 각 단계별로 5일씩의 교육을 한다. 1단계는 지역사회 발전의 목적과 비전의 이해, 2단계는 지역사회 활성화 전략 학습, 3단계는 지역사회를 위한 역량 창출 실천 기법으로 구성되어 있다.

또 다른 예로 노스캐롤라이나 A&T 대학의 마을의 소리 프로그램(Community Voices Program)를 보자. 이 프로그램은 함께 일하는 것의 중요성, 지역의 장래 비전, 공유된 비전에 도달할 수 있도록 자원을 알고 연계시킬 수 있는 능력, 그룹으로서 효과적으로 함께 일하고 다른 사람들에게 자기 아이디어를 전달하는 방법, 지역사회의 이슈와 욕구를 인식하도록 돕는 체계적인 문제해결 방법 등을 습득하도록 교육내용이 구성되어 있다. 이를 효과적으로 배양하기 위하여 지역사회의 비전을 공유하기 위한 지역의 이해, 함께 일하는 기술 습득, 비전의 구체적 실현 방법 체득(조직력, 파트너십, 기획력 등 리더십 기술)을 단계적으로 습득하는 방식을 취한다.

한편 호주의 리더십 배양 프로그램도 미국과 마찬가지로 문제해결 능력과 함께 일하기, 효과적 의사결정법 배양 등을 주요 교육 목표로 두고 있지만, 구체적인 주안점은 미국과 약간 다르다.

호주의 퀸즈랜드(Queensland) 주정부에서 운영하는 농촌지역리더 육성프로그램(Building Rural Leaders)을 보면 리더십 유형, 개성의 차이에 대한 이해, 자신감과 자기존중심 갖기,

5) 농정연구센터(2004), 『농촌지역 리더 프로그램 개발에 관한 연구』, pp. 94~98 참조.

높은 성과를 내는 팀 만들기, 팀내 역할 분담, 문제식별 및 해결기법, 협상과 의사결정, 효과적인 메시지 전달법 등을 주요 교육내용으로 한다. 이를 위해 교육과정도 타인과 자신에 대한 이해 조직화 기법 의사결정과 효과적인 의사전달법 등을 단계적으로 습득하는 것으로 구성되

〈그림 2〉 미국 및 호주의 리더십 배양 프로그램의 내용과 구조

미주리 컬럼비아 대학 CDA	(1) 지역사회 발전의 목적과 비전의 이해	(2) 지역사회 활성화 전략 학습	(3) 지역사회를 위한 역량 창출 실천 기법
	-지역사회발전의 이해 -지역자원의 발굴과 평가 -리더십 개발의 필요성	⇒ -정보의 수집방법 -지역발전 프로그램 개발 -주민참여 방법	⇒ - 계획 수립기법 - 조직화 기법 - 갈등 조정 - 지역발전전략 워크숍
NC A&T 대학의 CVP	(1) 지역사회 비전의 공유	(2) 함께 일하는 기술 습득	(3) 비전의 구체적 실현 방법
	-함께 일하는 것의 중요성 -지역의 장래비전 -비전과 자원의 연결방법	⇒ - 의사소통방법 - 회의진행법	⇒ - 지역문제 발굴 기법 - 정보획득과 활용방법 - 실천조직 구성법
호주 퀸즈랜드 주의 BRL	(1) 자신과 타인에 대한 이해	(2) 조직화 기술	(3) 의사결정 및 효과적인 의사전달법
	-리더십 유형 -개성의 차이에 대한 이해 -자신감과 자기존중심 갖기	⇒ - 높은 성과를 내는 팀 만들기 - 팀내 역할 분담	⇒ - 문제식별 및 해결기법 - 창조적 사고 - 협상과 의사결정 - 효과적인 메시지 전달법

자료 : 유정규, 박경 외(2006), p. 113.

어 있다(그림 2 참조).

호주와 미국의 프로그램을 비교해 보면 미국의 경우 지역사회 발전 비전의 공유와 활성화 전략의 이해, 이를 위한 구체적인 역량개발과 지역계획수립에 더 초점을 맞추고 있으며, 호주의 경우는 이런 지역사회개발의 역량보다도 이를 수행할 수 있는 개인의 리더십 역량, 즉 자기개발, 협상기술, 의사전달기법 등 개인의 발전과 리더십 기술의 배양에 더 초점을 맞추고 있다.

나라마다 약간의 차이는 있지만 전체적으로 볼 때 미국과 호주 등의 리더십 개발프로그램은 지역사회에 기반을 둔 총체적인 리더십 배양을 특징으로 한다. 지역사회, 비전, 학습, 실천을 총체적 관점에서 배양하고 공동체 지향적(community-oriented)이며, 실천 지향적(action-oriented)인 능력의 배양을 중심 목적으로 한다. 이런 교육목표와 방식은 그간 우리나라의 농촌지역 교육이 주로 품목별 전문분야별 리더를 양성하는 기술교육에 중점을 뒀던 것과 대비된다.

또한 구체적 프로그램의 운영에 있어서는 강사에 의존하는 일방적 강의보다는 토론식 참여학습, 나아가 실천학습원리(action learning principles)를 강조하며, 단기의 일회성 교육이 아니라 최소 6개월 이상의 중장기로 운영되고 있다. 이것은 일회성 단기 프로그램으로는 중대한 행동변화, 태도변화가 일어나기 어려우므로 장기에 걸쳐 상호학습하고 의식을 변화시켜 나가야 할 필요가 있기 때문이다.

최근에 우리나라에서도 농업 기술교육과 다른 차원의 지역개발 인재양성 교육의 필요성을 인식하고 농림부(및 한국농촌공사)에서도 2005년부터 미국 호주 등에서 보는 새로운 개념의 리더육성 교육을 실시하고 있다. 이 프로그램은 농촌지역의 주체역량을 강화하기 위하여 새로운 리더(emerging leaders)를 발굴하고, 지역사회가 안고 있는 문제의 인식 및 해결능력 등 리더십 발휘능력을 개발하는 것을 주요 교육목표로 한다. 시행한 지 1년 정도 밖에 되지 않았지만 단편적, 비체계적으로 실시되어 온 여타의 국내 교육 프로그램에 비해 매우 체계적이며, 특히 각 세부과정의 교육내용이 단계별로 연속, 심화 학습할 수 있도록 되어 있기 때문에 농촌현장의 실천적 리더를 수준에 따라 효과적으로 육성할 수 있는 프로그램으로 좋은 평가를 받고 있다.

### 3. 우리나라의 주민 주도 실천학습 프로그램 : 강원도의 새농어촌건설운동 사례

정부는 1990년대 말부터 다원적이며 종합적 농촌정책으로, 하향식에서 상향식으로, 중앙주도에서 지방주도로 농정의 변화를 모색하고 있다. 그 일환으로 녹색농촌체험 마을(농림부), 소도읍육성사업(행정자치부), 농촌마을 종합개발사업(농림부) 등 종래의 관주도, 중앙주도의 방식에서 벗어나 주민이 계획하고 참여하는 방식의 새로운 농촌개발사업이 1990년대 말 이후 다양하게 도입되었다.

이 프로그램들은 공모제로 사업을 선정하고, 주민이 협의체를 만들어 스스로 계획을 수립토록 하는 점에서 과거의 농촌개발사업과 한다는 점에서 상당한 차이를 가진다. 특히 농촌마을종합개

발사업의 경우 주민교육, 리더양성, 선진지 견학과 같은 교육프로그램을 사업내용에 담고 있어 형식적인 면으로 본다면 역량배양 프로그램의 하나라고 할 수도 있다.

그러나 내용면에서 이 사업들은 각각 농촌관광, 소도읍 정비, 생활기반 정비 및 소득사업에 주로 초점을 맞춰 역량강화를 주목적으로 하는 본격적인 역량배양 프로그램은 아니다. 물론 사업 수행과정에서 주민참여와 상호식 계획을 도입한 점에서 주민의 역량배양이 이루어질 소지는 충분히 있으나 농정연구센터(2004.1)의 사례 조사에서처럼 실제로는 여전히 소수의 주민이 주도하고 외부전문가의 자문에 의존하는 등 여러 가지 문제점을 가지고 있고, 주민교육도 형식적이거나 관광, 소득 관련한 하드한 시설건설에 밀려 부차적인 성격으로 떨어지고 있는 형편이다.

오히려 정부가 주도하는 이런 농촌개발사업보다는 강원도나 전북 진안군<sup>6)</sup>과 같이 지자체가 독자적으로 실시하는 농촌개발지원 프로그램이 주목된다.

강원도의 새농어촌건설운동은 1999년에 전국 최초로 지자체 차원에서 전개된 농촌개발지원사업이다. 이 사업은 농촌 주민들의 자율적 개발 역량과 의지가 높은 마을에 인센티브형 지원을 함으로써 주민의 참여도를 제고시키고 타 마을로의 시범효과도 높이려는 의도로 추진되고 있다. 사업 방법으로는 마을 단위로 작성된 마을 발전계획과 자율적 마을개발 추진 실적 등을 심사하여 우수마을로 지정된 마을에 사업비를 지원함으로써 마을활성화 사업을 유도한다.

사업의 추진 체계는 첫째, 먼저 공무원들의 시책 설명회를 시작으로 참여를 원하는 각 행정리들은 이장이 주축이 되는 마을추진단을 구성하게 된다. 둘째, 마을추진단을 중심으로 각 마을에서는 주민들이 자율적으로 다양한 소규모 마을정비 사업들을 추진하고 마을 발전계획을 구상하며, 이때 우수마을 심사를 위해 주민의 여러 활동을 증빙할 수 있는 자료와 계획서를 함께 작성한다. 셋째, 읍·면별, 시·군별 자체 평가를 거쳐 추천된 마을들을 대상으로 도에서 구성한 평가단이 서류 및 현장 심사를 통해 우수마을을 최종 선정하게 된다. 넷째, 선정된 우수마을에 대해서는 포괄적 사업비 5억 원(도비 3억, 시·군비 2억)이 지원된다.

2004년까지는 매년 15개 마을을 선정하였으나 그 이후부터는 호응이 좋아 30개 마을을 선정하고 있다. 또 지속적 추진을 유도하기 위하여 우수마을은 선정 후 5년이 경과한 우수마을을 재평가하여 매년 2개 마을 씩 1억 원을 지원하고 있다(연간 사업비 도비 92억 원, 시·군비 60억 원).

6) 전북 진안군은 2003년부터 으뜸마을사업이란 이름으로 읍면별 주민의 적극적인 의지가 있는 마을을 10여개 선정하여 주민교육과 마을계획 수립 역량을 지원하는 사업을 실시하고 있는데, 여기서는 지면관계로 다루지 않는다.

이 사업의 시행 결과 2005년까지 지원받은 총 115개 마을 중 85개 마을이 친환경농업, 관광농업 등으로 특화하여 지역농어업을 선도하는 모델마을로 성장하였다. 또한 주민들이 자신감을 갖게 되고 의식전환의 계기가 되었으며, '우리도 할 수 있다'는 경쟁심을 유발하여 인근 마을에 파급되는 효과도 컸다.

그러나 강원도의 새농어촌건설운동도 본격적인 역량배양 사업으로는 한계가 있다. 특히 이 사업은 5억 원의 자금이 포상금 형태로 일회성으로 주어지기 때문에 우수마을로 선정되어 사업비 지원을 받은 이후에 선정 이전보다 소극적이거나 사업을 중단하는 마을(약 25개 마을)도 적지 않다는 문제점을 가지고 있으며, 지속적인 지원 및 주민 교육과 같은 프로그램과 같은 역량배양 프로그램과도 결합이 부족하다는 점에서 한계를 가지고 있다.

## IV. 충청남도 농촌지역의 역량배양 실태와 강화 방안

### 1. 관련 프로그램의 실태

농촌지역의 역량배양은 일반적으로 공공기관이나 자치단체가 프로그램을 만들어 지원하는 형태를 가지게 된다. 충청남도의 경우 이와 관련된 프로그램으로 어떤 것들이 있는가, 리더 육성 교육 프로그램과 현장에서 실천학습을 통해 역량을 배양하는 농촌개발역량배양 사업 두 가지 측면에서 실태를 살펴보기로 하자.

#### 1) 리더 육성 교육 프로그램의 실태

농업인이나 농촌을 대상으로 하는 교육 프로그램은 <표 2>에서 보는 것처럼 중앙정부나 중앙기관의 위탁교육사업, 충청남도 혹은 시군별 독자 교육사업 등 다양한 사업들이 실시 중이다.

충청남도는 농업인 교육면에서 타도에 비해 일찍 관심을 가져왔으며 수준 높은 프로그램을 진행하는 것으로 널리 알려져 있다. 기존의 농업인 교육들은 단편적이고 형식적이며 주입식 교육으로 수요자들의 관심을 끌지 못했으나 충남도에서 실시하는 여러 전문 기술교육들은 토론식 강

의, 수요자 요구를 반영한 강의내용, 전문성의 충실 등에서 좋은 평가를 받고 있다. 즉, 충남 농업기술원에서 실시하는 지역농업혁신리더아카데미나 충남농업테크노파크가 주관하는 RIS(지역특성화)사업 등은 기존의 교육과정에 만족하지 못하였던 농민들에게 경영, 마케팅, 전략 등 욕구는 있지만 쉽게 접하기 어려운 분야에 대한 교육내용을 담고 있어 충남도의 특성 있는 교육으로 자리 잡고 있다.

또 시·군의 경우 신활력사업을 계기로 금산시의 인삼산업 CEO스쿨, 청양의 명품청양고추 생산리더, 서천의 농업발전포럼, 부여의 굿뜨래 작목별 연구회 등의 독자적인 프로그램을 운영했거나 진행하고 있다. 이런 교육은 과거 평균적 농업기술센터의 교육과 달리 포럼 형태로 참여자들의 참가 동기를 강화하고 전문 선도농을 대상으로 현장 과제 해결식 교육을 통해 지역특성을 살린 생산품 또는 작목의 발전에 기여하고 있는 점에서 진일보한 교육들이다.

그러나 전체적으로 볼 때 충청남도가 독자적으로 혹은 정부에서 위탁을 받아 실시하는 농업인 교육은 마케팅 유통 및 영농기술이나 품목별 전문교육 내지 품목별 전문리더 양성이 중심이며, 농촌지역의 리더를 길러내는 '농촌지역 리더' 교육과는 거리가 있다.

〈표 2〉 주관별 충청남도 지역의 교육사업

주관별	교육내용	교육기관/주요사례	특성
중앙위탁 교육	창업농후계농업 경영인교육	연암대학, 충남농업연수원, 충남농업기술원 외	기본, 전문, 기술교육으로 주로 품목별교육
	지역특성화교육	연암대학	소규모 스터디그룹의 작목반 위주의 기술교육
민간 교육	친환경농업, 경영, 마케팅	한국벤처농업대학	2000년 민간자본으로 세워진 전문농업대학
충청남도 독자 교육	농촌여성평생교육	충남농업기술원	관광리더 등 부분별 리더교육
	지역농업 혁신리더 아카데미	충남농업기술원	작목별연구회원대상의 품목과 경영전략 교육
	최고농업경영자 과정	충남대, 공주대, 단국대	원예, 축산, 정보 분야의 경영자과정
	RIS(지역특성화)사업	충남농업테크노파크	개별농기업체의 기술 및 경영교육

시·군 독자 교육	평생교육	시·군 평생교육담당	문화, 예술, 취미, 스포츠 등 평생교육
	농업기술센터 교육	농업기술센터	지역별 특성을 살린 작목별 영농기술교육
	품목별 전문리더교육	· 금산인삼산업CEO스쿨(한국벤처농업대학 위탁), 청양고추포럼(연암대학), 서천군의 농업발전포럼(쌀·원에·유통·축산)	신활력사업 일환으로 실시
	농촌마을종합개발 사업관련 교육	· 서천군(길산권역), 부여군(반산권역) 등 · 10개 권역(2007년도 신규 포함)	주민교육 및 견학 등
	체험마을 리더 교육	· 서천군 그린투어포럼(농업기술센터) · 논산시 농촌그린투어CEO(건양대) · 서산군 농산어촌체험지도자 양성과정	도농교류, 녹색농촌체험 마을(그린투어) 리더 육성

주 : 위 교육 외에도 충남 농업기술원의 특화작목 전문기술교육(예, 배·토마토 체험반 등), 농기계기술교육(예, 농기계대학트랙터반 등) 등이 있으나 그동안 전통적으로 농업인을 대상으로 한 기술 및 영농 교육이라는 점에서 여기에서는 제외한다.

이는 시·군단위에서도 마찬가지이다. 최근에 연기 아카데미, 비바 보령아카데미 등과 같이 각종 아카데미란 이름으로 주민 교육이 활발하지만, 주로 문화, 사회, 건강, 생활, 운동 등 교양교육 차원의 평생교육 성격에 머문다. 한편 각 시·군의 지역별 특성을 살린 각종 작목별 기술교육도 소위 ‘돈 되는 교육’이 주목적으로 역시 지역문제 해결의 주체를 길러내는 지역리더 양성 교육과는 거리가 있다.

물론 농업인 교육이 전문화, 체계화되어 스타 농업인을 길러 내는 것은 바람직하고 좋은 일이다. 그러나 이것만으로 농촌 전체의 발전을 도모하기에는 한계가 있다. 최근에 여러 군에서 연 소득 1억 이상을 올리는 스타농업인 300명 혹은 500명을 길러내자는 운동을 벌이기도 하는데, 스타 농업인 몇 백 명보다는 전북 장수군에서 추진하는 5·3운동처럼 연 소득 5천만 원을 올리는 농업인 3천명을 길러내자는 캠페인이 중소영세농이 대다수 존재하는 우리 농촌 현실에 더 적합할지도 모른다.

하지만 이런 형태의 전문 농업인 육성사업도 농촌의 변화하는 여건에 대응하는데 한계가 있다. 농업만으로 농촌사회가 유지될 수 없고 농촌지역사회의 발전 없이는 농업부문의 지속적인 발전도 기대할 수 없는 현실을 직시할 때 지역사회 전체를 시각에 놓고 농촌지역사회를 경영할 리더를 길러낼 새로운 프로그램이 필요하다. 전문 농업인 교육만으로는 농촌문제를 종합적으로

파악하고 지역농업을 전체로서 발전시키기 위한 농촌지역리더를 길러내는 교육 프로그램으로서 미흡하기 때문이다.

## 2) 실천학습을 통한 역량배양 사업의 현황

충남도는 벤처농업 육성에 관심을 가지고 선진 충남농업 육성을 도모하나 강원도의 새농어촌 건설사업처럼 실천을 통해 농촌지역의 역량을 배양하는 독자적인 사업은 별도로 실시하고 있지 않다.

대신에 각 시·군차원에서 실시하고 있는 농촌마을종합개발사업, 녹색농촌체험마을, 전통테마마을 등은 종래의 농촌개발사업과 달리 주민 주체의 사업계획과 상향식 추진방법을 도입하고 있기 때문에 이 사업들을 통하여 지역의 발전 주체를 육성하고 사업역량을 길러내는 것이 기대된다.

특히 농촌마을종합개발사업은 마을을 넘어선 권역 리더의 육성과 체험마을뿐만 아니라 유통, 가공, 친환경농업 등 종합적 지역발전을 사업내용으로 담고 있어 활용방법에 따라서는 지역 역량 강화사업의 하나가 될 수 있다. 2007년 현재 농촌마을종합개발사업은 공주 양화, 부여 반산, 서천 서정 등 2007년까지 총 10개 권역에서 실시되고 있으나 기대와 달리 주민 주도의 계획 수립보다는 외부 전문가의 역량에 의존하는 경우가 많고, 사업내용에 포함되어 있는 주민교육의 경우도 추진위원장이나 마을이장 위주의 소수가 중앙정부 교육에 참여하는 정도에 그치고 있다.<sup>7)</sup>

이런 이유는 현재 정부가 각 시군에서 추진하는 상향식 농촌개발사업은 주민 교육이나 주체적 계획 수립 등의 내용을 포함하고 있다고 하나, 농촌지역의 사회적 역량개발에 기본 목표를 둔 사업이 아니라 소득향상이나 농촌관광 활성화에 초점을 둔 사업이기 때문에 여기서 말하는 역량개발 지원을 위한 실천학습 프로그램과는 다르기 때문이다. 이런 사업들은 간접적으로는 지역의 주체를 형성하고 사업실시 경험을 통하여 주민의 역량을 강화시킬 소지가 없지는 않지만 보다 바람직한 것은 직접적으로 주민 역량 강화에 초점을 두고 사업이 설계된 역량강화 사업이 필요하다.

7) 현지 조사 결과 예를 들어 부여 반산권역, 태안 별주부 권역의 경우 S/W부문 사업 가운데 교육이 있으나 그간 실시하지 못하였고, 서천 길산권역의 경우 주민들에게 사업내용을 주지하는 교육만 실시하는데 그쳤다.

## 2. 충남 농촌지역의 역량개발 강화를 위한 관련 프로그램 도입 방안

### 1) 리더 육성 교육 프로그램의 도입 방안

#### ① 교육 프로그램의 내용

그렇다면 충남 농촌지역의 리더 육성을 위한 교육 프로그램은 어떻게 설계해야 할 것인가? 충남 전체 시·군을 조사해 보면 지역별로 리더 교육에 대한 수요나 관심에 차이가 많다. 따라서 지역 특성에 따라 단계별·수준별로 다른 리더십 배양과정이 개발되어야 한다. 즉, 특기할만한 독자적인 교육 프로그램이 별로 없고 관행적인 영농교육이나 교양교육 수준에 머물러 있는 곳(유형 1)은 초급 수준의 리더십 배양 단기 과정을 실시하여 리더십에 대한 이해와 동기를 배양하도록 한다. 당진, 태안, 보령, 공주, 연기 등의 대부분의 충남 농촌지역이 여기에 속한다. 한편 주민교육의 열의는 있으나 품목별 전문리더 혹은 체험마을 리더 교육에 주로 관심이 있는 지역(유형 2)은 경영, 유통, 마케팅 등 전문지식이나 체험마을 과정에 리더십 프로그램을 결합하여 운영하도록 한다. 청양, 아산, 홍성 등과 같은 곳이 여기에 속한다. 주민교육에 대한 열의가 높고 품목 및 체험마을 교육 수준을 넘어서 초급정도의 리더십 교육을 자체적으로 실시하는 지역(유형 3)은 본격적인 리더십 프로그램을 도입하도록 한다. 그간 어메니티 서천을 지향하면서 각종 마을리더 내지 전문 품목별 리더 프로그램을 독자적으로 운영해 온 서천이 여기에 해당될 수 있을 것이다. 이렇게 지역별 수요와 관심에 따라 교육방식에 차이를 두는 이유는 자칫 주민의 관심도가 낮은 지역에 무리하게 교육을 확대시킬 경우 관 주도의 강제동원 교육이 될 가능성이 있기 때문이다.

한편 교육대상은 마을지도자, 농촌개발사업 대상지역의 주민대표가 우선 대상자로 될 수 있으나 교육의 효과를 높이기 위해서는 마을주민이나 주민대표 뿐만 아니라 농협직원과 시·군 내지 읍·면 담당 공무원도 주민과 같이 팀을 이루어 교육을 받는 것이 바람직하다. 이것은 농촌개발의 삼위일체라고 할 수 있는 공무원, 주민, 농협이 같이 교육에 참가함으로써 상호이해를 높이고 비전의 공유를 통해 지역개발 사업의 추진 동력을 더욱 강화할 수 있기 때문이다. 관련 공무원과 농협직원 등도 적극적으로 참여할 수 있도록 장려하기 위해서는 공무원, 주민, 농협직원이 같이 참여하는 지역에 대해서 각종 농촌개발사업의 선정시 인센티브를 주는 것도 한 방법이다. 아울러 교육에 있어서 무엇보다 중요한 것은 교육참가자의 자발적인 의지이므로 교육훈련과정에 적극적으로 참여하기를 원하는 사람을 대상으로 해야 한다.

교육기간도 단기적이거나 일회성 교육보다는 적어도 2~3개월 혹은 6개월 정도에 걸쳐 지속적으로 실시할 필요가 있다. 이것은 단기 과정으로서의 중대한 태도변화, 행동변화가 일어나기 어렵기 때문이다. 그러나 대체 인력이 없는 농업인은 이렇게 중장기적으로 지속적인 교육을 받기 어려우며, 특히 농번기에는 거의 농사일에서 손을 놓기 어렵다. 따라서 전체 교육기간은 2~3개월 혹은 6개월 과정으로 설계하되, 교육 프로그램 성격에 따라 한 달에 2박 3일씩 혹은 2주에 2박 3일씩 교육하여 참가자들의 부담을 줄여주도록 하는 것이 바람직하다. 농번기를 피하려면 농한기를 이용하여 2주에 한번씩 2~3개월의 집중과정을 실시하는 것도 대안이다.

리더십 배양은 가치관과 태도를 변화시키는 교육이기 때문에 주입식, 일방적 강의로는 기대하는 효과를 얻기 어렵다. 따라서 주입식, 일방적 강의는 가급적 적게 하고, 학습자가 참여하여 스스로 문제를 제시하고 해결방안을 모색하는 워크숍, 사례발표, 토론 등의 방식을 많이 활용하도록 해야 한다. 이를 위해서는 30명 내외로 교육생을 제한할 필요가 있다. 또 교육내용은 지역의 자원과 여건을 종합적으로 활용할 수 있는 총체적인 역량배양(capacity building)에 초점을 맞춰 실천지향적 교육이 되도록 해야 한다. 즉, 단순한 지식을 전달하는 교육이 아니라 현재 상황을 평가하는 법, 미래비전을 구성하는 법, 문제해결체제를 구축하는 법, 변화전략을 구성하는 법, 그리고 평가와 재순환을 통해 새로운 도전과 해결책을 모색하는 법을 교육내용으로 해야 한다.

세부교육과정은 자기혁신, 사회 및 농촌발전의 이해(사회 정세 읽기, 중앙 및 지방조직 정책의 이해), 주민과 함께 하는 리더십 기법(의사소통, 기획력, 조직력 등), 지역 네트워크와 파트너십, 지역 경영 및 지역 가꾸기 등 지역사회개발과 조직개발을 핵심적인 내용으로 구성하되, 전문농업지식이나 체험관광 교육에 관심이 높은 지역에서는 리더십 교육과 이런 전문지식교육을 적절히 연계하여 실시하도록 한다.

## ② 리더 교육의 추진방안

계획적이고 연차적인 리더 육성을 위해서는 충청남도 농촌지역개발 인력육성 계획의 수립이 필요하다. 이 계획에는 연차적인 교육대상과 인원, 교육방법과 내용, 사후지원 프로그램, 인센티브와 교육 인증 시스템 등이 포함되어야 할 것이며, 후술하는 (가칭) Village Challenge and Try 사업도 담도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또 전면적으로 사업을 실시하기 보다는 일정기간 동안 우선 시범사업을 실시하여 여론을 확산시키고 프로그램 실시 경험을 쌓도록 한다. 이를 위해서는 충청남도 전체로 유형별로 초급과정 1~2개(유형 1), 전문 결합과정 1~2개(유형 2), 리더십 심화과정 1개(유형 3) 정도를 실시해 보도록 한다.

실시방법은 희망 시·군이나 지역의 신청을 받아, 농촌지역 리더십 프로그램 교육 경험이 있는 외부 전문민간교육기관에 위탁하여 실시토록 한다. 이런 교육은 전문성과 경험을 요구하기 때문에 외부 전문교육기관이 아무래도 바람직할 것이다. 외부 전문민간교육기관에 위탁할 때에는 단순히 보유인력이나 교육실시 경험만 평가할 것이 아니라 교육철학과 열성도 중시하여 선정하도록 하며, 선정된 지역에서는 지역리더와 행정, 전문가 및 위탁교육기관이 위원회를 만들어 지역특성과 교육생 수요에 대한 충분한 조사를 해서 적용가능성이 높은 교육 프로그램을 짜도록 한다.

리더십 교육의 최종 목적은 수료생들이 지역으로 돌아가 자신의 지역에 혁신을 불어넣고 변화를 추동하도록 하는 것이다. 따라서 교육자체 뿐만 아니라 교육 후 사후관리도 이에 못지않게 중요하다. 이를 위해서는 수료자들에게 각종 농촌개발사업 선정시 인센티브 부여하여 동기를 자극하고, 리더 포럼을 구성하여 상시 모임을 갖도록 하며, 전문가 지원 풀을 구성하여 지속적인 컨설팅을 강화하고, 농림부의 지역 CEO 인증 제도와 연계한 충청남도 독자적인 교육인증제도 도입 등의 대책이 필요하다. 아울러 리더 교육과 사후관리를 전담하는 기구의 설립도 모색할 필요가 있다.

## 2) 소규모 농촌개발 파일럿 프로그램(가칭 Village Challenge and Try 사업)의 도입

리더십 교육 프로그램이 역량강화에 필요한 지식의 습득과 배양에 도움을 주는 것은 사실이지만, 근본적으로 역량배양이란 대상지역의 주체들이 공동실천을 통해 배양되는 것이다. 즉, 현장에서 당사자들이 집합적으로 경험학습(learning by doing)을 통해 능력을 배양하는 것이 중요하다. 외국 사례로서 EU의 LEADER가, 국내 사례로서는 강원도의 새농어촌건설운동이 그 대표적 예라고 할 수 있다.

따라서 리더 육성 교육과 연계한 충청남도 독자의 현장 실천학습 프로그램이 도입될 필요가

있다. 이 사업은 교육과정에서 습득한 다양한 아이디어를 리더와 주민이 협심하여 스스로 계획하고 실천하게 함으로써 파트너십을 장려하고 지역의 혁신역량을 배양하는데 목적을 둔다. 이를 통해 리더십 육성 교육을 받은 사람이 자기지역에서 소규모 지역개발사업을 계획하고 이를 실천함으로써 사업계획 역량이나 문제해결 능력을 배양하도록 한다.

이 사업은 강원도의 새농어촌건설운동의 경험을 반추하고 충남의 여건을 고려해 볼 때, 두가지 단계별 사업으로 구상하는 것이 바람직하다. 지역발전을 추동해 낼 주민조직도 없고 아이디어도 부족한 상황에서 바로 강원도의 새농어촌건설운동 사업과 같이 소규모 농촌개발 지원사업을 공모하면 기존에 앞선 마을만 선정되고 정작 역량배양이 필요한 낙후지역은 소외될 가능성이 많으며, 공모를 겨냥하고 형식적인 마을가꾸기 혹은 주민조직화를 함으로써 선정 이후에 오히려 선정 이전보다 소극적인 마을로 변하는 경우도 적지 않기 때문이다.

이런 문제를 극복하려면 우선 1단계 사업으로 관심있는 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조하는 사업설계 및 주민조직 사업을 먼저 추진하고, 다음 단계로 이를 통해 발굴된 아이디어와 소규모 파일럿 사업에 대해 수년간 연속적으로 지원하는 2단계 사업을 펼치는 것이 좋다.

이 1, 2단계 사업을 가칭 ‘Village Challenge and Try 사업’ 이라고 부르기로 하고, 구체적인 실시방법을 설명하면 다음과 같다.



### ① Village Challenge(가칭) 사업

지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 소규모 사업을 기획하거나 조직을 구성하는 경우 기획비와 활동비를 보조한다. 대상은 시·군내의 민간단체나 각종 그룹, NGO 등으로 하며, 지원내용은 강사료, 회의비, 여비, 선진지역 견학비, 통신운반비, 인쇄비 등 조직과 기획에 필요한 비용에 한정한다. 이 경우 지원금액은 그룹 당 1,000~2,000만원 이내면 충분할 것이다. 사업성격은 다르지만 서천 농업발전 포럼의 경우 이런 식의 조직 운영과 아이디어 발굴에 신활력사업비에서 연간 1,000만원의 돈을 지원하지만 상당한 성

과를 보이고 있는 것을 참조해도 된다.

사업의 추진방법은 총 도비로 약 3~4억원의 자금을 마련하여 공모제 방식으로 도에서 전문가심사위원단을 구성하여, 연간 약 20개 여개의 그룹을 간략한 제안서와 현장 실사를 통해 선정, 지원토록 한다. 구체적인 시설이나 사업지원이 아니므로 사업평가는 완료된 후에(1년) 활동 보고 및 발표회로 평가하도록 한다.

## ② Village Try(가칭) 사업 : 혁신과 도전을 위한 파일럿 사업

이 사업은 1단계 사업인 Village Challenge 사업과 연계한 2단계 사업으로 지역주민, 유관기관·단체들이 공동으로 파트너십을 구성하여 실험적인 아이디어를 가지고 소규모 사업을 계획, 실시하는 경우, 이에 대해 3년간 총 3억~5억 원의 자금을 도비 및 시·군비(60 : 40)로 공동으로 지원하는 사업이다. 각 그룹에서 자비 부담도 총 공공지원의 20% 이상에 해당하는 비용을 추가하도록 하여 공공자금에 대한 횡재 의식이 없도록 한다. 자금 사정이 여의치 않은 농촌지역의 여건을 고려하더라도 이 정도의 자부담 없이는 사업에 책임성을 담보하기 어렵기 때문이다.

사업의 대상은 1단계의 Village Challenge 사업을 성공적으로 수행한 그룹 중에 도에서 전문가심사위원단을 구성하여 공모제로 선정하도록 하며, 첫째(실제는 Village Challenge 사업을 실시한 다음해)는 시범사업을 5개소 내외로 실시하여 시범사업 결과를 보면서 사업을 확대하도록 한다. 이미 소개했듯이 강원도의 새농어촌건설운동, 전북 진안군의 으뜸마을 사업이 이와 유사한 사업이며, 외국의 사례로서는 앞에서 소개한 EU의 LEADER, 그리고 미국의 켄터키 주의 공동체 기반계획(community-based planning), 캐나다의 캐나다 농촌 파트너십(Canadian Rural Partnership)등을 들 수 있다.

사업지원 대상부문은 원칙적으로 소프트한 사업에 국한하나, 사업추진에 꼭 필요한 자본재는 총 금액의 30% 이내에서 지출 가능하도록 허용한다. 사업항목으로서는 지역자원의 조사와 활용 계획 수립, 조직화를 통한 소규모생산(물)의 판로 확보와 개선, 새로운 기술습득과 직업교육, 네트워크 구축과 교육지원, 향토식품의 개발과 보급, 그린투어리즘과 도농교류 확대, 지역환경보전과 환경농업 확산, 중소기업, 수공업 및 지방서비스업 활동 지원, 농촌지역의 삶의 질 개선 등이 농촌지역의 다면적, 지속적 발전을 추동할 수 있는 내용이면 모두 해당될 수 있다. 그러나 지역별 사업들은 지역 특성과 그룹별 추진계획에 따라 유연성을 두되, 장기 지역발전 목표와 계획에 부합한 내용으로서 세부사업들이 하나의 통일된 사업주제하에 종합성을 갖고 추진되도록 한다.

특히 EU의 LEADER 프로그램과 같이 사업추진주체가 내부의 업무를 총괄하기 위해 ‘사무국’을 두고 1~2인의 전문가를 고용할 수 있는 인건비를 사업비 범위 내에서 지원할 수 있도록 하여 에니메이터(전문가)가 실무적으로 이 사업을 지원, 활성화시키도록 한다. 최근에 전북 진안군에서 으뜸마을 사업을 하면서 이와 유사한 마을간사 제도를 도입하여 효과적으로 마을사업을 수행하고 있어 에니메이터를 고용할 수 있는 자금을 지원하는 것은 농촌개발사업을 성공적으로 이끄는 데 매우 중요한 요인이 됨을 알 수 있다.

한편 사업의 공간적 범위는 반드시 하나의 마을을 대상으로 할 필요가 없이 사업내용에 따라 마을, 혹은 수개 마을, 혹은 시나 군 범위를 넘어 계획된 프로그램을 추진하는데 알맞은 지역범위가 되도록 한다. 예를 들면 시·군을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전남 구례의 [지리산바이오펀드] 사례, 유형 I)도 있을 수 있으며, 하나의 농장을 중심으로 인근의 5~6개 마을을 하나의 사업구역으로 하는 경우(전북 고창의 학원농장을 중심으로 한 ‘청정농산물 테마파크’ 사례)도 가능하고, 유형 II), 하나의 기업(농장)을 중심으로 1~2개 마을이 하나의 사업구역이 되는 경우(전남 광양의 ‘청매실농원’을 중심으로 한 사례, 유형 III)도 가능하다.

사업평가는 사업계획서에 사업성과(예: 관광객 방문수), 사업효과(예: 주민소득 증가)를 명시하고, 다년도 지원방식에 부합할 수 있도록 6개월 혹은 1년 단위로 사업결과를 평가하여 그 결과를 후속계획 수립에 반영하며 추가적인 지원 여부를 판단한다.

이 사업은 주민 스스로 마을, 마을간, 군, 인접군 간에 다양한 파트너십을 형성하고, 전문가를 고용하여 적은 재원 투입으로 다양한 실험을 해 보도록 장려하는 사업이므로 추후 이런 사업 경험을 가진 마을이나 시군이 중앙정부 또는 충남도에서 시행하는 각종 농촌개발사업에 응모하거나 수행하는데 실질적인 바탕이 될 것으로 기대된다.

## V. 맺음말

충청남도의 농림어업 비중은 전국의 평균인 3.8%보다 2.4배나 높은 8.9%의 수준에 이르고 있으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충청남도의 총취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다. 충청남도의 발전은 광공업이 주도하더라도 아직 약 4분의 1이나 되는 사람들이 농림어업에 의존하여 살기 때문에 이 농림어업 부문을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 것이 충청남도의 과제가 아닐 수 없다. 더구나 한미 FTA가 체결되면 충청남도 농업에 큰 피해가 예상되며, 서북부 지역을 제외한 나머지 농촌지역에서 지속적으로 인구가 감소하고 있는 것도 충청남도 농업의 미래를 어렵게 하고 있다. 앞으로 충청남도의 농업이 발전하기 위해서는 앞에서 국내외 사례에서 본 바와 같이 주민이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양 지원사업(실천 학습 프로그램)과 지역리더 육성 교육 프로그램이 시급하다.

최근에 농촌지역발전은 역량개발과도 같은 의미로 쓰이고 있다. 농촌지역의 지속가능한 발전을 위해서는 우선 지속적으로 농촌지역의 경제적, 사회적, 환경적 문제들을 발견하고 해결책을 제시할 수 있는 주체 또는 그룹의 역량배양이 필수적이기 때문이다. 이를 위해서는 외국의 예에서 보듯이 충청남도 지역에서도 주민이 스스로 계획을 세우고 과제와 씨름하는 실천학습(action-learning)원리에 바탕을 둔 새로운 교육 프로그램과 또 실천학습을 통한 농촌개발지원사업이 도입되어야 한다. 충청남도의 연간 총 농업 농촌분야 예산 약 4~5천 억 중에 적어도 5%인 200~250억 원은 이런 예산이 잘 쓰일 수 있도록 흡수역량을 배양하는 지역리더와 주민역량개발 프로그램에 활용할 의지가 필요하다.

다행히 충청남도는 친환경 생태농업의 메카로 불리는 아산의 한살림 생산자 연합회, 홍성 문당리의 풀무학교와 친환경농업마을, 그리고 농촌관광으로 유명한 서천의 합전마을, 태안 벚가리마을, 금산의 바리실 마을 등 전국에서도 선진 사례로 주목받는 지역 사례가 적지 않고 이들 지역에 모범적인 리더들도 많아, 체계적인 지역리더 육성과 주민역량개발 프로그램을 통하여 이런 지역들의 경험을 확산 발전시키고 성공적인 지역들을 만들어 나간다면 충청남도 농촌지역의 미래도 어둡다고만 할 수 없다.

그런데 이 글에서는 주로 주민역량 강화에 초점을 두고 이를 위한 방안 모색을 주로 논의하였고, 주민의 역량배양을 지원하고 지역활성화에 촉매역할을 하는 지방자치단체의 역량에 대해서

는 언급하지 못했다. 우리나라는 EU나 미국, 일본과 비교할 때 마을 공동체가 파괴되고, 고령화 비율이 높아 지역발전을 추동할 젊은 인재가 부족하여 주민 주도의 지역발전의 주체 형성에 어려움을 겪고 있다. 이런 우리나라의 실정을 고려할 때 농촌 주민의 주체역량이 미흡한 상황에서 지역활성화에 지자체가 차지하는 역할은 클 수 밖에 없다. 따라서 현실적으로 우리나라에서는 주민의 역량배양 프로그램과 동시에 지자체의 역량강화도 함께 추진되어야 한다. 그러나 이 글에서는 지면관계로 지방자치단체 역량 강화방안은 별도로 다루지 못했다. 이는 다음 과제로 남겨 둔다.

## 참고문헌

- 농정연구센터, 2002. 12, 『상향식 농촌발전전략 수립에 관한 연구』.
- 농정연구센터, 2004. 1, 『농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구』.
- 박 경, 2003a, 『유럽의 통합적 농촌지역정책과 LEADER 프로그램』, 『지역사회연구』, 지역사회학회, 제 11권 제1호.
- 박 경, 2003b, 『상향식 농촌개발전략- 유럽과 일본을 중심으로』, 월간 {국토}.
- 유정규, 박 경, 정재호, 송두범, 2006, 『충청남도 농촌지역 리더 육성 프로그램의 실태 및 개발방안』, 충남발전연구원.
- 지역재단, 2004. 9, 제1회 전국지역리더 대화- 지역발전주체, 누구인가, 자료집
- Ballantyne, P., Labelle, R. & Rudgard, S. 2000, Information and Knowledge Management: challenges for capacity builders. Policy Management Brief 11. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Michal Smith-Mello, 1995, Building the Capacity of Rural People and Places, From Reclaiming Community, Reckoning with Change, pp.41-59, [http://www.kltprc.net/books/reclaiming/Chpt\\_6.htm](http://www.kltprc.net/books/reclaiming/Chpt_6.htm)
- Cox, E. 1995, Boyer Lectures. Quoted in P. Bullen & J. Onyx, 1998. Measuring Social Capital in Five Communities in NSW. CACOM Working Paper no. 41. Centre for Australian Community Organisations and Management, University of Technology Sydney, Lindfield, [www.mapl.com.au/A2.htm](http://www.mapl.com.au/A2.htm).
- Kentucky Appalachian Task Force, 1995, January, Communities of hope: Preparing for the future in Appalachian Kentucky. Lexington, KY: Appalachian Center, University of Kentucky.
- Land, A. 2000, Implementing Institutional and Capacity Development: conceptual and operational issues. Discussion Paper 14. European Centre for Development Policy Management, Maastricht.
- Lovering, J, 1999, Theory Led By Policy: the inadequacies of the new regionalism (illustrated from the case of Wales), International Journal of Urban and Regional Research, 23, 379-398.
- Macadam R., J. Drinan, N. Inall, B. McKenzie, 2004 March, Growing the Capital of Rural Australia - The Task of Capacity Building, A report for the Rural Industries Research and Development Corporation, RIRDC Publication No 04/034, RIRDC Project No RUE-2A
- Mario Pezzini(2003), 'Cultivating Regional Development: Main Trends And Policy Challenges In Oecd Regions', OECD.
- Thomson, D. & Pepperdine, S. 2003, Community Capacity for Riparian Restoration. Discussion paper. Land and Water Australia, Canberra.
- Wenger, E. 2000, 'Communities of practice and social learning systems.' Organisation, vol. 7, no. 2, pp.225-46.
- World Bank, 2002, What is Social Capital?, [www.worldbank.org/poverty/scapital](http://www.worldbank.org/poverty/scapital)
- 인터넷 자료 : [http://www.theallianceny.org/capacity/rurals\\_profcons.htm](http://www.theallianceny.org/capacity/rurals_profcons.htm)

# ‘살기 좋은 농촌 만들기’ 전략과 과제

송미령 | 한국농촌경제연구원 연구위원

## I. 농촌정책의 새로운 의제 등장

최근 살기 좋은 농촌 만들기가 국가 정책적인 의제로 떠오르고 있다. 그러나 살기 좋은 농촌의 상이란 어떤 것이며 그것을 만들기 위한 전략이 무엇인지에 대해서 그야말로 획기적인 대안을 만들고 있지는 못하다. 이는 농촌의 특수한 여건과도 무관하지 않다. 더 나은 삶의 터를 만들기 위해 주민이 나선다는 취지야 도시와 농촌이 마찬가지로이지만, 농촌에는 상대적으로 주체가 부족하고 좋은 생활환경 가꾸기보다는 경제적인 소득 높이가 우선적 목표가 될 수밖에 없는 탓이다.

그런데 왜 지금 ‘살기 좋은 농촌’ 만들기인가. 살기 좋은 농촌 만들기라는 의제가 이처럼 회자되기 시작한 데에는 여러 배경이 잠복해 있다. 국가 전체적으로는 양적 성장에서 질적 발전을 도모해야 한다는 목소리가 높아졌고, 시민사회의 성숙에 따른 주민참여의 본격화가 요청되었으며, 국가균형발전의 구체적 산출물도 보다 구체화하고 가시화해야 할 필요성이 대두되었다. 농촌 내부적으로도 농업인을 대상으로 하는 농업정책과 큰 차별성을 갖추지 못한 의미로 사용되었던 농촌개발정책에서 보다 다양한 성격의 주민들이 함께 거주하는 삶의 터전으로서 농촌을 새롭게 가꾸어야 할 필요성이 그 어느 때보다도 증대되었으며 이는 새로운 내용의 농촌정책으로의 이행을 필요로 하게 되었다. 따라서 살기 좋은 농촌 만들기는 여러 측면에서 매력적인 언표가 될 수 있었다.

이와 같은 배경 하에 등장한 살기 좋은 농촌 만들기 정책은 기존의 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상 특별법)」 일환의 대책을 통해 추구하여 왔던 농촌개발정책에 도시민의 농촌 이주를 지원하기 위한 복합생활공간 조

성정책을 통합하는 것으로 설정되고 있다. 새로운 사업을 창출하는 것이 아니라 기존의 사업에서 미처 담지 못하였던 내용을 새로이 더하면서 정책 과정에 주민 참여의 방식을 보다 강화하는 정도로서 이해할 수 있다.

사실 살기 좋은 농촌 만들기란 완전히 새로운 의제라고는 할 수 없다. 지금까지 추진해 온 거의 모든 농촌정책이 살기 좋은 농촌 만들기를 겨냥해서 만들어진 것이라 해도 과언이 아니기 때문이다. 농촌정책이란 결국 일터이자 삶터, 쉼터, 공동체의 터로서 사람들이 농촌을 떠나지 않고 정주하며 찾고 머무르고 싶도록 만드는 것을 목적으로 하기 때문이다.

이 글은 살기 좋은 농촌 만들기의 정책적 현황을 살펴보고 전략과 과제를 도출하는 것이 주요 목적이다. 우선, 우리 농촌은 현재 살기 좋은 곳인지 그 현황을 간략히 살펴보고, 살기 좋은 농촌 만들기의 정책적 전개와 현황을 살펴보고자 한다. 끝으로 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 전략과 남은 과제들에 대하여 고려해 보기로 한다.

## II. 농촌의 현실과 최근의 변화

우리 농촌은 살기 좋은 곳인가. '살기 좋다'는 것의 이미지나 정의는 경제적 기반이 탄탄하여 고용기회가 많고 일하기 좋은 곳, 자랄만한 자원을 보유하고 있는 곳, 품격 있는 공동체 문화가 어우러진 곳, 혹은 생활환경이 충실하여 생활이 편리한 곳 등과 같이 사람에 따라 그리고 시대에 따라 변화할 수밖에 없는 다의적 개념이다. 따라서 고정적인 개념을 못 박아 두는 일은 불필요할뿐 아니라 큰 의미가 없다. 다만, 인간이 삶을 영위하는데 있어 정주공간으로서 최소한의 소요는 도시이든 농촌이든 어디에서나 동일하게 향유할 수 있어야 한다.

혹자는 현재 우리 농촌이 살기 좋은 곳이라는 긍정적 인식을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 상대적으로 쾌적한 자연생태환경과 경관을 보유한 곳, 상대적으로 저렴한 토지와 넓은 주택을 확보할 수 있는 곳, 상대적으로 여유 있는 생활이 가능한 곳, 상대적으로 친밀한 공동체적 유대와 이웃 관계가

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

있는 곳 등과 같이 그 이유도 다양하다. 그러나 다른 한편에서 볼 때 우리 농촌은 그다지 정주공간으로 매력적인 곳이 아니다. 우선, 어려운 농업경제와 부족한 고용기회로 인해 먹고 살기 어려운 곳이 농촌이다. 둘째, 도시에 비해 낙후한 기초 생활 시설 및 서비스의 질로 인해 생활하기 불편한 곳이다. 셋째, 먹고 살기 어렵고 생활하기 불편한 곳이다 보니 인구도 과소화되고 고령화됨으로써 지역사회 활력이 저하된 곳이다.<sup>2)</sup> 가령, 우리 농촌은 과소화로 인해 2005년 현재 전 국민의 18.5%만이 거주하고 있을뿐만 아니라, 고령화도 심화되어 면 지역은 이미 전체 인구 대비 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘는 초고령사회 단계에 접어들었다.<sup>3)</sup> 2005년 기준 전국 1,208개 면 중 82%인 991개 면에서 고령인구 비율이 20%를 넘고 있다.<sup>4)</sup>

〈표 1〉 연도별 농촌 인구 추이

(단위 : 천명)

구 분	1990년	1995년	2000년	2005년	연평균증가율(%) (1990-2005)
전 국	43,411	44,609	46,136	47,279	0.6
동 부	32,309	35,036	36,755	38,515	1.2
읍·면 계	11,102	9,572	9,381	8,764	△1.6
- 읍부	3,604	3,484	3,756	3,944	0.6
- 면부	7,498	6,088	5,625	4,820	△2.9
읍·면 비중(%)	25.6	21.5	20.3	18.5	-

자료: 통계청, 각 연도, 「인구주택총조사」 통근통학편 재구성.

농촌의 현실을 바라보는 여러 시각이 있는 가운데 최근에는 매우 의미 있는 변화가 관찰되고 있다. 농촌에 대한 체재형 수요와 정주형 수요가 증대되고 있는 것이다. 체재형 수요란 ‘5도(都)2촌(村)’ 라이프스타일(lifestyle)로서 사는 곳은 도시이지만 주의 1~2일 정도는 농촌에 방문하고 머무는 형태이다. 정주형 수요는 그와 반대로 ‘5촌(村)2도(都)’ 라이프스타일로서 사는 곳이 농촌이고 주의 1~2일 정도 도시를 방문하고 머무는 형태이다.

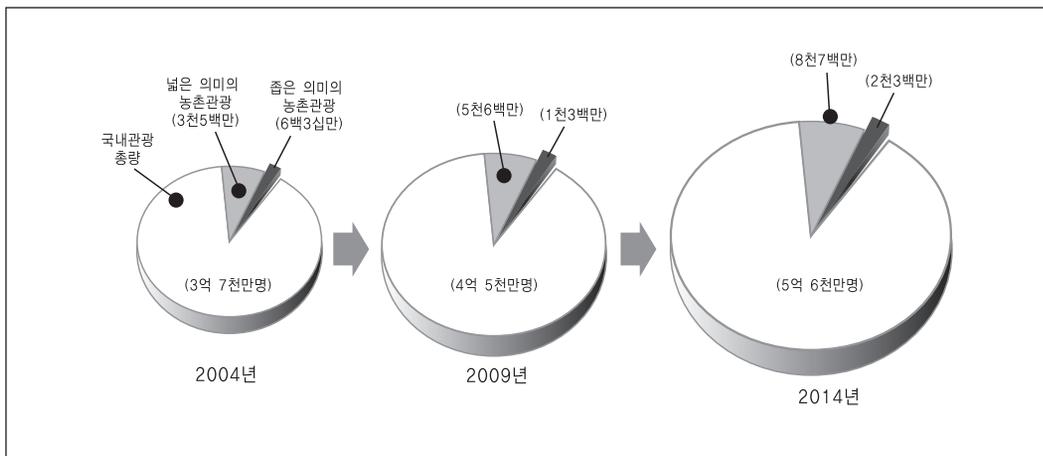
2) 2005년 기준으로 전국 인구 중 농촌에 거주하는 인구는 18.5%로 감소하였고, 65세 이상 고령인구 비율은 동은 5.5%, 읍은 9.6%, 면은 18.1%에 달하고 있다.

3) 2005년 기준으로 65세 이상 고령인구 비율이 읍 지역은 전체적으로 11.8%, 면 지역은 24.2%를 기록하였다.

4) 209개의 읍 중에서 2005년 초고령사회 단계로 분류되는 곳이 52개로 전체 읍 중 25%를 차지한다.

농촌 체재형 수요 증대는 농촌관광 수요를 통해 파악할 수 있다. 이미 각종 대중매체 등에 의해 확인되고 있듯이 농가에서 머물며 농촌의 자연, 문화, 농업 등을 체험하는 관광수요는 확연히 증가하는 추세이다. 특히 전체 국내관광 부문에서 농촌 마을을 방문하는 좁은 의미의 농촌관광 수요 비중은 1.7%(2005년)에서 4.2%(2014년)로, 농촌의 각종 휴양시설 방문 및 축제 참가 등까지를 포함하는 넓은 의미의 농촌관광 수요 비중은 9.4%(2005년)에서 15.7%(2014년)로 그 몫이 점차 커질 것이라 전망되고 있다.

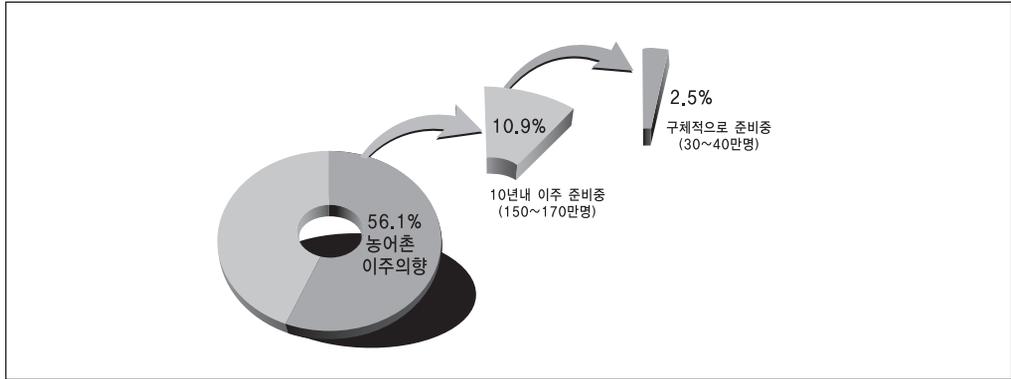
그림 1. 농촌 체재형 수요와 변화 전망



자료 : 송미령 · 성주인(2005)

농촌 정주형 수요에 대해서는 2005년 10월 전국 도시민 3,000명을 대상으로 농어업·농어촌 특별대책위원회, 농림부, 한국농촌경제연구원 등이 공동으로 조사한 결과를 참고할 수 있다. 이에 따르면 향후 농촌에 이주할 의향이 있는 도시민이 전체의 56.1%로 우리나라 도시민 2명 중 1명은 농촌 이주 의향을 갖고 있다. 농촌 이주를 희망하는 도시민 중에서 10년 이내에 농촌 이주를 위해 매우 적극적으로 준비 중인 도시민이 전체의 2.5%로 이는 도시민의 약 40만 명에 상당하는 수이다.

그림 2. 농촌 정주형 수요



자료 : 송미령 외 (2006)

즉 이는 농촌이 더 이상 농업을 하는 공간이 아니라 다양한 기능을 수행하는 국민 전체의 삶의 공간으로 변화되어 가고 있음을 반영한다. 더욱이 향후 국민들의 라이프스타일의 변화는 농촌에 대한 더욱 다양한 수요를 유발시킬 것으로 보이며, 농촌의 구성원 또한 보다 다양해질 것이라 전망된다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 농촌정책의 전개와 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 현황

#### 1. 농촌정책의 전개

근대적 의미에서 우리나라의 농촌개발정책은 1958년도에 ‘지역사회개발사업(community development program: CD program)’을 국가 정책사업으로 채택하면서 시작했다고 볼 수 있다. 이는 UN과 ICA(International Cooperative Administration)에서 제2차 세계대전 이후 개발도상국의 농촌개발을 위해 채택했던 모델이다(정기환, 2002). 지역 주민이 계획을 수립하고 사업 추진에 적합한 조직을 정비하며, 지역의 개발수요를 찾아내어 문제를 해결하는

5) 이미 우리 농촌에는 농업인보다 타 산업 종사자 비중이 더 높다.

사업으로 지역사회가 지닌 자원이 부족할 때 정부 등에 지원을 요청하는 사회 운동적 성격을 보였다.

지역사회개발사업은 1960년대에 들어와 ‘시범농촌건설사업’으로 발전했다. 지리, 사회, 경제적 여건이 유사한 여러 개 마을을 하나의 개발단위로 설정한 농촌진흥시범지역을 선정하고, 농사기술 개량 및 주민 조직화, 교량 건설, 소하천 정리, 도로·농로 개발, 저수지 축조, 보건위생 개선 등의 사업을 추진했다.

1960년대 도시화와 산업화 과정을 거치면서 도·농, 농·공간 격차가 확대되고 이는 사회적 쟁점으로 부각됐다. 따라서 이러한 불균형을 해소하기 위한 전략적 접근이 필요하였다. 이러한 필요로 대두된 ‘새마을 운동’은 1970년대 농촌개발정책을 대표한다(송미령, 2006b). 이는 중앙정부의 강력한 추진력이 바탕이 되었다. 근면, 자조, 협동이라고 하는 기본이념이 대통령에 의해 제기되고, ‘시·도-시·군-읍·면-행정리’로 이어지는 지방행정조직을 장악하고 있는 행자부(구 내무부)에 의해 사업이 추진되었다. 사업의 촉발은 중앙정부에서 비롯되었으나 새마을 운동의 각 행정리별 사업은 주민참여로 이루어졌다. 이는 새마을 운동의 목적 및 기초와 무관치 않았는데, 새마을 운동은 주민의 정신혁명을 촉진하여 도·농간 소득균형을 달성하되 주민의 노력에 의한 사업의 조직화와 지역개발을 추진하고자 한 것이다.<sup>6)</sup>

그러나 새마을 운동에서 주민참여는 주민의 실질적 역량 강화로까지 이어지지 못한 채 ‘동원된 참여’로 그치고 말았음이 지적되기도 한다. 그래서 1980년대 이후 그 구심점이 무너지자 운동이 흐지부지되고 만 것이다(김홍순, 2000).

지역사회개발사업에서 지원하여 새마을 운동으로 발전한 1970년대까지의 농촌개발은 위로부터 촉발된 사업이라는 한계는 있지만 생산기반 조성과 생활환경 개선 등 물리적 개발 이상으로 주민조직과 지도자 육성이 강조되었다는 점을 중요하게 짚고 넘어갈 수 있다(정기환, 2002).

1980·90년대는 농촌정책이 양적으로 확대되고 질적으로도 급변한 시기이다(정기환, 2002; 송미령, 2006a). 1980년대는 한국 사회의 산업화, 도시화의 진전으로 농촌 주민들의 정주생활권이 확대되면서 농촌지역개발의 범위가 마을에서 농촌 중심도시를 포함하는 군 단위로 확대되었다. 개발 과제도 마을 단위 인프라 개발과 소득활동을 뛰어 넘어 군 중심도시의 개발과 배후 농촌 마을의 연계 개발, 정주생활권 내 주민들의 고용과 지역경제 활성화를 위한 지역 산업의 진흥, 정주환경 개선을 위한 군 단위 지역의 교육, 문화, 의료 개선을 포함하게 되었다.

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

1990년대에는 1980년대의 농어촌지역종합개발의 문제점을 보완한다는 측면에서 「농어촌발전특별법」과 「농어촌정비법」의 지원으로 농촌정주생활권 개발과 농촌 생활환경 정비 등이 추진되었다. 우루과이라운드(UR) 협상 등을 계기로 이른바 42조 원의 농어촌구조개선사업 및 15조 원의 농특세사업으로 인해 농업·농촌에 대한 정부 투융자 규모가 급격히 커졌고, 농촌 개발사업 예산도 대폭 늘었다. 예산과 사업 추진 근거 법률이 뒷받침되면서 보다 안정적이고 본격적으로 농촌개발사업을 추진할 수 있는 토대가 됐다. 특히 마을 단위의 주택, 도로, 농로, 상하수도 등 마을의 물적 기반 조성과 정비에 역점을 둔 사업이 추진되었다. 전체적으로 보아 1980년대와 1990년대를 거치면서 농촌개발사업에서는 물량 위주의 성과를 내는 데 역점을 두게 되었고, 주민조직이나 지도자 육성 등 사람을 키우는 일은 소홀히 했다고 평가된다.

2000년대에 들어서면 10여 개 이상의 중앙정부 부처가 저마다의 특성을 살려 농촌의 하드웨어 정비, 기초 서비스 향상, 도농교류 촉진 등을 도모하는 내용으로 다양한 농촌개발사업을 추진하기에 이르렀다. 이로 인해 농촌개발사업의 중복성과 효율성 논란이 제기되었으며 시너지 효과를 보기 위해서는 사업 통합이 필요하다는 논의도 있었다.

여하튼 오늘날까지 다양한 농촌개발정책을 통해 농촌지역의 기초 생활환경 수준은 그야말로 비약적으로 향상됐다. 대부분 농촌지역에 도로가 정비되어 접근성이 향상되고 주택의 절대적 낙후 수준도 크게 개선됐다. 또한 도농교류를 위한 농촌마을의 수가 300개를 훌쩍 넘어섰다.

그러나 그동안 추진된 농촌정책에 대해 몇 가지 비판이 제기되고 있는데(송미령, 2006a), 첫째로, 지나치게 하드웨어 정비에만 치중했다는 점을 지적할 수 있다. 농촌개발사업이 양적으로 확대되고 제도적으로 정착되는 과정에서 예산 집행 실적 파악에 용이한 물량 위주의 사업에 무게 중심이 놓였던 것이다. 그러다 보니 농촌의 환경관리, 소득개발, 인재교육 등과 괴리된 채 하드웨어적 개발사업이 농촌정책의 주류를 형성하게 됐다.

둘째로, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 고착됨으로써 지방의 자율성이 저하되고 역량이 약화됐다. 1950년대 후반 이후 일관된 농촌정책의 흐름은 중앙정부가 농촌개발사업을 정책화하고, 지방에 지침을 내려 주어 집행하는 방식으로 제도화됐다. 이 과정에서 중앙과 지방간 파트너십, 지방의 창의와 특성 등은 발휘될 기회가 별로 없었고 지방은 그저 중앙정부가 기획한 사업을 대행하는 역할만을 수행하게 되었다.

셋째로, 주민 역시 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못함으로써 역량이 약화될 수밖에 없었다. 그러다보니 전국 어디를 가나 일률적, 획일적, 표준화된 모습이 농촌을

도배하게 되었고, 하드웨어의 정비 수준은 전반적으로 향상되었음에도 불구하고 그 하드웨어를 작동시킬 소프트웨어가 빈곤한 모양새를 보이게 됐다.

## 2. 참여정부의 농촌정책 기조

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

상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 「삶의 질 향상 특별법」이 2004년도에 제정되었다. 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산을 적극적으로 반영하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였다. 또한 국무총리를 위원장으로 하는 “농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발위원회(이하 삶의 질 위원회)”를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체계를 제도화하고자 하였다.

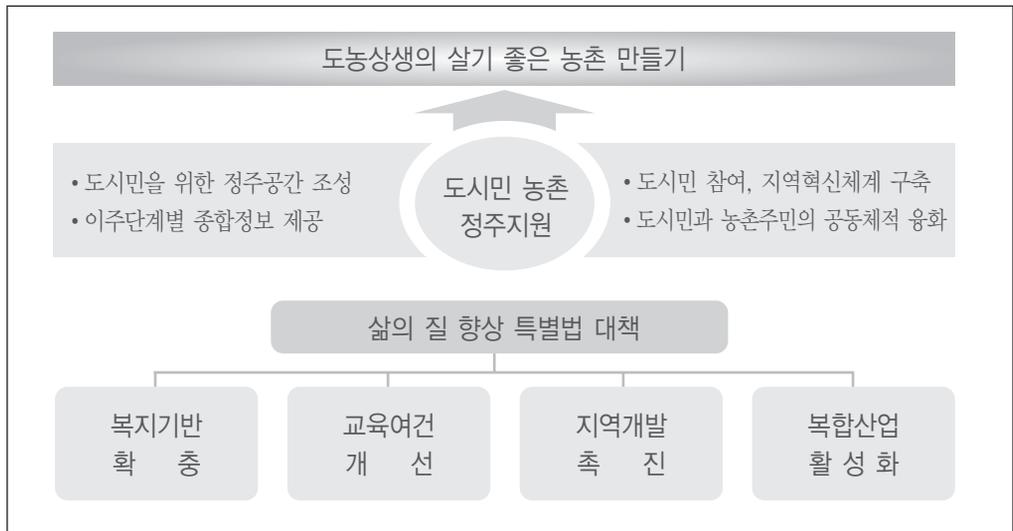
낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 자원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업을 신설하기도 하였다. 무엇보다 1980·90년대 농촌개발정책에서 간과되었던 지역의 자율성, 주민의 역량 강화, 소프트한 사업 등을 다시 강조하기 시작한 것은 주목할 만한 변화라 할 수 있다.

최근에는 도시민의 농어촌 정주를 지원하는 정책으로서 복합생활공간 조성정책이 구체화되고 있다(송미령 외, 2006a). 복합생활공간이란 농촌에 가장 시급한 현안을 ‘부족한 인구’ 문제로 보고 농촌 정주를 희망하는 도시민을 농촌에 유치하고 혹은 전 국민을 상대로 농촌 정주에 대한 의향을 강화시키기 위한 전략을 통칭한다고 볼 수 있다.

### 3. 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 현황

이러한 가운데 2005년 말부터 농촌정책의 새로운 의제로서 부각된 살기 좋은 농촌 만들기 정책은 「삶의 질 향상 특별법」에 의한 대책과 '복합생활공간 조성정책'을 통합적으로 추진하는 것을 말한다. 「삶의 질 향상 특별법」은 농촌의 삶의 질 향상을 위하여 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 활성화를 위한 대책을 범 정부적으로 추진하기 위하여 제정된 바 있고, 이 법에 의해 15개 중앙 행정기관이 시행계획을 수립하고 시·군별로도 적합한 계획을 수립하여 2005년부터 2009년까지 제1차 5개년 계획이 추진되고 있다.

그림 3. 살기 좋은 농촌 만들기 개념과 전략



자료: 농어업·농어촌특별대책위원회(2005)

우선, 농촌의 복지 기반 확충을 위해 농어업 재해지원 확대, 연금 및 건강보험료 지원 등이 이루어지고 있다. 농촌의 특수한 위치적 여건을 고려하여 공공 보건의로 기능이 더욱 강화되고, 농작업 재해관리 체계가 구축되는 등 복지 기반이 충실하게 갖추어질 것이다. 농촌 주민의 대다수를 구성하는 여성 및 노인 인구를 대상으로 하는 복지기반 확충에는 보다 섬세한 배려를 하게 될 것이다.

둘째, 농촌의 교육 여건 개선을 위해서는 학생, 학부모, 학교 등에 대한 지원을 추진하고 있다. 학생의 교육기회 보장을 위해 소규모학교의 무조건적 폐교 조치가 아니라 그 특성을 살려 운영 활성화를 도모할 수 있도록 하고 '1군 1우수고교 육성' 과 같이 농촌 어디에서든 질 높은 교육을 실현할 수 있도록 하는 등의 내용이다.

셋째, 농촌의 지역개발을 촉진하기 위한 다양한 조치도 이루어지고 있다. 지역개발을 이끌어 갈 인적자원을 개발하는 일이 급선무이므로, 각종 교육과 훈련을 통해 농촌 내부의 현장리더 등 유형별 맞춤형 인재 육성을 진행하는 한편, 외부의 지원인력에 대한 저변을 확대해 가고 있다. 인적자원 개발과 더불어 농촌의 기초 생활환경 정비를 지속하여 상대적으로 미흡한 농촌의 정주 여건 개선을 도모하며, 생활권별 종합개발 방식을 강화해 가고 있다. 농촌의 주택, 상하수, 도로 및 교통, 과학·문화·예술·복지시설 및 정보화 서비스 등을 보다 확충하여 농촌의 정주여건이 도시에 비해 상대적으로 열악하지 않도록 조치할 뿐만 아니라 동일한 생활권·영농권·어메니티자원권 등 동질성이 있고 발전 잠재력이 있는 마을들을 연계하여 소규모 권역단위 종합개발을 추진함으로써 효율성도 극대화될 것이다.

넷째, 농촌의 경제적 다각화를 위해서는 농업 이외에도 농촌적 특성을 살린 복합산업이 활성화되어야 한다. 이를 위해 농공단지의 지역특화 단지화, 향토산업 특구 지정 등을 통해 향토산업을 진흥하는 동시에 경관보전직불제 확대, 어메니티 계획모델 개발 및 보급 등을 통해 농촌의 자연환경과 경관을 잘 보전하도록 정책적으로 배려하고 있다. 또한 테마공원 등 다양한 체험휴양공간을 조성해 나아가고, 다양한 향토문화축제를 활성화함으로써 농촌의 관광산업 기반을 구축하는 한편 1사1촌 운동 촉진, 도시민 세컨드홈 사업 추진, 「도농교류촉진법」 제정 등을 통해 소프트한 측면의 기반도 지속적으로 강화시켜 나아가고 있다.

그러나 「삶의 질 향상 특별법」을 통한 각종 대책은 현재의 농촌 주민만을 대상으로 한다는 한계가 있다. 따라서 명실상부하게 농촌이 도·농 공동체 공간으로서 국민 모두에게 살기 좋은 곳이 되기 위해서는 추가적인 대책이 필요하다고 할 수 있다. 도시민의 상당수는 가까운 장래에 농촌 이주를 희망하고 있으므로 이러한 수요를 농촌으로 흡수하는 것이야말로 살기 좋은 농촌 만들기의 가능성을 높이는 일이라 할 만하다.

도시민의 농촌 이주 촉진을 위해, 이미 삶의 질 향상 대책을 통하여 추진하고 있는 일이지는 하지만, 도시민에게도 열린 다양한 물리적 주거공간 조성 확대, 소프트한 측면에서의 이주 지원 프로그램 실행, 물리적 주거공간 조성 과 소프트한 지원 프로그램이 잘 가동되기 위한 정책의 추진 체계 정비 등을 묶음으로 하는 정책이 추진되기 시작하였다. 이것이 바로 복합생활공간 조성정책이다.

우선, 도시민의 기호에 맞는 다양한 주거공간 조성을 위해 전원마을조성사업, 마을종합개발사업 등을 활용하여 주택, 기초 생활환경 시설이 잘 구비된 다양한 유형의 단지를 확대 조성하는 동시에 공급 방식도 다양화함으로써 맞춤형 주거공간으로서 농촌을 재 디자인하도록 하고 있다. 또한 주거공간 주변의 쾌적한 경관 유지와 창출을 위해, 마을 주변의 숲을 활용하여 숲가꾸기 사업 등을 벌여 나가고 숲탐방로, 등산로, 생태숲, 산악레포츠 등 숲의 휴양휴식 기능도 강화할 것이다. 숲을 포함하여 보다 폭넓은 의미의 농촌 경관 보전을 위해 다양한 제도적 장치를 마련할 예정이다.

한편 농촌 생활에서의 중심지 기능을 담당하는 거점은 읍·면 소재지이다. 따라서 읍·면 소재지 기능을 대폭 강화할 필요가 있는 바, 읍의 경우는 소도읍육성사업의 지속적 추진을 통해서 면의 경우는 군당 2~3개의 중심면을 대상으로 하는 면 소재지 기능 강화사업을 통해서 대응하는 것이 필요하다. 그러나 읍·면 소재지가 제공하기 어려운 보다 고차의 서비스는 이웃한 거점도시에서 특성화된 기능을 중심으로 '찾아가는 서비스' 연계 프로그램을 실행해야 할 것이다.

둘째, 아무리 좋은 주거공간이 농촌 도처에 조성되어 있다 하더라도 도시민이 그 정보를 알지 못하면 소용이 없는 일이다. 통상 사람들이 주거지를 옮기는 단계를 준비하는 단계, 실행하는 단계, 정착하는 단계로 나누어볼 수가 있다. 이러한 단계에 따라 지원 프로그램 운영이 차별화될 필요가 있다.

일단 준비단계에서는 농촌과 관련한 종합적 정보제공 및 사전교육이 중요하다. 이는 농어촌종합정보망을 통해서 기초 정보를 제공하는 한편 본인에게 필요한 맞춤형 시뮬레이션까지 가능한 온라인 정보제공 체계가 구축되어 가고 있고, 농촌을 미리 경험할 수 있는 다양한 사전답사 프로그램이나 전원생활에 필요한 교육 프로그램도 운영되고 있다. 또한 어느 시·군 이든 전담 상담원이 친절하게 지역에 대한 정보, 귀촌에 대한 정보 등을 제공할 수 있는 오프라인 상담 체계도 구축할 예정이다.

실행단계에는 일자리 알선 및 자금 지원 등이 주요할 것이다. 농촌 주택개량자금 지원 조건이 개선되었고, 영농을 목적으로 농촌에 이주하는 도시민에게는 영농정착자금 지원도 이루어질 것이다. 더불어 반드시 경제적 소득원으로서가 아니라 보람 있는 농촌 생활을 위해 지역사회 봉사활동 등에 대한 정보를 제공하고 필요한 지역과 연계시키는 공적인 지원 체계도 확충될 것이다.

정착단계에서는 이주한 도시민이 지역사회에 적극적으로 참여하는 한편 농촌 주민과 그야말로 공동체의 일원으로서 융화될 수 있도록 지원하는 프로그램이 요구된다. 가령, 이주 도시민이 농촌지역의 혁신 동반자로 참여할 수 있도록 출향인사, 지역대학 등과 네트워크를 구축할 수 있도록 한다거나 이주 도시민 후견인(멘토) 제도를 운영하는 등의 방안을 고려할 수 있을 것이다.

그런데 이러한 대책들이 잘 작동할 수 있기 위해서는 제도적 추진 체계 정비와 역할 분담 등이 수반되어야 한다. 복합생활공간 조성을 위해 교육, 복지, 문화 서비스 등 광범위한 관련 사업의 연계가 중요한 만큼 관련되는 중앙부처, 지방자치단체, 주민 등이 상호 협약 체결 등의 방식으로 지역에 적합한 계획을 수립하고 함께 참여하여 실행해 나아가는 틀을 제도화할 것이 제안되었다. 즉, 일명 '복합생활공간 조성 협약제도'를 도입함으로써 주민협의체는 적합한 계획을 구상하고 발의함으로써 계획 수립 등에 적극적으로 참여하고, 지방자치단체는 주도적으로 계획 수립을 지원하면서 집행을 담당하며, 중앙정부는 이를 위한 재원 확보, 부처간 정책 조정, 시범사업 등을 추진하는 것이다.

이와 관련하여 중요한 것은 주민과 지방자치단체 스스로 지역 특성과 여건에 맞는 복합생활공간을 조성하는 노력이므로 이를 효과적으로 지원할 수 있도록 중앙정부 차원의 대책을 별도로 마련하여야 한다. 특히 인구 감소가 극심한 지방자치단체가 도시민의 유치를 위해 체재형 주말농원 조성, 지역문화 홍보 및 이해 교육 실행, 이주 도시민 후견인제도 운영, 이주 도시민과 농어촌 주민간의 커뮤니케이션 및 마을발전계획 수립 등과 같이 타당성 있는 대책을 구상하였다면 이를 실현할 수 있도록 중앙정부가 적극적으로 지원하는 내용이다. 이는 2007년부터 시범사업 형태로 운영될 예정이며, 충남도에서도 금산군과 서천시가 10개 시범사업 대상지로 선정되었다.

한편 농촌 복합생활공간 조성과 관련되는 다양한 모델이 이미 출현하고 있었으나, 최근 2006년 10월에는 그 모델을 보다 확산하기 위하여 '전원마을 페스티벌'이 개최된 바 있다. 지자체가 도시민을 유치하겠다는 목적을 가지고 복합생활공간의 다양한 모델마을을 도시민에게 홍보하는 자리였다. 이 페스티벌에는 20개 지자체에서 22개 전원마을 모델을 제시하였는데, 총 4만 여명의 도시민이 방문하여 9,411건의 입주희망신청을 하였다. 도시민의 전원생활에 대한 강한 욕구가 있음을 재확인하는 계기가 되었으며, 도시민과 농촌 주민이 새로운 공동체로서 발전할 수 있는 가능성을 확인하는 계기가 되었다.

그림 4. 농촌 복합생활공간 만들기 사례



▲ 왼쪽부터 독일마을, 안솔기마을, 하늘소마을, 은퇴농장 순

## IV. 미래 농촌의 정주 여건 전망

### 1. 인구 감소세 완화와 도시민 유입 증대

농촌 이주 의향에 대한 도시민 조사 결과를 활용하여 미래 복합생활공간으로서 농촌의 변화와 도시 인구 유입의 영향 등을 전망한 자료에 따르면(송미령 · 성주인, 2007), 단순히 과거 추세치만을 연장할 경우, 농촌 인구는 지속적으로 감소하여 2005년 18.5%에서 2017년에 14.4% 수준에 이를 것이라고 한다. 그러나 제Ⅱ장에서도 살펴본 바와 같이 도시민의 농촌 유입이 본격화될 경우, 농촌 인구 감소세는 완화될 것이며 오히려 인구가 증가하는 농촌지역의 수도 꽤 증가할 전망이다. 향후 10년 내 이주를 위해 구체적으로 준비하고 있는 도시민들의 경우 농촌 유입이 확실시되는바, 이에 따른 증가분을 합산하면(시나리오1) 농촌 인구 감소세가 상당 부분 완화된다. 또한 어느 정도 준비하고 있는 도시민들까지 본격적으로 농촌 이주를 결행한다고 낙관적으로 가정할 경우(시나리오2), 2009년에 이르면 전국 인구 대비 농촌 인구 비율이 24% 수준까지 회복될 가능성이 있다.<sup>7)</sup> 농촌의 이러한 변화 가능성의 실현은 새로운 도농 공동체의 형성을 위한 유대감을 확보하는 일이 그 출발이 될 것으로 보인다.

7) 실제 농촌 인구는 시나리오1과 시나리오2 사이의 값이 될 것이다.

## 2. 농촌의 정주 여건 전망과 주요 정책 쟁점

최근의 농촌 인구 유출은 절대빈곤을 겪던 과거와 달리 농촌의 압출요인보다 대도시의 흡인요인이 작용한 결과로 볼 수 있다. 그러나 다른 한편 농촌이 지닌 매력요소 때문에 농촌 이주를 적극적으로 모색하는 도시민도 늘었다. 과거의 인구이동을 겪고 생산성 높은 계층의 이촌향도라고 요약할 수 있다면 선진국들의 경험이나 최근 우리의 인구이동 추세는 소득수준이 높고 중년 계층의 이도향촌이라고 요약할 수 있다. 아무튼 농촌이 “살기 좋은” 터전으로 변모할 잠재력을 충분히 갖고 있다는 것이다.

국토 간선망의 지속적인 확충과 이동성 증대 등에 힘입어 농촌 주민의 일상 생활권은 더욱 광역화될 전망이다. 따라서 읍·면 소재지의 중심 기능 유지 여부에 대해서는 지역에 따라 선별적인 정책 접근 방법을 취해야 할 것이다. 도시로부터의 거리가 먼 지역일수록 기초 중심지 기능을 유지하는 것이 중요한 과제가 된다. 주로 대도시권에 위치한 몇몇 읍 중심지들은 배후 농촌 주민들의 거주지로서 기능하여 인구 증가가 당분간 지속될 것이다. 그에 따라 ‘시가화지역’으로 변모하여 장차 도시지역에 편입되는 읍들이 속출할 것이다. 실제로 농촌 주민들의 인구이동 양상을 보면, 최근 들어 대도시 지향 경향이 완화되고 농촌 읍·면으로의 수평적 이동 경향이 커지고 있다. 그 중 특히 읍으로의 거주지 이동 패턴도 미세하게나마 증가하고 있다.

도시 접근성이 불리한 지역에 위치한 상당수 읍·면 중심지들은 인구 감소와 더불어 중심지 기능의 저하 현상이 함께 나타날 것이다. 인구와 업종별 사업체 수의 상관관계를 읍·면별로 살펴보면 소매업, 교육서비스업, 숙박 및 음식점업, 기타서비스업(이용 및 미용실 등)에서 상관계수가 높게 나타난다.<sup>8)</sup> 특히 인구 감소 폭이 큰 면 지역에서는 일상적인 지역 내의 수요에 의존하는 업종의 사업체 수는 더욱 많이 감소할 것으로 전망된다.<sup>9)</sup> 그러나 원격지일수록 몇몇 읍·면 중심지들을 선별해서 육성할 필요성은 더 커진다. 그러한 지역의 경우 도시 주변 농촌에 비해 주민들의 일상 생활권이 주변 도시보다 읍·면 소재지에서 형성되는 비율이 더 높기 때문이다.

서비스 이용권역이 광역화되고 중심지 기능이 약화되면, 개인적인 이동성에 제한이 있는 고령 인구 등 교통 취약계층에게 특히 불리한 환경이 조성될 것이다. 따라서 공공부문이 ‘찾아가는 서비스’를 도입하거나 순회 교통수단 등을 지원할 필요성이 더욱 커질 것이다.

8) 면 지역의 경우 인구와 사업체 수의 상관관계는 소매업(0.710), 숙박 및 음식점업(0.629), 교육서비스업(0.842), 기타 서비스업(0.781) 등으로 나타났다.

9) 반면에 외지인을 대상으로 하는 서비스 관련 산업은 확대 가능성이 높다.

농촌의 인구 고령화로 인해 노인 복지 관련 서비스 수요는 계속해서 커질 것이다. 그리고 농촌의 어메니티 자원 발굴 등 지역 가꾸기 차원의 사업 수요도 높아질 것이다.

농촌의 공동체 유대 관계를 유지하고 활용하는 것이 '살기 좋은 농촌 만들기'에 중요한 관건이 되므로 이러한 분야에 대한 정책을 지원해야 할 필요가 커질 것이다. 특히 기존의 공공 주도 서비스 공급에서 벗어나 주민참여 등을 통한 다양한 서비스 전달 방식을 모색할 필요가 있다. 이를 통한 사회적 일자리 창출도 기대할 볼 만하다.

## V. '살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제

살기 좋은 농촌에 대한 이미지나 정의는 모두에게 다를 수 있다. 그러나 그 모든 차이에도 불구하고 국민이 도시와 농촌, 국토 어디에 살든 최소한의 정주여건을 누릴 수 있도록 보장하여야 한다는 데는 누구나 동의할 것이 분명하다. 그것이 살기 좋은 농촌 만들기 정책의 단초이다.

이러한 맥락에서 이미 오래전부터 농촌을 대상으로 추진하였던 많은 정책들은 사실상 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 기초 작업이었다고 할 수 있다. 다만, 간과되었던 중요한 측면은 도시를 흉내 내는 근대화만을 지향하고, 농촌 지역만의 고유한 가치와 경쟁력을 하찮은 것으로 여겼으며, 그 곳에 사는 주민들이 스스로 경영자가 아닌 수혜자가 되도록 방치하였다는 것이다.

참여정부 들어와 농촌정책의 체계화를 도모할 수 있는 「삶의 질 향상 특별법」이 제정되어 그 일환으로 중앙정부 부처가 공동으로 실행계획을 수립하고 각 지방자치단체 또한 시·군 계획을 수립하였다. 이에 충실하게 따르면 복지, 교육, 지역개발, 복합산업 등의 영역에 걸쳐 삶의 터전으로 농촌의 여건을 획기적으로 개선할 수 있을 것이라 믿는다. 그러나 농촌 내부적 여건 개선이 이루어진다 해도 근본적으로 과소화, 고령화의 문제가 해결되지 않고서는 떠나는 농촌, 도시로의 집중이라는 악순환의 고리를 끊기 어렵다. 바로 이 때문에 도시민의 농촌 이주를 통한 접근법에 매력을 느끼지 않을 수 없다. 이는 도시민의 농촌에 대한 인식 전환, 라이프스타일의 변화 등을 통해 실현될 수 있는데 최근의 국민적 가치관과 수요의 변화는 그 가능성이 충분함을 나타내고 있다.

따라서 농촌에서 체재, 정주코자 하는 도시민들의 수요를 현실화시키는 것이야말로 농촌의 활성화를 위해서도 필요한 일이며,<sup>10)</sup> 이를 위해서는 복합생활공간 조성을 수단으로 하는 살기 좋은 농촌 만들기의 다양한 대책을 지방과 주민 스스로 보다 강화하여야 한다. 지역마다 편리한 생활 기반, 쾌적한 환경, 아름다운 경관, 개성 있는 문화 등 보유한 자원을 발굴하고 그 가치를 높이기 위한 전략을 실행하며 이에 대한 정보를 꾸준히 발신하는 노력을 하는 것이 살기 좋은 농촌 만들기의 요체일 것이다. 결국 살기 좋은 농촌 만들기는 외부 사람들에게 가보고 싶은 농촌, 살고 싶은 농촌을 만드는 작업인 동시에 궁극적으로 농촌 주민의 삶의 복지를 높이는 일인 셈이다. 다만, 삶의 터의 주체인 주민을 중심으로 정책의 근간이 점검되고 다시 가다듬어져야 한다.

그래서 살기 좋은 농촌 만들기 정책을 추진함에 있어서 보완해야 할 과제도 적지 않다. 우선, 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 중앙정부의 정책 통합성과 다양성 확보이다. 살기 좋은 농촌 만들기를 위해서는 중앙정부의 정책사업을 통합, 연계하여 시너지 효과를 높이는 것과 정책사업의 다양성을 확보하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 한다. 「삶의 질 향상 특별법」이 그러한 의도로 제정되었고, 조정 권한이 삶의질향상위원회에 있다고 특별법에 명시되었음에도 그와 별도로 또 다른 조정 수단을 재구축하고 또 유사한 사업을 만들려 하는 것은 오히려 지방과 주민이 살기 좋은 농촌 만들기를 하는데 혼란만을 줄 소지가 있다. 따라서 「삶의 질 향상 특별법」에 의한 대책을 본래의 의도대로 실현해 가기 위한 범 정부적 연대와 협조가 요청된다. 결국은 살기 좋은 농촌 만들기라는 것은 지방과 주민이 주도해야 하는 것임을 상기해야 한다.

이와 맞물려 국가균형발전을 내세웠으나 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 도시개발에 의한 국토 균형발전이 주조를 이루는 모습마저 보이면서 신개발주의(강홍빈, 2004)라는 비판에까지 직면했다. 오히려 이 때문에 오래된 역사와 문화와 애환이 담긴 살고 싶은 마을들이 사라질 수 있다는 우려도 나오고 있다(강병기, 2006). 이러한 도시개발 위주 거점 만들기 방식의 불균형 정책에서는 농촌에 대한 통합적 고려나 주민에 대한 충분한 고려가 이루어지지 않고 있다. 주민이 참여하는 더 나은 삶의 터를 만든다는 지향점이 같으나 주어진 조건이 다르기 때문에 평균에 근접하지 못하는 곳이 농촌이라고 한다면 그 곳을 우선하여 배려하는 것이 균형발전 정책으로서 보다 바람직한 방향이라고 생각된다.

10) 농촌에 체재, 정주하려는 도시민의 수요가 농촌 발전에 원동력이 된다는 인식 전환이 정책 담당자나 농촌 주민 모두에게 필요하다. 도시민이 이주해 와도 농촌 발전에 별 도움이 되지 않거나 혹은 사회적 갈등이나 공동체 해체 등과 같은 문제가 나타난다는 지적도 있으나 그것은 농촌의 정주여건이 충실하지 않고 경험의 일천함에서 단기적으로 나타나는 문제일 뿐이다. 유럽(스코틀랜드)의 경우 경제활동 능력을 지닌 가구 하나가 이주할 경우 0.52개의 일자리가 농촌에 만들어진다는 실증 연구가 있다.

한편 복합생활공간 조성을 비롯한 농촌정책이 과학적으로 성과를 평가하고 방향을 조정해 나아가기 위해서는 인구, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에서의 농촌 기초 통계자료 확충이 이루어져야 한다. 또한 농촌이 도시에 준하는 삶의 공간으로서 유지될 수 있도록 교육, 복지, 문화 서비스를 포함한 정부의 시책이 도시와 농촌에 차등 없이 적용되도록 범정부적 관심과 정책적 배려를 유도하기 위한 ‘농촌 인 지적 정책영향 평가제도(rural proofing)’ 도입도 적극 검토해야 한다.

또한, 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 지방자치단체의 자율성과 창의성 확대가 보장되어야 한다. 도시의 경우는 특정 문제나 사안을 두고 주민들 주도로 가야말로 생활공간을 아름답고 살맛나게 만드는 사업을 벌이는 것이 일반적이지만, 농촌의 경우 행정과 소수 리더의 동기부여에 의해 소득증대 사업이 주 내용을 구성하는 살기 좋은 농촌 만들기 사업이 추진되곤 한다.<sup>11)</sup> 이와 같은 조건 하에서는 지방 공무원의 역량 증대, 지역 리더의 육성 등이 매우 긴박하고 그들 간의 수 없는 만남과 대화 그리고 조직화 등이 필요하게 된다. 따라서 이러한 활동에 대한 지원이 보다 강화되어야 한다.

끝으로, 살기 좋은 농촌 만들기를 하는데 가장 큰 어려움은 역시 사람의 부족 문제이다. 일단, 양적으로 사람이 부족하기 때문에 다양한 이해를 대변하는 목소리가 부족하고 좋은 아이디어가 있다 하더라도 실천에 옮기는데 참여할 사람도 절대 부족하다. 따라서 전문가 집단과 다양한 분야의 도시에 거점을 둔 시민단체 등이 농촌에서 활동할 수 있도록 육성하고 연결망을 형성할 수 있는 정책적 여건을 제공하는 것 등이 요청된다. 가령, 일본의 NPOs(Non Profit Organizations), 유럽 LEADER 프로그램의 LAGs(Local Action Groups) 등을 우리의 농촌정책에서도 비중 있게 고려할 만한 충분한 이유가 있는 것이다.

11) 이에 대해서는 송미령 외(2006b)를 통해 다양한 사례를 확인할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

---

- 강병기, 2006, "살고 싶은 삶터 만들기와 주민참여의 의의 및 과제", 새국토연구협의회 워크숍 자료집.
- 강홍빈, 2004, "신개발주의 비판 : 균형발전과 신개발주의의 갈등", 「공간과 사회」 21.
- 김홍순, 2000, "근대화 프로젝트로서의 새마을운동에 대한 비판적 고찰: 1970년대를 중심으로", 「한국지역개발학회지」 12(2), pp.21-38.
- 농어업·농어촌특별대책위원회, 2005, 「농어촌 복합생활공간 조성정책」 제70회 국정과제회의 자료집.
- 송미령 외, 2006a, 「농어촌 복합생활공간 조성 정책대안 개발」 한국농촌경제연구원.
- 송미령 외, 2006b, 「농촌의 변화를 보다」 한국농촌경제연구원.
- 송미령, 2006a, "살기 좋은 농촌 만들기", 국가균형발전위원회(편), 「살기 좋은 지역 만들기」 제이플러스 애드, pp.336-359.
- 송미령, 2006b, "새마을운동에서 '신활력사업'으로", 국정브리핑 2006. 7. 31일자.
- 송미령·성주인, 2005, "농촌관광의 현실과 비전", 「농업전망 2005」 한국농촌경제연구원.
- 송미령·성주인, 2007, "살기 좋은 농촌 만들기의 도전과 정책 과제", 「농업전망 2007」 한국농촌경제연구원.
- 정기환, 2002, "우리나라 농촌개발정책의 방향", 「농정연구」 2, pp.113-132.
- Kroes, Gunter, 2001, "Strategies for Rural Development in Europe", 한국농촌경제연구원·한국농촌공사(구 농업기반공사), Strategy for Developing Rural Sustainability and Amenity 자료집.

# 충청권 광역의회 협력체계 구축방안 연구<sup>1)</sup>

성태규 | 충남발전연구원 연구위원  
이재현 | 충남대학교 대학원 박사과정

## I. 들어가며

지방분권시대 지방자치단체의 자율성이 증대되고 있다. 또한 세계화에 따라 중앙정부에 의존하였던 지역발전을 이제는 지역 스스로가 책임지고 추진하게 되었다. 중앙정부가 국가 경쟁력을 좌우하는 시대에서 지방의 경쟁력이 국가경쟁력의 총합이 되는 시대로 변모하게 되어 세방화(glocalization)이라는 신조어가 나오게 되었다.

신자유주의적 세계질서로 경쟁력과 발전이 지역의 화두로 변모하고 있는데 비하여, 우리는 아직 과거 인위적으로 설정된 행정구역으로 인하여 지역간 협력이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 더욱이 지방자치에 따라 행정

구역중심 선거구획정으로 지역이기주의의 발호로 지역간 협력이 더욱 필요한 실정이다.

충청권은 충청권광역지방자치단체에 관련사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역의 균형발전과 광역행정의 효율적 추진을 목적으로 1995년 충청권행정협의회를 설치하였고, 민선 4기들에서는 충청권광역경제협의체를 구성하였다. 이런 일련의 충청권협력은 주로 집행부 차원에서 이루어졌고, 의회차원에서는 비록 근래에 충청권의회장단협의체가 구성되었으나 더 높은 대표성을 지닌 의회차원의 협력은 미진한 상태이다.

이에 본고에서는 충청권 3개 시·도의회가 집행부와 더불어 협력체계를 구축하는 방안을 모색하고자 한다.

1) 이 글은 2007년 아태정치학회 춘계학술대회에서 발표된 "충청권 시·도의회 협력체계 구축에 관한 일고"를 수정·보완한 논문이다.

## II. 충청권 협력의 필요성 및 여건

### 1. 충청권 지역협력의 필요성

충청권은 유사한 역사·문화전통과 지역특성 보유한 지역이다. 대전광역시·충청남도·충청북도는 삼한시대부터 마한지역에 포함되어 동일한 역사문화권을 공유하는 지역적 토대를 갖추었고, 고려시대인 1106년에는 충청도라는 명칭 하에 하나의 지방행정구역으로 구획된 후 분할과 통합이 반복되다가 조선시대 초기인 1395년 이후부터 1896년 지방행정구역의 개편 시까지 하나의 지방행정구역으로 지속되었다.

이와 같은 역사적 배경과 전통으로 인하여 충청권은 행정구역의 분리에도 불구하고 지역간 밀접한 기능적·전통적 연계와 교류를 지속하고 있으며 동질적인 공간단위로 인식되고 있다. 이에 따라 지역의 문화적 전통과 정체성 확립이라는 차원에서 충청권내 지역간 협력과 제휴의 중요성과 용이성이 보다 설득력을 얻고 있는 것이다.

그러나 역사적 전통과 문화가 유사하고 동질성을 많이 가졌다고 해서 지역협력을 당연시하는 것은 무리일 것이다. 왜냐하면 현대사회는 역사·문화·전통의 기반보다는 지역이

익에 해당하는 정치·경제·사회부문에서 뚜렷한 지역적 입장이 갈리고 있기 때문이다.

따라서 단순한 역·문화적 기반을 함께 공유해 왔다고 협력이 필요하다는 논리 외에 지적할 수 있는 충청권 협력의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 충청권은 한국 중심부 지리적 입지에 따른 공동의 이해기반을 보유하고 있다. 대전광역시·충청북도·충청남도는 한국 중심부에 입지하고 있어 국가의 간선교통축이 통과·교차하는 국내지역간의 교류중심지로서 동질적인 입지특성과 그에 따른 이해관계를 공유하고 있다. 또한 충청권 지역은 수도권 인접지역으로서 수도권정책의 직·간접적인 영향을 가장 크게 받는 공동의 이해기반을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 충청권 3개 시·도는 지리적 관계에 따른 공동의 이익을 공유할 수 있는 기반을 가졌다.

둘째, 충청권 지역간 협력을 통한 자생적 지역경제기반 구축이 절실히 요구되고 있다. 수도권 집중추세에 대응하고 無국경시대에 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 위하여 인접지역간 기능적 보완과 협력을 통하여 자원의 효율적인 이용과 대규모 집적경제기반의 구축이 필요하다. 이는 산업클러스터를 넘은 초광역적 대응이라고 할 수 있다. 아울러 글로벌시대의 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 위해서는 3개 지역의 개별적인 대응보다는 공통적인 이해기반을 보유한 충청권내 지역들이

상호협력 및 보완체계를 형성하는 등 충청권 공동발전을 위한 노력이 요구된다.

셋째, 충청권의 '정치적 홀대론'의 대두이다. 2007년 SOC사업 국고보조금 총 3조 3,672억 4,000만원 중 영남권 40.68%, 경기·수도권 21.39%, 호남권 17.46%인 반면, 충청권은 5.95%에 불과했다. 또한 중소기업진흥공단에서 지원하는 각종 정책자금이 2006년 국정감사에서 수도권과 영남권에 78.8%가 집중되어 있고 충청권은 10%로 나타나 지역별 편중현상이 심각하게 드러나 상대적으로 낙후된 지역에 보다 많은 인센티브를 주어 개발시키려는 노력이 필요하다고 지적되고 있다. 이를 보면 지역균형발전이 대두되고 있는 현 시점에서 국고보조금 확보와 개발을 위한 지원 확보는 해당 권역 자치단체의 노력과 능력에 영향을 받을 수 있으며, 이를 바꿔 말하면 충청권은 보다 많은 노력을 기울여야 함을 의미한다. 그 노력은 충청권의 공동대응방안을 마련하는 것이며, 그 수단이 필요함을 의미한다.

넷째, 충청권 경제통합의 필요성의 대두이다. 전국 광역자치단체들은 지역개발을 기치로 각종 특별법 제정에 경쟁적으로 나서고 있으며, 이들 특별법은 모두 30여개로 대부분 대규모 예산과 관련되어 추진되고 있고 이미 입법발의가 됐거나 국회심사 중인 법안도 상당수에 달한다. 이에 충청권에서는 '충청권 발전 특별법', '도청소재지 지원 특별법' 등이

추진될 예정이지만 타 자치단체보다 한발 늦은데다 행·재정적 지원이나 특례 적용의 논리개발에도 미흡하다는 지적이 있다. 특별법은 각 자치단체의 개발사업이나 현안사업의 가속화를 도모할 수 있고 제도적으로 특례를 적용받을 수 있다는 점에서 정책추진의 필수 조건으로 인식되는 상황이다. 그러나 충청권 특별법 제정은 조금 늦어 18년 표류사업인 장항산업단지 추진의 경우 최근야야 특별법 제정논의가 시작되고 있고, 대전·충남·충북 3개 시·도가 공동으로 추진하기로 한 충청권 발전 특별법은 조기 제정의 원칙만 세웠을 뿐 세부 내용이나 논리개발은 미흡한 실정이다.

## 2. 충청권 협력여건

세계화, 지방화, 지식정보화, 삶의 질 중심의 시대적 여건과 행정중심복합도시건설, 대덕 R&D특구 건설, 고속 광역교통망 구축 등 충청권을 둘러싼 지역여건의 변화는 지역협력을 통한 지역발전을 가속화하고 있다. 대표적으로 협력이 가능한 분야별 협력여건을 살펴본다.

### 1) 산업경제분야

충청권의 지역내 총생산은 2004년 기준으로 87조2,050억원으로 전국의 11.1%를 차지하고

〈표1〉 충청권 전략산업

구 분	전 략 산 업	주 요 사 업
충남	전자정보기기산업	디스플레이 특화기술개발사업 디스플레이산업 지원센터 설립
	자동차 부품산업	첨단자동차부품 R&D집적화 센터 건립 미래형 첨단자동차개발사업 지원
	첨단문화산업	영상미디어사업화 지원센터
	농축산 바이오산업	축산바이오테크노파크 조성
충북	바이오산업	바이오신약/장기, 기능성식품 개발
	반도체산업	시스템 IC기술개발사업
	이동통신산업	유비쿼터스네트워크 기술개발
	차세대전자산업	전지소재부품개발
대전	정보통신	IT전용벤처집적타운 건립 u-IT839시장창출지원사업 IT분야 선도기업지원사업 대덕밸리 IT협력 네트워크사업 IT CEO 전략커뮤니티 구축운영사업 첨단기술사업화시범사업 Digital, HD영상 및 2D, 3D컨텐츠 개발 차세대 이동통신 클러스터 조성 평판 디스플레이 센터 건립
	생물	바이오 벤처타운 조성 암 R&D 전문센터 설립 바이오산업 선진화지원센터 설립 생물산업클러스터 조성 나노바이오 정보전자 연구센터 설립
	첨단부품 및 소재	나노 종합Fab센터 구축 에너지/신소재 평가분석센터 설립 차세대전지/신소재 부품 생산시설 지원 사업 신소재부품산업 집적단지 조성
	메카트로닉스	지능 로봇사업화센터

자료: 대전·충남·충북, 2004, 제1차 지역혁신발전5개년계획. 각사도 자료를 재구성

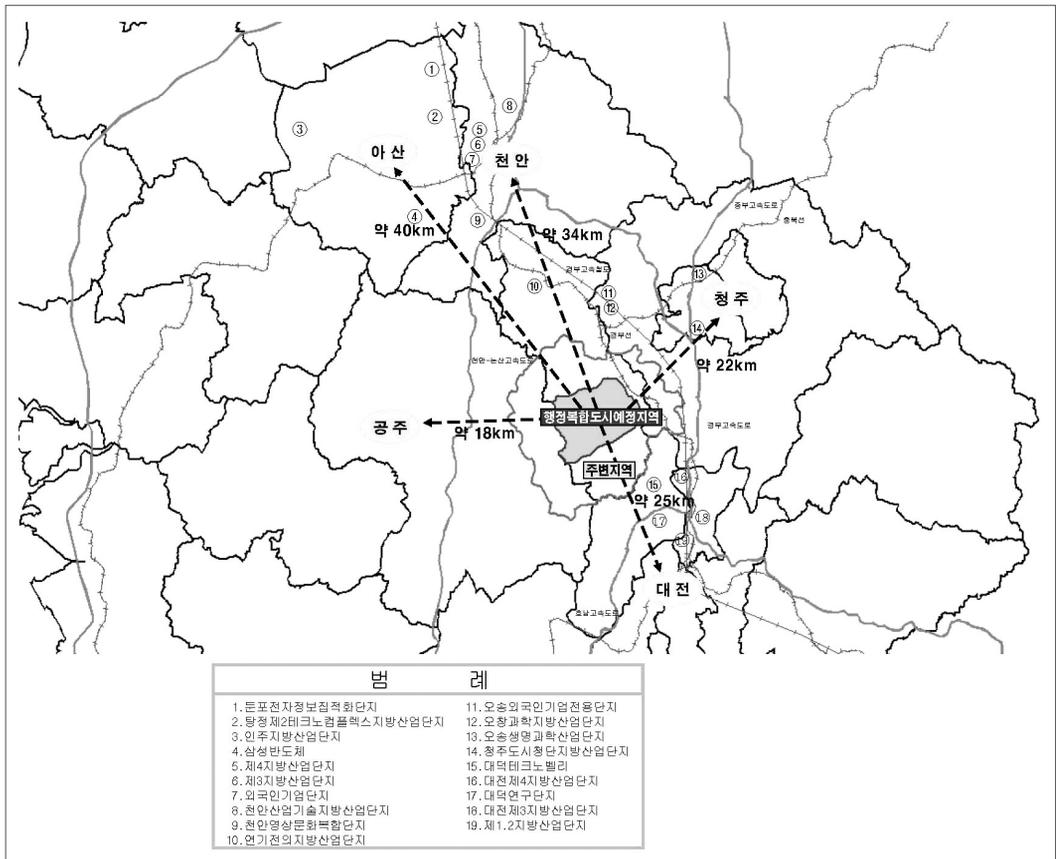
있다. 산업구조의 측면에서는 대전은 3차산업이 80.6%로 서비스산업의 비중이 매우 높은 반면, 충남·북은 2차산업의 비중이 각각 42.0%, 40.4%를 차지하여, 대전과 충남·북과의 상호보완적 구조를 형성하고 있다.

지역간 산업협력의 필요성은 3개 시도의 전략산업에서 두드러진다. 대전광역시는 정보통신산업, 생물산업, 첨단부품 및 소재 산업, 메

카트로닉스 산업을 전략산업으로, 충남은 전자정보기기산업, 자동차부품산업, 첨단문화산업, 농축산바이오산업을, 충북은 바이오산업, 반도체산업, 이동통신산업, 차세대 전지산업을 각각 전략산업을 선정하였다. 3개 시·도의 지역전략산업은 IT산업과 BT산업으로 특장지 위치며, 산업간 기술적 연계성이 매우 높다.

3개 시도 전략산업의 지리적 위치도 연계성

〈그림1〉 충청권 산업단지의 입지분포



을 나타내고 있다. 충남의 경우 천안·아산을 중심으로 반도체, 반도체장비, 전자정보기기산업이, 충북의 경우에는 오창·오송의 과학산업단지를 중심으로 의약품, 생의약, 의료기기, 반도체 등 첨단산업이, 대전의 경우에는 대덕연구단지와 향후 대덕 R&D특구를 중심으로 생명공학(생물산업), 정보통신 및 소프트웨어산업이 3개 시도 연접지역을 중심으로 집적되어 있다. 충청권의 총 52개 국가·지방산업단지 가운데 20여개가 행정중심복합도시 건설예정지를 중심으로 반경 40km 범위 내에 위치하고 있으며, 이곳에는 디스플레이, 반도체, 자동차 등 첨단전자정보기기산업, 바이오산업 중심의 벤처기업들이 분포되어 있다. 또한 지식기반시대 산학연계의 중심이 되는 지역의 대학도 대전, 청주, 천안에 집중 분포되어 있어, 3개 시·도 산학연계의 필요성을 배가하고 있다. 특히 향후 대덕 R&D 특구가 건설될 경우, 3개 시도간 첨단산업 중심의 산·학·연 협력은 더욱 중요하게 될 것이다.

## 2) 관광분야

충청권 내에는 자연공원, 관광지, 관광특구, 관광농원, 온천 및 자연휴양림 등 자연경관자원이 풍부한 편이다. 속리산, 월악산, 소백산, 계룡산 및 태안해안 등 5대 국립공원이 지정되어 있어 관광객을 유인하고 있다. 3개 도립공

원(칠갑산, 대둔산, 덕산)과 1개 군립공원(고북)이 지정되어 있어 자연공원 면적은 전국대비 14.0%에 이르고 있다. 관광자원은 유형별로 시군에 골고루 분포되어 있으며, 특히 대전시의 대청호, 장태산, 유성온천과 충북의 화양동, 단양팔경 및 천태산, 충남의 계룡산, 대천해수욕장, 백마강, 춘장대해수욕장, 칠갑산, 예당저수지, 안면도 송림휴양림, 삽교호는 한국관광공사가 지정한 명소에 포함되어 있다.

그러나 관광자원이 분산되어 있고, 3개 시도간 광역적 관광협력이 이루어지지 않아, 관광상품 개발 및 관광객 유치에 부진하여 관광자원의 활용도는 자원부존율에 비하여 상대적으로 낮다.

## 3) 교통분야

충청권은 전국적 간선교통축이 통과하는 지역으로 남북으로는 발달된 간선도로와 철도망을 지니고 있으나 동서간 간선축과 교통중심거점 형성이 미흡하였다. 특히 서해안과 동부지역 등 일부 지역은 교통취약지역으로 접근성이 상대적으로 불리한 여건을 지니고 있었다. 그러나 향후 공주~청원간 고속국도, 천안~문경간 철도, 충청선철도(보령~조치원) 등이 건설되고, 호남고속전철 오송역 준공, 행정중심복합도시 연계 광역교통망 등이 건설되고, 청주국제공항이 활성화되면, 충청권의 교류와 협력을 더욱 활성화될 것이다.

### Ⅲ. 충청권 의회차원의 협력현황

지방의회에서 제정·공표하는 것은 크게 조례, 건의안·결의안 등이 있다. 이중 조례는 지방정부가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 그 지방의 사무에 관하여 제정하는 법으로써 자치입법의 기능을 하며, 건의안 및 결의안, 성명서는 해당 지방정부가 지역현안 및 전국적 이슈 등을 보다 지방정부 차원에서 요구하고 다짐하는 역할을 한다.

현재 지방정부의 조례는 상위법의 테두리 안에서 지방자치를 구현할 수 있도록 필요에 의해 제정하는 것이니 만큼 그 범위에 있어 해당 지방정부에 국한되는 성격을 가졌다. 이에 반해 건의안 및 결의안, 성명서는 해당 지방정부의 입장을 대변하며, 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 해당 지역에 필요한 요구와 범국민적 성격의 의지표명을 할 수 있는 중앙-지방관계의 의견표출 통로역할을 한다.

따라서 지방의회 차원에서 해당 권역별 협력 정도를 가늠할 수 있는 근거는 건의안 및 결의안 그리고 성명서 등에서 찾아 볼 수 있다.

다음은 1995년에서 2006년 제5대, 제6대,

제7대 충청남도의회 의정운영현황을 검토하여 광역시·도의회 공동대응한 건의·결의안 및 성명서의 현황을 파악한 것이다.

내역을 살펴보면, 건의문 3건, 성명서 3건으로 건의문의 경우 수도권 규제완화에 대한 철회요청을 골자로 하는 건의가 2건 있었고, 공동건의의 주체는 대전광역시의회, 충청남도의회, 충청북도의회, 대구광역시의회, 강원도의회, 전라북도의회, 경상북도의회였다.

성명서의 경우 대전·강원·충북·충남·전북·경북의회가 공동으로 수도권정비계획법 개정반대에 대한 성명서를 냈고, 수도권에 속한 서울·경기·인천의회를 제외한 13개 시·도의회가 수도권 공장총량제 완화 철회에 관한 성명서 발표를 했다. 충청권 단독의 공동성명은 단 1건으로 대청호 맑은물 확보를 위한 공동선언이었다.

〈표2〉충청권을 포함한 광역시·도의회 공동대응 현황

구 분	5대(1995~1998년)	6대(1999~2002년)	7대
건의·결의 및 성명서	-	5건(충청권 단독 1건)	2건

## IV. 광역지방자치단체간 제도적 협력

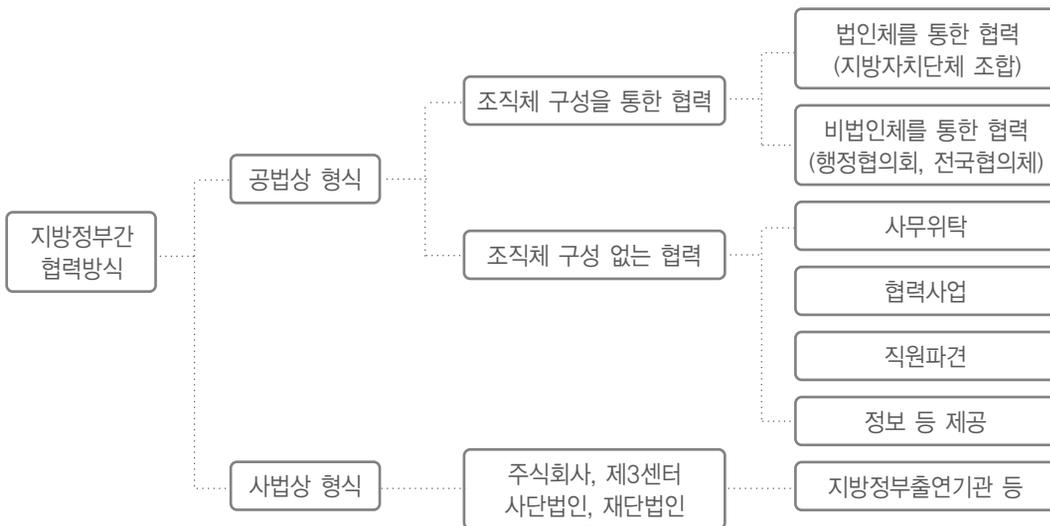
### 1. 지방자치단체간 협력의 법적 근거

지방자치단체의 분쟁을 조정하고 광역적 성격의 문제를 지방자치단체에 협력을 통해 처리하기 위한 대표적인 법적 근거로 지방자치법을 들 수 있다. 지방자치법 제139조(지방자치단체 상호간의 협력)는 “지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다”고 규정하

고 있으며, 지방자치단체 상호간의 분쟁 조정(제140조), 지방자치단체간의 사무위탁(제141조), 행정협의회(제142~148조)등에 대하여 규정하고 있다. 이러한 자치단체간 협력제도의 법적 근거는 지방자치법 이외에도 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”, “대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법”, “수도권정비 계획법”, “지역균형개발법”, “환경오염 피해분쟁 조정법” 등이 있다.(가기천 2005, 10)

### 2. 지방자치단체간 협력방식의 유형

지방자치단체간 협력방식은 공법상 형식과 사법상 형식으로 구분된다. 공법상 협력방식



〈그림2〉 지방정부간 협력방식

은 지방자치법, 지방공무원법 등 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 사법상 협력방식은 상법이나 민법에 근거를 두고 있다.

공법상 지방자치단체간 협력방식은 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 협력지방자치단체간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 조직체 구성을 통한 협력방식과 조직체를 구성하지 않는 협력방식으로 구분된다. 조직체를 통한 협력방식으로는 법인체를 통한 협력방식인 지방자치단체조합과 비법인체를 통한 협력방식인 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체 등이 있다. 조직체를 구성하지 않는 협력방식은 지방자치법에 규정되어 있는 사무위탁이나 지방공무원법에 근거를 둔 직원의 파견 등을 들 수 있다.

한편, 사법상 협력방식은 상법상 주식회사나 제3섹터형태의 조직, 민법에 의한 사단법인이나 재단법인 등을 들 수 있다.

### 1) 행정협의회

우리나라 지방자치단체는 지방자치단체간 협력과 분쟁을 조정하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에

는 행자부장관과 관계중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 행정협의회를 구성하기 위해서는 관계지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계지방자치단체의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시해야 한다.(지방자치법 제142조)

광역협의회에서 합의가 이루어지지 않아 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정 요청이 있을 때에는 행자부장관이 이를 조정할 수 있다.(지방자치법 제146조) 지방자치단체간에 분쟁이 발생할 경우에도 동일하나(지방자치법 제140조), 이와는 별도로 지방자치단체간의 협력과 분쟁 조정을 위해 지방자치단체 분쟁조정위원회를 행정자치부장관 소속하에 두도록 규정되어 있다.(지방자치법 제140조)

행정협의회는 개별 지방자치단체의 기존 기능과 지위를 그대로 유지한 채 사안에 따라 자발적 또는 의무적인 형태로 광역문제를 정기적, 수시적으로 지방자치단체간에 협의를 하는 조직체로서, 실무협의회의 사전 협의를 거친 후 자문위원의 조언을 받아 상정된 안건을 심도있게 분석·검토하는 실질적 협의기구이다.(이태중·김영중 1998, 419) 행정협의회는 법인격이 없으므로 그 집행을 위한 강제적 권한은 제한되어 있지만, 관계 지방자치단체장의 명의로 행한 행정협의회의 사무처리는 관계 지방자치단체장이 행한 것으로 본다 하고 있어(지방자치법 제147조3항) 지방자치

단체의 직무대행자로서의 권한을 지니고 있다고 보아야 한다. 이외 행정협의회는 광역계획 및 그 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동 설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무의 조정 등과 관련된 제반 기능을 수행한다.(지방자치법 시행령 제48조)

우리나라에서는 수도권, 부산권, 대구권, 광주대도시권, 충청권행정협의회 등 5개 광역행정협의회가 구성되어 있다. 그러나 행정협의회가 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 협의 및 사무처리의 효력이 협의회가 아닌 관련 시·군에 귀속되어 처리하도록 되어 있으나, 규약상에 협의회 결정사항에 대한 의무 불이행시 이행을 담보하기 위한 구체적인 직·간접적 강제수단이 제시되고 있지 않을 뿐만 아니라 결정사항을 실천하기 위한 재원확보방안이 결여되어 있어 사실상 법적 구속력이 없는 형식적 기구에 불과하다고 할 수 있다.

## 2) 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도시장의 승인을 받도록 되어 있다.(지방자치법 제149조 1항) 지방자치단체조합은 사무를 공동

처리하는 협의체라는 점에서는 행정협의회와 같으나, 법인격을 지니고 특정한 목적을 수행하는 일부 사무조합의 성격을 가지는 특별지방자치단체이므로, 조합의 결정결과가 자체 귀속된다는 점에서(지방자치법 제150조) 구분된다. 지방자치단체조합은 관계 일반자치단체의 독립성과 자율성은 유지하되, 상호이해가 관련된 특정문제를 조정한다는 점에서 갈등조정 기능을 수행한다고 할 수 있다.

우리나라의 대표적인 지방자치단체조합으로는 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 공동으로 쓰레기 처리를 할 목적으로 설립한 수도권 매립지운영관리조합을 들 수 있다.

## 3) 기타 협의체

자치단체간 협력과 조정을 위한 기타 협의체로는 전국시·도의회의회장협의회, 전국시·도의회운영위원장회의, 전국시장·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등이 있다. 우리나라에는 지방자치단체간의 협력을 도모하기 위하여 전국시·도의회의회장협의회, 전국시·도의회운영위원장회의, 전국시장·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등이 조직되어 있다. 광역의회의회장협의회 경우에는 지방자치제도의 조속한 정착과 발전, 국가와의 관계 정립, 지방자치단체 집행부와의 발전적인 관계정립을 목적으로 조직되었으며,

기초자치단체장협의회회의의 경우에는 회원 상호간의 친목과 유대 도모, 상호간의 교류와 협력의 증진을 목적으로 하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이들은 그 구성과 활동이 법적 규정에 의거하지 않은 임의단체이다. 따라서 이 협의체에서 결정된 사항은 공법상으로 효력을 갖지 못하고, 단지 회칙상 규약의 범위내에서 상호간의 관계가 규율될 뿐이다.

그렇지만 이러한 협의체들은 자율적이고 자발적 조직일 뿐만 아니라 전국적, 광역적 조직이기 때문에 지방의사의 전국적, 광역적 통일성과 지방자치단체들간의 정책적 협력을 통한 공동의 지방이익 대변, 국가 정책결정 및 의사결정에의 참여를 통한 압력단체로서의 역할, 지방자치단체 상호간의 정보와 지식, 경험의 공유 및 갈등적 견해의 조정과 관리에 의한 이해의 증진, 광역적 문제 해결을 위한 기술 및 정책 개발 촉진 등 지방자치의 건전한 발전과 정착에 중요한 역할 수행이 가능하다는 점에 그 의의가 있다.(이태중·김영중 1998)

## V. 충청권의회협의체의 구축 방안

### 1. 충청권행정협의회회의의 문제점

충청권 3개 시·도의 대표적인 협의체는 충청권행정협의회이다. 충청권행정협의회는 충청권 광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역 안의 균형발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 설치되었다. 충청권의회협의체를 성공적으로 구축하기 위해서는 기존 충청권행정협의회회의의 문제점을 규명하고 이를 해결하는 방안을 고려하여야 하기에, 본 장에서는 충청권행정협의회회의의 문제점을 정리하고자 한다.

#### 1) 행정협의회제도의 한계

행정협의회는 자치단체간 자율적인 협력을 전제로 하기 때문에 당사자간 협력과 이해조정에 많은 시행착오를 거치고 있다. 행정협의회가 실효성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 문제점이 개선되어야 한다.

2) 전국시장·군수·구청장협의회 회칙

첫째, 행정협의회는 지방자치단체조합과 달리 협약을 위한 별도의 조직체를 구성하지 않는 비상설적 기구일 뿐 아니라 산하에 실무위원회도 구성되어 있지 않아 집행력이 미흡한 단점이 있다.

둘째, 협력의 실효성을 보장하기 위해서는 구속력이 있는 제도적 장치가 요구된다. 행정협의회는 법인격을 갖지 않으므로 권리·의무의 주체가 될 수 없고, 그 결과 결정의 구속력이 없다.(김영현·유지태 2000, 21) 따라서 협의사항의 미이행시 이행촉구 및 미이행으로 피해가 발생했을 시의 손해배상을 위한 소송을 제기할 수 있을 뿐이다. 행정협의회에 의한 사무의 공동처리가 교착상태에 빠지는 것을 방지하기 위하여 합의가 이루어지지 않을 때 상급기관의 조정과 직무이행 명령권 등을 규정하고 있지만, 이 또한 당사자의 조정요청이 있을 경우에만 제한적으로 성립하는 조치에 불과하다.

(한표환·김선기·김필두 2002, 44-45 ; 양현모 2002)

## 2) 충청권행정협의회의 한계

광역자치단체간 상호협력은 다양한 분야에서 지속성과 실효성을 담보할 수 있는 내용을 갖추어야 한다.

첫째, 광역자치단체간 협력사업은 주로 지

역간 협력이 수월한 지역경제, 교통, 관광 등의 분야에서 이루어졌다. 그러나 대부분이 개별사업위주로 제시되어 있어서 사업을 통해 추구하고자 하는 공동발전목표가 불명확한 점은 개별사업에 대한 목표달성 이후의 새로운 협력·제휴사업도 개별사업의 형태로 선정될 수 밖에 없는 한계점을 갖고 있다.

둘째, 협력사업의 내용을 살펴보면, 선언적이고 상징적 의미의 사업(예, 국책사업 유치관련 공동협조, 국제교류·해외시장 공동개척 등), 단순협력이나 공동분담차원의 사업(예, 예술단 교류공연, 대단위행사 적극 참여 등), 중앙정부의 재정 및 제도적 지원 의존사업(예, 도로건설, 법령제정, 산불감시원 인건비 국비 지원 등) 등으로 이루어져 그 지속성과 실효성에 한계를 내포하고 있다.

충청권의회협의체는 현존 행정협의회가 지니고 있는 이러한 문제점을 극복할 수 있는 방향으로 구축되어야 한다.  
(송두범 2004)

## 2. 의회협의체 구축방안

의회차원에서 충청권 3개 시·도의 협력을 위해서는 협력을 도출할 수 있는 협의회가 필요하다. 본고에서는 이미 충청권 차원에서 시도의회의회장협의회 구성이 결정되었지만, 시도

의회의장 뿐만 아니라 시도의회위원을 대상으로 조직되는 충청권의회협의체(가칭)의 구성을 검토하고자 한다.

지역협의체는 과거에 설정된 행정구역 중심의 정치·행정체계로부터 주민의 경제권역, 생활권역, 교통권역 중심의 정치·행정체계로 변화하는 중개자가 될 수 있다. 새로운 의회협의체는 세 가지 기능을 수행할 수 있다. 첫째, 광역권 중장기개발계획의 수립, 도로 등 초광역적 대규모 SOC사업의 공동 추진, 초광역 관광벨트 구축, 지역간 전략산업 및 자연산업 등 상호 시너지효과를 통한 수익창출이 기대되는 지역산업분야의 협력 등 상호 이해의 방향이 일치하는 분야에서 3개 시·도의 협력을 강화할 수 있다. 둘째, 쓰레기 처리장, 분뇨 처리장 등 혐오시설이나 주민기피시설 등의 건설과 호남고속전철 분기역 선정과 같이 서로 이해가 상충되는 부문에서의 갈등을 조정할 수 있다. 셋째, 수도권 규제완화 등 충청권의 공동 이익을 중앙에 대변하는 이익표출 기능을 수행할 수 있다.

충청권 광역의회는 이미 신행정수도건설특별조치법 위헌결정에 대해 2004년 충청권 3

개 시도광역의회 협의회를 구성하여 공동의견을 도출하였고, 2006년 '지방균형발전을 위한 충청권의회 공동성명'과 '장항산단 즉시 착공 성명' 등을 발표하였으며, 충청권 시도의회 의장협의회를 구성하기로 결정하였다. 우리나라와 같은 '강시장 弱의회'의 기관분립형(presidential system)<sup>3)</sup> 정치·행정체계에서는 의회의 권한이 제한되어 있으며, 지역구 주민의 이익을 대변하여야 하는 의회위원의 성격상 초광역차원에서 의회차원에서의 협력은 집행부차원에서의 협력보다 실효성이 적다.

이에 따라 의회차원에서의 협의체구축은 그 실효성이 제한적이기 때문에 기능주의적 접근을 통해서 공통의 이익을 창출하여 상호 협력이 가능한 쉬운 분야로부터, 그리고 협력형태에서도 거부감이 없이 쉽게 구성할 수 있는 낮은 단계의 협력체로부터 시작하는 것이 바람직하다. 낮은 단계·부문에서의 성공적인 협력은 추가적인 공동협력의 필요성을 확대시키고 상호에 대한 이해를 증진시켜, 보다 높은 차원에서의 협력을 성공으로 이끌기 때문이다. 따라서 충청권의 의회협력체는 분야 측면에서는 쉽게 협력을 도출할 수 있는 positive-sum 관계

3) 지방행정체계는 입법기능과 집행기능을 단일 기관인 의회에 귀속시키는 기관통합형(parliamentary system)과 권력분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 두 기관에 분담시켜 견제와 균형을 이루는 기관분립형(presidential system)으로 구분된다.

의 분야로부터, 조직측면에서는 협의체로부터 구속력을 담보할 수 있는 지방자치단체조합의 형태로 단계적으로 구축될 필요가 있다.

### 1) 분야별 단계적 추진

선거구와 행정구역이 상이한 지역간 협력은 그 지역주민이 공동이익에 합의하였을 때 수월하게 이루어질 수 있다. 충청권의회협의체는 먼저 광역적 일반이익의 틀 속에서 각 광역자치단체의 특수이익을 조화시켜 협력당사자 모두의 이익을 도출할 수 있는 정합(positive sum)구도를 구축하여야 한다.

이를 위해서는 첫째, 의회협의체의 규약이 상호편익과 상호비용의 등가교환의 원리 또는 최저한의 공정한 게임의 규칙에 기초되어야 한다. 이와 같은 협의회 구성이 지속성을 갖기 위해서는 상호편익을 보장할 수 있는 규약을 제정하여야 한다. 즉, 규약상에 협의 결정할 광역적 사무를 보다 구체적으로 규정하여, 공동협력사안에 대한 협력을 필수화함으로써 행정협의회에서의 협력을 보다 원활히 하여야 한다. 행정협의회에서의 협력이 도출되지 못할 경우에는 편익과 비용이 관련 자치단체간에 공정하게 배분될 수 있도록 협의와 조정과 관련된 규칙이 설정되어야 한다.

둘째, 충청권의회협의체는 갈등분야가 아닌 상호 상생할 수 있는 분야에서 우선적으로 협

력방안을 모색하여야 한다. 상호 합의도출이 수월한 광역적 관광지 개발, 공동 문화사업, 공동 마케팅 등의 분야로부터 공동의 발전방안을 우선적으로 논의할 필요가 있다. 이런 분야에 대한 협력을 법적으로 뒷받침하기 위해 충청권의회협의체는 개별 광역의회가 각각 공동의 조례를 제정하는 것을 논의할 수도 있다.

셋째, 협력사업 내용의 단계적 상향화이다. 충청권행정협의회 협력내용의 지속성과 실효성의 한계를 보완하기 위해서는 선언적, 상징적 협력에서 출발하여 점진적으로 개별부문에서의 공동발전 방안으로, 그리고 종합적이고 체계적인 부문에서의 공동발전방안을 협의하는 점진적 접근이 필요하다.

### 2) 조직측면에서의 단계적 추진

충청권행정협의회의 경우, 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 협의 및 사무처의 효력이 협의회가 아닌 관련 시·도에 귀속되어 처리하도록 되어 있으나, 규약상에 협의회의 결정사항에 대한 의무불이행시 이행을 강제할 수 있는 구체적인 직·간접적 수단이 제시되고 있지 않을 뿐만 아니라 결정사항을 실천하기 위한 재원확보방안이 결여되어 있어 사실상 법적 기속력이 없는 형식적 기구에 불과하다고 할 수 있다. 의회차원에서의 충청권 협력은 아직 제도화에도 미치지 못하고 있기 때문에

처음부터 강제적 구속력이 있는 지방자치단체 조합과 같은 협력형태는 불가능하다. 초기에는 실효성에는 한계가 있으나 행정협의회형태의 조직으로부터 출발할 수밖에 없다.

비록 초기에는 행정협의회와 같은 형태를 취하더라도 실효성을 제고하기 위해서는 새로이 조직된 충청권경제협력협의회에 대한 의견제출권한과 광역자치단체 예산에 의한 재정 보장을 명기할 필요가 있다. 또한 충청권의회협의체를 충청권경제협력협의회와의 공식적인 대화 및 협의채널화 할 필요가 있다. 이는 집행부차원에서 충청권협의체와 의회차원의 충청권협의체가 상호 협력관계를 이끌어내는데 기여할 것이다.

## VI. 나가며

민선지방자치 10년이 지난 지금 과거에 인위적으로 설정된 행정구역 중심의 지역적 이기주의는 지역발전에 있어 걸림돌이 되고 있다. 경쟁의 단위가 지역으로 이양되고 있는 세방화시대에는 경제권역 중심의 지역협력모델이 지역경쟁력 향상의 초점이 되고 있다. 이에 충청권 3개 시·도의 집행부에서는 충청권경제협력협의체를 구성하여 협력을 강화하고 있다. 의회차원에서도 시도의회의장협의회 구성

이 결정되었지만, 본고에서는 의회차원에서 보다 충청권의 협력을 강화할 수 있는 제도적 기반으로 충청권의회협의회를 검토하였다.

기본적으로 지방의회는 선거주민·지역에 대한 구속력과 제한된 기능(조례제정, 예산심의, 행정감시기능, 예산심의 등)으로 초광역차원에서 협력을 도출하는데 그 역할이 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 3개 시도의회는 “충청권 홀대론”과 수도권 규제완화 등의 초광역적 사안과 관련 공조체제를 형성하여 중앙정부를 설득하고, 청주공항과 행정도시 등 지역 협력사안에 대한 초광역적 협력분위기를 조성하고, 대청호수 배분등과 같은 갈등사항에 대한 해결책을 모색하는 역할을 수행하여야 한다.

이와 같은 역할을 수행하기 위한 충청권의회협의회는 협의분야와 조직구성에 있어서 단계적으로 접근해야 할 것이다. 갈등분야보다는 상호 positive sum을 이룰 수 있는 협력분야에서부터, 단편적 사업에서부터 종합적 사업으로 확대해야 하며, 상호편익과 상호비용의 증가원칙이 반영된 규약을 제정하여야 한다.

조직구성의 측면에서는 현 지방자치법상 집행성과 구속성은 제한적이지만, 구성이 용이한 행정협의회 성격으로 출발하되, 점차 지방자치단체조합의 형태로 전환하여야 한다. 이런 기능전환을 위해서는 충청권경제협력협의체에 대한 의견제출권한과 의회협의회에 대한 재정지원을 예산에 명기할 필요가 있다.

참 고 문 헌

---

- 가기천(2005), 지방자치단체 광역행정협의회 활성화방안, 한남대학교 사회문화대학원 석사논문.
- 김영현·유지태(2000), 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향, 한국법제연구원.
- 대전광역시(2004), 대전광역시 지역혁신발전5개년계획.
- 성태규(2003), 분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구, 충남발전연구원
- 송두범(2004), 지방자치단체간 협력사업 추진실태 및 개선방안, 충남발전연구원.
- 양현모(2002), 지방자치단체 행정협의회, 한국행정연구원.
- 이태중·김영종(1998), 지역협의체의 효율적 활용방향, 한국행정논총 제10권제2호.
- 충청남도(2004), 충청남도 지역혁신발전5개년계획.
- 충청북도(2004), 충청북도 지역혁신발전5개년계획.
- 한표환·김선기·김필두(2002), 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원.

# 지역간 상생발전의 성공요인 분석 - 사례분석을 중심으로 -

강영주 | 충남발전연구원 책임연구원

## I 머리말

과학기술, 금융·재정, 사회·물리적 인프라 면에 있어서의 정책적 노력이 중앙정부에 의해 이루어지는데 반해, 혁신의 진정한 주체적 활동은 지역차원에서 이루어진다. 따라서 한 나라의 경제 활력은 혁신과 경쟁력을 지역차원에서 어떻게 창출하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 세계 경제가 지식기반화하면서 기업간 경쟁이 심화되고, 경쟁의 공간적 범위가 확대됨에 따라 범세계화, 지역화(블록화), 지방화 촉진 등 공간적 차원에서 경제환경의 변화가 나타나고 있다(OECD, 1999). 이에 따라 산업의 생산활동 과정에서 '규모의 경제성'과 '범위의 경제성'을 동시에 추구하기 위한 전문화된 산업클러스터의 형성과 이를 토대로 한 지역혁신체계의 구축이 새로운 산업발전 전략으로 부상하고 있다. 선진국들은 이미 주력산업을 중심으로 산업클러스터

형성을 위한 추진체계를 정비하고 지방의 자생적인 발전기반을 구축함으로써 지역균형발전을 도모함과 동시에 성장잠재력을 확충하고 있다.

지역혁신체계 구축을 중심으로 하는 지역산업 육성정책이 제시되기 이전 과거 우리나라의 지역산업 육성정책은 정책의 효과가 광역시·도 단위 지역에 한정된다는 암묵적 가정하에 대부분 시·도 단위로 수립되었다. 따라서 지역혁신체계구축을 위한 정책 논의 초기에는 광역자치단체간의 협력과 지역혁신체계의 구축이라는 주제는 그다지 연관성을 갖지 못했고, 각각 독립적인 주제로 다루어 졌다. 그러나 최근 국가균형발전이라는 참여정부의 핵심정책이 적극 추진되면서 수도권과 비수도권간의 불균형과 정책갈등, 지자체간의 중복투자와 소모적인 경쟁에 대한 사회적 비판이 표면화되고, 이에 따라 국토개발 및 국가균형발전 사업 추진과정 상의 지역간 협력을 통한

초광역지역혁신체계 구축에 대한 논의 또한 점차 활발하게 진행되고 있다(진영환, 2005).

지방자치제도가 도입되기 시작하던 1990년대 초반만 하더라도 지자체간에는 협력보다는 경쟁이 우선이었으며, 지자체간 경계지역에서는 크고 작은 갈등과 분쟁이 자주 발생하였다. 그러나 민선 지방자치제가 실시된 지 10년이 지난 지금 지자체간에 소모적인 경쟁 보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역간 협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다.

한편 참여정부는 이러한 움직임에 박차를 가하기 위하여 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에 ‘지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현’을 중요한 정책목표로 설정하고 이를 위하여 지방자치단체간의 협력을 통한 공동개발사업을 적극 발굴하여 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 하였다.<sup>1)</sup>

국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력을 통한 공동발전을 촉진하는 규정을 명문화하고 있다. 국토기본법(제3조 3항)에서는 “국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류 협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야

한다”고 명시하고 있으며, 국가균형발전특별법(제39조 2항)은 “정부는 2 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다”는 내용을 담고 있다.

본 연구에서는 이러한 참여정부의 지역간 협력 강화를 위한 정책적 노력, 지역혁신체계구축에 있어서의 지역간 협력 필요성에 대한 논의의 증가라고 하는 환경변화에 대해 거론하고, 선행연구와 사례분석을 통해 지역간 협력을 성공적으로 추진하기 위한 요소를 살펴보고자 한다.

1) 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

## Ⅱ 지역간 상생발전의 이론적 검토

### 1. 용어의 정의

#### 1) 초광역 지역혁신체계(IRIS: Inter-Regional Innovation System)

내생적이고 장기적인 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 지자체간 협력모델로서 제시될 수 있는 것이 초광역 지역혁신체계의 구축이다. 초광역적 지역혁신체계 구축을 통해 대상지역의 정부를 비롯한 혁신의 주체가 총체적으로 참여하는 협력모델의 정립이 가능하고, 기술 혁신 뿐 아니라 제도적 혁신을 포함한 사회전반의 혁신이 바텀업으로 이루어 질 수 있기 때문이다. 또한 혁신이 이처럼 바텀업으로 이루어질 때 지속성을 가질 수 있기 때문이기도 하다.

여기서 초광역적 지역혁신체계의 구축이란 지역별 산업 클러스터 등 개별지역 차원의 특성화에 초점을 두는 지역혁신체계(RIS)를 넘어 지역간 혁신클러스터의 통합 및 분업이라는 거시적 틀 속에서 참여지역의 상생발전을 추구하는 협력모델의 정립을 의미한다. 행정구역의 경계는 이미 지역 내의 혁신주체들간 관계에서는 그다지 큰 의미를 갖지 못하고 오히려 장애요인으로 작용하는 경우가 많다. 이

러한 행정구역상의 경계로 인한 장애를 제거하고, 인프라 등 혁신의 물적 기반과 동시에 사회적 협력분위기의 조성 등 사회적 인프라의 구축을 통해 지역간 초광역 혁신체계는 강화될 수 있으며, 혁신자원의 공유를 통한 시너지 효과를 발휘할 수 있다.

초광역적 지역혁신체계를 통한 지역 개발 활동에서의 지자체간 상생발전은 더욱 풍요롭게 살아가고 주민의 삶의 질을 높이기 위한 지역간의 융합(fusion)으로서 지역간 공생의 발전 형태이고, 이는 생산적인 진화 방식이다. 그러므로 지자체간 상생발전은 ‘모든 지역이 승리하는 경쟁’이며 ‘우리지역의 성공은 모든 지역의 성공으로부터 온다’는 통합의식, 연대의식에 기초하고 있다.

#### 2) 지역간 상생발전

생물학에서 유래한 공생 개념을 지역간 공동 발전에 적용시킬 경우 지역공생에는 두 가지 측면이 있는데, 첫째는 복수의 지역이 정상적으로 긴밀한 관계를 가지고 공존하는 ‘공존’의 측면이며, 둘째는 지역간 ‘이익의 수수(授受)’ 측면이다. 양 측면을 고려했을 때 지역간 상생 발전은 서로 다른 지역간의 관계가 중립적인 단순한 지역간의 공존을 넘어 지역간에 이익의 수수관계가 성립하는 쌍방공생 또는 상승공생을 의미한다. 이러한 생물학적 공생개념을 활

용하여 박양호 등(2003)은 지역간 상생(相生)발전을 '복수의 지역간에 상호이익을 발생하면서 진화하는 과정'으로 정의하였다.

지역간 상생발전의 개념을 혁신체계구축과 관련하여 발전시킨다면 다음과 같은 4가지 요소를 충족시켜야 할 것이다. 첫째, 지역혁신체계의 구축은 국가혁신체계의 기초가 되므로 지역간 상생은 복수의 지역간 상호이익 뿐 아니라 국가전체 발전에 기여해야 한다. 둘째, 지방자치단체간 이익의 공유는 곧 각 지역민의 이익으로 볼 수 있으며, 생산주체 측면에서는 각 지역 기업의 이익으로도 볼 수 있다. 따라서 협력에 참여하는 주체는 지방자치단체를 포함한 모든 경제주체가 되어야 할 것이다. 셋째, 지역간 상생발전은 지역간에 상호차별적 특성이 확보되는 동시에 상보적(相補的)·분업적·자율적인 협력과 경쟁 속에 이루어져야 한다. 이러한 면에서 상생발전과 지역간 통합은 차이를 가진다. 넷째, 지역간에 갈등·마찰·대립이 최소화하기 위한 거버넌스 체계가 구축되어야 한다.

이러한 원칙을 준수하면서 지역간 상생발전의 이익극대화를 추구하기 위해서는 지방자치단체간(지방정부간)만의 협력으로는 부족하다 할 것이며 중앙정부의 적극적인 지원이 필요할 것이다. 지역의 장기적 경쟁력확보수단으로서의 혁신체계 구축에 관한 논의는 이미 많은 지역혁신체계 관련 연구들에서 이루어진 바와 같다.

## 2. 지역간 상생발전의 필요성

세계화추세의 초국가경제체제(borderless economy)에서 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 영역의 단위에 집착하기보다는 지역간 전략적 협력과 제휴를 통해 역량을 결집하고 효율을 극대화해야 한다. 뿐만 아니라 지역간 상생발전은 지방분권시대의 가치지향과도 맥락을 같이 한다. 지역발전에 대한 권한과 책임이 지방화 될 수록 하향식 통제위주의 수직적 연계로부터 이해관계가 있는 지역끼리 수평적 연계를 통해 문제해결에 접근하는 의존도가 커질 것이 분명하기 때문에 정부 차원에서도 이를 조장하는 제도적 보안을 서둘러야 한다. 지역간 협력사업의 추진은 개별자치단체의 내부적 역량의 한계, 특히, 자원부족과 기술적 전문성 부족을 극복하며 공동생산적 접근을 통하여 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 사업추진과 행정서비스의 효율성을 제고할 수 있다. 뿐만 아니라 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 규모의 경제, 범위의 경제, 연결의 경제 등 사업추진에 있어 시너지 효과를 기대할 수 있어 물리적 집적을 대체하는 대안적 발전모형으로서 가치를 갖는다(박양호, 2000).

산업부문에 초점을 맞춘다면 지역간 상생발전의 이점으로 전문화된 지역간의 산업연계 강화를 통한 거래비용 감소, 각 지역간 중복



정으로 이해된다. 따라서 협상론(negotiation theory)적 입장에서의 자치단체간 상생발전이란 어떤 공통된 문제에 대하여 관련 자치단체간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해나가는 협상과정으로 파악된다.

경제학 및 경영학에서 논의되는 지역간 협력은 먼저 분업이론<sup>3)</sup>에서 그 뿌리를 찾아볼 수 있다. 분업이론에서는 개인들을 이기적이지 아니라 이타적인 방향으로 묶어주는 연대가 비경제적인 차원에서 찾아볼 수 있다고 보고 이러한 연대는 역설적으로 고전경제학이 생산성 제고의 계기로서만 파악하던 분업의 결과로서 확보될 수 있다고 설명하고 있다. 이를 확대해석한다면 지역간의 협력 또한 이러한 분업의 결과로서 확보되는 생산성의 제고를 목적으로 이루어진다고 볼 수 있다.

지역간 협력에 경영학적 이론을 도입한 「히맨-실바」의 Win-Win 경영이론을 살펴보면, 19-21세기의 미국 경영의 발전과정은 경쟁적 시스템(19세기말), 규모를 통한 경쟁(20세기 초), 마케팅을 통한 성장(20세기중반), 경쟁자

들간의 전투(1970-1980), 간접적인 경쟁 및 입지가적 자세(1980-1980년대 후반), 경쟁자들간의 협력(1990년대), 모두가 승리하는 Win-Win 경쟁(복합경영)(2000년 이후)으로 진행되고 있다. Win-Win 경쟁(복합경영)의 요체는 불필요하게 서로를 해치거나 파괴하지 않고서 자신에게 경쟁적 우위를 확보하는데 있다. 이를 통해 비생산적인 경쟁적 중복(competitive overlap)을 피하고 경쟁적 상호의존성(competitive interdependence)을 발전시킴으로써 자신의 경쟁적 우위를 향상시킬 수 있다. 21세기에 들어서면서 지역간 경쟁이 세계를 무대로 글로벌화 하면서 지역간의 관계도 히맨과 실바의 이론처럼 점차 경쟁자들간의 전투에서 경쟁자들간의 협력으로 그리고 모두가 승리하는 Win-Win경쟁이 경쟁력을 확보하도록 변화하고 있다.

지역간 협력·제휴방식을 일본의 미야자와 겐이치 교수가 주장한 연결의 경제성과 범위의 경제성 이론으로 파악한다면 지역간 협력은 '연결의 경제성'에 기초하고 있다.<sup>4)</sup> 한편

3) E. Durkeim, 1933, The Division of Labor in Society. Translated by George Simpson. New York: The Free Press

4) 연결의 경제성이란 각각의 지역이 갖고 있는 내부자원 뿐만 아니라 다른 지역이 보유한 자원을 활용하고 연결시킴으로써 생겨나는 경제성을 의미한다. 연결의 경제성과 상대적인 개념으로 범위의 경제성은 어느 한 제품의 생산과정에서 다른 제품에 공통적으로 사용할 수 있는 생산요소가 포함될 때 그 공통생산요소를 활용하여 다양한 제품을 생산함으로써 발생하는 경제성을 의미한다. 연결의 경제성과는 달리 범위의 경제성은 단일 주체의 입장에서 그 주체에 의한 복합생산이 강조되는 다각화 측면의 개념이다. 반면에 연결의 경제성은 복수주체가 존재하고 복수주체간의 연결이 지식, 정보, 기술 등에 다중이용에 의해 유발되는 경제성이다.

이를 발전시킨 시스템 경제성은 수요자들이 필요로 하는 최종적인 '시스템상품'의 완성을 위해 각 단위기업의 가치활동들이 연결되고 개별기업들이 상호작용하는 기업간 네트워크 체계가 정립되는 과정에서 각 주체간의 연쇄적 분업효과와 더불어 기능 보완적이고 연쇄적인 연결효과가 발생하는 것을 의미한다. 이러한 경제성 이론을 지역이론에 확대 적용한다면 지역간의 협력을 통한 네트워크도시론의 기본 전제를 찾아 낼 수 있을 것이다.

이러한 지역간 협력의 기본전제에 대한 탐색적인 이론들 이외에도 지역간 협력의 형태 모형에 대한 연구들이 진행되었다. 대표적으로 정부간 관계론(IGR: Inter-governmental Relations)은 1960년대 이후 미국을 중심으로 정부간의 관계변화를 설명하면서 종래의 정부간 관계는 주로 연방정부와 지방정부간의 수직적, 일방적 관계에 초점을 두어 이들 두 계층의 정부가 별다른 상호작용 없이 독자적인 기능을 수행하는데 국한되었으나 경제공황 이후 연방정부의 기능이 확대되고 이로 인해 연방정부와 지방정부의 관계가 급격히 변화하면

서 정부간 관계는 연방정부와 지방정부간, 지방정부와 지방정부간의 상호작용으로 변화하게 되었음을 지적하였다.

지자체간 협력을 정부간 관계론적 맥락에서 규명하려고 할 경우 정부간 관계 특성, 협력의 형태와 지속성 등을 유형화시킨 Wright(1978)의 모형이 훌륭한 근거 틀을 제공한다. Wright는 정부간 관계를 내포적 권위모형(inclusive authority model), 분리적 권위모형(separated authority model), 중첩적 권위모형(overlapping authority model)로 구분하고 있다.<sup>5)</sup> Wright가 제시한 가장 이상적인 모델인 중첩적 권위모형의 형태가 지역간 상생발전 모델의 형태에 근접하고 있다.

지역간 상생발전의 성공요소를 제시한 이론으로는 카펠린의 지역간 협력이론<sup>6)</sup>과 Capello의 연구를 들 수 있다. 국내 연구로는 한표환·김선기(2003), 지역간 협력을 통한 지역혁신체계의 구축까지를 시야에 넣어 연구를 진행한 김용웅(2001, 2005), 진영환(2005), 박양호 등(2004)의 연구가 있다.

5) 내포적 권위모형은 과거 중앙집권적, 권위주의적 정치행정 시스템 하에서 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하면서 계층적 관계에 있는 것으로 수직적, 통제적 관계가 특징이다. 분리적 권위형은 지방정부가 중앙정부와 독립적이면서 자율성을 지니는 관계를 말한다. 특히 분리적 권위형은 중앙-지방정부간, 지방정부 상호간에 갈등과 분쟁이 표출되는 과도기적 정부관계를 의미한다. 중첩형 권위형은 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간에 의존적이면서 협상관계가 형성되어 있는 최근의 정부간 관계를 대변한다. 중첩형 권위모형은 제한된 권력분산, 상호의존성, 영역의 제한적 자율성, 협상·교환관계와 협력, 그리고 경쟁의 측면에서 의미가 커서 Wright가 가장 이상적인 실천모형으로 제시하였다.

6) R. Cappellin, 1993. "Interregional Cooperation in Europe : An Introduction." R. Cappellin and P.W.J. Batey (eds.). Regional Networks, Border Regions and European Integration. London: Pion Ltd.

### Ⅲ 지역간 상생발전 성공요소의 도출

지역간 상생발전과 관련한 기존의 논의에서 거론된 상생발전의 성공요소는 아래의 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 규모의 경제를 이룰 수 있는 적절한 경제통합규모와 단일경제권으로서의 네트워크 둘째, 정책수단으로서 혁신클러스터 육성정책(cluster policies)의 수립 및 집행에 대한 지역 및 중앙정부의 이해와 적극적인 정책의지

셋째, 공통의 정체성(identity) 확립 및 공동 목표의 정립

넷째, 통합된 의사결정 거버넌스의 설치

다섯째, 중앙정부의 제도적 지원 및 다양한 지원프로그램

#### 1. 경제규모와 네트워크, 거래비용의 감소 가능성

카펠린(Cappellin)이 제시한 지역간 상생발전의 8 가지 요소는 일정 범위 안에 규모의 경제를 달성할 수 있는 경제규모, 단일경제권으로서의 지역내 네트워크, 제도적인 경쟁의 제한 등을 담고 있어 상생발전 성공요소를 도출하는데 큰 시사점을 제시하고 있다. 구체적으로 그

는 상호 이해와 신뢰의 기반(a foundation of mutual knowledge and trust), 기존의 네트워크 경제(existing network economies), 공동의 자원을 협동하고 조화로운 방법으로 이용하는 것(using common resources jointly and in a coordinated manner), 규모의 경제를 활용함으로써 일정 규모의 최소기준을 극복하는 것(over-coming specific size thresholds: exploiting specific economies of scale), 통합적인 접근방식에 의해 범위의 경제를 도모하는 것(allowing economies of scope: needing integrated approach), 다양한 거래비용을 줄이는 것(reducing the various 'transaction costs'), 지역간의 경쟁을 제한하거나 규제함으로써 경제적 갈등을 피하는 것(limiting or regulating the level of competition between regions avoiding economic conflicts), 개별 지역의 경쟁력을 강화하는 것(strengthening the competitive capabilities of individual regions) 등을 상생발전의 8요소로 규정하였다.

#### 2. 행·재정적 투자능력과 정책의지

카펠린의 8가지 요소 이외에도 행·재정적 투자능력은 매우 중요한 요소로 고려되고 있으며, 특히 우리나라와 같이 Top-Down 경제구조를 가진 국가에서는 행·재정적 투자능력 뿐만

아니라 행정의 리더십과 정책의지, 중앙정부의 제도적 지원 등도 중요한 요소로 볼 수 있다.

지역간 상생발전을 위해서는 막대한 행정 및 재정비용의 부담이 요구되므로 이에 대한 이해와 의지가 부족해서는 성과를 거둘 수가 없다. 우리나라의 경우 1970년대 중반부터 50개가 넘는 도시권행정협의회가 구성되었으나 커다란 성과를 거두지 못한 것은 참여지역의 적극적 정책의지가 부족했던 것을 하나의 큰 원인으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 행정 및 재정비용 부담 의지에 관한 연구로는 Capello의 연구가 있다. Capello(2000)는 도시네트워크 참여 목적의 달성을 위한 3대 전제조건 중 하나로 참여도시의 정책적 의지의 진지성(seriousness)을 중시하였다. 여기서 정책적 진지성이란 도시네트워크 참여로 인한 재정 및 행정적 부담을 이해하고 이를 수용할 의지의 정도를 의미하고 있다.

한편 국내의 한표환·김선기(2003)는 지역 협력사업의 성공과 실패사례를 분석하여 재정적 자원(financial resources)과 자치단체장을 비롯한 관리자(staff)의 협력에 대한 전문적 가치관(professional values)이나 심리적 만족

도(psychological gratification), 담당자의 정치적 파급효과 또는 영향력, 문제해결(problem solving) 또는 행정서비스 개선의 가능성, 불확실성의 감소, 협력대상정보의 공유, 법적 강제여부 등을 협력사업의 추진에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다.

### 3. 공통의 목표와 정체성 확립

그 외에도 김용웅(2001, 2005)<sup>7)</sup>은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부와 지역사회의 인식확대와 지역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수를 지역간 상생발전 사업의 성패를 가늠하는 가장 중요한 요소로 인식하였으며, 진영환(2005), 박양호 등(2004)은 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 인식의 전환과 리더십, 수평적 파트너십과 명확한 역할 분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 경쟁요인의 제거와 조정기능 강화, 제도적 지원의 6가지 요소가 지역간 협력에 필요함을 지적하였다. 이 중 성공가능성 높은 협력사업의 선정 및 인

7) 김용웅(2001, 2005)은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부와 지역사회의 인식확대와 지역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수, 지방행정 처리절차, 관행, 제도 및 조직의 혁신 추진, 지역사회내부의 협력과 상생발전 체제 구축, 지역간 상생발전의 성공경험의 축적과 확산의 단계적 전략, 지역간 다원적 교류 네트워크 구축, 중앙정부의 재정지원 및 제도적 장치 마련, 지역의 자율과 자치권한의 획기적 확대 등 8개 요소가 지역간 상생발전을 촉진하기 위해 필요한 요소임을 지적하였다.

식의 전환, 명확한 역할 분담, 협력성과의 가시화 및 공유는 공통의 정체성확립 및 명확한 공동목표 정립과 연관을 가진다고 할 수 있다.

#### 4. 거버넌스 구조

공통의 정체성 확립 및 공동목표를 달성해가기 위해서는 통합된 의사결정기구의 설치가 중요하다. 기존의 지역간 협력에 대한 논의에서도 빠지지 않고 등장하는 것이 추진기구 및 의사결정기구의 존재이다. 상기의 연구에서 진영환(2005)은 공통의 정체성을 확립하고 명확한 공동목표를 추진할 수 있도록 제도정비 방안으로 지역간 공동사업 추진조직의 설치, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전 투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법(Interregional Cooperation) 제정 등을 주장하였다.

현재 우리나라에는 강제성을 보유한 지역간 협력제도가 존재하지 않기 때문에 참여지역간의 합의 및 의사결정을 위한 조직은 지역간 협력의 성패에 더욱 커다란 영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 경우 초광역혁신체계를 중심으로 협력하는 지역들은 상이한 법률체계, 규칙, 규정 등으로 발생하는 문제는 그다지 크지 않은 것으로 보이나 지역간 문화의 차이, 비대칭적인 정보 등이 지역통합에 커다란 장애요인으로 작용

하고 있다. 이러한 사회문화적 요인들 또한 지방자치단체간의 의견을 조율하는 과정에서 많은 문제점을 유발시키므로 통합된 의사결정기구를 창설하고 이를 통해 지역간 의사결정이 필요한 사항에 대한 합의를 도출해야 한다. 다양한 주체들로 하여금 지역의 변화와 구조변경을 도모하도록 이니셔티브를 취하는 기구의 조직은 클러스터 발전의 전제조건에 해당한다.

#### 5. 중앙정부의 제도적, 정책적 지원

김용웅(2005), 박양호 등(2004)에서 지적된 것처럼 중앙정부는 공동사업의 지원, 계획수립 및 집행과정에서 당사자간의 기능 및 역할 분담과 이해의 상충관계를 조정할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 또한 지역간 협력을 촉진하기 위한 재정지원프로그램을 마련하고 성공사례를 정책프로그램을 통해 전국적으로 확산시켜 국가 및 지방재정의 효율화와 지역통합을 유도하는 기능을 발휘하여야 한다. 중앙정부의 역할은 사업의 직접적 관여보다는 지방자치단체간의 협력·제휴를 활성화하기 위한 법률이나 조례를 정비하여 지방자치단체간 협력에 필요한 재정을 안정적으로 확보하는 역할에 치중해 나가야 할 것이다. 지자체간 협력사업에 대한 지방채 발행한도 확대, 투·융자 심사 우대 등 차등지원을 적

극적으로 검토하여야 하며, 규모의 경제를 요하는 협력사업에 대해서는 사무위탁, 행정협의회, 자치단체장 협의체 등 자치단체 위주로 구성·운영되는 지역간 협력·제휴방식에서 탈피하여 다양한 형태의 제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다.

#### IV 웨레순드 지역의 초광역 지역 혁신체계구축을 통한 상생발전 사례 분석<sup>8)</sup>

##### 1. 웨레순드 지역 개관

웨레순드(Oeresund) 지역은 북유럽국인 스웨덴과 덴마크 양국 사이에 걸쳐져 위치하고 있는 지역으로, 유럽연합(EU) 내 국가간 경계 지역 중 가장 발전된 지역으로 손꼽히고 있다(OECD, 2003). 구체적으로 웨레순드 지역은 스웨덴 남부의 스코네(Skone)지역과 덴마크 동부의 쉘란드(Sjaelland), 로랄드 팔스터

(Lolland-Falster), 뫼엔(Moen), 보른홀름(Bornholm) 등의 지역으로 구성된다. 이처럼 두 나라의 지역을 동일한 명칭인 웨레순드 지역이라 부르는 이유는 이지역이 17세기 중엽까지 덴마크의 영토에 편입되었다가 이후에 스웨덴과 덴마크로 분리되었기 때문이다.

이 두 지역에 거주하는 주민은 총 350만 명에 이르고 있으며, 매일 두 지역 간 출퇴근하는 인구도 2005년 9월 말 4,000명에 이르고 있다. 지역 간 긴밀한 경제협력을 위해서 스웨덴과 덴마크 두 나라는 사회간접자본(도로, 철도, 이동통신 네트워크 등)에 총 150억 유로(약 19조 5천억 원)에 달하는 액수를 투자하였다. 이 지역에는 전체 주민의 약 25%가 13년 이상의 교육수준을 보유하고 있어 숙련노동자, 엔지니어, 과학자 등 고급인력 확보가 용이하며 지역의 특화산업은 바이오, 생명공학, 의학, 정보통신 등 첨단산업으로 구성되어 있다. 두 지역 내 약 50,000명의 엔지니어가 근무하고 있으며, 이 중 35,000명이 코펜하겐 지역에 근무하고 있다.

스웨덴과 덴마크의 양 지역이 협력을 강화하게 된 것은 지역 핵심 산업의 쇠퇴로 인한 경제적 위기감에 의해서였다(Maskell, 1993).<sup>9)</sup>

8) 사례분석 및 시사점 도출 부분은 충남경기상생발전방안연구의 일부로 추진된 스웨덴 고텐버그 대학 박상철 교수의 자료를 인용함

9) 스웨덴의 경우, 말뚝은 섬유산업과 조선산업의 경쟁력 상실로 인하여 산업 재편성이 필요한 상황이었고, 덴마크의 경우 1960년대 이후 산업의 역동성이 서부지역으로 이동하여 웨레순드 지역보다는 푸넨(Funen), 유틀란드(Jutland)지역이 산업 중심으로 자리잡기 시작하였다. 이러한 외부적 환경변화로 인해서 지역산업 구조조정이 시급히 단행되어야 함에도 불구하고, 중앙정부의 지원은 제한적이고 지지부진하였다.

이러한 위기감에 의해 스웨덴 스코네지역은 자국 중앙정부로부터의 지원을 단념하고 지리적으로 근접한 덴마크 수도권 지역과의 연계 관계 구축이 지역발전에 더욱 절실하다고 판단하게 되었으며, 덴마크 또한 수도권인 웨레순드 지역산업의 역동성이 상실되고 있다고 판단하여 이 지역의 발전에 관심을 기울이게 되었다. 웨레순드 지역의 산업 역동성을 재창출하기 위해서 두 국가는 1990년대 중반 웨레순드 대교를 건설하여 두 지역을 연결하고 지역 활성화를 위한 공동노력의 강화를 결정하였다. 이에 따라 웨레순드 대교 건설과 함께 주요 사회간접시설 확충 프로그램이 연속적으로 추진되어 두 지역의 기반시설을 완성하게 되었다.<sup>10)</sup>

웨레순드 지역 클러스터는 메디콘밸리(Medicon Valley)라는 컨셉트로 시작되었다. 웨레순드 지역을 유럽 제약산업의 메카로 발전시키기 위하여 웨레순드위원회(The Oeresund Committee)가 조직되었으며, 메디콘밸리프로젝트 수행을 위한 정밀조사 분석이 이루어지게 되었다.

이 외에 양 국가의 제약산업, 병원 및 지역조직의 대표들도 메디콘밸리프로젝트에 동참하면서 웨레순드위원회는 이 지역을 생의학, 바이오기술, 보건 및 제약산업의 중심지로 발전시킬 것을 결의하였다. 메디콘밸리프로젝트 종료 후, 각 참여주체는 메디콘밸리를 지속적으로 발전시키기 위해 공동의 노력을 추진할 수 있는 조직이 필요하다는데 공감하였고, 이에 따라 각 주체들을 지속적으로 네트워크화하고 이들의 활동을 강화시키기 위해서 1997년 4월 메디콘밸리아카데미(Medicon Valley Academy)가 창설<sup>11)</sup>되었다.

웨레순드 지역에는 2005년 현재 41,000명이 생명과학부문에 종사하고 있으며 이들이 스칸디나비아 생명공학부문의 60%를 생산하고 있다. 또한 15개의 병원 및 11개의 대학병원이 위치하고 있다. 대학은 14개가 위치하고 있으며 140,000명의 학생 수를 기록하고 있고 생명공학부문에만 2,000명의 박사과정 학생이 등록하고 있다.

웨레순드 지역은 이처럼 강력한 과학기술

10) 과거에도 웨레순드 지역에 대규모 교각공사를 비롯하여 두 국가의 지역을 연결하려는 시도는 계속해서 이루어졌으나 대부분의 시도는 중도에 무산되었다.

11) 1997년 10월, 메디콘밸리아카데미는 덴마크 코펜하겐에 본부를 개설하고 지역사무소는 스웨덴의 룬드(Lund)에 개설하였으며, 지역 연구기관, 병원, 기업 간의 연계관계를 확장, 강화시키기 위한 공동프로젝트를 수행하면서 상호 필요한 정보교환, 대 정부기관 공동로비 등을 실행하였다. 3년간의 프로젝트 수행 이후, 메디콘밸리아카데미는 2000년 4월 정규회원이 직접 재정지원을 수행하는 연합체의 형태로 변화하여 자립성을 확보하였다. 메디콘밸리아카데미는 현재 약 550개 기업의 데이터베이스를 구축하고 있는데, 88개의 기업이 바이오테크 기업, 71개의 기업이 제약기업, 125개의 기업이 의학관련기업, 16개의 기업이 질병진단 관련기업 등이며 나머지 250개의 기업은 지역 클러스터와 직간접적으로 관련된 기업들이다.

인프라를 바탕으로 지역 내 7개의 첨단과학단지(Science Park)를 구축하여 연구개발 활동의 상업화, 신규벤처기업 창업 및 성장 등을 지원하고 지역경제 발전의 선순환 구조를 정착시켜 나가고 있다.

## 2. 웨레순드 지역 클러스터의 활성화 시스템

### 1) 지역 클러스터 활동 주체

#### ① 웨레순드 지역 의사결정기구 : 웨레순드위원회 (Oeresund Committee)

스웨덴과 덴마크는 양 웨레순드 지역에 소속된 지방정부 및 지역 자치단체를 대표하는

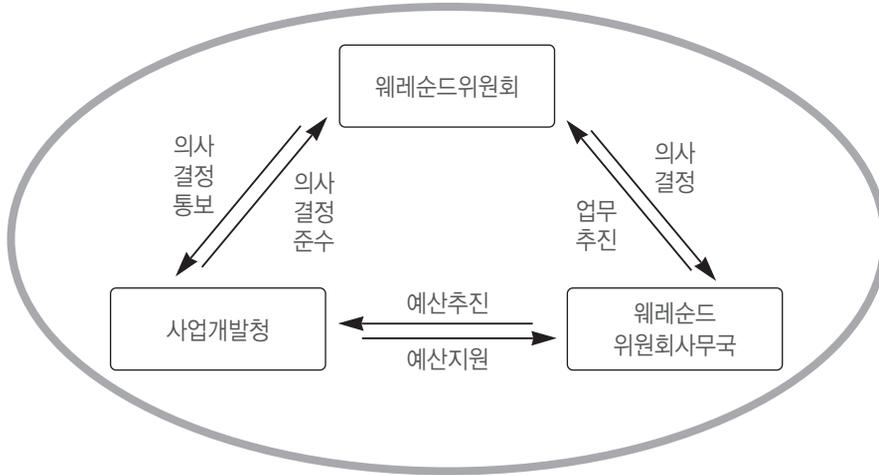
정치적 의사결정기구인 웨레순드위원회를 창설하였다. 웨레순드위원회는 양 지역의 13개 지방정부 및 지역 자치단체를 대표하는 32명의 위원들로 구성되어 있으며 매년 네 번의 정규의사결정 회의를 개최(두 국가 중앙정부는 업저버의 역할 수행)하고 있다.

웨레순드위원회는 양 지역 내 개인, 기업, 기관 및 조직 간 협력관계 증진과, 이들 간의 정치적 플랫폼 형성에 주력하고 있으며, 이를 통해 사업과 무역, 노동시장 및 교육, 통신 및 사회간접자본 구축, 문화, 환경, 정보, 국제협력 부문에 다양한 프로젝트를 원활히 추진하고 있다. 따라서 웨레순드 지역의 최종 정치적 의사결정은 웨레순드위원회가 내리며, 이 결정을 기초로 하여 웨레순드사무국이 업무를 추진하고, 스웨덴의 사업개발청은 웨레순드사

〈표〉 웨레순드 지역의 첨단과학단지 (2005년)

첨단과학단지	위치 및 국가
CAT Science Park	Risoe National Laboratory, Roskilde University, Technical University of Denmark
Ideon Science Park	Lund, Sweden
Krinova Science Park	Kristianstad, Sweden
Medeon Science Park	Malmoe, Sweden
Malmoe Incubator	Malmoe, Sweden
Scion-DTU	Hoersholm and Lyngby, Denmark
Symbion Science Park	Copenhagen, Denmark

자료 : www.mediconvalley.com, 2005.09.15



〈그림〉 웨레순드 지역 의사결정 및 추진기구

무국이 선정한 유럽연합 지역 간 프로그램의 재정지원을 수행하게 된다(그림 참조).

### ② 웨레순드 지역 행정서비스기관

웨레순드위원회의 발전방향을 정책적으로 추진가능하게 하는 전문 행정서비스는 스웨덴의 스키프 지방정부인 리전스키프(Region Skone)와 덴마크의 광역코펜하겐 개발위원회(Greater Copenhagen Authority: HUR)가 전담하고 있다.

### ③ 대학 및 연구기관

대학이 보유하고 있는 세계적 수준의 연구기관으로서는 룬드대학의 이데온 (IDEON), 말뫼대학의 메데온 (MEDEON), 로실데대학의 카트

(CAT) 등이 있으며, 이 외에도 당뇨병을 연구하는 스테노 다이아베트센터 (Steno Diabetes Center), 조직세포당뇨를 연구하는 하게돈연구원 (Hagedorn Research Institute) 등이 있다.

특이한 것은 지역 내 14개 대학이 상호 강력한 연계체제를 구축하여 웨레순드대학 (Oresund University) 연합체를 구성한 것이다.

### ④ 기업

웨레순드 지역의 특화산업은 식품산업·물류산업·생화학 및 의료산업·정보통신산업·환경산업·디자인산업 등의 6대 산업부문으로 이루어져 있다. 식품산업은 웨레순드 지역에 오랜 역사와 전통을 보유하고 있는 산업부문으로서 스웨덴의 경우 전 지역의 45%가 이

지역에서 생산되고 있으며 세계 150여 개의 시장으로 수출되고 있다. 대기업인 테트라파크 (Tetra Pak), 아르라식품 (Arla Foods), 단니스코 (Danisco), 프로코르디아식품 (Procordia Foods) 등 국내기업 뿐만 아니라 네슬레 (Nestle), 유니레버 (Unilever), 매스터식품 (Master Foods), 캄벨스 (Campbells) 등 다국적 기업의 북유럽 지역본부 혹은 연구개발센터가 입주하고 있다.

생명공학 및 의료산업은 다국적 기업인 아스트라제네카 (Astra Zeneca), 감브로 (Gambro) 등이 연구개발센터 및 생산시설을 보유하고 있으며, 웨레순드 지역이 북유럽 중심센터의 역할을 수행하고 있다. 정보통신산업은 스칸디나비아 최대 산업집적지역으로 벤처기업부터 대기업까지 약 10,000여개의 기업이 밀집하고 있다.

### ⑤ 기타 지원기관

이외의 지원기관은 크게 행정서비스 지원기관·외국계 기업의 사업활동 지원기관·홍보기관 등 세 가지의 그룹으로 구성된다.

행정서비스 지원기관은 정보센터 및 콜 센터를 운영하는 웨레순드 디렉트(Oeresunddirekt), 지역 내 각종정보에 관한 데이터 수집 및 분석 활동과 웨레순드 지역의 통합을 지원하는 웨레순드 인스티튜트(Oresund Instituttet), 웨레순드 양 지역을 지리적으로 연결하는 웨레순드

대교를 운영하는 웨레순드브로 콘소르티엣 (Oresundbro Konsortiet), 웨레순드 북부지역의 통합발전을 추진하는 헬싱요르-헬싱보리 (Helsingoer - Helsingborg) 등이 있다.

## 2) 웨레순드 지역 클러스터 작동 메커니즘

두 주권국가의 양 지역에 형성되는 지역클러스터 구축은 단일지역의 클러스터 구축보다 매우 복잡한 형태로 이루어지고 있는 것이 특징이다.

웨레순드 지역에서는 우선 최고 정치적 의사결정기구인 웨레순드위원회를 공동으로 창설하여 정치적 합의를 도출하고 이를 실행할 수 있는 전담 행정서비스기관으로 웨레순드위원회 사무국을 설치하여 전문적으로 업무를 수행하도록 하고 있다.

또한 국가 간 국경을 초월한 지역개발프로그램을 강력하게 진행시키기 위해 프로젝트 형태의 다양한 신청을 접수하고 이를 효율적으로 관리하기 위한 관리조직으로 덴마크의 광역 코펜하겐기관(Great Copenhagen Authority)을 창설하였다. 지원 및 투자자금의 신속한 집행을 위해서는 스웨덴의 국가기관인 사업개발청 (Agency for Business Development: NUTEK)이 활동하고 있다.

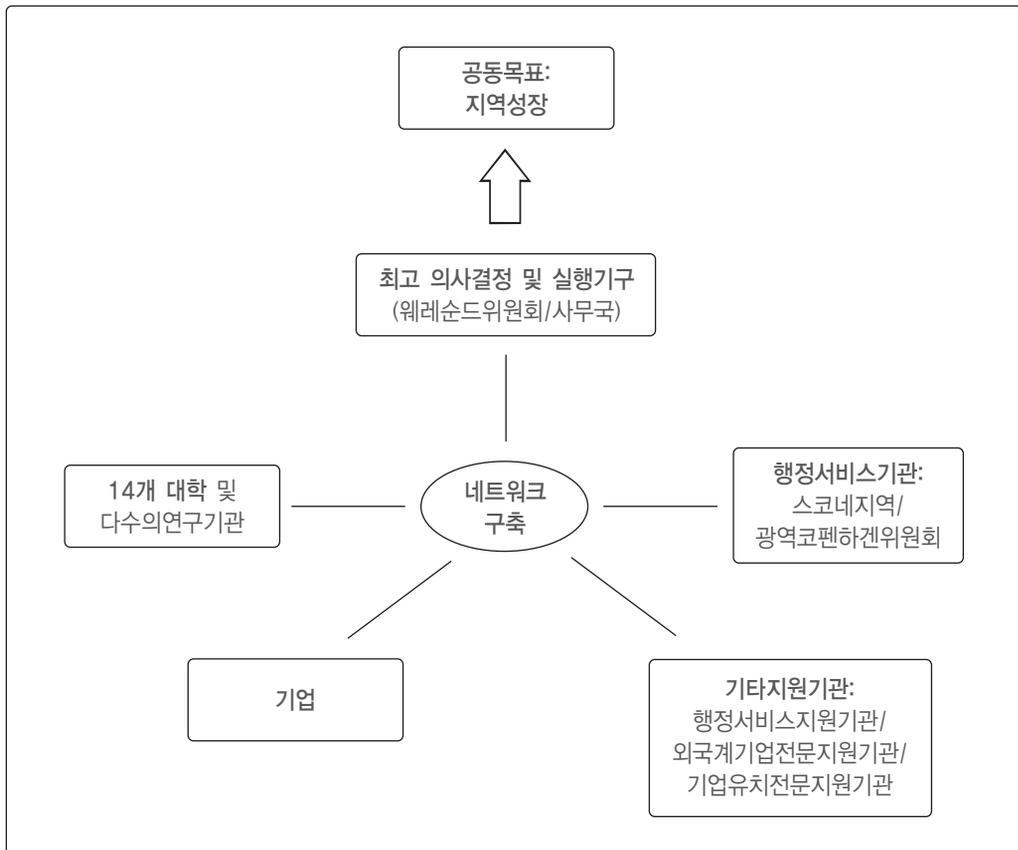
이외에도 외국계 기업의 사업활동을 전문적으

로 지원하기 위해 스웨덴 지역에서는 포지션 스코네 (Position Skone)가 조직되어 있으며 덴마크 지역에는 코펜하겐 커페서티 (Copenhagen Capacity)가 조직되어 있다.

기타 양 지역 회원들이 조직하고 바이오테크 및 생명공학부문의 네트워크 구축을 위한 재정 지원을 수행하는 메디콘밸리아카데미 (Medicon Valley Academy)와 웨레순드 지역을 중심으로

국내외 시장에서 활동하는 웨레순드네트워크주식회사 (Oeresund Network AB)가 있다.

이는 양 지역회원이 2000년 봄에 설립한 주식회사로서 지역주민의 삶에 영향을 미치는 기업 투자, 회사설립, 공공부문 활동 등에 관련된 각종정보를 바탕으로 조정기능을 수행하는 네트워크기관이다.



〈그림〉 웨레순드 지역클러스터 작동 메커니즘

### 3. 웨레순드 지역 사례의 분석결과

기존 연구결과에서 추출한 지역상생의 성공요소를 웨레순드 사례를 통해 검증한 결과, 스웨덴과 덴마크 양 국가 접도지역에 위치하고 있는 웨레순드 지역 클러스터의 지속적인 성장은 지역상생발전의 성공요소와 관련한 기존의 연구결과를 지지하고 있음을 알 수 있다.

첫째, 웨레순드 지역은 국경을 뛰어넘어 지역간 인접해 단일 경제권을 이루고 있었으며 유럽내의 타 지역과 단일경제권으로 경쟁할 수 있는 규모를 가지고 있었다.

둘째, 동 지역은 경제의 쇠퇴라고 하는 동일한 문제를 안고 있어, 상생을 통한 경제활성화에 대한 이해와 의지가 강하게 형성되어 있었다. 이러한 의지는 단순한 하드웨어의 공동설치를 넘어서 정책수단으로서의 혁신클러스터 육성정책(cluster policies)의 수립 및 추진의 원동력이 되었다. 지역 간 긴밀한 경제협력을 위해서 스웨덴과 덴마크 두 나라는 막대한 액수를 이 지역의 사회간접자본에 투자하였으며, 지속적으로 상생사업을 추진하기 위하여 프로젝트베이스의 사업을 추진하고 시설의 전문추진조직을 신설하여 정책의지를 현실화 하였다.

셋째, 상호 이질성을 갖는 지역간 상생사업이라 할 수 있는 웨레순드 지역 클러스터는 양 지역 사이에 공통의 정체성 확립을 위한 노력

이 수반됨으로써 성공적인 지역협력의 사례로 자리매김할 수 있었다. 이 지역을 혁신클러스터로 육성해 가기 위하여 기업, 대학, 행정기관 등 혁신주체들을 사업초기부터 참여시켰으며, 메디콘밸리 아카데미 등을 통해 민간의 네트워크조직을 활성화시켜 정보의 공유 및 공통의 목표에 대한 인식을 확산토록 하였다.

그러나 웨레순드 지역 클러스터 구축 초기부터 양 지역간 상생발전사업이 성공적으로 추진된 것은 아니었다. 그 이유로는 양 지역의 보유자원배분이 이상적이지 못했던 점과, 지역의 발전이 가시적으로 괄목할만한 성장을 달성하지 못했음을 들 수 있다. 양 지역은 이러한 문제점 및 장애요소 제거에 우선적으로 공동의 관심을 집중하였다.

이러한 변화와 구조개혁에 동참한 참여주체들은 기업, 지역 및 지방자치단체, 언론, 문화기관, 교육 및 연구기관, 주민 등 다양하고 광범위하였으며, 이러한 참여를 통하여 참여주체들은 단순히 문제점 및 장애요소 제거에만 관심의 초점을 맞춘 것이 아니라 두 지역의 통합과정에서 형성되는 기회와 가능성에 관해서 인식하기 시작하였다.

따라서 양 지역의 통합의 필요성을 더욱 절실하게 느끼게 되고 이를 위한 정책개발 및 통합방법 등을 연구하여 지역의 생산성 향상, 신규고용창출, 보유자원의 효율적 배분 등 발전의 전기를 마련하는데 최선을 다하게 되었다.

닛째, 스웨덴과 덴마크의 웨레순드 두 지역이 통합되는 과정에서 상이한 법률체계, 규칙, 규정 등은 지역통합에 커다란 장애요소로 작용하였으며, 지방자치단체간의 의견을 조율하는 과정에서 많은 문제점을 유발시켰다.

따라서 이 지역에서는 웨레순드위원회라고 하는 통합된 의사결정기구를 창설하고 이를 통해 통일된 법·제도적 관리가 가능토록 하였다. 지역혁신의 이니셔티브를 취하고, 다양한 주체들로 하여금 지역의 변화와 구조변경을 도모하게 하기 위한 기구의 조직은 클러스터 발전의 전제조건에 해당한다고 할 수 있다.

또한 웨레순드에서는 클러스터 육성정책 추진 시 지역 내 대학, 기업, 지방정부의 연계관계가 유연하게 형성되었다. 기업 간 연계보다 기업과 대학간의 연계를 통한 지속적인 신기술 전수와 기술혁신을 강조하고, 지방정부 스스로가 지역산업의 발전을 위해서 독자적인 행정 및 재정서비스를 수행하였을 뿐 아니라 기업과 대학의 연계관계 구축을 강화시키는 역할을 수행하기 위해 노력하였다.

마지막으로 중앙정부 및 지방정부의 다양한 지원프로그램을 들 수 있다. 사례연구의 대상인 웨레순드 지역 클러스터 구축은 두 국가의 양 지역에 걸쳐서 형성돼 있는 클러스터이기 때문에 타 지역 클러스터 보다 더욱 많은 장애요소를 갖고 있었다. 그럼에도 불구하고 두 지역의 지방정부가 정치적 합의점을 도출하고

다양한 지원기관을 설립하여 공동의 목표를 설정하고 이를 강력하게 추진하였으며 중앙정부차원에서의 정책적 지원이 이를 강화하는 역할을 하였다.

스웨덴 및 덴마크의 국가 및 지역혁신체계 구축사례는 상이한 두 국가 혹은 국내의 복수 지역에서 진행되는 초광역혁신클러스터 구축이 많은 문제점과 다양한 장애요소를 내포하고 있지만, 공동의 목표달성을 위해 합리적이며 경제적 원칙에 의해 추진한다면 상호의 이익, 또는 발전의 가능성이 매우 높다는 점과, 단순한 첨단기술개발 및 SOC의 공동건설을 통한 경쟁력 향상보다는 지역이 총체적인 측면에서 사회적 합의를 도출하고 공동의 목표를 향해서 노력하는 것이 혁신클러스터 구축에 있어 무엇보다 중요하다는 점을 우리에게 시사해 주고 있다.

## V 맺는 말

최근 지역상생발전이 중요시되는 것은 지식의 암묵지화의 확대와 경제의 글로벌화 등에 따른 것으로 볼 수 있다.

지식이 글이나 영상 등의 형식지로 전달되지 못하는 암묵지의 형태를 띠게 되면 지역경제<sup>12)</sup>의 의미는 더욱 강력해 진다. 그러나 이러한 동일한 지식이나 정보가 유통되는 지역의 개념은 단순한 행정구역 구분으로서의 지역과 꼭 일치하는 것은 아니다. 오히려 행정구역의 경계가 동일 경제권으로서의 지역기능의 통합 및 연계를 제한하는 경우도 존재한다. 이러한 경우 행정구역에 의한 장애를 제거하는 것은 협력에 참여하는 모든 지역들의 이익에 직결된다.

또한 경제의 글로벌화에 따라 무한 경쟁에서 지역이 경쟁력을 갖기 위해서는 규모의 경제, 범위의 경제를 이루어야 한다. 경제적 자원이 부족한 한 지역이 이러한 규모의 경제, 범위의 경제를 이루기 위해서는 인접한 지역과의 상생협력이 반드시 필요하고, 상생발전을 효율적으로 추진하기 위한 전략 또한 필요하다.

지역상생발전은 다양한 수준에서 다양한 형태로 전개되고 있어 효과와 추진방식이 상이

하여 일반화된 전략이나 모형을 제시하기는 곤란하나 기존의 연구를 통해 지역간 상생의 성공을 위한 몇 가지 공통적 조건을 추출할 수 있으며, 이러한 조건은 초광역혁신체계구축이라는 개념을 도입하였을 때 만족될 수 있다. 웨레순드 지역은 초광역혁신체계구축을 통한 대표적인 지역간 상생의 성공사례라고 할 수 있으며, 기존연구의 성공요건을 충족시키고 있었다.

본 연구에서는 기존의 연구들과 차별적으로 지역간 협력과 지역혁신체계의 구축이라는 개념을 결합하여 사례분석을 통해 지역간 상생발전의 성공요소들을 검증하여 보았다. 본 연구는 단일사례 분석이라는 점에서 이론을 일반화하기에는 한계가 있다.

또한 검증을 실시한 다섯 요인들도 혁신클러스터의 성공요인<sup>13)</sup>을 대입하여 새롭게 조명할 필요가 있으며, ‘규모의 경제를 이루기 위한 경제규모’ 등의 추상적인 개념들도 구체화 또는 수치화가 필요하므로 향후의 지속적인 연구가 필요하다.

12) 여기서의 지역경계는 행정구역으로서의 경계보다는 지역내의 정보가 긴밀하고 유통되는 단위, 즉 생활권, 경제권으로서의 경계를 의미함.

13) 예를들면, 비저너리의 존재, 지리적 인접성 등.

## 참 고 문 헌

## 〈국내문헌〉

- 김선기, 2005, 지역간 협력 및 상생발전 실태, 열린충남 10월호 (통권 32호).
- 김용웅, 2001, 지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식·김용웅(편저) 세계화와 지역발전, 국토연구원 총서③ 한울 아카데미, 475-503.
- 김용웅, 2005, 지방분권 및 자치단체간 상생협력토론회 자료집.
- 권오혁 1999, 「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 박양호, 2000, 제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도, 「국토」2월호, 국토연구원
- 박양호 외, 2003, 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(I), 안양: 국토연구원.
- 박양호 외, 2004, 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(II), 안양: 국토연구원.
- 이중화, 2003, 지방분권시대의 지역간 협력·제휴, 지방분권형 국가만들기, 서울: 나남.
- 진영환, 2005, 자치단체간 협력과 공동발전, 충남경기상생발전세미나자료집.
- 한표환, 1999, 도시간 협력네트워크 구축에 관한 시론적 연구: 동남권 산업도시를 중심으로, 한국행정학보 제33권 제3호.
- 한표환·김선기, 2003, 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안, 한국행정학보 제37권 제3호.

## 〈외국문헌〉

- 宮澤健一, 1989, 制度と情報の經濟學, 有斐閣.
- Capello, R. 2000. The City Network Paradigm, measuring urban network externalities, Urban Studies, vol. 37, No. 11, pp. 1925-1945.
- Wobben, T., 2002, INTERREG III C: Past experiences and future expectations on Interregional Co-operation, INTERREG III update seminar, Brussels, 2002. 12. 12.
- Wright, D. S., 1978, Understanding intergovernmental relations : public policy and participants' perspectives in local, state, and national governments, Brooks/Cole.

# 충청남도 버스 운영의 문제점과 개선 과제\*

조봉운 · 한상욱 | 충남발전연구원 책임연구원

## 제1장 서론

지난 10년간(1995년~2004년) 자동차 보유, 승용차 이용증가로 대중교통 이용자수가 1.29%씩 감소하고, 버스이용자는 2.42%씩 감소하여 버스산업의 경영악화의 주요인으로 작용하였다. 정부는 대중교통의 이용증대를 위해 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률」(이하 대중교통육성법이라 한다)을 제정하여 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진하고자 하였다. 그러나, 이는 대도시 위주의 정책으로, 지방의 중소도시에는 적용이 곤란하다.

본 연구에서 농어촌지역의 버스운영의 개선과제를 도출하기 위해 현재의 버스운영실태를 파악하고, 노선, 운영횟수, 이용실태 등을 조사·분석하였으며, 버스업계를 대상으로 의견수렴을 통해 문제점을 파악하였다. 그리고, 지역적 특성

과 연계하여 기존 연구 및 사례를 검토하여 지역별로 적용가능한 개선방안을 모색하였다.

## 제2장 기존연구 및 관련계획검토

### 1. 기존연구의 검토

광역교통에 관련된 연구는 교통카드, 버스정보시스템 등 주로 교통관리시스템에 관한 연구가 진행되었고, 교통정비기본계획, 대중교통기본계획 등 관련계획 수립방향에 대한 검토와 법률 제정을 위한 연구가 이루어졌다. 운영과 관련된 연구로 노선조정, 요금산정, 시설확충, 구조조정 및 준공영제 등 운영체계 개선에 관한 연구와 재정지원 등의 공통적으로 적용이 가능한 분야

\* 본 연구는 2006년 「농어촌 지역 버스운영의 문제점과 개선방안」(충남발전연구원) 수정·편집·요약한 것임.

에 대한 방향 및 개선대안을 제시하고 있다.

지역교통에 관련된 연구는 이용객 불만해결을 위한 버스서비스개선방안, 노선선정 및 배정 등 적정 노선선정에 관한 연구, 환승시설, 정류장 등 교통시설확충에 관한 연구, 벽지노선, 차량교체 등 운영적자노선에 대한 개선방안 등으로 보다 지역특성을 고려한 대안 모색이다.

농어촌지역의 연구로서 농촌지역의 교통여건을 살펴보고 농촌교통의 목표와 개선과제를 이용자의 교통필요성에 중점으로 두며, 비판행적 교통서비스의 도입을 제시하고 있다.

대중교통의 연구는 교통수단의 선택에 관한 연구와 지역적 특정한 교통문제를 해결하기 위한 방안 모색 연구로 구분할 수 있다. 교통수단에 관한 연구는 단연 버스와 관련된 연구가 주를 이루고 있으며, 도시철도(경전철 등), 택시 등 대중교통수단과 자가용, 자전거 등 개인교통수단 등의 연구가 있다. 문제점 개선에 관한 연구는 제도개선, 노선선정, 재정지원, 서비스개선, 교통시설개선, 요금산정, 안전 등에 관한 연구가 이루어지고 있다.

## 2. 대중교통기본계획의 검토

대중교통기본계획은 대중교통육성법 제정(2005.1.27)을 통해 그 근거를 마련하였고, 이후 시·도의 교통과장회의를 통해 의견을 수렴하

였으며, 한국교통연구원에 위탁하여 계획을 수립하게 되었다. 이렇게 수립된 계획은 공청회(2006.2.27)를 통해 관련 단체 및 지자체 그리고 전문가의 의견을 수렴하여 확정하게 되었다.

대중교통기본계획의 목적은 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통이용을 촉진하기 위함으로 대중교통 전반의 종합적인 검토나 계획없이 교통수단별 개별적으로 추진되어 온 대중교통정책의 부작용을 개선하기 위함이다.

대중교통기본계획은 「누구에게나 신속하고 편리한 대중교통 구현」이라는 비전을 바탕으로 첫째, 대중교통중심의 도시교통체계 구축, 둘째, 대중교통의 서비스 향상 및 편의성 제고, 셋째, 대중교통산업의 경쟁력 제고 그리고 마지막으로 노인, 장애인 등 교통약자와 교통오지의 이동권 지원이라는 정책목표를 설정하였다. 목표와 추진전략을 달성하기 위한 계획 지표로 대중교통수송분담률을 61%(소도시)까지 끌어 올리고, 교통혼잡비용을 11조원으로 줄이며, 대중교통안전사고는 10,000명당 1.2명으로 낮추도록 하였다. 또한, 간선축 버스운행속도를 31km/h 까지 증가시키고, 교통서비스측면에서 대기시간은 4분, 접근시간은 6분, 환승시간은 6분이내에 이루어질 수 있도록 목표설정을 하였다.

### 3. 일본의 커뮤니티버스 사례 검토

우리의 중소도시 버스체계의 개선과제 도출을 위해 일본의 커뮤니티버스를 살펴보았다. 일본의 커뮤니티버스는 그 목적이 다양하다. 우선 중심시가지의 활성화를 위한 커뮤니티버스 도입이 있다. 이들 노선은 대부분 중심시가지의 주요 거점을 순환하는 형태 또는 왕복하는 형태로 운행되고 있다. 또한, 그 주체도 다양하여, 정부의 지원으로 이루어지는 것과 타 철도사업 및 버스사업체에 위탁하는 방법, 그리고 상공회의소에서 운영하는 방법 등이 있으며, 지역활성화에 크게 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

두 번째는 교통약자 및 교통시설 접근이 열악한 지역을 위하여 주요 공공시설을 연결하여 운행하는 커뮤니티버스로 공공성이 매우 높은 노선이라 할 수 있다. 이러한 노선은 지방정부와 주민이 협력하여 그 대안을 마련하고 이를 철도업체 및 관련버스업체에 위탁하는 방식으로 이루어지고 있다. 이 또한 지역주민의 복지차원에서 손실액을 지방정부에서 보조하고 있다.

세 번째는 지역간 연계를 목적으로 하는 노선으로 주로 버스노선이 방사형으로 주변지역간의 연계성이 열악한 형태이다. 이를 지원하기 위한 커뮤니티버스를 도입하고 있다.

네 번째로는 관광을 목적으로 하는 노선으로

주요 관광지점을 연결하는 노선이다. 이들 노선은 주로 상공회의소나 관광협회에서 운영하거나 중심시가지 활성화와 연계하여 지방정부에서 위탁하여 운영하는 것이 일반적이다. 이러한 버스는 지역관광을 편리하게 할 수 있도록 안내시스템 및 승하차편의시설 등을 갖춘 저상버스가 많다. 또한 지역의 이미지 제고를 위해 캐릭터를 활용하는 등 차량 디자인을 통해 홍보도 하고 있다.

다섯 번째는 다양한 버스운영방식을 통합한 형태로, 통근통학버스, 순환버스 등을 통합하여 이용률을 증대시킴으로써 경영수지를 확보하는 버스이다.

일본의 커뮤니티버스를 그 특징별로 살펴본 결과, 첫 번째로 운영측면에서 타 교통수단 운영주체의 참여가 두드러진다는 점이다. 이 점은 우선 사업의 전문성과 영세성을 벗어날 수 있는 방법이다. 우리의 현실에서는 관광지의 경우 전세버스사업과 연계하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 수요자가 많은 수도권, 대전 등과 관광도시와의 정기적인 관광버스를 연결하고, 이와 연계한 시내버스의 일부 구간을 관광투어형의 노선을 도입하여 그 이용의 효율성을 높이는 방안 등이 해당될 수 있다.

두 번째로 재정지원에 있어서 일단의 사업측면이 아닌 복지적 측면에서 재정을 지원하고 있다는 점이다. 중소도시의 경우 최소한의 경영지원을 위한 재정지원에 그치고 있어, 보다

지역주민의 복지증진을 위한 오지노선의 조정과 교통약자를 배려한 서비스 개선 등에 대한 관여와 지원을 병행하여 추진하는 방안을 모색할 필요가 있다.

충청남도의 통근통학 대상지역으로 시·군내 통행인구는 89.17%로 103만명 중 9만2천명이다. 계룡이 69.79%, 연기가 81.19%, 아산이 82.95%, 천안이 84.30%로 타시·군 및 시·도와의 통행이 충남 평균 89.17%보다 낮은 지역들로서 대도시나 주변지역과 인접하여 있어 시외버스 및 고속버스 이용 비중이 높은 지역이다.

## 제3장 충청남도의 버스운행여건 분석

### 1. 충청남도 시·군의 통행특성

충청남도의 통근통학인구는 2005년도에 103만명으로 약 55%를 차지하고 있으며, 이중 통근인구는 81만명(78.72%)이고, 통학인구는 22만명(21.28%)이다. 통근과 통학비율을 살펴보면, 충남평균과 비교해서 통학비율이 높은 지역은 천안(24.66%), 공주(27.94%), 아산(21.42%), 논산(22.57%), 계룡(32.99%), 연기(24.25%) 등 6개 시·군으로서 대학교 등이 많이 분포하고 있는 지역에서 높게 나타나고 있다.

통근통학에 이용되는 통행수단에 대한 조사에서 충청남도 전체로 보면, 도보로 이동하는 경우가 37.84%로 가장 많고, 그 다음으로 승용소형승합차를 이용하는 인구가 34.72%, 시내·좌석·마을버스 등을 이용하는 비율이 10.05%, 통근통학버스 이용이 7.45% 등이다.

### 2. 충청남도 시·군의 교통여건

충청남도의 시·군별 도로율을 살펴보면, 계룡이 121km로 도로율이 1.997로 가장 높고, 천안이 6,769km(1.425), 아산이 567km(1.046), 서산이 701km(0.949), 서천이 316km(0.884)로 충남의 도로율 평균 0.787 보다 높다. 계룡은 61km<sup>2</sup>로 매우 작은 규모로서 신도시개발에 따라 형성된 도시라 사실상 천안이 가장 높은 도로율을 보이고 있다. 도로의 종류별로 구성비를 살펴보면, 시·군도의 비중이 충남평균 56%보다 높은 지역으로는 계룡이 91%로 가장 높고, 천안이 80%, 서산이 74%, 아산이 62% 순이다. 이들 지역은 도로율도 높은 지역으로서 도로접근성이 타지역에 비해 양호한 상태이다.

충청남도의 자동차등록대수 및 승용차 비율 등을 살펴보면, 2004년 충남의 전체 자동차수는 64만대로서, 천안이 27%(17만대), 아산이 11%(6만8천대)로 집중되어 있으며, 청양이

1.6%(1만대)로 가장 작다. 시·군별 승용차비율을 보면, 계룡이 80%로 가장 높고, 천안이 73%, 아산이 68%로 충남평균 65%보다 높은 지역이며, 부여와 청양이 53%로 가장 낮은 지역이다. 천명당자동차등록대수, 천명당승용차등록대수가 충남평균 이상인 지역은 천안, 계룡, 아산, 서산, 당진(천명당자동차등록대수)이다.

시·군내 읍·면·동부(시청소재지)간 거리의 평균을 산출하여 보면, 태안이 21.1km로 가장 길고, 홍성이 10.8km로 가장 짧았다. 공주, 청양, 연기, 서산, 보령, 천안 등이 13km이상으로 긴 지역에 속하였으며, 서천, 금산 등이 10km대로 짧은 지역에 속하였다. 시·군중심지(군은 군청소재읍, 시는 시청소재동)를 중심으로 타 읍·면간 평균거리를 산출해 보면, 태안이 15.5km로 가장 길고, 금산이 8.2km로 가장 짧은 것으로 분석되었다. 대부분 지역간 거리가 긴 시·군이 중심지와 주변읍·면간 거리도 길었으나, 중심지가 시·군내에서 치우쳐 있는 부여, 천안, 청양 등은 중심지로부터 거리가 멀었다.

### 3. 충청남도 시·군의 종합분석

앞에서 개별적으로 분석한 현황을 인구환경, 통행특성, 지역여건으로 구분하여 양호, 보통, 열악의 3등급으로 구분하고 이를 종합하면 4개의 유형으로 구분될 수 있다.

A형은 천안, 아산, 논산지역이며, 교통결절 지로서, 인구밀도, 인구증가율 등이 높거나 지역간 거리 버스이용률이 높은 지역이다. 이런 형의 시·군은 교통결절지 및 환승이 필요한 시설과 중요 거점지역을 연결하는 순환노선이 필요하다. 주로 중심지에 집중하는 경향이 강하고, 중심시가지내를 운행하는 노선이 많아 노선길이가 짧는데, 그만큼 교통혼잡이 많은 지역으로서 환승체계의 정비 및 이와 연계한 버스노선조정이 필요하다.

B형이 공주, 보령, 서산, 연기, 서천, 당진 지역은 버스이용률이 높은 지역으로써 중심지역과 주변읍면간의 거리가 비교적 짧은 지역이다. 이 형의 지역은 버스이용률이 높기 때문에 버스의 개선을 통해 서비스를 극대화하는 방안과 함께, 타지역과의 연계가 많은 지역으로서 시외버스, 고속버스 및 철도와의 연계노선을 잘 갖추는 방안이 필요하다.

C형은 금산, 홍성, 예산 지역으로 주변에 산림이 있는 지역으로 지역간 거리가 짧은 지역이나 노선선정에는 지형적 여건으로 한계가 있는 지역이다. 이 형은 주로 자연적, 지형적 여건(산림, 하천 등)으로 지역내의 통행에 있어 다양한 접근이 곤란한 지역이며, 버스이용보다는 승용차의 이용이 많은 지역이다.

D형은 여건이 열악한 지역으로서 부여, 청양, 태안 지역이 여기에 속한다. 교통여건이 불량하거나 지역간 거리가 멀어 운행거리가 길어지는

〈 시·군별 지역특성 분석 〉

구 분	인구환경	통행특성	지역여건	유 형	특 징
천 안	■	■	•	A	인구증가, 교통결절지
공 주	○	■	•	B	버스이용률이 높음
보 령	•	■	○	B	버스이용률이 높고, 지역간 접근 양호
아 산	■	■	○	A	인구밀도 높고, 교통결절지
서 산	■	•	○	B	교통결절지, 인구밀도 높음
논 산	○	■	■	A	버스이용률 높고, 지역간 접근성 양호
계 룡	○	•	•	D	인구증가율 높음, 규모가 작음
금 산	•	•	■	C	지역간 접근성이 양호
연 기	■	○	○	B	인구밀도 높음, 버스이용률 높음, 지역간거리가 짧음
부 여	•	○	•	D	버스이용률 높음
서 천	•	○	■	B	지역간거리가 짧고, 버스이용률 높음
청 양	•	•	•	D	열악
홍 성	○	•	○	C	지역간거리가 짧고, 인구밀도 높음
예 산	•	■	•	C	버스이용률이 높음
태 안	○	•	•	D	인구밀도 높음
당 진	■	○	○	B	인구밀도 높고, 버스이용률 높음

주 : ■-양호, ○-보통, •-열악

유형 : A-양호 2개이상, B-양호 1개와 보통, C-양호 1개 또는 보통 1개, D-보통 1개이하

지역이다. 이들지역은 지역중심지가 치우쳐져 있어 중심지와 거리가 멀기 때문에 노선의 길이가 길어지는 단점이 있고, 자연적 지형자체도 지역내 연계가 불리한 여건을 갖고 있다. 이들 지역은 자연환경을 활용한 관광코스의 개발 및 노선조정을 통해 일반적인 통행수요와 관광수요를 목적으로 운영개선이 필요한 지역이다.

## 제4장 충청남도의 버스운영실태

### 1. 운행현황

충남지역의 버스업체는 총 18개 업체로 이중 천안과 아산은 3개, 2개 업체가 공동배차제로 운영하고 있으며, 그밖의 시·군은 1개

지역에 1개 업체가 운행중에 있다. 충남의 버스노선수 현황을 보면, 총 1,311개 노선이 있으며, 운행회수는 총 11,225회 운행하고 있다. 시내버스는 664개 노선, 농어촌버스는 647개 노선으로 노선수는 비슷하지만, 운행회수는 시내버스가 7,222회, 농어촌버스가 4,003회로 시내버스의 운행회수가 1.8배이다. 이는 지역의 인구수 및 이용인구의 차이에서 발생하고 있으며, 시급지역은 노선별 운행거리가 비교적 짧은 것도 하나의 이유이다.

2005년 충청남도의 버스운행실적을 살펴보면, 일반버스의 경우 971대가 운행중이고, 시내버스는 655대가 총 6,500km를 운행하여 대당 월평균 8.26km를 운행하고 있으며, 농어촌버스는 316대가 총 3,100km를 운행하여 대당 월평균 8.2km를 운행하고 있다.

시·군별로 대당평균운행거리에서 알 수 있듯이 지역간 차이가 발생한다. 시내버스 중에서 평균이상으로 운행하고 있는 지역은 아산, 논산, 보령, 공주 지역으로 공주지역은 대당 월평균운행거리가 11.43km나 되는 반면, 천안은 5.98km로 그 차이가 크게 나타나고 있다. 농어촌버스 중에서는 부여가 대당 월평균 9.36km를 운행하는가 하면, 홍성이 대당 7.25km를 운행하고 있다.

좌석버스의 경우에는 총 47대가 연간 4,600km정도를 운행하고 있으며, 시내버스는 4개 시·군에서 42대 버스가 월평균 8.1km를 운행

하고 있으며, 서산이 대당 월평균 11.96km로 가장 긴 거리를 운행하고, 천안이 6.72km로 가장 짧은 거리를 운행하고 있다. 농어촌버스는 태안에서만 운행되며, 5대가 월평균 8.79km를 운행하고 있다.

## 2. 경영실태

충청남도 시내버스 및 농어촌버스의 2005년 상반기 수입구조를 보면, 시내버스는 309.9억원, 농어촌버스는 141.7억원으로 총 451.5억원을 벌었으며, 이중 현금은 시내버스가 48.9%, 농어촌버스는 58.6%로 전체가 51.96%의 현금수입이 이루어지고 있다. 이중 할인승객비율은 일반버스가 18.5%, 농어촌버스가 16.3%로 총 83.4억원이었다.

2005년 상반기 운영실적을 기준으로 적정원가를 산출해보면, 시내버스는 일반버스가 월간 11.2백만원, 좌석버스가 11.1백만원이고, 농어촌버스는 일반버스가 11.4백만원, 좌석버스는 10.9백만원으로 월간 11백만원대가 적정원가로 분석되었다. 이 적정원가의 구성내용을 보면, 노무비가 40%정도로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 유류비가 20%정도로 차순위로서 최근 인건비 및 유류비 상승은 적정원가 상승의 절대적인 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 운송수입과 적정 원가를 산출하여 이를 적용하고, 여기에 정부의 지원을 합산하면 전체적인 경영수지를 판단할 수 있다. 충청남도 버스운송사업조합에서 의뢰하여 한국종합경제연구원에서 수행한 ‘충청남도 시내 및 농어촌버스 운임사업 경영진단 방안 연구’에 의하면, 2005년 경영수지는 시내버스가 수입 662억원, 비용 752억원으로 90억원의 적자가 발생하고, 농어촌버스는 수입 287.5억원, 비용 337억원으로 약50억원의 적자가 발생하여 총 140억원 가량의 적자가 발생하는 것으로 분석되었다.

충남의 수송인원은 전국에서 2%내외를 차지하고 있으며, 전국의 수송인원은 완만하게 감소하는 반면, 충남의 수송인원은 -9.29%, -13.76%로 최근에 더욱 감소폭이 증가하였다.

### 3. 설문조사(서비스 개선 및 운전기사 의식조사)

#### 1) 운행여건 및 서비스 개선과제

이용승객의 불편사항에 관해 버스를 직접 운행하는 운전기사들을 대상으로 설문을 조사한 결과, 버스이용 대기시간이 길다. 이는 배차간격이 길어 승차대기시간이 길기 때문이다. 또한 이용의 편의를 제공하는 승차장 부근

에 불법주차로 인해 교통혼잡, 노후차량, 급정차급출발, 교통체증으로 인한 정시성 결여, 승강장 미비, 좌석버스의 좌석수를 줄여 차량내부 공간을 넓혀줄 것 등으로 나타났다.

버스이용승객 감소원인은 자가용 차량이 매년 증가하는 반면 농어촌인구는 감소 추세에 있고, 학원, 학생 통학을 전세버스, 자가용 승합차량의 불법 영업행위, 지방 학생들의 도심지로 편입, 학교기숙사 신축확대로 학생들의 버스이용 기회 감소, 경기불황으로 인한 실직자 증가로 유동인구 감소, 운임부담으로 택시 이용으로 전환 등 매년 버스 교통량이 감소 추세에 있다.

안전운행을 위해 사전정비 철저, 운전기사의 교통법규준수, 노후차량교체, 차내청결유지, 차량의 고급화, 사업자의 무리한 배차시간 배제, 운전기사를 대상으로 친절한 서비스 제공을 위한 교육, 근무시간 단축 등이 요구되고 있다.

경영자에 대한 요구사항으로는 현실성 있는 배차시간 배정을 통해 여유있는 운행시간 확보와 자녀학자금 지원, 복지시설, 운동기구 설치 등 휴식공간 설치, 기타도로의 불법주차방지, 불합리한 교통법규 개정, 안전교육실시 등을 바라고 있다. 안전운행과 관련된 불가피한 교통법규 위반사유로는 배차시간부족, 도로구조 및 안전시설미비, 정류소에 불법 주차단속, 도로노면상태불량, 운전습관 등으로 조사되었다.

### 2) 근로조건에 대한 사항

운전기사의 월평균 근무일은 평균 18.96일로 조사되었으며, 근무일수에 대해 응답자의 36.2%가 불만족하고 있으며, 46.1%가 만족이상이었다. 불만족의 이유로는 근무일수가 많아서가 52.6%로 가장 많고, 피로와 건강악화가 26.3%, 원하는 날에 쉴 수가 없어서가 21.1%로 조사되었다. 운전자의 평균 운행 배차시간은 21분으로 분석되었다.

운전기사는 규정상 하루 운행회수는 평균 8.7회로 실제 하루 운행회수는 평균 9.2회로 조사되었다. 운행시 애로사항으로는 교통체증이 32.8%로 가장 많이 응답하였으며, 그 다음으로 주정차 위반차량으로 인한 교통흐름 방해가 25.9%로 조사되었다. 운행시 교통법규 준수에 대한 물음에 73.2%가 준수하고 있었으며, 26.8%가 위반을 하고 있었다. 그 주요 원인으로서는 배차시간 부족이 25.9%로 가장 많고, 운전자 과실이 17.2%, 교통안전시설 불량 및 부족이 13.8%였다.

### 3) 임금수준에 관한 사항

운전기사의 급여를 통한 가정경제의 충족도 수준을 묻는 물음에 1.7%만이 여유있다고 응답했고, 72.3%가 생활이 어렵거나 타 가족들의 수입에 의존한다고 응답하였다. 운전직에

대한 지속가능성에 대한 질문에 53.4%가 지속할 것이라고 응답하였으며, 부정적인 응답은 12.1%였다. 운전직 지속의 이유로는 특별한 기술이 없기 때문이 34.5%로 가장 많았으며, 이직의 이유로는 사고위험과 불안함(24.1%), 불규칙한 생활(20.7%)로 조사되었다. 희망하는 임금수준에 대해서는 월평균 210만원 내외로 조사되었으며, 앓고 있는 질병으로는 위장병이 25.9%로 가장 많고, 두통, 요통, 신경성 질환 순이었다.

### 4) 복리후생에 관한 사항

희망하는 복리후생 조치로는 자녀의 장학금 제도로 19%가 1순위로 응답하였으며, 직영식당, 운동시설 설치 등이 필요하다고 응답하였다.

## 제5장 농어촌지역의 버스운영 개선방안

### 1. 대중교통중심의 교통정책 전환

지속적으로 도로개설 등 기반시설을 확충함에도 불구하고 교통체증은 지속되고 있으며, 체증지역은 도심에서 지역간 간선도로로 확대되

어 나가고 있다. 이러한 교통량 증가 및 정체는 지역개발과 맞물려 있지만, 개인교통수단 중심의 교통정책이 가져온 결과라고 할 수 있다.

이를 위해 국가는 대중교통기본계획을 수립하여 국가적인 대중교통정책의 방향을 설정하였으며, 이를 토대로 지자체에서도 지방대중교통계획을 수립하여 연계체계를 구축함으로써 체계적인 육성과 관리가 가능하도록 하고 있다.

## 2. 버스운영의 합리화

농어촌지역은 주로 버스에 의해 교통서비스를 제공받고 있다. 그러나, 인구감소, 승용차 증가 등은 버스이용 수요의 감소를 가져왔고, 수요감소는 수익감소로, 수익감소는 경영난으로 경영난은 서비스 저하로 이어져 결국 기존의 이용자에게 불편으로 이어지는 악순환을 반복하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 버스운영의 총체적인 구조조정을 통해 합리화하는 것이 필요하다. 지금껏 업체에서 주장하고 있는 적자에 대한 정확한 근거확인이 이루어지지 않고 있고, 공공성을 내세워 경영의 어려움을 그대로 업체에 전가해 온 것도 사실이다. 물론 업체에서도 자구책마련에 부족함이 있다. 그러나 워낙 영세한 버스업체로서는 어려움이 많다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 정부는 정

확한 원가 산정과 이를 위한 제도개선이 우선되어야 할 것이다. 교통카드의 도입 및 운영실사 등을 통해 체계적이고 지속적인 경영관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그와 동시에 현재 갖고 있는 구조적 문제를 경영합리화 작업을 통해 개선해 나간다면 버스이용자의 불편을 조금이나마 해소하고 버스업계의 개선을 유도할 수 있을 것이다.

## 3. 버스준공영제 도입

버스운영의 개선을 가능케하는 방안 중에 최근에 대두되고 있는 것이 준공영제이다. 준공영제는 지자체에서 재정지원을 통해 버스운영을 개선하도록 함과 동시에 구조조정 및 비효율적인 부문에 대한 개선을 관리 감독함으로써 효과적인 대중교통수단으로서 자리매김하도록 하는 것이다. 여기에는 여러 가지 해결해야 하는 문제가 있다. 우선적으로 재원의 마련이다. 중앙정부에서는 대부분의 재정지원을 통합하여 지방정부에 이양하고 있는데, 이 경우, 대중교통지원의 비중이 축소될 수 있다는 것이다. 또한, 지방자치단체의 재정력으로는 재원을 마련하기가 곤란한 점도 해결해야 할 문제이다.

또한, 이러한 지원을 위해서는 담당공무원의 증가가 필수적인데, 관료적인 체제로 전환될

수 있는 점이다. 이를 막기 위해 시민단체와 지자체 및 운영주체가 함께한 협의체를 구성하여 추진사항을 점검하고 개선할 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

#### 4. 버스사업의 탄력성 제고

버스사업의 진출입 및 사업변경 등에 있어 매우 엄격한 규제를 하고 있다. 이는 공공성을 확보하기 위한 것이라고는 하나 이로 인해 더욱 악화될 수 있다는 점에서 이를 탄력적으로 운영할 수 있도록 규제를 완화하는 것이 필요하다.

일본의 경우, 커뮤니티버스 운영사업을 관련 철도사업자 및 지자체, 시민, 버스업체가 공동으로 설립한 사업자로 하여금 위탁하게 하고 있는데, 버스업체와 타 사업자 간의 상호협력 등 영세성을 극복할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

운영에 있어 운영노선의 조정(5일장, 축제, 지역행사, 관광 등)이 가능하도록 하고, 운영회수의 유연성을 부여하여 이용수요가 적은 시간대 운영을 줄이고 이용수요가 많은 시간대에 집중적으로 운행할 수 있도록 하는 방안 등이 심도있게 검토되어야 할 것이다.

지역별로 특징에 차이가 발생하고 있는 것이 사실이다, 주변의 산림이 많은 지역, 하천이나 자연지형으로 분할된 지역, 지역의 중심

지가 치우쳐져 있는 지역 및 주변의 관광자원이 풍부한 지역, 자연환경이 양호하여 보전을 위해 접근성이 불량한 지역 등 지역의 특성에 맞는 지원방안이 모색되어야 할 것이다.

관광자원이 풍부한 지역의 경우, 버스노선과 관광노선의 운행에 따른 수익으로 적자부분을 회수할 수 있도록 유연성을 부여하거나, 관광지의 상품점을 운영함으로써 수익을 창출할 수 있도록 하는 방안 모색이 필요하다.

타 교통수단과 연계된 지역은 환승체계를 체계적으로 갖춤으로써 환승비용을 할인하는 등 환승이용률을 높이고, 이에 따른 버스이용률을 높일 수 있는 방안 등이 모색되어야 할 것이다.

접근성이 불량한 지역은 비정기적 버스운행을 통해 교통서비스를 제공하는 방안이 필요하다. 일본사례에서 보듯이 공공시설간의 연계를 위해 지역주민과 지방자치단체 및 사업자가 노선결정 및 운영을 위한 재원마련에 동참하는 방안도 도입해 볼 만하다.

## 제6장 결론 및 정책제언

버스라는 교통수단은 충청남도의 대부분 지역에서 가장 중요한 교통수단이다. 이러한 교통수단에 대한 체계적인 조사 및 연구가 부족했던 점에서 조속히 정확한 연구가 이루어져야

할 것이다. 이러한 조사가 선행된 이후에는 지속적으로 관리될 수 있는 체계를 확립해야 할 것이다. 이를 위해서는 실시간으로 조사가 이루어질 수 있도록 교통카드 확대가 필요하고 이를 운영할 수 있도록 하는 기반시설의 확충이 필요하다.

그러나, 아무리 이러한 체계적인 관리가 이루어진다고 해도 대중교통정책에 역행하는 지역개발 또는 대중교통정책을 고려하지 않은 정책을 추진한다면 그 효과는 바랄 수 없을 것이

다. 따라서, 대중교통중심의 지역개발과 정책 추진이 이루어질 수 있는 제도마련이 필요하고, 이를 위한 연구가 추진되어야 할 것이다.

또한, 이러한 정책을 추진함에 있어 재원마련이 가장 큰 걸림돌이 되곤 하는데, 다양한 콘텐츠 및 사업간의 연계추진 등을 면밀히 검토하여 지원하는 것이 필요하다. 즉, 버스운영과 지역개발을 함께 추진할 수 있도록 하여 추가적인 대중교통기반 확충을 확보하는 등의 고려가 필요하다.

참고문헌

김경철(2004), "서울시 버스교통체계 개선을 위한 소요비용 추정 및 재원조달방안", 「버스 교통」 제3호, 한국운수산업연구원, pp12~20.

김정연(1997), "농촌지역의 교통여건과 개선과제", 「시도연구」창간호.

노승만(2005), "강원도 대중교통의 이용촉진을 위한 효율적 관리방안", 「버스교통」제7호, 한국운수산업연구원, pp4~11.

이재림 · 전상민(2004), "버스운송산업의 새로운 정책방향 모색", 「버스교통」제1호, 한국운수산업연구원, pp27~48.

조규석(2005), "주요 선진국의 대중교통 운영체제", 「버스교통」제6호, 한국운수산업연구원, pp31~40.

조규석(2004), "벽지버스노선 손실보상금 산정기준 검토", 「버스 교통 정책 연구」한국운수산업연구원 정책연구자료집, pp89~94.

조규석 · 전상민(2003), "버스 육성지원 재원확보 방안", 「버스 교통 정책 연구」한국운수산업연구원 정책연구자료집, pp65~73.

진장원(2005), "지방 중소도시에서 도심활성화와 연계한 버스교통체계 개선 전략 -충청북도를 중심으로-", 「버스교통」제7호, 한국운수산업연구원, pp12~21.

충청남도운송사업조합(2006), 충청남도 시내 및 농어촌버스 운임사업 경영진단 방안 연구, 한국종합경제연구원.

한국운수산업연구원(2003), 「일본의 버스활성화 사례」, 한국운수산업연구원 자료집.

한국교통연구원(2006), 대중교통기본계획수립에 관한 공청회 자료집.

황상규(2005), "교통난완화를 위한 대중교통정책 방향", 대중교통 정책방향 모색을 위한 전문가 심포지엄, 한국운수산업연구원 · 대중교통포럼.

# 지역축제의 경제적 파급효과 : 2006 서산 천수만 세계철새 기행전의 경우\*

## Economic Impacts of Regional Festivities : A Case of Seosan Migratory Bird Festival

김상호\*\* | 호남대학교 교수

### Abstract

This study evaluates the economic impacts of regional festivals and cultural events by utilizing regional input-output models of Seosan and Chungnam, which are derived by using a location-quotient approach. Tourism industry has modest forward and backward linkages with other industries, but its impacts on regional income and employment are much larger than other industries including manufacturing industry. Strong impacts on income and employment seem to provide rational for promoting tourism industry in Seosan and Chungnam. The Seosan Migratory Bird Festival increased city outputs approximately by 3929 million Won, increased employment by 56 people, and increased total income of the province by 774 million Won. All of the economic impacts were mostly concentrated in service related industries,

Keywords : tourism industry, Seosan input-output model, Seosan Migratory Bird Festival

---

\* 이 논문은 2006년 서산시 발행 연구보고서, "2006 서산천수만 세계 철새 기행전 평가 및 프로그램 개발"의 한 장을 수정한 것임.

\*\* 김상호 : 호남대학교 경영학부, Email: shkim@honam.ac.kr

## I. 서론

축제는 외래 관광객을 역내에 유입시킴으로써 관광수입의 상승을 가져온다는 경제적인 이유로 정당화되고 있다. 물론 지역의 위상제고와 문화예술에 대한 수요 증진을 가져오는 등 비경제적인 이유도 제시된다.

축제의 경제적인 파급효과를 파악하기 위해서는 지역 투입-산출모형을 작성하고 축제가 개최지역에 미치는 경제적 효과를 살펴보는 것이 필요하다. 이러한 목적으로 본 연구는 서산의 시군 단위 투입-산출모형을 작성하고 시군별 관광산업의 특성을 살펴본다. 이는 축제의 경제적인 의미를 정확히 파악할 수 있게 할 것이다.

축제가 자치단체별로 성행하고 있는 현실에서 지역축제가 어느 정도의 경제적 효과를 가져 올 것인가를 살펴보는 것은 축제 개최에 소요되는 막대한 경제적인 비용을 고려할 경우 큰 의미가 있다고 할 것이다.<sup>1)</sup>

본 연구는 축제와 직접적으로 관련된 경제적 효과를 분석하는데 필요한 서산시의 투입-산출모형을 제시하려는 시도이다. 투입-산출모형을 사용한 분석은 축제와 더불어 발생할 간접적인 다양한 관광·사회·문화적 효과는 다루

고 있지 않음을 밝혀둔다. 축제가 지역경제에 가져올 경제적인 총 효과는 본 연구에서 분석할 경제적인 파급효과에 그치지보다는 이 문화행사가 지역의 성장잠재력에 영향을 미침으로써 더욱 동태적이고 광범위하게 나타날 것이다.

본 연구는 투입-산출 모형을 근거로 서산·충남 관광산업의 특성을 살펴본다. 이 지역의 관광산업의 산업연관성과 경제적 승수효과의 특징을 다른 산업과 비교·고찰할 것이다. 관광산업의 특성에 대한 분석은 각종 문화행사나 축제의 경제적인 의미를 폭 넓게 파악할 수 있게 할 것이다. 나아가 본 연구는 서산의 대표적인 축제인 2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 경제적 파급효과를 살펴볼 것이다.

우리나라 철새축제의 대표적인 “서산 천수만 세계 철새 기행전” 2002년 시작되었으며, 2006년에는 10월 27일부터 12월 4일까지 39일 동안 계속되었다. 이 기간 동안 57,511명의 외래 관광객이 축제를 찾았으며, 약 13억 원 정도의 지출을 한 것으로 나타났다. 이 축제의 경제적 파급효과는 과연 어느 정도일까? 본 연구는 서산시 투입-산출 모형을 사용 “2006 서산 천수만 세계 철새 기행전”의 경제적 파급효과를 구체적으로 제시할 것이다.

1) 지역축제는 방문객들의 여행비용 지출을 통한 지역경제 활성화의 수단으로 인식되어 왔으며, 많은 연구들이 이러한 이유로 지역축제의 경제적 파급효과를 다루었다(예컨대, 김규호·김사현, 1998 ; 오순환, 1999 ; 최승업, 1997).

지역산업연관 모형을 작성하는 방법으로는 실제조사를 통한 직접적인 방법과 전국 산업연관표를 이용하는 간접적인 방법이 있다. 간접적인 방법으로는 가중치조정법(Shen, 1960), 입지상접근법(Isard, 1960), 수요·공급접근법(Schaffer와 Chu, 1969), 지역구입계수법(Stevens와 Treyz, 1983) 등 다양한 방법이 존재한다. 우리나라의 경우에도 많은 지역 산업연관모형을 이용한 연구가 행해졌다(예컨대, 이춘근, 1994; 전남발전연구원, 1993; 김호연, 1999; 김태명·권혁일, 2000).<sup>2)</sup> 김상호(2006)는 고용자수에 근거한 입지상계수법을 사용 1995년과 2000년 한국은행 투입산출표를 기준으로 서산시의 투입산출표를 작성하였다. 본 연구는 이 방법론을 따를 것이다. 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 장에서는 입지상계수법을 사용하여 작성한 서산시의 산업연관표 작성과정을 설명하고 이를 근거로 서산과 충남의 산업 특성을 분석한다. 제 3장에서는 서산과 충남의 산업연관 효과를, 그리고 제 4장에서는 두 지역의 승수효과를 제시한다. 제 5장에서는 2006 서산천수만 세계철새 기행전의 경제적 파급효과를 분석하고, 마지막 장에서는 결론을 제시한다.

## II. 서산시 산업연관표의 작성과 지역 관광산업의 투입-산출 특성

### 1. 서산시 산업연관표의 작성과 지역 관광산업의 투입-산출 특성

서산시 산업이 지역경제에 미칠 영향을 파악하기 위해 지역 투입계수표를 작성해야 한다. 서산시 투입계수표는 전국투입계수표를 서산시의 입지상계수를 사용하여 수정하는 방법을 사용한다. 한편 전국투입계수표는 2004년 한국은행에서 발간한 『2000년 산업연관표』에 수록된 전국투입계수표 중 수입부문을 제외한 국산투입계수표를 이용한다. 이 표는 산업부문을 28개 부문으로 구분하여 투입계수를 작성하고 있다.

본 연구는 서산시의 시군별 산업연관모형을 구하기 위해 입지상접근법을 사용한다. 이를 위해 전국의 투입계수표를 지역의 투입계수표로 수정하여 지역의 투입계수와 생산유발계수를 구한다. 입지상계수는 한 지역의 산업이 전국의 동일산업에 대한 상대적인 중요도를 측

2) 투입-산출 모형은 지역경제의 각종 개발, 건설, 환경규제 및 관광사업의 경제적 효과를 분석하는 데 광범위하게 사용되고 있다(예컨대, 이성근·이춘근, 1995). 이에 관한 국내외 연구동향에 관해서 김태명·권혁일(2000)을 참조할 것.

정하는 방법으로 그 산업의 상대적인 특화 정도를 나타내는 지수이다.  $LQ_i$ 는  $K$ 지역  $i$ 산업의 입지상계수로 다음과 같다.<sup>3)</sup>

$$LQ_i = (X_i^k / \sum_i X_i^k) / (\sum_k X_i^k / \sum_k \sum_i X_i^k) \quad (1)$$

여기서  $X_i^k$ 는  $K$ 지역의  $i$  산업의 고용자수를,  $\sum_i X_i^k$ 는  $K$ 지역 전체 산업의 고용자수를,  $\sum_k X_i^k$ 는 전국의  $i$  산업의 고용자수를 그리고  $\sum_k \sum_i X_i^k$ 는 전국의 전체 산업의 고용자수를 나타낸다. 따라서 입지상계수  $LQ_i$ 는  $K$  지역  $i$  산업이  $K$  지역 전체 고용자수에서 차지하는 비중을 전국의  $i$  산업이 전국의 전체 산업 고용자수에서 차지하는 비중으로 나누어 계산된다.  $LQ_i$ 가 1보다 클 경우 이 산업은 외부지역으로 수출산업이 되고, 1보다 작을 경우 수입산업이 된다.

지역 산업연관표의 작성방법인 입지상법은 지역산업의 투입구조가 전국의 투입구조와 같다고 가정하고 지역 내 산업간 투입구조를 파악하기 위해 전국의 산업간 투입구조에서 지역의 수입분을 차감하여 지역투입계수를 작성하는 방법이다. 타 지역에서의 수입된 산업의 산출량은 한 지역의 산업생산에 연관효과를

불러오지 않기 때문이다.

따라서 입지상계수법에 따르면 지역의 입지상계수가 1보다 큰 산업을 지역의 수출산업 혹은 기반산업이라 하며, 1보다 작은 산업을 수입산업 혹은 지원산업이라 한다. 투입-산출에서 볼 경우 수출산업은 지역 내에서 자급자족을 할 수 있는 산업이며, 수입산업은 타 지역에서 수입을 하는 산업이다. 수출산업은 산출량 전체가 지역 내에서 생산되기 때문에 전국의 투입계수를 그대로 사용할 수 있으나, 수입산업은 그렇지 못하기 때문에 전국의 투입계수표를 지역의 입지상계수표로 수정하여 지역의 투입계수표를 구한다.<sup>4)</sup>

입지상접근법에 따라 전국의 투입계수표를 근거로 지역의 투입계수표를 작성하는 방법은 다음과 같다.

$$\begin{aligned} b_{ij}^k &= a_{ij} - m_{ij}^k \times a_{ij} = a_{ij} - (1 - LQ_i) \times a_{ij} = LQ_i \times a_{ij}. \\ LQ_i \geq 1 \text{ 일 경우 } b_{ij}^k &= a_{ij}, \\ LQ_i < 1 \text{ 일 경우 } b_{ij}^k &= LQ_i \times a_{ij}. \end{aligned} \quad (2)$$

위 식에서  $b_{ij}^k$ 는  $K$ 지역의 투입계수로  $i$  산업의 생산물을 한 단위 생산하기 위해 필요한  $j$  산업의 생산물의 크기를 나타내며,  $a_{ij}$ 는 전국

3) 입지상계수는 산출량을 기준으로 작성하는 방법과 고용자수를 기준으로 작성하는 방법 등 두 가지가 있다. 두 방법의 입지상 계수는 산업별 노동-산출량 비율이 다를 경우 달라질 수 있을 것이다. 서산시의 산출량의 산업별 자료가 존재하지 않으므로 산업별 입지상계수의 추정은 불가능함을 밝혀둔다.

4) 입지상접근법에 대한 자세한 논의는 Schaffer와 Chu(1969) 및 Isard(1960)을 참조할 것.

의 투입계수로 지역의 투입계수와 동일한 의미를 나타낸다.  $m_{ij}^k$ 는  $K$ 지역의 수입산업( $i$ )이 타 지역의  $j$ 산업으로부터 수입한 수입계수로 산업별( $i$ )로 정의된다.

한국은행이 작성한 2000년 28개 부문 국내 투입계수표를 지역별 입지상계수를 사용하여 조정함으로써 구한 서산시의 투입계수표와 이를 근거로 계산한 생산유발계수표를 구한다. 그리고 이를 근거로 충남의 고용계수와 소득계수를 사용하여 고용유발계수표와 소득유발계수표를 구한다.<sup>5)</sup>

서산시의 28개 산업분야의 입지상계수가 <표 1>에 제시되어있다. 광공업, 농어업 및 제조업의 부문별 종사자수는 광공업통계조사보고서에 수록된 자료를, 서비스 부문은 서비스 총조사 보고서 자료를 한국은행의 투입-산출 산업분류에 따라 재분류해 이용하였다. 이 자료는 모두 서산시 통계연보와 통계청에서 구하였다.

한국은행이 작성한 2000년 28개 부문 국내 투입계수표를 지역별 입지상계수를 사용하여 조정함으로써 구한 서산시의 투입계수표와 이를 근거로 계산한 생산유발계수표를 구하였다(부록 참조). 그리고 두 지역의 생산유발계수표를 사용하여 구한 산업별 영향력계수와 감응도

계수를 <표 1>에 제시한다. 그리고 이를 서산시(2005)의 “2005 서산천수만 세계철새 기행전 평가 및 프로그램 개발”에서 추출하거나 도출한 충청남도의 수치가 동시에 제시되어 있다.

## 2. 지역 관광산업의 투입-산출 특성

서산·충남의 관광산업의 특성을 파악하기 위해 두 지역의 투입계수표를 살펴보자. 한국은행 77개 산업 중분류에 따르면 관광산업은 도소매(63), 음식점·숙박(64) 운수·통신(66) 및 문화오락서비스(73) 등을 포함하고 있다(한국관광연구원, 1997; 한국관광공사, 1993). 서산시 통계에 이러한 세분류된 산업 구분이 없기 때문에 편의상 이러한 산업이 포함된 도소매, 음식점·숙박, 운수 및 보관 그리고 사회 및 기타서비스를 관광산업으로 분류하여 분석한다.<sup>6)</sup> 이들 4개 산업 중 도소매와 음식·숙박업은 산업의 특성상 관광 전문 업체의 구분이 모호해 정확한 분류가 매우 어렵다. 그러나 산업의 특성이 관광과 비관광의 경우 동일할 것으로 가정하고 이들 4개 산업을 관광산업으로 분류하여 분석해도 무방할 것으로 생각된다.

5) 통계 미비로 서산시의 고용계수와 소득계수를 구할 수가 없어 서산시가 발행한 “2005 서산천수만 세계철새기행전 평가 및 프로그램 개발”에 제시된 충남의 계수들을 사용한다.

6) 관광산업의 분류에 대한 논의는 조광익·임재영(2001)과 이충기·박창규(1996)를 참조.

그러나 운수산업은 화물운수와 보관업은 관광교통을 포함하나 관광교통업보다는 더 광범위한 분류일 것이다. 이 점에서 산업분류 상 오류의 가능성이 있을 것이다. 사회 및 기타 서비스의 경우도 동일한 분류상 한계를 가진다. 이러한 문제에도 불구하고 세분류된 지역 투입산출표를 사용할 수 없는 이유로 이 산업을 전체적으로 관광산업으로 분류하여 그 특성을 분석하기로 한다.

입지상계수는 지역의 특정 산업이 지역전체 산업에서 차지하는 고용 비중을 전국의 그 비중으로 나누어 구한 입지상 계수를 살펴보자. 서산시의 관광산업의 특징을 살펴보면, 음식·숙박과 사회·기타서비스의 입지상계수는 각각 1.130과 1.038로 전국 수준에 비해 약간 높은 고용비중을 가지고 있다. 그러나 도소매와 운수·보관의 입지상계수는 0.920와 0.819로 전국수준에 비해 약간 낮게 나타났다. 전반적으로 관광서비스업 비중이 전국평균과 일치하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

전체 12개 서비스 산업부문 중에서는 도소매, 운수·보관, 통신·방송, 부동산 사업서비스를 제외한 부문이 모두 전국의 산업 비중을 약간 초과해 입지상계수가 1보다 크게 나타났

다. 그러나 14개 제조업 중에서는 석유·석탄, 화학 및 수송장비의 세 산업부문이 입지상계수가 1보다 크며 다른 모든 부문은 전국 비중에 비해서 크게 떨어지고 있다. 특히 석유·석탄과 화학 산업의 입지상계수는 17.4와 6.34로 집약도가 매우 높은 것으로 나타났다. 다른 제조업의 경우 음식료품과 비금속광물 산업이 0.7 정도이며, 금속제품이 0.4 정도이며, 다른 산업은 매우 낮아 고용비중이 무시할 정도이다. 결론적으로 서산의 서비스업은 전국의 평균 정도의 비중을 가지고 있으며, 제조업은 석유·석탄과 화학 산업에 집중되어 있음을 보여준다.

충남 관광산업의 특징을 요약하면, 도소매와 음식·숙박, 운수·보관 및 사회·기타서비스의 입지상 계수는 각각 0.46, 0.67, 0.29, 0.64로 전국에 비해 상당히 낮은 편이며 특히 서산에 비해 크게 못 미치는 것으로 나타났다.

전반적으로 충남지역의 입지상계수는 화학, 석유·석탄, 목재·종이의 순으로 매우 높게 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 다른 제조업도 고르게 발달되어 고용비중이 전국 수준을 상회하는 산업이 대부분인 것으로 나타나고 있다. 제조업 중에서 섬유·가죽, 인쇄·출판, 제1차금속 등 세

7) 이 세 산업은 2003년 기준 충남 제조업 총생산액의 약 18%를 차지하고 있다.

산업부문에서만 1보다 낮아 전국 수준을 밑돌고 있을 뿐이다. 한편 농수산물과 광업의 입지상계수는 2.78과 1.57로 상당히 큰 비중을 차지하고 있다.

서비스업의 경우 공공행정과 국방을 제외할 경우 전국보다 낮은 고용비중을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 충남에 상대적으로 대도시가 없다는 점과 제조업 고용이 활발하다는 점에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 이제 관광산업이 지역경제에 미치는 영향력을 살펴보기로 하자. 이를 관광산업의 다른 산업과의 연관관계를 통해 분석해본다.

### III. 서산·충남 관광산업의 산업연관 효과 분석

산업연관 분석에 흔히 사용되는 영향력계수는 특정산업의 생산물에 대한 최종수요의 한 단위 증가가 전 산업에 미치는 효과 즉 후방연관효과(backward linkage effect)의 정도를 전 산업 평균에 대한 상대적인 크기로 나타내

는 계수이다. 감응도계수는 모든 산업부문의 생산물에 대한 최종수요가 한 단위씩 발생했을 때 이 수요증가가 특정산업에 미치는 영향 즉 전방연관효과(forward linkage effect)를 전 산업 평균에 대한 상대적인 크기로 나타낸다. 일반적으로 한 산업부문에 대한 투자는 타 분야의 산출물을 중간투입물로 구매하기 때문에 산업연관의 후방연관효과가 발생하여 타 부문의 생산을 유발한다. 또한 한 산업의 투자는 다른 산업부문의 생산 활동에 중간투입물을 공급하게 됨으로써 전방연관효과를 발생시켜 다른 산업의 생산을 유발하게 된다. 따라서 지역의 경제발전 전략상 집중 투자할 주요 산업으로 전후방 산업연관효과가 동시에 큰 산업을 선정하는 것이 유익하다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

서산시의 관광산업 중 영향력계수는 도소매업은 0.938, 음식·숙박은 1.119, 운수·보관 0.950, 사회 및 기타서비스 1.080으로 전체 평균과 거의 비슷한 것으로 나타났다.<sup>9)</sup> 즉 관광산업의 산출량 증가가 중간재 투입의 증가를 통해 다른 산업의 산출량의 증가를 유발시키는 효과는 전 산업의 평균 정도이다. 한편 서산시 관광산업의 감응도계수를 살펴보면, 도소매업은 1.199, 음식·숙박은 1.258, 운

8) 이러한 이유로 학자들은 지역과 국가의 핵심 산업은 높은 전후방 산업연관효과를 가져야 한다고 주장한다(예컨대, Laumas).

9) 이들 네 관광 산업의 평균은 1.022로 전 산업과 거의 비슷한 정도이다.

〈표 1〉 충남·서산의 입지상계수, 영향력계수, 감응도계수, 고용 및 소득계수

산 업 구 분	충 남					서 산				
	입지상 계 수	영향력 계 수	감응도 계 수	소 득 계 수	고 용 계 수	입지상 계 수	영향력 계 수	감응도 계 수	소 득 계 수	고 용 계 수
농림수산물	2.78	1.122	0.995	0.076	0.003	1.665	0.990	1.213	0.076	0.003
광산품	1.57	0.738	0.938	0.159	0.010	3.201	0.973	0.778	0.159	0.010
음식료품	1.93	1.092	1.274	0.063	0.004	0.703	1.255	1.115	0.089	0.007
섬유 및 가죽제품	0.66	0.851	0.987	0.101	0.008	0.132	1.010	0.713	0.111	0.006
목재 및 종이제품	2.56	1.150	1.166	0.060	0.003	0.095	0.928	0.729	0.173	0.016
인쇄, 출판 및 복제	0.24	0.727	0.778	0.188	0.013	0.121	0.977	0.697	0.226	0.023
석유 및 석탄제품	2.75	1.285	0.701	0.016	0.000	17.403	0.744	1.377	0.009	0.000
화학제품	6.31	1.959	1.217	0.063	0.003	6.340	1.245	2.081	0.026	0.001
비금속광물제품	1.20	0.937	1.208	0.105	0.008	0.719	1.170	0.885	0.072	0.004
제1차금속	0.99	1.995	1.324	0.038	0.001	0.000	0.827	0.675	0.000	0.000
금속제품	1.13	0.948	1.294	0.108	0.006	0.431	0.889	0.806	0.073	0.004
일반기계	1.29	1.000	1.290	0.099	0.004	0.068	0.877	0.697	0.160	0.008
전기,전자기기	1.22	1.153	1.037	0.076	0.004	0.007	0.838	0.678	0.125	0.011
정밀기기	1.57	0.719	1.206	0.090	0.006	0.157	0.957	0.689	0.541	0.036
수송장비	1.58	0.995	1.429	0.050	0.002	1.644	1.197	1.088	0.081	0.002
가구 및 기타제조업	1.18	0.683	1.182	0.079	0.006	0.192	1.001	0.690	0.107	0.006
전력가스 및 수도	1.54	1.195	0.915	0.106	0.002	2.044	0.953	1.202	0.106	0.002
건설	1.19	0.731	1.192	0.290	0.008	1.439	0.967	0.815	0.290	0.008
도소매	0.46	0.925	0.744	0.035	0.006	0.920	0.938	1.199	0.035	0.006
음식점 및 숙박	0.67	0.835	1.114	0.274	0.019	1.130	1.119	1.258	0.274	0.019
운수 및 보관	0.29	0.775	0.713	0.258	0.021	0.819	0.950	0.935	0.258	0.021
통신 및 방송	0.72	0.945	0.857	0.140	0.005	0.851	0.999	1.034	0.140	0.005
금융 및 보험	0.44	1.264	0.728	0.383	0.023	1.172	0.926	1.473	0.383	0.023
부동산, 사업서비스	0.49	1.724	0.746	0.122	0.005	0.643	0.901	1.509	0.122	0.005
공공행정 및 국방	1.28	0.625	0.891	0.224	0.011	1.374	0.907	0.675	0.224	0.011
교육 및 보건	0.97	0.887	0.917	0.286	0.021	1.088	0.966	0.926	0.286	0.021
사회 및 기타서비스	0.64	0.667	0.947	0.131	0.015	1.038	1.080	0.792	0.131	0.015
기타	0.49	1.215	1.579			3.313	1.417	1.269	0.158	0.010

주 : 충남은 "2005 서산천수만 세계철새기행전 평가 및 프로그램 개발"의 제7장을 참조했다. 충남의 입지상계수는 산출량 기준이며 서비스업이 더욱 세분되어 있다. 이들 세분화된 산업의 가중평균을 사용하여 서산시 산업 분류와 일치시켰다.

수·보관 0.935, 사회 및 기타서비스 0.792로 음식·숙박업과 도소매업은 후방 연관효과가 높은 산업으로 나타난 반면 다른 산업은 평균 정도(운수·보관) 혹은 그에 못 미치는 것(사회·기타서비스)으로 나타났다. 관광산업의 평균은 1.046으로 관광산업의 생산량의 증가는 음식·숙박을 제외할 경우 다른 산업의 투입물로 사용되는 정도가 평균 수준으로 나타나고 있다. 전반적으로 서산시의 영향력계수는 음식료품, 화학제품, 수송장비, 비금속광물, 음식·숙박, 사회·기타서비스 순서로 높게 나타났다. 그리고 감응도계수는 화학, 부동산 및 사업서비스, 금융·보험, 석유·석탄, 음식·숙박 등의 순서로 높게 나타났다. 화학제품과 음식·숙박은 두 계수가 모두 높아 전후방 파급효과가 다른 산업에 비해 높았다.

서산시의 영향력계수의 평균은 제조업에서 0.994로 서비스업의 0.975보다 약간 높으나, 감응도 계수는 제조업이 0.923으로 서비스업 1.062보다 약간 낮게 나타났다.

한편 충남 관광산업의 영향력계수는 도소매업은 0.925, 음식·숙박은 0.835, 운수·보관 0.775, 사회 및 기타서비스 0.667로 산업의 평균에는 크게 못 미치는 것으로 나타났다. 이는

서산시에도 크게 못 미치는 것이다. 즉 충남 관광산업의 후방 산업연관 효과는 상대적으로 빈약하다. 한편 충남 관광산업의 감응도계수를 살펴보면, 도소매업 0.744, 음식·숙박 1.114, 운수·보관 0.713, 사회·기타서비스 0.947로 음식·숙박과 사회·기타서비스를 제외할 경우 후방 연관효과가 상당히 낮았다. 전반적으로 충남지역의 영향력계수는 제1차금속, 화학제품, 부동산 및 사업서비스 산업의 순서로 높았으며, 감응도계수는 수송장비, 제1차금속, 금속제품 순서로 높게 나타났다. 두 계수가 모두 높은 산업은 1차금속 산업으로 나타났다.

그렇다면 관광산업의 소득 및 고용효과는 어느 정도일까. 이를 산업의 고용계수와 소득계수를 통해 살펴보자. 고용계수와 소득계수는 각각 상품 1단위 생산에 따라 직접 발생한 노동량과 소득을 표시하며, 고용유발계수와 소득유발계수는 각각 생산의 파급과정에서 직·간접적으로 유발되는 노동량과 소득을 표시한다.

서산시의 관광산업 중 고용계수는 도소매업은 0.006, 음식·숙박은 0.019, 운수·보관 0.021, 사회 및 기타서비스 0.015이며, 그 평균은 0.013으로 전체 평균인 0.01을 약간 초과하고 있다.<sup>10)</sup> 특히 운수·보관과 음식·숙박

10) 통계 미비로 제조업을 제외한 서산시의 소득과 고용계수는 모두 "2005 서산천수만 세계철새 기행전 평가 및 프로그램 개발"에서 추출한 충남 계수를 원용해 사용한다.

산업의 고용계수는 서산지역 고용효과가 가장 높은 6대 산업에 속하고 있다. 관광산업이 상대적으로 높은 고용효과를 가져오고 있음을 알 수 있다. 한편 제조업부문에서는 정밀기기, 인쇄·출판 산업이 각각 0.036, 0.023으로 높게 나타났다. 제조업 고용계수의 평균은 0.009로 서비스업 평균 0.011과 관광서비스업 평균 0.013보다 낮게 나타나고 있다. 이는 제조업은 기계화, 자동화, 전산화 등의 진전과 더불어 산출액에 비해 고용효과는 서비스업에 못 미치고 있음을 시사한다.

서산시 관광산업의 소득효과를 살펴보면, 소득계수는 음식·숙박 0.274, 운수·보관 0.258, 사회 및 기타서비스 0.131, 도소매 0.035 순으로 높게 나타나고 있다. 전체적으로는 정밀기기 0.541, 금융보험 0.383, 건설 0.290, 교육보건 0.286 등의 산업에서 높게 나타났다. 관광산업의 소득계수의 평균은 0.221로 서비스업 전체 평균 0.202나 제조업의 평균 0.132보다 더 높게 나타나 소득효과가 제조업에 비해 그리고 평균적으로 높다.

결론적으로 서산시의 관광서비스업은 고용과 소득 유발효과가 높은 산업은 모두 상대적으로 높음을 알 수 있다. 즉 관광산업이 지역 경제에 미치는 효과는 고용과 소득창출에서 찾을 수 있을 것으로 보여 진다.

한편 충남 관광산업의 고용효과를 살펴보면, 고용계수는 도소매업은 0.006, 음식·숙박

은 0.019, 운수·보관 0.021, 사회 및 기타서비스 0.015이며, 그 평균은 0.012로 전체 평균 0.013과 거의 동일하다. 관광서비스업의 고용계수의 평균은 제조업의 평균 0.005나 서비스업 평균 0.012보다는 높아 고용효과가 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 이들 산업의 노동집약적인 특성과 상대적인 영세성을 동시에 반영하는 것으로 풀이된다.

충남 관광산업의 소득효과를 살펴보면, 소득계수는 음식·숙박 0.274, 운수·보관 0.258, 사회 및 기타서비스 0.131, 도소매 0.035 순으로 높게 나타나고 있다. 전체적으로는 금융보험 0.383, 건설 0.290, 교육보건 0.286 등의 산업에서 높게 나타났다. 관광산업의 소득계수의 평균은 0.183으로 전 산업 평균 0.134나 서비스업 전체 평균 0.194보다는 크게 낮으나 제조업의 평균 0.081과는 비슷하게 나타났다.

이상 충남 관광산업은 서산시와 마찬가지로 고용효과는 제조업에 비해 상대적으로 높으나 소득창출 효과는 상대적으로 크지 않았다.

#### IV. 서산·충남 관광산업의 승수효과 분석

서산·충남의 투입산출표를 근거로 추정한 산업별 산출승수, 소득승수 및 고용승수 <표 2>에 지시되어 있다. 산출승수는 최종수요 1단위가 발생했을 때 각 산업부문에 이를 충족시키기 위해 전 산업에 파급시킨 직·간접 및 유발생산효과를 나타낸다. 비슷한 의미로 소득승수는 최종수요 1단위가 가져온 소득의 증가분을, 고용승수는 고용의 증가분을 나타낸다.

관광산업의 세 분류 산업별 승수를 살펴보면, 생산승수는 서산의 경우 도소매 1.389, 음식·숙박 1.657, 운수·보관 1.407, 사회 및 기타서비스 1.599로 나타나고 있다. 관광산업에 분류될 수 있는 산업의 산출승수의 평균은 1.513으로 나타났다. 이는 제조업 전체의 평균인 1.472 보다 높으며, 전체평균인 1.481, 관광을 제외한 서비스업의 평균인 1.487보다도 높은 수준이다. 관광산업이 가져오는 산출효과는 상대적으로 높은 전후방 산업연관효과로 인해 큼을 확인할 수 있다. 전체적으로 서산의 생산승수는 음식로품이 1.859로 가장 높고 화학 1.844, 수송장비 1.772 등에서 높게 나타났으며, 이외에도 비금속광물, 음식숙박, 사회기타서비스 등 순으로 높았다.

충남의 생산승수는 도소매 1.189, 음식·숙

박 1.781, 운수·보관 1.140, 사회 및 기타서비스 1.098로 추정되었다. 관광산업으로 분류되는 산업들의 산출승수의 평균은 1.302로 추정되었다. 이는 제조업 전체의 평균 1.837이나 전체평균 1.631보다 낮으며, 관광을 제외한 다른 서비스업의 평균인 1.506보다도 낮은 수준이다. 전체적으로 충남의 생산승수는 수송장비에서 2.283으로 가장 높고, 1차금속 2.115, 금속제품 2.068 등으로 높게 나타나고 있다.

소득승수는 서산의 경우 도소매 0.100, 음식·숙박 0.343, 운수·보관 0.307, 사회 및 기타서비스 0.212로 추정되었다. 이러한 관광산업의 소득승수의 평균은 0.241로 전체산업의 평균과 동일하며, 제조업 전체의 평균 0.183보다는 높게 나타나고 있다. 그러나 관광을 제외한 서비스업 전체의 평균인 0.247보다는 약간 낮은 것임을 알 수 있다. 결론적으로 수요증가가 소득으로 이어지는 부분이 관광산업에서 그리고 전반적으로 서비스업에서 높은 것임을 알 수 있다. 관광산업의 소득창출효과가 상대적으로 높다는 사실을 알 수 있다. 이는 관광산업의 산출-소득의 구조상 매출 증 소득으로 귀속되는 부분이 제조업에 비해 크다는 사실을 의미한다.

충남의 경우 소득승수는 도소매 0.046, 음식·숙박 0.486, 운수·보관 0.294, 사회 및 기타서비스 0.143으로 추정되었다. 관광산업으로 분류되는 산업들의 소득승수의 평균은

〈표 2〉 서산·충남의 산업별 산출승수, 소득승수 및 고용승수

산 업	충 남			서 산		
	생산승수	소득승수	고용승수	생산승수	소득승수	고용승수
농림수산물	1.590	0.121	0.005	1.467	0.125	0.006
광산품	1.499	0.238	0.014	1.441	0.228	0.014
음식료품	2.036	0.128	0.008	1.859	0.171	0.012
섬유 및 가죽제품	1.577	0.159	0.012	1.496	0.163	0.009
목재 및 종이제품	1.864	0.111	0.005	1.374	0.222	0.019
인쇄, 출판 및 복제	1.243	0.234	0.016	1.447	0.290	0.027
석유 및 석탄제품	1.120	0.018	0.000	1.101	0.021	0.001
화학제품	1.945	0.122	0.005	1.844	0.095	0.004
비금속광물제품	1.931	0.202	0.014	1.733	0.167	0.009
제1차금속	2.115	0.080	0.002	1.225	0.030	0.002
금속제품	2.068	0.222	0.013	1.316	0.113	0.006
일반기계	2.062	0.203	0.009	1.298	0.202	0.011
전기, 전자기기	1.658	0.126	0.006	1.242	0.158	0.013
정밀기기	1.927	0.173	0.011	1.417	0.608	0.040
수송장비	2.283	0.113	0.005	1.772	0.161	0.006
가구 및 기타제조업	1.889	0.148	0.010	1.482	0.157	0.009
전력가스 및 수도	1.462	0.155	0.002	1.411	0.164	0.004
건설	1.904	0.553	0.014	1.432	0.344	0.011
도소매	1.189	0.046	0.007	1.389	0.100	0.009
음식점 및 숙박	1.781	0.486	0.033	1.657	0.343	0.023
운수 및 보관	1.140	0.294	0.024	1.407	0.307	0.024
통신 및 방송	1.370	0.192	0.006	1.480	0.219	0.009
금융 및 보험	1.163	0.445	0.026	1.371	0.474	0.028
부동산 및 사업서비스	1.192	0.145	0.006	1.335	0.192	0.009
공공행정 및 국방	1.423	0.318	0.016	1.344	0.276	0.014
교육 및 보건	1.466	0.419	0.030	1.431	0.339	0.024
사회 및 기타서비스	1.098	0.143	0.076	1.599	0.212	0.019
기타	1.682	0.000	0.000	2.098	0.057	0.057
전체 평균	1.631	0.200	0.013	1.481	0.212	0.015
관광 평균	1.302	0.242	0.035	1.513	0.241	0.019
제조업 평균	1.837	0.146	0.008	1.472	0.183	0.012
관광외 서비스업 평균	1.506	0.264	0.012	1.487	0.247	0.018

0.242로 산업 전체평균인 0.200과 제조업의 평균인 0.146을 크게 초과하고 있다. 그리고 관광을 제외한 다른 서비스업의 평균인 0.264 보다는 약간 낮은 것으로 나타났다. 제조업에서 관광산업의 소득승수를 초과하는 산업은 존재하지 않는 것으로 나타나고 있다.

마지막으로 고용승수를 살펴보면, 서산의 경우 도소매 0.009, 음식·숙박 0.023, 운수·보관 0.024, 사회 및 기타서비스 0.019로 추정되었다. 이들 관광산업 고용승수의 평균은 0.019로 전체 산업의 평균인 0.015보다 높은 수준이며, 제조업 승수의 평균인 0.012보다 상당히 높은 수준이다. 그러나 관광을 제외한 서비스업 전체의 평균인 0.018과는 비슷한 수준이다. 서비스업을 제외할 경우 관광산업의 고용승수인 0.019를 초과하는 산업은 제조업에서는 목재종이, 인쇄출판, 정밀기기 산업등이 있을 뿐이다. 즉 관광산업은 상대적으로 고용창출 효과가 크다는 사실을 시사한다. 이는 관광산업이 상대적으로 매우 노동집약적인 산업이기 때문일 것이다.

충남의 경우 관광산업의 고용승수는 도소매 0.007, 음식·숙박 0.033, 운수·보관 0.024, 사회 및 기타서비스 0.076 등으로 추정되었다. 이들 관광산업 고용승수의 평균은 0.035로 산업 전체평균인 0.013와 제조업의 평균인 0.008을 크게 능가하고 있다. 이는 관광을 제외한 다른 서비스업의 평균인 0.012보다도 매

우 높다. 제조업에서 관광산업의 고용승수를 초과하는 산업은 없는 것으로 나타났다.

다른 연구들의 관광산업의 승수를 살펴보면, 조광익과 임재영(2001)의 연구는 강원지역의 관광산업 생산승수의 크기를 1.41로 보고하고 있다. 김규호(2002)는 2000년 경주 문화엑스포의 관광 소득승수를 0.515로 계산하고 있다. 이충기(2003)는 월드컵의 파급효과 연구에서 관광산업의 승수를 생산승수 2.61~2.86, 소득승수 0.52~0.67, 고용승수 0.02~0.10으로 보고하였다. 그리고 김규호·김사현(1998)은 경주의 관광산업의 분석에서 산출승수 2.22, 소득승수 0.54, 고용승수 0.16으로 보고하였다.

이상의 산업별 승수분석을 요약하면, 서산시 관광산업의 산출효과는 다른 산업에 비해서 높으나 충남은 오히려 낮게 나타났다. 소득효과는 충남에서 제조업에 비해 상당히 높으나 서산에서는 약간 높으며, 고용효과는 타 산업에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 서산·충남의 관광산업이 고용과 소득 창출에 상당히 기여할 수 있음을 시사한다.

## V. 서산천수만 세계철새 기행전의 경제적 파급 효과

본 연구는 2006년 천수만 철새축제의 경제적 파급효과를 고려하기 위해 이 문화행사에 찾아온 외래 방문객의 지출을 근거로 직접 지출효과를 조사한다. 외부관광객 1인이 서산지역에서 지출한 평균지출액을 항목별로 살펴보면, 현지교통비가 15,052원으로 가장 많으며, 그 다음으로 식음료비가 14,583원으로 많은 것으로 나타났다. 이 두 항목이 전체 지출의 약 55%를 차지하고 있다. 그 외 항목으로 축제기념품 및 특산물에 대한 지출이 3,116원, 노래방, 당구장, 술값 등 유흥비에 대한 지출이 2,177원으로 나타났다. 서산지역에서의 숙박비는 8,564원으로 나타났으며, 위에서 언급되지 않는 기타비용은 608원으로 나타났다. 이들 각 항목의 1인당 지출액을 전체 외래방문객의 수인 57,511명으로 곱할 경우 전체 외래 관광객이 서산천수만 세계철새 기행전에서 사용한 총지출액을 구할 수 있을 것이다.

2006 서산천수만 세계철새 기행전의 외래 관광객의 직접적 지출 증가효과가 <표 3>에 요약되어 있다.

한 부문의 최종수요를 충족하기 위하여 필요한 생산액을 통하여 한 부문의 수요변화가 가져올 수 있는 모든 산업에 미치는 경제적

파급효과를 살펴볼 수 있다. 축제 참가자의 직접적인 지출은 지출이 이루어진 산업의 생산을 1차적으로 증가시킬 것이다. 이러한 1차적인 생산의 증가는 이를 위한 각종 투입물 생산의 증가를 가져올 것이다. 그리고 파급효과는 직접적인 지출의 증가를 크게 초과하게 될 것이다. 축제의 경제적인 파급효과는 이러한 직간접적인 생산효과를 모두 합해 계산된다.

예컨대, 교통비로 나타난 소비지출은 서산의 석유화학 산업의 생산을 촉진시키는 등 그 경제적 파급효과를 가져올 것이다. 즉 교통비 지출은 운수산업의 생산 증가를 가져오고 운수산업의 생산은 석유화학 투입물을 필요로 하며, 석유화학물의 생산에는 원유수입의 증가를 가져온다. 이러한 경로로 교통비 지출이 운수산업과 관련된 제조업을 비롯한 각종 산업의 생산을 증가시킬 것이다. 마찬가지로 음식 및 숙박에 대한 초기 지출은 이 산업의 생산에 필요한 농업, 화학, 사회 및 기타 서비스 등 다양한 산업의 생산을 촉발시킬 것이다.

이러한 경제적 파급효과는 투입산출모형으로부터 최종수요 변화  $D$ 가 가져오는 생산효과  $Q$ , 노동효과  $L$  및 소득효과  $Y$ 는 다음과 같이 행렬식을 사용해 구할 수 있다.

$$Q=(I-A)^{-1}D, L=I(I-A)^{-1}D \text{ 및 } Y=y(I-A)^{-1}D \quad (3)$$

위 식에서  $(I-A)^{-1}$ 는  $I$ (단위행렬)에서 투입계수

〈표 3〉 2006년 서산천수만 세계철새 기행전 외래방문자의 직접 지출액 (원)

지출 구분	지출 항목	1인당 평균	1인당항목별총액	전체 관광객총지출총액
음식점 및 숙박	식음료	14,583	23,147	1,331,207,117
	숙박	8,564		
도소매	축제기념품, 특산물	3,116	3,116	179,204,276
사회 및 기타서비스	오락, 유흥	2,177	2,785	160,168,135
	기타	608		
운수·보관	현지교통비	15,052	15,052	865,655,572
합 계		44,100	44,100	2,536,235,100

행렬(A)을 뺀 행렬의 역행렬로 생산유발계수 행렬을 나타낸다. 노동효과식에서 I은 노동계수(=총사업체종사자수/총생산액)를 나타내는 대각행렬로 대각원소의 값은 노동계수이며 나머지는 모두 0인 값을 갖는다. 소득효과를 나타내는 식에서 y는 소득계수(=총사업체연간급여액/총생산액)를 나타내는 대각행렬로 대각원소의 값은 노동계수이며 나머지는 모두 0인 값을 갖는다. 그리고 D, L, Y는 각각 최종수요변화, 노동효과, 소득효과를 나타내는 열벡터를 의미한다.

서산시의 생산계수표와 고용 및 소득계수표를 이용하여 추정한 2006년 서산천수만 세계철새 기행전 때문에 발생한 생산, 노동 및 소득 효과를 〈표 4〉에 제시한다.

먼저 생산유발효과를 살펴보면, 2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 생산효과는 약 3,929백만원으로 추정되었다. 즉 2006년 서산

천수만 세계철새 기행전으로 인한 산출액 증가는 약 39억원에 이른 것으로 예측되었다. 생산유발효과의 산업별 분포를 살펴보면, 서비스업의 경우 음식점 및 숙박산업이 제일 높아 약 34.6%를, 운수보관업이 약 23.6% 그리고 도소매업이 6.8%를 차지하고 있다. 서비스업 세 부문이 전체 생산 유발효과의 약 65%를 점한 것으로 나타났다. 제조업의 경우에는 식재료품 약 7%, 석유·석탄제품 약 4.5%, 화학제품 약 1.8% 등 아주 미약한 것으로 나타났다.

소득유발효과를 살펴보면, 2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 소득효과는 약 774백만원으로 추정되었다. 소득유발효과의 산업별 분포를 살펴보면, 총효과의 약 48%가 음식·숙박업에서 발생하고 있다. 그 다음으로 운수보관이 약 31%를 점하고 있는 등 대부분 서비스업에서 발생하였다. 그러나 제조업에서의

〈표 4〉 2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 경제적 파급효과(백만원, 명)

산업구분	생산유발효과		소득유발효과		고용유발효과	
	액 수	비 중	액 수	비 중	액 수	비 중
농림수산물	171.65	4.4	13.07	1.7	0.54	0.9
광산품	1.63	0.0	0.26	0.0	0.02	0.0
음식료품	275.29	7.0	24.52	3.2	2.05	3.6
섬유 및 가죽제품	1.13	0.0	0.13	0.0	0.01	0.0
목재 및 종이제품	1.72	0.0	0.30	0.0	0.03	0.0
인쇄, 출판 및 복제	1.57	0.0	0.36	0.0	0.04	0.1
석유 및 석탄제품	178.08	4.5	1.55	0.2	0.03	0.1
화학제품	71.32	1.8	1.86	0.2	0.04	0.1
비금속광물제품	5.73	0.1	0.41	0.1	0.02	0.0
제1차금속	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
금속제품	5.31	0.1	0.39	0.1	0.02	0.0
일반기계	0.68	0.0	0.11	0.0	0.01	0.0
전기,전자기기	0.13	0.0	0.02	0.0	0.00	0.0
정밀기기	0.27	0.0	0.15	0.0	0.01	0.0
수송장비	50.84	1.3	4.13	0.5	0.11	0.2
가구 및 기타제조업	2.26	0.1	0.24	0.0	0.01	0.0
전력가스 및 수도	61.32	1.6	6.52	0.8	0.10	0.2
건설	16.56	0.4	4.81	0.6	0.13	0.2
도소매	268.13	6.8	9.50	1.2	1.51	2.7
음식점 및 숙박	1359.40	34.6	372.26	48.1	25.90	45.5
운수 및 보관	925.77	23.6	239.03	30.9	19.78	34.8
통신 및 방송	40.56	1.0	5.68	0.7	0.20	0.4
금융 및 보험	83.57	2.1	32.00	4.1	1.93	3.4
부동산 및 사업서비스	147.89	3.8	18.09	2.3	0.74	1.3
공공행정 및 국방	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0
교육 및 보건	20.45	0.5	5.85	0.8	0.42	0.7
사회 및 기타서비스	176.33	4.5	23.09	3.0	2.62	4.6
기타	61.44	1.6	9.74	1.3	0.62	1.1
합계	3,929.03	100.0	774.04	100.0	56.87	100.0

소득유발효과는 음식료품의 24백만원 정도 외에는 거의 존재하지 않는 것으로 추정되었다.

고용유발효과를 살펴보면, 2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 고용증가효과는 약 56명으로 추정되었다. 총 효과의 약 45%가 음식 및 숙박에 집중되어 있으며, 약 35%가 운수 및 보관업에 집중되어 있다. 위 두 산업이 전체의 80%를 차지하고 있다. 서비스의 다른 산업에서도 약간 명의 고용 증대효과가 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 제조업의 고용증가는 무시할 정도이나 음식료품에서 약 2명 정도의 고용증가 효과가 있었다.

## VI. 결론

본 연구는 지역 투입-산출모형을 분석함으로써 서산·충남 관광산업의 특성을 살펴본다. 이 지역의 관광산업의 산업연관성의 특성과 경제적 승수효과에 대한 특징을 다른 산업과 비교 고찰하였다. 분석결과, 관광산업의 전방 산업연관효과는 제조업보다 떨어지는 것으로 나타났다. 그러나 관광산업의 후방연관효과는 서산시의 경우 제조업을 능가하는 것으로 나타났다. 그리고 이 산업의 고용과 소득효과는 다른 산업에 비해 높은 것으로 나타났다. 따라서 관광산업의 지역경제에 미치는 효과는

고용과 소득창출 효과로부터 찾을 수 있었다. 산업별 승수분석의 결과도 이러한 관광산업의 특성을 확인하고 있다.

2006년 서산천수만 세계철새 기행전의 생산 효과는 약 3,929백만원으로 추정되었으며, 소득유발효과는 약 774백만원으로 추정되었다. 그리고 고용증가효과는 약 56명으로 추정되었다. 이 축제의 이들 경제적 파급효과는 대부분 음식·숙박업과 운수·보관업에서 발생하였다.

축제가 자치단체별로 성행하고 있는 현실에서 지역축제가 어느 정도의 경제적 효과를 가져 올 것인가를 살펴보는 것은 축제를 개최에 소요되는 막대한 경제적인 비용을 고려할 경우 큰 의미가 있다고 할 것이다. 이 점에서 지역축제의 경제적 의미를 조망하는 본 연구의 의미를 찾을 수 있을 것이다. 향후 축제를 비롯한 각종 문화행사는 경제적 효과에 근거하여 실행되기를 기원한다.

본 연구는 축제와 직접적으로 관련된 경제적 효과를 분석하는데 그 범위를 국한시키고 있다. 따라서 축제와 더불어 발생할 간접적인 다양한 관광·사회·문화적 효과는 다루고 있지 않음을 밝혀둔다. 축제가 지역경제에 가져 올 경제적인 총 효과는 본 연구에서 분석한 경제적인 파급효과에 그치기보다는 이 문화행사가 지역의 성장잠재력에 영향을 미침으로써 더욱 동태적이고 광범위하게 나타날 것이다.

참고문헌

- 김규호 · 김사헌, 1998, 「지역산업연관모형에 의한 관광산업의 경제적 효과분석」, 『관광학연구』, 22(1), pp.151-171.
- 김상호, 2006, “전남 지역축제의 경제적 파급효과 분석을 위한 시군별 투입-산출 모형,” 『인문사회과학연구』, 제14집.
- 김태명 · 권혁일, 2000, 「대전시 지역경제의 투입-산출분석에 관한 연구」, 『한국지역개발학회지』, 12(2), pp.1-19.
- 김호연, 1999, 「환경규제가 지역경제에 미치는 영향」, 『지역연구』, 15(3), pp. 1-13.
- 서산시, 『통계연보』해당년도.
- 서산시, 2005, 『2005 서산천수만 세계철새 기행전 평가 및 프로그램 개발』.
- 이춘근, 1994, 『지역산업연관모형의 추정방법과 대구지역에의 적용』, 연구보고서 93-1, 대구경북개발연구원.
- 오순환, 1999, 「지역축제의 실제와 경제적 효과」, 『관광학연구』, 22(3), pp.202-221.
- 최승업, 1997, 「지역문화예술축제가 지역에 미치는 경제적 파급효과 분석-춘천인형극제를 중심으로」, 『강원연구』, 1(1), pp.65-94.
- 통계청, 『광공업통계조사보고서(지역편)』. 해당년도.
- 통계청, 『서비스총조사보고서』. 해당년도.
- 한국관광공사, 1993, 『관광산업의 국민경제 파급효과에 관한 투입산출분석』.
- 한국관광연구원, 1997, 『관광개발이 지역경제에 미치는 파급효과』.
- 한국은행, 2004, 『산업연관표』.
- Isard, W., 1960, *Methods of Regional Analysis*. Cambridge. Cambridge: The MIT Press. pp. 123-126.
- Laumas, S. P., 1985, *Key Sectors in Underdeveloped Countries*, Northern Illinois University.
- Schaffer, W. A. and Chu, K., 1969, “Nonsurvey Techniques for Constructing Regional Inter-industry Model”, *Papers of Regional Science*, vol. 23, pp. 83-88.
- Shen, T. Y., 1960, “An Input-Output Table with Regional Weights”, *Papers and Proceedings of Regional Science*, vol 6.
- Stevens, B. H. and Treyz, G. I., 1983, “A New Technique for the Construction of Nonsurvey Regional Input-Output Model”, *International Regional Science Review*, vol 8, pp. 271-286.

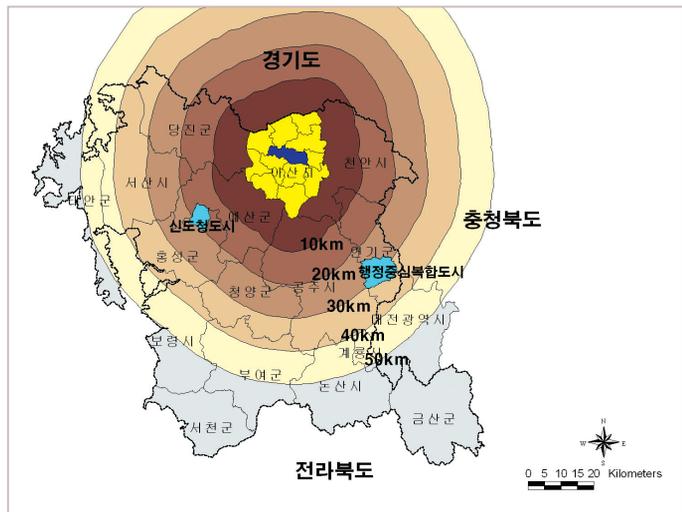
# 현충사의 고장, 염치읍

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

## 일반현황

아산시에 속해 있는 염치읍은 현충사의 고장으로 잘 알려져 있다. 염치읍은 1995년 아산군과 온양시가 통합되기 이전에 아산군청사 소재지이었다. 지리적으로는 아산시 동부(온양동)의 북쪽에 위치하고 있으며 동쪽으로 삼성전자가 위치한 탕정면, 서쪽으로 인주면, 북쪽으로 영인면, 음봉면과 인접해 있다. 지형은 북쪽의 산지와 곡교천 유역에 전개된 남쪽의 평야로 배산임수의 조건을 구비하여 주민의 대부분은 농업에 종사한다. 염치읍의 면적은 42.2km<sup>2</sup>로 아산시 면적의 7.8%를 차지하고 있으며, 인구는 2005년 현재 8,953명이다.

염치(鹽峙)라는 이름은 소금산을 뜻한다. 염치라는 지명은 현재의 염성리 부락과 쌍죽리의 중간지점에 야산이 있는데 이 산에 차돌이 온 산을 덮어서, 바라볼 때 마치 소금과 같이 희게 보이므로 염산이라 한데서 유래하여 염치라 부르게 되었다고 한다. 현 중방리를 이조 말엽에는 중방포(中枋浦)라 하였으며 봄에는 소금배가 드나들며 소금시장을 이루었다고도 한다.



염치읍 위치도

## 지역특성

염치읍은 아산시의 지리적 중심지로서 곡교천을 따라 동서 장방향으로 형성되어 있으며, 농업이 발달하고 현충사가 위치하여 아산시의 농업



이순신장군압송행렬



이순신마당극



개막행사



온양온천마라톤대회

### 성웅이순신축제전경

및 역사문화 기능의 중심지 역할을 담당하고 있는 지역이다. 염치읍을 역사·문화·경관자원의 공간적 분포에서 살펴보면, 크게 네 가지 특성이 있다.

첫째, 현재 우리나라에 이순신만큼 전역에 걸쳐 유물과 유적이 산재해 있는 인물도 드물다. 그러나 그 중에서도 가장 대표적인 곳이 바로 아산 염치읍 방화산 아래에 위치한 현충사다. 아산지방 유생들이 숙종에게 충무공 이순신 장군의 사당건립을 상소하여 1706년(숙종32년)에 세워졌고, 이듬해 ‘현충사’라 하여 오늘에 이르고 있다. 특히, 1961년 5.16 군사정변이 일어나면서 현충사에도 커다란 변화가 있었다. 박정희 전 대통령은 어린시절 이광수의 『이순신전』에 심취하여 이순신을 숭모하게 되었다고 전해지는데, 이후에도 이순신 선양사업을 구상하고 현충사 성역화에 심혈을 기울였다. 경내에는 본전, 고택, 정각, 유물전시관, 활터 등이 있으며 임진왜란 중 이순신장



역사문화자원현황

## 충남의 도시9- 아산시 염치읍

군이 사용하던 많은 유품들이 잘 보존·전시되어 충무공의 유비무환, 애국애족 정신을 일깨워주고 있다. 이와 함께 아산 성웅이순신축제는 1961년 온양문화제로 시작하여 2004년부터는 지금의 동명칭으로 변경되어 매년 개최되고 있다. 현충사는 아산시청에서 4.5km 남짓 떨어져 있으며, 참배객과 관람객을 포함하여 연간 100만 여명이 찾고 있다.

둘째, 염치읍내 위치한 은행나무거리는 2000년과 2001년에 산림청이 주최한 ‘아름다운 숲 전국 대회’에서 2년 연속 우수상을 수상하였으며, 건설교통부에서 주최한 한국의 아름다운 길 100선으로도 선정된 바 있다. 염치읍 송곡리의 구지방도 624호선은 충무교를 지나 바로 우회전한 후 펼쳐지는 은행나무길로서 오른쪽으로는 곡교천이 한눈에 시원스럽게 펼쳐지며, 마치 은행나무 숲에 온 것 같은 착각을 일으킬 정도로 은행나무 가로수가 잘 정비되어진 도로이다. 봄에는 강변에 유채꽃이 만발하여 한 폭의 그림을 보는 듯 하며 봄, 여름, 가을, 겨울 사계절 각기 다른 풍경과 색채, 자세를 보여주는 도로이다. 은행나무 잎이 노랗게 물들면 아름다운 은행나무길에서 가을을 기억하려는 사람들로 북새통을 이루며, 편안함과 마음의 여유를 느낄 수 있는 도로이다. 아산의 시목(市木)이기도 한 은행나무 350그루가 곡교천을 따라 10m 높이로 약 1.2km 정도 터널을 이루고 있다.

셋째, 염치읍에는 아산시민의 휴양·휴식 수변공간으로 곡교천과 염치저수지가 위치하고 있다. 염치읍 하단부에 위치한 곡교천은 국가하천임에도 불구하고 오염하천이라는 오명을 가졌지만, 건설교통부와 아산시는 곡교천일대와 주변부지, 은행나무 거리를 대상으로 친수환경 명소화사업을 추진 중이다. 이와 함께 염치읍 동정리, 석두리 일원에 위치한 염치저수지는 1950년에 설치되어 농업용수 저수지(유효저수량 3,059천톤)로 이용되고 있으며 현재 운영관리는 한국농촌공사에서 맡고 있다. 저수지 인근 충무유원지에는 수영장·테니스장·낚시터·식당·주차장 등 다양한 시설을 갖추어져 있어 하절기 방문객이 증가하고 있다. 염치저수지 주변지



충무공 얼이 스며있는 은행나무 길

역은 대부분 농업진흥지역이나 보전산지로 지정되어 있어 환경생태계는 양호하나 무분별한 레저 및 수상시설 설치로 환경정비가 필요한 실정이다.



아산시 중심천인 곡교천

넷째, 염치읍은 지리적으로 아산만권신도시와 온양원도심과 인접하고 있어 도시와 농촌이 공생하는 도농혼주지역이라 할 수 있다. 특히, 염치읍 하단의 세장형 주거지역은 농촌지역과 도시의 경계지대로서 국지적으로 농촌적 생활양식과 도시적 생활양식이 공존하고 있다. 구체적인 사례로는 염치읍 방현리에 2개소의 주말농장이 운영 중이며, 지역민의 호응도가 상당히 높다. 이와 더불어 염성리 일원에는 정육점 식당가가 형성되어 있는데, 각종 매체홍보를 통해 전국적인 지명도도 높아지고 있어 매년 방문객이 증가하고 있다. 발안·안중을 통과하는 39번 국도를 달리다 아산시에 다다르기 전, 염치읍이라는 이정표를 따라 읍내로 들어서면 우체국 맞은편에 나란히 서 있는 세 곳의 한우식당을 볼 수 있다.



염치저수지



염치 주말농장



염성리 정육식당가

## 자원활용과 발전방향

염치읍은 곡교천과 배후구릉지로 구성되는 전형적인 농촌경관을 간직하고 있어 곡교천 유역의 논농사지역과 구릉지의 밭농사지역이 조화롭게 전개되어 도시민들에게 고향의 정취를 느끼게 하는 지역이다. 온양원도심, 아산만권신도시 근교지역으로서 최근 5년간 인구가 5.8%씩 증가하고 있는 추세이다. 그러한 이유에서 염치읍은 대도시의 주거기능 확산에 따라 도시민들의 농촌휴양 공간으로서 잠재력이 높다고 할 수 있으며, 장항선이 복선화되고 수도권 전철이 온양온천역까지 개통예 정됨에 따라 수도권과 접근성이 용이하여 현충사를 찾는 외래관광객들이 급증할 것으로 예상된다.

이에 비하여, 지역의 중심지 기능이 약화되어 전반적인 농촌서비스 기능이 미약하고, 기존의 공간 체계와 새로운 기능 입지 사이의 부작용이 우려된다. 또한, 농업 이외의 산업기반이 취약하고, 현충사에 대한 관광상품화가 미흡하여 역사자원과 관련된 3차산업이 거의 발달하지 못하고 있다. 이는 토지이용규제가 많아 계획적 개발이 곤란하기 때문인데, 현충사를 중심으로 500m 이내 지역이 문화재보호구역으로 지정되어 있고, 전체 경지면적의 79%가 농업진흥지역으로 지정되어 있는 실정이다.

염치읍은 이러한 지역의 전반적인 상황을 고려하여 앞서 살펴본 역사자원, 경관자원, 수변자원, 도농복합공간자원의 적극적인 활용이 요구되는 지역이라 할 수 있다.

우선, 현충사 관광객의 염치읍 유치를 적극적으로 추진할 필요가 있다. 현충사는 연간 관람객 100만 명이라는 저변을 갖춘 유적지임에도 불구하고 전시환경이나 관람형태, 사회교육 프로그램이 낙후되어 현충사의 전시기능 보강이 절실한 실정이다. 최근 현충사의 관람형태는 단체관람이나 참배객 이외의 관람목적은 미미한 상태인데, 그 이유는 수확여행과 같은 집단적 관람형태의 변화에 제때 대응하지 못하고 노년층 및 가족관광객 증가에 따른 대비가 소홀하였기 때문이다. 현재 문화재청이 현충사 정비계획을 수립하고 있기는 하지만, 현충사를 단순한 전시기능 박물관이 아닌 이순신장군과 같은 세계적인 해군사령관이나 해양해전역사에 대한 통합적인 정보제공을 통해 세계의 해양역사와 충무교육의 중심

공간으로 조성할 필요가 있다. 현충사의 자연과 역사자원은 문화관광지로서 충분한 가치를 가지고 있어, 그 역할의 증대와 세심한 개발이 더해진다면 많은 사람이 찾는 장소로 재탄생할 수 있을 것이다.

둘째, 지역내 수변공간에 대한 적극적인 정비가 필요한 시점이다. 현재 추진 중인 곡교천 정비 사업은 친환경 테마하천의 시범사례로 육성·발전이 가능하여 아산시의 또 다른 홍보효과를 가져올 수 있다. 또한, 곡교천~은행나무길~현충사 가는 길 등이 연계되면서 염치읍 자체가 관광상품화의 가능성을 보유하게 될 것이다. 이를 위해 우선, 은행나무길의 차량통행기능을 차단하고 보행전용도로로 조성할 필요가 있다. 그리고, 곡교천 자체의 청정성 회복을 통해 생태교육장 및 휴양공간화하고, 기존 축제를 활성화하거나 곡교천 자전거 하이킹 축제 등과 같은 새로운 축제를 개발하여 테마사업화한다면 내방객의 증가와 체류객의 증가를 유도할 수 있을 것이다.

셋째, 염치읍은 근교전원지역으로서의 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 앞으로 전원형, 여가·휴양형 도시공간에 대한 수요가 증대할 것으로 기대하는 바, 염치읍이 보유하고 있는 풍부한 자연자원 및 문화·관광자원의 중요성을 재발견하는 전환점을 전원마을개발사업을 통해 마련할 필요가 있다. 새로운 생활양식에서 비롯되는 신규 공간수요를 충족할 수 있도록 자연친화적이고 전원형에 기초한 배후 농촌지역 개발 프로그램을 발굴하여, 농촌지역의 소득증대 및 생활환경 개선을 도모하여야 할 것이다.

넷째, 도·농공생적 경제기능을 강화하여야 한다. 지역내 도농혼주지역에 도시영농시설을 조성할 필요가 있다. 도입기능은 영농시설의 도입을 통한 자연체험과 함께 이용자들에게 역사·문화·관광 정보를 제공하는 정보발신기능, 그리고 이를 통해 마을과 마을이 함께 하는 활력 있는 지역만들기를 위한 지역연대기능 등을 종합적으로 검토해야 한다. 또한, 전국적인 지명도를 가지고 있는 염성리의 정육식당가를 정비하여 지역상권의 활성화를 도모하고 염치한우를 지역특산물로 육성할 필요가 있다. 타깃수요층은 현충사의 연간방문객 100만명을 대상으로 하여 테마거리의 홍보를 강화한다면 한우테마마을의 상시 이용인구를 확대할 수 있을 것이다. 이와 함께 전문화 및 특성화된 한우 관련 집중형 상가를 수용한다면, 지역활성화를 위한 전략적인 거점으로 육성할 수 있을 것이다.



## 친환경 농업특구 팔당생명살림

유병연 | 대전충남녹색연합

바다가 모든 것을 품어주는 어머니의 자궁이라면, 강은 늘 바다와 닿아 있지만 산에서 물길이 트여 강은 핏줄이 되어 흘러 흘러서 어머니에게로 간다.

우리나라 식수원으로 사용하는 기준에서 한강, 낙동강, 금강, 영산강을 일컬어 4대강 수계라 부른다. 4대강 수계에는 우리나라 주요 대도시의 식수원으로 공급되면서, 이 지역에 살고 있는 주민들에게는 많은 규제와 불편을 가져다주었다. 심지어는 대대로 살아온 고향을 떠나 외지로 이주하기도 하였다. 그러나 정말 어려운 것은 여전히 4대

강 유역에 사는 사람들이다. 그린벨트, 수질환경보전법, 수질보전특별대책 등 여러 가지 규제에 의하여 농지가 줄어들고, 특정한 분야(축산 등)는 매우 엄격한 기준에 의해 관리 되어 불편을 겪어 왔으며, 현재까지 이어지고 있다.

우리가 살고 있는 충청권 역시 예외는 아니다. 충청권의 대표적인 식수원은 대청호이다. 대청호는 금강의 물줄기에서 만든 인공댐이다.

대청호는 1975년 공사 착공을 하여 1980년 완공된 호수로서 우리 나라에서 세 번째

큰 규모이며 저수량 약 15억톤을 저장하는 충청민의 생명의 젓줄이다. 대청호는 금강의 발원지인 전북 장수군 장수읍 뜰봉샘에서 발원하여, 진안의 마이산과 무주의 덕유산 지류를 만나 용담댐을 거쳐 충청남도 금산군, 충청북도 영동군, 보은군, 옥천군을 거쳐 청원군과 대전광역시 사이에 호수를 이룬다. 이후 연기군, 공주시, 논산시, 부여군, 서천군, 전라북도 군산시에 이르러 400리길을 마감하고 서해안으로 들어간다.

대청호는 400만 충청민의 소중한 식수원이지만 특히 대청호 상류에 사는 주민에게는 많은 불편한 규제를 가해왔고, 그에 따른

민관의 지원도 이어져 왔다. 그러나 유역 주민들은 여전히 어렵다고 말한다. 도시민의 입장에서는 사용하고 있는 물의 양에 따라 물이용 분담금(2006년기준 톤당 160원)을 내고 있다. 2007년 기준으로 금강수계에서 조성된 금액은 약 880억원에 이르는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 이 지역 주민들은 여전히 어렵고, 점점 더 살기 어렵다는 것이다. 물론 이 지역 주민들이 어려워지고 있다는 것은 우리나라 농업이 WTO, FTA 등 대외 개방으로, 그리고 농업정책의 실패로 우리 나라 농민들이 겪고 있는 어려움을 동시에 겪고 있음은 물론, 여기에 4대강 유



대청호 청남대

역 주민들이 공통으로 겪고 있는 규제에 의한 어려움도 있다는 이야기를 하고 싶다. 또한 적은 돈이 아닌 물이용 분담금도 농민들의 소득 사업에 보다 많이 투자되기를 부탁하고 싶다. 왜냐하면 수질오염에서 가장 중요한 것은 비점 오염이며, 이 비점 오염에서 중요한 것은 농민들이 사용하고 있는 비료와 농약이기 때문이다.

비료와 농약 사용량을 줄이기 위해서는 농민들에게 친환경 농업을 권장하는 것이

순서이다. 그러나 이보다 중요한 것은 친환경 농업 생산에서 나오는 친환경 농산물의 판로 없이는 공염불에 불과하다. 어렵게 지은 농산물이 판로가 없어 창고에 쌓이고, 심지어 비료와 농약으로 생산된 일반 농산물과 같은 가격으로 판매되는 일까지 벌어지고 있다. 금강수계에서 생산된 친환경농산물을 사주는 특단의 노력 없이는 금강의 수질 개선 노력에 긍정적인 평가를 할 수가 없다. 특히 우리나라 관료들은 자기분야의 업무는



서울특별시 주말농장 간판

너무 잘한다. 그러나 부처(서)간의 협조나 인접 분야의 업무는 미루거나 기피하는 모습을 쉽게 볼 수 있다. 친환경농산물을 다루는 것은 농림부나 지방자치단체 일이라는 단순한 사고를 하고 있다. 물과 농업은 결코 떨어질 수 없다. ‘이해는 하지만 나의 일이 아니다’라는 단순 이분법적 사고에 벗어나야 우리 산하, 우리 강이 깨끗해 질 수 있다. 우리 국민들은 안전하고 깨끗한 물을 사용하고 싶다. 더불어 안전하고 신선한 친환경 농산물을 적당한 가격에 이용하고 싶다. 그것을 충족시켜 주는 정책이 아쉽다. 물이용 부담금으로 발생한 수익금은 이러한 정책에 적극적으로 사용되어야 할 것이다.

물은 생명의 근원이다. 깨끗한 물줄기가 지역주민으로부터 시작하여 도시로, 강으로 흘러 생명의 바다로 가기를 기대하며, 우리는 지역주민들과 함께 이러한 노력을 하고 있는 경기도 양평군에 있는 ‘팔당생명살림’을 찾았다. 양평으로 들어와 우리는 먼저 송촌 친환경 주말농장으로 안내되었다. 송촌 친환경 주말농장은 서울특별시가 운영하는 주말농장 바로 곁에 있었다. 서울특별시는 남양주시, 양평군의 협조를 얻어 곳곳에 주말농장을 운영하고 있었다.

송촌 친환경 주말농장에서 우리는 ‘팔당생명살림(생협)’의 정영기 교육팀장으로부터

‘팔당생명살림’의 지역 순환형 사회운동에 대해서 설명을 듣고 질의응답을 하였다. ‘팔당생명살림’은 수도권 시민의 상수원인 팔당호를 배경으로 만들어졌다. 팔당호는 처음에 발전용 댐으로 1973년에 만들어 약 2억4천만톤의 물을 수도권 시민에게 공급하고 있다. 이후 1975년에 상수원보호구역, 1990년 수질보전특별대책지역으로 지정되었고, 이에 앞서 1971년 개발제한구역으로 지정되어 이중 삼중의 규제가 시작되었다. 군사정권 시절에는 강력한 규제와 단속으로 집을 늘리는 것도 허용되지 못하는 등 많은 불편을 겪고 숨죽여 살았다. 그러나 문민정부 들어 그 동안 쌓였던 불만이 서서히 드러나 그동안 받은 고통과 피해, 앞으로 다가올 규제에 맞서 싸울 수 있는 범 주민 조직의 필요성에 의해 1994년 팔당상수원 피해주민 공동대책위원회가 탄생하였으며, 4월 15일에는 양평군민회관에서 700여명이 모인 가운데 팔당상수원 보호와 피해주민 생계대책에 관한 공청회를 열어 당시 환경처에서 관철시키려던 토지선매권을 유보시켰으며, 상수원보호구역에서 금지된 포획업도 해제해 줄 것을 건의하여 1998년 7월1일자로 상수원보호구역내에 거주하는 주민은 허가를 내어 고기를 잡을 수 있도록 하는 성과를 얻었다 한다. 이후 공대위는 괄목할 만한 많은 성과를 이루었지만

## 생태영농 탐방

팔당댐 근처에 있는 취수구를 북한강쪽으로 올리고 규제를 풀어 개발을 해야 한다는 개발론자와 친환경론자 사이에 견해 차이와 반목으로 갈라져서 친환경 농민 중심의 유기농업 실천인 20여명이 모여 '팔당생명살림(구 팔당상수원유기농업운동본부)'을 1995년 12월 12일 결성하게 되었다. 이후 '팔당생명살림'에서는 팔당호의 물을 맑게 하기 위해서는 팔당지역에서 친환경농업을 해야 한다는 의견을 농협중앙회에 올리고, 농업중앙회와 함께 팔당호 물을 맑게 하기 위해서는 서울시가 유기농업 육성에 적극 지원해야 한다는

제안을 하여 당시 서울 시장인 최병렬 서울 시장과 원철희 농협중앙회 회장이 협약을 맺어 서울시와 농협중앙회의 팔당상수원 친환경농업육성사업이 시작되었으며, 당시 기본 계획으로 2천5백 가구에 4천만원씩 1천억원을 연리5%로 농협에서 빌려주고 2년 거치 3년 분할상환 7.5% 이자차액을 서울시가 보전해 주는 조건이었다. 유기농으로 생산된 농산물은 서울시가 책임지고 판매해 주며, 각 구청마다 1개의 판매장(약100평)을 개설하고 운영은 농협에서 하는 것으로 되어 있었다. 이후 농협 경기지역본부에 환경농업과



팔당생명살림 매장



팥당생명살림 생산농가

가 신설되었으며, 서울시는 가락동에 219평의 물류센터를 차리고 준비에 임했으나, 당시 가락동 유통공사측이 계약을 파기하고 적극적인 판매 노력을 기울이지 않는 등 유기농산물 판로가 막혀 농민들은 어려움을 겪다 농작물을 신고 상경, 서울시와 농협을 상대로 시위를 하였다. 유기농산물에 대한 유통경험이 없는 서울시와 농협이 판매를 담당하는 것은 처음부터 무리였다는 것이 이후

평가 내용이다. 이후 정농생협이 가락동물류센터를 운영해 보겠다는 제안으로 정농생협과 '팥당생명살림' 이공동출자하여 최초 유기농산물 유통회사인 (주)새농을 만들었으나, 가락동 직판상인들의 방해와 반대에 부딪혀 사업부진과 늘어나는 재정적자로 '팥당생명살림'이 대주주로서 책임을 다하기로 하고 정농생협과 새농을 분리하여 운영하였다. 이후 새농은 종업원 지주제를 도입하고, 서울

## 생태영농 탐방

시와 농협중앙회가 지원하였던 서울시 판매장과 농협하나로클럽의 팔당상수원 친환경 농산물 판매코너에 대한 위탁운영을 통하여 경영정상화를 일구어 냈으며, 팔당지역의 유기농산물의 안정적인 판로를 확보할 수 있었다. 그러나 이후 새농이 자본증자를 하면서 팔당을 비롯한 제 단체들이 증자에 참여하지 못함으로써 새농의 대표이사과 대주주의 경영독점에 따라 새농과 팔당생명살림의 관계가 악화되었고, 팔당생명살림은 2001년 3월

지역내 소비자 확대를 도모하고, 생산자, 소비자 교류 확대를 위해 팔당소비자생활협동조합을 설립하게 된다. 그러나 사업지역 남양주, 구리, 하남, 양평, 서울동부 등 너무 넓어 물류비용이 과다 지출되어 어려움을 겪어 영농조합에서 사무국에 대한 지원을 하였으나 영농조합과 생협의 발전적 통합의 필요성에 따라 2002년 3월 31일 '팔당생명살림연대' 라는 명칭으로 통합하게 된다. 이후 2003년 9월 '팔당생명살림연대' 는 새농과



팔당댐 두물머리

결별하게 된다. 또한 생협의 조합원이 급격히 증가하여 1000여명이 넘고, 매출액이 급증 하면서 업무의 복잡성, 각 부분의 업무 집중성이 요구되면서 2004년 3월 31일 2여년의 통합운동을 정리하고, 생협과 영농조합, 그리고 협의기구인 사단법인으로 조직분화를 이루게 된다. 생산자조합인 영농조합법인 팔당생명살림과 소비자조합인 팔당생명살림소비자생활협동조합, 그리고 지역내 비영리사업과 대외홍보사업 그리고 두 단체의 협의역할을 전담하는 사단법인 팔당생명살림으로 구성되어 있다. 영농조합은 생산자 조직으로서 농촌공동체 회복운동과 생산, 유통, 경영관리를 담당하고 있으며, 생협은 소비자 조직으로서 도시지역 공동체 회복운동, 소비자교육, 조직, 유통 업무를 담당하고 있다.

‘팔당생명살림’은 몇 가지 의미 있는 일을 하고 있다.

#### 1. 소모임 활동

축구모임, 수요공부방, 풍물모임, 등산모임, 영화모임, 여성위원회(스포츠댄스, 명상요가 등)

#### 2. 풀씨 방과후 학교, 지역아동센터

다양한 놀이와 생태적 교육-이후 대안 학교 모색

#### 3. 심경일

전체회원이 참여하는 행사, 교육-매주 금요일 진행  
유통구조상 설, 추석 2일을 제외하고 매일 출하가 이루어져 심경일 지정

#### 4. 상조회

상호부조와 두레 전통계승-장학사업, 대출사업 등 장기적으로 실험 모색

#### 5. 지역환원사업

매년 당기순이익의 10% 적립하여 장학사업전개, 복지시설에 잉여농산물 기부  
이익이 나지 않을 경우는 모금으로 전달

#### 6. 주요행사

도농교류 소비자견학 행사(4월-11월 월평균 300명)  
농촌사랑 어린이날 축제(5월)  
어린이생명학교(8월/12월)  
팔당상수원 유기농산물 추수축제(10월)  
생산자와소비자가 함께하는 송년회의 밤(12월)

#### 7. 교육

회원수련회, 회원선진지 견학, 품목별 기술교육, 임원리더쉽교육, 실무자워크샵  
여성위원회 교양교육, 기관지 발행 및 홈페이지관리 등

‘팔당생명살림’은 2007년 4월 기준 생협



팔당댐

조합원 2000여 가구, 영농조합 104가구 등 규모면에서 많은 성장을 가져왔다. 물론 수도권이라는 지리적 근접성 특히 신도시로 발돋움하는 남양주시, 구리시, 하남시, 팔당댐과 산 등 수려한 자연조건을 가진 양평군이 만들어 낸 결과물일 수 있다. 그러나 우리가 주목해야 할 것은 팔당댐 주변에 살고 있는 사람들의 노력 일 것이다. 자연이 주는 조건이 아무리 많다 해도 사람이 노력하지 않으면 안 되는 것이 바로 사람 사회이다. '팔당생명살림'의 오늘이 있기까지는 정상목, 정상일, 김병수, 권호균 등 선배 영농인들의 땀과 눈

물이 있기 때문에 가능한 것이었다. 오늘날 '팔당생명살림'이 60억원 이상의 매출을 나타내고, 젊은 귀농인들이 들어오기까지 선배들의 노력이 있었다면 이제부터는 박종서(사무국장), 정영기(교육팀장) 등 젊은 그들이 지역공동체 회복과 지속가능한 농촌을 만들기 위해서 늘 새로운 도전에 맞서 이겨내야 한다. 그동안 '팔당생명살림'의 안정적인 판로 역할을 해 주던 하나로클럽 등에 대한 계약 만료로 인해 직판장을 농협에 넘겨주면 이제부터는 유기농산물 시장에서 본격적인 경쟁 또는 다른 대안을 찾아야 한다. 생협외 회원

이나 매장을 확대하든지, 학교급식 등 단체 급식에 도전하는 것이다. 사람은 먹는 것에 민감하다. 왜냐하면 안 먹고는 살 수 없기 때문이다. 그래서 기업에서도 점차 친환경 농산물로 급식을 변경하고 있다. 무엇보다 '팠당생명살림'은 많은 교육을 통해서 소비자와 의사소통을 원활히 하고 있으며, 근본적인 삶에 대한 고민을 하고 있다. 소득보다는 삶의 질을 높이고, 지속 가능한 삶을 찾는다는 것이다. '팠당생명살림'의 매장을 보면서 그들이 어떤 실천을 하는지 설명 없이도 느낄 수 있었다. 깨끗한 매장, 싱싱한 농산물, 친절함도우미, 나눔 장터(녹색가게)에서 자원봉사자, 팠당생명살림매장을 보면서 2004년에 방문했던 독일의 '바육농장'이 생각났다. 독일 북부 도시 튀베크에서 남쪽으로 승용차로 2시간 이상 달려서 간 시골 마을 '바육농장'은 주로 소와 닭을 유기농으로 키우고 있는 곳이다. 우리는 농장을 둘러보고, 판매장을 보았다. 판매장은 너무나 깨끗했고, 정돈이 잘 되었다. 누가 이런 시골 마을에 온다고 저렇게 잘 해 놓았을까? 나는 이해하지 못했다. 농장

주인은 누가 오든 아니 오든 상관없다며, 여기서 포장하여 고객에게 보낸다는 것이다. 언제든 고객들이 와서 오늘처럼 여러분과 같이 본다는 것이다. 농업은 역시 신뢰가 밑바탕이 되어야 한다는 이야기로 들린다. 오늘 팠당생명살림매장이 그러한 것을 나에게 보여주고 있다. 민관이 협력하여 우리의 물을 맑고, 깨끗하게 하는 운동은 단순히 몇 푼 지어주는 돈이 아닌 지속 가능한 삶이 되도록 친환경 농업 판로에서 이제 찾아야 한다. 판로와 적정 가격만 보장된다면 하지 말래도 친환경 농업 하겠다는 농민의 절절한 아우성에 귀 기울여야 한다. 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 금강유역청, 충남북 농협은 팠당유역에서 함께한 민관의 노력을 우리지역, 금강유역에서도 일으켜 금강에서 사는 것이 지역주민의 자량이 되게 하여야 한다.

오늘도 뜰봉샘에서 발원하여 지나간 400리 길 쉽 없이 흘러가는 금강에 물고기가 뛰놀고, 사라져간 동식물이 다시 오도록 금강 주변의 농업지대를 친환경 농업지대로 바뀌기를 기대한다.

Ⅳ 연 · 락 · 처 Ⅳ

팠당생명살림 031-577-8021 정영기 교육팀장, 박종서 사무국장  
www.psss.or.kr

# 거대한 나라 인도(INDIA)

이상진 | 충남발전연구원 연구위원

필자는 작년 10월에 전국시·도연구원협의회에서 주관하여 시행하는 해외연수의 일환으로 인도의 북부지역에 위치한 델리(Delhi), 바라나시(Varanasi), 아그라(Agra), 자이푸르(Jaipur) 지역을 다녀왔다. 방문한 지역의 주요현황을 소개하고, 수집한 자료를 토대로 인도의 비즈니스 환경에 대하여 요약하여 기술하고자 한다.

## I. 시작하며

인도는 인구규모로 볼 때, 세계에서 2번째로 중국 다음으로 많은 나라로 풍부한 인적자원 및 자국(自國)내 소비시장을 보유하고 있고, 광활한 국토(면적 : 3,287,263km<sup>2</sup>, 세계 7위)에 풍부한 천연자원을 보유하고 있다.

인도의 인더스문명(Indus Civilization, BC2500~1500)은 인류역사상 가장 오래된 문명으로 황하, 이집트, 메소포타미아와 함께 세계 4대 문명의 발상지 중 하나이다. 국민정서는 중앙집권적인 사상을 본능적으로 거부하며, 특수성과 다양성을 보존하고 있다. 종교는 힌두교가 81.5%, 이슬람(회교) 11.2%, 그 외 기독교, 자인교, 시크교, 불교 등으로 구성되어 있다.

오늘날 파키스탄과는 카시미르 지역을 중심으로 지속적인 분쟁이 이어지고 있으며, 최근 IT 산업의 발전으로 빈부격차가 심화되는 양상이며, 급격한 인구증가, 환경문제, 광범위한 빈곤, 인종 및 종교적 갈등과 법률적으로는 금지하고 있으나 신분과 직업에 따라 다양한 계급이 존재하는 카스트 문화는 인도가 직면한 사회생활, 경제, 국가발전에 최대 장애요소로 등장하고 있다.

## ■ 네루대학교

; 인도의 수도이자 북인도 여행의 출발점인 델리(Delhi)에 소재

- 9개 단과대학, 4개 센터로 이루어진 종합대학
- 3대 중점 분야 : IT분야, 법·행정분야, 분자생물학에 기반을 둔 BT분야



## II. 인도의 비즈니스 환경

### |||||| 경제관련 동향 |||||

- ◆ 세계경제의 개방화 추세에 따라 급속히 개방화를 추진
- ◆ 2003년부터 인도경제가 괄목할 만한 성장세를 보이면서 세계의 이목 집중
- ◆ 최근에는 BRICs의 일원으로서 CHINDIA의 주역으로 세계무대에서 더욱 조명을 받고 있음
- ◆ 1991년의 개방정책 실시 이후 연간 6%이상의 건실한 성장세 지속
- ◆ 구매력평가환율 기준 GDP는 2004년 2조 9천억 달러로 미국, 중국, 일본에 이어 세계 4위
- ◆ 1990년대 이후 상대적으로 안정된 성장세 유지되고 있으며, IT 등 세계경기의 회복과 농업부문의 호조에 힘입어 2003년 이후 성장세가 확대

구 분 / 단 위	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
경 상 G D P    억\$	4,785	5,089	5,949	6,588	-
1 인 당 G D P    USD	465	485	559	610	-
경 제 성 장 률    %	5.8	4.0	8.5	6.9	7.0(전망치)
물 가 상 승 률    %	3.8	4.3	3.8	3.8	4.6(05.10)
외 환 보 유 고    억\$	459	677	989	1,266	1,444(05.8.12)
환            율    Rs/\$	47.2	48.6	46.6	45.3	45.1(05.10)

||||| 산업여건 |||||

- ◆ 개도국에 비해 낮은 대외 개방도
  - 높은 관세율(2001년 31%, 2005년 25%, 중국 9.9%)
  - 낮은 무역의존도(2002년 31.8%, 중국 56%, 세계수출 점유율 2003년 0.7%, 중국 5.8%)
  - 외국인 직접투자 규모 미흡(2003년 인도 47억 달러, 중국 535억 달러)
- ◆ 1, 3차 산업의 비중이 높은 산업구조
  - 농업비중 : 21.1%, 제조업 : 16.1%, 서비스업 : 51.7%
- ◆ 대기업의 시장진입 규제
  - 소규모기업 보호를 위해 소기업 고유 업종 정책 실시
  - 1984년 873개 품목, 2004년 675개 품목

■ HUDCO(Housing and Urban Development Corporation)  
; 주택및도시개발공사

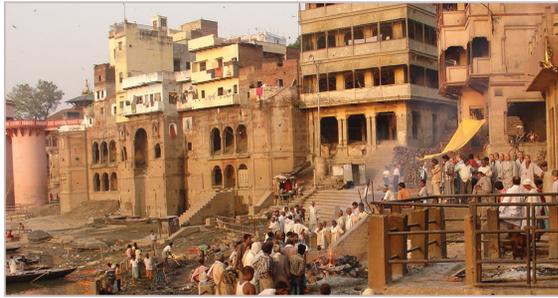
- 구 성 : 1개의 기술연구소, 19개의 지방사무소, 42개의 소매금융사업소, 10개의 개발사업소
- 주요사업 : 농촌지역 발전 프로그램, 주택건설사업, 상하수도 설비 및 공급, 도로건설, 식수보급 등



## ■ 갠지스 강

; 인도인의 영원한 고향이며 힌두의 성지(聖地)

우타르프라데시 주 남동부의 바라나시(Varanasi)에 위치



### ||||| 투자여건 |||||

#### ◆ 투자 장애요인

##### • 부족한 사회간접자본

열악한 도로 조건 : 간선도로가 전체물류의 45%를 담당(2차선 56%, 1차선이 35%)

- 불안정한 전력공급 : 전력수요 대비 생산이 평균 6%, 피크타임시 12% 부족
- 경제성장에 따른 전기제품 및 산업분야 전력 소비 증가로 전력부족 현상 심화

##### • 정책집행의 비효율성(Indian Cost)과 규제

- 개혁정책의 일관성 결여로 기업 의사결정시 정책 리스크 증가
- 노동시장의 경직성 및 영세기업 보호제도

##### • 재정적자 누적 : 99년 이후 평균 5% 내외의 재정적자 누적, 취약한 산업구조

- 2차 산업이 발달된 개발도상국의 산업구조와 달리 영세서비스 위주의 3차 산업이 주류
- 제조업 기반 취약 → 부대비용 증가 → 가격경쟁력 저하

#### ◆ 향후 투자 전망

- 실질적 투자증가와 달리 대인도 투자 신뢰도는 높음

- 우수한 인력 기반의 아웃소싱 및 R&D 허브화 가능성
- 꾸준한 경제성장에 따른 내수시장 확대
- 풍부한 노동력에 기반을 둔 제 3국 우회수출 기지로서의 성장 가능성
- China Risk 에 대비
  - 미국, EU 무역제재가 증가함에 따라 유럽 및 중동지역 공략을 위한 전초기지로 인도시장 진출 기업 증가

### ||||| 한국의 대인도 투자 |||||

#### ◆ 투자 협력 확대

- 성장잠재력이 큰 인도와의 경제적 협력 확대
- 2003년도부터 급속한 성장세 : 현대자동차, 삼성전자, LG전자 공장확장 및 협력업체 진출

#### ◆ 대인도 수출 급성장

- 우리나라 11위 수출대상국으로 부상 : 24위('02) → 11위('05)
- 내수시장 진출 및 제3국 수출기지로 부상

#### ◆ 수출유망 품목

- 선박
  - 높은 경제성장으로 교역 및 물류 급증, 싱가포르(16%), 일본(15%), 한국산(6%) 시장점유
- 합성수지 원료/제품
  - 소비자 수요급증으로 지속적인 증가세, 인도 내 생산 증가 예상
  - 미국(11%) 최대 수입국, 한국은 2위 수입국
- 섬유기계
  - 높은 수입의존도, 쿼터폐지 이후 섬유생산 증가로 지속적 수요
  - EU의 시장 점유율이 가장 높으며, 최근 일본, 중국의 시장 진출이 현저
- 에어컨
  - 약 50%의 높은 수요 성장, 한국(20%), 일본(18%), 중국(17%), 태국(12%) 순으로 경쟁 치열

- 건설기계
  - 도로 등 인도의 인프라 개발 확대정책으로 매년 수입수요 급신장
  - 일본(33%), 한국(28%)간 경쟁이 심한 가운데 중국(9%)의 시장진출 가속화 경향
- 공작기계
  - 가전, 자동차 등 인도의 산업생산 증가로 수요 및 수입 증가세 지속 확대
  - 일본산(28%) 인지도가 높으나 한국산(20%)은 중급제품으로 인지
- 발전기
  - 전력 수요 증가로 공급부족 지속, 발전 분야의 민자유치 노력 가속화
  - 고가제품인 독일(21%), 일본(7%) 사이 저가 제품으로 중국(15%), 한국(8%) 틈새 진출

## ■ 타지마할(Taj Mahal)

; 야무나 강(쭌나 강) 남쪽 연안에 있는 영묘

무굴 제국 황제인 샤자한이 아내인 아르주만드 바누 베감을 기리기 위해 지은 이 영묘는 몸타즈 마할('선택받은 궁전'이라는 뜻)이라고도 하는데, 이 이름이 와전되어 타지마할 이라고 함



## ■ 핑크시티와 천문대

; 세계최초의 계획도시라 불리는 핑크시티(Pink City), 장대한 천문대



### III. 마치며

- ▷ 2003년 골드만삭스의 BRICs 보고서 발간 이후 BRICs 시장, 특히 중국과 인도는 CHINDIA 라는 신조어를 탄생시키며 차세대 시장으로 급부상하는 등 전 세계의 시선이 집중하고 있는 나라임
- ▷ 실질적인 거대시장으로 성장했다는 평가와 함께 중국 다음의 신 시장으로 전 세계가 주목하고 있으나, 여타 BRICs 국가대비 대 인도 외국인직접투자의 부진은 누적된 재정적자, 부족한 사회간접자본과 취약한 투자환경, 취약한 산업구조 및 정책 집행의 비효율성과 규제 등에 기인하여 신규 외국인직접투자 유입액의 급격한 성장은 보이지 않음

- ▷ 중국의 두 자리 수 성장률에 비하여 인도의 7% 성장률은 다소 낮은 편이나, 꾸준한 고도의 성장세를 유지한다는 측면에서 매력적인 시장으로 평가받고 있음
- ▷ 현재는 전반적인 소득수준이 낮아 저가제품위주로 판매되고 있으나, IT 산업을 기반으로 한 경제성장에 힘입어 구매력이 증가, 중·고가제품 시장이 급속도로 확대될 전망이다
- ▷ 취약한 산업구조를 개선하기 위한 제조업 육성 노력과 함께 지속적인 인구 증가와 농촌 인구의 도시 유입으로 저임의 노동력이 지속적으로 공급되어 제 3국 우회수출 기지로서의 성장 가능성이 부각됨
- ▷ 최근 미국, EU 등지의 대중 무역제재가 증가함에 따라 투자기업들의 피해가 발생하면서, 중국에의 생산의존도를 낮추고 유럽 및 중동 아프리카를 공략하기 위한 전초기지로서 인도시장에 진출하려는 기업들이 증가함

#### 참 고 자 료

---

- KOTRA · 삼성경제연구소(2005), 《BRICs의 기회와 위협》, 삼성경제연구소
- KOTRA(2006), 대인도 투자, 이것만은 알아두자, KOTRA 기획보고서06-008.
- KOTRA(2006), 한-인도 CEPA체결과 우리나라의 대인도 수출유망품목, 기획보고서06-004.

## 전국최고의 지역 싱크탱크로 거듭날 것\*

김용웅 | 충남발전연구원장

성공적인 도청이전 예정지 선정 기억에 남아, 연구 테두리 뛰어넘어 지식네트워크 구축 추진, 외부 전문 인력과 협동 강화 연구 실용성 제고, 충남 경제발전·도민 삶의 질 증진 기여 최선



김용웅(64) 충남발전연구원장이 9일 5대 원장직을 수행해온지 꼭 3년이 됐다.

능력만큼이나 ‘일 복’도 많아, 재임기간 동안 행정수도 등 각종 굵직한 충남의 현안에 눈코 뜰 사이가 없었다. 그는 지금도 연구원 및 사무처 직원들과 함께 매 순간마다 200만 도민들의 ‘두뇌’로서 충남발전을 위한 논리개발에 여념이 없다. 제 6대 원장으로 또 다른 큰 걸음을 준비하고 있는 김 원장을 그의 집무실에서 만나보았다. <편집자 주>

- 행정도시 건설 등 참으로 어렵고도 중요한 시기에 원장으로 부임했다. 지난 3년을 돌이켜 본다면.

▲ 지난 3년 충남지역은 도약을 위한 격동의 시기였다. 국책연구원과 대학 강의 활동 경험으로 얻은 전문지식과 경험을 통해 지역적으로 어려운 시기에 미력이나마 고향 발전에 기여하게

\*이 글은 중도일보(2007. 7. 10)의 "중도초대석"에 게재된 내용을 수정·정리한 것입니다.

때 기쁘게 생각한다. 특히 초심을 유지하며 업무에만 전념할 수 있도록 많은 도움을 주신 충남도지사님을 비롯한 도민과 도의회, 지방행정 당국자, 지역 언론계, 사회단체 여러분께 감사의 말씀을 전한다.

- 가장 보람 있었던 일과 반대로 아쉬웠던 점은 무엇이었나.

▲ 가장 보람 있었던 일은 지역 간 이해가 첨예한 도청이전 예정지 선정 작업을 큰 문제없이 수행한 부분이다. 이는 후보지 선정과 평가 작업에 있어 과학성과 공정성을 담보할 수 있었기에 가능했다고 본다. 이후 충발연의 도청이전 예정지 선정을 위한 과학적 입지분석과 평가방식은 전국적으로 벤치마킹의 대상이 되고 있어 더욱 자랑스럽다.

충남발전연구원은 국방대학교 논산유치와 장항산업단지 조기 착공, 행정도시 건설 등 대표적인 국책사업의 원활한 추진을 위해 대국민 이해와 중앙정부 설득을 위한 논리개발, 도정지원 업무를 활발히 전개해 왔다. 개인적으로는 지난 3년간 100회에 가까운 전국단위 세미나 및 정책협의회에 참석했고, 30여회가 넘는 언론기고 및 강연활동을 했다. 이런 활동을 통해 국책사업의 성공적 추진과 충남도의 이익을 조금이나마 대변할 수 있었던 것 같아 뿌듯하다.

아쉬웠던 점은 크게 두 가지다. 하나는 충청지역 주민들의 투쟁과 노력에도 불구하고 신행정수도 건설이 위헌판결로 좌절된 점이다. 신행정수도의 대안으로 현재 행복도시가 건설되고 있으나, 국가균형발전의 진정한 정책목표 실현을 위해서는 반드시 행정도시가 행정수도에 버금갈 수 있는 기능과 역할을 할 수 있도록 조성돼야 한다.

다른 하나는 그동안 열악한 근무 환경과 과다한 업무에도 불구하고 묵묵히 연구를 수행해 온 연구원 식구들에게 기대한 만큼의 연구여건과 복지기반을 마련해 주지 못한 점이다. 미안한 마음을 늘 가지고 있고 앞으로 개선 방안을 마련하고자 한다.

- 충남도의 '싱크탱크'로서 위상과 역할, 나아갈 방향은 무엇인가.

▲ 지역 싱크탱크는 그동안 지역경제, 도시와 농촌의 개발, 문화와 환경 등 지역미래를 전망

하고 방향성을 제시하는 역할만을 담당해 왔다. 지역발전을 위한 아이디어와 시책을 개발하는 것이 가장 중요하기 때문이다.

하지만 '연구를 위한 연구'에 머물러서는 안 될 것이며, 지역 내 지식 네트워크를 구축하는 역할도 함께 수행해야만 한다. 이밖에 지역사회의 지역발전 추진 역량을 키우고, 지역 내 다양한 이해를 조정하고 신뢰와 공감대를 형성하는 일도 함께 해야 한다.

앞으로 총발연은 새로운 정보와 지식의 창출이라는 본연의 역할은 물론, 지식 네트워크의 구축, 사회적 학습과 참여의 증진, 합의기반을 키워나가는 일도 함께 할 것이다.

- 총발연이 가장 크게 극복해 내야 할 과제가 있다면.

▲ 충남발전연구원이 직면한 가장 큰 과제는 지방자치와 분권, 지방화의 전개에 따라 증대되는 연구수요에 어떻게 대응할 것인가 하는 점이다.

연구수요가 커진 만큼 연구 인력과 조직을 키우는 데에는 한계가 있다. 전담연구원의 증원을 되도록 억제하고 외부 전문가의 활용을 확대하려 한다. 경직되고 폐쇄적인 연구조직과 연구수행방식 및 관행을 과감히 타파하고, 협동연구 수행을 위한 개방형 조직과 체제를 갖춰야 한다. 비상임 초빙 연구위원제 도입, 외부 공모 및 제안 연구과제 수행, 외부 전문 인력과 공동연구 수행 확대를 위한 부단한 노력이 필요하다고 생각한다.

그동안 연구 실용성이 떨어진다는 지적을 받은 원인 중 하나는 연구결과를 활용할 당사자와 연구결과에 영향을 받을 집단의 연구 참여가 미흡하고 형식적이었다는 점이다. 이 같은 문제를 극복하기 위해 연구초반부터 연구 수요자인 지방행정 관계자와 연구원이 동반자로 참여하는 '공동학습 및 협동연구체계'를 강화해야 한다.

- 연구원 운영의 어려움과 타 시·도 연구원을 비교한다면.

▲ 그동안 이사회, 충남도와 시·군 당국자 및 지역사회 전문가 집단, 언론 등에서 많은 격려와 지원을 해 주셨기 때문에, 연구원 운영에 특별한 어려움은 없었다.

전국 지역연구기관은 시도별로 14개가 있으나 규모나 역사가 달라 비교가 쉽지 않다. 서울과 경기도의 경우 연구 인력이 거의 100여명에 달하는 반면, 타 시도연구원은 연구 인

력이 30~40명으로 총발연과 큰 차이가 없다. 다만 타 시도 연구원에 비해 기금이나 예산 지원액은 절반을 조금 넘는 수준이지만, 연구원 1인당 연구량은 타 연구원의 2배 가까이 돼 어려움이 있다. 그러나 이 같은 차이는 충남발전연구원이 지난 3년간 급격히 성장하는 과정에서 나온 일시적 현상이기 때문에 점진적으로 개선이 가능할 것으로 본다.

- 충청권 3개시도와의 공조는 어떻게 돼가고 있다.

▲ 민선4기 출범과 함께 대전·충남·북 3개 시도가 상생 공동발전의 의지를 밝힌 후, 그동안 구체적 실천방안이 마련되고 있다. 그동안 충청권 3개 시도 연구원은 공동연구단을 구성해 3차에 걸친 워크숍 및 실무회의를 진행했으며, 충청권 공동발전구상(안)과 충청권 발전특별법(초안) 등의 작성을 완료했다. 앞으로는 충청권 내 3개 시·도 집행부가 충청권발전특별법 법제화 및 경제협력방안 실천을 확대할 것으로 기대한다.

- 민간 싱크탱크인 '희망제작소'가 최근 부각되고 있다. 총발연과의 관계설정은 어떻게 되나.

▲ 총발연은 도정과 지역발전을 위한 종합연구기관으로, 다양한 분야의 체계적인 연구와 도정 지원 역할을 한다. 반면 민간 싱크탱크인 '희망제작소'는 도정과 지역발전의 특정분야에 대해 자유롭고 집중적이며, 창의적인 아이디어를 발굴·제시하는 역할을 수행할 것이다. 특히 공공행정의 사각지대를 해소하고 민간의 창의와 활력을 접목시키는 역할을 하게 된다. 종합성과 공공의 책임성이 강조되는 충남발전연구원과 자유로운 민간부문 연구기관인 희망제작소는 보완과 협력의 필요성이 높다. 상호 협력체계를 구축해서 충남도의 발전과 충남도민의 삶의 질 개선에 기여할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

- 제6대 원장으로서 각오를 말해 달라.

▲ 공공조직도 민간기업과 같이 고객의 가치에 기여해야 한다. 총발연은 앞으로 충남 경제발전과 주민 삶의 질을 증진할 수 있는 실용적인 연구를 수행, 도민에게 보답하고자 한다.

또 전국 최고의 싱크탱크로 거듭나기 위해 지난 성과에 만족하지 않고 지속적인 변화와 혁

신 노력을 전개할 것이다. 모든 구성원이 합심해서 지방자치와 분권시대에 맞는 연구조직과 수행모델을 개발해 지역과 국가발전을 선도하는 연구기관이 되도록 노력하겠다. 지역주민과 언론계를 비롯한 지역사회 지도자 여러분들의 애정 어린 관심과 지도편달을 부탁드린다.

---

[김용웅 원장 약력]

1. 학력 및 자격

- ▲ 국제대학교 법률학과 졸업 (법학사) ▲ 미국 가톨릭 대학교 (수학) ▲ 호주 시드니 대학교 졸업 (도시 및 지역계획학 석사) ▲ 영국 셰필드 대학교 졸업 (도시 및 지역계획학 박사)
- ▲ 도시계획기술사

2. 경력

- ▲ 국토연구원 지역경제연구실장 및 국토계획연구실장 ▲ 국토연구원 부원장 ▲ 안양대 도시행정학과 교수 역임 ▲ 현재 충남발전연구원장/ 충남지역혁신협의회 의장/ 전국시도연구원협의회 회장

3. 저서 및 논문

1) 저서

- ▲ 지역개발론 (법문사) ▲ 지역발전론 (한울아카데미) ▲ 세계화와 지역발전 (한울 아카데미)
- ▲ 유럽의 지역발전 정책 (한울아카데미) ▲ Globalization and Regional Development in Southeast Asia and Pacific Rim (KRIHS)

2) 논문

- ▲ 대수도론의 본질과 지역의 대응방안 (2006)
- ▲ 선진국의 지역발전 경험과 정책적 시사점 (지방행정, 2006)
- ▲ 신행정수도의 올바른 방향 (지방자치, 2005)
- ▲ 신행정수도 건설의 성공적 추진 과제와 조건 (나라경제, 2004)
- ▲ 기타 국·영문 논문 100여편

## 세종특별자치시 법안 철회되어야\*

김용웅 | 충남발전연구원장

정부는 행정중심복합도시를 광역자치단체인 '세종특별자치시'로 지정하는 지방행정부 개정안을 지난 5월 입법 예고한 후, 현재 국회에 제출한 상태다. 행정도시에 대한 초법적 지위 부여 문제는 7월 착공과는 별개의 문제로 사전에 충분한 공론화와 사회적 합의 과정을 거치지 않았기 때문에 앞으로도 정책 결정의 과정과 내용에 대한 많은 시비와 논란이 불가피할 전망이다.

### 행정 낭비, 명분없는 정책 결정

첫째, 행정도시를 광역자치단체인 특별시로 지정하려는 입법 조치는 명분없는 정치적 결정이다. 정부는 행정도시 건설의 효율적 추진과 국가 중추도시의 위상 확보, 그리고 주변지역에 대한 거점 기능을 하기 위해 행정도시에 특별한 법적 지위 부여가 필요하다고 주장한다.

그러나 이 같은 정부 주장은 하나같이 객관적 근거와 논리적 타당성을 갖추지 못했다. 행정도시가 정부 직할의 특별시가 되어야 국책사업인 행정도시 건설이 원활하게 추진될 수 있다는 주장은 도시건설법과 제도에 대한 오해라고 할 수 있다. 행정도시 건설은 행정도시건설특별법에 의거 지방행정구역의 법적 지위와는 무관하게 추진되며, 현재도 정부 직할의 '행정중심복합도시건설청'에 의하여 각종 계획수립 및 건설 업무가 이뤄지고 있다.

\*이 글은 대전일보(2007. 6. 30)에 게재된 내용을 정리한 것입니다.

둘째, 행정도시를 광역자치단체 수준의 '특별시'로 지정하는 경우 불필요한 정부조직 확대와 행정 낭비를 초래한다. 행정도시가 광역자치단체가 되어 충남도에서 분리되면 또 다른 거대한 지방광역행정조직이 탄생하게 된다. 지방광역행정조직만 생겨나는 것이 아니다. 광역자치단체에 걸맞은 교육, 치안, 조세, 산업, 경제 등 다양한 분야의 중앙정부 및 공공기관 조직이 만들어지게 된다. 정부조직이 불필요하게 커지면 행정 낭비와 함께 예산 부담은 고스란히 국민의 몫이 된다.

셋째, 행정도시에 특별한 법적 지위를 부여하면 그동안 유지해 온 지방행정체계의 일관성과 원칙이 붕괴된다. 그동안 광역자치단체가 되기 위해서는 일정한 요건이 필요했다. 역사적 정체성을 지닌 광범위한 지역이거나 도시의 경우에는 인구가 100만 명이 넘는 행정수요를 지녀야 한다. 최근에는 대도시권 통합과 경제권의 출현 추세에 따라 인구가 100만 명이 넘어도 광역자치단체 지정은 허용하지 않고 있다.

정부는 행정도시가 행정수도에 버금가기 때문에 미국의 워싱턴, 호주의 캔버라와 같이 특별지위를 부여해야 한다는 주장을 하고 있다. 그러나 인구 규모나 행정 수요에 관계없이 특별한 법적 지위를 부여하는 것은 행정도시가 행정수도로 발전하는 데 큰 도움을 주지 못할 수 있다. 오히려 법제도의 혼란과 함께 막대한 국가적 예산과 사회적 손실을 초래한다는 비판의 대상이 될 수 있다.

#### 법적지위 부여, 위헌 논란 우려도

끝으로 행정도시 초법적 지위 부여는 지금까지 순조롭게 진행되던 행정도시 건설에 차질을 초래할 수 있다. 가장 먼저 우려되는 점은 행정도시 건설에 대한 위헌성 논란의 부활이다. 행정도시를 특별시로 지정하는 경우 행정수도를 반대해 온 집단의 주장에 대한 정당성의 근거를 부여하는 행위가 될 수 있기 때문이다. 위헌성 논란의 재발은 행정도시 건설에 도움이 될 수 없음은 주지의 사실이다.

결국, 시급하지도 않은 행정도시의 법적 지위와 관할구역에 대한 일방적인 정책 결정으로 행정도시 건설에 차질을 초래해서는 안 된다. 행정도시의 건설은 수도권의 집중과 과밀 억제, 국가균형발전의 달성을 위한 가장 선도적 국책사업이다. 불필요한 갈등과 대립으로 행정도시의 성공적 추진이 차질을 빚지 않도록 행정도시 법적 지위 관련 입법추진은 철회되어야 한다.

## 국방대 지방 이전 원칙대로 논산으로 국가균형위의 '행정도시로 이전'案 '공공기관 지방이전 계획'에 배치\*

김용웅 | 충남발전연구원장

정부는 2005년 6월 24일 '공공기관 지방 이전 기본 계획'을 발표하면서 공공기관의 지방 이전을 통하여 수도권 집중 및 과밀 해소와 함께 지역에는 성장 촉진 거점 형성이라는 뚜렷한 정책 목표와 추진원칙을 제시했다. 공공기관 지방 이전 기본 계획에선 전국의 176개 기관 중 41개는 행정도시로, 나머지 135개는 전국의 기타 지역으로 이전이 결정됐다. 공공기관 지방 이전이 지역 성장 거점 형성기능을 하도록 하기 위해 행정도시 외의 지역으로 이전하는 공공기관은 혁신도시로 집단 이전토록 하고 있다. 다만 충남지역 내 행정도시 외의 지역으로 이전하는 6개 기관은 지역 연고와 유관 기관 인접지역으로의 이전을 추진하여 클러스터 형성 등 지역 성장 거점 형성을 촉진토록 했다.

충청남도과 중앙의 관련 부처와 공동으로 체결한 '공공기관 지방 이전 이행 기본협약서'에 의하면 행정도시 이전 대상 기관의 입지 선정은 '행정도시 건설 기본 계획'에 따라, 그리고 6개 개별 이전 기관은 '혁신도시 입지 선정 지침' (혁신도시건설촉진법)의 절차에 따라 입지를 선정할 것을 명시했다. 개별 이전 기관의 하나인 경찰대학교는 경찰종합학교가 있는 아산지역으로, 중부 발전 및 서부 발전 본사는 화력발전소가 소재한 보령 및 태안지역으로 이전이 결정됐다. 다만 국방대학교의 경우 기본 계획에서 각 군 본부가 있는 충남지역의 원칙에 따라 논산지역으로의 이전을 추진하고 있으나, 행정도시로의 이전을 희망하면서 아직

\*이 글은 조선일보 (2007. 5. 4)에 게재된 내용을 정리한 것입니다.

까지 합의에 이르지 못하고 있다. 논산지역은 3군 본부뿐만 아니라 육군훈련소 및 육군항공학교 및 군수사령부 등이 인접되어 있고, 5~15분 거리 내에 호남고속철도 남공주역과 천안~논산 고속도로가 갖춰진 장점이 있다.

그럼에도 불구하고 지난 4월 2일 국가균형위원회는 국민이 납득할 만한 논리와 근거도 없이 국방대학교의 행정도시 이전 안건을 상정하여 혼란과 갈등을 초래하고 있다. 국방대학교의 충남 이전 원칙이 무너지면 다른 이전 대상 기관들의 반발을 잠재울 논리를 상실할 우려가 있다. 국가균형발전위원회는 ‘공공기관 지방 이전 기본 계획’에 의한 충남지역의 이전 대상 지역에 행정도시도 포함된다고 억지 주장을 하고 있다. 이것은 행정자치부에서 수립하여 발표한 ‘공공기관 지방 이전 기본 계획’과 ‘중앙행정기관 등의 이전 계획 확정고시’ 및 ‘중앙행정기관 등의 이전 계획 확정고시 후속 조치’ 등을 정면으로 부정하는 것이다. 왜냐하면 행정자치부의 ‘중앙행정기관 이전 계획의 확정고시’에서는 국방대학교는 행정도시 이전 대상 기관이 아님을 명시적으로 천명하고 있기 때문이다.

이에 따라 충남도는 물론 객관성을 띤 ‘공공기관이전특별위원회’의 민간전문가들마저 국방대학교의 행정도시 이전 시도에 대하여 강력한 항의를 제기한 것으로 알고 있다. 국가균형발전위원회는 기존 계획의 치명적인 결함이나 예상치 못한 여건 변화 등과 같은 충분한 이유와 설득 과정도 없이 정책 기초를 흔들어서는 안 된다. 무리한 국방대학교 행정도시 이전 시도를 중단하고 기본 방향과 원칙대로 논산 이전을 추진해야 한다.

## 충남현안 대응에 힘 모아줘야\*

김용웅 | 충남발전연구원장

장항산업단지 조기착공과 국방대학교 논산유치에 대한 중앙정부의 결정이 임박하면서 충남도와 중앙정부간 팽팽한 줄다리기가 긴장감을 더하고 있다. 그 동안 결연한 의지로 총력을 기울여 온 충남도의 노력에 대한 지역사회의 애정 어린 충고와 격려도 이어지고 있다.

이는 오랫동안 정부조치에 대해 순응해 온 그동안의 소극적인 자세와는 사뭇 다른 모습에 대한 지역주민과 언론의 우려와 기대감의 표현이라 할 수 있다.

지역현안의 본질을 왜곡하고, 지역의 희생만을 강요하는 정부의 조치를 그대로 받아들이면 손해는 고스란히 지역주민에게로 돌아온다는 사실을 너무나 잘 알고 있기 때문이다.

다음의 몇 가지 사실만 봐도 충남도가 중앙정부에 대하여 강경대응으로 맞설 수밖에 없는 이유를 쉽게 이해할 수 있다.

첫째, 그 동안 중앙정부는 지역현안에 대해 납득할 수 없는 논리로 타협만을 강요해 왔다. 충남현안을 해결하려는 실천적 의지와 진정성이 없었기 때문이다. 우선 장항산업단지 조성문제만 보더라도 중앙정부가 과연 문제해결을 위한 진정한 의지가 있었는지 의문이 든

\*이 글은 충청투데이(2007. 4. 16)에 게재된 내용을 정리한 것입니다.

다. 장항산업단지가 새삼스럽게 문제가 된 것은 환경영향평가에서 제기된 갯벌의 환경성 논란 때문이다. 그러나 갯벌의 환경성 문제에 대하여는 이미 3차에 걸친 보완 작업이 이루어졌고, 대통령도 직접 현장을 방문해서 장항 갯벌에는 “조개도 없고, 새도 없고, 사람도 없다”고 확인한 바 있다.

특히 장항산단 조성에 비판적인 환경부와 해양수산부가 건설교통부와 합동으로 추천한 민간자문위원회에서도 “장항산단은 계획대로 추진되어야 한다”는 결론을 제시한 것으로 알고 있다. 정부는 아직까지 전문가들이 제시한 자문회의의 결과를 발표하지 않고 있다. 뿐만 아니라 지역개발 주무부처인 건설교통부를 제치고 환경부가 비현실적인 지역개발대안을 제시하는 등 혼란을 가중시키고 있다.

둘째, 중앙정부는 정책추진의 원칙과 기준을 자의적으로 적용해 충남지역에 대한 차별적 태도를 취해 왔다. 장항산업단지는 18년 전 확정되었음에도 불구하고 아직까지 착공조차 못했다. 그러나 유사한 조건을 지닌 군산지역에는 482만평에 달하는 산업단지가 조성되어 이미 활발한 생산 활동이 이루어지고 있다. 또한 정부는 장항산업단지보다 환경성과 생태가치가 높은 새만금지역에도 560만평의 산업단지를 새롭게 조성한다는 계획을 제시하고 있다. 이 같이 부당한 정부조치를 허용한다면 중앙정부의 ‘충청 홀대론’은 결코 개선될 수 없을 것이다.

셋째, 충남현안에 대한 정책결정과 추진에 있어 합법적인 절차와 원칙이 지켜지지 않고 있다. 장항산단과 함께 국방대학교의 논산유치 문제가 해법을 찾지 못하는 것은 정부가 공식적 정책결정 절차와 정책 추진원칙을 무시하고 정략적으로 사업을 추진해 온데 근본 원인이 있다.

국방대학교의 충남이전은 2005년 6월 24일 정부의 ‘공공기관지방이전계획’, 2005년 6월 9일 충남도와 국방부, 건설교통부, 행자부 및 산업자원부 등 관련정부부처와 체결한 ‘공공기관 지방이전 이행 기본협약서’, 그리고 2005년 10월 5일 행자부의 ‘중앙행정기관 등의 이전

계획 확정고시' 및 2006년 9월 4일 '중앙행정기관 등의 이전확정고시 후속조치'에 국무총리 보고 등을 통해 합법적이고 공개적으로 확정된 바 있다.

그럼에도 불구하고 국가균형발전위원회에서는 정부내부의 협의를 근거로 국방대학교의 행정도시이전을 추진함으로써 불필요한 갈등과 분쟁을 유발하고 있다. 국가균형발전위원회의 원칙없는 조치에 대하여는 공공기관이전특위 위원들은 물론 정부부처 내에서도 반대의견을 제시하고 있는 실정이다.

지방분권시대라고는 하지만 아직까지 중앙정부는 막강한 정책결정권과 영향력을 지니고 있는 것이 사실이다.

이러한 중앙정부에 대해 지방정부가 정면으로 맞서서 자기주장을 관철하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇다고 장항산단과 국방대학 논산 유치와 같이 부당한 정부조치에 대하여 성급하게 타협하는 것은 충남지역의 발전기반을 무너뜨릴 위험이 있다.

충남도 당국은 손쉬운 대화와 타협의 유혹에 빠지지 말고, 더 큰 용기와 믿음을 가지고 지역발전에 헌신해 주었으면 한다. 또한 지역의 리더십이 흔들리지 않고 지역의 이해를 지켜나가도록 힘을 모아주는 것은 충청인 모두의 몫임을 명심했으면 한다.

## 2009안면도 국제꽃박람회 윤곽 드러나

- 기본계획연구용역 중간보고회 가져 -



충청남도과 충남개발공사가 공동으로 추진하고 있는 '2009안면도 국제꽃박람회'의 전체적인 윤곽이 드러났다.

기본계획 연구용역을 수행중인 주식회사 프록스는 6월 8일 꽃박람회 개최될 안면도 꽃지에서 열린 자문위원회에서 '꽃과 바다의 향연'이라는 주제를 가지고 태안군 안면읍 꽃지해안공원 및 휴양림 일원 약 793천㎡(24만평)에서 2009년 4월 하순부터 5월 중순까지 27

일간 박람회 개최가 바람직하며 100만명이상 관람객이 방문하고 사업비는 130억원이 소요될 것으로 내다봤다.

또한 용역업체는 보고를 통해 천혜의 조건을 갖춘 안면도 특성을 최대한 살리는데 중점을 두면서 쾌적하고 즐거운 관람이 될 수 있도록 관람객 위주의 회장조성과 편의시설을 설치하고 주제전시관을 비롯한 3개의 기획전시관과 2개의 산업전시관, 11개의 주제정원, 3개소의 공연시설을 제안하면서 다른 박람회에서 느끼지 못할 감동과 환희를 보여 주도록 독특한 전시연출 구상에 최선을 다하고 있다고 말하면서 이날 제시된 전문가 의견을 반영하여 빠른 시일내 다시 한번 자문위원회에 보고하고 자문을 받겠다고 말했다.

이날 보고에 앞서 충남개발공사 홍인의 사장은 분야별 전문가 16명에 대한 위촉장을 수여하면서 인사말을 통해 “2009꽃박람회는 2002년 꽃박람회의 시각과 고정관념에서 과감히 탈피하여 획기적인 발상전환을 통해 안면도에서만 느낄 수 있고 꽃을 주제로 열리는 박람회의 바람직한 모델을 제시하겠다”며 “올 상반기중 연구용역결과를 바탕으로 기본계획을 확정하고 하반기에는 추진기구 설립과 실시설계 등 본격적인 행사준비에 돌입할 계획임을 밝히면서 박람회 성공에 대한 강한 자신감을 보였다.

특히 박람회장 예정지를 둘러본 자문위원들은 울창한 안면송이 바다와 어우러진 모습에 감탄을 금치 못하면서도 2002년 꽃박람회에 버금가는 대성공을 거두기 위해서는 완벽한 교통대책 수립과 주차장 확보를 비롯한 편의시설 설치는 물론, 국제수준의 전시연출이 이루어져야 한다는 데 입을 모았다.

한편 같은 장소에서 지난 2002년도에 24일간 개최된 2002안면도국제꽃박람회는 32개국 178개 업체 참여와 4,617천불의 수출계약이 이루어지고 164만명의 관람객이 찾았으며 잠자고 있던 천혜의 수려한 경관의 안면도를 국제적 휴양관광지로 각인시키면서 서해안의 문화·관광의 중심지역으로 확고히 자리 매김하는 계기가 되었었다.

## 2007 충남·경기 상생발전 워크숍 개최

- 수출유관기관 관계자 및 담당공무원 참석, 통상지원 업무협력 모색 -

충청남도는 6월 4일 안면도 오션 캐슬에서 충남·경기 양 道의 통상지원 업무협력 및 상생발전 방안을 모색하기 위하여 양 道 수출유관기관 관계자 및 통상담당 공무원 등 80여명이 참석한 가운데 '2007 상생발전 워크숍'을 개최했다.

이 워크숍은 올해 세 번째로, 지난 2005. 1. 27일 '충남·경기 상생 발전협약'에 따라 매년 순회 개최하며 양 道의 수출 지원기관과 통상담당 업무 공무원의 교류를 통한 협력강화와 시책 소개 및 벤치마킹을 통한 실무 능력 함양을 목표로 진행되어 왔다.

이번 워크숍의 주요 내용으로는 세계 각 지역의 시장 환경 분석을 통한 수출확대 및 한국기업의 성공적 진출 전략을 마련하기 위한 전문가 정책특강과 양 道 공무원의 통상 지원 분야 연구 과제 및 발전시책 발표순으로 진행됐다.

충남도는 '맞춤형 토털마케팅'이란 주제 발표를 하며 상대적으로 부족한 공무원의 국제교역 및 투자 마인드 함양에 기여하고 양 道간 공동협력 방안을 이끌어 세계시장에 한발 앞서가는 통상정책을 펼치겠다는 다짐의 장을 가졌다.

또한, 이번 워크숍은 발전의 기회를 놓치지 않는 능동적 경제 공무원의 행동철학의 정립과 함께 한미 FTA협상 타결 등으로 급변하는 수출 및 기업환경을 이해하고 바람직한 국제통상업무의 개발 방향을 모색하는데 기여할 것으로 기대하고 있다.

## ‘國品制世’ : 충남 인삼산업, 한국에서 세계 중심으로!

- 5. 28(월), 충남 인삼산업 발전 대토론회 개최 -



충청남도도는 5. 28(월) 오후 2시부터 금산다락원에서 이완구 도지사와 800여명의 인삼산업인들이 함께 참여한 가운데 충남인삼산업발전 대토론회를 개최했다.

이번 행사는 한국인삼산업의 중심지인 충남도가 최근 저가 외국삼의 공세와 한미 FTA 타결 등으로 인삼중주국 한국의 위상이 크게 위협받는 위기 상황을 맞아 우리 인삼산업의 수호와 재도약을 선도하겠다는 의지를 강력하게 표명하고 향후 정책 추진에 관한 인삼산업인들의 의견을 수렴하기 위해 마련했다.

농림부 관계관의 한미 FTA 타결에 따른 인삼산업의 대응방안을 설명하고, 이어 충남도에서 충남 인삼산업, 한국의 중심에서 세계의 중심으로! 를 슬로건으로 한 ‘충남인삼산업 종합발전계획’을 발표했으며 인삼산업 관계자들과 이완구 지사와의 대화가 이어졌다.

이날 발표된 ‘충남인삼산업종합발전계획’은 오는 2011년까지 5년동안 모두 3,025억원의 사업비를 투입하여 생산·가공·유통시스템 혁신, 외국삼 공세에 강력 대응, 국제적 위상 제고 및 경쟁력 강화, 인삼을 주제로 하는 건강도시 육성, 지역역량 강화 및 거버넌스 체계 구축 등 5개 분야에 걸쳐 53개의 단위사업을 추진하는 것으로 나타났다.

주요사업으로는 우리 인삼의 국제적 위상 재정립을 위하여 세계문화유산 등록을 추진하고 국제인삼표준센터 및 세계인삼정보센터 유치 등을 통하여 국제인삼산업의 핵심역할을 수행할 수 있는 기반을 조성할 계획이다.

또한 고품질 청정인삼 생산을 위하여 GAP(우수농산물관리제도) 및 계약재배 면적 비율을 22%에서 90% 수준으로 제고 시키며, 재배기술 개발 및 보급을 통하여 단보당 수확량을 현재 598kg에서 700kg으로 끌어 올리며 우수상품 생산을 위하여 26개 전 수출기업에 대한 GMP(우수식품 제조 및 관리 기준) 시설사업 추진과 인삼기술 로드맵을 작성하고 산학연 협력 사업을 통하여 모두 50개의 신상품·신기술 개발을 추진하며 다양한 체험·음식·쇼핑 등을 결합한 관광상품을 개발하여 외국인 인삼관광객을 7,500명에서 10만명으로 대폭 증가시키게 된다.

신규소비를 대량 창출할 수 있는 대형 유통업체 및 제약업체 등의 참여를 통하여 국제인삼교역전 성과를 2,200만불에서 5,000만불로 늘리고 국가별 기호에 맞는 다양한 상품 개발과 전략적 마케팅을 통하여 수출액을 60백만불에서 150백만불로 증대시킬 예정이다.

또한, 연간 거래액 6,700억원으로 세계 최대의 인삼약초 전문시장을 형성하고 있는 금산에 인삼경제특구 조성을 추진하여 인삼의 본고장 금산을 국제적 건강도시로 육성해 나간다는 계획을 담고 있다.

충남도는 중앙과 도, 시·군, 민간 등이 역할을 분담하여 추진토록 할 예정인데 우선 폭넓은 국가적 공감대 형성과 중앙의 원활한 지원 분위기 조성을 위하여 7월과 9월 2차례에 걸쳐 서울에서 언론사 및 학술재단 등과 공동으로 인삼산업발전에 관한 국제학술대회를 개최하여 충남인삼산업발전에 관한 의지를 밝히고 세계화 촉진 방안을 적극 모색할 계획이다.

아울러 전문연구기관 등과 긴밀히 협력하면서 주요한 사업들이 차기 정부에서도 국가전략사업으로 채택되어 차질 없이 수행될 수 있도록 다각적인 노력을 경주할 예정이다.

## 충남도, 도민생활체육·문화축제 개막!

- 18일부터 사흘간 논산시 공설운동장등 21개 보조경기장에서,  
생활체육동호인 등 15,000여명 참석 -



충청남도과 충청남도생활체육협의회는 ‘참여해요 생활체육, 함께해요 희망충남’, ‘일주일에 세 번 이상 하루 30분 이상 운동’의 구호아래, 논산시 공설운동장에서 도내 생활체육동호인과 주민, 이완구 도지사, 유관기관·단체장, 선수 및 임원 등 15,000여명이 참여한 가운데 ‘제16회 도민생활체육·문화축제’가 성대하게 개막됐다.

이번 축제는 생활체육 동호인 간 유대감 조성 및 참여의식을 고취하여 일체감을 조성하고 가족과 직장 및 지역사회에 활력을 심어주고 화합하기 위해 마련됐다.

오는 20일까지 열리는 도민 생활체육·문화축제는 축구, 배구, 배드민턴, 게이트볼 등 16개 정식종목과 씨름 등 5개 전통종목 등 총 21개 종목의 순수 아마추어 동호인들이 생활체육을 통하여 건전한 가치관 정립과 건강증진을 위해 평소 같고 닦은 기량을 마음껏 겨루게 된다.

이날 이완구 도지사는 치사를 통하여 “생활체육시설의 지속적인 확충과 함께 지역단위 생활체육모임 활성화 등을 통해 생활체육을 범 도민운동으로 전개해 나가겠다.”고 말했다.

## 문화재청 · 충청남도 업무협약 체결

- 백제문화의 발굴 · 정비 · 복원 및 문화유적의 세계화 노력 -



충청남도지사(이완구)는 5월 10일 아산 온양관광호텔에서 문화재청장(유홍준)과 '지방화시대에 걸 맞는 문화재 행정역량 강화'를 위한 도와 청간의 MOU를 체결했다.

이는 문화재청에서 문화재 발전방안에 대한 워크숍을 개최하면서 광역자치단체장과의 '문화재 행정 협력 양해각서'를 체결한 것으로 충청도가 문화재청과 처음으로 양해각서를 체결하여 문화재행정에 대한 도와 문화재청간의 교감을 갖는데 의미가 큰 것으로 해석되고 있다.

특히 문화재청과 충청도는 문화유산 보존이 지속가능한 지역발전과 주민 삶의 질 향상에 중요하다는 점을 깊이 인식하고, 지방화 시대에 걸맞은 문화재 행정역량을 강화하기 위해 손을 맞잡았다.

문화재청은 백제 고도인 공주와 부여를 중심으로 많은 역사유물이 산재하고 있어 원형의 보존과 함께 역사문화자원을 활용한 관광자원화 등에 많은 무게감을 실어 지원하며, 공주·부여를 역사문화도시로 조성·육성하여 쾌적하고 활기 있는 문화·관광도시로의 개발에 공동의 노력을 기울이게 된다.

이날 체결된 양해각서 내용을 보면 ▲지역여건에 부합하는 문화재 정책 수립·집행에 노력하며 ▲찬란했던 백제문화의 발굴·정비·복원을 통한 지역문화의 정체성을 확립하고, 문화유적의 세계화를 위해 공동 노력하고 ▲도는 지방문화재 행정역량 제고를 위한 인적·물적 자원의 확충에 노력하고, 문화재청은 이에 필요한 제도적·정책적 지원과 ▲지역의 전통문화 창달을 위하여 주민참여 활성화 등 민간협력 저변을 확대·강화 ▲각종 재난 시 효율적 문화재 보호를 위해 긴밀히 협력하는 것으로 나타났다.

도 관계자는 “과거 중앙정부 주도의 하향적 정책 프로세스에서 탈피, 지방자치단체의 적극적인 참여를 통한 쌍방 소통구조로 전환되는 계기가 될 것이며, 도에서는 향후 백제문화유적 및 내포 문화권의 사업추진과 유교문화유적 정비사업 등 현안 사업의 추진에 획기적인 전기가 마련될 것으로 기대하고 있다.”고 말했다.

한편, 문화재청에서는 5. 11부터 12일까지 이틀간 지방문화재 행정의 역량 강화를 위한 충청·강원권 문화재 담당 공무원 등 100여명을 대상으로 문화재정책 워크숍을 개최한다.

워크숍은 문화재 정책의 집행기능을 담당하는 지방자치단체의 문화재 행정역량 강화 및 상생적 파트너 관계 설정을 통한 문화재 발전방안 모색과 지방자치단체장의 문화재 행정 관심도 제고 및 실무담당자 사기진작책 마련을 위해서 4개 권역(충청·강원권, 수도권, 호남·제주권, 영남권)으로 나누어 진행한다.

## 충남도, 전국 최초로 '물 통합관리' 선언!

- 충남 수질 II등급 목표달성을 위해 4대 정책목표와 42개과제 선정추진 -



충남도는 부처별 물관리 정책 추진에 따라 그동안 농림수산물·복지환경국·건설교통국 등 3국 7과에서 관리하던 물 관리를 총괄 하는 '물 통합관리본부'를 설치하여 수질선진을 이끈다고 밝혔다.

도는 이와 같은 내용을 골자로 하는 '물 통합관리 선언식'을 5월 3일 도청 대회의실에서 이완구 충청남도지사, 홍준석 환경부 수질보전국장, 소준섭 금강유역환경청장, 김문규 도의회 의장, 김용억 한국농촌공사 충남본부장, 김용웅 충남발전연구원장 등 100여명이 참석한 가운데 가졌다.

이날 행사는 제1부 '물 통합관리 워크숍', 제2부 '물 통합관리 선언식'으로 진행됐으며, 제1부 워크숍에서는 물 관리전문가, 유관기관, 환경단체 및 관계공무원 등이 참석한 가운데 이상욱 복지환경국장이 본부장으로 '물 통합관리'의 활성화를 위한 발제와 토론이 있었으며

제2부 '물 통합관리 선언식' 행사에서는 물 통합관리 민관정책협의회 위원으로 위촉된 한국과학기술원 신항식 교수를 비롯한 위촉직 위원 12명에 대하여 이완구 도지사가 위촉장을 수여했다.

워크숍에서는 ▲이덕성 수질관리과장은 "그 동안 3국 7과 및 보건환경연구원 3과에서 추진하던 물 관리 업무를 '충청남도 물 통합관리본부'를 발족하면서 물과 관련된 업무를 통합관리 본부에서 조정·관리하여 효율적이고 체계적인 물 관리를 해 나아갈 계획"이라고 밝혔으며

▲대전시민환경연구소 최충식 실장은 “충청남도 물 통합관리본부가 빠른 시일내 명실상부한 물 통합관리를 위해서는 물 관련 예산의 조정권한, 의사결정권한, 심사위원회의 귀속 등이 있어야 하고, 중장기적으로는 이들 권한이 본부로 이관된 후 별도의 조직으로 발전되어야 할 것” 이라고 지적했다.

이어 ▲한국과학기술원 신항식 교수가 좌장을 맡아 ‘충청남도 물 통합관리본부의 나아가야 할 방향’이란 주제로 충청남도 수질총량센터 이상진 센터장, 한국수자원공사 임성호 수도계획팀장, 한국농촌공사 충남본부 박성철 유지관리팀장, 대전지방국토관리청 성낙선 하천계획과장, 삼교호 수계네트워크 김병빈 위원장 등이 참여하여 토론이 있었다.

도는 충남 수질 II등급 목표달성을 위해 ▲수질오염총량관리센터 설치 ▲하수종말처리시설 및 하수관거 지속 확충·정비하며 ▲광역 및 지방상수도사업 추진 ▲농업용 저수지, 담수호 등 호소 수질개선대책 추진 및 환경친화적 하천관리 등 4대정책을 추진해 나간다고 밝혔다.

한편,李 지사는 인사말에서 “전국최초로 시도되는 물 통합관리본부를 정점으로 관련 부서간의 거버넌스 체계의 중요성을 강조하면서 도내의 모든 하천가 호소 등에 대한 수질모니터링을 통하여 개선대책을 종합적으로 마련해 우리도의 물 문제를 해결하는데 큰 역할을 하겠다면서 도민들께서 물 절약과 깨끗한 하천을 만들어 나가는데 협조해 줄 것”을 당부했다.

충남도 관계자는 “앞으로 물 통합관리본부에서 도내 모든 하천과 저수지, 상·하수도 등 물 관리업무를 통합·조정하여 도내 수질목표인 2등급 달성을 조기에 이루어 200만 도민의 풍요로운 삶과 국가의 새로운 중심이 되는 충남건설을 위해 최선을 다하겠다”며, “도민들도 수질오염 예방과 절수운동을 생활화하여 물 절약에 적극 동참해 달라”고 말했다.

## 이봉주선수 ‘충청남도 홍보대사’ 위촉

- 충청인의 은근과 끈기 표상, 문화·관광·체육 홍보대사에 -



충청남도는 4월 13일 도청 소회의실에서 이완구 도지사와 김문규 도의회의장 등이 참석한 가운데 마라토너 이봉주선수를 충청남도 문화·관광·체육홍보대사로 위촉했다.

앞으로 이봉주 선수는 충남홍보대사로 활동하며 각종 행사 및 도정에 대한 홍보

등 민간대사로서의 역할과 활동을 펼쳐 나간다.

도는 이봉주 선수가 제105회 보스톤마라톤대회와 2007서울국제마라톤대회에서 우승하여 도민의 자긍심 고취는 물론 전 국민의 인지도가 높고 충청인의 은근과 끈기의 표상으로 인식되고 있는 등 도의 문화·관광·체육홍보의 적임자로 판단하여 위촉했다고 밝혔다.

이완구 지사는 인사를 통해 “우리지역에서 이봉주선수 같은 세계적인 선수가 존재한다는 것이 자랑스러우며 더 큰 노력과 훈련을 통해 한국마라톤의 위상을 지켜 나가달라”고 당부하며 “충남의 문화·관광·체육분야의 대외 홍보를 해줄 것”을 당부했다.

한편, 위촉식에는 이봉주선수의 가족과 도청마라톤 동호회인 마사도모 회원 등이 참석, 더욱 뜻 깊은 자리가 되었다.

## 충청남도과 경상북도 MOU체결

- 이완구 충남도지사, 김관용 경북도지사 「협력」 다짐 -
- 도청이전 신도시건설 특별법 제정 공조체제 구축 -



상호 협력증진을 위한 MOU를 체결

□ 백제의 본산지 충남도와 신라의 근원지인 경북도가 상호 협력증진을 위한 MOU를 체결

- 4월 12일 경북도청 회의실에서는 이완구 충남도지사와 김관용 경북도지사를 비롯한 김문규 충남도의회 의장과 이상천 경북도의회의장 등 兩道 관계자 150여명이 참석한 가운데

□ 이번 MOU 체결은 충청도와 경북도 모두가 현안과제로 삼고 있는 「도청이전사업」을 성공적으로 추진하기 위해 마련

- 兩道 도민들의 최대 관심사 중 하나인 도청이전사업을 추진하면서 상호 정보교환은 물론 사업추진 방안을 함께 모색하고 협력해 나가 발전적으로 추진한다는 의미

□ MOU체결 내용을 보면 兩道가 공동 체제를 구축 도청이전 신도시건설 특별법을 금년도 내에 제정한다는 것이 특징

- 이 법안은 도청소재지가 관할구역 밖의 원거리에 위치함으로써 초래되는 도민들의 불편과 도청이전에 필요한 재원조달 등의 직접적인 문제 외에도

- ① 참여정부가 중점을 두고 추진중인 국토의 균형발전을 위한 분산정책과 일맥상통하고 있으며,
- ② 또한 기존에 정부 지원으로 도청을 이전한 「전남도」와 「전북도」와의 형평성 차원에서 법 제정이 필요

□ 이에따라 제정될 도청이전신도시건설특별법의 주요 골자는

- ① 도청이전 신도시건설 사업 추진기간의 절반 이상을 차지하고 있는 인·허가 등의 의제처리 로 기간 단축을 이루도록 하였고,
- ② 특히, 2005.1.1일 “증액교부세 폐지”로 정부지원이 없어짐으로써 전남도와 전북도의 도청 이전 사업비를 지원했던 국비지원의 법적인 근거를 마련하면서
- ③ 입주시설에 대한 국세 및 지방세 등 조세감면, 시설비 지원·융자, 그리고 종사자 이사비용 지원과 주택마련에 우선권 부여 등의 다양한 인센티브가 주어질 전망

□ 이러한 활동에 대해서 '지역출신 국회의원'들은 법안 제정의 필요성에 대해서 공감을 표시하면서

- 참여정부의 핵심정책인 「분권·분산」과도 일치하는 만큼 법제정의 필요성에 대해 공감한다는 의견
- 충남도와 경북도 출신 의원들이 함께 나서서 공동발의에 임한다면 법안제정이 이루어질 것이라고 피력

□ 한편, 충남도와 경북도는 도청이전신도시건설특별법 제정을 위해서

- 兩道 출신 국회의원들로 구성된 「협의체」를 만들어 공동발의토록 할 계획이며
- 국회 입법발의를 통해서 금년도 정기국회에서 통과되도록 한다는 방침

## 충남발전연구원, 김용웅 원장 취임식 가져

- 연구원 혁신을 위한 도전과 변화 시도할 터 -



충남발전연구원(이하 '충발연')은 7월 9일 오전 연구원 회의실에서 제6대 원장으로 재임명된 김용웅 원장의 취임식을 송두범 연구실장, 신창수 사무처장을 비롯한 임직원 및 관계 공무원 등 60여명이 참석한 가운데 가졌다.

김 원장은 취임사에서 “업무가 많아 지치고 힘들어 할만도 한데 오히려 과제가 많아진 건 연구원

을 그만큼 신뢰하고 인정한다는 뜻이 아니겠는가? 라고 되묻는 연구원들의 모습에 고마울 따름이다. 아무쪼록 제6대 원장의 소임을 맞게 되어 더욱 어깨가 무겁지만, 연구원 여러분과 함께라면 두려울 게 없다.”라고 말하면서, “우리 충남의 미래와 발전이 곧 연구원의 희망이라 생각하고, 보다 창의적이고 실효성있는 연구 성과를 낼 수 있도록 노력해 달라. 저 역시 연구원과 함께 지방자치와 분권시대에 맞는 연구조직과 수행모델을 개발해 지역과 국가발전을 선도하는 연구기관이 되도록 최선을 다 하겠다.”고 밝혔다.

## 충남발전연구원 김용웅 원장 연임



이완구 충남도지사는 7월 6일 오전 충남도청에서 충남발전연구원 이사회(이사장 이완구 충남도지사)의 만장일치로 연임이 의결된 現.김용웅 원장을 제6대 원장으로 재임명하고 임명장을 수여하였다.

김용웅 원장은 지난 3년간 충남발전연구원(이하 ‘충발연’)의 경영혁신과 충남의 중요 숙원사업 해결에 핵심적인

역할을 수행한 공로를 인정받아 제6대 원장으로 연임되었다.

특히 ▲전국 시도연구원 중 최초로 성과관리제(BSC) 및 임금피크제 도입 ▲부서장 순환 발령 ▲주요 8개 분야 연구T/F팀 구성 ▲적극적인 연구 과제 발굴 및 수행 등 대폭적 구조조정과 경영혁신 성과를 인정받았고, 평소 능력위주의 인사발탁을 선호하는 이완구 지사의 결단으로 산하 기관장 중 유일하게 연임하게 된 점이 주목받고 있다.

임명장을 수여한 자리에서 이완구 지사는 “현재 충남이 당면한 현안 과제 해결을 위해 적극적으로 노력하고, 충발연을 도정과 지역발전의 핵심 싱크탱크로 육성해 달라.”고 당부하면서, “도에서도 양질의 도정 연구를 위해 적극적으로 지원하겠다.”는 방침을 밝혔다.

이에 김용웅 원장은 “도청 이전, 행정도시 건설, 장항산단조성, 정부기관 지방 이전 등 중앙정부의 정책 결정에 있어 충남의 이해를 대변하고 충남지역 발전에 대한 중·장기적 연구 계획을 수립하여 도민의 신뢰와 공감대 확산에 주력하겠다.”고 밝혔다.



충남 논산 출신인 김용웅 원장은 영국 셰필드대학에서 도시 및 지역계획학 박사학위를 받았고, 국토연구원 연구실장과 부원장, 안양대학교 교수 등 경영능력과 연구수행능력을 겸비한 전문가로서 2004년 7월부터 충청연 제5대 원장으로 임명되었고, 현재 전국시도연구원협의회장과 충남지역혁신협의회 의장으로도 활동하고 있다.

## 충남발전연구원, 개원12주년 기념식 열어



충남발전연구원은 6월 14일 오후4시, 연구원 회의실에서 개원 12주년을 맞아 김용웅 원장, 송두범 연구실장, 신창수 사무처장 등 임직원 40여명이 참석한 가운데 기념식을 가졌다.

김용웅 원장은 기념사에서 “개원 12주년을 여러 임직원과 함께 축하하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각한다”고 말하며, 또한 “충청남도가 직면하고 있는

중요한 현안 사업들에 깊은 관심을 갖고 연구에 전념하여 주기를 바란다”라는 당부의 말도 잊지 않았다.

그리고 이날 기념식에서는 자치행정연구팀의 최병학 박사와 산업디자인팀의 이충훈 박사에게 10년 장기 근속 표창패를 수여하며 그 노고를 치하하였다.

1995년 6월 15일 처음 개원한 충남발전연구원은 충청남도의 지역 경제와 산업 전반에 걸친 정책 연구를 통해 지역경제 활성화와 균형발전에 크게 기여하는 Think Tank의 역할을 수행하고 있다.

## 충남발전연구원, ‘레 당 호안’ 박사 초청 세계 환경의 날 기념 특강 열어



충남발전연구원은 6월 11일 오전10시, 세계 환경의 날을 맞이하여 연구원 회의실에서 김용웅 충남발전연구원장을 비롯한 임직원, 충남도청 관계 공무원, 대전발전연구원 등 40여명이 참석한 가운데 ‘레 당 호안’ 한국·베트남 환경협력연구소장을 모시고 『지방화시대, 국제 환경 협력 방안』이란 주제로 제2회 특별 강연 행사를 열었다.

‘레 당 호안’ 박사는 이날 강연에서 “베트남은 1990년대 이후 급속한 경제 성장과 도시화와 함께 20여년의 전쟁으로 인한 국토 황폐화 등으로 수질·대기·토양오염 등 심각한 환경문제가 부각되고 있다. 이에 해외선진국으로부터 공적개발원조(ODA방식) 등을 통해 환경산업에 대한 투자가 확대되고 있다”고 말했다. 그리고 “한국도 1992년 정식 수교 이후 정부차원의 ODA방식을 통한 환경 분야 지원을 하고 있으나, 지방정부 차원에서도 환경산업 관련 기업과 함께 하수

처리장 건설, 배기가스 저감장치 개발 및 수출 등 베트남과의 지속적인 환경산업·기술 협력과 함께 베트남 각 지방의 핵심 결정권자와의 유대관계 유지가 필요하다”고 강조했다.

충남발전연구원 관계자는 “앞으로 충남도와 함께 환경산업 육성 및 보존에 대한 지속적인 연구를 통해 충남의 환경산업 발전은 물론 세부적인 국제 협력 방안에 대한 논의를 진행하겠다”고 말했다.

# ‘레 당 호안’ 박사 약력 (현. 한·베 환경협력연구소장)

- 1964~1965 김일성대학 수학
- 1980~1984 모스크바대학 철강금속 석·박사
- 1996~2002 베트남 공업부 산하 국립산업환경연구센터장
- 1990년 이후 ‘산업환경계획 수립 및 환경영향평가 업무 담당

# 세종특별자치시, 의회와 학계가 바로잡아야

- 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회 개최 -



행정중심복합도시 ‘세종시’ 착공을 불과 한 달여 앞둔 상황에서 충남도의회가 “세종특별자치시의설치등에관한법률(안)입법예고” (2007.5.21)에 대한 큰 반발이 예상되어 귀추가 주목된다.

충남도의회와 공주시·연기군의회의는 6월 7일 오후2시부터 서울 여의도 국회도서관 강당에서 국회의원, 각계 전문가, 공무원, 지역주민 등 400여명이 참석한 가운데 한국지방자치학회를 비롯한 국내의 권위있는 학술단체의 주관으로 “행정도시 법적지위 및 관할구역 등에 관한 학술단체 합동토론회”를 개최했다.

특히 이번 합동토론회는 오는 11일까지 해당 지자체 의회 모두 세종시 법안에 대한 의견서를 제출해야 하는 상황이어서 법적 타당성 등에 대한 공방이 뜨거웠다. 또한 한국지방자치학회, 한국도시행정학회, 한국지방정부학회, 한국공공행정학회, 한국거버넌스학회, 충남발전연구원 등 국내 자치행정분야의 최고 권위를 자랑하는 학술단체가 참가, 정부의 법안 입법예고와 관련하여 이처럼 모두 참여하는 토론회는 이례적인 일이다.

주제발표에 나선 최영출 충북대 교수(한국지방정부학회 부회장)는 “행정중심복합도시를 최초

건설 취지 및 위상에 걸맞는 법적 지위가 부여되어야만 하고, 국가균형발전을 선도하여 국가경쟁력을 강화시킬 수 있는 미래지향적 모범도시로 건설되어야 한다”고 말하면서, 행정중심복합도시의 법적지위에 대한 대안별 장단점 비교를 통해 “법적지위 및 행정구역에 대한 지자체의 의견 수렴과 주민 투표 등의 절차를 통해 결정해야 하며, 2010년 전국동시지방선거와 때를 맞춰 자치단체가 출범하여야 행정공백의 최소화, 주민참여권 보장, 주민의 편의 증진이 이루어질 수 있다”고 주장했다.



임경수 성결대 교수(한국도시행정학회)는 행정도시의 법적지위 부여의 기본틀과 원칙에 대하여 “행정도시의 법적지위를 부여하기 위하여 ▲참여정부의 공간정책의 지향이념과 합치된 일관성있는 결정 ▲도시건설목적과 도시성격에 부합 ▲국내 도시체계상의 도시규모에 적합하게 결정 ▲과천청사나 대전청사의 사례를 충분히 검토, 그에 준거하여 부여 ▲지역내의 행정수요, 즉 주민의 기대편의 및 행정서비스, 행정효율성 등과 관련되어 결정 ▲중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-지역주민간에 상생협력의 거버넌스 체제를 극대화할 수 있는 결정 등이 반드시 전제되어야 한다”고 주장하였다. 또 “참여정부의 국가관리 이상이 행정도시에 반영되도록 하려면 중앙의 권한을 지방에 이양하고자 했던 분권, 즉 지방자치의 높은 가치를 현실 속에 실현하는 것이 타당하다”며 “애초에 계획했던 2011년 하반기에 국민의 여론을 충분히 수렴하여 행정도시의 법적 지위를 결정하면 된다.”고 말했다.

김순은 동의대 교수(차기 한국지방자치학회)는 “창조도시란 분권형, 주민참여형의 도시를 지향한다. 따라서 현재와 같이 중앙정부의 일방적인 접근방식은 도시의 창조성을 훼손할 가능성이 높다. 따라서 행정도시 관할구역을 창조도시라는 관점으로 볼 때, 도시의 자족성이 중요하며 우리나라의 도시발전 형태도 1990년대 중반 이후 제도적으로 도시와 농촌이 기능을 상호·보완함

으로서 도시의 창조성을 확대 재생산하고 있다는 평가를 받고 있는 도농복합도시를 지향하고 있다”고 말하면서 “행정도시도 예정지역, 주변지역 및 잔여지역을 포함하는 도농복합형태로의 행정구역 확대를 포함한 장기적 계획 수립이 절실하다. 결국 현재 주민들의 요구대로 공주시와 청원군의 주변지역은 배제하고 연기군 전체를 통합하는 것이 가장 바람직하다”고 설명했다.



마지막으로 주제발표에 나선 소진광 경원대 교수(한국지방자치학회장)는 “행정중심복합도시에 관한 입법은 적절한 절차와 적절한 시기요건을 충족시켜야 하는데 이번에 예고된 (가칭)세종특별자치시에 관련 입법은 그렇지 못하고 있다”고 밝히면서 “입법시기와 관련하여서도 예고된 법률안은 첫마을 입주, 지방동시선거 일정 등을 고려하여 2010년 7월1일 시행될 예정인데 금년 6월 임시국회에서 심의되도록 추진되는 것은 명분과 실익이 없다. 또한 행정중심복합도시 편입지역에서의 주민행정서비스는 현행대로 연기군과 충청남도에서 맡아 해도 별 문제가 없을 것이다.”라고 주장했다. 또한 “행정중심복합도시의 법적 지위는 인구규모와 주변지역 도시와의 상호작용을 고려하여 기초자치단체로 출발하여야 하고 인구증가 추이를 반영하여 광역시로의 승격요건을 충족할 시점에서 광역자치단체화하는 것이 바람직하고 구역과 명칭 역시 주민들의 의견을 존중하여 결정해야 한다. 또한 도시기능과 도시관리방식을 별개로 본다면 연기군 잔여지역을 행정중심복합도시 구역에 포함하여 미래 수요에 대비하고 대신 행정중심복합도시 예정지역과 주변지역에 포함되어 있는 공주시 일부지역과 청원군 일부지역은 주민들의 의견을 물어 재조정되어야 할 것이다”라고 강조했다.

김문규 충청남도의회 의장은 “행정도시의 법적지위·관할구역·명칭·시행시기에 대한 국민적 공감대를 확산시키고 (가칭)세종특별자치시의 무리한 입법화 추진에 제동 및 합리적 대안 마련을 위해 도의회는 도민, 각계 사회단체와 함께 어떠한 일이라도 온힘을 모아 세종시 설치 당초 취지에 맞도록 투쟁해 나가겠다”고 밝혔다.



정부는 오는 11일까지 각 자치단체 및 의회의 의견을 제출받은 뒤 19일까지 국무회의 의결을 거쳐 22일 국회에 제출한다는 계획이지만 입법 추진에 있어 정치권으로의 확산과 지자체의 거센 반발에 따른 진통은 불가피할 것으로 보인다.

## 미군기지 평택이전, 충남은 문제없나?

- 미군기지 평택이전에 따른 지역개발계획 전문가 워크숍 개최 -



아산시(시장 강희복)는 충남발전연구원(원장 김용웅)과 공동으로 5월 30일 아산시청 상황실에서 강희복 아산시장을 비롯하여 이중재 행정자치부 균형개발팀 사무관, 송두범 충남발전연구원 연구실장, 이상호 한밭대학교 교수 등 지역개발 전문가

와 학계 전문가, 그리고 아산시 관계 공무원 등 30여명이 참석한 가운데 “미군기지 공여구역 주변지역 개발계획을 위한 전문가 워크숍”을 개최하여 미군기지 이전에 따른 아산시의 중장기적인 지역개발계획의 방향 설정에 대한 논의를 진행하였다.

주제발표자인 이중재(행정자치부) 사무관은 “미군 공여구역 주변지역에 대한 체계적인 개발지원과 규제완화, 고용안정 등 지역발전을 위한 구체적인 지역개발계획이 수립될 필요가 있으며 종합계획의 틀 속에서 지역경제활성화, 생활편의 여건을 개선할 수 있는 사업을 발굴·제시하고 지속적인 성장이 가능한 전략계획을 수립해야 한다”고 주장했다.

그리고 이상규(경기개발연구원) 박사는 “경기도의 경우 공여구역의 90%가 입지해 있어 직간접적인 영향이 크지만 충남의 경우 미군공여구역으로부터 부정적인 영향력을 받지 않을 것이

라면서 오히려 평택에서 시행하고 있는 평화국제도시와 같은 대규모 개발과 연계하여 개발계획을 수립할 경우 아산 지역 경제 활성화에 도움을 줄 수 있다”고 강조했다.

본 연구의 책임을 맡고 있는 최충익(충남발전연구원) 박사는 “아산시 둔포면은 평택으로 이전되는 미군기지에 불과 6km 밖에 떨어져있지 않아 직접적인 영향을 받을 것이며, 평택국제화지구, 아산테크노밸리 건설 등 인근의 대규모 개발계획과 연계한 적극적 발전계획 수립이 필요하다. 또한 미군기지 이전에 따른 해당 주민의 민원, 환경문제 등과 같은 부정적인 영향은 최소화할 수 있는 정책이 동시에 마련되어야 한다”고 밝혔다.

주제 발표에 이은 강희복 아산시장, 송두범 충남발전연구원 연구실장, 정동섭 호서대 교수, 이상호 한밭대 교수, 이희원 선문대 교수 등의 토론에서도 미군기지 이전이 아산시에 미칠 영향, 이전에 따른 문제점 등을 면밀히 검토하여 주변 지역과 연계된 중장기적인 발전계획을 수립해야 한다는 점을 강조했다.

아산시 관계자는 “이번 워크숍을 통해 제기된 기본구상 및 방향에 대한 논의를 보다 세부적으로 발전시켜 나갈 예정이며, 미군기지 평택이전이 아산의 경제 활성화에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 지속적으로 노력하겠다”고 말했다.

지난해 3월 「주한미군공여구역주변지역등지원특별법」에 따라 미군기지 공여구역 주변지역에 포함된 아산시 둔포면과 천안시 6개 읍·면·동에 대한 종합발전계획이 올 8월까지 최종 수립되면 2008년부터 본격적인 개발에 들어갈 계획이다.

# 주민참여 확대로 공공갈등 해소를

- “상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼” 워크숍 개최 -



충청남도가 주최하고 충남발전연구원(원장 김용웅)이 주관한 “상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼”의 제1차 정기총회와 워크숍이 5월 23일 대전 스파피아 호텔에서 행정자치부 관계자, 갈등관리전문가, 시·도 관계 공무원, 시민사회봉사단체, 학계 전문가 등 100여명

이 참석한 가운데 개최됐다.

특히, 충남 지역의 현안 사업 중 중요 갈등 사안에 대한 심도있는 논의와 해결 방안을 모색하기 위해 마련된 이날 워크숍에서는 “중앙정부의 상생협력·갈등관리 기본정책 방향”, “공공갈등의 효율적 예방과 해결 방안을 통한 불필요한 사회적 비용 제거와 사회통합 기반 마련”, “지방정부 개발사업의 갈등완화 방안” 등 사례를 중심으로 한 주제발표와 열띤 토론을 통해 공동체 상생발전을 위한 근본적 문제 해결 방안을 제시했다.

주제발표에 나선 정중제(행자부 지방행정본부) 자치행정팀장은 “정부에서는 갈등 예방·해결 관리체계를 확립을 위한 국정의 통합시스템을 운영하고 있으며, 특히 국정이 곧 지방행정이라는 취지 아래 지방정부와의 상생·협력적 관계 강화, 주민 참여 예산제 도입, 갈등·분쟁의 예방과

해결을 위한 제도적 기반 마련, 특히 현장중심의 찾아가는 행정을 통한 갈등 조정 능력을 키우는 것이 무엇보다 중요하다”고 강조했다.

또한, 박태순(사회갈등연구소) 소장은 “공공갈등의 원인은 갈등을 제대로 해결하고 관리할 수 있는 제도적 장치와 전문적인 역량이 축적되어 있지 않은 상황에서 과거부터 이어져오는 권위주의적 행정 관행과 경쟁우선의 문화가 계속되고 있기 때문이라고 강조하면서, 최근 10년간 발생한 새만금 간척사업 등 전북 지역의 주요 갈등 사안을 대상으로 갈등의 다양한 유형을 분석하면서 주민 참여의 활성화, 사업 및 정책의 공공성과 투명성 확보, 적절한 보상 체계 구축, 갈등관리 전문가 육성이 갈등의 예방과 해결 방법이다”라고 강조했다.



그리고, 최진하(푸른충남21 추진협의회) 사무처장은 가야산순환도로 개설 사업을 둘러싸고 충남도와 가야산지킴이시민연대간의 갈등을 실례로 들어가며 “지역의 지속가능한 발전은 행정과 지역주민이 참여와 연대를 통한 생태공동체 문화의 창조와 계승에 힘쓸 때 환경갈등을 완화하고 해결할 수 있다”고 주장하였다.

아울러, 충남발전연구원을 비롯한 학계 전문가, 시민단체 등 관계자들의 종합 토론을 통해 공공갈등의 예방과 해결, 그리고 충남의 현안 사업에 대한 갈등 해결 방안에 대하여 심도있는 논의를 진행하였다.

충청남도과 충남발전연구원 공동 개최

## 좋은 아파트 만들기 전문가 워크숍 열려



충청남도과 충남발전연구원(원장 김용웅)이 공동주관한 “좋은 아파트 만들기 전문가 워크숍”이 5월 16일 오후 2시 당진 문예의 전당에서 충청남도 및 16개 시·군 공무원, 관련 전문가, 설계사 및 건설업계 관계자 등 150여명이 참석한 가운데 개최됐다.

2007년도 충청남도의 역점 시책사업의 일환으로 추진된 이날 워크숍에서는 “좋은 아파트의 개념과 실천방향”, “좋은 아파트 건설을 위한 지구단위계획 수립방향”, “충청남도 공동주택 건설 관련 통합지침안” 등 분야별 주제발표와 열띤 토론을 통해 살기좋은 아파트를 만들기 위한 과제와 해결방안 모색을 위한 다양한 전략이 모색되었다.

주제발표에 나선 강인호(한남대학교) 교수는 ‘좋은 아파트를 만들기 위해서는 공동주택이 자폐적인 단지가 되지 않도록 개방적인 도시 커뮤니티 개념을 재정립할 필요가 있다면서, 이를 위하여 개방적인 단지구성, 기존 도시공간과 잘 어우러지는 주거공간 조성, 유연한 주거동 배치, 일상적 생활공간의 확충 등과 같은 다양한 노력들이 필요하다’고 강조했다.

또한, 이희정(아주대학교) 교수는 ‘공동주택 지구단위계획 운영과 관련하여 단조롭고 획일적인 단지형태, 쾌적하지 못한 보행 및 외부 공간, 커뮤니티와 공공성의 부재, 부속시설 등 미관저해 요소의 노출과 같은 문제점을 지적하면서 충남지역의 특성을 고려한 건축물 디자인, 경관기준, 주민참여 유도장치, 지역차원의 도시기반시설 구축기준 등이 필요하다’고 강조하였다. 특히 좋은 아파트를 만들기 위한 유도방안으로서 도시경관관련 세부 고려사항 등에 관한 가이드라인, 디자인심의회 혹은 총괄건축가 MA 제도 도입 등 선진적인 운영시스템, 조화된 도시경관 관리를 위한 높이 기준에 대한 관련 사례를 소개해 눈길을 끌었다.

그리고, 이공익(충청남도 건설정책과) 팀장은 ‘제1·2종 지구단위계획수립지침 및 충청남도 공동주택 건축심의 운영기준, 충청남도 교통영향평가 심의위원회 운영세칙 등 통합 지침 등을 가지고 사업 계획 수립 단계부터 좋은 아파트 건립을 유도할 계획이라며, 사업의 시행자·설계자 및 관계 공무원 모두가 좋은 아파트 건립을 위해 공동의 노력이 필요하다’고 주장하였다.

아울러, 충남발전연구원 송두범 연구실장을 비롯한 관계 전문가와 충남도 및 16개 시군의 도시계획 및 건축담당 공무원, 사업시행자 및 설계사들이 함께 종합 토론을 마련하는 등 좋은 아파트 만들기를 위한 의지와 아이디어를 모으는 場이 되었다.

충청남도 전병욱 건설교통국장은 “워크숍에서 논의된 내용을 수렴하여 좋은 아파트 만들기를 위한 시책이 성공적으로 수행될 수 있도록 지속적인 노력을 하겠다”고 밝혔다.

## “충청권 상생 위한 경제통합 추진위틀”

- 3개시도 공동기구 필요성 확인... 핵심 과제엔 이견 -
- 2차 공동발전 워크숍 -

충청권 3개 시도 공조논의가 본격화 되고 있는 가운데 ‘충청권 경제통합 추진위원회’를 구성해 충청권 상생을 모색해야 한다는 주장이 나왔다.

또 시·도별 핵심 추진과제에 대한 이견을 극복하기 위해 민·관이 함께하는 핵심기구 마련의 필요성도 제기됐다.

5월 16일 3개 시·도에 따르면 이날 오후4시 충북개발연구원에서 대전, 충남·북 3개 시·도 연구원 및 공무원 등이 참석한 가운데 제2차 충청권 공동발전 실무워크숍을 갖고, 실질적 공조를 위한 협의를 진행했다.

이날 워크숍은 3개 시·도별 핵심 전략과제를 도출, 지난 2일 1차 워크숍에서 논의된 충청권 발전특별법 초안을 보완하고 오는 6월께 최종안을 마련할 목적으로 마련됐다.

산업경제분야 발표를 맡은 강영주 충남발전연구원 박사는 상생전략으로 충청권 경제통합 추진위원회 마련의 필요성을 제시했다. 이를 통해 천안·아산~청주·청원간 생산연계벨트 및 대덕~행정도시~주변지역간 첨단산업벨트 구축, 500만평 규모의 국제비즈니스 및 의료 스마트타운 조성, 인력·정보·기술 연계시스템 구축, 창업기반 확충 등을 꾀해야 한다는 주장이다.

도로교통분야의 경우, 이재영 대전발전연구원 박사는 광역 물류거점시설(대전 유성) 및 대전~행정도시~청주간 연계 도시철도 구축, 논산~서대전~신탄진~조치원~오송을 연결하는 충청권

---

광역철도 마련, 연기군 남면 일대에 호남고속철도 간이역 설치 등을 강조했다.

원광희 충북개발연구원 박사는 청주공항 활성화 방안으로, 행정도시 국제화 기능 수행을 위한 시설 확장과 국제노선 확대, 거점 항공사 육성, 동서횡단 5축 고속도로 조기 착공, 대전~세종시~청주공항간 경전철 신설 등을 제안했다.

하지만 이날 연구원에서 제출된 상생협력 방안과 연계, 이를 추진할 행정기관간 실질적 협력은 공고하지 못한 상황이다.

충남도는 충청권발전특별법 제정에, 대전시는 경제협의체 구성에, 충북도는 청주공항 활성화 및 행정도시 개발 지역건설업체 참여 등에 각각 무게를 두고 있는 등 시도별 입장 차이를 드러냈다.

대전시 관계자는 “충청권의 실질적 공조를 위해서는 관 중심이 아닌 민간이 능동적으로 참여하는 핵심 논의기구 마련이 절실하다”고 밝혔다.

# 지방자치단체출연연구원, 지역경제활성화를 위해 팔 걷어 부치다

- 2007년도 전국 시도연구원협의회 세미나 개최 -



전국 시도연구원협의회(회장 김용웅, 現.충남발전연구원장)는 5월 3일 목원대학교 대덕컨벤션센터에서 전국 시도연구원장, 경제·인문사회연구회 이사장, 행정자치부 지역경제팀장, 그리고 전국 시도연구원 관계자 등 60여명이 참석한 가운데 2007년도 전국 시도연구원협의회 세미나를 개최하여 시도연구원의 발전

방향과 지역경제활성화를 위한 상호 협력 및 위상 정립을 위한 심도있는 논의를 진행하였다.

기조강연에 나선 이종오(경제·인문사회연구회) 이사장은 “세계화·개방화 시대를 맞이하여 국가와 지역의 경쟁력 강화와 시너지 창출을 위해 경제·인문사회연구회와 전국 시도연구원협의회와의 협력은 매우 중요하며, 이를 위해 각 소속 연구원간의 공동 연구를 활성화시켜야 한다”고 밝혔다.

주제발표자인 모성은(지방혁신인력개발원) 교수와 구분근(행정자치부) 지역경제팀장 등은 주제 발표와 토론을 통해 “지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력임을 명심하고, 지역경제를 중심으로 한

클러스터 구축, 산·학 협력을 비롯한 유기적 네트워크 형성, 전문 연구인력 확보 및 지원정책 등을 통해 지역연구원이 지역경제산업을 이끌어가야 한다”고 주장했다.

그리고 이광희(한국학술진흥재단) 박사는 “정부출연기관과 지방자치단체출연연구원의 운영 현황을 비교·분석하면서 연구 인력 증원 및 지원이 절실하다”고 강조했다.

향후 전국시도연구원협의회(사무국-충남발전연구원)는 전국시도연구원이 지역경제활성화를 통한 지역의 경쟁력 강화와 지역민의 삶의 질 향상을 위해 지속적인 연구를 추진할 수 있도록 활발한 활동을 전개해 나갈 예정이다.



## ‘충청권 발전특별법’ 초안 나왔다

- 공공시설 우선 투자 등 정부지원책 담아 -

대전시, 충남도, 충북도 연구원으로 구성된 충청권공동발전연구단은 5월 1일 충남발전연구원 회의실에서 ‘충청권발전특별법 제정을 위한 1차 워크숍’을 열고 특별법 초안을 제시했다.

오용준 충남발전연구원 박사가 발표한 특별법 초안은 충남 행정중심복합도시와 대전 대덕연구개발특구, 충북 오송생명과학단지 연계와 낙후지역 광역 개발을 통해 충청권이 국가 중추기능을 수행하는 것을 목적으로 하고 있다.

초안에 따르면 시·도지사는 충청권 발전시책의 체계적 추진을 위해 충청권종합발전계획 수립과 중점개발지구 지정을 건설교통부 장관에게 요청할 수 있으며, 건교부 장관은 이를 국토정책심의회 심의를 거쳐 승인하도록 했다.

초안은 또 산업입지 및 개발에 관한 법률 등 8개 법률의 규제 특례 준용, 공공시설 투자 우선 지원, 각종 조세 및 부담금 감면 등의 내용을 담고 있다.

〈조선일보 5월 2일자 임도혁 기자〉

## ‘강한 백제’ 재조명 문화산업 창출해야

- 충남도 역사문화원 ‘백제문화 대토론회’ -

백제문화의 세계화를 위해선 백제 고도의 공간구조 설정을 통한 육성, 문화유적의 고부가가치화, 문화산업 클러스터 구축 등이 필요하다는 전문가 견해가 제시됐다.

4월 26일 충남도 역사문화원 주최로 공주 공무원교육원에서 7시간여 동안 진행된 ‘백제문화 대토론회’는 백제문화 세계화의 진로를 진지하게 탐색한 자리였다.

이날 전문가 발표 내용은 백제문화권 개발사업의 전면적인 개선, 백제문화제의 공주·부여 통합 개최를 통한 세계화, 2010년 ‘대백제전’ 개최, 백제의 문화산업화를 위한 콘텐츠 개발 등 충남도가 추진하고 있는 백제문화 세계화 사업의 성공 조건이라는 점에서 큰 관심을 모았다.

### ▲ 백제 고도의 공간 구조를 계획적으로 육성하라(채미옥 국토연구원 주택연구실장)

백제문화권을 역사문화도시로 조성하기 위해선 고도의 공간 기능을 재설정해야 한다. 고도의 지형적 조건인 산과 하천, 궁궐, 성곽, 사찰, 가로망 등의 고도의 핵심거점을 특별보전지구로 지정하고 핵심거점 주변의 농경지와 시가지를 역사환경지구로 지정해야 한다.

고도의 관광 자원화를 위해선 금강을 중심으로 하는 광역 고도축 조성, 국제공모를 통한 고도의 전통문화 홍보 및 세계화 추진, 민간자본을 활용한 전통 숙박지 및 상업지 조성도 요구된다.

### ▲ 우수한 문화유적의 부가가치를 창출하라(이남석 공주대 교수)

백제유적에 대한 조사와 정비는 30여년전의 골격과 변함이 없고 매장문화재 중심의 기초조사도 매우 부실하다. ‘문화유적 분포지도’에서 소홀한 유물 산포지 등 매장문화재의 현황을

구체적으로 파악하는 대대적인 조사가 필요하다. 지상 문화재뿐만 아니라 매장문화재의 존재를 망라해 수록해야 한다.

백제문화유적을 역사적 테마별로 재구성하는 한편 조사, 정비의 전문성 강화, 발굴조사의 경쟁적 환경 조성 및 새로운 부가가치 창출을 위한 각종 아이디어의 적용 등 새로운 분위기가 필요하다.

▲ ‘강한 백제’의 유산을 재조명, 문화산업을 창출하라(정경훈 호서대 벤처대학원 교수)

2010년 ‘대백제전’의 성공 개최를 위해선 백제의 여전사 ‘소서노’부터 황산벌 전투의 남전사 ‘계백’까지 강한 충남의 유산을 재조명하고 이를 활용해 문화산업 클러스터를 구축해야 한다. 백제역사재현단지과 연계해 애니메이션, 만화, 게임, 캐릭터, 음반, 모바일 등의 관련 산업을 육성할 수 있는 문화콘텐츠 마을의 조성과 백제문화제, 뮤지컬, 인형극, 콘서트, 컨벤션 기능을 수용하는 축제마을 조성 등을 고려할 수 있다.

영화마을과 휴양 기능을 겸한 예술인 마을, 청소년 체험시설, 먹거리와 쇼핑 등의 상업·유통 시설, 리조트와 펜션타운 등의 숙박시설, 레저스포츠시설, 문화산업화의 연구 기능을 담당할 백제문화연구소 등의 조성도 요구된다.

▲ 백제문화제를 한국의 대표적 문화브랜드로 육성하라(이인배 충남발전연구원 문화관광연구팀장)

백제문화제는 백제역사를 소재로 우수한 프로그램을 발굴해 충남 및 한국을 대표하는 국제적인 메가 이벤트로 확대, 개최되어야 한다.

관 주도의 행사를 탈피해 민간 주도형으로 전환하고 산·학·연 연계를 통해 전문 인력, 관련 단체, 기관의 컨소시엄을 구축해 전문성을 높여야 한다. 한·중·일 고대문화를 테마로 하는 축제화와 연계 관광상품 개발도 필요하다.

경주문화엑스포 및 서울, 익산의 백제문화와 차별성을 갖는 테마와 스토리텔링으로 구성하고 이를 통해 백제문화 콘텐츠산업을 육성하기 위한 기획으로 활용해야 한다.

〈대전일보 4월 27일자 5면, 이용 기자〉

## 충청권 공동발전 손잡았다

- 3개 시·도 전략세미나 -



대전·충청 경제권 통합과 공동발전 방안 마련을 위한 ‘충청권 공동발전 전략 세미나’가 4월 19일 대전시청 대회의실에서 열렸다.

이번 세미나는 지난해 12월 대전·충청권 3개 시도광역단체장간 합의된 ‘충청권 공동발전 5개안’에 기초해 구성된

충남발전연구원을 비롯한 충청권공동발전연구단 주최로 3개 시·도 통합경제공동체 형성 방안 구상을 위해 마련됐다.

이날 참석자들은 충청권의 경제통합을 통한 공동발전 전략의 중요성에 대해 공감하고 충청권 공동발전 기본구상 및 특별법 제정방안, 대구·경북지역 통합경제권 사례, 청주공항 활성화 방안 모색, 통합경제권 발전방안 및 광역교통체계 구축 방안 모색 등에 대해 토론을 벌였다.

소진광 경원대학교 교수는 “국가경쟁력 제고 차원에서 중앙정부 및 해당지역 모두가 역할을 분담해 지역발전을 도모할 수 있는 법안이 필요하다”고 강조했다.

대전발전연구원 이재영 박사는 “철도를 중심으로 한 충청권 광역 교통체계를 구축해 기존의 광역 교통체계를 획기적으로 개선해야 할 것”이라고 제안했다.

<대전일보 4월 20일자 8면, 황해동 기자>

## “살고싶은 금산 건설 주민 삶의 질 높여야”

- 「금산군 발전방향 모색을 위한 정책토론회」 개최 -

인구감소 해결방안 등 금산군의 현안 문제점을 분석하고 이에 대한 대안책 등을 제시하는 정책토론회가 열렸다.

충남발전연구원(원장 김용웅)과 금산군(군수 박동철)은 4월 9일 금산 다락원 소강당에서 공무원과 충남발전연구원 등 250여명이 참석한 가운데 ‘금산군 발전전략 모색을 위한 정책 토론회’를 가졌다.

토론에 참여한 전문가들은 ‘지역산업 특화발전 전략’, ‘인구유출 방지 및 도시민 유치방안’ 등 주제발표를 통해 금산군의 경쟁력 강화와 발전전략 방향을 모색하는 다양한 의견을 제시했다.

중부대 강현수 교수는 주제발표를 통해 “경쟁력 있는 금산을 만들기 위한 전략으로 고용과 소득을 만드는 괜찮은 일자리를 창출하고 지역 주민과 외지 사람들이 정착하고 싶은 살기 좋은 생활환경 조성이 필요하다”고 강조했다.

금산벤처농업대학 전준일 교수는 “트렌드 적합 농산물을 생산하여 브랜드 파워를 높여야 한다”고 농업발전에 대한 지향점을 제시했다.

한국농촌경제연구원 송미령 연구위원은 인구감소 문제 해결 방안으로 “편리한 생활기반 조성과 쾌적한 환경, 아름다운 경관, 개성 있는 문화 등 보유자원을 발굴하고 그 가치를 높이는 전략을 시행해야 한다”며 “이는 궁극적으로 살고 싶은 농촌을 만드는 작업인 동시에 현재 주민의 삶의 복지를 높이는 것”이라고 의견을 제시했다.

이 날 토론회는 금산군과 충남발전연구원과의 본격적인 지역경제 회생을 위한 협력체제 구축의 첫 발을 내딛는 자리였다는 점에서 그 의미를 더했다.

군 관계자는 “토론회에서 제시된 의견들을 정책에 적극 반영해 경제 활성화와 농촌에 새로운 활력을 불어넣는 계기가 될 수 있도록 노력하겠다”고 말했다.

〈중도일보 4월 10일자 17면, 송오용 기자〉

## ‘충청지역혁신 대장정 2007’ 개막

- 6월 27(수)부터 3일간 대전무역전시관에서 충청권 혁신역량 결집 -



6월 27일부터 29일까지(3일간) 충청권 지역혁신협의회와 3개 시·도(대전·충남·충북)가 공동으로 주최하는 ‘충청지역혁신 대장정 2007’ 지역혁신박람회가 대전무역전시관에서 개막됐다.

한범덕 행자부 제2차관, 정진철 대전시 행정부시장, 대전광역시 교육감, 충청남도 교육감, 김용웅 충남지역혁신협의회 의장 등 주요인사가 참석한 가운데 열린 개막식을 시작으로 ▲지차체 분야, RIS 분야, 대학 분야, 중소기업 분야 등 5개 분야의 지역혁신 우수사례 발표회 ▲충청권 지역연구원 공동세미나 등 8개 분야의 컨퍼런스 ▲전시행사 ▲문화이벤트 행사 등이 펼쳐지며 지역별 특성화된 사업발표 및 홍보와 민·관·산·학이 함께하는 지역혁신체계 구축과 지역정보 교류가 확대될 전망이다.

개막식에서 이완구 충청남도지사(대독)는 “지역민들이 무엇을 원하는지 어떤 발전을 원하는지에 대한 충분한 의견수렴과 지역민의 자발적인 동참을 이끌어내야 하며, 앞으로 대전충남북은 함께 손잡고 충청권 공동체의 상생과 발전을 위한 공조와 협력에도 주력하여 나갈 것”을 강조했다.





전시부스 구성은 지역혁신Zone, 연구지원 기관Zone, 지역특산물Zone, 대학·산학 협력 Zone, 중소벤처기업Zone으로 나누어 운영되어 관람객에게 충분한 볼거리와 체험행사가 펼쳐졌다.

충남도는 “균형 있는 지역발전”등 도정목표를 콘텐츠로 표현한 충남관에 선문대 RIS사업단이 연구개발한 안전 시스템 관련 제품과 건양대 RIS사업단의 전동스쿠터 등 혁신사례 전시품이 큰 인기를 누리고 있어 지역홍보와 더불어 충남도의 변화된 위상과 미래비전을 제시하는 한편,

지난 6월 22일 충남 T/P에서 개최한 지역혁신우수사례 경진대회 결과 최우수작으로 선발된 ▲ 웰빙 서산생강 한과 농촌 경제 효자가 되다!(서산시) ▲인삼약초 바이오 기업종합지원 체계 운영(중부대) ▲백제문화원형 특화산업 인력양성사업단(공주대) 등 지역혁신 우수사례 발표회를 개최하여 혁신주체로써의 위상을 당당히 뽐냈다.

이번 충청권의 3개 시·도가 공동으로 개최하는 지역혁신박람회는 그동안 2004년부터 개최된 ‘대한민국 지역혁신박람회’를 통해 국가균형발전정책의 추진성과에 대한 국민적 인식확대와 성과를 널리 홍보하고, 지역혁신우수사례 발굴 및 확산으로 지방의 자립적 발전역량을 강화함은 물론 전국적인 지역혁신 분위기를 고취시키며 살기 좋은 지역 만들기, 지역산업혁신, 지역투자유치 홍보를 통한 실질적 지역경제발전의 계기를 마련하는데 크게 기여할 것으로 기대된다.



## 충남지역혁신협의회 전체협의회 및 세미나 개최

- 신규위원 위촉 및 '07년 충남지역혁신협의회 운영계획(안)등 심의 가져 -



충남지역혁신협의회(의장 김용웅)는 4월 6일 대덕컨벤션센터에서 이완구 충남도지사, 지역혁신협의회 위원 등 70여명이 참석한 가운데 '2007년도 충남지역혁신협의회 전체협의회 및 세미나'를 개최하였다.

이날 행사는 ▲개회 및 국민의례 ▲위촉장 수여(7명) ▲충남도지사의 격려사 ▲협의회 의장의 인사말

씀 ▲2007 도정방향 설명 ▲협의회 운영계획 및 운영규정안 심의 ▲충남의 지역혁신사업 추진 실태와 거버넌스 체계 개선방안 세미나 등의 順으로 진행되었다.

이완구 도지사는 격려사를 통해 “혁신은 치열한 경쟁사회에서 살아남기 위해 선택이 아닌 필수가 되고 있으며 지역에서 무엇이 가장 시급하고 필요한지를 누구보다 잘 알고 있는 위원님들께서 리더가 되어 힘을 모아야 성공한다고 생각 한다”며 지역혁신협의회 위원들에게 도정과 지역발전을 위해 많은 관심과 협조를 당부하였으며

“충청남도가 전국 최초로 ‘충청남도 지역균형발전지원조례’를 제정하는 등 낙후지역 개발을 위해 힘쓰고 있으며 지역혁신이 더욱 활발히 전개될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다”고 말했다.

이날 협의회의 주요 심의 안건은 2007년도 충남지역혁신협의회 운영계획안과 운영규정안에 대한 심의가 이루어졌다.

특히, 2007. 3. 9 국무회의에서 의결된 국가균형발전특별법시행령 개정안에 대하여 설명, 지역 혁신발전 시행계획의 효율적 수행과 행정자치부의 총괄 지원·조정강화 및 살기 좋은 지역만들기 사업의 법적근거가 마련되는 등 최근 개정된 시행령에 대하여 정보를 공유하는 시간이 되었다.

마지막으로 차미숙 박사가 주제발표한 ‘충남의 지역혁신사업 추진실태와 거버넌스체계 개선방안’ 모색을 위한 세미나에서 5명의 관계자가 토론자로 참여하여 충남의 지역혁신 발전을 위한 많은 의견제시와 열띤 토론이 이루어지는 등 그 어느 해 보다 알찬 전체협의회로 기억되어졌다.

충남지역혁신협의회는 지역혁신 주체간 교류활성화 지원으로 국가균형발전정책의 실효성 제고 및 지역혁신발전계획 수립 등 중요사항을 심의하기 위해 지난 2004. 2월에 출발, 56명의 위원으로 구성·운영하고 있으며 2006년도에는 혁신협의회 운영 및 도정현안 사업의 심의·평가 등 총25건을 수행하였다.

## 충청남도 평생학습도시 추진을 위한 관계 공무원 인적자원개발 워크숍 개최



충남발전연구원 인적자원개발지원센터는 4월 20일(금요일) 충남발전연구원 5층 회의실에서 충청남도 평생학습도시 추진을 위한 관계 공무원 인적자원개발워크숍을 개최하였다.

워크숍에는 충청남도, 충청남도 교육청, 충청남도 16개 시·군 평생학습담당자가 참석하였다. 워크

숍에서는 공주대학교 양병찬 교수가 평생학습도시 조성 및 운영에 대해 충청남도 교육청 김상돈 평생학습 담당은 평생학습도시 추진절차에 대해 심도 있는 주제발표와 토론을 진행하였다. 이후 대덕교육학술연구원 교육개발팀 박성우팀장이 바람직한 평생학습프로그램 운용방안에 대한 주제발표를 하였다.

이번 워크숍의 개최를 통해 충청남도는 도 내 16개 시·군의 평생학습 네트워크 구축을 통한 지속가능한 발전을 추구할 수 있는 기회를 마련하였다.

## “충청남도 수질총량관리센터 설립기념 워크숍” 개최

- 충남발전연구원 충청남도수질총량관리센터 주최 -



충청남도와 충청남도수질총량관리센터는 금강수계 관련기관을 초청하여 충청남도수질총량관리센터 설립사례와 운영방안을 소개하고 센터 발전을 위한 전문가의 자문과 타 시·도의 의견을 수렴하여 센터 운영에 적극 반영하고, 시·군에서의 원활한 총량제 추진을 위하여 4월 10일 워크숍을 개최하였다.

이날 워크숍은 충남도 이덕성 수질관리과장의 ‘충청남도수질총량관리센터의 설립취지와 운영방안’, 이상진 총량관리센터장의 ‘금강수계 수질오염총량관리제 문제점 및 개선방안’, 낙동강수계센터 임정훈 전문위원의 ‘수질오염총량관리 이행평가 및 개선방향 발표’ 등의 순으로 진행되었다.

충청남도수질총량관리센터는 전국 최초로 설립된 수질관리 전담기구로써 수계별 환경조사·연구와 수질개선 방안을 제시하고, 금강수계 4개 시·도와의 협조체계를 구축하여 수질오염총량관리제도의 조기 정착은 물론 금강의 수환경 관련 자료의 공유와 기술적 조정 또는 협의 역할을 하게 된다.

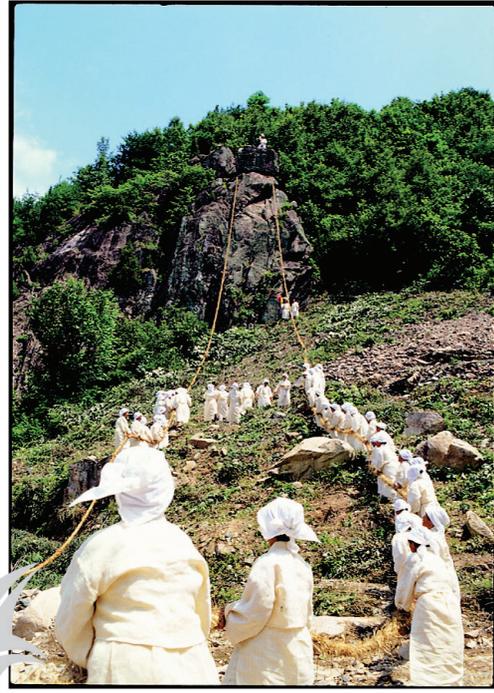
충청남도 관계자는 “현재 8개과 12개 담당에서 분산 추진해오던 물 관련 업무를 물 통합관리 본부를 설치하여 총괄할 계획이며 총량관리센터가 수질관리의 정책적 중추역할을 담당하게 될 것이다”라고 밝혔다.

**열린충남**은  
항상 열려 있습니다.

**열린충남**은  
충남 발전에 관한 연구논문, 정책제언 등  
참신한 내용과 정보를  
언제든지 환영합니다.  
채택된 원고에 대해서는  
소정의 고료를 드립니다.

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

## 충남의 문화유산 ⑨



### 금산 농바우끄시기

충청남도 무형문화재 제32호

천지개벽이다. 만물의 근원이 물에서부터 비롯되기에 물이 없으면 생명을 유지할 수 없다. 그래서 기다리다 더 이상 참을 수 없을 때 사람들은 하나 둘 모여 살 판을 벌리게 된다. 죽을판을 살 판으로 바꾸는 일이야말로 천지개벽이 아니고 무엇이겠는가. 바야흐로 혼돈이 시작된다. 새로운 세상을 향한 혼돈은 일상의 허위에서 벗어나 신과 사람이 하나가 되는 본래의 모습으로 돌아가는 일이다. 말 그대로 생명을 살리기 위하여 신과 대결을 하게 되는 현장은 축제가 되어 물을 부르는 것이다.

금강이 흐르고 있는 충남 금산군 부리면 어재리 농박골에 가면 갯바위와 농바우가 나란히 있는데, 갯바위는 남성이고 농바우는 여성이다. 남성들은 참여할 수 없는 농바우끄시기는 이 여성을 상징하는 농바우에 생명의 부활을 염원하는 용줄이 걸리면 시작된다. 비가 올 때까지 여러마을 사람들이 이어서 당기다보면 끝내 비가 오고야만다는 기우제이지만, 이제는 자연과 사람이 공생하는 생명의 시대를 꿈꾸는 축제로 새롭게 태어나고 있다. 농바우끄시기의 구성은 물병매기, 용줄꼬기, 용줄매기, 무제, 농바우끄시기, 개막기, 날긋이, 풍장긋으로 되어 있다. 농바우끄시기는 현재 충청남도 무형문화재 제32호로 지정(2000. 9. 20)되어 전승되고 있다.



## 충남의 밝은 미래 충남발전연구원이 열어갑니다.

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

희망찬 충남의 미래를 충남발전연구원이 함께 열어가겠습니다.