



지방화시대, 충청남도를 보다

학술단체협의회-충남발전연구원 공동 학술토론회

- 일 시 _ 2012. 5. 11(금) 14:00
- 장 소 _ 충남발전연구원 대회의실
- 주최·주관 _ 학술단체협의회 ·  충남발전연구원

토론회 일정

인사말		사회: 충남발전연구원 임준홍 기획팀장
	14:00-14:10	· 박진도 충남발전연구원장 · 한상권 학술단체협의회 상임대표
토론회 제1부 [충청남도과 백제문화]		· 좌장 : 서유석 학술단체협의회 공동대표
1주제	14:10-14:40	· 충청남도의 지역정체성과 백제문화 (이한상 대전대학교 교수)
2주제	14:40-15:10	· 백제문화와 지역문화의 연계 및 문화벨트 형성 방안 (황평우 한국문화유산정책연구소 소장)
토론	15:10-15:40	· 권영현 충남발전연구원 문화디자인연구부장 · 지수걸 공주대학교 교수
휴식	15:40-16:00	
토론회 제2부 [지방정치와 충청남도]		· 좌장 : 성태규 충남발전연구원 연구실장
3주제	16:00-16:30	· 충청남도 지역 균형개발의 현황과 대안 (한상욱 충남발전연구원 연구위원)
4주제	16:30-17:00	· 충청남도 지역주의의 정치사회적 특성과 의미 (한신대학교 배성인 교수)
토론	17:00-17:30	· 박 경 학술단체협의회 공동대표(목원대학교 교수) · 허남혁 충남발전연구원 책임연구원
폐회	17:30	

토론회 목차

- ⊗ 충청남도의 지역정체성과 백제문화 1
(이한상 대전대학교 교수)
- ⊗ 백제문화와 지역문화의 연계 및 문화벨트 형성 방안 19
(황평우 한국문화유산정책연구소 소장)
- ⊗ 충청남도 지역 균형개발의 현황과 대안 25
(한상욱 충남발전연구원 연구위원)
- ⊗ 충청남도 지역주의의 정치사회적 특성과 의미 59
(한신대학교 배성인 교수)

제1주제

충청남도의 지역정체성과 백제문화

__이한상 대전대학교 교수

충청남도의 지역정체성과 백제문화

이한상 (대전대)

1. 머리말

서기 660년 백제가 패망한 후, 백제의 옛 땅은 당(唐)의 지배를 받게 된다. 그 중심지는 한 때 백제의 왕도였고 사비시기는 5방성(方城) 가운데 하나로 기능한 웅진성(熊津城), 즉 현재의 공주였다. 당을 구축한 이후 이곳에는 웅천주(熊川州)가 설치되었고 통일신라, 고려, 조선을 거치면서 지방지배의 주요 거점이 되었다.

동일한 행정구역에 편제되어 있었다고 하여 반드시 문화적 동질성을 갖게 되는 것은 아니지만, 교통과 통신이 미발달되었던 전근대사회의 경우 그럴 개연성이 충분하다. 비단 충남지역에 한정되는 이야기는 아니지만, 이 지역에 오랫동안 거주한 주민들은 동일한 행정구역에 편제되어 생활해오면서 스스로를 다른 지역 사람들과 구분지어 생각하는 ‘지역정체성(地域正體性)’을 가지게 되었다.

이와 같은 지역정체성은 갑자기 창출된 것이 아니라 긴 역사의 흐름 속에서 서서히 형성된 것이며, 특히 이 지역이 국가의 왕도로 기능하였던 백제시기의 문화가 모태와도 같은 역할을 하였을 것이다. 백제는 비록 역사의 무대에서 사라졌지만 그 땅에 살았던 사람들은 오랫동안 백제를 잊지 못했다. 그리고 후삼국시대(後三國時代)가 보여주듯 백제의 부흥을 기치로 한 봉기에 나서기도 하였다.

따라서 충남의 지역정체성을 제대로 이해하거나 혹은 제고하기 위해서는 백제 문화에 대한 이해가 필수적이다. 이 발표에서는 충남에 남아 있는 백제의 문화유산을 소재로 백제 문화를 개관하고자 하며, 그것을 충남의 지역정체성과 어떻게 관련지을 수 있을지에 대하여 고민해 보려 한다.

2. 지역정체성의 모태, 백제문화

1) 역사의 중심지로 부각된 과정

충남지역에 사람들이 터를 잡고 정주생활을 시작한 것은 신석기시대부터이다. 그 후 청동기시대에 이르면 곳곳에서 청동제 무기와 의기(儀器)를 소유한 유력자가 등장한다. 그리고 다시 몇 세기가 지나 삼한 소국(小國)이 형성되는데, 중국의 역사서인 《삼국지(三國志)》 위서(魏書)동이전(東夷傳) 기록에 의하면 삼한 소국은 모두 78개국이었고 충남지역을 포함하는 마한에는 54개의 소국이 존재했다고 한다. 그 가운데는 소국의 이름조차 알 수 없는 것이 많고 유적 조사 역시 불균등하여 충남지역에 몇 개의 소국이 위치하였는지 알기 어렵다. 다만 목관묘(木棺墓)와 목곽묘(木槨墓) 발굴조사의 성과를 살펴본다면 천안-아산, 당진, 공주, 연기, 부여, 논산, 서산, 서천 등 현재의 기

초자치단체 권역마다 소국이 존재하였을 가능성이 있다. 근래에 들어 마한사회를 주도한 목지국(目支國)의 위치가 천안-아산 일대였을 것으로 보는 견해가 많아지고 있다. 마한권역의 소국이 유사한 풍습을 공유하였다는 기록에 기준할 때 이 시기 충남지역 주민의 생활과 문화양상은 상당부분 동질성(同質性)을 지닌 것으로 이해할 여지가 있다.

서기 3세기 후반의 어느 시점이 되면 목지국에 대신하여 한강유역의 백제가 세력을 확장, 마한 소국의 상당수를 병합하고 고대국가로 성장한다. 백제는 대규모의 노동력을 동원하여 왕성 풍납토성(風納土城)을 축조하였고 대형의 왕릉묘역을 조영한다. 뿐만 아니라 내적성장의 자신감을 대외교섭을 통해 드러내고자 하였다. 백제가 한성에 도읍하고 있던 시기의 충남지역은 백제의 여러 지방 가운데 한 곳이었지만, 백제 사회를 지탱하는데 필요한 주요 물자의 공급원이었다. 5세기 무렵에 축조된 것으로 보이는 공주 수촌리고분군(水村里古墳群)에 금동관, 금 귀걸이, 금동제 허리띠, 금동신발, 장식대도 등의 금공위세품(金工威勢品)이 집중적으로 부장되는 양상으로 보면 이 시기에 접어들어 충남지역에 거주하던 세력의 위상이 급격히 높아진 것으로 이해할 수 있다.

서기 475년 고구려의 기습공격을 받은 백제는 힘 한번 제대로 쓰지 못한 채 패전하였고 개로왕은 목숨을 잃고 말았다. 개로왕(蓋鹵王)의 동생 문주(文周)는 신라 구원군의 도움을 받아 백성을 이끌고 웅진으로 천도하였다. 서기 538년 성왕이 사비(泗沘)로 천도하기까지 공주는 백제의 왕도로 기능하였다. 웅진시기 초반의 백제는 고구려에게 빼앗긴 옛 영역을 회복하지 못하였으며 고구려는 여세를 몰아 청원, 대전까지 진출하여 백제를 목전에서 위협하는 형국이었다. 백제 24대 동성왕(東城王)과 25대 무령왕(武寧王) 치세에 이르면 쇠약했던 백제가 다시금 웅비하게 된다. 활발한 축성 사업을 통하여 국가의 방비를 튼튼히 하고 지방통제를 강화하였으며 한강유역을 회복하였다. ‘백제가 다시 강국이 되었다.[更爲強國]’라는 《양서(梁書)》의 기록은 이 시기 백제의 모습을 잘 보여준다.

무령왕에 뒤이어 즉위한 성왕(聖王)은 새롭게 조성한 왕도, 사비로 천도한다. 사비 천도는 오랫동안 준비하여 실행한 것이며 그 과정에서 왕권을 강화할 수 있었다. 서기 551년에는 신라와 연합하여 한강 이남에서 고구려군을 퇴각시키는데 성공하기도 하였다. 그러나 곧이어 관산성(管山城) 전투에서 신라군의 매복에 걸려 사로잡혔으며 끝내 목숨을 잃고 말았다. 서기 660년 나당연합군에 패망하기까지 백제의 왕도는 계속 사비였다. 《관세음응험기(觀世音應驗記)》의 기록에 무왕이 익산으로 천도하였다는 내용이 보이지만 역사적 진실로 보기는 어렵다는 견해가 많으며 익산을 부도(副都) 혹은 별도(別都)로 보는 견해가 더욱 유력하다. 이처럼 충남지역은 서기 538년부터 660년까지 백제의 왕도로 기능하였다. 충남지역이 한국사의 전개과정에서 한 국가의 중심지로 존재했던 유일한 시기가 바로 이 무렵이었다.

2) 충남에 남아있는 백제의 유산

충남 곳곳에는 여러 시기의 문화유적이 분포하고 있다. 그 가운데 중심은 단연 백제의 웅진 및 사비시기의 유적이다. 가시적 지표인 국가지정문화재 가운데 이 시기에 만들어진 것들이 많다. 그렇지만 백제의 유적과 유물을 통해 역사기록에 등장하는 백제의 위상을 제대로 살펴보기에는 한계가 있다. 그것은 백제인들이 남긴 문화유산의 양이 고구려, 신라 등 주변국에 비하여 현격하게 적기 때문이다. 물론 앞으로의 조사에서 그 수량이 늘 수도 있겠지만 온전하게 발굴된 무덤에서조차

많은 유물이 출토되지 않는다. 지금까지 드러난 백제의 유산을 몇 가지로 정리하여 제시하면 다음과 같다.

① 유적

백제의 왕도였던 공주와 부여에서는 궁궐과 관서, 도로망 등 도성유적이 발굴되고 있다. 공주에서는 아직 왕궁의 궁궐이 제대로 발굴되지는 않았지만 공산성 내부에 여러 전각이 존재하였을 가능성이 높다. 향후 조사와 연구가 필요한 부분이다. 부여는 공주에 비하여 유적의 분포가 보다 뚜렷하다. 부소산 자락인 관북리 일대에서 궁궐의 담장, 정연한 도로, 대형의 궁궐건물과 창고, 연못 등이 연이어 발굴되었다. 그런데 도성유적은 건물터만 남아 있고 발굴과정에서도 온전한 모양을 지닌 유물이 출토되는 사례가 적은 편이다. 백제라는 고대국가의 왕궁이 공주와 부여의 특정 지점에 위치하고 있었다는 정보를 시민들에게 전해줄 수는 있었지만, 그것을 백제문화의 현대적 활용 자산으로 활용하기에는 어려움이 존재한다.

도성유적에 비하여 가시성이 더욱 현저한 것은 무덤이다. 공주 송산리고분군(宋山里古墳群)이나 부여 능산리고분군(陵山里古墳群)과 같은 백제의 왕릉은 대부분 도굴되거나 발굴되어 온전한 모습으로 남아 있는 예가 없다. 1971년에 우연히 발굴된 무령왕 부부의 무덤을 제외한다면 어느 것이 누구의 무덤인지에 대한 정보는 거의 없다. 일본의 사례처럼 왕계(王系)가 여전히 유지되고 있거나, 조선왕조의 사례처럼 왕계는 유지되지 않으나 멀지 않은 과거의 왕릉을 발굴하는 것은 대단히 어려운 일이다. 어쩌면 불가능할지도 모른다. 그러나 백제나 신라의 왕릉은 여러 차례에 걸쳐 발굴되었다. 무덤 주인공이나 그 후손들의 입장에서 보면 조상무덤이 훼손되는 것으로 여길 소지가 있다. 기왕에 발굴된 왕릉의 경우 일제가 조선의 국권을 침탈한 시기이거나 개발사업을 지향하던 제3공화국 시절이었기 때문에 조사가 가능하였던 것이다. 아마 요즘 김해의 수로왕릉이나 허황후릉(許皇后陵), 경주의 태종 무열왕릉, 괘릉(掛陵)을 발굴하려 하다면 거센 반대에 봉착하여 실행하기가 어려울 것이다. 그렇지만 향후 백제의 왕릉이 우연히 발견되거나 기왕에 발굴된 무덤을 재차조사하려 한다면 그것을 반대하기 보다는 찬성하는 견해가 많으리라 예상해볼 수 있다. 여기서 백제 문화유산의 현주소를 볼 수 있다.

백제사의 전개과정에서 불교가 차지하는 역할은 매우 컸다. 역사 기록에 따르면 백제에 불교가 전해진 것은 침류왕(枕流王) 때라고 하나 아직 한성시기의 절터는 발굴된 바 없다. 서기 529년에 창건된 것으로 전하는 대통사(大通寺)는 웅진시기의 국가적 사찰이었으나 대통사지 주변에서 발견된 와당, 석조 등의 유물만 알려져 있을 뿐 발굴조사에서는 사역(寺域)을 확인할 수 없었다. 그 때문에 백제의 절터라 하면 대부분 사비시기의 것이다. 당시 왕도였던 부여와 그에 준하는 위상을 지녔던 익산에 집중되어 있다. 부여의 절터 가운데는 왕실 혹은 국가 차원에서 조영한 능사, 왕흥사, 정림사가 대표적이다.¹⁾ 백제의 전형적인 1탑(塔)-1금당식(金堂式)의 가람배치(伽藍配置)가 확인되었고 그 가운데 능사에서는 백제 금속공예문화의 정수라 평가받는 금동대향로가 발굴되었다.

② 유물

백제의 유물은 워낙 다양하기 때문에 이 자리에서 모두 소개할 수는 없다. 따라서 백제적인 특색을 현저하게 발현하고 있거나 혹은 문화재적 가치가 뛰어난 유물을 일부 선택하여 설명하고자 한다.

1) 陵寺란 逸名寺刹이나 발굴단이 사찰의 성격과 관련하여 寺名을 造語한 것이다. 王興寺址와 定林寺址에서는 사명이 새겨진 기와가 출토된 바 있다.

첫째, 토기와 기와이다. 백제인들은 누구나 토기를 생필품으로 사용하였다. 그런 연유로 문화재 발굴조사 현장에서 가장 쉽게 만날 수 있는 자료가 바로 토기이다. 백제토기는 고구려, 신라, 가야 토기와는 형태적으로 구별된다. 전문가가 아니더라도 약간의 교육만 받으면 백제토기의 연대와 양식적 특징을 개략적으로 구분해낼 수 있을 정도이다. 삼국시대의 각 나라가 각기 특색 있는 토기문화를 가지고 있었다는 것은 기본적으로 각 나라별로 토기를 생산했다는 점에 기인할 것이다. 그렇지만 매우 유사한 문양과 기형을 갖춘 토기문화를 공유함에 따라 주민들 사이의 생활양식의 유사도는 오랫동안 그대로 유지되었을 것이다. 백제토기를 구성한 여러 기종 가운데 삼족토기(三足土器)는 백제적인 특색을 가장 잘 보여준다. 토기뿐만 아니라 와당(瓦當)에서도 백제적인 특색을 간취할 수 있다. 삼국시대에 가장 유행한 와당의 문양은 연화문(蓮花文)이었다. 백제 와당의 연꽃잎은 주변국 와당의 그것에 비하여 볼륨감이 현저하지 않아 부드러운 느낌을 준다. 이를 백제적인 미의식의 소산으로 보곤 한다.

둘째, 충남에 남아 있는 백제 유물 가운데 세인들의 관심을 한 몸에 받는 것이 바로 공주 무령왕릉(武寧王陵) 출토품이다. 삼국시대의 발굴된 왕릉 가운데 유일하게 무덤의 주인공을 알 수 있는 예이다. 무덤에서 출토된 지석(誌石)에 따르면, 이 무덤은 523년 붕어(崩御)한 무령왕과 526년 천수(天壽)를 다 누리고 세상을 뜬 무령왕비의 합장분이다. 따라서 이 무덤에서 출토된 유물은 무덤에 묻힌 연대를 알 수 있다는 점에서 중요하다. 특히 금제 관장식[冠飾], 금 귀걸이, 금은제 허리띠, 금동신발 등 장신구의 도안은 현대적인 관점에서 보더라도 세련된 모습이며 아울러 놀라운 수준의 세공기술을 보여준다. 뿐만 아니라 이 무덤에서는 중국에서 들여온 도자기, 일본산 금송(金松)으로 만든 목관이 출토되어 백제의 활발했던 대외교류의 모습을 알 수 있었다.

셋째, 부여 능사 출토 금동대향로(金銅大香爐)이다. 충청남도과 부여군 등 행정기관뿐만 아니라 대다수의 시민들도 이 유물이 백제문화를 상징하는 것으로 이해하고 있고, 또 적극적으로 그 도안을 활용하고 있다. 이 유물이 처음 발굴되었을 때에도 그랬고 지금도 금동대향로의 제작지를 중국 남조(南朝)로 보는 견해가 많다. 백제가 이러한 수준의 공예품을 만들기는 어려웠을 것이라는 주장이다. 그러나 근래 부여 왕흥사지, 익산 미륵사지에서 사비시기 백제 금속공예품이 연이어 발굴되었는데 백제의 빼어난 공예수준이 여실히 드러나 있다. 따라서 금속공예기술 수준이 낮아 백제인들이 금동대향로를 제작하지 못했을 것이라는 추정에 문제가 있음이 드러나게 되었다.

3. 백제문화의 계승과 지역정체성

1) 백제문화의 현대적 계승

백제가 멸망한 후 옛 백제지역 주민들 사이에서는 백제 유민의식(遺民意識)이 형성되어 있었다. 연기군 출토 납석제(蠟石製) 불상의 명문에 그러한 의식이 드러나 있으며, 고려시대에 다시금 조영되는 소위 백제양식계(百濟樣式系) 석탑에서도 유사한 모습을 발견할 수 있다. 신라는 삼국을 통일한 이후 ‘일통삼한(一統三韓)’을 강조하였지만 옛 백제와 고구려 주민들의 마음까지 녹여내지는 못하였다. 이러한 유민의식은 고려의 대몽항쟁기(對蒙抗爭期)를 거치면서 상당 부분 해소된 것으로 이해하는 연구가 있다.

전근대사회에서도 역사학자들은 한국 고대사의 체계를 잡으면서 백제사를 한 축으로 설정하여 왔다. 그렇지만 일반 백성들에게는 큰 관심거리가 되지 못하였다. 그들이 백제의 역사에 대하여 다시금 관심을 가지게 된 것은 일제 강점기의 어느 시점일 것이다. 그 단초는 통감부(統監府) 시절의 조선고적도보(朝鮮古蹟圖譜) 편찬사업에서 찾아볼 수 있으며, 이후 일제는 조선총독부박물관, 조선고적보존회라는 기구를 통해 백제의 유적과 유물 조사에 본격적으로 착수한다. 이러한 유형의 조사는 공적인 성격을 지녀 간략하나마 조사결과가 공간되었다. 이와는 달리 식민지 조선에 넘어와서 활동하던 일본인들이 개별적으로 도굴하거나 유물을 수집하여 일본으로 반출한 사례가 대단히 많았다. 그 과정에서 백제의 주요 유적이 파괴되는 아픔을 겪게 된다. 공주에서 활동하였던 가루베지온[輕部慈恩]의 경우 자신의 책에 “(공주, 부여 일원에서) 300여기의 왕릉급 고분을 발굴하였다.”라고 적었다. 발굴로 위장한 도굴이었다. 이 시기의 고적조사는 문제가 매우 많았으나 아이러니하게도 부분적으로 시민들에게 백제와 백제 문화재의 중요성을 각인시키는 역할을 하였다.

광복 이후에도 백제에 대한 시민들의 관심도는 큰 변화가 없었다. 학생들이 교과서를 통해 백제사를 학습하는 정도에서 크게 벗어나지는 않았다. 그러던 중 1971년 7월 5일 무령왕릉이 우연히 발견되면서 새로운 변화가 감지된다. 이 날까지만 하더라도 이 무덤이 백제 25대 무령왕의 무덤일 것이라고는 누구도 생각하지 못했다고 한다. 그리고 3일 후인 7월 8일 날 저녁, 무덤 속에서 지석과 더불어 수많은 유물이 쏟아져 나왔고 처녀분으로 발굴된 이 무덤의 주인공이 무령왕 부부라는 사실이 공개되면서 백제에 대한 전국민적 관심은 폭발하였다. 물론 충남지역의 경우는 더 말할 것도 없었으며 발굴현장 및 출토유물을 전시하였던 공주박물관에 관람객의 발길이 끊이지 않았다.

무령왕릉이 발굴된 지 벌써 40주년이 지났다. 그 사이 새로운 발굴이 진행되어 백제사의 여백을 조금씩 메워나가고 있다. 백제의 중요 문화재는 이미 도굴된 것이라 여겼던 기왕의 생각에 오류가 있음을 알게 되었고 왕릉 이외에도 궁궐, 절터에 대한 관심이 높아졌다. 특히 1995년에는 부여 능사에서 창왕명(昌王銘) 사리감(舍利龕)과 금동대향로가, 2007년 왕흥사지 목탑지에서는 서기 577년에 공양한 사리장엄구(舍利莊嚴具)가, 2009년 익산 미륵사지 서탑(西塔)에서는 서기 639년에 공양한 사리장엄구가 온전한 모습으로 발굴되었다. 학계와 매스컴에서는 그 때마다 “제2의 무령왕릉”이 발굴되었다는 소식을 전하며 흥분을 감추지 못하였다.

근래 대형서점을 방문해 보면 다양한 백제 관련 저작물을 만나볼 수 있다. 어린이를 대상으로 삼은 책에서 시작하여 전문가용 서적까지 다양하다. 그만큼 백제사의 대중화 작업이 진전되었음을 잘 보여주는 현상이다. 아울러 충청남도도 백제사 연구 성과를 총집성한 《백제문화사대계》를 발간하였고, 충청남도의 각 시군에서는 사회교육활동을 강화하면서 백제사연구의 성과를 시민들이 함께 누릴 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이미 오래 전 우리의 눈에서 사라져버린 것만 같았던 백제가 다시 오늘 우리 앞에 자리하게 된 것이다. 그것도 우리의 일상에서 늘 접할 수 있는 친숙한 모습으로. 어찌 보면 백제는 늘 그 곳에 있었는데 우리가 이제야 그것을 알아보고 또 그것을 활용하려 시도하는지도 모르겠다.

백제의 주요 문화재를 사적, 국보, 보물로 지정하고 그것을 적극적으로 관광자원화 하려는 시도는 이미 1970년대에 시작되었지만 2000년대 이후 그러한 경향성은 더욱 강화되고 있다. 이를 백제 문화의 현대적 활용이라 부른다. 그런데 활용이라는 용어는 다분히 현대인만을 주체로 하는 어감이 있으므로 이를 계승이라 표현하면 어떨까 한다. 물론 백제문화를 계승하려면 먼저 백제문화의

실체를 해명하여야 한다. 그리고 해명된 실체 가운데 현대 우리 사회에 적합한 요소만을 선택적으로 받아들여 계승하여야 하는 것은 당연한 일이다. 근래 우리 사회의 화두 가운데 하나가 문화콘텐츠이다. 전통 문화유산에 담겨 있는 정보의 실타래를 현대적인 관점에 맞게 풀어내자는 기획이다. 백제 역시 예외가 아니다. 백제의 빼어난 디자인 요소를 찾아내 현대적인 감각과 접목하기도 하고, 백제사의 전개과정에서 큰 족적을 남긴 인물들을 소재로 스토리텔링(storytelling)기법을 활용하여 다양한 콘텐츠를 만들기도 한다.

2) 사회변화, 지역정체성, 그리고 백제문화

앞에서 '충남의 지역정체성'이란 표현을 사용하였는데, 그 실체가 무엇인지 분명하지 않다. 충청남도 등 행정기관이 설문조사를 통하여 지역정체성을 규정하고 주민들에게 그것을 교육한다고 하여 지역정체성이 현격하게 변화하지는 않는다. 지역정체성이란 지역주민들의 오랜 삶이 온축되어 형성되는 것이며, 주민들이 스스로 느끼는 공동체적 유대감(紐帶感)과 같은 것이어서 가시적(可視的)이지 않을 때가 더욱 많다.

지역정체성이 형성되는 배경은 복잡적이다. 사람들이 살아온 지리적 조건이 어떠한가 하는 점도 중요한 요인이겠지만 그에 못지않게 영향을 끼친 것으로 역사적 경험을 들 수 있겠다. 주민들이 함께 하나의 단위를 이루어 힘든 역사의 파고를 넘었을 때, 그리고 그것이 지속적으로 쌓여갈 때 지역정체성 형성의 속도가 증가할 가능성이 있다. 지금 이 시점에도 충남의 지역정체성은 여전히 현재진행형으로 만들어져 가고 있는 것이다.

그런데 변수가 생겼다. 우리가 살고 있는 현대사회는 전근대사회와는 달리 교통과 통신수단이 급격히 발달하였다. 그와 연동하여 지역과 지역 사이의 교류, 타 지역 주민들의 빈번한 왕래, 생계 및 주거방식의 변화, 물자의 공급방식과 소비패턴의 변모가 연쇄적으로 일어난다. 따라서 지역정체성의 혼란을 초래할 수 있는 여건이 조성되고 있다.

지방자치단체, 문화원 등의 기관에서는 '지역정체성을 인식하자.' 또는 '지역정체성을 회복하자.'는 구호를 내세우며 지역정체성을 강조한다. 다분히 정치적 의도까지 엿보인다. 물론 지역정체성을 강조하는 것 자체의 의미까지 폄하할 생각은 없다. 우리 현대사의 전개과정에서 지역주의에 기반한 정당 혹은 정파가 지역감정이라는 형태로 지역정체성을 악용하였던 사례가 있었고 앞으로도 그럴 소지는 충분하다. 즉, 지역정체성의 내용을 특정한 목적에 따라 새롭게 포장하려는 시도가 존재할 수 있다는 점을 언급해보는 것이다.

주민들이 지역정체성은 보다 뚜렷하게 인식하고 또 그것이 지속력을 가지려면 보다 현실적이어야 한다. 여기서 현실적이란 지역정체성이 그들의 삶과 연결되어 있어야 한다는 의미이다. 즉, 지역정체성이 현재적 입장에서 반드시 필요한 것이라야 한다는 인식이 전제될 필요가 있다. 세계인들은 이탈리아(Italy)라 하면 그 옛날의 로마를 떠올린다. 이탈리아를 규정지을 수 있는 수많은 특징 가운데 로마문화의 영향력이 그만큼 크다는 뜻이다. 이탈리아 사람들은 로마의 유산을 통해 생계를 유지하고 있고, 정부도 로마문화에서 국가 성장의 동력을 찾고 있기 때문에 자신들의 정체성을 구성하는 제 요소 가운데 로마문화를 우선으로 삼고 있다. 충남의 경우도 마찬가지이다. 충남은 백제문화의 중심지, 조선시대 선비문화가 숨 쉬는 곳, 충절의 고장, 청정 자연환경과 서해안 갯벌 등 여러 이미지를 가지고 있다. 이중 백제문화의 활용가능성이 가장 높아 보인다. 충남의 많은 사람들이 이 점에 대하여 충분히 인식하고 있기 때문에 백제문화라는 브랜드 이미지를 제고하고 그것을 충

남의 지역정체성과 관련하여 적극 활용하려 시도하고 있다.

그 가운데 백제의 문화유산을 세계유산목록에 등재하려는 시도는 주목해볼 필요가 있다. 세계유산이란 1972년 유네스코(UNESCO) ‘세계 문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약’에 근거하여 세계유산 목록에 등재된 문화재를 지칭한다. 그 가운데 유적, 건축물, 문화재적 가치가 높은 장소를 세계문화유산이라 부르고 있다. 우리나라의 문화재 가운데도 석굴암과 불국사, 해인사 장경판고, 종묘 등 여러 문화재가 세계유산 목록에 등재된 바 있다. 아직 백제 관련 문화재는 등재되어 있지 않다. 세계 각국이 경쟁적으로 자국(自國)의 문화재를 세계유산 목록에 등재하려는 것은 관광객 증가라는 현실적 이익 추구하고 관련되기도 하지만, 그 외에도 다양한 목적을 가지고 있다. 각국 위정자들은 세계유산을 통하여 국민들이 자국 문화에 대하여 자긍심을 가지도록 유도하려는 측면도 있다.

우리나라의 경우 여러 문화재가 세계유산 목록에 등재된 이후 세계 각지로부터 찾아오는 관광객이 급증하였으며, 중앙정부로부터의 다양한 지원이 베풀어짐에 따라 현지 주민의 만족도가 높아졌다. 이러한 경향을 목도한 지방자치단체가 경쟁적으로 해당 지역의 문화재를 세계유산 목록에 등재하려 시도하고 있다. 다른 한편으로 자신의 임기 중에 가시적인 성과를 내고 싶어 하는 지방자치단체장의 정치적 입장과 부합하면서 세계유산 목록 등재작업은 유행처럼 번지고 있다. 현재 우리나라 각 지방자치단체가 세계유산 목록 등재작업을 추진하는 사례 가운데 충청남도에서는 공주·부여 역사유적과 아산의 외암마을이 포함되어 있다.

결국 세계유산목록 등재를 준비하는 과정에서 백제문화에 대한 대내외적인 인식은 크게 제고될 것이다. 그러한 작업이 소기의 성과를 거두려면 차분히 해당 문화재가 어떠한 가치를 지니고 있는지에 대한 조사와 연구가 선행되어야 하며, 그것은 한 두 번의 학술대회만으로는 부족하다. 아울러 향후 어떤 방법으로 그 문화재를 관리해나갈지에 대한 장기적인 마스터플랜을 수립할 필요가 있다. 자칫 문화재의 가치에 우선하여 등재를 추진하는 사람들이 개인적인 욕심이 강조되다보면, 얼마 전 사회적으로 큰 문제가 되었던 세계 7대 경관 선정의 사례가 재현될 가능성이 있다. 특히 강조하고 싶은 것은 주민들의 적극적 참여를 어떻게 이끌어낼 것인가 하는 점에 대하여 고민할 필요가 있다는 점이다.

4. 맺음말

이상에서 충남의 백제문화에 대하여 개관하고 그것이 현 충남의 지역정체성과 어떤 관계를 가지는지에 대하여 간략히 살펴보았다.

어찌 보면 백제라는 고대국가가 존재했던 시기는 까마득한 과거이고 그 중간에 통일신라, 고려, 조선이라는 국가가 존재했으므로 백제문화와 충남의 지역정체성 사이에 연결고리가 없는 것처럼 느껴진다. 그럼에도 불구하고 주민들은 자신들의, 혹은 지역의 정체성을 백제와 관련지어 생각하는 경우가 많다. 그것은 지역에 백제문화가 고스란히 전승되어왔음에 기인하는 것이 아니라 교육의 효과 때문인 것 같다. 학생 시절 백제문화에 대하여 학습하면서 자신들이 태어나 생활하고 있는 충남이 한국 고대사의 여러 중심지 가운데 한 곳이었고 문화적으로 대단히 선진적이었음을 알게 되었으며, 그것을 자신의 마음 속 깊은 곳에 넣어둔 것 같다. 그러한 인식을 밖으로 드러내고 또 확산시키는 데 도움을 준 것이 주요한 유적의 발굴 성과였고, 국가나 지방자치단체에서 주도한 문화유산의 복원 정비사업이었다.

지역의 정체성이란 짧은 기간 동안의 작업으로 바꿀 수 있는 것은 아니지만, 표면으로 드러나지 않는 다양한 요소들을 조금씩 부각시켜 보다 뚜렷하게 보이도록 할 수는 있을 것 같다. 충남의 지역정체성을 규정짓는 여러 요소 가운데 하나가 백제문화이며, 백제문화는 지역정체성의 모태와도 같은 존재이다. 충남의 지역정체성이 보다 선명해지려면 지역정체성과 관련한 제 요소가 주민들의 일상과 매우 밀접한 관련성을 가질 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 백제문화를 현대적 입장에서 새롭게 해석하고, 그 속에서 계승할 부분을 찾아 적극적으로 활용할 필요성이 제기된다.

<참고문헌>

- 강종원, 2009 「백제문화권의 역사·문화유산활용방안 -금강주변 백제문화유산을 중심으로-」 『충청학과 충청문화』 8, 충청남도 역사문화연구원
- 강종원, 2011 「백제문화유산의 세계유산 등재를 위한 예비적 고찰 -공주·부여 역사유적지구를 중심으로-」 『충청학과 충청문화』 12, 충청남도 역사문화연구원
- 강종원·김경미, 2006 「충남 문화사업의 활성화를 위한 역사·문화자원의 개발 및 활용방안 모색」 『인문콘텐츠』 7, 인문콘텐츠학회
- 노태돈, 1982 「삼한에 대한 인식의 변천」 『한국사연구』 38, 한국사연구회
- 박영민, 2010 「충남 연기지역 납석제 불상군 연구」 『동악미술사학』 11, 동악미술사학회
- 박찬인, 2007 「지역혁신과 대전·충청지역 정체성」 『아시아지역연구』 9, 충남대학교 아시아지역연구소
- 양병창, 2008 「대전·충남지역 주민의 자기개념과 지역 정체성 분석」 『사회과학연구』 18, 충남대학교 사회과학연구소
- 윤용혁, 2009 「2010년 세계대백제전 세계화의 과제」 『충청학과 충청문화』 9, 충청남도 역사문화연구원
- 이남석, 2011 「백제 불교유적의 문화유산적 가치」 『충청학과 충청문화』 13, 충청남도 역사문화연구원
- 이은정, 2011 「축제의 전승과 지역정체성 -옛 자인현 지역을 중심으로-」 영남대학교 문화인류학과 박사학위논문
- 이재열 외, 2004 『충청지역의 사회의식과 지역정체성』 백산서당
- 임선빈, 2000 「지역문화의 위상과 방향」 『지역발전연구』 7, 대전대학교 지역발전연구소
- 정재윤, 2009 「백제문화의 스토리텔링을 통한 활용성 제고」 『충청학과 충청문화』 9, 충청남도 역사문화연구원
- 충청남도 역사문화연구원, 2008 『백제의 역사와 문화 -백제문화사대계 개설서-』
- 충청남도·충청남도 역사문화연구원, 2009 『충청남도 문화재대관1~3』
- 충청남도지편찬위원회, 2008 『충청남도지 20-문화유적-』

제2주제

백제문화와 지역문화의 연계 및 문화벨트 형성 방안

—황평우 문화유산정책연구소 소장

전통문화(백제문화)와 지역문화발전으로써 지역주민의 문화지수 향상 방안

황평우(한국문화유산정책연구소)

- 충남의 역사와 문화를 백제권으로만 한정해서 논한다는 것은 매우 무리가 있다.

백제역사도 시기별로 영향권이나 문화영역의 폭이 매우 다양하다. 또한 고려와 조선, 근대국가로의 이행과정에서 충남권의 역사와 문화역시 매우 중요한 부분이다.

그렇다면 충남의 전통문화를 거론할 때 백제권으로 이미지를 고착하는 방식과 고려의 대외 교류와 조선의 대외 교류과정에서 나타나는 독특한 문화와 역사적 사실을 충남의 역사와 문화로 승화시키는 방안이 다양하고 포괄적으로 고려되어야 할 것이다.

- 이미 충청남도와 도내 많은 대학과 소속연구기관들이 충남의 역사문화를 시대별, 역사문화권별로 기본 연구정리는 되어있으며, 이와 아울러 복원계획과 역사유적 정비계획이 마련 되어있다.

문제는 이러한 추진 계획들이 충남의 역사문화라는 큰 그림 안에서 유기적으로 진행되지못한다는 아쉬움이 있으며, 중앙정부 차원에서의 아젠다 설정을 못했다는 반성이 있어야 하겠다.

예를 들어 국가(문화재청)에서 계획 중인 백제문화재 정비계획이 있으나 추진 예산이나 진행과정을 “경주역사문화도시”와 비교해본다면 5,000억대 500억대로 비유할 수 있을 것이다.

또 내포문화권특정지역 문화유적정비 역시 200억대 수준이며, 한국에서 유일하게 세계유산을 소유하지 못한 역사문화권으로서의 공주의산부여 등 백제역사문화를 세계유산으로 등재하자는 움직임도 겨우 이제 궤도로 진입되고 있다.

예산의 크기로 매사를 단정한다는 것에는 동의할 수 없지만 상대적으로 다른 문화권의 개발과 보존에 투입되는 중앙정부나 도 차원의 규모에 비해 충남도 및 백제권에 속한 지자체의 예산 배정에는 심각하게 반성해 봐야 할 대목이다.

여러 계획도 단, 중, 장기적인 전략과 정책의 구분이 필요하며 나열식, 평면적 대책 보다 입체적이고 거시적인 차원에서의 대책이 있어야 할 것이며, 행정이나 집행의 근원이 되어야 할 연구기능도 “백제학” 더 나아가 “공주학” “부여학”을 연구하는 지역대학의 연구기관이 존재해야 한다.

- 그러나 중앙정부 차원에서의 아젠다 설정이 지역문화의 발전에서 만사형통은 아니다.

서울의 한강르네상스처럼 하드웨어 중심의 토건문화발전이 아닌, 지역민들의 문화지수를 향상시키는 방안을 연구해야 할 것이다.

■ 전통문화(문화재)에 대한 지역주민들의 인식

최근 전통문화의 보존에 대해서 진지한 토론과 연구 성과가 발표되고 있으면서 최대의 화두는 80년대, 90년대 보존과 관리에서 어떻게 활용하느냐 이다.

그러나 우리나라의 문화재를 살펴보면 문화유산의 보존과 관리, 활용의 총체적인 문제를 가지고 있으면서, 문화재 주변의 정주민들은 재산권 행사나 경제적 활동에 상당한 피해를 감수하며 고통을 받으면서 거주하고 있다.

다시 말해 지역 주민들이 역사문화의 "백제"에 삶의 터로 자리 잡고 살아가는 것이 자랑거리가 아니라 "괴로움" 이라는 사실이다.

원인을 살펴보면(발제자의 편의상) 역사적, 종교적(사회구성체 포함), 정치적인 이유로 희비가 교차되고 있으나 정부나, 지자체, 지역시민들은 타인에게 이유를 넘겨 버리고 우리 모두의 숙제라는 생각들을 하지 않고 있는 것이다.

■ 전통문화(문화재)와 관광=경제적 이익

현재 충남은 전통문화보다 서해안 관광에 중앙정부나 지자체의 관심과 예산투입 비율이 높다. 이 대목에서 “경주”를 상기해볼 필요가 있겠다.

70년대 경주의 개발은 정치적 이유 즉 북한의 고구려 복원정책에 대응해서 박정희 정권이 정치적 이념을 찾으면서 고구려와 상응하는 "통일신라"를 정치적 통치이념의 도구로 삼으며, 경주 개발이 본격화되었다. 오히려 박정희식 개발은 철학과 경영마인드, 도시계획 등의 종합 경영이 되지 못해 불과 20여년 밖에 지나지 않은 현시점에 우리에게 더 많은 숙제와 고통을 안겨주고 있다. 물론 불국사나 석불사처럼 일부의 유적이 편향적으로 보존되기는 했다.

그렇다면 지자체나 경주시민들은 이러한 문제에 대해 과연 바람직한 생각(지속가능한 발전)을 하였는가에 대한 물음의 답은 결코 아니었다는 것이다.

70년대 관광객으로 인해 벌어지는 잉여가치에 익숙해져서 불과 20년 후의 어려움을 예견하지 못하고 주어진 현실에 안주하고 있었다는 뼈아픈 지적에 감정적 대응보다는 진지한 반성이 있어야한다는 것이다.

얼마 전부터 관광객이 감소하고, 수입이 줄어들기 시작하자 "생존권, 경제적 생활 보장 확보" 등의 이슈가 등장하자 "경마장 건설" “핵폐기장 유치”라는 근시안적인 방법에 몰두 되어 있다.

관광객이 감소하는 것에 대해서도 새로운 관광 코스와 머물 수 있는 구상을 하기보다는 "중국의 규모" 와 경주를 비교하거나 볼거리가 없다는 등의 안이한 생각만 하고 있다.

역사문화도시 경주를 생각하며 이제는 보존과 관리, 활용의 차원에서 진보한 Heritage Management 개념을 도입해야한다.

경주 경영의 실패 요인 (관광객 감소 원인)을 살펴보면 소비자주권 무시²⁾라는 큰 원인이 존재한다.

1. 교통의 불편

- 유적지와 즉시 연결되는 대중교통이 불편
- 서울의 2.5배인 택시요금이면서 유적지에서 택시 타기는 불가능한 상태
이는 소수 운송업자에게 단기적으로 이익이 될 수 있지만, 장기적으로 역효과만 발생할 것임. - 관광객이 처음 상대하는 곳이 바로 교통수단 임. 대부분의 택시가 대형 호텔과 연결되어 장거리 손님만 선택함.
- 불친절(유적지 매표소, 택시 기사 등등)과 세련되지 못한 태도.

2. 관광안내 시설 미비

- 사적지 등 문화재관람을 위한 안내표지판(지도), 관광안내정보센터, 팸플릿 미비 - 특급 호텔에서 나누어주는 지도조차도 불성실함.
- 유명 유적지 이외의 폐사지(석탑) 등의 안내판은 거의 전무한 실정
- 사적지 관리의 민간 위탁으로 유적의 홍보, 관리등의 공공적 의무보다 입장료 수입과 주차료 징수 등에만 신경 쓰고 있음.

3. 타 지역보다 월등히 높은 물가

- 4. 역사문화 답사 및 관광코스의 평면적 나열로 인한 지루함과 무료함.
문화유산해설사 등의 자원 활동가 양성 미비.

5. 경주만의 역사와 문화를 체험할 수 있는 시설 및 공간, 프로그램 미비.

6. 숙박(머무는 공간) 시설의 편중 -

- 7. 세상의 변화에 대한 민첩한 대응이 없는(싫어하는) 지역의 독특한 정서
-그러나 관광은 서비스이며, 사업이다.

영국의 'English Heritage' 재단의 Heritage Management 개념의 근간인 PPG16, MAP2 를 분석하고 연구해서 충남도에 대비해볼 필요가 있다.

충남은 다양한 문화적 소재를 보유하고 있다. 이러한 풍부한 물적, 정신적 토대 (Capital 또는 Foundation)를 경영(Management) 이라는 차원에서 새롭게 접근해 보아야 한다. 최근의 화두처럼 보존, 관리, 활용의 좁은 범위가 아니라 충남권 전체를 경영(운용)하는 큰 개념의 문화정책 도입이 필요한 시기이다.

2) 2007년 경주의 현상을 조사한 것으로 현재는 대부분 고쳐졌으며, 충남에는 이러한 상황이 되풀이되고 있지 않은가 점검을 해보자는 의미에서 나열한 것입니다.

백제권의 문화지수 개발은 지역의 다양한 계층에서도 참여할 수 있어야한다. 현장감이 떨어지고, 프로젝트 수주 차원에서 만사를 진행하려는 연구용역도 우려할 일이다.

경주의 경우 기존 대형 시설(호텔, 콘도, 골프장 등)등의 경제적 이익은 모두 경주 시민들에게 환원될 수 있어야하며, 새롭게 들어서는 시설도 경주 시민이 주인(주주)이 되어 실질적으로 경주 시민에게 혜택이 돌아가야 한다. 현재처럼 외부 대자본에 의해 건립된 대형 시설에서 경주시민들이 할 수 있는 일이라고는 겨우 부차적인(청소, 도어맨류의 일들...) 것들뿐이라 는 것이다. 마치 제 땅을 내어주고만 아메리카 인디언처럼.....

또한 기타 경제적 이익 발생이 많은 시설도 대부분 외부 자본가들에 의해 운영되고 있다. 다시 말해 경주를 경영할 수 있는 가치 "경주관리공단" 이라는 공익재단의 설립이 필요하며, 경주관리공단의 주주는 전 경주시민이 되는 형태가 필요 하다.

이 부분에서 충남이 “백제역사재현단지” 운영권과 주변의 대형숙박시설, 골프장운영 등을 외부 업체에게 넘겨버린 것은 결국 외부 대자본에게 역사문화를 팔아버린 결과를 초래할 것이다. 경주의 관광사업이 시사하는 점을 충남이 되풀이해야 하는가를 곰곰이 새겨볼 필요가 있다.

□ 백제문화의 보존 및 활용과 지역문화 정책에 대한 민간 참여 방안

최근 불모지나 다름없었던 우리문화의 보존과 연구에 관한 노력과 열정이 고조되고 있다. 무엇보다 고무적인 것은 시민들 스스로 우리전통과 문화유산에 대한 관심의 증대가 문화유산 행정과 정책이 변화하게 하는 주된 요인이 될 수 있다.

문화재 행정과 관련하여 주목할 만한 다른 변화는 국민의정부와 참여정부 출범 이후 문화재 정책에서 일부 제한적, 형식적, 전시행정이라는 비판에도 불구하고, 시민들의 의견이 반영되는 통로가 만들어졌다는 점이다.

예를 들면, 1문화재 1지킴이를 선발하여 시민들의 의견을 반영한다든지, NGO의 문화유산 보호 활동을 지원하려는 계획을 수립한다든지, 문화유산 보존관리에 시민참여 확대 등 국민과 함께 하는 문화유산 행정을 구현하려는 일련의 노력들이 있었다.

기존 문화유산 행정과 정책은 공공기관과 일부 전문가들에 의해서만 좌지우지되었다.

그리고 다양한 이해관계와 넓은 지역에 분포되어 있는 문화유산 보존을 위한 노력은 공공기관과 일부 전문가들에게만 의탁할 수는 없는 것이다. 앞으로 문화유산보존과 활용은 시민의 힘이 절대적으로 필요하다.

예전 권위주의 시대에는 국가권력의 정당성 확보를 위한 차원에서 문화정책을 실시하였기 때문에 시민사회의 다양한 역사해석과 문화해석이 국가정책에 반영될 여지가 거의 없었다.

그러나, 경제 발전과 더불어 사회 민주화가 진행되면서 시민들의 다양한 의견들이 분출되었고 민주정부가 들어서면서 그러한 시민사회의 의견들이 조금씩 정부정책에 반영되기 시작했다.

이러한 변화들은 우리 사회가 한층 더 성숙한 문화사회로 나갈 수 있는 환경을 풍부하게 만드는

것이다.

우리나라에 다양하게 존재하는 유·무형 문화유산의 관리는 중앙정부로는 문화재청이 있고, 지자체의 문화재담당 직원이 업무에 종사하고 있다.

그러나 기존의 조직, 예산으로는 수 만 종류의 문화재를 보호, 활용하기에는 물리적으로 불가능한 것이 사실이다.

또한 경제적 이익 창출에 대한 개발정책과 날로 조직화, 전문화되어 가는 문화재 도난, 훼손에 대해서도 기존 관료조직으로 지켜내기에는 현실적으로 어려움이 있다.

따라서 최근 문화재사랑에 대한 시민의식과 활동이 점차적으로 증가해가고 있으며, 문화재보존과 활용에 시민단체의 활동과 참여가 절실히 요구되고 있다.

시민의 참여는 자발적으로 이루어지는 자원봉사 형태이지만 때로는 불필요한 오해와 참여방식의 제한으로 불협화음이 발생하고 있는 것도 사실이다.

사실, 문화재 행정 당국과 시민들의 다양한 정책 대안을 청취하고 수렴할 제도적 장치가 없던 것도 큰 문제이기도 했다.

■ 문화재위원회를 비롯한 각종 위원회 개선

기존 문화재위원회는 학계의 전문가들로 구성되어 있다. 그러나 어렵게만 인식되어온 문화재관련 학설이나 분석분야에서 문화재전문가들이 오히려 자신의 학설만이 옳다고 주장하거나, 학맥에 연결되어 있는 후학들은 비판 없이 일방적으로 수용만 하는 악습이 되풀이되고 있으며, 일부 문화재위원들은 전문학자적 양심에 불합치하는 결정과 문화재 보존에 역행하는 결정을 내려 오히려 존경받아야 할 문화재위원의 신뢰에 먹칠을 하는 경우도 종종 있었다.

따라서 이제부터 문화재주변의 현상변경 결정은 문화재위원들이 판단할 것이 아니라, 법원의 배심원처럼 각계의 시민(민간)들이 참여, 논의, 결정하고, 문화재전문가들은 해당 문화재의 역사적 사실이나 중요성을 설명하고 이해시키는 것으로 개선해야 할 필요가 있다.

■ 문화유산 행정의 공개 원칙

행정기관과 일반시민(시민단체)이 여러 가지 사안들에 대해 '공개와 비공개'의 문제로 공방을 주고받는 모습을 보면 행정기관들의 입장을 이해 못하는 것은 아니지만 대부분 공개해서 투명하게 처리하는 것이 바람직하다는 생각이다.

문화유산도 훼손 방지 및 보호, 관리의 어려움, 종교 수행시설, 군사 시설 점령 등의 이유로 비공개지역이 존재하고 중요한 정책심의 과정이 비공개로 진행되기도 한다. 문제는 문화재 비공개지역과 정책 심의 과정이 문화재가 보호되기보다는 오히려 많은 문화재들이 방치되거나 의혹이 일고 있다는 것이다. 일부 사찰의 종교 수행시설을 빙자한 비공개지역에서 일반 신도에 대한 무원칙한 입장에 문제를 제기하는 관람객이 갈수록 늘어나고 있고, 사찰 입장료 수입의 사용처가 투명하게 공개된 적이 없다는 사실을 아는 사람이 몇이나 될까?

■ 문화유산 보존관리 및 활용에 옴부즈맨 제도 도입

문화유산 보존관리 및 활용에 시민 옴부즈맨 제도 도입이 필요하다. 이미 서울시에서 관급 공사 시에 도입되고 있는 제도로써 각종 공사와 입찰과정에 시민감시단(옴부즈맨)이 처음부터 끝까지(기획, 입찰, 수주, 공사과정, 감리) 관리 감독하며 시민 옴부즈맨의 동의가 있어야만 완결 할 수 있다.

현재 충남을 비롯한 전국의 지역마다 문화재지킴이 시민단체, 문화유산 해설사, 역사 교사, 향토 사학자 등이 존재한다. 이들은 무보수, 자원봉사, 강한 신념, 문화재를 사랑하는 열정으로 뭉친 시민들이다. 이들은 사심이 없고, 일부 학자들처럼 학맥에 연연하지 않는 순수한 시민들이다. 이들을 문화재보수공사와 각종 시험, 입찰 때 감리단으로 참석하는 옴부즈맨 제도 도입을 제안한다.

■ 도내 문화유산관리 기구의 일원화

우리나라 문화유산관리 시스템을 살펴보면 문화유산의 보존 관리가 동산 중심의 박물관과 부동산과 건조물중심의 문화재청으로 이원화되어 비효율적이라는 지적에 대한 대안이 있어야 하며, 두 기관이 서로 원활한 업무의 교환이 이루어지지 못함에 대한 진지한 반성이 있어야 한다.

문화유산관리의 작은 정부예산(문화재청 5천억대, 박물관 900억대)이 두 조직을 운용함으로써 예산낭비, 효율적인 문화유산관리의 부재에 대한 지적에도 충분한 검토가 있어야 한다.

국립박물관의 지방박물관 건립과 문화재청의 조직 확대주장(지역 문화재연구소 확충)의 난개발식 확충은 두 기관이 「효율적 시스템 통합」에 대한 진솔한 정책이 없는 것을 그대로 보여주는 사례이다. 문화재청도 지방청을 만들겠다고 한다. 오히려 현재 있는 지역의 국립박물관을 지역문화유산관리의 중심(Hub) 역할을 담당하게 하여 특색 있는 지역의 전통문화를 연구하고 교육하는 중심으로 만들어야 할 필요가 있다.

박물관의 구성은 전문인력(학예직)이 다수이지만, 이들의 행정 집행력에 일정부분 한계가 있다는 지적이 있으므로 지역박물관과 지역의 행정관료들이 유기적으로 결합된다면 현재 지역의 전문인력이 절대 부족하다는 어려움을 극복할 수 있을 것으로 본다.

결국 전문가(학예직, 기술직)들에 의해 결정이 되고 행정은 이들의 결정을 지원하고 수행하는 바람직한 시스템의 결합이 될 것이다.

이제 문화유산의 주인은 국민이다. 학자나 관리가 주인은 아니며 이들에 의해 모든 정책이 결정되고 집행되는 시대는 아니다.

21세기 국가문화유산 정책의 실천방안이 제시되지도 못하고 있는 이때에 작고 효율적인 정부의 표본으로 이원화, 방만화 되어 있는 조직의 개선에 관한 다양한 논의의 장을 마련하고 효율적인 문화유산정책을 생성할 필요가 있다.

충남의 경우도 도청내 전체 문화재와 박물관 미술관 정책을 아우르는 통합된 기구가 필요하다.

■ 자금심 고취와 간전화폐지원 방식의 도입

충남도 포함해서 전국에 대략적으로 지정, 비지정인 상태로 약 4만 여 채의 한옥이 존재한다. 일부를 제외하고는 모두 비워져있다. 비워있다 보니 훼손상태가 더욱 가속화되고 있는 것이 현실이다. 현대인이 한옥에서 살지 못하는 큰 이유는 생활하기에 불편하기 때문이다. 그렇다고 당대 사람들의 편리함을 위해 원형을 훼손하며 사람을 거주하게 할 수 없는 형편도 잘 알고 있다. 문화재로 지정이 되면 재산권행사나 불편함 때문에 오히려 지정을 반대하는 사람도 있는 형편이다. 이러한 난맥상은 여러 가지 요인이 있을 수 있으나, 우선 문화재에 거주하거나 문화재로 지정되는 지역 거주민에게 자금심을 고취시키고, 경제적 혜택을 지원하는 방안이 강구되어야한다. 즉 문화재(문화재보호 구역, 천연기념물 보호구역 포함)에 거주하는 사람들에게 직접적인 현금 보상은 정부 예산이 수반되어야 하는 어려움이 있으므로, 직접 경비지원방식보다 간접 예산지원 방식 즉 세제혜택(재산세면제, 철도항공요금 할인, 특소세면제, 자녀 학자금 면제 등)을 주는 국가유공자급에 대한 예우를 한다면, 불편함을 감수하고 전국에 산재한 한옥에 살려고 할 것이고, 문화재로 지정되는 것을 거부하기보다는 오히려 지정을 해달라는 민원이 몰려들 것이다. 현재 우리 주변에서 사라져가는 것들에 대한 위기감이 서서히 나타나고 있다. 고통을 감내하고 지켜내라고 강요하기 보다는, 지키고 보존하는 사람들에 대한 사회적합의(법령제정, 세제혜택)를 바탕으로 보존해 나가는 방안도 적극적으로 고려되어야한다.

또한 일부 기관에서 시행되어 호평을 받고 있는 발굴과정에서 시민에게 공개하는 제도와 관련하여, 대도시 재건축을 위해 기업에서 부담하고 있는 지표조사, 시굴 발굴 조사 비용에도 해당 기업체에게 발굴 비용에 대한 법인세 혜택을 주어서 기업으로 하여금 발굴비용 지출에 대한 명확한 혜택을 주어야하며, 발굴된 유구들에 대해서도 해당 기업체가 박물관 조성등에 관한 계획이 있을 경우 유물 소장에 대한 우선권을 부여해야하며, 문화재청이나 국립박물관등은 전시, 기획등에 관한 지원을 보장해야 할 것이다.

기업체가 공사중 또는 문화재조사 사업에 참여하게 하면서 발견된 매장문화재의 특화된 이미지를 기업이미지에 사용할 수 있는 권리를 부여하는 방법도 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. (예 나이키를 상표로 활용)

■ 문화교육과 문화기획학교

현재 문화재의 중요성에 대한 인식은 지난 시절보다 상당히 향상되어 있으나, 아직도 피상적인 수준에 머물고 있는 것이 사실이다. 일반인을 대상으로 한 교육, 초중등 학교의 학생들을 대상으로 한 교육도 부재한 것이 사실이며, 심지어 사회 지도층들의 각종 글과 발표문을 보면 문화재에 대한 근본적 교육이 부재하다는 것을 수시로 발견할 수 있다.

현재 도내 많은 문화단체는 어려운 상황아래서 스스로 자금을 확보해서 다양한 교육의 장을 마련하고 있다. 물론 유료와 무료 교육이 상존하지만, 이러한 자발적 교육을 충남도와 문화관광부나 문화재청이 제도적으로 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 하며, 특히 비영리 문화시민단체에

서 주관하는 유료 교육의 교육비도 기초소득공제 대상이 될 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

무엇보다 문화지수의 향상은 스스로 기획해보고 실현해 내는 과정이 학습되어져야 한다. 도내 다양한 문화와 역사적 소산물은 전문기획가만의 점유물은 아니다. 주변에 산재한 역사문화적 소재를 활용하는 기획력은 스스로의 문화지수를 향상시키는 원동력이 될 것이다.

자신이 기획해서 주변에 작품과 같은 결과물을 소개하고, 다른 이들의 창작물을 보고 배우면서 대다수의 주민들이 작은 문화기획가가 되는 것이다.

이를 위해 충남도는 문화기획학교를 개설하는데 지원하고 과감하게 타지역이나 외부의 다양한 기획가들을 초청하고, 그들을 통해 재교육이 되게 지원해야 할 것이다.

크고 작은 문화기획가는 향후 충남도의 어마어마한 문화자산이 될 것이다.

■ 문화예술공간의 확보와 활용

기본적으로 문화는 자유로운 성격을 가지고 있다. 즉 문화는 장소(공간), 환경이 자유로워야 하며 대중과의 자유로운 접촉이 가능해야만 고양되는 특징이 있다.

또한 전문화, 다양화, 집중화되어버린 현대사회에서 여러 분야의 다리(전이) 역할을 할 수 있는 매개체가 문화(공간)이며 이러한 문화공간은 다리 역할과 동시에 문화 거점으로서의 역할까지 수행해야 한다.

현대 문화의 특징은 폐쇄적이고 위계질서가 강조되었던 과거와 달리 대중으로부터 창조와 향유의 요구가 증대되고 있으며 그들 자신이 직접 표현 또는 행위 해 보고 싶어한다는 것이다.

최근 경제적 능력의 향상과 더불어 다양한(소위 상위문화부터 하위문화까지) 문화에의 접근이 용이해지고 있으며 문화의 질적 수준까지 향상시키고 있다고 본다면 이러한 현상은 앞으로도 더욱 활발해질 것이며 문화정책도 미래에 대한 철저한 계획과 예상이 선결되어야 할 것이다. 이렇게 높아진 시민들의 문화 향유 분출을 위한 거점으로서 문화예술공간의 개발과 확보는 시급한 문제이며 이의 해결을 위해 민간과 중앙정부와 지자체의 다양한 노력들이 진행되고 있다.

재미있는 것은 지자체의 큰 행사에 각 시·군이 입장할 때 내건 슬로건이 모두 「문화도시」를 지향한다고 했다. 웃어넘길 수도 있지만 쉽게 생각할 문제가 아니었다. 달리 보면 이 땅에 터를 잡아 살고 있는 대다수의 사람들이 「문화지향적」이라는 가장 중요한 문화자산이 있다는 것이다. 다가올 미래의 가장 중요한 자산은 바로 『사람 즉 국민』이라는 사실에 주목해야 한다. 개개의 사람(도민)을 하나로 묶을 수 있는 identity ! 이것이 바로 문화라는 것이다. 동시에 가장 소중하고 큰 문화공간은 「사람」이며, 아울러 「작은 것이 아름답다」라는 진실을 알았으면 한다. 최근의 문화공간 확보는 대형화, 즉 거창한 건물부터 신축하는데 치중하고 있다.

문화공간의 구성요건은 건물, 주제, 사람(전문인력), 예산이다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 사람이다. 거꾸로 건물에만 치중하거나 예산을 건물 치장하고 유지하는 데만 사용하고 있다면 처음부터 잘못된 시작이라 할 수 있다.

다양한 지역(문화거점)의 정체성을 무시한 무리한 공간확보는 오히려 부작용만 양산할 것이다. 작은 것이 아름답다는 것은 「재활용」의 의미를 포함한다.

기존의 문화재인 고택과 서원, 향교 등을 포함해서 동사무소, 마을회관, 양로원, 교회, 사찰, 방과 후 학교의 교실개방, 문화예술인이 거주하는 작업실, 의지가 있는 작은 카페, 사찰의 성보 박물관 심지어 다방까지도 활용해 보자는 것이다.

행위자와 관객이 예술의 우수성과 우월함에 나태하거나 만용을 부리지 않고 거리감 없이 직접 향유할 수 있는 작지만 귀중한 문화공간이 필요하다는 것이다.

충남도의 행정력은 문화공간이 전무한 작은 마을에 이러한 문화공간을 발굴해내고 활용할 수 있도록 지원하는 체계가 되어야 할 것이다.

■ 전통문화를 중심바탕으로 한 문화예술공간 확보

아쉬운 것은 미래의 문화공간에 대한 계획과 예상이 선행되는 것은 바람직하지만 문화의 원형이 되는 전통문화의 중요한 가치의 발굴에 대해 진지한 노력들이 부족하다는 것이다.

최근 전통문화에 대한 관심이 증대되었지만 실상 많은 기관이나 심지어 민간문화예술단체조차 전통문화는 문화일반의 구색 맞추기의 일환으로 전락되고 있다.

정치적 목적으로 시작되었던 일부 문화원이 재기능을 못하고 있는 현실이 엄연한 사실이다.

당해 세대의 문화정체성을 구성하는 문화원형은 전통문화임은 자명한 사실이다.

따라서 문화유산을 통한 문화예술공간 확보는 당연한 사실임에도 불구하고 현실로 나타나는 사례는 별로 존재하지 않는 것이 문제이다.

또한 공간을 확보했다하더라도 다양하게 활용하지 못하고 있는 사례가 빈번하다. 즉, 하드웨어에만 충실했지 소프트웨어에 대한 충분한 고민이 없음이다.

■ 유·무형 문화유산 발굴의 중요성 및 필요성

문제는 박물관(기념관, 전시관)이나 미술관, 전통공연장 등의 문화공간의 활용에 대한 인식이 고답적인 방법에서 크게 달라지지 않고 있다는 것이다. 전통문화의 다양한 향유와 접촉기대치는 높아가지만 현실의 경우는 형식적이거나 행사를 위한 행사가 재현되고 있음을 알 수 있다. 이러한 이유는 앞서서도 밝혔지만 사람(전문인력)에 대한 투자와 발굴 노력이 없었다는 것이다.

즉 유·무형 문화유산(고고학적 발굴과 민속사료 발굴)의 발굴도 중요하지만 이러한 문화유산의 가치를 전달하고 흥미있게 활용할 인력(전문가)의 확보와 교육이 선행되어야 하며 더불어 유휴인력(문화자원활동가)의 발굴에도 노력을 기울여야 한다. 제도 교육에서 할 수 없었거나 소홀했던 「문화기획」 분야에 대한 과감한 투자가 선행되어야 한다.

■ 무형문화유산의 시민참여

우리나라의 무형문화유산은 많은 인력이 필요한 경우가 많다. 그러나 최근에는 전수하려는 사람들이 줄어들고 있으며, 그 명맥을 유지하기조차 힘든 경우가 있다. 종묘제례악을 예로 들어보겠다. 종묘제례악의 경우 이제는 전주 이씨들만의 종묘제례악이 아니다. 제관의 위치마다 참가비가 틀리는 현행 제도 보다, 전 국민이 참여할 수 있게 하여 종묘제례악이 전주 이씨의 행사가 아닌 국민적 행사가 될 수 있어야 한다.

전주 이씨가 참여하지 않는 다고해서 종묘제례악의 권위가 떨어지는 것이 아니다. 오히려 참여가 제한됨으로 관심이 떨어지게 된다.

종묘제례악에 참여한 시민들로 하여금 우리 문화에 대한 교육과 체험을 바탕으로 더욱 더 우리 문화의 소중함과 자긍심을 느끼게 할 것이며, 이는 문화유산의 새로운 활용 방안이 될 것이다.

이를 참고로 대백제전 처럼 도내 무형문화유산의 재현이나 축제시 자발적 시민의 참여는 문화지수 향상과 지역문화발전의 토대가 될 것이 충분하다.

■ 발굴 현장과 문화재 보수(복원)공사의 공개 및 시민참여 기회 확대

발굴 현장의 공개와 시민참여는 매장문화재 보호차원에서 매우 신중하게 접근해야한다. 그러나 매장문화재의 보존방안을 마련한 후 시민에게 공개하고 참여하게 하는 의식의 전환이 필요하다. 발굴지의 공개와 시민참여를 확대함으로 문화재에 대한 관심을 증대시킬 수 있을 것이고, 우리나라는 목조문화재가 대부분(약 70%)이며 문화재청 예산의 상당부분이 목조문화재 보수·수리 예산으로 사용되고 있다.

건조물의 경우 150년~200년의 주기로 보수를 하는 것으로 알려지고 있다. 한 사람의 생존 기간 동안 목조 문화재의 보수현장을 자세히 볼 수 있는 기회가 있다는 것 자체만으로도 행운이 될 수 있다.

예를 들어 경복궁 근정전의 경우 3년여에 걸쳐 보수공사를 실시했다. 근정전의 결구방식이나 내부를 자세히 연구 관찰할 수 있는 것은 당대를 살고 있는 우리에게만 행운이나 다름없다. 그러나 이러한 보수사업이 일부관계자에게만 제한적으로 공개되어 있었다.

충남도내 목조문화재 보수공사 현장에 안전대책을 마련한 후 전면 공개하여 새로운 관광 자원으로 활용해서 익산 미륵사지처럼 문화재에 대한 국민적 관심을 증대시키는 방안이 마련되어야한다.

■ 종교 문화유산 보존과 활용에 있어 시민 참여

종교와 관련된 문화재들의 주인은 특정 종교가 아니라, 전 국민이 주인이다. 지금까지 종교문화재는 특정 종교단체들이 소유와 관리, 활용을 주도해 왔다.

폐쇄적인 관리와 활용과 더불어 인적이 드문 장소성이 더하여 우리나라 문화재의 대다수를 차지하고 있는 종교문화재는 도난과 화재의 사각에 놓여있다.

종교문화재 보존과 관리·활용에 있어서도 공개적, 민주적이어야한다.

사찰 성보박물관의 경우도 지역 주민과 함께하는 문화교육의 장소, 문화교류의 장소로 공개되어 시민으로부터 사랑받는 종교문화재가 되어야한다.

또한 외곽지역에 떨어져있는 문화재의 관리를 위해 지역 학교와 문화시민단체와 자매결연을 통한 교류와 지킴이 활동도 고려해 보아야 할 것이다.

■ 민간활동의 제도적 지원

문화재보호 활동에 있어서 제도적장치 마련, 법률적 지위, 최소한의 경비 지원(복권 기금 활용) 방안이 마련되어야 하며, 이를 위해서는 구체적인 조례와 법률이 제정되어야 한다.

제3주제

충청남도 지역 균형개발의 현황과 대안

—한상욱 충남발전연구원 연구위원

충청남도 지역균형발전 현황 및 대안

한상욱(충남발전연구원 지역도시연구부 연구위원)

I. 서론

1. 배경 및 목적

- 우리나라는 국가 주도의 압축적 성장의 부작용으로 지역 불균형이 심화되어 왔다. 국가적 자원 배분 권한을 독점한 중앙정부가 주도하여 몇몇 특정 부문과 지역에 편중하여 자본투자를 집중시킨 개발전략은 극심한 사회계층간, 부문간, 지역간 불균형 발전 및 그로 인한 부작용을 낳게 되었다.
 - 이에 따른 우리나라의 지역간 불균형 양상들은 수도권과 지방간의 발전 격차, ‘수도권+경부축’의 발전지역과 나머지의 쇠퇴지역으로의 양권화(兩圈化), 도시와 농촌간의 불균형 즉, 성장하는 대도시와 정체하고 있는 중소도시, 침체에서 벗어나지 못하고 있는 농촌지역간의 불균형으로 구분할 수 있다(박경·강현수, 2005, 5).
- 지방에서도 국가 차원의 불균형화 메카니즘이 그대로 작용하여 지역간 불균형이 심화되고 있다. 특히, 충청남도는 수도권과 인접한 북부지역과 경부축상에 있는 지역은 지속적으로 성장하고 있지만, 나머지 지역은 상대적·절대적 쇠퇴가 진행되면서 시·군간 발전격차가 심화되고 있다. 이와 함께 시·군별로도 도시·산업화가 진행되는 지역, 대도시 근교지역, 일반적인 농어촌지역, 과소농어촌지역 등으로 지역의 성격과 특성이 다양하게 분화하고 있다.
- 중앙정부는 지역간 불균형을 시정하기 위해 다양한 형태의 균형발전정책과 사업을 추진하여왔다. 중앙정부는 1990년대부터 광역권개발, 특정지역개발사업, 개발촉진지구개발사업, 오지개발사업, 도서종합개발사업 등을 추진하여 왔다. 참여정부에서는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등과 같은 지방거점 형성사업과 함께 신활력사업, 접경지역개발사업 등과 같은 낙후지역개발사업을 추진하였고, MB 정부에서는 포괄보조금제도와 기초생활권발전전략을 도입하는 한편, 낙후지역에 대해서는 성장촉진지역 개발사업, 신발전지역개발사업 등을 도입하여 추진 중에 있다.
- 그러나 이러한 정책과 사업들이 지역간 불균형 발전 패턴을 교정하거나 완화하였다는 증거는 나타나지 않고 있다.

- 한편, 충청남도는 2000년부터 충청남도종합계획에서 공간개발의 기본전제로서 도내 시·군간 불균형 문제를 완화하고 상생적 발전을 촉진하기 위한 4대 개발권역을 설정하고 권역간 균형발전 전략을 도입하였다. 또한, 2007년부터는 충청남도가 보다 적극적으로 「충청남도 지역균형발전 지원 조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 「충청남도 균형발전 개발계획(2008~2012)」을 수립하여 8개 시·군에 대한 개발사업을 지원하고 있다.
 - 이상과 같이 충청남도의 지역균형발전정책은 2011년 말이면 계획기간의 중간지점을 지나게 되는 만큼 점검·평가를 통한 개선방안 마련이 필요하고, 민선 5기의 도정기조 및 주요 정책과의 연계성·정합성 확보, 국가 차원의 지역균형발전 관련 정책 변화에 대한 대응이 필요한 시점이다.
- 따라서 이 연구는 ‘현 상황에서 지방정부 주도의 지역균형발전정책이 필요한가, 정당성이 있는가, 필요성과 정당성이 있다면 어떻게 추진되어야 하는가’에 대해 기본적인 문제의식을 가지고, 최근의 정책적·제도적 환경 변화를 고려하여 합리적인 개선방안을 제시하는데 목적을 둔다.

II. 관련 논의의 검토

1. 지역균형발전의 의의

1) 지역균형(regional balance)의 개념적 의미

- 공간정책 차원에서 지역균형발전이란 일반적으로 “지역간 사회·경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정 수준의 균등성(equality)을 유지한 상태나 과정”으로 정의되어 왔다.
- 경제학적인 차원에서 지역균형이란 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성이 균등화된 지역 간 평형상태(regional equilibrium)” 또는 평형상태로 수렴되는 과정으로 본다.

2) 지역균형발전의 정책적 의미

- 정책적인 차원에서 지역균형발전이란 국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회 발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태를 의미한다.
- Hirschman(1958)은 산업 및 경제성장과정에서 선도 지역은 상대적으로 우월한 부존자원과 입지적 여건과 함께 유리한 집중화와 전문화의 강력한 힘 즉 극화효과(polarization effect)를 지니고 있기 때문에 경제성장의 진척에 따라 지역간 불균형은 불가피하게 나타나는 것으로 보았다.
- 역사적으로 1930년대 이후 1980년대 초까지 영국, 프랑스 등 서국 선진공업국에서 지역균형이란 과도한 집중과 변형을 구가하던 런던과 파리 등 대도시권과 지방간의 갭을 줄이는 것을 의미했다. 반면 개발도상국에서 지역균형이란 국가의 근대화화 산업화의 전국적 확산을 의미했다.

- 그러나 근래들어 기술혁신, 세계화 등 거시적 정책환경의 변화 때문에 지역균형의 개념과 전략이 크게 변하였다. 지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있다.
- 참여정부의 지역균형발전정책 기조도 이 같은 근래의 추세와 크게 다르지 않았다. 참여정부의 지역균형발전 개념은 ‘모든 지역의 발전수준을 균등하게 만든다는 의미가 아니고, 모든 지역의 고유한 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적 경쟁력을 갖도록 하는 것(역동적 균형)’을 의미하였다.³⁾
 - 이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립경제기반을 구축토록 하여 국가발전을 추구하는 OECD 지역정책과 궤를 같이 하고 있다. 즉, 전통적 지역균형발전 정책에서는 중앙정부의 주도로 국내 지역간 자원을 재분배하여 균형을 도모하려는 영의 합(zero-sum) 전략에 의존하였으나, 새로운 지역균형발전전략에서는 모든 지역의 고유한 잠재력과 내부적 발전역량을 최대한 발휘토록 하는 가치 창출적(plus-sum) 지역균형발전정책을 지향하였다.⁴⁾

2. 지역균형발전의 판단기준 : 지역격차의 측정

1) 지역격차의 개념

- 지역격차의 사전적인 정의는 ‘둘 이상의 지역간에 나타나는 사회적·경제적 발전의 차이’이다.
- 지역균형발전은 정치, 경제, 사회적 차원에서 수용할 수 없을 정도의 지역불균형(regional unbalance) 또는 지역격차(regional disparity)가 존재함을 전제한다.
- 지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질에 대한 차등(regional variation)의 존재 여부와 수준의 측정을 위해서는 지역의 공간단위를 어떻게 정할 것인지, 그리고 무엇을 기준으로 지역간 차등을 할 것인지를 결정할 필요가 있다.
- 지역격차는 지역 간 소득격차의 의미로 사용되어, 1인당 주민소득의 차이를 비롯한 경제지표로 측정되어 왔으나, 근래에는 지역의 격차를 생활서비스를 포함한 보다 광의의 개념으로 보는 경향이 있다(안광현, 2010, 75). 다시 말해서 지역격차의 개념은 소득격차라는 개념에서 탈피하여 삶의 질의 격차로 확대되어 기존의 외형적·물질적인 생활 상태와 심리적 만족 등까지 포함하는 고차원적 개념으로 파악되고 있고, 지역간 격차를 어떻게 정의하느냐에 따라서 다른 의미로 사용되기도 한다.

3) 참여정부의 국가균형발전정책은 지역균형의 개념을 모든 지역의 발전수준에 균등화가 아닌, 모든 지역이 고유의 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적인 경쟁력을 갖도록 하는 이른바 역동적 균형 개념으로 인식하고 있다(서태성 외, 2005).

4) 그것은 수도권 집중 억제만으로 비수도권의 지역발전을 피할 수 없으며, 세계화와 지식정보화사회로의 변화 가운데 지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 혁신 주도형 질적 발전을 통해 자립력을 확보하는 것이 핵심적인 과제라고 보았기 때문이다.

2) 지역단위의 선정

- 지역단위의 선정을 위해서는 우선 지역의 본질적인 의미와 형태를 규명해야 한다.
 - 지역은 단순한 지리적 단위가 아니고 다음의 공통 속성 필요.
- 일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 기능적으로 연계되고 효율적인 경제단위가 될 수 있는 기능지역을 지역단위로 하고 있다.
 - EU는 지역단위의 통일을 위해 전국을 3단계의 기능적 공간계층으로 설정
- 경제정책 차원의 지역구분은 규모의 경제, 집적경제의 이점을 고려하여 광역차원의 지역단위를 설정하며하며, 주민복지와 삶의 질적 차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위인 소지역 단위 선정
- 우리나라 지역불균형 측정단위: 16개 시·도 또는 전국 시·군·구를 지역단위로 활용하나 수도권과 지방간 극심한 격차를 대변하지 못하고 있다.
 - 수도권과 비수도권간의 불균형은 최근까지도 지속적으로 확대 추세
- 기존 지역균형발전정책 또는 낙후지역정책에서의 공간단위
 - 1980-1990년대에는 오지개발사업, 면정주권개발사업 등과 같이 읍·면을 단위로 하였다.
 - 2000년대부터는 신활력지역사업, 기초생활권발전계획, 성장촉진지역사업 등 시·군을 단위로 하고 있다.

3) 지역격차 측정지표의 선정 및 기준

- 지역경제 차원에서는 소득수준, 실업률 및 경제성장률을 측정 지표로 하는 반면, 복지와 삶의 질적 차원에서는 주택 및 가구설비 수준, 도로 상하수도, 교육, 의료 및 복지 서비스 수준이 측정지표가 된다.
- 최근에는 세계적으로 인구쇠퇴지역(depopulated areas)이 새로운 문제지역으로 등장하면서 인구감소율과 노령화가 대표적 낙후지역의 측정지표로 등장하고 있다.
- 근래에는 참을 수 없는 수준의 지역불균형은 학문적인 개념이 아니라 국가의 경제성장 수준, 정부의 재정 능력과 의지, 사회적 합의 문제로 인식한다.
 - 지역격차가 경제성장과 복지에 미치는 영향분석은 방법론과 자료 등 한계로 인하여 대부분 실증연구가 일관성 결여로 인해 부분적, 잠정적인 결론으로 인정하고 있다.
- 근래에는 지역발전의 경제적 총량뿐만 아니라 소득분배, 형평성, 안전, 건강한 생활, 환경보전 등을 포함하는 보다 광의의 의미로 이해하려는 경향이 나타나고 있다. 김상호(1998)와 같이 지역격차를 보다 광의적으로 해석하는 연구들은 기존의 경제적 측면에만 한정시킨 지역격차의 개념들은 정치·행정적 요인들을 소홀히 취급하고 있다고 비판하면서 지역격차의 개념을 삶의 질 또는 인간의 기본수요 측면에 초점을 두어야한다고 지적한다. 따라서 경제적 요인을 포함한 다양한 지표를 이용하여 지역격차를 분석하고 있다(김의준, 1995; 정진호 외, 1995; 박성복, 1997; 홍준현, 1999; 김선기·박승규, 2008; 안광현 2010).

- 이와 같이 종합방식에 의한 지역격차 분석에 있어서는 전통적인 격차분석법에서 벗어나 지표의 산술 및 종합적 방식에 의해 지역격차를 설명한다(김수동, 1984; 김의준, 1995; 전진호 외 1995; 박상복, 1996).
- 이러한 연구는 자료의 확보가 용이하지 않기 때문에 주로 광역자치단체를 대상으로 하는 경향이 있다.
- 공간개념을 적용한 지역격차 분석은 지역간 경제적 격차의 원인이 일반적으로 자본과 노동력 및 기술의 차이, 자연 및 인간자원의 불균등한 분포와 자원의 지리적 집중화에 따른 집적경제성의 차이 및 규모경제성의 차이에서 비롯된다.
- 지역간 수렴 및 발산에 대한 분석을 초기 지역간 격차에 발산이 일어나는 이유가 국가 또는 지역의 핵심부문으로 지역의 소득을 창출하는 성장 잠재력이 있거나 또는 성장하는 산업 및 요소들이 집중하기 때문이며, 후기에 지역간 격차가 수렴하는 성향을 보이는 이유는 지역의 소득을 창출하는 요인들이 분산하기 때문이다.
- 종합적으로 볼 때, 균형발전을 위한 정책대상지역 판단지표의 선정기준과 측정방법의 선택은 정책목적에 적합한 지역을 선정하여 사업을 추진하려는 것으로서, ① 제도 및 사업의 취지, 성격을 반영한 선정지표체계 구성 및 활용, ② 낙후성 요인에 따른 공통지표와 특성지표의 구성 및 활용, ③ 선정지표체계의 단순화 구성 및 대표성 선정지표 활용, ④ 낙후도 비교·평가를 위한 정량적 산출측정방법을 활용하는 것이 중요하다.

3. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화

1) 지역개발전정책의 목표의 다원성

- 지역발전정책은 경제성장과 균형발전을 동시추구, 균형발전이 경제성장을 희생한 개념이 아님을 분명히 하고 있다.
- Kuklinski(1975) 지역정책 목표
 - 국가경제성장의 효율적 추진과 지원,
 - 지역 간 형평성 증진
 - 개별지역 잠재력확대와 사회경제적 조건 개선
 - 지방의 사회·문화적 정체성 확보
- Vanhove와 Klassen(1980) 지역정책의 목적
 - 경제적 측면
 - 전국적 균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화
 - 지역자원 및 입지조건을 고려한 기업의 최적 입지선정지원,

- 분산된 공간발전을 통한 대도시혼잡비용 최소화,
- 자원과 투자의 공간집중으로 인한 지역불균형과 인플레이션 방지,
- 사회적인 측면
 - 모든 지역 완전고용실현,
 - 지역 간 소득배분 균등
 - 저발전 또는 쇠퇴지역의 주민복지 증진
- 기타 정책 측면
 - 자원과 환경남용 방지,
 - 지속가능한 국가발전유지,
 - 불균형으로 인한 지역 간 갈등·분쟁 대립방지와 국가적 통합성 증진

2) 지역균형발전정책과 개념의 변화

- 산업화·도시화 진전과정에서 농촌과 도시 갈등, 대도시 병리적 현상의 제거, 지역 정체성과 문화 복원, 자율적인 지방생활의 재창조 운동 전개, 지역정책도입 이후 지역격차 해소와 낙후지역 성장이 지역정책 핵심으로 등장하였다.

(1) 산업화 및 경제성장 수단으로서 지역균형개발

- 산업화 초기단계 및 발전도상국의 지역정책은 산업 및 경제성장의 촉진 수단이었다.
 - 지역정책의 초기단계에서는 산업 및 경제발전에 가장 유리한 지역을 선정하여 집중적인 개발을 통하여 경제성장을 달성하는 데 치중하였고,
- 점차 지역정책은 경제성장에 필요한 자원의 개발을 위해 자원부존지대를 선정하여 개발하고, 산업화와 경제성장의 전국적 확산에 치중하였다.
 - 1960-70년대 산업 성장을 위한 경인특정지역, 울산특정지역, 그리고 자원개발 위한 태백산, 영산강특정지역개발, 항만, 도로, 전력, 용수 등 인프라 투자 집중
- 지역정책의 핵심적 가치는 투자의 효율성과 산업성장에 두었기 때문에 지역개발 잠재력이 높은 상위계층 대상의 거점도시 및 자원이대 개발에 치중하였다.

(2) 산업화 작용의 치유수단으로서 지역균형개발

- 선진공업국가에서 지역정책은 산업화과정에서 농촌 및 산업지역의 쇠퇴 화와 대도시의 과밀 등 문제 지역(problem areas) 해결이 목적

- 선진국의 전통적인 지역균형이란 산업화에서 뒤쳐진 낙후지역이나 산업화 쇠퇴로 실업의 고통을 받는 지역을 전국평균경도인 중간지역(intermediate areas) 수준으로 끌어 올리는 것을 의미
 - 구체적인 수단으로는 지원지역으로 이전하는 기업에 대한 재정, 금융적 인센티브의 제공과 런던, 파리와 같이 과도한 집중이 이루어지는 지역의 투자수요(사무실 및 공장 등)에 대한 규제를 통해 낙후지역으로 유도 추진
- 그러나 선진 공업국에서는 1970년대 중반이후 탈산업화와 경기침체, 정보와 지식기반의 새로운 생산양식이 대두되면서 지역균형은 학문적, 정책적 관심사항에서 멀어지게 됐다.

(3) 탈산업화·세계화 등 거시변화에 대응하기 위한 신 지역정책 대두

- 선진공업국가의 탈산업화 및 국가재정 역할 감소
 - 탈산업화로 인한 실업 증대로 대도시권이 공동화되는 등 지원대상의 전국적 확대
 - 중앙정부의 역할과 재정 감소 및 기존 지역균형시책의 효율성에 대한 비판 제기
 - 분권화와 지방자치로 인한 중앙정부의 통제력 약화와 지방의 역할 증대
- 국가 간 자본이동의 확대로 국내 자원 재배분에 의한 지역 간 균형 달성이 곤란하고 고유한 전통, 문화 및 발전 잠재력 등 이동불능자원을 지닌 지역이 새로운 경제 단위로 등장
- 신 지역정책(new regional policy)은 지역 간 균등발전 추구보다는 전국의 모든 지역의 특성적 발전 추구
 - 제한적 문제 지역 대응 (과밀혼잡 및 낙후지역해소)→세계화시대 국가발전전략
 - 영국과 프랑스는 1980년대 중반부터 지역정책 차원의 런던과 파리의 규제시책을 포기, 세계도시지역(global city region)으로서 경쟁력 증대 추구
 - 프랑스 : 지역 간 경제수준 균등성 → 기회의 균등성 전환, 낙후지역의 자원 및 인력 활용확대를 위해 생활조건의 불평등 시정, 지역의 불리한 조건의 보완 및 지방정부 부(富)의 격차 완화
- 정책수단 및 전략의 전환: 번영 및 혼잡지역 간 자원의 재분배 보다는 지역 고유의 잠재력과 역량을 키우고 개성적 발전을 추구하는 데 치중
 - 패쇄적 공간내 재분배(zero-sum)→개방적 공간속에서 경쟁과 협력 (plus-sum)
 - 지역의 총량적·가시적 성장 → 지역 혁신과 경쟁력 강화
- 지역발전을 위한 자원과 기술의 경우에도 중앙이나 외부에 의존하기 보다는 지역적 기반이 있는 자원이나 기술 및 역량을 키우는 데 치중
 - exogenous development→ neo-endogenous development(주체역량+ 외부자원)
- 지역정책 추진방식이 중앙의존 방식에서 벗어나 지역적 선도와 자율방식을 채택
 - top-down approach→ neo bottom-up approach(중앙과 지방간 파트너십 강조)

<표1> 국토균형발전 정책 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	- 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화) - 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장)	- 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화) - 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)
대상지역	- 수도권외의 지방발전 - 낙후지역 발전 (확정적 행정지역)	- 수도권 포함 전국의 모든 지역 - 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)
추진전략	- 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략) - 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시)	- 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내생적발전전략) - 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)
지원시책 및 추진방식	- 정부의 직접규제 및 지원중시 - 인프라 확충, 제조업위주지원 - 정치 차원의 형평적 재정지원 - 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시)	- 지역사회주도위한 간접지원중시 - 문화, 관광 등 지역특화분야지원 - 경제성, 효과성 차원의 재정지원 - 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)
추진방식 및 체계	- 중앙정부 주도의 획일적 추진 - 공공기관 주도 추진체계 - 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계)	- 지역자율의 다원적 추진 촉진 - 정부계층간, 민-관협력추진체제 - 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
정책효과	- 영의 합적 지역간 균등발전 - 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장)	- 가치창출적 지역간 상생발전 - 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)

자료: 김용웅(1997)21세기 지역개발시책의 새로운 접근, 국토 9월 24-31 보완

Ⅲ. 충남의 지역균형발전정책 추진실태와 문제점

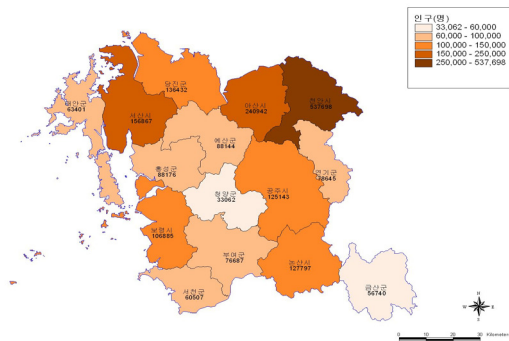
1. 충청남도의 불균형 실태

1) 지역간 불균형 문제점

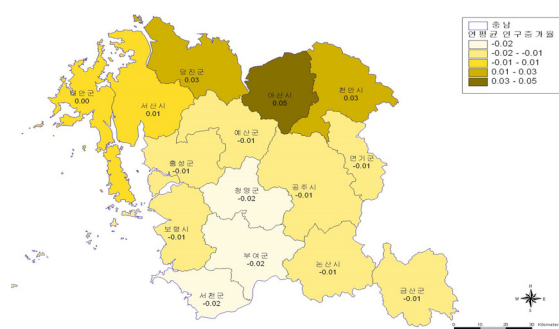
- 시군간·권역간 불균형 심화, 시·군지역의 다양한 분화(分化), 충남지역 전체의 사회적·경제적·공간적 통합성 약화
 - 충남 북부지역은 수도권 확장의 영향으로 수도권과 동일한 경제권을 형성하고, 이로 인해 이 지역은 수도권과의 연계는 강하나 충남 내부의 다른 지역들과의 연계는 오히려 취약
 - 대전광역시 근교지역들도 통근·통학 연계 강화, 동일 구매권 형성, 대전광역시로부터의 휴양·체험수요 수용 등으로 상호작용이 긴밀한 반면에 충남의 다른 시·군과의 연계는 낮은 편임
 - 기타의 시·군은 대부분 독자적인 생활권을 형성하고 있는 농어업 중심의 농어촌지역이나 북부권·대전권과의 불균형이 심화되고 있으며, 수도권, 대전광역시, 충남 북부지역으로 인구가 유출되어 과소화·고령화가 심화됨에 따라 지속가능한 발전에 제약이 되고 있음
- 북부권: 편향적·제한적 산업·도시 성장, 급격한 유입(influx)에 따른 과밀·난개발, 충남의 여타 지역과 낮은 연계성
 - 1990년대 중반 이후 수도권의 공간적 확장 영향으로 수도권과 인접한 북부권을 중심으로 인구가 상당히 증가하였으며, 산업 집중 영향으로 천안, 아산 등의 고용이 크게 증가
 - 국내경제가 수출-내수, 중화학공업-경공업, IT산업-비IT산업 등 부문별 양극화 현상을 보이고 있는 가운데, 충남북부지역은 수출부문의 주력업종인 자동차, 반도체 등과 관련된 업종이 많이 집적
- 기타권역 : 과소화·고령화, 기반산업인 농어업 쇠퇴, 산업입지 매력 상실, 생활서비스 공급의 량 및 질 저하, 지역공동체의 지속 가능성 약화
 - 북부권을 제외한 대부분의 권역에서 주력 산업인 농어업이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데, 제조업이나 지식기반 서비스업의 발전이 매우 미약한 상태로서, 지역의 고용과 소득원이 부족하여 인구가 지속적으로 외부 지역으로 유출되는 경향
 - 이로 인해 인구수의 절대적 감소와 고령화 현상이 심화되고, 지역의 내수 서비스산업도 붕괴되는 등 지역경제의 지속 가능성이 심각하게 훼손되고 있음(박경·강현수, 2005, 92).
 - 이처럼 이들 지역은 산업기반 자체가 없는 것이 문제임. 이러한 산업 낙후지역은 산업기반을 만들기 위해 산업단지를 조성해도 입지적 매력이 약한 관계로 기업의 수요가 없어서 산업단지 공급 자체가 거의 없는 실정임⁵⁾
 - 이와 함께 기초생활기반, 교육, 보건·복지, 문화·체육 등의 서비스 공급이 저조하고, 설령 이들 서비스가 신규 공급되는 경우에도 인구의 과소화·노령화에 따라 운영 효율이 저하되어 서비스

5) 충남 전체적으로는 산업단지 분양률이 96.9%에 달한다.

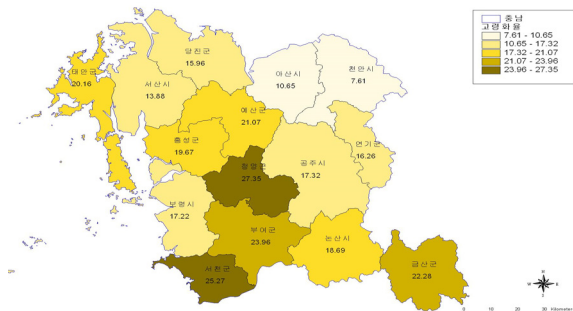
의 질이 떨어지거나 공급이 중단 되고 있으며, 결과적으로 사적(私的) 부문부터 생활 서비스가 고차 중심으로 상향이동(up-ward shift)하여 낙후지역 주민들은 이용에 많은 불편을 겪는 누적적 악순환이 계속되고 있음



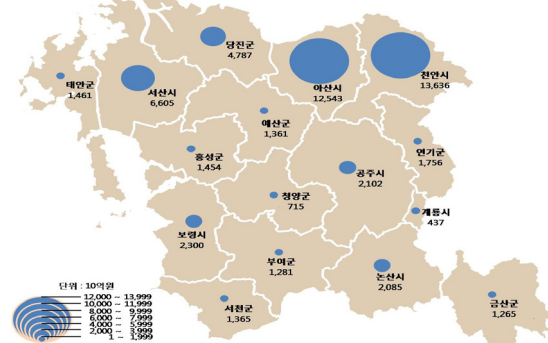
전국 및 충남의 인구규모 분포(2008)



충남 시군별 연평균 인구변화율(2004 ~ 2008)



충남 시군별 고령화율(2008)



시군별 지역내총생산(2007)

2) 충남의 지역구조 변화 전망 : 두 가지 시나리오

(1) 시나리오1 : 공간적 분화(Spatial Divide)에 따른 지역내 성장 격차 심화

- 시나리오1은 산업발전의 추세에 따라 특정의 정책적 개입이 없을 경우 충남도내 공간적 분화에 따라 지역내 성장 격차가 심화되는 부정적 발전 시나리오임
- 고속철도의 개통과 광역교통망의 확충, 수도권전철 연장 등으로 인하여 충남 서부-북부축이 수도권지역에 기능적으로 더욱 강하게 통합될 가능성이 큼
- 충남 서부-북부축은 IT와 자동차산업 등이 집적한 수도권 남부지역과의 기능적인 연계가 강화될 것임
 - 충남지역에 LCD와 자동차산업, 바이오산업, 문화산업 등이 집적하는 것은 충남자체의 내부역량보다는 외부요인(예: 수도권 규제, 기업전략, 중국 부상 등)에서 비롯되었기 때문임⁶⁾

- 이러한 발전 시나리오에 따른다면, 충남지역 내 불균형발전이 가속화될 수 있음
 - 대전, 천안·아산 지역은 수도권에 기능적으로 편입되어 성장 속도가 가속화되지만, 서해안권, 금강권 등은 1차 산업 중심으로 발전 격차가 심화될 우려가 있음
 - 또한 행정중심복합도시가 공주·연기지역에 입지함에 따라 행정도시 건설 예정지역, 대전지역, 오송, 청주지역 등이 발전지역으로 부상할 것임
- 따라서 중심(발전)지역과 주변지역간 격차가 발생할 가능성이 크고 충남지역의 정체성, 안정성, 지속성, 유기적 발전 등에 문제가 발생할 수 있음
 - 충남 중부내륙 및 서해안 지역은 주변지역으로, 행정중심복합도시 인근 지역은 발전지역으로, 충남 서부-북부 지역은 광역수도권 편입 등으로 충남이 공간적으로 분절될 우려가 있음

(2) 시나리오 2: 충청권의 네트워크형 공간구조로 자율적 경제권역 형성

- 시나리오 2는 적극적인 정책적 개입을 통한 긍정적 발전 시나리오로서 충청권의 네트워크형 공간 구조에 기반을 둔 자율적 경제권 형성임
- 전략적인 차원에서 행정중심복합도시를 행정·문화 중심지로 자리매김하고, 충청권이 하나의 자율적 경제권역으로 기능할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요함
 - 충남 북부지역에는 행정중심복합도시의 Edge City(예 : 미국 워싱턴 DC의 주변 배후지역이 IT의 집적지로 각광)로서 첨단산업이 집적하고, 충남 남부지역에는 행정중심복합도시의 배후 지역이자 관광·여가, 바이오산업의 집적을 유도할 것임
 - 또한 충남, 충북, 대전의 각 도시 및 지역간 기능적 보완성에 기초하여 네트워크형 공간구조와 산업 연계를 형성하는 것이 광역경제권의 임계규모(critical mass) 확보를 위해서도 필요함
- 이러한 공간구조를 형성한다면 수도권과 구별되는 자율적인 경제권역이 가능하며, 지역적·국가적 차원에서 지속가능한 발전이 가능함
 - 충청권은 수도권과 비수도권, 영·호남을 연결하는 가교 역할과 국가균형발전의 중심축으로서 역할을 수행할 것임
 - 동북아 경제권의 성장 동력을 능동적으로 수용하면서, 세계 대도시와 경쟁·협력할 수 있는 동북아 경제권 교류·협력의 Hub로서의 위상을 제고함으로써 지속적인 국가 경쟁력 강화에 기여할 것임

2. 충남의 균형발전 관련 정책·사업 추진현황

1) 균형발전 정책의 구조

- 중앙정부지원 균형발전사업, 충남도 자율의 광역적 균형발전정책과 낙후지역 활성화정책으로 3

6) 그러나 앞으로는 수도권 규제완화로 수도권과 경쟁하고 있는 디스플레이, 자동차산업의 경쟁력이 약화될 우려가 있다.

차원적으로 추진되고 있으며, 실질적 낙후지역지원정책은 충청남도 주관 지역균형발전정책임

- 광역적 균형발전 정책 : 권역별 기능특화전략, 광역개발권, 특정지역, 연계협력사업(충청광역경제권, 기초지자체간)
- 낙후지역 활성화 정책 : 중앙정부지원(개발촉진지구, 성장촉진지역, 신발전지역 등), 충청남도 주관 지역균형발전정책

구 분	근 거	성 격	비 고
권역별 특화 및 균형발전	충청남도 종합계획	기본계획, 방향제시 (선언적 공간정책)	4대 개발경영권
지역간 연계협력사업	국가균형발전특별법	협력적(Collaborative) 지역발전사업 추진	기초지자체간 협력사업, 시·도간 협력사업
중앙정부지원 균형발전정책	지역균형개발법, 국가균형발전특별법, 신발전지역특별법	종합계획, 사회기반시설 중심	개발촉진지구, 성장촉진지역, 신발전지역
충청남도 지역균형발전정책	道 조례	낙후지역 활성화, 사회통합성 제고	지방의 자율, 창의, 협력, 타지역 선도(충북, 전북, 경남)

- 개발촉진지구(7개 시·군)
 - 보령, 태안, 서천, 부여, 청양, 홍성, 금산
- 성장촉진지역(5개 시·군)
 - 서천, 금산, 부여, 청양, 예산
- 신발전지역(5개 시·군)
 - 서천, 금산, 부여, 청양, 예산
- 충청남도 균형발전사업 대상지역(8개 시·군)
 - 공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 태안
- 특화발전 특구(7개 시·군, 9개 특구)
 - 아산(국제화교육특구), 금산(인삼헬스케어특구), 논산(청정딸기산업특구, 양촌곶감특구, 발효전갈산업특구), 청양(고추·구기자특화산업특구), 예산(황토사과특구), 서천(한산모시산업특구), 태안(종합에너지특구)

충청남도의 균형발전사업 대상 지역·지구

2) 국가지원 및 광역적 균형발전정책의 한계

- 물적 기반 확충, 실효성이 낮은 민자유치에 초점을 두거나 선언적인 수준에서 발전방향만 제시

물적 인프라중심 지원정책 ↔ 사회적 배제(social exclusion) 미고려
장소의 번영(place prosperity) 중심 ↔ 주민번영(people prosperity) 소홀
외생적 발전(exogenous development)지향 ↔ 내발적 발전(endogenous development) 미흡

3. 충청남도 주관 균형발전정책

1) 추진배경과 목적

- 충청남도는 2006년 「제3차 충청남도 발전계획 수정계획」을 수립하는 과정에서 충청남도 북부지역에 비해 상대적으로 낙후가 심화되고 있는 금강 주변 시·군에 대한 정책적 지원의 필요성을 중요하게 인식하고, 대안 마련을 위해 「금강 광역복합개발구상」을 수립하고, 이를 확대하여 충청남도만의 균형발전정책을 추진하게 된다.
- 이에 따라 충청남도내 시·군에 대한 지역발전 수준을 분석하여 낙후지역을 선정하고, 성장거점사업을 발굴 지원함으로써 사업효과를 확산시키는 균형발전 전략을 추진하고자 2007년 3월 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」를 제정하고, 균형발전 지원대상 시·군을 선정하였다.

2) 충남 지역균형발전정책의 추진실태

■ 균형발전의 개념 적용 측면 : 제도적 기반 마련, 실행상 성장거점 형성에 주력

- 충청남도는 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」에서 균형발전의 “목적”, “균형발전 대상사업의 선정”에서 균형발전의 개념을 포괄적으로 규정하고 있다.
- 그러나 실제 지역균형발전 사업계획 수립에 있어서는 성장거점 형성을 핵심 개발전략으로 설정하였다. 이는 충청남도가 1990년대부터 추구해온 4대 개발권역별 성장거점 동력화라는 지역정책 기조의 연장선상에서 나온 것이라고 볼 수 있다.
 - 그 결과 지역경제활성화, 일자리 창출에서는 한계를 나타냈다.

■ **균형발전의 사업선정 방향(시·군 시행 사업에 대한 가이드라인) : 낙후 원인별 지원, 주민의 실질적 소득 증대 미흡**

- 조례에서 규정한 지역의 특성에 적합한 차별화된 성장동력사업을 추진함에 있어 지역경제를 활성화 할 수 있도록 추진방향을 설정하였다
- 균형발전사업의 실현 가능성을 제고하기 위하여, 민선4기 도지사가 ‘충청남도 차원의 전략적 현안문제에 부합된 사업을 중심으로 선정할 것’을 제시하였다. 이것이 실제 사업계획 수립과정에서 시·군의 사업선정 자율성을 제약하는 요인으로 작용하기도 하였다
- 또한 합리적인 사업선정에 대한 가이드라인의 부재가 낙후원인에 따른 처방, 주민의 실질적인 소득 창출 등의 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인으로 작용하였다

■ **안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보 / 사업기간의 단축 및 가시적 효과 거양**

- 충청남도는 조례에 의해 균형발전 특별회계를 설치하고, 이를 집행함에 있어 지역개발 정책과 관련된 각종 사업의 예산을 매년 수립하는 것이 아니라 다년 계획을 승인하고 예산이 집행되도록 함으로써 예산 집행의 확실성과 안전성을 부여하였다
- 이로 인하여 기존의 사업추진을 위한 중앙부처와의 협의에 의한 예산확보, 사업추진 과정에서 나타나는 사업추진시기의 연장을 미연에 방지함으로써 조속한 사업을 추진함에 따른 사업기간의 단축으로 가시적인 효과를 거양하는 성과를 거두었다.
 - 기존의 재원확보 및 사업추진 방식은 선 중앙부처 재원확보 후 지방비부담이었으나, 균형발전사업의 경우는 선 지방비 확보 후 중앙부처 협의로 진행됨에 따라 중앙부처와의 협의 기간이 크게 단축되었다.

■ **사업추진 주체인 시·군의 사업제안과 균형발전위원회의 승인으로 사업선정 및 추진의 자율성 확보 / 시·군정 방향과 부합하는 사업의 제안 및 선정으로 지역특화발전의 기틀 마련**

- 충청남도의 균형발전사업 재원은 모두 균형발전지원 대상지역에 지원하고, 시·군은 해당 시·군의 시·군정 방향과 부합하고, 충청남도에서 부여한 사업선정 가이드라인에 부합하는 사업을 자율적으로 선정하여 충청남도에 제안하였다.
- 제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인⁷⁾과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업⁸⁾의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써

7) 도지사가 낙후지역의 성장동력을 창출할 수 있도록 인정하는 사업에 대한 가이드라인

8) 국가균형발전특별법 제34조 제2항 제1호의 사업 중 지역간 균형발전을 도모하고, 지역경쟁력을 강화할 수 있다고 인정하는

써 시군의 자율성을 최대한 확보하였다.

- 지방자치단체가 주도권을 가지고 자율과 책임 하에 지역실정에 맞는 창의적인 계획 수립 및 집행을 보장하고, 자치단체의 포괄적 재원을 바탕으로 지역이 필요로 하는 사업을 자유롭게 선택함으로써 지역특화발전을 유도하는 기틀을 마련하였다는데 의미를 둘 수 있다
- 특히, 균형발전사업 중 국가균특 지원없이 도비만으로 추진하는 「도비 지원 대상사업」의 경우, 중앙부처의 지침을 따르지 않고, 도지사가 인정하는 사업으로 추진됨에 따라 제도적인 제약성을 해소하였다

■ 지역경제활성화 관련사업의 상대적 빈약(H/W 중심의 사업 추진) / 내발적 발전을 위한 사업 全無

- 균형발전사업 중에서 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통 분야의 사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%를 차지함
- 지역경제활성화 부문에서 금산군이 유일하게 연구-생산-가공-체험-홍보-마케팅 등의 다분야에 걸친 산업클러스터 조성을 추진하고 있다.
- 생산, 유통 분야는 서천이 수산물 관련한 저장, 가공시설의 보급에 노력하고 있으며, 다른 시·군은 지역경제활성화를 위해서 재래시장 조성 등의 단편적인 노력에 그치고 있다.
- 대부분의 시장 조성의 경우, 시설물 및 지원시설에 국한되어 산업적 측면에서의 지원은 全無

3) 충남 지역균형발전정책의 과제

■ 낙후원인별 실태 분석 및 원인해결 방법의 결여 및 최소서비스 기준의 미설정

- 일반적으로 낙후지역은 발전지역에 대한 상대적 개념으로 자연조건의 열악, 경제기반의 부족, 인구의 유출, 재정의 빈곤, 정치적 영향력이 취약한 지역으로 발전에 비해 활력이 없으며 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 지역이나 성장잠재력이 풍부한 지역이라 정의할 수 있다(국토해양부, 2009).
- 다시 말하면, 사회적, 경제적, 문화적, 환경적 발전성 자원(특성화되고 차별적인 지역 고유의 자원)은 풍부하나 성장동력(정책적, 재정적 지원)이 부족하여 성장엔진(지역발전을 도모할 수 있는 경쟁력을 갖춘 물적·질적 사회기반)을 갖지 못한 지역이라고 할 수 있다.
- 이러한 논의는 두가지 측면에서 낙후지역 정책방향을 설정할 수 있음을 뜻한다. 첫째는 낙후지역의 실태를 분석하고 원인해결을 위한 지원 측면과, 둘째는 Civil Minimum적 측면에서 생활을 영위하기 위한 최소기준 설정의 문제로 요약된다.

사업에 의거한 기획재정부가 매년 발행하는 「국가균형발전특별회계 예산안 작성지침」에 의거 계획을 수립, 기타 도비만을 투입하는 사업은 도지사가 인정하는 사업으로 계획 수립

- 첫째, 낙후지역의 실태분석 및 원인해결 측면에서 정책적 영역에서 고려할 수 있는 것은 지역의 성장잠재력을 확충하고, 소득 증대 및 일자리 창출을 유도하며, 정주여건 개선을 통한 삶의 질을 확충하고자 하는 방향으로 전환되어야 함을 의미한다.
- 하지만, 현실성을 고려한 개별 원인에 따른 정도의 차이는 규명할 수 있겠지만, 개별원인의 종합으로 나타나는 상대적 낙후지역이라는 점을 고려하면, 그 정책적 추진의 실효성에는 의문을 제기할 수 있다.
 - 왜냐하면, 현실적으로 낙후지역과 낙후원인별 상관관계, 낙후원인별 처방을 위한 정책적 지원의 범위에 대한 논의가 현실적으로 어렵다는 한계를 갖고 있기 때문이다.
- 두 번째는 낙후지역내 생활여건의 최소기준을 설정하고, 장기적으로 체계적인 투자계획과 지원체계를 마련하기 위한 사항이다.
- 이러한 낙후지역내의 최소생활여건의 기준을 설정하고, 이에 대한 지원을 수행하는 것에 대한 영역이 광역지자체에서 추진해야 할 것인가, 아니면 중앙정부차원에서 수행해야 할 것인가에 대한 논의가 선행되어야 한다.
 - 현재 중앙정부 차원에서 농림수산식품부를 중심으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획내에 농어촌 서비스기준⁹⁾의 운용을 추진하고 있는 바, 대부분의 충청남도의 낙후지역이 농산어촌지역임으로서 그 대상이 된다.
- 현재, 중앙정부에서 추진하는 농어촌서비스 기준의 시행과 관련하여 해결해야 할 과제가 산적한 현실적인 상황에서 충청남도 입장에서 이에 대한 서비스 기준의 설정과 지원에 대한 정책적 측면에서 전면 검토할 필요성이 있다.
 - 농어촌 서비스기준 운용의 실효성과 관련된 근본적인 문제점은 그 운용에 있어서 농림어업인 삶의 질 향상에 관한 특별법상 강제사항이 아닌 권장사항이라는 점이며, 이를 해결해야 할 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 첫째, 농어촌 서비스기준의 운영에 별도의 예산이 배정되어 있지 않아 관계부처의 상대적인 관심이 적다
 - 둘째, 농어촌 서비스기준의 각 항목별로 개별부처에서 운용시 각 부문을 대표할 수 있는 항목의 재검토 및 각 항목의 개념 정의와 적용범위에 대한 명확화가 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 전체 내용에 대한 정비와 보완이 필요하다.
 - 셋째, 농어촌 서비스기준의 이행실태를 점검하고 목표 달성 성과를 측정 및 평가하기 위해서 각 기준항목별로 적절한 평가지표가 개발되어야 한다.
 - 넷째, 삶의 질 향상 정책의 추진에 있어 농어촌 서비스기준의 역할을 명확할 필요가 있다.
 - 다섯째, 농어촌 서비스기준 운용의 필수적인 기반이 되는 농어촌 통계기반 구축 및 활용방안이 조기에 마련되어야 한다.

9) 농어촌 서비스기준(Rural Services Standard:RSS)는 농어촌 지역 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공적 서비스 항목과 최소한의 목표수준을 그 개념으로 설정하고 있으며, 공공기관 농어촌 사업의 가이드라인으로 활용코자하는 목적을 두고 있다. 구성은 주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신의 8개 분야 31개 기준으로 구성됨

■ 지역발전을 견인할 수 있는 사업으로의 전환 및 균형발전 지원사업 추진 방식의 다양화

- 균형발전위원회의 사업 심의시 사업의 지역발전 기여, 실현가능성에 대한 면밀한 지침과 검토가 사실상 이루어지지 않아 사업선정에 따른 그 실효성이 낮게 나타나고 있다.
 - 충청남도에서는 균형발전사업의 모델을 제시할 필요성이 있으며, 사업선정절차에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.
- 현재 충청남도는 모든 사업을 시·군이 건의하고, 선정된 사업을 일괄적으로 추진하는 형태를 취하고 있고, 대부분의 사업내용이 관광, 휴양 및 기반시설에 집중되어 있어서, 지역경제활성화 부문의 사업은 사업수나 사업비 투입이 상대적으로 빈약하다.
- 또한, 지역발전 패러다임의 변화에 따라 대두되고 있는 내발적 지역발전을 도모할 수 있는 사업 선정 및 추진방식의 변화가 요구된다.
- 종합하면, 균형발전 지원사업의 유형을 세분화할 필요성이 있으며, 세분화된 유형별로 지원사업비의 규모, 추진방식, 평가 및 환류시스템의 적용방안에 대한 검토가 필요하다.
 - 지역의 성장을 견인하는 사업(대규모 성장거점 및 국책사업과의 연계발전을 도모하는 사업)
 - 시군별 비교우위에 있는 특화사업의 선택과 집중하여 추진하는 사업
 - 지역의 내발적·자립적 발전역량을 강화하는 사업
 - 지역의 혁신 그룹을 형성하기 위한 지원 사업
 - 지역간 · 시군간 연계·협력·복합화로 사업의 시너지효과를 제고하는 사업

■ 균형발전 지원사업과 관련 사업간의 연계·융복합화, 후속사업의 추진으로 시너지 효과 제고

- 사업의 시너지 효과를 제고하기 위해서는 사업간 연계·융복합화가 필요한 바, 특히 서비스 시설과 프로그램 간의 복합·연계화를 위한 노력이 수반되어야 한다.
 - 일정 시설·프로그램의 활용 및 관리운영의 효율성을 제고하기 위해서는 여러 중앙부처가 지원하는 사업을 그 시설·프로그램을 중심으로 연계하거나 복합하여야 하며, 이를 위해서는 균형발전사업을 추진하는 과정에서 중앙부처가 지원하는 관련사업을 집중 및 연계시키는 노력이 필요하다.
- 시설 또는 하드웨어 중심의 사업추진에서 벗어나 소프트사업에 대한 보다 높은 이해와 적용이 이루어져야 한다.
 - 소프트사업은 관리운영상의 문제점을 해결할 수 있고, 지역경제와 긴밀하게 연계되어 지역의 소득과 부가가치를 창출하는 방향으로 전환되어야 한다.
 - 그러나 소프트사업은 가시적 면에서 인프라 사업에 비해 성과 창출이 명확하지 않고, 더 많은 시간이 소요되며, 사업을 추진하기에도 애로가 있을뿐만 아니라, 사업 추진에 대한 책임감도

크기 때문에 지자체들이 기피하는 경향이 있으나, 반드시 극복해야 할 문제이다(김현호, 2007, 229-231).

- 향후, 지역발전을 위해서는 지역의 자립역량 배양이 우선되어야 하지만, 상당한 시간을 요하며 단기적으로 효과를 거둘 수 있는 정책이 아니다. 따라서 지역의 저발전에 대응하기 위해서는 기존에 추진하고 있는 지역의 일자리 창출과 고용확보 관련 정책 또는 사업들과 연계하거나 통합적으로 추진하는 노력이 수반되어야 한다.
 - 특히, 향토자원을 활용한 지역산업 또는 농산업은 융·복합적 개발의 특성을 지니고 있다. 향토자원의 본질적 속성 때문에 특정한 부문의 개발에 한정되지 않고 1차, 2차, 3차 산업으로 복합적으로 개발될 뿐만 아니라, 이런 개발의 속성 때문에 다양한 부문에 걸쳐 지식과 노하우를 지닌 주체의 참여와 협력을 필요로 한다. 그러나 중앙부처간, 지방정부의 관련 부서간 협력이 미약한 편이다.
 - 아울러 지역 내의 인프라 기반의 사업과의 향토자원을 활용한 사업의 연계 추진 또는 유사·동일 향토자원을 활용한 지역간 연계사업의 추진도 미약한 편이다.
- 지역경제를 지탱하는 토대 부문인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 진흥 등에 대한 대책이 필요하다(박경·강현수, 2005, 47-48).
 - 성장산업을 중심으로 한 지역특화산업 육성에만 초점을 맞추는 경우 다른 편에는 지역경제를 지탱하는 토대부문인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 등이 급속하게 쇠퇴하게 된다.
 - 중소기업, 토착산업, 1차산업, 상점가는 지역의 고용창출의 장으로서 중요한 역할을 해왔다. 또한, 중소기업이나 상점가는 경제적인 측면에서 뿐만 아니라, 지역사회를 뒷받침하는 중요한 일부분을 담당하고 있다. 지역공동체의 리더나 고령자의 생활의 장으로서 역할을 해왔다. 따라서 이러한 부문의 쇠퇴와 함께 지역사회의 쇠퇴도 동시에 진행되고 있는 것이 현실이다.

■ 지역산업 활성화를 위한 전략적인 클러스터 육성 중시, 단계적 지원 프로그램 마련 및 통합적 지원체계 구축·운영

- 균형발전사업 중 지역경제활성화 부문의 사업은 전체 사업비의 27%를 차지하고 있으며, 국가에서 지원하는 사업을 단순히 집행하는 정도에 그치고 있다.
- 금산군의 사례에 비춰봤을 때 개선해야 할 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 첫째, 타시군의 특화산업부문의 발굴 및 정책적 지원
 - 둘째, 중앙정부에서 지원이 미약한 신생부문과 사업의 가시적 효과를 거양하기 위한 민자유치를 포함한 통합적인 정책적 지원
 - 셋째, 지역순환형 경제체제를 구축하기 위한 지원프로그램의 마련

IV. 충남 지역균형발전정책 개선방안

1. 기본방향

1) 통합적 균형과 역동적 균형발전간의 균형

■ 지역균형 개념의 변화

- 지역균형의 사전적 의미는 “지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지”하는 것이었음
- 그러나 최근 기술혁신, 세계화 등 거시적 정책환경의 변화 때문에 지역균형의 개념과 전략이 크게 변하고 있다. 지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있음(김용웅, 2005).
- 참여정부에서부터 우리나라의 지역균형발전정책의 기조도 이 같은 최근의 국제적 추세와 크게 다르지 않음. 이 때의 지역균형은 ‘모든 지역의 발전수준을 균등하게 만든다는 의미가 아니고, 모든 지역의 고유의 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적 경쟁력을 갖도록 하는 것’을 의미함
- 균형발전의 목표는 ‘지역의 혁신역량 강화를 통해 모든 지역에서 기회와 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로는 지역 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’이라고 할 수 있음(성경룡 외, 2004, 13-14).

■ 통합적 균형과 역동적 균형

- 균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분할 수 있음(국가균형발전위원회, 2004, 25-26; 성경룡 외, 2005, 60-61.)
- 통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략임. 과거와 같은 불균형 발전전략 하에서 낙후지역은 계속해서 낙후된 상태로 남아있을 수밖에 없음. 이러한 의미에서 현재의 낙후지역은 기존 경제발전모델의 희생지역이라 할 수 있음. 이러한 통합적 균형발전 전략은 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것임. 이는 가치의 이전, 결과의 균등을 추구함
- 역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정임. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정함. 이것은 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하는 것임
- 역동적 균형발전에 따른 결과의 차이에 의해 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로 통합적 균형개념에 의해 보완되어야 할 필요가 있음. 다시 말해서 역동적 균형과 통합적 균형 사이에 균형이 필요한 것임

2) 역동적 균형을 위한 내생적 발전전략의 추진

(1) 내생적 발전전략의 도입 필요성

- 과거의 지역정책에서는 산업 낙후지역의 문제의 근원을 교통이나 산업단지 등 하부기반시설의 부족에 기인하는 것으로 보아 교통에 대한 투자, 산업단지 조성 등 주로 물리적 투자에 치중한 바 있음. 최근까지 물리적 투자로 인하여 산업 낙후지역에도 어느 정도 하부기반시설의 투자가 이루어졌으나 여전히 산업 낙후 현상은 지속되고 있음(박정·강현수, 93).
- 이를 위해 지방자치단체들이 자기 지역의 발전을 위해 지역혁신역량을 강화하고 내생적 발전전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 지원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부의존적 발전을 추구해왔음(성경룡, 2007, 75).
 - 지방자치단체들이 새로운 가치를 창출하여 경쟁력을 키우는 대신 계속해서 중앙정부나 외부의 기업들을 대상으로 로비하고 이익을 유도해내는 식의 노력을 하게 되면 지역은 자생적 발전역량을 키우지 못하게 되고, 전국적으로는 끊임없이 가치의 재배분만 일어날 뿐 국부의 총량은 증가하지 않게 됨
- 충남의 많은 시·군지역에 있어서는 현재까지도 북부권에서와 같이 외부로부터 기업을 끌어들이며 지역을 활성화 하는 성장 모델을 그대로 답습하려는 경향이 있음
 - 다시 말해서 충남의 많은 시·군이 제조업 등 기업 유치와 대규모 개발을 통해 지역주민에게 소득기회를 제공하고, 지역산업의 활성화를 통해 낙후지역 또는 농촌활성화에 기여할 것이라는 기대 하에 외생적 지역발전 전략을 선호하고 있는 것임
 - 그러나 이 같은 지역발전 전략은 외생적 자본·기업을 끌어들이기도 어렵고, 설사 성사된다고 하더라도 환경 및 지역공동체 파괴로 이어져 시군의 정체성을 상실하는 결과로 이어질 수 있음
- 따라서 개별 지방자치단체의 자립의지와 혁신역량을 강화하여 스스로 일어설 수 있도록 하는 내생적 지역발전전략을 채택해야 함
- 다만, 참여정부에서도 내생적 발전전략을 기본이념으로 국가균형발전전략을 추진하였지만, 내생적 발전론을 도구주의적으로 받아들이고 그것이 가지는 주체와 목적론적 관점을 간과하였으며, 특히 단기적인 성과에 매달려 주체 형성과 역량배양 프로그램을 마련하지 못함으로써 성과가 확산되지 못하였던 점을 염두에 두어야 함

(2) 내생적 발전의 하위 전략

■ 경쟁력 강화

- 농어촌지역이 대부분인 낙후지역의 발전을 위해 가장 중요한 요소가 지역의 일자리와 소득창출에 있음. 지방의 발전은 일자리와 소득이 창출되지 않고는 불가능하기 때문임. 이 같은 이유에서 균

형발전정책의 기초가 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 투자보다 지역의 경쟁력과 자생력을 강화시키기 위한 부가가치 창출을 중심이 되어야 함

■ 특성화 발전

- 특성화발전을 추구는 지역의 개성에 기반한 특성화, 차별화 발전을 통해 경쟁력을 확보하고 있는 지역발전의 세계적 동향과도 부합함
- 특성화발전을 위한 도구로 지역자원(regional asset)의 개발을 중시하고 있음. 지역은 다른 지역과의 낮은 입지 대체성에서 오는 경쟁이점이 높아 지역의 부가가치 창출이 수월하기 때문임. 그래서 특성화된 자원을 활용한 특화산업의 육성이나 제품의 개발, 관광 등을 활성화시키고 있음 (김현호, 2007).

■ 혁신역량 강화

- 농산어촌의 수동적, 의존적 발전이 아니라 자립적 발전이 가능하도록 낙후지역의 혁신역량을 강화해야 함. 이는 낙후지역의 발전이 외부의 자원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원을 활용하고 역량을 결집함으로써 자립적으로 발전할 수 있는 새로운 지역발전 시스템의 구축을 의미함

■ 산업간 융·복합

- 낙후지역정책에서는 산업부문간의 융·복합(inter-sectoral convergence)이 중요하다. 낙후지역 발전의 근간이 되는 향토자원의 부가가치를 극대화하기 위한 차원의 전략이라고 할 수 있음
- 향토자원은 특정한 부문에 한정되지 않는 개발의 특성을 지니고 있음. 따라서 향토자원 개발을 통해 낙후지역을 농업, 제조업, 서비스산업의 다양한 부문이 융합·복합되어 부가가치를 창출하고 새로운 활력이 넘치는 곳으로 전환시켜야 함. 이는 농산어촌 등 낙후지역의 경제기반을 1차 생산에서 그치는 것이 아니라 제조업, 관광, 축제, 유통 등을 융합하여 소득기반을 확대하는 차원의 시책인 셈임.

■ 도·농간 상생

- 도농간 상생전략은 도시와 대표적인 낙후지역인 농촌이 필요로 하는 것을 상호 보완함으로써 낙후지역의 발전을 도모하는 전략임
- 대표적으로 5도2촌은 현대인의 라이프스타일 변화에 기반하고 있음. 주일 근무제가 본격 시행됨

에 따라 도시, 농촌 두 장소의 거주(two place living)의 증가, 농촌체류 및 반거주의 증가 등 도시민의 라이프스타일이 질적, 양적으로 변화하고 있기 때문이다

- 또, 고속철도, 고속도로와 같은 고속교통망의 확충과 초고속 정보통신기술의 발달은 낙후지역의 접근성을 대폭 향상시켜 거리제약이 감소되었고, 삶의 질과 환경가치 등을 중시하는 분위기가 확산되어 낙후지역의 어메니티에 기반한 매력의 증가하고 있음.

2. 균형발전 정책의 추진전략

■ 지역의 자구적 노력과 경쟁력을 중시

- 현재의 낙후지역 발전정책은 형평성을 근간으로 하고 있지만, 중앙정부의 광역 경제권 중심의 정책추진에서 어중간한 위치에서 추진되고 있음
- 형평성에 토대하여 국가가 국민통합을 달성하기 위해 ‘국가 최소기준’(national minimum)의 관점에서 국가가 낙후지역의 발전을 전적으로 책임지는 접근을 취하고 있지 않고, 충남 역시 생활서비스에 대한 최소기준이 미설정되어 있음
 - 중앙정부의 정책이 해당 지역 내의 저발전 지역을 지원하기 위한 ‘권역의 최소기준’(local minimum)을 달성하기 위한 차원의 정책을 추진하고 있지도 않음
- 새로운 낙후지역의 발전은 지역의 ‘자구적인 노력’과 ‘지역간의 경쟁’이 보다 중시되는 방향에서 추진
- “자립적 경쟁”(autonomous competitiveness)을 기조로 하는 새로운 낙후지역발전에서는 지역은 낙후지역 발전정책의 수동적 수혜자가 아니라 능동적인 정책의 주도자의 지위를 차지

■ 지자체 주도의 내생적 발전과 성장 추구

- 정책기획, 사업개발, 사업대상지 지정, 재원지원, 사용용도, 정책평가 등 모든 것을 중앙정부에서 원격적으로 컨트롤하는 과거의 접근에서 탈피
 - 그동안 국가 주도의 정책추진은 지역의 세부적인 특성에 대한 고려부족 등으로 모든 지역에 일률적인 인프라 위주의 시책을 추진하다 보니 정책의 실효성, 효과 등이 저하되는 문제를 노출
- 중앙정부와 충청남도도 낙후지역의 발전을 위한 밑그림 및 정책 세팅, 인프라 제공 등의 제한된 역할을 통해 시군주도의 내생적 성장과 발전을 도와주는 보조자, 지원자, 촉진자의 역할을 수행
 - 전 세계 낙후지역의 발전정책이 내생적 발전의 주요 요소인 경쟁력 있는 지역의 특화자원의 상품화를 통한 부가가치 창출 및 소득증대, 인구유지 및 유입을 통한 활력의 제고로 이동을 고려하여 지역 자원의 상품화에 주력
- 따라서, 시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화,

지역의 특화발전을 도모

- 유럽이나, 일본 등의 낙후지역의 발전에서와 같이 지역발전을 위한 지역의 헌신적이고 열정적인 리더를 중심으로 다양한 형태의 주체간 협력, 파트너십 및 거버넌스를 낙후지역의 발전에 활용
- 현대 지역발전의 요체가 되고 있는 '주민의 번영'(people's prosperity)과 '장소의 번영'(place's prosperity)이 일치되는 자구적 노력과 일자리 창출에 상응하는 중앙의 지원 및 인센티브를 제공
- 지자체가 중심이 되어 지역의 사회적 경제 활성화의 관점에서 지역주민과 지자체의 협력에 의한 일자리 및 소득 창출 등 활성화

■ 협력과 제휴에 의한 지역간(상생적) 공동발전 추구 / 행정구역단위 탈피 지역간 연계협력발전 도모

- 중앙정부의 시책은 소규모 행정구역 단위의 낙후지역 발전투자에 있어서 지역발전에 대한 고민 없이 우선 투자하면 된다는 인식을 심어주는 문제를 발생
- 낙후지역의 발전추세도 지역발전 정책의 추세와 같이 그 동안의 관행인 행정구역 단위(administration unit)를 벗어나 기능지역 단위(functional unit)의 발전을 추구하는 추세로 나아가고 있음
- 행정구역 단위를 벗어나 기능지역 단위의 발전을 추구하는 보다 구체적인 이유는 '규모의 경제,' '범위의 경제,' '크기의 경제' 때문임(오은주·김현호, 2008)
- 동일하거나 유사한 여건과 자원을 지니고 있거나 공동의 지역발전의 이해와 목적을 지니고 있는 복수 지역간의 공동발전을 도모하여 투자의 효율성을 극대화하고 지역발전 성과창출을 향상

■ 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 도모

- 내생적 발전의 토대가 되는 지역의 자원측면에서 볼 때, 낙후지역 지자체는 다양한 특성을 보유
- 낙후지역은 1차 산업의 상품화를 중심으로 한 발전, 1차 상품을 활용한 관광 및 체험의 3차 산업화, 지역의 제조업 및 사회적 기업 등의 활성화를 중심으로 한 기업화 발전 등의 유형화 발전이 가능
- 1, 2기 신활력 사업의 경우, 1차 산업의 상품화, 1차 산업의 관광 및 체험 활성화, 향토 및 지역특화산업을 통한 발전으로 유형화가 가능
- ※ 보다 세부적으로는 농·특산물을 위주로 한 향토자원의 개발, 지역 문화관광, 산업 및 인재육성, 지역 이미지 개발, 해양 수산자원 개발 등으로 나눌 수 있음
- 하나 혹은 둘 이상의 지역은 지역이 지니고 있는 경쟁력 있는 특성에 기반해서 다양한 유형의 특화발전을 추구하고 중앙 및 시도는 이에 적합한 발전을 지원

<표 2> 충청남도 지역균형발전 추진전략

구 분	주요 내용	비 고
자구적 노력과 경쟁력 중시	- 자립적 경쟁을 근간으로 지역의 노력과 경쟁발전의 접근으로 정책을 추진	균형 보다 경쟁 중시
지역 주도의 내생적 발전 추구	- 국가는 지원자, 촉진자의 역할을 담당하며, 지역은 내생적 발전의 주도자로서의 역할	책임성
행정구역 경계를 벗어난 협력 발전	- 고착화된 지역발전 관행인 행정구역 경계 내부만의 발전에서 벗어나 지역간 연계·협력 권장	투자 및 관리운영 효율성
융·복합적 발전의 체계적 지원	- 단순한 지역생존에서 나아가 지역성장을 위한 지역자원의 다양한 개발·활용에 주력하여 다각적인 부가가치 창출, 일자리 창출을 도모	다각적인 부가가치 및 일자리 창출
지역개성에 입각한 다양한 유형의 특성화 발전	- 발전지역의 범위, 사업의 내용, 지역의 성격 등을 고려한 다양한 유형의 정책시행	지역개성 살린 특화발전

3. 지역균형발전의 기본원칙

1) 협력적(스마트한 사업추진(연계, 융복합, 협력))

- 일본은 2005년부터 절대인구가 감소하기 시작하였으며, 2010년 이후에는 더욱 인구가 감소하여 모든 도도부현에서 인구가 감소할 것이며, 대도시권에서는 고령화 문제가 현실화되어 2035년 경 노년인구가 동경, 가나가와, 오사카, 사이타마 순으로 많을 것으로 예측되고 있다. 또한, 30만명 규모의 82개 생활권이 2050년에는 69개 권역으로 감소할 것으로 예상됨
 - 이에 따라 인구감소시대의 지역의 미래상을 그리고, 인구 감소를 극복하기 위한 전략적 지역활성화정책 방향을 모색하고 있음
- 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 절대인구가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있으며, 충남은 2020년까지 농어촌인구를 전망할 경우 천안시, 아산시, 계룡시는 증가하고, 연기군, 당진군은 증가 또는 감소하며, 나머지 시·군은 모두 감소할 것으로 전망됨(김정연 외, 2009, 196).
 - 이에 따라 대부분의 시·군에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 경제활동가능연령층 감소에 의한 경제성장률이 저하되며, 사회인프라·생활기반 붕괴에 의한 편리성이 저하될 것으로 예상할 수 있음
- 여기에다 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구·산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전국토의 양극화가 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있음

- 일본의 경우, 인구가 감소할지라도 생활을 유지할 수 있는 지방도시의 재생, 생활권의 재구조화 등을 중요한 목표의 하나로 설정하고, 이를 위한 수단으로 도시의 창조적 축소(compact city)와 연계·협력, 도시(중심지)간 연계·협력을 가능케 하는 세재정(稅財政) 시스템의 도입, 행정에만 의존하지 않는 지역주도의 지역활성화 등을 제시하고 있다(충남발전연구원 역, 2010).
- 따라서 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 하며, 이제부터는 인구감소시대에 예상되는 농촌지역의 다양한 변화상과 과제들을 심층적으로 검토해야 할 것임

2) 시·군·읍 중심지의 콤팩트화와 재생방식에 의한 사업 추진

■ 시·군·읍·면 중심지의 압축적(compact) 개발

- 세계도시의 1/6이 인구감소를 경험하고 있으며, 특히 서구에서는 ‘축소도시연구’, ‘축소도시정책’을 추진하고 있다. 축소도시연구가 과제로 삼고 있는 것은 기존의 도시자원의 재편, 재이용을 통해 환경부하를 경감하는 방향으로 ‘도시규모를 창조적으로 축소하는’것이다.
- 시·군청소재지의 도심을 콤팩트화 하고(행정비용의 감소라는 측면에서 논의할 것이 아니라 콤팩트화에 의한 고도 서비스업의 유지 및 창업하기 쉬운 비즈니스 환경을 만들어야 한다는 관점에서 바라보아야 함), 교외로 확산된 주택, 상업시설, 공공시설을 도심으로 집적하고, 매력적인 주거공간, 상업공간, 비즈니스 공간으로 전환한다. 이와 함께 일본의 다카야마에서와 같이 장벽없는(barrier free) 도시화사업을 연계 추진하면 장애인·고령자의 유치를 촉진할 수 있을 것이다.
- 주변 농어촌지역을 포함한 광역적 생활권 구축을 위해 도심 접근성을 확보한다.
- 이용되지 않고 방치되어 있는 산림, 농지, 주택, 오피스빌딩, 상업시설, 공공시설 등을 해체하고, 도시의 축소를 아름다운 경관창조와 연계하여 생활의 질을 향상한다(그것을 활용하여 아름다운 경관을 창조하고 주택 수준을 향상하며 공원·녹지·오픈스페이스의 증가를 꾀해야 한다).
- 도시를 창조적으로 축소시키면서 도시간, 도시와 농촌간 연계·협력에 의해 중심지체계 전체의 최적화를 도모한다.

■ 시·군·읍·면 중심지의 도시재생(regeneration) 전략 추진

- 물리적 환경개선과 경제·사회·문화 부문의 활성화를 통합적으로 추구하는 재생 전략을 추진하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다.
 - 농촌중심지의 재래시장·5일시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 사회적 기업 등 신사업의 육성을 추진한다.
- 중심지를 대상으로 하는 관련 정책사업 연계(연계사업 방식)

- 재래시장 활성화, 향토산업 육성, 경관정비 등 중심지 활성화를 위해 도입 가능한 제반 사업들을 적극적으로 연계
- 관련 하드웨어 사업의 연계 → 도시민 유치를 위한 전원마을사업이나 농어촌 뉴타운 등 하드웨어 관련 사업과 중심지 육성 프로그램 연계 방안을 마련
- 신규 시설 조성 시에는 각종 시설들이 단지화하여 입지하도록 유도하여 주민 편의와 접근성 제고

■ 중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치

- 영국의 경우 이동 수단에 서비스 접근을 위한 적정 거리 또는 시간을 Core National Accessibility Indicators로 측정하여 일상생활에 필수적인 서비스 공급시설의 적정한 접근성을 규정하고 있음
- 독일의 경우 헌법에 해당하는 기본법(Basic Law)에 ‘전 국토에 대한 등가치적 생활조건 확립’(establishment of uniform living condition 또는 uniformity of living conditions)하고 중심지 위계에 따라 필수적인 서비스 공급 시설의 배치를 규정하고 있음
- 충남지역에 있어서도 지역정주생활권의 중심지 위계(중소도시-읍·면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 공공시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립토록 함
 - 생활권 계층 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영
 - 기왕에 도입된 농어촌 서비스기준(RSS)의 운영을 위해서라도 혁신적인 서비스 전달체계의 개발뿐만 아니라, 이를 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 중심지 위계별 서비스 공급방안이 구축되어야 함

■ 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합·연계화

- 중심지 위계(중소도시-읍·면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립함
 - 생활권 위계 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영
- 마을단위 기존시설들을 최대한 복합기능화
 - 마을단위에서는 시설 또는 공간을 복합기능화 하여 이용효율을 제고
 - 마을회관, 노인정, 건강관리실 등을 복합기능화 하면서, 물리치료실, 소규모 운동시설, 찜질방, 목욕시설 등 건강과 관련한 수요, 정보화시설, 도농교류시설 등 관련한 수요 등을 추가

- 시·군·읍 중심지에서도 관련기능을 복합·연계된 농촌공공서비스 거점을 형성하고, 마을을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율을 증대
 - 읍·면단위에 있는 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화 하고, 서비스는 차량을 이용하여 찾아가는 방식으로 공급
- 스마트(Smart)한 농어촌 커뮤니티 시설 확충 사업을 추진
 - 마을(복지)회관과 연계한 소규모 공동 주거시설을 건축하여 농어촌지역의 영세계층과 독거노인 등의 주거공간으로 활용하는 방안을 검토
 - 마을(복지)회관을 영세계층 주거복지시설, 주민 커뮤니티 시설, 건강관리실 등 마을단위 커뮤니티센터로 기능을 강화
 - 가급적 일정 공간 위에 여러 기능이 상호 연계·보완되도록 하는 다기능 복합형 공동이용공간·시설을 조성하되, 하나의 공간·시설도 필요에 따라 다른 용도로 가변적으로 변화시켜 이용
 - 도농교류가 이루어지는 농어촌마을의 경우는 공동이용 공간과 시설을 설치할 경우, 농촌주민뿐만 아니라 방문객들의 이용수요도 고려

■ 농어촌 교통서비스의 유연화를 위한 파일럿 프로젝트 추진

- 배후 마을과 각급 서비스 중심지 간의 접근성 개선 노력이 이루어져야 함. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 가장 기초적인 커뮤니티 중심인 읍·면소재지와 마을들 간 접근성을 개선하는 방안을 마련한다.
- 교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복지를 위한 교통공백 또는 불편지역 해소, 고령자 등의 외출 촉진, 공공시설 등의 이용촉진을 위해 지자체 등이 직접 주체가 되어 운행하는 커뮤니티버스를 우리 농촌 실정에 맞게 도입토록 한다.
- 대중교통 수단의 운행 노선과 시간을 현재와 같이 고정할 경우 심각한 운영 문제에 봉착하게 되는 교통과소지역에서는, 정보통신기술과 결합하여 운행 시간 및 노선이 수요에 따라 유연하게 변화되는 비관행적 대중교통수단 운행방식을 실험적으로 도입하고, 효과성이 입증되면 적용대상을 확대해가도록 한다.
 - 다이얼어버스(Dial a Bus), 그룹하이어버스(Group Hire, Minibus Hire) 등의 수요감응형버스의 도입을 검토

3) 연계협력강화 및 거버넌스체계구축

■ 지자체간 협력강화 경향

- 최근 지역간 불균형과 정책갈등, 지자체간 중복투자와 소모적인 경쟁에 대한 사회적 논의가 활발

하다. 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역개발 협력모델이 구체적으로 논의되고 있다.

- 한편, 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있다.
 - 이를 위하여 국토계획에서는 지방자치단체간의 협력으로 공동사업을 적극 발굴하고, 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하고 있다.
 - 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할 분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.
- 국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력을 통한 공동발전을 촉진하는 규정을 명문화하고 있다.
 - 국토기본법(제3조 2항)에서는 “국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다”고 명시하고 있다.
 - 국가균형발전특별법(제39조 제2항)은 “정부는 2 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다”는 내용을 담고 있다.
- 기초생활권발전계획에서는 시·군간, 광역경제권발전사업에서는 광역시·도간 연계·협력사업을 우선적으로 요구하고 있다.
- 주요 선진국에서도 지자체간 공동발전 및 협력프로그램은 지역정책의 중요한 수단으로서 이에 대한 재정적, 제도적 지원기반을 갖추고 있다.
 - EU에서는 지역간 협력 프로그램으로 INTERREGⅢ을 운용하고 있으며, 미국의 경우 지자체간 협력법(Interregional Cooperation Act)을 제정하여 운용하고 있다.

■ 지자체간 성공적인 공동발전 요인(박양호 외, 2004; 진영한, 2005)

- 성공 가능성이 높은 협력사업의 선정
 - 지자체간 협력사업이 모두 성공하는 것은 아니다. 사업의 원활한 추진을 위해서는 대상사업을 잘 선정하는 것이 무엇보다도 중요하다. 특히 단일사업보다는 종합계획의 성격을 갖는 사업이 공동의 관심을 유발하기에는 더욱 적합하다.
 - 그리고 지역간의 이해관계가 지나치게 커서 양보가 곤란한 일발성 대형사업보다는 복수의 소규모 사업을 선정하여 출발하는 것이 바람직하며, 쉽게 실천할 수 있는 사업부터 시작하여 협력의 경험을 학습해 가는 것이 중요하다.
- 참여주체의 인식전환과 리더십
 - 지자체간 협력사업은 참여 지자체의 필요를 바탕으로, 참여주체들이 지역간 협력을 통해 해결

될 수 있는 지역과제가 무엇인지에 대한 문제의식의 공유로부터 시작해야 한다. 특히 지역내 의사결정권자들에게 흔히 발견되는 행정구역 중심의 사고방식을 탈피해야 한다.

- 한편, 민선자치단체장의 의향과 리더십에 너무 좌우되지 않고 실용적인 입장에서 협력사업을 추진하기 위해서는 담당 실무진이 협상을 주도할 수 있는 구조가 필요하다.
- 참여 지방자치단체간의 수평적 파트너십과 명확한 역할분담
 - 협력사업에 참여하는 지자체간의 과열경쟁 요인을 배제하기 위해서는 파트너십 구축이 필요하며, 지역특성을 감안하여 명확한 역할분담 체계를 확립해야 한다.
 - 추진방식에 있어서는 공동추진을 기본으로 하되 주관 지자체를 윤번제로 교체하여 주도권 경쟁을 예방하는 방식의 채택도 가능하다. 지자체 차원의 파트너십뿐만 아니라 지역주민, 단체 등간의 교류와 협력도 협력사업 추진에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.
- 협력성과의 가시화 및 공유
 - 지역간 공동사업으로 얻게 되는 세외수입, 예산절감, 중복투자 방지 등 편익의 가시화는 발의 단계에서부터 지자체장은 물론 담당 실무진을 설득하는데 중요한 수단이 될 수 있다.
 - 그리고, 협력의 성과를 주민들에게 알리고 이를 실제로 느끼게 하는 것은 차후의 다른 협력사업 추진에 긍정적인 역할을 하게 될 수 있다.
- 지역간 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화
 - 협력사업 추진주체들의 과당경쟁은 협력사업을 교착상태에 빠뜨릴 수 있으므로 사업 발의단계에서 협약서 또는 협의회 규정을 마련하거나 공동기획단(추진단)을 설치하는 것이 바람직하다.
 - 협력주체간 의견대립이 첨예한 경우에는 제3의 전문기관, 중앙정부 등 상급기관을 활용한 갈등조정 장치도 필요하다.

■ 행정기관의 통합적 개발행정 및 거버넌스체계 구축

- 다차원적인 균형발전정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 장소 중심적 통합적 접근(Area-based Integrated Approach)가 요구되며, 이를 위해서는 무엇보다도 자치단체의 부서간 연계·협력의 강화와 이를 견인할 총괄 기획·조정기능의 강화가 필요하다.
- 지속 가능한 지역의 재생과 균형발전을 위해서는 주민 참여를 기반으로 이해관계자들이 적극적으로 참여하는 거버넌스체계의 구축이 필요하다.

〈참고문헌〉

- 강현수(2003), 참여정부 지역균형발전정책 수단의 효과성
- 강현수(2007), “주요 국가의 지역발전 정책”, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.410-448.
- 건설교통부(2007), 낙후지역 개발제도 평가 및 제도개선방안 연구.
- 고병호(2010. 6), “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론”, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 23(2), pp.169-197.
- 고영선 편(2008), 지역개발정책의 방향과 전략, KDI.
- 국가균형발전위원회(2003), 국가균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회(2008), 낙후지역정책의 발전방안.
- 국가균형발전위원회(2009), 국가균형발전사업 평가체계 개선방안 연구.
- 국토해양부(2009), 낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안.
- 김선기·박승규(2008), 지역간 경제성장격차 변화분석, 한국지방행정연구원.
- 김승희(2008), 일본의 지방재생전략, 강원발전연구원
- 김유오외(2008), 일본 중심시가지 활성화 제도, 시장경영지원센터
- 김용웅 외(2000), 충청권 공동발전방안 연구, 대전·충청권행정협의회.
- 김용웅(2004), 3대특별법 성공적 추진전략과 국가경쟁력 강화, 국토 3월호, 국토연구원.
- 김용웅(2003a), 지역중심의 분권형 국토발전체제의 구축방안, 국토 (통권257호), 2003. 3월호, 국토연구원.
- 김용웅(2003b), 참여정부 지역균형발전정책의 과제, 한국공간환경학회, (사) 참여사회연구소 공동주최 정책 심포지움, 2003년 7월 15일 발표자료.
- 김용웅(1999), 지역개발론, 법문사.
- 김용웅(1997), 21세기 지역개발시책의 새로운 접근. 국토, 1997년 9월호, 국토연구원.
- 김용웅, 차미숙, 강현수(2003), 지역발전론, 한울 아카데미.
- 김정섭(2010), “지속가능한 농촌 발전 정책의 과제: 일자리와 정주생활환경 문제를 중심으로”, 한국지역개발학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김정연 외(2009), 당진-대전 및 서천-공주 고속도로 주변지역의 여건변화와 발전전략, 충남발전연구원.
- 김정연 외(2010), 충남의 농어가인구 및 농어업인력 전망과 정책과제, 충청남도.
- 김정연(2010), “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”, 국가농어촌정책의 추진방향과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김정연(2010. 12. 9), “충남의 균형발전 전략과 방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍 발표자료, 충청남도, pp.5-80.
- 김현호·한표환(2005), 낙후지역개발사업의 조정방안, 한국지방행정연구원.
- 김현호(2007), 자립적 균형발전을 위한 균형정책, “국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.200-235.
- 도시재생사업단 편역(2007), 『일본의 도시재생-도시재생특별법을 중심으로』, 도시재생사업단

- 박 경(2005), “한국농촌의 장기비전과 발전전략”, 농정연구센터 제13회 연례 심포지엄 발표자료.
- 박 경·강현수(2005), 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구, 국회산업자원위원회.
- 박 경(2008), “대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론”, 강원대학교 사회과학연구소, 사회과학연구, 제47집, pp.85-102.
- 박양호 외(2004), 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ), 국토연구원, 2004.
- 박진도(2010), “왜 지역에 주목하는가-지역재생의 논리와 과제-”, 계간 농정연구, 통권 33호.
- 성경륜 외(2004), 국가균형발전의 비전과 전략, 국가균형발전위원회.
- 성경륜 외(2005), 동북아시아의 한반도 공간구상과 균형발전전략, 국가균형발전위원회.
- 성경륜(2007), 참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략“, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.58-109.
- 송미령 외(2009), “농어촌 기초생활권의 전망과 정책과제, 농업전망 2009, 한국농촌경제연구원
- 송미령(2010), 국가농어촌정책의 추진전략과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 염명배(2006), “일본 지방자치단체의 지역재생 프로젝트와 참여정부 지역특화사업에 대한 지역경영 전략 평가”, 「한국지방재정논집」, 제11권 제2호
- 오은주·김선기(2008), 낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축, 한국지방행정연구원.
- 유정복(2006), 외국의 낙후지역개발 성공사례로 본 낙후지역 활성화정책 개선과제, 2006 국정감사 정책자료집.
- 이소영·김현호(2008), 지역재생사업추진방안, 한국지방행정연구원
- 충청남도(1989), 충청남도 권역별 개발계획(안).
- 충청남도(1992), 제2차 충청남도 건설종합계획.
- 충청남도(1992), 4대권 개발경영구상 연구.
- 충청남도(2000), 제3차 충청남도 종합계획.
- 충청남도(2008), 제3차 충청남도 종합계획 수정계획.
- 충청남도(2010), 민선 5기 경제도정 운영방향 연구-충발연, 충남TP 현안과제.
- 한상욱(2009), “충청남도 균형발전사업 평가 및 개선방향”, 균형발전사업 추진(3년차) 평가와 발전 방향 모색을 위한 워크숍, 충청남도.
- 한상욱(2010. 12. 9), “충청남도 균형발전사업 발전방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍 발표자료, 충청남도, pp.83-132.
- Douglass, M., 2000, Turning Points in the Korean Space-Economy: From the Developmental State to the Intercity Competition, 1953~2000, The Urban Dynamics of East Asia, discussion papers, Asia/Pacific Research Center, Institute for Studies, Stanford University.
- KDI 공공투자관리센터·한국조세연구원(2007), 2006년도 재정사업 심층평가 보고서 : 낙후지역개발 사업.
- OECD, 2000, Assessment and Recommendations: Korea- Territorial review at National Level, OECD headquarters, 14-15 December 2000. DT/TDPC(2000)30
- OECD(2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance.

제4주제

충청남도 지역주의의 정치사회적 특성과 의미

__배성인 한신대학교 교수

충청 지역주의의 정치사회학적 특성과 대안

배성인(한신대)

1. 머리말

한국사회에서 지역감정 및 지역주의는 오래 전부터 사회적 통합과 민주정치를 방해하는 요인으로 지적되어 왔다. 특히 87년 민주화 이후 지역주의는 한국정치의 가장 지배적인 ‘정치적 균열구조’로 부상하여 지배적인 균열구조로 작동하여 왔다.

민주화 이후 치러진 13대 대선은 3김의 출마로 인하여 사상 유례없는 지역 대결 구도로 흘러갔다. 당시 정당은 지역 이외에 다른 어떠한 사회균열에도 기반을 두고 있지 않았기 때문에 지역과 후보 그리고 당을 동일시하는 이미지를 부각시키는 전략을 취하게 되었다. 이후 14대 대선을 거치면서 지역주의는 더욱 고착화되어 갔다.

흔히 지역주의를 ‘망국적인 병’이라고 해서 경계하고 있지만 지역주의적 정치구도는 쉽게 사라질 것 같지는 않다. 심지어 ‘3김정치’의 청산은 많은 사람들에게 지역주의의 해체를 가져다 줄 것으로 기대했으나 한번 고착화된 지역주의는 쉽게 사라지지 않았다.

어느 사회에나 지역갈등은 있기 마련이며, ‘지역’이라는 요소는 계층, 종교, 언어, 성 등의 여러 요소와 함께 ‘정치균열’의 원인으로 지적된다. 즉 지역감정 및 지역주의는 사회통합을 저해하는 요소로 작용하는 것이다. 그러나 ‘사회통합의 저해’라는 측면보다 한국사회에서 지역주의가 문제가 되는 더 큰 이유가 있다. 바로 ‘잠재되어 있는 사회적 갈등이 표출될 수 있는 중요한 계기’인 선거과정에서 ‘지역’이란 요소만 강조된 나머지 계층, 직업, 연령, 교육, 성 등에 관련된 여러 사회적 갈등은 제대로 표출되지 못하고 있는 것이다.

또한 지역주의는 권력구조를 중심으로 한 상대적인 개념으로서 권력을 장악하지 못한 상대방 지역민들에 대한 차별과 억압의 심리가 내적 식민화의 과정에 투영되어 시민질서를 위계화시키는 커다란 문제점이 있다.

박정희 정권 시기에 본격화된 지역주의는 영호남의 대립구도로 정립되어 선거에서 일상에 이르기까지 치열한 쟁투가 이루어진다. 그럼으로써 시민사회 내부의 순위가 매겨지는 것이다. 그러한 과정에서 영호남에 속하지 않는 지역의 주민들은 일견 자유로운 듯 보였지만 실제 양측의 싸움에 의해 오히려 소외당하거나 상처를 쉽게 받아 왔다.

‘3김정치’의 한 축인 충청지역은 사실상 양김으로 대표되는 영호남 지역주의에 비하면 그 내용이 나 규모에 있어서 소지역주의의 성격을 지니기 때문에 상대적인 박탈과 함께 권력 획득을 위한 도구로서의 역할을 충실히 수행하였다.

지역주의의 원인에 대해서는 첫째, 영호남간 정치경제적인 불평등 구조, 둘째, 정치적 동원, 셋째, 합리적 선택이론으로서 후보자와 유권자의 합리적 선택의 결과로 보는 등 크게 3가지 범주로 구분되면서 분석되어 왔다.

그러나 현실은 이론과는 다르며, 정말 단순하기도 하고 복잡하기도 하다. 또한 단일한 이론적 접근은 비현실적이기도 하다. 다만 인과관계를 고려한 현상에 착목하여 지역주의 해법을 모색하는 것도 의미있는 작업일 것이다.

그러한 의미에서 충청지역이 지역주의로 부터 벗어나는 것이 한국사회 지역주의를 해소하는 첩경이라 판단되어 이를 모색하는 것이 무엇보다 시급한 과제임에는 틀림없다.

2. 충청 지역주의의 발생과 변화

1) 충청 지역주의의 시작

지역주의가 한국의 정치 현실에서 역기능을 반복해 온 것은 주지의 사실이다. 역대 선거를 통하여 나타난 지역주의적 정치 동원화가 한국 정당 정치의 발전을 저해한 결정적 요인이었음은 누구도 부인하기 어렵다. 이처럼 정치적 성격이 강한 지역주의는 지역에 대한 의식 또는 감정 등이 체계적으로 조직화되어 하나의 실천적 측면에서 이데올로기화된 신념 체계를 이루고 있다.

한국사회에서 지역주의가 정치적으로 동원되기 시작한 것은 1960년대부터이다. 1967년의 제6대 대통령 선거에서 등장한 지역주의의 맹아는 1971년의 제7대 대통령 선거를 계기로 영·호남 대립 구도로 노골화되었다. 이후 지속된 지역 대립의 첨예화와 지역 할거주의에 기초한 정치 구조의 구축이 오늘날 문제가 되고 있는 지역 갈등, 지역주의의 근본 원인을 제공한 셈이다.

87년 민주화 이후에는 영호남을 대표하는 양김씨가 분열하면서 지역주의는 정당체제를 나누는 기본 균열이 되었다. 그 방식으로는 지역 간 경제차별정책과 엘리트 충원과정에서 권력자와의 동향 인물들을 배치하는 방식이 있다. 이는 곧 지연, 학연, 혈연 등 연고주의에 입각해 자신들 지역의 사회경제적 이익을 확대 재생산하고, 상대방 지역이나 나머지 지역에 대해 이익을 축소 재생산하는 것이다.

그래서 한국의 지역주의 문제를 장기간 권력을 유지했던 영남지역에 의한 ‘호남 소외론’에 근거하여 ‘호남대 비호남’의 시각으로 접근하기도 하며, 다른 한편으로는 충청, 강원, 경기북부가 선거연합의 형태로 영남과 결합하여 승자연합에 속하는 경우가 많으면서도 지배블록의 주요자원을 배분하는 과정에서 소외되어 온 것이 사실이라는 주장도 있다.¹⁰⁾

그렇다면 충청지역은 어느 정도의 차별과 소외를 느껴왔는가? 2000년도의 조사 결과에 의하면 소외감의 정도가 그리 크지 않은 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 다만 이들은 자신들의 이익을 스스로 보호하기 위한 선택으로 지역주의를 선택하여 87년 대선에서 JP에게 몰표를 안겨준 것이다.

2) 역대 선거에서 나타난 충청 지역주의

88년에 치러진 13대 총선에서 신민주공화당은 충청지역에서 13석을 확보해 지역기반을 다졌지만, 3당 합당 뒤인 92년 14대 총선에서 JP의 공화계 후보들이 대거 낙선함에 따라 지역주의는 잠시 퇴조하였다. 그러나 95년 민자당에서 팽당한 JP는 6.27 지방선거 직전 자민련을 창당해 유명한 ‘충청도 핫바지론’을 동원하여 다시 한번 충청권을 석권했다.

이처럼 2000년 16대 총선 이전의 충청 지역주의는 김종필을 지지하는 정치적 동원기제로 작동하였는데, 그 계기는 양 김씨의 지역주의 대립이었기에 영호남 갈등을 먹고 자랐다고 할 수 있다. 따라서 충청 지역주의는 영호남 지역주의가 퇴조하면 당연히 소멸되는 것이고, 이와 무관하게 지역주의보다 충청지역 전체의 이익에 결정적인 영향을 미치는 정책이슈가 등장하면 소멸되는 과정을 밟게 될 것이다.

① 16대·17대 총선

2000년 16대 총선에서부터 자민련의 독점적 지위는 급격한 쇠락의 길을 겪게 된다. 15대 총선에 비해 득표율이 12.2% 하락한 34.8%를 기록했다.

<표 1> 제15, 16, 17대 총선에서의 자민련 득표율

	제15대 총선	제16대 총선	제17대 총선
자민련득표율	47	34.8	15.6

2004년 4월 실시된 17대 총선은 보수적 민주화가 확립시켰던 보수독점과 지역주의에 입각한 정당정치에 제한적이지만 의미 있는 변화를 가져다 준 선거로 간주될 만했다. 비례대표제의 제한적 도입에 힘입어 마침내 노동운동을 정치적으로 대표하는 세력의 원내 진출이 이루어졌다. 무엇보다 보수독점의 정치지형에 작지만 중요한 지각 변화를 일으켜서 정당체제가 이전보다 좀 더 개방적이고 유동적인 체제로 바뀌었다.

정당명부식 비례대표제는 당선후보의 숫자에 연동하는 기존의 전국구 방식을 대신해서 정당의 전국 득표율에 연동하는 방식을 선택한 결과, 특정 지역을 바탕으로 의석을 획득하는 지역주의 정당에게는 불리한 반면, 정책을 중심으로 활동하면서 전국적인 득표기반을 가진 민주노동당과 같은 정당에 유리하게 작용함으로써 정책정당을 육성하고 일면 지역주의를 완화하는 효과를 발휘하였다.

충청권의 민심 역시 변동적이었다. 2004년 총선에서는 탄핵열풍으로 열린우리당에 몰표를 보내

10) 장수찬, “충청 지역주의의 변화와 지역정당해체,” 『한국정당학회보』, 제5권 제1호(한국정당학회, 2006), 151쪽.

11) 조기숙, 『지역주의 선거와 합리적 유권자』(나남출판, 2000), 160쪽.

졌으며, 자민련은 제3당으로 추락했다. 비록 동서 지역주의가 온전한 것이 확인되었지만 충청권에서의 지역주의는 상당히 완화되었다. 이제 충청지역에서 자민련의 독점지위가 해체되었지만 매 선거마다 지지정당이 바뀌면서 어느 정당도 충청지역 유권자를 안정적인 지지층으로 흡수하지 못하는 현상이 지속되었다.

<표 2> 제17대 총선 충청권 각 정당의 득표율

정당	대전	충남	충북
열린우리당	43.8	38.0	44.7
한나라당	24.3	21.2	30.3
자유민주연합	14.5	23.8	6.3

② 제15·16대 대선

2002년 16대 대통령선거는 3김의 영향력이 거의 소멸한 가운데 지역주의에도 상당한 변화를 초래할 것으로 추정되었으나 실제 대선을 경과하면서 지역주의 정치의 퇴조는 뚜렷이 나타나지 않았다. 그 원인으로는 영남의 장기집권에 따른 패권 형성과 호남의 저항, 호남의 일시적 집권과 영남의 저항이라는 형태로 전개되면서 지역주의 정치구조가 강화되고 상호 공세적으로 변해 가는 상황이 대선에서도 그대로 유지되었기 때문이다. 그러나 인터넷을 통한 자발적 정치참여 문화가 정착이 되면서 사이버 민주주의의 새 지평을 열었다는 점은 상당히 긍정적으로 평가할 수 있겠다.

<표 3> 제 15·16대 대선에서의 후보별 득표율

구분	15대 대선(1997)			16대 대선(2002)		
	이회창	김대중	이인제	이회창	노무현	권영길
부산	52.6	15.1	29.4	66.8	29.9	3.1
울산	50.7	15.2	26.4	52.9	35.3	11.4
경남	54.0	10.8	30.7	67.5	27.1	5.0
대구	71.6	12.4	12.9	77.8	18.7	3.3
경북	60.6	13.4	21.3	73.5	21.7	4.4
광주	1.7	96.3	0.7	3.6	95.2	1.0
전남	3.1	93.0	1.4	4.6	93.4	1.1
전북	4.5	90.7	2.1	6.2	91.6	1.4
충남	23.0	47.2	28.8	41.2	50.4	5.5
충북	30.2	36.7	25.6	42.9	50.4	5.8

* 출처: 중앙선관위 역대 선거정보에서 인용

<표 3>에서 나타난 충청지역의 후보별 득표율을 보면 15대 대선과 16대 대선 모두 비슷한 성격을 보여주고 있다. 즉 여야 구별없이 균형잡힌 득표율을 나타내고 있다. 15대 대선 당시 여당인 이회창 후보나 고향이 충남인 이인제 후보 그리고 김대중 후보 모두에게 다른 지역에 비해 쏠림 현상이 나타나지 않은 것이다. 당시에 DJP연합이라는 선거연합을 했음에도 불구하고 김대중 후보와 비교하면 나머지 두 후보의 합이 더 많은 득표를 획득했음을 알 수 있다. 이는 16대 대선에도 비슷한 양상을 보였다. 여당인 노무현 후보와 야당이지만 고향이 충남인 이회창 후보 모두에게 근소한 차이의 득표율을 보여주었다. 이는 충청지역이 자민련의 쇠락으로 그 만큼 지역주의로부터 자유롭다는 것을 말해주고 있으며, 다른 한편 지역에서 구심점 역할을 할 정당이나 인물이 부재하다는 것을 의미한다.

③ 제 17대 대선(2007)

2007년 대선은 역대 대선 중 가장 낮은 투표율과 상당히 저조한 득표율을 기록한 선거였다. 이번 선거는 민주화 이후 유권자들이 정치에서 삶의 문제로 관심을 이동하고 있다는 것을 확인한 선거였다. 유권자들은 각 정당들이 제시한 정책 공약을 비교분석함으로써 정치적 이슈보다 경제 이슈에 가장 주목을 했으며, 노무현 정부의 정책에 대한 불만을 반영하는 회고적 투표성향을 표출했다.

투표율이 낮다는 것은 낮은 정당일체감, 이념적 거리감 등과 함께 정치적 불만이 기권을 유발하였다는 것이다. 한국과 같이 지역주의에 의해 양극화된 사회에서 유권자들이 탄력적으로 정당을 선택하기 어려우며, 따라서 유권자들에게 기권은 정치적 불만을 표출하기 위해 활용되는 것이다.

또한 호남과 충청 출신의 유권자들이 이들 지역의 거주자들보다 이명박 후보를 더 많이 지지함으로써 지역주의의 약화 가능성을 보여주었다. 2002년 대선을 계기로 본격화된 정당지지의 이탈(dealignment), 즉 출신지역에 따른 투표성향이 약화되는 경향이 지속된 것이다. 이는 지역주의의 속성 자체가 변화하는 것을 보여주는 것으로 정서적 요인에 기초한 과거의 지역주의가 실질적인 정책적 이해관계에 기반한 갈등으로 변화하였다고 볼 수 있다.¹²⁾

<표 4> 제 17대 대선에서의 후보별 득표율

	정동영	이명박	권영길	문국현	이회창
전국	26.0	48.4	3.0	5.8	15.0
대전	23.5	36.2	2.5	7.1	28.8
충남	20.9	33.9	3.5	4.7	32.9
충북	23.6	41.2	3.6	5.7	23.2

* 출처: 중앙선관위 역대 선거정보에서 인용

12) 강원택, 『한국 선거정치의 변화와 지속: 이념, 이슈, 캠페인과 투표참여』(나남, 2010), 74쪽.

지역주의에 의해 지배되었던 한국정치의 변화는 유권자의 지지후보 및 정당 선택에 미친 이념의 영향력에서도 찾을 수 있다. 17대 대선에서 소위 386세대는 이명박 후보를 지지함으로써 이전 세대에 비해서는 여전히 이념적으로 진보적이지만, 보수화된 것이 사실이며, 따라서 보수적인 이명박 후보와의 이념적 거리를 줄였다고 볼 수 있다. 아울러 선거에서 정동영후보와 통합민주당에 대한 지지가 낮았던 이유는 경제적 이슈가 지배적이었던 당시 선거에서 정치적 동원이 어려웠기 때문이다.

④ 제 18대 총선(2008)

18대 총선은 17대 총선에서 나타났던 지역주의 완화를 거의 무위로 돌려버렸다. 전체 지역구 의석 245석 중 53%를 넘는 131석을 한나라당이 획득했고 66석을 통합민주당이 획득했으며, 자유선진당이 14석을 획득해서 원내 제3당의 지위에 올랐다. 무엇보다 심각한 문제는 한나라당이 수도권과 강원, 영남 이외 지역에서는 충북에서 불과 1석만을 얻었을 뿐 호남, 제주, 대전과 충남에서 전멸했고 통합민주당은 호남에서 완승한 반면 영남권에서 불과 2석을 얻었을 뿐이며, 자유선진당은 충청지역에서만 당선되는 지역주의 투표성향이 강하게 나타났다는 것이다.

다만 정당득표에서는 대전 충남지역에서 한나라당이 자유선진당에 뒤 이은 2위의 득표율을 기록하였고, 친박연대의 선전에 주목할 만하다. 이는 충청권에서 박근혜의 영향력을 말해주는 것으로, 세종시 관련된 지역적 이해관계와 관련이 깊다는 것을 말해 준다. 또한 박근혜의 외가가 충청도에 있으며, 말투 역시 충청권에 가까워서 충청권 시민들이 ‘심적인 거리’를 가깝게 느끼고 있다는 것을 입증하고 있다.

<표 5> 제18대 총선 충청권 각 정당의 득표율

정당	대전	충남	충북	전체
한나라당	24.78	27.02	34.01	37.5
통합민주당	18.1	13.54	23.88	25.2
자유선진당	34.43	37.78	13.72	6.8
친박연대	8.65	7.22	12.33	13.2

⑤ 제 19대 총선(2012)

야당이 수도권에서 압승한 19대 총선결과는 외형적으로는 ‘여촌야도’의 형태를 띠고 있으면서 사회갈등구조의 면에서는 지역주의가 여전히 강고한 모습을 재현한 것으로 나타났다. 새누리당의 승리는 두 가지 형태를 갖는다. 첫째는 텃밭인 영남지역을 지켰다는 점이다. 이 점에서는 통합민주당 역시 마찬가지이다. 선거기간의 많은 예측과는 반대로 통합민주당은 단 3석을 얻는데 그쳤다. 호남 지역에서 유일하게 한 석을 획득한 정당은 통합진보당뿐이다. 둘째, 새누리당이 과반의석 이상을 확보할 수 있었던 것은 수도권 이외의 지역 특히 강원 압승과 충청권에서의 선전에 기초하고 있다.

19대 총선 중 가장 많은 시선을 끌었던 것은 경남지역의 ‘낙동강 벨트’가 과연 가능할 것인가였다. 민주화 이후 형성된 지역주의 정당체제는 이번에도 깨지지 않았다. 과대 부풀었던 기대감을 오히려 과거로 회귀한 느낌을 준다. 새누리당과 통합민주당은 19대 총선에서도 지역에 기반한 정당임을 여과 없이 보여주었다. 반면 대전·충남을 기반으로 하는 자유선진당은 지역구와 비례대표를 더해 5석에 머물러 예전 자민련처럼 몰락의 길에 들어섰다.

정당투표율을 보면 지역주의는 양면적 성격을 보여준다. 새누리당의 지지도는 호남을 제외한 모든 지역에서 늘어났다. 특히 부산, 대구를 비롯한 영남에서 증가세가 높았다. 한편 민주통합당의 지지는 광주와 전북에서 각각 3%, 1% 감소했으나 전반적으로 10% 늘어 새누리당의 4%에 비해 크게 증가했다.

새누리당과 야권연대가 받은 득표율을 살펴보면, 새누리당의 전국득표율이 42.8%이고 민주통합당이 36.5%, 통합진보당이 10.3%를 받아 두 당의 득표율 합이 46.8%가 된다. 그러나 야권연대의 득표율은 부산(40.2%)을 제외한 나머지 영남지역에서 36.1%(경남), 23.4(대구), 그리고 19.6%(경북)로 나타났다. 이는 여전히 지역주의의 문턱이 높음을 보여주는 것이다. 반면에 호남에서도 새누리당의 이정현 그리고 정운천 후보가 선전하였으나 정당득표율은 평균 7.2%로 매우 낮다. 이러한 영호남의 선거결과는 다시금 지역주의의 부활로 평가되고 있다. 즉, 제17대 총선 이후 완화되는 경향을 보였던 지역주의가 제19대 총선에서 다시금 강화되는 현상이 보이고 있다는 것이다.

<표 6> 19대 총선 전국투표율 및 지역별 정당투표 득표율 현황

	투표율	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당	진보신당	녹색당
서울	55.50	42.28	38.16	10.56	2.11	1.47	0.61
인천	51.40	42.90	37.68	9.71	2.64	1.17	0.46
경기	52.60	42.35	37.74	11.01	2.16	1.03	0.57
강원	55.80	51.34	33.47	6.59	1.82	0.73	0.38
대전	54.30	34.31	33.70	9.04	17.90	0.91	0.29
충남	52.40	36.57	30.40	6.83	20.39	0.74	0.39
충북	54.60	43.81	36.02	7.70	5.31	0.97	0.38
전북	53.60	9.64	65.57	14.15	1.41	1.53	0.30
광주	52.70	5.54	68.91	18.60	1.02	1.14	0.40
전남	56.80	6.33	69.57	14.77	1.15	0.74	0.28
대구	52.30	66.48	16.37	7.04	2.01	0.90	0.54
경북	56.00	69.02	13.42	6.22	1.43	0.57	0.46
부산	54.60	51.31	31.78	8.42	1.88	0.89	0.39
울산	56.10	49.46	25.22	16.30	1.58	2.03	0.20
경남	57.20	53.80	25.61	10.53	1.55	1.51	0.40
제주	54.50	38.45	39.53	12.40	2.03	1.50	0.68
세종시	59.30	27.79	38.73	5.37	22.61	0.59	0.22
합계	54.3	42.8	36.45	10.3	3.23	1.13	0.48

문제는 충청권에서의 여야간 의석 분포도가 균형을 맞추면서 신지역주의적 특성을 보여줬다는 것이다. 충청은 25석 가운데 절반에 이르는 12석을 새누리당이 차지했다. 그중에서도 의석이 8석인 충북은 17대 총선에서 열린우리당이 전석을 석권했고 18대 총선에서는 민주당이 6석을 차지했지만, 이번엔 새누리당이 5석을 얻어 전세가 역전됐다.¹³⁾ 이런 ‘중원의 선택’은 결국 전체 총선의 승부를 가르는 결정타가 됐다.

이번 총선 결과 충청권의 신지역주의는 박근혜의 개인적 역량에서도 비롯된다. 박근혜의 충청권에 대한 애정은 남다르다. 이명박 정권 초기 박근혜는 친이계로부터 수도권에서 내쳐졌기 때문에 세종시를 매개로 충청권을 교두보로 삼았다. 신지역주의가 등장한 것이다. 즉 수도권에서 밀려도 영남과 충청권에서 승리하면 승산이 있다고 판단한 것 같다. 또한 박근혜 대권론은 새누리당이 충청 지역에서 압승케 한 원동력이다. 지역발전을 약속하는 책임 있는 인물이라는 점이 부각된 것이다.

3. 충청남도 지역주의의 특성¹⁴⁾

영남 지역주의가 특정정당에 대한 지지가 유지되는 것으로 보면, 공고화된 지역주의였고, 호남 지역주의는 김대중이라는 특정 정치지도자를 중심으로 이루어진 것으로 시작되어 그 정당에 대한 지지로 이어진 것으로 보아 이 역시 공고화 되었다고 판단할 수 있다. 반면, 충청 지역주의는 80년대 후반부터 영호남 지역주의가 급작스럽게 강화되면서 그에 대한 반작용으로 김종필이라는 충청 출신지도자를 중심으로 지역주의적 투표행태가 나타났지만, 지속적이고 꾸준한 정당지지로 이어지지 않아 공고화를 거치지 못했던 것이다.

충청 지역주의가 처음 표출된 것은 1987년 제13대 대통령선거이고, 초창기 충청지역주의는 충남에서 나타났고, 88년 제13대 국회의원 선거를 거치면서 충북지역으로 확산되었다. 하지만 이는 제14대 대통령선거로 강하게 연결되지는 못한다. 기반이 취약하였고, 영호남에 대한 반작용적 성격을 지녔기 때문에 실리적으로 90년 3당합당을 통해 민자당에 투표를 했던 것이다. 이는 또한, 지역에 기반을 둔 정당이 존재하지 않으면 지역주의가 공고하게 유지되기 어렵다는 것을 시사한다.

제 15대 국회의원선거에서 김종필은 충청지역을 기반으로 하여 자민련을 창당하여, 대전·충남에서 약 50%를 득표하고, 충북에서도 가장 높은 득표율을 기록했다. 이어지는 제 15대 대통령선거에서 DJP연합을 통해 국민회의 김대중 후보를 지지하여 충청지역에서 김대중후보가 우세를 보였다. 당시 또 다른 충청출신후보였던 이인제의 등장은 충청유권자의 충성심 약화와 분열을 가져와서 제 16대 대통령선거에서 볼 수 있듯 자민련이 퇴조하는 원인으로 작용하게 된다. 이는 전통적 의미의 지역주의가 원천적으로 불가능한 상태에서, 노무현 후보가 ‘신행정수도의 충청권이전’이라는 정책공약을 제시함으로써 인하여 대전, 충남, 충북에서 노무현 후보가 50%이상을 득표하는 것으로 알 수 있다.

13) 결과적으로 충북 지역에서는 새누리당의 '지역 심판론'이 민주당의 '정권 심판론'을 누른 것으로 분석하고 있다. 17, 18대 선거에서 탄핵과 세종시 수정안, 과학벨트 백지화 같은 이슈로 덕을 봤던 민주당은 이번에도 'MB 정권 심판론'과 '암센터 분원 무산 정부 책임' 등을 공격 포인트로 삼았다. 하지만 유권자들의 큰 호응을 이끌어 내지 못했다. 오히려 새누리당이 들고 나온 '지역 심판론'과 '현역의원 교체론(인물론)'이 유권자들을 파고들었다. "민주당 국회의원들이 8년 동안 한 게 뭐냐"는 새누리당의 문제 제기에 수궁하는 유권자들이 많아졌다.

14) 본 장은 김욱, “충청지역주의의 역사적 발전과정과 특성.” 『정치·정보연구』, 제10권 제2호(한국정치정보학회, 2007); 장수찬, 앞의 논문, 156-161쪽에 의존하였음.

이렇게 새로이 나타난 충청의 지역주의 투표는 정책 공약과 경제적 이익에 기반한 실리적이고 공리적인 행태였다.

충청지역주의는 영호남지역주의에 비해 강도가 약하고, 지역색이 약하다. 반사적 지역주의로 인해 지역투표 강도가 아주 낮은 수준에 항상 머물러 있다. 영호남이 가지고 있는 ‘이익옹호’나 ‘역사적 정당성’ 등이 결집되어 있기 때문에 엘리트들의 정치동원 내용 역시 단순한 ‘영호남 지역대결’을 역이용하는 수준에 머물 수밖에 없었다.

또한 충청유권자는 변동도 심한 편이다. 정치적 상황이나 선거 유형에 따라 충청의 지역주의적 투표행태는 강약이 다르게 나타났다. 이는 대권장악능력이 결여되어있기 때문에 패권지향적이지 않고 다만 캐스팅보터로서의 전략적 성격을 지녔다는 것이다. 또 보수, 진보 등 이념갈등과 중첩되기 보다는 ‘지역발전’이라는 실리적 측면이 강하여 무색무취의 유연성을 특징으로 하는데, 이는 공고화를 경험하지 못한 가변성으로 나타난다.

4. 대안은?

한국에서의 지역주의는 다른 나라들과 다르게 부정적인 의미를 지니고 있다. 이는 중앙정부가 권력과 재정을 독점하고 이를 지역에 따라 불균등하게 배분해왔기 때문이다. 많은 사람들이 지역주의를 영호남이 특정정당에 계속 물표를 던지는 현상으로 오해하는 이유도 바로 지역주의의 본질을 모르기 때문이다.

본질적으로 지역주의는 큰 틀에서 두 가지로 봐야 한다. 분할과 폐쇄다. 분할은 중앙집권세력이 자기 집권을 지속하기 위한 전략이다. 박정희 이후 오늘날까지 똑같다. 전통적인 집권 세력은 폐쇄를 통해서 비판을 약화시키고 무기력하게 하고 은폐한다. ‘지역주의는 영호남의 문제다’라고 보는 것은 중앙 차원에서 보는 것이다. 수도권이 더 문제다.

산업화과정에서 우리가 채택한 체제가 중앙집권체제다. 이 체제 때문에 지역주의가 지역 패권주의가 됐다. 지금의 지역 패권주의는 영호남 출신의 서울 사람들이 영호남을 볼모로, 들러리로 내몰면서 사회를 운영하는 체제다.

그런 의미에서 지역주의는 한국 정치가 안고 있는 여러 문제들-이념적 대표체제의 협애성, 하층배제적 엘리트카르텔 구조로서의 정당체제, 수도권 중심의 정치경제 구조-때문에 나타난 결과로서, 집권당과 주류언론의 담론 형성과정을 통해 동원된 인식이었다는 점을 이해해야 한다.

그렇기 때문에 동원된 지역주의의 결과로 실제 나타났던 ‘지역주의의 현상적 사실’보다 ‘지역주의 담론’이 만들어지는 과정을 우선적으로 인식함으로써 지역주의를 벗어나야 할 것이다. 이는 다르게 보면, 실제적이고 경험적인 원인이 뚜렷한 다른 나라의 지역주의보다 쉽게 극복할 수도 있다는 희망을 내포한다.

이러한 인식에 아울러 현상적 사실인 지역주의를 극복하기 위한 방향을 다음 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 지역을 대표하는 정당이 아닌, 성, 계급, 이념 등을 대표하는 정당으로 정치사회가 구성되어야 한다. 지역주의를 극복하려면 계층이나 이념 등 다른 논점이 활성화돼야 한다. 규범적으로 비난한다고 해서 바뀌지 않는다. 둘째, 각 지역의 발전과 지역민들의 풍요로운 생활은 실질적인 지방분권화를 통해 이루어져야 한다. 그 지역문제는 그 지역에서 해결하고 책임을 지도록 하고, 이를 위한 재원도 지역에서 조달하도록 하는 국가경영체제로 전환된다면 지역주의는 극복해야 할

부채가 아니라 강화해야 할 자산이 된다. 이렇게 되면 지역주의는 지역발전과 국가경쟁력의 원동력이 된다. 지역주의의 선순환이 이루어질 것이다. 셋째, 인터넷 공론의 장과 같은 시민사회의 영역으로 주류언론이 만들어내는 지배적 담론에 균열을 내고, 참여를 통하여 정치사회에 끊임없는 영향을 발휘해야 한다.