

지역발전과 사회공헌

- **일 시** : 2019년 11월 28일(목) 14:00 ~ 29일(금) 12:00
- **장 소** : 스플라스 리솜(예산군 덕산면) 회의실
- **주 최** : 사회공헌포럼, 지역정책포럼, 충청남도, 충남연구원,
한국세계지역학회, 한국NGO학회, 한국유럽학회,
한국지방정치학회, 대전대학교 사회공헌연구소

목 차

진행 순서 v

발 표

1세션 : 충남 도정의 국정 아젠더화 전략과 과제 1

- 1. 원구환(한남대) / 충남 혁신도정의 국정아젠더화 3
- 2. 박종찬(고려대) / 충청남도 산업의 현황과 정책 방향 11
- 3. 김창수(도시문화연구소) / 충남 영상산업 활성화 방안 19

2세션 : 충청권 상생발전의 전략과 과제 39

- 1. 차재권(부경대) / 균형발전과 지역상생발전 41
- 2. 김명수(한밭대) / 중부권 상생발전의 비전과 전략 53
- 3. 전지훈(충남연구원) / 충청남도의 포용적 행복을 위한 방향 제시 65

3세션 : 충청 정체성의 현재와 미래 79

- 1. 이정진(국회입법조사처) / 한국 지역주의의 연속성과 변화 81
- 2. 김 욱(배재대) / 충청 지역주의의 연속성과 변화 91
- 3. 권선필(목원대) / 충청 정체성의 단절과 계승 109

4세션 : 지방정부의 남북교류 현황과 발전 방안 117

- 1. 정한범(국방대) / 문재인 정부의 평화체제 전망과 과제 119
- 2. 유병선(대전세종연구원) / 지방정부의 남북교류 현황과 과제 131
- 3. 이재현(충남대) / 충청남도의 남북교류협력 발전 방안 139

5세션 : 선진국 지방정부의 리더십과 한국적 시사점	149
1. 이승렬(해사) / 영국 지방정부 리더십과 한국적 시사점	151
2. 박해육(한국지방행정연) / 독일 지방정부의 리더십과 한국적 시사점	
3. 김종법(대전대) / 이탈리아 지방정부의 리더십과 한국적 시사점	167
6세션 : 세계와 한국의 사회공헌 현황과 과제	187
1. 서유경(한국NGO학회 회장) / 세계와 한국의 사회공헌: 인식과 과제 ..	189
2. 이정식(노사발전재단 사무총장) / 한국 사회공헌의 현황과 과제	199
제2회 사회공헌포럼	207
양승조(충청남도지사) / 지역발전과 사회공헌	

행사일정

일 자	시 간	진 행		
11.28 (목)	14:00	개회식		
	14:10	1세션(제라늄홀) 충남 도정의 국정 아젠더화 전략과 과제	2세션(라벤더홀) 충청권 상생발전의 전략과 과제	3세션(아이비홀) 충청 정체성의 현재와 미래
		16:00	휴식	
	16:20	4세션(제라늄홀) 지방정부의 남북교류 현황과 발전 방안	5세션(라벤더홀) 선진국 지방정부의 리더십과 한국적 시사점	6세션(아이비홀) 세계와 한국의 사회공헌 현황과 과제
		18:00	휴식	
	18:20	제2회 사회공헌포럼(제라늄홀)		
	18:50	만찬(제라늄홀)		
11.29 (금)	08:00	조찬		
	09:00	종합토론(제라늄홀)		
	10:00	총의사 참배 및 수덕사 문화탐방		
	12:00	오찬		

11월 28일(목)

14:00 개회식(제라늄홀)

개회사 : **홍기준** 사회공헌포럼 공동대표

환영사 : **윤 황** 충남연구원 원장

환영사 : **김영진** 지역정책포럼 공동대표

14:10 1세션(제라늄홀) 충남 도정의 국정 아젠더화 전략과 과제

사 회 : **신희권**(충남대)

발 표 : 1. **원구환**(한남대) / 충남 혁신도정의 국정아젠더화
 2. **박종찬**(고려대) / 충청남도 산업의 현황과 정책방향
 3. **김창수**(도시문화연구소) / 충남 영상산업 활성화 방안

토 론 : **김영진**(대전대), **김 진**(한남대), **김학민**(순천향대),
박찬인(충남대), **이응기**(공주대), **정은혜**(충남대)

14:10 2세션(라벤더홀) 충청권 상생발전의 전략과 과제

사 회 : 정초시(충북연구원 원장)

발 표 : 1. 차재권(부경대) / 균형발전과 지역상생발전
2. 김명수(한밭대) / 중부권 상생발전의 비전과 전략
3. 전지훈(충남연구원) / 충청남도의 포용적 행복을 위한
방향 제시

토 론 : 구분학(상명대), 김경희(대전시), 김덕진(충남대),
한상헌(대전세종연구원), 한성일(중도일보), 허택회(한국일보)

14:10 3세션(아이비홀) 충청 정체성의 현재와 미래

사 회 : 정연정(배재대)

발 표 : 1. 이정진(국회입법조사처) / 한국 지역주의의 연속성과 변화
2. 김 욱(배재대) / 충청 지역주의의 연속성과 변화
3. 권선필(목원대) / 충청 정체성의 단절과 계승

토 론 : 송기한(대전대), 심규상(오마이뉴스), 정재학(뉴스장터),
조한필(금강일보), 최순희(배재대), 홍기준(경희대)

16:00 휴식

16:20 4세션(제라늄홀) 지방정부의 남북교류 현황과 발전 방안

사 회 : 김용복(경남대)

발 표 : 1. 정한범(국방대) / 문재인 정부의 평화체제 전망과 과제
2. 유병선(대전세종연구원) / 지방정부의 남북교류 현황과 과제
3. 이재현(충남대) / 충청남도의 남북교류협력 발전 방안

토 론 : 강경태(신라대), 박봉규(청주대), 이기완(창원대),
이성우(서울대), 정하윤(성공회대)

16:20 5세션(라벤더홀) 선진국 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

사 회 : 윤지원(한국세계지역학회 회장)

- 발 표 : 1. 이승렬(해사) / 영국 지방정부 리더십과 한국적 시사점
2. 박해육(한국지방행정연) / 독일 지방정부의 리더십과 한국적 시사점
3. 김종범(대전대) / 이탈리아 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

토 론 : 김영태(목포대), 유호근(청주대), 이정진(배재대),
임성진(전주대), 지병근(조선대), 김영수(충남도 정책보좌관)

16:20 6세션(아이비홀) 세계와 한국의 사회공헌 현황과 과제

사 회 : 유재일(대전대)

- 발 표 : 1. 서유경(한국NGO학회 회장) / 세계와 한국의 사회공헌 : 인식과 과제
2. 이정식(노사발전재단 사무총장) / 한국 사회공헌의 현황과 과제

토 론 : 권주한(세종리서치 대표), 김대중(충북대), 김종필(내일신문 이사),
김태화(케이앤씨산업 대표), 류유선(대전세종연구원),
박범창(한국ICT 이사장), 박수현(유엔해비타트한국위원회 회장),
신경희(법무법인전문 변호사), 오정진(숙명여대),
이상원(시큐파이버 대표), 이세복(볼텍스코리아 대표),
정 경(오페라마예술경영연구소 소장)

18:00 휴식

18:20 제2회 사회공헌포럼(제라늄홀)

인사말씀 : 김종필(사회공헌포럼 공동대표)

주제발표 : 양승조(충청남도지사) / 지역발전과 사회공헌

18:50 만찬(제라늄홀)

충남 도정의 국정 아젠더화 전략과 과제

사 회 : 신희권(충남대)

발 표 : 1. 원구환(한남대)

/ 충남 혁신도정의 국정아젠더화

2. 박종찬(고려대)

/ 충청남도 산업의 현황과 정책 방향

3. 김창수(도시문화연구소)

/ 충남 영상산업 활성화 방안

토 론 : 김영진(대전대), 김 진(한남대), 김학민(순천향대),
박찬인(충남대), 이응기(공주대), 정은혜(충남대)



충남 혁신도정의 국정아젠더화

2019년 11월 28일(목)

원 구 환 (한남대 행정학과 교수)

I. 민선 7기 충남도정의 비전 및 추진전략

1. 민선 7기 충남도정의 비전 및 5대 목표, 성과(2019년 주요업무추진계획에서 정리)

비전	더 행복한 충남 대한민국의 중심				
5대 목표	1. 따뜻하고 안전한 공동체	2. 풍요롭고 쾌적한 삶	3. 활력이 넘치는 경제	4. 고르게 발전하는 터전	5. 도민이 주인 되는 지방정부
<도정비전 실현 기반구축> 1. 공약실천계획 수립 - 11개 분야, 116개 세부사업 - 도민배심원제 운영 2. 2019년 예산 구조 - 저출산, 고령화, 양극화, 일자리 - 2019년 예산: 7조 2,646억원 3. 새로운 조직설계 - 새로운 환경에 부응하는 조직 - 행정지원적 기능은 통폐합 - 균형발전담당관, 소상공기업과 출산보육정책과, 교통정책과 에너지과 등 신설	저출산·고령화 위기 극복 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 아이 낳기 좋은 환경조성 : 충남 아기사당 지원(11.20), 임산부 전용창구 설치, 임신부 우대관리상품 지원 ▶ 아이 키우기 좋은 교육·교육 환경 조성 : 무상보육·교육 기반 마련, 어린이집·유치원·학교 공기청정기 설치 ▶ 어르신 행복을 위한 고령화 대응정책 : 전 시·군 치매안심센터 개소, 경로당·노인대학 활성화 				
	양극화 해소 위한 지원 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회적 약자층 지원 : 장애인 단기·주간 보호 확대, 새일여성인턴사업 시행, 권익보호시설 종사자 임금체계 개선 ▶ 충남형 사회보험료 : 10인 미만 영세사업장 종사자 4대 보험료(건강·국민연금·산재·고용) 지원 추진 				
	좋은 일자리 창출 등 경제활성화 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 일자리 확충 및 청년창업기반 구축 : 창업지원교육센터 설립운영(2개소), 청년창업공간 조성 확대 ▶ 우수기업 투자유치 : 국내기업 61개(1,3547억원, 2,733명 고용), 외국기업 12개(3억8,100만불, 1,025명 고용) 유치 → 2018년 충남 수출 940억불(과목 2억), 무역수지 572억불(과목 1억) 				
	국책사업 유치 및 민간 대응 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 대규모 국책사업 유치 : 디스플레이혁신공정플랫폼(천안 5,281억원), 국방국가산단(논산 2,137억원), 자동차대체부품인증지원센터(대포 362억원), 국가혁신클러스터(대포 인근 320억원) ▶ 내포혁신도시 지정 : 국회 정책토론회, 민주당 지도부 간담회 등 통해 정치권 공조체계 확보 및 공론화 ▶ 내포신도시 청정연료 전환 : 도·산업부·사업시행자와 청정연료 전환(SRF→LNG+수소) 공동선교(18.9.3) 				

I. 민선 7기 충남도정의 비전 및 추진전략

2. 2019년 충남의 도정 8대 핵심과제 (2019년 주요업무추진계획에서 정리)

< 도정 8대 핵심과제 추진방향 >

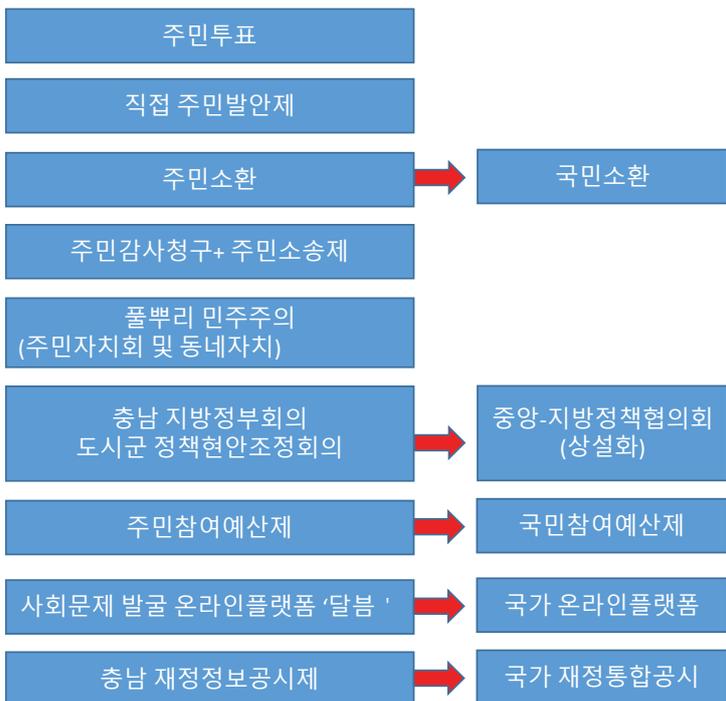
아이 키우기 좋은 충남	■ 국공립-민간 보육·교육시설 격차 해소, 연합어린이집·24시간 어린이집 조성 등 미래세대 투자 통한 저출산 극복
어르신이 행복한 충남	■ 어르신 대상 버스비 무료화, 맞춤형 자살 예방 강화 등 건강하고 품위 있는 노후생활 보장
더불어 잘 사는 충남	■ 장애인 보호시설·클럽센터 지원, 외국인·다문화 표층 및 양성 평등 문화 확산으로 누구도 소외되지 않는 사회공동체 조성
기업하기 좋은 충남	■ 기업맞춤형 인력 양성, 청년취업 지원 등 일자리 수요-공급 매칭으로 기업과 도민의 눈높이에 맞는 일자리 창출
새롭게 성장 하는 충남	■ R&D산업·수소산업·국방산업·임업·해양산업 등 미래성장 동력 발굴을 통해 지속적인 경제성장 견인
여유롭고 풍요로운 충남	■ 도민의 일상생활 주변에 문화·예술·체육 인프라를 확충하여 여가향유권을 확대하고 지역의 문화예술 수준 제고
지속가능하고 쾌적한 충남	■ 상하수도 현대화, 해양쓰레기 수거, 대기오염물질 저감 등 도민에게 쾌적하고 건강한 삶을 누릴 수 있는 환경 조성
고르게 발전 하는 충남	■ 도내 낙후지역의 특화된 균형발전전략과 구조적으로 침체된 농특수산업농어촌 발전방향 수립·시행

< 10대 원안사업 및 당면사항 >

- 내포혁신도시 지정 및 공공기관 이전**
 당면 사항 ■ 민주당 당론 결정 통한 「혁신도시법」 개정
 ■ 혁신도시 지정 이후 이전 공공기관 전략의 선장·협의
- 부남호 억간력을 통한 해양생태도시 조성**
 당면 사항 ■ 내실 있는 기본계획 수립을 통한 사업타당성 논리 확보
 ■ 현대건설·농이던 등 사전동의절차 이행을 통해 농식품부 진흥구역 해제 협의 준비
- 안면도 관광지 개발**
 당면 사항 ■ 1·3·4지구에 대한 우선협상대상자 선정 및 분계약 체결
 ※ 장기간 사업 지연됨을, 특수목적법인 설립, 투자이행보충금 납부 등 보강을 병행하여 권보 실행 중(18.12월~)
- 노후 석탄화력발전소 조기 폐쇄**
 당면 사항 ■ 「제9차 전력수급기본계획(19년말 확정, 산업부)」에 30년 넘은 보령 1·2호기(20년 폐쇄 내용 반영 추진
 ※ 현재 보령 1·2호기는 '22년 폐쇄 계획
- 어르신 버스비 무료화**
 당면 사항 ■ 사회보장심사위원회(복지부) 통과 후 세부추진계획 마련
 ※ 현재 기존연령과 중복사업으로 일단 중단, 대도시 지하철 무료시책과의 협조성, 우리도 노인민권을 특별 논거로 삼을
- 소상공인 사회보험료 지원**
 당면 사항 ■ 사업자신청 홍보(1월~), 시스템 개발(2월), 도·시·군 조례 제·개정(3월) 등 거쳐 본격 지급(5월)
- 가포된민 국가해양경원 조성**
 당면 사항 ■ 내실 있는 기본계획 수립(3월) 이후 국가정책화를 위한 예비타당성조사 대상사업 반영 추진
- 더 행복한 주택 공급**
 당면 사항 ■ 1차사업(400호)에 대해 '20년 착공 목표로 중앙부처 행정절차 협의(1월~), 부지확보·절개(3월~) 등 추진
- 밀원수 확대 조성**
 당면 사항 ■ 보령 상주(25ha, 20유원)를 중심으로 아카시·백합·울 등 밀원수 식별단지 조성(4월)
- KBS충남방송국 설립**
 당면 사항 ■ 연내 착공을 목표로 도·KBS 간 실무협의체를 구성·운영 하고, 기존의 국회, 방송위 대상 활동도 병행

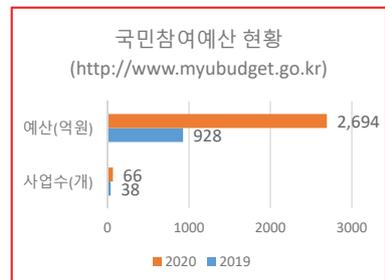
II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

1. 지방분권제도의 국정아젠더화



국회의원의 국민소환에 관한 법률안
(정동영의원 대표발의)

의안 번호	21152	발의연월일: 2019. 6. 26. 발 의 자: 정동영·장경숙·김광수 박주원·김민화·황주홍 박지원·장병환·김종희 윤영민·이용주·최경환 원정배·조배숙·유성엽 의원(15인)
----------	-------	--



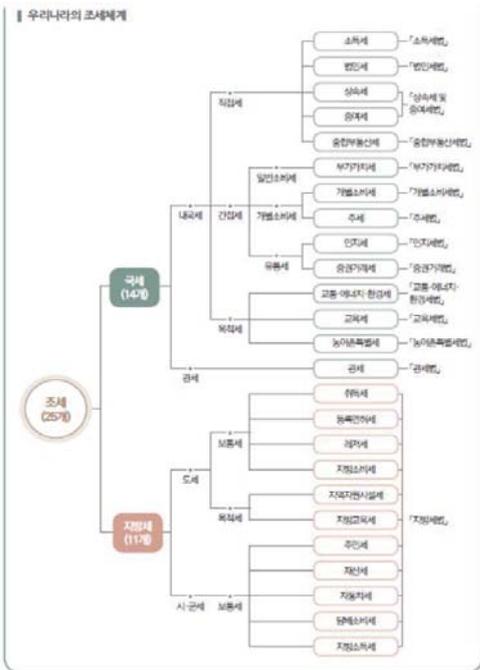
정부혁신1번가(광화문1번가)
<http://www.innogov.go.kr>

재정정보공개시스템(열린재정)
<http://www.openfiscaldata.go.kr>

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

2. 재정분권 제도의 혁신(1)

1. 자체 세수의 안정적 확보 → 지역자원시설세 인상



2019년 당초예산기준 재정자립도(행정안전부 지방재정365)



<지역자원시설세 세수증대예상액>

서울 1원 인상시 375 → 1,250억원(+875)
 서울 2원 인상시 375 → 2,500억원(+2,125)

5

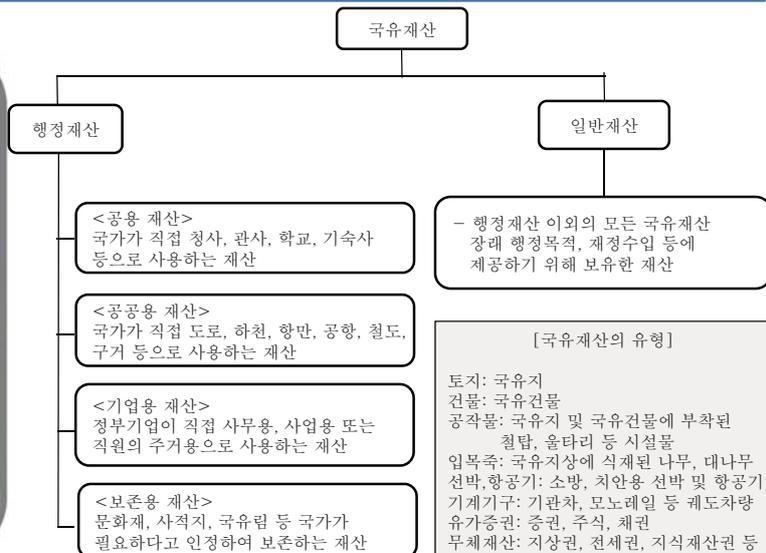
II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

2. 재정분권 제도의 혁신(2)

2. 공유재산의 체계적 관리 → 2019년 총 4조 6,922억원(행정 4조 2,950억원, 일반 3,972억원)

○ 공유재산관리 혁신방안

- 국가재정운용계획과의 연계 (중앙 + 지방 + 공공기관)
- (지방) 공유재산 실태조사 → (국가) 공유재산관리시스템
- 행정재산으로 존치할 불필요 → (회수, 폐기)일반재산 전환
- (지방) 공유재산 책임관 (국가)공유재산 책임관 제도
- 공유재산특례지출예산서 (프로그램 성과관리예산 연계)



3. 도청사 국가매입 사업 → 2019년 누계 459.6억원(잔여액 342.4억원)

6

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

2. 재정분권 제도의 혁신(3)

4. 지방보조금 관리 → 중앙정부 보조금의 비효율적 전달체계 개선



○ (편성) 보조사업 심의·운용평가 및 환류기능 강화

- 신규사업 등의 선별적 집중심의회 도입으로 보조사업 남설 억제
- 유사중복사업, 성과미흡사업에 대해서는 통폐합 및 예산감액 실시

○ (집행) 보조금의 누수가 없도록 집행과정의 투명성 제고

- 민(감사단)·관(예산·감사)이 협업하는 부정수급 감시체계 운영
- ※ 카드뉴스 제작, 캠페인 등을 통해 부정수급 예방홍보 병행

○ (정산) 보조사업 완료 후 집행잔액에 대한 철저한 이력관리

- 편성·집행 이후 총괄정산을 통해 사업별로 미반납액 발굴
- 정산결과를 홈페이지에 공개하고, 반납완료 시까지 모니터링 지속

7

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

3. 당면현안사업의 국정아젠더화

1. 지역 여건을 반영한 미래 프로젝트의 어젠더화

2018년 주요 발굴과제

- (천안 종축장 이전부지 활용) 제조혁신파크, 국가정원, 4차산업혁명 혁신밸리 등 개발컨셉 마련 → 2019년 기본구상 수립 예정
- (환황해권 거점항만 특화발전 전략) 대산항 거점항만 육성을 위한 인프라 확충, 배후단지 조성, 특화산업단지 구축 등 전략 마련
- (서해안 해양관광벨트) 당진~서천 해안선을 연계한 관광 전략 구상

2. 도 종합계획 및 권역별 발전전략의 어젠더화

- 제5차 국토종합계획(20~40)과 연계하여 충청남도 종합계획(21~40) 수립
 - 충남연구원과 협업, 주요 정책과제를 구체화하여 반영 추진
 - ※ 한중해저터널, 스마트하이웨이, 중부권동서횡단철도, 내포~태안 복선전철 등
- 시·군간 연계·협력을 통한 권역별 발전전략 및 실행계획 수립
 - ※ 천수만권역(서산, 태안, 홍성, 보령), 비단강권역(서천, 부여, 논산, 공주)

3. 공약사항의 국정어젠더화

- 1. 당진, 평택항 매립지 관할권 회복
- 2. 남북교류협력사업 추진모델: 전담 팀 신설('18.7. 10건 발굴),
 - 남북교류협력기금 적립('19년 초 34억원 --> '22년까지 70억원 목표)

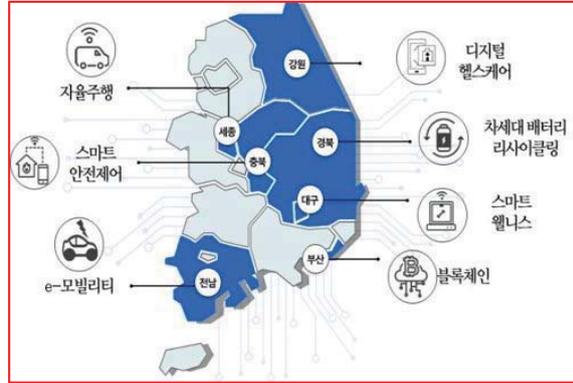
8

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

4. 불필요한 규제 발굴 및 자치법규 재정비

제89회 국정현안점검조정(2019.9.19) → 자치법규 대상 포괄적 네거티브 규제 전환방안 발표

기존규제 점검, 전환 뿐만 아니라 신설규제도 법령 제개정시 입법단계에서부터 '유연한 입법방식' 적용
 충남도 자치법규 : 605건(조례 461건, 규칙 144건)



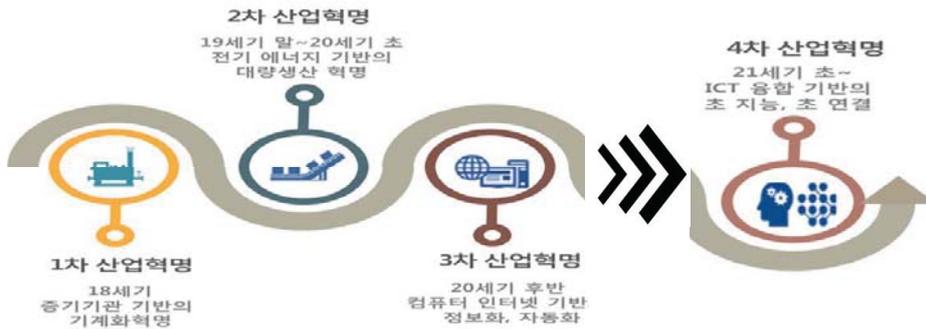
<https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=22778580&memberNo=36765180&vType=VERTICAL>

[사례] 로컬푸드 범위 확대: 제주특별자치도 로컬푸드 육성 및 지원에 관한 조례

(기존) 로컬푸드로 인증을 받는 품목이 농수산물로 한정 → 농수산물 원료로 한 가공식품 활성화 → 인증 제외 (개선) 지역 농수산물 가공식품도 포함될 수 있도록 로컬푸드 개념 확대
 (효과) 한라봉티, 알로에즙 등 다양한 유기농 식품이 새로운 판로 확보 → 제주지역 생산 농산물 식품산업 활성화
 * 농협 로컬푸드 매장은 2019년 200여곳, 2022년까지 1100여곳으로 확대 계획

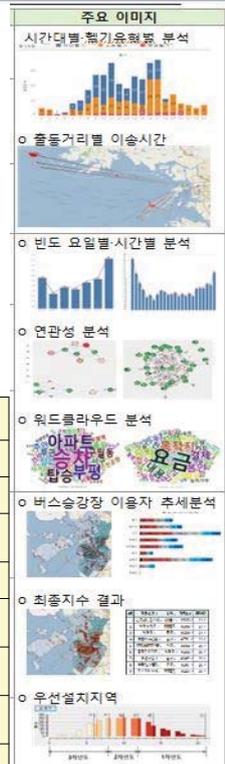
II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

5. 빅데이터 기반 과학적 정책결정 지원체계 구축



부서	인천시의 빅데이터 활용사례
건강증진과	'닥터·소방·해경 헬기 등 유형별 출동현황 및 이동 시간 분석' → 응급헬기 공동활용체계 구축방안
택시화물과	불법택시 접수된 민원 데이터를 토대로 민원이 많이 발생한 장소와 시간을 특정해 심야 단속
정보화담당관실	시내버스에 공공와이파이 구축 → 유동인구, 상주인구, 대중교통 데이터 분석 → 우선 설치 지역 도출
에너지정책과	전기차 차고지, 다수 운행 지역 등의 데이터를 기초로 전기차 충전시설 우선 설치 지역을 도출
납세협력담당관실	체납자 정보(27종)와 신용정보(16종)의 데이터 융합을 통해 체납자의 특성을 파악하는 체납회수 모형 마련
주거재생과	빈집데이터 분석 → 빈집 활용안 도출 및 빈집 예측 모델 수립 → 빈집활용프로젝트에 참고
건축계획과	공동주택별 관리비 부과 추이 및 특성을 분석하여, 관리비 부당 부과 징후 단지를 특정해 지도 단속 등에 활용

출처 : 매일일보(<http://www.m-i.kr>)



II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

6. CSR → CSV → SVG(공유가치 성장론)

구분	'50 ~ '60	'70 ~ '80	'90	'2000~
핵심방향 / 동인	윤리 및 사회적 의무, 외부입력	계몽된 이기심(Enlightened Self Interest)	사회적 책임의 성과, 이해관계자 요구	전략경영, 지속가능성, 기업시민론, 경영우위
이론적 근거	제도이론(Macro Social Institutions)	피라미드모델(경제적, 법적, 윤리적, 자선적) 조직제도 (Organizational Institutions)	이해관계자이론 조직 및 개인까지 분석단위(Micro)	자원기반론 전략경영론, 전략적CSR 지속가능성 공유가치창출(CSV)

자료: 이양복(2016: 104)에서 발췌



11

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

7. 공공기관 사회적 가치의 내재화

- 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안) 제3조

- 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치

- ① 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호
- ② 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지,
- ③ 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공,
- ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상,
- ⑤ 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회통합,
- ⑥ 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력,
- ⑦ 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출,
- ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원,
- ⑨ 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌,
- ⑩ 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행,
- ⑪ 환경의 지속가능성 보전,
- ⑫ 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현,
- ⑬ 기타 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등의 가치

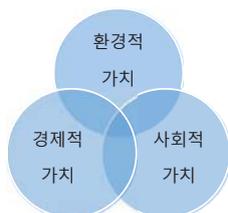
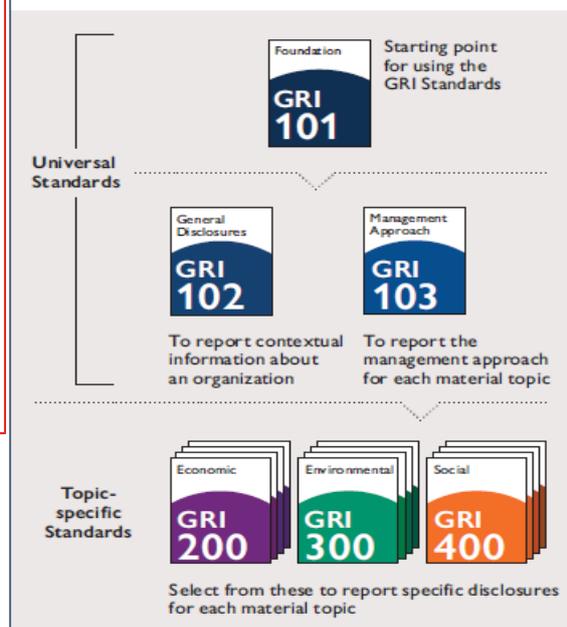


Figure 1 Overview of the set of GRI Standards



www.globalreporting.org/standards

12

II. 충남 혁신도정의 국정아젠더화

8. 지방공공기관의 혁신

구분	지방공기업법			지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률	
	지방직영기업	지방공사	지방공단	출자기관	출연기관
출자	자치단체 조직 (특별회계) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 또는 민관공동출자 (민간 50% 미만) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 (자치단체 100%) ※ 조례로 설립	민관공동 출자 (자치단체 10-50% 미만)	자치단체 단독 (민법상의 규정: 주주 및 지분 개념 없음)
성격	행정기관	일종의 회사 (불하 가능)	일종의 공공기관 (불하 불가)	사법상의 회사 (불하 가능)	민법상의 법인

충남도시개발공사

충대천리조트
농업회사법인(충)동부팜

<혁신 아젠다>

1. 인사청문회 도입 여부
2. 노동이사제 여부
3. 지방공공기관 혁신 및 기능조정
4. 기관장 평가 강화
5. 민주적 참여체제 강화(주민참여예산제)

충남연구원
충남여성정책개발원
충남역사문화연구원
충남경제진흥원
충남문화산업진흥원
충남신용보증재단
충남문화재단
충남인재육성재단
충남청소년진흥원
천안의료원
공주의료원
서산의료원
홍성의료원
충남테크노파크
백제문화재추진위
충남평생교육진흥원

충청남도 산업의 현황과 정책 방향

박종찬(고려대)

I. 세계경제 현황

○ 주요국 경제 동향

- 미국 2019년 3분기 GDP성장률은 1.9%로 전분기(2.0%)대비 증가율이 둔화됨. 시장에서는 3분기 성장률이 예상보다 호조세를 보였으나, 개인소비 증가세가 둔화되는 가운데 기업투자가 감소하고 있어 향후 기업의 고용축소 가능성에 대한 우려가 대두됨
- 유로지역은 경기 둔화 추세 지속되고 있음. 2019년 3분기 성장률(전기대비)이 전분기와 동일한 0.2%를 기록한 가운데 10월중에도 경제심리지수 둔화추세가 지속되면서 경기침체 가능성에 대한 우려가 상존하고 있음. ESI(경제심리지수, 100이상시 경기확장 전망 우세): 9월 101.7 → 10월 100.8
- 향후 유럽경제는 양호한 고용상황, 내수 증대 등에 힘입어 완만한 성장세를 유지할 것으로 예상되나 미국의 보호무역주의 강화, 브렉시트 불확실성 등 하방리스크가 여전히 상당한 상황
- 홍콩은 민주화봉기 등 정치경제적 요인으로 2019년 3분기 GDP성장률이 크게 하락하였음. 홍콩 3분기 GDP성장률(전년동기대비)은 민간소비가 감소로 전환(2q 1.3% → 3q -3.5%)되고 투자(-10.8% → -16.3%)와 상품수출(-5.4% → -7.0%) 감소폭이 확대되면서 -2.9%를 기록. 전년 동기 대비로는 '09.3분기 이후 처음으로 마이너스 성장

○ 주요국 금융정책 동향

- 각국 중앙은행은 경기침체 우려로 통화정책 완화기조를 지속하고 있음. 금융위기 이후 통화의 유통속도가 떨어짐에 따라 경기부양을 위해 풀린 돈은 아직도 인플레이션 등의 우려가 감소함에 따라 통화감축 보다는 확장 금융정책을 통해 경기 부양을 위해 돈을 푸는 정책을 지속하고 있음

- 미국의 경우, 트럼프대통령 당선이후 일시적으로 완전고용에 가까운 실업률을 보이는 등 경기회복의 징후가 있어서 통화 긴축정책으로 돌아서기도 하였으나, 이후 인플레이션보다는 경기침체 가능성에 대한 염려로 완화적 통화정책으로 회귀하여 올해 들어 금리를 인하하는 정책을 쓰고 있음
- 2019년 10월 30일에 개최된 미국 연방공개시장운영위원회(FOMC)에서는 정책금리 목표범위를 0.25%p 인하(연 1.75~2.00% → 1.50~1.75%, 7.31, 9.18에 이어 3회 연속 인하)
- 일본의 경우에도, 10월 31일에 일본은행은 현 정책금리 수준(단기금리 -0.1%, 장기금리 0.0%)을 유지하였으나 향후 추가 완화 가능성을 총재가 언급함
- 일본 중앙은행은 정책금리를 현 수준 이하로 유지하기로 지침(forward guidance)을 변경
- 기타, 브라질(10.30, -0.5%p), 러시아(10.25, -0.5%p), 터키(10.24, -2.5%p) 등 신흥국들도 경기침체 가능성이 대두됨에 따라 선제적으로 정책금리를 인하

○ 세계경제전망

- IMF는 무역 분쟁 심화 및 불확실성 확대 등을 반영하여 세계경제 성장률을 '19년 3.0%, '20년 3.4%로 전망하면서 중전 전망대비 하향 조정함
- 제조업 위축, 무역 갈등 및 지정학적 긴장, 금융시장 심리 악화 등에 따른 성장률 하향 전망(무역과 공급망의 혼란, 위험 회피심리 심화, 금융 취약성 누적, 지정학적 긴장, 정치적 불확실성, 디스인플레이션 압력, 금융 인프라에 대한 사이버 공격 위험, 기후 변화 등)
- 선진국보다 신흥국 성장률의 하향 조정 폭이 큼(선진국: 2019년 성장률 1.7%, 2020년 성장률 1.7% 전망, 신흥개도국: 2019년 성장률 3.9%, 2020년 성장률 4.6% 전망). 특히, 한국, 홍콩, 싱가포르 등 아시아 선진국의 성장률 전망은 중국의 경기둔화 및 미중 무역 갈등의 파급효과로 하향 조정됨
- 전반적으로, 전세계 제조업이 글로벌 금융위기 이후 가장 위축되고 있는 상황으로 제조업 중심의 산업구조 및 무역구조를 갖고 있는 한국경제에 대한 비관적 전망이 우세함
- OECD는 세계경제는 '18년 3.5% 성장하였으나 '19년에는 3.2%로 성장세 둔화를 전망하고 있고, '20년에는 3.4%로 성장세 다소 회복할 것으로 기대함('19년 세계경제 성장률(%), OECD): ('18.11월)3.5 → ('19.3월)3.3 → ('19.5월)3.2)
- 세계교역은 '18년 3.9%에서 '19년에는 2.1%로 큰 폭으로 위축될 것으로 예상하고 '20

년에는 3.1%로 다소 회복할 것으로 기대하고 있음[‘19년 세계교역 전망(% , OECD) : (‘18.11월)3.7 → (‘19.5월)2.1]

- 세계경제의 주요한 리스크로 보호무역주의 심화, 브렉시트 관련 불확실성, 중국 경기 둔화 등을 지적하고 있는 데, 무역의존도가 높고 대중 수출의존도가 높은 한국 경제의 미래 불확실성이 큰 상황

○ 중국 및 일본의 경제 동향과 전망

- 중국 경제는 19년 3분기 성장률 6.0%를 기록 하였는데, 투자 및 소비가 둔화된 상황에서 수출(전년동기대비 -0.4%)도 대미 수출 급감(-15.1%) 등으로 부진함에 따라 ‘19.3분기 성장률은 2분기(6.2%) 및 시장예상치(6.1%)보다 낮은 6.0%를 기록
- 중국 정부의 경기부양책에도 불구하고 생산, 소비, 투자 증가세는 둔화하고 있음(8월중 광공업 생산 증가율(전년동기대비)이 4.4%를 기록하여 ‘02.2월(2.7%)이후 최저치를 기록한 가운데 수출이 감소 전환(전년동기대비, 7월 3.3% → 8월 -1.0%)하고 소매판매 및 고정자산투자도 증가세 둔화함)
- 중국 중앙은행은 침체하고 있는 경기 및 수출 급감으로 어려움을 겪고 있는 기업을 돕기 위해 지급준비율 인하 계획을 발표함(중국 중앙은행은 실물경제 발전을 지원하고 사회 용자 비용 경감을 위해 9.16부터 금융기관 지급준비율을 0.5%p 인하한다고 발표, 중국 지급준비율: (대형상업은행) 현재 13.5% → 9.16 13.0%, (중소형상업은행) 현재 11.5% → 9.16 11.0%)
- 중국경제 전망으로는 경제성장률이 90년 이래 최저 수준인 6.2~6.4%를 달성할 것으로 전망하고 있음(소비 관련 지표들 악화 조짐, 실물경제 악화, 미국과의 통상마찰이 중국 경제의 최대 위협요인으로 대두되어 무역전쟁 파급 본격화에 경기부양 제약까지 겹쳐 성장률의 추가 하락이 예상되고 있음)
- 일본 경제는 잃어버린 30년을 경험한 이후 아베 내각이 2012년 12월에 출범한 이후 “아베노믹스”라는 이름으로 불리는 적극적인 금융재정정책으로 장기간 호경기를 실현하고 있음
- 아베 정부와 함께 시작된 일본 경제의 경기확장국면은 전후 최장기를 기록할 가능성이 보이는 데, 금년 10월 현재 경기확장국면이 71개월째 이어지고 있으며, 내년 1월까지 확장세를 유지할 경우 새로운 기록을 달성하게 됨[이어나기 경기(57개월, 65.11월~70.7월), 버블 경기(51개월, 86.12월~91.2월), 14순환 확장기(73개월, 02.2월~08.2월)]

II. 한국경제 현황과 전망

○ 경제현황 및 전망

- 대내외적인 면에서 한국은 저성장시대에 접어 들고 있음. 먼저 대내적으로는 경제성장의 세 가지 요소인, 자본투입의 증가, 노동투입의 증가 그리고 생산성의 증가 모든 요소에서 감소내지는 정체 단계에 접어들었음. 대외적으로도 중국 등 개도국의 가격우위에 기반한 국제경쟁력을 갖춘 국가들과 치열한 경쟁에 접어들었고, 고부가가치 첨단 산업 제품은 반도체 등 일부품목을 제외하고는 중국의 추격에 직면하고 있고, 최첨단 제품에서는 선진국과의 기술력 격차를 좁히지 못하고 혁신적인 제품을 개발하는 데에도 한계를 보이고 있음

- 청년층 및 여성층의 고용부진과 경기침체에 대한 우려에 따른 소비심리 하락으로 민간 소비가 둔화하고 있음. 이에 따른 소비 부진에 따라 저물가 현상이 지속되고 있고, 국고채 금리는 2019년 2.4%에 이를 전망. 이러한 환경에서 미중 무역분쟁 및 영국의 EU 탈퇴 논란 등 대외적 환경도 우호적이지 않아 미래의 불확실성이 커지고 있음

이와 같은 대내외적 환경 요인에 의해 한국 경제는 저성장 궤도에 접어 들었고, 투자, 노동 그리고 성장성 등의 대내적 요인은 단기적으로 극복하는 데 어려움이 있을 것으로 보임. 이에 더해 미국 보호무역 정책은 미중 패권전쟁과 맞물려 있어 이 또한 단기적으로 해결 가능성이 낮아 보임

대내적으로 소비 부진을 타개하기 위해 시도한 소득중심 정책은 성공하지 못하고 오히려 경기침체와 심리를 위축시키는 결과를 초래함

○ 한국 미래유망 신산업 동향

- 산업통상자원부는 차세대 반도체, 차세대 디스플레이, 사물인터넷가전, 증강현실·가상현실 그리고 첨단신소재 산업을 미래 유망산업으로 선정하고 육성정책을 시행하고 있음

III. 충남 경제 및 산업현황

○ 충남경제의 현황

- 충남 경제는 정부의 국토균형발전정책에 따른 수도권규제정책 추진 및 성공적인 산업정

책으로 서산, 당진, 천안, 아산 등을 중심으로 하는 서북부권이 중심이 되어 대기업 중심 첨단제조업 중심의 산업구조로 성공적인 산업구조 전환을 이루어 냈음.

- 그 결과 충남은 지난 20여 년간 9%대의 고도성장을 지속해왔고 산업구조는 농업중심에서 제조업 중심의구조로 전환하였음. 한편, 이러한 성공 뒤에는 충남의 내포문화권을 비롯해 수도권에서 멀리 떨어진 금산, 부여, 청양, 예산 등은 경제발전에서 소외되는 불균형한 구조를 만들어 냈음
- 최근 저성장기에 접어든 한국의 현실을 충남도 그대로 반영하고 있는 데, 인구는 고령화 되고 있고 그 동안 충남 경제성장의 견인차 역할을 했던 제조업은 국제경쟁력의 저하, 투자매력의 감소, 고임금구조 및 보호무역의 등장에 따라 향후 전망이 어두운 편임
- 특히, 중국 등 신흥국의 도전과 일련의 세계적인 경제위기에 따라 자동차, 전자·정보, 석유화학 등 충남 주력산업의 성장세 둔화는 향후 충남의 경제성장에 걸림돌로 작용할 것으로 예상됨
- 이와 함께, 이명박정부가 시행한 수도권규제완화 정책은 그 동안 충남이 제조업 중심의 산업구조가 형성되는 데 견인차 역할을 하였던 수도권 제조업의 충남 이전 현상을 멈추게 하는 주요 요인이 되었고, 미래에도 한국 경제가 저성장기를 맞이해서 수도권규제완화 정책은 지속될 것으로 예상되어 수도권 기업의 충남 이전은 어려울 것으로 예상됨

○ 충남산업의 현황

- 2000년대 초부터 충남의 산업구조는 농업 중심에서 주력산업인 디스플레이, 자동차, 철강, 석유화학 관련 대기업이 충남 북부지역을 중심으로 대규모 클러스터를 형성함에 따라 제조업 중심으로 성공적인 산업구조 고도화를 이루었음
- 농축산바이오, 영상미디어 부분의 성장은 디스플레이, 자동차부품에 비해 상대적으로 저조한 산업군을 형성하고 있으며, 현재는 4대 주력산업을 중심으로 미래성장산업인 이차전지, ICT융합 등 융복합 산업으로의 산업구조 고도화를 시도하고 있음

IV. 충남의 미래산업정책 방향

- 세계적인 경제위기와 한국의 저성장 시대 도래 하에서 충남 경제도 한국 경제의 잠재성장률 예상치인 2-2.5% 내외의 성장률을 보일 것으로 예상 됨. 그러나 아래에 충청남도 가 제시하고 있는 산업발전비전이 성공적으로 진행된다면 3.5% 내외의 성장도 가능할 것으로 예측됨

- 최근 계획하고 있는 충남산업의 발전 비전으로는 「스마트 ICT융합 거점, 충남」을 제시하고, 이를 위한 4대 목표로 '산업전략기획 거버넌스 구축, 창조융합 산업구조로 전환, 연구개발 거점과 산업생태계 조성, 지역균형발전'을 설정함

‘충남산업발전종합계획’에서 제시한 충남 미래산업 선정과 발전전략



〈그림 1〉 충남산업발전종합계획(충청남도, 2015)

- 권역별 비전은 북부권(환황해경제권의 생산교역거점), 서해안권(환황해권 교역 전진기지), 내륙권(국가지방 중추행정 연계 축 형성), 금강권(역사문화관광, 생명정보 산업 육성)으로 구분하여 제시하였으며, 산업 육성 면에서는 북부권 중심의 첨단산업벨트, 내륙 및 금강권 중심의 바이오산업벨트, 서해안권 중심의 에너지산업벨트를 전략으로 수립함
- 5대 주력기반산업으로 자동차부품산업, 디스플레이산업, 화학소재산업, 금속소재산업, 기계부품가공산업을 제시하고 있으며, 5대 미래성장산업으로는 이차전지산업, 청정에너지산업, ICT융합산업, 라이프케어산업, 기능성식품산업을 제시하고 있음

- 충남의 미래산업정책은 주력산업의 획기적인 전환보다는 현재의 산업구조를 산업의 트렌드에 맞추어 업그레이드시키고 이를 기반으로 미래기술과 시장수요를 반영한 새로운 산업을 육성하는 산업구조고도화를 시도하고 있음
- 이러한 미래산업비전이 성공하기 위해서는 한국 경제사회가 직면하고 있는 무역에 있어서 자유무역에서 보호무역으로의 전환, 전세계적인 경기침체 가능성, 인구고령화트렌드, 최저임금 및 주52시간제 정책 도입 등 포용사회를 위한 노동정책 등 대내외적 경제사회 환경 변화를 능동적으로 수용할 때 성공을 할 수 있을 것임
- 무엇보다도 그 동안 충남 경제가 농업에서 제조업으로 산업구조고도화를 성공적으로 만들어 내는 데 일등공신이라 할 수 있는 수도권규제정책의 완화를 극복하고 현재 제조업의 구조고도화를 이룩해서 고부가가치 산업으로 업그레이드 할 때 충남경제의 지속적인 성장이 가능하고 복지충남을 성공적으로 만들어 낼 수 있을 것임

충남의 미래산업비전 구상에 추가로 고려할 요소는 20년 내지는 30년 후의 미래에 선진국으로 도약한 상황에서 인공지능, 빅데이터, 첨단로봇, 자율주행, 나는자동차, 공유경제 그리고 노인중심의 고령화 사회 등과 같은 첨단기술과 사회구조의 변화를 반영한 미래산업구상이 필요함

〈참고문헌〉

충남산업발전종합계획(충청남도, 2015)

“더 행복한 충남 경제발전전략”(충청남도, 충남연구원, 2019)

충남 영상산업 활성화 방안

- 영상스튜디오 건립을 중심으로

김창수(도시문화연구소)

I. 영상산업을 주목하는 이유

○ 영상산업에 대한 지방자치단체의 관심 고조

영상산업에 대한 지방자치단체의 관심이 뜨겁게 진행되고 있다. 이는 최근의 언론보도를 통해 확인할 수 있는데, 국제적인 명성을 얻고 있는 부산국제영화제를 비롯하여 전주국제영화제, 부천국제판타스틱영화제, 제천국제음악영화제를 비롯하여 다양한 영화제가 개최되고 있음에도 불구하고 새롭게 국제영화제를 개최하는 경우가 있는가 하면 팸투어와 세미나 개최 등을 통해 영상산업 활성화를 계획하고 있는 지방자치단체도 있으며, 영상산업의 발전을 위해 영상산업센터 조성에 나서는 경우도 있다.

강릉시는 지난 11월 8일에 시작하여 14일까지 [제1회 강릉국제영화제]를 개최하였는데 후발 주자임에도 불구하고 흥행에 성공하며 향후 더 많은 투자를 통해 세계적인 영화제로의 육성 계획을 밝히고 있다¹⁾

충청북도는 지난 11월 8일에서 9일까지 전국의 드라마와 영화의 감독, PD, 시나리오 작가, 영상산업 관계자 등 40여명을 초청하여 팸투어와 함께 세미나 등을 개최하면서 충북의 영상콘텐츠산업 활성화 방안에 대하여 논의하는 시간을 가졌다²⁾.

고양시는 '고양시 방송영상통신산업위원회'를 개최하여 대규모 방송영상 인프라 구축사업 중의 하나인 고양영상문화단지 조성 등을 논의하였다³⁾.

○ 영상산업에 지방자치단체가 주목하는 이유는 파급효과 때문

각 지방자치단체에서 각종 영화제 등의 영상산업 관련 행사를 개최하거나 영상산업의

1) 강원일보, 2019.11.22. 강릉국제영화제 상영작 150편으로 확대

2) 뉴트리션, 2019.11.12. 영상산업의 미래, 충북에서 만들어 갑니다

3) 경인매일, 2019.11.22. 고양시, 2019년 제2차 '고양시 방송영상통신산업위원회' 개최

활성화에 주목하는 이유는 영상산업의 파급효과 때문이다. 영상산업이 그 자체로 일자리를 창출과 수익을 올리기도 하지만, 그보다 영상산업은 관광이나 도시 브랜드 홍보 등으로 이어지는 효과가 크기 때문이다.

영화제 개최는 언론 노출 빈도만으로도 충분한 홍보효과를 누릴 수 있으며, 나아가 극 내외 스타급 영화배우나 영화 관계자들의 방문으로 숙박 및 음식점 또한 홍보 효과를 톡톡히 누릴 수 있다. 영상스튜디오 건립 등의 영상센터 조성 사업 또한 주변의 숙박 및 음식점 수익 증대와 함께 로케이션 및 야외 촬영과의 연계 등으로 도시의 홍보효과를 누릴 수 있어서 관광산업으로 연계할 수 있다.

○ 충남이 영상산업을 주목해야 하는 이유

충남 또한 이러한 시대적 흐름에 발맞추어 영상산업의 활성화 방안 수립이 절실한 시점이다. 충남은 영상위원회의 활동 등에 힘입어 영상 제작의 일부분이라고 할 수 있는 로케이션 및 촬영 지원이 활발하게 진행되고 있지만 제작 여건은 아직 미비한 상황이다. 곧 세트장 건립이나 천연의 자연 경관 등을 통한 야외 촬영은 활발하게 이루어지고 있지만, 영상스튜디오의 부재로 인해 영상 제작 관련 원스톱 서비스는 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

현재 충남의 문화도정과 관련하여 국가 정책사업과 연결되는 것은 충청 유교문화권 광역관광개발 사업과 충청유교문화원 건립 추진, 백제문화제의 「국가축제」로의 전환(도·공주시·부여군 → 문체부), 관광재단 설립을 위한 행안부 협의 및 관광시설 환경개선 추진, 국립국악원 분원 공주 유치 등으로 요약할 수 있다⁴⁾.

이와 같은 상황을 고려하여 충남의 영상산업을 활성화면서 보다 완결적인 모습을 갖추기 위해 충남 영상스튜디오 건립을 제안하고자 한다. 위의 사업들과 시너지 효과를 창출하기 위해서는 로케이션과 야외 촬영 활성화, 영상물 제작이 원스톱 서비스 체제를 갖추는 때 관광 및 홍보의 연계 및 도시의 브랜드를 제고할 수 있기 때문이다.

○ 시대 변화에 발 빠르게 대응해야

텍스트보다는 이미지로 정보를 습득하는 밀레니얼 세대(1981년~2000년 초반 출생)의 등장으로 다큐멘터리 등 영상 소비가 증가하고 있는데, 2018년 비디오 등록 정보 등을 포함한 전체 영화 개봉 편수가 1665편에서 2019년에는 1705편으로 2%가 늘어났지만 다큐멘터리의 경우 전년 47편에 비해 57편으로 늘어나면서 21%의 성장률을 보이고 있다⁵⁾. 또한 다큐멘터리의 수요는 더욱 늘어날 전망이다.

4) 제316회 충남도의회 행정사무감사 문화복지위원회 보고자료.

5) 매일경제. 2019.11.24. 다큐 전성시대, 책 대신 영상으로 세상과 만나

다매체·다채널 시대와 유튜버 등 1인 미디어 시대의 도래 등을 감안하면 영상제작 시설에 대한 투자를 빠를수록 유리한 상황이라 할 수 있다.

Ⅱ. 영상산업의 개념 및 특성

1. 영상산업의 개념

영상산업은 영상진흥기본법 제1조에서“영상물의 제작·활용·유통·보급·수출·수입 등에 관련된 산업과 그 기술”로 정의하고 있다. 제2조에서는 영상물을 “연속적인 영상이 필름·테이프·디스크, 그 밖의 유형물(有形物)에 고정되어 그 영상을 기계나 전자장치로 재생하여 보고 들을 수 있거나 송수신 할 수 있는 물체(컴퓨터 프로그램에 의한 것은 제외한다)”라고 규정하고 있다.

영상진흥기본법시행령 제2조에서“영상물”은 필름영상물(영화·애니메이션 등 연속적인 영상이 필름에 고정된 것), 테이프영상물(영화·애니메이션 등 연속적인 영상이 비디오테이프에 고정된 것), 디스크영상물(영화·애니메이션·게임·컴퓨터그래픽 등 연속적인 영상이 디스크에 고정된 것), 기타 영상물(연속적인 영상이유형물에 고정된 것으로서 앞에 제시한 이외의 것)“로 분류하고 있다.

위 정의에 의하면 영상장르는 영화뿐만 아니라 방송/애니메이션/게임영상 등의 영역까지 확대할 수 있으며, 영상산업은 영상교육과 인력양성, 영상문화, 영상 인프라 구축 등의 범주까지 포함하는 것으로 설정할 수 있다.

영상산업은 사진에서 출발하여 영화를 거쳐 텔레비전 방송의 순으로 성립되었고, 이에 따라 영화산업, 방송산업, 컴퓨터 그래픽산업 등 미디어별로 분리되어 있었으나 영상콘텐츠 제작의 디지털화, 이용의 다양화 등에 의해서 방송, 인터넷을 중심으로 통합되어 가고 있는 추세이다. 최근에는 여러 사업 영역에서 영상의 이용이 확대되고 있으며, 필름에서 디지털화로의 진전, 영상콘텐츠의 다원적 이용 가능성의 확대 등으로 영상콘텐츠가 다양화 되고 영상 정보의 역할이 확대되고 있는 추세이다. 또한 영상콘텐츠는 교육이나 건강, 관광 및 이벤트 등으로 영역이 확장되고 있다.

2. 영상산업의 분류

국가통계포털의 서비스산업 관련 통계에 따르면, 영상 관련 서비스 산업의 분류는 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 영상 관련 서비스 산업 분류⁶⁾

대분류 (코드)	중분류	소분류	세분류	세세분류	
정보통신업 (58~63)	출판업	서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업	서적 출판업	교과서 및 학습 서적 출판업 만화 출판업 일반 서적 출판업	
			신문, 잡지 및 정기 간행물 출판업	신문 발행업 잡지 및 정기 간행물 발행업 정기 광고 간행물 발행업	
			기타 인쇄물 출판업	기타 인쇄물 출판업	
		소프트웨어 개발 및 공급업	게임 소프트웨어 개발 및 공급업	유선 온라인 게임 소프트웨어 개발 및 공급업	모바일 게임 소프트웨어 개발 및 공급업
				기타 게임 소프트웨어 개발 및 공급업	시스템 소프트웨어 개발 및 공급업
			시스템·응용 소프트웨어 개발 및 공급업	응용 소프트웨어 개발 및 공급업	
		영상· 오디오물 제작 및 배급업	영화, 비디오물, 방송 프로그램 제작 및 배급업	영화, 비디오물 및 방송 프로그램 제작업	일반 영화 및 비디오물 제작업 애니메이션 영화 및 비디오물 제작업 광고 영화 및 비디오물 제작업 방송 프로그램 제작업
				영화, 비디오물 및 방송 프로그램 제작 관련 서비스업	영화, 비디오물 및 방송 프로그램 제작 관련 서비스업
				영화, 비디오물 및 방송 프로그램 배급업	영화, 비디오물 및 방송 프로그램 배급업
				영화 및 비디오물 상영업	영화관 운영업 비디오물 감상실 운영업
	오디오물 출판 및 원판 녹음업		오디오물 출판 및 원판 녹음업	음악 및 기타 오디오물 출판업 녹음시설 운영업	
	라디오 방송업		라디오 방송업 지상파 방송업	라디오 방송업 지상파 방송업	
	방송업	텔레비전 방송업	유선, 위성 및 기타 방송업	프로그램 공급업	유선 방송업 위성 및 기타 방송업
				공영 우편업	공영 우편업
		우편 및 통신업	전기 통신업	유선 통신업	유선 통신업
	무선 및 위성 통신업			무선 및 위성 통신업	
	기타 전기 통신업			통신 재판매업 그 외 기타 전기 통신업	
	컴퓨터 프로그 래밍, 시스템 통합 및 관리업	컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업	컴퓨터 프로그래밍 서비스업	컴퓨터 프로그래밍 서비스업	
			컴퓨터 시스템 통합 자문, 구축 및 관리업	컴퓨터 시스템 통합 자문 및 구축 서비스업 컴퓨터시설 관리업	
		기타 정보 기술 및 컴퓨터 운영 관련 서비스업	기타 정보 기술 및 컴퓨터 운영 관련 서비스업		
	정보서 비스업	자료 처리, 호스팅, 포털 및 기타 인터넷 정보 매개 서비스업	자료 처리, 호스팅 및 관련 서비스업	자료 처리업 호스팅 및 관련 서비스업	
			포털 및 기타 인터넷 정보 매개 서비스업	포털 및 기타 인터넷 정보 매개 서비스업	
		기타 정보 서비스업	뉴스 제공업	뉴스 제공업	
			그 외 기타 정보 서비스업	데이터베이스 및 온라인 정보 제공업 그 외 기타 정보 서비스업	

6) 국가통계포털, 한국표준산업분류 10차 기준.

3. 영상산업의 특성

영상산업은 원 소스-멀티유즈에 의해 관련 산업 전반에 걸쳐서 파급효과를 초래하며, 그 결과 지역의 생산, 고용, 소득, 부가가치, 조세, 수입 등의 파급효과를 발생시키며, 영상산업단지의 조성은 각종 시설투자에 따른 파급효과, 영상단지이용자, 관광객 지출에 의한 파급효과 등 경제적 효과를 발생시키는 장점이 있다. 또한 지역주민의 삶의 질 향상, 관광자원과 연계를 통한 시너지 효과, 지역의 영상자원 브랜드화 및 홍보 확대, 문화산업의 기반 구축, 영상도시, 관광도시, 문화도시, 투자 활성화 등의 사회·문화·지역개발 효과가 있다.

영상물의 경우 또한 나름의 특성을 갖는데, 대략 다음과 같이 정리할 수 있다⁷⁾. 첫째, 비소모적인 성격을 갖는다는 점이다. 한번 소비된다고 하여 그 생명력이 끝나는 것은 아니라 소비단계에 따라 새로운 가치를 생산한다. 예를 들어 영화의 경우 영화관에서의 상영, 해외 수출 등이 이루어진 후에는 일정한 시간이 지나면서 방송이나 비디오로의 출시 등 다양한 판매 창구를 가지고 있으며, 새로운 영화가 개봉한다고 해서 옛 영화가 더 이상 판매되지 않는 것도 아니라는 것이다. 작은 영화관이나 독립영화관 등에서의 재개봉 등이 그 좋은 예라고 할 수 있다.

둘째, 관광, 패션 등 여타 다른 산업에까지 상호의존적인 수요를 창출한다는 점이다. 예를 들어 TV 드라마 '동백꽃 필 무렵'의 촬영지였던 포항은 현재 관광객으로 몸살을 앓고 있으며, 드라마 '겨울연가'의 촬영지였던 남이섬은 일본 관광객의 순례 코스가 되기도 하였다. 충남의 경우도 드라마 '미스터 션샤인'의 후광에 힘입어 논산의 드라마 세트장이었던 '션샤인랜드'가 한때 유명세에 힘입어 전국적인 명소로 거듭나기도 하였다. 또한 영화나 드라마에 출연했던 유명배우의 스타일 등이 유행하는 경우도 있는데, 이는 특정 상품의 소비로 이어지는 등 대중의 관심을 촉발시켜 상품의 대량 판매로 이어지기도 한다.

셋째, 소비자가 직접 소비했을 때만이 그 가치를 알 수 있는 경험재적인 성격을 가지고 있다는 점이다. 소비가 이루어지기 전까지 상품 판매 여부를 알기가 어렵다는 것인데, 이러한 측면에서 '하이 리스크 하이 리턴'으로 표현하기도 한다.

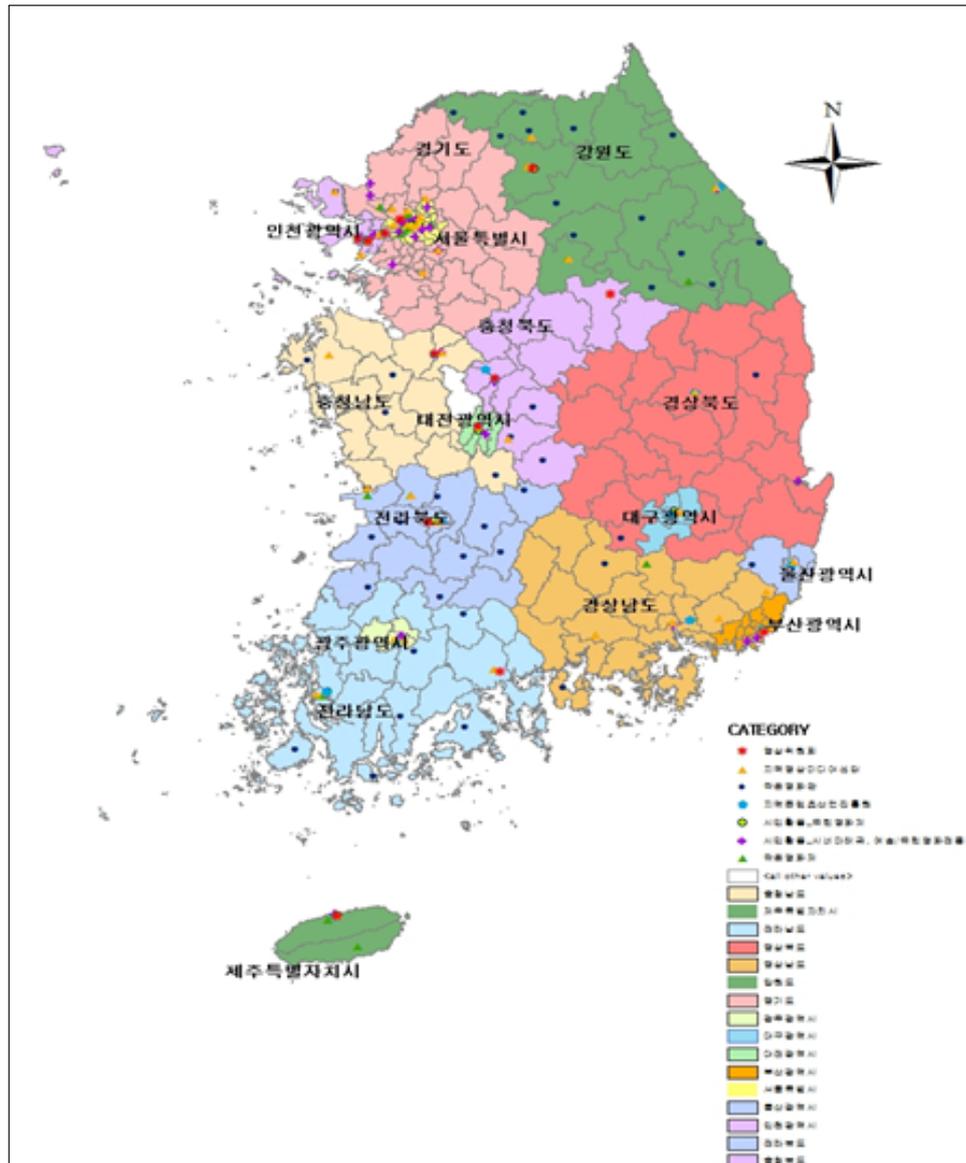
이 외에도 반복적인 소비로 인한 효용의 감소, 정보와 오락간의 통합, 사회에 대한 해악적 효과의 생산, 상품의 표준화 등의 특성을 가지고 있다.

Ⅲ. 한국 영상산업의 현황과 동향

1. 한국 영상산업의 현황

7) 김상우(2018). 23쪽.

국가통계포털의 2016년 콘텐츠산업 지역별 사업체 현황에 의하면 콘텐츠산업 관련 사업체는 전국적으로 모두 105,790개인데, 대표적인 영상산업 분야라고 할 수 있는 영화분야는 1,398개, 방송분야는 944개, 애니메이션분야는 447개로 나타나고 있다. 참고로 2017년 기준 전국의 영상기반시설 현황은 다음 그림과 같다⁸⁾.



〈그림 1〉 전국의 영상문화 기반시설 분포 현황(2017.2 기준)

한국 영상산업의 현황을 영상문화 기반시설 분포를 중심으로 하여 수도권과 영남권, 호남권 등으로 나누어 살펴본 다음에 충청권에 대해 좀 더 자세하게 살펴보기로 한다⁹⁾.

8) 문화체육관광부(2018).

9) 문화체육관광부(2018). 52~69쪽.

○ 수도권의 영상산업 현황

수도권의 영상산업은 서울을 중심으로 이루어지고 있으며, 서울의 외곽지역이라고 할 수 있는 경기도 또한 영상산업이 발달되어 있다.

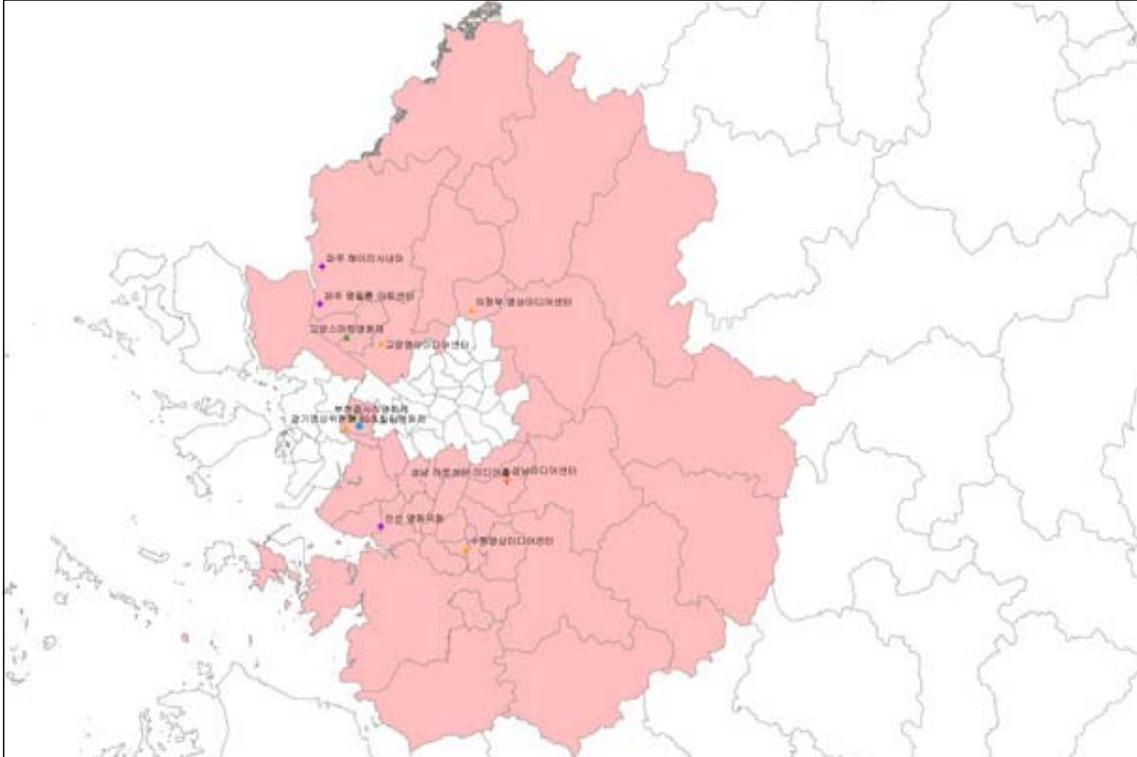
서울시에는 대부분의 영상제작사들이 위치하고 있어서 영상물제작 기획과 편성, 소비의 중심을 이루고 있다. 영상위원회 1곳, 지역영상미디어센터 7곳, 시청자미디어센터 1곳, 독립영화협회 2곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 19곳, 국제영화제 14곳, 작은영화제 17곳이 있으며, 영화진흥을 위해 ‘서울영상위원회’와 ‘충무로영상센터 오! 재미동’을 운영하고 있으며, 이를 통해 해외영상물 서울 로케이션 유치, 영화감독 창작 공간 지원, 프로듀서 창작 공간 지원, 독립영화 제작 지원, 서울국제영화제 개최 지원, 좋은 영화감상회 및 청계천 관수교 영화광장 등을 운영하고 있다.



〈그림 2〉 서울특별시의 영상문화 기반시설 분포 현황

경기도는 2009년에 콘텐츠진흥과를 설치 이후 디지털 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화를 위해 첨단 문화산업 지역을 조성하고, 집중적인 정책지원으로 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 경기도에는 영상위원회 1곳, 지역영상미디어센터 5곳, 지역콘텐츠산업진흥원 1곳, 작은영화관 4곳(건립예정), 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 4곳, 국제영화제 5곳, 작은영화제 3곳이 있다. 또한 문화산업 집적지로 부천의 첨단문화산업단지, 광명의 첨단 음

악 산업단지, 파주와 수원 지역의 게임 산업단지, 파주의 출판문화단지, 성남의 디자인 거점도시 및 광주의 곤지암 문화시설 단지 등이 있다.



〈그림 3〉 경기도의 영상문화 기반시설 분포 현황

○ 영남권의 영상산업 현황

영남권의 영상산업은 한국의 새로운 영상 중심지로 떠오른 부산을 중심으로 하여 경남도 또한 영상산업 발전을 위해 애쓰고 있는 형국이다.

부산시는 영상산업을 전략산업으로 설정하고 다양한 정책을 전개하고 있는데, 부산국제영화제의 개최, 부산영상위원회의 촬영로케이션, 영화후반작업, 필름마켓, 영화기획, 투자 등 영화 관련 산업이 부산의 성장산업으로 자리 매김하고 있다. 영상산업과 관련하여 영상위원회 1곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠산업진흥원 1곳, 독립영화협회 1곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 3곳, 국제영화제 3개 등이 운용되고 있다. 부산시는 서울을 중심으로 한 수도권 다음으로 영화·영상관련 기관이 가장 밀집되어 있는 곳으로서 부산국제영화제(1996년부터 개최), 부산영화영상산업협회(2008년 설립), 부산독립영화협회(1990년 설립), 부산영상애니메이션포럼(2005년), 부산정보산업 진흥원(1997년 설립) 등이 활동 중에 있으며, 2013년에는 공공기관 지방이전 계획에 따라 영화진흥위원회가 부산으로 이전하여 활동하고 있다.



〈그림 4〉 부산광역시의 영상문화 기반시설 분포 현황

경남은 가야문화권에 위치하고 있는데, 가야사복원사업과 연계해 다양한 지역문화 콘텐츠를 개발하고 있다. 경남에는 지역영상미디어센터 3곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠산업진흥원 2곳, 작은영화관 6곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 1곳, 작은영화제 2개가 운용 및 개최되고 있다.

○ 호남권의 영상산업 현황

영상산업과 관련하여 호남권의 중심은 광주광역시와 전남보다는 전북도가 주로 그 역할을 수행하고 있다. 전주영화제 등을 매개로 하여 촬영 지원사업 등이 활발하게 일어나고 있기 때문이다.

광주시는 기존 광산업 외에 대표산업의 부재로 문화콘텐츠 산업을 성장시키기 위해 ‘문화중심도시 특별법’을 제정하는 등 여타 지자체에 비해 문화콘텐츠에 대한 관심도가 높지만 성장하는데 필요한 연관사업 분야가 부족한 실정이다. 다만 지역의 문화적 잠재력과 광주 문화수도 조성을 활용하여 영상, 게임, 캐릭터, 애니메이션, 모바일 콘텐츠 등 문화콘텐츠 산업을 전략적으로 육성하고 있다.

영상미디어센터 1곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠산업진흥원 1곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 1곳이 있다. 광주시의 영상문화 기반시설 관련 분포도는 아래의 그림과 같다.



〈그림 5〉 광주광역시의 영상문화 기반시설 분포 현황

전남에는 영상위원회 1곳, 지역영상미디어센터 1곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠 산업진흥원 1곳, 작은 영화관 7곳, 독립영화협회 1곳, 작은 영화제 2개가 있다.

전남영상위원회는 순천, 여수, 광양 등 전남 동부 3개시가 협의하여 2003년에 설립하였으며, 영상미디어센터를 운영 및 좋은 영화보기 프로젝트, 스쿨영화제, 인도영화축제 등 영상 관련 사업을 진행하고 있다.

전북은 전주국제영화제 개최와 전북도와 전주시의 적극적인 움직임에 힘입어 영화제작 중심도시로 나아가기 위한 계획들을 차례로 실행하고 있다. 한정된 재원으로 투자의 효율성, 체계적인 인력양성과 공공기관 시설 및 기자재 공유화, 제작과 교육의 인프라 통합 및 네트워킹을 통한 지역 영상문화의 발전을 이루고자 노력하고 있다.

전북에는 영상위원회 1곳, 지역영상미디어센터 2곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠 산업진흥원 2곳, 작은 영화관 9곳, 독립영화협회 1곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 1곳, 국제영화제 1곳, 작은 영화제 11개 등이 있으며, 비교적 타 지자체에 비하여 다양한 영상문화 기반시설이 존재하고 있다. 또한 작은 영화관의 운영에 모범을 보이면서 그 확산에 기여하기도 하였는데, 장수군에 처음 ‘한누리시네마’라는 이름으로 기존 문화시설인 한누리전당의 일부 공간을 리모델링하여, 2010년 11월 첫 작은 영화관을 만들었다. 첫 해는 적자였지만 그 다음해부터 흑자로 전환하면서 2012년에는 극장을 찾은 관객이 3

만 2천명에 이르렀는데, 이는 장수군 전체 인구 2만 3천명 보다 많은 관람객이 방문한 수치였다. 전북의 영상문화 기반시설 분포는 다음의 그림과 같이 나타나고 있다.



〈그림 6〉 전라북도의 영상문화 기반시설 분포 현황

한편 2016년 현재 콘텐츠산업 매출액은 모두 105조 3,244억 1,700백만원으로 나타나고 있는데, 방송영상독립제작분야로 17조 3,311억 3,800백만원, 광고분야 15조 1,896억 8,000만원, 영화분야는 5조 2560억 8100만원, 애니메이션 분야는 4,906억 3,100만원으로 나타나고 있다¹⁰⁾.

2. 충청권 영상산업의 동향

○ 대전광역시의 영상산업 현황

대전시는 대전정보문화산업진흥원의 영상사업팀과 대전영상위원회에서 영상산업 및 영상문화의 여러 정책을 지원하고 관련 시설을 운영하고 있다. 또한 대덕연구단지의 기술력을 활용하여 영상산업을 상용화할 목적으로 특수효과 타운을 운영하고 있는데, 이는 한국

10) 김상우(2018). 59쪽.

의 영상산업 발전에 여러 가지로 기여하는 역할을 하고 있다.

영상위원회 1곳, 시청자미디어센터 1곳, 지역콘텐츠산업진흥원 1곳, 독립영화협회 1곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 2곳, 작은 영화제 1개가 있다. 대전의 영상문화기반 시설 분포는 다음과 같다.

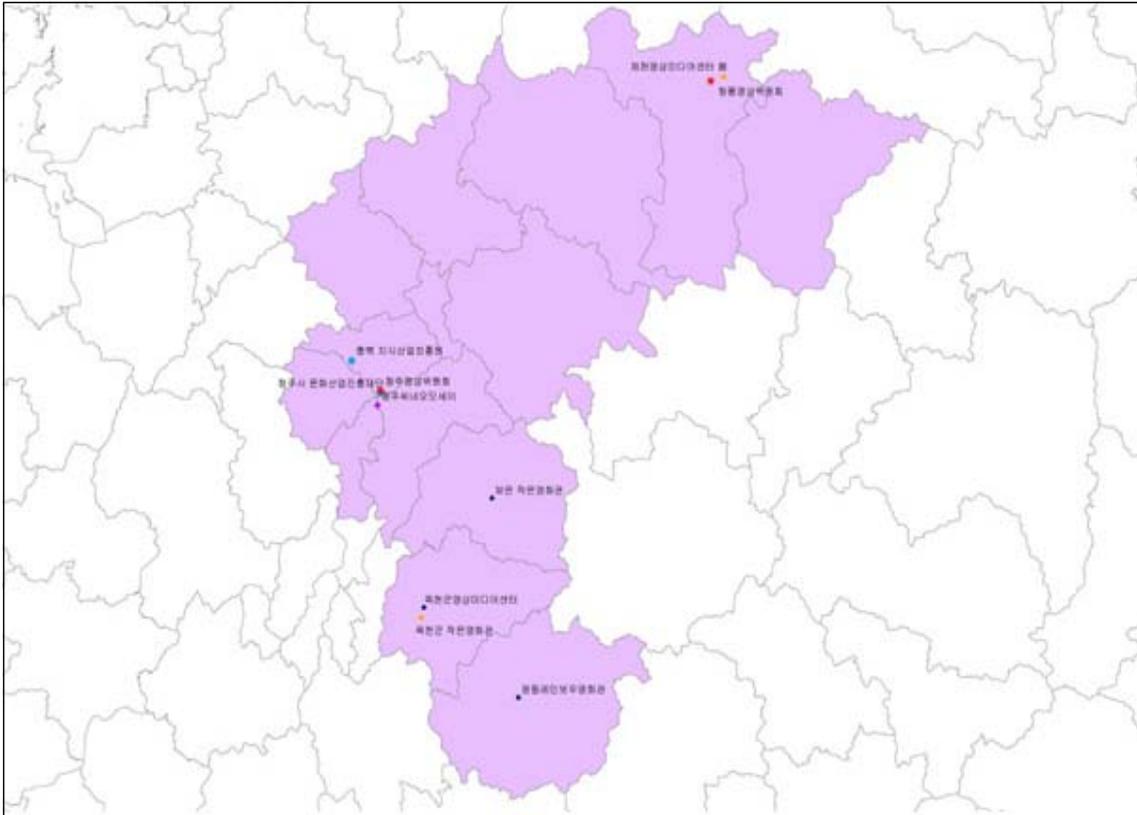


〈그림 7〉 대전광역시의 영상문화 기반시설 분포 현황

○ 충청북도의 영상산업 현황

충북은 청주시와 제천시가 영상산업과 관련하여 여러 가지 사업을 진행하고 있다. 특히 제천시의 경우 청풍영상위원회에서 영화 촬영 지원 및 2008년부터 제천영상미디어센터를 설립하여 운영하고 있으며, 지역 영상문화 관련 인프라 구축에 노력을 기울이고 있다.

충북에는 영상위원회 2곳, 지역영상미디어센터 2곳, 지역콘텐츠산업진흥원 2곳, 작은 영화관 3곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 1곳, 국제영화제 1개가 있다. 2005년 처음 개최된 제천국제영화제는 현재 국내외 다양한 음악영화를 국내 관객에게 가장 먼저 소개하는 창구로 기능하고 있으며, 영화제 기간 중에 청풍호를 배경으로 다양한 음악프로그램을 운영하고 있다.



〈그림 8〉 충청북도의 영상문화 기반시설 분포 현황

○ 충청남도의 영상산업 현황

충남은 천안과 아산을 중심으로 문화산업관련 기관과 영상문화 관련 대학 또한 집중되는 경향을 보이고 있다. 곧 충청남도 내 영상문화 관련 학과는 공주대학교 영상학과, 글로벌사이버대학교 방송연예학과, 나사렛대학교 방송영상콘텐츠학과, 남서울대학교 영상예술디자인학과, 단국대학교 천안캠퍼스 멀티미디어공학과, 백석대학교 디자인영상 학부 영상애니메이션전공, 상명대학교 공연영상 문화예술학부 영화영상전공, 선문대학교 미디어커뮤니케이션학과, 순천향대학교 영화애니메이션학과, 청운대학교 방송영화영상학과, 한국폴리텍 IV 대학 아산캠퍼스 방송영상과, 한서 대학교 영화영상학과, 호서대학교 영상미디어전공, 한국영상대학교 영상연출과.영상촬영조명과 등이 있는데, 대부분 천안과 아산지역에 있다.

영상위원회 1곳, 지역영상미디어센터 3곳, 지역콘텐츠산업진흥원 1곳, 작은 영화관 5곳, 시네마테크 및 예술·독립영화 전용관 1곳, 작은 영화제 1개가 있다. 충남문화산업진흥원은 충남의 문화산업 진흥을 담당하는 기관으로, 충남문화산업발전위원회, 충남영상위원회, 천안시 영상미디어센터를 운영하고 있다.



〈그림 9〉 충청남도의 영상문화 기반시설 분포 현황

IV. 충남 영상스튜디오 건립 방안

1. 충남 영상스튜디오의 건립 방식

현재 한국의 주요 영상물 제작을 위한 공공시설은 전국에 산재해 있는데, 그 각각을 비교하면 다음의 표와 같이 정리할 수 있다¹¹⁾.

〈표 2〉 공공 제작 시설 비교¹²⁾

구분	시설	DMS(서울 상암동)	빛마루(일산)	스튜디오 큐브(대전)
현재 (AS-IS)	건립연도	2006년	2013년	2017년
	주요시설	중소형(60~180평) / 스튜디오 3실	중대형(150~500평) / 스튜디오 6실/중계차 3대	대형(500~1500평) / 스튜디오 6실/야외촬영장 1개
	활용률	(‘11년) 80% → (‘17년) 86%	(‘14년) 47% → (‘17년) 67%	(‘17년) 106%

11) 이아람찬(2019). 대전의 영상문화 특성화 방안. 대전의 문화, 어떻게 특화할 것인가 토론 자료집.

12) 방송영상광고과, 「방송영상산업 진흥 중장기 계획 수립」, 문화체육관광부, 2018, 20쪽.

		↓	↓	↓
향후 (TO-BE)	주 기능	공동 창작 / 인큐베이팅	One-Stop 제작-편집-송출	대형 / 특수촬영
	주 타겟	개인(신규)·중소 제작사	중소 pp 및 제작사	대형 제작사/ 영화·광고 제작사 등
	중점과제	·개인(1인) 창작자 및 중소 제작사 지원 ·공동창작 활성화 ·비즈니스 지원	·중소pp 이용률 제고 ·뉴콘텐츠 제작 거점화 ·국제(남북) 방송교류 거점 ·운영 일원화	·글로벌 콘텐츠 배출 ·최상의 촬영환경 제공 → 스태프 작업환경 개선선도 ·지역연계 사업 발굴

DMS는 2019년 제2스튜디오와 2020년 종합편집실, 빛마루는 2020년 소형 스튜디오부터 연차적 구축, 스튜디오 큐브는 모션캡쳐시스템·그리드아이언 등 시설 보완 및 특수촬영 장비 도입하거나 진행 중에 있다. 일부 제작전문업체뿐만 아니라 제작시설을 누구에게나 개방할 수 있는 공익성 강화도 최근 경향을 대변하고 있다¹³⁾.

이 중에서도 대전에 조성되어 있는 스튜디오 큐브에 대하여 좀 더 자세히 살펴보면, 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원은 2017년 국내 영화를 비롯한 방송영상콘텐츠산업의 경쟁력 강화를 위해 스튜디오 큐브를 대전에 설립했다. 이는 국내 최대 규모인 4,960㎡ (1,500평) 스튜디오를 비롯한 중대형 스튜디오, 4면 크로마키가 설치된 특수효과 스튜디오, 법정·병원 등을 구현한 상설세트 스튜디오 등을 마련하고 있다.¹⁴⁾

〈표 7〉 스튜디오 큐브 추진 일정¹⁵⁾

기간	내용
2010.08.	예비타당성 완료(KDI)
2011.12.	기본계획수립 및 설계지침서 작성 완료
2013.09.	사업부지 임대차 변경 계약
2013.10.	대전시 교통영향평가 및 문화재청 문화재지표조사 심의 완료
2014.05.	건축허가 취득 및 기본설계 총사업비 조정 완료
2014.08.	실시설계 완료
2015.03.	문화재 시굴조사 완료
2015.07.	HD드라마타운 건립공사 기공식 개최
2017.05.	완공(구축공정율 100%)
2017.06.	준공(건물 사용승인)
2017.09.	개관(명칭: 스튜디오 큐브)

13) 방송영상광고과, 「방송영상산업 진흥 중장기 계획 수립」, 문화체육관광부, 2018, 20-21쪽.

14) 한국콘텐츠진흥원 홈페이지 [http://www.kocca.kr]

15) 방송영상광고과, 「방송영상산업 진흥 중장기 계획 수립」, 문화체육관광부, 2018, 58쪽

처음에는 HD드라마타운 조성 사업으로 시작했지만 ‘스튜디오 큐브’라는 이름으로 개관했는데, 현대는 6개의 크고 작은 스튜디오와 병원, 법정, 공항, 교도소 등 고정형 세트장 시설을 갖추고 있다. 또한 실내 촬영장뿐만 아니라 야외 촬영장과 미술센터도 함께 운영하고 있다¹⁶⁾.

충남 영상스튜디오의 경우 스튜디오 큐브와 같은 방식의 완결적인 스튜디오보다는 격납고형으로 조성하여 공기도 단축하고, 투입 비용 또한 줄일 필요가 있다. 외부와의 차단을 통해 일정한 공간을 확보한 후 제작자의 요구를 수용할 수 있을 정도의 시설을 빠른 시간 내에 조성한 뒤에 그만큼 가격을 낮추는 것이 오히려 효율적일 수 있기 때문이다. 또한 가변형 스튜디오 조성을 통해 수요에 대해 탄력적으로 대응할 수 있도록 설계하는 것이 필요하다.

충남 영상스튜디오의 건립은 최대한의 국비를 확보하되 충남도와 시군의 대응 자금 조성을 통해 그 운영을 충남도와 시군이 확보하는 것이 필요하다. 예산 규모 등을 여기에서 논의하는 것은 부질없을 뿐이고, 계획 수립 후의 예비타당성 조사 과정 등을 통해 구체화되어야 할 것이다.

2. 충남 영상스튜디오의 입지 및 운영 방안

충남 영상스튜디오는 수도권에 몰려 있는 영상제작자들의 수요를 유치하기 위한 것이기도 하지만 충남도의 영상 제작 수요에 부응하기 위한 것이니만큼 이런 요소들을 두루 감안하여 천안이나 아산 근처에 입지하는 것이 유리할 것으로 판단한다. 수도권의 영상 제작자들에게는 접근성 측면을 고려해야 하며, 충남 도내의 영상 제작 수요 또한 관련 학과나 인구가 집중되어 있는 천안이나 아산 인근이 유리하기 때문이다.

향후 이를 관리 및 운영 주체로서 충남영상위원회를 상정할 때도 천안이나 아산 인근이 유리할 수밖에 없다. 다만 영상스튜디오가 로케이션이나 야외 촬영 등과 연계되어야 하는 만큼 지금보다는 더욱 더 충남의 15개 시군과 연대와 협력을 강화해야 할 것이다.

충남 영상스튜디오의 운영과 관련하여 이아람찬(2019)의 다음과 같은 지적은 참고할 필요가 있다¹⁷⁾. 영화제작자들이 스튜디오를 선택하는 데 있어서 가장 중요한 두 요소는 비용과 효율성에 있기 때문에 저렴한 비용에 효율성을 고려할 필요가 있으며, 그 예로 영국의 파인우드의 성공 요인을 다음의 다섯 가지로 정리하고 있다.

첫째, 언어나 역사적으로 미국과 연결된 영국이라는 국가적 특수성과 이에 따른 지리적 이점인데, 런던에서 불과 20마일 떨어진 버킹햄셔(Buckinghamshire)에 위치하고 있다는 점 또한 긍정적으로 작용하고 있다. 이는 잉글랜드 남부 지역에 밀집된 영국 영화산업의 특징과도 연관되어 있다.

16) 이아람찬(2019). 10쪽.

17) 이아람찬(2019). 14~15쪽.

둘째, 촬영뿐만 아니라 포스트프로덕션을 위한 최첨단 시설과 통신망 등 인프라가 잘 구축되어 있다. 최근 디지털영화의 등장으로 이를 뒷받침할 수 있는 시설이 총망라되어 있다는 점이다. 또한 영화촬영과 제작에 필요한 기술 집약이 이곳에 이루어져 있다.

셋째, 정부의 세제혜택을 통해 확보된 가격경쟁력으로 다른 유럽 스튜디오에 비해 손색이 없다. 저렴한 비용이 필수적이라고 할 때 지대와 투입 비용 등을 고려하여 조성할 필요가 있는 것이다.

넷째, 각종 방송, 광고, 애니메이션, 뮤직비디오 등 미디어 클러스터가 이미 구축되어 있다. 이는 천안-아산 지역의 기존 인프라와 연계가 필요하다.

마지막으로, 1936년도 설립이후 세계 유수의 스튜디오와 경쟁을 통해 축적된 경험을 가지고 있다.

그럼에도 불구하고, 세계적으로 유명한 체코의 바란도프 스튜디오(Barrandov Studios), 독일의 우파 스튜디오(UFA Studios), 호주의 폭스 스튜디오(Fox Studios)는 파인우드의 잠재적 경쟁자도 등장하고 있어서 앞으로 이들과 힘겨운 싸움은 계속될 전망이다¹⁸⁾, 충남 영상스튜디오가 조성된다면 초기에는 후발 주자로서 힘겨운 경쟁을 예상할 수 있겠지만 주변의 여건들을 잘 활용한다면 시간의 흐름과 함께 빠르게 제 자리를 잡아갈 수도 있을 것이다.

V. 결론 및 기대효과

1. 결론

다채널·다매체 시대의 도래와 함께 프로컨슈머의 등장으로 향후 영상물에 대한 제작 수요는 계속 늘어날 전망이다, 이러한 수요를 감당하기 위해서는 지역 내에 영상 스튜디오 건립이 필요하다. 충남의 영상산업이 완결적인 구조를 갖추기 위해서는 영상 스튜디오 건립이 필연적으로 요구되고 있는 시점이며, 영상 스튜디오 건립은 충남이 가지고 있는 자연 경관과 함께 수도권 영상 제작자들에게 매력적인 요소로 작용할 수 있을 것이다.

충남은 충남영상위원회의 활동을 기반으로 하여 영상문화의 저변 확대를 꾀하는 한편으로 도민들의 문화 향유를 위한 여러 사업을 시행하고 있다. 특히 고유의 업무하고 할 수 있는 영상물 촬영 유치 및 지원, 제작비 일부 지원, 영상산업 관련 인력양성 및 홍보 등의 사업을 진행하고 있다¹⁹⁾. 2019년의 경우 5억 원의 사업비를 통해 장편영화 18편과 드라마 10편 등 28편의 영상물 촬영 유치를 하였으며, 충남을 배경으로 한 영화나 드라마 5

18) 이아람찬, 「파인우드 스튜디오의 글로벌 전략」, 영화진흥위원회, 2008.

19) 충남문화산업진흥원 홈페이지 참조.

편에 촬영 인센티브를 지급하기도 하였다. 도민의 역량 강화를 위한 영상 교육 및 영상전문가 시나리오 멘토링 워크숍을 개최, 영상문화 소식지를 발행과 영상산업 관계자를 대상으로 한 팸투어를 실시하기도 하였다²⁰⁾.

하지만 로케이션 및 야외 촬영 지원에 그치고 있는 실정이라서 영상산업 관계자들에게 원스톱 서비스를 제공하지는 못하고 있다. 곧 야외 촬영과 스튜디오 촬영의 결합에 의한 시너지 효과 창출에는 실패하고 있는 셈이다.

한국 영상산업은 영화의 경우 2018년 독립영화와 예술영화를 포함하여 약 200여 편이 제작되고 있으며²¹⁾, 방송 프로그램을 더할 경우 우리의 상상을 초월할 정도로 많은 영상물이 제작, 유통되고 있다. 영상 관련 대학생들이나 영상 관련 동호회원들의 독립영화나 다큐멘터리 제작 등을 감안하면 영상 제작 수요는 눈덩이처럼 불어난다. 더욱이 일정 수준을 갖춘 영상을 필요로 하는 유튜버의 존재 등을 감안하면 그 수요는 더더욱 늘어날 수밖에 없는 현실이다.

향후 영상산업은 전 세계적으로 지속적인 성장을 할 것으로 전망된다. 그만큼 전국적으로 영상물 제작 관련 스튜디오는 지속적으로 필요할 것이며, 특히나 수도권외의 경우 지대 등을 포함한 고가의 건립비용 등을 감안할 때 비수도권이 유리할 수 있으며, 접근성이 좋은 지역이 더더욱 유리할 수밖에 없다. 이러한 측면을 감안할 때 천안이나 아산 인근에 가변형, 격납고형이 저가 영상스튜디오를 건립하고, 충남 각 시·군의 협조 속에 로케이션 및 촬영 지원 사업을 진행한다면 충남의 영상산업을 한층 활성화할 수 있을 것이다.

2. 기대효과

먼저 영상물 제작자들에게 로케이션 및 촬영 서비스 지원, 그리고 스튜디오 촬영 등 원스톱 서비스를 제공함으로써 지역경제 활성화에 기여할 수 있다. 한국의 영상물 제작업체 대부분은 수도권에 포진하고 있으면서 전국을 무대로 필요한 영상물 촬영을 진행하고 있다. 이런 작업과정을 감안할 때 충남은 수도권과 접근성이 강점으로 작용할 수 있으며, 여기에 더해 실내 스튜디오를 구비한다면 원스톱 서비스를 제공할 수 있는 강점이 더해진다. 충남의 영상 관련 산업 기반은 영상 스튜디오 건립을 통해 더욱 완결에 가까워질 수 있다.

다음으로 영상물 제작 원스톱 서비스가 가능해질 경우 충남 지역의 자연경관을 활용한 촬영물이 증가하면서 자연스럽게 지역의 관광이나 도시브랜드 효과를 제고할 수도 있는 장점이 있다. 충남의 천혜적 자연경관을 담아내는 로케이션 북의 제작 및 배포, 팸 투어의 지속적 실시 등을 통해 충남을 영상제작자들에게 알리는 작업을 통해 자연스럽게 관광과 연계가 가능해지는 것이다.

20) 충남도의회 보고 자료 참조.

21) 영화진흥위원회(2019). 2018년 한국영화산업 결산.

마지막으로 지역의 영상 관련 대학생 및 동호인들의 영상물 제작과 관련한 수요를 해결할 수 있다. 현재는 일정한 질적 수준을 담보할 필요가 있는 영상물 제작의 경우 충남이 아닌 여타 지역의 스튜디오를 활용할 수밖에 없는 조건이지만 영상 스튜디오의 건립은 이들의 요구를 수용할 조건을 갖추는 셈이 되기 때문에 영상물 제작 수요의 역외 유출을 방지할 수 있을 것이다.

〈 참고문헌 〉

강원일보. 2019.11.22

경인매일. 2019.11.22

뉴드리션. 2019.11.12

매일경제. 2019.11.24

정지은·정인선(2017), 『충남 영상문화의 현황 및 활성화 방안』, 충남연구원.

김상우(2018). 울산 영상산업 발전방안 연구. 울산발전연구원.

이아람찬(2019). 대전의 영상문화 특성화 방안. 대전의 문화, 어떻게 특화할 것인가 토론 자료집.

방송영상광고과, 「방송영상산업 진흥 중장기 계획 수립」, 문화체육관광부, 2018, 20-21쪽.

문화체육관광부(2018). 지역영상문화 진흥방안 연구. 문화체육관광부.

영화진흥위원회(2019). 2018년 한국영화산업 결산.

제316회 충남도의회 행정사무감사 문화복지위원회 보고자료.

한국콘텐츠진흥원 홈페이지 [http://www.kocca.kr]

충남문화산업진흥원 홈페이지 [http://www.ctia.kr]

충청권 상생발전의 전략과 과제

사 회 : 정초시(충북연구원 원장)

발 표 : 1. 차재권(부경대)

/ 균형발전과 지역상생발전

2. 김명수(한밭대)

/ 중부권 상생발전의 비전과 전략

3. 전지훈(충남연구원)

/ 충청남도의 포용적 행복을 위한 방향 제시

토 론 : 구본학(상명대), 김경희(대전시), 김덕진(충남대),

한상헌(대전세종연구원), 한성일(중도일보), 허택회(한국일보)

균형발전과 지역상생발전

차재권 (부경대학교)

INDEX

- 01 프롤로그: 지역격차 - 문제의 출발점
- 02 균형발전과 지역상생발전에 관한 이론적 논의
- 03 균형발전과 지역상생발전의 결합 배경
- 04 균형발전과 지역상생발전의 관계
- 05 균형발전과 지역상생발전의 해외 사례들
- 06 균형발전과 지역상생발전의 국내 사례들
- 07 에필로그: 균형발전과 상생발전의 성공 요건

01

프롤로그: 지역격차 - 문제의 출발점 국토 공간 활용의 문제점

02

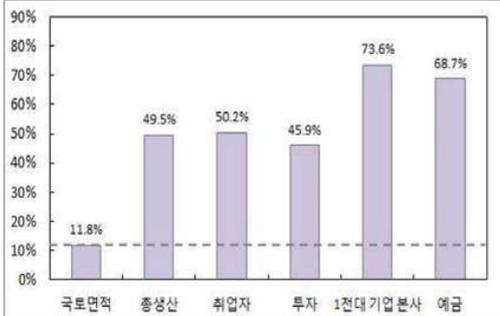
03

04

05

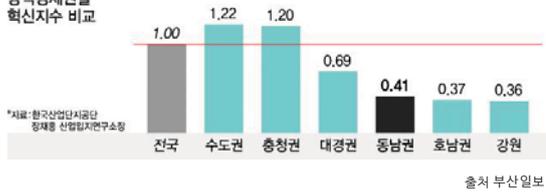
06

07



출처 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019. 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018-2022), p.1

광역경제권별 혁신지수 비교



- 수도권 집중 현상의 심화
 - 1980년대 이후 지속적인 수도권 규제 정책에도 불구하고 수도권 집중 현상 오히려 심화
 - 2016년 기준 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 국내총생산의 49.5%, 취업자의 50.2%, 총투자액의 45.9%, 1천대 기업본사의 73.6%, 총예금액의 68.7%가 집중.
- 수도권과 지방 간 지역격차 심화 확대
 - 지방 간 지역격차를 완화하기 위한 다양한 노력에도 불구하고 수도권과 지방 간 삶의 질 전반에 걸친 격차는 오히려 확대되고 있음.
- 혁신역량의 감소
 - 수도권과 지방 간 경제력 격차는 물론 미래 성장의 중요한 요소라 할 수 있는 혁신역량의 격차가 확대되고 있는 것이 더 큰 문제
 - 수도권과의 지리적으로 멀어질수록 혁신역량 약화

01

프롤로그: 지역격차 - 문제의 출발점 국토 공간 활용의 문제점

02

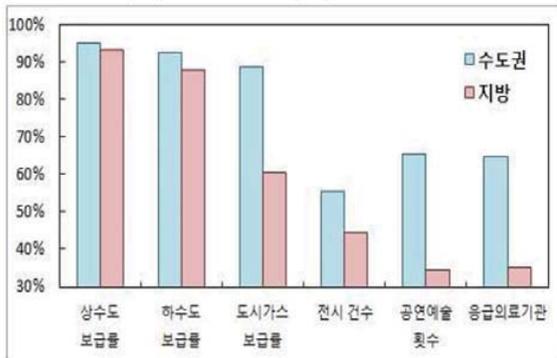
03

04

05

06

07



출처 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019. 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018-2022), p.1

- 대도시권으로 인구집중과 지방소멸의 위기 가속화
 - 대도시권 인구는 전체 인구의 80%에 이르며, 앞으로도 증가 추세는 지속될 가능성 있음 (국토연구원 2013, 마강래 2018에서 재인용).
 - 그에 반해 지방 중소도시는 저출산과 고령화로 인구가 점점 감소, 전국 지자체의 30% 이상이 소멸 상태로 갈 가능성 있음(이상호 2016, 마강래 2018에서 재인용).
 - 인구 뿐 아니라 자원과 가치의 대도시 집중으로 지역경제의 쇠퇴 현상을 함께 겪고 있음.
 - 2018년 기준 소멸위험지역은 시군구 기준 89개 지역으로 전체의 39%, 읍면동 기준 1,503개로 전체의 43%에 해당
 - KTX 등 광역교통망의 발달은 국토의 압축을 가중시켜 대도시권화 현상을 강화. KTX 개통으로 기간거리 기준 국토 면적 22.4%가 축소되는 효과를 가져 옴(김중학 2016, 마강래 2018에서 재인용).
 - 4차 산업혁명의 기술 진화 역시 지방소멸을 가속화하는 요인으로 작용 (마강래 2018).

01

균형발전과 지역상생발전에 관한 이론적 논의 균형발전이란 무엇인가?

02

균형발전에 대한 정의

03

- 지역이 골고루 발전되는 것으로 경제력의 균형은 물론 인구, 정치, 문화, 교육 등이 골고루 분포된 상태 (마강래 2018, 16).
- 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것(국가균형발전 특별법).

04

05

균형발전에 대한 상반된 인식

06

- 경제학에서 수요와 공급의 균형을 의미하듯 균형(equilibrium)을 "현재 상태가 지속되려는 상태"로 이해하면서 자원의 최적배분이 가능해져 효율성이 극대화된 상태로 인식하는 시각이 존재.
이 시각에서 보면 대도시-중소도시-농어촌 간의 집적 규모에 따른 상호 의존은 자연스러운 현상으로 인식되는 경향이 있음.
- 균형을 '균등(evenness)'의 관점에서 이해하는 시각은 형평성을 극단적으로 강조하여 모든 지자체가 동일 수준의 경제력과 정치력을 가진 상태가 진정한 의미의 균형으로 이해하는 경향이 있음.

07

균형에 대한 어떤 인식이 가장 바람직할 것인가?

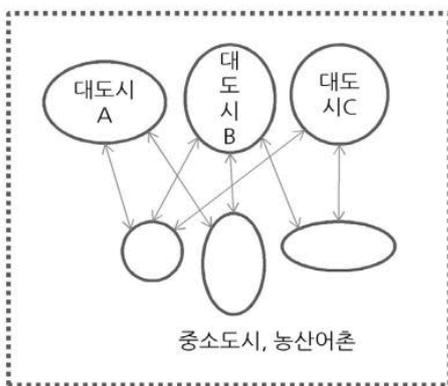
- 효율성과 형평성만을 강조하는 입장은 그릇된 인식을 확산할 가능성이 상존하므로 균형발전의 참된 모습이 무엇인지에 대한 사회적 합의 형성을 추구할 필요가 있음(마강래 2018, 17).
- 사회적 합의 형성 과정에서 가장 먼저 중요하게 강조되어야 할 점은 우리가 추구하는 균형발전이 어떤 모습을 지향하든 최종적으로는 국민 혹은 지역주민의 삶의 질을 향상하는 방향에 초점이 모아져야만 한다는 것임.

01

균형발전과 지역상생발전에 관한 이론적 논의 상생발전이란 무엇인가?

02

<그림> 상생발전의 개념도



출처 오윤경(2013), p.40.

03

04

05

06

07

- 상생발전에 대한 다양한 개념적 정의
 - 대도시권 인구는 전체 개별적인 지방 정부들 간의 상호작용을 통하여 교환 및 협의가 이루어지는 과정이며, 각각의 부문들이 상호신뢰와 의존관계를 통해서, 목표를 달성하기 위해 권한, 자원, 역할을 교환하여 서로의 이익을 증진시키는 행위 (사득환 2002, 227).
 - 공동 목적을 달성하기 위한 상호간의 협력과 노력(Pacione 1982).
 - 자율적인 지방자치단체들 간의 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계(이환범 외 2006, 224).
 - 역동적인 상호작용(dynamic interplay)을 토대로 지방자치단체 간 협력관계를 내외적 환경과 끊임없이 상호작용하면서 역동적으로 진화해 나가는 과정 (권희재 외 2002).
 - 복수의 지역간에 상호이익을 발생하면서 진화하는 과정(박양호 외 2003)
- 상생발전 개념의 다양한 적용 사례들
 - 수도권과 지방 - 지역(도시)과 지역(도시) - 도시와 농촌
 - 도심지역과 낙후지역 - 기타 다양한 상생발전 개념의 적용 사례들

01

균형발전과 지역상생발전에 관한 이론적 논의 상생발전이란 무엇인가?

02

상생발전에 대한 이론적 시각

03

• 정부간 관계이론

- 연방정부↔주정부, 주정부↔주정부, 주정부↔지방정부
- 라이트(Wright 1988)의 연구

04

• 광역경제 이론

- 중심지역↔주변지역 간 연계의 확산을 통한 광역권 형성
- 정안영(2015)의 연구

05

• 자원교환 이론

- 긍정적·부정적 영향관계는 지역 간 상생협력에 대한 경험과 자기만족에 의해 결정
- 이환범 외(2009), 전인철(2014) 등의 연구

06

• 정책네트워크 이론

- 지역발전을 위해 지역의 문제와 관계 있는 다양한 분야의 이해당사자들의 연계를 통해 갈등을 사전 예방하고 조정하는 네트워크 체계 필요

07

• 갈등관리 이론

- 지역 간 갈등의 구조적 특징을 이해하고 관리하는 데 필요한 요인들에 대한 분석

01

균형발전과 지역상생발전에 관한 이론적 논의 상생발전이란 무엇인가?

02

• 상생발전은 왜 중요해지고 있는가?

- 지방중소도시들의 성장의 한계 봉착과 광역화를 통한 활로 모색
- 지방분권적 체제로의 권력 배분 강화
- 지역사회의 경쟁 대상의 세계적 범위 확대
- 지역발전 추진 주체의 민간주도화
- 행정서비스 시장화: 공급자 중심에서 수요자 중심으로
- 지역 간 영향 확대에 대한 지역사회의 민감성 증대

03

• 상생발전의 전제조건

- 상생발전을 위한 지방자치단체와 공간적 연동성 (행정구역의 인접성과 그로 인한 지자체 간 교류)
- 해당 지자체의 문제점과 과제의 연관성
- 해당 지자체의 강력한 의지

04

05

06

07

• 상생발전의 네 가지 원칙(박양호 외, 2003)

- 지역의 공동 이익과 전체 발전에 기여
- 지역 간 상호 연계와 교류 증대
- 각 지역의 상호차별적 특성이 존중되는 생산적 경쟁
- 지역 간 갈등과 대립의 최소화에 따른 지속적 교류

• 상생발전의 성공요인

- 경제규모와 네트워크
- 행·재정적 투자능력과 정책의지
- 공통의 목표와 정책성 확립
- 통합된 의사결정 거버넌스 구축
- 중앙정부의 제도적, 정책적 지원

01
02

균형발전과 지역상생발전의 결합 배경 역대정부 지역발전정책의 진화 과정

〈표〉 김대중- 박근혜 정부의 지역발전정책 비교

03
04
05
06
07

구분	김대중정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
이념적 성향	진보(정부개입)	진보(정부개입)	보수(신자유주의)	보수(신자유주의)
국경과제의 위치	보조적 과제	핵심적 과제	보조적 과제	보조적 과제
정책목표	성장>균형	균형	성장>균형	성장+균형
주요전략	지역전략산업 육성	분산, 분권, 분업	광역화, 상생협력	창조경제
특성	지역경제 활성화	지역균형, 산술적 균형	지역특화, 실질적 지역발전	생활권 중심 삶의 질 향상
지원방법	분산	분산	선택과 집중	분산
지원단위	4개 지역 (부산, 대구, 광주, 경남)	13개 시도(비수도권)	광역경제권(5+2) 기초생활권 초광역 개발권	지역행복생활권(50개) 경제협력권
해결대상	비수도권 지역 경기침체	수도권, 지방간 불균형	글로벌 경쟁력	주민 삶의 질
방법	혁신클러스터	지역혁신체계 구축, 지방분산	지역간 협력 규모의 경제	맞춤형 지원
핵심정책	4개 지역 클러스터 정책 도입	군특법 제정, 군특회계 신설, 균형발전위원회 신설, 지역별 4개 전략산업 선정	지역발전위원회, 광특회계, 5+2광역경제권, 선도사업-연계협력사업	군특법 개정, 지특회계, 지역행복생활권, 주력사업, 경제협력권
예산	0.87조원	23.11조원	46.42조원	29.16조원 (2013~2015)

출처: 차재권(2017). pp.45-46.

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 결합 배경 광역경제권 도입을 통한 균형발전의 모색과 지역상생발전 개념의 등장

- 참여정부의 기계적 균형발전(중앙집권을 통한 하향식 개발)에서
선택과 집중을 통한 지역 특성화 전략으로 개발 전략 전환
- 이명박 정부 이후 균형발전의 패러다임 전환으로 5+2 광역경제권 도입
- 광역경제권 개발을 위해서는 광역적 협력이 필수적
- 광역적 협력을 위해 지역 간 상생발전 개념 확산

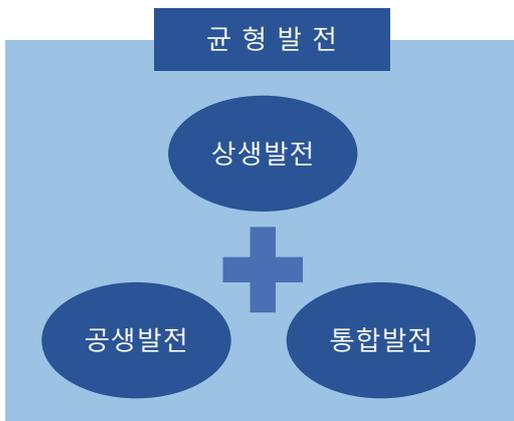
01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 결합 배경 광역적 협력(=지역상생발전)을 위한 중앙 및 지방 정부의 노력

- 중앙정부 차원의 노력
 - 광역시도를 연계하는 산업 및 인프라 확충 정책(2000년대 후반)
 - 인접 시·군 간 협력을 통한 다양한 연계협력사업 추진(2010년대 초반)
- 지방정부 차원의 개별적 노력
 - 인접 도시 간 광역버스시스템 구축과 교통요금체계 단일화
 - 공동의료협진 시스템 도입
 - 쓰레기처리장 등 님비시설 공동설치 운영
 - 도시와 농촌 연계한 로컬푸드 운동
- 성과와 문제점
 - 다양한 협력방식에도 불구하고 미흡한 성과 도출
 - 중복투자에 따른 예산 낭비
 - 중앙정부의 예산 지원에 의존한 지자체 간 협력의 자발성과 지속성 부족

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 관계 균형발전 개념의 포괄성



- 균형발전 개념의 포괄성
 - 균형발전은 상생발전, 공생발전, 통합발전의 의미까지 포괄
 - 균형발전적 시각에서의 수도권 - 비수도권 격차완화가 갖는 한계에 대한 지적이 만들어낸 이데올로기(지역발전위원회)
 - * 수도권-비수도권 상생발전 없이는 진정한 균형발전 불가하다는 인식 확대
 - * 이명박-박근혜 정부의 수도권 규제완화와 지역상생발전 강조의 이념적 토대 제공
 - * 통합적 균형발전(사회통합+지역통합)을 위한 하나의 실천방안으로서 상생발전

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 관계 상생발전 개념의 정책적 위상

- 국토교통부가 주관하는 제4차 국토균형발전계획(이하 '4차 계획') 상 세 번째 전략인 '일자리가 생겨나는 지역혁신' 분야의 '혁신도시 시즌2' 사업의 세부 과제로 제시 ('4차 계획' p.27)
 - ① 주로 지역혁신 차원에서 수행되고 있는 도시재생사업에서 원도심과 구도심의 상생발전에 초점을 맞추고 있음.
 - ② 10개 혁신도시별 상생발전협의체 구성 및 상생발전기금 조성 의무화를 구체적인 실행계획으로 제시

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 관계 상생발전 개념의 정책적 위상

◀표> 상생형 지역일자리 지원(예시)

지원 모델 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 지자체를 중심으로 경제주체간 합의를 통한 상생형 일자리 창출 · 기업신설 또는 휴·폐업공장 재가동 등 신설에 준하는 투자 · 합작회사, 위탁생산, 유턴 등 다양한 모델 발굴
인센 티브 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 정부·지자체가 역할 분담 · 법인세 감면 · 청년고용 지원 · 산단내 저렴한 입주공간 제공 · 지방투자촉진보조금 가산 · 스마트공장 구축 · 기숙사 임대료 지원, 행복주택 건립

출처: 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 2019. 제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018-2022), p.28.

- 산업자원통상부와 중소기업부가 주관하는 지역 주도 산업혁신 프로젝트의 일환으로 추진되는 다양한 유형의 상생형 지역일자리 모델 발굴·확산을 위한 패키지 지원방안 마련 과제에서도 상생발전의 개념 적용
- '4차 계획'의 시·도별 역점과제에서 각 시·도가 추진하는 비전 구현을 위한 세부과제에서 발전지역과 낙후 지역 간 상생발전을 위한 구체적인 실행과제 제시
- 상생발전 사업도출 원칙으로 '국가균형발전전략에 부응한 지역특화사업강화'와 '격차해소와 갈등을 완화하는 균형발전사업'을 제시(임병호 2014, 63).

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 해외 사례들 외레순드(Oeresund) 지역의 초광역 지역혁신체계 구축 사례

<그림> 외레순드 지역 클러스터의 작동 매커니즘



출처: 강영주(2007). p.109.

<그림> 외레순드 해협 교량



출처: <https://www.expedia.co.kr/Oresund-Bridge-Malmo.d6080113.Place-To-Visit>

- 스웨덴 말뫼와 덴마크 코펜하겐 간 초광역 지역협력
- 말뫼의 조선산업 쇠퇴와 코펜하겐의 인구집중에 따른 도시문제 발생
- 메디콘 밸리 클러스터(Medicon Valley Cluster)와 외레순드 식품 클러스터(Oeresund Food Cluster)
- 외레순드 협력 네트워크(외레순드 위원회): 유럽연합-정부-대학-연구기관-기업 간 연계협력

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 해외 사례들 영국 지방자치단체의 광역연합 구축 사례

<표> 영국 지방자치단체 연합기구 설립 현황

연합기구 (설립일)	연합지자체수 (협력파트너)	직선시장 (선출일)	분권협상 체결일
Greater Manchester (2014.4.1.)	10개 지자체	Andy Burnham (2017.5.4.)	2014.11.3.
Liverpool City Region (2014.4.1.)	6개 지자체 (2개 지자체, 1개 LEP)	Steve Rotheram (2017.5.4.)	2015.11.17.
Sheffield City Region (2014.4.1.)	4개 지자체 (5개 지자체, 1개 LEP)	2018년 5월 선출(예정)	2015.10.5.
West Yorkshire (2014.4.1.)	5개 지자체 (1개 지자체, 1개 LEP)	-	-
North East (2014.4.8.)	7개 지자체(1개 LEP)	-	-
Tees Valley (2016.4.1.)	5개 지자체 (1개 LEP)	Ben Houchen (2017.5.4.)	2015.10.23.
West Midlands (2016.6.17.)	7개 지자체 (10개 지자체, 3개 LEP)	Andy Street (2017.5.4.)	2015.11.17.
West of England (2017.2.9.)	3개 지자체 (1개 지자체, 1개 LEP)	Tim Bowles (2017.5.4.)	2016.3.16.
Cambridgeshire and Peterborough (2017.3.3.)	7개 지자체 (1개 LEP)	James Palmer (2017.5.4.)	2016.11.22.

출처: 대한민국시도지사협의회(2018), p. 7.

- 2011년 '범 맨체스터 지자체 연합기구' 최초 설립
- 현재 9개의 연합기구가 설립·운영 중.
이중 7개의 연합기구는
중앙정부와 분권협상 체결 및 직선시장 선출

01
02
03
04
05
06
07

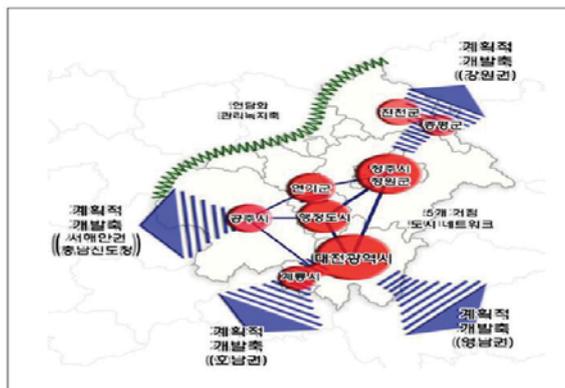
균형발전과 지역상생발전의 국내 사례들 포항-울산-경주의 해오름 동맹



- 2016년 6월 환동해권의 울산시, 포항시, 경주시 간 상생협력과 광역화 추진을 위해 출범
- 울산-포항 간 고속도로 개통이 95조원 경제규모의 도시연합체 탄생의 계기로 작용
- 수평적 연계활동에 의한 광역권 발전모델 제시
- 지역별 사업의 분산추진 및 중복사업 배제를 통한 재정건전성 제고와 지역 간 협력적 발전에 있어 정보의 교류와 공유를 통한 개방형 협력체라는 새로운 패러다임 구축
- 대표적인 협력 사례: 지역공항 활성화 전략(울산과 포항 지역 공항의 상생 발전 추구)

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 국내 사례들 대전-세종시 상생 협력



출처: 김길순(2017), p.19.

- 2015년 '상생협력 협약'을 통해 산업·경제/교통/도시·시설/문화·관광/행정 등 5개 분야, 12개 과제에 대해 교류협력을 추진하기로 합의
- 최근 2015년 '상생협력 협약'을 체결한지 4년 만에 상생협력 시즌2를 재개

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 국내 사례들 부울경 동남권 광역 연합



- 2019년 3월 21일 부산 누리마루 APEC하우스에서 제1회 동남권 상생발전협의회 개최 및 협약서 서명
- 광역교통망 구축으로 생활공동체를 만들기 위한 '동남권 광역교통 실무협의회' 개최
- 부·울·경 지자체가 조선·해양플랜트 사업 지역 기업에 글로벌 시장 진출과 투자 지원
- 관광산업 경쟁력을 높이기 위한 '동남권 광역관광본부' 신설
- 미세먼지 문제 해결을 위한 동남권 대기환경청 설립 추진
- 안전한 먹을거리를 안정적으로 공급과 도시 농촌 상생을 위한 '동남권 먹거리 공동체'를 구성 합의
- 지역 발전과 주민 삶의 질 향상을 위해 협력과 갈등 해소를 위한 협의회 정기 개최

01
02
03
04
05
06
07

균형발전과 지역상생발전의 국내 사례들 대구경북 한뿌리 상생 위원회



- 2014년 의욕적인 출범 후 두 광역지자체장의 교차근무 실시 등 형식적 성과
- 미흡한 성과와 해결 과제 산적
 - 대구지하철 1호선 하양 연장
 - 대구권 광역철도 구축
 - 낙동강 취수원 이전 문제 해결 어려움
 - 대구통합공항 이전 관련 이견 노정

01
02
03
04
05
06
07

에필로그: 균형발전과 상생발전의 성공 요건

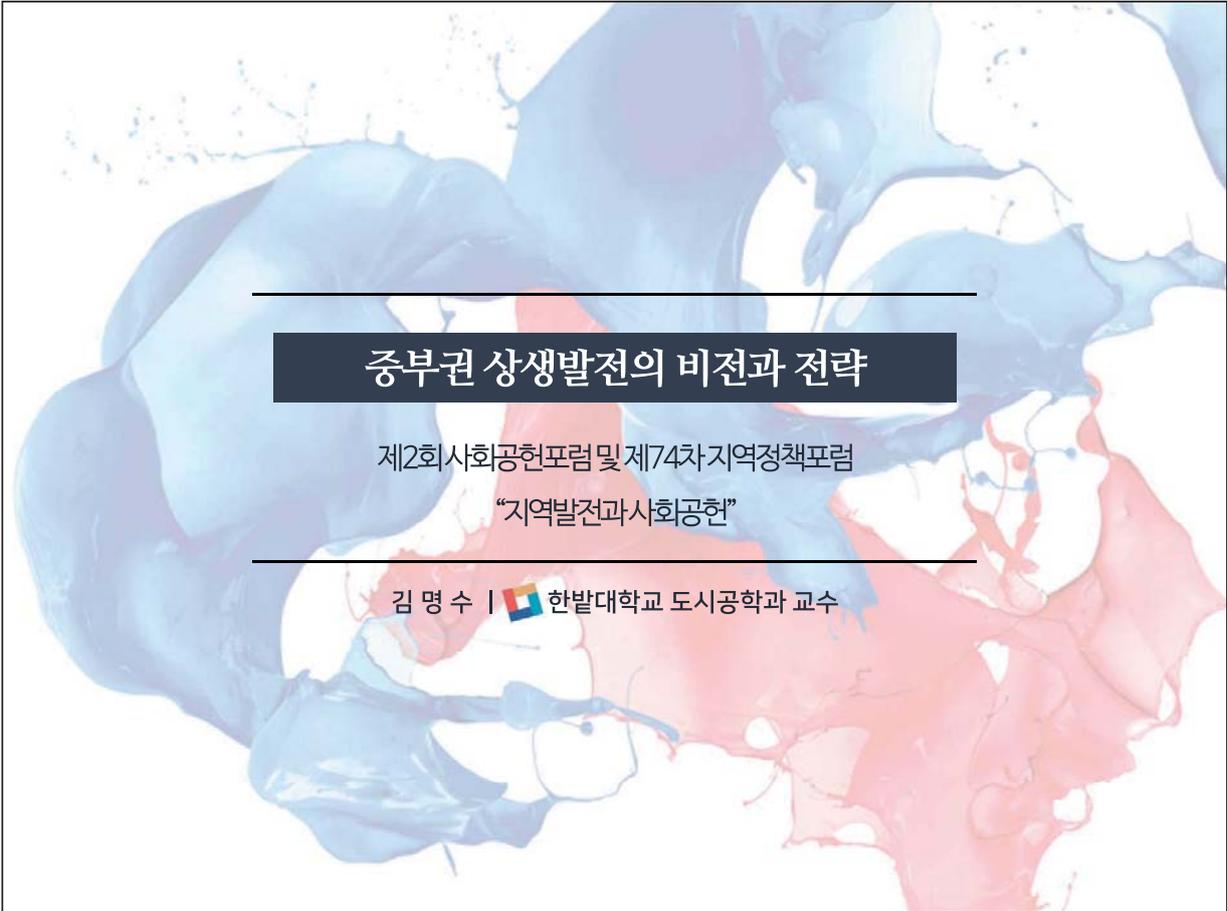
- 단일경제권이 지닌 규모의 경제 효과
 - 일상생활권과 지역성을 고려한 적절한 공간범위 설정
- 공통의 문제와 문제해결에 대한 공통의 의지
- 지역 간 공통의 정체성 확립을 위한 노력
- 통합적인 의사결정을 위한 거버넌스 구축
- 광역협의체 구축 노력 지속(공동조직+공동기금+공동투자협약)
- 중앙정부와 지방정부의 다양한 지원
- 지역 상생발전 정책의 다원화 및 지속성 제고
 - 다양한 격차 유형에 대한 상생발전정책의 다원화
 - 지역상생발전기금의 지속가능하고 실효성 있는 운영방식 모색
- 주민이 체감할 수 있는 상생발전을 통한 지역격차 해소 및 연계 협력 강화

01
02
03
04
05
06
07

참고문헌

- 강영주. 2007. "지역간 상생발전의 성공요인 분석: 사례분석을 중심으로." 『충남논단』 39:94-113.
- 김길순. 2017. "지역 상생발전을 위한 시·도통합연구원 발전방안: 대전세종연구원을 중심으로." 대전대학교 대학원.
- 김동주. 2017. "도시 간 협력적 상생발전, 자치분권과 균형발전에 중요." 『도시문제』 52:20-21.
- 김용철. 2010. "지역균형발전으로서 광역경제권 정책의 쟁점." 『한국정책연구』 10(3):105-117.
- 김은영·이태희. 2018. "해오름동맹지역의 공항활성화를 통한 권역내 발전방안 연구: 포항지역공항 활성화 전략을 중심으로." 『경영건설팅연구』 18(3):237-249.
- 마강래. 2018. "지방소멸시대 균형발전을 위한 국토공간의 발전 전략." 대한지리학회 학술대회 논문집.
- 박양호 외. 2004. "통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구 2: 지방자치단체 간 협력을 통한 공동발전방안." 국토연구원.
- 정안영. 2015. "지역 간 상생협력 영향요인에 관한 탐색적 연구: 서울시 상생교류협력사업을 중심으로." 서울시립대학교 대학원.
- 오윤경. 2013. "지역 간 격차인식의 새로운 접근과 상생발전의 방향." 서울연구원 정책과제연구보고서.
- 이환범·이성근·이수창. 2006. "광역발전을 위한 지방자치단체간 협력관계에 미치는 영향요인 분석." 『지방정부연구』 10(1):223-240.
- 임병호. 2014. "대전시와 세종시의 상생발전방안 수립 연구." 대전발전연구원.
- 차재권. 2017. "역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지." 『사회과학연구』 25(2):8-52.

감사합니다



중부권 상생발전의 비전과 전략

제2회 사회공헌포럼 및 제74차 지역정책포럼
“지역발전과 사회공헌”

김 명 수 |  한밭대학교 도시공학과 교수

CONTENTS

I. 서론

국가균형발전정책과 필요성

II. 본론

2.1 중부권 혁신도시 지정

2.2 중부권 산업단지 조성

III. 결론

중부권 상생발전 방안



국가균형발전 정책과 필요성

중부권 상생발전의 비전과 전략

■ 문재인 정부

구분	기존 국가균형발전정책	문재인정부 국가균형발전정책
여건	고도성장, 인구증가, 도시확장	저성장, 인구감소, 도시재생
주체	중앙정부 주도 / 지역간 경쟁	지자체 주도 / 지역간 협력
특성	외생적 개발, H/W 중심	내생적 발전, 지역자산 활용
공간균형	수도권 집중억제	수도권에 견줄 광역권과 도시권 육성

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
5대 국정목표	국민이 주권인 정부	더불어 잘사는 경제	내실을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
20대 국정전략	국민주권의 촛불 민주주의 실현	소득 주도 성장을 위한 일자리 경제	모두가 누리는 포용적 복지국가	풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권	강한 안보와 책임국방
	소통으로 통합하는 광화문 대통령	활력이 넘치는 공정경제	국가가 책임지는 보육과 교육	끝고루 잘사는 균형발전	남북 간 화해협력과 한반도 비핵화
	투명하고 유능한 정부	서민과 중산층을 위한 민생경제	국민 안전과 생명을 지키는 안심사회	사람이 돌아오는 농산어촌	국제협력을 주도하는 당당한 외교
	권력기관의 민주적 개혁	과학기술 발전이 선도하는 4차산업혁명	노동존중·성평등을 포함한 차별없는 공정사회		
	중소벤처가 주도하는 창업과 혁신성장	자유와 창의가 넘치는 문화국가			

■ 목표 : 고르게 발전하는 지역

골고루 잘사는 균형발전	전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전
	도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진
	해운·조선 상생을 통한 해운강국 건설

- **과제목표**
 - 국가균형발전 거버넌스 및 지원체계를 재정립하여 지역의 특화발전과 자립적 성장을 지원
 - 혁신도시·산업단지·세종시·새만금 등 지역 성장거점 중심으로 **혁신클러스터를 활성화**하고 혁신생태계 구축
- **주요내용**
 - (추진체계) 국가균형발전위원회 명칭 복원 및 위상 강화를 통해 강력한 균형발전 지원체계를 구축하고 지역의 자율·책임성 강화
 - (세종시 육성) 명실상부한 행정중심복합도시의 기능을 수행하기 위해 중앙행정기관 추가 이전, 서울-세종 고속도로 조기 구축 등 추진
 - (혁신도시 중심 클러스터 육성) 이미 조성된 혁신도시 중심으로 신산업 테스트베드 구축, 기업유치 등을 통해 혁신클러스터 조성
 - 이전 공공기관 특성과 연계하여 스마트시티 기술을 적용하고, 창업·정주공간 확충 및 필요시 구도심 도시재생 병행
 - 속도감 있는 새만금 사업추진을 위해 공공주도 매립, **국제공항·신항만 등 물류교통망 조기 구축**
 - (산업단지 혁신) 업종 고도화를 넘어 도시재생과 연계한 창업·혁신, 문화·복지공간까지 아우러진 산업단지 혁신 2.0 추진
- **기대효과**
 - 강력한 국가균형발전 체계 확립으로 지역 자율성 및 균형성장 기반 구축
 - 혁신도시를 지역 신성장 거점으로 육성하고 산업단지를 활력 넘치는 혁신공간으로 전환하여 지역경계의 활력 제고

■ 중부권 상생발전 키워드



〈김천 혁신도시〉



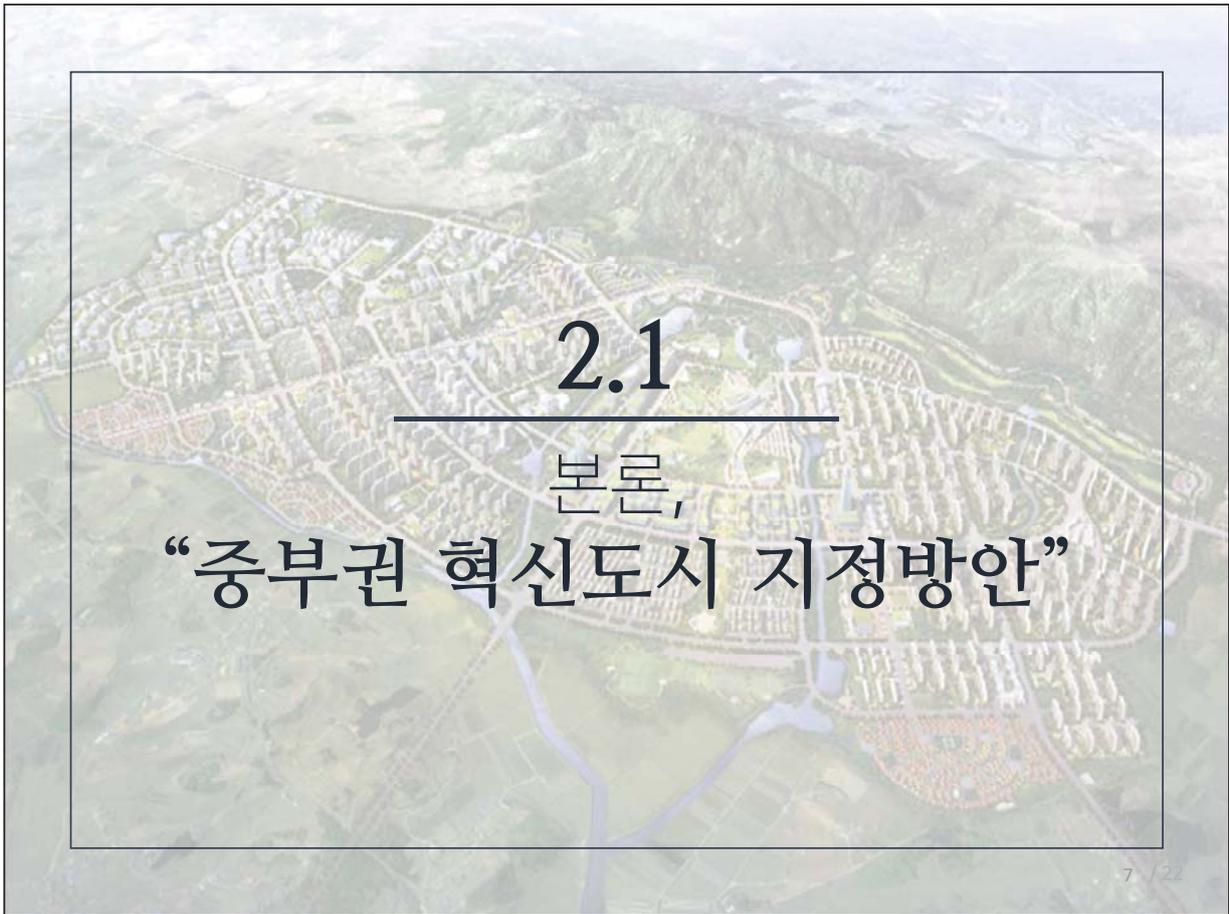
〈내포신도시〉



〈행정중심복합도시〉



〈청주국제공항〉



중부권 혁신도시 지정방안

중부권 상생발전의 비전과 전략

■ 혁신도시 조성 및 지원에 관한 특별법 제정

- 혁신도시를 신도시 개발 방식이 아니라 이미 기반시설이 조성되어 공공기관 이전의 저비용·고효율을 꾀할 수 있는 경우 단기간에 공공기관 이전을 추진할 수 있도록 별도의 절차를 규정하는 “**혁신도시 특별법**” 개정을 추진

[기존 도시 내 혁신도시 지정절차]

① 1단계 : 공공기관 지방 이전계획 수립
(자치단체 의견조사 → 이전기관 분류 → 공청회 → 이전계획 고시)

② 2단계 : 기존 지구단위계획 변경 (변경계획 수립 → 관련부처 협의 및 공람 → 도시계획위원회 심의 → 지구단위계획 변경 고시)

③ 3단계 : 이전기관 사옥 건설
(설계공모 및 설계 → 시공사 선정 → 착공 및 준공)

※ 동시에 국가균형발전특별법 시행령에 부합하지 않는 공공기관은 수도권 설립을 불허하도록 혁신도시특별법 개정

혁신도시 지정 및 개발절차

① 공공기관 지방이전 시책 수립 (정부 : 균형발전특별법 제18조)	- 이전 대상 기관 선정 - 이전 방안(시도별 배치) - 혁신도시건설, 지원방안 등
② 지역발전위원회 심의 (정부 : 균형발전특별법 제22조)	
③ 이전 공공기관 지방이전계획 수립 (이전공공기관장 : 혁신도시법 제4조)	
④ 지방이전계획 검토·조정 (소관행정기관장 : 혁신도시법 제4조)	- 이전 규모 및 범위 시기 - 이전 비용 조달 방안 - 사무실 건축계획 - 종전 부동산 처리계획
⑤ 지역발전위원회 심의 (국토부 : 혁신도시법 제4조)	
⑥ 혁신도시개발예정지구 지정(안) 마련 (국토부 : 혁신도시법 제7조)	- 이전지원계획 수립(지방단체장)
⑦ 도시개발위원회 심의 (국토부 : 기업도시개발 특별법 제39조)	- 시·도지사, 시장·군수 의견 수립
⑧ 혁신도시개발예정지구 지정·고시 (국토부 : 혁신도시법 제7조)	
⑨ 혁신도시 사업시행자 지정 (국토부 : 혁신도시법 제10조)	
⑩ 혁신도시 개발계획 승인 (국토부 : 혁신도시법 제11조)	- 시·도지사, 시장·군수 협의 - 도시개발위원회 심의
⑪ 혁신도시 실시계획 승인 (국토부 : 혁신도시법 제12조)	

■ 환황해권 중심도시 육성

- 충남혁신도시 지정은 문재인정부의 지역공약 실현수단
- 충청남도는 전형적인 교역형 지역으로써 지역 내·외로 이입되거나 이출되는 비율이 높은 개방형 경제구조 보유
 - 대외적으로 내포신도시는 중국과 근접한 환황해권의 진입거점이자 교통의 요충지 ▶ 서해안축을 따라 접근 용이
 - 대내적으로 내포신도시는 수도권과 비수도권을 연결하면서 수도권의 여력을 확산시킬 수 있는 혁신거점



■ 국토발전축의 동서축 전환

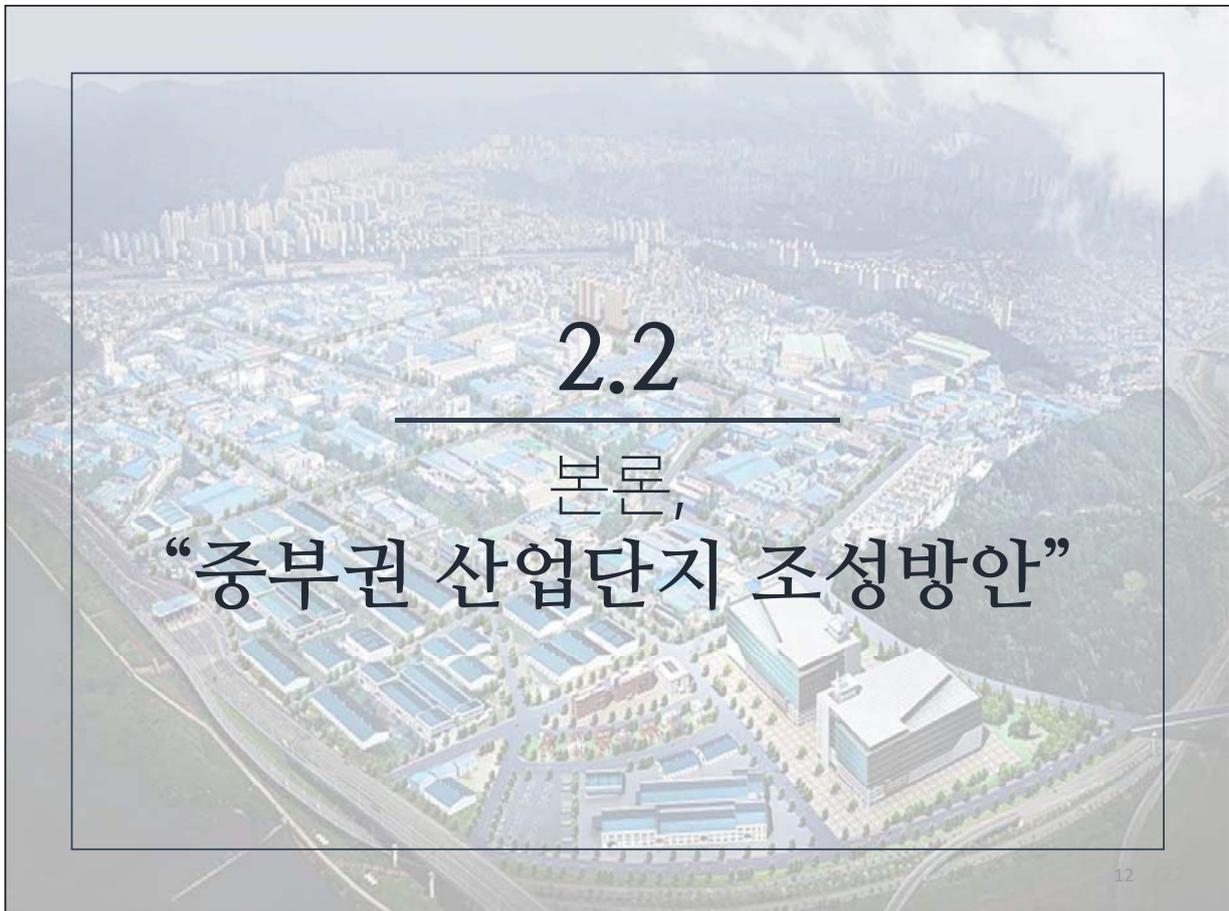
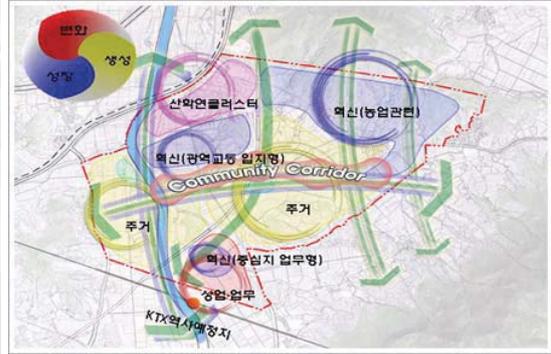
- 충남혁신도시(내포신도시) 지정은 **국토 동서축**을 강화하는 중요 수단
- 국토발전축을 경부축에서 동서축으로 전환하기 위해 세종시 역류효과 억제 및 **내포신도시 조성**
 - 2021년 기준 세종시~공주시 통행량 점유율(10.0%)이 청주시(3.0%)의 3배 넘게 예측됨에도 세종시 광역교통만은 동축 중심 확충
 - 충남혁신도시(내포) 지정을 통해 행정도시 및 혁신도시와함께 '일극중형' 국토공간구조를 '다극형' 구조로 전환



자료 : 국토해양부, 2010, 제4차 국토종합계획(제수정계획(11-20)) 공청회 자료집

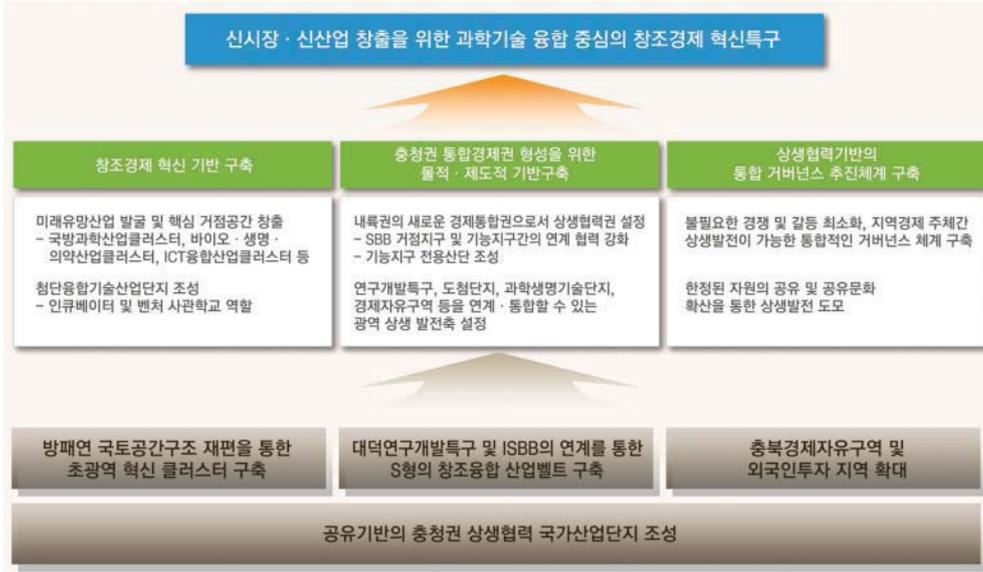
■ 국토발전축의 동서축 전환

- 경상북도 김천 혁신도시는 김천 구미고속철도역과 연결하여 교통연계성이 우수한 혁신도시
- 공공기관 이전을 통한 혁신클러스터 역할
- 김천시는 국토의 중추개발축인 경부축의 영남관문 도시로서 혁신도시 조성
 - 주요 도시간의 거리는 서울 225.5km, 대구 69.3km, 구미 19.0km, 대전 69.6km의 공간적 거리 유지



■ 상생발전의 비전

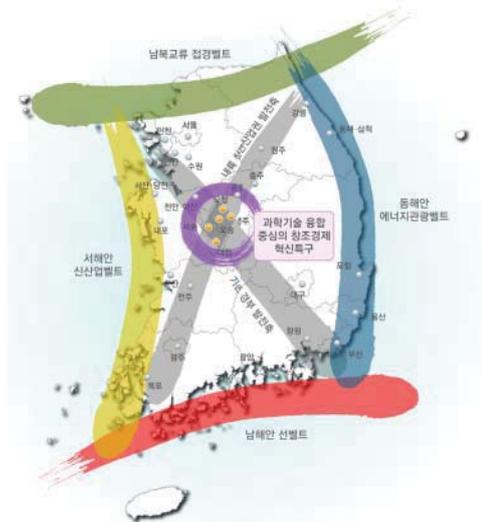
- 통합경제권의 구축과 동북아 경제 및 과학기술 융합시대의 건설을 주요 축으로 하는 혁신특구



자료 : 정경석, 충청권 상생협력 국가산업단지 조성 방안, 정책연구보고서 2015-40

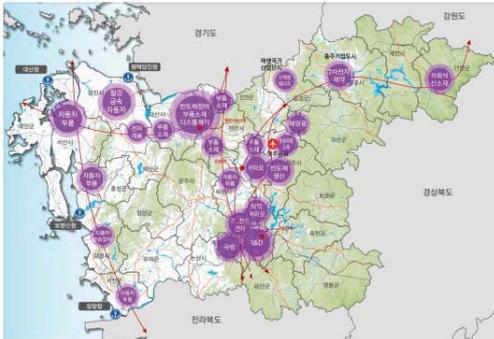
■ 방패연 국토공간구조 재편

구분	개발 방향
동해안 초광역개발권 (에너지·관광벨트)	에너지 산업벨트 구축 산업간 연계강화를 통한 기간산업 고도화 국제관광거점 기반조성 및 창조산업 육성 인프라 확충 및 환동해권 교류협력 강화
서해안 초광역개발권 (신산업벨트)	국제비즈니스 거점 및 환황해 협력체계 조성 초일류 첨단 산업벨트 구축 글로벌 해양 생태·문화 관광벨트 조성 역내의 연계 인프라 구축
남해안 초광역개발권 (선벨트)	세계적 해양 관광·휴양지대 조성 글로벌 경제·물류거점 육성 통합인프라 및 초국경 네트워크 구축 동서통합 및 지역발전 거점 육성
남북교류·점경벨트 (평화예코벨트)	남북한 교류협력단지 조성 비무장지대 생태자원 보전 및 녹색관광 육성 통일대비 접경지역 개발촉진 및 지역경제 활성화



중부권 산업집적 현황

- 수도권과 인접한 북부권과 경부고속도로 및 서해안고속도로를 따라 W자형으로 확산 경향이 있음
- 천안·아산 중심의 충남북부권은 전자정보, 디스플레이, LCD, 기계, 자동차부품 산업 중심
- 서산·당진·보령 중심의 서해안권은 석유화학, 철강, 자동차 및 자동차부품 산업 중심
- 대전권은 R&D, 기초과학, 전자, IT, 메카트로닉스 등의 첨단과학산업 중심
- 오송·오창 중심의 충북권은 바이오, 의약, 생명, 반도체, 부품소재산업 중심
- 경북권은 4대 플랫폼(데이터, 인공지능, 수소, 5G)과 8대 선도사업(스마트공장, 드론, 미래자동차 등)에 맞춰 20여개의 특화사업 발굴



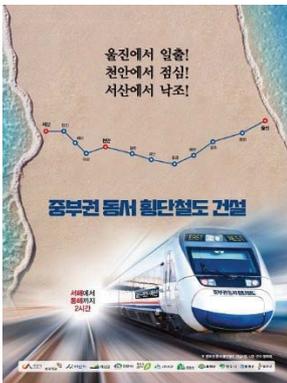
〈충청권 주요산업 집적지〉



〈경북권 주요산업 집적지〉

중부권 동서횡단철도

- 서해안 산업클러스터와 동해안 관광벨트 연결 인프라 조성
- 동서 간 횡적 연계를 통해 상호연결 시너지효과 극대화
- 청주를 기준으로 동서 지역 간 격차를 해소하여 중부권 성장력 제고 및 수도권 집중 방지
- 충남·충북·경북도청 소재지 연계로 광역 행정축 형성



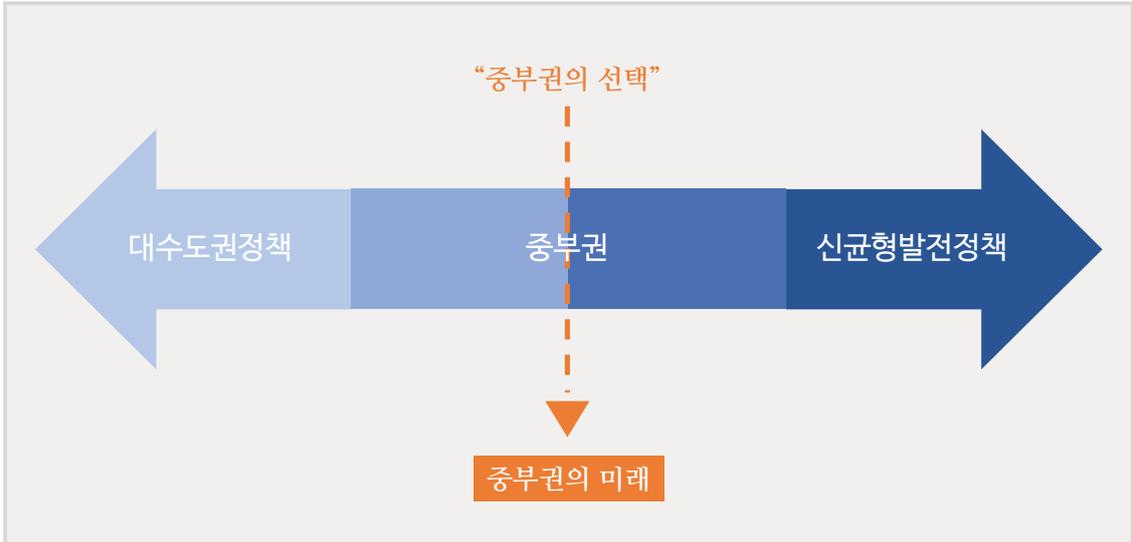
■ 중부권 동서횡단철도

- 서산~당진~예산~아산~천안~청주~괴산~문경~예천~영주~봉화~울진 등 12개 시·군 연결
- 총 길이 330km / 총 사업비 4조 8000억원 투입



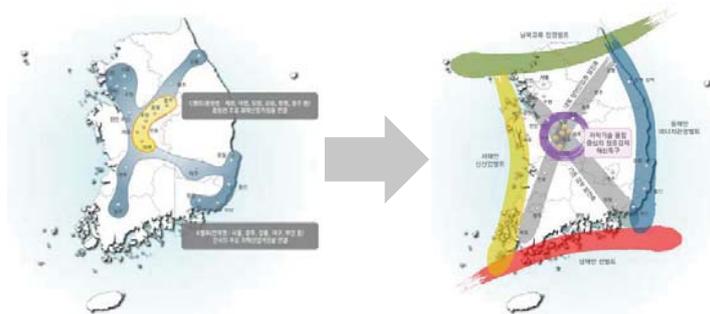
■ 중부권 발전 시나리오

- 다수의 국토 전문가: “수도권이 초광역화가 되면서 중부권 전체를 물리적으로 포섭할 것이다”
- 국토개발 경향성을 토대로 미래 공간구조 변화의 시나리오 구상



■ 중부권 발전 방향

- 수도권과 동남권의 양분화된 국토공간에 대하여 **내륙발전축의 핵심 역할**을 수행할 중부권 조성 필요
- 방패연 국토공간구조 재편을 통한 초광역 혁신 클러스터 구축
 1. 국토 중심부에 경쟁력 있는 네트워크 광역도시권 형성을 통해 수도권 집중 및 과밀을 완화하고 국토균형발전 촉진
 2. 신성장거점으로 발전하기 위해 대전·세종·충남·충북·경북을 중심으로 한 도시 네트워크형의 초광역 혁신 클러스터 구축
 3. 세계적인 경쟁력 기반의 신시장·신산업 창출을 위한 혁신특구로서 광역적 차원의 융복합 산업벨트 조성이 필요함
- 첨단과학융복합산업벨트의 생산성이 전 국토공간에 고르게 스피로버될 수 있도록 공간구조 재편 전략 필요
- 기존 C벨트, K벨트공간구조에서 **방패연 국토공간구조**로 전환 요구



자료 : 정경석, 2015, 충청권 상생협력 국가산업단지 조성 방안, 대전발전연구원 정책연구보고서 2015-40

■ 국가적 관점 : 분권형 균형발전 & 글로벌화

- 신(新)균형발전 = 분권형균형발전 = 국가균형발전2.0(중앙+지방)
- 중앙정부의 균형발전정책과 광역지자체의 균형발전정책 결합, 국가균형발전 정책목표의 효과적인 달성
- 국가혁신도시와 지방혁신도시가 중심이 되는 다극횡형(多極橫型) 공간구조 형성
- 중부권 동서축 지역발전과 글로벌 국가 발전의 가능성



■ 지역적 관점 : 지역인재 & 지역발전

- 지역인재 의무채용에 既 이전 기관을 소급 적용하면서 동시에 지역인재 채용범위 광역화 추진
 - ▶ 지역학생들은 직장선택의 폭이 확대되고, 이전 공공기관은 안정적인 인력 공급이 가능
- 既 이전기관을 소급 적용한 상태에서 충청권 지역인재 채용범위 광역화 효과를 추정하면, 전체 43개 공공기관에 권역 내 62개 대학 졸업생이 최소 180명 이상 취업할 수 있음
- 김천 혁신도시의 건설은 9조 4000억 원(추정)의 경제효과를 발생시키며 지역 경제 발전의 동력 역할 가능
- 연간 167억 원의 지방 세수 증대와 5만 4000여 명의 고용유발효과

Question & Answer

중부권 상생발전의 비전과 전략

- THANK YOU -

김 명 수 |  한밭대학교 도시공학과 교수

충청남도의 포용적 행복을 위한 방향 제시

2019. 11. 28.

사회통합연구실

전지훈



CONTENTS

1. 충남의 미래비전 수립의 의의
2. 역사적 변화와 충남의 정신
3. 충남의 도전과제 '포용적 행복국가'

1. 충남 미래비전 수립의 의의

그랜드비전 수립의 의의

1

비전 수립의 중요성

- 지역과 국가의 존망을 결정하는 미래전략의 수립은 지역의 정책방향과 향후 미래의 모습을 결정할 수 있는 매우 중요한 작업
- 충남은 한발 더 나아가 향후 100년을 내다볼 수 있는 충남의 시대정신과 발전의 이상향을 제시하는 **'그랜드 비전'을 수립하고자 함**

그랜드 비전 지향

- 구체적인 정책방향과 사업 제시의 성격이 아닌, 이를 도출하고 **가치를 부여하기 위한 담론적이고 규범적인 성격**의 비전을 지향

충남의 역사와
정신의 고찰

국내외 사회적
흐름의 탐구

충남의 문제와
도민수요 파악

충남도정 분석
과 가치 분석

충남의 과거, 현재, 미래의 성찰을 통해
충남만의 차별화된 도정 운영의 방향을 제시

충남의 포용적 행복을
위한 방향



대한민국의 국가비전
'혁신적 포용국가'

충청남도의 도정 비전
'더 행복한 충남 대한민국의 중심'



그랜드 비전의 연계성

- 촛불혁명을 계승하여 성숙한 **시민주권의 참여민주주의**를 도정에서 구현하여 불공정, 불평등, 양극화의 고통에서 벗어나는 **국민중심의 정책** 실행
- **대한민국의 중심**: 충남 정책모델이 **지방정부의 선도적 모델**로서 국가 방향점 제시의 역할을 수행하며 국민의 시대에 진정한 **지방분권 구현**의 의지

충남의 포용적 행복을 위한 방향



충남의 미래 2040 (2016년)

- '충남의 미래 2040'은 '**도민 행복증진**'이라는 상위의 목표를 제시하며 대부분의 미래연구가 지역 경쟁력 강화를 지향하고 있다는 것과 차별점
- 이러한 목표에 따라 **도민의 시각에서 미래상을 '창조'**하고 이를 실현하기 위한 미래 전략을 제시하는 데 역점을 두고자 함

주요 내용



- 동아시아 교류의 중심
- 충남 정신문화의 정체성
- 충남 국토와 인구의 변화
- 충남 국토 공간구조의 변화와 대응
- 충남 저출산·고령화 충격과 극복
- 전환기의 충남 경제와 도전
- 충남 농업의 대안적 상상

충남의 포용적 행복을 위한 방향



충남의 새로운 길 (2016년)

● 민선 6기 충남의 도정의 새로운 기로(방향)으로 3대 혁신과 3대 행복 제시



충남의 포용적 행복을 위한 방향

2. 역사적 변화와 충남의 정신

국내외 격동적인 시대 변화

정치경제의 국제적인 흐름

- 발전국가의 종언과 사회지표의 악화
- 저출산 고령화 확대와 복지지출의 부담
- 다문화 사회로의 변화
- 학습사회로 교육 패러다임 전환의 필요

국내외 여건 변화

- 국제여건의 변화: 복지국가의 후퇴, 소득불평등 확산, 다양화 저하
- 국내정치여건의 변화: 포용과 행복의 강조, 촛불시민혁명, 새정부 탄생
- 국내사회환경의 변화: 발전국가의 종언, 저출산·고령화, 교육패러다임

충남의 포용적 행복을
위한 방향

국내외 미래의 트렌드

가치	이슈	주요내용
 개방	네트워크 글로벌화	<ul style="list-style-type: none"> • 초연결 시대(인간과 인간, 사물과 사물, 인간과 사물) • 연결성·활용도 증가(주민과 생활공간, 비즈니스, 공공정책) • 국가간 인구, 자본 이동 증가 및 국제 공조 확산, 다문화 증가
 순환	스마트화	<ul style="list-style-type: none"> • 5차 산업혁명(웹, 증강현실, 양자컴퓨팅, 생물공학, 합성생물학 등) • 개방형·사용자 중심형 혁신 지식 체계 전환 (텔레워킹, 공공데이터 실시간 전달처리) • 신뢰 기반의 사람간 연결 확대 • 도시집중화 및 라이프 스타일 변화
 공유	융합과 협업	<ul style="list-style-type: none"> • 거래비용의 축소, 개인간 가치교환 용이 • 협업과 융합문화기반의 물질, 정신적 자원 공유 • 사회문제에 대한 집단지성 작동 • 사회적 혁신과 복지시스템 고도화
 윤리	회복	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화 대안, 수자원 확보 등 에너지 수요 증가 • 인구증가와 자원의 균형 • 민주주의 위협, 윤리적 의사결정 보편화 • 빈부격차 해소

충남의 포용적 행복을
위한 방향

충청남도의 사회변화와 한계

충청남도 삶의 질의 한계

- 저출산 고령화와 양극화의 심화
- 지역경제의 역외 유출
- 지역불균형과 삶의 질의 한계

연령표준화자살률

전국 20.7



5년 전체 자살률 추이 | 충남



충남 한계극복을 위한 변화의 움직임

- 새로운 경제 성장동력의 **新산업**을 육성하려는 움직임이 지속
- **환경문제**는 에너지 문제, 삶의 질 등과 결합되어 더욱 많은 관심
- 인구감소 시대에 도시 개발에 대한 관점은 **축소도시나 도시재생** 전환
- **지역공동체 형성 및 활성화** 정책을 지속적으로 추진하고 그 성과 도출

충남의 포용적 행복을 위한 방향

충청남도의 지리적 특성

충남 가치와 역사의 本流, 내포와 금강

- 대외적으로 내포는 **서해를 통한 관문의 역할**을 수행
- 타국의 **선진문물을 수용**하며 문물을 전파하는 역할 수행의 개방적 지역
- 역사적으로 인간의 삶은 **강으로부터 시작**
- 금강은 지역과 사람을 연결하는 **매개적 역할**
- 조선시대 금강유역은 **17세기 기호학파의 활동거점**

충남의 지리적 특성은 **내포문화권**과 **금강문화권**으로 구분



충남의 포용적 행복을 위한 방향

충청남도의 역사적 변화

백제문화의 중심지

- 충남이 **백제문화의 중심지**로 주목받은 것은 백제왕도로 자리잡았던 기간인 475년~660년에 이르는 2백년 미만의 기간
- 현재의 관점에서 백제가 자랑하는 문화적 발전과 대외적 영향력이 발휘된 시기는 **공주와 부여가 도움**이었던 시기
- 내포지역은 **백제불교문화의 선진지**였으며 신라와 일본 문화형성에도 중요한 역할

성리학의 도입과 확장

- 내포는 **성리학의 도입에 적극적**이며 충남 한산 출신의 이색, 정도전 등 대유학자를 배출하며 성리학의 중심지
- 조선시대 성리학은 사회 도덕규범에서 나아가 대의를 위해 살신성인을 마다하지 않는 **절의정신**을 강조한 **실천적인 정치규범**

충남의 포용적 행복을
위한 방향

충청남도의 역사적 변화

실사구시와 신문물의 근원

- 충남의 **담헌 홍대용과 추사 김정희**는 대표적 실학자로 사료에 근거한 실용주의, 실증주의적 사고로 **경험론적 사상에 기초한 실사구시**를 형성
- 내포지역은 신문물의 근원지로 **천주교의 등장과 확산**의 본거지였으며 18세기 천주교의 유입은 민중의 삶과 의식에서 많은 변화를 초래

근대 저항과 투쟁의 역사

- 국내외적 혼란을 거둬주는 가운데 정신적 지주와 사상적 구심점의 역할로 **동학사상이 등장**하였고 민란수준에서 나아가 하나의 민중혁명으로 발전
- 동학혁명은 **보국안민과 민본주의 사상에 기반**해 반봉건운동과 함께 반제국주의의 민족주의 운동으로 확대되었고 충남은 중심지였음
- 조선말기 **위정척사운동**의 핵심인 최익현의 투쟁활동이나 충남의 대대적인 **항일의병활동**은 충남의 **절의정신**을 보여주는 대표적인 사례

충남의 포용적 행복을
위한 방향



충남 항일운동의 역사

- 충남에서 **3.1운동은 대규모로 진행**되었는데, 3월 2일 논산과 부여에서, 3월 3일 대전과 예산에서 시작한 만세운동은 충남 전역으로 확대됨
- 충남의 3.1운동은 **햇불 만세운동**으로도 유명하며 이러한 충남의 햇불 만세운동은 **군과 도를 연계하는 연합 만세운동**의 양상으로도 발전
- 3.1운동은 지배계급 및 엘리트 계층 보다 학생, 여성의 **사회적 약자들**이 **적극 참여**하였고 민중에 의한 확대가 특징적인 **민주적 항거**의 의의
- 만주지역에서 무장투쟁에도 충남은 **김좌진, 윤봉길**과 같은 인사를 배출하였고 흥성의 한용운이나 아우내장터 3.1운동의 상징인 유관순열사를 비롯해 **1천여명에 달하는 독립운동가**를 배출

충남의 포용적 행복을 위한 방향



- 1 다양성과 상생의 문화
- 2 대의의 정치적 이상을 강조한 절의정신
- 3 인본주의에 기반한 동학농민운동의 정신
- 4 3.1운동과 임시정부 수립의 민주주의 정신
- 5 협동과 상생의 포용적 정신

포용성 : 개방적 환경, 다양성, 협동과 상생의 가치

행복사회 : 인본주의, 민주주의, 절의정신의 이상

충남의 포용적 행복을 위한 방향

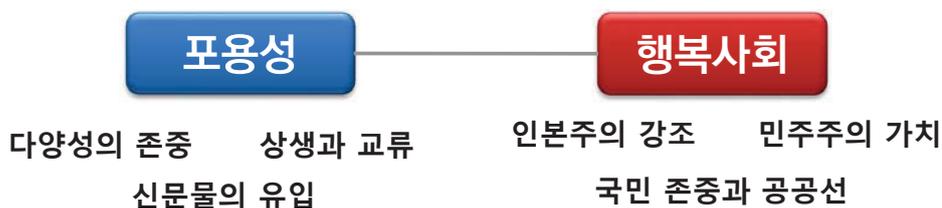
3. 충남의 도전과제 ‘포용적 행복사회’

충남의 보편적 시대정신

포용적 행복사회의 역사적 맥락



충남의 특색있는 가치창조와 정신문화의 보급



충남의 포용적 행복을 위한 방향

포용사회의 의미

포용사회의 시대적 요청

- **에이미 추아**는 '제국의 미래'를 통해 세계적 초강대국의 탄생과 형성과정 및 쇠락의 과정을 연구
- 이들은 공통적으로 해당 시대의 기준으로 대단히 **다원적이고 포용적인 사회**였음을 강조
- 유럽발전은행 총재였던 **자크 아탈리**는 미래의 새로운 거점지역으로 **정치적 자유에 기반한 포용성**을 강조
- 유럽사의 거점도시들은 자본주의의 거점이었으며, 창의적 인재들이 모여드는 **포용성과 상업활동**이 주요한 성장동력
- 창조계급으로 유명한 **리처드 플로리다**는 **창조계급**은 도시의 부의 원천으로 이들이 모여있는 곳은 세계의 중심지임을 강조
- 창조계급은 보헤미안과 유사하며 창의성을 핵심으로 활동하는 인재들이고 **개방성과 다양성에 기반한 포용적 환경**을 요구



충남의 포용적 행복을 위한 방향

포용사회의 의미

포용사회의 의미와 요인

포용사회는 모든 영역에서 **차별과 배제를 극복**하여 구성원에게 **공정한 기회, 기본권, 생활기반을 보장**하고 개성과 **창의성을 발휘**하고 **다양성을 종합**하여 새로운 창의성으로 전환하는 사회 (경제인문사회연구회, 2018)



충남의 포용적 행복을 위한 방향

행복사회의 의미

행복사회의 논의

행복은 동서고금을 막론하고 사상과 철학의 가장 중요한 테마이며 핵심적인 국가의 통치이념

- **아리스토텔레스(니코마코스 윤리학)**: 개인이 사회적으로 합의된 공공선을 실천하는 德의 행위를 통해 도달할 수 있는 최고의 만족감의 상태
- **칸트(실천이성 비판)**: 보편적인 이성에 부합하는 합목적적 행위를 통한 존엄성이 인간이 누릴 수 있는 행복의 근원이라 정의함
- **공자(論語)**: 仁과 禮에 기반해 태평의 사회를 펼치는 君자의 이상향에 부합하는 생활이 행복이며 이를 위해 끊임없는 자아실현 추구를 강조
- 근대이후 **벤담, 밀의 공리주의**에 의해 행복은 쾌락, 즐거움과 동일하며 개개인의 쾌락의 양을 극대화하는 것이 사회전체적 행복을 증진하는 것

충남의 포용적 행복을
위한 방향

행복사회의 의미

행복사회의 근원성

- 궁극적으로 행복은 인간의 가치가 우선하는 **인본주의에 기반**하며 순간적 쾌락보다 **공동체 목적에 부합하는 선을 지향**하는 윤리적 사고와 행위
- 심리적 요인으로 행복은 **개인의 일상생활**에서 느끼는 **즐겁고, 흐뭇한 감정**을 의미하지만 개인보다 **사회적, 환경적, 관계적 상태**의 주관적 의식
- 현재 발전지표인 **국민총생산(GNP)**은 정치적 자유, 공동체적 삶, 자아실현과 같은 인간이 인간답게 살수 있는 가치있는 삶을 구성하는 요인을 간과

인간은 빵만으로 살 수 없다. -톨스토이

행복은 민주주의와 인본주의의 근본적 가치로써 **미국독립선언, 프랑스혁명의 인권선언문, 대한민국 헌법 제10조** 등에서 **국가와 정부의 존재 이유**는 국민의 생명, 자유, 행복추구를 보장하는 것으로 규정

충남의 포용적 행복을
위한 방향

행복사회의 3가지 개념적 요인

수요자 지향성

- 행복국가로의 전환은 발전계획 등 거시적인 공공중심 시각에서 주민의 일상 생활 중심의 삶을 고려하는 **미시적인 수요자 중심의 사고**로 변화를 의미

상호작용과 공동체

- 아리스토텔레스가 말하는 행복은 개인보다는 구성원들간 합의된 **공통된 가치의 추구**를 의미하며 개인간 **상호작용**과 **공동체성**을 강조
- **매슬로우의 욕구이론**은 개인의 행복 추구는 생존, 안전 욕구, 사회관계적 욕구, 자아실현 욕구의 3단계로 구성되며 **사회관계적 욕구**는 생존욕구에서 자아실현으로 넘어가는 중간단계의 핵심역할

역량의 발휘

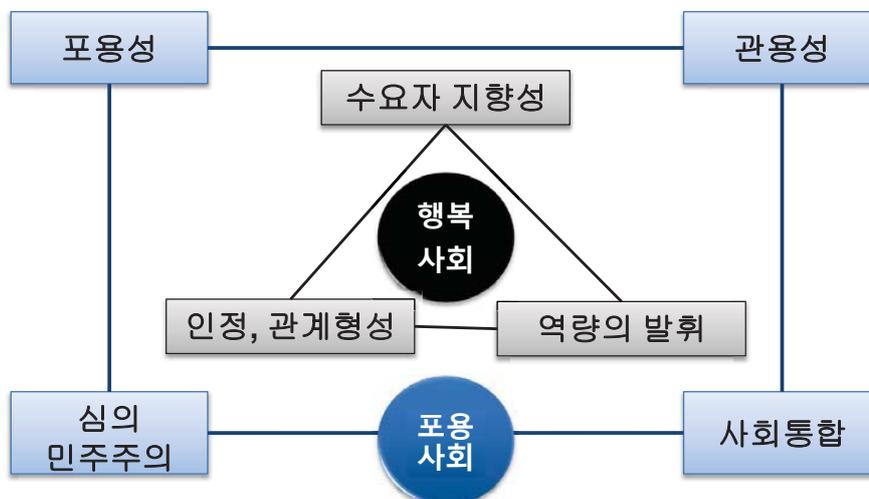
- 인간역량 접근주의는 사회에서 **개인이 역량을 발휘할 수 있는가**가 삶의 질 비교의 틀임을 강조하며 이를 통한 행복이 형성됨
- **구성원의 역량 성취**는 기회의 평등, 과정의 공정성, 보편적 교육과 복지의 과정을 통해 **선택과 기회의 자유 획득**을 의미(누스바움, 센 등)

충남의 포용적 행복을 위한 방향

포용적 행복사회의 형성

포용적 행복사회의 개념적 구현

포용적 행복국가는 **행복국가 + 포용사회**를 의미하며, 궁극적으로 행복국가 구현을 위한 포용사회 구현이라는 **실천의 관계를 내재**



충남의 포용적 행복을 위한 방향

포용적 행복사회의 담론과 실천



충남의 포용적 행복을 위한 방향

포용적 행복사회의 실천영역

5대 주제	미래구상 부문	도정 연계 핵심 전략 키워드
 행복한 생활	정신문화	역사문화, 충청정신, 지역정체성, 현대인의식구조 등
	사회통합	사회양극화, 양성평등, 지역공동체, 소외계층, 다문화 등
	복지안전	복지전달체계, 저출산·고령화극복, 노후생활, 안전생활, 보육 등
 풍요로운 경제	일자리창출	맞춤형일자리, 청년·여성일자리, 관광서비스 산업, 외노자문제 등
	성장산업	지역기업구조, 주력산업, 지역간불균형, 강소기업, 6차산업 등
	미래신산업	4차산업, 남북 및 국제교류 연계 산업, 국방산업 등
 활력있는 지역	삶의공간	주거복지, 정주생활권, 안전도시, 스마트도시 등
	스마트농촌	자율주행, 공간정부 빅데이터, 융복합생활서비스 등
	균형발전	지역불균형, 교통물류망, 자립도시 등
 건강한 삶터	지속가능	기후변화와 온난화, 수환경과 물관리, 미세먼지, 바다환경 등
	여가문화향유	생활문화와 체육, 여가전달체계 등
	생활환경	생활쓰레기, 수자원통합관리, 의료복지 등
 지방자치 실현	도민참여	민관협력, 주민참여예산, 도민제안사업, 동네자치, 재정분권 등
	혁신도정	재택형행정시스템, 공유행정정보공개 등
	국제관계	한반도평화, 남북교류, 국제사회 등

충남의 포용적 행복을 위한 방향

감사합니다

충청 정체성의 현재와 미래

사 회 : 정연정(배재대)

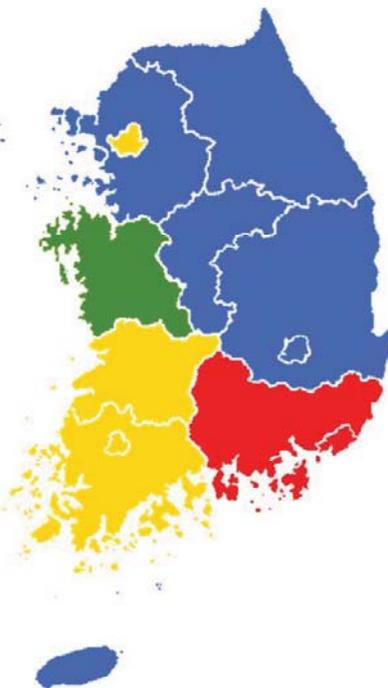
- 발 표 : 1. 이정진(국회입법조사처)
/ 한국 지역주의의 연속성과 변화
2. 김 욱(배재대)
/ 충청 지역주의의 연속성과 변화
3. 권선필(목원대)
/ 충청 정체성의 단절과 계승

토 론 : 송기한(대전대), 심규상(오마이뉴스), 정재학(뉴스장터),
조한필(금강일보), 최순희(배재대), 홍기준(경희대)

한국 지역주의의 연속성과 변화

이정진
2019.11.28

1987년 대선과 한국 지역주의



지역균열과 정치적 동원

- 1987년 대선과 지역갈등의 동원
 - ✓ 기존 민주 vs 반민주 균열의 붕괴
 - ✓ 지역균열의 동원
- 지역주의정당체계의 등장
 - ✓ 지역정당?
 - ✓ 지역을 매개로 한 정당-유권자 연합

지역주의와 선거제도

- 소선거구 다수대표제와 전국구 비례대표제
 - ✓ 지역구 224 + 전국구 75(1988)
 - 전국구의 축소 62(1992), 46(1996, 2000)
 - ✓ 지역기반 정당의 지역구 선거 우위 점유
 - ✓ 의석수 기준으로 비례대표 배분
- 대선에 이어 총선을 통해 지역정당체계 완성
 - ✓ 민정당-대구/경북, 통합민주당-부산/경남
 - ✓ 평민당-호남, 공화당-충청

1988년 총선과 지역주의의 완성

- 1988년 총선 결과 지역주의 완성
 - ✓ 지역균열에 기초한 정당-유권자 연합
- 제13대 총선(1988) 결과

정당	민정당	통일민주당	평민당	공화당
득표율	34.0	23.8	19.3	15.6
의석점유율	38.8	20.5	24.1	12.1

- 지역기반 정당에게 유리한 선거제도
- 여소야대 정당구도

1992년 총선과 대선

- 3당 합당(1990)
 - ✓ 민주자유당 창당과 정당구도 재편
 - ✓ 호남 vs 비호남
- 제14대 총선(1992.3.24)

정당	민자당	민주당	국민당	기타	무소속
득표율	38.5	29.2	17.3	3.5	11.5
의석률	49.8	32.4	10.4	0.3	7.0

1997년 대선과 지역주의의 연속

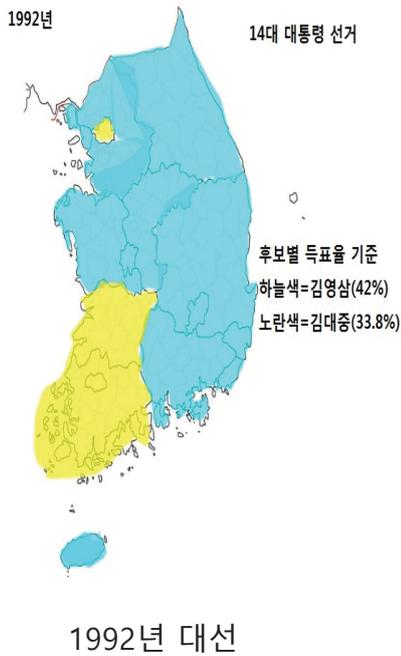
- DJP 연합

- ✓ 지역연합 형성(호남+충청)

- 최초의 수평적 정권교체

- ✓ 민주적 방식으로 선거를 통한 정권교체

후보(정당)	김대중 (국민회의)	이회창 (한나라당)	이인제 (국민신당)
득표율	40.3%	38.7%	19.2%



2002년 대선과 정치균열구조의 변화

- 지역균열
 - ✓ 지역주의 투표의 지속
- 세대균열
 - ✓ 세대간 지지후보의 차별성
 - ✓ 20-30대 vs 60대 이상
- 이념균열
 - ✓ 보수와 진보
 - ✓ 새로운 대한민국 vs 안정

2004년 총선과 선거제도의 변화

- 1인 2표제
 - ✓ 지역구 + 정당투표
 - ✓ 정당명부식 비례대표제 도입
- 진보정당의 국회진출
 - ✓ 민주노동당(10석)

정당	한나라	새천년민주	열린우리	자민련	국민통합21	민노
지역구	100	5	129	4	1	2
비례대표	21	4	23			8
계	121	9	152	4	1	10

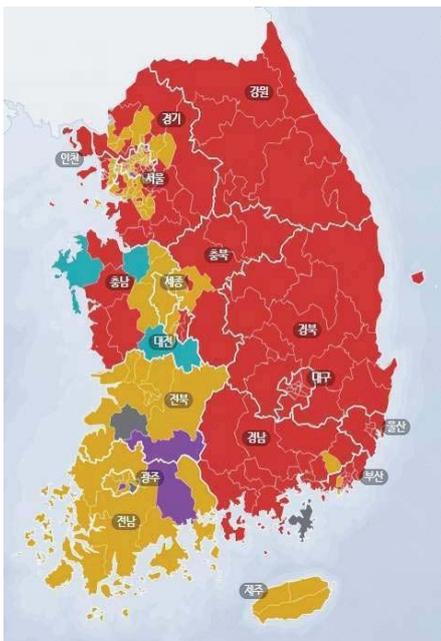
2016년 총선과 다당제

• 다당체계의 형성

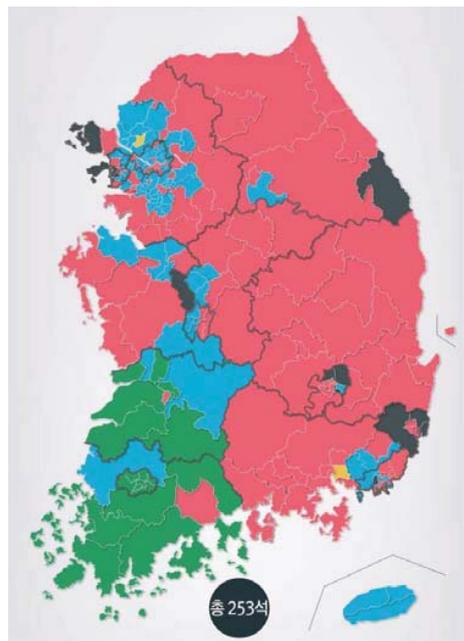
✓ 지역 및 이념 균열의 복합적 작용

• 제20대 총선 결과

정당	새누리	더민주	국민의당	정의당
정당득표율	33.5	25.5	26.7	7.2
의석수	122 (105+17)	123 (110+13)	38 (25+13)	6 (2+4)
의석점유율	40.7	41	12.7	2



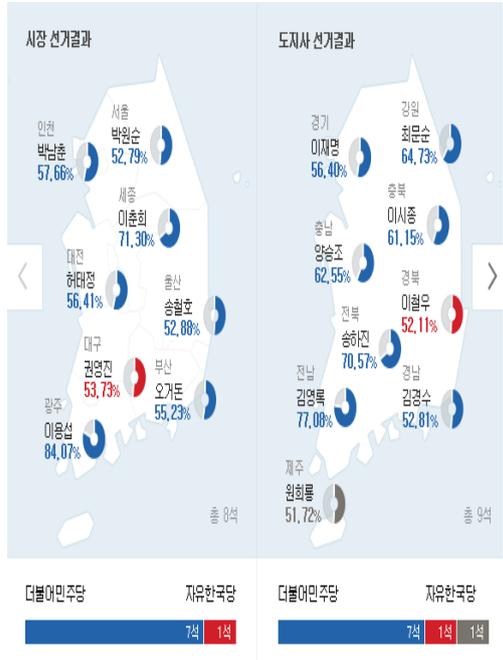
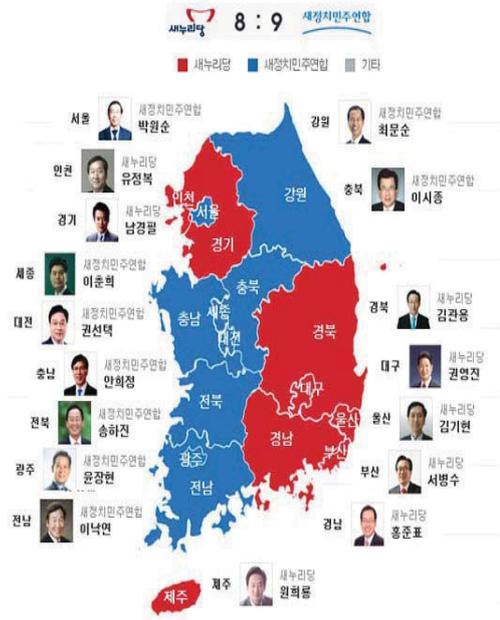
제19대 총선(2012)



제20대 총선(2016)

지방선거 (2014/ 2018)

지역별 시도지사 당선자



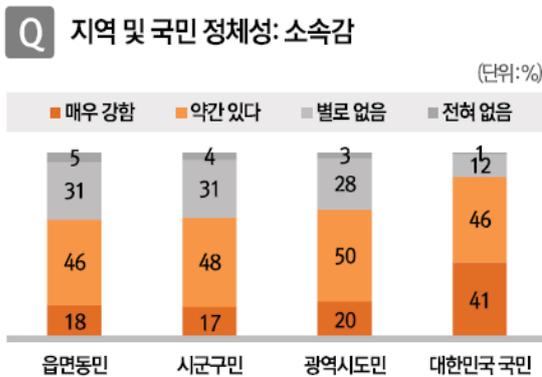
지방정치 현황과 문제점

- 지역이슈가 실종된 지방선거
 - ✓ 동시선거/ 중간선거적 특성
 - ✓ 지역주의 선거구도의 지속
- 중앙정치에 예속된 정당공천
 - ✓ 공천헌금, 중앙당과 국회의원의 영향력
 - ✓ 지방선거 정당공천 폐지 논란
- 지역정당 없는 지방정치
 - ✓ 지역주의 선거구도에서 지역주민의 선택 제한

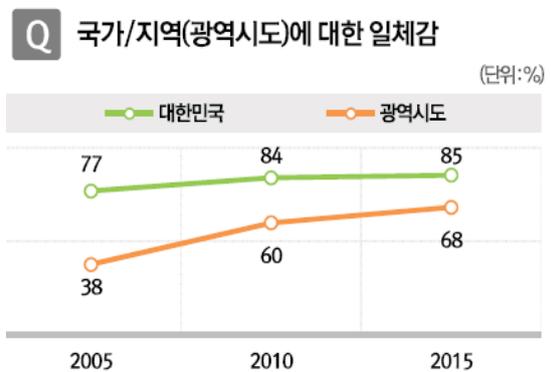
지방정치 활성화와 제도적 개선방안

- 선거제도 개선
 - ✓ 동시선거의 문제점 개선
 - ✓ 선거구제 개편과 비례제 확대
- 정당제도 개선
 - ✓ 지역정당 등 다양한 정치세력의 지방선거 참여 허용
 - ✓ 공천방식의 개선

지역 정체성과 정치신뢰

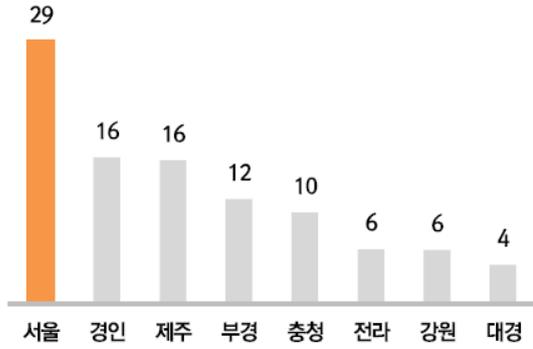


데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)



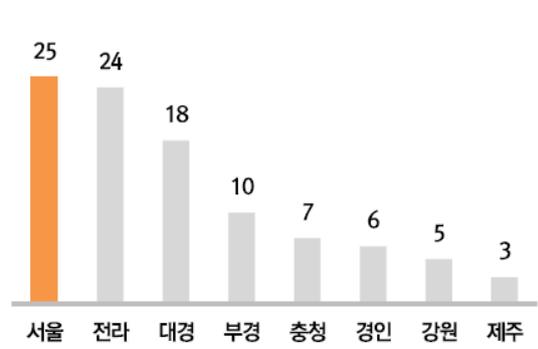
출처: EAI·고려대 아세아문제 연구소·한국리서치(2005-2015)

Q 가장 살아보고 싶은 동네(광역시도 기준)
(N=1,000,%)



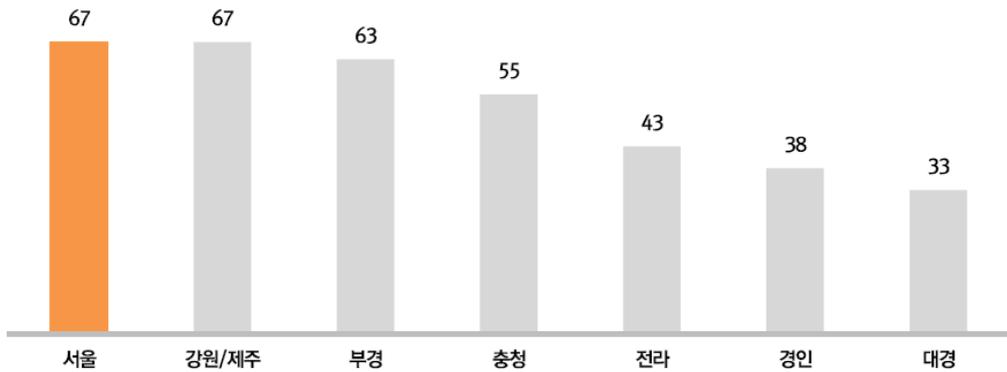
데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

Q 가장 살고 싶지 않은 동네(광역시도 기준)
(N=1,000,%)



데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

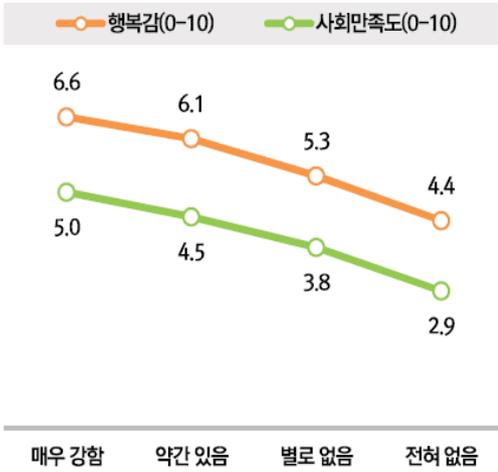
Q 권역별 살고 싶은 지역과 현 거주지역의 일치도



* 거주지역: 특별시, 광역시도 기준 응답을 권역별로 재분류한 결과
데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

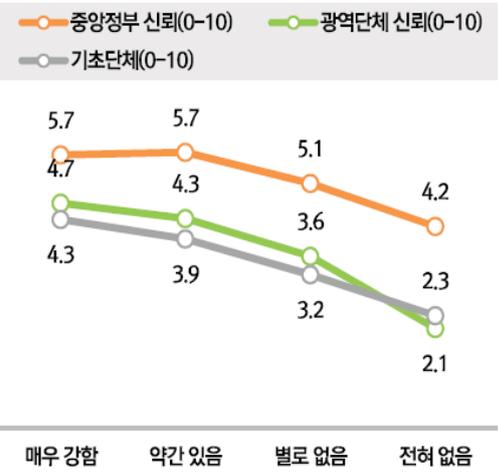
Q 지역 소속감과 행복감/사회만족도

(N=1,000, 점)



Q 지역 소속감과 정부 신뢰

(N=1,000, 점)



데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

Q 지방자치제도 이후 변화에 대한 인식

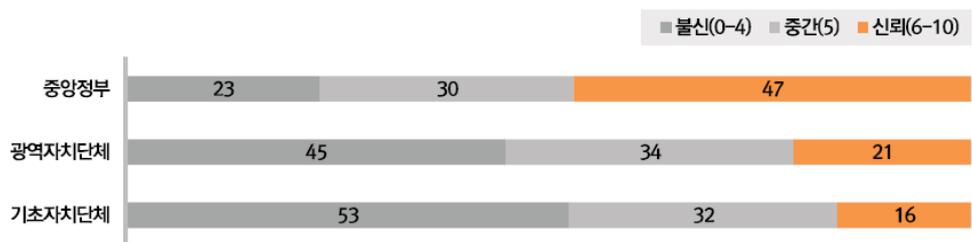
(각n=1,000, 단위:%)



데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

Q 중앙 정부 및 지방 정부 신뢰도

(각n=1,000, 단위:%)



데이터: CSID·한국리서치(2018.5, n=1,000)

충청 지역주의의 연속성과 변화

김 욱(배재대)

I. 서론

충청 지역은 민주화 이후 한국 선거에서 매우 중요한 위치를 차지해 왔다. 영호남 지역주의 대결 구도 하에서 충청 지역 유권자들은 특히 대통령 선거에서 소위 캐스팅 보트(casting vote)를 행사해 왔던 것이다. 14대 대선에서는 영남 편에 서서 김영삼 민자당 후보의 당선에, 그리고 15대와 16대 대선에서는 방향을 바꿔 호남 편에 서서 각기 김대중 새정치국민회의 후보와 노무현 새천년민주당 후보의 당선에 기여했던 것이다.

2000년대 들면서 한국 정치에서 지역주의 구도가 다소 약화되고 그 대신 세대 및 이념 갈등이 부상하고 있으며, 그에 따라 충청 지역의 캐스팅 보터로서의 역할이 다소 약화되고 있다. 지난 17대, 18대, 19대 대선에서 충청 지역 유권자가 선거 결과에 결정적인 역할을 하지 못한 것이 이와 무관하지 않다. 게다가 최근에는 충청지역의 정치적 환경 변화로 인해 충청 지역주의가 종식되었거나 혹은 그 성격이 크게 변화하고 있다는 주장도 제기되고 있다.

비록 충청 지역이 가졌던 캐스팅 보터로서의 역할이 다소 약화되고 있다고 하더라도, 전체 선거 결과를 가장 잘 대표해 주는 바로미터(barometer)의 역할은 점차 강화되고 있다. 다시 말하면, 충청 지역에서 승리한 정당이 전체 선거 결과에서 승리할 가능성이 매우 높다는 것이다. 이는 곧 충청 지역 유권자가 한국 유권자를 가장 잘 대표하고 있음을 시사한다. 한국 선거 정치의 주요 갈등인 지역, 세대, 이념 등 모든 측면에서 충청 유권자는 다른 어떤 지역 유권자에 비해 높은 대표성을 보이고 있는 것이다.

이 글은 민주화 이후 충청 지역주의의 연속성과 최근 변화를 살펴보는 데 일차적 목적이 있다. 이와 더불어서 최근의 충청 정치 변화와 그에 따른 충청 지역의 정치적 대표성 문제를 살펴보고 그에 근거하여 2020년 21대 총선에 대해서 전망해 보고자 한다. 다음 2절에서는 지역주의의 개념에 대해서 간략하게 살펴본다. 3절에서는 충청 지역주의의 역사적 발전과정을 집합자료를 통해 살펴본다. 4절에서는 최근의 선거 결과 분석을 통해 충청 유권자의 변화를 살펴본다. 5절에서는 충청 지역주의의 특성과 충청 지역의 정치적 대표

성 문제를 논의한다. 마지막 6절에서는 2020년 21대 총선을 충청 지역을 중심으로 전망해 보고자 한다.

II. 지역주의 개념의 다양성 및 정의

충청 지역주의에 대한 본격적인 논의에 앞서, 먼저 지역주의 개념을 분명히 정의할 필요가 있다. 사실 지역주의라는 용어는 매우 다양한 의미로 사용되고 있다. 예를 들어, 미시적 차원에서의 현상인 지역감정, 지역정서, 지역주의적 투표를 가리키기도 하고, 보다 거시적인 현상인 지역갈등, 지역주의 선거연합(정당구도) 등을 의미하기도 한다. 이 중에서 정치적인 의미가 강한 두 가지 의미는 물론 미시적 차원에서의 지역주의적 투표와 거시적 차원에서의 지역주의 선거구도이다.¹⁾

물론 이 둘은 서로 연결되어 있다. 보다 정확히 말한다면, 미시적 차원에서 유권자의 지역주의적 투표행태의 결과가 거시적 차원에서 지역주의 선거연합으로 나타난다고 할 수 있다. 문제는 이 둘 중 어디에 초점을 맞추는가이다. 정치적으로 보다 중요한 것은 거시적인 현상(즉, 지역주의 선거연합)임에 틀림없다. 그러나 이러한 거시적 현상의 기초가 미시적 차원에서의 유권자의 행동(즉, 지역주의적 투표)이라는 점에서, 지역주의 현상에 대한 과학적 이해를 위해서는 후자, 즉 지역주의적 투표에 분석의 초점을 맞출 필요가 있다고 본다.

따라서 필자는 유권자 수준에서의 지역주의적 투표 현상에 초점을 맞추고 있다. 그렇다면, 지역주의적 투표는 어떻게 정의할 수 있는가? 학자에 따라서, 혹은 연구 목적이나 방향에 따라서, 지역주의적 투표는 다양하게 정의되어 왔으며, 또한 그러한 다양성은 당연하다고 할 수 있다. 기존의 다양한 정의를 종합할 때, 한국적 상황에서 지역주의적 투표(regional voting)는 “유권자가 투표 선택을 할 때, 후보자의 출신 지역, 후보자가 속한 정당 지도자의 출신 지역, 혹은 가장 포괄적으로는 후보자가 속한 정당이 상징하는 지역이 어디인가를 고려하여 투표하는 현상”이라고 정의할 수 있을 것이다.

여기서 세 가지 지역 관련 기준이 제시되었는데, 이에 대한 부연 설명이 필요하다. 먼저 “후보자의 출신 지역”은 지역주의적 투표의 가장 오래된 기준으로서, 주로 대통령 선거에서 중요한 요인으로 작용하였다. 대통령 선거에서 후보자들이 자신의 출신지역에서 더 많은 표를 얻는 현상은 1963년 선거까지 거슬러 올라가며, 그 후 1967년, 1971년 선거에서도 어느 정도 지속된다. 이 당시의 지역주의적 투표는 주로 영호남 지역에 국한되었으며 그 정도가 그리 심하지 않아, 단순한 애향심의 발현으로서 이해될 수 있다. 이러한 기준이 유권자의 투표 선택에 지대한 영향을 미치기 시작한 것은 민주화 이후 처음 실시된

1) 지역주의 개념의 다양성에 대한 보다 자세한 논의는 김욱(2003)을 참조하라.

1987년의 대통령 선거부터였다.

둘째, “후보자가 속한 정당 지도자의 출신지역”이라는 기준은 후보들의 출신 지역이 모두 같을 확률이 높은 국회의원 선거나 지방선거에서 중요하게 작용하고 있다. 이러한 기준이 처음 대두된 것은 민주화 이후 소선거구 다수제 하에서 치러진 1988년 제13대 국회의원 선거였으며, 그 이후로 국회의원 선거 및 지방선거에서 꾸준히 유권자들이 사용하고 있는 기준이다. 이처럼 지역주의적 투표의 기준이 후보자의 출신지역에서 정당지도자의 출신지역으로 확대된 것은 커다란 정치적 의의를 갖는 현상이다. 다시 말하면, 지역주의적 투표가 후보자 개인에 대한 지지의 차원을 넘어서 그가 이끌고 있는 정당 전체에 대한 지지 차원으로 확대 발전된 것이다. 많은 학자들이 1980년대 후반을 지역주의 선거연합이 형성된 시기로 보는 것도 그 이유이다.

셋째, “후보자가 속한 정당이 상징하는 지역”이라는 기준은 가장 최근에 등장한 기준이면서도 동시에 가장 포괄적인 기준이다. 1997년 15대 대통령선거 때부터 영남 지역의 경우 후보나 정당지도자의 출신 지역과는 상관없이 영남 지역을 상징한다고 할 수 있는 한나라당의 후보를 지지하는 현상이 발생하였으며, 이는 2000년 총선과 2001년 지방선거, 그리고 2002년의 16대 대통령선거까지 이어지고 있다. 이러한 현상도 지역주의적 투표에 포함하기 위해서는 이처럼 포괄적인 기준이 필요한 것이다. 이처럼 유권자의 지역주의적 투표의 기준이 정치인의 출신지역과는 상관없이 특정정당이 상징하는 지역이라는 포괄적인 기준으로 발전된 것은, 한국 선거에 있어서 지역주의 선거연합이 상당히 공고화되었음을 의미한다.

이러한 지역주의적 투표의 정의에 대한 논의를 통해 알 수 있는 것은 지역주의적 투표라는 현상이 시대에 따라, 선거유형에 따라, 그리고 지역에 따라 다른 형태를 나타낼 수 있다는 사실이다. 시대별로 지역주의적 투표의 기준이 후보자의 출신지역에서 후보자가 속한 정당지도자의 출신지역, 그리고 후보자가 속한 정당이 상징하는 지역으로 점차 확대되어 온 것은 물론, 선거 유형(대통령선거, 국회의원선거, 지방선거)에 따라 다른 기준이 사용되고 있는 것이다. 물론 지역에 따라서도 지역주의가 다른 형태로 발전하고 있음은 당연한데, 다음 장에서 충청 지역주의의 역사적 발전 과정을 살펴보고 이를 통해 충청 지역주의의 특성을 논의해 보고자 한다.

Ⅲ. 충청 지역주의의 역사적 발전 과정

충청 지역주의가 정치적으로 처음 표출된 것은 1987년 제13대 대통령선거를 통해서이며, 그 후 30여년을 걸치면서 오늘날에 이르고 있다. 이번 장에서는 민주화 이후부터

2000년대 중반까지 충청 지역주의의 역사적 발전 과정을 대통령선거 및 국회의원 선거 결과에 대한 집합자료를 중심으로 살펴보고자 한다. 참고로 자료는 중앙선거관리위원회 홈페이지 역대선거정보시스템을 통해 입수한 것이다. (<http://www.nec.go.kr/sinfo>)

1. 충청 지역주의의 탄생

1987년 제13대 대통령선거에서 당시 공화당의 김종필 후보는 충청 지역을 대표하여 출마하였다. 노태우, 김영삼, 김대중 후보가 각기 경북, 경남, 호남 지역을 대표하며 출마한 상태에서, 김종필 후보가 충청의 대표주자로 나섰던 것이다. 영호남에 비해 지역색이 약하고, 인구 수도 상대적으로 적은 충청 지역이었지만, 타 지역에서의 지역주의에 대한 일종의 반작용으로 나름대로의 지역주의를 탄생시키게 된 것이다.

〈표1〉은 당시 선거에서 주요 후보들의 충청 지역내 득표율을 보여주고 있다. 일단 김종필 후보가 타 지역에 비해 충청 지역에서 상대적으로 높은 지지를 받았음을 알 수 있다. 특히 충남(대전 포함)에서는 김종필 후보가 무려 45.0%의 득표율을 기록하였는데, 이는 전국 득표율(8.1%)의 5배도 넘는 놀라운 수치였다. 한편 충북에서의 김종필 지지율은 13.5%로 전국적 지지율에 비해 약 5.4%포인트 정도 높았다.

여기서 강조할 점은 충남과 충북의 커다란 차이이다. 충남에서는 김종필 후보의 우세가 뚜렷한 반면, 충북에서는 그렇지 못했다. 실제로 충북지역에서 가장 강세를 보인 후보는 오히려 민정당의 노태우 후보라고 할 수 있다. 노태우 후보의 충북 지역내 득표율은 46.9%였는데, 이는 전국 득표율 36.6%에 비해 10.3%포인트 높은 수치였다. 이렇게 보면, 초창기 충청 지역주의는 보다 정확히 표현하면 ‘충남 지역주의’였다고 할 수 있다.

충청 지역주의는 1988년 제13대 국회의원 선거를 거치면서 자리를 잡는다. 김종필이 이끄는 공화당은 충청 지역에서 커다란 성공을 거둔다. 〈표2〉에 따르면, 공화당의 전국 득표율이 15.6%임에 반해 충남지역에서의 득표율은 46.5%, 그리고 충북지역에서의 득표율은 33.3%에 달했다. 전국 득표율에 비해 충남에서는 약 31%포인트, 충북에서는 약 18%포인트 높은 득표율을 기록했던 것이다.

여기서 두드러진 현상은 제13대 대선에서 주로 충남 지역에 집중되었던 충청 지역주의가 충북 지역으로까지 확산되었다는 사실이다. 제13대 대선에서 공화당의 김종필 후보가 충북 지역에서 13.5%의 득표율을 기록한 데 반해, 제13대 총선에서 충북 지역내 공화당의 득표율은 무려 33.3%에 달했다. 물론 이 수치는 민정당의 득표율(43.7%)에는 못 미치는 것이었지만, 민주당과 평민당의 득표율을 크게 앞서는 것이었다.

제14대 대통령선거에서는 김종필 후보가 출마하지 않았다. 1990년 1월 소위 ‘3당합당’으로 김종필이 이끄는 공화당이 민자당으로 흡수되었기 때문이다. 그렇다면, 과연 충청 유권자들은 김종필이 속한 민자당의 김영삼 후보에게 상대적으로 높은 지지를 보였을까?

〈표3〉에 따르면 분명히 그렇다고 답하기 어렵다. 김영삼 후보는 비록 대전, 충남, 충북 세 지역 모두에서 최다 득표를 하는 데는 성공하였지만, 동시에 전국 득표율에 못 미치는 득표율을 기록하였다. 실제로 세 지역 모두에서 상대적으로 우세를 보인 후보는 국민당의 정주영 후보로서, 대전에서 7.0%포인트, 충남에서 8.9%포인트, 그리고 충북에서 7.6%포인트 정도의 추가 득표율을 기록하였다.

결국 제13대 대통령 선거에서 김종필 후보에 의해 출현했던 충청 지역주의는 제13대 국회의원 선거를 거치면서 자리를 잡지만, 제14대 대통령 선거로까지 강하게 연결되지는 못했다. 이러한 결과는 두 가지를 시사한다. 첫째는 영남과 호남 지역주의와 비교할 때 충청 지역주의는 기반이 취약했다는 점이다. 앞에서 이미 언급한 바와 같이, 충청 지역주의는 탄생할 때부터 영남과 호남 지역주의에 대한 반작용이라는 성격이 강하였다. 또 한 가지 시사점은 지역에 기반을 둔 정당이 존재하지 않을 경우, 지역주의가 유지되기 어렵다는 사실이다. 이는 제15대 대통령선거에서 자민련이라는 지역정당을 유지한 채 김대중 후보와 연합했을 때의 결과와 좋은 대조를 이루고 있다.

〈표1〉 제13대 대통령선거(1987년)에서 충청 지역내 주요 후보 득표율

	민정당 노태우	민주당 김영삼	평민당 김대중	공화당 김종필	기타 후보	계
전국	8,282,738 (36.6%)	6,337,581 (28.0%)	6,113,375 (27.0%)	1,823,067 (8.1%)	46,650 (0.2%)	22,603,411 (100%)
충남 (대전 포함)	402,491 (26.2%)	246,527 (16.1%)	190,772 (12.4%)	691,214 (45.0%)	3,902 (0.3%)	1,534,906 (100%)
충북	355,222 (46.9%)	213,851 (28.2%)	83,132 (11.0%)	102,456 (13.5%)	2,796 (0.4%)	757,457 (100%)

〈표2〉 제13대 국회의원선거(1988년)에서 충청 지역내 주요 정당 득표율

	민정당	민주당	평민당	공화당	기타 정당 및 무소속	계
전국	6,670,494 (34.0%)	4,680,175 (23.8%)	3,783,279 (19.3%)	3,062,506 (15.6%)	1,445,586 (7.4%)	19,642,040 (100%)
충남 (대전 포함)	423,619 (30.2%)	210,784 (15.0%)	53,873 (3.8%)	652,613 (46.5%)	63,930 (4.5%)	1,404,819 (100%)
충북	306,551 (43.7%)	112,131 (16.0%)	9,724 (1.4%)	233,609 (33.3%)	40,198 (5.7%)	702,213 (100%)

〈표3〉 제14대 대통령선거(1992년)에서 충청 지역내 주요 후보 득표율

	민자당 김영삼	민주당 김대중	국민당 정주영	신정당 박찬종	기타 후보	계
전국	9,977,332 (42.0%)	8,041,284 (33.8%)	3,880,067 (16.3%)	1,516,047 (6.4%)	360,679 (1.5%)	23,775,409 (100%)
대전	202,137 (35.2%)	165,067 (28.7%)	133,646 (23.3%)	64,526 (11.2%)	9,027 (1.6%)	574,403 (100%)
충남	351,789 (37.0%)	271,921 (28.6%)	240,400 (25.2%)	64,117 (6.7%)	24,227 (2.5%)	952,454 (100%)
충북	281,678 (38.3%)	191,743 (26.0%)	175,767 (23.9%)	68,900 (9.4%)	18,083 (2.5%)	736,171 (100%)

2. 충청 지역주의의 전성기

제14대 대통령선거에서 주춤했던 충청 지역주의는 제15대 국회의원 선거를 통해 화려하게 부활한다. 김영삼에게 버림받은 김종필은 1995년 충청 지역을 기반으로 한 자유민주연합(자민련)을 창당하였으며, 자민련은 1996년 제15대 국회의원 선거에서 큰 성공을 거두었다. 〈표4〉에서 볼 수 있듯이, 자민련의 전국적 득표율은 16.2%에 머물렀지만, 대전, 충남, 충북 세 지역에서는 49.8%, 51.2%, 그리고 39.4%의 놀라운 득표율을 기록했다. 대전과 충남에서 약 50%의 득표율을 기록했을 뿐만 아니라, 충북에서도 신한국당을 제치고 가장 높은 득표율을 기록했다. 바야흐로, 충청 지역주의의 전성기가 도래한 것이다.

충청 지역주의는 제15대 대통령 선거에서도 이어진다. 이번 선거에서도 자민련의 김종필 후보는 출마하지 않았다. 대신 소위 'DJP연합'을 통해 국민회의 김대중 후보를 지지하였다. 한편 이번 선거에서는 또 다른 충청 출신 (충남 논산) 이인제 후보가 국민신당 후보로 출마하였다. 충청 지역을 대표하던 김종필과 그가 이끄는 자민련이 김대중 지지를 선언한 상태에서 또 다른 충청 출신 후보가 출마하였던 것이다. 과연 충청 유권자들은 어떻게 반응하였을까?

〈표5〉에 따르면, DJP 연합은 전반적으로 성공했다고 볼 수 있다. 김대중 후보는 대전과 충남에서 전국 득표율(40.3%)에 비해 각각 4.7%포인트, 8%포인트 상회하는 상대적으로 높은 득표율을 기록하였다. 비록 충북 지역에서는 전국 득표율에 2.9%포인트 못 미치는 득표율(37.4%)을 기록했지만, 전체적으로 김대중 후보가 충청 지역에서 우세를 보인 것은 틀림없다. 특히 14대 대통령선거 당시 김대중 후보가 충청 지역에서 20%대의 득표율을 보였던 것과 비교한다면, 이는 커다란 성공이었다. 그리고 충청 지역에서의 선전이 김대중 후보의 당선에 결정적인 요인이었음은 그 누구도 부정할 수 없다.

한편 이인제 후보 또한 대전, 충남, 충북 세 지역 모두에서 전국 득표율(19.2%)에 비해

상대적으로 높은 득표율을 기록하였다. 이는 김종필과 자민련에 대한 충청 유권자의 충성심이 새로운 이 지역 출신 정치지도자의 등장으로 약화될 수 있음을 시사하는 결과였으며, 실제로 제15대 대선을 기점으로 충청 지역에서 김종필과 자민련의 세력은 약화되기 시작하였다. 결론적으로 제15대 대선에서 충청 지역주의는 나름대로의 위력을 과시하였으며, 이의 가장 커다란 피해자는 이회창 후보였다. 그러나 그 과정에서 충청 지역주의가 두 갈래로 나누어지는 현상이 발생하였으며, 이는 다음의 선거에서 충청 지역주의가 약화되는 단초를 제공한다.

〈표4〉 제15대 국회의원선거(1996년)에서 충청 지역내 주요 정당 득표율

	신한국당	국민회의	민주당	자민련	기타 정당 및 무소속	계
전국	6,783,730 (34.5%)	4,971,961 (25.3%)	2,207,695 (11.2%)	3,178,474 (16.2%)	2,511,213 (12.8%)	19,653,073 (100%)
대전	111,432 (21.4%)	59,407 (11.4%)	65,695 (12.6%)	258,642 (49.8%)	24,408 (4.7%)	519,584 (100%)
충남	246,410 (28.9%)	52,343 (6.1%)	67,649 (7.9%)	436,676 (51.2%)	49,829 (5.8%)	852,907 (100%)
충북	206,855 (31.5%)	58,411 (8.9%)	58,252 (8.9%)	258,197 (39.4%)	74,238 (11.3%)	655,953 (100%)

〈표5〉 제15대 대통령선거(1997년)에서 충청 지역내 주요 후보 득표율

	한나라당 이회창	국민회의 김대중	국민신당 이인제	국민승리21 권영길	기타 후보	계
전국	9,935,718 (38.7%)	10,326,275 (40.3%)	4,925,591 (19.2%)	306,026 (1.2%)	148,828 (0.6%)	25,642,438 (100%)
대전	199,266 (29.2%)	307,493 (45.0%)	164,374 (24.1%)	8,444 (1.2%)	3,316 (0.5%)	682,893 (100%)
충남	235,457 (23.5%)	483,093 (48.3%)	261,802 (26.1%)	9,604 (1.0%)	11,242 (1.1%)	1,001,198 (100%)
충북	243,210 (30.8%)	295,666 (37.4%)	232,254 (29.4%)	10,232 (1.3%)	8,454 (1.1%)	789,816 (100%)

3. 충청 지역주의의 약화와 변화

제15대 대선에서 나타났던 충청 지역주의의 분열 조짐은 제16대 국회의원 선거에서의 자민련의 퇴조 현상으로 발전한다. 이인제가 이끄는 민주당이 충청 지역에서 약진하면서,

김종필이 이끄는 자민련의 충청 지역에서의 우위가 상당 부분 약화되었다. <표6>에 따르면, 자민련은 전국 득표율이 10% 이하로 떨어지면서, 동시에 대전, 충남, 충북 세 지역 모두에서 제15대 국회의원 선거에 비해 10%포인트 이상의 득표율 감소를 경험하였다. 물론 전국 득표율에 비해 충청 지역에서 자민련의 득표율은 여전히 상대적으로 높았지만, 지역내 맹주 자리를 더 이상 유지할 수 없게 된 것이다.

제16대 대통령선거에서 자민련은 후보를 내지 않았으며, 김종필은 그 어떤 후보와의 연합도 하지 않았다. 또한 민주당의 대선 후보로 유력시되던 충청 출신 이인제 후보가 경선에서 노무현 후보에게 패배함으로써, 제16대 대선에서 충청 지역주의는 그 힘을 발휘하지 못할 것으로 예상되었다. 적어도 지역 출신 정치지도자와의 유대감에 기반한 전통적 의미의 지역주의가 원천적으로 불가능한 상태였던 것이다.

이러한 상태에서 노무현 후보는 선거운동 과정에서 “신행정수도의 충청권 이전”이라는 정책공약을 제시함으로써, 충청지역 유권자의 높은 지지를 확보하는 데 성공하였다. <표7>에 따르면, 노무현 후보는 대전, 충남, 충북 세 지역 모두에서 50% 이상의 득표율을 기록하는 데 성공하였으며, 이는 노무현 후보의 전국 득표율 48.9%를 상회하는 것이었다. 이 같은 충청 지역에서의 상대적으로 높은 지지가 노무현 후보의 당선에 결정적인 역할을 했음은 주지의 사실이다.

이러한 결과는 충청 지역주의가 새로운 형태로 발전할 가능성을 보여준 것이었다. 과거의 전통적인 지역주의가 정치지도자의 출신지역에 기반한 것이었다면, 이번에 충청지역에서 새로 나타난 지역주의적 투표는 정책 공약과 그에 따른 구체적인 경제적 이익에 기반한 것이라고 할 수 있다.²⁾ 다시 말하면, 출신 지역과는 상관없이 충청 지역에 가장 커다란 이익을 가져다 줄 정치인과 정당을 지지하는 실리적이고 공리적인 행태라고 할 수 있다.(김욱 2004)

2004년 제17대 국회의원 선거에서도 새로운 형태의 충청 지역주의는 여전히 강세를 보였다. <표8>에 따르면, 자민련의 득표율은 더욱 떨어진 반면에, 노무현 대통령의 주도 하에 민주당으로부터 분리한 열린우리당은 충청 지역에서 커다란 성공을 거두었다. 충남을 제외한 대전과 충북 지역에서 열린우리당은 전국적 득표율(42%)을 상회하는 상대적으로 높은 득표율을 기록했을 뿐만 아니라, 세 지역 모두에서 최다 득표율을 기록한 정당으로 부상하였다. 이러한 충청 지역내 열린우리당의 부상은 새로운 형태의 지역주의가 정착하고 있음을 의미하는 것이다. 제17대 국회의원 선거에서 전국적으로 가장 중요한 쟁점은 노무현 대통령 탄핵이었다. 그러나 적어도 충청 지역에서는 대통령 탄핵이라는 상징적인 이슈의 기저에는 행정수도 이전이라는 구체적이고 실리적인 이슈가 깔려있었다고 할 수 있다.

2) 물론 전통적인 의미의 지역주의적 투표도 결국은 경제적 이익을 기대한 것이라고 볼 수 있으며, 바로 이러한 측면에서 지역주의적 투표도 합리적 선택이라는 주장이 가능하다. (조기숙 2000) 그러나 전통적인 지역주의적 투표가 기대하는 경제적 이익은 막연하고 애매모호한 것임에 비해, 충청지역에서 새롭게 나타난 지역주의적 투표는 매우 구체적이고 가시적인 경제적 이익에 기반하고 있다는 점에서 둘은 분명히 구분할 수 있다.

〈표6〉 제16대 국회의원선거(2000년)에서 충청 지역내 주요 정당 득표율

	한나라당	민주당	자민련	민국당	기타 정당 및 무소속	계
전국	7,365,359 (39.0%)	6,780,625 (35.9%)	1,859,331 (9.8%)	695,423 (3.7%)	2,204,002 (11.7%)	18,904,740 (100%)
대전	115,186 (23.3%)	140,745 (28.4%)	169,683 (34.3%)	4,607 (0.9%)	64,530 (13.0%)	494,751 (100%)
충남	141,684 (17.4%)	244,128 (30.0%)	319,066 (39.2%)	9,279 (1.1%)	99,913 (12.3%)	814,070 (100%)
충북	193,089 (30.6%)	197,459 (31.3%)	185,920 (29.5%)	4,143 (0.7%)	49,753 (7.9%)	630,364 (100%)

〈표7〉 제16대 대통령선거(2002년)에서 충청 지역내 주요 후보 득표율

	한나라당 이회창	민주당 노무현	하나로연합 이한동	민주노동당 권영길	기타 후보	계
전국	11,443,297 (46.6%)	12,014,277 (48.9%)	74,027 (0.3%)	957,148 (3.9%)	73,167 (0.3%)	24,561,916 (100%)
대전	266,760 (39.8%)	369,046 (55.1%)	2,157 (0.3%)	29,728 (4.4%)	2,155 (0.3%)	669,846 (100%)
충남	375,110 (41.2%)	474,531 (52.2%)	4,973 (0.5%)	49,579 (5.5%)	5,625 (0.6%)	909,818 (100%)
충북	311,044 (42.9%)	365,623 (50.4%)	3,205 (0.4%)	41,731 (5.8%)	3,559 (0.5%)	725,162 (100%)

〈표8〉 제17대 국회의원선거(2004년)에서 충청 지역내 주요 정당 득표율

	한나라당	민주당	열린우리당	자민련	기타 정당	계
전국	8,083,609 (37.9%)	1,698,368 (8.0%)	8,957,665 (42.0%)	569,083 (2.7%)	2,022,045 (9.5%)	21,330,770 (100%)
대전	133,838 (22.4%)	19,423 (3.2%)	273,807 (45.8%)	132,148 (22.1%)	39,142 (6.5%)	598,358 (100%)
충남	123,054 (15.8%)	28,447 (3.6%)	303,201 (38.8%)	263,191 (33.7%)	62,624 (8.0%)	780,517 (100%)
충북	203,776 (32.6%)	6,520 (1.0%)	315,698 (50.5%)	57,747 (9.2%)	42,020 (6.7%)	625,761 (100%)

주) 제16대까지의 국회의원 선거 결과는 지역구 후보에 대한 투표를 가지고 정당 득표율을 계산한 것임에 비해, 제17대 국회의원 선거 결과는 새로 신설된 정당투표를 집계한 것이다. 따라서 양자의 직접적인 비교는 조심해야 한다.

4. 충청 지역주의의 퇴조 및 종식(?)

2000년 중반 이후 충청 지역주의는 적어도 계속 약화되었고, 적어도 표면상으로는 거의 사라져가고 있다고 할 수 있다. 자민련의 뒤를 이어, 국민중심당과 자유선진당이 지역정당으로 자리잡기 위해 노력했으나, 결과적으로는 실패로 끝나고 말았다. 국민중심당은 그리 오래 가지 못했으며, 자유선진당의 경우 2008년 제18대 국회의원 선거와 2010년 지방선거에서는 대전과 충남 지역에서 상당한 성공을 거두었으나, 2012년 제19대 국회의원 선거에서는 지지율이 크게 감소하였다.

2008년 제18대 국회의원선거부터 2012년 제19대 국회의원선거 기간 동안 주요 정당별 득표율 추이를 보면 (〈표9〉 참조), 새누리당(구 한나라당)과 민주통합당(구 통합민주당)의 정당 득표율은 증가한 반면, 자유선진당의 득표율은 크게 감소한 것을 알 수 있다. 2012년 선거에서의 실패는 자유선진당의 급격한 몰락을 가져왔고, 결국 2012년 10월 대선을 앞두고 당시 새누리당과 공식적으로는 합당하였지만 실제로는 흡수 통합되고 말았다.

지역정당이 사라진 이후 충청 지역주의는 표면상 사라진 것으로 볼 수 있다. 지역에 기반을 둔 정당으로의 표 쏠림 현상이 없어졌기 때문에, 적어도 집합 수준에서 지역주의는 거의 존재하지 않는다고 보아도 될 것이다. 그러나 앞에서 논의한 보다 미시적 수준 (즉 유권자 수준)에서의 지역주의 개념을 적용한다면, 충청의 지역주의가 사라졌다고 보기는 힘들다. 충청 지역의 유권자 중 상당수가 자신의 지역을 고려하여 특정 후보나 특정 정당을 지지한다면, 이는 분명 지역주의 투표이기 때문이다. 지역 정당이 고려해야만 지역주의가 존재하는 것은 아니다.

다음 장에서 보다 본격적으로 논의하겠지만, 최근의 선거에서 충청 유권자의 투표 행태를 분석해 보면 여전히 지역주의는 어느 정도 살아있다고 볼 수 있다. 다만 그것이 과거와 같이 지역정당을 지지하는 형태를 띠는 대신에, 상황에 따라서 지역의 이익을 위해 특정 정당에게 투표하는 형태로 바뀌고 있다. 즉 충청 지역주의의 특성이라고 할 수 있는 실리적 측면과 가변성을 보이면서 다른 형태의 지역주의로 변화하고 있다고 할 수 있다.³⁾

〈표9〉 2008-2012년 사이 주요 정당의 정당 득표율 변화

새누리당(구 한나라당)

	2008년 18대 총선	2010년 지방선거 광역의회	2012년 19대 총선	2008년에서 2012년 변화	2010년에서 2012년 변화
대전	24.8%	24.8%	34.3%	+9.5%포인트	+9.5%포인트
충남	27.1%	23.8%	36.6%	+9.5%포인트	+12.8%포인트
충북	34.0%	34.0%	43.8%	+10.2%포인트	+10.2%포인트

3) 물론 이러한 현상을 단순히 충청 유권자의 특성으로 볼 것인지, 아니면 지역주의의 한 형태로 볼 것인지는 논자의 입장에 따라서 의견이 다를 수 있다.

민주통합당(구 통합민주당)

	2008년 18대 총선	2010년 지방선거 광역의회	2012년 19대 총선	2008년에서 2012년 변화	2010년에서 2012년 변화
대전	18.6%	29.8%	33.7%	+15.1%포인트	+3.9%포인트
충남	13.5%	28.2%	30.4%	+16.9%포인트	+2.2%포인트
충북	23.9%	45.3%	36.0%	+12.1%포인트	-9.3%포인트

자유선진당

	2008년 18대 총선	2010년 지방선거 광역의회	2012년 19대 총선	2008년에서 2012년 변화	2010년에서 2012년 변화
대전	34.3%	37.0%	17.9%	-16.4%포인트	-19.1%포인트
충남	37.8%	38.0%	20.4%	-17.4%포인트	-17.6%포인트
충북	13.7%	7.9%	5.3%	-8.4%포인트	-2.6%포인트

IV. 충청 지역주의의 특성과 최근 변화

1. 충청 지역주의의 특성: 영호남 지역주의와의 비교를 중심으로

영호남 지역의 지역주의와 비교해 볼 때, 충청 지역주의가 가지는 특성은 다음의 서로 연관된 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 충청 지역주의는 영호남 지역주의에 비해 그 강도가 약하다. 충청 지역은 타지방 사람들의 비율이 높은 편이기 때문에, 영호남에 비해 본래 지역색이 약한 편이다. 따라서 충청 지역주의는 영호남 지역주의에 대한 일종의 반작용으로서 탄생한 측면이 강하다고 할 수 있다.

둘째, 충청 지역주의는 영호남 지역주의와 달리 패권지향적이지 않으며, 상당히 전략적인 성격을 갖고 있다. 1987년 제13대 대통령선거에서 김종필 후보가 출마한 이후 충청을 기반으로 하는 정당의 후보가 대선에서 강력한 주자로 나선 적이 한 번도 없다. 영호남에 비해 인구도 적은 편이고 지역주의의 강도도 상대적으로 낮기 때문에, 스스로 대권을 장악하기보다는 특정 세력과의 연합을 통한 일종의 캐스팅 보터(casting voter)의 역할을 주로 담당해 왔다. 제14대 대선에서는 3당합당을 통해 김영삼의 당선에 간접적으로 기여했으며, 제15대 대선에서는 DJP연합을 통해 김대중의 당선에 결정적 역할을 했다. 그리고 제16대 대선에서는 행정수도 이전 공약이 주효하면서 노무현의 당선에 크게 기여했다.

이러한 충청 지역주의의 전략적 특성은 그 연합 상대와 연합 형태의 다양성에서도 나타나고 있다. 충청 지역주의는 때로는 영남 세력과 (제14대 대선), 때로는 호남 세력과 (제15대, 제16대 대선) 연합했다. 그 연합 형태에 있어서도 때로는 합당을 통해 (3당합당), 때로는 정당간 연합을 통해 (DJP 연합) 연합했다. 그리고 제16대 대선에서는 이인제라는 충청 출신 정치인을 호남에 기반을 둔 민주당의 후보로 내세움으로써 양 지역간 연합을 시도하였으나, 실패로 돌아가고 말았으며, 이는 결국 노무현 후보에 의한 구체적 정책 공약을 통한 연합(행정수도 이전)으로 대체되었다.

셋째, 충청 지역주의는 이념성이 약하고 실리적 측면이 강하다고 할 수 있다. 영남과 호남의 지역주의 대결이 각기 보수와 진보의 색채를 띠면서 이념 갈등과 증척되고 있음에 반해, 충청 지역주의는 분명한 이념적 색채를 드러내지 않고 있다. 이는 부분적으로는 앞에서 언급한 충청 지역주의의 두 가지 특성(강도가 낮고, 패권지향적이지 않다는 점)과 깊은 연관이 있다. 대권을 두고 경쟁하는 영호남 지역주의가 나름대로의 독특한 정치적 성향을 발전시킬 수밖에 없었던 것과 달리, 충청 지역주의는 무색무취의 유연성을 강조해야만 했던 것이다. 또한 분명한 색깔을 드러냄으로써 갈등을 초래하기보다는 화합과 실리를 중시하며 속을 잘 드러내지 않는 충청 지역민의 문화적 특성도 작용하는 것으로 생각된다.

이념 대신에 충청 지역주의는 구체적 정책을 통한 실리적 측면을 중시하고 있다. 충청 지역민 사이에는 다른 지역에 비해 소외되고 있다는 생각이 널리 퍼져있다. 따라서 정치 이념을 떠나서 충청 지역의 발전에 도움이 된다면, 누구와도 연합할 준비가 되어 있다. 2002년 대선과 2004년 총선에서는 행정수도 이전이라는 구체적 실리 때문에 노무현 세력을 지지했던 충청 유권자들이지만, 이 공약의 효과가 거의 끝난 2006년 지방선거에서는 한나라당에게 표를 몰아주었다. 그리고 지난 2007년 4월의 대전 보궐선거에서는 한나라당에 대한 지지를 철회하고, 국민중심당 후보를 당선시키는 상당히 변덕스러운 모습을 보여주었다. 이러한 가변성은 충청 지역민의 실리적 측면을 간접적으로 나타내는 현상이라고 생각한다.

충청 지역주의는 영호남 지역주의에 비해 공고화의 수준이 낮다고 할 수 있다. 처음부터 영호남 지역주의에 대한 반작용으로 탄생했으며 표의 수나 결속력의 측면에서도 상대적으로 열세에 위치한 충청 지역주의는 주도적으로 대권을 차지할 능력을 결여하고 있다. 따라서 충청 지역주의는 전략적 성격을 강하게 띠며 유연하고 다양한 모습으로 나타나게 되었으며, 또한 영호남 지역주의에 비해 이념성이 약하고 대신 실리적인 측면을 강조하게 되었다. 영호남 지역주의가 각기 보수 및 진보 이념과 증척되면서 한국 정치의 커다란 균열 축을 구성했다면, 충청 지역주의는 그러한 공고화를 경험하지 못하고 아직도 가변성을 강하게 지니고 있다. 그리고 이러한 충청 지역주의의 특성은 부분적으로 충청 지역의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 특성을 반영하는 것이다.

2. 충청 지역주의의 최근 성격 변화

충청 지역 정치의 최근 변화는 앞에서 언급한 충청 지역주의의 성격에도 일정 부분 변화를 가져왔다. 가장 중요한 변화는 충청 지역주의의 가장 중요한 특징 중의 하나였던 실리적 속성이 선거에서 두드러지게 나타나지 않는다는 것이다. 그런데 이러한 변화는 충청 유권자의 의식의 변화를 반영한다기보다는 지역의 이해가 걸린 이슈(예를 들면, 세종시 건설, 과학비즈니스벨트 등)가 사라졌다는 외부적 요인이 더욱 크게 작용하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 다시 말하면, 지역의 이해관계가 걸린 새로운 이슈가 등장한다면, 충청 지역주의의 실리적 속성은 언제든지 다시 부활할 수 있다는 것이다.

이와 연관된 또 다른 변화는 충청 지역주의의 응집력 혹은 표 쏠림 현상이 과거에 비해서 감소했다는 것이다. 과거 선거에서는 지역의 이해가 걸린 대형 이슈가 있을 때는, 이러한 이슈를 중심으로 충청 유권자의 표가 특정 정당에게 쏠리는 현상이 빈번히 발생했다. 그리고 이는 현 집권 여당에게 불리하게 작용한 경우가 많았다. 그러나 대형 지역 이슈가 부재하고 지역의 이익을 내세우던 자유선진당이 몰락하면서, 충청 유권자의 응집력은 감소하고, 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 새누리당에게 유리하게 작용하였고, 결과적으로 지역 내에서 새누리당과 새정치민주연합 양당 간의 팽팽한 균형을 초래하게 되었다.

이러한 변화에도 불구하고, 충청 지역주의의 또 다른 주요 특성인 유연성과 가변성은 여전히 지속되고 있다. 충청 지역 유권자는 타 지역 유권자에 비해 이념에 사로잡혀 있지 않으며, 시대의 흐름을 반영하여 선거 때마다 유동적인 투표 행태를 보여 왔는데, (김육 2007) 이러한 성격은 최근의 선거에서도 지속되고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 2012년 총선에서는 새정치민주연합의 지지율이 큰 폭으로 상승했고, 2014년 지방선거에서는 새누리당의 지지율이 크게 상승했다.

이러한 충청 유권자의 유연성과 유동성은 한 선거 내에서의 분할투표를 통한 균형 잡기로 표출되기도 한다. 이는 과거 선거에서도 자주 나타났으며,⁴⁾ 지난 2014년 지방선거에서도 또 다시 드러났다. (김육·유병선 2015; 김육·유재일·유병선 2015) 즉 광역단체장 선거에서는 새정치민주연합이 승리했지만, 기초단체장과 광역의원 비례대표 선거에서는 오히려 새누리당에게 더 많은 지지를 보내는 모습을 보였다.

또한 최근 충청 지역 정치의 변화는 충청 지역주의의 성격에도 일정 부분 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 특히 실리에 민감하게 반응하는 성격이 최근에 나타나지 않고 있다는 점은 유의할 만하다. 그럼에도 불구하고, 이것이 충청 지역주의의 퇴조를 의미하는 것은 아니다. 이는 충청 유권자의 근본적인 의식 변화를 반영하기보다는 단지 외부적 환경의 변화(대형 지역 이슈의 부재)에 따른 일시적인 현상으로 이해할 수 있다. 게다가 충청 지역주의의 또 다른 특성인 유연성과 가변성이 지속되고 있다는 점에서, 충청 지역주의가 퇴조했다거나 혹은 근본적으로 성격이 변화했다고 성급하게 판단을 내릴 수는 없다.

4) 충청 유권자의 합리성과 유연성은 지난 2010년 지방선거에서도 나타났다. 2010년 지방선거 충청 지역 결과 분석과 그 의미에 대해서는 김육(2012)을 참고하라.

V. 21대 총선 전망과 충청 지역의 대표성

결론을 대신하여, 대전충청 지역을 중심으로 21대 총선 결과를 전망해 보고자 한다. 물론 아직 선거제도 개혁 여부도 불확실하고, 선거구도 확정되지 않았고 공천 과정도 시작되지 않은 현 상황에서 선거 결과를 전망하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 구체적인 선거 결과를 예측하기 보다는, 최근 선거 결과 분석을 통해 드러난 대전충청 지역 정치의 특성과 변화에 근거하여 선거를 대략적으로 전망해 보도록 하겠다.

최근의 두 선거 (2016년 제20대 총선과 2018년 제7대 지방선거)에서 대전 충청 지역 선거 결과를 분석한 결과 몇 가지의 변화와 시사점이 발견된다.⁵⁾ 첫째, 과거에는 대전/충남 vs 충북으로 지역 내 투표 행태가 갈라졌는데, 최근 선거에서는 대전/세종 vs 충남/충북으로 균열선이 바뀌어졌다. 이는 과거 권위주의 시절 투표행태의 특징이었던 ‘여촌야도’ 현상이 어느 정도 재현되었음을 시사하는 결과이다.

둘째, 전국적 지지율과 대전충청 지역 평균 지지율이 매우 유사하다는 것이다. 전국과 대전충청 지역 득표율을 비교해 보면, 대전과 세종에서는 전국에 비해 새누리당이 다소 약세이며, 충남과 충북에서는 전국에 비해 새누리당이 다소 강세임을 알 수 있다. 그런데 대전충청 지역 전체를 합하면 전국적 득표율과 거의 일치하게 된다. 이는 대전충청 지역 유권자가 전국 유권자에 대해서 상당한 대표성을 가지고 있음을 시사한다.

셋째, 2008년과 2018년 사이의 정당 지지율 변화를 통해 발견한 사실은 자유한국당의 지지율은 그 동안 변화가 있었지만 그 폭이 그리 크지는 않았던 반면, 더불어민주당의 지지율은 2008년부터 계속 꾸준한 상승세를 보여왔다는 것이다. 2000년대 초반까지만 해도 자유한국당의 지지율이 민주당에 비해 상당히 높았지만, 2012년 총선과 2016년 총선을 기준으로 보면, 대전충청 지역에서 두 정당의 지지율은 거의 비슷한 수준이라고 할 수 있다.

넷째, 자유한국당의 지지 기반은 더불어민주당의 지지 기반에 비해 안정적이다. 자유한국당의 지지율은 최순실게이트, 2017년 대선과 정당구도 변화를 거치면서도 크게 떨어지지 않았다. 반면 더불어민주당의 경우 꾸준히 지지율이 상승하긴 했지만 자유한국당에 비해 안정도가 떨어진다. 특히 2018년 지방선거에서 나타났던 50% 이상의 높은 지지율은 국민의당 몰락의 반사이익일 뿐, 정치 상황이 변화면 언제든 다시 하락할 수 있다고 생각한다.

이상의 논의를 바탕으로 할 때, 커다란 이변이 없는 한 내년의 21대 총선에서는 (적어도 대전충청 지역에서) 자유한국당과 더불어민주당 두 정당 간에 근접한 경쟁이 있을 것으로 예상된다. 물론 지난 2018년 지방선거 결과만 두고 보면 더불어민주당의 승리를 점

5) 최근 선거 결과에 대한 보다 자세한 논의는 김욱(2019)을 참고하라.

칠 수 있지만, 당시 지방선거는 문재인 정부 탄생 1년 만에 실시되어 허니문 효과가 있었다는 점, 그리고 당시 여당을 지지했던 과거 국민의당 지지자들의 가변성을 감안한다면 이번 제21대 선거는 2018년 지방선거와는 다른 모습을 보일 가능성이 크다.

구체적으로 정당간 승패가 어떻게 나올지는 여러 변수에 달렸다. 선거제도의 개편 여부, 문재인 정부에 대한 지지율의 급속한 하락 가능성, 야당 간의 공조 체제 구축 가능성, 선거구 획정, 주요 정당의 공천 방식과 전략 등이 그것이다. 그리고 만약 현행 소선거구 단 순다수제 중심의 선거제도가 유지된다고 가정한다면, 이 제도의 특성상 비록 각 지역구에서는 근접한 경쟁이 이루어지더라도 전체적인 의석 수에서는 특정 정당이 대전충청 지역에서 압도적인 승리를 거둘 가능성도 배제할 수는 없다.

구체적인 선거 결과에 상관없이 한 가지 거의 확실한 것은 대전충청 지역에서의 선거 결과가 전체적인 선거 결과를 가늠하는 바로미터가 될 것이라는 사실이다. 이것은 과거 선거 결과에서도 수차례 확인된 바 있으며, 내년의 21대 총선에서도 다시 확인될 가능성이 높다. 이는 곧 대전충청 지역 유권자가 그 어떤 지역 유권자보다 한국 유권자 전체를 가장 잘 대표함을 의미한다.

전체 유권자의 10%, 그리고 전체 의석 수의 10%만을 차지하고 있는 대전충청 지역이 이러한 전국적 대표성을 가지고 전체 선거의 바로미터 역할을 수행하는 것은 여러 가지 차원에서 설명이 가능하다. 가장 상식적이고 가장 자주 논의되었던 것은 영호남의 패권적 지역주의 구도 하에서 상대적으로 지역색이 약하고 실리적인 성격을 가진 대전충청 유권자가 상대적으로 중요성을 가진다는 것이다. 그러나 단순히 지역주의의 관점에서만 본다면 대전충청보다 그 비중이 훨씬 더 큰 수도권 유권자가 오히려 더 중요할 수 있다.

유권자 비중이 훨씬 더 작음에도 불구하고 대전충청 유권자가 수도권 유권자보다 더 대표성을 가지게 되는 이유는 양 지역 유권자 사이에 존재하는 다음의 차이 때문이라고 할 수 있다. 첫째, 대전충청 지역 유권자는 수도권 유권자에 비해 이념성향이 두드러지지 않으며, 그로 인한 유동성은 시대의 흐름을 보다 잘 반영할 수 있게 해 준다. 이에 반해 수도권, 그 중에서도 특히 서울의 투표성향은 내부 지역에(강남 대 강북) 따라 거의 고정되어 있는데, 이는 이념성향이 유권자의 투표 결정에 매우 중요하게 작용하고 있음을 시사한다.

둘째, 유권자 구성의 측면에서 대전충청 유권자는 수도권 유권자에 비해 대표성을 가진다. 수도권이 대도시와 중소도시 중심으로 구성되어 있다면, 대전충청 지역은 그 안에 대도시와 중소도시, 그리고 농촌 지역까지 모두 포함하고 있다. 특히 농촌 지역이 포함되어 있다는 사실은 중요한데, 박근혜 정부 이후 재현되고 있는 여촌야도(문재인 정부에서는 여도야촌) 현상을 반영할 수 있기 때문이다.

셋째, 대전충청 유권자는 수도권 유권자와 달리 지역주의적 성향이 어느 정도 존재한다. 비록 그것이 영호남처럼 강하지도 않으며 패권지향적이지 않지만, 분명한 지역 정체성을 가지고 있다. 따라서 수도권과 달리, 조건이 만족될 경우에는(예를 들어, 세종시 건설 등)

일정 수준의 표 쏠림 현상이 나타날 가능성이 항상 존재한다.

전체적으로 볼 때 대전충청 지역은 현재 한국 정치의 중요한 두 균열 축인 지역주의와 이념성향 양자 모두의 측면에서 중간 위치에 있다고 할 수 있다. 지역주의의 강도 측면에서는 강력한 지역주의를 가진 영호남과 지역주의가 약한 수도권 중간에 위치하고 있다. 그리고 이념성향 측면에서도 이념에 근거한 투표성향이 강한 수도권과 상대적으로 약한 영호남 중간에 위치하고 있다. 게다가 지리적으로 중간에 위치하고 있다는 점, 수도권과 달리 대도시, 중소도시, 농어촌 지역을 골고루 포함하고 있다는 점 또한 대전충청 지역의 대표성에 기여하고 있다고 할 수 있다.

그리고 본 연구에서 본격적으로 논의하지 않았지만, 필자는 대전충청 유권자가 다른 어떤 지역 유권자보다 합리성과 유동성을 가지고 있다고 생각한다. 이러한 특성은 시대의 흐름을 가장 잘 반영할 수 있음을 의미하며, 더 나아가 한국 정치 및 선거 결과의 변화를 주도한다는 해석도 가능하다. 즉 대전충청 지역은 단순히 전국적 선거결과의 바로미터일 뿐만 아니라, 대전충청 지역에서 나타나는 변화를 읽으면 한국 정치의 향후 변화 방향을 짐작할 수 있다는 것이다.

〈참고문헌〉

- 강원택. 2006. “2002년 지방선거의 정치적 의미 : 중간평가 혹은 대선 전초전?” 『한국정치연구』 제15집 제2호, 61-83.
- 김용복. 2010. “2010년 제5회 동시 지방선거 결과의 평가와 전망.” 학술회의 발표 논문.
- 김육. 2003. “지역주의 연구의 새로운 방향 모색: 개념적, 방법론적 논의를 중심으로.” 『세계정치연구』. 2권 2호.
- 김육. 2004. “17대 총선과 충청권 정치지형의 변화: 지역주의의 약화 및 변화를 중심으로.” 『정치정보연구』 7권 1호.
- 김육. 2007. “충청 지역주의의 역사적 발전과정과 특성.” 『정치정보연구』 10권 2호.
- 김육. 2009. “정치문화의 변동과 가치 갈등: 탈물질주의를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 제19집 3호, 97-119
- 김육. 2012. “충청 지역정치의 특성과 향후 전망: 2010년 제5회 지방선거 충남 도의원 선거 결과를 중심으로.” 『국제지역연구』 제15권 제4호.
- 김육·유병선. 2015. “2014년 충청 지역 지방선거 결과 분석.” 『한국지방정치학회보』 5집 2호.
- 김육·유재일·유병선. 2015. “충청 지역 정치의 최근 변화와 충청 지역주의.” 『비교민주주의연구』 11권 2호.
- 김육·유재일. 2017. “제20대 총선에서 충청 유권자의 투표 선택 분석.” 『한국지방정치학

- 회보』 7집 2호.
- 김육. 2019. “21대 총선과 대전충청지역.” 한국지방정치학회 학술대회 발표문.
- 이갑윤, 이현우. 2000. “국회의원선거에서 후보자 요인의 영향력 : 14-16대 총선을 중심으로.” 『한국정치학회보』 34집 2호, 149-170.
- 조기숙. 1994. “여촌야도의 합리성 : 불리언(Boolean) 비교방법의 적용을 위한 시론.” 『한국정치학회보』 27집 2호, 53-75.
- 조기숙. 2000. 「지역주의 선거와 합리적 유권자」. 서울: 나남.
- 『충북일보』 2019년 8월 11일자. “세종충청권에서 2주 연속 문재인 반대율>지지율”
- 황아란. 2013. “2000년대 지방선거의 변화와 지속성 : 현직효과와 중앙정치의 영향.” 『한국정치학회보』 47집 5호. 277-295.

웹사이트

중앙선거관리위원회 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/main/showDocument.xhtml>

충청 정체성의 단절과 계승

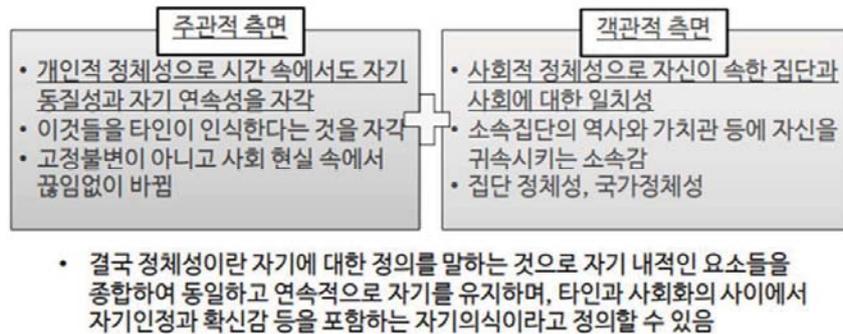
권선필
목원대학교 행정학과 교수

왜 지역 정체성을 말하는가?

- 존재의 정당성 확보
- 사회자본의 근거
- 사회적 관계망(social network) 형성 유지
- 문화나 창조적 자산의 원천
- 지방자치(autonomy)의 발현

정체성(identity)

- 라틴어 'identitas'가 어원
- 전적으로 동일한 것이다. 참된 본디의 형체
- 심리학적 개념으로 정체성
 - 에릭슨 (1968): 정체감 없이는 살아있다는 느낌은 없다.



• 전통적 관점과 구성주의 관점

① 전통적 관점 (essentialism)

- 보편성과 합리성 강조, 일목요연한 보편적 진리 추구
- 로고스(logos) 중심주의와 모더니즘(modernism) 맥락
- 정체성은 고정된 실체, 내가 나라는 것을 아는 것으로 동일성과 연속성 관점에서 본질(essence)로서 '어떤 것이 실제로 존재하는 것' (what a thing really is)
- 불변하는 자아관념, 자신이 '특이한 존재' (unique self), 안정적인 자기정체성구현

② 구성주의 관점 ((constructivism)

- 정체성은 고정된 실체가 아니라 유동적, 다원적, 특수적, 복수적
- 주체가 사회적 타자와 관계에 의해서 변화되며 재구성되는 것으로 결국 정체성형성은 개별주체의 지속적인 '자기규정(self-definition)과정'이자 '타자규정(definition of the other)'과정
- 특정주체 정체성은 다양하고 분열적, 중첩적이고 복수로 존재가능
- 자아는 고정되고 불변적이고 본질적(essential)이 아니라 관계와 경험적 산물
예) 모성정체성: 본질주의 vs. 구성주의

• 포스트모던 정체성

■ Hall(1992)은 정체성을 계몽주의 주체, 사회학적 주체, 포스트모던적 주체로 구분

- ① 계몽적 주체정체성 (Enlightenment subject)
 - 인간은 태어나면서 내면의 핵(center)를 가지고 있으며 살아 있는 동안 본질적으로 동일한 것으로 남아 있음
- ② 사회학적 주체 (Sociological subject)
 - 내면의 핵이 '의미 있는 타자'와 상호작용을 통해 형성
 - 외부세계와 그 세계가 제공하는 정체성과 지속적으로 대화하는 가운데 형성
- ③ 포스트모던적 주체 (Post-modern subject)
 - 주체의 파편화에 따라 고정되고 본질적이고 영구적 정체성이 없으며 확실한 정체성이란 일종의 환상(illusion), 모순되거나 찌질기 된 정체성

지역정체성(regional identity)

- 구성요소
 - 장소: 지리적 경계
 - 사람: 인구적 특성
- 국가정체성(national identity)의 하위 영역
 - 국가정체성의 일 부분
 - 국가내 타 지역과 구별되는 특성
- 수동적 정체성과 능동적 정체성
 - 지역의 역사를 통해 형성되어온 축적물
 - 능동적으로 미래에 대응하며 형성해가는 구성물

정체성 형성

- 과거와 미래의 관계에서 형성
 - 전통적 정체성과 특성을 유지할 것인가?
 - 새로운 주류문화를 받아들일 것인가?
- 정체성의 형성은 과거와 미래를 통합하여 나타나는 이중 문화의 성격을 갖을 수 밖에 없다.

		고유의 정체성과 특성을 유지할 것인가?		
		Yes	↔	No
주류문화를 받아들이고 관계를 유지할 것인가?	Yes	통합(integration)		동화(assimilation)
	↓	(이중문화)		
	No	분리(separation)	주변화(marginalization)	

지역정체성의 통합 모형



지역 정체성은 이러한 네가지 측면이 모두 반영되어 나타나는 통합적 결과이다.

충청권 정체성의 근거

- 충남, 충북, 세종, 대전
 - 2019년 9월: 553만 7652명 (호남 51만 8430)
 - 2013년 이래 수도권 영남권에 이어 3번째 인구



A. 충청의 전통적 정체성 발굴

- 백제문화권
- 청풍명월
- 기호유학
- 충청지역 사투리: 구개음화
- 남한지역의 중심성
- 금강권
- 호남과 영남에 대한 균형자 역할

B. 충청정체성의 단절요인

- 인구구성의 변화
 - 고령화와 인구감소로 전통의 단절 위기
 - 신규인구 유입으로 혼합문화 발생
- 지역성 약화
 - 충청권이라는 지역의 공통점이 부족
 - 충북과 충남, 대전과 세종간 정체성 공통요인 미흡
- 소지역주의
 - 부여, 공주, 충주 등 개별적 역사성 강조
 - 천안, 청주, 등 신성장 도시의 도시브랜드화
 - 지역 중심도시로 세종시의 등장

C. 나타나는 충청지역 정체성

- 미래 지향적 정체성의 기회요인
 - 국제과학비즈니스벨트와 핵심연구역량
 - 서해안 시대 대중국 교류 거점 기능
 - 금강권을 통한 생태보호지역
- 타 지역과 차별적 특성
 - 수도권, 영남에 이은 제3권역
 - 민주당 광역단체장 집권
 - 교통 중심지적 특성

D. 미래지향적 정체성 형성

- 국가차원의 미래 문제에 대해 충청권이 선도적으로 대응하는 과정을 브랜드화를 하는 전략.
 - 저출생/고령화
 - 경제, 지역, 세대 등에서의 양극화
 - 저성장 극복
 - 4차산업혁명
 - 생산에서 서비스 산업으로 전환
 - 문화예술산업
 - 기후변화 대응
- 이러한 문제에 대해 충청권 4개 광역자치단체들이 공동 대응할 때 새로운 지역정체성을 형성해갈 수 있을 것임.

충청정체성 형성 전략

- 지역의 공감대 확산
 - 지역성 및 공동체성 확산
 - 충청권 4개자치단체장 포럼
 - 지역간 교류 촉진
- 콘텐츠 개발과 교육
 - 충청학: 역사적 정체성을 계승
 - 충청이 꿈꾸는 미래: 미래 지향적 정체성 형성
- 정체성 제고 프로그램 개발
 - 지역 통합브랜드 개발
 - 지역간 협력적 마케팅

지방정부의 남북교류 현황과 발전 방안

사 회 : 김용복(경남대)

발 표 : 1. 정한범(국방대)

/ 문재인 정부의 평화체제 전망과 과제

2. 유병선(대전세종연구원)

/ 지방정부의 남북교류 현황과 과제

3. 이재현(충남대)

/ 충청남도의 남북교류협력 발전 방안

토 론 : 강경태(신라대), 박봉규(청주대), 이기완(창원대),

이성우(서울대), 정하윤(성공회대), 박영란(충남도 남북교류팀장)

문재인 정부의 대북정책 방향과 과제

정한범(국방대)

I. 서문

- 최근 북핵문제 해결을 위한 일련의 남북정상회담과 북미정상회담의 과정에서 한반도 평화체제, 나아가 동북아 평화체제에 관한 의제들이 제기되고 있다.
- 종전선언 및 평화협정을 통해 기존 한반도의 정전체제를 해체하고자 하는 시도으로써, 그 방법과 모습에는 관련국 간 많은 차이가 존재하나, 대원칙에는 동의하고 있다.
- 문재인 정부의 국가안보 목표는 ‘평화 지키기’에서 나아가 ‘평화를 만드는 안보’에 있음을 천명함. (국가안보실, 문재인 정부의 국가안보전략, 2018)
- Peace Keeping을 넘어 Peace Making을 하겠다는 의지로, 이는 판문점 선언에서 잘 드러남. (제3조 : 항구적이며 공고한 한반도 평화 체제 구축)
- 북한 역시 2018년 김정은 위원장의 신년사(“현 정전체계를 평화체제로 전환하기 위한 다자 협상도 적극 추진하여 항구적인 평화 보장 토대를 실질적으로 마련해야 합니다.”)와 판문점 선언 등을 통해 한반도평화체제 구축을 촉구하고 있음.
- 미국 역시도 기존 북핵 선포기 후, 결과로서 평화협정 체결이라는 강경한 입장에서 선회하여 비핵화의 단계로서 종전선언 및 평화협정을 체결할 수 있다는 뉘앙스의 발표들이 있어왔다.
- 그러나 제1차와 2차 북미정상에서 북미 간 종전선언은 아직 도출되지 않음.
- 한국과 미국의 조약에서는 평화체제라는 적극적 평화(positive peace)를 달성하기 위해 정전체제와 한미동맹의 억제력으로 유지되고 있던 현재의 소극적 평화(negative peace)를 벗어나는 위험에 대해 부정적인 시각도 존재한다.

- 북한의 비핵화와 평화체제 구축은 한국은 물론 역내 국가들에게 새로운 도전이자 기회가 될 것임. 본고에서는 평화체제의 성격과 사례, 각 국의 입장 등을 살펴 봄으로써 한반도평화체제, 나아가 동북아평화체제에 대한 논의를 촉발하고자 함.

II. 평화체제

1. 평화체제의 성격

- 평화체제는 협의(狹義)로써 정전협정의 폐기와 평화협정의 체결, 평화체제(peace regime)가 명시된 조약이나 문건에서부터 광의(廣義)로써 정전체제하에서의 대결과 갈등, 충돌을 구조적인 차원에서 종결시키고자 하는, 평화안보 질서구축의 노력들을 포함하는 개념 = 전쟁종식과 질서창출의 두 요소로 구성¹⁾
- 한국전쟁 이후의 정전체제는 냉전과 현재의 한·미·일 대 북·중·러의 경쟁으로 그 성격을 이어가고 있었음. = 지역질서와 매우 밀접한 관련²⁾
- 한반도에서의 평화체제의 의미
 - 남북한을 비롯한 관련국 상호간에 공식적으로 전쟁상태를 종식시킴으로써 법적·제도적 및 실질적으로 한반도에 공고한 평화가 보장되어 있는 상태를 의미

2. 평화체제의 사례

1) 헬싱키 프로세스

- 미국과 캐나다를 포함한 35개 유럽국가들이 1975년 8월 1일, 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)의 기본문서인 헬싱키 최종협약(Helsinki Final Act)을 채택함으로써 시작된 범유럽 다자안보 협력 과정을 의미
- 1980년대 말에 유럽에서 냉전구조를 극복하는데 기여함으로써 결과적으로 독일의 통일을 가능하게 한 것으로 평가되고 있다.

1) 홍규덕, '정전협정 60주년의 의미와 평화체제 구축논의의 전제조건' "전략연구" 한국전략문제연구소, 2013, p.172.

2) 김연철, '동아시아 질서와 한반도 평화체제 전망' "경제와 사회" 비판사회학회, 2013, p.13.

- 유럽안보협력회의는 현재 미국과 캐나다를 포함하는 유럽 56개 국가로 구성되어 있는 범 유럽 안보레짐이다.
- 포괄적 안보개념에 기초하고 있고 협력안보를 지향하고 있기 때문에 군비통제, 예방 외교, 신뢰구축조치, 인권, 선거감찰, 경제 및 환경안보 등의 다양한 안보문제를 다루고 있다.
- 현재 역내의 조기경보, 갈등방지, 위기관리, 분쟁이후의 평화구축을 위한 주요 안보기구로서 기능을 수행하고 있다.
- 그동안 헬싱키 프로세스의 경험을 동북아에 적용하려는 다양한 제안과 논의가 이루어져 왔음.
- 미국은 2004년 북한 인권법을 채택하면서 헬싱키 프로세스의 경험을 명시적으로 언급한 바가 있다,1)
- 한국은 2007년 노무현 대통령이 헬싱키 프로세스와 유사한 동북아 다자안보 협력 프로세스를 '제주프로세스'라는 이름으로 제안한 바가 있다.
- 6자회담의 참가국들은 2007년 2.13합의문을 채택하면서 동북아 평화안보 체제에 관한 워킹그룹(Working Group on a NortheastAsia Peace and Security Mechanism)의 구성을 합의한 바 있다.

2) 비핵지대

- 한반도 평화체제, 나아가 동북아 평화체제에 대한 논의와 구상이 활발해 지면서, 특히 현재의 북핵문제와 결부되어있는 평화체제논의를 다자안보협력 차원에서 동북아시아 비핵지대논의로도 확대하고자 하는 시도가 있다.
- 현재까지 인간거주지역 내에 5개의 비핵지대조약이 체결, 발효되어서, 총 116개국, 전 세계 인구의 33%가 비핵지대 내에 속해 있다.
- 지역으로 보면 중남미, 남태평양, 동남아, 중앙아시아, 그리고 아프리카
- 동북아 비핵무기지대는 한반도 및 주변구역에서 미국과 중국의 핵무기 배치를 제한하거나 비핵무기국가들에 대한 소극적 안전보장을 약속함으로써 한반도 비핵화는 물론 일본마저 핵무장을 포기토록 하여 새로운 핵무기 보유국의 출현을 막는 방안으로서 유효하다.

3. 한반도 평화체제 : 남북의 입장

- 한국정부는 완전한 비핵화와 더불어 한반도에서 항구적이고 공고한 평화체제를 구축하기 위한 노력을 계속해 나갈 것임을 밝힘,

- 전쟁을 종식하겠다는 정치적 선언을 평화협정 체결을 위한 평화 협상의 출발점으로 삼아, 완전한 비핵화가 이루어지는 최종단계에서의 평화 협정 체결을 목표로 노력해 나가고자 함.
 - 이를 통해 궁극적으로 한반도 평화통일로 나아가는 토대를 마련하고, 한반도를 넘어 동북아와 전 세계의 평화와 안정 증진에 기여해 나갈 것임을 밝힘.
- 한반도의 완전한 비핵화와 항구적인 평화정착을 결부시키면서, 화해·협력적인 남북 관계와 상호 신뢰 구축을 통한 우호적인 북미관계가 선순환 되면서 발전되어야 한다는 입장.
- 그 추진전략으로는 「판문점선언」에서 합의한 바와 같이 종전을 선언하고 정전협정을 평화협정으로 전환하며, 항구적이고 공고한 평화체제 구축을 위한 남·북·미 3자 또는 남·북·미·중 4자 회담의 추진을 제시
- △북한의 비핵화 이행 △남북 사이의 군사적 신뢰 증진 △남북대화와 교류협력의 일관된 추진 △직접 관련 당사국 사이에 긴밀한 협의 등을 병행해서 추진하고자 하고 있음.
 - “평화체제 구축에 우호적인 환경을 만들기 위해서, 첫째, 북한의 비핵화 초기 조치와 함께 종전선언을 추진하고, 비핵화가 완전히 해결되는 단계에서 평화협정 체결을 추진한다. 둘째, 남북 간의 군사적 긴장완화와 전쟁위험 해소 등을 통해 실질적인 평화상태를 조성해 나가는 한편, 한미 공조하에 북미관계 정상화도 지원해 나간다. 셋째, 평화체제를 안정적으로 관리하기 위해 동북아 다자안보협력 논의와 연계하는 방안을 모색한다.”고 밝히고 있음.
- 과거 한국정부에서는 김대중정부는 냉전의 해체, 노무현정부는 동북아시아의 평화와 번영의 관점에서 평화체제에 접근하였기 때문에, 그 방법론에 있어서도 전자는 민족주의적, 후자는 국제주의적 방법을 띠었다.
- 이후 이명박정부에 들어서 한국정부는 한반도 평화체제와 비핵화가 선후의 문제가 아니라 긴밀히 연관되어 있어 일괄타결이 요구된다는 점을 인정하기 시작하였³⁾고 그 인식은 현재로 이어지고 있다.
- 북한은 1962년부터 주한미군 철수를 위해 남북간 평화협정의 필요성을 제기하기 시작, 1991년 남북기본합의서와 불가침 합의, 1990년 4자회담, 6.15 공동선언 등에서 남북이 평화체제 구축에 합의한 과거가 있음.

3) 서보혁, '한반도 평화체제 구축의 제도적 측면' "한국국제정치학회-통일연구원 주최 공동학술회의 자료집" 2009.12.12.

- 2005년 이후 베이징 6자회담에서 한반도 평화체제에 관한 구상이 명문화되고 동북 아시아 안보협력체로 나아갈 수 있는 토대를 마련했지만 북핵문제의 고도화로 당시 성사되지 못함,
- 북한은 시기별로 1. 남북 동등성 원칙의 추구(1954~1960) 2. 남북 평화협정 체결 주장(1962~1974) 3. 미북 평화협정 체결 주장(1974~1984) 4. 남북 불가침공동 선언 및 북미 평화협정 동시체결 주장(1984~1991) 5. 포괄적 평화보장체계(1991~현재)⁴⁾에 입각한 주장을 펼치고 있음.
- 북한은 지속적으로 북미 관계정상화를 중심으로 하는 평화체제 구축이 미국의 대미 적대시 정책의 폐기이자 비핵화의 선제조건으로 주장하고 있어 미국의 선 비핵화 후 평화협정이라는 원칙과 자주 충돌하고 있었음.

Ⅲ. 최근 각 국의 입장

1. 미국

- 북한의 위와 같은 논리 전개는 핵 문제 해결을 위해서는 미국의 적대 정책을 해소하는 불가침 조약 내지는 평화 협정이 필요하다는 인식을 확산시킴.
- 2004년 2월 26일 6자회담에서 켈리 차관보는 북한이 CVID(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement)를 받아들인다면 미국은 정전 협정의 폐기를 포함하여 북한과 관계 개선에 관한 제반 조치를 협의할 수 있다고 언급(북한 입장을 일정 부분 수용)
- 미국 국무부는 한반도 평화체제를 지지하지만 비핵화가 없이는 종전선언은 어렵다는 입장을 강조하기도 하나,
 - 헤더 노어트 국무부 대변인, 2018년 8월 14일 정례브리핑 "북한의 구체적인 비핵화 조치 없이 종전선언이 가능하느냐"는 질문에 "여러 나라들이 평화로 나아갈 수 있게 하는 평화 체제를 지지하지만 미국의 주요 관심사는 한반도의 비핵화" "이는 미국이 많은 국가들에 매우 명확히 해온 부분"

4) 전재성, '한반도 평화체제 : 남북한의 구상과 정책 비교검토' "한국과 국제정치" 제22권 1호, 극동문제연구소, 2006, pp.40~46.

- 스티븐 비건 대북정책특별대표가 2019년 1월 31일 “도널드 트럼프 대통령이 종전 준비가 돼 있다”고 공개적으로 언급하면서 종전선언과 평화체제 논의가 촉발
- 당시 북미 실무협상과 2차 정상회담 테이블에 ‘종전선언’ 문제가 협상 카드로 오를 것이란 기대를 높아졌었음.

2. 중국

- 중국은 정전협정을 평화협정으로 대체하여 평화체제를 구성하는 것이 역내안보에 기여함으로써 자신들의 사활적 이익을 지켜줄 수 있을 것으로 인식하고 있음. 또한 자신들이 정전협정의 체결 당사자로 평화협정의 당사국으로 인식하고 있으며, 남북이 주가 되고 중, 미가 동등하게 참여하는 2+2 방식을 선호하고 있음. 또한 주한미군 문제에 있어서는 한-미의 문제라 관여하지 않겠다는 입장을 보이고 있음. 따라서 주한미군 철수가 감축을 요구하지 않을 것으로 분석된다.
- 그러나 한반도 비핵화와 평화체제를 동시에 이루고자 하며, 한반도 비핵화에는 한반도로부터 미국의 핵무기 및 영향의 철수가 포함돼 있다”고 주장하는 등 북핵폐기의 ‘상호성’을 강조하고 있음.
- 중국 외교부는 한반도의 영구적인 안정을 위해 임시적인 정전상태를 평화체제로 바꾸어야 한다고 주장했다. (중국 외교부 2018년 5월 2일 정례 브리핑)
- 화춘잉 대변인, "중국은 줄곧 한반도의 평화와 안전을 지키고 있다"면서 "한반도의 영구적인 평화체제로 임시적인 정전체제를 대체해야 한다" "우리는 각국이 대화와 협상을 통해 목표를 향해 노력하길 바란다"면서 "중국은 한반도 평화체제 구축을 위해 마땅한 역할을 계속해서 발휘하겠다"고 발언
- 또한 "중국은 한반도 문제에 대해 쌍중단(雙中斷·북한 핵·미사일 도발과 한미 연합군사훈련 중단)과 쌍궤병행(雙軌並行·한반도 비핵화 프로세스와 북미 평화협정 협상)을 제기했다"면서 "이는 한반도 비핵화와 한반도 평화체제 구축을 병행 추진해야 하고 최종적으로 한반도와 지역의 영구적인 안정을 실현하는 것“
- 장투오성 중국 국제전략연구기금회 학술주임 “북·미 대화에서 한반도 비핵화 원칙과 대략적인 일정표·로드맵을 합의하고 미국이 북한에 대한 체제 안전 보장을 해주는 것이 그 첫걸음”이라며 “남·북·미 3자가 종전선언을 하고, 남·북·미·중 4자가 평화협정을 체결한 뒤, 마지막으로 6자 대화 혹은 지역 다자안보협력 체제를 구축해야 한다”고 주장

3. 일본

- 2018년 5월 제7차 한·일·중 정상회의에서 아베 신조 총리, 문재인 대통령과의 정상 회담 및 오찬에서 남북 정상회담 판문점선언을 언급하며 "평화체제가 구축되려면 지역 안전 보장이라는 내용이 담겨야 하며, 동북아 안전보장 논의에 일본도 참여하고 싶다"는 의사를 타진
- 문 대통령은 한반도 평화협정은 당사국 간 진행하되, "넓은 의미에서 한반도와 동북아의 평화체제 구축에는 일본이 반드시 참여해야 하고, 협력해줘야 한다."고 발언
- 해당 정상회담 후 3국 정상, "한반도 비핵화·평화체제 한중일 협력" 발표

4. 러시아

- 러시아 외무차관 "러, 한반도 평화협정 체결에 참여 않을 것" (2018년 4월 28일)
- 이고리 모르쿨로프 러시아 외무차관은 "옛 소련은 한국전 참전국이 아니라 한반도 평화협정 체결에 참여하지도 참여하려 노력하지도 않을 것"
- "과거의 충돌에 빠지는 것이 아니라 미래를 향한 정열적이고 인내심 있는 작업, 즉 당사국들 모두의 이익을 고려한 한반도와 동북아 지역 전체의 견고한 평화·안보 체제 구축을 위한 공동 노력에서 우리의 역할을 본다" 면서 "이 목표의 달성 수단은 이미 여러 차례 밝혔다시피 러시아가 참여하는 6자회담 틀이며 대안은 없다"고 발언 = 동북아안보체제 위한 6자회담 참여 의지
- 푸틴 대통령이 제시한 한반도 긴장완화 3단계 로드맵 (2017년 5월)
- 1단계: 북한이 추가적인 핵실험과 탄도미사일 실험을 중단하겠다고 발표하고 핵과 미사일의 비확산을 공약하면 한미 양국도 연합훈련을 축소하거나 중단한다.
- 2단계: 남·북과 북·미, 북·일 간 평화공존 및 군사력 불사용과 관련한 협정을 체결하면 정전협정을 평화협정으로 대체하고 한반도 평화 문제는 비핵화 프로세스에서 제외하는 데 합의한다.
- 3단계: 동북아 지역의 안보체제 수립을 위한 다자협정을 체결하는 것이다.
- '한반도 문제에 관한 중·러 공동성명' (2017년 7월)
- 양국은 한반도 문제 해결을 위한 공동의 방안을 마련했다며 일종의 로드맵을 제시함. [북한의 핵·미사일 시험 중단 및 한·미 대규모 연합훈련 중단→협상 개시→무력불사용, 불침략, 평화 공존을 포함한 총체적 원칙 확정→핵 문제를 포함한 모든 문제 일괄 타결]
- 일괄 타결 속엔 한반도 및 동북아 안전보장체제를 구축하고 최종적으로는 관련국(북·미)의 국교 정상화를 실현한다는 내용이 포함돼 있음.

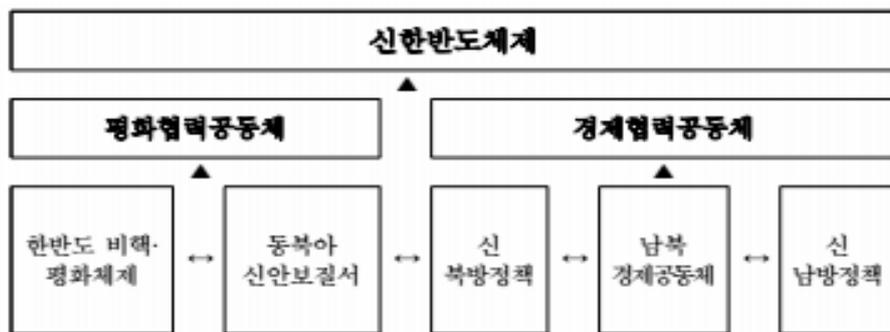
- 이는 중국의 ‘쌍중단’ 및 ‘쌍궤병행론’에 러시아의 단계적 구상을 보태어 만들어졌고, 현재까지도 양 국의 확고한 입장임.

IV. 신한반도체제 구상과 동북아 평화체제 구축

- 문재인 대통령은 제2차 하노이 북미정상회담 이전인 2월 25일 ‘신한반도체제 선언’을 발표
- 신한반도체제는 평화경제에 기반한 지속 가능한 평화협력공동체, 경제협력공동체, 이를 바탕으로 항구적 평화체제를 구축하는 것으로 해석됨
- 지속 가능한 남북경제교류와 국제사회와 연계한 경제협력공동체 방안 연구가 필요하며, 여기에 신한반도체제 구상이 연계되어 있음
- 남북교류협력은 한반도 평화와 번영을 실행하는 실천적 과제로 4.27판문점선언과 9.19평양공동선언에서 강조하고 있음
 - 판문점선언 제1조 4항에서 “각계각층의 다방면적 협력과 교류 왕래와 접촉 활성화”, 6항 “동해선·경의선 철도와 도로 연결 및 현대화”등 남북교류협력에 관련 의제가 함의되었다.
 - 신한반도 체제는 과거 안보중심(냉전질서)에서 평화프레임(평화질서)으로 전환을 주도하는 것으로, 우리 주도의 분단체제 극복을 통해 동북아평화협력 공동체를 완성하여 신한반도체제를 완성하는 것으로 분석된다.
- 신한반도체제 목표는 비핵·평화체제, 동북아 신안보질서, 지속 가능한 남북협력관계, 평화경제 구축에 있음
 - 신한반도체제의 시작점은 비핵·평화체제 구축이며, 이를 위해 남북한의 군사적 적대관계 해소는 평화협력의 한반도 질서를 만드는 출발점일 것이다.
 - 또한 신한반도체제 구축은 동북아 안보협력체제 구축에 기여할 것으로 예상된다. 동북아 안보협력 체제 구축의 예로 아세안안보포럼(ARF)을 들 수 있으며, 한반도 완전한 비핵화를 위한 역내 비핵안보레짐(Nonnuclear Security Regime) 주도하는 것이다.
- 신한반도체제는 ‘평화경제’의 추동을 통한 경제영역의 역동성이 강조되고 있음
 - 평화경제란 상호 경제적 번영의 공동 이익을 가지고 한반도를 중심으로 태평양 해양권, 유라시아 대륙권이 하나의 경제적 통로로 연결되는 것이다.

- 신한반도체제에서 평화경제는 한반도와 동북아 역내 경제협력의 저해요인인 한반도 분단체제가 해소된다면 한반도를 중심으로 태평양 해양권과 유라시아로 대륙권이 경제적 통로가 하나로 연결되며 육상·물류체계가 구성되고 한반도와 역내 경제통합이 가속화된다는 것이다.
- 신한반도체제는 평화협력공동체의 실현을 의미하는 것
- 비정치적 분야에서 시작하여 정치적 분야로 확대되는 것으로, 지속 가능한 교류협력 체제를 만들기 위해서 제도적 접근법이 필요하다.
 - 남북 합의의 제도화 남북연락사무소, 남북군사공동위 설치 등은 제도적 특징을 가지고 있어 신기능주의적 입장을 따른다고 볼 수 있다.
- 평화와 경제의 선순환 구조
- 한반도 종단철도를 통해서 동아시아 철도공동체 실현을 앞당기고, 에너지·경제공동체로 발전, 나아가 미국을 포함하는 다자평화안보공동체로 확대 발전되어 가는 논리적 구조이다.
 - 먼저 남북관계를 중심으로 한반도 차원의 평화와 경제 선순환 구조가 국제적 차원으로 확산되어 가는 것인데, 평화의 축으로 '동북아평화협력플랫폼'과 번영의 축으로 '신북방정책·신남방정책'의 결합이다.

〈그림 1〉 신한반도체제 추진 구도



출처: 조한범, 『신한반도체제의 개념과 추진방향』 통일연구원 온라인 시리즈(CO 19-06, 2019.3.13.) p. 7.

V. 전망과 과제

- 평화를 지키는 것보다 어려운 것이 평화를 만드는 것일 수 있음.

- 동아시아 지정학은 유난히 복잡함. 하나이면서 둘이고 둘이면서 하나인 한 반도의 한국과 북한, 동아시아에 위치하면서도 부재하는 일본, 그와 반대로 동아시아에 부재하면서도 현존하는 미국과 러시아, 그리고 동아시아에 속하면서도 그 경계를 넘어서는 중국⁵⁾ 으로 표현할 수 있음.
- 한국정부는 “동북아 평화협력 플랫폼”을 구축하는 것을 중장기 지역 비전으로 삼고 평화의 축으로서 동북아 평화협력 플랫폼을, 번영의 축으로서 동북아를 넘어서는 지역협력인 신남방정책과 신북방정책을 추진하고자 함.

* 동북아 평화협력 플랫폼 : 역내 대화·협력의 관행 축적 및 동북아 주요국 간 소다자 협력 제도화

- 동북아 다자협력의 진전을 위한 역내 다자협회의 정례화·제도화 모색
- 한일중 3국 협력 강화를 비롯한 소다자협력 추진

* 신남방 정책 : ●아세안 및 인도와의 관계 강화를 통한 신남방정책 추진

- 아세안의 수요에 기반한 실질 협력 강화
- 인도와의 관계 획기적 강화 및 인적·문화교류, 경제 등 다양한 분야 협력 확대

* 신북방 정책 : 유라시아 협력 강화를 통한 신북방정책 추진

- 러시아, 중앙아시아 등 유라시아 국가들과 교통·물류 및 에너지·인프라 연계
- 가스, 철도, 항만, 전력 등 극동지역과의 분야별 협력

- 한반도 문제의 근본적인 해결과 동아시아 질서의 재편은 서로 맞물려 있음. 한반도 비핵·평화체제가 구축된다는 것은 샌프란시스코 체제에 기반을 둔 동북아 안보질서의 대전환을 의미
 - 한국이 주도적으로 한반도의 평화지대화, 동아시아 비핵안보레짐 구축, 동북아지역 안보포럼 형성, 신안보전략을 모색해야 함.
- 한반도에서 동맹의 성격 변화 가능성
- 한중일 시장주의와 미국의 반시장주의 대결
- “신한반도체제” 내용 정립 필요
 - 현재 신한반도체제는 아직 추상적 개념에 머물러 있어서 구체적 실행방안과 로드맵이 확립되지 않은 미완성의 상태임

5) 임춘성, “동아시아인의 정체성 형성, 장애와 출구: 비판적 동아시아담론을 중심으로,” 『문화과학』, 봄호 (2010), p. 283.

- 한반도 평화체제 구축을 위한 미국의 전략적 결단을 이끌어낼 방안을 모색해야 함
- 북한이 설정한 2019년 연내 문제해결에 대한 대응 방안이 필요
 - 북한은 하노이 정상회담 이후 남한과의 관계를 단절하고 있으며 최근에는 금강산에서 남측 시설의 철거를 요구하는 등, 우리 정부의 미온적 태도에 강하게 반응하고 있는 중이다.
- 한반도 평화프로세스를 추동할 동력을 재충전할 필요성
 - 2020년 미국의 대선 국면으로 트럼프정부가 미온적인 입장으로 돌아설 가능성이 있다는 점을 인식할 필요가 있다.
 - 한국에서도 남북관계의 정체에 대한 피로감이 누적되어가는 상황이다.
 - 북한에서도 연내에 가시적 성과가 없을 경우 제3의 길로 전환가능성이 있다.
 - 미국의 태도에 분노한 북한이 핵실험이나 장거리미사일 발사 등의 도발을 시도할 가능성이 있다.

지방정부의 남북교류 현황과 과제

유병선(대전세종연구원)

I. 서론

- 남북교류협력 : “남한과 북한의 주민(법인·단체 포함)이 공동으로 하는 문화, 관광, 보건의료, 체육, 학술, 경제 등에 관한 모든 활동”(남북교류협력법 제2조)
- 과거 지방정부 남북교류협력사업의 성공요인과 실패요인
 - 성공요인 : 남북 상호간의 호혜에 입각해 신뢰가 조성되어 사업의 지속과 확대로 연결(강원, 제주, 제천)
 - 실패요인 : 시혜와 수혜라는 비대칭적 관계, 일회성, 이벤트성 사업
- 이명박 정부와 박근혜 정부 시기를 거쳐 중단되었던 남북교류협력사업이 문재인 정부 출범과 남북정상회담 개최 이후 재개되기 시작하였으나, 북미관계 개선 지연 등의 이유로 활기를 띠지 못하고 있는 상황임
- 문재인 정부는 한반도 정책으로 ‘북핵문제 해결 및 항구적 평화 정착’, ‘지속 가능한 남북관계 발전’, ‘한반도 신경제공동체 구현’이라는 3대 목표를 제시함
- 지방정부의 남북교류협력사업 활성화가 현 정부의 한반도정책에 기여할 수 있다는 전제 하에 다음과 같은 내용에 대해 검토하고자 함
 - 남북교류협력 관련 주요법제 내용(남북교류 주체로서의 지방정부)
 - 문재인 정부 시기 지방정부의 남북교류협력 제안 사업
 - 지방정부의 남북교류 활성화 방안

II. 지방정부의 남북교류 현황

〈표 1〉 지방정부 남북교류협력사업의 유형 및 사례

유형	세부 유형	사례
접경 지역형	상호이익 추구 사례	월경성 질병(강원 산림병충해, 인천 말라리아)의 방역·방제 한강·임진강 등 남북 공동수계 수량배분 문제
	대형사업 연계 사례	금강산 관광연계(강원), 개성공단-인천 연결도로 추진(인천) 통일경제특구 및 DMZ생태평화공원 연계(경기, 강원 등)
비접경 낙후 지역형	플뿌리 주민단체 역할 사례	북한 감귤보내기 제주도민운동본부 광주전남 우리민족서로돕기운동 등
	광역과 기초의 거버넌스 사례	2003년 전남 시장·군수들의 전남 남북교류협의회 결성 전북 광역 및 기초 지방정부의 남북교류협력사업 공동추진 등
대도시형	대형 국제행사 연계	2000년 전국체전 교류(부산) 2002년 아시안게임 교류(부산)
	인도적 지원 (시민운동 연계)	2004년 룡천열차폭발 피해지원(서울, 인천) 2009년 북한어린이 내북보내기 운동(대구) 등

출처: 한국지방행정연구원(2018a)

〈표 2〉 광역 지방정부 남북교류협력사업 현황(2008년 이전)

지역	주요내용
서울	아동구호 및 의료장비 지원 사업, 문화예술교류, 체육교류(경평축구대회 미 성사)
부산	의약품 지원 사업, 부산영화제 북측 참가(미 성사)
인천	국제체육대회, 평양축구장 현대화사업, 친선축구 및 도시축전행사 교류(미 성사)
울산	농업용 자재지원 및 영유아 지원 사업, 전국체전 교류(미 성사)
광주	문화교류(광주비엔날레 작품 전시) 사업
경기	농업(벼농사)지원 및 산림녹화 사업, 말라리아 공동방역 및 협동농장조성 사업
강원	어업(연어)지원 및 농업기술소 개선 사업, 금강산 병충해 방제 사업
전남	식량개선(평양 발효콩 빵공장 등) 사업, 평남 농업협력 사업
전북	축산(양돈장 건설) 지원 사업, 농업(농기계 지원 및 수리) 지원 사업
경남	농업(협동농장 협력 등) 지원 및 식량(두유공장 건립) 사업
제주	교류(감귤보내기 및 도민 방북) 사업

출처: 한국지방행정연구원(2018b)

□ 지방정부 남북교류의 ‘잃어버린 10년’

〈표 3〉 남북교류협력사업 주체로서의 지방정부 관련 법률 조항의 변화

	「남북교류협력에 관한 법률」 제12조 조문 내용
개정 전 (2008.12.)	<p>① 교역(북한과 제3국간에 물품의 중계무역을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 있는 자는 국가기관·지방자치단체·정부투자기관·「대외무역법」에 의한 무역을 하는 자 또는 통일장관이 협의체의 의결을 거쳐 필요하다고 인정하는 자(이하 “교역당사자”라 한다)로 한다.</p> <p>② 남한과 북한간의 거래는 국가간의 거래가 아닌 민족내부의 거래로 본다.</p>
개정 후 (2009. 1.)	제12조(남북한 거래의 원칙) 남한과 북한 간의 거래는 국가 간의 거래가 아닌 민족 내부의 거래로 본다.

○ 2004년~2007년 지방정부는 「남북교류협력에 관한 법률」제12조 1항에 근거하여 남북교류협력의 주체로서 역할을 수행

○ 2009년 법 개정 과정에서 지방정부를 교역 당사자로 규정했던 내용을 삭제

○ 2010년 천안함 사건 후 5·24조치 단행 : 북한과의 교류 및 지원 중단, 대북 신규 투자 금지, 대북 지원사업의 원칙적 보류, 국민의 방북 불허

○ 2016년 개성공단 조업 전면 중단 조치

⇒ (지방정부 포함) 남북교류협력사업 중단

□ 남북교류협력사업의 재개

〈표 4〉 문재인 정부 출범 이후 지방정부의 남북교류협력사업 현황

연도	지방정부	사업내용
2017	경기도	다제내성 결핵환자 치료 지원
		동북아 산림협력 국제회의 지원
	강원도	북한 여자 아이스하키팀 응원단 구성
		제3회 국제유소년(U15) 축구대회
2018	서울특별시	삼지연관현악단 특별공연 지원
		남북 태권도 합동 시범공연 지원
		남북노동자 통일축구대회 지원
	강원도	동계 남녀축구 남·북·중 친선 교류전 개최
		2018 평창 동계올림픽(패럴림픽) 남북공동응원단 구성·운영
		아리스토츠컵 국제유소년축구대회 상호방문
	경기도	남북산림협력 지원
		2018 아시아·태평양의 평화와 번영을 위한 국제대회
	대전광역시	코리아오픈 국제탁구대회
	창원시	창원세계사격선수권대회
2019	경기도	밀가루·묘목지원 추진

출처: 이승현 외(2019).

〈표 5〉 경기도-북한 간 교류협력 합의 사항

구분	협력분야	내용
1항	정치외교	‘아시아·태평양의 평화 번영을 위한 국제대회’에 북측 대표단 파견 아·태평화를 위한 토론회 참석, 임진각 방문
2항	문화체육관광	정치외교적 교류 이후 순차적으로 추진 국제프로 복싱대회 단일팀 구성, 개성-파주 마라톤 개최 등 구상
3항	경제협력	농림복합사업, 축산업, 양묘사업 재개, 기존 교류협력 등을 살려 체계화 된 협력사업을 위한 기구설립 추진
4항	민간차원 소규모 협력	평양 옥류관 냉면 경기도 유치
5항		북측의 대일 항쟁기 당시 강제동원 진상과 실태규명에 경기도 공동참여
6항		보건위생 방역사업 및 장애인단체와의 협력사업 추진
인도적 지원 → 정치교류(인사교류 중심) → 사회문화 교류 → 경제협력 → 민간협력 순의 전략적 추진		

출처: 한국지방행정연구원(2018b).

□ 지방정부의 남북교류 주체 복귀 : 「한반도 평화와 번영을 위한 협약문」

○ 제42차 대한민국시도지사협의회(2019.7.24.)에서 17개 시·도지사, 통일부, 협의회간 협약을 체결하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같음

○ (전략적 협력관계 구축)

- 지역경제 활성화와 일자리 창출을 통한 번영에 기여
- 평화-번영 선순환 구조 마련

○ (지방정부 남북교류협력 지원)

- 지방정부를 교류협력의 중요한 주체로 인식
- 지방정부별 특성에 맞는 남북교류협력 추진을 위한 법제도 정비 및 대북 연락·협의 지원, 공동 협력사업 발굴 추진
- 「남북교류협력에 관한 법률」 하에서도 지방정부 협력사업의 주체로 해석
- (법률 제2조) “협력사업이란 남한과 북한의 주민(법인·단체를 포함한다)이 공동으로 하는 활동”
- (지방자치법 제3조) “지방자치단체는 법인으로 한다”

⇒ 지방정부를 법률상 남북교류협력의 주체로 인정하는 법률개정안 국회 계류 중

○ (국민 공감대 형성)

- 지역별 특성에 맞는 교육사업 및 시설 확충
- 맞춤형 통일교육 실시
- 사회적 대화와 분권·협치 기반 조성

□ 대전광역시 남북교류협력 제안사업(과학분야)

○ 과학연구기관 교류 : 대덕특구연구기관 ⇔ 국가과학원 등

○ 대표과학관 전시·프로그램 교류 : 국립중앙과학관 ⇔ 과학기술전당

○ 과학인재 교류 : KAIST ⇔ 평양이과대학, 김책공대 등

- 세계과학도시연합(WTA) 복측 참여
- 북한의 과학기술정책과 교류협력 가능성
 - 김정은 위원장 집권 이후 북한의 과학기술정책은 전통적인 과학기술중시노선을 계승하면서 민수경제발전예의 적극적 활용을 강조
 - 북한은 국제적 교류협력을 통해 기술획득 효과의 극대화를 모색하고 있으므로 남북 과학기술교류협력 추진 가능성이 높음
 - 과학기술교류는 인적교류 우선, 사회 전 분야에 걸쳐 착수 가능, 향후 경제협력 추진에 필요한 기반 조성이 가능하다는 점에서 효율성을 가짐(최은주 2019)

Ⅲ. 지방정부의 남북교류 활성화 방안

- 관련 법제 개정
 - 남북교류협력 관련 법제 및 지방자치관련 법제를 개정하여 지방정부의 역할과 책임을 명확히 하고, 필요시 지방정부 남북교류협력 관련 법률도 제정할 필요가 있음
- 중앙정부와 지방정부의 협조체계 구축
 - 남북관계발전법에 근거하여 통일부에서 추진하는 “남북관계발전에 관한 기본계획” 및 “연도별 시행계획”에 지방정부의 지위 및 역할관계가 포함된 보완계획을 수립하고, “남북관계발전위원회”에 지방정부를 대표하는 위원을 당연직으로 위촉하는 등 중앙정부와 지방정부 간 유기적 협조체계를 구축해야 함
- 지방정부의 특수성 고려
 - “남북관계발전에 관한 기본계획” 수립 시 지방정부의 남북교류협력 방식과 대상분야 등을 명시하여 지방정부별 특성과 여건을 고려한 인적, 물적 대응체계를 마련할 필요가 있음. 그동안 지방정부 교류협력사업 경험을 토대로 방식 및 절차 등을 표준화하여 남북 행정조직간 연계(자매결연 등)를 통한 개발지원사업화를 우선적으로 고려해야 함(한국지방행정연구원 2018b)
 - 북한의 지방정부 부재 : 북한의 정치행정체계에는 지방분권이나 지방행정기관의 독자적 권한행사를 인정하지 않음(북한 헌법 제6~7절). 결국 중앙정부가 배제된 지방행정단위의 직접적인 교류협력은 불가능함

○ 민간단체와의 협력

- 현재 북미협상의 난항과 남북교류의 답보 상태로 인해 사업여건이 좋지 않지만, 지방정부는 향후 상황 변화에 대비하여 통일부 및 민간단체와의 협력을 통해 사업 역량을 강화할 필요가 있음

○ 의사결정기준 설정 및 활용

〈표 6〉 지방정부 남북교류협력사업의 의사결정기준

항목	내용
북한당국·주민 및 남한 주민의 수용도와 수혜도	북측의 사업 수용성(북한지역에 대한 충분한 정보 및 필요한 사업 내용 마련 남북한 주민들의 사업 수혜도(사업시행으로 수혜를 받는 지역 및 주민 수 등)
사업계획 충실성	충분한 정보 취득여부(사전조사·접촉 등), 사업추진 준비도(협약체결 여부 등), 원가계획 및 자원조달 계획의 구체성·실현가능성 등
통일기반 조성효과 및 전략적 효과	사업의 지속가능성 및 후속사업 연계가능성, 국가정책과의 일관성, 타 지방정부 사업과 시너지효과 창출가능성 등
사업주체의 재정적 건전성	지방정부 재정부담 가능성 및 재정영향 등
기타 위험요인 및 기회요인	국제정세, 환율, 외부효과 등

출처: 한국지방행정연구원(2018a)

○ 자치단체장의 확고한 의지

- 자치단체장의 확고한 사업 추진 의지가 가장 중요한 요소로 작용함

○ 인적·제도적 기반 구축

- 지방정부가 남북교류협력사업을 독자적으로 추진할 수 있는 인적, 제도적 기반 마련이 필요함. 전담 공무원을 두기 어려울 경우, 출연 연구원과 협력하여 사업을 추진할 수 있는 인적 역량을 강화하는 것이 급선무임. 이는 북한을 제대로 이해하고 남북교류협력사업 관련 특화된 지식이나 경험을 가진 전문가 양성이 필요하다는 의미임
- 경상남도는 2019년 지방정부에서는 처음으로 경남발전연구원에 ‘남북교류협력센터’를 설립하고 ‘경상남도 남북교류협력 2.0 계획’ 추진을 위한 싱크탱크와 거버넌스의 중심축 역할을 수행하고 있음(황교욱 2019)

〈 참고문헌 〉

- 김덕진·유병선. 2019. “남북관계 법률/제도 정비 현황: 지방정부에의 시사점.” 한국지방정치학회 공동학술회의 발표논문(5월 24일).
- 성태규·유병선. 2008. 「충청남도 남북교류 활성화 방안 연구」. 공주: 충남발전연구원.
- 안용준. 2018. 「세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴」. 대전: 대전세종연구원.
- 유병선. 2006. “지방정부의 남북 경제협력 현황과 평가.” 한국지방정치학회 공동학술회의 발표논문(11월 23일).
- 이승현 외. 2019. “남북 교류·협력관련 지방자치단체의 역할과 입법방향.” 「이슈와 논점」 제1616호.
- 최은주. 2019. “김정은시대 북한의 과학기술중시노선과 남북과학기술교류협력.” 「세종정책 브리프」 No. 2019-12.
- 통일부. 2019. 「통일부-시도지사협의회, 한반도 평화와 번영을 위한 협약문 체결」. 보도자료(7월 23일).
- 한국지방행정연구원. 2018a. “지방자치단체 남북교류협력사업의 이해 및 개선방향.” 「지방자치 정책Brief」 제57호.
- _____. 2018b. “판문점 공동선언과 지방자치단체의 과제.” 「지방자치 정책 Brief」 제50호.
- 황교육. 2019. “경상남도 남북교류협력 2.0: 방향과 과제.” 「G·BRIEF」 제42호.

충청남도의 남북교류협력 발전 방안

이재현(충남대)

I. 지방자치단체 남북교류협력의 특성 및 한계

- 남북교류협력은 다양한 행위자들의 참여를 통한 남북 접촉면의 확대가 반드시 필요함.
 - 다양한 행위자 중에서 지방자치단체는 국가(중앙정부)보다는 유연하고, 시민단체보다는 능률성(조직 및 인력, 재정 등)이 높다는 점에서 중요한 위치에 있음.
 - 그러나, 구조적/제도적 제약 때문에 지방자치단체의 남북교류협력은 제한적임.

1. 구조적 제약

- 지방자치단체 남북교류협력이 남북관계의 변화와 중앙정부의 대북정책에 크게 좌우되고 구속받고 있어, 남북교류협력사업은 남북관계의 변화와 중앙정부 대북정책의 방향에 따라 부침을 겪을 수밖에 없어 사업의 불안정성과 종속성이라는 한계를 내포하고 있음.
- 지방자치단체 남북교류협력은 남북관계가 개선되는 상황에서는 활성화되지만, 남북관계가 경색 국면에 빠지면 정체 및 중단되는 일이 반복되고 있음.
- 남북 당국 간의 정치적·군사적 관계가 남북한 사회 간의 경제 및 사회문화 관계를 지배하는 구조적 특성이 있기 때문임.
- 결국 이러한 구조적 제약은 남북관계에 따른 변수이자 남북교류협력 사업관련 중앙(통일부 등)과 지방의 경직성 차원에서 상수로 여겨짐.
- 따라서, 지방자치단체 남북교류협력의 독립적·자율적 공간은 중장기적으로는 남북 통합과 한반도 통일에 매우 중요한 수단이 될 수 있음.

2. 제도적 제약

- 모든 광역지방자치단체가 남북교류협력 관련 조례를 제정하는 등 남북교류협력에 대한 관심과 의지를 갖고 있음에도 불구하고 지방자치단체의 남북교류협력에 대한 국가적 차원에서의 법적·제도적 장치는 부재한 실정임.

- 통일부는 지방자치단체에게 ‘협력사업자’ 또는 ‘대북지원사업자’ 자격을 부여하지 않고 있기 때문에, 지방자치단체는 협력사업자나 대북지원사업자가 아니기에 중앙정부(통일부)가 관장하는 ‘남북협력기금’의 지원대상도 될 수 없음.
- 따라서 지방자치법을 개정하여 남북교류협력 사업을 추진할 필요가 있음.
- 예를 들어, 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한) 제1항에 “통일”을 추가하여 통일외교 관련사항은 중앙정부(통일부, 외교부 등) 고유 사무임을 분명히 하되, 제39조(지방의회의 의결사항)에 “북한 지방행정기관과의 교류협력에 관한 사항”을 추가 신설하여 상대적으로 유연한 지방자치단체 교류협력은 지방자치단체에서 자율적으로 결정 및 추진할 수 있게 할 필요가 있음.

지방자치법
 제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.
 1. 외교, 국방, **통일**, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
 제39조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 사항을 의결한다.
 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항
11. 북한 지방행정기관과의 교류협력에 관한 사항
 12. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

II. “후발주자” 충청남도의 남북교류협력

- 지방자치단체의 남북교류협력은 1998년 제주도(감귤보내기 사업)와 강원도에서 처음 시작한 이후 20여년 동안 17개 광역지방자치단체 모두 남북교류협력관련 조례를 제정했고, 충청남도는 후발주자에 속함.
- 충청남도의 남북교류협력사업 방향에 대해 2008년 충남연구원 연구보고서에 의하면, ①조례제정 및 전담조직(전문인력) 필요, ②사업선정 및 북한의 대상지역 선정단계부터 민간단체와 연계하여 추진, ③초기사업은 인도적 지원사업을 중심으로 추진하되, 산업별 협력은 농수산업을 중심으로 북한을 지원할 수 있는 사업을 선정, ④교류지역 선정은 지리적, 경제적 상황을 고려하여 서해지역을, 그리고 거리를 고려하여 평양시~남포시~황해북도를 고려할 필요가 있다고 하였음(성태규·유병선 2008).
- 이와 관련하여, 충청남도는 남북교류협력관련 조례를 2011년 제정하여 여느 지방자치단체와 같이 사업의 의지를 보였지만 여전히 남북교류협력 사업이 체계적이고 적극적으로 이루어지고 있는지는 의문임.
- 따라서 단순 비교는 무리가 있지만, 다른 지방자치단체와의 비교를 통해 현재 사업 수준 및 여건을 파악해 보고자 함.

1. 조례

- 17개 광역자치단체들은 현재 남북교류협력 관련 조례를 모두 제정하고 있지만 조례 제정 여부만으로는 법·제도적 추진체계를 잘 갖추고 있다고 할 수 없지만, 그럼에도 지자체별로 조례 제정 시점에서 차이를 보이는 만큼, 제정 시기를 기준으로 각 지자체가 얼마나 오래전부터 지자체 남북교류협력에 관심을 가졌는지 확인할 수 있음.
- 충청남도의 경우 2011년에 제정하였고, 조례명칭에 “통일교육”을 추가하여 다른 지방자치단체에 비해 통일교육에 대한 기능을 보다 강조하고자 하였음.

〈표 1〉 광역지자체별 남북교류협력 관련 조례 및 기금조성

	제정일	조례명	기금 조성관련 위원회 구성 특이사항
서울	2004.7.2.	서울특별시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.4. 타법개정 통해 담당부서 확대 추진
부산	2007.7.11.	부산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2018.8.1. 일부개정 통해 담당부서 변경
대구	2005.8.10.	대구광역시 남북교류협력에 관한 조례	2014.12.22. 조례 전부개정 기금 관련 조항 신설
인천	2004.11.8.	인천광역시 남북교류협력조례	2018.10.8. 전부개정 통일교육 관련 내용 포함
광주	2005.11.25.	광주광역시 남북교류협력에 관한 조례	기금운용심의위원회 설립기금 외 별도 재정 지원 가능
대전	2008.6.20.	대전광역시 남북교류협력에 관한 조례	2015.12.18. 조례 전부개정 법인·단체에 사업 위탁 가능
울산	2006.4.6.	울산광역시 남북교류협력에 관한 조례	2018.10.11. 조례 전부개정 기금의 보조금 지원 가능
세종	2015.7.30.	세종특별자치시 남북교류협력에 관한 조례	법인·단체에 사업 위탁 가능
경기	2001.11.9.	경기도 남북교류협력의 증진에 관한 조례	매년 사용액 이상의 기금적립을 규정
강원	1998.9.9.	남북강원도교류협력위원회조례	기존 조례 폐지 후, 신규 제정
	2018.5.4.	강원도 남북교류협력 조례	
충북	2008.2.22.	충청북도 남북농업교류협력에 관한 조례	기존 조례 폐지 후 신규 제정, 별도의 실무추진단 운영 가능
	2012.11.2.	충청북도 남북교류협력 조례	
충남	2011.11.10.	충청남도 남북교류협력 및 통일교육 활성화에 관한 조례	통일교육 관련 내용 포함 별도의 실무위원회 운영 가능
전북	2007.12.28.	전라북도 남북교류협력에 관한 조례	기금 외 보조금 지원 가능
전남	2003.6.5.	전라남도 남북교류협력조례	현물 지원 조항 포함 별도의 실무기획단 운영 가능
경북	2008.1.10.	경상북도 남북교류협력에 관한 조례	기금 외 보조금 지원 가능. 실무위원회 설치 가능
경남	2005.4.7.	경상남도 남북교류협력조례	분야별 전문위원 위촉 가능, 별도의 실무기획단 운영 가능
제주	2007.5.9.	제주특별자치도 남북교류협력에 관한 조례	법인·단체에 사업 위탁 가능, 기금 외 보조금 지원 가능

출처: 국가법령정보센터 법령정보, 〈<http://www.law.go.kr>〉 (검색일: 2019.11.07.) ; 기금 조성관련 위원회 구성 특이사항은 나용우 외 (2018) pp.25-26. 재구성.

2. 조직 및 인력

〈표 2〉 광역지방자치단체 남북교류협력 담당부서 및 담당인원 현황

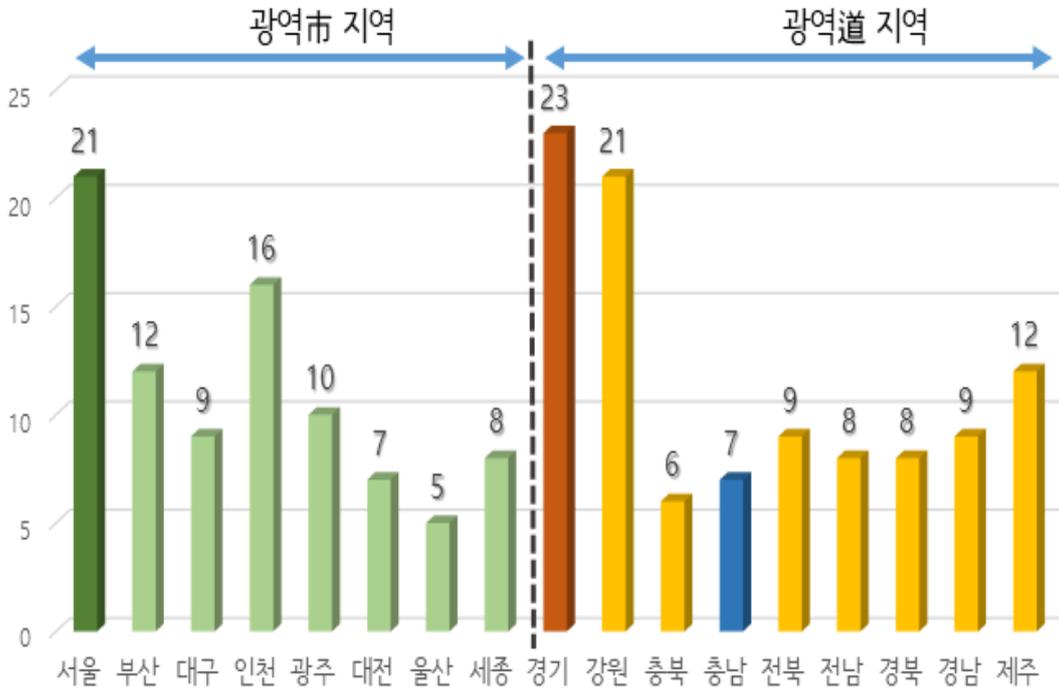
지자체명	부서	담당인원
서울	행정1부시장실 남북협력추진단	15
부산	일자리경제실 국제통상과	4
대구	자치행정과	1
인천	기획조정실 남북교류협력담당관	9
광주	자치행정과	2
대전	자치행정과	1
울산	자치행정과/창조경제과	1
세종	자치분권과	1
경기	평화기반조성과/농업정책과/산림과	7
강원	평화지역발전본부/산림관리과/에너지과	19
충북	자치행정국 자치행정과	2
충남	자치행정국 자치행정과	2
전북	국제협력과	2
전남	자치분권과	2
경북	미래전략기획단 및 동해안정책과	5
경남	행정국 대민봉사과	2
제주	문화체육대외협력국 평화대외협력과	1

출처: 나용우 외 (2018) p. 27. (2018.12.31. 기준)

- 남북교류협력 담당부서 및 담당인원을 살펴 보면, 남북교류협력 사업에 적극적인 강원도, 경기도, 서울, 인천 등이 가장 많은 것으로 나타났고, 충남을 비롯한 북한을 접경하지 않은 지역은 상대적으로 담당 부서와 인원이 적은 것으로 나타났음.

3. 추진실적 및 성과평가¹⁾

〈그림 1〉 광역지자체별 남북교류협력 추진체계 평가 결과



자료: 나용우 외 (2018) p.57. 〈표 Ⅲ-5〉 지자체 남북교류협력 추진체계 평가 결과를 필자가 그래프로 재정리 하였음.

- 충남의 경우, 조례제정시기(5점 만점) 1점, 전담부서설치여부(5점 만점) 1점, 담당자 수(5점 만점) 1점, 기금규모(5점 만점) 2점, 일몰규정(5점 만점) 1점으로 총 7점으로 나타났음.

1) 나용우·홍석훈·박은주(2018) “지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향” 연구 내용을 중심으로 정리 하였음.

〈표 3〉 민선 7기 광역지자체의 남북교류협력사업

지자체명	경제협력	사회문화	인도적 지원	총 건수
서울	◎	○	◎	10
부산	○	×	×	1
대구	×	○	○	3
인천	◎	○	×	5
광주	×	○	○	5
대전	○	×	×	1
울산	○	×	×	1
세종	×	○	×	1
경기	◎	◎	◎	16
강원	◎	◎	◎	14
충북	◎	○	○	8
충남	×	◎	×	3
전북	◎	×	×	3
전남	○	○	○	3
경북	×	○	○	2
경남	○	×	○	2
제주	◎	○	○	6

주) ◎ : 3건 이상, ○ : 1~2건, × : 0건

자료: 나용우 외 (2018) pp.75-77. 〈표 IV-1〉 민선 7기 광역지자체의 남북교류협력사업 구상 내용을 필자가 범주화하여 재정리하였음.

- 충청남도의 경우, “사회문화” 분야에서 ①삼국 문화유산 교류전, ②평화통일마라톤과 줄다리기 등 스포츠 문화교류, ③충남-황해도 자매결연사업 총 3건이 있었음.
- 사실 그 이전에 충청남도는 2006년 인삼을 생산·가공하는 합영회사를 설립하기로 하고, 금산지역 인삼재배 농가와 인삼가공업자들이 설립한 통일고려인삼영농조합법인을 통하여 북한 광명성총회사와 계약을 체결하였음.
- 2007년 6월 합영회사의 이름을 통일고려인삼으로 확정하고, 개성-평양 고속도로 평양 나들목 인근에 준공하였다. 이 사업은 충청남도가 추진하면서도 민간사업자의 협력이 뒷받침된 사업이라는 점에서 의미가 있음(김영운 2008: 12)

Ⅲ. 충청남도의 지속가능한 남북교류협력은 어떻게 추진해야 하는가?

- 지방자치법 제9조를 적극적으로 해석하여 농업 및 역사문화 관련 남북교류협력 추진 필요.
- “남북교류협력”사업은 자치사무인가? 기관위임사무인가?
 - 지방자치단체는 중앙의 각 행정부와는 달리, 주민의 복리와 지역발전에 관한 종합적인 사무를 수행하는 이른바 ‘종합행정의 수행자’임.
 - 국가는 지방자치단체의 사무 수행에 있어 그것이 자치사무의 경우에는 해당 사무가 법령을 위반하였는지 여부를 따지는 합법성 통제만 할 수 있을 뿐이고, 국가가 자신의 사무인데 지방자치단체의 기관을 빌려 수행하는 기관위임사무에 대해서는 합법성 통제뿐만 아니라 합목적성 통제까지 가능함(홍정선 2015, p. 631-638).
- 따라서 충청남도의 남북교류협력 사업은 ‘자치사무’라는 인식을 분명히 하고 보다 자율적이고 독립적인 추진 의지를 보다 확고하게 가져야 함.
- 지방자치법상 지방자치단체의 남북교류협력 가능 사무 확인

지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

- 3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
 - 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통지원
 - 라. 복합영농의 운영·지도
 - 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
 - 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
 - 하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발
- 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
 - 라. 지방문화·예술의 진흥

- 지방자치법 제9조 제3항(농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무) 및 제5항(교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무)을 보다 적극적으로 해석하여, 충청남도는 남북교류협력 사업과 연계할 필요가 있음.
- 예를 들어, 제3항의 경우 충남의 “3농 정책”과 연계하고 제4항과 제5항의 경우 충남에서 최근 시도하려는 역사문화 남북교류사업과 적용 및 연계할 수 있음.

- “충청남도 남북교류협력 및 통일교육 활성화에 관한 조례” 제6조(위원회의 구성)에서 충청남도의 시·군지역의 위원 포함 또는 협의체 조항 신설 운영을 고려
 - 충청도민들의 지지와 참여가 필수적이며 남북교류의 궁극적이고 최종적인 주체는 지역사회와 충청도민 모두임을 인식하는 것이 중요함.
 - 지난 2011~2015년 “충청남도 남북교류협력에 관한 조례”는 2018년 전부개정(통일교육 추가) 전까지 기금운용에만 치우친 경향이 있음.
 - 남북교류협력사업 추진 시, 충청남도 15개 시·군들의 협력 및 참여를 통해 사업 추진역량의 확장과 역할 분담을 도모하는 한편, 시·군의 자체적인 사업들을 적극 지원하여 충청남도 남북교류정책과 사업의 저변을 확대해야 함.

- 향후 충청남도의 교류협력사업은 사업의 타당성이 높은 사업을 중심으로 추진
 - 대부분의 지자체들이 북한에 제안하고 있는 사업들은 경제협력, 사회문화, 인도적 협력 등 다양한 분야에 걸쳐 백화점식으로 나열되고 있음.
 - 교류협력정책 추진에 있어 가용한 자원(인력 및 교류협력기금 등)은 제한적일 뿐만 아니라, 지역 주민들의 동의와 합의에 기초한 정책을 선별적으로 추진할 수밖에 없음
 - 따라서 충청남도가 스스로 비교우위를 갖는 충남지역 특성을 반영하여 지역 차원의 이익을 제고하는 데 기여할 수 있는 사업을 우선적으로 추진하는 것이 효과적일 것임.
 - ☞ 충남도청의 각 부서의 주요 사업을 검토할 때에 남북교류협력사업의 가능성 및 타당성을 총체적으로 검토 필요.

- 경제학의 ‘규모의 경제’처럼 충청남도의 남북교류협력에서도 ‘규모의 교류협력’을 모색함으로써 사업의 효율성을 높일 수 있음.
 - 특히 재정적 안정성, 인력 등 추진체계가 다소 미비한 충남 시·군 혹은 1개의 시·군이 수행하기 어려운 규모의 남북교류협력사업은 충청남도의 지원과 각 시·군들이 연계/협력하여 교류협력사업을 성공적으로 수행 => 시·군 연계(지역자원 활용 용이)
 - ☞ 15개 시·군의 남교류협력사업을 전체적으로 종합하고, 그에 따른 로드맵 작성한다면 보다 체계적이고 유기적인 연계사업이 가능할 것으로 보임.(통일교육 사업 포함 필요)
 - ☞ 더불어, 충청남도 남북교류협력 사업에 대한 SWOT 분석을 통해 향후 전략을 모색할 필요가 있음.

〈참고문헌〉

- 김영운 (2008). “지방자치단체의 대북 농업협력 현황과 과제 1.” KERI 북한농업동향. 10(2).
- 나용우 (2017). 『북한 경제개발구 발전전략을 활용한 지방자치단체 주도의 새로운 남북경제협력모델 모색: 경기도의 역할과 전략을 중심으로』. 수원: 경기도의회.
- 나용우·홍석훈·박은주 (2018). 『지자체 남북교류협력사업의 평가지표와 발전방향』. 서울: 통일연구원.
- 박은주·문경록 (2018). “지자체 중심의 남북교류협력 거버넌스 구축 방안,” 북한학보. 43(1).
- 박형준 (2019). “역대 정권의 남북교류협력.” OUGHTOPIA. 33(4).
- 성태규·유병선 (2008). 『충청남도 남북교류 활성화 방안 연구』. 공주: 충남연구원.
- 안용준·남성욱·박은주 (2018). “세종시 남북교류협력 추진방향과 정책의제 발굴.” 대전: 대전세종연구원.
- 양현모 외 (2007). 『한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로』. 서울: 통일연구원.
- 양현모·강동완 (2009). “지방자치단체의 남북 교류·협력사업 평가 및 발전방안: 정책네트워크 분석을 통한 행위자 관계를 중심으로.” 통일정책연구. 18(1).
- 이종무 (2009). “지자체 남북교류협력사업의 평가와 발전방안.” 『지방자치단체 남북협력사업 10년 성과와 향후 발전 방향』. 경기도·제주특별자치도 공동 주최 지방자치단체 남북교류협력사업세미나 자료집.
- 충청남도의회 남북교류협력 의원연구회 (2015). 『충남 남북교류 협력방향 및 과제』. 홍성: 충남도의회.
- 황선훈 (2019). “남북 지방간 교류협력의 일환으로서 도시자매결연과 법적 문제.” 공법학연구. 20(2).
- 홍정선 (2015). 『신지방자치법(제3판)』. 서울: 박영사.

선진국 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

사 회 : 윤지원(한국세계지역학회 회장)

발 표 : 1. 이승렬(해사)

/ 영국 지방정부 리더십과 한국적 시사점

2. 박해육(한국지방행정연)

/ 독일 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

3. 김종법(대전대)

/ 이탈리아 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

토 론 : 김영태(목포대), 유호근(청주대), 이정진(배재대),

임성진(전주대), 지병근(조선대), 김영수(충남도 정책보좌관)

영국의 지방정부 리더십과 한국적 시사점

지방정부 리더십 향상을 위한 주요 프로그램과 사례

이승렬(해군사관학교)

I. 영국지방정부 일반현황

How does local government work?

- Local councils are made up of councillors (also called elected members) who are voted for by the public in local elections. They are supported by permanent council staff (called officers).
- **Councillors** (선출직)
 - Full Council
 - Committees
 - Cabinet
 - Leader or Elected Mayor
- **Officers** (직업공무원)

How many councils are there?

- In some areas of England, local government is divided between a county council (upper tier) and a district council (lower tier), which are responsible for different services. In other areas, there is a single unitary authority instead.
- In Scotland, Wales and Northern Ireland there are only unitary, single tier councils.

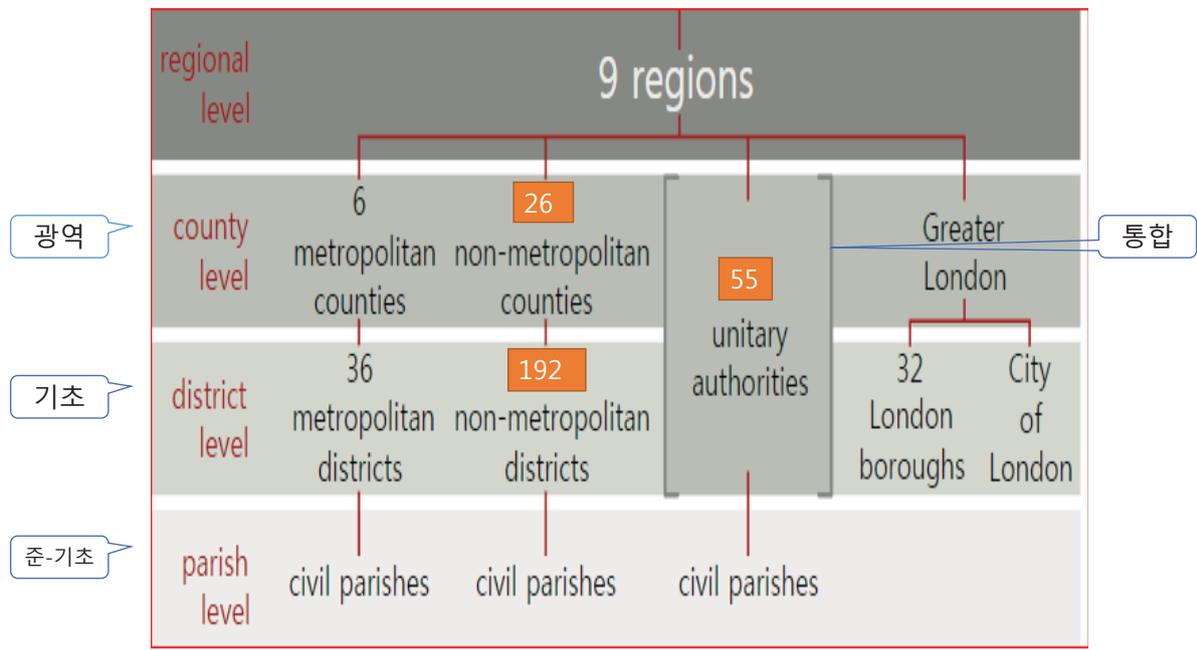
- **기본 지방정부 (408 principal in the UK, 343 councils in England)**

- Upper tier: 26 county councils,
- Lower tier : 192 district councils
- One (Unitary) tier : 125 in England / 190 in U.K.
 - 55 Unitary authorities.
 - 32 London boroughs,
 - 36 Metropolitan boroughs,
 - 2 Sui Generis(Unique) authorities- City of London Cooperation and Isles of Scilly(unitary)
- Scotland/ Wales/ Northern Ireland : Unitary authorities로 구성 (각 32/22/11개)

**Upper tier: 26 county councils,
Lower tier : 192 district councils**

V · T · E [hide]	
Councils	Buckinghamshire · Cambridgeshire · Cumbria · Derbyshire · Devon · East Sussex · Essex · Gloucestershire · Hampshire · Hertfordshire · Kent · Lancashire · Leicestershire · Lincolnshire · Norfolk · North Yorkshire · Northamptonshire · Nottinghamshire · Oxfordshire · Somerset · Staffordshire · Suffolk · Surrey · Warwickshire · West Sussex · Worcestershire

There are currently 26 county councils (a.k.a. : non-metropolitan counties) and divided into a number of non-metropolitan districts, which each have a district council.



기본 지방정부 (408 principal in the UK / 343 councils in England)
 Upper tier: 26 county councils,
 Lower tier : 192 district councils
 One (Unitary) tier : 125 in England / 190 in U.K.
 55 Unitary authorities.
 32 London boroughs,
 36 Metropolitan boroughs,
 2 Sui Generis(Unique) authorities:
 City of London Cooperation and Isles of Scilly(unitary)

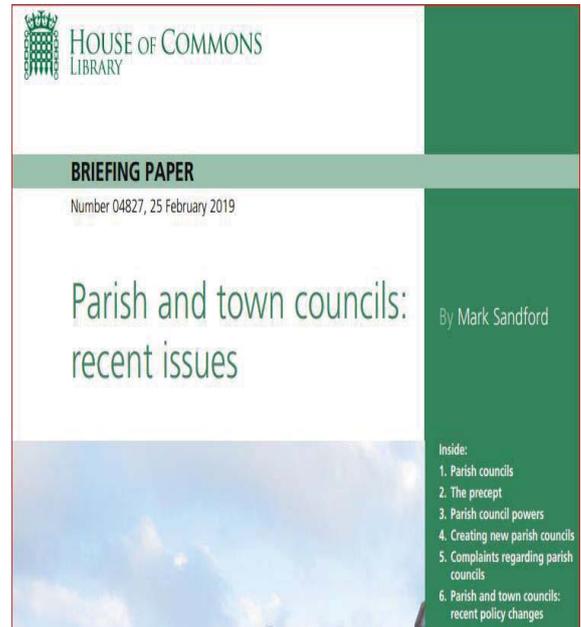


Unitary authorities of England are local authorities that are responsible for the provision of all local government services within a district.

They are constituted under the Local Government Act 1992

- 기본 지방정부 관내에 소규모 지역 행정단위는 **Local Councils**
우리나라 읍,면, 동에 해당, 영국 내 11,930개
- 10,000 in England, 730 in Wales and 1200 in Scotland, 0 in Northern Ireland
- Town, parish, community, neighborhood and village councils
- 가장 기초적인 풀뿌리(grassroots)자치단체 해당
 - 과거 영국 교회의 교구제도에 기원
- 약 1,600만명, 영국전체인구의 25%가 이 기구의 행정서비스를 지원받음

출처: <https://giu.org/local-government-facts-and-figures-england/>



• 기본 지방정부 (England)

- Local Council의 실무는 공무원이 담당
- 주요이슈는 지역주민의 투표로 선출된 Councillors들이 의사결정
 - 예산 15억 파운드(2조 2,000억)
- 위원은 4년주기 지방선거에서 선출 (지역 카운슬간 차이 존재)
- 지역주민 삶에 밀접한 다양한 공공서비스 제공
 - 지역공원, 공공 공간, 오픈 공간, 주차장, 치안, 지역 이벤트
지역 이벤트, 페스티벌, 스포츠 및 문화시설 관리,
어린이 놀이터 관리, 쓰레기 처리
- 2009년 새로운 법률 통과로 Combined Authorities가 존재
 - 2 이상의 카운슬이 서로의 경계를 허물고 상호 협력과 협조
 - 현재까지 10개 CA 설립구성

How many councilors are there?

- 지방정부는 기본적으로 주민 직선으로 선출되는 의원을 중심으로 운영
- 지역별 지방의원 수 (2019년 11월 기준)

지역	잉글랜드	스코틀랜드	웨일즈	북아일랜드	계
의원(명)	17,700	1,223	1,264	462	

How is local government Structured?

- 5 types of local authority in England
 - County councils
 - District councils
 - Unitary authorities
 - London boroughs
 - Metropolitan districts
- 2011년 이후 9 combined authorities in England
 - Transport and economic policy across the region
 - Groups of councils for funding from central government etc.

Two tiers (county and district)

▪ 참고 : 지자체 연합기구(Combined Authority) : 설치 및 직선시장 선출

지자체 연합기구(CA)는 법률에 근거하여 설립된 법적 권한을 가지는 기구 (Legal body)로서, 2개 이상의 인접한 지방정부들이 연합하여 형성할 수 있으며, 지자체 연합기구의 집행부장으로서 직선시장을 선출할 수 있음 (House of Commons, 2017; Local Government Association, 2018a).

2011년 10개의 기초단위 지자체'District Councils'(맨체스터시 지자체 포함)들이 연합하여 최초로 설립한 그레이터 맨체스터 지자체 연합기구(Greater Manchester Combined Authority) 이후 현재 총 9개의 연합기구가 있음. 이 중 7개의 지자체 연합기구는 중앙정부와 보장된 분권협상(Devolution Deals)을 체결하였으며, 지역주민에 의하여 직접 선출된 직선시장이 집행부장/의장직을 맡고 있음(Sheffield City Region은 2018년 5월 직선시장 선출)

(National Audit Office, 2017a, p39).

▪ 참고: Demographic data on councillors

- 45 per cent of councillors were retired, and 26 per cent were in full- or part-time employment;
- 64 per cent of councillors held other voluntary or unpaid positions, such as school governorships;
- 68 per cent of councillors held a degree or equivalent qualification; only 3 per cent did not hold any qualification;
- 63 per cent of councillors were male, and 36 per cent female;
- The average age of councillors in 2018 was 59 years; 15 per cent were aged under-45 and 43 per cent were aged 65 or over.
- 96 per cent described their ethnic background as white;
- 88 per cent described their sexual orientation as heterosexual or straight;
- 16 per cent had a long-term health problem or disability which limited their daily activities;
- 36 per cent of councillors had a responsibility as a carer, most commonly looking after a child.

What is local government responsible for?

- 다양한 Public Service 지원을 위해 법으로 제정해 놓음 (statutory)

Two tier system (upper & Lower) Unitary authority

Service	Non-metropolitan county	Non-metropolitan district	Unitary authority
Education	✓		✓
Housing		✓	✓
Planning applications		✓	✓
Strategic planning	✓		✓
Transport planning	✓		✓
Passenger transport	✓		✓
Highways	✓		✓
Fire	✓		✓
Social services	✓		✓
Libraries	✓		✓
Leisure and recreation		✓	✓
Waste collection		✓	✓
Waste disposal	✓		✓
Environmental health		✓	✓
Revenue collection		✓	✓

What does L.G. for Political Leadership Enhancement?

- 지방정부협의회 (Local Government Association)가 주관하여 구성 운영함



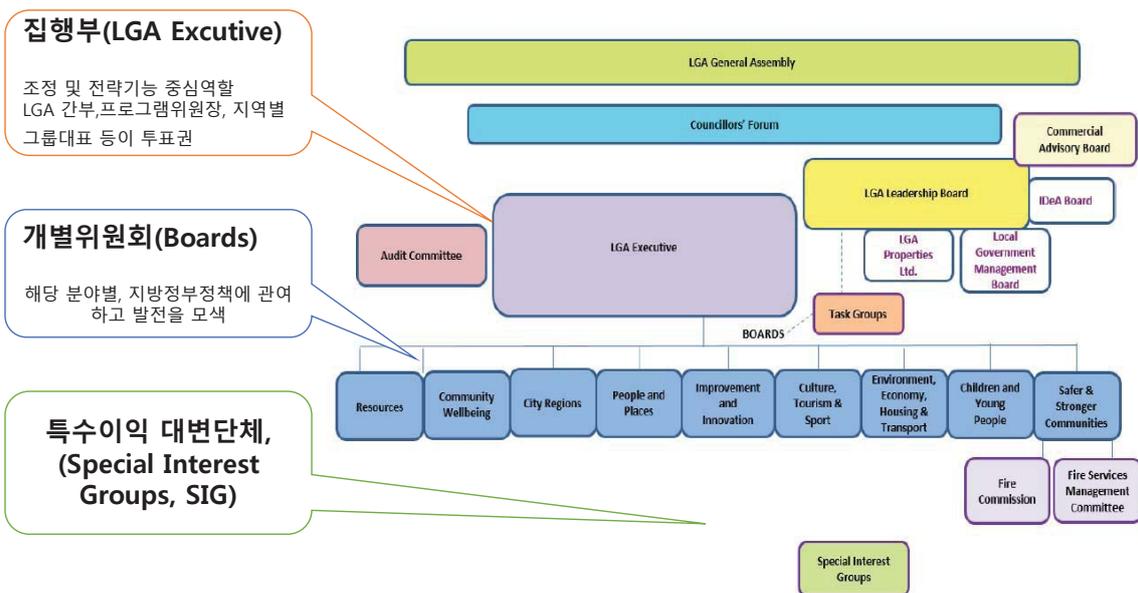
II. 지방정부협의회(LGA, Local Government Association) 현황

1. 주요기능 및 성격

- 영국내 지방정부간 네트워크를 형성하고 對 중앙정부 로비를 담당하는 민간단체
 - Core membership : 339 councils in England / total 343
 - 22 Welsh unitary councils via the Welsh Local Government Association
 - Associate Scheme : fire and rescue authorities, police, fire and crime commissioners/police and crime commissioners, national park authorities and town and parish councils via the **National Association of Local Councils (NALC)**'s corporate associate membership.

2. 연혁 : 1997년 출범, 자치단체 유형별 협의회 및 특수이익 대변 단체들이 통합되어 있는 단체

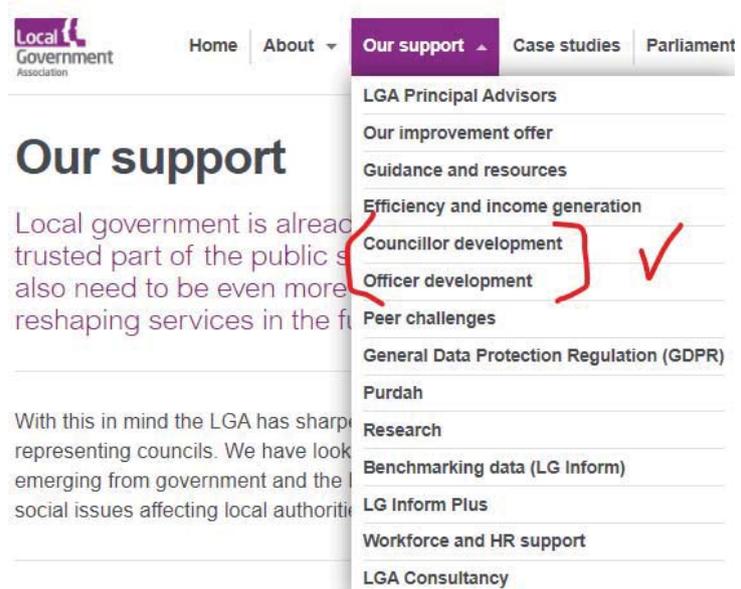
3. 조직운영 (LGA Governance Framework)



출처: LGA Governance Framework, 6, June, 2018

4. 지원분야 (Support) : 리더십 분야 지원을 중심으로

intelligence from councils, at issues emerging from government and the legislative process, and economic and social issues affecting local authorities.

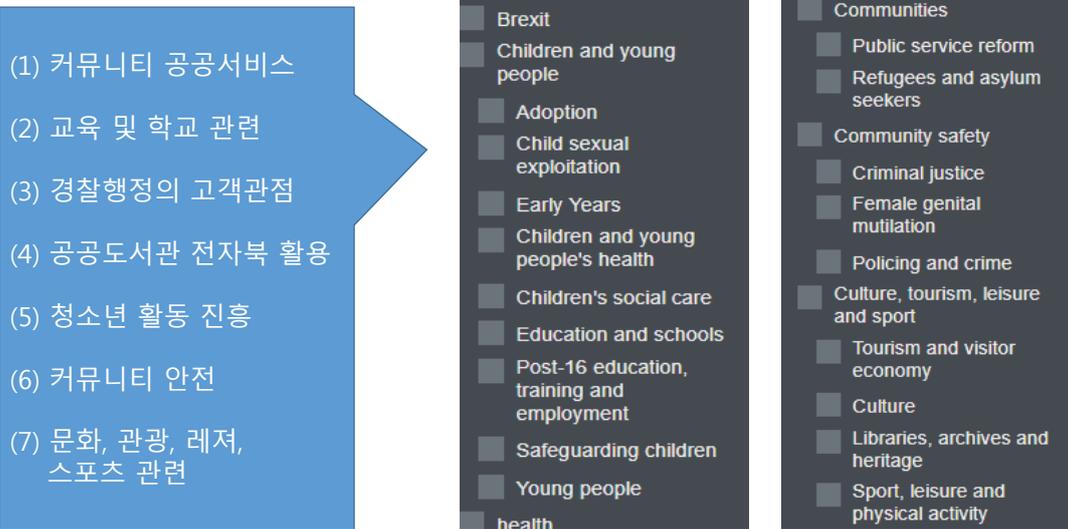


III. 지방정부 정치적 리더십 프로그램 현황

1. Case Studies :

- 지방정부 행정 관련 **우수사례**를 공유할 수 있는 온라인 플랫폼 구축 (<https://www.local.gov.uk/case-studies>)
- 지방행정 각 분야별로 해당 지식 및 경험 공유할 수 있는 사이버 공간
- 상기 case-studies 플랫폼 운영을 통해 새로운 아이디어 및 전략 공유, 신속한 문제해결 지원, 중복 노력 제거, 전문지식에 대한 지속적 접근 보장 등

< Case Studies : Filter by topics (예시) >



2. Political Leadership Programme (정치적 리더십 프로그램)

Leadership development for local politicians

: A sector-led approach to improving local leadership

Inspiring local communities and creating a better future for the people and places we represent takes ambitious leadership. And effective political leadership has always been at the heart of healthy democracy.

더 나은 미래의 지역커뮤니티와 지역주민을 위하여 비전이 있는 리더십이 필요하다.

효과적인 정치적 리더십은 항상 건강한 민주주의의 핵심이다.

정치적 리더십 프로그램

	 THE LEADERS' PROGRAMME	 TOP TEAM DEVELOPMENT	 LEADING EDGE	 LEADERSHIP ACADEMY
Discription	Designed to stretch, support and improve the leadership capacity of council leaders.	Supporting the council leader and cabinet to improve strategic direction and leadership (may include the council chief executive corporate management team if requested).	Supporting elected leaders and senior officers consider key challenges facing councils, their communities and the sector, together.	Delivering a step-change in leadership behaviours, strategies, skills and mind-set for: <ul style="list-style-type: none"> • deputy leaders • group leaders • portfolio holders • portfolio shadows • scrutiny/committee chairs • open to interested council leaders.
Schedule	Residential, modular, cross-party events	Day-long event(s), delivered at a venue away from the council offices but in your local area	Ranging from day-long to 24-hour, residential cross-party, events	Modular programme, with 3, 2-day cross-party residential events over 3 months
Cost	Fully subsidised	£1500-£3000	Fully subsidised	The first place booked per authority is £1000. Subsequent places are £1250

	 LEADERSHIP ESSENTIALS	 NEXT GENERATION	 FOCUS ON LEADERSHIP	 COMMUNITY LEADERSHIP	 BE A COUNCILLOR
Discription	Themed learning opportunities for <ul style="list-style-type: none"> • deputy leaders • portfolio holders • service committee chairs • open to interested council leaders. 	Political development opportunities for ambitious councillors looking for a party-political development opportunity or a tailored programme represented by the Independent Group	Helping councillors interested in building their networks and developing their leadership skills.	Resources and events to support councillors as community leaders and particularly newly elected councillors.	Resources and events to encourage more talented people to stand as councillors.
Schedule	2-day residential cross-party events	Residential, modular party-based events taking place across England	Ranging from 1-day to 2-day residential cross-party events	Various	Various
Cost	The majority are fully subsidised	Fully subsidised	Various depending on the event - please get in touch for more information	Fully subsidised	Fully subsidised

3. Political Leadership Programme (정치적 리더십 향상을 위한 프로그램 종류)

	THE LEADERS' PROGRAMME	TOP TEAM DEVELOPMENT	LEADING EDGE	LEADERSHIP ACADEMY
Description	Designed to stretch, support and improve the leadership capacity of council leaders 카운슬 지도자들의 리더십 향상	Supporting the council leader and cabinet to improve strategic direction and leadership (may include the council chief executive corporate management team if requested)	Supporting elected leaders and senior officers consider key challenges facing councils, their communities and the sector, together.	Delivering a step-change in leadership behaviours, strategies, skills and mind-set for: <ul style="list-style-type: none"> • deputy leaders • group leaders • portfolio holders • portfolio shadows • scrutiny/ committee chairs • open to interested council leaders.
Schedule	Residential, modular, cross-party events	Day-long event(s), delivered at a venue away from the council offices but in your local area	Ranging from day-long to 24-hour, residential cross-party, events	Modular programme, with 3, 2-day cross-party residential events over 3 months
Cost	Fully subsidised	£1500-£3000	Fully subsidised	The first place booked per authority is £1000. Subsequent places are £1250

	LEADERSHIP ESSENTIALS	NEXT GENERATION	FOCUS ON LEADERSHIP	COMMUNITY LEADERSHIP	BE A COUNCILLOR
Description	Themed learning opportunities for <ul style="list-style-type: none"> • deputy leaders • portfolio holders • service committee chairs • open to interested council leaders. 	Political development opportunities for ambitious councillors looking for a party-political development opportunity or a tailored programme represented by the Independent Group	Helping councillors interested in building their networks and developing their leadership skills	Resources and events to support councillors as community leaders and particularly newly elected councillors	Resources and events to encourage more talented people to stand as councillors.
Schedule	2-day residential cross-party events	Residential, modular party-based events taking place across England	Ranging from 1-day to 2-day residential cross-party events	Various	Various
Cost	The majority are fully subsidised	Fully subsidised	Various depending on the event - please get in touch for more information	Fully subsidised	Fully subsidised

Leadership Academy (사례)

Who is it for? (누구를 위한?)

Councillors who recognise the need to improve their leadership capabilities to meet the challenges they are facing day-to-day and for the longer term future of their council. The programme is designed for councillors in leadership positions:

- council leaders
- deputy leaders
- group leaders
- portfolio holders
- portfolio shadows
- scrutiny/committee chairs

(집행위원장, 정당대표, 의원회의원)

All modules are underpinned by the following principles: (주요내용)

- grounded in the challenges and opportunities provided by the current local government context
- draw on leading edge thinking
- sharing of best practice 사례교환
- focus and building on participants' own experiences and challenges
- provide time for reflection and self-evaluation
- encourage bold and ambitious leadership.

4. 연례총회 등 오프라인 커뮤니티 행사

- 1) 연례총회: 지방정부의 최대행사
: 참가대표 140명, 연사 130명,
전시자 100명 이상



LGA ANNUAL CONFERENCE
AND EXHIBITION 30 JUNE – 2 JULY HARROGATE

- The LGA Conference 2020 will focus on the key issues affecting local communities – including [sustainable funding, adult and children's social care, housing and homelessness, and local government in a post-Brexit world.](#)
- 연례총회 이외에도, 소방 및 아동, 성인 서비스 분야 등 관련 연례회의를 개최

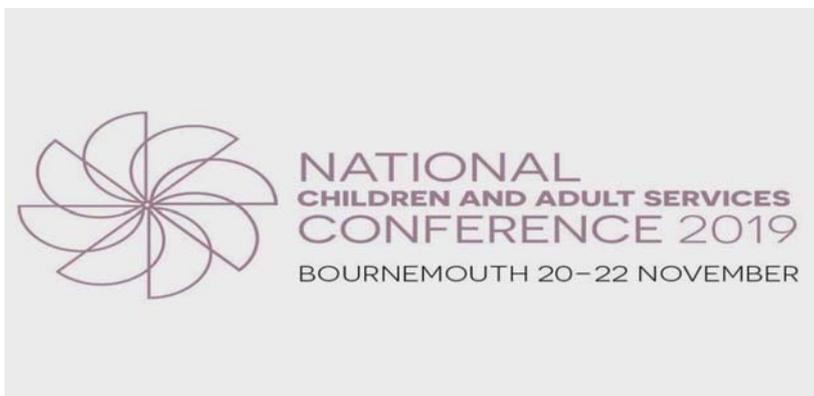
Exhibition Floor Plan

Below is the exhibitor plan as at 31.10.19, to view a live plan of the exhibition, please [click here](#).



2) 수시 해당 주제별 컨퍼런스 행사:

- 연중 수시로 LGA 주관 해당 주제별 관계자들 발표 및 토론, 정보 공유 등



IV. 결론 및 시사점(1/2)

- 영국 지방정부에 대한 리더십 교육체제는 지방자치협의회(LGA)을 중심으로 다양한 커뮤니티 및 수요에 따른 맞춤형 교육을 지향하고 있음
 - 커뮤니티 유형: 온라인, 오프라인, 각종 리더십 프로그램
- 지방정부 핵심리더들은 LGA가 제공하는 리더십 프로그램에 적극 참여 정책수행역량을 함양하고 지역간 상호 학습의 기회를 가짐
 - 커뮤니티 운영과정에 중앙정부 관계자 및 유관기관 종사자들이 함께 참여함으로써 중앙-지방, 민-관간 협력 파트너십 및 의사소통이 활성화 되는 계기가 됨

IV. 결론 및 시사점(2/2)

- 우리나라 지방정부 리더십 향상을 위한 시사점
 - (1) 교육기관의 성격을 어떻게 규정하고, 동 기관운영을 위한 예산확보를 어떻게 할 것인지,
 - (2) 다양한 교육수요에 따른 세부적인 리더십프로그램 과정 및 방법을 어떻게 구성하여 제공할 것인지,
 - (3) 우리나라 전체적인 지방의원 및 공무원 교육체계의 필요성 및 주체 등에 대하여,
 - (4) 영국의 각종 리더십 프로그램 운영주체, 운영 프로그램 내용과 방법, 운영결과 피드백 과정 분석 등을 종합적이고 유기적으로 검토 및 평가하여 반영할 필요

이탈리아 지방정부의 리더십과 한국적 시사점

김종범(대전대)

I. 이탈리아 정치제도와 지방정부의 리더십

이탈리아 정치제도의 복잡성은 다양한 정치사회적 요소에 기인한다. 이탈리아 통일과 근대국가 성립의 지체로부터 시작된 이탈리아 정치사회의 복잡성은 어느 하나의 요소를 가지고 설명하기 어렵기 때문에 체계적인 접근이 필요하다. 본 발제문의 주제인 이탈리아 지방정부 역시 지방정부의 구조나 제도만을 설명한다고 이해할 수 있는 것이 아니라는 점에서 몇 가지 사전 설명과 이해가 필요하다.

이를 위해 이번 항에서는 발제문의 구성과 설명이 필요한 다양한 정치제도와 요소를 간략하게 언급하고 글의 구성 순서 등을 서술하고자 한다. 우선 글의 도입부에서는 이탈리아 정치제도 전반에 대한 소개와 지방정부의 리더십을 어떻게 규정할지에 대해 간략하게 설명하고자 한다. 두 번째 장에서는 이탈리아 지방정부의 구조와 지방자치제도의 제도적 특징을 중심으로 서술하게 될 것이다. 세 번째 장에서는 어떠한 제도와 특징들이 지방정부의 리더십이 가능한 것인가에 대해 간략하게 서술하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다¹⁾.

본격적으로 이탈리아 정치제도를 설명하기 전에 본 발제문에서 의미하는 지방정부의 리더십은 다음과 같이 정의하고자 한다. 첫째, 중앙정부로부터의 일방적인 통제나 권한의 크기나 체계에 의한 수직관계라기보다는 협력과 동등한 권한 행사가 가능한 지방정부의 제도적인 특징과 권한 설명을 통해 지방정부의 리더십을 설명하고자 한다. 둘째, 그러한 지방정부의 리더십이 가능한 제도와 정치사회적 요소를 설명함으로써 지방정부의 리더십을 드러내고자 한다. 셋째, 지역정당 혹은 지역에 기반한 정당과 정치적 요소를 중심으로 지방정부의 리더십을 설명하고자 한다. 이와 같은 이탈리아 지방정부의 리더십을 통해 한국 사회와 한국의 정치제도에 적용가능한 함의를 제시하는 것으로 결론을 대체하고자 한다.

이탈리아의 경우 의회중심제 국가라고는 하지만 대통령의 존재와 제1당을 중심으로 항상 연정을 해왔다는 점 등이 다른 국가들과 차이가 있다. 대통령은 권한이나 역할 면에서

1) 이하 서술하는 이탈리아 사례의 경우 주요 내용은 아래의 논문 중에서 발제문의 내용에 맞게 발췌하여 정리한 것이다. 김종범. 2010. "이탈리아 지방 선거제도의 정치동학". 『현대정치연구』(Vol.3 No.2). 서강대학교 현대정치연구소.

독일과 프랑스 대통령의 중간적 수준에 위치해 있다. 대통령에 비하여 임기 중 절대적인 권력을 갖게 되는 이가 바로 총리이다. 행정부의 수반으로 국가권력의 실질적 집행자이기도 한 총리는 내각의 업무를 관장하여 조정 및 협의하여 국가정책 전반을 책임지고 있다.

이탈리아의 경우 득표율에 따라 제1당의 당수나 총리 후보자가 일반적으로 총리로 지명된다. 그리고 난 뒤 연정에 참여하는 각 당의 대표자들이 협의하여 내각의 장관직을 배분한다. 연정이라는 기본구도와 총리는 언제든지 불신임될 수 있다는 점 등으로 이탈리아 총리는 상당히 자주 바뀌었다. 공화국 수립 이후 지금까지 총 61번이나 총리가 교체되었지만, 총선의 임기(5년) 내에는 제1당의 총리 후보 권리가 유효하기 때문에 정권 자체의 혼란이나 혼선 등은 그다지 존재하지 않는 역설적인 구조를 갖고 있다.

총리가 중심이 되는 행정부는 상하양원제에 기반 한 입법부에 의해 뒷받침된다. 임기 5년의 상하 국회의원들은 선출 방식에 차이가 있고, 그 권한이나 특징에도 다소간의 차이가 있다. 일반적으로 의회중심제를 채택하는 유럽 국가들에서와 마찬가지로 하원 우위이며, 그 수에 있어서도 상원의 두 배가 된다. 1948년 제헌헌법으로 출발할 당시에는 정당명부식 선호투표제에 의한 100% 비례대표제를 채택한 이래 1992년 75%의 단순다수대표제에 의한 소선거구제도와 25%의 비례대표제를, 2008년 100% 비례대표제를, 2018년 비례대표제 61%와 단순다수소선거구제 37%의 기본 배분 비율(하원과 상원 투표제도가 상이하고 해외선거구제 2%의 할달 등 다소 복잡한 측면이 있음)로 선거제도가 변화되어 왔다.

이러한 정체 관련 제도의 운영과 함께 주목해야 할 다른 영역은 지방자치제도와 사회적으로 확산되어 있는 정치문화적 배경이다. 이탈리아의 경우 오랜 역사에 비하여 지방자치제도가 현대적인 정치제도로써 정비된 것이 1970년대에 불과하다는 사실은 우리나라에 시사하는 점이 상당하다고 볼 수 있다. 특히 짧은 시행 과정에도 불구하고 여러 면에서 성공한 지방자치제도의 하나로 평가받는 이탈리아 지방자치제도는 한국적 상황과 비교하여 여러 면에서 유용할 것이다. 아울러 지방의회 및 지방선거제도에 대한 제도적 설명 역시 이탈리아의 정치·사회를 이해하는 데 중요한 제도이다. 이러한 제도의 뒷받침은 이탈리아 특유의 정치문화와 어울리면서 유럽 국가들 중에서도 독특하고 주목할 만한 정치사회 구조를 가진 국가가 되었다.

이탈리아의 의회제도 역시 헌법에 그 조직과 내용이 규정되어 있다(이탈리아 헌법 제2부 1장 의회 부문 55조에서 69조까지). 이탈리아 헌법에서 규정하고 의회제도의 가장 주요한 원칙은 양원제Bicameralismo이다. 상원Senato과 하원Deputato의 양원은 인구수를 기반 하여 의석수 630석을 전체인구에 비례하여 나누어 선출하는 하원과 주를 단위로 하는 지역을 기반으로 315명의 상원의원을 선출하는 상원으로 구성되어 있다.

양원제를 도입하게 된 가장 주요한 이유는 좌파정당들과 우파정당들의 당파적 이해관계의 산물이었다. 좌파정당들(사회당, 공산당, 행동당 등)은 국민주권의 유일성을 주장하며 단원제를 주장하였지만, 우파정당들(기민당, 자유당 등)과 연방주의를 주창했던 정당들(공화당 및 기타 지역 정당들)은 사회 각 계층의 경제적·문화적·정치적 이해관계를 반영하기 위해서는 하원과는 다른 원을 조직해야 한다고 주장했다. 좌파정당들과 우파정당들의 이와

같은 대립은 동일한 권력과 기능에 기반 한 서로 다른 두 개의 원 조직에 합의하게 되었고, 1948년 제헌헌법에 이와 같은 원칙이 구현될 수 있었다.

상하양원 사이의 기능과 역할의 차이는 네 가지 차원에서 서로 다른 차이점을 갖고 있다. 첫째는 선거인 연령이다. 하원의 경우 18세 이상의 남녀에게 선출권이 부여되지만, 상원의 경우에는 25세 이상의 성인으로 차이를 두고 있다. 피선거인의 연령 역시 하원과 상원이 다른데, 하원의 경우 선거일 현재 25세가 되어야 입후보할 수 있으며, 상원의 경우에는 40세 이상이어야 한다. 의원 수 역시 차이가 있는데 하원의 경우 350명의 정족수를 하원의 경우 315명의 선출직과 지명 및 당연 종신 상원의원으로 구성된다. 지명직 종신 상원의원은 정치, 사회, 문화, 과학, 예술 등의 분야에서 이탈리아를 위해 혁혁한 애국심과 공헌을 한 시민들 중에서 다섯 명이 넘지 않는 상원의원을 지명할 수 있다. 또한 대통령을 역임한 이는 당연직 지명 종신 상원의원에 임명된다.

하원과 양원 사이 권한의 대소 여부는 헌법상에 명시되어 있지 않다. 그러나 양원 사이에 권한 조정의 필요가 생기거나 정치적 갈등이 초래되면 대통령의 중재를 통해 해결하는 것이 관례로 되어 있다. 이 경우 국회 안 여러 정당 대표들의 조정회의 혹은 상하양원 의장의 조정을 통해 대통령이 중재하는 것이 일반적이다. 만약 이러한 중재 과정이 받아들여지지 않을 경우에는 대통령이 헌법에 명시된 국회 해산의 명을 내릴 수 있다.

상하양원 모두 의회 구성에 있어 두드러진 특징은 비례대표제 의석 배분 방식과 다수정당 프리미엄 비례대표제였다. 2005년 12월 개정된 선거법은 비례대표의 원칙을 1993년 이전으로 돌림과 동시에 과반수 확보를 보장하는 방식을 채택했다. 이와 더불어 변화된 봉쇄조항sbarramento를 두면서 제1당이나 제1정당연합체에게 나머지 추가 의석을 모두 배분하는 방식을 채택하였다.²⁾ 새롭게 개정된 선거제도의 가장 큰 특징은 1위를 한 정당이나 선거연합체에게 하원과 상원 모두 과반수의 수치까지 결정하여 안정적 정국운영이 가능하도록 보장했다는 점이다. 이는 상하양원에서 비례대표 의석수를 할당받는 각 정당이나 선거연합체의 최저 전국 득표율을 조정하여 최대 다수당에게 과반수를 보장하고 있다.

이후 선거제도는 두 번에 걸쳐 개정되는데, 2013년과 2018년 총선에서 적용된다. 2013년 총선의 가장 큰 특징은 100% 비례대표제로의 환원이고, 2018년의 경우 단순다수선거구제와 비례대표제를 혼합하는 선거제도로 다시 환원하였다. 그럼에도 불구하고 아직 상하양원 제도의 기능과 역할의 차이를 가져오는 양원제 자체의 변화를 초래하는 법안은 마련되지 않았다. 이탈리아의 경우 하원과 양원의 권한과 기능이 동등하다는 측면에서 장단점이 있는 양원제 형태를 유지하고 있다.

가장 중요한 의회의 권한은 모든 나라에서와 마찬가지로 입법권이라 할 수 있지만, 의회중심제 권력구조의 이탈리아에서는 가장 중요한 의회의 기능과 역할의 하나가 정부의 정치적 조정과 방향 설정이라는 역할이다.³⁾ 의회 다수당이 곧 정부인 이탈리아에서는 정부 수립과 동시에 추진해야 할 국정전략의 기초가 입법 활동에 의해 결정된다는 의미이기

2) www.interno.it/legislazione/pages/pagina.php?idlegislazione=716 (검색일: 2018년 8월 12일)

3) 이하 내용은 아래 서적 참고. Collana Timone(2007). pp. 76~78.

때문에 의회에서 행정부와 의 정책적 공조와 조화를 위한 방향 설정과 조정은 가장 중요한 기능이 된다. 1996년, 2001년, 2006년, 2008년 정부에서도 이와 같은 조정과 방향 설정을 위해 조각과 동시에 여러 법안들을 제안하여 의회에서 통과시켰다.

두 번째 기능으로 특징적인 것은 선출직 고위직에 대한 의회 할당 선거이다. 주요 선거는 다음과 같다. 공화국 대통령 선거, 헌법재판소 다섯 명의 재판관 선거, 최고사법평의회 위원 여덟 명 선거, 헌법재판소 보조판사들이 선출한 배심원들의 선거, 행정심판의장평의회 위원 네 명 선거, 개인정보보호보장위원회 위원 네 명 선거 등이 있으며, 상하 양원 의장들은 군사사법평의회 위원 두 명을 선출할 권한이 있다. 세 번째 기능으로는 공화국 대통령의 탄핵권 및 헌법재판소 기소권이 있으며, 네 번째는 상하 양원 모두 자체의 심의, 규칙제정, 행정적 기능을 소유하고 있다.

이상과 같은 의회의 기능과 권한 이외에 주목할 만한 사항은 의회 법안 제출과 관련한 법안 상정의 주체이다. 통상 의원들이 발의하는 것이 일반적이지만, 행정부에 해당하는 정부 역시 가장 중요한 법률안 제출의 주체이다. 또 다른 주체로는 CNEL(경제 및 노동 국가평의회)⁴⁾로 이탈리아 헌법 제98조에 이와 같은 권한을 명시하고 있다. 이외에도 독특한 주체로는 선거권자인 유권자를 들 수 있는데, 헌법 제71조 2항에서 규정하고 있는 법안제출 주체로서 유권자는 5만 명 이상의 유권자 서명을 받아 법률안을 국회에 제출할 수 있다고 명시하고 있다.⁵⁾ 제출된 법안이나 법률에 대해서는 소속 위원회에서 심의하여 정해진 절차에 따라 확정하여 공포한다.

〈그림 1〉 이탈리아 의회 조직과 구성도



4) CNEL은 90년대 이후 네오코포라티즘을 성공적으로 정착시켰다고 평가받는 이탈리아의 경제통제위원회와 같은 기구이며, 우리나라의 노사정위원회와 같은 기구라 할 수 있다. 이탈리아의 경우 서구 국가들로는 드물게 1960년대 폐기했던 코포라티즘을 90년대에 새롭게 정착시켜 성공한 국가로 평가받고 있다.

5) 관련 법규로는 다음과 같은 것들이 있다. 헌법 71조 2항, 74조, 75조와 1970년 352호 법령 48조 등에서 이와 관련된 내용들을 규정하고 있다.

이와 같은 제도적 특징을 갖는 이탈리아 의회는 그 운영 면에서도 독특한 특징이 있다. 양원제와 내각제를 기반으로 하는 의회중심제 국가로서 이탈리아는 기능적인 측면에서뿐만 아니라 제도적인 측면에서도 다양하고 독특한 특징들이 있다. 상하양원제의 특징을 고스란히 보여주고 있는 이탈리아 의회는 상원과 하원 각각에 원이 설치되어 있거나 조직되어 있기도 하지만, 양원 모두를 아우르는 조직으로도 구성됨으로써 그 역할과 기능에 다소 간의 차이가 존재 한다. 가장 중요한 조직으로는 다른 나라와 마찬가지로 회기 중에 있는 의회로 상하양원의 입법 활동이 열리는 장이다.

상하양원 의장은 개원이 되면 일정한 절차에 의해 선출하는데, 국회 개원까지의 공백을 막고 개원 시 원활하고 효율적인 의정활동 진행될 수 있도록 임시국회의장실을 상하 양원에 설치한다. 하원의 경우 임시국회의장이 되는 이는 이전 국회의 부의장 중에서 연장자를 선임하는 데 반해, 상원의 경우 의원 중 연장자를 선임하는 차이가 있다. 그러나 이 기구는 임시적이고 과도기적 성격의 기구로 개원에 의해 상하양원 의장이 선출되면 자동 폐쇄된다.

공식적으로 선출된 상하양원 의장은 각각 의장실을 구성하여 의회의 가장 중요한 정치 기구로 출범시킨다. 의장실 조직의 가장 중요한 기구는 의장이다. 하원의장의 경우 하원의 재적의원 2/3 이상의 찬성에 의해 비밀투표로 선출되며, 첫 투표에서 이 조건을 충족시키지 못하면 4단계에 걸쳐 조건완화부 형식으로 재투표가 실시된다. 이는 상원의장의 경우에도 마찬가지이지만, 단계에 따른 조건에서는 다소 간 차이가 있다. 그러나 4차 이후에도 동점자가 나올 경우에는 연장자를 의장에 선출한다.

〈표〉 4단계의 의장 선출 방식 및 조건

	하원의장	상원의장
제1차 투표	재적의원 2/3의 득표	재적의원의 절대과반수 득표
제2차 투표	투표의원 2/3의 득표	재적의원의 절대과반수 득표
제3차 투표	재적의원 절대 과반수	투표의원의 과반수 득표
제4차 투표	재적의원 절대과반수	투표율

의장과 함께 네 명의 부의장이 선출되어 구성된다. 이밖에도 사무총장이 의장의 업무와 의회의 효율적 운영을 돕는데, 하원의 경우 16명의 사무총장이 선출되며 상원은 여덟 명의 사무총장인 선출된다. 또한 상하양원 의장실 각각 세 명의 감찰관이 존재하는데, 이들은 의회의 행정적 업무 진행과 개의 중인 총회와 분과회의 질서 유지 및 의사진행규정 및 법령 적용 등의 업무를 담당한다.

10명으로 구성된 상임규정협의회는 의회 규칙이나 규정의 보완 변경 등의 업무를 위해 상설적으로 운영되고 있다. 선거관리위원회(상원의 경우 선거 및 면책관리위원회로 명칭이 다소 다르다)는 상하양원 선거뿐만 아니라 헌법에 규정되어 있는 다양한 선거관리 업무를

위해 의회 내부에 설치되어 있는 기구이다. 이는 의회 내부에서 담당하고 있는 선거업무의 실질적 권한과 내용을 규정하고 의회 특유의 교유한 위상을 대외적으로 보장받고 있는 기구라 할 수 있다.

원내교섭단체장 회의는 국회의 원내 교섭단체의 지도부나 당수 등 대표자들의 연속회의 기구로서 국회 운영에 필요한 규칙 제정에 관한 세 가지의 권한이 주어진다. 첫째는 입법 활동 혹은 의정 활동 프로그램의 숙의이며, 둘째는 의사일정 숙의이고, 셋째는 의사당 내에서의 토론 순서 및 일정 조직이다. 원내교섭단체장 회의는 하원의회법 제13조에 규정된 사항으로 대개 의장이나 정부 또는 구성원 중의 하나인 원내정당 대표가 필요에 따라 소집요구를 할 수 있다. 보통 의사일정이나 위원회 직무에 관련하여 의장이나 정부가 협조 혹은 요청을 구할 때 소집되는데, 이를 위해 정부는 회기 내에는 매일 혹은 시간마다 수시로 정부활동이나 위원회 결정 사항 등에 대하여 정보를 제공하고 있다.

지금까지의 기구들이 주로 의회 조직 내에서 의회 기능과 역할을 위해 설치되고 조직된 기구라 할 수 있다면, 지금부터 보게 될 기구들은 회기 중 의원들이 중심이 된 직무 관련 조직이다. 가장 중요한 것으로는 의회 위원회가 있는데, 보통 상임위원회 14개와 다수의 특별 위원회가 존재한다. 가장 대표적인 것으로는 2007년 1월 30일에 설치된 이탈리아 해외동포문제를 위한 위원회로, 해외투표구 설치 문제를 통해 해외동포의 참정권 문제를 해결하기 위해 설치한 특별위원회였다. 상임위원회의 경우 상하양원 모두 14개씩 존재하는데 순서와 차례에 약간의 차이가 있지만, 그 활동 내역이나 내용은 유사하다고 볼 수 있다.

〈표2〉 상하양원의 상임위원회 구성 및 내용

상임위원회	
하원	상원
1° 헌법위원회	1° 헌법위원회
2° 사법위원회	2° 사법위원회
3° 외무위원회	3° 외무 및 이민 위원회
4° 국방위원회	4° 국방위원회
5° 예결산위원회	5° 예결산위원회
6° 재정위원회	6° 재정금융위원회
7° 문화위원회	7° 공적기구 및 문화재위원회
8° 환경위원회	8° 공공업무 및 통신위원회
9° 운송위원회	9° 농업 및 농업생산품위원회
10° 생산활동위원회	10° 산업, 무역, 관광 위원회
11° 노동위원회	11° 노동 및 사회보장위원회
12° 사회복지위원회	12° 보건 및 위생 위원회
13° 농업위원회	13° 영토, 환경, 환경재 위원회
14° 유럽연합정책위원회	14° 유럽연합정책위원회

그러나 이들 위원회와는 달리 상하양원혼합위원회를 설치하기도 하는데, 이 경우 아주 엄격한 심사와 상하양원의 합동결의가 필요한 문제를 다루고자 할 때 설치한다. 예를 들면 지역문제, TV와 라디오 방송관련 업무, 정보통신 상의 기밀과 안전 문제 등을 다루는 특별위원회로서 상하양원혼합위원회를 설치된다. 이는 상정안의 시급함이나 시급함에 따라 상하양원이 함께 참여하여 절차상의 시간낭비를 줄이면서, 지역대표성과 국민대표성을 함께 상징적으로 논의할 수 있는 문제를 다루고자 할 때 합의에 의해 설치할 수 있다.

이와 함께 정치적 필요에 의해 의회 내의 교섭단체들의 요구로 자문이나 입법의 활동에 대한 의회협의체를 설치할 수 있다. 하원의 경우 의장이 선임한 21명의 하원의원들로 구성된 인허가심의위원회나 상원의 경우 23명의 상원의원으로 구성된 선거 및 면책특권협의체를 구성할 수 있다. 또한 원내교섭단체 역시 정당을 대표하거나 소수 정당간의 연합체 성격을 띠면서 원내에서 활동할 수 있는 기구로, 상원은 10명 이상의 상원의원과 하원의 경우 20명 이상의 하원의원으로 구성할 수 있다.

II. 이탈리아 지방정부의 구조와 지방자치제도 특징

1. 개요

우리나라와 달리 이탈리아 정부체계는 중앙집권적 대통령제가 아닌 내각중심제의 분권 체제라고 말 할 수 있다. 중앙정부를 축으로 하부구조라 할 수 있는 각 지방과 소도시 및 소 지역을 지방정부라 부를 수 있는데, 이탈리아에서 지방정부라 할 수 있는 행정체계는 모두 세 가지 형태를 갖는다. 우리나라의 도에 개념에 가까운 레지오네가 가장 큰 규모의 지방정부 형태이며, 한국의 행정구역과는 일치하지 않지만 군을 서너 개 정도 합쳐 놓은 규모의 개념이나 또는 대도시 주변에서는 광역시라는 개념을 갖는 프로빈치아라는 것이 주의 하위 행정체계이고, 읍이나 면 그리고 시의 개념을 갖는 코무네가 최하위 지방 행정 체계이다.

이탈리아에서 지방자치의 전통은 역사적으로 오래된 것이지만, 이는 역사적이고 문화적 의미에서의 지방자치라 볼 수 있고, 실질적인 의미에서 행정적으로 현대식 지방자치 제도가 도입된 것은 2차 대전 이후이다. 전쟁 이후 집권당이었던 기민당은 전통적으로 지방자치를 선호했지만, 야당이었던 공산당 세력의 성장으로 실질적인 지방자치에 대한 입법을 미루고 있다가 25년이 지난 1972년에야 지방자치법안을 입안하여 공포하게 된다.

다시 1977년에 이르러 실질적인 지방자치가 시행되고, 이후 지속적인 보완과 입법 등을 통하여 오늘날에 이르고 있다. 2002년 기준으로 이탈리아에 지방자치에 해당되는 행정구역으로 주에 해당하는 레지오네는 모두 20개, 프로빈치아는 102개에 이르고 코무네는 모두 8,104개가 존재한다.

2. 지방자치단체의 유형

2-1. 레지오네

이탈리아에는 현재 헌법에 보장된 지방 행정단위로서 가장 큰 주가 모두 20개가 있다. 그러나 20개 주에는 지방자치의 독립성과 자치성의 기준에 따라 헌법에서 부여한 일반 주(피에몬테, 롬바르디아, 베네토, 리구리아, 에밀리아 로마냐, 토스카나, 움브리아, 마르케, 몰리제, 아브루조, 라치오, 캄파냐, 칼라브리아, 바실리카타, 풀리아)의 성격을 갖는 15개의 주와 5개의 특별 주(발레 다오스타, 트렌티노 알토 아디제, 프리울리 줄리아 베네치아, 시칠리아, 사르데냐)가 있다. 여기서 중요한 것은 일반 주와 특별주의 성격에 대한 분명한 구분이다. 보통 일반 주는 중앙정부나 상위체계의 국가기관에 덜 독립적이라 할 수 있으며, 특별 주는 헌법에서 지위를 보장할 정도로 입법권이나 조세권에 대하여 일반 주에 대하여 특별한 지위를 갖는 주를 의미한다.

일반적으로 주의 행정체계는 행정권을 관장하는 주 정부와 입법권을 관장하는 주 의회 및 기타 위원회로 구성된다. 주정부의 장인 주지사는 국민의 직접선거로 선출되는 주의회의원들 중에서 선출되는 간접 선출 방식이지만, 실질적으로는 주지사 후보를 내세워 선거에 임하기 때문에 직접선출의 효과를 갖고 있다고 볼 수 있다. 주 의회를 구성하는 의원 선거는 비례대표제를 가미한 직접선거 제이며 임기는 5년이고 의원 수는 주의 규모에 따라 50명에서 80명 사이이다. 주 정부의 구성은 지사 1인과 부지사 1인 및 15명 이내의 주 장관으로 구성된다. 각 분야의 주 장관 밑에는 여러 국이 있어 행정과 업무를 분담한다. 이외에도 분야나 기능별로 다양한 위원회가 설치되어 있으며, 중앙정부에서 파견되어 주 정부와의 행정적 업무조정과 협의를 하는 주 감독관이 있고, 보다 작은 지방행정 체계들과의 행정과 업무상의 연계와 조정을 위해서 주 통제위원회라는 것이 존재한다. 또한 지방행정법원의 기능을 하는 주 행정법원 역시 중요한 조직기구 중의 하나이다.

주 정부에서 입법하여 시행할 수 있는 분야는 중앙정부에서 입법하여 시행하는 분야와 비슷하지만, 주라는 하위 행정조직의 특성상 사법권이나 군 및 경찰권 등에 대한 입법조치는 불가능하다. 입법조항에 대한 세부적 분야는 최상위 법인 헌법에 규정되어 있지만, 헌법 자체가 오래되었기에 현재에는 보통 입법 내용에 따라 특별 입법 위원회가 설치되어 입법 활동과 입법내용 등을 심사하는 경우가 많다. 그러나 이 경우 역시 보통 주이나 특별 주이나에 따라 입법의 내용과 규정 사항 등이 달라진다.

위에서 언급한 5개의 특별 주는 국가의 기본 법률에 의해 구속적인 다른 15개의 일반 주들과는 달리 비교적 그 구속력이 크지 않으며, 오히려 자유롭다고 말하는 편이 나올 정도로 중앙정부에 대한 종속 정도가 미미하다. 국가의 상위 법률에 대한 구속력이 약하는 의미는 주 의회나 주 정부의 결정에 따른 주령이나 주 법률에 따라 새로운 사업이나 재원 마련의 방안이 더욱 용이하다는 의미이기에 이탈리아에서 가장 지방자치의 정도와 수준이 높은 지역은 이와 같은 5개의 특별 주라고 할 수 있다.

2-2. 프로빈치아⁶⁾

이탈리아 행정체계 중에서 가장 외래적인 요소가 많은 것이 바로 이 프로빈치아인데, 제도 도입의 모델은 프랑스였다. 그 이유는 어렵지 않게 설명될 수 있는데, 이탈리아의 통일 당시 통일주도 세력은 피에몬테였는데, 이 지역을 통치했던 사보이 왕가는 프랑스 방백 출신의 왕가였으며, 나폴레옹의 지배도 받았던 주였고, 지리적 여건으로 프랑스의 영향을 가장 많이 받은 주였다. 따라서 통일 뒤에 자신들의 국가제도와 행정제도, 특히 지방행정제도를 이질적인 다른 지방에 이식할 때 사용하였던 행정체계의 모델이 바로 프랑스의 départements를 본떠 이탈리아 전 국토에 이식하게 된 것이다.

그러나 이는 도입 시 행정구역상의 리모델링일 뿐 실질적인 의미에서나 행정적인 면에서 프랑스의 그것과 다소 차이가 많다. 특히 프랑스와는 다른 지형적이고 문화적인 차이로 인해 현재의 이탈리아의 프로빈치아는 보다 변형된 이탈리아적인 중간 지방 행정체제로 보는 것이 옳을 것이다.

실제로 이 프로빈치아는 도입 초기 많은 면에서 논란의 여지가 많았는데, 이는 프랑스의 사정과 이탈리아의 사정이 너무나 달랐던데 원인이 있었다. 대륙적 지형에다 절대왕권의 확립이 비교적 일찍 발달했던 프랑스와 달리 이탈리아는 구릉과 산악이 대부분인 지형이고, 더군다나 강력한 왕권이 확립되었던 때는 한 번도 존재하지 않았을 뿐더러 중세적 도시국가의 전통이 너무나 강했기 때문에 행정적으로 프로빈치아는 이탈리아에 어울리지 않는 제도였다. 그러나 최근 대도시나 중소 도시에서 다소 불필요했던 이 중간 행정구역이 농촌이나 산악이 많은 지방 및 도서를 중심으로 하는 탈도시형 지역에서 주 정부와 코무네를 연결하는 행정구역 단위로서 역할이 중요해지고 있다. 그러나 중간 규모 도시 크기인 각 프로빈치아의 거점도시에 대한 중요성이 증대하면서 프로빈치아의 행정적인 중요성에 대하여 여전히 의문이 남아 있기 때문에 자체적인 행정구역으로서 위상정립을 위한 새로운 입법과 보완이 다소 필요하다.

프로빈치아의 조직은 의회와 정부가 구성되어 있다. 프로빈치아 의회는 비례 대표제로 지방선거 기간 중에 함께 선출되며, 다수당의 대표가 의회 의장을 겸함과 동시에 프로빈치아 정부의 수장이 된다. 그 외에 중요한 행정 조직으로는 중앙정부에서 파견한 감독관과 지방 국세청 및 교육관이 주요 기관이라 할 수 있다. 헌법에서 보장하고 있는 지방 행정체계이기 때문에 헌법에서 보장된 일반 법률에 의해 그 기능과 분권의 정도가 명시되어 있다. 1990년에 제정된 지방정부개혁법에 의해 로마, 밀라노, 토리노 등의 대도시를 광역시 개념으로 묶어 대도시 지역이라는 명칭으로 프로빈치아의 기능을 담당하게 하고 있다.

한 가지 이탈리아에서 흥미로운 것은 하나의 프로빈치아가 하나의 주를 구성하고 있는 발레 다오스타나 트렌티노 알토-아디제 주를 구성하고 있는 두 개의 프로빈치아는 아주 특별한 지위에 있다는 사실이다. 특히 알토 아디제 주의 두 개(트렌토Trento와 볼차노Bolzano)의 프로빈치아는 그 구조나 행정 조직 중에서 하나의 독립된 주와 유사한 조직

6) Ivi. pp. 11~12. 참조.

과 업무를 담당하고 있다.

2-3. 코무네⁷⁾

이탈리아 지방 행정구역 중에서 아주 독특한 위치를 차지하고 있는 체계가 바로 이 코무네이다. 위에서 설명한대로 규모나 인구수 또는 경제력 등의 어떠한 기준으로도 적용이 힘든 행정체제라고 볼 수 있는데, 이탈리아에서 말하는 도시는 보통 이 코무네를 의미하며 중세 이후부터 내려온 오랜 역사적 배경을 가진 행정제도이다. 코무네의 수장이라고 할 수 있는 시장은 직접 선거에 의해 직접 선출하며, 임기는 하원의원과 마찬가지로 5년이다. 시의 규모에 따라 행정조직이 다소 차이가 나지만, 보통 규모 이상의 코무네는 15명에서 80명의 시의회를 갖고 있으며, 시장 아래 부시장과 4~16명까지의 시장관을 둘 수 있다. 대규모의 시에서는 이와 같은 구조 자체가 중앙 정치구조와 유사하며, 정파에 따라 대결구도가 형성되기도 한다.

자치시의 업무 영역은 중앙정부나 주 정부에서 수행하는 고유 업무와 유사하며, 별도의 공기업을 설립하거나 별도의 투자 사업을 할 수 있다. 시에 소속된 공무원은 중앙정부나 주 정부 공무원들과 대우나 처우 면에서 동일한 대우를 받으며, 채용이나 승진 등에서 중앙정부나 주 정부의 압력에서 비교적 자유스러운 편이다. 여기서 한 가지 중요한 정치적이고 행정적인 면에서 중요한 관계가 있는데, 주 정부와 코무네의 관계이다. 중앙정부의 통제를 비교적 많이 일반 주는 산하의 코무네에 대한 조정과 통제 권한이 있음에도 불구하고 코무네에서 통과된 정책이나 계획은 의무적으로 승인한다는 의무조항이 있다는 사실이다. 이와 같은 사실은 이탈리아의 지방자치 조직 중에서 코무네가 비교적 정치적으로 자치의 정도가 높다는 의미이다.

3. 지방자치의 수준과 현황

3-1. 문화적 자치 수준

한국적 상황과 입장에서 문화적 자치의 정도나 수준에 대한 비교는 그리 커다란 관심 항목이 아닐 것이다. 그러나 진정한 지방자치를 이루기 위한 가장 기본적인 요건은 바로 문화적인 기반에서 얼마나 대도시나 중앙의 집중된 지역과 차별화를 이룰 수 있는가와 얼마만큼의 독립성을 가질 수 있는가 하는 것이다. 이미 잘 알려진 대로 이탈리아는 로마시대 이전부터 수많은 문화적 유산과 전통이 각 지역과 지방별로 잘 보존되어 있다. 이는 문화적으로 상당한 중요성을 갖는데, 각 지역마다 독특한 문화와 역사 그리고 그에 적합한 사회 경제적 특성을 갖고 있다는 의미이다. 한국의 경우 지방의 고유색이란 한정된 몇

7) 한국어로 번역하면 자치 시로 번역하는 경우가 많지만, 그 규모는 로마의 약 300만에 가까운 주민이 있는 도시에서 인구 500명 이하의 코무네도 존재할 정도로 인구나 경제력의 기준으로 결정할 수 없는 지방 행정구역 중의 하나이다. 항목에 대한 설명은 Ivi. pp. 13~17. 참조.

곳을 제외하고는 그다지 커다란 차별성을 갖지도 않을뿐더러 문화적 유적이거나 전통이 변질되지 않은 채로 남아 있지 않은 현실을 비교해보면 다소 부러운 이야기이기도 하다.

이탈리아는 각 지역과 지방에 따라 이와 같은 문화적 기반의 차별성을 바탕으로 그 지역에 맞는 적절한 사회적이고 경제적인 기반을 조성하여 발전시켜 왔던 것이다. 실제로 이탈리아의 코무네는 자신들의 특성에 맞는 문화산업과 문화유적 및 특화산업을 갖고 있다. 이는 지역경제 차원에서 전수 주민의 복지와 삶의 수준을 일정 수준까지 유지시킬 수 있는 원동력이 되며, 젊은 세대에게도 일자리라 더욱 나은 경제적 여건을 위해 무작정 대도시나 보다 큰 지역을 지향하는 이주 성향과 선호사상을 막음과 동시에 지역별 균형발전이 가능하게 할 수 있는 기본 조건이 될 수 있는 것이다.

이 경우 중앙정부의 역할이란 전국의 이와 같은 문화 산업적 기반을 적절히 보존하고 조정할 수 있는 총 관리자의 역할을 하는 것이며, 실질적인 지역 문화산업의 주체는 각 지역의 코무네가 담당하게 할 수 있도록 보조하고 장려하는 것이라 볼 수 있다. 또한 이와 같은 문화적 자치 유지에 필수적인 요소 중의 하나는 해당 지역 주민의 문화의식의 고양과 그에 알맞은 정치의식의 고양일 것이다. 이탈리아의 경우 각 코무네에는 이를 뒷받침할 수 있는 문화적 시설들과 제조들이 충분히 조성되어 있다.

3-2. 정치적, 행정적 자치 수준

국가의 정치제도 자체가 우리와는 다른 이탈리아는 중앙정부의 체계가 의원 내각제를 기본 골격으로 하면서 독일과 프랑스의 대통령 지위의 중간 정도 성격을 갖는 부분적 대통령제를 가미한 정치 제도를 갖고 있다. 이 의미는 지방자치에 대한 접근이 프랑스나 영국 또는 독일 등의 지방자치와는 또 다른 의미를 가질 수밖에 없다는 것을 뜻한다.

이탈리아 지방자치에 관련된 행정체계는 모두 헌법에 보장되어 있는 국가 조직의 일원이라는 이야기는 앞장에서 이미 언급했다. 결론적으로 이탈리아는 1970년에 법률로써 시행된 지방자치제도가 이후 실질적인 지방자치의 구현으로 현실화되면서 점점 그 방향성에서 중앙정부와 보다 긴밀한 관계로 나아가고 있는 것이 현 시점에서의 경향이라는 점을 미리 밝힌다. 이는 지방자치 본래의 의미가 퇴색되는 것처럼 보일지 모르지만, 오히려 정치적인 면에서는 긍정적으로 바라 볼 수 있는 점인데, 그 이유를 설명하자면 다음과 같다. 첫째, 이탈리아의 지역 색은 통일 당시 너무나 강했는데, 예를 들면 10명 중 세 명밖에는 이탈리아어를 사용했을 정도로 문화적으로나 언어적으로 이질적인 요소를 갖고 있었기에 국가라는 개념에서의 이질성이 너무나 강했다. 이는 새로운 정책추진이나 중앙정부 차원의 균형적인 국토개발에 부정적인 요소였다. 또한 지방정부와 중앙정부와의 정책과 행정 업무의 연계성이 일관성을 가지고 이루어지지 않음으로써 행정적으로나 정치적으로 공백과 중복이 일어날 수 있었다.

두 번째는 1990년대 이후 이전의 정치적 역학 관계와 지방선거에서의 후보선출 과정이 다소 다르게 변하고 있다는 이유이다. 이탈리아 정당제도는 우파의 대표정당을 중심으로

다수의 군소 정당들이 결집하여 한 축을 이루고 그 반대편에 좌파의 대표정당을 중심으로 다시 군소 정당들이 결집하여 한 축을 이루고 있는 양극 다당제의 형식을 취하고 있는데, 1990년대 이후 지방선거에서 후보 선출이 각 축에서 단일한 공동후보를 추대하는 쪽으로 바뀌고 있다는 것이다. 이는 각 당별로 후보를 내었던 이전의 선거 양식과는 다소 차이가 있는 것으로 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 정치적으로 책임정치와 행정이 구현될 수 있는 기반이 조성되고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 이는 단일 정당에서 한 명의 후보를 추대하는 것보다 지역의 특성에 맞게 공동 축을 이루는 여러 정당에서 후보를 선출함으로써 지방자치의 의미를 살리면서 지방자치의 단점을 보완하는 이점이 있는 것이다.

현실적으로 지방자치 단체들의 정치적·행정적 자율의 정도는 이와 같은 1990년대 이후의 변화된 정치 상황에 따라 만족할 만한 수준은 아니라고 할 수 있다. 그러나 법률에 보장되어 있는 수준에서의 지방자치는 비교적 엄격하게 실시되고 있으며, 통일 당시의 지나친 국가적 이질성의 동질화라는 측면에서는 바람직한 것이며, 어느 정도 이를 조화시키느냐가 중요한 점이라 볼 수 있다.

3-3. 재정적 자치 수준

시작한지 얼마 안 되는 한국의 지방자치에서 보면 가장 흥미 있고 중요한 점은 지방자치의 재정적 독립성의 수준일 것이다. 앞서 설명한 세 가지 주요한 조직인 주와 프로빈치야 및 코무네 모두 각각의 독립적 지위의 자치단체이기 때문에 이들에 대한 자치수준 역시 개별적이다. 이는 각각의 지방 행정체계에 따라 그, 운용과 독립성의 정도가 다소 차이가 있다는 점을 감안하여 지방자치에 대한 접근을 해야 한다는 의미이다. 가장 큰 지방자치의 조직인 주의 재정적 자립성 정도는 다른 두 가지의 지방 행정체계와의 비교에서도 매우 중요한 기준이 된다. 한 가지 미리 밝힐 점은 그 운용과 수준에서, 특히 일반 주와 특별 주의 재정적 자치 수준이 차이가 난다는 사실인데, 국가의 예산과 관련하여 이는 매우 중요한 의미를 가진다.

그러면 먼저 일반 주의 재정 자립도에 대하여 알아보도록 하자. 이탈리아의 20개 주 중에 15개의 주가 일반 주의 성격을 갖고 있다고 이미 언급하였다. 일반 주의 재정에 대한 기본적 조달 원은 다음과 같다: 첫째는 정부 소유의 공공 지나 주 소유 유적지에 대한 처분권, 자동차의 판매와 이전에 대한 세금 부과, 자동차 등록세, 휘발유에 대한 지역별 부과 세 가능, 지역 의료보험료의 운용 및 의료 관련 제품에 대한 세금 등. 그 외에 가장 중요한 재원이라 할 수 있는 네 가지 명목의 기금이 중앙정부에 의해 조성되어 있다.

네 가지 주요 기금의 내용은 다음과 같다.

1. 일반적 용도로 사용되는 코무네 기금이 있다. 이는 주안의 지역적 발전을 위한 투자 기금으로 볼 수 있다.
2. 두 번째는 저개발 되고 소득이 다소 낮은 주들에서 벌 수 있는 주 투자개발 기금이다.
3. 지방 운송 및 교통사업을 위한 국가 보조기금이다.
4. 주의 지

출 내역 중에서 가장 많은 비중을 차지할 뿐만 아니라 규모 면에서도 가장 큰 국민보건 기금이 그것이다.⁸⁾ 모든 기금의 운용은 법률이 정한 범위 내에서 운용되며, 중앙정부를 통하여 해당 주에 예산이 배정된다. 중앙정부의 예산에 의해 주의 예산이 결정된다는 것은 지방자치의 취지를 훼손할 수 있는 것이나, 이미 법률에 정한 범위 내에서 지방자치 단체의 예산이 운용되는 것이기에 한국적인 상황에서의 지방자치와는 다소 정황이 다르다고 볼 수 있다. 그러나 어쨌든 이들 15개의 일반 주들은 중앙정부의 예산 편성에서 자유롭지 않다는 사실은 진정한 지방자치를 위해서는 그다지 바람직하지 않다.

이를 종합하여 2000년을 기준으로 한 과세와 재정상의 자치정도를 나타낸 것이 아래의 표이다. 지방행정기구 전체의 평균 자치정도는 50% 정도를 나타내고 있는데, 각각의 항목과 수준에 따라 다소 다르지만, 일반적으로 레지오네보다는 프로빈치아가 프로빈치아보다는 코무네가 자치 수준이 다소 높다는 것을 알 수 있다.

이에 반하여 특별 주들은 재원 조달의 방법이 일반 주들과 많이 다르다. 개개인에게 징수하던 법인체나 사업체에서 징수하던 특별 주에서의 세금은 중앙정부에서 통제하는 것이 아니라 지방 정부, 즉 주의 영역 안에서 운용될 수 있다는 점이 가장 중요하며, 아울러 자체적인 예산 집행권이 있다는 점에서 일반 주들과의 재원 조달 방법에 많은 차이가 있다. 결론적으로 이탈리아의 각 지방자치단체들의 재정적인 자립도는 중앙정부와 긴밀한 종속 관계에서 수평적 상호협조 관계로 이동하고 있다고 말 할 수 있다.

4. 지방의회와 지방선거

4-1. 이탈리아 지방선거제도의 정치적 의미

가장 먼저 제기될 수 있는 문제는 중앙정부와 지방정부 간의 권한과 기능의 구별이다. 기본적으로 행정, 입법 및 사법과 관련된 3권 분리에 입각하여 권력기관을 구성하는 점은 동일하지만, 그 헌법적 지위와 위상은 차이가 존재한다. 앞서 언급한 대로 다섯 개의 특별 주(시칠리아, 사르데냐, 트렌티노 알티 아디제, 발레 다오스타, 프리울리-베네치아 줄리아)와 일반 주와는 헌법에서 규정하는 주의 위상은 차이가 있다. 또한 중앙정부와의 관계 역시 일반 주들과는 다른 관계를 부여받았는데, 주로 입법권과 주 정부 차원의 권력구조에 대한 것들이다.

주의 경우 헌법에서 보장한 자치 원리를 구현하기 위해 주 행정부와 입법부의 독립성을 철저히 규정하고 있다. 특히 중앙정부와는 입법의 범위와 내용 등을 통해 명확하게 권력 관계를 규정하고 있다. 헌법 제117조 2항과 3항 및 4항에서 규정하고 있는 중앙정부와 주정부의 입법사항에 대한 규정을 구분하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 이탈리아 공화국만이 제정 가능한 입법사항은 헌법 제117조 2항에, 주와 국가 함께 제정 가능한 사항은 동조 제3항에, 그리고 주정부가 제정할 수 있는 입법사항은 제4항에 규정되어 있다.

8) Ivi. p. 9.

〈표4〉 국가와 주의 입법사항 분류 및 범위

국가의 고유한 입법사항: 헌법 제117조 2항	국가와 주 모두 제정 가능한 입법사항: 동조 3항	주의 입법사항: 동조 4항
유럽연합과의 외교관계; 보육원; 비유럽 연합 국민 및 이민자; 종교적 고백; 방위; 국가안보; 군대; 화폐; 저축 및 재정; 국가회계 및 조세 시스템; 국가기관 및 선거제도; 국민투표; 국가 행정시스템 및 질서; 공공질서; 시민권; 사법부; 최저 사회보장 및 기초생활 등에 관한 규정; 교육규범; 사회보장제도; 지방자치제도 및 지방선거; 관세 및 도량형; 통계조정; 천체적 행위 및 지적재산권 보호; 문화재, 생태시스템 및 환경 보호	유럽연합과 주 정부 간 국제관계; 해외 통상; 노동에 대한 보장 및 보호; 교육지침(직업형성 제외); 직업; 과학 연구; 건강; 식품; 스포츠; 시민보호; 영토 지배; 공항 및 항구; 수송 및 해운 네트워크; 커뮤니케이션; 에너지에 대한 전국 보급, 수송 및 생산; 예산의 조화; 공공재정 및 과세 시스템에 대한 조정; 문화재 및 환경에 대한 가치 평가; 저축은행; 주차원의 신용 공사	제117조 2항과 3항에서 규정하지 않은 모든 입법사항

자료: Diritto Costituzionale(2008) p. 351.

이에 반해 프로빈치아나 코무네의 경우에는 중앙정부의 직접적 통치와 보조적이고 자율적인 자치 수준이 반반 정도로 혼합되어 있다. 1970년대와 1980년대에는 프로빈치아에 대한 행정 효율성 문제가 빈번하게 제기되어, 무용론까지 등장했지만, 최근 산악지방이나 도서 지역 등 인구밀도가 떨어지는 지역을 중심으로 행정 역할에 대한 기여와 중요성을 높이 평가하고 있다. 다시 말해, 산간이나 도서 지방의 코무네는 인구가 비교적 적기 때문에 행정 효율성이나 중앙정부의 정책 등이 시행되지 않게 되지만, 프로빈치아를 광역 개념으로 묶게 되면 중앙정부가 지방의 곳곳까지 행정력과 영향력을 끼칠 수 있게 된다. 따라서 최근 프로빈치아에 대한 새로운 영역과 역할에 대한 평가가 이루어지고 있다.

최근 이탈리아에서 행정구역의 조정과 개편 문제로 가장 주목을 받고 있는 지방자치단체가 코무네이다. 앞서 언급한 대로 워낙 숫자가 많고, 주민 수 역시 로마와 같이 300만이 넘는 도시가 있는 반면 인구 1천 명 미만의 코무네도 상당히 많이 존재하기 때문이다. 이탈리아에서는 풀뿌리 민주주의 근간으로서 코무네의 역할과 기능을 살리면서, 행정적 효율성과 지방의 활성화를 위해 주민 수에 따른 코무네 분류와 경제적이고 산업적인 측면에서의 특화를 위한 대도시(메트로폴리타나)나 무니치피Municipi라고 하는 두세 개의 코무네를 합친 형태의 새로운 유형의 도시와 같은 재구획 사업을 추진하였다. 이는 지방도시의 산업적 특화와 경제적 발전의 구심체를 조성하기 위한 새로운 시도이다. 지방선거제도의 변화 없이 규모와 도시영역의 재조정을 통해 지방자치단체와 기구의 행정 효율성과 지역발전을 도모하고 있다는 점에서 의미 있는 작업이다.

4-2. 이탈리아 지방선거제도의 특징과 제도적 장점

이탈리아 지방선거제도를 이야기할 때 가장 먼저 거론 할 수 있는 것이 지방선거의 선

출 대상과 선출 방식이다. 이탈리아에서 지방선거의 선출 대상은 주, 프로빈치아, 코무네의 수장들과 각각의 지방의회 의원들이다. 주와 프로빈치아 그리고 코무네의 수장에 해당하는 지사, 지사, 시장의 경우 선출 방식이 약간의 차이가 존재한다. 또한 공통적으로 각 지방자치단체장 선거와 함께 각 지방의회 구성까지 함께 진행되는 일반적인 특징이 존재한다.

주민들의 보통 및 비밀선거로 직접 선출하는 주지사는 주 행정부의 수반이자 지방권력의 핵심이다. 풀뿌리 민주주의의 가장 중요한 정치단위이자 현재의 유럽통합 과정에서 가장 기본이 되는 자치단체이기 때문에 이탈리아에서 주지사는 정치적 영향력이 웬만한 중앙부처의 장관들보다 월등하다. 실례로 지난 1999년부터 약 2년여 간 총리직을 수행했던 달레마와 같은 거물급 정치인들이 자신의 출신 지역 주지사 선거에 입후보하여 당선되기도 하는 경우도 발생한다. 주지사의 선출은 주민들의 직접 투표에 의해 단순다수제를 채택하여 유효표의 다득표 획득자를 주지사로 선출한다. 주지사 직접선출 제도가 헌법적인 수준에서 보장된 것은 1/1991 헌법 개정안에 의해서였고, 2/2001 헌법 개정안에 의해 확정되어 비밀보통직접 선거의 원칙으로 시행되기에 이르렀다.

지방자치단체장의 임기는 보통 5년이고 특별한 경우를 제외하고는 국회의원의 임기와 동일하며, 전국적 차원에서 일률적으로 실시를 하는 것이 아니라 두세 개 주 단위로 묶어서 순서에 의해 선거를 실시하는 것이 특징이다. 정당공천제를 기반으로 다수 정당들이 선거연합체를 구성하여 시장 후보를 내세우는 경우가 일반적이다. 따라서 좌파연합과 우파연합의 두 후보 간의 대결일 경우가 대부분이고, 특별 주에서는 지역 정당들이 중앙정당과 연합하여 공천하는 경우가 많다. 주지사뿐만이 아니라 프로빈치아의 장과 코무네 시장 역시 이와 같은 공천과 방식에 의해 유효 투표자의 과반수 득표에 의해 선출된다. 그러나 프로빈치아 장이나 코무네의 경우 그 선출 방식이 규모와 단위의 성격에 따라 다소 상이점들이 존재한다.

주지사의 경우 1993년 이전에는 국회의원과 함께 비례대표제에 의해 선출되는 것이 원칙이었지만, 1993년 선거제도의 획기적인 전환에 의해 현재는 주민들의 직접·보통·비밀선거에 의해 선출되고 있다. 현재 주지사 선거와 함께 주 의회 의원선거가 밀접한 제도적 상관성과 연관성이 있는데, 주지사의 득표율에 따른 주 의회 의원의 비례대표적 배분 방식이 그것이다. 주 의회 의원 수는 주의 크기와 헌법적 지위 등에 따라 결정되지만, 보통 30명(주민 수 100만 명 이하의 주일 경우)~80명(주민 수 600만 명 이상일 경우) 사이의 지방의회의원들을 선출한다. 총 의석수의 80%를 비례대표 방식으로 선출하는데, 프로빈치아 단위의 선거정당들의 득표율에 연계해서 선거연합체나 각 정당에 투표한 득표율을 기준으로 의석수를 배분한다. 이 경우 선거연합체 정당명부 득표율이 3% 이상일 경우에만 해당되며, 단일정당일 경우 지역 득표율이 5%를 초과해야 의석수를 배분받을 수 있다.

80%의 의석수를 뺀 20%의 의석수는 비례대표시스템의 변형된 단순다수제에 의해 직접 선출된다. 이 경우 80%의 의석수 배분 방식과는 다르게 주지사와 동시에 입후보한 각 정

당들의 명부에서 할당하여 배분한다. 또한 투표용지 역시 인물 투표용과 정당 투표용을 따로 사용하는 것이 아니라 한 장의 투표용지를 사용하여 투표한다. 그리고 한 가지 특이한 점은 중앙정치 차원에서 국회의원 선거제도에서 채택하고 있는 다수정당 프리미엄 제도를 주 의회 선거에서도 채택하고 있다는 것이다. 다수당에게 지역 행정과 입법 활동의 안정성을 부여하고 있는 제도이다.

제도적 연장선에서 정부구성과 입법 활동의 연계성을 보장하기 위해 일반적으로 5년의 임기를 보장하는 것이지만, 주 의회와 주 행정부와의 신임여부에 의해 5년 임시를 2년으로 축소할 수 있다. 이는 주지사 입후보 시 정당명부와 주 의회 원 명부와의 정치적 연계성과 동일 정당 소속임을 유권자들에게 알리고 있는 규정에 의해서도 확인할 수 있다. 그리고 주지사 결정 방식은 프랑스에서 채택하고 있는 결선투표제 방식을 채택하고 있다. 1차 투표에서 50% 이상을 획득하지 못할 경우에는 2차 투표를 치르게 되는 점도 이탈리아 중앙정치와의 차별성이 분명히 드러나고 있다. 기타 주 의회의 내부 조직들은 하원이나 상원에 설치된 여러 기구들과 구조와 유사하다.

프로빈치아의 경우 다음과 같은 선거제도를 갖는다. 프로빈치아의 장은 거대 코무네 선거와 마찬가지로 결선투표제를 통해 선출한다. 또한 프로빈치아 의회 의원 선거와 연계하여 단기무기명 투표제도에 따라 다수당 프리미엄 제도를 통해 동트식 비례대표제 시스템으로 선출한다. 60%의 프로빈치아 의원 의석수를 선출된 프로빈치아 장과 동일한 정당 혹은 정당연합에 의석을 배분한다. 나머지 40%는 기타 정당 혹은 정당 연합체에게 득표율에 의거 정당 별로 배분한다.

코무네의 경우에도 이와 유사한 선거방식을 채택하고 있다. 5년 임기의 시장 선거는 시 의회 선거와 함께 실시하며, 의석 수 배분이나 당선자 결정까지도 시장 후보자를 낸 정당이나 정당연합체와 밀접하게 연관되어 있다. 앞서 이야기한 주나 프로빈치아와는 달리 코무네의 주민 수에 따라 선거 방식에 다소 차이가 있다. 다수정당 프리미엄 시스템을 채택하고 있다는 점이나 안정적인 코무네의 행정력을 위해 시장과 시 의회의 연계는 다른 지방자치단체들과 유사하다. 가장 중요한 차이는 코무네 주민 수에 따른 선거제도의 구별이다. 주민 수 1만 5천 명을 기준으로 그 이상의 코무네와 그 이하의 코무네는 선거방식에서 차이가 있다.

주민 1만 5천 명 이하의 코무네에서는 결선투표제 없이 단선투표로 진행한다. 총 유효 득표의 단순다수를 차지한 후보자가 시장에 당선된다. 시장 후보자는 자신과 함께 정당명부에 의원 후보자까지 작성하여 명부를 제출하여 주민들에 의해 직접 선출된다. 투표자인 주민들은 후보자 중에서 선호하는 입후보자에게 기표함으로써 시장 선출을 위한 투표를 하게 된다. 시의원 전체 정족수의 2/3를 승리한 시장과 함께 명부를 작성한 시의원에게 배당하고, 나머지 1/3은 나머지 정당들이나 연합체에게 배분하는 방식을 취한다.

이에 반해 주민 수 1만 5천 명 이상인 경우에는 결선투표제를 채택한다. 절대 다수에 의해 선출되는 방식이나 1차 투표에서 과반수를 넘지 못할 경우 두 명의 그 다음 주 일요

일에 2차 결선 투표를 실시한다. 다수당 프리미엄 시스템의 비례대표제를 채택하고 있는데, 여기에는 세 가지의 경우 수가 존재한다. 첫째, 일차 투표에서 시장이 결정되었지만, 시 의원 명부의 득표율이 50% 미만일 경우 총 의석수는 동트식으로 계산하여 모든 정당에게 배분하여 할당한다. 둘째, 일차 투표에서 시장이 결정되었고, 시 의원 명부의 득표율이 50% 이상(60%에는 못 미칠 경우)일 경우 총 의석수의 60%까지 시장과 연계된 의원 명부에 60%의 의석수를 배당하고, 나머지 40%를 동트식 비례대표제에 의해 각 후보자 정당에 배분한다. 셋째, 결선투표에서 시장으로 선출된 정당 및 정당명부 의원들에게 60%의 의석수를 먼저 배분하고, 나머지 의석수는 동트식 비례대표제에 의해 나머지 정당들에게 배분하여 할당한다.

지금까지 살펴본 내용과 사례를 통해 알 수 있는 사실은 이탈리아 지방선거제도가 중앙 정치의 행정적이고 정치적인 편의에 따라 제도적 보완이나 발전을 해온 것이라기보다는 지방정치의 효율성과 고유성을 강조하면서 오랜 역사적 배경을 통한 개별적이고 자치 수준의 제도적 보장이라는 목적을 통해 발전되었으며 시행되고 있다는 점이다. 행정구역의 단선화와 단순화를 통해 지방자치의 고유성을 충분히 살리면서 지방정치의 관심과 효율성을 촉발시키고 있거나, 의무투표제 등의 주민 참여의 제도적 보장을 지방자치까지 실시하면서 로마 시장 선거의 경우 투표율이 73%~63%에 이르렀다는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

또한 정책과 이데올로기적 기준에 의거한 양당정치구도가 지방자치 수준에서도 가능케 하는 정당연합공천제도나, 지역의 특징에 맞는 지역 정당의 소수자 권리를 위해 봉쇄조항의 수준을 지역에 맞게 조정하여 지방정치를 활성화하고 있는 점 등은 이탈리아 지방선거제도가 갖는 정치적 의미로 평가할 수 있다.

4-3. 한국의 지방선거를 위한 제도적이고 정치적인 시사점

지금까지의 사례연구 이탈리아 지방선거제도를 통해 몇 가지 문제와 쟁점 사항들을 2010년 한국의 지방선거와 비교하여 제기할 수 있을 것이다. 첫째는 행정구역 개편 문제와 관련 이탈리아의 단선적이고 비교적 단순화된 행정구역 사례를 통한 변화의 가능성이 있다. 2012년까지 행정구역이 개편될 가능성은 비교적 낮은 편이지만, 적어도 2010년의 동시 지방선거 결과를 보면 행정구역 개편은 국회의 입법 과정이나 주민투표 등을 거쳐 통과된다면 지방선거의 제도적 변화는 지금까지와는 다른 양상으로 전개될 것이며, 이 경우 이탈리아 프로빈치아 행정구역의 단선화와 단순화 사례는 매우 유용한 기준을 제시할 것이다.

둘째, 정당연합공천 문제이다. 지방선거의 활성화라는 측면에서, 그리고 지역 주민의 보다 많은 관심과 참여를 이끌어내기 위한 지역 차원의 연합공천 문제는 전술적인 수준에서 접근할 필요성이 있다. 실제로 6·2 동시 지방선거에서 지방선거의 투표율 제고뿐만 아니라 지방정치 수준에서의 바람직한 정책 선거의 기대와 희망을 보여준 선거라는 점에서 이

탈리아 연합정치와 공동정부는 많은 정치동학적 의미를 내포하고 있다.

셋째, 지방선거에서의 투표율 제고 방안에 대한 문제이다. 지방선거에서의 투표율 제고를 위한 다양한 방식과 제도적 보장이 더욱 중요한 전략과 전술이라고 판단된다. 보다 많은 지역 주민들이 지방자치를 실현하는 선거에 참여해야만 선거제도 문제의 제기가 가능한 것이며, 그럼으로써 보다 효율적이고 지방자치 구현의 수준을 높이는 선거제도의 개편이 가능하다고 보는 것이다. 따라서 지방선거의 경우 이탈리아에서 시행하고 있는 의무투표제와 같은 제도적 보안을 통해 지방정치의 주민 참정권의 확보 및 제고를 위한 방안의 모색이 선행되어야 한다고 생각한다.

넷째, 지역적 특성과 내용에 따른 지역적 특성화 전략의 필요성이다. 한국의 경우에도 이미 지역 간의 갈등 문제나 계급과 계층 간의 갈등 문제 등은 여러 번의 선거에서 확인된 바 있다. 이는 호남과 영남의 단순한 이분법적 지역문제를 뛰어넘어 지역에 따른 고유성과 특수한 상황을 일반화시키는 과정에서 불거진 문제라는 측면이 강하다고 판단된다. 따라서 두 가지 정도의 제도적 보장과 정책적 준비가 지방선거 차원에서 이루어져야 할 것이다. 하나는 사회적 협의와 협약 체계의 구축 문제이며, 둘째는 외국인 노동자들에게 참정권을 확대 부여하는 문제나 봉쇄조항의 조정 문제 등도 전략적 차원에서 제도적 보장이 필요하다고 생각한다.

Ⅲ. 정책적 시사점 및 한국 지방정부 및 지방의회의 적용 가능성

지금까지 살펴본 이탈리아 지방정부의 위상과 권한 등을 통해 지방정부 리더십 관련 요약을 하면 다음과 같다. 첫째, 이탈리아 지방정부 리더십의 가장 중요한 법적 기반은 헌법에서 보장하고 있는 특별주 5개와 일반주 15개의 헌법적 규정과 보장이다. 이는 지역별로 충분한 자치 수준과 내용을 결정할 수 있다는 점에서 동등한 입장에서 중앙정부와 협력이 가능한 법적 토대로 작동하고 있다. 두 번째는 북부동맹이나 오성당과 같은 지역에 기반하여 전국적인 지지를 받는 정당의 등장과 분포로 인하여 중앙정부를 구성하는 연정이나 지방정부 수준에서의 정책적 일관성과 연속성이 보장되고 있다는 점이다. 세 번째는 지역별로 특화된 산업지구와 함께 경제적인 자립구조가 주별로 충분히 갖추어져 있다는 점에서 해당 주별로 독특한 경쟁력 있는 산업구조를 갖출 수 있다는 점이다. 이외에도 사회적 경제 시스템 안에서 사회적 기업이나 지역 공사들의 전문화된 능력 등도 지방정부의 리더십을 강화하는데 도움이 되고 있다. 또한 EU 차원의 지방정부 강화 정책 역시 지방정부의 역량이나 권한 등에서 많은 장점을 발휘할 수 있는 구조를 만들어가고 있다.

이러한 점들을 고려하여 한국에서 실현 가능한 정책적 함의와 내용을 모색해보면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 현재의 국회와 지방의회 간의 한국적 특수성을 비추어 본다면 새로운 협력 시스템이나 정책적인 프레임의 구상하기 보단 기존의 주요 이슈를 지속적이고 연속성 있게 정책적인 협의를 할 수 있는 제도를 합리적으로 운영하는가의 문제로 접근할 필요가 있다. 예를 들면 온 국민의 관심사를 중심으로 사회적 갈등을 해소할 수 있는 정책협의회를 강화하고 늘려가는 방식으로 협력의 틀을 만들어 가야할 필요가 있다. 특히 최근의 국민적 관심사인 부동산 관련 법 개정이나 신규 법안 제안 시 지방의회의 특수성과 현실적인 쟁점들을 고려한 정책 협의를 할 필요가 있다. 또한 교육 정책 관련 입법 역시 지역의 특수성이 반영될 수 있는 정책적인 고려가 필요하며, 이를 위한 국회와 지방의회 간의 협의체 구성과 운영은 필수적이라 할 것이다.

둘째, 효율적이고 국회와 지방의회 상호 협력과 권한 강화에 필요한 새로운 제도 도입을 고민할 필요성이 있다. 앞서 잠시 언급한 지방발전기금(가칭)과 같은 형식의 지방발전을 위한 기금 운영은 서울이나 수도권 역시 지방 혹은 지역이라는 관점에서 적용할 수 있다는 점에서 두 기구 간의 협력 틀을 제시할 수 있을 것이다. 이는 지방과 지역 수도권과 서울 등의 모든 유사한 문제를 동시적이며 특수한 현실 반영까지 포괄적으로 포함할 수 있다는 점에서 국가발전 차원의 대승적인 전략적 접근이 필요할 것이다.

셋째, 일자리 관련 지역협약의 프레임 도입하여 중앙정부와 국회의 고용정책 등이 지방정부와 지방의회까지 연계될 수 있는 협력 사례를 조성할 필요가 있다. 지역협약의 경우 한국사회의 가장 취약한 노동과 일자리 정책 등에서의 중앙과 지방의 협력 틀을 제공할 수 있다는 점에서 정책적인 연대와 도입의 필요성이 있다. 특히 현재의 한국사회를 분열시키고 있는 사회적 갈등 해소의 협력체계를 갖출 수 있다는 점에서 중앙정부에서 운영하고 있는 경제사회발전노사정위원회와 협력할 수 있는 지역협약입법위원회(가칭)와 같은 형식의 제도 도입이 필요할 것이다.

세계와 한국의 사회공헌 현황과 과제

사 회 : 유재일(대전대)

발 표 : 1. 서유경(한국NGO학회 회장)

/ 세계와 한국의 사회공헌: 인식과 과제

2. 이정식(노사발전재단 사무총장)

/ 한국 사회공헌의 현황과 과제

토 론 : 권주한(세종리서치 대표), 김대중(충북대), 김종필(내일신문 이사),

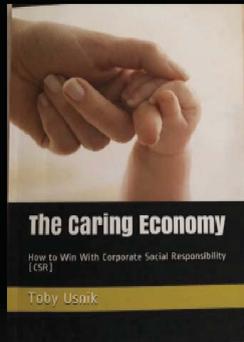
김태화(케이앤씨산업 대표), 류유선(대전세종연구원),

박범창(한국CT 이사장), 박수현(유엔해비타트한국위원회 회장),

신경희(법무법인전문 변호사), 오정진(숙명여대),

이상원(시큐파이버 대표), 이세복(볼텍스코리아 대표),

정 경(오페라마예술경영연구소 소장)



세계와 한국의 사회공헌: 인식認識과 과제課題

서유경 교수(경희사이버대)

- 목 차 -

- “사회공헌(社會貢獻)” ?
- 사회적 책임(社會的 責任)?
- CSR이란 무엇인가?
- 기업의 사회적 책임 2.0
- CSR의 확산과 변화 방향
- CSR 1.0과 CSR 2.0
- CSR 1.0 패러다임의 특징
- CSR 2.0 패러다임의 특징
- Q1: “사회적” 인가, “정치적” 인가?
- Q2: “세계” 에 대한 책임이 아닐까?
- 한국의 “사회공헌” 인식 전환 과제

“사회공헌(社會貢獻)” ?

- 사회공헌: “사회를 위해 힘을 써 이바지하는 일” [출처]: 국어사전
- 사회 공헌 활동(社會貢獻活動):
“사회를 위해 힘을 써 이바지하는 활동” [출처]: Daum.net
- 한국사회공헌협회(Korea Social Contribution Association):
“대한민국의 자발적 사회재분배를 통한 사회공헌문화 활성화를 추구하는 비영리 단체이다. 2017년 9월 22일 발대식이 진행되었다.” [출처]: Naver.com
- 그리고, 우리가 가장 주목해야 할 단체: “사회공헌포럼”

사회공헌(社會貢獻) = ‘public’ contribution?

사회공헌
public contribution, 社會貢獻

+ | - | ↶ | ↷ | 오류 수정 문의

기업의 중요한 목표로서 사회의 발전에 기여하는 활동, 불우이웃 돕기, 학교나 병원 등 시설 기부, 학자금 지원, 공익적 캠페인 활동 등이 사회공헌의 중요한 범주다. 이런 활동은 기업에 대한 일반의 태도를 유리하게 조성하기 위한 피아르(PR)라는 성격도 있지만 최근에는 사회적 책임 경영의 일환으로 인식되고 있다. 기업 광고의 내용이 사회공헌 활동으로 채워지는 경우도 상당히 많다. 1990년대 들어 이런 유형의 광고가 다수 등장했는데, 1992년 삼성은 93년까지 전국 20대 도시에 탁아소를 세워 일하는 주부들을 지원하는 탁아 사업을 펼치는 내용의 기업 광고를 내보냈다. 럭키금성은 종합사회복지관 건립 사업으로 지역 사회의 자립 기반을 돕는 종합사회복지관 건립 사업을 광고 형태로 알렸으며(1994), 1998년 SK텔레콤은 '다시 노래하라, 학교야!'라는 헤드라인의 광고를 통해 검찰청과 함께 아이들이 마음 놓고 다닐 수 있는 학교를 만들기 위한 '자녀 안심하고 학교 보내기 운동' 캠페인 활동을 펼쳤다.

사회적 책임(社會的 責任)?

- 한국사회에서 ‘social responsibility’ 를 ‘사회적 책임’ 대신, ‘사회공헌(社會貢獻)’ 이라고 번역하는 이유는?
- ‘노블레스 오블리주(*noblesse oblige*)’ ?

“프랑스어로 *noblesse oblige*는 ‘고귀한 신분(귀족)’이라는 노블레스와 ‘책임이 있다’는 오블리주가 합해진 것이다. 1808년 프랑스 정치가 가스통 피에르 마르크가 처음 사용한 것으로 ‘높은 사회적 신분에 상응하는 도덕적 의무’를 뜻한다.”

[네이버 지식백과]

CSR이란 무엇인가?

기업의 사회적 책임(Corporate social responsibility)

“기업의 사회적 책임이란, 기업이 생산 및 영업활동을 하면서 환경경영, 윤리경영, 사회 공헌과 노동자를 비롯한 지역사회 등 사회 전체에 이익을 동시에 추구하며, 그에 따라 의사 결정 및 활동을 하는 것을 말한다. 다음과 같은 것들이 기업의 사회적 책임의 예라 할 수 있다.”

[출처]: 위키백과

CSR(Corporate Social Responsibility)?

Corporate social responsibility (CSR) is a type of international private business self-regulation that aims to contribute to societal goals of a philanthropic, activist, or charitable nature or by engage in or support volunteering or ethically-oriented practices. While once it was possible to describe CSR as an internal organizational policy or a corporate ethic strategy, that time has passed as various international laws have been developed and various organizations have used their authority to push it beyond individual or even industry-wide initiatives. While it has been considered a form of corporate self-regulation for some time, over the last decade or so it has moved considerably from voluntary decisions at the level of individual organizations, to mandatory schemes at regional, national and international levels.

[출처]: https://en.wikipedia.org/wiki/Corporate_social_responsibility

CSR의 확산과 변화 방향

CSR is a journey, not a destination!

- Ralph Waldo Emerson

By the early 1990s an elite group of mostly multinationals such as GE, Tata, and American Express were leading the way with CSR... As we entered the new millennium, however, the list of companies and the areas of CSR blossomed beyond these brands and issues such as domestic partner benefits, family leave and gender equality—to name a few important causes—to include climate change, income disparity, consumer privacy, and more.

CSR: 21세기 배려 경제 패러다임

- Toby Usnik (2018)

CSR is profitable, accountable, inclusive, empowering and makes the world a better place. This is the new emerging business paradigm for *the Caring Economy* of the 21st Century.

[*CSR*은 수익성, 책무성, 포용성, 권능감이며, 세상을 더 낫게 만든다. 이것이 21세기 '배려 경제'의 새로운 비즈니스 패러다임이다.]

지속가능성은 “사회적 책임” 과 동의어

- Toby Usnik (2018)

Sustainability might be seen as the fulfillment of the promise of *social responsibility*.

Typically, sustainability goals for organizations are broken into 3 broad categories of concern: *environmental, social and governance*.

CSR 1.0과 CSR 2.0

- Wayne Visser

CSR 1.0: Corporate Social Responsibility
→ CSR 2.0: Corporate *Sustainability* and Responsibility

“경제자본, 사회 자본, 인간 자본, 자연 자본을 잠식하거나 파괴하는 것이 아니라, 구축하는 기업이 취하는 통합적이고 시스템적인 접근법”

[출처]: 『더 나은 미래는 쉽게 오지 않는다』 (2013)
Randers, Jorgen. 2012. *2052: A Global Forecast for the Next Forty Years*

CSR 1.0 패러다임의 특징

기업의 성숙 수준에 따른 4가지 CSR 유형

- (1) 순응 주도의 위험에 근거한 방어적 CSR
- (2) 이타주의 주도의 자선에 근거한 자선적 CSR
- (3) 이미지 주도의 홍보에 근거한 판촉적 CSR
- (4) 제품 주도의 규범에 근거한 전략적 CSR

CSR 1.0의 근본적 실패 원인

- (1) 사회와 환경의 점진적 개선 접근법 도입
- (2) 기업의 주변적 기능으로 잔존
- (3) 소비자 및 시장의 보상 또는 처벌 부재

CSR 2.0 패러다임의 특징

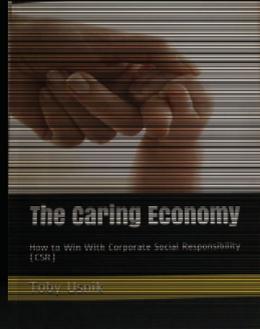
CSR 2.0의 접근법: “목적 주도의 원칙에 근거”

- (1) 사업 모델 혁신, 절차, 제품, 서비스 쇄신
- (2) 진보적인 국가 정책 및 국제정책을 위한 로비
- (3) 현존하는 지속불가능성 및 무책임성의 근본 원인 및 장애물 제거

CSR 2.0 패러다임에 근거한 변화 예측

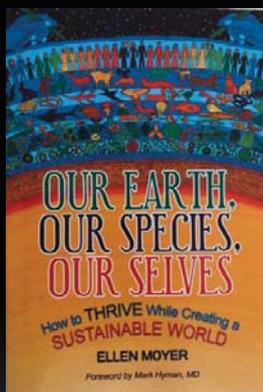
- (1) CSR 점검표 체크 → 창의성 테스트
- (2) 제품과 절차를 통한 환경적 문제 해결 노력 평가
- (3) ‘윤리적 소비’ 수요 증가에 따른 ‘윤리적’ 제품 생산
- (4) 관련 업종간 협력을 통한 CSR 효과 극대화
- (5) ‘UN 글로벌 임팩트’ + ‘Ruggie HR체계’ 등 준수
- (6) 생산에서 수거·폐기까지 책임지는 기업 문화 확산
- (7) ‘일반지속가능성기준(GASP)’ 합의와 ‘평가기관’ 등장
- (8) 기업의 투명성 강화: 경영 데이터, CSR 피드백 플랫폼 등
- (9) CSR 부서 폐기 → CSR 성과가 전 부서의 인사고과에 반영

『배려하는 경제』 / Toby Usnik (2018)



“Being responsible is no longer an option... There is no constant in this new world except change. Through the changes to come, only values will endure... Your values as expressed through your CSR [initiative] will prepare you and your company to flourish in a Caring Economy.”

『우리 지구, 우리 종(種), 우리 자신』 / E. Moyer



우리 각자는 어떻게 도움이 될까?

We each can make a significant positive or negative difference in the world—whether we try to or not, whether we know it or not, and whether we like it or not.

(p. 117)

Q1: “사회적” 인간, “정치적” 인간?

- Aristotle의 인간 정의: “*zōon politikon*”
 - “인간은 폴리스에 사는 동물”
 - ‘사회적’ vs. ‘정치적’ 동물
- ‘정치적’ 삶과 ‘좋은 시민’ = 제2의 삶
 - “인간은 언어적 동물” : “*homo logon ekhon*”
 - ‘정치’ 는 말과 행위를 통한 공동체 운영 방식

Q2: “세계” 에 대한 책임이 아닐까 ?

- Arendt의 3개 영역 구분의 의미와 타당성
 - (1) 공영역(public realm)
 - (2) 사회영역(social realm)
 - (3) 사영역(private realm)
- 공영역 = 정치영역(political realm) = 세계(world)
 - “세계는 사람들이 말과 행위를 통해 함께 구성하는 삶의 터전”

한국의 “사회공헌” 인식 전환 과제

- 인식 전환 과제 I:

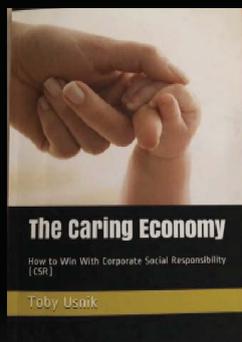
→ ‘사회공헌’ 에서 ‘사회적 책임’ 의식으로

- 인식 전환 과제 II:

→ ‘노블레스 오블리주’ 에서 ‘나-너’ 의 관점으로

- 인식 전환 과제 III:

→ ‘사회’ 에서 ‘세계(지구)’ 의 관점으로



감사합니다!

한국 사회공헌의 현황과 과제

이 정식
(노사발전재단 사무총장)

목차

- I. 사회 공헌 활동의 배경과 의의
- II. 한국의 사회공헌 활동 현황과 과제

사회공헌 활동의 배경

- 경영환경의 변화
 - 저성장과 글로벌 경쟁격화, 다국적 기업의 영향력 확대
 - BOP(Bottom/Base of Pyramid)
 - 고객니즈와 책임의 대상: 기능, 품질 중시/ 주주중시 → 의미추구/ 이해관계자 중시
 - 무형가치 경쟁원천: 기술과 디자인 → 사회공헌
- World Coporate Scandal; Enron, World.com
- 기업역할에 대한 인식 변화
 - 1992년 리우선언과 의제21, TBL개념의 등장, WBCSD, PRI제정, SDGs
 - ESG를 고려한 SRI 규모, 20% 상회
 - Global CSR Survey
- 국제규범의 변화
 - 경향성(영역의 구체화, 내재화 및 노력과 성과측면의 구체적 명확한 근거 요구)
 - UNGC: 4개 분야 10개 원칙, COP
 - ISO26000: SR(CSR, OSR, USR, NSR)
 - ILO노동기본권 선언
 - OECD MNCs Guidelines: NCP
 - UN Good Governance
- 지속가능 경영의 취약점을 보완하는 뉴 노멀(New Normal) : Organizational Resilience
- 한국의 상황
 - 기업의 지속가능 경영확대
 - 국민연금의 스튜어드십 코드
 - 시민공익위원회 출범
 - 공공기관의 사회적 책임 강화
 - 사회적 경제활성화

사회공헌 활동의 변화

- 선택아닌 필수, 비용아닌 투자, 수혜자 중심
- 전략적 접근 경향
- 정부정책기조와 연계
 - 사회주택사업
 - 사회적 기업 지원
 - 지역 커뮤니티 사업(의제+지역연계)
 - 신 복지사각지대 수요 발굴
- 사회공헌 활동의 진화
 - 자산, 시혜, 봉사 및 환원
 - 사회적 책임
 - 가치공유 및 사회가치 경영

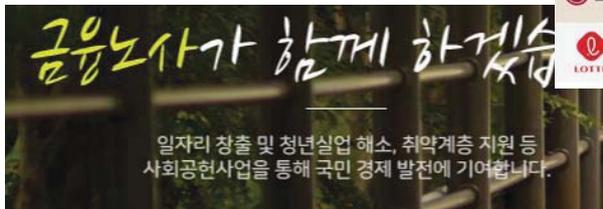
사회공헌활동의 현황과 실태

- 양적 성장에 못미치는 질적 내용
- 사회공헌 활동의 양극화, 파편성
- 무체계 및 무전략성
 - 일회성, 즉흥성, 전시성, 일률성, 시혜성, 백화점식, 형식적, 관행적
- 기업 : 후술
- 노동조합 및 NGO, NPO, 시민단체
 - 한국노총, (재)좋은 친구산업복지재단
 - 양대 노총 공공기관, (재)공공상생연대기금
 - 금융노조, 금융산업공익재단; 사무금융노조 우분투재단
 - 초록우산 어린이 재단, 한국 해비타트, 굿네이버스, 푸르메 재단, 아이들과 미래재단
- 공공기관, 서울시 50플러스 재단

진화하는 사회공헌 활동

- 행복얼라이언스
- 행복나눔 재단
- 생명보험 사회공헌 재단(19)
- 은행권 청년창업재단(20)
- 신용카드 사회공헌 재단(8)

그룹사별 주요 사회공헌 활동		
	삼성그룹	삼성드림플러스 도서 복지 지역 중학생 대상 교육 지원 사업 연말 이웃 사랑 성금 삼성전자 등 주요 계열사 참여, 올해 500억원 기탁
	현대자동차그룹	기프트키 캠페인 저소득층 대상 창업용 차량 지원 H-점프스쿨 대학생들 미래 핵심 인재로 육성, 저소득층 청소년에게 교육 나눔 지원
	SK그룹	행복나눔재단 400개 사회적 기업에 임팩트 투자, 판로 지원, 인센티브 지원 사회적 기업 전문 시모 투자신탁 사회적기업 발굴과 성장, 발전 지원
	LG그룹	LG의인상 국가와 사회정의를 위해 자신을 희생한 의인에게 위로금 등 전달 유트로핀 지원 사업 저산장 아동 대상 성장호르몬제 지원 사업
	롯데그룹	롯데액셀러레이터 스타트업(신생 벤처) 대상 창업 지원금, 사무 공간, 전문가 자문 등 제공 슈퍼블루 캠페인 장애인에 대한 인식 개선 및 자립 지원



- 기업 '사회공헌 활동'의 진화...사회적 책임 넘어 '경제적 가치' 창출
- 삼성, 사회공헌으로 '개천에서 난 용' 키운다
- 소외계층 자립 돕는 현대차의 '무브'
- SK, '사회적 기업' 8900개 일자리 창출
- LG "의인상으로 우리 사회 영웅 찾다"
- 롯데, 스타트업과 '상생의 길' 걷다

창원국가산업단지 노동자 작업복 세탁소 들어선다

사무금융우분투재단, 베트남 저소득층 지원 '국제연대 스타트' 공공상생연대기금 "직장갑질 대응·일자리 창출 주력"

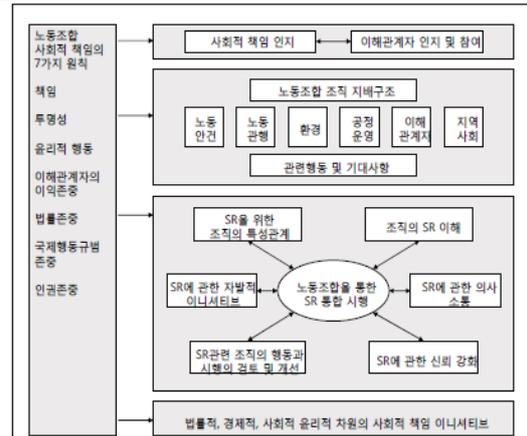
사무금융우분투재단 9월 비정규직 처우개선 방안 내놓는다

금융산업공익재단-소방청 "소방안전문화 확산 위해 손잡자"

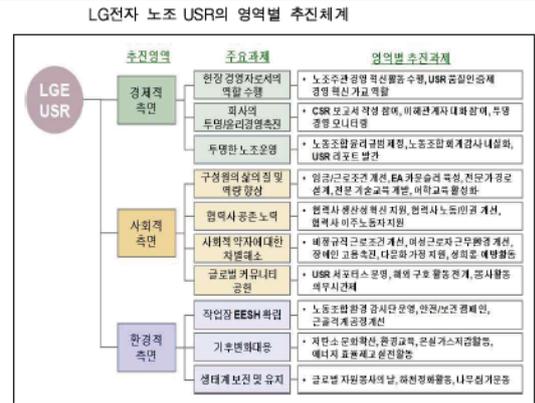
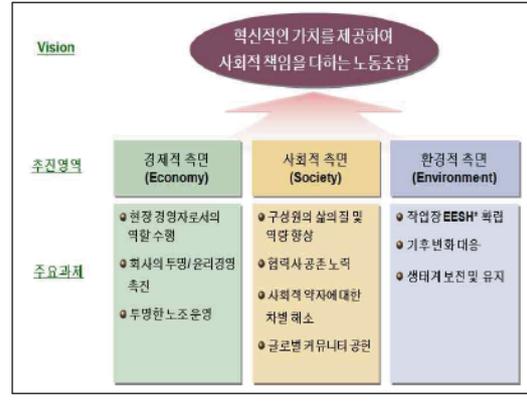
금융산업공익재단, 국공립 어린이집 설립에 300억원 투입



금융노조 여성위 20일 총회서 밝혀 ... '우간다 김복동센터' 설립 모금활동



LG전자 노조 USR의 추진체계



구분	1차 이해관계자	2차 이해관계자	3차 이해관계자	4차 이해관계자
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ■ 무정한 노조 운영 ■ 노조원리규명 제정 ■ 노조회계 감사내실화 ■ 현장 경영자로서의 역할 ■ 경영혁신 활동 ■ 회사 무정당권리 경영 촉진 ■ CSR 보고서 작성 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 협력업체에 대한 공급망 거래 금지 		
사회적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구성원의 삶의 질 및 역량 향상 ■ 임금, 근로조건 개선 ■ EA 카운슬러 육성 ■ 전문기술교육 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 법적사금준 노역 ■ 법적사금준노역 향상 ■ 법적사금준노역자 지원 ▲ 협력사 노동인권 개선 ▲ 아동노동, 노동쟁의 해결 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비정규직 근로조건 개선 ■ 비정규직 근로조건 향상 ■ 법적사금준노역자 지원 ■ 장애인 고용 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외 구호활동 전개
환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 직업장 EESH 활동 ■ 노동조합 환경 감시단 운영 ■ 근로계급 환경 개선 ■ 안전보건 캠페인 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직업장 EESH 책임 ■ 노동조합 환경 감시단 운영 ■ EA 카운슬러 육성 ■ 전문기술교육 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ■ USR 서포터스 운영 ■ 다문화 가정 지원 ■ 장애인 고용 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외 구호활동 전개 ■ 기후 변화 대응 ■ 온실가스저감실현 활동 ■ 에너지 효율성 제고 ■ 실업률 감소 ■ 생태계 보전 및 유지 ■ 기후 변화 대응 ■ 글로벌 봉사활동 ■ 지탄소 문화 확산 ■ 환경 교육

한국노동조합의 사회공헌 활동

사회공헌 활동에 대한 국민의식

- 기업의 사회적 역할은 일자리 창출
 - 일자리 창출 35%, 국민소득 기여 31%, 가치창출 15%
- 54.1%의 국민이 기업의 사회공헌에 관심
- 사회공헌 정보는 90.6%가 광고나 미디어 통해
- 국민에게 익숙한 사회공헌은 기부와 후원
 - 기부와 후원 90%, 자원봉사단 운영 76%, 공익연계 캠페인 및 행사 67%, 사회적 인프라 구축 53%
- 기업 이미지 개선을 위해 사회공헌 한다는 국민이 다수
 - 기업 브랜드 이미지 개선 53%, 지역사회 환원을 통한 사회적 책임 24%, 세제혜택 기대 11%, 반기업 정서 완화 기대 7%
- 26.4%의 국민만이 사회공헌 사업의 긍정적 효과 체감
- 65%가 사회공헌 활동에 직간접 참여, 그 중 67%가 인식 긍정적 변화
- 사회공헌 참여는 72%가 관련 기업 및 제품 구매, 40대는 사회공헌 기업 제품을, 20대는 사회공헌 관련 제품을 구매
- 사회공헌의 핵심분야는 사회복지 39.6%, 지역상생 15.9%, 일자리 15.6%
- 미래 한국사회 문제 1위는 소득 및 주거 불안, 글로벌 이슈 1위는 좋은 일자리와 경제성장
- 2018. 사회공헌백서, 대한상의, SSN**

	LG전자노조	금융노조 국민은행지부	연세의료원 노조	한국수자원공사 노조
USR에 대한 전반적 태도	적극적, 노동운동의 새 패러다임으로 공론화하고 확산시켜야 한다는 입장	공정적 노조가 사회적 책임을 다해야 한다는 방향에는 전적으로 공감한다는 입장	신중하지만 공정한, 대체로 동의하지만 구체적인 실천에 있어서는 어려움이 따를 것이라는 입장	공정적, 과정에서 다소 어려움이 있겠지만 거시적으로 보면 그러한 방향으로 가야 한다는 입장
해당 기업의 CSR 활동에 대한 입장 및 태도	적극적, 노조가 기업의 CSR 활동에 개입하여 은행이 공공성을 강화해야 한다는 입장	적극적 활용론, 기업의 CSR 활동에 협력할 것이 아니라 협력을 강요해야 한다는 입장	적극적 활용론, 기업의 CSR 활동에 협력할 것이 아니라 협력을 강요해야 한다는 입장	공정적, 공기업이 국민들로부터 다시 신뢰받는 유일한 길은 CSR이라는 입장
노조에 사회적 책임을 묻는 것에 대한 시기의 적절성	적절한, 이러한 환경변화에 노조가 적극적으로 대응해야 한다는 입장	시기상조, 최소한 구성원들 사이에서 이해가 선행되어야 한다는 입장	시기상조, 그 방향은 옳으나 구체적인 실천에 있어서는 조합원의 인식 변화가 선행되어야 한다는 입장	적절한, 노동운동이 경제되고 있는 현실에서 새롭게 도약할 수 있는 계기가 될 것이라는 입장
해당노조에서 USR의 발전 가능성	현재 USR 추진 기구를 구성하고 구체적인 프로그램을 마련하여 진행 중에 있음.	가능성은 충분하나 기존 노조의 사회적 역할 활동의 연속선상에서 발전되어야 한다는 입장	가능성은 충분하나 기존 노조의 사회적 역할 활동의 연속선상에서 발전되어야 한다는 입장	가능성은 충분하나 기존 노조의 사회적 역할 활동의 연속선상에서 발전되어야 한다는 입장
새로운 노동운동 전략으로서 USR의 가능성	미래지향적 노동운동 전략으로 자리매김해야 한다는 적극적인 입장	현장에서 생산한 USR 개념이 노동운동 전략으로 자리매김하는 아직은 어렵다는 입장	현장에서 생산한 USR 개념이 노동운동 전략으로 자리매김하는 아직은 어렵다는 입장	국민들에게 노동운동의 새로운 면을 보여줄 수 있다는 점에서 가능성이 충분함.

사회공헌 활동과 기업성과에 대한 시각

- 노벨 경제학상 수상자인 밀턴 프리드만(1970)
 - '기업의 사회적 책임은 이윤창출이며, 기업은 주주의 이익을 우선해야 할 의무가 있기 때문에 자선활동에 돈을 써서는 안된다' 는 요지의 글을 남긴 이래 30년 이상 기업의 본질, 사회공헌과 기업성과간 관계에 관한 오랜 논쟁 지속

	엄격한 주주자본주의	기업시민정신	위험관리	전략적 사회공헌
입 장	-사회공헌이 기업성과를 저해	-양자는 무관하나 공헌은 기업의 책무	-공헌은 위기상황에 대비한 보험의 역할	-사회공헌이 기업의 재무성과를 제고
내 용	-경영자의 선관의무 주주의 재산권 증시 -경영자의 재량적 기부결정은 주주에 대한 의무위반 -사회적 관여 최소화	-사회의 일원으로서 기업의 책임을 강조 -적극적 사회참여 -사유기업의 책임 범위에 대한 경계가 불분명	-공헌활동이 기업의 도덕적 자본을 창출 -도덕적 자본이 위기 시 기업평판을 보호 -결과적으로 주가 하락을 방지	-조직의 성과향상과 사회적 혜택은 양립 -공헌활동으로 기업 이미지 제고, 생산성 향상, 신뢰확보 가능 -1차적 효과가 결국 실적향상으로 연결
학 자	-Friedman(1970) 등	-Korten(1996) 등	-Godfrey(2005) 등	-Porter(2002) 등

(good) Governance vs CSR

- OECD
 - Good corporate governance should provide proper incentives...The presence of an effective corporate governance system,... **helps to provide a degree of confidence that is necessary for the proper functioning of a market economy.**
- UNESCAP
 - The concept of 'governance'is... Simply put 'governance'means : the process of decision-making and process by which decisions are implemented(or not implemented).
 - Good governance has 8 major characteristics. It is **participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law.**
 - It assures that corruption is minimized, the views of minorities are taken into account and that the voices of the most vulnerable in society are heard in decision-making. It is also responsive to the present and future needs of society.

ISO	SR	조직이 경제·사회·환경문제를 사람·지역공동체 및 사회에 혜택을 줄 수 있도록 접근하는 방법
UNCATD	CSR	기업이 사회의 요구와 목표에 어떻게 대응하고 영향을 미치는가에 관한 것
EU 집행위원회	CSR	기업이 자발적으로 사회·경제적 문제를 기업 활동 및 이해관계자와의 상호작용에 통합시키는 것
OECD	CR	기업이 사회와의 공생 관계를 성숙·발전시키기 위하여 취하는 행동
ILO	CSR	기업이 법적 의무를 넘어서 자발적으로 이해관계자에게 미치는 영향

한국기업 사회공헌 활동의 역사

- 1940년대 : 소규모 단발적 수혜와 자선
- 1950년대 : 일시적 소멸
- 1960년대 : 유일한 박사의 재산 사회환원(1969년)
- 1970년대 : 기업재단 설립 붐(31개)
- 1980년대 : 기업재단 설립과 기부의 증가
- 1990년대 : 전략적 사회공헌 활동과 임직원 자원봉사 도입
- 2000년대 : 자원봉사 활동 중심의 경쟁적 사회공헌 활동
 - 지속가능경영보고서, 사회책임경영

한국 사회공헌활동 발전사

연도	주요 사회공헌활동 내역
~ 1950년	- 삼양사 양영회 설립(39) : 국내 기업재단 효시
1950년대 ~ 1970년대	- 70년대 들어 기업가들이 장학재단을 설립하기 시작 : 한국고등교육재단(74), 아산재단(77), 대우문화복지재단(77) 등
1980년대	- 복지재단 설립 확대 : 삼성생명공익재단(82) 등
1990년대	- 90년대 중반부터 기업의 사회공헌 체계화 노력 : 삼성사회봉사단(94)
2000년 ~	- 사회공헌 선진화 노력

※ 출처 : 기업의 사회공헌활동 선진화를 위한 5대 실천 과제, 상공회의소, 2007.8(일부 발췌)

실태조사결과

- 전체의 62%가 사회공헌 활동수행, 제조업이84%
- 추진동기 및 배경 : CEO의 의지78%,기업이미지 개선 10%, 세제혜택5%, 조직미션 및 철학5%, 사회적 분위기 및 요구2%
- 운영시 가장 중요한 요소 : 기업의 사회적 책임이행63%, 사회적 요구17%, 기업이미지 제고,홍보13%
- 사회공헌 활동 시작시기는 47%가 2010~2015년, 경기둔화로 최근 3년간은 지속감소
- 평균투자비용 : 21.5백만원
- 지원대상 : 국내91%, 아동청소년43%, 노인19%,장애인15%,다문화가정9%,여성8%
- 지원내용 : 사회복지87%, 학술장학19%, 재난재해 구호9%,자원봉사,농어촌 지원 각 8%
- 현금기부가 88%, 현물기부19%, 임직원봉사활동8%, 사회공헌 프로그램 직업운영3%
- 못하는 이유 : 예산부족 71%, 전담인력부족14%, 사내공감대인식부족6%, 정보부족6%
- 애로사항 또는 저해요소 : 재원부족27%, 정보부족,무관심 각 15%, 인력부족14%
- 활성화 대책 : 세제혜택25%, 사회공헌 플랫폼 마련23%, 인센티브제공12%, 정보제공10%**(2018 중소기업 사회공헌 현황 조사)**
- (사회공헌 지출 비율)세전 이익 대비3.3%, 매출액대비0.19%, 각각 일본의 1.7배(운영방식)자율프로그램62%, 파트너십14%, 일반기부38%(지원분야 및 대상)취약계층 지원 34%, 교육/학교/학술18%,문화예술/체육16%
- 사회공헌 사내제도 : (전담부서)95%가 전담부서 운영, 전담인원은 평균 5명, (평가시스템)62%가 자체평가 시스템
- 사회공헌 인식 : (저해요인)22%가 예산부족, 21%는 관심부족, 18%는 단기성과 위주의 평가, 14%는 전문성 부족, 11%는 전담부서 및 담당인력 축소 및 부재. 외부의 선심성 지원 요구가 40%, 사회적 무관심15%, 반기업정서14%, 체계적 정보부족12%, 법제도의 제약8%, 파트너십 곤란6% (운영 및 성과)28%가 기반 지역사회가 당면한 문제해결 및 지역사회 발전기여도를 가장 중요하게 고려, 회사의 미션 및 철학22%, 사회적 분위기와 요구 20%, 기업 이미지 제고 및 홍보18%, 업종 및 생산제품과의 연관성12%. 성과에 대한 만족도는 지역사회기여4.1점, 기업이미지 개선3.8점, 임직원 만족도 증가3.7점, 재무적 성과연계2.8점으로 나타남.
- 국민 인식제고 방안 : 29%가 프로그램과 기업간 연관성 강화, 22%는 사회적 나눔문화 확산, 13%는 기업사회공헌 광고 등 언론 노출확대, 10%는 CEO의 적극적 참여, 9%는 국민과 함께하는 사회공헌 확대, 9%는 예산증액, 5%는 사회각계와의 파트너십 활성화, (파트너십 선호 대상) 59%가 NPO, 정부/지자체26%, 타 기업2%,(파트너십 이유)경험/네트워크 활용69%, 대외적 투명성 및 신뢰성 확보23%, 기부금 처리용이4%, 내부전담 인력부족3%
- 향후 관심분야 : 소득 및 주거불안30%, 노동불안정20%, 삶의 구조변화17%, 교육불평등14%. 삶의 질 저하10%

2016 주요 기업·기업재단 사회공헌백서(대기업255개사 및 86개 기업재단)

한국기업 사회공헌 활동의 문제점 및 개선과제

- 사회공헌 활동의 본질

- 사회공헌 활동은 사회와 기업이 어떻게 소통하면서 상생할 수 있을 것인지에 대해 답을 구하기 위해, 기업이 정부, 시민사회, 고객, 임직원들과의 지속적인 관계맺기를 통해 새로운 대안을 만들어 가는 과정
- 이를 통해 기업은 기업시민으로서의 역할을 인식할 수 있으며, 전통적인 기업의 활동영역을 벗어난 새로운 영역을 학습하고 이로부터 교훈을 배울 수 있음
- 사회적 기업 사업은 기업이라는 모델이 어떻게 사회적 가치창출에 기여할 수 있는지를 보여주는 이상적 모델의 하나
- 기업은 주식회사의 문제점, 협동조합, 공유가치, 민주적 의사결정 등의 다양한 이슈와 문제에 대해 고민하고 이해하기 시작
- 사회공헌의 본질은 진정성. 진정성은 지속성이 담보되어야 인정받을 수 있음. 진정성이 있는 사회공헌활동을 펼쳐야만 의지, 신뢰, 존중 등 평가받을 수 있음

- 마이스터, 신뢰방정식 = (CxRxEI)Iself-Interest

한국기업 사회공헌 활동의 문제점 및 개선과제

- 사회공헌 선진화를 위한 5대 실천과제(2007, 대한상의)

- 기업경영에 전념할 수 있는 환경조성(기업의 존재 이유와 지속가능성, CSV, BOP; good governance; Seifert, doing well, doing good, 2004)
 - 실적향상은 공헌확대의 필수조건
- 지역별 협력을 통한 중소기업의 사회공헌 활성화(양극화, 낮은 사회적 효과와 낮은 교감의 악순환)
 - 사회공헌활동에서도 규모의 경제를 추구할 필요성
- 업종별 사회공헌 네트워크 구축(기업간 이미지 경쟁수단 탈피하여 전략적 사회공헌으로 인식전환 필요)
 - 기업간 협력을 통한 사회적 혁신
- 지속적 투자를 통한 공헌 모델의 선진화(장기적 목표와 인식, 기업문화로 체화)
 - 사회공헌의 진화와 축적의 시간필요
- 사회공헌 영역의 글로벌화 추진 → 글로벌화의 세계적 추세

한국기업 사회공헌 활동의 문제점 및 개선과제

- 사회공헌 활동의 체계화 필요
 - 시혜성, 획일성, 단편성, 이벤트성, 마케팅성 → 전문성, 연속성, 효율성, 체계성
 - 기업의 특성을 반영한 활동
- 수혜자 관점의 접근 필요
 - 수혜자의 니즈 파악
 - 프로그램 운영 및 사후관리
- 사회공헌 활동에 대한 경영진의 의식전환
 - CEO를 비롯한 경영진의 인식 개선을 위한 교육과 적극적 참여 유도 필요성
 - 관련 기관의 지속적인 홍보 및 캠페인 필요
- 사회공헌 활동에 대한 정부 지원 확대
 - 기업의 사회공헌 활동에 대한 구체적, 체계적 관리
 - 현황 파악과 시장 제공
 - 세제금융상의 지원 등 사회공헌 활동에 대한 인센티브 제공

제2회

» 제라눔홀

사회공헌포럼

인사말씀 : 김종필(사회공헌포럼 공동대표)

주제발표 : 양승조(충청남도지사) / 지역발전과 사회공헌