

ISSN 1226-637X

The Chungnam Review

열린 충남

제 24호

2003. 9

가을

- 명사칼럼/심 대 평 충청남도지사
- 충남의 재발전/새로운 시대 협력적 지역개발 방안
- 연구논단/ 충남의 시·군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안/한무호
- 역사테마기행/ 논산지역 유교문화기행/임선빈
- 해외탐방/모로코(모로코 환경학술회의)/정중관



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

열린 충남

명사칼럼

2_ 심대평 충남도지사

충남의 재발견 6

새로운 시대 협력적 지역개발 방안

5_ 국토균형발전정책 패러다임 변화와 지역의 대응방안 / 김용웅

17_ 계룡시 출범과 계룡지역의 발전 방향 / 이명수

23_ 충청남도 로컬거버넌스 체제구축 / 최병화

연구원 논단

46_ 충남의 성장잠재력 분석 및 특성화방안 / 한무호

58_ 전자정보기기산업의 전후방연관산업 추출 / 이종상

66_ 충청남도 민속자원의 실태 및 관리에 대한 제언 / 오석민



열린 충남

2003. 가을 | The Chungnam Review |

역사테마기행 ⑦

80_ 논산지역 유교문화 기행/ 임선빈

94_ 충남도의회소식/ 편집부

108_ 특별기고/ 오제직원장 신문기고문

해외탐방

112_ 모로코학술회의/ 정종관

충남의 전설⑥

122_ 당진 안국사지 배바위 전설과 매향비/ 충청학연구부





세계속의 우뚝... 자랑스런 충남시대 이룰터

충청남도지사 沈大平

미래학자 존 나이스비트(John Naisbitt)이 그의 저서인 '메가트렌드 아시아(Megatrend Asia)'에서 중국을 비롯한 동아시아의 힘찬 역동성을 예견했던 21세기의 오늘, 동아시아의 한 지역인 충청남도 역시 역동과 도약의 시대를 맞고 있다. 그것은 중국을 최단거리에서 마주하고 있는 環황해권의 거점으로서 우리 충남이 새로운 전진의 발걸음을 힘껏 내딛고 있음을 의미한다.

실제로 최근 우리 道는 그 어느 때보다 희망적인 지역 발전의 好機를 맞았다. 국토의 중심이자 서해안의 요충지로서 각종 산업 인프라가 빠르게 구축되고 있다. 아산 지역에 신도시 개발이 구체화되어 가고 있으며 백제권과 내포권 개발에도 더욱 박차가 가해지는 가운데 얼마 전에는 계룡시 승격이 확정되었다. 여기에 참여정부가 추진하고 있는 최대의 국책사업인 신 행정수도 충청권 건설은 지방분권과 맞물려 충남 대도약의 확실한 발판이 되고 있는 것이다.

이것은 정말 놓칠 수 없는 기회이다. '대한민국 정

치·행정의 중심', '동북아시아 경제·문화의 중심'이 되기 위해 발진을 시작한 이 희망의 엔진에 더욱 힘찬 동력을 가해야 할 때인 것이다. 민선 자치도정 1,2기를 통해 우리는 이미 1等 도민의 자신감과 역량을 키워왔다. 내부 혁신을 통한 수요자 중심 행정은 도정에 대한 200만 도민의 신뢰라는 큰 자산을 확보할 수 있었다.

이제부터는 지금까지 가꾸어온 과일나무의 열매를 따서 도민에게 돌려드려야 한다. 내가 쏟은 땀과 정성이 풍요와 행복으로 돌아온다는 사실을 피부로 느낄 수 있게 해드려야 하는 것이다. 이를 위해 민선 3기 자치도정이 추진하고 있는 네 가지 역점 정책이 바로 '지역경쟁력 제고'와 '자치역량 강화', 그리고 '미래인재 양성'과 '참여복지 확대'이다.

첫째, 지역경쟁력 제고를 위해서는 기업, 농업, 관광, 환경 등 도정의 각 분야가 국내외 어느 곳과 경쟁을 하더라도 뒤지지 않도록 최선을 다하고 있다. 기업인들이 신바람 속에 돈을 벌 수 있는 곳, 농업인들이 꿈을 안고 농사를 지을 수 있는 농촌, 기대 속에 찾아와 감동을 안고 돌아가는 매력 있는 觀光道, 인간과

자연이 교감하는 맑고 푸른 고장을 만드는 것이 그 목표임은 물론이다.

둘째, 자치역량 강화를 위해서는 지방분권 촉진과 주민참여 확대, 전문성 강화, 창의력 발휘 등을 중점적으로 추진하고 있다. 특히 우리 道가 주도하고 있는 지방분권은 참여정부의 실천 의지를 바탕으로 괄목할 만한 성과가 나타나고 있다. 지난 7월 4일 발표된 지방분권 로드맵(road map)은 우리 의견을 대폭 수용한 것으로 그 후속 조치가 기대된다. 행정수도를 포함한 중앙의 기능을 능동적이고 자율적으로 수행할 있는 지방정부로서 충청남도의 역할이 더욱 힘을 얻어가고 있는 것이다.

셋째, 미래인재 양성을 위한 사업으로는 지역대학 육성과 향토인재의 체계적인 발굴·육성을 들 수 있다. 도민 자녀 대학생 가운데 道費를 지원하여 해외유학제도를 운영하고 있으며 지역 특화산업과 연계되는 특성화 학과에 대한 지원 방안도 강구하고 있다. 인성교육원을 통해 떡잎부터 튼튼한 꿈나무를 길러내고 청소년 장학사업도 지속적으로 전개하여 우리 고장의 인재들이 세계 속의 일꾼으로 이름을 날릴 수 있도록 정성을 아끼지 않을 것이다.

넷째, 참여복지 확대를 위해서는 어르신과 장애인, 그리고 저소득 계층의 자립·자활 능력을 배양하는데

중점을 두고 있다. 어르신들의 활기찬 노후 생활, 장애인들의 차별 없는 사회 생활, 저소득층의 인간다운 생활을 위한 생산적 복지정책을 펴나가겠다는 것이다. 이는 곧 어렵거나 소외된 계층을 공동체의 일원으로 참여시킴으로써 지역안정과 도민통합을 실현하는 지름길이기도 하다.

위와 같은 일들을 추진하면서 무엇보다 소중하고 절실하게 느끼는 것이 다름 아닌 지역민의 화합이다. 그것은 지역과 계층, 그리고 세대와 신분을 망라한 汎道民의 통합을 의미한다. 14년의 숙원을 품 계룡시 승격도 이러한 혼연일체된 의지가 없었다면 이루어내기 어려운 일이었다. 거시적이고 대승적 차원에서 성원하고 격려하며 함께 박수를 쳐주셨기 때문에 지금 우리 모두의 기쁨이 되고 있는 것이다.

우리는 늘 꿈을 꾀왔고 또 그것을 이루어왔다. 온 국민이 앞다투어 와서 살고 싶은 곳, 세계 속에 우뚝한 자랑스런 충남 시대의 꿈도 반드시 이룰 수 있다. 황해의 파도처럼 넘실대는 역동적인 충남, 계룡의 넓은 품처럼 푸르고 넉넉한 충남을 후세에게 물려주는 일을 누구에게 미룰 수도 없다. 지금 우리는 이 역사적 소명을 온 몸으로 느끼며 세계와 미래 앞에 한 걸음 성큼 다가서고 있는 것이다.

새로운 시대 협력적 지역개발 방안



국토균형발전정책 패러다임 변화와 지역의 대응방안 / 김 용 응

계룡시 출범과 계룡지역의 발전 방향 / 이 명 수

충청남도 로컬거버넌스 체제구축 / 최 병 학

국토균형발전정책 패러다임 변화와 지역의 대응방안

金 容 雄
(국토연구원 부원장)

- I. 문제의 제기
- II. 국토균형발전정책 패러다임 변화
- III. 분권형 국토균형발전을 위한 지역의 대응방안
- IV. 맺음말

I. 문제의 제기

국토균형발전은 지난 30여년간 우리나라 공간정책의 최대과제였다. 국토균형발전정책에서는 수도권 집중과 과밀해소와 지역간 균형발전을 동시에 추구해 왔다. 국토균형발전이 주요한 정책과제가 된 것은 1960년대 이후 정부주도의 산업화와 경제성장정책이 수도권의 집중과 지역간 불균형을 초래했기 때문이다. 산업화 초기단계인 1960~1980년간 수도권 인구는 520만인에서 1,330만인으로 3배 가까이 증가했으나 다른 지역의 인구는 수도권의 1/7에도 미치지 못하는 22% 증가에 불과했다. 산업화 초기단계 수도권 인구집중이 심화된 것은 정치, 경제, 문화의 중심기능 및 교육기회와 함께 산업 및 경제활동과 취업기회가 수도권에 몰려 있었기 때문이다.

1970년대 중반 이후 수도권의 집중과 지방의 상대적 쇠퇴화가 가시화되면서

국토균형발전에 대한 사회적 관심과 정책적 대응이 대두되기 시작했다. 가장 대표적인 것이 1975년에는 「서울시 인구분산계획」이, 1978년에는 「수도권인구재배치계획」이 수립됐다. 서울과 수도권의 인구집중방지를 위한 수단으로는 공업지역축소, 공장입지규제, 지방학생 서울진입 억제와 공공시설 분산 등 강력한 억제시책을 제시했으나 구체적 집행은 이루어지지 못했다. 국토균형발전정책이 본격적으로 추진된 것은 1982년 「제2차국토종합개발계획」 수립이후부터이다. 1984년 「수도권정비계획법」의 제정으로 수도권내 공장신증설 억제, 대규모건축물 신·증축 억제, 대학정원 규제시책 등이 제도적인 뒷받침을 지니고 추진되었고, 대학, 정부기관 및 공공기관의 지방이전과 지방산업단지개발, 용수, 도로 등 인프라 확충 및 조세, 금융인센티브제공 등 다양한 지역발전촉진시책이 병행하여 추진됐다.

이와 같은 국토균형발전정책의 본격적인 추진에도 불구하고 수도권의 집중과 지역격차 문제는 1980년대 이후에도 큰 개선이 이루어지지 못했다. 1980~2000년간 수도권에는 전국인구의 92.6%인 805만명이 집중된 반면, 전국토면적의 90%정도를 차지하는 여타지역은 수도권 증가인구의 10분의 1에도 미치지 못하는 64만명의 증가에 불과했다. 수도권과 지방간에는 인구의 양적성장 격차외에도 교육, 문화, 사회생활의 기회격차와 취업 및 소득수준 등 삶의 질적 격차가 발생하여 지방침체를 심화시켰다.¹⁾ 특히 수도권에는 고소득 전문직 비중과 사회적 지위와 통제력이 높은 대기업 본사·금융·언론·정보 및 공공부문의 중추기능의 2/3이상이 집중되어 있고, 부가가치의 새로운 창출원이 되고 있는 IT기술 및 정보분야가 90% 가까이 집중되어 지역간 생활수준과 발전잠재력의 격차를 초래하고 있다.

이는 그동안의 국토균형발전정책이 수도권의 과도한 집중과 지역격차를 해소하는 데 큰 역할을 못했음을 의미한다. 따라서 고질적인 수도권집중과 과밀문제를 해소하고 침체된 지역의 발전을 촉진하기 위해서는 새로운 정책대안의

1) 1998년 현재 1인당 소득세를 비교하면 전국을 100으로 보았을 때 서울은 267인데 비하여 가장 낮은 시·도는 27.5로 9.7배를 보이고 있고, 대부분 대도시를 제외한 광역자치단체는 평균 40% 수준에 불과하고 지방대도시 중 가장 높은 곳이 부산 80.5이고 나머지 대도시의 평균은 70에도 미치지 못하여 서울과는 3-4배의 차이를 보이고 있다 (OECD; 2000; 32).

마련이 필요하다. 새로운 국토정책 패러다임은 고질적인 지역격차의 해소역할만을 담당해서는 안된다. 생산양식과 경제-사회체제의 구조적 변화를 초래하는 새로운 정책환경변화에의 대응력을 갖추지 않으면 안된다. 이 같은 맥락에서 참여정부는 새로운 국가균형발전정책방향을 제시하고 있다. 이 글은 참여정부의 국가균형발전정책을 바탕으로 국토균형발전을 위한 새로운 정책 패러다임을 모색하고, 이에 맞는 지역발전정책방향과 전략을 제시하는데 치중하고자 한다.

II. 국토균형발전 정책패러다임 변화

1. 새로운 국토정책환경의 대두

21세기에 들어서면서 국가주의 시대에서 개방화된 지구촌 시대로, 정부 주도 중앙집권의 시대에서 시장 지향의 지방분권의 시대로, 단일가치의 사회체제에서 다원화된 가치관과 사회체제 시대로의 구조적 전환이 진행되고 있다. 이와같은 급격한 사회-경제구조의 변화는 새로운 정책환경과 수요를 유발하고 있다 (김용웅, 1999; 513~568).

첫째, 가장 큰 변화 요인은 세계화의 전개이다. 세계화의 가장 큰 특징의 하나는 자본, 기술, 상품의 국가간 이동이 자유로워지는 것이다. 세계화는 관세의 장벽으로서 국경의 의미와 함께 정부규제력과 영향력의 약화를 의미한다 (Swyngedouw, 1992; 44). 국경의 의미와 정부의 규제력이 약화되면서 국가간 차별적 경쟁력은 줄어드는데 비해 독특한 문화와 제도적 물적기반을 지닌 지역간 경쟁력의 차이는 커지고 있다. 산업화시대 국가주의시대에는 국가발전이 지역발전을 좌우하는 요인이었으나 세계화시대에는 고유의 문화적 전통과 잠재력을 지닌 지역의 발전이 국가발전을 결정하는 요인이 되고 있다. 지구화된 개방경제체제 속에서 모든 생산요소의 이동은 자유로운 반면, 정보지식사회에서 새로운 경쟁력의 요소로 대두되고 있는 전통, 문화, 경관 및 지역적으로 축적된 기술, 제도, 관행 그리고 산업기반은 입지적 고착성이 매우 강하기 때문이다. 세계경제 중심지로 뉴욕, 런던, 파리, 프랑크푸르트와 함께 싱가포르, 홍콩, 상하이 등이 부상하는 것도 이 맥락에서 이해할 수 있다. 한편, 세계화로 인한 기

업과 자본의 자유로운 이동은 국가자원의 지역간 재배분을 통한 균형발전의 효과를 약화시키고 있다. 개방된 세계경제체제 속에서 변영지역의 입지규제 및 기업의 지방 분산시책은 후진지역의 발전으로 이어지지 못하고, 기업의 해외이주와 같은 부작용을 초래할 수도 있다. 지역균형발전을 위해서는 수도권에 집중억제보다는 지방의 기업유치여건개선과 산업 경쟁력의 강화가 핵심과제가 되는 이유가 여기에 있다(김용웅외 1999).

둘째, 지역화 현상의 증대이다. 세계화와 지역화라는 역설적 현상이 동시에 진행되고 있다. 지역화(localization)는 사회-경제문제의 해결에 있어 지역적 자원과 잠재력의 활용을 극대화하고, 지역중심의 자율적인 의사결정이 증대되는 현상을 의미한다. 지역화가 증대되는 현상은 첫째, 세계화가 진전되면서 지역의 문화, 전통, 경쟁력이 중시되게 되었고, 둘째, 지방자치 및 분권화로 지역사회의 자율성이 커지는 데 원인이 있다. 특히 세계화와 기술혁신으로 경제-사회적 변화가 급격히 전개되고 있는 데 지역별로 파급효과가 상이하게 나타나고 있고, 이에 대응방법이 달라지는 데도 큰 원인이 있다 (Morgan, 1992).

기술혁신은 기업간 경쟁을 심화시키고 있고 시장의 불확실성을 증대시키는 역할을 한다. 기업은 시장의 불확실성에 대응하고, 경쟁력을 높이기 위해 기업내 일관된 생산체제에서 벗어나 핵심역량의 강화에 치중하면서 대부분의 기술개발, 생산과정을 지역내 타 기업과 조직에 의존하는 지역화 전략을 채택하게 되었다. 이같은 생산체제의 지역화현상은 국제적 생산과 판매활동을 담당하는 다국적기업의 경우에도 예외는 아니다. 다국적 기업도 변화에의 대응력과 경쟁력의 확보차원에서 지역적 자원을 바탕으로 토착화된 생산시스템을 활용하는 지역에 뿌리내림(embeddness) 전략을 강화하고 있다.

셋째, 분권화와 수평적 협력관계의 확대이다. 분권화는 중앙에서 지방으로, 정부에서 민간으로 권한과 기능을 이양함으로써 지방과 민간부문의 자율성을 확대시킨다. 분권화의 요구에 따라 지방자치단체의 의사결정권과 재정운용권한이 확대되고, 중앙정부내에서도 특별행정기관 등 지방조직의 자율권이 확대될 것으로 전망된다. 분권화의 확대는 지역사회의 자율행정의지와 역량을 높이고 민간부문의 자율성을 증대시키는 반면 정부나 공공부문의 기능조정력 약화를 초

래한다. 정부나 공공기관의 조정역할의 약화는 중앙정부와 지방자치단체, 공공 및 민간부문간 새로운 관계설정과 협력의 필요성을 증대시키고 있다. 특히, 지방 분권화를 통한 지방자치단체의 자율권한이 확대되면서 중앙정부와 지방자치단체간 연계와 협력의 필요성과 노력이 증대되고 있다. 다른 나라의 경우에도 중앙정부는 효율적인 정책 추진을 위해 지역문제에 대한 이해와 대응력이 높은 지방정부와의 수평적 관계에서 협력과 파트너십 형성이 필수적인 요인이 되고 있다(Dunford & Kafkalas, 1992; 22).

넷째, 기술혁신과 네트워크 경제의 출현이다. 정보화와 기술혁신은 생산양식과 산업구조 재편을 가져온다. 중요한 변화의 하나는 고용과 부가가치 창출원이 상품의 생산에서 기술혁신, 디자인, 마케팅, 금융 등 생산자 서비스와 관광과 문화 등 무형의 지식과 서비스분야로 이동하는 것이고, 다른 하나는 시장수요와 상품개발의 급격한 변화를 유발하여 시장의 불확실성과 기업간 경쟁을 심화시키는 것이다. 새로운 부가가치원이 지식과 정보, 서비스분야로 이동하면서 혁신이 중요한 경쟁요인이 되고 있어 양호한 혁신여건의 제공이 새로운 지역정책과제가 되고 있다. 이와 함께, 기업들은 불확실성을 극복하고 경쟁력을 높이는 수단으로 타기업과의 연계와 제휴 강화하고 있다. 지리적으로 인접한 기업간 독특한 생산, 기술, 판매 네트워크 형성은 기업경쟁력의 요인이되고 있다. 이에 따라 산업집적과 지역혁신체제(RIS: regional innovation system) 형성, 그리고 이를 뒷받침하기 위한 산-관-학-민간의 협력체제 구축이 새로운 발전과제로 대두되고 있다. 특히 도시 및 지역발전에 있어 인접지역과의 협력, 제휴와 이의 실현을 위한 효율적인 네트워크 구축의 중요성이 커지고 있다 (김용웅, 2001; 475~503).

끝으로, 가치관과 사회기능의 다원화와 분절화의 심화이다. 가치관의 다양화는 매우 다원적이고 복합적인 사회적 이해관계를 유발하고, 이에 대응하는 사회기능 역시 전문분야별로 분절화되고 있다. 세계화, 분권화, 기술혁신 등으로 사회-경제적인 문제는 점차 복합적인 성격을 지니고 종합적인 처방에 대한 요구가 증대하고 있다. 다원화되고 분절화된 사회기능과 대응이 특정문제에 대한 해결이 어려워지면서 사회기능의 연계, 조정 및 통합의 필요성이 증대하고 있다. 지역문제는 복합적 원인을 지니고 있기 때문에 이의 해결을

위해서는 다양한 전문분야의 참여와 공동노력이 필요하다. 다양한 이해당사자 및 관련집단의 참여와 협력을 이끌어내기 위한 다양한 형태의 거버넌스 구축이 중요과제가 되고 있다 (김용웅, 2002).

2. 국토균형발전 정책패러다임의 변화

사회-경제구조의 변화는 정책의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 21세기 새로운 정책환경 속에서 국토균형발전의 목표가 효율적으로 달성되기 위해서는 정책의 전략적 목표와 수단뿐만 아니라 국토균형발전에 대한 인식과 정책기조의 획기적인 전환이 불가피하다.

첫째, 국토균형발전에 대한 개념의 재정립이다. 개방적인 지구화된 경제체제 속에서 국토균형발전이란 모든 지역이 균등한 수준의 발전수준이나 형태를 지니는 것을 의미하는 것이 아니고, 모든 지역이 자기만의 개성과 경쟁력을 지니고 자립적으로 발전해나갈 수 역량을 갖추는 것이라고 할 수 있다. 참여정부는 지역간 발전수준의 산술적 균등을 의미하는 정태적 지역균형개념과 지역별 특화된 경쟁력과 혁신력을 극대화를 의미하는 역동적인 지역균형개념의 틀속에서 이를 설명하고 있다 (국가균형발전위원회, 2003).

둘째, 국토균형발전정책의 역할과 위상의 변화이다. 그동안 국토균형발전정책은 국가의 경제발전과 성장의 부작용을 치유하는 주변적 정책에 불과했다. 그러나 향후의 국토균형발전정책은 공간적 불균형의 해소 보다는 국가발전과 경쟁력을 높이는 수단으로서 역할과 위상을 지닌다. 이 같은 차원에서 참여정부에서는 국가균형발전정책을 전국가적 의제(national agenda) 즉 국정과제로 삼아 높은 정책우선순위를 부여하고 있다. 유럽의 대부분의 나라에서는 국토균형발전정책(territorial development policy)을 국가발전을 선도하는 국가정책으로 받아드려, 이의 효율적인 추진을 위해 분권형 국가발전체제를 구축·운영하고 있다.

셋째, 국토균형발전 정책목표의 전환이다. 그동안 국토균형발전정책에서는 수도권과 여타지역간 발전수준을 균등화하는 데 치중해 왔다. 그러나 향후의 국토균형발전정책은 지역의 자립적 성장과 경쟁력 강화에 치중해야 한다. 국

토균형발전정책이 국가발전을 선도하고 지역주민의 소득, 취업기회 증대 등 생활수준개선의 역할을 담당하도록 하기 위해서는 경쟁력을 지닌 지역경제기반구축이 우선되어야 하기 때문이다. 이 같은 국토균형발전정책 목표의 전환으로 수도권과 지방간 상생과 협력발전이 가능해 진다.

넷째, 국토균형발전정책의 추진전략의 전환이다. 지역간 발전수준의 균등화를 추구하는 가장 강력한 수단은 수도권 입지규제, 공장과 공공기관의 지방분산 등 영의 합적(zero-sum) 자원의 재분배에 치중했다. 그러나 지역의 자생력과 경쟁력을 중시하는 개성적 지역발전을 위해서는 입지규제 및 분산과 같은 자원재분배보다는 지역의 혁신성과 잠재력의 극대화를 유도할 수 있는 내부적 발전역량을 키우는데 치중한다. 참여정부의 지역혁신체제구축은 지역발전의 내부적 발전역량과 자립형 지역경제기반을 형성하는 주도적 추진전략이라 할 수 있다. 기존의 정책에서는 중앙정부 주도의 하향적이고 외부자원 의존적 시책 추진이 중시됐으나 향후의 국토균형발전정책에서는 지역자율의 상향적이고 내생적발전전략 추진이 중요하게 되었다. 지역단위의 발전전략에 있어서도 그동안에는 지역내 총량적성장을 촉진하는 전략에 의존했다면 앞으로는 질적개선, 경쟁력 및 지역내 복지효과 강화를 위한 전략을 중요한 의미를 지닌다. 이와 함께 정부주도의 획일적 시책추진에 있어서는 규범성이나 비전제시가 중요한 역할을 했으나 앞으로는 지역주민의 복지증진과 경쟁력있는 경제기반구축을 위해서는 실천가능과 실질적인 정책 효과가 중요한 가치를 지니게 된다.

다섯째, 지원 및 시책추진방식의 전환이다. 국토균형발전의 개념과 목표, 전략의 변화는 국토균형발전을 위한 지원방식과 시책의 추진방식 변화를 함께 초래하고 있다. 그동안 국토균형발전정책에서는 기업에 대한 직접적 규제와 지원 등 정부의 직접 개입방식에 의존했으나 새로운 정책 패러다임에서는 창의적이고 자유로운 기업여건의 형성 등 정부의 간접지원방식을 채택하고 있다. 재정의 지원에 있어서도 그동안에는 지역간 형평성 차원에서 시책의 경제성을 간과했으나 새로운 정책 패러다임에서는 지원 시책과 사업의 경쟁력과 효과성을 중시한다. 이에 따라 지역발전 시책이나 사업의 부문별 개별적 산발적 사업 추진방식보다는 다양한 부문의 시책과 사업을 상호연계하여, 통합적으로 추진

하여 시너지 효과를 높이는 것이 중시된다(김용웅, 2003a; 95-6).

여섯째, 국토균형발전정책의 추진주체의 변화이다. 국토균형발전의 추진주체변화는 크게 두가지 차원에서 살펴 볼 수 있다. 하나는 추진주체의 정부계층구조상 변화이다. 즉 그동안에는 중앙정부가 국토균형발전정책의 수립 및 집행에 있어서 주도적 역할을 했으나 새로운 국토정책 패러다임속에서는 지역사회가 주도적 추진주체가 됐다. 지역의 개성과 자율을 극대화하기 위해서는 지방자치단체와 지역사회가 주도적 추진주체가 될 수 밖에 없다. 다른 하나는 국토균형발전추진 주체의 성격변화이다. 그동안에는 국토균형발전정책은 정부 및 공공기관이 전담하는 체제였으나 새로운 국토정책 패러다임 속에서는 산-학-연 등 민-관협력체가 핵심적인 추진주체로 등장하고 있다. 국토균형발전정책의 추진에는 다양한 정부부서 및 기구간의 협력이 필요하기 때문에 관련기관, 조직집단간 연계, 협력, 통합을 위한 집단적이고 협동적 추진주체로서 다양한 계층의 거버넌스체제가 등장하고 있다. 이 같이 집단적이고 협동적인 통치체제가 확대되면서, 국토균형발전정책 추진을 위한 전담조직이 증대하고 있다. 그동안에는 국토균형발전정책은 중앙정부에서는 관련부처에 산발적으로 분담되어 있고, 지역단위에서는 지방자치단체가 담당해왔다. 그러나 국토균형발전정책에서 경쟁력과 자립적 지역경제기반 구축 등 전략적 목표가 중시됨에 따라 이를 전담하는 추진기관의 중요성이 커지고 있다. 국가단위에서는 프랑스의 국토발전기획단(DATAR), 영국의 지역정책조정위원회(RCU) 등이 있고 지역단위에는 독립기관 형태인 유럽의 지역발전전담기구(regional development agency)가 대표적인 사례이다 (김용웅, 2002).

이 같은 국토균형발전정책 패러다임의 변화는 서구 여러나라에서는 1980년대 이후 일반화된 현상으로 받아드리고 있다 (Stohr, 1989; 192). 참여정부의 국가균형발전전략은 실천가능성이나 실질적 효과보다는 당위성과 비전제시에 치중하고, 공공기관 지방이전 등 물적시설위주의 재배분 정책수단을 채택하고 있으나 기본적으로 국가균형발전에 있어 지역내부역량 강화와 자율적 지역발전추진을 강조하고 있어 기본적으로는 새로운 정책패러다임을 반영하고 있다고 할 수 있다.

< 국토균형발전 정책 패러다임의 변화 >

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화) - 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화) - 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권외의 지방발전 - 낙후지역 발전 (확정적 행정지역) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 포함 전국의 모든 지역 - 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략) - 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내생적발전전략) - 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)
지원시책 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 직접규제 및 지원중시 - 인프라 확충, 제조업위주지원 - 정치 차원의 형평적 재정지원 - 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회주도위한 간접지원중시 - 문화, 관광 등 지역특화분야지원 - 경제성, 효과성 차원의 재정지원 - 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)
추진방식 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 주도의 획일적 추진 - 공공기관 주도 추진체계 - 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자율의 다원적 추진 촉진 - 정부계층간, 민-관협력추진체계 - 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> - 영의 합적 지역간 균등발전 - 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가치창출적 지역간 상생발전 - 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)

Ⅲ. 분권형 지역발전을 위한 지역의 대응방안

1. 분권형 지역발전의 추진과 대응과제

국토균형발전정책 패러다임 변화는 지역적 차원의 발전전략의 획기적인 전환을 요구하고 있다. 새로운 국토균형발전정책의 방향은 크게 두가지로 요약할 수 있다. 하나는 국토균형발전정책이 지역간 형평성의 확보 보다는 국가경제발전과 경쟁력 강화와 함께 지역의 내생적 발전역량 강화를 중시하는 것이고, 다른 하나는 정책의 수립과 추진에 있어 지역적 자율과 다양한 공공 및 민간조직과 집단간 협력을 중시하

는 것이다.

이 같은 정책목표와 전략의 실현을 위해서는 지역단위에서 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 지역발전을 자율적으로 추진할 수 있는 분권형 지역발전추진체제 구축이 필요하다. 지역의 경쟁력과 내생적 발전역량을 갖추고, 지역중심의 자율적 내생적 지역발전을 추진하기 위해서는 지역에서는 가장 우선해야 할 것은 무엇인지? 지역발전정책 기조와 전략은 어떻게 변하게 될지? 등을 살펴 대응방안을 마련하는 노력이 필요하다 (김용웅, 2003b).

2. 분권형 지역발전의 목표와 전략

가. 주민밀착형 실용적 지역경제발전

그동안 대부분의 지역발전시책은 장기적인 장미빛 청사진 속에서 외형적이고 총량적인 성장만을 지향해왔다. 그러나 지방분권시대의 지역발전은 지역주민과 민간부문의 참여와 파트너십을 강조하고 있다. 지역발전시책과 사업이 정당화되기 위해서는 사업추진의 실질적인 효과가 지역주민에게 돌아갈 수 있어야 한다. 앞으로 생산양식과 경제구조 전환에 따라 실업이 심각한 지역문제로 등장할 가능성이 있기 때문에 지역발전사업과 시책은 지역의 고용기회 확대와 주민소득 증대를 최우선 목표로 해야 한다. 비록 장기적인 차원에서 총량적인 차원에서 지역발전이 가능하다 하더라도 실천 가능성이 미흡하거나 지역주민이나 기업에게 실질적인 경제혜택을 주지 못하는 경우, 지역발전정책 추진의 정당성 확보와 함께 지역사회의 참여와 협력을 이끌어내기 어렵게 된다.

따라서 향후의 지역발전정책 추진에서는 실질적 지역경제효과가 분명하지 않은 거대 프로젝트의 추진보다는 고용 및 소득 증대 등 지역경제에 실질적인 효과를 줄 수 있는 실천 가능한 시책과 사업에 치중해 나가야 한다. 예를 들면, 산업부문에 있어서는 그동안에는 대규모 산업단지의 조성이나 새로운 기업의 유치 등 외형적이고 총량적인 성

장지향적 사업에 치중해 왔으나 앞으로는 지역내 기존 입지업체의 기술혁신, 생산성, 마케팅 및 지역연계 활동을 지원하는데 노력할 필요가 있다. 기존업체의 경쟁력이 높아지고 생산량이 증가하고 지역내부의 거래가 증대하면 기업유치 이상의 지역경제효과를 거둘 수 있기 때문이다. 해외사례연구에 의하면, 지역고용증가의 60%이상이 기존업체의 생산증대에 의하여 이루어지고 있는 것으로 밝혀져 지역발전기관(RDA)에서는 외국인 투자 및 기업유치 일변도 전략에서 벗어나 기존업체의 기술혁신, 생산 및 마케팅 등을 지원하는 고객관리 및 지원시책(account management)을 확대하고 있다(김용웅·차미숙 2000:10).

나. 효율지향적 지역특화발전

그동안 지역발전정책의 기조는 다분히 형평성 논리를 바탕으로 규범성을 지녀왔다. 지역내에서 사업의 선정 등은 주민생활불편이나 지역내 형평성을 강조해 왔다. 그러나 지방분권시대 실질적 지역경제효과를 높이기 위해서는 지역경제 및 산업의 경쟁력을 높여야 한다. 앞으로 지역발전시책 추진에서는 경쟁력과 효율성을 바탕으로 한 특성화된 지역발전을 추진해야한다.

그동안 지역발전시책과 사업의 추진에 있어 효율성이나 실효성 높이기 위해서는 지역적 경쟁력이 높은 부문의 산업육성과 경제활동의 활성화를 집중적으로 추진해야 한다. 그동안 지역발전시책과 사업은 일반복지행정과 차별성없이 추진돼 왔기 때문에 전문성이나 경영능력 등이 요구되지 않았으나 효율성 위주의 지역발전전략을 추진하기 위해서는 전문인력 확보와 전문조직의 활용이 필요하다. 이 같은 맥락에서 최근 산업육성, 기술혁신 및 도시경제 활성화사업 등을 전담할 수 있는 지역발전기구(RDA)의 설치문제가 활발히 논의되고 있다.

지역발전의 경쟁력을 갖추기 위해서는 「선택과 집중전략」이 불가피하다. 이에 따라 참여정부의 지역별 특성과 강점을 살리는 차원에서 지역혁신체제 구축과 전략산업육성 시책을 추진하고 있다. 그러나 지

역특화산업 육성이나 개성적 발전전략의 전제는 전략산업의 육성이 지역주민에게 취업기회를 제공하고, 소득을 증대시키는 실질적인 경제혜택을 주는 데 있기 때문에 산업기반도 형성되지 않은 첨단산업위주의 지역기술혁신체제 구축과 전략산업육성시책은 정책의 실효성을 약화시키고 자원의 낭비를 초래하는 원인이 될 수 있어 이에 대한 대책이 요구된다.

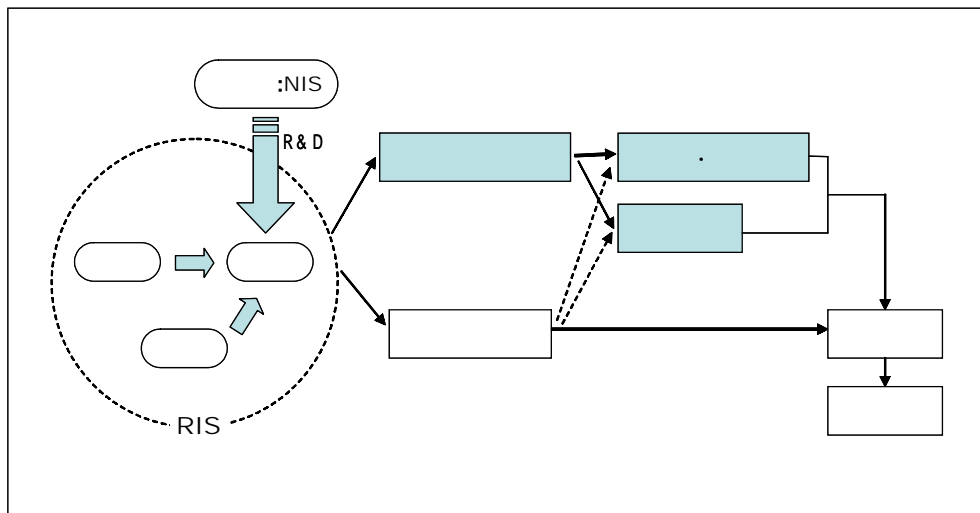
다. 혁신지향적 지역발전

지역발전시책은 고용과 소득증대와 같은 단기적인 정책목표의 달성과 함께 지역이 지속적으로 발전할 수 있는 경쟁력과 발전역량을 갖추는 데 목적이 있다. 참여정부는 지방대학을 지역혁신의 중심거점으로 삼아 지역의 기술혁신과 전략산업 육성을 기본전략으로 하고 있다. 지역내 기업이 혁신역량을 갖추기 위해서는 지역사회의 기술적, 제도적, 문화적 전통과 기반을 함께 갖춘 통합적 지역혁신체제(RIS) 구축이 중요한 과제가 되고 있다.

기술혁신체제 구축의 핵심은 대학과 민간기업이라고 할 수 있다. 참여정부의 지역균형발전위원회에서는 지방대학을 지역특화산업의 기술혁신, 정보, 지식의 생산과 보급의 거점으로 육성하는 데 치중하고 있다. 그러나 이같은 시책이 성공하기 위해서는 새로운 첨단기술을 개발해 나가는 노력보다는 지역산업의 기술혁신과 상품개발을 촉진하는 데 기여할 수 있어야 한다. 대학과 민간기업간 연계과 협력체제의 구축은 지역경제효과의 증진뿐만 아니라 산-학간 긴밀한 연계나 협력관계 없이는 대학의 기술혁신 능력의 발휘가 어렵게 되기 때문이다. 그러나 대학의 육성보다 중요한 것은 기업상호간 정보, 생산, 판매에 관련된 집단적 연계·협력체계인 산업 클러스터를 형성하는 것이다. 개별기업의 경우 시장의 불확실성에 대응하고 경쟁력을 높이기 위해서는 핵심역량에 집중적인 투자를 하고, 기술개발, 상품개발·공정에 있어 타기업과 활발한 연계·협력·제휴를 통한 시너지 효과를 높일 수 있어야

한다2).

지역혁신체제(RIS)란 지역내 대학과 연구기관, 민간기업, 생산자서비스업, 및 기업에 다양한 재정·금융 및 기술지원을 제공하는 수많은 정부 및 공공기관 등 이해관계집단을 함께 묶어 상호유기적인 연계와 협력체계를 갖추는 데 치중해야한다. 이와같은 지역혁신 클러스터는 정책의지나 지원시책만으로 이루어지지 않는다. 여기에는 기업과 대학·연구기관 등 이해집단을 연계시켜주는 중계전문가(brokers)와 이를 뒷받침하는 제도적 기반이 있어야 한다(김용웅, 2003a:99-100).



자료: 국가균형위원회(2003)

<그림> 지역혁신체제에서 지방대학의 역할

라. 협력과 통합지향적 지역발전

그동안 지역발전시책과 사업은 부문별 사업주체별로 산발적으로 추진되었다. 이같은 현상은 지역발전전략의 목표가 추상적이고 뚜렷하지 못한 상태에서 상호연계와 조정없이 시책과 사업이 추진되기 때문이다. 앞으로 자립형 지방화 즉 경쟁력을 지닌 자립적 지역경제기반을 효율적으로 구축하기 위해서는 다양한 시책과 사업간 연계와 통합을

2) 지역혁신체제는 지방정부, 지방대학, 기업, NGO, 지방언론 및 연구소 등 지역내 혁신주체들이 지역의 연구개발·생산과정이나 행정제도 개혁, 문화활동 등 다양한 분야에서 역동적으로 상호협력함으로써 혁신을 창출하고 지역발전을 도모하기 위한 체계를 말한다. 이탈리아 북부의 제3이태리, 미국의 리서치 트라이앵글, 실리콘밸리, 영국의 캠브리지과학단지, 독일의 바덴뷔르템베르그 등 선진 각국은 지역혁신체제를 통해 다양한 신성장 동력을 마련하고 있다.

이를 수 있는 전략적 추진이 필요하다.

지역발전 핵심시책과 사업추진의 목적을 효적을 효율적으로 달성하기 위해 산발적으로 추진되던 부문별 개별사업을 연계하여 패키지화하여 추진하는 전략이 필요하다. 패키지 프로그램(package program)이 효율적으로 운용되기 위해서는 연계사업의 패키지화도 필요하나 이의 실현을 위해 다양한 민-관조직, 집단간 「협동화 전략」이 필요하다. 특히 향후의 국토균형발전정책의 성공여부는 자원의 효율적인 이용과 시책과 사업추진의 효과를 높일 수 있도록 다양한 이해당사자간의 협력과 제휴 등 공동노력이 노력이 촉진되어야 한다. 이를 위해서는 지역사회내 이해당사자간 협력, 민관 협력(private-public partnership)의 활성화와 함께 인접지역간 자원의 공유, 공동사업과 계획 추진 등 지역간 협력을 촉진하고, 중앙정부와 지방자치단체간의 협력을 강화하는데 치중할 필요가 있다. 현재 시·도 단위에서는 기술개발, 기업육성 및 지원 등 지역발전과 관련된 서비스와 지원제공을 위해 산업자원부, 과학기술처, 중소기업청 및 건설교통부 등 정부부처 산하의 20개 이상의 조직과 프로그램이 산발적으로 운영되고 있어 중앙정부 지역조직 상호간 연계와 협력 및 통합이 주요한 과제가 되고 있다. 영국, 스웨덴 등에서는 중앙부처간 정책의 조정과 예산지원 및 시책 추진의 일원화 (single window policy delivery) 등을 위해 중앙정부 지방종합청(GOR: government Office of regions)의 설치 및 지방장관(regional prefet)의 임명 등 중앙정부와 지방자치단체간간의 수평적 협력을 위한 거버넌스 체제 구축에 치중하고 있다 (김용웅, 2003a).

IV. 맺음 말

국토균형발전정책의 근본적인 패러다임이 변화되고 있다. 국토균형발전정책은 지역간 균등한 발전수준의 확보보다는 모든 지역이 고유의 잠재력을 극대화하여 세계화된 시장경제체제 속에서 경쟁력과 자립성을 지닌 경제주체가 되는 데 근본 목적이 있다. 자립적 경쟁력을 지닌 지역경제기반을 구축하기 위해서는 지역

내 잠재력과 경쟁력을 지닌 특화부문의 육성과 이를 위한 지역사회의 자율적인 참여와 창의적이고 협동적인 노력이 필요하다. 이 같은 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체간 연계와 협력관계 속에서 자율적 지역발전을 추진하는 분권형 국토균형발전체제 구축의 필요성이 높아지고 있다.

새로운 국토정책 패러다임의 실현을 위해서는 중앙정부 차원의 시책과 제도의 혁신과 함께 지역발전시책의 추진에 있어서 새로운 접근과 전략이 모색되어야 한다. 지역자율과 참여의 촉진을 위해서는 지역사회의 신뢰확보가 가장 중요하다. 그동안 지역발전목표는 총량적이고 거시적인 성장 등 주민생활과의 밀착성이 높지 못했다. 성공적인 자립적 지역발전을 위해서는 지역발전효과가 주민의 고용과 소득의 증대와 같이 실용적이고 실질적이어야 한다. 지역발전시책이 실질적인 효과를 발휘하기 위해서는 지역발전시책과 사업이 실천가능해야 한다. 청사진 제시적 시책이나 사업과 같이 규범성을 강조하기 구체적 실천력을 확보하는 것이 중요하다. 한편 새로운 국토균형발전정책에서는 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 중시한다. 이를 위해서는 효율성과 경쟁력을 갖춘 지역발전시책과 사업에 우선순위를 두어야 한다. 지역발전시책의 추진에 있어서도 효율성과 경제성의 확보가 매우 중요한 과제가 된다. 그동안 지역발전관련 시책과 사업이 산발적으로 추진되어 중복과 혼란을 초래하였으나 앞으로는 다양한 지역발전시책과 사업을 전략적으로 연계, 조정하여 통합적으로 추진함으로써 투자의 시너지 효과를 거두는데 치중해야 한다. 이를 위해서는 개별사업의 제시보다는 산업지원, 도시개발, 사회간접자본시설 계획 및 사업을 전략적으로 연계하여 지역발전을 촉진할 수 있도록 「패키지형」 시책과 사업개발에 치중할 필요가 있다.

끝으로 새로운 국토균형발전정책 패러다임의 실현을 위해 지역발전을 위한 지역사회의 내부적 역량을 육성하는 것이다. 지역발전을 내부적 역량이란 지역내 산재한 잠재적 자원을 동원하고, 지역발전에 관계가 있고, 기여할 수 있는 기관, 조직, 집단의 자율적인 참여와 협동적 노력을 이끌어 낼 수 있는 체제와 실행력이라 할 수 있다. 이 같은 맥락에서 지방자치단체, 지역내 정부기관, 대학, 금융기관, 민간기업 등이 수평적 연계와 협력을 통하여 다양한 형태의 지역발전을 추진할 수 있는 다원적 지역 거버넌스 체제의 구축이 새로운 과제가 되고 있다. 지

역이 중심이 되어, 자율적, 협동적으로 지역발전을 추진하는 것은 새로운 시책이나 제도의 도입만으로 이루어지지 않는다. 지역사회의 인식과 관행이 바뀌어야 하고, 실천능력이 따라 주어야 한다. 시대의 변화를 예견하고, 이에 대응할 수 있는 전략을 마련하여 지역사회를 설득하여 참여를 유도할 수 있는 지역적 지도력의 발휘가 어느때보다 절실하다.

참 고 문 헌

- 김용웅(2003a) 지역중심의 분권형 국토발전체제구축방안, 국토 3월호, 94~103.
- 김용웅(2003b) 지방분권시대의 국토균형발전전략과 지역의 대응방안, 대한국토·도시계획학회 대구경북지회 학술세미나 “지방분권시대의 대구경북의 발전과제, 2003. 6. 26.
- 김용웅(2002) 분권시대, 협력·제휴형 지방자치모델, 자치행정 7월호, 16~19.
- 김용웅(2001) 지역간 연계, 협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식·김용웅(역음) 세계화와 지역발전, 한울 아카데미, 475~503.
- 김용웅(1999) 지역개발론, 법문사.
- 김용웅(1997) 경제의 지방화와 지역개발정책, 국토, 9월호, 24~31.
- 김용웅·차미숙(2000) 유럽의 지역개발 성공사례와 동향, 국토연구원.
- 김용웅외 (1999) 개성있는 지역 창출, 제4차국토계획 지역발전부문, 국토연구원
- 국가균형발전위원회(2003) 국가균형발전의 비전과 과제, 2003. 5.
- OECD (2000) OECD 한국지역정책보고서, 국문판, 국토연구원·건설교통부
- Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (1992) The Global-Local Interplay, Corporate Geographies and Spatial Development Strategies in Europe, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.
- Morgan, Kevin (1992) Innovating by Networking: new models of corporate and regional development, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.
- Stohr, W. (1989) Regional Policy at the Cross-roads: an overview, in Albrechts, L. et al., (eds.) Regional Policy at the Cross-roads: European Perspectives, Jessica Kingsley, London.
- Swyngedouw Erik, A. (1992) The Mammon Quest: Globalization, Interspatial Competition and the Monetary: the Construction of New Scales, in Dunford, Mick & Grigoris Kafkalas (eds.) Cities and Regions in New Europe, Belhaven Press, London, 3-38.

계룡시 출범과 계룡지역의 발전 방향

忠淸南道 行政副知事

李 明 洙

I. 들어가는 말

충남 민선 자치 도정의 오랜 숙원 중 하나였던 논산시 두마면 지역의 「계룡시」 승격이 곧 공식 출범(9. 19)을 눈 앞에 두고 있다.

지난 2003년 6월 30일 “충청남도계룡시 도·농복합형태의 시설치등에 관한법률안”이 국회에서 통과됨으로서 긴 산고 끝에 드디어 그 결실이 이루어졌다. 백두대간(白頭大幹) 금남정맥(錦南靜脈) 끝부분인 계룡산에 새로운 기운(氣運)이 크게 솟구치는 듯 했다. 천황봉에 올랐을때의 상큼한 느낌처럼 참으로 감격스럽고 환희에 찬 쾌거였다.

조선초기 문장가인 서거정(徐居正)이 찬미했던 노래가 어디선가 다시 들리는 듯 했다. ‘계룡산 높은 봉이 층층이 푸르더니 맑은 기상 용솟음쳐 스스로 장백이요, 산이 첩첩하여 용이 서리우고 봉우리 구름들이 만물을 가르네...’

역대 세 분의 대통령들의 지속된 공약 사항이었음에도 14년이라는 오랜 세월이 흘러서야 「계룡시」라는 독립된 지방자치 단체로 새롭게 탄생하게 된 것이다.

그간 이 지역 주민들의 적극적인 협조와 노력에 경의를 드리지 않을 수 없다. 오늘에 이르기까지 충청남도 계룡출장소라는 다소 비정상적인 행정구역 안에서 많은 불편을 감수하면서도 함께 힘을 모아준 주민들의 아낌없는 협조가 있었기에 가능했다고 본다.

이로써 충청남도는 6개시·9개군에서 7개시·9개군의 증편된 행정

체계를 갖게 되었다. 이제 「계룡시」 승격의 감회에서 벗어나, 앞으로 계룡 지역을 어떠한 방향으로 발전시켜야 할 것인가에 논의의 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

어떻게 보면, 지금부터가 시작이고 더 중요한 일이며 계룡시 승격 노력때보다 더 큰 사명감이 필요하다고 본다. 이에, 계룡 지역의 역사성을 조명하고 이 지역의 특수 여건의 분석과 함께 풀어 나가야 할 과제를 짚어 보며 ‘위대한 계룡시대’를 여는 계룡 지역의 발전 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 계룡지역의 역사성 재조명

계룡산에 관한 가장 오래된 기록인 당나라 장초금의 한원(翰苑) 백제조(百濟條)에서는, 계룡산을 「계산동치(鷄山東峙)」라 하여 일명 「계산(鷄山)」 「계림산」이라 불렀다고 한다.

여기서의 계(鷄)는 새벽을 알리는 닭, 산(山)은 밝아 오는 산을 의미하여, 계룡 지역은 어둠 속에서 환하게 새어나오는 광명을 상징한다는 역사적 유래를 갖고 있는 유서 깊은 곳으로 알려져 있다.

또한, 홍익인간의 정신으로 나라를 다스렸던 환인, 환웅과 그 아들 단군(檀君) 그리고 백두산은 동이 터 오르는 계룡산의 어의와도 연관성을 가지고 있는 것으로 보고 있다는 것이다.

무학대사가 신도(新都)를 정하기 위해 이태조와 함께 신도안의 좌우산세를 둘러보고 「이 산은 한편으로는 금계포란형(金鷄抱卵形 : 금닭이 알을 품은 형국)이요, 또 한편으로는 비룡승천형(飛龍昇天形 : 용이

날아 하늘로 날아가는 형국)이니 두 주체를 따서 계룡이라 부르는 것이 마땅하다」고 한데서 계룡산이라고 불리게 되었다는 전설도 있다.

이에 「계룡(鷄龍)」이라는 것은 닭(鷄)과 용(龍)이 서로 조화를 이루면서 만고에 변함없이 풍운을 몰고 오며 금강(錦江)까지 합쳐진 뜻을 담고 있다고 한다.

이렇듯 전해지는 얘기가 많은 것은 계룡산이 그만큼 신비롭고 수려하다는 의미로 해석될 수 있다. 이와 관련하여 향후 「계룡시대」가 열릴 것이라는 기대도 자아나게 한다. 그만큼 독특한 역사적인 배경을 지닌 곳이 계룡이다.

일찍이 엄사리에서 청동기시대의 지석묘가 발견된 바 있고, 삼국시대에는 백제가 신라군에게 패한 후 많은 군사와 백성들이 운집하여 백제 부흥을 위해 신라와 맹렬히 싸운 터전이기도 하다.

조선시대에서는 특히 신도안 지역에서 살면 득세, 기세를 보인다고 하여 관(官)의 후환이 두려워 감히 살수 없을 정도의 유명한 지역이라고 정감록(鄭鑑錄)에서도 적고 있을 정도다.

이를 입증하듯 일본이 물러나고 한국이 독립이 되면 그 때의 도움지는 바로 「신도안」이라고 믿는 사람이 급증했다 한다.

이처럼 계룡지역은 고대 이래로 종교·문화적 성소(聖所)로 발전해왔고 때로는 정치수도의 입지로 거론되기도 하였는바, 바로 이 지역에 우리 나라 국방의 중추 기능인 「3군 본부」가 들어왔고, 이번에는 「계룡시」라는 지방자치단체로 새롭게 탄생하게 되어 그 역사적 의미가 더 커지고 있다 하겠다.

이처럼 역사적으로 유서 깊은 땅인 이 계룡 지역은 국력의 신장에 상응하고 민족의 열이 담긴 이상적인 도시로서 앞으로 우리에게 큰 희망을 안겨 줄 특수한 지역으로 거듭 날 것으로 기대된다.

Ⅲ. 계룡 지역의 특수 여건과 과제

1. 국방의 중추 기능인 「3군본부」가 위치/국방의 메카

앞에서 그 역사성을 살펴 본 바와 같이 과거는 물론 계룡 지역은 지금도 국가적으로 매우 중요한 군사시설이 들어선 자주 국방의 중추 지역이 되고 있다.

1989년과 1993년에 국방의 핵심 기능을 수행할 육군, 공군본부와 해군 본부가 각각 이곳으로 이전했다. 3군 본부가 한 곳에 위치한 것은 세계적으로도 보기 드문 사례로서 이로 인해 계룡 지역은 명실공히 「자주 국방」의 요람지로 변모하게 되었다.

실로 온 국민의 안보 역량을 총집결하여 「계룡시대」를 열어가야 할 상징 지역으로 변화한 것이다.

통일 조국이 이룩될 때까지는 물론 통일 이후에도 이곳은 국방 중추 지로서의 특수한 여건은 변함이 없을 것으로 보여진다.

2. 가장 작은 규모의 「지방자치단체」

현재 계룡시의 개요를 살펴보면 전 4.19km², 답 6.51km², 임야 40.9km² 등 총 면적은 60.68km²로서 우리 나라에서 가장 작은 초미니 지방자치단체다.

인구는 약 3만 여명(남녀 각각 1만 5 천여명)이고, 총 9,875세대로

1만여 세대가 채 안 된다.

행정구역은 1동 2개 면이며 학교는 초교 3개, 중교 2개, 고교 1개로서 모두 6개에 불과하다. 이처럼 인구나 면적 면에서 아주 작은 규모를 갖고 지방자치단체로 출발하는 곳이 「계룡시」다.

3. 「민·관·군」의 화합 풍토 조성

충남발전연구원이 2003년 7월 6일 계룡 지역 주민을 상대로 실시한 설문 조사 결과에 따르면, 문화·복지시설의 부족이 49.9%, 군인 가족과 지역 주민간에 이질감이 존재하고 있다는 의견이 16.3%로 나타났다.

또한, 「3군 본부」의 역할에 대해서도 53.8%가 지역사회에 교육 기능을 제공 하여야 하고, 28.8%는 군·민 화합 기능에도 계룡대가 중추가 되어야 할 것으로 조사되었다.

이는 지역 주민과 군인 가족간의 이질감이 지역 발전의 저해 요인으로 작용 할 수 있다는 시사점을 주고 있는 것으로 보여진다. 이에 대한 근본적인 해소 대책이 요구되는 대목이다.

즉, 「계룡 지역」내 「민·관·군」의 화합 풍토 조성이 무엇보다 시급한 과제를 다시 한번 입증해 주고 있다 하겠다.

4. 새로운 지역개발 체계의 확립

계룡시의 출범은 새로운 개발축의 형성을 가속화 시킬 수 있다. 계룡 지역은 대전 - 논산 - 장항을 잇는 서남권 개발의 기폭제이며 중부권 개발의 활력소가 되고 동북아시대를 향한 서해안권 개발의 촉매 역할을

담당할 수 있을 것으로 기대된다.

한정된 토지자원과 분산된 취락구조, 미약한 도시기반등의 제약요인을 극복하고 광역도시개발 체계를 확립하며 국방중추기능의 원활한 지원 기능을 증폭시킬 수 있어야 한다. 또한 대전 대도시로 부터의 강력한 도시기능의 예측현상을 배제하고 선진도시환경과 전통 역사·문화의 장(場)이 조화되는 시범적 전원도시로서의 도시다움을 창출해 내는 시도와 노력이 필요하다 할 것이다.

IV. 계룡시 출범에 따른 계룡지역 발전 방향

그간 충청남도에서는 1990년 2월 27일 계룡출장소를 설치하고, 「계룡 신도시 건설」과 관련하여 총 30개 사업에 3조 1천억원을 투자할 계획을 마련하고 지속적으로 사업을 추진해 왔다.

지금까지, 13개 사업에 9천 362억원을 투자하는 등 이 지역의 개발에 집중적인 노력을 경주 해 왔다. 그러나 계룡시로 승격된 이 시점에서는 보다 더 장기적인 관점에서 그 발전 방향에 대해 새롭게 모색하는 것이 매우 중요하다고 할 것이다.

이번, 계룡시 설치의 주된 이유가 우리 나라 국방의 중추적 기능을 원활히 수행 할 수 있도록 지원하며, 계획적이고 체계적인 지역 개발을 촉진하여 ‘선진국형 군사·전원·문화도시로 육성’하려는 데 있다는 것을 보아도 앞으로 이 지역의 발전 방향을 우선 가늠해 볼 수 있다고 하겠다.

또, 계룡 신도시를 처음계획할 당시의 주변지역 및 계룡지역의 여건에 많은 변화가 있어 이를 반영할 필요성이 크다. 삶의 질에 대한 가치관의 변화, 도청이전 및 신행정수도 충청권 건설 추진에 따른 지역공간

구조의 변화예상, 국가 교통망 확충에 따른 지역 접근성 향상등 변화에 부합하는 새로운 이미지의 도시형상과 발전방향의 모색이 필요하게 된 것이다.

1. 자연친화적인 「전원형 문화도시」의 新개념 도입 개발

계룡시를 새롭게 구성하면서 첫 번째 관련사항은 천혜의 명산인 계룡산과 함께 어우러지는 방향으로 개발이 되어야 한다는 점이다. 즉 자연과 친화적이고 전원형 문화도시로 조성하는 일이다.

그간 인위적이고 도식적인 도시 개발 방식에서 자연과 문화를 중시하는 도시 개발 방식으로 바뀌어야 한다.

이제까지 국내의 다수 신도시가 당초 출발은 이상적인 방향으로 나아갔지만, 결국 단편적이고 일률적 이어서 상당부분 실패작으로 평가되고 있는 현실을 타산지석과 반면교사로 받아들여야 한다.

더욱이, 계룡지역의 경우 3군 본부에서 근무하는 군인과 그 가족들이 쾌적한 환경 속에서 생활을 할 수 있도록 깊은 배려가 필요한 곳이다. 자연도 즐기고 문화도 누릴 수 있는 방향으로 개발에 초점을 두어야 할 것이다. 계룡시만의 독창적이면서 환경과 어우러지는 지속가능한 개발을 유도하고, 군(軍)과 더불어 생태 및 문화의 시범도시가 될 수 있도록 방향설정이 정립되어야 한다.

따라서, 인구 5만 정도의 저밀도·자연 친화형 문화도시로 개발하는 「新개념 도시」로 적극 만드는 것을 검토해야 할 것이다. 계룡산 등산지의 특성과 국방 메카로서의 지역적인 특수성을 살려 나가는 것 또한 신도시개발의 요체라고 보여진다.

더 나아가 무늬만 환경친화적인 도시가 아니라 아름다운 경관과 쾌적한 생활환경은 물론 시민들의 참여와 협력을 통해 하드웨어와 소프트웨어가 조화를 이룬 「녹색도시」 조성이 필요하다.

2. 새로운 「군사 도시」의 모델 창조

계룡시의 성격과 기능으로 우선 고려되는 것이 「군사도시」 개념이다. 「군사 도시」로서의 면모를 갖추게 될 계룡시의 경우는 다른 신도시와는 전혀 다르다. 군사시설 중에서도 핵심 기능을 원활히 수행할 수 있는 기반시설과 공간구조, 토지이용 계획이 뒷받침 되어야 한다.

또한, 군 관련 시설을 최대한 활용하여 계룡 지역의 발전을 더욱 아름답게 꾸며 나가는 기능도 고려되어야 할 것이다. 군과 상호 긴밀한 협력으로 시너지 효과를 거두어 지역 주민들의 생활 여건이 크게 향상 되도록 해야 할 부분도 있다.

이에 깨끗한 「군사도시」로서의 명소 역할이 가능한 모델중의 모델로 창조해 나가야 할 것이다.

세계적인 사례로서 미국의 버지니아주 「알린 톤」 카운티와, 뉴욕주의 「하이랜드」 시, 일본의 「사세보」 시 등을 들 수 있다.

3. 「민 · 관 · 군」 간의 Partner-Ship 구축

계룡 지역의 인구 분포를 분석해 보면, 지역적인 특성을 여실히 알 수 있다. 국방의 중추 기능이 소재하고 있는 만큼 군인과 그 가족들의 비중이 크게 차지하고 있다.

현재의 전체 인구 약 3 만여 명중 군 절반에 가까운 46.6%가 이에

해당하고 나머지 **53.4%**는 지역 주민들로 구성되어 있다.

이렇다 보니 행정도 군과의 협력이 필수적이다. 이에 앞으로 발족될 市행정기구의 개편 작업이 한참 진행 중에 있다.

보다 안정되고 조화로운 계룡 지역 발전을 위해서는 「지역 주민, 행정, 군인과 그 가족」 간의 상호 협력 관계의 구축이 필요하다고 하겠다.

이러한 특성을 감안하여, 앞으로 군인과 그 가족들과 지역 주민들간의 이질감을 해소하는 등 원활한 협력 방안을 적극 모색해 나가야 할 것이다.

이 지역 주민들의 **28.8%**가 민·군 화합에 있어서 3군 본부인 계룡대의 중추적인 역할이 아울러 필요하다고 설문 조사에서도 나타난 바 있음을 상기해야 할 것이다.

민·군 파트너십 형성의 매개역할은 주로 문화부문에서 이루어질 수 있다. 이를테면 계룡지역의 특성을 살린 역사·문화 이벤트, 3군 본부와 연계된 문화행사를 개최하거나 유치함으로써 그 접점과 활력의 일단을 찾게된다. 계룡도시 개발에 있어서도 이와같은 시너지 기능을 수행할 수 있는 도시기반과 공간을 확보토록 고려하여야 할 것이다.

4. 서해안 지역 등과 연계한 「관광 명소」로 개발

약 **920km**의 리아스식 해안을 가진 서해안권과 역사와 전통을 자랑하는 백제 문화권, 그리고 내포 문화권 등 기존의 도내 관광 지역과 연계하여 하나의 「군사문화」라는 독특한 관광 명소로 개발하여 이들과의 관광 벨트를 구축해야 할 것이다.

군 관련 시설을 개방, 활용하여 관광 자원화하고, 국민의 국방 학습의 장으로 활용하는 등 국방 메카로서의 장점을 키워 관광 명소로서의 개발이 가능할 것으로 전문가들은 내다보고 있다.

지역 관광의 종합적인 범위는 물론 전국적이고 국제적인 관광지로 새롭게 개발할 수 있도록 모든 노력을 경주해 나가야 할 것이다.

5. 주변지역과 공동 발전 및 협력 방안 모색

논산 지역에서 계룡시로 분리되어 독립된 행정구역으로 변화는 되었으나 그간의 역사성과 동질성 등을 감안하여 볼 때 계룡 지역만의 독자적인 발전을 추구하는 것보다는 논산시와의 연계발전 방안을 강구하는 것이 바람직하다 할 것이다.

이에 논산시등 인접 지역과 함께 발전을 모색하기 위한 협력과 참여가 반드시 필요하다고 본다.

전체적인 측면에서 상호 배타적이 아니라 조화속에 공동발전 방안을 추구하는 가운데 각자의 기능과 특성을 살린 개발로 특화발전을 도모해야 할 것이다.

이를 위한 조치방안중의 하나로 계룡·논산·대전이 공동발전과 협력방안을 담는 광역도시 계획의 성격을 갖는 계룡종합발전계획이 마련되어야 할 것이다.

6. 「자족도시」로서의 기능 보강

자족적 도시로 성장하기 위해 필요한 산업기반 조성방안을 모색하되, 대덕연구단지와 계룡대의 특수성을 살린 군사과학기술측면의 산업유치등이 우선 고려될 수 있다.

V. 맺는 말

계룡 지역 주민들은 물론 타 지역 주민들도 이번 「계룡시」의 역사적인 승격과 출범을 환영하고 많은 기대감을 표출하고 있다.

우선 市승격이 지역 발전에 도움이 된다는 의견으로 이 지역 주민들의 90%가 찬성하고 있음을 볼 수 있다.

오는 10월 30일에는 계룡 지역 주민들이 직접 초대 시장을 선출하고, 시의회를 구성하기 위한 시의원도 동시에 선출하게 된다. 이로서, 계룡시는 본격적인 행정체제를 갖추고 거듭나게 될 것이다.

지금으로선 계룡지역의 중장기 비전과 발전방향을 제대로 구상·정립하는 일이 시급하다.

앞으로 긴 안목의 「계룡시 종합발전계획」을 다시 수립 할 때 주민들의 의견을 충분히 들어 보다 더 구체적인 추진 방안을 마련하는데 소홀히 해서는 안 될 것이다.

2011년까지로 되어 있는 「계룡신도시 종합발전계획」이 수립되어 추진되고 있으나 이의 수정이 불가피 한 실정에 있다. 따라서 현재의 시점에서는 여러가지 변화된 여건 등을 적극 검토 반영 해야 될 것이다.

무엇보다도 중요한 것은, 계룡 지역 주민은 물론 도민 모두 국가의 중추적인 국방의 메카가 우리 지역에 소재하고 있다는데 큰 보람과 긍지를 가져야 할 것이다.

특히, 이번 계룡시 승격과 출범은 앞으로 계룡 지역의 무궁한 발전이 기대됨과 동시에 民選 自治道政에도 더 큰 활력소가 되는 계기로 삼아야 할 것이다.

더불어 ‘위대한 계룡 시대’를 창출해 나가는 데에 모두가 혼신의 힘을 경주해야 할 책임과 의무를 지니고 있다는 것도 잊지 말아야 할 것이다. 계룡시의 승격을 계기로 「4천만이 살고 싶은 충남건설」에도 더 한층 가까이 다가설 수 있을 것으로 보여진다.

— 계룡시 승격 추진과 관련하여 —

충남발전연구원 연구위원 최 병 학

I. 서 론

시급한 지역현안 해결을 위해 투입되는 노력과 비용에 비해 그 성과가 저조한 경우가 적지 않으며 이는 충남도 예외가 아니다. 그러한 이유는 여러 가지가 있겠으나, 긴요한 지역현안인 경우일수록 담당공무원은 물론, 지역출신 정치인, 민간사회단체, 대학, 연구원, 언론 모두가 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 높아진다(물론 사안의 성격에 따라 차이가 있다).

근간 충남도정의 주요현안은 안면도 외자유치, 자연사박물관 착공, 호남고속철 노선·정차역 결정, 당진항 분리지정, 경부고속철 정차역명 결정, 행정수도 이전, 계룡시 추진 등이라 할 수 있으며, 이들은 대부분 진행 중이므로 아직 성사 여부는 단정할 수 없으나 상당수는 추진상 적지 않은 어려움에 직면하고 있다. 다만 자연사박물관과 계룡시 추진은 일단 성사되었다고는 하나, 그 내용은 별도의 평가를 요한다.

로컬거버넌스의 중점이 “지역통합적 협력체제” 구축에 있다는 측면에서 볼 때, 이에 본 연구는 긴요한 지역현안 해결을 위해 로컬거버넌스의 이론과 모델을 충남도정에 적용, 앞으로 바람직한 정책방향을 설정하는 데 유용한 참조점을 제공할 것으로 사료된다.

여기에서는 로컬거버넌스에 대한 이론적 배경, 적용모델, 국내외 추진사례를 살펴보고, 이는 시간적·공간적으로 최근 충남도정의 주요현안 중에서 계룡시 추진사례를 선정, 분석틀에 따라 분석·논의해 보고자 한다. 이를 토대로 향후 충남도정의 로컬거버넌스 체제 구축방안 수립을 위한 시사점을 이끌어내 보고 한다.

〈표 -1〉 도정 주요현안 관련 최근 주요 추진사례

대 상 사 례	주 요 내 용
안면도 외자유치 개발	2년간 준비, 해외투자업체 포기로 무산 결정
자연사박물관 건립	내외부 난항 속에 재차 시도로 현재 착공단계
호남고속철도 노선 및 정차역 결정	대전·충남북간 대립구도 속에서 최근 천안을 유력시 발표 및 충남내륙 관통(공주)은 미정
경부고속철 정차역명 결정	현재 천안·아산간 역사명칭을 둘러싼 갈등대립
당진항 분리지정	평택당진항으로 결정, 당진군과 갈등대립 양상
행정수도 이전	대전·충남북 공동유치 추진 및 기초준비 수행
계룡시 승격	지난 해 무산, 금년 성사로 14년만에 성사

그러나 다음과 같은 문제를 동시에 고려치 않으면 안된다.

첫째, 로컬거버넌스 도입초기와 관련, 특정적인 지역현안 분석을 위한 통일된 모델이 아직 제시되지 못한 실정이며, 따라서 본 연구에 적용될 분석모델은 기존이론과 충남도정 및 지역적 특성 등을 감안할 때, 분석과 적용에 따르는 문제(일반화의 한계)가 있다.

둘째, “주요 지역현안에 대한 입장”과 관련, “당연 동참”의 분위기 속에서 사안의 본질적 문제를 정확히 인식하지 못하는 경우가 있다는 점에서(지역 이기주의적 요소의 암묵적 내포 가능성), 본 연구가 주로 과정분석에 중점을 둘 경우, 자칫 오류를 범할 수 있다는 문제(존재 vs. 당위)가 있다.

셋째, 계룡시 추진이라는 단일 사례분석의 결과에서 나타날 수 있는 분석의 다양성 결여 및 복수 사례분석을 통한 비교검토의 제약의 문제가 있다. 또한 외국의 추진사례와 대비하는 경우도 분석수준 차이에서 오는 문제 등이 있다.

II. 예비적 논의

1. 로컬거버넌스의 논리

최근 국정운영에서부터 지역발전에 이르기까지 거버넌스에 대한 관심이 크게 증대되고 있다. 일반적으로 「거버넌스」(governance)란 “공공의사결정 및 시책추진과정에서 정부 뿐만 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 협력하는 집단적 통치 및 관리체제”를 의미하며, 이를 지방 수준(차원)에서 논의하는 경우 「로컬거버넌스」(local governance)가 성립된다.

로컬거버넌스 체제가 필요한 배경을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 정부 또는 지방정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있다. 특히 가치관이 다원화되고 기능이 분화되면서 종래의 획일적 기준과 원칙, 전통적인 권위에 의존한 기존의 통치방식이 더 이상 통하기 어렵게 되었다. 로컬거버넌스는 주민과 시민단체 등이 자율적으로 갈등을 해소하고, 사회적 합의를 도출하는 참여적 통치체제로서 중요성이 커지고 있다.

둘째, 사회기능과 조직의 분절화(分節化)로 인해 지역사회 문제에 대한 종합적 대응이 어려워지게 되었다. 사회기능의 다원화와 전문화가 진전되면서 지역사회 문제는 보다 복합적인 양상을 띠는데 비하여, 사회기능과 조직은 분절화되어 종합적이고 총체적인 문제해결이 어려워진다. 로컬거버넌스는 분절화된 사회기능과 조직을 연계하여, 복합적인 지역사회의 문제를 종합적으로 해결하는 제도적 틀의 역할을 수행할 수 있다.

셋째, 경제성장과 민간부문의 역할이 증대되면서 지역사회 문제의 해결주체로서 정부 또는 지방정부의 역할은 상대적으로 점차 약화되고 있다. 그동안 정부가 사회문제해결에 있어서 주도적 역할을 수행해 온 것은 사회문제 해결에 필요한 지식과 자원을 보유했기 때문이다. 그러나 민간기업, 교육, 전문기관 등 민간부문의 역할과 능력이 크게 증대되고 있으므로, 이와 같은 다양한 민간부문의 힘을 모아 지방정부와 공동으로 지역사회 문제를 해결하려는 사회적 욕구가 계속 커지고 있다.

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미한다. 다만 거버넌스의 개념에 대한 학문적 합의는 아직 완벽하게 존재하지는 않는다.

거버넌스를 ‘국정관리’, ‘국정관리체계’, ‘통치양식’, ‘국가경영’, ‘협력적 통치’, 또는 ‘협치(協治)’ 등으로 다양하게 번역되고 있다.

예컨대 일본에서는 ‘공치’(共治) 또는 ‘지방협치’(地方協治)로, 중국에서는 ‘망치’(網治) 즉 일종의 네트워크체제로 사용하는 경우가 적지 않다.

‘거버넌스’는 행정학, 정치학, 사회학 등에서 정부, 행정의 부정적 이미지를 대신하여 ‘무엇인가 새롭게 개혁적인 것’을 의미하는 개념으로 사용되는 경향이 강하며, 거버넌스 연구에서도 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회내 행위자들의 협력에 관심을 보이는 경향이 강하다. 그 대표적인 경우가 ‘환경거버넌스’(녹색공동체의 의미)와 같은 것이다.

거버넌스를 정부와 관련된 문제해결 機制(메카니즘)로 파악하는 경우로 생각할 수 있다. 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 주민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라고 정의된다.

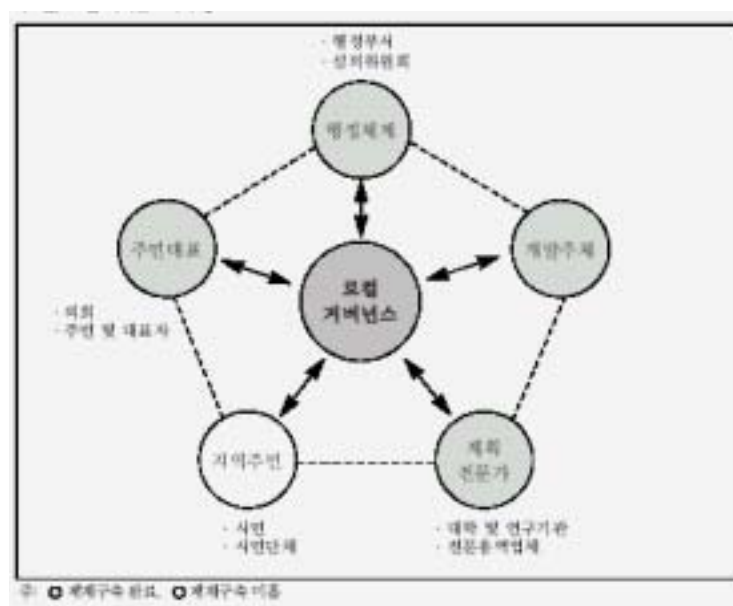
거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 참여자들간의 협상과 타협을 통해 공동관심사를 해결하기 위해 공식적 제도와 비공식적 제약 속에서 이루어진 다양한 참여자들간의 상호작용

용의 결과이다.

또한 거버넌스를 사회체제의 ‘조정’과 관련된 것으로 파악하면서, 특히 정책 결정·집행 과정에서 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 중심적인 역할을 하는 것으로 이해된다.

따라서 로컬거버넌스는 행정체제, 주민대표, 개발주체, 지역주민, 계획전문가들과 긴밀한 파트너십 내지는 네트워크를 유지할 때 성립될 수 있다. 그러나 다음에서 볼 수 있듯이 “지역주민들”(주민·시민단체)과의 관련성은 매우 약하다.

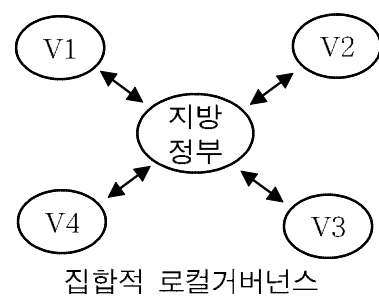
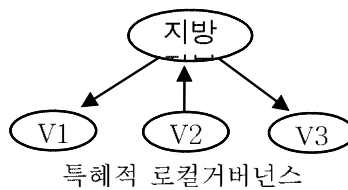
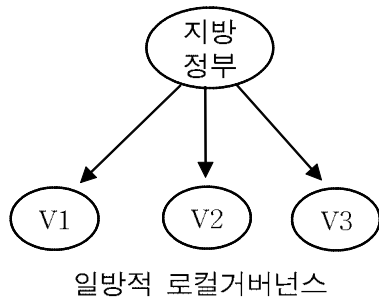
[그림-1] 로컬거버넌스의 구성요소



2. 로컬거버넌스 모형 : 지방정부와 정책참여 집단간 관계

로컬거버넌스의 핵심요소는 시민사회의 자발적 집단의 정책참여와의 결합을 통해 정책수행의 민주성과 효율성을 증대시키고자 하는데 있으므로, 정부와 자발집단간의 의사소통망이 어떻게 구성되어 있는가를 보는 일이 중요하다. 이러한 관점에 주목하여 본 연구에서는 자발적 시민단체와 지방정부와의 관계를 중심으로 5가지 형태의 로컬거버넌스 모형을 도식화하였다.

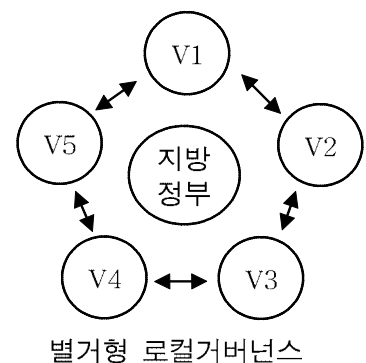
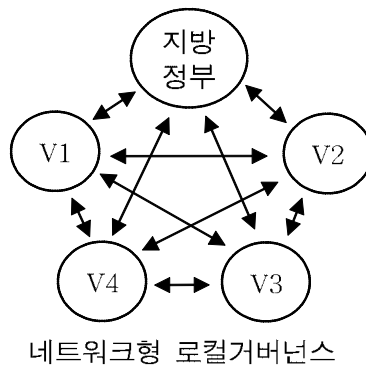
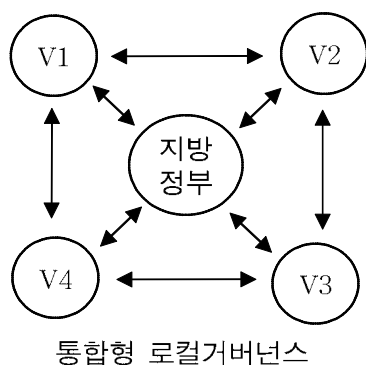
첫째, 일방적 로컬거버넌스는 정부가 일방적으로 자발조직을 통제하고자 할 경우 나타나는 경우라고 할 수 있다. 이 상황은 지방정부가 자발적 조직을 무시하는 자세에서 아직 탈피하지 못한 상태이거나, 자발적 조직 자체의 성향과 능력이 부족한 경우에 나타나게 된다.



둘째, 특혜적 로컬거버넌스는 지방정부가 특정 자발적 조직에게는 정책 참여를 허락하면서 여타 자발적 집단에 대해서는 정책참여를 거부하는 경우에 발생하는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 거버넌스는 지방정부가 자신에게 유리한 의사결정을 유도하려 들거나, 특정 자발적 단체와의 거래가 있거나, 특정 자발적 단체의 세력이 강해서 그들의 참여를 배제하는 것이 어려울 경우 불가피하게 그들을 참여시키는 경우에 형성된다.

셋째, 집합형 로컬거버넌스는 지역 내에 어느 정도 다양한 자발조직이 형성되어 있고, 자발조직의 참여에 대한 지방정부의 자세도 대체로 개방적일 경우 형성되는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 로컬거버넌스 특징은 지방정부와 자발적 조직과의 개별적 상호작용은 이루어지나 자발적 조직들간의 의사소통과 연결은 미흡하다는 점이다. 즉 지방정부를 중심으로 자발적 집단이 연결되어 하나의 정책참여 집합을 이루는 가운데 정책의 주도권을 지방정부가 행사하게 되며, 자발적 조직들은 자기조직의 사안에 대한 참여만 허용된다.

넷째, 통합형 로컬거버넌스는 지방정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 로컬거버넌스와 같으나 자발적 조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 시민사회가 상당히 성숙하여 NGO들의 수준이 높고 상호 협력할 자세가 되어 있을 경우에 발생한다. 지방정부의 경우에도 다양한 NGO들과의 협력을 추구하고 그들이 정책 과정에 참여하는 것에 큰 제약을 가하지 않는다.



다섯째, 네트워크형 로컬거버넌스는 지방정부와 자발적 조직이 함께 정책네트워크의 구성 요소가 되며, 자발적 집단 간의 의사소통과 정책연대가 활발하다는 점에서 집합적 로컬거버넌스와 구별된다. 이 경우 지방정부는 정책 주도자의 역할보다는 정책네트워크의 조정자로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 지방정부 자체가 사회운동단체 기능을 하는 스웨덴과 같은 후기복지국가 사례에서 발견된다.

여섯째, 별거형 로컬거버넌스는 자발적 집단간의 의사소통 네트워크는 열려 있으나, 지방정부와의 정책네트워크는 열려있지 않은 상태를 의미한다. 이러한 상황은 시민사회의 발전수준에 지방정부의 수준이 못미치는 경우에 흔히 발생하는 로컬거버넌스라 할 수 있다. 예컨대 대도시의 경우, 공익형 NGO들은 나름대로 연대사업을 위한 의사소통과 협동을 하고 있으나, 이들의 정책참여에 대한 지방정부와 공무원의 자세가 너무 소극적이라서 상호불신이 형성되어 왔다. 이러한 상황은 마치 시민사회의 대리인인 NGO와 정책수행의 책임자인 지방정부가 상호 분리되어 각자의 방식에 집착하는 별거적 관계와 유사한 것이라 하겠다.

3. 국내외 로컬거버넌스의 경험 사례

먼저 외국의 경우인 「제3이탈리아의 산업지구발전과 로컬거버넌스 추진사례」를 보면 다음과 같다(권오혁, 2002).

제3이탈리아(Terza Italia) 지역은 1980년대이래 지역경제 개발에서 세계적으로 주목받는 사례 중의 하나이다. 그것은 제2차 세계대전 이후 전세계를 풍미한 포드주의적 대량생산 방식과는 전혀 다른 독특한 지역적 생산체계가 이 지역에서 발전해왔기 때문이다. 이곳에서는 다수의 전문화된 중·소기업들이 집적하여 수평적·수직적 네트워크를 형성하는 새로운 형태의 마샬리안 산업지구가 부활하여 강력한 산업적 경쟁력을 창출해 왔다. 제3이탈리아의 산업지구들은 전문화된 중소기업 네트워크의 구축이라는 점에서, 그리고 지방적 토대를 갖는 유연적 생산체계의 착근이라는 점에서 기본적인 공통점을 가지고 있다. 또 이 산업지구들은 섬유 및 의류, 피혁, 목제가구, 타일과 같이 다소 비첨단적이지만 디자인 집약적인 제품들을 다품종소량생산방식으로 생산하는 특징을 보여 왔다.

제3이탈리아에서 이러한 독특한 생산체계가 형성된 것은 2차 대전후 산업을 재건하는 점진적인 과정을 통해서였다. 그것은 지방적 거버넌스라는 내생적 발전과정을 통해서 진전되었으며 1970년대에 이르러 대체로 성숙되었다. 하지만 제3이탈리아의 성과는 유럽경제가 침체의 늪으로 빠져든 1970년대 이후에 두드러졌고 제3이탈리아라는 용어가 널리 알려진 것은 1980년대에 MIT대학의 이탈리아계 사회학자인 피오르와 세이블(Piore & Sable, 1984)에 의해서였다.

오늘날, 제3이탈리아 지역에는 주로 특정 경공업 분야로 전문화된 산업지구들이 여전히 번성하고 있다. 이들 산업지구는 전체 생산과정의 단계 별로 전문화된 중소기업들과 이 기업들의 긴밀한 네트워크로 구성되어 있다. 그리고 이 산업지구들은 지역적 특화 산업에 대한 강력한 집단정체성과 대외적 이미지를 통해 국제적 명성을 얻어 왔고, 이것이 제3이탈리아 산업의 국제적 경쟁력을 높이는데 한몫하고 있다.

모데나, 미란돌라 등 두 산업지구는 무엇보다도 이들이 매우 유사한 산업체제적 특성과 공간적 형태를 보이고 있지만 상당히 차별적인 경로와 주체를 통해서 성장해 왔기 때문이다. 두 산업지구는 모두 제3이탈리아의 핵심부인 에밀리아로마냐주의 모데나군에 위치하고 있고 전형적인 산업지구 형태를 갖추고 있다는 점에서 유사하다. 하지만 모데나시의 기계산업지구가 지방자치단체 주도로 도시교외에 산업지구들을 개발하여 온 경우인데 대해 미란돌라시의 의료기기산업지구는 지역기업이 중심이 되어 산업지구를 개발해 온 것이다.

이러한 사례들을 주목하게 되는 다른 특징은 제3이탈리아의 대부분의 산업지구들이 디자인형 경공업 혹은 장인형 경공업 분야로 특화되어 있는데 대하여 이 산업지구들은 다른 산업분야에서 산업지구가 형성되었다는 점이다.

한편, 국내의 사례 중 「도림천의 생태복원을 위한 시민운동」 추진사례를 보면 다음과 같다.

관악구에는 도림천과 봉천천 등 두 개의 하천이 있는데, 도림천은 관악산에서 발원하여 구로구 신도림동과 양천구 신정동의 경계에서 안양천에 합류하는 길이 7.2km의 하천으로 한강의 제3지류인 봉천천과 대방천의 물을 받아들이며 흐르는 제2지류이다. 서울시내를 흐르는 한강의 지천들은 1980년대 기능성만을 강조한 하천정비사업의 결과와 대형하수처리 시설중심의 정화로 인하여 건천화가 심화되면서 하천이 친수공간으로서의 기능을 상실하게 되었다. 이에 서울시는 1995년부터 하천복개 금지 및 자연형 하천으로의 복원을 결의하고 양재천 등을 중심으로 자연형 하천정비 사업으로 전환한 바 있다. 한편 봉천천은 이미 복개가 완료되었으나 도림천의 경우는 부분복개에 그치게 되어 현재에 이르고 있다.

관악구가 1996년에 도림천을 복개하겠다고 발표하였을 때 일부 뜻 있는 주민들이 도림천의 생태계보존과 하천살리기 차원에서 복개반대운동을 전개하였다. 이 활동에 참여한 단체로는 환경과 공해연구회, 서울대 총학생회, 관악주민연대 등이며, 이들 개별단체들은 “도림천 복개 반대 대책위원회”를 구성하여 복개반대운동을 적극적으로 펼쳤다. 그러나 그 당시 인근 지역주민들의 관심과 호응은 매우 적었다. 결과적으로 도림천의 부분복개는

지역여론의 힘이라기 보다는 1995년 이후 서울시의 하천정비사업이 환경친화적인 하천정비로 전환됨에 따라 자체적으로 환경심의 위원회의 결정에 따라 이루어진 것이다.

도림천의 환경에 대하여 관심을 가지고 있던 주민들이 펼친 복개반대운동은 관악구에서 환경을 주제로 하는 최초의 자발적 시민참여 운동이었는데, 이를 계기로 1999년 2월 27일 “건강한 도림천을 만드는 주민모임”을 결성하는 모태가 되었다. 이 모임은 결성 이후 1998년 8월에 제안하였던 “도림천 환경관리기본계획 수립”이 계기가 되어 이를 성취하기 위해 꾸준한 캠페인 및 주민제안으로 관악구청에서는 이들에게 「도림천 친수공간 조성사업」 기본계획 및 기본설계 용역 발주하게 되었다. 이 모임은 2000년 4월 「도림천 친수공간 조성사업 기본계획 및 기본설계」를 완료하는 성과를 거두었다.

또한 강이나 하천은 물을 이용하는 공간으로 뿐만 아니라 시민들이 다가가서 편하게 휴식을 취할 수 있는 공간으로도 사용할 수 있도록 하기 위해서는 시민들의 하천에 대한 중요성을 자각토록 하여야 한다는 인식에서 다양한 활동을 전개하였다. 구체적인 활동내용은 초등학교 순회환경교실, 환경사랑 글짓기 대회 등을 개최하고 환경책자(제목: 그 푸른 생명의 씨앗을)를 발간·배포하였다. 초등학생들을 중심으로 생태탐사단을 조직하여 도림천의 오염도 측정, 생태지도 그리기, 양재천 견학, 가양하수종말처리장 견학 등의 프로그램을 운영하였고, 도림천 영화제를 개최하였다.

자발적인 지역 환경관련 NGO인 “건강한 도림천을 만드는 주민모임”은 관악구 남부를 가로지르는 하천인 도림천을 도시개발과정에서 주차장 혹은 도로확장의 대상으로만 인식되어진 것에서 벗어나 자연의 생태적 서식공간으로서의 참모습을 되찾아 인근지역 주민들에게 건강한 자연을 돌려줌으로써 삶의 질을 한 단계 높이는 역할을 하였다.

건강한 도림천을 만드는 주민모임의 주된 사업은 ①도림천을 자연형 하천으로 만들어 가는 사업, ②물이 흐르는 도림천을 만들어 가는 사업, ③도림천을 지역주민의 삶과 문화가 살아있는 공간으로 만들어 가는 사업, ④환경의식 발전을 위한 사회교육 및 캠페인 사업, ⑤생태적인 가치와 생활을 구현하는 사업, ⑥위의 제반 사업을 위한 국내외 연대 사업, ⑦기타 환경보전과 관련된 조사연구 사업 등이다. 이 모임의 활동이 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도림천을 살리기 위해서는 지역주민들의 참여는 물론 상류에 위치하고 있는 서울대학교의 협조가 절대적임을 인식하고 서울대학생회를 참여시켜 공동 대응함으로써 관련 제주체들의 참여를 유도하였다는 점이다.

둘째, 환경문제에 대한 인식은 강요에 의한 것이 아니라 환경의 중요성에 대한 자각과 자발적인 참여에 있다는 것을 실천하기 위해 주민을 상대로 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, 도림천이 친수공간으로서의 기능을 유지할 수 있도록 지방정부와 유기적인 관계

를 유지하고 있다는 점이다.

셋째, 환경문제에 대한 시민참여는 동원적 참여보다는 주민 스스로의 자발적인 활동과 자연환경보호에 대한 생활화가 중요하다는 것을 일깨워 주었다는 점이다. 따라서 지역환경문제에 대한 공동대응은 거버넌스적 네트워크를 통한 대응방법이 보다 효과적임을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 계룡시 승격 추진사례

1. 계룡시 추진사례

당초 계룡신도시는 지난 1989년 6월 육·해·공군본부 이전과 함께 국가적인 차원의 핵심기능을 수행하는 중심지역으로 부상했으며, 이에 충청남도는 계룡 신도시를 건설하면서 계룡대와 유기적인 협력관계를 설정하고 군인 및 군인가족의 생활안정 도모에 최선의 행정역점을 두었다.

계룡신도시 건설을 추진하면서 충청남도와 정부당국은 계룡신도시를 포함, 계룡산인근 지역을 포괄한다고 누차 강조한 바 있다. 그러나 현재와도 같이 논산시 두마면 일원 60.63km²으로 제한된 상태이다.

계룡대가 들어선 만큼 우리나라에서 가장 모범적인 전원·문화·군사도시의 건설을 통한 세계적인 명소로 개발한다는 목표 아래, 「계룡특례(특정)시」로서, 이는 미국의 육사가 있는 「웨스트포인트시」나 독일의 육군기지가 있는 「문스트라거시」처럼 군사시설의 독립성을 확보한다는 측면에서 계속 검토되어 온 것이다. 그러나 이는 IMF 경제난의 영향을 크게 받지 않을 수 없었다.

이에 충청남도는 지난 1989년 7월 3군본부 이전에 따른 대통령의 “계룡 전원·문화도시” 개발지시에 따라 오는 2011년까지 총 3조 1,000여억원을 들여 인구 15만명을 수용하는 신도시를 개발한다는 목표 아래 택지, 상업용지, 업무용지, 공공시설 등의 용지확보를 위한 기반구축을 위해 우선적으로 엄사·왕대·금암지구 등에 공영개발사업을 추진해 왔다.

충청남도는 지난 1992년 엄사지구 택지조성사업을 시작으로 1994년 왕대지구 준공업단지조성사업, 1994년 금암지구 택지개발사업 등 3개사업에 2,519억원을 투자하여 56만 6,000평을 개발해 놓은데 이어서 향후 대실지구 택지개발사업을 추진할 계획으로 있다.

계룡시 설치와 관련하여 그 밝은 전망이 나타나고 있다. 이는 금년 5월 충남도청을 방문한 행정자치부장관의 답변에 따른 것이다.

즉, 국방중추 3군본부가 위치한 계룡신도시가 지역적 특수성을 감안, 미국의 알링턴시와 같이 계룡특례시 지정이 적극 검토될 전망이다 바, 이는 충남이 현 논산시 두마면 일원 54개리 60km²에 인구 5만 2,000명(유동 인구 2만 4,000명 포함)의 현 계룡출장소 관내를 미국의 알링턴 시와 같은 특례시로 설치해 줄 것을 건의한 바에 따른 것이다.

다만, 이러한 건의에 대한 답변에서 “특례시 제도는 현행 지방자치법상 근거나 기본적인 개념의 정립이 없어 앞으로 인구유입 추세 등을 감안, 연구·검토하겠다”고 전해졌다.

그러던 중 9월 20일 충청도청을 순방한 김 대통령의 업무보고와 관련, 3군본부의 이전 이후 지난 10여년간 미개발지로 담보상태에 머물러왔던 계룡신도시가 특례시로 지정이 적극 검토되는 등 신도시 개발이 본격화될 전망으로 알려지고 있다.

특히, 김 대통령은 계룡특례시 지정을 해달라는 충남도의 건의에 대해 “군사도시라는 특수성이 있는 만큼 특례시 지정은 그 타당성이 충분하다”면서, 행자부장관에게 계룡특례시 지정에 대한 적극 검토를 지시했다. 즉, 계룡신도시는 3군본부가 있는 군사도시라는 특수성에도 불구하고 출장소로 되어 있어 군인가족들의 정착이 어렵고, 따라서 특별지방자치단체인 「계룡특례시」로 승격해야 한다는 것이다.

또한 계룡신도시내 과학기술거래센터 및 명예의 전당 유치와 관련, 배석한 김영환 과기부장관은 “대덕연구단지가 인접해 있는 만큼 관련부처와 협의, 적극 검토해 나가겠다”고 밝혔다. 즉, 대덕연구단지와 근접해 있고 전원도시 기반조성사업이 완료된 계룡신도시 금암지구는 지난 7월 국가과학기술위원회가 공표한 「과학기술 거래센터」와 「명예의 전당」이 들어설 최적의 조건을 갖추고 있다는 것이다.

결과적으로 향후 눈에 띄게 발전될 것으로 보이는 곳은 국군 3군본부가 들어서 있는 계룡대의 배후지원도시로 설치된 충청남도 계룡출장소 지역이라 할 수 있다. 계룡출장소는 지난 1990년 市 승격을 전제로 설치되었으나 교통망의 미흡, 국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 불어닥친 경제위축, 축소지향적 구조조정 등으로 현상유지 틀을 벗어나기 어려웠다.

그러나 국방중추 3군본부가 소재한 계룡대를 배후지원·협력하는 계룡출장소를 특례시로 발전시켜야 한다는 당위성이 내외로 힘을 받으면서 최근 충청남도청을 정례 방문한 대통령의 관심에서 밝은 전망이 제시되었으며, 이에 따라 충청남도에서는 특례시 설치에 필요한 행정절차 준비와 행정자치부에서도 구체적인 대안을 마련할 것으로 예상되었다.

그러므로 「계룡특례시」 설치와 관련, 중요하게 검토해야 할 부분은 역시 民~官~軍간의 공조체제라 할 수 있다. 우선 계룡대가족들의 주소이전 기피현상이 심화되고 있는 것부터가 장애가 되고 있기 때문이다.

특히, 이런 현상은 고급장교가 대부분인 계룡대가 정착지가 아닌 “스쳐 지나가는 길목”

정도로 여기고 있기 때문이다. 그러므로 이들에게 계룡신도시 지역에 정착할 수 있는 “특단의 배려”가 선행될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 군인들은 이곳 계룡대에서 2~3년간의 근무를 마친 후 전후방에서 근무한 후 다시 이곳 계룡대로 돌아오기 때문이다. 물론, 계룡대에 근무하는 동안 이곳에 주민등록을 할 수 있는 여건마련이 아주 시급하다. 예컨대 “부대내 원스톱 행정서비스 창구”가 그것이다.

또한 계룡대와 행정기관과의 共助문제와 관련, 실제로 계룡대가 이곳에온 후 충청남도(계룡출장소)가 지원한 실적은 보면 80여건에 40여억원에 달하고 있으나, 계룡대가 지역주민들에게 해준 것은 대민지원, 행사지원, 장비지원 등에 그치고 있는 형편이다. 어떠한 지역주민들과 군인가족 거주자간의 “의식의 차이”가 분명히 크게 존재하는 것은 사실이다. 이는 결국 지역주민과 군인가족들과의 화합이 제대로 되지 않는다는 점으로 이어지는 문제가 되고 있다.

외국의 경우, 군수뇌부가 거주하는 군사시설이 있는 지역은 “독립성”을 확보한다는 취지에서 도시에서 분리, 특례(특정)시로 설치한 사례는 적지 않다. 이러한 사례가 계룡특례시 설치의 유력한 근거가 되기 때문이다.

예컨대 미국방성(펜타곤)이 있는 알링톤 카운티, 미육사(웨스트 포인트)가 있는 오렌지 카운티 하이랜드, 미공사가 있는 콜로라도 스프링스는 물론, 일본 해군기지가 있는 사세보市, 그리고 필리핀 수빅만 해군기지가 있는 올랑가포市 등은 모두 하나같이 독창적인 군사문화도시로 발전된 경우이며, 반드시 인구규모만을 市 승격의 기준으로 채택한 것은 아니었다. 국가안보상 중차대한 군사기지 및 관련시설을 행정적으로 충실히 지원하기 위하여, 인구규모와는 별개로 국가정책상 市 승격을 적극 추진했던 경우에 해당한다.

한편, 계룡특례시 추진은 국방중추 계룡대에 대한 지원협력을 위한 배후 신도시 건설 차원에서 타당성을 인정받고 있는 만큼 계룡신도시가 결국 시로 승격되기 위해 깊이 검토해야 할 문제중의 하나가 시승격에 걸맞는 현재의 관할구역 확충에 대한 정책적 고려가 아닐 수 없다.

한편, 최근 호남고속도로 계룡IC가 회덕기점 26km(논산시 두마면 왕대리)에 개통되어 이곳을 이용하면 계룡대까지 5분이면 갈 수 있는 한편, 이로써 계룡신도시 지역개발 촉진, 계룡산 국립공원과 백제고도인 공주·부여, 錦江산업도로를 잇는 관광벨트 조성 등의 개발효과가 기대되고 있다.

충청남도는 계룡지역의 개발 촉진을 위한 후속조치로서 「과학·기술 관련 명예의 전당」 및 「기술거래센터」 건립, 「제2충남학사」·「종합문예회관」·「특성화대학 유치」와 함께 「지방 소도읍지구」 지정, 「도로·교량 등 신설」 등에 적극 나선다는 계획을 가지고 있다.

김두관 장관 주민과 간담회서 "계룡지역 특수성 인정"

김두관 행정자치부 장관은 계룡시 설치와 관련, "행정구역을 나누는 것은 바람직하지 않지만 계룡지역은 국방의 중추기능인 계룡대 입지 등 특수성을 인정한다"며 긍정적인 입장을 밝혔다. 김장관은 이날 장관실에서 김성중 계룡신도시 발전협의회장, 최홍묵 논산시의회 의장 등 6명의 주민대표들과 간담회를 갖고 "국회의 결정에 따르겠다"는 입장을 전달한 것으로 전해졌다.

김장관은 또 "계룡시 설치에 관한 특별법을 발의한 김학원 의원이 열심히 뛰고 있는 만큼 좋은 결과가 있지 않겠느냐"고 말해 강경한 반대입장은 아닌 것 같다고 참석자는 전했다.

이날 주민 대표들은 충남도의회와 논산시의회, 지역언론의 전폭적인 지지 속에 계룡시 설치를 추진하고 있으며 정부에서 시 설치 약속을 하고 10여년 동안 지키지 않아 주민들이 피해를 입고 있다고 강조했다.

김두관 행자부장관 충남도 방문에서 계룡특례시 설치문제를 포함해 지방분권촉진, 신행정수도 충청권 건설, 지역대학 육성등 지역현안및 참여정부의 과제등을 놓고 토론이 이어졌다.

우선 관심을 모은 것은 계룡특례시 설치문제 였다. 지정토론자로 나선 최홍묵 논산시의회 의장은 "역대 대통령들이 시승격을 약속해 놓고 이행하지 않았음에도 주민들은 물리적인 행동을 자제해 왔다"면서 "현장을 둘러 보고 주민들이 요구하는 시승격의 필요성을 느껴야 한다"고 주문했다.

김성중 계룡발전협의회장도 "조상들의 영혼이 묻혀있는 계룡산 자락을 군사보호지역이라는 명분으로 철조망을 설치하여 주민들은 성묘조차 마음대로 하지 못하는 실정"이라면서 "계룡시 승격이 지연될 경우 주민 스스로 권리를 되찾기 위해 자구책을 강구하지 않을 수 없다"고 말했다. 충발연 연구진도 행정구역상의 불합리성을 설명하면서 "특례시승격을 위해서는 지방자치법을 손질할 것이 아니라 특별법을 마련해 타지역의 불만을 해소할 수 있을 것"이라고 주장했다.

이에 대해 김장관은 "계룡출장소 주민들이 생활권과 다른 행정구역에 편성된 것은 기형적인 행정구조에서 비롯되고 있다는 점에 동의한다"면서 "6월 임시국회에서 결론이 나도록 하겠다"고 말했다.

이에 충남도는 계룡시 설치를 위해 5개 분야별 태스크포스(Task Force)팀을 구성하는 등 체계적인 대응에 나섰다.

충남도는 28일 이명수 행정부지사 주재로 계룡시 설치 실현을 위한 특별대책회의를 갖

고 총괄조정팀, 대국회팀, 대행자부팀, 지역여론 관리팀, 홍보팀 등을 구성기로 하는 등 대응방안을 협의했다.

총괄조정팀은 시 설치에 대한 대응논리를 개발하고 계룡시가 논산시에서 분리돼도 공동발전할 수 있는 방안을 정립하는 역할을 맡는다. 대국회팀은 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중인 계룡시 설치법안이 내달 국회에서 통과될 수 있도록 반대의원 설득에 나서는 한편 지역출신 국회의원들의 협력을 이끌어 내는 역할을 담당한다. 대행자부팀은 지난 23일 김두관 행정자치부 장관이 계룡시 설치에 대한 적극적인 의지를 밝힘에 따라 회의적인 실무진을 대상으로 이해 및 설득에 나서는 한편 동향을 수시로 파악해 신속하게 대처하게 된다. 지역여론관리팀은 최근 계룡시 설치에 대해 '시세 위축' 등의 이유로 반대하고 있는 논산시의 여론을 환기시키고 적극적인 협력을 유도하게 된다. 홍보팀은 시 설치의 필요성 홍보 등 긍정적 분위기를 조성하는 동시에 반대여론 확산 차단에 나선다. 이 밖에 도는 14년 동안 추진해 온 계룡시 설치가 6월 임시국회에서 반드시 결실을 맺을 수 있도록 도정의 모든 역량을 결집시키는 동시에 도민들의 참여와 관심을 유도하기 위해서도 다양한 홍보전략을 펴기로 했다. 심대평 충남지사도 이날 논산시번영회 대표들과 간담회를 통해 "장성한 아들을 장가보내듯 시 설치의 여건이 성숙된 지역을 시로 독립시키는 것은 당연하다"며 계룡시 설치에 대한 확고한 입장을 밝혔다.

이후 충청남도 계룡출장소의 시(市) 승격이 지방자치법 개정을 통한 일반법 형태로 추진되었다. 한나라당 전용학 의원 등 의원 40명은 '지방자치법 개정법률(안)'과 '충남도 계룡시 도농복합형태 시 설치 등에 관한 법률(안)'을 국회 임시회 본회의에 상정했다.

의원발의 형식의 이 개정안은 시 설치요건을 규정한 현행 지방자치법에 '도의 출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태 시의 일부인 지역(제4호)'이라는 내용을 삽입했다. 또 법개정에 따른 후속조치로 '충청남도 계룡시 도농복합형태 시 설치 등에 관한 법률'을 제정기로 했다. 사실상 계룡출장소(인구 3만 3천명)의 시 승격을 전제로 한 이 개정안 및 법안은 행자부도 긍정적인 반응을 보인 것으로 알려졌다.

충남도는 그동안 지방자치법을 그대로 두고 특별법 형태로 계룡출장소의 시 승격을 추진해 왔으나 승격요건을 인구 5만명 이상으로 규정한 지방자치법의 근간이 흔들릴 수 있다는 행자부 등의 반대로 어려움을 겪어왔다. 또 계룡출장소 시 승격을 위한 일반법 개정에 국회 행정자치위원회 소속 일부 의원들의 반대도 예상돼 막바지 난항도 예상되었다.

계룡시 설치법안 행자위 통과로 계룡시 설치에 대한 주민들의 노력이 두껍게만 느껴졌

던 국회의 벽을 뚫었다. 계룡시 설치를 위한 지방자치법 개정안과 도농복합 형태의 시설
치에 관한 법률안이 19일 국회 행정자치위원회를 통과한 것은 충남지역의 절실한 여망을
반영했다는 점에서 큰 의미가 있다.

법사위의 법률검토는 상임위가 심사한 내용을 잘못된 부분이 없는지 교열해주는 정도
인 데다 국회 본회의에서 이의 제기가 없는 한 원안통과 또는 표결을 통해 최종 결정하
다. 행자위 소위 의원들은 법안심의를 통해 계룡시 설치에 대한 원칙은 합의했으나 전체
회의에 넘기기까지 의견차가 발생, 팽팽한 논란을 벌이다 극적으로 전체회의에 상정했다.

소위의원들이 계룡시 설치에 대한 타당성을 인정한 것은 주무부처인 행자부와 합의
를 통해 올라온 법안을 반대할 명분이 없어서였겠지만, 무엇보다 주민들의 지극 정성이
최상의 결실을 낳을 수 있었던 배경이 됐다. 더욱이 심대평 충남지사가 계룡시 설치를 위
해 소위가 열릴 때마다 수차례 상경해 의원들에게 고개를 숙이는 등 적극적인 모습에 감
탄한 것으로 전해졌다.

계룡시 설치 관련 법안의 국회 상임위원회 통과는 지역주민, 충남도 공무원, 지역 국회
의원 등 수많은 사람들의 피와 땀과 눈물의 결정체라 할 수 있다. 지난해 4월 자민련 김
학원 의원(부여)의 입법발의로 계룡시 설치에 관한 특별법안이 국회에 상정될 때만 해도
가능성에 대해 확신한 사람은 없었다.

김의원은 '계란으로 바위를 깰 수 있다'는 확신을 가져야 한다며 주민들을 격려하고 충
남도 관계자들에 용기를 불어넣었다. 그 결과 지역의 최대 관심사로 이끄는 계기를 마련
했고, 이 법안을 국회 본회의에 상정시켰다. 그러나 의원들의 냉대, 정부의 반대, 주변의
무관심 등 계룡시 설치를 추진하는 충남도를 비롯한 지역주민, 정치인들에게는 힘겨운 일
이 아닐 수 없었다.

결국 충남도는 김두관 행정자치부 장관을 초청하고 계룡시 설치에 대한 정부의 협력을
이끌어냄으로써 한나라당 전용학 의원(천안 갑)의 대표발의로 지방자치법 개정안과 도농
복합형태의 시설치 법률안을 재상정했다. 그러나 난관에 봉착했으나 송석찬(대전 유성),
오장섭(예산), 김용환(보령·서천) 의원 등 국회 행자위내 의원들의 초당적 지원으로 결
실을 맺게 했다.

충남도와 계룡출장소 지역주민들의 13년간 숙원인 계룡출장소의 시승격 관련법안이 국
회 법제사법위원회 심의를 통과했다.

국회 법사위(위원장 김기춘)는 27일 전체회의를 열고 한나라당 전용학의원(천안갑)이
대표 발의한 계룡시 승격을 위한 근거법이 될 '지방자치법중 개정법률안'(도의 출장소 지
역으로서 그지역의 인구가 3만이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부지역
에 대해서도 도농복합형태의 시를 설치할 수 있도록 함)과 충남 논산시 두마면 일원을

도농복합형태의 계룡시로 설치하기 위한 '충남계룡시도농복합형태의시설치등에관한법률안'을 심의해 의결했다.

6월 30일 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 통과하면서 계룡시(市) 설치가 본격화될 전망이다.

우선 이날 통과된 계룡시 관련 법안은 다음달 15일까지 정부로 이송돼 30일 대통령의 법률 공포를 거쳐 8월 1일부터 시행하게 된다. 계룡시는 법안 공포 이후 2개월간의 경과기간을 거쳐 10월 1일 출범하게 되며 10월 30일 동시 지방선거를 통해 계룡시 초대 시장과 시의원을 선출하게 된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성돼 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

초대시장, 시의원 취임은 선거 결과가 발표되는 즉시 이뤄지며 계룡시의 관할 구역은 논산시 두마면 일원 60km²으로 종전과 같다.

이에 따라 충남도는 이날 행정부지사를 단장으로 하는 '시 설치 지원단'을 설치하는 한편 계룡출장소에는 '설치 준비단'을, 민간차원에서는 '계룡시 설치 준비위'를 각각 운영키로 했다.

시 설치 지원단에서는 우선 7월중에 읍.면.동 등 시 행정구역과 기구.정원 등을 행자부에 신청하고 인력도 확보키로 했다.

또 8월까지 관련 자치법규(조례, 규칙)를 준비하고 시청사 확보 계획도 수립키로 했으며 9월까지의 계룡시 예산편성 및 각종 재산, 사무의 인계인수를 마치기로 했다.

이어 10월 초순에는 시장 직무대행을 지정, 계룡시를 개청하고 시장.시의원 선거 준비에 나서는 한편 10월 중순에는 시의회 청사 및 개원 준비도 마칠 예정이다. 또한 10월 30일 시장, 시의원 동시선거를 거쳐 11월 1일에는 시장.시의원 취임과 함께 범시민 한마당 축제도 열 계획이다.

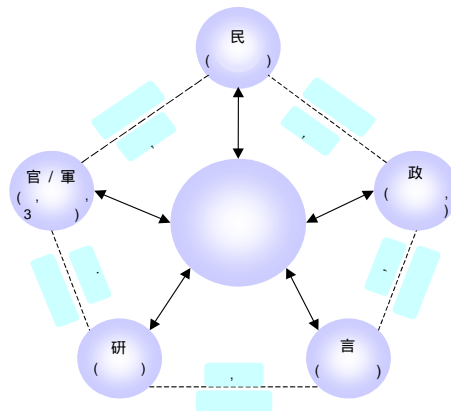
<계룡출장소 시(市) 승격 경과>

- 1983년 : 논산시 두마면 일대에 이른바 '620사업(3군본부 이전사업)' 추진.
- 1989년 7월 : 육, 공군 본부(1천318가구, 5천550명 이주) 이전.
- 1990년 2월 : 시 승격 전제로 한 계룡출장소 설치.
- 1991년 9월 : 노태우 전 대통령 계룡시 특별지역 지정 지시에 따른 계룡신도시 종합발전계획 확정.

- 1998년 6월 : IMF 이후 정부 구조조정 차원에서 계룡출장소 기능 축소.
- 1998년 12월 : 계룡시 설치를 위한 법률안 제.개정(안)작성, 국회의원 208명 서명으
로 행정자치위원회 상정.
- 2000년 5월 : 제15대 국회 임기만료로 법률안 폐기.
- 2001년 9월 : 김대중 전 대통령 충남도 방문에서 계룡시설치 필요성 제기.
- 2002년 1월 : 계룡신도시 발전협의회 발족, 중앙 건의 활동 전개.
- 2002년 4월 : '계룡시설치에 관한 특별법(대표발의 김학원의원)' 국회 행자위 상정.
- 2003년 2월 : 행자위 법안심사 소위서 특별법안 심사유보.
- 2003년 5월 : 김두관 행정 자치부 장관 충남도 방문. 시 설치 당위성 공감.
- 2003년 6월 19일 : 전용학의원 대표발의로 '지방자치법중개정법률안'과 '충남도계룡
시 도농복합형태의 시 설치등에관한법률안' 상정, 행자위 전체
회의 통과
- 2003년 6월 27일 : 국회 법사위원회 만장일치 통과
- 2003년 6월 30일 : 제240회 제7차 국회본회의에서 가결. 계룡시 승격 확정.

2. 계룡시 승격 추진과 로컬거버넌스

[그림-3] 계룡시 추진 관련 주요 행위주체들의 역할



단 계 별	행위주체별
제1단계 : 기반조성단계 제2단계 : 여론형성단계 제3단계 : 의사결집단계 제4단계 : 활동추진단계 제5단계 : 현안타결단계	民(지역주민) 官/軍(공무원, 3군본부) 政(국회·지방의원) 研(충발연) 言(지역언론)

계룡시 설치 관련 법안이 30일 오후 국회 본회의에서 통과되자 충남 논산시 두마면 계룡출장소 주민들은 "14년 숙원이 이뤄졌다"며 축제분위기에 휩싸였다.

이날 국회 본회의 방청을 위해 오전에 상경했던 주민 50여명은 이 법이 통과되자 서로 "수고했다"는 인사말과 악수를 하며 계룡시 탄생의 기쁨을 나눴다.

또 계룡시 곳곳에는 시민단체 등이 내건 축하 플래카드가 뒤덮였고 시민들은 사무실 등지에서 앞으로의 계룡시 발전방안에 대해 이야기 꽃을 피웠다.

주민 김점순(50.여.주부.계룡출장소 두마면 금암리)씨는 "시 승격을 10여년 동안 기다려 왔는데 오늘에서야 성취돼 감격스럽다"며 "주차 문제가 심각한 두계역전을 비롯, 각종 지역개발을 통해 하루빨리 시다운 모습이 갖춰졌으면 좋겠다"고 말했다.

이해상(50) 새마을 계룡출장소 지회장도 "그동안 기대와 실망을 거듭하며 주민들 마음고생이 컸다"며 "주민들 모두 계룡시민으로서 긍지를 갖고 도시 발전에 최선을 다할 각오가 돼 있다"고 말했다.

이규웅 계룡대근무지원단장(준장)은 "계룡시 승격으로 시민의 상당수를 구성하는 군장병과 가족들의 복지 향상 등이 기대된다"며 "앞으로 충남 번영을 선도하고 군사도시 특색을 살린 문화가 더욱 풍성해질 수 있도록 계룡시와 긴밀히 협조해 갈 것"이라고 말했다.

계룡출장소 공무원들도 기쁘기는 마찬가지로, 김연우(45)기획예산 담당자는 "개소 이후 출장소라는 모호한 처지에서 행정 추진에 어려움을 겪었으나 앞으로는 독자적인 운영을 할 수 있게 돼 기쁘다"며 "계룡시가 전국에서 제일가는 전원.문화.군사 도시로 성장할 수 있도록 모든 직원이 힘을 합쳐 힘쓰겠다"고 힘주어 말했다.

김성중 계룡발전협의회장은 "계룡 주민들의 성원이 없었더라면 이렇게 좋은 날이 오지 못했을 것"이라며 "논산시에서 반대했던 분들도 있지만 앞으로 서로 협조하면서 공동의 번영을 이룩하겠다"고 말했다.

심대평 충남지사는 "인구유입 등 외형적 성장에 치중하지 않고 기대와 희망을 줄 수 있는 인구 5만명 안팎의 문화.전원형 모델도시를 만들어 갈 것"이라며 "시출범 이전에 계룡시발전에 대한 기본 구상을 끝내겠다"고 말했다.

한편 계룡신도시발전협의회는 이날 오후 5시 30분부터 각 기관단체장과 주민 등 500여명을 계룡출장소 앞 광장으로 초청해 의장대시범과 불꽃놀이 등 자축행사를 벌일 예정이다.

금번 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 통과하면서 계룡시(市) 설치가 본격화될 전망이다.

우선 이날 통과된 계룡시 관련 법안은 다음달 15일까지 정부로 이송돼 30일 대통령의

법률 공포를 거쳐 8월 1일부터 시행하게 된다.

계룡시는 법안 공포 이후 2개월간의 경과 기간을 거쳐 10월 1일 출범하게 되며 10월 30일 동시 지방선거를 통해 계룡시 초대 시장과 시의원을 선출하게 된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성돼 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

초대시장, 시의원 취임은 선거 결과가 발표되는 즉시 이뤄지며 계룡시의 관할 구역은 논산시 두마면 일원 60km²으로 중전과 같다.

이에 따라 충남도는 이날 행정부지사를 단장으로 하는 '시 설치 지원단'을 설치하는 한편 계룡출장소에는 '설치 준비단'을, 민간차원에서는 '계룡시 설치 준비위'를 각각 운영키로 했다.

시 설치 지원단에서는 우선 7월중에 읍.면.동 등 시 행정구역과 기구.정원 등을 행자부에 신청하고 인력도 확보키로 했다.

또 8월까지 관련 자치법규(조례.규칙)를 준비하고 시청사 확보 계획도 수립키로 했으며 9월까지의 계룡시 예산편성 및 각종 재산.사무의 인계 인수를 마치기로 했다.

이와 함께 안내판 등 공공시설을 정비하고 읍.면.동 사무소의 청사 준비도 마무리할 계획이다.

이어 10월 초순에는 시장 직무대행을 지정, 계룡시를 개청하고 시장.시의원 선거 준비에 나서는 한편 10월 중순에는 시의회 청사 및 개원 준비도 마칠 예정이다.

또 10월 30일 시장, 시의원 동시선거를 거쳐 11월 1일에는 시장.시의원 취임과 함께 범시민 한마당 축제도 열 계획이다.

충남도 관계자는 "계룡시 설치 관련 법안이 통과됨에 따라 시 출범에 차질이 없도록 지원단 운영에 만전을 다할 것"이라고 말했다.

그동안 국방도시를 표방하면서도 행정, 문화의 사각지대로 남아있던 이 지역은 명실상부한 국방중추도시로 성장할 수 있는 기반을 마련하게 됐다.

우선 가장 큰 변화는 계룡 시장을 주민의 손으로 직접 선출하고 지방의회를 구성해 자치단체로서의 기틀을 갖추게 된다.

10여년 전 3군(軍) 본부의 이전과 함께 설치된 계룡출장소는 군사도시로 독특한 생활.문화권을 형성하고 있으면서도 행정구역상 논산시에 속해 있어 논산시장과 시의원을 선출하는 등 사실상 선거권을 박탈당해왔다.

하지만 이번 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 최종 통과함에 따라 오는 10월 30일 지방선거(예정)를 통해 시장과 시의원들을 주민 손으로 뽑을 수 있어 명실상부한

자치단체로 거듭날 수 있을 것으로 전망된다.

시의회는 선거법상 기초의회의 경우 최소 7명으로 규정하고 있어 현재 두마면에서 선출됐던 1명과 함께 6명이 추가될 것으로 예상된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성, 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

계룡시 설치로 열악한 재정의 충납도는 재정부담(200억여원)을 덜게 되며 조직 확대에 따른 정원 증가로 도 공무원의 인사압박 문제도 해소할 수 있는 기회를 갖게 됐다.

독립적인 자치단체가 되면 그동안 충납도 예산을 통해 지원받던 지방교부세, 양여금 등을 정부로부터 직접 지원받게 되며 금액도 최소 500억원 이상 증액될 것으로 보이기 때문이다.

계룡출장소의 일반회계 예산은 지난해의 경우 250억여원으로 700억-800억원 수준인 도내 타 시.군의 3분의 1정도에 그쳐왔다.

또 현재 1담당관.4과.2지소 체계의 계룡출장소에 최소 5개 이상의 실.과가 확대, 설치되고 공무원 정원도 90명에서 230여명으로 크게 늘 것으로 예상돼 충납도, 논산시 일부 공무원이 배치되면서 인사 숨통이 트일 것으로 보인다.

이와 함께 교육청, 경찰서, 소방서, 금융기관 등 각종 지방기관이 설치돼 관내의 공공서비스가 확대되고, 문화원, 도서관, 전시관 등 주민 편익시설도 확충될 것으로 기대된다.

또 도로건설, 도로계획 등 독자적인 행정 운영이 가능해서 대실 택지개발지구 등 미착수된 계룡 신도시 건설 사업이 활발하게 추진되는 등 지역 발전의 획기적인 전환점이 될 것으로 점쳐진다.

그동안 정부는 신도시 건설과 관련, 30개 사업에 3조1천억원을 투자할 계획이었으나 지금까지 13개 사업에 9천362억원만을 투입, 당초 계획의 30%대에 머물렀다.

특히 체계적인 도시계획과 예산 투입이 이뤄지면서 세계 유일한 분단국으로 국방 중추 기능을 담당하는 3군 본부가 입지한 계룡시지역은 '국방모델 특화도시'로 변모할 수 있을 것으로 기대된다.

외국의 경우 국방부가 위치한 미국 버지니아주 알링턴카운티나 미 육군사관학교(웨스트포인트)가 있는 뉴욕주 하이랜드, 육군본부가 있는 조지아주 애틀랜타 등은 전원 휴양공간이 확충된 군사도시로 육성되고 있다.

또 군 관련 시설을 개방, 활용해 관광 자원화하고 국민 학습의 장(場)으로 제공하는 등 국가적 명소로 자리잡고 있다.

한편 계룡시가 분리해 나간 논산시의 경우 시세 위축이 불가피하다.

이는 인구 감소는 물론 현재 3군.2담당관.16과 행정체계에서 1군.1과의 감소가 불가피해지며 공무원 감소(5%가량), 부시장 직급 격하, 정부 재정지원 감축 등이 예상되기 때문이다.

반면 계룡시가 설치되면 논산시와의 개발시너지 효과로 논산시지역과 계룡시 사이에 있는 부적.연산.상월면 지역의 공동 발전을 꾀할 수 있을 것이란 기대도 크다.

심대평 충남지사는 "계룡시 설치에 계룡지역만의 홀로서기가 아닌 논산속의 계룡발전으로 계룡발전이 논산 발전으로 연결될 수 있도록 조정역할과 지원방안을 적극 강구해 나가겠다"고 말했다.

IV. 결론적 논의와 시사점

삼군(三軍)본부 이전과 함께 설치된 계룡출장소가 30일 계룡시 설치 관련법안의 국회 통과로 14년만에 시(市) 승격의 '꿈'을 이뤘다.

국방도시를 표방하면서도 이를 육성할 행정주체가 없어 그동안 도시발전의 걸림돌로 작용해왔던 계룡시의 지난 개발역사를 되돌아보고 향후 전망, 과제 등을 3회에 걸쳐 짚어 보면 다음과 같다.

충남도 계룡출장소의 시 승격을 위한 관련법안이 30일 국회 본회의를 통과함에 따라 계룡시(鷄龍市) 승격이 확정됐다. 이는 지난 90년 3군 본부의 이전과 함께 국방 메카 건설의 꿈을 안고 계룡출장소가 설치된 지 14년만의 일이다.

조선의 새 도읍 건설 예정지로 거론되면서 '신도안(新都內)'으로 더 잘 알려진 충남 논산시 두마면 계룡산 자락에 신도시 건설 계획이 수립된 것은 1983년 정부의 3군(三軍) 본부 이전 사업(620사업)이 추진되면서부터.

당시 정부는 남한 국토 중심의 교통 요충지로 과천(35.8km²), 목포(46.1km²) 등 보다 넓은 60.7km²의 도시 면적을 갖추고 풍수지리적으로도 대길지(大吉地)로 알려진 두마면 신도안 지역을 이전 최적지로 선택했다.

이후 1989년 7월 육.공군 본부(1천318가구, 5천550명)가 이전하면서 당시 노태우(盧泰愚) 대통령은 이 지역을 '계룡시'로 이름졌으며 국가차원에서 3군 본부 이전사업이 잘 마무리될 수 있도록 신도시 건설과 '시(市)' 설치를 약속했다.

이듬 해 2월에는 3군 본부(계룡대) 이전에 따른 배후 신도시 건설과 이전 군인(가족)의 생활안정 등을 위해 충남도 직할의 임시 행정기구인 '계룡출장소'가 발족하게 된다.

또 1991년 9월 '계룡 신도시 종합발전계획'을 수립, 1993년 염사신시가지를 개발한 데 이어 하수종말처리장(1994년), LNG공급시설(1995년), 왕대 공업단지(1996년), 상수도 시설(1998년), 금암신시가지(1998년) 사업 등을 마무리, 중.소도시 규모 이상의 기반 시설을 갖추었다.

이에 따라 89년말 6천400여명에 불과하던 지역 인구는 1995년 1만5천600여명, 2003년 3만500여명으로 급증, 연평균 13.6%의 높은 증가율을 기록하고 있으며 호남고속도로 계룡 IC 개통과 시 설치 기대 등으로 인구는 더욱 증가할 전망이다.

하지만 이 같은 외형적 발전에도 불구하고 계룡신도시는 독립적 행정주체가 없는 기형적인 형태로 운영돼 왔다.

행정구역상 논산시에 속해있는 계룡출장소는 논산시로부터 도시건설 행정과 일반 종합행정을 위임받아 처리하고 있지만 예산, 인사권 등은 충남도가 가지고 있는 데다 자치단체가 아닌 임시 행정기구여서 지역 주민들은 도시규모에 맞는 각종 행정 혜택에서 소외돼 왔다.

한 예로 인구 3만의 중소도시 규모이지만 행정구역상 면(面)으로 분류돼 경찰서나 소방서, 보건소, 등기소 등 각종 공공기관은 면 단위 규모로 설치돼 있다.

또 자치단체가 아니다 보니 지방교부세, 양여금 등 정부의 직접적인 재정지원이 없어 도시발전에 따른 장기적인 도시계획 수립과 추진에도 어려움을 겪어왔다.

특히 생활, 문화권이 전혀 다른 데도 행정구역상 논산시에 포함돼 있어 논산시장, 시의원 선거에 투표권을 행사하고 있지만 정작 자신들의 지역 살림과 어려움을 대변할 수 있는 대표는 뽑지 못해 사실상 선거권도 박탈당하고 있다는 지적을 받아왔다.

이 때문에 주민들은 이미 일반 시(市) 기능을 하고 있는 계룡출장소를 지역 형편과 규모에 맞게 자치단체인 시(市)로 승격, 중앙정부의 지원과 함께 주민들의 참여 속에서 도시 발전을 꾀할 수 있도록 해달라고 강력히 요구해왔다.

주민들은 그동안 시 설치를 위해 행자부에 103차례, 청와대에 5차례 건의했고 국회에서도 128차례의 설명회를 가졌다.

또 지난해 4월에는 현행 지방자치법 7조에 '인구 3만명이상 5만명미만인 국가 주요 시설이 있는 지역을 특례시로 설치한다'는 내용을 삽입, 계룡특례시 설치 근거를 마련한 특별법을 김학원(자.부여)의원의 대표 발의로 국회에 상정했다.

하지만 행정의 통일성과 형평성을 해친다는 이유로 행자부와 국회 등의 반대가 거셌고 결국 이 특별 법안은 국회 행정자치위원회에서 통과되지 못했다.

그러나 계룡출장소와 같은 행보를 보여온 충북 증평출장소가 지난 4월 국회 입법절차를 거쳐 자치단체인 '군(郡)'으로 승격되면서 다시 계룡출장소의 시 승격 문제가 활기를

떠기 시작했다.

충남도와 지역 국회의원들은 특별법 제정을 일단 유보하고 '도의 출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고 15만 이상의 도농복합형태 시의 일부인 지역'에 시를 설치할 수 있도록 지방자치법을 개정하는 일반법안을 지난 6월 상정했다.

이 법안은 사실상 계룡출장소의 시 승격 근거를 마련하는 것으로 입법과정에서 특혜 논란이 일기도 했지만 결국 국회 행자위, 법사위 심의를 거쳐 국회 본회의를 통과, 계룡시 설치가 확정됐다.

충남도 계룡출장소의 시 승격은 14년째 기형적으로 운영돼온 행정조직을 바로잡는 일로 지역 발전의 초석을 마련한 것으로 평가되고 있지만 이와 함께 풀어야 할 과제도 산적해 있다.

가장 큰 현안으로는 신도시 조성을 위한 재원을 어떻게 마련하느냐다.

정부는 당초 2011년까지 계룡신도시 지역에 3조1천억원(30개 사업)을 투자, 문화.산업.국방이 어우러진 국방모델도시를 만들 계획이었으나 지금까지 9천362억원(13개 사업)을 투입, 계획의 30%대에 머무르고 있는 상태다.

이에 따라 계룡출장소는 시 승격을 계기로 대실택지개발사업(2천4억원. 2004년)을 비롯해 입암경공업단지(254억원.2002년), 향적산첨단과학산업단지(3천390억원.2005년) 등 공단 조성에 힘쓰기로 했다.

또 대전 연결 전철망 개설(1천억원.2005년), 계룡철도역사 건립 및 역세권개발(230억원.2005년), 외곽도로 개설(150억원.2005년), 종합문화공간 조성(300억원), 향적산위락공간 개발(700억원) 등의 사업을 계획하고 있다.

하지만 이는 중앙정부와 충남도의 전폭적인 지원을 전제로 한 것으로 남은 2조원여의 사업비를 확보하는 일이 쉽지 않을 뿐더러 택지분양의 불투명성과 지방재정 여건 등을 감안할 때 추진에 큰 어려움이 예상된다.

또한 계룡시의 분리로 상대적 박탈감을 느끼고 있는 논산시 주민들의 정서를 어떻게 달래느냐도 관심사다.

이는 인구 17만의 논산시에서 3만의 계룡시가 분리됨에 따라 인구 감소에 따른 정부 재정지원 감소, 행정기구.직급 축소, 공무원 정원 감소 등이 불가피하기 때문이다.

논산시번영회연합회 이창구 회장은 "논산시 울타리 안에서 성장하고 있는 두마면지역(계룡출장소)을 법까지 뜯어고쳐가면서 분리시키는 것은 순리에 맞지 않는 일"이라며 "논산시가 불이익을 받지 않고 더불어 발전할 수 있는 방안을 찾아야 할 것"이라고 말했다.

이와 함께 계룡시 설치가 일부 지역 주민과 공무원들만을 위한 것 아니냐는 우려를 씻어야 하는 것도 큰 과제다.

계룡시 설치로 현재 90명인 계룡출장소 공무원 정원이 230여명으로 크게 늘면서 공무원들만의 잔치가 아니냐는 지적과 함께 도시개발 이익이 일부 지역주민들에게만 돌아가는 것 아니냐는 우려가 크기 때문이다.

특히 신행정수도 충청권 건설 계획과 함께 시 승격까지 이뤄지면서 이 지역에서 부동산 투기바람도 일 것으로 보여 이에 대한 대비책이 뒤따라야 한다는 목소리가 높다.

대전도심에서 불과 20여분 거리에 위치한 계룡시는 현재 시가지(도시계획구역) 이외의 지역이 토지거래 허가구역으로 지정된 것 외에는 별다른 투기 근절책이 마련돼 있지 않다.

이에 따라 계룡시 설치 준비 과정에서부터 군사도시로 특화된 전원형 문화도시로 시민 골고루 잘 살 수 있는 계룡시만의 비전을 제시해야 한다는 지적이다.

여기에다 계룡신도시 건설의 근간을 이루는 계룡대(3군 본부)와 군인 가족들의 관심과 적극적인 참여를 이끌어 내는 일도 관건이다.

국방도시를 표방하면서도 정작 계룡지역에는 변변한 군사박물관이나 군사전문 교육 시설, 군 테마공원, 전시행사 등은 물론 정기적인 계룡대 견학 코스조차 없다.

이는 군사시설과 기밀이라는 이유로 계룡대가 관련 시설을 개방, 활용하여 관광자원화하는 데 소극적이기 때문으로 그동안 도시 활성화와 지역사회 유대 강화에 큰 걸림돌이 되어왔다는 지적은 되새겨 봐야 할 대목이다.

또한 지난 14년간의 계룡시 설치과정에서 우여곡절이 많았던 만큼 흩어진 주민들의 마음을 모으고 도시발전의 큰 비전을 제시할 수 있는 계룡시 초대시장과 기초의원을 제대로 선출하는 것도 과제로 남아 있다.

참고문헌

- 강창현 (2002), “지역복지공급 네트워크연구: 네트워크 접근,” 『한국행정학보』, 36(2): 313-32.
- 김광웅 (2000), “협력체제(Partnetship)와 효과적인 국정운영,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, 20-47, 서울: 법문사.
- 김근세 (2000), “국정관리체계의 갈등: 정부조직관리 개혁을 중심으로,” 『국정관리의 새로운 방향과 과제』 (한국행정학회 학술대회).
- 김석준 (2000), “한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 『한국행정학보』, 34(2): 1-21.
- 김석준 외 (2000), 『뉴거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.
- (2001), 『뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.
- (2002), 『거버넌스의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 김용웅 (2002. 10), “지역발전과 거버넌스 체제의 구축,” 『국토』, 국토연구원: 2-3.
- 김정렬 (2000), “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 『한국행정학보』, 34(1): 21-39.
- (2001), “영국 블레어정부의 거버넌스,” 『한국행정학보』, 35(3): 85-102.
- 문순홍·정규호 (2000), “거버넌스와 젠더: 젠더친화적 거버넌스의 조건에 대한 탐구,” 『Post-IMF Governance』(한국정치학회 하계학술대회), 서울.
- 박영주 (2000), “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간의 역할과 책임의 모색,” 『한국행정학보』, 34(4): 19-39.
- 박우서 (2002. 10), “지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안,” 『국토』, 국토연구원: 28-39.
- 박재욱·류현욱 (2000), “로컬거버넌스와 시장의 리더쉽,” 『국정관리의 새로운 방향과 과제』 (한국행정학회 하계학술대회).
- 배응환 (2002), “지방정부와 지방환경 NGO관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로,” 『한국행정학보』, 36(1): 253-74.
- 서울시정개발연구원 (2001), 『서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략』, 정책토론회, 2001. 11. 28.
- 서태성 (2002. 10), “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안,” 『국토』, 국토연구원: 20-27.
- 오연천 외 (1995), 『지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원.
- 이명석 (2002), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”.
- 전대성 (1997), “지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로,” 『한국 행정학회 동계학술대회 발표논문집』.

- 정무권 (2001), “정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점,” 『사회과학 논평』, 21: 93-139.
- 정성훈 (2002. 10), “정부간 거버넌스체제의 구축: EU 접경지역발전 프로그램을 중심으로,” 『국토』, 국토연구원: 40-48.
- 정용덕 외 공역 (1998), 『미래의 국정관리』, 서울: 법문사
- 차미숙 (2002. 10), “지역거버넌스와 영국의 지역계획수립 실제,” 『국토』, 국토연구원: 49-60.
- 최병학 (2002), 『충남도정의 시스템행정 도입방안 연구』, 충남발전연구원.
- 최영출 (2002. 10), “거버넌스 이론과 지역발전전략,” 『국토』, 국토연구원: 6-19.

-
- Andrew, G. & M. Goldsmith (1998), “From Local Government to Local Governance—and Beyond?,” *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Ellwood, J. (2000), “Prospect for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies,” in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Kickert, W (1997), “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,” *Public Administration*. 75: 731-752.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich & C. Hill (2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution o Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- (2000), “Globalization, Institutions, Governance,” in G. Peters and D. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, 29-57. London: McGill-Queen’s University Press.
- Pierre, J. (1999), “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review*. 34(3): 372-396.
- (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Bristol, P.A.: Open University Press.
- Stoker, G. (1998), “Governance as Theory: Five Proposition,” *International Social*

Science Journal. 50(1): 17-28.
www.iog.ca/about.html

충남의 성장잠재력과 특성화전략

산업경제연구부 : 한 무 호

I. 서론

1. 연구목적

1970년대 이후 지속적으로 중앙정부 차원의 수도권 인구분산정책을 펼쳐왔으나 국토의 불균형구조는 쉽게 개선되지 못하고 수도권의 인구집중은 더욱 가속화되는 현상을 보이고 있다. 이러한 현상은 IMF 금융위기 이후 국가경쟁력 강화를 국가정책의 최우선 기조로 설정하면서 수도권규제 완화와 지역균형발전과 상반된 정책들이 시책화 되면서 지역간 불균형성장은 더욱 심화되고 있다.

이러한 현실에서 지방이 살아남기 위해서는 중앙정부의 정책에 의존하기보다는 먼저 지방 자체의 특성과 잠재력을 극대화시켜 스스로의 역량을 강화하는 내발적 발전전략이 필요하다. 본 연구에서는 충청남도의 사회경제의 실태를 분석하고, 충남 내 지역별 성장 잠재력을 파악하여 내발적 발전을 위한 지역개발의 방향과 전략을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구범위

본 연구에서는 충청남도의 15개 시·군을 공간범위로 설정하고, 지역별 성장잠재력을 분석하여 지역별 특성화방안을 제시하는 것을 목적으로 하나 상대적인 잠재력 분석을 위해 전국과 비교분석을 병행하고자 한다.

시간적 범위로는 대전시가 충청남도과 분리된 이후인 1990년과 2000년을 주요 분석대상으로 한다.

3. 연구방법 및 내용

충청남도의 지역별 성장잠재력과 특성화방안을 제시하기 위하여 다음과 같은 절차와 방법으로 연구를 진행하였다.

첫째, 지역별 현황을 파악하기 위해서는 각종 문헌을 고찰하고, 각종 통계자료를 수집하여 부문별 분포 및 변화추이를 살펴본다.

둘째, 전국과 비교하여 인구, 경제, 사회간접자본 등 각 분야별 충청남도의 현황을 분석하고, 다음으로 시·군별 분야별 현황을 파악하였다.

셋째, 분야별로 공간을 유형화하기 위해서는 규모와 증가율을 이용 표준편차를 기준으로 구간을 정하여 정태적인 분석과 동태적인 분석이 이루어지도록 한다.

넷째, 종합적인 지역의 삶의 질을 측정하기 위해서는 건교부가 낙후지역 선정을 위해 발표한 8개의 지표의 자료를 수집 표준화하여 기존 연구의 설문조사결과를 사용 AHP 분석기법을 통해 종합점수화 하였다.¹⁾

II. 충남의 지역별 현황

본 연구에서는 지역별 특성을 파악하기 위하여 전국의 시·군·구 단위를 기준으로 분야별로 규모와 증가율을 이용 표준편차를 기준으로 구간을 정하여 공간을 유형화하여 정태적인 분석과 동태적인 분석이 이루어지도록 하고, 마지막으로 종합적인 지역의 발전 정도를 측정하기 위해서는 건교부가 발표한 8개의 지표의 자료를 수집 표준화하여 기존 연구의 설문조사결과를 사용 AHP 분석기법을 통해 종합점수화하였다.

<표2-1> 지역유형화 기준

규모 \ 성장율	하($<M - 0.5\sigma$)	중($M \pm 0.5\sigma$)	상($>M + 0.5\sigma$)
상($>M + 0.5\sigma$)	I 유형	II 유형	III 유형
중($M \pm 0.5\sigma$)	IV 유형	V 유형	VI 유형
하($<M - 0.5\sigma$)	VII 유형	VIII 유형	IX 유형

주 : M은 평균, σ 은 표준편차를 의미함

1) 인구규모

전국의 241개 시·군·구를 2000년의 인구규모와 1995~2000년 사이의 인구증가율을 기준으로 유형화하였다. 충남의 대부분의 시·군은 중규모의 인구규모를 갖고 있는 것으로 나타났다. 충남의 15개 시·군과 계룡출장소 중에 천안시는 III유형에 속해 인구규모도 크고, 증가율에 있어서도 매우 높은 것으로 나타났다. 아산시와 인구규모는 전국 평균수준이나 인구가 전국 타 시·군·구에 비해 빠르게 성장하고 있는 것으로 나타났다. 계룡출장소는 소규모의 인구를 갖고있으나 빠르게 성장하는 지역에 속하는 것으로 나타났다.

예산군, 연기군, 공주시, 태안군, 서산시는 인구규모나 증가율에 있어서 전국 평균수준을 나타내는 V 유형에 속하나 태안군을 제외하고는 인구가 감소한 것으로 나타났다. 서천군, 부여군, 보령시, 금산군, 홍성군, 논산시는 인구규모에 있어서는 전국 평균수준이나 인구감소율이 타 시·군·구에 비해 높은 IV유형에 속하고 있다. 청양군은 인구규모도 작을 뿐만 아니라 인구의 감소가 매우 심한 지역으로 VII유형에 속하였으며 경기, 대전과 서울로 인구가 유출되는 것으로 나타났다.

<표2-2> 인구부문의 유형

1) 박현 외, “예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석방안 연구,” 한국개발연구원, 2000.

증가율 규모	-0.69% 이하	-0.69% ~ 1.57%	1.57%이상
264,718명 이상	경기(2) 대구(2) 부산(4) 서울(10) 인천(1) 전남 (1)	경기(2) 경남(3) 경북(2) 광주(1) 대구(2) 부산(3) 서울(12) 인천(1) 전남(1) 전북(3)	강원(1) 경기(11) 경남(1) 경북(1) 광 주(1) 대구(1) 대전(1) 부산(1) 인천(3) 전북(1) 제주(1) 충북(1) 충남(천안시)
56,670명 ~ 26 4,718명	강원(1) 경기(1) 경남(4) 경북(4) 광주(2) 대구(2) 대전(2) 부산(6) 서울(2) 인천(2) 전남(6) 전북(5) 제주(1) 충북(1) 충남(서천군, 부여군, 보령시, 금산군, 홍성 군, 논산시)	강원(5) 경기(8) 경남(5) 경북(5) 부산(1) 서울(1) 인천(1) 전남(1) 전북(1) 제주(2) 충북(6) 충남(예산군, 연기군, 공주시, 당진군, 태안군, 서산시)	경기(12) 경남(2) 경북(2) 광주(1) 대 구(1) 대전(2) 인천(1) 전남(3) 충북(1) 충남(아산시)
56,670명 이하	강원(9) 경기(1) 경남(7) 경북(7) 부산(1) 전남 (10) 전북(5) 충남(청양군)	강원(2) 경기(1) 경북(2) 인천(1)	경북(1) 충남(계룡출장소)

2) 교육별 인구

앞으로 지식기반시대에 대비하기 위하여서는 인적자원 확보가 지역경제 활성화에 관건이 될 것이다. 충남의 지역별 교육수준을 유형화하기 위해서는 전국 243개 시·군·구를 대상으로 1995~2000년 사이의 6세 이상의 인구대비 대졸이상 인구구성비를 기준으로 분류하였다.

충남지역에서는 계룡출장소가 III유형에 속하였으며, 대졸이상의 인구구성비와 증가속도가 매우 높게 나타났다. 천안시, 아산시, 금산군, 태안군은 VI유형에 속하여 구성비는 전국 평균수준에 머물고 있으나 구성비의 증가가 빠르게 이루어지는 것으로 나타났다. 서산시, 공주시, 보령시, 부여군, 예산군, 홍성군, 청양군, 당진군은 V유형에 속해 구성비나 증가속도가 전국 평균수준으로 나타났다. 연기군과 논산시는 구성비는 전국 평균수준이나 증가속도가 매우 낮은 것으로 나타났다.

<표2-3> 지역별 교육정도별 유형

구분	1.32% 이하	1.32% ~ 9.63%	9.63% 이상
16.87% 이상	경기(3) 광주(1) 대구(1) 부산(3) 서울(3) 인천(1)	강원(1) 경기(6) 경남(1) 경북(2) 광주(1) 대구(3) 대전(5) 부산(2) 서울(19) 인천(1) 전북(2) 충북(2)	경기(4) 경북(1) 광주(2) 대구(1) 부산(1) 충남(계룡출장소)
5.07% ~ 16.87%	강원(2) 경기(1) 경남(2) 대구(1) 부산(3) 서울(2) 인천(1) 충남(연기군, 논산시)	강원(15) 경기(11) 경남(17) 경북(17) 광주(1)대구(1) 부산(7) 서울(2) 인천(7) 전남(17) 전북(11) 제주(2) 충북(10) 충남(공주시, 보령시, 서산시, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 당진군)	경기(13) 경남(2) 경북(4) 대구(1) 전남(2) 전북(1) 제주(1) 충북(2) 충남(천안시, 아산시, 금산군, 태안군)
5.07% 이하	전남(1)	전남(2) 전북(2)	-

3) 광공업종사자

광공업종사자에 대한 유형화를 하기 위해서는 강원도, 경기도, 충청북도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도 8개도의 157개 시·군과 1990~1995년 사이의 자료를 기준으로 하였다.

충남지역에서는 아산시가 III유형에 속해 광공업종사자 규모나 증가율이 전국 평균수준보다 매우 높게 나타났고, 천안시는 II유형에 속해 규모는 상대적으로 높으나 증가속도는 전국 평균수준인 것으로 나타났다. 금산군, 당진군, 서산시, 서천군, 홍성군은 VI유형에 속해 광공업종사자 규모면에서는 전국 평균수준이나 성장속도가 매우 빠른 것으로 나타났다. 공주시, 논산시, 부여군, 연기군, 예산군은 규모나 증가속도가 전국 평균수준인 반면 보령시는 광공업종사자가 매우 빠르게 감소하는 것으로 나타났다.

태안군과 청양군은 상대적으로 소규모지역으로 나타났으며, 청양군은 매우 높은 증가율을 보인 반면 태안군은 매우 빠르게 감소하는 것으로 나타났다.

<표2-4> 광공업종사자 유형화

구분	-0.87%이하	-0.87%~9.37%	9.37%이상
23,242명 이상	경기(4) 경남(2)	경기(9) 경남(3) 경북(3) 전북(1) 충남(천안시)	경기(1) 경남(1) 충남(아산시)
1,728명~23,242명	강원(7) 경기(9) 경남(2) 경북(1) 전남(4) 전북(1) 충북(1) 충남(보령시)	강원(2) 경기(5) 경남(2) 경북(7) 전남(8) 전북(3) 충북(5) 충남(공주시, 논산시, 부여군, 연기군, 예산군)	경남(5) 경북(4) 전남(3) 전북(2) 충북(4) 충남(금산군, 당진군, 서산시, 서천군, 홍성군)
1,728명 이하	강원(2) 경기(4) 경북(1) 전남(4) 전북(1) 충남(태안군)	강원(4) 경북(3) 전남(3) 전북(4)	강원(3) 경남(2) 경북(4) 전남(1) 전북(2) 충남(청양군)

4) 재정규모

지역별 재정규모의 유형화를 위해서는 전국 229개 시·군·구를 대상으로 1998년 재정규모와 1995~1998년 사이의 증가율을 기준으로 분류하였다. 충남지역에서는 천안시가 III유형에 속해 규모나 증가속도가 매우 높은 것으로 나타났다. 아산시, 서산시는 II유형에 속해 전국 평균에 비해 상대적으로 재정규모가 큰 것으로 나타난 반면 증가속도는 전국평균수준인 것으로 나타났다.

한편, 충남의 나머지 시·군은 규모나 증가속도에서 전국 평균수준인 것으로 나타났다. 재정규모의 증가율은 천안시(19.7%), 논산시(17.8%), 예산군(17.1%), 홍성군(15.9%), 서천군(15.8%), 금산군(15.7%), 부여군(15.3%), 서산시(15.3%) 순으로 빠르게 증가하였다.

2001년 지방자치단체의 재정자립도를 보면 서울특별시 95.6%이나 광역시는 69.1%, 도는 34.6%, 시는 47.5%, 군은 19.1%, 자치구는 46.0% 수준인 것으로 나타남. 수도권의 평균 재정자립도는 82.1%이나, 비수도권의 평균 재정자립도 63.9%보다 무려 18.2%포인트 상회하고 있고, 전국적으로 보면 재정자립도가 50%미만인 지방자치단체가 197개(80.0%)나 되어 주민들의 '삶의 질' 요소를 충족시키는 지방자치단체의 재정력 격차가 심한 것으로 나타났다.

<표2-5> 재정규모의 유형화

구분	3.1% 이하	3.1%~18.3%	18.3%이상
154,552 백만원 이상	-	강원(2),경기(6),경남(3),경북(7),전남(1) 전북 (4),제주(1),충북(2) 충남(아산시, 서산시)	강원(1) 경기(5) 경남(1) 전북 (1) 제주(1) 충북(2) 충남(천안시)
41,365 백만원 ~ 154,552 백만원	경기(1) 대구(1) 대전(2) 부산(5) 인천(2)	강원(10) 경기(14) 경남(15) 경북(12) 광주(4) 대구(7) 대전(3) 부산(8) 서울(14) 인천(6) 전 남(22) 전북(10) 제주(1) 충북(7) 충남(공주 시, 보령시, 논산시, 금산군, 연기군, 부여 군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안 군, 당진군)	강원(5) 경기(5) 경북(3) 광주 (1) 부산(2) 서울(10) 인천(2) 전남(1) 전북(1) 제주(1)
41,365 백만원 이하	-	-	-

<표2-6> 충남의 시·군별 재정자립도(2001)

(단위 : %)

합 계	30.5	공 주	19.0	군 계	20.8	청 양	12.6
도 본 청	24.4	보 령	19.6	금 산	16.8	홍 성	17.8
시 · 군 계	26.7	아 산	34.8	연 기	34.3	예 산	19.8
시 계	32.5	서 산	32.0	부 여	16.9	태 안	22.9
천 안	52.4	논 산	23.6	서 천	18.1	당 진	30.4

자료 : 행정자치부, 「2002년도 지방자치단체 예산개요」, 2002.

5) 면적당 도로연장

지역별 사회간접시설의 분포를 살펴보기 위하여서는 전국 225개 시·군·구를 대상으로 1998년 면적당 도로연장과 1995~1998년 사이의 증가율을 기준으로 분류하였다. 규모면에서 상위그룹은 서울을 비롯한 광역시가 포함되었으며, 도지역으로는 경기도가 유일하게 포함되었다. 특히, 경기와 인천지역만이 규모와 증가속도에서 빠르게 증가하는 III유형에 포함되어 이 지역 도로시설 투자가 집중되고 있음을 보여준다.

충남지역에서는 천안시와 아산시를 제외한 모든 지역이 규모면에서 하위그룹에 속한 것으로 나타났다. 천안시와 아산시가 VI유형에 속해 규모면에서는 전국 평균수준이나 도로시설에 대한 투자가 빠르게 이루어지는 것으로 나타났다. 서산시는 IX유형에 속해 규모는 작으나 도로시설의 빠르게 확충되고 있음을 보여준다. 공주시, 논산시, 보령시, 금산군, 부여군, 연기군, 홍성군, 서천군, 태안군, 당진군은 규모나 성장속도에서 전국 평균 수준에 속하는 것으로 나타났다. 반면에 예산군과 청양군은 규모나 성장속도에서 모두 낮게 나타

나 도로시설이 매우 미흡한 것으로 나타났다.

<표2-7> 면적당 도로연장 유형화

구 분	1.36% 이하	1.36%~9.40%	9.40% 이상
5.97km/km ² 이상	경기(1) 부산(7) 서울(23) 인천(1)	광주(1) 대구(4) 부산(2) 서울(2) 인천(1)	경기(2) 인천(2)
0.97km/km ² ~5.97km/km ²	경기(1) 경북(1) 광주(3) 대구(1) 부산(2) 충북(1)	경기(5) 경남(7) 광주(1) 대구(2) 대전(2) 부산(3) 인천(1) 전남(2) 전북(2) 제주(3)	강원(1) 경기(6) 경남(4) 인천(2) 전남(1) 충북(1) 충남(아산시, 천안시)
0.97km/km ² 이하	강원(4) 경기(3) 경북(1) 인천(1) 전남(4) 전북(3) 제주(1) 충북(1) 충남(예산군, 청양군)	강원(12) 경기(8) 경남(7) 경북(19) 부산(2) 전남(13) 전북(9) 충북(7) 충남(공주시, 금산군, 논산시, 당진군, 보령시, 부여군, 서천군, 연기군, 태안군, 홍성군)	강원(1) 경기(5) 경남(2) 경북(2) 대구(1) 전남(2) 충북(1) 충남(서산시)

6) 종합분석

충남의 지역별 발전정도를 측정하기 위해서는 국토연구원의 연구결과 선정된 8개 지표를 기준으로 표준화점수기법을 이용하여 전국 235개 시·군·구를 대상으로 발전정도의 지수를 산정하였고, 부문별 중요도에 대한 가중치를 부여하기 위해서는 KDI의 연구결과를 사용하였다.

<표2-8> 지역별 발전정도를 위한 지표

부 문	지표항목	측정방법	자료출처	비 고
인 구	인구증가율	최근 5년간 연평균 인구증가율	통계청, 시군구 주요통계지표	기존
산 업	제조업 종사자비율	$(\text{제조업종사자수} / \text{인구}) \times 100$	각 시도 사업체통계조사보고서	기존
지역 기반시설	도로율	$(\text{법정도로연장} / \text{행정구역면적}) \times 100$	통계청, 시군구 주요통계지표	기존
교 통	자동차 보유가구수 비율	$(\text{자동차보유가구수} / \text{총가구수}) \times 100$	통계청, 시군구 주요통계지표	신규
보건사회보장	인구당 의사수	$(\text{의사수} / \text{인구}) \times 100$	통계청, 시군구 주요통계지표	신규
	노령화지수	$(65\text{세 이상} / \text{인구}) \times 100$	통계청, 시군구 주요통계지표	신규
행 재정기타	재정자립도	$(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{일반회계} \times 100$	행정자치부, 지방재정연감	기존
	도시적토지이용비 율	$\text{지목상(대지} + \text{공장용지} + \text{학교용지}) / \text{행정구역면적} \times 100$	지방행정정보은행	신규

분석결과를 살펴보면, 전국 235개 시·군·구를 9개 그룹으로 구분하였을 때, 경기의 6개 시 9개 구 1개 군, 부산의 1개 구, 서울의 8개 구, 인천의 1개 구, 충북의 1개 구가 1순위 그룹에 속해 발전정도가 가장 높은 것으로 나타난 반면 강원 1개 군, 경남의 4개 군, 경북의 4개 군, 경북의 5개 군, 전남의 11개 군, 전북의 4개 군, 충북의 1개 군은 9순위 그룹에 속하여 발전정도 매우 낮은 것으로 나타났다.

충남지역은 천안시가 3순위 상위그룹에 속해 발전정도가 가장 높은 것으로 나타났으며, 다음으로 아산시와 계룡출장소가 4순위, 서산시, 당진군, 연기군이 5순위, 예산군이 6순위의 중위그룹에 속하였고, 보령시, 공주시, 논산시, 홍성군, 태안군은 7순위, 금산군, 청양군, 부여군은 8순위로 하위그룹에 속하였다.

충남지역내에서는 천안시, 계룡출장소, 아산시, 연기군, 당진군, 서산시, 예산군, 태안군, 논산시, 공주시 순으로 삶의 질이 높은 것으로 나타났고, 서천군, 청양군, 금산군 등은 발전정도가 상대적으로 낮은 지역으로 구분되었다.

<표4-15> 발전정도에 따른 지역유형화

순위		발전정도
상	I	경기(6시,9구,1군), 부산(1구), 서울(8구), 인천(1구), 충북(1구)
	II	경기(5시,2구,2군), 경남(3시), 대구(1구), 부산(2구), 서울(13구), 충북(1구)
	III	경기(5시,1군), 경북(1시,1군), 광주(1구), 대구(2구), 대전(3구), 부산(4구), 서울(4구), 인천(3구), 충남(천안시)
중	IV	강원(1시), 경기(2시), 경남(2구,2시), 경북(2구), 광주(1구), 대구(3구), 대전(1구), 부산(3구), 서울(1구), 인천(2구), 전남(1시), 전북(1군), 제주(1시), 충남(아산시, 계룡출장소)
	V	강원(2시), 경기(2시, 1군), 경남(1시), 경북(1시), 광주(2구), 대구(1구), 부산(4구,1군), 서울(2구), 전남(1시), 전북(3시,1군), 충남(서산시,당진군,연기군) , 충북(1군)
	VI	강원(2시,2군), 경기(2군), 경남(1시,1군), 경북(2시,1군), 광주(1구), 대전(1구), 부산(1구), 전남(2시,1군), 전북(1구), 제주(1시,1군), 충남(예산군) , 충북(2시,1군,1출장소)
하	VII	강원(2시,4군), 경기(1군), 경남(2시,2군), 경북(3시,2군), 전남(1군), 전북(1시,1군), 제주(1군), 충남(보령시,공주시,논산시,홍성군,태안군) , 충북(1군)
	VIII	강원(4군), 경남(3군), 경북(1시,4군), 전남(1시,4군), 전북(1시,2군), 충남(금산군,청양군,서천군,부여군) , 충북(2군)
	IX	강원(1군), 경남(4군), 경북(4군), 경북(5군), 전남(11군), 전북(4군), 충북(1군)

청양군, 금산군, 홍성군, 부여군은 재정자립도가 매우 낮고 고령화비율이 매우 높은 지역으로 나타났으며, 금산군, 태안군, 공주시, 보령시는 도시적 토지이용비율이 상대적으로 낮은 점수를 기록하였다. 한편, 예산군, 홍성군, 서천군, 태안군은 의사비율이 낮게 나타났고, 금산군, 예산군, 서산시, 태안군은 면적당 도로연장에서 낮은 점수를 기록하였다.

III. 경제성장잠재력

특화계수가 높다고 해서 그 산업이 부의 성장률을 보인다면 성장하는 산업이라고 보기는 어렵다. 따라서 지역산업의 성장잠재력은 전이-할당분석을 통한 지역산업의 성장률 시차분석의 결과는 다음의 산업유형별 기준에 따라 살펴보고자 하였다.²⁾

<표3-1> 산업별 유형

2) 지역성장률의 총시차는 지역의 실질성장률과 전국의 실질 성장률의 차이로 정의한다.

$$\Delta = g_r - g_n = (g_r - g_m) + (g_m - g_n)$$

구 분	총성장율시차	산업구조효과	지역할당효과
(+)성장산업	+	+	+
성장잠재력산업	+	-	+
부양산업	+	+	-
(-)성장산업	-	-	-
정체산업	-	-/+	+/-

충남의 경우 1995~2000년 사이 성장률이 높은 산업들은 금융 및 보험관련서비스업, 연구및개발업, 위생 및 유사서비스업, 수도사업으로 각각 851.8%, 389.1%, 233.1%, 105.3%의 성장률을 나타내고 있다. 금융및보험관련서비스업의 종사자는 5년 동안 2,402명으로 38명은 국가성장에 의한 기여분이고, 153명은 산업구조요인에 의한 기여분이며, 2,211명은 지역자체성장에 의한 증가분으로 나타났다. 연구 및 개발업은 572명이 증가하였으며 그 중 20명은 국가성장에 의한 기여분이고, 47명은 산업구조요인에 기여분이며 505명이 지역 자체성장에 의한 기여분으로 나타났다. 위생 및 유사서비스업은 895명이 증가하였으며, 그 중 52명이 국가성장에 의한 기여분이고, 60명은 산업구조요인에 의한 기여분이며 783명은 지역자체성장에 의한 기여분으로 나타났다. 또한 수도사업의 증가분은 217명으로 그 중 국가성장에 의한 기여분은 28명이고, 산업구조요인에 의한 증가분은 20명이며 지역 자체성장에 의한 증가분은 169명으로 나타났다.

제조업의 경우는 사무기계 및 회계용기계제조업, 재생가공원료업, 의료정밀광학기기시계업, 자동차트레일러업, 고무 및 플라스틱제조업, 기타운송장비업 순으로 높은 성장률을 보이고 있으며 각각의 성장률은 121.4%, 90.9%, 65.7%, 64.7%, 62.7%, 62.6%로 나타났다. 사무기계 및 회계용기계제조업의 종사자는 974명이 증가하였으며 국가성장에 의한 증가분은 -83명, 산업구조요인에 의한 증가분은 360명, 지역자체성장에 의한 증가분은 697명으로 나타났다. 재생가공원료업은 120명이 증가하였으며 107명이 산업구조요인에 의한 증가분으로 나타났다. 의료정밀광학기기시계업은 935명으로 그 중 894명이 지역자체성장에 의한 증가분으로 나타났다. 자동차트레일러업은 총 4,869명이 증가하였으며, 그 중 6,149명이 지역자체성장에 기인하는 것으로 나타났다. 고무 및 플라스틱제조업은 총 3,613명이 증가하였으며 그 중 3,316명이, 기타운송장비업은 총 321명이 증가하였으며 그 중 280명이 지역자체성장에 의해 증가한 것으로 나타났다.

충남의 성장산업으로는 금융 및 보험관련서비스업, 연구 및 개발업, 보건 및 사회복지사업 등 서비스업이 주종을 이루고 있고, 농림어업, 광공업, 도매 및 상품중개업, 소매업, 기계장비 및 소비용품임대업, 기타사업관련서비스업 등은 성장잠재력산업으로 산업구조적인 취약점을 가지고 있으나 지역경쟁력이 있는 것으로 나타났다. 제조업 중에서는 음식료품, 고무 및 플라스틱, 조립금속제품, 사무기계 및 회계용기계, 영상음향 및 통신장비, 의료정밀광학기기시계, 기타운송장비, 재생용가공원료는 성장하는 업종으로 나타났고, 자

동차트레일러, 가구 및 기타제조업은 성장잠재력이 있는 업종으로 나타났다.

충남 제조업의 지역별 성장업종과 성장잠재력업종을 살펴보면, 천안시, 아산시, 연기군을 중심으로 사무기계및회계용기계업, 영상음향및통신장비제조업, 의료정밀광학기기기시계업 등 첨단제조업이 성장하는 것으로 나타났으며, 나머지 시·군에서는 음식료품업이 성장업종으로 나타났다. 기타기계및장비제조업은 천안시, 공주시, 아산시, 논산시, 예산군의 성장잠재력업종으로 나타났으며, 자동차트레일러업은 천안시, 아산시, 서산시, 연기군, 당진군의 성장잠재력업종으로 나타난 반면에, 부여군은 성장내지 성장잠재력업종이 없는 것으로 나타나 제조업 기반이 매우 취약한 것으로 나타났다. 결과적으로 웃남의 제조업은 천안시, 아산시, 당진군 등 서북부지역과 대전광역시 주변 지역을 중심으로 성장하고 있음을 보여준다

<표3-2> 지역별 성장잠재력 제조업

지역	성장업종	성장잠재력업종
천안시	고무및플라스틱업, 제1차금속제품업, 조립금속제품업, 사무기계및회계용기계업, 영상음향및통신장비제조업, 의료정밀광학기기기시계업	섬유제품업, 기타기계및장비제조업, 자동차트레일러업, 가구및기타제조업
공주시	음식료품업, 고무및플라스틱업	펄프종이종이제품업, 출판인쇄기록매체업, 화합물및화학제품업 기타기계및장비제조업, 의료정밀광학기기기시계업
보령시	음식료품업, 출판인쇄기록매체업, 조립금속제품업	펄프종이종이제품업
아산시	음식료품업, 출판인쇄기록매체업, 제1차금속제품업, 조립금속제품업, 사무기계및회계용기계업, 기타전기기계및전기변환장치업	의복및모피제품업, 화합물및화학제품업, 고무및플라스틱업, 기타기계및장비제조업, 자동차트레일러업, 가구및기타제조업
서산시	코크스석유핵연료업, 고무및플라스틱업, 기타전기기계및전기변환장치업	음식료품업, 섬유제품업, 화합물및화학제품업, 자동차트레일러업, 가구및기타제조업
논산시	제1차금속제품업, 조립금속제품업	펄프종이종이제품업, 출판인쇄기록매체업, 화합물및화학제품업, 고무및플라스틱업, 비금속광물제품업, 기타기계및장비제조업, 기타전기기계및전기변환장치업
금산군	음식료품업, 출판인쇄기록매체업, 코크스석유핵연료업	섬유제품업, 의복및모피제품업, 화합물및화학제품업, 고무및플라스틱업, 비금속광물제품업, 조립금속제품업, 기타전기기계및전기변환장치업, 가구및기타제조업
연기군	의료정밀광학기기기시계업	고무및플라스틱업, 자동차트레일러업
부여군	-	-
서천군	음식료품업, 출판인쇄기록매체업	섬유제품업, 고무및플라스틱업, 조립금속제품업, 가구및기타제조업
청양군	음식료품업	목재및나무제품업, 출판인쇄기록매체업, 조립금속제품
홍성군	음식료품업	출판인쇄기록매체업, 고무및플라스틱, 기타기계및장비제조업
예산군	조립금속제품	고무및플라스틱업, 기타기계및장비제조업, 가구및기타제조업
태안군		섬유제품업
당진군	고무및플라스틱업, 기타운송장비업	섬유제품업, 기타전기기계및전기변환장치업, 자동차트레일러업, 가구및기타제조업

IV. 결론 및 정책제언

세계 경제환경의 변화는 WTO 뉴라운드의 출범에 따른 국경 없는 무한경쟁시대의 도래와 급속한 기술혁신과 정보화의 급진전으로 지식이 산업발전의 핵심요소로 부각되는 지식기반경제사회로의 이행이 빠르게 진전되고 있다. 한편으로는 중국의 개방으로 인해 동북아 경제권이 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 가운데 동북아 물동량 선점 및 비즈니스 거점화를 위한 주변국간의 경쟁이 가속화되고 있다.

이러한 서해안시대를 맞이하여 충청남도가 담당해야할 역할은 동북아경제권의 성장중심지로서 국제화의 창구역할, 중국대륙과의 최근접지로서 중국진출의 교두보, 수도권 기능 수용의 최적 대안지로, 국민소득의 증가와 주5일 근무제 실시로 인한 주변 대도시민들의 휴양지로 요약될 수 있다. 이러한 충남이 담당해야할 역할을 수행하기 위해서는 먼저 세계경제환경의 변화에 부응하는 산업구조의 고도화, 인접지역과의 분업구조, 지역별 특성을 살린 차별화 전략과 관광문화산업의 활성화를 위한 체계적인 정비 및 개발이 이루어져야할 것이다.

그러나 IMF경제위기 이후 개방화가 급진전됨에 따라 수도권과 비수도권의 경제격차가 더욱더 심화되고, 이러한 수도권의 과밀은 수도권의 확대로 이어져 충남의 동북부지역인 천안시와 아산시는 수도권 산업기능의 최적의 대안지로 인구와 산업이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으나 이러한 수도권의 spill-over 효과는 충남 지역내의 지역간 경제격차란 또 다른 파급효과를 야기하고 있다.

충남지역의 인구와 광공업체의 분포를 보면, 천안시, 아산시, 서산시에 2000년 현재 총인구 1,922천명 중 36.8%, 광공업체의 47.7%가 집중되어 있으며, 광공업체는 충남의 서북부지역과 대전근교지역 75.1%가 집중되어 있다. 이러한 지역격차현상은 지식기반경제사회가 진전됨에 따라 더욱더 심화될 것으로 예상되며, 충남지역내에서 지역간 갈등, 성장지역의 난개발, 침체지역의 산업공동화 등 많은 문제를 야기할 우려가 있다. 따라서 이를 완화하기 위해서는 지역별로 성장잠재력을 극대화하여 자생적인 성장전략을 추진하는 것이 절실히 요구된다.

따라서 충남의 생활권은 지리적 근접성이나 사회경제적 여건을 고려할 때 대전근교권, 북부내륙권, 북부해안권, 중부권, 남부해안권 5개 권역으로 구분할 수 있으며, 충남지역내의 균형발전을 위한 생활권역별 추진해야 할 발전전략은 아래와 같이 요약될 수 있다.

천안시와 아산시를 포함하는 북부내륙권은 수도권의 확대에 의해 가장 큰 영향을 받는 지역으로 첨단산업의 집적지로 성장하고 있으며, 교육, 생활 및 도시기반시설이 비교적 양호한 편이어서 충남의 지역혁신체제의 거점지역과 국제적인 산업생산기지로의 역할

을 담당해야 할 것이다. 이를 위해서는 산·학·연 연계체계 강화를 통해 기술혁신을 위한 지원시스템과 고급인력공급체계가 뒷받침되어야 할 것이며, 산업단지 배후도시의 상업시설, 교육, 문화 등 정주환경의 개선이 이루어져야 할 것이다.

공주, 논산, 금산, 연기를 포함하는 대전근교권은 대전이라는 커다란 시장을 바탕으로 역사·문화를 이용한 관광 및 근교농업을 활성화하고, 대덕연구단지의 연구결과를 활용한 첨단산업 생산기지로의 역할을 담당해야 할 것이다.

서산, 당진, 태안을 포함하는 북부해안권은 수도권과 인접해 산업화가 빠르게 진전되고 있으며 풍부한 해양관광자원을 가지고 있다. 따라서 수도권으로의 상권유출을 방지하기 위한 정주 및 유통의 중심기능을 강화하고, 국제적인 해양관광산업의 메카로 성장을 유도할 필요가 있다.

홍성, 예산, 청양을 포함하는 중부권은 전형적인 농업지역으로 환경농업과 첨단농업 기술을 적용하여 농업의 고부가가치화를 유도하는 한편 이와 연계하여 기존의 산업단지와 다른 공장과 주거지가 함께 하는 전통음식료품산업단지 조성 및 농축산물 유통거점을 조성할 필요가 있다. 또한 온천과 수려한 자연경관을 보유하고 있어 이를 이용한 근교관광산업을 활성화할 필요가 있다. 그러나 이들 지역은 충남의 중심부에 위치하여 대규모 개발의 소외지역이었고, 농산물의 개방화로 인해 지속적인 침체지역으로 남을 가능성이 있다. 따라서 충남지역 내 균형발전을 위한 공공기관 이전 등을 통한 지역경제활성화를 획기적인 지원정책이 필요하다고 판단된다.

보령, 서천, 부여를 포함하는 남부해안권은 주변의 산업지구와 보완관계가 형성될 수 있도록 개발전략을 수립할 필요가 있다. 보령시는 대중관광의 거점과 중부내륙과 중국을 연결하는 물류·유통의 거점으로 육성하고, 서천군은 군산·전주, 대전지역으로 지향한 중부지역의 관광거점으로 규모에 적합한 관광·위락단지를 조성하여 육성할 필요가 있고, 부여는 백제문화권의 고도로서 역사·문화관광의 거점으로 서해안의 해양관광과 연계한 관광산업을 육성하고 근교농업을 활성화할 필요가 있다.

【 참 고 문 헌 】

- 경기개발연구원, “경기도 지식기반산업 실태조사,” 2000. 2.
- 고병호, “지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구,” 한국지역개발학회지, 제6권 제2호, 1994.
- 김군수, “경기 31개 시·군의 성장잠재력 분석”, 경기개발연구원, 1995. 12.
- 김선기·권오혁, “신산업체제에 부응한 지방산업단지 개편방안,” 한국지방행정연구원, 1999.
- 김안제, “지역간 경제적 격차에 관한 측도연구,” 환경논총, 제1권 제1호, 서울대학교, 1974.
- 김영모, “제조업 및 3차산업의 입지가 대도시 인구증가에 미치는 영향,” 도시행정학보, Vol. 5, 한국도시행정학회, 1992.
- 김영용·박진석, “한국경제성장과 지역소득격차,” 학술대회논문집, 한국경제학회, 1995.
- 김영정, “현대 한국도시의 차별적 집적현상에 관한 연구,” 사회과학연구 제16집, 1989.
- 김현주 외 5명, “세계 도시경쟁력 비교,” 삼성경제연구소, 1997. 1.
- 노병한, “지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구,” 지역사회개발연구, 제16집, 1호, 1991.
- 박문정, “지역경제의 성장요인과 구조변동에 관한 연구 ; 경남지역을 중심으로,” 박사논문, 경희대학교, 1986.
- 박범조·고석찬, “지역불균형 발전의 결정요인,” 지역연구, 제14권 제2호, 1998.
- 박양호 외, “중소도시의 성장과 구조”, 국토개발연구원, 1988.
- 박양호, “지방경제의 진단과 활성화 방안,” 지방경제 활성화 심포지엄, 2001.
- 박용규, “지역경제 현안과 발전모델 모색,” 삼성경제연구소, 2001. 2.
- 박현 외, “예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석방안 연구”, 한국개발연구원, 2000. 12.
- 삼성경제연구소, “지방자치와 지역특화산업,” 1995. 6.
- 오상봉 외 9명, “지식기반산업의 발전방안,” 산업연구원, 2000.
- 장익수, “우리나라의 지역격차 현황과 변동추이 및 요인분석에 관한 연구,” 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1989.
- 통계청, “인구 및 주택 총조사”, 2000.
- , “인구이동통계연보”, 2000.
- , “사업체기초통계조사보고서”, 2000.
- 황명찬, “한국의 지역격차와 지역정책,” 국토연구, 제1권, 국토개발연구원, 1982.

전자정보기기산업의 전후방연관산업 추출

산업경제연구부 이 종상

1. 서론

최근 특정산업을 중심으로 지역에 집적(agglomeration)되어 있는 산업자원을 유기적으로 연계시키는 산업의 군집화(Industrial clustering)와 이를 바탕으로 지역혁신체계(Regional Innovation System: RIS)를 구축하는 것이 지역경제발전의 새로운 모델로 대두되고 있다.

우리나라도 전국적으로 지역별로 특화산업을 선정하여 지역산업군집화를 추진하고 있으며, 이에 충청남도는 지역산업군집화의 중점산업으로 전자정보기기를 선정¹⁾하여 육성하고 있다.

이와 같은 산업군집화의 기본적인 발상은 연계성이 강한 산업들을 동일지역 또는 인접지역에 입지시킴으로써 수송비의 절감과 생산기간을 단축시켜 지역화 이익을 얻고자 하는데 있다. 이때, 어느 특정산업과 연계성이 강한 산업을 어떻게 선정해서 어느 지역에 얼마만큼 입지시킬 것인가는 산업군집화가 성공하는데 있어서 무엇보다도 중요하다.

충남의 전략산업인 전자·정보기기산업의 전후방연관산업은 요인분석을 이용하여 주로 분석하였으나²⁾, 이종상·윤준상(2003)이 지적한 바와 같이 요인분석에 의한 연관산업의 추출 방법은 문제점을 내포하고 있어 전자정보기기산업과 연관성이 높은 것으로 선정된 산업이 적합하나 하는 것은 재검토할 여지가 있다.

이 연구의 목적은 충남이 전략산업으로 선정한 전자정보기기산업과 연관성이 높은 산업을 1995년의 산업연관표를 이용하여, 기술계수의 크기에 의한 방법과 기술계수를 이용한 군집분석을 이용하여 추출하는데 있다.

2. 충청남도의 전략산업

충남의 전략산업은 지역적 관점에서 향후 충남지역의 산업발전을 선도할 수 있는 핵심 산업으로서 우리나라의 성장산업 중에서 지역특화도와 성장 잠재력 등을 고려하여 선정하였다³⁾. 구체적인

1 충청남도·산업연구원(2000), pp. 42-44

2 앞의 책, 김동주외 6인(2001)

3 위의 책, pp. 38-40

으로 산업발전정도는 산업집적 형성여부, 특화계수, 지역할당효과에 의한 특화도 및 입지여건, 입지적적합성, 기술혁신역량에 의한 산업발전역량 등 5개의 객관적인 지표와 정책적인 요인을 고려하였다.

그 결과 충청남도의 전략산업은 전자·정보기기산업으로 선정되었으며, 산업연관표 402 분류 중 유선통신기기, 무선통신기기 및 방송기기, 컴퓨터 및 주변기기, 전자관, 전자표시장치, 전자회로, 기타전자부품, 전자관, 전자표시장치, 기타전자부품의 9개 부문이 해당된다.

<표-1> 전자정보기기 9개 부문의 투입계수의 상관관계

부 문	전자관	전자표시	저항기	전자코일	인쇄회로	기타전자	유선통신	무선통신	컴퓨터
전자관	1.000	0.130	0.126	0.042	0.345	0.405	0.273	0.302	0.365
기타전자표시장치	0.130	1.000	0.271	0.046	0.525	0.244	0.630	0.497	0.235
저항기 및 축전기	0.126	0.271	1.000	0.171	0.634	0.133	0.331	0.266	0.156
전자코일 및 변성기	0.042	0.046	0.171	1.000	0.214	0.021	0.102	0.133	0.075
인쇄회로기판	0.345	0.525	0.634	0.214	1.000	0.237	0.553	0.406	0.552
기타 전자부품	0.405	0.244	0.133	0.021	0.237	1.000	0.402	0.556	0.162
유선통신기기	0.273	0.630	0.331	0.102	0.553	0.402	1.000	0.568	0.363
무선통신 및 방송장비	0.302	0.497	0.266	0.133	0.406	0.556	0.568	1.000	0.261
컴퓨터 및 주변기기	0.365	0.235	0.156	0.075	0.552	0.162	0.363	0.261	1.000

<표-1>에서 9개 부문의 투입계수간의 상관계수를 제시한 바와 같이 전자코일 및 변성기와 전자관, 기타 전자표시장치, 기타전자부품, 컴퓨터 및 주변기기와의 상관계수는 0.100이하이고, 다른 부문의 투입계수간에도 상관계수가 낮기 때문에 동일한 전략산업군에 포함시켜야 되는가는 고려할 필요가 있는 사항이다. 그리고, <표-2>에 제시한 바와 같이 부문간에 총산출액이 큰 차이가 있어, 부문의 산출액의 크기를 반영하지 않고 부문간의 상관관계에 의해서 계산결과를 도출하는 요인분석에 의해서 전후방 연관관계를 분석하는 데는 한계가 있다.

<표-2> 전자정보기기산업의 총산출액

(단위; 원)

부 문			중간투입계	부가가치계	총산출액	비교
산업1군*	269	무선통신 및 방송장비	5,964,865	988,205	6,953,070	
	257	기타 전자표시장치	720,339	193,286	913,625	
	268	유선통신기기	1,663,808	666,706	2,330,514	
	263	기타 전자부품	3,231,841	685,093	3,916,934	
산업2군	262	인쇄회로기판	1,413,767	536,206	1,949,973	
	260	저항기 및 축전기	406,128	129,332	535,460	
	261	전자코일 및 변성기	880,991	484,422	1,365,413	
산업3군	256	전자관	150,222	43,532	193,754	
	270	컴퓨터 및 주변기기	695,484	141,320	836,804	

*요인분석결과로 구분한 산업군

전자관, 전자표시장치, 기타전자부품, 컴퓨터 및 주변기기, 유선통신기기, 무선통신기기, 인쇄회로기판, 저항기 및 축전기, 전자코일 및 변성기, 기타전자부품의 9개 부문을 전자·정보기기 부문으로 통합하여

기술계수를 계산한 후 전후방연관산업을 통합해서 추출하고, 9개의 개별부문을 단위로 군집분석을 통하여 연관산업은 추출하고자 한다.

3. 분석 방법 및 자료

산업연관표는 일정기간동안 국민경제 내에서 발생하는 재화와 서비스의 생산과 처분에 관련된 모든 거래내역을 세로방향으로는 비용구성, 가로방향으로는 판로구성을 의미하는 종합적인 통계표이다.

특정산업과의 연관산업은 전방연관산업과 후방연관산업으로 구분할 수 있는데, 전방연관관계가 높은 산업은 배분구조의 기술계수가 산업을 의미하고, 후방연관관계가 높은 산업은 투입구조의 기술계수가 산업을 의미한다.

특정 산업과의 연관산업을 추출하기 위하여 기존에 요인분석을 주로 이용하였는데, 요인분석에 의한 방법은 요인분석의 특성상 많은 문제점을 가지고 있다⁴⁾. 이 연구에서는 충남의 전략산업인 전자·정보기기산업과 전후방 연관효과가 큰 산업을 추출하기 위하여 기술계수의 크기에 의해서 추출하는 방법과 특정산업과 전후방연관효과가 큰 산업을 군집분석을 이용하여 위계적으로 추출하는 방법을 동시에 사용하였다. 군집분석을 이용하여 전체 부문을 위계적으로 분석하는 것은 산업부문의 크기(총산출액)를 고려할 수 있고⁵⁾, 또한 특정산업에 국한하지 않고, 전체산업부문을 한꺼번에 표현할 수 있는 장점이 있다.

전후방연관효과가 큰 산업은 9개 부문으로 구성된 부문을 전자정보기기산업 부문으로 통합하고, 기술계수를 다시 계산하여 전방연관산업은 배분구조의 기술계수가 높은 순서대로 추출하였으며, 후방연관산업은 투입구조의 기술계수가 높은 산업을 연관산업으로 추출하였다.

산업연관표의 i 부문에 $x_{ij} \neq x_{ji}$ 서 j 부문으로 투입액은 x_{ji} j 부문에서 i 부문으로 투입액은 x_{ij} 가 되는데, 일반적으로의 관계가 성립하기 때문에 투입을 중심으로 하는 경우와 배분을 중심으로 분석하는 경우에 산업간 연계성의 계산결과는 서로 다르다. 따라서 군집분석에 의한 연관산업을 추출하는 경우에 산업연관의 전후방 효과를 동시에 고려하고, 계산의 간편성을 위하여 대칭행렬($\frac{x+x'}{2}$)로 변환시켜서 사용하였다.

4 요인분석에 의한 연관산업의 문제점에 관해서는 이종상·윤준상(2003)참조

5 투입계수의 크기에 의한 연관산업을 추출하는 방법은 후방연관의 경우에는 투입부문의 크기가 고려되지 않으며, 전방연관산업의 경우에는 배분부문의 크기가 고려되지 않는다.

이때 x_{ij} 가 크면 클수록 i, j 부문간에 연계성을 크다고 할 수 있는데, 부문간의 총산출액은 서로 다르기 때문에 부문크기의 효과를 제거하기 위하여 산업간의 연계성은 총산출액에 대한 중간투입액의 비율을 사용하였다.

계보적 군집방법으로 평균연결법(Average Linkage Method)을 사용하였으며, SAS프로그램을 이용하여 분석하였다. 실증분석에서는 1995년 산업연관표의 402개 기본부문의 생산자가격거래표를 이용하였다.

4. 분석결과

402개 기본부문의 생산자가격표에서 전자정보기기 9개 산업을 전자·정보기기산업으로 통합하여 394개 부문으로 작성 후, 전자·정보기기산업과 전후방연관효과가 높은 산업을 추출하였다.

전자정보기기산업부문의 투입부문이 되는 후방연관이 가장 높은 산업부문은 투입계수를 기준으로 전자정보기기 0.22455로 가장 높고, 그 다음으로 기타 전기장비, 개별소자, 기업내 연구개발, 기타 건설 순으로 나타났다. 여기서 투입계수의 의미는 전자정보기기 산업부문에서 1단위 화폐가치를 생산하기 위하여 각 부문에서 투입되는 단위 화폐가치로서 투입계수가 높을수록 전자정보기기산업에서 생산물을 생산하기 위하여 많이 투입되는 산업부문을 의미한다.

<표-3> 전자정보기기산업과 후방연관이 높은 산업 (단위; 백만원)

전자정보기기산업에 투입되는 부문의 총 산출액이 크면 클수록 투입계수는 커질 수 있기 때문에 투입부문의 크기를 고려해서 전자정보기기산업과의 연관성을 고찰하기 위하여 각 부문의 총산출액 중에서 전자정보기기산업에 투입되는 비율을 계산하였는데, 기타 전기장비가 55.8%로 가장 높고, 그 다음으로 집적회로(IC), 화약 및 불꽃제품, 전자정보기기, 산업용유리제품 순으로 나타났다.

투입계수와 총산출액에서 전자정보기기산업으로 투입비율의 순서를 비교할 때, 기타 건설분야는 투입계수 5번째로 높은 것으로 나타났는데, 투입비율은 39번째로 산출액의

순서	코드번호	부문명	투입액	투입계수	투입액/총산출액		산출액
					값	순위	
1	270	전자정보기기	4,265,436	0.22455	0.22455	4	18,995,547
2	255	기타 전기장비	2,145,039	0.11292	0.55787	1	2,214,131
3	258	개별소자	2,118,108	0.11151	0.12756	8	16,604,332
4	378	기업내 연구개발	962,474	0.05067	0.19743	6	2,119,565
5	330	기타건설	528,779	0.02784	0.02315	39	3,281,123
6	250	기타 전기변환장치	367,821	0.01936	0.10074	11	3,845,078
7	259	집적회로(IC)	361,063	0.01901	0.33040	2	3,083,169
8	175	기타 화학제품	321,793	0.01694	0.04747	22	17,191,576
9	251	전기공급 및 제어장치	234,926	0.01237	0.08399	13	839,118
10	365	광고	181,433	0.00955	0.03602	25	3,651,158
11	214	금은괴	155,704	0.00820	0.06944	15	1,605,365
12	247	기타특수목적용기계	149,560	0.00787	0.11181	10	4,875,065
13	401	가계외 소비지출	148,387	0.00781	0.00795	87	1,161,193
14	156	산업용 가스	147,357	0.00776	0.02136	43	1,337,655
15	352	방송(산업)	137,445	0.00724	0.01253	64	17,626,436
16	183	산업용 유리제품	125,649	0.00661	0.20971	5	26,759,931
17	353	통화금융기관	113,112	0.00595	0.01390	56	579,273
18	249	변압기	109,720	0.00578	0.17332	7	8,510,814
19	331	도매	89,511	0.00471	0.00334	115	5,881,003
20	173	전자기기용 기록매체	87,535	0.00461	0.06523	17	8,750,409
44	172	화약 및 불꽃제품	39,737	0.00209	0.30500	3	3,442,975
52	216	동1차제품	27,460	0.00145	0.11570	9	23,286,346
31	252	전선 및 케이블	53,903	0.00284	0.09281	12	12,007,622
36	248	발전기 및 전동기	47,395	0.00250	0.07190	14	12,180,258
24	279	측정 및 분석기기	35,876	0.00189	0.06311	18	837,646
49	280	촬영기 및 영사기	39,120	0.00206	0.06135	19	1,092,801
45	138	출판	12,713	0.00067	0.05027	20	1,724,319

2.3%만이 전자정보기기산업에 투입되었으며, 화약 및 불꽃제품은 투입계수의 순위는 44위이나 투입비율은 3위로 산출액의 30.5%를 전자정보기기산업에 투입하고 있다. 동1차제품, 전선 및 케이블, 발전기 및 전동기, 측정 및 분석기기, 촬영기 및 영사기, 출판 등의 산업도 투입계수는 작지만, 총산출액 중에서 전자정보기기 부문으로 투입비율은 매우 높은 것으로 나타났다.

<표-4> 전자정보기기산업과 전방연관이 높은 산업

(단위: 백만원)

따라서, 특정산업의 클러스터를 육성하기 위해서는 기술계수가 높은 산업뿐만 아니라 기술계수는 낮지만 투입비율이 높은 산업도 일정지역에 집중을 시켜 육성을 해야 할 것이다.

전자정보기기산업의 생산물이 타 부문의 중간투입물이 되는 전방연관이 가장 높은 산업부분은 투입액을 기준으로 전자정보기기가 22.5%로 가장 높고, 그 다음으로 VTR, 개

순서	코드	부문명	투입액	투입계수		투입액/ 산출액	산출액
				값	순위		
1	270	전자정보기기	4,265,436	0.22455	2	0.22502	18,995,547
2	265	VTR	692,905	0.31295	1	0.03655	2,214,131
3	258	개별소자	360,047	0.02168	21	0.01899	16,604,332
4	264	TV	330,591	0.15597	3	0.01744	2,119,565
5	363	컴퓨터관련서비스	235,698	0.07183	5	0.01243	3,281,123
6	255	기타 전기장비	187,912	0.04887	11	0.00991	3,845,078
7	267	기타 영상·음향기기	185,171	0.06006	9	0.00977	3,083,169
8	370	중앙정부	134,131	0.00780	38	0.00708	17,191,576
9	266	음향기기	118,225	0.14089	4	0.00624	839,118
10	250	기타 전기변환장치	104,049	0.02850	15	0.00549	3,651,158
11	274	선풍기	99,214	0.06180	8	0.00523	1,605,365
12	378	기업내연구개발	98,005	0.02010	23	0.00517	4,875,065
13	278	자동조정 및 제어기기	76,679	0.06603	7	0.00405	1,161,193
14	247	기타특수목적용기계	76,670	0.05732	10	0.00404	1,337,655
15	282	시계	66,836	0.00379	63	0.00353	17,626,436
16	331	도매	45,665	0.00171	89	0.00241	26,759,931
17	275	가정용 전열기기	38,391	0.06627	6	0.00203	579,273
18	371	지방정부	37,616	0.00442	55	0.00198	8,510,814
19	289	트레일러 및 컨테이너	36,872	0.00627	42	0.00195	5,881,003
20	348	우편	36,667	0.00419	57	0.00193	8,750,409
38	276	기타 가정용 전기기기	15,897	0.03585	13	0.00084	443,416
33	249	변압기	20,112	0.03177	14	0.00106	633,055
43	299	기타가구	11,862	0.02543	18	0.00063	466,528
42	279	측정 및 분석기기	13,383	0.02354	19	0.00071	568,507
39	301	운동 및 경기용품	14,729	0.02283	20	0.00078	645,198

별소자, TV, 컴퓨터관련서비스 순으로 나타났다.

전자정보기기산업의 생산물이 타 부문으로 투입되는 금액이 동일한 경우에도 타 부문의 산출액이 다르기 때문에 전자정보기기산업이 타산업의 생산액 중에서 차지하는 비율, 즉 각부문에서 전자정보기기산업의 기술계수를 계산한 결과, VTR, 전자정보기기, TV, 음향기기, 기타전기장비 순으로 나타났다.

전자정보기기의 타부문으로의 중간투입액과 투입계수를 순위로 비교할 때, 대체적으로 일치하였으나, 개별소자의 경우 투입액을 기준으로 하는 경우에는 3번째이나, 개별소자 사업의 투입계수는 21위를 차지하고 있다. 이러한 결과 전자정보기기산업과 전방효과가 높은 산업을 추출하는 경우에 투입액은 적지만은 각 부문에서 전자정보기기산업의 투입계수가 높은 기타 가정용 전기기기, 변압기, 기타가구, 측정 및 분석기기, 운동 및 경기용품 등도 포함시켜야 할 것이다.

특정산업과의 연관산업을 투입계수와 중간투입액을 기준으로 추출하는 방법은 각 부

문의 산출액의 크기를 고려하지 않고, 특정산업과 연관이 깊은 산업과의 연관관계를 고려하지 않으며, 전체 부문의 연관성을 일목요연하게 제시할 수 없는 단점이 있다. 이러한 점을 극복하기 위하여 산업간의 연관성의 크기를 $x_{ij}/(\sqrt{\sum_i x_{ij} \times \sum_j x_{ij}})$ 로 간주하고 투입부문

에서 전량 수입에 의존하는 천연고무(15), 유연탄(32), 원유(33), 천연가스(34), 원당(60) 등을 제외하고 군집분석을 실시하였다⁶⁾.

군집분석의 결과 9개의 전자정보기기산업 관련 산업은 크게 4개의 군집을 형성하였는데, 그 결과는 다음의 <표-5>와 같다⁷⁾.

<표-5> 연관관계에 기초한 군집분석의 결과

산업군	포함되는 산업*	군집형성 순서	
		마지막	그다음
제1산업군	무선통신 및 방송장비**, 음향기기, 기타 전자제품, 전자판, 기타전기장비, 자동조정 및 제어기가, 컴퓨터 및 주변기기, 금형 및 주형	339	353
제2산업군	VTR, 저항기 및 축전기, 유선통신기기, 기타영상·음향기기, TV, 기타전자표시장치	312	332
제3산업군	전자코일 및 변성기	-	324
제4산업군	측정 및 분석기기, 의료기기, 기타가정용전기기기, 인쇄회로기판, 집적회로	234	264

* 덴드로그램에서 좌로부터 우로 배열한 순서임

**진한 글씨는 전자정보기기산업에 포함되는 9개 산업부문임

군집분석의 결과 전자정보기기산업과 전후방연관효과가 높은 산업부문은 음향기기, 전자판, 기타전기장비, 자동조정 및 제어기가, 금형 및 주형, VTR, 기타영상·음향기기, TV, 기타전자표시장치, 측정 및 분석기기, 의료기기, 기타가정용전기기기, 집적회로 등으로 나타났다. 기술계수를 기준으로 추출한 연관산업과 비교할 때, 전자판, 금형 및 주형, 기타전자표시장치, 의료기기 등을 제외하고는 일치하고 있다. 부분적으로 일치하지 않는 부문이 있는 것은 군집분석에서는 9개의 부문을 이용하였고, 기술계수에 의한 방법에서는 부문간에 투입 및 배분의 상관관계가 낮음에도 불구하고 통합해서 분석을 하였기 때문이며, 또한 군집분석에서는 정보기기산업에는 포함되지 않으면서 연관관계가 높아 조기에

6 구체적인 계산과정은 이종상·윤준상(2003)참조

7 전체 부문을 덴드로그램으로 표기할 수 있으나, 지면관계상 생략하였음

동일군집으로 형성된 산업부문까지 포함하여 연관관계를 계산한 결과라고 생각한다.

5. 요약 및 결론

특정산업의 군집화를 위해서는 무엇보다도 전후방연관산업을 추출해야 하는데, 기존의 연구에서는 요인분석을 주로 이용하였다. 그러나 요인분석은 통계적인 원리가 연관산업을 추출하는 데는 부적합하기 때문에 이 연구에서는 부문을 통합하여 기술계수를 이용하는 방법과 총산출액에 대한 투입액의 비율을 군집 분석하는 방법으로 충남의 전략산업을 추출하였다.

기술계수를 이용하여 전자정보기기산업과 연관산업을 추출한 결과, 후방연관이 깊은 산업으로는 전자정보기기, 기타 전기장비, 개별소자, 기업내연구개발, 기타건설, 기타 전기변환장치, 집적회로(IC), 기타 화학제품, 전기공급 및 제어장치, 광고, 화약 및 불꽃제품, 동1차제품 등이며, 전방연관이 높은 산업은 전자정보기기, VTR, 개별소자, TV, 컴퓨터관련서비스, 기타 전기장비, 기타 영상·음향기기, 중앙정부, 음향기기, 기타 전기변환장치 등으로 나타났다.

군집분석을 이용하여 각 부문별로 전후방연관산업을 동시에 추출한 결과, 무선통신 및 방송장비, 기타 전자제품, 컴퓨터 및 주변기기 등은 음향기기, 전자판, 기타전기장비, 자동조정 및 제어기가, 금형 및 주형, VTR, 저항기 및 축전기, 유선통신기기는 기타영·음향기기, TV, 기타전자표시장치, 인쇄회로기판은 측정 및 분석기기, 의료기기, 기타가정용전기기기, 집적회로 등이었으나, 전자코일 및 변성기는 특별히 관련이 깊은 산업이 없었다.

이 연구에서 전자정보기기산업과의 연관산업을 두 가지 방식에 의해서 제시했으나, 전자정보기기산업에 속하는 부문간에 상관관계가 낮아 9개 부문을 통합하여 연관산업을 추출하는 것은 한계가 있기 때문에 개별 부문별로 연관산업을 추출하여야 한다.

또한, 기술계수에 의한 연관산업의 추출방법은 특정산업과의 연관관계가 높은 산업부문간의 연관관계를 동시에 고려하지 않기 때문에 기술계수에 의한 방법보다는 군집분석에 의한 방법이 더욱 바람직할 것이다.

충남의 전략산업인 전자정보기기산업의 성공적인 클러스터를 위해서는 전자정보기기산업과 전자정보기기산업의 전후방연관산업의 지역적 분포를 고려하면서 어느 지역에 어떤 산업을 어떻게 유치·발전시켜야 하는 가는 앞으로의 계속 연구하고자 한다.

참고문헌

강광하, 1985, 산업연관분석론, 비봉출판사.

김동주외 6인, 2001, 지식정보화시대의 산업입지 및 군집체계연구, 국토연구원.

유 완 · 이상호, 1989, “요인분석을 이용한 산업군집의 설정”, 국토계획, 제24권 제2호, pp. 55-67.

이종상 · 윤준상, 2003, “투입산출표를 이용한 산업군집의 설정”, 한국지역개발학회지, 제15권 2호, pp.79-90.

충청남도 · 산업연구원, 2000, 충청남도 산업진흥 실행계획.

한국은행 조사2부 투입산출과, 1995년 산업연관표 개요,

奥野忠一外 3人, 1973, 多變量解析法, 日科技連.

Czamanski, S., 1971, “Some Empirical Evidence of the Strengths of Linkages Between Groups of Related Industries in Urban-Regional Complexes”, *Papers of Regional Science Association*, Vol. 27, pp.137-180.

Roepke, H., D. Adams, and R. Wieman, 1974, “A New Approach to the Identification of Industrial Complex Using Input-Output Data”, *Journal of Regional Science*, Vol. 14, NO. 1, pp.15-29.

SAS institute Inc., 1985, *SAS Users' Guide: statistics*, Version 5 Edition, p.274.

충청남도 민속자원의 실태 및 관리에 대한 제언

충청학연구부 오 석 민

‘문화의 세기’를 맞이하여 문화 콘텐츠에 대한 수요가 다양해지고 있다. 게임, 음악, 영화, 애니메이션 등이 산업부문으로 자리잡았고, 지역적 경쟁력 확보라는 차원에서 전통문화자원에 대한 요구도 늘고 있다. 사실 전통문화자원을 현대적 감각에 맞게 가공·포장할 수 있다면, 더욱 각광받는 문화상품으로 활용할 수가 있다.

현행 문화재보호법 내에서 전통민속 관련 자원들은 주로 ‘무형문화재’와 ‘민속자료’로 지정되어 있다. 물론 이외에도 민속자료가 많다. 예를 들어, 고가(古家)만 해도 ‘사적’[아산맹씨행단], ‘중요민속자료’[아산건재고택], 도 지정 ‘유형문화재’[이남규선생고택], 도 지정 ‘기념물’[정순왕후생가] 등으로 지정되어 있다.

한편 민속자원은 일반인에게 친숙하다는 강점을 지니고 있다. 부모가 ‘자랑스럽게, 마치 전문가처럼’ 자녀에게 설명해줄 수 있는 것이다. 다양한 민속 이벤트 행사가 종종 개최되고, 민속박물관을 찾는 발길이 잦아지는 것은 이 때문이다. 또한 민속에는 다양한 자원들이 속한다는 것도 장점으로 볼 수 있다.

물론 ‘민속자료’가 소위 ‘명품’들에 비하여 예술적 가치가 떨어질 수는 있다. 그러나 기록되지 않은 역사로서, 과거 민초의 삶을 생생하게 보여줄 수 있다는 점은, 그 무엇에도 비할 바가 아니다. 교과서를 통하여 접하지 못한 사실이라는 점에서 호기심을 자극하고, 부모 세대의 향수 어린 이야기라는 점에서 흥미롭다.

이처럼 민속자원은 잠재력이 큰 자원에 속한다. 그러나 전통민속자원의 현주소를 살펴보면,

- 1) 급속한 사회 변화 속에서 조사·정리 이전에 소멸되어 가고 있고,
- 2) 일부만이 정부 지원 또는 문화운동으로 명맥을 유지하고 있으며,
- 3) 그 과정 속에서 무분별한 각색과 가공, 심지어는 없었던 민속을 날조하는 일까지 발생하고 있다.

시대적 변화에 따라 풍습이 변하는 것은 어쩔 수 없을 것이다. 그러나 소멸 과정에서 이에 대한 기초적인 조사마저 충분치 않았음은 문제이다. ‘미신타파운동’과 동시에 추진되었던 민속경연대회 등의 정부 지원, 그리고 학생을 중심으로 한 소위 ‘문화패’의 문화운동으로 전통민속은 커다란 부침을 겪었다.

그 과정에서 분야별 편향성이 두드러지게 되었다. 각자 특정 종목을 고집하였고, 나아가서 이데올로기적인 윤색을 가하면서, 때로는 하나의 선전도구로 전락하기도 하였다. 오로지 전통의 고수를 고집하여, 소위 ‘원형 상실’을 우려하는 견해 또한 다를 바가 없다. 역사적 현상은 끊임없이 변하며, 오히려 시대에 따라 변하는 것이 자연스럽기 때문이다. 그런데 무조건적인 원형 고수의 결과 시대적 추세에 떨어지면서 전통문화를 외면하게 만들기도 한다.

1. 문화재 관리정책의 동향

현재까지도 문화재 분야는 국가 정책의 향배에 거의 전적으로 의존하며, 향후 상당 기간 그러한 상황은 크게 변하지 않을 것으로 보인다. 그런데 최근의 정책 방향을 살펴보면, 특히 2000년 전후 문화산업의 부각과 함께, 크게 변했음을 확인할 수 있다.

1990년대 초반, 정부의 기본방향에도 ‘문화재 보급선양과 신문화 창조’를 포함하고 있다. 그러나 구체적인 사업으로 전시시설의 개관 5건, 국제간 교류 실적, 문화재 소개책자의 발간, 안내판의 교체·정비를 제시하고 있을 뿐이다.

그런데 최근 발표된 핵심 6대 과제 중 ‘효율적 활용’에서는 “문화의 시대에 부응하기 위하여 적극적인 활용이 필요하므로, 문화산업의 소재로서, 그리고 문화관광자원으로 육성함”을 강조하고 있다. 그 일환으로, 관광자원화 방안으로 유교문화, 가야문화, 백제문화 등을 고품격의 문화관광자원으로 개발하고, 전통공예품을 응용한 관광상품화, 천연기념물의 문화상품화를 들고 있다. 또한 문화재 향유 기회의 확대 방안에서 무형문화재의 지역축제와의 연계, 자연문화재의 체험 프로그램, 청소년 문화유적 체험 프로그램, 전시·교육 시설의 확충 등을 제시하고 있다. 적극적 활용의 측면이 크게 부각되고 있는 것이다.

이러한 변화는 보존대책에서도 그대로 반영되어 있다. 전통민속마을의 정비방안에 집단상가 조성, 민속관 건립, 전통문화체험을 위한 홈 스테이(Home Stay)로의 활용을 적시하고 있으며, 또한 남산골 한옥마을의 관광호텔화 추진도 검토하고 있다.

조사 연구활동에서도 주목할 부분이 많다. 2002~2011년간 민간신앙조사연구, 의식주조사연구, 언어전승조사연구, 민속지도 제작 및 민속사전 편찬 등을 계획하고 있다. 무형문화재의 경우에도, ‘지역별 미발굴 무형문화재 기초조사 실시’, 그리고 그에 따른 ‘지정가치가 있는 종목 지정 추진’ 사업이 예정되어 있다. 이러한 조사연구는 중앙 부처에서 전문기관에 발주될 것이다. 그러나 지역 차원에서 연구진으로 적극 참여하고, 나아가서 사전 또는 사후의 조사를 통하여 조사 연구를 보완·수정하는 조치가 필요하다. 보다 충실한 기초조사의 바탕 위에 문화재 추가 지정, 나아가서 자원으로서의 활용도 가능하기 때문이다.

한편 무형문화재의 경우, 문화재보호법에서 분리 입법하고자 하는 논의가 있다. 만일 그렇게 된다면 무형문화재의 중요성은 더욱 부각될 것이다. 아울러 무형문화재는 문화재청 주도의 음향영상매체를 통한 자료의 디지털화의 주된 대상이라는 사실도 염두에 두어야 한다.

최근 정부에서는 전통문화의 국제화를 지향하고 있다. 유네스코의 세계문화유산으로 등록하거나 후보목록으로 등재하는 것은 이러한 맥락이다. 민속분야와 관련해서는 월성 양동마을, 강릉단오제, 옹기장, 처용무, 제주 칠머리당굿 등이 그 대상으로 거론되고 있다.

그러나 충청남도의 경우, 아산 외암마을, 은산별신제 등 충분히 경쟁력을 갖춘 대상이 있음에도 후보로조차 거론되지 못하고 있다. 이는 자원의 발굴과 후속 연구, 그리고 교육·홍보에 등한하였다는 증거가 될 것이다.

문화재 전문인력의 양성은 한국전통문화학교에 집중되고 있다. 그러나 ‘지역문화 해설가’의 양성과 같이 자치단체가 주도할 수 있는 부분이 있으며, 또한 한국전통문화학교가 충청남도에 소재하는 기관이라는 사실에 주목할 필요가 있다.

2. 충청남도 민속 관련 문화재 현황

문화재 지정주체는 중앙 정부와 광역자치단체이며, 지정 주체에 따라 국가 지정과 시·도 지정문화재로 나뉜다. 국가 지정문화재는 국보, 보물, 사적, 사적 및 명승, 천연기념물, 중요 무형문화재, 중요민속자료로, 도 지정문화재는 유형문화재, 기념물, 민속자료, 무형문화재로 분류된다. 그 외에 1984년 이전 비지정문화재였던 대상들을 망라한 문화재 자료가 있다.

현재 문화재자료를 포함 충청남도 내에 지정된 민속 관련 문화재는 총 119건이며, 국가 지정 35건, 도 지정 64건, 그리고 문화재자료가 20건이다. 그 가운데 무형문화재와 민속자료로 지정된 사례는 74건으로 전체의 약 62%를 차지한다.

그 가운데 고가(古家)가 가장 높은 비중을 차지하는데, [74건 가운데 21건(28.4%), 전체 119건 가운데 37건(31.1%)] 그 비중은 국가 지정(37.7%)이 도 지정(23.4%)보다 높은 편이다. 고가의 뒤를 이어서 공예, ‘출토 일괄’, 예능, 의례, 양조, 민속놀이, 생업 관련 등의 순서가 된다.

보다 구체적인 검토를 위해서는 문화재 지정에 있어서의 시기별 추이를 살펴볼 필요가 있다. (시기 구분에 있어서는 1961년 문화재보호법 시행 이후 1971년 4월 새마을운동 시행까지 문화재의 개념을 도입하고 민속 관련 문화재를 지정하기 시작했던 시기를 제1기, 새마을운동 이후 1982년 문화진흥법 개정까지 정부와 학계에서 민속에 대한 부정적인 입장을 보였던 제2기, 1990년 문화부 신설까지 지방문예의 진흥에 주력했던 제3기, 1990년 문화부 신설 이후 전통문화를 문화자원으로 모색하기 시작한 제4기로 나누어 볼 수 있다.)¹⁾ 이에 따른 현황은 아래의 표와 같다.

<표 1. 시기별·분야별 충청남도 민속 관련 문화재 지정 현황>

시기	국가 지정								도 지정								문화재자료								계						
	생 업	의 식 주	공 예	사 회	의 례	놀 이	예 능	마 을	기 타	계	생 업	의 식 주	공 예	사 회	의 례	놀 이	예 능	마 을	기 타	계	생 업	의 식 주	공 예	사 회		의 례	놀 이	예 능	마 을	기 타	계
제1기('61~'70)		2			1		1		4	8																					8
제2기('71~'81)			1						3	4		7	2			1				3	13										17
제3기('82~'89)	11	2			1				3	17	2	9	2		2		1		2	18		8	1		4				2	15	50
제4기('90~)		2						1	3	6	1	6	6		5	2	7		6	33		1	1	1	1				1	5	44
계		15	3		1	1	1	1	13	35	3	22	10		7	3	8		11	64		9	2	1	5				3	20	119

여기서 가장 두드러진 특징은 1980년대에 문화재 지정이 급증한 사실이다. 특히 1982년 이후 1990년대 초반까지 꾸준하게 증가하는 추세를 보인다. 1982~1989년까지 문화재로 지정된 사례는 50건으로, 전체의 42.0%를 점하며, 1992년까지는 61건(51.3%)에 달한다. 문화재 자료를 제외했을 때에도 총 100건 가운데 35건(35.0%)을 차지한다. 소위 ‘비지정문화재’를 1984년 5월 17일을 기하여 일괄 문화재자료로 등재했는데, 이 또한 전통문화에 대한 정부의

1 연도별 현황을 살핌에 있어서는, 정부의 문화정책의 추이에 따른 시기 구분의 필요가 있다. 우선 1961년 문화재 보호법의 시행이 가장 큰 변수가 되고, 이어 1971년 4월의 새마을운동, 1982년 문화진흥법 개정과 그 뒤를 이은 1983년 지방문예진흥 5개년 계획의 시행, 그리고 1990년 문화부의 신설을 기준으로 할 수 있다. 각 정책 시행에 따른 문화정책의 차이는 한국 문화예술진흥원의 보고서들을 참조할 수 있다. 『문화예술진흥백서』(1985), 『문화예술』(1989년 1·2·11·12월호) 등. 정은주는 구체적인 시기 구분을 하지는 않았으나, 각 시기별 변화를 강릉단오제의 변화에 있어서 중요 변수로 보고 있다. 정은주, 1993, 「향토축제와 ‘전통’의 현대적 의미 : 강릉단오제의 연구」, 서울대학교 석사학위논문.

남다른 관심을 보여주는 증거라 할 수 있다.

1980년대의 경우, 한편으로는 전통민족문화 개발과 창달을 기치로 정부의 적극적인 지원이 이루어졌고, 다른 한편으로는 학생운동 등에서도 전통문화를 사회적 기호로 내건 시기였다. 이러한 사회적 분위기 속에서 민속자원들이 부각되었다.

둘째, 1980년대의 열기는 1990년대 중반 일시 주춤하였으나, 1996년 이후 다시 급증세를 이어간다. 1990~2002년 1월까지 문화재로 지정된 사례는 총 44건(40.0%)인데, 1996년 이후 6년 동안 지정된 사례가 32건(전체의 26.9%)으로 절대 비중(72.7%)을 점한다. 1990년대 후반 전통문화를 문화자원으로 활용하고자 하는 열기가 고조되었는데, 2000년을 전후로 한 문화재 지정의 급증은 그러한 배경에서 가능했던 것으로 해석할 수 있다.

셋째, 1982~1989년의 문화재 지정에 있어서의 편향성이다. 특히 고가(古家)의 비중이 월등하여, 당 시기 전체 50건 가운데 26건(52.0%), 지정 문화재 고가 총 37건의 70.3%를 점한다. 그 이전에 지정된 경우가 5건, 제4기에는 6건(13.6%)에 불과하여 대조를 이룬다.

이는 한국건축사학계의 적극적인 활동에 힘입은 것으로, 1979년경부터 하회와 양동 등 소위 ‘전통가옥밀집지역’에 조사·연구로부터 시작되어²⁾ 1984년 마을 전체를 중요민속자료로 지정하는 결실을 맺게 된다. 자체의 평가에 따르면, “점 단위의 문화재에서 면 단위의 지정으로” 발전을 이루게 된 것이다. 그리고 소위 ‘민속마을’ 지정에 제동이 걸리자, 건축사학계에서는 1988년 ‘전통건조물보존지구’를 설정하는 타개책을 마련하기도 하였다. 이 시기 고가 이외에 특기할 만한 분야는 눈에 띄지 않는다.

넷째, 1990년대 이후는 문화재 지정의 다변화로 특징지을 수 있을 듯하다. 전 시기 고가에 치우쳤던 경향은 한층 감소하였고, 다방면의 문화재가 지정되어 음악·공예·놀이·제의 등의 분야로 확대되었다. 이는 1980년대 이후 문화적 수요가 다양해지면서 나타난 결과로 해석되며, 향후 그 추세는 더욱 강화될 것으로 예상된다.

다섯째, 도 지정문화재의 급증이다. 특히 2000년(9건)과 2001년(6건)의 지정건수가 주목된다고 할 수 있다. 1995년 지방자치제의 시행 이후 지방 정부로서의 위상 강화와 연관되었음은 주지의 사실이다.

여섯째, 전체적으로 관심이 저조한 분야가 많다는 사실이다. 대표적인 사례가 무속 분야이다. 충청남도에서는 단 1건이 1998년 처음으로 지정되었다. 충청도 무속은 속칭 ‘독경쟁이’ 또는 ‘법사’로 분류되는 남자 무당의 본산이라 할 수 있는 곳이다. 또한 계룡산은 1920년 시 천교가 자리잡은 이후, 한국 신흥종교의 요람이기도 했었다. 이러한 사실을 고려한다면 충청남도 무속에 대한 무관심은 이해하기 힘들다. 다만 최근 충청도 ‘앓은 곳’에 대한 관심이 높아지는 상황이므로, 이러한 기회를 빌어 적극적인 대응이 필요할 것으로 판단된다. 또한 신도안 지역은 1984년 정부의 강제 철거 이후 과거 면모를 거의 상실하였으므로, 하루 빨리 과거 자료에 대한 기초조사가 있어야 할 것으로 짐작된다.

3. 충청남도 민속 관련 문화재 관리현황

한편 1980년 이전 소위 ‘근대화’의 장애가 된다고 ‘판단되는’ 전통 민속은 ‘미신’ 등의 명목으로 타파되었다. 그리고 그나마 보존되는 일부 의례나 놀이조차 관변학자들에 의하여 주도되었고, 또한 생활의 장에서 수행되었던 것이 아니라, 일상과는 먼 공연예술화의 길을 걸었

2 경상북도, 1979, 『良洞마을 調査報告書』; 경상북도, 1979, 『河回良洞마을 調査報告書』 등.

다.

한편 민속이 무대에 오르는 과정에서는 왜곡과 변형이 발생한다. 주민이 아닌 직업적 공연자가 무대 위에서 연기를 한다는 사실 자체가 이미 변화라 할 것이다. 과거 주체였던 사람이 관객으로 변했다는 점보다 큰 변화가 없을 것이기 때문이다.

문제는 구성요소의 변화이다. 은산별신제의 경우, 주민들과의 면접과 과거의 조사자료를 살펴보면, 별신당의 탕화는 하나 뿐이었다.³⁾ 그러나 지금은 산신·장수·복신의 탕화가 모셔져 있다. 별신제와 관련한 전설에 윤색이 가해진 결과이다.

전설의 내용은 다음과 같다. 과거 어느 때인가 전염병이 돌았는데, 꿈에 한 사람이 나타나서 자신은 백제의 장수이며, 군졸들과 함께 싸움에 져서 여기에 묻혔다. 그 뼈를 거두어 묻어주면 병마를 없애주겠다고 하였다. 이에 따라 별신굿을 시작했고, 병마가 씻은 듯이 물러났다고 전한다.

그런데 중요무형문화재로 지정된 이후 복신장군과 토진대사의 요소가 끼어들었고, 토진대사는 도침대사의 와전이라는 견해가 추가되었다. 윤색에 이에 그치지 않는다. 복신장군이라는 사실을 근거로 백제부흥운동과 연관되었다고 보고, 2002년에는 문화재연구소의 주관으로, 전쟁에서 패한 백제군 전령이 은산 옛 장터에 서있는 느티나무[별신제 하당] 앞에 좌정한 장수에게 보고하는 장면이 연출되었다. 백제의 옛 땅임을 부각하려는 시대적 분위기에 편승하여, 은산장터의 별신제를 백제부흥운동과 연관시키고 있는 것이다.

‘원형을 재발견한다’는 이름으로 새로운 전통을 만들어내는 일은 전국적인 현상이다. 때로는 시대적 변화에 맞추어 자연스러운 변화라고 해석할 만한 경우도 있다. 김지영은 일제강점기에 시작된 남원 춘향제가 시기별로 변해가는 모습을 살핀 바가 있다.⁴⁾ 그에 따르면, 1931년 식민지화 과정에서 향리 출신의 소위 ‘유지’들이 권번 기생들과 함께 춘향사(春香祠)를 건립하면서 새로운 의례를 시작하였다고 한다. 당시 권번 기생들은 창기(娼妓)나 작부(酌婦)와는 다르다는 차별적 이미지를, 열녀 춘향을 통하여 부각시키려고 하였고, 각 지방 권번의 대표급 기생들이 제관을 맡았다. 일제강점기 말 권번이 해체되면서, 그 후신이라 할 수 있는 국악원에 의하여 명맥을 유지하였다. 1950년 남원군이 의례를 주관하면서, 점차 종합축제의 성격을 더해 갔으며, 1982년에는 남원시민의 날을 춘향제례일로 정하였고, 1985년에는 남원춘향제전위원회라는 임시기구가 제전을 담당하게 하였고, 1986년에는 사단법인 춘향문화선양회를 결성하기에 이르렀다. 1981년 시 승격 이후에는 관광을 특화산업으로 인식하면서 ‘춘향골’로서의 이미지를 부각시키기 위한 사업, 광한루 확장 정화사업, 관광단지 조성사업, 춘향묘 정화사업 등이 추진되었다.

강릉 단오제의 경우도 마찬가지이다. 강릉 단오제에 대한 정은주의 연구⁵⁾에서는, 본래 유래는 물론 제일(祭日)조차 불명확했다는 사실을 밝히고 있다. 그나마 일제강점기의 기록에 의하면 1909년 일본인에 의하여 폐지되었으며, 다만 5월 1일에서 7일까지 읍내 장터 한 구

3 국립민속박물관, 1998, 『한국의 마을제당(충청남도 편)』. 이 조사는 1967년에 진행된 것인데, 장수를 그린 탕화가 있었다고 하는데, 일부 주민들은 산신도가 걸려 있었다고 한다.

4 그 내용에 대하여는 2002년에 별도의 보고서를 발간한 바 있다. 오석민, 2002, 『충청남도 전통민속자원의 실태 및 관리현황』. 그 가운데 춘향제의 논의는 김지영의 논문을 정리한 것이다. 김지영, 1998, 「남원 춘향제의 연구 : 의례조직의 변화를 중심으로」, 한국정신문화연구원 한국학 대학원 석사학위논문.

5 그 내용에 대하여는 2002년에 별도의 보고서를 발간한 바 있다. 오석민, 2002, 『충청남도 전통민속자원의 실태 및 관리현황』. 그 가운데 강릉단오제의 논의는 정은주의 논문을 정리한 것이다. 정은주, 1993, 「향토축제와 ‘전통’의 현대적 의미 : 강릉 단오제의 연구」, 서울대학교 대학원 인류학과 석사학위논문.

석에서 무당이 가무를 하는 정도로 명맥을 유지하였다고 한다. 1960년대 중반 민속학자를 중심으로 관심을 가지면서 전국민속경연대회 출품 작품으로 ‘관노가면극’이 선택되었고, 1965년 전국민속경연대회에서 ‘강릉성황신제 가면극’이라는 이름으로 출품된 것을 계기로 1967년 중요무형문화재 제13호로 지정되었다. 그 이후에도 간신히 명맥을 유지하던 놀이는 1974년 향토축제를 범국가적으로 지원하는 정책이 추진되면서 축제가 활기를 띠기 시작했고, 관노가면극 보존회가 결성되었으며, 강릉부사가 대관령신을 맞이하러 가는 행렬⁶⁾ 및 햇불 (또는 등불) 행렬이 관객들의 볼거리로 채택되었다.

강릉 단오제의 경우는 이미 중단된 의례가 부활되었다고 보아도 무방하다. 이러한 사례는 충청남도에서도 확인된다. 연산 백중놀이는 1942년 이미 중단되었던 놀이를 1989년 한 향토학자가 복원한 것으로, 1990년 제31회 전국민속예술경연대회에서 종합우수상을 수상, 1991년 충청남도 무형문화재 제14호로 지정받았다.

고종과광에서 조선 성종 때 김국광(1415~1480)을 기리기 위하여 시작된 것이라 하며,⁷⁾ 2002년 재연 행사를 521주년이라 하는 것은 김국광이 타계한 이듬해를 시작한 것으로 보기 때문이다. 그리고 백중날 그가 살았던 왕대리 인근 27개 동리 주민들이 그의 묘소를 참배한 후에 두계천변에 난장을 트고 잔치를 벌였다고 하는데, 광산 김씨들이 현 연산면 일원으로 이주하면서 연산시장과 연산천변에서 행해졌다고 한다. 모든 비용은 광산 김씨 문중에서 부담했으며, 1895년 제작되어 1942년 마지막 백중놀이까지 사용되었던 용기(龍旗)도 종친회에서 보관하고 있다.

민속 행사가 먼 과거에 시작되었다고 포장하는 태도는 보편적으로 나타난다.⁸⁾ 연산 백중놀이의 경우, 고대적 전통을 강조하는 것이 아니라, 조선시대, 나아가서 특정인의 사망 후 그 업적을 기리기 위하여 시작된 전통이라고 운색하는 점이 특징이다. 신라의 명장 김유신을 운위하는 강릉 단오제, 그리고 백제가 망할 당시 패잔병을 위안하는 의례로 시작되었다는 은산별신제보다는 그 기원을 내려잡고 있다.

그러나 농사가 한가해지는 틈을 타서 장터를 배경으로, 난장을 트고 풍물을 치는 놀이라는 점을 고려할 때 조선 후기 이전으로 올려보기는 어렵다고 본다. 그런 점에서 일반적인 고색창연하게 운색한다는 ‘전통의 발명’의 범주를 크게 벗어나지는 않는다.

기원에 대한 논의 외에도 의문점은 적지 않다. 현재 재연을 할 때, 김국광이 살았다고 하는 왕대리에 전해지는 쌍룡기에게 3개의 청룡기가 기세배를 한다. 기싸움이나 기세배는 통상적으로 일터로 나가던 두 두레패가 마주 댔을 때 행해지던 것으로, 선생 또는 좌상 두레는, 기싸움의 승패에 따라 정해지거나, 때로는 각 마을의 위세, 예를 들어 영향력이 큰 지주가 사는 마을을 우대하는 바에 따르는 것일 뿐, 고정된 것은 아닌 것으로 알려져 있다. 만약 일반의 청룡기와 등급을 달리하는 쌍룡기가 있다면, 마을 단위를 넘어서는 두레 조직이 항구적으로 결성되었다고 볼 수밖에 없다.

또한 왕대리를 ‘左相’ 마을이라 하는 것은 김국광이 좌상[左議政]을 지냈기 때문이라 한다. 용기가 1895년에 제작되었다는 고증, 그리고 좌의정을 역임하였다 하여 그의 마을을 좌상 마을이라 부른다는 사실은 믿기 어렵다. 아울러 효자에 대한 표창, 또는 불효자에 대한 징벌

6 이를 통하여 아전들의 제의였던 ‘강릉 단오제’가 수령이 직접 받드는 의례로 격상한 셈이 된다.
[필자 주]

7 이하의 내용은 1991년 「충청남도 지정문화재 지정 심의조서」 참조.

8 이에 대해서는 흠스보움의 역작을 참고할 수 있다. E. Hobsbawm, T. Ranger (eds.), 최석영 (역), 1995, 『전통의 날조와 창조』, 서경문화사.

은, 동계 또는 향약의 상벌 조항을 혼동한 듯한 인상을 지울 수 없다. 불효자에 대한 징벌로서 주리를 트는 것도 ‘조리돌림’의 관행을 잘못 해석한 듯하다.

놀이 시기와 규모에 대해서도 의심스러운 부분이 있다. 우선 연산 인근이 백중놀이보다 칠석놀이가 많이 행해졌던 곳이다. 또한 연산장의 규모에 비추어 볼 때, 참여 인원이 과도하다는 인상을 지울 수 없다. 연산장은 1938년 당시, 논산장이나 강경장의 $\frac{1}{10}$ 에 미치지 못하는 규모였다.⁹⁾ 장시의 규모에 비추어 볼 때 연산 백중놀이의 인원과 규모는 과도한 감이 없지 않다.

시대적 흐름에 따른 변화는 자연스럽다 할 수 있다. 또한 문화재 담당기관이라 하여 변화에 참여 못할 바는 없다. 더욱이 일부 문화재, 특히 의례와 놀이 같은 경우에는 주민의 정체성 확립과 연관되어 있으므로, 원형 보존과 함께 참여를 유도하는 프로그램의 개발도 필요할 것이다.

이런 점에서 ‘무대공연으로 변질’되면서 ‘상품으로 전락하였다’고 비판받는 의례가, 오히려 주민의 정체성을 확립하는 데에 기여한다는 연구¹⁰⁾는 시사하는 바가 크다 할 것이다. 사실상 말 그대로의 ‘원형 보존’은 불가능한 것이며, 다만 그에 가깝게 유지할 수밖에 없다. 그 과정에서 해당 주민과의 관련성, 특히 정체성 확립의 측면은 결코 간과할 수 없는 부분이다. 그런 연후에야 소위 ‘전통’의 자발적인 전승이 가능할 것이기 때문이다.

그러나 문화재 담당기관의 시도는 이와는 거리가 멀다. 철저한 조사·연구를 진행한 경우는 찾기 힘들고, 기계적으로 전통 요소들을 첨가시킨다. 때로는 의례와 놀이가 결합되어 있는 민속 중에서, 의례 또는 놀이만을 분리하여 지정한다. 과거 현장에서 보고 들으면서 직접 참여하였던 주민들과의 면접조사도 진행되지 않은 상황에서, 재연을 위한 시나리오가 작성된다. 이런 과정 속에서, 민속행사들이 전국적으로 ‘표준화’되는 상황이 발생한다.

그 결과는 구태의연함이고, 식상함이다. 지금은 기초조사의 철저함, 그리고 재연행사에서의 참신성이 요구되는 시점이다. 경쟁력을 갖추어야 살아남을 수 있는 산업사회에서 ‘문화재 산업’으로 거듭나기 위해서는 더욱 그렇다.

4. 충청남도 민속 관련 문화재 지원 현황

무형문화재에 대해서는 여러 종류의 지원금이 지급되고 있다. 국가 지정 중요무형문화재의 경우, 정액으로 지급되는 것으로는, 년 1회 공개행사비용 지원금과 보존회 지원금이 있고, 개인에게는 기·예능보유자, 보유자 후보, 전수교육조교에 대한 활동 경비 명목의 전승 지원금, 전수장학생에 대한 수강 경비 명목의 전수장학금과 특별장려금이 있다.

시·도 지정 무형문화재의 경우, 자치단체의 여건에 따라 지원금이 다르다. 충청남도의 경우, 각 시·군에서 비정기적으로 지원하는 경우를 제외하고, 정액으로 지급되는 공개행사비용 지원금과 보존회 지원금은 없다. 그리고 기·예능보유자와 보유자 후보에게는 도와 해당 시·군이 각각 50%씩 지원하고 있으며, 전수교육조교와 전수장학생에 대한 지원은 없다.

전승지원금은 원래 생산품 제작이나 공연 등으로는 생계조차 잇기 어려웠던 까닭에 생활 보조금 명목으로 지급되던 것이다. 그리고 2000년 이후 문화재청 내부 방침으로 지원금을

9 문정창, 1941, 『朝鮮の市場』, 日本評論社. p.251.

10 정은주, 1993, 「향토축제와 ‘전통’의 현대적 의미 : 강릉단오제의 연구」, 서울대학교 석사학위논문.

일체 폐지하기로 결정한 바가 있었으나, 관련자들의 반발로 존속시키기로 결정하였다. 그러나 일정액 지원 방식을 지양하고 세부항목을 고려하여 금액을 차별 결정하는 방식으로 바뀐 결과, 지원액은 평균 ½ 수준으로 감액되었고, 향후 점진적으로 폐지하는 것을 목표로 삼고 있다.

한편 민속 관련 문화재의 경우에도 고가 보수 또는 전시관이나 전수회관 건립으로 지출되는 예산이 있다. 1993~2001년간 연도별 보수사업현황은 아래의 표와 같다.

<표 2. 민속 관련 문화재 보수사업 현황>

년도	예산액			
	계	국비	도비	군비
1994	661,384 (4.4%)	359,450 (5.9%)	160,967 (3.5%)	140,967 (4.4%)
1995	1,213,999 (11.6%)	423,520 (10.0%)	395,242 (11.1%)	395,237 (14.6%)
1996	2,068,570 (15.3%)	569,000 (12.8%)	761,785 (17.1%)	737,785 (17.0%)
1997	3,737,964 (14.4%)	1,193,816 (10.4%)	1,272,074 (16.8%)	1,272,074 (18.6%)
1998	2,457,500 (10.4%)	1,136,570 (10.2%)	660,465 (10.0%)	660,465 (11.1%)
1999	2,197,258 (6.4%)	1,188,700 (6.3%)	604,281 (6.0%)	404,277 (7.9%)
2000	2,301,087 (9.6%)	1,227,523 (8.4%)	665,497 (12.4%)	408,067 (10.3%)
2001	1,794,000 (7.6%)	1,040,000 (8.0%)	377,000 (6.8%)	377,000 (7.5%)
계	16,431,762	7,138,579	4,897,311	4,395,872

% : 당해연도 총 사업비 가운데 차지하는 비율

위의 표에서 보면, 1995~1998년 사이의 민속분야에 대한 비중이 높다. 이는 다른 분야의 사업비가 축소된 결과일 뿐, 민속 관련 예산이 증액된 것은 아니다. 다만 1997년의 경우, 금액이 확연하게 증가하였다. 전시관 또는 전수회관 3개소[박동진 판소리 전수회관, 저산팔음길쌈놀이 전수회관, 외암마을 민속관 등 총 사업비 1,720,000천원]이 동시에 건립된 때문이다.

전체적으로 민속 관련 문화재 보수사업은 대체로 전체 예산의 15%를 넘지 못한다. 관련 시설 또는 건축물의 보수에 관련 예산이 집중 배정되는 때문이다. 이처럼 현재 문화재 정비사업이란 이러한 하드웨어 중심의 정비를 뜻한다. 그러한 가운데 무형의 가치가 크고, 공연 등 활용에 초점을 맞추어야 할 민속 관련 자원의 입지는 축소될 수밖에 없다.

그러한 추세는 민속 관련 사업 가운데 건축물 보수가 전체 148건 가운데 95건(64.2%)을 차지하는 데에서 그대로 드러난다. 민속마을 정비 역시 가옥보수를 위주로 하는 사업으로, 이를 합하면 105건(70.9%)에 이르게 된다. 우선 연도별 보수사업에 투자된 예산 현황을 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표 3. 연도별 민속 관련 문화재 보수사업 현황>

연도	가옥보수	전시관	민속마을 정비	기타	계
1994	7	1	1		9
1995	15	3	1	2	21
1996	12	5	2		19
1997	16	3	1	3	23
1998	12	3	1	4	20
1999	11	4	1	5	21
2000	15		2	6	23
2001	7	3	1	1	12
계	95	22	10	21	148

다만 전시관 또는 전수회관이 꾸준히 증가하는 추세는 주목할 만하며, 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 그런데 이러한 시설들을 무조건 관련 유적지에 건립하는 것은 문제라 아니할 수 없다. 주민들의 요구에 따른다고는 하나, 홍보라는 본래의 취지를 살리려면, 외부에서 접근하기 쉬운 곳을 선정할 필요도 있을 것이다.

관련 프로그램의 개발에도 관심을 기울여야 한다. 문화재 정책을 국가가 주도하는 상황에서 관련 시설의 정비에만 주력하였으므로, 문화재 관련 프로그램은 기대할 수가 없다. 그러한 가운데 관련 개인 또는 단체에서는 문화재보호법상의 의무적인 공개행사를 치를 뿐이다.

이미 관련 연구자들이 지적했듯이,¹¹⁾ 문화재 관련 기관은 오로지 지원금 지급과 그에 따른 의무적인 공개행사의 개최 또는 출품 여부에만 관심을 갖는다. 이러한 상황에서 창의적인 공연이나 제작을 기대하기는 어렵다.

실제로 대부분의 기능보유자들은 문화재 지정을 단순히 부수입을 얻는 기회로 여길 뿐이며, ‘본연의’ 전통문화의 전승을 위한 방안이 무엇인지에 대해서도 고민하지 않는다. 오히려 공개행사에서 외부 기관 또는 연구자의 연출과 각본에 따라 수동적으로 ‘연기’를 하는 광경은 일상이 되어 버렸다.

5. 충청남도 민속 관련 문화재 관리 개선방안

1) 기초조사의 필요성

문화재를 지정함에 있어서, 전체 가운데 일부분만을 분리하여 지정하는 사례에 대해서는 이미 많은 지적이 있었다.¹²⁾ 이점에서 충청남도의 경우도 예외는 아니다. 이러한 사례들은 문화재 지정과 관리에 있어서, 보다 철저한 조사·연구가 필요하다는 주장을 뒷받침하는 것이 된다. 기존 조사에서의 오류는, 그대로 답습하여 정형으로 굳어지기 때문이다.

때로는 참여관찰을 위한 장기간의 현지조사가 필요할 수도 있다. 그리고 지정 단위의 적정성, 조작 여부, 고증 내용과 절차, 지정 명칭의 적절성 등에 대한 내용을 수록하기 위해서, 완전한 민속지 수준의 보고서를 만들어야 할 수도 있다.

이는 조사 기간의 확대, 다수 전문가의 참여 등이 있어야 가능하며, 이로 인하여 많은 비용을 수반할 수도 있다. 그러나 관련 당사자의 간단한 신청서 제출에 따라, 1~2일에 불과한 간단한 조사와 심사로 인하여 파생되는 문제점을 고려한다면, 결코 큰 비용이라 할 수는 없다.

한편 철저한 기초 조사와 연구의 목적은 오류의 수정과 지정의 투명성에서 그치지 않는다. 조사·연구 과정 자체가 홍보의 일환이 된다. 더 큰 효과를 기대하기 위해서는 연차적인 학술행사를 개최하고, 그 결과들을 정리하여 소개총서로 발간하는 것도 고려할 수 있다.

문화재 지정은 그 자체로 완결되는 것이 아니고, 국민의 문화 향유권 신장, 그리고 관광자원화까지 연결되는 사안이다. 이를 위해서 다양한 방법의 홍보방안이 강구되고 있는 바, 신

11 김세건, 「전승교육과정의 재검토와 새로운 방안 모색」, 『무형문화재의 지정 및 육성에 관한 문화이론과 정책적 실천에 관한 연구』(전경수 외, 2002), 이필영, 2002, 「충남의 무형문화재 현황과 개선방안」, 『충청남도 문화재 관리정책의 현황과 과제』(충남발전연구원, 2002).

12 김세건, 「전승교육과정의 재검토와 새로운 방안 모색」, 『무형문화재의 지정 및 육성에 관한 문화이론과 정책적 실천에 관한 연구』(전경수 외, 2002), 이필영, 2002, 「충남의 무형문화재 현황과 개선방안」, 『충청남도 문화재 관리정책의 현황과 과제』(충남발전연구원, 2002).

청단계의 사전조사는 후속연구를 위한 디딤돌로서의 의미도 크다. 특히 충청남도의 경우, 문화재에 대한 소개책자가 빈약하므로, 소개책자의 발간을 겸하여 실시할 수도 있다.

2) 새로운 자원 발굴의 필요성

기초조사의 필요성은 미지정 자원의 발굴에서 더욱 강조된다. 현재 문화재로 지정 또는 관광자원으로 활용할 가치가 큰 민속자원은 부지기수이다. 논산시의 경우만 하더라도, 조선조 역로(驛路)상에 위치하여 여러 마을 주민들의 참여하던 부적면 부인2리 지발 부인당제, 금강의 대표적인 포구였던 강경을 옥녀봉의 뱃고사, 천연기념물인 오골계를 사육하는 연산면 화악리 화골마을의 칠석놀이 등을 조사해 볼 필요가 있다.

서산시의 경우, 옛 평신진(平薪鎭)이 설치되었던 항금산(亢金山, 또는 황금산)에서 행해지는 대산을 독곶1리 황금산 풍어제, 4개 마을 주민들이 참여하였다고 하는 운산면 장승제, 고려시대 화변소(禾邊所)로 추정되며 조선시대 주사창(舟師倉)이 있었던 부석면 창리 창말의 영신당(迎神堂) 등등은 모두 주목할 만한 민속자원들이다.

3) 문화재 지정대상의 다변화

1980년경까지도 전통민속의 많은 부분이 일상에 속하였다. 농업 기계화가 초보 단계에 머물고 있었고, 주민들은 일상적으로 오일장을 출입하였다. 그러나 이제는 상황이 급변하였다. 산업화의 진전에 따라, '일상'에 속했던 전통민속자원들이 점차 주변에서 보기 힘든 과거의 유산으로 바뀌고 있다. 소로 쟁기질하는 광경도 보기 힘들고, 오일장은 이미 관광자원으로 바뀌고 있다.

나아가 최근의 관광산업의 동향에 주목할 필요가 있다. 테마관광과 체험관광이라는 흐름은 이제 추세로 자리잡았고, 그러한 가운데 다양한 수요를 충족할 수 있는 관광상품들이 등장하고 있다. 따라서 이에 따른 인식의 전환이 필요한 셈이다.

충청남도에서 2000년에 독살을 도 지정 민속자료로 지정한 것은 발전적 조치라 할 수 있다. 이외에도 전통 생업 관련 민속자원은 다양하다. 전통 자염(煮鹽), 예덕상무사와 저산팔읍상무사, 대장간 등 농·어·상업, 수렵 등과 관련된 다양한 자원과 관련 자료와 유물을 수집한다면, 최근 강조되는 전통문화의 효율적 활용에 능동적으로 대처할 수 있을 것이다.

전통 정원의 정비, 전통음식의 발굴 등 의식주 생활에 대한 관심도 필요하다. 이와 관련하여, 1983년 각 시·도 자체조사를 실시하여 수합하여 발간한 『전국민속주조사』에는 충청남도에서 조사된 민속주가 단 2사례[두견주와 소곡주]에 불과하다는 사실은 반성의 여지가 크다 할 것이다.

이와 관련하여 집중적인 조사의 필요성이 있는 대상은 종가집이다. 건물 자체가 문화재적 가치를 갖는 경우가 많고, 가전(家傳)되는 술과 음식이 많기 때문이다. 이와 더불어 부조묘(不祧廟), 가묘(家廟), 족보, 관혼상제례, 나아가서 경관이 뛰어난 묘역 등에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다. 특히 옛 연산 고을의 경우, 예학(禮學)의 고장이었다는 사실 또한 충분한 경쟁력이 있다고 판단된다.

양반 문화와 함께 관아의 풍속에 대해서도 관심을 가질 만하다. 현재 중요무형문화재로 지정된 사례 가운데 상당수는 관아, 특히 아전이 주도하던 풍속인 경우가 많다. 강릉 단오

제, 남원 춘향제 등이 대표적인 사례였는데, 충청남도에서는 홍성의 홍가신 사당과 관련된 의례가 그에 해당하는 자원이 될 수 있다.

문화재로 지정되거나, 발굴된 후 공연되는 경우에도 재조사의 필요성이 있다. 은산 별신제의 경우, 저산팔읍 장시와의 연관성, 나아가서 미당장의 장승제과의 연관성을 검토하고, 그에 따른 활용 가능성의 폭도 넓힐 필요가 있다고 본다.

민속신앙은 보통 놀이와 함께 하기 때문에 활용가치가 큰 항목으로, 지속적인 관심의 대상이 된다. 특히 과거 민속신앙의 보고였던 신도안 일원의 경우, 종합적인 조사를 제안하는 바이다. 신앙과 관련하여, 노거수를 문화재에 포함하여 관리할 필요도 있다. 보호수들이 대부분 목신제(木神祭)의 대상이기 때문이다.

이러한 대상들은 발굴할 경우에도, 타 시·도에 앞서서 선점하여야 함을 잊어서는 안 된다. 안동을 중심으로 하는 일련의 움직임으로 인하여, 조선시대 선비의 대명사였던 호서사립의 전통이 퇴색하여 버린 경험을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

다양화되는 문화적 수요에 미리 대비하는 차원에서 전반적인 자원목록을 집대성할 필요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 특히 전통민속 자원의 경우, 사회의 변화로 인하여 급격하게 소멸되고 있으므로, 더욱 그러하다.

4) 무형문화재 전수교육의 활성화

현재 문화재보호법에 의하여 3년 이상 전수교육을 받은 사람에게 전수교육이수증을 교부할 수 있고, 그 가운데 문화재 위원과 전문위원, 그리고 관계전문가 등의 심사를 거쳐 전수교육보조자를 선정할 수 있도록 되어 있다. 모두 전승의 단절을 우려한 지원 대책이다.

그러나 최소한 지금까지 ‘창조적 계승’을 실천할 수 있는 후보자가 선정된 것으로 보이지는 않는다. 비인기 분야의 경우, 전수 지원생의 부족으로 단절의 우려마저 크다는 지적은 이미 오래 전부터 있어왔거니와,¹³⁾ 현재 충청남도의 무형문화재 가운데 전수교육이 활발한 경우는 거의 찾아보기 힘든 형편이다.

현재 청년층의 참여가 저조하고, 다만 인근 노인들이 소일거리 삼아서 보존회를 지키고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황에서, 전수회관을 건립하고 관련 장비를 완비하며, 전수교육의 실태를 정기적으로 점검함으로써 감독을 강화하고, 전수교육에 대한 엄정한 평가하는 등의 조치로 효과를 기대하기는 어려울 듯하다. 오히려 무형문화재 전수교육에 대한 실태 조사가 우선되어야 할 것으로 보인다.

실태조사에는 각 분야에 고유한 전승상의 애로사항, (관광) 상품화 가능성을 포함한 주변 여건 등을 면밀히 검토하여야 할 것이다. 그리고 나서 그에 대한 적합한 대응방안을 강구해 나가야 할 것이다.

이를 위해서는 보유자와 보존회, 그리고 관계 공무원과의 심층면접, 나아가서 공연행사에 대한 참여관찰 등의 조사가 필요할 것이고, 그러한 자료를 바탕으로 개선안을 도출하여야 할 것으로 보인다. 개선안에서는 문화상품으로의 개발방향이 포함되어야 할 것인 바, 관련 당사자에게 경제적 혜택과 사회적 명성이 돌아온다면 청년층의 활발한 참여를 기대할 수 있다고 보기 때문이다.¹⁴⁾

13 김세건, 「전승교육과정의 재검토와 새로운 방안 모색」, 『무형문화재의 지정 및 육성에 관한 문화이론과 정책적 실천에 관한 연구』(전경수 외, 2002).

14 예능분야 가운데 소위 개인종목에 속하는 무용과 음악 등은 전수생과 이수자의 수는 매우 많

5) 활용방안의 다각화

문화재보호법은 ‘원형보존’을 기본원칙으로 천명하고 있다. 그러나 ‘민속에 있어서 원형이란 무엇인가?’ 하는 의문부터 해결하여야 한다. 과거의 유물만 전해지는 대부분의 문화재와는 달리, 민속은 특정인 또는 집단에 의하여 계속 연행 또는 제작되어 왔었고, 우연적인 시점에 문화재로 지정되었을 뿐이다. 바꾸어 말하면, 문화재로 지정되지 않았다면, 스스로 계속 변화했을 것이다.

그렇다고 한다면, 문화재로 지정되었다 하여, 원형 보존을 이유로, 생활을 구속하고 자연스러운 변화를 막을 수는 없다. 이러한 사실을 인정한다면, ‘민속의 원형보존’이란 단지 기록을 하는 선에서 그쳐야 하는 것일 수도 있다.

더욱이 원형보존 때문에 재산권 피해가 발생하기도 한다. 그렇지는 않다 하더라도 일상생활 자체와 연관된 경우가 많고, 특히 민속마을과 같은 경우는 생활 자체가 문화재의 일부분이다. 따라서 새로운 편의를 누리지 못한 채로, 생활의 불편을 감수하도록 강요받는 경우도 적지 않다.

따라서 관련 주민들이 민원을 제기하는 사례가 많으며, 문화재 관리에서도 일정한 타협이 이루어질 수밖에 없다. 그리고 주민들에게 불편함에 대한 보상까지 염두에 두어야 하는 것이다. 이는 문화재의 효율적 활용의 문제로 이어진다.

문화재 활용의 문제는 집단의 정체성, 관련 산업의 발전 또는 연관 효과 등과 연계된 사안이다. 특히 21세기의 주력 산업으로 부각되고 있는 관광산업의 중요한 자원이 되는 관계로 많은 사람들이 관심을 갖고 있기도 하다.

문화재를 문화관광자원으로 활용함에 있어서, 민속 관련 문화재는 원형보존 문제와 배치될 가능성도 높다. 옛 모습을 고집한다면 청소년층의 흥미를 끌기 어려우며, 반대로 현대적 감각에 맞게 바꾼다면 ‘원형보존’이라는 ‘기본원칙’에 어긋날 수도 있기 때문이다.

모든 문화재가 그렇기는 하지만 ‘원형보존’과 ‘효율적 활용’ 사이의 논란은 민속 관련 문화재의 경우 더욱 두드러진 현안이 되는 것이다. 그러나 앞서 언급했듯이 문화재 정책에서 점차 효율적 활용의 측면을 강조하기 시작하였다. 한옥마을의 관광 호텔화는 좋은 예라 할 것이다. 특히 문화재 정책의 장기적 목표가 정부 지원금의 축소 내지는 폐지이므로, 자립기반의 조성은 존립 자체의 문제가 되고 있다.

우선적으로 고려할 부분은 주변의 관련 관광자원과 연계 개발하는 방안이다. 예를 들어, 은산 별신제와 한산 모시는 동일한 저산팔읍이라는 시장권에서 모시라는 특산품의 특화를 배경으로 장터의 민속이었다. 이러한 특성을 살려 순회 개최의 방안, 그리고 모시전의 특화 및 현대화 등의 방안을 생각해볼 수 있다.

다른 성격의 자원을 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 지명도가 높은 서산마애불을 찾는 관광객에게, 운산 지역의 장승제를 부활시켜 볼거리를 제공하고, 나아가서 체험하게 할 수도 있다. 흥가신 사당과 관련한 의례를 흥주읍성 개발과 연관시키는 방안도 생각할 수 있다.

문화재청의 기본계획에서 밝힌 바와 같이, 지역축제와의 연계 방안도 강구하여야 한다. 그

으며, 보유자의 지위도 여타 종목보다 높아서 대학교수의 경우에도 보유자가 되기 위해서 심사를 신청하는 실정이다. 강정원, 2002 「무형문화재 지정과정의 문제점과 개선책」, 『무형문화재의 지정 및 육성에 관한 문화이론과 정책적 실천에 관한 연구』(전경수 외, 2002). 참고로 이는 익년도 필자가 기본과제의 주제로 삼은 것임을 밝혀두는 바이다.

러나 천편일률적인 프로그램, 5월 또는 10월이라는 개최시기 등, 지금까지의 방법으로는 경쟁력을 갖출 수는 없을 것으로 보인다. 다른 지역과는 다른 차별성을 갖추어야만 살아남을 수 있게 될 것이다.

이와 관련하여 지역축제의 개최시기를 휴가철 또는 명절로 변경하는 방안을 제안하는 바이다. 휴가철의 경우, 가족이 함께 하는 문화·체험 프로그램의 개발이 전제되어야 할 것이다. 그리고 명절의 경우, 친지들이 한 자리에 모이는 기회라는 특성을 살려 ‘만남의 장’ 등을 개발할 수 있다. 문중 모임, 학교 동창회 등과 연계시켜 귀향객과 고향 친지들이 함께 어울릴 수 있도록 하는 것이다. 특산물 장터를 함께 개설하여 고향을 떠날 때 선물을 마련하는 기회를 마련할 수도 있다.

미발굴 자원의 경우, 문화재로 지정하지 않은 채 활용하는 방안도 모색해볼 수 있다. 예를 들면, 비지정 민속마을 조성을 생각해 볼 수 있다. 해안지역의 경우, 갯마을이라는 지명도를 이용하여 넓게 발달한 갯벌을 활용할 수 있으리라 본다. 최근 민속마을에 대한 관심이 고조되고 있는데, 현재까지 어촌을 선정한 사례가 없으므로, 어촌민속과 생태환경을 결합한 형태의 가치 ‘생태민속어촌’의 체험공간을 조성할 수도 있다.

개별화되어 관광객을 유인하지 못하는 공예부문의 경우, 집단화를 통하여 활로를 모색할 수도 있다. 공예 기술은 보유자의 연고지를 고집할 필요가 적은 만큼, 관광지 또는 교통 요충지에 일정 공간을 선정하여 (가칭 ‘충청문화타운’), 전시·홍보·공연·제작·판매의 효과를 동시에 노릴 수도 있다. 그러할 경우, 단절 가능성이 큰 전승 분야에 대한 관심도 유인할 수도 있고, 정기적인 경연대회의 개최 등을 통하여 명소로서 부각시킬 수도 있을 것이다.

6) 지역 문화재 전담기구의 설립

현재 문화재청에서는 2006년까지 일부 업무를 지방자치단체에 이양 또는 위임할 계획을 세우고 있다. 일본의 경우에도 많은 업무가 지방자치단체, 특히 지방교육청에 이양 또는 위임되어 있다. 문화재 정책에 관한 한 일본의 예를 따르는 경우가 많고, 또한 지방자치체가 정착되어 가고 있으므로, 그러한 추세는 가속화될 것으로 예상된다.

따라서 자치단체로서는 중앙으로부터 위임되는 업무에 대한 대응책을 모색하여야 할 것으로 보인다. 도립 문화재 관련 연구소의 건립은 이러한 차원에서 검토될 수 있다. 산발적으로 계획·시행되고 있는 문화재 관련 업무를 종합하고, 시행과정에서의 투명성을 확보할 필요가 있기 때문이다. 아울러 조사·연구에서부터 수집·정리 및 전시와 활용에 있어서 종합적인 청사진을 마련하고, 포괄적으로 관리할 수 있다.

문화재 정책은 일개 부서에서 전담하기에는 너무 벽찬 규모이다. 더욱이 최근 충청남도에서 개발사업이 급증하는 추세를 보이고 있으며, 향후 더욱 증가할 것으로 예상된다. 이와 관련한 조사, 그리고 그에 따르는 관련 유품에 대한 처리는 현안으로 떠오르게 될 것이다.



조선후기 기호유학의 정수(精髓)를 맛보는 논산지역 유교문화 기행

임 선 빈 (충청학연구부장)



잊혀진 논산의 선비 이미지
논산은 호서 예학의 산실
향교와 서원이 많았던 논산
호서예학 1번지 둔암서원
사제동행의 상징 임이정과 팔괘정
계백의 충절이 스며있는 고장
양천허씨의 절행은 강요가 아닌 선택
종부(宗婦)의 손길로 다듬어지는 유증고택
조선후기 '강남의 8학군' 노성의 종학당
참된 선비상은 개혁적이고 진취적



잊혀진 논산의 선비 이미지

오늘날 기성세대 남성들은 대부분 '논산' 하면 가장 먼저 연무대의 제2훈련소를 떠올린다. 무릎과 팔꿈치가 까지도록 기었던 각개전투장, 눈물 콧물 흘리던 화생방훈련장, 밤새 팬티바람으로 구보하던 연병장, 모두가 그리 아름다운 추억만은 아니다. 좀더 학구적인 사람이라면 초등학교 때부터 들어왔던 백제의 마지막 충신 계백장군이 불굴의 투지로 싸우다 전사한 황산벌을 기억하고, 주부들에게는 모 방송국 TV의 인기드라마 '정 때문에'의 촬영장소였던 근대도시 강경의 포구와 젓갈시장이 익숙할 것이다. 또한 최근 논란이 되다가 시로 승격된 계룡 신도시(신도안)의 3군사령부도 논산의 지역 이미지 형성과 밀접한 관련을 갖고 있다. 그런데 이와 같은 군사도시 논산에 대한 강한 인상은 논산이 과거 수 백년간 선비의 고장으로 조선시대에 수많은 인물들을 배출하였으며, 유교 문화자원이 많이 남아 있는 선비문화의 중심지였다는 사실을 종종 망각하게 한다.

선비는 학식과 인품을 갖춘 사람에 대한 호칭으로서, 특히 유교이념을 구현하는 인격체 또는 신분계층을 가리킨다. 선비문화의 전성기인 조선시대에 충청도는 선비문화의 중심지였다. 조선시대 우리 나라의 유학은 크게 영남유학과 기호유학으로 대별되는데, 조선후기 기호유학의 중심은 바로 충청도였다. 조선 후기 300년간의 중앙정계는 대체로 기호세력이 주도하였는데, 기호학과 가운데 율곡 이이의 적통을 계승하는 김장생·김집·송시열·권상하 등이 모두 충청도 출신이며, 원래 송시열의 수제자였다가 후에 노·소분당이 되면서 갈라선 명재 윤증도 충청도 분이다.

조선시대 유교문화의 난숙기는 17세기인데, 이 시기의 주도적인 위상에 있던 유학자들은 기호, 그 중에서도 호서출신이 절대 다수였으니, 이는 선비 중의 선비라고 할



사계 김장생. 문화관광부에서 2003년 7월에 “이달의 문화인물”로 선정하여 생애와 업적을 기리고 각종 선양사업을 펼친 바 있다.

수 있는 산림도 예외가 아니었다. 산림(山林)은 조선시대 산곡림하(山谷林下)에 은거해 있으며 학덕을 겸비하여 국가로부터 징소를 받은 인물로 산림지사(山林之士), 산림숙덕지사(山林宿德之士), 산림독서지사(山林讀書之士)의 약칭이다. 산림은 과거를 거치지 않고 향촌에 은거해 있으면서 유림(儒林)의 추앙을 받았으며, 정계를 떠나 있어도 정치에 무관심하였던 것은 아니며, 정계에 진출해 있다 해도 항상 산림에 본거지를 가지고 있는 조선후기 특유의 존재로서, 이들의 명성은 자기 자신을 스스로 드러내려고 노력해서 얻은 것이 아니라 수양을 통해 이루



강경 황산의 암각문 '청초암'. 우암 송시열이 새겼다고 전해진다.

어진 것이었으므로, 과거시험을 거치지 않았으면서도 과거를 거친 관료보다 더 존중되는 선비였다. 17세기 산림의 거주지별 분포를 보면, 현재 조사된 38명 가운데 충청도가 17명, 경기도가 7명, 경상도가 5명, 전라도·강원도가 각각 2명, 평안도가 1명, 미상 4명이다. 그런데 충청도 출신 가운데 김장생(연산), 김집(연산), 윤순거(노성), 윤선거(노성), 윤원거(노성), 윤증(노성) 등이 논산출신이며, 송준길(회덕), 송시열(회덕), 이유태(금산·공주) 등도 논산에서 수학했다.

논산은 호서예학의 산실

조선시대 유학계의 유명한 3대 논변으로 사단칠정론, 예론, 인물성동이론을 거론한다. 이 가운데 예학은 이론



학인 성리학을 실천 학문으로 승화시킨 조선 후기 사상사에서 주목해야 할 흐름의 하나이다.

여말에 중국으로부터 수용된 성리학은 우리나라에서도 16세기에 이르면 조선적 유학이라고 불릴 만큼 깊이 연구되기 시작했고, 17세기에는 임진왜란 이후 실학이 대두하기 전 1백년간을 예학시대로 규정할 만큼 예학이 크게 발전하였다. 특히 17세기 예학은 가례를 시행하기 위한 이해 차원에서 넘어서, 예제를 철저하게 고증하여 예의 근본정신을 확립하고, 당시 상황에 합당한 예제 정립을 추구하였다. 예학의 바탕 위에 도학자들은 몸소 엄격하고 철저하게 예를 실천하였으며, 또한 당시의 불합리한 예제를 비판하고, 상황과 현실에 맞도록 주체적으로 예제 질서를 수정하였다.

이 예학의 시대 문을 연 분이 바로 연산출신의 사계 김장생이다. 김장생은 율곡 이이의 성리학을 계승하고 예학을 정립하여 한국 예학의 종장(宗長)이 되었으며, 그 제자인 우암 송시열은 한국 춘추정신의 사표(師表)가 되었다.

17세기에 논산에서 이루어진 예서로는 김장생의 가례집람, 의례문해, 상례비요, 김집의 의례문해속, 윤선거의 가례원류, 윤증의 의례문답, 상제례유서 등이 있다. 이 가운데 가례집람과 의례문해는 조선 예서 가운데 학문여건을 구비한 초기적인 예서이며, 향후 예학의 연구 방향을 제시하고 있다.

최근 논산에 위치한 건양대학교에 예학교육연구원이 설치되어 활발한 예학연구와 예절교육이 이루어지고 있



| 노성향교 |

는 것은 이와 같은 논산의 역사적 전통이 반영된 것으로 여겨진다.

향교와 서원이 많았던 논산

예학의 고장인 논산에는 조선시대에 유교 교육기관인 향교와 서원이 많이 건립되었다. 향교와 서원은 조선시대 지방의 각 고을에 설립되었던 교육기관으로 유학적 사회분위기와 교화, 인재 양성과 그 활동기반으로서 매우 중요한 기능을 담당한 기구였다.

향교는 고려와 조선시대 지방에서 유학을 교육하기 위하여 설립한 관학교육기관으로 고을마다 1개의 향교가

설립되었다. 오늘날의 논산시는 조선시대의 연산, 니산(노성), 은진이라는 세 고을이 1914년에 한 고을로 합쳐지면서 논산군이 되었다. 따라서 논산에는 연산향교, 노성향교, 은진향교라는 3개의 향교가 남아있다.

서원은 중요한 사설교육기관이자 선현(先賢)을 제사하는 제향처(祭享處)였다. 조선시대 서원은 전국에 900여 개가 세워져 있었는데, 논산지역에는 국가로부터 공인받은 사액서원으로 돈암서원 노강서원 죽림서원이 세워졌고, 이외에도 구산서원 금곡서원 봉곡서원 충곡서원 행림서원 효암서원 휴정서원과 궐리사 등이 있었다. 조선 후기의 서원은 1871년(고종 8) 대원군의 서원정리에 의해 대부분이 훼철되고 전국에 47개만 남게 되었다. 이때 충청도에는 5개의 서원이 남아 있었는데, 오늘날의 충청남도에는 논산시에 위치한 돈암서원과 노강서원 2곳 뿐이었다. 현재 충남에 있는 그 외의 서원은 모두가 대원군시기에 훼철되었던 것을 후에 복원한 것으로 조선시대의 원형을 유지하는 것은 아니다.

조선예학 1번지 돈암서원

돈암서원은 논산에서 대전으로 향하는 국도의 우측 도로변에 위치해 있다. 팻말은 도로변에 설치되어 있지만, 서원 주변이 제대로 정비되어 있지 않아 아쉽음이 크다. 특히 자동차로 대전에서 논산방면으로 달리다가 서원에 진입하려

면 매우 불편하여, 필자의 지인 중에는 돈암서원을 방문하다가 미세한 교통사고를 내기도 하였다.

돈암서원(遯巖書院)은 김장생의 문인들이 스승을 추모



| 돈암서원 묘정비 |



| 돈암서원 |

하여 사우를 건립한 뒤 위패를 봉안하고 제사를 지내오다 사당 앞에 강당을 건립하면서 서원의 단초를 열었다. 창건시 김장생(金長生)을 주향으로 설정하였으며, 1658년(효종 9) 김집(金集)을 추배하였고, 1659년(효종 10) 사액 되었다. 이후 1688년(숙종 14)에 송준길(宋浚吉), 1695년에는 송시열(宋時烈)을 각각 추배하였는데, 이상의 4위는 모두 성균관과 향교에서 제향하는 동국 18현에 포함되어 있는 인물이다.

창건 당시에 서원 서북쪽에 '돼지바위'가 있어서 서원의 이름을 '돈암'이라 하였다 하는데, 현재의 돈암서원 주변에는 돼지바위가 보이지 않는다. 원래 돈암서원은 현 위치에 있었던 것이 아니고, 신독재 김집의 불천지위 사당(부조묘)에서 가까운 호남선 철도변(연산면 임리 249번지)에 있었다. 1881년(고종 18)에 서원이 지대가 낮아 홍수 때에는 뜰 앞까지 물이 차므로 조금 높은 지대인 현재의 위치로 이전한 것이다. 따라서 현재의 돈암서원 건물 배치는 원래의 돈암서원 모습과는 차이가 있다.

돈암서원의 외삼문인 입덕문을 들어서면 넓은 강학공간에 놀라게 된다. 강당이 3개나 있으니 양성당, 응도당, 정회당이 그것이다. 특히 정면 5칸, 측면 3칸으로 겹처마맞배지붕인 응도당은 강당의 규모도 규모려니와 예서(禮書)에 기재된 구조를 그대로 고증한 한국 유일의 건축 양식으로 전문가들의 많은 관심을 끌고 있다. 역사학도보다도 고건축을 연구하고 공부하는 분들의 답사코스로서 더 각광을 받고 있다. 필자는 일찍이 논어를 읽으면서 궁금했던 승당제자(昇堂弟子), 입실제자(入室弟子)의 의미를 응도당을 통해 쉽게 이해할 수 있었다. 양성당은 강학공간의 넓은 마당을 두고 입덕문과 마주보며 사당의 바로 앞에 위치하고, 양성당의 서측에 장판각과 정회당이 있다. 정회당은 원래 돈암서원의 강당이 아니고, 사계 김장생의 아버지인 황강 김계희가 공부하던 서당을 후에 옮겨 세운 것이라고 한다. 장판각에는 사계전서, 황강실



| 돼지바위 | 돈암서원 명칭이 여기에서 유래되었다.



| 정회당 |

기, 신독재전서(유고), 사계유고, 경서변의, 가례집람, 상례비요 등 7,000여판 이상의 목판이 보관되어 있다. 광산김씨 후손의 말에 의하면, 8·15 광복 이후 6·25전쟁 시기에 많이 훼손되었다고 하는데, 주로 아이들의 쓸매판으로 인기가 높았다고 한다. 돈암서원 양성당 앞 뜰에는 1669년(현종 10)에 세운 묘정비가 서 있다. 돈암서원이 건립되면서 김장생, 김집 부자의 학문을 칭송하고, 서원건립의 과정 및 각 건물의 구조와 의의를 적은 것으로 송시열(宋時烈)이 비문을 짓고, 송준길(宋浚吉)이 쓴 글씨이니 눈여겨 볼만 하다.

돈암서원의 강학공간은 오늘날에도 방학을 이용하여 한국사, 동양철학 등 동양학을 전공하는 학자들이 모여 매년 강독하고 학술모임을 개최하는 장소로 애용되고 있다.

사제동행의 상징 임이정과 팔괘정

오늘날 젓갈시장으로 널리 알려진 강경은 한말 일제시기에 번성한 도시였다. 그리하여 강경에는 일제시대의



| 임이정 |

건물이 많이 남아 있다. 그러나 강경에는 조선후기 선비의 자취도 남아 있다. 황산의 죽림서원과 임이정·팔괘정 등이 그것이다.

임이정(臨履亭, 강경을 황산동 95번지)은 1626년(인조 4)에 사계 김장생이 건립하여 후학들에게 강학하던 곳으로 원래 황산정(黃山亭)이라고도 했다. 「임이정기(臨履亭記)」에 의하면 '臨履亭'이란 「시경(詩經)」의 "두려워하고 조심하기를 깊은 못에 임하는 것 같이하며, 얕은 어름을 밟는 것 같이 하라"는 구절에서 연유하고 있다고 한다. 건물은 정면 3칸, 측면 2칸의 소박한 모습이다.

한편 황산의 가장 높은 봉우리 서향사면에 팔괘정(八卦亭)이 위치한다(강경을 황산동 86번지). 팔괘정은 송시열(宋時烈)이 건립한 정자로서 이울곡을 추모하며 당대의 학자 및 제자들을 강학하였던 장소로 전해진다. 건물은 정면 3칸, 측면 2칸의 규모이다. 팔괘정 부근에는 건물의 초석으로 보이는 석재 수기가 흩어져 있고, 건물 뒤편 암벽에는 송시열이 각자했다고 전하는 '靑草岩(청초암)', '夢挂壁(몽괘벽)' 등의 글씨가 새겨져 있다.

일설에는 우암 송시열이 스승인 김장생(金長生)이 임이정(臨履亭)을 건립하고 강학을 시작하자 스승과 가까



| 팔괘정 |

운 곳에 있고 싶어하는 제자의 마음으로 팔괘정을 건립하였다고 한다. 임이정과 팔괘정은 150m 거리 안에 있다. 임이정과 팔괘정을 방문하면 오늘날에도 스승과 제자의 글 읽는 소리가 바람결에 들려 오는 듯 하다. 오늘날 매년 5월 15일에 기리는 스승의 날이 1958년의 강경여자고등학교(현 강경고등학교) 청소년적십자(RCY) 단원들의 사은활동에서 시작되었다고 하니, 이 또한 임이정, 팔괘정의 유혼이 아닌지 모르겠다.

계백의 충절이 스며있는 고장

논산에는 백제의 역사에서 충의와 절의를 상징하는 계백(階伯, ?~660)장군을 주벽으로 모시는 충곡서원이 있다. 계백은 660년 김유신(金庾信)과 소정방(蘇定方)의 나당연합군이 백제의 요충지인 탄현(炭峴)과 백강(白江)으로 진격해오자, 결사대 5천인을 뽑아 거느리고 황산(黃山)벌에 나가 5만여 신라군을 맞이하였다. 그는 전장에 나아가기에 앞서 “한 나라의 힘으로 나·당의 큰 군대를 당하니 나라의 존망을 알 수 없다. 내 처자가 잡혀 노비가 될지도 모르니 살아서 육보는 것이 흔쾌히 죽어 버리는 것만 같지 못하다.”고 하고는 처자를 모두 죽이고 나라를 위하여 목숨을 버릴 것을 각오하였다.

또한, 병사들에게도 “옛날 월왕(越王) 구천(句踐)은 5천명으로 오왕(吳王) 부차(夫差)의 70만대군을 무찔렀다. 오늘 마땅히 각자 분전하여 승리를 거두어 나라의 은혜에 보답하라.”고 격려하였다. 그의 결사대는 험한 곳을 먼저 차지하여 세 진영으로 나뉘어 신라군에 대항하였다. 목숨을 버릴 것을 맹세한 5,000 결사대의 용맹은 신라의 대군을 압도할 만하였다. 그리하여 처음 신라군과의 네번에 걸친 싸움에서 모두 승리를 거둘 수 있었다.



충곡서원

그러나 반굴(盤屈)·관창(官昌) 등 어린 화랑의 전사(戰死)로 사기가 오른 신라의 대군과 대적하기에는 그 수가 너무나 적었다. 결국, 백제군은 패하고 계백은 장렬한 최후를 마쳤다.

계백은 관창을 사로잡았으나 나이가 어린 점을 들어 그를 살려보내고 있을 뿐만 아니라 재차 생포 후에 그의 목을 베어 이를 말안장에 매어 돌려보내고 있다. 비록 국운을 건 전투였음에도 도의에 입각한 행위였다고 할 수 있으며, 한편으로는 최고 지휘권자로서의 계백의 성품을 보여주는 내용이다. 또한 신라가 처음에는 불리하였으나 김영운과 관창 같은 어린 화랑들의 목숨을 담보로 하여 전투상황을 반전시켰던 점으로 미루어 보아 초전에는 계백이 이끄는 5천결사대가 우세한 입장에 있었음을 알 수 있다. 이 점은 적은 수의 군사를 가지고 매우 효과적으로 대응하고 있었음을 보여주며, 계백의 군사적 능력이 뛰어났음을 의미한다.

조선초기의 권근(權近)은 계백이 출전하기에 앞서 처자를 모두 죽인 것이 오히려 군사들의 사기를 떨어뜨려 결국 패하는 결과를 낳게 한 것이며, 계백의 그러한 행동은 난폭하고 잔인무도한 것이라고 평하였다. 그러나 서거정(徐居正) 등은 계백의 행동을 높이 평가하여 “당시 백제가 망하는 것은 필연적인 사실이기에 자신의 처자가 욕을 당하지 않도록 몸소 죽이고, 자신도 싸우다가 죽은 그 뜻과 절개를 높이 사야 한다.”고 하였다. 더구나, 백제가 망할 때 홀로 절개를 지킨 계백이야말로 옛 사람이 이

른바 “나라와 더불어 죽는 자”라고 칭송하였다. 그 평가는 이후 조선시대 유학자들간에 그대로 계승되어 계백은 충절의 표본으로 여겨졌다.

계백 장군은 연산 황산벌전투에서 최후를 마쳤다. 따라서 논산 연산지역에는 궁장골, 사장골, 판창골, 수락산, 가장골 등 계백 및 황산벌전투와 관련하여 전승되어 내려오는 지명이 많이 남아 있으며, 이러한 자료는 현 부적면 신흥리에 위치하고 있는 계백의 묘를 비정하는 하나의 기준자료가 되고 있기도 하다.

한편 계백장군 묘소가 있는 수락산(首落山) 서쪽 너머에 충곡서원(忠谷書院, 부적면 충곡리 산13번지)이 있다. 1692년(숙종 18)에 건립되었으며, 처음에는 계백(階伯)·박팽년(朴彭年)·성삼문(成三問)·이개(李垓)·유성원(柳誠源)·하위지(河緯地)·유응부(兪應孚)·김익겸(金益兼) 등 8인을 제향하였으나, 후에 10인을 추배하여 지금은 18인이 봉안되어 있다. 이 서원은 숙종 대의 노론 중진 송상기(宋相琦) 문집에 연산 육신서원의 상량문(上樑文)이 실려 있는 것으로 보아 당시에는 제향인물이 6인이었던 것을 알 수 있는데, 처음에는 사육신만 제향되었고 나중에 계백과 김익겸 2인이 추향된 듯 하다.

충곡서원은 무인(武人)인 계백이 주벽(主壁)에 제향되어 있다는 점이 특징이고, 제향 인물들이 거의 충절인이라는 공통점을 가진다. 김익겸의 경우 뒷날 아들 김만중이 추향된 것을 보면, 광산김씨라는 가문적 배경이 작용한 것으로 추측된다. 후대로 내려오며 원래의 8인 외에 10인이 더 추배되었다. 김정망(金廷望)·김홍익(金弘翼)·박종(朴種)·이민진(李敏進)·조병시(趙秉始)·김만중(金萬重)·김자빈(金自鎭)·이현동(李賢童)·이학순(李學純)·박중(朴增) 등으로, 이들은 대부분 향민(鄉民)들로서 명현(名賢)의 문인이거나 후손, 혹은 충절(忠節)이나 효행(孝行)의 행적을 가지고 있는 인물들이다.

양천허씨의 절행은 강요가 아닌 선택

“내가 생각건대 호서에는 예로부터 3대족이라 일컫는 바가 있었으니 연산의 김씨, 니산의 윤씨, 그리고 나머지 하나는 회덕의 송씨이다.”

우암 송시열이 1672년에 작성한 회덕향약 서문에 실려있는 글이다. 그는 호서지방의 대표적인 사족으로 연산의 광산김씨, 니산(노성)의 파평윤씨, 회덕의 은진송씨를 거론하였는데, 특히 연산의 광산김씨를 첫째로 꼽고 있다. 연산 광김의 변창은 조선초기에 각각 문과에 급제하여 좌의정에 까지 오른 광산부원군 김국광과 우참찬에 오른 광성군 김겸광에 의하여 정치·경제적 토대가 형성되었으며, 17세기 호서산림을 대표하는 학자인 사계 김장생과 신독재 김집 부자의 학문에 의해 호서 제일의 반열에 오른 것이다.

그러나 이에 앞서 조선 후기 연산광김의 변창은 조선초기 허씨할머니의 희생에서 시작되었다. 광산김씨유적이 분포하고 있는 고정리 마을 앞에는 열녀(烈女) 양천허씨(陽川許氏) 정려(旌閭)가 있는데, 이 정려는 광산김씨 김문(金間)의 처 양천허씨의 절부 정려이다. 허씨는 조선



| 사계김장생 묘역 |



| 양천허씨 정려 |

태조 때 대사헌을 지낸 허응의 딸로 광산김씨 가문의 김 문에게 출가하였으나, 17세의 나이로 홀몸이 되었다. 이에 친정부모는 허씨를 개가시키려 하였지만 허씨는 이를 눈치채고 몸종 하나만 데리고 개경에서 시택이 있는 연산으로 걸어 내려와 유복자인 김철산을 키우며 일생을 마쳤다. 그 후 김철산의 자손중에는 좌의정을 지낸 김국광을 비롯하여 대사헌을 지낸 김계휘, 예학의 거두 김장생, 학자이며 정치가인 김집, 김반 등 조선시대의 정치, 사상 분야의 많은 인물이 배출된 것이다. 그러니 허씨 할머니가 연산 광김 변창의 1등공신이 아니고 누구겠는가?

양천허씨의 절행은 조정에도 알려져 1467년(세조 13)에 명정받게 되었는데, 이때에 건립된 것으로 보이는 명정비가 정려각 측면에 세워져 있다. 비석의 전면에는 '節

婦許氏之閭(절부허씨지려)'라고 음각되어 있다. 정·측면 각 1칸으로 된 정려 내부에는 홍살문 형식의 명정 현판과 함께 중건기가 걸려 있다. 명정 현판에는 '節婦 藝文館 檢閱 贈議政府 左贊成

金間 妻 贈貞敬夫人 陽川許氏之閭'라고 쓰여져 있다.

사계묘역을 방문해 보면, 양천허씨는 오늘날에도 그의 7세손인 사계 김장생을 업어주고 있다. 여전히 연산 광김의 번창을 위해 애쓰고 있는 모습이다.

종부(宗婦)의 손길로 다듬어지는 윤증고택

노성면 교촌리에는 노성산 아래 기슭에 윤증고택이 있다. 명재 윤증은 윤선거의 아들로 어려서는 시남 유계에 학문을 배웠고, 19세에는 탄옹 권시의 사위가 되어 예를 익혔다. 그 후 김집에게 사사하였으며 다시 송시열에게 주자학을 배워 학문의 깊이를 더하였다. 윤증은 부친



| 윤증고택 | 충청남도 유형문화재 39호로 지정되어 있다.



명재 윤증 초상화. 코날(응고龍鼻)에서 강직함이 느껴진다.

처럼 관직에 뜻을 두지 않고 성리학에 전심하였으며 특히 예학에 밝았다. 1663년에 삼사의 천거를 받아 여러 관직에 임명되었으나 모두 사양하고 나아가지 않은 채 산촌에 묻혀 학문에만 전념하였다. 1700년에는 우의정에 제수되었지만 14번의 상소를 올려 사양하였으므로 백의정승이라 불리기도 하였다. 조선시대에 군왕의 얼굴을 보지 않고 삼공의 지위에 오른 사람은 오직 윤증뿐이라고 한다. 그가 죽은 후 나라에서는 문성이란 시호를 내렸다.

윤증고택은 윤증의 장자인 윤행교가 윤증의 말년에 건



립한 것으로 전해지고 있으며, 윤증 자신이 이 집에 거주하지는 않았다고 한다. 집을 지을 당시 근검을 미덕으로 삼고 있던 윤증은 건축 자체를 반대하였던 것으로 후

손들은 전하고 있다.

가옥은 목조 단층건물로 조선중기 상류층 주택의 전형적인 형태를 보여주고 있으며, 노성산을 배경으로 하여 좌측에 인접한 노성향교와 나란히 남향으로 배치되어 있다. 연못에 그림자를 드리운 아름다운 고택으로 1999년 모 방송국에서 '전국의 종가 10집'을 선정해 건축미와 기능성을 평가할 때 강릉의 선교장 다음으로 윤증고택이 선정된 바 있다. 고건축에 문외한인 필자가 이 아름답고 깔끔한 수백년 내려온 선비의 집에 대해 왈가왈부하는 것은 오히려 집의 품격을 떨어뜨리는 것 같다.

필자에게는 고택도 고택이려니와 19세에 노성의 파평 윤씨 문중에 와서 85세가 되기까지 66년째 선비문화를 지키면서 살아오신 양창호 할머니에게 관심이 간다. 20여년전 처음 뵈었을 때에 비해서는 이제 기력이 많이 쇠잔해지셨지만, 여전히 꼳꼳한 자세로 앉아 들려주시는 말씀(소박하지만 정성어린 노성윤씨의 제사상 차림, 종가의 간장 담그는 이야기, 글로 기록되어 있지 않은 노성윤씨 문중의 생생한 역사, 검소하고 깔끔한 윤증고택의 특징 등)을 듣고 있다보면, 은연중 종부(宗婦)에게도 선비의 기품이 배어있음을 느낄 수 있다.

조선 후기 '강남의 8학군?' 노성의 종학당

서울 강남은 아파트 값이 천장부지로 치솟아 있다. 여러 가지 원인이 있겠지만, 가장 결정적인 이유는 교육환경이 좋아서라고 한다. 소위 '강남 8학군'이라는 이곳에



노성 종학당

는 좋은 학원이 많아서 학생들의 명문대학 진학이 수월하다고 한다. 그런데 조선후기 논산의 노성에는 강남 8학군보다 교육환경이 월등했던 종학당이 있었다.

노성면 병사리(원래 丙舍란 齋室, 齋閣을 의미한다)에 있는 종학당은 지방의 명문가에서 집안 사람들의 교육을 위해 만든 문중서당이다. 이 종학당은 파평윤씨 종중의 자녀와 문중의 내·외척, 처가의 자녀들까지도 합숙, 교육시키기 위해 1640년경 동토 윤순거가 건립한 것이다. 당시 윤순거는 파평윤씨 문중자제의 교육 기틀을 마련하기 위해서 종제 윤원거, 아우 윤선거와 같이 종약 및 가훈을 제정하고, 종학당을 건립했으며, 책 기물 재산 등을 마련하고 윤순거 자신이 초대 당장이 되어 초창기 학사 운영의 기반을 닦았다. 그러나 원래 종학당의 전신이자 유서가 되는 것은 종학당 바로 뒷편에 있는 정수암, 일명 정수루이다. 이 건물은 누각과 서재가 있어 선비들이 학문을 토론하며 시문도 짓던 장소였다.

이 정수암과 종학당은 창건 후 약 340여 년간 헤아릴 수 없이 많은 인재를 배출한 학문의 요람이었으니, 노성 파평윤씨 가문의 대과 급제자 46인의 대다수가 이곳 출신이었다고 전해진다. 한 장소에서 공부한 사람들이 과거에 40여명 이상 배출된 곳은 조선시대 600년의 역사에서 전국 어디에도 없던 일이다. 아마 요즘 같았으면 노성지역에 서울 강남 지역 극성스런 학부모들의 위장전입

과 땅 투기가 꼬리를 물었을 것이다.

노성의 파평윤씨 문중에서는 이 자랑스런 종학당을 대대적으로 정비하여 요즈음에도 정례적인 문중교육의 장소로 활용하는 등 문중의식 제고에 힘쓰고 있다. 전통문화의 적극적인 활용이라는 측면에서 대단히 고무적인 일이라고 생각된다. 그러나 아쉬운 점은 이제 문중의식에서 벗어나 우리 모두의 문화유산으로 인식하여 일반인에게도 과감하게 개방했으면 좋겠다는 생각이 든다.

참된 선비상은 개혁적이고 진취적

이상은 논산의 선비문화 가운데 극히 일부만을 소개한 것이다. 조선후기 선비의 본향이라고 할 수 있는 논산에는 아직 후학들의 게으름으로 널리 알려지지 않는 곳이지만, 세공사의 손길을 기다리는 유교문화자원이 많이 남아 있다.

그런데 오늘날 우리 주위에는 선비에 대해 여전히 부정적인 인식을 갖고 있는 사람들도 있는 듯 하다. 이는 조선왕조의 멸망이 성리학과 양반 때문이라는 논리에 기인한 것으로 보인다. 망국의 책임은 일차적으로 망할 당시의 지배층에게 돌아가야 할 것이다. 이 점에서 조선망국의 책임도 상당부분 당시의 지배층이었던 양반에게 돌아가는 것이 당연하다. 그러나 20세기 초에 나라가 망한

책임을 같은 양반이라고 해서 수 백년 전인 조선 중기나 전기의 양반에게 돌리는 것은 잘못이다. 어느 나라이고 언젠가는 망하게 마련이다. 그리고 망하기 직전의 사회는 대부분 타락하기 쉽다. 그러나 로마제국이 말기 향락에 빠진 귀족들의 타락한 생활 때문에 망했다고 해서, 전성기 로마제국의 건전한 귀족들에게 그 책임을 돌릴 수 있을까? 몽고제국 원나라가 망했다고 해서, 대제국을 건국한 칭기스칸이나 쿠빌라이칸에게 그 책임을 돌릴 수는 없다. 마찬가지로 20세기초에 조선이 망했다고 해서 조선중기의 양반이나 선비에게 그 책임을 돌릴 수는 없다. 오히려 조선시대 대부분의 선비들은 같은 시기 세계 다른 지역의 지배층에 비해 건강한 도덕성을 지니고 있었다. 우리가 흔히 조선 선비에 대하여 갖고 있는 꼬장꼬장하고 깐깐하다거나 평생원같다는 표현은 조선말 망국대부(亡國大夫)가 된 열악한 상황에서 자신감을 상실하고 자기방어적으로 편향된 지식인상에 불과하다. 사람정치가 제대로 이루어지고 있던 시기의 선비들은 오히려 개혁적이고 진취적인 기상을 지닌 인물이라 보수세력의 강한 견제를 받고 있었다.

흔히 선비문화를 논하면 문약을 들먹이곤 한다. 문치주의 사회를 지향했던 조선시대의 사람정치가 강한 군사력을 보유하는 데에는 한계를 지닌 것이 분명하다. 그러나 선비 개개인은 결코 나약하지만은 않았다. 선비들의 현실비판과 개혁정신은 종종 자신의 지위와 목숨을 초개와 같이 버리기도 하였다. 이와 같은 선비정신은 오늘날의 나약한 현대인들이 귀감으로 삼아야 할 것으로 생각된다. 특히 논산에서 배출한 조선시대의 기라성 같은 선비들과 못난 후손들에 의해 그 가치를 제대로 평가받지 못하고 여전히 묻혀있는 논산의 선비문화유산을 적극적으로 발굴할 필요가 있다고 생각한다.



강독회 | 돈암서원 응도당에서 조선시대 선비들의 정신문화를 맛보고 있다.

논산지역의 선비문화 답사코스

- ① 연산의 유교문화와 황산벌 : 황산벌 - 계백장군 묘역 - 충곡서원 - 돈암서원 - 고정리 종가·재실(허씨 정려, 광산김씨 종가, 재실 등) - 사계묘역(신도비, 묘역, 재실, 부조묘 등) - 개태사
- ② 노성의 선비문화 체험 : 노강서원 - 장구리 유적(윤항고택, 사당, 묘역) - 병사리 유적(파평윤씨 종학당, 병사묘역 및 재실, 유봉영당) - 교촌리 유적(궐리사, 윤증고택, 노성향교)
- ③ 근대도시 강경과 선비문화 : 강경포구와 나루 - 죽림서원과 임이정·팔괘정 - 강경읍내의 근대 건축물

〈필자가 안내한 답사 사례〉

09:00 답사 출발

- 답사의 목적, 답사코스 등에 대한 개략적인 설명 〈차내에서〉
- 충청도의 전통문화권 구분(내포문화권/금강문화권/중원문화권)
- 계룡산의 상징적 의미 등

09:40 황산벌 도착(황령재, 황산벌)

- 황령재에서 내려다 본 황산벌
- 황산벌에서 올라다 본 주변의 산성
- 황산벌의 전략적 위치

10:20 황산벌 출발

10:40 계백묘역 도착

- 전통문화의 새로운 창조(계백묘역의 성역화 작업)
- 계백묘소, 전망대, 전시관

11:10 계백묘역 출발(차내에서 충곡서원 확인)

- 조선시대 유림의 향촌활동과 충곡서원

11:30 돈암서원 도착

- 기호유학(호서유학)의 발전과 돈암서원의 위상
- 서원과 관련된 유적과 유물 / 향교와 비교설명

12:20 돈암서원 출발

12:30 ~ 13:30 중식

14:00 고정리 도착

- 광산김씨의 연산정착과정과 번창
- 양천허씨 정려
(정려의 의미, 충효열 포장의 종류와 포장과정, 충효열 유적과 유물)

14:30 고정리 출발

14:50 사계묘역 도착

- 사계묘소, 묘역의 석물, 재실, 불천지위 사당(부조묘)

15:30 사계묘역 출발

16:00 개태사 도착

- 고려태조의 후삼국 통일과 개태사의 창건과정
- 개태사의 중요문화재(개태사지석불입상, 개태사철학, 오층석탑, 석조)

16:30 개태사 출발

- 역사탐방의 의미, 소감 등 〈차내에서 정리〉

17:30 도착(해산)

충청남도의회(의장 이복구)는 2003.9.6(토) 11:00 제172회 임시회 제2차 본회의를 열어 2003년도제2회충청남도 일반및특별회계세입세출추가경정예산안과 조례안, 농어촌특별세법유효기간연장건의안, 의원공무국외출장결과보고 의견 등을 처리하고, 지난 8월 26일부터 시작된 13일간의 의회일정을 모두 마감했다.

먼저 각 상임위원회에서는 소관 실국에서 제출한 2003년도제2회충청남도일반및특별회계세입세출추가경정예산안에 대한 예비심사를 하였으며, 이어 9월 4일과 9월 5일 2차에 걸쳐 열린 예산결산특별위원회에서는 2003년도제2회충청남도일반및특별회계세입세출추가경정예산안을 심사하였다.

◆ 예산결산특별위원회 위원명단(18명)

[위원장] 유태식 의원

[간사사] 정종학 의원

[위사원] 김광만 · 김기영 · 박동윤 · 박영조 · 성기문 · 송영철 · 엄금자 · 오찬규 의원

[위사원] 유병기 · 유영호 · 이은태 · 이종웅 · 임상전 · 조남계 · 차성남 · 최운용 의원

이번 회기동안 행정자치위원회(위원장 심정수)에서는 충청남도지방공무원정원조례중개정조례안, 충청남도시·군 의회의원선거구와선거구별의원정수에관한조례중개정조례안, 충청남도제증명등수수료징수조례중개정조례안, 충청남도제2의건국법국민추진위원회설치및운영조례폐지조례안, 2003년도제2회충청남도도유재산관리계획변경안을 심사하였으며,

교육사회위원회(위원장 유병기)에서는 충청남도천연가스자동차구입의무화시행등에관한조례안, 충청남도자동차 공회전제한에관한조례안, 충청남도환경분쟁조정수수료에관한조례개정조례안을 심의하였다.

또한, 농수산경제위원회(위원장 송민구)는 재단법인금산세계인산엑스포조직위원회설립및지원조례안을 심사하고 농어촌특별세법유효기간연장건의안을 채택하였다.

제172회 임시회에서 처리된 안건은 다음과 같다.

- ▷ 2003년도제2회충청남도일반및특별회계세입세출추가경정예산안 ≡ 수정가결
- ▶ 충청남도의회위원회조례중개정조례안 ≡ 원안가결
- ▷ 충청남도지방공무원정원조례중개정조례안 ≡ 원안가결
- ▶ 충청남도시·군의회의원선거구와선거구별의원정수에관한조례중개정조례안 ≡ 원안가결
- ▷ 충청남도제증명등수수료징수조례중개정조례안 ≡ 원안가결

- ▶ 충청남도제2의전국범국민추진위원회설치및운영조례폐지조례안 ☞ 원안가결
- ▷ 2003년도제2회충청남도도유재산관리계획변경안 ☞ 수정가결(일부승인)
- ▶ 충청남도천연가스자동차구입의무화시행등에관한조례안 ☞ 원안가결
- ▷ 충청남도자동차공히전제한에관한조례안 ☞ 원안가결
- ▶ 충청남도환경분쟁조정수수료에관한조례개정조례안 ☞ 원안가결
- ▷ 재단법인금산세계인삼엑스포조직위원회설립및지원조례안 ☞ 원안가결
- ▶ 농어촌특별세법유효기간연장건의안 ☞ 원안가결

2003年度 第1回 忠清南道一般 및 特別會計歲入歲出追加更正豫算案

修正議決調書

■ 總 括

〈 일반회계 〉

(단위 : 천원)

구 분	예 산 안	계 수 조 정 내 역			비 고
		삭 감	증 액	사 정 액	
세 입	1,979,529,000	-	-	1,979,529,000	원안가결
세 출	1,979,529,000	616,450	616,450	1,979,529,000	수정가결

※ 삭감액은 예비비에 증액조치

〈 특별회계 〉

(단위 : 천원)

구 분	예 산 안	계 수 조 정 내 역			비 고
		감 액	증 액	사 정 액	
계	578,556,000	-	-	578,556,000	원안가결
일 반	212,840,000	-	-	212,840,000	
공기업	365,716,000	-	-	365,716,000	

豫算案 削減額 調書

■ 一般會計

(단위 : 천원)

과 목	사 업 명	요구액	삭감액	증 액	사 정 액	비 고
합 계		816,450	616,450		200,000	
201-01 일반운영비	· 역사문화원 설립 · 보고서 발간	5,000	5,000		0	
201-02 행사지원비	· 역사문화원법인설립 · 창립총회 운영	3,000	3,000		0	
301-09 행사실비보상금	· 역사문화원 법인설립 창립 총회이사회 참석	450	450		0	
201-01 일반운영비	· 역사문화원 법인설립 등기 수수료 및 창립총회 운영비	8,000	8,000		0	
306-01 출 연 금	· 역사문화원 출연금	500,000	500,000		0	
307-03 사회단체보조금	· 우수선수 육성	300,000	100,000		200,000	

본 안건은 2003. 9. 3(수) 제7차 행정자치위원회의 심사를 거쳐 2003. 9. 6(토) 제2차 본회의에서 원안가결되었음.

충청남도시·군의회의원선거구와 선거구별의원정수에관한조례중개정조례안

1. 개정이유

- 「충청남도계룡시도·농복합형태의시설치등에관한법률」이 공포(03.7.18)됨에 따라 계룡시의회를 구성하기 위하여 논산시의 두마면선거구를 삭제하고, 계룡시의 선거구를 신설하여 의원정수를 조정하고
- 제3회 전국동시지방선거(02.6.13) 이후 지방자치법 제4조 제3항의 규정에 의하여 천안시「쌍용2동」이「쌍용2동」과「쌍용3동」으로 분동됨에 따라 천안시의회의원 선거구와 의원정수를 변경하려는 것임

2. 주요골자

- 논산시의 "두마면 선거구"를 삭제하고, 계룡시의 선거구를 신설하여 기초의원 정수를 조정함(안 제2조 별표)
- 천안시 쌍용2동이 쌍용2동과 쌍용3동으로 분동되어 "쌍용2동 제1선거구"와 "쌍용2동 제2선거구"를 삭제하고 "쌍용2동선거구"와 "쌍용3동선거구"를 신설하여 의원정수를 조정함(안 제2조 별표)

3. 참고자료

- 시군별 선거구 및 의원정수 조정 현황
- 계룡시 기초의회의원 선거구 획정 내역
- 관계법령(발췌)

충청남도 조례 제 호

충청남도시·군의회의원선거구와선거구별의원정수에관한조례중개정조례안

충청남도시·군의회의원선거구와선거구별의원정수에관한조례중 다음과 같이 개정한다.

제2조의 규정에 의한 「별표」중 천안시란의 "쌍용2동 제1선거구(쌍용1통내지 17통, 쌍용33통내지 34통, 쌍용42통내지 48통, 쌍용57통내지 67통, 쌍용73통내지 78통 일원) 1인"과 "쌍용2동 제2선거구(쌍용18통내지 32통, 쌍용35통내지 41통, 쌍용49통내지 56통, 쌍용68통내지 72통 일원) 1인"을 각각 삭제하고, "쌍용2동 선거구(쌍용2동 일원) 1인"과 "쌍용3동 선거구(쌍용3동 일원) 1인"을 각각 신설하며,

논산시란의 "두마면 선거구(두마면 일원) 1인"을 삭제하고, 논산시란 다음에 계룡시란을 별지와 같이 신설한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다

忠淸南道市·郡議會議員選舉區와 選舉區別議員定數

選 舉 區 別	議 員 定 數	選 舉 區 域
鷄 龍 市		
鷄 龍 市	7	
豆磨面 選舉區	4	豆磨面 一圓
南仙面 選舉區	2	南仙面 一圓
金岩洞 選舉區	1	金岩洞 一圓

신·구조문 대비표

현 행			개 정 안		
選舉區別	議員 定數	選舉區域	選舉區別	議員 定數	選舉區域
天 安 市			天 安 市		
天 安 市	26		天 安 市	26	
雙龍2洞 第1 選舉區	1	雙龍1統내지 17統, 雙龍33統내지 34統, 雙龍42統내지 48統, 雙龍57統내지 67統, 雙龍73統내지 78統 一圓	〈삭 제〉		
雙龍2洞 第2 選舉區	1	雙龍18統내지 32統, 雙龍35統내지 41統, 雙龍49統내지 56統, 雙龍68統내지 72統 一圓	〈삭 제〉		
〈신 설〉			雙龍2洞 選舉區	1	雙龍2洞 一圓
〈신 설〉			雙龍3洞 選舉區	1	雙龍3洞 一圓
論 山 市			論 山 市		
論 山 市	16		論 山 市	15	
豆磨面 選舉區	1	豆磨面 一圓	〈삭 제〉		
〈신 설〉			鷄 龍 市		
			鷄 龍 市	7	
			豆磨面 選舉區	4	豆磨面 一圓
			南仙面 選舉區	2	南仙面 一圓
			金岩洞 選舉區	1	金岩洞 一圓

참고 자료

■ 市郡別 選舉區 및 議員定數 調整 現況

구 분	선 거 구			의 원 정 수			조 정 사 유
	현행	개정	증감	현행	개정	증감	
계	209	211	2	209	215	6	
천안시	26	26		26	26		쌍용2동 → 쌍용2·3동 분동
공주시	15	15		15	15		
보령시	16	16		16	16		
아산시	17	17		17	17		
서산시	15	15		15	15		
논산시	16	15	△1	16	15	△1	두마면 선거구 삭제
계룡시		3	3		7	7	시 신설에 따른 증가
금산군	10	10		10	10		
연기군	9	9		9	9		
부여군	16	16		16	16		
서천군	13	13		13	13		
청양군	10	10		10	10		
홍성군	12	12		12	12		
예산군	13	13		13	13		
태안군	8	8		8	8		
당진군	13	13		13	13		

■ 鷄龍市 基礎議會議員 選舉區 劃定 內譯

선거구명	의원수(정수)	선 거 구 역	비 고
계	7인	(15개리, 30,729인)	
두마면 선거구	4인	(9개리, 20,786인) 엄사리(15,617), 향한리(311), 도곡리(319), 광석리(292), 유동리(2,418), 두계리(904), 왕대리(356), 입암리(199), 농소리(370)	
남선면 선거구	2인	(5개리, 8,723인) 남선리(8,484), 부남리(222), 석계리(2), 정장리(5), 용동리(10)	
금암동 선거구	1인	(1개리, 1,220인) 금암리(1,220)	

■ 關係 法令 拔萃

○ 충청남도계룡시도·농복합형태의시설치등에관한법률

제1조 (목적) 이 법은 지방자치법제7조제2항제4호의 규정에 의하여 도농복합형태의 충청남도 계룡시 설치를 목적으로 한다.

제2조(명칭과 구역) ①충청남도에 계룡시를 다음과 같이 설치한다.

명 칭	관 할 구 역
계 룡 시	충청남도 논산시 두마면 일원

②충청남도 논산시 관할구역중 두마면 지역을 제외한다.

○ 지방자치법

제4조 (지방자치단체의 명칭과 구역)

- ①지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되, 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다.
- ②자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전에 의하고, 이를 변경하거나 폐치·분합할 때에는 행정자치부장관의 승인을 얻어 당해지방자치단체의 조례로 정한다. 다만, 구역변경은 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 승인을 얻어 당해지방자치단체의 조례로 정한다.

제6조 (사무소의 소재지)

- ①지방자치단체의 사무소의 소재지와 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 사무소의 소재지는 종전에 의하고, 이를 변경하거나 새로 설정하는 경우에는 시·도에 있어서는 행정자치부장관과 미리 협의를 거치고, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사와 미리 협의를 거친 후 당해지방자치단체의 조례로 정하며, 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 있어서는 그 시·군 및 자치구의 조례로 정한다. 이 조항에 있어서의 동은 제4조제5항의 규정에 의한 행정동을 말한다.

○ 공직선거및선거부정방지법

제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ①자치구·시·군의 지방의회(이하"자치구·시·군의회"라 한다) 의원정수는 그 관할구역안의 읍·면·동【지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭 및 구역)제5항의 행정동을 말한다. 이하 같다】마다 1인으로 한다. 다만, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동(도서지역인 면·동과 군사분계선 지역내에 위치한 대성동 마을이 소속한 경기도 파주군 군내면을 제외한다)은 그 구역과 인접한 읍·면·동과 통합하여 1인으로 하고, 3만 이상의 읍과 5만 이상의 동은 1인을 증원한다.

②제1항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 7인미만이 되는 때에는 그 정수를 7인으로 한다.

③제2항의 규정을 적용받는 자치구·시·군의회의 의원정수가 그 관할구역안의 읍·면·동수보다 많거나 같을 경우, 제1항 단서의 규정에 불구하고 면과 동을 통합하지 아니한다.

제26조(지방의회의원선거구의 획정) ②자치구·시·군의원 선거구는 읍·면·동(제23조제1항의 단서의 규정에 의하여 통합된 때에는 그 통합된 구역을 말한다)을 단위로 획정하되, 선거구의 명칭·구역과 선거구별 의원정수는 시·도조례로 정한다. 이 경우 제23조제1항 단서의 규정에 의하여 1인이 증원되는 읍과 동에서 선출하는 의원수는 선거구별 1인으로 하되, 인구 1천 미만의 면과 6천 미만의 동을 통합하는 경우에는 통합하여 3만 이상의 읍 또는 5만 이상의 동이 되지 않는 읍·면·동에 통합되어야 하며, 통합하여 3만 이상의 읍 또는 5만 이상의 동이 되는 경우에는 통합하기 전의 읍·면·동을 각각의 선거구로 한다.

제28조 (임기중 지방의회의 의원정수의 조정등)

인구의 증감 또는 행정구역의 변경에 따라 지방의회의 의원정수·선거구 또는 그 구역의 변경이 있더라도 임기만으로 의한 총선거를 실시할 때까지는 그 증감된 선거구의 선거는 이를 실시하지 아니한다. 다만, 지방자치단체의 구역변경이나 설치·폐지·분할 또는 합병이 있는 때에는 다음 각호에 의하여 당해 지방의회의 의원정수를 조정하고, 제3호 단서·제5호 또는 제6호의 경우에는 증원선거를 실시한다.

5. 읍 또는 면이 시로 된 때에는 시의회를 새로 구성하되, 최초로 선거하는 의원의 수는 제23조의 규정에 의한 의원정수로부터 당해 지역에서 이미 선출된 군의회의원의 수를 뺀 수로 하고, 종전의 당해 지역에서 선출된 군의회 의원은 시의회의원이 된다.

○ 공직선거및선거부정방지법 시행령

제2조(자치구·시·군의회의원의 선거구별 의원정수 산정방법) 법 제23 조제1항의 기준에 의하여 산정된 의원정수가 7인미만이 되는 경우에는 그 선거구별 의원정수는 7인에 미달되는 수에 자치구·시·군의 인구에 대한 각 선거구의 인구비율을 곱하여 산정한 수중 정수부분이 있으면 그 정수만큼 해당 선거구에 추가하고, 소수점 이하 부분은 그 수가 큰 순으로 해당 자치구·시·군의회의원의 수가 7인에 달할 때까지 1인씩 그 선거구에 추가한다.

○ 천안시청및읍·면·동사무소소재지에관한조례

[별표] 중 "쌍용2동"란 다음에 "쌍용3동"란을 다음과 같이 신설한다.

사무소명	소재지
쌍용3동	천안시 백석동 255-1

①(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.(2003.7.1 공포)

②(적용례) 이 조례는 이 조례 시행 후 쌍용3동사무소가 개청한 날부터 적용한다.

본 안건은 2003. 9. 3(수) 제6차 농수산경제위원회의 심사를 거쳐 2003. 9. 6(토) 제2차 본회의에서 원안가결되었음.

재단법인금산세계인삼엑스포조직위원회설립및지원조례안

1. 개정이유

- 한국인삼은 인삼의 종주국임에도 불구하고, 세계시장에서 위축 추세
 - 외국의 저가·대량물량공세와 체열상승소문·농약검출 등으로 한국인삼 수요감소와 국제경쟁력 저하
 - 인삼제품 수출 '90) 165백만불 → '02)55백만불 (△ 67%)
- 호주·미국의 인삼재배·수출 등 세계시장 유통경쟁환경이 급변
 - ⇒ 인삼을 한국의 대표명품으로 육성하기 위한 대응전략 필요
- 산업자원부는 인삼을 세계일류수출전략품목으로 지정, 육성의지를 천명하였으며 농림부 등 중앙정부차원의 인삼산업 육성시책과 병행하여 한국인삼의 전 세계적 홍보를 위한 장(場) 마련
- 우리나라 인삼의 메카(Mecca)라 할 수 있는 금산에서 매년 개최되고 있는 금산인삼축제를 인삼관련세계유일의 축제로 육성, 금산의 지역문화진흥 및 인삼산업중심지로서의 위상정립.
- 이에 따라 홍보·마케팅중심의 국제행사 개최필요성 대두
 - 한국인삼의 브랜드가치제고 및 수출증대와 인삼국내수요 확대를 통한 한국인삼산업의 진흥을 위해 금산세계인삼엑스포를 개최코자 하며 행사의 성공을 위해 재단법인을 설립하고 그 운영 및 지원근거를 마련하기 위해 본 조례를 제정코자 함.

2. 주요골자

- 가. 도가 출연하여 설립하는 재단법인 명칭은「금산세계인삼엑스포조직위원회」라 하며 재단에 금산세계인삼엑스포 집행위원회 등 필요한 기구를 둘 수 있도록 함(안 제2조)
- 나. 법인의 재산은 충청남도, 관내 시·군 자치단체 및 그 외의 출연금과 지원금 등으로 조성함(안 제4조)

- 다. 도지사는 재단의 운영을 위하여 예산의 범위 안에서 운영비 등을 지원할 수 있도록 함(안 제5조)
- 라. 재단에서 매 회계연도의 세입·세출결산서와 사업실적을 매년 3월말까지 제출토록 하고 필요시 재단에 대한
검사기준을 마련함(안 제7조 및 안 제8조)
- 마. 재단의 원활한 활동을 위하여 소속 공무원 등을 파견 근무하게 하도록 함(안 제9조)

3. 참고사항

- 민법 제32조(비영리법인의 설립과 허가)
- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제4조(설립허가기준)
- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제13조(잔여재산의 귀속)
- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제14조(감독)
- 지방재정법 제14조(기부 또는 보조의 제한)
- 충청남도보조금관리조례 제4조(보조대상)
- 지방공무원법 제30조 4(파견근무)

충청남도 조례 제 호

재단법인금산세계인삼엑스포조직위원회설립및지원조례안

제1조(목적) 이 조례는 세계인삼엑스포개최와 관련한 행사의 준비와 조직의 운영을 위해 재단법인금산세계인삼엑스포조직위원회를 설립하고 그 운영에 따른 지원사항 등을 정함을 목적으로 한다.

제2조(법인의 명칭 및 기구 등) ①충청남도가 출연하여 설립하는 법인의 명칭은 재단법인금산세계인삼엑스포조직위원회(이하 "재단"이라 한다)라 한다.

②재단에 세계인삼엑스포집행위원회 등 필요한 기구를 둘 수 있다.

③이 조례에서 정한 것 이외에 재단의 운영 등에 관한 사항은 정관에 의한다.

제3조(사업) 재단은 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 세계인삼엑스포 종합계획의 수립과 집행
2. 세계인삼엑스포 행사장 부지조성 및 전시시설 설치
3. 세계인삼엑스포 조직운영과 자원조달 및 집행
4. 세계인삼엑스포 부대시설의 설치 및 운영관리
5. 기타 재단의 목적달성에 필요한 사업

제4조(법인의 재산) 법인의 재산은 충청남도과 관내 시·군 및 출연을 원하는 기관·단체 등의 출연금으로 한다.

제5조(운영비 등 지원) 도지사는 재단 경비 등 운영을 위하여 출연금을 예산의 범위안에서 지원할 수 있다.

제6조(공유재산의 대부 등) 도지사는 재단의 설립과 운영을 위하여 필요한 때에는 지방재정법이 정하는 바에 따라 재단에 공유재산을 임대하거나 대부할 수 있다.

제7조(결산) 재단은 매 회계연도의 세입·세출결산서와 당해연도의 사업실적을 다음연도 3월말까지 도지사에게 제출하여야 한다.

제8조(보고, 검사 등) ①도지사는 감독상 필요한 때에는 재단에 대하여 그 업무에 관한 보고를 하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 그 업무를 검사하게 할 수 있다.

②도지사는 제1항의 규정에 의한 검사결과 위법 또는 부당한 사항이 있을 때에는 그 시정을 명하거나 기타 필요한 조치를 취할 수 있다.

제9조(공무원 파견 등) ①도지사는 재단의 원활한 활동을 위하여 지방공무원법이 정하는 바에 따라 소속 공무원을 재단에 파견하여 근무하게 할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 파견된 공무원은 파견을 이유로 신분상의 불이익한 대우를 받지 아니한다.

제10조(잔여재산의 귀속) 재단이 해산되는 경우 잔여재산은 출연기관의 출연비율에 따라 귀속한다.

제11조(공공시설 사용 등) 도지사는 세계인삼엑스포 개최와 관련하여 필요한 공공시설을 재단에 위탁하여 사용·관리하게 할 수 있다.

제12조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

參考事項

〈민법〉

- 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사항을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

〈공익법인의 설립·운영에 관한 법률〉

- 제4조(설립허가 기준) ①주무관청은 민법 제32조의 규정에 의하여 공익법인의 설립허가신청이 있는 때에는 관계 사실을 조사하여 재단법인에 있어서는 출연재산의 수입, 사단법인에 있어서는 회비·기부금 등으로 조성되는 재원의 수입(이하 각 "기본재산"이라 한다)으로 목적사업을 원활히 달성할 수 있다고 인정되는 경우에 한하여 설립허가를 한다.

〈공익법인의 설립·운영에 관한 법률〉

- 제13조(잔여재산의 귀속) ①해산한 공익법인의 잔여재산은 정관이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다. ②제1항의 규정에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 귀속된 재산은 공익사업에 사용하거나 이를 유사한 목적을 가진 공익법인에게 증여 또는 무상 대부한다.

〈공익법인의 설립·운영에 관한 법률〉

- 제14조(감독) ①주무관청은 공익법인의 업무를 감독한다. ②주무관청은 대통령령이 정하는 사유가 있는 때에는 이사의 취임승인을 취소할 수 있다. ③주무관청은 수익사업을 하는 공익법인에 다음 각호의 사유가 있다고 인정되는 때에는 당해 공익법인에 대하여 그 사업의 시정이 정지를 명할 수 있다.

1. 수익을 목적사업 이외에 사용할 때

2. 당해사업을 계속하는 것이 공익법인의 목적에 위배된다고 인정될 때

〈지방재정법〉

- 제14조(기부 또는 보조의 제한) ①지방자치단체는 다음 각 호의 1에 해당하는 경우를 제외하고는 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 기부·보조 또는 기타 공금의 지출을 할 수 없다.
 1. 법률에 규정이 있는 경우
 2. 국고보조재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우
 3. 용도를 지정한 기부금에 의한 경우
 4. 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

〈충청남도보조금관리조례〉

- 제4조(보조대상) 도지사는 각호의 1에 해당하는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다.
 1. 법률에 규정이 있는 경우
 2. 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
 3. 도가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

〈지방공무원법〉

- 제30조의 4 (파견근무) ①임용권자는 그 업무수행과 관련된 행정지원이나 연수 기타 능력 개발 등을 위하여 필요한 때에는 소속공무원을 지방자치단체의 다른 기관·다른 지방자치단체·국가기관·공공단체·정부투자기관·국내 외의 교육기관·연구기관·기타 기관에 일정기간 파견 근무하게 할 수 있으며, 전문성이 특히 요구되는 특수업무의 효율적 수행 등을 위하여 필요한 때에는 인사위원회의 의결을 거쳐 지방자치단체 외의 기관·단체의 임직원을 파견 받아 근무하게 할 수 있다.



충남발전연구원 원장 오 제 직

다시 다가서는 중국을 보며

한국은 중국과 긴밀한 유대를 맺어왔다. 육로를 통한다면 평안도를 경유하겠지만, 바닷길 또한 중요한 교통로였다.

특히 남중국과 교류할 때는 황해를 통한 바닷길이 많이 이용되었다.

당나라와의 교역 전진 기지였던 당진포(唐津浦)는 바로 그런 연유에서 생겨난 지명이다. 당진포 외에도 내포 해안에는 과거 중국과의 교류를 입증해주는 유적들이 산재해 있다. 해미 대티고개에 있었던 안흥정(安興亭)은 중국 사신을 맞이하였던 객관(客館)이었다. 자료에는 남송(南宋)의 사신 서경(徐兢)이 황해를 건너 내포 해역에 도달하기까지의 항로가 자세히 기록되어 있다.

황해를 통한 양국간의 문물 교류는 대한제국 때까지 활발히 이어졌다. 서산에 형성되었던 차이나타운은 이러한 시점을 말해주는 좋은 증거이다. 그러나, 20세기 중반 이후 국제 정세의 변화로 중국과의 교류는 중단되었고, 중국은 한때 우리에게 잊혀진 대륙으로 남아 있었다.

1억의 중국 관광객

그렇지만, 역사는 다시 반전되어 중국은 우리에게 가장 가까운 기회의 나라로 다가오고 있다. 그것은 이미 대세가 되었으며, 머지 않은 장래에 중국의 영

향력은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 그런 가운데 인천은 대 중국의 관문으로 크게 부각되고 있으며, 인천국제공항이 건설되면서 그러한 경향은 더욱 활발해지고 있다.

1998년 중국 정부는 한국을 국외여행 자유국가로 지정하였다. 그리고, 2002년 월드컵 개최와 때를 같이하여, 중국 내부에 연예문화를 중심으로 한 한류(韓流) 열풍이 일면서 중국 관광객의 우리나라 방문과 한국 문화에 대한 수요가 급증하기 시작하였다.

이들 관광객 대부분은 인천공항 또는 인천항을 통하여 입국한 후, 동대문시장, 에버랜드, 용인 민속촌 등을 방문하고 부산, 경주와 제주도를 경유하는 것이 중국관광객의 가장 일반적인 코스이다.

숙박업소와 음식점 등 편의시설, 그리고 쇼핑·오락 등이 대부분 서울과 부산을 이어주는 경부의 축(軸)에 집중되어 있기 때문이다. 충청남도를 비롯한 여타의 지역은 놀거리, 먹거리, 볼거리, 그리고 관광기반시설이 충분히 갖추어지지 않은 것이다. 충남의 경우 아산온천, 보령, 천안 독립기념관을 찾는 경우가 간혹 있을 뿐이다.

세계관광기구(WTO)는 중국인의 해외여행객이 한 해 1억 명에 이를 것으로 추산하고 있다. 한국 방문객의 비율 또한 연간 5.7% 증가할 것으로 예상되고 있다. 과거 중국과의 교류창구였던 충남 서해안, 내포(內浦)의 잠재력에 눈을 돌

려야 할 시점이 온 것이다.

내포 해안을 관광교류의 창구로

내포는 백제이래 우리나라가 중국과 교통하던 관문이었다. 태안·서산·예산 등지의 마애불은 남중국의 영향을 받은 유적들이다. 이제 다시 중국과의 근접성, 그리고 당진항이라는 기반시설을 활용하여 중국관광객을 유인할 필요가 있다. 그런 점에서 내포에서 시작하여 백제의 고도인 공주·부여를 연계시키는 관광코스 개발이 시급한 과제라 할 수 있다.

예를 들어 보령, 안면도, 아산 등의 기반여건을 활용하고, 삼교호 합상박물관, 대천 해수욕장, 안면도, 천수만, 금강 하구언 등지에 테마공원을 조성할 수도 있을 것이다. 나아가 중국인에게 인기가 높은 금산 인삼, 보령 머드 화장품 등을 구입할 수 있는 쇼핑센터를 건립하는 방안도 검토할 만하다.

서해안시대에 상응하는 전략 가운데에는 이처럼 중국관광객을 유치하는 방안이 포함되어야 한다. 서해안고속도로를 통한 접근성의 개선뿐만 아니라, 바닷길을 통한 교류의 확대도 염두에 두어야 한다. 그 중심에는 중국이라는 거대한 나라가 포함되어 있다. 중국인에게 친숙한 충청남도 건설은 이제 우리 앞에 시급한 현안으로 다가와 있는 것이다.

백제문화 재인식하는 계기가 되기를...

얼마 전 국립공주박물관에 전시되어 있는 백제 금동불상(국보 제247호)이 도난 당하는 사건이 일어났다. 다행히 금동불상은 원래의 자리로 돌아와 이 사건은 문화재에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되기도 하였다. 그런데 정작 우리들은 이 불상의 가치에 대해서는 잘 모르고 있으며, 또한 큰 관심을 기울이지도 않았다. 관심의 부족이 오히려 이러한 사고를 불러오지나 않았나 반성해 볼 일이다.

이 금동불상은 백제시대 수도였던 공주의 의당면 송정리 절터에서 출토된 불상으로, 백제 불교조각의 정수(精髓)를 보여주고 있다고 한다. 문화재를 흠친 범인들이 백제문화재의 우수성을 우리들에게 가르쳐줬다는 것은 서글픈 현실이 아닐 수 없다.

백제문화 연구 더 투자해야

학문적으로 백제문화가 우수하다는 사실은 일찍부터 논의되어 왔다. 그렇지만 이는 학문적인 차원에서의 논의일 뿐이지 실상 일반인들에게까지는 그 내용이 구체적으로 전달되고 있지 않다는 느낌이 많이 든다. 다만 비록 늦은 감이 있지만 국가차원에서 백제문화의 우수성을 인식하여 일반인들에게 널리 알리기 위한 목적에서 백제역사재현단지를 조성하고, 현존하고 있는 백제 문화재의 정비·복원에 적극적으로 나서고 있는 것은 그나마 다행한 일이라고 하겠다.

이러한 노력에도 불구하고 이 지역에서 살고 있는 우리가 느끼기에는 아직 미흡한 부분이 남아있다. 우선 연구에 대한 투자가 부족하다는 점이다. 백제의 역사와 문화는 여전히 배일에 가려져 있는 부분이 많으며, 생각지도 못한 곳에서 새로운 문화재가 쏟아져 나와 우리를 놀라게 한다. 그러나 이러한 놀라움은 일회성으로 끝나고 다시 침묵 속으로 잦아들고 만다.

백제인들이 어떻게 살았으며, 그들이 남긴 문화가 어떤 의미를 가지고 있는가를 알고있는 이들은 흔치 않다. 우리가 백제문화의 가치를 제대로 파악하고, 이해하기 위해서는 연구에 대한 지속적인 투자가 요구되며, 이러한 노력이 부족한 상태에서 외형적인 정비에 치중할 경우 오히려 문화재의 경제적 가격만을 부각시켜 도난사고의 표적이 되는 부작용을 초래할 우려가 있다.

다음으로 백제 문화재의 정비·복원은 어느 정도 성과를 거두고 있으나 아직 문화재의 활용부분에는 소홀한 감이 있다는 점이다. 이제 문화재 정책은 단순한 연구·보존의 차원을 넘어 새로운 지역문화의 창출과 문화관광자원으로의 활용을 위한 정책적 대안이 강구되어야 한다. 한 지역사회가 보유한 문화적 자산은 지역의 정체성 확립과 동질성을 통한 사회통합, 지역발전의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 특정 문화자산이 타 지역에는 없어 그 지위가 독점적일 때 그 효용성은 더욱 크다. 충남의 경우 백

제시대 문화유산은 그러한 의미에서 주목된다.

문화재 도난사건 전화위복 삼아야

우리가 말로만 백제문화의 우수성을 외칠 것이 아니라 백제의 역사와 문화를 연구하고 복원하기 위한 지속적인 노력과 투자가 이루어져야 하며, 백제문화가 창조적인 지역문화로 거듭나기 위해서는 우리 모두의 관심이 요구된다. 또한 백제 문화재는 21세기 문화의 세기를 맞이하여 지역경쟁력을 높이고 문화관광의 활성화를 통해 지역주민의 소득증대를 이룰 수 있는 문화콘텐츠의 핵이라는 사실을 깨달아야 한다.

이제, 21세기 고부가 가치산업인 관광산업에 먼 후대까지 활용하면서 우리 역사의 위대함을 전 세계에 알릴 수 있도록 도민 모두가 한마음으로 아낌없는 지원을 경주해야 할 것이다. 공주박물관 사건을 통해 백제문화의 가치를 재인식하는 전화위복의 계기로 삼아야 할 것이다. 그리고 현재 진행되고 있는 외형적인 정비·복원 중심의 문화재 정책도 변밀한 재검토를 통해 보완될 필요가 있다.

당장의 가시적 성과에 급급하여 새로운 문화창조의 발판을 마련할 수 있는 기회를 놓치는 잘못을 범하지 않기를 기대해 본다.



자린고비정신으로 환경사랑을...

우리나라의 전통적인 구두쇠하면 자린고비(玆吝考妣)를 떠올린다. 자린고비 선비는 종이가 아까워 글씨가 써 있지 않은 책의 여백을 아껴두었다가 조상님 제사모실 때 단정히 오려내어 축문과 지방(紙榜)을 쓴다. 이처럼 지방 쓰는 종이를 아끼고자 지방에 기름을 절여 두고두고 쓴다해서 나온 이름이 바로 자린고비가 되었다.

자린고비와 관련해 들려오는 이야기는 집안마다 조기를 걸어놓고 밥을 먹을 때마다 쳐다보는 것이다. 먹지는 않고 보는 것만으로도 만족하는 근검정신을 느낄 수 있는 한 장면이다.

조상님들 환경보호 실천

우리나라의 법도 있는 집안에서는 자손 대대로 전하는 가훈이 있고 그 가훈 가운데에는 환경을 보호하고 자원을 아껴 쓰는 삶의 방식을 제시하고 있는 대목이 많이 나온다. 몇 가지 예를 들면, 빨래는 흘러가는 냇물에서 하지 말고 반드시 샘물을 퍼다가 뜰 안에서 해야한다. 왜냐하면 땀물은 유기물이 많아 곡식을 키우는데 좋은 거름이 되므로 두엄이나 텃밭에 버리기 위해서였다. 그리고 갈퀴로 나무하다 망가지거나 부러지면 그대로 버리고 오는 것이 아니라 그 대나무 조각으로 이쑤시게를 만들어 쓰되, 한번만 쓰고 버리는 일회용이 아니라 양쪽으로 깎아 쓰면 하나도 한 열흘은 더 썼다. 또 오줌이 마렵다고 아무 곳이나 누는 것

이 아니라 참았다가 집안의 갯간이나 벧짚에 누도록 한다. 이것은 좋은 거름을 만드는 원료가 되기 때문이다.

서양의 구두쇠로 상징되는 대표적인 사람은 알파공인데 몰리에르의 유명한 희곡 〈수전노〉의 주인공이다. 그는 구두쇠처럼 연상되는 이름 속에서도 근검절약의 이상적인 녹색소비자를 상징하는 이름으로 자리를 잡고 있다. 현대의 대표적인 구두쇠 환경실천 사례로는 손을 씻거나 세수할 때 손바닥이 잠길 만한 분량의 물을 세숫대에 받아서 쓴다. 그리고 그렇게 생긴 하수는 그냥 버리지 않고 걸레를 빨 때 또다시 사용한다. 손님이 와서 차 대접할 때는 종이봉지에 든 1회 1인용 홍차를 사용하되 한 봉지로 석 잔의 홍차를 우려낸다.

수세식 변기에 익숙한 아이들의 물 사용량을 줄이기 위해 자녀들의 배설 시간대를 동시에 잡도록 버릇 들인다. 수전노의 주인공이 10명의 손님을 초대하여 잔치를 치를 때에도 8명분만 준비하여 음식을 남기는 일이 없도록 가르친다.

적게 쓰고 적게 버리는 습관 길러야

이처럼 우리 선조들이나 서양에서는 어려서부터 적게 쓰고 적게 버리는 습관을 체질화하고 있다. 그런데 우리가 서양문화를 받아들일 때 잘 익은 전통은 받아들이지 못하고 걸만 번지

르한 껌데기 소비문화를 수용하여 쓰레기를 양산해내는 대량 소비국으로 자리 매김 된 것이 안타깝다.

21세기를 환경의 세기로 알고 환경보호를 위해 적게 쓰고 적게 버리는 운동을 벌이기 위한 여러 가지 실천 방법이 제시되고 있다. 그러나 중요한 것은 이러한 환경운동이 각 개인의 가치관과 생활 속의 실천에 어느 정도 각인(刻印)되고 있느냐 하는 여부이다.

우리 조상님의 좋은 환경전통이나 서양에서 비롯된 녹색소비자 운동이 환경보호라는 맥으로 여기고 훌륭한 가풍으로 정착시키는 운동을 펼쳐 가는 것이 환경실천의 첫걸음이다. 자린고비의 환경사랑 실천을 생각해보며 오늘 하루의 환경사랑 실천을 되새겨 볼 일이다.

다시 찾은 자부심, 鷄龍山 天壇

백두에서 지리까지 뻗은 한반도의 등뼈를 白頭大幹이라 한다. 남으로 달리던 큰 산줄기는 곳곳에서 가지를 쳤고, 무주 덕유산에서 한 갈래가 갈려서 북쪽으로 금강을 향하여 치받아 오른다. 이 산줄기를 우리 선조들은 錦南正脈이라 하였다. 그리고 덕유산에서 뻗은 줄기는 도중에 대둔산이라는 절경을 빚었고, 금강에 다다라서 마지막 용틀임을 하였다. 그곳이 鷄龍山이다.

산맥이 강에 맞닿는 곳이 명당이라고 믿었던 우리 선조들은, 파리를 틀 듯이 정기를 품은 그 산자락에 큰 고을을 두곤 했다. 대동강의 평양이 그러하고, 한강변의 서울 또한 마찬가지이다. 백제의 옛 서울 공주는 계룡의 자락에 안겨 錦江에 면한 고을이었다.

하늘에 제사를 지냈다는 계룡산 천황봉의 천단(天壇)은 그러한 맥락에서 이해하여야 할 유서가 깊은 유적이다. 고대에는 하늘에 제사를 올리던 5악 가운데 서악(西嶽)이었고, 조선시대에는 금강변의 웅진사(熊津祠)와 함께 국가에서 주관한 山川祭의 대상이었다.

五嶽의 한 곳, 鷄龍山

우리는 종종 주변을 아우르는 명산에 흠뻑스럽게 솟은 시설들을 보게 된다. 천황봉 정상에도 통신탑이 있었다. 통일신라 때 五嶽 가운데 하나였던 이곳 또한 예외가 아니었던 것이다.

산수가 아름다운 우리 나라는 역사적 유적들이 명산 주위에 산재한다. 계류가 흐르는 山寺와 書院·祠宇, 능선을 휘감는 山城, 그리고 바위에 새겨진 石刻은 모두 자랑스러운 문화유산들이다.

사람들이 산에 오르는 이유는 반드시

체력을 단련하기 위한 것만은 아니다. 고찰을 찾으면 마음까지 서늘해지고, 선대의 유적이 마주 대하면 저절로 고개 숙여지게 된다. 그런 까닭에 굳이 먼 곳에 있는 명산을 찾는 것이다.

그런데 우리는 종종 산을 오르는 도중에 길이 끊기는 경험을 하게 된다. 여러 이유로 통행이 통제되는 까닭이다. 얼마 전까지도 계룡산 또한 마지막 정상을 앞두고 발길을 돌려야 했다. 국가의 보호시설인 탓에 옆 봉우리에서 다만 천황봉을 건너다볼 수밖에 없었던 것이다.

천단세워 충청인 자존심 회복

그런 가운데 최근 계룡산은 곧 충청인의 상징이요, 또한 유서 깊은 역사적 유적이라는 여론이 일게 되었다. 천황봉 복원공사는 이러한 여론에 힘입어 추진된 것이다. 늦은 감은 없지 않으나, 문화유산에 대한 관심이 일게 된 것은 다행이라 하지 않을 수 없다.

복원공사를 시행하는 과정에서 다량의 유물들이 수습되었다. 본인이 재직하는 충남발전연구원에서 실시한 지표조사에 의하면, 계룡산 천황봉 정상부에 통일신라 이후 조선시대에 걸친 기와조각들이 수습되었다. 고대부터 조선시대에 이르기까지 중요한 국가 제사처였던 것이다.

이러한 결과를 토대로 옛 자취를 보존하자는 의견이 돌았고, 마침내 '天壇'이라는 表石을 세우게 된 것이다. 글씨는 조선시대 충청도가 배출한 동춘당(同春堂) 송준길(宋浚吉) 선생의 것이다. 그리고 '복원'이라는 이름으로 또 다른 훼손을 야기하지는 말자는 의견을 좇아서 표석과 함께, 봉우리 아래에 유래비(由來

碑)를 건립하는 선에서 마무리하였다.

끝나지 않은 계룡산 보전

이제 천황봉 복원공사와 함께 계룡산 길은 정상까지 이어지게 되었다. 계곡에 위치한 동학사, 감사, 신원사 등에서 시작한 발길이, 천황봉 천단에 이르러 끝을 맺게 된 것이다.

사실 계룡산은 그 자체가 문화유산이라 해도 과언이 아니다. 동학사 입구에는 사육신 등 역대 충절인들을 모신 숭모전(崇慕殿)이 있고, 신원사 옆에는 조선시대 말 鷄龍山神에게 제사를 지내던 중악단(中嶽壇)이 있다.

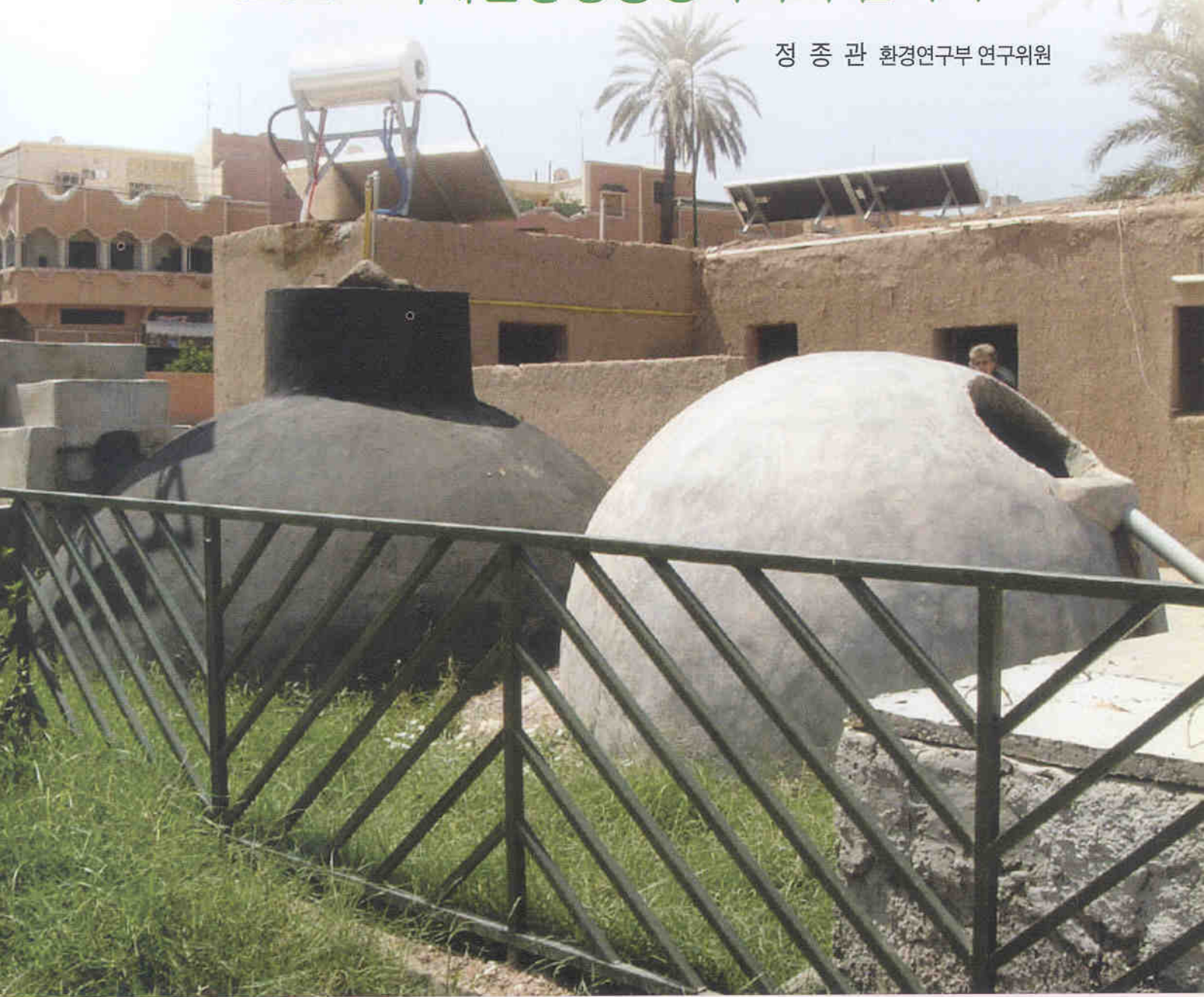
현재는 터와 함께 당간지주만 남아 있는 상신리 구룡사지 또한 관심의 대상이다. 이러한 문화유산들을 살펴보면, 단순한 등산객이 아니라 역사 탐방객 또한 관심을 둘 만한 대상이다. 그러한 까닭에 이미 전국에서 많은 사람들이 찾는 것이다.

이제 천황봉 천단 복원공사가 마무리되어 가고 있다. 그러나 계룡산에 대한 우리의 관심이 마무리된 것은 아니다. 아직도 방치된 채로 남은 우리의 문화유산들이 곳곳에 산재해 있고, 정비된 유적들에 대한 도민들의 관심 또한 소홀한 측면이 없지 않다.

앞으로는 우리들의 무관심 속에 종전처럼 천황봉 정상이 훼손되지 않도록 하여야 할 것이며, 정비된 유적들은 현재의 전통으로 살아 숨쉬게 하여야 할 것이다. 전자가 전문 연구자의 일이라면, 후자는 청년들을 가르치는 교육자의 의무가 될 것이다.

모로코 국제환경영향평가학회 참가기

정 종 관 환경연구부 연구위원



지난 6월 16일부터 6월 21일까지 모로코 마라케쉬에서 제23차 국제환경영향평가학회(IAIA)가 열렸다. 국제환경영향평가학회는 매년 국가를 바꿔 열리는 데 금년에는 전세계 75개 국가 500여명의 환경영향평가 관계자들이 참가했는데, 주로 세계은행이나 아시아 개발은행 등의 관계자들은 댐건설 도로건설 등 대규모 프로젝트 추진시 각국이 요구하는 자금지원에 있어 환경적 지속가능성이 어느 정도 보장되는가에 관심을 갖고 있다.

환경평가방법론을 다루는 각국의 환경학자와 교수뿐만 아니라 환경영향평가를 수행하는 환경건설팀 및 용역업체, 국영기업체 관계자도 참여하여 각국의 개발사업이 환경에 미친 영향이나 평가방법 개발, 환경영향평가 경험, 사례 등에 대한 정보교환 및 공유의 장으로 기능을 수행하고 있으며, 최근의 환경영향평가의 연구방향 추세는 의사결정과정에서 환경성을 적극 고려하는 대안으로 전략환경평가(SEA)에 주력하고 있는 경향을 보이고 있다.

나는 먼저 카사블랑카로 도착해서 모로코의 수도인 라

바트를 거쳐 학회장소인 마라케쉬로 갈 수 있었다. 스페인어로 하얀 집을 의미하는 카사블랑카는 포르투갈인이 처음 개척했을 때는 카사비앙코였다가 개칭된 것이라 한다. 이름 그대로 도시의 색깔은 건물들이 온통 하얀색이다. 헐리웃의 세트장에서 촬영되었지만 험프리 보가트와 잉그리드 버그만이 출연한 같은 이름의 영화 때문에도



▲ 하산2세 회교사원의 건축양식



▲ 카사블랑카 대서양안의 하산2세 모스크는 사우디아라비아 메카사원 다음으로 큰 규모이다



▲ 옛사우라의 해안포대



◀ 사막의 일출

우리에게 익숙하다. 밤늦게 공항에 도착하여 시차때문에 일찍 일어나 대서양에 접한 회교사원인 하산2세 모스케를 둘러보게 되었다. 이 사원은 1990년대 초에 준공되었는데 사우디아라비아의 메카사원 다음으로 규모가 크다. 사원의 주탑(minaret)은 높이가 200m에 이르는 큰 규모로 시내의 웬만한 곳에서는 다 보이기 때문에 길을 모르더라도 찾아갈 수 있다.

모로코의 수도인 라바트는 카사블랑카에서 해안 북쪽으로 기차로 한시간 거리에 있다. 현국왕인 모하메드 6세의 거처인 왕궁주변으로는 지난 5월 테러에 의한 폭발 사고로 경비가 엄중했다. 해안으로 이어진 유적지에는 전국왕 모하메드 5세의 능묘(mausoleum)가 있는데 독특한 복장의 근위대원이 지키고 있다. 그리고 해안가에

는 카스바(kasbah)가 있는데 우리가 대중가요로 들어본 호프집이 아니라 원주민 거주구역이나 성채를 의미한다. 외적의 침입을 많이 받아서인지 해안에는 해안포대를 비롯한 성곽이 잘 형성되어 있다.

마라케쉬는 인구 150만으로 대전과 규모가 비슷한데 1994년말 세계무역기구(WTO) 출범회의와 2001년 11월 제7차 기후변화협약 당사국회의(COP7)가 열리는 등 국제적으로 유명한 환경회의 도시다. 모로코 중부지역에 위치하여 고대로부터 번성하던 도시인데 사하라 사막의 북단에 있으나 동쪽의 아틀라스 산맥에서 흘러내리는 물에 의해 사막가운데 오아시스를 이루고 있으며 학회 장소인 PGP호텔도 그러한 속에 있다. 원래의 마라케쉬는 이 지역을 통치하던 왕국의 수도였다고 하는데 각종 성

올리브나무. 건조지대에 잘자라지만 토양을 산성화시켜 황폐화시킨다고 한다. 모로코의 주요 농산물은 건포도와 올리브 생산이다.



◀ 모로코 중부지방의 아르나 나무. 올리브와 비슷한 노란 열매는 고급기름을 생산하여 화장품제조에 쓰인다.

곽과 이슬람 사원, 유네스코 지정 세계 문화유산이 많다.

모로코인은 아랍인과 베르베르인이 주류를 이룬다고 하는데 베르베르인은 고대로부터 이 지역에 기반을 두고 살아온 원주민이지만 지금은 거의 아랍인으로 동화되어 있지만 우리가 통상적으로 생각하는 중동인이나 아프리카 흑인이 아니었다. 그래서 복장차림도 터번 대신 중절모를 쓴 긴 외투차림이 많이 띄었다. 마라케쉬에서 인상적인 것은 도시의 색조인데 이 곳의 건물은 거의 대부분이 팔죽처럼 붉은 색깔이 특징으로 이를 마라케쉬 칼라라 부른다. 이러한 색채는 지형지질적으로 테라롯사라 불리는 철분을 많이 함유한 건축재료에서 기인한다고 생각된다.

학회 첫날 일정으로는 현장방문을 택했다. 먼저 대체 에너지 개발센터(CDER)를 방문하여 그들의 에너지 현황을 살펴보았다. 모로코는 에너지의 97%를 수입에 의존하고 있으며 전력생산능력은 4,389MW로 우리나라의 1/10 수준이다. 게다가 국토는 서사하라 합병이후 71만

km²에 이를 정도로 확장된데다 인구밀도가 낮고 반사막이 많아 대규모 송전을 하기에는 불리하다. 그래서 그들이 주력하는 에너지 공급체계는 태양열, 풍력, 소수력, 가축분뇨를 이용한 바이오메스 등의 대체에너지인데 2002년에 점유율 0.24%에서 2020년까지 19%로 끌어올리기 위한 정책을 펴고 있다. 특히 태양열은 에너지밀도가 5kWh/m²·J로 높고 일조시간도 연간 3,000시간으로 우리나라의 1,827(울릉)~2,731(부여)시간보다 높다. 풍력에너지 발전현장을 보기 위해 대서양안에 위치한 옛사



▲ 당나귀타고 가는 농부



▲ 당나귀는 붉은도시 마라케쉬의 주요 운송수단



- ◀ 물이 부족한 상황에서 관상수에 공급되는 물은 물부족과 염분축적을 가속화한다.
- ◀ 골프장 리조트에 관상수로 심은 올리브나무 주위에 축적된 염분, 대수층의 발달이 미약한 데다 과도한 지하수 채수로 인한 증발후 염분이 축적된다.

위라로 향했다. 이 곳의 풍속은 초속 6~10m로 해안사구에서 부는 바람때문에 얼굴이 따갑다. 25kw 풍력발전기 2대가 40가구 정도되는 작은 마을의 전기에너지를 공급한다.

가는 도중 주요 운송수단인 당나귀로 쓰레기 마차를 끌기도 하고 짐을 싣고 가는 시골농부들도 볼 수 있었다. 그리고 주요농산물은 건포도, 올리브 등인데 마라케쉬와 옛사위라지역은 연간 강우량이 400~800mm로 반건조 지역에 해당한다. 그래서 이 지역에서만 재배되는 아르간(argan)은 나무생김새와 열매가 올리브와 비슷하다. 그러나 열매에서 추출한 향유는 양이 적고 귀해서 화장품제조에 사용된다. 모로코는 반사막지역이라 대수층의 형성이 미약하여 마을마다 집단우물에서 공급하는 식수를 쓴다. 학회가 열린 PGP호텔도 과도한 지하수를 채수하는 바람에 리조트와 골프장 주위는 염분이 축적되어

심어놓은 관상수의 생육도가 좋지 않았다.

학회가 끝나고 벵게리르의 OCP그룹의 인광석 채굴현

인광석 광산의 노천채굴 중장비 ▶



▲ 벵게리르의 인광석 노천채굴현장. 모로코는 세계최대의 인광석 및 인산 생산국이다.



사막 가운데의 리조트 시설. 과도한 지하수 채수 및 수자원 낭비로 지속가능한 발전이 가능한 지 의문을 제기한다.

▼ 뱅게리르 인광석 광산주변의 마을공동체

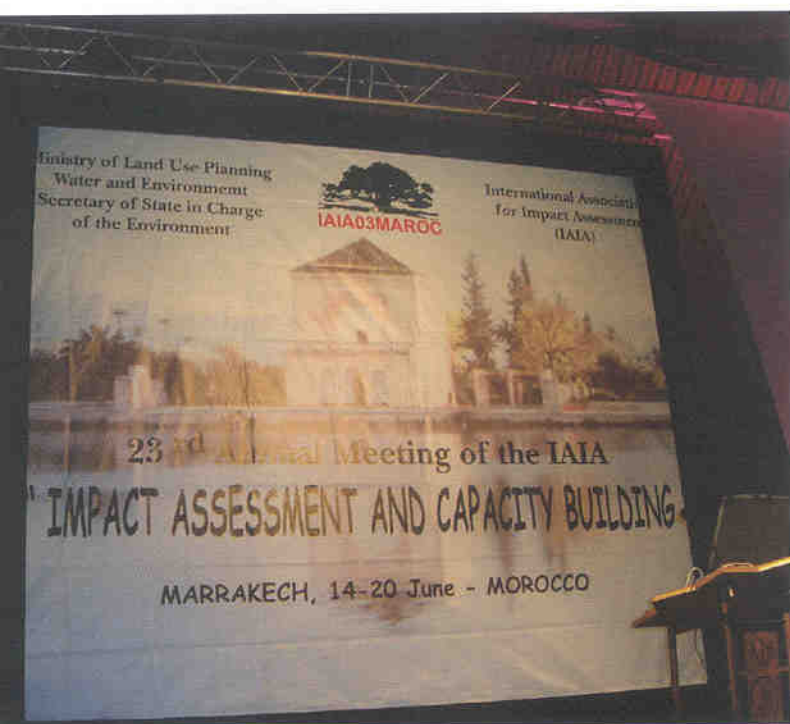


장을 방문했다. 인광석은 중생대 해조류가 축적되어 퇴적변성암으로 형성된 것인데 채굴현장은 지질층상구조를 잘 보여주고 있었다. 이 지역은 간투르 광산이라하여 동서로 125km, 남북으로 20km에 이르는 지역으로 광상면적 2,500km²에 추정매장량은 310억m³에 이른다. 모로코는 연간 인광석을 2,500만톤, 인산은 300만톤을 생산하여 전세계시장의 75%를 점할 정도로 최대 생산국이다. 뱅게리르의 OCP 인광석 채굴은 1980년에 시작되었고, 그 규모가 어마어마한데 노천채굴방식을 쓰기 때문에 마치 골재채취장처럼 느껴진다. 뱅게리르 현장은 전 생산관리시스템(TPM)을 도입하여 2002년에는 일본계 획관리연구소(JIPM)가 수여하는 1등급우수상을 받았다. 역시 산업 필수원료인 인광석과 인산을 확보하기 위한

발빠른 일본의 세계전략을 엿볼 수 있다. 우리나라와 달리 이들은 광활한 지역에 인구밀도가 낮은 지역에 채굴현장이 입지해 있으므로 특별한 민원제거나 사회적 파장이 없는 편이다. 그래서 별도의 환경영향평가는 없었지만 기업의 지역화전략의 일환으로 마을공동체에 주민편의시설을 지원하고 분진 등을 차폐시킬 수 있는 완충녹지조성을 위해 나무를 식재하는 환경관리 방법을 쓴다.

환경평가와 역량구축(Impact Assessment and Capacity Building)

환경평가와 관련된 역량구축이란 용어에는 환경관리 계획 수립을 위해 현재상태로 부족하거나 앞으로 필요하



▲ 제23차 국제환경영향평가학회(IAIA)의 주제인 영향평가와 역량구축

다고 인식하는 환경영향평가 개념을 내포하고 있다. 환경관리도 지속가능한 발전을 전제로 한다는 점에서 빈곤 타파를 위해 평화의 유지와 지속가능한 개발이 필수적이다. 현재 전세계에는 하루 생활비가 1달러 이하인 상태로 사는 사람이 16억에 달하고 있다. 유엔산하 지속가능발전위원회(CSD)는 취약한 인구와 환경에 도움이 될 수 있도록 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트(P4)를 통합적으로 실행하는 명확한 도구인 전략환경평가 기법을 사용토록 권고하고 있다.

이러한 점에서 전략환경평가(SEA)는 전통적인 프로젝트

트 차원의 환경평가가 갖는 한계성 때문에 그에 대한 대안으로 대두된 것인데 환경과 사회적인 문제들을 주된 관심사로 다룬다. SEA는 이러한 환경과 사회적인 관심 사항을 정책개발 초기단계, 프로그램 설계단계, 프로젝트 실행단계에 도입함으로써 좀더 지속가능한 방법으로 개발사업에 영향을 끼칠 수 있다. 이것은 많은 OECD국가에서 공식적으로 시행하고 있는 것으로 세계은행의 지원을 받는 국가에서도 채택하고 있다. 그러나 SEA의 적용은 아직 출발단계이므로 개도국에서 효과적인 방법으로서 인식하고 사용하는 데에는 도전과 기회를 안고 있다. SEA는 UNDP에서 제정한 새천년 발전목표(MDG) 선언의 환경적 지속가능성 목표 시행을 위한 핵심도구로, 지속가능한 발전의 원칙을 국가정책과 세부 프로그램에 통합하고 환경자원의 손실을 역전시킬 수 있는 기



능이 기대된다.

이번 제23차 국제환경영향평가학회에서 논의된 의제는 환경평가와 역량구축이지만 그 내용에는 SEA 계도의 발전을 위해 경제학자, 환경계획가, 엔지니어 등의 전문가 그룹의 학제적 협력을 통한 제도 정립의 상승효과를 기대하는 것이었다. 전체 총회에서 공동논의의 의제로 상정된 역량구축은 환경평가의 위상을 높일 뿐만 아니라 최근의 전략환경평가의 방법론적 전개, 전지구적 및 지역적 차원의 빈곤타파를 강조한다는 점에서 환경관리의 한부분으로 자리잡게 되어 괄목할 만한 성과를 거두었다.

학회에서 논의된 주요 주제로는 전략환경평가기법, 사회영향평가, 건강영향평가, 도시계획 및 기반시설, 환경관리수단, 생물종 및 생태학, 재해영향평가, 대중참여, 제3세계의 소규모 활동 등이며, 나는 매립지 운영과정에서 악취, 분진, 소음 등 환경영향에 대한 지역공동체 보상의 방법으로 지원자금 배분 방안과 의사결정과정에 주민지원협의회를 통해 절차적인 방법으로 어떻게 참여하는지에 대한 사례를 발표하였다. 그 결과 우리나라처럼 주민참여를 제도화하여 의사결정과정에 직접 참여함으로써 권익을 지켜내고 지역주민의 역동성이 높은 사례는 많지 않아 사회영향평가나 대중참여에 관심을 보이는 학자들이 많았다.

■ 전략환경평가

전략환경평가는 현재 또는 제안된 공공정책, 전략, 프로그램, 행동실천계획 등의 미래영향 결과를 인지해가는 체계적인 접근 방법이라 할 수 있다. 이것은 사회경제적인 영향요소를 공공의 의사결정 초기단계에서 환경적인 고려의 통합을 도모하는 것인데 주요 내용은 다음과 같이 7가지를 포함한다.

- ① 제안된 사업의 초기단계에서 부정적 영향을 저감시키거나 예방하고 긍정적인 환경영향을 최적화하기 위해 전략수준에서 잠재적인 영향을 파악한다.
- ② 다른 종류의 제안사업에 대해 누적된 악영향을 고려한다.
- ③ 지역경제발전, 환경, 지속가능 발전전략의 실행과 관련한 상승효과를 끌어낸다.
- ④ 환경정화와 관련한 책임문제, 예측치 못한 우려사항에 대해 관심을 도출하여 시간과 재정자원을 절약한다.
- ⑤ 사업단계에서 제기될 수 있는 문제점들을 사전제거하여 사업단계의 환경영향평가를 간단히 한다.
- ⑥ 이해당사자와 공공대중에게 투명성과 책임성을 도모한다.
- ⑦ 국제협약 등의 의무사항과 국가간 정부정책 실행에 기여한다.

■ 전략환경평가 과정

전략환경평가의 기본절차는 환경평가 실시여부에 대

한 스크리닝을 거친후 평가대상이면 평가항목이나 평가 범위를 선정하는 스코핑과정, 영향의 예측평가, 저감방안의 선정 및 검토를 행하고 그 결과를 보고서로 작성하

는 절차를 거친다. 이러한 절차는 나라마다 차이가 있지만 기본골격은 비슷한데 이러한 과정을 다음과 같이 나타낼 수 있다.

순서의 진행	각 단계별 순서	전략환경평가의 내용
<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="flex: 1; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; position: relative; margin: 0 10px;"> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> </div> <div style="display: flex; flex-direction: column; align-items: center; width: 100%;"> <div style="margin-bottom: 10px;">초반</div> <div style="flex-grow: 1; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black; position: relative;"> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> <div style="position: absolute; top: 0; left: 0; right: 0; height: 100%; border-left: 1px solid black; border-right: 1px solid black;"></div> </div> <div style="margin-top: 10px;">후반</div> </div> </div>	스크리닝	전략환경평가가 필요한가?
	스코핑	무슨 문제를 포함할 것인가?
	영향평가	불확실성의 평가와 분석
	검토	모든 영향이 적절하게 평가되었는가?
	자문 및 공공참여	정부기관, NGO, 일반대중을 고려하여 검토했는가?
	통합	계획과정 및 의사결정에서 현황을 고려했는가?
	의사결정	정책, 전략, 계획, 프로그램의 선택
	실행 및 검토	올바른 적용과 사후관리가 제대로 예측되었는가?

■ 전략환경평가의 기대효과

1. 정책 : 토지이용계획에 대한 환경 지침역할
2. 역량구축 : 계획 및 의사결정 과정에서 전략환경평가 적용, 검토 및 평가. 도시계획 및 토지이용계획에서 환경지침으로서의 역할. 전략환경평가의 중요성 인식 및 범위 설정을 통한 사기업분야 훈련실시.
3. 제도강화 : 우선사업 분야에서 전략환경평가 과정의 적용 및 검토를 위한 국가전략 수립. 도시 및 국토이

용계획을 위한 환경지침역할 수립

4. 경험의 전파 및 인식증진 : 전략환경평가 과정 및 응용과정에서 안내지침 역할. 국토계획에서 환경적용의 안내서 역할. 전략적 의사결정의 일반정보제공. NGO에 전략환경평가의 전파를 위한 지역회합. 토지이용계획의 훌륭한 사례 전파.

■SEA와 EIA의 차이점 비교

구분 내용	전략환경평가(SEA)	환경영향평가(EIA)
대상 사업	정책, 전략, 계획, 세부프로그램	개발사업
추진주체	공공기관	개발사업자, 공공기관
검토/의사결정	추진공공기관, 환경당국	환경당국
규모	활동상 광범위, 광역적 범위	개발사업규모, 입지특성에 좌우
시간의 틀구조	공적 계획의 초기, 시행상의 장기간 범위	개발사업의 초기단계, 개발사업 시행의 단기 범위
방법론	비교적 전략적(GIS방법, 시나리오해석 등)	비교적 해당지역 특수성 고려
이해당사자	국가, 지역, 지방 차원에 많은 영향당사자 존재	비교적 적은 이해당사자; 사업추진자, 환경당국, 지역사회 등

우리나라를 비롯한 환경영향평가제도를 시행하고 있는 대부분의 국가는 계획과정의 하위단계인 개발사업(project)수준에서 환경영향평가를 실행해 온 결과 영향평가의 본래취지인 사전예방이라는 의사결정 지원수단으로서의 유용성을 살리지 못하고 대안의 선택이나 환경계획수립의 한계성을 인식하게 되었다. 이를 극복하기 위한 방안으로 네덜란드, 영국, 캐나다 등에서는 개별사업 이전의 정책, 계획, 프로그램에 대한 평가제도를 도입하고 있다.

우리나라도 전략환경평가제도를 적극 도입하는 방안을 검토중인데 현행 사전환경성검토 제도는 행정계획에 대한 전략환경평가로 좋은 사례가 된다. 왜냐하면 전략환경평가는 다양한 정책이나 계획을 대상으로 각 행정계

획의 입안에서 결정 및 시행에 이르는 과정에 대해 환경적인 면에서 평가를 시행하고 그 결과를 관련정책이나 계획에 반영하는 평가기법으로 적용될 수 있기 때문이다. 의사결정 지원시스템으로서 전략환경평가는 환경성검토의 효과성을 확보한다는 면에서 바람직하다고 판단된다.

전략환경평가의 제도정착을 위해 필요한 부분으로는 제도 도입시 환경성검토 체제의 수정이 필요한데 2002년 12월 30일 개정된 환경정책기본법에서 사전환경성검토 협의 조항이 신설되어 이러한 방향으로 진행되어간다고 볼 수 있다. 물론 행정계획을 수립하는 해당부처의 환경인식이 미흡하기 때문에 사전환경성검토 제도가 법정 제도로 자리매김 하게 된 것이라 할 수 있다.

당진 안국사지 배바위 전설과 매향비

안국사지는 당진군 정미면 수당리(산 102-1)에 위치하고 있다. 창건연대가 백제 말엽이라 하지만 분명하지는 않다. 그런데 안국사지에 있는 석불입상(보물100호) 뒷편 속칭 '배바위'라는 큰 바위가 있고, 목공에 관한 전설이 전해진다.

고려 초기의 일이다. 중국에서 큰 난리가 나자 바닷가에서 목공(木工)일로 생계를 유지하던 가씨(賈氏)라는 사람이 자기가 만든 배를 타고 달아나다가 황해에서 큰 풍랑을 만났다. 배는 전복되었고, 그는 파도에 밀려 정미면 수당리 앞바다 모래펄에 닿았다. 어부에 의해 발견된 가씨는 극진한 간호로 기력을 회복할 수 있었다. 어부의 보살핌에 감격한 가씨는 은혜를 갚을 요량으로 어부에게 배를 만들어 주었다. 가씨가 만든 배는 단단하고 속력도 빨랐다. 배의 성능이 좋다는 소문이 널리 퍼져 배를 만들어 달라는 주문이 끊이지 않았다. 가씨는 정성을 다하여 배를 만들었고, 재산도 많이 모았다. 모은 돈은 모두 곡식으로 바꾸어 안국산 바위 구멍에 쌓았다.

어느 날 바다 멀리 갈 수 있는 배를 만들어 달라는 주문을 받았다. 대형 선박을 건조해야 했던 것이다. 그 때문에 가씨는 작업장을 안국산 곡식가마 부근까지 넓혔다. 작업에 열중하던 어느 날 밤 먼 곳에서 천둥소리가 들리더니 빗방울이 떨어지기 시작했다. 그는 언제 나처럼 곡식을 쌓은 굴부터 거적으로 가리려 하였다. 그런데 천둥소리와 함께 벼락이 떨어지고, 그가 만들던 배는 커다란 바위로 변해 버렸다. 바위 아래 깔려 있는 곡식가마는 온 나라 백성이 하루동안 먹을 수 있는 정도라고 전해진다.



안국사지 석불입상



매향암각문 탁영



배바위

전설 중에서 '곡식가마는 우리 나라 온 백성이 하루동안 먹을 수 있는 정도'라는 부분은 매향비(埋香碑)가 발견되는 지역에서 공통적으로 전해지는 내용이다.

매향이란, 미래에 이 세상에 내려올 미륵불의 용화회(龍華會)에 공양할 침향을 마련하는 신앙활동이다. 현재 연구에 따르면, 지방 민중들이 현실적인 불안감을 해소하고 기복적인 목적을 위하여 미륵하생신앙(彌勒下生信仰)에 바탕을 두었다고 한다. 향나무나 소나무, 참나무 등을 바닷물에 담가두고 오랜 세월이 지나면 '침향'이라는 매우 귀한 향·약재(香藥材)가 된다고 믿었다.

매향을 하기에 가장 적당한 곳은 산 골짜기의 물과 바닷물이 만나는 곳이라고 하며, 그 사실을 암각(岩刻)의 형태로 바위에 새기거나 비석의 형태로 돌에 새겨 증거로 표시해 두었다. 한국사에서 매향은 고려 초기에 이미 행해지고 있었던 것으로 확인되며, 특히 고려 충선왕대부터 조선 세종대에 걸쳐 전국적으로 널리 유행하였다. 안국사지 배바위 전설과 암각은 바로 이러한 매향 신앙을 잘 보여주고 있는 것이다.

배바위 오른쪽에는 "庚午二月日 / 余美北天口 / 浦東際埋香 / 一丘化主覺先 / 結願香徒"라고 새겨져 있다. 즉 "경오년 2월에 선각(覺先)이라는 화주가 중심이 되어 향도(香徒)를 결성하고 여미현의 북쪽에 있는 천구포 동쪽에 매향을 하였다."는 내용이다. 이 기록에서는 '余美'라는 縣名과 '天口浦'라는 지명이 보이고 있어 주목된다. 여미는 두말할 것도 없이 여미현이며, 천구포는 현재의 천의리에 있었던 포구의 옛 지명으로 보인다.

왼쪽에는 "庚戌十月日 / 鹽率西村出浦 / 等香埋置"라 새겨져 있다. "경술년 10월에 염솔 서쪽의 출포(出浦) 마을의 등이 향나무를 묻었다."는 내용이다. 이러한 사실들을 종합해본다면 여미현과 염솔부곡의 민중들과 고려 말기의 안국사는 매우 밀접한 관계에 있었음이 분명하다.

이 기록에서 주목되는 것이 바로 '鹽率'과 '出浦'이다. 매향 암각에서 보이는 '출포'는 현재의 대호지면 출포리로 추정된다. 대호지면 출포리와 조금리 일대는 고대는 물론 근대사에서도 유명했던 포구였다. 이 포구에서 가야산을 향하면, 서산마애삼존불과 보원사지가 위치한 용현계곡이 있어서 우리의 관심은 더욱 높아진다.

12세기 이후 한반도의 바닷가는 내부적인 모순과 왜구 등의 외침으로 민생이 불안했던 곳이다. 이러한 상황에서, 여미현과 염솔 부곡의 주민이 미래를 기원하는 미륵신앙의 안식처로 안국사가 선택했던 것으로 생각한다. 향도 또는 계(契)를 조직하여 구세적이고 기복적인 성격을 띤 미륵신앙을 바탕으로, 매향과 같은 활동을 하면서 종교적 구원과 이상사회의 도래를 기원하였다고 보아 무리가 없을 것이다. <충청학연구부>

열린 충남

| 제24호 2003년 가을호 |

-
- 발행인 / 오제직
 - 편집위원장 / 이해준
 - 편집위원 / 김정연, 권영현, 이인배, 임선빈, 송두범, 한무호
 - 표지디자인 / 이충훈
 - 편집간사 / 이길구

• 발행처 / 충남발전연구원
대전광역시 유성구 상대동 138-42
전화 (042)824-7910 · 7919 / 팩스 (042)824-7817

• 디자인 · 인쇄 / 아름다운디자인
대전광역시 서구 삼천동 1221번지
전화 (042)488-2161 / 팩스 (042)488-2162

-
- 인 쇄 / 2003년 9월 20일
 - 발 행 / 2003년 9월 20일
-