

ISSN 1226-637X

# 열린 충남



통권 3호 2005



THE CHUNGNAM  
REVIEW

균형발전이 미래이다

지역간 협력 및 상생발전

고도보존법 시행에 따른 古鄣(공주·부여)의 발전방향

 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

# 열린충남

www.cdi.re.kr 통권 32호 2005. 가을

2005년 10월 1일 발행 | 발행인 김용웅 | 편집위원장 김정연 | 편집위원 송두범, 성태규, 이상진, 이인배, 이충훈, 최병학 |  
편집 간사 이길구 | 발행처 충남발전연구원 대전광역시 유성구 상대동 138-42 | 전화 042-820-1123 |  
FAX 042-824-7817 | 디자인·인쇄 아름다운디자인 대전광역시 동구 삼성동 283-51(042-672-2161)



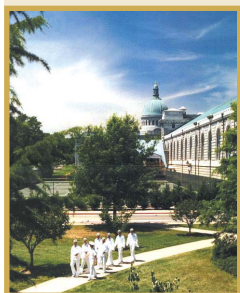
2 권두언 균형발전이 미래이다 / 성경룡

## 특집 지역간 협력 및 상생발전

4 지역간 협력과 상생발전 실태 / 김선기

20 충남과 주변자치단체간 상생발전 방안 / 육동일

34 유럽연합과 일본의 지역협력 사례와 시사점 / 이원섭



## 충남논단

54 고도보존법 시행에 따른 古都(공주·부여)의 발전방향 / 진상철

76 문화상품과 디자인 / 윤홍렬

84 삼교호 수계의 수질총량관리 실시방안 / 이상진

## 지상포럼

104 지방자치시대 충청남도의회역의 역할과 과제

115 서해안축 중심의 동북아 물류허브 건설

124 충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제

130 신해양시대 충남해양수산 발전전략



## 충남의 도시

140 내포의 행정중심지로 새롭게 도약하는  
문화·환경도시, 홍성 / 박철희

## 생태영농 탐방

148 2005 올진세계친환경농업엑스포 / 유병연

## 해외보고서

152 미국과 캐나다의 국방도시 / 최병학

## 오피니언

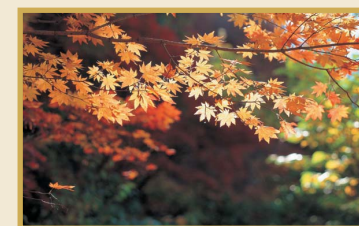
158 호남고속철도 분기역 무엇이 문제인가 / 김용웅

160 도시와 농촌의 균형발전 / 성무용

162 충남·경기 상생발전 국가 차원에서 추진돼야 / 김용웅

## 충남소식

164 도정 소식



the Chungnam Review

C o n t e n t s

2005 October



## 권두언

## 균형발전이 미래이다.

성경룡 |  
국가균형발전위원회 위원장



지금 세계는 한 국가의 국경을 넘어서는 세계화가 진행되는 한편, 유럽연합·나프타·아펙 등 경제의 블록화와 민족주의 대두 등 분절화가 동시에 진행되고 있습니다. 한반도를 둘러싼 동북아에서는 중국의 급부상, 일본의 역사왜곡 및 영토분쟁, 북핵문제 등으로 냉전기의 질서가 급격하게 변화될 전망입니다.

국내적으로 우리는 지난 반세기 동안 강력한 중앙집권체제하에서 요소투입형 성장 전략과 수도권 일극 중심의 불균형 발전전략을 추진한 결과, 압축적 산업화를 통해 일인당 1만불을 달성하며 중진국으로 도약하는데 성공하였습니다. 그러나 이 과정에서 수도권의 과밀과 지방의 침체, 국민분열 및 지역갈등, 국토이용의 효율성 저하 등으로 국가전체의 경쟁력이 약화되면서 성장의 한계에 직면하고 있습니다.

이러한 급변하는 국내외 여건 속에서 대한민국의 생존기반을 강화하기 위해서는 지속적으로 국력을 증진해나가는 것이 필요합니다. 이를 위해 대외적으로는 개방형 통상국가로서의 위상을 강화하는 한편, 대내적으로는 지식·기술 중심의 혁신주도형 발전 전략과 국가균형 발전전략을 통해 국가재도약의 전기를 마련해 나가야 할 것입니다.

혁신에 대한 의지와 변화의 속도가 국가의 명운을 가늠하는 일대 변혁기를 맞아 선진각국들은 혁신주도형 발전패러다임을 채택하여 적극 추진하는 한편, 국가의 지속적 인 경쟁력 강화를 위해 소수의 특정지역이 아닌 국가의 모든 지역에서 혁신역량의 강화를 위해 균형발전 정책을 병행하여 추진하고 있습니다.

참여정부는 요소투입형 불균형발전전략의 한계를 극복하고 선진한국으로 재도약하기 위해 집권초기부터 최고 국정과제의 하나로 국가균형발전을 제시하였고, 균형 없는 집권·집중을 지양하고 혁신을 통해 성장과 균형이 병행하는 새로운 분권·분산 정책을 추진하고 있습니다. 국가균형발전의 비전은 혁신주도형 균형발전을 통한 국가경제의 재도약이며, 목표는 지역혁신을 통한 자립형 지방화의 실현에 있습니다.

국가균형발전의 비전과 목표를 달성하기 위해 4대 분야의 16개 정책과제를 추진하고 있으며, 사안별로 가시적인 성과도 나타나고 있습니다.

첫째, 지방의 자립화를 위한 균형발전의 기반조성(균형정책)을 위해 지난 6월말 발표된 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설을 포함하여 신활력지역의 개발촉진, 문화·관광자원을 활용한 자립형 지역개발, 수도권 기업의 지방이전을 추진하고 있습니다.

둘째, 지역혁신을 통한 혁신주도형 발전(혁신정책)을 위해 지역혁신체계의 구축 및

운영지원, 지방대학 육성 및 인적자원의 개발, 산학협력 활성화, 대덕 R&D 특구 육성, 국가산업단지의 혁신클러스터화 사업을 전개하고 있습니다.

셋째, 특성화 발전을 통한 지역별 경쟁력 강화(특화정책)를 위해 시·도별 4대 전략산업의 진흥, 지역특화발전특구 추진, 수도권발전 종합대책 등을 마련하였습니다. 이러한 정책들을 제도적 기반위에 안정적·효율적으로 추진(제도운영)하기 위해 국가균형발전 5개년계획의 수립, 균형발전특별회계 운영, 균형발전사업 평가체계의 확립 등을 병행하여 추진하고 있습니다.

참여정부는 '03년부터 지난 2년 반 동안 4대 분야의 16대 과제를 중심으로 균형발전 전략을 추진하기 위한 제도 및 기반구축을 완료하였고, 지역의 혁신역량 강화를 위한 체계구축 및 균형발전 중장기 계획을 수립한바 있습니다. 그리고 균형발전 정책의 실행 단계에 접어든 '05년부터는 핵심사업의 본격적 추진을 통해 성과의 극대화에 초점을 두고 있습니다.

균형발전 정책의 추진현황을 분야별로 살펴보면, 행정중심복합도시가 계획대로 추진 중에 있으며, 금년 6월에는 공공기관 지방이전의 시도별 배분방안과 수도권발전 종합 대책을 수립·발표하였습니다. 그리고 공공기관 지방이전과 연계한 혁신도시 건설을 계획대로 추진하여 지역의 경쟁력을 강화하도록 할 것입니다.

또한, 지역산업과 연계한 지방대학의 인재양성 정책, 지방의 R&D 비중확대, 지역전략산업의 집중 육성이 전개되고 있습니다. 한편, 중앙정부에서는 부처별·사업별로 개별 추진하던 지역사업을 중앙부처 공동추진단을 통해 추진함과 동시에 지역사업에 대한 예산편성 자율권을 지자체에 부여하고 있습니다. 지역에서는 지역혁신협의회(광역 14개, 기초 116개), 지역혁신연구회(14개), Inno-Cafe(24개), 산업단지 미니클러스터(41개) 등이 운영·가동 중에 있으며, 학계·언론계·NGO를 중심으로 자생적 포럼활동이 활발히 진행 중입니다.

앞으로 균형발전 정책의 추진과정에서 나타난 미흡한 점을 보완하는 한편, 공공기관 이전 및 혁신도시 건설, 지역전략산업 육성, 신활력사업 등 핵심선도과제에 역량을 집중하여 성과를 조기에 확산하는 한편, 제도개선을 통해 지역혁신기반의 체계화 및 효율화를 강화하고 신규 정책과제를 발굴·추진할 것입니다.

참여정부가 추진하는 행정중심복합도시 건설, 공공기관 이전 및 혁신도시 건설, 수도권발전 종합대책, 지방분권 정책은 상호 유기적으로 연결된 통합패키지 정책으로 참여정부는 강력한 의지를 갖고 계획대로 실천할 것입니다.

이러한 균형발전 정책을 추진하는 과정에서 수도권과 지방, 지방과 지방간에 상생과 연대, 대타협과 양보의 자세가 절실히 요구되고 있습니다. 그렇지 않을 경우 수도권은 수도권대로 각종 규제로 인해 발목이 묶이고, 지방은 지방대로 새로운 성장 동력을 마련하지 못함으로써 국가 전체의 경쟁력이 약화될 수밖에 없게 됩니다. 참여정부는 전국 의 모든 지역이 세계와 경쟁할 수 있는 혁신역량을 갖추도록 지원할 것이며, 지방은 스스로 자립하겠다는, 균형발전은 지방이 주도하겠다는 의지를 가지고 혁신역량을 강화하는 자세와 노력을 기대합니다.

# 지역간 협력 및 상생발전 실태

김선기 | 한국지방행정연구원 연구위원

## I. 지역간 협력 및 상생발전의 의의

최근 자치단체간 인적, 물적 교류의 활성화와 생활권의 광역화 추세에 따라 다양한 분야에서 지역간 협력수요가 급속하게 증대되고 있으며 실제로 이러한 추세를 반영한 여러 가지 형태의 지역간 협력사례가 나타나고 있어 매우 고무적으로 여겨진다. 지역간 협력에 대한 새로운 관심의 고조는 지역간 협력이 자치단체 상호간 이해를 증진시킬 뿐 아니라 나아가 자치단체간 상생발전에 필수적인 조건이 된다는 인식이 점차 확산되고 있기 때문이다.

여기서 상생이란 곧 지역간 공동발전을 말하며 지역간 상호작용을 통해 상호이익이 수수되는 관계를 의미한다. 따라서 결과로서 단순히 더불어 사는 의미의 생물학적 공생(symbiosis)과는 달리 자발적이고 의도적이며 적극적인 상호작용을 통해 협력의 상호이익을 추구하는 관계가 상생관계이다. 협력을 통해 서로간 이익을 나누는 상리공생(mutualism)은 물론, 부가적으로 시너지의 이익을 창출하는 상승공생(synergism)을 포함하는 개념이다.

지역간 협력에 관해서는 정부간 관계모형(Intergovernmental Relations Model)을 시발로 교환모형(Exchange Model), 협상모형(Negotiation Model), 협력과정모형(Process Model of Cooperation), 그리고 최근의 공동생산적 접근모형(Coproductive Approach Model)에 이르기까지 다양한 이론에서 협력의 매커니즘과 요인 등에 대해 설명하고 있으나 그 기저에는 중앙집권적 행정체제에서 지방분권적 행정체제로 이해하는 과정에서 정부간 관계가 종래의 수직적, 일방적인 것이 아니라 정부간 수평적, 비권력적 대등관계에 입각한 상호작용에 따라 발전적으로 재정립될 필요성이 있다는 인식이 공통적으로 자리하고 있다. 따라서 협력 관계의 빈도도 대칭적 상황하에서 창출되는 상호이익의 정도에 따라 결정되는 함수관계로 볼 수 있다

그동안 지역간 협력 및 상생발전의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔음에도 불구하고 아직까지는 자치단체들이 관할구역 위주의 행정관행에 젖어 협력을 의도적으로 기피하거나 협력에 대한 부정적 가치관이나 태도 때문에 협력에 매우 소극적이어서 행정의 광역적, 탄력적, 능동적 대응이 어려웠던 것이 사실이다. 또한 중앙정부 차원에서 이를 조장·촉진하는 여건과 법·제도적 기반이 취약하고 행·재정적 지원이 미흡한 점도 지역간 협력이 부진한 요인으로 작용하고 있다. 기존에 자치단체간 협력관계를 위한 제도적 수단은 지방자치법 등에 적지 않게 존재하고 있기는 하나 대부분 명맥만을 유지할 뿐, 실질적으로 활용할 수 있는 후속적 조치가 수반되지 않아 그 실효성은 그리 높지 않은 실정이다.

적극적인 측면에서 지역간 협력은 다양한 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 개별 자치단체의 내부적 역량의 한계 특히, 자원부족과 기술적, 기능적 전문성 취약을 극복할 수 있으며, 공동생산적 접근이 가능하고 비용절감과 중복투자의 방지는 물론, 공공서비스 제공과 사업추진에 있어 효율성과 사업 연계성을 제고할 수 있다. 결국 자치단체간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 서비스 제공이나 협력사업 추진의 상승(시너지)효과를 기대할 수 있는 잠재적 수요가 매우 큰 영역임에 틀림없다. 소극적인 측면에서도 지역간 협력관계의 구축은 자치단체간 갈등과 분쟁을 해소하는데 큰 기여를 한다.

지방자치제가 정착되는 과정에서 한편으로는 자치단체의 자율성이 증대되지만 그와 더불어 다른 한편에서는 중앙정부의 수직적 통제가 약화되면서 자치단체간 경쟁 그리고 갈등과 분쟁도 필연적으로 증가하게 된다. 따라서 수직적 통제와 조정을 대신할 수 있는 수평적 협력 및 상생관계의 활성화는 주민불편을 해소하고 자원낭비와 자원배분의 왜곡을 막는 상생발전의 관건이 된다.

## II. 지역간 협력의 제도 및 운영실태

### 1. 지역간 협력의 유형과 제도

지역간 협력은 자치단체가 수행하는 모든 활동이 그 대상이 될 수 있기 때문에 내용이 매우 광범위하며 협력의 유형과 실행방식도 다양하다. 우선 자치단체간 협력은 기본적으로 협력방식을 규정한 법적 근



## 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

거에 따라 크게 공법상 협력과 사법상 협력으로 대별된다.

공법상 협력방식은 주로 지방자치법에 광역행정의 수단으로 규정하고 있는데 법인체를 통한 협력방식으로써 지방자치단체조합을 규정하고 있으며 비법인체를 통한 협력방식으로는 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체를 규정하고 있다. 또한 별도의 조직이나 기구의 설치 없이 협약이나 협의로 이루어지는 기능적 협력방식(functional cooperation)으로 사무위탁을 규정하고 있다. 한편 자치단체는 그 임무를 고권적(公權적)으로 수행하도록 규정되어 있는 경우를 제외하고는 모든 사법형식을 통해 서로 협력이 가능하다. 예컨대 자치단체간 협력을 위해 상법상 주식회사나 제3섹터 형태의 조직을 공동으로 설립할 수 있으며 민법에 의한 사단법인이나 재단법인을 공동으로 설립하여 일정한 사무를 수행하게 할 수도 있다.

지역간 협력을 의도하는 목적에 따라 갈등 및 분쟁해결을 위한 협력과 공동이익 창출을 위한 협력으로 나눌 수 있다. 전자는 소극적으로 문제가 발생했을 때 대처하는 방식으로 분쟁조정위원회의 활동이 여기에 해당한다. 반면 후자는 적극적으로 상생발전을 도모하기 위하여 추진하는 협력관계로서 통상 지역간 협력을 말할 때는 후자를 일컫는다.

지역간 협력은 협력의 강제성 여부에 따라 자발적 협력과 강제협력으로도 구분할 수 있는데 협력이란 원래 공동의 목적과 이익을 위해 추진되는 것인 만큼 당사자의 자유의사에 따라 이루어지는 것이 원칙이다. 따라서 법에 강제협력이 명시된 경우를 제외하고는 모든 협력은 자발적 협력에 해당한다고 볼 수 있다. 현행 제도상 강제협력을 규정하고 있는 예외적인 사례는 지방자치단체조합의 경우인데 행정자치부장관은 공익상 필요한 경우에 지방자치단체조합의 설립·해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있도록 규정함으로써 사실상 강제협력을 제도화하고 있다. 또한 법률에 강제협력을 명시하고 있지는 않지만 법률의 규정에 의하여 2 이상의 자치단체에 걸쳐 광역적 개발을 목적으로 국가가 권역을 지정하는 경우도 강제성을 띤 협력의 사례라 할 수 있다. 이를테면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 광역도시계획의 수립, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의거한 광역개발권역의 지정, 개발촉진지구개발, 특정지역개발 등이 강제협력의 성격을 띠고 있다.

이 밖에도 지역간 협력은 협력사업의 성격, 공간범역, 내용 등에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 협력사업의 성격에서 보면 물적 협력과 비물적 협력으로 구분되며 공간범역에 따라서는 지리적 연속공간상의 협력과 지리적 불연속공간상의 협력으로 나뉘어 지고 협력의 분야나 내용에 따라서도 다양한 유형으로 분류가 가능하다.

표1. 자치단체간 협력의 특성별 분류

분류기준	협력의 종류(예시)
협력의 성격	- 물적 협력(도로 정비, 하천 정비, 시설의 공동 건설 등) - 비물적 협력(정보나 문화교류, 시설의 상호 개방, 각종 이벤트의 제휴, 인사교류 등)
협력의 공간범역	- 지리적 연속공간상의 협력사업(인접 자치단체간 협력) - 지리적 불연속공간상의 협력사업(인접되어 있지 않으나 기능적으로 동질적이거나 상호보완 가능한 지역간 협력)
협력의 목적, 내용	- 분쟁 해결 차원의 협력사업 - 광역적 지역 개발 차원의 협력사업 - 국책사업에 대한 협력사업(산업군집, 생태보전, 물관리, 문화·관광개발 등)

한편 협력관계는 협력 자치단체의 종류에 따라 여러 가지 유형이 있는데 자치단체 계층과 행정구역상 소속의 두 가지 기준에 따라 살펴볼 수 있다. 자치단체 계층기준에 의한 분류는 자치단체계층의 동일여부에 따라 수직적 협력과 수평적 협력으로 나눌 수 있으며 행정구역상 소속을 기준으로 한 분류는 동일한 시도에 속하는지의 여부에 따른 분류로써 시도내 협력과 시도간 협력으로 구분된다. 따라서 모든 자치단체간 협력은 두 가지 기준이 동시에 적용되어 <표 2>와 같이 다섯 가지 유형으로 분류된다.

표2. 협력 자치단체 종류별 협력유형

구분		행정구역상 소속			
		같은 시·도내 협력		다른 시·도간 협력	
자치단체 계층	수직적 협력	I 유형	-시·도를 같이하는 광역-기초간 협력	II 유형	-시·도를 같이하는 광역-기초간 협력
	수평적 협력	III 유형	-시·도를 같이하는 기초간 협력	IV 유형	-시·도를 달리하는 광역간 협력
				V 유형	-시·도를 달리하는 기초간 협력

## 2. 지역간 협력제도의 운영실태

지역간 협력증진을 위한 관련제도들의 운영실태는 각 제도들의 운영효과와는 별개로 어떤 제도는 빈번하게 활용되는 반면, 일부 제도는 활용도가 미미한 실정인데 이 글에서는 자료이용상 지방자치법상 규정되어 있는 협력제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

# 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

먼저 사무위탁은 정부간 협력을 위한 가장 용이한 제도로 높은 활용이 예상되었으나, 자치단체장의 인식부족 등으로 현실적으로는 기대만큼 활용이 되지 못하고 있다. 민선 지방자치가 실시된 1995년 이후 연도별 사무위탁의 실적은 1995년 2건, 1996년 1건, 1997년 2건, 1998년 2건, 1999년 5건, 2000년 21건, 2001년 5건, 2002년 5건, 2003년 10건 2004년 1건 등 총 54건이 이루어졌다. 그리고 분야별로는 상·하수처리, 쓰레기 처리 등 혐오시설 분야가 35건으로 다수를 차지하고 있으며, 그 외에 도로분야, 행정분야, 교육분야 등에서 약간의 실적이 보이고 있다.

표3. 사무위탁 실적

구분	계	상/하수처리	쓰레기 처리	묘지	도로건설	행정기능	교육	수익사업
계	54	23	11	1	7	5	3	4
'03년 까지	53	23	10	1	7	5	3	4
'04년	1	-	1	-	-	-	-	-

자료 : 행정자치부, 내부자료.

다음으로 행정협의회는 주로 광역사무에 대한 협력을 증진하기 위하여 설치, 운영되고 있는 바, 설치율과 활용도가 매우 높아 현행 협력제도 중에서 가장 활성화되어 있는 제도의 하나이다. 2004년 현재 60개의 행정협의회가 구성되어 있고, 회의개최도 매년 빈번하게 개최되고 있는 편이다. 다만 협의회 설치나 회의 개최 실적에 비하면 합의된 사항의 구속력은 크지 않은 실정이어서 상대적으로 실효성을 저하시키는 요인이 되고 있다.

표4. 연도별 행정협의회 구성현황

구 분	'97년	'99년	'00년	'02년	'03년	'04년	비 고
계	54	56	5	5	49	51	244개 단체
광역행정협의회	54	58	5	6	49	52	19개 단체
기초행정협의회	55	60	5	6	50	54	225개 단체

표5. 행정협의회 운영실적

구 분	'00년말			'01년말			'02년말			'03년말		
	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의	회의 개최	상정 안건	합의
계	45	212	185	44	175	149	36	141	122	63	430	410
광역	5	50	50	5	38	37	-	-	-	5	38	32
기초	40	162	135	39	137	112	36	141	122	58	392	378

자료 : 행정자치부, 내부자료.

지방자치단체조합은 여타 제도들에 비하여 그 활용이 저조한 제도에 속한다. 1991년 설립된 수도권매립지운영관리조합은 2000년도에 폐지되어 지방공사로 전환되었고, 현재는 자치정보화조합, 부산·진해경제자유구역청, 광양만 경제자유구역청, 부산·거제간 연결도로건설조합, 부산·김해 경량전철조합 등이 설치 및 운영되고 있으며 최근 수도권 광역교통조합 등의 설립이 추진되고 있는 등 근자에 들어 지방자치단체조합의 설치가 증가되는 추세를 보이고 있으며 향후에도 계속 활용도가 늘어날 전망이다.

그간 지방자치단체조합의 설치 및 활용이 비교적 저조한 이유에는 여러 가지가 있겠지만, 가장 우선적인 이유는 설치절차가 매우 복잡하다는 것이다. 주로 광역사무를 관장하게 되는 지방자치단체조합은 그 필요성이 인정됨에도 불구하고, 관련 지방자치단체간 합의가 필요하고, 상호간 분담금의 적정배분이 요청되는 등 여러 가지 절차들이 수반된다. 뿐만 아니라 기초자치단체의 규모가 과대함에 따라 현실적으로 광역적 사무의 발생율이 외국에 비해 많지 않다는 것도 하나의 원인으로 작용하고 있다.

표6. 지방자치단체조합 설립현황

조합명칭	구성원	목 적	승인일자
자치정보화조합	15시도 (서울제외)	지방자치단체 정보화 지원	'03. 1. 21
부산·거제간 연결도로건설조합	부산시 경남도	부산 거제간 연결도로 민간 투자사업 총괄	'03. 6. 4
부산·진해 경제자유구역청	부산시 경남도	부산 진해경제자유구역내 각종 인 허가사무처리, 외자유치 등	'04. 1. 20
광양만권 경제자유구역청	전남도 경남도	광양만권경제자유구역내 각종 인 허가사무처리, 외자유치 등	'04. 1. 20
부산·김해 경량전철조합	부산시 김해시	부산 김해간 경량전철 건설 운영 총괄	'04. 2. 16

자료 : 행정자치부, 내부자료.

마지막으로 4단체 협의회는 시·도지사 협의회와 시·군·자치구청장 협의회 등 주로 단체장협의회를 중심으로 매우 활발한 활동을 하고 있으나, 대체적으로 중앙정부를 상대로 지방자치와 관련된 주요 이슈들을 제기하고, 이를 반영하기 위한 활동들에 초점을 두고 있다. 따라서 지방자치단체 상호간에 발생하는 갈등이나 협력에 대해서는 아직까지 주요 의제로 다루어지고 있지 못한 실정이다.

### Ⅲ. 지역간 협력의 사례

#### 1. 시설물의 공동 설치 : 전남-경남간 남도대교 건설

자치단체간 공동으로 시설을 설치한 사례로는 전남과 경남간 남도대교 건설사업을 꼽을 수 있다. 「남도대교」는 전남 구례군 간전면 운천리와 경남 하동군 화개면 탐리를 잇는 교량으로 양 지역 주민들의 오랜 숙원사업이었으며 다리의 건설을 통해 영호남 화합 촉진 및 인적·물적 교류의 증대, 지역주민 교통편의 제공, 지역간 균형개발 유도, 지리산~선진강~백운산 연결 관광지 개발 활성화 등을 기대하게 되었다.

사업의 추진기관은 전라남도과 경상남도로서 양 자치단체가 전체 사업비의 50%씩을 부담하였으며 사업추진은 전라남도가 담당하였다. 총 사업기간은 5년이 소요되었으며 1998년 10월 양도의 사이의 협약체결로부터 시작하여 2003년 7월 다리 준공식을 개최하였다. 이 사업이 본격적으로 추진되게 된 것은 1998년 10월 열린 제1회 영호남 시도지사 협력회의에서 전남도지사가 발의하여 화합대교의 공동 건설협약을 체결하면서부터이다.

사업추진을 통해 만성적인 교통체증을 해소할 수 있게 되었을 뿐 아니라 인접 영호남 기초자치단체인 광양, 구례, 하동군 주민간의 인적 교류가 증가하였고, 주변 관광지를 찾는 관광객이 급증하여 인적, 물적 교류가 활발히 추진되고 있다. 이 협력 사업에 참여한 두 광역자치단체간 그리고 직접적으로는 해당 기초자치단체 각각이 수혜하고 있는 이익에 대한 평가가 정확하게 나와 있지는 않지만 대체로 수혜 자치단체들의 만족도는 별 차이가 없는 것으로 나타나고 있다.

이 사업이 성공할 수 있었던 이유로는 전남과 경남간의 수평적 파트너십을 통해 서로간에 우호적인 분위기가 형성되어 비용 및 이익의 균등한 배분이 가능한 점을 들 수 있으며 사업의 성격이 다리 건설로 명확하게 규정할 있다는 점도 한 몫을 더하고 있다. 여기에서 영호남간 지역갈등 해소라는 정치적·문화적 동기부여와 함께 지역민의 생활상의 불편해소와 영호남 화합의 상징성이 중요한 요소로 작용하였기 때문이라고 할 수 있다.

#### 2. 산업클러스터의 공동육성 : 대구-경북간 한방산업 육성

대구·경북 한방산업 육성사업은 대구의 우수한 한방관련 전문인력과 경북의 풍부한 한방 자원을 상호 보완적으로 활용하여 대구와 경상북도가 공동으로 2016년까지 한방클러스터를 구축하는 사업이다. 대구와 경북이 함께 지역한방산업 육성을 위해 다양한 협력사업을 추진하기 위해 2003년 4월에 대구·경북 한방산업 육성 공동기획단이 구성되어 타당성 조사 등 관련 핵심사업을 추진중에 있다. 한방산업은 양 자치단체가 공동으로 관심을 가진 특화산업이며 원래에는 각각 독자적으로 추진해 오던 사업이라 보건복지부에도 각각 보조금을 신청한 터였으나 보건복지부의 권유에 따라 양 자치단체가 공동으로 한방사업육성을 추진하게 되었다.

대구·경북 한방산업 육성사업 활성화요인으로는 공동의 관심사에 대한 목표의 공유로서 협력의 원리 및 기능과 직결되어 있다. 또한 양 자치단체가 개별사업을 각자 동시에 추진한다는 점도 협력사업의 활성화를 이끈 요인이라고 볼 수 있다. 반면 입지결정과 같이 이해관계가 대립하여 합의도출이 어려운 분야에서는 제3자의 예비타당성 결과에 따르기로 합의하는 등 지역간 과열경쟁을 조정하려고 노력한 점이 돋보인다. 결과적으로 이 사업의 성공 여부를 결정짓는 관건은 정부의 국고지원 여부에 달려있지만 그간의 추진과정에서 가장 큰 시사점은 자치단체간 수평적 파트너십에 기초하되 지역간 과열 경쟁을 유발할 수 있는 요인을 제어하는 것이 매우 중요하며 지역특성을 감안하는 명확한 역할분담을 통해 지나친 주도권 경쟁 유발 요인을 제거할 필요가 있다는 점이다. 그리고 적극적인 사업을 추진하기 위해서는 공동기획단에게 실질적 조정기구로서의 역할을 할 수 있도록 하는 권한을 부여해줘서 추진과정에서 나타나는 갈등요인을 사전에 조정할 필요가 있다.

#### 3. 폐기물의 상호교환처리 : 광명시-구로구간 환경기초시설 빅딜

하수나 쓰레기와 같은 폐기물의 처리시설은 어느 자치단체나 혐오시설의 대표적 사례로 인식하고 있어 입지나 설치에 큰 애로를 겪게 된다. 광명시와 서울시 구로구의 환경기초시설 빅딜도 바로 이러한 혐오시설의 기피로 인한 애로사항을 시설의 상호교환이용을 통해 해결하려는 독특한 협력방식의 보기로서 이미 세간에 잘 알려진 사례이다. 즉 서울시 구로구 생활쓰레기는 광명시자원회수시설(생활폐기물소각처리시설)에서, 광명시 생활하수는 서울시 서남하수종말처리장에서 처리하는 것을 내용으로 하



## 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

는 전국 최초의 자치단체간 폐기물 상호교환을 말한다.

서울시의 상류에 위치한 광명시에서는 하수처리장을 서울시의 시설에 의존하고 있고 반면 서울시 구로구에서는 광명시에서 건설한 쓰레기소각장을 필요로 하는 상황에서 두 자치단체의 당면문제를 동시에 해소시킬 수 있는 방안으로 폐기물 교환처리방안이 제기되었다. 양 자치단체간 환경기초시설의 빅딜을 통해 광명시의 경우 시설운영의 효율성 제고, 세외수입의 증가, 예산과 토지의 절감 등의 이익을 얻게 되었으며 구로구에서는 매년 소각장 운영비 27억원과 주민지원기금을 받음으로써 세외수입을 확보하게 되었다. 무엇보다도 상호보완적인 기존의 환경기초시설을 교환 활용함으로써 국가와 자치단체의 막대한 재정을 절감할 수 있게 되었다.

광명시와 구로구 협력사업이 성사될 수 있었던 가장 큰 요인은 공동의 이해관계가 일치하여 막대한 공동의 편익이 존재하는 것을 양 자치단체가 인식했다는 점에 있다. 추진과정에서 광명시와 구로구의 환경관련 부서의 상황인식이 정확하여 직접영향지역과 간접영향지역주민들에 대한 배려, 시설 이용료의 정산 등에 있어서 참여 주체들 간의 수평적 파트너십을 잘 발휘한 것이 이 사업을 성공으로 이끈 주 요인이며 그 결과 최소의 비용으로 기존시설을 활용하며 중복투자를 방지할 수 있었다.

#### 4. 수질보전을 위한 광역협력 : 한강수계관리위원회와 운문댐상수원보호구역비용분담협약

상수원과 댐의 수질관리를 위해서는 통합수질관리체계가 구축되어야 한다. 통합수질관리체계는 특별대책지역, 상수원보호구역 등 수질보전을 위해 지정된 지역의 재조정 및 관리, 총량규제와 모니터링체계의 구축, 환경기초시설의 설치, 통합적 행정조정체계의 구축 등이 전제되어야 가능하다. 그러나 대부분의 경우 토지이용규제로 인한 재산권 침해, 관련 자치단체들의 어려운 재정형편, 비용과 편익에 대한 상호간의 이해대립 등으로 인해 원활한 협력을 기대하기 어려운 것이 현실이다. 그런 가운데에서도 팔당호 수질보전을 위한 한강수계관리위원회의 설치, 운영과 운문댐 상수원보호구역의 수질보전을 위한 운문댐상수원보호구역비용분담협약의 시행 사례는 수질보전을 위한 광역협력의 모범적인 보기이다.

1999년 1월에 제정된 「한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 의해 한강 연

안의 서울, 경기, 인천, 충북, 강원 등 5개 지방자치단체장으로 구성된 한강수계관리위원회를 출범시켜 여기서 유역 주민들에 대해 물이용부담금을 결정하고 그로부터 조성된 예산으로 상류지역 환경기초시설 설치·운영비 지원과 지역주민소득 및 복지증진사업에 투자하여 상하류 지역간 공동협력을 도모하고 있다.

또한 「운문댐상수원보호구역비용분담협약」은 댐 수질보전을 위한 유일한 지역간 협력사례로서 1997년 경북, 대구, 경주, 경산, 영천, 청도의 지방자치단체장과 한국수자원공사 낙동강사업본부장이 협의하여 운영하고 있는 최초의 협약이며 수질관리비용의 자치단체간 분담 및 수질관리 전담기구의 설치운영 등에 대해 규정하고 있다.

#### 5. 광역관광권의 공동개발 : 충남-전북 관광교류협력사업

종래에 행정구역 단위로 자치단체별로 추진해오던 문화관광개발사업을 행정구역을 초월한 권역단위로 공동 추진하는 것이 훨씬 효과적이라는 인식에 따라 최근 인접 자치단체를 아우르는 광역권관광개발이 활발하게 추진되고 있으며 그 중 대표적인 사례가 충남·전북 관광교류협력사업이다. 이 사업은 주5일 근무제의 본격시행을 앞두고 다양한 관광자원을 연계한 패키지관광상품 및 관광벨트를 개발함으로써 새롭게 변화하는 관광패턴에 능동적으로 공동대처하고, 고부가가치창출을 통한 관광수익 증대에 목적을 두고 백제문화권에 속하는 충남과 전북이 공동으로 추진하고 있는 관광교류협력사업이다.

이 사업에서는 충남·전북, 양도간의 경계를 이루는 기초자치단체가 수평적 파트너십을 형성하여 역할을 분담함으로써 백제문화권을 대상으로 한 관광수익의 증대를 도모하고 있다. 즉 다양한 관련 사업에 대해서 충남과 전북이 권역을 구분하여 충남은 백제문화유적답사권(부여, 논산, 서천, 익산, 군산 등), 전북은 건강, 휴양 및 레포츠테마관광권역(금산, 무주, 진안, 완주 등)에 대한 사업을 각각 담당하고 있으며 관광협의회를 구성하여 상호 협력관계를 형성하고 있다.

본 사업의 성공적 진행요인은 관광의 특성상 광역적인 조정이 필요하고, 서로가 비교적 동질적인 관광문화권을 공유한다는 생각에 대해 참여 자치단체들이 공감하고 있는 데에 있다. 참여하고 있는 자치단체들은 수직적인 관계가 아니라 수평적인 관계를 형성하며 재정부담도 각 자치단체가 감당할 수 있는 재정규모일 뿐 아니라 자치단체간에도 동일하게 부과되었으며, 이를 통해 홍보책자·관광지도·선진지역 벤치마케팅 등 실질적인 성과를 산출할 수 있었다. 처음에는 충남과 전북 등 광역자치단체에서

## 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

협력사업을 주도하였으나, 점차 협력당사자인 기초자치단체로 협력의 주도권을 이양함으로써 기초자치단체간 협력사업으로 발전하였고 자치단체의 적극적인 의지와 함께 지역대학, 민간기업 등의 활발한 참여를 유도한 점은 지방협치(local governance)의 좋은 보기이다.

## 6. 첨단산업 클러스터의 공동 추진 : 경기-충남간 상생발전협약

지역간 협력 및 상생발전을 위한 자치단체간 공동 노력의 대표적인 최근 사례로는 단연 경기와 충남간 상생발전협약의 체결이 돋보인다. 아직은 시작단계이기 때문에 향후 결과를 단언하기는 어렵지만 일단 공통이익에 대한 공동인식을 바탕으로 구체적인 협력사업에 대해 합의를 이끌어 냈다는 점에서 타 지역에 대해 선도적 본보기가 될 것이다.

양 자치단체는 세계화 경제시대에서는 행정구역을 넘어선 경제권중심의 협력과 동반발전이 매우 중요하다는데 인식을 같이하고 상호 협력으로 양 지역의 장점을 극대화하여 첨단산업분야의 세계적 경쟁력을 확보하겠다는 야심찬 구상에서 이 협약을 추진하였다. 경기 남부와 충남 북부를 묶어 세계적 첨단산업 클러스터로 육성하기 위하여 협약에서는 구체적으로 자동차·IT-디스플레이 초광역 클러스터 구축, 접도지역 첨단산업단지 조성, 경제자유구역 지정 공동신청, 실무추진단 구성·운영 등 4개 분야에 대해 공동 협력사항을 규정하고 있다.

아울러 협력관계의 지속과 사업의 원활한 추진을 담보하기 위하여 실무추진단을 지방자치단체 조합으로 전환하여 집행기관화 할 계획이다.

## IV. 지역간 협력 활성화를 위한 제언

지역간 협력을 활성화하기 위해서는 기본적으로 협력수요를 충족시키기 위한 방안의 모색이 중요하다. 대등한 관계에 입각한 협력빈도를 증가시켜 협력을 통한 목표달성은 물론 쌍방이 동등

한 협상주도권과 공통이익의 배분을 보장할 수 있는 정책적 방안이 마련되어야 한다. 지역간 협력추진을 위한 정책은 우리의 특수적 상황과 제약을 충분히 반영하고 그 활용에 있어 실효성을 담보할 수 있도록 해야 한다. 자치단체간에 자율적 메카니즘에 의해 스스로 협력관계를 구축하는데 상당한 제약과 부정적 관행이 존재하고 있다는 점을 감안할 때, 지방의 자율성을 가급적 훼손시키지 않고 정치적 실현 가능성이 보장되는 범위 안에서 중앙정부의 지원과 체계적인 유인수단이 요구된다. 그리고 자치단체간 협력 활성화는 단순히 정부간 관계론(IGR) 차원에서의 규범적 처방, 즉 제도적 틀과 접근방식의 개선 보완보다는 정부간 관리론(IGM)차원에서 자치단체간 일상적 상호작용 촉진, 협력문화·기술 공유, 협력참여자의 행태적 개선등 협력소프트웨어의 개발에 초점을 맞춘 실무적이며 현장적용성이 높은 방안을 마련할 필요가 있다.

## 1. 지역간 협력 추진을 위한 기반조성

지역간 협력빈도는 자치단체장을 비롯한 관련 공무원들의 협력에 대한 전문적 가치관, 태도, 협력의 지 등과 같은 행태적 성향에 의해 크게 좌우된다. 행태적 성향은 새로운 행정수요에 대해 같이 고민하고 경험을 공유하는 과정에서 형성되나, 반드시 협력에 따른 가시적인 재정적 이익의 발생여부와 관련이 있는 것은 아니다. 공무원의 경우에는 공동수행방식이 자율권 즉, 권한이나 영향권의 침해를 우려하거나, 문제해결 및 서비스 개선에 별다른 도움이 되지 않을 것이라는 부정적 견해를 갖는다는지, 혹은 인근 자치단체와의 긴장 및 경쟁관계가 유지되어 곤경에 빠질 것이라는 등의 이유로 협력을 현실적으로 회피하는 경향이 있다. 이러한 협력기피 경향을 불식하기 위해서는 자치단체장 및 관련공무원에 대한 지속적이고 체계적인 교육(학습)과 체험, 예를 들면 「자치단체 협력사업프로그램」개발, 「협력사업 우수사례 평가대회」개최, 국내외우수사례 보급·확산을 통하여 긍정적 가치관과 태도를 견지하도록 하는 방안이 강구되어야 한다.

한편, 개별자치단체가 축적해온 핵심적인 지식·정보 및 기술을 일정한 상호전달 체계를 통하여 수시로 교류함으로써 협력을 통한 목표달성과 공통이익의 향유가 가능하다는 기대감을 고양시킬 필요가 있다. 이렇게 함으로써 협력관계형성에 있어 신속한 의사결정과 전문성 확보를 용이하게 하고 또한 이들을 획득하는데 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 특히 전문적 지식과 노하우, 기술, 인력 등 자치단체의 내부역량이 절대적으로 요구되는 지역경제·개발, 교육 및 연구·개발 분야의 협력에 있어서는 정

## 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

보 취득 및 학습비용을 경감시켜줄 수 있기 때문에 관련 정보의 원활한 교류는 더욱 중요하다. 여기에는 광역단위의 협력사업 프로젝트팀과 같은 공동작업을 통한 교류와 정보전달매체를 통한 교류 즉, 협력사업 데이터베이스 구축 및 상호전달교류체제 확보에 주안점을 두어야 할 것으로 판단된다.

## 2. 지역간 협력방식의 실효성 제고

자치단체간 수평적 관계에 의한 협력형성과 공동목표달성을 촉진하기 위해 기존 협력방식을 대폭 개선하고 새로운 방식의 도입을 검토할 필요가 있다. 우선 「지방자치법」 등 관련 개별법에 명시된 협력방식의 실효성을 확보하기 위해 현실적 여건과 환경변화에 맞도록 개선하는 하는 것이 필요하다. 즉, 행정협의회의 실질적 운영활성화를 위해 결정사항에 대한 법적 구속력, 즉 이행력을 확보하는 것이 시급한 바, 「지방자치단체분쟁조정위원회」를 준사법적 기관으로 격상시켜 여기서 이루어진 조정과 재정은 법적 구속력을 확보하는 것이다.

외국에서 높은 효용성을 인정받는 지방자치단체조합제도는 특별지방자치단체로서의 법적 지위를 부여하여 법적 기능을 확대할 필요가 있다. 또한 지방행정의 광역화에 대비하여 인접 자치단체간에 단일의 특정한 공동사무 뿐만 아니라 상호 관련된 복수의 사무를 공동으로 처리하는 복합적 사무처리조합에 대한 설치근거조항을 명시하는 것도 필요하다. 특히 최근 활발하게 활용되고 있는 협약제도의 경우 가급적 법적 근거를 명확히 규정하여 포괄적인 광역시설사업 및 소프트웨어적 협력사업에까지 적극 활용토록 해야 한다. 이 경우에 중앙정부는 유형별로 [표준협약안]을 개발 제시함과 동시에 경비부담기준을 마련하여 이의 활용을 적극적으로 권장하고 계약당사자간에 분쟁의 발생시 조정자로서의 역할을 수행할 필요가 있다.

새로운 추진조직 또는 협력제도의 도입을 통하여 동등한 협상주도권을 부여하여 협력목표를 달성할 수 있는 방안도 생각할 수 있다. 즉, 중앙정부에 의해 제공되는 협력기제에 의하지 않고 자율적 참여와 협조를 통하여 실현할 수 있도록 다양한 형태의 「지방정부협의회(Local Government Council)」를 설치하여 회원 자치단체간 협력이나 분쟁이 발생할 경우에 분야별로 개입하여 일정한 게임원칙에 따라 자치단체간의 이해와 갈등을 조정·중재하는 역할을 담당토록 한다.

한편, 자치단체간 협력이 사업중심으로 빈번하게 형성된다는 점에 착안하여 「사전 협의제도」와 「협력대상사업 정보공개제도」의 도입을 검토할 필요가 있다. 전자는 특정자치단체가 인근자치단체 혹은 해당 주민등의 이해관계에 직접 영향을 주는 사업을 계획 혹은 집행할 경우 해당 자치단체에 사안의 내용을 알려 의견을 적극적으로 수렴하며 사안별로 협의절차를 거치는 제도이다. 후자는 자치단체의 투자사업과 관련된 상위차원의 구상계획(idea plan)과 연도별 추진을 위한 중기재정계획에 포함되어 있는 다양한 협력이능한 사업에 대한 정보를 자치단체별로 사전에 공개함으로써 여타 자치단체의 참여동기를 부여하고 이에 대한 계획적 접근이 가능하도록 유도하는 제도적 장치이다.

## 3. 지역간 협력을 위한 지원체제의 확립

지역간 협력과정에서 동등한 협상주도권과 공동이익의 배분을 보장하는 협력관계를 구축하기 위해 강력한 지원체제를 확립해야 한다. 우선 현실적 활용이 매우 미흡한 기존 협력방식의 실효성을 제고하기 위한 제도개선은 물론, 새로운 제도도입의 검토가 선행된 후에 법적 개정이 이루어져야 한다. 자치단체간 협력을 촉진하는 일차적인 동기는 협력과 관련된 비용절감이나 투자재원부족의 극복 등 재정적 이익에 대한 기대에 있다. 따라서 협력과정에서 이러한 재정적 이익이 실질적으로 발생하고 보장될 수 있도록 제도적 장치로 「자치단체협력사업기금」을 설치·운영하는 것이 대안이 될 수 있다. 즉, 자치단체간 협력에 소요되는 투자자금의 일부를 정부차원에서 지원하기 위해 설치된 자금원이다. 우선 중앙단위에 설치하여 운영하는 집중화방식을 선택하고, 여건성숙이 이루어지고 정착화 단계에서는 광역자치단체에 설치하여 분산화된 관리시스템을 유지하는 것이 바람직할 것이다.

중앙정부가 자치단체간 협력형성을 유도하기 위해서는 몇 가지 재정적 유인수단을 활용할 수 있다. 지방재정 조정기제인 국고보조금, 지방교부세, 지방양여금 등의 배분규칙을 조정하여 개별 관할구역을 기준으로 시행하는 사업추진을 가급적 협력화할 수 있도록 유도하는 것이다. 즉, 국고보조금이나 지방양여금의 대상사업 심사과정에서 협력사업의 경우 우선적으로 지원함과 동시에 생활권개념 혹은 이용권에 입각한 시설의 광역적 공급계획과 투자계획 수립을 가급적 유도한다. 협력사업시설의 운영을 지원하기 위한 지방교부세의 산정기준도 관할구역중심에서 시설이용권 기준으로 전환하는 등 배분시 광역수요를 적절하게 반영할 수 있도록 개선하는 것이다. 그 외 투융자사업의 심사과정에서 협력사업은 심사기준을 차별화하고 일정규모 이하는 의무적 심사에서 제외하는 것이 바람직하다. 현행 지방채발행



## 01

## 지역간 협력 및 상생발전 실태

제도의 기재승인 심사과정에서 자치단체가 협력사업을 위해 신청하는 경우 승인부서가 광역적 파급효과와 확보와 주민편의 제공이라는 측면에서 우선적으로 승인이 될 수 있도록 심사에 관한 운용내규를 제도화할 필요가 있다. 그리고 궁극적으로 이와 같은 지역간 협력을 제도적으로 지원하는 조치를 체계적으로 규정하는 지방자치단체의 교류와 협력을 위한 특별법의 제정도 검토할 필요가 있다.

## V. 맺는말

분권화된 지방자치시대에서 지역간 협력은 다양한 행정수요의 충족, 협력주체간 공동이익의 추구, 중복투자의 방지 및 자원의 효율적 이용, 협상과 토론문화의 정착 등을 위해 반드시 필요한 과제이다. 과거의 중앙집권적 정부간 관계에서는 일방적, 수직적 통제관리로 처리했던 광역행정 이 이제는 더 이상 가능하지도 않고 효과적이지도 못하기 때문에 상호의존적, 수평적 협력관계야말로 자치단체가 새로운 행정환경의 변화에 능동적으로 대처하는데 필수적 요건이다. 그러나 현실은 오랜 중앙집권적 행정체제의 전통과 관할 행정구역 위주의 행정처리 관행으로 인해 계층과 관할이 다를 경우 자치단체간 협력이 매우 부진한 실정이다. 여러 가지 조사에서 나타나듯이 수직적 자치단체간 또는 수평적 관계에서도 관할이 다를 경우 협력빈도는 물론 협력관계의 목표달성, 협상주도권, 이익배분 등에서 비대칭적 권력관계나 이해의 상충으로 인해 자치단체간 협력이 원활하지 못한 것이 현실이다.

지방자치시대의 지역간 협력은 주체간 자유의사에 의한 상생적 관계를 추구하는 과정이다. 따라서 협력으로부터 이익이 전제되어야 동기유발이 되지만 이에 못지않게 협력주체가 협력에 대해 긍정적 태도를 갖도록 제도의 개선, 인센티브의 제공, 교육 및 정보제공 등을 유인책도 중요하며 행태, 제도, 지원의 측면에서 종합적 대안을 제안하는 이유도 여기에 있다.

## 참 고 문 헌

- 금창호(2005), "지방자치단체간의 협력모델 개발 및 활용", 2005년도 전국시도연구원협의회 정기세미나 자료, 시도연구원협의회  
 김선기·한표환(2003), "자치단체간 협력관계의 실태분석과 정책방향", 「한국지방자치학회보」, 제15권 제2호  
 박양호 외(2004), 「통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ) - 지방자치단체간 협력을 통한 공동발전방안」, 국토연구원 연구보고서 2004-14  
 한표환·김선기·김필두(2003), 「자치단체간 협력사업의 활성화 방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제350권  
 한표환·김선기(2003), "자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안", 「한국행정정보」, 제37권 제3호.

# 충남과 주변 자치단체간 상생 발전방안

육동일 | 한국지방자치학회 차기회장, 충남대 교수

## 1. 자치단체간 협력의 의의

국토의 중심에 위치한 지리적 장점과 행정중심복합도시 건설 확정 등으로 충청권이 정치, 행정, 지리적으로 명실상부한 국가의 중추지역으로 발돋움하고 있다.

특히 오는 2012년 공공기관 이전이 완료될 경우 행정중심 복합도시는 각 지역에 흩어져 있는 국가 공공기관의 '머리' 역할을 맡게 될 전망이다. 이에 따라 행정도시를 둘러싸고 있는 대전, 충남·북의 긴밀한 협력관계 유지는 물론 이를 바탕으로 타 시·도와의 광역단체간 협력유지와 타 시·군과의 기초단체간 교류 등 파트너십 구축이 새롭게 주목받고 있다.

우선 대전, 충남·북 3개 지자체의 긴밀한 협력관계 유지가 요구되며 이는 행정중심 복합도시 건설과 관련해 그 발판이 마련된 것으로 보이며 호남고속철 분기역 문제로 빚어졌던 갈등을 봉합하는 것도 시급한 문제로 지적된다. 특히 행정중심 복합도시를 중심으로 대전, 천안, 청주를 잇는 초광역도시 육성이 우선적으로 선행되어야 한다.

이와 함께 3개 지자체의 협력을 바탕으로 영호남지방과는 기업도시 개발을 비롯해 관광문화자원 개발, 수자원 및 환경자원을 이용한 공동협력방안을 검토할 필요가 있다. 또 호남권과는 호남고속철 개통과 함께 편리한 교통체계를 바탕으로 다양한 교류가 가능할 것으로 보인다.

현재 위헌판결이후 신행정수도의 지속추진을 위해 대전·충남·북이 견고한 공조체제로 지금까지 공동대응하는 자세는 대단히 바람직한 일이다. 그러나 거기에 그쳐서는 의미와 효과가 없다. 신행정수도의 건설이 당초취지대로 국토의 균형발전을 통한 지방살리기라면 그 효과가 극대화되기 위해서 3개 시도는 물론 경기, 정부까지 포함하여 지금까지의 유대와 협력을 더욱 다각화하면서 실질적 상생방안을 구체적으로 모색하고 또 실현해 나가야 할 것이다. 그 이유는 이렇다.

먼저 세계화 추세다. 지구촌 곳곳에서는 지금 경제의 세계화, 금융의 세계화 그리고 도시의 세계화가 치열하게 전개되고 있다. 특히 21세기 세계경제는 자본, 금융, 노동, 토지 등의 생산요소가 국

가적 경계를 넘어서 전 지구를 무대로 작동한다. 이 세계경제를 견인하고 대응하는 장소가 바로 세계도시인 것이다. 세계도시의 특징은 인구측면에서 100만 이상의 거대도시이며, 공간적 측면에서는 중심도시로부터 50~100km권에 이르는 거대도시화 지역이다. 이 대도시권은 국제적 기능을 수행하는 권역으로 발전하고 국토공간의 균형발전 차원에서 기능해야 한다. 대전은 이제 인구 145 만명을 넘어섰으며 그 지리적 영향권이 충남·북을 포괄하는 대도시권의 세계도시화를 지향해야 한다.

뉴욕, 런던, 동경, 터론토 대도시권 등은 세계 최상급의 국제화된 도시이며 모두 대단위 도시권역임을 간과해서는 안된다. 대전 충남·북은 대도시권역권 차원에서 주요 항공교통의 결절지로서 청주공항을 키우고 국제기구 또는 다국적 기업의 본사를 유치시키는데 주력해야 한다. 이처럼 충청권이 세계도시지역으로 발전하는 대신 인위적인 행정구역 속에 3개 시도가 안주해 버린다면 미래를 향한 비전과 희망을 가질 수 없다. 충청권은 대단위 권역속에서 경제의 활력과 주민들 삶의 질을 제고하는데 목표를 두고 교통, 취업, 환경, 교육, 치안, 지역개발 등의 문제를 지금부터 공동으로 해결해 나가야 한다.

다음, 디지털과 관련된 새로운 기술이 하루가 다르게 다가오고 있다. 핀란드의 수도 헬싱키에는 두 개의 도시가 있다. 하나는 현실세계에 존재하는 도시고, 다른 하나는 인터넷상에 구축된 가상도시이다. '사이버 헬싱키'는 오프라인상의 주택, 거리, 공원, 백화점, 관공서, 미술관 같은 도시 전체를 사이버상에 그대로 옮겨 놓았을 뿐만아니라 시시각각 변하는 도시 전체의 모습을 실시간으로 제공한다. 우리도 '리얼 사이버 대도시권'을 인터넷상에 구축한다면 충청권지역의 상생발전은 물론 지역주민들의 삶이 훨씬 편리해질 것이다.

## 2. 자치단체간 협력의 배경과 필요성

### 1) 지방자치단체간 협력의 개념

지방자치단체간 교류협력은 자율적인 지방자치단체들간의 개별적 목표의 공동적 성취를 위한 긴밀한 관계를 말한다. 다시 말해서 각각의 단위간 상호작용을 통하여 교환 및 협의과정이 이루어지며, 이는 상호신뢰와 의존관계를 통하여 각구성부분들이 그들의 업무와 활동을 달성하기 위해 자원, 권한 및 역할을 교환하여 상호이익을 증진시키는 것을 의미한다.

지방자치단체간 협력은 본래부터 지방자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 지방자치단체가 협조, 정보교환, 순응하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다.

## 2) 자치단체간 협력의 배경

지방자치제도가 도입되기 시작하던 1990년대 초반만 하더라도 지자체간에는 협력보다는 경쟁의식이 우선이었으며, 이에 따라 지자체간 경계지역에서는 크고 작은 갈등과 분쟁이 자주 발생하였다. 그러나, 민선 지방자치제가 실시된지 10년이 지난 지금 상황은 많이 바뀌고 있다. 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어서는 지역개발 협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다.

한편, 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합개발계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합 국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있다. 이를 위하여 국토계획에서는 지방자치단체간의 협력으로 지자체간 공동개발사업을 적극 발굴하고, 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 하고 있다. 2004년 1월에 발표된 신국토 구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호 협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력을 통한 공동발전을 촉진하는 규정을 명문화하고 있다. 국토기본법(제3조 3항)에서는 "국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다"고 명시하고 있다. 국가균형발전특별법(제39조 2항)은 "정부는 둘 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에는 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다"는 내용을 담고 있다.

주요 선진국에서도 지자체간 공동발전 및 협력프로그램은 지역정책의 중요한 수단으로서 이에 대한 재정적, 제도적 지원기반을 갖추고 있다. EU에서는 지역간 협력프로그램으로 INTERREG Ⅲ을 운용하고 있으며, 미국의 경우 지자체간 협력을 위하여 지역간 협력법(Interegional Cooperation Art)을 제정하여 운용하고 있다.

## 3) 자치단체간 협력의 필요성

지방자치단체간 협력은 본래부터 지방자치단체 업무에 속하는 것을 공동으로 처리함으로써 지역주민에게 서비스 제공이나 시설공급 등의 혜택을 주기 위하여 두 개 이상의 지방자치단체가 협조, 정보교환, 순응하여 그들의 업무를 공동으로 처리하려는 활동이라고 할 수 있다. 자치단체간 협력의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동일한 생활권내에서 경제적 여건의 차이는 지방자치단체간 재정력의 격차와 직결됨으로써 지방자치단체간 지나친 이기주의 내지 특수 이익의 강조로 불균형을 심화시켜 생활권 전체 차원의 이익을 감소시키는 부작용을 초래할 가능성을 높게 된다.

따라서 행정서비스의 불공평한 공급 및 예산낭비와 같은 문제를 해결하기 위하여 지역간의 정책지향성을 가시화 시키는 지역개발 정책, 나아가 지방자치단체간의 공조 및 협력체제가 필요하다.

둘째, 지역은 교통 및 통신 등의 발달로 인하여 지역이 폐쇄체제가 아닌 개방체제로 변화하게 됨으로써 지역간 유대성이 증대되고 있다. 즉, 지역에서 이루어지는 지역개발은 지역의 특성을 살리는 방향으로 계획이 입안되고 추진되어야 하는 것이 바람직하지만 자치행정 수요의 광역화 경향으로 인하여 중앙정부와 지방자치단체간의 수직적 통합을 유지하면서 지역간 수평적 통합이 가능하도록 협력과 유대, 기능분담을 통하여 상호지원하고 조정할 수 있어야 한다.

셋째, 지방자치가 지역의 자기완결성을 근간으로 하기 때문에 지역발전을 위한 각종 투자사업을 시행함에 있어서 개별 지방자치단체가 지출범위를 벗어나는 서비스의 공급요구에 직면하게 될 때 단위 정부간의 정치적, 행정적 책임의 분절성이 대두된다. 때문에 행정서비스의 소비주체인 지역주민에 대한 정치적, 행정적 책임의 전가 현상이 나타남과 동시에 행정주체간의 갈등을 야기하게 된다.

넷째, 규모의 경제와 관련한 기본적인 논리는 운영규모가 증가할 때 단위비용이 감소하고 총비용을 극소화하는 최적규모가 존재한다는 것이다. 이러한 측면에서 중앙주도적인 행정으로 인한 지방의 공공영역 축소를 막기 위하여 새로운 사회환경변화전략으로써 근린차원에서의 집합적 협력과 공동체적 유대의식의 강조는 생활환경에의 동등한 참여와 그 구성원간의 상호의존성을 회구하게 된다. 따라서 규모의 경제이익 확보를 위해 기존 영역을 넘어서는 상향적 규모의 경제논리에 기초한 협력이 요구된다.

다섯째, 지방자치단체에 의하여 혐오시설을 입지시키는 경우 토지이용에 대한 주민의 저항에 나타나게 된다. 따라서 관련 지방자치단체의 협상과 조정이 요구되는데 지방자치단체간의 협력이 이와 같은 요구를 충족시킬 수 있는 수단의 하나가 된다.

## 3. 자치단체간 협력방식의 유형

지방화, 고속·정보화 등 급격한 대내외적 여건변화에 따라 행정구역의 의미가 퇴색되어 가고 있는 반면, 점차 광역행정(metropolitan administration)이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성이 증대되고 있다. 이러한 맥락에서 지방자치의 본질을 훼손하지 않은 채 자원의 효율적인 이용을 도모하기 위하여 지역간 협력에 대한 다양한 방안들이 논의될 필요가 있다. 그러나 아직도 지역협력계획 등 지방의 자발적



인 필요성과 기능충족을 위한 계획제도가 구비되지 않아 이를 촉진하기 위한 제도화 방안이 우선적으로 검토될 필요가 있다.

지역협력은 다양한 방식을 통하여 이루어진다. 첫째, 지역간 공동투자 및 사업추진, 둘째, 개발신탁 설치, 셋째, 공동협약의 체결, 넷째, 공동추진방식의 채택, 다섯째, 공동기구의 설립, 그리고 전략적인 협력체제의 구축이다. 지역협력의 기대효과로는 지역개발 투자의 시너지 효과 극대화, 막대한 투자재원의 공동조달, 지역자원의 효율적 이용과 주민서비스 개선, 그리고 지역간 갈등해소와 사전분쟁예방 효과 등을 들 수 있다.

### 1) 지역협력방식

#### (1) 지역간 공동투자 및 개발신탁 방식

지역간 공동투자(development partnership or joint venture)는 막대한 재원이 요구되는 광역시설 및 지역개발사업 등의 추진을 위하여 자치단체가 공동으로 사업을 추진하는 협력방식이다. 대규모 항만과 공항, 광역공급처리 시설사업 등이 이에 해당한다. 개발신탁(development trust)은 2개 이상의 지방자치단체가 구체적인 시책과 사업을 원활히 추진하기 위하여 설치하는 협력방식이다.

#### (2) 공동협약 및 제휴 추진

공동협약(joint agreements), 제휴(coalitions)는 지방자치단체의 시책과 사업추진을 독자적으로 수행하면서도 공동발전 차원에서 상호협력, 조정을 하는 협력방식이다. 공동의 정책목표를 지니고 있을 때 상호부담이 없이 협력할 수 있는 방안이다.

#### (3) 공동추진협력

공동추진협력(promotional partnership)은 관광 및 산업진흥을 공동으로 추진함으로써 시너지 효과를 높이는 협력방식이다. 여기에는 문화 및 체육행사등의 공동 또는 협력개최 등이 포함된다.

#### (4) 공동기구의 설치

공동기구(agency partnership)의 설치는 지역간에 공동의 조직이나 기구를 설치하고, 공동의 사업을 추진하게 하는 방식이다. 여러 시·군, 시·도를 포함하는 지역개발기구, 지역관광진흥기구 등이 이에 해당한다.

### (5) 전략적 제휴·협력

전략적 동반자 관계(strategic partnership)는 특정목적을 위한 선택적인 협력관계의 형성을 의미한다. 전반적인 발전목표와 시책추진에 있어서 특정한 분야의 필요성이 공동으로 대두되는 경우에 한하여 협력관계를 유지한다.

### 2) 외국의 지역협력 계획 적용사례

지역협력 촉진이나 지역공동전략 수립을 위한 외국의 적용사례는 종합적인 지역협력계획 형태와 산업, 교통, 관광 등 부문별 지역협력계획 내지 지역공동개발사업의 추진에 의한 협력형태로 크게 나눌 수 있다.

종합적인 지역협력계획은 인접지역간의 지역협업체 및 연구기관의 설치를 통하여 광역적인 장기발전 전략과 공동발전을 위한 방안을 강구하기 위하여 수립된다. 미국 뉴욕-뉴저지-코네티컷 등 3개의 인접주가 뉴욕-뉴저지 항만청(Port Authority of New York-New Jersey), 3개 지역의 인프라 공급은행(Tri-State Infrastructure Bank), 지역 교통기구(Regional Transportation Authority)의 운영·관리 등 지역공동의 현안문제 해결을 위해 수립하는 장기적인 지역공동계획(Tri-State Regional Plan)사례와 미국의 2개 광역협업체와 인접 캐나다 광역협업체간 대규모 협력형태인 Cascadia Forum에 의한 장기적 공동계획수립사례 등을 들 수 있다.

## 4. 자치단체간 협력사업의 실태와 문제점

### 1) 협력사업의 개요

지금까지 진행되고 있는 충청권 지방자치단체의 협력사업 개요는 다음과 같다.

첫째, 광역자치단체간 협력사업은 대전 충청 충남이 참여하는 「충청권협의회」와 충남·전북이 참여하는 「충남-전북교류협력회의」, 인천광역시·경기도·충청남도·전라북도·전라남도가 참여하는 「황해권시도지사협의회」를 통해 이루어지고 있다.

「충청권협의회」는 1995년부터 설치 운영되고 있으며, 2004년 9월 현재 총 14회 개최, 82개 협력과제에 합의하였다. 또한 「충남-전북교류협력회의」는 2002년에 구성되어 2004년 9월 현재 총 4회 개최, 31건의 안건을 합의하였다. 한편, 「황해권시도지사협의회」는 2003년에 창립하였으며, 5개 분야 세부사업

을 협력사업으로 선정하였다.

광역자치단체간 협력사업은 지방자치, 지역경제, 도로교통, 물관리, 환경보전, 문화관광, 농어업 소득보전 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 혐오시설 및 공공시설 설치 운영, 교육 및 연구개발 등에 대한 협력은 이루어지지 않고 있다.

둘째, 기초자치단체간 협력사업도 행정협의회, 발전협의회, 행정협력회 등의 이름으로 지역협의체를 구성하여 이루어지고 있다.

충청남도 천안시·아산시·경기도 평택시·안성시가 참여하는 「중부권공동발전협의회」, 충청남도 천안시, 경기도 안성시, 충청북도 진천군이 참여하는 「3도 3시 군행정협력회」, 대전시 유성구·충청남도 공주시·금산군·부여군·전라북도 무주군이 참여하는 「백제권 5개 지방자치단체 관광벨트」, 대전 유성구·충남 예산군·아산시 등 전국 8개 기초자치단체가 참여하는 「전국온천지역 자치단체장협의회」, 강원도 동해시, 경상남도 고성군, 충청남도 태안군이 참여하는 「3개 해안행정교류회」 등이 대표적이다.

기초자치단체간 협력사업은 주민간 친목도모, 민간단체 교류, 공동방역, 문화예술 및 관광, 스포츠, 지방자치 등을 중심으로 이루어지고 있다.

#### (1) 광역지방자치단체간 협력사업

##### 가. 대전-충북-충남간 협력현황 분석

대전-충북-충남간의 협력은 3개 시도 지방자치단체장으로 구성된 "충청권행정협의회"에 상정된 안건을 중심으로 이루어지고 있다. "충청권행정협의회"는 충청권광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써, 권역 안의 균형있는 발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 3월 3일 설치 운영하고 있다.

##### 나. 충남, 전북간 협력현황 분석

충남, 전북 지역간 긴밀한 유대와 협조체제를 유지하는 가운데 양 지역간 협력 제휴를 통하여 공동발전을 도모하고 화합분위기를 조성하기 위해 충청남도와 전라북도 등 2개 광역지방자치단체와 9개 기초지방자치단체가 참여하여 2002년 10월 "충남-전북교류협력회의"를 구성하여 운영하고 있다.

##### 다. 황해권 시도지사협의회

황해권 5개 시도는 황해를 중심으로 지리적, 문화적 동질성이 강하고 서해안고속도로 개통으로 그 관계가 한층 긴밀해짐에 따라 지역현안사업의 공동추진 등 발전방안 모색과 교류협력의 필요성

이 꾸준히 제기되어왔다.

2002년 11월 7일 5개 시도지사가 (가칭)황해권도지사협의회 구성 운영에 합의하고, 실무위원회에서 협의안건 등에 대해 협의하였다.

"황해권시도지사협의회"는 황해권의 주요현안사항 추진, 상호 정책공조 및 공동관심사 협의 등을 통한 권역의 공동발전에 기여하기 위해 황해권 5개 광역지방자치단체인 인천광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도 등이 참여하여 2003년 2월 21일 창립하였다.

##### 라. 서해안권행정협의회

서해안권행정협의회는 광역시설 및 자원의 공동개발 등 광역행정수요가 날로 증가됨에 따라 시군간 현안협의와 대응방안을 모색함으로써 공동의 이익을 도모하고 지방자치단체간 협력과 우의를 돈독히 함으로써 각 지방자치단체의 행정효율을 높이기 위해 보령시, 서산시, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군, 태안군, 당진군 등 서해안 8개 기초지방자치단체가 참여하여 2003년 4월 17일 결성하였다.

##### 마. 3도 3지방지방자치단체간 행정협력회

충남 천안시, 경기도 안성시, 충북 진천군 등 접경지역 3개 시도·군의 복리증진과 협력·교류에 공동 노력하기로 하고, 문화·관광·산업 및 도로·교통망의 확충 등 지역공동관심사업을 개발 추진하기 위해 행정협력회의를 구성하였다.

##### 바. 백제권 관광벨트화 추진 지방자치단체장협의회

참여지방자치단체는 대전 유성구, 충남 공주시, 금산군, 부여군, 전북 무주군 등이며 구성목적은 다양한 관광수요에 능동적으로 대처, 관광상품의 공동개발을 통한관광산업생산성 제고 등이다.

##### 사. 전국온천지역 지방자치단체장협의회

참여지방자치단체는 대전 유성구, 부산 동래구, 경기 이천시, 충남 예산군, 충남 아산시, 충북 충주시, 경남 창녕군, 경북 울진군 등 8개 기초자치단체이다.

#### 2) 협력사업의 문제점

지금까지 시행된 협력사업에서 나타난 한계와 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기초지방자치단체간 협력사업의 경우 창립된 이후 협력사업이 이루어지고 있지 않는 경우가 대부분이어서 선언적이고 상징적인 의미에 머무를 가능성이 크다. 협력사업의 특성상 일회성 행사를 통한 목적 달성은 거의 불가능한 실정이다.

둘째, 충청권 지방자치단체간 협력사업 내용을 살펴보면 지방자치, 산업경제, 관광, 사회간접자본, 교통, 하천, 환경 등 일반행정의 모든 사업을 대상으로 하고 있다.

셋째, 대부분이 개별사업위주로 제시되어 있어서 사업을 통해 추구하고자 하는 공동발전목표가 불명확한 점은 개별사업에 대한 목표달성 이후의 새로운 협력 제휴사업도 개별사업의 형태로 선정될 수밖에 없어 협력 제휴사업 자체가 파편화되고 분절화 될 가능성이 내재되어 있다.

넷째, 지방자치단체간 협력 제휴는 단순협력이나 공동분담의 범위를 벗어나지 못하고 있으며, 시설의 공동설치와 이용, 공동투자 단계 등 보다 고강도의 협력 제휴사업으로 이행되지 못하고 있다.

다섯째, 지역간 협력 제휴는 행정기관, 민간단체, 기업, 대학 등 다양한 주체들의 참여에 의해 이루어지는 것이 바람직하지만, 충청권 및 충남-전북간 협력 제휴는 광역 및 기초지방자치단체 등 관 주도 협력사업으로 추진되고 있다. 민간차원의 협력 제휴는 재정적인 어려움 등으로 인해 행정 의존적이고, 체계적으로 추진되지 못하고 있으며, 친선교류차원에 한정되고 있다.

여섯째, 충청권 및 충남-전북의 협력 제휴사업도 지방자치단체에서 재정분담이 필요한 사업보다는, 중앙정부로부터 재정적인 지원이 필요한 사업중심으로 추진하고 있다.

이와 같이 재정이 수반되는 협력 제휴사업이 활발하게 이루어지지 않는 것은 광역 및 지방자치단체의 투자재원확보의 어려움도 있지만, 재정투자 결정을 합의했다 하더라도 집행을 위해서는 지방의회의 동의를 얻어야 하는 절차를 번거롭게 생각하고 있기 때문으로 판단된다.

## 5. 자치단체간 협력사업의 방향과 과제

### 1) 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충을 위한 제도개선

우리나라의 지방자치단체간 협력을 위한 제도는 현행법상 행정협의회, 자치단체조합, 사무위탁, 광역계획, 지방자치단체장 등의 협의체가 중심을 이루고 있다. 이러한 제도는 다른 선진국에 비하여 다양성과 신축성이 결여된 점이 있으며 특히 제도(행정, 재정, 계획 등) 상호간의 연계가 부족할 뿐만 아니라 법적 지위가 결여되어 강력한 집행력과 책임성을 담보할 수 없게 되어 있다. 그 결과 지방자치단체간 협력제도는 행정협의회에 주로 의존해왔고, 선진국에서 많이 활용되고 있는 지방자치단체조합도 단지 2개가 설립되었을 뿐이고 그것도 제대로 운영되지 못하여 해체된 상태에 있다.

광역권 형성에는 여러 지방자치단체가 관련되므로 개별지역차원의 행정으로는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서 지역간 광역행정협의체 구성이 효과적일 것이다. 지역별 광역권 형성을 위한 광역행정협의체는 광역지자체와 시·군 기초자치단체가 함께 참여하여 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 광역별 공간적 범역에 해당되는 지자체가 모두 참여하는 것이 바람직할 것이다.

특히 광역권의 취약지대를 집중 육성하기 위해서는 지자체의 재정능력이 확충되어야 한다. 이를 위해 법인세 등 국세의 일부를 공동자금화(공동세 형태)하여 광역권 형성과 관련된 재정취약 지자체에 차등적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 국고보조금 지방양여금, 특별교부세의 일부를 광역권 형성을 위한 지자체 지원재원으로 활용해 나가야 한다. 이 경우 광역권 전체의 발전 정도를 고려하여 차등적으로 지원함이 바람직하다.

프랑스의 지방자치단체간 협력체는 재정적인 부분에 마찰이 적고 협력이 잘 이루어진다. 이것은 국가가 보조금제도 등을 통해 자치단체간의 교류 활성화를 유도를 한 결과이다. 국가는 보조금을 배분함에 있어서 지방자치단체간 협력체에 우선적으로 배분하여 지방자치단체간의 협력을 유도하고 있다. 기초자치단체도 재정적 이점을 누리기 위하여 협력에 적극적으로 응하고 있다.

### 2) 도의 분쟁조정능력 강화

자치단체들간 이해가 첨예한 부분에 대해서는 협의는 말할 것도 없고, 행정협의회 안건으로 상정되지도 못하는 경우가 많았다. 이에 대하여 행정협의회 관계자들은 광역시·도가 나서주기를 희망하는 반면, 광역시·도에서는 개입을 꺼리거나 방관적 입장을 보이고 있었다.

따라서 행정협의회에서 협의가 곤란한 사항은 중앙정부나 상급지방자치단체인 도에서 적극적으로 조정·중재하여 행정협의회 자체적으로 해결하지 못하는 부분을 보완할 수 있어야 한다.

현재 시도별로 분쟁조정위원회가 구성되어 있어 분쟁조정의 절차가 마련되어 있지만, 그 이전에 광역시·도 또는 중앙정부에서 협의회 운영에 참여하는 적극성이 요구된다. 다만, 광역시·도나 중앙정부가 개입하여 조정을 할 경우에도 강제적인 방식보다는 서로간의 이해를 절충하고 타협안을 도출하는 조정능력을 통한 방식이어야 한다.

### 3) 지역협력계획 제도의 도입

지역간 협력촉진을 위한 지역협력계획의 제도화를 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 지역협력계획은 관련 지방자치단체의 자발적 욕구와 선도에 의하여 수립여부가 결정되고, 추진



되는 자율적인 계획이 되도록 한다.

둘째, 지역협력계획은 다양한 공간범위와 목적을 지닌 계획으로 운영될 수 있는 유연적 체계와 제도를 갖추도록 한다. 여기는 시·도를 포함한 광역적 지역협력계획에서부터 시·군 협력계획까지, 그리고 종합발전계획에서부터 개별부문별 지역협력계획까지, 그리고 단순 전략계획에서부터 구체적인 사업추진을 위한 계획까지 필요에 따라 공간적 범위와 형태를 달리할 수 있어야 한다.

셋째, 지역협력계획제도는 기존의 공간계획제도를 연계시켜 중복계획의 수립을 방지하도록 한다. 종합발전계획 차원에서 지역협력계획이 수립되는 경우, 유사한 성격의 공간계획은 지역협력계획으로 대체할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 지역협력계획이 수립된 경우, 유사한 법정계획의 수립여부는 지방자치단체의 자율적인 판단에 따르도록 한다.

넷째, 지역협력계획제도의 정착과 활성화를 위하여 지역협력계획에 의한 사업에 대한 중앙정부의 재정지원 우선제를 채택하도록 한다. 여기에는 투자의 우선순위 뿐만 아니라 재정지원의 종류와 규모에 있어 지원폭 확대 등을 위한 제도적 수단의 확보가 필요하다.

마지막으로 지역협력계획이 이해당사자간 협력과 제후관계 속에서 효율적으로 집행될 수 있는 제도적 수단을 확보하도록 한다. 이를 위해서 중앙정부, 지방정부 및 민간부문간 투자협약제도 등이 검토될 수 있다.

#### 4) 광역권 형성을 위한 제도적 기반 구축

##### (1) 지역간 협력 및 제후방식에 의한 추진제도의 도입

행정구역은 초월하여 다수의 지역이 대도시 광역권에 포함되므로 지역간 협력·제후방식에 의한 광역권 발전의 공동노력이 계획측면, 투자측면 등에서 필수적이다. 기존의 행정구역을 넘어서 다양한 지역간 협력·제후에 의한 프로젝트 유형은 여러 가지가 있을 수 있다. 예를 들면, 지역간 생태환경축의 공동형성사업, 지역간 관광문화벨트사업, 지역간 산업지대망 구축사업, 그리고 여러 지역이 공동으로 사용하는 광역시설사업(기간교통망, 물류시설 등)을 들 수 있다.

##### (2) 국가와 지자체간의 투자협약제도의 도입

광역권 구축사업을 효율적이고도 안정적으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 지자체간에 주요 프로젝트의 공동추진방식이 요구된다. 광역권 형성은 중앙정부 단독으로 하는 것이 아니라 중앙정부, 지자체, 민간이 공동으로 해나가는 것이다. 이 경우, 지자체의 메커니즘을 반영하여 국가와 지자체간의 공동추진방식으로서 프랑스에서 성공적으로 추진되고 있는 [계획계약(Plan Contract)]

방식을 도입할 수 있을 것이다. 즉 광역권 구축에 효율적인 프로젝트에 대하여 지자체와 중앙정부가 협의하여 계획기간, 사업계획, 투자분담, 연차별 투자규모 등에 대하여 중앙정부와 관련 지자체가 협약을 맺어 추진하는 방식이 실효를 거둘 수 있을 것이다. 중앙정부와 지자체는 협약에 의거하여 예산을 우선적으로 배정할 수 있도록 협약사업에 대한 예산의 안정적, 우선적 배정제도가 필요할 것이다.

##### (3) 광역행정기반의 제도적 구축과 지방재정의 확충을 위한 제도개선

광역권 형성에는 여러 지방자치단체가 관련되므로 개별지역차원의 행정으로는 한계가 있다. 이를 극복하기 위해서 지역간 광역행정협의체 구성이 효과적일 것이다. 지역별 광역권 형성을 위한 광역행정협의체는 광역지자체와 시·군 기초자치단체가 함께 참여하여 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 광역별 공간적 범위에 해당되는 지자체가 모두 참여하는 것이 바람직할 것이다.

특히 광역권의 취역지대를 집중 육성하기 위해서는 지자체의 재정능력이 확충되어야 한다. 이를 위해 법인세 등 국세의 일부를 공동자금화(공동세 형태)하여 광역권 형성과 관련된 재정취약 지자체에 차등적으로 지원할 수 있을 것이다. 즉, 국고보조금 지방양여금, 특별교부세의 일부를 광역권 형성을 위한 지자체 지원재원으로 활용해 나가야 한다. 이 경우 광역권 전체의 발전 정도를 고려하여 차등적으로 지원함이 바람직하다.

##### (4) 지역간 협력법(Interregional Cooperation Act) 제정

서로 인접한 지자체간 협력네트워크 구축을 촉진하기 위해서는 별도의 법률인 「지역간 협력법」의 제정이 효과적인 수단이 될 수 있다. 즉, 지자체들이 지역개발사업을 위한 중복투자와 과도한 경쟁에서 탈피하여 비교우위를 지니는 분야에 역량을 집중할 수 있을 뿐 아니라, 지자체간의 공동사업을 유도함으로써 자원이용의 효율성을 제고시킬 수 있을 것이다.

「지역간 협력법」은 광역 또는 기초지자체들이 지역개발사업을 공동으로 추진할 수 있도록 하기 위한 법적 기반을 제공하여, 국토기본법, 국가균형발전특별법 등에 규정된 지역간 협력을 구체화 시킬 수 있을 것이다. 또한, 기존의 지방자치법이 규정하는 지자체간 행정협력을 위한 제도적 장치에 대한 보완적인 성격을 갖게 될 것이다.

##### 5) 신행정수도건설 과제에 구축된 협력적 틀의 계승적 발전

충청권 3개 광역자치단체에서는 '충청권협의회'를 중심으로 신행정수도건설 충청권 건설 타당성 논리를 공동으로 연구하고, 국민의 공감대 형성을 위한 공동노력, 공정한 입지평가를 위한 공동노력, 민단단

제차원의 협력을 위한 행정적 지원, 토지이용규제부동산 투기 등에 대한 공동대처 등 공조관계를 유지해왔다.

현재, 정부에서는 신행정수도에 대응할 만한 시책개발을 위해 다양한 논의를 계속하고 있는 만큼 이에 대해서도 충청권 3개 시도는 공동으로 대응하고, 공동번영을 위한 논리를 지속적으로 개발하여 제공하기 위해서는 3개 시도간의 공동협력은 더욱더 강화될 필요가 있다.

## 6. 맺음말

21세기에는 세계화, 고속정보화, 지방화 등 대내외적 여건변화에 따라 행정구역의 의미가 퇴색되어가고 있는 반면 점차 지역간 협력행정이나 전략적 제휴, 네트워크의 중요성은 증대하고 있는 것이다. 지역간 공동투자, 공동협약, 개발신탁 등 지역협력의 방안도 다양해지고 있다.

대전시는 최근 대전 연구개발 특구의 육성을 통해 대한민국 과학기술의 메카로서의 위치를 확고히 할 절호의 기회를 맞고 있다. 그런데 대덕특구가 성공하려면 충남·북과 협력해서 자금, 인력, 기술 등이 교류되어야 하며 특구개발의 파급효과가 대전은 물론 충남·북에 까지 극대화되도록 준비단계부터 같이 검토해야 한다. 또 충남이 백제권·내포문화권개발을 비롯한 4대전략산업 육성 계획들도 대전시와 같이 협조해 나갈 때 성공가능성이 더욱 높아진다.

요컨대 신행정수도 문제를 공동대처해 나가는 대전·충남은 물론 경기, 전북과 함께 이번 계기를 통해 꼭 닫혀있는 행정구역을 넘어 공무원간, 대학간, 기업간, NGO간의 상호교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나갈 필요가 있다. 지역권역권은 함께 발전해야 한다. 따로 따로의 발전은 한계가 있다. 지금부터 같이 머리를 맞대고 미래를 설계해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김종식, "대도시권 행정협의회의 실효성 확보 방안에 관한 연구", 「지방의 혁신전략」, 한국지방자치학회 2005년도 하계학술대회 발표논문, 2005. 8.  
 송두범, "지방자치단체간 협력사업의 추진실태와 개선방안", 「열린충남」30호, 충남발전연구원, 2005. 4.  
 육동일, "대전광역시권의 과제와 발전방안", 「사회과학연구」제12권, 충남대사회과학연구소, 2001. 12.  
 육동일, "시·도 통합의 교훈과 과제", 「자치발전」한국자치개발연구원, 2001.  
 육동일, "지방분권 추진을 위한 도·시군 협력방안", 「도·시군 협력방안 토론회」발표논문, 충청남도, 2003. 1.  
 육동일, "행정도시가 희망이다", 충남대출판부, 2005.  
 충남발전연구원, 「충남의 미래비전 및 핵심전략」, 2005. 4.  
 충남발전연구원·전북발전연구원, 「전북·충남 공동발전을 위한 라운드테이블」, 2004. 8.  
 충남발전연구원·전북발전연구원, 「충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제」, 2005. 7.  
 충남발전연구원편, 「충남지역 연구」, 2005.  
 충남발전협의회·충남발전연구원, 「행정중심 복합도시 건설에 따른 충남지역 발전방안」, 2005. 4.  
 충청남도·충남지역혁신협의회, 「신행정수도의 건설과 충청권 지역혁신 촉진방안」, 2005. 2.

## 유럽연합과 일본의 지역협력 사례와 시사점

이원섭 | 국토연구원 연구위원

### 1. 머리말

지방자치제도의 정착과 지방분권의 가속화에 따라 지역의 발전이 지방정부와 지역주민의 창의와 열정의 정도에 따라 그 성패가 좌우되는 시대에 접어들고 있다. 이에 따라 지역을 발전시키기 위한 지역의 창의적 아이디어와 의욕이 전국 곳곳에서 분출되고 있다. 특히 초고속 교통, 정보화 시대의 전개로 국민의 생활공간이 더욱 광역화되고 있는 반면, 지자체가 동원할 수 있는 인적, 물적 자원은 제한되어 있어 지역의 개별적 노력만으로는 다양한 수요에 부응할 수 있는 지역개발을 추진하기가 점점 어려워지고 있다. 따라서 서로 인접하거나 인접하지 않더라도 공동의 목표를 지닌 지방자치단체들이 협력을 통하여 지역의 발전을 추진할 필요성이 높아지고 있다. 크고 작은 사업을 추진하는 과정에서 행정구역이라는 장애물로 인해 야기되는 지역간 갈등과 대립을 극복하기 위하여 공동으로 사업을 발굴하고, 계획을 수립하며 추진하는 인식의 전환이 필요한 때다.

지역간 협력은 국토의 균형발전과 지역의 경쟁력 강화를 위해 추진되고 있는 다양한 지역개발 사업 중에서 관련 지자체가 협력을 통하여 공동의 이익을 추구하기 위한 것으로서 재원을 절약하고 협력분위기를 조성하는 등 유형, 무형의 성과를 창출할 수 있는 장점이 있다. 지역간 협력을 통해 지역발전에 필요한 경험을 공유하고 나아가 사회적, 공간적 통합을 도모하는 것은 우리나라 뿐만 아니라 유럽연합을 비롯한 선진국에서도 중요하게 인식되어 국가적 차원에서 지원하고 있다. 외국의 지역협력 사례로는 유럽연합의 지역간 협력프로그램인 Interreg III, 일본의 시정촌간 협력, 미국의 지자체간 협력, 프랑스의 꼬뮌간 협력 등을 들 수 있다. 본고에서는 유럽연합의 지역간 협력프로그램인 Interreg III과 일본의 시정촌간 협력사례를 다루고자 한다. 이들 사례를 통해 우리나라에서 지역간 협력을 활성화시킬 수 있는 정책을 위한 시사점과 추진방향을 제시하고자 한다.

## 2. 유럽연합의 지역간 협력프로그램(Interreg III)

### 1) EU의 지역간 협력프로그램의 목적과 접근방법

지역간 협력프로그램의 목적은 유럽의 지역간에 대규모의 정보 및 노하우의 교환과 지식의 공유를 통해 유럽연합의 지역발전 및 결속을 증진하기 위해 추진하고 있는 정책 및 정책수단의 효과를 제고하기 위한 것이다. 특히 지리적으로 비연속적인 지역이 접촉하여 관계를 구축하고 경험의 공유와 네트워킹을 통하여 유럽연합 및 다른 나라들이 균형적이고 조화로우며 지속가능한 발전을 도모하고자 한다. 즉 여러 가지 구조기금 프로그램(Objective 1, 2, Interreg 및 Urban Community Initiative, 도시개발, 지역혁신 프로그램 등)과 국가별 정책 시행에서 축적된 경험과 모범사례(best practice)를 지역간에 공유하고자 한다.

유럽연합에서는 2000~2006년 기간을 대상으로 지역협력프로그램(INTERREG III)을 시행중에 있다. 지역협력프로그램은 대상지역에 따라 3가지 형태로 추진되고 있는데 국경지역 협력(INTERREG III A), 국가간 협력(INTERREG III B), 지역간 협력(INTERREG III C)으로 구분된다. 이 중에서 지역간 협력(INTERREG III C)은 가장 최근인 2000~2006년 계획기간 중 새로 도입된 제도이다. 세가지 유형의 지역협력프로그램을 추진하는 목적은 국경지역, 국제간, 지역간 협력 및 균형발전을 촉진함으로써 EU의 경제·사회적 결속과 통합을 강화하기 위한 것이다. 지역협력프로그램은 구조기금의 특별 프로그램으로 추진되며, 재원은 지역개발기금(ERDF)에서 지원하는데 2000~2006년 기간 중 48.75억 유로를 계상하고 있다.

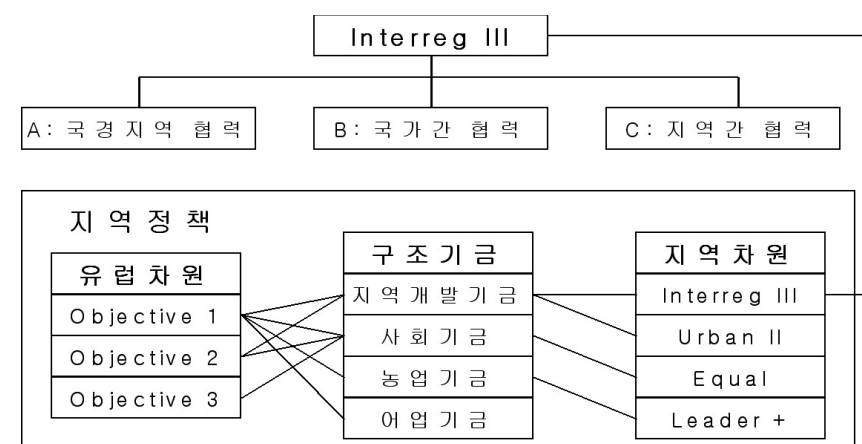
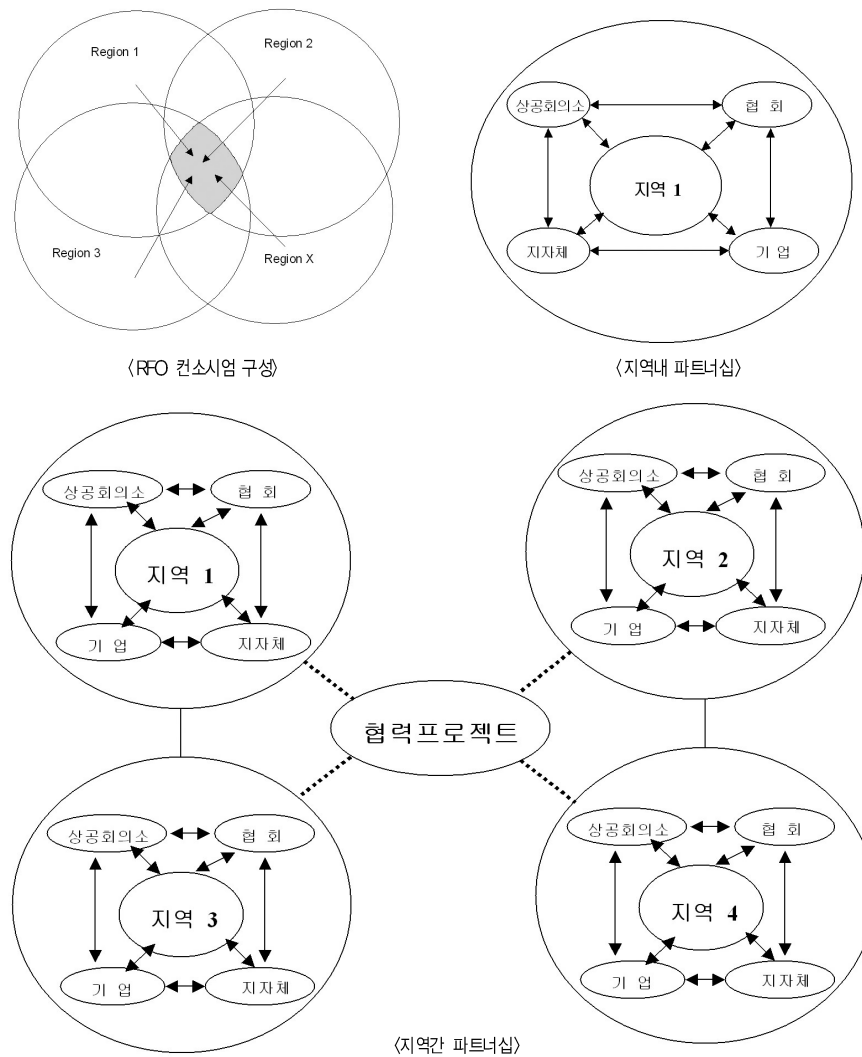


그림1. EU의 지역간 협력프로그램과 지역정책의 관계

지역간 협력프로그램은 지역간에 경험 및 모범사례(best practice)를 서로 교환하기 위한 것으로 서로 다른 정책수단과 프로젝트 접근방식으로부터 축적된 경험을 활용하는 상호간의 학습을 통해 지역간 교류 및 협력을 증진한다. 또한 지역간 협력프로그램은 도시, 농촌, 국경, 쇠퇴지역 등에서 나타나는 문제들이 유럽 전역에서 유사한 속성을 갖는다는 인식에 기초하여 유사한 문제 및 과제를 안고 있는 지역들이 정책수단 및 프로젝트개발에 관한 해결방안을 공유하도록 유도한다.



자료: Thomas Wobben, 2002.

그림2. 지역간 협력프로그램을 위한 파트너십 구성

## 2) 지역간 협력사업의 주제 및 운용형태

지역간 협력 프로그램에 참여하는 주체는 5가지의 협력주제와 3가지의 협력유형 중에서 적합한 유형을 선택해야 한다. 협력의 주제는 구조기금의 활동분야와 관련되어 있으며 다섯 가지가 있다.

### (1) 구조기금 관련주제(topic a)

구조기금 프로그램(목표지역 1과 2)<sup>1)</sup>이 지원하는 활동유형과 관련한 지역간 협력이다. 이는 구조기금의 94%가 목표지역(Objective) 프로그램에 지출되고 있으나, 단위 지역에 초점을 두기 때문에 다른 지역과의 정보 및 경험 교환의 기회는 제한되어 있어 목표지역 1, 2 프로그램에서 지원되는 프로젝트를 추진하는 공공기관 등 주체들간의 직접적인 협력을 촉진하기 위한 것이다. 협력파트너들이 목표지역 1, 2에 위치하지 않더라도 목표지역 프로그램의 활동에 관심이 있을 경우 참여할 수 있다.

### (2) 지역협력 관련주제(topic b)

지역협력 프로그램에 관여하는 공공기관을 연계하는 지역간 협력사업으로서 국경지역(cross-border) 및 다국간(transnational) 활동의 경험 공유 및 네트워킹 형성을 지원하기 위한 것으로 폭넓은 분야의 협력이 서로에게 이익이 되거나 지역협력 프로그램 집행을 위한 활동을 대상으로 한다. 국경 및 국가협력 프로그램의 절차 및 운용구조 검토를 위한 사무국간의 네트워킹과 같은 사업이 해당된다. 그리고 지역간 협력프로그램의 주된 목적이 경험의 교환을 통한 정책개선이므로 이 주제는 국경지역 및 다국간 협력프로젝트에 대한 접근방식 또는 정책을 개선하는데 초점을 둔다.

### (3) 도시개발 관련주제(topic c)

도시개발은 유럽의 핵심 지역정책 분야의 하나로서 도시개발사업 및 목표지역 프로그램에 의해 지원되는 활동과 함께 도시개발 문제와 관련된 폭넓은 분야의 협력활동을 장려하고 있다. 다만 도시개발 주제는 중소도시를 포함한 모든 도시지역에 개방되나, 구조기금 프로그램으로부터 자금지원을 받는 지역을 우대한다.

### (4) 지역혁신 관련주제(topic d)

1) 목표지역 1(Objective 1)은 낙후지역 개발을 위한 교통, 용수공급, 에너지, 폐기물처리, 통신, 보건, 교육 등 기반시설 확충에 중점을 두는 프로그램이고, 목표지역2(Objective 2)는 구조전환 지역의 매력과 고용수준을 증대시키기 위해 전략적인 기반시설 확충에 중점을 두는 프로그램이다.



2000~2006년 계획기간 중 설정된 지역혁신 활동의 중점분야는 지식 및 기술혁신 기반의 지역 경제, 정보화사회 및 지역발전(e-EuropeRegio), 지역정체성 및 지속가능한 발전 등 3가지이다. 지역혁신 프로그램에 포함된 추진전략은 프로젝트 집행결과를 목표지역 1, 2프로그램으로 이전하고 경험을 공유하는 골격이 된다. 이 주제에서는 개별 혁신활동 프로그램의 내용을 토대로 다른 지역에 대해 경험의 이전을 위한 협력을 제안하거나 성공적인 아이디어를 실현하는데 중점을 둔다.

#### (5) 기타 협력주제(topic e)

위에서 설명한 4가지 구조기금 활동과 관련한 주제 외에도 지역간 협력에 적합한 많은 다른 주제를 수용할 필요가 있다. 여기에는 해양 및 연안협력, 공간계획문제, 도서 및 최원격지 문제에 관한 협력, 자연 및 인공재해의 해결방안 협력, 인구희박지 또는 산간지역 등 조건불리에 의한 경제 효과 저감에 관한 협력 등이 포함된다.

표1. 지역협력 프로그램의 협력 주제 및 유형

주제 및 유형		대상분야
협력주제	a	목표지역(Objective)1, 2
	b	지역협력(Interreg) 프로그램 관련 지역간 협력
	c	도시개발 관련 지역간 협력
	d	혁신활동 관련 지역간 협력
	e	기타 적절한 주제
협력유형	a	지역단위 협력(RFO Regional Framework Operation)
	b	개별 협력프로젝트
	c	네트워크 협력

한편, 지역간 협력사업이 운용되는 형태는 지역단위협력, 개별 협력프로젝트, 네트워크협력 등 3가지로 구분된다.

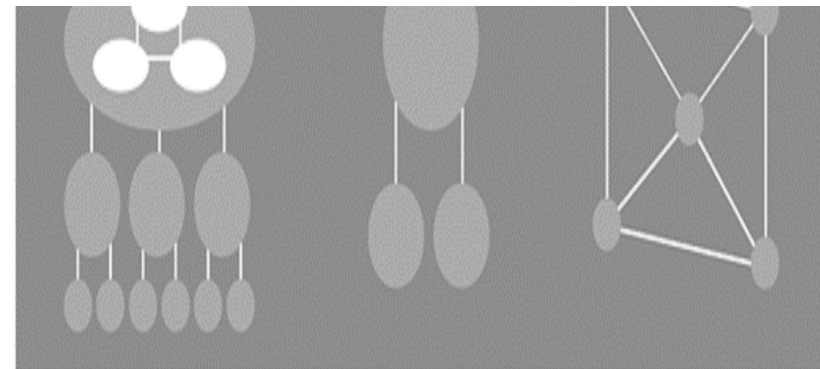
#### (1) 지역단위 협력(Type a): RFO(Regional Framework Operations)

지역단위 협력은 지역간에 지역개발 방법 및 프로젝트 기반 활동에 관한 경험을 서로 교환하는 유형이다. 지역협력기구(RFO)는 지역그룹간에 방법론 및 프로젝트 기반 활동의 교환을 위해 참여 기관들이 성장할 수 있는 교류 및 학습과정을 개발한다. 또한 지역협력기구는 참여지역을 포괄하는 지역간 협력 전략에 기반을 두면서 일종의 미니프로그램을 수립하게 된다.

지역협력기구는 최소 3개국(2개국은 회원국)의 지역으로 구성되며, 선도기관이 전체를 대표하여

선도기관이 위치한 지역의 프로그램 관리기관에 제출한다. 지역협력기구에 참여하는 기관은 지역의 각종 기관 및 조직으로 구성되는 지역단위 파트너십에 의해 지원을 받게 된다. 지역협력기구는 다음의 사항이 포함되어야 한다. 즉 참여지역을 포괄하는 지역간 협력전략, 활동의 목표 및 기대결과, 협력이 반드시 필요한 제한된 수의 주제에 중점, RFO가 지원하는 프로젝트 유형의 설명, 파트너 및 기타 참여기관의 수, 파트너간의 재원분담(선도기관은 40% 이상 분담 금지), 기준정책금리(intervention rates), 내부적인 프로젝트 승인을 위한 평가기준 등이 그것이다.

개별 지역협력기구(RFO)에 대한 지역개발기금의 출연금은 50만~500만 유로이며, 지구별 지역간 협력프로그램 예산의 50~80%를 RFO에 배정한다. 지역협력기구(RFO)는 지역간 협력의 5가지 주제 전부를 대상으로 할 수 있다.



자료: INTERREG IIIC North Joint Technical Secretariat, 2004

그림 3. 지역간 협력의 3가지 운영형태

#### (2) 개별적인 지역간 협력 프로젝트(Type b)

개별협력 프로젝트는 지역간 협력의 방법론과 프로젝트 기반 활동의 경험을 교류하는 것이 목적으로 단순한 지식의 전파뿐만 아니라 프로젝트 여러 부분의 실현에 관한 진정한 협력을 추구하는 유형이다. 개별 협력프로젝트 유형의 구체적인 효과는 특정 지역에서 수행한 프로젝트의 결과를 다른 지역에 이식함으로써 수혜지역에 분명한 영향을 미치는 것이다.

개별협력 프로젝트는 최소 3개국(이 중 2개국은 회원국)으로부터의 파트너로 구성되는데, 선도기관의 재원분담은 40%를 초과하지 못하며, 지역개발기금 출연금은 20만~100만 유로이다. 지구별로 지역간 협력프로그램 프로그램 예산의 10~30%를 개별 지역간 협력 프로젝트에 배정하고 있다. 개별 지역간 협력 프로젝트 역시 지역간 협력의 5가지 주제 전부를 대상으로 추진할 수 있다.

### (3) 네트워크형 지역간 협력(Type c)

네트워크형 협력은 유럽연합 내외부 지역간에 프로젝트 시행방법 및 개발에 관한 연계를 추구하는 유형이다. 네트워크형 협력에 필요한 비용은 세미나, 회의, 웹사이트, 데이터베이스, 학습여행, 직원교류 등을 통한 경험의 교류와 전문지식 전파와 관련한 비용이다. 지구별 지역간 협력프로그램 프로그램 예산의 10~20%를 네트워크형 협력프로그램에 배정하고 있다.

하나의 네트워크는 최소 5개국으로부터의 파트너(이 중 3개국은 회원국)로 구성되어야 한다. 개별 네트워크형 협력에 대한 지역개발기금 출연금은 20만~100만 유로이며 모든 지원은 네트워크 선도파트너에게 지급되고 관리된다. 네트워크형 협력 프로젝트는 5가지 지역간 협력 주제 중에서 지역혁신 관련 협력을 제외한 4가지 주제를 대상으로 추진된다.

지역협력기구(RFO), 개별 협력프로젝트, 네트워크 프로젝트에 참여하는 파트너는 지역기구 혹은 이와 동등한 지역기관이어야 하며, 행정 및 공적자금의 관리능력을 보유해야 한다. 여기에는 지역기관, 도시기관(특히 도시개발 분야), 공적자금 관리능력이 있는 지역개발기구 등이 포함된다. 아울러 민간파트너는 공적자금의 관리능력에 관해 공공기관이 보증을 제공할 경우 RFO 프로젝트에 참여할 수 있다.

또한 지구별 지역간 협력 프로그램내에서 지역개발기금 출연금의 75% 이상을 최소한 하나의 파트너가 외부지역에서 참여하는 사업에 지원함으로써 프로그램 지구내에 위치한 도서 및 최원격지의 협력사업 참여기회를 제공하고 있다. RFO, 개별 지역간 협력프로젝트, 네트워크형 협력은 하나의 지역협력 프로그램에 의해서만 자금을 지원받는다.

표2. INTERREG III C 운용형태별 신청기준

구분	RFO <sup>1)</sup>	개별 프로젝트	네트워킹
최소 파트너 수	3개국 이상의 국가 소속으로 이 중 2개는 회원국 지역	3개국 이상의 국가 소속으로 이 중 2개는 회원국 지역	5개국 이상의 국가 소속으로 이 중 3개는 회원국 지역
파트너/ 참여 유형	- 지역당국 또는 대등한 지역 단체 - 수준: 공공기관 또는 대등한 참여자, 공공기관 보증하의 민간참여자	공공기관 또는 대등한 단체	공공기관 또는 대등한 단체
협력의 정도	양여	양여	분배, 교환
ERDF 출연액 (전체 비중)	50만~5백만 유로 (50~80%)	20만~1백만 유로 (10~30%)	20만~1백만 유로 (10~20%)

주 : 1) RFO: Regional Framework Operations

자료 : International Working Party-West Zone, 2001, ERDF 2000-2006 Community Initiative Programme INTERREG III C West Zone.

### 3) 지역간 협력프로그램의 추진 현황 및 주요 사례

2003년 1월 10일에 마감한 지역간 협력프로그램의 1차 제안서 접수는 총 159건에 달하였다. 지구별로는 북부 21건, 동부 27건, 남부 93건, 서부 18건이 분포하며, 국가별 선도기관 분포는 스페인 50개, 이태리 33개, 독일 및 그리스 각각 15개, 스웨덴 11개 등의 순서이다. 전체 참여기관은 52개국 1,401개 기관으로서, EU회원국별로는 이태리 234개, 스페인 232개, 그리스 123개, 독일 111개, 프랑스 83개, 포르투갈 82개, 영국 76개 등의 순서를 보였다. 비회원국의 경우 폴란드 36개, 헝가리 26개, 불가리아 22개, 노르웨이 19개, 리투아니아 16개, 체코공화국과 슬로베니아 각각 15개 등이 참여하였다.

제출된 제안서를 협력의 주제 및 유형별로 구분하면 먼저 주제별로는 낙후지역인 목표지역(Objective 1, 2)이 28개, 지역협력(Interreg) 23개, 혁신활동 12개, 국경지역 5개, 도시개발 4개 등의 분포를 보이며, 협력유형별로는 개별프로젝트가 95개로 가장 많으며, 네트워크형이 42개, 지역단위협력형이 22개이다. 다음은 유럽연합의 지역간 협력 프로그램을 통해 추진되고 있는 주요사업들이다.

■ 지속가능한 균형발전을 위한 중소기업 및 관광진흥사업(TouriSME: Strengthening of SME and tourism for sustainable and balanced development)

TouriSME의 사업목표는 목표지역 1, 2의 중소기업 진흥과 지속가능하고 균형된 발전을 위한 관광을 촉진하는 정책 및 정책수단의 효과를 개선하기 위한 것이다. 세부목표는 중소기업 정책의 강화를 통한 지역개발의 지속가능성 제고, 보다 나은 장기적인 지역협력 여건을 개선시키는 새로운 중소기업 정책의 개발, 관광부문의 효과적이고 지속가능한 발전을 위한 새로운 정책 개발로 설정하고 있다.

TouriSME의 협력유형은 RFO 사업으로 독일을 중심으로 스페인, 네덜란드, 영국의 4개 지역이 참여하고 있다. 이 프로젝트의 주요 활동은 벤치마킹, 연구, 시범사업, 교육훈련, 주제별 출장, 제품 디자인 및 개발, 마케팅, 경영기법 등을 포함하고 있다.

■ 항구도시 재생사업(NEW EPOC: reNEWing Economic prosperity for Port Cities)

NEW EPOC의 사업목표는 참가도시와 이들 도시 주변지역의 지속가능한 경제 및 사회발전을 촉진하기 위해 경제 및 도시개발 과제, 항구도시의 문화유산 및 전통공예기술 보전, 경제·기술·도시변화에 의해 초래된 사회적 문제의 해결방안에 중점을 두며, 항구도시의 경제부흥과 관련한 정보, 전문기술, 지침 및 네트워크 수단을 공공정책 의사결정자에게 제공하기 위한 것이다.

NEW EPOC의 사업 유형은 개별협력사업의 형태로 진행되며, 영국 등 7개국에서 16개 지역이 참여하고 있다. 이 사업은 기존의 조직인 해양도시네트워크(Maritime Cities Network)에 기반을 두고 활동하

며, 주요활동은 도시부흥에 필요한 분야별 모범사례 및 벤치마킹 활동의 발굴과 DB 구축, 지식 전수, 핵심주체간(정치대표기구, 상공회의소, 도시마케팅기구, 수공업협회 등)의 지속적인 정보교환 및 네트워킹, 회의, 지침·권고·협동전략 마련 등을 포함하고 있다.

#### ■ 공항지역의 경제개발사업(DEAR: Developing the Economies of Airport Regions)

DEAR의 사업목표는 유럽연합의 주변지역 또는 과거의 국경지역으로서 군용공항을 민간공항으로 전환하였거나 현재 전환 중에 있으며 인근에 비즈니스 파크를 보유하는 지역의 발전을 위해 공항이라는 지역자원을 활용하기 위한 것이다.

DEAR의 사업유형은 개별협력사업의 형태로 진행되며, 독일, 영국, 폴란드, 그리스 등 4개 지역이 참여하고 있다. 이 사업의 주요활동은 공공기관 및 지역개발 담당자, 중소기업의 네트워킹, 공항 및 비즈니스파크 관리, 중소기업 육성, 규제완화 및 투자유치를 통한 지역개발, 공동구매 활동, 새로운 훈련수단 개발, 미래발전 연구 등과 관련한 지식의 획득 및 교류이다.

#### ■ 해안지역 개발사업(AQUAREG)

AQUAREG의 사업목표는 유럽연합 주변부 해안지역의 지속가능한 발전을 위한 기회제공 및 전략수립이며, 해안지역의 삶의 질 제고를 위해 지속가능한 수산업 발전, 해양산업의 혁신 및 비즈니스 개발, 해양부문의 고용 증대를 도모하기 위한 것이다.

AQUAREG의 사업유형은 RFO 사업으로 노르웨이를 중심으로 스페인, 아일랜드의 3개 지역이 참여하며, 이들 지역은 지역의 자원기반 및 산업전통에 반영된 우수한 해양연구 환경을 보유하는 특징을 지닌다. AQUAREG에서는 Aqualink(수산업과 연구의 연계), AquaEd(교육훈련), AquaPlan(해안지역 계획 및 관리)의 3대 추진전략을 설정하였으며, 이를 통해 수산양식자, 어업인, 과학자의 경험 및 지식을 보다 효과적으로 활용하고자 한다.

#### ■ 유럽탄전지역 재생사업(RECORE: Regenerating Europe's Coalfield Regions)

RECORE의 사업목표는 EURACOM(유럽의 탄전지역 지방정부 네트워크)의 기능을 로비 중심에서 문제 및 해결방안에 대한 협력으로 확대하기 위해 조직되었으며, 석탄산업 구조조정에 따라 발생한 탄전지역의 대규모 및 장기적 문제에서 벗어나 지역의 보다 나은 재생을 도모한다. 구체적으로는 모범사업의 분석을 통한 재생정책 개선, 유럽연합 및 기타 재정지원의 증대, 유럽연합의 재정지원 및 재생정책의 사용방법에 관한 신속한 학습, 참여주체들간의 경험 전파, 유럽 탄전지역간의 네트워킹 확대 등을 도모하고 있다.

RECORE는 네트워크 협력사업으로 프랑스를 중심으로 체코, 독일, 폴란드, 러시아, 스페인, 영국, 우크라이나의 8개 목표지역 1이 참여하며, 이들 지역은 유럽의 거의 모든 탄전지역을 대표하고 있다. RECORE에서 추진하는 주요활동은 첫째, 6개 핵심주제(인프라 개선, 투자유치, 환경치유, 관광유산 및 레저, 훈련, 중소기업 지원)에 관한 모범적인 지역재생기법 및 정책의 검토를 위한 일련의 세미나를 개최하며, 각 세미나에서는 서로 다른 정책 및 재원의 통합, 지속가능한 발전, 기회의 균등 등 3가지의 주제를 검토한다. 둘째, 세미나에서 발견된 사실 및 교훈의 전파를 위해 성과를 종합하고 이를 적절한 형태로 생산, 출판하여 탄전지역 및 참여주체에 널리 배부하는 활동으로 여기에는 탄광지역 시범재생사업 매뉴얼, 웹사이트 개발, 상이한 정책 및 재정지원간의 시너지효과, 탄전지역 지자체간의 네트워킹 개선 등이 포함된다.

#### ■ 전략적 정보혁신클러스터 육성사업(STRATINC: Strategic Intelligence and Innovative Clusters)

STRATINC의 사업목표는 유럽 수준에서 정보숙련과 네트워킹을 통해 참여지역의 산업클러스터 및 중소기업의 경쟁력과 혁신을 개선하기 위한 것이다. STRATINC의 사업유형은 개별협력사업으로서 프랑스를 중심으로 노르웨이, 스페인, 독일의 6개 지역이 참여하며, 목재(Lorraine), ICT(Central Macedonia), 건강바이오(Oslo), 농업식품(Murcia/ Tenerife), 신소재(Nord-Rhein-Westphalen) 등 5개의 지역산업클러스터를 대상으로 한다.

STRATINC의 주요활동은 정보숙련에 있어 산업클러스터 혹은 개별 중소기업의 중요성 인식, 다양한 중소기업의 전략적인 정보수요의 식별, 기존 경제정보시스템의 활용도 제고를 위한 분석방법 및 기법 벤치마킹, 서로 다른 소프트웨어 사용방법에 관한 안내서 제작, 응용툴의 테스트·실행·사용에 관한 투자, 중소기업 및 클러스터간 협력을 위한 지역간 교류 및 워크숍 개최 등을 포함하고 있다.

### 3. 일본의 시·정·촌간 협력사례

#### 1) 지역간 협력사업의 추진배경

일본에서는 행정 서비스에 대한 주민 욕구의 다양성이 증대되고 수준 높은 공공시설에 대한 수요가 증대되었다. 그러나 경제 저성장, 출산율 저하 및 인구고령화 등으로 인해 지방자치단체의 재정적 여건이 이를 뒷받침해 주지 못함에 따라, 지방 공공시설이나 서비스 공급에도 효율성을 높이는 방안을 모색하게

되었다. 또한 국민의 생활 행동권이 광역화 되면서 생활권 단위로 광역적으로 공공시설을 정비하는 것이 효율적이라는 결론에 도달하였다. 이에 따라 시정촌이 세력권을 다투는 근시안적인 관점에서 벗어나 광역적인 차원에서 상호간의 이익을 향상시켜야 한다는 발상의 전환이 이루어지게 되었다.

기존 사회간접자본을 유효하게 활용하고 공공투자를 효율적이고 효과적으로 추진하기 위해 공공시설의 복합화, 사업주체의 연계, 기능의 네트워크를 추진하였다. 공공시설의 복합화는 각 지역에 분산 입지하고 있는 공공시설이나 사회간접자본을 물리적으로 기능적으로 일체화함으로써 효율성을 높이려고 하는 것이다. 또한 사업 주체의 연계는 관-민, 관-관 연계를 통해 공동으로 사업을 추진함으로써 사업비용을 절감하고 효율성을 높이기 위한 것이다. 그리고 네트워크화란 정보통신 수단을 활용하여 서로 다른 기능을 연계함으로써 이용기회를 창조하려는 것을 의미한다.

## 2) 일본의 지자체간 협력사례

### (1) 차세기 지역개발의 모델적 실천사업<sup>2)</sup>

이 사업의 목적은 지역발전을 위해 공공과 민간 등 다양한 주체가 참가하는 시범적인 지역제휴사업 사례를 선정하여 보급하는 것이다. 이 사업은 미래지향적인 지역개발의 개혁 방향성을 제시하고자 하는 의도가 깔려 있다. 차세대 지역개발 사업을 원활하게 추진하기 위해 모델적 실천을 통해서 과제를 도출하고 지역계획 체제 구축으로 이어지도록 실제 체험적 행정을 시도하는 것이다.

주요 사업은 주로 두 가지로 나누어진다. 첫째는 지역의 패적성을 향상시킴으로써 지역의 존립기반을 확보하고자 하는 수동적인 것이며, 둘째는 교류축진을 통해 지역을 활성화하고자 하는 공격적인 것이다. 두 가지 모두 복수의 시정촌이 제휴하여 행정기관과 민간참여 단체가 지역개발 사업을 추진한다. 이를 위해 1999년도 7~8월 동안 건설성의 지방건설국을 창구로 공모하여, 전문가로 구성된 위원회에서 실시지역을 결정하였다.

모델적 실천사업 실시지역의 규모는 31개 지역에서 575개 시정촌이 관계하고 있으며, 사업당 평균 19개의 시정촌, 최고는 77개 시정촌이 제휴하고 있다. 제휴의 형태는 행정구역 경계를 넘나드는 권역이 15개, 유역을 축으로 한 것이 12개, 도로를 축으로 한 것이 6개이다. 또 제휴활동의 주제는 자연, 관광, 정보가 많으며, 문화, 산업경제, 교육 등 다양하게 걸쳐 있다. 마지막으로 이 활동에

2) <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/>

관여하고 있는 주체는 행정 측에서는 시정촌, 도도부현, 중앙정부의 지방국 등이 있으며, 민간으로서는 시민단체, 관광협회, 상공회, 청년회의소, 대학 등 다양한 주체가 참가하고 있다.

### (2) 환경관련 지자체 협력 사례: 폐기물 협동처리를 위한 (주)가즈사 그린 시스템 설립<sup>3)</sup>

치바현의 키사라즈시·훗츠시·소테가우라에서는 다이옥신류의 배출농도를 억제하는 것을 큰 과제로 받아들이고, 적정 소각량을 확보할 수 있도록 광역적으로 대처하기로 하였다. 이를 위해 각 지역이 광역적으로 제휴함으로써 적정 소각량을 확보함과 동시에 민간 기업의 소각 기술을 도입하는 것을 목표로 하여, 민간기업과 제휴하면서 1998년 12월에 제3섹터의 「주식회사 가즈사 그린 시스템」을 설립하였다. 이 제3섹터의 핵심 주체는 동사의 모체가 된 치바현 남부 광역 폐기물 처리사업 연구회<sup>4)</sup>에 참여했던 민간기업이다. 이 기업이 개발한 시스템은 다이옥신류의 배출 농도를 억제하는데 유효할 뿐만 아니라 다음과 같은 특성을 가지고 있었다. 첫째, 소각재·대형 폐기물 등을 동시에 용융하고 생성하는 용융 슬러그를 재활용함으로써 시정촌의 개별 소각시설을 필요 없게 하였다. 둘째, 용융물은 모두 재이용되기 때문에 매립량이 대폭 줄었다.

이 결과 민간의 노하우를 활용하여 효율적인 쓰레기 처리 시스템을 구축할 수 있게 되었다. 또 새로운 회사를 설립하는 데 있어서 민간기업의 입장에서는 새로운 시장의 개척으로 연결될 것으로 기대할 수 있어, 출자금의 64%를 세 개의 민간기업이 부담하고 있다. 그러나 사업의 초기 단계에서는 설비투자 등에 막대한 비용이 필요로 하므로 네 개 시가 9억 엔(초기 사업비의 약 36%)을 출자하고 있다. 또 관민의 제휴에 의한 사업을 원활히 추진하기 위해서, 제3섹터, 출자자(네 개 시, 민간기업), 치바현으로 구성된 운영협의회가 설치되어 있다. 이것은 이 제3섹터의 사업 계획, 수탁료에 대해 결정하는 기관이며, 출자 지자체가 사업 운영을 체크하는 기능을 담당하고 있다.

### (3) 공동시설의 공동이용을 위한 협력 사례

#### ① 兩毛 광역도시권종합정비추진협의회<sup>4)</sup>

兩毛 광역도시권종합정비추진협의회는 과거 군마현(上毛野)과 토치기현(下上野)이라고 하는 두 개 번에 걸쳐져 있던 兩毛지역을 활성화하기 위하여, 1992년 20개 시정촌에 의해 설립되었다. 동 협의회에서는 지역 내 교류를 활성화하기 위하여 스탬프 랠리의 실시, 공공시설의 상호 이용, 타운지의 발행 등과

3) [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/jisedai\\_jirei2.htm](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/jisedai_jirei2.htm)

4) [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/jisedai\\_jirei2.htm](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/model/jisedai_jirei2.htm)



같은 사업을 추진하고 있다. 兩毛 광역도시권종합정비추진협의회'는 1993년부터 지역 내의 명소, 고적을 방문하는 스탬프 랠리 사업 등을 추진해 왔다. 이러한 사업을 추진함으로써 지역 내 주민의 교류 의식이 높아짐에 따라, 역사적인 일체감을 증시킨 생활권의 형성을 요구하게 되었다.

주민들이 요구하는 생활권을 실현하기 위해 동 협의회는 1995년도부터 공공시설을 상호 이용하는 사업을 추진하고 있다. 이 사업은 兩毛 광역 도시권내의 주민이 권역내 다른 시정촌의 공공시설을 이용할 때, 이용제한이나 할증요금 없이 현지의 주민과 같은 대우로 이용할 수 있다는 것이다. 동 제도는 지역주민들로부터 좋은 평가를 받고 있으며, 이용 가능한 공공시설의 수도 당초의 199개소에서 222개소에 증가하고 있다. 게다가 보다 적극적인 정보 제공을 요구하는 의견도 있어, 1999년에는 공공시설의 상호 이용을 촉진하기 위한 안내서도 발행하였다.

#### ② 노우미(能美)스포츠센터의 설치<sup>5)</sup>

이 센터는 히로시마현 노우미정(能美町) 등 4개 정이 공동으로 조성하여 운영하는 것으로서 노우미정에 위치하고 있다. 조성비는 16억 엔이며, 이중 90%는 노우미정이 부담하고 나머지 10%는 나머지 3개 정(町)이 공평하게 부담하고 있다. 이 사업은 히로시마현의 광역마치즈꾸리 지원사업의 일환으로 추진된 사업이다. 네 개 자치단체는 오래 전부터 분뇨처리장, 쓰레기 처리장, 장모장, 폐기물 처리장 등을 각 정에 하나씩 나누어 설치하는 등 지역간 협력이 잘 되던 곳이어서 스포츠센터 설치를 위한 광역연합에도 쉽게 합의에 도달할 수 있었다. 스포츠센터의 입지는 사업실시에 대한 필요성 정도, 지리적 조건, 기존 체육시설과의 네트워크 용이성 등을 고려하여 결정하였다.

#### ③ 유유(悠邑)후루사토회관<sup>6)</sup>

이 회관은 히로시마현과 시마네현과의 경계에 위치한 시마네현 7개 정촌(町村)이 공동으로 조성한 복합문화시설이다. 1,000석의 대규모 홀, 270석의 소규모 홀, 도서관, 사무실 등이 복합적으로 배치되어 있다. 邑智郡은 7개 정촌을 포함해서 인구가 31,000명 정도로 과소화가 진행된 지역이며, 각 자치단체별로 공공시설을 정비하는 데 한계가 있었다. 7개 정촌 중 川本町은 84년부터 '음악의 마을'을 단독으로 추진하려고 하고 있었다. 그런데 1992년 자치성에서 '청년정주축진등진급 프로젝트'를 지정하고, 시마네 현에서는 광역연계를 지원하기 위한 '시마네현광역적지역정비특별 지원사업'을 제도화하였다. 7개 정촌은 연합하여 자치성과 시마네현의 제도를 활용하여 지역의 중심적 위치인 川本町에 문화시설을 조성하는데 동의하였다.

5) 신창호, 2001.

6) [www.web-sanin.co.jp/local/kawamoto/yuyuyu](http://www.web-sanin.co.jp/local/kawamoto/yuyuyu)

#### ④ 오오노(大野)광역종합문화센터(에잇피아오오노)<sup>7)</sup>

이 센터는 1998년 9월 28일 개관하였으며 오오노군(大野郡) 8개 정촌으로 구성된 오오노광역연합이 설치한 문화시설로서 오이타현(大分縣) 三重町에 소재하고 있다. 에잇피아오오노의 명칭은 8개 정촌의 에잇(eight)과 유토피아(utopia)의 피아(pia)를 합성하여 만들어진 것이다. 센터 건설의 재원은 총액 50억 엔으로서 광역연합의 자기자금이 29%이며 중앙정부의 지원이 48%, 현으로부터의 지원이 23%를 차지한다. 이 홀의 운영은 광역연합이 직접 담당하며 자원봉사자를 적극 활용하는 등 시민참가가 확대되고 있다.

#### (4) 역사·문화자원의 활용을 통한 협력

##### ① 거리의驛 홈페이지 사례<sup>8)</sup>

야마나시현(小笠原) 淪快시즈오카현 등의 18개 시정촌이 참가하고 있는 실증 실험 '거리의驛'은 시정촌의 공공시설에 정보 단말기를 설치하여 지역정보를 공유하고 지역제휴를 강화하고자 하는 것이다. 중부 서관동 시정촌 지역 제휴축협의회는 지역의 공간적 범위가 넓어서, 구체적인 사업을 추진하는 데 있어서 지역간의 제휴 의식이나 지역자원과 관련한 정보를 공유하는 방안을 마련하는 것을 중요한 과제로 설정하였다. 이 문제를 해결하기 위한 방안으로서 '거리의驛' 홈페이지가 제안되었다. 이 사업이 효과적으로 추진될 수 있었던 것은 새로운 시설을 만드는 것이 아니라, 각 지역의 기존 시설에 정보 단말기를 설치하여 정보 거점으로 삼았기 때문이다. 이 결과 정보수집의 담당자인 지역 주민에 있어서도 주변의 정보거점이 생겨났다. 이 사업의 추진은 지역의 정보수발신 능력의 향상으로 이어졌고, '거리의驛' 홈페이지에 대한 접속은 3개월에 6.7만 건(1999년 3월 현재)에 달하였다.

또한 중부 서관동 시정촌 지역 제휴축협의회가 구축한 E-보트 교류회<sup>9)</sup>도 효과적으로 작용하였다. 이 사업의 추진으로 인해 富士川 유역을 탐색할 수 있는 환경이 형성되고, 주민의 지역에 대한 관심도 높아진 것으로 평가되고 있다. 지역자원의 정보화에 대해서는 이와 같이 지역자원을 취재하는 시스템을 겸해서 구축하는 것도 중요하다.

##### ② 神通川유역 제휴 연구회<sup>10)</sup>

이 연구회는 1995년에 기후현과 토야마현의 1시, 3정, 7촌의 주민들이 주축이 되어 설립되었다. 이 연

7) 신창호, 2001.

8) <http://www.chiki-dukuri-hyakka.or.jp/book/machidukuri/24tyubu/2403.htm>

9) 이 사업은 강의 상류와 하류의 주민들이 상호 교류할 수 있도록 하기 위해 개발된 포트이다.

10) [http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/modell/jisedai\\_jirei2.htm](http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/region/modell/jisedai_jirei2.htm)

구회는 지역 제후에 대해 연구하고 협의하면서 실험적인 사업을 추진할 것을 목적으로 설립한 조직이다. 이 연구회는 자연 환경에 대한 어린이들의 의식을 계몽하는 것도 중시하고 있으며, 어린이들이 유역 단위로 활동하고 미지의 자연 환경을 만날 수 있는 장을 만드는 데 노력하고 있다.

神通川유역에서는 종래부터 지역간에 다양한 교류나 공동 사업을 실시하고 있었지만, 이 유역 지역이 일체가 되어 추진한 사업의 상당수는 단발성에 그치고 계속성이 부족하다는 과제를 안고 있었다. 이 배경으로서 유역 주민의 神通川에 대한 의식이 높지 않다는 것이 지적되고 있었다. 神通川유역 제후 연구회에서는 특히 어린이들의 하천에 대한 의식을 계몽하는 것이 중요하다고 판단하여, '어린이회 神通川상류와 하류 교류회'를 개설하였다. 이 사업은 상류부 미야무라의 어린이들과 하류부 토야마시 이와세 지구의 어린이들이 상류와 하류를 교대로 방문하여 교류를 강화하려는 것이다.

어린이들은 강의 유역을 따라 이동함으로써 미지의 자연 환경을 만날 수 있게 되었고 자연 환경에 대한 흥미를 더욱 북돋우게 되었다. 게다가 어린이들의 가족도 자연 환경에 대한 의식이 높아졌으며, 최상류의 기후현 미야무라의 산촌 유역의 사람들이 참가해 나무를 심는 '원류의 숲 조성', 강 유역의 주민들이 원류를 견학하는 '神通川 원류 탐방회' 등과 같은 사업도 실시되고 있다.

### 3) 지자체간 협력을 위한 제도적 기반

#### ① 지방거점법

이 법은 지방거점 도시지역에 도시기능을 증진하고 거주환경을 향상시키기 위한 정비를 촉진하고자 1992년에 제정되었다. 지방거점법에 따르면, 중앙정부는 지방거점 도시지역의 정비 및 산업 업무시설의 재배치 촉진에 관한 기본 방침을 정하고, 도도부현 지사는 지방거점 도시지역을 지정하며, 지방거점 도시지역을 구성하는 시정촌은 자치단체 공동으로 기본계획을 작성하여 도도부현 지사의 동의를 얻는 역할을 담당한다. 기본계획은 정비의 방침, 거점지구의 구역, 공공시설의 정비, 주택·주택지의 공급과 같은 거주환경의 정비, 인재육성·지역간교류·교양 문화 활동에 관한 사항을 정하고 있다.

이 법은 재정·세제·도시계획 등 여러 분야의 특례조치를 통해 지자체간 협력사업을 지원할 것을 규정하고 있다. 지방 재무행정 상의 특례, 도시계획상의 특례, 공단·기구의 업무 특례, 세

제상의 특례, 기타 공공시설의 정비나 주택·주택지의 공급 촉진, 지역의 전기통신 고도화에 대한 배려, 자금의 확보, 농지 전용에 대한 배려, 감시구역의 지정, 산업업무시설의 입지 적정화에 대한 배려 등이 협력사업에 대해 주어진다.

#### ② 광역연합제도

광역연합제도는 다양화 되고 있는 광역행정 수요에 적절하고 효율적으로 대응함과 동시에 중앙정부로부터 권한을 이양받을 체제를 정비하기 위하여 1995년 지방자치법상의 조합으로 도입되었다. 2001년 5월 1일 현재, 29개 道府縣에 74개의 광역연합이 발족되어 있다.

광역연합제도는 「지방공공단체의 조합」의 하나로서 만들어졌으나 탄력적이고 기동적인 광역행정기구로서의 역할을 수행하고 있다. 광역연합은 종전의 조합이 가지고 있던 사무의 공동처리에만 머무르지 않고, 광역에 걸쳐 처리하는 것이 적당하다고 인정되는 사무에 대해서, 광역계획을 작성하거나 연락 조정하는 업무를 수행한다.

#### ③ 제5차 전국총합개발계획

제5차 전국총합개발계획은 광역적인 발상의 중요성과 국가가 다양한 지역 제후를 지원하고 촉진해야 할 필요성을 지적하고 있다. 지역제후를 효과적으로 추진하기 위해서 지방분권을 적극적으로 추진하고, 국가는 기존의 행정구역을 넘는 다양한 지역간 제후를 지원하고 촉진하도록 하고 있다. 각 지역에서 추진되고 있는 지역제후 축 구상, 다자연 거주지역의 창조 등을 명시하고 있다. 또한 선도적인 지역에서 추진하고 있는 제후시책의 수법이나 사업내용 등을 체계화하고 보급할 것을 계획하고 있다. 아울러 기간인프라를 정비하거나 복수의 지방자치단체가 공동으로 수립한 계획에 근거하여 시행되는 공동 사업에 대해서도 지원할 것을 계획하고 있다.

이와 함께 도로나 정보기반으로 연결된 도시권들이 산업, 문화, 도시 서비스 등 다양한 기능을 분담하면서 상호 보완해 가는 구상을 제시하고 있다. 이러한 계획은 새로운 지역발전의 기회를 창출하고 지역이 제공하는 서비스의 고도화와 기반정비를 가능하게 하며, 또 지역이 속한 광역적 과제를 해결하는데 효과를 발휘할 것으로 기대되고 있다.

#### 4. 외국사례의 시사점과 정책추진 방향

앞에서 살펴보았듯이 유럽연합의 경우에는 지역간 협력사업을 거시적인 지역정책의 틀 안에서 운용함으로써 전체 공간정책과 연계하여 체계적으로 추진하고 있다. 지역간 협력이 단순한 개별 사업으로 추진되는 것이 아니라 다른 지역개발 정책과 함께 추진됨으로써 전체 지역정책을 구성하는 주요 요소가 되며 지역정책의 통합성을 높이고 있다. 유럽연합에서 지역간 협력사업의 기본정신은 유럽연합 차원의 결속과 통합을 강화하기 위해 선도지역이 축적한 경험과 노하우를 다른 지역과 공유하는데 있다.

유럽연합에서는 지역간 협력사업의 유형화를 통해 협력사업의 성격 및 주제에 따라 재정지원, 파트너십 구성, 목표설정 등 차별화된 운용방식을 적용하고 있다. 협력사업의 공간적 대상에 따라 국경지역 협력, 국가간 협력, 지역간 협력으로 구분하며, 개별 협력사업의 성격에 따라 지역단위 협력, 개별협력사업, 네트워크 협력 등 유형화된 협력방식을 활용하고 있다. 지역간 협력사업이 지역이라는 공간적 틀과 사업이라는 내용물을 담고 있으므로 향후 우리나라에서 지역간 협력사업을 지역정책의 수단으로 도입할 경우 유용하게 활용할 수 있는 부분이다.

협력사업의 안정적이고 계획적인 집행을 보장하기 위해 유럽연합과 회원국이 재정지원과 체계화된 모니터링 시스템을 구축하고 있는 것도 중요한 특징 중 하나이다. 지역간 협력사업에 대한 재정지원을 위해 유럽연합의 구조기금에서 지역개발기금을 출연하고 참여지역이 속한 국가에서도 협력사업에 필요한 사업비를 분담한다. 그리고 예산집행에 대한 체계적인 관리조직과 모니터링 시스템을 구축하여 투명한 집행을 감독하고 있다.

마지막으로 유럽연합에서는 지역간 협력사업의 구상에서 실천까지 모든 참여주체가 대등한 관계에서 참여하는 수평적 파트너십을 구성하고 역할을 분담한다. 특히 사업추진을 선도하는 파트너의 재정부담을 높일 수 있도록 하여 참여주체의 역할에 맞는 책임과 권한을 부여함으로써 불필요한 경쟁을 예방하고 있다. 또한 유럽연합의 회원국뿐만 아니라 비회원국까지 참여하는 개방적인 파트너십 형성을 통해 협력사업의 시야를 확대하고 있다.

일본의 지자체간 협력은 환경·자연자원, 역사·문화자원, 공공시설 등 지역 내 다양한 자원을 활용하여 이뤄지고 있고, 협력이 용이한 작은 사업부터 확대해 가는 전략을 구사하고 있다. 또한

지자체간 협력사업은 지역에 대한 비전을 공유하고 책임을 명확히 하며, 역사·문화·자연적 요소 등을 최대한 활용하고 배려하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 지자체가 협력을 통하여 공공시설을 설치할 경우 설치장소의 결정방법, 건설비 부담 비율, 관리 및 운영비 부담 비율 등에 대해서는 명확한 규칙이 없기 때문에 지자체간 이해 조정이 어려운 문제가 있다. 다만 건설비나 관리 및 운영비의 부담비율은 상호 행정구역 인구비율이나 시설에 대한 접근거리 비율로 배분하는 등 몇 가지 패턴이 나타난다. 그러므로 지자체간의 협력을 위해서는 비용부담, 입지, 운영 등에 관하여 합리적인 근거에 기반을 둔 규칙을 만드는 것이 중요하다.

아울러 일본의 지자체간 협력사업은 사업주체간 직접적 연계뿐만 아니라 지자체간 네트워크 강화를 통한 기능적 연계를 활성화할 수 있는 다양한 방안을 모색하고 있다. 일본은 지자체간 협력 촉진을 위해 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다. 1992년에 지방거점법을 제정하였고, 1994년에는 지방자치법을 개정하여 광역연합제도를 도입 시행하고 있다. 또한 1998년에 확정된 제5차 전국총합개발계획에서도 다양한 주체들이 참여하고 연계하도록 하는 추진체제를 마련하였다. 이처럼 일본의 사례는 지자체간 협력사업을 촉진하기 위해서는 제도적·행정적 뒷받침이 중요함을 보여주고 있다.

우리나라에서 점증하고 있는 지자체간 협력에 입각한 지역발전 패러다임을 정착시키기 위해서는 기존의 관행과는 차별화되는 새로운 정책요소가 필요하다. 무엇보다 지역간 상생발전 패러다임을 정립하는 인식의 전환이 요구된다. 이 밖에도 제도 및 정책프로그램에 의한 체계적 지원, 중앙정부의 지원 및 조정력 강화, 네트워크형 협력의 촉진, 합의형성 시스템의 정립이 필요하다.

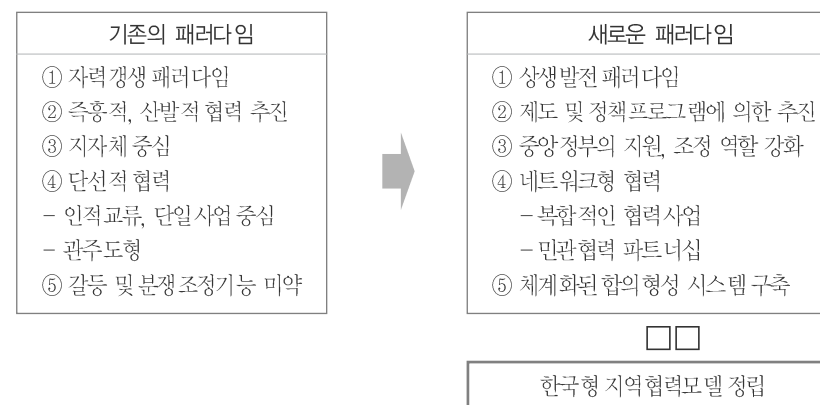


그림4. 지역간 협력의 패러다임 변화

지자체간 협력을 촉진하기 위해서는 정책프로그램의 도입과 제도적 기반 구축, 중앙정부와 지자체의 역할분담이 필요하다. 지역간 협력프로그램의 도입은 지역간 공동발전을 위해 요청되는 지자체간의 협력을 활성화시키기 위해서는 제도적, 정책적 지원이 필요하다는 논거에 바탕을 두고 있다. 아울러 기존의 지역간 협력사업의 근거가 되는 지방자치법 등이 형식적인 측면에 치우쳐 협력사업의 추진에 실질적으로 기여하지 못하는 문제가 있기 때문에 더욱 그 필요성이 높다.

지자체간 협력을 촉진하기 위한 제도적 기반으로서 지역간(inter-local) 또는 정부간(inter-governmental) 협력법의 제정이 필요하다. 이와 함께 다양한 유형의 지자체간 협력사업을 추진할 수 있도록 국가균형발전특별법과 지방자치법 등 관련 법률의 개정이 요구된다. 이들 법률의 개정을 통해 지역개발 관련 지역간 협력사업의 추진체계를 정립하고 국가의 지원에 관한 사항을 규정할 수 있다. 또한 국가-지자체간, 지자체-지자체간 지역발전 투자협약의 활성화를 통해 지자체간 협력사업을 촉진할 필요가 있다.

중앙정부와 지자체의 역할분담과 관련하여 먼저 중앙정부는 지자체간의 협력이 활발하게 진행될 수 있도록 관련 법률의 제정 및 개정 등 제도 정비와 지자체간 협력사업에 대한 재정지원체계를 구축해야 한다. 아울러 지자체간 갈등조정 및 합의형성시스템을 구축해야 한다. 지방자치단체는 지역간 협력사업의 추진주체로서 성공가능성이 높은 협력사업을 발굴하고, 협력사업의 원활한 추진을 위해 지역내, 지역간 파트너십 형성을 유도해야 한다. 지자체간 협력사업의 지속가능성을 제고하기 위해서는 참여주체의 역량을 제고하는 것이 필수적이다. 중앙정부는 권한 이양을 통해 지자체의 행정 및 재정력을 강화해야 하며, 이와 함께 협력사업에 참여하는 지역내 주체들이 공동 학습을 통하여 추진역량을 강화할 수 있도록 하여야 한다.

#### 참고 문헌

- 김용웅, 2001, 지역간 연계·협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식·김용웅(역음), 『세계화와 지역발전』, 서울: 한울.
- 박양호 외, 2003, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 연구(Ⅰ), 안양: 국토연구원.
- 박양호 외, 2004, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 연구(Ⅱ), 안양: 국토연구원.
- 신창호, 2001, "일본의 지방자치단체간 협력에 대한 제도와 사례," 『도시문제』, 2001년 8월호.
- 이종화, 2003, 『지방분권시대의 지역간 협력·제휴, 지방분권형 국가만들기』, 서울: 나남.
- 정옥주, 2004, 프랑스의 기초자치단체(포뮌)간 협력, 『국토계획』 제 39권 제6호.
- 한국지방행정연구원, 1997, 광역개발사업의 효율적 추진을 위한 자치단체간 협력방안.
- 한표환 외, 2002, 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 서울: 한국지방행정연구원.
- 한표환·김선기, 2003, 자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안, 『한국행정학보』 제37권 제3호.
- Cappellin R. 1993, "Interregional Cooperation in Europe: An Introduction," R. Cappellin and P.W.J. Batey (eds.), Regional Networks, Border Regions and European Integration, London: Pion Ltd.
- Cappellin R. 1993, "Interregional Cooperation in Europe: An Introduction," R. Cappellin and P.W.J. Batey (eds.), Regional Networks, Border Regions and European Integration, London: Pion Ltd.
- ERDF, 2003, EU Community Initiative INTERREG IIC Program Manual.
- International Working Party-West Zone, 2001, ERDF 2000-2006 Community Initiative Programme INTERREG III C West Zone.
- Interreg IIC North JTS, 2003, Statistics of 1st Application Round.
- INTERREG IIC North Joint Technical Secretariat, 2004, INTERREG III C.
- Wobben T., 2002, INTERREG III C: Past experiences and future expectations on Interregional Cooperation, INTERREG III update seminar, Brussels, 2002. 12. 12.

#### 〈인터넷〉

- www.chiiki-duku-ri-hyakka.or.jp/book/mac\_hidukuri/26seto/2601.htm.
- www.mlit.go.jp/sogoseisa/ku/region/model.
- www.mlit.go.jp/sogoseisa/ku/region/model/hyou.htm.
- www.mlit.go.jp/sogoseisa/ku/region/model/jesedai\_jirei1.htm.
- www.mlit.go.jp/sogoseisa/ku/region/model/jesedai\_jirei2.htm.
- www.chiiki-duku-ri-hyakka.or.jp/book/mac\_hidukuri/24yuubu/2401.htm.
- www.mlit.go.jp/sogoseisa/ku/region/model/houkoku.htm.
- www.web-sarin.co.jp/local/kawamoto/yyuuyu.
- www22.freeweb.ne.jp/art/wajou/sakuhinnshoukai.htm.



# 고도보존법 시행에 따른 古都(공주·부여)의 발전방향

진상철 | 한국 전통문화학교 전통조경학과 교수

## I. 序

사회가 전반적으로 도시화 되어가고 있는 상황에서 타 도시와 다름없이 부여와 공주도 점점 도시화 되어가고 있는 실정이다. 거주인구의 수는 정체되어 있거나 줄어가고 있는데 비해 도시화 현상으로 인해 지가가 상승하고, 건축밀도가 상승하고 있다.

도시에 산재해 있는 문화재 주변 토지소유자들은 문화재 영향권 밖에 토지를 소유하고 있는 소유주에 비해 상대적으로 불이익을 당하고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 불이익에 대한 거부감이 크게 나타나고 있다. 따라서 문화재 주변 토지소유자는 그렇지 못한 지역 토지소유자와 동등한 경제적 이득을 바라고 있다. 이들의 요구는 토지개발의 차별을 없애든가 아니면 토지가를 일반 지역과 동등하게 인정해 주기를 바라고 있다.

역사도시는 인간의 역사적 체험이 수대에 걸쳐 한 곳에 쌓이면서 형성되어 온 삶의 흔적이다. 이러한 역사적 삶의 흔적이 유형, 무형적인 형식으로 우리에게 귀중한 문화유산으로 전해져 오고 있다. 특히 오래된 역사도시에는 도시경관 뿐만 아니라 지표면 하에도 역사적 흔적과 유물이 남아있기에 무분별한 도시개발을 방지해서는 안 된다. 현재 부분적으로 이루어지고 있는 문화재 심의로는 광범위한 도시경관을 합리적으로 관리할 수가 없다. 체계적이고 광범위한 도시경관 보존에 연구의 목적을 두어야 하고 이렇게 보존된 역사도시 공주와 부여의 역사경관을 후손에게 물려주어야 한다.

기존 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본법으로는 '문화재보호법'이 있다. 문화재보호법은 1962년 제정된 이래로 지정문화재제도, 즉 '지정제도'를 중심으로 하는 문화재보호제도를 채택하고 있다. 이 제도는 개인의 사유물일 지라도

그것이 문화재로 지정되면, 그 목적달성에 필요한 한도에서 소유자는 자신의 재산권행사에 있어서 일정한 규제와 제한을 받게 된다는 것을 말한다. 특히 문화재 분포지역이 넓고, 매장문화재가 있을 가능성이 높은 옛 도시(古都) 지역에 살고 있는 주민의 경우, 장기간 다른 지역의 주민의 비하여 사유재산권의 행사에 있어서 훨씬 강한 규제와 제한을 받을 수밖에 없어 왔다. 이러한 고도의 장기간에 걸친 사유권 행사 제한은 지역주민의 생활불편과 지역경제발전의 저해를 초래하였고, 더 나아가 국가의 예산부족에 따른 사적지의 정비 지연은 '역사적 문화환경의 파괴와 '역사도시'로서의 정체성'을 제대로 살리지 못하는 현상을 초래하였다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 2004년 3월 5일 법률 제7178호로 「고도보존에 관한 특별법」이 공포되었다.

부여·공주지역은 '고도보존법'의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련한 새로운 변화가 초래될 것이다. 고도보존법은 동법의 적용대상인 '고도'를 일정한 절차를 거쳐 지정하도록 규정하고 있음에도 불구하고 " 경주·부여·공주·익산"에 대해서는 지정절차 없이 '고도'로 정의하고 있기 때문이다. 따라서 공주·부여지역의 주민들과 지방자치단체는 먼저 고도보존법의 내용을 정확히 파악하고, 이해하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 고도보존사업시행 이전에 각 지역의 발전을 도모할 수 있는 미래상을 설계하여야 한다. 이와 더불어 부여·공주에 소개하고 있는

문화재의 적절한 보존과 활용방안 즉 고도보존사업을 강구하여야 한다. 아직까지 기초조사단계에 있는 고도보존법의 문제점과 개선방안을 논의하는 것은 시기상조라 볼 수 있다. 그러므로 본고에서는 먼저, 고도보존법의 시행을 맞이하여 고도보존법의 면면을 살펴보고 두 번째 외국의 사례와 비교함으로써 보완될 사항을 제시하고 마지막으로 충청남도 내에 고도로 지정된 공주 시와 부여군이 어떠한 자세로 임할 것인가와 그에 대한 대비사항을 제안하고자 한다.

## II. 고도보존의 이해

### 1. 고도보존법의 제정경위

「고도(古都)보존에관한특별법(고도보존법)」은 법률 제7178호로 제정·공포되어 2005년 3월 5일자로 시행되었고, 동법시행령(대통령령 제18730호) 및 시행규칙(문화관광부령 제106호)도 마련되었다. 이 법의 목적으로는 "민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로 한다"라고 되어 있다

1) 고도(古都)에 관한 기존 제도의 한계

고도보존법의 제정이유로는 기존 문화재보호법 등 기존 문화재관련제도가 가지고 있었던 역사문화환경보전의 한계점을 들 수 있다. 고도보존법의 제정 이전 우리나라 기제도의 문제점으로 는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

(1) 보전대상의 제한

현재의 법 제도 하에서는 보호대상이 주로 문화재 및 전통건조물 등에만 국한되어 있다.

(2) 대상이 보호에만 치중되고 생활환경이라는 현실적인 요구를 무시하고 있다.

특히 4종 미관지구의 경우 보전이 넓은 공간을 대상으로 이루어진다 하여도 실제 계획적인 입장에서 보면 지구 전체의 전반적인 생활환경의 보전이나 조성에 대한 계획기능은 없고 단지 각 건물의 규제만이 가능하게 되어 있다.

(3) 획일적인 보호

지정문화재 보호구역의 경우 건축제한 범위를 각각의 상황을 고려하지 않고 획일적으로 보호경계로 부터 100m 이내로 규정하고 있다. 이와 관련하여 역사경관의 Skyline을 보호하기 위해서는 최고고도지구의 부분으로 이에 대한 조정의 필요성이 있다.

(4) 용도지역지구의 지정 체계상의 문제점

도시계획법에 의한 보존지구 주변의 전이지역 지정이 결여되어 있어 지구지정 시 도시계획과의 관계설정이 미흡하여 다른 용도지역지구나 계획과의 총괄적인 고려가 적다.

(5) 사유재산권의 침해

지구지정과 보호구역의 확대는 사유재산권 침해를 수반하나 이에 대한 보상을 위한 제도적인 장치가 미흡하다.

(6) 재정적인 지원의 미흡

역사경관의 보호를 위해서는 당해 지역주민의 실제생활이 제약을 받게 되나 이에 대한 재정적인 지원이 미흡하여 특히 제4종 미관지구의 경우는 용도지구의 지정으로는 환경정비나 전통적인 환경의 조성이 불가능하다.

(7) 전통적인 모습을 지향한 역사경관(건물형태)에 대한 심의기준 미비

제 4종 미관지구의 경우 변용을 허용하되 그 변용의 정도를 건축심의를 맡기는데 이때 심의기준이 대부분 한옥의 모습을 유지하도록 하고 있는데서 적용상의 문제점이 있다.

이상과 같은 문제점을 해결하고자 한 것이 고도보존법의 제정이라고 할 수 있다. 법 조문에 나와 있듯이 고도보존법을 제정한 목적은 우리나라 문화재의 "점적인 보존에서 면적보호" 면의

보호를 위한 법제도" "문화재보존을 위한 사업의 활성화 및 구체화"로 요약된다

2) 용어의 정의

고도와 관련된 유사 용어로 『고도보존에 관한 특별법』에는 역사적 문화환경, 고도보존사업, 특별보존지구, 역사문화환경지구 등이 있다. 이러한 용어를 전체적인 내용의 이해를 돕기 위해 간략히 정의하면 아래와 같다.

(1) 고도(古都)

역사도시를 말하며 "과거 우리민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 지위를 가진 경주·부여·공주·익산 그 밖에 대통령령이 정하는 지역을 말한다"고 하였다. 이것은 법률적으로 정한 내용이다. 일반적 정의로 고도는 역사적으로 유래가 깊고, 인간의 삶의 흔적이 유형적으로 많이 남아 있거나 전통적인 도시경관이 비교적 잘 보존되어 있는 역사도시를 말한다.

(2) 역사적 문화환경

역사적 의의를 갖는 전통 및 문화를 구현·형성하고 있는 건조물·유적 등과 주위의 자연환경이 일체를 이루고 있는 것을 말한다. 이와 같은 건조물·유적 등은 주변의 경관을 제외할 경우 존재의 의미를 상실하기 때문에 공예·회화 등과 같은 동산문화재와는 다른 개념으로 역사적 문화

환경이라 한다.

(3) 고도보존사업

고도의 역사적 문화환경을 보존하기 위하여 보존계획에 따라 시행되는 관련사업을 말한다. 법률적으로는 부여, 공주, 경주, 익산이 해당지역이지만 역사적 문화환경이 잘 남아있는 기타 지역도 앞으로 고도보존사업 지역에 포함될 수 있다.

(4) 특별보존지구

고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구이다. 이 지구는 국가적 차원에서 체계적이고 합리적인 관리가 필요하며 고도의 경관보존을 위한 핵심이다.

(5) 역사문화환경지구

특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구이다. 특별보존지구의 경관을 보존하기 위해서는 주변경관 역시 한정된 범위 내에서 경관보존의 필요성이 있다.

2. 고도보존법의 주요내용

공주·부여지역은 '고도보존법'의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련된 새로운 변화가 초래되어 부여군에서는 역사문화환경에 대한 종합적인 계획의 수립이 요구된다.

1) 고도보존법의 주요내용

- (1) 고도보존심의위원회(동법 제 5조)
- (2) 기초조사(동법 제 6조)
- (3) 고도의 지정(동법 제 7조)
- (4) 지구의 지정·해제·변경(동법 제8조)
- (5) 고도보존의 수립 및 승인(동법 제9조 및 제 10조)
- (6) 지정지구내 행위제한(동법 제 11조)
- (7) 보존사업의 시행 및 주민의 재산권보호
  - 보존사업의 시행 및 비용부담(법 제 15조 내지 17조)
  - 이주대책의 수립 및 보상(동법 제 18조)
  - 토지·건물등의 매수청구권(동법 제 19조)

2) 고도보존계획의 개요

고도보존법 시행에 따른 법적절차는 지구지정을 위한 기초조사(공주시·부여군)→지구의 지정(문화관광부)→지구지정의 고시(문화관광부)→관계서류의 공람(공주시·부여군)→도시기본계획 및 도시관리계획에의 반영(공주시·부여군)→계획안의 수립(공주시·부여군)→고도보존계획안의 승인(문화관광부)→고도보존계획의 공고 및 공람(공주시·부여군)→보존사업시행자의 지정(공주시·부여군)→보존사업자의 시행(공주시·부여군 또는 시행자)→이주대책 등의 협의(공주시·부여군)의 절차를 거친다.

(1) 기초조사

- ① 기초조사에 관한 계획의 수립과 조사방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ② 법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 "지구"라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각 호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다.
  - 문화재(보호구역을 포함한다)의 현황
  - 문화재의 분포예상지역 현황
  - 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획
  - 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조 제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획

(2) 지구의 지정

- 고도보존계획은 특별보존지구와 역사문화환경지구의 지정으로 시작된다.
- ① 특별보존지구 : 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구
  - ② 역사문화환경지구 : 특별보존지구의 주변 지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구

지구의 지정기준(시행규칙 제4조 법 8조 제 1항 제1호와 제 2호 및 영 제 17조 규정에 의한 지구지정기준)은 다음과 같다.

지정지구	지구의 정의	지구지정의 기준
특별보존지구	· 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구	· 고도지역의 역사 · 문화를 상징적으로 보여줄수 있는 역사적·학술적 경관적 가치가 큰 건조물이나 유적 등이 지상에 고정되어 점유하는 지역 등 역사적 유적 · 유물이 일체를 이루는 지역으로서 고도의 역사 · 문화환경의 보존상 그 원형의 보존이 필요한 지역
역사문화환경지구	· 특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구	· 특별보존지구의 유지·보존에 영향을 미칠 우려가 있는 특별보존지구의 주변지역으로서 현상변경의 제한을 통하여 특별보존지구의 역사 문화환경을 보존할 필요가 있는 지역

(3) 보존계획

보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 지정지구안에서의 역사적 문화환경의 보존에 관한 사항
- ② 지정지구안에서의 토지 및 건물 등의 보상에 관한 사항
- ③ 지정지구안에서의 시설의 정비에 관한 사항
- ④ 보존사업을 위한 재원확보에 관한 사항
- ⑤ 그 밖에 보존사업에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

(4) 보존사업

- ① 보존사업의 시행 및 비용부담

보존사업은 보존계획의 승인을 받은 지방자치단체의 장 또는 당해 지방자치단체의 장이 문화관광부장관과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 사업시행자로 지정하는 자(사업시행자)가 시행. 국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

② 이주대책의 수립 및 보상

사업시행자는 보존사업으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 이주대책을 수립·시행하여야 한다(이주자 위치, 토지 등의 매입, 이주 정착지의 생활기반시설의 설치이주보상금, 이주 방법 및 이주시기 등을 시행령안에서 예시).

③ 토지·건물 등의 매수청구권

사업시행자는 매수청구를 받은 토지·건물 등을 매수하여야 한다.(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 준용)

3) 관련 법제도와와의 관계

고도보존법과 관련된 법으로는 기존의 문화재보호법, 도시계획법, 건축법 등을 들 수 있다. 고도보존법이 기존 문화재관련법규와 다른 점은 고도보존법 역시 문화재보존을 위한 규제사항을 두고 있으나 기존 문화재 보존제도가 점적인 보호에 중점을 두고 있는데 비해 면적인 보호를 위해 만들어진 법이라는 성격이 강하다.

사업의 시행 역시 기존의 관련법규가 규제차원

이고 지원이 소규모인데 비해 고도보존법은 해당 지자체가 사업을 구상, 시행할 수 있고 국가의 지원을 받을 수 있다. 고도보존법은 기존의 문화재보호법에 의해 적용받는 사항에 우선한다고 보여진다. 이러한 법들은 각각 따로 작용되는 것이 아니라 서로 보완적으로 적용되어진다. 고도보존법으로 지정되는 지구지정은 지정면적에 한계가 있을 수 있으므로 도시전반적으로는 도시계획법상의 도시계획결정지구인 역사문화미관지구, 문화자원보존지구, 생태보존지구 등의 지정을 통해 상호보완적으로 역사문화환경을 보존하여야 한다. 고도보존법상으로는 사업시행시 세세한 지침을 제공해주지 못하므로 도시계획법상의 조례를 지정하여 유도하고 제시하여야 한다.

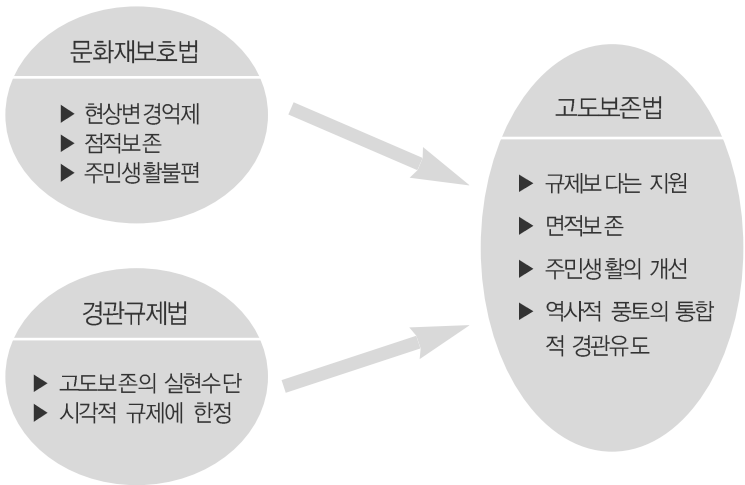


그림 1. 고도보존법과 관련법제도의 관계설정

표1. 고도보존법과 관련 법제도와와의 비교

관련법	제 목	내 용
고도보존법	제8조 지구의 지정 등	①문화관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장,관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 고도안에 다음 각호의 지구(이하 "지정 지구"라 한다)를 지정할 수 있다. 1. 특별보존지구 2. 역사문화환경정지구
	제9조 고도보존계획	①특별보존지구와 역사문화환경정지구의 지정이 있는 때에는 당해 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여 당해 지구에 관한 고도보존계획(이하 "보존 계획" 이라 한다)을 수립한 후 시·도지사를 경유하여 문화관광부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다. ②문화관광부장관은 제1항의 규정에 의한 보존 계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐야 하며, 필요한 경우 주민의견을 수렴할 수 있다. ③보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
	제11조 지정 지구내 행위의 제한	①특별보존 지구안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 할 수 없다. 다만, 대통령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관의 허가를 받은 행위는 그러하지 아니하다. 1. 건축물 또는 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도변경 2. 택지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질변경 3. 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취·적치 4. 도로의 신설·확장 및 포장 5. 그 밖에 역사적 문화환경의 보존에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령이 정하는 행위
	제16조 보존사업 비용	①국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. ②국가 및 지방자치단체는 보존사업을 위하여 제9조제3항제4호의 규정에 따른 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.
	제19조 토지·건물 등에 관한 매수 청구	①지정지구 안의 토지·건물 등의 소유자가 역사적 문화환경의 보존을 이유로 제11조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가를 받지 못함으로 인하여 본래의 용도에 이용할 수 없게 된 경우로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 사업시행자에게 토지·건물 등의 매수를 청구할 수 있다.



관련법	제 목	내 용
고도 보존법 시행령	제2 조 고도 보존계획 우선하는 계획	「고도(古都) 보존에 관한 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제4조 단서에서 "대통령령이 정하는 계획"이라 함은 「국토기본법」 제6조제2항제1호의 규정에 의한 국토종합계획을 말한다.
	제11 조 기초조사	①법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 "지구"라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다. 1. 문화재(보호구역을 포함한다)의 현황 2. 문화재의 분포예상지역 현황 3. 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획 4. 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항 5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획.
	제14 조 고도 보존계획의 수립 등	①시장·군수·구청장은 법 제9조제1항의 규정에 의하여 고도보존계획(이하 "보존계획"이라 한다)을 수립함에 있어서는 10년간의 보존계획을 수립하여야 하고, 5년마다 사회적·경제적 여건 변화 등을 고려하여 보존계획을 재검토하여야 한다.
	제18 조 역사적문화환경 의 보존에 영향 을 미칠 우려가 있는 행위	법 제11조제1항제5호에서 "대통령령이 정하는 행위"라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 1. 토지 및 수면의 매립·절토(切土)·성토(盛土)·굴착·천공(穿孔) 등 지형의 변경을 가져오는 행위 2. 수로·수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위 3. 소음·진동을 유발하거나, 대기오염물질·화학물질·먼지·열 등을 방출하는 행위 4. 오수·분뇨·폐수 등을 살포·배출·투기하는 행위 5. 「옥외광고물 등 관리법 시행령」 제4조제1항 각호의 광고물 의 설치·부착 행위
	제30 조 이주대책의 수립·시행	사업시행자가 법 제18조제1항의 규정에 의하여 수립하는 이주대책에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 이주지의 위치 2. 이주대책에 필요한 토지 등의 매입 3. 택지조성 및 주택의 건설 4. 이주정착지의 생활기반시설의 설치 5. 이주보상액, 보상시기, 보상방법 및 보상기준 6. 이주방법 및 이주시기 7. 그 밖에 이주에 필요한 사항

관련법	제 목	내 용
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	보호구역의 정 의 (법 2조 ③)	보호구역이라 함은 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.
	보호물 또는 보 호구역지정 (법 8조)	① 문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할수 있다. ② 보호물 또는 보호구역을 지정한 경우에는 일정한 기간을 두고 그 지정의 적정성 여부를 검토하여야한다.
	행정명령 (법 25조)	국가지정문화재(보호물과 보호구역을 포함)의 관리 보호 상 필요하다고 인정되는 경우 소유자·보유자·관리자 또는 관리단체에 대한 일 정 행위 금지 또는 제한
	건설공사시의 문화재보호 (법 74조)	②행정기관은 문화재의 외곽경계의 외부지역에서 시행하고자 하는 건설공사로서 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역 안의 건설공사에 대하여는 그 건설공사의 시행이 문화재보존에 영향을 미치는지의 여부를 검토하여야 한다.
	토지의 수용 또는 사용 (법 75조 ①)	문화재의 보존·관리를 위하여 필요한 때에는 국유 또는 공유의 지정 문화재의 보호구역 안에 있는 토지·건물·임목·죽 기타 공작물을 수용하거나 사용 할 수 있다.
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	지정 등의 기준 (시행령 1조)	문화재보호법 제 4조 내지 제8조의 규정에 의하여 국가지정문화재와 그 보호물 또는 보호구역을 지정하거나 중요문화재의 보유자 또는 보 유단체를 인정하고자 할 때에는 문화관광부령이 정하는 기준 및 절차에 의하여야 한다.
	건설 공사 시 문 화재보호 (시행령 43조의 2 ①)	법 제74조 제 2항의 규정에 의하여 건설공사로부터 문화재를 보호하 기 위하여 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역 의 범위는 당해 문화재의 역사적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환 경 기타 문화재보호에 필요한 사항 등을 고려하여 당해 문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 외곽경계를 말한다)로부터 500m 이내로 한다.
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	보호물 또는 보 호구역의 적정 성 검토(시행규 칙 3조의 2 ①)	국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역의 지정에 관한 적정성 여부 를 검토함에 있어서는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 당해 문화재의 보존가치 2. 보호물 또는 보호구역의 지정이 재산권 행사에 미치는 영향 3. 보호물 또는 보호구역의 주변여건

충남논단 1

고도보존법 시행에 따른 古都(공주부여)의 발전방향

관련법	제 목	내 용
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	지구 지정 (법 33조)	①공공의 안녕 질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 다음 각 호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 1.경관지구 2.미관지구 3.고도지구(최저고도지구·최고고도지구) 6.보존지구
	지구 안에서의 건축제한 (법53조)	②제 33조의 규정에 의하여 지정된 지구에서의 건축물의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다.
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	지구안에서의 건축제한(법53조)	③제 1항 및 제 2항의 규정에 의한 건축물의 용도 종류 및 규모 등의 제한은 당해 지역 및 지구의 지정목적에 적합하여야 한다.
	지구의 지정세분 (시행령 30조 ②)	건설교통부장관 또는 시·도지사는 법제 33조 제2항의 규정에 의하여 도시계획결정으로 미관지구·고도지구·보존지구...를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다. 1.미관지구 나. 역사문화미관지구: 사적지·전통건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위하여 필요한 지구 3.보존지구 가. 문화자원보존지구: 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 위하여 필요한 지구 다. 생태보존지구:
	경관지구 안에서의 건축제한 (시행령 52조 ①)	경관지구 안에서는 그 지구의 경관의 보호·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.
	미관지구안에서의 건축제한 (시행령 53조 ①)	미관지구 안에서는 그 지구의 위치·환경 기타 특성에 따른 미관의 유지에 장애가 된다고 인정하여 계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.
	고도 지구 안에서의 건축제한 (시행령 54조)	고도 지구 안에서는 도시계획으로 정하는 높이를 초과하거나 미달하는 건축물을 건축할 수 없다.

관련법	제 목	내 용	비고
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	보존지구 안에서의 건축제한 (시행령 56조)	보존지구 안에서는 다음 각 호의 구분에 따른 건축물에 한하여 건축할 수 없다. 다만, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 문화자원보존지구: 문화재보호법의 적용을 받는 문화재를 직접 관리 보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시계획조례가 정하는 건축물 3. 생태보존지구	도시 계획 조례로 정함
건축법 (2000.1.28. 개정)	적 용 제 외 (법 3조①)	이 법의 규정은 문화재보호법에 의한 지정문화재 및 가지정문화재에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.	
	지역 및 지구 안에서의 건축 (법 45조 ②)	도시계획법에 의하여 지정된 지구 안에서의 건축물의 건축에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.	조례로 정함

3. 일본의 고도보존사례

1) 일본의 고도보존과 「고도에 있어서의 역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법」(고도보존법)

(1) 고도와 역사적 풍토

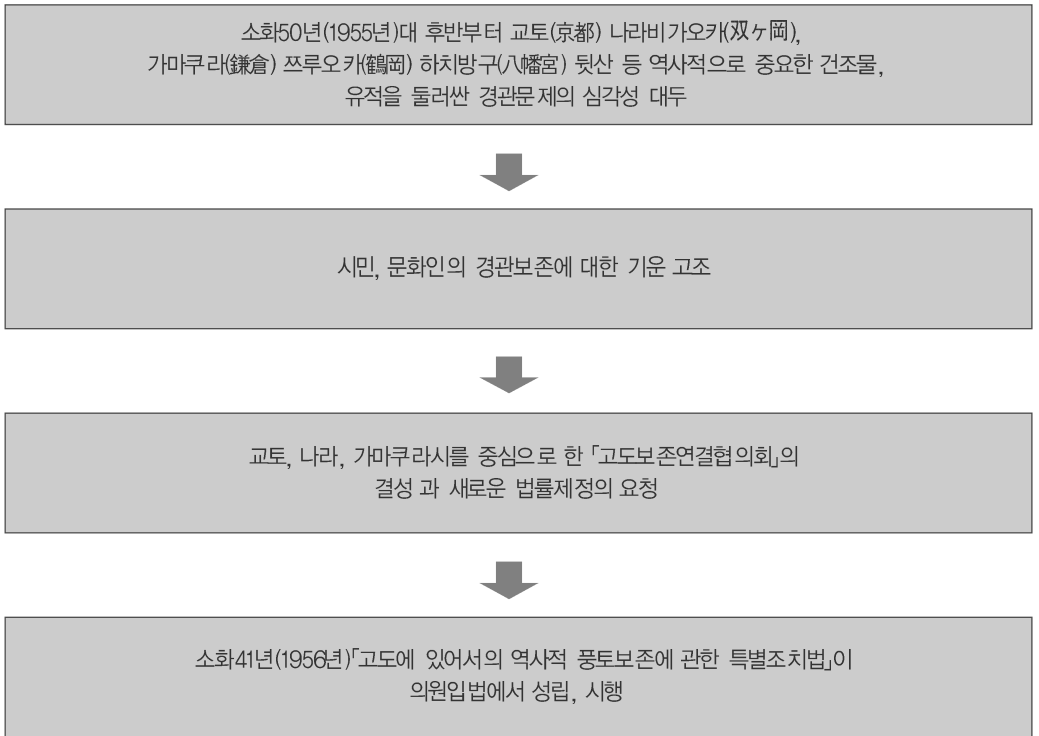
「고도」란, 고대 정치, 문화의 중심 등 역사상 중요한 지위에 있던 시정촌(市町村)을 말하며, 고도보존법에 의해 그 시정촌을 정하고 있다. 현재, 교토시(京都市), 나라시(奈良市), 가마쿠라시(鎌倉市) 이외에 텐리시(天理市), 가시하라시(橿原市), 사쿠라이시(櫻井市), 나라현 이쿠노군 이카루

가조(奈良縣生野郡斑鳩町), 나라현 다카이치군 아스카무라(奈良縣高市郡明日香村), 즈시시(逗子市) 및 오오즈시(大津市), 합계 8시 1정 1촌이 「고도」로 지정되어 있다.

「역사적 풍토」란 고도보존법에 있어서 「역사상의 의미를 갖는 건조물, 유적 등이 주위의 자연적 환경과 일체를 이루며 고도에 전통과 문화를 구현, 형성된 토지의 상황」이라 정의된다. 역사적 건조물이나 유적을 에워싼 수림 등 자연적 환경이 하나가 되어 고도다운 모습을 갖추고 있는 토지상황 즉 역사경관을 말한다.

The Chungnam Review

(2) 일본 고도보존법 제정의 경위                      들의 자발적 참여로 만들어졌다. 이를 요약하면 일본의 고도보존법은 우리나라와는 달리 시민                      아래의 표와 같다.



(3) 고도보존법에 의한 역사적 풍토보존                      어서 토지소유자 등에 대한 대상처리를 한다는 것과 마지막으로 역사적 풍토보존구역의 지정 등 중요한 사항을 심의하기 위하여 전문가 등으로 구성된 사회자본정비심의회가 정부에 설치되어 있는 것을 들 수 있다.

일본 고도보존법의 특징을 들자면 첫째로 역사적, 문화적 자원과 주변의 자연적 환경을 일체적으로 보존하는 것을 목적으로 하고 있고 둘째, 보존의 대상이 되는 도시별로 역사적 풍토보존을 위한 통합적인 계획을 입안하며 셋째, 건축물의 신축 등의 행위를 규제함에 있어 귀중한 역사적 풍토를 보존하고 넷째, 손실보상, 토지매입에 있

국토교통장관은 역사적 풍토를 보존하기 위해 필요한 토지구역을 「역사적 풍토특별보존지구」와「역사적 풍토보존구역」으로 지정하며 역사적

풍토특별보존구역 내에서 다음과 같은 행위를 할 경우 사전에 부현(府縣)의 지사(또는 시장)의 허가가 필요하다.

- ① 건축물 또는 공작물의 신축, 개축 또는 증축
- ② 택지조성, 토지의 개간 그 밖의 토지형질의 변경
- ③ 목죽(木竹)의 벌채
- ④ 토석류의 채취
- ⑤ 건축물 또는 공작물의 색채변경
- ⑥ 야외광고물의 표시 또는 게시
- ⑦ 수면의 매립 또는 간척
- ⑧ 야외에의 토석, 폐기물, 재생자원의 퇴적

허가를 위반한 경우에 부현지사(또는 시장)은 현황의 회복 등을 명할 수 있으며 허가를 받지 못하여 손실을 입은 경우에는 부현(또는 시)는 통상 발생할 손실을 보상하게 되어있다.

① 역사적 풍토보존 계획

국토교통장관은 역사적 풍토보존구역을 지정하였을 경우에는 역사적 풍토의 보존에 관한 계획(역사적 풍토보존계획)을 결정하게 되어 있다. 이러한 역사적 풍토보존계획에는 아래의 사항을 정하게 되어 있다.

- ① 행위의 규제, 그 밖의 역사적 풍토유지보존에 관한 사항
- ② 역사적 풍토보존에 관련하여 필요한 시설의 정비에 관한 사항
- ③ 역사적 풍토보존지구의 지정기준에 관한 사항
- ④ 행위제한에 반하는 토지의 매입에 관한 사항

② 토지의 매립 등

역사적 풍토특별보존지구 내에는 행위의 허가

를 받지 못하기 때문에 토지의 이용에 현저한 지장을 초래한다고 보고 토지소유자로부터 그 토지를 매입시키려는 신청이 있을 경우 부현(또는 시)는 그 토지를 시가로 매입하게 되어있다. 또한 국가는 부현의 토지매입에 필요한 비용의 일부를 부담하게 되어있다.(보조율 7/10)

역사적 풍토특별보존지구의 지정 시 토지소유자에게는 다음과 같은 장점이 있다.

(가) 우대세제에 의해 토지의 소유비용을 경감할 수 있다.

- 상속세는 행위제한의 내용에 입각한 평가가 내려진다.

- 고정자산세는 각 시정촌(市町村)의 조례에 의해 감액 또는 면제된다.

(나) 부현에 의해 토지매입이 된 경우, 양도소득에 2000만엔(약 2억원)의 공제가 적용된다.

(4) 고도지정도시의 사례

① 교토시(京都市)

(가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 7지구, 소화44년(1969년)에 1지구를 역사적 풍토보존지역으로 지정하는 등 순차적으로 지구를 확대하여 현재 14지구 8,513 ha에 이르는 면적이 역사적 풍토지구로서 보존되고 있다. 그 중 중요한 지구로서 소화42년(1967년)에 10지구, 소화44년(69년)에 1지구를 추가하여 현재 24지구 2,861 ha가 특별지구로 지정되어 있다.

## 충남논단 1

고도보존법 시행에 따른 古都(공주부여)의 발전방향

(나) 역사적 풍토보존의 시행  
기요미즈테라(清水寺), 긴가쿠지(金閣寺), 긴가쿠지(銀閣寺)등 역사적 건조물과 그 배경이 되는 산들은 고도보존법에 의한 지정에 따라 사찰 등의 노력과 더불어 현재도 4계절 아름다운 경관을 제공하고 있다. 또한 매매지의 일부는 시민의 산책로로서 이용되고 있다. 이처럼 교토시에서는 시민, 지역과 행정이 일체가 되어 특색 있는 역사적 풍토보존을 추진하고 있다.

## ② 나라시(奈良市)

## (가) 고도보존법의 지정 현황

소화41년(1966년) 이래 역사적 풍토보존구역 3지구 2,776 ha를 지정하였고, 그 중 중요한 지구로서 카스가야마(春日山)지구, 헤이쵸(平城)궁 유적지구, 산릉(山陵)지구, 쇼무(聖武)천황릉지구, 토쇼다이(唐招提寺)지구, 야쿠시지(藥師寺)지구 등 합계 6지구 1,809 ha가 특별보존지구로 지정되었다.

## (나) 역사적 풍토보존의 시행

카스가야마(春日山)와 야쿠시지(藥師寺)등으로 대표되는 나라시의 역사적 자산의 대부분은 동, 서, 북쪽의 온화한 구릉지를 배경으로 자연환경과 일체를 이루며 특색 있는 역사적 풍토를 형성하고 있다. 이 역사적 풍토를 보존하기 위하여 행정, 시민이 하나가 되어 다양한 노력을 기울이고 있다.

## ③ 가마쿠라시(鎌倉市) 및 즈시시(逗子市)

## (가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 가마쿠라 역사적 풍토보존구역 5지구 695헥타가 지정되었고, 소화 42년(1967년)에는 조묘지(淨妙寺)지구, 즈이센지(端泉寺)지구 등 합계 9지구 220.2헥타가 역사적 풍토특별보존지구로 지정되었다. 그 후 지정지구는 순차적으로 확대되어 평성12년(2000년)에 즈이센지(端泉寺)지구, 주후쿠지(壽福寺)지구, 모혼지나가타니간온(妙本寺長谷觀音)지구 등을 추가하여 특별보존지구는 현재 13지구 573.6 ha에 이른다. 또한 평성12년 3월에 즈시시를 역사적 풍토보존지구에 추가하여 5지구 5지구 989 ha가 역사적 풍토지구에 지정되었다.

## (나) 역사적 풍토보존의 시행

가마쿠라시에서는 예부터 시민단체에 의해 토지의 매매와 그 관리 등을 적극적으로 행하여 왔다. 또한 시민들은 고도마을만들기에 적극적으로 참가하고 있다. 시민과 정치가 하나가 되어 역사적 풍토보존과 더불어 고도 가마쿠라의 경관정비를 진행하고 있다.

## ④ 텐리시(天理市), 카시하라시(橿原市), 사쿠라이시(桜井市)

## (가) 고도보존법의 지정현황과 역사적 풍토보존의 시행

소화42년(1967년)에 4지구 2,712헥타가 역사적 풍토보존구역으로 지정되어 이 중 특히 중요한 지구로 이시가미(石上)신궁지구, 수진(崇神)·케이코(景行)천황릉지구, 산린야마(三輪山)지구, 우네비야마(畝傍山)지구, 미미나시아마(耳成山)

지구, 카구야마(香具山)지구, 후지하라(藤原)궁 지정되었다. 유적지구 등 합계 598.2 ha가 특별보존지구로

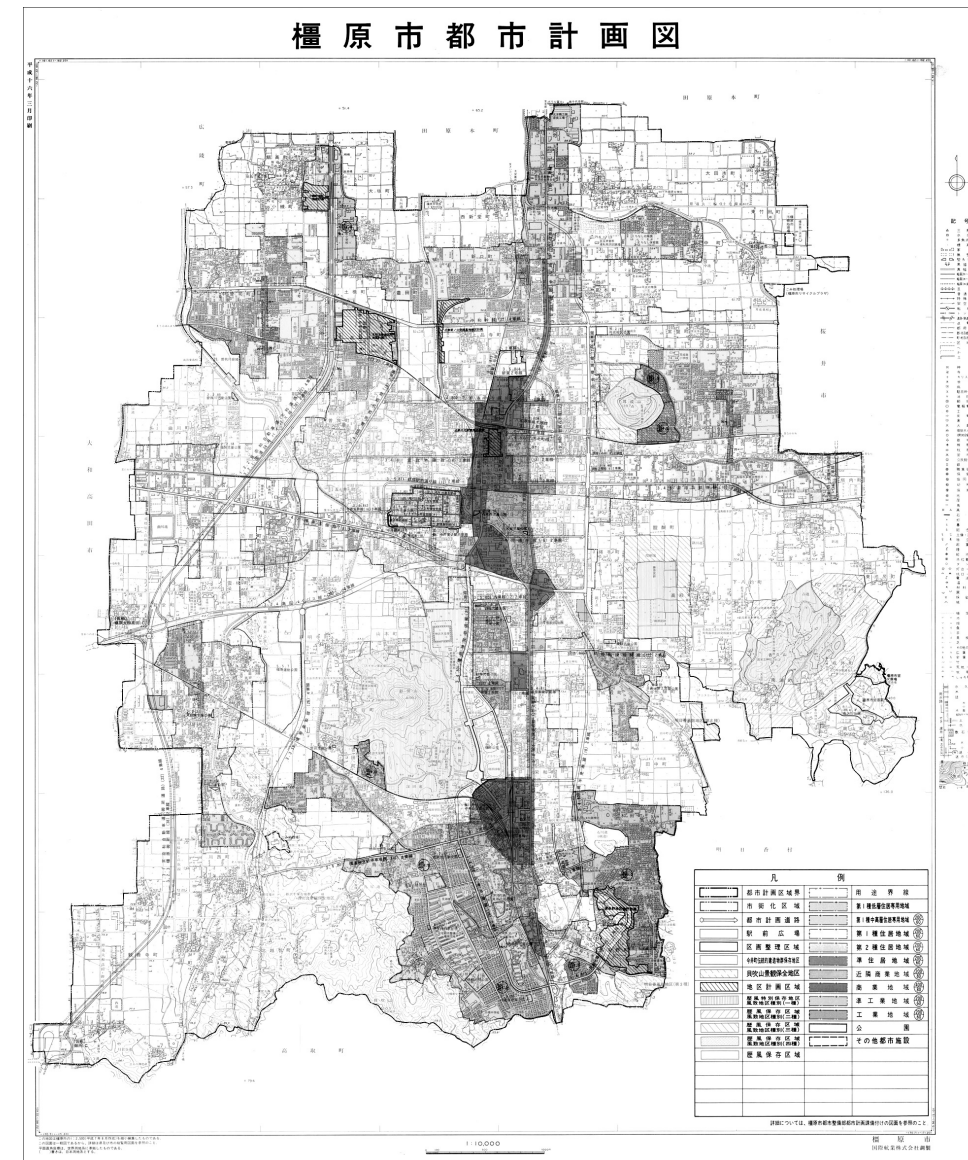


그림 2. 카시하라시의 고도보존지구



⑤ 아스카무라의 고도보존사업 시행사례 - 아스카법에 의한 고도보존사업

(가) 아스카무라의 역사적 풍토의 특징

나라현 다카이치군 아스카무라에는 중요한 역사적, 문화적 자산이 마을 전체에 걸쳐 다수 집적되어 있으며 이들이 산림, 전답 등 주위의 환경과 일체가 되어 다른 지역에서는 볼 수 없는 귀중한 역사적 풍토가 있다. 이를 위해 고도보존법의 특례로서 소화55년(1980년) 「아스카무라의 역사적 풍토보존 및 생활환경정비 등에 관한 특별조치법」(아스카법)을 제정하여 아스카무라의 귀중한 역사적 풍토의 보존 등을 도모하고 있다.

(나) 아스카법 제정

다카마츠즈카 고분의 발견 등에 의해 아스카무라의 역사적 풍토보존에 관한 국민의 인식이 고조되었다. 한편 역사적 보존대상이 되는 구역과 주민생활의 장이 중시되기 때문에 주민들로부터 세세한 대책을 요구하는 목소리가 커지게 되었다. 이에 국가적 견지에서 아스카무라의 전역에 걸쳐 지역주민의 생활과 조화를 꾀함과 동시에 역사적 풍토를 보존하기 위한 조치를 정한 아스카법이 소화55년(1980년)에 제정되었다.

(다) 아스카법에 의한 역사적 풍토보존과 도시계획

아스카무라 전역을 고도보존법의 역사적 풍토보존지구에 상당하는 지구로 정하고, 현재 상황으로부터의 변경을 엄하게 규제하는 제1종 역사적 풍토보존지구와, 현 상황의 현저한 변경을 억제하는 제2종 역사적 풍토보존지구로 지정하여 각각을 현(縣)지사의 허가제에 의해 개발행위 등을 체크하게 함으로써 역사적 풍토보존을 도모하고 있다. 또한 역사적 풍토보존에 발맞춰 주민생활과의 조화를 도모하고자 아스카무라 정비계획을 책정하고 있다. 또한 아스카무라 정비계획에 준하는 사업은 국고보조율의 특례가 인정된다.

아스카무라 정비계획에서는 공공시설의 정비에 관한 사항, 문화재보호에 관한 사항 및 지역진흥에 관한 사항을 정하여 역사적 풍토보존과 주민생활의 조화를 꾀하고 있다.

(라) 아스카무라 정비기금에 의한 보존사업

■재정상의 배려

아스카무라가 국가에서 보조금을 교부받는 특정사업(도로, 하수도, 도시공원 등에서 아스카무라 정비계획에 의거하여 행하는 사업)에 필요한 경비는, 통상의 보조율보다 높은 보조(비율인상조치)를 받게 되어있다.

■아스카무라 정비기금

아스카무라 정비기금은 역사적 풍토보존을 도모하기 위해 행하는 사업의 재원을 충당하기

위하여 아스카무라가 마련한 것이다. 소화55년(1980년)부터 소화59년(1984년) 사이에 국가와 현의 보조를 받아 총액 31억엔의 기금을 조성하여, 그 운용이익금으로 아스카무라 경관보전과 생활환경을 개선하기 위하여 다이지(大字)관리조합을 지원하고 디자인 조성, 소규모 농도 정비 등 주민생활과 밀접한 세세한 사업을 행하고 있다.

■아스카무라 정비계획의 시행년도 및 사업비

아스카무라 정비계획은, 1980년도에 시작되어 제 3차 정비계획에 이르고 있다

• 제1차 정비계획 소화55년도(1980년)~평성원년도(1987년)

- 계획액; 약 133억엔 실적액; 약 84억엔

• 제2차 정비계획 평성2년도(1989년)~평성11년도(1999년)

- 계획액; 약 208억엔 실적액; 약 198억엔

• 제3차 정비계획 평성12년도(2000년)~평성21년도(2009년)

- 계획액; 약 331억엔

(마) 아스카법에 의거한 고도보존사업

■디자인 조성사업

디자인 사업은 기금사업중의 하나로 건축물·공작물 등의 의장형태를 역사적 풍토와 조화시키기 위하여 행해지는 사업이다.

- 건축물 등의 디자인 규제 및 조성지원

- 경관유지를 위한 택지 등의 축조지원

- 밭갈에 대한 기초비 지원

- 건축 상담원의 무료상담

이 이외에도 역사적 풍토보존과 주민생활 안정향상·편리증진을 위한 사업이 행해지고 있다.

(바) 아스카무라 정비계획의 기본이념

아스카무라 정비계획의 기본이념은 다음과 같다.

- 아스카다운 경관 만들기

- 아름다운 아스카가와(飛鳥川)와 친해지자

- 아스카의 역사를 좀더 가까이

- 주유(周遊)와 관광에 편리하고 알기 쉬운 길 만들기

- 농업을 번창시켜 건강한 마을 만들기

- 임업을 번창시켜 건강한 마을 만들기

- 농·상·공업이 하나가 되어 아스카 부활

- 쾌적하고 살기 좋은 생활환경 만들기

- 후생교육시설의 충실화

- 역사적 유산의 활용의 적극적 추진

(사) 아스카법 시행 20년 동안의 사업성과

아스카의 고도보존사업의 성과를 들자면

- 유적범위확인조사 (키토라(キトラ)고분·사카부네이시(酒船石)유적·이시카미(石神)유적 아스카쿄(飛鳥京)유적 등)

- 사적지 환경정비(마루코야마(マルコ山)고분 · 아스카미즈오치(飛鳥水落)유적 · 아스카노이타 부키노미야(飛鳥板蓋宮)유적 · 가와하라데라(川原寺)유적 등)
- 관광안내판 등 각종 관광시설의 정비
- 아스카주유(周遊)보도 정비
- 논두렁과 택지의 석축, 지붕기와, 외벽, 담장 등에 대한 디자인 조성
- 주민 자주 활동사업, 계발사업.
- 마을 만들기 워크샵
- 마을 만들기 연구회 조성
- 도로 · 하천의 정비, 상 · 하수도 정비, 공원 정비, 청소봉사 등 마을생활환경 조성사업
- 매력적인 아스카 조성 사업
- 취락환경 정비(둘레단, 칼라포장)
- 전선의 지중화
- 다카마츠즈카(高松塚)주변 지구 등 국영아스카역사공원 정비 ... 등
- 활기 넘치는 마을 만들기
- 농로, 농업용 용배수로, 임도 등의 정비등 시설설비 정리사업
- 도시와 농촌의 교류사업
- 아스카다운 풍경을 지키기

#### 4. 고도보존법의 긍정적 부정적 측면과 사업시행 개선방안

고도보존은 역사적 문화환경을 보존함으로써 인류 공동의 문화자산을 지켜나갈 수 있다는 자긍심을 느끼게 하지만 다른 한편으로는 사유재산을 제한함으로써 개인의 경제활동과 희생을 강요하는 측면도 있을 수 있는 양면적인 문제를 지니고 있다.

고도보존에 관한 특별법 제정으로 인해 예견되는 긍정적인 측면으로는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 인류의 문화유산은 무분별한 도시개발로 인해 일어나는 훼손으로부터 보호할 수 있다.
- ② 문화유산 보존과 도시경관 보존은 지역주민들에게 역사도시로서의 자긍심을 심어줄 수 있다. 건축물을 고층화 함으로써 얻어지는 경제적 이득은 단기적으로는 특정 지역의 한정된 소수에게 돌아가지만 장기적으로 보면 문화유산과 경관보존으로 인한 경제적 파급효과가 지속적이고 확산적일 수가 있다.
- ③ 고도의 도시경관이 친환경적으로 보존되어 무분별한 도시개발로부터 거주환경을 보호할 수 있다. 현 문화재보호법은 개별문화재에 대한 보호조치에 대처하기에는 적당할지 모르지만 도시 전체의 경관을 보존하기에는 부족한

점이 많다. 따라서 고도보존법에 의거하여 도시경관을 제어할 수 있다면 쾌적하고 친환경적인 도시환경을 조성할 수가 있다.

④ 도시의 건축밀도가 낮아지고 도시내 녹지공간과 같은 공공 공간이 확보됨으로써 쾌적한 도시공간을 조성할 수가 있다. 문화재 주변경관을 훼손하는 가장 큰 요인은 건축물과 같은 인공건조물의 규모와 높이이다. 문화재와 고도경관을 보존하기 위해서는 규모와 높이를 적당한 한도 내에서 제어하고, 필요하다면 열려진 공공 공간(Open Space)을 확보하는 것이 좋다.

⑤ 역사도시의 이미지와 보존된 문화재를 관광자원으로 활용함으로써 지역 경제를 활성화시킬 수 있다. 역사문화환경은 그 어떤 관광자원보다 관광객을 끌어들이는 효과가 크다. 따라서 역사문화환경은 보존되어야 하고 나아가 그 주변까지도 관광자원화 할 수가 있다.

⑥ 도시내 건축물의 규모와 형태를 규제함으로써 아름다운 도시경관을 조성할 수 있다. 고도보존에 관한 특별법은 지정된 특별 지역에 대해 강력한 규제를 할 수 있다. 그 규제에는 토지이용에서부터 건축물의 형태에 이르기까지 모든 내용을 포함시킬 수 있다. 아름다운 도시경관을 위해 합리적인 대안을 마련하고, 이에 따라 도시경관을 조성할 수 있다.

⑦ 규제 및 제한으로 인해 입었던 상대적 피

해를 법적으로 보상받을 수 있는 근거가 마련된다. 지금까지 문화재 주변의 토지(건물) 소유주는 다른 지역의 토지 소유주에 비해 상대적으로 불평등한 평가를 받아왔다. 고도보존에 관한 특별법은 이러한 상대적 피해를 어느 정도 보정해 줄 수 있는 근거가 되었다.

⑧ 특별보존지구와 같은 지구지정인 경우 국가로부터 보존사업에 소요되는 비용을 지원받을 수 있다. 고도보존에 관한 특별법에 의거하여 특별보존지구로 지정될 경우 국가에서 보존사업을 시행하게 되며, 사업비의 일부를 국가에서 부담할 수 있게 된다.

고도보존에 관한 특별법 제정은 부정적인 측면도 예견되는 바 다음과 같다.

① 지역주민의 이해와 설득을 위한 노력이 필요하다. 고도보존에 관한 특별법이 제정되었지만 아직 세부적인 시행세칙이 만들어지지 않았다. 앞으로 이 법의 효력이 발생하고 사업이 구체화 될 경우 지역 주민들의 적극적인 참여와 이해가 따라야 한다. 주민의 이해가 뒤따르지 않을 경우 많은 문제가 발생할 수 있다.

② 고도보존에 관한 특별법이 발효되고 사업이 진행된다. 이 과정에서 토지수용 및 보상과 정에서 형평성과 공정성이 결여될 경우 분쟁의 소지가 있을 수 있다.

③ 고도보존에 관한 특별법에 따라 보존사업

이 시행될 경우 그 사업에 투자되는 경제적 부담은 국가의 몫이다. 4개의 고도에 대한 국가의 경제적 부담이 큰 것이 우려된다.

④ 특별법에 따라 사업이 진행되려면 초기 조사 단계에서부터 사업에 이르기까지 전문적인 행정력이 뒷받침 되어야 한다. 이를 담당할 수 있는 정부의 행정력이 확대되어야 하고 이에 따른 비용부담이 커진다.

⑤ 고도의 문화유산과 경관을 보존하기 위해서는 건축밀도를 낮추어야 한다. 도시 중심지의 경우라 하더라도 토지이용 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 그러나 순수한 도시의 발전적인 측면에서 보면 토지이용율이 떨어지지만 이러한 행위가 오히려 역사도시의 경관이미지를 제고하여 또 다른 경쟁력을 가져다 줄 수 있다.

### III. 결론 및 제언

앞서 살펴보았듯이 우리나라의 고도보존은 시민들의 자발적 건의가 아닌 정부의 주도로 수립되어진 법이다. 이런 이유로 고도보존사업 수행시 발생하는 주민들의 불만사항은 고도라

는 자긍심만으로 해결되기에는 어렵다고 볼 수 있다. 앞서 일본의 사례에서 나타났듯이 일본은 수십년에 걸쳐 끊임없이 민의를 수렴하고 주민들의 자발적 참여를 유도한 사실을 알 수 있다. 이에 우리나라의 지자체는 지속적으로 주민들을 설득하여야 하고 자발적인 참여를 유도하는 과정이 꼭 필요하다

고도보존사업이 우리나라에서 처음 시행되는 만큼 사업계획의 수행과정 역시 지역특성에 맞는 절차를 수립하여야 할 것이며 이에 맞는 지구지정과 사업을 결정하여야 한다. 고도보존계획을 시행하는데에는 선행사례를 검토하여 이의 분석을 토대로 수행하는 방법이 가장 이상적이라 할 수 있으나, 우리나라에 있어서 외국의 사례를 그대로 적용하기에는 나라마다의 특성이 다르며, 또한 국내에서도 공주 부여라는 대상지역이 경주 등 여타지역과는 다른 역사문화환경적 특성을 가지고 있으므로 사업계획의 수립 역시 공주시와 부여군의 특성에 맞추어 수립되어야 한다. 우리나라의 고도보존법은 현재 사업수행시 필요한 상세한 내용을 담고 있지 못하다. 이는 일본의 경우를 보듯 도시계획조례 및 기타 법령으로 해결할 수 밖에 없으며 이의 제정시 공주시와 부여군은 지역특성에 맞는 조례를 제정하도록 노력해야 한다. 이에 고도보존사업의 성패가 달려있다고 해도 과

언이 아닐것이다. 고도보존사업은 수십년간에 걸쳐 이루어져야 할 사업이다. 당장 눈에 보이는 이익에 집착해서는 안될 도시구조와 문화공간의 혁명적인 일이라고도 볼 수 있다.

고도로 지정된 도시 중 왜 서울은 빠져있는가는 우리가 한번 생각해 볼 문제이다. 공주와 부여가 고도로 지정된 것은 도시를 한단계 Up Grade 시킬수 있는 중요한 기회가 될 수 있지 않을까

전통과 현대가 어우러진 아름다운 부여, 공주시. 세계인이 찾는 매력적인 고장으로 만들기 위해서는 고도보존사업을 활용해야 한다. 고도보존사업을 통해 공주와 부여의 이미지를 이용한 도시마케팅전략을 세우고, 역사와 전통의 복원을 통해 도시브랜드를 높이기 위해 최선을 다해야 할 것이다.

# 문화상품과 디자인

윤홍렬 | 남서울대학교 시각디자인학과 교수

## 1. 서론

새 천년은 문화의 세기라는 것에 아무도 반론을 제기할 수 없는 현실이다. 그러나 문화에 대한 우리의 국민적인 공감대 형성과 대비를 위해 얼마나 대처 했는지 생각하지 않을 수 없다. 21세기의 화두가 문화와 문명으로 귀결되고 있지만 사실 우리는 외형적 준비는 하고 있으나 문화마케팅에 대해서 국민적 공감대는 물론 폭넓은 인식마저 제대로 하지 못하고 있다.

정부가 문화예산을 늘리고 각종 지원과 인프라를 조성하고 있지만 영상매체중심의 콘텐츠 인프라 확장만을 우선한다는 생각을 지우기가 어렵다. 보다 다양한 문화 인프라를 통해 5000년의 찬란한 문화를 이 시대에 얼마만큼 국가 경쟁력을 위한 것으로 활용할 것인가에 대해 점검할 필

요가 있다.

미국 하버드대의 새뮤얼 헌팅턴교수는 세계의 문명권을 9개로 분류하면서 중국과 일본을 독자적인 문명으로 거론하고 한국을 중화 문명권에 포함시킨 바 있다.<sup>1)</sup> 우리 문화의 독창성과 가치를 세계에 알리는데 소홀히 했기 때문에 서구 사회 입장에서는 중국과 일본사이의 혼혈 문화 정도로 생각하기도 한다. 이것은 역사적 문화에 대한 정체성을 확고히 해서 문화산업 분야에 개발은 물론 대외적 홍보를 해야 함을 알 수 있다.

이제는 예술적 가치와 함께 산업이 결합된 단어가 '문화산업'이라는 개념으로 이해할 때, 시장의 원리는 이미 다양한 문화에 대한 콘텐츠에 따라 다품종 소량생산과 이에 따른 소비사회로 전환되어 가고 있다.

특히 미디어와 통신매체의 발달로 반세기 동안

우리의 문화산업은 괄목할 만한 성장을 가져왔다. 문화산업으로서 가능성을 맨 먼저 보여준 영상산업은 첨단 통신과 뉴미디어 방송기기의 발전과 함께 '영상시대'라고 일컬을 만큼 많은 매체와 이에 따른 콘텐츠인 영상, 음악, 만화, 애니메이션 등이 활성화 되었고 동남아시아권에 한류로 자리 잡기까지 국가의 기간산업으로 급부상하고 있는 것이다

## 2. 문화 산업의 파급과 목표

비근한 예로써 국내 영상물로 「겨울연가」는 2004년 일본매출을 기준으로 100억원이며 2005년에는 2,000억원 이상을 기대하고 있다. OS T100억원 DVD 판매량 680억원, 소설 154억8천만원, 여행가이드 21억원, 방송권 판매 5억4천만원으로 구성되었다.

「겨울연가」 촬영지인 남이섬은 한류관광객에게 대표적 순례지로 선정되어 최고 인기 관광지로 부상되었다. 이렇듯 한국 문화에 의한 이미지 상승효과를 가져왔고 이는 한국 상품을 구매하는 동기를 부여하였으며, 동시에 한국을 방문하는 결과를 가져왔다. 그러나 방문하는 관광객이 실질적으로 구매해야하는 상품의 구성력은 매우 낙후되었고, 디자인은 물론 상품의 질에서조차 만족시키지 못하는 것이 현실이다.

국가적으로 문화산업의 비전과 목표를 2003

년에서 2008년 까지 시장규모를 240억 달러에서 690억 달러, 세계 시장 점유율 1.5%에서 4%의 시장 점유율을 기대하고 있고, 해외 수출액은 5.5억 달러에서 100억 달러, GDP대비 5%에서 10%의 상승을 목표로 하고 있다.

이는 유관산업의 고용수준을 46만 명에서 100만 명으로 끌어 올리는 국가적 계획으로 추진하고 있다.(자료 : 한국 문화 콘텐츠 진흥원)

그러나 이러한 OST에 의한 문화 인프라는 실질적 가치로써 한계에 부딪치기가 쉽기 때문에 영상 인프라를 문화 상품개발과 제조에 직접적인 응용이 필요하겠다.

## 3. 문화상품 개발을 위한 지방축제 유형

사회의 구성원으로 인간이 획득하는 능력과 습관을 포함하는 복잡한 총체로서 문화는 여러 특성을 갖는다. 문화라는 자양분을 제공하는 사회와 별개로 존재하거나 전승될 수 없기에 각자의 문화적 환경에 대한 독특성이 인정받아 전승된 것이 상품으로 개발 될 때 브랜드 가치를 확보할 수 있다.

지방자치단체에서는 독립적 전통문화를 축제와 같은 이벤트 중심으로 접근하여 문화 콘텐츠를 구성하고 다양한 문화 상품을 개발하여 브랜드 이미지를 구축하므로 지방자치단체의 독립된 특성화는 물론 문화산업의 영역을 확장하고 있

1) 안병선, 「21C황금시장」, 매일경제신문사, 서울, 2000, p21.



다.

이렇듯 우리나라 지역별 축제의 유형은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째는 종합형 문화축제가 있다. 둘째로는 역사 제의적 축제이며, 셋째로는 민속놀이 경연중심의 축제가 있다. 마지막으로 현대예술제 형태의 축제가 있다고 볼 수 있다. 보통 이러한 네 개의 유형이 지역축제의 대부분을 차지하고 있다.

종합형 문화축제는 전통 민속행사와 함께 지역 행사 등이 혼합되어 진행되는 축제이다. 또한 지방의 특색에 따라 전략적 특성화를 위한 성격을 부여하며, 동시에 특별한 의도를 첨가시킬 수 있다. 역사 제의적 축제는 역사성 있는 인물을 재현하거나 스토리를 부여하므로 상황을 재현하는 축제이자 대표적인 형식일 수 있다. 현대에 와서는 현대예술제 형태로 전시예술과 공연예술이 잘 조화시킨 특색 있는 축제로 대표적인 예로 춘천 마임축제, 춘천인형극제가 대표적이다.<sup>2)</sup>

요즘 들어 유사한 지역축제의 난립 현상이 심화되고 있는데, 이는 개최 목적이 불분명하고 독특한 지역문화의 내용을 표현하는 프로그램이 부족한 축제를 양산하거나 운영미숙으로 문화컨텐츠로서의 관광 매력을 저하시키는 경우가 많다.<sup>3)</sup>

지역축제는 지역고유문화의 보존을 위해서 출발했지만 현재에 와서는 관광산업의 마케팅 전략

이 더해져서 지역 문화 콘텐츠 기술(CT, Culture Technology)의 일부로 인식되고 있으며, 다양한 기획을 통한 문화 프로그램의 개발, 지역 특유의 체험 프로그램 강화, 전문가들에 의한 축제운영 전반에 대한 컨설팅 등이 결합되어 축제의 성격이 지역문화의 성격을 새롭게 만들어 나가는데 있어 중심역할을 하고 있다.<sup>4)</sup> 이러한 현상은 기념품 시장에까지 영향을 미쳐 '관광기념품은 싸구려'라는<sup>5)</sup> 과거의 인식에서 벗어나 단순한 거래를 넘어서 지역 주력생산제품을 소재로 한 문화적 활동의 기획으로까지 발전되어야 한다.

#### 4. 문화 상품디자인을 위한 브랜드 구축

문화관광상품은 일정한 용도와 한정된 물질적, 경제적 효용가치를 지니는 일반적인 상품보다는 상위의 개념으로서, 한민족 내지는 지역의 고유한 정신적, 문화적 가치가 경제적인 효용가치와 결합하여 생산되는 유·무형의 모든 상품을 포괄하는 광범위한 개념의 상품을 지칭한다. 이에는 심미적·예술적 가치는 물론 대내외적으로 한 나라와 한 지역의 정체성과 이미지를 담아낼 수 있는 정신적 가치와 심리적 특성이 함축되어 있어야 한다.

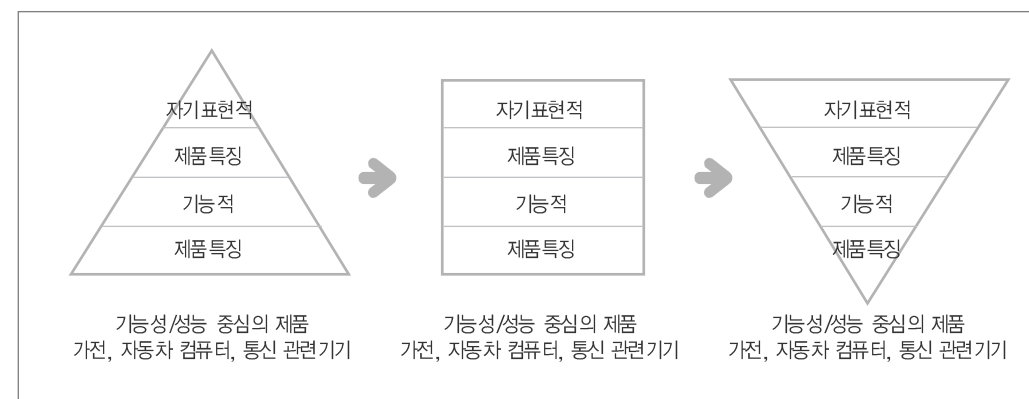
이처럼 문화관광상품의 가장 큰 특성은 일반 소비재 상품과의 차별성에 있다. 다시 말해 '상품의 품질에 대한 신뢰'를 파는 것이 아니라 '이미지'를 파는 것이며, '표준화된 대량생산'이 아닌 '다품종 소량생산' 방식으로 제품의 다양성 확보를 생명으로 한다. 다품종 소량생산은 이미 경영마케팅 측면에서 실시되어 있으면서 브랜드 이미지 확장을 위한 구축이 현실화 되어 있다.<sup>6)</sup>

문화상품의 개성 없는 평준화가 지역간 경쟁이 심화되고 고객의 욕구변화에 대처하지 못해 어려움을 겪는 것이 현실이다. "이제 고객이 구매하는

것은 제품이 아니라 브랜드이다"라는 하는 현실은 단순히 상품을 파는 마케팅이 아니라 전략이 숨어 있는 '브랜드마케팅'이자 문화이미지가 있어야 진정한 '브랜드디자인'이 되는 것이다.

이는 고객의 니즈를 충족하므로 문화상품에 대한 브랜드 이미지를 구축하면 무형자산으로서의 지역경제에 대한 자산 가치를 확보해야 되는 것이다. 이미 시장의 변화는 기능과 성능의 제품중심이거나 절충식 제품으로 구매의지를 결정했지만 지금은 자기표현이 가능한 제품의 브랜드를 선호하고 있는 것이다.(<표1> 참고)

표1. 제품의 가치변화



문화상품에 있어 디자인이라는 외형적 가치는 물론 브랜드의 의미에 대한 실질적 가치를 생각하고 제품의 특성을 살려야 한다. 근본적으로 브랜드디자인의 이미지를 경제 활동만이 아니라 사회 전반에 걸쳐 인정하는 분위기 또한 중요한 요소일 것이다.

이것은 결과적으로 핵심역량으로서의 디자인이 다음과 같은 비전을 제시하는데 그것은 미래 지향적 문화 선도, 문화에 대한 지식관리와 경제적 활동을 위한 인프라 구축과 고급문화에 대한 전략적 가치를 창출하는 것이다.

2) 장정통, 한국지역축제 사례분석, 「한국의 지역축제」, 문화체육부, 1996.

3) 최 기신수길, 박정순, 지역축제와 연계한 문화상품 디자인 개발에 관한 연구 디자인학 연구, 「디자인학 연구」, 통권제 60 호, 2002.

4) 김철원, 이석호, 문화관광축제 육성방안, 한국관광연구원, 2001.

5) 장유진, 「관광지에 '관광기념품'이 없다」, 내일신문, 2005.

### 5. 문화 상품의 브랜드화

문화상품의 브랜드화는 단순한 제품의 기능만을 생각해서 생산할 수 없음을 이미 브랜드 가치에 대하여 논하였다.

문화상품, 관광상품은 디자인의 개발도 중요하지만 문화에 대한 체험적 접근이 용이한 마케팅 전략이 판매의 절대적인 변수로 작용한다. 효율

적이고 다양한 '체험마케팅'은 우선 구매고객의 특징 및 성향 분석에서 출발해야 한다. 관광기념품에 대한 선호는 관광객이 관광지의 문화적 체험을 통해 심리적인 안정감, 추억 등의 이미지를 유지하려는 태도가 우선된다는 것을 알 수 있다. 그리고 상품의 특성에서 문화적 아이덴티티를 유지하려는 태도가 일반적인을 다음 도표에서 알 수 있다.(〈표2〉참고)

표2. 관광기념품 구매고객의 특징 및 성향

기념품 구입목적				기념품 구입의 중요요건	
목적	비율(%)	연령별 구입목적	성별에 따른 구입목적		
추억	30.8	추억	남성	실용	민속적 독특함 46.0%
선물용	25.0				가격 32.3%
사용	23.8	실용	여성	기념품가치	디자인 13.2%
수집	18.5				실용성 5%

출처 : 신옥자, 「쇼핑관광 활성화 전략」, 한국관광공사, 1998, p104.

문화 상품을 구매하는 요인으로 지역문화상품의 고유성(authenticity)을 판단하는 소비자의 기준은 다음과 같은 내용으로 나뉘어 결정된다. 첫째, 독특하고 창조적인 형태와 기능을 지니고 있는가? 둘째, 지역의 전통적인 장인정신이 담겨 있는가? 셋째, 역사와 문화를 담고 있는가?, 넷째, 조형미, 즉 전통적 디자인과 색채를 지니고 있는가?, 다섯째, 실용적인가? 가 그것이다. 또한 우리나라문화관광축제의 평가 자료에서 쇼핑

/음식 평가 항목을 보면 관광객의 50%가 축제관련 문화상품의 개발이 가장 불만족스럽다고 답하고 있다.<sup>7)</sup>

### 6. 태안군의 문화상품을 위한 제안

최근에 경영마케팅에 대한 이론 중 세인의 관심을 끄는 것이 있다면 중복되지 않는 시장을 개

척하기 위해서는 경쟁에 끼어드는 것이 아니라 새로운 시장에 적합한 새로운 제품을 개발해서 시장경제를 끌어가라는 블루 오션(Blue Ocean)이 우리나라 문화상품에 대한 현실에 대한 제안처럼 생각하게 된다.

국내의 지방자치단체의 유사한 영화제, 꽃축제 등이 아니라 함평의 「함평나비축제」처럼 친환경적 주제로 타 지방에서는 생각지 못한 축제를 개최해서 성공한 예이다. 또한 자체 브랜드를 개발하여 관련 문화상품을 브랜드화 시키므로 '함평 = 친환경지역'의 이미지를 국민에게 심어주고 전략적 가치에 효과를 본 사례를 기억해야 한다.

태안군을 위한 문화 상품을 위한 예는 다음과 같이 설정할 수 있겠다. 태안의 천연적 환경은 이미 관광레저형 기업도시로 선정되었듯이 태안은 친환경적 요소가 큰 장점으로 설정될 수 있겠다.

이미 유사한 국내 사례로는 많이 있지만 태안의 친환경적 요소를 생각할 때, 첫째는 파주의 '해이리'마을처럼 예술을 특화 시킬 수 있는 '예술인 마을' 구성과 아트마케팅을 위한 '아트문화상품'을 연계하는 방법이다.

둘째는 웰빙에 대한 관심과 실버산업의 중요성이 부각되어 있는 이때에 전원적 환경이 보장되며, 서울 등 대도시의 근접성이 있는 이점이 있으므로 대체의학과 연계된 실버타운을 조성하는 것도 생각할 수 있다. 셋째는 이미 설정된 관광레저형 도시로의 특성화일 것이다.

지역의 특성을 살린 관광레저와 안정된 환경의

실버타운 그리고 예술인 마을에 의한 아트문화상품을 연계해 줄 수 있는 클러스터가 필요하겠다.

이는 결과적으로 '고급 레저와 웰빙 그리고 예술' 즐길 수 있는 문화상품이 우리가 풀어 볼 수 있는 브랜드 이미지 일 것이다.

즉, 문화 상품은 지역 환경을 최대한 이용하여 지역산업의 유형과 역사를 지역의 전략적 특색화가 제품개발에 모체가 되어야 하는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 ① 디자인의 혁신, ② 마케팅의 변화, ③ 상품을 위한 체험적 이벤트, ④ 상품중심의 브랜드콘텐츠 구축이야말로 전략 문화 상품을 브랜드일 것이다.

### 7. 디자인을 위한 문화적 고유성과 감각적 컨셉

지방자치단체의 문화적 이미지가 그 지방에 주는 긍정적인 효과는 의외로 크다. 한국 상품에는 문화적 이미지가 매우 부족하다는 지적을 많이 받는다. 문화적 이미지가 담긴 제품은 그 이미지에 대한 신뢰감과 친숙도가 부가되어 제품 자체가 가진 완성도 보다 더 큰 구매욕을 불러일으킨다. 원론적으로 문화상품을 문화적 부가가치가 높은 아이디어와 동시대적 기술이 한 곳에 집약된 상품으로써 국가와 지역의 독립된 문화와 기술, 그리고 창의력의 산물이라고 할 수 있다.

특히 디자인의 문화 고유성은 잘 나타내는 것

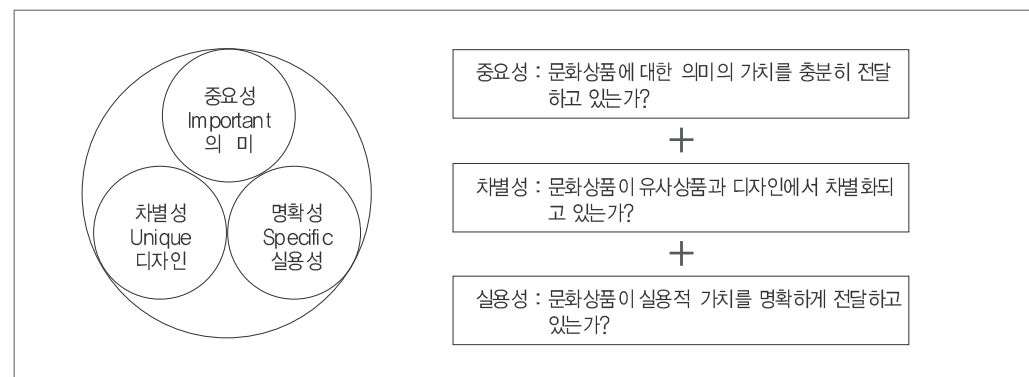
충남논단 2

에 대한 검토사항은 여러 가지가 있겠으나 다음과 같이 제시할 수 있다.

- ① 타지방과 유사한 복제품이 있는가?
  - ② 독특하고 창조적인 형태와 기능을 지니고 있는가?
  - ③ 역사와 문화를 담고 있는가?
  - ④ 조형에, 즉 전통적 디자인과 색채를 지니고 있는가?
  - ⑤ 실용적인가?
- 위와 같은 고유성을 확보하고 디자인이 되어

있다면 감각적 연계성으로 브랜드화 시킬 수 있는 아이덴티티를 확보해야 될 것이다. 즉 브랜드 아이덴티티의 컨셉은 제품이 갖고 있는 문화상품으로써 가치를 갖고 있으며 의미를 전달하고 있는가 하는 문제와 디자인의 차별성이 강조되었는가 그리고 상품으로서 명확한 실용성을 제시하고 있는가 하는 것이 매우 중요한 가치일 것이다. 그리고 문화상품과 문화가치를 대중 또는 관광객에게 체험형식의 접촉을 많이 갖도록 콘텐츠를 확보하는 것이 바람직하겠다. <표3>

표3. 문화상품의 컨셉과 감각적 연계성



8. 결론

위와 같은 문화상품을 디자인 측면에서 개발을 하면서 여러 가지 시스템이 보장되어야 한다. 지금까지는 특별한 계기가 있을 때만 디자인을 시도하는 것은 체계적이지 않고 일관성이 없어 문

화상품을 개발하는데 효과적이지 못한 것이 일반적인 현상이다.

앞으로는 지역의 전략적 특성과 제품 및 이벤트 개발은 지방자치 단체의 관련 공무원과 실제 제조업의 현지기업 또는 농가협회와 전문적인 디자인 협의체를 구성되어진 센터가 필요하겠다.

이미 이탈리아 등 디자인 선진국에서는 디자인어가 포함된 지방자치단체와 관련 기업이 투자하여 만든 기구가 있으며 신제품을 전략적이며 과학적으로 접근해서 만든 브랜드 제품을 세계적인 명품으로 만들어 가고 있다.

국내의 지방자치단체에서도 지방의 문화산업을 육성하기 위해서는 체계적인 시스템이 필요한데 관공서와 지방의 기업 또는 농수산 가공업체는 물론 지역 대학의 전문 인력이 함께 상설 조직이 이루어 져야 한다.

참 고 문 헌

- 1) 김철원, 이석호, 문화관광축제 육성방안, 한국관광연구원, 2001.
- 2) 안병선, 「21C 황금시장」, 매일경제신문사, 2000.
- 3) 장유진, 「관광지에 '관광기념품'이 없다」, 내일신문, 2005.
- 4) 장정동, 한국지역축제 사례분석, 「한국의 지역축제」, 문화체육부, 1996.
- 5) 최 기, 신수길, 박정순, 지역축제와 연계한 문화상품 디자인 개발에 관한 연구 「디자인학 연구」, 통권 제 60 호, 2002.

# 삼교호 수계의 수질총량관리 실시방안

이상진 | 충남발전연구원 환경·생태연구부장

## I. 서론

오늘날 산업발달과 급속한 인구증가로 인하여 물의 사용량 또한 급격히 증가하게 되었으며, 생활수준의 향상에 따라 보다 더 깨끗한 물 수요에 대한 국민들의 욕구는 지속적으로 증대되고 있는 실정이다. 물은 인간의 생존을 위해 절대적으로 필요할 뿐만 아니라 여가활동과 여러 가지 제품의 생산등을 위해서도 매우 중요한 요소이다. 그러나 사용된 물이 수질오염으로 이어져 이용가능한 양은 점점 부족해지고 있어 한정된 물을 효율적으로 관리하여 이용가능한 수자원을 다양하게 확보함은 물론, 생태적으로도 건전한 공공수역을 유지하거나 개선할 필요성이 대두되었다.

공공수역인 하천의 수질관리에 있어서 수용할

수 있는 오염물질부하량을 고려하지 않는 현행 농도규제방식은 오염원이 비교적 적은 상류유역에서는 지나치게 엄격한 규제가 되고, 오염원이 과도하게 밀집한 중·하류유역에서는 오히려 관대할 수 있는 비합리적인 제도이다<sup>1)</sup>. 즉, 그간 추진된 사후처리 개념에 근거한 배출농도의 단편적인 규제방식은 인구와 산업시설이 과도하게 밀집되어 있는 하천의 중·하류유역에서 배출되는 오·폐수량이 많아질 경우 각각의 개별시설에서 배출되는 수질기준(배출허용기준 및 방류수의 수질기준)을 준수하더라도 하천에 유입되는 전체 오염물질량이 늘어나 하천환경기준을 초과하여 결국 인간이 이용할 수 있는 물의 양이 부족해지거나 생태적으로 건전한 하천을 유지할 수 없는 한계에 도달할 수 있다.

따라서 하천의 환경용량 범위 내에서 오염물질 부하량을 고려하는 유역관리 수단의 제도적 장치

로 4대강 特別法 제정(한강 : 1999년, 낙동강 등 3대강 : 2002년)시 수질총량관리제가 도입되었으며, 수계구간별로 하천의 용도(상수원수, 농업용수 등), 오염원의 밀도, 지역개발정도, 환경기초시설 투자정도, 수량 및 수질, 생태적인 건전성 등을 고려하여 목표수질을 설정하고, 그 목표수질을 달성·유지하기 위한 허용부하량<sup>2)</sup>을 산정하여 해당 총량관리단위유역<sup>3)</sup>에서 배출하는 오염물질의 총량을 허용부하량 이하가 되도록 관리하는 제도이다. 이는 지역개발계획과 수질관리계획을 함께 수립하여 지역사회의 持續可能性(sustainability)을 향상시킬 수 있는 선진화된 물관리 정책수단으로 목표수질을 초과한 단위유역에서 시행되며, 시행 시 지방자치단체에서 오염물질 배출량을 줄이면 줄인 양만큼 해당지역 개발용량은 늘어날 수 있고, 이러한 수질보전의 노력 그 자체가 자치단체의 인센티브가 될 수 있기 때문에 친환경적 수질보전 및 지속가능한 개발의 추진이 가능한 제도라 할 수 있다.

한강수계의 경우 팔당호 등 한강수계 상수원 수질관리종합대책을 마련하였고, 이 계획의 시행방안의 일환으로 1999년에 "한강수계상수원수질 개선및주민지원등에관한법률"을 제정함으로써 임의제 형태의 수질총량관리제를 도입하였다. 이와는 달리 낙동강·금강·영산강 수계는 의무제

로 시행하는 특별법이 2002년 1월에 제정·공포하였고, 이어서 구체적인 시행에 필요한 사항을 규정하기 위한 기본방침 및 기술지침이 제정되었다. 시기적으로 다소간의 차이가 있으나 현재 각 수계 내에 위치한 광역시·도의 기본계획이 수립되었고, 자치단체별 시행계획 수립이 이루어지고 있다.

충청남도의 경우 금강수계 지역은 "금강수계물 관리및주민지원등에관한법률"의 제정(2002. 1. 14), 시행령 제정(2002. 7. 13), 시행규칙 제정(2002. 7. 29)에 따라 수질총량관리제가 2005년 8월부터 기초자치단체인 市지역을 대상으로 하고, 단계적으로는 郡지역까지 확대하여 실시될 예정이나, 삼교호수계는 시행 대상지역의 범위에서 제외되었다. 천안·아산지역을 중심으로 하는 삼교호수계는 하천유량이 비교적 적은 반면, 현재에도 인구가 밀집되어 하수배출량이 많고, 폐수 발생량이 많은 대형 산업단지 등이 입주하고 있으며, 앞으로도 급격한 인구증가 및 산업시설의 증가로 인해 오염물질 배출량이 한층 더해질 전망이다. 이와 같은 지역은 서술한 바와 같이 공공수역인 하천의 물관리에 있어서 수용할 수 있는 오염물질부하량을 고려하지 않는 현행 농도규제방식은 인구와 산업시설이 과도하게 밀집되어 있는

주1) 허용부하량'이라 함은 목표배출부하량에서 안전부하량을 차감한 부하량을 말한다.

주2) 총량관리단위유역'이하 '단위유역'이라 함은 목표수질을 설정한 수계구간에 영향을 주는 유역을 말한다.



도시화, 산업화 지역 등에서 배출되는 오·폐수량이 많아져 개별 오염원에서 배출되는 수질기준을 준수하더라도 하천에 유입되는 오염물질의 양은 계속적으로 늘어나 결국 이수목적에 맞는 수질기준을 초과하여 이용가능한 물의 양이 부족해지는 한계에 부딪힐 수 있다.

따라서 본 연구에서는 한정된 물을 효율적으로 관리하여 이용가능한 수자원의 확보와 생태적으로 건전한 공공수역을 유지할 수 있도록 충청남도 북·서부권역의 대표적인 수계인 삼교호수계를 대상으로 수질총량관리제 도입 여부를 검토하고, 수질총량관리제 도입시 사전 준비하여야 할 사항 등에 대한 연구를 수행함으로써 유역의 지속 가능한 발전을 도모하고자 하였다.

## II. 수질총량관리제의 시행체계

### 1. 도입배경 및 개념

우리나라의 수질규제 정책은 방류수의 허용농도를 설정하는 농도위주의 규제와 일정 규모 이상의 오염원 입지를 제한하는 면적위주의 규제가 병행되어왔으나, 이러한 일반적인 규제방식 만으

로는 수질개선에 한계에 부딪치게 되었다. 따라서 과학적이고 합리적인 수질관리를 위해서는 기존의 개별 오염원이 수질에 미치는 영향을 억제하는 방식에서 일정 유역에 존재하는 모든 오염원이 수질에 미치는 영향을 종합적으로 관리하는 방식으로 전환되어야 하며, 이를 위해 수질총량관리제가 도입되었다. 수질총량관리제는 과학적 바탕위에서(scientific), 수질관리의 효율성을 제고하고(efficient), 각 경제 주체들의 책임성을 강화하여(responsible), 행정목표(목표수질)를 적기에 달성하고자 하는 제도로서 목표수질 한도 내에서 단위유역과 개별 배출원에 오염물질의 배출허용 총량을 할당하고 '환경과 개발'을 함께 고려하는 지속가능성을 확보할 수 있는 핵심적 유역관리제도이며, 결국 공공수역의 수질보전은 물론 수자원의 이용과 관련된 지역간의 분쟁해소 및 유역공동체의 경제적, 환경적 형평과 상생을 이루기 위한 제도이다<sup>2)</sup>.

### 2. 시행절차

우리나라의 수질총량관리제는 법률제정에 이어, 환경친화적으로 토지를 이용하고 목표수질을 달성·유지하기 위하여 오염총량관리목표, 오염총량관리대상 항목, 지방자치단체별·수계구간별 오염부하량 할당, 오염부하량의 산정방법 등을 규정하는 수질총량관리에 관한 기본방침(오염

총량관리 기본방침)을 수립하여 해당 수계의 시·도지사에게 통보하고, 기본 및 시행계획수립에 필요한 수계환경자료, 오염원조사, 오·폐수량 산정방법, 오염부하량 산정방법, 오염부하량 할당방법 및 수질모델링 방법 등 기술적인 사항을 정함을 목적으로 '수계오염총량관리기술지침'을 제정한다. 이후, 하천·호소의 이용상황 및 수질상태 등을 고려하여 수계구간별 목표수질을 정하며, 광역자치단체 장은 해당지역을 기준으로 하는 수계단위의 기본계획을 수립하고, 환경부장관으로부터 승인된 기본계획에 따라 목표수질을 초과하는 유역의 광역 및 기초자치단체별 시행계획을 수립하여 승인을 받은 후 수질총량관리를 실시하게 된다.

이와 같은 수질총량관리 시행절차의 첫 단계라 할 수 있는 근거법률의 제정·공포현황을 살펴볼 때, 임의제로 추진하고 있는 한계수계의 경우 "한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률"이 1999년 2월 8일에 최초로 제정된 이래 현재 3차 개정(1차 2001. 1. 16, 2차 2002. 2. 4, 3차 2002. 12. 30)에 이르렀고, 낙동강수계의 경우 "낙동강수계물관리및주민지원등에관한법률"이, 금강수계의 경우 "금강수계물관리및주민지원등에관한법률"이, 그리고 영산강 및 섬진강수계의 경우 "영산강·섬진강수계물관리및주민지원등에관한법률"이 각각 2002년 1월 14일에 동시에 제정·공포되어 전국 4대강수계에 대한 유역관리

중심의 물관리대책이 법적으로 뒷받침 되었으며, 수질총량관리제 실시를 위한 토대를 마련하게 되었다.

수질총량관리는 매 5년 단위의 기간을 설정하여 단계적으로 추진되며, 2010년까지 제1차 총량관리계획기간 동안 적용할 오염총량관리기본방침은 낙동강수계의 경우 2002.10. 14(환경부 훈령 제531호)에 제정되었고, 금강수계와 영산강·섬진강 수계는 같은 날인 2002. 11. 6(각각 환경부 훈령 제535호, 환경부 훈령 제534)에 제정되었다. 한편, 오염총량관리기본방침에 따라 기술적인 사항을 정함을 목적으로 제정하는 '수계오염총량관리기술지침'은 국립환경연구원(현: 국립환경과학원)에서 2002년 11월에 최초로 작성한 후 일부 사항이 보완되어 2004년 6월에 1차 개정하였다. 그리고 제2차 총량관리계획기간(2011년~2015년) 동안에 적용하는 '오염총량관리기본방침' 및 '수계오염총량관리기술지침'은 2006년 말까지 마련할 계획으로 있다.

특별법으로 제정된 법률 및 기본방침에 따라 수계 내 물의 이용상황 및 수질상태 등을 고려하여 수계구간별 목표수질을 고시하게 되는데, 주요 상수원의 영향지역에서는 "환경정책기본법"시행령 별표 1의 환경기준 중 수질환경기준 II 등급 이내를 달성·유지 할 수 있도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한, 수질총량관리대상 항목을

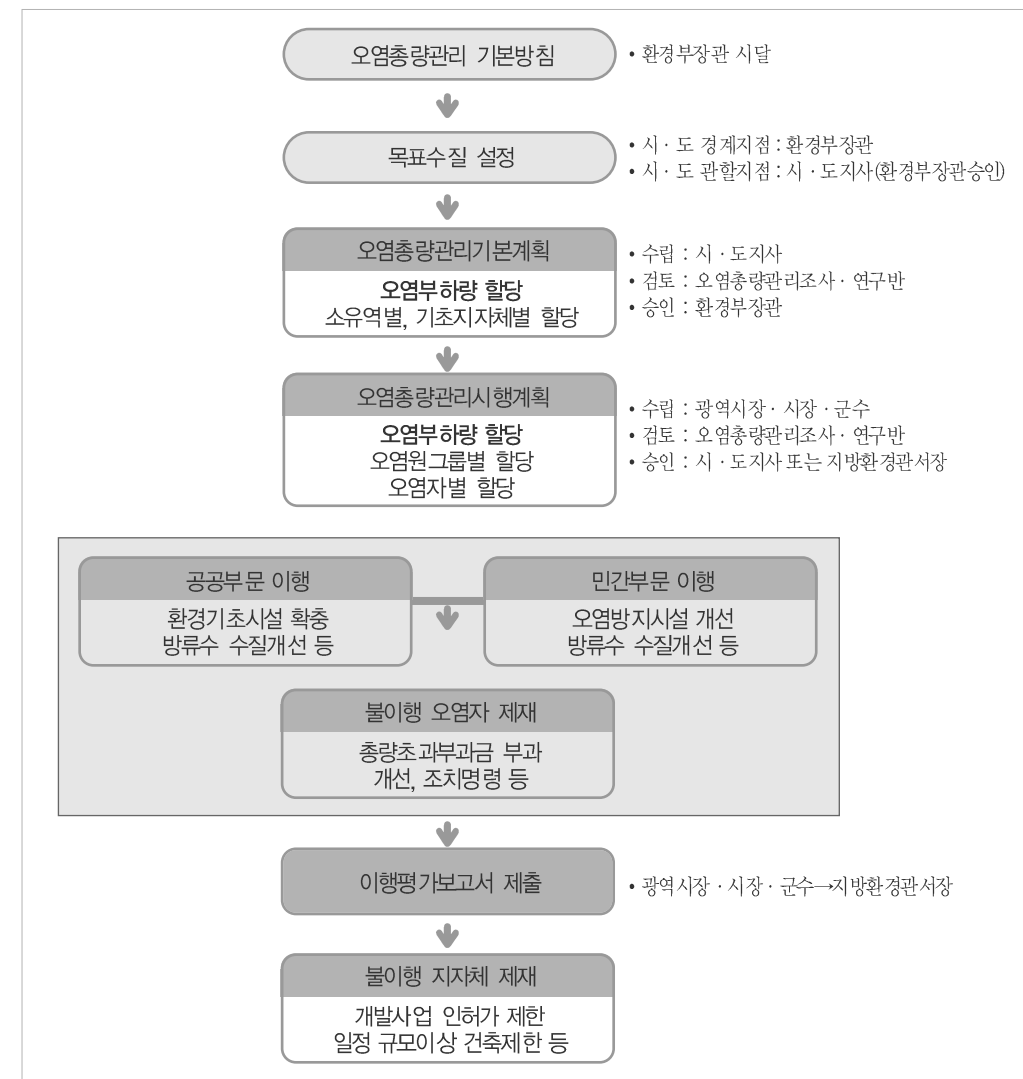
정함에 있어서 2004년부터 2010년까지를 1차 총량관리계획기간으로 설정하여 유기물 지표인 BOD<sub>5</sub> 1개 항목을 대상으로 하고 있으며, 2011년부터 2015년까지의 2차 계획기간에는 BOD<sub>5</sub> 이외에 COD<sub>Mn</sub>, T-N, T-P, TOC 등 항목에 대한 포함여부를 2005년 12월까지 결정한 후 목표수질 설정(안)을 2006년 말까지 마련할 예정이다.

목표수질 설정 이후에 광역자치단체 장은 관할 구역 내 총량관리단위유역을 소유역으로 세분하여 수질모델링 등을 통하여 소유역에서 배출되는 오염물질이 자정작용 등을 거친 후 목표수질 설정지점에 도달되는(하천에 유입하는) 오염물질량이 총량 관리단위유역별 목표수질을 만족할 수 있도록 자치단체별, 단위유역 및 소유역별 목표(허용)배출부하량을 산정하는 등의 오염총량관리 기본계획을 수립하여야 한다. 제1차 총량관리계획기간 동안에 시행하려는 기본계획은 일부 광역자치단체가 2004년도에 완료하였으나 대부분의 광역자치단체는 2005년도에 수립을 완료하였고, 제2차 총량관리계획기간 동안 시행예정인 기본계획은 2008년~2009년까지 수립할 예정이다. 또한, 총량관리 시행대상인 단위유역에 포함된 자치단체장은 승인된 기본계획에 따라 소유역별 목표배출부하량<sup>주3)</sup>을 오염원그룹(생활계, 산업계, 축산계, 양식계, 토지계)별로 배분하고 이

를 다시 개별오염원별로 재배분하며, 소유역별 목표배출부하량을 달성하기 위한 삭감목표량과 지역개발할당량(오염원 자연증가+개발계획)을 산정하여 시행계획기간 동안 연차별로 배분하는 오염총량관리시행계획을 수립하여 시행하여야 한다. 이러한 시행계획은 제1차 총량관리계획기간 동안 오염총량관리의 법률적 시행시기가 자치단체별 서로 달라 일률적으로 수립되지 않고 2004년부터 2008년까지 년차별로 수립될 전망이다. 제2차 총량관리계획기간 동안의 적용될 시행계획은 2010년에 일률적으로 완료될 예정이다. 이와 같은 현행 우리나라의 수질총량관리제의 시행체제를 개략적으로 도식화하면 [그림 1]과 같다.

### 3. 충청남도의 추진동향

충청남도의 시·군별 수질총량관리제의 시행시기는 市지역인 천안·공주·논산·계룡지역은 2005년 8월 1일부터 시행토록 되어있고, 유등천 수계를 제외하면 대부분이 대청호 상류지역에 위치한 금산군은 2006년 8월 1일부터, 그리고 그 외 郡지역인 서천·청양·부여·연기지역은 2008년 8월 1일부터 시행될 예정으로 준비단계에 있다.



자료 : 국립환경과학원, 수질총량관리센터, 2004.

그림 1. 우리나라 수질총량관리제 시행체제

시행계획 수립의 전단계인 '충청남도 금강 오염총량관리 기본계획'의 수립이 2003년 5월에 착수되어 2004년 8월까지 약 1년 3개월 동안 연 구를 완료하였으나, 계룡시 두계천의 목표수질

주3) '목표배출부하량'이라 함은 단위유역별 기준유량으로 설정된 목표수질을 만족할 수 있는 오염물질의 일 최대배출부하량을 말한다.

## 충남논단 3

삼교호수계의 수질총량관리 실시방안

설정문제와 일부 보완사항 등으로 예정시기보다 약 8개월 정도 늦은 시기인 2005년 4월 1일에 최종적으로 승인되었다. 한편, 시행계획 수립은 논산시와 공주시는 2004년 11월에, 계룡시는 2004년 12월에 충남발전연구원과 계약을 체결하였고, 천안시 경우에는 2004년 12월에 충남발전연구원과 호서대학교와 공동으로 계약을 체결하였다. 이와 같이 충청남도 금강수계의 市단위의 시행계획 수립은 금강수계 내 다른 자치단체와 비교할 때 매우 선도적으로 추진하였음에도 불구하고 계획수립기간의 부족으로 법률적 승인 신청 시기인 2005년 7월보다 다소 늦은 2005년 11~12월경에 시행계획 수립을 완료한 후 충청남

도지사에게 승인을 요청함으로써 본격적인 수질총량관리제는 2006년 초부터 시행될 전망이다. 또한, 郡단위의 시행계획은 금산군이 2005년 6월에 충남발전연구원과 계약을 체결하여 2006년 7월에 완료할 목표로 진행 중에 있고 2006년 8월부터 시행할 예정에 있으며, 그 외의 郡단위 지역은 2008년 8월부터 시행될 예정이다.

제1차 총량관리계획 기간인 2010년 12월까지 달성해야 할 목표수질 설정지점은 크게 2단계로 구분되고 있다. 광역자치단체의 경계지점에 해당하는 지역은 환경부장관이 지정고시하고, 기초자치단체간의 경계지점은 충남도지사가 설정고시

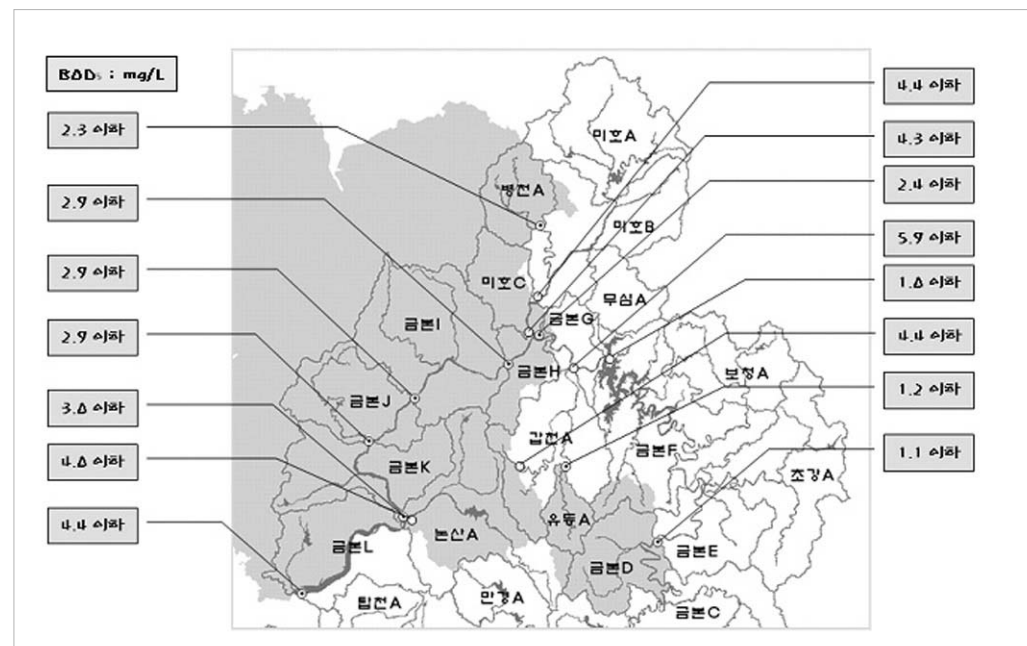


그림 2. 충청남도 영항권지역의 목표수질 설정 현황도

(2005. 4. 20)하였고, 이를 종합한 충청남도 내 또는 충청남도에서 유출하는 총량단위유역에 설정된 목표수질 현황을 종합적으로 도식하면 [그림 2]와 같다.

## Ⅲ. 삼교호수계의 수질현황

## 1. 유역의 개황

삼교호는 충청남도의 북서쪽에 위치하고 있

며, 삼교호수계는 크게 홍성과 예산 지역의 삼교천 유역과 천안시와 아산시를 포함하는 곡교천 유역, 청양과 예산의 일부지역을 포함하는 무한천 유역, 그리고 남원천 등 삼교호 주변유역의 기타하천 유역 등 4개 유역으로 구분할 수 있다. 삼교호수계는 홍성군 기러기재 (EL. 344.9m)에서 발원하는 삼교천에 무한천, 곡교천 등의 지류가 합류하고, 예산평야 · 아산평야 일대의 관개수원(灌溉水源)이 되며, 삼교호 내 유역에는 홍성읍 · 삼교읍 등이 자리한다. 또한, 수계의 동측 및 남측은 금강수계와 접하고 북측은 아산만 및 안성천수계와 접하며, 서측은 충남 서 · 북부인 태안반도와 접하고 있다.



그림 3. 삼교호 방조제 전경

삼교호수계의 서측에 위치한 삼교천 유역은 홍성군 장곡면에서 발원하여 주요 지류인 홍성천, 신경천, 덕산천, 대천천 등이 우안측에서 유입하고, 대천천 합류 후부터는 좌안측에서 무한천, 곡교천 등이 차례로 합류하여 유하(流下)하면서 삼교호(삼교방조제)를 관류(貫流)하고 최종적으로 서해로 유출한다.

무한천 유역은 청양군 비봉면에서 발원하여 지류인 신양천이 좌안측에서 유입하고 예당저수지를 관류하여 유하하고, 삼교천 본류의 하류부인 예산군 신암면 하평리에서 삼교천의 우안측으로 유입한다. 특히, 무한천 유역의 중류부에 위치한 예당저수지는 농업용수 공급에 큰 역할을 하고 있다.

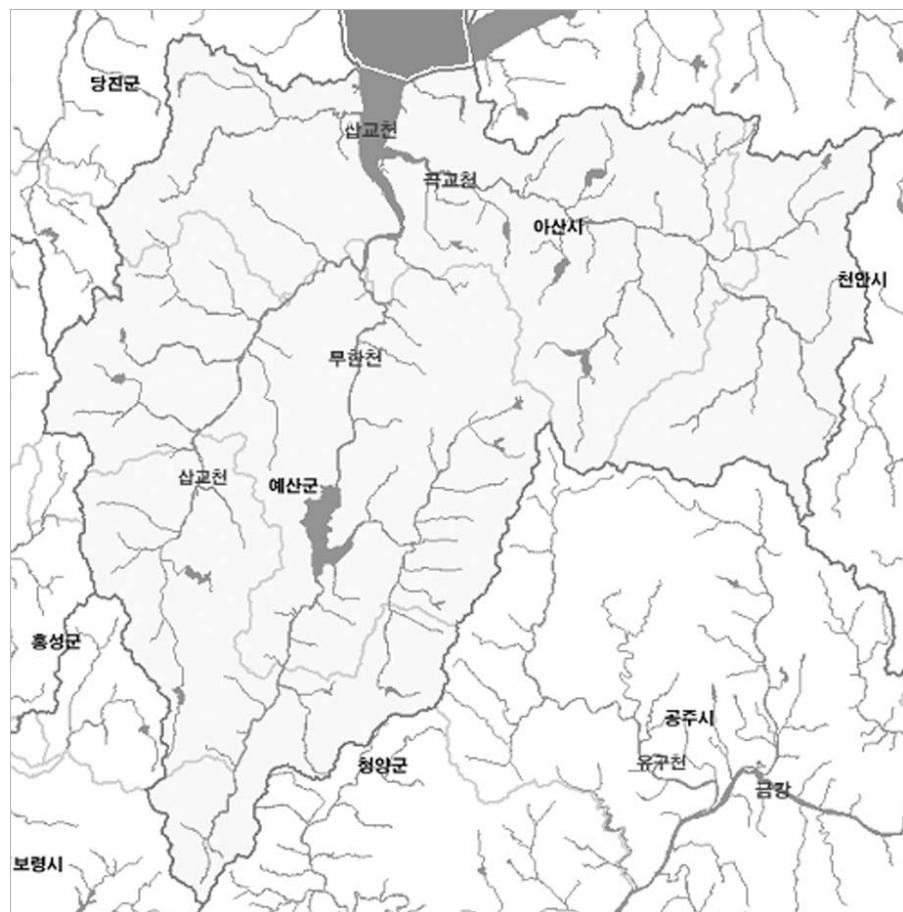


그림 4. 삼교호수계도

곡교천 유역은 천안시와 아산시의 생활오수 및 산업폐수의 대부분이 유입되는 하천으로 천안시 광덕면에서 발원하여 우안측에서 천안천, 매곡천 등이 유입하고, 매곡천 유입 후 부터는 북서(北西)방향으로 사행류(蛇行流) 하면서 온양천, 오목천 등을 차례로 합류한 후 삼교호로 유입한다.

삼교호수계에 편입되는 해당 시·군의 면적은 <표 1>에 나타난 바와 같으며, 삼교호수계는 충

청남도 이외의 다른 광역자치단체가 포함되지 않고, 충청남도 내 총 7개 시·군에 걸쳐 유역을 형성하고 있다. 삼교호수계의 유역면적은 충청남도 전체면적의 약 19.3%에 해당하는 1,668.0km<sup>2</sup>이며, 삼교호수계 내 점유율을 살펴보면 예산군이 31.4%(524.5km<sup>2</sup>)로 가장 넓은 유역을 차지하고, 아산시가 25.2%, 천안시와 당진군이 약 11.7%로 비슷하며, 다음으로 홍성군, 청양군, 연기군의 순이다.

표 1. 충청남도 삼교호수계 행정구역 편입현황

구분	전체면적(km <sup>2</sup> )	편입면적(km <sup>2</sup> )	행정구역 편입비율(%)	삼교호수계 내 점유율(%)	비고
충청남도	8,662.6	1,668.0	19.3	100.0	
당진군	697.7	194.6	27.9	11.7	
천안시	635.1	196.2	30.9	11.7	
아산시	543.4	419.6	77.2	25.2	
연기군	354.5	21.8	6.2	1.3	
청양군	480.1	124.2	25.9	7.4	
홍성군	455.8	186.3	40.9	11.2	
예산군	542.8	524.5	96.6	31.4	
당진군	697.7	194.6	27.9	11.7	

자료 : 건설교통부, 홈페이지(www.vamis.go.kr(발체정리))

## 2. 주요지점별 수질현황

삼교호수계의 수질측정망 지점은 총 35개로 하천수 측정지점이 12개, 호소수 측정지점이 6개, 상수원수 측정지점이 5개, 농업용수 측정지

점이 11개이며, 기타가 1개이다. 측정은 하천수와 호소수의 경우 환경부(금강유역환경청) 및 충청남도(보건환경연구원), 상수원수는 충청남도(충남보건환경연구원) 및 한국수자원공사, 농업용수는 농업기반공사,공단배수 및 도시관류 하



## 충남논단 3

삽교호수계의 수질총량관리 실시방안

천은 환경부(금강유역환경청) 및 충청남도(충남 보건환경연구원)에서 각각 측정하고 있다.

삽교호수계의 하천수 수질측정망 총 12개 지점 중 주요하천 말단지역 측정망 지점(삽교천3,

곡교천2, 무한천2)의 항목별( $BOD_5$ ,  $COD_{Mn}$ , T-N, T-P), 연도별 수질농도 변화는 [그림 5]와 같다. 현재 삽교천, 무한천, 곡교천 전 구간에 대해 환경기준은 II 등급으로 설정되어 있으나 기준을 훨씬 상회하는 수준이며, 최근 5년간 수질농도

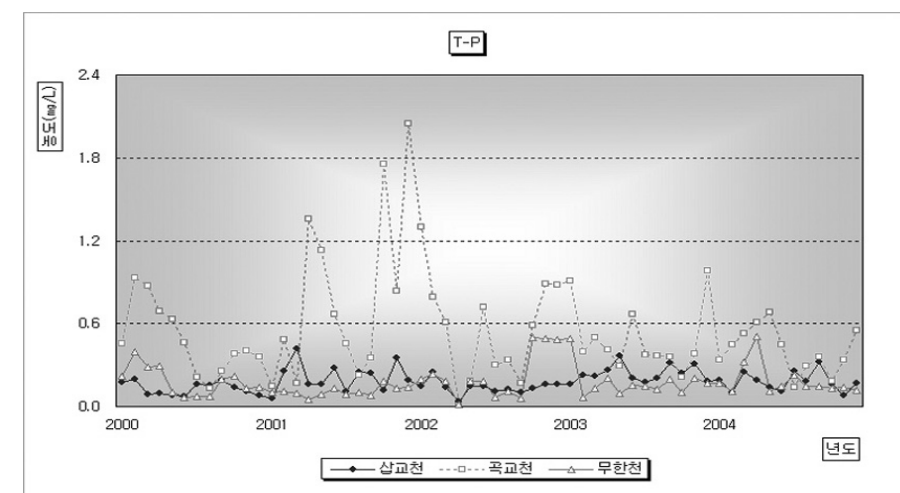
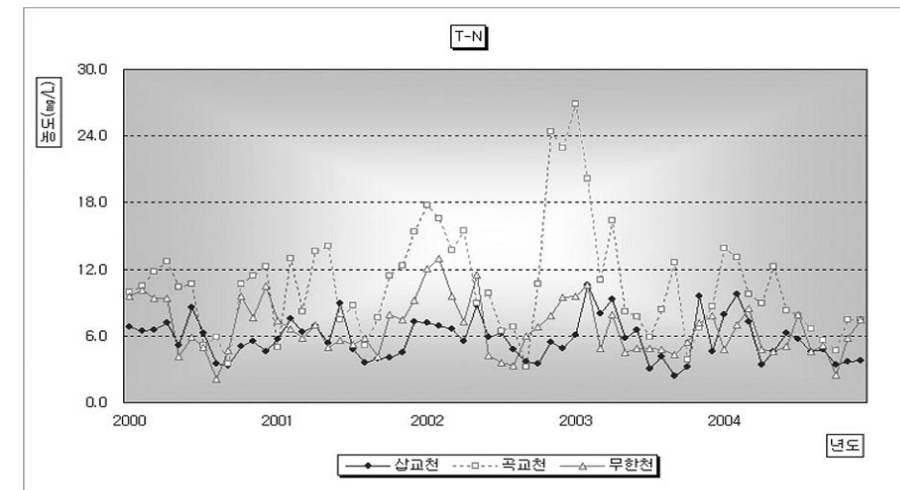
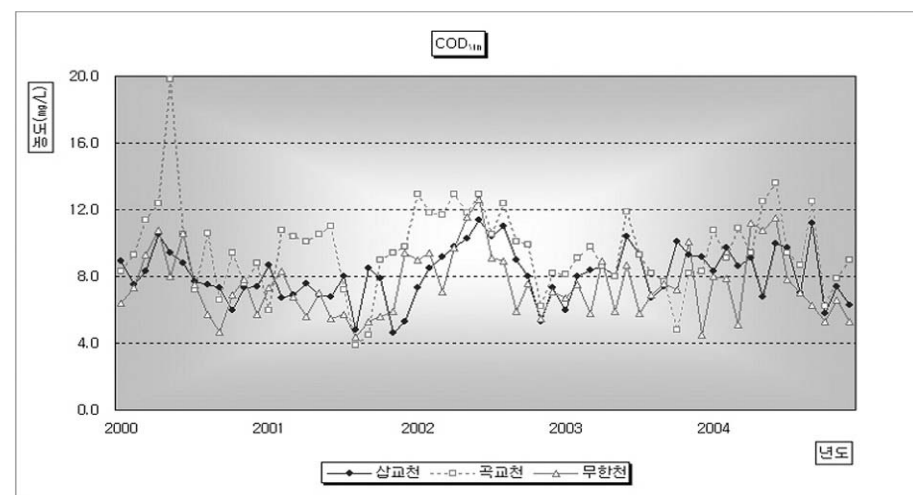
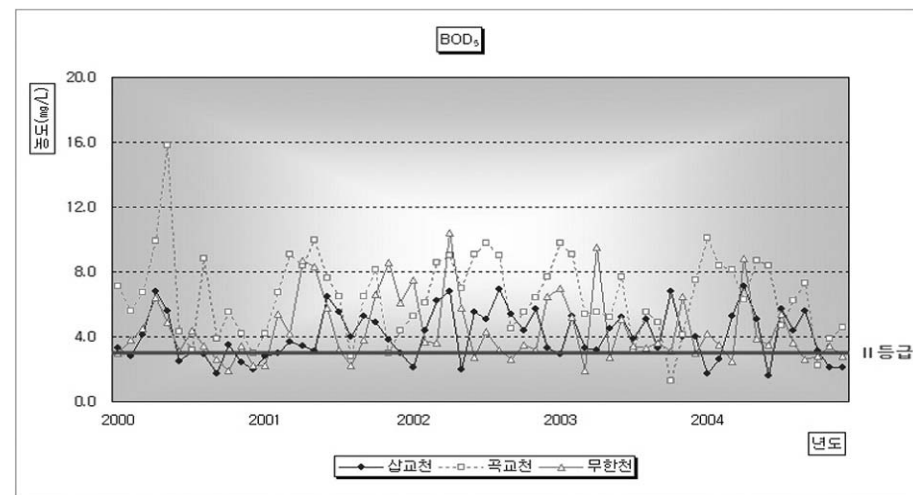


그림 5. 삽교호수계의 항목별 농도변화

변화는 대체적으로 비슷하거나 다소 증가하는 경향을 나타내고 있다. 주요하천 말단의 항목별 수질농도를 살펴볼 때,  $BOD_5$ 의 경우 대부분이 환경기준을 상회하고 있으며, 특히 곡교천의 경우

V 등급 정도의 높은 수질을 보이고 있다.  $COD_{Mn}$ , T-N 그리고 T-P항목 역시 삽교천과 무한천에 비해 곡교천의 수질이 매우 높은 편이다.

## IV. 수질총량관리제 추진방안

### 1. 법률 및 방침제정

수질총량관리제의 뒷받침이 되는 법률적인 근거는 현행 ① "수질환경보전법" 제9조에 따라 수질오염상태가 "환경정책기본법" 제10조의 규정에 의한 환경기준을 초과하여 주민의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정하는 구역 또는 특별대책지역 중 사업장이 밀집되어 있는 구역에서 사업장(산업계)에 한하여 배출되는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있고 ② 한강수계를 비롯한 3대강 수계구역 안에서 단위유역의 말단에 설정된 목표수질을 초과하는 지역에서 생활계, 축산계, 산업계, 토지계, 양식계, 매립계 등 모든 오염원 그룹에 대하여 오염물질을 총량적으로 규제할 수 있다.

이와 같이 "수질환경보전법"의 규정에 따라 오염총량관리제를 실시하기 위하여는 환경기준을 초과하여 주민의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되거나 또는 특별대책지역으로 지정한 후 사업장 밀집지역의 산업계에 한하여 배출부하량을 규제할 수 있으나, 삼교호 수계의 수질오염원 배출특성은 대부분 축산계와 생활계가 차지하기 때문에

큰 의미를 부여하지 못한다. 그러므로 삼교호수계의 수질총량관리를 위해서는 현행 "수질환경보전법"으로 실시하기에는 한계가 있고, 4대강특별법으로 실시하고 있는 법률을 기초로 실시하여야 한다.

삼교호수계는 금강수계에 해당하지 않지만 금강권역에 해당되어 "금강수계물관리및주민지원등에관한법률"의 적용여부를 검토해볼 수 있는데, 현행 법률에서 금강수계에 해당하지 않고 금강권역에 포함되는 만경강과 동진강 수계를 포함하여 시행하고 있다. 따라서 삼교호수계 지역에 대하여 수질총량관리제를 실시한다면 별도의 법률을 제정할 필요 없이 "금강수계물관리및주민지원등에관한법률"에 따라 실시되, 법률 명칭을 "금강권역물관리및지원등에관한법률"로 개정하여 수질총량관리제 시행대상지역을 삼교호수계와 만경강·동진강수계를 포함토록하고, 그 외 수계별 수질총량관리의 세부적인 사항을 규정하는 기본방침과 기술지침 역시 새로이 제정하지 않고 금강권역에 관한 사항을 적용하면 가능하리라 판단한다.

### 2. 시행대상 지역

삼교호의 제1지류하천은 크게 삼교천, 무한천, 곡교천 등 3대 하천으로 분류되고, 그 외 당진군

일부유역에서 유입하는 남원천 등으로 구분된다. 삼교호와 삼교호 수계의 3대하천의 수질개선을 위해서는 무엇보다도 지류(支流)하천에 대한 수질개선이 선행되어야 하며, 지류하천에 대한 수질개선이 수반되지 않는 한 삼교호 및 3대하천의 수질개선은 사실상 거의 불가능 하다.

따라서 삼교호수계의 전 지역에 대하여 기본계획과 시행계획 수립과정을 통하여 과학적이고 합리적인 수질총량관리제를 시행하여야 할 것으로 판단한다. 이를 위해 고려하여야 할 사항은 삼교호 및 삼교호에 유입하는 하천의 기준유량<sup>주4)</sup> 및 항목별 수질농도, 하천유역별 수환경 특성을 고려하여 단위유역 말단에 용수목적 및 생태적 관리특성에 따라 수질총량관리 대상항목 및 목표수질을 우선 설정해야 한다.

### 3. 적용대상 항목

'오염총량관리 기본방침'에 따르면 제2차 수질총량관리대상 오염물질 선정을 위하여 국립환경연구원장(현:국립환경과학원장)은 조사연구결과

를 2005년 6월말까지 환경부장관과 금강수계관리위원회에 제출하여야 하고, 환경부장관은 제2차 수질총량관리대상 오염물질에 대한 조사연구결과를 금강수계관리위원회와 협의하여 2005년 12월말까지 결정하여야 한다.

수질총량관리제에 적용하려는 대상항목은 기본적으로 현행 "수질환경보전법" 정하고 있는 수질오염물질이어야 하고, 수환경의 생태적 건강성 판단을 위한 오염물질 항목으로는 물속의 유기물질량, 유해화학물질의 함량, 생물독성도를 판단하는 항목 등이 있으며 현행 "수질환경보전법"에서 수질오염의 원인이 되는 물질로 29개 항목을 정하고, 사람의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 직접 또는 간접적으로 위해를 줄 우려가 있는 수질오염물질 중 17개 항목을 특정수질유해물질로 정하고 있다.

수질총량관리제를 실시하기 위하여 대상항목별 단위유역 말단에 설정된 목표수질을 만족할 수 있는 허용배출부하량을 수질모델링을 통하여 산정할 수 있어야 하며, 산정된 허용배출부하량 이내로 관리하기 위한 오염원 그룹별 오염물질

주4) 기준유량'이라 함은 단위유역 및 소유역별 오염부하량 할당의 기준이 되는 유량을 말한다.

주5) 발생부하량'이라 함은 점오염원과 비점오염원의 형태로 발생하는 오염물질의 양을 말한다.

주6) '배출부하량'이라 함은 발생부하량이 처리과정을 거쳐 삭감된 후 또는 처리과정을 거치지 아니하고 직접 공공수역으로 배출되는 오염물질의 양을 말한다.

주7) '유입부하량'이라 함은 유역 내 오염물질이 공공수역의 자정작용, 조류성장 등 물질변화 과정을 거친 후 단위유역 및 소유역별의 수계구간 하단지점에 도달되는 오염물질의 양을 말한다.

## 충남논단 3

삼교호수계의 수질총량관리 실시방안

삭감계획 수립을 위해서는 항목별 발생부하량<sup>79)</sup>, 배출부하량<sup>79)</sup>, 유달부하량<sup>79)</sup> 등을 산정할 수 있어야 하기 때문에 현실적으로 모든 항목을 대상으로 하기란 기술적으로나 경제적으로 한계성이 있어 수질총량관리 대상 항목은 최소화를 전제로 제한적으로 실시할 수밖에 없다.

금강수계의 경우 현재 제1차 총량관리계획기간인 2010년까지는 수질오염물질 중 유기물질 1개 항목에 한하여 적용하되, 유기물 측정지표를 BOD<sub>5</sub>로 설정하고 있고, 제2차 총량관리계획기간인 2011년 이후부터 유기물질 항목은 유지시키되 유기물질 판단지표로 BOD<sub>5</sub>를 지속하고, BOD<sub>5</sub> 이외의 COD<sub>Mn</sub>, TOC(total organic carbon)의 도입여부 검토와 새로운 오염물질 항목인 T-P를 추가하려는 논의 과정에 있다.

일반적으로 오·폐수 및 하천수 등에 포함된 유기물질량의 측정방법으로는 VS/TS분율을 비롯하여, 물속에 포함된 탄소량을 정량하는 TOC(total organic carbon) 방법, 유기물이 물속에서 생·화학적 분해과정에 요구되는 용존산소(DO)의 소비량으로 나타내는 BOD<sub>5</sub>, BOD<sub>u</sub>, COD<sub>Mn</sub>, COD<sub>Cr</sub>, TOD(total oxygen demand), ThOD(theoretical oxygen demand)등이 있으나 이들은 모두 유기물량을 정량적으로 파악하기 위한 지표이기 때문에 총량적으로 관리하기 위하여는 VS/TS분율, TOC, BOD<sub>5</sub>, BOD<sub>u</sub>, COD<sub>Mn</sub>,

COD<sub>Cr</sub>, TOD, ThOD 중 1가지를 현실적인 여건을 고려하여 지표로 확정하여 설정하고, 그 외 필요적 요건에 따라 측정하는 지표는 이는 확정된 유기물 지표의 보조수단으로 관리하여야 타당하다. 또한, 이행과 집행의 법률적 효력을 고려한다면, 오염물질 개별 배출자에게는 오염물질 항목별 할당량이 부여되고 할당량을 초과하는 경우는 페널티(penalty)를 가하게 되는데, 이때 유기물질의 1개 항목에 대하여 측정방법에 따라 분류된 BOD<sub>5</sub>를 규제하고 동시에 COD<sub>Mn</sub>, 또는 TOC를 규제하는 것은 논리적 취지에 반(反)할 수도 있음을 고려하여야 한다.

인(P)은 모든 생명체의 필수적인 원소로서 세포대사 작용 및 세포 구성물질로서 중요한 기능을 하고 자연수 중에는 극소량 존재하나 합성세제에 의한 가정하수, 가축의 배설물, 비료, 배관시설의 부식방지제 등이 주배출원이며, 일반적으로 오염물질 처리시설에서 Lime 또는 금속염의 첨가에 의하여 비교적 잘 제거된다. 인화합물은 수질환경보전법에서 수질오염물질로 규정하고 있으며, 인은 생물체의 필수적 원소이자 제한적 원소이기 때문에 정체수역에서 햇빛, 온도, CO<sub>2</sub>와 인화합물이 존재하면, 질소고정박테리아, 남조류 등이 대기 중의 질소를 고정하거나, 공중방전작용에 의한 질소가 물에 유입할 수 있어 조류의 대발생을 초래하여 결국 정수시설의 여과지막힘, 이·취미 유발, 조류(algae) 자체의 독성유

발 뿐만 아니라, 성장조건이 충족되지 않아 단기간에 사멸시 호기성 미생물에 의한 분해과정에서 물속의 용존산소를 과잉적으로 소비하여문제 등을 유발하고 있다. 삼교호수계 여건을 고려할 때, 일반적인 하천에서는 유속이 빨라 재포기에 의한 용존산소가 높고 조류발생 여건이 그다지 크지 않지만, 삼교호 및 주변하천의 정체수역과 서해의 적조발생 여건을 고려할 때 지속적인 관리가 필요하여 인화합물의 집중적인 수질총량관리제의 도입이 필요하다고 본다.

수질정책은 무엇보다도 일관성(consistency)과 상관성(correlation)을 모두 유지하여 행정집행의 용이성이 확보될 수 있어야 하지만 사회적 여건 변화에 따라 새로운 항목 또는 새로운 지표를 설정하여 수질총량관리 대상항목으로 선정하는 경우 경제적·기술적 실행가능성이 우선 검토되어야 함은 물론이고, 장기적인 관점에서 자동 측정망 구축사업과도 연계되어야 한다. 이러한 관점에서 현실적인 적용대상항목으로 제1차 총량관리계획기간 동안에 유기물지표로 설정한 BOD<sub>5</sub>를 제2차 총량관리계획기간에도 적용함이 바람직하며, 현실적으로 BOD<sub>5</sub>가 부적합하다면 BOD<sub>5</sub>는 보조적 지표로 활용토록 하고, 현재 검토하고 있는 유기물의 지표 중 COD<sub>Mn</sub> 또는 TOC 중에서 여러 가지 여건상 비교분석의 과정을 통하여 적용 타당한 지표를 선정하여야 한다. 그러나 유기물질의 지표 중 TOC를 적용할 경우는 수

질모델링을 통하여 단위유역 말단에 설정하는 목표수질 농도를 만족할 수 있는 TOC 허용배출부하량을 산정할 수 있어야 하고 또한, 효율적인 TOC 삭감계획 및 관리를 위하여 TOC의 오염원 그룹별 발생부하량 원단위 확립, 배출부하량 등을 산정하는 확립체계가 선행되어야 함은 물론이고, 농도산정 및 유달부하량을 파악하기 위하여 '수질오염공정시험방법' 등이 우선적으로 확립되어야 하나 현재까지 준비가 미흡한 실정임을 고려해야 한다.

수질총량관리제 적용항목은 기본적으로 수질오염물질이어야 하며, 총량적으로 관리하지 않을 경우 공공수역에 과다하게 유입하여 이수목적 또는 생태적으로 문제가 발생할 우려가 있어야 하고, 적용대상 오염물질은 기술적·경제적으로 저감이 가능하여야하고, 특정지역보다는 수계의 전체유역 내에서 적용 가능하여야 하기 때문에 유기물질 항목은 원칙적으로 제2차 총량관리기간에도 적용함이 타당하며, 유기물질 측정지표 중 현실적으로 적용 가능한 BOD<sub>5</sub>로 하되, 필요하다면 보조적인 지표로써 COD<sub>Mn</sub> 또는 TOC 활용 여부를 검토할 수 있다고 본다. T-P는 공공수역의 수질관리에 있어서 매우 중요하게 다루어져야 할 오염물질 항목이고, 그간의 축적된 자료를 통하여 수질모델 방법에 의하여 단위유역별 허용배출부하량을 산정할 수 있다고 판단하기 때문에 제2차 총량관리기간인 2011년부터 적용함이 바람

The Chungnam Review

직 할 것으로 본다.

따라서 삼교호수계에 대하여 수질총량관리제를 실시하는 경우 적용항목에 있어서 수질측정여건이 불합리하거나, 오염물질 원단위가 확립되지 않아 발생 및 배출부하량 산정이 어려운 항목, 수질모델 방법에 의하여 단위유역별 목표배출부하량 및 허용배출부하량을 산정할 수 없는 항목은 수질총량관리제 시행에 있어서 상당한 혼선을 초래할 수 있으므로 준비가 완료되기 전까지는 대상항목으로 설정하기 어렵기 때문에 수질총량관리 항목은 BOD<sub>5</sub>와 T-P로 한정하여 적용하고 기술적으로나 경제적으로 적용이 가능한 항목을 중심으로 확대하여 시행함이 바람직하다.

#### 4. 시행시기

금강수계와 달리 삼교호 수계의 경우 수질총량관리제 시행지역에서 제외됨에 따라 수계환경자료, 그룹별 오염원조사, 각종개발계획, 주요하천의 기준유량 등 매우 중요한 자료구축이 확보되지 않았을 뿐만 아니라 시행 전에 반드시 이행하여야 하는 단위유역 및 소유역 구분 단위유역별 목표수질 설정, 기본계획 수립, 시행계획 수립 등이 이루어지지 않은 상태이므로 단기간 내에 실시하기란 한계성이 있다.

일반적으로 수질총량관리제를 실시하기 위하여, 이수목적 및 생태적 건전성을 고려한 단위유역별 목표수질을 설정하고, 해당수계의 특성을 반영한 기본계획을 수립하여야 하며, 기본계획에서 제시한 목표배출부하량을 달성하기 위한 삭감계획을 수립하는 등 시행계획 수립이 전제되기 때문에 이와 같은 모든 준비과정을 위해서는 최소한 5년 이상의 기간이 소요되게 마련이다.

따라서 삼교호 수계를 대상으로 수질총량관리제를 실시한다면 본격적인 시행은 법률적인 절차 및 준비과정 등의 현실적인 여건을 고려하여 최소한 3대강 수계의 제2차 총량관리가 시행되는 2010년 이후에 가능할 것으로 판단되며, 2010년까지 기간에는 년차별 오염원 조사 및 주요 지점의 수질 및 유량 측정 등 지속적인 모니터링을 실시하며, 동시에 2010년부터 기본계획을 수립하고, 2011년에 시행계획을 수립한다고 가정할 때, 본격적인 시행은 2012년 정도로 고려할 수 있다.

#### 5. 시행방법

현행의 수질총량관리제 시행방법은 법률적 근거를 마련한 후, 기본방침 및 기술지침에 따라 목표수질을 설정고시하고 기본계획 및 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다. 기본계획의 수립에

있어서 금강수계를 비롯한 3대강 수계의 경우 해당수계를 대상으로 수립하지 않고 광역시·도별 기본계획을 수립함으로써 적지 않은 문제점을 안고 있다. 그러나 삼교호수계는 충청남도 단일의 광역자치단체 유역에 해당되기 때문에 기본계획은 전체수계를 충청남도에서 수립함이 타당하다.

기본계획에 따라 수립되는 시행계획은 근본적

으로 기본계획에서 산출한 단위유역 및 소유역 말단별 배분한 목표배출부하량 이내가 되도록 오염물질관리 방안을 마련하는 것이므로 수계별 보다는 기초자치단체 중심으로 이행되는 것이 일반적이다. 그러므로 삼교호수계 유역과 금강수계 유역을 공유하고 있는 천안시·연기군·청양군의 경우 금강수계 지역에 대한 기본계획을 토대로 시행계획을 수립하여야 하기 때문에 삼교호

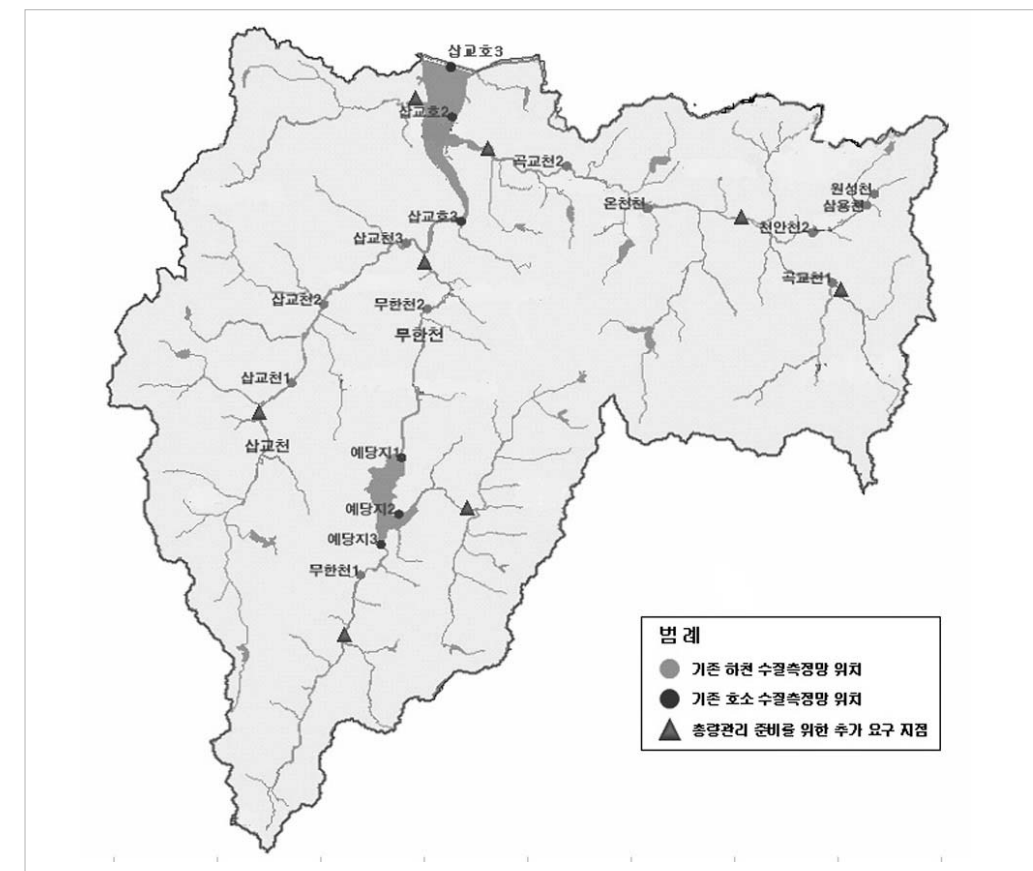


그림 6. 수질측정망 위치도 및 수질·유량측정지점(안)



수계의 기본계획을 반영하여 금강수계 지역과 삼교호 수계지역을 모두 포함하여 함께 시행계획을 수립한다면 시간적으로나 경제적으로 매우 유리하다고 볼 수 있다. 반면, 금강수계에 전혀 포함되지 않는 아산시와 예산군·홍성군·당진군은 삼교호 수계의 기본계획에 따라서·군별 시행계획을 수립하여야 할 것으로 판단한다.

다만, 삼교호 수계의 경우 수질총량관리제 준비를 위하여 우선먼저 기준유량을 산정하고, 산정된 기준유량 시점의 하천유량에 따라 용수목적, 수질상태, 생태적인 건전성을 고려하여 목표수질을 설정하여야 하는데, 이와 같은 기준유량과 목표수질 설정을 위하여 주요지점에 대한 유량과 수질의 측정관리가 필요하다. 하천의 수질 및 유량 측정지점으로는 기존에 운영되고 있는 수질측정망은 유량측정이 이루어지지 않고 있기 때문에 유량측정을 추가적으로 실시하고, 수질총량관리를 보다 과학적이고 합리적으로 실시하기 위해서는 기존 하천의 수질측정망 지점 이외에 하천의 유역환경 특성을 감안하여 [그림 6]과 같이 측정지점을 새롭게 선정하되 적어도 수질총량관리를 실시하려는 예정시기보다 적어도 5년 이상의 이전부터 이행하여야 할 것으로 판단한다.

## V. 결론 및 정책제언

삼교호수계의 유역면적은 충청남도 전체면적의 약 19.3%에 해당하는 1,668.0km<sup>2</sup>이며, 삼교호수계 내 점유율을 살펴보면 예산군이 31.4%(524.5km<sup>2</sup>)로 가장 넓은 유역을 차지하고, 아산시가 25.2%, 천안시와 당진군이 약 11.7%로 비슷하며, 다음으로 홍성군, 청양군, 연기군의 순이다. 주요하천 말단의 항목별 수질농도를 살펴볼 때, BOD<sub>5</sub>의 경우 대부분이 환경기준을 상회하고 있으며, 특히 곡교천의 경우 V 등급 정도의 높은 수질을 보이고 있다. COD<sub>Mn</sub>, T-N 그리고 T-P항목 역시 삼교천과 무한천에 비해 곡교천의 수질이 매우 높은 편이다. 천안·아산지역을 중심으로 하는 삼교호수계는 하천유량이 비교적 적은 반면, 현재에도 인구가 밀집되어 하수배출량이 많고, 폐수 발생량이 많은 대형 산업단지 등이 입주하고 있으며, 앞으로도 급격한 인구증가 및 산업시설의 증가로 인해 오염물질 배출량이 한층 더해질 전망이어서 곡교천 등의 수질오염가중이 예상된다.

이와 같은 지역의 물관리에 있어서 수용할 수 있는 오염물질부하량을 고려하지 않는 현행 농도 규제방식은 인구와 산업시설이 과도하게 밀집되어 있는 도시화, 산업화 지역 등에서 배출되는 오·폐수량이 많아져 개별 오염원에서 배출되는 수질기준을 준수하더라도 하천에 유입되는 오염물질의 양은 계속적으로 늘어나 결국 이수목적에

맞는 수질기준을 초과하여 이용가능한 물의 양이 점점 부족해지기 때문에 도시의 양적·질적 성장한계에 부딪힐 수 있다.

따라서 한정된 물을 효율적으로 관리하여 이용가능한 수자원의 확보와 생태적으로 건전한 공공수역을 유지할 수 있도록 충청남도 북·서부권역의 대표적인 수계인 삼교호수계를 대상으로 수질총량관리제 도입 여부를 검토할 필요가 있다고 본다.

수질총량관리제의 시행에 있어서 고려하여야 할 사항은 삼교호 및 삼교호에 유입하는 하천의 기준유량 및 항목별 수질농도, 하천유역별 수환

경 특성을 고려하여 단위유역 말단에 대상항목별 목표수질을 우선 설정해야 하며, 적용항목은 유기물의 지표인 BOD<sub>5</sub>와 T-P로 한정하여 적용함이 바람직하다. 시행방법에 있어서 천안시·연기군·청양군의 경우 금강수계 지역과 삼교호수계 지역을 모두 포함하여 함께 시행계획을 수립하고, 아산시와 예산군·홍성군·당진군은 삼교호수계의 기본계획에 따라서·군별 시행계획을 수립함이 바람직하며, 시행시기는 법률적인 절차 및 여러 가지 준비과정 등의 현실적인 여건을 고려한다면 2010년 이후에 가능하리라 판단한다.

## 참고문헌

1. 환경부, 2003, 오염총량관리제도 해설.
2. 국립환경과학원, 2004, 수질총량관리센터(<http://www.nier.go.kr/nierdept/wmr/>).
3. 환경부, 2004, 수질오염총량관리 업무편람.
4. 국립환경과학원, 2004, 수질총량관리센터(<http://www.nier.go.kr/nierdept/wmr/ml/menu01.html#b>).
5. 환경부, 2002, 금강수계물관리및주민지원등에관한법률(시행령, 시행규칙).
6. 환경부, 2002, 금강수계오염총량관리기본방침(훈령 제535호).
7. 국립환경과학원, 2002, 수계오염총량관리기술지침.
8. 충청남도, 2005, 충청남도 금강오염총량관리 기본계획.
9. 한국환경경제학회, 2004, 수질오염총량관리 워크샵.
10. 이상진, 2005, 금강수계 제2차 오염총량관리대상 오염물질(안).

## 지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제

□ 충남도의회와 충남발전연구원은 지방분권시대를 맞아 지방의회 기능방안 모색을 위한 세미나를 8월 29일 오전 10시 충청남도의회 의원사무실 및 각 상임위원회 회의실에서 개최했다.



□ 이날 세미나에서는 '지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제'라는 주제로 김순은교수(동의대) 주제발표와 함께 전체의원 세미나를 벌인 데 이어 상임위원회별로 ▲지방분권에 따른 지방의원의 역할(행정자치위원회) ▲고령화 사회의 노인문제 및 대책(교육사회위원회) ▲중소도시 내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안(농수산경제위원회) ▲고도지구 지정에 따른 문제점과 개선방안(건설소방위원회) 등 총 4개의 주제로 나뉘어 진행되었다.

□ 전체세미나에서 김순은 동의대교수는 '지방자치시대 충청남도의회 의 역할과 과제'이라는 주제 발표에서

- 현 지방의회의 문제점을 1)지방의회의 조례제정권 제약 2)지방의회의 전문성 부족 3)지방의회 주민대표성 활동 미흡 4)지방의회 운영제도상의 문제점을 지적했다.
- 이에 대한 향후 제도적 개선방향으로는 1)지방의회의 권한 2)지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립 3)전문위원제의 재검토 4)지방의회의 대집행부 견제기능 및 감사기능 강화 운영 5)상임위원회 설치의 자율화 6)지방의회 회기제 재검토 7)성과감사제도의 도입 8)지방의회 의 책임성 확보방안이 이루어져야 한다고 주장했다.

□ 행정자치위원회 세미나에서 박명흠 부산시의회 정책연구실장은 '지방분권에 따른 지방의원의 역할'이라는 주제발표에서

- 지방분권시대에 지방의원의 역할에 대해 1)지방분권에 대한 의원들의 인식전환 2)지방이양사무에 대한 의원 및 상임위별 전문성 확보 3)집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능 강화 4)국회의원과 지방의원의 역할분담을 강조했다.

□ 교육사회위원회 세미나에서 모선희 교수(공주대)는 '고령화 사회의 노인문제 및 대책'이라는 주제발표에서

- 노인문제의 양상에 대해 1)건강악화 2)수입감소 3)역할상실 4)소외 및 고독 5)부양·보호문제 6)여가활용 문제를 들고, 이에 대한 대책을 국가에서 강구해야 한다고 주장했다.

□ 농수산경제위원회 세미나에서 원종문 교수(남서울대)는 '중소도시내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안'이라는 주제발표에서

- 재래시장 생존을 위한 혁신전략으로 1)대형할인점의 벤치마킹을 통한 경쟁력요소 개발 2)재래시장의 생존을 위한 의식혁신 3)재래시장의 혁신기반 구축 4)재래시장의 혁신사업 전개 등을 제시했다.

□ 건설소방위원회 세미나에서 박철희 책임연구원(충남발전연구원)은 '고도지구(공주·부여)지정에 따른 문제점과 개선방향'이라는 주제발표에서

- 고도지구 지정은 긍정적인 면과 부정적인 면이 상존한다며, 이에 대한 개선방향으로는 1)세부적인 실행로드 맵 작성 2)개발보상제도 도입 3)주민참여제도 보장 4)고도지구 외 경관계획 동시 수립 등을 주장하였다.

## 분권화 시대의 지방의회 활성화 방안

김순은 | 동의대학교 행정학과

민선자치는 올해로 10년을 맞이하고 있다. 우리나라의 지방자치가 여여곡절을 거쳐 재개되었음을 감안할 때 민선자치 10년을 맞는 올해는 역사적인 시점이다. 지방의회만을 논의한다면 14년을 맞는 역사적인 해이다. 역사적인 시점을 맞이하여 그동안 지방의원들이 지속적으로 주장하였던 지방의원의 유급제가 채택되었다. 이 외에도 분권화 시대에 지방의회를 활성화시키기 위해서는 다음과 조치가 사후적으로 강화되어야 할 것이다.

### 1) 지방의회의 권한 강화

헌법을 개정하여 지방의회의 권한을 확대하는 것이 최선이지만 헌법 개정의 어려움을 고려할 때 단기적으로 지방자치법의 개정을 통한 제도개선의 작업만이라도 이루어져야 할 것이다. 우선 지방자치법 제15조 및 제20조의 개정이 요구된다.

### 2) 지방의회 사무직원에 대한 인사권 독립

지방의회가 그동안 가장 강력하게 주장한 개선사항 중의 하나가 지방의회 사무처(국) 직원에 대한 인사권의 독립이었다. 지방의회 의회사무처(국)의 직원에 대한 인사권이 단체인에게 귀속되는 까닭에 적지 않은 문제점이 계속적으로 발생하였다.

### 3) 전문위원제의 재검토

지방의회 사무처(국) 직원에 대한 인사권이 지방의회에 귀속되면 상당부분 해결될 문제이기 때문에 현재와 같은 체제와 개선되었을 경우를 대분하여 논의하여야 할 것이다.

어떠한 체제이든 전문위원의 확대가 요구된다. 현재 일부 광역지방의회에서는 유급보좌관제도를 주장하고 있지만 유급보좌관제도보다는 현재 상임위원회별로 1명씩 되어있는 전문위원을 2-3명씩 증원하여 입법보좌를 강화할 필요가 있다.

### 4) 지방의회의 대집행부 견제기능 및 감사기능 강화

현재 단체장 우위의 지방자치법을 개정하여 지방의회의 대집행부 권한을 강화하여야 할 필요가 있다. 지방의회가 지역의 최고 정책결정기관으로서 위상을 분명히 하고 깨끗하고 투명한 지방정부를 만들기 위해서는 행정사무감사 및 조사권한을 강화시킬 필요가 있다.

### 5) 상임위원회 설치의 자율화와 제척요건의 강화

지방행정의 전문성을 고려할 때 이에 부응하는 지방의회의 논의 체제가 구축되어야 한다. 주로 상임위원회에서 전문성에 기초하여 심층적인 논의가 이루어지고 상임위원회가 조례안 발의권을 갖고 있는 점을 감안할 때, 상임위원회의 설치를 조례로 자율화할 필요가 있을 것이다.

이와 관련하여 지방의원을 상임위원회에 배치할 때 일정한 제척요건을 강화할 필요가 있다. 지방의회의 유급제와 권한강화는 반드시 지방의회의 책임성 강화와 동시에 추진되어야 한다. 지방의원들이 의회내의 로비스트라는 비판을 감안할 때 지방의원들에게 일정한 제척요건을 부여하여야 한다.

### 6) 지방의회의 회기제 재검토

지방의회의 논의가 심층적으로 이루어지고 양질의 산출물을 생산하기 위해서는 지방의회의 회기와

회의일수가 충분하여야 할 것이다. 이미 회기 및 회의일수에 관계없이 월정수당으로 지방의원의 경제적 급부가 결정되었기 때문에 회기 및 회의일수는 지방의회의 조례로 결정하는 것이 타당할 것이다.

### 7) 성과감사제도의 도입

지방행정의 경제성, 효율성, 효과성의 중요성이 점증하는 상황에서 지방의회의 대집행부 견제를 효율적으로 수행하기 위하여 지방행정의 서비스를 계량화하여 성과를 측정하고 평가할 수 있는 성과감사제도의 도입이 절실히 요구된다. 성과감사제도가 도입되면 지방의회는 성과측정치와 성과목표에 따라 집행부를 평가하면 되기 때문에 제도의 운영도 용이할 것이다. 지방의회가 조례로 성과감사제도의 도입을 추진하는 것도 의미가 있을 것이다.

### 8) 지방의회의 책임성 확보방안

유급제의 도입으로 지방의회의 지위가 향상되고 지방의회의 정치·행정권한이 강화되는 추세에 부응하여 지방의회의 책임성을 확보하는 방안도 강력하게 추진되어야 한다. 여기에는 지방의원 개인에 대한 방안과 지방의회에 대한 방안이 있다.

지방의원의 개인에 대한 책임성 확보방안은 지방의원에 대해 주민소환제를 도입하는 것이다. 일단

당선되더라도 자격미달의 지방의원은 항상 주민소환의 대상으로 되어야 한다. 전문가를 대상으로 한 설문조사에서 주민소환제의 도입에 대하여 80.9%가 찬성하였고 반대비율은 12.6%였다. 주민들을 대상으로 한 설문조사에서는 주민소환제의 도입에 대하여 77.7%가 찬성하였고 5.3%만이 반대하고 있음은 지방의원 개인에 대한 책임성 확보방안이 절실히 요구됨을 나타낸다.

지방의회의 권한 강화와 함께 지방의회의 책임성을 강화하기 위해서는 지방의회에도 성과감사제도와 같은 의정평가제도가 도입되어야 한다.

### 9) 여성 비례대표제의 확대

지방선거에 있어서 비례대표제의 확대실시로 여성의원 비율이 꾸준히 증가하고 있는 것은 사실이다. 여성의원들의 비율이 증가함에 따라 지방의회의 활성화가 이루어지고 있다.

그러나 지방정부가 처리하는 많은 사무들 가운데 환경, 보건복지, 교육 등의 업무가 여성의 시각에서 파악할 때 보다 생산적임을 감안할 때 여성의원들의 비율이 더욱 제고되어야 한다. 향후 여성의원들의 비율을 상향조정하는 방향으로 개선되어야 하며 여성의원들의 비율이 지방의회 정원의 20-30%에 이르기까지 점진적으로 상향조정할 필요가 있다.

## 지방분권에 따른 지방의원의 역할

박명흠 | 부산시의회 정책연구실장

지방분권 시대를 맞이하는 지방의원들은 어떤 역할을 하여야 하는가? 이를 위해서는 우선 지방분권에 대한 의원들의 인식이 전환되어야 하고, 지방이양사무에 대한 의원 개인 및 상임위원회별 전문성이 확보되어야 하며, 집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능이 강화되어야 한다. 또한 중앙과 지방의 역할분담 차원에서 국회의원과의 지방의원 간에도 역할 분담이 이루어져야 하는 바, 이들을 좀 더 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째 지방분권에 대한 의원들의 인식이 바뀌어야 한다. 지방분권이 진전됨되고 지방자치단체의 자기결정과 자기책임이 증대됨에 따라 지방의회는 이러한 집행기관을 더욱 철저하게 감시하고 견제하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 정책입안·수립 및 실시 과정에도 지방의회의 적극적인 참여가 요구되는 경우도 많다.

이러한 의미에서 지방분권시대를 맞이하여 지방의회는 지금까지보다는 더욱 지방자치를 선도하는

자세를 가져야 할 것이다. 왜냐하면 지방분권이란 정치적·행정적 요소를 포함하고 있는 것으로, 지방의회는 이러한 두 영역의 관점에서 지방분권을 요구할 유리한 입장에 있기 때문이다.

둘째는 지방이양사무에 대한 의원 개인 및 상임위별 전문성이 확보되어야 할 것이다. 지방분권이 이루어지면 중앙정부에서 처리하던 사무에 대한 전문성을 요구하므로 지방의원들은 이에 대비하여 특정 분야의 전문가가 되기 위한 노력을 기울려야 할 것이다.

따라서 모든 지방의원은 1인당 1분야 이상 전문가가 됨으로써 지방행정전반에 걸쳐 전문가의 입장에서 감시와 견제는 물론 해당 분야의 지방분권도 선도해 나갈 수 있을 것이다.

셋째는 집행기관의 지방분권 추진상황에 대한 감시기능도 강화되어야 한다. 지방분권을 추진하는 과정에서 분권정책에 대한 지방자치단체의 관심은



높은 편이다. 그런데 지방자치단체의 일부 공무원 들은 오히려 지방분권에 대한 소극적 또는 부정적 인 시각을 가지고 있는 경우가 많다. 이는 지방분권 이 진전되면 지방자치단체의 업무나 사업만 늘어날 뿐 그에 상응한 재원이나 인력의 확충이라는 후속 조치 가 없기 때문이다.

넷째는 국회의원과 지방의원간의 합리적인 역할 분담이 필요하다. 지방분권이 진전되면 중앙정부의 권한과 사무 가운데 상당부분이 지방으로 이양된 다. 그런데 중앙정부에 대한 감시와 견제는 국회에 서 수행하는 바, 지방분권 시대에는 중앙정부의 권 한이나 사무가 지방자치단체로 이양되므로 이에 대 한 지방의회의 감시와 견제 기능이 강화되지 않으면 안된다.

다시 말하면 지방분권이 진행되면 국회의 상당부 분의 권한이나 기능이 지방의회로 이양되어야 한 다. 이 경우 국회의원과 지방의원간에는 보다 적극 적인 역할 분담이 이루어져야 한다.

이러한 지방의원들의 역할을 수행하기 위한 의회 차원의 몇 가지 방안으로 우선 지방의원 개인별로 는 최소한도 1분야 이상의 전문성을 갖출 필요가 있 고, 상임위별로는 집행기관의 실국별 지방분권 관

련 업무파악을 충분히 하여야 하며, 지방의회가 시 민 한 사람 한 사람의 권익을 대변한다는 차원에서 상임위별로 중앙정부로부터 이양을 받아야 할 권한 과 사무에 대한 분석 검토 작업이 체계적으로 이루 어져야 한다.

또한 이러한 권한과 사무의 이양에 따른 자치입 법권의 확대 차원에서 조례의 제정·개정과 항상 연계가 되는 방향으로 지방의원들은 입법 마인드를 갖추어 나갈 필요가 있다. 이를 위하여 상임위별로 해당 분야의 조례연구 및 검토가 체계적으로 이루 어져야 할 것이다.

## 고령화 사회의 노인문제 및 대책

모선희 | 공주대학교 사회복지학과 교수

우리나라는 '선가정보호 후사회보장'원칙 하에 1981년 제정된 노인복지법에 근거하여 노인복지정 책을 실시하여 왔다. 그러나 가족부양의 한계, 사회 복지의 발전, 노인육구의 다양성 등 사회적 환경과 가족의 변화에 따라 노인복지법도 여러 차례 개정 되었다.

2005년 4월 26일에는 저출산·고령사회 기본법 이 국회에서 통과되었는데, 고령사회 정책으로 고 용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교 육과 정보화, 가족관계와 세대간 이해증진, 고령친 화적 산업의 육성 등을 제시하고 있다.

① 최근 노인복지에 관한 국가정책의 주요 방향 은 크게 장기요양보호와 노인인력활용이다.

지속적인 저출산 추이와 고령화 사회의 급진전으 로 노인부양비의 급증, 생산연령인구의 감소 등으 로 사회에서 일할 수 있는 인력부족문제가 제기되 면서 건강하고 직장 경험을 갖춘 노인 인구층을 생 산 인력으로 활용하는 대책이 중요하게 대두되고

있다. 2003년 노인인력운영사업단을 발족하여 노 인일자리 사업의 연계시스템 구축, 노인일자리 창 출, 관련 법규 및 제도적 기반 구축 등을 모색하였 고, 2004년에는 노인일자리 사업 추진의 체계적인 기반 마련을 위한 전담기구로 노인인력운영센터가 설치되어 지역의 노인인력지원기관(CSC), 노인복 지관을 중심으로 하여 2007년까지 노인일자리 30 만개 개발을 추진하고 있다.

② 한편 노인의 가족부양이 한계를 드러내면서 사회적 부양의 필요성이 사회적 관심거리가 되면서 2003년 공적노인요양보장추진기획단이 구성되어 노인부양·보호를 위한 시설, 인력, 정책방향 등을 검토하여 2005년부터 시범사업을 거쳐 빠르면 2007년부터 일본의 개호보험과 흡사한 노인요양보 험 제도의 도입을 계획하고 있다.

우리 사회는 급속한 고령화에 따른 사회적 대응, 사회 및 복지환경의 변화에 따른 새로운 정책적 접근, 노인인구의 양적 증가 뿐 아니라 질적 변화에

따른 다양한 대책이 절실히 요구된다. 미래의 노인 계층은 교육 및 경제수준의 향상, 의료보건 기술의 발전 등으로 건강하면서 활력있게 살기를 희망하는 (Active aging) 노인이 증가할 것이다.

노인의 욕구는 건강과 경제력에 따라 다르게 나타날 것이다. 즉, 건강하지 못한 노인은 장기요양보호 욕구가, 건강하고 저소득의 노인은 경제활동 욕구가, 건강하고 경제력이 있는 노인은 여가 및 교육 등 사회참여의 욕구가 높을 것이므로 다각적인 정책적 대응이 필요하다. 아직까지 우리나라의 노인 복지정책은 재정, 인력 등의 부족으로 저소득층 노인을 중심으로 실시되고 있는데(주로 경로연금과 시설보호에 집중), 앞으로는 노인전체를 대상으로 하는 서비스로의 확대가 추진되어야 한다.

노인문제는 노인자신의 문제일 뿐 아니라 그 가족, 지역사회, 국가가 모두 힘을 합쳐 해결해 나가야 할 것이다. 국가의 노인복지정책의 재정과 인력 한계를 지원하기 위해서는 가족, 지역사회 등 민간의 역할 분담이 필요하다. 시설보호에서 벗어나 노인의 가족 및 거주하는 지역사회에서 노인을 돌보는 Aging in Place의 개념이 중요시 되면서, 우리 사회에서도 재가노인복지사업의 중요성이 점점 더 강조되고 있다. 한편 국가의 노인복지정책도 중앙정부 주도의 정책에서 벗어나 지역노인의 복지욕구

를 반영한 제도와 프로그램이 개발되어야 한다. 2005년도부터는 보건복지부의 국고보조사업 중 67개 사업이(노인복지 포함) 지방으로 이양되어 됨으로써 지방자치단체의 사회복지에 대한 인식, 단체장의 의지 등에 따라 노인복지사업 지원의 차별화 현상이 사회문제로 나타나고 있다.

## 중소도시 내 대형할인점 입점시 재래시장 활성화 방안

원종문 | 남서울대학교 국제경영학부 교수

중소도시 대형할인점 입점 시 재래시장을 활성화하기 위해서는 대형점 입점을 규제하고 재래시장을 활성화 할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

대형점 입점을 규제하기 위한 방안은 다음과 같다.

1) 동종업태 간 과도한 경쟁과 과투자를 방지하기 위한 다양한 유통업태의 총량제 실시 2) 대형판매시설의 도시계획적 적합성을 필수적으로 거치도록 제도와 3) 도시계획 심의를 필요로 하는 대규모 점포의 기준(현행 3,000㎡ 이상)을 하향조정(1,500㎡ 이상)하여 계획적 조절의 대상을 확대 4) 지역 중소유통업자, 지역주민, 시민단체 등이 의사결정과정에 참여하여 사회적 합의와 조정을 통한 대형판매시설 출점 규제 방식의 제도화(일본사례) 5) 대형판매시설의 적정 입지 유도과 상업공간체계에 대한 정책지향과 적극적 대안 제시(도시기능 활성화, 도보상권의 보호, 대형점의 외곽입지 유도 및 대규모 계획입지 개발, 대중교통 접근성 확보 등) 6) 지역단위 상업시설 기본계획 수립을 통하여 신규 출점, 점포확장 등 인허가 관련 의사결정의 합리성을 뒷

받침 7) 대형소매점에 의한 지나친 상권독점에 대한 합리적 규제의 방법론 개발 8) 지역유통분쟁조정위원회 역할 강화하여 대형판매시설 입지갈등 조절기능 활성화하고 지역 중소상인뿐만 아니라 생활환경 침해와 관련된 지역주민으로 확대.

재래시장을 활성화하기 위해서는 다음과 같은 방안을 모색되어야 한다.

대형할인점의 경쟁요소는 접근성이 양호한 입지, 대량구매에 의한 물류비 절감, 쾌적한 쇼핑 공간, 가격경쟁력(ELDP), 글로벌 소싱이 가능한 상품정보력, 효율적인 인력관리, 고객관리 및 고객서비스, 그리고 다양한 판매촉진 수단 등에 있음. 그러므로 재래시장은 대형할인점이 보유하고 있는 핵심역량을 벤치마킹하여 간판과 출입구 정비를 통해 접근성을 개선하고, 공동도매물류센터에 가입하여 가격경쟁력 확보, 점포공간의 효율적 상품재배치와 청결성 유지, 지역주민과의 유대관계 강화를 통한 고객관리, 고객과 대화를 통한 구매성향 파악과 서비스 제공, 공용쿠폰과 공동상품권 발행을 통한 판매촉진.

## 서해안축 중심의 동북아 물류허브 건설



- 충남발전연구원 등 서해연안 5개 시·도연구원은 중국의 경제·물류분야 급성장에 따른 우리나라 서해안축의 역할증대와 관련 서해안축 중심의 동북아 물류허브 건설을 주제로 제3회 서해안포럼을 8월 24일 오후 2시 전북 군산 리츠플라자관광호텔에서 공동 개최하였다.
- 포럼은 서해안시대의 중국교역패턴과 동북아물류중심전략을 주제로 중앙대 방희석 교수의 기조연설과 함께 ▲동북아 물류의 여건변화와 서해안축의 역할 ▲참여정부의 동북아 물류허브정책의 평가와 대안 ▲서해안물류철도망구축 방안 등 총 3개의 주제로 나뉘어 진행되었다.
- 충남대 이철식 교수는 '동북아 물류의 여건변화와 서해안축의 역할'이라는 첫번째 주제발표에서
  - 동북아 물류여건변화를 경제패러다임의 변화, 선박대형화 경향, 항만운영·물류 정보화 발전,

선사간 전략적 제휴 확산, 동북아의 해운·항만사업 성장, 중국 항만의 발전으로 특징짓고 특히 중국 컨테이너항만의 급성장을 큰 변화로 지적하였다.

- 이러한 여건변화에 대응한 서해안축의 향후 역할과 관련 이 교수는 서해안축 물류시설의 SWOT분석을 통해 서해안축이 무한한 개발잠재력, 중국항만과의 가까운 거리의 강점을 최대한 살리고 열악한 배후경제권, 부족한 수송수요, 전반적인 저수심의 약점을 극복하는 것이 우선과제라고 지적하였다.
  - 또한 이 교수는 서해안축의 개발방향과 관련 사전적인 배후경제권의 형성 및 중앙과 지방정부의 강력한 의지, 중심항 보다는 중국항만과 국제물류전략으로 연계된 물류센터로서의 물류시설개발, 항만으로 주변에 화물에 대한 충분한 수송수요를 갖는 산업단지가 존재하느냐 여부가 성공의 관건이라고 하였다.
- 참여정부의 동북아 물류허브정책의 평가와 대안이라는 제2주제에서 하헌구 인하대 교수는 발제를 통해
    - 참여정부의 동북아 물류허브정책의 평가에서 경제자유구역별 전략적 차별성 부재, 행정서비스의 효율성 미흡, 노선·연계교통망, 배후단지 등 주변 경제활동 활성화 미흡, 세계적 물류전문기업 육성 요원, 다양한 스펙트럼의 물류전문인력 양성 미흡 등을 지적하였다.
    - 우리나라가 동북아 물류허브로서의 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 경제자유구역의 활성화 적극 추진, 공항의 허브화와 배후단지의 항공물류 부가가치 활동 활성화, 부산·광양항의 동북아 항만물류허브화 적극 추진, 소수의 세계적 물류전문기업 육성, 다양한 물류전문인력의 육성 및 수요증대 정책 추진, 물류기업에 대한 세제 및 지원 강화 등이 요구된다고 주장하였다.
  - 한편, 한국교통연구원 연구위원인 이재훈 박사는 '서해안물류철도망구축 방안'이라는 주제발표

를 통해

- 전국적으로 균등한 간선철도망을 구축하기 위해서는 경부축 중심으로 이루어진 철도망을 서해축 등으로 분산하여야 하며, 이는 현재 선로용량 한계에 도달하고 있는 경부선 서울-대전 구간의 선로용량 부족을 해결하기 위한 대안으로서도 필수적이라고 주장하였다.
- 또한 물류수송체계의 효율화를 위해서도 광양항의 배후노선 기능을 담당하는 전라선의 수송 능력증대 및 서해축의 개발이 필요하며, 향후 남북 및 대륙철도와의 연계를 위한 수도권 서측 우회노선의 확보가 동시에 요구된다고 지적하였다.
- 서해안 철도망 구축 주요 대상사업으로는 전라선의 익산-순천 복선전철화, 순천-여수 복선전철화, 장항선 천안-온양온천 복선전철화, 온양온천-대야 복선전철화, 군산선 익산-대야 복선전철화, 둔대-예산 복선전철, 부곡-곡산 복선전철, 수인선 인천-수원 복선전철을 제시하였다.
- 이 박사는 서해안 철도망이 계획대로 구축된다면 경제·사회적으로 커다란 효과를 유발할 것이라고 예상하면서 특히 서해축 철도망 구축에 따른 효과를 2020년을 기준으로 분석하면, 통행시간 절감효과 연간 6,425억원 규모, 차량운행비 절감효과 연간 2,666억원 규모, 교통사고 저감효과 연간 484억원 규모, 환경비용 저감효과 연간 277억원 규모에 이를 것이라고 내다봤다. 또한 서해안 철도망 구축에 따른 생산유발효과는 총 3,025억원, 임금유발효과는 459억원, 고용창출효과는 25만명 정도로 분석되었다.

## 서해안시대의 중국교역패턴과 동북아물류중심전략

방희석 | 중앙대학교 상경학부 교수, 한국무역학회 명예회장

기존의 동북아 물류중심화 정책은 우리나라 주도의 폐쇄적 모델을 지양하고 한·중·일 3국이 공동으로 물류체계를 구축하는 협력적 물류패러다임으로 변화시켜 Win-Win 할 수 있는 방안 모색. 이를 통한 기대효과는 다음과 같다.

- 단기적으로 3국의 기업물류비절감과 고용과 부가가치창출에 기여
- 중기적으로 3국간 항만시설 투자 등에 대한 과당경쟁을 예방할 수 있어 물류인프라 재원의 효율적 배분이 가능
- 장기적으로 동북아 FTA 체결을 앞당기고 역외 경제블럭에 효과적으로 대응할 수 있는 동북아 경제공동체를 형성해 나갈.

이에 따라 동북아 물류중심정책을 추진하는 관련 부처는 한국과 일본, 중국 등 동북아 물류시장이 기존의 독자생존을 위한 폐쇄적 패러다임에서 경쟁과 협력에 바탕을 둔 개방적인 통합물류시스템으로의 전환을 통해 우리 물류의 실질적인 성장기반을 확보해 나갈 전략이 필요하다고 보고 이를 위한 동북아 3국간 물류협력 비즈니스 모델을 제시하였음.

이는 항만에 있어서 최근 대두되고 있는 코퍼티션(Co-opetition) 전략적 접근으로 볼 수 있음.

일반적으로 전통적인 산업의 관계는 협력과 경쟁이라는 한정된 시각으로만 접근되어져 왔으나 한편적이고 협의적인 접근은 최근 기업간 혹은 산업간 네트워크 관점에서 보다 확장되는 추세임. '협력적 경쟁', '협조적 경쟁', '경쟁속의 협력'이라 불리어지고 있는 코퍼티션(Co-opetition)은 협력(Cooperation)과 경쟁(Competition)의 합성어로서 1996년 Brandenburger와 Nalebuff에 의해 창안된 개념임.

코퍼티션은 Win-Lose 상황보다는 Win-Win 상황임과 동시에 경쟁하기 위한 협력수단이며 전략적 제휴를 통해 참가자들의 결속을 강화할 수 있는데 최근 들어 물류환경의 변화와 더불어 항만산업에 있어서도 코퍼티션의 개념이 도입되고 있음.

아래 표에서 제시하는 바와 같이 각국의 항만간 코퍼티션전략 구축사례는 협력의 초기 단계인 협정 및 공동 참여수준에서 항만의 통합단계까지 다양하



며 서로 인접하면서 국가를 초월하여 협력체계를 구축하고 있음. 덴마크의 코펜하겐항과 스웨덴의 말뫼항의 경우 CMP(Copenhagen Malmoe Port)를 2001년 1월 1일 출범시켜 컨테이너 개발과 운영을 담당하고 있는데 이러한 국가간 항만의 협력사례는 국내 항만과 환황해권의 중국항만 및 일본과의 물류협력 모델을 가능케 해주는 하나의 사례라고 할 수 있을 것임.

해외 주요 항만의 코퍼티션 구축사례

구 분		목적	협력분야	협력형태
항만간 협력	시에틀/타코마	지역 교역증대와 항만 활성화	-항만인프라 공동구축 -배후운송계획 공동 수립	-프로젝트공동참여 -위원회 구성
	코펜하겐/말뫼	통합서비스와 경쟁력 제고, 항만산업화	-인력배치 -배후수송연계 -항만자원공유	-항만단일화 -CMP(Copenhagen Malmoe Port) 설립
	타우랑가/브리스베인	네트워크구축과 경쟁력 확보	-항만기술이전 및 교육 -항만마케팅 -정보시스템구축	-항만간 협정체결
	함부르크/브레멘	경쟁력제고, 서비스확대, 항만효율성 제고	-터미널개발 -화물공동처리 -신기술 및 노하우 교환	-터미널운영업체가 항만협력에 주도적역할 -터미널단일화, Eurogate사 설립
	홍콩/선전	네트워크 구축 경쟁력 확보	-터미널 자원공유	-합작투자 -터미널 간 지분참여

자료 : 방희석외 2인, "항만관리의 지방분권화와 코퍼티션 전략 연구, 『2005년 한국항만경제학회 국제학술대회 발표논문집, 2005. 6.24, p119.

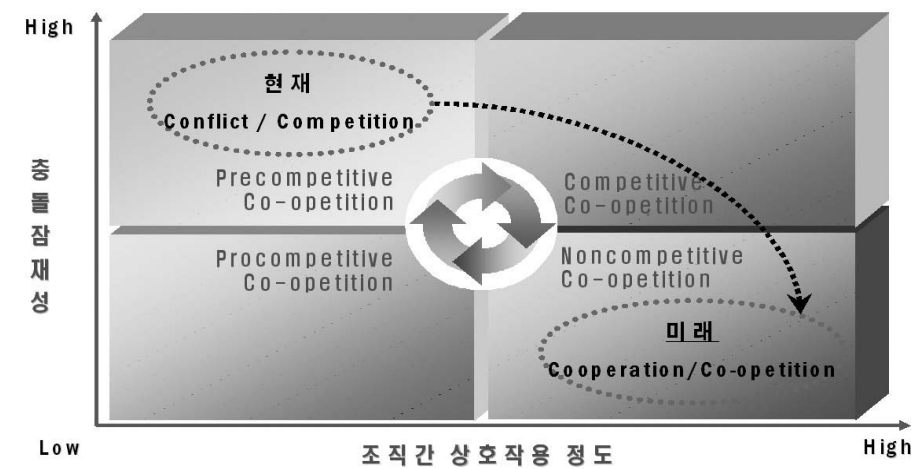
Yoshino & Rangan이 제시한 코퍼티션 유형분류에서 한·중·일 3국간 물류협력 관계는 현재는 협력보다는 경쟁관계에 집중되어 있는 'Precompetitive Co-opetition'으로 볼 수 있으나 이는 삼국간의 경쟁적 요소가 강하므로 상호관계의 유지와 상대방 경쟁력 학습으로 한·중·일 3국간 핵심역량을 제고시킴으로써 향후에는 'Noncompetitive Co-opetition'의 형태를 지향해

야 함. 3국간 항만의 충돌잠재성을 줄이고 조직간 상호작용 정도를 강화하여 국내항만과 중국, 일본이 서로 Win-Win할 수 있는 경쟁력을 구축하여야 할 것이며 이를 위하여는 몇 가지 사항이 선결되어야 할 것임.

첫째, 한·중·일 3국의 협력 및 제휴, 네트워크 구축의 필요성에 대한 인식 및 공감대 형성과 이를

구체화하기 위한 실현방안이 모색되어야 함. 우선, 한·중·일 3국간 협력을 모색하기에 앞서 국내 항만간 협력체계를 구축해야 할 것임. 부산항과 광양항은 국제간선항로상 입지로 인하여 북미 및 유럽

등 다양한 항로를 구축하고 있으므로 이들 항만과의 집적 연계체계를 구축하여 중국, 일본 그리고 해외로 연결하는 환황해 국제물류네트워크를 확립하여야 할 것임.



한·중·일 3국간 코퍼티션 전략에 근거한 물류협력 모델의 운영방향

동북아지역간 협력과 제휴에 대한 필요성을 인식하고 이를 통한 효과가 무엇인지에 대한 확신이 있어야 함. 상호협력은 상호이익을 전제로 하여야 하며, 이러한 확신을 모든 관련 당사자가 공유하도록 해야 함. 이러한 공감대 형성을 위해 국내에서는 우선 서해안권 항만의 물류협의를체를 결성하고 더 나아가 국내항만간, 한중일 삼국간 관련담당자의 물류협의체 결성이 요구되며 민간측면에서도 협력기반 조성을 위한 포럼 및 설명회 개최 등이 필요함.

둘째, 물류패러다임 정착을 위한 인프라 및 여건

조성에 대한 정책방향을 제시함. 우선, 동북아 역내 물류교류를 체계적으로 발전시키기 위하여 한·중·일 공동물류센터를 설립하고, 배후부지개발과 동북아 역내 피더 네트워크 구축이 추진되어야 함.

삼국의 물류흐름을 지원하기 위해 한·중·일 공동물류센터를 건립하고 물류산업이 취약한 중국은 보관·분류, 한국은 가공·포장, 일본은 유통·판매 등을 중심으로 역할분담을 추진함. 이를 통해 한국은 항만 부가가치 창출, 중국은 상품가치 제고, 일본은 기업의 물류비 절감을 도모함.

국내 항만의 배후부지 개발에 있어서는 일본의 수

입축진지역(FAZ), 한국의 자유무역지역(FTZ) 및 경제자유구역(FEZ), 중국의 경제특구(FEZ) 등 소위 관세혜택과 자유무역이 이루어지는 지역과의 연계를 통한 공동물류시스템을 구축해야 할 것임.

대중국 교역항으로서 서해안권 항만의 역할을 고려할 때 항만배후부지 확보는 매우 시급하다 할 수 있음. 대중국 물동량의 지속적 증가가 유지되더라도 가공 및 포장, 라벨링과 같은 부가가치 물류서비스 기능을 지원하지 못한다면 항만의 고객유지를 보장 받을 수 없으며 이는 동북아 물류중심지 실현이라는 국가비전에 걸림돌이 될 것임.

한·중·일 3국간 물류협력 모델이 성공하기 위해서는 3국간 피더항로의 효율적 운영 및 확충이 필요함. 특히 한중피더항로의 경우 부산항과 광양항 중심으로 20여개의 피더네트워크가 형성되어 있으나 이중에 10여개 항만은 대륙간 수송의 주기항지로 발전하여 한·중항로의 환적네트워크를 위하여 추가적인 개선이 요구됨.

셋째, 한·중·일 3국간의 물류협력 모델은 기본적으로 3PL기업의 활성화가 전제가 되어야 할 것임.

한·중간의 물류협력 모델은 기본적으로 3PL기업의 활성화가 전제가 되어야 할 것임. 이는 한·중 내륙에서 내륙기지, 대표항만, 공항간을 연결해주는 중개자로서 3PL 기업이 중요할 것임.

우리나라가 소위 대륙중계항만의 역할을 수행하

고 대중국권역 및 일본권역을 하나의 물류네트워크로 간주한다면 국내(또는 중국 및 일본)의 3PL 기업이 국내영업을 확장하여 중국 및 일본 물류시장(또는 3국의 물류시장)을 국내시장의 확대개념으로 파악하고 사업을 수행해야 할 것임.

현재 중국 3PL 제공자는 전통적인 물류서비스 중심으로 서비스를 제공하고 있으며, 서해안권 지역 역시 물류서비스 기능에 있어서 매우 취약함. 특히 중국 3PL시장은 발전초기단계이나 향후 20%이상의 성장률을 나타낼 것으로 전망되고 향후 중국산업이 의류나 직물 같은 노동집약적 산업에서 전자제품, 가전제품, 소비재 등 첨단 산업분야나 신속한 유통을 필요로 하는 산업분야의 수요가 증가할 것으로 예상되어 3PL 기업의 중요성 및 역할 증대가 예상된다.

마지막으로 물류협력의 가장 중요한 요소인 인적네트워크와 물류정보망을 확충하기 위하여 해운항만 교육기관의 기능을 강화하고 국제 물류인력 인턴제도를 도입하며, 국제물류 관련 데이터베이스를 구축하도록 함.

해외 물류관련 투자 및 협력 지원 업무를 전담할 수 있는 추진체제를 정립하여 협력적 물류패러다임이 조기에 정착할 수 있도록 인프라와 여건을 조성할 것임.

## 서해안 철도망 구축방향

이재훈 | 한국교통연구원 연구위원

**서해안 철도망 구축의 방향은 다음과 같이 요약할 수 있다.**

### 1) 국가균형발전 추진으로 국토공간구조의 다변화

국가균형발전특별법, 지방분권특별법 등 국가균형발전을 위한 특별법의 제정으로 국토의 균형발전을 위한 토대가 마련되었다. 국가균형발전정책의 추진에 따라 국토개발축은 기존의 경부축과 더불어 서해축, 동해축, 남해축 등으로 다변화될 것으로 예상된다. 따라서 철도부문에서도 다핵 국토개발을 촉진시켜 국토의 공간구조 변화와 지역균형발전에 기여하는 투자의 시행이 필요하게 되었다.

### 2) 고속철도 개통에 따른 국가교통체계의 변화

고속철도 개통은 국토공간구조와 국가교통체계를 변화시키는 요인이 되고 있다. 특히 고속철도 개통은 교통부문에 많은 영향을 미쳐 중장거리 통행

에서 철도의 수송분담율이 크게 증가하는 등 지역간 교통체계가 고속철도 중심으로 전환되고 있다. 그러나 고속철도가 서비스되는 지역은 호남축의 익산, 광주, 목포 등 지역에 한정되므로 고속철도 수해지역의 확대를 위해서는 고속철도와 연계가 가능한 전라선(익산-순천) 복선전철화 사업이 보다 활발히 추진할 필요가 있다.

### 3) 국가물류체계의 효율화 추진

정부는 2004년 3월 동북아 물류중심 국가의 건설을 목표로 국가물류체계 개선을 위한 대책을 발표하였다. 이 대책의 주요 골자는 현재 도로중심의 화물수송체계를 대량수송이 가능하고 수송효율성이 높은 철도로 전환한다는 것이다. 이 대책에 따라 철도를 통한 물류체계를 효율화하기 위해서는 경전선, 전라선 등 기존선에 대한 투자확대와 함께 수송구조 다변화, 국토균형발전, 국제철도수송체계 변화 등에 대비할 수 있도록 국토연안축에서의 간선철도인 서해축에 대한 투자의 필요성이 증대되고

있다. 또한 화물의 일괄수송체계 구축을 위하여 간선철도망과 항만, 산업단지, 화물터미널 등을 연계하는 지선 또는 인입선의 건설이 함께 추진될 필요가 있다.

#### 4) 남북한 교류협력 증진 및 남북교류확대의 가속화

2000년 6월 15일 남북정상회담을 계기로 남북간에 새로운 교류협력이 구체적으로 추진되고 있다. 철도부문에서는 경의선, 동해선 등 남북한을 연결하는 교통망의 복원을 눈앞에 두고 있다. 따라서 남북한 공동번영을 실현하고 궁극적으로 한반도와 유라시아 대륙과의 연결을 위한 전략적 투자의 필요성이 증대되고 있다.

#### 5) 글로벌화에 따른 국제철도수송체계의 상호연결 및 통합운영 추진

현재 동북아 국가간에는 교통시설의 상호연결 및 통합운영이 진행되고 있는데, 특히 러시아는 국가발전전략 차원에서 한반도 종단철도(TKR)와 시베리아 횡단철도(ISR)의 연결을 추진하고 있다. 이로 인해 국제철도수송체계에 있어서 한반도 철도망의 전략적 중요성이 증대되고 있다. 따라서 한반도가 아시아·유럽대륙의 Gateway로 역할을 할 수 있

도록 국제철도와의 상호연결 및 통합운영을 위한 국제철도수송의 기반을 구축할 필요성이 증대되고 있다.

#### 6) 친환경적인 교통체계 구축의 필요성 증대

2005년 2월 온실가스 배출을 규제하기 위한 교토의정서가 발효되었고, 1차 의무 감축대상국인 36개 국가는 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 5.2% 감축해야 한다. 우리나라는 1차 감축대상국에 포함되지 않았지만 2차 의무 감축(2013~2017년) 대상국에 포함될 가능성이 매우 높으며, 이에 따라 친환경적 교통체계의 구축의 필요성이 증대되고 있다.

서해안 철도망 구축의 방향은 21세기 국가철도망 구축의 전체적인 비전과 일치하는 방향으로 구축되어야 한다. 『21세기 국가철도망 구축 기본계획 수립 연구(2004. 12)』에서는 21세기 국가철도망의 비전을 다음과 같이 선정하였다.

글로벌 교통(G-transportation)에 부응하고 다핵·분산형 국토발전, 친환경적 교통체계 구축, 고속형 국토형성, 산업활동에 기여하는 철도 건설

이를 구체화하면 다음의 5가지로 정리될 수 있으며, 서해안 철도망도 이러한 비전을 실현하기 위한 방향으로 구축되어야 한다.

- (1) 전국적으로 균등한 간선철도망 구축: 국토공간의 균형개발 추진을 위한 지역간 접근시간의 균등화 추진
- (2) 간선철도망의 수송능력 증대: 간선철도의 복선화 비율을 제고하여 수송애로 구간 완전 해소
- (3) 고속철도 수해지역 확대: 고속철도와 일반철도의 연계운영, 고속철도 정차역과의 접근성 제고
- (4) 물류체계의 효율화: 산업단지, 항만, 화물터미널과 연결철도망 구축으로 화물의 일괄수송체계 추진 및 물류비용 절감
- (5) 남북 및 대륙철도 연결노선 완비: 수도권지역 우회노선 및 대륙철도와의 연결 노선 확보

전국적으로 균등한 간선철도망을 구축하기 위해서는 경부축 중심으로 이루어진 철도망을 서해축 등으로 분산하여야 하며, 이는 현재 선로용량 한계에 도달하고 있는 경부선 서울-대전구간의 선로용량 부족을 해결하기 위한 대안으로서도 필수적이다.

또한, 시설수준이 낙후하고 선로사용률이 높은 전라선, 장항선, 군산선 등에 대한 복선전철화 사업을 조속히 마무리하여 간선철도망의 수송능력을 증대하여야 하며, 이를 통해 고속철도 수해지역의 확대를 꾀할 수 있다.

물류수송체계의 효율화를 위해서도 광양항의 배후노선 기능을 담당하는 전라선의 수송능력증대 및 서해축의 개발이 필요하며, 향후 남북 및 대륙철도와의 연계를 위한 수도권 서측 우회노선의 확보가 동시에 요구된다.

## 충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제

CHUNGNAM FORUM



충청남도과 충남발전연구원은 7월 5일 오후 3시 단국대학교 천안캠퍼스 국제회의장에서 경기·충남지역주민, 유관기관, 관련공무원 등 400여명이 참석한 가운데 『충남·경기 상생발전의 잠재력과 과제』란 주제로 토론회를 가졌다.

이번 토론회는 지난 1월 27일 「충남·경기 상생발전 협약체결」에 따라 구체적인 세부추진계획 실천방안을 모색하기 위하여 개최된 이날 세미나는 충남·경기 양 자치단체에서 많은 관계자들이 참석, 전문가들의 견해를 끝까지 경청하고 주제발표자들에게 많은 질문을 하는 등 열띤 토론을 벌였다.

이날 토론회의 기조연설에서 진영환 국토연구원부원장은 『자치단체간 협력과 공동발전』이라는 주제를 통해 "충남·경기 상생협력을 성공시키기 위해서는 충남도와 경기도, 그리고 천안시·아산시·서산시·당진군과 평택시 등 자치단체 간의 신뢰와 협력 분위기 조성이 무엇보다 중요하다"며 "성공 가능성이 큰 대상사업 선정, 참여주체의 인식전환, 수평적 파트너십과 명확한 역할분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화, 제도적 지원을 위한 방안이 강구되어야 한다."고 주장했다.

이날 첫번째 주제발표에서 박형진 산업연구원 국가균형발전연구센터 소장은 『경제자유지역 기본구상 및 파급효과』라는 주제발표를 통해 "충남과 경기도가 환 황해경제권의 핵심성장거점으로 성장할 가능성이 매우 높는데 반해 항만시설 부족, 각종 국제교류시설의 부족 등으로 제기능을 발휘하지 못하고 있다"며 "이에 대한 대책으로 경제자유구역 추진의 2단계 발전방안을 강구해 1단



계는 오는 2015년까지 산업생산기능 및 항만물류유통기능과 관련된 사업과 지구개발에 초점을 맞춰 주거, 교육, 국제교류, 관광 등은 최소한의 범위 내에서 추진해야 하며, 2단계사업은 1단계사업 시행결과를 토대로 추진해야 한다"고 주장했다.

이어서 강영주 충남발전연구원 책임연구원은 『충남·경기 초광역 클러스터 구축방안』이라는 주제발표를 통해 "충남·경기 초 광역혁신클러스터 구축의 필요성 및 가능성을 분석하고 초광역클러스터의 성장가능성을 극대화시키기 위하여 독립기구인 『상생발전기획단』의 설립·운영이 필요하다"며, "이를 위해 기업의 신규설립과 함께 밸류체인을 고려한 기업유치전략의 구사, 혁신역량강화를 위한 권역공동 전략산업 설정, 공동연구개발 지원사업 실시, 지역브랜드 컨셉의 설정과 원스톱 솔루션의 제공 및 정보발신 등의 방안들이 필요하다."고 밝혔다.

이 같은 주제발표에 대해 허제완 중앙대교수, 박재룡 삼성경제연구소 수석연구원, 안철식 산업자원부국장, 조황희 과학기술정책연구소 혁신정책연구센터소장 등 4명의 토론자들이 나서 충남·경기 상생발전 방안에 대한 자신의 견해를 피력했다.

한편, 이날 토론회를 주최한 김용웅 원장은 "충남·경기 양 지역 상생발전 협약에 의거 이 자리를 마련했다"며 "오늘 토론회에서 전문가들이 제기한 내용 등을 참고하여 상생발전 세부추진계획을 수립하는데 활용 하겠다"고 밝혔다.



## 충남과 경기도의 공동발전을 위한 과제

진영환 | 국토연구원 부원장

충남도와 경기도는 道경계를 마주하고 있으나 최근까지도 양도간에 협력이나 공동발전전략에 대해 구체적인 논의가 진행된 적은 없었다. 오히려 아산만의 항만개발사업을 둘러싸고 항만명칭에 대한 갈등과 함께 행정구역 경계문제를 가지고 접경지역의 해당 시·군간 마찰을 빚기도 하였다. 그러나, 올해 1월에 충남도와 경기도가 지역간 협력을 통하여 갈등과 분열을 극복하고 개발효과를 극대화시키기 위해 지역상생발전 협력을 체결함으로써 인접도간에 협력과 상생을 위한 협력의 물꼬를 트게 되었다.

충남도와 경기도간의 개발협력사업의 구체적인 추진을 위해서는 양도의 경계를 이루고 있으면서 개발 잠재력이 무궁무진한 아산만권 지역부터 시작하는 것이 바람직할 것이다. 중앙정부 차원에서 충남도와 경기도의 광역적 발전을 위한 노력은 1990년대부터 가시화 되었다. 1990년대초 아산만지역이 신산업지대로서 국토공간의 핵심지역으로 부상함에 따라 항만, 산업단지, 도로, 철도, 배후도시 등 대규모 지역개발사업을 종합적으로 추진하기 위해

서 1993년에 그 당시 건설부 주도로 광역아산만권 종합계획이 수립되었다.

동계획에 의하면 수도권의 집중되는 개발압력을 아산만권에서 효율적으로 수용하기 위해 인천항 대체항으로서 아산 신항을 개발하는 한편, 기업의 산업입지 수용을 위해 포승, 고대, 부곡, 석문 등에 산업단지를 공급하는 방안을 제시하고 있다. 그리고 아산만권 배후도시로서 천안과 평택, 당진지역에 신도시 개발계획을 담고 있다.

새로운 대규모 항만의 건설과 기업의 높은 입지 수요로 볼때 이 지역의 개발잠재력은 엄청날 것으로 판단된다. 대중국 관문항인 아산신항을 중심으로 천안, 아산, 당진, 평택의 첨단산업과 물류, R&D기능을 연계발전 시키면 아산만지역은 한반도의 대표적인 핵심 산업클러스터로 발전할 수 있을 것이다. 따라서, 이 지역의 향후 과제는 과연 해당 지자체간, 그리고 중앙정부와의 원활한 협조를 통해서 이 지역을 쾌적한 환경의 부가가치 높은 지역

으로 발전시켜나갈 수 있는가에 달려있다.

아산만지역의 효율적인 관리를 위해서는 밀려드는 기업의 입지수요를 계획적으로 수용하여 난개발을 방지하는 한편 계획적인 도시개발을 통해서 직주근접의 쾌적한 지역환경을 만들어 나가야 할 것이다. 그리고 서해안 고속도로의 개통이 이 지역 발전의 기폭제가 되었듯이 지역발전을 위한 사통팔달의 지역간 간선교통 네트워크의 구축이 필요하다.

무엇보다도 중요한 것은 경계를 마주하고 있는 충남도와 경기도, 그리고 아산시, 천안시, 당진군과 평택시간의 신뢰와 협력의 분위기 조성이다. 나아가서, 공동사업 추진을 위한 별도의 조직의 설치, 지역발전투자협약의 체결 등의 방식으로 협력사업을 구체화시켜 나갈 수 있을 것이다.

이와 같이, 공동사업 추진의 공감대 형성에서부터 계획수립, 사업집행, 사업평가 및 관리 등 전단계에 걸쳐서 해당지자체간의 협력이 이루어진다면, 지금까지의 개발사업 추진과 비교하여 보다 짧은 기간에 저렴한 비용으로 양 지자체의 공동이익을 증대시킬 수 있을 것이다.

## 충남·경기 상생발전을 위한 경제자유구역 기본구상 및 파급효과

박영진 | 산업연구원 국가균형발전연센터 소장

충남과 경기도는 황해경제권의 핵심성장거점으로 성장할 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 충남과 경기도는 지리적으로 중국과 가장 근접한 동북아 경제권의 첫 관문이면서 환 황해경제권의 거점 역할을 현재 수행하고 있지만, 항만시설 부족, 각종 국제교류시설의 부족 등으로 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.

이에 대해 개발수요와 시급성을 고려한 경제자유구역추진의 2단계발전방안을 수립할 필요가 있다.

1단계는 2015년까지 산업생산기능 및 항만물류유통기능과 관련된 사업과 지구개발에 초점을 맞추고, 주거·교육·국제교류·관광 등은 최소한의 범위 내에서 추진해야 하며, 2단계사업은 1단계사업시행결과를 토대로 추진해야 한다.

사업의 시행자는 원칙적으로 충남도와 경기도가 공동으로 주관해야 하지만 경우에 따라 지방공사, 민간 및 제3섹터 형태도 검토될 수 있다.

이러한 경제자유구역추진의 직접적인 효과는 평

택·아산에 국한되지만 그 파급효과는 전국 전역에 확산될 것으로 전망하고 있다. 또한 충남은 연구 및 첨단산업 유치에 따라 지역산업구조의 고도화를 꾀할 수 있고, 그동안 수도권규제정책으로 인해 잠재력을 발휘하지 못해 왔던 경기도는 새로운 재도약의 계기가 마련될 것으로 전망하고 있다.

## 충남·경기 초광역 클러스터 구축방안

강영주 | 충남발전연구원 책임연구원

우리나라의 지역산업 육성정책은 산업클러스터의 형성과 발전을 지향하고는 있으나, 클러스터의 효과가 광역시·도 단위 지역에 한정된다는 암묵적 가정 하에 지역산업 육성을 위한 각종 계획이 시·도 단위로 수립되고 있다. 예를 들어 지역혁신5개년계획은 현재 광역자치단체별로 수립되어 지역별 RIS구축을 위한 기본계획으로 활용되고 있다.

광역자치단체별 계획은 행정역량 확보 및 추진이 용이하다는 장점이 있는 반면, 실제 경제권과의 불일치 가능성이 있고 규모의 경제에 대한 고려가 미흡하여 지역산업의 효율적 육성이 가능할지에 대한 우려와 자치단체별 계획의 중복투자 문제가 발생할 수 있다. 반면 2개 이상의 광역자치단체에 걸친 초광역 혁신클러스터는 지자체간의 합의 도출이 어려워 현실적으로 많은 제약이 있으나, 인근지역에 있는 특화사업간 또는 산업·기술적 상호연계를 촉진시켜 규모의 경제를 달성할 수 있다는 장점을 내포하고 있다.

이러한 배경에서 충남·경기 초광역혁신클러스

터 구축의 필요성 및 가능성을 분석하고 초광역클러스터의 성장가능성을 극대화시키기 위하여 독립기구인 「상생발전기획단」의 설립·운영, 기업의 신규설립과 함께 밸류체인을 고려한 기업유치전략의 구사, 혁신역량강화를 위한 권역공동 전략산업 설정, 공동연구개발 지원사업 실시, 지역 브랜드 컨셉의 설정과 원 스톱 솔루션의 제공 및 정보발신 등의 방안들이 필요하다.

이러한 방안과 함께 초광역혁신클러스터를 성공시키기 위해 무엇보다 중요한 것은 양 지역의 상생협력의지라고 할 수 있다.

강력한 양 지역의 상생·협력의지가 있을 때 혁신클러스터발전을 위한 모든 노력들이 추진력을 가질 수 있기 때문이다. 또한 초광역클러스터의 지역혁신체제를 이루는 각 주체들은 충남경기 초광역클러스터의 경쟁지역은 세계라는 인식을 가져야 할 필요가 있으며, 양 지자체는 단일권역으로서의 의식 고취를 위해 권역 내에서의 불균형 및 갈등 해소를 위한 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

## 신해양시대 충남 해양수산 발전전략

CHUNGNAM FORUM



충남발전연구원(원장 김용웅)은 충남발전협의회(회장 한만우)와 공동으로 5월 31일 제10회 바다의 날을 맞이하여 충남임해수련원(대전해수욕장 소재)에서 해양수산 전문가, 관계 공무원, 수협 임직원, 어촌지도자 등 200여 명이 참석한 가운데 「신해양시대 충남 해양수산 발전전략」 모색을 위한 심포지움을 가졌다.

이날 심포지움은 최근 바다에 대한 중요성이 부각되고, 행정중심복합도시건설이 공주, 연기지역으로 확정됨에 따라 충청남도가 환 황해권 시대 새로운 도약을 위하여 잠재력 넘치는 바다를 기반으로 한 항만물류, 수산경제, 어촌·수산업 활성화, 해양자원의 관광자원화 등 새로운 방안이 절실히 요구됨에 따라 개최됐다.

이희경 충청남도 농림수산국장은 이날 심포지움에서 "충남 해양수산 비전과 정책방향" 기초발표를 한데 이어 박성래 부경대학교(전 부산수산대학교)해양산업경영학부 교수가 좌장을 맡아 ▲"충청권 발전과 충남의 항만·물류체계(길광수 한국해양수산개발원 물류전략팀장) ▲"바다목장 사업과 충남수산의 미래(명정구 한국해양연구원 책임연구원) ▲"주 5일 근무와 웰빙시대의 어촌관광 진흥전략"(정 준 농촌체험휴양협회장)에 대한 연구 결과를 발표했다.

또 토론자로 나선 김용환 호원대학교 무역학과 교수, 김준석 해양수산부 항만물류과장, 김정봉 한국해양수산개발원 수산업관측센터장, 이태원 충남대 해양환경과 교수, 이인배 충남발전연구원 경제·관광연구부장 등이 나서 열띤 토론을 벌였다.

이날 유덕준 행정부지사는 축사를 통하여 "바다를 장악하고 개발하는 것이 국력 이라며 바다의 중요성을 강조하고 "토론을 통하여 집약된 전문가들의 고견을 충남해양수산 정책에 반영해 나가겠다"고 밝혔다.

이날 행사를 개최한 충남발전연구원 김용웅원장은 "오늘 토론에서 제시된 서해 중부권 물류중심 기지 구축을 위한 항만인프라 구축방안, 서해 갯벌 바다목장사업 등 수산업 활성화 방안 주 5일제 확산에 따른 해양자원을 활용한 해양관광자원화 방안 등을 도정에 반영 충남도가 신 해양시대를 선도해 나아갈 것"이라며, "충남 해양수산 정책을 업그레이드 시킬 수 있는 전기가 되었다고 심포지움을 평가하였다.

## 충남도 해양수산 비전과 정책방향

이희경 | 충청남도 농림수산국장

한반도 서쪽에 위치한 충청남도는 총 면적 8,598 km<sup>2</sup>로 전 국토 면적 99,601km<sup>2</sup>의 8.6%를 점유하고, 인구 197만명중 어업 인구는 26,267명(9,322가구)으로 1.3%를 차지하고 있으며, 953km에 달하는 리아스식 해안선과 304km<sup>2</sup>의 광활한 갯벌을 보유하고, 특히 만(灣)과 도서(島嶼)가 발달한 청정해역으로 수산과 해양관광지로서 풍부한 개발 잠재력을 갖고 있는 곳이다.

특히 수산동식물의 보고(寶庫)이자 천혜의 산란장인 천수만과 가로림 만을 끼고 있을 뿐만 아니라, 국토의 중심부에 위치하여 고속도로, 철도, 항만 등이 전국 각지를 연결하고 있어 해상 물류기지 와 수산업 발전 가능성이 매우 높은 곳이기도 하다.

그러나 이러한 지리적 여건과 개발 잠재력에도 불구하고 최근 우리 어촌은 유엔해양법 발효, WTO 출범 이후의 수입 수산물의 증가와 어장축소, 바다 오염 등으로 인한 어획부진으로 이어져 어업경영이 악화되었는가 하면 어촌인력의 노령화 등 국내·외적 환경변화로 어업인들이 많은 어려움을 겪고 있

는 것이 사실이다.

따라서 충남도는 해양수산 비전을 「**풍요로운 바다, 살기좋은 어촌건설**」에 두고 바다는 깨끗하고 자원이 풍부한 바다로, **어업인**은 자립할 수 있고 경쟁력이 있는 전문인으로, **어촌**은 수산업과 다양한 생활이 어우러진 쾌적한 정주환경으로 만들기 위한 목표로 이를 추진하기 위하여 ▲깨끗하고 쾌적한 해양환경 조성 ▲어업 및 유통구조 개선 ▲생산기반시설 확충 및 활력있는 어촌 조성 ▲수산자원의 보호·육성 ▲미래 어촌지도자 육성 ▲항만개발·육성지원 사업을 중점 추진하고자 한다.

이에 충남도는 수산업·어촌종합대책에 따라 2013년까지 약 2조 1,345억원을 투자(2005년 52개사업 357억원)하여 지속 생산이 가능한 어업을 실현하고, 미래 세대에 물려줄 깨끗하고 풍성한 바다환경 조성과 어촌을 생산·주거·관광 레저시설을 갖춘 다기능·복합공간으로 개발하여 풍요롭고 살기좋은 어촌을 만들어 나가는데 총력을 기울여 나갈 것이다.

이를 실천하기 위한 시책으로 첫째, 우리 어업인들의 생활 터전인 바다를 깨끗하게 가꾸어 나가기 위하여 2004년 「바다청결 원년의 해」에 이어 2005년을 「바다청결 2차년의 해」로 정하고, 어장 생태계 변화 및 어장형성에 장애가 되는 바닷속 침체어망 수거(375톤 1,125백만원), 해양 쓰레기수매(2,000톤 500백만원), 어장정화사업(914ha 738백만원), 해양쓰레기수거장비구입(3대 700백만원), 연안 환경을 개선·복원하기 위한 연안정비사업(8개소 2,600백만원), 관광낚시객에 대한 무공해 환경 후보급, 자율을 통한 바다 청소의 날 운영(월 2회), 1社 1沿岸 가꾸기 운동 등 다양한 해양 정화·활동을 펼쳐 나갈 계획이다

둘째, 최근 주 5일근무제 실시로 어촌을 찾는 관광객이 급증함에 따라 어촌의 풍부한 관광자원을 이용 어촌관광을 통한 어업 외 소득으로 어업인들의 삶의 질을 높여 나가기 위하여 어촌종합개발(1권역 1,750백만원) 어촌체험마을조성(3마을 1,500백만원)과 어촌관광종합계획에 따라 관광기능을 더한 다기능어항 3개소(500억원), 어촌관광단지 1개소(60억원)를 2009년까지 조성하여 지역 수산물 축제, 어촌문화·민속, 유적지 등과 연계한 어촌체험·관광벨리(Valley)를 조성하여 생산·주거·관

광이 어우러진 풍요롭고 살기좋은 어촌을 만들어 나갈 계획이다.

셋째, 우리 수산업의 경쟁력을 키우고 지속 생산이 가능한 어업환경을 조성하기 위하여 인공어초시설(700ha 4,500백만원), 수산종묘방류사업(54백만미 734백만원)으로 자원을 증강시켜 나가면서 연근해어업 구조조정(40척 4,400백만원), 내수면인공산란장 조성 등 내수면어업개발에 590백만원, 김유기산공급 등 수산증양식사업에 1,529백만원, 어촌지도자 육성에 1,467백만원, 친환경어선대체 등 어로시설현대화에 3,461백만원을 투자하고, 자율관리어업 참여 공동체를 지속 확대하여 2005년까지 25개 공동체, 2010년까지 100개 공동체를 육성 어업인 스스로 수산자원을 보호·관리하는 체제로 전환하여 어업경쟁력을 키워 나가는 한편, 특히「서해 갯벌형 바다목장」사업(8,500ha)에 2010년까지 388억원을 투자하여 맞춤형 전략사업으로 육성해 나갈 계획이다.

넷째, 소비자들의 기호에 능동적으로 대응하고 안전한 수산물을 공급하기 위한 소비자 지향형 수산물 공급체제를 구축하기 위하여 금년에 수산물산지공시시설 1개소에 667백만원, 수산물직매장 2개

소, 800백만원을 투자하고, 2013년까지 수산물유통시설의 콜드체인시스템화(6개소), 위판 및 직매장시설 확대(16개소), 수산물유통센타건립(4개소), HACCP시설을 갖춘 선어회가공공장(3개소)등을 시설하여 소비자 입맛에 맞는 수산물을 만들어 공급함으로써 수산물 소비를 촉진해 나갈 계획이다.

다섯째, 증가하는 어항수요에 대처하고 대 중국 교역의 거점 항만개발을 위하여 어항·항만개발에 박차를 가해 나갈 계획이다.

지금까지는 생산시설 위주의 어항개발에서 해양관광·레포츠 등을 수용할 수 있는 다기능 종합어항으로 개발하기 위하여 개발시기를 앞 당겨 금년에 15개 지방어항에 211억원을 투자하여 집중 개발하고 있으며, 주요 항만에 대하여는 지역 특성과 수요 중심으로 개발, 국가경쟁력을 높여 나가기 위하여 보령신항(11선석)을 대 중국 교역대비 동북아 경제거점 항만으로 개발하고, 대산항(24선석)은 서해안 중부권 거점 종합항만으로, 장항항(2선석)은 배후산업단지 화물운송 거점항만으로, 태안항(2선석)은 태안화력발전소 연료수송 지원항만으로, 평택·당진항(41선석)은 수도권 수출입 화물을 분담하는 중부권 물류거점 항만으로 개발해 나갈 것이다.

이렇게 충남도는 긴 리아스식 해안과 완만하고 너른 갯벌, 수산물의 보고(寶庫)이자 산란장인 만(灣), 크고 작은 아름다운 섬, 국립해안공원의 청정해역, 어촌민속·문화 등 수산·관광자원이 풍부하여 개발 잠재력이 많을 뿐만 아니라, 지리적으로도 충남도가 대한민국의 중심(Heart of Korea)으로 자리잡고 있다. 이를 바탕으로 2만6천여 어업인과 공직자들이 힘을 모아 계획한 시책을 착실히 추진하면 10년후 어업인소득 3천4백만원 수산물 생산 12만 2천톤, 항만물동량 10만 3천톤 육박 등 살기좋은 어촌, 깨끗하고 풍성한 바다를 만들어 미래 세대에 물려줄 수 있을 것이다.



## 충청권 경제발전과 충남의 항만·물류체계

길광수 | 한국해양수산개발원 항만·물류전략팀장

신행정수도 건설과 지역 혁신 산업 클러스터 형  
성으로 충남권의 항만 물류 체계를 전면 재검토할  
필요가 있다.

충남지역은 신행정수도 건설 및 국토 균형 발전  
정책으로 인해 우리나라의 행정·경제의 중심지로  
발전할 가능성이 높다고 밝혔다. 특히 지난 3월 연  
기·공주에 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별  
법이 제정되고, 5월에 시행령이 발효되어, 신행정  
수도 건설을 위한 토지수용 및 연계 교통망 개발  
등이 탄력을 받을 것으로 전망된다. 이러한 행정중  
심복합도시를 중심으로 지역연고산업을 고려한 산  
업클러스터가 형성되어 충청남도의 낙후된 산악내  
륙지역의 경제 발전 및 인구유입 가능성도 커짐에  
따라 충남권 환경변화와 산업구조에 적합한 항만  
물류 체계 구축이 시급한 실정이다.

충남권은 국토 균형발전 정책과 물류 인프라 확  
충(서해안고속도로, 고속철도 개통 등)으로 수도권

의 산업기능이 충남의 북부지역인 아산시, 천안시,  
서산시 등으로 흡수되고 있다.

이 지역은 우리나라 주요 수출입 품목인 반도체,  
자동차, 컴퓨터, 원유, 석유제품 등의 생산지이며  
수요지로 급부상하고 있다. 특히 충남의 반도체 수  
출규모는 국내 반도체 수출액의 45%를 차지하고  
있으며, 아산 탕정지역이 제2일반지방산업단지로  
조성되면 그 비중이 더욱 증가할 것으로 전망되고  
있다.

한편 충청남도의 수출입 물류의 특징을 살펴보  
면, 수출은 항공수송이 필요한 화물과 전용부두가  
필요한 화물이, 수입은 대량벌크화물이 주를 이루  
고 있다. 임해공업단지를 중심으로 수출입 물류가  
이루어짐으로써 내륙물류 체계의 변화는 거의 없  
는 것으로 나타났다. 따라서 우선적으로 충청권 수  
출입 화물의 물류 특성에 맞게 항만과 생산지간의  
물류체계를 합리화하는 것이 중요한 것으로 지적

되었다.

일본의 지자체별 항만 개발 사례에서도 알 수 있  
듯이 다수의 지역거점항만 개발이 화물 물동량을  
창출하지는 않는 것으로 알려지고 있다. 화물을 유  
치하기 위해서는 대외적으로 동북아 물류체계에  
편승할 수 있는 전문화되고 차별화된 항만이 필요  
하며, 대내적으로는 지역 전략 산업을 지원할 수  
있는 특화된 지역 항만이 우선적으로 필요하다.

결론적으로 충청남도내 환황해권 중심의 지역  
거점 항만을 개발하기 위해서는 먼저 충청권 주변  
지역 화물이 유치될 수 있도록 교통물류 인프라(타  
권역과 항만과의 연계 도로 등)가 개선되어야 한  
다. 또한 석문·고대 등의 산업단지에 컨테이너화  
물 창출이 가능한 가공 조립 및 소비재 관련 기업  
이 입주해야 한다.

이를 위해서는 충청남도의 산업구조가 현재 수  
도권과 같은 3차산업 중심체제로 변경되어야 하는  
데, 이것은 단기간 내에 실현될 수 있는 것은 아니  
다. 그러므로 충청남도의 현재와 미래의 변화 패  
턴 및 특징을 파악하여 각 발전단계에 부합하는  
항만개발 및 물류체계 개선 방향을 설정해야 할  
것이다.

## 바다목장 사업과 충남 수산의 미래

명정구 | 한국해양연구원 책임연구원

우리 나라 연안의 수산자원은 그동안 남획으로 인하여 자원량이 크게 감소한 상태이며 따라서 감소한 연안 수산자원을 회복하고 일정한 수준의 생산량을 유지하기 위해서는 체계적인 자원관리 프로그램이 필요하다.

인공어초시설사업과 수산종묘생산 및 방류사업으로 대별되는 자원 조성 사업은 70년대부터 시작되었으나 종묘 생산기술이 주로 양식용 어종에 국한되어있고 방류 장소의 선정이라든지 방류규모, 방류 대상종의 크기, 방류 후 생존율 등에 관한 연구가 미진한 실정이다. 방류효과 조사 역시 최근 들어 일부해역의 특정 어종에 한정하여 실시하고 있으나 종합적인 효과 조사가 없는 실정이다.

바다목장사업은 어업형인 경우 "자연생태계의 조성을 포함하여 자원의 방류로부터 어획에 이르기까지 인위적으로 통제하고 관리하는 어업생산시스템"이라고 규정할 수 있다. 따라서 종전의 어로어업,

양식어업 및 자원조성을 통한 자원이용·관리방법과 비교하여 보면 자연생태계를 적극적으로 보전하면서 어업생산 및 어업경영을 영속적으로 안정시키는 것이라고 할 수 있다.

목장화 사업의 주요 내용으로는 1) 환경수용력 평가 및 환경보존을 위한 모니터링 기술개발, 2) 기능성어초, 인조 및 자연해조장, 음향급이기, 해류차단장치, 환경관측브이의 개발 및 설치, 3) 지속 가능한 높은 생산력 유지를 위한 자원량 파악 및 방류, 관리 기술의 개발, 4) 경제성 분석 및 새로운 어장 이용관리 시스템 개발 등이 있다.

사업추진은 3단계로 나누어 추진하고 있다.

한국해양연구원에서는 1994년부터 1997년까지 3년간 '해양목장화를 위한 기반연구'를 실시하고 98년부터 9개년 계획으로 경남 통영 해역에 시범적으로 바다 목장화 연구개발 사업 시작하였으며

2001년부터는 전남다도해 바다목장, 2004년부터는 동서제주에 각 1개소씩을 추가 지정하여 총 사업기간인 12년간(1998년~2010년) 전국 5개소에 총 사업비 158,900백만원을 들여 시범바다목장을 추진하게 되었다.

서해 태안바다목장은 서해안 4개 후보지 중 1순위로 선정됨에 따라 작년부터 '갯벌형 바다목장' 모델 개발을 위하여 2010년까지 총 485억원을 투자하여 본격적인 사업을 시작하였다.

이 바다목장 사업을 성공적으로 추진하게 되면 충남 수산 발전에 기여할 뿐 만 아니라 환경 보존과 자원 증대를 통한 연안복원이라는 미래를 위한 꿈을 실현하게 된다.

## 주5일근무와 웰빙시대의 어촌관광 진흥전략

정준 | 농촌체험휴양협회 회장

충청남도 서해안의 어촌관광을 활성화 시키기 위해서는 지금 전국적으로 열풍을 일으키고 있는 웰빙(Well-being) 문화를 접목시키지 않으면 안된다.

'웰빙'이란 대자연과 조화를 이루면서 심신의 건강을 추구하는 현대인의 라이프 스타일로서, 남녀노소나 계층간의 구분없이 누구나 공감하는 생활철학이다.

그러므로 도시의 웰빙족들을 충남 서해안의 어촌관광지로 유입시키기 위해서는 몇가지 준비가 필요하다.

첫째는 웰빙의 핵심인 '심신의 건강을 추구하는 프로그램'을 준비해야 한다.

그래서 복잡한 도시 생활 때문에 심신에 누적된 현대인의 스트레스를 서해안의 아름다운 해안과 섬에서 말끔히 씻어낼 수 있도록 해 주어야 한다. 이러한 프로그램을 준비하기 위해 적극 추천하는 것은 바로 '학춤 건강법'이다.

백의 민족의 심볼인 학은 예부터 무병장수와 입신양명과 선비의 깨끗한 정신세계를 의미하는 대단히 격조 높은 조류이다.

늦가을부터 초겨울 사이에 서해의 임진강 하구와 천수만을 거쳐 남해의 순천만에서 율동하는 학은 옛 선비들로부터 지극한 사랑을 받던 새이다. 선비들은 학의 문화를 생활속에서 즐기기 위해 '학춤'을 창안해서 오랫동안 추었다. 옛 선비들이 즐겨추었던 학춤은 예술적으로도 아름다울 뿐 아니라, 건강이란 측면에서도 대단히 우수한 심신 수련법이다.

지금 전국적인 웰빙 붐을 타고 곳곳에 명상원, 요가학원, 기공 수련원들이 우후죽순처럼 들어서고 있다.

그런데 우리의 학춤 이야말로 명상법·단전호흡·유산소 운동이 모두 포함되어 있는 통합적인 한국형 건강수련법인 것이다.

둘째는 자가용을 소유한 자가 운전자들을 어촌관

광의 주유고객으로 삼아야 한다.

1970년대 중반 마이카 붐이 일어난 이후 2005년 상반기 현재 전국의 자동차 보유 대수가 이미 1천5백만 대를 넘었다. 특히 금년부터는 '주5일 근무'가 확산되면서 이미 금요일 오후가 되면 전국의 주요관광지로 빠져나가는 자가용의 물결로 고속도로가 정체되기 일췌이다.

그러므로 제대로 홍보만 하면 손쉽게 찾아올 수 있는 서울 및 수도권의 자가 운전자들을 위한 타켓 마케팅 전략의 수첩이 절실하다. 이미 2003년에는 '동해안으로 떠나는 자동차 축제'가 성공적으로 진행되었고, 금년에는 해양수산부가 주최하고 경상남도과 전라남도가 후원하는 '남해안으로 떠나는 자동차 축제'가 지난 6월 현충일 연휴기간(6월4일~6월6일)중에 전국적인 규모로 개최되었다.

이제는 서해안에서 이러한 자동차 축제가 개최되어야 할 필요성이 있다.

지난 3년동안의 자동차 축제를 통해 도출된 결론은 어촌을 찾아오는 자가운전자들은 주로 30~40대의 가장들이며 가족단위로 이동한다는 것이다.

또 어촌을 찾아온 자가운전자들은 관광버스를 타고 온 단체 관광객들에 비해 농수산물 직접 구매하는 비율이 높아서 농수산물 직거래가 활발히 일어난다.

마지막으로 어촌을 찾아온 자가 운전자들은 어촌체험이나 문화현장이나 역사유적지 답사를 하려는 욕구가 높아서 민박, 빈집구입, 민간투자 등의 도시와 어촌간의 문화교류가 자연스럽게 발생한다는 것이다.

이렇게 되면 웰빙시대의 충남 서해안의 어촌관광활성화는 보다 용이하게 달성할 수 있는 목표가 될 수 있을 것이다.



## 충남의 도시3\_ 홍성군

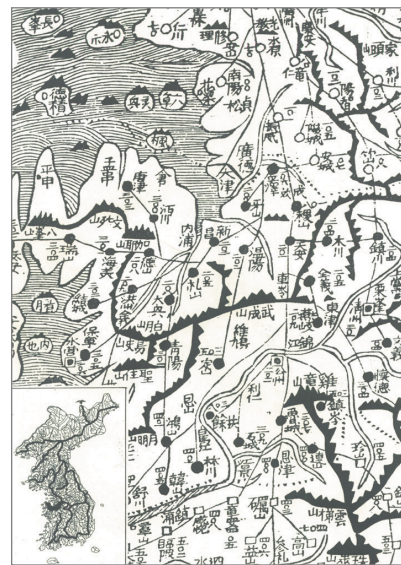
Hongseong-Gun



조선시대 충청우도의 으뜸 고을인 홍주(현 홍성)는 공주와 함께 현 충청남도 지역을 관할하는 행정중심지였다. 그러나, 해로에서 육로로의 교통수단의 변화와 경부축을 중심으로 한 공업화로 인해 소외되면서 쇠퇴하게된 홍성은 이제 서해안 시대의 도래와 내포문화권의 개발로 새로운 문화·환경도시로서 도약하고 있다.

## 홍성의 역사적 배경

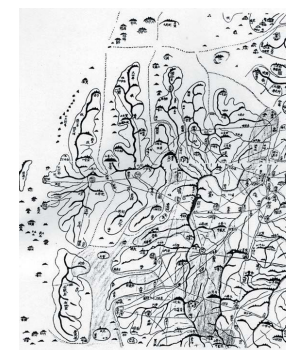
신라 말부터 20세기까지 홍성은 내포의 내륙과 섬들을 통괄했던 거점 고을로서, 북동 방향으로는 삼교천을 따라 아산만에 접근이 용이하였고, 남서방향으로는 광천 등지를



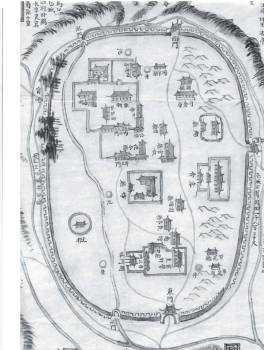
금북정역(金北正域)에 나타난 홍주(홍성)

통하여 천수만에 접근이 용이하여 조선시대에는 서부지역 지방행정의 중심지, 군사적 요충지로서, 근대에는 외세의 침입에 저항하는 전투의 중심지로서 치열한 의병운동이 전개하는 중심지였다.

역사문화적 의미에서 홍성은 조선시대 서부지역 행정의 중심지, 서해안 방어를 위한 군사적 요충지, 義문화의 중심지, 호국·충절인물의 본고장이라 할 수 있다.



대동여지도상의 홍주



조선말 홍주읍성지도



최영 영정



성삼문 영정



김복한 영정



김좌진 영정



한용운 영정

개항 후에는 공주지방법원 홍성지원(1896), 대전지방검찰청 홍성검찰지정(1909) 등이 설치되어 행정중심지의 기능을 수행하였으며, 1914년 행정구역 개편으로 홍주군과 결성군이 합쳐져 오늘날에 홍성군에 이르고 있다.

그러나 교통수단의 변화는 해로의 쇠퇴와 함께 육로의 발달을 가져왔으며, 공업화과정에서 경부축을 중심으로한 천안-(청주)-대전축의 개발은 내포의 중심지인 홍성군세를 약화시키는 계기가 된다.

최근 서해안고속도로 개통으로 지역 접근성의 개선 및 지역산업 활성화, 2003년 소도읍 육성도시로의 선정, 내포문화권 특정지역의 종합적인 개발추진으로 홍성은 서해안시대 내포문화의 중심도시로 응비하고 있다.



### 충남의 도시3\_ 홍성군

Hongseong-Gun

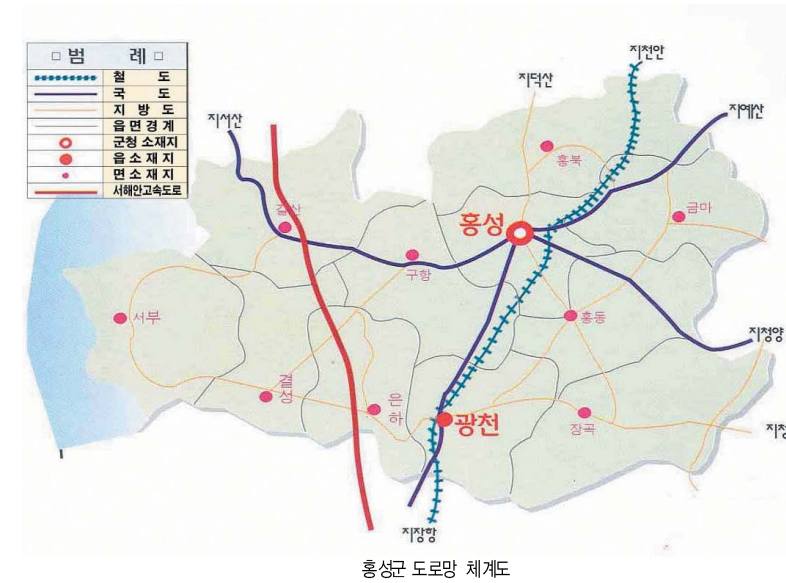
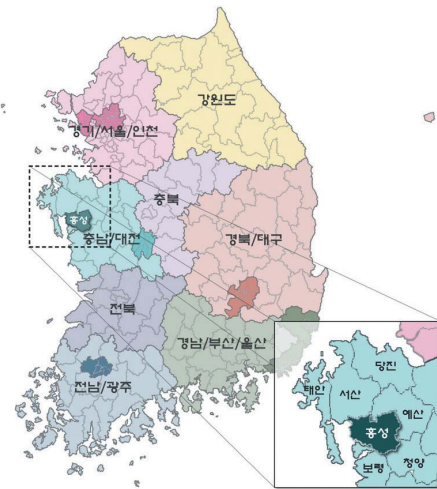
#### 홍성의 일반현황

홍성은 국토공간상 충청남도 서해의 중앙에 위치하여 동북쪽에 예산군, 서북쪽에 서산시, 남동쪽에 청양군, 남쪽에 보령시와 접하고 있으며, 서해안고속도로, 국도21호(보령~천안), 국도29호(서산~청양), 지방도609호, 장항선 등의 광역교통체계를 가지고 있다.

행정구역상 면적은 443.59km<sup>2</sup>로 2읍(홍성읍, 광천읍) 9면(홍북면, 금마면, 홍동면, 장곡면, 은하면, 결성면, 서부면, 갈산면, 구항면)으로 구성되어 있다.

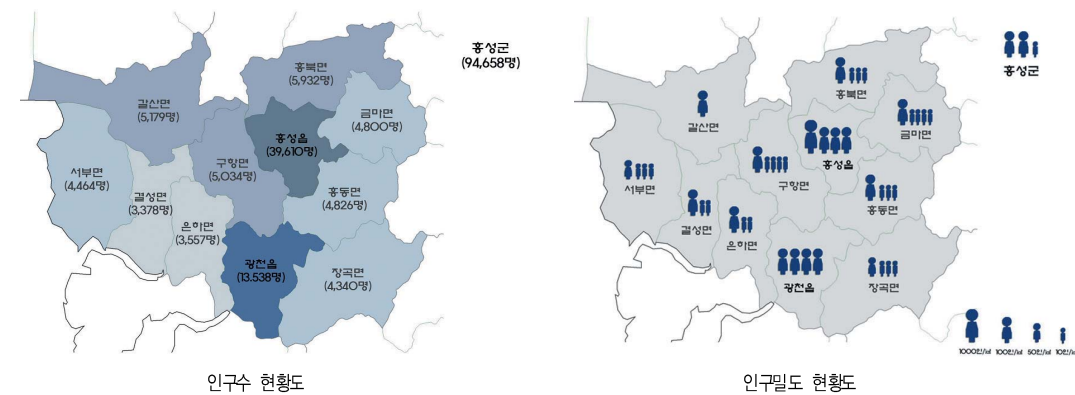
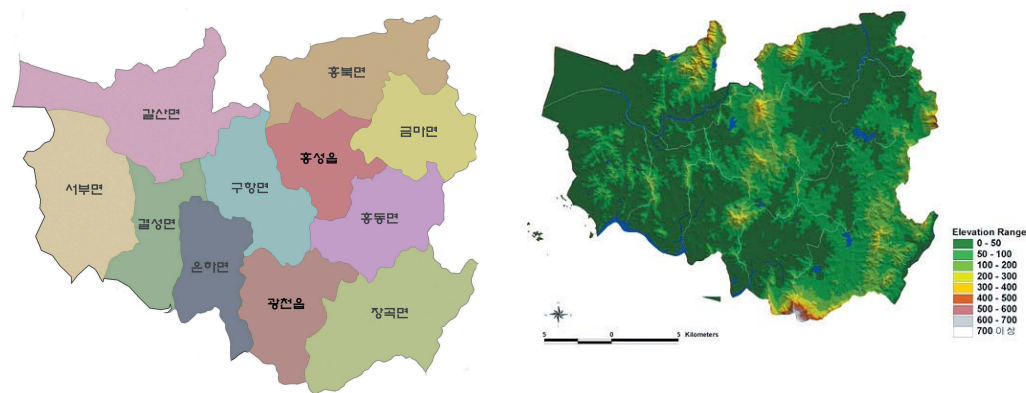
홍성군에서 읍면별 위치를 보면 동단에 장곡면, 서단에 서부면, 남단에 광천읍, 북단에 홍북면 등이 입지하고 있으며, 동서간이 29km로 남북간 23.5km로서 동서방향 이 남북방향보다 긴 구조를 가지고 있다.

군의 지형지세를 보면 북쪽으로는 용봉산, 서쪽으로는 봉수산, 남쪽으로는 오서산이 입지하고 있으며, 산악과 구릉으로 연결된 지대 외에 금마천 주변을 따라 평지를 형성하고 있다.



홍성군의 총 인구는 2003년 현재 94,658명으로 충남 총 인구의 4.9%를 차지하고 있으며, 1998년 99,088명에서 2003년 현재 94,658명으로 지난 5년 동안 연 평균 0.91% 인구감소현상을 보이고 있으나 1998년~2002년 인구감소추세를 보이다 2003년 증가세로 돌아섬으로서 서해안의 중심도시로서의 활력을 되찾고 있다.

군 도시지역 인구는 94,658명이며 33,598세대로서 읍면별 인구밀도는 홍성읍(1,298.7인/km<sup>2</sup>), 광천읍(385.9인/km<sup>2</sup>), 금마면(140.4인/km<sup>2</sup>), 구항면(136.8인/km<sup>2</sup>) 순으로 나타나고 있으며, 여타 충남 시군과 마찬가지로 인구고령화가 심화되고 있다.





## 충남의 도시3\_ 홍성군

Hongseong-Gun

군 산업구조는 지역총생산 기준으로 1차 산업이 47.2%, 2차 산업이 3.0%, 3차 산업은 49.8%를 차지하여 1차 산업과 3차 산업이 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있으며, 군 내에는 정기시장 3개(50,315㎡), 일반시장 1개(4,294㎡), 대형점 1개(9,818㎡) 등 총 5개(65,192㎡)의 시장이 형성되어 있다.

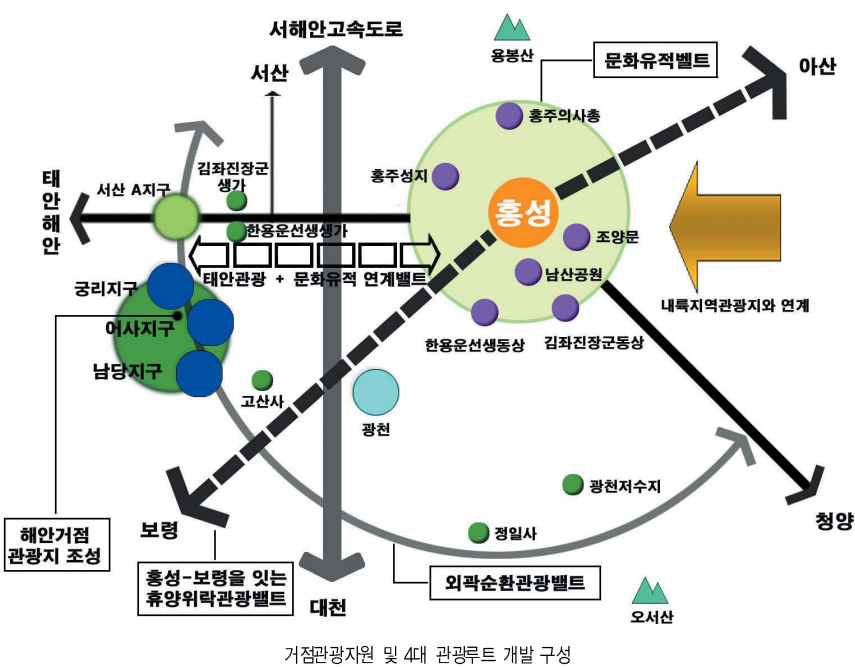
산업단지로는 2003년 현재 홍성군 농공단지를 포함하여 총 5개가 조성되어 있으며, 60여개의 입주업체와 1,381명이 종사하고 있다. 군내 농공단지로는 구항, 광천, 은하 등 3개의 농공단지가 있으며 32개의 기업이 입주하여 군 경제에 활력을 불어넣고 있다.

홍성은 과거 내포의 역사도시로서 다양한 역사자원과 인물을 보유한 곳으로서 현재 군내에는 총45점의 지정문화재를 비롯하여 다양한 민속·자연경관·관광자원들이 있으며, 대하축제, 새우젓·조선김축제, 만해제, 김좌진장군 청산리전투 기념 및 한우리축제 등 다양한 문화예술행사가 개최되고 있다. 이러한 역사문화기반을 바탕으로 2003년 현재 외부로의 홍성군 관광수요는 1,577천명으로서 1995년부터 2003년까지 9개년 동안 연평균 1.2%의 꾸준한 증가추세를 보이고 있다.



홍성군 문화관광자원 분포 현황

군에서는 장기적으로 군 내에 입지하고 있는 대표적인 역사문화자원(홍주성, 애국·충의인물, 민속 등)과 해양관광지구(공리·어사·남당지구)를 거점관광자원으로 개발하고, 거점자원간 교통 및 정보 네트워크 구축하여 홍성의 독특한 관광자원을 연계한 4대 관광루트(역사문화유적, 해양거점, 특산물, 산악 자연휴양 등)를 개발할 예정이다.



거점관광자원 및 4대 관광루트 개발 구성

전통문화와 청정환경을 살려 새롭게 도약하는 문화·환경도시, "홍성"

2003년 육성 소도읍으로의 선정된 홍성읍은 지역의 거저소도읍으로 발전할 수 있는 계기를 마련하고, 홍성읍 육성전략으로서 21C 문화의 세기를 선도하는 전통문화관광도시, 쾌적한 정주환경과 맑고 푸른 전원도시, 활력있게 성장하는 상업·서비스 중심도시, 새로운 지식과 문화를 창조하는 교육도시로의 육성을 추진하고 있다.

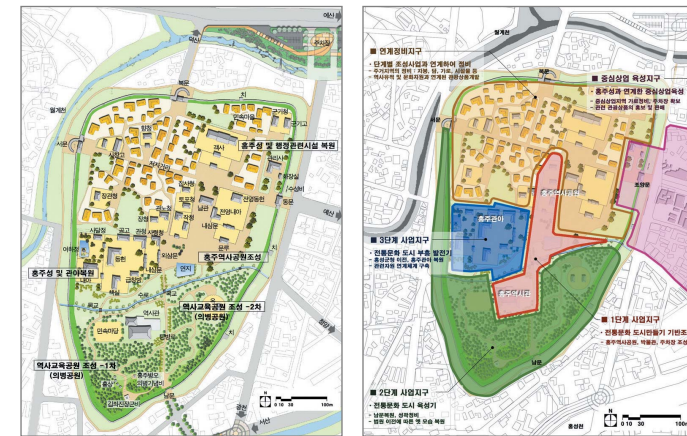
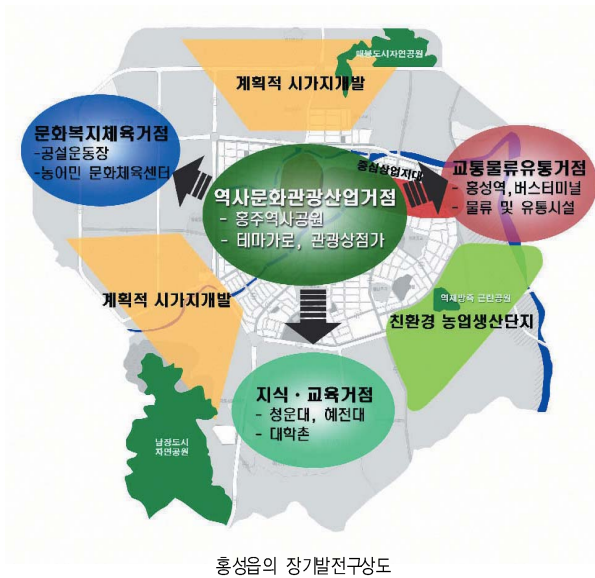
홍성읍은 장기발전구도로서 4대 거점지역을 개발하고 기존시가지 정비 및 신시가지 조성, 친환경적인 생태환경 조성 등을 추진할 예정이다.

### 충남의 도시3\_ 홍성군

Hongseong-Gun

홍성읍의 종합육성을 위해서 1단계(초기3개년:03~05)에는 홍주역사공원 조성, 홍성 재래시장 활성화 사업, 역사문화의 거리 및 도시배후 주차공원 조성, 홍성천 친수환경조성 사업을 추진할 예정이며, 2·3단계(06~12)로 홍주성 및 관아복원, 중심상업지 환경개선 및 온천지구 개발, 역재방죽공원화, 월계생태하천 조성 등을 추진할 예정이다.

이중 홍주성 및 관아복원은 과거 행정·군사요충지로 옛 모습을 복원하고 역사문화도시로 발돋움하기 위한 시발사업으로서 공공건물의 이전과 주변환경정비, 중심시가지 활성화와 연계되어 역사문화관광도시로 발전하는 기폭제가 될 것이다.



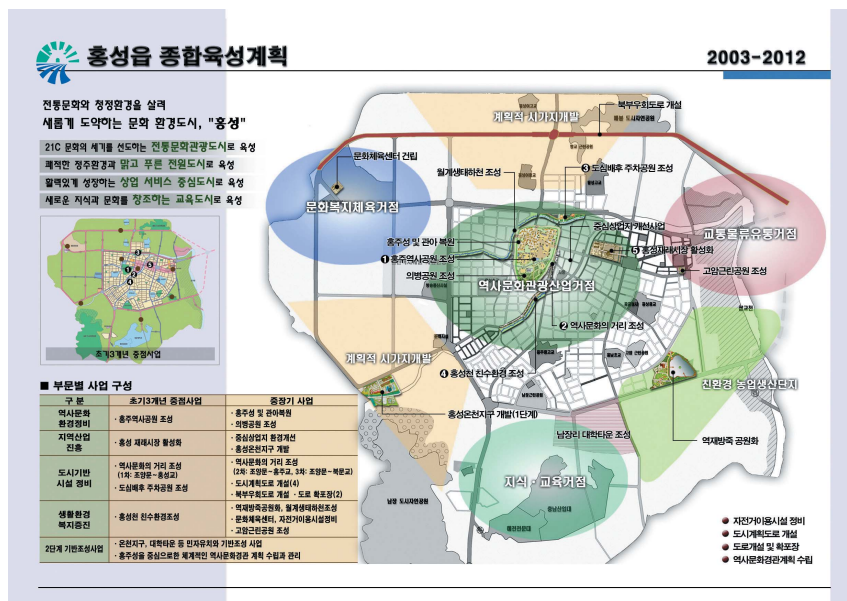
홍주성 복원 및 정비구상

홍주성 및 주변지역의 단계별 정비

이를 위해 군에서는 2005~2025년까지 추진할 홍주성 복원 기본계획 수립하였으며, 1단계(기반조성기)에는 홍주역사공원 조성 및 홍주성 복원계획 수립, 공공기관 이전 착수, 2단계(육성기)에는 공공건물 이전 및 법원터 관아복원, 3단계(부흥기)에는 관아시설물 복원 완료, 4단계(발전기)에는 관아시설물복원완료 및 전통민속마을 조성 등 단계별·연차별로 사업을 추진할 예정이다.

#### • 홍주성 복원 계획에 따른 단계별 추진계획

구 분	사 업 내 용		관련내용
기반조성기 2003~2009년	2003~2005	· 홍주역사공원 조성 · 사유지 및 민가 매입(1, 2단계사업지구) · 홍주성 복원 및 문화재정비계획 수립	홍주역사공원
	2006~2009	· 역사공원 조성, · 사유지 및 민가 매입 · 공공기관 이전 착수, · 현존유적 보수	역사공원조성
육성기 2010~2014년	· 공공건물 이전 · 홍주 역사교육공간 조성 · 법원터 관아복원 및 홍주성 주변환경 정비		홍주성 및 관아복원 역사관건립
부흥기 2015~2019년	· 발굴조사 실시 · 목사관련 관아시설물 복원완료 · 행정관련 시설물 착수		
발전기 2020~2024년	· 전영관련 관아시설물 복원 · 객사 및 행정관련 시설물 완료 · 전통민속마을 조성 및 조경 및 주변정비		





## 생태영농탐방

## 2005 울진세계친환경농업엑스포

유병연 | 대전충남녹색연합



친환경 농업, 인간을 지키는 생명산업이라는 캐치프레이즈를 내걸고 7월22일부터 8월15일까지 25일간 경상북도 울진군 근남면 수선리 왕피천 일대, 20만, 6000여 평에서 친환경 농업을 소재로 2005 울진친환경농업엑스포가 열렸다. 이번 2005 울진세계친환경엑스포는

독일, 미국, 일본에 이어 세계 네 번째로 열리는 행사로 비교적 오지에 있는 울진군이 의욕을 가지고 유치하였다. 충청남도에서 울진군까지는 크게 3코스로 갈 수 있다. 첫 번째는 영동고속도로를 통해 삼척을 거쳐 7번 국도를 통해 가는 것이다. 두 번째는 포항을 거쳐 7번 국도

를 타고 가는 것이다. 세 번째는 중앙고속도로 영주를 거쳐 36번 국도를 타고 봉화를 거쳐 불영사 계곡을 지나 울진으로 들어가는 것이다. 대략 대전에서 출발하면 왕복 12시간 정도 소요된다. 울진은 동으로는 동해바다가 있고 서쪽으로는 태백산맥으로 가로막혀 있어 비교적 외지인의 접근을 막아 왔었다. 또한 울진군은 태풍 루사, 태풍 매미를 연이어 수해를 당하여 수려했던 계곡들을 망가트리고 많은 절망과 실의

관, 한국관, 세계관, 농업기계 전시관, 해양생명관, 각종체험관, 세계품물관, 주공연장, 야생화 관찰원, 친환경농업 관찰원으로 크게 구성되어 있다.

친환경 농업관 영상과 판넬로 친환경 농업의 필요성과 유기농업을 살펴볼 수 있게 하였다. 다만 친환경 농업관의 내용을 보고 스치는 것으로 되어 있기 때문에 전문적인 지식을 파악하는 데는 한계가 많았다. 좀더 심화된 내용을



## 2005 울진 세계친환경농업엑스포

Eco-Agriculture/  
Organic Food Expo, Korea

를 주었다. 하지만 2005 울진세계친환경농업엑스포를 맞아 어느 정도 복구가 완료되었으며, 울진이 국내외에 친환경 농업의 메카로 자리 잡는데 금번엑스포가 공헌 할 것이다. 울진은 또한 원자력 발전소가 많아 부정적인 이미지를 심어 주었는데 이를 극복하고 인간과 자연이 조화롭게 살아가는 친환경 농업으로 이미지를 심어 주는데 힘을 기울이고 있다.

2005 울진세계친환경농업엑스포 행사장은 친환경농업관, 친환경 농업문화관, 친환경도시

책자로 만들어 배포해 주는 것이 아쉬운 대목이다. 이번 엑스포의 방문자 대부분은 각 지역에서 농업에 관련한 사람들이 거의 대부분이었다. 그렇다면 우리의 농민들에게 도움이 될 새로운 지식과 경향, 국내의 흐름을 알기 쉽게 핸드북을 만들어 유료 또는 무료로 만들어 주어야 했다. 물론 뒤에 한국관에서 대학, 기업 등에서 자기와 관련된 리플렛 배포나 책자를 유료로 파는 경우는 있었으나, 이번 엑스포에서 종합적으로 소개하는 것은 한 장의 리플렛 뿐

## 생태영농탐방

이었다. 많은 사람들이 관람을 하였고 때문에 차분이 살피 본다는 것은 처음부터 어려운 일이었다.

친환경 농업문화관은 우리 농업을 소개하는 곳으로서 영상, 특히 조선시대 농업 관련시설 및 서적, 누에코치 성장 과정 그리고 누에서 실을 추출하는 과정, 우리의 정원, 버섯의 성장 및 종류, 물레방아 등을 전시 하였다.

농업도시관은 도시의 아파트에서 기를 수 있는 채소와 정원조성 방법등을 소개 하였다.

한국관에서는 농업에 관련되는 대학과 연구소, 기업, 산림청 등 우리나라 농업의 기술과 상품 그리고 각 자치단체의 특산물 및 관광홍보를 하고 있었다. 여기서는 특히 각 지자체의



홍보물에 대한 비교와 특징을 파악할 수 있었다. 또한 농업에 대한 관심도도 알아볼 수 있었다.

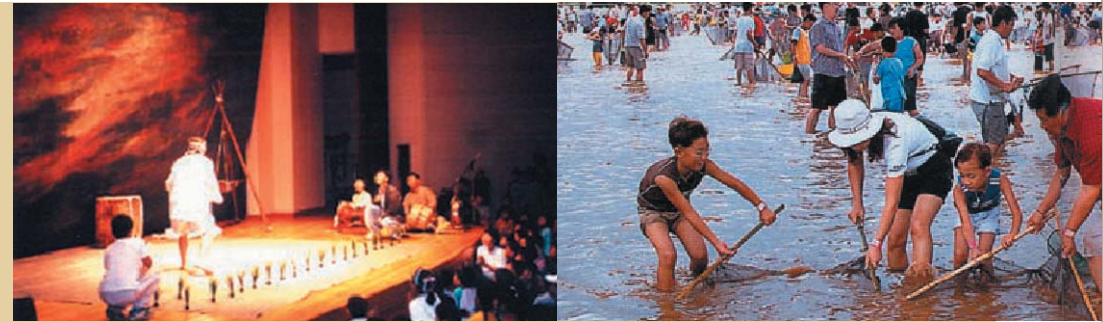
세계관에서는 각국의 농산물에 대한 홍보와 농산물 판매가 있었으나, 규모는 크지 않아 세계엑스포라는 대회 규모와는 맞지 않았다.

해양생명관에는 토종물고기와 다른 나라 물고기를 비교 전시하였으며, 해양연구원의 심층수 개발 등을 전시하였다.

각종 체험관에는 물고기(은어) 잡기 체험행사, 종이공예, 목걸이 공예, 목판화, 염색, 흙, 농산물 수확체험 등이 있었다. 이곳에서도 다양한 체험장 및 전시품의 부족을 느낄 수 있었다. 보다 많은 사람들이 무료로 많은 체험과 볼거리를 제공해 주는 것이 엑스포의 한 기능이라고 생각되는데 특히 볼거리의 빈약성은 지적되어야 마땅하다.

세계 동물관은 비교적 질서 있게 정돈되어 보기에 편하였다. 다만 이미 많은 외국인이 철수하여 국내 자원봉사자가 대치되어 세계엑스포라는 이미지와는 다소 부합되지 못했다. 하지만 외국관에 많은 외국인이 들어와 단순히 상품을 팔고 가는 그런 일이라면 없는 것도 그렇게 기분 나쁘지 않고 오히려 차분하게 보는 즐거움이 있다.

주공연장은 매일 경북의 기초자치 단체에서 기초자치단체의 날을 정하여 농특산물도 소개하고 문화공연을 진행 하였다. 우리의 전통문화를 전해주는 행사가 대부분이라 현대적인 이



△ 주공연장

△ 민물고기 체험장

미지의 부족도 느낄 수 있다. 전통과 현대를 같이 하는 행사가 되어야 많은 이들로부터 공감을 얻을 것이다. 특히 자가지역 연예인들이 나와 홍보대사의 역할을 하였으면 더 많은 사람들이 환호했을 것이다.

야생화관은 다양한 꽃들이 전시되어 야외에서 보는 느낌이 아름답고 좋았다. 특히 군데군데 설치된 조롱박 터널은 한여름의 더위를 식혀 주는 데는 안성맞춤이었다.

친환경농업 관찰원은 유기농 경작지와 같이 친환경 농업을 보여주는 것으로 오리농법, 우렁농법 등으로 벼를 재배하고 있었다. 전체적으로 우리가 비교적 잘 알고 있는 내용으로 유기농법을 보여주기 때문에 새로운 것은 없었다.

결론적으로 2005 울진세계친환경엑스포는 후반기에 접어들수록 우리의 기대와 달리 세계엑스포라기 보다는 국내 농업엑스포로 규모가 축소되었으며, 새로운 것을 제시하기에는 처음

부터 한계가 있었다. 다만 울진이라는 지리적 특성에서 세계엑스포를 개최하였으며, 전국의 농민들에게 환경농업을 알려 주었다는 의미를 부여할 수 있을 것이다. 물론 이번 엑스포를 끝내고, 이곳이 우리 농민들을 위한 전향적인 시설로 재활용되기를 기대하며, 이번 엑스포에서 유기농업에 대한 자료는 [www.2005ofex.org](http://www.2005ofex.org)에서 정보마당, 친환경 자료실에서 참조할 수 있다.

끝으로 이번 엑스포에 참가하지 못한 분은 내년 충청남도에서 "한국농업! 새로운 도전과 희망"이라는 주제를 가지고 2006벤처농업박람회가 2006.4.28-5.7(10일간) 충청남도 예산군 신암면 종경리 21만평에서 충청남도가 주최하고 충청남도농업기술원이 주관하여 개최되는 2006 벤처농업박람회([www.avex2006.com](http://www.avex2006.com))를 기대해 본다.



# 미국과 캐나다의 국방도시

최병학 | 자치정책연구부장

지난 2003년 9월 13일 「전원·문화·국방의 모범도시」를 표방하면서 우리 지역의 숙원인 계룡시 승격이 이루어진 이후, 본원에서는 「계룡시정 발전방향 및 비전수립 연구프로젝트」 수행과 관련하여 북미지역(미국·캐나다)의 명성 높은 국방도시에 대한 벤치마킹을 추진하였다. 여기서는 계룡시 발전전략에 적용 가능한 특징적 모습들을 일부 소개하고자 한다.

- 편집자 주 -

펜타곤



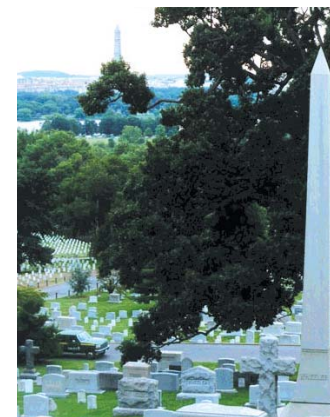
## 펜타곤

펜타곤(Pentagon, 정오각형)은 워싱턴 근교에 위치한 명실상부한 국방도시로서, 군인·민간인 약 23,000여명이 근무하는 미 국방부가 있는 상징적인 도시이다. 총 8,770대가 주차할 수 있는 약 25만 평 규모의 주차장이 마련되어 있으며, 4,200개 시계, 691개 수도, 284명이 동시에 이용가능한 화장실, 230명이 근무하는 레스토랑, 2개의 카페테리아, 6개의 스낵바가 있다.

10만 마일의 전화선을 통해 매일 20만 회선 이상의 통화가 이루어지고 있고, 구내 우체국에서는 120만 여건의 우편물을 취급하고, 도서관에는 30만권의 장서를 보유하고 있으며, 다양한 언어의 1,700종의 정기간행물을 소장하여 일반인의 이용도 가능하다. 특히 28km에 달하는 복도를 빌딩내 어느 지점에서든 7분내 도보가 가능하도록 설계되었다.

유명한 펜타곤 관광프로그램은 1976년 3월부터 시작되었으며, 매주 목요일과 금요일에 도보관광과 무료단체관광이 가능하다. 도보관광은 매시간 실시하는데 오전 9시부터 오후 3시 30분까지이며, 약 1마일정도 걸으면 약 90분 정도가 소요된다.

펜타곤 개요	
공사기간	1941. 8 ~ 1943.1
총면적	583 에이커(정부:296, 민간:287)
건물면적	중앙정원: 5에이커(6,121평) / 건물: 29에이커(35,496평)
주차장면적	200에이커(약 25만평: 8,770대 주차)
건축공사비	약 5,000만 달러
총공사비	약 8,300만 달러



알링턴 국립묘지

## 알링턴 국립묘지

포토맥강에 걸려있는 알링턴 기념다리를 건너면 버지니아쪽으로 펼쳐진 알링턴 국립묘지(Arlington National Cemetery)는 6·25 참전에 전사한 무명군인들이 잠들어 있는 곳이다. 특히 헬멧과 판초우의를 입고 전진하는 모습을 한 한국 참전용사들이 눈에 띈다.

미국 남북전쟁 때부터 걸프전까지 참전한 용사들 20만명이 넘는 전사자가 잠들고 있으며, 세계 각국에서 조문을 위해 이곳에 다녀가는 방문객이 연중 그치지 않는 명소로 알려져 있다.



## 해외보고서

### 웨스트포인트

웨스트 포인트(West Point, 西點)는 미국 뉴욕주의 남동쪽에 있는 조그만 도시의 명칭이나, 이곳에 미국의 육군사관학교가 소재하고 있는 데에서 미육사 명칭으로 동일시되고 있다.

웨스트 포인트는 허드슨 강변의 뉴욕시로부터 약 80km 정도 떨어져 있는데, 전체 캠퍼스 면적은 16,000에이커이고 약 4,000명 생도들이 생활하고 있으며 교수당 생도수는 1:8 정도이다. 1802년 설립 이후 약 50,000명의 장교를 배출했으며 졸업생 가운데에는 아이젠하워나 맥아더와 같은 저명한 정치가나 고위장성이 많다.



미육사 박물관 전경

민군협력을 중시하는 웨스트 포인트에서는 입구에 방문자안내센터(USMA Visitors Center)를 마련하여 이곳에 오는 모든 방문객들을 위한 출발점으로 역사관·정보영상관·홍보관을 비롯하여 휴게실, 기프트숍(기념품 선물가게), 자체 숙박시설, 영화관과 버스관광 가이드 등을 연중 제공하고 있다. 이곳은 1989년에 개소하여 졸업생, 친구, 생도들의 가족, 학생 단체, 시민단체, 관광객 등 연간 3백만명이 방문하는 뉴욕의 3대 관광지 중 하나로 잘 알려져 있다.

특히, 미육사 박물관(West Point Museum)은 생도들의 학문, 군사적·문화적 교육을 지원하는 곳으로 군사역사와 미육군사관학교의 역사, 미국의 군사학교, 전쟁의 평가, 미국군대의 발전 등 거의 모든 분야에 대한 자료를 전시하여 관광객들에게 군에 대한 이해를 충실히 돕고 있다.

### 아나폴리스

메릴랜드주의 주도인 아나폴리스(Annapolis)는 워싱턴에서 동쪽으로 65km에 있는 아담한 항구도시로서, 도로를 따라 서 있는 우아한 주택들과 미해군사관학교의 캠퍼스와 함께 아름다운 주 의사당이 있는 인상적인 국방도시이다

원래 미해사는 1845년에 설립되었다. 그 이후 아나폴리스는 바로 미해사와 동일시될 정도로 유명한 명소가 되었으며, 해변도시로서 고풍스런 건물들이 많다. 또한 데미무어가 출연한 G. I. 제인 영화의 촬영지이기도 하다.



바다에 닿아 있는 넓은 캠퍼스에는 미해군의 역사자료를 한데 모아 놓은 해군박물관과 메모리얼 채플이 있으며, 특히 Amel-Leftwich 방문객센터는 다채로운 역사관·전시관을 비롯하여 기프트숍, 편리한 스낵바 등이 있으며, 이를 통해 방문객들은 미해사의 역사와 전통을 배울 수 있는 기회를 제공한다.

아나폴리스 채플 안에 있는 John Paul Jones의 전함은 유명한 관광거리이며, 아나폴리스가 역사적인 도시라는 것을 보여주는 파커하우스가 있어 미국의 독립이 어떻게 이루어 졌는지를 잘 알 수 있는 장소이기도 하다. 또한 환경보호를 일깨워주는 교육적인 명소도 있다.

### 콜로라도 스프링스

콜로라도(Colorado) 주도(州都)인 덴버市 다음으로 큰 스프링스시는 인구 50여만명, 해발 1만 4,110피트(약 4,300미터)의 파익스픽 준령을 병풍 삼아 로키 산자락에 아늑하게 자리잡은 첨단 국방도시이다.



북서쪽에 자리잡고 있는 미공군사관학교는 사관생도를 양성하는 군사학교로서 뿐만 아니라 콜로라도 스프링스 최대의 관광명소가 되고 있어 콜로라도 스프링스는 바로 미공사를 지칭한다.

콜로라도 스프링스가 국방도시로서 명성을 자랑하는 데는 북쪽으로 자동차로 한시간 거리에 있는 덴버시의 첨단 방위산업체도 큰 몫을 하고 있는데, 특히 미국 최대규모를 자랑하는 록히드 마틴사는 우주항공분야에서 각종 전투기는 물론 로켓, 우주셔틀, 위성운반체를 생산하는 등 최첨단 무기의 궤를 역할을 담당하고 있다. 따라서 국방부문의 지역경제적 파급효과도 엄청나다.

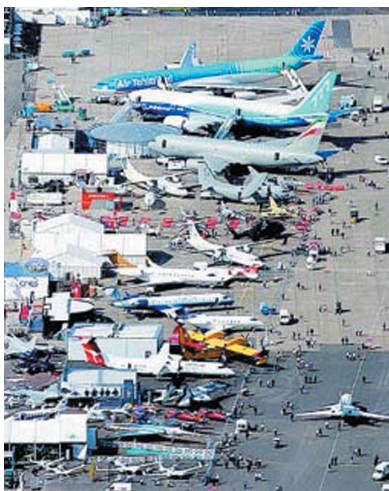
## 해외보고서



시청 통계에 따르면 4만 5,000명 이상이 국방산업에서 연 20억 달러 이상의 소득을 올리고 있고, 군사훈련·건설에 따른 연간 지출액도 5억 달러를 넘어 콜로라도 스프링스 전체 가구의 3분의 1이 이 분야에 종사하거나 이곳에서 근무한 퇴직자들로 구성되어 있어 명실상부한 국방도시가 되고 있다.

웨스트포인트 미육사, 아나폴리

스 미해사와 함께 미국 3대 사관학교 중 하나인 콜로라도 스프링스 미공사에는 방문객들이 맨 먼저 비저터센터를 찾으면 창설 당시부터의 역사를 한눈에 볼 수 있도록 전시되어 있고 생도들의 각종 제복, 기숙사 등의 시설모형, 공사 전경의 조감모형 등의 전시품을 볼 수 있다. 매 30분마다 상영되는 약 15분간의 공군사관학교에 대한 무료영화도 관람할 수 있고 각종 기념품을 구입할 수도 있다. 방문객 센터의 오른쪽 산책도로를 따라 내려가면 공사의 상징물이며 세계적 건축물로 꼽히는 공사 교회당의 하늘을 찌를 듯 솟아있는 뾰족한 첨탑지붕이 보인다. 이 교회당은 공사 방문 시 빼어 놓을 수 없는 곳이며 연중 약 2백만의 관광객이 다녀간다고 한다.



동쪽으로는 끝없는 대평원으로 이어져있는 연간 3백만명 이상의 관광객을 유치하는 관광도시이기도 한 동시에 천혜의 요새로 미국의 가장 중요한 국방요충지이기도 하다. 미공사는 물론 미군 전술전략의 두뇌부분이라고 할 수 있는 북미우주방공사령부, 피터슨 공군기지등이 위치해 있다.

주위의 아름다운 자연경관, 연중 3백일 이상의 쾌청일을 자랑하는 최적의 기후, 낮은 범죄율 등 여러 매력적인 조건들과 함께 미국내에서도 가장 살기 좋은 도시의 하나로 꼽히고 있다. 특히 서쪽에 유명한 '신의 정원(Garden of the Gods)'이 있는데, 옛날 이 지역에 제단을 만들어 신성시하던 유티(Ute) 인디언들에 의해 붙여진 이름으로 과연 보는

이로 하여금 이 이름을 인정케 하는 아름답고 기묘한 풍경을 갖고있다.

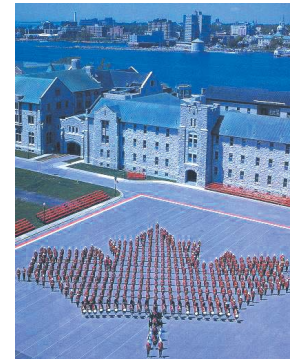
## 킹스턴

킹스턴은 1812년 미국과의 전쟁에서 중요한 요지로서의 역할을 수행했던 국방도시이며, 원래 이곳은 왕립 해군조선소 자리였는데 킹스턴 동쪽으로 왕립군사대학(Royal Military College Canada)이 위치하고 있다. 이 대학은 1812년 전쟁 이후 처음 요새를 쌓기 시작하여 1848년에 완성되었다.

그러나 캐나다 왕립군사대학으로 일반인에게 공개되는 곳은 마텔로 타워 안에 자리하고 있는 박물관뿐이다. 안에는 학교와 해군조선소의 역사와 함께 무기과 병기들이 전시된 왕립군사박물관이 관람객들에게 개방되어 있다.

킹스턴 다운타운에서 동쪽으로 위치한 라 살르(La Salle)다리를 건너 오른쪽으로 캠퍼스가 펼쳐진다.

캐나다 왕립군사대학은 요새로서, 이는 만들어진 이후 한 번의 공격도 받지 않은 곳으로 잘 알려져 있으며, 관광철인 여름에는 당시의 군사복장을 한 병사들이 매주 수요일 및 토요일 7km에 선셋 세레모니를 펼쳐는데, 온타리오 호수와 포트 헨리가 어우러진 석양은 빠뜨리기 아까운 장면으로 유명하다.



## 미·캐 국방도시 벤치마킹을 통한 계룡시 발전방향 및 장기비전 수립의 시사점

미국과 캐나다의 국방도시 벤치마킹을 통해 장차 계룡시가 「국방모범도시」를 지향하기 위한 몇 가지 시사점을 간추려보면 다음과 같다.

즉, 「독창적인 민군화합형 최첨단 국방모범도시 육성」을 위한 기본목표는 민·군 연계 거버넌스 네트워크 구축을 통한 지역발전의 새로운 원동력의 창출 및 독특한 지역문화 창달, 행정중심복합도시 건설 관련 국방관련 공공기관 유치 및 군수 관련산업 유치전략 추진, 민군화합을 위한 계룡 軍문화 축제의 활성화 추진, 제대군인촌 및 국방연구센터 건립 등에 역점을 두어야 한다.

또한 추진중점은 고급 군사(과학)문화를 꽃피울 수 있는 민군화합 구축 및 현역·군가족·제대군인 간의 선린우호를 다질 수 있는 향군(鄕軍)문화 발현, 효율적인 민·관·군 정책협의체 운영 및 민·관·군이 지역공동체 형성의 주체적 역할·기능을 담당하기 위한 대책 마련, 국방모범도시로서 지역발전 여건을 획기적으로 개선할 수 있는 "국방특구" 설치 기반조성 등이다.



## 호남고속철도 분기역 무엇이 문제인가

김용웅 | 충남발전연구원장 · 도시계획학 박사

호남고속철도 분기역 선정을 위한 민간전문가 집단의 평가결과가 발표되면서 호남과 대전 · 충남지역의 주민 및 시민단체는 물론 일부 철도전문가들조차 평가결과에 대한 불신과 불만을 표출하고 있다.

지난 15년 동안 수차례에 걸친 분기역 선정 결과가 공식으로 확정되지 못한 것은 선정결과에 대한 지역간 갈등과 이해대립 때문이었다. 지역간 갈등을 사전에 방지하기 위해서는 이해당사자가 합의하는 절차와 과정을 지키는 것이 가장 중요하다. 그래서 이번 분기역 평가연구에서는 평가과정의 공정성과 객관성을 확보하는 데 치중해 왔다. 그러나 실제 추진과정에서는 이같은 기본정신이 지켜지지 못하여 평가결과에 불복과 이로 인한 지역갈등이 오히려 증폭되고 있다.

첫째, 이번 호남고속철도 분기역 평가는 최소한의 평가절차상 공정성마저 확보하지 못했다. 이번 평가과정에서는 전국 15개 시도를 대표하는 민간전문가가 모두 참여하여 불공정성의 시비를 배제하기로 합의했다. 그러나 실제 평가과정에서는 광주, 전북, 전남 및 충남의 민간전문가가 참여하지 않은 상태에서 평가가 이루어졌다. 일부에서는 호남권과 충남의 전문가들이 일방적으로 평가참여를 포기했기 때문에 절차적 정당성이 있다고 주장하나 형식적 논리만으로 지역간 이해조정과 갈등이 해소될 수 없음을 간과해서는 안 된다.

둘째, 호남고속철도 분기역 평가는 편향된 정보를 바탕으로 이루어졌다. 공정한 평가가 이루어지기 위해서는 중립적이고 객관적인 정보의 제공이 필수적이다. 그러나 금번 평가과정에서는 호남고속철도의 전체 노선의 경제성과 사업성 분석 결과가 아닌 부분적인 대안노선에 대한 분석결과만을 제시했다. 이렇게 되는 경우 전체 노선 차원에서는 교통 효율성과 경제성이 떨어지는 노선대안의 선정이 가능하게 된다. 편향된 자료만을 근거로 추진된 평가 결과는 처음부터 특정지역을 배려한 불공정한 평가라는 비난을 면키 어렵다.

셋째, 분기역 대안 평가의 기초가 되는 호남고속철도 수요예측이 잘못됐다. 이번 호남고속철도 수요추정은 기존의 경부고속철도의 이용률을 기초로 하고 있다는 점이다. 행정중심도시, 기업도시 공공기관 이전을 통한 혁신도시 건설 그리고 지역균형발전에 따른 교통수요가 제대로 반영되지 않아 2047년경에 수요가 충족되는 것으로 과소 추정됐다. 철도전문가들의 주장에 따르면 오송 분기역 노선은 2017-2020년이면 포화 상태가 되어 호남고속철도가 완공된 후 곧 바로 추가 노선의 신설이 불가피하다는 것이다. 이렇게 될 경우 추가 노선건설에 막대한 비용이 추가로 소요되고 경부고속철도의 효율적 활용을 불가능하게 하여 장기적으로 국민적 부담을 가중시키고, 물류비용을 증대시키는 결과를 초래하게 된다.

이밖에도 이번 평가결과는 그동안 15년 동안 수 십 억원의 예산을 들여 정부주도로 이루어진 전문연구기관의 연구결과를 전면 부정하고 있다는 점이다. 그 동안의 연구는 무엇이 잘못되어 전면 부정이 되었는지에 대한 납득할 만한 설명조차 없어 국민적 의구심만을 키우고 있다. 분기역 평가결과 발표이후 대전 · 충청권 시민단체 등은 평가의 구체적 내용과 평가 자료의 공개를 요구하고 있으나 책임있는 조치가 이루어지지 않고 있다. 대화와 설득이 없는 정책결정이 국민적 합의를 얻기는 불가능하다. 정책결정을 일방적으로 밀어붙일 수는 있으나 정책실현에 10년 이상의 장기간이 요구되는 대형 국책사업의 경우 효율적인 추진까지 보장되지 않는다.

그동안 수많은 국책사업의 파행적 추진으로 국력을 낭비해온 잘못을 되풀이해서는 안된다. 수많은 의혹과 비판에 대한 납득할 만한 해명없이 분기역 선정을 일방적으로 결정하려는 안이한 행정편의주의적 발상은 버려야 한다. 그같은 정책 결정이 국가백년대계 차원에서 국론분열을 초래하고 국가이익을 저해한다는 사실을 명심했으면 한다.

## 도시와 농촌의 균형발전

성무용 | 천안시장

우리나라는 지난 30여년간 산업화와 압축성장 과정에서 다양한 농업정책과 농촌살리기 운동에 수십조원을 투자하여 도시와 농촌이 상생하며 살기좋은 농촌이 될 것으로 기대했지만 농촌몰락과 농업붕괴는 점점 더 악화되고 있어 매우 안타까운 심정이다.

물질적으로 살기 좋아지고 소득이 높아진 것은 틀림없지만 과거와 비교해 현재의 농촌이 더 살기 좋고 풍요롭다고 평가하기에는 아직 이르다.

한국농촌경제연구원의 농업전망 2005 보고서에 따르면 도시가구 소득대비 농촌가구 소득비율은 1994년 99.5%로 대등한 수준이었으나 2000년 80.6%, 2003년 72.6%로 해마다 격차가 벌어지고 있다.

농촌 내부에서도 부농과 영세농간의 양극화가 심화되고 있는 실정으로 상위 20%의 농가소득을 하위 20%의 농가소득으로 나눈 소득5분위 비율은 1998년 7.2배에서 2003년 12.0배로 확대되어 농촌내 소득불균형 심화현상은 갈수록 커져 심각한 수준이며 소득하위 계층의 탈농현상이 매우 급속하게 진행되고 있음을 지표들 통해서 알수 있다.

참여정부는 2004년에 향후 10년 동안 119조원을 투입하는 농업농촌종합대책을 발표하였고 "농림어업인 삶의 질 특별법"을 제정하였지만 만성적이고 구조적인 농업-농촌-농민의 복잡한 문제를 속 시원하게 해결해 줄 솔로몬의 해법이 될지는 좀더 지켜보아야 할 것이다.

통계청은 지난 10년 동안 한국의 농촌은 65세 이상 노인인구비율이 두배로 늘어 전체 농촌인구의 29.4%로 초고령화사회로 진입하였다고 발표하였다. 이는 농촌지역에서 젊은층의 지속적인 도시이동, 평균수명 연장, 영농후계인력 감소, 출산율 저하 등이 직접적인 원인이라고 생각된다.

노벨 경제학상을 수상한 쿠즈네츠는 "후진국이 공업화를 통해 중진국으로 도약할 수는 있으나 농업과 농촌이 발전하지 않는다면 선진국으로 진입할 수 없다" 라고 농업과 농촌의 중요성을 역설한바 있다.

도시에서는 사오정, 오륙도 등 조기퇴직이 문제지만 농촌에서는 아직도 70세 이상의 농가 경영주가 40%를 차지하고 있으며 최저생계비 이하로 사는 노인이 절반이나 되는 저소득과 열악한 복지 의 굴레 속에서 허덕이고 있으므로 도시와 농촌의 균형발전 전략을 지금까지 시설이나 자금지원 위주의 농업정책에서 사람과 지역발전을 위해 다양한 소프트웨어 프로그램을 제공하여 도시와 농촌이 더불어 잘사는 농업정책으로 바뀌어야 한다.

농정의 획기적인 방향전환 없이는 농촌의 위기를 타파하지 못하며 농업은 상업농과 규모농을 지향하고 구조조정해 나가되 농정을 농업 그 자체보다는 농촌과 농민을 중요시하는 지역개발적이고 인본주의적인 농업정책으로 정책방향의 대전환이 요구되기 때문이다.

도시와 농촌의 균형있는 발전을 위해서는 먼저 세계화·개방화에 대비하여 국가정책을 도시중심 국가정책에서 농촌중심 국가정책으로 정책의 패러다임을 바꾸고 일관성 있고 지속적으로 추진해야 한다.

다음은 농촌경제의 수준을 대폭 향상시켜야 한다. 거시적으로는 국가차원에서 선진국과 후진국을 불문하고 수입개방 압력에 적극 대처해야 하며 미시적으로는 농민들의 아픈 마음을 생각하고 농촌을 보호하는 정책을 추진하여 살기좋은 농촌, 사람이 다시 돌아오는 농촌으로 만들어야 한다.

도시와 농촌의 불균형 문제는 지방화 시대를 살아가는 우리가 해결해야 할 핵심과제로서 국가차원의 다양한 도농균형발전 정책을 지속적으로 추진하여 도시와 농촌이 상생하고 더불어 잘사는 농촌이 될 수 있기를 기원한다.

## 충남 · 경기 상생발전 국가 차원에서 추진돼야

김용웅 | 충남발전연구원장 · 도시계획학 박사

민선지방자치제의 확대 실시이후 지역간 경쟁과 갈등의 증대와 함께 지역간 협력과 공동발전을 위한 노력도 함께 확대되고 있다. 중부내륙광역권 개발을 위한 강원 · 충북 · 경북간의 협력, 동해안 권 개발을 위한 강원 · 경북 · 울산 간 협력과 남해안 권 개발을 위한 전남 · 경남 및 부산간 협력이 대표적 사례이다.

최근 충남과 경기도가 상생발전을 위한 청사진을 제시하고 세부 시책방안을 마련하고 있어 많은 사회적 관심과 기대를 모으고 있다. 두 지역의 상생발전 노력이 사회적으로 특별한 관심의 대상이 된 것은 지역 리더십의 특별한 정치적 위상과 영향에도 원인이 있으나 보다 직접적인 원인은 두 지역 상생발전이 미치는 영향이 지역발전 차원을 넘어 21세기 우리나라 경제-사회발전 차원의 광범한 부문에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 지역이 국가발전의 원동력이 되는 세계화시대에 충남과 경기도의 상생발전은 향후 국가발전의 기폭제 역할을 할 수 있다. 두 지역이 지역발전을 넘어 국가발전의 새로운 "파워하우스"로서 제 기능을 발휘할 수 있는 새로운 지역발전전략이 마련돼야 한다.

첫째, 두 지역 상생발전은 지역문제의 해결 보다는 미래의 국가발전과 경쟁력 강화에 치중해야 한다. 충남-경기지역에는 첨단 지식기반 산업인 컴퓨터 산업의 76.8%, 반도체의 77.9%가 집중돼 있고, 수출 흑자의 대부분을 차지하는 등 국가 산업발전을 선도하는 역할을 하고 있다. 이 같은 여건 속에서 국내 산업의 비교우위성에 의존한 지역발전만을 촉진하는 것은 큰 의미가 없다. 따라서

두 지역의 상생발전은 동북아를 비롯한 국제적 차원에서 경쟁력을 지닌 산업 및 물류기반을 형성하여 국가발전을 한 단계 높이는 역할을 해야 한다.

둘째, 수도권과 지방간의 대립과 갈등구조를 타파하고 상호보완의 공동번영의 틀을 제시해야 한다. 그동안 수도권과 지방은 한정된 국가자원의 배분논리 속에서 비생산적인 경쟁과 갈등관계에 머물러 왔다. 수도권과 지방의 갈등과 대립구조는 수도권의 경쟁력을 강화하고 지방의 내부적 발전역량을 키우는 데 장애요인이 돼 왔다. 그동안 수도권은 국내의 상대적 입지 우위성에만 집착하여 무분별한 양적 팽창과 혼잡을 가져왔고, 지방은 자생력을 상실한 채 외부의존적인 침체된 경제체제에서 벗어나지 못했다. 두 지역의 상생발전이 수도권과 지방간의 비생산적인 갈등의 악순환 고리를 끊고 공동번영을 이루는 계기를 마련해야 한다.

셋째, 두 지역 상생발전이 분권시대 지역 주도로 추진하는 경제-사회발전의 성공모델이 되어야 한다. 그동안 많은 지역발전은 중앙정부의 주도에 의거 추진돼 왔다. 그러나 지역자율의 분권시대에는 더 이상 중앙정부의 의지와 지원 여부가 지역발전의 핵심동인이 되어서는 안 된다. 지역 고유의 잠재력과 창의력이 최대한 발휘될 수 있기 위해서는 지방정부와 지역사회가 지역발전 비전과 전략을 스스로 결정할 수 있는 권한과 필요한 자원을 동원하여 투입할 수 있는 권한을 확보해야 한다. 이를 위해서는 중앙정부의 분권과 권한이양이 선행되어야 하나 더 중요한 것은 지역 스스로의 자각과 선도적 노력이 병행돼야 한다. 충남과 경기도는 이미 지역발전을 위한 공동기금 조성, 공동의 해외투자유치와 마케팅 활동 등을 추진하고 있어 지역중심의 경제발전의 새로운 모델이 될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 지방분권시대에도 지방정부의 노력만으로는 지역발전을 보장하기 어렵다. 지방분권의 진전에 따라 중앙정부의 책임과 권한이 상당부분 지방으로 이양됨에도 불구하고 중앙정부는 계속해서 막대한 재정과 전략수립, 기술과 경영 등 경제-사회발전에 관한 노하우를 지닌 조직으로 남게 된다. 따라서 두 지역의 상생발전 노력에서는 지역의 선도와 자율 못지않게 중앙정부와 협력하려는 노력을 게을리해서는 안 된다. 분권시대의 지역과 국가발전의 성공적 추진을 위해서는 중앙과 지방정부가 그동안의 명령과 통제의 수직적이고 의존적인 관계에서 벗어나 보다 수평적이고 효율적인 파트너십 관계를 형성해나가는 노력이 필요하다. 이 같은 차원에서 두 지역의 상생발전은 지역차원에서 사회-경제적인 문제를 주도적으로 해결하고 국제적 경쟁력을 갖춘 경제기반을 형성해 나갈 수 있는 분권시대의 지역중심 국가발전 시스템을 만들어나가는 데도 선도적인 역할을 할 수 있기를 기대한다.



## 충청남도청 이전 추진위원 위촉식 및 현판식 가져



충청남도는 9월 20일 도청 대회의실에서 심대평 충남도지사, 박동운 도의회 의장, 16개 시·군 시장·군수 및 시·군의회 의장, 도청 이전추진위원회 위원들이 참석한 가운데 지난 17년간 200만 도민들의 열망속에 논의되었던 도청이전의 본격적인 추진을 담당할 도청이전추진위원회 위원 위촉식과 지역간 과열경쟁을 방지하기 위한 도와 시·군간 상호 협정식을 가졌다.



충남도는 지난 6월 27일 도의회 본회의시 심대평 도지사의 도청이전추진에 대한 확고한 의지 천명아래 “도청이전추진조례”를 지난 7월 20일 제정·공포하고, 8월 18일 도의회 도청이전추진위(위원장 오찬규 의원)를 통해 추진절차와 방법 등에 관한 논의를 거쳤다.

이를 통해 설정된 도청이전 추진의 기본 방향을 토대로 공정하고 객관적인 도청이전 추진절차를 담당할 “도청이전추진위원회” 위원에 대한 도의회 위촉동의를 8월 29일 실시한 바 있다.

이날 발족한 “도청이전추진위원회”는 위촉직(민간) 위원 10인과 당연직 위원 5인으로 구성되었으며, 위원장은 행정부지사와 민간 위원이 공동위원장이 되어 도청이전 후보지 결정 등 제반절차에 대해 중추적인 기능을 담당할 계획이다. 공정하고 엄정한 절차를 거쳐 인선되고 도의회 동의를 통해 김유혁 금강대 총장과, 김경숙(공주대 교수), 김용관(건양대 교수), 박찬규(충남대 교수), 온영태(경희대 교수), 이진우(호서대 교수), 김명수(한밭대 교수), 신항식(과학기술원 교수), 이길영(대전대 교수), 조연상(목원대 교수) 10명의 민간위원을 위촉했다.

또한 성공적인 도청이전을 위한 협정식을 통해 심대평 도지사를



비롯해 도의회 및 16개 시·군의 시장·군수 외 시·군의회 의장은 앞으로 지역간 과열 유치경쟁을 서로 자제하여 부동산 투기 발생을 사전에 방지하고 도민간 갈등을 최소화하여 200만 도민의 축복속에 도청이전사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 상호 신뢰를 바탕으로 협력한다는 기본정신을 천명했다.



협정서에는 도청예정지 결정은 지난 7월 20일 공포된 “도청이전을 위한조례”가 정한 절차와 방법을 따라 실시하고 “추진위원회”는 다양한 방법을 통해 도민여론을 수렴하고, 시·군 참여를 보장하며, 시·군 및 민간 등의 도청유치활동 또한 조례가 정한 제도적인 틀 속에서 추진하여 과열 유치경쟁을 방지하고, 이를 위반할 경우 “추진위원회”에서 합리적인 제제방안을 강구할 수 있음이 명시됐다.

심대평지사는 이제는 “도청이전이 될 것인가?”에 대한 논란보다는 “어떻게 부작용을 최소화할 것인가?”에 대한 도민의 의지와 지혜의 결집이 무엇보다 필요한 시점임을 강조했다.

또한 도청이전추진위원회는 제1차 회의를 통해 향후 추진위원회 운영계획과 자문위원회 구성, 후보지 평가절차 및 부동산투기방지대책 등에 대해 심의를 실시했다.

앞으로 추진위원회가 중심이 되어 자문위원회의 자문 등을 통해 공정하고 합리적인 후보지 평가기준과 절차를 마련될 예정이다. 이를 통해 실행성수도 예정지 선정방법과 같이 평가단을 구성하여 평가할 계획이며 평가결과는 도의회에 보고되고 최고 득점지가 도청이전지역으로 확정될 예정이다.

## 제5기 정책자문교수단 출범

- 10개분과위 60명, 도내 25개대학 학식과 경험이 풍부한 교수 위촉 -
- 도정 주요정책의 수립·집행·평가 및 장·단기 발전계획 자문 -



충청남도는 8월 14일 도청 대회의실에서 대전·충청권 25개 대학 60명으로 구성된 자문교수와 도 실국장 등 75명이 참석한 가운데 제5기 정책자문교수단 출범식을 갖고 단장, 분과위 위원장 선출 및 향후 운영방안 등을 토의했다.

제5기 정책자문교수단은 2년 임기로 기획분과위원회 등 총 10개 분과위 60명으로 구성되며, 여성자문위원이 36.7%, 신입위원 38.3%, 도내대학교수 71.6%로 제4기 교수단보다 여성과 도내교수의 비중을 높인 것이 특징이며 ▲도정 주요정책의 수립·집행·평가 등에 관한 자문 ▲도정의 장·단기 발전계획에 관한 자문 ▲새로운 정책구상 건의 및 행정개선에 관한 자문 ▲그 밖에 도지사가 부의하는 사항에 대한 자문 등을 실시한다.

이날 심대평 도지사는 인사말을 통해 “지방분권과 국가균형발전정책이 본격 추진됨에 따라 지방도 자치역량을 강화하여 지역발전과 번영을 이룩할 과제를 안고 있다”고 전제하면서, “특히, 행정중심복합도시 건설과 함께 새로운 도약의 계기를 맞은 충남도의 발전을 위하여 새롭게 출범하는 제5기 정책자문교수단이 도정의 싱크탱크로서 지역발전과 주민복지를 위한 정책개발의 산실이 될 수 있도록 노력”해 달라고 당부했다.



정책자문교수단은 지난 1996년 11월에 제1기 출범을 시작으로 전체회의 및 분과별회의 등을 통하여 소관 전문분야별로 활동하였으며, 도정의 주요정책을 수립, 평가 등 정책의 형성과 환류과정 등에 참여하는 등 지방화시대 정책역량을 한 차원 높이는 데 기여해 오고 있다.

**열린충남** 은  
항상 열려 있습니다.

**열린충남** 은  
충남 발전에 관한 연구논문, 정책제언 등  
참신한 내용과 정보를  
언제든지 환영합니다.  
채택된 원고에 대해서는  
소정의 고료를 드립니다.

[www.cdi.re.kr](http://www.cdi.re.kr)

## 충남의 문화유산 ①



### 신원사 대웅전

신원사는 조선 태조 3년(1394) 무학대사가 중건한 후 다시 고종 13년(1876) 보연화상이 중수하였다는 사찰이다.

자연석 기단 위에 서향으로 세워진 대웅전은 정면 3칸, 측면 3칸의 다포식 건축으로, 정면 3칸은 동일한 간격으로 분할하여 중앙칸에 사분합 빗살문을, 좌우칸에는 사분합 띠살문을 달았는데 3칸 모두 상부에 '정(井)'자 살창의 교창(交窓)을 설치하고 있다.

건물의 측면과 후면은 판장벽으로 막았다. 건물 내부에는 우물마루를 깔고, 후면에는 불단을 조성하여 삼존불을 모셨으며, 상부에 닫집(唐家)을 꾸미고 있다.

공포는 다포식이지만 세부 구성에 있어서 간략화가 진행되고 있으며, 외부는 일출목에 불과하다. 첨차의 우설 위에 연꽃을 조각하여 장식하고 있다.

내부의 살미첨차는 모두 무의미한 장식판으로 변해져 있으며, 주간포는 전면에 2개씩, 측면에는 1개씩을 배치하고 있다. 불단 좌우에 세운 옥내주와 앞 뒤 평주로 대들보를 받쳤으며 충량(衝梁)이 배치되었다. 종량(宗梁)에 의지하여 우물천장을, 주위 4면에 빗천장을 가설하였다.



## 충남의 밝은 미래 충남발전연구원이 열어 갑니다.

맑고 깨끗한 자연환경에서 역사와 전통을 소중하게 간직하며, 앞선 지식과 정보를 공유하며, 풍요롭고 건강한 정신으로 활기찬 삶을 살아가는 모습이 바로 충남도민의 모습입니다.

희망찬 충남의 미래를 충남발전연구원이 함께 열어하겠습니다.