



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 열어가겠습니다.

충남발전연구원

통권 3호 2006. 7

충남발전연구원

ISSN 1226-637X

열린충남



통권 3호 2006

THE CHUNGNAM
REVIEW

민선4기 충남도정의 과제

지치행정분야 / 산업경제분야 / 농업·농촌분야 /
도시·지역개발분야 / 사회복지분야 / 환경생태분야 / 관광개발분야

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

7

열린충남

www.cdi.re.kr 통권 35호 2006. 7

2006년 7월 1일 발행 | 발행인 김용웅 | 편집위원장 김정연 | 편집위원 성태규, 송두범, 이상진, 이인배, 이충훈, 최병학 |
편집 간사 김성운 | 발행처 충남발전연구원 대전광역시 유성구 상대동 138-42 | 전화 042-820-1121 |
FAX 042-820-1129 | 디자인·인쇄 이룸다운디자인 대전광역시 동구 삼성동 283-51(042-672-2161)



2 권두언 민선 4기에 바란다 / 박수영

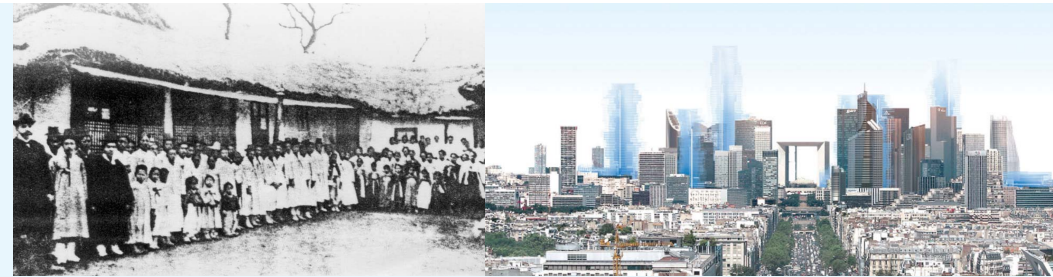
4 제35대 충청남도지사 취임사
도전과 성취의 강한 충남을 위하여 / 이완구

특집 민선4기 충남도정의 과제

- 8 자치행정분야 / 육동일
- 19 산업경제분야 / 성을현
- 28 농업·농촌분야 / 박 경
- 40 도시·지역개발분야 / 정순오
- 52 사회복지분야 / 고수현
- 72 환경생태분야 / 신형식
- 84 관광개발분야 / 윤양수

충남논단

- 96 충청남도 재해·재난 관리의 현황 및 개선방안 / 최충익
- 109 충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안 / 이인배
- 130 농공단지 오·폐수 관리 현황 및 과제 / 이상진·송영호
- 150 지역경쟁력 강화를 위한 지역정책 방향 / 오용준



지상포럼 충남·전북지역 해외이주 결혼가정 지원 심포지엄

- 164 다문화가정 자녀 교육지원 대책 / 송용배
- 168 여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책 / 이성미
- 172 충남 해외이주 결혼가정 정책사례 / 윤애란

충남의 도시

- 174 강 경 / 한상욱

생태영농 탐방

- 182 소박한 꿈이 희망으로 영그는 태안 뱃가리마을 / 유병연

해외보고서

- 188 테마가 있는 신도시, 라데팡스(La Defense) / 윤갑식·조봉운

오피니언

- 194 대수도론을 경계한다 / 김용웅
- 196 행정도시 건설, 주변 중소도시 정비와 연계 추진해야 / 김용웅

충남소식

- 198 도정 소식
- 202 연구원 소식
- 205 RIS 소식
- 206 RHRD 소식

the Chungnam Review



C o n t e n t s

2006 Summer

권두언

민선 4기에 바란다

박수영 |
선문대학교 행정학과 교수



5월의 치열했던 지방선거가 끝나고 민선 4기 지방자치 시대가 열렸다. 의욕에 찬 지방수장과 의회가 저마다 지역발전의 새 가치를 달고 출범하는 소리가 요란하다. 지방자치는 민주주의의 마지막 조건이라 한다. 이제 네 번째 민선 지방정부의 출현으로 지방자치가 우리 일상 속에 어느 정도 익숙한 제도로 자리잡게 된 것 같다. 그러나 역사적 경험이 일천한 우리가 지방자치의 본질을 올바르게 살리려면 이제부터 풀어야 할 제도적, 실천적 과제가 한 둘이 아님은 누구나 다 알고 있다.

지방자치의 본연의 가치는 지방 자주성의 신장이다. 삶이 구체화되는 물리적 용기인 지방과 이 속의 사회, 경제, 문화적 활동의 내실을 다지는 일이다. 이렇게 볼 때 지방자치가 성숙하려면 지방에 대한 올바른 이해가 필수적이다. 지방은 우선 경제적 관점에서 보면 국제경쟁시대에 국가경제 성장을 돕는 최적의 경쟁단위이다. 정치적으로 보면 누대의 중앙집권이 낳은 거대한 관료조직과 획일주의를 줄일 수 있는 민주적 참여공간이다. 문화적으로 보면 삶의 질을 풍요롭게 만드는 다양한 향토문화의 산실이면서 정신의 구도이다. 사회적으로 보면 제도를 배우는 학습공간이고 삶의 의미를 찾는 생활공간이다. 통치영역으로 본다면 독제를 견제하고 공공경영의 효율과 민주적 참여를 높이는 통치 관리적 단위이다.

이렇게 지방은 여러 의미를 지닌다. 따라서 지방자치는 지방을 단순한 행정학적 관점에서 정부기관의 형태와 권한 분담이나 행·재정적 제도개선의 대상으로 보는 차원을 넘어 정치 민주화와 삶의 질을 향상하는 진정한 계기를 마련하고 자율적 지역사회가 뿌리를 내리게 하는 일상적인 주민의 공동체 활동이라는 점이 강조될 필요가 있다. 다원화된 현대생활 속에서 주민이 중앙의 통제로부터 벗어나고 탈 규제적 문화의 행태적 변화를 유도할 수 있는 최적의 통로가 지방자치라는 말이다. 이 통로를 통하여 문화 행태적 변화가 행정구조나 기능의 변화와 조화롭게 연계될 수 있고 이를 바탕으로 전반적 사회, 경제 여건의 변화가 유도될 수가 있다. 이렇게 지방과 지방자치는 우리 시대 사회변화의 중심 세력이고 도구로 끌어 쓸 수 있는 것이다.

1990년대 초 개정지방자치법이 발효될 때만 하여도 이 나라에서 지방자치가 올바르게 착근할 것인가에 대하여 회의적인 시각이 있었다. 능률지향적인 중앙집권체제에 대한 과신이 팽배했고 당시 국민의식 수준과 정치적 풍토의 미성숙성을 들어 지방자치의 전면적 시행을 시기상조라고 했다. 자칫 국가에너지 분산시키고 지역적 낭비를 초래시키거나 관념적 민주주의의 장식품이 될 수 있을런지는 몰라도 지방자치가 국가성장에는 득보다 실이 클 것이라고도 했다. 지금 이러한 주장을 펴는 사람은 없다. 혹시라도 있다면 그 사람은 시대착오자로 몰릴 것이다.

그 만큼 1990년대 이후 이 나라 지방자치는 짧은 기간이지만 제도적 진화와 주민학습의 진

전이 빨랐다. 그 동안 쌓은 경험은 선진국가가 이 분야에서 수대 혹은 수세기에 걸쳐 이룬 성과를 축약시켜 놓은 것에 필적할만하다. 이 경험은 세계화, 정보화, 지식중심의 사회변화와 맞물려 지방자치를 보는 시각을 상당히 바꾸어 놓았다. 지방자치를 단순히 행정적 제도나 정치 민주화의 연장선상을 넘어 사회발전을 주도하는 힘의 균형관계가 재설정되는 과정으로 보게끔 만들었다. 실제로 중앙과 지방정부간에 새로운 역학이 작동하고 양자간에 위상과 역할 조정이 진행되는 가운데 지방이 종래의 변경적 지위에서 국가경영의 중심으로 부상하는 중추가 있다. 지방이 사회발전의 주도적 힘으로 등장하는 전경이 보인다.

그러면서 또 한편에는 지방민주주의의 위기로 볼 수 있는 각종 파행과 병폐가 이런 희망적인 진전과 대조를 이루면서 우리를 우울하게 한다. 이 나라 지방자치의 건전한 발전을 저해하는 파행과 병폐 중에는 부패, 행정낭비와 비효율이 어디에나 있다. 정책미숙, 과잉의욕과 여기에서 파생되는 시행착오가 크다. 지방이기주의와 지역감정의 망국적 행태들이 난무하고 지방토호, 이권세력의 발호와 득세도 꿈틀거린다. 관민유착 뿐 아니라 정권투쟁의 일선이 된 지방 정치오염도 심각하다. 맞겨 준 권한을 바로 써야 할 단체장들과 의원과 지방공직자들이 앞다투어 저지르는 비리와 불법, 매관, 오직사건들은 지방자치에 전 우리들의 순수한 열망과 기대에 찬물을 끼얹고 있다.

민선 4기 지방자치가 진 우선적 책무는 지방자치의 시대적 역할을 거스르는 역기능을 극복하고 지방자치의 본연의 가치에 다가 가는 일이다. 여기서 중앙정부가 국가의 기본제도로써 지방자치를 지키고 지방분권을 앞당기는 행·재정적 지원과 관련 제도의 개선에 박차를 가해야 함은 말 할 필요가 없다. 그러나 무게의 추는 지방에 있다. 국가의 역할이 축소되고 기능적으로 분담되는 시대적 조류는 지방자치를 실질적으로 진전시키는 호기를 준다. 민선 4기는 이 여건을 최대로 활용해야 한다. 우선적으로 자주적 의사결정력과 지역개발을 지원할 독자적인 자원과 수단을 하루 빨리 갖추 것을 주문한다. 이어 민영화, 규제완화, 조직개편, 감량화의 틀 속에서 효율적인 정부를 구축하고 행정 혁신과 체제 변화를 유도하도록 노력해 줄 것을 바란다. 일상적으로는 급부와 봉사 작용이 요체인 지방행정의 특성을 살려 고객중심주의, 즉 행정서비스를 상품으로 생각하는 시장 중심적 사고를 신장시켜 줄 것도 기대한다.

지방은 이제 다양한 국가의 사회, 경제적 여건과 운용패턴이 일상생활 속에서 재생산되는 곳으로 자리 잡았다. 지방이 사회발전을 담아내는 공간적 범주로서 주어진 시대적 역할을 충실하게 소화해 내야 국가발전과 사회진보가 지속된다. 민선 4기는 지방이 이 같은 역할을 소화해 내고 삶의 질과 사회경영의 근본을 높이는 협동적 활동으로서 지방자치의 요체를 실증해 주기 바란다.

제35대 이완구 충청남도지사 취임사

도전과 성취의 강한 충남을 위하여

이완구 |
충청남도지사



존경하는 200만 도민 여러분! 자리를 함께 해주신 내외 귀빈 여러분!

오늘 저는 새로운 도약을 염원해 오신 도민 여러분의 위대한 선택으로 이 자리에 섰습니다. 우선 저에게 충청남도지사의 중책을 맡겨주신 도민 여러분께 뜨거운 감사사를 드리고, 온몸을 던져 도민 여러분의 기대에 부응해 나갈 것을 엄숙히 약속드립니다.

존경하는 도민 여러분!

우리 충청남도는 예로부터 찬란한 백제문화를 꽃피웠고, 나라가 어려움에 처했을 때는 분연히 일어나 대의를 지켰던 충절의 역사와 전통을 가지고 있습니다. 그러나 60년대 이후, 산업화 과정에서는 발전의 중심으로부터 밀려나 있었습니다. 본격적인 민선지방자치제가 실시된 지 10여년이 지났지만, 여전히 돈과 사람과 권한은 중앙정부에 있는 반면, 지역경제는 취약하고 지역간 발전격차는 점점 커지고 있습니다. 개방을 요구하는 세계적 흐름과 지식정보화 시대의 도래는 더 치열한 경쟁을 요구하고 있으며, 저출산·고령화 문제는 지방정부에도 큰 부담이 되고 있습니다.

그러나 우리는 이 모든 어려움을 반드시 극복해야만 합니다. 창의를 바탕으로 끊임없는 도전과 강한 실천력으로 이겨내야 합니다. ‘한국의 중심, 강한 충남’을 만들어 우리 후손들에게 자랑스런 충남을 물려주어야 합니다. 이것이 제가 수행해야 할 역사적 소명이라 다짐합니다.

존경하는 도민 여러분!

우리 충남은 행정도시 건설, 도청이전, 백제·내포문화권의 본격 개발 등 개도 110년 만에 대 변혁기를 맞고 있습니다. 이러한 역사적 시기에 저는 도민 여러분께 참여와 단결을 호소합니다. 도민 여러분의 적극적인 참여는 자치발전의 기본이며, 단결은 강한 충남의 원동력입니다. 우리 앞에 놓인 문제가 아무리 어려워도 200만 도민이 함께 머리를 맞대면 거뜬히 극복할 수 있습니다. 우리의 고향인 충남발전을

위해 함께 고민하고 협력합시다.

저 이완구 더욱 낮은 자세로 여러분과 함께 하겠습니다. 선거운동 과정에서 도민 여러분께 약속드린 저의 공약은 물론이고, 타 후보의 공약도 적극 수용해 나갈 것입니다.

민선자치 이래 충남도정은 ‘1등 도정’을 구현해 왔고, 외형적인 경제성장도 이루었습니다. 그러나 지역을 골고루 발전시켜야 하는 과제와 해결해야 할 많은 현안들이 남아 있습니다. 저는 그동안의 성과를 더욱 발전시키면서 선택과 집중을 통해 우리 충남을 ‘한국의 중심, 강한 충남’으로 도약시키겠습니다.

200만 도민 여러분!

저는 아직도 선거기간 중에 만났던 모내기 하시던 한 농부의 주름살 깊게 패인 얼굴과 굳은살이 박힌 아주머니의 손을 잊지 못하고 있습니다. 기업활동이 점점 어려워진다는 중소기업 경영자의 눈물도 보았습니다. 이 분들이 주신 무언의 눈빛은 저에게 ‘지금보다 더 나은 내일’을 만들어 달라는 당부라 생각합니다.

저는 오늘, 앞으로 충남도정이 추구해야할 5대 목표를 도민 여러분께 말씀드리겠습니다.

첫째, ‘균형있는 지역발전’은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다. 신체의 모든 부분이 제 기능을 다할 때 건강하듯이, 16개 시군이 골고루 발전되어야 충남의 경쟁력이 높아집니다. 저는 행정도시 건설과 도청이전 사업을 성공적으로 추진하고, 이를 성장동력으로 삼아 그 성과와 혜택이 도내 전 지역에 확산되도록 하겠습니다. 이를 위해 ‘지역균형발전을 위한 특별위원회’를 도의회가 개원되면 협의하여 구성하겠습니다.

아울러, 지역의 특성을 살려, 충남의 서북부권을 IT·반도체·자동차·철강·석유정밀화학 등 전략산업의 메카로 육성하고, 서해안권은 對중국 진출의 거점으로 본격 개발하겠습니다. 금강을 중심으로 한 남부지역은 충남의 새로운 발전축이 될

제35대 이완구 충청남도지사 취임사

수 있도록 산업·관광·물류 등 광역복합개발계획을 수립하여 '위대한 금강시대'를 활짝 열겠습니다.

둘째, '함께하는 복지사회'를 만드는데 충남이 모범을 보이겠습니다. 노약자, 장애인, 소년소녀 가장들을 비롯한 소외받는 분들에게 더 많은 관심을 기울이는 따뜻한 사회를 만들겠습니다. 원격화상진료시스템을 구축하여 농어촌 어르신들이 언제 어디서나 빠르게 의료서비스를 받을 수 있도록 하겠습니다. 복지시설과 보육시설을 대폭 지원하고, 고령화 사회에 대응해 나가면서, 여성의 사회진출을 적극 지원하고 양성평등 사회를 구현하겠습니다.

셋째, 농어촌 문제는 우리 모두가 함께 풀어야 할 과제입니다. FTA 등 농축산업의 개방화는 우리 농어촌의 가장 큰 문제입니다. 활력이 넘치는 농어촌을 만드는 것이 충남도정이 지향해야 할 핵심과제입니다. 농어촌의 교육·의료기반 확충, 벤처농업육성과 고품질의 농산물 생산, 체험관광을 통한 소득증대 등 농어촌의 경쟁력을 높이는데 역점을 두겠습니다. 특히, 농어촌의 정보화를 통하여 농어민의 소득을 높여 나가고자 합니다.

넷째, 지역의 중소기업을 적극 지원하면서 역동적인 산업경제 기반을 구축해 나가겠습니다. 특히, 외자유치와 기업유치를 통한 일자리 만들기에 최선을 다하겠습니다. 이를 통해 2010년에는 1인당 GRDP 3만불시대를 열겠습니다. 또한 우리 지역 곳곳에 있는 백제·내포문화 등 관광자원을 산업화하여 고부가가치를 창출해 나가겠습니다.

다섯째, 깨끗하고 건강한 자연환경은 미래의 생명자원입니다. 우리 모두는 이를 잘 보전하여 후손에게 물려줄 책무가 있습니다. 지속가능한 환경은 가장 부가가치가 높은 자원이며, 미래에 대한 확실한 투자입니다. 산·강·연안·바다를 연결하는 지역통합 환경네트워크를 구축하고, 권역별 생태지도를 만들어 총체적으로 보존·관리해 나가겠습니다. 그리고 어떠한 형태의 재난·재해에도 200만 도민들의 피해가 최소화 될 수 있도록 안전한 지역사회를 만들어 가겠습니다.

사랑하는 공직자 가족 여러분!

오늘 저는 앞으로 4년 동안 제가 이끌어 갈 충남도정의 5대 목표를 밝혔습니다.

이러한 도정목표를 달성하기 위해서는 '창의와 도전의 강한 실천행정'이 절실합니다.

민선 4기 충남도정에서 '현실에 안주하는 행정'은 안됩니다. 중앙정부의 정책을 그대로 답습하고 지침을 따라가는 '관리 위주의 행정'은 더 더욱 안됩니다. 우리의 것을 스스로 찾고, 스스로 만들어 가는 활기찬 도정이 되어야 합니다. 공무원 조직도 이제 성과를 올려야 합니다. 저는 여러분에게 권한을 부여하고 소신껏 일할 수 있도록 하겠습니다. 또한, 열심히 일하는 과정에서 실수한 것에 대해서는 전적으로 보호하겠습니다. 그러나 부정은 사소한 것이라도 결코 용납하지 않고 일벌백계로 다루겠습니다. 그래서 일과 능력을 중심으로 공정한 인사를 통해 조직의 역량을 최대한 높이도록 하겠습니다. 우리가 이런 자세로 함께 노력할 때 200만 도민이 우리를 신뢰하여 '한국의 중심, 강한 충남' 건설에 적극 동참하실 것이라고 생각합니다.

존경하는 도민 여러분!

충청남도는 이제 달라질 것입니다. 우리 충남이 대한민국의 중심이 될 것입니다. 충청남도가 환황해권의 중심지로 새롭게 태어날 것입니다.

200만 도민 여러분!

우리는 수많은 역경과 어려움을 극복해 온 충청인의 저력이 있습니다. 위기를 기회로 만든 지혜가 있습니다. 이런 저력과 지혜로 충남발전을 위해 힘차게 전진합시다.

제가 먼저 앞장서겠습니다. 200만 도민이 힘을 합하면 어떠한 어려움도 극복할 수 있습니다. 이제부터 새로운 도전의 시작입니다. 새로운 충남의 역사를 우리가 함께 창조합시다. 우리 모두 마음을 모아 ?한국의 중심, 강한 충남?을 함께 만들어 갑시다. 200만 도민 여러분의 뜨거운 성원에 땀과 열정으로 반드시 보답하겠습니다.

대단히 감사합니다.

2006년 7월 3일
충청남도지사

민선4기 충남도정의 과제

-자치행정분야-

육동일 | 한국지방자치학회장, 충남대학교 교수

I. 머리말

5·31 지방선거가 끝남에 따라 7월 1일부터 제4기 민선자치정부가 역사적인 출범을 하게 되었다. 새롭게 구성된 자치정부에 대해 주민들이 거는 기대는 그 어느 때보다 크며 주어진 사명과 역할 또한 막중하다.

바야흐로, 21세기 우리사회는 포스트 모던시대에 진입해서 사회의 모든 면이 달라지고 있고 20세기말부터 들이닥친 세계화, 지식정보화, 지방화, 광역화 및 양극화라는 급격한 환경변화도 지속적으로 영향을 미칠 것이다. 이와 같이 전에는 전혀 경험하지 못한 새로운 변화와 함께 더욱 달라질 주민들의 요구와 기대 그리고 지역사회 제반 문제들을 풀어가기 위해서는 새로운 지역관리시스템, 새로운 정보와 전달체계의 정비, 신자원의 개발과 동원화 방식의 전환, 그리고 이것들을 올바르게 이끌어 갈 확고한 이념과 가치관의 정립이 무엇보다 요구되고 있다. 즉 미래 환경변화에 부합하는 새로운 틀, 새로운 사고, 새로운 패러다임을 어떻게 설정하느냐가 시급한 과제이자 지역과 국가생존의 전제가 되고 있는 것이다. 특히 향후 10년은 지방의 경쟁력이 곧 국가의 경쟁력으로 되는 지방자치시대가 더욱 본격화되고 주민의 복지가 지방에서 구체적으로 실현되어야 하는 시기가 될 것이다.

국민을 상대로 한 대부분의 국가행정은 실제로 지방자치단체를 거쳐서 국민에게 전달되기 때문에 지방자치행정을 올바르게 운영하지 않으면 환경변화에 적응하기 위한 국가정책들도 그 효과를 거둘 수 없고 나아가 국민들로부터 지지와 동의를 받아낼 수가 없다. 결국 국정관리체제가 존립근거를 잃게 되는 것이다.

미래의 지방자치정부는 지방행정이 주어진 자원을 최대한으로 활용하는 가운데 적절하고 정확한 주민의 요구와 기대가 표출될 수 있을 뿐만 아니라 당해지역이 직면한 문제를 현명하게 해결해 나갈 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 최소한 다음과 같은 자치행정역량 제고방안과 전략들이 민선자치정부 속에 성공적으로 내재화되어야 한다

II. 미래 지방자치정부의 방향과 과제

먼저 지역 거버넌스체제가 구축되어야 한다.

거버넌스라는 새로운 행정체제는 새로운 환경변화에 대응하는 과정에서 등장하였다. 이는 기본적으로 정부의 행정구조를 보다 개방화, 전문화 해가면서 민간부문의 참여를 적극적으로 활용하는 관리전략을 의미한다. 특히 지방화 현상과 함께 지방행정의 기능이 확대되면서 지방적 수준의 정책형성과 집행과정에서 민간의 전문성과 참여를 활용하는 것이 지방자치 행정의 주요 전략이 된 것이다. 이러한 민관협력체제의 구축은 지역경제를 되살리고 도시의 생활환경을 향상시키는 데에 효과적인 전략임이 경험적으로 증명되고 있다. 독일 도르트문트시의 재구조화 전략이나 브라질 포르토 알레그레시의 참여적 예산정책 프로그램 등의 사례를 보면, 지방의 문제는 지방의 차원에서 해결하기 위해 주민, 시민조직, 경제조직 그리고 사회조직을 협력적 네트워크의 자원으로 활용함으로써 경제적 성과는 물론 정치적 성과를 얻는데 성공하였다. 이러한 사례들은 민관협력적 지역 거버넌스 관리방식이 미래 지방자치 행정이 추구해야 할 전략임을 시사해 주고 있다.

특히 미래 지방정부는 ① 지방의 문제는 지방적 해법을 통해서 해결해야 하기 때문에 지방적 지식을 축적, 제공할 수 있어야 한다. ② 지방의 문제를 해결하기 위해서는 다양한 주체들과 이해집단을 묶어낼 수 있도록 지방정부가 각 주체들간의 효과적인 네트워크를 형성해야 한다. ③ 적절한 정책의 실현을 위해서는 상이한 이해집단의 이익을 조정하는 리더십과 비전이 필요하다. ④ 지방정부는 문제해결 과정이 합법적이고 정당하도록 공개된 논의의 장을 제공하는 등 투명한 공개행정과 경영성에 입각한 책임행정의 역량을 가져야 하는 과제를 안고 있다.

둘째, 지역사회와 지방자치 행정간의 네트워크가 형성되어야 한다.

앞으로 주민들은 지역사회와 더 가까운 근린정부(Neighborhood government)를 통하여 그들의 삶에 대한 자율적 책임의 보장, 개인적 삶과 활동에 대한 정부간섭의 배제, 세금부담에 상응하는 대접을 받기를 원하는 등 종전과는 다른 요구와 기대를 실현하고자 할 것이다. 미국 인디애나폴리스市の 골드스미스 전 시장도 21세기에는 기존의 서비스에 염증을 느낀 시민들이 그들이 안고 있는 문제를 직접 해결하려고 할 것이기 때문에 지방정부는 더 이상 서비스 공급자로서의 역할을 포기 내지 축소해야 하고, 오히려 이웃과 시민단체를 중심으로 한 지역사회가 직접 서비스 공급을 담당하는 상황을 맞이하지 않을 수 없을 것이라고 전망하고 있다.

지역사회의 시민단체들은 비록 비전문가로 구성되지만, 지역의 인적·물적 자원을 동원해서 정부나 시장이 결코 제공할 수 없는 사랑과 애정이 배어있는 그리고 개개인에 대한 세심한 배려와 봉사에 입각

01

민선 4기 충남도정의 과제 I 자치행정분야

한 서비스의 제공을 가능케 해준다. 인간의 삶을 의미있게 해주는 것은 정부나 시장의 기능만으로는 불가능하고 바로 제 3의 영역(community)에서 그것이 가능해지는 것이다. 그래서 지방정부는 지역사회가 자조적(self-help)이 되도록 역할을 강화해 나가도록 해야 한다. 즉 미래의 지방정부는 지방자치단체와 기업, 지역사회, 시민단체들과의 파트너십 속에서 움직여야 하며, 지방자치 행정은 이들과의 공동결정-공동생산-공동책임 하에서 수행되는 이른바 ‘삼각공동행정’ (3 Co-administration) 체제를 정립해야 한다.

셋째, 협동적 리더십(Collaborative leadership)이 도입되어야 한다.

최근 세계에서 각광받고 있는 경제학자 콘웨리의 연구결과에 의하면, 미래의 조직은 1명의 리더가 아니라 조직 내 여러 리더들에 의하여 운영될 것이라고 강조하고 있다. 이 주장은 앞으로 더 이상 리더가 필요하지 않다는 것을 의미하지는 않는다. 대신에 훌륭한 1명의 리더 보다는 집단내 창조력이 풍부하고 훌륭한 여러 리더들이 필요하다는 것을 말한다.

21세기 미래의 조직들은 생존을 위해 조직구성원들의 창조성에 더욱 더 의존하게 될 것이다. 그리고 그 조직의 리더들은 개인적인 재능과 독립성이 강한 부하들을 어떻게 그 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 여건을 조성해 주느냐가 새로운 리더십의 본질로서 조직생존의 중요한 요소가 되고 있다. 뛰어난 리더들이 갖는 특징은 먼저 일에 알맞는 재능있는 인재를 채용하는 것이고 둘째는 각자 개성있는 사람들이 상호협력하여 얻어지는 결과를 극대화할 수 있도록 분위기를 조성하는 것이다. 그래서 성공적인 리더가 되느냐의 문제는 조직 속에 있는 뛰어난 구성원들의 열정을 리더가 얼마나 효과적으로 통합하여 하나의 목표로 제시하느냐에 달려 있다. 성공적인 조직 GE의 전 사장 잭 웰치에 따르면 “리더의 역할은 뛰어난 사람을 고르는 일, 예산을 적절히 배분하는 일 그리고 여러 사람으로부터 쏟아져 나오는 아이디어를 연결해 주고 전달해 주는 일이 리더의 전부다” 라고 주장하고 있다. 따라서 지방행정조직에 있어서도 각 단체장들과 각 부처의 최고책임자들은 중앙 및 상급자치단체의 권력과 권한의 이양을 촉구하는 것 못지 않게 그들에게 집중된 권한을 밑으로 이양시켜서 리더로서 위에 제시된 역할만을 수행하고 구체적인 지방자치사무는 실질적인 담당자들에 의해서 창의적이고 자율적으로 수행되도록 하는 풍토가 조성되어야 한다. 선거와 인기만을 의식해서 뛰어난 1인의 리더가 되려고 하기보다는 지방공무원사회 전체가 능동적이고 자발적인 동시에 상호협력에 의해 업무가 수행되어 뛰어난 조직이 되도록 리더의 역할과 태도를 과감히 바꾸어야 한다. 미래 지방정부의 지도자가 되려면 위대한 조직 속에는 재능있는 사람들로 가득 차있으며 그 곳에서 위대한 리더들이 창조된다는 교훈을 받아들여야 할 것이다.

넷째, 지식경영 관리체제가 확립되어야 한다.

미래의 세계경제는 지식·정보사회로 진입하면서 지식과 정보가 국가의 경쟁력을 높이는 중요

한 역할을 하는 지식기반 경제로 전환될 것이다. 새로운 지식을 어떻게 창출하고 외부지식을 어떻게 효과적으로 활용하느냐, 즉 지식혁명을 어떻게 일으키느냐가 향후 10년의 경제주도권을 잡는 중요한 관건이 될 것이다. 그래서 지금 세계는 정보통신 기술, 생명공학, 신소재 등 첨단기술의 급속한 발전과 이들 기술간의 융합화, 경제활동의 지구화가 빠르게 진행되면서 노동, 자본, 토지 등 전통적인 생산요소의 중요성은 점차 약해지고 지식이 산업과 지역, 국가의 경쟁우위를 결정하는 핵심적인 요소가 되고 있다.

이러한 지식기반 사회에서 지방자치 행정역량 강화를 통해 지역발전을 촉진하기 위해서는 지역인재의 양성과 훈련, 지역 내 지식정보의 네트워크 형성, 산·학·연 연계를 통한 기술개발과 지역기업의 학습능력 제고 등이 요구되고 있다. 특히 미래 지방자치 행정의 역할은 지식을 활용하여 혁신을 주도하고 조장하는데 있다. 여기에는 크게 두 가지 측면에서 접근이 가능한데 지식경영의 도입을 통하여 조직과 운영을 혁신하는 정부운영의 지식화와 각 부문 지식주체들의 지식활동을 지원하는 지식기반 지원자로서의 역할이다. 그리고 지방정부에서의 지식경영 도입은 무엇보다도 단체장의 강한 리더십과 관여를 요구하며 조직내 공무원들 사이에 지식경영에 대한 광범위한 의식의 공유를 필요로 한다.

다섯째, 전략적 기획과정이 도입되어야 한다.

전략적 기획은 지방정부가 갖는 약점과 한계를 극소화시키는 동시에 기회와 자원을 극대화시켜서 지방자치 행정역량을 강화해 나가는데 있어서 필요한 과정이다. 특히 전략적 기획은 정부가 현재의 주어진 상황을 통해 미래를 바람직하게 창조해 내는 필수과정이 되고 있다. 경영학자 드러커도 “정책결정을 하는데 있어서 일들을 어떻게 올바르게 하느냐 보다는 올바른 일들을 찾아내서 그 곳에 자원과 노력을 어떻게 효율적으로 집중하느냐가 중요하다” 고 강조하고 있다.

전략적 기획을 마련하는 것은 공무원들이 주민의 요구에 대응하는데 있어서 미리 정책적인 입장을 견지할 수 있게 해주며 급속히 출현하는 문제에 사전에 정책적 대안을 준비할 수 있도록 해주기 때문에 줄곧 지방행정혁신의 핵심이 되어왔다. 더욱이 지방정부의 선택권과 자치권이 축소되어 가는 상황이라면 전략적 기획은 현실문제를 해결하는데 필요한 기획을 극대화시켜 줄 것이다. 또한 전략적 기획은 예산, 인력, 시간, 정책의 우선순위 등을 놓고 단체장, 지방의원, 지방공무원 그리고 지역사회단체간의 타협이 이루어지는 정치적 과정이기 때문에 이들 사이에 원만한 정치력이 발휘되어야 한다.

전략적 기획이 제도적으로 정착하려면 주민의 기대와 정책적 선호도를 분명히 표출할 수 있는 기회가 정치적으로 확대되고 이웃조직, 종교집단을 비롯한 각종 비공식조직들의 가교역할이 활성화되어야 한다. 지방정부에 대한 주민의 기대와 요구가 비현실적일 때는 선출직 공직자들의 정치적 리더십과 언론을 통해 그 기대수준과 요구를 적절히 조절해 나가야 한다. 아무튼 전략적 기획이 지방자치행정의 성공을 반드시 보장하는 것은 아니다. 하지만 전략적 기획과정이 생략되면 앞으로 보다 격변적인 행정환경에 적응하는 지역사회를 창출해 내는 것을 보장받을 수 없을 것이다.

III. 행정환경 변화와 충남도정의 과제

1. 지방행정환경의 변화

지방자치의 환경을 변화시키는 주 요인들인 사회적 환경, 경제적 환경, 정치·행정적 환경과 과학기술의 발달, 교통과 통신부문 등이 획기적으로 발달하면서 자치단체의 역할구조의 변화와 전문화 등을 많이 변화시키고 있다. 이처럼 지방자치단체가 변화된 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 자치단체의 관리체제 또한 변화되어야 한다는 필요성이 정당화되고 있다.

선진 외국의 경우와 마찬가지로, 우리 나라의 경우도 현재 지방행정을 둘러싸고 있는 불확실한 환경을 극복하고 자율적인 분권화의 확대, 지역주민의 요구에 적절하게 대응하는 고효율-저비용의 자치행정체제, 즉 주민의 참여의식 증대와 지방자치단체의 역량제고 및 책임성 증대 등으로 인한 끊임없는 지방자치 행정체제의 개혁 필요성이 대두되고 있다.

〈표 1〉 지방행정변화에 따른 지방행정수요

환경변화	지방행정수요
민주화·분권화	<ul style="list-style-type: none">• 참여수용 요구의 확대• 반응성 제고 요청 증대• 지방자치단체행정의 민주적 집행 요구 증폭• 공익보호를 위한 갈등 및 집단이기주의의 조정기능 강화 요청
지방화	<ul style="list-style-type: none">• 분권과 통합의 조화 필요성• 지방의 창의적·자주적 행정능력 고양 요구 확대• 지방행정의 책임성 확보장치의 요청• 지역할거주의 극복노력 요구 증폭• 기업과 지역단위 지배집단에 대한 지방행정 중립성 확보 요구 강화
세계화	<ul style="list-style-type: none">• 도시중심의 국제교류능력의 확충 필요성 제고• 전략적 국제교류 추진의 요청• 세계적 수준의 시민역량 강화의 필요성
정보화	<ul style="list-style-type: none">• 정보관리능력의 고양 요청• 정보관리의 민주화 필요성
도시광역화	<ul style="list-style-type: none">• 도시행정수요에 대한 대응능력 강화 필요성 제고• 광역적 행정수요의 효과적 처리 요청• 환경친화적 개발정책에 대한 요구 증대• 문화·관광수요의 증폭
위기·불확실성 가속화	<ul style="list-style-type: none">• 돈, 시간, 정보의 결핍 심화• 대형사건, 사고, 재난의 위기요인 증폭• 안전한 생활과 사회에 대한 요구 증대

2. 충남도정의 방향과 과제

1) 도정여건의 변화

앞서의 우리나라 지방행정이 직면한 일반적 환경변화에 따라 민선 4기 충남도가 직면하게 되는 도정여건의 변화를 요약하면 다음과 같다.

첫째로 고비용·저효율 구조에서 저비용·고효율 구조로의 전환을 요구받고 있다는 점이다. 즉 팽창일변도의 사고로부터 능률과 효율을 지향하는 사고로 전환될 것을 요구받고 있다. 그동안 충남도와 도공무원들은 개발연대의 사고와 마인드에 의해 지배되어 왔다. 그러나 민간역량의 성장으로 이제 지역 민간부문에서도 공공부문의 비능률과 낭비를 묵과하지 않고 있다.

둘째로 지방화·분권화시스템에 부응한 행정시스템의 구축이 필요하다. 우리의 행정문화는 오랫동안 중앙집권적 문화로부터의 하향적 문화가 지배적이었다. 비록 지방자치제가 실시되고 있지만 제반 제도나 행정관행이 과거의 구습을 탈피하지 못하고 있는 것이 현실이다. 지방자치제도의 본질에 부합하는 제도적 틀을 구축함과 아울러 비록 여러가지 제도적이고 현실적인 제약조건이 있지만 나름대로 분권화시스템에 부합하는 노력을 더욱 강구하여야 한다.

셋째로 지난 기간동안의 민선자치는 아직도 제도의 미정착과 지방자치에 대한 경험이 일천한 관계로 적지 않은 시행착오가 있었지만 도민들 또한 무관심한 면이 없지 않았다. 그러나 지방자치에 대한 인식이 점차 높아지고 있으며 더 이상의 시행착오를 용납하지 않고 있다. 이제 도민을 진정으로 주인으로 섬기며 도민을 위해 봉사하는 성숙된 지방자치가 이루어지기를 바라고 있다.

넷째로 주민참여의 증대 및 강화이다. 성숙된 지방자치는 필수적으로 주민참여를 요구하고 있다. 더구나 지방자치에 대한 무관심과 불신이 공존하는 있는 현실에서는 주민참여 욕구가 한층 증폭될 수 밖에 없다. 최근 지방자치단체의 각종 정책이나 개발행위 등에 대하여 시민단체들의 이의제기가 봇물처럼 나타나고 있고 또한 무수한 NGO단체들의 등장은 이러한 욕구분출을 뒷받침하는 증거라고 할 수 있다.

다섯째로 행정서비스 공급형태의 다양화이다. 앞으로 지방자치단체는 유도적 역할주의, 중점시책주의 및 상호보완주의의 3가지 방향에 의한 행정을 펴 나가야 한다. 즉 지금까지와 같이 공공부문이 계획에서 집행까지 모든 영역을 직접 담당하기는 불가능하며, 해서도 안된다. 다만 상호보완과 파트너쉽하에서 민간부문을 유도하는 역할을 수행하게 될 것이다. 정책 자체도 핵심적이고 중요한 사항에 집중하여야 한다. 따라서 향후에는 지방자치단체가 직접 제공하는 서비스 형태로부터 제3섹터, 공단·공사형태, 계약, 민간위탁, 책임경영제, 바우처제도 등 다양한 형태의 공급체제가 도입될 것이다.

여섯째로 도민은 그동안 공급자 중심의 서비스공급에서 수요자중심의 서비스공급체제로 전환될 것을

01

민선 4기 충남도정의 과제 - 자치행정분야

요구하고 있다. 오랜 중앙집권체제하에서 구축되어온 행정문화로 인하여 그동안 공무원들은 서비스 공급의 시혜자이며 도민은 행정서비스의 수혜자로만 간주되어 왔다. 그러나 이제 민선자치하의 도정을 거치면서 도민들의 행정서비스 요구가 봇물처럼 쏟아지고 있다. 또한 도민이나 시민단체들은 충남도가 제공하고 있는 서비스나 정책들에 대하여 잘잘못을 따지고 이익을 제기하고 있다. 이것이 주민중심, 고객중심, 성과중심의 서비스공급체제를 요구하고 있는 현상이다.

2) 도정의 미래상과 목표의 재정립

충남도의 미래상은 너무나 중요하기 때문에 지역주민의 의사와 아이디어를 토대로 새롭게 설정될 필요가 있으며 그 성과는 반드시 주민에 의해서 평가될 수 있도록 측정 및 평가지표와 연계되어야 한다. 충남도의 미래상을 구현하기 위한 도정의 장기발전 비전이 정립되면 그 다음에 도정의 비전-목표-전략 순으로 연계되어야 한다.

3) 체계적인 전략기획의 정립

충남도청은 중부권의 한 중심조직으로서 지방자치단체가 추구하는 목표의 통합적 실천을 통하여 핵심역량을 확보하는 동시에, 급변하는 주위환경에 적절하게 적응·발전하는데 필요한 요소들을 획득하게 하여 지역사회의 발전을 위한 도의 비전 및 전략과의 강력한 연계성을 가진 사업계획을 수립할 수 있는 기반 마련이 항시 중요하게 되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 충남도를 둘러싼 국내·외 환경이 많이 바뀌고 있다. 충남도는 이에 부응하여 새로운 패러다임의 변화를 선도하면서 새로운 비전을 가지고 새로운 도정의 틀을 구축해 나가야 한다. 충남도가 직면하고 있는 그러한 불확실한 미래에 대하여 위험성을 줄이고자 하는 노력들을 체계화하기 위하여 도정에는 전략기획의 활용이 요구되고, 또 전략기획이 도정의 정책결정과 효과적인 정책집행을 위한 경영 및 관리 과정의 한 부분으로 이해될 때, 충남도청의 관리체계에 보다 체계화된 전략기획 기법의 도입 및 활용이 이루어지게 될 것이다.

3. 정책기관으로서의 충남도

지방자치시대에는 종래와 같이 국가가 계획하고, 지방이 실시하며, 책임은 국가와 지방이 함께

져야 한다는 행정시스템으로 부터, 지방이 스스로 계획하고, 실시하며, 책임을 지는 행정시스템으로 전환하는 것이 중심과제가 된다. 즉, 지방자치단체가 정책의 주체가 되어 정치·행정을 어떻게 수행하는가의 체제형성이 지방자치의 핵심이 될 것이다.

새로운 지방자치시대의 자치단체 행정혁신은 행정의 투명성을 높이고 책임을 명시할 수 있는 체제를 형성하여 정책평가를 분명히 수행한다는 것과 함께 정책주체로서 활동할 수 있는 체제정립을 행한다는 데 있다. 즉 정책기관으로서 자치단체 형성은 정책을 스스로 입안하고 실시하며, 결과에 대해 자기책임을 명확히 할 수 있는 자치단체상의 실현에 있다. 이를 종래의 사업기관의 역할로 고수해 왔던 사업자치제에 대해서, 정책기관의 역할을 부과시키는 「정책자치제」의 창조라고 부를 수 있다.

정책주체의 형성이 계속 화제가 되고 있는 이유는 분권화를 통한 지방자치의 정착으로 각 자치단체가 정책기관으로서의 역할을 수행할 정책형성 능력을 갖추고 있는가, 그들이 행·재정 운영에 대한 경영책임을 명확히 밝힐 수 있는가, 공공서비스의 공급주체로서의 규모는 적당한가, 정보의 투명성이 확보된 신뢰감이 높은 자치단체인가, 주민의 자체 조절능력은 갖추고 있는가 등이 문제가 되기 때문이다.

이러한 커다란 변화에 적응하기 위해서, 자치단체에서 일하는 지방공무원들은 기본적으로 3가지 능력이 필요하게 된다. 첫 번째는 경영능력이고, 두 번째는 정책능력이며, 세 번째는 평가능력이다. 국가가 결정한 정책을 기관위임사무로서 실시하고, 국가의 지시대로 보조금 사업을 우선적으로 수행하는 사업기관의 입장을 고수해오던 것이 현재의 지방자치라면, 이제 독자적인 정부로서 스스로 정책을 입안하고 실행하며 결과에 대한 책임을 지는 정책기관으로 전환해야 한다. 또한 자치단체는 경영주체로서 자기결정·자기책임의 원칙을 관철해야 한다.

요컨대, 앞으로의 자치단체 형성은 정책자치단체의 창조에 있다. 그렇다면 자치단체 개혁이 단기적으로는 사업주체로서의 슬립화, 감량경영의 실현이라는 '사업주체'의 효율성·효과성이 문제가 되더라도, 동시에 중장기적인 시점에서 정책기관의 측면으로서의 '정책주체' 구축과 '정치주체'의 개혁을 꾸준히 추진해 나가야 할 것이다.

4. 도와 시·군간 신협력관계 구축

분권과 혁신의 추진은 중앙과 지방간 그리고 지역간 및 기관의 제반 갈등을 더욱 심화시킬 소지가 크다. 도와 시·군의 갈등과 마찰도 빈번해질 것이다. 지방분권화가 본격화되기 이전인 현재까지도 지방자치단체간의 분쟁과 갈등에 의해 정책이 표류하거나 지역의 발전에너지가 낭비되는 현상이 발생되고 있다. 향후 지방으로서의 권한이양이 추진되면 될수록 행정구역내에서의 정책추진이 강화될 것이고 이는

01

민선 4기 충남도정의 과제 - 자치행정분야

결국 자치단체간 정책연계의 부족을 초래하고 지방정부간 갈등으로 연결될 수밖에 없는 것이다. 따라서 자치단체간 협력의 부재는 지역정책의 성공적 추진과 성과제고를 어렵게 할 것이 분명하다.

국민을 상대로 한 대부분의 행정은 실제로 지방정부 그것도 시·군·구 등의 기초자치단체를 거쳐서 지역주민들에게 주로 전달되기 때문에 시·군·구의 행정이 올바르게 운영되지 않으면 분권화 노력들도 그 효과를 거둘 수 없고 주민들로부터의 동의와 지지를 받아낼 수도 없다. 분권화의 성공이 바로 광역과 기초자치간의 협력관계 구축 및 기초자치의 활성화에 달려 있는 이유가 여기에 있다.

도와 시·군간의 갈등해소, 나아가 원만한 협력관계의 정착은 지방분권의 실질적 추진에 있어서 그 성공여부를 결정하는 하나의 중요한 단초가 될 것이다. 따라서, 도의 사무와 시·군의 사무는 명확히 구분하여 각기 자신의 사무를 독자적으로 독립적으로 처리할 수 있게 해야 한다.

주민들의 일상생활이나 편의에 직결된 기능은 시·군에서 담당하고 도시계획이나 환경문제와 같이 여러 시·군이 관련된 광역적인 사무는 도가 담당하게 하여 양자간에 분업을 체계화해야 한다. 사무를 배분함에 있어서는 업무의 중복으로 인한 이중행정의 낭비와 책임의 전가를 방지하기 위해 동일한 사무가 도와 시·군에 동시에 귀속되어서는 안 된다. 그리하여, 시·군의 사무에 대해서는 계획에서부터 집행에 이르는 모든 권한을 시·군이 행사해야 한다.

5. 충남과 주변 자치단체간의 협력체제 구축

행정중심복합도시의 건설이 당초 취지대로 국토의 균형발전을 통한 지방살리기라면 그 효과가 극대화되기 위해서 3개 시·도는 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 국가적 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 145만명을 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 시·도가 계속 안주해 버린다면 미래를 향한 비전과 희망을 가질 수 없다. 충청권은 대단위 권역 속에서 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 뿐만 아니라, 실시간각 변하는 도시 전체의 모습을 실시간으로 제공한다. 우리도 '리얼 사이버 대도시권'을 인터넷상에 구축한다면 충청권 지역의 상생발전은 물론 지역주민들의 삶이 훨씬 편리해질 것이다.

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

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

IV. 맺음말

“우리가 직면한 중대한 문제들은 그 문제들을 발생시킨 그 당시의 사고방식을 가지고는 해결할 수 없다”고 아인슈타인이 지적했듯이 미래의 문제는 전에 없던 새로운 사고, 새로운 방법으로 해결해야 한다. 향후 10년 특히 민선 4기하에 충남도정의 환경은 총체적으로 달라진다. 그에 따라 도정에 대한 주민들의 요구와 기대수준은 높아지고, 해결해야 할 문제들은 심각하고 복잡해질 것이다. 때문에 충남도정이 부족한 자원, 시간, 정보와 지식을 가지고 도민들을 만족시키고 문제를 해결하기가 쉽지 않을 전망이다. 새롭게 출범한 충남도정이 새로운 위상과 역할을 정립해서 달라지는 환경변화에 능동적으로 대처하는 동시에 도민들의 기대에 적극적으로 부응하기 위해서는 지방자치 행정역량의 확대, 강화를 통한 획기적인 방향전환과 과감한 혁신이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

민선4기 충남도정의 과제

—산업경제분야—

성을현 I 충남대학교 교수

I. 서론

충남은 1995년 관선기를 접고 민선기로 전환한 이후 민선 제1,2기(1995-2002년)에서는 주민의 번영에 초점을 맞추고, 개성있는 충남 건설을 위해 노력해 왔으며, 민선 제3기(2003-2006년)에서는 인간, 지식, 문화로 집약되는 21세기 시대조류의 변화에 부응하여 '인본복지'와 '지식경영'을 도정의 기조로 설정하고, 21세기 대한민국의 새로운 중심지로 도약하기 위해 일류 경쟁력 배양과 국가발전의 성장동력을 창출하고자 노력해 왔다. 이를 위해 산업경제분야에서는 신성장동력산업을 선정·육성하고, 권역별, 테마별 관광산업을 육성하였으며 이러한 노력들은 어느 정도 실효성을 거두고 있다고 볼 수 있다.

그러나 글로벌 경제체제의 심화, 지식기반산업의 강조, 동북아경제권의 부상, 자립형 지방화, 행정중심복합도시의 건설 등 국내·외 환경이 지속적으로 변화함으로써 민선 제4기에서는 새로운 방향으로의 경제산업분야 정책이 필요하다 할 것이다. 따라서 본 고에서는 충남의 경제현황과 여건 변화에 대해 알아보고 이에 맞춰 민선4기에서 중점을 두어야 할 경제산업분야의 도정방향 및 주요 시책을 제시해 보고자 한다.

II. 충남의 지역경제 현황 및 경제변화추이

1. 충남의 지역경제 현황

충남의 지역내 총생산은 2000년 기준가격으로 1990년 15조에서 2004년 38조원으로 증가하였고, 전국대비 비중은 1990년 4.48%에서 2000년 5.19%로 증가하여 충남의 비중이 점점 높아지고 있다.

또한, 충남의 산업구조는 2003년 현재 농림어업 9.6%, 광공업 40.7%, 서비스업이 49.6%로 나타나 농림어업의 비중은 크게 감소한 반면 광공업의 비중은 크게 증가하여 산업구조가 고도화되고 있음을 보여준다.

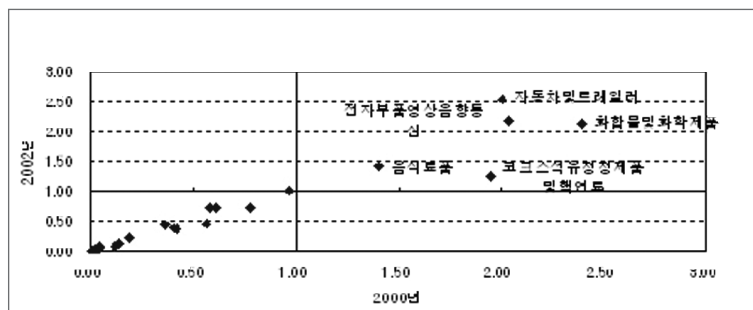
〈표 1〉 충남의 산업구조

(단위 : 억원, %)

구 분	산업총생산				산업구성비		
	농림어업	광공업	서비스업	합계	농림어업	광공업	서비스업
1990	23,091	47,387	65,297	135,776	17.0	34.9	48.1
1995	26,540	52,522	108,564	187,626	14.1	28.0	57.9
2000	31,577	100,817	125,436	257,830	12.2	39.1	48.7
2003	29,679	125,518	152,849	308,047	9.6	40.7	49.6

주 : 2000년 기준 불변가격

이러한 변화는 서해안고속도로 개통, 경부고속철도 운행, 지역내 고속도로망 확충 등 대규모 SOC 시설이 정비됨으로써 충남의 기업 입지여건이 크게 개선되었고, 기업친화적 정책이 가시화되면서 충남의 산업구조가 단순 제조업에서 벗어나 21세기 한국경제를 선도하고 있는 전자정보산업, 자동차산업 등으로 재구성되고 있는 것을 반영하고 있다.



[그림 1] 전국대비 충남의 업종특화 계수¹⁾

앞으로도, 충남은 인근의 대덕R&D특구 지정, 행정중심복합도시 건설 등 행정 과학의 중심으로 부각되고 있고, 대중국 교역 확장에 따라 중국진출의 전초기지로서 발전할 수 있는 잠재력을 보유하고 있다. 특히 평택당진항을 활용한 수출입기지화가 정착되면 환황해경제권의 신산업벨트 중심지로 성장할 것으로 예상된다.

1) 전국대비 충남의 업종특화 계수는 1보다 크면 다른 지역보다 업종이 특화된 것을 의미하고 1보다 적으면 다른 지역보다 상대적으로 업종이 특화되지 않은 것을 나타낸다.

2. 지표로 본 충남경제의 변화

주요 경제지표의 동향을 전국평균과 비교해 보면, 충남의 실물경제는 모든 부문에서 뚜렷하게 상승세를 이어가고 있음을 볼 수 있다. 특히, 생산 및 수출부문에서는 전국 평균수준을 크게 뛰어넘는 실적을 보여주고 있고 외자유치 부분에서도 투자실적이 점차 활발해짐을 보여주고 있다.

〈표 2〉 경제지표로 본 충남 경제 변화

구 분	2001년	주요 성과			
		누계	2002년	2003년	2004년
산업생산(증가율)	1.1%		13.9%	17.7%	25.3%
기업유치	업 체(개)	632	2007	860	665
	고용인원(명)	12,450	44,364	16,252	14,302
외자유치	건 수	38	109	41	26
	금액(백만달러)	491	2,483	581	702
수출성과(억달러)	116	642	151	198	293
사업체 종사자수(100명)	4,735	-	5,131	5,544	5,790

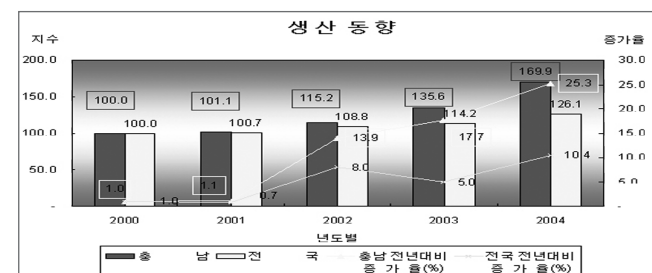
2002년에서 2004년에 걸쳐 충남의 기업유치는 총 2,007개 업체로 44,364명의 고용을 창출하였으며, 총 147건에 달하는 외자를 유치한 것으로 나타났다. 특히, 수출액은 2001년 116억달러에서 2005년에는 335억달러로 지속적인 증가추세를 보이고 있으며, 사업체 종사자수는 2001년 47만3,500명에서 2004년 57만9,000명으로 증가하였다.

생산증가율 및 수출증가율에서도 전국 평균치를 뛰어넘는 증가세를 유지하고 있으며, GRDP 역시 전국 평균 성장률을 상회하는 성장률을 보이고 있다. 충남은 GRDP 지역별 구성비의 추이에 있어 2002년도에는 0.1% 포인트 상승하고, 2003년도에는 0.2% 포인트 상승하여 증가세가 가속화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 전국대비 생산부문 동향비교

2000년=100.0

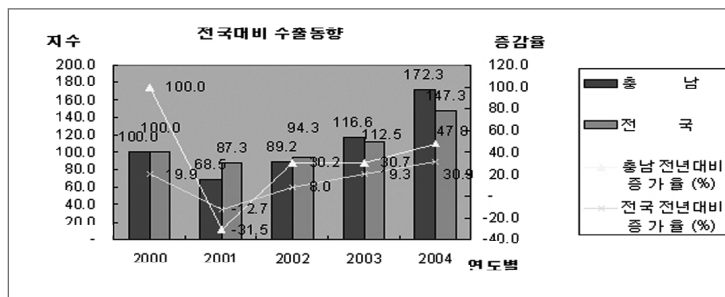
구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
충 남	100.0	101.1(1.1%)	115.2(13.9%)	135.6(17.7%)	169.9(25.3%)
전 국	100.0	100.7(0.7%)	108.8(8.0%)	114.2(5.0%)	126.1(10.4%)



〈표 4〉 전국 대비 수출부문 동향비교

2000년=100.0

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
충 남	100.0	68.6(-31.4%)	89.2(30.0%)	116.6(30.7%)	172.3(47.8%)
전 국	100.0	87.3(-12.7%)	94.3(8.0%)	112.5(19.3%)	147.4(31.0%)



〈표 5〉 지역내 총생산 구성비 추이

(단위 : 10억원, %)

구 분	2000년		2001년		2002년		2003년 ^a	
	실 수	구성비	실 수	구성비	실 수	구성비	실 수	구성비
전 국	577,971	100	620,905	100	685,946	100	727,605	100.0
서 울	138,492	24.0	149,887	24.1	168,143	24.5	175,230	24.1
부 산	33,840	5.9	37,658	6.1	40,193	5.9	42,616	5.9
대 구	20,776	3.6	21,721	3.5	23,438	3.4	24,336	3.3
인 천	26,231	4.5	29,255	4.7	33,392	4.9	34,919	4.8
광 주	12,629	2.2	13,761	2.2	14,930	2.2	15,723	2.2
대 전	13,559	2.3	14,416	2.3	16,046	2.3	17,134	2.4
울 산	28,355	4.9	29,876	4.8	33,174	4.8	34,672	4.8
경 기	111,793	19.3	120,231	19.4	132,713	19.3	139,934	19.2
강 원	16,462	2.8	17,113	2.8	18,609	2.7	20,440	2.8
충 북	19,521	3.4	20,044	3.2	21,500	3.1	22,845	3.1
충 남	28,963	5.0	30,532	4.9	34,395	5.0	37,960	5.2
전 북	18,978	3.3	19,997	3.2	21,279	3.1	22,286	3.1
전 남	26,908	4.7	28,299	4.6	32,172	4.7	34,839	4.8
경 북	38,446	6.7	40,678	6.6	44,021	6.4	49,291	6.8
경 남	37,728	6.5	41,846	6.7	45,639	6.7	48,641	6.7
제 주	5,289	0.9	5,591	0.9	6,302	0.9	6,738	0.9

III. 충남의 대외 환경변화와 전망

1. 세계적 여건의 변화와 전망

중국의 급속한 경제성장 및 아시아 신흥공업국(NIE's)의 대두로 한·중·일의 동북아 경제권은 세계 경제에서 매우 중요한 위치를 차지하게 되었다. 특히 한·중·일의 동북아 경제권은 유럽과 대륙으로 연결되고 있으며, 미국 등 북미대륙과도 바다로 연결되어 있는 중심적 위치를 차지하고 있는 지역으로 이 지역의 부각은 향후 우리나라의 경제에 지대한 영향을 미칠 것으로 여겨진다. 더욱이 최근 급속도로 진전을 보이고 있는 각 국간의 FTA는 동북아경제권의 강화와 더불어, 동북아경제권의 핵심적 위치에 자리하고 있는 충남의 역할을 더욱 증대시킬 것이다.

2. 국내적 여건의 변화와 전망

지금 우리는 세계화, 정보화, 지방화라는 거대한 시대흐름 속에서 새로운 지식의 지속적 창출과 확산만이 국가생존을 가능케 하는 지식기반시대를 맞이하고 있다. 또한 국가발전 및 성장의 동력이 중앙보다는 지방에 무게중심이 두어지는 신지역주의(new regionalism)경향이 대두되면서 국가발전전략의 패러다임이 『지방주도형·지방분권형』으로 급속히 전환되고 있음을 목도할 수 있다. 즉 지역마다 성장 잠재력을 찾아내 이를 극대화시키는 특성화 전략을 펼쳐나갈 때 비로소 나라 전체의 발전도 가능하게 되는 새로운 환경이 조성되고 있는 것이다.

이러한 흐름에 맞춰 정부에서는 지방분권과 함께 국가균형발전 정책을 병행하여 추진하고 있다. 이의 주요 정책으로는 첫째, 수도권 과밀문제의 가장 큰 원인이 되고 있는 정치와 행정기능을 행정중심복합도시로 옮기고, 둘째, 수도권 공공기관을 지방의 전략산업과 연계하여 집단 이주시켜 산업 클러스터를 구축하며, 셋째, 수도권 규제를 단계적으로 완화해 나감으로써 전국토가 고르게 발전할 수 있도록 하는 것 등이 있다. 이러한 3대 국가균형발전시책은 서울중심의 1극 체제에서 다극체제로 국토구조를 개편하는 것으로서 전국 각 지역의 발전에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

특히 충남의 경우 행정중심복합도시의 건설로 대한민국의 정치·행정·문화의 중심으로서 크게 부각되고 있다. 또한 2004년 고속철도의 개통으로 인해 천안, 아산지역 등 충남 북부지역이 수도권지역으로 기능적으로 통합되는 시공간 수렴현상이 발생하고 있는 것도 충남이 맞고 있는 또 하나의 주요한 대내적 환경변화라고 할 수 있다.

IV. 지역경제의 성장을 위한 과제 및 도정방향

충청남도의 산업은 전반적으로 지역내 총생산이 꾸준히 증가하면서 건실한 경제성장을 유지하고 있고, 단위 기업체의 규모 성장과 수출중심 구조로 기업체의 구조조정이 이루어지고 있으며 동시에 산업구조도 서비스업과 제조업을 중심으로 하는 구조로 변화해 가고 있다. 그러나 이러한 가운데서도 충남이 가지고 있는 본질적인 문제와 대내외적인 환경의 변화로 인해 향후 충남의 발전을 위해서는 몇 가지 해결해야만 할 선결과제가 존재한다. 민선4기에서 고려해야 할 과제 및 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역산업구조가 제조업중심으로 재편되면서 농림어업 및 서비스업을 고부가가치화하는 구조조정이 필요하다. 특히 지역내에서 전통적으로 가장 큰 우위를 점하여 오던 농업부문이 DDA와 FTA 등 세계경제의 흐름과 함께 잦은 자연재해, 농축산물 가격파동, 토양오염과 가축질병 등 국내외적 어려움이 가중되고 있고, 농업인구 또한 점차 고령화되면서 복지수요가 급격히 증가하고 있다. 따라서 농가의 소득을 획기적으로 개선하고 저노동으로 가능한 농업의 고부가가치화가 시급하다. 서비스업의 경우에도 여전히 교육서비스 및 보건사회복지, 금융 및 보험서비스 등의 비중이 낮아, 지식중심사회로의 전환에 필요한 지식서비스의 기능을 강화할 필요가 있다.

둘째, 충남북부지역과 경부축을 중심으로 세계 최고를 자랑하는 삼성전자의 디스플레이 산업 등 첨단산업이 집적화되는 가운데, 기업에서 상품의 시장성을 고려하여 요구하는 속도로 공장입지와 기반시설을 뒷받침하기 어렵다는 문제가 제기되고 있다. 더불어 공장입지 후보지에 거주하고 있는 주민들의 민원과 외생적 토지투기가 겹치면서 경기도가 겪었던 개발의 난맥상이 재연될 가능성이 높다는 점도 주시해야 할 부분이다. 이를 막기 위해서는 개발초기단계부터 지역주민의 참여를 확대시키고, 정보를 투명하게 공개하여 서로간의 신뢰를 확보해야만 한다.

셋째, 우리 충남은 우여곡절 끝에 당초 실행정수도가 행정중심복합도시로 일부 변형되어 입지되었지만, 21세기 새로운 대한민국의 중심지로 급부상하고 있다. 그러나 행정중심복합도시가 우리 충남의 발전을 자동적으로 이끌어 낼 것이라고 생각하는 것은 잘못이다. 행정중심복합도시의 실체를 정확하게 이해하고 지역이 갖는 비교우위적 특성과 연계하여 발전전략을 미리 수립하여 대비하지 않는다면, 충남을 오히려 기형적으로 발전시키고 말 것이다. 행정중심복합도시의 우리나라 최고의 전문가집단이 거주하는 도시가 될 것이고, 소득상위권에 속하는 계층의 30~40만명이 살아가는 도시라고 보아야 한다. 아울러 이 도시를 찾는 국내외 인사가 많아 인구의 유동성이 높아질 것이다. 이러한 점을 감안하여 미래를 설계해야 한다.

넷째, 산업집적이 경부축과 북부축을 중심으로 활발하게 이루어지면서, 지역 내에서의 경제력 격차가 점차 확대되고 있다. 이는 지역주민간의 반목을 확산시키고, 현 수도권 집중과 동일한 문제를 야기할 것이다. 따라서 경제발전축을 다변화시켜, 충남의 서북부축과 경부축선상에 있는 산업집적을 확산시켜 나가는 전략이 필요하다.

다섯째, 현재의 충남 경제성장의 요인이 외생적인 면에 치중하고 있다는 문제점이 있다. 물론 충남도의 경제활성화 노력이 일정부분 충남경제성장에 영향을 미친 것은 사실이지만, 수도권 규제에 의한 성장이라는 부분 또한 무시할 수 없는 사실이다. 외생적 요인에 의한 경제성장은 외생적 요인의 변화 혹은 한계에 따라서 언제든지 중단될 수 있으므로, 현재의 경제성장에 만족하지 말고, 혁신역량의 강화에 힘을 기울여야 한다.

여섯째, 충남의 현재 산업은 지식중심산업이긴 하나 세계적인 추세인 산업 라이프사이클상에서는 이미 성장후기에 들어서 있는 산업이다. 따라서 Cash-Cow로서의 역할을 담당하고 있는 현재의 중심산업 육성과 더불어, 충남의 장래 경제를 이끌어갈 산업 즉 Star산업을 발굴 육성해야 한다.

일곱째, 충남의 총 연구개발투자액은 전국 총 투자비의 2.7%를 차지하여 충남도의 전국대비 부가가치 생산액 비율에 비하여 매우 낮게 나타나고 있다. 특히 대학의 1인당 연구비 규모가 영세한 것으로 드러나고 있으며, 지적재산의 출원 건수 등에 있어서도 전국 평균성장률에 미치지 못하여 충남의 혁신역량강화를 위해서는 전체적으로 연구개발 활동 및 혁신활동의 강화가 필요하다.

V. 추진 시책 및 주요개발 사업

세부추진 시책 및 주요개발 사업을 개관하여 보면 다음과 같다.

1. 지역별 특화산업의 육성

지역의 낙후된 산업을 육성하기 위해서는 지역특화 정책이 필요하다. 즉 지역에 맞는 산업을 집중·육성하고 특화함으로써 지역의 경쟁력을 유도해 내는 것이다. 이를 위해서는 각 지역에 맞는 연구기능 시설 건립 및 연구개발 지원을 강화하고, 종합지원시스템을 구축해야 할 것이다.

주요 지역별로 천안·아산·당진 등 서북부권의 경우 반도체, 디스플레이, 디지털TV, 철강산업을, 서산·태안·보령·서천 등 서해안권의 경우에는 자동차부품산업, 예산·홍성권은 생명농업벤처지원센터

건립을 통한 농업바이오산업, 서천·부여·청양권의 경우에는 백제권종합개발 및 백제문화엑스포 등을 통한 문화관광산업, 공주·연기 등 행정중심복합도시권의 경우에는 문화산업클러스터의 지정을 통한 문화산업, 계룡·논산·금산권의 경우에는 실버산업 및 건강식품산업 등을 집중 육성할 필요가 있다.

2. 산업집적 강화 및 혁신클러스터화

지역산업의 지식기반화를 위하여 지역내에 분포하는 기존 제조업 및 자연산업의 지식기반화와 첨단지식기반 산업의 육성을 추진하며, 미래산업의 수요예측과 산업용지의 수급계획에 따른 산업별 집적화를 추진하고, 충남의 4대 전략산업의 집적추진과 이를 광역적으로 확대하는 전략산업의 혁신클러스터화를 추진한다.

보다 구체적으로 IT산업(디스플레이), 자동차산업, 행정중심복합도시 건설과 연계된 행정·첨단 문화 산업으로 허브클러스터를 형성하며, 문화컨텐츠, 바이오, 관광산업의 중소 클러스터와 각 시·군 향토산업 클러스터를 허브와 연계하고, 권역내에 있는 허브클러스터인 오창과 대덕간의 연계를 강화함은 물론 수도권 및 해외 클러스터와의 네트워크를 강화한다.

3. 새로운 성장산업의 육성

소비자 수요의 지속적 변화와 후발 개상도상국과의 경쟁심화 등과 같은 여건변화로 인하여 기존 산업의 지식기반화에만 의존하여 지역경제의 장기적 발전을 도모하는 데는 한계가 있다. 따라서 정보통신산업 등 첨단 지식기반산업의 지역내 육성을 도모하여야 한다. 이를 위해서는 기존산업과 연관이 높은 분야에서부터 출발하여 지역산업 여건 및 가용자원 규모를 고려하여 지역별로 특화된 업종을 선정하여 육성하는 것이 필요하다.

현재 충남의 전자정보, 자동차, 통신 등 텔레메틱스 산업의 기반이 되는 이업종간 기술융합이 진전되고 있으므로 이와 관련된 산업의 집적화를 통한 산업클러스터를 구축할 필요가 있다.

또한 환경보전을 위하여 무역규제를 포함하는 각종 환경협약이 체결되고, 환경목적의 달성을 위한 정책적 수단이 광범위하게 대두됨에 따라 산업의 성장과정에서 발생하는 폐기물과 폐수를 적절히 처리하고 재활용할 수 있는 환경기술의 개발이 필요하다. 국민의 환경에 대한 관심과 환경권 보장의 요구가 증대됨에 따라 환경설비산업의 국내시장규모는 지속적으로 확대될 전망이다(1991년 8

천억원에서 2001년 5조 원규모 성장, 한국은행이므로 환경산업을 미래 전략산업으로 집중 육성하는 것이 필요하다.

이와 더불어 북부권의 산업집적지와 더불어 행정중심복합도시의 이전으로 인해 기업 및 지원서비스의 수요가 지속적으로 증대할 것으로 전망되는 바, 관련 산업 및 서비스를 강화할 필요가 있다.

4. 지역혁신 여건 조성 및 지역혁신체제 구축

지역의 혁신능력 제고는 기술경쟁시대의 중심명제가 될 것임이 틀림없다. 세계의 다른 지역에 비해 경쟁력을 지니기 위해서는 특정기업 중심의 연구개발이 아니라 지역내에 체화된 기술혁신기반의 강화가 필요하다. 따라서 대학과 산업현장의 연계를 강화하고 대학기술의 상용화 및 기업이전 촉진을 지원하기 위한 방안의 강구가 필요하며, 기업기술지원 및 산학연 연계지원을 위한 거점시설의 유치를 적극적으로 추진해야 할 것이다. 또한 지역내의 혁신분위기를 창출하기 위한 제도적 장치 및 지원방안을 모색하며 지역내 정보체계 구축 등 기술정보의 원활한 유통방안을 강구해야 한다.

5. 행복도시, 도청이전, R&D특구와 연계한 지역산업 육성

현재 충남은 연기·공주 일대에 행정복합도시의 건설, 홍성·예산으로의 도청 이전, 근접지역인 대전 유성의 R&D특구지정이라는 우호적 환경이 구축되어 있다. 따라서 이에 대응하는 적절한 정책을 통해 타 지역에서 누릴 수 없는 경제적 성과를 얻을 수 있을 것으로 기대되고 있다.

따라서 먼저 도청이전 지역에 대해서는 철저한 분석을 통해 지역에 걸맞고 충남의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 주력업종을 선정·육성함으로써 도청소재지가 갖는 잇점을 적극 활용할 수 있어야 할 것이다. 또한 R&D특구와 행정중심복합도시 사이에 국제비즈니스타운을 건설함으로써 국제업무 기능을 확충하고, 다국적 기업 및 대기업을 유치할 수 있는 거점으로 삼아야 하며, 우호적인 외국인 투자환경을 조성함으로써 국제화 수준을 제고하고, 국제경쟁력을 강화해야 할 것이다. 국제비즈니스타운의 스포크 기능으로서 R&D특구와 행정중심복합도시 근교에 스마트 프로덕션 지구를 건설하는 것도 한 방안으로 고려할 수 있을 것이다. 즉 공주 우성면 일대의 첨단 산업 물류단지 조성, 계룡시 입암산업단지내의 첨단 국방 산업단지 조성, 논산시의 기계 제조업 산업단지 조성, 그리고 금산군의 생명화학 산업단지 조성 등을 추진할 수 있을 것이다.

민선4기 충남도정의 과제

-농업 · 농촌분야-

박 경 | 목원대학교 교수

I. 충남은 농업도인가 공업도인가?

충남은 전국 어느 곳보다 빠른 성장을 보이고 있다. 2000년 이후 지역내총생산이 연평균 6.8%의 성장률을 기록하고 있으며, 특히 제조업의 연평균 성장률이 9.3%로서 충남 산업의 발전을 선도하고 있다. 이 결과 산업구조도 농림어업의 비중이 2000년의 12.2%에서 2003년에는 8.9%로 낮아지고 광공업의 비중은 2000년에 39.1%에서 2003년에는 40.1%로 높아져 충남의 산업구조가 광공업을 중심으로 고도화되고 있음을 알 수 있다.

이런 충남의 산업발달 패턴을 보면 충남은 이제 농업 지역이라고 하기 보다는 공업이 주도하는 신산업 지역이라 말할 만하다. 그러나 충남의 농림어업을 전국대비 규모로 보면 충남의 농림어업은 여전히 전국 평균보다 높다. 즉, 충남의 농림어업의 비중은 전국의 평균인 3.8%보다 2.4배나 높은 8.9%의 수준에 이르고 있으며, 농림어업 취업자 비중도 2004년에 충남의 총취업자의 24.1%를 차지하여 전국 농림어업 취업자 비중의 8.1%보다 약 3배나 높은 수준을 보이고 있다. 충남의 발전은 광공업이 주도하더라도 아직 약 4분의 1이나 되는 사람들이 농림어업에 의존하여 살기 때문에 이 농림어업 부문을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 것이 충남의 과제가 아닐 수 없다.

〈표 1〉 충남의 산업구조(부가가치 기준)와 부문별 성장률

	2000(충남)	2003(충남)	2003(전국)	부문별 연평균 성장률 (2000~2003,충남)
농 립 어 업	12.2	8.9	3.8	-2.1
광 공 업	39.1	40.1	26.4	9.3
제 조 업	38.6	39.4	26.4	9.3
전기,가스,수도	5.0	6.4	2.7	20.9
건 설 업	9.5	10.1	9.6	3.3
서비스업 및 기타	34.2	34.5	57.2	5.6

〈표 2〉 충남의 농림어업취업자 비중

	농림어업	농림업
2002	28.7	27.2
2003	25.9	24.9
2004	24.1	23.1
전국(2004)	8.1	7.8

한편 충남의 지역별 발전 격차도 심하다. 충남 북부의 5개 시 군에 총 제조업체수의 57%, 종업원수의 75%가 집중하여, 농림수산업을 중심으로 하는 나머지 시 군과의 격차가 심화되고 있다. 특히 금산, 부여, 청양군은 군 전체 인구 중에 농가인구가 약 40%를 넘으며, 이 중에서 청양군의 경우 지속적인 인구 감소로 군 전체 인구수가 3만 5천에 못 미친다.

북부 지역의 신산업 발전력이 워낙 강하기 때문에 특별히 여타 지역에 신경을 쓰지 않더라도 북부 지역의 발전만으로 충남의 발전이 가능하다고 생각되기 쉬우나, 북부외의 서해안 및 내륙과 금강변 지역은 농어업을 중심으로 하며 북부의 공업성장과 단절되어 있기 때문에 북부 지역의 성장만으로 충남 전체의 성장을 견인하기 어렵다. 또한 북부의 공업성장력이 여타 지역으로 확산될 수 있다고 하더라도, 농림어업 지역은 인구가 노령화되어 공업부문에 재취업하기가 어렵기 때문에 농업이 쇠퇴하면 결국 이들은 농촌을 떠날 수 밖에 없다. 농촌지역에서 인구유지 자체가 불가능해 진다면 공주시, 논산시 등과 같이 농촌을 배후지역으로 하는 내륙 중소도시도 존속하기 어렵다. 이미 충남 북부 5개시군은 충남 인구의 약 반을 차지하며 발전의 축이 이 지역으로 옮겨가고 있지만, 농림어업에 의존하는 그 외의 지역에 대한 독자적인 발전전략을 확고하게 하지 않고서는 충남의 전체적인 균형된 발전을 기대하기 어렵다는 점이 충남이 안고 있는 핵심적 과제이다.

II. 충남 농업 · 농촌발전 전략의 기초와 과제

현재 충남도는 전체를 4개의 개발권역으로 나누어, 북부권은 물류 유통 및 첨단산업과 임해산업의 거점으로, 서해안권은 환경해권 교역 전진기지와 해양휴양 관광의 메카로, 내륙지역인 백제권은 전통문화 청정환경 첨단녹색산업 융합지대로, 논산 · 금산 등 금강권은 물류 유통과 첨단생명산업 및 도시근교 특화농업지대로 개발한다는 전략이다. 최근에 행정복합도시와 도청이전 예정지의 신도시 개발로 인하여 그간 상대적으로 낙후지역이었던 백제권과 금강권의 개발이 탄력을 받을 전망이다.

〈표 3〉 충남 4대 개발경영권역과 발전전략

권역별	대상지역	기능 및 역할
북부권	천안, 아산, 당진 (서산, 태안, 예산, 연기)	물류 유통 거점기능, 정보 기술 집약적 첨단산업 및 임해산업 육성
서해안권	서산, 태안, 홍성, 보령, 서천 (당진)	환경해권 교역 전진기지, 해양휴양· 관광의 메카
백제권	공주, 부여, 예산, 청양, (논산)	전통문화· 청정환경· 첨단녹색산업 융합지대
금강권	논산, 연기, 금산 (공주, 부여, 서천, 청양)	물류·유통과 첨단생명산업 도시근교 특화농업지대

그러나 이 전략의 내용 중에 농림어업을 주 산업으로 하는 서해안권, 백제권, 금강권에서 주축 산업인 농림어업을 어떻게 발전시킬 것인가 하는 전망을 발견하기가 쉽지 않다. 농어업보다는 문화관광, 휴양산업, 첨단생명산업이나 물류·유통 산업의 개발이 이들 지역의 발전 전략에 중심 축을 이룬다. 농림어업이 쇠퇴산업이며 이들 지역에서 농림어업 외에 타 성장산업을 육성시킬 필요가 있다는 점은 공감하더라도 현재 이들 지역에서 인구의 대부분이 생업으로 삼고 있는 농림어업의 발전 전망을 배제하고서 외부에서 새로운 산업을 이식하는 전략만으로 이들 지역의 발전을 도모하기란 한계가 있다.

또한 행정복합도시와 도청이전 예정지의 신도시 건설이 주변지역의 발전을 촉진할 것으로 기대되나 수도권과 대전으로부터 충분한 인구가 유입되지 않으면 양대 행정도시의 개발은 인근 지역과 인구면에서 영합(zero sum) 게임을 벌릴 가능성도 적지 않다. 지역경제이론에서도 행정도시나 도청이전 신도시와 같은 외생적 성장 거점의 발전이 반드시 주변지역과 공생발전을 가져오는 것은 아니라는 연구결과가 적지 않다. 주변지역은 인구가 감소하는 대신에 거점지역의 쓰레기 처리장, 혐오시설 등의 입지장소로 전락하고, 도시지역과 노동력 수요가 경합하여 농촌을 지킬 노동력을 상실하는 사례가 많기 때문이다. 이 경우 양대 행정도시의 인근지역인 공주, 논산, 예산, 홍성 등은 중심지 기능을 유지할 적정인구를 잃어버리고 양대 행정도시에 종속된 변두리 지역으로 편입될 우려가 있다. 따라서 양대 행정도시와 인근의 농촌발전이 공생할 전략을 사전에 주의 깊게 마련할 필요가 있다.

그동안 충남의 농업정책은 공업정책에 밀려 부차적인 지위를 차지해 왔다. 그러나 충남의 독자적인 농정이 없는 것은 아니다. 2006년도 충남 농정의 주요 업무계획을 보면, 쌀 품질 제고와 전업농 육성, 유통개혁, 그린 투어리즘, 삶의 질 향상 등과 같이 대부분 중앙농정의 내용을 거의 그대로

답습하고 있는 내용으로 되어 있으나, 금산 인삼의 세계화와 벤처농업의 육성 등은 충남 농정의 특색 있는 정책 중에 하나로 주목할 만하다.

〈충남도의 2006년 주요업무 계획: 농정분야〉

- ① 개방화 시대에 대응한 농어업경쟁력 제고
 - 농어촌 활력화를 위해 고품질 쌀 브랜드 육성, 고품질 벼 재배확대
 - 규모화 된 전업농육성(6ha): '10까지 11천호
- ② 先進化된 농특산물 생산·유통체계 구축
 - 우수농산물관리제도(GAP)시설 지원
 - 산지유통센터 확대('05년 5개소 '06년 11개소)
- ③ 희망이 넘치는 농어촌 개발
 - 농림어업인 삶의 질 향상] 5개년 계획에 따라 지역개발, 복지, 교육, 복합산업 육성 등 4대부문 109개 사업에 2005~2009까지 3조 3,015억원 투자
- ④ 생산과 전통문화, 휴양기능을 갖춘 Green Tourism 강화
 - 전원마을 조성(4개소), 체험마을 확대조성(26개소)
 - 실개천, 웅담샘 등 테마공원조성(709개소, 69억원 투자)
- ⑤ 축산업·임업 高附加價値化
 - 한우 [광역브랜드]조기 정착 및 생산 이력제 추진
 - 축산바이오 테크노파크 조성: 청양 정산, 25만평
 - 21세기형 우량 산림자원 육성: 경제림 1,290ha, 그린파크 30개소 등
- ⑥ 금산 세계인삼EXPO 및 벤처농업박람회 성공 개최

충남도는 벤처농업의 육성을 위하여 4대 전략산업 중에 하나로 농축산바이오산업을 선정하고 2003년 예산에 충남농업테크노파크와 논산에 충남동물자원센터를 설립하였고, 청양에 축산바이오테크노파크를 조성 중이며, 특히 예산 충남농업테크노파크는 벤처 농업 육성의 거점 노릇을 하고 있다. 하지만 이 벤처 농업의 육성도 그동안 정부가 추진해왔던 신기술, 전업농 육성 정책과 크게 다른 것은 아니다. 다만 충남도의 경우 대덕과 충북 바이오 집적지의 인근이라는 이점을 살려 농업부문의 신기술 지원을 강화하고 수출산업으로 함과 동시에 충남의 낙후 농촌지역에 바이오산업을 육성하여 농업을 대신하는 미래산업으로

하겠다는 충남의 독자성을 부가하였다. 충남의 4대 개발경영권역 전략 중에 금강권, 백제권 개발 전략도 이런 내용을 중심 전략의 하나로 담고 있다.

그러나 상층 벤처농이나 바이오산업의 육성만으로 충남의 농업과 농촌을 살릴 수 있을 것인가? 벤처 농업이 가능한 층은 주로 젊은 전업농이나, 현재 충남의 농업은 호당 경지면적이 1.3ha내외의 영세소농경영이 지배적이며 60세 이상의 농림어업종사자가 약 40%를 점하고 있는 고령화된 농촌사회이기 때문에 소수의 상층의 벤처농 만을 대상으로 농업과 농촌사회를 재편하는 것은 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라, 그것이 가능하다고 하더라도 영세농이 탈농하는 농촌사회에서 상층 벤처농마저 장기적으로 경영을 유지할 수 있는가는 불확실하다. 또 바이오산업을 육성하더라도 이것이 영세소농에게 어떤 효과가 있을 것인가도 불확실하다.

따라서 충남뿐만 아니라 기본적으로 우리나라와 같은 영세 농경적 농업구조하에서는 영세농의 배제가 아니라 그들을 포함한 지역의 모든 농업생산자원을 합리적으로 이용해 가면서 벤처농업과 바이오산업을 같이 발전시켜나가는 방안이 필요하다. 충남과 같이 벤처농의 배타적인 육성정책 하에서는 벤처농의 발전이 오히려 지역농업의 붕괴를 가져올 수 있다. 벤처농, 수출농업, 생물산업의 육성을 기본 전략으로 내세우는 충남의 농업농촌발전 전략은 이런 점에서 영세농까지 시각에 넣는 지역농업의 조직화 방안으로 새롭게 재편될 필요성이 있다.

III. 충남 농업농촌의 발전 여건과 전망

충남 농업농촌의 발전전략을 논의하기 전에 먼저 충남 농업·농촌이 당면할 중장기적인 여건을 살펴보자. 여기에는 낙관적 요인과 비관적 요인이 둘 다 존재한다.

첫째 정부의 계획대로 한미 FTA협정이 빠른 시간안에 체결되면 값싼 농축산물의 유입으로 그렇지 않아도 취약한 충남의 농업기반을 거의 붕괴시킬 것이다. 특히 미국산 축산물 거래의 대폭확대로 예산, 홍성 등 축산을 중심으로 하는 축산지역은 존립의 기반이 흔들릴 가능성이 있다.

둘째로 현재의 충남 농촌인구의 노령화 추이로 볼 때 앞으로 10년~20년이 지나면 고령농가가 거의 탈농하면서 농촌을 지킬 사람이 없어지고 농촌은 더욱 빠르게 공동화될 것이며, 순수 농촌지역의 경우 적정수준의 기초 생활서비스 공급에 애로가 심화될 것이다.

셋째로 북부 산업지대와 양대 행정도시의 인근지역으로 도시화 압력이 증가하면서 혼주화와 도시적 난개발이 진행되어 농촌의 경관과 풍요로운 삶의 여건을 훼손할 우려가 크고, 인근 농촌지역

은 거꾸로 도시지역의 서비스부문으로 노동력을 빼앗겨 농업을 영위할 노동력 확보에 더욱 어려움을 겪을 것이다. 이에 따라 농촌지역의 중심지 노릇을 하던 인근 시군의 소도읍도 자족기능을 잃고 인근 도시지역의 번두리도 편입될 가능성이 적지 않다.

넷째, 전업농의 규모화와 경쟁력이 확보된다고 하더라도 다른 한편으로는 양극분화가 진전되어 농촌 지역에 고령농가와 영세농가가 광범하게 누적될 것이며, 이들은 농업 이외의 다른 소득원을 발견하기가 어려워 저소득과 빈곤화가 지속될 가능성이 크다. 이 결과 지방정부의 농촌지역에 대한 사회보장적 지출 부담도 크게 늘 것이다.

그러나 이런 비관적 요인 외에 낙관적 요인도 없지는 않다. 우선, 도시민의 식품 수요가 고급화·다양화되면서 고품질, 안전한 농산물에 대한 수요가 증가하고, 여가와 문화에 대한 욕구가 증대함에 따라 농가와 농촌주민의 고품질 식료와 농촌관광 등의 새로운 소득기회가 증대될 것이다. 특히 서해안 고속도로와 양대 행정도시를 중심으로 한 교통망의 발달은 인근 배후 농촌지역의 도농교류 기회를 확대시킬 것이다.

둘째, 주거·휴양·산업공간으로서의 농촌가치가 재발견되고 농촌공간의 정비도 어느 정도 정비되어 농촌의 쾌적성을 찾는 농촌 유동인구(관광 등)가 증가할 것이고, 은퇴자, 거주목적의 도시민의 농촌이주가 활성화 될 것이다. 이런 현상은 양대 행정도시와 대전 근교 지역을 중심으로 확대될 가능성이 크다. 농촌지역에서 농업취업자는 급격히 줄어들 것이지만, 농촌적 생활양식을 추구하는 이들 새로운 이주자들이 농촌의 주역으로 성장하면서, 농촌관광, 농촌형 기업활동, 그리고 이를 지원하는 사업서비스 등의 비 농업부문과 비농업 종사자들이 증가할 낙관적인 가능성도 보인다.

이상의 장기전망과 낙관적 요인, 비관적 요인을 종합하면, 충남 농촌의 경우 앞으로도 상당기간 인구 감소, 도시와의 소득격차, 노령화가 지속될 전망이지만, 교통망의 발달과 농촌이 가진 다면적 가치에 대한 인식의 증대, 양대 행정도시로의 인구 유입 등으로 도시와 농촌의 교류가 확산되면서 정책 대응 여하에 따라서는 충남 농업농촌 발전의 새로운 전기가 마련될 가능성도 있다. 다만 앞에서 지적하였듯이 북부지역의 신산업 확산과 양대 행정신도시 개발이 주변 농촌지역에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 있기 때문에 여기에 대한 대응책을 주의 깊게 마련하고, 중핵 벤처농의 육성과 아울러 퇴적하는 영세소농의 공존방안을 찾는 것이 충남 농업·농촌 발전의 과제라고 할 수 있다.

IV. 충남농업 · 농촌의 발전전략

1. 지역농업의 조직화

현재 충남의 벤처 및 수출농 육성정책은 정부의 전업농 육성정책과 맥을 같이 하며 이 정책은 대다수 농민이 농업을 떠나는 것을 전제하고 있다. 그러나 이 탈농하는 농민은 어디로 갈 것인가? 정부는 이들 농민이 농촌지역에서 일자리를 구하기를 희망하고 있다. 하지만 실제 농촌에서 비농업의 취업기회가 많지 않다. 정책에서 소외된 이들 농민의 대부분은 결국 도시로 이농하거나 빈농으로 농촌에 체류하지 않을 수 없다.

대다수 농민이 농촌을 떠나고 소수의 전업농만으로 농촌사회가 유지될 수 있을 것인가? 벌써 농촌은 사람이 떠나 동네가게, 학교, 병원이 문을 닫고 적정 수준의 사회적인 서비스를 공급할 수 없는 상황에 이르고 있다. 이들 전업농이 돈을 벌어도 농촌에서 자녀교육을 시킬 수 없고 가족의 의료보건 서비스나 물품 구매에 불편을 겪는 상황에서 농촌에 머물러 살기 어렵다. 자신은 농촌에 남아 농업경영을 계속할지 몰라도 자식은 도시에 보낼 것이다. 그러면 이들 전업농도 결국 후계자를 찾지 못하여 농업과 농촌을 떠나지 않을 수 없을 것이다.

더구나 지역의 농업은 몇몇 전업농만으로 유지될 수 없다. 예를 들어 전업농가가 마을의 농지의 전부 혹은 대부분을 집중한다고 하더라도 종래 마을이 담당해 오던 용배수관리, 수로의 유지보수 등 농업생산기반의 유지관리 기능이 효과적으로 시행될 수 없다. 따라서 중핵적 농가의 배타적인 발전이 아니라 지역농업 전체의 발전이라는 관점에서 농업과 농촌의 발전이 모색되어야 한다. 이런 점에서 지역농업의 활성화를 위해서는 지역농업의 조직화 문제는 충남 농업에서 핵심적으로 고려되어야 할 과제의 하나이다.

그렇다면 지역농업을 어떻게 조직화 할 것인가? 사실 지역농업의 조직화는 새로운 이야기가 아니다. 그간 우리나라에서도 기계화 영농사업단, 위탁영농회사, 작목별 영농조직 등 다양한 농가의 조직화가 추진되어 왔다. 정부도 최근에 지역농업의 조직화에 주목하고 지역 농산업클러스터 사업을 핵심 정책의 하나로 추진하고 있으며, 지역 내 대학, 연구소, 농협, 영농조직 등 지역의 생산자, 유통조직, 연구·기술조직 등 각 부문간의 활발한 네트워킹을 통해 지역농업의 발전을 도모하고 있다. 충남에서도 아산 친환경농업클러스터, 서천 한산모시 클러스터 등이 지역 농산업클러스터로 지정되어 있고 충남 농업발전의 새로운 전기가 될 것으로 기대를 모으고 있다.

그러나 이런 우리나라의 지역농업 조직화는 농업경영구조의 변혁을 도모하는 일본의 지역농업 조직화 수준까지는 나아가지 못하고 있다. 일본의 지역농업 조직화는 생산요소별(기계공동이용

등), 품목별, 유통경로별 조직화를 넘어서 지역농업자원의 종합적, 통합적 조직화 수준까지 나아가고 있다. 기계와 시설의 공동이용, 농업노동력의 확보와 효율적 이용, 토지이용의 고도화와 경영의 복합화, 토지이용의 계획화와 집단적 관리 등 일종의 마을 농장제 혹은 일 지구 일 농장제 수준까지의 지역농업이 조직되어 있는 사례를 일본 여러 지역에서 볼 수 있다. 이 방식은 영세 소농과 중핵농이 협력하여 공생 공존하는 방식으로 중핵농가를 지역전체의 생산력을 지탱하는 지역농업의 견인력으로 육성하는 한편, 영세농이나 고령농가도 보유 노동력에 따라 보조적인 작업에 종사하게 하고 특히 야채나 과실의 수확작업 등 경노동이지만 손이 많이 가는 작업에는 중핵농가를 보완하게 함으로써 지역전체의 농업발전에 공헌하도록 하는 체제이다.

물론 우리나라의 경우 과거의 협업농업의 실패 경험도 있어 이런 수준의 지역 농업조직화 까지 가능하기가 쉽지 않으나 충남의 현황을 본다면 친환경 생태농업의 메카로 불리는 아산의 한살림 생산자 연합회, 홍성 문당리의 풀무학교와 친환경농업마을, 그리고 농촌관광으로 유명한 서천의 합전마을, 태안 벗가리 마을, 금산의 바리실 마을 등, 전국에서도 선진 사례로 주목받는 지역 협력 사례가 적지 않기 때문에 이 지역들의 경험을 확산 발전시켜 장기적으로 지역농업공동경영체의 형성을 도모해 본다면 불가능한 것도 아닐 것이다.

이런 지역농업의 조직화를 위해서는 뒤에 언급하듯이 리더의 육성과 주민의 주체역량, 그리고 이를 뒷받침하는 지방행정기관의 독자적인 지역농정 체제가 확립되어야 한다.

2. 독자적인 지방농정체제의 확립

그동안 우리나라 지방농정은 독자적인 기능을 갖지 못하고 중앙정부의 정책을 단순히 집행하는 기능에 머물렀으며 충남도 농정도 여기에 크게 벗어나지 않는다. 도의 경우 농림부의 사업을 시군단위에 전달하는 파이프 역할을 주로 하기 때문에 독자적인 농업정책을 수립·추진하는 기능이 특히 취약하다. 농업생산은 본래 강한 지역성을 가질 수 밖에 없다. 그것은 일정한 지역을 범위로 이루어지고, 각 지역은 자연적 조건, 역사적 전통, 사회경제적 조건이 매우 다르다. 지역에 따라 개성이 풍부한 지역농정이 발휘되어야 하나 지금까지는 중앙집권적 농정에 의존하여 지방의 독자적인 농정을 전개해 오지 못하였다.

지역단위의 자율농정을 강화하기 위해서는 예산 운영 측면에서도 농림사업의 자율성을 제고할 수 있는 조치가 선결되어야 하지만, 지방 스스로도 자체적인 사업계획 수립과 추진역량이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 우선 단체장의 농정 혁신에 대한 확고한 철학과 신념, 특히 지역농업에 대한 장기적인 비전과 추진의지가 무엇보다도 중요하다. 경기도의 지역별 공모방식에 의한 지역특화 농정사업과 전국 최

초로 시행한 한우 생산 이력제, 그리고 강원도의 한우 광역 브랜드와 새농어촌 건설운동의 추진 등은 단체장의 의지에 따라 차별적인 지방농정이 얼마든지 전개될 수 있다는 것을 보여주는 사례들이다.

다음으로 소도읍, 농촌마을종합개발, 정주면 오지도서개발 등 중앙단위의 부처별 사업을 지방에서 통합적으로 조정 운영할 수 있는 시스템을 갖추도록 해야 한다. 애초에 국가균형발전회계를 만들면서 이런 부처분산적인 각종 농촌개발사업들을 포괄보조금 방식으로 운영하려고 하였지만 의도대로 되지 못하고 여전히 관할 부처를 달리하여 운영되고 있다. 그러나 사업선정 방식이나 예산 배정 방식에 있어서 광역자치단체가 중간의 조정역할을 할 수 있는 여지는 과거보다 커졌기 때문에 '농촌개발 운영협의회', '농어촌관광추진 네트워크' 등 관련 사업을 통합적으로 조정할 수 있는 기구를 만들 필요가 있다. 또 충남도의 경우 '농어업 및 농어촌 종합대책(2004)', '삶의 질 향상계획(2005)' 등이 수립되어 있지만 중앙농정의 시책을 지역차원에서 단순히 종합한 성격을 크게 벗어나지 못하는 실정이므로 충남 농정의 혁신철학과 계획을 담은 충남 나름의 지역 농어업 농촌발전 계획을 수립할 필요가 있다.

3. 지역 인재 육성과 역량의 개발(capacity building)

그간 농촌에 수십조의 돈을 쏟아 부어도 밑 빠진 독에 물 붓기라는 비난을 받아왔다. 그것은 중앙농정의 사업목표와 설계가 잘못된 것에도 원인이 있지만 가장 큰 원인은 지역문제를 스스로 고민하고 자체적인 힘으로 해결책을 찾아 나서는 주민역량의 부족 때문이다. 지역농업의 육성은 지역 리더와 주민의 역량에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 1990년대 후반부터 충남도에서도 녹색농촌체험 마을, 소도읍 육성사업, 농촌마을 종합개발사업 등 종래의 관주도, 중앙주도의 방식에서 벗어나 주민이 계획하고 참여하는 상향식 농촌개발사업이 다양하게 실시되고 있으나, 주민의 주체적 역량이 부족하여 형식적 참여로 끝나는 경우가 적지 않다. 따라서 앞으로 충남의 농정도 다원적인 농촌발전으로 가야 한다면 주민이 스스로의 자원과 여건을 창의적으로 활용할 수 있도록 하는 역량 배양(capacity building)사업에 배전의 노력을 기울여야 할 것이다.

물론 시군단위에서도 주민의 리더 육성을 위한 노력이 없는 것은 아니나, 도 차원에서 종합적이고 체계적인 리더 육성 프로그램을 더욱 확대할 필요가 있다. 서구의 경우 광역지자체가 가장 역점을 두는 사업 중에 하나가 주민역량의 개발이며, 미국 켄터키 주, 미조리 주의 공동체 기반 계획(community-based planning), 또 호주 퀸스랜드 주의 역량배양을 지원하기 위한 리더십 개발

프로그램(building rural leadership program)등이 그 대표적인 예라 할 수 있다.

충남도도 농업기술센터 등에서 각종 농민교육 프로그램을 강화하고 있지만 지역리더(인재)는 획일적인 커리큘럼에 의한 형식적인 연수를 통해서만 육성될 수 없으며, 미국과 호주의 예에서 보듯이 참가자들이 스스로 계획을 세우고 과제와 씨름하는 실천학습(action-learning)원리에 바탕을 둔 새로운 교육 프로그램이 필요하다. 또한 충남의 2006년 총 농업 농촌분야 예산 약 4천 3백억원 중에 적어도 5%인 200억원은 이런 예산이 잘 쓰일 수 있도록 흡수역량을 배양하는 주민역량개발 프로그램에 활용할 의지를 가져야 한다.

주민 역량 강화는 두 단계로 접근하는 것이 바람직하다. 하나는 전자에서 말한 주민 교육이며, 후자는 강원도의 새농촌건설운동이나 전북 진안군의 으뜸마을가꾸기 사업 등과 같이 주민이 계획하고 실천하는 소규모 파일럿형 지역개발사업에 지원함으로써 주민 스스로 역량을 키우는 사업이다. 강원도는 연간 70여억원, 진안군은 연간 30여억원의 적지 않은 예산을 여기에 할애하고 있다. 이 사업들도 일회성 지원, 관련 공무원과 주민의 이해 부족 등 문제가 없는 것은 아니나, 교육과 실천을 연계한 독자적인 주민 역량배양 사업으로 주목받고 있으며 충남도 독자사업으로 이런 사업들을 도입해 볼만 하다.

4. 도농교류와 애그리 라이프(Agri-life)의 실현

농촌관광과 도농교류는 충남 농업이 지향할 또 하나의 목표이다. 서해안 고속도로 등 각종 교통망의 정비와 양대 행정도시의 개발, 충남 북부지역 및 대전의 약 200만에 달하는 소비인구 등은 농촌관광의 잠재적인 수요를 확대할 호조건이다. 충남도는 농촌관광을 위하여 각종 체험마을 26개소를 육성할 계획이며, 정부의 '삶의 질 향상 5개년 계획'에서도 농촌관광이 농업소득을 보완할 중요한 대체 축으로 부각되고 있다.

그러나 현재의 농촌관광은 지나치게 소득증대 사업에 초점이 맞춰져 있고, 여러 사례조사에서도 나타났듯이 농촌관광을 통해 큰 소득도 올리지 못하고 있다. 1사1촌 운동은 일회적인 농촌체험과 직거래를 통해 상품 팔아주기에 그쳐 과거의 자매결연과 크게 다르지 않고 도농상생의 본래 가치를 살리기 힘든 상황이다. 각 부처에서 비슷한 농촌관광육성 정책이 많이 시행되고 있을 뿐 아니라 지역 간의 비슷한 체험 프로그램과 과다경쟁으로 기존에 성공한 지역에서조차 농촌관광의 장래를 예단하기 어려운 실정이다.

농촌관광이 농촌을 활성화할 수단이 되기 위해서는 보다 큰 틀인 도농교류의 관점에서 농촌관광을 추진할 필요가 있다. 현재의 농촌관광은 방문(visit)이 주이고, 지원(support)의 관점은 결여되어 있으며, 도시민이 주가 되어 농촌을 이용하는 성격이 더 강하다. 도농교류란 농촌과 도시의 공생을 도모하는 것

03

민선 4기 충남농정의 과제 - 10월 - 10월

으로, 단순히 농촌의 소득을 보완하기 위한 수단이 아니라 우리 사회가 가지고 있는 문제점을 도시와 농촌이 같이 해결해 나가는 것을 지향한다. 즉, 농외소득 증가의 차원보다는 도시민에게 농촌을 알리고 소중함을 인식시켜 농업·농촌에 대한 지원을 이끌어 냄과 동시에, 낙후된 농촌에 활력을 불어 넣고 도시민은 도시에서 찾을 수 없는 풍요한 자연과 여유로운 전원문화를 충족하는, 도시와 농촌의 쌍방향적인 대등한 교류를 지향한다. 이런 도농공생의 관점에서 보면 농촌은 도시보다 못한 곳, 도시와 격차가 있는 곳이 아니라 21세기의 새로운 라이프스타일을 실현하는 장으로서, 수확의 즐거움이나 자연과의 만남을 통하여 여유와 평안함을 실감하는 애그리 라이프(Agri-life)의 실현 장소로 재등장한다. 최근에 정부가 추진하는 '농어촌 복합생활공간 조성 정책'도 이런 도농공생의 장소로 농어촌을 만들자는 정책이며, 농촌관광을 넘어 전원생활을 지향하는 도시민이나 은퇴자가 농어촌 주민과 더불어 공존하는 농어촌을 만들자는 정책이다.

복합생활공간 조성을 위해서는 방문 및 일시체제(농촌관광, 친지 방문), 반 정주(주말농원, 세컨하우스), 정주(실버타운, 은퇴농장, 전원주택단지, 귀농마을)의 도농교류 단계별로 체계적이며 종합적인 지원체계가 구상될 필요가 있다.

방문 및 일시체제 단계에서는 지금의 농촌관광보다 한 수준 진화된 형태의 교류형태로 미국의 공동체 지원농업(CSA: Community supported agriculture), 일본의 농지대부제도 등의 도입을 검토할 만하다. 미국의 CSA는 회원인 도시민이 일년 동안 먹는 농산물을 매월 일정한 금액을 지불하고 얻고 농민은 안정적인 소득원을 확보하는 직거래 영농방식이며, 일본의 농지대부제도는 도시민이 임대한 농지를 원주인인 농민이 위탁 경작함으로써 도시민은 안전한 먹거리를 제공받고, 농민은 유리한 판매원을 확보하는 제도이다. 이 과정에서 농민과 거래하는 도시민은 정기적으로 현지를 방문하여 농업체험을 하고 마을주민과 교류하면서 농촌생활을 즐기는 지속적인 상호교류가 형성되고 있다. 현재 우리나라의 지산지소운동의 일환인 학교급식조례 제정 운동도 이런 형태로 발전시킬 수 있는 유망한 사례의 하나이다.

반 정주 모델로서는 체제형 주말농원(크라인 가르텐)이 있으며 독일, 일본 등지에서 널리 보급되고 있으나 충남에서는 아직 이런 형태의 도시민 일시 체류시설은 시도되지 않고 있다.

정주지원을 위해서는 도시민의 이주단계에서부터 정착단계에 이르기까지 종합적인 정보제공이나 교육, 그리고 주거와 농지, 일자리 알선 등을 지원할 수 있는 도농교류 및 정주지원기구의 설립(민관합동) 혹은 관련창구의 일원화(추진단 등)가 필요하며, 이를 뒷받침 할 수 있는 충남도 나름의 '충남 도시민 유치 종합계획'도 필요하다. 정부에서는 이런 도시민 유치계획과 지원창구를 갖춘 지역에 대해서 지원을 확대할 계획이므로 충남도 차원에서도 종합적인 지원체제를 조속히 갖추 필요가 있다.

지금까지의 충남도의 농업 농촌이 처해있는 여건과 과제, 그리고 발전 전략을 몇 가지 측면에서 살펴 보았다. 그간 도시와 농촌은 양분법적으로 사고되어 왔으나, 도농교류와 농어촌 복합생활공간의 조성 전략은 도시와 농촌을 광역적으로 연결된 통합적인 삶의 공간으로 파악하며, 농촌을 도시에 비하여 낙후된 지역으로 인식하지 않고 도시가 가지지 못한 여유로운 삶을 실현시키는 장으로 재인식한다. 이를 위해서 농촌은 농촌다움을 유지해야 하고 도시는 농촌에 없는 사회적 기능을 제공하면서 상호공존하는 새로운 지역발전 모델이 모색되어야 한다. 이런 모델은 농촌의 공동체성을 회복하고 지역영농을 조직화하는 지역농업 구축의 한 방향이기도 하며 민선 4기 충남 농정도 이런 방향으로 전개되기를 기대해 본다. 특히 지역농업과 이를 뒷받침 하는 지역농정, 그리고 주민의 참여와 역량확대를 바탕으로 한 도농공생전략이 충남 농정의 핵심전략이 되어야 할 것이다.

민선4기 충남도정의 과제

-도시 · 지역개발분야-

정순오 | 한남대학교 교수

1. 여건, 변화, 전망

민선 4기(2006~2010) 충남의 도시와 지역개발 주요 과제는 2013년 입주가 시작될 연기·공주 행정중심복합도시 개발 지원과 연계 개발전략 추진, 홍성·예산 도청이전 사업의 구체화, 대전-당진, 공주-서천간 고속도로 건설(2009) 등으로 인한 공간통합의 가속화에 따른 4대 권역의 차별화와 연계 전략을 통한 성장기반의 안정화이다.

또한 행정중심복합도시를 중심으로 공공기관의 전국분산과 혁신도시건설에 따라 새로운 네트워크형 국토의 교류 중심으로서 국토중추기능의 중계 허브화와 관광레저형 기업도시 개발지로 선정된 태안지역의 개발 등도 민선 4기 동안 역점을 두고 추진 동력을 발굴해야 할 과제들이다.

그밖에 충남은 전형적인 농림어업의 재활성화를 통해 지역정체성을 공고히 다진다는 측면에서 백제문화권개발과 내포문화권 개발 사업 등과 더불어 문화와 역사, 그리고 자연이 함께 역동적인 산업을 구축하는 농산어촌의 선택적 집중 개발이 긴요한 과제로 대두되고 있다.

그러나 양대 신도시 개발과 고속도로를 통한 고속 공간통합의 이러한 기회들은 동시에 강력한 자원배분의 조정과 안정화 정책의 여하에 따라 충남의 성장력을 배가하지 못하고 내부 잠재력을 소진하는 동기요인으로 작용해 인구와 산업의 공동화는 물론 지역정체성의 위기를 초래할 수도 있음을 간과하지 말아야 할 것이다.

충남 인구는 저성장과 고령화의 영향에도 불구하고 수도권 유입인구를 기대하며 현재 200만명 수준에서 2020년에는 약 250만명 정도로 성장할 것으로 전망되고 있는데, 행복도시와 도청 신도시의 완성 연도에 인구규모 약 55만명의 인구가 대전 이남과 수도권 등 외부로부터 충분히 충당되지 못하면 내부인구의 급속한 인구이동을 유발해 농산촌지역의 공동화를 가속화시키고, 일부 지역의 정체성 상실은 물론 충남 전체의 정체성을 위협할 수도 있다.

그러한 예측은 2020년의 인구 예측에도 불구하고 충남 GRDP의 전국비중은 2005년 5.4%에서

불과 6.1%에 그치고, 1차 산업의 비중도 2005년 9.6%에서 2020년 8.3%로 큰 변화가 없을 것으로 전망되고 있기 때문이다(제3차충남도종합개발계획 수정계획).

따라서 민선 4기 도시와 지역개발 분야 중점시책은 양대 신도시의 개발 내용에 대응하는 역동적이고 탄력적인 공간구조의 조정과 함께 과감한 선택과 집중이 이루어지지 않으면 안될 것이다.

1. 양대 고속도로건설과 공간구조의 고속 통합

2009년까지 서천-공주간, 당진-대전간 고속도로가 개통됨으로써 고속교통의 소외지역이었던 충남은 서해안고속도로, 천안-논산간 민자고속도로 등에 이어 비로소 지역내부를 관통하는 고속간선도로망의 구축으로 본격적인 고속 공간통합시대를 맞이하게 된다.

일반적으로 고속도로의 개통효과는 말단지역으로의 외부 인구와 자본의 유입효과 보다는 중심지역으로의 내부 자원의 유출효과가 더 큰 것으로 알려져 있다. 물론 개통 초기에는 양 지역간의 지역격차 때문에 상위 도시로의 유출이 더 늘어나는 것이 놀라운 현상은 아니지만, 상품과 서비스의 의존도뿐만 아니라 정주인구의 이동까지 가속화될 수 있다는 점에서 지역격차로 인한 반대급부적인 지역개발에만 맡겨둘 수 있는 낙관적인 문제는 아니다.

서해안고속도로 개통이전부터 서북부지역은 수도권 의존도가 심화돼 왔고, 서천지역은 군산지역에, 연기, 공주, 부여, 논산 지역은 대전지역 의존도가 국도 고속화 개량작업으로 점차 심화돼 오던 터였다. 이런 상황에서 당진-대전, 서천-공주간 고속도로의 개통은 대전과 행복도시권으로의 의존도 심화를 촉진시키게 될 요인이 되기에 충분하다.

자동차를 통한 접근성의 향상은 기존 소도읍의 중심기능인 상품, 서비스 기능의 쇠퇴를 촉진해 도시의 자족성을 떨어 뜨리게 되고, 정주인구를 외곽 고속도로 접근 교통로중심으로 산재시키는 도심공동화를 불러오게 된다. 그렇지 않아도 공공재정과 경제성 부족으로 난관에 부딪히고 있는 소도읍들의 도심 재구조화 개발은 정체상태를 지속하는 반면, 날로 확충되는 광역 고속교통로 주변은 상대적으로싼 지가를 이용하려는 난개발이 집요하게 시도될 것이다.

이런 상황에 대처하는 지방 소도시들의 대응은 유입 동기인 여가관광기능을 강화하고, 자족성을 갖추어 줄 수 있는 특정산업의 육성이나 유치를 통한 특화가 필요하며, 기존 주거환경 중심으로 주거지역의 재구조화를 통한 무분별한 확산을 방지하는 한편 도시외곽의 경관지역은 매우 제한적으로 체류숙박시설이나 전원주택 개발을 허용하는 장기안정적인 도시계획의 정비를 서둘러야 한다. 그렇게 함으로써 난개발을 효과적으로 방지하고 무분별한 외연확장으로 인한 도시 내부 활력의 감퇴가 빚어지지 않도록 자족적인 크기의 도시구역을 압축해 내는 것이 중요하다.

2. 행복도시와 도청 신도시 개발의 영향

충남의 양 대 신도시는 2013년 개도를 목표로 추진되고 있다. 목표인구인 50만과 5만 인구가 개도 시점에서 충족되는 것은 아니지만 도시개발을 촉진시켜야 하는 정부나 지자체를 포함하는 개발자의 입장과 투기적 이익을 노리는 민간자본의 움직임에 따라 인구의 이동은 가속화될 것으로 보인다.

농림어업 종사 인구가 47%(2005)나 되는 충남의 산업구조로 보아 양대 도시의 주력산업부문의 인구 이동은 불가피하고 기대되는 목표이기도 하다. 물론 양대 도시의 주력 산업은 지금 현재로서는 매우 불투명하다. 행정기능이 주축이 되는 두 도시의 성격으로 보아 정주민구를 뒷받침하는 서비스산업 이외에는 달리 주변 인구를 흡입할만한 산업을 상정하기가 아직은 곤란하기 때문이다. 그러나 두 도시의 위상과 성격으로 보아 직업상 특별한 이주동기가 없는 인구라 할지라도 교육이나 노후보장적 성격의 투자성 이주 수요가 적지 않을 것으로 보여 충남은 이주자금을 마련하기 위한 난개발 요구가 정치적으로 상존할 가능성이 높다.

현재 행복도시의 구체적인 도시개발내용은 미정인 가운데 행복도시 유치산업 업종에 대한 원칙은 차세대 성장 동력 10대 분야 중에서 충청지역 관련 산업과의 중복을 피하고 지식기반산업 위주의 차세대 이동통신, 디지털컨텐츠 및 SW 솔루션, 차세대전지, 바이오신약 및 장기 등의 산업이 논의된 바 있다(국토연구원 2006).

차세대 10대 성장동력 10대 산업중 충청권 관련산업은 주로 아산만권 소재의 차세대 반도체, 미래형 자동차, 디스플레이, 디지털TV/방송 등이며, 차세대 이동통신, 디지털컨텐츠 및 SW 솔루션, 바이오신약 등의 산업은 충청권 유관산업임에도 불구하고 수요가 충분하다는 이유로 행복도시 유치산업으로도 중복 선정되고 있다.

그러나 이러한 첨단산업은 미래산업으로 추가 수요창출이 가능하고 또 수도권기업의 이전이나 창업을 통해 유치한다는 전략이어서 기존 충청권 지역에 대한 영향은 크지 않다 하더라도, 유치업종과 관련된 파생산업으로서 금융보험, 전문과학기술서비스, 사업지원 서비스업, 도소매업 등 기타 생활서비스업은 물론 행정도시지원과 연관된 인쇄기록매체, 사무기기 등의 산업과 문화산업단지, 국제교류컨벤션산업, 대학 및 의료복지산업, 그리고 호텔, 백화점 및 엔터테인먼트형 쇼핑몰 등의 도시상업시설은 기존 수도권이나 대전권 이상의 서비스 유출을 예상할 수 있을 뿐만 아니라 사실상 충남의 수도 기능을 담당하게 하고 주변지역으로의 인구 유입을 가속화시킬 수 있는 소재가 될 수 있다는 점에서 위협적이다.

홍성·예산 도청 신도시는 행복도시의 이러한 고차적인 산업과 서비스 중심지로의 편중을 바로잡기 위해 결정되었지만 불과 1시간권 이내의 고속공간통합권내에서 행복도시나 대전권으로의 서비스

편중 의존도를 줄인다는 것은 용이하지 않은 가정일 수밖에 없다. 또한 실제로 행복도시가 유치산업과 도시특화기능의 안정적 조성을 확신할 수 없듯이 도청 신도시도 유치산업 확보를 통한 자족도시로서의 안정화는 매우 유동적인 상태로 지속될 수밖에 없는 상황이다.

이런 상황에서 도청 신도시를 포함하여 기존 도시들의 산업적 특화와 자족기능의 유지는 매우 불투명하다. 도심상업서비스기능의 쇠퇴와 개방으로 인한 전통 농림어업의 비중 축소, 청장년인구의 유출 심화 등은 기존 도시들의 생존을 위협할 것이기 때문이다.

따라서 도내 전통 도시들의 활로는 전통 농림어업 분야의 전문화와 산업화를 통한 전국적 경쟁력 확보, 미래 성장동력 산업과 연관된 파생 또는 지원 산업의 유치, 휴양문화관광 산업의 육성, 그리고 대안적 정주환경으로서 전원주택산업 등을 들 수 있을 것이다.

II. 도정의 기본방향

1. 4대 권역의 성장동력 강화

충남은 4대 개발경영권역을 설정하고, 북부권은 산업화, 서해안권은 휴양관광과 교역, 백제권은 문화관광과 첨단녹색산업, 금강권은 물류유통과 도시근교농업을 주력 성장동력으로 상정하고 있다.

이러한 기능들 가운데 이미 안정적인 수요를 확보하고 있는 북부권의 산업화와 서해안권의 휴양관광, 그리고 금강권의 도시근교농업을 제외하면, 대중교역, 첨단녹색(백제권)과 생명산업(금강권), 물류유통산업 등은 기반투자와 더불어 투자유치전략이 활발하게 추진되어야 할 분야들이다.

대중교역은 보령신항(2011)이 차질없이 개항한다 하더라도 배후산업기지와 물동량의 안정적인 확보없는 낙관하기가 쉽지 않을 전망이다. 평택과 군산 등 거대 배후산업지역을 확보하고 있는 경쟁항구가 존재하고 있어 입지적으로 내륙 백제권과 금강권의 산업화가 뒷받침되지 않고서는 기존 산업지역으로부터의 월류 수요를 기대하기가 쉽지 않을 전망이다.

또한 생명녹색산업은 충남지역으로서는 비교적 후발산업이고 선발지역에 비해 경쟁우위요인을 찾아 내기가 쉽지 않은 상황이다. 이미 생명산업은 충북과 전북 일부 지역으로 특화가 예정돼 있을 뿐만 아니라 행복도시도 유치산업으로 검토하고 있다.

북부권의 산업화는 이미 국내 굴지의 대기업들이 입주해 반도체, 디스플레이, 자동차, 제철, 석유화학 등 수출주력산업이자 미래 성장동력산업들의 입지로 활발하게 가시화되고 있다. 따라서 북부권의 과제는 연관 산업들의 동반입주가 원활해지도록 산업용지와 도로 등 인프라시설을 기민하게 확충하는 동시에 산

업인구의 안정적 정주화를 촉진할 수 있도록 다양한 주거환경의 개발을 촉진하는 일일 것이다. 이미 이 지역은 발빠른 광역교통망의 확충에도 불구하고 내부 교통망의 심각한 정체를 겪고 있어 지자체 차원의 긴밀한 대응이 요구되고 있다.

서해안권의 휴양관광기능 개발은 태안 안면도를 비롯하여 서산, 보령, 서천에 이르기까지 국제자본의 유치를 통한 개발이 활발하게 논의되고 있고 서해안 고속도로의 개통으로 수도권 여가수요의 유입도 꾸준히 늘고 있는 편이다. 그러나 고속도로로부터 주변 도시로의 연결도로망은 매우 불비한 탓에 곳곳에 병목구간이 잦은 정체를 유발하여 관광인구의 불만은 날로 가중되고 있어 서해안 개발의 파급효과를 신속하게 흡수해 내기가 어렵다.

백제권은 백제문화권개발에도 불구하고 부여를 중심으로 한 고도보존정책의 부진으로 선 고증 후 개발의 등식이 잘 실현되지 않고 있다. 엄밀한 발굴과 고증을 거치지 않은 문화개발은 가치를 인정받기 어려울 뿐만 아니라 후속적인 부가가치의 창출도 매우 어렵게 만든다. 이러한 사정은 내포문화권 개발도 마찬가지일 것이다. 고도 부여에 대한 과감한 정부 정책의 결단을 끌어 내려는 추진의지가 백제문화권 개발의 장래를 좌우할 정도로 이 지역의 개발은 정책적 결단의 변수가 매우 큰 과제이다.

금강권은 일단 대전과 행복도시권의 근교농업지역으로 잠재력이 확보돼 있다. 문제는 청정농업지역으로서 인정을 받는 일과 한 걸음 더 나아가 첨단농업과 농업연관 바이오산업의 접목을 통해 지속적으로 부가가치를 창출해 날로 높아질 지가에 대응하는 생산성을 확보하는 일이다. 청정우량농산물의 인정을 받으려면 재배시설에 대한 한 차원 앞서 가는 투자와 신용을 공유하는 공동작목반의 품질 유지를 위한 수준높은 연구개발을 겸한 교육 시스템과 더불어 효과적인 마케팅과 경쟁력 확보를 위한 지원시스템의 창출이 필요하다.

2. 기존 도시환경의 정비와 증진

충남지역의 도시 환경수준은 우선 성장동력의 측면에서 매우 취약하다. 충남도(1998)가 자가 진단한 바에 따르면, 충남 시·읍급 도시들의 분야별 수준은 전국 평균에 비해 경제, 의료, 생활기반 분야가 특히 낮은 것으로 나타나고 있다.

특히 공공부문에서 정부지원을 통해 해결가능한 공공서비스와 공공시설도 공공행정기관, 교육, 체육시설 등은 전국평균에 도달하고 있으나, 공공부문의 의료, 문화시설은 물론 생활기반시설중 시급 도시의 상하수도 보급률과 읍급 도시들의 도로율은 매우 심각한 수준으로 자리매김된 바 있다. 또한 민간부문의 자율성에 크게 의존하는 제조업, 상업서비스업, 시장기능 등 경제기능은 전국평균

에 크게 미달하고 있는 상황이다.

또한 같은 자료에 인용된 한국지역경영연구소가 조사한 충남도민들의 지역생활 만족도 조사(1997)에 의하면 동·읍·면부 주민들의 만족도는 19.6~26.0%(매우 만족 또는 만족비율, 5점 척도)에 불과한 것으로도 잘 확인되고 있다. 충남도민들은 또 같은 조사에서 가장 시급한 지역환경 개선 대상으로 도로정비(15.8%), 병원(13.0%), 문화시설(10.5%), 공원·체육시설(10.2%), 대학(8.2%), 농업시설(8.1%), 시장·상가(6.2%), 학교증설(5.6%), 산업단지(5.1%)순으로 응답하고 있어 이러한 통계적 진단과 크게 다르지 않음을 보여주고 있다.

물론 이러한 상황은 매우 오래전의 것이어서 지난 10년간의 변화를 감안한다면 현재의 상황으로 간주하기에는 무리한 측면이 없지 않다. 그러나 일부 지표들을 비교해 보면 지난 10년간의 변화를 설명하는 것이 쉽지 않은 일 같아 보인다. 예를 들면 주택보급률은 1995년 충남 시부 평균 86% 수준에서 2005년 98%로 만족할만한 성장을 보였으나, 상수도보급률은 시부 지역인데도 58%수준에서 63%수준으로, 하수도 보급률은 인구기준으로는 53%수준으로 큰 변동이 없는 실정이다.

그러나 이러한 통계보다 더 중요한 사실은 충남지역 16개 시·군들의 과거 10년간의 변화가 주로 서북부 수 개 도시들에 집중돼 신시가지 개발과 도로확충이 활발하게 이뤄진 도시들은 천안, 아산, 서산, 보령, 홍성 등에 불과하다는 사실이다. 또한 활발하게 개발이 이뤄진 도시들이든 그렇지 않은 도시들이든 구도심부의 낙후된 도시구조 개선은 매우 요원한 실정으로 기존도심내부의 과감한 혁신없이 외부지향형 서비스인구의 이탈을 막을 방법이 크지 않다는 절박감이 존재하는 실정이다.

협소하고, 위계화되지 않은 도로망과 빈번한 단절구간의 존재, 그리고 주차공간의 절대부족은 도심 진출입 자체를 외면하게 만드는 요인이며, 잘 정비되지 않고 방치되고 있는 도심하천과 개념조차 없는 공원·녹지의 태부족, 그리고 행정기관을 제외하고서는 찾아 보기 힘든 공공문화시설의 불비함은 기존 도시들의 도심부의 열악함을 잘 반증해 주는 증거들이다.

사실 그동안 충남의 눈부신 발전지표들은 서북부 도시들의 급속 성장에 의한 결과라고 해도 과언은 아니며, 엄밀하게 분석해 보자면 입주기업들의 실적에 지나지 않는 측면이 크다. 그 만큼 수도권 월류효과에 의한 총량성장의 효과는 컸지만 그 그늘에서 지역격차는 확대되었고, 대다수 도시들의 도시공간구조는 자력적으로 전근대성을 면하기 어려운 개발의 사각지대였음을 부인하기 어렵다.

이러한 현실은 앞서 충남도의 자가진단에서 나온 바와 같이 민간경제부문의 부실과 공공재정의 열악함이 고속도로와 같이 외부 연결 수단의 부재와 함께 높은 폐쇄적이고 후진적인 구조를 만들어 내 왔음을 확인할 수 있다.

그러나 이제는 외부와의 연결은 물론 내부 지역간 고속공간통합이 가능해질 예정이고, 당진 등 IMF의 후유증을 앓아 왔던 서북부 도시지역들의 개발회복속도가 점차 빨라지고 있으며, 행복도시와 도청 신도시 등의 외부 개발 변수의 주입 등 매우 역동적인 변화의 계기가 민선 4기 시대에 가시화되고 있는 것이다.

3. 도시기반시설의 광역적인 통합 이용과 정비

이러한 상황에서 먼저 도시지역의 정비 표준을 설정하는 일이 시급하다. 그러나 고속 공간통합시대를 맞아 공공부문의 기반시설 정비 또한 고속 공간통합시대에 맞는 원칙부터 설정할 필요가 제기된다.

도내 전역이 고속도로를 통해 1시간권내로 접근할 수 있는 공간환경아래에서 과거 공간적 단절시대의 16개 시군간 독자적인 공공시설들의 보유를 위한 투자는 가급적 4대권 또는 6대 정주생활권 중심으로 공동 투자하고 통합 운영하려는 지혜가 필요하다. 이러한 원칙의 준수는 기초자치단체간 긴밀한 협력과 교류를 통해 가능하겠지만 도차원의 통합·조정 노력도 충분히 뒷받침되어야 할 일이라고 본다. 특히 광역단위의 협조정신이 부족해 중복투자와 갈등을 불러 일으켰던 분야는 환경기초시설, 문화체육시설, 사회복지시설이다. 이들 시설들을 광역단위로 설치하거나 기존시설을 전문화해 상호 공동이용함으로써 지근거리에서의 중복투자를 방지하고 시설의 활용도를 높일 뿐만 아니라 운영비를 절감할 수 있는 것들이 적지 않았다.

또한 민간부문이 담당하는 경제기능의 열악함에도 이와 같은 광역적인 통합 사고가 부족한 데에서 기인하는 측면이 크다고 하겠다. 과거 공간 단절시대에는 작은 고개 하나 때문에도 지근거리에서 지역마다 모든 기능을 독자적으로 보유해야 할 필요성이 컸지만, 이제는 적은 시간비용으로 공간거리를 무시할 수 있는 시대에는 제조업, 상업·서비스업, 시장 등의 분야에서도 전문화와 차별화를 통해 무형의 시장공간을 확대해 규모의 경제를 이루고 경쟁력도 확보하려는 전략이 무엇보다도 필요하다 하겠다.

특히 상위 중심지에 대한 의존도가 날로 높아 가는 고가 소비재는 물론 상품의 다양성 측면에서도 공급 경쟁력이 감소되는 생필품에 대해서도 이러한 지역간 분담에 의한 전문화로써 대도시 중심지로의 의존도를 낮출 수도 있다는 전략적 사고를 갖고 기초자치단체간의 공동의 이해와 협력방안을 창출해내는 노력이 한층 더 강화되어야 할 필요가 있다.

III. 도정 주요 시책

1. 미래도시 유형의 차별화 추구

국토균형개발을 기치로 한 현 정부의 행복도시건설은 수도권 소재 176개 공공기관의 이전에 의한 혁신도시 건설로 구체화되고 있다. 충남은 비록 행복도시의 개발로 혁신도시 지정은 받을 수 없는 상황이지만 행복도시 자체가 이미 혁신도시이고 또한 도청 신도시 역시 혁신도시형을 추구한다는 측면에서 혁신도시나 다름없다고 할 수 있다.

혁신도시는 지방이전 공공기관을 핵으로 하여 지역내 산학연 교류협력을 통한 시너지효과에 의해 차별적인 부가가치를 창출할 수 있는 동종·유사업종들간의 네트워크가 긴밀화된 클러스터 형성을 궁극적으로 지향하는 도시이다.

그러나 혁신도시의 지정은 지역혁신의 초기 단계로서 국토균형개발의 거시적인 거점을 구축하는 작업이므로 하위 도시들 역시 이러한 모형을 기초로 혁신도시화를 지향해 나가도록 지속적으로 권장되고 있다. 충남의 경우 이미 산업화가 진전된 서북부지역의 당진-철강, 서산-석유화학, 아산-반도체, 디스플레이, 자동차 등의 차세대 산업동력에 의한 혁신도시의 지향은 물론이거니와 금산-인삼, 강경-젓갈, 서천-모시 등과 같은 전통산업의 첨단화를 통한 혁신도시화와 클러스터화도 권장되고 있는 것이다.

또 다른 혁신도시유형은 기업도시이다. 기업도시는 기업이 개발자가 되어 기업활동을 효율적으로 영위하기 위해 기업이 일체의 도시개발을 주도하도록 하는 유형으로, 산업교역형, 지식기반형, 관광레저형, 혁신거점형 등 4대 유형이 논의되고 있다.

그러나 기업도시는 기업이 주도한다는 특성 때문에 붙여진 명칭일 뿐 지식기반형 도시는 행복도시가 추구하는 도시형태이고, 혁신거점형은 혁신거점에 지방이전 공공기관이 포함된다는 점에서 혁신도시 유형이나 다를 바가 없다. 충남의 경우 기업도시는 관광레저유형으로 충남 태안이 선정된 바 있다. 태안은 안면도를 중심으로 관광, 레저, 휴양기능과 함께 수도권의 대안적인 전원주택개발의 적지로 국내외 기업들로 부터 주목을 받고 있는 지역이다. 기업도시유형중 산업교역형은 그대로 보령신항에도 적용될 수 있는 개념이며, 도청 신도시는 혁신거점형이나 지식기반형 기업도시 유형으로도 분류할 수 있다.

이렇게 국가정책적으로 뒷받침되는 도시유형은 아니지만 미래도시 유형의 선택폭은 다양하다. 예를 들면 생태도시, 문화도시, 학습도시, 창조도시, 실버도시 등이 그것이다.

생태도시는 도시자체의 자족성을 높여 외부로부터의 물질투입을 최소화하면서 동시에 도시외부로 폐기물과 오염 부하량을 최소화시킨다는 원칙 아래 자급자족 역량의 증대를 위해 물질의 내부 순환을 위한 재활용률을 높이고 소비를 최소화하여 최대한 자연과 인간생활과의 공존을 꾀하려는 매우 환경이념 지향

적인 도시이다.

외국의 이름난 생태도시들은 대체로 인구 3~5만의 소규모 도시들이 많으며 주민들의 구성이 생태이념 지향적인 인구들로서 이념적인 결사체에 가깝다고 할 수 있다. 이런 도시들은 간혹 생태마을과 같은 작은 촌락단위에서부터 시작돼 발전하는 경우도 있지만, 대부분은 소도시가 입지한 자연환경의 아름다움에 매료돼 한적하고 느긋한 삶의 질을 추구하려는 정주 인구들이 자연스럽게 형성한 도시공동체의 경우가 대부분이다. 이런 도시들은 외형적인 성장을 매우 경계하며 성장을 유발할 개발요인의 유입을 적극 감시하고 반대하는 성장억제정책을 펴는 경우가 많다. 따라서 우리나라의 경우도 아름답고 때문지 않은 한적한 지역의 소도시들은 천혜의 자연환경과 연계된 삶의 질을 유지하고 싶다는 지역사회의 뜻을 정치적으로나 사회적으로 모을 수 있다면 전문화의 한 대안으로 설정해 볼 수 있다.

문화도시는 역사와 전통이 깊은 도시에 대한 대안이다. 독특한 관습이나 풍속이 있고 의식주의 문화전통이 남다르며, 지역특산물과 함께 문화이벤트를 개최할 수 있는 도시들이라면 충분히 고려해 볼 수 있는 유형이다. 흔히 지역축제로 유명한 도시들이 여기에 속할 수 있는데 도자기축제로 유명한 경기도 이천이나 광주는 공예품차원의 도자기산업지역이자 도자기 문화를 근간으로 한 문화관광 도시를 지향하는 예이다. 충남도 서천 한산 모시와 소곡주를 매개로한 전통 문화를 근간으로 문화도시를 지향할 수 있는 좋은 예라고 할 수 있다.

학습도시란 전문화된 도시 유형이라기 보다는 미래 도시가 모두 지향해야 할 보편적인 유형이라고도 할 수 있을 것이다. 외국의 대학도시들 처럼 대학이 도시 형성의 근간이 되고 도시인구가 모두 대학관련 산업에 종사하여 출판업, 도서관, 박물관, 미술관 등과 연계된 고서적, 고미술상과 같은 연관 산업이 창출되고, 청소년들의 교육과 학습이 특화된 기숙형 학교 위주의 교육도시이면서도 은퇴한 노년인구들이 연금을 가져와 대학의 갖가지 학술, 문화, 체육, 의료시설을 이용하며 정주하는 도시이기도하다.

창조도시란 학습도시에서 분화될 수 있는 또 다른 동종 분화 도시일 수도 있다. 문화컨텐츠의 중요성이 날로 중요해 지는 현대에서 광의의 작가들이 정주도 하고 일시 체류도 하면서 문화컨텐츠를 창작해 내는 도시이자, 영화나 음악 등 이른바 현대의 문화산업의 다양한 미디어물을 창작할 수 있는 장소가 될 수도 있다.

실버도시란 노령화 사회를 맞이해 연금생활을 영위하는 은퇴인구를 위한 도시이다. 아직 우리나라는 성공적으로 안정화되고 보편화된 실버타운 모델은 매우 드문 편이다. 고가의 비용이 요구되는 일부 실버타운을 제외하고 벽지산촌에 건설된 대부분의 실버촌락은 수용소와 같은 모습을 탈피하지 못하고 자유롭고 제약이 비교적 적은 다양한 인프라의 구축 부족으로 실패하고 말았다. 노령인구가 머물 환경조건이 물맑고 공기좋은 곳이면 충분할 것이라는 단순한 발상은 이제 활동적이고 진취적

인 노령 인구들에게는 기피의 대상일 수밖에 없게 됐다. 자유롭게 움직이며 다양한 경험이나 제2의 취업을 원하는 노령인들이 모여 자족할 수 있는 촌락공동체나 작은 도시가 필요할 때가 온 것이다. 아직 도시급 실버타운으로 발전된 모델은 매우 드물지만 비교적 저렴한 주거와 생활비용이 드는 곳에 실버도시가 개발되고 노령인들의 상호 부조하면서도 약간의 소득을 창출하는 직업 겸 사회적 역할을 가질 수 있는 곳이라면 매우 제한된 연금액을 갖고 생활해야 하는 노령인구들에게는 좋은 보금자리가 될 것이다.

이런 실버도시를 거창하게 실버도시를 제창하며 건설하기 보다는 재능있고 한적한 곳에서 교육이나 도제를 훈련하며 살기를 원하는 장인들 몇몇 분만 초빙한다면 쉽게 출발할 수 있는 도시다. 그런 인적 자본이 씨앗이 된다면 다양한 분야에서 전문성과 경력을 쌓은 사람들은 협력하며 상부상조하는 도시 공동체의 일원이 될 수 있다는 사실 하나만으로 아무리 산간벽지라도 즐겁게 찾아 올 것이다.

2. 전통 농산어촌의 재활성화와 지역 정체성의 유지

무역개방으로 인해 농산어촌의 위기는 그 어느 때 보다도 높다. 또 이미 고령화가 진전되고 있어 작금 대두되고 있는 농임어업의 위기문제는 한시적인 문제일 수도 있는 상황이다. 그러나 전통 농산어촌이 소멸해 버리고 도시지역만 남는다면 충남은 과연 유적과 역사적인 유물 몇 점만으로 지역정체성을 유지할 수 있을 것인지를 심각하게 재고해 보아야 한다.

충남의 일부였던 대전은 이미 전국화되고 있어 문화적 정체성의 위기가 감지되고 있다. 전통적인 축제와 문화예술분야는 새로운 과학기술문화와 현대 예술 장르에 밀려 비주류로 전락하고 있고 보다 적극적인 보존노력을 기울이지 않는다면 점차 도시민들의 관심에서 잊혀질 위기에 처하고 있다. 문화와 전통, 그리고 정체성의 상실은 결국 문화계승과 창달주체인 토박이 인구와 전통 산업의 유지 여부에 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

행복도시가 아니더라도 내외부로 고속통합되는 시대의 충남인구는 하루가 다르게 이동하면서 토박이 인구가 빠져 나가면서 급속하게 외부 유입인구들로 대체돼 갈 것이다. 이미 산업화를 일찍 경험한 동남권 지역들의 도시나 지역들은 그러한 현상들이 나타나고 있다. 울산이나 포항은 지역 특산물 산업이 유지되고 있어 그나마 아직까지 전통 어촌의 이름 몇몇이 남아 있지만, 거제도의 장승포항은 이미 어촌으로서의 전통은 크게 상실된 채 조선소를 지원하는 항구로, 무역항이나 여객항으로의 변신이 거듭되고 있다.

그러나 전통 산업지역이 산업화의 영향으로 변모하는 것이 아니라 도시화의 영향으로 자취를 감추는 것이 더 큰 문제다. 전통 산업은 물론 전통 문화의 소멸로 지역정체성을 확인할 수 있는 마지막 흔적마저 지워질 수도 있기 때문이다. 일본도 우리나라 보다 수십년 앞서 이런 변화를 겪었지만 규슈의 오이타현은 전통산업도 훌륭한 혁신산업이 될 수 있음을 증명해 보인 사례로 유명하다.

오이타현의 일촌일품운동은 전통 농업의 경쟁력을 회복시켰을 뿐만 아니라 농산어촌의 전통문화를 농임어업 생산물의 경쟁력을 뒷받침하는 무형의 자산으로 승화시켰고 뱃부온천이 유흥지로 전락해 간 반면 유흥인은 전통 온천의 보양휴양 온천으로서의 명성을 지켰을 뿐만 아니라 일본식 전통 여관인 「료칸」문화를 계승하는 지역의 하나로 남게 돼, 일본 관광의 상징적 요소의 하나를 지켜낸 것이다.

또한 일본 산촌들은 소득 보전을 위한 정부의 개발제안을 거부하고 전통 산촌의 농임업과 의식주, 그리고 자연환경을 지켜냄으로써 오늘날에는 도시민들이 선호하는 가족단위 휴양지로서의 훌륭한 대안처로서 자리매김하고 있는 것도 우리가 눈여겨 보아야 할 점이다.

충남은 다행히도 전국적인 경쟁력을 가진 독특한 전통산업의 소재가 많은 지역이다. 문제는 이런 전통산업의 외형적 확대와 과시에만 급급해 전통산업의 뿌리를 형성하고 있는 전통문화와 그 기반인 전통적인 지역사회를 와해시키고 있지는 않은지 잘 살펴 볼 일이다.

지역개발에 있어 작금에 가장 중요한 핵심은 전통산업을 떠 받치는 지역사회와 그 문화적 기초를 굳건하게 하는 일이다. 개발과 혁신이라는 명분으로 전통산업지역을 교란하는 일은 없는지 경계를 게을리 해서는 안될 것이다.

3. 균형 국토의 분권 네트워크 교류 허브 구축

행복도시 건설과 수도권 공공기관의 지방이전은 분권형 국토를 지향하면서 새로운 국토 중심지가 아닌 상생 교류협력의 허브를 요구하고 있다. 충남은 행복도시와 더불어 이러한 교류협력의 매개지로서 새로운 역할을 찾아야 한다.

국가중추기능을 담당하는 공공기관의 지방분산은 해당 지역의 혁신에 큰 보탬이 되겠지만 전국을 통합하고 아우르는 입지로서는 급속한 교통통신망의 확충에도 불구하고 불편함이 적지 않을 것이다. 따라서 초기 단계에는 회의 정도를 유치하는 단순 기능에서 출발하겠지만 점차 연락사무소나 지역간 교류협력을 담당하는 기구나 단체들의 입지가 늘게 될 것이고, 궁극적으로는 지방이전기관들의 제2 사무소 입지로서도 유망할 것이다.

현재도 수도권에 분산된 일부 정부산하 기관들은 전국단위의 빈번한 업무조정이나 협의를 위한 서울사무소를 교통 요지에 마련하고 있는 경우가 없지 않다. 대전은 그 동안에도 크고 작은 전국 단위 컨벤션의 요지로서 비중 있는 역할을 담당해 왔지만 관광유흥지와 혼합된 환경여건은 정숙한 환경요건의 불비는 물론 계절적으로 부침이 심한 공간수급의 문제, 상대적으로 고가의 물가수준 등의

문제로 본격적인 허브로서의 역할을 다해 왔다고 말하기는 어렵다.

이런 점에서 충남의 4대권역 중 금강권과 백제권은 전국 교류협력의 허브로서 유망한 입지일 수 있으며, 전원적인 환경과 컨벤션기능으로 특화된 휴양 리조트를 겸한 업무단지(business park)를 개발해 교류협력허브로서의 다양한 공간수요를 흡수할 수 있도록 노력을 경주하는 것도 하나의 과제이다.

그러나 충남이 행복도시와 관련해 전문적인 교류협력단지의 개발이나 민간부문의 수익성 투자를 이끌어 내는 것은 발상력과 추진력의 문제이기 때문에 당장 용이하지 않은 문제라면, 적어도 충남도는 물론 도산하의 모든 지자체나 기관들은 이러한 전국단위 교류협력의 허브 구축이라는 목표와 자긍심을 갖고 서비스하려는 철학과 의지를 갖는 것이 선결 과제로서 좋을 것이다. 같은 분야의 전국 단위 협의회를 주도하는 것도 좋고 단순히 관련 단체나 교류협력 기구에 회의시설이나 숙박시설을 실제로 임대해 주거나 알선해주는 것도 한 방법이다.

문제는 충남이 과거 지방중의 하나라는 소극적이고 수동적인 자세를 벗어나 이제는 네트워크형 국토시대에 얼마든지 지방차원에서 전국을 아우를 수 있는 위치와 비전을 갖고 있다는 사명감과 자신감을 갖고 지역의 문제를 사고할 때에도 전국적인 비전을 갖고 적극적인 문제해결능력을 연마하는 자세로 나아가야 한다는 사실이다.

이제 모든 지역이 서울에 모여 일방적으로 지시받고 교육받은 뒤 하경했던 과거를 지양해서 모든 지역이 대등하게 모여 지방발전의 지혜를 나누고 상호간에 보유하고 있는 모든 자원을 공유하면서 활용하고자 노력할 때가 도래했다. 충남은 그 디딤돌이자 시금석이 돼야 한다.

참 고 문 헌

충청남도, 1998, 21세기 충남도시발전구상-인본도시를 위한 서론.
충청남도, 2006, 충남2020 정책비전(안).
국토연구원, 2006, 행정중심복합도시의 자족기능 도입방안.
국토연구원, 2006, 행정중심복합도시의 광역교통계획 구축방향.

민선4기 충남도정의 과제

—사회복지분야—

고수현 | 금강대학교 교수

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

21세기는 세계화, 지방화, 지식정보화의 시대라고 볼 때 지방행정은 급속한 정치·경제·사회적 변화로 인하여 불확실한 환경에 놓여있다고 볼 수 있다. 이러한 불확실한 시대적 환경 속에서 지방행정의 올바른 발전방향과 그 대안을 모색하는 일은 중요한 과업이 된다. 왜냐하면 정부부문에서 행정의 역할은 기업의 경영이나 관리의 개념과 같아서 일정한 정책을 결정하는 것에서부터 그것을 이행하기 위한 실천계획을 수립하는 중간단계와 궁극적으로는 주민 생활의 향상과 편의증진을 목표로 하는 효율적인 집행에 연관되어 있기 때문이다. 그리고 지방행정의 특수성은 중앙정부와의 관계성 속에서 이루어지는 경향성이 있기 때문에 해당 지방과 지역의 여건뿐만 아니라 전국적인 변화환경을 고려하여 정책을 수립하고 실천하여야 한다.

사회복지행정의 부문에서도 지방정부는 이러한 환경요인에서 성공적인 발전 방안을 모색하기 위해서는 전국적인 정치·경제·사회적인 변화요인과 함께 그 지방과 지역이 가지고 있는 특수성에 기초하여 전략(strategy)이라는 큰 그림을 그리는 작업이 필요하다. 이러한 과정의 밑그림은 단순히 무엇을 만들어내는 산출(output)보다는 전체적인 맥락에서 발전되고 향상되는 산출(outcome)의 개념으로 접근이 되어야 한다. 특히 사회복지지는 경제부문과 달라서 계량화가 힘든 분야이기 때문에 그 결과를 산출(output)하는 데에는 난점이 있다. 즉, 단순히 사회복지대상자의 수나 사회복지예산을 수치적으로 증대하는 것에 치중한 복지행정은 처음부터 한계를 가진다. 현대복지국가의 역사에서 사회복지지는 시민들의 투쟁으로 확대한 측면이 있는 것은 분명한 근본적으로 지속적인 복지발전을 위해서는 사회복지정책을 추진하는 행정의 적극적인 태도와 의지가 담보

되지 않고는 그것도 마땅한 설명력을 가질 수 없기 때문이다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 민선 4기라는 충남도정의 출범을 앞두고 새로운 복지행정의 방향과 대안을 모색하는 데에 직접적인 목적이 있다. 지난 민선 3기의 충남도정은 중앙정부차원의 행정복합도시 건설계획과 도청 이전이라는 정치·경제적인 차원의 지역개발(regional development) 이슈에 초점을 둔 도정으로 간주했을 때, 새롭게 시작되는 민선 4기의 충남도정은 사회적 환경에 바탕을 둔 지역사회개발(communitry development)과 복지행정에 관심을 두어야 하는 당위성이 있다는 점도 연구의 배경이 된다.

2. 연구의 대상과 구성

지방정부의 도정이나 시정과제라고 한다면 자치행정, 복지행정, 지역개발행정의 3대 부문으로 구분하거나 문화부문을 더하여 4대 부문을 과제로 볼 수 있다. 물론 해당 지역의 여건이나 특수성으로 인하여 도정과제가 차이가 있거나 중점추진과제의 우선순위가 바뀔 수는 있다. 그리고 2006년 5월 31일 지방선거에서부터는 1997년 총선 때 영국의 노동당 후보 블레어의 경우나 2003년 일본의 지방선거 때 마쓰자와 후보가 시작했던 '매니페스토(Manifesto)운동'이 전개되고 있어서 후보자가 선거공약을 제시할 때 '목표, 우선순위, 절차, 기한, 재원'을 미리 밝히는 경향이 있기 때문에 당선 후에는 당선자가 이를 고려하게 될 요인도 있다. 그런데 일반적으로 현대의 선거는 정책선거로 나아가는 추세라고 보건데 지방정부가 추진하는 행정의 주요과제는 이러한 범주 내에 있다고 보아야 한다.

그렇다면 사회복지부문의 충남 도정이 지향해야 할 주요 과제를 선정하기 위해서는 우선 충남 지방정부가 추진하고 있는 사회복지의 현황이 어느 정도에 위치하고 있으며, 이에 대한발전방안은 무엇인가를 예측하고 진단하는 과정이 우선되어야 한다. 그 다음에는 발전방안을 구체적으로 추진하는 전략적 목표(strategic target)에 초점을 둔 과제를 찾아내야 하는 것이다. 물론 이 과정에서도 특정 도지사 후보가 당선자로 예상이 된다면 해당 후보자의 매니페스토 내용을 고려하여 발전방안과 과제를 선정하고 제시하는 방법이 사용될 수 있다. 그러나 이번 5.31 지방선거에서는 충청남도 지역뿐만 아니라 전국적으로 저마다 '복지도지사'가 되겠다는 공약을 하고 있다는 관점에서 본다면 보편적인 입장에서 현 상황을 진단하고 충남의 사회복지자원과 환경을 고려하여 정책방향을 제시하는 것이 타당성을 가진다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 우선 충남의 사회복지현황을 저소득 도민 기초생활보장, 노인복지서비스, 장애인복지서비스, 아동·여성복지서비스 부문으로 파악하고 둘째, 파악된 현황을 바탕으로 각 부문별로 진단과 함께 발전방안을 모색하였으며, 셋째, 이러한 발전방안을 구체적으로 달성할 수 있는 민

선 4기의 주요 복지행정 과제를 전략적 관점(strategic viewpoint)에서 제시하여 크게 세 부분으로 구성하였다. 그리고 마지막으로 전체적인 연구내용을 요약·정리하고 새로 부임한 도지사에게 정책적 시사점이 될 수 있는 건의를 함축적으로 다루면서 종결하였다.

한편 이 연구의 제한점은 사회복지정책·행정의 주요 영역인 사회보장 중에서도 공공부조와 사회복지서비스 부문에 한정하였다는 점이다. 이 외에도 사회보험과 보건부문이 주요 영역이 되지만 지방정부의 책임과 역량이 발휘될 수 있는 부문이 이 두 가지 부문이 핵심이 된다는 측면에서 중앙정부의 역할이 큰 사회보험과 보건의료부문은 다루지 않았다. 단지, 사회복지서비스와 관련된 보건서비스는 포괄하여 연구하였음을 밝힌다.

II. 충남의 사회복지 현황

1. 저소득 도민 공공부조

1) 공공부조 대상

일반적으로 공공부조 사업은 소득보장을 위한 기초생활보장과 의료보장을 위한 의료급여 프로그램으로 구분된다. 1961년에 제정된 생활보호법을 대체하는 국민기초생활보장법이 1999년 9월 7일 제정되어 2000년 10월 1일부터 시행됨으로써 최저생계비에 미달하는 저소득층은 수급자로 선정되어 이들의 기초생활은 제도적으로 보장이 되고 있다. 한편 기초생활수급자를 비롯한 국가유공자, 이주민, 의사상자, 입양아동, 무형문화재 보유자, 북한이탈주민, 광주민주화운동 관련자 등의 저소득층은 의료급여법에 의한 의료급여 수급권자로 책정이 되어 의료보장을 받고 있다.

충남도의 2005년 말 기준 기초수급자는 80,995명(43,593가구)으로 이 중에서 일반수급자는 76,454명(43,593가구)이며 시설수급자는 4,541명이다. 이는 충남도민의 4.1%에 해당한다. 그리고 의료급여를 신청한 자에 대하여 소득과 재산 등을 조사한 후 1종과 2종으로 책정하는 의료급여 수급권자는 2005년 말 기준으로 1종이 55,942명, 2종이 38,544명으로 총 94,486명에 달한다. 이 중에서 기초생활 수급권자의 수에 비하여 의료급여 수급권자의 수가 상대적으로 많은 것은 국가유공자 등의 저소득계층과 차상위 빈곤계층(최저생계비의 130% 이내)이 1종과 2종으로 선정되고 있기 때문이다.

이러한 공공부조(public assistance) 대상자는 국민기초생활보장법이 시행된 2000년을 정점으로 2004년까지는 지속적으로 감소하다가 2005년도에 이르러 증가현상을 나타내고 있다. 이는 전국적인 경기불황 현상으로 빈곤층이 증가하고 차상위 빈곤계층, 노인인구 급증, 저소득 농어업인구 발생 등 충남 지방의 특수성에 의한 것으로 분석이 된다.

2) 공공부조 내용

공공대상자인 기초생활보장 수급권자와 의료급여 수급권자로 선정이 되면 각기 최저생활보장과 의료보장급여를 받게 되는데 주요 프로그램을 보면 다음과 같이 현금과 현물급여로 구분된다.

(1) 기초생활보장

저소득층을 위한 기초생활보장급여로는 매월 20일에 현금으로 계좌입금되는 생계급여와 주거급여를 중심으로 교육급여, 해산급여, 장제급여, 긴급 생계급여 등이 지급되고 있다. 이 외에도 근로능력이 있는 수급자와 차상위 빈곤층의 자활을 위한 자활사업이 노동부와 자활후견기관(시·군당 1개소)에 연계하여 추진되고 있다. 1인당 월 지원수준도 매년 공표되는 최저생계비에 따라 지속적으로 증가되고 있다.

(2) 의료보장

1977년부터 시행된 의료보호제도는 국민기초생활보장법 시행과 동시에 의료급여제도로 변경되어 중산층을 위한 국민건강보험과 함께 공공부조 영역의 의료보장 기능을 하고 있다. 의료급여 수급권자는 기초생활보장 프로그램의 차등급여와 유사하게 1종과 2종으로 구분하여 현물급여 방식으로 이루어진다. 수급자에게 직접 현금을 지급하는 것이 아니라 수급자가 병·의원 등의 진료기관에서 진찰·검사, 약제·치료, 처치·수술, 예방·재활, 입원, 간호, 이송과 같은 현물서비스를 받게 되면 진료기관에 급여비용을 지급하는 방식이다. 1종은 전액무료이나 2종은 본인부담이 있다(약 15%정도). 한편 차상위계층에 계도 희귀난치성 질환은 1종으로 만성질환 환자와 18세 미만 아동은 2종으로 의료급여를 지원하고 있다.

2. 노인복지서비스

1) 노인복지서비스 대상

사회복지는 사회보장제도인 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 형태로 크게 구분이 되어 실천이 된다. 이 중에서 사회복지서비스는 노인을 비롯한 장애인, 아동, 청소년, 여성, 부랑인 등의 특수한 사회적 욕구를 가진 계층을 위한 대인서비스(personal service)영역을 말한다.

노인복지서비스는 고령화 사회에 즈음하여 급격하게 늘어나는 노인인구에 대응하기 위하여 노인복지법, 고령자고용촉진법, 저출산·고령화 사회기본법 등에 의하여 제도적인 프로그램을 마련하고 있으며, 지방정부 차원에서도 특수시책을 통하여 서비스를 하고 있어서 가장 비중이 있는 사회복지서비스 대상이다.

우리나라의 노인인구는 2005년 말 기준으로 전체 인구의 8.9%인 4,320천 명으로 발표되고 있으며, 충남도의 노인인구는 262천 명으로 도 전체인구의 13.3%를 차지하고 있다. 2004년 기준의 255천 명, 13.1%에 비하면 매우 급속한 증가현상을 보이고 있다. 뿐만 아니라 대도시인 천안·아산 지역과 군사도시인 계룡시 지역을 제외하면 충남도는 이미 전체인구의 14%를 초과하는 고령사회(aged society)에 접어들어 타 시·도에 비하여 고령화로 인한 사회문제 발생의 많은 요인을 가지고 있다.

특히 최근에는 65세 이상의 노인인구 중에서도 평균수명의 증가로 75세 이상의 쇠약한 노인의 비중이 늘어나고 일상생활동작(ADL)에 애로를 겪는 요양대상 계층이 급증하고 있으며 이와 함께 빈곤한 노인이 많아지고 일부 건강한 노인들의 사회참여욕구도 중앙과 지방정부가 해결해야 할 사안이다.

2) 노인복지서비스 내용

(1) 교통수당과 경로연금

노인의 이동과 접근권을 보장하기 위한 교통수당은 도내 65세 노인 262천 명 전원에게 1인당 15만 원 정도의 현금서비스를 하고 있으며, 이와는 별도로 대중교통과 지하철에 대해서는 경로우대제도를 시행하고 있다. 교통수당은 소득수준에 상관없이 보편적으로 지급되기 때문에 일부 고소득 노인층에 대해서는 비판이 있기도 한 서비스이다.

경로연금은 사회보험제도와는 다르게 무작출방식의 급여로서 기초생활보장 수급자인 노인과 일부 저소득 노인에게 급여되는데 2005년 말 기준으로 55,728명에게 지급하였다. 월 지급액은 차등

급여방식을 취하고 있는데 80세 이상의 기초생활수급자는 5만원, 79세 이하의 기초생활수급노인은 4만 5천 원, 저소득노인은 3만 원~3만 5천 원 정도가 급여되었다.

(2) 노인복지시설과 취업

노인복지시설은 부양의무자가 없거나 지역사회에서는 보호가 힘든 노인들을 시설에 보호(indoor relief)하는 서비스로 23개 시설에 1천 명 정도가 수용보호되고 있다. 최근에는 노인수발보호법의 시행을 앞두고 중앙정부도 치매, 중풍, 만성질환 등의 장기요양과 수발서비스를 필요로 하는 노인시설을 대대적으로 확충할 계획으로 있어서 충남도의 경우도 같은 맥락에서 시설복지서비스의 문제점을 안고 있다.

한편 건강하고 능력 있는 노인들의 사회참여욕구에 대응한 서비스로서는 노인일자리사업, 시니어클럽 등의 프로그램이 보건복지부의 지원으로 추진되고 있으나 극히 미흡한 수준이다.

(3) 화장장과 납골당 시설

장사복지서비스는 묘지, 화장장, 납골당시설 서비스로 구분이 되는데, 최근에는 화장율이 급증하고 있어서 주로 화장장과 납골시설이 문제가 된다. 이러한 장사복지시설은 비선호시설로 인식되고 있어서 신설이나 개·보수가 애로를 겪고 있는 실정이다. 전국적으로는 공설 화장장이 45개소, 공설 납골당이 66개소가 있으나 충남의 경우는 화장장이 1개소, 공설 납골당이 15개소가 설치·운영 중이다. 납골당에 비하여 화장장(홍성 봉서원)이 태부족한 것으로 보인다.

3. 장애인복지서비스

1) 장애인복지서비스 대상

질병 및 사고 등의 후천적 원인이나 선천성으로 인한 장애인에 대한 복지서비스는 주로 장애인의 종류에 따른 재활서비스로 이루어진다. 우리나라는 1988년부터 장애인등록을 실시하고 있는데 2005년도 한국보건사회연구원이 실시한 장애인 실태조사에 의하면 전 국민의 4.59%인 2,148천 명으로 나타났다. 이 중에서 장애인 등록율은 77.7%로 조사되었다. 그리고 장애의 원인별로는 89.4%가 후천적 원인으로 장애를 가진 중도장애인이어서 장애인복지서비스의 중요성을 알 수 있게 한다. 이들 장애인에 대해서는 장애인복지법과 장애인고용촉진법 등에서 서비스 규정을 두고 있다.

충남도의 2005년 말 기준 장애인 등록 현황을 보면 지체장애 49,818명, 시각장애 9,766명, 청각장애

8,514명, 언어장애 862명, 정신지체장애 7,399명, 뇌병변장애 7,722명, 발달장애 253명, 정신장애 3,675명, 신장장애 1,572명, 심장장애 529명, 호흡기장애 850명, 간장애 214명, 안면장애 63명, 장루장애 524명, 간질장애 333명 등 총 93,394명에 달한다. 충남지역에 농어촌 지역이 많다는 지역성을 감안하여 등록율을 고려해보면 약 12만 명 정도를 장애인으로 추산할 수 있다. 이는 노인 인구의 절반 정도의 수준에 해당한다. 물론 노인인구의 상당수가 장애를 가진 인구라는 점에서 본다면 계량적으로 비교하는 데는 무리가 있다. 그리고 장애인 증가현황을 보면 1988년부터 2000년까지는 급속한 등록증가율을 보이다가 최근에는 연간 10%정도의 증가현상을 나타낸다. 한편 장애인판정제도나 서비스제도운영의 신뢰성에 대한 일반서민들의 비판적 견해도 있는 실정이다.

2) 장애인복지서비스 내용

(1) 장애인 생계보조수당

충남도내 장애인구 중 약 20% 정도는 기초생활수급자로 최저생계비와 주거비 등을 지원받고 있다. 장애인생계보조수당은 최저생계비에 대한 공공부조차원이 아닌 중증장애인을 위한 추가적 수당형태의 현금서비스를 의미한다. 중증장애인인면서 기초생활수급자인 장애인에게는 국·도비 70천 원을 지급하고 있으며 그 외에 시·군비가 12천 원 정도가 추가로 지원되고 있다. 아울러 부부가 등록장애인인 세대와 월세거주 장애인 세대에게는 매월 35천 원 정도의 지방비 지원이 있다.

(2) 장애인복지시설

늘어나는 장애인구에 비하여 장애인 생활시설은 부족한 실정인데 2005년 말 기준으로 도 내에는 18개소가 운영되고 있으며, 장애인복지관 9개소(2개소는 건립 중), 장애인 주·단기보호시설 9개소, 공동생활가정 6개소, 장애인 직업재활시설 8개소, 장애인생산물 판매시설 1개소를 운영 중이다. 이 중에서 장애인 생활시설은 가족체제나 사회적 변화로 시설확충이 시급한 분야이다. 특히 새로 시행될 노인수발보호법에서도 장애인수발은 제외되고 있는 실정을 감안하면 정책의 우선순위가 될 수 있다.

(3) 기타 재활서비스

기타재활서비스는 주로 재가 장애인의 사회참여나 재활과 관련된 서비스에 해당한다. 장애아동 부양수당, 장애인의료비지원, 장애인자녀교육비지원, 장애인재활보조기구 지원, 장애인자립자금 대여 등이 있다. 그리고 장애인심부름센터 15개소, 수화통역센터 10개소, 장애인단체에 재활사업

비지원과 1997년부터 시작된 미국 LA 슈라이너 병원과의 협정사업으로 장애아동 무료시술사업을 실시하고 있다.

4. 아동·여성복지서비스

1) 아동·여성서비스 대상

아동과 여성은 장애인과 노인계층에 비하여 사회복지서비스 대상으로서는 선택적 관점에서 다루어지는 경우가 많다. 도 내 아동은 전체인구의 22.7% 정도인 444,035명이며 여성은 총 인구의 50%를 초과하는 등의 인구 규모면에서 본다면 절대적인 숫자를 점유한다. 그러나 우리사회에서 아동과 여성은 여전히 취약계층이라는 인식이 강하므로 전체적으로 대인서비스의 영역으로 다루고 있다. 그러나 정부에서 사회복지대상으로 삼는 주요 그룹은 요보호여성과 요보호아동이라는 선택적 범주에 한정하는 것이 일반적이다.

2005년 말 기준으로 도 내 시설아동은 879명, 소년소녀가정아동은 166명, 가정위탁보호아동은 513명에 달한다. 2004년에 비하여 소년소녀가정은 211명에서 45명이 감소하였으며 가정위탁보호아동은 372명에서 141명이 증가된 것이다. 이는 중앙정부의 정책이 소년소녀가정보다는 일반가정에 위탁양육을 권장하는 원인에서 비롯된 것으로 보인다. 한편 사별, 이혼 등의 사유로 배우자 없이 18세 미만의 아동을 양육하는 저소득 모자가정은 3,207가구 8,907명이며, 부자가정은 868가구 2,364명으로 나타났다. 이는 2004년에 비하여 모자가정은 857명이 늘어났고 부자가정이 676명이 증가한 수치로서 이들에 대한 사회복지서비스 욕구가 증대되고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 농촌지역이 많은 충남도는 국제결혼가정이 많아 여성결혼이민자가 1,514명에 달한다. 이 중에서 시 지역에는 174명이 거주하고 있으며 대다수는 읍·면 지역에 거주하고 있어 당사자는 물론 다문화가정의 아동복지에도 많은 문제가 나타나고 있다.

2) 아동·여성서비스 내용

(1) 요보호아동 시설 및 가정 보호

14개 아동복지시설이 시설보호서비스를 하고 있으며, 성장한 후의 퇴소아동에게는 1인당 300만 원의 정착보조금을 지원하고 있다. 그리고 소년소녀가정과 일반가정위탁아동에 대해서는 국민기초생활보장수급자로 우선 책정하고 부가급여로 1인당 월 7만 원씩을 지원하고 있다. 그리고 가정위탁을 늘리기 위하여 가정위탁지원센터 1개소를 운영하고 있다.

(2) 저소득 모·부자가정 보호

저소득 모자가정을 위한 모자보호시설 2개소와 배우자 학대로 피난을 요하는 모자를 위한 모자 일시보호시설 1개소를 운영하고 있다. 그리고 모자가정의 심리적 안정을 위한 '후견인제'와 부자가정의 가사를 돕는 '가사봉사제'를 운영하고 있고, 저소득 모·부자 가정 자녀에 대한 교육비, 양육비, 월동비 등을 별도로 지원하는 서비스가 있다.

(3) 다문화가정보호

최근 국제결혼가정이 늘어남에 따라 코시안문제나 다문화가정문제가 사회적 이슈가 되고 있으며 충남도는 타 시·도에 비하여 많은 다문화가정이 있다는 점에서 '행복가꾸기사업'과 '우리문화보급사업'을 전개하고 있으나 극히 미비한 수준이며 일회적인 행사에 치우치는 문제가 있다.

III. 충남의 사회복지발전방안**1. 도민 기초생활보장의 강화****1) 최저생활보장****(1) 수급자 확대**

국민기초생활보장제도는 공공부조사업으로서 전국적으로 대상자를 책정하는 기준이나 급여수준, 그리고 급여내용이 통일성을 가진다. 만약 지방정부에 따라 이러한 규정이 다르게 적용된다면 빈곤계층은 좀 더 나은 혜택을 기대하고 유랑하는 사태가 발생할 수도 있다. 그러나 자산조사(means-test)를 통하여 수급자를 책정하는 과정은 시·도의 정서나 사회복지전담공무원의 전문성이나 재량권이 비교적 많이 적용되는 부문이다. 충남도는 노인인구가 타 시·도에 비하여 많고 저소득 농어업 인구가 많다는 점에서 본다면 복지사각지대를 해소하는 차원에서 수급권자를 늘리는 방안이 고려될 수 있다.

(2) 특수시책 실시

공공부조는 중앙정부와 지방정부의 예산부담이 정해져 있고 최저생활보장을 위한 급여 프로그램도 전국적으로 동일한 것이 특징이다. 그러므로 지방정부는 중앙정부의 예산 지원이 없이도 자

제적으로 운영할 수 있고 저예산 고효율적인 추가 시책을 강구할 수 있다. 예를 들면 기초생활수급가정 중에서 연탄을 사용하는 세대에 대해서는 연료비 명목으로 도비를 배정할 수도 있고, 학령기 자녀가 있는 수급자 가정에 대하여 방과후 교육비를 추가 급여하는 등의 특수시책이 방안이 될 수 있다.

2) 의료보장**(1) 농어촌 의료시설 지원**

의료급여 수급자에 대한 의료행위에 대해서는 의료급여법에 의하여 의료급여기금에서 지급을 받고 있으나 총 인구수가 적은 농어촌에 위치한 중·소규모의 의료시설은 경영상의 어려움이 여전하므로 지방정부차원에서 지원을 하고, 다른 한편으로는 보건소나 보건지소 등의 공공의료시설을 개선하여 농어촌 주민의 의료보장을 강화할 수 있다.

(2) 차상위 의료급여 확대

2006년부터 당초 120%(최저생계비 기준)에서 130% 이하인 가구에 대하여 차상위 의료급여 수급자를 선정하여 의료보장혜택을 주고 있지만 실제로 주민들이 제대로 인식하지 못하여 수급자가 늘지 않고 있는 실정이다. 아울러 읍·면·동에 근무하는 사회복지전담공무원도 생계급여 위주의 업무에 치중하고 있고, 인력도 부족한 실정에서는 농어촌의 많은 차상위 의료급여 수급권자가 의료보장을 받도록 하는 데는 한계가 있다. 그러므로 농어촌 위주로 차상위 의료급여 수급권자를 늘리는 대책이 요구된다.

2. 고령화 시책의 수립·강화**1) 중증·질환 노인요양서비스****(1) 장기요양시설 설치 확대**

평균수명의 증가에 비하여 건강수명의 증가속도는 미진하여 노인들 중에는 만성질환자가 급격히 늘어나고 있는 실정에서 충남도의 23개 노인시설(1000명 정도 수용)은 턱없이 부족한 상황이다. 특히 충남은 행정복합도시 건설과 함께 수도권역과 가까운 지리적 여건으로 장차 타 시·도의 노인인구 유입이 예상되는 만큼 이에 대한 사전 대비가 요구된다. 중앙정부가 노인복지법 개정을 통하여 노인복지시설을 확충할 계획으로 있지만 이에 대응한 지방정부 차원의 자구책도 마련이 되어야 한다.

(2) 기존 노인복지시설의 기능보강

충남도 지역에는 2006년 기준으로 10개소 정도의 노인복지시설이 신축 중에 있고 기존의 시설을 포함하여 30여 개소가 있지만 대도시 지역에 위치하고 있는 시설에 비하여 시설규모나 기능이 열악한 실정이다. 새로 신축하는 시설에 대해서는 향후를 예측하고 타 시·도의 선진시설에 버금갈 수 있는 수준을 적용해야 할 것이며, 기존의 노후화된 시설에 대해서는 대수선 등으로 개·보수하고 수용능력도 늘리는 방안을 채택하여야 한다.

2) 건강한 노인복지서비스**(1) 노인일자리사업 확대**

근로능력이 있고 소득보장이 필요한 노인들은 취업의 욕구를 가지고 있으므로 이들을 위한 고령자 고용촉진사업과 시장참여형 노인일자리사업이 요구된다. 현재 보건복지부 지원으로 이루어지는 노인일자리사업은 한 달에 20만 원 정도의 수당으로 단기간 운영에 한정되어 있는 만큼 충남도 차원의 '노령인력활용전문기구'를 설치하고 장기적인 대책을 강구하여야 한다. 노인에게 적합한 일자리를 개발하고 재교육을 통하여 작업수행능력을 강화하는 교육과 함께 취업알선형태의 서비스가 필요하다. 노인을 사회적 부양 대상자가 아닌 자립대상으로 하는 정책전환이 절실히 요구된다.

(2) 노인자원봉사 활성화

건강하고 사회참여욕구가 있으나 사회적 기여의 기회를 찾지 못하는 노인 계층에 대해서는 사회복지분야나 아동·청소년 교육 분야의 자원봉사인력으로 활용하는 서비스 정책이 요구된다. 노인 취미활동을 위한 노인복지회관이나 노인체육시설의 공급도 유용할 수 있지만 노인의 무료함과 사회참여욕구를 인적자원으로 개발하는 대책은 사회통합과 세대 간 연대감 조성에도 역할을 기대할 수 있다. 머지않은 시기에 노인인구가 20%가 되는 초고령사회가 예상되는 충남에서는 타 시·도에 앞선 자원봉사 프로그램을 개발하고 실천할 필요가 있다.

3. 장애인 시책의 개선**1) 시설 장애인 재활·복지서비스****(1) 장애인복지시설 확충**

노인인구의 절반정도에 이르는 장애인 인구 중에는 가정에서 보호가 힘든 중증장애인이 상당수 있고 가족구성원들의 여건상 시설보호가 필요하지만 적절한 시설이 없어 대기하고 있는 경우가 많다. 충남도 내의 생활시설의 입소정원이 1,446명에 이르고 있으나 거의 정원을 채우고 있고 일부 시설의 경우에는 증원을 요구하고 있는 실정이다. 향후에 노인수발보호법이 시행되더라도 대다수의 장애인들은 이 법의 혜택을 받을 수가 없다는 점에서 본다면 역설적으로 장애인복지시설의 확충이 시급함을 알 수 있다. 사회복지의 이념이 시설복지보다는 재가복지를 선호하는 경향이 있지만 가족보호가 어려운 장애인을 위한 시설서비스는 기본적으로 확보되어야 한다.

(2) 기존장애인복지시설 기능보강

충남도 지역에는 장애인생활시설이 지체장애 2개소, 정신지체 8개소, 중증요양 7개소 등의 총 18개소가 설치되어 있으나 2000년 이후에 설치된 곳은 8개소에 지나지 않고 나머지 10개소는 설치일이 오래되어 기능보강과 시설의 현대화가 요구된다. 그동안 일부시설은 기능보강을 통하여 시설환경이 나아진 경우도 있으나 장애인들의 인간다운 생활보장을 하기에는 미흡한 실정이다. 그리고 장애인복지시설은 여타의 사회복지시설에 비하여 비선호시설이라는 점에서 본다면 새로운 지역에 신규로 설치하는 것보다는 기존의 시설을 확장하거나 시설 변경을 통하여 입소자를 늘리는 방안이 타당성이 있다.

2) 재가 장애인 재활·복지서비스**(1) 장애인 교육복지서비스 강화**

장애인에 대한 교육서비스의 형태는 특수학교와 일반학교 내의 특별학급 및 통합 교육의 다양한 유형이 있다. 이 중에서 교육행정이 아닌 복지행정의 맥락에서 보면 장애인 교육복지서비스는 1차적으로 장애인 생활시설 내의 소규모 학급형태와 장애인시설과 복합적으로 운영되는 특수학교 유형에서 다루어질 수 있다. 충남도지역의 대학에서는 공주대학교, 나사렛대학교, 백석대학교 등에서 특수교사를 배출하고 있으나 충남도청이나 충남교육청과의 관학 협력적인 교육복지서비스 대책은 별도로 마련되고 있지 않다. 따라서 충남도에서는 이들 대학과 연계하여 타 시·도와 차별적인 장애인교육복지 향상 시책을 강구할 필요가 있다.

(2) 장애인 직업재활서비스 구축

장애인을 위한 재활서비스는 의료재활, 심리재활, 교육재활과 함께 장애인의 삶의 질을 향상시키는 궁극적인 복지서비스이다. 현재 충남도 내 8개소의 장애인직업재활시설이 운영되고 있으나 시설의 규모나

운영 프로그램이 단순하여 실제적인 직업능력을 개발하는 데는 한계가 있다. 그러므로 각 시·군 지역마다 장애인직업재활시설을 설치하는 방안보다는 장애인이 많은 지역을 중심으로 시설을 개선하고 운영의 전문화를 통하여 실제로 장애인들이 직업현장에 필요한 기능을 습득하도록 지원하는 시스템이 구축되어야 한다.

4. 저출산·소외여성정책의 개선

1) 요보호 아동·여성서비스

(1) 요보호아동 정서안정지원 서비스

요보호아동계층은 아동복지시설에서 생활하는 아동과 지역사회에서 생활하는 소년소녀가정 및 가정위탁보호아동이 있다. 그리고 모자가정의 아동과 부자가정의 아동도 일반 가정의 아동에 비하여 성장환경에서 스트레스를 겪는 계층에 속한다. 이들은 경제적으로 풍족한 환경이 보장되기 힘들지만 특히 정서적인 불안과 심리적인 갈등상황에 처하기 쉽다. 인생발달주기에서 아동 시기는 전 생애의 성장발달의 동력이 되는 만큼 지방정부차원에서의 정서안정프로그램 운영이 요구된다. 이는 국가성장의 바탕이 되는 인적자원개발의 개념에서도 고려될 수 있는 방안이다.

(2) 요보호여성 정서안정지원 서비스

요보호여성은 요보호아동문제와 상관이 있는 미혼모, 이혼녀, 배우자 사별 여성이 있으며, 최근에는 모성보호차원에서 임신부나 가임여성, 국제결혼여성도 대상이 될 수 있다. 이러한 계층의 여성은 남성의 상대적인 위치에 있는 일반여성과는 달리 정부차원의 복지서비스가 없으면 심각하게 소외될 수 있기 때문에 사회적 개입 방안이 필요하다. 그 중에서도 이러한 여성들은 심각한 정서 불안 증세를 호소하거나 사회적인 편견으로 정신적 손상감을 보이게 된다. 일반적으로 요보호여성들의 심리적 불안감은 경제적 빈곤문제와 중첩될 경우에 사회적으로도 불안요인이 될 수 있다. 그러므로 요보호여성들이 지역사회에 대한 친밀도를 높이고 자존감을 유지할 수 있도록 하는 상담심리 프로그램의 제공이 있어야 한다.

2) 저출산·소외가정 서비스

(1) 보육시설 및 방과후 학교 지원

저출산 현상의 여파로 기존에 설치된 보육시설에서는 정원을 채우지 못하는 경우가 늘어나고 있으나 소규모의 농어촌 지역에는 어린이집이 설치되지 않는 문제점도 있으므로 지방정부는 보육시설 신설의 경우에 이에 대한 투자가 요구된다. 그리고 초등학생과 중학생을 중심으로 열리는 '방과후 학교'는 도시에 비하여 교육여건이 열악한 농어촌에서는 정책의 우선성이 요구되는 분야이다. 지역 내의 초등학교를 '방과후 교실'이나 '방과후 학교'로 지정·운영하거나 중학교시설이나 청소년시설을 활용한 새로운 유형도 채택할 수 있다. 그리고 전문지도 강사 이 외에도 교육 분야에서 퇴직한 '금빛평생교육봉사단'을 활용한 정서교육·문화예술교육도 고려할 수 있는 방안이다.

(2) 다문화 가정복지 서비스

농어촌지역에 거주하는 가임여성의 상당수가 다문화가정의 여성이라는 관점에서 볼 때 이들을 위한 복지서비스가 새롭게 개발이 되어야 한다. 이들 여성은 배우자와의 연령차이가 있고 귀화로 인한 문화적 이질감을 가지고 있기 때문에 지역사회나 정부차원의 개입이 필요한 특수 계층이다. 특히 자녀가 태어날 경우에는 '혼혈아'라는 사회적 낙인감이 잔존하고 있어서 다문화가정의 복지문제는 여성과 아동을 동시에 고려하는 대책이 필요하다.

(3) 기타 여성 사회참여 프로그램 개발

저출산 문제에 대응한 지방정부의 특수정책은 일회성에 그치는 프로그램보다는 일반 여성들의 생애발달주기에 맞춘 보편적인 프로그램의 공급이 중요하다. 여성들의 사회참여 욕구 증대에 따른 자원봉사 영역이나 평생교육 부문의 참여기회를 확충하는 한편 여성 전문인력개발에도 정책적 관심을 가져야 한다.

Ⅳ. 민선 4기의 복지 주요과제

1. 공공 복지행정체계의 개혁

1) 사회복지 기구의 개편

지금까지 충남도의 사회복지현황분석에 의한 사회복지부문의 발전방안을 제시한 내용을 바탕으로 한

민선 4기의 주요 복지과제로서는 현재의 복지담당부서의 개편을 들 수 있다.

충남도는 '복지환경국' 산하에 복지정책과, 보건위생과, 환경관리과, 수질관리과 등의 4개과로 조직되어 있으나 근본적으로 복지부문과 환경부문은 상호연계성이 적은 분야이다. 이는 업무의 효율성을 저하시키게 되며 특히 전체 업무를 총괄하는 국장의 입장에서는 전문성을 발휘할 수 없다. 그러므로 '보건복지여성국'으로 개편이 요구되며 산하에 복지정책과, 노인장애인복지과, 여성가족과, 보건위생과 등의 4개과를 배치하는 방안이 바람직한 것으로 보인다.

세부적으로 본다면 복지정책과에는 복지기획담당, 생활보장담당, 복지충남담당을 두고 노인장애인복지과에는 노인복지담당, 장애인복지담당, 저출산고령화담당을, 여성가족과에는 여성정책담당, 여성복지담당, 아동청소년담당을 두는 방안을 제시할 수 있다. 그리고 보건위생과에는 보건담당, 의약한방담당, 건강증진담당, 방역담당, 공중위생담당, 식품위생담당을 배치하는 것이 업무의 연계성이나 효율성에서 바람직한 개혁이 될 것이다.

2) 사회복지 인력의 재편

사회복지기구의 개편이 공공복지행정체계의 개혁과제의 최우선이 된다면 기구개편과 함께 논의되어야 할 부문은 인력의 재편이다. 기구는 외형적인 업무구조를 나타내는 상징성을 가진다면 이를 실제로 맡아업무를 추진하는 행정인력은 실천성의 개념에서 접근이 필요하다.

복지정책과는 국소관업무의 종합계획수립·조정·총괄이 요구되는 만큼 과장을 비롯한 담당직원에 이르기까지 계획행정과 종합행정의 능력을 갖춘 인력이 필요하다. 생활보장담당이 주요 업무를 맡게 되나 복지기획은 국소관의 종합업무와 관리업무를 맡게 되므로 복지전문성은 크게 요하지 않을 수 있다. 노인장애인과는 고령화로 인한 요양보호노인이 늘어나는 요인이 있으므로 이전보다는 직원이 보강될 필요가 있다. 여성가족과에는 여성부문과 아동청소년부문으로 구분이 되며 아동청소년부문에는 복지전공인력의 배치가 요구된다.

한편 보건위생과는 보건복지국 내에서도 가장 많은 인력의 배치가 필요하고 보건과 위생 전문지식이 있는 인력을 중심으로 배치하고 이를 종합하고 조정하는 인력을 보건담당에 배치하여 복지업무와의 연계성을 유지하는 것이 중요하다.

2. 민간 복지환경의 지원·활성화

1) 지역사회복지 연계시스템의 구축·강화

현대 사회에서 지역사회복지는 새로운 복지로서 또는 지방행정에 있어서 통합화의 목표로서 중요한 위치를 점하고 있다. 최근의 복지정책의 흐름이 국가복지가 아니고 지역사회복지를 중시하는가 하는 문제는 지역사회의 중요성 때문일 것이다. 지방자치제가 가지고 있는 이념적 측면과 기능적 측면은 지역사회복지의 이념과 기능에 쉽게 일치한다. 즉, 지방자치제가 지니고 있는 중심적인 이념과 행정적인 기능은 지역사회복지의 실현에 있다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 지역사회복지를 실천하는 민간복지환경의 연계시스템을 구축하고 활성화하는 일은 민선4기 도정의 주요과제가 된다. 특히 민선 4기의 도정이 시작되는 2006년 7월은 사회복지사업법에 의하여 시·군·구로부터 제출된 '지역사회복지계획'을 종합·조정하여 시·도의 지역사회복지계획을 수립하는 시발점이 되므로 도민의 복지욕구와 민간복지자원에 부합된 실천적인 계획수립이 이루어져야 한다.

새로 수립되는 '충남도지역사회복지계획'은 '시·도 사회복지위원회'의 심의를 거친 후 11월 말까지 보건복지부에 제출토록 규정되어 있으므로 기존의 사회복지위원회만 아니라 이 분야에 전문성이 있는 실무형 학자를 검토과정에 참여시켜서 모듬지기 '복지충남'을 지향하는 기본계획이 수립되어야 한다.

2) 사회복지 자원봉사 지원·촉진

시·도 지역에는 행정자치부 소관의 '자원봉사센터'와 여성가족부의 '여성자원활동센터', 보건복지부의 '사회복지정보센터', 그리고 국가청소년위원회의 '청소년자원봉사센터'가 고유 목적사업을 수행하고 있다.

이 중에서 사회복지협의회 산하의 사회복지정보센터는 사회복지봉사활동 인증관리규정(2001. 11 보건복지부 승인)에 의한 자원봉사 인증제도를 주관한다. 그리고 시·도 및 시·군·구는 그 주체가 되도록 하고 있다. 사회복지자원봉사 인증관리사업의 목적이 날로 증대되는 사회복지수요자들의 욕구충족을 위하여 사회복지봉사활동의 신뢰성을 구축하고 봉사활동 관련단체 상호 간의 협력체계를 구축하는 한편 사회복지분야의 전문인력을 지원하는 자원봉사활동의 활성화에 있는 만큼 민선4기의 충남도정은 이에 대한 지원대책이 있어야 한다.

사회복지분야의 예산의 증가속도에 비하여 저소득층이나 사회취약계층의 복지욕구가 늘어나는 속도가 빠른 현 실정에서 볼 때 지역사회의 자원봉사인력을 체계화하고 촉진하는 지방정부의 행·재정지원

대책이 요구된다. 아울러 여타의 사회복지 관련 자원봉사활동에 대해서도 별도의 활용대책 수립을 통하여 공적인 사회복지부문의 한계를 보완하는 시스템을 구축하는 것이 과제가 된다.

3. 사회복지관련 재정의 확충

1) 사회복지예산 비율 확대

지방자치단체의 사회복지예산은 경제개발이나 지역개발부문의 예산과는 항상 상충되는 개념으로 인식되어 온 경향이 있다. 특히 대부분 국비로 충당되는 특별회계예산과는 다르게 일반예산을 기준으로 한 예산편성의 비중은 곧바로 해당 자치단체의 정치이념을 평가하는 잣대가 되기도 한다. 지난 5.31 지방선거에서도 광역이나 기초자치단체장에 출마한 후보들은 대부분 사회복지 예산의 비율을 확대할 것을 공약하였다. 이러한 공약을 하게 된 배경에는 후보자의 소신에 의한 정책이념도 있겠지만 상당수는 복지관련 시민단체의 제안에 따른 측면이 많다.

그러나 민선 4기의 주요과제는 단순한 예산확대보다는 다수의 주민들이 공감할 수 있는 복지부문에 대한 예산을 늘리는 것이다. 어느 특정 단체의 요구에 맞추어 공약을 이행하는 수준이 아니라 시·군·구의 지역사회복지계획이나 시·도의 자체계획을 고려하여 예산편성의 비중을 조정하는 것이 더욱 중요할 수가 있다. 예를 들어 사회복지예산의 대부분은 저소득층의 생계보장을 위한 공공부조예산이 차지하지만 실제로 서비스가 필요한 취약계층(노인·장애인·아동 등)을 위한 사회복지서비스 예산은 극히 미미한 것은 개선해야 할 부문이다.

그리고 시·군·구에서 추진할 수 없는 특수부문을 찾아서 예산을 편성하는 것은 광역단체장의 복지행정역량 평가에도 도움이 된다.

2) 사회복지 모금활동 전개·지원

사회복지모금활동은 원칙적으로 민간차원에서 이루어지는 분야이다. 과거처럼 정부가 나서서 불우이웃돕기성금을 모금하는 행위는 법적으로 위반되기 때문이다. 현재 충남지역의 모금활동과 모금실적은 타 시·도에 비하여 우월한 위치를 점유하고 있다. 인구수에 비한 모금실적에서도 전국에서 상위에 있고 그만큼 주민들의 인식수준도 향상되었음을 알 수 있다. 그러나 모금과정으로 볼 때 사회복지공동모금회 충남지회를 중심으로 한 사회복지시설과 기초자치단체의 사회복지전담 공무원들의 모금활동이 두드러지는 반면에 도 단위의 적극적인 지원 사례는 많지 않은 실정이다.

일반적으로 광역자치단체의 사회복지사업 중에서 일반예산지원이 어려운 부문에 사회복지공동모금회에 지원을 요청하는 실정에서 본다면 민선 4기에서는 충남도 단위의 모금운동지원이 요구된다. 적극적인 모금운동은 결과적으로 모금액 증가에 기여할 것이고 모금으로 인한 배분사업은 결국 충남도정의 발전과 지역주민의 복지예산을 보완하는 기능을 한다고 본다면 중요한 과제가 된다.

4. 사회복지관련 정책의 개발과 교육

1) 사회복지 특수시책 개발·연구

사회복지행정은 전국적으로 통일적이고 체계적으로 추진되는 특징이 있다. 저소득층 지원이 일차적인 목표인 사회복지정책의 실천이 각 시·도에 따라서 다르게 실천된다면 국가복지차원에서는 혼란을 가져올 수 있기 때문이다. 그런데 이러한 관점은 지방정부의 자발적이고 적극적인 복지행정이나 정책구현을 막는 요인이 될 수 있다.

지방화에 따라 중앙정책의 지방이양 등 지방의 자율성, 책임성이 강화되고, 민간의 복지 참여가 확대되는 이 시기에서는 사회복지분야 만큼 지방정부가 스스로 할 수 있는 분야도 흔하지 않다. 생계비지원 수준을 타 시·도에 비하여 높여주는 것은 공공부조 행정의 원리에도 어긋나는 일이지만, 사회복지서비스 부문을 중심으로 한 특수시책을 지역 여건에 맞게 개발하고 소규모의 예산사업을 하는 것은 얼마든지 추진될 수 있다. 타당한 특수시책이 연구되고 개발만 된다면 지방의회를 설득하여 일반예산을 확보할 수도 있고 사회복지공동모금회나 민간사회안전망 등의 지원을 통한 비예산사업을 추진할 수도 있다. 특히 이러한 특수시책은 지방언론을 통한 정책홍보도 수월하며 단체장의 인지도 향상에도 도움이 될 수 있다.

2) 사회복지 인적자원 개발·교육

사회복지부문의 인적자원개발(HRD)과 교육은 지역사회통합의 정책목표가 있다. 사회복지대상자는 지역사회의 취약계층이나 소외계층에 속하고 이들의 삶의 질을 향상시키기 위한 전문인력도 여타의 전문인력에 비하여 열악한 근무환경에서 일하고 있는 실정이다. 그러므로 일반적으로 취약계층이나 소외계층은 인적자원개발의 대상으로 인식되어오지 않았던 측면이 있으며, 사회복지사나 전문자원봉사인력에 대해서는 보수교육의 기회가 많지 않았던 것이 사실이다.

우선 사회복지대상자의 주된 계층인 국민기초생활 수급권자를 대상으로 자활동기 강화 및 직업능력개발 교육을 정책과제로 제시할 수 있다. 기초생활 수급권자는 정부차원에서 최저생활을 보장하는 권리개

념이 있는 반면에 이들의 경제적 자활에도 목적이 있는 만큼 저소득층을 수급자로 책정하는 단계나 사후 수급자로서의 관리기간 중에도 수시로 적절한 자활교육과 함께 시민윤리교육이 요구된다.

아울러 사회복지사 등의 사회복지기관과 시설에 근무하는 전문직의 경우에도 임용 이후에 지속적인 보수교육이 미진하여 업무스트레스로 인한 소진현상과 전문성의 결여가 우려된다. 따라서 지방공무원교육원 등의 자체교육 프로그램에 시설에 종사하는 사회복지사들도 참여할 수 있는 기회를 확대하고 교육시설과 여건이 양호한 지역 대학의 사회복지학과와 연계한 재교육과 전문교육프로그램을 설치·운영하여야 한다.

V. 결론

지금까지 본 연구에서 다루어진 사회복지부문의 도정방향과 대안을 바탕으로 주요 전략과제를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공복지행정체계의 개혁이 요구된다. 충남도의 행정조직상 '복지환경국'으로 편성된 사회복지부서를 사회복지와 밀접한 업무인 보건분야를 새로 편입하여 '보건복지국'으로 재편하는 한편, 기구개편에 따른 전문인력의 보강이 따라야 한다. 현재의 복지환경국은 타 시·도나 중앙정부의 기구와도 상충되므로 주요 개선 과제로 제시한다.

둘째, 민간 복지자원환경의 지원과 활성화를 위한 전략과제가 있다. 2007년부터 본격적으로 시행될 '지역사회복지계획'을 고려하여 도 내의 사회복지기관·시설과 보건기관·시설의 네트워킹을 통하여 민간의 자율적인 복지향상능력을 강화하는 것이 필요하다. 아울러 사회복지 자원봉사제도를 적극 지원하여 지역사회문제를 해결하는 방안도 과제가 된다.

셋째, 중앙정부나 타 시·도와 차별적인 복지시책을 연구·개발하여 충남도가 '복지충남'으로 자리매김이 되는 계기로 삼아야 하며, 사회복지 인적자원개발과 교육이 요구된다. 즉, 사회복지대상자를 대상으로 자활동기 강화교육을 하고 사회복지공무원 뿐만 아니라 기관과 시설의 사회복지사를 대상으로 한 전문 보수교육이 강화되어야 한다.

넷째, 사회복지관련 재정확충을 위한 도지사의 정책의지가 요구된다. 선거과정에서 제시한 공약이행을 위한 모니터링에 대비한 소극적인 전략이 아니라 소외되고 특수한 욕구가 있는 취약계층에 대한 예산을 지방의회와의 협력 속에서 확보하는 노력과 민간의 모금활동을 적극 지원하여 모금수준을 높이고 예산배정이 어려운 부문을 지원하는 전략과제를 채택하여야 한다.

이제 이러한 전략과제를 실천하고 복지도정을 구현할 정치·행정의 수장이며 리더인 도지사와 사회복지정책을 집행하는 복지행정 관리자에게 요구되는 시사점을 정책 건의하고자 한다. 우선은 사회복지정책을 수립하는 과정에서 필수적으로 거쳐야 할 지방의회의 의원과 직원들과의 관계설정이 원만해야 한다는 것이다. 주민복지의 향상이라는 대의에서는 지방의회에서도 같은 인식을 가지고 있으나 도지사나 집행부서의 일방적 추진으로 비추어지면 정책형성 자체가 애로를 겪을 수 있기 때문이다. 이에 비하여 국회의원들과의 정책협조는 그렇게 큰 비중을 차지하지 않을 수도 있다. 사회복지의 원칙적으로 국고보조율이 정해져 있기 때문에 지역개발부문의 예산확충과는 다른 특성이 있기 때문이다.

그리고 민간단체와 시민사회를 활용한 복지확대의 공감대를 구축할 필요가 있다. 일반적으로 사회복지증대에 대한 조세부담이 늘어나는 중산층에서는 저소득층을 위한 복지부문에 대한 저항감이 존재하기 때문이다. 따라서 일반시민을 위한 복지프로그램의 기획도 요구된다. 끝으로 사회복지위원회를 비롯한 각종 위원회를 활성화하고 학자나 실무자가 중심이 된 전략기획팀을 운영하는 것도 방안이 된다. 모쪼록 이러한 방안들이 '복지충남'으로 가는 모델 역할을 할 수 있기를 기대하면서 결론을 대신한다.

참 고 문 헌

- 고수현 2006, 『사회복지정책의 이행과정』, 교육과학사
 고수현 2003, 『노인복지론』, 양서원
 고수현 2003, 『지역사회복지론』, 대학출판사
 고수현 1997, 지방정부의 사회복지행정 과제, 『대구시정연찬』
 보건복지부 기획관리실 『보건복지백서 2004, 2005』, 보건복지부.
 성태규·권선희 2006, 충남기초자치단체의 기획역량강화방안(기본연구과제 2005-12), 충남발전연구원
 송두범 외 2005, 『충청남도 인적자원개발 실행계획』
 충청남도 기획관리실 『도정백서 2004, 2005』, 충청남도 외 다수.

민선4기 충남도정의 과제

-환경생태분야-

신항식 | KAIST 교수

인간의 모든 경제활동은 일정한 토지 공간위에서 일어나게 마련이므로 경제활동과 인구의 합리적인 공간상의 배치가 환경관리에 있어서 매우 중요한 요소가 되고 있다. 고도의 사회경제 활동에 의하여 자원 및 에너지가 대량으로 소비되고, 이로 인한 수질오염 및 대기오염 등이 유발되어 주민의 생활에 여러 가지로 피해를 줌과 동시에 지역 환경에 커다란 부하를 미치고 있다. 사회경제의 동향이나 국민 의식의 변화, 그리고 지구 환경 문제 등에 대하여 새로운 관점에서 접근하여 환경 부하를 경감함과 동시에 자연과의 공생을 도모하면서, 적극적으로 양호한 환경을 창출해 나가기 위한 대책이 필요한 시기이다.

충청남도는 1990년대부터 대규모 산업단지의 조성과 4대권 개발사업의 추진 등으로 자연환경 파손이 우려되고 있는 실정이다. 특히, 행정중심복합도시 및 신도청 건설사업이 추진 중에 있어 추가적인 자연환경 생태계의 파괴가 예상됨으로, 친환경적인 도시건설 및 주변지역 조성으로 삶의 질을 향상시키고 자연생태계를 보전하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 단기적으로 우선 철저한 자연환경조사를 통하여 환경보전형 개발과 더불어 개발과 보전의 통합원칙을 추구해 나가야 하며 중·장기적으로는 환경보전을 최우선시 하는 정책을 수립해 나아가야 할 것이다.

여기서는 충청남도의 환경현황과 문제점에 대하여 살펴보고, 충청남도의 자연환경 생태계의 보전과 도민의 쾌적한 삶의 질을 향상시키고, 환경친화적인 개발을 구현하기 위한 대책을 제시하고자 한다.

I. 자연환경 생태계 보전방안

1. 자연 생태계 현황 및 문제점

충청남도의 식물군계는 대체로 20가지의 군락군과 8가지의 식재림이 분포되어 있다. 특히 환경부, 산림청이 지정한 희귀 멸종위기 식물 ‘매화마름’의 집단 군락지가 충남 태안군 남면 신온리 일대 논에서 발견되었다. 동물상은 포유류는 12종, 조류는 270여종이 출현하는 것으로 조사되었으며, 서산에는 최대 50만 이상의 개체수가 관찰되는 것으로 확인되고 있다. 양서류는 11종, 파충류는 15종, 어류는 금강분류에서 86종, 해산어류는 97종이 서식하는 것으로 조사되고 있다. 곤충류는 1,184종이 조사되었다. 산림면적은 2003년 현재 441,910ha로 1990년대 이후 도시의 확장으로 인하여 친환경용지인 산림과 농지면적이 지속적으로 감소하는 추세에 있다. 또한, 도내 해안사구는 총 42개소로 전국대비 42%를 차지하며 2km이상의 대형사구가 8개나 된다. 다양한 식생과 특이지형을 보유하고 있는 태안군의 신두리 사구는 2002년에 생태계 보전지역으로 지정고시 되었다.

1990년대 초반부터 충청남도는 대규모 산업단지와 장기산업을 유치하기 시작하여, 현재 국가산업단지 6개소, 지방산업단지 22개소가 조성 혹은 조성 중이며, 북부지역과 연기군 등을 중심으로 산업단지 수요가 급증하고 있으며, 4대권(북부권, 백제권, 서해안권, 금강권) 개발사업이 계획 및 진행 중에 있는 실정으로 사업추진에 따라 자연이 훼손되고 있다.

2. 보전방안 및 대책

자연환경 생태계를 보전하기 위한 기반구축을 위하여 우선적으로 지역의 자연적인 측면과 인공적인 측면을 종합하면서도 세밀한 지역조사가 이루어져야 하며, 자연생태계 조사를 지속적으로 추진하여 자연환경 관련 업무를 체계적으로 전산화하거나 시스템화하여, 생태계 변화에 따른 과학적인 관리시스템을 구축하여야 한다. 또한, 모든 개발행위는 사전에 환경에 미칠 영향을 예측하고, 이에 대한 대책을 강구하여 생태계파괴를 최소화할 수 있는 개발계획을 수립하여야 하며, 철저한 사후 관리를 통하여 자연 생태계를 보전해야 할 것이다. 특히, 산·하천·연안을 연계한 지역통합 네트워크의 구축을 위하여 주요 생태계의 보존·복원과 정비·창출사업을 지속적으로 추진하고, 우수한 생태계 보전을 위해 다양한 정보를 총 망라한 생태지도를 구축할 필요가 있다.

태안군 신두리 사구 등과 같은 자연 생태계 우수지역 보호 및 관광자원화를 위하여 생태공원을 조성하고 체계적인 관리를 통하여 생태계를 보전해야 할 것이다. 또한 가로림만·천수만 등 서해안 지역에 위치한 연안 습지 생태계가 우수한 지역을 정밀조사와, 보전상태 및 생물다양성에 따라 습지별 등급체계를 도입하여 관리를 철저히 하고, 국내 최대의 철새 도래지인 서산지구와 금강하구 등의 조류분포, 개체수, 서식지 변화상태를 주기적으로 관찰하고, 철새보호를 위한 관리방안을 마련해야 한다.

II. 청정한대기질 보전방안

1. 대기질 현황 및 문제점

충청남도내 대기질 현황(표 1)을 대기질지수(AQI)로 나타낸 지표는 10~100 범위로 좋음~보통 수준을 나타내고 있으나, 부분적으로 일부 오염물질 항목에서는 단기기준을 초과하는 경우가 발생되고 있다. 더욱이 지정학적으로 중국의 영향을 많이 받는 서해연안에 근접하여 황사, 황산화물, 질산화물 등 월경성 대기오염물질의 유입에 의해 많은 영향을 받고 있다. 또한 수도권에 인접한 북부권을 중심으로 산업단지 신·증설, 발전시설 증설 등 대규모 개발사업에 따라 대기오염 물질 배출량이 지속적으로 증가할 전망이다. 경제활동의 범위가 넓어짐에 따라 대기오염의 광역화 현상을 초래하고 있어, 대기오염물질 배출로 인한 사회경제적 비용 증가가 우려되고 있다. 특히, 충남지역의 발전시설 용량은 2005년말 현재 서천화력 2기, 보령화력 6기, 보령복합화력 12기, 당진화력 5기, 태안화력 6기, LGEFS 전력 1기 등 대용량이 39기로 총 10,210MW의 시설을 갖고 있다. 이처럼 화력발전이 많은 지역의 특성상 온실가스 감축에 대한 대외적 규제강화와 청정한 대기질에 대한 도민의 요구수준이 지속적으로 증대됨으로써 대체에너지 개발이 필요한 실정이다. 또한 자동차의 증가와 함께 열섬(heat island) 현상 및 국지적인 대기오염이 유발되고 있다

〈표 1〉 충청남도내 대기질 현황

(환경부, 2004)

연 도	천안 원성동			서산 독곶리			서산 동문동		
	SO2 (ppm)	NO2 (ppm)	PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	SO2 (ppm)	NO2 (ppm)	PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	SO2 (ppm)	NO2 (ppm)	PM10 ($\mu\text{g}/\text{m}^3$)
2000	0.006	0.019	55	0.008	0.021	82	-	-	-
2001	0.005	0.033	51	0.006	0.012	54	-	-	-
2002	0.006	0.021	56	0.007	0.015	50	0.006	0.020	61
2003	0.005	0.018	40	0.006	0.014	46	0.006	0.024	45
2004	0.005	0.023	47	0.005	0.016	56	0.005	0.020	46
평균	0.005	0.023	50	0.007	0.016	58	0.006	0.021	51
환경기준 (장기)	0.020	0.050	70	0.020	0.050	70	0.020	0.050	70

2. 보전방안 및 대책

도민이 쾌적하고 깨끗한 환경에서 호흡할 수 있는 청정한 대기환경을 조성하기 위해서는, 지속적인 대기질 관리를 위한 대기관리 정보시스템의 상시가동, 대기오염 예·경보제도 정착을 위하여, 북부지역에 편중되어 있는 대기질 측정망을 확대·운영하여 대기오염 모니터링 체계를 구축하여야 한다.

대기오염 현상을 저감시키기 위해서는 산업단지와 같은 면오염원에 대하여 대기오염 총량관리제의 도입 및 굴뚝감시 원격시스템(TMS)의 구축을 통하여 배출시설의 관리 및 감독을 강화하여야 한다. 자동차 등 선오염원에 대해서는 배출가스 단속을 강화하고, 도로·차량제어 체계의 도입 및 도로변에 대기오염 물질을 정화할 수 있는 가로수의 식재 등을 통하여 교통소통 과정에서 발생하는 오염현상을 방지하고, 건축물 옥상 등에 녹화사업을 추진하여 열섬(heat island) 현상을 저감시킴으로써 쾌적한 대기환경을 조성할 수 있을 것이다.

산업 및 경제 발달과 함께 연료사용량 증가에 따른 대기오염물질 발생량 증가로 자연생태뿐만 아니라 생활환경을 크게 저해하고 있다. 대체에너지원 발굴로 자원의 절약과 환경오염의 저감에 기여하도록 폐기물 소각시설에 에너지 회수시설의 설치 의무화 및 지역난방 시설의 설치를 강화하여야 한다. 또한, 고유가시대에 대비하고 환경부하 저감을 위한 풍력, 수력, 조력 등 지역환경에 적합한 대체에너지 개발사업을 추진하고, 미활용에너지 자원의 개발 및 이용을 확대하여야 한다.

III. 과학적인 수자원관리 체계구축

1. 수자원 현황 및 문제점

충청남도의 수계별 유역권은 금강, 삽교천, 안성천의 3대 유역권과 서해안 유역으로 구성되어 있으며, 충남의 53.8%가 금강수계, 19.3%가 삽교천에 포함되고, 금강은 총 유역의 57%, 삽교천은 100%가 충남에 포함된다. 주요 수원으로 하천인 금강, 삽교천, 안성천 등이 있고, 담수시설로 대청다목적댐, 아산호, 삽교호, 대호, 서산A·B지역, 금강 하구둑 등이 있다.

수도 시설은 충남 북부지역에 용수를 공급하는 대청광역상수도, 충남남부지역에 용수를 공급하는 금강광역상수도가 있으며, 건설중인 시설로는 충남서해안 지역에 용수를 공급하기 위한 보령댐 광역상수도 와 충남서북부 해안공업지역에 용수를 공급하기 위한 아산공업용수도 시설이 있다. 간이상수도의 급

수시설은 932개소, 소규모 급수시설은 1,135개소, 전용상수도는 181개소가 있다.

충청남도의 상수도 보급수준은 전국 평균 90.1%에 크게 못 미치는 61.5%에 불과하나, 1인당 급수량은 전국 평균보다 높은 401L/일이다. 또한, 상수도 시설용량은 2004년말 현재 246천톤/일로써 전국에서 제일 낮다. 시·군별 상수도 보급수준은 군부가 46.6%로 시부 69.6%와 현저한 격차를 보이며, 1일 1인당 급수량도 군부가 357L로 시부의 417L보다 적은 것으로 나타나고 있다.

충남의 산업단지는 전국적으로 가장 최하위 수준으로 도시권에 인접한 일부 지역에만 집중 개발되어 있으며, 시설별 공업용수 사용량은 전체 용수사용량의 67.7%인 194천톤/일이 자체개발용수이며, 32.1%인 92천톤/일이 지방상수도이고, 광역상수도는 0.39천톤/일로 0.14%에 불과한 실정이다. 산업단지별 지하수 이용현황은 일부 지방산업단지 및 농공단지의 대부분이 지하수에 의존하여 가동중에 있으며, 기존 제조업체도 지하수를 이용함으로써 총 65.4천m³/일이 이용되고 있는 실정이다.

농업용수의 이용현황은 농업용수의 이용 특성상 여러 종류의 수리시설에서 공급하고 있으며, 충남지역의 농업용수 이용 경지면적은 연평균 1.6%의 감소추세를 나타내고 있고, 수리 안전답률은 76.5%이다.

충청남도의 수자원 부존량은 108억ton/yr으로 단위면적당 전국의 110% 수준으로 전국평균보다 수자원이 풍부하고, 풍부한 강수량을 보유하고 있으나 강수의 계절적 편중으로 하천의 유량변동이 심하며, 물자원에 대한 이용가격이 실제 생산원가를 밀돌아 수자원 낭비를 조장하고 있으며, 수자원의 확보를 위해 신규 용수원 확보에 주력한 반면 효율적 수자원 운용을 위한 용수의 수요관리에는 소홀한 실정이다. 특히, 지하수관리체계가 미비하여, 지하수의 부존현황, 개발가능량, 이용실태에 대한 자료가 상당히 부족한 실정이다.

또한, 도시화에 의해 아스팔트 포장 면적의 증가 등에 의한 불투수역의 확대로 지하수 등의 물순환에 막대한 영향을 초래하여 갈수나 수해에 대한 안정성 저하의 요인이 되고 있다. 특히, 행정중심 복합도시 건설, 공공기관 지방이전, 신도청 이전 등 도시화 진행, 천안, 아산, 당진 등 북서부권을 중심으로 산업단지 개발증대 등으로 인해 물 수요량은 지속적으로 증가할 것이며, 특히, 지하수가 차지하는 비중이 지속적으로 증가될 것으로 예상되고 있다.

2. 보전방안 및 대책

도내에 한정된 수자원의 효율적 이용을 위하여 지속적인 수요관리를 추진하여 물이용의 안정성을 확보하고, 물수요관리를 위한 적극적인 물절약 종합대책을 추진하여야 한다. 생활용수의 경우 물 수요관리 종합대책의 지속 추진, 상수도 요금의 현실화 및 물 소비량이 증가할수록 수도요금을 높게 책정하는 수도요금누진제 강화를 통한 물사용 절감 유도, 절수기기 설치, 노후관을 교체하여 누수율을 줄이고, 중수도 설치를 확대하여야 한다. 공업용수의 경우 각 사업체에 대하여 누수저감 대책 강화 및 물 재이용 추진을 위한 제도를 마련하여 물절약을 위한 행정관리를 추진하여야 한다.

수자원 기초자료 수집 및 수자원 관리 종합시스템을 구축하여 용수 이용은 물론 재해예방에도 활용하는 방안을 마련하고, 안정적인 물 공급체계를 구축하여 비상시 용수공급 및 낙후지역에 대한 안정적인 물 공급여건을 마련해야 한다. 특히, 지하수의 경우 부존현황, 개발가능량, 이용실태, 오염상태 등 관련 정보를 GIS 데이터 베이스에 의한 종합적인 관리시스템을 구축하여 지하수에 대한 합리적인 보전대책을 수립하여야 한다.

도시화에 의한 지하수 함양 부족 문제는 도시내에서 큰 면적을 차지하는 도로, 주차장 및 공원 등에 빗물 저장 및 침투시설을 정비하여 지하수 함양 등 물순환의 개선을 도모하여야 한다. 이와 관련하여 독일의 지구상세 계획(B플랜)에서는 택지의 포장화율의 상한치에 관한 규정이 설치되고 있는 것도 참고할 만하다.

IV. 맑고 깨끗한 물환경 관리

1. 수질현황 및 문제점

현재 수질측정망 자료를 참고하면, 금강하구언과 삽교천의 삽교호는 BOD 3mg/L이상으로서 3급수 수질에 해당되며, 대청호는 COD 2.93mg/L로 2급수 수질에 해당된다. 생활하수, 축산폐수, 위락시설 오·폐수 등의 증가추세로 볼 때 계획적인 오염원 관리와 하·폐수 및 고도처리 시설의 설치 등의 확충이 없을 경우에는 더욱 수질오염이 심화될 전망이다. 특히, 화학물질의 유통량 증가, 신규 화학물질의 개발, 첨단산업 등 산업구조의 다변화 등으로 신규 수질유해물질 발생량이 증가하고 있는 실정이다.

기존의 농도중심의 수질관리는 한계성에 직면하여 도민 건강성 위협 및 생태계의 안정성을 저해하고

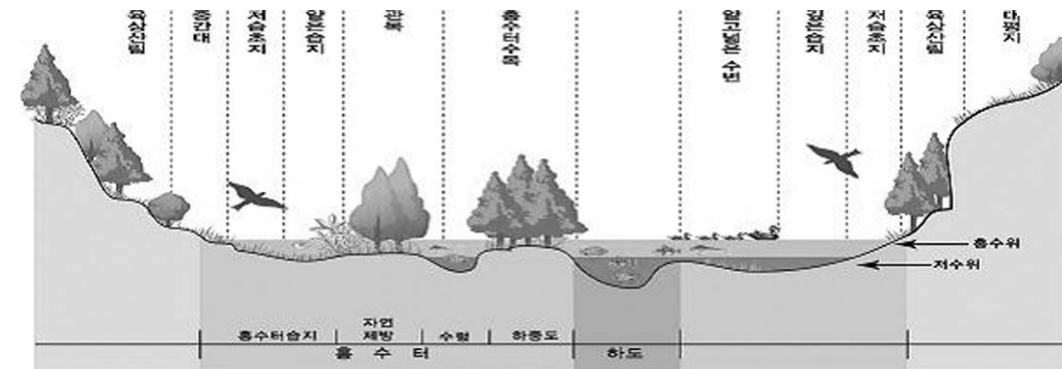
있으며, 사후처리적 환경의식이 잔존으로 수질오염의 증가하여 이용 가능한 수자원의 활용범위 축소로 사회간접비용이 증가되고 있다.

2004년 기준 충청남도의 하수처리율은 49%로 계속적인 하수처리장 및 하수관거 등의 하수도 관련 시설에 대한 투자가 매년 증가하고 있음에도 불구하고, 지표수의 수질 개선이 효과적으로 달성되지 않고 오히려 수질의 악화 현상이 나타나고 있다. 특히, 강우 형태가 하절기에 집중되어 있고, 하절기 폭우에 의한 초기 강우량이 많은 형태를 보이고 있으므로 월류수에 대한 관리가 매우 중요함에도 불구하고, 월류수의 제어에 대한 소홀로 강우시 많은 오염물이 하천에 방류되어 수질을 악화시키고 있으며, 최근에 설치된 하수관거도 사용개시 후 나무뿌리, 유지류, 몰탈, 토사 등 이물질이 관거 내에 과다 퇴적되어 하수의 흐름을 방해하고 악취발생으로 인하여 도민에게 불쾌감을 주며, 집중 호우시 도시침수 피해가 자주 발생되고 관거의 파손으로 지하수를 오염시키고 하천수 및 지하수가 관거 내로 유입되어 하수종말처리장의 처리효율을 약화시키고 도로를 침식시키는 문제점이 보고되고 있다. 따라서 수시 또는 정기적으로 점검하여 본래의 하수관거 기능이 보전되고 있는지 여부를 확인하고 부실관거는 조기에 개·보수하는 등 계획적이고 체계적인 하수관거의 유지관리대책이 필요한 실정이다.

2. 보전방안 및 대책

항상 건강하고 생태적으로 안정한 물환경을 조성하기 위하여, 유역단위별로 수량과 수질, 지표수와 지하수, 수자원 공급과 하수처리의 통합·연계관리 등 유역중심의 미래지향적인 물환경 통합관리체계를 구축하여, 새로 시작한 수질오염총량제의 도입 등으로 사전오염예방 관리체계를 강화하여, 도민의 건강과 생태적 안정성을 고려한 정책을 추진하여야 한다. 특히, 관계기관과 제휴하여 하천, 수로, 상하수도 등 전체의 수질, 수량 등의 기초자료를 공통의 데이터 베이스로 정리하여 물 센서스를 작성하여 수환경에 관한 평가 수법을 충실히 하는 등 기술개발을 추진하여야 한다.

지역개발에 있어서 시가지 지역에 위치하거나 수질이 악화되어 있는 오염하천에 대하여, 자연형 하천복원, 하천 배후습지, 수변녹지 조성 등 수생태계의 건강성 복원을 위한 계획을 수립하여 훼손된 도심하천의 물 생태기능을 회복시키고[그림 1], 친환경적인 수변환경을 조성하여 환경공생 도시로 개발하는 것이 바람직하다.



[그림 1] 물 생태계 구성 예시도(환경부, 2005)

상수원 이용 호소 및 기타호소에 대하여 유역내 오염현황과 호소자체의 특성을 지속적으로 조사·평가하고, 생태적으로 중요한 호소는 우선관리대상으로 지정하여 별도의 대책을 강구하고, 휴경, 경작지 감소 등으로 이용목적 상실한 농업용 저수지의 경우 관계부처와 협의하여 지역여건에 적합한 용수로 전환할 필요가 있다.

또한, 하수관거를 지속적으로 정비하여 하수관거의 오점 및 파손에 의한 토양·지하수 오염을 방지하고, 수질보전이 필요한 하수처리시설 부족지역을 중심으로 하수처리시설의 지속적인 확충 및 하수 이송 효율을 개선하며, 폐수종말 처리시설의 처리효율 향상 및 노후시설에 대하여 연차적으로 개선을 추진하고, 축산폐수의 공공처리시설을 확충하고 축산폐수의 자원화를 추진하는 등 환경기초시설의 효율을 극대화 시켜야 한다.

도시지역, 공업지역, 농업지역 등 비점오염물질 발생원에 대하여 지역 특성에 적합한 관리방안을 마련하고, 비점오염물질이 용수목적, 주민의 건강·재산이나 자연생태계에 중대한 위해를 미치거나 미칠 우려가 있는 지역을 비점오염원 관리지역으로 지정하여 오염물질 저감시설의 설치·운영할 필요가 있다 [그림 2].



[그림 2] 비점오염원 개선대책 사례(환경부, 2005)

연안 수질개선 및 사전예방대책을 강구하여 연안개발사업 시행시, 대체 생태계의 조성 및 공유수면 매립계획에 대한 사전 환경성검토를 의무화하여 연안생태계 보전 계획을 수립하여야 한다. 또한, 연안오염물질 배출을 억제하고 연안지역의 폐기물 및 퇴적물에 대한 지속적인 준설작업을 통하여 해양생태계 및 환경훼손을 방지하여야 한다.

V. 토양환경 보전

1. 토양환경 현황 및 문제점

충청남도는 아직까지 산업구조상 1차 산업인 농업비율이 타도시에 비하여 높은 비율을 차지하고 있어 농약이나 화학비료의 사용으로 인한 토양오염이 예상되며, 산업단지 내에서 발생하는 각종 폐수 및 유해물질에 의해 토양오염이 우려되고 있는 실정이다. 충청남도의 토양은 전반적으로 오염이 심각하지 않으나<표2>, 일부 지역은 오염이 증가하고 있다. 산업단지 주변과 일부 금속광산 및 금속제련소 인근지역의 토양은 중금속 함유량이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 농약과 화학비료의 장기간 사용 및 사용량 증가에 따라 일반 경작지의 오염의 우려되고 있으며, 축산농가의 미처리 축산폐수 방류에 의한 토양 및 지하수 오염이 우려된다.

<표 2> 토양오염 측정망 자료

(환경부, 2004)

조사기관	Cd	Cu	As	Hg	Pb	Cr+6	CN	유류		PCB	계능	유기염	Ni	Zn	F	TCE	PCE
								BTEX	TPH								
전역	0.129	7.522	0.517	0.063	0.599	0.026	0.024	0.221	84.049	0.000	0.000	0.000	14.499	115.745	182.862	0.002	0.001
서울특별시	0.133	21.908	0.272	0.161	20.667	0.000	0.000	0.309	23.934	0.000	0.000	0.000	17.818	89.681	246.702	0.000	0.000
부산광역시	0.370	23.698	0.659	0.675	18.983	0.019	0.023	1.195	335.258	0.000	0.000	0.000	14.400	176.963	409.053	0.000	0.000
대구광역시	0.077	5.944	0.486	0.105	7.811	0.077	0.005	0.027	177.110	0.000	0.000	0.000	16.279	140.509	0.000	0.000	0.000
인천광역시	0.263	10.194	0.075	0.061	42.958	0.000	0.010	0.119	40.025	0.000	0.000	0.000	10.555	106.858	214.992	0.000	0.000
광주광역시	0.017	0.272	0.631	0.614	2.501	0.012	0.022	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	4.359	84.047	208.505	0.000	0.000
대전광역시	0.097	9.414	0.167	0.003	8.340	0.000	0.024	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	7.810	88.607	238.971	0.000	0.000
울산광역시	0.241	8.559	1.461	0.060	7.444	0.010	0.003	0.287	46.291	0.000	0.000	0.000	21.785	167.016	102.271	0.000	0.000
경기도	0.128	13.694	1.233	0.658	9.615	0.101	0.056	0.436	86.149	0.000	0.000	0.000	15.536	82.951	917.724	0.003	0.006
강원도	0.041	1.424	0.173	0.641	1.813	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	16.125	116.198	185.404	0.000	0.000
충청북도	0.097	4.247	0.539	0.022	13.316	0.013	0.029	0.122	0.000	0.000	0.000	0.000	21.032	139.727	94.236	0.000	0.000
충청남도	0.125	3.448	0.621	0.636	6.371	0.004	0.018	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	18.318	71.588	0.000	0.000	0.000
전라북도	0.094	2.175	0.054	0.462	4.431	0.000	0.000	1.066	0.000	0.000	0.000	0.000	12.682	77.515	87.094	0.000	0.000
전라남도	0.086	3.208	0.162	0.131	5.046	0.000	0.138	0.491	0.000	0.000	0.000	0.000	1.417	46.848	0.000	0.026	0.006
경상북도	0.043	2.868	1.204	0.618	5.234	0.069	0.000	0.087	0.000	0.000	0.000	0.000	11.318	151.106	0.000	0.000	0.000
경상남도	0.170	5.915	0.140	0.631	8.218	0.024	0.001	0.026	10.092	0.000	0.000	0.000	18.208	140.238	115.608	0.000	0.000
제주도	0.278	2.072	0.034	0.026	4.429	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	43.011	245.673	0.000	0.000	0.000

전반적으로 토양오염 우려지역이 확대되고 있으나, 토양오염 상태를 측정할 수 있는 토양오염도 상시 측정체계가 미흡하고, 오염물질 유발업체에 대한 관리체계 및 오염토양에 대한 복원기술도 미비하다.

2. 보전방안 및 대책

토양오염을 사전에 예방할 수 있는 종합적인 관리대책을 수립하기 위하여 토양오염이 우려되는 지역에 대한 구체적인 조사연구를 통하여, 오염물질 관리기준을 강화하고, 오염을 유발할 수 있는 시설의 관리체계를 구축하여야 한다. 주유소, 유독물 제조업체 등 유해물질 배출업체에 대하여서는 지도·관리를 철저히 하여야 한다.

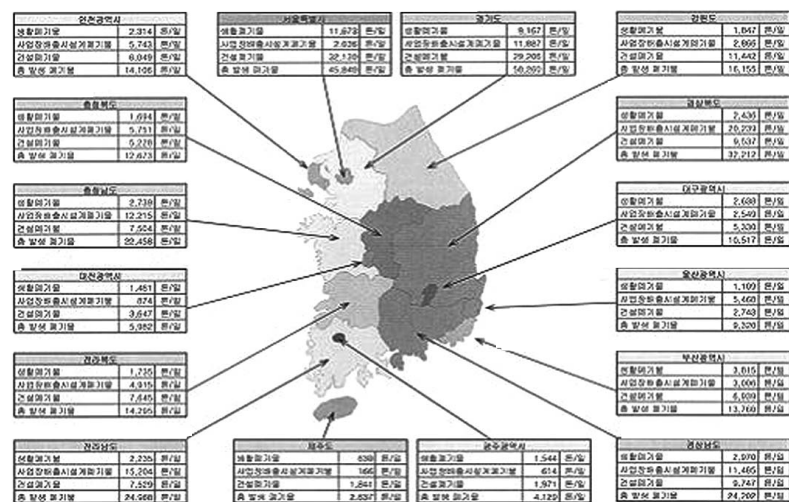
농가 및 축산업에 있어서 합성농약 및 화학비료에 의존하는 고투입 농법에서 벗어나 자원화된 축산분뇨와 연계하는 자연순환형 친환경 농업시스템으로 전환할 수 있도록 적극적으로 지원하여야 한다. 특히, 유해성이 큰 농약의 사용을 규제하고, 화학비료 사용량을 줄이는 대신에 유기질 농법을 권장하고, 골프장 및 체육시설 등의 잔디에 적절한 농약의 사용을 유도한다.

VI. 환경자원 순환형 사회구축

1. 폐기물 현황 및 문제점

충청남도의 폐기물 발생량은 1일 약 22,500톤으로 전국에서 6번째로 많이 발생되고 있으며, 특히, 사업장 폐기물 발생량은 전국에서 3번째로 많이 발생되고 있다. 생활폐기물의 발생량은 점차 감소추세에 있으나, 사업장 폐기물은 계속해서 증가하고 있는 실정이다<그림 3>. 생활폐기물의 경우 가연성 물질이 80%에 달하고 있으나, 지역주민의 민원제기로 소각시설 건설 지연 등으로 소각비율이 15%에도 미치지 못하고 있다. 사업장 폐기물은 재활용 비율이 크게 증가하여 바람직한 방향으로 전환되고 있다.

폐기물 처리시설의 입지계획 수립이 여전히 어려운 상태로 발생하는 폐기물의 부적정 처리에 의한 도민의 삶의 질 하락 및 사회경제적 지속 가능성 저해요소로 작용하고 있다.



[그림 3] 지역별 폐기물 발생량(환경부, 2004)

2. 저감방안 및 대책

자원의 절약과 폐기물 발생량의 감소로 쾌적한 생활환경 여건을 조성하기 위해서는 재활용 회수 시설, 에너지 및 자원회수 시설을 통해 자원으로 회수하여 경제적 부가가치를 창출하고, 불연성 폐기물 등 경제적, 기술적으로 처리가 곤란한 물질은 안전하고 신뢰할 만한 기술로 처리하여 안전하게 관리하여야 한다.

폐기물 발생량을 저감하기 위하여 환경친화적인 공정개발 및 재활용 가능한 제품산업을 집중 육성하고, 특정산업의 폐기물을 다른 사업의 원료로 사용하는 복합산업 구조인 생태산업단지 클러스터를 조성할 필요가 있다.

폐기물 처리과정에서 안전하고 신뢰할 만한 처리기술을 도입하여, 도민의 민원해결을 위해 노력하고, 폐자원의 에너지화로 전력생산 및 지역난방에 적극적으로 활용한다. 신도시 및 공공시설의 입지시 사전에 자원회수 시설을 입지시설계획에 포함시켜 추가 입지에 따른 민원제기 및 행정력 낭비요인을 제거하여야 한다.

VII. 맺음말

충청남도의 자연환경을 보전하고, 지역 주민의 쾌적한 삶을 추구하기 위해서는, 현세대와 후손을 위한 환경 보전을 감안한 지속적인 개발을 유지해야 하며, 이러한 측면에서 다음 <표 3>과 같이 지금까지의 논의사항을 요약하였다.

〈표 3〉친환경적인 지역사회구축을 위한 환경 생태계 보전방안 및 대책

분 야	보전 방안 및 대책
자연환경	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경 생태계 보전을 위한 기반 및 관리 시스템 구축 생태계 파괴를 최소화할 수 있는 개발계획 수립 우수한 생태계 보전 및 관광 자원화를 위한 생태공원 조성
대 기 질	<ul style="list-style-type: none"> 측정망 확대 운영 및 대기오염 모니터링 체계 구축 대기오염 총량제 도입 및 원격 감시 시스템(IMS) 구축 쾌적한 대기환경 조성을 위한 녹화사업 추진 지역 환경에 적합한 대체에너지 개발사업 추진
수 자 원	<ul style="list-style-type: none"> 물이용의 안정성 및 수요관리를 위한 물 절약종합대책 추진 수자원 기초자료 수집 및 수자원 관리 종합시스템 구축 GIS를 활용한 지하수의 종합관리시스템 도입 빗물 저장 및 침투시설 정비에 의한 물순환 개선
수 질	<ul style="list-style-type: none"> 유역중심의 미래지향적인 물환경 통합관리체계 구축 수질, 수량 등 기초자료를 토대로 물센서스 작성 수질 총량규제의 효과적 시행 훼손된 도심하천의 물 생태기능 회복 이용목적에 상응한 저수지를 지역여건에 적합한 용수로 전환 하수관 정비, 처리시설 확충 등 환경기초시설의 효율 극대화 지역특성에 적합한 비점오염원 관리대책 마련 연안 생태계 보전을 위한 사전환경성 검토 철저
토 양	<ul style="list-style-type: none"> 사전예방형 관리대책 및 오염유발 시설 관리체계 구축 자연순환형 친환경 농업시스템 지원 유해성 농약의 사용 금지 및 적절한 농약 사용 유도
폐 기 물	<ul style="list-style-type: none"> 에너지 및 자원회수 시설을 이용한 경제적 부가가치 창출 복합산업 구조인 생태산업 클러스터 조성 신뢰할 만한 처리 기술 도입으로 민원해결 노력

특히, 지역 환경 보전에 대한 대책을 효과적으로 진행시켜 나가기 위해서는, 환경에 관한 기초 정보의 축적, 대책의 효과를 평가하는 수법의 확립, 신기술의 개발 등을 실시해 가는 것이 필요하다. 지역 환경의 종합적인 질을 예측할 수 있는 지표를 개발하여 정보를 지속적으로 제공함으로써 도민이 환경문제에 대한 관심과 이해를 높여야 한다. 또한, 친환경적인 지역사회를 건설하는 것은 행정이나 일부의 전문가만이 실시하는 것이 아니라 지역 주민, 기업을 포함하여 라이프 스타일의 재검토에 의한 환경부하의 경감 등을 도모하고, 주민, 기업 및 행정의 역할 분담에 의해 다양한 형태로 진행시키는 정책을 시행해 나가야 한다. 지역 환경의 개선에 종합적·효과적으로 대처하기 위해서는, 광역적인 계획과의 적합성을 도모함과 동시에 지역의 특성을 중시하는 정책을 전개할 필요가 있다.

민선4기 충남도정의 과제

-관광개발분야-

윤양수 | 국토연구원 선임연구위원

I. 서론

지자체를 책임질 자치단체장의 선출에 따라 민선 4기의 새로운 지방정부가 출범하였다. 새로이 선출된 자치단체장은 해당지역의 발전과 주민의 소득증대 및 쾌적한 삶을 위하여 부단한 노력을 기울이게 될 것이다. 새롭게 취임한 광역자치단체장이 지자체의 발전을 위해 취해야 할 다양한 노력 중의 하나는 관광개발부문의 발전이다. 문화시설 확충과 관광지와 같은 여가공간 개발은 한편으로는 건전한 여가선용기회를 제공하여 지역주민의 삶의 질 향상에 기여함은 물론, 다른 한편으로는 지역발전을 견인할 핵심산업으로서 지역경제 발전의 중요한 수단이다. 특히 제조업과 같은 산업여건이 미흡한 지역에서는 관광산업의 발전은 지역의 유일한 생존전략이기도 하다.

그동안 도시지역이나 농촌지역, 지자체나 광역자치단체를 막론하고 경쟁적으로 관광산업의 발전과 관광지 개발을 추진하여 왔으며 현재에도 많은 관광사업이 추진 중이다. 그러나 그 성과는 기대에 크게 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 이는 관광수요에 대한 충분한 고려 없는 공급중심의 개발, 해외관광의 확대, 지역간 경쟁의 심화, 관광개발의 어려움, 관광소프트웨어의 부족에 따른 관광지 매력의 저하 등에 그 원인이 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역개발에 있어서 문화관광의 중요성은 첨단산업의 확대와 함께 모든 지자체의 발전전략에서 빠질 수 없는 중요한 부문이며 전략이라고 할 수 있다. 이는 관광산업이 IT 등을 포함한 첨단산업 및 문화산업과 더불어 21세기 고부가가치산업으로 급성장하고 있으며, 국가 및 지역경제성장을 위한 전략산업으로서 그 중요성이 급부상하고 있기 때문이다.

여가에 대한 인식변화, 국민소득 증대, 주5일 근무제의 정착 등 사회경제적인 여가환경 변화에 따라 관광수요는 앞으로 지속적으로 증가할 것이며 이에 따라 지역경제에 있어서 관광의 중요성도 더욱 증대할 것으로 전망된다. 그러나 한편으로는 관광산업에 있어서 국가간의 경쟁은 물론 지역

간 경쟁이 더욱 심화되어 새로운 관광여건 변화에 부응하지 못한 지역이나 관광개발은 아무리 좋은 관광자원을 갖고 있다고 하여도 경쟁에서 이기기 힘들다.

충남의 경우도 예외는 아니다. 다행히 충남지역은 대규모 관광시장인 수도권에 바로 인접하고, 서해안 고속도로의 개설로 접근성이 수도권의 타 지역보다 오히려 양호하며, 행정중심복합도시의 건설, 신도청 이전 등이 추진되고 있다. 뿐만아니라 변화하는 관광행태에 부응할 수 있는 수려한 자연환경과 역사·문화적 자원을 갖고 있어 관광환경 여건이 국내 어느 지역보다 유리하다고 할 수 있다. 이러한 충남으로서는 제조업과 같은 산업발전에 대한 노력과 함께 관광분야 발전의 지속적인 노력이 필요하다.

본고에서는 민선 4기를 맞이하여 충남발전을 위한 도정의 과제 중 관광부문의 발전을 위한 도정의 운영방안에 대하여 관광부문의 여건과 변화전망, 관광발전을 위한 기본방향, 그리고 주요시책 및 사업 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

II. 관광환경여건과 변화전망

소득증대, 인구증가, 여가활동에 대한 인식변화, 주5일 근무제의 도입, 국민경제여건 등 일반 경제사회적여건은 관광환경에 큰 영향을 미치게 된다. 이러한 여건들은 긍정적으로 작용하여 충남의 관광잠재력을 제고하기도 하지만, 한편으로는 부정적 요인으로 작용하여 위협요인으로 극복하여야 할 과제이다. 또한 이러한 요인들은 모든 지역에 해당이 되며 충남지역으로서는 이러한 여건변화와 함께 지역적 특성을 최대한 활용하여야 할 것이다.

1. 관광레저산업의 중요성 증대와 동북아 관광시장의 급성장

관광산업은 대규모 부가가치와 고용창출을 유발하는 새로운 신성장 동력산업으로 주목을 받고 있다. 세계여행관광협회(WTTC)에 따르면 2014년까지 관광관련 산업이 세계 GDP의 10.9%로 성장하고 세계 총 고용자의 8.6%가 관광관련 산업에 종사할 것으로 전망하고 있다. 또한 국제관광객 수는 1995년 5.64억 명에서 2010년 약 10억 명, 2020년에는 15.6억 명으로 증가할 것으로 전망하고 있다(WTO).

이러한 세계 관광시장의 확대와 함께 동북아 지역은 세계 주요 경제블럭으로 등장하면서 관광시장 또한 경제성장을 바탕으로 고속성장 단계에 진입하여 역내·외 관광수요와 공급이 지속적으로 증가할 것으로 보인다. 동아시아·태평양 지역을 방문하는 관광객 수는 1995년 81백만 명에서 2010년 약 2억 명,

2020년에는 약 4억 명으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이러한 추세에 따라 동북아 각 국은 지역 성장과 고용창출을 위해 관광산업을 21세기 국가 전략산업으로 육성하고자 관광진흥정책을 수립하여 추진하고 있어 동북아 지역내 국제관광객 유치 경쟁은 더욱 심화될 것으로 전망된다. 특히 중국의 국제관광객(outbound)은 1995년 1.5백만 명에서 2004년 28.9백만 명, 2010년 56.0백만 명, 2020년에는 100.0백만 명으로 증가할 것으로 전망되어 향후 우리나라의 거대한 잠재시장으로 기대되는 바가 크다. 이중 5%만 우리나라에 유치하여도 5.0백만 명이 되는 것이다.

2. 국민관광수요 증대와 관광레저형태의 다변화

국내관광 수요도 지속적으로 증가할 것으로 전망된다. 고속철도 개통으로 이동시간이 단축되고 편해져 전국의 1일 관광이 가능해 졌으며, 주5일 근무제의 정착 등으로 관광횟수와 장거리 숙박관광이 증가하는 등 국민관광패턴이 크게 변화할 것으로 전망된다. 한국관광공사 조사에 따르면 국내여행 이동충량(국내여행참가일수)은 1999년 272.6백만 일에서 이후 꾸준히 증가하여 2005년 388.9백만 일로 크게 증가하고 있으며 특히, 최근 1-2년과 숙박관광의 증가가 현저하다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 실제 관광 참가자수나 참가횟수 총량의 변화는 크지 않은데, 이는 양적인 증가보다는 질적인 행태변화가 큼을 나타낸다고 할 수 있다.

관광행태는 과거의 관람중심의 획일적 대중관광에서 참여와 체험중심의 다양한 대안관광으로 관광행태가 변화하고 있다. 환경중심의 패러다임 확산, 건강과 삶의 질에 대한 관심 증대, 주5일근무제의 실시로 인한 자유시간과 숙박여행 증가 등의 요인으로 획일적인 대중관광 보다 생태, 역사·문화, 모험, 휴양 관광에 대한 선호도가 증가하고 있으며 이러한 추세는 지속될 것으로 전망된다.

특히 관광활동의 보편화와 국제관광이 활성화 되면서 자연자원 중심의 단순한 경관감상 위주의 관광은 이미 한계에 도달하고 있어 새로운 형태의 관광시설과 지속적인 프로그램의 도입이 요구되고 있다. 오랫동안 우리나라 관광의 대명사가 되었던 국립공원 관광객이 1997년 36.4백만 명에서 2004년 25.8백만 명으로 70% 수준으로 감소한 것과 해외관광의 급속한 증가는 오늘날의 이러한 관광행태 변화를 잘 말해 주고 있다. 잠재력을 최대한 극대화하고 문제점과 위험요인을 극복하지 못하면 변화하는 관광행태에 부응하지 못하고 오늘의 관광중심지에 안주한다면 내일은 살아 남지 못할 것이다.

3. 관광거점 우위선점을 위한 국가간, 지역간, 지역내 경쟁심화

중국은 세계 1위(02년 5위)의 관광입국 달성, 일본의 2010년 외래관광객 1천만명 유치목표에서 보듯이 동북아 각국은 관광산업을 국가전략산업화하여 경쟁적으로 적극 육성하고 있다. 국내적으로도 모든 지자체는 관광개발을 지역경제 활성화의 주요수단으로 제시하고 있다. 동북아 관광중심국가 건설이라는 국가목표에 따라 모든 광역자치단체는 서로가 동북아 관광거점 조성이라는 목표를 설정하고 경쟁을 하고 있다. 기초자치단체도 예외는 아니다. 지난 2003년 재정부의 지역특화발전특구 지정을 위한 특구신청 448건 중 문화관광분야가 233건으로 52%를 차지하고 있으며, 2005년 선정된 6개의 기업도시 중 3개가 관광레저형이며, 개발촉진지구계획이나 각종 지역개발계획에서 지역경제 활성화를 위한 사업 중 문화관광 개발사업이 많은 부분을 차지하고 있는 것은 관광부문에 대한 경쟁이 얼마나 심한 것임을 잘 대변하고 있다.

관광은 타 사업과는 달리 지역에서 생산하여 다른 곳으로 판매하는 상품이 아니라 소비자인 관광객을 지역으로 유치하여야 하는 특징을 가지고 있다. 상품의 가격과 질에서 경쟁을 하듯이 관광산업이 성장하려면 우선적으로 많은 관광객을 유치하기 위한 기호에 맞는 상품과 상품의 질과 가격에 대하여 타 지역에 비해 경쟁력을 가져야 한다.

4. 접근성 개선과 기업도시·행정중심복합도시·신도청 등 새로운 관광여건 조성

서해안고속도로의 개통 등 광역교통망의 확충은 기존에 소외되었던 서해안지역으로의 접근성을 크게 개선시켜 주었다. 특히 대규모 시장인 수도권에 가까운 충남의 서해안 지역은 서해안고속도로의 개통의 최대의 수요자라고 할 수 있다. 접근성의 개선과 서해안의 다양한 먹거리와 축제는 서해안지역의 관광목적지 분담율을 증가시켰으며, 반대로 아직까지 우위를 차지하고 있었던 강원도는 비중이 감소하였는데 이러한 추세는 당분간 지속될 것으로 전망된다.

또한 태안관광레저형기업도시 조성과 공주·연기의 행정중심복합도시의 조성은 향후 충남지역의 관광수요 증가에 큰 도움이 될 것으로 전망된다. 관광레저형도시의 조성은 부족한 충남지역의 관광거점 조성이라는 측면에서, 그리고 행정중심복합도시와 신도청은 신도시와 국내외 관심의 대상이라는 측면에서 일단 많은 방문객이 찾아올 가능성이 매우 크다. 이러한 방문을 관광산업과 연계하는 것은 지자체의 몫이다.

III. 관광정책의 기본방향

1. 관광수요변화에 대비한 능동적 대응과 산업으로서의 관광개발 추진

관광객 이동의 확대에 따른 급증하는 또는 잠재관광객을 유치할 수 있도록 충남지역만의 차별화된 그리고 매력 있는 이미지를 형성할 수 있도록 관광여가 수요변화에 대비한 능동적 대응과 경쟁력 구축이 필요하다. 특히 대규모 관광시장인 수도권에 인접하고 있는 충남지역의 지정학적 입지와 해양, 문화자원, 행정중심복합도시, 관광레저형 기업도시, 먹거리 등 지역의 다양한 관광자원과 시설을 최대한 활용할 수 있도록 관광산업의 활성화를 위한 종합적이고 체계적인 정비를 하여야 할 것이다.

관광부문의 발전은 주민의 일상적인 수요에 부응하기 위한 주민복지차원에서의 접근과 산업으로서의 관광부문의 발전과 구분하여 접근할 필요가 있다. 충남의 많은 관광지는 당초의 목적은 광역적 또는 전국적인 관광객 유치를 목적으로 지정·개발이 되었으나 실제 단순한 지역의 여가공간 역할에 그치고 있다. 그러나 지역문화의 창달은 지역의 정체성 확보 및 지역주민 복지에 필수적인 요소이기도 하지만 특색 있는 지역문화는 지역관광의 중요한 자원이 되므로 함께 고려가 필요하다.

2. 선택과 집중에 의한 집객력 있는 관광거점 조성 및 연계관광지 개발

서해안지역은 다양한 관광자원에도 불구하고 집객력 있는 거점이 부족한 것과 계절적인 영향을 많이 받는 것이 약점이다. 지역관광이 활성화되기 위해서는 강력한 관광흡인요소로 작용할 수 있는 집객력 있는 관광자원과 시설을 중심으로 한 관광거점이 필요하다. 현재 충남지역에서 거점 역할을 할 수 있는 곳은 대천, 안면도, 부여/공주의 백제문화유적지역 등이며, 향후 태안기업도시와 행정중심복합도시·신도청도 관광거점 역할을 할 것으로 전망된다. 산발적인 시설중심의 개발보다는 한정된 지역과 자원을 중심으로 관광거점을 조성하여 국내뿐만 아니라 장기적으로 동북아의 관광거점으로 육성하는 것이 필요하다.

이러한 관광거점을 중심으로 주변지역의 특성 있는 자원을 선정하여 이들을 관광명소화하고 관광거점과 연계하여 관광거점의 시너지 효과를 높이는 동시에 주변지역으로 관광효과가 파급되어 지역발전의 효과를 도모할 수 있도록 유도한다.

3. 해양, 생태, 문화, 음식 등 지역성이 부각되는 전략관광상품의 개발

충남에는 SIT를 포함한 테마 또는 소규모의 관광행태에 부응할 수 있는 바다, 갯벌과 철새의 생태자원, 먹거리, 역사, 문화 등 지역별로 다양한 관광자원이 풍부하게 산재하고 있다. 지역성이 부각되고 새로운 관광행태에 부응할 수 있는 이러한 충남의 특성자원을 지역별로 광범위하게 발굴하여 전략관광자원으로 집중 육성한다. 이러한 자원을 관광거점을 중심으로 연계하여 개발하되 최소한의 시설 등의 설치와 함께 다양한 프로그램의 개발 및 관광루트를 설정하여 관광효과를 극대화 하도록 한다.

4. 지역사회에 기반을 둔 친환경적 지속가능한 관광개발 추진

환경보전에 대한 관심이 고조되고 생태·녹색관광 등 대안관광이 부상됨에 따라 물리적인 대규모 개발은 제한이 되고 있으며, 토지확보도 어려워 관광개발 사업추진이 어려워지고 있다. 충남의 관광개발은 선택과 집중에 의한 관광개발로 수려한 해양자원과 자연자원이 훼손되지 않도록 개발과 보전이 조화를 이루는 친환경적이고 지속가능한 관광개발이 되어야 한다. 따라서 충남의 생태자원을 적극적으로 관광상품화하고 체험과 교육적인 관광개발이 되도록 하여야 할 것이다. 환경보전지구는 가급적 개발대상에서 제외하되, 선정된 대상지역에서는 친환경적 개발을 유도하도록 한다.

또한, 지역주민의 참여가 없는 관광은 성공하기 어렵다. 농어촌체험, 중저가 숙박시설, 먹거리, 지역특산물 마케팅 등 지역주민이 참여할 수 있는 소규모 관광사업과 지연산업의 관광상품화로 지역사회에 기반을 둔 관광산업을 발전을 추진하여 실제 지역주민의 소득증대를 통한 지역경제 활성화를 유도한다.

5. 관광활성화를 위한 지원체계 강화와 관광기반 조성

최근 고속도로의 개통에 따라 관광목적지에 대한 변화가 나타나고 있는데 충남지역은 이러한 고속도로 개통에 따른 최대 수혜지역의 하나이다. 이처럼 관광의 활성화를 위해서는 무엇보다 교통체계의 정비 필요하다. 행정복합도시·신도청의 조성 및 대전-당진간 고속도로의 건설은 충남의 광역교통의 개선에 크게 기여할 것이지만 이와 연계된 서해안과 내륙의 지역간 교통체계 정비가 따라 주어야 할 것이다. 이와 함께 충남서해안의 해안일주도로 조성 및 인근 도서와의 원활한 연결은 충남해안관광의 활성화를 위해 필요한 사항이다.

해양관광은 동해안이나 남해안이라는 인식이 일반적이다. 이를 탈피할 수 있도록 충남 서해안의 새로

운 이미지 발굴과 홍보활동을 강화하고 충남의 이미지와 브랜드 등과 연계한 독특한 관광상품과 프로그램의 개발이 요구된다.

우리나라에서 가장 많은 관광객이 방문하는 지역은 역시 수도권과 부산지역이다. 관광은 자연자원이나 테마공원 같은 관광시설로 유치하는 것도 중요하지만 관광목적시설은 아닐지라도 국내외적인 이슈가 될 수 있는 기능을 가진 시설 또는 지역이 있다면 큰 관광효과를 거둘 수 있다. 행정중심복합도시·신도청의 조성을 관광과 연계하거나 국제적인 기능 또는 전국적인 기능과 시설이 마련된다면 이 또한 관광객 유치에 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

단순한 방문 관광은 지역경제에 실제 큰 효과를 가져다주지 않는다. 그곳에서 자고, 먹고, 놀고, 물건을 사야 지역에 큰 관광효과가 있다. 관광거점을 중심으로 한 머무르는 관광을 위한 관광기반시설의 확충도 중요한 과제이다.

6. 실천성 확보를 위한 단계적 개발추진과 체계적 집행체계 구축

2004년 말 현재 전국에는 221개 관광지와 12개의 관광단지가 있으나 투자실적은 평균 15% 미만으로 계획대로 완전하게 조성된 관광(단)지는 극소수에 불과하다. 개발기간도 당초계획과는 달리 20년 이상이 경과되고 있는 관광지가 많다. 이렇게 투자실적이 저조하고 개발기간이 늘어진 것은 투자계획의 대부분을 차지하고 있는 민자투자가 부진하기 때문이다. 관광지 투자가 이렇게 부진하다면 지역개발의 활성화라는 소기의 목적을 달성하기 어렵다.

민자투자가 이렇게 부진한 이유는 관광수요와 재원조달 능력을 고려하지 못한 개발주체의 과다한 시설개발계획과 충분한 사업성 검토 없는 무리한 사업추진의 결과라고 할 수 있다. 안면도 국제관광지 개발도 언제 조성이 될지 현재로서는 단기간내 조성은 어려우며, 충남의 다수의 온천관광지도 예외가 아니다. 이와는 달리 주민복지차원에서 공공투자비만으로 추진된 일부 관광지는 거의 100%(예: 천안 태조산관광지)가 완료된 상태이며 민간에서 단독으로 추진하는 일부 관광지의 추진실적이 좋은 사례가 있다.

수익성을 목적으로 하지 않는 여가공간도 타당성 검토가 필요하다. 향후 관광지의 개발은 철저한 수요분석과 사업성 검토 하에 현실적인 계획수립이 필요하다. 개발하면 관광객이 찾아올 것이라는 막연한 기대는 금물이다. 관광지의 선호는 변화한다. 따라서 선택과 집중에 의한 관광지 선정과 체계적인 개발 및 집행체계의 구축과 관광객 행태에 부응하는 지속적인 변화가 필요하다.

7. 현실적인 목표설정과 단계적 개발

광역자치단체의 관광개발 목표를 보면 대부분 동북아의 관광거점 조성과 국제적 수준의 관광단지 조성이며, 서해안의 경우는 국제적 해양관광단지의 조성이다. 국내적으로도 관광기반을 갖추지 못한 실정에서 동북아의 관광거점 조성은 어렵다. 현재 충남은 광역자치단체 중 관광목적지로서 5~6위로 구성비는 약 10% 정도이다. 관광개발을 하면 많은 관광객을 유치할 수 있다는 막연한 목표를 버리고 표적시장을 고려한 현실적인 목표 설정이 필요하다. 유럽이나 미주를 포함한 국제관광지로서의 개발보다는 중국과 일본을 대상으로 하는 보다 현실화된 목표설정과 이에 따른 관광정책과 개발이 필요하다.

기후여건상 계절적인 요인과 서해안의 특성상 우리나라는 국제적인 해양관광지로서 경쟁력이 부족하다. 따라서 단순히 해안에 위치한다는 이유만으로 국제경쟁력이 없는 목표설정은 곤란하다. 다른 지역도 같은 생각으로 경쟁을 하고 있다. 미래 관광환경의 여건변화를 고려하고 충남의 잠재력을 감안하여 실현 가능한 목표를 설정하고 단계적으로 추진하는 것이 필요하다.

IV. 관광활성화를 위한 주요 시책 및 사업

1. 전략적 문화관광거점 도시의 집중육성

충남관광의 활성화를 위해서는 먼저 강력한 관광흡인요소로 작용할 수 있는 집객력 있는 관광자원과 시설의 개발이 필요하다. 현재 충남지역의 관광거점으로 가능한 지역은 현재 계획중인 행정중심복합도시와 신도청, 부여와 공주의 백제고도역사문화지역, 대천과 안면도의 해양휴양거점지역, 그리고 현재 추진 중인 태안관광레저형 기업도시가 후보지로 가능하다. 이와 함께 내륙지역의 온천지대를 중심으로 한 온천테마 보양·체험관광도시의 개발도 거점으로서 역할을 충분히 할 것으로 보인다.

충남의 다양한 역사문화유적 중 백제역사문화는 충남의 보물이다. 그러나 백제역사문화유적은 아직까지 충분한 관광흡인요소로 작용하지 못하고 있다. 따라서 현재 추진 중인 백제문화유적의 정비사업을 조속히 완공하여 공주와 부여를 경주 이상 가는 문화도시로 육성하며, 현재 계획중인 행정중심복합도시의 다양한 문화기반시설(문화센터, 박물관, 미술관, 공연시설, 체육시설 등)과 연계하여 국제적 문화도시로 개발하도록 한다. 또한 안면도와 대천을 충남서해안의 관광거점으로 조성하여 태안 해안국립공원의 해양자원을 연계한 서해안관광벨트의 중심기능을 담당하는 국제적 해안관광휴양벨트로 구축한다.

2. 거점 연계형 관광명소 및 전략관광상품의 발굴·육성

다음은 충남지역에 산재한 해양, 생태, 문화, 음식 등 지역성이 부각되는 전략관광상품의 개발이다. 먼저 해안관광도로의 개설과 서해안의 주요 항구를 미항화하여 서해안의 자연경관과 항구를 테마화하도록 하고, 보령을 중심으로 서해에 산재되어 있는 많은 도서의 관광자원화도 해양관광의 활성화를 위해서 추진하여야 할 중요한 과제이다. 인천~보령을 잇고 주변의 섬을 연결하는 서해안 선셋크루즈의 개발도 가능하다. 다음은 충남지역의 산재한 다양한 문화자원의 관광자원화이다. 문화자원의 관광자원화는 관광욕구의 다변화·전문화에 부응하면서 계절성이 강한 자연자원의 비수기 문제를 해결하는 방안으로 활용될 수 있다. 문화관광자원은 역사문화자원, 향토음식자원, 인물자원, 종교관련자원으로 구분할 수 있으며 사찰문화체험, 역사인물탐방, 불교문화탐방, 천주교성지순례 등의 다양한 관광상품 개발이 가능하다.

다음은 생태·학습·교육·체험형 관광상품의 발굴이다. 갯벌, 철새도래지, 해안사구, 금강호 주변 등 생태적으로 보존할 가치가 있고, 교육적·관광적 효과가 큰 지역을 대상으로 생태공원을 조성하고 다양한 프로그램을 개발하여 관광자원으로 활용한다. 농어촌관광마을과 재래시장의 관광자원화도 중요한 지역의 전략관광상품이다. 당진 허브마을, 서산 이색체험마을 등을 농어촌체험마을로 조성하고, 강경 젓갈, 광천 토굴새우젓, 남당 대하, 금산 인삼 등 지역별로 특산품을 중심으로 먹거리와 판매장터를 중심으로 테마관광지구를 개발하도록 한다. 그러나 문화관광자원이나 체험형 관광상품은 단일 상품으로는 관광효과가 크지 않으므로 과다한 시설개발은 억제하고 집합적인 연계개발로 시너지 효과를 모색하는 것이 필요하다.

3. 교통연계체계 강화와 네트워크형 관광벨트와 관광코스 개발

관광객 유치를 위한 관광목적지와 관광상품의 개발이 이루어지면 다음으로는 접근하기 쉽고 편하게 지낼 수 있는 지원체계의 강화가 필요하다. 관광활성화만을 위해서 대규모 인프라시설을 개발하기란 쉬운 일이 아니다. 다행히 서해안고속도로는 이미 개통이 되었고, 대전-당진, 공주-서천 간 고속도로가 완공될 예정으로 있으며, 행정중심복합도시·신도청의 건설로 주변지역의 광역인프라가 크게 개선될 것이므로 충남의 광역교통망은 크게 개선될 전망이다. 따라서 관광활성화를 위한 새로운 광역교통체계의 건설보다는 관광거점과 이들 광역교통체계와의 연결, 소규모 관광지 연결도로의 정비, 그리고 내륙과 서해안의 접근성 강화 등에 중점을 두어야 할 것이다.

네트워크형 관광벨트와 관광코스 개발에 있어서는 서해안·역사문화·산악·금강생태문화 관광벨트를 조성하고, 한류 패키지 외국인 관광상품 개발을 위해 청주공항과 연계하며, 해안·내륙·금강 연계 테마관광도로를 조성해야 할 것이다.

4. 현대 관광수요에 적합한 문화컨텐츠 상품의 제공

오늘날에 관광활동의 동향에 맞추어 가족·건강·체험관광형 웰빙관광상품의 제공이 필요하다. 이를 위해서는 웰빙식단을 선호하는 가족을 대상으로 한 유기농 식품 재배 추진과 건강을 주제로 한 차별화된 먹거리 서비스 제공 및 체험상품을 개발해야 하는데, 웰빙 음식축제의 개발은 지역의 거점식당가 또는 포구를 중심으로 차별화된 방식을 채택해야 할 것이다.

그리고, 역사문화 소재 원형컨텐츠 상품 개발과 판매를 촉진해야 한다. 이를 위해서는 시·읍급의 중소도시는 전통상가거리, 전통 및 근대 건축물 가로, 관아지구 등의 테마가로지구를 조성하여 도시형 관광산업 및 지역사회의 활력 거점으로 육성해야 할 것이다.

해양시대를 대비해서는 해양·항공레포츠형 위락시설과 프로그램을 개발해야 한다. 안면도 지역은 해양수상스포츠, 해변 이벤트, 마리나 등을 중심으로 한 해양레저 활용의 기능을 부여하여 21세기 서해안권의 관광시장을 주도할 수 있도록 국제적인 관광지로 지속 개발하고, 중국 등 주변국가의 외래관광의 증가에 따른 국제적인 해상교통의 유치를 적극 추진하여 크루즈 관광을 통한 해양관광산업의 국제화를 유도해야 할 것이다.

5. 충남의 대표이미지 확립과 홍보활동 강화와 시·군간 협력사업 추진

다음은 충남 관광이미지의 확립이다. 수많은 해수욕장, 서해안을 따라 발달한 다양한 먹거리, 공주와 부여의 백제고도문화, 온천, 갯벌, 철새 등 이러한 모든 것들이 충남을 대표하는 이미지라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 타 지역과 비교하여 전국적이거나 국제적인 명소 또는 관광자원이 무엇인지, 충남을 한마디로 나타낼 수 있는 자원은 무엇인지가 뚜렷하지 않다. 자원의 지역적 특성에 따른 지역별 이미지 또는 브랜드 정립과 함께 충남지역 전체를 나타내는 이미지 확립과 홍보가 필요하다.

현대의 관광은 마케팅이 좌우한다. 한국관광공사 조사에 따르면 관광목적지로서 강원도, 경북, 전남 등에 이어 5~6위를 차지하고 있으며, 가장 기억에 남는 관광지로서도 순위가 처진다. 이러한 결과는 고

07

민선 4기 충남도정의 과제 I 관광개발분야

속도로 개통에 따른 변화로 볼 수도 있지만 기회를 최대한 활용한 지역의 홍보와 마케팅 노력의 결과라고 할 수 있다. 여름 계절적인 한계성을 탈피하고 연중 꾸준한 관광객을 확보하기 위해서는 효과적이고 지속적인 홍보와 마케팅이 필요하다. 홍보와 마케팅에서는 지역별이 아닌 충남지역 전체의 통합된 노력이 필요하다.

나아가 道 대표축제의 세계화와 메가이벤트의 정기 개최가 필요하다. 공주·부여 백제문화제, 금산인삼제, 보령머드축제, 한산모시제 등 충남의 4대 지역문화제의 세계화와 주변의 역사문화자원과 참여형 이벤트를 연계하여 축제의 이미지를 제고하고, 지역 특화산업으로서 인삼, 모시, 머드제품 등을 홍보하고, 교역의 장을 상설화하며, 지역의 CI 홍보 등에 대한 지원사업을 추진해야 할 것이다.

특히, 인접 시·군간 협력적 관광자원 및 관광코스 개발이 요구된다. 이를 위해서는 자연경관 및 역사·문화적 특성을 지닌 동질지역을 하나의 관광권역으로 묶어 특화개발을 유도하여 지역별 교류의 잠재력 활용을 극대화하고, 관광권역은 관광자원의 효율적 개발 및 관리, 지역균형발전 도모, 관광정책수립 및 집행의 효율화 도모, 권역 중심지 집중개발에 의한 투자효율성 도모, 자연훼손 방지 등을 목적으로 관광개발 범위 설정을 시·군간 협력적이 가능토록 해야 할 것이다.

V. 맺는 말

관광산업은 21세기 고부가가치산업으로 급성장하고 있으며, 국가 및 지역의 경제성장을 위한 전략산업으로서 그 중요성이 급부상하고 있다. 특히 충남지역은 수도권이라는 대규모 시장과의 접근성과 자원성으로 매우 높은 발전 잠재력을 가지고 있으며, 행정중심복합도시·신도청과 기업도시의 조성으로 관광환경 여건이 국내 어느 지역보다 유리하다고 할 수 있다. 충남지역의 발전을 위해서 관광부문의 노력은 지역발전의 핵심과제 중의 하나로 간주되어야 할 것이다.

관광산업에 있어서 국가간의 경쟁은 물론 지역간 경쟁은 더욱 심화될 것으로 새로운 관광여건변화에 부응하지 못한 지역이나 관광개발은 아무리 좋은 관광자원을 갖고 있다고 하여도 경쟁에서 이기기 힘들다. 국립공원의 예에서 보듯이 이제 단순한 경관자원의 개발은 한계에 달하고 있다. 단순한 관광목적지의 개발도 필요하지만 관광목적시설은 아닐지라도 국내외적인 이슈가 될 수 있는 기능을 가진 시설 또는 지역이 있다면 큰 관광효과를 거둘 수 있다. 관광수요변화에 대비한 능동적인 대응과 주민복지 차원의 여가공간 개발과는 다른, 산업으로서의 관광개발 접근이 필요하다.

광역차원의 관광발전은 전국을 대상으로 하는, 나아가서는 국제적인 관광을 목표로 하는 선택과 집중

에 의한 집객력 있는 관광거점 조성과 관광활성화를 위한 관광기반을 조성하는데 중점을 두어야 할 것이다. 향후의 관광개발은 철저한 수요분석과 사업성 검토 하에 현실적인 계획수립이 필요하다. 개발하면 관광객이 찾아올 것이라는 기대는 금물이다. 이와 함께 지자체와 협력하여 해양, 생태, 문화, 먹거리 등 지역성이 부각되는 전략관광 상품과 자원을 개발하여 관광행태의 다변화에 대비하고 지역사회에 기반을 둔 지속가능한 관광개발이 되어야 할 것이다.

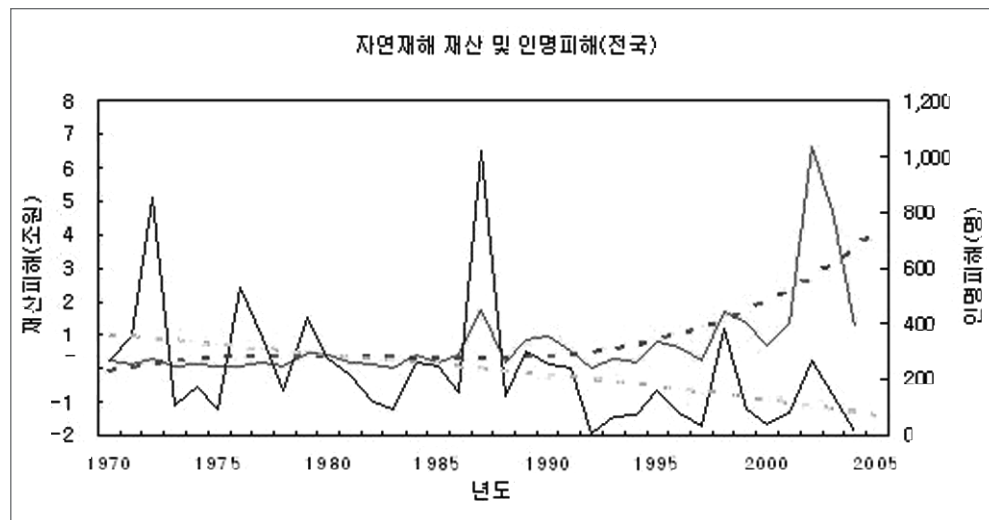
충청남도 재해·재난 관리의 현황 및 개선방안

최종익 | 충남발전연구원 책임연구원

1. 서론

최근 우리나라는 잦은 태풍피해로 엄청난 재산 손실과 인명피해를 입었다. 1998년에 발생한 태풍 '예니'로 인해 1조 6,118억, 2002년 태풍 '루사'에 의해 6조 1,153억원, 2003년 태풍 '매미'에 의해 4조 4,083억원이라는 막대한 재산피해를 입

었다. 이는 충청남도 한 해 예산 2조 2907억(2004년)의 5배를 초과하는 엄청난 금액이다. 대규모 재난과 재해가 발생할 때마다 조식을 개편하고 시설을 복구·정비하지만 정작 피해액은 줄지 않고 오히려 증가하고 있는 추세다. 때문에 이처럼 늘어나는 재산피해로 재해·재난관리에 대한 관심은 점차 증폭되고 있다.



[그림 1] 전국 재산 및 인명 피해 현황

재해·재난관리정책의 중심은 지방자치단체라고 볼 수 있다. 재해·재난이 발생할 경우 현장을 직접 관할하는 주체가 바로 지방자치단체이기 때문이다. 정확히 말하자면 기초지방자치단체가 재해·재난 발생을 1차적으로 관리하는 핵심 업무를 가지고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분되기 때문에 그 역할 역시 구분될 필요가 있다. 재해·재난관리에 있어서 道の 역할은 최상위 기관인 소방방재청의 방재업무지휘를 받아 기초지방자치단체인 시군으로 넘겨주는 중요한 가교 역할을 수행한다. 원활한 재해·재난관리시스템을 이루기 위해서는 소방방재청-시·도-시·군·구의 체계에 따라 업무가 명확하게 전달되고 신속하게 실행되어야 하는데, 여기서 중간 가교로서 道 역할의 중요성이 대두된다.

왜 재해·재난관리를 하는지에 대한 해답은 너무도 자명하다. 바로 주민의 인명과 재산을 보호하여 생활을 안정화시키는 것이다. 그렇다면, 이 목적을 효율적으로 달성하기 위해 누가, 어떻게 재해·재난관리를 하는가에 대한 논의가 선행될 필요가 있다. 누가 재해·재난관리를 담당하는가는 방재조직에 해당되며 어떻게 재해·재난관리를 하는가는 방재정책에 해당될 수 있겠다. 이에

본 연구에서는 이 두 가지 측면에서 재해·재난 관리에 대한 논리를 펴고자 한다. 이하에서는 충청남도에서 발생하는 재해·재난의 유형과 현황을 파악한 후 방재를 담당하는 주체로서 광역자치단체인 道の 역할과 보다 효율적인 재해·재난 관리를 펴기 위한 정책의 방향을 논해보고자 한다.

II. 충남의 재해·재난발생 현황

1. 자연재해

과거에 거의 발생하지 않던 규모의 강우가 자주 발생하고 기상이변에 의한 호우가 증가함에 따라 기존 방재시설의 용량을 초과하는 사례가 빈번하고 있다. 충남의 경우도 2001년도에는 2,409억원, 2004년에는 3,651억원의 재산피해를 입어 전국 피해액 대비 각각 18%, 30%를 차지할 정도로 대규모 재해가 늘고 있는 추세에 있다.

최근 10년간 자연재해 원인별 피해액 합계를 보면, 전국의 자연재해 피해유형과 충남의 자연재해피해 유형이 유사한 것으로 나타났다. 전국적으로 볼 때 태풍과 호우 피해가 80.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으나 충남의 경우 호우와 대설이 46.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 호우·태풍의 경우 29.7%를 차지하여 전국과는 다른 피해유형을 보

1) 재해와 재난을 구분한 학자들마다 의견이 상이하다. 관련규정을 살펴보면, 재난은 재난 및 안전관리기본법에 의해서 "국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것"으로 규정하고 있으며 자연적이거나 인위적인 모두를 포함하고 있다. 반면 자연재해대책법에서 재해는 재난 및 안전관리기본법 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해라고 정의되고 있다. 본 논문에서는 자연적 현상에 의한 피해를 자연재해로 인위적 사고에 의한 것을 인위재난으로 구분하여 설명하기로 한다.

〈표 1〉 최근 10년간 충남 자연재해 피해액 추이

(단위 : 천원, %)

구 분	전 국	충청남도	비 중
1995년	777,451,056	296,699,963	38
1996년	605,078,243	18,150,097	3
1997년	230,295,982	34,847,518	15
1998년	1,701,403,059	98,207,053	6
1999년	1,339,160,064	88,254,342	7
2000년	694,505,333	52,220,790	8
2001년	1,358,428,445	240,912,248	18
2002년	6,633,119,805	82,255,809	1
2003년	4,677,778,359	41,523,649	1
2004년	1,230,435,901	365,062,141	30
합계	19,247,656,247	1,318,133,610	7

이는 것으로 나타났다. 충남의 경우 특히 대설피해가 많은 것으로 나타났으며, 2004년 당시에는 대설 피해가 충남 전체 자연재해피해액의 97% 차지할

〈표 2〉 최근 10년간 자연재해 원인 별 피해액 합계(1995~2004)

(단위 : 천원, %)

구분	총합계	태풍	호우	대설	폭풍	호우·태풍	폭풍설	기타
전국	19,274,656,245	19,274,656,245	4,381,138,335	675,262,124	41,675,119	2,013,075,127	983,007,547	43,847,536
비중	100.0	100.0	22.7	3.5	0.2	10.4	5.1	0.2
충남	1,318,133,610	1,318,133,610	264,829,132	352,862,877	3,039,030	390,955,365	252,538,206	4,804,591
비중	100.0	100.0	20.1	26.8	0.2	29.7	19.2	0.4

주 : 2004년도 환산가격기준
자료 : 행정자치부, 재해연보(1995~2004)

2. 인위재난

충남의 최근 10년간 인위재난 유형별 발생건수를 살펴본 결과 인위재난의 대부분은 화재와 도로 교통에 의한 것으로 나타났다. 화재, 산불, 붕괴, 교통사고 등 총 인위재난 발생건수는 141,032건

이 발생하였다. 전국과 충남 모두 화재와 교통사고가 98% 이상을 차지하고 있어 유형별 차이는 크지 않았다. 이에 따라 인위재난의 관리 역시 화재와 교통사고에 초점이 맞춰질 필요가 있으며 차별화되고 집중적인 재해·재난관리체계를 갖출 필요가 있다.

〈표 3〉 최근 10년간 인위재난유형별 발생건수 합계(1995~2004)

(단위:건, %)

구분	계	화재	산불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해난	기타
전국	2,904,485	318,816	5,189	1,146	1,932	2,528,068	719	37	6,532	42,046
비중	100.00	10.98	0.18	0.04	0.07	87.04	0.02	0.00	0.22	1.45
충남	141,032	12,239	385	12	60	127,109	56	4	437	733
비중	100.00	8.68	0.27	0.01	0.04	90.13	0.04	0.00	0.31	0.52

자료 : 소방방재청, 재난연감(1995~2004)

최근 10년간 인위재난 피해액 현황을 보면, 인위재난에 의한 재산피해액은 1999년을 기점으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 화재의 경우 1995년 이후 해마다 건수가 늘어나고 있으며 산불은 2000년을 정점으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다. 교통사고 역시 1996년 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보였다. 충남은 인위재난으로 매년 380억 정도의 피해를 입어온 것으로 나타났다.

〈표 4〉 최근 10년간 인위재난 피해액 현황(1995~2004)

(단위:억)

년도	계	화재	산불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해난	기타	재산피해액 (백만원)
1995	12,175	805	30	2		11,289	8		36	5	47,084
1996	17,243	892	43	2	11	16,228	5	2	34	26	18,737
1997	15,689	976	52	2	6	14,492	3	2	39	117	46,044
1998	15,114	1,154	39	2	7	13,818	8		45	41	43,856
1999	16,901	1,406	23		3	15,279	6		62	122	70,712
2000	15,524	1,457	84		10	13,809	9		56	99	36,427
2001	14,175	1,502	47		2	12,494	8		56	69	42,906
2002	11,798	1,333	45		8	10,303	6		23	80	36,248
2003	11,501	1,324	8		10	10,061	1		21	76	9,769
2004	10,912	1,390	14	4	3	9,336	2	0	65	98	30,624
총합계	141,032	12,239	385	12	60	127,109	56	4	437	733	382,406

자료 : 소방방재청, 재난연감(1995~2004)

3. 자연재해와 인위재난의 비교

최근 10년간 자연재해와 인위재난의 비교분석 결과 인명피해는 주로 교통사고와 화재에 의해 발생한 것으로 나타났으며 재산피해는 자연재해에 의해 발생하는 것으로 나타났다. 교통사고에 의한 인명피해와 자연재해와 화재에 의한 인명피해의 비율이 24:1로 나타나 전국 비율 13:1에 비

해 현저히 높은 것으로 나타났다. 재산피해의 경우 자연재해 재산피해액과 교통사고와 화재에 의한 재산피해액의 비율이 3.4:1로 나타나 전국 비율 3:1에 비해 약간 높은 것으로 나타났다. 충남의 경우 교통사고에 의한 인명피해 비중이 높고 자연재해에 의한 재산피해 비중이 높은 재난발생 특징을 가지는 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 최근 10년간 자연재해피해와 인위재난피해 비교

구분	자연재해		교통사고		화재(산화재제외)	
	인명(명)	재산(백만원)	인명(명)	재산(백만원)	인명(명)	재산(백만원)
1995년	57	296,700	868	35,688	13	7,957
1996년	0	18,150	1,293		31	8,465
1997년	1	34,848	1,152	36,100	30	8,551
1998년	22	98,207	934	31,413	15	10,735
1999년	6	88,254	1,002	36,729	21	10,786
2000년	3	52,221	1,024	24,564	16	11,069
2001년	0	240,912	810	30,165	30	10,713
2002년	2	82,256	739	19,397	44	9,144
2003년	9	41,524	612		38	9,203
2004년	4	365,062	591	21,081	30	8,134
합계	104	1,318,134	9,025	235,137	268	94,759

자료 : 소방방재청, 재난연감(1995~2004), 1996년과 2003년의 경우 교통사고 재산피해액이 누락되었음.
주 : 2004년도 환산가격기준

2) 교통사고 및 화재에 의한 인명피해의 경우 사망자를 의미하며 인명피해는 사망 및 실종을 포함하고 있다.

III. 자연재해 및 인위재난 관리 현황

충남의 재해·재난관리는 크게 자연재해관리와 인위재난관리로 나누어서 살펴볼 수 있다. 이 같은 이원적 대응 구조는 타 시·도와 크게 다르지 않으며 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 자연재해 관리현황

충남의 자연재해관리 업무는 대부분 건설교통국 치수방재과에서 담당하고 있으며 주로 위험지역 지정에 따른 제방축조와 관련된 재해예방사업에 집중되어 있다. 주요 사업내용을 살펴보면 구조적인 자연재해대책과 비구조적인 자연재해대책으로 나누어 살펴볼 수 있다. 구조적인 자연재해관리는 제방이나 댐과 같은 물리적 구조물을 건설하여 자연재해를 예방하는 대책을 의미한다. 자연재해위험지구 정비사업, 수해상습지 개선사업, 소하천 정비사업, 하도개선 및 유지관리사업은 모두 구조적인 자연재해관리에 해당한다고 볼 수 있다. 반면, 비구조적인 자연재해관리는 소프트웨어적 기법을 활용하여 자연재해를 예방 및 관리하는 대책을 의미한다. 풍수해 보험제도, 재해예방지도 작성 등은 비구조적인 자연재해관리대책의 좋은 예가 된다. 각각의 대책에 대해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 구조적인 자연재해관리에 대해서 살펴보면, 자연재해위험지구란 천재 등 외력의 영향에 의하여 재해가 발생할 우려가 있는 위험방재시설을 포함한 주변지역을 의미하며 소방방재청이 주

무관청으로 관리한다. 상습침수지역, 산사태 위험지역 등으로 인한 자연재해의 발생우려가 있는 지역을 체계적으로 관리하여 자연재해를 사전 예방하거나 재해를 경감시키기 위해 시장·군수·구청장이 지정하도록 되어 있다. 2006년 4월 현재 충남에는 57개소의 자연재해위험지구가 지정되어 있으며 이중 55개소는 침수위험지구이고 2개소(천안시 부성, 성환)는 유실위험지구로 지정되어 있으며 총 2,255억원의 사업비가 소요되었다.

수해상습지구란 하천 미개수나 통수단면 부족 등 외수침수로 인해 홍수피해가 상습적으로 발생하는 지역을 의미하며 건설교통부가 주무관청으로 관리한다. 제3단계 수해상습지 개선사업기간인 1999년부터 2004년까지 지방하천에 대해 전국적으로 870개 지구에 대해 시행중에 있으며 이중 충남은 38개 지구에 대해 2,241억원의 사업비가 투자되었다.

하도개선 및 유지관리사업은 하천 내 토사의 유입 및 퇴적으로 통수단면이 축소되어 홍수범람 및 제방유실의 우려가 있는 지역을 미리 개선하여 피해를 사전에 예방하려는 목적으로 실시된다. 2005년 현재까지 5개 지구에 대해 사업이 완료되었으며 11개 지구는 추진중이며 향후 57개 지구에 대해 사업을 진행할 예정이다. 소하천 정비사업은 소하천의 자연친화적 정비로 쾌적하고 안전한 하천환경을 조성하여 자연재해의 사전예방 및 생활환경을 개선하기 위한 사업이다. 충청남도 내 하천현황을 살펴보면 국가하천은 9개이며 개수율은 97%, 지방1급 하천은 11개이며 개수율은 92%, 지방2급 하천은 526개에 달하며 개수율은 84%에 달한다. 반면, 소하천의 경우 2,396개소에 달하나

개수율은 33%에 불과한 실정에 있다. 1995년부터 2016년까지 22개년간 총사업비 26,532억원을 투자하여 3,406km에 달하는 소하천을 정비하는 것을 계획하고 있다.

비구조적인 자연재해관리대책에 대해 살펴보면, 풍수해 보험이란 풍수해로 인하여 발생하는 재산피해에 따른 손해를 신속하고 공정하기 위한 보험을 의미한다. 자연재해로 일순간 생활터전을 잃는 도민들에게 실질적인 보상을 해주는 풍수해 보험은 선진국에서는 널리 사용되는 제도이기도 하다. 우리나라의 경우도 2006년 5월 16일부터 전국 9개 시·군에서 시범적으로 풍수해 보험이 실시되고 있으며 충남에서는 부여가 시범도시로 선정되어 풍수해 보험이 실시되고 있다.

재해예방지도는 과거 피해지역 및 미래 피해에 상지역을 조사하여 재해발생의 가능성 및 자료의 데이터베이스화를 통해 피해를 사전에 예측하고

사전대응태세를 구축하기 위한 기초지도를 의미한다. 충남에서는 논산시, 부여군에서 우선 시범 실시 되고 있으며 향후 전역으로 확대할 예정에 있다. 재해예방지도는 재해발생 가능지역에 대한 대피경로를 일반에게 제공하기 때문에 유사시 피해를 최소화할 수 있는 장점이 있다.

2. 인위재난 관리현황

충남의 인위재난 관리업무는 소방안전본부를 중심으로 이루어지고 있으며 소방안전본부 내에 3개과 12개담당이 인위재난관리 업무를 수행하고 있다. 소방안전본부 내에 소방행정과, 방호구조과, 민방위재난관리과가 있으며 각 과에는 소방행정, 장비, 소방지도, 소방정보통신, 방호, 예방, 구조구급, 화재조사, 종합상황실, 민방위, 재난관리, 기동점검 등의 담당업무가 나누어져 있다.



[그림 2] 충남의 인위재난 관리 체계

충남도내 인위재난을 대응·관리하는 소방관 안이 2,865명으로 가장 많은 것으로 나타났고 홍서는 10개소이며 그 산하에 파출소 36개소, 구조성이 868명으로 가장 적게 나타났다. 관할 면적 대 11개소가 설치되어 운영되고 있다. 시 지역에 대비로 살펴보면 서산 소방서가 1,234km²로 가장 넓었고 아산이 542km²로 가장 적은 것으로 나타났다. 소방공무원 1인당 담당인구는 천

〈표 6〉 충남내 소방서 설치현황

소방서	관할 市·郡	소방공무원 1인당 담당인구	면 적 (km ²)	행정구역			
				계	읍	面	洞
10	7市 9郡	1,389	8,598	209	24	146	39
천 안	천안시	2,865	636	26	4	8	14
공 주	공주시	1,503	940	17	1	10	6
	연기군		361	8	1	7	
보 령	보령시	1,000	568	16	1	10	5
아 산	아산시	1,888	542	17	1	10	6
서 산	서산시	1,275	739	15	1	9	5
	태안군		504	8	2	6	
논 산	논산시	1,520	554	15	2	11	2
	계룡시		60	3		2	1
	금산군		576	10	1	9	
홍 성	홍성군	868	443	11	2	9	
	청양군		479	10	1	9	
예 산	예산군	1,109	543	12	2	10	
당 진	당진군	1,268	664	12	2	10	
부 여	부여군	929	624	16	1	15	
	서천군		357	13	2	11	

인위재난의 경우 자연재해 발생에 비해 예측가능성이 높기 때문에 주로 사고발생이 높은 시설물을 집중적으로 관리하는 것이 중요하다. 재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설을「재난및안전관리기본법」제26조에 의한 특정관리대상 시설로 지정하여 관리한다. 충남에는 2005년 현재 총 3,347개의 특정관리대상시설물이 존재하고 있으며 중점관리대상 시설물 3,416개와 재난위험시설 21개가 있다. 중점관리시설(A, B, C급)은 구조 및 상태 등에 위험요소가 있거나, 그 규모와 이용인구 면 등에서 재난의 예방을 위하여 계속적으로

관리할 필요가 있다고 인정된 시설을 의미하며 재
난위험시설(D, E급)은 긴급히 보수·보강해야 하
거나, 사용 및 거주제한을 요할 정도의 재난발생
위험이 높은 시설을 의미한다.

〈표 7〉충남의 특정관리대상 시설물 현황

구 분	특정관리대상 시 설 물	중 점관리대상				재난위험시설		
		소계	A급	B급	C급	소계	D급	E급
합 계	3,437	3,416	1,936	1,197	283	21	17	4
시설물	730	719	242	372	105	11	11	-
건축물	2,707	2,697	1,694	825	178	10	6	4

3. 자연재해 및 인위재난 관리의 문제점

상기에서 살펴본 자연재해 및 인위재난 관리상
의 문제점을 크게 4가지 측면에서 살펴보도록 하
겠다.

1) 제방위주의 치수정책

자연재해 관리상의 문제점으로 제방위주의 구
조적인 재해대응정책에 치중되어 있다. 자연재해
위험지구 정비사업, 수해상습지 개선사업, 소하
천정비 사업, 하도개선 및 유지관리사업 등 대부
분 사업이 제방축조에 치중되어 다양한 치수대책
이 부족한 실정에 있다. 제방이 건설되면 제방으
로 인해 보호되는 지역에 살고 있는 사람들은 대
부분 홍수로 인한 피해가 더 이상 발생하지 않을
것으로 인식하게 된다. 이에 따라 제방으로 보호
되는 지역에 인구와 자산이 집중되거나 경작을
하게 되어 재산피해의 잠재성이 커지는 문제점을
내포하게 된다. 충남의 경우도 대부분의 자연재

해 관리가 제방위주의 치수정책에 집중되어 있어
자칫 제방만 쌓게 되면 안전하게 거주해도 된다
는 인식을 가질 수 있는 위험이 있다.

2) 예방투자 부족

재해예방투자가 부족하다. 자연재해 발생을 억
제하기는 어렵겠지만 피해를 최소화하는 것은 자
연재해관리의 뚝이라고 볼 수 있다. 재해예방투
자의 보다 엄밀한 의미는 자연재해발생을 억제하
기보다는 자연재해발생에 따르는 피해를 최소화
하는 투자를 말한다. 그렇다고 무조건 투자금액
을 늘리는 것이 상책은 아니다. 동일한 예산을 가
지고 보다 효과성을 높일 수 있는 대안을 찾아 장
기적인 안목에서 예방투자가 이루어질 필요가 있
다. 자연재해위험지구나 수해상습지구 모두 과거
의 재해피해 사례를 근거로 지정되는 곳으로 예
방투자의 의미보다는 항구복구의 의미가 강하다
고 볼 수 있다. 즉, 피해가 난 곳에 대해 다시 재
발을 방지한다는 의미의 정책이 방재정책의 패러

다임(Reactive Model)이라고 볼 수 있는데 예방
투자(Proactive Model) 위주의 전환이 필요한
시점이라고 볼 수 있겠다.

최근 자연재해는 인명손실은 점차 줄어드는
추세에 있으며 재산피해가 늘어나는 선진국형 재
해로 변화되고 있다. 결국 경제적 피해를 줄이기
위해 재해위험지역 내의 개발을 제한하는 체계적
이고 종합적인 지방재해관리의 중요성이 증대하
고 있는 것이다. 지방정부는 대부분 제한된 재정
으로 인해 재해예방 및 완화계획을 수립하고 집
행할 인력과 재원이 부족하여 정책집행의 효과에
대한 기대가 반감되고 있다. 아울러 정책실패에
대한 책임과 재해발생시 예상되는 여론의 비난에
대한 불안감도 이 예방에 대한 투자를 감소시키
는 원인으로 작용하고 있다.

3) 소방안전인프라 부족

소방안전 인프라가 부족하다. 소방안전 인프라
부족은 조직, 인력, 장비의 문제로 귀결될 수 있
다. 충남의 경우 전체적으로 인프라가 부족한 실
정이다. 소방안전 조직인 소방관서가 「소방력기
준에관한규칙상」제시된 소방관서에 비해 5개가
부족하며, 소방인력 역시 2005년 현재 1,409명
으로 규칙에 제시된 2교대 인력에 필요한 2,405
명에 크게 미치지 못하는 것으로 나타났다. 무엇
보다 소방활동에 가장 필요한 장비가 부족한데
충남의 소방차량은 소방펌프차 위주로 되어 있는
데다 이들이 대부분 노후화되어 있는 실정이다.

특히, 고층건물 인명구조 및 위험물 화재에 대비
한 특수소방차량이 부족해 고층건물 및 위험물관
련 재해발생에 대한 대비가 부족한 실정이다. 향
후 신도청 소재도시 및 행정중심복합도시 건설로
대규모 도시개발이 계획되어 있는 상황에서 이에
대한 개선이 시급하다고 하겠다.

4) 통합시스템 부족

재해 및 재난에 대한 통합 대응시스템이 부족
하다. 대규모 재해가 반복적으로 발생하고 있으
나 지자체 차원의 체계적인 방재시스템 구축 없
이 산발적인 대응으로 일관되어 오고 있다. 재해
발생을 다루는 道の 담당부서 역시 분산되어 있
어 통합적이고 체계적인 재해관리가 이루어지지
못하고 있다. 산불재해는 산림과, 기타 인위 재난
은 소방행정과, 자연재해 중 홍수 및 태풍은 치수
방재과, 재난발생의 대응 및 복구는 방호구조과,
가스사고 및 테러는 민방위재난관리과로 분산되
어 관리되고 있다. 분산시스템 자체는 재해 및 재
난유형에 따른 전문성을 확보하는 측면에서 장점
이 있으나 분산관리 및 대응으로 인하여 총체적
인 대응이 곤란하다는 점이 있다. 또한, 인력 및
자원의 조정·통제가 어려워 중복성·과잉성이
상존하는 문제가 있다. 재해 및 재난을 관리할 수
있는 인력과 자원이 한정되어 있는 지방자치단체
에서 분산·관리는 비효율을 발생시킬 수 있는
여지가 많다.

IV. 충청남도 재해 및 재난관리 개선방안

1. 다양화된 재해·재난관리 대책

제방축조와 같은 구조적인 재해대책은 홍수피해를 일차적으로 방지하는 긍정적인 역할을 수행하지만 제방중심의 획일적인 치수대책은 피해 잠재성을 오히려 증가시킬 수 있다. 구조물 중심의 공학적 패러다임이 '구조적·비구조적 재해대책의 조화'라는 새로운 패러다임으로 전환될 필요가 있다. 토지이용계획의 활용은 비구조적 재해관리대책의 중요한 사례가 될 수 있다. 토지이용계획은 공간에서 발생하는 재해를 근본적으로 저감하는 강력한 수단이 될 수 있으며 토지이용계획을 활용하여 위험지역에 인구가 밀집되지 못하도록 규제할 수 있다. 이에 따라 충남지역에 존재하는 자연재해위험지구 및 수해상습지구와 같은 위험지역에서의 대규모 도시개발 및 지역개발을 방지하고 아울러 일정규모 이상의 지역개발사업 추진 시 엄격한 재해영향평가제를 실시하여 대규모 재해 및 재난발생의 가능성을 예방할 필요가 있다. 도시기본계획수립시에 위험지역의 경우도 시지역이나 시가화예정용지로의 편입을 제한하는 방안을 적극 검토해볼 수 있겠다.

2. 지자체의 예방투자 활성화

자연재해관리에 있어서 예방투자는 피해를 최소화하는 투자를 의미하며 인위재난관리에 있어서 예방투자는 피해 최소화뿐만 아니라 재난 발생 억제도 포함된다. 지방자치단체 차원에서 예방투자를 실현하는 것은 현실적으로 어렵다. 중앙정부와 지방정부 사이에는 재해 및 재난정책의 수립과 집행을 둘러싸고 늘 대립이 존재하기 때문이다. 중앙정부는 재해예방 및 완화정책으로 재해비용을 줄이는 데 주력하는 반면, 지방정부는 재해복구 및 피해자 구제정책을 오히려 선호하는 경향이 있다. 또한, 중앙정부에게 재해는 연중행사처럼 찾아오지만 지자체 입장에서 재해는 어쩌다 한번 오는 사건이기 때문이다. 대부분의 지자체 관계자들은 불확실한 미래의 재해에 대비한 재해예방 및 완화 사업계획의 집행은 불필요한 투자로 간주할 수 있다. 세수확보를 위해 경제개발을 우선시하는 지자체의 입장에서 재해예방 및 완화계획의 수립과 정책집행은 더 많은 규제를 의미하며, 이는 지역경제에 대한 투자나 외부의 투자유치를 방해하는 요소로 보일 수 있기 때문이다. 자연재해 예방효과가 매우 높은 재해위험지도의 보급이 위험지역에 대한 부동산 가치를 하락시켜 주민들이 반대한다는 이유로 공개를 꺼리는 지자체들도 있다. 예방투자 활성화를 위한 가장 근본적인 대책은 이 같은 의식이 변화되어야 한다.

결국 지자체의 예방투자가 활성화되기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 코드가 일치해야 한다. 이를 위해 재해예방에서 소외되었던 기업, 건축가, 개발업자 등 영리조직과 각종 비영리 단체의 개발 및 재개발의 의사결정과정에 주민들을 참여시킬 필요가 있다. 지방정부의 방재패러다임의 전환이 예방투자 활성화를 가져올 수 있으며 보다 바람직한 방재정책으로 한걸음 가까이 가게 될 것이다.

3. 소방인프라 확충

충남에는 신도청 소재도시 및 행정중심복합도시 건설 등 인구를 유발하는 대규모 도시개발이 계획되어 있다. 충남의 도시는 이제 첨단화되고 고층화·전문화되고 있다. 이제 기존의 노후화된 소방장비로는 현대화하고 복잡화된 인위재난 발생을 대응할 수 없게 되었다. 고층건물의 인명구조 및 위험물 화재에 대비한 특수 소방차량을 확보하여 복잡화된 재난발생에 대비할 필요가 있다. 충남 서산시 대산읍에는 삼성, 롯데, LG, 현대오일뱅크 등 석유화학 4사가 입지해 있다. 공장이 설립된 지가 10년이 넘어 노후화되고 있어 재난발생의 위험이 점차 높아지고 있다. 충남의 화약고로 불리는 이들 지역에 대해서도 각별한 예방대책이 필요하며 이에 대비한 소방장비 확보 등 소방인프라가 확충될 필요가 있다.

4. 통합관리 대책

재해 및 재난의 통합방재관리에 대한 의견은 학자들마다 달리한다. 통합형 상황관리가 재난상황의 통합관리로 신속·적절한 대응을 가능하게 해주지만 재난 유형에 따른 전문성이 부족하다는 단점이 있다. 반면, 분산형 상황관리는 기관별 대응으로 신속한 대응이 가능하지만 유형별 대응체계로 복합형 재난일 경우 종합대응이 곤란하다는 단점이 있다.

충남의 경우 광역지방자치단체로서 중앙정부 차원의 소방방재청의 통합방재업무를 시·군·구로 전달해주는 역할과 시·군·구 단위에서 처리하기에 복잡한 재해 및 재난을 지원하는 역할을 한다. 무엇보다 1차적 방재의무를 지니는 시·군·구를 신속하게 지휘하고 현장에 파견되어야 하는 임무를 감당해야 한다. 분산형 상황관리는 인력 및 자원의 조정과 통제가 어려워 중복투자의 우려가 있기에 광역지자체에서는 운영의 효율성이 떨어진다.

서울시의 경우 대도시의 재난관리 문제점을 해소하기 위해 1998년 8월 소방과 방재업무를 통합하여 기존의 소방본부로 소방방재본부로 확대 개편하면서 재해와 재난의 통합관리체계를 구축하였다. 충남의 경우 반드시 서울종합방재센터를 모델로 설정할 필요는 없지만 적어도 통합방재상황관리체계로의 큰 방향설정은 이루어질 필요가 있다. 이에 따라 건설교통국 치수방재업무와 소

방안전본부의 소방행정, 방호구조, 민방위재난안전관리 등의 업무는 통합되어 보다 전문적이고 전략적으로 다루어질 필요가 있다. 재해·재난의 다양화, 복잡화, 대응의 유사화 등의 이유로 세계적인 추세는 통합화되고 있다.

V. 결론

이상에서 충청남도 재해·재난 특성과 관리체계를 살펴보고 그 문제점과 개선방안에 대해서 살펴보았다. 다양화된 재해·재난관리 대책, 예방투자 활성화, 소방인프라 확충, 통합 관리 등을 통해 앞으로 안전한 충남을 만들어 가는 과제를 접근할 필요가 있겠다. 현재 광역자치단체에서 독자적으로 추진하기에는 여러 가지 한계가 있지만 향후 지자체의 권한이 확대되어 추진될 필요가 있다.

향후 충남의 재해·재난관리에서는 지역성(locality) 확보가 무엇보다 중요하다. 재해·재난 자체의 지역적 차이가 있고 이를 맞는 태도나 대

응방식에 있어서도 지역적 차이가 존재하기 때문에 방재체계에 있어서 지역성은 반드시 고려되어야 한다. 신도청소재도시, 행정중심복합도시 등 대규모 개발사업으로 급격한 공간변화가 예상되는 충남은 여타 시도에 비해 지역성 확보는 더욱 중요하다. 이러한 맥락에서 충청남도의 재해·재난관리의 현황을 살펴보고 개선방안을 고찰한 것은 나름대로 의미있는 작업이라고 생각된다.

방재에 대한 투자는 생산성이 있는 투자가 아니기 때문에 기회비용의 개념 도입으로 인식을 전환할 필요가 있다. 국가의 경우 매년 전쟁이 나지 않지만 국방에 막대한 예산을 할당하는 것처럼 비록 도의 경우도 매년 대규모 재해·재난이 발생하지 않더라도 방재분야에 예산을 확대할 필요가 있다. 도에서 발생하는 대규모 재해나 재난은 국가적 차원에서 발생하는 전쟁과 다를 바가 없기 때문이다.

시·군 지자체의 경우는 생산성이 떨어지는 방재투자보다는 세수확보를 위한 건설투자에 더욱 관심이 많기 때문에 방재투자의 인식전환을 위해 중앙정부와 시군 지자체와의 사고로서 도의 역할이 더욱 중요한 때다.

참고 문헌

- 김현주 2004, "방재형 도시계획수립을 위한 과제", 국토
권영수 2004, "방재역량 강화를 위한 제도개선", 국토
윤명오, 심재강 2003, "통합방재상황관리와 도시방재정보시스템", 국토
이재형 2004, "방재형 국토개발의 추진전략", 국토
이현제 2004, "상습침수지역의 문제점 및 개선방안", 국토
이호동 2006, "일본의 재난관리네트워크와 정책적 함의, 제3차 위기관리 이론과 실천 학술회의 발표논문집
이희민 2003, "미국 재해관리시스템의 변천과정", 국토
최충익 1997, "지방자치단체의 자연재해관리방안에 관한 연구", 서울대학교 석사학위논문

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

이인배 | 충남발전연구원 연구위원

I. 문제의 제기

우리의 농촌은 농가인구 감소 및 노령화로 생산활동이 위축되고, 농촌사회가 공동화되고 있다. 농가인구 비율은 1965년 55.1%에서 1990년 15.5%, 2000년에는 9.7%를 차지하고, 50세 이상 고령 농업인구가 전체의 75% 이상을 나타내고 있다.

이러한 시기에 주5일 근무제 도입 등 본격적인 여가시대를 맞이하여 농촌은 새로운 관광지로 부상하고 있다. 농촌관광은 도시와 농촌 모두에게 이익이 되는 상생발전의 방법으로 농촌은 도시민에게 휴식 휴양과 색다른 체험을 할 수 있는 공간을 제공하고, 도시민은 민박, 농산물 구입 등을 통해 농가소득 증대에 기여하며 침체되어 있던 농촌마을을 활성화시키는 정책으로 점차 확대되고 있다.

최근 농촌관광에 대한 관심이 높아지고 있고, 충청남도에서도 일부 농촌관광을 추진하여 성공

사례가 나타나기 시작하고 있다. 전국적으로도 일부 지역에서 농촌관광을 추진하여 성공사례가 나타나기 시작하여 농촌관광이라는 새싹이 자라는 중이며, 농민들의 자각, 도시민의 여가의식 성숙, 정부의 정책적 지원 등이 이루어지고 있다. 농림부에서는 2002년에 18개 마을, 2003년에는 26개 마을, 2004년에는 32개 마을 등을 녹색농촌체험마을로 선정 지원하여 도시민의 농촌체험 활동 등 농촌관광의 붐을 일으켜 도농교류에 의한 마을의 소득증대는 물론 침체된 농촌에 활력을 불어넣고 있다고 평가를 받고 있다.

충청남도는 2002년에는 서산 오학리, 보령 신대3리 등 2개소, 2003년에는 홍성 문당리, 예산 귀곡리 등 2개소, 2004년에는 아산 외암리, 부여 거전리, 당진 삼웅2리, 홍성 매현리, 금산 명곡리, 보령 대창4리 등 6개 마을이 녹색농촌체험시범마을로 지정되어 사업을 추진하고 있다. 이중 홍성의 문당리는 환경농업마을로 2003년 마을가꾸기 경진대회에서 대상을 수상하였고, 태안 벚가리마을과 금산 홍도마을은 장려상을 수상하

여 10개 수상마을 중 3개 마을이 충남이 차지하였다. 또한, 청양군에서도 양호한 자연환경과 지역의 전통문화 자원을 보유하고 있는 대치면 상갑리가 전통농촌문화체험을 중심으로 농촌체험마을로 육성하고 있다.

농촌관광은 도시민들이 농촌다움이 보존된 농촌에 머물면서 그곳의 생활을 체험하고 여가를 즐기는 것을 의미한다. 농촌관광과 유사한 개념인 녹색관광(green tourism)은 '환경친화적 체험관광'의 의미가 강하며, 이 때문에 농촌의 문화, 자연경관과 생태, 조용함과 따뜻함을 체험할 수 있도록 개발하는 것이다. 따라서 농촌관광이 활성화되고 본 궤도에 오르게 하려면 농촌관광자원의 개발도 중요하지만, 무엇보다도 농촌 생활을 체험할 수 있는 프로그램의 발굴 육성이 중요한 과제라고 판단된다.

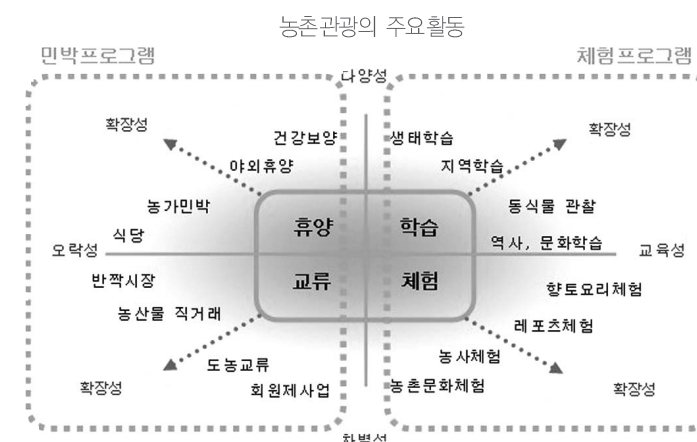
본 연구는 농촌관광을 활성화하기 위해서는 체험프로그램이 핵심적인 과제라는 인식하에, 농촌관광에서 체험프로그램의 유형과 개발과정을 살펴보고, 사례지 연구를 통하여 체험프로그램의 실태를 분석한 후, 농촌관광 체험프로그램의 발굴과 추진을 위하여 해결하여야 할 과제를 도출하여 개선방안을 찾고, 이를 통하여 농촌관광 활성화를 위해 필요한 방안을 모색하고자 한다.

II. 농촌체험관광의 동향과 사례

1. 농촌체험관광의 유형과 개발과정

농촌관광(Green Tourism)은 '자연이 풍부한 농산어촌 지역에 있어서 그 자연, 문화, 사람들간의 교류를 통하여 즐기는 체재형의 여가활동'을 의미하며, '농촌에서 즐겁게 지낼 수 있는 여유 있는 휴가'라고 정의된다. 농림부에서는 '농산촌의 풍성하고 깨끗한 자연경관과 지역의 전통문화·생활과 산업을 매개로 하는 도시민과 농산촌 주민간의 체류형 교류활동'을 농촌관광으로 정의하고 있다.

농촌관광의 주요 활동영역은 도시민들의 휴양, 체험, 학습, 교류활동으로 구분할 수 있다. 농촌관광 활동이라고 함은 농촌관광의 수요자 즉, 관광객(觀光者)가 집을 떠나서 농촌을 방문하고 다시 돌아가기까지 일련의 과정(process)에서 경험하는 것을 모두 포함하게 되며 휴양, 체험, 학습, 교류활동 등 다양한 활동이 포함된다. 농촌관광을 개발하는 지역주민의 입장에서는 농촌관광활동을 제공하기 위해 필요한 지식과 노하우의 학습은 물론, 제반시설 및 장비를 구비하는 등 광범위한 활동이 포함된다. 각각의 활동은 다양성, 차별성, 오락성, 교육성 등을 추구하게 된다. 각각의 활동은 여건에 따라 복합적으로 적용되며 유기적으로 확장 가능한 성격을 지니게 된다.



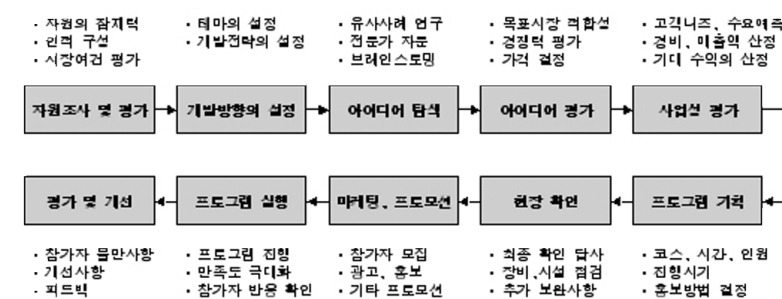
[그림 1] 농촌관광의 주요활동 구분과 체험의 위치

자료 : 강신겸(2003), 「농촌관광 프로그램의 개발과 운영」, 「한국형 농촌관광의 중장기 비전을 위한 대안모색」, 한국농촌경제연구원 세미나자료집.

농촌관광 체험프로그램은 일반 대중관광시장과는 달리 농촌과 농업에 대해 향수와 체험욕구를 가진 새로운 틈새시장을 대상으로 하므로 이용계층, 연령층, 방문목적 등 시장의 수요를 파악한 프로그램 기획이 필요하다.

단순히 프로그램 자체의 성공적인 기획과 운영도 중요하지만 마을 또는 농가의 이미지 향상, 소득증대, 재방문객 확보 등 다양한 목표를 달성하기 위해 체험프로그램을 연계시키고 활용하는 것이 중요하다.

농촌관광 체험프로그램의 개발과정은 농촌마을의 자원조사 및 평가, 개발방향의 설정 아이디어 탐색, 사업성 평가, 프로그램 기획, 현장 확인, 마케팅 및 프로모션, 프로그램 실행, 평가 및 개선의 순으로 이루어진다. 이들은 개발과정에 각 단계별로 체크해야 할 사항들이 매우 많으며, 구체적인 내용은 다음의 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 농촌관광 체험프로그램의 개발과정

자료 : 전계서.

충남논단 2

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

2. 국내 농촌관광 정책과 수요 전망

2000년대 들어와 농업 및 농촌에 대한 위기의식이 고조되고 주5일 근무제 도입이 임박하면서 마을단위의 농촌관광 개발이 본격화 되었다. 2002년부터 마을단위 농촌관광 활성화를 위한 지원사업들이 다양하게 마련되면서 농촌정책으로 자리 잡아가고 있다. 농림부(녹색농촌체험마을), 행정자치부(아름마을), 해양수산부(어촌체험마을), 농촌진흥청(전통테마마을), 산림청(산촌개발마을)사업 등이 대표적인 농촌관광 관련 사업이다.

농림부는 녹색농촌체험 시범마을 18개소를 선정 이후 2004년까지 76개 마을을 선정하여 사

업을 추진하고 있다. 농촌진흥청도 농촌전통테마마을사업의 일환으로 2002년 9개 마을을 선정한 이래 2005년까지 57개 마을을 선정하여 사업을 추진중에 있다. 행정자치부에서는 2001년부터 아름마을가꾸기 사업(9개소)을 추진하였으나, 2002년 14개소를 선정한 이후 사업이 중단된 상태이다.

행자부에서 시행하는 정보화시범마을의 경우에도 많은 대상마을이 도농교류, 농촌관광을 접목하고 있다. 산림청 산촌개발사업과 해양수산부 어촌체험마을 사업은 사업목적은 다르지만 농촌관광 개발사업과 유사한 사업이다. 구체적인 사업의 개요는 <표 1>과 같다.

<표 1> 농촌관광 관련 사업 개요

사업명	주 관	근거법령	대상범위	목 적	사업 내용	사업비
문화마을 조성사업 ('91-현재)	농림부	농어촌 정비법	758개 면	중심마을을 대상으로 생활환경을 정비하고, 농촌관광, 농촌체험, 소득증대 및 생산기반과 연계추진	• 마을기반정비 • 주택단지조성 및 주택정비 • 공동이용시설 • 환경기초시설 • 농촌생활환경개선 및 농촌활력증대	556억/년30~50억/마을 (전액 국비)
녹색농촌 체험마을 조성사업* ('02-현재)	농림부	농업·농촌 기본법	마을	농촌관광 활성화를 통한 농외소득증대, 다양한 소프트웨어 개발 및 정보시스템 구축	• 농촌체험기반시설 및 마을경관조성·생활편의시설 등 하드웨어 정비 • 사업추진방법, 주민참여, 사업수익 모델 발굴·제시	2억/마을 (국비, 지방비 1억원씩)
아름마을 가꾸기 시범사업* ('01-현재)	행정자치부	-	마을	자연친화적 농촌조성, 높은 소득과 정이 살아있는 지역공동체 재건	• 개발 잠재력을 활용한 환경친화적 테마마을 조성 • 관광자원을 활용한 농어민의 삶의 질 향상과 소득원 발굴 • 도시민의 여가공간 제공	15~20억/마을 (국비10억포함)
농촌전통테마마을 육성* ('02-현재)	농촌진흥청	농촌진흥법	마을	농촌전통문화를 테마로 발굴·보존하여 체험·학습·농가숙박·농산물 직거래 등 농촌생활의 활력화 및 도농교류	• 농촌 전통테마 • 교육 및 체험시설 • 체험 학습의 프로그램개발 • 마을고유환경 • 주민의 능력향상 교육과 사업역량배양	1억원/마을 (국비5천만 포함)
산촌 종합개발 ('92-현재)	산림청	산림기본법 산림법 시행령	498개 읍면법정리	산림·휴양자원을 활용한 소득원개발과 주거환경개선으로 낙후된 산촌 마을 개발	• 주거환경개선 • 소득기반조성 • 산촌인력육성 • 지역문화교류	163억/년 14억/마을 (보조10, 용자4)

어촌체험마을사업	해양수산부	-	160개 권역	어민들의 안정된 경제기반 및 주거기반 조성	•어항, 도로, 작업장 등 생산기반시설 •가공, 유통, 양식어업시설 •어촌관광, 부업시설 등	408억/년 35억/권역 (보조95, 자부담 5%)
자연생태우수마을 및 생태복원* ('02-현재)	환경부	-	자연마을, 수목원, 저수지 등	•자연생태가 잘 보전되었거나 훼손된 생태계를 잘 복원한 사례를 발굴·홍보하여 환경친화적 농촌마을 조성에 기여 (예산확보시 자연환경보전이용시설, 환경기초시설 등 지원)		현재 미확보 (03년 예정)
새농어촌 건설운동* ('99-현재)	강원도	-	마을	정신개혁 소득배가 환경개선	•주민숙원사업을 자율적으로 선정하여 추진	5억/마을 (전액 지방비)

주 : *대상마을 선정시 공모방식을 취함
자료 : 박윤호(2003), "농촌관광 시설 및 서비스 등급화 방안", "한국형 농촌관광의 중장기발전을 위한 대안 모색 세미나", 한국농촌경제연구원

농촌경제연구원(2003)의 연구결과에 의하면, 공공사, 2001)의 자료를 근거로 산출한 연간 도 주5일 근무제를 감안한 농촌관광의 수요는 2001 시민 1인당 농촌관광 지불의사금액은 2001년에 년에 연인원 3천9십만명이던 것이 2011년에는 1 6만7천원이던 것이 2011년에는 약 18만3천원~ 1억4천6백만명으로 매년 16.8%가 증가할 전망이다. 국민 국내관광총량에서 농촌관광이 차지하는 인당 농촌관광 최대 지불의사금액과 도시민 인구 비율은 2001년 9.4%에서 2011년 24.1%로 급격 증가를 감안하여 산출한 농촌관광의 시장규모는 하게 늘어날 것으로 예상하고 있다. 약 6조1백억원 내지 9조 4,630억에 달할 것으로 그리고, 앞의 연구와 국민여행실태조사(한국관광공사, 2001)의 자료를 근거로 산출한 연간 도 시민 1인당 농촌관광 지불의사금액은 2001년에 6만7천원이던 것이 2011년에는 약 18만3천원~ 28만8천원으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 1 인당 농촌관광 최대 지불의사금액과 도시민 인구 증가를 감안하여 산출한 농촌관광의 시장규모는 약 6조1백억원 내지 9조 4,630억에 달할 것으로 전망되고 있다(한국농촌경제연구원, 2003).

<표 2> 농촌관광 수요 및 시장규모 예측 (단위 : 천명, %)

구 분		2001년	2005년	2008년	2011년	연평균 증가율
국내관광총량		327,929	507,436	536,876	605,968	6.3
농촌관광총량	제1안	30,930	58,113	71,120	92,851	11.6
	제2안*	30,930	67,507	100,123	145,955	16.8
농촌관광구성비	제1안	9.4	11.5	13.2	15.3	-
	제2안*	9.4	13.3	18.6	24.1	-

주 : *는 주5일 근무제를 반영한 수요임.
자료 : 한국농촌경제연구원(2003), 우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안.

충남논단 2

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

3. 경기도 사례지 : 신론리, 상호리, 석산리(부래미)

경기도의 신론리, 상호리, 부래미마을 등 3개의 선진 사례지 마을을 현지답사 및 리더 인터뷰, 참석자들의 토론을 통하여 조사한 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

① 마을의 특성에 적합한 체험프로그램 개발이 필요

농촌체험관광은 마을의 자원특성에 적합한 체험프로그램을 개발해야 한다. 특히, 지역의 입지 특성인 산, 들, 하천, 바다 등의 자연환경을 이용한 다양한 체험소재를 발굴하여 운영해야 한다.

② 지역 대표성이 있는 테마와 브랜드 마을 육성 추진

체험프로그램은 지역의 대표성을 가진 테마를 마을의 브랜드로 개발한다. 그리고, 방문객들을 위해 개발되어 있는 다양한 체험프로그램들은 계절별, 테마별, 일정별, 이용자계층별로 구분하여 변화있게 적용하고, 방문객들의 만족도를 제고하여 재방문을 유도해야 한다.

③ 마을내의 조직과 인력, 주민참여, 역할 분담

체험프로그램의 운영에 있어서 마을내의 조직과 인력, 지역주민 등의 기능과 개성에 따라 역할을 분담하여 운영한다. 체험프로그램을 리더 중심의 일부 인력에 집중하게 되면 일의 업무과다에 의한 집중력 저하, 일부 인력의 편중으로 체험의 연출과 재미 전달의 한계 등이 발생할 수 있다.

1) 본 조사는 충청남도에서 2005년 농촌관광 선진지 견학으로 11월 29일~30일까지 1박 2일 동안 총 40명(지역주민 29명, 공무원 10명, 충남발전연구원 1명 등)이 참석하여 실시하였다. 견학 사례지로는 경기도 양평, 신론리 외갓집 체험마을, 경기도 여주 상호리마을, 경기도 이천 부래미마을 등 3개 마을이었다. 사례지 조사내용으로는 마을 운영 프로그램 체험 및 마을지도자의 경험담 발표, 마을리더와 마을 주민과 토론 등을 실시하였다. 조사결과본 연구자가 직접 참여하여 면접조사와 토론회에 참석하여 정리하였다. 본 연구에서는 조사결과와 시사점만을 제시하였다.

므로 각계각층의 마을 조직과 가구, 인력 등을 활용하여 역할을 분담한다.

④ 사업추진 및 운영 부문별로 추진

체험프로그램은 단계별, 부문별로 구분하여 개발을 추진한다. 초기단계에는 다른 지역의 벤치마킹으로 체험프로그램을 개발한 후 발전과정을 거쳐 마을의 특성에 적합한 응용프로그램을 개발해야 한다. 특히, 부문별로는 체험프로그램의 기획·개발, 관리·운영, 행정지원·법적조건 정비, 홍보·영업 등의 부문별 특성에 따라 개발방향을 고려하여 개발하고 운영해야 한다.

⑤ 외부 전문인력 활용과 체험프로그램 개발 투자 필요

농촌체험프로그램은 외부의 전문인력 활용과 체험프로그램 개발에 대한 투자가 필요하다. 체험프로그램의 기획과 개발은 마을 내부인력만으로는 한계가 있으므로 외부전문가의 활용으로 기획과 진행의 지원을 받는다. 그리고 기존 체험프로그램을 반복하여 진행하지 말고, 투자를 통해 새롭게 다양한 응용체험프로그램을 개발하여 수요자의 흥미를 유발해야 한다.

⑥ 진행상의 안전장치와 사전 교육 실시

체험프로그램의 진행에 있어서 안전장치와 사전 교육을 해야 한다. 특히, 농어촌체험관광 보험을 가입하여 만약에 있을 사고에 대비하여야 하고, 사전에 안전에 대한 교육을 실시한다.

⑦ 향수가 있고, 토속적이며, 참여자 주도형으로 진행

체험프로그램은 향수가 있고 토속적이며, 체험

참여자 스스로가 프로그램의 주도자가 될 수 있도록 한다. 따라서 방문객이 고향의 맛을 느낄 수 있는 소재와 분위기 연출을 통해 프로그램을 기획·진행하고 경우에 따라서 체험시에는 참여자가 직접 체험을 주도할 수 있도록 참여자 중 대표자를 선정하여 자율적 체험프로그램으로 진행되도록 유도한다.

⑧ 농촌마을의 규모와 인력확보 수준에 따른 운영

체험프로그램은 농촌마을의 규모와 인력의 확보 상태에 따라 체험프로그램을 운영한다. 농촌 체험관광은 마을의 입지특성에 따라 체험인력의 수용능력과 진행의 방법 등을 달리해야 하므로 마을의 체험프로그램 운영능력에 맞추도록 프로그램을 기획하고 개발하여 운영해야 한다.

⑨ 우천시를 대비한 다용도의 실내공간 확보

체험프로그램의 운영은 일기상태를 고려하여 충분한 실내공간을 확보해야 한다. 농촌체험은 야외에서의 활동이 비교적 많으므로 우천시를 대비하여 실내에서 체험이 이루어질 수 있도록 충분히 예비 실내공간을 확보하고, 평상시에는 체험프로그램 준비용 다용도 공간으로도 활용한다.

⑩ 어린이 대상 프로그램 강화와 스토리 구성

체험프로그램은 어린이 대상을 강화하고, 프로그램 구성도 지역특성과 소재에 맞는 스토리를 구성하여 개발하고 운영한다. 어린이 체험프로그램은 구전마케팅의 효과가 매우 높으므로 어린이 참여형 체험프로그램을 강화하고, 체험프로그램의 내용은 체험의 테마와 프로그램 진행에 맞는 스토리라인을 구성하여 참여자의 흥미를 유발하고, 만족도를 높여야 한다.

⑪ 운영시간 및 연결성을 고려한 체험프로그램 편성

체험프로그램은 운영시간을 고려하고, 주제에 맞추어 몇 가지를 연계하여 운영한다. 1가지 프로그램에 3~4시간이 초과되지 않아야 하며, 체험프로그램은 8시간 이내에서 3~4개의 연계프로그램을 진행하고, 공간이동을 최소화하면서 프로그램간에 테마의 연결성을 갖도록 한다.

⑫ 사업참여의 도입·도약·안정화 단계별 사업추진

농촌체험마을의 사업추진은 단계별로 도입·도약·안정화 단계를 거쳐 추진하는 것이 바람직하다. 따라서 마을의 리더 또는 사업자를 중심으로 사업을 도입하고, 조합과 법인을 통한 확산으로 도약단계를 거쳐 노령화 인구와 마을의 전체 가구가 참여하는 안정화 단계로 추진하는 것이 바람직하다.

III. 충청남도 농촌체험관광 추진실태

1. 문당리 사례

1) 농촌체험관광 프로그램 운영 현황

문당리 농촌체험마을에서는 다양한 체험프로그램이 실시되고 있다. 정기적으로 개최되는 마을의 고유축제에서부터 계절별 프로그램, 연중 실시되는 프로그램 등으로 구분되는데 구체적인 프로그램 내용은 다음과 같다.

충남논단 2

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

〈표 3〉 문당리 농촌체험마을 체험프로그램 현황

구 분	프로그램 내용
마 을 고 유 축 제	• 여름 - 매해 6월6일 오리넣기 : 연 1회 • 가을 - 10월3일 가을 걷이 나눔의 잔치 : 연1회 • 겨울 - 대보름행사 : 연1회
계 절 별 프 로 그 램	• 봄 : 환경농업교육, 체험, 오리넣기, 씨앗뿌리기, 봄나물캐기 • 여름 : 황토염색하기, 흙 밟기, 채소가꾸고 맛보기, 봉숭아 물들이기, 별자리 알아보기 • 가을 : 벼짚 공예, 메뚜기잡기, 허수아비 만들기, 김장담그기 • 겨울 : 전래놀이(굴렁쇠, 널뛰기, 투호, 제기차기, 그네뛰기, 연만들기, 세끼 꼬이줄넘기)
연 중 프 로 그 램	• 환경농업강의듣기, 전통놀이, 유기농산물 가공공장 견학, 농촌 생활유물 관람, 떡만들기, 유기농산물, 황토건강체험실

자료 : 홍성군 문당리 내부자료(2005).

특히, 문당리 농촌체험마을의 방문객은 일반의 체험방문객보다는 주로 환경단체, 학교 교사모임, 생협공동체, 대안시민단체 등 시범교육과 모범사례의 벤치마킹차원에서 방문을 하는 단체로 주를 이루고 있다.

2) 문당리 방문객 및 소득 현황

문당리의 농촌체험관광에 의한 소득은 민박과 체험프로그램 운영수익으로 2002년에는 4천3백만원의 수익에서 2003년에는 7천만원으로 2천7백만원이 증가하였다. 2003년 농촌체험관광에 의한 농가당 소득은 1백63만원으로 나타났다.

〈표 4〉 문당리 농촌체험마을 관광소득 및 방문객 현황

구 분	2002 (A)	2003 (B)	증감(B-A)
■ 농촌관광소득(천원)	43,000	70,000	27,000
- 민박소득	15,000	20,000	5,000
- 체험프로그램 운영	3,500	5,000	1,500
- 농특산물판매	1,500	3,200	1,700
- 음식물 판매 등 기타	23,000	41,800	18,800
■ 관광객 수(명)	9,000	11,500	2,500
- 민박관광객수	3,000	4,500	1,500
- 비숙박관광객수	6,000	7,000	1,000
■ 체험프로그램이용객수(명)	2,500	4,300	1,800

자료 : 전계자료.

그리고, 관광객수에 있어서는 2002년에 9,000명에서 2003년에는 1만1,500명으로 2천500명이 증가하였다. 2003년의 1만1,500명중 민박관광객수는 4천500명, 비숙박관광객수는 7,000명으로 숙박이 39.1%를 차지하였다. 이중 체험프로그램에 참여한 이용객은 2003년에 4천300명으로 1만1,500명의 이용객 중 37.4%를 차지하여 비교적 높은 비율이 체험프로그램에 참여하고 있음을 알 수 있다.

문당리의 농촌체험마을 운영에서 농특산물 판

매와 체험프로그램 이용을 통한 수익으로는 2002년에 민박 1,500만원 농특산물 판매 150만원, 체험프로그램 이용료 350만원으로 농특산물의 판매액보다는 높게 나타났다.

2003년에는 민박에 의한 숙박소득이 2,000만원, 유기농백미, 유기농현미, 흑향미 등의 농특산물을 판매한 소득이 320만원, 황토염색, 전래놀이, 농산물수확, 떡만들기 등 체험프로그램 이용료 수익이 500만원으로 나타났다.

〈표 5〉 문당리 농특산물 판매 및 체험프로그램 이용 수익

년 도	참여 농가수	도농교류 및 관광객수				농특산물등판매		체험프로그램이용		
		계	숙박	비숙박	숙박소득	품 목	금 액	프로그램명	이용자수	운영수익
년	명	명	명	명	천원		천원		명	천원
2002	43	9,000	3,000	6,000	15,000	유기농백미 유기농현미 흑향미	1,500	황토염색 전래놀이 농산물수확 떡만들기	2,500	3,500
2003	43	11,500	4,500	7,000	20,000	유기농백미 유기농현미 흑향미	3,200	황토염색 전래놀이 농산물수확 떡만들기	4,300	5,000
계	43	20,500	7,500	13,000	35,000		4,700		6,800	8,500

자료 : 전계자료.

특히, 문당리의 유기농 쌀 환경농법에 의하여 주변으로 확대된 주변지역 오리농업에 의한 작목반 소득은 1994년 2농가의 1만평으로 시작하여 2005년 현재 260만평에 902가구가 참여하여 계약재배로 약 125억원의 판매수익을 올리고 있다. 환경농업에 의한 유기농 쌀 판매로 올리는 가구당 소득은 2003년 현재 1,385만원이다. 문당리 사례는 농촌체험마을 운영을 통해 농촌마을을 마

케팅하고, 지역의 소득증대로 연결시키고 있는 좋은 사례라고 할 수 있다.

3) 문당리 사례의 시사점

문당리 농촌체험마을의 운영자 면담을 통하여 제시되고 있는 문제점으로는 현재 농사체험을 중심으로 체험프로그램을 운영하고는 있으나, 타지역과 구별되는 차별화된 체험거리가 아직까지는

부족하므로 새로운 체험프로그램의 개발이 필요하다는 점과, 사업추진을 위한 자금조달 및 정책적 지원이 필요하다는 점 등이 있다. 문당리마을의 정책 건의사항으로는 녹색농촌체험마을 사업을 지속적으로 추진하기 위한 다양한 교육을 통해 지역의 인력양성과 마을에 맞는 전문적 체험 프로그램 개발을 위한 인력 지원으로 체험프로그램의 기획과 운영이 필요함이 지적되었다.

문당리는 향후 농촌체험활동의 체계화를 통해 농촌을 느낄 수 있는 다양한 체험거리를 개발하고, 친환경농산물에 대한 홍보, 환경농업에 대한 지속적인 교육, 지역주민들에 대한 정보화교육 등에 지속적으로 주력할 계획이다.

홍성 문당리 마을의 답사와 면담조사의 분석결과를 토대로 살펴볼 수 있는 시사점으로는 다음의 몇 가지를 살펴볼 수 있다.

첫째, 환경농업을 소재로 마을 대표브랜드를 만들어 전국적 환경농업 명소가 된 점이다. 친환경 오리농법의 환경농업으로 시작한 문당리는 현재 친환경 농촌체험마을로 국내의 대표농촌마을로 알려져 전국적으로 많은 방문객들이 찾아오고 있다.

둘째, 마을리더를 중심으로 지역주민들의 참여가 확산되었다. 환경농업을 시작한 마을리더 주도로 '문당리 발전 백년계획'을 수립하고, 문당리 뿐만 아니라 인근 주변의 마을에서도 참여가 확산되어 일대 500여 농가가 참여하는 환경농업의 메카로 자리잡아가고 있다.

셋째, 선진지 견학형 단체와 기관 방문이 많다

는 점이다. 문당리 농촌체험마을을 이용하는 방문객은 가족단위의 도시민들보다는 환경농업과 농촌체험의 선진지를 견학하기 위한 환경단체와 학교, NGO단체, 관공서 및 기관, 종교단체, 학교관련 교육기관 등이 대부분이다. 특히, 문당리 농촌체험마을은 전국의 NGO단체 등과 언제나 교류하며, 마을공간을 활용할 수 있는 협약단체로서 문당리 마을에서 모든 행사와 교육을 실시토록 하고 있다.

넷째, 체험프로그램의 운영조직을 구성하여 체계적으로 사업을 추진하고 있다. 문당리의 운영조직은 농촌체험마을 운영위원회, 정보화마을 운영위원회와 자체 협동조직으로 문우회·부녀회·상여계·마을총회 등이 있다. 마을조직은 운영회의 리더를 중심으로 역할을 분담하여 체계적으로 활동하고 있다.

다섯째, 중앙과 연계한 시범마을로서 선도 사업을 추진하고 있다. 문당리는 녹색농촌체험마을, 자연생태우수마을, 정보화마을 등 중앙에서 추진하는 시범마을의 지정을 통해 선도적인 시범마을로서 기반을 마련하고, 마을 주민참여를 확산하여 사업을 활성화시키고 있다.

여섯째, 친환경 농업의 확산으로 농가에 고소득을 창출하고 있다. 친환경농업으로 시작한 문당리는 오리농법에 의한 농촌체험프로그램을 통해 지역의 브랜드 마케팅을 추진하여 유기농산물에 의한 농가소득을 올리고 있다. 이는 농촌체험마을을 농촌경제 활성화로 연계하는 모범적인 사례라고 하겠다.

2. 상갑리 사례

1) 농촌체험관광 프로그램 운영 현황

상갑리 농촌체험마을에서는 다양한 체험프로그램이 실시된다. 매년 개최되는 청양고추·구기자축제에 자매결연지 대도시민을 초청하여 체험행사 및 농특산물 직거래장터를 운영 하여 도시민들의 호평을 받고 있다. 특히, 계절별에 따라 다양한 체험프로그램을 운영하고, 체류기간에 따라서도 체험프로그램을 운영하며, 체험의 대상 계층에 따라서 체험프로그램을 효율적으로 운영

하고 있다(표 6) 참조). 또한, 상갑리도 특별한 이벤트를 개최하여 방문객들을 유치하고 있으며, 다양한 체험프로그램을 운영하여 방문객들에게 만족도를 높이고 있다(표 7) 참조).

2) 상갑리 방문객 및 소득 현황

상갑리를 방문하기 위해서 사전에 홈페이지를 통해 이용한 방문객수는 2003년 7월1일부터 2004년 6월30일까지 1만5천명에서 2004년 7월 1일부터 2005년 6월30일까지 4만5천명이 방문하여 3만명이 증가한 200%의 증가율을 나타냈다.

표 6 상갑리 마을 고유축제, 자체 특색프로그램 등 관광 프로그램 보유 및 운영현황		
년 도		체 험 프 로 그 램 내 용
계절별	봄	• 봄나물 채취, 가족사진 찍기, 솟대 만들기, 소달구지 타기, 오이따기, 민물참깨 방류, 고추심기, 꽃다식 만들기, 두부 만들기
	여름	• 오리방사, 쫄래떡 만들기, 경운기 타기, 쪽풀 천연 염색, 미꾸라지 잡기, 고추따기,모닥물 피우기, 대나무물총만들기, 소나무숲체험
	가을	• 청양고추김치 담그기, 수세미따기, 배뚜기잡기, 고구마캐기, 햅쌀짚기, 기름짜기, 허수아비만들기, 자전거타기
	겨울	• 쌀매만들기, 떡설기, 고춧대뽑기, 대나무만들기, 달집태우기, 쥐불놀이, 민속놀이, 연만들어 띄우기
	연중	• 소형장승목걸이만들기, 천연염색, 고추먹고멤멤(고추요리만들기), 아름다운 언덕오르기, 호랑이가 잡아준 산소 이야기
기간별	당일	• 천연염색, 소형장승목걸이만들기, 민속놀이, 경운기타기
	1박 2일	• 소달구지타고 마을여행, 장승목걸이만들기, 고추먹고멤멤, 새벽농사체험, 오리쌀만들기, 기름짜기
	2박 3일	• 소달구지타고 마을여행, 장승목걸이만들기, 고추먹고멤멤, 기름짜기, 새벽농사체험, 오리쌀만들기, 달빛숲속체험, 고추장떡만들기, 천연염색
대상별	청소년	• 구기자 고추따기, 두부만들기, 민속놀이, 물놀이, 소형장승짜기, 경운기
	대학생	• 천연염색, 농사체험, 고추먹고멤멤,자전거타고 마을여행,허수아비만들기, 고추조형물만들기
	주 부	• 천연염색스카프만들기, 소형장승짜기, 햅쌀짚기, 기름짜기, 고추식혜만들기
	중장년	• 짚공예품만들기, 장승짜기, 고추먹고멤멤, 민속놀이, 고추짜기
	노 인	• 고추장떡만들기, 솟대만들기, 짚공예품만들기, 실고추썰기

자료 : 청양군 상갑리 내부자료(2005).

충남논단 2

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

상갑리를 방문한 방문객은 2002년 1천8십명에서 2005년에는 3천6백명이 다녀가 총 8천2백4십명이 방문을 하여 두 배 이상의 도시민이 방문을 한 것으로 나타났다. 상갑리 농촌체험마을에서 참여한 농가수는 56호로 2002년에는 농가당 19명을 유치하였고, 2005년에는 64명을 유치하였다.

상갑리의 참여농가별 소득 증가율을 본다면, 2003년 7월1일부터 2004년 6월30일까지 1000만원에서 2004년 7월1일부터 2005년 6월30일

까지에서 1800만원의 소득을 올려 72.0%의 증가율을 나타냈다. 특히, 체험시설에서 150만원이었으나 280만원으로 130만원이 증가하여 88.0%로 가장 높은 비율을 차지하였다.

상갑리 농촌체험마을의 소득증가율은 2003년 7월1일부터 2004년 6월30일까지 2억1300만원에서 2004년 7월1일부터 2005년 6월30일까지 3억6800만원으로 1억5500만원이 증가하여 73.0%가 증가한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 상갑리 체험프로그램 및 이벤트 개최 현황

구 분	체험프로그램 및 이벤트 개최 현황
고추먹고 맴맴 한여름 밤의 영화제	• 일 시 : 2003. 7. 5 ~ 7. 6 • 참여인원 : 상갑분교 동창회원 및 가족 200명 • 주요내용 : 한여름밤의 영화 상영(신생 김봉두), "고추먹고 맴맴" 청양고추먹기대회, 고추장떡 만들기, 미꾸라지잡기, 경운기 타고 마을 여행, 상사모(상갑리를 사랑하는 모임) 결성, 오리쌀 가족 회원제 운영
오리가 풀벌레 잡으러 가는 날 신록 나들이	• 일 시 : 2004. 6. 13 • 참여인원 : 550명(자매결연지 체험객, (주)코리아나, 잠원동, 상사모회원, 군민, 마을주민) • 내 용 : 식전행사(국악공연-대전 목원대학교 국악과), 전수관 준공 기념식, 기념식수(군수, 부지사), 오리방사, 물고기방류, 전통문화체험(천연염색, 장승짜기, 떡메치기, 구기자엮만들기), 농산물 직거래 판매
여성농업인 초청 "모두에게 희망을" 화합 한마당	• 일 시 : 2004. 7. 30. 14:00 ~ 22:00 • 참여인원 : 350명(청양군생활개선회원, 마을민) • 내 용 : 전통문화체험(천연염색, 구기자엮만들기, 떡메치기), 칠갑문화 예술인과 함께 (무용, 풍물놀이공연), 한여름밤의 음악회(칠갑산 밴드), "우리는 하나다" 촛불 다짐(한내레크레이션 센터)
커밍데이 추석맞이 고향의 꿈	• 일 시 : 2004. 9. 28. 11:00 ~ 17:00 • 참여인원 : 200명(상갑리 마을 거주자 출향가족) • 내 용 : 전통문화체험(짚공예, 두부만들기, 떡메치기), 베틀기잡기, 경운기타기, 방앗간 체험, 전통테마마을 사업, 설명회, 상사모(상갑리를 사랑하는 모임) 조직운영 협의
마을홍보를 위한 이벤트 행사	• 일 시 : 2005. 6. 25.(1일간) • 참여인원 : 150명(마을주민 및 코리아나화장품 사원) • 내 용 : (주)코리아나화장품과 청양가파마을의 정감다리이색체험 행사 가파마을과 자매결연(04. 2.25)을 맺은 (주)코리아나화장품 사원들과 농촌문화체험을 함께 즐기며 상호 지속적인 교류의 상징으로 코리아나쉼터(한옥정자) 개관행사 실시 및 KBS 제 1TV 심심토요일 방영

자료 : 전계자료.

〈표 8〉 상갑리 농촌체험마을 소득 증가율

(단위 : 천원, %)

소 득 원	A. 마을소득액 ('03.7.1~'04.6.30)	B. 마을소득액 ('04.7.1~'05.6.30)	소득증가액 (B-A)	소득증가율 (B-A)/A=%
계	213,112	368,824	155,712	73
숙 박 제 공	6,000	7,500	1,500	25
음식물 판매	25,060	43,480	18,420	73
특산물 판매	62,440	112,720	50,280	80
농산물 판매	88,280	146,230	57,950	65
체 험 시 설	30,072	56,524	26,452	87
기 타	1,260	2,370	1,110	88

자료 : 전계자료.

상갑리 농촌체험마을은 농가의 가구소득을 증창시키고 있다. 구체적인 고용창출의 일자리 내
가시키면서 마을지역주민들에 고용 증대효과를 올린 것은 다음과 같다.
가져와 여성, 노인의 역할 분담을 통해 일자리를

〈표 9〉 상갑리 농촌체험마을 일자리 창출 현황

구 분	일자리 창출
새마을 부녀회	• 민박농가관리 : 숙식제공, 농사체험 • 전통문화 전수관 관리 : 단체 급식 취사, 급식시설, 침구, 청소 등 • 농산물 품질관리 : 고추, 쌀, 잡곡, 과채류, 산채등 선별 포장 • 전통문화 체험 진행 : 두부, 고추장떡, 집장, 고추장등 만들기 체험, 천연염색
노인회	• 전통문화 체험 진행 : 짚공예, 장승짜기, 농사체험, 산신제 지내기 • 전통놀이 체험 진행 : 줄넘기, 공차기, 경운기타기 • 친환경 농산물 재배 : 오리농법 실천

자료 : 전계자료.

또한, 인접지역의 경제과급효과로는 친환경 농산물 확대 재배로 인근마을 농소리, 시전리에 파급하고, 정보화 시범마을 선정, 청양군 도농교류센터 설치 추진 시발역할, 청양고추랜드 탄생의 기반, 친환경농산물 재배 확산 붐 조성, 소외되었던 마을에서 선진마을로 도약, 마을주민 농촌관광 경영 노하우 습득, 농촌마을 가꾸기 경진 및 도농 교류 촉진 등의 역할을 하였다.

특히, 농촌전통 생활 문화의 체험 상품화로 전통음식은 두부, 떡메치기, 고추장떡, 꽃다식, 집장 등, 전통공예는 짚공예, 장승짜기 등, 전통기술은 천연염색, 규방공예 등, 전통놀이는 줄넘기, 썰매타기, 쥐불놀이, 물총놀이, 연만들기 등, 전통풍속은 산신제, 장승제 등을 마을문화로 발굴·육성 하고 있다.

3) 상갑리 사례의 시사점

상갑리 마을의 분석결과를 토대로 살펴볼 수 있는 시사점은 다음의 몇 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 마을 조직이 활성화 되어 있다. 마을의 이장과 부녀회, 노인회, 새마을 지도자, 청년회 등 마을 조직이 역할을 분담하여 업무부담을 분산하고, 체험프로그램 운영과 세부적인 마을 가꾸기 사업을 추진하고 있다는 것이다.

둘째, 주민회의를 통한 합의과정을 거쳐 의사결정을 하고 있다. 마을이 추진해야 할 모든 사업에 대하여 마을주민들의 회의와 토론을 거쳐 합의를 통해 사업을 추진하고 있다는 것이다.

셋째, 선진지 견학과 리더 교육을 통해 선진사례를 벤치마킹 하고 있다. 마을의 리더와 지역주민들이 선진지 견학, 농촌체험관광에 대한 교육, 해외연수 등의 학습과 교육을 통해서 의식전환과 상호간의 정보교류를 통해 발전을 추구하고 있다는 것이다.

넷째, 지역특성에 맞는 다양한 소재의 체험프로그램과 이벤트를 개최하고 있다. 청양의 농촌이 보유하고 있는 농사와 지역의 문화자원을 이용하여 다양한 이벤트와 체험프로그램을 발굴하고, 육성하여 도시민들의 참여를 촉진하고 있다

는 것이다.

다섯째, 중앙의 시범사업을 활용하여 농촌체험마을사업을 추진하고 있다. 상갑리 마을은 농촌 전통테마마을, 팜스테이마을, 정보화마을 등 시범마을의 지정을 통해 사업추진의 기틀을 마련하고, 마을주민 참여의 동기부여의 기회로 활용하고 있다는 것이다.

3. 오학리 사례

1) 농촌체험관광 프로그램 운영 현황

오학리의 별마을 천문대의 컨셉은 크게 꿈과 상상이다. 우리의 상상을 가장 크게, 쓸모 있게 사용하는 분야 중에 우주산업이 있다. 그 우주산업의 꿈나무들을 위한 천문체험은 체험 시간대가 깜깜한 밤에 이루어지다 보니 자연스럽게 천문대에서의 숙박을 유도 할 수 있고, 현실적으로 소비자들이 더 원하는 실정이다.

오학리 별마을의 체험프로그램으로는 천문체험을 중심으로 고구마캐기, 논농사체험, 버섯따기체험, 생활체험 등이 있다. 각각의 체험활동별 프로그램을 보면 다음과 같다.

〈표10〉오학리 천문 체험 프로그램

체험관광유형	천문체험	참여가능인원	1회/30명
위 치	서산시 해미면 오학리 233-2		
체험가능시기	연 중	강 사	이병두
체험소요시간	2~4시간	1인당참여비용	5,000(숙박비 별도)
체험내용	- 우주에 대한 기초 학습 : 행성, 항성 은하에 대해 알아본다 - 망원경으로 행성 관측 : 망원경의 원리를 이해해 보자 - 천성대 쌓기 : 구조에 대한 이해와 옛사람들은 별을 어떻게 관찰했는지 상상해 본다		
연계관광코스	당일코스 : 해미IC - 별마을 - 중식 - 해미읍성 - 해미IC 1박 코스 : 해미IC - 별마을 - 석식 - 1박 - 향교 - 개십사 - 서산 - 마애불 - 서산IC		
참여방법	인터넷접수, 여행사		
찾아오는길	해미IC - 직진 해미읍성을 끼고 우회전 운산방향 오학리		

자료 : 서산시 오학리 내부자료(2005).

천문체험프로그램은 연중 체험이 가능하며, 체험소요시간은 2~4시간으로 가능하다. 1회에 30명 정도의 소규모 인원으로 참석이 가능하며, 주변의 연계관광코스가 다양하게 연계된 프로그램이다.

생태체험프로그램은 오학리 주변의 개십사 및 일락사 일원에서 4월말부터 10월초까지 자연환경속에서 이루어진다. 이 체험프로그램은 앞의 천문체험과 연계된 프로그램이며, 풀꽃탐사, 자연의 소리듣기, 맨발로 걷기 등의 체험을 한다.

국악체험은 우리의 음악을 체험하는 것으로 가야금, 피리, 대금 등 주요 국악기에 대한 실습과 감상의 체험을 하는 시간으로 체험시간은 2~4시간으로 다른 체험프로그램과 연계하여 진행된다.

2) 오학리 사례의 시사점

서산 오학리는 별마을로서 다른 마을과 구별되는 특별함을 추구하고, 마을의 특성과 이미지에 어울리도록 사업을 구상하여 추진하고 있다. 그러나, 녹색농촌마을 사업을 운영하는데 있어서 현재 별마을 천문대를 운영하는 구성원은 별마을 주민이 아닌 형태로 추진되고 있다. 이는 그 동안 사업을 추진해오는 과정에서 갈등의 문제를 겪었기 때문이다. 따라서 오학리 농촌체험마을의 갈등을 해결하기 위해서는 현재 운영중인 천문대 운영을 활성화하여 주민참여의 동기를 부여한 후 본격적인 농촌관광마을 사업을 추진하여 지역주민의 사업 참여를 유도해야 한다.

그리고, 행정차원에서는 오학리가 농촌체험마을로 지정되어 있으므로 지속적인 관심을 가지고, 행정지원방안을 모색하고, 해미읍성을 방문하는 관광객을 위해서는 해미읍성에서 마을로 연결되는 안내표지판을 설치해야 할 것이다. 오학리 별마을의 실태분석을 통해서 제시할 수 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 시범마을 지정을 잘 활용하여 사업을 추진해야 한다. 오학리는 2002년에 녹색농촌체험마을로 지정이 되어 농촌체험관광 사업을 추진하여 왔으나 이와 연계한 정보화마을 등의 지정과 관련 사업 및 체험프로그램이 지속적으로 이루어지지 못하였다. 따라서 다른 마을과 같이 농촌관광 체험마을 사업을 지속화 할 수 있도록 기존의 중앙정부 시범마을 사업과 연계 추진토록 해야 한다.

둘째, 마을조직운영과 주민참여의 문제발생이 없도록 해야 한다. 현재는 마을조직운영과 주민참여가 협력시스템의 시너지 효과가 발생하지 않고 있으나, 별마을 천문대의 집중 육성을 통한 선도사업을 일으켜 주민참여가 활성화 될 수 있도록 해야 한다.

셋째, 농촌체험의 프로그램은 차별성과 대표성을 가지고 있어야 한다. 오학리 별마을은 천문대의 시설과 전문가 등의 차별성과 대표성을 가지고 있기 때문에 충분한 농촌체험관광의 수요를 가지고 있다. 그러므로 가족과 학생층을 주요 대상으로 하는 천문체험프로그램을 다양하게 발

충남논단 2

충청남도 농촌체험관광 실태와 활성화 방안

굴·육성하여 주요 고객들을 확보해야 한다.

넷째, 마을의 소득과 연계된 사업으로 주민참여를 확산되어야 한다. 주민참여를 활성화하기 위해서는 주민의 소득증대와 연계가 되어야 한다. 따라서 1차적으로는 천문대를 통한 별마을 체험프로그램을 활성화하고, 이것이 지역주민들이 함께 참여하는 농촌체험으로 연계되도록 단계별로 추진해야 한다.

다섯째, 행정과 상호 지속적인 협력관계 유지가 필요하다. 농촌체험관광은 현재는 시범사업으로 이루어지는 농촌활성화의 선도사업으로서 중앙정부로부터의 지원뿐만 아니라 기초자치단체와도 긴밀한 협력관계를 유지하여 행·재정적인 지원이 이루어지도록 상호 노력해야 한다.

IV. 충청남도 농촌체험관광의 활성화 방안

본 연구에서 조사한 농촌체험마을들은 상이한 배경을 가진 사례임에도 불구하고 농촌관광의 체험프로그램 운영 사업을 추진하는 과정에서 영향을 미치고 고려해야 하는 공통적인 요인들이 있다.

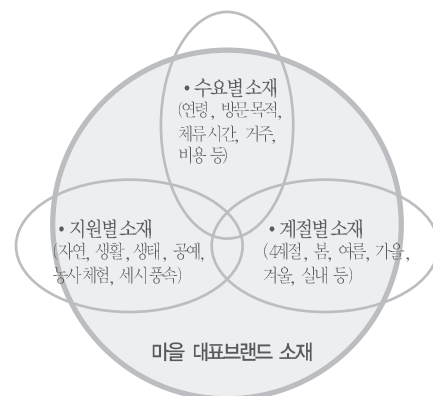
따라서 앞의 실태분석에서 제기되었던 각 사례지 분석과 조사, 답사에 의하여 제시된 시사점을 중심으로 농촌체험관광 사업추진의 과제를 분야별로 정리하여 활성화 방안을 제시하면 다음 [그림 3]과 같다.

1. 마을 입지 특성에 맞는 소재의 발굴

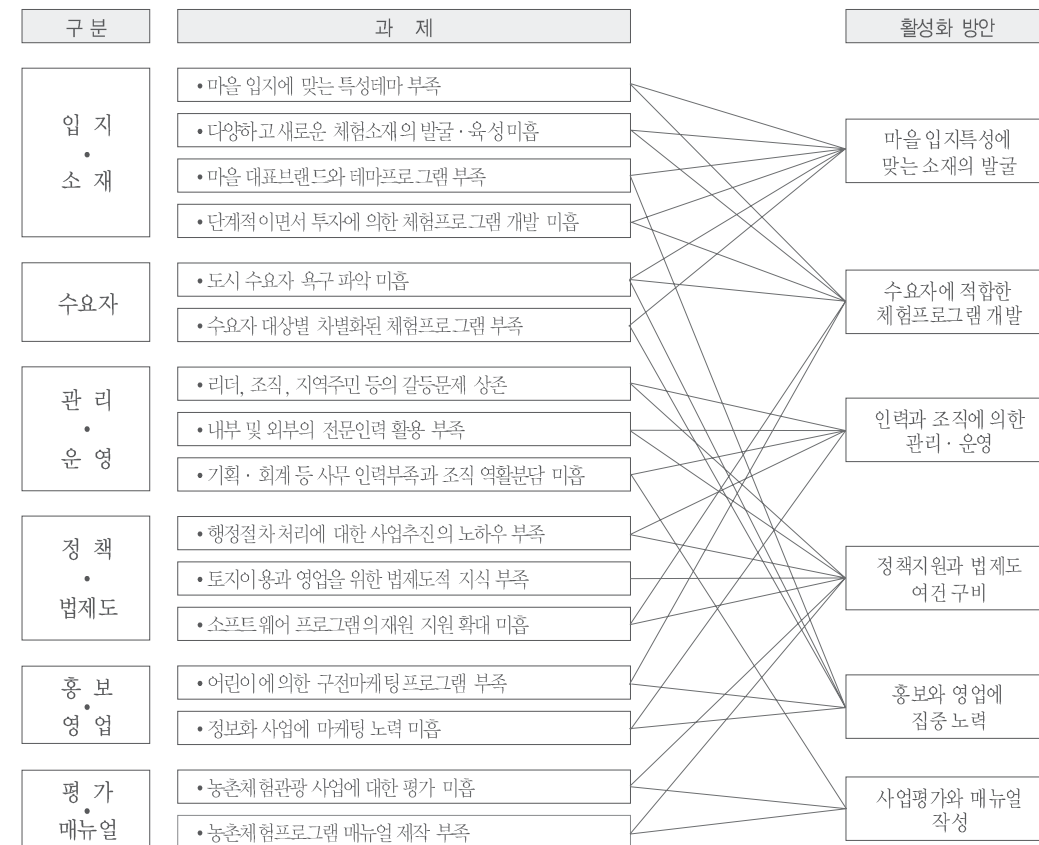
농촌체험관광마을은 지역 입지특성을 반영하여 자연자원과 인문자원 등에 따라서 특색있는 대표 체험프로그램을 발굴·육성해야 한다. 그러므로 마을의 입지특성에 따라 소재를 발굴하고, 체험프로그램을 개발해야 한다. 특히, 지역의 입지 특성은 산, 들, 하천, 들, 바다 등의 자연환경을 이용한 다양한 체험소재를 발굴하여 운영해야 한다.

또한, 농촌 체험프로그램간에 연계가 될 수 있도록 프로그램을 구성한다. 즉, 농사체험, 생활체험, 요리체험 등을 다양하게 개발하고, 농사체험의 경우는 체험활동으로 채취한 농특산물을 생활 체험과 요리체험으로 연결할 수 있도록 한다.

또한, 지역의 세시풍속과 농사, 생활문화 등 지역이 기본적으로 매년 실시하는 체험자원은 연계 체험프로그램으로 개발해야 한다. 현재 계절적 편중형의 농사체험프로그램을 극복할 수 있도록 연계프로그램을 개발한다.



[그림 4] 농촌체험프로그램 소재 발굴



[그림 3] 농촌관광체험마을 활성화 방안

2. 수요자에 적합한 체험프로그램 개발

농촌관광은 시설물보다는 참여 의식과 소프트웨어적 마인드가 중요하고, 고객중심의 프로그램을 운영이 필요하다. 현재 농촌체험관광은 대량관광으로 이루어지는 경향이 강하다. 이는 앞으로 소규모형 대안관광의 질적인 관광으로 전환을 해야 하고, 표적시장 즉, 대상고객에 따라 체험프

로그램을 개발해야 수요자의 만족도를 높일 수 있다. 이를 위해서는 방문객의 수요를 파악할 수 있는 설문조사를 실시하거나 고객관리를 위한 카드를 작성하여 방문객의 선호 체험프로그램과 특산물 선호도를 파악해야 한다. 따라서 각 농촌체험마을에서는 도시 소비자와 체험참여 방문객에게 설문조사를 통한 정기적인 의견수렴이 반드시 필요하다. 이를 통해 수요자에 적합한 체험프

그램을 개발하고, 참여자 그룹별로 안내자 즉, 체험 운영할 수 있다.

체험 가이드는 체험프로그램을 수요자 중심으로



[그림 5] 농촌체험프로그램 수요에 따른 판매 및 진행의 전개과정

자료 : 류희중외 (2004), "농촌관광체험프로그램 개발계획과 사례조사", 『농촌관광의 이론과 실제』, (주)명진씨엔피

그리고, 농촌 체험프로그램은 향수와 토속적인 내용이 포함되어야 도시민들을 유치할 수 있다. 그래야 농촌체험 참여자 스스로가 정과 맛을 느끼며 그 프로그램의 주도가 될 수 있는 것이다. 따라서 도시의 방문객이 고향의 맛을 느낄 수 있는 소재와 분위기를 연출하여 체험프로그램을 기획·진행하고, 체험프로그램의 진행시에는 반드시 참여자가 직접 체험을 주도할 수 있도록 참여자 중 대표자를 선정하여 자율적 체험프로그램이 진행되도록 유도한다.

3. 인력과 조직의 관리·운영 체계화

농촌관광 체험프로그램의 운영은 마을내의 조직과 인력, 지역주민 등의 기능과 개성에 따라 역할을 분담하여 운영토록 해야 한다. 지속적으로 체험프로그램을 리더 중심의 일부 인력에 집중하

게 되면 일의 업무과다에 의한 집중력 저하, 일부 인력의 편중으로 체험의 연출과 재미 전달의 한계 등이 발생하여 방문객들의 감소를 가져올 수 있다. 그러므로, 농촌체험마을의 체험프로그램을 효율적이고, 주민참여형 사업으로 발전시키기 위해서는 각계각층의 마을 조직과 가구, 인력 등을 활용하여 역할을 분담하여 운영토록 한다.

그리고, 농촌체험 프로그램은 외부의 전문인력의 활용과 체험프로그램 개발에 투자가 필요하다. 체험프로그램의 기획과 개발은 마을 내부인력만으로는 한계가 있으므로 외부전문가의 활용으로 기획과 진행의 지원을 받는다. 그리고, 기존 체험프로그램을 반복하여 진행하지 말고, 체험프로그램 개발 투자를 통해 새롭고 다양한 응용체험프로그램을 개발하여 수요자의 흥미를 유발해야 한다.

체험프로그램의 기획자와 안내자를 육성하기 위해서는 마을 청년회 또는 노인어르신, 부녀회

수요의 이질성	• U턴형 고객, 농촌애호가, 음식매니아, 단기 체재형, 장기 체재형
자원의 차이	• 지역이 가지고 있는 자원이 얼마나 매력 있는가에 따른 차이
경제적 여건, 관광인식	• 경제적 수준이나 관광사업에 대한 인식의 차이, 관광에 대한 의존도 차이
시장과의 접근성	• 접근성에 따라 도입활동이나 시설프로그램, 방문규모의 차이가 발생 • 표적시장(target market)을 설정하는데 중요한 요소
수용력의 차이	• 관광객으로 인한 환경적, 사회적 영향을 수용할 수 있는 정도에 따른 차이
리더쉽과 지역주민 참여의식	• 인구구성, 지도자 유무 등과 지역주민의 참여의식과 정도에 따른 차이
유휴노동력의 차이	• 재배작목, 생산구조 등에 따라 가능한 유휴노동력이 있는가에 따른 차이
운영관리상의 차이	• 농업이외의 새로운 지식과 기술, 안목이 필요 • 운영, 관리, 마케팅에 관한 지식을 습득하고 받아들일 수 있는 가능성

[그림 6] 체험프로그램 운영을 위한 마을의 수용태세 점검사항

자료 : 전개서

등의 리더를 중심으로 지역 체험프로그램의 안내자를 육성하여 운영하고, 지역 외의 전문가를 네트워크로 연결하여 활용한다. 특히, 현재 추진중인 사무장 제도를 잘 활용하여 마을의 인력과 조직 관리·운영에 능률성을 제고한다.

4. 정책지원과 법제도 요건 구비

농촌관광 체험프로그램의 운영에 있어서 안정장치와 사전 교육을 해야 한다. 특히, 농어촌체험관광 보험을 가입하여 만약에 있을 사고에 대비하여야 하고, 사전에 안전에 대한 교육을 실시한다.

그리고, 체험프로그램은 단계별, 부문별로 구분하여 개발을 추진한다. 초기단계는 다른 지역의 벤치마킹으로 체험프로그램을 개발한 후 발전과정을 거쳐 마을의 특성에 적합한 응용프로그램을 개발해야 한다. 특히, 부문별로는 체험프로그램의 기획·개발, 관리·운영, 행정지원·법적조건, 홍보·영업 등의 부문별 특성에 따라 개발방향을 고려하여 개발하고 운영해야 한다.

또한, 체험프로그램은 농촌마을의 규모와 인력의 확보 상태에 따라 행정적 지원과 사업을 추진한다. 농촌체험관광은 마을의 입지특성에 따라 체험인력의 수용고모와 진행방법 등을 달리해야 하므로 마을의 체험프로그램 운영 능력에 맞도록

프로그램을 기획하고 개발하여 운영하도록 기존과는 다른 정책지원 방안을 찾아야 할 것이다

특히, 농촌관광마을은 정부의 지원을 받아서 사업을 추진할 경우 철저한 행정절차의 이행과 회계절차에 의한 정리가 필요하다. 그리고, 농촌체험마을 운영에 대한 모든 내규를 제정하고, 사업추진에 있어서도 리더와 지역주민들의 최종합의를 통하여 사업을 추진해야 한다. 왜냐하면, 단체 방문객 유치를 위해서는 사업자등록증이 필요하고, 면세사업자 조건을 구비할 수 있기 때문이다. 이 때문에 농촌체험마을의 운영은 영업과 수익의 합법적인 처리를 위하여 마을과 조합(단체), 개인 등으로 구분할 필요가 있다.

농촌체험마을에서 영농법인 설립과 토지이용 등은 법적인 절차에 따라 사업을 추진해야 한다. 예로서 농촌마을 환경개선을 위하여 초가집 리모델링 등 시설·공간 조성시 재정지원에 대한 사전 지식을 갖추어서 사유재산이 공유화되거나 재정지원을 못하는 일이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

5. 홍보와 영업의 강화

농촌관광 체험프로그램은 어린이 대상을 강화하고, 프로그램 구성도 지역특성과 소재에 맞는 스토리를 구성하여 개발하고 운영해야 한다. 농촌체험 프로그램은 그 특성상 어린이에 의한 구전마케팅의 효과가 매우 높으므로 어린이 참여형 체험프로그램을 강화하는 것이 바람직하다.

그리고, 가능하면 농촌마을을 방문하는 모든 고객카드를 작성하여 방문객이 선호하는 체험프

로그램과 특산물을 파악하고, 정기적으로 마을에서 실시되는 체험프로그램과 특산물에 관한 정보를 제공해주는 노력도 필요하다.

또한, 체험프로그램의 내용은 모든 체험의 테마와 프로그램 진행에 맞는 스토리라인을 구성하여 참여자의 흥미를 유발하고, 참여자의 만족도를 높여야 한다. 특히, 마을의 홍보를 위해서는 마을의 대표브랜드를 개발하고, 이에 맞는 사업을 추진하여 도시민들에게 이미지를 제고해야 한다.

또한, 정보화시대에 농촌관광의 체험프로그램을 홍보하기 위해서는 정보화가 필수적이다. 대부분의 농촌관광마을을 운영함에 있어서 행정자치부의 정보화 마을의 지정을 통해 마을의 홍보와 전자상거래, 예약뿐만 아니라 마을의 정보교유와 주민간의 소식을 전하고 있어 마을의 홍보와 영업을 위해서 정보화 사업은 필수적이라 할 수 있다.

그리고, 또 다른 홍보 마케팅의 방법으로 기존 모든 마을에서 실시하는 방법에서 탈피하여 특색 있는 마을의 체험프로그램의 브로셔를 제작하여, 계절별로 체험프로그램과 마을 특산물을 적극적으로 홍보하는 마케팅의 노력도 필요하다고 하겠다.

6. 사업평가와 매뉴얼 작성 활용

농촌관광의 체험프로그램은 소비자 지향형의 사업이기 때문에 고객들의 평가를 통한 발전방향을 모색해야 한다. 나아가, 현재는 대부분 농촌체험마을들이 시범사업으로 추진되고 있고, 농촌에 처음으로 시도되어 경험이나 노하우가 축적되어 있지 못하므로 사업추진의 평가를 통하여 개선방

안을 찾아야 할 것이다.

농촌체험관광 후 체험에 대한 만족도와 평가를 할 수 있는 방법은 방문객들의 설문조사를 실시하여 평가를 할 수 있고, 정기적으로 외부 전문가 및 자문단, 관련 단체로부터 정기적인 모니터링을 실시하는 것이 바람직하다. 설문조사에 의한 평가는 체험프로그램 실시 후 설문지 조사를 실시하는데, 참여만족도, 개선점, 희망사항 등을 조사한다. 또한 전문가에 의한 면접조사는 체험프로그램 실시 후 면접이나 토론회를 가져 의견을 교환한다. 참관관찰법으로는 프로그램 진행자나 외부 전문가가 관찰 후 모니터링을 실시한다.

또한, 농촌관광 체험프로그램은 체계적으로 정리하여 매뉴얼화가 필요하다. 왜냐하면 전국의 농촌체험마을들이 전반적으로 체험프로그램을 동일한 형태로 운영하고 있으나 이것을 표준화한 매뉴얼이 아직까지는 없기 때문이다.

그러므로 시범 농촌체험마을로 지정된 마을들은 자체적으로 체험프로그램을 개발하여 운영중이나 다른 농촌체험마을에서 홈페이지나 답사를 통해서 그대로 체험프로그램을 받아들여 모방을 하기 때문에 차별성이 떨어지고 있다.

그렇기 때문에 농촌체험마을을 전국적으로 확산시키기 위해서는 매뉴얼을 작성하여 새로이 시작하는 농촌체험마을들이 활용을 할 수 있도록 제공하고, 리더와 지역주민의 교육용 자료로 활용해야 한다.

이상과 같이 충남의 농촌체험관광의 실태분석과 과제를 도출하여 활성화 방안을 제시하였다. 그러나 본 연구는 농촌체험관광의 사업범위를 제시하지 못하다는 한계점이 있으며, 앞에서 제시된 실천과제와 개선방안은 구체성과 적용성을 바탕으로 할 수 있는 사례지에서의 검증이 요구된다고 하겠다.

향후추진과제로는 한국의 농촌체험관광의 개념과 범위에 대한 이론 연구와 농촌체험관광 대상지(자원, 추진할 마을) 선정에 관한 연구가 필요하다. 그리고 농촌체험관광 유형별, 추진단계별 체험프로그램 운영 매뉴얼 작성, 농촌체험관광 평가를 위한 평가지표의 개발과 평가표 작성을 통하여 농촌체험관광의 행정적·법제도적 장치의 개선방안을 마련하기 위한 심층연구가 부문별로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 강신겸 2003, "농촌관광 프로그램의 개발과 운영", 『한국형 농촌관광의 중장기 발전을 위한 대안 모색 세미나』, 한국농촌경제연구원
권순자 2003, "녹색농촌체험관광과 관련된 농촌문화체험", 『녹색농촌체험관광』, 충청남도
권용대 2003, "충남 녹색농촌체험관광사업의 브랜드화 전략", 『녹색농촌체험관광』, 충청남도
류희중 외 2004, "농촌관광체험프로그램 개발계획과 사례조사", 『농촌관광의 이론과 실제』, (주)명진씨엔피
박시현·송미령 2003, 우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안, 한국농촌경제연구원
송미령, 성주인 2003, "도농교류 촉진을 위한 농촌 여메니티 형성방안" 『2003 새국토연구협의회 공동개최 세미나』, 농업기반공사
조록환 2003, "농촌관광사업 지역의 사회자본이 주민참여에 미치는 영향", 서울대 교육학 박사학위논문
한국관광공사 2001, 전국민여행실태조사 보고서
Getz, D. and Stephen page 1997, The business of Rural Tourism: International Perspectives, International Thomson Business Press
Sharpley, Richard and Julia Sharpey 1997, Rural Tourism: An Introduction, Thomson Learning

농공단지 오·폐수 관리 현황 및 과제

이상진 | 충남발전연구원 환경생태연구부장
송영호 | 충남도청 환경관리과

1. 서론

1. 연구의 배경

물은 동·식물의 생명유지 기능뿐만 아니라 농·공·어업은 물론 경관 및 친수공간의 역할에 이르기까지 매우 중요한 공공재적 특성을 갖고 있다. 상류지역의 과다한 물이용과 오염물질 배출은 하류지역의 유량과 수질에 큰 영향을 미친다. 즉, 하류지역의 여건을 고려하지 않은 채 상류지역에서 과다한 물을 이용하고, 오염을 수반하는 생산 활동을 지나치게 영위할 경우 그 이익은 상류지역에 돌아갈 수 있지만 그에 따른 손해는 상당부분 하류지역에 고스란히 귀속되게 된다. 이처럼 물이 갖는 공간적·광역적 특성을 고려한다면 발생하는 오·폐수를 적정하게 관리하여야 하고, 적정하게 관리하지 않을 경우 물의 이용 및 보전에 따른 비용과 편익이 서로 다른 지역에 귀속됨에 따라 상반된 이해관계를 갖는 공간에 분쟁은 끊임없이 존재할 수 있다.

이용목적 및 수질정도에 따라 물은 상수와 하수로 분류하게 되는데, 상수는 음용수, 생활용수, 공업용수 등으로 이용하기 위하여 하천수, 호소수 및 지하수 등의 수원(水源)으로부터 취수하여 이용목적에 맞도록 정수(淨水)처리한 물과 정수 과정이 없더라도 취수한 물 자체가 음용 또는 이용목적에 적합한 물을 말하고 있다. 반면, 하수는 상수를 이용한 후 발생하는 생활오수, 축산폐수, 산업폐수 등과 빗물을 포함하고 있다. 물의 순환 체계로 볼 때, 이용된 상수는 곧 하수로 이어지고, 하수는 곧 상수원의 일부분이 되기도 하는 연결고리를 가지고 있다. 이러한 순환체계에서 보다 깨끗한 상수원의 확보와 건전한 생태계 유지를 위하여 발생하는 하수는 일정한 처리시설에서 최소한 법률에서 규정하고 있는 방류수수질기준 및 배출허용기준 이하로 처리한 후 재사용하거나 공공수역에 방류하여야 할 필연성을 갖게 된다.

제품의 생산 및 가공활동 과정에서 오·폐수가 발생하는데, 일반적인 지역에서는 대부분 업체별로 처리시설을 설치하여 운영하고 있다. 산업단

지는 일정한 공간에 많은 업체가 집적하기 때문에 대부분 폐수종말처리시설을 설치하여 공동으로 관리하기도 하지만, 여건에 따라 개별처리시설을 설치하여 관리하기도 한다. 산업정책의 방향과 산업폐수의 관리체계 개선방안의 일환으로 개별공장에 대한 입지 및 환경규제를 점진적 강화하고, 계획입지 공급의 일환으로 단지 조성지역은 지속적으로 증가할 것으로 판단한다. 그러나 산업단지에서는 오염원이 집적되어 비록 방류수수질기준을 준수하더라도 배출하는 오염물질이 총량적으로 많아지기 때문에 수질문제의 발생빈도와 발생가능성이 높아세심한 관리가 요구된다.

2. 연구목적과 방법

산업체가 집적된 농공단지 안에서 발생하는 오·폐수를 처리하기 위한 시설을 설치하고 관리함에 있어서 체계에 대한 종합검토가 부족하고 아직도 운영과정에서 여러가지 문제점을 내포하고 있는 등 설치방법, 운영관리 재원, 운영관리 주체에 대한 실질적인 이행체계가 정립되지 않은 현실이다. 따라서 본 연구의 목적은 농공단지 조성현황과 단지에서 발생하는 오·폐수의 관리실태 분석을 통하여 폐수종말처리시설에 대한 효율적인 설치 및 관리방안 마련의 기초적인 자료를 제시하기 위한 것으로 2006년 1월 기준으로

충청남도의 16개 시·군에 설치되어 운영하고 있거나 조성 중인 농공단지를 대상으로 조사하였다.

연구방법으로 전국 및 충남지역의 농공단지 현황, 오·폐수처리 체계, 폐수종말처리시설의 설치 및 관리현황, 법률·제도적인 설치절차 및 관리기준 등을 살펴보았다. 이를 위하여 정부 및 충남도 등에서 출간된 통계, 물환경 관련문헌, 농공단지 조성 및 폐수종말처리시설과 관련된 법률과 지침 그리고 Internet Web Site를 통하여 각종 자료를 조사하였다. 또한, 충남지역에 설치 및 운영하고 있는 농공단지의 관리실태를 파악하기 위하여 현황 조사표를 미리 작성하여 배부한 후, 해당 시·군의 농공단지 조성 및 오·폐수처리시설의 업무담당자가 2006년 1월~2월 기간동안 일차적으로 조사표에 의한 조사를 실시하였다. 이후, 조사된 결과를 검토하고 미흡한 사항에 대하여 2006년 4월에 추가조사를 실시하였다. 조사 결과를 토대로 농공단지 조성현황, 오·폐수 발생 및 방류량, 오·폐수처리 형태, 오·폐수처리 시설 용량, 폐수종말처리시설 운영형태 및 관리인력 등을 통계적으로 분석하였다.

II. 농공단지 현황 및 제도고찰

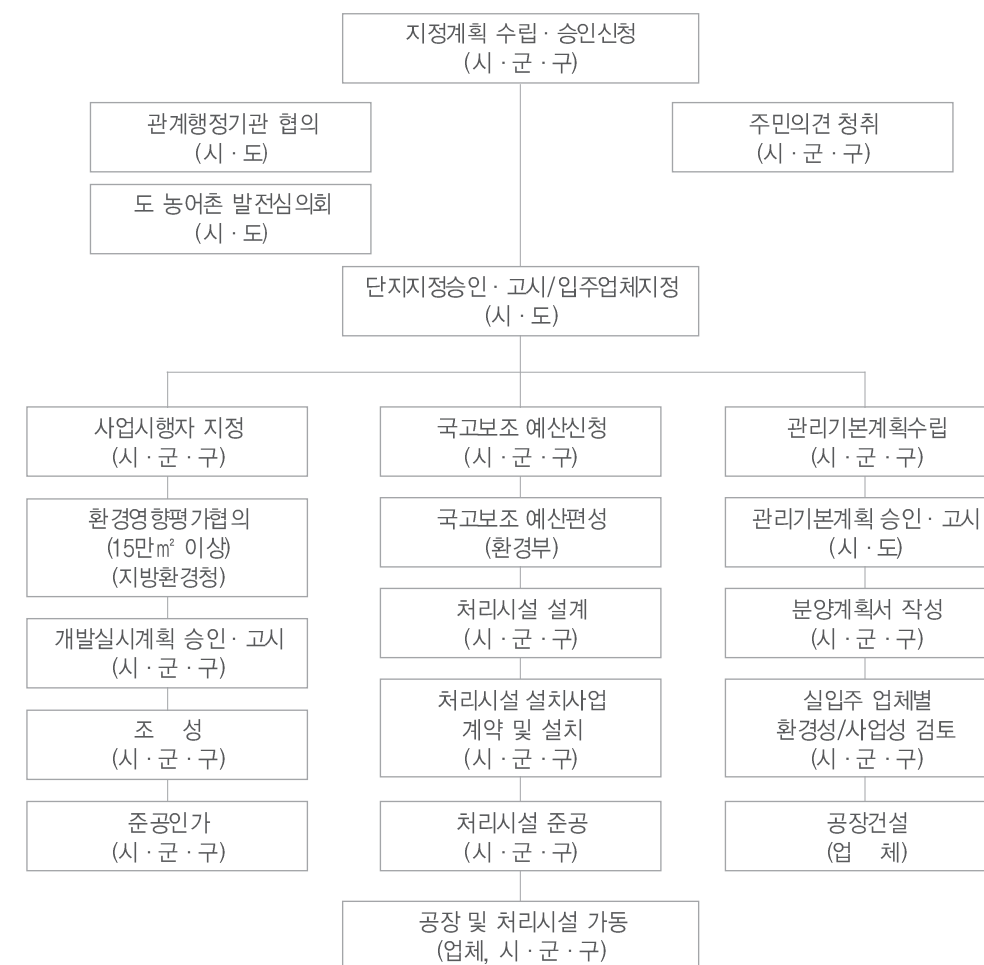
1. 단지조성 및 폐수종말처리시설 추진절차

농공단지 개발정책을 추진하게 된 배경은 공업 부문에 비하여 생산성이 점차 저하되고 있는 농업부문과 농·어촌지역의 구조조정을 위해서였다. 농업부문이 사양화됨에 따라 농·어촌지역의 경제기반이 위축되고 많은 수의 농·어촌 주민들이 도시지역으로 이동하는 '이촌향도(移村向都)' 현상이 일어나게 되었다. 이와 같은 현상은 농·어촌지역의 구조적 문제를 심화시킬 뿐만 아니라 대도시 지역에 인구집중의 주요 요인을 제공하기도 하였다. 따라서 정부는 농업만 가지고는 농·어촌지역 소득향상에 한계가 있다고 판단하고, 공업화에 의한 농·어촌소득원 개발사업으로서 농공단지 개발정책을 추진하게 되었던 것이다.

이러한 배경 하에 1983년 제정된 "농어촌소득원개발촉진법"에 따라 농·어촌지역에 산업단지를 유치하여 농·어촌경제의 균형 있는 발전을 기하고, 나아가 도시와 농·어촌 간의 지역격차를 완화하기 위하여 일정지역을 개발하는 지역으로 일반 및 특별농공지구의 지정·개발을 추진하게 되었으며, 당시 경제기획원과 농림수산부가 농공단지 개발정책을 추진함에 따라 1984년 10월에 7개소의 시범 농공단지를 지정하여 조성함으로써 출발하였다.

농공단지 개발사업 시행자는 공영개발과 민간개발로 구분되며, 공영개발을 하는 경우에는 시장·군수 또는 "산업입지및개발에관한법률" 제16조제1항 제1호 및 제2호의 규정에 의한 정부투자기관, 지방공기업, 또는 다른 법률에 의하여 농공단지의 개발사업을 시행할 수 있는 자 중에서 시장·군수가 지정하는 자가 개발주체가 된다. 민간개발을 하는 경우에는 "산업입지및개발에관한법률" 제16조 제1항 제3호 내지 제5호에 해당하는 자 중에서 농공단지 개발사업의 효율적인 시행을 위하여 시장·군수가 지정하는 자, 대기업이 사업시행자 이거나 대기업과 그 계열기업이 공동사업 시행자인 경우에는 대기업 또는 대기업과 그 계열 기업이 직접사용 할 경우 개발주체가 되어 단지를 개발할 수 있다.

농공단지는 원래의 지정목적에 따라 수도권지역 및 광역시와 인접한 지역 그리고 대규모 공업단지가 이미 개발된 지역은 제외하고 있다. 단지 조성 및 입주업체에 대한 조세·금융 등에 있어서 여러 가지 지원을 차등화 하기 위하여 대상 농·어촌지역을 개발수준에 따라 '일반농어촌', '추가지원 농어촌', '우선지원 농어촌' 등으로 구분하고 있다. 또한, 농공단지는 구조고도화 및 지역특화산업의 육성을 위해 3가지 유형으로 분류하고 있는데, 집적이익의 실현에 필요한 규모를 갖춘 단지로서 산업시설구역 용지면적중 동일·유사업종 및 연관업종의 입주기업이 차지하는 업체수(4업체 이상) 및 면적이 3/4인 단지를 '전문단



자료 : 자료 : 환경부, 폐수종말처리시설 설치 및 운영관리지침(개정, 2003)

(그림 1) 농공단지 지정 및 개발 절차도

지', 지역특화 업종(향토산업 포함)을 영위하는 입주기업이 차지하는 업체 수(4업체 이상) 및 면적이 1/2이상인 단지를 '지역특화단지'라 하고 그 외의 단지를 '일반단지'로 분류하고 있다. 농공단지의 지정면적에 있어서 시·도지사는

시·군·구별로 1,000,000㎡(통합된 시는 1,500,000㎡)범위 안에서 승인하되, 입지수요의 증가 등 필요성이 인정되는 경우 33%범위 안에서 확대할 수 있다. 한편, 단지별 지정면적은 특별한 경우를 제외하고 농·어촌의 균형발전 및

개발규모의 경제성을 확보하기 위하여 농공단지 별 지정면적은 30,000㎡이상 330,000㎡이하로 하여야 한다. 또한, 사업시행자는 시·도지사로부터 농공단지를 승인받고자 하는 경우에는 "환경정책기본법"이 정하는 바에 따라 관할 환경관리청장과 미리 협의(사전환경성검토)하여야 하며, 조성면적이 150,000㎡ 이상인 경우에는 승인 전에 "환경·교통·재해등에관한영향평가법" 제17조의 규정에 의한 '환경영향평가서'를 작성하여 관할 환경관리청장과 협의하여야 한다.

농공단지의 계획수립, 지정고시, 폐수종말처리 시설 설치, 업체입주, 공장 및 폐수종말처리시설의 가동 등의 개발단계별 절차의 개요는 [그림1]과 같다.

2. 오·폐수 관리기준

1) 폐수종말처리시설 관리

농공단지폐수종말처리시설을 운영하는 자는 배수설비로 유입된 오염물질을 종말처리시설에 유입시키지 않고 배출하거나 종말처리시설에 유입된 오염물질을 최종 방류구를 거치지 않고 배출할 수 있는 시설을 설치하는 행위를 할 수 없다. 또한, 오염물질이 폐수종말처리시설의 최종 방류구를 통과하기 전에 오염도를 낮추기 위하여 물을 섞어 배출하는 행위 등을 하여서는 안 되며, 유지·관리의 구체적인 기준은 다음과 같다.

- ① 처리시설을 정상적으로 가동하여 오염물질의 배출이 방류수수질기준에 적합하도록 하여야 한다.
- ② 부득이하게 방류수수질기준을 초과하여 오염물질을 배출하게 되는 때에는 처리시설의 개선사유, 개선기간, 개선하고자 하는 내용, 개선기간 중의 오염물질 예상배출량 및 배출농도 등을 기재한 개선계획서를 유역환경청장(지방환경청장)에게 제출하고 처리시설을 개선하여야 한다.
- ③ 처리시설의 가동시간, 폐수방류량, 약품투입량, 관리·운영자, 기타 처리시설의 운영에 관한 주요사항을 사실대로 매일 기록하고 이를 최종기재한 날부터 1년간 보존하여야 한다.
- ④ 처리시설에서 배출되는 오염물질의 양을 측정할 수 있는 기기를 부착하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.
- ⑤ 처리시설의 관리·운영자는 방류수수질검사를 다음과 같이 실시하여야 한다.
 - 처리시설의 적정운영여부를 확인하기 위한 방류수수질검사를 월 2회 이상 실시하되, 2,000㎡/일 이상 규모의 시설은 주 1회 이상 실시하여야 한다.
 - 방류수의 수질이 현저하게 악화되었다고 인정되는 때에는 수시로 방류수의 수질검사를 하여야 한다.
- ⑥ 폐수종말처리시설 관리자는 처리시설의 적

정운영을 도모하기 위하여 처리시설 가동일부터 매 5년마다 "환경기술개발및지원에 관한법률" 제13조의 규정에 의한 전문기관으로부터 기술진단을 받고 기술진단 보고서와 기술진단시 제기된 문제점에 대한 개선대책을 수립하여 유역환경청장(지방환경청장)에게 제출하여야 한다. 또한, 방류수수질 검사 결과 최근 2년간 3회 이상 기준을 초과한 경우에도 기술진단을 받고 개선계획서를 제출하여야 한다.

한편, 농공단지폐수종말처리시설의 방류수수질기준은 <표 1>과 같이 2012년까지는 BOD₅와 SS항목이 각각 30mg/L이하, COD_{Mn} 40mg/L이하, TN 60mg/L이하, TP 8mg/L이하로 규정하고 있으나, 2013년부터는 COD_{Mn} 항목은 동일하나 BOD₅와 SS항목이 각각 10mg/L이하, TN 20mg/L이하, TP 2mg/L이하로 강화되고, 총대장균군 항목이 새로이 추가된다.

<표 1> 농공단지 폐수종말처리시설의 방류수 수질기준

구 분	적용기간 및 수질기준	
	2012.12.31까지	2013. 1. 1이후
BOD ₅ (mg/L)	30이하	10이하
COD _{Mn} (mg/L)	40이하	40이하
SS(mg/L)	30이하	10이하
TN(mg/L)	60이하	20이하
TP(mg/L)	8이하	2이하
총 대 장 균 군 (총대장균수/mL)	-	3,000이하

비고: 페놀류 등 오염물질의 방류수수질기준은 당해 처리시설에서 처리할 수 있는 오염물질항목에 한하여 수질환경보전법 시행규칙 별표 5 제2호의 페놀류 등 오염물질의 표중 특례지역에 적용되는 배출허용기준 이내에서 당해 처리시설 설치사업시행자의 요청에 따라 환경부장관이 정하여 고시함.

2) 개별배출시설 관리

폐수종말처리시설을 설치하지 않았거나, 설치하였다 하더라도 폐수종말처리시설에서 처리할 수 없는 오염물질 항목을 배출하는 경우는 업체별 방지시설을 설치하여야 한다. 업체별 발생한 폐수를 개별 처리함에 있어서 배출시설 및 방지

시설을 정상적으로 가동하지 않아 배출허용기준을 초과한 오염물질을 배출할 수 없다. 또한, 배출시설에서 배출되는 오염물질을 방지시설에 유입하지 않고 배출하거나, 방지시설에 유입되는 오염물질을 최종 방류구를 거치지 않고 배출하여서는 안 되며, 수질오염방지 공법상 희석하여야

충남논단 3

농공단지 오·폐수 관리 현황 및 과제

만 오염물질의 처리가 가능하다고 인정하는 경우를 제외하고 배출되는 폐수에 오염되지 않은 물을 섞어 처리하는 등 오염도를 낮추기 위하여 물을 섞어 배출하는 행위를 하여서는 안 된다.

농공단지 안에서 배출하는 오염물질을 개별 방

지시설로 처리하여 방류하는 경우에는 "수질환경보전법" 제8조 및 같은 법 시행규칙 제8조의 규정에 있는 '특례지역'의 배출허용기준을 준수하여야 한다.

〈표 2〉 특례 지역의 배출허용기준

항 목	단 위	기 준	항 목	단 위	기 준	항 목	단 위	기 준
BOD ₅	mg/L	30이하	아연함유량	mg/L	5이하	PCB함유량	mg/L	0.003이하
COD _{Mn}	mg/L	40이하	구리함유량	mg/L	3이하	총대장균군	群	3,000이하
SS	mg/L	30이하	카드뮴함유량	mg/L	0.1이하	색도	도	400이하
pH		5.8~8.6	수은함유량	mg/L	0.005이하	온도	℃	40이하
광유류	mg/L	5이하	유기인함유량	mg/L	1이하	총질소	mg/L	60이하
동식물유지류	mg/L	30이하	비소유량	mg/L	0.5이하	총인	mg/L	8이하
페놀류 함유량	mg/L	5이하	납함유량	mg/L	1이하	트리클로로에틸렌	mg/L	0.3이하
시아나미드함유량	mg/L	1이하	6가크롬함유량	mg/L	0.5이하	테트라클로로에틸렌	mg/L	0.1이하
크롬함유량	mg/L	2이하	용해성망간함유량	mg/L	10이하	음이온계면활성제	mg/L	5이하
용해성철함유량	mg/L	10이하	불소함유량	mg/L	15이하			

비고: 색도는 섬유염색 및 가공시설, 기타섬유제품 제조시설 및 펄프·종이(색소첨가 제품) 제조시설에 한하여 적용

사업장에서 배출되는 오수가 폐수배출량의 50%미만이고, 폐수 중의 특정수질 유해물질이 배출허용기준 이내 인 경우에는 별도의 오수처리 시설을 설치하지 않고 폐수를 처리하기 위한 수질오염방지시설에 병합처리가 가능하다. 그러나 그 외의 경우에는 건물 기타 시설물에서 발생되는 오수를 모두 처리할 수 있는 규모 이상으로 오수처리시설을 설치하여야 하며, 방류수수질기준은 BOD₅와 SS 항목에 한하여, 각각 20mg/L이하로 설정하고 있다. 오수처리시설의 관리기준은 다음과 같다.

- ① 오니의 적정제거 여부 및 방류수의 상태 등을 점검하여야 한다.
- ② 처리용량이 200㎥/일 이상인 오수처리시설은 6월마다 1회 이상 배출되는 방류수의 수질을 자가측정 하거나 "환경기술개발및지원에관한법률" 제17조 규정에 의한 측정대행자로 하여금 측정하게 하고, 그 결과를 3년간 보존하여야 한다.
- ③ 오수처리시설은 기능이 정상적으로 유지될 수 있도록 슬러지 및 스크م 제거 등 내부청소를 실시하여야 한다.

- ④ 처리용량이 100㎥/일 이상인 오수처리시설에서 배출되는 방류수에 대하여는 소독을 하여야 한다.
- ⑤ 오수배수관이 막히거나 오수가 역류 또는 누수 되지 않도록 펌프 등 필요한 시설을 가동하여야 하며, 악취가 발산되지 아니하도록 하고, 파리·모기 등 해로운 벌레의 발생·번식을 방지하여야 한다.
- ⑥ 각 설비의 기능이 정상적으로 유지될 수 있도록 점검하고, 고장 난 경우에는 지체 없이 수리하여야 한다.

3) 환경기술인 임명

개별 처리하는 농공단지 내 폐수배출시설 및 방지시설을 운영관리 하기 위하여 사업장의 규모에 따라 환경기술인을 임명하고 정상적으로 운영 되도록 관리하여야 한다. 환경기술인은 사업장의 종별, 폐수종말처리시설 유입처리 여부, 조업시간, 특정수질 유해물질 배출여부 등에 따라 다르며 구체적인 자격기준은 다음과 같다.

〈표 3〉 사업장 규모별 환경기술인의 자격기준

종 별	배 출 규 모	환경기술인 자격기준
1 종 사업장	폐수배출량이 2,000㎥/일 이상인 사업장	수질환경기사 1인 이상
2 종 사업장	폐수배출량이 700㎥/일 이상, 2,000㎥/일 미만인 사업장	수질분야 기술자격소지자 1인 이상
3 종 사업장	폐수배출량이 200㎥/일 이상, 700㎥/일 미만인 사업장	수질환경산업기사, 환경기능사 또는 3년 이상 수질분야 환경관련 업무에 직접 종사한 자 1인 이상
4 종 사업장	폐수배출량이 50㎥/일 이상, 200㎥/일 미만인 사업장	배출시설 설치허가를 받거나 배출시설 설치신고가 수리된 자 또는 배출시설 설치허가를 받거나 배출시설 설치신고가 수리된 자가 당해 사업장의 배출시설 및 방지시설업무에 종사하는 피고용인 중에서 임명하는 자 1인이상
5 종 사업장	상기 1종사업장 내지 4종사업장에 해당하지 아니하는 배출시설	

비고 : 1. 특정수질유해물질이 포함된 오염물질을 배출하는 4종 및 5종사업장은 3종사업장의 환경기술인을 두어야 한다. 다만 특정수질 유해물질이 포함된 1일 10㎥이하의 폐수를 배출하는 사업장의 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 1종 및 2종사업장 중 1개월간 실제 작업한 날만을 계산하여 1일 평균 17시간 이상 작업하는 경우에는 해당 사업장은 환경기술인을 각 2인 이상을 두어야 한다. 이 경우 각 1인을 제외한 나머지 인원은 3종사업장의 환경기술인으로 대체할 수 있다.
3. 공동방지시설에 있어서 폐수배출량이 4종 및 5종사업장의 규모에 해당하는 경우에는 3종사업장에 해당하는 환경기술인을 두어야 한다.
4. 법 제25조의 규정에 의한 폐수종말처리장에 폐수를 유입시켜 처리하는 경우에는 1종 및 2종사업장은 3종사업장의 환경기술인을, 3종사업장은 4·5종사업장의 환경기술인을 둘 수 있다.
5. 방지시설 설치면제 사업장과 배출시설에서 배출되는 오염물질 등을 공동방지시설에서 처리하게 하는 사업장은 4·5종사업장의 환경기술인을 둘 수 있다.
6. 연간 90일만 조업하는 1·2·3종사업장은 4·5종사업장의 환경기술인을 선임할 수 있다.
7. 대기환경보전법 제24조제4항의 규정에 의하여 대기환경기술인으로 임명된 자가 수질환경기술인의 자격을 함께 갖춘 경우에는 수질환경기술인을 겸임할 수 있다.

The Chungnam Review

또한, 처리용량이 200m³/일 이상인 오수처리 시설을 설치·운영하는 자가 ①'오수처리시설등 관리업'의 허가를 받은 자에게 처리시설의 관리를 위탁한 경우, ②"수질환경보전법" 규정에 의한 환경기술인을 임명한 경우, ③ 하수종말처리시설 및 폐수종말처리시설에 유입처리 하는 경우 등을 제외하고, 오수처리시설의 유지·관리에 관한 기술업무를 담당하게 하기 위하여 자격기준^{주1)}에 합당한 기술관리인을 두어야 한다.

3. 배출허용기준 및 방류수수질기준의 특례

1) 배출총량 및 지정농도

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 있다. 그간 추진된 사후처리 개념에 근거한 배출농도의 단편적인 규제방식은 인구와 산업 시설이 과도하게 밀집되어 있는 하천의 중·하류

유역에서 배출되는 오·폐수 량이 많아질 경우, 각각의 시설에서 배출되는 수질기준(배출허용기준 및 방류수수질기준)을 준수하더라도 하천에 유입되는 전체 오염물질량이 늘어나 하천환경기준을 초과할 수 있다.

이에 따라 하천의 환경용량 범위 안에서 오염물질부하량을 고려하는 유역관리 수단의 제도적 장치로 4대강 특별법 제정(한강 : 1999년, 낙동강 등 3대강 : 2002년)시 수질총량관리제가 도입되었다. 수질총량관리제는 수계 구간별로 하천의 용도(상수원수, 농업용수 등), 오염원의 밀도, 지역개발정도, 환경기초시설 투자정도, 수량 및 수질, 생태적인 건전성 등을 고려하여 목표수질을 설정하고, 그 목표수질을 달성·유지하기 위한 허용부하량을 산정하여 해당 총량관리단위유역에서 배출하는 오염물질의 총량을 허용부하량 이하가 되도록 관리하는 제도이다.

이와 같은 배경 하에 수질총량관리제 시행지역에서는 "수질환경보전법", "오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률", "환경·교통·재해등에관한영향평가법" 등에 규정하고 있는 배출허용기

준, 방류수수질기준, 협의기준 등에 우선하여 제1차 계획기간 인 2010까지 BOD₅ 항목에 한하여 배출총량 및 지정된 농도를 준수하여야 한다^{주2)}. 주로 하수종말처리시설, 폐수종말처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공공처리시설, 마을하수도과 1일 200m³이상 오·폐수를 배출하는 시설로써 대상시설과 배출총량 및 지정농도 등은 자치단체의 '수질오염총량관리제 시행계획'에서 정하고 있다.

2) 협의기준

농공단지의 조성면적이 150,000m²이상인 경우는 "환경·교통·재해등에관한영향평가법"에 따라 환경영향평서를 작성하여 승인을 받아야 하며, 이때 협의내용에 오염물질의 배출농도에 관한 기준이 포함되어 있는 경우에는 폐수종말처리

시설 또는 폐수배출시설에 대하여 방류수수질기준 및 배출허용기준에 보다 강화된 별도의 협의 기준을 정할 수 있다. 또한, 협의기준을 초과하는 폐수종말처리시설과 폐수배출시설에 대하여 협의기준 초과부담금을 부과·징수한다.

3) 별도의 배출허용기준

폐수종말처리시설 및 하수종말처리시설의 처리구역 안에서 종말처리시설에 연결하여 처리하는 개별 배출업체에게 일부 오염물질 항목에 한하여 별도의 배출허용기준을 정하여 고시할 수 있다. 배출업체별 별도의 배출허용기준을 지정하는 항목은 하·폐수종말처리시설의 처리대상 오염원 및 처리목적에 따라 대상 오염물질을 차등하여 적용하며, 처리구역별 세부항목은 다음과 같다.

〈표 4〉별도 배출허용기준 지정대상 오염물질

처리구역	주 처리대상	적용 대상오염물질
농공단지폐수종말처리시설	폐수+오수	BOD ₅ , COD _{Mn} , SS, TN, TP
하수종말처리시설	생활하수	BOD ₅ , COD _{Mn} , SS, TN, TP

별도 배출허용기준의 지정 시기는 폐수종말처리시설은 기본계획승인 시 요청하여 공동처리구역 지정시기에 고시하고, 하수종말처리시설은 설치인가 시 고시하게 된다. 별도 배출허용기준

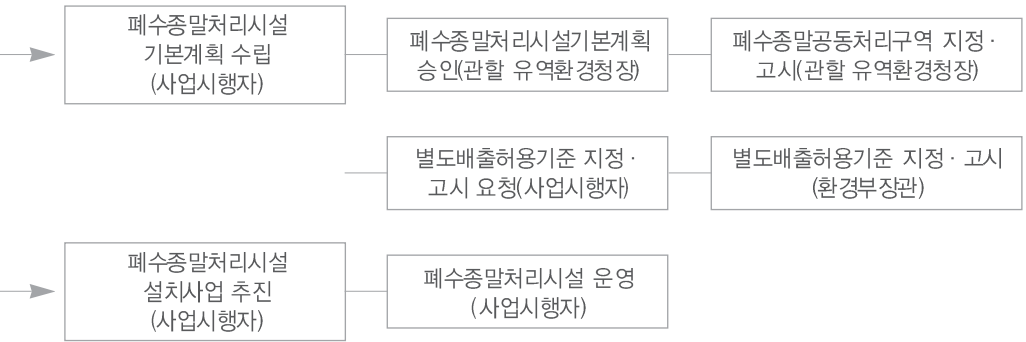
지정 시 고려사항으로는 폐수종말처리시설에서 처리구역 내 발생하는 오·폐수 전량을 처리할 수 있어야 하며, 우·오·폐수관거가 분류식으로 설치되어 오·폐수가 하·폐수종말처리시설까

주1) 오수처리시설의 기술관리인의 자격기준

- 수질환경산업기사·폐기물처리산업기사·토목산업기사·공업화학산업기사 또는 화공기사 이상의 자격을 가진 자.
- 환경기능사 또는 화학분석기능사로서 해당 분야에서 2년 이상 실무에 종사한 자.
- 이공계 전문대학졸업이상의 학력을 가진 자로서 해당 분야에서 1년 이상 실무에 종사한 자.
- 공업계 고등학교 졸업자로서 해당분야에서 3년 이상 실무에 종사한 자.
- 용량이 1천m³/일 미만인 오수처리시설에 한하여 오수처리시설 설치신고를 한 자가 해당 분야에서 3년 이상 실무에 종사한 피고용인 중에서 임명하는 자

주2) 수질총량관리제는 매 5년 단위로 시행되며, 2010년까지를 제1차총량관리계획기간으로 설정하고 대상항목은 BOD₅ 항목이다. 그러나 상수원 중심의 일부유역에 대하여 TP항목이 제2차총량관리계획기간(2011년~2015년)부터 추가될 예정이다.

지 전량 유입되어야 한다. 또한, 별도 배출허용기준 지정은 업체별 폐수발생량, 원수 또는 전처리수의 오염물질 농도 및 폐수종말처리시설의 설계수질, 처리효율 등을 종합적으로 검토하여 처리시설의 방류수수질기준을 준수할 수 있는 범위 안에서 지정·고시하여야 하며, 별도의 배출허용기준 지정·고시 절차는 다음과 같다.



[그림 2] 폐수종말처리구역 내 별도 배출허용기준 지정·고시 절차

III. 농공단지 현황 및 오·폐수처리 실태

1. 전국 농공단지 및 폐수종말처리 시설 현황

1) 농공단지 지정현황

건설교통부에서 발행한 '2005년 전국산업단지 통계'에 의하면, 2005년 12월 기준 전국 농공단지 지정현황은 329단지이며, 지정면적은 51,395,000㎡이다. 이중 단지 조성이 완료되어 가동 중인 운영단지 수는 약 90.3%에 해당하는

297단지이며, 그 이외의 농공단지는 현재 조성 중에 있는 상태라 할 수 있다. 운영중인 297 농공단지에 총 4,891업체가 입주하였으나, 약 11%에 해당하는 554업체는 휴·폐업 상태이고, 4,337업체가 가동 중에 있다.

한편, 광역자치단체별 지정된 농공단지 수 및 지정면적으로 볼 때, 충청남도가 가장 많고, 경기도와 특별시·광역시는 지정현황이 없거나 매우 적다. 또한, 가동 중인 농공단지 수를 비교할 때, 충청남도, 경상북도, 경상남도 등이 비교적 많다.

〈표 5〉 전국 농공단지 추진현황 (2005년 12월말 기준)

구 분	지 정 단지수	지정면적 (1,000㎡)	운 영 단지수	입주업체 현황(면적단위:1,000㎡)					
				합 계		가 동		휴 · 폐업	
				업체수	면적	업체수	면적	업체수	면적
합계	329	51,395	297	4,891	19,315	4,337	17,892	554	1,423
서울	0	-	0	-	-	-	-	-	-
부산	1	249	1	22	152	22	152	0	0
대구	2	354	2	67	127	65	126	2	1
인천	0	-	0	-	-	-	-	-	-
광주	1	324	1	69	145	52	128	17	17
대전	0	-	0	-	-	-	-	-	-
울산	4	621	4	133	297	114	279	19	18
경기	1	117	1	4	44	4	44	0	0
강원	28	4,608	24	557	1,151	484	970	73	181
충북	40	5,338	37	413	2,632	380	2,508	33	124
충남	71	11,173	56	711	2,986	635	2,782	76	204
전북	37	5,738	32	566	1,299	482	1,165	84	134
전남	36	6,539	34	700	4,115	622	3,794	78	321
경북	54	8,946	53	909	2,991	792	2,680	117	311
경남	51	7,075	49	684	3,289	635	3,185	49	104
제주	3	313	3	56	87	50	79	6	8

자료 : 건설교통부, 2005년 전국산업단지 통계, 2006.3

2) 농공단지 폐수종말처리시설 현황

폐수종말처리시설의 종류는 "산업입지및개발에관한법률" 제6조·제7조 및 제7조의2의 규정에 의하여 지정된 산업단지와 "국토의계획및이용에관한법률" 제36조 제1항 제1호 다목의 규정에 의하여 지정된 공업지역에 설치된 폐수종말처리시설을 '산업단지폐수종말처리시설'이라 하고, "산업입지및개발에관한법률" 제8조의 규정에 의하여 지정된 농공단지에 설치된 폐수종말처리시설을 농공단지폐수종말처리시설이라 한다. 그 외

환경부장관이 하천 및 호소의 수질보전을 위하여 폐수종말처리가 필요하다고 인정하여 지정·고시하는 지역에 설치하는 폐수종말처리시설을 기타 폐수종말처리시설로 구분하고 있다.

농공단지 폐수종말처리시설의 설치 주체는 시장·군수이며, 환경관리공단, 농공단지개발사업시행자, "사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법"에 의한 사업시행 자에게 위탁할 수 있다. 운영관리 주체도 시장·군수이며, 환경관리공단,

단지개발사업시행자, "사회간접자본시설에대한 민간자본유치촉진법"에 의한 사업시행자에게 위탁할 수 있고, 그 외 환경부장관이 운영할 능력이 있다고 인정하는 자^{주3)}에게 위탁하여 운영할 수 있다.

환경부에서 2005년도 기준 가동 중인 전국 농공단지의 폐수종말처리시설 79개소(시설용량 : 58,140㎥/일)를 점검한 결과, 시설용량 대비 평

균적인 오·폐 유입량은 23,508㎥/일로 약 40.4%이다. 이중 가동률이 80% 이상인 시설은 6개소이며, 가동률이 저조한(30%미만) 시설이 30개소에 이르고 있다. 한편, 주요 항목별 오염물질 처리효율은 BOD₅ 97.1%, COD_{Mn} 91.7%, SS 95.9%, TN 72.0%, TP 81.8% 정도이며, 방류수수질기준을 초과하여 운영한 시설 수는 12개소(19회)로 위반시설 수는 약 15.2%이다.

〈표 6〉 전국 농공단지 폐수종말처리시설 가동실태

(단위: 시설수)

구 분	계	80% 이상	70%~80%미만	60%~70%미만	50%~60%미만	40%~50%미만	30%~40%미만	30%미만
2005년	79	6	4	11	12	10	6	30
2004년	81	11	4	11	8	6	12	29

자료 : 환경부, '05 폐수종말처리장 운영·관리실태 및 개선방안, 2006

2. 충남지역 농공단지의 오·폐수처리 실태 분석

1) 농공단지 조성현황

2006년 1월 기준으로 71지역^{주4)}에 농공단지가

지정되었고, 이중 62단지는 조성이 완료되어 총 685업체가 입주하였으나 분양면적의 약 78.8%에 해당하는 6,860,281㎡에 626업체가 가동 중이나 59업체가 휴·폐업 상태이며, 나머지 8단지는 입주 업체를 모집 중에 있거나 부지를 조성 중에 있다.

주3) 환경부고시 제97-89호(1997. 10. 8)

- 농어촌진흥공사, 한국수자원공사, 환경관리공단 및 동 공단이 출자한 법인, 지방공사 및 지방공단
- "공업배치 및 공장설립에 관한법률" 제31조의 규정에 의하여 설립된 산업단지관리공단 또는 입주기업체협의회. 다만, 산업입지에 단일사업장 입주 등으로 입주기업체협의회 설립규모 이하인 경우에는 입주기업체가 운영할 수 있음.
- "수질환경보전법"의 규정에 의하여 방지시설업 등록을 한 자.
- 기타 다른 법률에 의하여 폐수종말처리시설을 운영할 수 있는 자.

주4) 공주시 의당농공단지는 부지조성 과정에서 다량의 문화재가 발굴되어 2006. 2. 27 농공단지 지정이 해지됨.

〈표 7〉 충남 농공단지 조성 현황

구 분	농공단지수		조성규모(㎡)						
	지 정	운 영	합 계	분양면적					공동부지 및 기타
				계	가동중	휴업중	건축중	계획중	
합계	70	62	10,970,923	8,710,797	6,860,281	277,718	166,962	1,405,836	2,260,127
천안	4	4	687,127	545,023	545,023	0	0	0	142,104
공주	7	5	980,414	873,627	588,836	22,429	0	262,362	106,787
보령	5	5	807,032	617,727	602,702	4,139	10,887	0	189,304
아산	7	7	722,899	610,470	578,080	32,390	0	0	112,429
서산	4	3	1,275,593	971,797	848,660	20,083	0	103,054	303,796
논산	5	4	582,586	454,493	366,696	0	0	87,797	128,093
금산	3	2	584,438	427,686	236,613	15,961	0	175,112	156,752
연기	3	3	354,810	290,540	277,294	13,246	0	0	64,270
부여	4	4	565,553	476,486	418,400	23,783	12,793	21,510	89,067
서천	3	3	701,102	534,395	440,812	33,020	0	60,563	166,707
청양	5	4	851,415	614,091	417,606	27,427	40,051	129,007	237,324
홍성	5	4	642,536	488,990	254,647	49,223	50,262	134,858	153,546
예산	7	6	1,117,039	995,365	670,796	27,999	14,104	282,466	121,674
태안	1	1	105,110	74,377	66,359	8,018	0	0	30,733
당진	7	7	993,270	735,730	547,757	0	38,865	149,108	257,540



(그림 3) 충남지역 농공단지 위치도

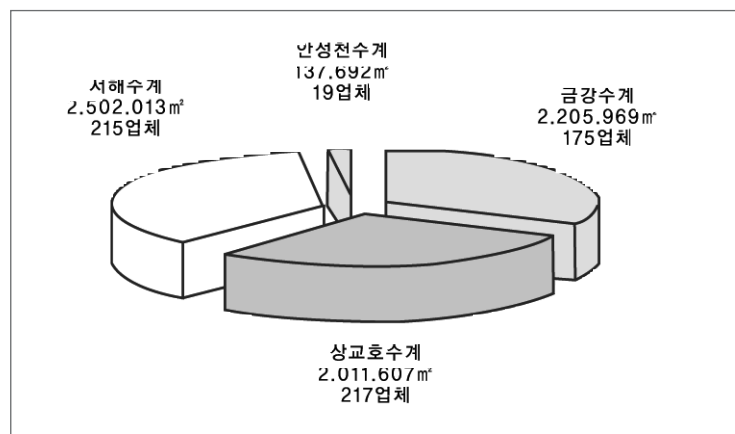
충남논단 3

농공단지 오·폐수 관리 현황 및 과제

2) 오·폐수 발생량 및 방류량

금강수계(3,843.0km²), 삼교호수계(1,668.0km²), 서해안수계(2,932.1km²) 그리고 안성천수계(155.4km²)로 구분하여 수계별 농공단지 내 가동 중인 업체면적(업체수)을 비교한 결과, 서해수계가 2,502,013m²(215업체) 가장 많고, 다음으로 금강수계가 2,208,969m²(175업체), 삼교호수계

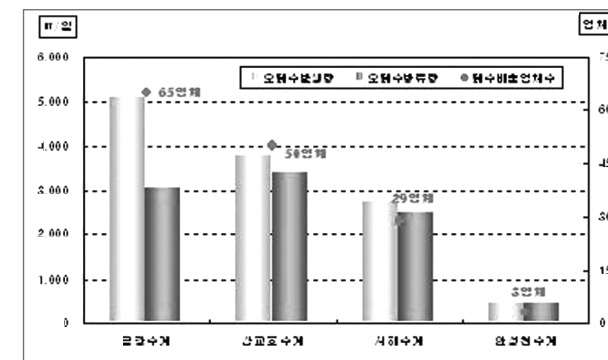
2,011,607m²(217업체), 안성천수계 137,692m²(19업체) 순이다. 반면, 단위면적당 가동중인 업체면적을 분석한 결과, 삼교호수계가 1,206.0m²/km²로 가장 많고, 다음으로 안성천수계가 886.0m²/km², 서해수계 853.3m²/km²이며, 금강수계가 574.8m²/km²로 가장 적다.



(그림 4) 수계별 가동면적 및 가동 업체현황

운영중인 농공단지 내 가동 중인 업체에서 일 평균 총 11,977m³의 오·폐수가 발생하고, 수계별 발생량을 분석한 결과, 금강수계가 5,063m³/일로 가장 많고, 다음으로 삼교호수계가 3,759m³/일, 서해수계 2,729m³/일, 안성천수계 425m³/일 순이다. 그러나 단위면적당 발생량에서는 안성천수계가 2.73m³/km²·일로 가장 많고, 삼교호수계 2.25m³/km²·일, 금강수계 1.32m³/km²·일, 서해수계 0.93m³/km²·일 순이다.

반면, 발생하는 오·폐수를 재활용하거나 위탁 처리 등으로 감량 및 처리 후 공공수역에 방류하는 현황을 분석한 결과, 삼교호수계가 3,369m³/일로 가장 많고, 금강수계 3,014m³/일, 서해수계 2,476m³/일, 안성천수계 425m³/일 순이다. 단위면적당 방류량에서는 안성천수계가 2.73m³/km²·일로 가장 많고, 삼교호수계 2.02m³/km²·일, 서해수계 0.84m³/km²·일이며 금강수계가 0.78m³/km²·일로 가장 적다.



(그림 5) 수계별 오·폐수 발생 및 방류현황

3) 오·폐수처리 형태

농공단지에 입주한 업체에서 발생하는 오·폐수를 공동으로 처리하기 위한 시설과 단지내 1업체 입주계획으로 1업체만 가동하여 오·폐수를 처리하기 위한 시설을 폐수종말처리시설에 포함할 때, 운영 중인 62농공단지에 대하여 오·폐수처리 형태를 조사한 결과, 폐수종말처리시설을 설치하여 공동처리하고 있는 농공단지는 32단지이다. 또한, 개별처리하고 있는 농공단지는 27단지이며, 하수종말처리시설 또는 인근 산업단지의 폐수종말처리시설에 연계처리하고 있는 농공단지는 3단지이다.

수계별 오·폐수처리 형태를 살펴볼 때, 금강수계의 경우 11단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 업체별 처리는 9단지, 그 외 1단지(유구농공)는 유구하수종말처리시설과 연계처리하고 있다. 삼교호수계는 11단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 9단지는 개별처리, 1단지(백석농공)는 천안3지방산업단지 폐수종말처리시설에 연계처리하고 있다. 서해수계의 경우 10단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 9단지는 개별처리, 1단지(수석농공)는 서산하수종말처리시설과 연계처리하고 있다.

〈표 8〉 수계별 오·폐수처리 형태

(단위: 단지수)

구 분	운영중인 농공단지	오·폐수처리 형태			비 고 (연계처리내용)
		폐수종말	개별처리	연계처리	
합 계	62	32	27	3	
금강수계	21	11	9	1	하수종말처리시설
삼교호수계	20	11	8	1	폐수종말처리시설
서해수계	20	10	9	1	하수종말처리시설
안성천수계	1	0	1	0	

비고 : 1단지에 1업체가 운영중인 오·폐수처리시설은 폐수종말처리시설로 분류함

4) 오·폐수처리시설 용량

공주 유구하수종말처리시설과 연계처리 하는 유구농공단지와 천안3지방산업단지 폐수종말처리시설에 연계처리 하는 백석농공단지, 그리고 발생하는 폐수의 농도가 낮아 방지시설의 면제승인을 받아 재이용하는 업체를 제외한 운영중인 농공단지에서 발생하는 오·폐수량은 일평균 8,912㎥이며 방류량은 8,245㎥이다. 수계별 발생하는 오·폐수를 기준으로 여유용량을 분석한 결과, 서해수계가 49.6%로 가장 많고, 다음으로

금강수계 46.4%, 삼교호수계 42.4%, 안성천수계 29.2% 순이다. 반면, 위탁처리 및 폐수재활용 등을 고려한 방류량기준으로 여유용량은 서해수계가 54.3%로 가장 많고, 삼교호수계 49.2%, 금강수계 46.9%, 안성천수계 29.2% 순이다. 이와 같은 결과는 일최대 오·폐수발생량을 고려한다 하더라도 현재 발생량 기준으로 볼 때 대부분의 농공단지 오·폐수처리시설은 시설용량이 과대하다고 볼 수 있다.

〈표 9〉수계별 오·폐수처리 용량

(단위: ㎥/일)

구 분	오·폐수 발생량(A)	오·폐수 방류량(B)	오·폐수처리시설 용량(C)	여유용량(%)	
				(C-A)/C	(C-B)/C
합 계	8,912	8,245	16,326	45.4	49.5
금강수계	2,487	2,463	4,639	46.4	46.9
삼교호수계	3,281	2,891	5,692	42.4	49.2
서해수계	2,719	2,466	5,395	49.6	54.3
안성천수계	425	425	600	29.2	29.2

5) 폐수종말처리시설 운영형태 및 관리인력

금강수계와 삼교호수계는 각각 11단지의 폐수종말처리시설이 있고, 서해수계는 10단지이며, 안성천수계는 없다. 안성천수계를 제외한 각각의 오·폐수처리 시설용량은 3,460㎥/일, 3,875㎥/일, 4,117㎥/일 이다. 한편, 폐수종말처리시설의

운영형태를 살펴볼 때, 32시설 중 13시설이 농공단지 입주협의회에서 직접운영하고, 10시설은 ENG업체 등에게 민간위탁하여 관리하고 있으며, 그 외 단지내 입주한 업체가 관리하고 있는 시설이 9단지이다. 폐수종말처리시설을 운영하기 위한 상근인력은 총 29명이다.

〈표 10〉농공단지 폐수종말처리시설 운영현황

구 분	시설 수	시설용량 (㎥/일) A	운영형태			운영인력	
			입주협의회	민간위탁	입주업체	상근자(명)B	A/B
합 계	32	11,452	13	10	9	29	395
금강수계	11	3,460	8	1	2	10	346
삼교호수계	11	3,875	2	6	3	11	352
서해수계	10	4,117	3	3	4	8	515
안성천수계	0	0	-	-	-	-	-

IV. 결론 및 제언

1. 결론

2005년 12월 기준 전국 농공단지 지정현황은 329단지이며, 지정면적은 51,395,000㎡이다. 이중 충청남도에 70지역의 농공단지가 지정되었고, 지정면적 및 운영면적으로 볼 때 전국 시·도 중 가장 많다. 이는 산업발전 측면에서는 긍정적인 효과가 있을 수 있으나 국가 및 지방산업단지와 함께 세심한 주의를 기울이지 않는 한, 환경오염이란 커다란 문제에 직면할 수도 있다.

본 연구는 충청남도에 위치한 농공단지의 오·폐수 관리실태 분석을 통하여 폐수종말처리시설에 대한 설치 및 관리방안 마련의 기초적인 자료를 제공하기 위한 것으로 국가 및 지방산업단지의 관리현황과 통합하여 분석하지 못함이 아쉬움으로 남고 있다. 그럼에도 불구하고 농공단지의 오·폐수관리실태에 대한 조사·분석 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 운영중인 62지역의 농공단지 내 가동 중인 업체면적을 수계별 비교한 결과, 서해수계가 2,502,013㎡로 가장 많고, 금강수계 2,208,969㎡, 삼교호수계 2,011,607㎡, 안성천수계 137,692㎡ 순이다. 반면, 단위면적당 가동중인 업체면적을 분석한 결과, 삼교호수계가 1,206.0㎡/㎤로 가장 많고, 다음으로 안성천수계 886.0㎡/㎤, 서해수계 853.3㎡/㎤이며, 금강수계는 574.8㎡/㎤로 가장 적다.

2) 농공단지 내 가동 중인 업체에서 발생하는 오·폐수를 재활용하거나 위탁처리 등으로 감량 및 처리 후 공공수역에 방류하는 현황을 분석한 결과, 삼교호수계가 3,369㎥/일로 가장 많고, 다음으로 금강수계가 3,014㎥/일, 서해수계 2,476㎥/일, 안성천수계 425㎥/일 순이다. 단위면적당 방류량에서는 안성천수계가 2.73㎥/㎤·일로 가장 많고, 다음으로 삼교호수계 2.02㎥/㎤·일, 서해수계 0.84㎥/㎤·일이며 금강수계가 0.78㎥/㎤·일로 가장 적다.

3) 수계별 오·폐수처리형태를 살펴볼 때, 금강수계의 경우 운영중인 21단지 중 11단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 업체별 처리는 9단지, 그 외 1단지(유구농공)는 유구하수종말처리시설과 연계처리하고 있다. 삼교호수계는 운영중인 20단지 중 11단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 9단지는 개별처리, 1단지(백석농공)는 천안3지방산업단지 폐수종말처리시설에 연계처리하고 있다. 서해수계의 경우 10단지가 폐수종말처리시설을 설치하였고, 9단지는 개별처리, 1단지(수석농공)는 서산하수종말처리시설과 연계처리하고 있다. 안성천수계의 경우 운영중인 1단지가 개별처리하고 있다.

4) 하수종말처리시설과 연계처리하거나 인근 산업단지 폐수종말처리시설에 연계처리 하는 농공단지, 그리고 발생하는 폐수의 농도가 낮아 방지시설의 면제승인을 받아 재이용하는 업체를 제외한 운영중인 농공단지에서 발생하는 오·폐수

량은 일평균 8,912m³이며 방류량은 8,245m³이다. 수계별 발생하는 오·폐수를 기준으로 여유용량을 분석한 결과, 서해수계가 49.6%로 가장 높고, 다음으로 금강수계 46.4%, 삼교호수계 42.4%, 안성천수계 29.2% 순이다. 이와 같은 결과는 일 최대 오·폐수발생량을 고려한다 하더라도 현재발생량 기준으로 볼 때, 대부분의 농공단지 오·폐수처리시설은 시설용량이 과대하다고 볼 수 있다.

5) 금강수계와 삼교호수계는 각각 11단지의 폐수종말처리시설이 있고, 서해수계는 10단지이며, 안성천수계는 없다. 안성천수계를 제외한 각각의 오·폐수처리 시설용량은 3,460 m³/일, 3,875m³/일, 4,117m³/일 이다. 한편, 폐수종말처리시설의 운영형태는, 32시설 중 13시설이 농공단지 입주협의회에서 직접운영하고, 10시설은 ENG업체 등에게 민간위탁하여 관리하고 있으며, 그 외 단지내 입주한 업체가 관리하고 있는 시설이 9단지이다.

2. 제언

농공단지의 지정면적에 있어서 도지사는 시·군별로 1,000,000m²(통합된 市인 공주·보령·서산·아산은 1,500,000m²)범위 안에서 승인하되, 입지수요의 증가 등 필요성이 인정되는 경우 330,000m²범위 안에서 확대할 수 있도록 하고 있다. 그러나 토지면적이 적은 시·군에서는 지

나치게 집적화 될 수 있는 등 자치단체별 일률적인 조성면적을 설정하는 것은 환경적 측면뿐만 아니라 균형개발 측면에서도 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 수계별 환경용량의 여건과 토지면적에 비례하는 총량적인 개념으로 한계량을 설정한 후 계획입지인 농공단지 조성을 확대하여 공급하고, 개별공장 입지의 확대는 상당부분 제한하여야 할 것으로 본다.

공영개발로 조성한 농공단지에 입주한 기업체에게는 궁극적으로 환경규제를 최소화하여 기업활동이 위축되지 않도록 최대한 보장하여야 하며, 제품의 제조 및 생산과정에서 발생하는 오·폐수 처리는 공공부분에서 역할을 담당해야 한다. 즉, 단지 내 입주한 기업체에서 발생하는 오수와 폐수를 처리하기 위하여 특별한 경우를 제외하고 공동처리 방식인 폐수종말처리시설을 설치하여 운영함이 타당하다. 비록 농공단지 조성 당시 오·폐수발생량이 적어 개별처리방식에 의하여 관리되어 폐수종말처리시설의 부지가 없는 경우에도 입주한 기업체는 변동될 수 있고, 공정변화에 따른 오·폐수 발생량이 달라질 수 있기 때문에 일정규모의 공공용지를 확보하여 발생하는 오·폐수변화 특성에 대응할 수 있는 폐수종말처리시설을 설치하여야 한다.

신규로 조성하는 농공단지에 폐수종말처리시설을 설치하는 비용은 전액 국비가 지원된다. 반면, 기존에 운영중인 농공단지에서 개별업체별 오·폐수처리방식을 폐수종말처리방식으로 전

환하고자 하는 경우는 전액 국비지원이 이루어지지 않고 일정재원은 지방비 및 입주업체의 분담으로 이루어지고 있다. 이러한 관점에서 본다면 업체별 오·폐수를 처리하고 있는 농공단지에서 폐수종말처리시설을 설치하여 공동처리방식으로 전환하고자 하는 경우에도 설치비용은 전액 국비에서 지원되어야 한다.

폐수종말처리시설을 운영함에 있어서 관리주체와 오염물질 발생주체는 분리되어야 한다. 즉, 오염원인자가 처리시설의 운영을 함께 담당할 경우 비록 지도·감독의 수단이 있다 하더라도 운영관리비의 절감 등을 위해 관리를 소홀히 할 수 있다. 따라서 폐수종말처리시설의 운영관리에 따른 소요비용은 오염자의 비용부담원칙을 적용하되, 오염물질 발생자와 관련이 없고 일정한 기술능력과 자격을 갖춘 업체를 선정하여 위탁관리가 바람직하다. 또한, 폐수종말처리시설의 운영비용은 입주업체별 분담하여 직접적으로 징수하는 방식에서 벗어나 지방자치단체 등에서 전액

부담하여 운영하고, 소요된 비용은 오염물질 배출정도에 따라 부과할 수 있는 목적세를 신설함으로써 행정관리의 효율성을 기대할 수 있으리라 판단한다.

이와 같이 농공단지에서 발생하는 오·폐수를 통합적으로 관리하기 위한 폐수종말처리시설을 설치하는 경우, 오·폐수관리를 위한 설치 및 운영비용이 개별처리 방식보다 유리할 뿐만 아니라 각종 환경편익을 함께 제공함으로써 입주 기업체는 제품생산에 전념하여 경쟁력 확보할 수 있고, 이를 통한 농공단지 내 업체 입주의 활성화를 함께 기대할 수 있다. 결국, 농공단지에서 발생하는 오·폐수의 효율적 관리를 위해서는 무엇보다도 방류수역의 환경용량을 고려한 농공단지 조성 및 재구성을 고려함으로써 지역의 경제발전과 함께 환경오염 문제를 사전에 예방할 수 있는 지름길이라 생각한다.

참고문헌

- 한국과학기술원·한국환경정책평가연구원 2006, 산업폐수 관리체계 개선방안 연구(산업폐수관리 공청회)
- 이상진 2004, 충청남도 마을하수처리시설의 실태분석 및 관리방안, 충남발전연구원
- 한국산업단지공단 2005, 한국산업단지총람
- 환경부 2003, 폐수종말처리시설 설치 및 운영관리지침(개정)
- 환경부 2006, 수질환경보전법
- 환경부 2004, 수질오염총량관리 업무편람
- 건설교통부 2006, 2005년 전국산업단지 통계
- 산업자원부·농림부·환경부·건설교통부 2004, 농공단지의개발및운영에관한통합지침
- 환경부 2003, 공장폐수의 발생과 처리
- 환경부 2004, 2005년도 국고보조사업 신청지침
- 환경부 2003, 산업폐수 관리체계 개선연구
- 환경부 2006, '05폐수종말처리장 운영·관리실태 및 개선방안

지역경쟁력 강화를 위한 지역정책방향

오용준 | 충남발전연구원 책임연구원

I. 지방화 시대의 도래

지금까지 도시경쟁력의 근간이 되는 산업정책은 지역균형발전을 이루겠다는 목표와는 달리 정책수단의 미비와 제도적 허점으로 말미암아 그 역할이 충분치 못한 결과를 낳았다. 즉, 지방은 산업입지를 위한 충분한 도시 기반시설이 마련되지 않은 상태에서 물리적 공간 확산에 주력함으로써 정책의 실효성을 담보하지 못한 반면, 기초 인프라가 상대적으로 우수한 수도권은 지방으로 유도되었던 기업까지 다시 끌어들이면서 가속적으로 팽창하고 있다.

지역균형발전이라는 정책목표를 단순히 수도권 산업체의 지방이전으로 해결하려는 발상으로는 현재의 지역 간 불균등 문제를 푸는데 한계가 있다는 것이 드러났다. 이보다는 지역산업의 자생기반을 제공하는 산업생태계, 즉 도시 인프라와 산업정책이 조화를 이룰 때 지역경쟁력 강화라는 국가정책 목표를 달성할 수 있다.

이에 따라 참여정부는 분권과 자율을 바탕으로 더불어 사는 균형발전사회를 실현하기 위해 '지방분권과 국가균형발전'을 12대 국정과제의 하나로 추진하고 있다. 이를 위해 「행정중심복합도시 건설특별법」, 「지방분권특별법」, 「국가균형발전특별법」등 3대 특별법을 마련함으로써 지방분권과 국가균형발전을 위한 법적·제도적 기반을 완비하였다.

이들 지방발전 관련 3대 특별법의 제정을 통해 지방은 내생적 발전역량을 키워 혁신적으로 발전함으로써, 국가도 전체적으로 균형적 발전에 의한 경쟁력을 확보하고자 하는 것이다. 이러한 통합적 국토관리는 지역의 발전 잠재력 강화에 초점을 두고 있으며, 행정중심복합도시 건설, 지역 혁신체계 구축, 지역별 전략산업 육성, 공공기관 지방이전 등과 같은 수단을 통해 자립형 지방화를 구축하고자 하는 전략적 측면을 겸비하고 있다. 하지만, 정부의 의욕적인 국가균형발전 정책에도 불구하고 많은 지역활성화 정책들이 분명한

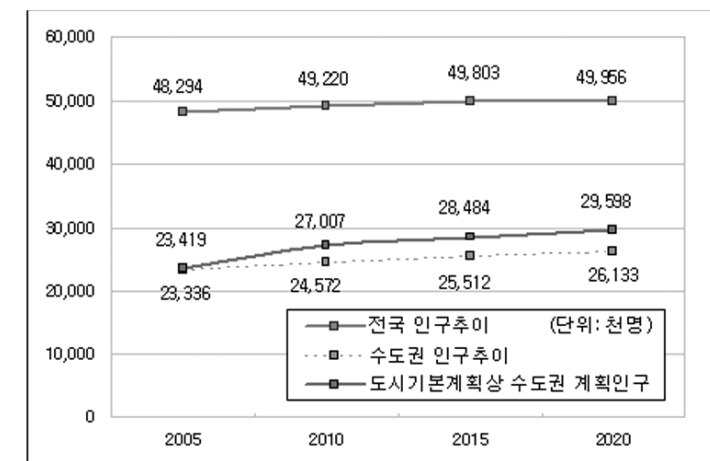
정책 가이드라인이 제시되지 않은 상태에서 양산되고 있고 민간부문의 참여 여건 등이 조성되지 않음으로써 정책적 효과는 아직 불투명한 실정이다.

지방정부 차원에서도 지역사회의 자생력이 갖추어지지 않으면 중앙에 집중되어 있던 권한과 재원을 이양받더라도 지역사회의 경쟁력 제고와 발전을 기할 수 없다. 지방 살리기를 내실화하기 위해서는 분권·분산과 함께 지역사회 내부에 자생적 에너지와 경쟁력을 모아내는 것이 선행되어야 한다.

II. 우리나라 지역발전정책

1. 국가균형발전정책

통계청의 인구예측 결과에 의하면, 2005년부터 2020년까지 전국적으로 166만명의 자연인구 증가가 예상된다. 같은 기간 수도권 도시기본계획을 검토한 결과, 오는 2020년 경기도 인구가 400여만 명이 더 늘어날 것으로 예측된다. 이에 따르면 수도권 인구의 전국 인구 점유율은 2005년의 48.3%에서 2020년에 55.0%에 이를 것으로 나타나는 등 수도권의 인구집중 현상이 갈수록 심화될 것으로 보인다.



[그림 1] 도시기본계획상 수도권 계획인구 예측도

수도권은 인구증가와 더불어 도시권의 광역화에 따라 교통량도 크게 증가하여 왔다. 1995~2003년 사이에 경기도의 자동차 증가율은 평균

86.2%로서 같은 기간 평균 인구증가율 23.1%와 비교하면 폭발적으로 증가하였음을 알 수 있다. 각종 산업입지 규제에도 불구하고 수도권은 기업

입장에서 유리한 입지잠재력을 지니고 있어 산업 체수 또한 계속하여 증가하고 있다.

수도권에서는 고급 노동시장이 대규모로 형성되어 있는데다 도시기반시설이 잘 갖추어져 있기 때문에 입지적 우월성을 지니고 있어 상대적으로 열악한 지방에는 투자가 이루어지지 않는다. 수도권집중과 지방침체의 악순환 고리는 되풀이 되고 있는 실정이다.

이로 인해 지방은 인구유출이 심각한 상황이다. 「제4차 국토종합계획 수정계획(2005~2020)」상의 7×9의 격자형 고속도로망이 현실화 되는 시점에 도달하더라도, 지방의 인구가 늘어나는 것은 쉽지 않은 상황이다. 과거에는 도시하부구조를 조성하면 지역이 발전한다는 믿음 하에 지역정책이 추진되어 왔지만, 이제는 지방에 고속도로와 산업단지 등의 하드웨어만을 조성할 경우 인구가 증가하거나 산업진흥을 기대할 수 없게 되었다.

참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전의 비전은 '전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회의 건설'이다. 이를 통해 국민통합과 국가경쟁력을 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 국가균형발전 비전을 구현하기 위한 전략은 내생적 발전전략을 통해 지방이 스스로의 힘으로 일어설 수 있는 '자립형 지방화'를 실현하는 것으로 집약된다. 자립형 지방화를 통한 국가균형발전전략

의 핵심은 전국 최소기준(national minimum)의 충족을 통한 통합적 균형의 실현과 지역의 잠재력과 비교우위를 극대화하는 역동적 균형을 병행 추진해 나가는 것이다(국가균형발전위원회, 2003).

통합적 균형과 역동적 균형의 병행을 통한 자립형 지방화를 실현하기 위한 주요 정책과제는 지역혁신체계의 구축과 지역별 특성화된 전략산업의 육성, 「국가균형발전특별법」 제정 및 제도 개선 등으로 집약된다. 법적·제도적 기반 구축과 아울러 다양한 형태의 국가균형발전사업도 추진 중이다.

이중 대표적인 정책은 혁신클러스터화·지역전략산업 진흥·지방대학 지원·지방과학기술 육성·지역혁신 및 특성화 발전을 위한 사업 등으로 이루어져 있으며, 이와 함께 낙후지역 지원·사회간접시설 건설·농업생산기반 조성 등 지역 간 불균형 시정을 위한 사업이 진행되고 있다.

2. 지방분권·분산화정책

우리나라는 1991년 지방자치제의 재도입 후 소극적 분권추진으로 자치권이 미흡할 뿐만 아니라 획일적 제도와 규제로 지방의 창의성과 자율성이 저해되어 왔다. 그러한 가운데 중앙집권 체

제의 비효율성과 중앙정부 역할의 한계성이 드러나면서 분권화 전략이 시대적 명제로 대두되었다. 이러한 분권형 국가운영의 요구에 따라 「지방분권특별법」이 제정되고 주민소환제·주민소송제 등이 도입되었다.

중앙정부의 행·재정권한 지방자치단체 이양의 대표적 사례로 도시기본계획 승인권 이양을 들 수 있다. 2004년 정부혁신지방분권위원회의 분권형 국토·도시계획체계 구축방안에 의해 2005년 7월부터 도시기본계획과 도시관리계획의 승인권한이 대폭 지방으로 이양되었다. 이러한 형태의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향을 나타내는 것이다.

중앙정부는 도시계획결정권한의 지방이양이라는 중대한 변화에 직면하여 간섭이라는 역기능을 해소하고, 국토의 건전한 개발과 관리라는 순기능적인 역할을 지속할 수 있도록 변화시켜 나가는 것이 주요과제라 하겠다(김상조, p.13).

지역균형발전을 위한 분산화 전략의 대표적 사례로서 '행정중심복합도시'와 '혁신도시'를 꼽을 수 있다. 행정중심복합도시는 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」에 의해 연기·공주지역 행정기능을 이전하는 자족형의 친환경, 인간중심, 문화정보도시로 건설된다. 행정중심복합도시 건설과 공공기관 이전 정책 추진을 통해 중추관리기능을 지방으로 이전함으로써 수도권의 양적 팽창이 억제될 것으로 기대된다.

「국가균형발전특별법」에 의한 분산정책도 함께 추진하고 있다. 「국가균형발전특별법」은 수도권 중심으로 한 일극 집중 체제가 수도권 과밀화와 함께 지방의 침체를 가속화하는 원인으로 규정하고 이러한 비효율을 시정하기 위하여 제정되었으며, 동법 제18조에 근거하여 공공기관의 지방이전이 추진되고 있다.

공공기관 지방 이전과 연계해 추진하고 있는 혁신도시 건설은 지역발전의 거점이 될 수 있도록 민간기업의 지방분산이 실질적으로 유도될 수 있도록 이루어져야 효과가 클 것으로 판단된다. 따라서 혁신도시는 지역특성화 발전과 자립형 지방화의 조기달성을 위해 세계적으로 경쟁할 수 있는 수준의 도시로 개발되어야 한다.

수도권은 이러한 인구 안정화를 바탕으로 산업경쟁력과 삶의 질을 향상시켜 세계적 경쟁력을 갖춘 세계도시로 발돋움 할 수 있는 기회를 찾아야 하며, 지방은 우수인력이 정주할 수 있는 여건 조성과 전략산업·혁신클러스터 육성 등을 통한 지역경제 활성화로 자립기반을 마련해야 할 시점이다.

3. 기타 지역발전정책

참여정부의 지역균형발전을 위한 분업화 전략에 의해 다양한 지역발전 정책들이 시행되고 있다. 과거 지역발전 정책은 주로 중앙정부에서 하

충남논단 4

지역경쟁력 강화를 위한 지역정책방향

드웨어를 지역에 조성하는 것이었으나, 현재는 지방이 직접 사업을 발굴하도록 하고 소프트웨어적 측면을 보다 강조하고 있다. 그런 의미에서 지역발전정책은 지역활성화 정책과 장소경쟁력 정책으로 나뉘며, <표 1>에서처럼 정부의 각 부처별로 매우 다양하게 추진되고 있다.

<표 1> 부처별 주요 지역활성화 정책

부 처 명	정 책 명
건설교통부	개발촉진지구, 기업도시, 혁신도시, 제주국제자유도시
산업자원부	지역산업진흥사업, 자유무역지역, 혁신클러스터, 벤처촉진지구(중기청)
재정경제부	경제자유구역, 지역특화발전특구
농림부	농어촌체험마을, 농촌종합개발, 전통테마마을(농진청)
행정자치부	소도읍육성사업, 아름다운사업, 정보화마을사업, 오지·도서개발, 접경지역지원, 신활력사업
문화관광부	지역문화산업클러스터, 아름다운우리마을, 문화역사마을
정보통신부	지역소프트타운
과학기술부	내덕연구개발특구

기업경쟁력 정책은 고부가가치 창출을 위해 첨단산업단지를 조성하고 클러스터를 육성하여 유사업종의 집중을 통한 상호발전을 유도하려는 전략으로서 산·학·연 연계를 통해 대학·연구소의 혁신적인 기술을 산업으로 연결시키려는 정책이다.

이에 비하여 장소경쟁력 정책은 일정지역에 특화된 자연과 인공의 매력을 원재료로 지역의 매력도를 높여 지역발전을 유도하는 정책이다. 영국의 글래스고우(Glasgow)의 사례에서처럼, 과거 침체된 굴뚝도시가 가든 페스티벌 등의 개최를 통해 문화도시라는 이미지를 형성함으로써 건축디자인의 중심지로 되살아난 데서 볼 수 있듯이 도시이미지는 매우 중요하다.

기업경쟁력 강화 정책 하에 추진되는 주요사업으로는 기업도시, 경제자유구역, 혁신클러스터

형성, 개발촉진지구 등이 대표적이며, 장소경쟁력에 기반한 사업은 지역특구, 농어촌체험마을, 소도읍육성 등이 해당된다.

그 중에서 건설교통부 주관의 낙후지역 정책으로는 개발촉진지구 사업이 대표적이는데, 행정자치부의 신활력사업, 오지·도서개발사업 등과 사업 성격이 유사하여 동일한 낙후지역에 중복되어 지정되는 경향이 있다.

기업도시의 경우, 정부와 지방자치단체 측은 기업도시를 낙후지역 개발과 국토균형발전을 위한 수단으로 여기고 있는 반면, 기업 측은 개발잠재력이 높은 지역을 선호하고 있기 때문에 기업도시의 입지를 둘러싼 이견이 존재할 수 있다. 이에 따라 국토균형발전의 명분이 상실될 수 있으므로, 지역의 낙후도에 따라 정부의 차별화된 지원정책이 마련되어야 할 것이다. 또한, 기업도시

개발은 가능하면 정부가 추진하고 있는 국토의 균형발전을 위한 정책수단인 혁신클러스터 조성 정책이나 공공기관 이전을 위한 미래형 혁신도시 개발 정책과 서로 연계하여 추진되어야 할 것이다.

이에 비하여 장소경쟁력 정책의 핵심은 도시하부구조의 확충보다는 미개발 자원, 어메니티(amenity) 개발에 있다고 보아야 한다. 금산인삼헬스케어특구나 논산 청정딸기특구와 같이 재정경제부의 지역특화발전 특구제도는 기초지자체의 지역특화발전 사업을 지원하기 위해 일정 지역을 특구로 지정해 선택적으로 각종 규제에 대해 특례를 적용하는 제도로써 국가균형발전 과정의 하나로 진행되고 있다.

행정자치부는 2001년 「지방소도읍육성지원법」 제정 이후 각 시·군에 설치된 '읍·지역 중 거주인구가 5만명을 밑돌고 주요 도시기반시설의 설치율이 낮은 지역을 소도읍으로 지정·고시했다. 2005년 현재 194개 소도읍이 지정돼 있다. 이들 소도읍 중에서 육성대상지역에 선정되면 4개 년간 100억원의 국비와 일정수준의 도비가 지원되며, 각 지역은 특화산업 육성, 시장 및 도심상가의 현대화, 도시 인프라 확충, 전통문화 및 역사 자원의 보전, 관광활성화 등에 집중적으로 나설 수 있다. 이 같은 소도읍 육성사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 지방정부 차원에서 각 소도읍 추진기획단의 역할을 강화하고, 실질적인 추진체계를 구축하여 사업간 연계를 강화하며 지방정부의 원활한 재정확보와 집중투자 등이 필요할 것

으로 보인다.

이렇듯 정부의 지역균형발전사업은 외형적으로는 개혁과 지역균형발전을 지향하고 있지만, 지역역량을 모아 지역혁신을 유도하기 보다는 물리적 환경조성을 통한 개발주의적 속성을 띠고 있는 것이 사실이다. 또한, 여러 지역발전 정책들이 부처 중심으로 수립됨에 따라 정책 간 연계성이 부족하고, 지역안배 차원의 분산투자로 인해 효율성이 저하되어 정책적 개선이 요구된다. 체계적이고 통합적인 국토관리를 위해서는 국토종합계획의 큰 그림 하에 지역발전을 위한 개별 사업들의 위상정립과 역할분담이 이루어져야 할 것이다.

III. 지역경쟁력 향상을 위한 지역정책방향

1. 지역정책의 새로운 패러다임

1) 기능적 관점을 고려한 권역별 지역발전 정책 추진

지역발전을 위한 산업현황 분석 및 정책방안을 모색할 때, 공간단위를 무엇으로 할 것인가가 중요하다. 현재 우리나라 지역정책은 주로 행정구역(시·군 단위)에 따라 관련정책이 수립·집행되고 있다. 행정구역 위주의 정책수립 및 집행은

사업의 추진력과 행정적 관리 측면에서의 이점은 있지만 행정구역을 넘어서 산업간 연계와 광역적 인프라의 계획과 공급의 제약, 지자체간 과열경쟁, 지역별 분산투자로 인한 사업효과의 저감 등의 면에서는 많은 문제점을 야기하고 있다.

OECD가 최근에 수행한 연구결과(Mario Pezzini, 2003)는, 행정구역에 근거한 지역정책의 한계를 지적하고 있다. 동 연구결과는 지역노동시장, 통근권, 산업간 연계를 고려한 기능지역단위로 지역을 정의하고 지역의 자원을 활용할 수 있는 내생적인 혁신시스템의 구축과 지역내·외 경제주체 간 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 또한 지역의 규모와 경제적 성과 간에는 직접적인 관련성이 없다는 점을 지적하면서 인구규모를 감안한 정주체계의 공간적 패턴에 따라 지역유형(대도시, 중소도시, 농촌지역 등)별 정책접근이 유효함을 제시하고 있다.

그러나 우리나라의 지역정책에서 행정구역을 무시하기 어렵고 지속적인 정책추진을 위해서는 균형과 효율을 조화시키는 것이 무엇보다도 중요하다. 따라서 우리나라에서는 현재의 지역 간 발전격차를 감안하여, 인접한 시·도 혹은 2-3개 시·군을 포괄하는 공간범역을 권역을 설정하고 '권역 간 균형'과 '권역 내 효율' 원리에 입각하여 지역정책을 추진할 필요가 있다. 중앙정부 차원에서는 권역 간 균형의 관점에서 지역유형별 제반 정책수단을 마련하고, 광역 및 기초자치단체는 '협력과 경쟁'을 통해 지역발전 시책을 추진해

야 사업의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 경쟁과 협력체제를 구축하기 위해 일정 정도의 예산수준에서 권역 경쟁원리를 도입하고, 지역 간 협력 사업에 대해서는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

2) 거버넌스의 개혁

지방분권은 중앙정부로부터 단순한 권한의 이전이라는 측면보다는 지방정부의 책임성 강화와 거버넌스의 개혁이라는 측면이 보다 중요하다. 지역공공재를 계획하고 공급하는데 필요한 많은 지식과 정보는 국가 및 지역의 다양한 주체들에게 분산되어 있다. 정보와 지식의 분산 및 비대칭적인 분포는 행정기관 간의 상당한 조정뿐만 아니라 정책계획과 실행단계에서 공공 및 민간부문 간의 협력증진을 요구한다.

따라서 정책관련 행위자들의 참여정도가 정책결과에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 거버넌스의 구축은 자원의 효율적 사용뿐만 아니라 지역발전정책을 포함한 정책의 효과성 제고에도 기여하고 있다. 어떤 정책을 채택할 것인가의 문제는 누가 어떻게 이러한 정책들을 계획하고 실행하는가의 문제를 고려하지 않고서는 적절히 해결될 수 없다.

이 같은 측면에서 볼 때 전통적인 정책과정은 복잡한 지역현안을 해결하는데 한계가 있다. 우리사회에 관행화되어 있는 의사결정구조 하에서는 지식을 최대한 공유하기 위하여 관련 행위자들의 참여를 유도하는 대신에 정책결정자들은 독

자적으로 합리적 결정을 내릴 수 있으며, 중앙부처의 공무원들은 계층적인 의사소통과 명령체계를 통해 정책을 효율적으로 수행할 수 있다고 믿고 있다. 이러한 상황에서, 만일 문제가 발생하면 새로운 정책 접근을 시도하여 문제를 해결하려고 노력하기보다는 공공부문의 일반적인 비효율성 문제 또는 관료들의 과도한 업무 등을 원인으로 돌리고서 손 놓고 있는 경우가 허다하다.

이에 비해 분권화의 과정에서 발생하는 다층적인 거버넌스는 기존의 명령과 통제보다는 행위자 사이의 협력관계를 필요로 한다. 명령과 통제는 지역발전에 비효과적임이 드러남에 따라 수직적·수평적 협력이 보다 중시되고 있다. 따라서 정부조직 간의 수직적, 수평적 협력 강화뿐만 아니라 계약·인센티브와 같은 새로운 수단들이 요구되고 있다. 동시에 통제뿐만 아니라 학습과정으로서 정책평가와 모니터링 체계의 필요성이 증가하고 있다. 이는 최종 목표를 달성하고 실제적 또는 잠재적 갈등을 최소화하기 위한 정책점검(policy proofing)과 행정부처 내부와 부처 간 조정의 제도적 강화를 통한 정책의 일관성 확보가 긴요함을 의미한다.

2. 정부기능의 지방이양에 따른 대비

1) 지방의 시각에서 분권화 추진과 모니터링 시스템 도입

정부는 2003년 7월 '지방분권 추진 로드맵'을 통해 중앙권한의 지방이양과 재정분권 추진, 지방정부의 혁신과 인센티브로 참여 유도, 각 계층의 여론수렴 등을 추진전략으로 세운 바 있다. 이에 따라 지방재정 확충 및 불균형 완화, 지방세정제도 개선, 지방재정의 자율성 강화 등 재정분권 역시 강조되고 있다. 특히 로드맵에는 지방재정의 자율성 강화를 위해 국고보조금 제도의 개선이 제시되어 있다.

이 같은 정부기능의 지방이양은 국토의 균형 있는 발전과 지역경제의 활성화를 촉진하고 인구·산업시설의 대도시 집중을 완화할 수 있는 획기적인 기회를 제공할 것으로 보인다. 지방분권은 여러 측면에서 지역의 입지환경 및 기업의 경영환경을 개선함으로써 지역과 기업의 경쟁력을 제고하는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 정책들이 전반적으로 중앙의 눈리가 지배하는 구조로 이루어지고 있다. 현재 수도권에는 재정자립도 90%를 넘는 지자체가 많은 반면 비수도권에는 재정자립도 10%대인 지자체가 허다하다. 이런 상태에서 재정부문의 분권화가 이루어질 경우 부익부 빈익빈 현상이 더욱 심화되어 국토불균형 문제가 오히려 악화될 것이

명확하다. 이 같은 문제에 대한 사전 해결책이 분권화 정책에 선행되지 않으면 안 될 것이며, 중앙정부의 획일화된 시각보다 지방정부가 자신의 지역이 지닌 특성을 고려해 정한 우선순위에 따라 지역개발사업의 재원을 배분하는 방안도 마련되어야 한다. 이와 함께 지방분권화로 인한 중앙정부의 재정적자 확대나 지방정부의 비효율적인 재정운용을 막기 위해 지방재정에 대한 평가와 모니터링 체제를 강화할 필요가 있다.

2) 도시기본계획 결정권한의 지방이양에 따른 제도 보완

분권형 국토도시계획체계 구축을 위한 지방분권의 일환으로 도시기본계획의 승인권이 지방으로 이양되었다. 도시기본계획의 현지성과 계획에 대한 책임, 권한의 일치 등을 고려할 때 시장·군수가 수립하는 도시기본계획에 대한 승인권을 건교부 장관으로부터 도지사에게 이양하자는 의견이 설득력을 얻었기 때문이다.

전체적으로 볼 때, 도시기본계획 결정권한의 지방이양은 우리사회가 선진화되면서 추구해야 할 큰 방향이라고 판단되지만 정책변화에 따른 제도 보완이 요구된다.

첫째, 광역도시계획의 정상화 방안을 강구해야 한다. 행정중심복합도시 광역도시계획을 제외하고 현재의 광역도시계획은 단순히 개발제한구역

지이용·녹지체계·광역시설 등에 대한 계획과 관리 방안을 마련하고, 혐오시설이나 공동유치시설 등에 대한 지자체 간의 협상 테이블을 마련하는 등의 역할을 정상적으로 수행할 수 있도록, 광역도시계획을 더 강화하여 운영을 정상화할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 주민참여형 도시계획 수립방안이 마련되어야 한다. 도시기본계획은 도시계획 및 도시개발에 관한 종합적 전략을 세우는 기초단계로서 다양한 이해집단을 도시계획 수립과정에 참여시킬 필요성이 대두되고 있다. 특히, 도시기본계획과 도시관리계획이 동시에 추진되어야 하는 여건에서는 입안과정의 주민참여가 도시정비 및 관리차원에서 더욱 중요하게 되었다.

따라서 도시기본계획 수립단계부터 주민과 함께 계획을 입안하기 위하여 "공개적인 의사결정체계" 도입을 지침으로 명문화하는 것이 요구된다. 가칭 "도시기본계획수립위원회"를 구성하여 시민·시민단체·인근 지자체·전문가 등이 입안단계에서 참여할 수 있는 채널을 마련해야 한다. 공식·비공식적 채널을 통한 지속적 대화를 통해 계획목표와 주민의견의 절충을 위한 노력과 현안과제별 시민단체의 의견 반영을 위한 노력을 강구해야 한다.

셋째, 중앙정부의 도시계획 기능이 지방으로 이양되면서 지역 간 균형발전을 위한 새로운 지역정책의 일환으로 「도시정책지침」을 마련해야 한다. 현재 운용되는 「도시기본계획수립지침」은

도시기본계획의 작성요령이지 정책지침의 성격은 아니다. 중앙정부에서 종합적인 도시정책계획을 수립하여 운용하며, 우리나라 도시정책에 대한 목표를 설정하고 이를 위한 전략 등을 제시하여 자치단체의 건전한 도시발전을 유도해야 한다.

선진화된 사회의 경우 국가에 따라 차이는 있으나 대체적으로 우리나라보다 자치단체의 도시계획 권한이 강한 것이 사실이다. 그러나 이들 국가들은 매우 상세하고 구체적인 지침 등을 사전에 마련하여 이에 따라 도시계획이나 토지이용허가 등이 이루어지고 있어, 실질적으로는 지자체의 재량이 매우 축소되어 있다.

예를 들어 영국의 PPG나 RPG는 수천 쪽에 이르는 상세한 규정을 담고 있으며, 미국은 자치단체 별로 토지개발에 관한 엄격한 규제사항을 갖고 있고 이중 토지분할규제(subdivision regulation)와 같은 제도는 매우 상세하고 엄격하게 적용되고 있다.

우리나라도 선진국가와 같은 도시계획 분권화를 추진하고 있는 만큼 그 정책을 뒷받침하는 제도를 함께 마련하여 그에 따른 후속조치를 통해 새로운 분권화 정책을 뒷받침해야 할 것이다.

3. 지역혁신체계 강화

지역의 경쟁력 향상은 지역의 산업진흥을 통하여 고용을 창출하고 지역주민의 소득수준을 향상

시키자는 것이다. 특정지역의 경쟁력은 지역산업의 경쟁력이라 할 수 있으며, 경쟁력 있는 기업과 산업구조를 확보한 지역은 지역경제 활성화를 통하여 지속적인 성장을 할 수 있는 여건이 마련된다.

최근 들어 각 자치단체별로 지역혁신체계를 구축해 나가고 있다. 지역혁신체계란 각 지역의 전략산업을 중심으로 한 클러스터(cluster), 즉 그 지역의 전략산업에 속한 혁신지향적 기업·연구소·대학·지역발전공사 및 기타 지원기관 등이 상호 네트워크를 구축하고, 각 기관들이 지역발전을 위해 효율적으로 기능하도록 지원하는 정책을 말한다.

과거 지역경제개발계획은 주로 산업단지의 조성이나 생산관련 SOC 등 인프라의 구축에 주력하여 왔지만, 향후 지역경쟁력의 핵심요소는 산업의 수직적·수평적 협력체계의 구축, 지식기술의 개발 및 확산시스템의 구축 등 소프트웨어의 중요성이 높아지고 있다. 지역경쟁력의 결과는 기업경쟁력으로 나타나게 되는데, 기업의 성장은 생산요소의 적절한 확보, 생산과정에서의 기업 간 경쟁과 협력의 정도, 경영능력의 극대화, 외부시장여건 등에 의해 결정된다. 이 같은 기업경쟁력의 증대를 위해서는 지역경제를 구성하고 있는 주체들, 예를 들면 지역기업, 자치단체, 지역대학, 경제단체 등의 유기적 협력체계의 구축이 필수적이다.

국가균형발전을 위한 주요 정책으로는 지역특

화산업발전, 지역혁신체계 구축, 지방대학 육성, 공공기관 및 대기업 지방이전, 낙후지역 개발 촉진 등을 추진하고 있다. 그러나 이러한 사업들이 상호 연계되어 통합적으로 추진되기보다는 개별적으로 추진되어 정책효과를 저감시키고 있다.

이러한 측면에서 지금까지의 지역개발정책이 중앙 집권적 방식에 의해 개별사업 위주로 추진된 개별사업 중심의 개발모델이었다면, 앞으로는 지방정부의 주도에 의해 다양한 사업들을 포괄하는 통합적 모델이 되어야 할 것이다.

지역의 혁신역량의 부족, 혁신주체의 부재, 혁신인프라의 부족 등의 현실적인 제약을 지니고 있는 우리나라 지방자치단체의 여건을 고려할 때 지역의 혁신역량만을 활용한 지역산업 육성정책으로는 한계가 있으며, 지역의 산업주체와 무관한 지역개발사업도 한계가 있다. 따라서 지역의 경쟁력을 강화하고 지역의 혁신능력을 확충하기 위해서는 지금까지의 산업혁신 중심의 접근법이 가진 문제점을 인식하고, 산업혁신을 유발할 수 있는 기존의 지역개발정책 수단을 활용하여 지역별로 혁신체계를 구축하는 일은 매우 중요한 정책으로 판단된다(변창흠, 2005).

4. 전략산업 선도도시 육성

최근 국가 정책들이 의욕적으로 추진되면서 제도적 갈등(institutional conflicts)에 대한 우려

감도 높아지고 있는 바, 산발적·개별적으로 추진되고 있는 정책들을 시스템화할 필요가 있다. 이미 발표된 공공기관 지방이전, 전략산업진흥, 지역산업클러스터 활성화, 산학연 협력체계 구축, 지방대학육성정책들을 지역적 공간에 초점을 맞추어 재구조화하는, 일종의 정책통합(policy mix)이 시급히 요청된다.

지역별 전략산업을 중심으로 한 산업생태계 조성, 즉 하드웨어(공공기관 지방이전) 및 소프트웨어(지방대학 육성)를 조화시키는 정책 대안으로서 '전략산업 선도도시'를 주목할 필요가 있다.

전략산업 선도도시는 단순히 기존의 산업적 측면만 강조하는 것이 아니라 주력산업 육성을 기반으로 하되, 이를 담는 그릇으로서의 공간적 개념을 중요시한다. 그리고 정책적 목표는 도시경쟁력 제고에 초점이 맞추어져야 한다. 즉 전략산업 선도도시는 지방화 시대의 중심지이며 국내·외적 경쟁력을 지닌 산업발전의 거점으로서, 지방대도시를 특정산업 부문의 수도기능을 갖도록 육성하는 것으로 정의된다.

이 같은 전략산업 선도도시는 전략산업, 지역산업클러스터, 산학연 협력시스템, 지방금융 등을 공간적으로 집적시킨 거대한 융광로서의 역할을 가지며, 동시에 지역의 자원 및 인력, 기술력을 바탕으로 함으로써 지역의 내발적 성장 잠재력을 발현하는 주체가 될 수 있다.

또한 지역의 성장거점으로서 경제·과학기술·산업적 혁신을 주변지역으로 파급하는 매개

지점이 되며, 여기에서 발생한 혁신이 계층적으로 혹은 공간상으로 확대되면서 인근지역의 발전을 견인하게 된다. 전략산업 선도도시는 산업구조의 고도화를 기함으로써 임금상승 부담 완화, 우수기업 해외이전에 따른 산업공동화 차단, 특화된 산업경제의 국제 경쟁력 제고 등 점점 치열해지고 있는 국제환경변화에 대응하는 역할도 기대된다.

이를 위해서는 지방도시의 산업별 수도화와 기능전문화가 동시에 이루어져야 한다. 지방대도

시를 '산업별 수도'로 육성하고 특정 부문에 한국을 대표하는 도시로 특화하여 서울에 집중된 수도 기능을 적극적으로 분담할 수 있어야 한다. 정부는「제4차 국토종합계획 수정계획」에서 이와 같은 개념의 권역별 전략산업을 제시한 바 있다(표 2). 그러나 중앙정부가 일방적으로 특정도시를 지정하는 것이 아니라 지역에서 도시잠재력 등을 감안하여 특정산업분야의 수도기능을 선택하고 중앙정부는 지원하는 체제로 추진하여야 할 것이다.

〈표 2〉 권역별 전략산업

권역	주요 전략산업	
수도권	서울	디지털컨텐츠, 정보통신, 바이오, 금융기업지원
	인천	물류, 자동차, 기계금속, 정보통신
	경기	정보통신, 자동차, 부품, 소재, 생명, 문화컨텐츠, 국제물류
강원권	바이오, 의료기기, 신소재·방재, 문화관광	
충청권	대전	정보통신, 메카트로닉스, 바이오, 첨단부품·소재
	충북	바이오, 반도체, 이동통신, 차세대전지
	충남	전자정보기기, 자동차부품, 첨단문화, 농축산바이오
전북권	자동차기계, 생물, 대체에너지, 문화관광	
광주권	광주	광산업, 정보가전, 자동차부품, 디자인문화
	전남	생물, 신소재조선, 물류, 문화관광
대구권	대구	메카트로닉스, 섬유, 전자정보기기, 생물 등
	경북	전자정보기기, 생물한방, 신소재부품, 문화관광
부산권	부산	항만물류, 기계부품, 관광컨벤션, 영상IT
	울산	자동차, 조선해양, 정밀화학, 환경
	경남	지식기반기계, 로봇, 지능형 휴, 바이오
제주도	문화관광, 건강뷰티생물, 친환경농업, 디지털컨텐츠	

한편, 무한경쟁 시대에 경쟁력 있는 지역의 경제여건(경제기반)을 조성하기 위해서는 일정 규모 이상의 집적경제 형성이 필요하다. 지역이 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 각 지역별로 성장잠재력이 높은 지방대도시와 기능적 연계하에 있는 주변지역을 한데 묶는, 하나의 통합된(확대된) 성장거점으로 육성 전략이 모색되어야 할 것이다.

성장거점으로서의 산업선도도시는 기능적으로 전문화되어야 하고 광역권 내 유사한 계층의 도시와는 상호 보완적이어야 하며, 상하위 계층의 도시와는 기능적으로 통합되어야 한다. 같은 계층의 도시가 특정 선도도시에 가까이 자리 잡고 있으면서 산업적 성격이 유사하면 불필요한 경쟁을 유발하게 되어 지역발전의 선도 기능을 하기 어렵게 만든다.

국내외 경제전망이 불확실하고 국가적 동원자원의 한계가 있는 상황에서는 Big Push식 균형개발 추진은 용이하지 않기 때문에 선택과 집중을 통한 산업선도도시 육성이 바람직하다.

6. 맺음말

지방분권이 지역발전에 기여하려면 반드시 지역혁신이 수반되어야 하며, 주민자치와 결합되어야 한다. 지방분권이 지역발전을 가로막고 있는 중앙집권-서울집중 체제라는 구조를 개혁하는 것이라면, 지역혁신은 지역발전을 저해하는 지역 자신의 낡은 패러다임을 창조적으로 파괴한다는 점에서 주체를 혁신하는 것이다. 이러한 구조개

혁과 주체의 혁신은 서로 맞물려 있다(김형기, pp.78-79).

정부기능의 지방이양은 지역 거버넌스(governance) 혁신을 필요로 한다. 새로운 거버넌스 하에서는 중앙정부는 개략적인 지역발전방향을 제시하고 지방정부는 구체적인 지역개발 전략을 수립하며, 대신 중앙정부는 계획계약을 체결하여 지자체의 계획실행을 지원할 필요가 있다.

지금까지 논의된 지역혁신체제 모델은 어느 정도 수준의 과학기술 혁신역량이 뒷받침되어 있는 지역을 중심으로 독자적인 혁신역량을 갖춘 주체들 간의 네트워크를 구축하는데 주안점을 두고 있어, 한국의 지역현실에 적용하는 데 한계가 있다. 지금까지의 지역혁신체제 모델은 산업부문에 치중하여 구체적인 지역에서 실현되는 지역개발사업과 어떻게 연계될 수 있는지에 대해서는 논의의 여지도 남겨두고 있다.

앞서 논의된 개별 부처마다 추진하고 있는 지역균형발전사업 역시 외형적으로는 개혁과 지역균형발전을 지향하고 있지만, 지역역량을 모아 지역혁신을 유도하기 보다는 물리적 환경조성을 통한 개발주의적 속성을 띠고 있는 것이 사실이다. 또한, 여러 지역발전 정책들 간 연계성이 부족하고, 지역안배 차원의 분산투자로 인해 효율성이 저하되어 정책적 개선이 요구된다. 따라서 우리 도에서는 기존의 공간계획이 다양하게 확대·발전되고 있는 점을 감안하여 「제3차 충청남도종합계획 수정계획(2006~2020)」에서부터 이들 공간관련 계획을 종합하고 도단위 계획간의 유기적인 연계성을 제시하도록 신경을 써야 할

것이다.

이에 비하여 현재 정부가 역점을 두고 있는 국가균형발전과 지역경쟁력 강화는 산업선도도시 육성전략을 통해 그 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 지역의 산업 발전과 경쟁력 강화를 위해서는 지방대학과 연구소의 역할이 대단히 중요하다. 즉, 지방대학이나 지역 연구기관에 대한 정부의 투자 확대는 결국 산업선도도시 육성에 디딤돌이 될 것이다. 산업선도도시의 특성에 맞추어 공공기관 및 연구소 이전, 특히 기술연구소를 산업별로 배치하는 것이 중요시되는 것도 이러한 이유에서이다.

전략산업 선도도시의 정책적 위상은, 참여정부 출범이래 여러 방향에서 접근되고 있는 지역균형

발전 관련 정책들을 체계화·조직화함으로써 정립될 수 있을 것이다. 더욱이 참여정부가 중점적으로 추진하는 176개 공공기관 지방이전 방침도 선도도시 육성 전략과 조화를 이룰 때, 그 성과가 배가 될 것으로 판단된다. 또한 전략산업 진흥, 지역산업클러스터 활성화, 산학연 협력체제 구축, 지방대학 육성정책들을 공간적으로 집중시킴으로써 정책통합의 시너지 효과도 기대할 수 있다.

지역별로 특화된 전략산업을 근간으로 하되 이를 위한 생태계, 즉 하드웨어(공공기관 지방이전) 및 소프트웨어(지방대학 육성)를 조화시킬 수 있는 '전략산업 선도도시' 육성전략은 최근 부각되고 있는 물리적 집적과 네트워크를 종합한 대안이라는 점에서 그 역할정립이 요청된다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회 2003, 「국가균형발전의 비전과 과제」 권영섭, 「기업의 혁신형태를 통해 본 지역혁신체계 실증분석」, 「지역연구」, 제17권 제1호.
권영섭·하은영 2000, 「지역 지식기반산업 육성을 위한 잠재력 제고방안연구」, 국토연구원.
김상조 2005, 「지방분권에 따른 국토·도시계획체계 재정립 방안 연구」 정부혁신지방분권위원회 자료회의자료.
김선배·정준호·송우경 2003, 「OECD 국가의 지역발전정책 동향과 사례」
김인중·김영수·김선배 2001, 「지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형」, 산업연구원 보고서.
김형기, 「지방분권시대 지역혁신을 통한 한국사회발전」, 「분권과 혁신」, 도서출판 소화.
대한민국정부 2006, 「제4차 국토종합계획 수정계획」
박삼욱 2001, 「산업군집형성과 지역산업발전」, 「21세기와 지역발전」, 국토연구원.
박용남 2002, 「꿈의 도시 꾸리찌바」, 이후.
변창흠 2005, 「지역경쟁력 강화를 위한 지역정책의 방향」, 미발표 자료.
복득규 외 2003, 「한국산업과 지역의 생존전략 클러스터」, 삼성경제연구소.
산업연구원 2001, 「지식기반경제에서의 지역혁신체계 구축모형」, 연구보고서.
산업자원부 2003, 「산업집적활성화기본계획」, 토론회.
산업자원부 2002, 「산업클러스터 활성화 정책 추진」
이종규 역 2002, 「싱가포르 21세기 관광수도의 비전」, 서울시정개발연구원.
홍덕률 2004, 「분권-혁신시대의 민주적 거버넌스」, 대구경북분권혁신아카데미 분권혁신 CEO과정 강의교재.
황희연·노근호·김갑성·김윤수·최정석 2003, 「전략산업 선도도시 육성전략」, 대한국토·도시계획학회 부산·경남지회 심포지움 발표자료.
Capello, R, "Spatial transfer of knowledge in high technology milieu: learning versus collective learning processes", Regional Studies, Vol. 33, No 4, 1999, pp353-366.
Houghton, G. 1999, Community Economic Development, The Stationery Office.
Rezzini Mario 2003, "Cultivating Regional Development : Main Trends and Policy Challenges in OECD Regions"

다문화가정 자녀 교육지원 대책

—민·관의 교육지원 실태 및 정책 과제를 중심으로—

승용배 | 교육인적자원부 정책조정과장

I. 추진 배경 및 목적

- 우리 사회 다양한 구성원의 인권보호 및 사회통합 필요
- 다문화가정 자녀들의 교육소외 방지대책 마련
- 다문화가정 구성원의 인적자원 개발방안 모색

II. 정책 대상

■ 국제결혼가정 자녀

한국인과 결혼한 외국인 배우자(이하 ‘결혼이민자’) 사이에서 출생한 아동으로, 국적법제2조제1항에 따라 출생과 동시에 한국 국민이 됨으로 헌법 제31조에 의한 교육권을 보장받음

■ 외국인 근로자 자녀

불법체류자 자녀의 경우에도 아동의 권리에 대한 국제협약(‘91 비준), UN 아동권리위원회 권고(‘03.1)에 따라 합법적으로 체류하는 근로자의 자녀와 동등한 권리를 가지므로 정책 대상에 포함

■ 새터민 청소년

한국에서 출생한 새터민(북한이탈주민)의 자녀 또는 우리나라에 입국한 탈북 청소년으로, 한국 국민으로서의 교육권을 보장받음

III. 다문화가정 자녀 현황

1. 국제결혼 가정

■ 일반현황

‘05년 우리나라의 국제결혼 건수는 4만3,122건으로, 전체 결혼신고 건수의 13.6%가 국제결혼임(통계청)

구 분	총결혼건수	국제결혼	외국인 아내	외국인 남편
인원(명)	316,375	43,121	31,180	11,941
비율(%)	100	13.6	9.9	3.7

※ 국제결혼 비율 추이 : ‘90년 1.2% → ‘00년 3.7% → ‘04년 11.4% → ‘05년 13.6%

■ 교육현황

- 현재 초·중·고 재학 중인 국제결혼가정 자녀수는 총 7,998명임
 - 이 중 초등학생이 85%로 대부분 차지(중 11.6%, 고 3.5%)
- 여성결혼이민자 자녀의 경우 유아기에 한국어가 미숙한 외국인 어머니와 함께 생활하므로 언어 발달 지체
- 국제결혼가정 자녀의 17.6%가 집단따돌림을 경험하였으며, 따돌림 이유는 ‘엄마가 외국인 이어서’가 34.1%로 가장 높음(복지부, ‘05)

집단따돌림을 당한 이유	비율(%)
엄마가 외국인이기 때문에	34.1
의사소통이 잘 안되어서	20.7
특별한 이유 없이	15.9
태도와 행동이 달라서	13.4
외모가 달라서	4.9
기타	22.0

■ 민·관의 교육지원 현황

- 외국인 배우자(결혼이민자)의 한국어 교육 및 사회적응 지원
 - 여성가족부는 ‘06년부터 전국에 ‘결혼이민자 가족지원센터’ 21개소를 지정하여 한국어교육, 자녀 상담 서비스 등을 종합 지원할 예정이나, 예산 및 사업 규모가 미미
- 자녀에 대한 한국어 교육 및 학습 지원
 - 최근 전북교육청이 ‘국제결혼 가정 도움계획(KOSIAN EDU PLAN)’을 수립·추진(‘06.2)하는 등 선도적인 움직임을 보임

2. 외국인근로자 가정

■ 일반현황 및 교육현황

- 우리나라에 체류하고 있는 외국인 노동자는 345,679명이며, 이 중 합법체류자가 164,887명(47.7%), 불법체류자는 180,792명 (52.3%)임(법무부, ‘05.12)

- '06년에는 경기회복세에 따라 고용사정이 호전되어 일자리가 40만 여개 증가할 것으로 예상되므로(한국노동연구원), 향후 국내에 유입되는 외국인 근로자는 점점 증가할 것으로 전망됨
- 등록 외국인(불법체류 포함) 중 취학 연령대인 7세 이상 18세 이하는 17,287명으로 추정
- 이중 외국인학교 재학생 7,800명을 제외하면 국내학교 유입 가능 인원은 약 9,500명으로 추정되나 국내학교 재학생은 1,574명('05.5)에 불과함

■ 민·관의 교육지원 현황

- 외국인 근로자 가정의 한국 적응 및 안정적 체류 지원
- 외국인 근로자 자녀의 교육권 보장 지원
 - 교육부는 출입국사실증명서 또는 외국인등록사실증명서 제출만으로 초등학교 입학이 가능하도록 입학 절차 간소화(초·중등교육법 시행령 제19조)
- 민간단체를 중심으로 한글교육, 종교교육, 정보화 교육 실시
 - 200여 개에 이르는 외국인근로자 지원단체에서 외국인 근로자 가정을 위한 교육 프로그램 및 의료·법률 서비스 제공

3. 새터민 청소년

■ 일반현황

- '05년까지 우리나라에 입국한 새터민은 총 7,991명으로, '00년 이후 매년 1,000명 이상의 새터민이 한국에 정착
 - '04년의 경우 입국인원이 전년 대비 47.8% 늘어나는 등 규모가 급속도로 증가하고 있으며, 학령기 청소년(6~20세) 입국자도 지속적으로 늘어나는 추세

■ 교육현황

- 초·중·고 학령기 새터민 청소년은 지속적으로 증가하고 있으며, 현재 학령기(6~20세)에 해당하는 인원은 997명임
 - ※ 입국자수(6~20세) 증가 추세 : ('99) 22명 → ('01) 124명 → ('05) 226명
- 학령기 새터민 청소년 997명 중 69.8%(696명)만 취학
 - 일반학교 재학자는 194개교에 432명으로 43.3%에 불과('05.9.)
- 탈북 이후 제3국 체류 장기화(3~5년)로 학업 결손이 존재하며, 남북한 교육내용 및 학습방식의 차이로 학교 적응이 어려움

■ 민·관의 교육지원 현황

- 새터민 청소년에 대한 적응 교육(교육부, 통일부)
 - 하나원 내 “하나둘학교”(비인가)에서 3개월간 적응교육 실시 후 학력심사를 거쳐 일반학교 편입
 - 하나원 인근 “삼죽초등학교(교육부 지정 북한이탈학생 적응 연구학교)”에서도 특별학급 통해 3개월간 적응교육 실시

- 새터민 청소년을 위한 특성화 학교 설립(교육부, 통일부, 민간)
 - 새터민 청소년의 남한 사회 적응을 위한 대안학교(한겨레 학교) 설립 추진('04~)

IV. 정책과제 및 대응방안

정책비전	문화 민주적 통합(Cultural Democratic Integration)으로, 한국을 문화적 용해의 장(Cultural Melting Pot)으로 전환
과제 1	다문화가정 지원을 위한 부처간 협력 체계 구축
과제 2	지역사회의 다문화가정 지원 협력체제 구축 지원
과제 3	'학교'의 다문화가정 자녀 지원 기능 강화
과제 4	다문화가정 자녀 교육을 위한 교사 역량 강화
과제 5	교육과정 및 교과서에 다문화 교육요소 반영
과제 6	'대학생 멘토링' 사업을 다문화가정 자녀에게 확대
과제 7	정책대상별 고유 과제

여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책

이성미 | 여성가족부 가족문화팀장

I. 추진 배경

- 외국 여성과 한국 남성의 결혼이 매년 증가하여 국내거주 여성결혼이민자 가족 급증
- 국제결혼 과정에서의 문제로 인해 단속의 위험과 다양한 피해 발생
- 결혼에 성공한 경우에도, 여성결혼이민자들은 한국 사회와 가족관계에서의 부적응, 경제적 어려움 등으로 고통을 겪는 경우가 다수
- 여성결혼이민자 가족에 대한 정부정책이 단편적이고 제한적으로 추진되어 이들을 사회 구성원으로 통합하기에는 아직 미흡
- 여성결혼이민자 및 그 가족의 생활실태를 분석하고 이들의 안정적인 한국생활 정착과 사회통합을 위한 지원 대책을 마련·추진하는 것이 필요

II. 여성결혼이민자 가족의 현황

1990~2005년 사이에 한국 남성과 결혼한 외국 여성은 159,942명으로 매년 급증하고 있으며, 향후에도 지속될 전망

〈 한국 남자와 혼인한 외국 여성의 국적별 혼인 〉

(단위 : 건, %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	구성비	전년대비 증감률
계	7,304	10,006	11,017	19,214	25,594	31,180	100.0	21.8
중 국	3,586	7,001	7,041	13,373	18,527	20,635	66.2	11.4
베트남	95	134	476	1,403	2,462	5,822	18.7	136.5
일 본	1,131	976	959	1,242	1,224	1,255	4.0	2.5
필리핀	1,358	510	850	944	964	997	3.2	3.4
몽 골	77	118	195	318	504	561	1.8	11.3
우즈베키스탄	43	66	183	329	247	333	1.1	34.8
미 국	235	265	267	323	344	285	0.9	-17.2
태 국	270	185	330	346	326	270	0.9	-17.2
기 타	509	751	716	936	996	1,022	3.3	2.6

자료 : 통계청, 2005년 혼인·이혼통계 결과, '06.3

※ 2000년 이전까지는 일본, 미국, 중국, 기타로 구분·조사하여 세부적으로 파악 불가
※ 1999년의 국적별 분포는 중국 2,883명, 일본 1,248명, 미국 280명, 기타 1,364명임

III. 여성결혼이민자 가족의 형성과정과 문제점

○ 최근에는 중개업체를 통한 '상업화된' 결혼이 증가하는 추세

1. 국제결혼 과정(복지부 실태조사, 2005)

○ 국제결혼은 아는 사람의 소개(49.3%), 직접 만남(16.1%), 종교단체(15.6%), 결혼중개업체(13.4%)를 통한 4가지 방식

2. 중개업체를 통한 결혼과정상의 문제점

○ 모집과정에서 인권 침해적인 광고행위
○ 인권 침해적인 중개절차
○ 중개과정에 대한 현지 행정·사법당국 등의 감독은 미흡하나, 국가위상은 손상

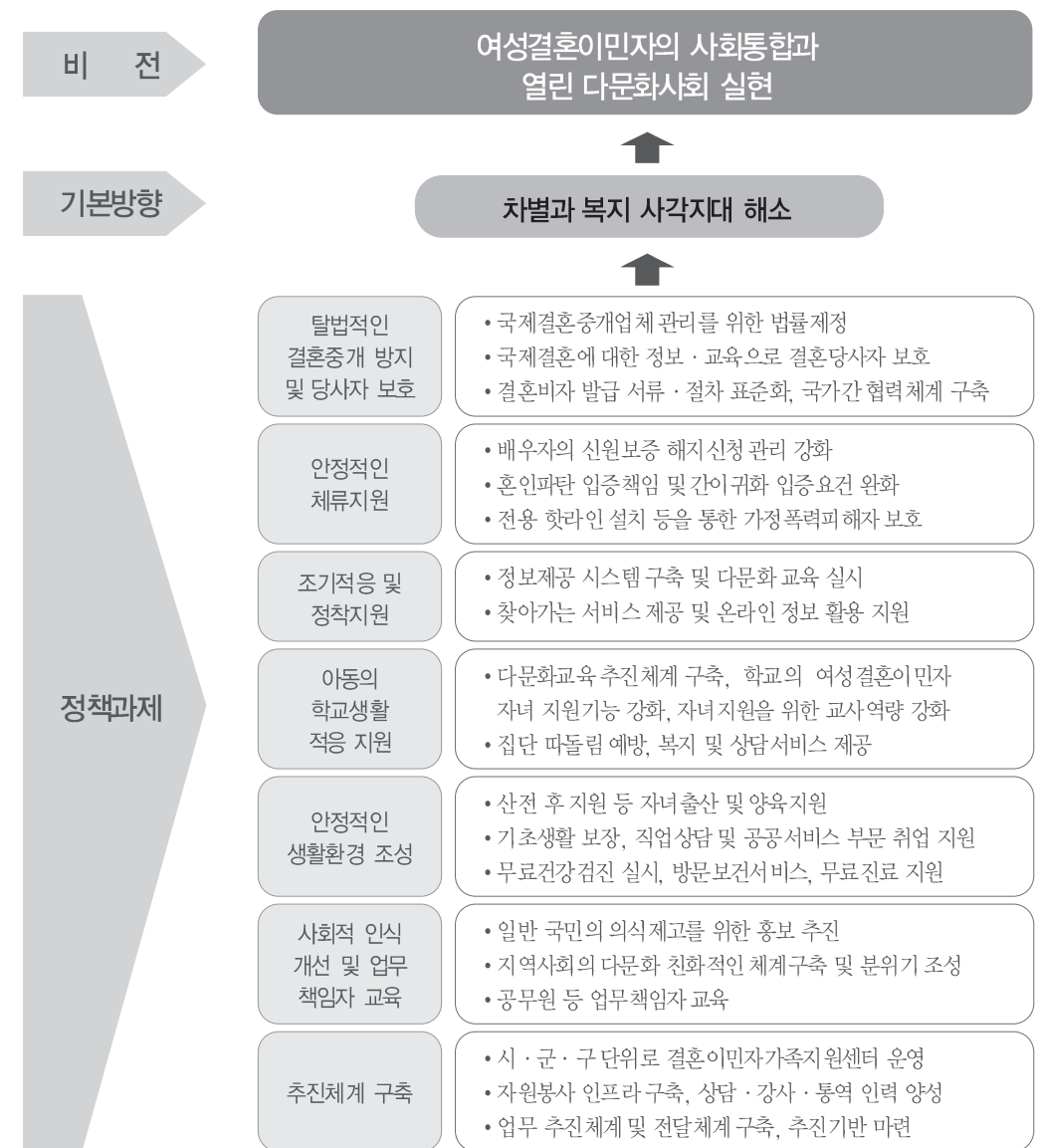
3. 결혼 후 생활상의 문제점

- 사회문화적 고립
 - 언어소통 문제, 생활전반의 문화적 차이 때문에 불편을 겪거나 가정이 파탄되는 사례가 발생하고, 각종 정보·자원·취업으로부터 소외
- 자녀양육 환경 취약
 - 상당수 여성결혼이민자 자녀들은 부모의 낮은 경제·사회적 지위, 언어·문화·교육방식의 차이 등으로 가정·학교교육에서 문제 드러냄
- 저소득가구가 다수이나, 기초생활보장 수급자는 소수
- 의료서비스 접근성이 낮고 모성건강 위험도가 높음
- 가정폭력과 불화등으로 이혼 급증
- 체류 등 신분상의 불안
- 사회적 편견

IV. 정책추진 현황

- 「한국어교재 초급」 발간 및 「모성보호 가이드」 책자 발간
- 안정적인 체류 지원
 - '05.9월에 2년 이상 거주한 경우, 영주(F-5) 자격을 부여하는 한편 거주(F-2) 자격을 계속 유지할 경우 별도의 허가 절차 없이 자유로운 취업을 허용
- 기초생활보장 수급 신청시 여성결혼이민자의 소득·재산을 제외('05.8)
- 건강보험 미가입자에 대한 안내
- 가정폭력 피해 여성결혼이민자 보호
- 한국생활에 필요한 기본지식 및 생활정보 등의 제공과 문화적 차이점에 대한 이해 증진
- 이밖에 ▶ 찾아가는 서비스를 위한 가정방문 한국어 교육 ▶ 출산 전후 가사 도우미 지원 ▶ 국제결혼 부부교육 등도 추진

V. 여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책



충남 해외이주 결혼가정 정책사례

윤애란 | 아산 우리가족상담센터 소장

I. 2006년도 주요 사업

1. 교육부문

- 교육 부문 사업으로는 주로 결혼이민자 가족의 문화적 차이에서 비롯되는 가족간의 의사소통 및 발전된 가족관계 형성, 한국 문화의 이해를 돕는 교육내용 등을 수행
- 산업, 제도, 역사교육등을 통한 교육과 함께 여성결혼이민자의 인권 및 각종 상담 등을 위한 자원활동가들을 위한 교육 사업을 병행

- 이밖에도 산업체, 박물관등의 방문과 함께 현대생활문화 체험들을 통하여 생활·예술분야의 교육도 다양하게 실시할 예정

2. 기타 부문

- 여성결혼 이민자들의 원활한 한국생활 정착을 위한 정보 및 상담기능 사업으로는 가족 생활 상담 및 일자리등의 정보를 제공하는 정보제공 사업을 수행
- 아산시청과 함께 센터에서는 경찰서, 보건소,

주요 사업	사업 내용
한국어 교육	모듬교육 및 방문교육 - 주1회 15회 방문교육실시
부부 교육	-가정폭력, 성폭력, 부부의사소통, MBTI, 자녀양육법
제도문화 교육	-경찰서, 병원, 1366, 보건소, 법률구조공단 (방문 및 이용방법 설명) -한국교육제도 설명 등

병원, 심터, 상담소, 국민생활관, 법률구조공단, 고용안정지원센터, 외국인노동자지원센터, 교육청등을 잇는 여성결혼 이민자의 각종 사업을 위한 협의체를 구성하여 사업의 내실화를 추구

이 불편하고 열악한 환경의 이민자들에게는 한글교육은 물론 이민자들의 실질적인 어려움과 환경파악 그리고 가족관계의 구체적인 상담을 통해서 실질적인 도움을 주고 있는 것으로 평가

II. 성과 및 과제 제언

1. 성과

- 여성결혼 이민자들의 의사소통문제 향상으로 자신감이 회복되어 좀더 발전된 가족 관계 및 주변인에 대한 두려움이 감소
- 여성결혼 이민자들의 지지기반이 생김으로서 가족속에서의 자기위치와 생활의 안정감을 찾고 있다.
- 배우자들의 자조모임을 통한 국제결혼의 어려움을 해결하고 남편들이 결혼 이민자 아내에 대한 이해와 자신들의 고충을 함께 나누면서 국제결혼 가정의 공통적인 어려움을 해결하는 지지망이 형성되어 서로 돕고 발전되어가고 있음
- 교육부문에서는 가정방문을 통한 한국어 교육을 통하여 결혼이민자의 실태파악이 용이했으며, 실질적인 도움으로 연결되고 있고, 교통

2. 과제제언

- 결혼이민자 가정을 위한 지원을 위해서는 지속적인 관심과 함께 교육여건이 더욱 개선되어야 한다.
-교육을 담당하는 자원활동가의 전문적 교육 방법교육, 실질적인 도움을 줄 수 있는 상담, 문화, 위생 등의 교육, 교육을 위한 장소의 마련과 함께 가족과 함께할 수 있는 프로그램의 개발이 필요
- 다양한 수준의 한국어 교재의 개발을 서둘러 앞으로 늘어나는 결혼 이민자들에게 공급되어야 하며, 결혼 이민자 뿐만이 아니라 이들의 자녀에 대한 교육정책이 함께 마련되어야 한다.
-이를 위해 심리 정서적 치유 프로그램과 한글 및 한국어 교육을 위한 정책이 필요하며, 학습 도우미 제도 등의 제도 도입 필요



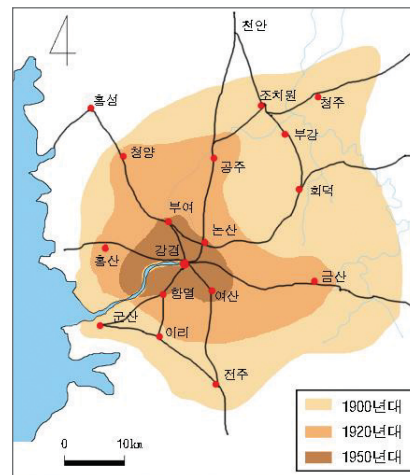
한상욱 | 충남발전연구원 책임연구원

2대 포구 3대 시장의 신화를 간직한 강경

강경은 금강 곡류부 우안에 위치하는 읍급 도시이다. 행정구역상 충청남도 논산시에 속하며, 동쪽은 논산시 채운동, 서쪽은 부여군 세도면, 남쪽은 전라북도 익산시 망성면, 북쪽은 논산시 성동면과 접해있다.

강경의 역사는 금강과 함께 시작되었는데, 금강은 과거 서해안의 간만조를 이용한 내륙의 수로로서 군산, 강경, 부여, 공주를 연결하던 뱃길이었다. 그 중심에 강경이 있어서 일찍부터 금강 수운 교통의 요지 역할을 담당했다.

육상교통이 발달되지 않았을 때의 금강은 백제시대에는 일본과의 중요한 교통로였고, 고려조에서는 수납된 세곡을 운반하는데 이용되었다. 조선초에는 세미를 서울로 운반하는데 이용되었고, 조선중기에는 제주에서 미역과 고구마, 좁쌀을 실은 배들이 드나들었다. 조선 중기부터는 중국의 무역선들이 비단과

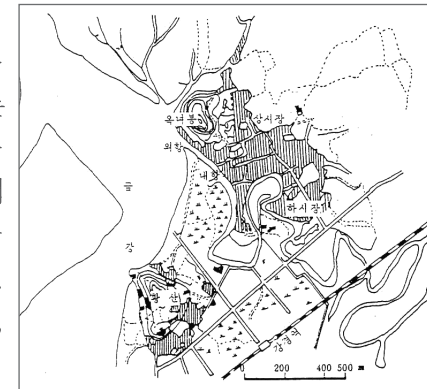


강경의 상권 변화

소금을 신고와 거래를 시작했다.

1899년 군산의 개항으로 금강의 내륙수로는 3구간으로 구분된다. 상류부는 부강 이상, 중류부는 부강-강경, 하류부는 강경-군산으로 나누어진다. 당시의 강경은 수운을 통해서 군산과 공주와 연결되고, 육로를 통해서 전주, 대전과 연결되어 해안지방과 내륙지방의 산물을 한 곳에 결합시켜주는 역할을 담당하게 이른다. 이때, 강경은 중하류부의 중심을 이루고 있어 화물이 모이는 물류 집산지로서의 기능을 담당하게 되며, 중계하향으로서의 상업적 변형을 누리게 된다.

강경이 대시장으로 크게 부각된 것은 19세기 말에 들어서이다. 17세기 말엽에 강경천 주변 하시장에 이어 1870년에



1914년 강경지도



구한말 강경장



구한말 강경장



1920년대 강경시가지

옥녀봉 동쪽 기슭에 상시장이 설치되면서 2대 포구, 3대 시장으로 발전하였다.

조선후기 2대 포구는 원산, 강경, 3대 시장으로는 대구, 평양, 강경을 꼽고 있다. 그 당시 강경의 최대인구는 3만여명에 달했으며 상인 등 유동인구까지 합하면 10만명에 이를 정도였다.

하시장은 수산물, 상시장은 곡물 등의 농산물을 주로 거래하였으며, 그 거래규모는 당시 호남지방에서 가장 큰 규모였다. 이때 강경에서는 지방상인은 물론 국제상인들의 상행위도 이루어졌다 한다.

각종 수산물 거래가 이루어지고 남은 물량을 오래 보관하기 위해 염장법과 수산가공법이 발달했으며, 새우젓 등 젓갈류는 국내 최대 공급시장으로 변성했다.

강경의 상권은 충청도와 전라도의 22개 군에 달했으며, 1911년 강경시장의 개시일에는 점포수가 평균 900개, 출시 인원은 평균 7,000명이었으며 가장 성황을 이룰 때는 추석전과 설초로 15,000명 이상이 모여들었다. 시장액만도 1년간 200만원에 달하는 전국적인 규모였다. 거래품목은 수산물, 곡물류 이외에도 각종 식료품, 면포, 면방직, 도기, 철기류 기타 일상생활 필수품 등이었다.

현재의 강경 면적이 약 6.99km²으로 전국의 읍중에서 가장 적은 면적인

충남의 도시6_ 강 경



구한말 강경 포구

데, 당시 시장이 분포한 지역이 지금의 북옥, 염천, 서창, 태평, 중앙리 임을 감안하면, 일제 강점기에 전국의 상인들이 몰려 여관마다 초만원이었고, 북옥동 선창가 양편의 색주가가 불야성을 이루었음을 짐작케 한다.

1905년 경부선 개통, 1911년 7월 대전-강경간 개통, 1912년 강경-익산-군산간 개통, 1914년 익산-목포간 개통은 금강수운의 쇠퇴와 강경의 침체를 더욱 가속화시키기에 이른다.

철도는 수운에 의한 동서간 상품이동을 경부선에 의한 남북간 이동체계로 바꿔 놓았고, 강경에서 수운에 의해 내륙지방으로 운송되던 상품이 철도수송으로 바뀌면서, 강경과 부강을 중심으로 모이던 물류가 철도 교차점인 대전이나 조치원으로 옮겨지고 있었다. 즉 수운이 점차 쇠퇴하고 철도교통이 부각됨에 따라 대전과 같은 새로운 철도교통 도시와 군산과 같은 새로운 하항도시가 발달하여 강경은 점차 위축되기 시작했다. 게다가 1914년 논산에 1921년 대전에 각각 기존의 행정권과 은행권을 빼앗겨 강경의 위상과 상권은 더욱 위축되었다.

도시의 성장

도시의 변천을 읽어낸다는 것은 한 시점에서 도시를 정의하는 것보다 시간을 통해서 변화하는 모습을 읽어내는 것이 옳다고 할 수 있다. 도시의 성장은 항상 도시의 외곽부 즉, Edge의 변화에 그 조짐이 있다.

강경은 크게 두 개의 Edge가 있다. 그 하나는 북쪽의 제방이며, 또 하나는 철도에 의한 남쪽의 경계이다. 북쪽의 제방은 변화를 허용하지 않는 죽은 Edge이며, 남쪽은 계속 변화가 일어나는 살아 숨쉬는 Edge이다. 이러한 강경의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

18세기 강경은 강경천을 이용한 수운교역에 의해 옥녀봉의 동남면에 중심시가지가 형성되었다. 시장의 활성화와 인구의 증가는 새로운 취락의 확장을 요구하게 되며, 정주인구의 증가로 이어진다. 당시에는

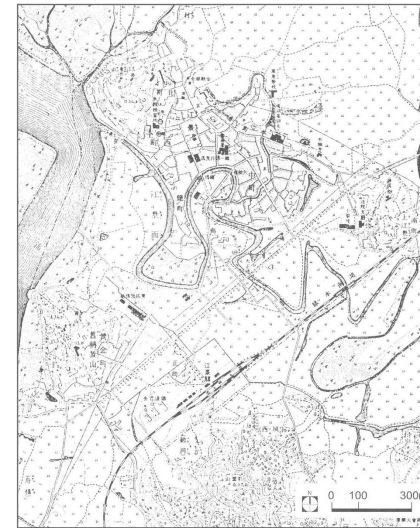
주요 교통수단이 주로 수운에 의해 이루어지고, 도로시설이 미비하여 옥녀봉 습지를 매립하기에 이른다.

19세기말에는 수운교통의 발달과 물동량의 증가로 인하여 옥녀봉 아래 외항과 강경천 하안의 내항으로 분화하여 발달하게 된다. 두 항을 연결하는 강경천변으로는 소금창고, 곡물상 등이 있어 무역항으로서의 면모를 갖추게 된다. 또한 옥녀봉에 인접한 동쪽에는 상시장이 그 남쪽으로는 하시장이 자리잡게 된다.

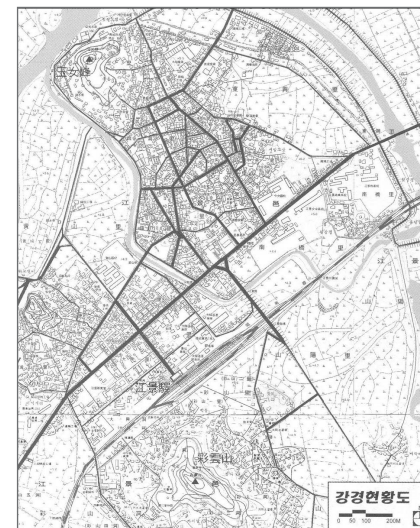
1910년 강경은 3개 부분으로 나뉜다. 첫 번째는 옥녀봉에서 남동방향으로 강경천을 따라 발달되어 있는 중심부이고, 두 번째는 금강 하류부 남방의 황산벌 하항이고, 세 번째는 도심중심부의 남방에 위치한 상강경으로 나뉘게 된다.

1915년경에는 도심부가 발달하면서 강경은 다시 크게 상시장과 하시장을 연결하는 도심과 황산의 취락으로 크게 나뉘게 된다. 두 시기 사이는 경작지로 이루어졌으며, 옥녀봉 동쪽 서창동, 중앙동 일대가 강경의 중심을 이룬다. 당시 내항의 연변부를 중심으로 한 서창동, 염천동 일대는 공산품을 수용하는 대형창고를 가진 일본인들이 대부분 거주하였고, 수산물만 거래하는 한국인도 다수 있었다. 홍교동과 중앙동에는 소매를 겸한 도매상의 일본인들이 주로 거주했고 한국인도 있었으나 대부분 영세했다.

1920년경에 꾸준히 실시한 도로개수사업으로 현재와 비슷한 도로망을 구비하게 된다. 또한 인구가 증가함에 따라 강경천에 대규모 제방을 쌓고 강경역 부근의 저습지를 매립하여 개발해 갔으며, 그 부근에 전기회사, 부강사, 공회당 등이 들어서서 논산으로 연결되는 도로 주변이 시가지로 확장되었다. 이러한 시가지 정비사업으로 현재와 거의 비슷한 강경의 모습이 완비되었다.



1916년 강경



현재의 강경

충남의 도시6_ 강 경

역사적 흔적들

강경은 수운에 의해서 발달한 상업도시이자 역사도시로서, 조선시대부터 일제강점기를 거치는 동안 쌓인 다양한 역사적 자산들이 분포하고 있다.

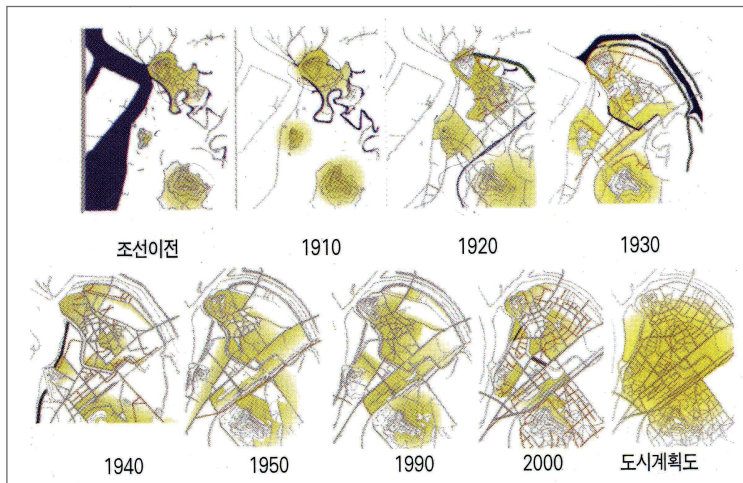
강경의 역사자원은 호남선을 중심으로 상부지역에 위치하고, 소수의 전통문화자원이 하부지역의 강경천 및 채운산 등 자연경관이 우수한 지역을 중심으로 산재하고 있다.

강경의 역사자원 분포현황은 조선시대 이전의 역사자원은 거의 찾아볼 수 없으나, 조선시대 유교사상을 기반으로 한 서원 및 정자건축 등의 전통역사자원이 수려한 자원경관과 조화를 이루며 남아 있다. 특히 일제 강점기 시기에 상권이 번성하면서 형성된 다수의 근대건축물들이 현존하여 강경의 시대적 특성을 담아 이미지를 형성하고 있다.

전통역사자원은 서원건축으로 죽림서원이, 누정건축으로 팔괘정, 임이정, 덕유정이, 불교건축으로 용암사가, 사적지로는 옥녀봉 산성, 채운산성, 옥녀봉 봉수대가, 기념물로는 해조문, 옥녀봉 금석문, 황산서원비등이 분포하고 있다.

일제 강점기하에 생성된 근대건축물은 1900년대 후반부터 강경천의 호안공사가 완료되면서부터 건축되기 시작했는데, 시가지에는 상업도시 구조에 적합한 각종 상점, 금융건물 그리고 점포병용주택들이 건축되었으며, 대부분이 일본인에 의한 것이었다.

근대건축물은 공공시설로는 지방법원 강경지청, 교육시설로는 강경 공립보통학교 강당, 강경 공립상업학교 강당, 강경 화교학교가 있으며, 종교시설로는 강경 북옥감리교회, 강경 중앙천주교회가 있다. 주거시설로는 김용원 가옥, 강경상고 교장사택이 있고, 상업·금융·의료시설로는 호남병원, 한일은행 강경지점, 강경노동조합, 남일당 한약방, 토좌권업합자회사, 금성다방, 대동전기상회, 신광양화점등이 있다. 기타 사적지로는 침례교 최초선교지가 분포하고 있다.



Think locally, act globally – 작지만 강한 도시, 강경

강경은 찬란한 역사를 간직한 상업도시이자 역사도시이다. 수운의 발달로 인하여 2대 포구, 3대 시장으로 성장할 수 있었으며, 육상교통의 발달로 인하여 쇠락의 길을 걷고 있는 도시이다.

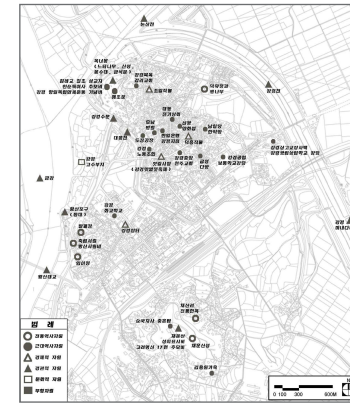
현재의 강경은 어떠한가? 강경하면 가장 떠오르는 것이 젓갈이다. 강경의 젓갈점포는 현재 약 100여개에 육박하며, 강경 전역에 흩어져 있다. 아직 강경은 역사도시보다는 상업도시적인 성격이 외지인에게 강하게 인식되고 있다고 할 수 있다.

최근, 강경되살리기 운동 종합계획(1998), 충남 고도옛모습되살리기 기본계획(2001), 강경 고도 옛모습되살리기 사업 기본계획 및 기본설계(2004) 등 많은 계획들이 수립되어 그 시행을 눈앞에 두고 있다. 이렇게 강경이라는 조그마한 도시에 열과 성의를 다하여 계획을 수립하는 이유는 무엇일까? 위에서 언급한 계획들의 공통되는 특징은 바로 강경의 역사성에 대한 재발견이며, 역사적 자산들을 어떻게든 활용하여 지역 활성화로 연결시키고자 하는데 있다.

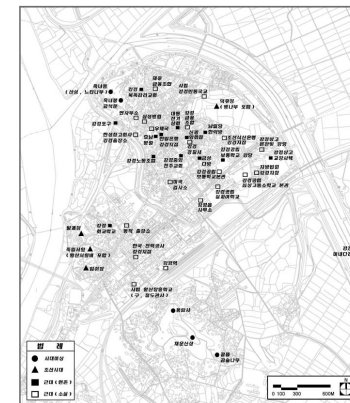
강경의 역사성과 관련하여 국제도시역사학회에서 언급되는 주요 주제는 중심-주변-지구화, 과거와 현재이다. 국제학회에서 발표되는 논문의 공통된 흐름을 살펴보면, 첫째, 지구화는 근본적으로 경제적 이유에서 출발하기 때문에 사회계층을 가르고 이는 도시공간의 분절로 이어지기 때문에 도시문제는 고스란히 국가나 지방정부의 몫으로 남는다는 점, 둘째, 도시와 건축은 점차 자본을 소유한 개인이나 기업에 의해서 움직이며, 과거와 같은 하향식(Top-down)의 도시계획이나 설계는 점차 무력화된다는 점, 셋째, 지구화라는 거시적 현상 아래 지역의 사회, 문화, 정치적 특성에 따라 다양한 미시적 현상들이 나타난다는 점, 넷째, 현재의 유일한 대안으로 떠오르고 이슈화된 지속가능성은 지구화와 달리 환경에 대한 인식에서 출발하여 실행이 되기 위해서는 상업자본과의 갈등이라는 산을 넘어야 한다는 점이며, 이를 극복하기 위해 바로 상향식(Bottom-up)전략이 필요하다는 것이다.

그렇다면, 강경이 나아갈 방향은 무엇일까?

첫째, 강경은 젓갈산업과 역사문화자산을 부의 원천으로 삼아 삶의 질 향상을 도모하여야 할 것이다.



주제별 역사문화자원 분포도



시대별 역사문화자원 분포도

충남의 도시6_ 강 경



▲ 강경공립보통학교 강당



▲ 김용원 가옥(1940)



▲ 남일당 한약방(1923)



▲ 호남병원(1928,소실)



▲ 강경노동조합(1925)



▲ 한일은행 강경지점(1910)



▲ 금성다방(1940,소실)



▲ 침례교 최초선교지(1889)



▲ 북옥감리교회(1923)

둘째, 수려한 자연환경·역사문화·젓갈산업을 전략관광자원으로 하여 테마별·공간별로 지역이미지 창출 및 마케팅을 강화하여야 한다. 셋째, 지역의 자부심과 정체성을 회복하고, 지역의 미래상을 공유하며, 함께 행동하며 나아갈 수 있는 참여형의 지역공동체 구축이 필요하다.

이를 추진하기 위해서는 다음과 같은 전략으로 나아가야 한다.

첫째, 기존의 젓갈관련 산업의 체계적인 육성과 매력있는 상점가 조성을 통해 젓갈산업을 고도화하여야 한다. 지금까지의 젓갈산업은 단순판매에 그치고 있으므로, 이를 벗어나 제조·가공·유통·마케팅·홍보·전시에 이르기까지 젓갈관련 산업의 체계적인 육성이 필요하다. 더불어서 신생 상점의 외연적 확산 및 기존 상점가의 공동화에 대응하기 위해 구도심 활성화 방안이 전개되어야 한다.

둘째, 근대건축물을 비롯한 역사자원의 보전·정비·활용을 통해 강경의 정체성 및 역사성을 확보하여야 한다.

최근 호남병원이 소멸되고, 그 자리에 젓갈상점이 들어서는 것을 보면서 그 어느 때 보다도 근대건축물에 대한 보전방안이 강구되어야 함을 느낀다. 나아가서 근대건축물의 단순 보전에 그치지 않고, 주민이 직접 근대건축물의 활용에 참여토록 하여 강경만의 내셔널 트러스트 운동의 전개도 생각해볼 수 있다. 또한, 외항지구 및 침례교 최초 선교지가 갖는 역사적 의미를 재 해석하여 강경의 역사·한국의 역사를 주제로한 역사교육의 장으로 활용하여야 한다.

셋째, 관광도시로서의 면모를 갖추으로써 사회·문화적인 파급효과를 극대화하여야 한다.

젓갈 전시관이 건립되어 있지만, 그 활용에 있어서는 미흡한 점이 많고, 젓갈 판매를 통한 관광수입을 증대기 위해 다양한 연계사업을 전개하여야 한다. 주변 관광자원과의 연계를 통해 관광도시로 발돋움하기 위한 발판을 마련하여야 한다. 또한, 모든 사업전개 과정에서 주민이 함께 참여하여 사회·문화적으로 성숙한 강경을 그려나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 나도승 1981, 금강수운 하항시장권의 변천에 관한 연구, 공주교육대학 논문집 제 17집.
 김정동 2000, 남아있는 역사 사라지는 건축물, 대원사.
 김선문 1986, 강경의 성쇠와 도시구조에 관한 연구, 공주사범대 교육대학원 석론.
 서울건축학교 2000, SA 2000 Summer workshop, 강경발전.
 충청남도 1998, 강경되살리기운동 종합계획.
 충청남도 2001, 충남 고도옛모습되살리기 기본계획.
 논산시 2004, 강경읍 육성사업 제안서.
 논산시 2004, 강경 고도 옛모습되살리기 사업 기본계획 및 기본설계.

생태영농 탐방



벚가리마을은 충청남도 태안군 이원면 관리에 있는 전통테마마을로 대전에서 약 200km에 이르는 먼 거리로 지리적으로는 태안반도의 북쪽에 위치하고 있으며, 동쪽으로는 서산시와 연결하고 있으며, 남쪽으로는 안면도, 북쪽으로는 경기도 덕적군도에 가까이 있다. 동쪽을 제외하고 3면이 모두 바다로 둘러싸인 반도로

써 국내 유일한 해안국립공원이 위치하고 있다. 내륙은 저 산성 구릉지로서 많은 산지가 개간지로 개발되어 논과 밭으로 이용되고 있으며, 리아스식 해안은 만곡이 심하여 간척지가 잘 개발되어 있다. 벚가리마을도 이와 같은 조건을 모두 갖추어진 논과 밭 그리고 간척지, 바다와 갯벌이 조화를 이루고 있다. 벚가리마을의

자연경관 중 으뜸은 구멍바위이다. 신기하게도 해변가 절벽에 터널처럼 구멍이 뚫린 구멍바위를 지나가면서 소원을 빌면 소원이 이루어진다는 전설이 있어 많은 사람들이 터널을 통과하면서 각자의 소원을 빈다.

벚가리마을의 전통테마 가운데 유독 소원과 관련된 주제와 장소가 많다는 점이 특징이다. 벚가리마을 바닷가로 가려면 소원의 숲 산책로를 지나가야 하는데 가면서 야생화를 관찰하며, 울창한 소나무 숲 산책로를 통과하면 구멍바위로 이어지는 드넓은 바다가 펼쳐진다. 숲의 아름다움과 바다의 아름다움이 합쳐

더욱 멋진 숲에서 직접 만든 희망(소원)솜대를 세워 기념으로 남긴다.

한 해 농사의 풍년 기원을 위해 음력 1월14일 마을주민이 모두 모여 논과 밭둑에 쥐불을 놓아가며 소나무를 3방향으로 동아줄을 매어 세우고 창호지로 오곡을 싸서 벚가릿대 위에 매달아 두었다가 음력 2월 1일이 되면 “머슴의 날”이라 하여 주민의 화합과 단결을 위하여 술과 음식을 차리고, 농악대들은 흥겹게 춤을 추며, 벚가릿대 주위를 돌며, 흥을 돋구다가 벚가릿대 밑에 제사를 차려, 제사를 지내



생태영농 탐방



고 벚가릿대를 눕혀 오곡 주머니를 풀어 보아 싹이 트인 정도에 따라 그해 농사의 풍흉을 짐작하는 민속행사로 매년 이어져 오고 있다고 한다. 근래에 들어서 년 초에 도시민과 함께 벚가릿대를 세워 개인, 가족이나 단체의 희망, 믿음, 행복, 사랑을 적은 창호지로 만든 씨오쟁이를 매달아 소원을 비는 체험행사로 진행된다.

벚가리마을은 2002년 농업진흥청의 농외소득 증대를 위한 9개 마을로 시작하여, 2003년 “농촌전통테마마을” 시범사업 대상지역으로 추가 선정되어 마을발전의 기본 틀이 만들어 지고, 농촌마을 가꾸기 경진대회에서 2003년

장려상, 2004년 우수상, 2005년 최우수상을 수상 하였으며, 농촌체험관광으로 2003년 2천 550명, 2004년 5천553명, 2005년 8천570명 등 지속적으로 증가하고 있다. 우리가 방문한 날에도 기업과 어린이 집에서 방문하여 갯벌 체험을 하고 바닷가에서 돌아오고 있었다.

벚가리마을에는 1년 내내 체험거리가 떨어지지 않는다. 겨울에는 벚가릿대 세우기, 희망 솟대 세우기, 귀불놀이, 굴 체험 등, 봄에는 고사리 뜯기, 야생화 관찰, 오리 농군 입식, 쏘 잡기 등, 여름에는 해수욕, 감자 옥수수 구워먹

기, 마늘수확 등, 가을에는 농작물 수확, 망둥이 낚시, 박 요리 체험 등 매우 다양한 체험거리가 있음을 알 수 있다. 이밖에도 염전, 갯벌 체험 등을 할 수 있다.

그러나 중요한 것은 농촌체험을 통하여 농업소득을 올리는 것 보다는 농촌체험을 통하여 마을의 인지도를 높이고, 중요한 것은 도시민에게 농업체험을 통하여 신뢰를 심어주고, 농산물의 안전성을 직접 보여줌으로 인해서 우수한 농산물을 제값 받고 직거래를 할 수 있으며, 이를 통해서 주민들의 농업소득을 올려주고, 마을주민들의 적극적인 참여를 이끌어 낸다는

점이다. 이렇게 하여 다 함께 잘사는 농촌을 스스로 만들어 가고 있는 것이 이 마을의 특징이다.

이 마을의 시설로는 벚가리 쉼터(쉼터 및 정보화관), 벚가리 홍보관, 벚가리 숙소, 교육관 및 식당, 농산물 판매장 등이 있으며 이들 시설은 체험뿐 아니라 학습 및 회의시설로 활용토록 되어 있다. 또한 도시민을 바다로 안내하는 트랙터 버스가 특이하게 만들어 운행을 하고 있으며, 전통 독살을 복원하여 바다 체험 장소로 활용하고 있다.



생태영농 탐방



이 마을의 농특산물은 독특한 향과 맛을 지닌 저장력이 좋은 육쪽마늘, 농약을 사용하지 않는 오리농법으로 재배한 친환경 쌀, 청정지역에서 재배한 붉은 고추, 해양성 기후에서 잘 자라는 생강, 황토밭에서 잘 자란 고구마와 감, 정콩 등이 있다. 그리고 바다에서 생산되는 소금과 제철 굴(겨울)도 구입할 수 있다.

벚가리마을은 주5일제를 맞이하여 도시민이 편하게 지낼 수 있는 기반시설을 이미 갖추고, 인터넷을 통하여 지속적으로 홍보하고 있다. 홈페이지를 통한 직거래 장터를 운영하고 더 나아가 이 지역에서 생산되는 농특산물을 가공

제조하여 부가가치를 높일 계획이다.

이 마을의 발전을 위하여 1세대인 한원석(71) 추진위원장과 2세대인 손영철 사무장 그리고 단결된 마을주민들이 있다. 이 마을의 주민은 62가구이며, 이 중 47농가가 농업에 종사하고 있으며, 경지면적은 총 82ha이며, 이 중 논은 47ha로 전체 경지면적의 60%를 차지하고 있으며, 나머지 35ha가 밭으로 이용되고 있다. 인구는 115명이 거주하고 있으며, 이 중 61세 이상이 70명으로 노령화가 심화되어 가고 있다. 따라서 이 마을도 고령화와 젊은층의 부족 그리고 취학아동의 감소에 따른 초등학교



의 유지 등이 해결되어야 할 숙제로 남아 있다. 이 같은 문제는 모든 농촌이 안고 있는 공통의 문제로 농촌 의료와 교육 서비스는 이제 생존의 문제이다. 지속 가능한 농촌, 돌아오는 농촌을 만들기 위해서는 이 문제에 대한 답이 필요하다.

바다가 있어 아름다운 마을, 다양한 체험거리가 있는 체험마을, 안전한 먹을거리와 싱싱한 영양만점 굴 요리, 울창한 소나무 숲에서 내뿜는 깨끗한 공기, 전통과 현대가 함께 공존하는 벚가리마을의 농촌마을 가꾸기 경진대회 3년 연속 수상과 2005년 충남농어촌발전대상 수상이 주는 의미를 느낄 수 있었다.

벚가리마을 연락처_ 한원석 041-672-7913, 011-9635-9356
손영철 011-454-8295
홈페이지 www.byutgari.gcdvil.org

테마가 있는 신도시, 라데팡스(La Défense)

윤갑식 · 조봉운 | 충남발전연구원 책임연구원

라데팡스의 개요

유럽 최대의 비즈니스파크

세느강을 사이에 두고 파리 도심의 서북쪽에 입지한 라데팡스는 유럽 최대의 비즈니스파크로서 유럽 신도시 개발의 대명사로 불려진다. 1960년대 후반부터 무질서한 도시성장에 대처하기 위해 프랑스 정부는 파리 근교에 5개 신도시 건설계획을 수립하였다. 라데팡스는 이러한 신도시 건설계획의 일환으로 건설되었으며 특히, 개발한계에 부딪친 파리의 업무기능과 인구 분산을 목적으로 건설되었다.

과거의 라데팡스 지역은 파리의 관문 역할을 담당한 역사적인 의미가 있는 곳일 뿐만 아니라 오늘날에는 파리로심 지역인 개선문과 일직선으로 연결되는 최적의 입지여건을 갖춘 지역이다. 이러한 입지적 장점으로 인해 라데팡스는 업무·주거·상업·숙박·문화 등의 복합기능을 갖춘 부도심으로서 프랑스 최대기업의 본사가 대부분 입지해 있다. 실제로 라데팡스는 0.6km²의 주거용지와 3km²의 업무용지 및 0.2km²의 상업용지로 구성되어 있으며, 여기에는 현재 약 2만여 명이 입주해 있고, 15만명의 종사자가 3천여 개의 회사에서 근무하고 있으며 매일 약 4십만명이 방문하고 있다.



라데팡스 전경

역사의 중심축 상에 위치한 라데팡스

파리 중심부에서 약 6km 정도 떨어진 라데팡스는 파리 서측 중심축에 상징적인 복합기능 시설을 개발하고자 하는 컨셉하에 건설되었다. 이러한 상징적 의미를 대표하기 위해 프랑스 혁명 2백주년 기념물인 신개선문이 건립되었다. 이처럼 신개선문이 건설됨으로써 라데팡스는 「루브르박물관-콩코드광장-상제리제거리-개선문-신개선문」으로 이어지는 '역사의 흐름'이라는 중심축 선상에 위치하게 되었다.

개선문에서 바라 본 라데팡스



개발계획 승인 이후 지금까지 개발 추진 중

라데팡스 개발계획에 대한 정부 승인은 1956년에 이루어졌다. 1958년에는 개발주체인 라데팡스지구 정비공사(EPAD)가 개발계획을 수립하였으며 전체적인 마스터플랜은 1964년에 완성되었다. 그 이후 1988년까지 2단계의 과정을 거쳐 개발의 윤곽이 완성되었으며 신개선문 건설을 시작으로 오늘에 이르기까지 후속적인 건설사업이 지속적으로 추진되고 있다. 즉, 라데팡스는 완성된 도시가 아니라 지금도 여전히 진화·발전해 나가는 도시라고 할 수 있다.

라데팡스의 개요

구 분		주 요 내 용
구 분		• 파리 중심부 서쪽 6Km 지점
구 모		• 부지면적 : 약 230만평 • 투자규모 : 약 257,000억원
개발컨셉		• 업무, 주거, 상업, 숙박, 문화 등의 복합기능 • 파리 서측 도시중심축상의 기념비적 개발
시 설 구 성	상업기능	• 6만평 : 대형 전문상가 등
	주거기능	• 2만호
	문화·위락기능	• 국제회의장(55,000평), 자동차 박물관, IMAX극장, 시청
	기타	• 옥외 조각 전시장, 인공지반, 공공정원(33,000평) • 주차장 25,000대 규모

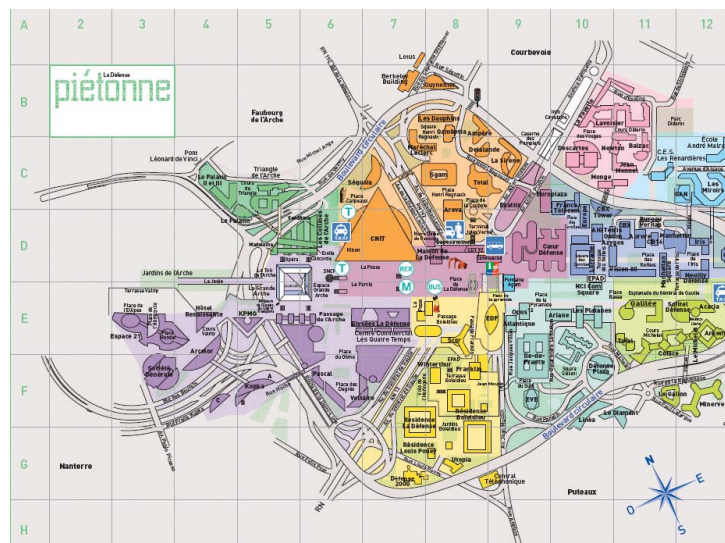
해외보고서

라데팡스의 특징

고밀도 개발과 넓은 오픈스페이스로 쾌적성을 갖춘 토지이용

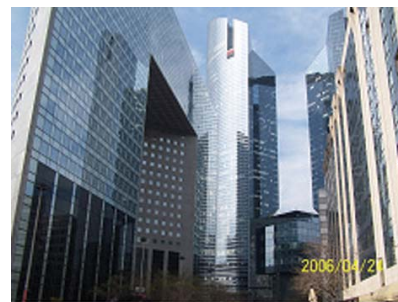
라데팡스의 토지이용을 살펴 보면 크게 상업·업무중심지구와 주거중심지구로 구분할 수 있다. 도시축을 형성하고 있는 상업·업무중심지구는 업무용 빌딩, 주택, 도로 및 철도 등을 포함하여 초고층 건축물로 구성되어 있다. 초기 상업·업무중심지구는 30층의 초고층 업무빌딩과 사각형의 중층주거용 건물, 저층의 상업용 건물 등 개성 없는 획일적인 경관으로 계획되었다. 하지만 경제적 효율성이 강조되면서 건물의 디자인, 볼륨 등에 대한 규제 자유화가 이루어짐에 따라 삼각형, 사각형, 원형 등 기하학 형태의 건물이 건설되었으며 도시의 스카이라인 또한 불규칙하게 되었다. 하지만 이러한 건축물의 다양성은 오늘날 라데팡스의 상징으로 인식되고 있다.

주거중심지구는 도시민의 다양한 수요 즉, 서민주택, 학생주택, 퇴직자주택 등의 수요에 부응하기 위해 여러 유형의 주택들로 구성되어 있다. 주거중심지구의 건축물은 특이한 창문과 외관디자인의 갖춘 원통형 고층주택으로 건설되어 독특한 경관을 형성하고 있다.



▲ 라데팡스의 토지이용계획

라데팡스는 고층·고밀 개발임에도 불구하고 인공지반의 도입과 복층 구조라는 독특한 공간구성을 통해 넓은 오픈스페이스를 확보하고 있다. 즉, 인공지반을 통해 1층부는 도로, 철도, 지하철, 주차장 등 주요 교통 동선을 위한 용도로 활용하고, 2층부는 보행 전용공간으로 활용함으로써 넓은 오픈스페이스를 확보하였다. 그리고 이렇게 확보된 오픈스페이스에는 공원과 광장을 조성하여 도시의 쾌적성 향상과 다양한 활동을 담는 문화의 공간으로 활용하고 있다.



▲ 상업·업무중심지구의 고층건축물



▲ 주거중심지구의 아파트



▲ 복층구조의 공간구성

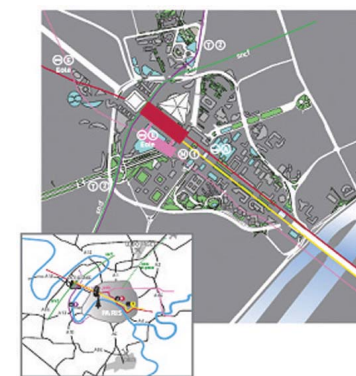
▲ 보행전용 공간으로 활용되는 2층부

'보행자 지상주의', '자동차로부터 해방된 도시'를 실현한 교통계획

라데팡스의 교통망은 하루에 15만여 명을 실어 나르고 있으며, 이를 통해 파리주변 모든 신도시에서 1시간, 공항에서 45분, 파리기차역에서 35분, 파리의 중심업무지구(샹제리제~파리증권시장)에서는 15분에 이곳과 연결되어 있다.

라데팡스 교통계획의 가장 큰 특징은 바로 지하교통망 건설을 통해 '보행자 지상주의'라는 새로운 환경을 창출한 것이라 할 수 있다. 즉, 정부보조와 건축권 판매로 조성된 대부분의 자금을 활용하여 14번 고속도로(A14), 지하철 메트로 1번선, 고속철도(RER) A선, 국철(SNCF), 버스 18개 노선 등 라데팡스로 진입하는 모든 교통수단을 복층도시의 1층으로 유도하는 지하교통망을 건설하였다. 실제로 외부에서 라데팡스로 들어오는 사람들의 80%가 이 지하교통망을 이용하고 있다. 더구나 이러한 지하교통망을 통해 관광버스를 제외한 모든 차량이 지하로 다니게 함으로써 교통사고 등의 우려가 없는 '자동차로부터 해방된 도시'를 구현할 수 있었다.

현재, 기업의 활동 및 문화공간의 활용 등으로 하루에 40만명이 넘는 방문객이 찾아오는 등 교통량이 지속적으로 증가하고 있어 이에 대해 다양한 교통수단의 도입 및 도로의 구조개선을 위한 노력이 추진되고 있다.



▲ 라데팡스의 대중교통 노선도



▲ 자동차 접근 안내도

해외보고서

미학과 기능이 조화된 건축계획

라데팡스는 건축물의 시험장이라 할 만큼 다양한 형태의 건축물이 유명한 건축가에 의해 건축되었고 또한 새로운 건축물이 건축되고 있다. 그 가운데에서 가장 대표적인 건축물은 바로 신개선문이라고 할 수 있다. 신개선문은 50년에 가까운 라데팡스 개발기간 동안 변함없이 적용되고 있는 '역사적 중심축(Great Axis) 연결'이라는 상징성을 나타내는 건축물이다. 즉, 신개선문은 루브르박물관, 콩코드광장, 상제리제 거리, 개선문으로 이어지는 역사적 중심축 선상에 프랑스혁명 2백주년을 기념하는 상징물로 건립되었다. 이 중심축은 17세기부터 프랑스의 각 왕조나 정부에 의해 건설되기 시작한 대로로서 역사의 흐름을 의미한다.

신개선문 뒤쪽에 인접한 퍼시픽타워는 건물의 중앙을 관통하는 주변 고속도로로 인해 보행자의 접근성이 제약되자 그 해결책으로 디자인된 것이다. 특히, 이 건물은 서양의 전통적인 흰 벽을 의미하는 흰색의 콘크리트와 동양의 나무와 종이로 만든 미단이문 등을 도입하여 도시환경과 건축, 그리고 동양과 서양의 공생을 표현한 건축물이다. 이러한 건축물과 함께 라데팡스 지역개발공사는 기업들의 기부금과 문화부의 지원을 통해 문화적 역동성을 부여하기 위해 유명 조각가들의 작품을 설치하여 라데팡스를 야외조각 전시장으로 만들었다.



▲ 라데팡스의 중심광장의 모습(다양한 건축물과 조각품)

이처럼 라데팡스 신도시는 기업의 활동무대로 개발되었음에도 불구하고 전체적인 도시설계에 역사적인 의미를 부여하였고, 건축물에는 예술적 감각을 가미하는 한편, 오픈스페이스를 활용하여 유명 작가의 예술품을 설치함으로써 '미학과 기능이 조화된 도시'를 구현하고자 하였다.

라데팡스의 시사점

개발한계에 부딪힌 파리의 업무기능과 인구 분산을 목적으로 건설된 라데팡스는 3천여 개의 회사에 15만명의 종사자가 활동하는 오늘날 유럽 최고의 비즈니스 파크로 성장하였다. 1956년 개발계획이 승인된 이후 지금까지 약 50년 동안 개발이 계속되고 있는 라데팡스는 앞서 언급한 외형적인 성장뿐만 아니라 독특한 토지이용과 교통계획, 건축계획 등 도시설계적 측면에서 다양한 시사점을 제공한다.

첫째, 역사성 구현을 통해 신도시와 기존도시의 연계성을 확보한 점을 들 수 있다. 라데팡스 지역은 과거 파리의 관문 역할을 담당했을 뿐만 아니라 오늘날에는 루브르박물관, 콩코드광장, 상제리제 거리, 개선문과 일직선으로 연결되는 역사적인 의미가 있는 지역이다. 이로 인해 50년에 가까운 라데팡스 개발기간 동안 변함없이 '역사적 중심축(Great Axis) 연결'이 중요한 개발 컨셉으로 작용해 왔다. 이러한 컨셉하에 신개선문 등 다양한 역사적 의미를 가지는 건축물들이 건축되었다. 이러한 역사적 의미를 가지는 건축물로 인해 신도시는 외형적인 이질성에도 불구하고 기존도시와의 연계성을 확보하고 있다.

둘째, 고밀개발에도 불구하고 복층구조라는 독특한 공간구성을 통해 충분한 오픈스페이스를 확보함으로써 쾌적한 도시환경을 창출하였다는 점이다. 즉, 라데팡스로 진입하는 모든 교통수단을 복층도시의 1층으로 유도하고 2층은 보행 전용공간으로서 다양한 활동을 담은 문화공간으로 활용함으로써 '자동차로부터 해방된 도시'를 구현하였다.

마지막으로, 장기적인 계획하에 추진된 지속적인 개발을 지적할 수 있다. 라데팡스는 1964년 지역 개발에 대한 마스터플랜이 수립된 이후 대내외적인 여건변화를 수용하여 여러 차례 계획이 수정되었으나 동일한 컨셉하에 지속적인 개발이 추진되었다. 약 50여년 동안 추진되어 왔고 현재도 건설중에 있는 라데팡스의 신도시 개발사례는 단기간에 완성을 목표로 추진되고 있는 우리나라 신도시 개발에 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있겠다.

대수도론을 경계한다.

김용웅 | 충남발전연구원장

최근 수도권 시·도지사 당선자들이 대수도론을 주장하고 수도권협의회구성에 나서자, 비수도권 광역자치단체는 '비수도권 총 연대' 구성을 추진하면서 수도권과 비수도권 지역간에 갈등과 대결이 증폭되고 있다. 대수도론은 명분상 지역간 연대와 협력을 강화하여 도시의 현안문제를 효율적으로 해결하고 지역발전의 시너지 효과를 높이는 데 있다. 대도시권의 문제는 한 지역의 노력만으로 해결하기 어려운 특성이 있다. 행정구역의 분리로 생활 현안에 대한 시책과 사업마저 지역간 이해의 대립으로 제대로 추진되지 못해온 점을 감안하면 수도권 문제를 행정구역을 초월하여 통합적으로 해결하려는 시도에 대하여는 긍정적으로 평가할만 하다.

그럼에도 불구하고, 대수도론이 사회적으로 논란이 되고 비수도권 지역의 극심한 우려와 반발을 불러일으키는 이유는 무엇인가? 첫째, 대수도론은 지역간 연대와 협력을 통한 지역간 상생과 공동 번영을 추구한다는 명분과는 달리 이미 지배적 지위를 누리고 있는 수도권의 발전만을 추구한다는 점이다. 수도권은 국토면적의 12%에도 미치지 못하는 면적에 48%에 해당하는 인구와 60%에 가까운 생산기능, 80%를 상회하는 경제, 사회, 문화의 중추기능이 집중되어 있고, 나머지 비수도권 지역은 자생적 발전기반 조차 제대로 갖추지 못하고 있다. 이 같은 여건 속에서 수도권만의 성장을 강조하는 경우 국토의 불균형 구조가 더욱 확대되기 때문에 국가경쟁력이 약화될 수밖에 없다.

둘째, 대수도론은 국가균형발전시책에 혼선을 초래하고 비수도권 지역의 쇠퇴와 자생적 발전기반의 위축을 초래한다. 국가균형발전정책의 효과가 가시적으로 나타나기 위해서는 정부정책이 일관되게 추진된다는 믿음을 주어야 한다. 대수도론으로 촉발된 수도권규제 철폐에 대한 논란은 정부정책의 일관성에 대한 시장의 신뢰를 잃게 하여 기업의 지방이전이나 지방에 입주한 기업의 추가 투자를 유예하도록 한다. 지방 경제의 쇠퇴화와 경쟁력 상실은 지역의 문제에만 머무르지 않고, 장기적으로 수도권의 추가 성장 잠재력을 약화시킨다. 수도권이 거대한 경제거점으로 성장할 수 있었던 것은 비수도권 지역으로부터 끊임없이 인적·물적 자원의 공급이 이루어졌기 때문이다.

끝으로 대수도론은 장기적으로 수도권의 경쟁력을 약화시켜 국가의 지속적 성장마저 어렵게 한다. 수도권에는 지금도 난개발로 인한 과밀·혼잡이 계속되고 있다. 토지이용과 개발에 대한 계획적 통제수단이 미흡하기 때문이다. 수도권 규제가 일방적으로 철폐되면 투자의 확대와 생산 활동이 증대되어 양적 성장은 촉진될 것이다. 현재의 난개발 여건을 방치한 채 양적 성장을 추구하면 과밀·혼잡의 피해는 견잡을 수 없이 커지게 된다. 수도권의 과밀·혼잡비용은 연간 12조원 정도에 달하고 환경개선비용도 연간 4조원으로 계속 증대되고, 부동산 가격 양등으로 고비용저생산의 구조가 고착되고 있다. 특히 도시와 환경수준이 낮아 수도권은 서구의 도시뿐만 아니라 동경, 싱가포르 및 홍콩 등 동북아 국제도시와도 경쟁이 어려운 실정이다.

대수도론으로 촉발된 국론분열과 지역 갈등은 더 이상 방치해서는 안 된다. 결자해지의 입장에서 대수도론은 철회돼야 마땅하다. 수도권의 과제는 분명하다. 난개발을 동반한 양적 성장구도에서 벗어나 도시기능과 삶의 질적 기반을 혁신하여 국제적인 경쟁력을 높이는 것이다. 대수도론은 국가균형발전은 물론 수도권의 발전에도 이익이 되지 않는 근시안적 대응임을 되도록 빨리 깨달았으면 한다.

행정도시 건설, 주변 중소도시 정비와 연계 추진해야

김용웅 | 충남발전연구원장

행정중심복합도시 건설이 당초 취지대로 국토의 균형발전을 위하여 탄력을 받고 있다. 그 동안 한시적 성격을 지닌 “행정중심복합도시건설추진단”이 “행정중심복합도시건설청”으로 승격하였고, 행정도시 건설현장인 연기군 금남면 대평리에 청사까지 마련하여 본격적인 업무를 추진하고 있다. 행정도시 건설을 위해 이미 지난해에 도시개념 아이디어 국제공모를 실시하여 5개 당선작을 발표하였으며, 이를 종합하여 도시구조를 ‘2중 환상형(環狀型)’으로 확정했다. 현재 국내연구진이 행정도시 기본계획을 수립하고 있으며, 또한 지역주민의 토지매입에 따른 보상이 77.3%(1,282만 평)가 완료되어 행정도시 건설이 원활하게 추진되고 있다. 행정도시 건설을 위한 기본계획과 실시 계획 수립이 올해 안에 완료되면 내년 하반기부터는 부지조성공사가 착수된다. 2008년 청사건축이 시작되고 2012년부터는 정부부처의 단계적 이전과 주민 입주가 개시된다. 행정도시 건설일정이 순조로이 진행되기 위해서는 원활한 토지 및 주민이주보상이 이루어지고, 2007년 이후에도 예산확보와 행정적 지원 조치가 차질 없이 마련돼야 한다.

그러나 더 중요한 과제는 도시건설 이후에 행정도시가 자족성과 경쟁력을 지닌 도시로 성장하여 수도권 집중을 억제하고 지역간 균형발전을 선도하는 국가중추도시로서의 기능을 수행하도록 하는 것이다. 문제는 행정도시 하나만 건설해서는 소기의 목적을 달성하기 어렵다는 점이다.

첫째, 행정도시가 제 기능을 발휘하기 위해서는 주변도시도 하나의 통합도시권으로 발전할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 행정도시는 단기간 내에 인구 30만 ~ 50만 명의 자족도시로 건설되는 것이 아니기 때문에 상당기간 동안 주변도시와의 기능적 보완이 필요하다. 주변도시의 기능 고도화 및 도시기반 현대화는 행정도시 건설 초기 행정기관의 효율적인 업무수행은 물론 도시민들의 서비스 수요의 충족을 위해서도 반드시 병행 추진돼야 한다. 행정도시 건설 초기 자족성의 부족을 방지하는 경우 원활한 도시성장을 가로막는 원인이 될 수 있음을 명심해야 한다.

둘째, 행정도시는 그 자체만으로는 균형발전을 선도하고 국가적 차원의 중추행정기능을 수행하기에는 한계가 있기 때문에 주변도시와 네트워크를 형성해야 한다. 비록 행정도시가 계획대로 인구 30~50만 명의 자족도시로 성장한다 하더라도 수도권의 집중을 차단하고, 지역균형발전을 선도하는 역할을 담당하는 데는 한계가 있다. 해결방안은 행정중심복합도시 중심의 광역적 도시 네트워크 형성이라 할 수 있다. 따라서 주변도시를 행정도시와 수평적인 연계, 보완 기능을 수행할 수 있을 정도로 정비하는 사업을 행정도시 건설과 병행하여 추진하지 않으면 안 된다.

셋째, 행정도시는 주변도시와 함께 국제적 경쟁력을 갖춘 집적경제기반을 갖추어야 한다. 행정도시는 단순히 수도권의 지방분산 기능을 수용하는 역할을 넘어 균형 있는 국토공간구조를 형성하는 선도적 기능을 수행해야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 상당수 주변도시의 물적 기반과 기능이 취약하고 낙후되어 있어 행정도시 건설과 병행하여 정비방안이 마련돼야 한다.

지금부터 가장 시급한 과제의 하나는 행정도시의 건설과 함께 주변도시 정비를 병행 추진하는 체제를 갖추는 일이다. 행정도시 주변도시의 현대화를 위한 정비사업은 지방자치단체의 재정적 부담이나 개별적인 노력에만 의존할 수 없다. 행정도시 주변도시의 정비는 새로운 국토구조의 형성이라는 큰 틀 속에서 행정도시 건설사업의 일환으로 병행 추진하는 체제를 갖추어야 한다.

둘째는 행정도시 자체에 대한 부정적 인식을 전환하는 것이다. 현재 수도권에서 대수도론(大首都論)을 내세워 수도권 규제완화와 더불어 행정도시 건설을 반대하고 있다. 행정도시 반대론에 관한 충청권 정치인은 물론 행정, 경제, 교육, 문화예술, 언론계 등이 지대한 관심을 갖고 적극적으로 대응할 필요가 있으며, 행정도시 건설의 성공적 추진을 위해 중앙정부와 지방자치단체 간, 비수도권 지방자치단체 간의 보다 긴밀한 협력과 제휴 노력이 확대되었으면 한다.

민선4기 충청남도 광역·기초단체장



충청남도지사 | 이완구



천안시장 | 성무용



공주시장 | 이준원



보령시장 | 신준희



아산시장 | 강희복



서산시장 | 조규선



논산시장 | 임성규



계룡시장 | 최홍묵



금산군수 | 박동철



연기군수 | 이기봉



부여군수 | 김무환



서천군수 | 나소열



청양군수 | 김시환



홍성군수 | 이종건



예산군수 | 최승우



태안군수 | 진태구



당진군수 | 민종기

제8대 충청남도의회 의원



천안시도의원 | 홍성현



천안시도의원 | 정순평



천안시도의원 | 김문규



천안시도의원 | 정종학



공주시도의원 | 송민구



공주시도의원 | 박공규



보령시도의원 | 김동일



보령시도의원 | 백낙구



아산시도의원 | 이기철



아산시도의원 | 강태봉



서산시도의원 | 이창배



서산시도의원 | 차성남



논산시도의원 | 송덕빈



논산시도의원 | 송영철



계룡시도의원 | 김성중



계룡시도의원 | 조치연



금산군도의원 | 김석곤



금산군도의원 | 유태식



연기군도의원 | 유환준



연기군도의원 | 황우성

제8대 충청남도의회의원



부여군도의원 | 홍표근



부여군도의원 | 유병기



서천군도의원 | 송선규



서천군도의원 | 오세욱



청양군도의원 | 이정우



청양군도의원 | 최의환



홍성군도의원 | 오배근



홍성군도의원 | 이은태



예산군도의원 | 고남중



예산군도의원 | 김기영



태안군도의원 | 유익환



태안군도의원 | 강철민



당진군도의원 | 김홍장



당진군도의원 | 이종현



비례대표 | 이명례



비례대표 | 이선자



비례대표 | 황화성



비례대표 | 박정희

제35대 이완구 충청남도지사 취임식



- 李完九 충남도지사 겸소한 취임식 가져
- 「한국의 중심, 강한 충남」 자신감 돋보여 -
- 경제적 어려움 감안 대폭간소화 예산절감 -

李完九 충남도 지사는 3일 도청 대강당에서 350여명의 각계 각층의 도민들이 참석한 가운데 역대 이래 가장 겸소한 취임식을 가졌다.

이 지사는 취임식에 앞서 오전에는 현충원 참배, 간부신고, 사무인계인수서 서명을 시작으로 본격적인 집무에 들어갔으며, 오후에 개최된 취임식은 국민의례, 약력소개, 취임선서, 취임사, 대통령 축하 메시지 낭독 등을 끝으로 간소하면서도 품위 있게 진행했다.

이 지사는 취임사를 통해 '한국의 중심, 강한 충남'을 건설하자면서 도민 여러분의 적극적인 참여와 성원을 당부했다.

이 자리에서 이 지사는 충남 도정이 추구해야 할 5대 목표를 제시하면서, 첫째, 균형 있는 지역발전, 둘째, 함께 하는 복지사회, 셋째, 활력이 넘치는 농어촌 건설, 넷째, 지역의 중소기업을 적극 지원하면서 역동적인 산업기반 구축, 다섯째, 깨끗하고 건강한 자연환경 조성을 역설하면서 충남이 환경해권의 중심지로 충남의 자부심을 가지고 새롭게 태어나자"고 강조했다.

충남발전연구원 2006년도 제1차 연구자문위원회의 개최

— 연구역량 강화 및 성과제고를 위한 연구원 활성화 방안 논의 —

충남발전연구원(원장 김용웅)은 지난 4월 20일 연구원 회의실에서 자문위원 9명과 연구원 10명 등 총 19명이 참석한 가운데 2006년도 제1차 연구자문위원회를 개최하였다.

연구자문위원회의는 정관의 규정에 따라 연구원 활성화를 위해 주기적으로 개최되는 행사로서 이번이 5번째를 맞이하여 신규 자문위원 상견례, 연구원 현황청취, 운영자문 순으로 진행되었다.

이날 자문위원회의에서 차미숙 연구위원(국토연구원)은 “지역단위의 정책분석이나 평가 등 현장중심 연구”를, 지진호 교수(건양대)는 “지역대학과 충남발전연구원간 정보교류와 연구협력”을, 이선하 교수(공주대)는 “교통분야 연구확대”를, 윤홍렬 교수(남서울대)는 “지역별 브랜드 개발”을 연구원 차원에서 추진 하도록 자문하였다. 또한 오필환 교수(천안대)는 “청소년관련 연구”를, 오덕성 교수(충남대)는 “적극적인 브레인폴제 활용”을, 성정경 위원(前대사)은 “세계화에 대비한 주변국과의 공동연구”를, 박경 교수(목원대)는 “서비스업 역량축적 방안”을, 김태명 교수(한남대)는 “연구수요 확대 및 연구분담제 개선방안”을 각각 제시하였다.

한편 이날 자문회의를 주관한 충남발전연구원 김용웅 원장은 “연구원이 도정정보의 결집체로서 세계화와 지방화의 커다란 물줄기 속에서 충남지역의 발전을 견인하고 대변하는 공익연구기관으로서 더욱 성장할 수 있는 계기를 찾고자 이 자리를 마련했다”며, “위원들이 개진한 자문내용을 각 분야별로 심도있는 분석을 통해 연구원 운영에 적극 반영하겠다”고 밝혔다.

「제3차 충청남도종합계획 수정계획」 시·군 워크숍 개최

「제3차 충청남도종합계획 수정계획」을 수립하고 있는 충남발전연구원은 4월 11일에서 4월 19일까지 7일에 걸쳐 충청남도 16개 시·군을 순회하면서 워크숍을 개최하였다.

5년마다 국토종합계획을 정비하도록 규정하고 있는 국토기본법에 의거 「제4차 국토종합계획 수정계획」이 확정됨에 따라, 충청남도는 그 하위계획인 도3차 종합계획을 수정하게 되었다.

본 수정계획은 도의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로 도단위 최상위 법정계획의 성격, 국토종합계획 등 상위계획의 기본방향과 정책의 골격을 수렴하여 지역차원에서 이를 구체화하는 성격, 국토종합계획에서 다루지 못한 도 차원의 정책과 사업을 포함하는 지역·부문적 성격, 시·군종합계획 등 하위계획에 대한 개발방향과 지침이 되고 민간부문에 대해 개발방향과 투자방향을 제시하는 지침의 성격을 갖고 있다.

이번 순회 워크숍은 현재까지의 연구결과와 각 시·군의 발전방향 및 주요 과제에 대한 연구원의 발표에 이어, 본 수정계획에 담고자 하는 시·군의 현안 및 사업을 청취하는 순서로 진행되었다. 본 수정계획은 계획시안이 작성되면 지역별 공청회를 통하여 재차 시·군의 의견을 수렴하여 금년 10월 말에 최종안을 작성할 예정이며, 건교부장관의 승인을 얻어 최종 확정될 예정이다.

「제3차 충남환경포럼: 야생동물 서식지 복원방안」 개최



충남발전연구원 환경생태연구부에서 주관하는 「야생동물 서식지 복원방안」에 관한 제3차 충남환경포럼이 지난 4월 21일 충남발전연구원 대회의실에서 관련 전문가, 도 관계관 등 11명이 참석한 가운데 개최되었다.

이날 주제발표를 맡은 노백호 한국환경정책평가연구원 책임연구원은 「야생동물 서식지 복원방안: 충청남도를 중심으로」라는 주제를 통해 국내 멸종위기동물 소개, 생물종 및 서식지 복원유형, 제2차 전국자연환경조사(1997~2003년) 실시에 따른 생물종 서식 및 분포실태, 충청남도내 주요 생물서식지 및 생물종 분포실태, 서식권역별 생물종 복원정책, 생물서식지 복원 로드맵에 대하여 발표하였다.

주제발표에 대해 이상진 충남발전연구원 환경생태연구부장이 좌장을 맡고, 이승호 국립산림과학원 연구관, 신동현 충청남도 사무관, 정종관 충남발전연구원 연구위원 등 총 5명의 토론자들의 열띤 토론이 이어졌다.

토론에서는 충청남도내 각 시군이 선정한 깃대종은 시군의 역사성과 전통성, 그리고 지역적 특징에 부합하는 종으로 재조정하여야 하고, 충청남도에 존재하는 생물서식지에 대한 정보는 제3차 충청남도 종합계획 수정계획에 반영되도록 하며, 향후 충청남도 여건에 적합한 생물서식지 복원모형 개발을 위해 추가적인 연구를 공동으로 수행할 것에 의견을 같이 하였다.

충남환경포럼은 보다 건전하고 지속적인 충청남도 자연환경 관리를 목적으로 환경과 관련된 사안에 대하여 도 내외 관련 전문가들과의 공감대 형성을 위해 2005년 5월 제1차 포럼을 시작으로 지금까지 정기적으로 개최되고 있으며, 생태네트워크 구축, 원격탐사 기법을 활용한 생태자원 관리 등 현재 화두가 되고 있는 환경정책의 발굴에 기여하고 있다.

제2기 충남지역혁신협의회, 신규위원 위촉식 개최

— 3월 30일 목원대학교 대덕컨벤션타운에서, 2006년 신규위원 위촉식 개최 —



충남지역혁신협의회는 3월 30일 목원대학교 대덕컨벤션타운에서 충청남도 경제통상국장, 지역혁신협의회 위원 등 60여명이 참석한 가운데 제 2기 충남지역혁신협의회 회의를 가졌다.

이날 회의는 2006년도 제2기 신규위원 위촉장 전달 및 임원단 선출, 혁신발전5개년계획 지역평가방법에 대한 설명회 등으로 진행됐다.



제2기 위원 임기는 구성일로부터 2년이며 각 분야별 전문가 총 56명이(기획조정분과 11명, 첨단산업분과 11명, 농업바이오분과 11명, 문화관광분과 11명, 인적자원분과 12명) 위촉되었다.

또한 이날 회의를 통해 의장 및 부의장, 분과위원장이 선출되었는데 의장은 충남발전연구원의 김용웅 원장, 부의장으로는 충남시민사회단체연대회의 이상선 공동대표와 에버테크노(주) 정백운 사장 등이 선출되었다.

이날 새로이 의장으로 선출된 충남발전연구원 김용웅 원장은 격려사를 통해 이번에 위촉된 위원들이 지역혁신의 구심점이 되어 지역혁신 구축과 국가균형발전의 초석이 될 수 있도록 적극적인 협조와 성원을 당부하였다.

앞으로 충남지역혁신협의회는 제 2기 신규위원을 중심으로 협의회 운영활성화 및 지역혁신 발전 계고에 크게 기여할 것으로 기대된다.

충남·전북지역 해외이주 결혼가정 지원 심포지엄 가져

— 5월 19일 전북도청에서, 시·도인적자원개발담당자 등 100여명 참석—



충남인적자원개발지원센터와 전북인적자원개발지원센터 공동으로 5월 19일 오후2시 전북도청 중회의실에서 이형규 전북도행정부지사, 전국 RHRD센터 관련자, 시·도인적자원개발담당자, 시·도교육청담당자, 도내 초등학교담당자, 이주여성 관련기관, NGO, 도민 등 100여명이 참석한 가운데 『충남·전북지역 해외이주결혼가정 지원을 위한 RHRD 정책방향과 과제』라는 주제로 심포지엄을 가졌다.

최근 한국계 美풋볼 하인즈 위드 선수의 방한에 따라 혼혈인에 대한 관심이 높아지고, 혼혈인과 외국인 근로자 등 우리 사회에 언어·문화적 배경이 다른 구성원의 비중이 증가하고 있어 이들 대부분이 경제적·사회적 기반이 취약하여 교육으로부터 소외되거나 문화적 편견으로 고통을 받고 있어 이들에 대한대책마련이 필요하다.

이번 심포지엄은 농촌지역의 해외이주 결혼가정이 급증하고 이들의 가정 정착과정 및 적응에 관한 여러가지 문제를 해결할 수 있는 정책적인 지원은 매우 제한적이고, 이들 자녀의 경우 가정내 학습 습득이 어려워 언어발달 장애, 학습능력 저하 등 취약한 기초인적자원의 성장기반에 대한 지원이 시급한 실정이다.

이러한 시대적 요청에 맞추어 충남·전북지역 인적자원개발지원

센터는 해외결혼가정 지원을 위한 인적자원개발 정책방향을 모색하기 위한 거버넌스적 접근으로 지역의 정책네트워크의 방향을 구축하기 위한 일환으로 심포지엄을 마련하게 됐다.

이날 주제발표에서는 ▲중앙부처의 정책방향에 대한 이해도를 높이기 위해서 ▷승용배 교육인적자원부 정책조정과장의 ‘다문화 가정 자녀를 위한 교육지원 대책’에 대하여 ▷이성미 여성가족부 가족문화팀장의 ‘범정부적 결혼이민자 사회통합 지원방안’에 대하여 주제발표가 있었다.

▲지역의 현안을 파악할 수 있는 정책사례에 대한 부문에서는 ▷박재규 경기도가족여성개발원 수석연구원의 ‘국제결혼 이주여성의 자녀양육과 교육실태 및 지원방안’ ▷윤애란 우리가족상담센터 소장의 ‘충남 해외이주결혼가정 RHRD 정책사례’ ▷이현선 장수민들레결혼이민자센터장의 ‘전북 해외이주결혼가정 정책사례’ 등 생생한 현장 체험가들의 주제 발표에 이어 열띤 토론순으로 진행됐다.

충남인적자원개발지원센터 관계자는 “이번 심포지엄을 계기로 결혼이민자가정의 안정성 제고 및 다문화 사회통합 분위기 확산에 많은 도움이 될 것으로 기대한다”고 말했다.

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