

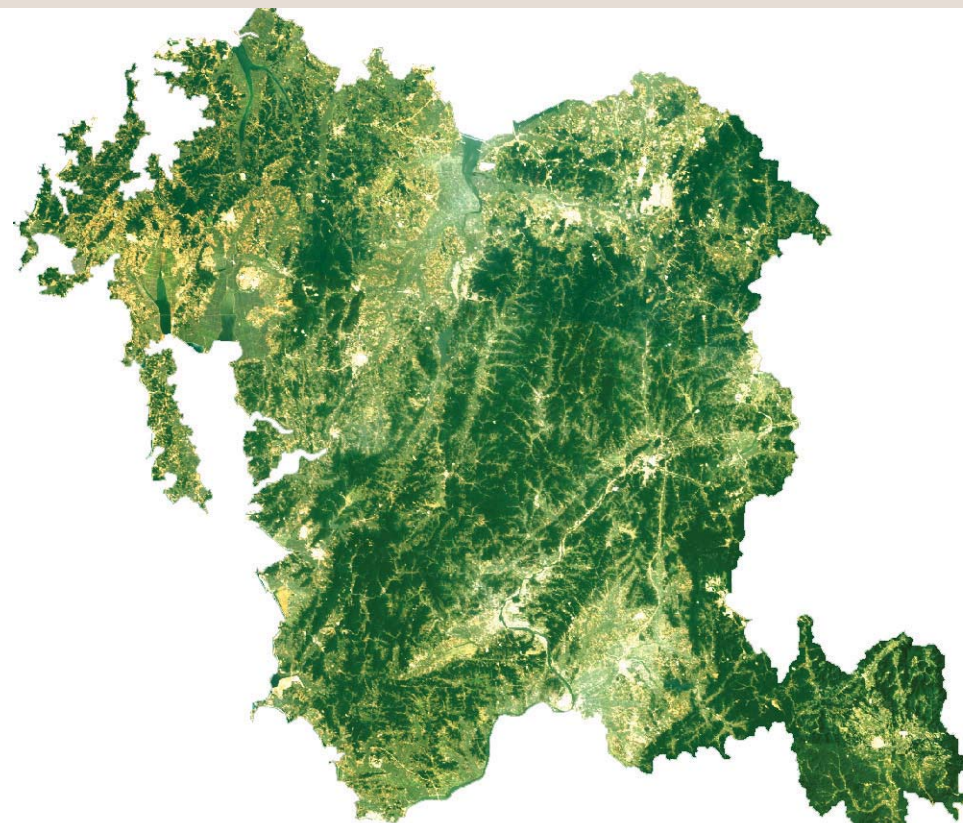
## 충남의 밝은 미래 충남발전연구원이 열어 갑니다.

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.

# 열린충남

ISSN 1226-637X



통권 3호 2006



## THE CHUNGNAM REVIEW

충남지역 통합 생태네트워크 구축 방안

충남지역 통합 생태네트워크 구축 과제 / 충남지역 녹지네트워크 구축 방안  
충남지역 하천환경네트워크 구축 방안 / 충남지역 연안환경네트워크 구축 방안

**CDI** 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute

# 열린충남

www.cdi.re.kr 통권 36호 2006. 10

2006년 10월 1일 발행 | 발행인 김용웅 | 편집위원장 김정연 | 편집위원 성태규, 송두범, 이상진, 이인배, 이충훈, 최병학 |  
편집 간사 김성운 | 발행처 충남발전연구원 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보 빌딩 | 전화 042-820-1121 |  
FAX 042-820-1129 | 디자인 · 인쇄 아름다운디자인 대전광역시 동구 삼성동 283-51(042-672-2161)



## 2 권두언

깨끗하고 건강한 자연환경의 실현과제 / 유영한

## 특집 충남지역 통합 생태네트워크 구축 방안

4 충남지역 통합 생태네트워크 구축 과제 / 구본학

30 충남지역 녹지네트워크 구축 방안 / 장갑수

48 충남지역 하천환경네트워크 구축 방안 / 조용현 · 이상진

74 충남지역 연안환경네트워크 구축 방안 / 박상우

## 충남논단

90 충남 평생학습도시 조성을 위한 학습인프라 실태 분석 / 송두범

111 충남의 통합통계시스템 구축 및 활용방안 / 백운성

127 자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안 / 박광배

146 충남 재래시장 실태 및 활성화 방안 / 신동호

## 지상포럼 여성의 관점, 여성의 참여를 위한 과제와 방향모색 세미나

160 여성의 눈으로 보는 지역혁신발전 / 문지현

176 지역혁신발전과 여성참여 증진 방안 / 구미현



## 생태영농 탐방

188 예술과 전통이 살아 숨쉬는 원골마을 / 유병연

## 해외보고서

196 유럽의 자치단체 혁신역량 강화 / 강영주

229 일본의 철도를 이용한 관광자원화 / 임준홍 · 권태목

## 오피니언

238 충남 문화콘텐츠산업의 잠재력과 과제 / 김용웅

240 수도권 과밀 · 난개발 방지대책부터 제시해야 / 김용웅

242 세계화의 장래 / 성경경

## 충남소식

245 도정 소식

250 연구원 소식

253 RIS 소식

254 RHRD 소식



the Chungnam Review

C o n t e n t s

2006 Autumn



## 권 두 언

깨끗하고 건강한  
자연환경의 실현과제유영한 |  
공주대학교 교수

자연생태계는 그 구성요소 모두가 서로 간 먹이그물을 통하여 상호연결 되어 있고, 이 연결성을 통하여 물질순환(nutrient cycling)과 에너지흐름(energy flow)이라는 자연의 기능을 수행한다. 훼손된 자연은 바로 물질순환의 속도가 정상보다 빠르거나 늦어지고, 에너지흐름의 균형이 맞지 않고 어긋나는 특성을 갖는다. 이와 같이 생태계의 기능이 원활하지 못한 것은 바로 사람들에게 의하여 만들어지는 인위적인 환경요인의 영향이 현저하게 커서, 자연의 수용능력(natural carrying capacity)을 초과하였기 때문에 일어나는 필연적인 현상이다. 또한 자연의 비정상적인 활동은 최근에 빈번해진 기상재해나 이로 인한 새로운 질병의 확산 등과 같은 전 인류를 위협하는 심각한 문제로 직결된다.

이러한 문제를 해결하는 가장 근본적인 길은 자연을 자연답게 보전하는 것이다. 그러나 여러 가지 개발로 인하여 현재 남아 있는 자연다운 자연은 거의 존재하지 않고, 그나마 남아 있는 것조차 조각조각 분절화(fragmentation) 되어 있는 실정이다. 이러한 상태로는 자연생태의 기능을 회복하기는 불가능하다. 현재 남아 있는 자연을 살리고 서로 연결하고, 체계적으로 관리하여 보다 나은 자연을 유지하는 전략인 통합생태네트워크 구축이 절실히 요구된다. 따라서 체계적으로 생태계를 보전하고, 효과적인 통합생태네트워크를 만들기 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려해야 할 것으로 판단한다.

첫째, 국가생태축 내에서 충남의 위상을 고려하여야 한다.

우리나라의 3대 핵심 생태축으로 백두대간, 비무장지대, 도서연안이 있는데 충남권은 도서연안에 태안, 서산, 보령, 서천 등이 포함되며, 국토환경계획상의 대권역 단위로 5대 광역생태축 - 한강·수도권, 금강·충청권, 영산강·호남권, 낙동강·영남권, 태백·강원권 - 에서는 금강·충청권에 속한다. 이러한 축의 설정은 한반도의 자연지리적인 특성과 자연환경의 특성이 총체적으로 반영되어 있는 것이므로, 그 안에 속해 있는 충남은 이를 반영하여 네트워크를 구성하는 것이 합리적이다.

둘째, 생태축의 기능과 중요도에 따라 충남 내의 핵심 생태축을 설정할 필요가 있다.

생태네트워크를 할 때 중심이 되는 생태축이 있게 마련인데 이를 위해서는 충남을 굵게 나누어 생각해 볼 필요가 있다. 충남의 지리적인 특성으로 볼 때 수심이 얕고 조차가 커서 나타나는 넓은 갯벌(가로림만 등)과 해안사빈(만리포와 대천 등), 사구(신두리, 삼봉사구 등)가 발달한 서해안생태축(I), 차령산맥(성거산 579m, 봉수산 534m, 성주산 680m, 오서산 791m 등)과 노령산맥(서대산 904m, 대둔산 878m, 선치봉 759m, 계룡산 833m 등)과 이에서 발원하여 흐르는 금강과 삽교천 등으로 이루어진 내륙생태계권(II)으로 크게 구별하여 연결할 수 있다. 이러한 주요 생태축을 기준으로 하고 주변의 작은 생태축(낮은 산지나 금강의 지류 등)을 점진적으로 통합하여 관리하는 것이 자연생태계의 관리상 합리적이다. 또한 각 생태축이 상징하는 핵심종(keystone species) 혹은 깃대종을 선정하여 그 종들에 관한 생태정보를 축적하고 관리하는 것도 시급하다.

셋째, 충남의 생태에 관한 보다 충실한 정보가 필요하다.

효율적인 생태네트워크가 이루어지기 위해서는 무엇보다도 그 지역에 대한 생태적인 정보가 풍부하여야 한다. 그러나 현재 우리나라에서 충남지방에 대한 자연생태정보는 미비하다. 그나마 체계적으로 조사된 환경부의 제1차 녹지자연도 조사에 의하면 충남의 양호한 자연(녹지자연도 8등급)은 공주와, 서산, 연기에 일부가 남아있고, 제 2차 전국자연환경조사 결과에 의하면 자연이 우수한 보전 지역은 충청남도 면적의 4.75%(411.9km<sup>2</sup>)에 불과한 것으로 보고되어 있다. 그러나 이러한 결과(수치)는 국가의 전체적인 조사 척도(6.25ha이상)로 볼 때의 결과로 실제적인 충남도차원의 자연환경의 질적인 상황은 축소되어 있다. 우리나라의 많은 자연지역이 도로나 주택건설 등의 사업으로 개발되어 있지만 6.25ha 이하의 작은 규모의 양호한 자연(이를 테면 마을전통 숲)도 많이 존재한다. 그러므로 충남도 차원의 보다 정밀하고 세밀한 자연환경의 정보를 얻기 위한 조사, 연구와 노력이 필요하다.

넷째, 생태네트워크는 지역주민에게 참여와 행동을 이끌어 낼 수 있도록 설계되어야 한다.

생태네트워크는 지역주민에게 생태 정보를 알려주고, 또한 이를 바탕으로 그들이 자발적으로 생태환경을 살리는 행동에 나서도록 목표지향이 된다면 그 효과는 더욱 커진다. 실제로 대부분의 일반 주민들은 자신이 살고 있는 주변의 산, 하천, 해안의 가치를 충분히 이해하지 못하는 경우가 있다. 따라서 생태네트워크에 실릴 정보에는 지역의 환경지리정보와 함께 동식물의 분포 등이 담긴 생태 특성을 포함하고, 이를 쉽게 지역주민이 이용할 수 있도록 고안되어야 한다.

그리고 많은 세세한 자연정보는 결국 그 지역의 문화와 연결되어 존재하고 가치가 부여되므로, 지역주민의 생태와 그 평가에 대한 참여가 필요하다. 이러한 생태정보는 각 지역 학교에서 환경교육 학습자료나 수업자료로 활용되어 학생들의 자연에 대한 이해를 넓힐 수 있는 기회를 제공한다는 측면에서 교육적인 효과도 기대된다.

다섯째, 충남도와 인접한 지역과의 통합구축이 필요하다.

생태네트워크는 지역과 지역을 연결하고 나아가서는 국가적으로 통합된 하나의 생태네트워크가 된다. 이를 위해서는 충남과 인접한 광역자치단체간의 협력이 필수적이다. 즉 다른 지역 자연과의 소통이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 주변지역에 사는 지역주민과의 생태네트워크에 대한 소통이 필요하다. 충남의 북쪽은 동북부에서는 경기도의 안성, 평택시와 접하고, 서북부에서는 경기만을 건너서 화성, 용진군과 접하고 있으며, 동쪽은 충북의 진천, 청원, 보은, 옥천과 남쪽은 전북의 완주, 익산, 군산에 접하고 있다. 충남 내부네트워크 구축과 함께 접경지역과의 생태네트워크 통합이 이루어져야 진정한 의미의 생태네트워크가 가능해진다. 이러한 통합 생태네트워크가 형성되면 충남의 자연이 현재보다 훨씬 더 생명감 있는 역동적인 모습으로 태어날 것으로 기대된다.

# 충남지역 통합 생태네트워크 구축 과제

구본학 | 상명대학교 교수

## 1. 생태네트워크 구축 필요성

자연생태자원은 인류의 삶의 근원이며 문화와 경제의 기반이라 할 수 있다. 즉, 생태자원을 어떻게 활용하느냐에 따라 문화와 문명의 발전과 아울러 삶의 질을 향상할 수 있는 것이다.

그러나, 우리나라와 같이 국토면적이 좁고 한정적인 자원을 가진 나라는 자원의 효율적 이용에 대한 관심이 많고, 그 결과 국토의 생태적 가치는 저하되는 것이 필수적이다.

우리나라는 고도의 경제성장을 추구하는 과정에서 자연자원들을 개발을 위한 자원으로 인식하고 무분별하게 이용해 왔다. 그 결과 우리 국토의 생태계는 회복 불가능한 수준에까지 이르렀다.

다행히도 지속가능하고 환경친화적인 발전이 바람직하다는 인식의 전환에 따라 보전지역을 설정하거나 단위사업별로 환경영향평가나 사전환경성검토 등을 통해 환경적 영향을 최소화하기 위한 노력이 시도되고 있는 것은 매우 바람직한 일이라 하겠다.

그런데, 지금까지의 자연환경보전정책은 야생 동·식물 및 개별 서식지 보전에 치중하고 있었으며, 전국의 자연생태계를 하나의 유기체로서 보전·관리하는 것에 대한 인식이 부족한 한계가 있었다. 또한 자연의 생태적 가치보다 경제적 효율성을 강조한 국토이용 및 개발을 추진해 왔다.

현 시대는 자연과 인간이 더불어 살아가는 쾌적한 환경 및 풍요로운 생활공간에 대한 요구가 급격히 증대되고 있다. 이는 자연과의 친숙한 공유로 녹색갈증(Biophilia)을 해소하고 쾌적한 환경 및 풍요로운 생활공간을 창출할 필요가 있다는 것이며, 개발사업 등으로부터 생태계 단절 및 훼손을 방지하고, 생태계 본래의 기능을 복원하기 위한 노력이 필요하다.

그런 의미에서 국토의 환경가치를 보전하고, 생태적 허약성을 회복하고 통합적인 자연환경시스

템을 구현하기 위해서는 자연생태 메카니즘에 근간을 둔 새로운 개념의 관리수단 모색이 절실히 필요하다. 생태네트워크는 자원의 환경적 가치를 공간계획에 적용함으로써 생물다양성 증진과 생태계 보호라는 목적을 달성할 수 있을 뿐만 아니라 국토골격 차원에서 통합적 환경관리에 기여할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다.

우리나라와 유사하게 고밀도 토지 이용이 이루어지고 있는 네덜란드, 일본, 유럽연합의 국가들은 이미 오래전부터 국토생태네트워크와 국경 간 네트워크 구축에 착수하여 주요 공간 계획에 채택하고 활용해 오고 있으며 생물 다양성을 높이고 생태적 자연자원들을 관리하고 있다.

국내에서도 환경부에서는 국가 생태네트워크를 구축하기 위한 기본 방향을 제시한 바 있고, 이 모델을 바탕으로 전 국토 및 광역, 지역 등 단위공간에 대한 생태네트워크를 구축함으로써 보전가치가 높은 지역에 대한 보전전략 수립과 아울러 허약한 지역에 대한 복원 및 향상 전략이 수립되고 있다.

생태네트워크는 생태·경관적으로 우수한 지역을 서로 연결하여 동·식물의 이동통로를 확보하고 생태적으로 건강한 녹색공간을 조성함으로써 개별 서식처 보호에서 생태계 단위로 자원을 체계적으로 보전·관리하는 유력한 수단이다.

생태네트워크는 크게 핵심지역(Core), 완충지역(Buffer), 코리더(Corridor)로 구분될 수 있다.

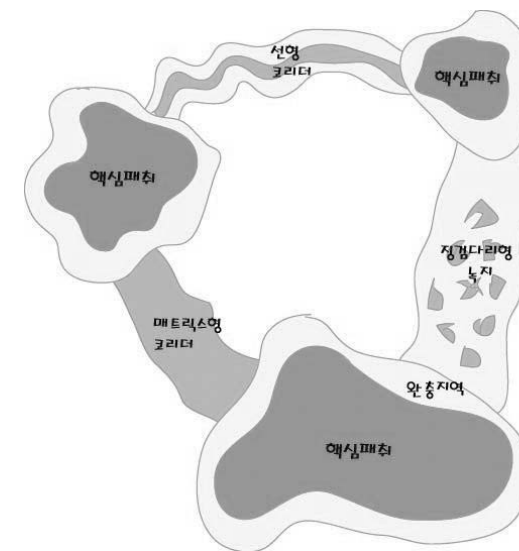
핵심지역은 중요 생물종의 이동 및 번식과 관련된 지역 등 생태적으로 중요한 서식처로 구성된다.

완충지역은 핵심지역과 코리더를 보호하기 위해 외부 위협요인으로 부터의 충격을 어느 정도 감소시켜 줄 수 있는 지역이다.

코리더는 핵심지역 사이 또는 핵심지역과 완충지역 사이를 연결시켜 주는 통로를 의미한다.

충남지역에서도 이러한 인식을 바탕으로 생태네트워크를 구축하여 생물다양성을 증진시키고 산림, 하천, 바다, 습지, 농지 등 모든 생태계들을 통합적으로 관리하는 것이 중요한 과제라 하겠다.

따라서 이 글에서는 충남의 산·하천·연안을 연계한 지역통합 생태네트워크의 구축이라는 전제아래, 주요 생태축의 보전, 복원과 정비·창출사업을 지속적으로 추진하여 국가 생



[그림 1] 생태네트워크 구성도



태네트워크와 연계된 충남지역 통합 생태네트워크를 구축하기 위한 필요성과 실천과제를 제안하고자 한다.

구체적으로는 충남의 환경자원 및 생태계 보전을 위한 생태네트워크를 구축하여 주요 생태축을 보전하고, 우수한 자연 생태자원을 보전·복원하며, 멸종 위기 야생 동·식물을 보호하기 위한 정책적인 추진 전략과 실천방안, 그리고 충남의 생태적 지향점을 담은 생태전략을 제시하고자 한다.

## II. 충남생태환경의 특성

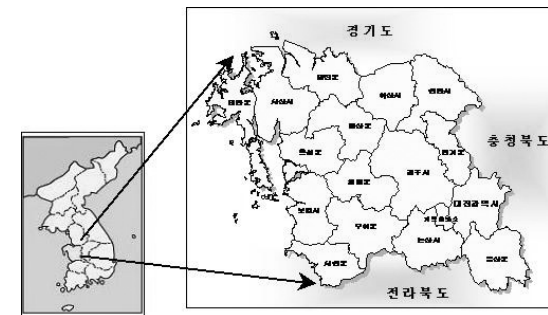
여기서는 충남지역 통합 생태네트워크를 구축하기 위한 기본적인 여건을 파악하고 추후 보전할 가치가 있거나 생태적으로 중요한 지역을 찾아내기 위해 먼저 일반적 현황을 살펴보고, 자연환경을 지형, 녹지, 하천 및 해양, 생태계 기능 및 가치 등 크게 네 가지 부문으로 나누어 생태네트워크를 위한 공간적 여건을 살펴보고자 한다. 각 항목별 분석 내용과 분석에 활용된 기본 자료(활용주제도)는 다음과 같다.

〈표 1〉 대상공간 현황분석내용

구 분	분석내용	세부내용
지형	지형 역사적 지세	• DEM • 옛지도(산경표, 대동여지도)
녹지	임상수령 녹지의 자연적 가치	• 임상도 • 녹지자연도 • 자연공원
하천 및 해양	하천 및 주요 지류 해양	• 하천 및 호소 • 해안 및 해안사구 • 해안국립공원
생태계 기능 및 가치	보호지역 지정현황 중요종 및 보호서식처 생물다양성	• 생태자연도(식생, 동물상) • 철새도래지 / 생태·경관보호지역 / 야생 동·식물보호구역 / 습지보호구역

## 1. 일반 현황

충남지역은 우리나라 국토 중 수도권과 서남권의 중간에 위치한 지역으로, 북쪽은 경기도 평택시, 안성시, 남쪽은 전북의 군산시, 익산시, 완주군, 무주군, 동쪽으로는 대전광역시 및 충북의 진천군, 옥천군, 보은군, 영동군, 서쪽으로는 서해안을 거쳐 중국의 황해연안에 접하고 있다. 지리적 위치는 E126° 00′ ~ E127° 45′, N35° 58′ ~ N37° 05′ 에 걸쳐 분포하고 있다.



[그림 2] 충남의 지리적 위치

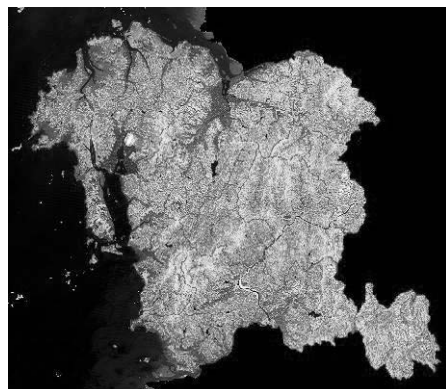
충남도는 우리나라의 주요 교통의 요지이며, 서해안고속도로와 경부고속도로, 호남고속도로 등 주요 고속도로의 거점이다. 또한 앞으로 조성될 행정중심복합도시계획에 따라 급격한 변화가 이루어질 것으로 예상된다. 따라서 시계열적 변화정도가 심할 것으로 보이기 때문에 수도권과 마찬가지로 생태네트워크 구축의 필요성이 강력하게 대두되고 있다.

## 2. 자연환경

### 1) 일반 지형 및 고도

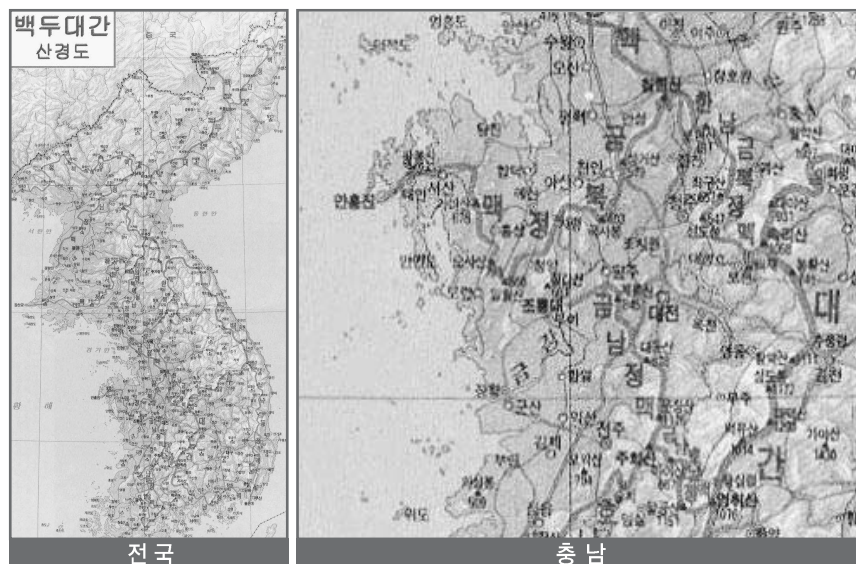
충남도 지역은 대부분의 지역이 표고 100m 이하의 구릉성 평야지대로서, 주요 산지는 우리나라의 13정맥에 속하는 금남정맥, 금북정맥, 그리고 금산일대의 고원지대에 분포하고 있다.

금남정맥은 주로 충남의 남동부에서 북서방향으로 진행하며 중부에 걸쳐 지나고 있으며, 전라북도 장수군 장안산(長安山)에서 시작된 금남호남정맥이 끝나는 전북 주화산에서 왕사봉(王師峰)·배티[梨崎]를



[그림 3] Landsat 영상으로 본 충남의 지형

의 성거산(聖居山 : 579m)·차령(車嶺)·광덕산(廣德山 : 699m)·차유령(車踰嶺)·국사봉(國師峰) 등 충남을 가로질러 청양의 백월산(白月山 : 395m)에 이르고, 여기에서 다시 서북으로 뻗어 오서산(烏棲山 : 791m)·보개산(寶蓋山 : 274m)·월산(月山 : 395m)·수덕산(修德山 : 495m)·가야산(678m)에 이르러 다시 서쪽으로 뻗어 팔봉산(326m)·백화산(白華山 : 284m)·지령산(知靈山 : 218m)을 거쳐 마지막으로 태안반도의 끝에 위치한 안흥진으로 이어진다.

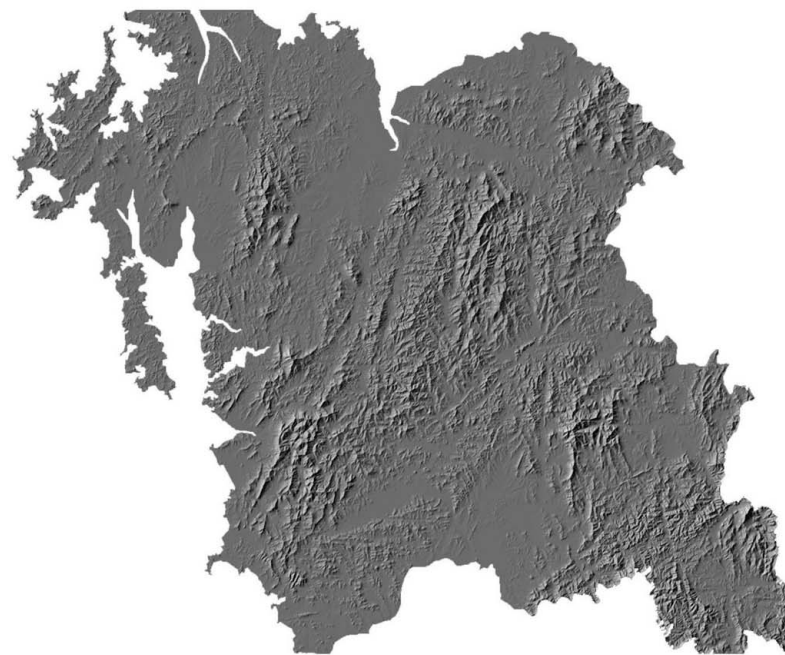


[그림 4] 산경표에 나타난 충남의 지맥

거쳐 충남에서는 대둔산(大屯山)·개태산(開泰山, 또는 天護峰)·계룡산·널티[兩嶺]·망월산(望月山) 등으로 이어져 부여 부소산의 조룡대에 이르고 있다.

금북정맥은 충남의 북동쪽에서 남서방향으로 흐르다 중부를 거쳐 서해안을 따라 북쪽으로 올라가다가 다시 서쪽으로 태안반도까지 연결되며, 한남금북정맥이 끝나는 경기도 안성의 칠장산(七長山 : 491m)에서 시작되어 칠현산(七賢山 : 516m)·청룡산(靑龍山 : 400m)을 거쳐 충남

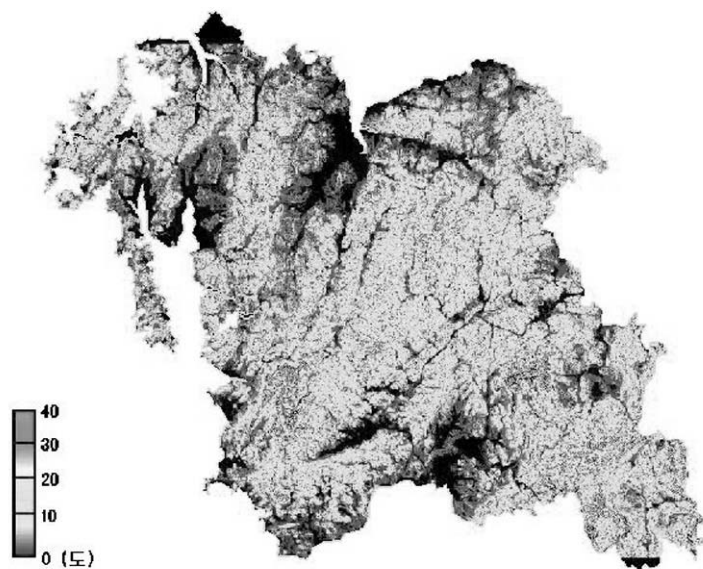
그 외에 남동부의 금산 일대가 비교적 고도가 높은 고원지대를 이루고 있다.

[그림 5] 충남의 음영기복도 (자료 : <http://apec.kigam.re.kr/>)

## 2) 경사

충남의 완사면은 해발 100m 이하의 고도에 발달되어 있는 것이 대부분으로, 특히 태안반도의 서산일대와 덕산일대, 보령부근의 성주산과 옥마산 일대, 그리고 계룡산 일대에는 표고 100~150m에 넓은 산록완사면이 발달되어 있다. 이들 완사면과 배후산지 사이의 경사변환점은 서산지역의 경우에는 대략 해발 60~80m 내외에서 나타나지만, 내륙에 위치한 계룡산 일대에서는 해발 100m로 높아진다. 이들 완사면의 경사는 1°~7° 정도이며, 배후산지 사면과의 경사는 20°~50°로써 양자간에 뚜렷한 경사변환점이 나타난다.

충남의 평야는 가야산지를 제외한 금북정맥 북서부의 천안·아산·당진·서산지역의 거의 대부분과 금북정맥 남동부의 논산·부여·서천지역의 금강유역에 대부분 나타나고, 그 외에 서해안 연안과 도서부에 나타난다.

[그림 6] 충남의 경사분석도 (자료 : <http://apec.kigam.re.kr/>)

## 3) 토지피복분류

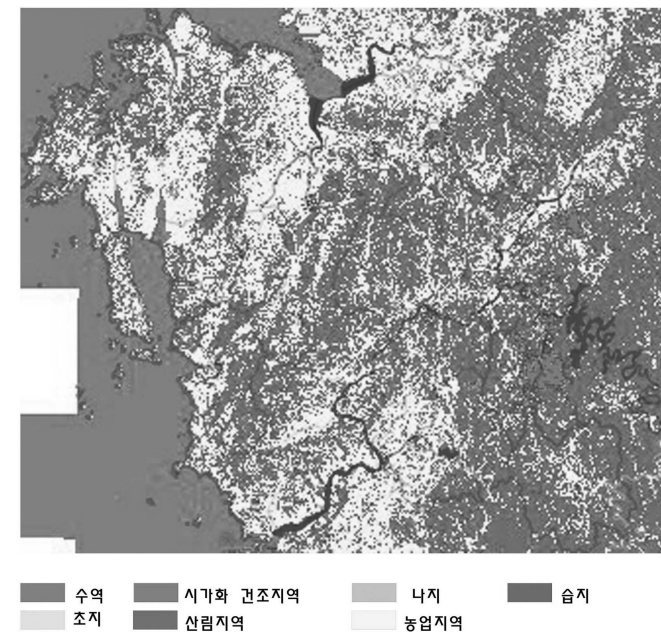
충남도의 토지피복 현황은 다음과 같으며 성립지역이 거의 대부분 분포하고 있다.

충청남도는 시가화 건조지역은 0.3%에 불과하고, 산림지역이 48.3%, 농업지역이 41.0%로 비교적 농업환경이 양호한 것으로 나타났다. 수역은 4%로 시가화 건조지역 보다 높게 나타났는데 이것은 금강유역 하천 및 호소의 영향으로 판단된다.

〈표 2〉 충남의 토지피복 현황

구 분	토지피복(대분류)							
	계	시가화 건조지역	농업지역	산림지역	초지	습지	나지	수역
면적(km <sup>2</sup> )	8,347.57	24.34	3,422.49	4,033.99	449.92	32.99	183.47	200.37
비율(%)	100.0	0.3	41.0	48.3	5.4	0.4	2.2	2.4

자료 : 환경부, 2005



[그림 7] 충남도 토지피복분류도

## 4) 산림·녹지 현황

## (1) 산림녹지 분포

토지피복분류에 따른 우리나라 산림지역 변화상을 살펴보면 80년대와 90년대를 비교해 볼 때 면적과 비율이 아래 표와 같으며, 충남의 경우 약 10여 년 동안에 전체 산림면적은 약 5%가 감소하였다. 이러한 비율은 비율 그 자체로서는 변화 폭이 작은 것 같지만 실제로 그 면적이 약 220km<sup>2</sup>임을 생각해 볼 때 산림의 감소량이 매우 큼을 알 수 있다.

〈표 3〉 충남도 산림면적 변화 (1980~1990)

1980년대		1990년대		변화량
면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	
4,281	49.4	4,063	46.9	-5.1

자료 : 환경부, 2005



충청남도의 임야면적은 1990년에 4,552.6km<sup>2</sup>에서, 2003년에 4,489.8km<sup>2</sup>으로 62.8km<sup>2</sup>가 감소하였다. 같은 기간 중에 전국적으로 임야면적이 1% 내외로 감소한 반면 충청남도는 1.4%로 나타나 임야에 개발압력이 높았다.

반면, 농지는 대전, 충북 등 타 충청권 지역과 대조적으로 농지가 1990년에 2,722.8km<sup>2</sup>에서 2003년에 2,756.6km<sup>2</sup>으로 증가하였다.

〈표 4〉 산림·농지면적변화

(단위 : km<sup>2</sup>)

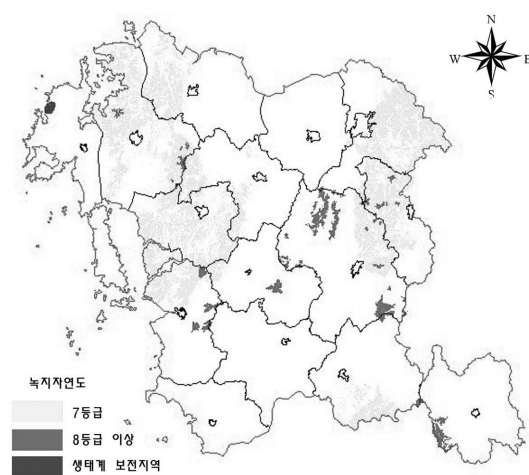
구 분	1990		1995		2000		2003		변화량(90-03)	
	농지	임야	농지	임야	농지	임야	농지	임야	농지	임야
대전	110.3	299.8	94.2	297.3	88.2	293.9	83.4	290.8	-26.9	-9
충남	2,722.8	4,552.6	2,829.4	4,561.5	2,787.6	4,519.1	2,756.6	4,489.8	33.8	-62.8

자료 : 통계청(www.rsa.go.kr)

## (2) 녹지자연도

충남도의 녹지자연도는 평균 4.0으로서 공주시, 금산군이 5.0이상으로 비교적 높게 나타났고, 천안시, 보령시, 아산시, 서산시, 서천군 등이 평균보다 낮게 나타났다.

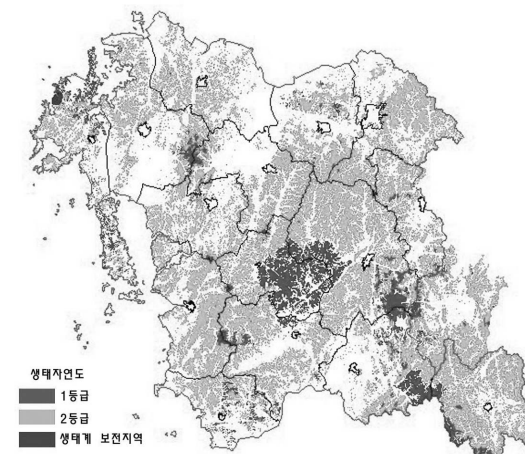
8등급이 2.05%정도 존재하는 것으로 나타나고 있으며 태안군, 서천군, 부여군 당진군, 아산시, 천안시 등에는 8등급 이상의 녹지가 전무한 것으로 나타나고 있다. 또한 녹지자연도 7등급의 면적은 14.9%로서 공주시, 연기군, 청양군 등에 집중하고 있음을 알 수 있다.



[그림 8] 충남도 녹지자연도

## (3) 생태자연도

생태자연도 분석결과 1등급지역이 412km<sup>2</sup>(4.8%), 2등급이 3,118km<sup>2</sup>(36.0%)으로 생태적 기반은 전반적으로 양호한 것으로 나타났다.



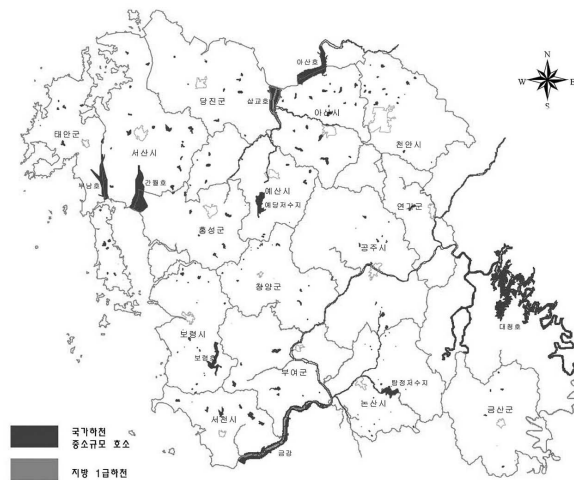
[그림 9] 충남도 생태자연도

구 분	등급				
	계	1등급	2등급	3등급	별도관리지역
면적(km <sup>2</sup> )	8,670	412	3,118	4,752	388
비율(%)	100.0	4.8	36.0	54.8	4.5

자료 : 환경부, 2005

## 5) 하천, 습지 및 수문 현황

충남의 대표적인 하천은 금강, 삽교천 및 지류이다. 전북 장수에서 발원하는 금강은 심하게 감입곡류하면서 북쪽으로 흐르다가 연기 지방에 이르러 미호천과 합류하고, 강경에서 다시 남서 방향으로 흐르다가 전북과의 경계를 이루면서 서해로 유입된다. 금북정맥 남쪽의 금강 유역에서는 부여의 금천 하류의 구룡평야와 논산의 논산천 하류의 논산평야가 있다. 삽교천은 금북정맥에서 발원하여 북쪽으로 흘러들어 가는데, 하천의 규모에 비해 매우 넓은 예당평야가 발달되어 있다.



[그림 10] 충청남도의 하천 및 호소 현황

충남의 해안선은 출입이 매우 심하다. 서해연안은 상대적으로 양호한 해양환경, 가로림만·천수만 등 광범위한 간척지, 다양한 해양관광자원을 보유하고 있어 충분한 개발잠재력을 보유하고 있다. 간척사업은 과거부터 진행되어 왔는데, 1970년대 후반에 들어와서는 대형화하여 곳곳의 해안선이 대폭 단순해졌다. 아산만 방조제, 삽교 방조제, 대호 방조제, 서산 A·B지구 방조제 등은 해안선의 출입을 단순하게 만든 대형 방조제들이다.

금강, 서산 A·B지구의 간월호와 부남호, 삽교호, 대호방조제, 보령호, 예당저수지 등은 수자원 공급원으로 뿐만 아니라 경관·위락자원으로서 높은 활용잠재력을 보유하고 있다.

## 6) 보호지역 및 생물종 현황

### (1) 서식처 및 생태계 현황

우리나라 보호지역은 크게 국토계획적인 측면의 보전지대와 생물다양성 또는 생태계 보전 측면에서의 보호지역으로 나눌 수 있다.

충남지역은 생태적으로 보존할 가치가 있고, 교육적·관광적 효과가 큰 지역, 국·도립자연공원, 송석항 주변 등 서해안 갯벌, 금강의 수변자원, 신두리 해안사구, 탑정호, 오서산 등 생태공원으로 조성하여 보호하고 보전해야 할 자연자원이 풍부하게 분포되어 있다.

### (2) 보호지역

충청남도의 국가생태계 보전지역은 신두리 사구해역(충남 태안군 원북면 신두리 일원 0.639km<sup>2</sup>, 02. 10. 9 해양수산부 지정)과 소항 사구(충남 보령시 웅천읍)가 있으며, 신두리 사구의 배후습지인 두웅습지(0.065km<sup>2</sup>)는 습지보호구역으로 지정되었다. 또한 천수만 서산간척지를 철새보호를 위한 오리·기러기 국제네트워크로 지정(1999.5월)한 바 있다(환경부, 2000).

〈표 6〉충남도의 주요 보호지역 현황

구 분	대상지	내 용
생태계보전지역	신두리 사구 (태안군)	사구해역 0.639km <sup>2</sup> (2002. 10. 9 해양수산부 지정)
	소항 사구 (보령 웅천)	0.121km <sup>2</sup> (2005.10.28 환경부 지정)
습지보호구역	두웅습지	신두리사구 배후습지 0.065km <sup>2</sup>
조수보호구역	63개소	9,403ha
철새도래지역	아산만	청둥오리, 큰기러기, 알락꼬리마도요, 개펄
	대호	가창오리, 청둥오리, 고방오리, 고니, 큰고니
	천수만	큰기러기, 청둥오리, 고니, 큰고니, 황새, 가창오리
	금강하구	고니, 큰고니, 개리, 큰기러기, 가창오리, 알락꼬리마도요

### (3) 공원

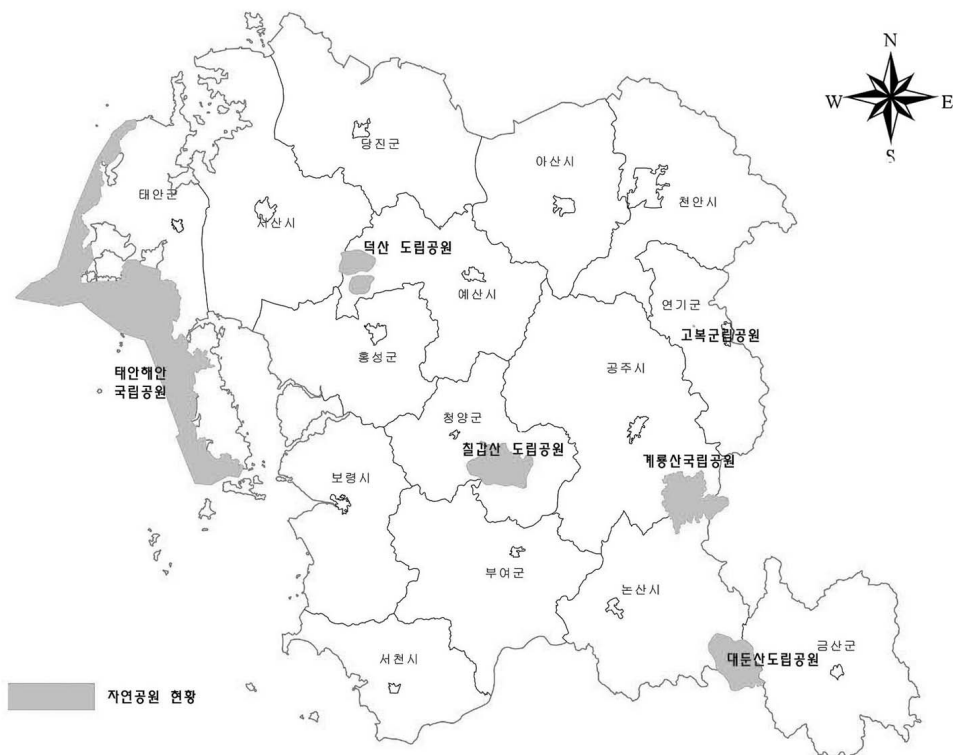
주요 자연공원은 계룡산국립공원과 태안해안국립공원의 2개의 국립공원(육지 : 99.84km<sup>2</sup>, 해상 : 290.30km<sup>2</sup>)과 덕산, 칠갑산, 대둔산 도립공원, 고북저수지군립공원이 지정(80.40km<sup>2</sup>)되어 있다.

도시공원은 총 694개소 53.7km<sup>2</sup>이 분포하며, 1인당 도시공원면적은 28.1m<sup>2</sup>로 나타나 도시공원법상 기준인 6m<sup>2</sup>, 제4차 국토종합계획의 6.4m<sup>2</sup>보다 높다.

〈표 7〉 충청권 도시공원 현황

구 분	도시공원(02)		인구(03) (천인)	1인당 도시공원면적 (m <sup>2</sup> /인)
	계	계		
전국	10,722	1,014.9	48,386.8	21.0
충남	694	53.7	1,912.8	28.1
대전	318	40.7	1,432.3	28.4
충북	487	72.1	1,489.6	48.4

주 : 도시공원의 경우 묘지공원을 제외한 자연공원, 근린공원, 어린이공원 등 생활권공원 면적을 산출  
 자료 : 환경부, 2003, 환경통계연감



[그림 11] 충청남도의 자연공원 현황

## 7) 관광자원 분포도

## (1) 서식처 및 생태계 현황

제4차 국토종합계획에서 설정한 7대 문화관광권에서는 충청권을 백제문화와 해안, 산악휴양으로 특화하고 있으며, 충청남도는 지역특성을 감안한 관광권역 설정과 권역별 특성화개발 추진하고자 자원의 특성 및 동질성을 기준으로 6개의 관광권역을 설정하였다.

〈표 8〉 관광권역 설정 및 특화주제

권역별	범 위	거점	부거점	특 화 주 제
백 제 고도권	공주, 논산시 부여, 청양군	공주 부여	논산	백제 역사문화자원과 금강의 생태축을 연계한 문화·역사·생태관광
대 전 근교권	공주, 논산시 일부 금산, 연기군	-	금산 연기	대도시 근교형 관광위락지역으로서 산악자원과 연계한 다양한 휴양·위락관광
온 천 휴양권	천안, 아산시 예산, 홍성군 일부	아산 천안	-	온천자원과 충절의 역사·문화자원을 연계한 역사·문화·휴양관광
해 양 리조트권	서산시 일부 당진군	서산	당진	대규모 첨단 임해산업단지과 항만 등 산업자원과 해안을 연계한 산업·위락관광
	서산시 태안, 홍성군 일부	안면도	태안	안면도국제관광지와 태안해안국립공원의 해양자원을 연계하여 서해안관광벨트의 중심기능을 담당하는 국제적 생태·휴양·위락관광
금강유역 해안권	보령시 서천, 홍성군 일부	보령	서천	해양과 임해산업단지, 항만 등 산업자원을 연계한 해양형 산업·위락·휴양관광

한편 충남도 자료에 의하면 기존 관광지를 지속가능형 관광지로 체계적으로 정비하고 새로운 유형의 관광수요에 대비한 테마관광지, 역사체험관광지, 농산어촌체험 마을·단지, 온천자원과 보양기능을 결합한 온천보양단지 등의 관광지 모델을 개발하며, 생태적으로 보존할 가치가 있고, 교육적·관광적 효과가 큰 국·도립자연공원, 송석항 주변 등 서해안 갯벌, 금강의 수변자원, 신두리 해안사구, 탐정호, 오서산 등을 생태공원으로 조성하기 위한 프로그램을 마련하고 있다.



### 3. 위협요소

#### 1) 도로, 철도

도로는 야생생물 서식처를 횡단하는 선형 구조물로 서식처 파편화 과정에서 가장 파괴적인 요소로 알려져 있다. 도로의 밀도가 증가함에 따라 야생동물이 횡단 시 사망하거나 이동을 꺼리게 되는 동물 이동에 직접적인 장애기능 뿐만 아니라 주변 서식처에서 서식하는 생물들의 원활한 교류를 방해할 뿐만 아니라 서식밀도를 감소시키는 결과를 초래하기도 한다.

도로 유형별로 고속도로, 군도, 농어촌도로, 지방도 등이 있는데, 고속도로는 모든 도로 연장이 포장되어 있고 속도와 통행량, 포장율의 측면으로 볼 때 생태네트워크에 큰 영향을 미칠 것으로 보인다.

충청남도를 지나는 도로는 경부고속도로, 호남고속도로, 서해안 고속도로 등이 통과하고 있으며 국도와 지방도 등에 의해 방사형 구조를 보이고 있다.

〈표 9〉 충청남도의 도로등급별 연장 현황

(단위 : m)

계(총괄)					도로 등급별 연장			
연장	포장	포장율(%)	미포장	미개통	고속국도	일반국도	지방도	시·군도
6,351,132	4,657,275	73.3	1,470,791	223,066	128,260	1,192,764	1,708,350	3,321,758

자료 : 건교부, 2001.

철도의 경우도 그 연장이 꾸준히 증가해 왔으며, 2010년까지 경부고속철도 전 구간 완공과 호남고속철도 건설 또한 계획되어 있다. 통과 속도가 생태계에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 고려할 때 향후 고속철도의 건설과정에서 생태계의 물리적·기능적 저하가 우려되는데 현재까지 충남지역은 교통의 요지로 대부분의 통과 교통지가 됨을 고려한다면 생태계의 단절화 현상은 더욱 심화될 것으로 보여 이에 대한 대책이 요구된다.

현재 계획 중인 호남고속철도가 계룡산 북부와 금강 일대로 통과할 것으로 계획된 바, 이로 인한 생태네트워크의 단절도 우려된다.

충남지역은 국가정책의 영향을 받아 행정복합도시로 발전할 계획이 있는 바 이로 인한 개발이

예상되어 결국 서식처의 물리적인 분절 문제 뿐만 아니라 야생동물의 유지에도 영향을 미치게 될 것이다. 따라서, 도로건설로 인해 Roadkill의 발생량도 빈번함에 따라 이에 대한 보완방안도 추진되어야 한다.

#### 2) 매립 및 간척

서해 연안지역은 대규모 간척사업, 금강 하구 건설, 아산만 일대의 대규모 산업단지 조성 및 축산업 증가 등으로 해양환경과 생태계 파괴가 심화되었다. 특히, 서해안고속도로 개통과 중국과의 교역 증가에 따른 다양한 형태의 연안개발은 연안환경이 더욱 악화될 가능성을 포함하고 있다.

간척이나 매립사업은 무엇보다도 생태네트워크에 있어 갯벌 및 해양생태계의 생태적 질을 악화시킨다는 점에서 위협요인이 될 수 있다. 우리나라는 정부와 민간차원에서 농경지, 공업용지, 택지 등의 조성을 위해 1960년대 이래로 활발한 간척과 매립사업을 추진하여 왔다. 특히 서해안 대부분의 해역과 남해안 일부 해역은 수심이 얕고 조간대가 발달한 입지조건을 갖추고 있어 간척사업의 주요 대상이 되어왔다. 충청남도의 갯벌면적은 304.2km<sup>2</sup>로서 1987년과 비교할 때 198.7km<sup>2</sup>의 갯벌이 상실되었으며, 주요원인은 대호지구, 아산만-삽교호-남양방조제, 금강하구둑, 천수만 내측 서산 A·B지구 등의 대규모 간척사업으로 볼 수 있다. 이렇게 많은 간척지로 인하여 서부해안의 지형변화를 초래 하였다.

#### 3) 산업단지개발

2000년 12월 현재 충남에는 국가산업단지 6개(17,748천m<sup>2</sup>), 지방산업단지 21개(26,436천m<sup>2</sup>), 농공단지 58개(10,676천m<sup>2</sup>)가 분포하고 있다.

국가산업단지는 총 6개소로 천안외국인전용공단, 고정국가산업단지, 아산국가산업단지, 대죽자원비축단지, 장군국가산업단지, 석문국가산업단지 등이 구성되어 가동 중이거나 계획되고 있다.

〈표 10〉충청권의 산업단지 현황

(단위 : 천㎡)

구분	1960년대			1970년대			1980년대			1990년대			2000년대			소계		
	국가	지방	농공	국가	지방	농공	국가	지방	농공	국가	지방	농공	국가	지방	농공	국가	지방	농공
대전	-	479	-	-	777	-	27,781	-	-	-	7,410	-	-	-	-	27,781	8,666	-
충북	-	3,994	-	-	-	-	3,943	1,286	3,457	4,633	14,544	1,279	-	2,377	121	8,576	22,201	4,857
충남	-	-	-	4,749	359	-	-	950	4,905	12,999	23,615	4,311	-	1,512	1,462	17,748	26,436	10,678

주 : 조성일 기준, 농공단지는 지정일 기준, 미착수단지는 제외  
 자료 : 최정석, 2004, 국토환경보전을 위한 생태산업단지 적용전략, KDI 발표자료

#### 4) 행정중심복합도시

행정중심복합도시의 건설과 화력발전소, 산업단지, 도로 등 개발활동의 증가에 따른 난개발 및 환경오염 부하가 높아질 예정이다.

#### 5) 농지 등 기타 요인

농지생태계는 생태네트워크 조성의 잠재적 기회요소가 될 수 있다. 그러나 인근생태계와 연계성이 확보되지 못하고 산림, 낮은 관목지대와 떨어져 고립적으로 존재하는 농지는 생태학적 의미가 약하다. 또한 산림 전용에 의한 대단위 농지가 오히려 녹지 흐름을 단절시켜 생태적 연계성을 방해하는 경우도 있다. 이밖에 점적으로 존재하는 위락시설이나 하천 등 수계도 장애요인이 될 수 있다.

반면, 양서·파충류는 수계가 가까운 농지에서 주로 서식하며 철새 등 조류는 먹이공급과 휴식을 위해 농지를 활용하기도 한다.

#### 6) 위협요소의 종합

생태네트워크 구축에 대한 직·간접적 위협요소로는 도로, 철도, 신도시 및 택지개발, 해안매립

및 간척, 산업단지, 관광개발 등을 들 수 있다. 특히 영향이 큰 것은 도로라고 볼 수 있다. 나아가 크게 볼 때 생태계의 한 유형으로서 일반적으로 생태적 위협영향이 낮을 것으로 보이는 농지도 과도한 농업활동이 서식처 변형을 유발할 수 있다.

서해안 고속도로, 내륙연결도로 건설 등 대규모 개발행위에 따른 자연환경의 파괴 및 훼손이 가속화되고 있다. 공주·연기 행정중심복합도시, 충남도청 이전 등 개발예정지의 연담화 및 광역화 등 개발압력이 매우 높은 실정이다.

효율적이고 유기적인 생태네트워크를 구축하기 위해서는 우선은 서식처의 면적이 생물의 생존가능 규모를 만족시켜야 하며 이동이 가능한 최소한의 거리를 유지하면서 서로간의 생태적 기능이 정상적으로 유지될 수 있어야 한다. 하지만, 생태계를 위협하는 요소들은 최소의 서식처 면적의 양과 질을 저하시키거나 방해하고, 또한 생태계의 연계성을 저해함으로써 효과적인 네트워크 구축을 하는데 주된 위협요소가 된다.

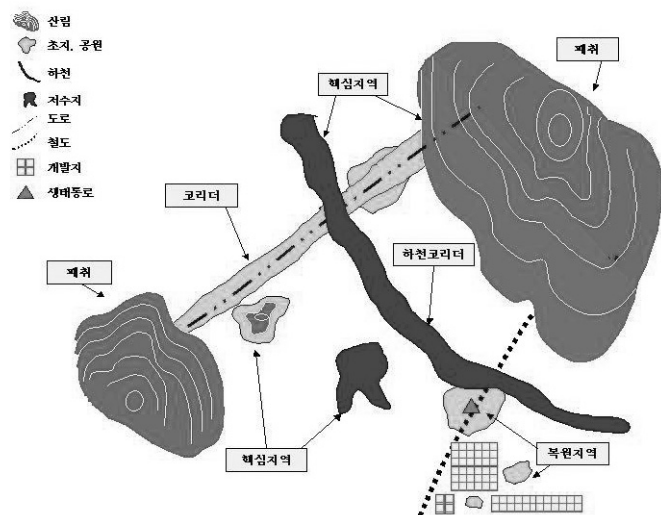
### III. 충남도 생태네트워크 구축의 과제

정부에서 설정한 국토 생태네트워크 구성 방안(전성우, 2002)에서 국가차원의 생태네트워크 구축 전략을 제안한 바 있다.

여기서는 국토 생태네트워크에서 충남도에 적용가능한 전략을 추출하고, 기타 국가 및 전문가들이 제안한 다양한 생태전략을 포함하여 충남도 생태네트워크 구축을 위한 추진 전략을 제안한다.

#### 1. 충남도 생태네트워크의 목표

충남도 생태네트워크는 지역차원에서의 생태계 통합관리와 생물다양성의 확보를 목표로 한다. 즉, 충남도의 산림, 하천, 습지, 농촌, 도시 생태계를 유기적으로 연결함으로써 개별적인 관리가 아니라 공간적 개념에 입각한 통합적 관리에 의해 생태계를 보호·관리할 수 있다. 또한, 생태네트워크를 통해서 생태계의 양적 확보 뿐만 아니라 질적 향상이 이루어질 수 있고, 생물종의 다양성, 서식처 유형 및 유전자풀(gene pool)의 구성에 있어서도 풍부성과 다양성을 확보할 수 있다.



[그림 12] 생태네트워크의 연결성

생태계의 통합관리와 생물다양성 확보라는 생태네트워크의 목표를 달성하기 위하여 생태적으로 중요한 핵심보전지역을 선정하여 철저한 보전과 관리를 이행하도록 하고, 이러한 보전지역들을 체계적으로 연결시킨다. 이러한 연결은 직접적 이동이 가능한 생태계의 물리적 연결만을 의미하는 것은 아니며 생태계의 기능적 측면을 고려한 연결도 해당된다. 각종 개발행위 후의 원래 생태계로의 복원이나 대체생태계를 조성 또는 새로운 생태계를 창출하는 것을 목표로 한다.

## 2. 기본방향

충남 지역의 생태네트워크 구축은 전국 스케일보다는 작고 지구 스케일보다는 큰 정도의 스케일 수준으로 일반적으로 도시와 주변 농촌지역을 포함하는 지역이다. 이러한 지역 스케일에서는 전국 스케일에 비해서는 상대적으로 경관 구조의 이질정도가 다양하고 개별서식처 파악이 용이하므로 이를 바탕으로 한 구체적인 네트워킹이 가능하다.

충남의 생태네트워크를 구축하기 위해서는 기본적으로 도시교외로부터 시가지 까지 생물의 이

동을 가능하게 하거나 생태적으로 중요하고 보전할 가치가 있는 지역을 우선 고려하고, 외곽의 자연녹지와 중간전이대의 자연공간, 그리고 각 도시 내 소규모 녹지공간을 체계적으로 연결시킨다(도시와 농촌의 연결). 또한, 상위네트워크(전국수준) 그리고 하위네트워크(도시 및 지역수준)와 상호 연계되도록 하며 가능한 한 방해요소를 피해 생태네트워크를 구축하는 것을 기본 전제로 한다.

## 3. 보전지역 설정을 위한 생태환경 평가

### 1) 생태환경 기능평가의 개념

생태환경의 기본이 되는 서식처의 가치는 사람의 기준에서 일정한 의미를 부여하는 행위를 말하는 반면에 서식처의 기능은 가치를 배제한 자연과정 그 자체를 의미한다(김귀곤, 2002). 서식처의 기능평가는 이러한 자연과정 그 자체의 기능이 쇠퇴하고 있는지, 혹은 증진되고 있는지를 판단하고자 하는 평가를 말한다.

서식처의 가치평가는 서식처의 서식환경과 생물종 조사 이후에 평가하게 되는데 이것은 어느 서식처가 가치가 있으며, 그 가치는 어느 정도인지 파악하여 그 지역의 보전, 복원 및 창출을 위한 전략을 수립하기 위한 과학적이고 기초적인 자료를 제공하는 주요한 부분이다.

나아가 일반적 생태계의 기능 평가는 짧은 기간의 답사와 연구로 가능한 간이평가와 4계절 이상의 정밀한 조사 분석을 통해 이루어지는 종합평가가 있다. 간이평가 모델의 대표적인 것은 RAM(Random Assessment Methods)이 있으며, 종합평가 모델의 대표적인 것은 HGM (Hydrogeomorphic Methods) 등이 있다.

이들은 각각 습지 및 생태계의 기능을 8-9개로 구분하여 각각의 기능에 대한 평가와 아울러 전체 생태계에 대한 표준적 평가를 수행하고 있으며, 서식처로서의 기능과 수질정화 기능 등이 있다.

### 2) 생태환경 기능 평가 항목 및 기준의 도출

생태환경 기능을 평가하기 위해서는 자원이 있는 지역에 대해서 여러 가지 평가를 체계적으로 하는 것이 필요하다. 이러한 평가기준은 영국의 SSSI의 선정과 지역관리계획 마련을 위해 English Nature가 개발한 방법에 의해서 발전되었지만, 하나의 대상지에 대하여 동일한 기준이 적용되기보다는 고려 대상



인 서식처의 유형에 따라 각 기준의 중요성이 나타날 수 있고, 이들 항목 중 일부는 이용되지 않을 수 있다.

### 3) 보전 가치 평가

개발로 인하여 야기되는 각각의 영향이 파악된 후에는 변화의 중요도를 검토해야 한다. 먼저 그 변화가 회복될 수 없는 것인가의 여부에 대해서 규명되어야 한다. 특수한 생물서식처에 필요한 여러 가지 조건이 재창조될 수 없는 방향으로 환경이 변경될 수 있는 경우 어떤 소실될 생물 서식처의 보존 상황이 확인 되어야 한다. 자연 보존의 개념은 생물 서식처의 상호 연관 관계, 즉 서식처 네트워크를 유지하고 전체 경관의 조화있는 관리에 의존해야 하며 각각의 생물 서식처의 유형은 독립된 개체에 한정되어 있는 것이 아니며 주기적으로 소멸되므로 가능하면 구조적인 연관성이 유지되도록 이용할 수 있는 자연자원과 관련되어야 한다.

#### (1) 절대적 보전가치 평가

대상지 내의 고도, 경사, 토양 등에 의한 보전가치 지역을 조사하고, 수리/수문, 경관생태, 녹지 자연도 등으로 절대적인 보전가치를 평가한다.

〈표 11〉보전가치평가 항목 및 기준

구 분	항 목	기 준	비 고
Hazard Area	고도	• 절대보전 : 600m 이상 • 잠재보전 : 400~600m	
	경사	• 절대보전 : 30도 이상 • 잠재보전 : 15~30도	
	토양 / 토질	• 절대보전 : - • 잠재보전 : 토질, 생산성 양호지역	
수리 / 수문	유역	• 절대보전 : - • 잠재보전 : -	
	수리 / 수문	• 절대보전 : 침수 취약지역 • 잠재보전 : 침수 가능지역	
	수질	• 절대보전 : - • 잠재보전 : -	

서식처	서식처 연결성	• 절대보전 : - • 잠재보전 : 인접 서식처와의 연결	
	서식처, 종다양성	• 절대보전 : - • 잠재보전 : 3개 이상의 서식처 인접 다양한 야생동물의 서식	
경관생태학	Patch	• 절대보전 : - • 잠재보전 : Natural Large patch	
	Corridor	• 절대보전 : - • 잠재보전 : Potential Movement Corridor	
	하천	• 절대보전 : - • 잠재보전 : Corridor가 되는 하천지역	
녹지·자연생태도	녹지자연도	• 절대보전 : 8등급 이상 • 잠재보전 : 7등급 지역	
	생태자연도	• 절대보전 : 생태자연도 1등급 • 잠재보전 : -	
보전지역	생태계보전지역	• 절대보전 : 1등급 이상 • 잠재보전 : 2등급 지역	

#### (2) 상대적 보전가치 평가

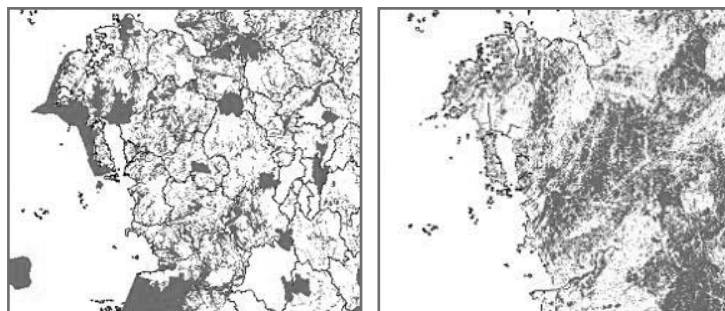
서식처의 면적, 가치 있는 종의 서식, 군락의 분포도, 서식처 기능, 보전지역과의 인접성, 서식처 지속성, 식생층, 산림의 성숙도 등의 항목을 평가하여 상대적 보전가치를 평가한다.

〈표 12〉보전가치 평가 항목 및 기준

구 분 판단기준	Total Score Size		
	3	2	1
크기 및 면적	>20ha	4~20ha	4ha 이하
보전가치가 높은 서식처	멸종위기종 1종 이상 혹은 보호종 2종 이상 서식	보호종 1종 이상	멸종위기종이나 보호종이 없는 경우
군락의 분포도(피도)	>70%이상	40~70%	0~40%
서식처 기능의 완성도	번식, 잠자리, 먹이	번식, 잠자리, 먹이(중 2개)	번식, 잠자리, 먹이(중 1개)
보전지역과의 인접성	60m 이하	60~150m	150m 이상
서식처의 지속성	보전서식처와 연결된 지역	보전되지 않은 서식처와 연결된 지역	서식처 corridor가 되는 지역
산림식생층	3층	2층	1층
산림의 성숙도	극상	천이중	천이초기
* 생태자연도는 출현종의 변경 250m지점을 1등급으로 함.			

### (3) 보전가치 평가 종합

앞에서 제시한 절대적 보전가치평가와 상대적 보전가치 평가를 기준으로 충남도의 생태네트워크를 구축하기 위한 보전가치를 평가한 결과 다음과 같다.



[그림 13] 법적 기준에 의한 평가

[그림 14] 환경적 기준에 의한 평가

법적 기준에 의해 태안반도에서 안면도에 이르는 해안지역, 당진군의 대호지구, 천수만, 계룡산, 칠갑산, 광덕산, 대둔산, 성주산, 성거산, 금강 및 대청호, 기타 작은 단위로 분절된 독립 패치형의 보전지역이 설정되고 있다.

환경적 기준에 의해 서천, 보령에서 천안에 이르는 내륙 녹지축이 주축을 이루며, 태안에서 당진, 홍성에 이르는 ㄱ 자형 녹지축, 금산에서 논산, 공주, 예산에 이르는 축이 보조 녹지축을 이루고 있다. 이는 금북정맥과 금남정맥의 큰 줄기와 대체로 유사하며 이를 N 자형 녹지축으로 설정할 수 있다.

여기에 아산만, 대호지구, 태안반도 및 안면도 해안, 천수만, 보령·서천 해안, 금강하구의 해안 벨트와 금강의 하천벨트를 연결하는 하천 및 해양 축이 설정되며 이를 C 자형으로 설정할 수 있다.

### 4. 생태네트워크 구상

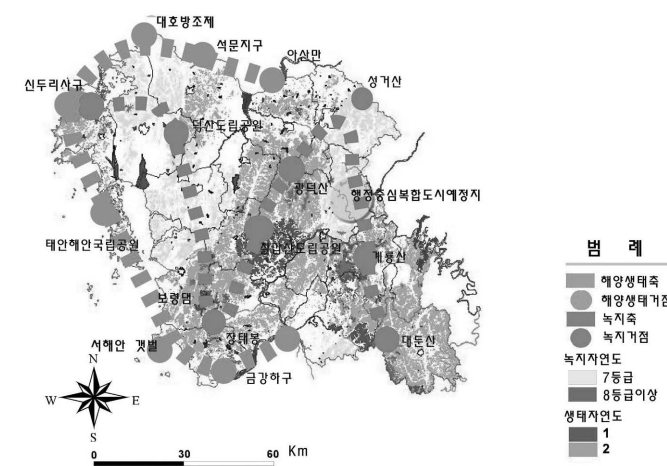
충남도의 생태자원인 녹지·하천·연안을 연계한 생태네트워크의 구축을 위하여 생태보전 및 생태녹지축 설정을 위한 객관적 기준이 필요하다.

현재 기초연구를 통해 제안된 충남도 생태네트워크는 아래와 같다.

우선 녹지축으로서, 충남의 양대 정간인 금북정맥과 금남정맥이 주축을 이루고 있다. 즉, 금북정맥의 한 줄기로서 서천, 보령에서 청양, 예산을 거쳐 천안에 이르는 내륙 녹지축, 태안에서 당진 홍성에 이르는 ㄱ 자형 녹지축 등이 한 축이 되며, 금남정맥의 주요 줄기인 금산에서 논산, 공주에 이르는 축이 보조 녹지축을 이루고 있다. 이를 N 자형 녹지축으로 설정할 수 있다.

다음으로 하천 및 해양축으로서, 아산만, 대호지구, 석문지구, 태안반도 해안, 천수만 보령, 서천 해안, 금강을 연결하는 하천 및 해양축이 설정되며 이를 C 자형으로 설정할 수 있다. 따라서 본 충남도 생태축은 크게 C-n 형 생태축으로 설정할 수 있다.

N 자형 녹지네트워크, 금강 및 하천 생태축, 서해 연안의 생태환경의 보전을 위한 복원 및 개선사업 추진하여 해안과 금강을 연결하는 C형의 해양생태네트워크 축을 설정한다.



[그림 15] 충남도 생태네트워크 구축안

#### IV. 결론

이와 같이 생태네트워크에 대한 일반적 개념과 필요성, 생태네트워크 구축을 위한 방법론과 과제, 충남도 생태네트워크 구축을 위한 생태환경 특성과 보전가치 평가 등 구체적인 사례를 통하여 충남지역 통합 생태네트워크 구축을 위한 제반 사항을 살펴 보았다.

충남지역은 최근에 급격하게 개발이 진행되었거나 진행예정인 일부 지역을 제외하면 대체로 국내 다른 지역에 비해 생태자원이 양호한 환경에 있으면서도 적절한 보전 정책이 수립되지 않아 기능이 저하되었거나 훼손이 진행되고 있는 현실이다.

생태네트워크는 단순히 눈에 보이는 공원녹지의 연결이나 하천 등 수자원의 연결이 아닌 복합적인 의미를 지닌다. 즉, 드러나지는 않지만 특정 지역이 포함하고 있는 생태자원으로서의 기능과 가치를 어떻게 정당하게 평가해서 네트워크를 구축하느냐가 중요한 과제이다.

또한 생태네트워크를 단절하거나 저해하는 요인들을 어떻게 적절히 제어하느냐 또는 복원하거나 대체하느냐 하는 것은 생태네트워크의 구축과 더불어 네트워크로서의 연결성과 종다양성의 공급원으로서의 기능을 유지하기 위한 매우 중요한 전략이다.

마지막으로, 환경부에서는 국토생태네트워크 구축을 위한 단계별 추진전략을 제시하였다. 이에 의하면 이미 2005년까지 생태네트워크 구축을 위한 기초 자료 등이 완료되고 2008년까지 생태네트워크를 구축하며 그 이후에는 생태네트워크의 관리 및 모니터링, 나아가 범아시아 생태네트워크 구축을 목표로 하고 있다.

충남도가 지닌 생태적 장점을 극대화하고 저해요인을 극복함으로써 충남도의 통합 생태네트워크를 구축하기 위해 지혜를 모으고 함께 노력해야 할 것이다.

〈표 13〉 생태네트워크 구축을 위한 단계별 추진전략(환경부)

단계별 추진전략		추진주체
중점추진과제		
1단계 (2003~2005)	생태현황 조사 및 추진기반 조성	
	생태계 기초조사 지속 추진	환경부(시·도지사)
	생물지리권역 설정 및 생태자연도 작성	환경부
	비오톱(Biotop) 현황조사 및 지도 작성	시·군·구(환경부)
	생태정보 관리시스템 구축	환경부(시·도지사)
2단계 (2006~2008)	생태네트워크 지도작성 및 훼손지역 복원	
	생태적 보전가치 평가기준 등 설정	환경부
	핵심지역·생태통로·복원지역 설정	시·군·구(시·도)
	생태계 훼손 등급도 작성	시·군·구(환경부)
	생태네트워크 지도 작성	시·도 및 시·군·구(환경부)
	훼손지역 복원 및 생태통로사업 추진	시·군·구(시·도)
3단계 (2009~2012)	항구적인 보전 및 관리대책 강구	
	핵심지역(중요 패취) 보전 및 관리 강화	환경부, 시·도(시·군·구)
	생태네트워크 관리 및 모니터링 시스템 구축	환경부(시·도)
	범아시아 생태네트워크 추진	환경부



## 충남지역 녹지네트워크 구축 방안

장갑수 | 충남발전연구원 책임연구원

### 1. 서론

자연지배사상 아래에서의 인류역사는 인간활동이 공간적으로 확대되는 역사였다고 할 수 있다. 프론티어 사상에서도 나타나듯이 인류는 끊임없이 활동영역을 확대해 왔고, 이로 인해 인간의 자연이용은 엔트로피(entropy)를 무한히 증대시켜 생태계의 동적 균형을 깨뜨리게 되었다. 급기야는 생태계의 급격한 변화와 훼손으로 이어졌으며 그 기반위에 생존하고 있는 동식물의 멸종도 해를 거듭할수록 늘어나고 있다.

21세기 접어들어 생명공학(Bio-Technology : BT)산업이 첨단산업으로 대두되면서 원천소재인 생물자원의 유전적 보전은 그 어느 때 보다도 중시되어 왔다. 생명공학산업에서 신물질, 신작물, 신물질, 바이오 신약 등 고부가가치 상품 개발에 사용되는 새로운 유전자원은 대부분 생물자원에서 추출하여 인공적으로 새로이 배양되는데, 이러한 생물산업의 시장규모가 2000년 540억달러에서 2013년경에 2,100억달러 정도로 급격히 신장될 것으로 전망하였고(산업연구원, 1999), 앞으로 생물자원에 대한 체계적이고 합리적인 보전·관리·이용의 전략이 없을 경우, 국가생물자원의 경쟁력은 급속히 저하될 것으로 예상된다.

1992년 채택된 '생물다양성 협약'에 따라 생물자원에 대한 기술료 제공 등에 관한 논의가 진행중에 있으며, 선진국에서는 이미 자국의 생물종 보호를 위한 준비사업을 추진중에 있다. 국가전략 차원의 생물자원 확보에 대한 노력의 결과로 식물 유전자원으로만 미국이 약 43만2천 종을, 러시아가 약 40만 종을, 일본은 약 18만 종을 보유하고 있어, 이들 선진국들이 생물자원의 연구 및 생물주권 확보에 이미 상당한 우위를 점하고 있음을 알 수 있다(환경부, 2001).

한편, 우리나라의 경우 다양한 지형적 요소와 4계절의 기후조건에 따라 동일면적의 타 국가에 비

해 종 다양성이 풍부하고 고유성이 있으며, 국가경쟁력을 주도할 BT산업의 원천소재인 생물자원이 풍부함에도 불구하고 아직까지 자생생물에 대한 정확한 기초조사조차 이루어져 있지 않은 상태이다. 한반도에 분포하는 자생생물은 약 10만종으로 추정되고 있으나 현재 29,851종만이 보고 또는 문헌을 통하여 파악되었을 뿐이다(환경부, 1996 ; 2005a). 그나마 1997년부터 2003년까지 전국 자연환경조사를 통하여 확보된 생물종은 약 6,600종 정도이다(환경부, 2004).

도시화와 산업화로 인해 산림·녹지, 갯벌 등 동·식물이 서식하는 공간의 감소는 지속적으로 증가할 것으로 보여지는데, 특히 최근 10년간('93 ~ '02) 도시적 용지는 여의도 면적의 약 420배가 늘어난 반면, 산림은 230배 감소하였던 것으로 비추어 볼 때(환경부, 2005b), 도시의 확장으로 산림생태계가 가장 극명하게 훼손되었음을 알 수 있다. 또한 도시적 용지에 대한 개발의 수요가 지속적으로 증가함에 따라 산림생태계는 계속 훼손되고 단편화되어 생물종의 다양성은 지속적으로 감소하고 있으며, 서식처 축소에 따라 근친교배에 의한 유전자 다양성 감소도 우려해야 할 상황에 이르렀다.

충청남도에서도 1996년에 433.9km<sup>2</sup>였던 도시지역<sup>1)</sup>이 2004년에는 561.3km<sup>2</sup>로 127.4km<sup>2</sup>(29.4%) 증가하였으나 산림의 면적은 4,553km<sup>2</sup>(1996년)에서 4,483km<sup>2</sup>(2004년)로 70km<sup>2</sup>(1.5%) 감소하였다(충청남도, 2005). 특히 충청남도의 남단에 위치하면서 금강의 남쪽 분수령을 형성하고 있는 금남정맥을 조사한 바에 의하면, 금남정맥은 도로에 의하여 약 3.8km 구간마다 단절되었다고 한다(대전충남녹색연합, 2006)<sup>2)</sup>. 포유류를 기준으로 멸종하지 않고 서식하기에 적합한 최적의 면적을 약 4만ha로 보고 있는데, 그에 비해 충청남도의 산림생태계는 많은 부분에서 조각이 나 있고 그 결과 현재 보유하고 있는 육상포유류의 종수와 다양성도 그리 크지 않다.

이처럼 미래세대 뿐만 아니라 현 세대의 지속가능한 발전을 위해 가장 절실하게 요구되는 다양한 생물자원의 확보를 위해서 생물이 인간의 간섭을 적게 받고 보다 넓은 지역에서 다층구조의 먹이연쇄를 유지하며 종다양성을 회복할 수 있도록 생물이 서식하기에 유리한 조건으로 생태계 기반을 복원하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 절실한 명제이기에 충분하다.

이에 따라 본문에서는 충청남도 내의 산림의 분포를 분석하고, 산림의 구조를 평가한 다음, 야생동물의 서식처이자 이동통로인 산림의 생태적 연결을 위한 발전방향에 대하여 논하고자 한다.

1) 대지, 공장용지, 학교용지, 주차장, 주유소용지, 창고용지, 도로, 철도용지를 합친 면적임.

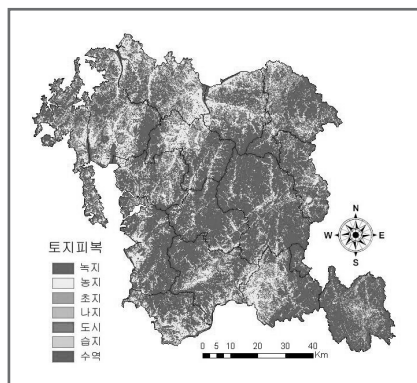
2) 대전충남녹색연합, 2006, 대전충남녹색연합 금남정맥 환경탐사 결과발표, <http://www.greendaejeon.org/>

## II. 산림의 특징과 구조 변화

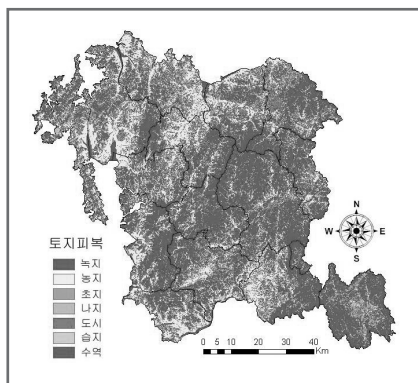
### 1. 충청남도 토지피복 현황 및 변화

#### 1) 토지피복 현황

1994년과 2004년에 각각 촬영한 Landsat (ETM 위성영상을 활용하여 충청남도 전역의 토지 피복을 분류한 결과, 각 토지피복별로 상당히 많은 면적들이 다른 토지피복으로 변경된 것을 알 수 있었다.



[그림 1] 토지피복분류도(1994년)



[그림 2] 토지피복분류도(2004년)

1994년의 산림 분포면적을 살펴보면, 공주시가 728.7km<sup>2</sup>로 면적이 가장 컸고, 그 다음으로 금산군(421.6km<sup>2</sup>), 천안시(366.1km<sup>2</sup>), 보령시(360.9km<sup>2</sup>), 청양군(360.7km<sup>2</sup>) 순으로 크게 나타났다. 반면, 계룡시는 49.1km<sup>2</sup>로 가장 작은 산림면적을 보유하고였고, 서천군(179.7km<sup>2</sup>), 당진군(216.0km<sup>2</sup>), 태안군(224.3km<sup>2</sup>)도 산림 보유면적이 작은 것으로 나타났다. 시군 전체면적 대비 산림이 차지하는 면적비에 의하면, 계룡시가 81.4%로 가장 높았고, 그 다음이 공주시(77.4%), 청양군(75.2%), 금산군(72.9%) 순으로 높았으며, 당진군(33.2%), 서산시(39.8%), 아산시(42.0%) 순으로 산림면적비율이 낮았다. 도시지역(built-up area)은 서산이 61.4km<sup>2</sup>로 가장 큰 것으로 나타났고, 그 다음으로 천안

(50.1km<sup>2</sup>), 당진(50.1km<sup>2</sup>)의 순으로 나타났다. 나지(bare soil)의 면적은 천안과 아산(이상 28.4km<sup>2</sup>)이 가장 컸고, 그 다음으로 서산(27.3km<sup>2</sup>), 당진(25.0km<sup>2</sup>)의 순으로 나타났다.

1994년 시군별 토지피복분류에 의하면 산림은 공주(728.7km<sup>2</sup>)와 금산(421.6km<sup>2</sup>)에, 농지는 당진(235.9km<sup>2</sup>)과 서산(204.3km<sup>2</sup>)에, 초지는 당진(94.7km<sup>2</sup>)과 천안(94.3km<sup>2</sup>)에, 도시는 서산(61.4km<sup>2</sup>), 천안(50.1km<sup>2</sup>), 당진(50.0km<sup>2</sup>)에 많이 분포하였다.

〈표 1〉 시군별 토지피복 현황(1994년)

(단위 : km<sup>2</sup>)

시·군	토지피복	산림(%)	농지	초지	나지	도시	습지	수역	계
천안		366.1(57.7)	90.6	94.3	28.4	50.1	2.9	1.6	634
공주		728.7(77.4)	84.3	81.1	7.0	33.5	0.4	6.9	941.9
보령		360.9(64.9)	97.8	46.5	4.0	31.3	1.9	14.1	553.5
아산		228.6(42.0)	141.7	82.6	28.4	43.4	3.2	16.6	544.5
서산		290.6(39.8)	204.3	93.4	27.3	61.4	7.3	46.7	731
논산		257.0(46.5)	153.4	85.1	9.1	39.7	0.6	7.6	552.5
계룡		49.1(81.4)	1.3	4.7	2.1	3.0	0.0	0.2	60.4
금산		421.6(72.9)	28.8	81.2	16.0	20.4	6.3	3.7	578
연기		230.1(63.5)	50.4	51.0	7.0	19.8	0.6	3.6	362.5
부여		358.6(57.3)	127.8	83.1	6.7	34.1	0.5	15.0	625.8
서천		179.7(48.5)	99.5	39.7	3.9	28.7	2.1	17.0	370.6
청양		360.7(75.2)	57.8	39.0	1.7	17.6	0.2	2.7	479.7
홍성		228.2(51.1)	100.4	75.0	7.2	24.7	0.6	10.5	446.6
예산		282.7(52.2)	128.6	83.1	9.7	27.5	0.5	9.7	541.8
태안		224.3(45.1)	106.8	66.1	17.0	42.8	8.6	31.1	496.7
당진		216.0(33.2)	235.9	94.7	25.0	50.0	6.9	21.4	649.9
계		4,782.9	1,709.4	1,100.6	200.5	528	42.6	208.4	8,572.4

2004년의 산림 분포면적을 살펴보면, 공주시가 690.5km<sup>2</sup>로 여전히 면적이 가장 컸고, 그 다음으로 금산군(412.6km<sup>2</sup>), 천안시(344.9km<sup>2</sup>), 보령시(334.6km<sup>2</sup>), 청양군(332.4km<sup>2</sup>) 순으로 크게 나타났다. 반면, 계룡시가 47.5km<sup>2</sup>로 가장 작은 산림면적을 보유하고였고, 서천군(151.1km<sup>2</sup>), 태안군(189.3km<sup>2</sup>), 당진군(194.4km<sup>2</sup>) 순으로 산림면적이 작게 나타났다. 시군 전체면적 대비 산림이 차지하는 면적비에 의하면, 계룡시가

78.9%로 가장 높았고, 그 다음이 공주시(73.3%), 청양군(69.3%), 금산군(71.5%) 순으로 높았으나, 당진군(29.9%), 서산시(35.5%), 태안군(38.3%) 등의 산림면적 비율은 낮게 나타났다. 도시지역은 천안이 78.8km<sup>2</sup>로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 서산이 75.6km<sup>2</sup>, 당진이 71.7km<sup>2</sup> 순으로 높게 나타났다. 나지의 면적은 서산이 24.0km<sup>2</sup>로 가장 컸고, 그 다음으로 태안(22.6km<sup>2</sup>), 당진(20.1km<sup>2</sup>)의 순으로 높게 나타났다.

2004년 시군별 토지피복분류에 의하면 산림은 공주(690.5km<sup>2</sup>)와 금산(412.6km<sup>2</sup>)에, 농지는 당진(225.3km<sup>2</sup>)과 서산(220.5km<sup>2</sup>)에, 초지는 공주(123.8km<sup>2</sup>)와 천안(119.7km<sup>2</sup>)에, 도시는 천안(78.8km<sup>2</sup>), 서산(75.6km<sup>2</sup>), 당진(71.7km<sup>2</sup>)에 많이 분포하였다.

〈표 2〉 시군별 토지피복 현황(2004년)

(단위 : km<sup>2</sup>)

시·군	토지피복	산림(%)	농지	초지	나지	도시	습지	수역	계
천안		344.9(54.5)	78.4	119.7	9.5	78.8	0.0	2.1	633.4
공주		690.5(73.3)	64.1	123.8	14.7	39.8	0.0	8.7	941.6
보령		334.6(60.1)	101.5	64.8	10.1	30.8	2.6	12.0	556.4
아산		220.9(40.6)	129.1	92.1	14.3	69.7	1.4	17.0	544.5
서산		259.1(35.5)	220.5	112.1	24.0	75.6	3.4	35.8	730.5
논산		262.1(47.4)	125.4	88.7	18.1	48.4	0.1	9.6	552.4
계룡		47.5(78.9)	1.2	6.8	1.5	2.9	0.0	0.3	60.2
금산		412.6(71.5)	21.8	106.4	5.0	25.0	0.0	6.1	576.9
연기		226.0(62.3)	39.5	58.1	10.6	23.1	0.0	5.1	362.4
부여		325.3(52.0)	109.5	110.0	19.1	45.9	0.1	16.0	625.9
서천		151.1(40.8)	110.1	55.7	8.4	27.7	2.8	14.7	370.5
청양		332.4(69.3)	51.5	68.0	4.3	19.8	0.0	3.8	479.8
홍성		211.8(47.4)	99.5	80.7	15.3	32.1	0.4	6.8	446.6
예산		270.1(49.9)	123.3	79.5	17.3	40.3	0.5	10.9	541.9
태안		189.3(38.3)	115.6	86.2	22.6	51.9	7.0	22.0	494.6
당진		194.4(29.9)	225.3	113.8	20.1	71.7	3.0	21.4	649.7
계		4,472.6	1,616.3	1,366.4	214.9	683.5	21.3	192.3	8,567.3

## 2) 토지피복 변화

1994년에서 2004년까지 10년동안 충남지역의 산림은 310.3km<sup>2</sup> 감소하였고, 농지는 93.1km<sup>2</sup>, 습지(모래 포함)는 21.3km<sup>2</sup>이 감소한 것으로 나타났다. 반면, 초지(밭 포함)는 265.8km<sup>2</sup>가 증가하였고, 나지는 14.4km<sup>2</sup>, 도시지역은 155.5km<sup>2</sup>가 증가한 것으로 나타났다.

시군별로 토지피복 변화를 살펴보면 다음과 같다.

산림에 있어서는 공주시가 38.1km<sup>2</sup> 감소하여 가장 많은 면적이 감소하였고 태안군, 부여군, 서산시 순으로 많은 면적의 산림이 감소하였던 것으로 나타났다. 농지는 논산시가 28.0km<sup>2</sup> 훼손되어 가장 많은 면적이 다른 토지피복으로 변경된 것으로 나타났고, 그 다음으로 공주시(20.1km<sup>2</sup>), 부여군(18.3km<sup>2</sup>), 아산시(12.5km<sup>2</sup>), 천안시(12.2km<sup>2</sup>)의 순으로 농지훼손이 많았던 것으로 분석되었다. 초지는 크게 증가하였는데, 공주시가 42.7km<sup>2</sup>, 청양군이 29.0km<sup>2</sup>, 부여군이 26.9km<sup>2</sup> 증가하였다. 이는 산림이 훼손되거나 다른 토지피복이 나지로 변하면 하절기에 초본류가 도입되므로 초지의 면적이 상대적으로 증가한 것으로 나타날 수 있다. 도시의 규모도 크게 증가하였다. 특히 천안시는 28.7km<sup>2</sup>가 증가하므로 도내에서 가장 큰 면적이 도시화된 것으로 나타났고, 아산시도 천안시와 비슷한 규모(26.3km<sup>2</sup>)로 도시화가 이루어졌다.

이상과 같이 충청남도 내 대부분 시군의 산림면적이 지난 10년 동안 점진적으로 감소하였는데, 최소 1.1%(연기군)에서 최대 7.7%(서천군)까지 감소한 것으로 나타났다.

2004년도 충청남도의 도시지역은 683.5km<sup>2</sup>로 1994년의 528.0km<sup>2</sup>보다 155.5km<sup>2</sup> 증가하였으나, 농경지(논·위주)는 1,709.4km<sup>2</sup>(94)에서 1,616.3km<sup>2</sup>(04)로 93.1km<sup>2</sup>가 감소하였고, 산림면적은 4,782.9km<sup>2</sup>에서 4,472.6km<sup>2</sup>로 310.3km<sup>2</sup> 감소하였다. 저지대에 분포하는 농경지는 주거지역으로 활용하기에 매우 유리하기 때문에 많은 지역이 도시지역으로 전용되었고, 산림의 경우는 도로·철도 개설 등의 각종 개발사업과 임목벌채 신고에 의한 벌채, 밤나무 등 유실수 재배를 위한 산림전용 등에 의해 많은 면적이 훼손되었다. 한편, 밭을 포함한 초지는 1,100.6km<sup>2</sup>(94)에서 1,366.4km<sup>2</sup>(04)로 265.8km<sup>2</sup> 증가하였다.

1994년에서 2004년까지 충청남도 토지피복은 서북부 지역인 천안시, 아산시, 당진군, 서산시의 도시지역을 중심으로 크게 변하여 왔다. 특히 천안시의 도심권과 아산시의 도시지역이 급격히 증가하였다.



〈표 3〉 시군별 토지피복변화(1994년~2004년)

(단위 : km<sup>2</sup>)

시·군	토지피복	산림(%)	농지	초지	나지	도시	습지	수역
천안		-21.2(-3.3)	-12.2	25.3	-19.0	28.7	-2.9	0.5
공주		-38.1(-4.0)	-20.1	42.7	7.7	6.3	-0.4	1.9
보령		-26.3(-4.7)	3.7	18.3	6.1	-0.5	0.7	-2.1
아산		-7.7(-1.4)	-12.5	9.5	-14.1	26.3	-1.8	0.4
서산		-31.5(-4.3)	16.2	18.8	-3.3	14.1	-3.9	-10.8
논산		5.0(0.9)	-28.0	3.6	9.1	8.7	-0.5	2.0
계룡		-1.5(-2.6)	0.0	2.2	-0.7	-0.1	0.0	0.1
금산		-9.0(-1.6)	-7.0	25.3	-11.0	4.6	-6.3	2.4
연기		-4.1(-1.1)	-10.9	7.2	3.6	3.3	-0.6	1.6
부여		-33.3(-5.3)	-18.3	26.9	12.4	11.7	-0.4	1.0
서천		-28.6(-7.7)	10.7	16.0	4.5	-1.0	0.7	-2.3
청양		-28.3(-5.9)	-6.3	29.0	2.6	2.2	-0.2	1.0
홍성		-16.4(-3.7)	-0.9	5.7	8.1	7.4	-0.2	-3.7
예산		-12.6(-2.3)	-5.3	-3.6	7.6	12.8	0.0	1.2
태안		-35.0(-7.1)	8.8	20.1	5.6	9.0	-1.6	-9.1
당진		-21.7(-3.3)	-10.6	19.1	-4.9	21.7	-3.8	-0.1
계		-310.3	-92.7	266.1	14.3	155.2	-21.2	-16

## 2. 충남지역 산림경관 구조 변화

충남지역 산림의 경관구조와 그 변화를 확인하고자 McGarigal이 고안한 Fragstats 3.3<sup>3)</sup>을 활용하여 충남지역 산림의 경관지수(Landscape Index)를 구하였다. 충청남도과 각 시군의 산림 경관구조를 평가한 결과는 다음과 같았다.

충청남도 산림의 패치수는 57,511( '94)개에서 52,089( '04)개로 5,422개가 감소한 것으로 조사되었다. 산림의 패치수가 감소하였다는 것은 작은 산림패치가 훼손되거나 타용도로 전용되거나 여러 개의 패치가 하나로 연결되었다고 생각할 수 있다. 산림의 최대패치지수도 23.8( '94)에서 21.2( '04)로 감소하였다. 최대패치지수가 감소하였다는 것은 큰 산림패치가 파편화되므로 내부의

3) <http://www.umass.edu/landeco/research/fragstats/fragstats.html>

핵심지역 면적이 감소하였다고 해석할 수 있다. 때문에 핵심지역에 서식할 수 있는 내부 핵심종에게는 위협요인으로 작용할 수 있다. 산림 가장자리의 밀도(Edge Density : ED)는 67.9( '94)에서 70.8( '04)로 증가하였다. 이는 산림패치 중 가장자리의 길이가 증가하였다는 의미로서 산림이 도로나 철도, 각종 개발로 인해 단절되면서 그 가장자리의 길이가 증가하였거나 형태가 불규칙하여 가장자리의 길이가 늘어났다는 것을 의미한다. 산림의 경관형태지수는 211.9( '94)에서 228.2( '04)로 증가하였는데, 경관형태지수가 증가하였다는 것은 산림의 형상이 불규칙하게 변했다는 의미이다. 이 지수의 상승은 충청남도의 산림의 형태가 불규칙하여 가장자리의 면적이 증가하고 역으로는 내부종에게는 불리한 조건으로 변하고 있음을 의미한다. 산림의 산재병렬지수(Interspersion and Juxtaposition Index : IJI)는 56.9( '94)에서 48.7( '04)로 급격히 감소하였다. 산림의 산재병렬지수가 감소하였다는 것은 산림주변의 토지이용이 단순화되었다는 것을 의미한다.

〈표 4〉 충청남도 산림의 경관지수(1994년)

	CA	PLAND	NP	PD	LPI	TE	ED	LSI	IJI	nLSI
전체	478270.17	55.79	57511	6.71	23.75	58240548	67.94	211.91	56.89	0.12
천안	36637.2	57.74	4344	6.85	30.04	4556856	71.9	61.2	61.8	0.1
공주	72868.2	77.37	3774	4.01	47.50	5105076	54.2	48.6	56.0	0.2
보령	36088.7	64.85	2791	5.02	47.38	3390504	60.9	45.7	60.9	0.1
아산	22858.3	41.98	3872	7.11	18.31	3663804	67.3	61.5	59.9	0.1
서산	29059.8	39.76	6082	8.32	12.60	5001000	68.4	74.2	68.0	0.1
논산	25702.1	46.53	5544	10.04	34.13	3242040	58.7	52.0	56.9	0.1
계룡	4909.1	81.37	99	1.64	77.01	283008	46.9	11.4	62.2	0.2
금산	42157.3	72.94	1944	3.36	46.69	3790032	65.6	47.8	55.8	0.2
연기	23006.3	63.47	2285	6.30	39.74	2678424	73.9	45.5	56.5	0.2
부여	35857.7	57.30	4273	6.83	42.85	4232772	67.6	57.1	56.0	0.1
서천	17965.8	48.48	2980	8.04	36.72	2920056	78.8	55.1	55.6	0.1
청양	36065.3	75.18	2050	4.27	73.58	2843196	59.3	38.6	52.8	0.2
홍성	22822.2	51.10	4350	9.74	17.79	3950136	88.4	66.5	54.2	0.1
예산	28265.6	52.18	4716	8.71	17.80	3606648	66.6	55.3	53.2	0.1
태안	22431.5	45.15	3619	7.28	10.27	4053012	81.6	68.8	72.0	0.1
당진	21605.0	33.24	5295	8.15	9.32	5084208	78.2	87.0	63.6	0.2

CA : Class Area(패치 면적), PLAND : Percentage of Landscape(패치 면적비), NP : Number of Patches(패치의 수),  
LPI : Largest Patch Index(최대패치지수), TE : Total Edge(총 가장자리길이), ED : Edge Density(가장자리 밀도),  
LSI : Landscape Shape Index(경관형태지수), IJI : Interspersion and Juxtaposition Index(산재병렬지수), nLSI : normalized LSI

〈표 5〉 충청남도 산림의 경관지수(2004년)

	CA	PLAND	NP	PD	LPI	TE	ED	LSI	IJI	nLSI
전체	447381.72	52.19	52089	6.08	21.22	60678216	70.78	228.16	48.69	0.11
천안	34485.2	54.46	4571	7.22	28.42	4571700	72.20	63.15	40.95	0.12
공주	69053.7	73.33	3007	3.19	39.85	6222864	66.08	60.53	47.30	0.19
보령	33457.1	60.13	2642	4.75	33.74	3319956	59.67	46.46	53.33	0.11
아산	22086.2	40.57	3918	7.20	17.68	3643284	66.92	62.08	43.54	0.12
서산	25911.3	35.47	5730	7.84	8.62	5025216	68.79	78.88	51.39	0.15
논산	26206.0	47.45	4465	8.08	28.48	3724848	67.44	58.94	55.84	0.11
계룡	4754.6	78.85	138	2.29	77.48	343860	57.03	13.87	52.89	0.21
금산	41258.5	71.51	2639	4.57	31.69	3562992	61.76	45.45	36.96	0.16
연기	22595.9	62.34	1903	5.25	38.66	3026052	83.49	51.69	49.14	0.17
부여	32525.1	51.98	3410	5.45	21.70	4735344	75.67	66.91	47.76	0.12
서천	15108.6	40.78	1940	5.24	26.64	2473980	66.78	50.98	50.65	0.12
청양	33235.0	69.28	1691	3.52	57.35	3270828	68.18	46.06	44.85	0.17
홍성	21177.4	47.43	3608	8.08	13.38	3972924	88.97	69.34	50.73	0.14
예산	27005.2	49.85	3392	6.26	21.96	3668700	67.72	57.42	50.75	0.10
태안	18927.7	38.28	3497	7.07	5.98	4013760	81.17	73.92	52.40	0.16
당진	19437.8	29.92	6043	9.30	7.49	5236500	80.61	94.47	46.99	0.20

CA : Class Area(패치 면적), PLAND : Percentage of Landscape(패치 면적비), NP : Number of Patches(패치의 수),  
LPI : Largest Patch Index(최대패치지수), TE : Total Edge(총 가장자리길이), ED : Edge Density(가장자리 밀도), LSI : Landscape  
Shape Index(경관형태지수), IJI : Interspersion and Juxtaposition Index(산지병렬지수), nLSI : normalized LSI

시군별 산림 경관구조의 변화를 살펴보면 다음과 같았다.

2004년 기준으로 산림패치수는 당진군이 6,043개로 가장 높았고, 서산(5,730), 천안(4,571), 논산(4,465)이 그 다음으로 높게 나타났다. 반면, 계룡시는 138개, 청양군이 1,691개, 연기군·서천군이 각각 1903개, 1940개로 패치수가 낮은 것으로 나타났다. 패치수가 큰 당진군과 서산시, 천안시, 논산시의 경우, 가장자리 밀도와 경관형태지수로 크게 나타났는데, 이는 수많은 패치에 의해 자연히 가장자리 면적이 높아졌고, 그 형태도 단순하지 않은 것으로 판단된다. 패치수가 큰 상기 4개 시군 중 천안시와 논산시의 최대패치지수는 각각 28.42와 28.48로 양호한 것으로 보였지만 서산시와 당진군은 8.62와 7.49로서 최대패치지수값이 매우 낮게 나타났다.

1994년에서 2004년까지 산림패치수의 변화를 살펴보면, 패치수가 많은 시군 중에서는 천안시와 당진군이 크게 증가하였으나 서산시와 논산시는 크게 감소한 것으로 나타났고, 패치수가 적은

시군 중에서는 계룡시만 증가한 반면, 청양군과 연기군, 서천군은 모두 크게 감소한 것으로 나타났다. 최대패치지수의 변화에 있어서는 패치수에 관계없이 대부분의 시군에서 모두 낮아진 것으로 확인하였다.

2004년 현재 시군별 가장자리 밀도를 평가해 보면, 홍성군(88.97), 태안군(81.17), 당진군(80.61)과 같이 서해안 저지대를 중심으로 산림의 가장자리 밀도가 높았고 내륙지역에서는 연기군(83.49)이 높게 나타났다. 반면, 계룡시(57.03), 보령시(59.67), 금산군(61.76), 공주시(66.08)와 같이 금남·금북정맥의 주능선에 위치한 시군의 가장자리 밀도는 낮게 조사되었다. 1994년에서 2004년까지 계룡시와 서천군의 산림 가장자리 밀도가 크게 떨어진 반면 대부분의 지역에서 비슷하거나 증가하였던 것으로 미루어 볼 때, 산림의 가장자리가 지속적으로 길어지고 복잡해진 것으로 판단된다.

경관형태지수는 당진군이 94.47로서 가장 높았고, 서산시(78.88), 태안군(73.92), 홍성군(69.34)의 순으로 높았던 것으로 나타났으나, 계룡시, 보령시, 금산군, 청양군 등의 산림형태지수는 낮았던 것으로 나타났다. 경관형태지수가 높은 시군으로 판정된 대부분의 시군은 서해안의 낮은 구릉성 산지에 형성된 시군으로서 산림패치가 많고 그 형태가 복잡하였기 때문인 것으로 보이며, 산림형태지수가 낮은 시군들은 대부분 높은 고도의 정맥주변에 분포하는 시군으로서 산림의 수평적 형태가 복잡하지 않고 원형이 잘 보존된 곳이라고 생각할 수 있다.

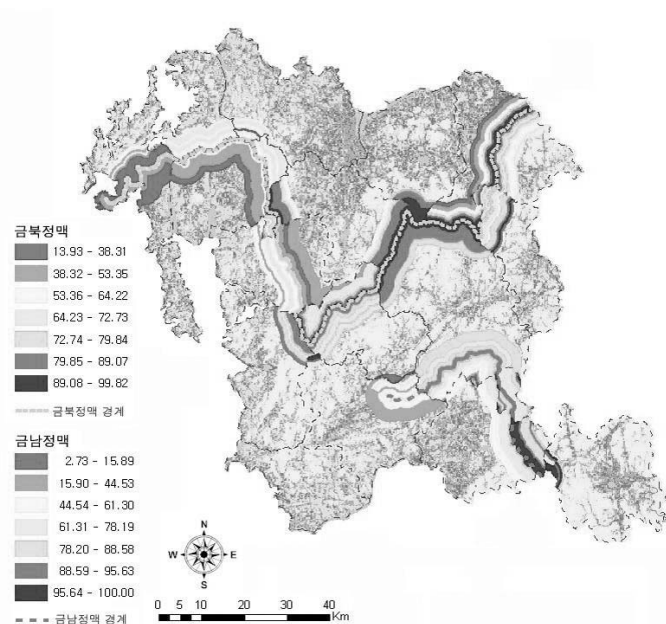
### III. 산림 생태네트워크의 구축방안

#### 1. 광역생태축으로서 금남·북정맥 보전방안

충청남도를 관통하는 두 개의 정맥인 금남정맥과 금북정맥은 금강의 남쪽과 북쪽을 둘러싸고 있는 마루금이며서 충청남도의 모든 하천의 지류들이 출발하는 푸른 허파이다. 이들 정맥들은 충청남도의 산들을 하나의 조직화된 망구조로 연계하기 위해 필히 보존해야 할 대동맥이다.

금남정맥과 금북정맥의 보전을 위해서는 분수령이면서 야생동물의 이동로 역할을 담당하는 두 정맥의 마루금을 보전해야 하는데, 이들 마루금을 보호할 수 있는 완충기능을 가진 산림의 분포를 파악하기 위해 두 정맥의 마루금으로부터 500m의 거리로 최고 5km까지 총 10개 구간의 버퍼구간을 설정하였고 능선의 남쪽과 북쪽을 구분하였으며 이를 다시 시군의 행정 경계로 세분하여 단위공간을 정한 후 각 단위공간별 산림분포 면적률을 구하였다.

그 결과, 금남정맥에서는 논산구간이 양호하였고, 계룡구간은 우측보다 좌측의 산림이 양호한 것으로 나타났다. 공주구간은 북쪽이 양호하였으나 남쪽은 산림분포 면적률이 낮았고, 부여구간으로 접어들면서 산림분포 면적률이 크게 낮아졌다. 금북정맥에서는 공주와 아산, 예산이 접하는 구간이 가장 양호한 산림분포 면적률을 가진 것으로 확인하였다. 반면, 홍성구간 오른쪽 사면, 서산 남쪽 사면, 태안의 남북사면의 산림분포 면적률은 크게 낮아진 것으로 나타났다. 결론적으로 광역 생태축으로 활용할 수 있는 금남정맥과 금북정맥은 서해 평야지대로 가면서 고도가 낮아지고 산림도 파편화되거나 단위면적당 산림분포 면적이 낮기 때문에 정맥 주변의 개발압력에 의해 언제든지 산림이 훼손될 수 있는 잠재성을 내포하고 있었다.



[그림 3] 금남·북정맥 주변 산림분포 면적률

두 정맥의 보전을 위해서는 다음과 같이 두 가지의 큰 방향을 제시할 수 있다.

가장 시급한 사안으로 종합적인 환경조사가 선행되어야 한다. 정맥의 마루금으로 부터 일정거리의 구역에 대하여 인위적인 개발행위와 자연재해에 의한 훼손사례를 조사하여 DB화하고, 기존에 존재하는 자연자원의 가치와 함께 종합적인 고려를 통하여 보전가치가 있는 지역을 설정할 필요가 있다. 이렇게 결정된 자료들을 사전환경성검토나 환경영향평가, 경관영향심의제도 등 제도권 내의

환경평가사업의 초기에 환경영향의 기초자료로 적용함으로써 환경피해를 최소화 하거나 미연에 방지할 수 있으며, 경부고속철도 천성산터널 공사나 서울외곽순환고속도로 사패산 터널공사와 같이 시민단체나 주민과의 갈등으로 인해 발생하는 비용의 낭비를 방지하고 개발과 보존이 조화를 이룰 수 있도록 유도할 수 있다.

두 번째는 이미 훼손되거나 단절된 지역에 대한 복원사업이 이루어져야 한다. 그렇다고 모든 산들을 연결하자는 논리는 아니다. 다만, 지금까지의 개발행위로 인해 단절되므로 야생동물이 최소한 존속할 수 있는 환경 이하로 파괴된 지역에 대해서는 현재 존속하고 있는 종 내지는 잠재적으로 목표로 하고 있는 상징종이 최소존속개체군(Minimum Viable Population: MVP)을 유지하면서 살아갈 수 있도록 그 터전을 만들어 줌으로써 종다양성이 풍부한 자연생태계로 회복할 수 있도록 하여야 하는데, 이것이 장차 우리나라가 생물주권을 굳게 지킬 수 있는 첩경이며 후대에 물려줄 수 있는 큰 재산이 될 것으로 사료된다.

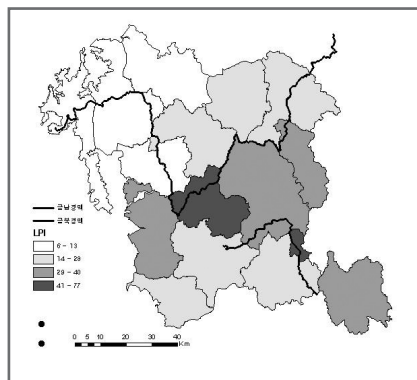
## 2. 시군별 산림구조에 따른 산림패치 관리구상

생태네트워크 형성을 위한 중요 구성요소로는 광역생태축과 생태거점, 생태징검다리를 들 수 있다. 산림생태네트워크 구축을 위한 시군별 산림패치의 관리를 위해서는 각 시군이 보유한 산림패치의 수와 최대패치, 가장자리 밀도, 산림경관 형태를 고려하여 시군의 산림구조를 파악할 수 있으며, 이를 생물다양성 관리와 연계함으로 산림생태네트워크 구축을 위한 각 시군별 산림관리 전략을 수립할 수 있겠다.

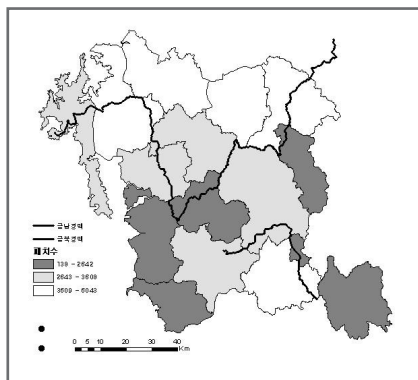
먼저 산림을 광역생태축 혹은 대규모 생태거점으로 활용하기 위해서는 핵심지역이 가장자리 면적보다 상대적으로 많은 산림패치들을 보유한 시군을 우선적으로 선정하여야 한다. 핵심지역의 건전성을 파악하기 위해서는 경관지수에서 최대패치지수를 분석하여 확인할 수 있는데, 최대패치지수가 크다는 것은 큰 산림패치가 존재하여 그 내부에 포유류와 같은 대형동물이 서식할 수 있는 공간과 환경을 갖추고 있다고 볼 수 있으며 반대로 최대패치지수가 감소하였다는 것은 큰 산림패치가 파편화되므로 내부의 핵심지역 면적이 감소하였다고 해석할 수 있다. 최대패치지수가 큰 시군으로는 계룡시, 청양군과 공주시, 연기군, 보령시 그리고 금산군을 들 수 있는데(그림 4), 이들 시군들은 금북정맥과 금남정맥의 주능선 주변으로 형성되어 있으면서 산림패치의 규모가 크고 다층구조의 식생구조를 형성하고 있기 때문에 단독 혹은 인근의 시군과 연계하여 포유류를 목표종으로 선정하고 최소존속개체군 이상으로 유지할 수 있도록 관리함이 바람직하겠다. 특히 공주시는 산림의 패치가 클 뿐만 아니라 패치의 수도 많기 때문에 큰패치와 작은패치들을 연결하여 생태축-생태거점-생태징검다리를 유기적으로 연계함으로써 생물다양성을 증대시킬 수 있는 방향으로 생태계획을 수립할 수 있다.

천안시와 논산시, 아산시, 예산군은 최대패치가 중규모이지만, 생물다양성을 높일 수 있는 산림 패치수와 가장자리밀도, 경관형태지수가 높기 때문에 핵심지역을 중심으로 소형포유류의 서식처를 조성하고 가장자리를 중심으로 주연종의 증식을 유도하여 생태계의 안정을 도모할 수 있도록 유도함이 바람직하다.

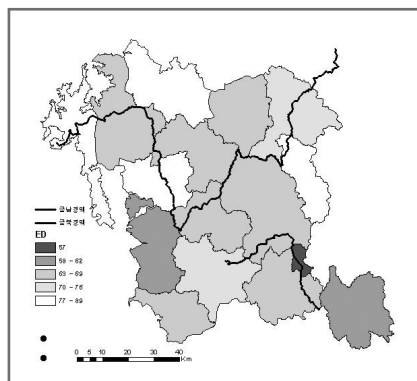
서산시와 홍성군, 태안군, 당진군은 산림패치수가 많고 최대패치는 작으며, 가장자리밀도와 경관형태지수도 매우 높은 지역으로서 대부분이 서해안의 저구릉성 산지에 형성되어 있고 산림규모도 크지않아 내부 핵심종을 목표종으로 선정하기 보다는 양서·파충류를 목표종으로 선정하여 관리하는 것이 바람직하다고 보며 특히 조류를 목표종으로 선정하게 되면 작고 다양한 산림을 생태정검다리로 활용하여 다층구조의 생태계를 형성할 수 있다.



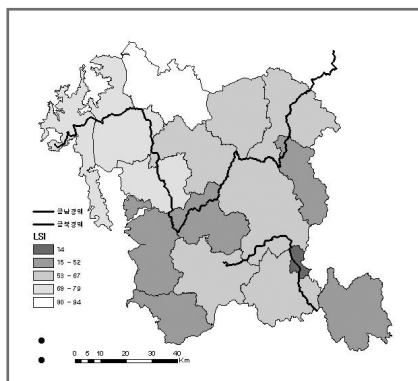
[그림 4] 시군별 산림최대패치지수



[그림 5] 시군별 산림패치수



[그림 6] 시군별 산림가장자리지수



[그림 7] 시군별 산림경관형태지수

### 3. 충청남도 산림패치 규모에 의한 산림생태네트워크 구축방안

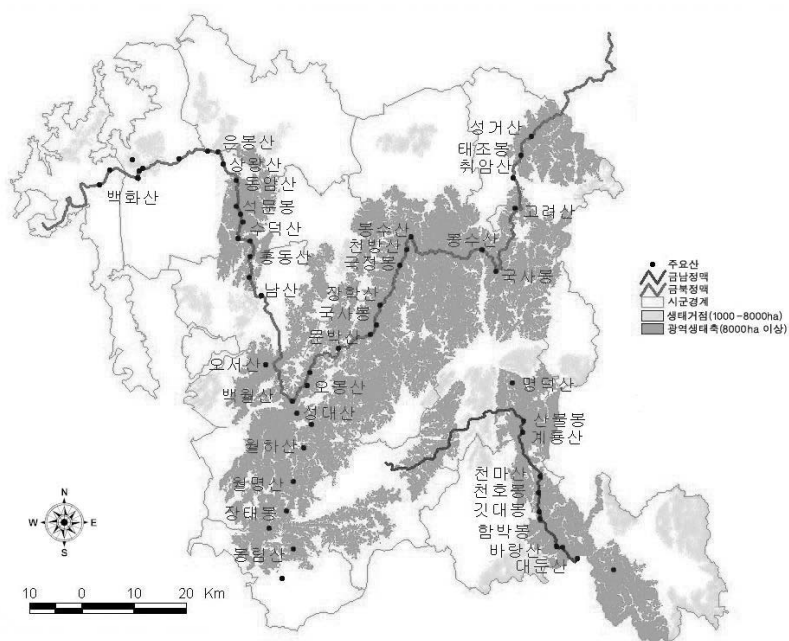
산림패치는 그 규모와 형태, 위치 등에 따라 광역생태축과 핵심지역(core area), 코리더(corridor), 생태정검다리(ecological stopping stone) 등의 역할을 담당한다. 이러한 산림패치들이 적절하게 연결되어 생물종이 서로 이동할 수 있는 유기적인 망구조를 형성하며 종국에는 더욱 더 건강한 산림생태네트워크를 이루게 된다.

산림패치의 규모에 따라서 충청남도의 산림을 분류해 보니 작게는 10ha 이하의 산림패치에서부터 크게는 30,000ha이상의 산림패치 까지 다양하게 나타났다. 그 중 산림생태네트워크 구축을 위해 광역생태축과 대규모 생태거점이 될 만한 산림패치를 구하였다(그림 8).

충남의 산림패치에는 8,000ha 이상의 산림패치가 6개 존재하였는데, 천안시 성거산에서 아산시 봉수산을 거쳐 서천의 봉림산까지 이르는 두 개의 거대한 산림패치를 제1생태축으로 할 수 있고, 금산군의 대둔산에서 공주시의 명덕산까지의 금남정맥 일부구간을 잇는 두 개의 산림패치를 제2생태축으로 할 수 있으며, 서산시와 예산군의 경계에 형성된 홍동산에서 동암산 구간을 제3생태축으로, 부여 부소산에서 금강을 따라 거슬러 올라가며 형성된 산림패치를 제4생태축으로 할 수 있다. 이들 광역생태축은 8,000ha이상의 산림규모를 가지고 있으므로 수평적인 생태계와 수직적인 다층구조의 생태계가 안정을 이루고 있을 것으로 판단된다. 따라서 상기 4개의 광역생태축에는 대형포유류를 목표종으로 하여 그 중이 최소존속개체군을 이루며 생존할 수 있도록 계획하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

4개의 광역생태축과 함께 1,000ha이상의 대규모 생태거점들이 광역생태축에 접하거나 그 사이에 29개 존재하였다. 이들 생태거점들은 광역생태축과 연계할 수 있으므로 잠재적으로는 소형포유류들이 최소존속개체군 혹은 메타개체군을 이루고 생존할 수 있도록 보전·관리할 것을 제안한다.

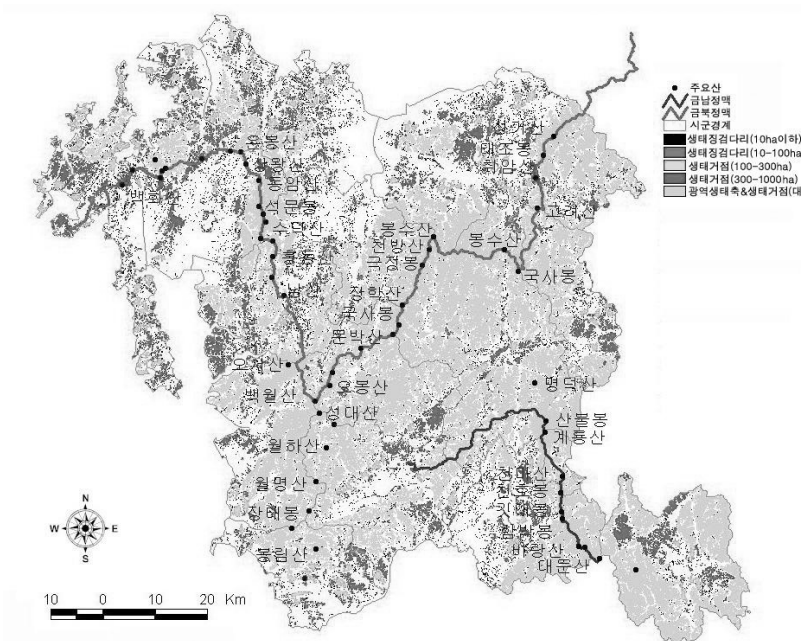




[그림 8] 충청남도의 광역생태축과 대규모 생태거점

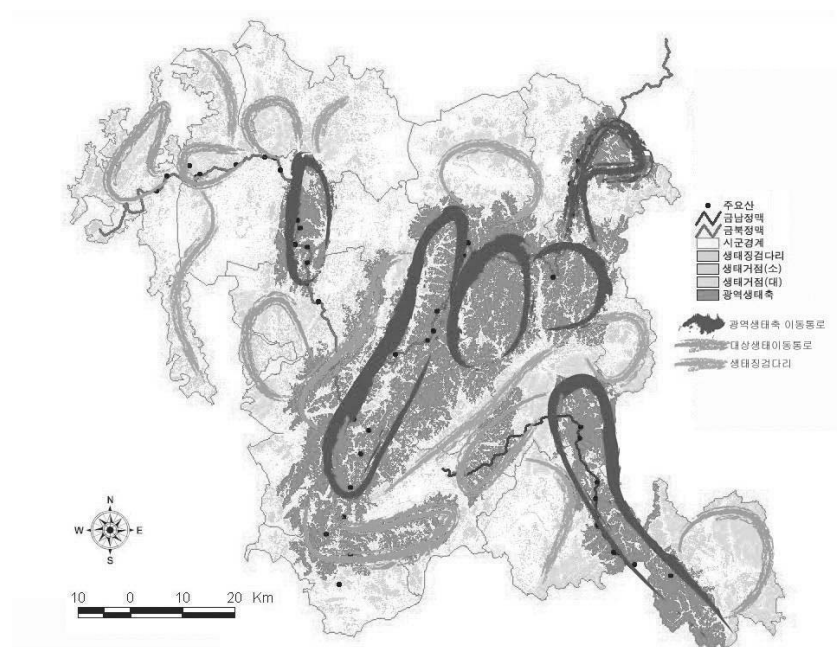
광역생태축과 대규모 생태거점 주변으로 100ha 이상 1,000ha 미만의 산림패치들이 195개 존재하였다. 이들 산림패치는 공원규모면에서 광역권 근린공원의 규모에 해당하는 소규모 생태거점이라 할 수 있다. 이들 지역들은 소형포유류를 목표종으로 하여 최소존속개체군을 이루도록 계획할 수 있으나 단독으로 분포하는 것보다 인근의 산림패치와 연계하여 생태계를 관리함이 바람직하겠

다. 10ha 이상이면서 도시지역권 근린공원 규모에 해당하는 산림패치는 1,127개 존재하였는데, 이들 지역들은 거점지역이라기 보다는 이동중에 거쳐가는 징검다리로서의 역할을 담당하는 것이 좋다. 따라서 육상포유류를 목표종으로 하는 것보다 양서·파충류 혹은 곤충을 목표종으로 정하여 생태계 먹이연쇄를 형성하는 것이 실현가능성이 높다. 또한 이들 생태징검다리는 광역지역을 이동할 수 있는 조류를 목표종으로 하여 관리하는 것도 효과적일 수 있다. 그 외에도 10ha 이하의 규모로 산재한 생태징검다리가 있기 때문에 이들을 조화롭게 활용하여 도내의 산림패치들을 생태적으로 연결할 수 있다.



[그림 9] 충청남도의 소생태 거점과 생태징검다리

끝으로 충남의 산림은 생물종의 원활한 이동을 위해 생태축과 생태거점, 생태징검다리를 유기적으로 연결하여 네트워크를 구성함으로써 생태계를 보다 안정적으로 보전할 수 있으며, 이를 위해서 향후 개발에 의한 산림파편화를 지양하고 도로개설, 광산개발 등 점, 선, 면적 훼손에 의해 발생된 산림생태계 단절을 복원하여 수직적으로 안정한 산림생태계로 회복할 수 있도록 관리하며 사라진 생물이 안심하고 돌아올 수 있는 환경을 만들어 우리만의 생물주권을 확보할 수 있도록 하여야겠다.



[그림 10] 충청남도 산림생태네트워크 개념도

#### IV. 결 론

21세기 한반도의 비약적인 발전의 한가운데 서 있는 충청남도가 당면한 개발과 도시발전에만 치중하다보면 분명히 도내의 자연환경이 수용할 수 있는 한계를 넘어 치유할 수 없는 상태의 자연환경을 후대에 물려줄 수밖에 없는 상황에 직면하게 될 것이기에, 그 전에 보다 적극적인 산림생태계 생물다양성 보전을 위한 노력으로 지속가능한 발전을 이룩해야 하겠다.

본 연구는 충청남도 산림의 생물종다양성을 회복하고 도민과 생물이 함께 할 수 있는 환경을 조성하고자 산림생태네트워크의 구축방안에 대하여 제시하였다. 이를 위해 Landsat 위성영상을 활용하여 산림 및 주변 토지피복을 분류하였고, 10년 동안의 산림의 분포와 그 변화를 파악하고자 하

였다. 또한 산림이 가지는 수평적인 구조를 경관생태학적으로 해석한 경관지수를 활용하여 산림패치가 가지는 구조적 특성과 산림패치와 패치간의 역학관계를 분석하여 생물서식을 위한 조건을 따져보았다. 이를 통하여 산림패치들이 하나의 유기적인 조직으로서 서로 연계될 수 있도록 산림생태네트워크를 조성할 수 있는 방향에 대하여 제시하였다.

모조록 충청남도의 산림 하나하나가 생태적이고 유기적으로 조직화되어 생물다양성을 회복하고, 각종 개발계획에 대해서도 사전에 환경영향을 평가하여 환경피해를 최소화할 수 있는 방향으로 유도됨으로써 보전과 개발이 조화를 이루는 친환경적인 충청남도 건설이 이루어져야 하겠다.

#### ※ 한계점

본문은 공간해상도가 30m인 Landsat 영상을 분석한 결과로 기술하였기 때문에 도로에 의한 단절을 탐지할 수 없었다. 따라서 광역생태축과 생태거점에도 많은 좁은 단절구간이 존재하지만 이를 고려하지 않았음을 양지하기 바란다.

#### 참 고 문 헌

- 산업연구원, 1999, 생물/의약산업의 발전전략
- 충청남도, 2005, 제 45회 충남통계연보.
- 환경부, 2001, 환경백서 2001
- 환경부, 1996, 국내생물종 문헌조사 연구
- 환경부, 2004, 생물자원 확보·관리를 위한 기본계획 수립 연구 보고서
- 환경부, 2005a, 생물자원보전 종합대책
- 환경부, 2005b, 야생동·식물보호기본계획

# 충남지역 하천환경네트워크 구축 방안

조용현 | 공주대학교 교수

이상진 | 충남발전연구원 환경생태 연구부장

## 1. 서론

국제적으로 고조되고 있는 자연환경의 보전과 생물다양성 증진 노력의 공동 추구는 생물다양성 국제협약의 비준과 함께 이를 구현하기 위한 행동강령(Agenda 21)의 채택, 지방의제(Local Agenda)의 수립 및 집행이라는 절차적 틀을 갖추도록 하여 국제적 압력으로 다가오고 있다. 게다가 하천은 種의 보고로서(Schwarz, 1993), 생태통로(eco-corridor)로서(CRAE, 1992), 그리고 그린 네트워크(green network)로서 커다란 기회요소일 뿐 아니라(환경부, 1995), 일반적으로 인공 자연경관을 인간이 갈망하는 자연스러운 경관구조로 보완하는데 있어 하천변 보다 더 좋고 생태학적으로 더 효과적인 영역은 거의 없다(Otto, 1995).

그럼에도 불구하고 지금까지 국제적 하천관리 조류를 되돌아 보면, 거의 대부분의 국가에서 일방적으로 경제적인 관점이나 기술적인 관점에서 다루어졌다. 이로 인해 단조로워지고 자연으로부터 멀어진 하천은 보기에조차 좋지 않았을 뿐만 아니라, 다양한 생물 부양, 수질 정화 등 하천으로서 자연적인 기능을 거의 수행하지 못하게 되었다.

선진국에서는 최근 들어 인공적이고 획일적인 하천정비로 인한 문제점들이 노출되면서 인공화된 하천을 원래의 자연스러운 하천상태로 되돌리고자 하는 사회적, 기술적 대안들이 다각적으로 모색되고 있다. 일부 선진국에서는 이미 하천의 생태적 복원운동과 복원기법이 전국적으로 시행되고 있다. 스위스의 하천의 '재생' (Wiederbelebung), 독일의 하천의 '재자연화' (Renaturierung), 일본의 '다자연형 하천 가꾸기' (多自然型河川づくり) 등이 그 예이다 하천을 원래의 자연스러운 상태로 되돌리고자 하는 운동과 기법들은 유희토지의 경제적 이용이라는 기존의 단기적 하천공간

계획 목표와 상충되지만 결과적으로 환경 질을 높이는 성과를 쌓았다(조용현, 1997).

국내에서도 종래의 하천관리는 인간의 안전 및 생산활동과 관련된 치수와 이수에 중점을 두었으나, 최근에 와서는 환경문제의 사회적 부각과 함께 하천생태계를 파괴하는 전통적인 하천정비방식의 문제점을 지적하는 연구가 이루어지고 있고, 생태파괴적인 하천정비방식에 대한 대안으로 외국의 자연형 하천환경 복원기법에 대한 소개와 시험적용이 활발하게 진행되고 있는 중이다.

그러나 충남의 '환경보전종합대책기본계획' (2003~2007, 5개년 계획)이나 지방의제인 '푸른 충남 21'의 행동계획에서 하천복원이나 하천환경 네트워크 구축과 관련한 내용을 확인할 수 없는 점으로 미루어 짐작컨대 국내·외적으로 새로운 하천관리 방향인 하천복원과 하천네트워크 구축이 충남에서는 아직 도입되지 않은 것 같다.

한편, 생태네트워크란 지역생태계의 회복을 도모하기 위해 지역 전체를 대상으로 생물서식지로서 중요한 녹지를 중심으로 지역에 고립된 형태로 분포하고 있는 녹지를 네트워크화 하는 것이다. 오늘날 인간의 적극적 토지이용과 새로운 개발행위로 인해 자연환경의 소실·축소·분단화가 진행되어 많은 생물들의 서식공간이 고립되어 있다. 인공적인 토지이용이 우선되어 생태계의 파괴가 두드러지는 지역에서는 자연환경보전을 위해 지금까지 여러 가지 시도를 해 왔지만 생물다양성의 퇴보를 막지는 못했다. 다양한 생물을 육성하면서 생물들과 접할 수 있는 환경을 만들기 위해서는 각각의 문제에 대해 개별적으로 대응하는 것만으로는 충분하지 않으며, 지역이 안고 있는 여러 가지 과제에 종합적으로 대처하여 생물이 서식할 수 있도록 공간을 재조정해야 한다. 생물다양성을 유지·증대하기 위해서는 생물종의 공급원이 되는 일정 규모 이상의 면적을 요구하는 수림이나 초지 등을 확보함과 동시에 이들을 서로 물리적으로 네트워크화 하여 생물의 이동을 보장하는 것이 중요하다. 생태네트워크의 목표는 첫째, 크게 생물다양성의 유지 및 증대이며, 둘째는 생물과의 만남의 장 확보이다(이승은 홍선기 역, 2002에서 일부 수정).

이와 관련하여 여기서 언급하지는 않았지만 해외에서 행해지고 있는 활발한 생태네트워크 연구사업과 실천사례들은 머지않아 국내의 자연보호 및 복원의 주요 정책으로 곧 확산될 전망이다. 실제로 국내에서도 1990년대 중반 이후부터 생태네트워크 관련 연구들이 조금씩 이루어지고 있으며, 중앙정부 차원에서 우리나라의 국토를 효율적으로 보전하기 위해서 전국의 그린네트워크화 방안을 최초로 제시한 바 있고(환경부, 1995), 최근에는 국토생태네트워크 추진전략에 대한 연구보고서를 작성한 바 있어(환경부, 2002) 생태네트워크 구축 정책이 국내에서도 서서히 표면화되고 있다.

이러한 생태네트워크 구축에 있어서 하천은 강점과 기회가 가장 많은 공간이다. 하천은 연결성 측면에서 산림녹지와 달리 자연, 전원, 도시를 가리지 않고 전 국토를 단절 없이 나뉘가지 형태로 구석구석을 엮고 있고, 생태적 기능과 관련된 목표로서 네트워크 개념은 개별 하천의 복원에서 강조되고 있는 하천 연속성(river continuum) 개념과 합치되며, 전체 토지가 국유지이거나 지방자치단체 소유로서 공공사



업 시행에서 최대의 걸림돌인 토지수용비 부담이 적어 정책의 이행이 경제적인 곳이고, 자연성 측면에서도 그나마 주변토지에 비해 상대적으로 훨씬 자연에 가까운 모습을 띄고 있어 효과적이라는 점 등이 그 예이다.

그러나 하천환경네트워크는 수계내의 모든 지천을 복원해야 한다는 전략과 다름이 없다. 따라서 하천환경 네트워크는 국토차원의 생태네트워크 계획을 다룰 때 고려되는 하위 네트워크로서 주로 개념계획 성격을 띄며, 해외 사례를 보더라도 광역적인 기본계획으로서 제시되는 예가 많다. 오히려 실천계획에서는 하천수계별 복원계획으로 구체화되는 것이 현실적이다. 이를 감안할 때 하천환경네트워크 구축방향은 네트워크 개념을 하천복원계획의 상위 목표로서 간주하고 하천복원을 중심으로 정책방향을 다루는 것이 적절하다고 본다.

따라서 이 글에서는 하천의 특수성과 충남의 여건을 감안하여 하천복원을 중심개념으로 두고 하천환경 네트워크 구축을 위한 정책 방향과 정책추진 체계에 대한 구상을 제시하는데 그 목적을 두었다.

## II. 하천환경의 특징과 변화

### 1. 국내 하천관리 실태

#### 1) 국내 하천관리의 주된 흐름

1970년대 초 하천법을 제정하여 몇 차례의 개정을 거치면서 본격적으로 하천을 관리하기 시작하였지만, 하천법에 의한 하천정비의 주된 목적은 국가적인 차원에서 홍수로 인한 재해방지와 용수공급을 위한 것이었다. 당시의 재정부담 능력, 하천정비 기술수준, 시급성 등의 이유로 하천을 정비하는데 있어서 하도의 직강화, 하폭의 확대, 제방 및 호안의 콘크리트 축조, 통수능력 증가를 위한 하상 준설등이 주된 사업내용이었다.

그러던 중 한강종합개발사업을 시작으로 하천관리자들은 초보적이거나 하천의 환경기능에 눈을 돌리기 시작하여, 그 후 국내에서 대도시 하천을 대상으로 한강종합개발과 유사한 사업들이 계속되었다. 국내의 하천환경 개선사업의 연혁을 검토해보면 크게 보아서 ① 서울시의 한강종합개발사업, ② 환경부의 오염하천 정화사업, ③ 지자체의 하천환경 개선사업, ④ 건교부의 하천환경 정비

사업 등으로 나눌 수 있다. 이들 사업은 각각 특징을 가지면서 나름대로 역할을 하였지만 시행착오도 많이 가지고 있었다(우효섭, 2001)

한마디로 지금까지 진행된 대부분의 하천관리는 이·치수 관리를 위해 환경기능의 희생을 가져왔다. 즉, 산업화와 도시화가 본격적으로 이루어진 이후로 하천의 관리는 치수기능과 경제성만을 위한 획일적이고 인공적인 하천정비에 초점이 맞추어져 왔다. 그 결과 현재 전국의 하천 대부분이 콘크리트로 덮여 있고, 직강화가 이루어져 인공화 되어 있는 상태이다.

1990년대 초에 이르러 환경에 대한 인식이 사회 전반적으로 주요한 이슈로 작용하면서, 하천복원에 대한 관심이 고조되어 자연형 하천 정비사업이 전국 각지에서 활발히 시행되어 자연형 하천공법이 널리 보급되었다. 이 공법은 산업화, 도시화 과정에서 하천변 토지의 고밀도 이용, 하상 골재 채취 등 인간중심의 하천관리에 의하여 훼손된 하천 생태계를 자연 상태에 가깝게 복원하는 것을 목적으로 하며, 치수·이수기능의 추구 이외에도 생태계 보전, 친수이용 증진, 자연경관 및 문화경관의 보전 등을 목적으로 한다.

### 2) 치수·이수 중심의 하천정비사업의 문제점

최근 하천정비사업이 수행된 도시하천(광주광역시 광주천, 청주시 무심천, 강릉시 남대천)의 관리 현황을 파악함으로써 국내의 하천관리 실태를 살펴보고자 하겠다. 우선 조사 대상하천 모두 오수 분리배수를 위한 차집관거 매설이 완료된 상태이고, 하류부에 대규모 하수처리장이 건설되어 있었음에도 불구하고 하천 수질이 아직 걱정 수준에 도달하지 못하였다. 이들 하천에서는 대규모로 조류가 번식하고 있으며, 여름철 건조기에는 어류의 집단 폐사가 빈번히 발생하였다. 다행히 최근 수질 개선의 징후가 나타나고 있고, 수생식물 군집의 회생이 관찰되고 있는 점은 매우 다행스러운 면이다. 이들 하천정비사업에 대한 평가를 수행한 결과, 전통적인 하천정비사업이 하천생태계에 쉽게 회복하기 힘든 부정적인 영향을 미치고 있는 것으로 드러났다. 도출된 문제점들과 그들의 주요한 원인을 정리해 보면 다음과 같다(Park and Cho, 1997).

#### (1) 고수부지의 포장 및 교통시설용지화

하천제방과 고수부지 혹은 하천상부가 상당부분 도로, 주차장, 고가도로 등의 교통시설용지로 활용되고 있다. 특히 조사하천 가운데 시가화가 이루어진 구간에서는 예외 없이 대규모 주차장이 조성되었으며, 이러한 추세는 도시 내 주차장시설의 심각한 부족 때문에 앞으로도 당분간 지속될 것으로 추측된다.



## (2) 부적절한 수변 토지이용

운동공원, 수변공원, 주차장 등이 사례연구 하천 모두에 조성되어 있었다. 그 결과 자연적 지형과 습지식물들은 제거되었고, 포장되지 않은 대부분 지역은 수분이 많은 토양조건과 주기적인 범람에 내성이 적은 잔디로 덮여있거나, 유지관리에 비용이 많이 소요되는 화단이 조성되었다. 이들 지역 중 일부는 이용밀도가 너무 높아 나지로 변하기도 하였다.

## (3) 부적절한 식재와 식생 관리

하천정비사업에 의하여 대부분의 하천변 식생은 파괴되었고, 고수부지의 녹지관리대상도 잔디밭이나, 관상수 그리고 인위적으로 조성된 화단에 국한되어 있으며, 자연 초지의 복원 및 생태적 관리는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 다행히도 하단 고수부지와 홍수 후 복구 작업이 제대로 이루어지지 않는 일부 상단 고수부지 등 일부 지역의 잔디밭이 자연초지로 변모하고 있었다.

## (4) 어류이동에 불리한 하천 구조물

정비된 하천의 구조는 너무 단순하여 하천에 서식 가능한 다양한 생물종을 부양하기 어려운 것으로 판단되었다. 대부분의 여울과 소는 사라졌고, 수중동물 서식지와 산란지는 준설 또는 골재채취로 파괴되거나, 미세한 점토로 덮이게 되었다. 얕은 수로는 많은 보에 의해 단편화 되었으며, 건조기에는 지표수를 증소하천 상류의 보에서만 볼 수 있을지 모른다. 따라서 은어나 송어와 같은 회유성 어류들이 다시 돌아오게 하기 위해서는, 보의 조성에 따른 수로의 단절이 발생한 지역들에 대하여 이들 종들의 이동경로에 대한 수직적 구조개선을 필요로 한다.

## 3) 하천설계기준 및 하천공사표준시방서

우리 나라의 하천관리 및 정비에 있어서 지침서라 할 수 있는 것이 바로 하천설계기준과 하천공사표준시방서이다. 건설교통부에서 최근 승인한 하천설계기준(2000년)은 크게 조사편, 계획편, 설계편 등으로 구성되며, 기존의 설계기준과 비교하여 하천설계 전반에 대한 새로운 기준과 방법들을 포함하고 있다. 특히 하천환경 관리계획, 자연형 하천 가꾸기 등 하천 생태계의 관리 및 복원 계획/설계와 관련된 내용들을 새롭게 포괄하고 있는 점이 의의를 갖는다고 볼 수 있다.

하천설계기준에서 조사편, 계획편, 설계편 등 세 부분으로 구분하여 다루고 있는 세부 내용들을

살펴보면 다음과 같다.

- 조사: 유역특성(유역 일반특성, 하천형태, 토지이용, 시설물 등), 강수량, 수위, 유량, 지하수, 유사(하천 유사량, 하상변동, 하상재료), 하도(조도계수, 하구 조사), 내수(배수 계통 및 시설, 방류하천, 침수), 하천환경(수질, 저니질, 오염원 및 부하량, 수변조사, 식생, 미소생물, 어류, 조수류 등 조사), 하천치수경제, 하천측량
- 계획: 하천유역 종합계획, 설계수문량, 홍수방어계획, 하도계획, 유사조절계획, 내수배제계획, 이수계획, 주운계획, 하천환경 관리계획
- 설계: 제방, 호안, 수제, 하상유지시설, 보, 수문, 취수시설, 내수배제시설, 수로터널, 주운시설, 하구시설, 사방시설, 자연형 하천가꾸기, 기타 시설물

이상의 하천설계기준에서 특히 긍정적으로 평가할 수 있는 부분은 하천환경관리계획과 자연형 하천가꾸기이다. 먼저 하천환경관리계획에 대해 몇 가지 살펴보고자 하겠다.

하천환경관리는 호소를 포함한 하천에서 이수, 치수, 그리고 하천환경 기능이 전체적으로 조화를 이루도록 해야 하므로, 하천환경관리는 치수 기능을 확보함과 동시에 장기적인 시야를 가지고 하천환경을 보전하고 창조할 수 있어야 한다. 따라서 계획수립에 있어 착안해야 할 기본방침은 다음과 같다(한국수자원학회, 2000).

- 이수과 치수가 조화를 이룰 수 있는 하천환경관리
- 장기적인 관점에서 하천환경 기능의 보전과 창조
- 수계를 일관되게 하는 하천기능의 조화
- 하천수량과 수질이 조화를 이룰 수 있는 하천환경관리
- 하천공간의 적절한 보전 및 활용
- 지역 사회와 하천이 조화를 이루는 공간의 구성

이상의 방침들을 고려하여 수립하게 될 하천환경 관리계획의 기본 사항으로는 수환경 관리에 관한 기본 구상, 수량 및 수질 감시계획, 하천시설의 관리계획, 수환경 개선을 위한 사업계획의 기본 방향, 하천공간의 적정한 보전과 이용에 관한 기본 구상, 하천공간 정비를 위한 사업계획의 기본방향, 하천공사 및 점용 허가 등이 제시되었다. 이러한 하천환경관리계획 수립 절차는 유역환경 및 하천환경의 현황파악, 사회적 요망 및 바람직한 하천의 모습 고려, 하천환경 관리 기본 이념 및 기본구상, 하천공간 정비계획

및 수환경 보전계획, 하천환경관리를 추진하기 위한 기타방책 등으로 구성되었다.

특히, 하천공간 정비계획은 하천내 조건과 사회적 요청에 근거하여 구역구분을 실시하고 그에 따른 기능공간 배치를 수행하게 되는데, 우선 구역구분은 정비구역, 정비·자연구역, 자연보전구역 등으로 하며, 구역구분을 위한 하천환경 평가기준으로는 야생성(자연지역/반자연지역/개발지역), 수질(BOD 기준), 친수성, 물의 흐름, 하천과 지역사회 관계를 포함한 기타 고려사항 등으로 설정하였다.

한편, 건설교통부에서 제정한 하천공사 표준시방서의 경우, 최근까지도 이수 및 치수에 중점을 두어왔는데, 1999년에 개정되면서 자연형 하천공사에 대한 시공기법 및 재료 등이 처음으로 포함되었다는 점에서 일단 긍정적인 평가를 내릴 수 있다.

#### 4) 하천설계기준에 제시된 자연형 하천정비의 설계원칙 및 절차

자연형 하천공간 정비의 기본방침은 치수기능 및 환경기능을 향상시킬 수 있도록 치수기능을 기본적으로 확보하면서 하천 환경기능을 증진시킬 수 있는 정비방안을 모색하여야 한다. 하천의 환경기능에는 친수성, 생태적 서식처로서의 기능, 경관과의 조화, 이용시설물의 유지·관리 효율성 증대 등을 종합적으로 고려하여야 한다(한국수자원학회, 2000). 이를 위한 설계 기본원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 설계 대상하천의 종단과 횡단면은 옛 지도를 이용하여 가능한 한 그 하천의 본래의 모습과 선형으로 복원시키도록 노력한다.
- 하천에 쓰이는 재료가 부득이 무생명 재료(기존의 토목용 재료)일 경우 향후에 지속적으로 사용하지는 않는다.
- 대상하천에서 과거부터 생육하는 수목류 등을 주재료로 사용하고, 하도 구조는 모래 및 자갈로 이루어지는 사구 및 사행 형성을 유도한다.
- 어류 및 하천 서식동물의 이동에 지장을 주기 때문에 하천수를 좁은 배수관으로 통과시키지 않게 한다.
- 기존의 복개된 하천은 자연광에 노출될 수 있도록 열어준다.
- 분절된 지류는 본류와 연결시키고 연결이 곤란한 웅덩이는 대상하천에 맞게 호소로 만들어 준다. 지류의 수질이 좋을 경우에만 본류에 연결한다.

- 유로 연장은 축소시키면 안 되며, 축소된 유로는 복원시키도록 한다.
- 급경사의 낙차공보다는 연속되는 완경사 낙차하도나 어도를 설치한다.
- 필터는 가능한 한 사용하지 말며, 사용할 경우 반드시 기공이 큰 것을 사용하고 필터 위에 15cm 이상의 자연재료를 덮는다.
- 생태학적으로 유리한 흐름의 형성 및 유속의 변화를 위해 큰 돌 또는 죽은 나뭇가지 걸치기 등을 할 수 있다.

자연형 하천설계는 대상하천만을 다루는 것이 아니라, 하천주변은 물론 하천설계로 인하여 발생할 수 있는 영향에 대해서도 진단 및 평가를 실시한다. 따라서 자연형 하천설계는 설계의 목적 설정, 현황조사와 자료 수집, 조사결과 및 수집된 자료에 대한 분석 및 평가, 대안 제시, 대안에 대한 평가 및 선택, 기본설계 등의 과정을 거치게 된다(한국수자원학회, 2000).

## 2. 외국의 하천관리

### 1) 스위스의 하천재생

스위스에서는 1983년에 와서 하천관리 주안점이 종래의 수질관리에서 하천의 생태적 재생으로 크게 전환되었다. 쥐리히주 치수 및 하천토목국(Amt für Gewässerschutz und Wasserbau, Canton Zurich)의 Christian Goldi씨의 설명에 따르면, 자연형 하천재생의 실시 과정은 우선적으로 정비가 필요한 구간에 대해서 부분적으로 자연형 하천재생을 실시하고 있으며, 도시 내에서는 과다한 토지매입 비용 때문에 자연형 하천재생이 곤란하여 주로 교외지역에 시도되고 있다(조용현, 1997).

스위스의 쥐리히주의 라인강 지류인 Thur 강에서는 직선으로 정비된 하도구간은 비교적 균일한 수심과 하폭을 유지하고 있어 자연하천이 가지는 곡류와 여울·소의 형태를 잃었다. 그에 따라 하천생태계의 종 다양성에 부정적인 영향을 주었다. 이를 개선하기 위해 곡류와 여울·소의 창출을 기대하며 사석 수제를 이용한 자연형 하천공법을 적용하였다. 그 결과 수제 설치 초기에는 호안 침식이 계속되었지만 곧 안정상태에 도달했으며, 그에 따른 곡류부의 형성으로 원래 균일한 수심의 직선 하천은 곡류하천으로 바뀌면서 하상은 자연스럽게 여울과 소를 형성시켰다.

이와 함께 스위스 쥐리히주에서는 보다 풍부한 자연을 형성하기 위해 자연형 하천복원 공법선정에 있어서 우선순위를 정하고 있는데, 생물재료(식물)에 의한 공법, 혼합재료(식물과 나무 또는 석재의 병용)

에 의한 공법, 견고한 재료(목재, 석재, 콘크리트)에 의한 공법 등의 순이다. 하천 홍수류가 격하고, 하안의 침식 강도가 큰 경우에는 우선순위가 낮은 공법도 선정되고 있으나, 동시에 수제나 자연형 낙차공 등을 이용하여 홍수류를 완화시키고, 우선순위가 높은 공법이 선정될 수 있게 하는 노력도 행해지고 있다(조용현, 1997).

## 2) 독일의 하천재자연화

독일은 1960년대부터 심각해진 자연 훼손에 대한 반성으로 1976년에 연방자연보호법을 제정하기에 이르렀고, 이 법을 근거로 하여 하천의 생태적 복원운동이 본격화되었다. 주요한 하천 복원 조치로서는 하도 직선화 배제 및 자연형태 복원, 자연재료의 활용, 저수로 선형의 자연적 변화 조성, 고수부지 등의 재자연화 등을 들 수 있다. 특히 독일의 하천 복원 활동은 주민 참여에 의한 운동으로 전개되고 있으며, Rheinland-Pfalz주의 푸른 운동(Aktion Blau)은 그 대표적 운동이다(조용현, 1997).

‘푸른 운동(Aktion Blau)’의 목표는 주 전체에 걸쳐서 자연에 근접한 하천의 상태를 복구(재자연화)하는 데에 있다. 한편 자연에 가까운 하천 상태는 오직 자연에 가까운 하천변에서만 가능하다고 보기 때문에 하천의 생태학적 복구는 필연적으로 주위의 하천변에 자연적인 성분과 지형을 복구하는 일과 불가분의 관계에 있다. 하지만 자연적인 하천구조는 자연적인 재생과정을 통해 다시 형성되도록 해야 한다. 즉 ‘푸른운동’에서 인간의 역할은 이러한 자연적인 재생과정이 다시 기능할 수 있도록 복원하고 촉진시키는 것에 국한시키고 있다.

독일은 하천의 재자연화를 실현하기 위한 구체적인 공법으로서 근자연 하천공법(Naturnahen Wasserbaus)을 개발하여 모든 하천공사에 활용하고 있다. 근자연형 하천공법의 내용은 첫째, 하천의 직선화를 배제하고, 하천의 자연적(동적) 형태를 최대한 고려하며, 둘째 도시내의 중소하천의 자연복원사업이 중심적인, 그리고 종합적인 자연복원사업이 되도록 추진하며, 셋째 충분한 자료조사로 장래 하상변화를 예측하여 자연적 하상이 복원되도록 하고, 넷째 하천정비에 가급적 자연재를 사용하며, 다섯째 하안의 수제선(수역과 육역의 경계선)의 자연적 변화를 최대한 배려하고, 여섯째 수변공간의 보전 및 이용에 관한 합리적 계획을 도출하는 것 등을 포함하고 있다(조용현, 1997).

## 3) 일본의 다자연하천조성

일본은 다자연형 하천공법이라는 명칭으로 외국의 복원기법들을 수정·보완하는 연구개발을 활발하게 진행하고 있는데, 중앙정부에서 통일적인 복원 방법을 하달하는 형식이 아니라 각 지방자치단체의 독창적이고 다양한 시험적 노력을 권장하고 있다. 그 결과 일본의 다자연형 하천 건설을 위한 설계 원칙을 살펴보면, 첫째로 풍부한 생태계의 보전과 창출을 위해서는 생물에 있어서 다양성이 풍부한 환경조건 창출과 생물의 생존역인 수면이나 녹지를 확대할 것을 주장하였다. 둘째, 아름다운 풍경의 형성을 위해서는 강다운 강의 부활, 세련된 디자인을 갖는 풍경 조성, 소극적이고 밝고 화려한 풍경 조성, 싫증나지 않는 밀고 당김이 좋은 풍경의 조성 등이다(조용현, 1997).

### (1) 일본 자연형 하천가꾸기의 기본적인 개념

일본의 자연형 하천가꾸기의 계획 및 실행에 있어서의 기본적인 개념을 정리해 보면 다음과 같다(Icheuchi Koji, 2001).

- 다양한 하천형상을 보전 및 복원한다.
- 연속성 확보 : 생물의 서식환경의 연속성을 배려하고 생물의 자유로운 이동을 확보, 상하류, 횡단 방향, 주변과의 연속적인 네트워크를 확보한다.
- 귀중한 생물을 보호 및 증식한다.
- 건전한 수환경 확보 : 육지에서 수역에 걸친 자연적인 물 흐름을 막지 않도록 투수성을 유지한다.

3. 국내·외 하천관리의 비교

현재 국내에 복원되었거나 복원 계획 중에 있는 하천은 몇 개소 되지 않고 복원효과가 아직 입증되지 않아 평가를 하기에는 어려운 실정이다. 하천복원이 활발한 외국의 사례와 비교분석을 통하여 복원과정에서의 시행착오는 줄일 수 있을 것이다. 국내·외 사례에 대한 분석결과는 <표 1>과 같다.

<표 1> 국내·외 사례 분석

구 분	국내 사례	국외 사례
조성목적	친환경적 보전의 시범사업	생태계 복원, 환경정화, 개발악영향의 저감 등 다목적 사업, 실험사업
연구, 계획	단편적, 일시적 조사연구 물리적 조성계획 중시	형성과정과 맥락을 중시하는 시공간적 연구와 계획
생태기반 / 주요시설	사업지구 단위의 완결성, 서식처 보다 생물종 중시, 편의시설 과다, 분절된 서식처	주변지역과의 맥락 중시, 생태적 기반 중시, 편의시설보다 생태해설 시설
연구 / 기술수준	5-6년부터 시행, 시행착오를 겪고 있는 초보단계	15-20년 전부터 지속적으로 시행, 학술적 기초연구와 응용적 실험사업의 연계, 모니터링을 통한 보완관리
참여 / 지원그룹	단일 사업주체일 경우가 많음	다양한 관련단체, 이익집단의 참여, 기관 / 단체의 행정·재정적 지원

1) 시사점 1 : 하천정비 방향으로서 하천의 생태적 복원 또는 재생

국외 하천의 생태적 복원사례에서 살펴본 것처럼 최근 들어 인공적이고 획일적인 하천환경정비로 인한 문제점들을 개선하기 위해 하천환경보전이라는 새로운 시각과 그에 상응하는 하천의 생태적 복원운동과 복원기법이 대두되고 있다. <표 2>의 분석결과와 같이 스위스의 재생(Wiederbelebung)과 생물공학적 공법(Ingenieurbologische Bauweisen), 독일의 하천의 재자연화(Renaturierung der Gewässer)와 근자연형 하천공법(Naturnahen Wasserbaus), 일본의 다자연형 하천가꾸기와 다자연형 하천공법 등으로 비록 명칭은 다르지만, 이미 하천복원으로 큰 전환이 이루어진 상태이며 하천 개수 및 정비 공사 시에는 하천의 생태적 복원을 고려하여 반드시 자연형 하천공법을 적용하도록 하고 있다(조용현, 1997).

<표 2> 스위스, 독일, 일본의 생태적 하천 복원

국가명	하천정비의 방향	목 표	공법 명칭	주요 조치 내용	특 징
스위스	재생 (Wiederbelebung)	자연스러운 경관 조성	생물공학적 공법 (Ingenieurbologische Bauweisen)	- 식생호안공 - 돌출수로로 홍수류 완화 - 거석 경사수로 활용 - 복개천의 개수로화 - 제외지 및 주변 녹화 - 유로의 사행화	복원 조치를 거의 느끼지 못함
독일	재자연화 (Renaturierung)	생물다양성 환경조건 창출 풍부한 생태계 부활 / 창출 수변식수로 시민 활용 도시민의 휴식공간 제공	근자연 하천 공법 (Naturnahen Wasserbaus)	- 식생호안공 - 돌출수로로 홍수류 완화 - 거석 경사수로 활용 - 제외지 및 주변 녹화 - 유로의 사행화	복원 조치를 거의 느끼지 못함
일본	다자연형 하천가꾸기 (多自然型川づくり)	아름다운 풍경의 형성 풍부한 생태계 보전 / 창출	다자연형 하천 공법 (多自然型河川工法)	- 습지 조성, 유로의 사행화 - 호안 다공질화, 법면 녹화 - 물고기 소상 장애 제거 - 얕은 만 / 물웅덩이 조성 - 다양한 유속 조성 - 여울 / 소구조의 형성	복원 조치를 강하게 느낌

하천의 생태적 복원 사업의 내용으로 언급되고 있는 내용은 다양하지만 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 특기할 점은 어느 경우에도 하천복원과 하천공원화는 엄연히 공간적으로 분리되어 있다는 것이다. 즉, 하천 내에서는 하천복원, 하천주변에서는 공원을 화를 꾀하고 있다(조용현, 1997).

첫째, 돌출수제를 사용하여 일단 홍수류를 완화시켜 살아 있는 식물 혹은 목재 등 부드러운 자연소재 도입 가능성을 높인다.

둘째, 중방향으로 유로를 사행화 시키는데, 하도를 사행화하는 것이 여의치 않을 때에는 저수로를 사행화 하고, 저수로 변의 미지형을 다양하게 한다.

셋째, 횡방향으로는 저수로 변의 호안을 식생 호안으로 조성하여 경관 및 생물서식 환경을 개선시키며, 제외지 및 주변을 녹화한다.

넷째, 수직방향으로는 낙차공 등 콘크리트 횡구조물을 제거하고 거석으로 경사수로를 만들어, 경관을 개선하고 어류이동 장애를 제거한다. 횡구조물의 제거가 곤란한 경우에는 어도를 설치한다.

다섯째, 하상에는 여울과 소, 하중도 등 다양한 미지형이 자연 발생하도록 한다.

여섯째, 사회운동 성격을 띠고, 인근 주민의 적극적인 동참을 유도한다.



## 2) 시사점 2 : 하천관리 및 복원에 있어서의 고려 인자

지금까지 살펴본 하천관리 및 복원에 대한 외국사례의 분석을 통하여 생태적 하천관리 및 복원에 있어서 고려해야할 인자들을 종합해보면 아래의 <표 3>과 같다. 이들 고려인자들 중에서 국내의 하천관리 및 수변복원에서 고려되는 인자들을 체크해 봄으로써, 차후 바람직한 복원을 위해 추가로 고려해야 할 인자들을 도출하고자 한다.

&lt;표 3&gt; 하천관리 및 복원에 있어서의 고려인자

고 려 항 목		국외사례 고찰을 통해 도출된 주요 고려인자
하천 주변 환경 인자	유역특성	기후환경, 임지환경, 지표수 및 지하수의 지류 / 함양 / 공급
	인접 토지이용	도심지, 주택단지, 농지, 산림 및 미개척지
	주변 구조	인공시설물, 제방도로, 고수부지 주차장, 나지, 하천 복개, 하천변 수림
하천 구조 관련 인자	수로 발달	하천 형태, 저수로의 사행정도, 수로의 발달, 굴곡, 소 및 여울의 분포, 수계, 측방침식, 종사주, 하천 내 구조물(댐, 보, 교각), 만곡부
	수로 종단면	하상 경사, 횡 구조물, 횡사주, 흐름 특성, 역류 및 정체
	수로 횡단면	수로의 폭, 횡단면 유형, 하천상부 구조물, 하천의 깊이
	하상 구조	하상 구조, 지질 유형, 지질의 다양성, 하상공, 하천 유사량, 세굴 및 퇴적, 준설
	저수로변 구조	제방 및 호안 특성, 호안 재료, 호안공, 수변 유형, 수변 토지이용, 저수로변 식생
수리 / 수문 관련 인자		수위, 유속, 유량, 흐름의 형태, 홍수 및 저수의 시간적 분포
수질 및 오염원 관련 인자		수온, 수질, 저니질, 점오염원, 비점오염원, 오염 부하량, 영양염의 순환
생태계 인자	식생 환경	수생식물상, 수변 식생분포, Biomass의 생산량, 수변 토양, 토양 수분
	동물상	부착조류, 저서동물, 육상곤충, 어패류, 소동물, 조류 서식환경, 산란 / 생육 / 대피 장소, 생물간의 상호작용(경쟁, 포식, 질병, 기생), 목표 생물종 및 서식환경 설정
	생태계 교란인자	자연적 교란(자연 재해), 인공적 교란(점교란원, 비점교란원, 외래종도입 등)
사회 / 문화적 인자		문화사적지, 수변 녹지경관, 친수시설 및 하천 이용실태
기타 고려인자		하천 및 수자원 관련 법령 / 제도, 지역주민들의 관심 유도, 기술적 지원을 위한 전문가 자문기구, 사업 수행을 위한 행정기관의 의지

## 4. 충남 하천환경의 특징과 변화

## 1) 하천 현황

충청남도를 수역권으로 분류해 볼 때 공주, 논산, 금산, 연기, 청양, 부여, 서천 등 도내 서부지방을 포함한 절반 정도 이상이 충남도 최대 수역권인 금강유역에 속하고 있으며, 아산, 예산 전역과 천안시 일부 지역은 삽교천, 안성천, 곡교천 유역으로 비교적 수자원이 풍부하며, 금강, 삽교천 등 9개소의 국가하천 267.00km와 곡교천, 논산천 등 11개소의 지방1급 하천 129.9km, 병천천, 정안천 등의 지방2급 하천 527개소의 2,608.03km로 법정하천만 총 547개소 하천에 3,004.93km로 전국의 하천연장 30,197.47km 중 9.9%를 차지하고 있으며, 소하천은 총 2,391개소에 3,287km에 이른다.

하천을 수계별로 보면 금강수계는 국가 하천이 5개소 190.84km, 지방1급 하천이 9개소 100.60km, 지방2급 하천이 273개소에 1,379.25km로 총 287개소 1,670.69km나 되어, 충청남도 전체 하천 중 55.6%를 차지하고 있으며 안성천, 삽교천 기타 하천은 국가하천이 4개소 76.16km 지방1급 하천이 2개소 29.3km, 지방2급 하천은 254개소 1,228.78km, 총 260개소 1,334.24km로 44.4%에 이르고 있다(충청남도, 2005).

## 2) 하천정비 기본계획

도내 547개소 하천 중 2004년말 현재, 하천정비 기본계획이 수립되어 있는 하천은 162개소에 1,475.29km로 49.1%이며, 국가 및 지방1급 하천은 기본계획이 완료 되었으며, 미수립된 지방2급 하천은 2011년 완료계획으로 추진중이나 막대한 지방비의 확보가 어려울 것으로 예상되어 보다 많은 투자가 이루어지도록 추진할 계획이다.

하천정비 기본계획은 하천의 이용보전 개발 및 환경 친화적인 방법을 병행, 치수경제에 관련된 사항을 종합적으로 조사 분석하여 작성하는 계획으로 하천의 생태학적인 제요소(기상, 수질, 지질, 수리학 특성 등)를 조사분석 보전관리 및 수계 상·하류의 일관된 종합개발계획을 수립하고 댐, 하구언, 제방, 교량, 수문, 보 등의 공사계획 시 활용하고 있다.

하천정비 기본계획에서는 하천의 효율적인 이용으로 하천의 현황 및 하천의 자연적 특성을 최대한 활용하고, 하천을 효율적으로 정비하기 위하여 하천대장을 작성 관리하고 있으며, 2005년도 하천정비 기본계획은 지방2급 하천 68개소에 208km를 수립할 계획이다(충청남도, 2005).

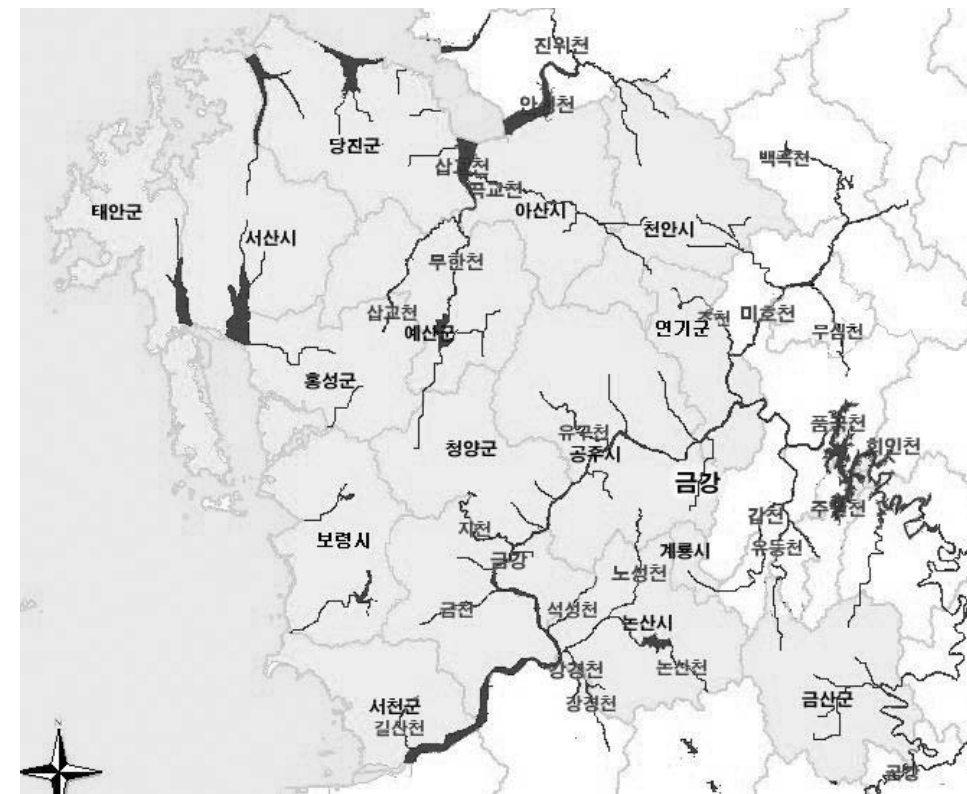
### 3) 하천 개수 현황과 변화

도내 하천연장은 3,004.93km로 전국 하천연장 30,197.47km의 9.9%를 차지하고 있으며 안성천, 삽교천, 곡교천 유역에 위치한 충청남도 연평균 강우량은 1,190.3mm( 94~2003관측)로 전국평균 강우량 1,243.9mm과 비슷하다. 우리나라는 지형 및 기후적으로 온대 계절풍 지역에 위치하고 있어 연평균 강우량이 여름철에 집중되어 있어 재해를 입기 쉬운 지역에 위치하고 있으며, 특히 농작물의 개화기에 강우가 집중되어 홍수시 농작물 및 농경지 피해가 홍수피해의 주축을 이루고 있어 농작물 생산에 많은 영향을 주고 있으며, 하천개수는 곧 수해를 예방함으로써 주민을 재해의 위협에서 벗어나게 하고 토지의 이용 증진과 안정된 영농을 보장함으로써 식량증대를 향상시키고 고용창출에도 기여할 것으로 예상된다.

현재 도내의 하천개수 현황을 살펴보면 요개수 연장 4,611.02km중 84.7%인 3,907.45km가 기개수 되었고, 국가하천 개수율이 97.2%, 지방1급 하천은 91.9%, 지방2급 하천은 83.2%이며, 아울러, 소하천은 총연장 3,402km중 2,127.00km가 정비되어 33.3%의 개수율을 보이고 있다(충청남도, 2005).

### 4) 금강종합개발사업

충남의 젖줄인 금강의 수자원 및 백제유적 자원의 효율적인 개발과 보존에 관한 조사와 연구를 통하여 금강종합개발 기본계획을 수립 금강주변에 인접한 도시민의 휴식공간을 마련하고 금강변의 고수부지 및 지류하천개수, 선착장, 수위유지시설, 하상유지 낙차시설 등을 추진하여 체계적인 개발기반 구축으로 새로운 금강시대 개막에 따른 기틀을 마련하였으며, 연기군 금남면 미호천 합류지점에서부터 서천군 마서면 금강 하구둑까지(110km) 연차별 사업계획을 수립하여 1996년부터 공주시 쌍신, 신관동 지내의 저수호안 공사를 시작하였으며 금강에서 생산되는 골재판매 수익금 846억원을 투자하여 저수호안 2개소와 하상유지공 9개소, 둔치 조성 3개소, 선착장 2개소, 수위유지시설 1개소 등의 사업을 추진하고 있으며, 이상적인 하천상을 수립 친수하천 환경 기능을 살린 금강을 개발하여 관광자원화 할 계획이다(충청남도, 2005).



[그림 1] 충남지역 주요하천 및 호소의 분포도

### 5) 공공수역 수질 현황과 변화

공공수역의 수질개선을 위하여 생활하수의 처리가 매우 중요한 부분을 차지하며, 2005년 기준 전국 하수처리율은 83%이지만, 충청남도는 53.9%로 저조한 실정이다. 그 결과 도내 공공수역 주요지점의 수질은 비교적 깨끗하지만 하천 하류지역 및 유역면적이 넓은 호소를 중심으로 점진적 악화 추세이다.

〈표 4〉 하천 주요지점의 수질변화

(단위 : BOD<sub>5</sub>, mg/L)

구 분	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
금강(금산 제원대교)	0.9	1.0	1.1	1.4	1.2	0.9	0.7
금강(연기 금남교)	3.1	3.0	3.7	4.0	2.5	3.6	3.3
금강(공주 금강대교)	2.6	2.6	3.7	3.1	2.1	2.7	2.9
금강(부여 백제대교)	2.6	2.7	3.7	3.3	2.1	3.2	3.2
금강(논산 황산대교)	3.5	4.5	5.1	4.5	3.3	3.5	3.7
삽교천(예산삽교)	4.1	3.7	4.2	4.9	3.0	3.4	2.7
무한천(예산광시)	1.7	2.0	2.1	2.2	1.7	2.6	2.1
곡교천(천안풍세)	1.6	3.0	1.8	2.2	1.7	1.5	1.2
유구천(공주유구)	1.5	2.1	1.6	1.3	1.3	1.9	1.9
미호천(연기남면)	3.4	4.4	5.7	4.9	3.6	4.9	5.1

〈표 5〉 주요 호소의 수질변화

(단위 : COD<sub>Mn</sub>, mg/L)

구 분	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
탑정호(논산)	3.8	3.6	8.0	5.4	4.6	4.6	3.6
예당호(예산)	4.6	4.0	5.0	6.8	6.3	5.1	5.3
간월호(서산)	7.7	7.7	8.3	9.7	9.3	8.4	8.3
부남호(서산)	8.3	8.4	8.2	10.7	10.8	11.0	10.9

### III. 바람직한 하천환경 네트워크 구축 방안

#### 1. 하천복원운동으로 추진

이미 선진국의 하천복원 사례에서 살펴보았듯이 앞으로의 하천관리는 더 이상 특정 기능만이 강조되는, 특정 전문가만의 고유영역이 아니라, 치수, 이수, 환경기능이 함께 추구되고 특히 인간과 자연이 함께 공생하기 위한 복합적인 환경관리로서 취급되어야 할 것이다. 특히 인간만을 위한 그

리고 당대의 이용에 국한된 한시적 자원으로서가 아니라 지속적으로 보호·복원되고 후손들에게 상속되어야 할 귀중한 자원이라는 인식에서 출발해야 할 것이다. 그런 의미에서 하천의 건강한 복원을 위해서 특정 전문가 집단에 의한, 그리고 특정 사업에 국한된 단기적 대책이 마련되기에 앞서서, 현시점에서는 다양한 전문분야의 다양한 이해관계자가 참여하는 장기적이고 종합적인 대책으로서 '하천복원운동'으로의 전환이 강조되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 국내에서는 아직 이와 같은 하천복원운동에 대한 체계가 제시된 바가 없기 때문에 본 장에서는 앞으로 추진되어야 할 금강의 복원 종합대책을 하천복원운동의 추진과제를 중심으로 제시하고자 하였다.

#### 1) 하천복원 목적

자연에 가까운 하천으로의 복원

#### 2) 하천복원의 원칙

- 하천복원을 위한 새로운 원칙들의 도입
- 평가의 척도이자 모범이 되는 자연적인 하천 상태 규명
- 구속력 있는 평가도구로서 하천 서식지 질의 도입
- 하천 수질 목표와 하천 서식지 질 목표의 동시 추구
- 자연적인 하천의 역동성과 재생력 부활
- 전형적인 하천 및 하천변 소생물권의 재생성

#### 3) 하천복원 목표

- 맑은 하천
- 인공하천이 아닌 자연스런 하천
- 하천과 조화를 이루는 하천변 이용
- 하천과 조화를 이루는 주변토지이용

#### 4) 하천복원운동의 조직 : 공동

- 관련 행정관청 및 지자체 전문가
- 관련 전문가 집단 : 학자 및 기술자
- 정치적 결정권자
- 하천유역주민 및 기타인사

#### 5) 소요 기간

- 단기적 집중 하천복원 사업 : 2~3년
- 장기적 자연의 재생 : 20년

#### 6) 주요 치유수단

- 하천유입 수질의 정화
- 하천 내 인공구조물의 개선
- 하천 자정능력의 향상
- 자연 스스로의 물리적 환경 치유능력 부양

#### 7) 공간적 복원대상 범위

- 하천 및 하천변

## 8) 추진과정



## 2. 분야별 단위사업(실천과제)

하천복원운동의 사업 분야는 추진과정에서 보듯이 네 가지로 구분된다. 각 분야는 독자적인 중점 사업을 가지는데, 이 네 분야는 역할 분담을 통해 통일적으로 조정되어야 한다.

## 1) 사업분야 1 : 방법 개발

방법개발 사업분야에서는 현재 다른 사업분야의 방법과 관련하여 기반을 제공하는 프로젝트로 구성된다. 이 분야에서는 생태유형학적인 기초연구, 하천의 자연적인 역학구조와 하천의 자연적인 재생 능력에 대한 조사가 다루어지며, 다른 한편으로는 하천의 생태유형학적인 상태를 조사하고 평가하고 개선하는 실천 방법들을 개발한다.

하천을 복원할 때 요구되는 과학, 운영조직, 기술의 조건들은 지금까지 하천을 관리해온 지식이 나 방법으로는 불가능하다. 특히 흐르는 물을 연구하는 생태유형학은 연구할 내용이 광범위한 새로운 학문분야로서, 목적의식을 갖고 가능한 한 신속하게 실용적인 성과를 낼 수 있도록 장려되어야 할 것이다.

## 2) 사업분야 2 : 자료 조사

자료 조사의 사업분야는 현재 하천에 관련된 자료들을 수집하고 시책을 실천에 옮기는 데에 필요한 자료들을 하천정보시스템에 정리하고 체계화하는 프로젝트로 구성된다.

하천 복원(재자연화)계획을 입안하는 일은 단순히 어떤 특정한 기술적 측면이나 경제적 측면에

만 국한될 수는 없다. 계획의 수립은 항상 생태계에 관련된 전문분야 전반을 고려해야 한다. 따라서 다층적인 자료에 의거해서 생태적으로 유효하면서도 저렴한 복원 방안들을 개발할 수 있어야 한다.

## 3) 사업분야 3 : 개념계획

개념계획의 사업분야는 하천 분류 및 지천의 대표적인 하천들을 기초로 해서 하천을 복원할 때 필요한 전 분야를 포괄하는 복원의 모델을 만든다. 모든 프로젝트의 공통된 목표는 하천, 하천변, 하천주변지역을 총체적이고 포괄적으로 개발하는 새로운 척도와 전문분야 및 관계집단 간의 협업적인 전략을 개발하는 것이다. 이러한 전략은 이론적이고 원칙적인 차원에서 구상될 뿐만 아니라 구체적인 사례에 입각해서 검증되어야 한다.

## 4) 사업분야 4 : 시행

네 번째 사업분야는 하천 전체에 걸쳐서 하천 수질의 개선, 그리고 하천과 하천변의 복원 및 구조 개량을 수행하는 온갖 프로젝트와 조치들을 포괄한다. 이러한 프로젝트와 조치 중에서 가장 중요한 것은 하천의 복원 이전에 하천의 자연적이고 생태학적인 재생에 필수적인 전제조건들을 마련하는 데 집중되어야 한다는 것이다.

먼저 하천에 유입되는 하천 수질이 근본적으로 개선되어야 한다. 그리고 하천을 자연상태에 가깝게 복원하는 사업은 최대한 하천자체가 수행하도록 해야 하는데, 이를 위해서는 하천변에 충분한 공간이 있어야 함과, 하천변에 초지가 발달하도록 하천의 이해당사자들을 설득하는 것이 필수적이다.

물을 관리하는 데에 쓰이는 모든 수단들이 하천의 복원에 투입되어야 한다. 단기간에 가시적인 복원 효과를 거두기 위해서는 모든 수단들이 가능한 한 효율적이고 저렴하게 투입되어야 할 것이다. 이 모든 것에는 전적으로 새로운 경험과 오직 신념에 따라 행하는 수많은 작업이 요구되며, 더군다나 담당 관청 내에서 뿐만 아니라 대중과 정책결정자들 사이에서 그러한 일이 이루어져야 한다. 이는 하천이 도시의 이미지, 마을의 이미지와 관련해서 무한한 체험을 제공하며, 살아있는 자연요소들로 풍부하고 매력적인 것으로 만들 수 있는 기회를 제공한다는 인식에서 가능할 것이다.



〈표 6〉 하천복원운동의 네 가지 사업분야

영역	사업명	성격	주관	실무담당
방법 개발	1. 하천복원 기본정책 수립 및 비용 확보방안	기초설명 정책수립	충남도	대학연
	2. 하천생태계의 유형화	조사·연구	충남도	대학연
	3. 자연형 하천수질정화 기법 개발	조사·연구	충남도	Eng
	4. 하천의 생물서식지 질 평가 지침 작성	조사·연구	충남도	대학연
	5. 하천 하상준설 타당성 분석	조사·연구	충남도	Eng
	6. 하천복원사례집 작성	조사·연구	충남도	대학연
자료 조사	1. 하천 조사 및 하천환경지도 제작 (하천유형·수질·서식지 질·주요 동식물·배출시설)	조사	충남도	대학연
	2. 하천 GIS구축	조사	충남도	대학연·SI
	3. 하수도 오염을 표본 조사	조사	충남도	Eng·시민
	4. 시민 하천보호책임제 도입 및 소식지 발행	참여·홍보	충남도	공공단체
개념 계획	1. 지하수 함양	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	2. 자연형 하천수질정화시설 조성	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	3. 우수저장시설 설치	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	4. 분류하수관 정비	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	5. 소형 하수처리장 신설 및 개선	계획	충남도	대학연·Eng
	6. 배출원 오수처리시설개선	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	7. 실개천 살리기 계획	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	8. 하천변 복원 계획	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	9. 생물서식지 조성 계획	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	10. 자연형 낙차공 조성 계획	계획	충남도	대학연·Eng
	11. 하천주변 녹화 계획	계획	충남도	대학연·Eng·시민
	12. 상시유량 확보 계획	계획	충남도	대학연·Eng·시민
시행	1. 지하수 함양 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	2. 자연형 하천수질정화시설 조성 시범사업	투자	충남도	Eng·시공
	3. 우수저장시설 설치 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	4. 분류하수관 정비 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	5. 소형 하수처리장 신설 및 개선 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	6. 배출원 오수처리시설 개선 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	7. 실개천 살리기 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	8. 하천변 복원 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	9. 생물서식지 조성 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	10. 자연형 낙차공 조성 시범사업	투자	충남도	Eng·시공
	11. 하천주변 녹화 시범사업	투자	충남도	Eng·시공·시민
	23. 민간 참여 포상제도 운영	투자	대책협	대책협

\* 대학연 : 대학·연구소   \* Eng : 엔지니어링 회사   \* SI : SI업체   \* 시공 : 시공회사

### 3. 하천복원운동의 추진체계

#### 1) 하천복원운동의 조직

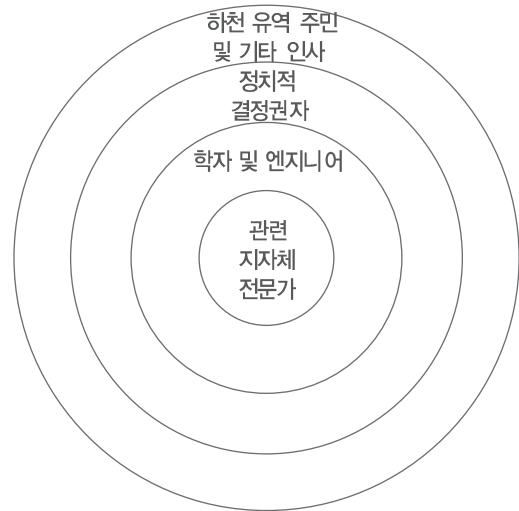
하천복원운동은 [그림 2]에서처럼 다음의 사람들의 공동 참여에 의해 수행되어야 한다.

##### (1) 관련 자치기구의 전문가들

도청, 시청, 군청과 각 구청, 그리고 수질과 하천을 관리하는 국가 관청인 환경부와 건교부, 문광부, 행정부에 있는 전문가들이 중심적인 위치에 있어야 한다. 그들은 모두 운동 강령을 위해 애를 쓰며, 그러한 강령들을 구체적인 프로젝트 등에 활용하며, 개개의 프로젝트들이 성공할 수 있도록 애써야 한다.

##### (2) 학자 및 엔지니어

관련 학자와 엔지니어들이 두 번째 계층을 이룬다. 그들은 수질개선과 하천의 재자연화를 위한 계획을 마련하며 하천정비의 책임을 지고 있는 이들을 자문한다. 이들은 하천 수질개선과 복원을 위한 조치들이 효율적이고도 낮은 비용으로 이루어지고, 그러한 조치들이 신속하고 분명하게 하천의 개선이라는 결과로 나타날 수 있도록 노력해야 한다.



[그림 2] 하천복원운동의 주체들

### (3) 지방자치단체의 정치적 결정권자들

세 번째 계층은 정치적인 결정을 내릴 수 있는 위원회 등에 소속된 지방자치단체의 정치가들이다. 그들은 하천복원에 대한 정치적인 의미를 인식하고 뽁뽁한 예산 속에서 필요한 자금을 제공해주어야 한다.

### (4) 하천 유역 주민 및 기타 인사

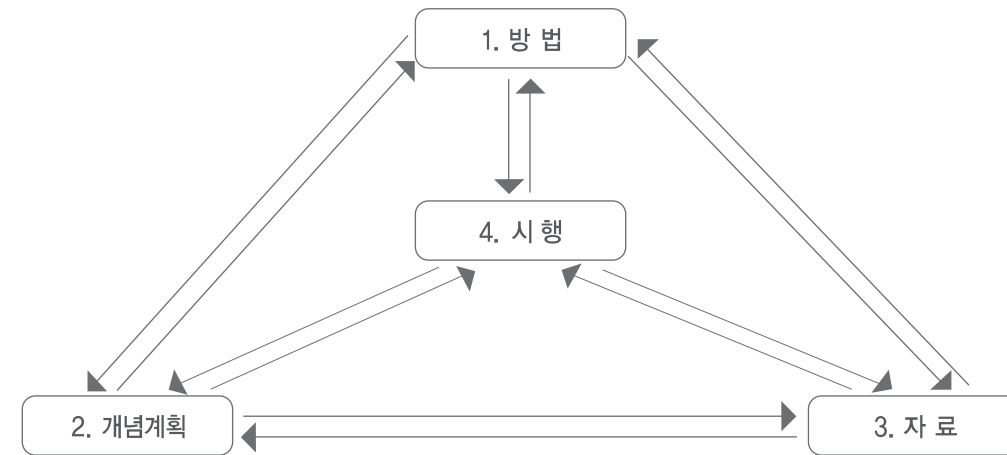
자연과 하천과의 소중한 관계를 위해 노력하고 있으며, 특별히 하천 인근지역 주민이거나 토지 소유자, 기업경영자, 혹은 농장경영자로서 하천복원과 관련되고 하천복원계획의 실행을 위해서 최종적인 협력이 요구되는 시민들이 네 번째 계층을 형성한다.

## 2) 운동에서 중요한 정보 구조

하천 복원에서는 여러 가지 관점에서 완전히 새로운 관찰과 가치평가, 그리고 그와 함께 하천, 고수부지, 하천 인근 지역주민들과의 전혀 색다른 관계를 다루게 된다. 이미 하천복원에 관한 흥미를 가진 일련의 프로젝트들이 있다. 그러나 기껏해야 이에 대한 인식과 경험이 약간 축적되었을 뿐이다. 기존의 경험들과 지속적으로 극복되어야 할 경험 등을 가능한 한 빨리 관심 있는 모든 사람들에게 확산시키는 것이 더욱 중요하다. 이것은 부정적일 수도 있지만 긍정적인 과정으로 평가될 수 있다.

앞에서 밝힌 사업영역 1에서 3까지 즉, 방법론 개발, 기초자료수집, 개념계획의 사업영역에서 이루어지는 인식과 방법상의 진보는 가능한 한 빨리 사업영역 4(시행)에 활용되게 해야 한다. 반대로 사업영역 1부터 3까지는 지속적으로 사업영역 4의 어디에서 특수하게 문제가 발생하는가, 그리고 어느 지점에서 연구와 발전을 통해 우선적으로 행정관청의 정책이 마련되어야 하는가를 감지해야 한다.

[그림 3]은 네 사업영역 사이의 필요한 정보교환을 보여주고 있다. 중심에는 시행이라는 사업영역이 있다. 이를 위해 방법, 자료, 개념들을 발전시키고 거기서 입증되고 거기서부터 더 좋은 발전된 방법과 자료와 개념이 나와야 할 것이다.



[그림 3] 네 가지 사업 영역 사이의 정보교환

하천복원운동의 주요한 과제는 네 개의 사업영역간, 개개의 프로젝트들간, 서로 다른 계층간, 활동가들간의 정보교환을 유도하고 목적에 부합되도록 연결망을 형성하는 것이다.

이것은 다음의 네 가지 방식을 통해서 형성된다.

- 전문적인 혹은 관청위주의 작업 그룹과 프로젝트 그룹 결성
- 특수한 작업집단 결성
- 정보제공 혹은 교육의 실행
- 서신, 팸플렛, 회람 등

### 3) 예상되는 소요 기간

사람들은 오랜 기간에 걸쳐 생활하수 및 산업폐수의 방출로 수질을 오염시켰고, 경작과 도시화, 그리고 그 외에도 다른 여러 이유로 집중적인 하천의 정비 등을 통해 하천을 자연 상태와는 거리가 먼 상태로 바꾸어 놓았다. 이제는 어느 정도 자연에 가까운 상태로 남아있는 하천을 찾아보기가 어렵게 되었다. 이처럼 오랜 기간 동안 파괴되고 눌러왔던 것을 단기간에 복원하기는 쉽지 않다. 외국의 경험을 보면, 수질만 하더라도 체계적인 노력에 의해 하천의 오염을 어느 정도 생태학적으로 견딜만한 정도까지 감소시키는 데만 수 십 년이 소요되었음을 알 수 있다.

궁극적으로 하천의 복원은 장기적인 한 세대의 과제라고 할 수 있기 때문에, 하천복원운동의 일차적 목표는 하천복원 목표를 광범위하게 추구하고, 필요한 학문적, 기술적, 조직적인 토대를 마련하는 것에 두어져야 할 것이다. 하천복원운동은 하천에 생태학적으로 그리고 형태적으로 본질적인 개선이 이루어지고, 하천을 자연에 가깝게 복원하고 발전시키는 일이 일반적으로 당연한 일이 된다면, 운동의 목적을 달성했다고 할 수 있을 것이다.

이런 맥락에서 하천복원운동을 통해 극도로 피폐해진 특정 하천을 되살리는 일은 장단기로 구분하여 기간별로 달성 가능한 적정 목표(수질, 깃대종, 서식지 질)를 설정하고, 선진국의 경험을 통해 시행착오를 최소화하는 전제하에서, 이미 개발된 치유방법 중 최선의 방법을 선택하고, 여기에 사회적 합의에 근거한 총력을 기울여, 치유 효과를 극대화함으로써만 가능할 것이다.

따라서 소요되는 기간은 단기와 장기로 나뉘어 파악되며, 단기적으로는 상기한 바처럼 사회적 총력을 기울인 인위적 노력의 일차 결과가 나타나는 기간으로서 2~3년의 목표 기간을 사회적 합의를 전제로 설정할 수 있을 것이며, 그 이후에는 이러한 노력의 장기적 지속과 함께 무엇보다도 자연하천의 정화능력과 자연의 서식지 치유능력을 통해 하천복원이 달성되는 장기적 소요기간으로서 20년을 설정해 볼 수 있을 것이다.

## IV. 결론

이 글에서는 토지이용 유형 중 특수한 예로서 하천의 특성과 충남의 여건을 감안하여 하천복원을 중심 개념으로 두고 하천환경 네트워크 구축을 위한 정책 방향과 정책추진 체계에 대한 구상을 제시해 보았다. 살펴본 것처럼 원래의 모습에서 상당히 멀어진 하천을 원래의 모습으로 다시 되돌리는 것은 거의 불가능에 가깝다. 따라서 하천복원 한계를 인식한 스위스의 '재생', 독일의 '재자연화', 일본의 '다자연형 하천 가꾸기' 등 개념과 정책방향은 우리의 하천관리방향 설정에 시사하는 바가 크다 할 것이다.

이미 살펴보았듯이 인공적인 지역경관을 자연스러운 경관으로 개선하거나, 자연체험의 장을 만들 때, 또는 적박한 지역생태계를 개선할 때 하천만큼 효과적인 공간이 또 있을까? 없다. 도시하천과 하천변은 그야말로 인간을 위한 자연경관과 자연체험의 장으로서, 생물종의 원천이자, 생물이동 통로 및 녹지축으로서 국토 중 가장 소중한 기회의 땅이자, 미래 자연과 인간의 관계를 가늠해 볼 수 있는 시험장이다. 그렇다면 환경기능을 강조함으로써 최대한 하천다운 하천으로 부활시켜 국토의 생태네트워크의 일부로서 그리고, 인간과 자연이 함께 공생하는 조화의 장소가 될 수 있도록 하나의 사회적 운동으로서 모두 나서서 지키고, 되살리고, 가꾸어야 할 것이다. 그리고 그 방향을 한마디로 요약하면 '하천 재자연화, 하천변 공원화' 일 것이다.

### 참 고 문 헌

- 서울특별시의회 수자원위원회. 2000. 『중랑천 생태적 복원을 위한 실천계획 수립』.  
 우효섭. 2001. "하천환경 개선사업의 평가와 전망", 『건설기술정보』.  
 이승은 홍선기 역. 2002. 『도시 생태네트워크 계획』, 서울 : 시그마프레스.  
 조용현. 1997. 『생태적 복원을 위한 중소하천 자연도 평가방법 개발』, 서울대학교 공학박사학위논문.  
 충청남도. 2005. 『도정책서』, 충청남도.  
 환경부. 1995. 『전국 그린 네트워크 구성 : 사람과 생물이 어우러지는 자연 만들기』.  
 환경부. 2002. 『국토생태네트워크의 추진전략에 관한 연구』.  
 CRAE(Committee on Restoration of Aquatic Ecosystems : Science, Technology, and Public Policy). 1992. Restoration of Aquatic Ecosystems : Science, technology, and public policy. Washington, D. C. : National Academy Press.  
 Otto, Albrecht. 1995. Rheinland-Pfalz Aktion Brau : Gewasserentwicklung in Rheinland-Pfalz. Ministerium für Umwelt und Forsten.  
 Park, Chong-hwa and Cho, Yong-hyeon(1997) A Critical Review on River Engineering Projects as a Basis for River Restoration of Korea. Proceedings of International Symposium on River Restoration.  
 Schwarz, Loring LaB (ed.). 1993. Greenway : A Guide to Planning, Design, and Development. Washington D. C. : Conservation Fund.

# 충남지역 연안환경네트워크 구축 방안

박상우 | 한국해양수산개발원 책임연구원

## 1. 서론

충남지역의 연안환경은 전형적인 리아스식 해안이 나타나며, 북동쪽인 아산시와 당진군은 방조제, 산업단지, 항구 등 인공 해안으로 둘러싸여 있다. 충남지역의 중심부인 태안반도는 서해안에서 가장 큰 반도이며, 태안반도의 북쪽에는 서산시와 태안군의 경계를 이루는 가로림만, 남쪽에는 서산시, 태안군, 홍성군의 경계를 이루는 천수만이 위치하고 있다. 천수만의 밑으로는 보령시와 서천군이 입지하고 있다.〔그림 1〕참조)



〔그림 1〕 충남지역의 연안

충남지역의 연안에는 침식지형과 퇴적지형이 고루 분포하고 있으며, 퇴적지형 가운데 특히 갯벌이 가로림만, 태안, 보령, 서천지역에 폭 넓게 분포하고 있다. 이 밖에도 모래해안, 해식애, 육계도, 해드랜드, 파식대, 해안사구 등 다양한 해안지형이 분포하고 있어 다양한 형태의 관광자원으로 활용되고 있다.

〈표 1〉 충남지역의 해안지형

구분	모래해안	해식애	파식대	해드랜드	시스텍	해안사구	사주	육계도	자갈해안	계
아산시	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
당진군	4	6	-	-	-	-	-	-	-	10
서산시	7	14	1	4	-	-	-	-	-	26
태안군	38	67	1	15	1	4	3	1	-	130
홍성군	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5
보령시	12	23	1	1	2	-	-	2	-	41
서천군	11	11	1	5	-	1	5	1	-	35
계 (%)	77 (31.2)	121 (49.0)	4 (1.6)	25 (10.1)	3 (1.2)	5 (2.0)	8 (3.2)	4 (1.6)	0 (0.0)	247 (100)

〈표 1〉과 같이 충남지역의 해안에는 다양한 지형이 형성되어 있지만 연안지역의 특성상 개발압력이 높은 곳은 매립·간척, 관광지 개발 등으로 인해 해안선은 직선화되고 지역적 정체성이 상실되는 문제가 발생하고 있다. 특히 최근 들어 환경교육에 대한 국민들의 관심증대와 갯벌의 생태적 가치가 각종 미디어를 통해 알려지면서 갯벌체험에 대한 수요가 급증하는 추세이고, 주5일 근무제와 서해안 고속도로 개통으로 접근성이 개선되면서 갯벌내 환경수용력을 고려하지 못한 채 체험활동이 이루어져 연안환경이 황폐화되는 경우도 나타나고 있다.

1999년 연안관리법이 제정됨에 따라 무분별한 연안의 난개발을 최소화하기 위한 법·제도적 장치가 마련되었으나 이해당사자(Stakeholder)간에 합의를 도출하는데 어려움이 있고, 연안관리법의 법적 지위가 미비한 상태에서 충남지역 연안환경의 문제점과 이를 해소하기 위한 바람직한 정비방안을 본 원고를 통해 제시해 보는 것은 의미가 있다고 하겠다.

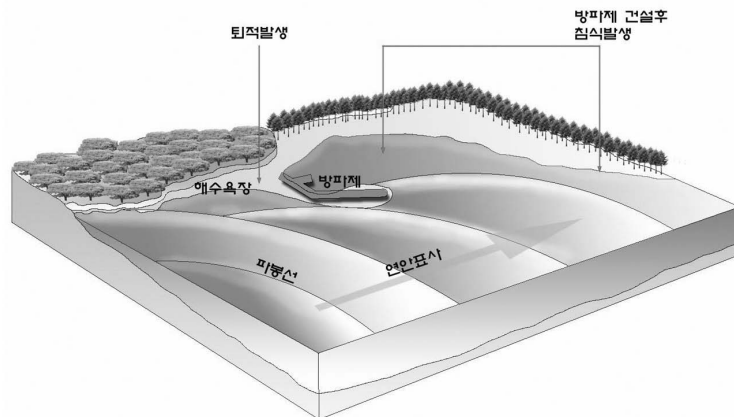


## II. 연안환경의 문제점과 과제

### 1. 연안침식

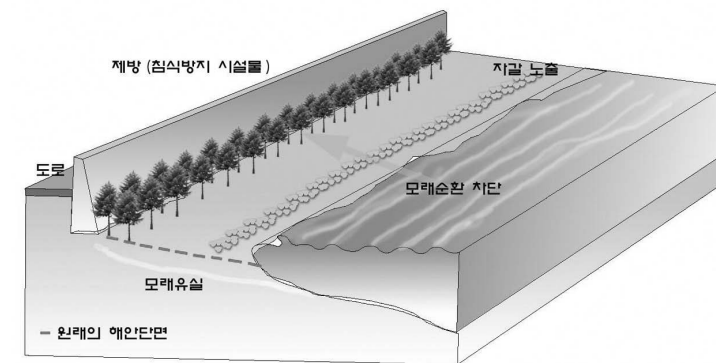
충남지역 연안환경의 가장 대표적인 문제는 연안침식으로 해안모래가 연안의 인공구조물(해안옹벽, 방파제 등)과 해사채취로 인해 유실되어 자갈밭으로 변해가는 지역이 늘어나고 있다는 것이다. 충남지역과 같이 해안사구가 잘 발달되어 있는 지역은 파도, 바람, 폭풍 등 해수운동에 의해 끊임없이 침식과 퇴적을 통하여 평형상태를 유지하게 된다. 연안지역은 복잡한 해수운동이 일어나는 곳으로 물리적인 환경의 변화에도 미치는 영향이 크다. 하지만 대부분의 연안지역은 어촌의 정주환경 개선 및 생산기반시설의 확충을 위한 정책으로 어항, 항만, 방파제 등 토목공사가 이루어져 연안환경의 변화가 국부적 또는 광범위하게 침식이 나타나고 있다. 충남지역의 경우 연안침식의 원인은 크게 3가지로 구분해 볼 수 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 연안구조물에 의한 영향이다. 연안침식은 일반적으로 외부의 환경변화에 의한 원인으로 볼 수 있는데 항만건설, 간척 및 매립, 준설 등 여러 가지 연안구조물 공사로 인해 지형적 변화, 환경에 미치는 영향이 크다. 이러한 외적인 환경의 변화는 토사의 공급 자체를 감소시키거나 토사의 이동양상을 왜곡시켜 기존의 평형상태는 깨지게 되고, 해안모래는 새로운 평형상태에 도달하기 위해 변형이 일어난다. [그림 2]는 연안구조물에 의해 모래가 유실되는 개념도로 방파제에 의한 연안표사의 흐름이 바뀌어 해수욕장의 모래가 유실되는 경우이다.



[그림 2] 연안구조물에 의한 해수욕장의 모래유실 개념도

둘째, 제방 설치에 의한 영향이다. 해안침식의 피해를 방지하기 위해 설치한 제방으로 인해 모래유실이 나타나는 경우이다. 이러한 제방은 해안사구의 순환을 차단하여 주변 하천이나 강 또는 인근 지역의 침식에 의해 유입되는 모래의 유·출입 균형을 저해한다. 배후에서 모래의 유입이 줄어들고 지속적으로 침식활동만 이루어지는 연안의 경우 시간이 경과하면서 자갈만 남아 해수욕장으로서의 기능도 상실하게 된다.



[그림 3] 제방(해안침식 방지시설)에 의한 모래유실 개념도

셋째, 해사채취에 의한 영향이다. 일부지역에서는 인근의 하천이나 연안으로부터 모래 등의 골재 채취권을 허가하고 있으며, 대량의 해사채취는 자연현상에 의한 모래의 순환을 파괴한다. 이러한 연안침식은 서해안에서 많이 일어나고 있고, 충남지역에서도 부분적으로 이루어지고 있다.

1) 해빈을 구성하고 있는 모래나 자갈 같은 해저퇴적물은 대부분 파랑이나 흐름에 의해 이동 분포되며, 이 같은 해저퇴적물의 이동현상 또는 이동되는 퇴적물 자체를 표사(漂砂 : littoral drift)라 함. 해빈변화의 주요인은 표사이동이며, 표사이동에 직접 영향을 미치는 요소는 파랑, 조류, 바람 같은 자연외력인.

〈표 2〉 충남지역의 모래유실 및 해안침식에 관한 이해상충

지역	쟁점사항
충남해수욕장 모래유실	<ul style="list-style-type: none"><li>건설교통부, 태안군, 당진군 : 골재채취 금지로 인한 바다모래채취 허가 2001년에 비해 2002년 3배 증가</li><li>지역주민, 환경단체 : 골재채취의 경우 사전환경성검토를 받아야 하지만, 이를 어겨도 제지할 방법도 없고, 승인처인 지자체가 관리감독 하는 문제점이 있음. 골재채취가 환경적으로 심각한 파괴를 초래하는 만큼 관리법규 대폭강화</li><li>전문가 : 모래유실은 해수욕장을 따라 설치된 옹벽으로 인한 것임</li></ul>
태안군 골재채취	<ul style="list-style-type: none"><li>건설교통부, 태안군 : 건설교통부의 요청으로 태안군의 골재채취량이 늘어나고 이 중 원북면과 이원면에 집중됨</li><li>지역주민, 환경단체 : 골재채취가 일어나고 있는 지역은 생태계보전지역으로 지정된 신두리 사구와 멀지 않은 곳으로 해양생태계 파괴를 우려하고 있음</li></ul>
천수만 광업권 설정	<ul style="list-style-type: none"><li>산업자원부 : 사철 광업권 설정등록 허가</li><li>시민단체 : 채광이 허가된 지역에 천연기념물인 검은머리물떼새와 흰물떼새 등 여름철새의 번식인 와룡천 모래섬이 포함되어 있음</li></ul>
서천군 신탄리 규사채취	<ul style="list-style-type: none"><li>환경단체, 지역주민 : 무분별한 규사채취로 인한 자연환경파괴와 자연해우려로 서천군에 민원제기</li><li>서천군 : 일부 산림훼손에 대해서는 복구명령, 친환경적 개발</li></ul>

자료 : 해양수산부, 연안실태에 관한 기초조사, 2003.의 내용 중 일부를 발췌함

## 2. 연안 생물·생태 자원의 훼손

충남지역의 연안은 갯벌, 하구, 해안사구, 갯바위 해안 등 다양한 생태적 기반환경을 토대로 동·식물이 서식하고 있지만 무분별한 매립이 계속적으로 진행되어 온 결과 아산만의 갯벌들은 70년대 중반에 완공된 아산방조제와 삼교방조제로 막혀져 지금은 농토나 산업단지 개발용지로 전환되었다. 대호·석문단지가 들어 선 갯벌도 아산만 갯벌의 일부였으며, 서산 간척지 A, B지구가 속한 곳도 천수만 안쪽의 전형적인 내만 갯벌이었으나 소실되었다. 그리고 태안화력발전소 배후부지로 매립되었던 이원 갯벌도 작지만 내만 갯벌이라 할 수 있다. 금강하구에 위치한 장항과 서천 주변 갯벌은 내만이 아닌 곳에 위치한 대형 모래 갯벌이지만 현재 간척·매립사업이 추진되고 있다. 이처럼 충청남도의 갯벌은 70년대 이후부터 지속적으로 개발되었고, 지난 십년 동안에만 충청남도 내의 갯벌 중에 약 40%가 사라졌다. 이러한 대규모 매립·간척지역은 경제적 타당성, 사회적·문화적 가치, 환경적 가치, 관광적 가치 등이 고려되지 못하고 정치적 수단으로 활용되었던 것이 사실이다.

특히 매립이 활발하게 진행되던 70-80년대는 국토확장과 우량농지 확보를 통한 식량안보, 산업단지 조성을 통한 경제발전의 논리가 팽배해 있었다. 하지만, 2000년 접어들어 해양환경 악화와 수산자원의 고갈 등으로 연안환경을 관리할 필요성이 높아지면서 연안지역의 환경적·관광적 측면의 가치가 재평가되기 시작했다. 무엇보다도 대규모 매립·간척사업으로 인한 해양환경 오염이 심각하게 나타나는 것으로 알려지면서 이에 대한 경각심이 높아졌다.

하지만, 충남지역 연안의 특성상 매립·간척이 지속적으로 이루어지면서 수 많은 갯벌과 생물·생태자원이 소실되거나 소실될 위기에 처해 있다.

〈표 3〉 시·도별 매립현황(2004년 기준)

지역	준공건수	준공면적(k㎡)
합계	189	138,339
부산	28	2,667
인천	17	9,736
울산	-	-
경기	10	7,968
강원	7	738
충남	15	87,593
전북	5	1,426
전남	26	20,230
경북	13	1,228
경남	55	6,517
제주	13	596

자료 : [www.tidalfat.go.kr](http://www.tidalfat.go.kr)

〈표 3〉을 살펴보면, 충남지역의 매립 준공건수는 15건으로 타 시·도에 비해 많지 않지만 준공면적은 87,593k㎡로 대규모 매립이 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 매립 용도별 현황을 살펴보면 농업용지로의 개발이 전체의 61.5%를 차지하고 있어 농지개발의 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 이는 자연해안이 소실되고 방조제를 조성함으로써 해안선이 직선화되어 연안환경이 나빠지는 결과를 초래했다.

매립·간척에 의해 대규모 연안환경 훼손뿐만 아니라 2000년 접어들면서 환경교육에 대한 국민들의 관심증대와 갯벌의 생태적 가치가 각종 미디어를 통해 알려지면서 갯벌체험에 대한 수요가 급증하기 시작했다. 하지만, 대부분의 연안어촌 지역은 생태관광에 대한 인식이 부족했고, 허용한계수용력을 고려한

교육활동이 아닌 무조건 갯벌에 들어가서 유희적 체험활동이 이루어지기 때문에 연안의 생물·생태자원의 고갈과 어업인과의 갈등이 발생하고 있다. 관광활동을 통한 어업외소득을 증대시키려는 목적에서 해양수산부 등 중앙부처와 지자체에서는 다양한 형태의 개발사업이 추진되었으나, 대부분 하드웨어를 지원하는 수준에서 그쳐 오히려 연안의 생물·생태 자원을 훼손시키는 부작용이 나타나고 있다. 물론 어업인들 역시 눈앞의 경제적 편익 때문에 자원관리가 전제된 체험활동이 이루어지지 못했다고 볼 수 있겠다.

### 3. 연안해역 수질악화

우리나라 연안해역의 수질은 환경기초시설(하수종말처리장 및 마을하수도) 및 해양환경개선사업 등을 시행으로 인해 지속적으로 개선되고 있어 서해 연안해역의 평균 수질은 COD기준 2mg/L이하로 해수수질 Ⅱ등급의 양호한 상태를 보이고 있다. 반면에 충남지역의 천수만 북쪽연안, 서천군 금강유역 등은 Ⅲ등급으로 수질이 좋지 않은 것으로 조사되었다.

충남지역의 연안해역 수질악화 요인은 육상으로부터 유입되는 축산폐수, 생활하수, 산업폐수 등 점·비점 오염원, 화력발전소에서 인근 연안으로 배출되는 온배수 문제, 해양쓰레기 배출 등으로 대별된다.

첫째, 육상기인오염물질 유입으로 인한 연안해역 수질환경이 악화되는 경우이다. 충남지역의 연안은 환경에 미치는 영향에 대한 고려 없이 간척농지, 산업단지, 자연재해 방지시설, 항만개발, 수로건설 등으로 인해 수질관리가 제대로 이루어지지 않아 아산호, 삼교호, 간월호, 부남호, 대호 등은 수질 Ⅳ등급 및 등급외로 나타나 그 심각성을 드러내고 있다.

충남지역의 경우 축산농가가 타 지역에 비해 높아 축산폐수 유입이 상대적으로 높다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있으며, 연안의 어촌지역에서 발생하는 생활하수와 산업폐수 등 점·비점 오염원이 영향을 미친다고 볼 수 있다.

둘째, 화력발전소 온배수에 의한 영향이다. 충남지역은 태안, 보령, 서천지역에서 운영중인 화력발전소가 있다. 냉각수로 끌어들었던 물이 다시 바다로 배출되어 나올 때는 온도가 높아진 상태에서 엄청난 양의 물이 배출되기 때문에 해수의 수온을 높여 해양 저서생물이 감소하고 어종이 급격히 감소하는 등 그 피해가 직·간접적으로 나타난다. 물론 화력발전소 온배수에 의한 피해조사를 통해 어업인들에게 보상이 이루어졌으나 바다로 배출되는 온배수로 인한 연안환경 피해를 최소화할 필요가 있다.

셋째, 해양쓰레기 배출이다. 바다에서 수산업 활동을 위한 다양한 폐어구, 폐어망은 수질악화의 원인 중 하나로 볼 수 있다. 또한 해상에서 무단으로 쓰레기를 버리는 불법적인 행동이 해양환경 악화에 기여하고 있다.

물론 이밖에도 연안환경에서 나타나는 다양한 문제점이 있지만 충남지역 연안환경 문제점 중 중요한 부분에 대해서만 제시해 보았다.

### III. 연안환경 정비방안

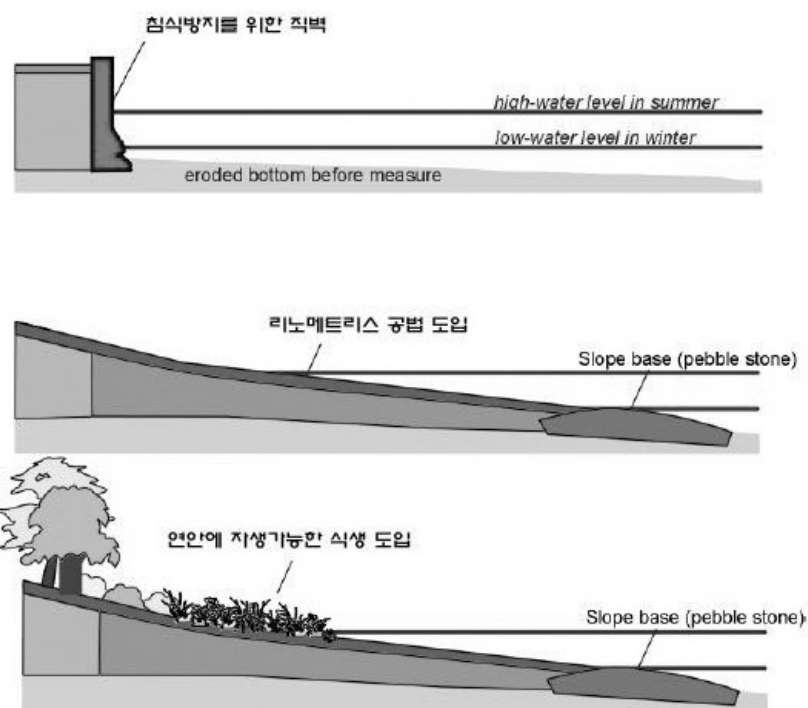
앞에서 살펴본 바와 같이 충남지역의 연안은 침식, 생물·생태자원의 훼손, 수질악화 등 다양한 문제점이 나타나고 있으며, 지역에 따라서 그 심각성은 다르지만 공통적인 문제점으로 볼 수 있다. 따라서 앞서 도출된 문제점들을 중심으로 충남지역 연안환경 정비방안에 대해 검토해 보기로 하겠다.

우선, 충남지역 연안지역에 전반적으로 나타나는 연안침식을 효과적으로 정비할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 연안침식은 다양한 원인에 의해 발생하기 때문에 어떠한 원리에 의해 발생하고, 그 피해범위 및 영향에 대한 메카니즘을 밝혀내어 향후 어업보상 및 환경피해에 대한 과학적 자료를 만들어야 한다.

각 지자체에서는 연안침식을 방지하기 위해 연안정비사업을 시행하고 있으나, 친환경적인 측면에서 아쉬운 부분들이 많이 나타나고 있다. 따라서 연안침식을 막기 위한 연안정비는 환경친화적인 공법을 통해 정비토록 해야 한다. 즉, 콘크리트 구조의 석축 또는 제방 보다는 자연석(사석쌓기)과 염생식물 등 자연식생이 피복될 수 있는 방법으로 유도해야 한다. 연안침식 방지를 위한 입면계획은 현장여건에 따라 단면의 경사가 결정될 것이지만 되도록 급경사로 조성하기 보다는 완경사로 조성하는 것이 바람직하다. 침식방지와 경관성 그리고 자연해안 회복을 위한 방안으로 선진국가에서는 리노매트리스 공법<sup>2)</sup>을 적용하고 있으므로 충남지역 연안환경에 적용여부를 검토할 필요가 있다. 경사면은 불투수성의 콘크리트 재질을 지양하고 투수성이 높고 식생의 번식이 가능한 재질을 선택하고 마감하고, 경사면에 도입할 식생은 연안에서도 서식이 가능한 수종(부들, 갈풀, 갈대, 띠, 물억새 등)을 선택하여야 한다.

2) 리노매트리스 공법은 철망에 토양을 넣고 해안식생을 식재하여 토양의 안정을 기대하는 공법으로, 자연식생을 통하여 경관의 질적 향상을 기대할 수 있는 방법이다. 시공방법 역시 간단하여 국내 해안에 시범적 도입이 가능하다.





[그림 4] 연안정비사업의 추진방향 리노매트리스 적용 예시)



[그림 5] 리노매트리스 공법을 적용한 사례

			
갯강활	갯금불초	갯무	갯방풍
			
갯활랑나무	털머위	사데풀	벌노랑이
			
땅채송화	부들	패랭이꽃	원추리
			
모새달	솔새	세모고랭이	맥문동
			
갯개미취	갯메꽃	갈대	띠
			
갈풀	큰고랭이	순비기나무	물억새

[그림 6] 경사면에 식재 가능한 수종

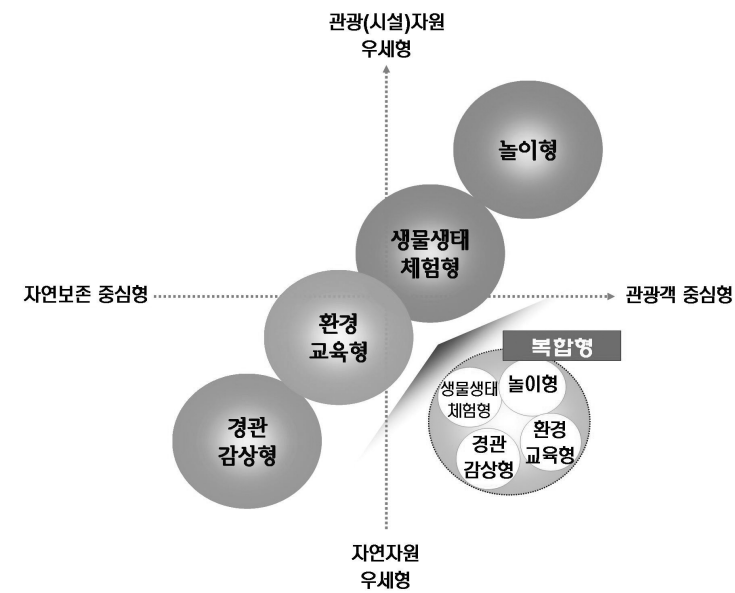


또한, 충남지역의 연안에서는 모래 등 골재채취를 긴급적 허용하지 않도록 해야 하며, 기 허가된 지역에 대해서는 원상회복이 이루어질 수 있도록 지속적인 모니터링이 필요하다. 충남지역의 일부 시·군에서는 광업권이 하가되어 규사 채취를 목적으로 해안사구와 송림이 무차별로 훼손되고 있으므로 이들 지역에 대해서는 지속적인 관리와 원상회복이 이루어질 수 있도록 사업자, 지자체, 환경단체가 적극적으로 노력해야 한다.

둘째, 연안 생물·생태 자원 훼손을 최소화 할 수 있도록 해야 한다. 우선 자연해안 및 생태지역 이용·관리 방안 마련을 위해 사구, 갯벌 등 자연해안으로 보전해야 할 필요성이 높은 지역과 생태자원이 서식하고 있는 지역을 설정하고, 이에 대한 구체적인 목록작성이 필요하다. 연안지역에 대한 개발사업의 추진시에는 사업대상지역의 자연해안 및 생태계 목록작성도를 참고하여 자연해안 및 생태계에 대한 훼손이 발생하지 않도록 개발사업을 조정해야 하며, 자연해안 및 생태계 목록작성도는 관리담당자의 현장조사를 통해 정보의 업데이트가 지속적으로 이루어져야 한다.

연안 생물·생태 자원을 훼손하는 가장 큰 요인은 매립·간척으로 볼 수 있다. 매립·간척으로 인한 훼손은 대규모, 단시간 내에 이루어지며, 그 영향범위가 2차, 3차 등 지속적으로 영향을 줄 수 있다는 문제의 심각성이 있다. 최근 연안 생물·생태 자원이 새로운 관광자원으로 활용될 수 있는 신소재로 부각되면서 수산업 가치뿐만 아니라 관광측면에서의 가치가 높게 평가되고 있다. 따라서 현재 추진중이거나 검토중인 매립·간척지역은 경제적 타당성뿐만 아니라 환경, 관광 등 다양한 측면에서의 검토가 필요할 것으로 생각된다.

또한, 연안 생물·생태 자원을 훼손하는 또 다른 요인은 바닷가 관광자원을 이용하는 관광객의 증가로 인해 생물·생태 자원의 고갈 및 주변 자연환경 파괴, 지역주민의 경제활동에 대한 피해 등 각종 악영향들이 발생하고 있다는 점에 유의해야 한다. 따라서 자원의 특성에 따른 이용시장의 특징을 유형화하고 각각의 이용행태별로 자원의 활용 및 보전방안을 수립하여 이러한 피해 등을 최소화할 수 있도록 해야 한다. 또한 바닷가에서 이루어지는 체험활동은 어패류 채취활동에 편중되어 있기 때문에 이러한 편중된 활동은 생태환경 파괴와 다양한 관광객의 만족을 충족시킬 수 없기 때문에 새로운 이용활동 유형의 제공 등을 통해 획일화된 활동을 다양화할 필요가 있다. 즉, 놀이 또는 체험에 편중된 활용유형을 감상, 교육 측면의 활동으로 분산될 수 있도록 할 필요가 있다. 바닷가의 생물·생태 자원을 유형별로 특화하여 발전시킬 경우 자원의 보전뿐만 아니라 타 지역과의 차별성을 유지하는데 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.



[그림 7] 자원의 특성에 따른 이용행태 유형화

자료 : 한국관광공사, 바닷가 생물·생태 관광자원화 방안 연구, 2006.

특히 충남지역의 경우 연안 생물생태 자원이 우수하여 갯벌, 해안사구 등 보호구역으로 지정될 수 있을 정도의 자원을 가지고 있으나 주민반대 등으로 인해 생물·생태 자원을 보호할 수 있는 제도적 보호를 속에서 관리하기 어려운 실정이다. 지역주민의 경우 보호구역으로 지정될 경우 지역발전, 지가하락 등 경제적 불이익을 우려하는 차원에서 반대하는 것은 어쩌면 당연한 일이다. 따라서 보호구역으로 지정되더라도 연안의 생물·생태 자원을 보전하면서 지역발전이 이루어질 수 있는 성공적인 개발모델을 제시함으로써 충남지역의 연안관련 보호구역 설정이 효과적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다. 지금까지 단기간 내에 많은 관광객의 갯벌체험과 지역주민의 어업외 소득 증대라는 미명아래 더 이상 연안자원이 훼손되는 일이 발생하지 않도록 보호할 수 있는 장치마련이 무엇보다도 필요하다.

셋째, 해역 수질오염 저감을 위한 방안으로 환경보전해역 지정, 환경기초시설 증설 및 유입하천 오염부하량 모니터링, 연안 수생식물을 활용한 해역의 수질오염 저감, 연안 개발사업 추진시 오염부하량 저감대책, 해양쓰레기 저감 등이 필요하다.

해양오염방지법에 의한 환경보전해역 지정을 통한 관리체계 마련이 우선적으로 필요하다. 바다로 유입되는 하천 유역범위내 오염발생원 조사, 하천오염부하조사, 해양생물, 해양물리, 해양화학, 해양저질 등

30여개 환경종목 조사를 통해 환경진단을 수행해야 한다. 특히, 집중적인 관리가 필요한 가로림만, 천수만 지역은 환경보전해역 지정을 통해 효율적인 오염부하량 저감방안 마련과 해역수질 Ⅱ등급 목표수질 개선을 위한 다양한 노력이 필요하다.

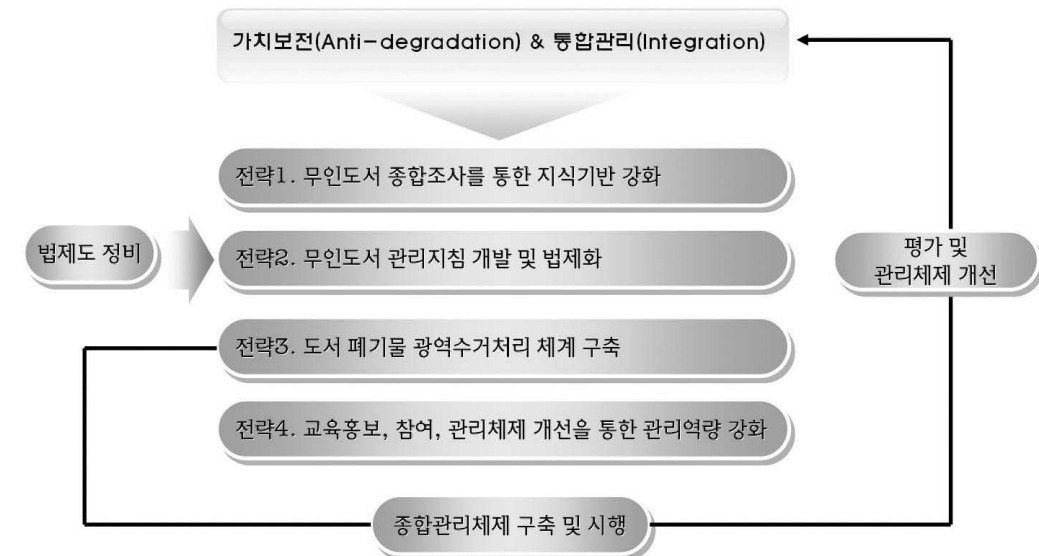
충남지역 해안으로 유입되는 하천별 비점오염원 유입량 모니터링 및 관리체계를 마련해야 한다. 모니터링에 따른 결과분석 후 생활하수처리를 위한 환경기초시설 우선 설치지역을 선정하고 집중적인 관리를 함으로써 효과적인 관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 선진국에서는 하천 주변의 배수구역을 중심으로 환경기초시설을 우선적으로 설치하여 비점오염원의 직접적인 유입을 최소화 하기 위해 배수구역을 설정하여 집중적인 관리를 하고 있다.



[그림 8] 하천의 집수구역 관리방안

넷째, 무인도서의 생태적 기반환경을 보전할 필요가 있다. 충남지역내 무인도서가 가지고 있는 독특한 생태적 가치를 고려해 볼 때, 앞으로 이용·개발수요가 높을 것으로 예상되기 때문에 무인도서의 생태계·환경가치를 훼손하지 않는 『가치보전』을 관리의 기본방향으로 해야 한다.

무인도서의 생태계·환경가치를 우선적으로 보전하는 기본방향 속에서 소극적인 생태체험관광을 허용하는 것도 검토할 필요가 있다. 무인도서는 해양수산부에서 추진하고 있는 무인도서 관리방안을 위한 법제도 정책에 맞추어 추진토록 해야 하며, 정책이 시행되기까지는 보전을 전제로 정확한 실태조사를 병행토록 한다.



[그림 9] 무인도서 관리체계

자료 : 해양수산부, 우리나라 무인도서의 통합적 관리대책 마련을 위한 Working Group 운영, 2002.

다섯째, 연안지역 특성에 맞는 경관관리가 이루어져야 한다. 해안지역 경관관리의 기본방향은 행정기관(중앙정부 또는 지방정부), 지역주민·NGO, 개발업자 등 다양한 주체가 경관관리를 위한 역할분담과 파트너십을 형성하여 자발적으로 이루어질 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 해안지역의 경관관리는 중앙정부나 지방정부 등 공공에 의한 하향식 정책만으로는 효율적으로 관리할 수 없으며, 시민, NGO, 전문가, 기업, 행정 등 다원적 주체의 공감대 형성과 합의를 통해 진행되어야 한다. 지역주민들은 행정기관에서 추진하는 경관사업에 적극적인 참여와 자발적인 주체 의식을 가지고 경관사업을 시행하는 것이 매우 중요하며, 이를 위해서는 경관계획의 수립과정에서 시민단체, 개발업자, 건축주, 행정기관의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있도록 해야 한다.

충남지역 연안의 특성상 어촌경관, 어항경관, 해안형 도로경관, 자연경관, 친수공간 경관, 역사·문화경관 등 연안의 유형별 특성에 맞는 경관지침 표준(안)을 작성하고 개발·발굴, 보전·복원, 창조, 제한·제거 등 지역의 특성에 맞는 경관이 형성될 수 있도록 유도해야 한다. 충남지역 연안의 특성에 맞는 경관지침을 작성하여 관리토록 하되, 향후 시·군별 해안경관계획 수립을 통해 보다 구체화되고, 경관개선을 위한 세부적인 사업화 방안을 마련토록 해야 한다.

## IV. 결론

연안은 바다와 육지가 만나는 공간이며, 인문·사회, 물리적으로 육지와는 다른 독특한 환경권을 형성하고 있다. 하지만, 연안지역의 도시화가 급속히 이루어지고 난개발이 이루어지면서 육지로부터의 오염물질 유입, 바다로부터의 태풍, 해일 등에 의한 연안재해 등과 같은 영향에서 벗어날 수 없는 취약성을 가지고 있다. 또한, 연안공간은 간척·매립과 같은 육지의 확장은 연안생태계에 치명적인 피해가 발생하고 있다.

최근 연안자원을 활용한 고부가가치화 산업 즉, 관광산업이 활성화되고 지자체의 개발의지가 높아짐에 따라 보전과 개발이라는 상충이 여러 지역에서 발생하고 있다. 하지만 환경의 보전적 가치보다는 개발에 따른 편익이 지역에 필요하다는 이유로 연안환경이 위협받는 현실에 있어 태안, 서천, 서산 등 연안환경이 비교적 잘 보전된 지역은 새로운 잠재적 가치를 가지고 있는 지역으로 볼 수 있을 것이다. 하지만 이들 지역도 개발압력이 높아질 수밖에 없으며, 다양한 방식의 이용·개발 활동의 증가가 예상된다. 이에 따른 부작용은 난개발, 어업자원 고갈에 따른 해양이용의 위축 등으로 나타나게 될 것이다. 따라서 연안에서 상호 경쟁적으로 발생하는 이용수요를 장기적 차원에서 합리적으로 사전에 조정하고, 다양한 이용수요를 최대한 수용할 수 있도록 지속가능한 개발을 추구하는 네트워크 구축은 매우 중요한 과제라고 할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김성진, 2002. 생태관광 진흥방안 연구, 한국문화관광정책연구원  
 신승식 외, 2002. 해상국립공원의 합리적인 관리방안 연구, 한국해양수산개발원  
 윤상호·박상우, 2003. 해안지역의 경관관리방안 연구, 한국해양수산개발원  
 이정희 외, 2003. 하구역 환경보전 전략 및 통합환경관리 방안 수립, 한국환경정책·평가연구원  
 최영국·김연정, 1999. 갯벌자원의 효율적 관리전략 수립 연구  
 최성배·박상우, 2004. 우리나라 해양관련 보호구역에 관한 제도정비 방향, 한국해양수산개발원  
 해양수산부, 2002. 한국의 해양문화 - 서해해역  
 \_\_\_\_\_, 2005. 갯벌 생태계 복원을 위한 대형저서생물 다양성 조절인자 연구  
 \_\_\_\_\_, 갯벌 생태계조사 및 지속 가능한 이용방안 연구, 각년도  
 \_\_\_\_\_, 2001. 어촌관광 중장기 발전계획 수립에 관한 연구  
 \_\_\_\_\_, 2001. 해양생태계 조사·연구를 위한 기본계획  
 \_\_\_\_\_, 2002. 해수욕장 및 공유수면 관리제도 개선방안 연구  
 \_\_\_\_\_, 2005. 해수욕장 유형별 관리·평가 모델 개발 연구  
 \_\_\_\_\_, 2003. 연안실태에 관한 기초조사  
 \_\_\_\_\_, 2004. 연안실태에 관한 기초조사 - 남·동해안 연안실태조사  
 \_\_\_\_\_, 2003. 해중경관지구 정책방향 도출을 위한 연구  
 \_\_\_\_\_, 2005. 무인도서 실태조사 및 통합적 관리방안  
 \_\_\_\_\_, 2006. '06 해양관광진흥 세부 실천계획(안)  
 \_\_\_\_\_, 2005. 2005 해양수산백서  
 환경부, 2000. 자원유형별 생태관광 추진전략 수립 연구  
 \_\_\_\_\_, 2001. 우리나라 사구 실태파악과 보전·관리 방안에 대한 연구  
 \_\_\_\_\_, 2005. 2005 환경연감  
 \_\_\_\_\_, 2005. 2005 환경백서

# 충남 평생학습도시 조성을 위한 학습인프라 실태 분석

송두범 | 충남발전연구원 도시지역연구부장

## I. 서론

지금까지 노동력과 자본이 기존사회의 개발을 주도하였다면, 향후 21세기에는 지식과 정보화가 중심이 된 지식기반정보사회로 그 무게 중심이 이동하고 있다. 즉, 종래의 자본, 노동력, 자원 등에 좌우되던 산업사회에서 창의적 지식에 의해 좌우되는 지식기반사회로 변함에 따라 인적자원의 양과 질이 그 나라의 경쟁력은 물론 사회구성원 각자의 ‘삶의 질’을 좌우하게 되었다.

특히 1999년 8월 ‘평생교육법’과 2002년 8월 ‘인적자원개발기본법’의 제정으로 평생교육 및 인적자원개발에 대한 법적기반이 구축됨에 따라 국민의 역량을 어떻게 개발·관리·활용하느냐는 문제가 중대한 과제로 대두되었다.

현재 평생교육법 제정에 따라 중앙에는 국가수준의 평생교육센터, 16개 각 시·도에는 지역 평생교육정보센터, 그리고 각 시·군·구 단위 지역에는 평생학습관이 평생교육 전담 기관으로

지정되어 있다. 인적자원개발 또한 국가 핵심정책과제로 부각되고 있는 가운데 최근 들어 지역안에서의 인적자원개발이 활성화되어야 한다는 주장도 강하게 제기되고 있다. 이는 인적자원개발이 효과적으로 진행될 수 있기 위해서는 이질적인 요소를 다양하게 포괄하고 있는 국가단위보다 동질성과 응집력이 상대적으로 강한 지역단위에 기반을 두어야 한다는 소극적인 인식에서 비롯된 것은 아니다. 지역발전이 효과적으로 이루어질 수 있기 위해서는 인적자원개발이 중심이 되어야 한다는 보다 적극적인 인식에 기초하고 있는 측면이 강하다.

이러한 흐름과 더불어 교육인적자원부에서는 지방자치단체의 인적·물적 평생학습자원을 공동으로 활용하는 지역학습공동체(Learning Community) 구축을 위한 평생학습도시 조성사업을 2001년부터 추진해 오고 있다.

평생학습도시의 지역사회내의 다양한 교육기관과 주민의 학습활동에 이용할 수 있는 다양한 인적·물적 자원을 활용하여 학습활동을 지원함으

로서 개인과 지역사회의 문화적·경제적·정치적 능력을 향상시켜 지역사회의 발전을 도모하는 사업이다. 평생학습도시 조성은 지역을 기반으로 다양하게 분포한 인적자원을 효율적으로 관리·통합하여 새로운 가치를 창출하고, 인적자본을 사회적 자본으로 활용하기 위한 하나의 구체적 방안으로 최근 관심이 증대되고 있다.

외국의 경우 일본의 가케가와시가 세계 최초로 평생학습도시를 선언한 이후 중앙정부가 평생학습도시 시범시를 지정하여 조성사업을 벌인 지 30여년 만에 140여 개의 도시가 평생학습도시를 선언하여 사업이 급속도로 확산되고 있다. 영국의 경우 Nottingham, Liverpool에서 Thetford, Batley까지 40여개 학습 도시와 학습타운을 선언·발전시켜 현재는 다양한 학습마을/학습도시를 연대하는(Learning City Network) 방향으로 가고 있다. OECD의 학습도시 사례연구 보고서는 지식기반 경제시대를 맞아 도시 및 지역에서의 학습, 생산성, 혁신, 경제 등을 증진시키는데 평생학습도시 운영이 매우 긍정적으로 작용한 것으로 평가하고 있다.

충청남도에서도 금산군(2004년)과 부여군(2005년)이 평생학습도시로 지정되어 다양한 사업을 추진하고 있으나, 이를 타 지역으로 확산하기 위한 기초연구가 부족하였다. 평생학습도시를 타 지역으로 확산하기 위해서는 무엇보다 평생학습도시 조성의 기반이 되는 평생학습 인프라에 대한 실태분석이 필요하다. 그러나 지금까지 충

청남도에서는 평생학습도시 조성의 기반인 평생학습 인프라 실태분석에 관한 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 충청남도 각 시군의 평생학습 인프라 구축 수준을 분석함으로써 평생학습도시로 지정받고자 하는 시군에 대해 평생학습인프라에 대한 유용한 기초자료를 제공해 줄 수 있다는 측면에서 본 연구를 시작하였다.

본 연구는 평생학습도시 지정요건중의 하나인 평생학습 인프라 즉, 평생학습기반기관 및 시설, 평생학습프로그램, 평생학습기관 종사자, 평생학습 추진체제 등에 대한 현황 및 실태분석을 통해 평생학습도시로 지정받고자 하는 자치단체가 평생학습도시 정책에 보다 효율적으로 준비 및 대응할 수 있는 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 평생학습도시의 의의

평생학습도시는 1979년 일본의 가케가와시에서 선언한 이후 1992년 Gothenburg시에서 개최된 OECD회의가 새로운 도화선이 되어, 영국, 스웨덴, 호주, 캐나다, 미국, 남미, 아프리카 등 전 세계적으로 급속하게 확대되고 있다. 일본의 경우는 약 140여개, 영국은 46개의 평생학습도시가 있다. 현재 평생학습도시는 지식기반경제의 도래와 함께 OECD 주도하에 범세계적인 학습운동으



로 확산되고 있다. 학습도시 사업을 통해 제공되는 학습기회는 여성, 노인, 청소년 등의 다양한 대상과 문화, 환경, 자치 등 다양한 내용의 교육이 제공되며, 다양한 대상과 다양한 내용의 학습기회 제공에 있어서 예산투입과 행정추진의 효율성과 효과성을 높이고자 추진되고 있다. 평생학습도시는 지식기반경제 시대를 맞이하여 도시와 지역사회에서의 학습, 생산성, 혁신, 경제 등을 증진시키는데 매우 긍정적으로 인식되었으며, 행정 및 정치가들이 추진해야 할 주요 아젠다로 인정받고 있다(변종임, 2005 : 17-18).

평생학습도시란 용어는 일반적으로 지역의 크기와 규모에 상관없이 시(city), 읍(town), 또는 지역사회(communit)단위에 사용된다. 즉 평생학습도시란 ‘사회통합과 번영, 개인성장을 촉진할 수 있도록 모든 부문의 학습자원을 동원하여 개인의 잠재력을 발전시키는 도시’(Norman Worth, 1999), ‘지역사회의 통합과 활성화, 경제발전을 향상시키기 위해 학습의 가치를 인정하고 활용하는 도시’(www.lifelonglearning.co.uk)로 정의되고 있다.

교육인적자원부는 평생학습도시를 “개인의 자아실현, 사회적 통합증진, 경제적 경쟁력을 높이며 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록, 언제 어디서나 누구나 원하는 학습을 즐길 수 있는 학습공동체”

건설을 도모하는 총체적 도시 재구조화(Restructure)운동”으로 그리고 “지역사회의 모든 교육자원을 기관간 연계, 지역사회간 연계, 국가간 연계시킴으로써 네트워킹 학습공동체를 형성하려는 지역시민에 의한, 시민을 위한, 시민의 지역사회교육 운동”으로 이해하고 있다(한국교육개발원 평생교육센터, 2004).

Norman Longworth(1997)는 ‘학습도시(lifelong learning city)란 기본적인 번영, 사회안정, 개인의 행복에 있어서 학습이 열쇠의 역할을 한다는 것을 인정하고 이해하는 도시로서 모든 시민의 최대한의 잠재력을 개발하는데 인적자원, 물적자원, 금융자원을 동원하는 도시’로 정의한다. 학습도시는 평생학습에 대한 참여확대 지원과 학습을 이용한 사회적·경제적 재생에 목적을 두고 있다(LCN, 2000 ; 변종임, 2005 : 17에서 재인용). 따라서 학습도시는 궁극적으로 지역사회의 모든 교육자원을 기관간 연계, 지역사회간 연계, 국가간 연계로 확대해 나가는 것을 의미한다.

## 2. 평생학습도시 추진배경

한국에서는 1994년 창원시에서 평생교육 관련 조례를 제정하면서부터 평생학습도시 사업이 진행되기 시작하였고, 1999년에는 광명시가 한국

최초로 평생학습도시 선언을 하면서 평생학습도시 사업을 본격적으로 시작하였다.

정부는 평생교육의 세계 흐름에 부응하여 2000년 교육부를 교육인적자원부로 개편하였으며, 2001년부터 평생학습도시 조성사업을 국가정책으로 추진하기 시작하였다. 교육인적자원부의 평생학습도시 조성정책을 통해 지역의 경제적 발전·사회적통합·도시경영 합리화·학습공동체 형성 등을 기대하고 있다(김남선, 2004 : 16).

우리나라 교육인적자원부(2004)가 평생학습도시 조성사업을 추진하는 배경은 다음과 같다.

첫째, 지역사회의 역할 증대와 학습공동체 조성에 대한 요구이다. 정보화의 발달로 국가발전에 있어 지역사회의 역할이 증대되고 있고, 또한 지역단위 학습공동체를 조성함으로써 모든 분야에서 지역사회공동체가 형성되고 궁극적으로는 국가경쟁력 향상에 기여할 수 있기 때문이다.

둘째, 지역인적자원개발 촉진이다. 지역인적자원개발(RHRD)을 촉진함으로써 국가인적자원개

발(NHRD)의 기반구축과 국가발전의 재도약 계기를 마련할 수 있기 때문이다.

셋째, 교육행정과 일반행정간의 네트워크 구축이다. 지방자치단체가 보유하고 있는 문화·교육 시설, 청소년수련시설, 스포츠시설, 복지시설 등을 활용한 지자체·교육청간의 공동협력을 유도할 수 있기 때문이다.

## 3. 평생학습도시 추진현황

우리나라는 ‘평생학습종합진흥계획’에 의거하여 2001년부터 2006년 현재 전국 57개 기초자치단체를 평생학습도시로 선정하여 지원해 오고 있다. 평생학습도시 조성 필요성에 대한 지방자치단체들의 인식이 점차 높아짐에 따라 선정 신청의 수가 급증하고 있으며, 이에 따라 선정지역의 수도 매년 크게 증가하는 추세이다. 평생학습도시의 선정현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육인적자원부 평생학습도시 조성사업 신청 및 선정 결과

구 분	프로그램 내용	비고
2001	대전 유성구, 경기도 광명시, 전북 진안군	3곳
2002	부산 해운대구, 경기도 부천시, 제주도 제주시	3곳
2003	제주도 서귀포시, 전남 순천시, 경북 안동시, 인천 연수구, 경남거창군	5곳
2004	전북 전주시, 충남 금산군, 경기도 이천시, 전남 목포시, 충북 청주시, 경북 칠곡군, 서울 관악구, 경남 창원시	8곳
2005	서울 양천구·성북구, 대구 동·달서구, 인천 부평구, 광주 남구, 경기 수원·구리시, 충북 단양군 및 제천시, 충남 부여군, 전북 익산시, 경남 남해군 및 김해시	14곳
2006	서울 영등포구, 부산 연제구, 인천 남구, 광주 동구·광산구, 울산 울주군, 경기 안산시·용인시·시흥시·평택시, 강원 삼척시·화천군, 충북 진천군, 충남 서산시·아산시·태안군, 전북 김제시·남원시·정읍시, 전남 여수시·광양시·곡성군, 경남 양산시·하동군	24곳

1) 학습공동체는 학습을 통한 번영, 통합성, 지속가능성을 목적으로 하는 네트워킹 학습사회를 의미한다. 학습공동체는 파트너십을 통하여 지역사회 주인의 요구를 찾아내고, 학습의 가치에 대한 문화적 변화를 도모하기 위하여 사회적 관계와 제도적 관계의 강점을 활용한다. 학습공동체는 지역사회의 모든 부분을 포괄하는 사회적 결속, 재생, 경제적 발전을 증진시키는 방편으로서 학습을 적극적으로 활용하는 공동체를 의미한다(Yani, 2000).

평생학습도시로 선정된 지역은 첫 해 2억원의 평생학습도시 조성을 위한 특별교부금을 받으며, 이듬해부터 경쟁을 통해 평생학습 우수 프로그램의 개발과 운영에 관한 특별지원을 받고 있다. 우수 프로그램 지원은 평생학습도시로 선정된 지역에만 이루어지며, 지역별 평균 약 5천만원 정도 이루어지고 있다(김남선, 2004 : 13).

그동안 평생학습도시 사업을 통하여 일부 지자체에서는 모범적인 성과를 거두고 있다. 2004년도 평생학습대상을 수상한 순천시는 시청조직에 평생학습지원과를 설치하고, 시 예산의 5%를 교육에 투자하여 교육 여건을 개선하고 있으며, 부천시에는 평생학습센터를 설치하여 평생교육전문가와 시청 공무원이 공동·협력하여 지역사회공동체 중심의 평생교육기반을 조성하고 있다.

또한 금산군은 평생학습을 시정의 주요테마로 채택하여 시정 제반 영역을 평생학습을 통하여 활성화시키고 있다.

4. 지방자치단체와 평생학습도시

최근 많은 지방자치단체가 특색사업개발에 부심하고 있다. 그 동안 지방자치단체에서 많이 애용하였던 주제들로는 ‘정보’, ‘문화’, ‘환경’, ‘교육’, ‘생명’, ‘경제’ 등 다양하지만, 최근에는 ‘학습’으로 모아지고 있다. 국내외를 막론하고 지방자치단체들이 평생학습도시를 표방하는 것도 특색있는 지방자치단체를 건설하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 광명시가 1999년 3월 9일 평생

학습도시를 선언함으로써 평생학습 공동체 건설이 가시화되고 있다. 창원시, 군포시, 김해시, 진해시 등 지방자치단체가 별도 조례 제정을 통하여 평생학습관을 설치·운영하는 등 평생교육에 대한 지방자치단체의 관심이 고조되고 있다. 궁극적으로는 가장 지역적인 평생학습이 가장 세계적인 평생학습이며, 평생학습세계의 건설은 평생학습마을 및 도시 건설로 출발한다는 점에서 세계화와 지방화가 공존하는 현 단계에서 평생학습사회 및 평생학습세계 건설의 초석을 지방자치단체가 놓아야 한다는 것이다. 그러므로 지방자치단체가 학습도시를 컨셉으로 잡는 이유가 여기에 있다(신원득 외, 2000 ; 신경희, 2001 ; 양병찬 외 2001).

20세기 새마을 운동은 21세기 학습마을 운동으로 계승발전한다. 특색있는 지방자치단체 건설, 지역을 살리는 지름길은 평생학습마을 조성에 있다. 지역사회 재생 및 부활 차원에서 지방자치단체는 평생학습마을 조성운동에 주목한다. 지역과 교육적 만남은 평생학습마을 조성으로 이루어진다. 지방자치단체가 살고, 지역 주민의 삶의 질을 끌어 올리고 투자를 유치하는 지름길은 평생학습을 통한 우수한 인적자원의 개발에 있기 때문이다(이희수, 2002 : 17-18).

하나의 도시를 평생교육체제로 변모시키기 위해서는 행정지원 시스템의 구조도 포괄적으로 요구되는데, 평생학습에 관련된 행정 서비스를 제공하는 주체 면에서 행정자치부와 지방자치단체가 지방자치법에 의거하여 일반행정, 종합행정, 복지행정, 주민자치 서비스의 일환으로 평생학습을 제공하는 것이 하나의 축이라면, 주로 교육행정라인

면에서 평생교육법에 의거하여 교육인적자원부, 교육청, 평생교육시설 및 단체로 이어지는 또 하나의 축이 형성되고 있으며, 마지막으로 평생교육전담·지원 추진 서비스 제공 면에서 평생교육법에 의거한 평생교육센터, 지역평생교육정보센터, 평생학습관이 하나의 축을 형성하고 있다. 따라서 학습도시가 앞에 제시한 추진 단계를 거치면서 향상 염두에 두어야 할 것은 이와 같은 평생학습추진체제간의 연계·협력에 대한 영역이다.

5. 외국 평생학습도시 사례 시사점

첫째, 영국은 평생학습도시에 대하여 종합적 접근을 하고 있다. 영국의 평생학습도시는 지역개발이라는 거시적 관점에서 문제를 조망하고 설정된 목표를 달성하기 위하여 효과적으로 지역사회의 자원을 활용하는 체제로 운영되고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

둘째, 독일의 지역개발 및 평생학습체제를 위한 정책수립은 철저히 지역의 행위주체와 지역의 상황을 고려하여 운영되고 있다. 중앙정부는 기본방향만을 제시하고 지역 스스로가 지역의 사정에 맞게 평생학습체제를 구성하고 있다. 근본적으로 지역문제해결의 열쇠는 지역이 가지고 있어야 한다는 원칙이 강조되고, 지역의 활동주체들이 합의하여 추진하고 있다는 점에서 시사점을 주고 있다.

셋째, 일본은 학습도시만들기를 통해 지방정부와 주민이 하나가 되어 적극적으로 지역발전에 힘쓸 수 있도록 도모하고 있다. 산촌지역인 가케가와시는 산업의 육성과 지역개발계획을 유도하기 위해서 지역의 특색 있는 도시만들기에 평생학습운동을 도입한 것이다. 지역 주민들이 주체가 되도록 의식과 관심을 변화시킴으로써 한사람 한사람이 모두 지역의 인적자원으로서 적극적인 주체가 되어 지역 경제에 큰 변화를 일으켰다는 점에서 시사하는 바가 크다.

〈표 2〉 외국 평생학습도시의 특징비교

국 가	주요 특징
영 국	• 국가 발전을 이룩하기 위해서는 지역 발전이 핵심 - 40여개 도시와 타운에서 학습도시, 학습타운 선언 - 개인과 고용주들의 학습참여 지원/ 동기유발
덴마크와 스웨덴	• 학습지역 건설을 통해 기업 혁신 - 지역발전을 위해서 기업체가 주도되어 학습운동 - 경제적 소득 창출, 지역공동체 형성
독 일	• 평생교육 네트워크를 구축하여 직업교육, 직업계속교육 강화 - 지역 인적자본과 사회적 자본의 통합을 통한 지역경제 회복의 추진 - 학습도시는 지역경제발전과 지역고용촉진의 핵심열쇠
일 본	• 시민학습을 촉진하여 지역공동체 형성 - 평생학습도시의 나라 : 지역재생, 평생학습촉제 - 평생교육관련 공적 시스템의 완비

자료 : 교육인적자원부·한국교육개발원 2005년도 평생학습도시조성사업 설명회, 회의자료, 2005, p35.

## 6. 국내 평생학습도시 사례 시사점

### 1) 평생학습도시에 대한 지역사회 공감대 형성의 부족

평생학습도시 조성사업은 생소한 개념이기 때문에 자치단체장과 교육장, 기타 행정기관 관계자들간의 공감대 형성이 요구된다. 그러나 지금까지의 지역발전은 사회간접자본시설 확충, 산업개발 등과 같이 하드한 측면을 중심으로 추진해왔기 때문에, 주민들은 교육과 같은 소프트한 방법을 통한 지역발전에 대한 확산이 부족한 실정이다.

이와 같이 평생학습도시가 지역의 발전을 담보할 수 있을 것인가에 대한 지역사회의 공감대 형성 정도는 그간 자치단체가 지역발전의 기제로 활용한 개발기법과도 밀접한 관련성이 있다. 즉, “장성아카데미”와 같이 일찍부터 공무원과 주민의 능력개발을 위한 프로그램을 지역발전 기제로 활용한 자치단체와 대규모 사회간접자본 시설건설을 통해 지역발전을 추진한 자치단체는 평생학습도시 조성사업의 추진시 공감대 형성 및 주민의 수용정도에 확연한 차이가 있을 것이다.

### 2) 평생학습도시로 가기 위한 선행경험 부족

최근 평생학습도시에 대한 인식증대로 상당수의 자치단체가 평생학습도시로 선정되기 위해 다

양한 노력을 경주하고 있다. 평생학습도시라는 것은 도시주민들에게 다양한 학습기회가 정비되어 모든 학습활동에 대응할 수 있는 시설이나 학습지원시스템 등의 조건이 정비되어 있는 도시를 의미하기 때문에, 학습시설 및 학습시스템 측면에서 선행경험의 축적이 필요하다.

그러나 평생학습도시의 선행조건으로 대규모 학습시설의 신축 등과 같이 타 자치단체에서 추진하기 때문에 선행경험과 계획이 부족한 상태에서 평생학습도시를 추진하는 경우도 있을 것으로 판단된다.

이 경우 평생학습도시가 지역활성화를 위해 가장 이상적인 수단으로 인식되어 모든 자치단체가 평생학습도시 조성사업을 추진하는 부작용을 초래할 수도 있다.

### 3) 평생학습도시내 평생교육기관간 유기적 연계협력 취약

지역사회 내에서 평생교육기관 간의 네트워킹은 평생교육 현장이 함께 성장하기 위해 가장 중요한 과제 중의 하나로, 기관 간 유기적 연계·협력을 통해서 개별 기관의 부족한 점을 채워주고, 실무자들 간의 교류를 통해서 함께 교육받고 학습하며 그리고 정보의 교환을 통해서 기관이 성장하기 위한 중요한 터전을 제공받을 수 있다.

그러나 기초자치단체내 평생교육기관간의 연계·협력이 취약한 실정이다. 또한 기존 평생교

육 기관이 영세하고, 유사·중복 프로그램이 운영되고 있다. 즉, 지역의 사회복지관, 도서관, 문화회관, 주민자치센터의 교육프로그램들간의 차별성이 거의 없다.

각 기관들이 단순 시설들을 운영하고 있으나 실제적으로 지역민이 요구하는 프로그램에 대한 실습실이나 체험활동 장소 등이 없거나 부족하고, 가능한 시설이 산재한 경우에도 유관기관 간의 업무 협조가 이루어지기 어려운 행정조직의 문제가 있다.

### 4) 평생교육기관 및 종사자의 전문성 부족

평생학습에 대한 사회적 인식의 부족으로 기존의 문화시설, 복지시설, 주민자치센터의 평생학습의 전문가(평생교육사)의 배치가 이루어지고 있지 않는 실정이다. 따라서 평생교육 업무는 주요 업무가 아닌 보조 업무로 인식하고 있다.

이와 같이 비전문화 현상이 계속되고 있는 가장 큰 이유 중의 하나는 평생교육기관 운영자의 전문성이 부족하여 기관 특성에 적합한 교육프로그램 개발이나 다양한 교육방법의 선택 등에 한계를 가지고 있기 때문이다.

면단위 지역의 경우 효과적 평생학습의 추진이 가능하기 위해서는 지역민과 학교 간의 공동체적 관점에서 프로그램의 개발과 운영 등의 제반 문제를 함께 진행하는 것이 효과적이나 현실적으로 학교는 학교대로 학교교육 위주의 운영과 지역민

은 학교 밖에서 곁돌고 있는 의사소통의 부재가 현실이다.

### 5) 평생학습도시 지정이후의 관리 부실

평생학습도시 지정이후 체계적 관리의 미흡으로 인해 지정 전과 같이 활발한 평생학습이 전개되지 않은 자치단체도 발생할 가능성이 있다. 초기 자치단체의 주도로 평생학습도시로의 지정은 가능하겠지만, 평생학습의 이념이 지역사회에 실현되어, 주민생활의 일부분으로 자리잡기 위해서는 자치단체의 노력만으로는 불가능하다.

또한 평생학습도시 조성사업을 통한 지역활성화는 장기간의 시간을 필요로 하기 때문에 빠른 시간 내에 지역사회발전을 기대하는 지역사회주민이나 자치단체로서는 매력적이지 못한 사업으로 비쳐질 가능성도 있다.

따라서 평생학습도시로 선정되기 위해 추진해왔던 의도적인 노력들에 비해, 지정 이후의 노력은 상대적으로 미흡하여 관리 부실로 이어질 가능성이 있다.

III. 연구방법

1. 조사개요

조사대상은 16개 시군별 평생교육시설을 대상으로 154개 기관을 표본추출. 이들 기관을 대상으로 학습인프라 실태조사 설문지를 우편으로 발송하였으며, 설문에 응답한 기관은 88개 기관으로 회수율은 56.4%를 나타내었다.

조사범위는 충남 16개 시군 전역 평생교육시설이며, 조사기간은 2005년 6월 10일부터 6월 25까지 15일간이 소요되었고, 조사방법은 우편조사를

실시하였다.

조사문항수는 총 48문항(기관의 성격 6문항, 기관의 운영현황 8문항, 프로그램 개발과 운영실태 8문항, 평생교육관련 인적자원 8문항, 교육시설 및 장비 8문항, 운영상 애로사항 8문항, 정책상 요구사항 2문항)이었으며, 설문지 형태는 명목척도와 서열척도를 혼용하였다.

설문조사 및 분석절차는 설문지 배포 및 회수 후, 코딩작업을 실시, SPSS통계패키지를 이용하여 평생교육시설의 운영실태와 요구사항 등에 대한 전반적인 경향을 파악하기 위하여 빈도분석 및 교차분석을 실시하였다.

〈표 3〉 표집 규모 및 회수율

항 목	표집규모	응답규모	비율(%)
천안시	30	16	53.3
공주시	21	10	47.6
보령시	10	4	40
아산시	18	12	66.6
서산시	9	6	66.6
논산시	17	10	58.8
계룡시	0	0	0
금산군	7	6	85.7
연기군	7	3	42.8
부여군	5	3	60
서천군	4	3	75
청양군	4	3	75
홍성군	9	4	44.4
예산군	5	2	40
태안군	3	3	100
당진군	5	3	60
계	154	88	57.1

소재지에 있어서 표집응답규모로 천안시 16개 기관, 아산시 12개 기관, 공주시, 논산시 각각 10개 기관 순으로 나타났고, 응답비율로는 태안군 100%, 금산군 85.7%, 서천군, 청양군 각각 75% 순으로 나타났다.

기관의 성격은 학교평생교육시설, 직업훈련기관, 청소년평생교육기관, 여성평생교육기관, 노인평생교육기관, 사회복지기관 및 시설, 문화시

설 중심 평생교육기관, 일반평생교육시설, 연수기관, 공공평생교육시설 등 8가지 유형으로 구분하였다.

표집응답규모로는 공공평생교육시설 46개 기관, 학교평생교육시설 15개 기관, 문화원 9개 기관 순으로 나타났고, 응답비율로는 연수기관 100%, 학교평생교육시설 78.9%, 직업훈련기관 71.4% 순으로 나타났다.

〈표 4〉 기관성격

항 목	표집규모	응답규모	비율(%)
학교평생교육시설	19	15	78.9
직업훈련기관	7	5	71.4
노인평생교육기관	9	3	33.3
사회복지기관/시설	23	7	30.4
청소년평생교육기관	4	0	0
문화원	17	9	52.9
연수기관	3	3	100
공공평생교육시설	72	46	63.8
계	154	88	57.1

평생교육기관 인프라 실태조사를 위한 설문조사 도구는 평생교육기관의 성격, 기관의 운영현황, 프로그램 개발과 운영실태, 평생교육관련 인적자원, 교육시설 및 장비, 운영상 애로사항, 정책상 요구사항 등에 관한 질문으로 구성되었다. 세부적인 내용은 〈표 5〉과 같다.

〈표 5〉 조사도구 : 설문지

조사영역	조사문항	번호	소계	비고
기관의 성격	소재지	1	6	명목
	설립년도	2		
	기관성격	3		
	설립·운영주체	4		
	교육내용	5		
	교육대상	6		



〈표 5〉 조사도구 : 설문지

조사영역	조사문항	번호	소계	비고
기관의 운영현황	기관의 인력	7	8	명목
	운영재원	8		
	재무 보유액	9		
	월평균 유지비	10		
	월평균 교육인원	11		
	월평균 수강료	12		
	가장 큰 지출항목	13		
	홍보방법	14		
프로그램 개발과 운영실태	교육프로그램 개발방법	15	8	명목
	요구분석 실시여부	16		
	만족도 조사 실시여부	17		
	강의평가 반영여부	18		
	시장조사 실시여부	19		
	프로그램 운영에 관한 의견교환 여부	20		
	교육프로그램 개선빈도	21		
	교육방법	22		
평생교육관련 인적자원	직원채용방법	23	8	명목
	실무자 연수	24		
	강사 선정기준	25		
	강사교육 실시	26		
	강사수급방법	27		
	강사처우(시간당 강사료)	28		
	자원봉사자 활용	29		
	자원봉사자 활용방법	30		
교육시설 및 장비	교육시설 형태	31	8	명목
	강당 유무	32		
	실습실 유무	33		
	자료실 유무	34		
	상담실 유무	35		
	인터넷 전용선 유무	36		
	휴게실 유무	37		
	교육용 기자재	38		
운영상 애로사항	예산·재정	39	8	서열
	시설·장비	40		
	인력관리	41		
	기관홍보	42		
	지역사회내 타기관간 협력 및 연계	43		
	정책 결정자의 이해 및 관심	44		
	정부의 행·재정적 지원	45		
	교육프로그램 개발	46		
정책상 요구사항	지원사항	47	2	명목
	행정주체	48		

IV. 조사결과 및 해석

1. 기관의 일반배경 특성

충남지역 평생교육기관 인프라 실태를 파악하고자 실태조사용 설문지를 통해 수집된 자료를 분석하였다. 분석결과는 7가지 영역으로 분류된 설문지를 토대로 기관 특성별, 운영주체별, 운영

재원별에 따라 각 문항별로 교차분석 및 분산분석을 실시하였다. 분류된 7가지 영역은 기관의 성격, 기관의 운영현황, 프로그램 개발 및 운영실태, 평생교육관련 인적자원, 교육시설 및 장비, 운영상 애로사항, 정책상 요구사항 등이다. 또한 이상의 영역별 내용 분석을 위한 기관의 배경 특성으로는 기관특성, 운영주체, 운영재원의 3가지 변인을 설정하였다(〈표 6〉참조)

〈표 6〉 기관의 일반적인 배경 특성

구 분	항 목	빈도(기관수)	비율(%)
기관의 성격	학교평 생교육시설	15	17.0
	직업훈련기관	5	5.7
	노인평 생교육기관	3	3.4
	사회복지기관/시설	7	8.0
	문화원	9	10.2
	연수기관	3	3.4
	공공평 생교육시설	46	52.3
	계	88	100.0
설립· 운영주체	정부· 지자체설립운영	50	56.8
	정부· 지자체설립 및 민간위탁운영	6	6.8
	종교단체 설립운영	1	1.1
	민간비영리단체설립운영	13	14.8
	학교부설기관	16	18.2
	기타	2	2.3
	계	88	100.0
운영재원	보조(국·도, 지방자치단체)	67	76.1
	자체기금조성(후원금)	3	3.4
	교육수강료	13	14.8
	기타	5	5.7
	계	88	100.0

## 2. 기관운영 현황

평생교육기관의 운영 현황을 파악하기 위하여 교육내용, 교육대상, 기관의 인력(정규직, 비정규직, 자원봉사자), 재무보유, 월 평균 유지비, 월 평균 교육인원, 월 평균 수강료, 지출항목, 홍보방법 등에 관한 구체적인 질문을 통해 수집된 자료를 분석하였다.

교육내용은 기초·교양교육이 34.1%, 취미여가교육이 33%를 차지, 교육대상은 주부·여성이 58%로 가장 많이 차지하고 있었다. 이는 대부분 평생교육에 참여하고 있는 대상들이 주부·여성인 경우가 대부분이기 때문으로 해석할 수 있다. 기관의 인력으로 정규직, 비정규직 각각 11~20명 이하가 63.6%, 46.6%를 차지, 자원봉사자는 10명 이하가 64.8%를 차지하고 있었다. 재무보유는 1억원 미만에 해당하는 경우가 64.8%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 월평균 유지비는 500만원 미만이 53.4%, 월평균 교육인원은 200명 이상이 39.8%, 월평균 수강료는 1만원 미만이 51.1%, 지출항목은 인건비가 67%, 홍보방법은 전단/포스터/현수막이 46.6%로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다.

## 3. 프로그램 개발과 운영실태

평생교육기관의 프로그램 개발과 운영실태를 조사하기 위하여 프로그램 개발방법, 요구분석, 만족도 조사, 강의평가 반영, 시장조사, 프로그램 의견교환, 프로그램 개선빈도, 교육방법 등에 대한 사항들을 파악하였다.

프로그램개발방법은 내부 직원이 공동으로 자체 개발한다고 응답한 기관 55.7%, 요구분석은 대부분의 평생교육기관에서 프로그램을 개발하기 전에 학습자 요구분석을 실시(70.5%)하고 있는 것으로 나타났다. 프로그램을 개발하고 운영하는 과정에서 요구되는 만족도조사를 실시하고 있는 기관 58%, 강의평가를 반영하고 있는 기관 67%, 시장조사를 실시하고 있는 기관 43.2%를 차지하고 있었고, 평생교육기관에서 기관 운영자, 교·강사, 학습자 간의 프로그램 운영에 관한 의견교환에 대한 조사결과는 대부분의 평생교육기관에서는 기관운영자, 교·강사, 학습자 간에 프로그램 운영에 관한 의견을 교환(94.3%)하고 있는 것으로 나타났다. 평생교육기관에서 교육 프로그램을 개선하는 빈도에 대한 조사결과로는 필요에 따라 수시로 개선한다는 경우가 39.8%로 가장 높았고, 다음으로는 1년 마다 개선(27.3%), 거의 개선하지 못한다(14.8%), 연2회 정도 개선한다(10.2%) 순으로 나타났다. 주된 교육방법은 강의법(61.4%), 실험·실습법(33%)의 순으로 나타났다.

## 4. 평생교육관련 인적자원

평생교육기관의 인적자원 활용 현황을 조사하기 위하여 직원채용방법, 실무자연수, 강사선정 기준, 강사교육실시, 강사수급방법, 강사처우, 자원봉사자활용, 자원봉사자활용방법 등에 관한 구체적인 질문을 통해 수집된 자료를 분석하였다.

평생교육기관의 직원채용 방법을 조사한 결과는 기타(40.9%)와 공모(37.5%)순으로 나타났는데 기타가 많은 결과는 공공평생교육시설의 경우 자체적으로 직원을 채용하는 방식이 아니라 공무원 인사발령의 방식으로 직원의 채용과 충원이 이루어지기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 평생교육 실무자를 위한 연수는 조사대상 기관의 48.9%에 해당하는 기관이 거의 실시 하지 않는 것으로 나타났다.

강사의 선정기준은 담당교과의 전문성 항목이 81.7%, 강사교육은 조사대상 기관의 54.5%에 해당하는 기관이 거의 실시하지 않는 것으로 나타났다. 강사 수급방법은 아는 사람의 소개(37.5%) 응답이 가장 많았으며, 다음으로는 공모(22.7%) 응답 순으로 나타났다. 시간당 평균 강사료는 2~3만원 미만(35.2%)이 가장 많았고, 그 다음으로는 3~4만원 미만(22.7%), 1~2만원 미만(21.6%)의 순으로 응답하였다. 자원봉사자 활용은 자원봉사자를 활용하고 있는 기관(46.6%)보다 활용하고 있지 않은 기관(53.4%)이 더 많은 것으로 나타났다. 자원봉사자 활용방법은 교육프

로그램 진행보조(39%)가 가장 많았으며, 그 다음으로는 단순한 사무보조(29.3%), 교육프로그램 기획을 포함한 전반적인 운영(17.1%) 순으로 나타났다.

## 5. 교육시설 및 장비

평생교육기관의 교육시설 및 장비를 조사하기 위하여 교육시설형태, 교육시설 및 장비유무(강당, 실습실, 자료실, 상담실, 인터넷 전용선, 휴게실), 교육용 기자재 유무(대형TV, 빔 프로젝터, VTR, OHP, 교육용PC) 등에 관한 구체적인 질문지를 통해 수집된 자료를 분석하였다.

평생교육기관에서 사용하는 교육시설의 형태는 조사대상의 77.3%에 해당하는 기관이 교육시설을 자체소유하고 있다고 응답, 임대시설이라고 응답한 경우가 9.1%로 나타났다. 평생교육기관의 각종 내부시설 설치 현황을 조사해 보았는데 먼저 강당 설치 현황은 강당이 설치되어 있는 기관(64.8%)이 그렇지 않은 기관(35.2%)보다 더 많은 것으로 나타났다. 실습실 설치현황은 실습실이 설치되어 있는 기관(58%)이 그렇지 않은 기관(42%)보다 더 많은 것으로 나타났다. 자료실 설치 현황은 자료실이 설치되어 있는 기관(50%)과 그렇지 않은 기관(50%)이 같은 비율을 보이고 있었다. 상담실 설치 현황은 상담실이 설치되어 있는 기관(53.4%)이 그렇지 않은 기관(46.6%)보

다 조금 더 많은 것으로 나타났다.

인터넷 전용선 설치 현황은 인터넷 전용선이 설치되어 있는 기관(81.8%)이 그렇지 않은 기관(18.2%)보다 훨씬 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시대적인 흐름이 잘 반영된 결과로 볼 수 있다. 휴게실 설치 현황은 휴게실이 설치되어 있는 기관(59.1%)이 그렇지 않은 기관(40.9%)보다 조금 많은 것으로 나타났다.

평생교육기관의 각종 교육용 기자재 현황을 조사해 보았는데 대형TV 보유 현황은 대형TV를 보유하고 있지 않은 기관(37.5%) 보다 보유하고 있는 기관(62.5%)이 조금 더 많은 것으로 나타났다.

빔프로젝트 보유 현황은 빔프로젝트를 보유하고 있지 않은 기관(40.9%) 보다 보유하고 있는 기관(59.1%)이 조금 많은 것으로 나타났다. 비디오 보유 현황은 비디오를 보유하고 있지 않은 기관(27.3%) 보다 보유하고 있는 기관(72.7%)이 훨씬 많은 것으로 나타났다. OHP 보유 현황은 OHP를 보유하고 있는 기관(25%) 보다 보유하고 있지 않은 기관(75%)이 훨씬 많은 것으로 나타났다. 교육용 PC 보유 현황은 교육용 PC를 보유하고 있지 않은 기관(43.2%) 보다 보유하고 있는

기관(56.8%)이 조금 많은 것으로 나타났다.

6. 운영상 애로사항

평생교육기관의 운영상 애로사항을 구체적으로 예산·재정, 시설·장비, 인력관리, 기관홍보, 지역사회내 타 기관간 협력 및 연계, 정책 결정자의 이해 및 관심, 정부의 행·재정적 지원, 교육프로그램 개발 등의 8가지 항목으로 나누어 조사하였다.

전체적인 조사결과는 <표 IV- 7>과 같다. 전체 항목들 중에서 '매우 어렵다'에 해당하는 응답 비율이 가장 높은 항목은 시설·장비(19.3%), 정부의 행·재정적 지원(15.9%) 순으로 나타났다. 반면, 정책 결정자의 이해 및 관심이나 타기관 협력 및 연계 항목에서는 '전혀 어려움이 없음'과 '별로 어렵지 않음' 응답 비율이 높게 나타났다. 따라서, 평생교육기관에서 운영상 어려움을 느끼고 있는 부분은 시설·장비와 정부의 행·재정적 지원에 있어서 실질적으로 가장 많은 어려움을 느끼고 있음을 알 수 있다.

<표 7> 운영상 애로사항 (단위 : 수, %)

구 분	항 목	빈도(기관수)	비율(%)
예산·재정	전혀 어려움이 없음	3	3.4
	별로 어렵지 않음	8	9.1
	보통이다	28	31.8
	대체로 어려운 편임	37	42.0
	매우어렵다	12	13.6
	계	88	100.0

구 분	항 목	빈도(기관수)	비율(%)
시설·장비	전혀 어려움이 없음	8	9.1
	별로 어렵지 않음	8	9.1
	보통이다	37	42.0
	대체로 어려운 편임	18	20.5
	매우어렵다	17	19.3
	계	88	100.0
인력관리	전혀 어려움이 없음	4	4.5
	별로 어렵지 않음	11	12.5
	보통이다	44	50.0
	대체로 어려운 편임	16	18.2
	매우어렵다	13	14.8
	계	88	100.0
기관홍보	전혀 어려움이 없음	4	4.5
	별로 어렵지 않음	15	17.0
	보통이다	47	53.4
	대체로 어려운 편임	18	20.5
	매우어렵다	4	4.5
	계	88	100.0
타기관간 협력 및 연계	전혀 어려움이 없음	7	8.0
	별로 어렵지 않음	23	26.1
	보통이다	40	45.5
	대체로 어려운 편임	13	14.8
	매우어렵다	5	5.7
	계	88	100.0
정책 결정자의 이해 및 관심	전혀 어려움이 없음	13	14.8
	별로 어렵지 않음	37	42.0
	보통이다	31	35.2
	대체로 어려운 편임	6	6.8
	매우어렵다	1	1.1
	계	88	100.0
정부의 행·재정적 지원	전혀 어려움이 없음	4	4.5
	별로 어렵지 않음	14	15.9
	보통이다	37	42.0
	대체로 어려운 편임	19	21.6
	매우어렵다	14	15.9
	계	88	100.0
교육프로그램 개발	전혀 어려움이 없음	3	3.4
	별로 어렵지 않음	18	20.5
	보통이다	36	40.9
	대체로 어려운 편임	19	21.6
	매우어렵다	12	13.6
	계	88	100.0

## 7. 정책상 요구사항

평생교육기관을 운영하는 입장에서 정책적으로 요구하고 싶은 사항이 무엇인지를 알아보기 위해 정부나 지원기관의 지원요구사항, 행정적인 주체 등에 관한 사항을 조사하였다.

정부나 지원기관에서 지원해 주기를 바라는 사항은 재정적인 지원이 40.9%로 가장 많이 차지하고 있었다.

평생교육체제가 지역수준에서 구축되기 위하여 어느 기관이 행정적인 주체가 되어야 하는지에 대한 조사결과는 평생교육 전담기관이 행정적인 주체가 되어야 한다는 응답이 51.1%로 가장 많이 차지하고 있었다.

## 8. 시사점

이상에서 살펴 본 평생학습기관 실태조사를 통해 본 시사점은 다음과 같다.

첫째, 월평균 교육인원에 비해 재무보유 측면이 상당히 열악하다는 점이다. 평생학습에 참여하는 충남도민의 월평균 교육인원은 기관성격별, 설립·운영주체별, 운영재원별로 살펴보았을 때 39.8%가 200명 이상이라고 응답하였다. 이는 평생교육기관이 모든 국민에게 평생교육의 기회를 확대하여 제공하기 위함이 목적이려면 평생교육기관의 원활한 운영을 위하여 재정적인 지원이 요청된다.

둘째, 시의성 있는 프로그램 개발을 위해 수요조사를 실시하고 있지 않다는 점이다. 프로그램 개발을 위해 수요조사를 실시하고 있지 않는 기관은 56.8%를 차지하고 있다. 특히 수요조사에 있어서 정부·자자체 설립운영의 경우가 수요조사를 하지 않는 경우가 많은 것으로 나타났다. 이는 공공 평생교육기관의 경우 거의 실시하고 있지 않다는 것이다. 따라서 공공 평생교육기관의 경우 좋은 프로그램을 개발하기 위하여 수요조사를 주기적으로 실시하는 것이 요청된다.

셋째, 실무자를 위한 연수를 실시하고 있지 않다는 점이다. 실무자를 위한 연수를 실시하고 있지 않는 기관이 48.9%를 차지하고 있다. 특히 보조금으로 운영되고 있는 기관보다 자체적으로 기금조성과 교육수강료로 운영되고 있는 기관이 보다 실무자 연수를 충실하고 있다. 따라서 보조금으로 운영되고 있는 기관의 실무자들이 연수를 충실히 받을 수 있도록 제도적인 요청이 요구된다.

넷째, 평생교육기관의 운영과 평생교육기관 구축의 바탕이 되는 교육시설 및 기자재가 열악하다는 점이다. 교육시설 및 기자재 보유현황 면에서 강당, 실습실, 자료실, 상담실, 휴게실, 교육용 기자재를 보유하고 있는 기관과 보유하고 있지 않은 기관과의 격차가 크게 나타나지 않았다. 평생교육기관의 전문성을 제고할 때 대부분의 평생교육기관에서는 학습자 요구조사를 통해 프로그램을 개선하고는 있지만 평생교육기관의 교육시설 및 기자재 측면은 소홀히 하고 있다는 점이다.

따라서 평생교육기관의 교육시설 및 기자재 확보 방안이 요구된다.

## V. 결론 및 정책제언

### 1. 결론

본 연구의 분석을 통해 나타난 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 평생교육기관 교육내용 및 대상의 확장이다. 평생교육기관은 교육내용에 있어서 지역사회주민들의 기초 및 교양교육, 취미 및 여가교육 뿐 아니라, 직업선택에 도움을 줄 수 있는 기술습득 등의 영역으로 확장되어야 하고, 교육대상 또한 여성에서 탈피하여 청소년, 노인계층도 적극적으로 유인할 필요가 있다.

둘째, 자원봉사자 활용체계 구축 및 다양한 홍보방법 도입이다. 평생교육기관의 원활한 운영을 위해서는 전문적 지식을 보유한 자원봉사자 활용체계를 구축해야 하며, 기관홍보를 위해서는 기관자체 홍보와 아울러 보다 많은 예비학습자들이 방문하는 행정기관 및 인터넷 활용 등 다양한 방법을 도입할 필요가 있다.

셋째, 지역특성조사·전문가 참여에 기초한 평생교육프로그램 개발이다. 평생교육프로그램 개발은 지역특성에 대한 충분한 조사와 주민들에

대한 요구조사를 통해 평생교육기관 종사자 뿐 아니라 외부전문가들이 참여하여 이루어지는 것이 바람직하다. 평생교육기관 교수자들간의 효율적 프로그램 운영경험과 다양한 교육방법을 공유하기 위해 정기적인 워크숍, 세미나와 교수들의 능력계발을 위한 연수 등이 필요하다.

넷째, 외부인력의 적극적 활용방안 모색이다. 평생교육기관 대부분이 재정적으로 열악하여 상임교수자들의 확보가 어렵기 때문에 대학교수, NGO관계자, 행정공무원 등 외부인력을 최대한 활용하는 것이 바람직하며, 안정적인 외부전문가 활용을 위한 인력풀 제도를 행정기관, 대학, 충남 지역평생교육정보센터, 지역평생학습관과 연계하여 구축할 필요가 있다.

다섯째, 평생학습추진기구 설치 및 지방자치단체의 지원이다. 평생교육기관의 애로사항으로 시설과 장비부족, 행정정책 지원 등을 들고 있어 지방자치단체에서는 평생학습추진 전담부서, 평생학습 추진위원회 등 추진기구를 설치하여 활용하는 것이 필요하다. 저소득계층이나 여성, 노인 등 사회적 소외계층을 대상으로 한 직업기술교육이나 생활안전교육 및 문해교육 등을 제공하는 평생교육기관에 대해서는 평생교육을 체계적으로 수행하는데 필요한 운영 경비를 국가 및 지방자치단체 차원에서 적극적으로 지원할 필요가 있다.

마지막으로, 주민자치센터의 활용이다. 자치단체가 평생학습도시로 발전하기 위해서는 주민자치센터를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 즉, 주



민자치센터는 지역사회센터로서 기능을 수행해야 하고, 평생학습의 이념실현을 위해 보다 많은 주민이 참여하여 쉽게 이용할 수 있는 프로그램을 개발하여, 제공함으로써 평생학습도시의 중심 역할을 담당케 할 필요가 있다.

2. 정책제언

평생학습도시 조성을 위한 학습인프라 조사결과를 통해 평생학습도시를 신청하기 위한 자치단체에서 평생교육기관과 관련하여 고려해야 할 정책과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 평생학습기관 인프라 진단 및 주민의 공감대 형성 후 평생학습도시 추진이다. 평생학습도시를 신청하기 위한 자치단체는 지역내에 산재한 평생학습기관에 대한 충분한 실태분석을 통해 평생학습기관의 요구사항과 문제점, 발전방안 등에 대해 공감대를 형성한 후 평생학습도시를 추진해야 한다. 이를 위해서는 지역사회내의 평생학습기관 종사자들을 대상으로 현재의 평생학습기관 인프라구축 수준에 대한 진단이 이루어져야 한다.

평생학습도시는 자치단체장이나 공무원, 지역사회주민 등 주체들간의 공감대위 위에서 추진되어야 한다. 즉, 평생학습도시로 지정될 경우 기대되는 긍정적 사회적·경제적 효과와 지역혁신에 미치는 영향 등에 대해 충분히 분석한 토대 위에

평생학습도시 지정을 추진해야 할 것이다.

부여군은 평생학습도시 신청을 위해 “굿프레 평생학습도시 종합계획”을 수립하였다.

계획수립을 위해 지역주민과 평생교육담당자(평생교육담당 공무원, 담당교사, 시민단체 평생교육 담당자)를 대상으로 요구분석을 실시하였다.

주민요구분석 내용은 평생학습활동 실태, 평생학습활동을 지지하는 조건, 평생학습도시의 향후 방향 등 세 영역으로 구분하였다.

반면, 평생교육담당자 요구조사 내용은 평생학습도시 사업에 대한 인식, 평생교육기관간 네트워크 구축, 평생학습도시사업 운영의 세 영역으로 구분하여 작성하였다.

둘째, 지역내 관련기관과 평생교육기관의 유기적 협력 통한 평생학습도시 추진이다. 평생학습도시는 교육인적자원부가 추진하는 시책이지만, 자치단체와 교육청 등 관련기관들의 유기적인 협력을 통해서 추진하는 것이 바람직하다. 특히 지역내 대학 등 학교의 역할이 강조되어야 하며, 지역내 다양한 형태의 평생교육기관들과도 네트워크 구축이 필요하다.

셋째, 기지정 평생학습도시의 성공 및 실패요인 분석을 위한 적극적 벤치마킹 추진이다. 평생학습도시로 기 지정되어 사업을 추진하고 있는 자치단체에 대한 벤치마킹을 보다 적극적으로 추진할 필요가 있다. 평생학습도시 지정이후 활발한 사업추진으로 지역활성화에 기여하고 있는 자치단체가 있는가 하면, 지정 이후 관리 부실 상태

인 자치단체로 있기 때문에 시행착오를 줄이기 위해서는 성공요인과 실패요인에 대한 정확한 분석이 필요하다.

넷째, 평생교육 전문인력의 배치 및 활용이다. 평생학습도시를 신청하기 위한 자치단체는 평생교육관련 부서를 설치하고 평생교육사 자격증을 자체적으로 취득케 하거나, 평생교육사 자격증을

취득한 전문인력을 배치하여 활용하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 평생교육 프로그램 개발, 홍보, 교육, 평생교육기관간 네트워크 구축 등을 역할을 담당하기 위해서는 전문가의 배치를 통한 노하우의 축적이 필수적이고 이를 통해 평생학습도시 선정을 위한 보다 양호한 환경을 조성할 수 있다.

구 분	영 역	조 사 내 용
주 민	평생학습활동실태	• 평생교육의 필요성 및 그 이유 • 평생교육 참여경험 및 참여이유 • 참여했던 평생교육기관 • 평생교육프로그램 참여계획
	평생학습활동을 지지하는 조건	• 선호하는 기관 • 평생교육기관 선택시 고려요인 • 적당한 교육시간 • 선호하는 평생교육프로그램 내용
담당자	평생학습도시 향후방향	• 평생학습도시에 대한 인식 • 군 행정에 대한 요구사항 - 평생교육정책 대상 - 평생교육센터의 필요성 및 역할 - 평생교육전문인력의 필요성 - 주민의 평생학습 지원시 가장 우선시해야 할 것 • 주민의 평생교육을 위한 교육기관으로서의 주민자치센터
	평생학습도시 사업에 대한 인식	• 평생학습도시에 대한 인식 • 중점사업에 대한 의견 및 평생학습도시 활성화를 위한 지원사항 • 평생교육정책 대상 및 교육영역 • 주민의 평생학습지원시 우선사항 • 사업추진 시 애로사항
	평생교육기관 간 네트워크 구축	• 네트워크 구축의 필요성 및 기대효과 • 연계·협력이 현재 잘 이루어지는 영역과 가장 필요한 영역 • 네트워크 구축의 애로사항 및 지원기관의 역할
	평생학습도시 사업운영	• 지역수준의 평생교육체제 구축을 위한 행정적 주체 • 평생학습센터의 필요성 및 역할 • 전문인력 배치의 필요성 • 사업 진행에서 요구사항 및 정책제언

자료 : 부여군, 굿프레 평생학습도시 종합계획, 2005.

참 고 문 헌

- 광명시 평생학습센터(2001). 광명시 평생학습 도시건설5개년 계획.
- 광명시(1998. 12. 22). 광명시 평생학습센터설치및운영조례(광명시조례 제1101호)
- 군포시(1997. 10. 11)군포시 시민평생학습추진위원회조례(군포시조례 제491호)
- 김동성 외(2002). 주민자치센터 프로그램 개발 연구. 경기도.
- 김득영(1998). “군포시 평생학습 추진체제의 구축과정” 한국사회교육학회, 글로벌시대의 한국사회교육학의 대응, 1998년 학술세미나 자료집.
- \_\_\_\_\_(2001). “일본의 학습도시” 한국교육개발원 평생학습센터, 『평생교육소식』 2001, 가을호.
- 문화관광부(2002). [www.mct.go.kr](http://www.mct.go.kr)
- 부천시, 푸른부천21실천협의회(2001). 부천시평생학습지원센터 설치를 위한 공청회 자료집.
- 신경희(2001). “서울시 평생교육 발전방안 연구”. 서울시정개발연구원.
- 신원득 외(2000). “평생교육활성화 방안과 지방자치단체의 역할.” 경기개발연구원.
- 송두범 · 최명주(2005). “평생학습도시조성을 위한 평생학습인프라 실태분석”. 충남발전연구원.
- 양병찬(1999). “평생학습도시에서 지역사회교육기관과 학교의 역할.” 광명시 평생학습센터. 광명시 평생학습시스템 구축을 위한 세미나(자료집).
- \_\_\_\_\_(2000). “지역평생교육 공동체 구축을 위한 네트워크 전략.” 한국교육개발원 중앙평생교육센터. 지역사회 평생교육 네트워크 구축 방안(제4차 지역 평생교육정보센터 관계자 워크숍 자료집).
- \_\_\_\_\_(2002). 지역을 살리기 위한 평생학습마을/도시만들기 서울 : 한국교육개발원 평생교육센터.
- 양병찬 · 이희수 · 김득영(2001). 군포시 평생학습도시 건설 계획. 군포시 평생학습 프로그램 개발운영 보고서.
- 열린사회시민연합(2000). 주민자치센터 운영에 관한 이용주민 · 주민자치위원 · 담당공무원 의견조사
- 진인평생학습고를추진위원회(2002). 진인평생학습고를 조성 실적 보고 자료집.
- 창원시(1995. 1. 13) 창원시평생교육원설치운영조례(창원시 조례 제 17 호)
- 충남도청 자치행정과(2004). 주민자치센터 설치현황
- 충청남도교육청(2003). 충남교육통계연보
- 행정자치부(2003). [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr)
- 福留強 지음, 金得永 옮김, 평생학습마을만들기론, 대전지역평생교육정보센터, 2003.
- 佐藤一子(1998). 生涯学習と社會參加 東京：東京大學出版會.
- 湯上二浪 編(1994). 社會教育計劃の理論 東京：日常出版.
- 尼崎市生涯學習基本計劃策定委員會,生涯學習の視點から行政を推進するために, 1990.
- Longworth, N.(1999) Making Lifelong Learning Work: Learning Cities for a Learning Century. London : Kogan Page.
- Longworth, N.(2001) Creating Lifelong Learning Cities, Towns and Regions - The Local and Regional Dimension of Lifelong Education. A European Policy Paper from The TELS Project.
- Yarrit, M.(2000) Towns, Cities and Regions in the Learning Age: A Survey of Learning Communities. London: LGA Publications for the DfEE, NCA.
- <http://www.ed.gov/21stcdc>.
- <http://www.lifelonglearning.co.uk/learningcities/front.htm>.

# 충남의 통합통계시스템 구축 및 활용방안

백운성 | 충남발전연구원 연구원

## 1. 문제의 제기

통계는 현재 상황과 발전과정을 객관적으로 보여주는 기본 정보로서 정부의 입장에서는 비전의 제시와 정책의 수립에 필수적인 근간으로서, 기업 및 개인에게는 전략수립과 의사결정에 있어 기초정보로서의 기능을 갖고 있다. 즉 통계 자체적으로 객관성, 계량성이라는 기본적 속성으로 인하여 사회현상에 대한 인식, 계획수립, 사후평가의 기능을 갖추고 있어, 합리성과 효율성을 추구하는 조직이나 개인 및 기업에 있어서 불가결한 정보로서의 역할을 수행하게 된다. 정부는 통계를 이용하여 합리적인 정책을 기획·수립할 수 있으며, 나아가 그러한 정책의 유효성까지도 객관적으로 평가할 수 있다. 기업은 통계를 통해 기업환경의 변화를 포착함과 아울러 시장분석 및 기업전략의 수립, 기업성과의 계측을 위한 지표로서 폭넓게 활용할 수 있을 것이며, 국민 개개인도 개인생활의 합리성을 추구하기 위한 합리적인

판단의 자료로 통계를 이용할 수 있다(장석인·정은미, 2005). 한 마디로 요약하면 한 국가 또는 어느 일정지역에서의 합리적인 경제·사회발전 계획의 수립은 물론, 민간기관과 학계에서도 각종 정책수립 및 업무수행에는 반드시 그에 관련된 분야의 통계정보가 바탕이 되어야 한다는 것이다.

지방자치제가 실시되기 이전까지 우리 나라는 중앙정부 주도의 전국단위 통계로 발전되어 왔다. 그동안 정부계획의 수립과 집행이 중앙정부 주도로 추진되면서 지방에서 필요한 전문인력의 육성및 지역에 관한 과학적이고 체계적인 정보의 축적이 제대로 이루어지지 못하였다. 1990년대 이후 지방자치가 본격화되고 지역개발이 국가발전의 중요한 정책과제로 떠오르면서 지역단위의 통계에 대한 관심도 고조되기 시작하였다. 그러나 민선 4기 지방자치제가 출범한 현시점에서 지역의 경제, 사회적 발전을 위하여 지역분석 및 각종 개발 계획의 수립, 집행, 관리, 평가를 목적으로 하는 지역통계에 대한 수요는 계속적으로

증가하고 있지만, 수요에 대응할 공급과 공급서비스는 턱없이 부족한 수준이라 할 수 있다. 통계라는 것이 단기간 동안 축적이 되지 않는 속성과 함께 대부분의 지방자치단체에서 중요성은 인정하지만 다른 개발사업의 우선순위에 밀려 제대로 추진되지 않고 있는 실정이기 때문이다. 그러나 그동안 체계적이고 과학적인 통계의 축적미비와 이를 관리하는 전문인력의 부재속에서도 지역통계발전과 통계시스템 구축을 위한 연구는 많이 진행되어 왔다. 지방자치체 정착과 더불어 지역단위의 경제정책을 수립하는 역할이 강화되어 효율적 정책수립을 위한 지역통계 수요가 증가한 것에 비추어, 이러한 경향을 반영하여 지역별로 지역정보제공체계 확립에 관한 논의가 활발히 진행되고 있고(이병기, 1998 ; 정승진·강성권, 1999 ; 충남발전연구원, 2005 ; 충북개발연구원, 2005), 이러한 지역의 움직임에 대해 핵심통계제공기관인 통계청에서도 지역통계활성화를 위한 방향을 모색하고 지역에 대한 신규통계 개발<sup>1)</sup>사업 등의 지역통계발전을 위한 사업을 추진하고 있거나 계획중에 있다(통계청, 2005 ; 2006). 또한 기존의 공급중심적인 통계시스템을 수요중심적으로 개편하는 방안 등의 시스템적인 논의도 진행되어 왔다. 특히 정책의 수요가 많은 산업통계(장석인·정은미 2005 ; 정은미, 2005)와 농업통계(이성호, 1995)가 주로 다루어져 왔다.

1) 통계청의 지역통계발전을 위한 사업중 지역통계의 작성을 원하는 지방자치단체로 하여금 조사기획 단계부터 결과공표 단계까지 통계작성의 모든 과정에 대한 체계적인 지원사업을 추진하고 있다. 2005년 전북(전주 사회지표), 강원도, 광주전남(광양만물류)과 공동으로 지역통계개발사업을 추진하였으며, 충남태안군도 2005년 "통계로 보는 태안군의 사회지표"사업을 실시하였다.

이러한 기존의 지역통계에 관련한 연구에서 지역통계의 절대부족, 정확성 및 신뢰성 부족, 시의성 저하, 통계관리 및 활용도 미흡, 전문인력 부족과 같은 문제점들이 주로 지적되고 있으며, 수요자 지향형의 통계 제공, 중앙및 지방정부의 효율적인 경제산업정책수립을 지원하기 위한 산업구조 변화에 관한 정보의 적기 생산, 기업이나 개인들에게도 산업관련 정보를 정확하게 인식할 수 있도록 하는 기반마련의 필요성을 지적하고 있다(최종후, 2005 ; 최봉호, 2005 ; 김해수, 2005 ; 임명선, 2005). 그러나 그동안 지역통계의 활성화나 통계 DB의 구축 등 지역통계에 대한 많은 연구결과에도 불구하고 실질적으로 개선된 점을 찾기는 매우 드물다. 지금의 사회는 사회복지 및 서비스의 욕구증대, 부의 불균형문제, 환경문제 등이 대두되면서 종래 전국 단위 위주의 통계에서 통계내용의 다양화, 세분화에 대한 요구가 급증하고 있어 그 어느 때보다도 지역통계의 필요성이 절실히 지고 있는 상황이다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체 운영의 하부구조라 할 수 있는 통계의 효율적 이용방안을 충청남도를 중심으로 통합적인 통계정보시스템의 구축과 활용방안을 통해 향후 나아갈 방향을 제시하고자 한다.

## II. 지역통계와 통계생산

### 1. 지역통계의 유형과 제도

#### 1) 지역통계의 유형

통계의 유형은 여러 가지로 구분할 수 있는데, 통계의 기초가 되는 개별자료의 수집방법, 작성방법 등에 따라 구분되어 진다. 먼저 수집방법에 따라 조사통계와 보고통계로 나눌 수 있으며, 작성방법에 따라 1차통계와 2차통계로 나누어진 다. 또한 통계의 중요성에 따라 정부기관이 지정·고시하는 지정통계와 일반통계로 구분하고 있다.

#### 2) 통계조직별 유형

통계에 대한 구분이 자료수집 방법, 작성방법, 지정여부에 따른 여러 유형이 있는 것처럼, 통계조직의 형태도 통계업무를 담당하는 통계조직과 통계작성기능에 따라 집중형, 분산형 그리고 절충형으로 구별된다. 집중형조직은 모든 통계활동이 하나의 전문화된 기관에 집중하여 각 통계수요기관이 필요로 하는 통계를 작성·공급하는 행정체제로 독일, 캐나다, 호주 등이 이러한 유형을 채택하고 있다. 분산형은 각 부처에 분산된 업무수행의 결과나 업무수행에 필요한 통계를 각 부처의 책임아래 작성하는 체제로 미국, 일본, 영국 등의 나라에서 채택하고 있다. 우리나라는 각 중

〈표1〉 통계의 유형

구 분	통계종류	정 의
자료수집 방법	조사통계	• 통계의 작성을 주목적으로 실시조사를 하여 얻어진 통계를 말하며 제1의 통계라고도 함
	보고통계	• 법령에 의한 개인, 단체의 신고, 보고, 신청, 인·허가 등과 같이 다른 행정업무에 수반하여 수집된 자료로부터 통계를 작성한 것을 말하며, 제2의 통계라고도 함
작성방법	1차통계	• 집단에 속하는 개체의 수 또는 개체의 특성을 총체적으로 나타내는 통계로서 일반적으로 통계조사를 실시하고 그 결과에서 직접 얻어진 통계임
	2차통계 (가공통계)	• 1차 통계에 어떠한 연산을 통해 얻어진 통계로서 1차 통계에 비하여 해석적 특성이 있는 통계를 말함
	지정통계	• 중앙행정기관이나 지방정부 또는 지정기관이 작성하는 통계로서 통계청장이 지정·고시하는 통계를 말하며, 국가 또는 지방정부의 주요정책수립 및 평가 등을 위하여 널리 활용되는 통계 중에서 지정 됨
지정여부	일반통계	• 중앙행정기관이나 지방정부 또는 지정기관이 작성하는 통계로서 지정 통계 이외의 통계를 말함

양행정기관이 업무수행에 필요한 통계를 작성하는 분산형이라 할 수 있으며, 지역통계의 경우도 마찬가지로 중요한 기초통계를 통계청에서 담당하고 있고 모든 통계의 작성과 공표는 통계청의 승인을 받아야 한다는 면에서 집중형이 강하다고 할 수 있다.

3) 우리나라 통계법규

우리나라의 통계작성에 관련된 법규는 크게 통계조사와 조사에 관한 공통적인 사항을 규정한 통계법, 동법 시행령, 시행규칙, 통계자료의 공표 협의규칙 및 통계위원회규정, 통계의 종류에 대한 구분고시로서 지정통계 구분고시, 조사통계와 보고통계의 범위고시, 통계조사의 시행과 통계작성의 기준에 관한 규정으로 지정통계시행규칙과 표준분류고시 등으로 구분할 수 있다. 이중에서 지방통계제도 및 지방통계업무에 직접 관련이 있는 법규로는 통계법을 들 수 있다. 통계법은 통계에 관한 기본법으로서 통계의 구분, 지정기관의 범위 및 통계의 작성, 발간의 승인 등에 관한 사항을 포괄적으로 규정하고 있다.

2. 통계작성 기관 및 생산통계

1) 통계작성기관 현황

통계를 작성하여 공표하기 위해서는 적법한 절차를 거쳐야 한다. 우리나라에서 새로운 통계를 작성하기 위해서는 통계작성기관의 장이 통계작성에 관하여 통계청장의 승인을 얻어야 한다(통계법 8조). 그러므로 통계를 작성하여 공표할 수 있는 기관이 지정되어 있다. 현재 우리나라의 중앙행정기관 중 통계청, 노동부, 농림부, 해양수산부, 보건복지부, 환경부는 지방사무소를 두어 각각의 고유업무와 관련된 지역통계를 생산하고 있으며, 지방자치단체는 기획실 산하에 정보화담당관과 시·군·구에 통계계가 있어 고유통계업무와 중앙행정기관에서 실시하는 통계조사의 현지 조사업무를 담당하고 있고, 민간통계기관으로 지정기관이 있어 통계청장의 승인하에 업무에 관련된 각종 통계를 작성하고 있다.

통계작성 기관별 작성현황을 보면 통계를 작성하도록 승인을 받은 기관의 수는 2006년 8월 기준으로 144개로 68개의 정부기관과 76개의 지정기관이 있으며, 이들이 작성하는 통계의 수는 총 547개로서 정부기관에서 395개, 지정기관에서 152개를 작성하고 있다. 승인통계를 종류로 보면 지정통계와 일반통계로 나눌 수 있는데, 지정통계의 수는 92개이며 이들 중 대부분인 76개가 정부기관에 의해 작성되고 나머지 16개는 지정기관에서 작성되고 있다. 일반통계는 총 455개가 작성되며 그 가운데 319개가 정부기관에 의해 그리고 136개가 지정기관에 의해 작성되고 있다. 승인통계를 작성방법에 따라 조사통계, 보고통

계, 가공통계로 나눌 수 있으며 현재 조사통계가 291개, 보고통계가 198개, 그리고 가공통계가 58개가 있으며 지방자치단체는 중앙행정기관과 비교했을 때 조사통계와 보고통계의 비중이 비슷 한 반면 가공통계의 비중이 큰 편이다.

〈표2〉기관별 작성현황

부 문	작성 기관수	계	승인통계				
			통계종류		작성방법		
			지정통계	일반통계	조사통계	보고통계	가공통계
계	144	547	92	455	291	198	58
정부기관	68	395	76	319	188	163	44
중앙행정기관 ( 통계청 )	36 (1)	290 (53)	60 (37)	230 (16)	142 (42)	131 (1)	17 (10)
지방자치단체	32	105	16	89	46	32	27
지정기관*	76	152	16	136	103	35	14

\* 지정기관은 금융기관, 공사·공단, 연구기관, 협회·조합, 기타임

2) 작성통계의 공간적 범위

통계는 지역을 구분한 공간적 범위를 가지고 있다. 국가기관에서는 대부분 전국적인 통계 또는 광역시도의 통계를 대부분 작성하고 있으며, 지정기관 또한 대부분 전국적인 통계를 작성하고 있고 시군구의 통계는 2종류만 작성하고 있어 지

역통계에 대한 중앙의 보조가 필요한 것으로 나타나고 있다. 이 중 지역통계는 32개 작성기관에서 105종을 작성하고 있다. 16개 시·도에서 공통으로 작성하는 4종(기본통계, 교육통계, 사업체기초통계, 주민등록인구통계) 64개를 제외하면 41종(6.5%)이 현재 작성되고 있다.

〈표3〉통계작성기관별 작성통계범위

(단위 : 개수)

구 분		계	통계청	국가기관	지자체	지정기관
작성 기관		134	1	28	32	73
작성 통계		476	53	193	95	135
작성 범위	전국	243	28	99	-	116
	광역시·도	122	17	76	12	17
	시·군·구	80	3	13	62	2
	읍·면·동	28	5	2	21	-
	기타	3	-	3	-	-

자료 : 통계청, 지역통계 개발지원 사업추진계획(안), 2005



충남논단 2

충남의 통합통계시스템 구축 및 활용방안

지방자치단체에서 작성하는 통계를 조사통계와 보고통계로 나누어 살펴보면 조사통계에서는 사업체기초통계조사와 사회통계조사를 대부분 지방자치단체에서 작성하고 있고 보고통계는 시·도 기본통계와 주민등록인구통계를 작성하

〈표 4〉 지방자치단체 작성통계현황

구 분	통계인력(명)	통계수(개)	조사통계	보고통계
서울특별시	7	7	서울특별시사업체기초통계조사, 가구통행실태조사, 서울시 도시정책 지표조사, 서울시 차량통행 속도실태조사, 시민보 건지표조사	서울특별시기본통계 주민등록인구통계
부산광역시	6	5	부산시 차량교통량조사, 부산광역시사업체기초통계조사, 부산사회통계조사	부산광역시기본통계 주민등록인구통계
대구광역시	6	6	대구광역시사업체기초통계조사, 사망증명서보완을통한사망원인조사	대구광역시기본통계 주민등록인구통계, 대구광역시경기종합지수, 대구광역시구군단위GRDP
인천광역시	3	4	인천광역시사업체기초통계조사, 인천시 민생활및 의식조사	인천광역시기본통계 주민등록인구통계
광주광역시	4	4	광주광역시사업체기초통계조사, 광주사회통계조사	광주광역시기본통계 주민등록인구통계
대전광역시	3	6	대전광역시사업체기초통계조사, 대전광역시도시물류현장조사	대전광역시기본통계 주민등록인구통계, 대전광역시자치구단위GRDP, 대전광역시경기종합지수
울산광역시	3	4	울산광역시사업체기초통계조사, 울산광역시시민생활수준및의식조사	울산광역시기본통계 주민등록인구통계
경기도	5	5	경기도 사업체기초통계조사, 경기도민생활수준및의식조사	경기도 기본통계 주민등록인구통계, 경기도 시군단위 지역GRDP
강원도	2	5	강원도 사업체기초통계조사, 강원도 여성취업 실태조사	강원도 기본통계 주민등록인구통계, 강원도 시군단위 GRDP
충청북도	4	4	충청북도사업체기초통계조사	부산광역시기본통계 주민등록인구통계, 충청북도경기종합지수
충청남도	3	3	충청남도사업체기초통계조사	충청남도기본통계 주민등록인구통계

전라북도	4	3	전라북도사업체기초통계조사	전라북도기본통계 주민등록인구통계
전라남도	4	3	전라남도사업체기초통계조사	전라남도기본통계 주민등록인구통계
경상북도	4	5	경상북도사업체기초통계조사, 경북인 의생활과 의식조사	경상북도기본통계 주민등록인구통계, 경상북도시군단위GRDP
경상남도	3	5	경상남도사업체기초통계조사, 경남도 민생활수준및의식조사	경상남도기본통계 주민등록인구통계, 경상남도시군단위GRDP
제주도	2	3	제주도사업체기초통계조사	제주도 기본통계 주민등록인구통계

자료 : 통계청, 지역통계담당관워크샵, 2006. 3

3) 작성통계 현황

2006년 8월 기준으로 현재 정부승인통계는 총 547종이 생산되고 있다. 현재 작성되고 있는 통계를 속성에 따라 부문별로 구분해보면 보건·사

회·복지 부문이 95종으로 가장 많고, 그 다음으로 경기·기업경영, 농림·수산부문의 통계 순으로 나타나고 있다. 가장 적은 것은 국민계정·지역계정과 무역·외환·국제수지 등의 통계로 나타나고 있다.

〈표 5〉 부문별 통계작성 현황

부 문	작성 통계수		작성 방법 별 종*		
	종(*)	구성비(%)	조사통계	보고통계	가공통계
계	547(53)	100.0(100.0)	291	198	58
인구	28(8)	5.1(15.1)	4	19	5
고용·임금	37(1)	6.8(1.9)	31	6	-
물가·가계소비[소득]	16(5)	2.9(9.4)	16	-	-
보건·사회·복지	95(4)	17.4(7.5)	47	46	2
환경	24(0)	4.4(0.0)	10	13	1
농림·수산	46(8)	8.4(15.1)	27	18	1
광공업·에너지	32(5)	5.9(9.4)	19	9	4
건설·주택·토지	30(4)	5.5(7.5)	15	11	4
교통·정보통신	39(1)	7.1(1.9)	17	22	-
도소매·서비스	15(7)	2.7(13.2)	14	1	-
경기·기업경영	70(5)	12.8(9.4)	55	4	11
국민계정·지역계정	11(2)	2.0(3.8)	1	1	9
재정·금융	24(0)	4.4(0.0)	5	19	-
무역·외환·국제수지	11(0)	2.0(0.0)	5	4	2
교육·문화·과학	44(0)	8.0(0.0)	20	21	3
기타	25(3)	4.6(5.7)	5	4	16

자료 : 통계청 내부자료, 2006. 8. ※ ( ) 내의 숫자는 통계청 작성통계현황임

### III. 충남 지역통계의 현황과 문제점

앞 절에서 살펴본 바와 같이 생산되고 있는 지역자치단체에서 생산하는 통계는 총 547종 가운데 105종으로 전체의 20%에도 미치지 못하고 있다. 또한 중앙기관의 통계 중 지역 구분을 할 수 있는 통계 역시 전체의 절반 수준에 그치고 있다. 이렇게 취약한 우리나라의 통계작성 환경속에서 한 지역의 통계현황과 문제점을 논의하는 것은 무의미 할 것이다. 따라서 본 절에서는 포괄적인 지역통계와 관련된 현상 속에서 충남의 지역통계의 문제점을 함께 분석하고 있다.

#### 1. 통계의 통계행정에 대한 인식 부족

대부분의 연구자들은 지역통계 취약성의 가장 큰 원인으로서 통계행정 및 통계시스템에 대한 사회전반의 인식부족을 지적하고 있다. 통계의 중요성에 대해서는 누구나 인정하면서도, 이에 대한 실천적 행동을 하고 있지 못하고 있다. 이로 인해 정부나 민간 모두 통계의 부족과 부정확성으로 인하여 정책의 수립, 평가, 연구 등에 어려움을 겪고 있다고 호소하고 있다. 이는 그동안 지방자치단체가 중앙부처에 의해 위임된 사무만을 주로 수행하여 왔기 때문에 지역통계에 대한 주

인의식이 부족함을 보여주고 있는 것이다. 최근 까지도 지방자치단체에서는 통계의 필요성에 대한 인식을 가지고는 있으나 아직까지도 통계작성에 대한 투자까지는 이루어지지 않고 있는 실정이다. 또한 이러한 논의가 나올 때마다 조직·인력 확충문제로 연결되게 되는데, 조직과 인력을 확대하기보다는 주어진 여건하에서 운영시스템의 개선을 통해 통계품질을 향상시킬 방안을 찾는다. 그러나 운영시스템의 개선을 통한 통계품질 향상이란 것은 최소한의 기본적인 여건이 갖춰졌을 때 가능한 것이다.

#### 2. 통계조직 및 인력의 취약

현재 지자체의 통계인력은 광역자치단체와 기초자치단체를 포함해 총 401명이 종사하고 있다. 광역시·도 자치단체는 통계계 수준의 통계조직을 설치하여 현황통계 작성 및 중앙부처 위임사무를 수행하고 있으나, 기초자치단체의 경우 대부분 별도의 통계조직이 없이 통계담당 1~3명이 다른 업무를 겸임하여 통계업무 수행하고 있다. 현재 전국의 광역자치단체 중 경기도의 통계인력이 타 지역에 비해 가장 많고 서울, 경남, 경북의 순으로 많은 통계인력을 확보하고 있으며, 반면에 울산, 제주도가 가장 열악한 실정이다. 그러나 이것은 어디까지나 우리 나라만 그렇다는 것이

다. 외국의 통계인력<sup>2)</sup>과 비교할 때 우리 나라 모든 자치단체들은 통계인력은 턱없이 부족한 실정이다. 충남 역시 타 시·도와 마찬가지로 통계인력의 부족 문제를 겪고 있으며, 2006년 현재 통계담당 계장 1명과 3명이 충남도의 통계관련 업무를 담당하고 있다.

〈표6〉 자치단체별 통계인력 현황

구분	전체	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	481	53	35	24	16	16	10	8	71	33	29	30	27	31	42	46	10
광역	80	7	6	5	6	5	3	4	9	6	3	4	6	4	5	5	2
기초	401	46	29	19	10	11	7	4	62	27	26	26	21	27	37	41	8

자료 : 최중후, 지역통계의 현재와 미래, 2005

#### 3. 공급자 위주의 통계작성(생산)과 신규통계의 부족

우리나라의 통계조직은 분산형조직이면서도 집중형에 가까운 통계조직의 형태를 취하고 있다. 지방자치체가 실시되기 이전까지 지역의 통계임무는 제때 중앙정부에 통계를 보고하기만 하면 되는 것이었다. 그러나 지자체가 실시되고 있는 현재에도 작성·공표되는 통계는 중앙정부 입장에서 공급자 위주의 관점에서 작성·공표되고 있어 실질적으로 필요한 통계가 작성되지 못하는 단점을 안고 있다. 공급위주의 통계는 지방자치단체가 독자적으로 지역계획을 수립하고 지역경제 현상에 대한 파악과 분석, 새로운 통계의 작성에 한계를 가지게 한다. 신규통계의 부족은 지역통계에 대한 양적 부족과 지역 실상을 반영하는 통계부재 전반에 걸친 문제점으로 인식된다.

먼저, 지역단위 통계부족은 현재 공표되고 있는 통계가 전국단위의 통계가 많아 지역계획을

수립하고, 지역의 경제현상을 파악·분석하기에는 한계를 가져오고 있다. 대부분의 지역경제모델에서 사용되는 변수가 전국수준에서는 발표가 되지만, 지역에서는 작성·발표가 되지 않아 지역경제모델을 작성하는데 많은 문제점이 가지고 있다. 특히, 소비 및 투자관련 통계에 있어서는 지역별 경제지표가 거의 없어 지역내 소비 및 투자동향을 파악하는데 상당한 문제점을 안고 있다. 또한 대형소매점 판매액지수는 시도별로 작성이 되나 도소매업 업종별·업체별 판매액지수는 전국단위로만 작성되고 있다. 투자관련지표도 설비투자추계지수, 기계류 내수출하, 내수용 기계류수입, 건설기성액 등이 전국단위로만 작성되고 있고, 기초적인 경제흐름을 보여주는 산업연관표와 자금순환 통계가 전국적인 단위로 작성이 되고 있어, 지역에 있어서는 여러단계를 걸쳐 가공해서 사용함으로써 정확성과 유용성이 떨어지고 있다.

2) 일본京都市 56명, 호주 퀸즈랜드 100명, 캐나다 British Columbia 주정부 31명(Director 1명, Senior Manager 4명, 통계분석요원 15명, 사무원 및 보조원 7명, 조사원 4명)이 통계담당부서에 근무하고 있다.(최중후, 지역통계의 현재와 미래 2005)

또 하나는 지역주민의 삶의 질 및 질병상태를 나타내는 통계인 가계소득 및 지출을 보여주는 가계조사, 범죄발생통계, 국민여행실태조사, 사망원인통계, 국민건강 및 영양조사, 환자조사 등이 전국단위로 작성되어 지역의 실정을 반영하는 통계가 극히 부족한 실정이다.

현재 충남지역에서는 충청남도과 충청남도교육청이 통계를 작성하는 기관으로 승인을 얻었으며, 충청남도에서는 토지 및 기후 등을 포함하는 충청남도기본통계를 비롯하여 충청남도사업체

기초통계조사, 그리고 주민등록 인구통계를 작성하고 있으며, 충청남도 교육청에서는 교육통계를 작성하고 있다. 그러나 앞서 지역별 지정통계를 살펴본 바와 같이 대부분의 시도가 생산하고 있는 GRDP, 경기종합지수 등의 통계도 현재 생산되지 않고 있다. 또한 그 지역 주민들의 수요에 부응하며, 지역의 복지정책의 지표로 삼을 수 있는 시민생활수준 및 의식조사, 사회통계조사 등도 생산되지 않고 있는 실정이다.

〈표7〉 충청남도 통계작성기관 및 통계항목

기관	통계명칭	조사내용
충청남도	충청남도기본통계	토지 및 기후 등 269개 항목
	충청남도 사업체 기초통계조사	사업체명, 대표자명, 소재지, 조직형태, 사업체구분, 창설년월, 사업내용, 종사자수, 연간총매출액
	주민등록인구통계	세대수 및 성별, 연령별 인구수(외국인포함) 등
충청남도 교육청	교육통계	학생수, 졸업자수, 취업자현황, 교원수, 시설현황, 학생체력 및 체력조사(키, 몸무게, 앞은키 등)

#### 4. 지역통계의 활용성 저조

대규모 통계조사나 행정자료에서 지역별 통계작성이 가능하지만 공표하지 않거나 간행물로만 들어 놓지 않은 경우, 이에 대한 정보부족으로 지역통계의 활용이 이루어지지 않고 있는 경우가 많다. 지역의 행정통계의 경우 통계자료는 가지고 있으나 정치적, 사회적 이유로 사장되는 경우가 많이 있으며 행정통계중 많은 부분이 담당자 및 소속기관의 참고자료로만 역할을 하고 있는

경우가 많다. 그러나 이러한 사장통계의 경우 몇 종류의 통계가 생산되고 있고, 어느 정도까지 조사되고 있는지 조차 외부에 잘 드러나지 않는다. 또한 각 기관에서 수집 또는 가공된 통계자료가 일회성으로만 이용되고 있어 기관내에서조차도 체계적으로 활용되지 못하고 있는 실정이다.

또한, 통계의 활용과 결부된 통계에 대한 접근성의 부족을 들 수 있다. 충남도 및 시군의 통계 관련 웹서비스의 형태가 Data-Base화되어 손쉽게 이용할 수 있는 것이 아닌 한글파일의 업데이

트나 PDF형식으로 수록되어 몇차례의 가공과정을 거쳐서야만 사용이 가능하게 되어 있다. 또한 매년 자료가 축적된 시계열레이타가 아닌 당해연도의 통계연보만을 제공하고 있어 통계의 활용에 어려움을 가지고 있다. 〈표8〉에 나타난 것과 같이 현재 Data-Base시스템을 통한 통계정보를 제공하고 있는 시·군은 충남도내 천안시와 서산시 두 곳에 지나지 않고 있다. 통계자체가 단순히 확인하는 것이 목적이 아닌 분석을 위한 기초자

료로서 사용될 때 Data-Base화의 정도 차이는 자료의 접근성에 큰 차이를 보이게 된다. 그러나 Data-Base화 되어있다고 접근성과 효율성이 꼭 높은 것만은 아니다. 제공되고 있는 자료가 현재 통계청에서 제공하고 있는 공간적 범위와 같다면 이중적인 DB의 구축으로 인한 중복성 이외의 세 부적인 소지역(읍·면·동 단위)자료 검색의 한계를 가지고 있기 마련이다.

〈표8〉 충청남도 및 시군의 통계제공 현황<sup>1)</sup>

도/시/군	자료제공범위	자료형태	담당실과	접근성 <sup>1)</sup>
충청남도	충남통계연보	전자북	기획관리실	
천안시	천안통계연보(1963~2004), 사업체 기초통계, 기타(만화로보는통계, 통계용어, 그래프로 보는 천안)	Excel DB 검색	정보통신담당관실	○
공주시	공주통계연보(2004)	PDF	자치행정과	
보령시	보령통계연보(1964~2004)	Excel	자치정보과	
아산시	아산통계연보(2004, 2005), 충남통계연보(2004), 기타(재미있는 통계속 이야기)	전자북(PDF)	기획감사담당관	
서산시	*통계DB 서비스 (stat-korea 연계)	DB 검색	주민자치과	
논산시	논산통계연보(2001~2005)	HWP	기획감사담당관실	○
계룡시	계룡통계연보(2004)	PDF	기획감사실	
금산군	금산통계연보(1999~2004), 기타 (그래프로 보는 금산, 통계도우미)	Excel, html	기획정보실	개편중
연기군	연기통계연보(2003~2005)	Excel	자치행정과	○
부여군	부여통계연보(1995~2005), 주민등록인구통계	Excel	기획감사실	
서천군	서천통계연보(2001~2005)	PDF	총무과	○
청양군	청양통계연보(2002~2005)	Excel	자치행정과	○
홍성군	홍성통계연보(2004)	PDF	기획관리실	
예산군	예산통계연보(2004)	Excel	자치행정과	○
태안군	태안통계연보(2004)	Excel	기획감사실	○
당진군	당진통계연보(2005)	전자북(PDF)	기획감사실	○

1) 홈페이지 첫화면에 배너 또는 텍스트의 형태로 상시적으로 표시되고 있는 상태  
자료 : 도 및 각 시·군 홈페이지, 2006년 8월말 현재

접근성에 대한 다른 하나는 지역내 통계작성 및 제공기관의 연계문제를 들 수 있다. 충남지역과 관련된 통계는 지역내에서 대전·충남통계청, 한국은행 대전·충남본부, 충남교육청, 상공회의소 등 다양한 기관에서 생산하고 있지만, 생산된 통계를 통합적으로 관리하고 있지 못하고 있어 활용에 한계를 가지고 있다. 현재 충남관련 작성

통계는 대전충남통계청의 산업활동동향, 고용동향 등의 20여종, 한국은행 대전·충남본부의 소비자동향조사, 기업경기조사 등의 9종, 상공회의소의 제조업경기전망 등의 자료가 존재하고 있지만 통계에 대한 전문적 지식이 있는 사람을 제외하고는 활용하기 힘든 실정이다.

〈표9〉충남관련 통계 생산 현황

제공기관	자료제공내용	주기	지역구분
대전충남통계청	■ 산업활동동향 외 20종	월/분기/년	대전·충남
한국은행 대전·충남본부	■ 소비자동향조사(CSI)외 8종	분기	대전·충남
대전상공회의소	■ 제조업체 경기전망	분기	대전
충남북부상공회의소(천안)	■ 제조업체 경기전망	분기	충남
산업은행 경제연구소(서울)	■ 제조업경기전망조사	분기	대전·충남·충북
기타	■ 노동부, 국세청 등의 지역자료	-	-

## 5. 통계원간 자료의 불일치

통계자료의 신뢰성에 대한 문제점 가운데 통계의 생산에 있어서 비전문가들이 기획, 자료수집, 처리를 함으로써 정확성과 신뢰성 부족의 문제를 들 수 있다<sup>3)</sup>. 이러한 통계의 생산과정상에서 일어날 수 있는 통계원간 분류체계의 불일치에서 일어날 수 있다. 통계연보를 작성하는 시·군·구와 이를 감독하는 도에서는 위와 같은 오차를 줄이기 위해 시·군·구청 각 실과에서 상급기관의 부서

로 보고하는 자료와 통계연보작성을 위해 시·군·구청 통계담당부서로 제출하는 자료간의 일치여부를 확인하고 항목별 세목 자료치 합산의 정확성을 확인하여 인쇄과정에서 오류가 발생하지 않도록 하고 있다. 그러나 실제로 시·군간의 통계합이 도의 종합된 합과 일치하지 않는 경우도 발생하고 있으며, 웹상에 공개하는 자료와 통계연보의 자료가 일치하지 않는 경우도 종종 발생하고 있다.

3) 통계학에서 거론되는 오차는 총오차(Gross Error), 방법상오차(Error of Method), 계통오차(Systematic Error), 우연오차(Random Error)가 있으며 그 이외에도 표본조사를 시행할 경우 표본오차(Sampling Error), 비표본오차(Non-sampling Error)등이 있다.

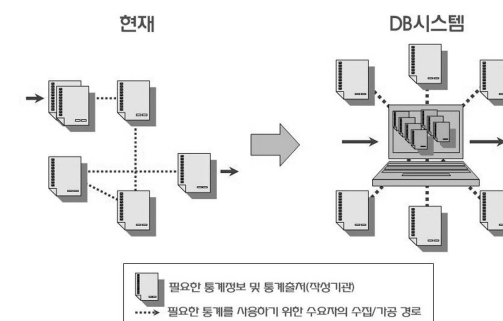
## IV. 충남의 통합통계시스템 구축 및 활성화 방안

지역에 있어 지역에 맞는 정책의 수립과 추진·평가, 개인이나 기업의 효율적이고 합리적인 경제활동을 위해서는 지역의 특성에 맞는 다양한 유형의 지역통계가 필수적이다. 이를 위해 통계청은 지역의 수요에 부응하는 통계에 대한 개발 및 지원을 실시하고 있다. 그러나 중앙정부차원의 지역통계에 대한 노력은 전국에 대한 지역통계 발전을 위한 것이 대부분이다. 실질적으로 지역의 통계발전을 위해서는 지자체가 먼저 나서야 할 것이다. 본 연구에서는 이를 통합통계시스템 구축을 통해 방안을 모색코자 한다.

### 1. 충남통합통계시스템의 구축

앞에서 살펴본 바와 같이 충남의 지역통계에 대한 접근도와 활용성이 낮은 점은 지역에 대한 통계작성기관이 분산되어 있고, Data-Base화 되어 있지 않아 실제적으로 수요자가 통계에 접근하기 어렵다는 점에서 시작된다. 앞으로의 사회는 경제활동이 더욱더 복잡화되고 급변하면서 통계를 통한 정책, 기업, 주민들의 수요는 계속적으로 증가할 것이다. 따라서 하부구조로서의 지역통계의 발전을 위해서는 현재 조사·작성되고 있는 지역통

계를 체계적으로 정리·분석하여 지역통계DB의 구축과 활용도를 높이는 것이 필요하다.



[그림1] 정보관리 DB구축의 효과<sup>4)</sup>

[그림1]에서 처럼 필요한 통계정보를 찾기 위해서는 수요자가 산재한 on/off-line 자료를 직접 수집해야 한다. 이러한 과정에서 수요자는 많은 비용 및 시간이 소요되고, 전문적인 지식의 축적이 전제되어야 한다. 그러나 통합적인 DB시스템이 구축 되면 원하는 정보를 하나의 통합통계시스템에서 찾을 수 있기 때문에 탐색 비용과 시간이 절대적으로 줄어들게 된다. 또한 통합통계시스템에 비교·분석이 가능한 프로그램을 수요자가 손쉽게 이용할 수 있게 된다면 정부, 기업, 개인 등의 정보수집분석에 큰 영향을 미칠 것은 자명한 일이다. 따라서 지자체, 통계관련 기관, 학계 및 연구계 등의 통계관련 수요자의 수요를 충분히 반영할 수 있는 DB의 구축과 운영이 우선되어야 한다. 이를 위해서 충

4) 산업통계 분석시스템 구축과 활용방안(장석인·정은미, 2005)의 재정리



남도과 통계청과의 협조는 절대적으로 필요로 하다. 지역통계DB는 단순히 우리도만 구축하는 것이 아닌 전국의 지자체가 공통된 기준과 형식을 가지고 접근해야 한다. 지역통계DB는 충남의 통계DB라는 의미 이외에도 전국의 지역DB와 비교·분석이 가능할 때 진정한 의미를 갖게 된다.

현재의 충남도는 통계청 지역통계과와 대전·충남지방통계청과 함께 충남도가 필요로 되는 통계를 발굴하고, 개발이 시급히 요구되는 통계 또는 장기적으로 개발이 요구되는 통계 등에 대한 연구를 실시하는 한편, 통계개발에 대한 우선순위를 부여하는 작업이 이루어져야 한다. 이와 함께 관련 기관과의 협조를 통해 충남도 및 각 시·군의 통계, 중앙정부의 지역단위 통계를 하나로 제공할 수 있는 지역통합통계시스템 구축이 필요하다. 또한 이러한 과정속에서 데이터베이스에서 추출된 데이터 검색결과에 대해 별도의 통계프로그램 없이 온라인상에서 통계분석과 예측이 가능토록 설계되어야 할 것이다. 즉 온라인상에서 원하는 데이터를 검색하고 수요자가 함수, 수식등의 연산기능을 사용하여 온라인상에서 직접 분석통계의 생성이 가능해진다면 업무효율은 획기적으로 향상될 수 있을 것이다.

## 2. 통계전문가 풀 구성 및 활용

통합적인 통계DB 구축하기 위해서는 어떤 한 기관의 노력으로 이루어지는 것이 아니다. 지역 내에 통계를 생산하는 대부분의 기관이 자체적인 통계DB를 가지고 있기 때문에 이를 통합적으로 관리 운영하기 위해서는 관련기관 및 전문가의 협조와 합의를 거쳐야 한다. 매월, 매분기, 매년 생산되는 자료를 통계DB화하는 작업은 관련기관간의 상호 협의가 없으면 일회성으로 끝나기 쉽다. 또한 지역의 통계정보가 용이하게 취합·가공되고, 다른 여러 기관에서 지역통계정보를 유용하게 사용될 수 있도록 하기 위해서는 수평적인 협조체제를 구성할 필요가 있다.

통계전문가 풀은 각 기관의 통계자료의 축적 및 공급체계에 대한 역할 분담과 상호 협조와 조정을 통해 각 기관의 자료를 공유하고 일관성 있는 지역통계의 생산을 추진해야 한다. 이를 위해 지역의 통계생산기관, 대학교수 및 관련 연구소 등의 모든 기관이 참여할 수 있는 통계전문가 풀의 구성이 필요하다. 그리고 이러한 통계전문가 풀을 통해 지역수요에 부응하는 지역통계의 개발과 전국통계에 대응한 충남지역통계의 신규개발이 이루어져야 할 것이다. 통계전문가 풀의 중요한 역할중의 하나는 통계담당공무원과의 공동학습을 통한 통계의 고품질화를 추진하는 것이다. 통계업무는 전문지식을 요구하는 분야로서 통계의 작성과 생산에 필요한 기획, 조사, 활용 등의 전문성 강화가 필요하다.

## 3. 통계의 효율적 관리·운영

신규통계의 개발 못지 않게 중요한 것이 통계의 효율적 관리·운영이다. 양질의 통계를 생산하기 위해서는 인력의 보강과 확보인력의 전문성을 강화하는 일이 시급하며 구조적인 오류는 중앙정부차원에서, 지역의 필요한 통계는 지자체차원에서의 통계전문가를 활용하여 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 또한 정확하고 신뢰성 있는 통계를 작성하기 위해서는 통계담당 공무원의 전문성 제고와 사기진작을 위한 조치가 필요하며, 전문성 제고를 위해서는 통계업무를 담당하는 공무원에 대해 최소 2년이상 다른 부서로의 전보를 제한해야 하는 등 통계를 지속적으로 관리할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 그리고 국내·외 전문기관에서의 위탁교육 실시 등으로 지속적인 지역 통계전문가를 양성하며 통계담당 공무원의 사기진작을 위해 통계업무수행에 따른 인사상의 배려를 적극적으로 고려해야 할 필요가 있다. 최근에는 몇몇 지자체를 중심으로 통계분야의 특성상 전문직 공무원을 채용하는 방안도 점차 늘고 있는 추세에 있다. 통계업무의 성격상 일반직 공무원이 통계업무를 수행하기에는 상당한 어려움이 따르므로 통계전문인력의 확보에 있어서는 좋은 현상이다. 그러나, 전문직제도는 승진에 제한이 따르고 교육파견의 혜택도 없는 등 전문직 공무원의 위상 및 권한과 역할이 제대로 설정되어 있지 않아, 전문직 공무원 채용으로 인

한 성과는 발견하기 어려운 실정이다. 따라서 통계전문직제도의 확대와 함께 통계업무만을 실제 취급하는 지방통계직을 신설하고 통계전공인력을 지방통계직으로 채용하는 방안도 검토해야 할 것이다.

## V. 맺음말

금년 들어 제4기 지방자치단체 시대가 개막을 했다. 이제 명실상부한 지방자치시대를 열어나감에 있어 지역통계 발전을 위한 대안 모색은 지금까지 보여주었던 것과는 다르게, 보다 실제적이고 전면적인 차원에서 다루어져야 할 것이다. 일전에 한일어업협정에서의 어업통계에 대한 논란은 관행적인 불법 조업 등의 문제가 겹쳐 있기는 하지만, 더 큰 문제는 우리가 통계를 너무 몰랐기 때문에 발생한 일이다. 얼마전까지만 해도 통계는 단지 중앙행정기관에 보고하기 위해 작성되었다. 정작 그 수요자는 자신이면서도 업무의 일종으로만 여겨졌던 것이 사실이다. 그러나 현재는 중앙정부차원의 지역통계활성화 정책을 추진하고 있고, 빨빠른 시·군들은 지역에 대한 신규통계의 개발과 Data-Base까지 구축 운영하고 있을 만큼 지

역통계에 대한 인식변화가 진행되었다. 충남은 현재 천안시와 서산시가 통계청과 연동된 DB 시스템을 통해 통계정보를 제공하고 있으며, 2006년 8월 현재로 금산군도 DB시스템을 구축하고 있는 중이다. 통계자료에 대한 Excel이나 PDF, HWP 등의 자료로 제공하고 있는 것에 비하면 괄목할 만한 성장이 아닐 수 없다. 예전과는 달리 광역지자체 차원의 할 일도 상당히 많아졌다. 시·군의 상급기관으로써 각 시·군의 DB구축을 적극 지원하면서, 통계를 하나로 통합하여 제공할 수 있는 통합통계시스템의 구축에 박차를 가해야 한다. 즉, 충남의 모든 시·군 및 충남에 관련된 지역통계를 충

남통합통계시스템을 통해 일원화해 제공해야 통계의 신뢰성과 활용성이 비로써 향상되는 것이다. 통계의 신뢰성은 통계의 작성 및 제공기관에서 비롯되기 때문이다. 이와 함께 생산방식 등의 차이로 시·군간 또는 시·군과 광역지자체간 통계의 체계적인 정비도 뒤따라야 한다. 분명 지역통계는 지역정책과 운영을 위한 하부구조로서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 이를 수요자의 요구에 부합할 수 있도록 체계적이고 조직적으로 정보를 제공하는 것이야말로 지역통계가 진정한 의미를 갖는 것이라고 볼 수 있다.

## 참고 문헌

- 국가통계인프라강화 추진단, 지역통계발전계획, 2005  
 삼성경제연구소, 지방화시대의 지역통계 개선방안, 1999  
 여운방·김용섭, 우리나라의 사회·경제정보시스템 구축방안, 한국개발연구원, 1990  
 이강진, 지역발전을 위한 지역통계 개선방안, 전북발전연구원, 2006  
 이병기, 지역발전을 위한 지역통계의 개선방안, 인천발전연구원, 1998  
 임명선, 지역통계 정보시스템 구축 및 활용방안, 통계청, 2005  
 지역발전포럼, 21세기 국가발전을 위한 지역통계의 혁신방안, 2005  
 장석인·정은미, 산업통계 분석시스템 구축과 활용방안, 산업연구원, 2005  
 정은미, 선진국의 산업통계 시스템구축 현황과 시사점, 산업연구원, 2005  
 충남발전연구원, 지역통계의 현재와 미래, 2005  
 충청남도, 충청남도 정보화 기본계획, 1997  
 통계청, 지역통계발전세미나 자료집, 2005  
 \_\_\_\_\_, 통계정보소재 안내, 1996  
 한국통계학회 충청지회·충북개발연구원, 지역통계의 활성화 방안, 1998

## 자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안

박광배 | 충남발전연구원 연구원

### 1. 서론

지방재정은 국가재정에 대비하여 사용되는 개념이며, 지방자치단체의 활동을 재정 측면에서 파악한 것이라고 할 수 있다.

지방자치단체는 정책결정과 집행을 위한 재원이 필요하며, 지방자치단체의 재원 중 수입은 크게 자주재원(자체재원)과 의존재원(이전재원)으로 구분할 수 있다. 지방세와 세외수입은 대표적인 자체재원이라고 할 수 있으며, 지방자치단체가 재정지출과정에서 용도의 제한을 받지 않고 자율성을 발휘할 수 있는 재원이라고 할 수 있다.

그러나 현행 지방자치단체의 경우 수도권 지방자치단체와 광역자치단체를 제외하고는 지방세와 세외수입이 일반회계에서 차지하는 비중을 나

타내는 지표인 재정자립도<sup>1)</sup>가 미비한 수준이며, 이에 따라 지방재정 운용의 많은 부분을 중앙정부에서 지원되는 의존재원에 의존할 수 밖에 없는 것이 현실이다(〈표 2〉참조).

지방재정의 자율성 제고를 위해서는 자체재원의 확충이 이루어져야 할 것이다. 그러나 지방세가 당면한 제도변화의 현실은 자체재원 확충을 위한 유리한 여건이 조성되지 못하고 있는 것으로 판단된다.<sup>2)</sup>

최근(2006년 8월 8일) 개최된 전국시·도지사협의회에서도 중앙정부에 정책개선을 위한 건의 사항에도 '부동산거래세 세율인하관련 세수보전 대책 건의'와 '공중선로에 대한 도로점용료 부과 개선'이 포함되는 등 지방세와 세외수입은 변화의 과정에 있다고 할 수 있다.<sup>3)4)</sup>

$$1) \text{ 재정자립도} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

- 2) 부동산 거래세율 인하에 따라 지방세(도세)의 가장 중요한 세목이라고 할 수 있는 부동산 거래와 관련한 취득세와 등록세의 세율인하가 이루어졌다. 이에 따라 2006년 8월 법 개정 이후 부동산의 취득세와 등록세는 각각 1%의 세율이 적용된다.  
 3) 부동산거래세 세율인하관련 세수보전대책 건의에서는 지방세 세율을 지방자치단체와 협의 없이 중앙정부가 일방적으로 인하는 것은 지방재정의 안정성 훼손과 재정운용의 혼란을 초래하는 것이라 점과 중앙정부 차원의 부동산 정책 시행과정에서 양도소득세는 인하지 않고 지방자치단체의 세원만을 인하는 것은 문제라는 것을 지적하고 있다. 이에 따라 건의사항으로 정부의 별도 보전조치 마련과 자주재원 확대차원에서 국세의 지방세 이관을 건의하고 있다.  
 4) 공중선로에 대한 도로점용료 부과 개선 건의에서는 한국전력공사가 전주에 대한 점용허가는 받으면서 공중선에 대해서는 별도의 허가를 받지 않고 있는 현실을 고려하여 도로법시행령 제26조의2 제1항(별표2) 개정을 통하여 세외수입 도로점용료의 확충방안을 건의하고 있다.

### 1. 연구의 필요성

지방재정 연구자와 실무자를 중심으로 자체재원 확충을 위한 다양한 논의와 시도들이 이루어지고 있는 실정이며, 지방세와 세외수입의 체납<sup>5)</sup> 개선도 자체재원 확충의 실효적인 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

자체재원의 확충은 지방자치의 성숙을 위한 가장 중요한 전제조건이라고 할 수 있다. 즉 지방자치단체가 독자적으로 필요 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 단계에 도달하여야만 제도로써 지방자치체가 갖고 있는 장점을 극대화할 수 있을 것이다.

또한 자체재원에 의해 조달되는 수입에 비례하여 재정지출의 자율성이 확보될 수 있으며, 지방분권의 전제가 되는 재정분권이 이루어질 수 있다.

충남은 지역의 발전을 촉진할 수 있는 대규모 투자사업이 계획되어 있으며, 투자사업의 성공적 추진을 위해서는 재원의 안정적인 확보가 중요한 요인이 될 것으로 판단된다.

투자재원의 안정적인 확보를 위해서는 중앙정부에서 지원되는 이전재원의 적극적인 확보 및 민간자본의 유치와 함께 자체재원의 확충도 병행되어야 할 것으로 판단된다.

5) 체납 자체재원은 적법한 절차에 의하여 부과되었으나 징수되지 못한 지방세와 세외수입을 의미한다. 체납과 유사한 개념으로 실무적으로 활용되고 있는 과년도수입이 있다. 과년도수입은 적법한 절차에 의해 부과되었으나 징수되지 못했다는 점에서 체납과 유사하나, 회계연도 출납폐쇄기한(회계연도 익년도 2월말)까지 징수되지 못하고 폐쇄기 이후에 징수된 지방세와 세외수입을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 적법하게 부과된 이후 납부기간을 초과하였으나, 회계연도 폐쇄기 이전에 징수된 부분은 과년도수입에 해당되지 않는다.

6) 2006년 8월 6일 중도일보 보도에 의하면 충남도는 9월부터 상습 고액체납자에 대한 납부독려, 은닉재산 추적을 통한 체납자의 채권 압류조치까지 시행을 계획하는 등 강도 높은 체납 징수대책을 실시할 것으로 알려지고 있다.

자체재원 확충을 위한 다양한 방안들 가운데 체납된 지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 방안은 관련 규정의 개정이나 조세저항 등을 유발하지 않으며, 이런 측면에서 자체재원 확충을 위한 가장 현실적인 방안이 될 것으로 판단된다.

### 2. 연구의 목적

자체재원 확충을 위한 현실적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단되는 체납 개선은 세입을 담당하는 부서에서 일상적으로 이루어지고 있는 업무라고 할 수 있다.

그러나 지방세와 세외수입을 적극적으로 개선하기 위한 체납독려는 체납자에게 납부수단으로서의 역할을 효과적으로 수행하기에는 미흡한 점이 있는 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 적법한 절차에 의해 부과가 이루어졌으나, 징수되지 못하고 있는 지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 실효성 있는 방안을 모색하여 자체재원을 확충할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

## II. 충남의 지방세 및 세외수입 현황

지방자치단체의 업무 증가와 행정서비스에 대한 주민의 요구가 확대되면서 지방재정의 규모도 지속적인 증가추세를 유지하고 있다.

충남의 경우에도 지속적으로 재정규모가 증가

하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2004년 충남의 예산규모는 최종예산 기준으로 전년 대비 10.7%가 증가한 것으로 나타났으며, 1994년과 비교하면 약 2.9배 증가한 규모인 것으로 나타났다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 연도별 예산규모

(단위 : 억원)

	계			도			시			군		
	계	일반	특별	계	일반	특별	계	일반	특별	계	일반	특별
1994	25,722	18,734	6,988	8,217	6,388	1,829	4,950	2,345	2,605	12,555	10,001	2,554
1995	36,000	27,734	8,266	13,796	10,618	3,178	11,784	8,187	3,597	10,420	8,929	1,491
1996	35,481	27,206	8,275	13,128	10,022	3,106	12,259	8,952	3,306	10,094	8,231	1,863
1997	42,795	31,798	10,997	16,737	11,958	4,779	14,334	10,106	4,228	11,724	9,734	1,990
1998	42,243	32,857	9,386	15,715	12,679	3,036	14,578	10,376	4,202	11,949	9,801	2,148
1999	42,370	33,453	8,917	16,812	13,280	3,532	13,466	10,376	3,090	12,091	9,797	2,294
2000	46,441	36,055	10,385	17,400	13,583	3,817	15,410	11,713	3,697	13,631	10,760	2,871
2001	56,354	45,061	11,293	20,997	16,557	4,439	19,182	14,844	4,338	16,175	13,659	2,516
2002	57,910	45,713	12,197	22,474	17,092	5,383	19,747	15,255	4,492	15,689	13,367	2,323
2003	67,862	52,309	15,553	26,215	19,701	6,514	24,020	17,682	6,337	17,627	14,926	2,701
2004	75,138	59,066	16,072	29,026	22,907	6,119	27,301	19,870	7,431	18,811	16,289	2,522
2005	71,607	55,353	16,254	25,237	20,555	4,681	27,764	18,719	9,045	18,606	16,079	2,527

주 : 1994 ~ 2004는 최종예산, 2005는 당초예산규모임.

자료 : 충청남도, 예산개요, 2004, 2005.

지방재정 규모는 중앙정부 사무의 지방 이양 및 지방자치단체의 업무영역 확대에 따라 더욱 증가할 것으로 판단된다.

중앙정부에서 지방자치단체로 이양되는 사무에 소요되는 재원에 대해서는 사무이양과 병행하여 재원의 이전이 이루어질 것으로 기대된다.

그러나 지방자치단체의 업무영역 확대에 따라 소요되는 재원에 대해서는 지방자치단체의 재원 조달이 안정적으로 확보될 수 있어야 할 것이며,

지방자치단체가 안정적으로 세입을 확보할 수 있는 가장 중요한 수단이 지방세와 세외수입이라고 할 수 있다.

지방세와 정상적 세외수입, 임시적 세외수입은 일반회계 재원으로서 재정자립도를 결정하는 수입이며 지방자치단체가 재정지출에서 자율성을 발휘할 수 있는 재원이라고 할 수 있다.

그러나 지방세 수입과 세외수입은 지방자치단체에 따라 편차를 보이고 있다. 즉 수도권 지방자

# 충남논단 3

자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안

치단체와 비수도권 지방자치단체는 지방세와 세외수입의 세원에서 편차를 보이고 있다.

충남은 비수도권에 입지하는 지방자치단체로 지방세 세원과 세외수입원의 상대적인 부족으로 인하여 낮은 수준의 재정자립도를 유지하고 있다. 2004년 기준 충남의 재정자립도(순계규모)는 전국 16개 시·도 중 12위를 기록한 것으로 나타났다.<sup>7)</sup>

충남은 낮은 재정자립도의 어려운 여건에서 상대적으로 건전한 재정운용을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

그러나 충남은 다른 어떤 지방자치단체에 비해 대규모 재정지출의 요인이 있으며, 이에 따라 안정적인 재원조달의 수단으로서 지방세와 세외수입의 확충이 중요한 과제가 되고 있다.

〈표 2〉 연도 별 지방자치단체 재정자립도 변화추이(순계 규모)

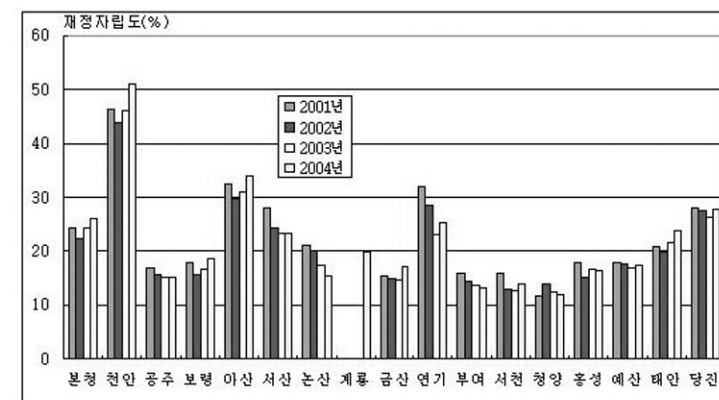
(단위 : %)

	2001	2002	2003	2004
전국	57.6	54.8	56.3	57.2
서울	95.6	95.6	95.9	95.5
부산	74.4	69.7	74.9	75.6
대구	75.3	69.2	76.4	73.2
인천	77.7	74.4	74.6	75.9
광주	63.6	61.6	63.0	59.8
대전	74.9	73.6	73.6	74.4
울산	76.4	67.1	71.6	69.6
경기	78.0	76.5	78.0	78.8
강원	29.8	28.0	26.7	28.9
충북	36.5	32.9	31.4	31.3
충남	30.5	28.4	29.8	30.5
전북	27.7	26.3	25.6	25.9
전남	22.0	20.8	21.0	21.1
경북	31.3	30.1	29.2	29.4
경남	39.5	36.3	37.2	38.3
제주	33.6	36.6	37.4	34.7

주 : 재정자립도는 본청과 시·군을 포함한 규모임.

자료 : 행정자치부(<http://www.mogaha.go.kr>)

7) 2004년 기준 충남의 재정자립도(순계규모)는 본청 26.2%(평균 41.3%), 시 29.2%(평균 38.8%), 군 18.4%(평균 16.6%)로 나타났다. 7개 도 중 본청은 충북과 공동 4위, 시는 6위, 군은 경기도 소재 군 다음으로 높은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 충남의 군 단위 지방자치단체의 재정자립도는 다른 도와의 상대비교에서 본청과 시의 재정자립도에 비해 높게 나타나고 있다.



[그림 1] 충남 각급 지방자치단체별 재정자립도 추이

## 1. 충남의 지방세 현황

현행 지방세체계는 16개 세목으로 구성되어 있으며, 도세 7개 세목과 시·군세 9개 세목의 체계를 갖추고 있다(그림 2) 참조. 2004년까지는 종합토지세<sup>8)</sup>가 시·군세에 포함되어 있었으나, 2005년 이후에는 재산세로 통합<sup>9)</sup>되고 종합부동산세가 국세로 신설되어 부과·징수된 후 지방으로 재원을 이전하는 것으로 변경되었다.

충남의 자치단체별 재정자립도 추이는 도 본청과 시 단위 자치단체가 유사한 현상을 보이고 있는 것으로 판단된다.

시 단위 자치단체에서 공주시, 서산시, 논산시를 제외한 시와 도 본청의 재정자립도 추이는 2002년 하락하였으나, 2003년 이후에는 2001년 수준을 초과하는 재정자립도를 나타내고 있다.

반면 군 단위 지방자치단체는 금산군과 태안군을 제외한 다른 군에서는 2001년 수준에 미치지 못하는 재정자립도를 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

지방세 중 시·군세는 10개 세목이었으나, 종합토지세 폐지에 따라 9개 세목으로 축소되었다.

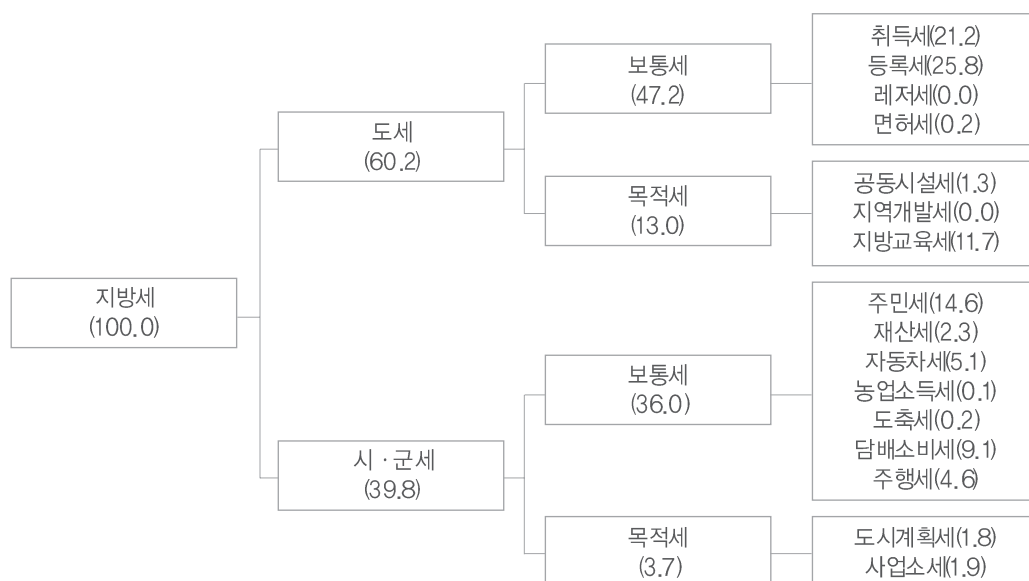
8) 종합토지세는 정부가 토지투기 억제를 통해 부동산가격을 안정시키기 위하여 1988년 8월의 부동산 종합대책과 1989년의 토지공개념제도 도입을 연이어 발표하면서 “개발이익 환수에 관한 법률”, “택지소유 상환에 관한 법률”, “토지초과이득세법” 등의 법률과 함께 제정되었다. 그러나 부동산 관련 세제의 개편으로 국세인 종합부동산세가 신설되면서 재산세(건물분과 토지분)로 통합되었다. 이에 따라 종합토지세의 정책기능은 국세 종합부동산세로 이관되고, 재산세 기능은 지방세로 남겨지게 되었다.

9) 지방세로 재산세와 종합토지세가 부과되었을 당시에는 재산세의 과세대상은 주택건물과 사업용 건물이었으며, 종합토지세 과세대상은 주택부속토지, 일반토지, 사업용토지, 농장 및 공장용지 등이었다. 그러나 국세 종합부동산세가 신설됨에 따라 재산세와 종합토지세는 재산세(건물분, 토지분)로 통합되고 개별주택공시가격 9억원을 초과하는 주택건물 및 주택부속토지와 개별공시지가 3억원을 초과하는 일반토지(나대지 등의 비사업용토지), 개별공시지가 40억원을 초과하는 사업용토지에 대해서 종합부동산세가 매년 6월 1일(과세기준일) 소유자를 기준으로 과세되고 있다.



## 충남논단 3

자체재원 확충을 위한 지방세 및 세외수입 체납 개선방안



주 : 괄호 안은 과년도분을 제외한 2004년 징수액 기준 충남의 지방세수 비중(%)임.

[그림 2] 지방세 체계

지방세 징수액 추이를 보면 1993년 이후 2001년까지는 시·군세의 비중이 높은 것으로 나타났으나, 2002년 이후에는 도세의 비중이 높아진 것으로 나타났다(그림 3 참조).

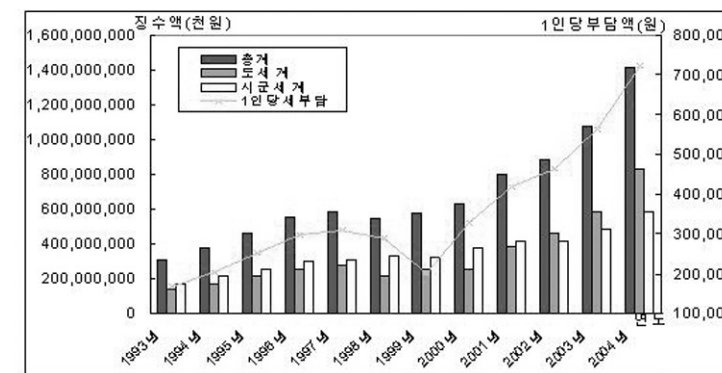
2002년 이후 도세의 징수액 규모가 증가한 원인은 지방세 도세로 지방교육세가 도입되었고, 한보철강 등의 지방세 체납액 징수, 그리고 한보철강 인수 및 부동산거래 확대에 따른 취득세와 등록세가 징수되었기 때문인 것으로 판단된다.

2004년 징수액 기준으로 도세가 차지하는 비

중은 60.2%인 것으로 나타났으며, 도세 보통세 징수액의 대부분은 취득세수와 등록세수가 차지하고 있는 것으로 나타났다.

도세 목적세는 13%의 충남 지방세 징수액에서 13%의 비중을 차지하고 있으며, 대부분 지방교육세수가 차지하고 있다. 지방교육세<sup>10)</sup>는 지방자치단체가 일반재원으로서 활용할 수 있는 재원이 아니기 때문에 도세에서 목적세가 차지하는 중요성은 크지 않은 것으로 판단된다.

10) 지방교육세는 지방교육재정 확보를 목적으로 국세인 교육세를 지방교육세로 전환하여 부과하는 목적세이며, 다른 세에 부가되는 부가세이다. 지방교육세가 부가되는 지방세로는 등록세(세액의 100분의 20), 레저세(세액의 100분의 40), 주민세균등화(세액의 100분의 10 인구 50만 이상의 시에 있어서는 100분의 25), 재산세(세액의 100분의 20), 자동차세(세액의 100분의 30), 담배소비세(세액의 100분의 50) 등이다.



[그림 3] 충남의 지방세 징수액 및 1인당 지방세부담액 추이

## 2. 충남의 세외수입 현황

세외수입은 지방자치단체의 세입 중 지방세와 의존재원을 제외한 수입을 의미하며, 이에 따라 범위가 넓고 다양한 것이 특징이다.

광의의 세외수입은 지방세 수입과 중앙정부로부터 이전되는 재원을 제외한 지방자치단체의 수입을 의미한다. 광의의 세외수입은 사용료, 수수료 등의 실질적 세외수입은 물론 전입금, 이월금 등 외부로부터의 수입 없이 행정기관 내부의 회계처리과정에서 발생하는 수입도 포함된다.

협의의 세외수입은 광의의 세외수입 중 명목적 세외수입과 임시적 세외수입을 제외한 실질적 의미의 세외수입을 말한다. 협의의 세외수입은 일반회계로 구분되는 경상적 세외수입과 특별회계 중 사업수입만을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 행

정실무에서 지칭하는 세외수입은 협의의 세외수입을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

2004년도 세외수입 결산(2005년 2월말 징수액 기준) 전국 도(道)의 일반회계 세외수입 규모는 3조 6,056억원 규모이며, 이 가운데 충남은 4,033억원으로 11.2%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 일반회계 세외수입 징수에서 경상적 세외수입의 비중은 8.7%, 임시적 세외수입의 규모가 91.3%로 나타났다.

충남의 일반회계 세외수입 특징을 전국과 비교하면 임시적 세외수입의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 충남은 일반회계 세외수입 징수에서 경상적 세외수입은 7.5%, 임시적 세외수입은 92.5%의 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나, 전국 대비 임시적 세외수입의 비중이 높은 것으로 나타났다.

11) 순세계잉여금은 전년도 결산에 따른 이월금에서 명사이월금, 사고이월금, 계속비이월금, 국고 및 시·도비 보조금 사용잔액을 제외한 금액이다.

경상적 수입에서는 이자수입과 징수교부금의 비중이 전국 대비 낮은 것으로 나타났으며, 임시적 수입의 순세계이월금<sup>1)</sup>은 전국(18.1%)과 비교할 때 충남(44.0%)의 경우 비중이 매우 높은 것으로 나타났으며, 예탁금 및 예수금도 전국 비중이 0.6%인 것에 비해 충남의 경우 임시적 수입에서 차지하는 비중은 5.0%로 높게 나타나고 있다.



주 : 괄호 안은 비중을 의미하며, 일반회계 세외수입의 비중만을 표시하였음.

[그림 4] 충남 세외수입 체계(2004년 2월말 기준 도분청분 징수액 기준)

### III. 지방세 및 세외수입 체납규모 및 체납의 유형

과징과정에서 지방세와 세외수입의 차이점은 징수방법이라고 할 수 있다. 지방세가 후납의 원칙이 적용되며, 세외수입은 선납의 원칙이 일반적으로 적용되는 것으로 나타나고 있다.

지방세는 지방세법에서 정한 규정에 의해 사전 징수결정이 이루어지고 납부고지서 등의 송달에 의해 납세의무자가 은행이나 금고 등에 납부하는 절차를 거치며, 세외수입은 사용료와 수수료 등에서 알 수 있는 것처럼 이용·수익에 앞서 세외수입이 납부된다고 할 수 있다.

지방세와 세외수입의 과징절차의 차이는 체납에도 영향을 미치는 요인이 될 수 있을 것으로 판단된다. 즉 세외수입은 선납의 원칙이 적용되기

〈표 3〉 지방세와 세외수입 과징 절차 차이점		
	지 방 세	세외수입
징수절차	• 사전징수결정원칙 • 자진신고는 신고 즉시 수납하고 사후에 일괄징수 결정	• 사전징수결정원칙 • 수납과 동시 징수결정(기부금, 전입금 등) • 징수결정 없이 수납 - 수입증지 소인수납
고지방법	• 반드시 문서로 납세고지 - 도달주의(등기)	• 문서 • 구술(시장사용료, 분뇨수거수수료 등)
징수방법	• 현금 또는 수입증지 • 은행 또는 금고 • 후납	• 현금 또는 수입증지 • 은행, 금고 또는 공과금 수납창구 • 선납원칙
행정구제제도	• 1심(이의신청) - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 2심(심사청구) - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 3심(행정소송)	• 1심(이의신청) - 청구기간 : 60일 이내 - 결정기간 : 60일 이내 • 2심(행정소송) - 민사소송도 가능(재산매각수입 등)

자료 : 권형신 외, 한국의 지방재정 이론과 실무, 2006, p.99에서 인용.

때문에 체납의 규모가 지방세에 비해 상대적으로 작을 것으로 예상할 수 있다. 반면, 지방세가 갖는 조세로서의 납세의무의 강도, 그리고 세외수입과 비교할 때 단순하고 정비된 규정 등은 지방세와 세외수입의 체납에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 할 수 있다.

이에 따라 지방세와 세외수입의 체납을 개선하기 위해서는 먼저 지방세와 세외수입 체납의 규모 및 체납이 발생하는 원인을 파악하는 과정이 필요할 것으로 판단된다.

## 1. 지방세 체납규모 및 체납의 원인

### 1) 지방세 체납규모

지방세 체납규모는 2006년 6월말 기준으로 1,422억원 규모 규모를 유지하고 있으며, 이러한 규모는 최근 5개년 가운데 가장 큰 규모가 유지되고 있는 것으로 판단된다. 도세와 시·군세 체납액을 구분할 경우 2003년까지는 도세의 체납액이 시·군 체납액에 비해 큰 규모를 유지하였으나, 2004년 이후에는 시·군세 체납액의 규모가 커졌다.

〈표 4〉 연도별 지방세 체납액 추이

(단위 : 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
합계	124,974	135,265	98,878	109,200	142,240
도세	74,317	74,287	34,490	37,579	52,974
시·군세	50,657	60,978	64,388	71,621	89,266

주 : 2006년은 6월말 기준임.  
자료 : 충청남도, 세정과 내부자료.

2003년 지방세 체납액은 1,353억원 규모이며, 이 가운데 도세는 743억원으로 54.9%, 시·군세는 610억원으로 45.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 세목별 체납액 규모에서는 자동차세가 97억원으로 가장 큰 규모이며, 체납건수에서는 지방교육세가 가장 많은 것으로 나타났다.

2004년 체납건수는 전년 대비 18.9% 증가하였으나, 체납액은 감소하여 989억원 규모를 유지하였다. 체납액 중 도세는 34.9%의 비중을 유

지하여 전년 대비 체납액 비중에 비해 크게 감소한 것으로 나타났으며, 시·군세 체납액 규모보다 작은 규모로 체납의 개선이 이루어졌다.

2004년 도세 체납액이 2003년보다 감소하고, 시·군세 체납액 규모보다 감소한 원인은 도세 고액체납이 징수되었기 때문인 것으로 판단된다.

2005년 체납액과 체납건수는 전년대비 각각 10.4%와 23.8%가 증가하였다. 체납액 중 도세는 2004년 대비 9.0% 증가하였고, 시·군세는

〈표 5〉 지방세 체납액 규모 상위 세목

(단위 : 건, 백만원)

	2003		2004		2005		2006	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
자동차세	107,541	9,730	115,359	10,387	132,035	11,402	185,970	19,136
취득세	4,935	5,793	13,861	9,934	8,825	9,655	6,924	13,078
주민세	78,274	5,491	98,572	4,993	103,300	6,910	6,143	6,616
지방교육세	224,693	3,471	246,115	3,828	320,977	4,264	133,962	5,622
종합토지세	52,782	2,270	51,261	2,580	105	5	413	24
재산세	41,861	1,737	41,923	2,004	114,357	4,206	8,192	23

주 : 1. 2006년은 6월말 기준임.  
2. 과년도수입 체납액과 건수는 제외한 순위임.  
자료 : 충청남도, 세정과 내부자료.

11.2% 증가하였다. 도세가 체납액에서 차지하는 비중은 34.1%, 시·군세 비중은 65.9%이다. 이에 따라 체납액에서 시·군세가 차지하는 비중은 더욱 증가한 것으로 나타났다.

2006년 6월말까지의 체납액은 도세의 체납액 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도세 체납액은 전년 대비 41.0% 증가한 것으로 나타났다. 이에 따라 도세 체납액이 전체 지방세 체납액에서 차지하는 비중은 37.2%로 증가하였다.

지방세 중 체납액이 가장 많은 세목은 자동차세인 것으로 나타났다. 자동차세가 전체 체납액에서 차지하는 비중은 2003년 7.2%이며, 과년도 수입 체납액을 제외한 체납액 규모에서 차지하는 비중은 31.4%에 이르는 것으로 나타났다.

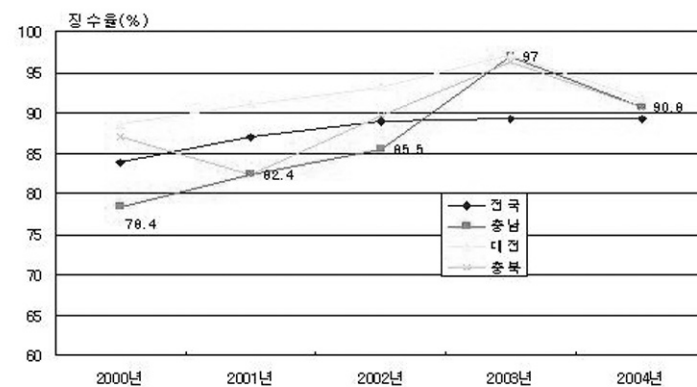
자동차세 체납액 규모는 2006년에도 13.5%, 과년도수입 체납액을 제외한 규모 대비로는 39.9%에 이르는 것으로 나타났다.

지방세 세목 중 체납건수가 가장 큰 세목은 도세 목적세인 지방교육세이다. 그러나 지방교육세는 다른 세목에 부가되는 부가세이므로 체납건수에 비해 상대적으로 체납액은 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 또한 체납액 징수도 주세목의 체납개선이 이루어지면 부가세(sur tax)의 성격상 자연히 체납건수와 체납액 규모가 감소하게 될 것이다.

### 2) 지방세 체납의 원인

지방세는 지방자치단체가 확보할 수 있는 가장 중요하고 안정적인 재원이다. 이에 따라 지방세를 통한 재정확충이 지방자치제의 취지에 가장 잘 부합된다고 할 수 있다.

그러나 지방세는 여러 가지 원인으로 인하여 체납이 발생하고 있으며, 체납의 발생은 행정비용과 행정력의 낭비를 초래하는 요인으로 작용하



[그림 5] 충남의 지방세 징수율 추이

고 있다. 충남의 지방세 징수율은 2004년 기준으로 90.8%를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 2002년까지 충남의 지방세 징수율은 전국 평균 지방세 징수율에 미치지 못하였으나, 2003년 이후 전국 평균보다 지방세 징수율이 높은 것으로 나타나고 있다.

충남의 지방세 징수율을 인근 지역과 비교하면 대전에 비해 지방세 징수율이 낮은 것으로 나타나고 있으나, 2003년 이후 충북의 지방세 징수

율보다 높은 것으로 나타났다.

지방세의 체납원인을 유형별로 살펴보면 <표 6>에 제시되어 있는 것처럼 기타와 같이 특정할 수 없는 요인에 의해서 발생하기도 하지만, 가장 많은 건수를 기록하고 있는 고질체납 등 몇 가지 대표적인 유형으로 구분할 수 있다.

충남의 지방세 체납유형으로는 2004년 이후 고질체납이 가장 많은 건수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 6> 지방세 체납유형

(단위: 건)

	2003	2004	2005	2006
합계	1,240,952	1,471,541	1,821,906	1,837,024
징수유예	5,174	10	4	361
행방불명	118,255	134,649	158,850	151,121
무재산	216,030	264,638	317,132	275,293
고질체납	348,115	502,021	708,175	727,578
소송, 재산압류	445,798	477,894	577,635	578,471
기타	107,580	92,329	60,110	104,200

주: 2006년은 6월말 기준임.  
자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

## 2. 세외수입 체납규모 및 체납의 원인

### 1) 세외수입 체납규모

충남 도 본청의 세외수입 체납액 추이는 2002년 약 20억원 규모에서 2006년 132억원 규모로 증가한 것으로 나타나고 있다. 2002년부터

2004년까지 세외수입 체납액은 30억원 규모가 유지되고 있는 것으로 나타났으나, 2005년 100억원 규모로 크게 증가한 것으로 나타났다. 그러나 2005년의 세외수입 체납액 규모는 사고요인에 의한 이상치(outlier)가 나타난 것이라고 할 수 있다.

<표 7> 연도별 세외수입 체납액 추이(충남 도 본청분)

(단위: 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
체납액	2,029	3,173	3,505	10,961	13,202

주: 2006년은 6월말 기준임.  
자료: 충청남도, 세정과 내부자료.

### 2) 세외수입 체납의 원인

세외수입의 체납이 발생하는 요인은 지방세 체납원인과 비교할 때 상대적으로 다양하다고 할 수 있다. 즉 세외수입은 지방세에 비해 부과근거가 되는 규정이 매우 다양하게 개별적으로 운영되고 있다.

이에 따라 납부자의 입장에서 납부의 편의성 측면에서 지방세에 뒤지는 것으로 판단된다.

이외에도 세외수입의 체납을 발생하는 요인은 부과징수과정에서 발생하는 요인과 납부의무자에 의한 체납요인 그리고 체납액 정리의 소홀로 인한 요인 등으로 나눌 수 있을 것이다(<표 8> 참조).

<표 8> 세외수입 체납원인

체납원인	세부원인	주요 내용
부과징수과정상의 요인	부과과정	<ul style="list-style-type: none"><li>• 관계법규 적용 소홀: 개별 규정에 의한 부과로 담당자의 정확한 규정 적용의 어려움 발생에 의한 부과 착오</li><li>• 소액 부과징수의 건수 과다: 소액 납부액의 보통징수방법에 따른 체납</li><li>• 고지절차의 소홀: 소액 납부고지의 일반우편 송달로 납부자에게 고지서 송달의 부정확성 발생</li></ul>



	징수과정	<ul style="list-style-type: none"><li>• 징수독려의 소홀: 주업무 아닌 업무의 성격으로 인한 담당자의 적극적이지 못한 징수독려</li><li>• 소액 세외수입 징수독려 소홀: 소액이며 다수의 체납자를 대상으로 하므로 담당자의 체납독려 미흡</li></ul>
	조직관리상 체납	<ul style="list-style-type: none"><li>• 비전문화 및 세외수입업무 기피현상 발생</li><li>• 담당업무 순환에 의한 업무처리능력 제고의 어려움</li></ul>
납부의무자 요인	고의성 체납	<ul style="list-style-type: none"><li>• 불법주차차량 과태료 부과 등에서 발생하는 납부자의 부정적 사고에 따른 체납</li></ul>
	행방불명으로 인한 체납	<ul style="list-style-type: none"><li>• 주소변동자 및 행방불명자 파악의 어려움</li></ul>
체납정리 소홀	단체장 관심 소홀	<ul style="list-style-type: none"><li>• 단체장 및 기관장의 세외수입 체납에 대한 무관심</li></ul>
	체납처분 소홀	<ul style="list-style-type: none"><li>• 복잡한 체납처분절차 및 청산 등에 관한 전문 지식부족</li></ul>
	결손처분 소홀	<ul style="list-style-type: none"><li>• 납부무능력자에 대한 결손처분이 각종 감사의 지적사항으로 처리될 우려</li></ul>

자료 : 행정자치부, 2005 세외수입 연구발표사례집, pp.73-78정리하여 작성, 2005.

#### IV. 개선방안

지방세법에 의해 적법하게 부과된 지방세와 관련 규정에 의해 부과된 세외수입이 징수되지 못하고 있는 상황은 조세정의 실현의 저해요인이 되어 성실한 대다수의 납세자에게 상대적인 불이익이 조성될 수 있는 요인이 될 수 있다.

또한 자체재원 확충을 위한 다양한 노력을 경주하고 지방자치단체에 오히려 체납관리 및 체납처분에 소요되는 행정적인 비용을 부담시키는 요인이 되며, 특히 공공시설(도로 등)을 점용하여 발생하는 편익에 대하여 편익자가 비용을 체납하

는 것은 공공시설 이용의 형평성을 저해하는 요인이 되고 있다.

이에 따라 체납의 원인에 따른 효율적인 체납 개선대책을 모색하는 것은 자체재원의 확충과 공공시설 사용의 정당한 대가를 확보한다는 측면에서도 실효성이 클 것으로 판단된다.

##### 1. 사후적인 체납 개선방안

###### 1) 적극적인 체납처분 시행

체납 지방세와 세외수입을 개선하기 위해서는

적극적인 체납처분<sup>12)</sup>의 실시가 우선적으로 필요하다. 체납자 가운데는 경제적인 어려움으로 인한 체납자도 있으나, 경제적 능력이 충분한 고의적인 체납자도 있는 것으로 판단된다.

따라서 재산상태를 파악하여 고의적인 체납에 대해서는 관련 규정에 따라서 한국자산관리공사에 의뢰하여 공매를 실시하여야 하며, 공매 이전에 납세의무자에게 불이익 등을 설명하여 의무이행을 강제할 수 있는 수단으로 적극적인 활용이 요구된다.

###### 2) 고액체납자에 대한 신용불량<sup>13)</sup> 등록

일부 광역지방자치단체의 경우 세외수입 체납액이 500만원 이상 고액체납자에 대해서 ‘국세징수법’ 관련 규정을 준용하여 신용불량 등록을 실시하여 고액체납 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다.<sup>14)</sup>

이러한 사례는 지방세와 세외수입 체납을 개선하는 방안으로 모두 활용될 수 있는 방안이다. 특히 신용사회의 추세가 강화되는 상황에서 개인의 신용에 대한 불이익은 고질적·고의적인 체납자

에게 체납액 납부를 강제할 수 있는 실효적인 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다.

###### 3) 체납유형에 따른 체납 징수방안 모색

지방세 체납액의 가장 큰 부분을 차지하는 자동차세는 자동차의 번호판을 영치하는 것만으로도 많은 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

또한 세외수입의 경우 체납액을 납부할 수 있는 방법을 다양하고, 납부가 편리하도록 납부방법을 개선하는 노력이 필요한 것으로 판단된다. 지방세 납부처럼 인터넷을 이용한 전자거래를 이용하는 방법을 실시하는 것도 효과적일 것이다.

자동차 관련 과태료는 금액이 소액인 것이 대부분이며, 고의적인 체납이 아닌 경우에도 부주의로 인한 체납이 발생할 우려가 크다. 따라서 자동차의 이전 등록시에 과태료를 확인하여 완납을 증명할 수 있는 제도를 재시행하는 것도 체납을 개선할 수 있는 방안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

12) 체납처분이란 납입고지된 세외수입금을 납부기한 내에 납부하지 않아 독촉하였음에도 독촉장에 정한 납부기한까지 납부하지 않을 때 강제집행에 의한 징수 수단으로서 체납자의 재산을 압류, 공매처분하여 체납된 세외수입금을 징수하는 일련의 절차를 말한다. 체납처분의 근거는 지방자치법 제31조 제2항의 규정에 의거 지방세 징수의 예에 준하도록 규정되어 있고 개별 법령과 조례에서도 지방세 또는 국세 징수의 예에 준하도록 규정하고 있다.

13) 신용불량자는 연체자로 대체되었다.

14) 부산광역시시는 고액체납자 신용불량 등록을 통하여 체납액 징수의 효과를 거두고 있는 것으로 나타났다. 관련 규정으로는 ‘국세징수법’ 제7조의 2를 준용하여 체납 발생일로부터 1년이 경과하고 체납액이 500만원 이상인자와 1년에 3회 이상 체납하고 체납액이 500만원 이상인 자를 대상으로 신용불량 등록을 실시하고 있다.

#### 4) 결손처분의 적극적인 시행 및 체계적인 관리

세외수입에 대해서는 납부무능력자에 대해서는 적극적인 결손처분<sup>15)</sup>이 시행되어야 할 것으로 판단된다. 소액 변상금 등은 항목의 성격상 지속적인 체납관리를 시행하는 것이 도리어 행정비용을 소모하게 되어 비효율적일 수 있다.

결손처분이 적극적으로 시행되기 위해서는 관련되는 제도적 장치가 마련, 정비되어야 할 것이다. 즉 결손처분을 행할 수 있는 규범화된 매뉴얼을 제정하여, 사안별로 결손처분을 시행할 수 있는 명문화된 근거를 마련하여야 할 것이다.

이러한 명문화된 근거규정이 마련되면 체납관리에 따른 행정비용을 절약할 수 있는 계기가 될 수 있으며, 결손처분을 시행한 체납액 징수권에 대해서도 소멸시효 기간이내(5년) 납부자의 재산상에 변동이 발생하였을 때는 즉시 결손처분을 취소하고 체납처분을 실시할 수 있을 것이다.

#### 5) 체납업무 전문화

서울시를 비롯한 많은 자치단체에서 체납 지방세를 전문적으로 담당하는 인력을 배치하여 체납세 징수의 성과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있다.

체납 관련 업무가 어려운 업무이고 대부분의 공무원이 기피하는 업무가 되고 있는 실정을 고려하여 체납업무를 전담하는 부서의 신설과 체납업무 담당자를 전문화할 필요성이 있다.

체납업무부서의 전문화와 체납업무 전담자를 구성하여 조직적으로 체납에 대처하기 위해서 채권압류 등의 실무적인 경험이 있는 공무원이나 외부의 전문인력을 채용하는 것이 효과적일 것으로 판단된다.

#### 6) 체납업무담당자를 위한 인센티브 도입

자체재원 체납을 개선하기 위해서는 체납업무를 담당하는 공무원의 실적에 비례하는 혜택이 돌아갈 수 있는 제도적 유인책을 마련하는 방안도 필요한 것으로 판단된다.

제도적 유인책으로는 인사평정에서 우선적으로 높은 점수를 배려하는 방안과 일반적으로 공무원들이 선호하는 부서 배치의 우선권 부여, 그리고 일정한 체납 개선 성과 이상을 기록하는 공무원에 대한 금전적 인센티브를 제공하는 방안 등을 모색할 수 있을 것이다.

#### 7) 단체장의 적극적인 체납 개선 의지 및 지속적인 관심

지방세와 세외수입 체납은 지방자치단체로서는 현실적으로 가장 직접적인 자체재원 확충의 방안이라고 할 수 있다.

따라서 단체장이 체납 개선을 위한 적극적인 의지와 관심을 지속적으로 표명하는 것이 필요하다. 이를 통해 담당자 이외의 공무원들에게도 체납 개선의 관심을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

즉 체납과 직접적인 업무의 연관성이 없는 부서의 공무원에게도 인·허가 업무, 각종 제증명 발급업무 등의 처리과정에서 지방세, 세외수입의 체납자에 대한 적극적인 체납액 납부독려가 이루어질 수 있는 여건이 조성되어야 할 것으로 생각된다.

## 2. 사전적인 체납 예방방안

사전에 체납을 예방하는 것은 직접적인 체납 개선방안은 아니라고 할 수 있다. 그러나 체납을 예방하여 체납을 줄이는 것이 가장 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

사전에 체납을 제거하기 위한 방안으로는 주민의 납부의식 제고, 관련 규정의 정비 등이 있을 수 있다.

사전적인 체납 예방의 실효적인 방안으로 납부의 편의성을 제고할 수 있는 방안이 다양하게 마련되어야 할 것이다. 행정자치부는 최근 지방세법 개정안 가운데 고지서 전자송달(정보통신망을

이용한 송달)의 근거규정을 신설하는 방안을 마련하였다.

납부고지서의 송달방법은 많은 개선이 이루어지고 있는 것으로 판단된다. 즉 과거 사람에 의한 전달방법에서 최근에는 객관적인 자료에 의한 우편을 이용한 송달이 이루어지고 있다.

그러나 아직까지 송달과정에서의 오류로 인하여 체납이 발생하는 상황이 발생하고 있는 것으로 판단된다. 고지서 송달과정의 착오와 오류로 인한 분쟁의 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.

따라서 전자송달 등의 실시로 송달의 정확성이 제고된다면 체납을 감소할 수 있는 합리적인 방안이 될 것으로 생각된다.

이와 함께 금융거래의 전산화 및 정보화 진전에 따라 금융기관에 방문하여 지방세와 세외수입을 납부하는 지금까지의 일반적인 방법을 점진적으로 금융거래의 환경변화에 적응할 수 있도록 개선하는 노력이 병행되어야 할 것으로 판단된다.

15) 결손처분이란 납세(납부)의무자가 행방불명되거나 압류할 만한 재산이 없는 경우, 그리고 압류할 재산이 있어도 재산가액이 체납처분비에 충당하고 나면 체납세액에 충당할 잔여액이 없어 체납처분을 하여야 하는 경우 등 체납액을 정상적인 방법으로 징수할 수 없을 때 지방자치단체가 당해 조세(징수금)채권의 징수행위를 잠정적으로 보류 또는 유보시키는 행정처분을 말한다.

## V. 요약 및 정책제언

## 1. 요약

지방자치단체의 업무영역이 확대되고 있으며, 주민들의 행정에 대한 요구도 지속적인 증가추세를 보이고 있다.

지방자치단체의 행정서비스 공급 확대는 재원을 필요로 하며, 지방자치단체가 활용할 수 있는 재원은 자체재원과 이전재원이 있다. 또한 지방자치제의 제도적 장점을 제고하기 위해서는 자체재원의 확충이 이루어지고, 이를 기반으로 종국적으로 지방분권이 이루어져야 할 것이다.

그러나 충남을 비롯한 대부분의 지방자치단체는 자체재원이 열악한 상황이다. 이러한 여건 하에서 자체재원을 확보할 수 있는 현실적인 방안의 하나로 체납 지방세와 세외수입의 체납 개선을 모색하였다.

지방세와 세외수입의 체납을 개선하는 방안은 복잡한 제도 개선을 필요로 하지 않으면서 불필요한 행정비용을 절감할 수 있는 방안도 될 것으로 기대된다.

체납 개선을 위한 방안으로 사후적 개선방안으로 적극적인 체납처분을 비롯하여 현실적으로 실행할 수 있을 것으로 판단되는 방안들을 열거하였다. 또한 사전적인 체납을 예방할 수 있는 방안으로 고지서 송달과정의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

## 2. 정책제언

충남도청은 지방세 상습 고액 체납자를 대상으로 적극적인 체납액 징수방안을 시행할 것으로 판단된다.

이를 위해서 체납세 전담팀을 별도로 구성하여 법무부 등 관련 중앙부처와 협조관계를 구축하여 출국금지를 비롯한 재산압류, 은닉재산 추적조사 등 강도 높은 체납 개선의 의지를 보이고 있다.

먼저, 체납 개선을 위한 전담팀 구성을 위해서는 외부의 우수한 전문인력을 적극적으로 활용하여야 할 것으로 판단된다. 채권압류, 은닉된 재산을 추적조사하기 위해서는 기존의 공무원 조직과 실무지식을 보유하고 현장에서 활동했던 전문가가 조화를 이루어야 시너지효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 체납과 관련되는 업무와 담당자를 전문화할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

공무원은 담당업무를 순환보직에 의해 수행하는 것이 일반적이다. 체납과 관련되는 업무는 복잡한 업무에 해당하고, 부수적인 업무로 인식되어 선호되는 업무는 아니라고 할 수 있다.

따라서 이러한 업무특성을 고려하여 담당자가 변경되어도 업무 적응기간을 단축하고 기존의 우수한 사례를 발전시킬 수 있는 매뉴얼을 지속적으로 개발·보완하여야 할 것으로 판단된다.

마지막으로 체납의 성격에 따른 전략적인 대응이 필요한 것으로 판단된다.

충남은 지방세목 가운데 자동차세와 취득세의 체납액 규모가 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 자동차세는 주기적인 차량 번호판 영치계획을 수립하여 시행하고, 취득세에 대상 재산에 대한 신속한 압류 등을 시행하여 재산의 사용·수익 처분에 불이익을 가하는 방법을 실행하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 도서출판 해남, 2006.  
 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005.  
 충청남도, “충남의 지방자주재원 제고를 위한 세외수입 확충방안”, 2003.  
 행정자치부, “과태료(과징금) 체납액 해소방안”, 「2004 세외수입 연구발표사례집」, 2004, pp.347-371.  
 행정자치부, “세외수입 체납액의 효율적인 징수방안”, 「2005 세외수입 연구발표사례집」, 2005, pp.63-90.  
 국세청([www.rts.go.kr](http://www.rts.go.kr))  
 전국시·도지사협의회([www.gaok.or.kr](http://www.gaok.or.kr))  
 중도일보([www.jongdolbo.co.kr](http://www.jongdolbo.co.kr))  
 행정자치부([www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr))

# 충남 재래시장 실태 및 활성화 방안

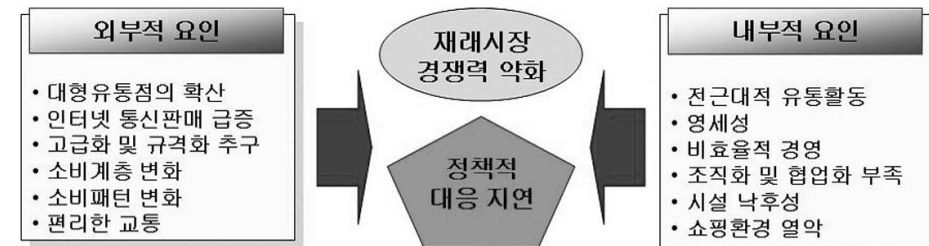
신동호 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 사람들은 왜 재래시장에서 발길을 돌리는가?

세계적인 문화인류학자 레비스트로스(Levi-Strauss, Claude)는 “세계 어느 나라를 가든 시장에 가봐야만 그 나라를 제대로 이해할 수 있다”고 말하였다. 이 말의 의미는 어느 나라를 막론하고 시장이 곧 그 지역 공동체의 정치·문화·사회·경제의 중심이라는 것이다. 우리나라 역시 예외 없이 재래시장은 예로부터 지역주민들의 전통문화와 정서가 담긴 생활의 터전으로서 단순히 물건을 ‘사고 파는 것’ 이외에도 각각의 지역을 연결하는 커뮤니티의 중간자 역할을 수행해 왔다.

그러나 이제는 그 누구도 더 이상 이런 기대를 하지 않을 만큼 재래시장의 현주소는 ‘바람 앞의 등잔불’ 그 자체이다. 1996년 유통시장 전면 개방 이후 외국유통업체 및 국내 대기업의 유통산업 진입, 정보화 사회에 따른 인터넷통신판매 급증, 소득수준의 향상으로 인한 고급화 및 규격화 추구, 젊은 층을 중심으로 편리성을 중시하는 소비패턴 변화, 편리한 교통 등의 이유로 재래시장은 급속하게 침체되어 가고 있다. 또한 재래시장 내부적으로는 전근대적인 유통활동, 영세성, 비효율적인 경영, 조직화 및 협업화 부족, 시설 낙후성 등의 탓으로 그 경쟁력을 상실해 가고 있다. 이는 충남을 포함한 거의 모든 전국의 재래시장에서 동일하게 나타나는 현상이다.

1) 벨기에 태생의 프랑스 인류학자(1908~1991)로 남아메리카에서의 연구를 바탕으로 구조주의를 제창하여 인류학·문화·사상 분야에 큰 영향을 줌



[그림1] 재래시장 침체 원인

## 재래시장이란?

### ■ 재래시장의 정의

시장이란 “사회, 경제, 문화 및 기타 대상물을 가진 장소로서 물건을 사는 사람과 파는 사람이 모여서 가격이 결정되고 지불되는 곳”이라고 정의된다(C. R. Belshaw, 1965). 한편, 재래시장의 개념적 정의는 다음과 같다. 다수의 수요자와 공급자가 상시 또는 정기적으로 모여 물품을 매매하는 일정규모 이상의 건물 매장 또는 장터로서, 주로 근대적 유통시설이 본격적으로 개발되기 이전, 즉 대략 1980년 이전에 개설된 상설시장 또는 정기시장을 의미한다.



### ■ 재래시장의 주요기능과 역할

- 첫째, 소비자에게 다양한 상품선택과 일괄구매의 편의성을 제공하고, 정보의 교환장소를 제공해 준다.
- 둘째, 입지적으로 소비자에게 가장 근거리로 소재하며, 소비자의 구매관습에 적합하다.
- 셋째, 경투자, 경포장이 가능하기 때문에 투자비용이 저렴하고, 업종별로 다수 상인을 집단수용함으로써 다점포하에서 경쟁가격이 형성되어 저가판매가 가능하다.
- 넷째, 상업적 영세상인의 생활터전을 제공하고, 사회복지 정책의 대상에서 소외된 사람들의 고용기회를 제공해 준다.
- 다섯째, 중·저소득층에 상품구매기회를 제공한다.
- 여섯째, 지역중소업체의 ‘브랜드 없는’ 중저가 제품의 수급처로서 지역경제와 밀착된 지역 상품의「생산-유통」에 있어서 중요한 버팀목으로서 작용하고 있다.



## II. 충남재래시장의 문제점은 무엇인가?

### 1. 재래시장의 특징별 분류

2004년 말 현재, 충남의 경우 지역상권 중심시장의 상설시장(45.6%)과 5일장(46.8%)이 재래시장의 두 중심축이다. 시군별로 보면 시단위에

서는 지역상권 중심시장으로 재래시장이 운영되고 있으며, 군단위에서는 오일장의 비중이 상대적으로 크게 나타나고 있다. 유일한 전국상권대형시장으로는 금산군에 대규모 인삼시장이 소재하며, 전문특화시장은 논산시(1), 금산군(2), 태안군(1)에 소재하고 있는 가운데 실제 서천군(1), 홍성군(1)도 특화시장이 운영되고 있다.

〈표 1〉 시·군별 재래시장 분류

(단위 : 개소, %)

구 분	전국상권 대형시장		지역상권 중심시장		전문특화 시 장		골목형시장		5일장		합 계	
	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중
전 국	32	1.9	807	47.4	49	2.9	335	19.7	479	28.1	1,702	100.0
충 남	1	1.3	36	45.6	4	5.1	1	1.3	37	46.8	79	100.0
천안시	0	0.0	6	66.7	0	0.0	0	0.0	3	33.3	9	100.0
공주시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	100.0	2	100.0
보령시	0	0.0	6	85.7	0	0.0	0	0.0	1	14.3	7	100.0
아산시	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	3	75.0	4	100.0
서산시	0	0.0	3	75.0	0	0.0	0	0.0	1	25.0	4	100.0
논산시	0	0.0	4	50.0	1	12.5	0	0.0	3	37.5	8	100.0
계룡시	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	100.0	1	100.0
금산군	1	16.7	2	33.3	2	33.3	0	0.0	1	16.7	6	100.0
연기군	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	33.3	2	66.7	3	100.0
부여군	0	0.0	1	14.3	0	0.0	0	0.0	6	85.7	7	100.0
서천군	0	0.0	4	80.0	0	0.0	0	0.0	1	20.0	5	100.0
청양군	0	0.0	2	40.0	0	0.0	0	0.0	3	60.0	5	100.0
홍성군	0	0.0	1	25.0	0	0.0	0	0.0	3	75.0	4	100.0
예산군	0	0.0	1	16.7	0	0.0	0	0.0	5	83.3	6	100.0
태안군	0	0.0	2	66.7	1	33.3	0	0.0	0	0.0	3	100.0
당진군	0	0.0	3	60.0	0	0.0	0	0.0	2	40.0	5	100.0

자료 : 충남유통산업 실태분석 및 중소유통 혁신방안 연구, 2006.

### 2. 시장상인 조직

집적화된 상업시설을 관리·운영하고 고객유입을 위한 마케팅 전략을 수립 및 실행하여 상권을 활성화함에 있어 상인조직의 결속력 및 전문성은 매우 중요하다. 충남 재래시장 상인조직의 형태는 임의단체형태의 상가변영회가 80.7%로 가장 높으며, 법인형태의 상가변영회 7.0%, 친목단체 5.3% 등의 순으로 나타났다. 특히, 임의단체형태의 상가변영회 비중이 타 광역시·도에 비해 매우 높은 상태이다. 반면, 진흥조합의 비중은

광역시 및 도가 각각 8.4%, 4.7%인 것과 비교해 충남의 경우는 3.5%에 불과하다.

여기서 중요한 사실은 임의단체인 상가변영회의 특성상 회원간 결속력이 부족하고 공동사업을 추진함에 있어 자금조달능력이나 시설운영 전문성 및 상업집적시설의 마케팅 능력이 부족할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 충남 재래시장이 경쟁력을 갖춘 새로운 유통업체로 거듭나기 위해서는 도덕·법적책임과 권한이 부여된 법인형태의 진흥조합구성이 필요하다.

〈표 2〉 재래시장 상인조직 구성 형태별 분류

구 분	법인형태						임의단체형태				합 계	
	진흥조합		상인번영회		기타		상가번영회		친목단체			
	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중
전 국	69	6.3	228	20.8	38	3.5	665	59.9	104	9.5	1,702	100.0
광역시	40	8.4	104	21.9	16	3.4	263	55.4	52	10.9	475	100.0
도	29	4.7	124	20.0	22	3.6	392	63.3	52	8.4	619	100.0
충 남	2	3.5	4	7.0	2	3.5	46	80.7	3	5.3	57	100.0

자료 : 전계서, 2006.

### 3. 시장 소유형태

재래시장을 지역상권 중심의 새로운 상업공간으로 개선하기 위해서는 사업추진 주체가 매우 중요하다. 이와 관련하여 전국 재래시장의 소유형태는 개인시장 30.0%, 법인시장 29.6%, 공설

시장 28.9% 등의 순으로 나타났다. 반면, 충남의 경우는 공설시장의 비중이 가장 높은 59.5%로 나타난 가운데 개인시장 22.8%, 법인시장 10.1% 등의 순이다.

〈표 3〉 재래 시장 소유형태별 시장분류

구 분	법인시장		개인시장		공설시장		임의개설시장		합 계	
	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중	개소	비중
전 국	503	29.6	510	30.0	492	28.9	197	11.6	1,702	100.0
광역시	337	45.1	316	42.3	29	3.9	65	8.7	747	43.9
도	166	17.4	194	20.3	463	48.5	132	13.8	955	56.1
충 남	8	10.1	18	22.8	47	59.5	6	7.6	79	100.0

자료 : 전계서, 2006.

공설시장의 경우 개설자인 지자체 혹은 기초단체가 주도적으로 환경개선사업을 추진하기는 용이하나, 상인들의 자구노력이 없는 수동적인 참여일 경우, 사업의 효과를 극대화하기 어렵다. 법인시장의 경우 추진주체가 분명하여 재개발이 가능하나 상인들의 비협조 혹은 대립관계가 형성될 개연성이 충분하며, 개인시장의 경우에는 다수의 이해 당사자간 합의 도출이 쉽지 않은 실정이다.

#### 4. 시장공간 및 인력구조

충남 재래시장의 평균 대지면적은 8,944㎡로 전국 광역시·도의 평균보다 넓은 반면에 건축면적과 매장면적은 좁은 것으로 나타났다. 이는 타시도의 재래시장에 비해 상대적으로 영세함을 가리킨다. 또한 재래시장 평균대지면적은 오일장, 지역상권 중심시장, 전문특화시장, 그리고 골목시장의 순으로 나타난 반면, 건축면적과 매장면

적은 각각 전문특화시장과 오일장의 경우가 가장 넓은 것으로 나타났다.

업체당 종사자수를 보면 충남 평균이 1.74명으로 광역시 1.63명, 도 1.47명에 비해 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 구체적으로 시장 종사자의 구성을 보면 상인 대 종업원의 비율이 전국평균의 경우 72.5% 대 27.5%인 반면, 충남의 경우는 83.8% 대 16.2%로 나타났다. 이는 충남 재래시장이 상대적으로 타시도에 비해 가족중심으로 경영되고 있음을 가리킨다.

〈표 4〉 재래시장 공간 및 인력구조

구 분	대지면적(A)	건축면적(B)	매장면적(C)	업체수(D)	종사자수(E)	B/A	C/B	E/D
전국 평균	6,040	5,631	3,625	155	240	0.93	0.64	1.55
광역시 평균	5,026	6,781	3,669	199	325	1.35	0.54	1.63
도 평균	6,802	4,737	3,591	120	176	0.70	0.76	1.47
충남도 평균	8,944	4,325	3,555	117	203	0.48	0.82	1.74
충남도 평균 (오일장)	9,246	4,437	3,639	110	236	0.48	0.82	2.15
충남도 평균 (골목시장)	3,763	2,590	1,303	76	45	0.69	0.50	0.59
충남도 평균 (특화시장)	6,002	4,970	3,382	81	202	0.83	0.68	2.49
충남도 평균 (지역시장)	8,995	4,068	3,506	127	176	0.45	0.86	1.39

자료 : 전계서, 2006.

### III. 해외 선진사례의 벤치마킹은 가능한가?

#### 1. 일 본

일본의 중소기업 관련 정책은 최근 들어 도시계획과 연계한 중심시가지 활성화 지원으로 그 방향을 전환하였다. 일본의 중심시가지 활성화 대책은 하드웨어 측면의 시가지의 정비개선과 소

프트웨어 측면의 상업활성화를 동시에 추진하는 것을 주요특징으로 한다. 기실 일본은 최근 몇 년 동안 기존의 마찌즈구리 3법을 제정하여 중심시가지 활성화에 대한 지원을 하였으나, 그 효과는 크지 않은 것으로 보인다. 다만, 고령화 사회가 가속화함에 따라 콤팩트한 중심시가지<sup>2)</sup>를 활성화하는 것을 지역상권 및 경제 활성화를 위한 필수불가결한 정책으로 인식하고 있다.

2) 콤팩트 시티(compact city)란 중심시가지의 중심으로서 지역사회에 있어 기존의 사회적 인프라를 유효활용하는 도시를 말함. 도시기능이 교외로 분산하는 것을 막고, 공공투자와 행정코스트를 억제하고 교외개발과 자동차사회를 억제하는 지속가능한 마찌즈구리가 목표임

## TMO 제도

### ■ 개 요

일본의 중소유통 관련법은 '대규모입지법'과 '중심시가지활성화법'으로 이 법률의 핵심이 되는 것이 바로 TMO(town management organization, TMO)이다. 여기서 town management란 중심시가지에 있는 상업집적을 전체적으로 파악하여 업종구성, 점포배치 등의 테넌트배치, 기반정비 및 소프트사업을 종합적으로 추진하여 중심시가지의 상업집적을 일원적이고 계획적으로 운영·관리하는 것을 의미한다. 이 방식은 Centralized Retail Management로 불리우며, 구체적으로는 토지나 건물소유주의 협력을 통해 점포믹스를 조정함으로써 근대적인 쇼핑센터의 성공요인을 지역의 상점가에서도 실현시키고자 하는 것이다.

### ■ TMO의 주체 및 구성

TMO의 주체는 상공회, 상공회의소, 제3섹터의 특정회사 및 재단법인 등이며, 상공회의소 및 상공회의 대표, 지역상점가와 대형점 관계자, 지역주민, 상업전문가, 도시계획 전문가 등으로 구성된다.

### ■ 사업절차 및 자원내용

TMO구상에 포함된 구체적인 중소소매상업 고도화사업을 실시하려는 자는 단독 또는 공동으로 TMO 계획을 작성하여 지자체를 경유하여 경제산업성으로부터 승인을 받아야 한다. 이후 구체적인 사업이 시행 되면, 보조금 지원, 용자지원, 세제지원, 컨설팅 지원 등을 받게 된다.

## 2. 미 국

미국의 중소유통업에 대한 기본적인 정책방향은 공정거래에 의한 자유경쟁적인 유통환경을 조성하여 소비자의 후생을 향상시키는데 있다. 따라서 경쟁력 있는 신 유통업체의 등장 및 유통업체의 규모화에 따라 이로 인해 중소유통업체들이 침체되었으나, 정부의 보호 및 지원은 크게 이루어지지 않았다. 다만 중소유통업체의 침체에 따른 도심공동화와 지역상권의 쇠퇴를 막기

위해 BID제도를 도입하였다. 이 제도는 정부의 직접적인 개입보다는 상권활성화를 위한 자치조직을 허가하고 지역상인과 부동산 소유주들의 자발적인 노력을 유도함으로써 경쟁력을 높이는 것이다. 미국의 중심시가지 활성화와 시장의 육성은 재건축 및 재개발 등의 하드웨어 측면의 개선보다는 상인과 부동산 소유주들의 노력과 협력, 마케팅 강화 등 소프트웨어 측면의 강화가 돋보인다.

## BID 제도

### ■ 개 요

인구의 교외유출, 상업기능 교외화 및 대형점의 발달로 인해 공동화 되는 도시 중심시가지의 상권 활성화를 위해 BID(business improvement districts, BID)제도를 도입하였다. BID는 지역의 특성에 맞게 자율적으로 운영되며, 지역마다 다양한 사업을 전개하고 있다. 동 제도 핵심내용은 중심시가지의 일정지구를 대상으로 지역 내 부동산소유주 대다수의 동의를 얻은 뒤 그 지구의 부동산에 대해 연상면적 혹은 자산가치에 대한 일정비율의 부담금을 부과하여 상업활동 활성화재원을 조달하는 것이다. 재원조달의 근거는 지역개선을 통한 자산가치의 증가로부터 가장 큰 이익을 얻는 집단은 바로 부동산 소유주이므로 일종의 수익자 부담원칙에 해당한다고 볼 수 있다.

### ■ BID의 주체 및 구성

연방정부와 지방정부를 포함한 시민단체, 중심시가지 상점 소유주 및 상점 운영주 등으로 구성된다.

### ■ 주요기능

BID조직은 지방정부의 허가에 의해 설립된 자발적인 비영리 민간협의체 조직으로서 해당지역의 상권 활성화를 위해 홍보, 판촉활동, 이벤트개최, 상품권발행 등을 포함하는 마케팅활동과 고객안내서비스, 치안, 청소, 교통, 경관조성 등의 역할을 담당하고 있다.

## 3. 영 국

영국에서는 1970년대부터 지역사회 자체의 마케팅과 프로모션에 대한 논의가 이루어졌으며, 1980년대 후반 들어 지방정책의 목표를 '균형발전'과 '지속가능한 발전'에 두고 각 지역정부를 중심으로 TCM정책을 추진하였다. 또한 1990년대 말에 TCM의 여러 목적 중에서 좀 더 지역경제발전에 초점을 맞춘 BID개념을 미국에서 도입하고 ATCM(Association of Town

Centre Management)이 이를 주도하고 있는 추세이다.

영국의 상권 활성화정책은 지방정부를 중심으로 전통상업 중심지와 대형소매점이 조화를 이루어 발전할 수 있는 개발프로젝트를 주로 실행하며, 궁극적으로 주민의 '삶의 질'을 높이는데 그 목적이 있으며, 그 핵심은 '지역마케팅(place marketing)'과 '지역 브랜딩(place branding)'이다.

## TCM 제도

### ■ 개요

TCM(town centre management, TCM)의 개념은 지역사회가 그 지역의 전략적인 개발과 효과적인 보존을 통하여 도출해낸 독자적인 경쟁력을 바탕으로 지역의 지속적인 발전과 이해관계자들의 안녕을 추구하는 것으로 정의할 수 있다. 초기 TCM은 행정적인 관점에서 비롯되었으나, 최근에는 광역적인 장소마케팅(Wider place marketing)의 관점이 강조되고 있는 추세이다. 구체적으로 TCM차원의 타운센터 개발은 접근성 향상, 시설개선, 매력성 증대 차원에서 추진되고 있다.

### ■ TCM의 주체 및 구성

TCM의 운영에 참여하는 조직의 전반적인 구성은 타운센터 매니저, 자원봉사그룹, 소규모 영업점주, 소매점 매니저, 부동산 소유주, 쇼핑센터 매니저, 도로·계획·환경서비스 위원회, 관광협회, 경찰, 버스협회 등으로 이루어진다.

### ■ 타운센터 매니저의 역할

TCM의 설계와 진행에는 타운센터 매니저의 역할이 중요하며, 지역마다 차이는 있으나 공통적으로 다음과 같은 역할을 담당하고 있다.

- ① 타운센터 운영 그룹과 협업수행
- ② 정부의 입장과 참여 비즈니스들간 연결고리 역할수행
- ③ 구성원들의 전반적인 협력이 요구되는 사항에 대한 중재
- ④ 타운센터 개발을 위한 관리 운영상의 목표 설정 및 구체화
- ⑤ TCM의 전 과정에 대한 총괄적인 관리담당

## 4. 시사점

선진 각국에서는 침체된 지역상권을 살리기 위해 중소기업체에 대한 정부주도의 직접적인 지원 대신 상권을 구성하는 이해 당사자간의 합의도출을 선유도할 수 있도록 행정시스템의 지

원과 유연성 확보에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 이해 당사자간의 의사소통과 전체를 조율하는 ‘프로젝트 매니저’를 별도로 두어 전문성 및 추진력을 확보하고 있다. 아울러 재개발이나 재건축 등 하드웨어적인 측면의 지원을 지양하고 그 지역의 특성에 맞는 마케팅 등 소프트웨어

적인 개선을 통해 지역상권 및 경제활성화를 이루기 위해 노력한다는 점이다. 따라서 충남 재래시장의 경우 상인조직 형태가 임의단체형태의 상가번영회 위주로 되어 있는 상황에서 향후 지역상권 활성화의 주체를 새롭게 형성하는 것이 매우 중요하다. 나아가 지역상권의 이해관계자인 소유상인, 임대상인, 지자체, 시민단체, 전문가 등이 해당 지자체의 재래시장활성화를 위한 추진기구를 설립하는 것이 바람직하다. 끝으로

재래시장에 대한 지원은 도시계획 및 개발, 그리고 관광개발 등의 측면까지도 함께 고려되어야 할 것이다. 구체적으로 하드웨어적인 측면에서는 시설현대화사업이 재래시장을 포함한 도심 전체의 매력을 향상시키기 위한 수단이 되어야 할 것이며, 소프트웨어 측면에서는 상품차별화, 홍보 강화, 그리고 관광시장기능의 도입 등을 우선 고려해야 할 것으로 판단된다.

〈표 5〉국내·외 중소기업 관련 주요지원 제도

구분	지원제도 및 법률	지원내용	정책방향	추진주체
일본	TMO제도	임지지원 및 점포배치, 업종구성 등의 관리 실시	• 보호정책에서 근대화 정책으로 전환 • 특정상업 집적정비 및 중심시가지 활성화 • 마찌즈구리 3법 재검토 논의 본격화	상점가조합
영국	TCM제도	접근성 향상, 시설개선, 매력성 개선중심으로 추진	• 지방의 균형발전과 지속가능발전의 촉진 • TCM의 일환인 BID정책으로 경제중심지를 단기간에 중점적으로 재개발	TCM참여자와 지방정부
미국	BID 제도	상업기능재생 및 도시계획관련 재원 및 세제지원	• 공정거래에 의한 자유경쟁 유통환경조성 • 정부의 보호 및 지원의 최소화	지역상인 및 부동산소유주
한국	재래시장육성특별법(2005)	시설현대화사업 및 시장환경개선, 시장정비사업 등	• 『시장활성화 종합계획』수립추진 • 지자체는 지역상권의 전망과 특성에 기초한 재래시장 정비계획 수립 • 지자체별로 상권개발대상 재래시장을 선정하여 시범사업 실시	중소기업청, 시장경영지원센터

자료 : 권형신 외, 한국의 지방재정 이론과 실무, 2006, p.99에서 인용.



#### IV. 기존 재래시장지원은 효과적인가?

정부는 유통시장 개방 이후 6년이 지난 2002년부터 재래시장에 대한 지원을 착수한 이래, 2005년「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하여 재래시장 활성화 대책을 내놓았다. 구체적으로는 시장재개발<sup>3)</sup> 및 재건축<sup>4)</sup>, 대형화 등에 초점을 맞춘 재래시장 현대화사업이다.

그러나 정부주도의 일련의 사업들은 큰 실효를 거두지 못하였다. 그 이유로는 첫째, 재래시장은 토지와 건물의 소유주, 입점상인, 노점상 등 다수의 이해관계자로 구성되어 있어 이해관계를 둘러싼 갈등이 필연적이며, 둘째, 자본규모의 영세성으로 인해 현대화 사업추진에 투입해야할 자본금 조달이 어려우며, 셋째, 재개발 및 재건축시 용적률 하향조정 등 사업성이 부족하여 건설회사가 기피하기 때문이다.

96년	02년	04년	05년
재개발·재건축	(재래시장활성화특별조치법)		(재래시장육성을위한특별법)
	(107개 시장 추진, 47개시장 737억원 용자)		
비용분담(%)	환경개선사업 (30:40:30)	시설현대화사업 (60:30:10)	(국비 3,719억원 지원) (689개시장)
		경영혁신사업 (국비 242억원 지원)	

[그림 2] 재래시장 지원정책 추이

실제로 재래시장 현대화 사업에 대해 다수의 관련 전문가그룹은 매우 회의적인 시각을 가지고 있다. 그 이유로는 공공부문의 지나친 물리적 투입에만 의존하는 정책에 대한 비판적인 시각 때문이다. 또한 유통환경의 변화에 따른 소비자들의 합리적 선택 및 소비 트렌드 변화를 충족시킬 수 없는 재래시장의 근원적인 한계점 등을 인정하기 때문이다.

그럼에도 불구하고 재래시장 활성화에 대한 기

대를 저버릴 수 없는 이유는 소규모 시·군 단위에서는 재래시장이 경제·사회·문화적 측면에서 차지하는 비중이 여전히 크기 때문이다. 따라서 재래시장의 침체는 곧 지역경제 침체 및 지역공동체의 와해로 연결될 수 있기 때문이다. 그러므로 이에 대한 정부 및 도차원의 체계적·효율적·종합적인 정책 수립 및 집행이 그 어느 때 보다 필요한 실정이다.

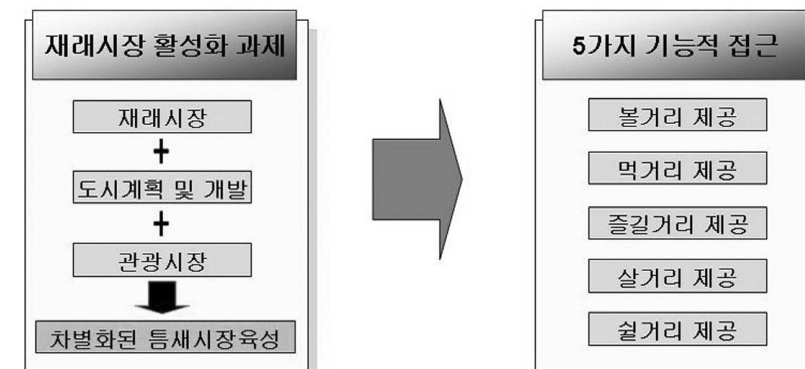
3) 집합건물이 아닌 건축물로 구성된 시장의 건축물을 철거하고 신축하는 경우로 도시재개발법이 준용됨

4) 집합건물로 구성된 시장의 건축물을 철거하고 신축하는 경우로 주택건설촉진법과 집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률이 준용됨

#### V. 충남 재래시장 활성화 방안은 무엇인가?

충남 재래시장의 활성화를 위해서는 재래시장의 본원적 기능인 먹거리 및 살거리 제공(유통)

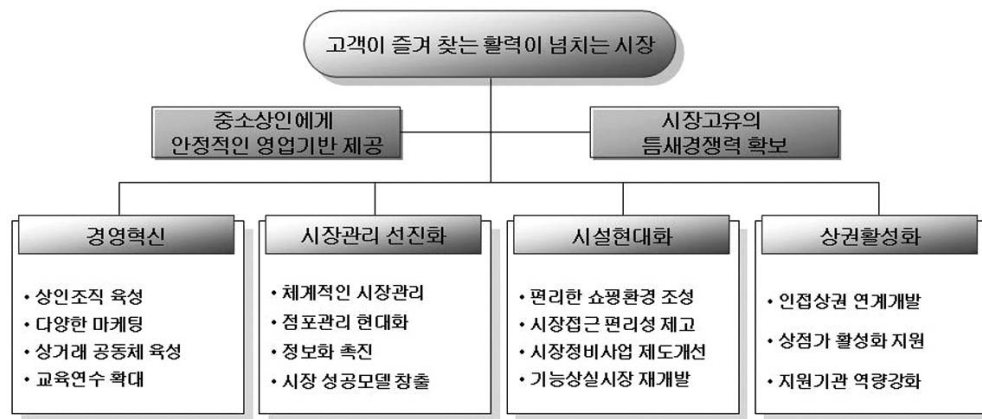
뿐만 아니라 쉼거리 및 즐길거리(도시기능 및 지역개발), 볼거리(관광)제공 등의 기능을 복합적으로 연계시킨 지원방식을 고려할만 하다.



[그림 3] 재래시장 활성화 과제도출

첫째, 시설 현대화사업을 재래시장만을 대상으로 하는 단위사업이 아닌 도시계획 및 개발 측면과 동시에 고려함으로써 도심전체의 매력을 새롭게 창출할 수 있는 복합적인 사업으로의 의식전환이 필요하다. 즉, 재래시장과 인접상가를 연계하여 활력 있는 상권으로 개발하고, 도시기능과 조화되는 편리한 소매유통공간 및 커뮤니티 창출형 공간으로의 개발이 이루어져야 한다. 둘째, 재래시장의 본원적 기능이라 할 수 있는 먹거리 및 살거리 제공 측면에서 대형 유통점에 비해 비교

고려해야 한다. 예를 들어 수산물과 농산물 등은 대형 유통점에 비해 상대적인 비교우위를 점할 수 있으므로 신선제품에 대한 전략적인 차별화가 필수적이다. 셋째, 최근 재래시장 본래의 기능을 그대로 두면서 지역적 환경과 여건에 따라 관광시장의 기능을 도입한 재래시장이 성공적인 사례로 평가 받고 있다. 따라서 충남 재래시장을 대상으로 생산자와 소비자의 유통기능을 유지하면서 찾아오는 관광객들이 이용 가능한 관광상품을 개발하여 차별화된 틈새시장을 육성해야 한다. 넷째, 재래시장 내 이해 당사자들간의 의사소통과



[그림4] 재래시장 활성화 종합계획(중소기업청, 2006. 5.)

전체를 조율할 수 있는 전문성과 추진력을 가진 ‘프로젝트 매니저’를 육성해야 한다. 즉, 시장관리자 및 상인조직대표를 구성하여 이들을 시장전문가로 육성하는 것이 바람직하다.

끝으로, 중소상인에게 안정적인 영업기반을 제공하고, 재래시장 고유의 틈새 경쟁력 확보하기 위해 중소기업청이 제시한 재래시장 활성화 종합계획(2006. 5.)상의 4대 정책과제가 지속적으로 추진될 수 있도록 재래시장 상인들의 적극적인

협조 및 노력이 필요하다. 즉, 시장상인별 조직을 시장활성화 주체로 육성하기 위해 상인자조조직의 구성이 수반되어야 한다. 나아가 이들을 대상으로 수요자 중심의 다양한 교육과정을 개설하여 지속적인 경영혁신 교육·연수를 실시함으로써 의식전환의 계기로 삼는 것을 고려할만하다.

## 참고 문헌

- 변명식, 「유통시장개방 이후 한국의 전통소매상권 변화와 정부의 대응」, 재래시장 활성화를 위한 국제세미나, 2005.  
 원종문·신동호, 「충남 중소유통산업 경쟁력 강화를 위한 혁신방안 연구」, 2006.  
 중소기업청, 「재래시장 재개발사업의 효율적 추진방안」, 1996.  
 충남발전연구원, 「충청남도 유통산업발전방안」, 1999.  
 한국은행, 「대전충남지역 유통업 실태조사결과 및 향후 과제」, 2002.



## 여성의 눈으로 보는 지역혁신발전

문 지 현 | 목원대학교 겸임교수

### I. 성 주류화 관점에서 보는 지역여성혁신발전

#### 1. 지역혁신과 성 주류화

참여정부의 국가균형발전정책은 지역 간 불균형 발전을 극복하고, 모든 지역이 고루 잘 사는 균형사회를 건설함으로써 국민통합을 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 자원과 사회 인프라가 중앙에 집중되어 있는 현상을 개선하고 전국의 지역격차를 최소화하는 가운데 지속가능한 발전을 이루기 위한 것이다. 이를 위해 정부는 국가균형발전특별법 제정, 제1차 국가균형발전 5개년계획('04 ~ '08) 수립, 국가균형발전특별회계 신설 등의 제도적 기반을 마련하고, 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 혁신클러스터 육성, 지역개발 정책, 산학협력 강화 및 지역 인재양성, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권 발전 특별 대책 등 7대 주요과제를 통하여 국가균형발전을 실현해 나가고 있다.

이와 더불어 광역자치단체와 기초자치단체에서도 지역혁신발전계획을 수립하고 지역의 혁신 여건 분석, 지역혁신협의체계 구축, 전략산업의 육성, 지역인력 양성 등의 과제를 추진하고 있는 실정이다. 역동적 지역발전을 통한 국가 재도약의 비전은 자원과 경제적·사회적 인프라의 재배치뿐 아니라, 지역 내 의식과 삶의 양식이 지속가능성과 다양성, 균형을 향하는 것으로 전환될 때에 비로소 실현된다. 이러한 의미에서 국가균형발전정책을 성공적으로 이루기 위해서는 성 평등 관점의 통합이 요구되며, 이는 여성발전과 성 평등 실현을 위한 유엔의 전략방향과 일치하는 것이다.

지역 개발이 여성과 남성이 동등한 기초에서 공존할 수 있도록 하고, 특별히 여성들의 자기 결정과 참

여의 가능성을 증진시키는 방향으로 기여하는 것을 목표로 이루어질 때 진정한 의미의 지속가능한 젠더 민주주의가 가능할 것이다. 만일 지역 개발 과정에 성 평등 관점이 통합되지 않을 경우 지역 내 성별 공간 분리와 성별 지위의 격차가 확대될 수 있다. 예컨대, 클러스터 형성이 남성 집중 분야를 중심으로 이루어지면서 노동시장 내 성별 분리를 심화시킬 우려가 제기되고 있다.

대체로 지역정책의 실천의 중심 현장에서 여성과 남성이 경험하는 삶의 기회에서의 불평등 현실이 제대로 고려되지 못하고 있으며 정책의 성-특정적인 효과에 대한 인식이 없는 실정이다. 일례로, 현재 지역혁신협의회에 여성위원이 절대적으로 부족하고 지역 여성주민들의 입장을 대변할 수 있는 구조를 갖추지 못하고 있는 것은 이를 잘 설명하는 것이다. 정책의 기획과 실행 단계에서 여성이 배제될 경우 가족 친화적인 하부 구조의 개발이 간과될 수 있으며 지역 개발정책이 여성과 남성에게 미치는 차별적인 영향을 무시하는 것은 민주주의와 도덕성의 측면에서도 부정적인 결과를 가져올 뿐 아니라, 지역 경제에도 불이익을 초래할 수 있다(김양희 외, 2006).

### 2. 지역혁신과 성 주류화 환경

지역혁신은 그 동안 중앙정부 정책을 일부 분야에서 소극적, 협의적으로 수행해 오던 지역의 정책들을 자발적, 통합적으로 이끌어가는 것이다. 성공적인 지역혁신을 위해서 지역의 환경을 이해하고 이를 반영하는 것은 중요하다. 지역의 환경은 모든 지역에 공통적으로 적용되는 일반 환경과 각 지역의 고유한 환경으로 나누어 생각해 볼 수 있다.

현재 충남지역의 지역혁신발전 활동은 성 평등적 관점에서 볼 때 경제적 성장과 발전에 치중되어 있음을 알 수 있다. 지역의 경제적 성장이 삶의 질을 향상시키는 중요 요인이지만 경제적 발전과 함께 사회·문화적 발전이 병행되지 못하면 또 다른 불균형을 이루게 된다. 지역의 사회적·문화적 환경은 지역만의 특수성에 기인하기도 하며 발전의 정도에 따라서 다르게 나타나기도 한다. 따라서 충남이 경제적 성장뿐 만 아니라 균형 있는 지역 발전을 이루기 위해서 지역혁신 발전은 반드시 성 평등적 관점이 통합되어야 하며 이를 시행하는 체제들이 구비되어야 한다.

## 1) 충남지역의 성 주류화 일반 환경

민선 지방자치단체장의 선출이 있었던 1995년 6월을 시작으로 우리나라는 명실상부한 지방자치 시대가 열렸다고 할 수 있다. 지역의 여성정책 발전도 이와 궤를 같이 한다. 지방자치단체의 여성정책은 여성발전기본조례 등 법적 근거를 마련하고 여성정책종합계획을 수립함에 따라 추진되고 있으며 여성발전기금을 조성하여 운영하는 형태로 민간여성단체와의 협력관계를 유지하고 있다. 또한 지방 의회에 여성관련 위원회를 설치함으로써 외형상 입법기관과 행정기관과의 협력체계도 이루고 있다. 여성발전기본법의 지자체의 책무에 속하는 ‘여성정책종합계획’의 수립은 16개 광역 시·도 모두에서 마련하여 계획에 따라 추진되고 있는 것으로 나타났으며, 이를 집행하기 위한 조직체계도 기존의 부녀복지 중심에서 여성정책 또는 양성평등정책 중심의 기구로 개편되고 있다(박숙자, 2005).

우리나라의 여성정책을 보면 몇 가지 특징적인 변화를 보여준다(우양호 외, 2004). 첫째, 우리나라의 여성정책은 그 근간을 여성복지 정책에서 찾을 수 있는데 여성정책의 접근방법과 대상이 ‘부녀복지’에서 ‘여성복지’로 전환되면서 정책의 대상은 ‘요보호여성’에서 ‘일반여성’ 중심으로 변화된 것이다. 이는 여성정책의 수혜자가 단지 보호를 필요로 하는 여성 뿐 만 아니라 모든 일반 여성으로 확대되며, 기본적으로 여성이 가지고 있는 문제를 다루고 해결하는데 중점을 두게 되었다. 둘째, 여성정책의 대상범위가 넓어짐에 따라 모든 정책 영역에서 여성정책의 주류화를 지향하게 되었다. 성 주류화 이후 일련의 정책의사결정과정에 성 관점을 통합시키고, 정책의 모든 영역에서 성을 고려한 정책이 수행될 수 있도록 하는 것이다. 이는 정책형성 및 결정의 단계에서 성별 관점이 주요한 판단기준으로 적용할 수 있게 하려는 인식개혁운동이자 새로운 정책 지향점을 제시해 주는 것이다. 셋째, 이러한 과정을 거쳐, 제2차 여성정책기본계획이 수립되면서 여성정책의 방향은 여성만이 아닌 남녀 모두에게 평등한 효과를 가져 올 수 있는 양성평등을 정책지향의 기조로 삼게 되었다. 앞으로의 여성정책은 그 대상을 여성 뿐 만 아니라 남성으로까지 확대하여 남녀가 조화로운 동반자 관계로 함께 발전할 수 있게 하는데 목표를 두고 있다.

이러한 여성정책의 환경변화는 더 이상 여성정책이 여성의 영역에 국한하지 않고 남성과 함께 협력

하고 경쟁하면서 지식기반사회의 경쟁력을 확보하고, 사회 각 분야의 대표성을 가지며, 여성의 인권과 지위를 강화하겠다는 강한 정책적 의지를 보여주는 것이다. 이러한 국가적 차원의 정책 방향은 지방자치단체의 여성정책이 나아가야 할 방향을 제시하는 것이다. 따라서 지방자치단체는 여성정책의 환경변화를 수용해 나가면서 각 지역의 특수성을 고려한 종합적인 목표와 계획을 수립하여야 하며 이를 추진해 나갈 수 있는 현실적인 체제를 구축해야 한다.

## 2) 충남지역의 성 주류화 특수환경

충남은 인구통계적으로나 행정적으로 다른 지역과는 다른 특수성을 가지고 있다. 도시와 농촌이 공존하는 가운데 산업육성을 중점적으로 진행하는 동시에 농업 종사자, 특히 여성에 대한 정책을 수립하고 노령화 사회에 대비함과 동시에 이주여성에 대한 제도적 정비도 필요하다. 이와 같이 충남은 경제적, 행정적, 사회적 특수요인들이 타 지역과는 다른데 이를 토대로 성 평등적 관점을 가진 정책을 수립·집행하기 위한 충남의 특수환경을 살펴보고자 하겠다.

### (1) 인구통계적 환경

충남의 인구는 2005년 현재 190만 명으로 여성이 96만 명, 남성이 94만 명인 것으로 조사되었다(통계청, 2005). 이는 2000년 184만 명보다 5년 사이에 6만 명 정도가 증가된 것이다. 충남여성의 출산율은 평균 1.34명으로 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다(통계청, 2005a). 충남여성의 하루 평균가사시간은 3.23시간으로 전국에서 가장 많은 것으로 나타났다(통계청, 2005b). 이는 경남여성의 2.58시간에 비해 0.65시간이나 많은 것이다. 반면에 충남의 남성이 하루 가사시간에 사용하는 시간은 0.34시간에 불과하다.

충남의 노령화는 현재 전국에서 전남과 경북에 이어 3위에 이르렀다. 노령화 비율이 76.6%로 인근 대전지역의 33.2%와 비교해 보면 매우 높은 편이다. 충남의 평균교육년수는 평균 9.0년으로 전남(8.5년)에 이어 가장 낮은 수치를 기록하고 있다. 여성과 남성과의 교육년수도 전남(2.5년)에 이어 2.2년으로 전국에서 두 번째로 많은 차이가 나는 것으로 나타났다. 평균교육년수가 가장 높은 서울과 비교해 보면 무려 전체적으로 평균 3년의 차이가 있고 여성의 경우는 3.3년이라는 큰 격차가 있다.



〈표 1〉 평균 교육 연수

시도	계	여성	남성
서울	12.0	11.2	12.9
대전	11.4	10.6	12.4
광주	11.4	10.5	12.4
경기	11.3	10.5	12.1
충남	9.0	7.9	10.1
전남	8.5	7.3	9.8

충남의 경제활동인구는 여성이 39만 2천명이며 남성은 55만 명인 것으로 조사되었다. 여성의 경제 활동참가율은 52.1%로 제주(62.4%), 경북(55.8%), 전남(54.9%)에 이에 비교적 전국에서 높은 편으로 나타났다. 이는 인근 지역인 대전여성의 47.0%, 충북여성의 48.0%에 비하면 월등히 높은 수준이다 (통계청, 2005c).

## (2) 여성정책 기반환경

여성정책 기반환경이란 여성정책을 수립, 집행, 평가하는 체제로서 인력, 예산, 기구 등의 환경을 의미한다.

충남의 여성정책기구 는 먼저 충청남도 여성정책관실을 들 수 있다. 여성정책계, 여성복지계, 여성교육계, 보육계의 구조로 총 15명의 인원으로 구성되어 있다. 충남여성정책개발원은 충청남도 지역여성 과 관련된 제반문제에 대하여 종합적이고 체계적으로 조사·연구함으로써 여성발전을 위한 정책대안 을 개발하고, 여성 교육을 통하여 여성의 능력을 개발하여 사회참여를 촉진시킴으로써 충청남도 여성 발전에 기여함을 목적으로 설립되었다. 2005년도 충남여성정책개발원의 예산은 1,274백만원이다. 이 외에도 비영리법인으로써 충남여성포럼은 충남여성 정책개발수립에 필요한 정책대안을 제시하는 것 을 목적으로 한다.

시도별 주요부서의 여성공무원 현황을 보면 4대 주요부서인 기획, 예산, 인사, 감사 부문에서 여성공무원의 비율은 전국에서 가장 낮은 것으로 나타났다(행정자치부, 2005). 4개부서의 여성공무원 비율은 부산(26.7%)이 전국에서 가장 높은 것으로 조사되었으며 그 뒤를 서울(19.8%)과 충북(16.7%)이 잇고 있다. 반면에 충남은 10.2%로 기획부문에 121명 중 13명을, 예산부문에 80명 중 9명을, 인사와 감사 부문에 각각 98명 중 12 명, 83명 중 5명을 배치하고 있는 것으로 나타났다. 충남의 관리직 여성공무원은 모두 25명으로 주로 5급에 분포되어 있다. 울산(17명), 제주(20명)와 함께 전국에서 가장 하위권에 머물고 있다(행정자치부, 2005a). 충남은 대전, 충북과 함께 3급 이상의 여성공무원이 한명도 없는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 관리직 지방여성공무원 현황

시도	계	1급	2급	3급	4급	5급
서울	335	1	0	5	23	306
경기	146	0	0	1	20	125
대전	31	0	0	0	4	27
충북	25	0	0	0	5	20
충남	25	0	0	0	2	23

충청남도의 각종 위원회의 여성참여 현황은 다음과 같다.

자료상으로는 여성의 위원회 참여율이 목표치를 달성하고 있는 것처럼 보이지만 실제 예산과 인사에 영향을 미치는 투·융자심의 위원회나 인사위원회에 여성이 어느 정도 참여하고 있는지 분석해 보아야 한다.

〈표 3〉 충청남도 위원회의 여성위원 비율

년도	위원회	위촉위원	여성위원	참여율	목표율
2004	57	761	263	34.6%	34.0%
2005	57	761	274	36.0%	36.0%

충청남도의 여성관련 예산을 살펴보면 다음과 같다. 사업의 전체 예산이 63,146백만 원으로 이중 국비가 41,528백만 원, 도비가 21,618백만 원으로 구성되어 있다(이영세, 2005). 사업내용을 보면 충청남도의 특수한 환경을 반영한 사업 보다는 중앙정부가 수립한 계획들을 지역에서 수행하는 사업에 치중되어 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 충청남도 여성관련 예산

사업명	사업량	사업비합계	국비	도비
합계		63,146	41,528	21,618
〈국고보조사업〉		60,078	41,528	18,550
영유아보조사업	8건	59,282	40,950	18,332
성·가폭방지 및 피해자 보호사업	6건	591	407	184
성매매 방지 및 선도보호사업	2건	182	148	34
여성지도자 육성 지원사업	1건	4	4	—
여성자원봉사활동 지원사업	2건	19	19	—
〈자체사업〉		3,068	—	3,068
여성주간기념사업지원	1식	15	—	15
장애아·특수보육시설 운영지원	2건	108	—	108
보육인 사기진작과 자질향상 사업	3건	31	—	31
민간보육시설 보육료 차액지원	2천명	144	—	144
저소득층 영유아 간식비 지원	16천명	720	—	720
공립·법인시설 교재·교구비지원	240개소	72	—	72
성·가폭방지사업 지원	4건	55	—	55
여성발전복지지원사업	1식	150	—	150
여성사회교육 사업	1건	26	—	26
「유관순상」운영 지원	1식	50	—	50
여성정책개발원 운영지원	1개소	1,278	—	1,278
성매매피해자 치료사업	1건	16	—	16
여성인력개발센터 운영지원	3개소	403	—	403

2005년 7월 현재 충남의 보육현황은 다음과 같다.

〈표 5〉 충남의 보육현황

구 분	2005 상반기		2004 하반기		증 감	
	시설수	아동수	시설수	아동수	시설수	아동수
시 설 수	1,098	42,827	1,074	40,498	증 24	증 2,329
어 린 이 집	743	38,735	721	36,756	증 22	증 1,979
가정보육(놀이방)	355	4,092	353	3,742	증 2	증 350

3. 충남지역여성발전 현황

1) 여성정책 관련 사업

지역혁신발전 활동에 성 평등적 관점을 통합하는 것은 쉬운 일이 아니나 반드시 필요한 것이다. 이는 국내외적인 여성정책의 환경변화로 지역여성을 대상으로 한 평등적 정책을 수립, 집행하지 못하면 균형 있는 지역발전을 기대하기 어렵기 때문이다. 사실 많은 사업들이 여성을 위한(?), 또는 여성과 함께 하는 활동들을 한다고 하면서 이것이 얼마나 성 평등적인 가치를 구현하고 있는지는 정확히 알고 있지 못하는 경우가 대부분이다. 현재 계획되어졌거나 수행하고 있는 충남지역의 여성관련 사업을 분석해 봄으로써 올바른 지역발전을 위한 방법을 모색해 보고자 한다.

먼저 2006년도 「충남여성 자치대학」에 대해 살펴보겠다. 자치대학은 충남도내 여성들에게 21세기 지식정보화 시대에 부응하는 새로운 지식과 건전한 의식을 함양하도록 하여 여성의 사회참여를 확대하여 지역사회 발전 도모를 목적으로 한다. 주 1회 총 10회의 강의를 수강하면 도지사명의로 수료증을 수여한다. 내용은 경제, 사회, 건강, 생활법률, 가정, 행정정보 등 다양한 지식정보를 습득할 수 있도록 교과가 편성되어 있다. 여성교육이 절대적으로 필요한 것은 사실이나 교육의 내용이 대상별, 목적별, 내용별로 체계화 되어 운영되어야 한다.

2006년도 시·군별 여성주간기념사업 계획을 살펴보면 여성주간 행사들은 주로 기념식과 한마당과 같은 축제로 구성되어 있다. 또한 전통적 가족제도에 기인하는 효부, 고부대상 및 모범가정 표창 등 현대적 성 평등 관점이 반영되어 있다고 보기는 힘들다. 레크리에이션, 마술쇼, 벨리댄스 공연 등은 상업적인 것과 결합하기가 쉽다. 또한 여성위주의 행사진행으로 여성주간이 마치 ‘여성들만의’ 행사인 것처럼 구성된 것도 문제점으로 지적된다. 참석대상인원도 실질적으로는 예상인원보다 훨씬 적은 수가 된다는 것을 고려한다면 생산적, 발전적 사업의 개발이 절실하다.

〈표 7〉충남의 2006년도 여성주간 행사 예제

구 분	행 사 명	일시 및 장소	참석대상	주 요 내 용
천안시	충남 여성장애인 뷰티 페스티벌	6. 5 천안시민회관	400	<ul style="list-style-type: none"> <li>패션쇼, 헤어컷트 쇼</li> <li>공연(벨리댄스)</li> <li>호서대 경호시범</li> </ul>
	보훈미망인 위안회	6. 29 대명가든	100	<ul style="list-style-type: none"> <li>개회식</li> <li>오찬</li> <li>레크리에이션</li> </ul>
공주시	제11회 공주시 여성대회	7. 6 공주문예회관 대강당	800	<ul style="list-style-type: none"> <li>마술시연</li> <li>기념식, 시상식</li> <li>연극공연</li> </ul>
보령시	제11회 여성주간 기념식	7. 20 보령 문예회관 대강당	800	<ul style="list-style-type: none"> <li>사물놀이, 댄스</li> <li>기념식, 시상식</li> <li>기념공연(난타, 음악여행)</li> <li>부대행사-캠페인</li> </ul>

2006년도 충남지역의 여성교육 과정안내를 보면 교육의 내용과 대상 및 효과를 알 수 있다. 과정명과 계획인원은 각 각 다음과 같다. 여성 정치지도자 양성과정(22명), 여성 소자본 창업과정 (30명), 자원 봉사 전문가 과정(210명), 여성자치대학 운영(300명), 지방의회 여성의원연찬회(20명), 여성지식 갖기 설명회(150명), 여성 통·리장교육(200명), 유권자 의식 개선교육(200명), 각종 위원회 여성위원 연찬회(30명), 여성사회교육 프로그램 운영(4,000명), 농어촌 지역 여성교육(13,000명), 여성단체 지도자 연찬회(60명) 등 이다. 이러한 여성교육이 성 평등적 관점을 통합하는 성 주류화 정책을 수행하는 지역자치단체의 사업내용으로 적합한지에 대한 검토가 필요하다.

즉 도내의 각 지역여성의 욕구와 필요가 반영되는 교육이 이루어지기 위해서는 나열식 교육보다는 각 교육의 내용에 성 평등적 관점을 반영하고 평등의식이 제고 될 수 있는 과정들이 마련되어야 한다.

## 2) 여성인적자원개발

지역 여성인적자원개발은 지역 주민 개개인의 능력을 개발하여 지역 노동시장으로 공급함으로써 지역을 발전시키고자 하는 일종의 지역개발 전략이라고 할 수 있다. 지역 여성인적자원개발과 관련한 주요 활동 영역은 여성들이 평생학습 및 직업훈련을 통해 지역에서 필요한 인적자원으로 양성·활용되기 위해 인력양성 교육, 재교육, 문화·예술 교육 활동을 하는 것과 이를 위한 인프라 및 제도의 구축을 의미 한다(오은진, 2005).

중앙정부에서 수행하는 여성인적자원개발 정책들이 여성경제활동인구를 중심으로 사업이 추진되는 반면에 지방정부 차원에서 수행되는 지역 여성인적자원개발 정책들은 대부분 비경제활동 상태에 있는 성인 여성 인적자원개발을 대상으로 정책을 수행한다는 점에서 중앙정부의 정책과 차별화 된다.

지방자치단체의 지역 여성인적자원개발 담당 조직의 업무 기능에 따라 지방정부가 추진하는 지역 여성인적자원개발 정책의 방향성은 다음과 같다. 첫째, 전업주부 대상의 직업훈련과 취업연계사업에 관련한 정책 수행이다. 둘째, 지역산업 및 미래 특화 산업 수요를 반영한 여성전문인력 양성사업을 수행하고 있다. 지역의 산업특성을 반영한 여성전문인력 양성사업은 여성과학기술인 및 IT전문 인력 양성 사업, 여성문화 산업 인력양성 등으로 볼 수 있다.

지역에서 여성인적 자원의 개발은 지역의 산업수요를 반영하여 여성 진출이 유망한 분야로 인적자원양성 정책이 수립되어야 하는데 지역 여성인적자원 양성 정책에서 지역 별 정책특성이 나타나지 않아 차후 활용에서의 문제점을 예측할 수 있다. 여성장애인, 여성노인을 포함한 여성 소위계층에 대한 접근은 이들의 취업능력 제고를 통한 사회참여를 유도하기 위한 정책개발 보다 단순한 복지 차원의 정책으로 접근하려는 경향이 강하다는 것이다.

이것은 여성 취약계층 문제를 해결하기 위한 장기적인 계획이 결여 되었다는 것을 의미한다. 또한 지역 여성인적자원개발 정책성고가 여성인력 양성실적 중심으로 이루어지고 있어서 지역의 남성들과 비

교한 평가 결과를 산출하기 어려운 문제점들이 있다. 따라서 지역 여성인력자원 개발 정책이 여성의 특화된 사업에 한정된 것이 아니라 지역 인적자원개발 정책 전체를 포괄하는 것이라는 점을 강조하기 위해서 지역인적자원양성 및 활용과 관련된 전 사업에서 남녀의 사업 참여 및 활용 결과를 산출해야 한다.

## II. 성 평등한 지역여성혁신 발전을 위한 제언

현재 진행되고 있는 지역혁신발전은 성 평등한 관점이 전혀 반영되어 있지 않다고 볼 수 있다. 여성의 관점 뿐 만 아니라 남녀평등한 결과를 도출하는데 필요한 제도적 장치가 되어 있지 않다. 충남지역의 혁신발전이 온전하게 이루어지기 위해서는 경제적, 사회적, 정치적 요인들이 통합되어 도민들이 인정하고 참여하는 정책들이 기반 되어야 한다. 특히, 여성과 남성이 공존하고 정책의 수혜를 공동으로 갖기 위해서는 제도적 정비와 의식의 변화가 요구된다.

지역혁신발전에 왜 평등적 관점이 통합되어야 하는가는 발전의 과정에 여성이 배제되지 않고 발전의 결과가 지역의 모든 주민들에게 돌아가게 하기 위해서는 그 결과의 수혜자인 여성이 누락되어서는 안 되기 때문이다.

지역에서 성 평등한 관점을 가지고 정책을 수행하는 것은 쉽지 않을 것이다. 특히, 지역주민의 필요와 요구에 민감하게 반응하고 차별적 사업을 하기 위해서는 많은 것들이 선행되어야 한다. 그럼에도 불구하고 지역의 모든 발전과정에 성 평등적 관점이 통합되어야 하는 이유는 그것이 지역의 발전환경이 되기 때문이다. 위에서 살펴 본 바와 같이 충남지역이 가지고 있는 일반환경과 특수환경을 고려한 발전 전략을 가지고 정책을 수행해야 하기 때문이다. 혁신발전은 무엇보다도 환경에 유연하게 대응하는 것이다. 따라서 지역에서 혁신발전을 성공적으로 수행하기 위해서는 제도적 기반과 문화의 공유가 있어야 한다. 이에 대한 구체적인 제언은 다음과 같다.

## 1. 제도적 기반 구축

지역혁신발전에 있어 가장 중요하면서도 기본이 되는 것은 제도적인 것이다. 성 평등한 지역혁신을 이루기 위해서는 무엇보다도 추진부서의 역할이 정립되고 인력이 확보되어야 한다. 여성정책 전담기구인 여성정책관실이 성 주류화 정책을 수행하는 형식을 갖추고 있으나 실상 업무는 복지, 교육, 보육 등 고유의 업무에 치중하는 경향이 있다. 여성정책계만이 여성정책을 이끌어 가는 것이 아닌 것처럼 여성정책담당관실만이 여성정책 실행 부처가 아니다. 도정의 모든 업무에 성 평등적 관점이 통합되기 위해서는 부서간의 업무가 협의되고, 수행되어 모든 공식적 업무에 성 주류화 정책이 실행되어야 한다. 이를 위해서는 각 국별로 성 주류화 담당하는 인력을 배정하여 각 부처의 업무들이 성 주류화가 되도록 조정, 협력하는 역할을 수행해야 한다. 또한 고위 여성공무원들이 부재하다는 것은 정책의 논의와 결정과정에 여성의 입장을 이해하고 대변하는 주체가 부족하다는 것이다. 상징적 의미로서의 일정 직급과 부서에 여성공무원을 임명하는 것으로는 많은 한계가 있다. 혁신적 성 평등 정책을 수행하기 위해서는 실제 정책을 수립하고 집행하는 집단에 참여함으로써 정책의 중요성에 대한 인식을 하고 실질적 집행력을 가질 수 있어야 한다.

충남에는 충남여성발전위원회, 충남여성포럼, 여성단체협의회 등 여성정책을 협의하고 지원하는 조직들이 있으나 이 조직들이 실질적인 역할을 할 수 있어야 한다. 지역 여성들의 상황을 파악하는 기초연구는 물론, 여성들의 필요와 욕구 및 정책개발들이 수립될 수 있도록 활발한 연구·조사활동을 하고 활동의 결과들이 정책적 제언으로 이어지도록 해야 한다. 지역정책은 지역여성의 현장성을 외면하면 생명력이 없다. 지역차원의 기초연구의 중요성을 인식하고 이를 위한 재정적 지원이 확보되어야 한다.

충남도에서 행하는 모든 사업과 예산은 여성과 남성의 서로 다른 삶의 경험을 반영하여 수립하는 성인지 예산과 성별영향평가가 이루어져야 한다. 지방자치단체에서 소관정책을 수립하고 실시할 때 성관점을 도입하는 것은 행정에서 형평성, 효율성, 효과성 그리고 개인권리 보호의 가치를 구현하는 한 방안이 되기(김경희 외, 2001 : 28) 때문에 매우 의미 있는 것이다.

지역에서 성 평등 정책을 수행하는데 갖는 어려운 점 중의 하나가 업무를 수행하는 담당공무원들이 성 주류화 업무에 대한 인식과 전문성이 부족하다는 것이다. 새로운 업무로 인한 적응과 지식보완은 물론 평등에 대한 개인적·집단적 정서가 일치하지 않음으로써 오는 저항감은 효과적 업무 수행에 많



은 장애 요인이 되기도 하였다. 따라서 중요한 국가정책의 하나인 성 평등정책에 대한 이해를 위해 체계적인 성 평등 교육이 충분히 이루어져야 한다. 이는 직무교육과 함께 소양교육이 동시에 지속적으로 이루어지고 업무의 평가를 통해 실질적·제도적으로 정착 될 때 의미가 있다.

모든 행정적 행동은 법의 체제 속에서 이루어진다. 성 평등 정책이 이루어지기 위해서 충남은 먼저, 법률적인 제정이 시급하다. 여성발전기본조례는 여성정책의 근간이 되는 것으로 법률적 장치가 우선 될 때 정책이 안정적·지속적으로 실행될 수 있다.

모든 지역자치단체에는 의회가 있다. 이 의회는 지방자치단체의 예산을 심의하고 조례를 제정하며, 업무를 감사하는 중요한 역할을 한다. 성 평등 정책이 지역에서 실질적으로 구현되기 위해서 의회 기능의 전문화와 활성화가 이루어져야 한다. 의원들의 업무에 대한 전문적 이해와 정책제안이 있을 때 지역 주민들의 삶이 변화된다. 여성정책과 관련된 상임위원회의 설치와 전체적, 발전적 정책을 제안, 평가하는 전문 집단으로써의 의회활동이 요구된다. 이 의회 활동의 감시 및 견제는 지역의 시민단체가 해야 한다.

## 2. 의식의 확산

최근의 성 평등 정책은 그 역사가 매우 짧은 편이다. 새로운 용어와 늘어나는 업무, 그리고 정서적 불일치성까지, 지역발전을 위한 여성정책이 실행되는 데에는 많은 어려움이 있다. 성 평등 정책은 업무 담당자 뿐 만 아니라 이 정책의 수혜자인 남성은 물론 여성들에게도 적극적 지지를 받지 못하는 경향도 있었다.

이는 성 평등에 대한 의식의 동질성이 다르기 때문인 것으로 볼 수 있다. 전통적인 가부장적 생각과 삶의 양식이 더욱 강한 지역에서는 이러한 정책의 실행과 파급효과가 중앙과는 매우 다르게 나타날 수밖에 없다. 새로운 제도의 정착은 구성원들의 이해와 수용이 전제될 때 성공한다. 따라서 성 평등 관점이 통합된 지역혁신 발전을 이루기 위해서는 정책의 담당자, 수혜자 모두에게 의식전환교육이 필요하다. 모든 계층의 공무원, 모든 지역의 주민을 대상으로 하는 포괄적, 참여적, 발전적 교육이 함께 이루어져야 한다.

이러한 의식 전환을 위해 성 평등의식 교육이 확산되어야 한다. 이를 위해 성 평등 의식교육 전문가들을 양성하고 어린이, 청소년, 성인, 노인들을 대상으로 하는 각 지역 단위의 소모임 교육을 지속적으로 전개해야 한다. 의식교육의 전달자들을 지역 내의 인력으로 양성하여 학교, 행정기관, 사회단체, 기업, 병원 등에서 양성평등 교육이 이루어져 평등의 수혜대상이 주민 모두가 된다는 것을 인식하도록 해야 한다.

이를 위해서는 충남 도내의 모든 공무원의 성 평등 교육이 의무적으로 행해져야 한다. 고위 공무원들의 술선수범하는 교육 참가와 실천은 정책에 대한 의지와 가능성을 대변한다. 교육도 성 평등에 대한 개념과 필요성에서부터 성별영향평가 등의 전문적인 업무수행까지 업무의 전 영역에 도입, 활용되는 성 주류화를 학습할 필요가 있다. 그래서 성 평등 업무는 특정의 부처나 담당자의 몫이 아닌 도정의 전 분야에 걸쳐 이루어지는 전체적, 통합적 정책이라는 인식에서 출발 할 때 성공적일 수 있다.

성 평등 의식 교육은 교육의 대상과 기간을 고려해야 한다. 현재는 주로 공무원과 여성들 중심으로 이루어지고 있지만 성 평등의식은 가정과 사회에서 그리고 어린이에서 노인에 이르기까지 전 주민이 대상이 되어야 한다. 따라서 대상별, 기간별 교육 내용과 지원체제가 확립되어야 한다. 특히 남성들을 대상으로 성 평등 교육이 이루어지면 훨씬 빠르게 성 주류화 정책이 수행될 것이다. 왜냐하면 남성도 이 정책의 수혜자이면서 협력자이기 때문이다.

## 3. 협력적 체계 마련 및 운용

최근에 성 평등을 이루기 위한 중요한 기반 중의 하나가 협력체계이다. 이는 행정부처 단독으로나 시민단체들의 견제 및 압력만으로는 성 평등 정책이 성공할 수 없기 때문이다. 따라서, 정부, 시민단체, 학계의 파트너십이 강조되고 있다. 정책의 성공적인 실현은 의제를 설정하는 집단과 의제를 수행하는 집단, 이를 평가하는 집단들 간의 유기적인 연대에 의해 좌우된다.

충남도는 지역혁신이 성공적으로 이루어지기 위해 성 주류화 정책의 실현이 필연적이라는 사실을 인식해야 한다. 이는 행정 수행자로서 시대적 환경을 외면하거나 소홀할 수 없는 책무이다. 즉 정책의 모든 부문에 성 인지적 관점이 포함되도록 전략적 결정이 되었기 때문에 자치단체는 지역적 특성을 올바

르게 인지하고 이에 상응하는 현실적 대응 방안이 무엇인지 적극적으로 모색해야 한다.

이 때 필요한 것이 지역연구와 지역기반활동의 주체인 시민단체들과의 연계이다. 충남여성포럼 같은 전문적 집단은 지역에 대한 기초연구는 물론, 정책을 협의하고 실현할 수 있는 방법들을 제안해 주고, 다양한 성격의 여성단체 및 시민단체는 성 주류화 정책의 제도적 관행과 정책의 영향을 질문하고 견제해야 한다. 이러한 상이한 집단의 연계는 각자의 영향력을 행사하는 것처럼 보이지만 상호보완적인 것이다.

이러한 동반자적 관계가 성공하기 위해서는 무엇보다도 각 각의 동반 요인간의 관계가 균형을 이루어야 한다. 그 동안 지방자치단체는 지역시민단체에 대해 사회정책적 차원에서 이해하고 접근하려는 시도들을 소홀히 해 왔다(유병선, 2005). 그 동안 우리나라 여성정책들이 여성단체의 적극적인 참여와 여성운동은 젠더정책을 국가정책의 중요한 부분으로 만들면서 국가정책에 젠더를 주류화 하는데 주요한 역할을 담당해 왔다(김승경, 2005).

그러나 충남의 경우 여성단체의 특성이 중앙부처에 등록된 여성단체의 산하조직이 대부분이고 25만 명의 충남여협 회원 중 절대 다수가 새마을 부녀회를 비롯한 여성단체에 편중되어 있다. 충남지역의 여성단체들이 다양한 협의체를 구성하지 못하고 개별 여성 운동의 독자성도 부족한 상태에서 지역의 특성을 살린 사업과 프로그램이 절대적으로 부족하다(김경숙, 2004).

이러한 상황에서 여성단체가 지방자치단체와 학계와 함께 정책의 파트너로 활동을 하기에는 많은 부족함이 있다. 따라서 지역 단체는 지역의 현안과 주민들의 필요에 더욱 적극적으로 대응하고 여성과 시민세력을 강화하는 노력을 해야 한다. 행정부처의 정책수립에서 집행, 평가까지의 전 과정에 개입하거나 견제하는 시민단체의 주된 활동을 충실히 수행해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체 및 학계와의 정기적 교류 및 전문적 학습이 선행되어야 하며 지역과 밀착한 활동들이 이루어져야 한다.

그리고 단체들 간의 독특한 설립목적이 수행될 수 있도록 지방자치단체들은 지역단체들을 재정적 지원을 해야 한다. 지역단체들은 지역정책의 감시와 비판자로서의 역할을 충실히 할 때 지역의 혁신적 발전이 가능한 것이다.

지역의 각 대학과 연구소는 지역 현안과 지역에 대한 기초연구를 수행하면서 특히, 지역의 여성문제에 대한 이론적 점검과 대안을 제시해 주어야 한다. 충남에는 대학 및 연구소 등 교육과 훈련기관에 종사하는 인력들이 많은 것에 비해 지역 연구는 상당히 부족한 것 같다. 여성부문은 더욱 그렇다. 활동의

근거는 충남지역이지만, 주거와 행정상의 등록은 타 지역인 지역의 오피니언 리더들이 많다면 진정한 지역 사랑과 지역에 근거한 연구 및 제안은 활발하지 못할 것이다. 많은 위원회의 위원과 자문위원들로 등록되어 있는 지역의 지식인들이 적극적으로 지역정책에 참여하지 않는다면 이 또한 성공적인 지역정책을 이끌어가기 어렵다.

충남지역에서 성 평등적 관점의 정책이 성공적으로 실행되기 위해서는 제도적인 하드웨어 뿐 만 아니라 평등의식 및 참여의식의 향상이 있어야 하며 지식인들의 지속적인 학습과 지식의 공유가 함께 이루어져야 한다. 이를 위해서 지방자치단체는 관습적, 일방적 정책수행이 아닌 협력적 행정이 가능하도록 노력해야 한다.

#### IV. 마치는 글

현재 참여정부의 지역혁신발전에는 성 평등적 관점이 통합되어 있다고 말하기 어렵다. 경제적 발전을 중심으로 삶의 질을 향상 시키는 것에는 한계가 있다. 지역 주민의 삶의 질은 경제적 측면 뿐 만 아니라 사회적 · 문화적 변화가 함께 이루어질 때 향상된다. 남녀가 평등한 삶을 살기 위한 우리 사회의 노력은 비단 중앙정부의 몫만이 아니고 지역에 삶의 근거를 두고 있는 우리 모두의 것이다.

지역발전이 남녀 모두에게 동등한 결과로 나타나고 그 책임이 함께 수반되는 것은 진정한 발전의 과정이며 목적인다고 생각한다. 이를 위해서 지역은 현재의 혁신발전을 어떤 눈으로 보아야 할 것이며 특히, 여성의 눈으로 본 지역의 변화 및 발전에 대해 점검해 볼 필요가 있다.

지역자치단체는 지역의 발전에 성 평등적 관점이 통합되기 위한 노력을 지속적으로 해야 한다. 충남도만의 지역환경을 이해하고 이에 적합한 대안을 제시하면서 문제를 해결함으로써 타 지역과는 구별되는 지역이 되기 위해서 모든 발전의 과정에 성 평등한 관점을 반영하고 남녀 모두가 혁신발전의 참여자와 수혜자가 되어야 한다.

## 지역혁신발전과 여성참여 증진 방안

—지역혁신발전과 성 평등(gender equality)에 관한 고찰을 중심으로—

구미현 | 대전대학교 여성학 강사

### I. 왜 지역혁신을 말하는가?

#### 1. 지역혁신과 성 주류화

혁신(革新)은 “묵은 풍속, 관습, 조직, 방법 등을 완전히 바꾸어서 새롭게 함”을 일컫는다. 그렇다면 과거에는 ‘혁신’이 없었는가? 혁신은 늘 있어왔다. 정치와 공공영역을 중심으로 항상적으로 추진하는 정책 방향이었으며, 그때마다 유신(維新), 쇄신(刷新) 등 용어를 달리하며 추진되어왔다.

‘혁신’은 새로운 것이 아니며, 새로운 것이 되어서도 안된다. 혁신이 혁신으로 받아들여지기 위한 유일한 길은 그 개념상의 정의를 충실히 따르는 것뿐이다. 낡은 제도와 나쁜 폐단 등을 고쳐 새롭게 바꾸어놓을 수 있어야만 혁신이 성립될 수 있다.

노무현대통령은 참여정부 출범 초기부터 특별히 국가균형발전을 이루기 위한 중요한 전략적 목표로 ‘지역혁신’을 강조하고 있다. 대통령직인수위원회 토론회에서 노무현대통령은 지역혁신에 대해 다음과 같은 의견을 제시하고 있다. “지난 40여년 간의 국가 불균형성장과정에서 수도권은 지나칠 정도의 과잉상태로 인해 수많은 문제점으로 시달리고 있으며, 지방은 피폐화와 저발전 때문에 고통스럽고 미래에 대한 희망을 가질 수 없는 지역으로 떨어지고 말았습니다. - 중략 - 지방이 다시 살아나는 전환점을 만들어 가기 위해서는 지방 스스로의 혁신을 통해 지역발전을 도모하는 자립형 지방화 전략을 실천해 나가야 합니다. - 중략 - 지방 스스로 혁신의 주체가 되어 유능한 인재를 양성하고 자가지역의 특색에 맞는 지역전략산업을 발전시켜 나감으로써 위대한 국가균형발전의 시대를 열어나가도록 해야겠습니다.”<sup>1)</sup>

1) 대통령직 인수위원회, 「전국순회토론회 자료집」

참여정부는 왜 지역혁신을 왜 강조하는가? “국가균형발전을 통한 ‘국민 통합’과 ‘국가경쟁력 강화’를 위한 필수적인 과제이기 때문이다.”라고 말한다(국가균형발전위원회, 2003). 맞는 말이다. 그렇다면 그동안 지역혁신이 되지 않아서 균형발전이 되지 못한 것인가? 지금까지 지역은 무엇을 하고 있었는가?

과거에서부터 지금까지 지역은 배우고 일하고 운동을 하고 쇼핑을 하는 등 주민의 삶의 터전으로 그 자리를 지키고 있다. ‘피폐화와 저발전’ 속에서도 지역은 끊임없이 움직여 왔고, 지역 주민들은 결혼을 하고 직장을 다니고 아이를 키우며 살아가고 있다. 그런데 대통령의 ‘지방 스스로의 혁신을 통한 지역발전 도모’라는 지적은 지역 저발전의 일차적 요인으로 과도한 중앙집권과 수도권 집중 등의 외적 요인을 언급하면서도, 그 주요한 책임을 지방정부와 지역 주민에게 묻는 뉘앙스를 갖게 한다. 현재 지역이 직면한 위기가 지역이 가지는 내적 요인에서 기인하는 바가 분명 있으나, 그조차도 과도한 중앙집권과 수도권집중이라는 막강한 외적 요인과 밀접한 연관을 가지고 있음을 간과할 수 없기 때문이다.

이러한 우려는 일상적으로 나타난다. 아직 균형발전의 삼을 제대로 떠보지도 못한 상황에서 여전히 한쪽에서는 수도권으로의 집중과 발전을 주장하는 목소리가 들린다.<sup>2)</sup> 그리고 그러한 논의들은 ‘그 지역’ 주민의 요구 수렴과 ‘그 지역’의 지속적인 발전이라는 목표 아래 정당하고 활발한 논의로 이어진다. 한쪽에서는 국가균형발전을 위한 지역혁신을 강조하면서 다른 지역에서는 중앙집중과 발전을 다시 강조하고 있으니 아직 가야할 길이 멀다.

또한 ‘지역혁신’이 ‘분권’과 동전을 이룬다는 점에서 과거 지방정부들이 ‘자치’와 ‘분권’을 강조하며 중앙정부에 요구했던 내용들도 상기해볼 필요가 있다. 일찍이 분권과 자치의 이름으로 주장되었던 내용들이 참여정부에서 거꾸로 중앙에서 먼저 제안하고 추진하는 정책의 중요한 기조가 되었다.

지역혁신을 말하면서도 수도권의 집중과 발전이 여전히 강조되고, 아직 지역이 주도적으로 지역혁신을 제안하고 주도해나가는 것이 어려움에도 불구하고 지역혁신을 말하는 것은 의미가 있다. 오히려 이

2) 경기지사 당선자가 제안하고 오세훈 서울시장 당선자, 안상수 인천시장 당선자가 합의해 추진중인 ‘대(大)수도권’이 당내 비수도권 단체장 및 의원들의 반발에 부딪쳐 논란거리가 되고 있다. ‘대수도권’은 서울, 경기, 인천 등 수도권을 하나로 묶어 ‘통합 행정’을 벌이자는 것. 김문수 당선자는 ‘대한민국이 동북아의 중심이 되려면 경기도, 서울, 인천을 하나의 대수도 개념으로 통합하는 것이 절실하다’고 그 필요성을 강조해 왔다. 지난달 중순 지방선거 과정에서 한나라당의 서울, 인천, 경기 등 수도권 단체장 후보들은 정책공조 양해각서(MOU)를 체결 한 바 있다. 이들은 수도권 공동정책 개발 및 실천을 위한 상설협의체인 ‘수도권 협의회’를 설치키로 하는 등 대수도권 구상을 구체화하기 위한 단계를 밟아 나가고 있다.(www.pressian.com, 2006년 6월 24일자 기사)

러한 문제점들을 상기할 때 지역혁신은 더욱 더 활발한 논의로 이어져야 하고, 여기에 더 많은 지역 주민이 관심을 갖고 참여할 수 있어야 한다.

지역혁신운동이 지역과 지역 주민을 대상으로 하는 정책이 되지 않도록 하기 위해서는 지역혁신의 진정한 주체인 지역 주민들, 그중에서도 흔히 여론주도층, 또는 전문가집단에 속하지 못했던 여성을 비롯한 지역의 다양한 구성원들이 스스로 목소리를 낼 수 있도록 만들어야 할 것이다. 지역혁신의 과제가 위로부터 던져졌지만, 그것의 목표와 방향, 구체적인 실천 계획은 바로 아래로부터, 지역 주민으로부터 나올 수 있는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

## II. ‘지역혁신’에서 젠더(gender)의 길을 찾다.

앞서 살펴본 바와 같이 집권-집중의 시대에서 분권-분산의 시대로 나아가는 역사적 전환점에서 이제 지방화와 균형 발전은 선택의 문제가 아니라 지역은 물론이고 국가 생존을 위한 절박한 과제인 것이 사실이다. 더욱이 참여정부가 ‘국가균형발전’의 비전 아래, ‘지역혁신체계’에 기반한 혁신 주도형 지역 발전을 국정 과제의 하나로 채택하고 있어 ‘지역혁신협의회’가 지역 발전의 중핵 기능을 수행할 수 있도록 하는 실질적이고 구체적인 대안 모색이 당장의 중요한 과제로 제기된다.

특히 지역혁신을 새로운 패러다임의 전환으로까지 추진하는 현 시점에서 여성계에서는 지역혁신운동이 근본적으로 지역 혁신과 이를 통한 균형 발전의 목표를 성취하기 위해서는 성 평등(gender<sup>3)</sup> equality)의 관점을 견지하는 것이 반드시 필요함을 주장하고 있어 이에 대한 검토가 동시에 요구된다.

3) 성은 남녀를 구분하는 용어이다. 그런데 여성학에서는 이 개념을 생물학적 성(sex)과 사회학적 성(gender)의 개념으로 구분하여 사용하고 있다. 생물학적 성이 한 개인의 해부학적 특징에 근거하여 남성 또는 여성을 결정하는 신체적·유전적 의미를 담고 있다면, 사회적 성은 사회문화적인 과정에서 획득, 형성된 것으로서 성의 구분을 의미한다. 1995년 북경에서 열린 제4차 세계여성대회에서도 성별구분을 사회문화적 성을 의미하는 젠더라는 개념으로 사용하는 것이 바람직하다고 합의하여 이 용어는 더욱 일반적으로 사용되고 있다. (사)한국여성연구소, 『새여성학강의』, 동녘, pp.30-31

그러면 성 평등 관점이란 무엇인가? 지역혁신운동에서 성 평등 관점은 어떻게 관철될 수 있는가? 여성의 이해에 기여할 수 있는 정책 과제들을 만들어내는 것을 의미하는가? 이때 여성이란 어떤 여성인가? 생물학적인 남성과 여성의 이해를 반영한다면 지역혁신에서 성 평등은 이루어졌다고 할 수 있는가?

이것만으로는 충분하지 않다. 이는 여성의 이해와 요구가 개별 여성의 수만큼 다양하기 때문일 뿐만 아니라, 여성을 고려하는 것이 단순히 생물학적인 여성을 가리키는 것을 넘어서는 의미를 가질 수 있다는 점에서도 그렇다.

지역 혁신과 성 평등 관점의 결합이 구체적으로 어떤 의미를 갖는지 몇 가지로 나누어 살펴보고, 이를 통해 ‘살기 좋은 지역 만들기’라는 지역 혁신의 궁극적 목표 실현의 긍정적인 가능성을 가늠해 보고자 한다.

첫째, 먼저 지역혁신협의회 운영에 여성을 참여시킴으로써 지역 주민의 절반인 여성들의 이해와 요구를 지역 혁신과제에 반영시킬 수 있다. 남녀를 막론하고 지역혁신발전을 추구하는 점에서는 비교적 동일한 이해를 가질 수 있지만, 남성과 여성은 사회·경제·정치적 지위가 다르고, 출산 등과 같이 서로 다른 삶의 경험을 가짐으로 인해 지역혁신 추진에 있어서 서로 다른 이해와 요구를 가질 수 있기 때문이다.

그럼으로써 어떤 정책은 남성과 여성에게 각기 다른 영향을 미치며, 중립적으로 보이는 정책일지라도 남성과 여성에 대해 다르게 나타날 수 있는 정책 효과를 적극적으로 고려할 수 있을 것이다. 지역혁신의 목표와 전략, 지역혁신의 추진 주체, 지역혁신에 대한 지원 방식 등이 지역의 남녀의 삶에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 전면적이고 일상적인 성별영향평가 - 혁신과제의 심의, 조정, 의결, 사후평가 전반에 걸쳐 - 가 이루어질 수 있다.

둘째, 지역혁신발전의 목표에 성 평등 관점을 결합시킴으로써 경제 발전(Economic Development)에 국한되지 않는 지속가능한 발전(Sustainable Development)의 내용을 만들어 나갈 수 있다. 여성의 이해와 요구를 지역혁신발전에 반영하는 것은 ‘사회적 노동’ 영역뿐만 아니라 ‘사적 노동’ 영역 모두를 포함하는 것이다. 사회적 노동의 측면에서 보면 지역혁신운동은 노동시장에서의 자원과 기회에 대한 성별 접근성을 고려함으로써 남녀 모두 경제적으로 자립할 수 있도록 지원할 수 있다.

그리고 사적 노동의 측면에서는 가사와 육아의 중요성과 가치를 인정하고 돌봄 노동의 사회화를 위



한 정책을 추진하는 동시에 주거, 교육, 의료 등 생활서비스의 수준을 높여 생활만족도를 높이기 위한 방안을 마련할 수 있다.

가정과 일터 모두에서 지역 주민의 다양한 이해와 요구를 반영함으로써 총량적 경제 성장과 개발지상주의에서 벗어나 사회적, 생태학적 발전을 추구할 수 있게 되는 것이다. 다양한 영역에서 지역 주민들은 스스로의 역량과 능력을 발휘함으로써 지역사회의 삶의 질을 개선하여 ‘살기 좋은’ 지역을 만들 수 있다.

셋째, 생물학적 여성뿐만 아니라 다양한 기준에 걸쳐 지역의 소수자와 약자의 관점을 포괄함으로써 지역과 지역 주민이 혁신의 대상이 아닌 진정한 주체가 될 수 있다. 이를 통해 지역 여건에 맞는, 지역 주민의 요구에 조응하는 다양한 혁신 목표를 계획하고 추진할 수 있다.

지역혁신이 진정한 혁신의 목표를 이루기 위해서는 바로 지역, 그리고 지역 주민으로부터 시작해야 한다. 우리가 살아가는 지역의 현실이 다양한 만큼 지역혁신의 목표도, 참여 주체도, 추진 과정도 다양해야 마땅할 것이다.

지역혁신협의회에 직접적으로 참여하지 않는 대다수 주민들, 그중에서도 사회적 자원을 가지지 못한 주민들의 다양한 의견을 지역혁신운동에 반영함으로써 그야말로 아래로부터 시작되는 진정한 혁신을 모색할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 젠더(gender)의 눈으로 본 ‘지역혁신’

국가균형발전위원회 자료(2003)에 의하면 현재 참여정부의 지역혁신을 통한 국가균형발전은 과거 정부의 시책과 근본적인 차이가 있음을 강조한다. 균형발전위원회는 역대 정부가 과거 압축 성장의 이면에서 초래된 인구 및 산업의 일부 지역에서의 편중과 여타 지역의 소외라는 지역불균형의 문제를 수도권에 대한 억제를 통해 교정하는데 주력한 것을 비판한다. 반면 참여정부의 국가균형발전 모델은 내생적 발전 전략을 통해 전국 각 지역을 상호의존관계·상생관계로 발전시켜 전국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있다고 본다(〈표 1〉참조).

〈표 1〉 국가균형발전 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	• 총량적 성장 • 효율성 추구 • 국가발전	• 삶의 질 향상 • 균형과 효율/발전 동시 추구 • 지역발전을 통한 국가발전
지역의 성격	• 이중적 구분 • 발전지역과 저발전지역 • 공간적 차별성/획일성 • 지역의 국지성	• 다면적 구분 • 지역구조의 다양성 • 공간적 정체성/복합성 • 지역의 광역화
추진주체	• 중앙부처 중심(중앙의존형) • 하향적 집권화 • 지역이기주의 조정 곤란	• 지방 중심(지방자립형) • 상향적 분권화 • 지역간 상호의존/협력 촉진
지원방식 및 효과	• 지원주체별 부분적·산발적분 산지원 • 중복투자로 시너지효과 미비	• 지원주체간 협력에 바탕해 종합적·체계적·입체적 지원 • 지역별 특성화발전으로 효과 극대화
발전전략 및 지원이념	• 자본, 물질 중심 • 제조업 중심 • 대기업 중심 • 정치성 강조(균등분배원칙)	• 정보·기술, 문화 중심 • 서비스 및 부문간 연계 • 대기업-중소기업간 협력 • 권역간 균형, 권역내 효율

\* 자료 : 국가균형발전위원회(2003), 「국가균형발전의 비전과 과제」

이 장에서는 〈표 1〉의 국가균형발전 패러다임의 변화 가운데 ‘발전 목표’와 ‘추진 주체’의 문제를 중심으로 앞서 살펴본 ‘성 평등’의 관점에서 비판적으로 논의하고 그에 대한 몇 가지 대안을 생각해 보고자 한다.

#### 1. 발전 목표

‘발전 목표’의 측면에서 전통적 패러다임과 새로운 패러다임의 가장 큰 차이점은 전자가 국가 주도의 양적 성장을 추구한다면, 후자는 양적 성장 외에 사회 전반의 삶의 질을 추구하며 그 과정이 지역의 주도에 의해 이루어져야 한다고 본다는 점이다.

실제로 최근 우리 사회는 중앙 집중에 의한 획일화된 정책 추구에서 점차로 개별 사회구성원의 이해와 욕구에 기초한 삶의 질 향상에 무게를 두는 쪽으로 변화해 가고 있는 것이 사실이다. 따라서 소비자의 이해를 가장 먼저 인식하고 주도하는 기업뿐만 아니라 정부 정책도 이러한 변화를 적극 수용해야만 하는 상황에 이르렀다.

문제는 현재 균형발전위원회가 중심이 되는 지역혁신운동이 실질적으로 이러한 목표의 변화를 추구하고 있는지, 그러한 변화를 추진할 수 있는 시스템을 가지고 있는지가 관건이다. 이는 각 지역별 지역혁신협의회의 설립 목표와 비전, 그리고 활동내용 등을 검토함으로써 알 수 있을 것이다.

전국이 대체로 비슷한 경향을 보이지만 구체적으로 충남의 경우를 예로 들어 살펴보자. 「충청남도 제1차 지역혁신발전 5개년계획」(2004)을 보면 'Dynamic한 지역혁신체계 구축을 통한 「동북아 경제권의 신 성장산업 중심지 건설」을 비전으로 하여 ① 단순 제조업 중심에서 벗어나 신 성장산업을 육성하여 對 중국교역의 교두보로서 서해안 생산기지 형성과 ② 기흥~천안~청주지역을 연계하는 IT밸리, 천안·아산~서산~당진을 연계한 자동차산업 클러스터 구축 등 신 성장산업 육성을 추구하는 것으로 정하고 있다.

이러한 비전속에서 지역혁신의 목표로 '자립형 지방화의 기틀 마련'을 위해 ① 동북아 경제권 성장동력을 수용하여 대 중국교역의 교두보로 육성, ② 권역별 산업클러스터 형성 및 지역간 균형발전 도모, ③ 지역혁신역량 강화 및 R&D투자 확대를 차세대 미래인재 육성을 계획하고 있다.

이러한 발전 목표와 관련해서 몇 가지 문제를 지적할 수 있다.

첫째, 지역혁신의 비전과 목표 모두 철저하게 '산업 발전과 이를 위한 인재 양성'이라는 경제적 측면에 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 지역혁신이든 무엇이든 자본주의사회에서 경제의 중요성을 새삼 강조할 필요는 없을 것이다.

그러나 우리는 과거의 경험을 통해 양적 경제성장을 강조하는 사회 발전이 분명한 한계와 문제를 노정하고 있음을 확인할 수 있었으며, 그렇기 때문에 참여정부는 국가균형발전과 지역혁신을 위해 새로운 패러다임의 전환을 강조하는 것이기도 하다. 경제 발전을 도외시한 상태에서 지역혁신이 이루어질 수 없는 것이 분명한 사실이지만, 또한 동시에 경제 발전만을 염두에 두어서는 근본적인 지역혁신이 이루어질 수 없는 측면이 분명 존재하기 때문이다.

지역혁신의 궁극적 목표인 '살기 좋은 지역'은 경제적 차원에서 일자리와 소득을 창출하는 것을 포함해서 주거, 교육, 의료, 환경, 교통, 문화 등 지역의 다양한 영역에서의 혁신이 고려되어야만 가능하다.

둘째, 지역혁신을 위한 전략 산업들이 제조업 중심에서 정보, 기술, 문화 등으로 일부 이동하는 것을 강조하고 있지만, 이는 각 지역의 경제 구조 및 인적 특성을 고려하여 판단할 필요가 있다.

권역별로 정보, 기술, 문화를 중심으로 한 산업클러스터 형성을 제안<sup>4)</sup>하고 있지만, 이는 한편으로는 충남의 경제 구조 및 인적 특성이 충분히 고려되었는지 따져볼 일이고, 다른 한편으로는 이러한 산업 클러스터 육성이 여성을 비롯한 지역의 주변적 위치에 있는 구성원들에게 어떤 영향을 미칠지 생각해야 한다.

일국의 경제 구조가 세계 경제와 맞물려 하루가 다르게 변화하고 있는 상황에서 오늘의 산업이 내일의 산업이 될 수 없다. 또한 오늘 당장 자격이 안되고 필요하지 않은 인력이라고 해서, 내일도 그런 것은 아니다. 성별분업구조 하에서 여성을 가정 내로 묶어두었던 영향이 여성 자신은 물론 전체 사회 경제구조와 노동인력에도 영향을 주고 있음을 이미 확인하고 있기 때문이다.

따라서 현재 대기업과 제조업 중심에서 모두 신 성장산업으로 몰려간다는 것도 비현실적인 것이지만, 이미 남성이 주축이 되는 산업 분야만을 육성하게 되면 여기에 주도적으로 참여하지 못하는 여성을 비롯한 나머지 사회구성원들은 노동시장에서 다시 한번 배제되고 분리되는 결과를 낳을 수밖에 없다.

## 2. 추진 주제

지역혁신의 비전과 목표가 제대로 되었는가의 문제는 다른 한편으로 비전과 목표를 만들고 추진해 나가는데 지역 주민들이 얼마나, 어떻게 참여하고 있는가의 문제를 통해 살펴볼 수 있다.

4) 서북부축 : 전자/정보기기, 자동차/부품산업 클러스터 조성

중부축 : 게임/애니메이션, 영상미디어산업이 네트워크된 문화콘텐츠산업 클러스터 육성

동부내륙축 : IT-BT산업 클러스터 형성

중부내륙축 : 충남농업ITP, 동물자원사업화지원센터를 중심으로 한 농축산바이오산업 클러스터 형성

서해안축 : 물류/유통, 관광, 자동차/매카트로닉스산업 클러스터 조성

지역혁신은 그 자체로 지역 주민의 참여 확대를 중요한 목표로 삼아야 하는 동시에 지역혁신을 추진하는 과정에 다양한 특성을 가진 지역 주민들이 활발하게 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞서 살펴본 것처럼 지역혁신이 일부 산업을 중심으로 한 경제 발전에 치중하는 것을 비전과 목표로 삼을 때 지역 주민의 상당수는 지역혁신에서 배제되는 결과를 낳을 가능성이 크다.

그런 의미에서 지역혁신이 본래의 취지를 제대로 살려 다수의 지역 주민에게 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 혁신의 출발 단계에서부터 활발한 참여가 반드시 필요하다. 지역 주민은 지방정부의 정책 결정에 참여할 수 있어야 하고, 지방정부의 정책 결과에 대한 평가와 심판에 참여할 수 있어야 한다.

이러한 참여는 두 가지 방향에서 추진될 수 있다. 하나는 현재 지역혁신운동의 법적 주체가 되는 지역혁신협의회가 원활하게 운영되는 것이고, 둘째는 지역혁신협의회에 참여하지 않는 훨씬 더 많은 주민들의 의사와 욕구를 어떻게 반영하느냐 하는 것이다.

먼저 지역혁신협의회의 운영에 대해 살펴보자. 현재 지역단위의 혁신협의회는 종래 중앙정부가 주도하여 설치하여 때로는 형식적으로 운영되었던 것과 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 명확한 법적 근거를 가지는 기구로 형식적인 회의에 의한 통과외의 기구가 아니라 실질적 기능을 부여받은 법정기구이다.

그러나 협의회가 구성되고 위원을 위촉하고 활동하는 내용을 보면 실제 권한을 제대로 행사하지 못하는 문제점이 있는 것으로 보인다. 물론 여기에는 현실적인 어려움이 있기는 하다. 지역혁신협의회가 지역 스스로 혁신을 주도적으로 이끌어나가기 위해 설립되었음에도 불구하고, 그 설립 자체가 중앙정부를 비롯한 관 주도로 출발한데다가, 지역혁신운동이 아직 정착단계임을 감안하면 일정하게 공공의 주도를 한시적으로 허용할 수밖에 없는 측면이 있긴 하다.

그렇지만 현실적인 사정을 감안하더라도 본래의 취지를 살리기 위해서는 지역혁신협의회가 몇 가지 유념할 점이 있는 것으로 보인다.

첫째, 국가균형발전위원회가 국가 차원의 균형발전에 대한 업무를 총괄하듯이 협의회는 지역 차원의 '균형발전위원회'와 같은 위상을 확보할 수 있도록 지방정부가 협의회를 적극적으로 인정하는 것이 필요하다. 중앙정부에서 하달된 하나의 업무를 해결해야한다는 소극적인 부담을 버리고 초기단계에서 지역의 다양한 혁신주체들이 참여할 수 있도록 능동적인 조정자의 역할을 해 나가야 할 것이다.

특히 국가균형발전위원회에서 이상적인 모델로 삼고 있는 외국의 사례는 기업의 수요에 기반한 '산업지향적 혁신추진기구'인 것과 비교할 때, 우리는 경제구조를 비롯하여 지역의 여러 가지 여건들이 다르기 때문에 더욱 더 정부의 적극적 대응이 요구되는 측면이 있다.

그러나 지방정부의 적극적 노력이 협의회에 참여하는 위원의 구성을 결정하고 사업을 계획하는 것을 가리키는 것은 아니다. 자리는 적극적으로 만들고 운영의 활성화는 도모하되, 협의회의 비전을 정하고 사업을 계획하고 운영하는 것은 지역혁신협의회 핵심 주체들이 맡아야 할 것이다. 동시에 이러한 지방정부의 자세가 현실적으로 뒷받침되기 위해서는 지역혁신협의회가 지역혁신과 관련된 중요한 사항의 심의, 조정, 의결, 사후평가에 이르는 자기완결적 기능 수행을 할 수 있도록 법제도의 정비도 뒷받침되어야 할 것이다.

둘째, 지역혁신협의회 운영의 관건은 협의회에 핵심 주체로 참여하고 있는 지역혁신 주체들간의 네트워크라고 할 수 있다. 대학, 기업, 지방정부, 시민사회, 언론 등 다양한 혁신주체들로 구성되어 다양한 이해를 전체적으로 조율할 수 있어야 한다.

그러나 많은 지역의 경우 - 특히 중소도시지역과 농촌지역의 경우 - 이러한 혁신 주체들이 마련되어 있지 못하다. 이러한 경우 일반적으로 가정되는 정부, 기업, 대학, 언론, 시민사회단체 등과 같은 네트워크 대신 다른 형태의 네트워크를 만들어가야 한다. 또 일정한 규모 이상의 지역이라 하더라도 이러한 혁신주체가 준비되어 있지 못한 경우도 많기 때문에 네트워크 형식과 내용의 다양화는 지역혁신운동에서 고민해야 할 중요한 과제이다.

이는 혁신의 내용을 지역 여건에 따라 차별화되게 운영하는데도 도움이 될 것이고, 발전 목표를 지역 여건과 특성에 맞게 다양화시킬 수 있다는 점에서도 유익하다.

먼저 지역혁신협의회운영의 핵심 주체인 각 분과위원의 구성을 보다 개방적으로 구성할 필요가 있다. 지금과 같이 다분히 형식적이고 폐쇄적인 인적 구성은 협의회 기능을 원활하게 수행하는데 문제가 있음을 고려하여 전문성과 열의를 지닌 실질적으로 일할 수 있는 인적 구성이 필요하다.

아직까지도 많은 지역에서 협의회 위원을 기존의 다른 위원회에서 활동하고 있는 사람들을 중복적으로 선정하거나, 이미 다른 위원으로 활동하는 인물중에서 영향력이 있는 사람들의 추천에 의존하는 경우가 있어 활동이 다분히 형식적으로 치우치는 문제점을 낳고 있는 것으로 보인다.

구체적으로는 일단 여성의 참여 비율이 매우 적거나, 특정 분과를 중심으로 구성되어 있다는 것을 지적할 수 있다. 지역 주민의 절반이 여성임을 고려할 때 기존의 남성들이 적극적으로 여성 주민의 이해와 욕구를 대변하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 여성의 참여에 대해서는 많은 경우 준비된 자격이 있는 여성이 없음을 자주 애로점으로 강조하지만, 이는 관할구역 내 혁신주체가 다양하게 분포하지 못한 많은 지역이 있음을 고려할 때 충분한 답변이 되지 못한다고 생각한다.

이런 경우 일단은 인적구성에 대해 개방적인 시각을 가지고 위원 구성 시 전문성의 기준을 보다 다양하게 마련하는 것이 필요할 것으로 보인다. 대학 교수, 기업체 대표, 각종 시민사회단체의 임원, 고위직 공무원 등 기존의 전문가집단 외에 지역사회의 다양한 계층의 여성들이 참여할 수 있도록 만드는 것이 가장 중요한 기준이 되어야 할 것이다.

또한 기존 위원회 구성에서 여성 위원수를 30% 또는 20%로 제안하는 것에 대해서도 생각해 볼 일이다. 일정한 비율은 최소한의 비율을 말하는 것이지 적정 비율을 말하는 것이 아니기 때문이다. 이제 는 비율을 채우고 충족시키는 것에서 더 나아가 다양한 분야에서 자연스럽게 여성들의 참여를 이끌어 내는 것이 중요하다. 가부장제적 성별분업 구조 하에서 여성들의 참여가 저조한 분야에서는 최소한의 비율을 충족시킬 수 있도록 전문가의 범위를 다양하게 확대하는 것이 필요하며, 그 밖의 다양한 분야에서는 성별 비율에 구속되지 말고 보다 많은 여성들이 자연스럽게 남성과 동수 또는 그 이상으로 참여할 수 있도록 만들어 나가야 할 것이다.

여성의 참여를 증가시키는 방법을 고민하는 것뿐만 아니라 소위 지역사회 주류에 속하지 못하는 지역 주민의 참여가 가능하도록 하는 기준의 다양화도 필요하다. 지역사회의 연령, 학력, 소득, 직업, 가족구성, 장애여부, 질병여부 등 다양한 기준에 걸쳐 다양한 계층의 지역 주민들의 이해와 요구를 반영할 수 있도록 직·간접적인 참여 방법을 고민해야 할 것이다.

과거의 국가주도의 산업 발전, 양적 성장을 중심으로 한 개발지상주의의 폐해를 지적하고 새로운 패러다임의 전환을 모색하기 위해서는 혁신을 이끌어가는 인적 구성에서의 전환이 무엇보다 중요한 문제다. 그런 의미에서 새로운 패러다임으로의 전환은 지역사회의 소수자, 사회적 약자가 사회발전 논의과정에 직접적인 핵심 주체로 참여할 수 있는 방안들이 적극적으로 마련되고 추진될 때 현실화 될 것이다.

그리고 이러한 여성을 비롯한 사회적 소수자의 참여가 정책 기획단계에서 자문하는 역할에 그치지 않고, 혁신운동 전반 - 심의, 조정, 의결, 사후 평가 등 - 전단계의 참여로 연결될 수 있도록 만들어 나가는 일이 동시에 추진되어야 할 것이다.





원골마을은 충청남도 공주시 신봉면 동원1리에 속하는 곳으로 충청남도에서 동부지역에 위치하고 있으며, 북쪽으로는 차령산맥, 남쪽으로는 계룡산이 주요 산계를 이루고, 북으로는 천안과 아산, 남으로는 부여와 논산, 동으로는 청양과 예산, 서로는 연기군과 대전으로 연

결되어 있으며, 대전에서 55km, 공주에서 25km, 유구에서 3km 지점에 위치하고 있다. 원골마을은 32번 국도에서 사곡면을 지나 유구읍을 가기 전에 공주 동원리 석탑 표지판을 보고 들어가면 동원1리 표지판과 경지정리가 잘된 논이 길 좌우로 나타나고, 아름다운 철재



아치가 보인다. 길가에 황새 조형물이 보이고, 유구천을 지나는 동원교 앞에는 동원일리(원골) 표지석과 느티나무, 그리고 황소들의 조형물이 농로와 유구천변에 설치되어 있다.

유구천은 금강수계로서 금강 제1지류로 지방1급하천, 지방2급하천으로 이루어져 있으며, 유구읍 탑곡리, 덕곡리, 추계리에서 시작한 지방2급 하천은 사곡면, 신봉면 경계지점 지방1급 하천이 되고, 우성면에서 금강 본류와 만난다. 유구천은 공주의 3대 하천의 하나로서 물이 맑고 깨끗하며, 수량이 많아 낚시꾼들이 많이 찾고 있으며, 동원보에는 갈대, 물억새, 부들 등이 많아 주위에 축사가 많은데도 수질을 개선해 맑은 물을 유지하고, 자연형 하천을 유지하고 있다.

원골마을은 마한시대부터 마을을 형성하여 온 것으로 추측하고 있으며, 백제시대에는 별



음지현에 속하였으며, 통일신라 때는 청음현에, 고려 때는 공주목 신봉현, 조선시대에는 공주부 신하면에 속하였으며, 특히 조선시대에 동원골이 있었던 곳이라 “동원”이라 불렸으며, 동원리 북쪽에 있는 큰마을로 “원동”이라 불렸으며, 길을 가는 행인들의 편의를 도와주던 고관원이 있어서 많은 행인들이 쉬어 갔던 마을이라 한다. 1914년 행정구역 개편 때 동막리, 화압리, 원동의 각1부를 병합하여 동원리라 하였다. 1942년 신봉면에 편입되었다.

이 마을의 전통 무형문화 자원으로서 재미있는 4가지 이야기가 있다.

첫째 이야기는 “금돼지 전설”로서 못된 금돼지가 도술을 부려 사람을 괴롭히고 부임하는 원님의 자제를 잡아다가 원골 뒷산 굴속에 가둬놓고 일을 부려먹는 못된 금돼지를 힘세고 현명한 원님이 부임하여 꼬를 내어 사로 잡았



## 생태영농 탐방

다는 전설이다. 동원리 석탑이 이 일을 기념하기 위해 세워졌다는 설이 있다.

두 번째 이야기는 “원골 사람 제골치기 하듯 한다”라는 속언이다. 어느 날 아버지를 대신해 품앗이를 나간 두 아들에게 한 사람 분의 점심에 수저만 두 개를 꽂아주자 서운했던 두 아들이 동시에 김매기를 하지 않고 한골을 잡고 돌이 교대로 김을 매 남보다 먼저 나가 쉬곤 했다는 이야기로 자기 할 일만 하고 남을 도와주지 않는 경우를 일컬어 말한다.

세 번째 이야기는 “송터” 이야기다. 송터란 신평의 송부자네가 살던 터로서 조선 말기에 전라도에서 과거를 보러가던 무리 중 송씨 성을 가진 이가 병이나 이곳에서 머물며 병을 치료하다가 동행들이 모두 급제하여 떠난 이후에도 아예 눌러앉아 병도 고치고 농사를 지어 큰

부자가 되었다. 이후 떳떳한 부자로 내려오다가 일제 시대에 큰 불이나 재산이 유실된 후 송씨도 사라져 버렸다. 송씨와 동행한 이들의 자손들이 벼슬을 버리고 독립투사가 되었는데 송씨의 자손들도 그러 했으리라 라는 후문만이 남아 있다고 한다.

네 번째 이야기 “가장골의 금단지” 신평면사무소에서 북쪽으로 1.5km 쯤 떨어진 골짜기 산막에서 살던 이씨가 은행나무 옆에 집을 짓기로 하고 잠을 자던 중 꿈에 금단지를 보게 되었고, 이 후 이서방을 불러 주춧돌을 놓기 위해 땅을 파다가 진짜로 금단지가 나오자 서로 자기의 것이라고 싸우던 중 삽자루에 맞은 이서방이 관가에 고발해 결국 두 사람 모두 금단지를 놓치게 되었다는 이야기이다.



이 마을의 유형문화자원으로는 공주 동원리 3층 석탑과 느티나무가 있다. 공주 동원리 3층 석탑은 공주시 신평면 동원리의 동원사지에 위치하는 높이 370cm의 삼층석탑으로, 유형문화재 제49호로 지정되어 있다. 탑의 구조는 2층의 기단과 3층의 탑신으로 되어 있으나, 현재 3층 탑신 및 옥개석, 상륜부는 남아 있지 않다.

이 마을의 위쪽에는 수령 350년의 느티나무가 마을의 수호신 역할을 하고 있는데 매년 음력 정월 대보름에 탑제를 지내고 있으며, 이때 정주나무(느티나무)에도 함께 제를 지내고 있다고 한다.

이와 같은 유무형의 자산을 가지고 1993년부터 예술과 마을 행사를 진행하여 금년으로 10년째 행사를 진행해 오고 있다. 1993년 부산, 경남지역의 젊은 예술가들이 마을을 찾아와 마을 거주민 임동식 화가를 비롯한 주민들의 “예술과 원골”이라는 자연미술 행사를 개최하였으며, 이후 중단된 행사는 1998년부터 야투의 주도아래 2회, 3회 행사가 연이어 개최되었고, 2000년에는 마을주민들의 힘으로 4회가 개최되어 현재에 이르러 2006년 올해로 10회째를 맞이하여 마을의 대외 이미지 재고에 기여하여 마을의 인지도를 높였다.





## 생태영농 탐방

예술과 마을의 행사는 처음에는 젊은 미술인들을 중심으로 개최되었으나, 점차 마을 주민의 참여가 늘어나, 우리네 할머니, 할아버지의 삶이 예술로 나타나 자연도 작품이고, 일상의 삶도 작품으로 승화되어 “예즉농, 농즉예”라는 말을 만들어 내어 예술과 삶 그리고 농업이 어우러져 행사는 더욱 풍부해졌으며, 지속성을 담보할 수 있었다. 더불어 지역 기업의 후원, 민관이 함께 지역사회를 아름답게 가꾸는 모델로 보여 진다.

그러나 예술과 마을은 다른 한편으로는 더 많은 숙제를 안고 있다. 행사는 이제 마을 주민 스스로 운영해야 하고, 해를 거듭하면서 좀 더 많은 볼 것을 요구하고 있다. 더불어 일회성 축제가 아닌 상설 전시로서 사계절 관광과 체험이 요구된다. 또한 지속 가능한 마을축제를 이루기 위해서는 축제와 마을의 농가소득이 연계되어야 한다. 그러기 위해서는 이 마을의 주소득원은 쌀과 표고버섯, 그리고 고추 등의 부가가치를 높여야 하고, 도시민과 직거래 방법을 모색해야 한다.

마을의 현황은 80가구로서 농가가 55농가, 비농가가 25가구이며, 인구는 약200명으로 남자가 90명, 여자가 110명이며, 이 중 60세 이상인 140명으로 이미 노령 사회로 접어들었다. 노령사회는 이 마을의 위기이자 기회이며, 이에 따른 대비책이 필요하다. 우선 위기의 요소

는 전통문화에 대한 보전이 시급히 마련되어야 하며, 노령인구의 만족이 곧 마을의 만족도를 높이는 결과로 노령인구에 대한 배려가 필요하다. 반대로 기회의 요인은 노령인구를 대신할 새로운 인적자원이 필요하다는 것이다. 또한 유형의 자원(토지, 시설 등)에 대한 새로운 도전이 지금보다 더 쉽게 이루어질 가능성이 있다.

마을에는 실루엣(백년가약 건물)과 원두막, 자연미술의 집, 목공 체험소(한그루), 버섯저장창고 2동, 농기계공동보관창고 2동, 마을회관, 마을 주차장 등의 시설이 설치되어 있다. 이중 실루엣은 마을 동제를 지내는 느티나무 옆에 예쁘게 꾸며진 시설물로서 마을과 약간 떨어져 있어 체험 장소로써 역할을 수행 할 수 있다. 또한 소규모 회의 시설로 사용하는 것도 좋을 것이다. 현재 마을에는 숙박시설이 부족한데 실루엣과 마을회관을 공유하면서 체류 체험을 이용하는 것도 좋은 방법이다. 자연미술의 집 또한 마을이 공유할 수 있는 유용한 건물이지만 이 부분은 마을과 (사)한국자연미술가협회 “야투”가 함께 노력해야 하는 부분이다. 목공 체험소(한그루)도 일상적인 체험 장소로 제공되어야 할 것으로 보인다. 마을에 들어오는 외지인은 더 이상 외지인이 아니다. 마을이 발전하는 데도 함께 노력하고, 공유하는 열린 마을이 요구된다. 도시민의 귀농, 주말농장, 별장

등 도시민의 농촌 유입이 자연스럽게 이루어져야 하며, 들어오는 사람도 공동체로서 그에 맞는 책임이 요구된다. 서로의 벽을 허물 때, 마을은 하나가 되며 발전할 것이다. 단힌 대문은 보이지 않는 장막이다. 그 장막은 마을 공동체를 허물어트리는 위기의 신호이다. 오늘 우리

는 원골 마을에서 농민에 의한 예술, 그리고 예술인에 의한 진정한 예술 사랑을 볼 수 있다. 더불어 자연과 인간, 우리들이 함께 만들어야 할 남다른 예술 사랑을 원골마을에서 볼 것이다.



△ 정주나무(350년된 느티나무)



## 생태영농 탐방



△ 실루엣(백년가막 건물)



△ 자연미술의 집, (사)한국자연미술가협회 "아투"



△ 밀납인형(오줌싸개)



△ 영국작가 BEN TAFFINDER의 Bird cages, bamboo and string

원골마을 연락처 \_ "예술과 마을" 운영위원장 조학묵 011-422-7494



# 유럽의 자치단체 혁신역량 강화

강영주 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1 더블린(Dublin)

### 켈틱타이거로 부상하는 아일랜드! 외자유치를 통한 아일랜드의 성공전략

2005년 10월 13일(목) 오전 10시 아일랜드 산업개발청(IDA)

• Industrial Development Authority  
• Press & PR Office, IDA Ireland Wilton Park House, Wilton Place, Dublin 2  
• Elaine Healy  
• Tel : +353 1 603 4154

## 아일랜드

- 우리에게 잘 알려지지 않은 아일랜드는 영국 서쪽에 위치한 작은 섬나라다. 한반도의 3분의 1크기(7만283km<sup>2</sup>)에 약 392만 명(2002년)의 인구를 가진 아일랜드는 1922년 800년간 지배해 온 영국으로부터 독립하였다. 대통령이 국가원수이나, 수상이 실권을 갖는 내각책임제가 운영되고 있다. 수도는 더블린으로 정치·경제·해운의 중심지이며 전체 인구의 3분의 1가량이 집중되어 있다. 영어와 Irish어가 공용으로 쓰이며 전체 인구의 93%가 가톨릭 신자이다.
- 아일랜드는 1인당 GDP(국내총생산)가 2003년 현재 3만9천 달러로 영국을 추월했고 2000년부터는 미국을 제치고 소프트웨어 수출 세계 제1위국으로 부상했다. 또 인텔이 최신 300mm 웨이퍼 반도체 공장을 세우기로 한 곳이 바로 아일랜드이다.



- ‘켈틱 타이거’라는 용어는 1994년 미국 투자은행 모건 스탠리가 처음으로 사용하였다. 1994년 8월 31일에 발표한 아일랜드 경제보고서에서 모건 스탠리는 아일랜드의 높은 경제 성장률에 주목, 아일랜드를 한국과 대만 등과 견줄 수 있는 ‘켈틱의 호랑이’라는 뜻으로 ‘켈틱 타이거’로 표현했다.

## 고도성장기의 아일랜드

- 아일랜드는 급속한 경제성장을 이루었다. 1980~1990년 사이에 3.2%였던 아일랜드의 평균GDP 성장률은 1994년~2000년에는 9%로 높아졌다. EU(유럽연합)와 OECD(경제협력개발기구)국가 중 가장 높은 수치이다. 같은 기간 일본의 경제 성장률은 4.0%에서 1.4%로 주저앉았다. 1990년대 초부터 시작된 일본의 ‘잃어버린 10년’은 아일랜드에게 ‘빛나는 10년’이었다. 우리와 비교하면 1980년대에는 우리가 높았지만 1990년대에는 아일랜드가 역전하는 모습을 보이고 있다.
- 적은 인구와 급속한 경제성장에 힘입어 1990년 1만3,907달러였던 1인당 GDP는 1998년에 2만 3,422달러로 40.6%가 증가했고, 최근에는 3만 달러에 육박하고 있다. 1996년부터는 800년 동안 지배했던 영국을 추월했다.

## 외자유치를 통한 수출성장전략

- 아일랜드의 수출을 주도하는 산업분야는 의약 부문을 포함한 화학 및 컴퓨터(소프트웨어 포함)와 전자부문이다. 2001년 이들이 수출에서 차지하는 비중은 76%에 달했다. 2001년에는 특히 의약부문이 69%의 높은 증가율을 보였고 컴퓨터 부문도 14%의 증가율을 보여 전체적으로 전년 대비 10.3%의 수출증가율을 보였다.

〈실질 수출 증가율 : 아일랜드, OECD, NICs〉

(단위 : %)

구 분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
아일랜드	20.0	12.2	17.4	21.4	15.7	17.8	7.4
한국	24.6	11.2	21.4	14.1	15.8	20.5	1.0
멕시코	30.2	18.2	10.7	12.1	12.4	16.0	-5.1
미국	10.3	8.2	12.3	2.1	3.2	9.5	-4.5
OECD	9.5	7.3	11.6	4.2	4.2	11.6	-1.5

자료 : OECD, Economic Outlook, 2002

## 해외보고서

- 아일랜드의 수출증대를 주도한 것은 외국기업들이다. 1980년대부터 진출하기 시작한 외국기업들은 수출과 고용, 생산 등에서 압도적인 비중을 차지하고 있다. 이들은 수출비중이 높은 화학(의약 부문 포함)과 컴퓨터(소프트웨어 포함), 전자 및 콜라 농축액 등의 분야에 많이 진출해 있다. 그에 따라 외국기업이 아일랜드의 수출에서 차지하는 비중이 두드러지게 높아, 1987년에 이미 74%였고 1997년에는 86%로 증가하였다.

## 산탄총 방식의 외자유치 추진

- 아일랜드 산업개발청(IDA)이 생긴 초창기에는 어떤 산업이 속한 기업이든 가리지 않고 투자를 유치했다. 산업 종류에 관계없이 투자 의향이 있는 기업을 대상으로 하는 ‘산탄총 방식’이었다. 그에 따라 섬유, 금속, 전자, 의약 등 다양한 산업에 속한 기업들이 아일랜드에 진출했다.
- 그러나 1970년부터 점차 특정 산업의 기업들을 대상으로 하는 ‘조준 사격’으로 유치방식이 바뀌었다. 조준 사격 방식의 투자 유치는 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 유치 대상 산업을 선정한다. 대상 산업은 성장 가능성이 높고 수출이 가능한 동시에 아일랜드가 경쟁기반을 제공할 수 있는 분야여야 한다. 대상산업을 정한 다음에는 그 분야에서 가장 경쟁력이 높은 기업을 찾아 아일랜드에 진출하도록 설득한다. 대상 기업이 투자에 관심을 보이면 보조금 액수를 놓고 IDA 직원과 협상에 들어간다. IDA 직원은 제공하는 보조금과 외국기업이 고용하는 인원을 비교 분석해서 보조금의 액수를 정한다.
- 이러한 과정을 거쳐 유망산업으로 선정된 분야는 전자, 소프트웨어, 건강의료 산업, 금융 서비스, 기업 지원 서비스 등이다. 선정된 산업을 보면 모두 수출이 가능하고 물류비용이 적게 들며(이른바 ‘무게 없는 산업’), 설비 시설보다 사람이 중요한 산업임을 알 수 있다.

## 외자유치 성공요인 여섯가지

- 이장에서 살펴본 바와 같이 아일랜드는 1950년대 말 개방 이후 외국 기업들을 적극적으로 유치해 왔다. 그렇다면 외국 기업들은 왜 아일랜드를 선택한 것일까? 전문가들은 다음 여섯 가지를 주요 요인으로 지적하는데 별 이의가 없다.
  - 유럽 최저 수준의 법인세 : 10% (2003년부터 12.5%)
  - 임금·노사안정 : 1987년 사회협약 체결
  - 정책 당국의 외자유치 노력 : 전략성, 일관성, 서비스
  - 유럽 시장에 대한 접근성 : EU회원국

- 높은 교육 수준의 인력 : 무료 대학 교육
- 개방과 관용의 문화 : Temple Bar로 상징

## 외자유치는 계속될 것인가?

- IDA의 CEO인 셴 도건(Sean Dorgan)은 최근 홈페이지에 “Is FDI(Foreign Direct Investment : 외국인 직접투자) necessary in post Celtic Tiger Ireland?”라는 글을 통해 IDA의 향후 전략을 설명하고 있다. 물음에 대한 답은 물론 ‘Yes’이다. 하지만 IDA의 외자 유치목표가 달라졌음을 명확히 하고 있다. 즉, 이전의 ‘고용’에서 이제는 과학·기술 분야의 유치를 통한 ‘고부가가치화’가 외자유치의 목표가 된 것이다.
- 과학·기술 분야의 외자유치에서 아일랜드 정부가 우선적으로 고려하고 있는 것은 아일랜드에 이미 진출해 있는 다국적 기업들의 연구 개발센터를 유치하는 일이다. 지난 2002년 9월 5일 미국에서 개최된 미-아일랜드 경협위(US-Irish Business Summit)에서 아일랜드의 마리 하니(Mary Harney)부총리는 아일랜드에 진출해 있는 미국계 다국적 기업들이 생산 공장과 더불어 연구 개발 센터도 설립할 것을 촉구한 바 있다.
- 아일랜드가 과학 기술 분야의 외자유치와 기술개발을 통해 당면한 문제들을 해결하고 21세기에도 ‘켈틱 타이거’의 명성을 이어갈 수 있도록 최선의 노력을 경주하고 있다.

## 소결

- 아일랜드의 외자유치를 통한 경제 성장은 위에서 제시한 6가지의 가시적인 요인 이외에도 아일랜드 사회 전반에 잠재해 있는 신뢰와 재량권의 부여가 큰 영향을 미치고 있다.
- ZDA는 공무원과 전문가로 구성되어 있으며, 외국 기업 유치를 위해 큰 재량권을 행사하고 있다.
- 이러한 재량권을 통한 기업 요구에의 신속한 대응과 정부의 일관적인 정책대응이 외국 기업들에 신뢰를 제공하여 또다른 투자를 유도하고 있다.

## 2 더블린(Dublin)

### 해외기업과 자국산업 연계로 'Win-Win'! 아일랜드 기업진흥청

2005년 10월 14일(금) 오후 2시 30분 Enterprise Ireland(아일랜드 기업진흥청)

• Glasnevin, Dublin 9  
• Gabriel McCarrick, Council Member  
• Tel : +353 1 206 6260  
• gabriel.mccarrick@enterprise-ireland.com

#### 경제위기의 돌파구 마련

- 아일랜드는 1970년대 초반까지만 해도 정치·사회적으로 불안정했고, 농업 중심의 산업구조를 벗어나지 못한 서유럽의 가장 가난한 국가였다. 아일랜드의 변화 모멘텀은 1973년 EEC(유럽경제공동체) 가입이 계기가 됐다. 이를 통해 기존의 보호주의적 정책에서 벗어나 적극적인 개방화의 길을 걸으며 외국 자본의 유치를 통한 수출주도형 산업화를 추진했다.
- 하지만 아일랜드 경제는 산업화의 진척에도 불구하고, 제 1차 오일쇼크 이후 불어 닥친 세계경제의 침체기를 헤쳐 나갈 만한 자생력을 지니고 있지 못한 상황이었다. 1960~70년대 심각한 노사분규의 여파로 1980년대 초 아일랜드는 경제 침체, 20%를 웃도는 물가 상승률, 17%에 달하는 실업률, 높은 국가 부채 등으로 최악의 경제 위기를 맞았다.
- 이같은 위기상황은 정부를 비롯한 사회구성원들 모두에게 국민적 합의를 요구하게 만들었다. 정부는 즉시 '국가 재건 프로그램' (Programme for National Recovery)을 가동하기 시작했다. 국가 흥망의 갈림길을 목전에 둔 위기감은 농업 및 정부기관과 기업은 물론 농업·노동조합 모두에게 공히 새로운 정책의 전환이 필요하다는 인식을 확산시켰고, 자연스럽게 '선 성장, 후 분배'라는 국민적 공감대를 도출하기에 이르렀다.



#### 위대한 아일랜드 정신

- 아일랜드 정부는 국가 부흥 프로그램을 통해 지나친 임금 인상 요구로 인한 경제적 불안을 막기 위해 향후 3년 동안의 임금 인상률을 2.5% 범위 내로 제한하며, 임금 인상을 자제하기로 합의한 근로자에 대한 보상 차원에서 소득세율을 낮추는 조세 개혁을 단행했다.
- 1~3차 사회협약에서는 경제 위기 극복, 경제 성장, 경쟁력 강화가 주된 관심사였으며, '분배와 사회적 형평성' 문제는 1인당 국민소득이 2만 달러를 돌파한 1990년대 후반(5~6차 사회협약)에 서야 다뤄졌다. 아일랜드의 사회협약은 무엇보다 기업, 노조, 정부가 서로 신뢰를 바탕으로 합의를 도출하고, 이행하는 이른바 '아일랜드 정신'을 낳게 했고, 이는 아일랜드 발전에 가장 중요한 기반이 됐다.

#### 외국기업과 토착기업과의 조화

- 아일랜드 경제의 기반은 외국기업과 토착기업의 조화에 있다. 이 중에서도 핵심이 되는 토대는 외국기업에 있으며, 경제성장을 이룬 결정적 배경은 1990년대 적극적인 외국기업 투자(FDI) 유치에 성공을 거둔데 따른 것이다.
- 국내 산업이 취약한 상태였던 아일랜드에게 외국기업 투자는 경제 부흥의 주춧돌이 됐다. 현재 대유럽 미국 제조업투자의 25%가 유럽인구의 1%에 지나지 않는 아일랜드에 집중되고 있는 점만 봐도 아일랜드의 외국기업 투자유치 정책은 주목할 만하다.
- 아일랜드 정부는 외국기업 투자 유치 시 아일랜드 내 특화 산업을 선정, 아일랜드 자국 산업 발전과 연계시킬 수 있도록 조정하였다. 예컨대, 아일랜드 정부는 자국산업과 연관성이 큰 정보통신, 전자상거래, 전자, 컴퓨터, 화학, 제약관련 해외기업의 투자시 다른 산업 분야에 비해 많은 혜택을 제공하고 있다.
- 외국기업들의 직접투자는 아일랜드 토착기업의 성공으로 이어졌다. 90년대 이후 생겨난 아일랜드 토착기업은 1만 5000여개에 이르며, 이들은 대부분 외국기업의 솔루션파트너로 활동하고 있다.

#### 동반성장의 중요성

- 아일랜드는 지난 5년간 다른 EU 국가들에 비해 약 3배에 달하는 높은 성장률을 보였으며, 2003년 기준으로 아일랜드의 1인당 GDP는 EU 국가들 중 2위를 차지하고 있다. 또한 1988년 110.6%에 달했던 GDP 대비 국가 부채율도 이제는 EU 국가들 중 두 번째로 낮은 수치를 기록하고 있다.

## 해외보고서

- 아일랜드 정부는 아일랜드 기업 육성을 위한 장기적인 계획을 바탕으로 지속적인 지원을 제공하고 있으며 아일랜드를 세계 최고의 소프트웨어 수출국, 최고의 제약 수출국, 주요 전자장비 수출국으로 성장시키기 위해 노력하고 있다.
- 1980년대 국가 부도 위기에서 1인당 국민소득 3만달러를 자랑하는 아일랜드의 경제 발전은 신뢰를 바탕으로 노·사·정간의 합의를 이끌어내고 적극적으로 실천하는 아일랜드 정신과 책임분담을 통한 사회 전체의 동반 성장의 중요성을 입증한 사례로 평가되고 있다.

## 3 포이스(Powys)

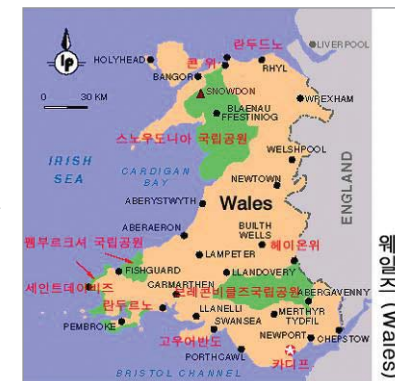
## 환경테마공원으로 재탄생한 폐광지역! CAT(Centre for Alternative Technology)

2005년 10월 15일(토) 오후 2시 Centre for Alternative Technology

• SY20 8 Powys  
• TEL : +44 1654 705 950  
• FAX : +44 1654 702 782  
• Info@cat.org.uk  
• www.cat.org.uk

### 웨일즈의 생태테마공원

- CAT(Centre for Alternative Technology)는 끝없이 완만한 녹색 구릉이 이어지는 전형적인 영국의 농촌에 자리하고 있다. CAT는 화석연료와 화학제품에 의지하지 않는 생활기술, 곧 ‘얼터너티브 테크놀로지(Alternative Technology)’를 제창하고 작은 공동생활체로 출발한 지 약 30년이 되었다. 지금까지는 어린이부터 어른까지 놀면서 환경적인 사고를 익히는 ‘생태테마공원’으로 세계인에게 주목받고 있다.



- CAT는 처음부터 테마공원으로 만들어진 것은 아니다. 창설자 제럴드 모건 그렌빌(Gerald Morgan-Grenville)씨가 1974년 초목이 무성한 슬레이트 광산의 폐광 터를 빌려 개인 돈을 들이고 자원봉사자의 도움을 받아 ‘친환경적인 생활’을 실천하는 공동체를 운영한 것에서 출발하였다.
- 그렌빌 씨는 미국에서 머물러 살던 1960년대, 자연으로 돌아가자는 히피 운동(Hippie Movement)을 알게 되었다. 당시 영국과 미국에서는 자연적인 삶을 실천하기 위한 공동체 몇 곳이 생겨났다. 하지만 그는 이러한 운동에 공감하면서도 이상만 앞서고 실천적인 기술과 방법은 그에 미치지 못한다는 걸 깨달았다. 그가 화석연료와 화학제품에 의존하지 않는 ‘얼터너티브 테크놀로지’를 제창하고 CAT를 만든 것은 생태적인 생활을 지탱해주기 위한 기술과 노하우를 구



## 해외보고서

체적으로 실현하는데 목적이 있었다.

- CAT는 전체 면적이 40에이커 정도이다. 이 가운데 ‘생태 테마공원’으로 일반에 공개되는 부분은 약 7에이커 정도이다.
- 나머지 공간은 숲, 과수원, 밭, 그리고 여기서 일하는 활동가들의 주거지다. 이곳은 처음부터 활동가들의 생활공간으로 만들어졌기 때문에 일반사람들에게 공개할 생각은 하지 않았다. 하지만 1975년에 엘리자베스 여왕의 부군 필립공이 방문하여 사회적 관심을 끈 후에는 일부를 공개하면서 현재의 테마공원으로 발전하였다. 지금은 나라 안팎에서 연간 8만 명의 견학자들이 방문하고 있다.
- 테마공원 지역은 자연에너지, 이를테면 태양에너지, 풍력, 수력 코너와 이 기술을 응용한 에너지 절약의 집, 자연농법과 자급자족에 바탕을 둔 농업원에 코너, 그리고 놀이시설로 구성되어 있다.

### 자연에너지로 공원 내 모든 것을 충당

- CAT입구의 경사 엘리베이터는 인공연못에 고여 있는 물의 힘을 이용하여 운행하고 있는데, 좌우 두 대 사이에 균형 작용과 중력을 합쳐서 활용되고 있다. 여기서부터는 모두 자연에너지로 충당되고 있다. CAT안의 전력의 대부분은 수력에 의해 만들어지고 부족한 것은 풍력으로 보충하고 있다. 태양열발전은 PV(광전기 · Photovoltaic)를 사용하고 있다. PV 가격이 싸진 10년 전쯤부터 이 발전방식의 개발이 추진되었다. 감광성이 강한 PV는 2~3분마다 태양의 위치를 감지하고 패널의 각도를 바꾸어 발전효율을 최대로 높인다. 일조시간이 적은 영국 전역에서 이 발전방식이 채용되면 연간 전력소비량의 15%를 충당할 수 있다고 한다.
- ‘바람의 전시관’이라고 하는 풍력발전 코너에서는 50w용의 포터블 크기(Portable size)부터 중형기까지 여러 가지 형태가 모여져 있다. 풍력발전기 인근 언덕 위에는 한 대로 CAT뿐만 아니라 듀라스밸리 지역 전체의 에너지를 공급할 수 있는 능력을 가진, 중량 7톤의 15Kw급 대형 풍력발전기까지 있다. 이곳에서 발전된 전기는 모두 제어실로 보내진 다음에 배전된다. 남은 전기는 배터리에 축전한다든가 물을 데우는 데 사용된다. 하지만 몇 년 전 부터는 전력회사로 가는 송전 시스템을 설치하여 남은 전력을 판매할 수 있게 되어 있다.

### 친환경적 자연농법

- CAT 자리는 슬레이트 광산 터였기 때문에 자연토가 아니지만, 슬레이트 조각과 퇴비를 섞어 넣어 유기농 원예에 이용하고 있다. 이 노하우는 마당이 없는 좁은 도회지에서도 할 수 있는 가정

원예부터 자급자족하는 농원에 이르기까지 응용할 수 있다. 온실은 다면체 구조로 되어 있다. 이 다면체 구조는 열효율은 그대로지만 표면적을 가장 적게 하는 효과가 있다. 온실 안에는 물의 흐름과 식물을 이용해 물을 재활용할 수 있는 시스템이 있고, 활동가들의 식사와 레스토랑 등 CAT 안에서 소비되는 채소도 기르고 있다.

- 레스토랑에서는 공원 안에 있는 밭에서 자연농법으로 재배된 신선한 채소를 비롯해 무농약과 유전자조작을 하지 않은 재료들을 쓰고 있다. 신선한 샐러드와 야채수프, 파스타와 쌀을 이용한 음식이 갖춰져 있고 가격도 싸다. 마실 것으로는 각종 허브차와 커피대용으로 보리나 죽순 음료도 있다.

### 1인당 전기료가 1.8파운드

- 공동체 주택이 있는 단지는 일반 방문객들이 출입할 수 없다. 집은 모두 태양열 · 풍력 · 수력 시스템을 도입하고 있다. 몇몇 집은 지붕 위에 흙을 깔고 풀꽃을 심어 온도를 일정하게 유지하는 구조인 옥상녹화를 통해 에너지를 유지, 보존하는 지혜를 실천하고 있다. 집안은 대개 거실과 침실로 쓰는 방 두개 정도로 작다. 욕실과 화장실은 공동으로 야외에 설치되어 있는데, 배설물과 배수는 독자적인 하수처리 시스템으로 흘러보내고 고형물은 과일나무와 관목용 거름으로 쓴다. 물론 먹는 채소에는 사용하지 않는다. 그리고 수분은 짚이나 풀로 정화하여 다시 이용하고 있다.
- 그렇다고 해서 옛날로 돌아가 불편한 생활들을 하고 있는 것은 아니다. 텔레비전과 세탁기를 비롯해 전기제품들도 사용하고 있다. 다만, 개개인이 정말로 필요한 것이 어떤것인지를 판단하고, 또한 불필요한 스위치를 내려 에너지 낭비를 막는다.
- 공원 안에서 소비되는 대부분의 전력은 수력발전을 이용하고 부족한 부분은 태양열과 풍력으로 충당하고 있다. 물론, 자연 에너지이기 때문에 갑작스런 상황에 대비해서 디젤 발전기도 갖추고 있다. 하지만 연간 디젤 사용량은 전체 에너지 소비량의 1%를 넘지 않는다. 게다가, 거주단지의 연간 전기요금은 1인당 1.8파운드라고 한다. 영국에서 일반인들이 연간 지불하는 전기요금은 1인당 약 240파운드라고 하니 절약효과는 매우 두드러진다.

# 4 런던(London)

## 투자유치를 위한 신도시 개발 Dockland의 기업특구 조성전략

2005년 10월 17일(월) 오전 9시 30분 예정 Think London(런던투자진흥청)

• Chris Orange  
• Director of Inward Investment  
• Tel : 020 7540 5509  
• corange@thinklondon.com

### 슬럼가에서 신무역 중심지로 변한 도클랜드

- ▶ 위치 : 런던도심 동측 8km(템즈 강변)
- ▶ 면적 : 666만평
- ▶ 계획인구 : 22만 명
- ▶ 인구밀도 : 55인/ha



- ‘해가 지지 않는 나라 영국’의 관문이었던 런던 도클랜드(London Docklands), 대영제국의 쇠락과 함께 런던 주변의 대표적인 슬럼지역으로 전락했던 도클랜드가 이제 세계의 신무역중심지로 거듭나고 있다.
- 80년대 이후 도클랜드는 밀톤 케인즈와 함께 영국의 대표적인 신도시로 탈바꿈한 것이다. 도클랜드 신도시는 런던의 관광명소인 타워브리지에서 동쪽으로 템즈강을 끼고 벡턴 지역까지 이어진다. 타워브리지의 서쪽인 기존 시가지는 수백 년 된 주택, 호텔, 성당, 왕궁 등이 들어선 전형적 고도의 모습이나 반대쪽 도클랜드는 현재 고급 주택지역 및 초현대식 빌딩밀집지역의 모습을 하고 있다. 런던 도클랜드는 ‘재개발’ 방식을 통해 조성된 신도시다. 슬럼가의 모습이었던 도시 주변 낙후지역을 현대적인 도시로 개조한 것이다. 그러나 우리의 재개발과는 근본적으로 다른 점이 있다.
- 우리나라처럼 이곳저곳에 무계획적으로 고층아파트만 지어대는 ‘난개발’이 아니라 국가차원의 계획을 바탕으로 땅을 수용, 장기적이고 체계적인 개발을 이뤄냈다는 점이다. 빈틈없는 초기계

획과 효율적인 추진체계가 전체면적 6백60만평(2천2백ha)으로 여의도(89만평)의 7배가 넘는 이 대규모지역을 무리없이 새로운 도시로 변모시킬 수 있는 원동력이 됐다.

- 도클랜드의 개발이념은 ‘낙후되고 과밀한 도시주변지역을 개조, 런던의 전반적인 경쟁력을 높인다’는 것이었다. 따라서 집단재개발을 통해 주거 업무 상업기능을 이상적으로 결합, 쾌적한 주거 환경을 창출해내는 것은 물론, 도시생산을 극대화시키는데 초점이 두어졌다.
- 영국정부는 이를 위해 사업 착수에 앞서 78년 도시재개발법(Inner Urban Area Act)과 80년 지방정부 도시계획토지법을 특별히 만들어 개발 대상 토지를 강제 수용할 수 있게 했다. 81년에는 도클랜드 개발을 전담하는 정부출자기구 LDDC(런던도클랜드개발 공사)를 출범시켰다.

### 개발현황 및 도시환경

- 민간투자유치 활성화를 위한 기업유도 조성지구인 Enterprise Zone을 설정하여 운영 중이며, 금융, 정보 등의 중추 산업기능 뿐만 아니라 새로운 환경이나 위락·레저·상업시설을 충실히 정비하여 매력 있는 직주 근접의 복합도시를 형성하고 있다.
- 각종 통신기능을 보유하고 있으며 런던 도심(city)과 도클랜드 내 업무지구간 텔레포트로 조성하였고, 도심 및 주변지역과의 연계성 강화를 위해 대폭적으로 교통기반 시설을 확충했다. 또한 신교통시스템(Docklands Light Railway)을 도입하고 유럽의 주요도시를 직결하는 런던시티 공항을 건설하였으며, 역사적 경관의 보존과 신도시 개발의 조화를 추구하고 있다.
- 전체 사업지구는 Wapping 지구, Surrey Docks 지구, Isles of Docks 지구, Royal Docks 지구 등 4개 지구로 구분된다.
- Wapping 지구는 World Trade Center, 타워호텔, 백화점, 식당 등 상업지구이며, Surrey Docks 지구는 London Bridge City라 불리는 상업시설과 주거시설의 복합기능, 단독주택지구를 정비한 전문식당가, Pub, 레저시설 등이 들어서 있다.
- Isles of Docks 지구는 재개발의 중핵지역으로 일부를 기업유도조성지구(Enterprise-zone)로 설정하여 법인세, 소득세, 재산세 등을 면제하거나 경감하는 방식으로 기업유치를 유도하고 있다. 뉴욕, 도쿄의 금융시장을 연결하는 위성통신설비를 보유한 Canary Wharf가 있으며, 국제 금융센터로 중심으로 24시간 가동하는 업무단지가 형성되어 있다. 서쪽 수변공간을 이용한 쇼핑센터, 수상스키, 윈드서핑, 낚시, 수상식당 등 위락시설이 들어설 예정이다.
- Royal Docks 지구는 런던시티 공항을 통해 유럽 각 도시와 연결된다. Business Park(10만평), Exhibition Center(10만평), West Silver Urban Village(10만평), Royal University College(3

## 해외보고서

만평), 상업 및 레저시설(10만평)이 조성되었거나 조성될 예정이다.

### 민자유치를 통한 신도시 개발의 표본

- 81년부터 개발되기 시작된 도클랜드 뉴타운은 민자유치를 통한 신도시 개발의 표본이기도 하다. 지금까지 투입된 총 80억 파운드 가운데 63억 파운드가 민간자본이며 이중 64%인 41억 파운드가 외국기업 자본이다. 민자유치는 이곳을 국제적인 무역중심지로 성장시켜 도시경쟁력을 높이기 위한 복안이었을 뿐만 아니라 고용확대와 지역개발활성화를 위한 것이었다. 이에 따라 세제를 중심으로 한 각종 우대지원조치에 힘입어 미국 일본 등 각국의 대기업들이 잇달아 이곳에 진출, 땅을 매입해 대형 업무용건물을 지었다.
- 81년 이후 지금까지 1천4백 여개의 국내외기업이 이곳에 새로 진출했으며 일자리수도 81년 2만 7천2백 개에서 지금은 7만 여개로 늘어났다. 특히 이곳의 완벽한 교통망은 이 같은 대규모 민자유치가 어려움 없이 이뤄질 수 있도록 인프라역할을 했을 뿐만 아니라 주거지역으로서의 기능을 크게 활성화시켰다. 정부보조 및 토지분양으로 조성된 17억 파운드의 상당부분이 경전철, 도로 등 교통시설에 집중 투입됐다.
- 도클랜드를 동서로 가로질러 런던도심과 동쪽 끝 주거지역인 벡턴 지역을 잇는 경전철이 건설돼 곧바로 도심 진입이 가능하며 지하철을 갈아타면 런던 시내 어디든 쉽게 갈 수 있다.

### 자족기능의 활성화

- 특히 이곳에 법인을 세워 기업 활동을 할 경우에는 10년간(82-92년) 일종의 지방세인 사업세를 면제하는 우대조치를 취했다. 이 결과 NCC ABB 등 스웨덴업체를 비롯, 일본의 KDD, 노무라연구소, 미국의 모건 텍사코, 스테이트스트리트은행, 덴마크의 이세프 등이 개발에 참여했다. 포리터스다이제스트 유럽본부, 버클리은행, 시티은행 등도 새로 진출할 예정이다.
- 지금까지 스웨덴기업이 이곳에 약 16억 파운드를 투자한 것을 비롯, 일본기업이 남향개발 등에 5억 파운드, 쿠웨이트가 런던 브리지시티개발 등에 2억 파운드 등을 투자했고, 캐나다, 미국, 프랑스, 스위스, 핀란드 기업 등의 진출이 줄을 잇고 있다.
- 네덜란드와 덴마크는 특히 주택건설에 중점적으로 참여했고, 말레이시아 중국 등의 기업도 이곳에 유럽기지설립을 추진 중이다. 이같은 기업들의 진출이 일자리를 늘리고 재정을 확충시킴으로써 도시의 자족기능을 활성화시키고 있음은 물론이다.

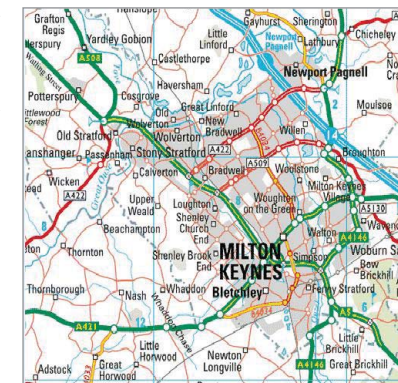
## 5 밀톤 케인즈 (Milton Keynes)

### 인간과 환경을 위한 새로운 시도 신도시 개발의 모델, 밀톤 케인즈

2005년 10월 17일(월) 오후 3시

### 1967년 개발계획 최초 입안

- 런던의 북서쪽인 북 버킹검주에 들어설 신도시에 대한 최초의 구상은 1962년 州의회에 의해 이루어졌다. 이후 여러 보고서 발간과 청문회 활동을 통해 구체적인 가닥을 잡아가던 이 계획은 마침내 1967년 신도시(New Town) 정책에 따라 신도시 개발 예정지 약 9,000ha의 지역을 선정하였으며, 예정지역내 조그만 마을이름을 따라 '밀톤 케인즈(Milton Keynes) 개발'이라 명명되었다.



- 이후 곧바로 밀톤 케인즈 개발공사가 설립되었고, 개발공사는 그간의 구상들을 구체화하면서 새로운 도시의 기틀을 만들어 가기 시작하였다.

### 반세기 이상을 생각하는 개발

- 주택의 다수는 지역당국에서 직접 관여하고 있다. 1971년 이래 개발공사가 주택개발 분야의 주요 발주자가 되어 왔으며, 민간부분의 주택 공급에 대해서도 위치와 범위, 질적 수준 등 많은 부문에서 영향력을 행사하고 있다. 이렇듯 주택을 중점적으로 관리하는 이유는 그 자체가 도시설계상의 주요 인자인 동시에 가장 많은 토지를 요하는 부문이며, 도시와 주민간의 밀접한 접촉점의 역할, 그리고 주민들의 소득과 소비에 가장 큰 비중을 차지하기 때문이다.

## 해외보고서

- 밀톤 케인즈 주택 개발에 있어서의 가장 큰 특징은, 불과 수년 만에 전체 주택들이 거의 들어서 는 일반적인 신도시들과는 달리 적어도 반세기 이상을 염두에 두고 점진적으로 개발의 규모와 속도를 조정해 왔다는 점이다. 이런 방식은 급격히 번성했다가 쇠퇴하는 빈민가를 만들지 않고, 거주자들이 원하는 생활을 다양하게 누릴 수 있게 하는 장점이 있다.

### 교육·유통 문제 우선 해결

- 주거나 공공 서비스의 제공 못지않게 중요한 것이 경제적 환경을 조성하는 일이다. 특히 밀톤 케인즈를 개발함에 있어 크게 염두에 두었던 것이 새로운 입주자들에게 제공할 다양한 일자리였다. 직업을 통해 벌어들이는 개인 소득은 결국 지역 경제를 창출하게 되고, 이는 다시 주택, 레저, 교육 등 다양한 부문의 투자로 이어져 도시에 대한 매력을 키워주기 때문에 고용의 문제는 매우 중요하다.
- 개발 당시부터 영국은 수공업이나 제조업 분야의 고용이 감소하는 반면, 전문직 및 기술직 기타 사무직의 고용수요가 빠른 증가추세를 보이고 있었다. 따라서 거주자들의 직업선택 폭을 넓히고 노동의 질을 향상시키기 위해 체계적인 직업 교육과 훈련이 필요하게 되었다. 밀톤 케인즈는 이러한 상황에서 교육시설들과 함께 뛰어난 유통체계를 갖추었기 때문에 부가가치가 높은 산업을 유치하는데 유리한 위치를 차지할 수 있었다. 뿐만 아니라 산업을 유치하고 산업구조를 편성함에 있어서도 장기적인 안목으로 체계적인 접근을 하는 모범적인 선례를 남겼다. 즉 30년 후인 1990년대에 이르러 거주민 중 약 13만 명이 취업할 것으로 보고, 이를 기준으로 예상 고용인원이나 근무상황, 산업의 확장 전망 등 다양한 요소들에 대해 광범위한 전략을 수립·적용시켰다.
- 현재 밀톤 케인즈의 고용지구 내에는 브리티쉬 텔레콤(BT), 제록스(Xerox), 미놀타(Minolta), 코카콜라(Coca Cola), 벤츠(Mercedes-Benz), 폭스바겐-아우디(Volkswagon-Audi) 등 3000 개가 넘는 국내외 우량업체들이 입주해 있다.

### 쇼핑 및 상업서비스

- 밀톤 케인즈 개발 계획의 주요 목표 중의 하나인 다양성과 융통성은 상업시설을 계획하는 데에도 중요한 요소로서 적용되었다. Bletchley, Stony Stratford, Wolverton 등의 기존 상가들은 새롭게 들어선 New Bradwell 등의 상가와 함께 신도시 시설의 다양성을 보여주고 있으며, 이들은 대체로 보행동선과 이어져 상업시설로서 더할 나위 없이 뛰어난 접근성을 보이고 있다. 이 시설들은 한 장소에서 다양한 품목에 대한 선택의 폭을 제공할 수 있도록 밀집되어 있으며, 대규모

상가만이 아닌 전문화된 중·소규모 상가들도 끌어들여 다양성과 효율성을 추구하고 있다.

### 교통 및 운송체계

- 밀톤 케인즈 개발공사가 세운 교통·운송계획은 공공 교통수단 및 개인 교통수단이 시 전역에 무리 없이 접근성을 갖도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 밀톤 케인즈로 들어오거나 나가는 동선은 지역 또는 전국적인 패턴의 일부이기 때문에 중앙정부 차원에서 새로운 도로의 신설이나 기존도로의 확장을 진행해 나갔다. 그 결과 중거리 교통량을 소화하는 M1의 부하와 많은 시내 발생 교통량을 처리하는 입체교차로의 부하를 경감시킬 수 있었다.
- 한편 총연장 16Km에 이르는 4차선의 입체 도시고속도로가 시의 남·북 지역을 연결시켰으며, 시내 주요 간선도로들이 약 1Km 간격으로 설치되어 총연장 160Km정도가 놓여졌다. 이 도로들은 계획구역 내 중앙의 주력도로로서 각 교차지점들의 흐름이 원활하도록 통합 교통신호로써 제어된다. 이밖에 편도 1차선의 도로가 주로 외곽지역에 배치되었다.

### 환경성 평가

- 밀톤 케인즈는 자연환경과 도시의 기능적 요구들을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 고민을 안고 탄생한 신도시이기 때문에, 이러한 외부공간의 처리와 더불어 일반적인 사회 시스템에 있어서도 환경성의 문제를 크게 부각시키고 있다. 실제로 새로운 산업을 유치함에 있어서도 부가가치와 함께 반드시 환경에 대한 고려를 잊지 않고 있으며, 기타 에너지 효율 제고를 위한 연구와 홍보 활동, 또는 자원의 재활용 문제에 있어서도 우리에게 시사하는 바가 크다. 이러한 밀톤 케인즈의 기본 개발 방향은 21세기 새롭게 도래한 Green Round 시대를 살아갈 우리에게 분명 큰 의미가 있다고 하겠다.



## 6 캠프리지(Cambridge)

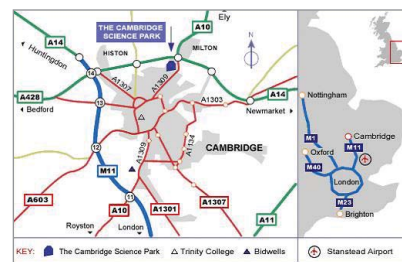
### 첨단산업의 지리적 집적지 Cambridge Science Park

2005년 10월 18일(화) 오전 9시 30분 University of Cambridge

- Patrick Horsley
- 46 Royston Road, Harston Cambridge B25NH
- TEL : +44 1223 874199
- M.B : +44 7931 570856
- enquires@cambridgevisits.com
- www.cam.ac

#### 잉글랜드 동부지역 성장의 견인차

- 캠프리지 사이언스파크는 캠프리지시(City of Cambridge)를 중심으로 반경 약 15마일 내에 입지하고 있는 첨단산업의 집적지를 일컫는다. 행정구역상으로는 Cambridgeshire와 Peterborough로 구성되어 있다. 캠프리지시는 캠프리지 시, 동부 캠프리지셔, Fenland, Huntingshire, 남부 캠프리지셔 등의 하위 지역들을 포함한다. 2001년 현재, 캠프리지시의 인구는 약 55만명에 달하고, 피터버러는 15.6만명에 이른다. 따라서 이 두 지역을 포함한 캠프리지 사이언스 파크의 인구규모는 약 70만 명을 상회한다. 또한, 캠프리지 사이언스파크는 잉글랜드 동부지역에 속해 있는데, 이 지역은 영국에서 가장 빠르게 성장하는 지역 가운데 하나이다. 이러한 성장은 주로 캠프리지 사이언스파크의 발전에 의해 뒷받침되고 있다.
- 1970년대 이후 정보기술, 전자, 무선통신, 소프트웨어, 바이오산업, 과학기기 등의 첨단산업분야에서 새로운 기업들이 설립되거나 이 지역으로 유입되었다. 특히, 바이오산업의 집적이 가장 두드러지며, 캠프리지 지역에서 활동하는 기업들은 생산보다 연구개발에 더욱 치중하는 경향이 있다. 그리고 1990년대에는 서비스업도 발전하여 지역의 주요한 성장기반이 되었다.



#### 캠브리지 사이언스파크의 탄생과 발전

- 1970년대에 캠프리지 대학 트리니티 칼리지(Trinity college)가 캠프리지 사이언스 파크(Cambridge Science Park)를 설립하였으며, 이는 캠프리지 사이언스파크 발전에 결정적인 계기를 제공하였다. 이러한 발전은 중앙정부의 개입에 의한 하향식 보다는 상향식에 의한 것이었다. 1978년에 이 지역의 첨단기업 수는 20 여개에 불과하였다. 바클레이즈(Barclays)은행은 이러한 기업들이 클러스터의 핵심을 구성할 수 있다는 것을 인식하고, 캠프리지 클러스터를 형성하는데 일조하였다. 은행 직원들은 창업기업들이 자금을 조달하는데 각종 기업 자문서비스를 제공하였다.
- 이렇게 해서 1985년까지 첨단기업의 수가 360여개로 증가하였다. 한 컨설팅 기업(Segal Quince & Wicksteed)은 그 당시 이 지역에서의 첨단기업의 폭발적인 증가에 대한 보고서를 작성하였는데, 그 보고서 제목이 「캠브리지 현상-대학도시에서의 첨단기술기업의 성장(The Cambridge Phenomenon - The Growth of High-Technology in a University Town)」(1985)이다. 캠프리지 사이언스파크는 이후에도 지속적으로 성장하여, 현재에는 약 1,600여 개에 이르는 기업들이 입지하고 있다.

#### 캠브리지 사이언스파크의 산학연 네트워크

- 캠프리지에는 세 개의 대학이 있다. 캠프리지대학, 앵글리아 폴리테크닉 대학, 개방대학 등이 바로 그것이다. 캠프리지대학은 영국에서 가장 선도적인 연구중심대학이고, 영국 대학에서 가장 많은 연구자금을 끌어들이고 있다. 현재 1만5,500여명 이상의 학생들이 연구와 학습에 몰두하고 있다.
- 캠프리지대학으로부터 많은 기업들이 창업되었다. 현재 이들은 약 2백억 파운드 이상의 가치를 창출하고 있다. 캠프리지대학은 이러한 창업을 촉진하기 위하여 스핀오프 기업을 위한 대학기금을 운영하고, 차세대 사업가를 지원하기 위한 캠프리지 앙트레프레너십센터의 확대를 추진하고 있다.
- 캠프리지 지역에는 민간, 공공, 교육부문을 엮어주는 수많은 국제적인 앙트레프레너십(창업) 및 혁신관련회의가 열린다. 캠프리지 기업회의, 캠프리지 기술교류회, 캠프리지 첨단기술 중소기업협회, 동부지역바이오기술협회의 연례교류회 등 수많은 혁신관련 이벤트를 주최하고 있다.
- 이들은 캠프리지 지역에서 특정한 이해집단의 요구를 충족하고 상호간 공동학습을 촉진하며 정보를 공유한다.

## 해외보고서

- 창업기업과 첨단기술기업의 초기 성장단계를 지원하기 위하여 캠브리지 지역에는 민간부문의 인큐베이터 시설들이 있다. 대표적으로 세이트존스 혁신센터(Saint John's Innovation Center), 바브라햄 바이오인큐베이터(Babraham Bioincubator), 바이오 사이언스 혁신센터(BioScience Innovation Center) 등을 거론할 수 있다.
- 캠브리지 지역은 런던을 제외하고 벤처자금 지원이 가장 잘 되고 있는 지역이다. 캠브리지에서 운영되는 주요한 펀드들은 3I, 메를린 벤처스(Merlin Ventures), 아마데우스 캐피탈파트너즈(Amadeus Capital Partners), 캠브리지 리서치 이노베이션(Cambridge Research Innovation Limited), 지네닉스 펀드 매니지먼트(Generics Fund Management), 게이트웨이 펀드(Gateway Fund), 프리루드 테크놀로지 인베스트먼트(Prelude Technology Investments Limited), TTP벤처스(TTP Ventures)등을 거론할 수 있다.
- 캠브리지 사이언스파크의 성공은 상향식 접근에 기초하고 있는 것으로 알려져 있으며, 이 지역의 성장은 해당 지역의 경제발전정책과 연관되어 있다. 캠브리지 지역을 둘러싼 수많은 공적기구가 존재한다. 동부잉글랜드 개발청, 동부잉글랜드투자청, 광역 캠브리지 파트너십 등은 1990년 후반에 생긴 조직들이다.

## 캠브리지 사이언스파크의 성공요인

- 캠브리지 사이언스파크의 성장은 관련기업들의 창업과 집적, 다양한 지원기관, 이들을 수용할 수 있는 쾌적한 입지시설과 소프트한 지원정책, 다양한 네트워킹 조직 등이 서로가 어우러진 결과이다.
- 대학은 과학 및 연구개발의 중심지이며 ‘캠브리지’라는 브랜드로 흡인력을 유지하고 산학협력을 용이하게 할 수 있는 고유의 대학운영시스템을 보유하고 있다. 또한, 대학은 다양한 기술 제공자를 끌어들이는 역할을 수행하였다.
- 캠브리지에는 ‘세계에 실질적인 영향을 미치는 중대한 것의 일부가 되어가고 있다’는 공동체 의식이 있다. 캠브리지 네트워크의 때에는 ‘캠브리지의 생각이 세상을 바꾼다(Cambridge Ideas Change the World)’라는 슬로건이 있다. 이 슬로건은 이러한 정서를 드러내고 있다.
- 캠브리지에 스피노프 기업의 설립과 창업이 활발한 이유로는 중소기업의 사업기회를 열어줄 수 있는 기술력, 양질의 인력과 개인주의적 성향, 바클레이즈 은행의 대출정책, 대안적인 고용의 부재, 지식을 활용할 수 있는 기존기업의 상대적인 부재와 자신의 기업을 창업하기 위하여 떠나는 사람들의 습관 등을 거론할 수 있다.

## 7 파리(Paris)

프랑스 문화의 랜드마크!  
퐁피두 센터(Center Pompidou)

2005년 10월 19일(수) 오전 10시 30분 퐁피두 센터

• Mrs. Mireille Devals  
 • Tel : +33 1 4478 4286  
 • Fax : +33 1 4478 1340  
 • mireille.Devals@cnac-gp.fr  
 • www.centrepompidou.fr

## 진화하는 문화공간 퐁피두

- “진화하는 문화공간 퐁피두” 프랑스 파리, 그 속에서도 가장 고풍스런 옛 모습을 간직하고 있는 마레지구의 한 편에 전위적 모습으로 등장해 사람들을 놀라게 했던 퐁피두센터가 1977년 개관 당시부터 표방했던 기본 이념이다. 외장의 과감한 생략으로 벽 속에 숨어 있어야 할 철근 골조와 파이프 등이 적나라하게 드러나 마치 미완성으로 남아있는 듯한 건물의 외양도 바로 ‘현재진행형’인 진화의 상징이었다.
- 2000년, 퐁피두센터는 탄생 23년 만에 첫 번째 진화를 실현함으로써 스스로 시간의 흐름에 걸맞게 변화하는 존재임을 입증했다. 27개월에 걸친 대대적 수리·보수 작업을 거쳐 새천년 첫째인 올 1월 새 단장한 모습으로 재개관한 것이다. 수리비용으로만 5억7천6백만 프랑(약 8백70억 원)이 들었다. 처음 건물을 짓는데 부지 매입비를 포함해 9억9천3백만 프랑이 들었던 것을 생각하면 ‘변화’에 쏟아 부은 노력을 짐작할 수 있다.
- 하지만 전혀 다른 모습의 퐁피두센터를 기대한 사람은 이내 실망하게 된다. 페인트만 다시 칠해 색깔이 좀더 산뜻해졌을 뿐 겉모습의 변화는 전혀 없다. 퐁피두센터는 이미 역사적인 건축물이 됐다. 역사적 기념비의 외관을 뜯어고칠 수는 없는 일이다.

## 파리를 대표하는 기념비적 건축물

- 처음 설계자인 이탈리아 출신 건축가 렌조 피아노와 함께 보수 책임을 맡은 장 프랑수아 보댕은 “줄거리를 바꾸는 게 아니라, 문맥만 고치는 것이 보수작업의 핵심이었다”고 설명했다.

## 해외보고서

- 진화라는 것이 그렇듯 개선의 여지가 생긴 부분만 바꿨다는 얘기다. 개선이 필요한 문제점은 역설적으로 풍피두센터가 출범 20여년 만에 파리를 대표하는 기념비적 건축물로 자리매김할 정도로 대성공을 거둔데서 비롯됐다.
- 당초 하루 5천명의 방문객을 소화할 수 있도록 설계됐지만 문을 열자마자 하루 평균 2만5천명이 넘는 손님들의 발길이 이어졌다. 수리를 위해 잠시 문을 닫기 전인 95년까지 풍피두센터를 찾은 사람이 1억4천5백만 명에 이른다.
- 매년 8백만 명 이상이 다녀간 셈이다. 풍피두센터 입장객 행렬은 해마다 길어졌고 관광객들까지 가세하는 오후에는 입장하는 데만 1시간이 넘게 걸리기 일쑤였다.
- 이 같은 동맥경화를 치료하기 위해 풍피두센터의 두 핵심 부문인 국립현대미술관과 정보 도서관의 접근로를 분리하는 수술이 시행됐다. 행정부서는 아예 다른 건물로 이전했다.
- 이와 함께 도서관 열람석을 2백석 늘려 총 2천석 규모로 확장했으며 미술관 내부도 작품 감상을 방해하지 않으면서 공간의 극대화를 이룰 수 있도록 새롭게 꾸몄다.
- 특히 도서관의 경우 단순한 열람 기능에서 탈피, 정보화 시대에 걸맞도록 4백여 대의 최신 멀티미디어 컴퓨터를 설치, 인터넷 검색과 각종 자료의 열람을 가능케 했으며 위성방송 시스템을 이용, 세계 10여 개국의 뉴스를 시청할 수 있도록 했다. 참고로 컴퓨터와 모니터는 삼성이 기증하였다는 설명이다.



## 장소·문화마케팅의 메카

- 미술관과 도서관 외에 영화와 연극, 무용, 음악회 등을 위한 공간은 모두 지하 1층으로 한자리에 모았다. 이 같은 변화는 풍피두센터의 혈액 순환을 보다 원활하게 만드는데 성공했다. 재개관을 기념, 일반에 무료 공개한 1월 1, 2일 이틀 동안 풍피두센터를 찾은 8만 여명의 관람객을 큰 무리 없이 소화해 낼 수 있었다.
- 풍피두센터의 개조·보수는 새천년에 대비하기 위한 프랑스 정부의 가장 큰 역점 사업 중 하나였다. 그것은 풍피두센터가 21세기 문화대국을 자처하는 프랑스의 문화 첨병이기 때문이다.
- 루브르가 과거의 기록을 담고 있는 박물관이라면 풍피두는 미래의 젊은 예술가들에게 늘 열려있는 공간이다. 샤갈과 피카소 등 대가의 상설 전시 외에도 현대 예술가들의 개인전, 발표회가 끊

임없이 열리고 현대 문제와 관련된 토론회와 퍼포먼스 등이 매일같이 행해진다.

- 예술 전공자 뿐만 아니라 일반 대중과 어린 학생들을 위한 예술 강좌 역시 연일 만원이다. 관광 명소로서도 한몫 단단히 해 풍피두센터 앞 광장에는 세계 각국에서 몰려든 젊은이들로 언제나 인산인해를 이룬다.
- 이처럼 풍피두센터가 파리를 대표하는 현대 문화 공간으로서 자리 잡자 21세기적 이미지를 심기 위한 기업들의 후원이 줄을 잇고 있다.
- 이번 공사에서도 이브 생 로랑이 전시실 개조를 위해 1천만 프랑을 지원하는 등 기업들의 기부금이 5천만 프랑에 달했다.
- 하지만 풍피두센터도 에펠탑이나 몽마르트 언덕의 사크레 퀴르 성당처럼 개관 당시에는 거센 비난에 부딪혔다.
- 파리의 아름다움에 자부심이 대단한 보수적인 프랑스인들에게 짓다만 창고 같은 모양의 파격적인 건축은 눈에 거슬리는 것이 어찌면 당연했다.
- 하지만 이제 풍피두센터가 “시대의 필요에 맞게 끝없는 변화를 추구해 과거와 미래를 잇는 가교 역할을 담당함으로써 파리가 과거에만 집착하는 도시가 아님을 증명하고 있다”는 장 자크 아야 공 관장의 말에 동의하지 않는 사람은 아무도 없다.

## 해외보고서

## 8 뱅생(Vincennes)

전통과 개발이 함께 하는 곳!  
뱅생의 Market Town 개발 전략

2005년 10월 19일(수) 오후 2시 Vincennes시청

- Ms. Acoca
- 5 rue Eugene-renaud, 9434 Vincennes
- Tel : +33 1 4398 6500
- Fax : +33 1 4398 6628

## 청사진을 제시하고 있는 도시개발계획

- ▶위 치 : 프랑스 파리 동부 외곽지역
- ▶인 구 : 43,937명



- 뱅생 도시개발계획은 6개의 지역(zone)으로 나뉘어서 지역의 미래 발전모습을 제시하고 있다. 대규모의 뱅생 숲과 전통 건축양식 등이 도시와 조화를 이룰 수 있도록 도시 계획이 구상되고 있으며 시 지역의 2/3가 각종 규제를 받고 있는 지역이다.
- 이 도시의 랜드마크인 뱅생 성은 유럽의 어느 성보다도 지하철역에 가까이 위치하고 있다. 이에 따라 특수한 규정이 적용되어 성 50미터 이내에 술집, 네온사인, 위성용 안테나 등의 설치가 금지되어 있다.
- 뱅생의 도시개발사업은 DATAR와 직접적인 관련성은 없으나 contract de pays 형태로 재정지원을 받고 있다.

## 지역개발 특징

- 뱅생의 도시개발과 지역개발은 '지역 주민의 삶의 질 제고'를 최고 목표로 삼고 있다. 건설, 리모델링 사업 등 모든 개발 관련 사업은 토지이용계획, 도시계획 아래 추진되고 있으며, 모든 자치단체들은 지역 의회를 통과한 자체 계획을 가지고 있다. 도시개발 계획에 대해 시민이 거부할 경우, 제3자가 개입하여 조정하는 제도가 있는데, 이는 많은 시간이 소요되더라도 주민 동의를 받아 추진하는 사업만이 성공할 수 있다는 철학을 바탕으로 한 것이다.
- 뱅생시는 ▲도시의 전통과 역사에 대한 고려 ▲도시의 미래 개발방향에 대한 정책적 욕구 반영 ▲지역주민의 의사를 최대한 반영하는 것을 도시개발계획을 세울 때 고려하여야 할 가장 중요한 사항으로 보고 있다.
- 뱅생의 도시토지이용계획은 해당 지역의 지리적, 지형적, 기후적 연구를 모두 포함하고 있으며 홍수, 지진 등에 대한 철저한 대책도 포함되어 있다.



## 9 파리(Paris)

시민 품으로 돌아간 자동차 공장  
시트로엥(Citroen) 공원

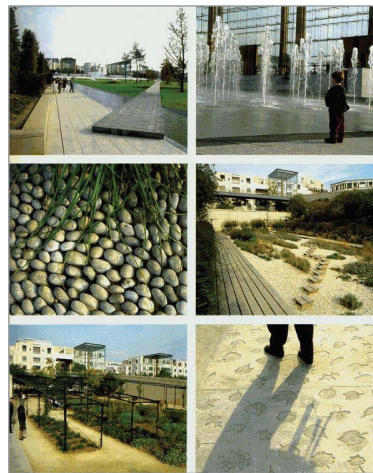
2005년 10월 19일(수) 오후 5시 시트로엥공원

## 프랑스 예술의 자부심이 있는 매력적 공원

• 1993년에 오픈한 앙드레 시트로엥 공원은 프랑스의 유명한 자동차회사 시트로엥의 설립자 이름을 따라 명명된 것으로 자동차의 공장이 있었던 세느강가에 자리 잡고 있는 아름다운 공원이다. 넓은 잔디밭과 비스듬히 가로 지르는 축선, 수로와 작은 주계 정원들, 여러 개의 온실들 그리고 다양한 신화이야기를 배경으로 하는 현대적 도시공원이면서도 프랑스 정원의 차림새를 빈틈없이 갖추고 있는 프랑스 예술의 자부심을 유감없이 과시하는 듯한 매력적인 공원이다.

• 이 공원의 구상은 시트로엥 자동차 회사의 본사의 이전계획과 함께 1970년대 초부터 파리시의회에서 제기되었다.

그 후 파리에 의해 23만㎡의 부지가 매입 되고 나서 1979년 지구계획을 실시하여 세느강변을 면한 14만㎡의 공원이설 면적을 중심으로 한 주거시설, 상업, 업무시설의 도시계획지구를 형성하도록 하였다.



## 국제현상공모로 설계안 당선

• 1985년 파리는 21세기를 위한 공원의 국제현상공모를 통하여 질 꼬레망과 알랭 프로보의 설계를 당선시키기에 이르렀다. 당선된 두개의 안은 매우 유사했으며 결국 공원을 두 부분으로

나누어 끌레망은 북동쪽을 프로보는 남서쪽을 맡아 진행하였다. 파리가 요구한 설계조건은 “미적으로 파리가 프랑스와 외국에 미친 영향을 반영할 것과 무엇보다 정원의 역사에 현대적인 트렌드를 대표할 수 있도록 할 것”이었다. (“the aesthetics of this park should reflect the influence of Paris, both in France and abroad, and above all should imprint upon garden history a hallmark truly representative of contemporary trends.”) 아울러 공원이 근린거주자를 위한 장소이면서 현대 메트로폴리스에 어울리는 스타일의 통일성을 가질 것을 주문하였다. (“a park that offered a pleasant setting for the residents of the neighborhood but also would possess the stylistic unity worthy of a great modern metropolis.”)

- 두명의 조경가(Paysage)는 서로 협력하여 균형 있는 계획안을 확립하였는데 질 꼬레망은 건축가 베르제와 협력하여 변화정원(Jardin en Mouvement)과 7개의 연속 주계정원, 2개의 대온실과 6개의 소온실, 페르시안 분수광장을 설계하였다. 알랭 프로보는 건축가 비귀에와 같이 검정빛 정원(Jardin Noir), 흰빛 정원(Jardin Blanc), 잔디밭과 수로, 물의 정원인 님페와 님프, 운하(Canal)를 조성하였다.

## 공간 구성의 기본 컨셉

- 앙드레 시트로엥 공원의 기본적인 주제는 4개로 솜씨(Artifice), 건축(Architecture), 움직임(Movement), 자연(Nature)인데 이러한 주제는 공원의 한쪽 끝부분인 도시에서 시작되어 자연에 해당하는 세느강에 도달하도록 의도하고 있다.



- 공원의 초점은 유리나 나무기둥으로 만들어진 2개의 대형온실이 있는 기단(podium)에서 장방형의 잔디밭을 지나 세느강으로 향한 400m의 비스타를 형성하도록 집중된다. 잔디밭의 서쪽은 물의 정원 님프와 님페(물의 요정들이 기거했던 암굴을 상징하는 7개의 건축구조물 입)를 배치하고, 동쪽으로는 제각기 다른 6개의 색깔로 명명된 연속정원, 변화정원이 펼쳐진다. 그 동쪽 공원의 경계에는 유리구조물이 서있다.
- 끌레망이 만든 연속정원(초록빛 정원, 은빛 정원, 푸른빛 정원, 붉은빛 정원, 오렌지빛 정원, 노란빛 정원)은 원예적인 기술을 집약하여 나뭇잎의 색깔과 질감, 열매와 단풍의 색깔 등을 섬세하게 의도적으로 사용하고 극적으로 대비시켜 자연의 아름다움을 극대화하여 전달하는 정원들이며 변화정원은 야생식물들의 자발적인 야생의 질서에 의존하여 다듬어진 장소로 시간에 따라 끊임

## 해외보고서

임없이 그것도 예측할 수 없는 변화를 가져오는 정원의 모습을 담고자 하였다.

- 프로보의 흰빛정원은 흰색의 육중한 석벽과 흰색의 바닥 그리고 벽의 틈새로 스며드는 빛의 존재를 통해 마치 수도원의 정원을 연상시키는 곳이다. 검정빛정원은 모든 빛을 강하게 흡수하듯 노란색으로 아래로 꺼져 들어간 정원으로 긴 호흡과 안정감을 주는 곳이다.
- 전체적인 공간구성은 기하학적인 평면과 대칭구조를 이루는데 이러한 공간구성은 동선체계와 전체 공간의 흐름을 알기 쉽게 질서를 부여하는 동시에 이를 통해 나뉘어진 공간에 물, 색, 질감, 형태 등을 조화있게 채워 넣어 완성도를 높이고 있다.

## 시사점

- 이처럼 시트로앵 공원은 대도시 주변의 산업지구의 재개발 사례로 등장하여 상징적이고 신화적이며 감각적인 공간의 구성과 고급 주거지역을 고려하여 공원의 울타리 없이 도시 속으로 연장되어 인공과 자연의 대비를 통한 끊임없는 자극을 통해 많은 이미지들이 연결되고 중첩되어 다양한 경험을 할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 앙드레 시트로앵 공원이 주목받는 이유는 다양한 주제와 정원공간을 담은 도시공원의 모델이라는 점에 있다고 보여 진다.
- 앙드레 시트로앵공원은 지난 20년 동안 파리를 중심으로 한 수도권지역인 일드프랑스에서 새로 문을 연 1천개 공원 가운데 하나일 뿐이다.
- 도시 팽창과 지역이기주의로 수도권의 녹지가 무차별 훼손되자 지난 76년 지스카르 데스탱 대통령은 수도권지방자치단체협의회인 일드프랑스 지역협의회 산하에 수도권 녹지청을 설립해 그린 벨트 설정, 녹지공간 복원 등의 일을 맡겼다.
- 현재 23명의 조정·재정 전문가가 일하고 있는 수도권 녹지청은 80년대 말부터 일드프랑스의회에서 돈을 받아 기초지방자치단체의 녹화사업을 지원하는 노릇을 하게 되면서, 중앙정부의 입김에서 벗어나 자치단체들의 협력형태로 운영되고 있다.

## 10 리옹(Lyon)

공공기관 지방이전을 통한 혁신도시 건설  
리옹 테크노 폴

2005년 10월 20일(목) 오후 2시 Lyon 시청

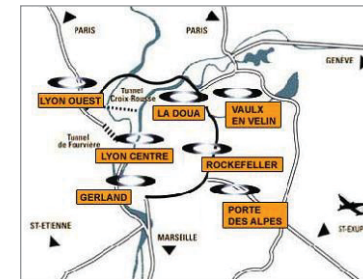
리옹 테크노폴

• Isabelle Bazin  
• Tel : +33 4 7210 3068  
• isabelle.bazin@mairie-lyon.fr  
• www.en.lyon-france.com

• Madame Cécile Bouscatel  
• Tel : +33 4 7210 3120

## 공공기관 지방이전 정책

- 프랑스에서 지방 분산의 역사는 1955년경까지 거슬러 올라간다. 당시 파리와 그 주변지역의 과도한 성장을 억제하여 파리권의 인구집중 및 혼잡을 저지하는 한편, 경제적 침체와 일자리 부족에 시달리는 지역의 활성화를 도모하기 위해 Mendès France 정부에 의해 탄생하였다. 프랑스 정부는 파리권 집중을 완화하기 위한 목적을 달성하기 위해 우선적으로 파리권에 입지하는 제조업에 대해 입지허가제를 도입하고, 제조업이외의 기업체뿐만 아니라 정부부처 관련 공공기관들의 집중완화를 정책적 목적으로 채택하였다.
- 이후 산업 및 인구의 지방분산 시책의 일환으로 공공기관 지방 분산이 꾸준히 추진되어 1960년부터 1990년까지 30여 년간 25,350명(일자리)이 지방으로 이전한 성과를 낳았다. 이러한 파리권 공공기관의 지방이전이라는 정책수단의 도입은 1950년 이후 지속적으로 추진된 국토불균형의 시정이라는 정책목표에서 이해될 수 있다. 지방낙후도시의 발달, 지방 거점도시의 육성, 지방의 고용기회 확대 등을 보다 확실히 달성하기 위해 공공부문의 이전이라는 정책적 수단을 동원하게 되었다.
- 1990년 들어 정부(크레송 총리)는 파리권에 대한 고용 및 인구집중에 대처하기 위해 공공기관의 지방 분산을 재차 강력하게 추진할 것을 천명하고, 동년 11월 국토개발장관회의(CIATD)에서 지역



해외보고서

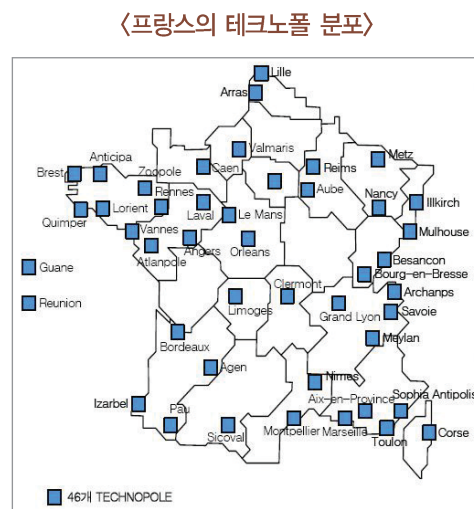
간 균형개발을 목적으로 행정기관과 공공시설, 공기업들의 이전계획을 발표하였다. 2000년까지 총 30,000명의 수도권 공공기관 직원의 지방으로의 이전추진과 더불어 신설되는 공공기관들은 총리의 특별결정을 제외하고는 모두 지방에 입지하도록 강제되었다. 1991년 10월 3일에는 지방분산 정책에 대한 새 대책을 발표하여, 파리에 위치한 중앙행정기관과 그 산하 공공기관 정원의 5%를 3년 안에 지방으로 이전하는 것을 목표로 각 부처가 지방화 계획을 수립하도록 지시하였다.

- 특히, 특정 정부부처에 속하는 이전대상 기관의 지방이전이 어려울 경우에도 그 부처에 속하는 다른 기관이 대체하는 경우에만 현 입지에 존치하는 것을 허용할 정도로 강력하게 추진하였다.

지역 특성화 강화 위해 기능별로 이전

- 프랑스 공공부문 지방분산 전략의 또 다른 특징은 공공기관의 지방이전을 통해 지역의 혁신역량을 강화하려는 데 있다. 먼저 이전추진방식에서 지역의 특성화를 강화하기 위해 각 기능이 가장 잘 수행될 수 있는 지역으로 분산하고 있다는 점이다. 즉 공공기관의 기능을 분석하여 각 지역의 특성화 발전에 기여할 수 있는 기능별로 이전을 추진하였다.

《유사기능의 집적사례》	
이전기관	이전지역
국립스포츠 박물관 국가대학스포츠연맹 국가체육연맹	일드프랑스 생드니
항법기술관리소 선박사고조사부 해양기술연구소 해양항공기술연구소	브레탄느 브레
국립과학연구소 국립보건의학연구소 국립농학연구소 물리분자센터	프로방스알프스 마르세이유



- 이와 관련하여 성격이나 소속이 다른 기관이라 하더라도 지역의 특성화 발전을 위해 관련기능을 일정지역에 집적시키는 전략을 채택하였다. 이러한 특성화 전략의 일환으로 동일기관이라 하더라도 기능별로 분리될 수 있는 소규모 기능 군으로 분리하여 각 지역의 특성화를 지원하고 있다. 즉, 동일기관 내 모든 기관을 한꺼번에 이전하기 보다는 이전을 통해 타 기관의 기능과 시너지효과를 발휘할 수 있는 경우에는 동일기관 내 기능별로 분리하여 여러 지역으로 분산하였다.

《프랑스 주요 테크노폴 이전 공공기관》

테크노폴명	주요분야	이전공공기관명	테크노폴명	주요분야	이전공공기관명
Atlanpole (Pay de Loire; Nantes)	정보통신, 멀티미디어, 농업	국립농학연구소(10) 국립보건의학연구소(10) 중앙토목기술연구소(90) 법연구소(13) 외국인연구소(20)	Rennes Atlantique (Bretagne; Cesson Sévigné)	정보통신, 멀티미디어, 바이오, 기계	국립과학연구소(41) 국립보건의학연구소(15) 국립농학연구소(20)
Biopole Clermont-Limagne (Auvergne; Saint-Beauzire)	농업, 바이오	농업기계화연구소(300) 국립농학연구소(35) 국립보건의학연구소(5)	Sicoval Technopole Toulouse Sud-est (Midi-Pyrénées; Labège)	정보통신, 멀티미디어, 바이오	국립과학연구소(13) 국립보건의학연구소(15)
Bordeaux Technopole (Aquitaine; Bordeaux)	정보통신, 전자, 기계, 바이오	국립과학연구소(55) 국립보건의학연구소(14) 국립인구문제연구소(15) 국립산업연구소(180)	Synergia (Basse Normandie; Caen)	정보통신, 소프트웨어, 전자, 바이오	국립과학연구소(120) 국립농학연구소(5) 국립보건의학연구소(8) 산림통계연구소(100)
Ester (Limousine; Limoges)	세라믹, 유전공학	농업개발청(300), 국립농학연구소(3)	Technopole Brest-Iroise (Bretagne; Brest)	에너지, 소프트웨어, 바이오	건강진료소(7) 국립과학연구소(44) 해양기술연구소(63)
Grand Lyon Technopole (Rhône Alpes; Lyon)	정보통신, 바이오	국립수의학교(30) 국립과학연구소(179) 국립보건의학연구소(34) 국립농학연구소(7)	Technopole Nancy Brabois (Lorraine; Nancy)	유전공학, 바이오, 정보통신	국립과학연구소(113) 국립농학연구소(5) 국립보건의학연구소(3) 국립정보자동화연구소(13)
Metz Technopole (Lorraine; Metz)	정보통신, 소프트웨어	국립정보자동화연구소(7) 의학정보연구소(75)	Technopole Lille Metropole (Nord Pas de calais; Villeneuve D'Ascq)	정보통신	국립과학연구소(71) 국립보건의학연구소(24) 교통및안전연구소(20) 해양연구소(6) 국립산업진단연구소(100)
Montpellier Mediterranee (Languedoc Roussillone; Montpellier)	정보통신, 바이오, 농업	국립과학연구소(51) 전략연구소(174) 국립농학연구소(10) 국립보건의학연구소(41) 해외과학기술연구소(25)	Technopole Marseille-Provence (PACA; Marseille)	기계, 에너지, 정보통신	국립과학연구소분소(129) 분자물리연구소(100) 국립보건의학연구소(15) 국립농학연구소(7)
Orleans Val de Loire Technopole (Centre; Orleans)	세라믹, 소프트웨어, 바이오	해외과학기술연구소(48) 국립과학연구소(52) 국립농학연구소(7) 프랑스환경연구소(30)	Toulon Var Technologies (PACA; Toulon)	바이오, 소프트웨어	국립정보자동화연구소(30) 국립과학연구소(15) 국립보건의학연구소(9)
Parc d'Innovation d'Ilkirch Strasbourg Technopole (Alsace; Strasbourg)	정보통신, 멀티미디어, 바이오	국립과학연구소(21) 국립행정학교(130)	ZIRST (Rhône Alpes; Meylan)	정보통신, 바이오, 소프트웨어	국립과학연구소(44) 국립보건의학연구소(10) 국립정보자동화연구소(20)

주 : \* '이전 공공기관명'에는 테크노폴이 입지한 도시로 이전한 공공기관 포함, ( )는 이전인원수

## 해외보고서

## 이전 기관과 테크노폴의 연계 발전

- 지역의 혁신역량강화를 위한 공공기관 이전정책의 추진은 프랑스 각 지역에 조성된 테크노폴(Technopole)과 공공기관 이전의 연계에서 잘 찾아볼 수 있다. 테크노폴은 지역의 과학·기술역량강화와 산업발전을 위해 지방정부, 상공회의소, 대학들과 합동으로 개발되었는데, 마르세이유(Marseilles), 메츠(Metz), 낭트(Nantes) 등에서는 쇠퇴하는 도시의 재구조화에 대응하기 위하여 추진되었고, 일드프랑스, 몽뎬에(Montpeilles), 소피아안티폴리스(Sophia-Antipolis)등에서는 새로운 산업공간의 개발을 통한 지역발전의 전략으로 채택되었다.
- 수도권에서 이전하는 공공 연구개발기관은 테크노폴의 개발초기단계와 정착단계에서 중견 기업, 다국적기업의 연구개발부서 등과 더불어 중요한 유치대상이 되었다. 특히 지역의 유사기능을 수행하는 기관 및 하도급 기관, 지역기업 등과 지역 내 네트워킹의 구축이 중요시 되었다.
- 각 지역에 조성된 테크노폴은 지역별로 특화된 형태를 보이고 있다. 이는 지역별로 특화된 기술거점을 구축하고 중앙의 관련 과학연구기관들을 지방으로 이전시킨 것과 관련이 크다. 이전한 과학연구기관들은 해당 지방 과학연구기관들과의 협력 하에서 각기 지역특성을 반영한 특화된 테크노폴을 건설하여 기술연구를 지원하고 지역화 하였기 때문이다. 이러한 사례로서, 툴루즈 테크노폴은 항공 산업을 중심으로 국가연구기관을 이전시켜 항공분야 전문단지로 육성하고 있으며, 남부의 관광지대인 랑그독 루실롱 지방은 해양/수산, 관광레저산업에 특화된 첨단과학연구단지를 중심도시인 몽뎬리에에 조성하고 있다.
- 이와 같이 테크노폴 건설과 이전하는 교육기관, 연구기관, 대학 등을 연계시켜 지역혁신의 거점으로 육성하고 있다. 특히 국립과학연구소, 국립농학연구소, 국립보건의학연구소 등의 자연과학계 국가 연구기관이 다수의 테크노폴로 분야별로 분리하여 이전하고 있는 것이 특징이다. 이중 직원이 약2만5천명에 달하는 국립과학연구소는 낭시, 리옹, 마르세이유 등 22개 주의 중심도시에 분소를 두고 있으며, 특히 20여개 테크노폴에는 연구실험실 단위로 분리 이전하여 지역클러스터 형성에 중요한 역할을 수행하고 있다.

## 교육·연구 기능 강화의 계기 마련

- 공공기관의 지방이전 결과 지방경제에 가장 큰 파급효과와 시너지 효과를 창출하는 기능은 교육 및 연구기능으로 평가되고 있으며, 교육 및 연구기능의 지방이전은 두 가지 측면에서 매우 중요한 효과를 나타내고 있다.

- 첫째, 교육기능의 지방이전은 교육기회를 찾아 파리로 향하는 인구이동의 흐름을 완화시켰다. 최근의 조사에 의하면 고등학교 졸업 후 대학교육을 위해 지방 학생들이 파리로 이동하는 비율이 6%로 나타나고 있는데, 이는 다른 지역에 비해 차별적 고등교육기회를 공급함에 따라 발생하는 파리지역의 사회적 인구증가 현상이 현저히 줄어든 것을 의미한다. 특히 이공계의 경우 가장 큰 긍정적인 효과를 나타내어 학부뿐만 아니라 석사이상 고급 전문교육단계에서도 파리로의 인구 이동 흐름이 발생하고 않고 취업도 지방에서 이루어지는 것으로 조사되고 있다. 즉 교육기회와 취업기회 분산의 동시 추진은 파리로의 인구 흐름에 중대한 변화를 가져올 수 있으며, 이러한 효과는 수도의 집중억제와 지방의 인구정착 효과를 유도한다고 볼 수 있다.

〈프랑스 주요도시 인구변화〉

(단위 : 명)

주요도시		1962	1968	1975	1982	1990	1999
11개 주요 도시 (B)	파리권(A)						
	파리	7,838,669	8,536,722	8,981,016	9,057,844	9,469,563	9,644,507
	마르세이유	1,012,029	1,190,437	1,296,751	1,330,323	1,315,373	1,349,772
	리옹	1,004,540	1,145,906	1,240,901	1,247,311	1,295,385	1,348,832
	릴르	852,734	914,864	9661,983	963,548	978,794	1,000,900
	니스	534,532	627,246	722,234	780,485	855,969	888,784
	툴루즈	392,777	481,993	560,165	588,224	666,941	761,090
	보르도	527,438	588,436	636,339	661,205	712,358	753,931
	낭트	361,606	407,697	456,082	468,082	496,078	544,932
	툴롱	317,472	376,392	426,390	462,456	494,553	519,640
	두에-렝	548,443	561,979	547,878	534,484	527,465	518,727
	스트라스부르	316,203	351,265	375,987	385,119	403,331	427,245
	그르노블	264,121	335,265	392,082	405,108	405,108	419,334
A/B		1.28	1.22	1.18	1.16	1.16	1.13

- 둘째, 지방기업의 경쟁력이 향상되어 지역클러스터 및 지역혁신체계가 구축되고 있다. 즉 교육 및 연구기관들의 지방이전으로 이전지역의 전반적인 연구개발 수준을 향상시키는 효과가 나타나고 있다. 국립연구소 등 고급연구기능의 지방이전은 이전까지 고급기술 및 첨단기술에 대한 접근성을 갖지 못했던 지방기업들에게 신기술에 대한 정보 공급 및 신기술을 기업 활동에 적용할 수 있는 환경을 마련하고 있다. 또한 고급인력이 지방에서 공급됨으로 첨단산업 분야 및 고부가가치 산업의 지방입지 조건이 마련되어 새로운 산업유치가 가능해 지고 있다. 또한 유관산업 및 동종 산업의 발달로 집적경제 효과를 창출하고 기업들 간의 학습효과가 발생하여 기업의 경쟁력이 향상되어 지역혁신체계 형성에 큰 공헌을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.



## 해외보고서

## 공공기관 이전은 균형발전의 수단

- 프랑스 공공기관 이전사례의 가장 주요한 시사점 중 하나는 공공기관 지방이전을 지역균형발전을 위한 중요한 수단으로 인식하고 공공기관 지방이전 정책을 지속적으로 추진하였다는 점이다. 프랑스는 파리의 집중문제와 지역불균형 문제 해소를 위해 지방분산 정책을 1950년대 이래 계속 추진하여 왔다. 공공기관의 지방이전은 이러한 지방 분산정책의 한 수단으로서 파리에 몰려 있는 기능을 체계적으로 지방도시에 분산배치하기 위한 것이다. 파리권내에 공공기관 등 고차기능의 집중 현상이 지속되고 있는 현실에서 지방으로의 균형화 노력을 일회적인 시도로 그치는 것이 아니라 꾸준히 지속적으로 추진하였다는 점은 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있다. 지속적인 정책추진을 가능하게 한 것은 상시적 전담추진조직을 구성하는 등 제도적 기반을 구축하여 필요한 예산 및 이전 추진을 체계적으로 지원한 점도 중요하게 작용하였다. 즉 국토균형발전에 대한 관심이 정책의 우선순위로 지속되었고, 이에 대해 국민적 합의가 형성되었음을 의미한다.
- 프랑스 사례의 경험이 제시하는 것과 같이 공공기관이전을 단순히 중앙에 입지하고 있는 기관의 이전과 지역에 새로운 중앙기관의 유치라는 단순한 인식의 극복이 요구된다. 즉 공공기관은 그 활동이 민간부문의 활동을 창출하고 유치하거나 성장시킬 수 있다는 적극적인 인식이 필요하다. 지금까지는 이러한 파급효과가 수도권에 집중됨으로서 국가적으로 지역불균등발전을 지속시킨 측면이 있다. 이전을 통한 효과를 충분히 실현시키려면 공공기관 이전과 관련한 전략적 요소를 잘 고려하여야 하며, 지역발전을 위한 다른 정책과의 연계를 고려하는 등 효과를 극대화할 수 있는 지혜가 모아져야 할 것이다.

## 일본의 철도를 이용한 관광자원화

임준홍 | 충남발전연구원 책임연구원  
권태목 | 오사카대학 박사과정

우리 가슴 속에 철도는 추억과 설렘이 있다. 엄마 손을 잡고 기차 안에서 삶은 계란과 사이다를 먹던 추억과 은하철도999를 보면서 설레는 마음으로 미래를 꿈꾸게 했던 것 역시 기차이다. 이처럼 기차는 우리의 마음 한 구석에 자리 잡고 있다. 일본은 이러한 과거의 향수와 관광자원을 연계하여 열차 운행의 수익성 향상뿐만 아니라 지역관광 발전에 노력을 기울이고 있다. 철도를 이용한 관광자원화에 노력하고 있다.



## 1. 관광과 교통

관광은 관광객(=관광주체)이 관광지나 관광시설(=관광객체)을 방문하는 행동과 행동을 조장·촉진하는 교통이나 관광정보(=관광매체)에 의해 구성되며, 관광발전을 위해서는 이 3가지 요소에 자금을 주어야 한다.

교통망 정비는 관광에도 많은 영향을 준다. 광역적인 고속교통망 정비를 통해 고속교통 연결점은 숙박거점이 되기도 하고, 과거 숙박 관광객으로 활기가 넘쳤던 지역은 교통시간 단축으로 인해 1일 관광권이 되어 버리기도 한다.

한편, 매력적인 관광지가 교통수요를 발생시켜 열차가 증편되거나 교통시설정비에 의해 새로운 도로가 생기기도 하고, 관광지는 매력적이지만 교통이 불편하여 관광수요를 창출하지 못하는 경우도 있고, 오히려 교통의 불편함이 관광지의 매력으로 작용하기도 한다.

이처럼 관광과 교통은 밀접한 관계를 가지고 있으며, 이러한 다양한 교통수단 중에 특히 철도는 이동의 수단으로만 국한되는 것이 아니라 이동 그 자체가 하나의 관광행위가 될 수 있는 특징을 가지고 있다.

이러한 특징을 이용하여 일본은 철도의 관광자원화를 통해 관광 진흥뿐만 아니라 지역발전의 연계·상승작용에 노력하고 있다.

## 2. 쿠마모토현의 철도를 이용한 관광자원화

관광은 관광객(=관광주체)이 관광지나 관광시설(=관광객체)을 방문하는 행동과 행동을 조장·촉진하는 교통이나 관광정보(=관광매체)에 의해 구성되며, 관광발전을 위해서는 이 3가지 요소에 자극을 주어야 한다.

### 1) 미나미아소철도(南阿蘇鐵道)의 개요

미나미아소철도(주)는 1986년부터 국철 타카모리선(高森線)을 제3섹터 형태로 운영하고 있다. 관광열차(トロッコ列車)는 쿠마모토현(熊本縣) 아소시(阿蘇)의 JR호우히본선(JR豊肥本線) 환승역인 타치노역(立野驛)에서부터 타카모리역(高森驛)까지 아소고카구(阿蘇五岳) 남쪽의 동서 17.7km의 자연 속을 달린다.



△ 관광열차(トロッコ列車)

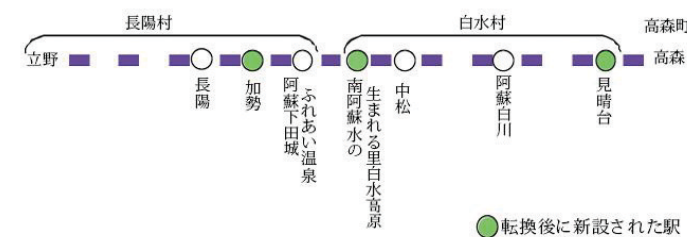
운행초기에는 1일 1회 왕복이었지만 나카마츠역(中松驛) 개량공사에 의해 교차운행이 가능해져 현재는 1일 2편으로 운행하고 있으며, 운임은 670엔이다. 17.7km의 짧은 거리지만, 운행 소요시간이 55분이나 되며, 철길 주변의 산과 강, 계곡의 절경을 여유롭게 구경할 수 있다.



△ 아소시모다시로 후레아이온센역

처음에는 7개의 역이 있었지만 제3섹터 전환 후에 3개의 역이 신설되었으며, 각 역은 자치단체와 주민들에 의해 역의 개성을 살리고 있다.

예를 들어 남쪽 아소지역의 물이 솟아나는 고장 하쿠수이코우겐역(南阿蘇水の生まれる里白水高原驛)은 일본에서 제일 긴 역명을 홍보수단으로 적극 활용하였으며(2001년부터는 전국 2번째), 큐아소 시모다역(阿蘇下田驛)은 1993년에 리모델링하였으며, 아소시모다시로 후레이아온센역(阿蘇下田城ふれあい温泉驛)은 역내 온천의 특성을 강조하면서 정비되었다. 타카모리역(高森驛)에는 토산품판매소나 정보제공 코너, 레스토랑도 함께 운영되고 있으며, 각종 이벤트를 개최할 수 있는 공원도 조성하였다.



△ 관광열차 노선도

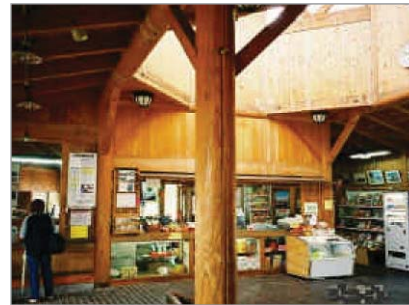
## 2) 추진 정의와 체계

제3섹터로 출발한 미나미아소철도(주)는 주민과 관광객에게 특색 있는 탈 것을 제공하기 위하여 관광열차를 운행하였다. 처음에는 증기기관차를 검토했지만 유지비나 연료비가 비싸서 포기하고 대신 화물열차를 리모델링하여 지금의 관광열차를 운행하기 시작했다.



## 해외보고서

열차와 관련된 구체적인 일들 즉, 열차와 지역축제와 관련된 각종 이벤트를 개최하고, 관광자원의 정비와 홍보 등은 미나미 아소관광협회 연락협의회(南阿蘇観光協會連絡協議會)가 담당하고 있다. 협의회는 철도사업자와 자치단체의 협력을 이끌어내면서 철도이용 촉진에 노력하고 있다.



△ 타카모리역의 매표소와 물품판매소

## 3) 관련 시책의 전개

타카모리마치(高森町)에서는 1995년에 역에 인접한 공원에 이벤트를 할 수 있는 무대를 조성하여 새로운 술과 고향의 맛 축제(新酒とふるさとの味祭)와 같은 이벤트를 개최하고 있다.

타카모리역에서의 이벤트는 1일 방문객이 4천~5천명에 이르고 있고, 관광열차와 역 주변의 관광자원을 연계하여 타카모리마치 관광의 매력을 창출하고 있다.



△ 새로운 술과 고향의 맛 축제

뿐만 아니라 철도와 연결된 6개 정촌(町村)인 니시하라무라(西原村), 쇼요우무라(長陽村), 쿠기노무라(久木野村), 하쿠스이무라(白水村), 타카모리마치(高森町), 소요우마치(蘇陽町)에서는 미나미아소관광협회연락협의회를 설립하여 1년에 4회 기관지를 발행하고, 각 마을을 홍보하고 각종 정보를 제공할 뿐만 아니라 미나미아소이야기 6분의 1 지도(南阿蘇物語 1/6マップ)<sup>1)</sup>를 작성하여 미나미아소철도에서 각 마을의 관광자원 루트를 선전하고 있다.

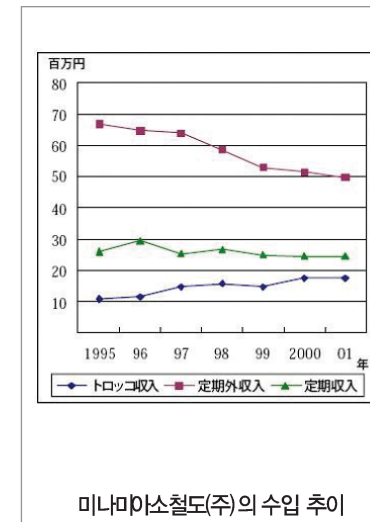


△ 미나미아소이야기 6분의 1 지도

1) 미나미아소 6 町村에서 작성한 지도로서 표지에는 아소지역 전체의 지도가 있으며, 안 쪽에는 각 마을의 상세지도가 작성되어 관광 길잡이 역할을 하고 있다.

이러한 노력으로 열차의 정기수입 감소에도 불구하고 관광열차는 성황리에 운영되고 있다. 실제로 열차정원은 120명이지만 여름방학(휴가)때는 어린이를 동반한 가족여행객으로 만원이 되어 승차할 수 없는 손님도 생겨나고 있으며, 단체예약이 있을 경우 임시열차를 증편하기도 한다.

이러한 좋은 호응으로 2006년 7월 22일부터 호우히본선(豊肥本線) 쿠마모토역(熊本驛)~미야지역(宮地驛)간에 옛 정취를 느낄 수 있도록 리모델링한 「あそ1962」열차를 새롭게 운행하였다.



미나미아소철도(주)의 수입 추이

△ 옛 정취와 편안함이 함께하는 관광열차 「あそ1962」

## 3. 교토시의 사가노 관광열차

사가노 관광열차(嵯峨野 トロッコ열차)는 교토시(京都市) 사가노역(嵯峨驛)으로부터 카메오카역(亀岡驛)까지의 7.3km를 약 25분간 달리는 관광열차로 봄은 산벚나무와 신록, 여름은 매미소리와 시냇물소리, 가을은 단풍, 겨울은 설경의 사계를 만끽할 수 있는 관광열차이다.



△ 역사에 들어오는 열차

## 해외보고서

## 〈사가노 관광열차의 개요〉

구 분	내 용
회사명	嵯峨野觀光鐵道(주)
회사주소	京都府 京都市 右京區
역수(4)	嵯峨驛 - 嵐山驛 - 保津峽驛 - 龜岡驛
정 원	1 편 312명
운행속도	시속25km(소요시간 약 25분)
운행시간	오전 9시 28분 ~ 오후 5시 27분(약 1시간 1회 운행) (계절에 따라 다름, 여름에는 야간 임시열차 운행)
운 입	어른 600엔



## △ 사가노 관광열차 노선

사가노 관광열차는 열차운행과 함께 주변 관광자원과의 연계를 강조하고 있다. 열차역 주변의 다양한 관광자원과 연계하여 다양한 경험을 할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 오전에는 열차를 타고 올라가서 오후에 내려올 때는 호즈천(保津川)의 계곡을 따라 래프팅(rafting)을 하면서 내려올 수 있다.

래프팅 이외에도 과거 유명학자들이 은둔생활을 한 주변사찰을 구경하거나 호수를 따라 하이킹(2km)을 하면서 내려올 수도 있으며, 지역의 토산품도 살 수 있다. 열차를 운행하는 도중에 경치가 좋은 곳에 도착하면 열차를 멈추어서 충분한 감상시간과 사진촬영시간을 제공해 주기도 한다. 또한 특별한 장소에서는 관광안내방송이 나와 관광객들에게 유익한 정보를 제공해주고 있다.



保津川の 래프팅



4 계절이 있는 자연



하이킹과 산책의 장소



신사 등 주변 관광 자원



실내 토산품 판매장



실외 토산품 판매장

## △ 관광열차와 연계한 주변의 관광지들

특히, 교토관광에서 빼놓을 수 없는 곳이 아라시야마(嵐山)인데, 일반전철이나 승용차로 접근을 할 수 있는 지역이지만, 관광버스를 이용할 경우 카메오카역에서 사가노 관광열차를 이용하여 아라시야마까지 이동하는 관광루트가 매우 인기가 있다. 아라시야마역에 도착한 사람들은 아라시야마 관광을 마치고 자신들의 관광버스를 다시 이용하게 된다. 즉, 열차가 단순한 목적지까지의 이동수단이 아니라 하나의 관광도구로서 이용되고 있는 것이다.



## 해외보고서

## 4. 하코네 등산철도(箱根登山鐵道)

카나가와현(神奈川県)에 있는 하코네 등산철도는 1919년에 하코네유모토(箱根湯本)역~고우라(強羅)역, 1935년에 오다와라(小田原)역~하코네유모토(箱根湯本)역 구간을 개통한 것이다.

현재 하코네국립공원 안에서 11개의 역구간을 운행 중이며 전장15km, 평균 527m높이를 달리는 산악철도이며, 이 철도에는 88개소의 굴곡과 13개의 터널, 약 26개의 철교가 있다.

이 철도의 특징은 산악지형을 운행하는 철도로 일반기차보다는 넓다. 그래서 경사가 완만한 오다와라(小田原)역~하코네유모토(箱根湯本)역 구간은 일반 열차도 같이 달릴 수 있게 삼선선로로 되어 있는 것이 특징이다.



△ 하코네 등산철도와 하코네 로프 웨이의 노선(위성사진)



△ 산악지형 특유의 철교와 철로



△ 등산 케이블카

또 하나는 구배가 80%에 달하는 급경사지가 많아 경사로와 자연경관훼손을 최소화하기 위해 스위치백의 형태로 산을 오르게끔 되어 있다. 또한 고우라역에서부터는 케이블카와 연계되어 있으며 케이블카는 1.2km거리의 6개역 구간을 운행하고 있어 더 높은 정상을 구경하고 싶은 관광객에게는 아주 유용하게 이용되고 있다.

하코네 관광열차의 매력이라면 하코네국립공원의 안을 기차로 오르면서 즐길 수 있는 자연경관을 꼽을 수 있으며, 특히 6월 중순에서 7월 중순에는 선로 주위에 만개하는 수국(水菊)관광을 위한 수국전차가 운행을 하고 있다. 철로 주변에 무려 1만 송이의 수국이 만개를 하여 하코네의 초여름 절경으로 유명하다. 특히 야간에는 예약제를 통한 운행도 하고 있다.

## 5. 시사점

지금까지 살펴본 바와 같이 일본은 철도와 관광을 연계함으로써 철도의 수입 한계를 극복하고 수익 향상뿐만 아니라 관광을 통한 지역활성화에 노력하고 있다. 그리고 이는 지역민과 관광 이용객에게 좋은 평가를 받고 있다.

일본의 사례에서 특징적인 것은 철도의 문제점에 대해 철도 관계자뿐만 아니라 주민, 지역단체가 함께 고민하고, 지역 관광 활성화를 위해 함께 노력하는 “우리 철도 의식”을 갖고 노력한다는 점이다. 즉, 지역민과 함께 생각하고 고민함으로써 지역 문제를 해결하려고 노력하고 있다. 그리고 열차 역시, 관광열차인 동시에 지역민의 주요한 생활수단으로 자리매김하고 있다.

이에 계획 중인 고속전철, 충청선, 금강선 철도 역시 지역민과 함께 고민하고 건설하여야 할 것이다. 또한, 지역자산과 지역민, 관광객을 함께 고려하여 관련 시설을 배치하고, 지역 관광자원과 연계하여야 할 것이다.

그리고 역과 역 주변의 관광지는 활기 있는 삶의 장소로 만들어야 하며, 지역의 특색을 홍보할 수 있는 장소, 지역민과 도시민의 교류장소가 되도록 하여야 한다. 역은 단순한 교통시설이 아니라 지역민과 도시민이 함께하는 커뮤니티의 장이 되어야 한다.

## 참 고 자 료

国土交通省政策統括官付政策調整官室, 2002. 7, 地域交通ガイドンス-活力ある地域社會の構築に向けた観光と交通に係る方策に向けた観光と交通に係る方策  
社団法人日本観光協會, 2001.3, 「観光の實態と志向(第19回)」  
各市町村 판플렛  
[www.sagano-kanko.co.jp/pc/t-car-type.htm](http://www.sagano-kanko.co.jp/pc/t-car-type.htm)  
[www.jrkyushu.co.jp/news/aso1962/index.jsp](http://www.jrkyushu.co.jp/news/aso1962/index.jsp)  
[www.jrhokkaido.co.jp/travel/trainindex.html](http://www.jrhokkaido.co.jp/travel/trainindex.html)  
[www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/ppg/ppg9/kumamotoken.pdf](http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/ppg/ppg9/kumamotoken.pdf)  
[www.karirunara.com/yama/toroko.htm](http://www.karirunara.com/yama/toroko.htm)  
[www.lemoret.com/~4em/olemo/eria/aso/torokko.htm](http://www.lemoret.com/~4em/olemo/eria/aso/torokko.htm)  
[www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/ppg/ppg9/ppg9.htm](http://www.mlit.go.jp/seisakutokatsu/soukou/ppg/ppg9/ppg9.htm)  
[www.sagano-kanko.co.jp/pc/home.htm](http://www.sagano-kanko.co.jp/pc/home.htm)  
[www.jrkyushu.co.jp/kumamoto/sl\\_sightseen04.htm](http://www.jrkyushu.co.jp/kumamoto/sl_sightseen04.htm)  
[www.tabimook.com/odekake/aso/shirisyu.html](http://www.tabimook.com/odekake/aso/shirisyu.html)  
[www.yada.co.jp/kankou/kumamoto/aso/simodao/simodao.htm](http://www.yada.co.jp/kankou/kumamoto/aso/simodao/simodao.htm)  
<http://www.hakone-tozan.co.jp>

## 충남 문화콘텐츠산업의 잠재력과 과제

金容雄 | 충남발전연구원장

산업화시대에는 도로, 항만, 상하수도, 산업단지 및 도시기반이 지역발전을 견인하는 역할을 했다. 그러나 정보·통신기술의 발달과 더불어 지식기반경제시대에서는 도시의 시설기반보다 삶의 질을 풍요롭게 하고 지역의 브랜드 가치를 높이는 무형의 문화산업이 지역발전의 새로운 동인으로 등장하고 있다. 이 중에서도 인간의 감성, 창의력, 상상력을 원천으로 하는 영화, 음악, 게임, 애니메이션, 캐릭터 및 방송 등 문화콘텐츠산업은 급격한 성장추이를 보이고 있다. 2005년 현재 문화콘텐츠산업의 세계시장규모는 이미 1조 3,400억불에 이르렀고 향후 매년 7.3%의 성장을 유지하여 2009년 세계시장규모는 1조 7,780억불에 달할 것으로 전망된다. 영화, 음악, 캐릭터, 애니메이션, 게임 및 방송 등 문화 콘텐츠 산업의 세계시장규모는 반도체, 메모리, 디스플레이 및 휴대폰 등 IT 산업 시장규모를 1.5배나 상회하고 있다. 우리나라는 문화콘텐츠산업을 향후 5-10년간 한국경제를 이끌 대표산업중 하나로 키우기 위한 전략을 추진 중에 있다. 2005년 49조원에 달하는 문화콘텐츠산업의 국내시장규모를 2010년까지 94조원으로 키우고 세계시장에 대한 점유율도 현재의 1.5%수준에서 4.0%수준으로 높이는 것이 국가정책목표이다. 문화콘텐츠산업은 시장 지향적 입지 패턴으로 그동안 대부분 서울과 수도권에 집중되어 왔다. 충남지역은 다른 많은 지방과 마찬가지로 문화콘텐츠산업기반이 취약하다. 그러나 충남지역은 다른 지역과 달리 문화콘텐츠산업을 활성화시킬 수 있는 잠재력과 여건을 지니고 있다.

첫째, 충남지역은 서울과 수도권에 인접해 있기 때문에 소비시장과 근접해 있다. 소비시장에의 접근성은 문화콘텐츠산업의 육성에 필수적 요소이다. 특히 수도권에는 문화 콘텐츠 산업기반이 구축되어 있기 때문에 충남은 이들 지역과 연계 및 협력을 통한 육성이 상대적으로 유리하다.

둘째, 충남은 역사와 전통문화자원 등 문화콘텐츠개발을 위한 풍부한 소재를 지니고 있다. 문화 콘텐츠 산업의 경쟁력은 정보통신기술의 노하우에만 좌우되는 것이 아니다. 이를 활용할 문화적 콘텐츠가 무엇인가에 의하여 결정된다. 고유한 역사와 문화전통은 충남만의 경쟁력을 키울 수 있는 비옥한 토양의 구실을 할 수 있다.

셋째, 문화콘텐츠산업의 토대가 되는 기술적 기반과 인적 자원을 보유하고 있다. 충남은 대덕연구단지와 천안·아산의 전자·정보 분야 산업기반을 가지고 있다. 충남의 풍부한 기술적, 산업적 기반을 문화콘텐츠산업의 육성의 가장 큰 강점의 하나라고 할 수 있다. 이 밖에도 충남에는 문화 콘텐츠산업육성의 필수조건인 풍부한 전문 인적 자원 양성기반을 보유하고 있다. 충남지역에는 22개 대학 내 60여개 문화콘텐츠 관련학과가 있어 전국 1위의 인구대비 관련 전문 인력이 배출되고 있다. 이 중에서도 가장 중요한 것은 문화 콘텐츠산업을 키우기 위한 지역적 의지와 실천 노력이라 할 수 있다. 충남은 이미 문화콘텐츠산업진흥원을 설립하는 등 문화콘텐츠산업 육성에 심혈을 기울이고 있다.

충남의 문화콘텐츠산업의 미래는 앞으로 우리의 전략과 노력여하에 달려있다. 처음부터 모든 것을 달성하기는 어렵다. 초기에는 대학과 기업에서 특화된 부문부터 단계적으로 육성하는 선택과 집중전략이 필요하다. 문화 콘텐츠분야의 육성을 위해서는 기술개발이나 창업지원이 필수적이나 우선은 선도적인 문화콘텐츠기업을 유치하여 산업기반을 형성하는 것이 중요하다. 또한 충남의 문화콘텐츠산업 육성을 위해서는 산-관-학-지역사회 간 효율적이고 유기적인 참여와 협력체계가 요구된다. 대학이 중심이 되는 소규모 문화산업 클러스터 형성이 하나의 예가 될 수 있다. 무한 경쟁시대에는 개인이나 일부집단의 노력만으로는 경쟁력을 높이는 데 한계가 있다. 마지막으로 문화 콘텐츠산업을 육성하기 위해서 문화산업에 대한 지역사회의 인식과 관심이다. 문화 산업의 중요성에 대한 지역사회의 인식과 성원이 뒷받침돼야 한다. 특히 지역 리더십의 끊임없는 관심과 지원은 문화 콘텐츠산업 육성이 가장 필요로 하는 자양분 역할을 했음을 명심해야 한다.

## 수도권 과밀·난개발 방지대책부터 제시해야

金容雄 | 충남발전연구원장

대수도론 논쟁의 여진이 가라앉지 않고 있다. 비수도권 지방자치단체의 거친 항의와 반대에도 불구하고 수도권규제철폐를 겨냥한 대수도론은 양보의 기미를 보이지 않고 있다. 상대방을 인정하지 않고 자기주장만을 내세운 결과이다. 국가간 경쟁이 심화되는 세계화 시대 수도권과 지방이 한정된 국가자원을 가지고 소모적인 경쟁을 벌리는 것은 누구에게도 도움이 되지 못한다. 수도권은 일방적으로 규제철폐만을 강요하기보다는 무분별한 양적성장으로 초래되는 과밀과 난개발의 폐해를 막을 장치부터 마련해야 한다.

수도권의 무계획적인 양적 성장과 과밀·혼잡을 초래하는 난개발을 막게 되면 지방은 일극집중의 피해에서 벗어날 수 있고, 수도권은 세계적 대도시권으로서 경쟁력을 갖추게 된다. 서구의 대도시권들은 오래전부터 초 광역적 도시계획과 개발체제를 갖추어 과도한 도시성장과 도시 확산을 방지하여 근교지대의 생태 및 자연환경을 보전하고 과밀·혼잡 피해를 줄이는 노력을 하고 있다. 수도권의 과밀과 난개발방지는 지역균형발전과 함께 수도권의 지속적 발전에도 기여하는 상생의 해법이 될 수 있다.

수도권의 난개발방지를 위한 대도시권의 성장관리 시스템의 도입을 위해서는 기존의 토지이용, 도시계획 및 개발제도 뿐만 아니라 관할구역위주의 지방행정제도와 관행 등 다음과 같은 광범위한 분야의 개선이 필요하다.

첫째, 수도권을 하나의 도시권으로 묶어 환경보전, 토지이용 및 도시개발을 종합적으로 추진할 수 있는 초 광역 계획시스템을 갖추어야 한다. 3개 광역자치단체 소속의 66개 기초자치단체별 별도의 계획과 도시개발 체제로는 도시의 평면확산과 난개발을 막을 수 없기 때문이다. 둘째, 계획적 토지이용 및 도시개발체제를 갖추어야 한다. 우리나라는 계획적 토지이용 및 도시개발체제가 매우 미흡하다. 수많은 개별법에 따라 주거, 산업 및 관광단지 등 다양한 형태의 도시개발이 가능하게 되어 있다. 건축허가도 반듯이 토지이용 및 도시계획에 의하여만 결정되는 것도 아니다. 이 같은 제도적 결함을 방지하면 대도시권 성장관리는 실효를 거두지 못한다.

셋째, 수도권내 지방자치단체의 확고한 합의기반과 효율적인 참여 시스템이 구축돼야 한다. 계획수립단계에서부터 집행과정에 이르기 까지 지방자치단체와 함께 기업, 언론 및 시민단체 등이 해집단의 자율적 참여가 보장돼야 한다. 지역사회의 참여와 협력은 제도적 장치만 가지고 이루어지지 않는다. 기존의 행정구역단위 행정관행의 타파와 함께, 강력한 정치적 리더십의 의지 속에서 치밀한 실천 프로그램의 운영과 효율적인 광역 거버넌스의 구축이 뒤따라야 한다.

수도권을 하나로 묶어 토지이용과 도시개발을 관리하는 일은 말과 같이 쉬운 일은 아니다. 얼마 전까지만 해도 생각조차 하기 어려웠던 과제이다. 그러나 그동안 신장된 지방의 자치역량과 정치력을 감안하면 불가능한 일도 아니다. 복잡한 법체계를 지닌 계획적 토지이용 및 도시개발제도의 마련도 수도권만을 대상으로 현재의 특별법 체계를 활용하면 생각보다 쉽게 해결할 수도 있다. 국가균형발전을 훼손하고, 지역간 갈등과 국론분열을 초래하는 대수도론 대신에 수도권과 지방이 상생 발전할 수 있는 길을 찾아야 한다. 근시안적인 지역적 이해와 현실적 어려움만을 이유로 우리의 짐을 다음세대에 넘겨주어서는 안 된다.

## 세계화의 장래

성정경 | 충남발전연구원 연구자문위원

중동이 불타고 있고 유가가 기록적 인상을 보이고 있고 미국경제가 침체되고 기후의 온난화가 진행되는 상황에서 무역협상의 좌초에 흥분할 분위기는 아닌 것 같다. 여하튼 세계화는 중단될 수 없고 이런 상황에서 스위스에서 몇 개국의 경제관료들이 귀국보따리를 챙겼다고 큰 일이 있겠는가?

상당한 일이 있을 것 같다. 위와 같은 태도가 금번 “도하”라운드의 좌초의 배경이 될 것이다. 편 의와 무관심에서 비롯된 이런 재난이 특별이익 중심 정치가 보편적 선을 무력화시킨 신호가 될 것이다. 5년간의 정체로 보아 가능성이 높는데 이 좌초가 최종적이라면 모든 사람들이 더 가난해 질 것이다.

현재 문제가 되고 있는 것은 도하 라운드는 좁은 영역에 국한된 것이 아니다(좁다는 것이 수천 만을 빈곤에서 구출하고 부국들의 파괴적인 농업지원을 축소시키고 수많은 재화와 서비스 시장을 개방하려는 야심을 표현하는데 적당한 형용사 라면). 장기적으로 이번 도하라운드를 좌초시킨 다 자무역에 대한 코미트먼트의 부족이 전체적인 무역 체계를 잠식할 것이다.

경험이 많은 사람들은 굳걱정하는 사람들로 취급할 것이다. 무역회담은 언제나 성공전에 파탄을 격게 된다. 우루과이 라운드는 4년에 끝낼예정이었으나 8년간의 고통스런 협상을 거쳤다. 이번 좌 초의 원인인 농산물 교역은 언제나 골치끼리였다. 여하튼 범세계적 교섭이 실패되어도 적은 수의

국가군간의 지역협의를 배이상 빠르게, 그리고 절반의 혼란속에서 이루어 지고 있다. 이전 무역회 담의 수확은 보존되고 있으며 누구도 무역을 약화시켜 중국이나 인도 등이 세계경제에 합류함으로 이루어진 번영을 위협하게 할 생각은 없을 것이다.

그러나 경험이 많은 사람들도 새로운 시각에서 보아야 할 것이다. 왜냐하면 이번의 실패는 전후 형성된 무역체제에 가장 큰 위협이 되기 때문이다. 이는 통상외교가들이 이 체제가 기초로하고 있 는 콘피던스 트릭(confidence trick)에 패배했음을 뜻하기 때문이다. 또한 이는 도하라운드뿐 아니 라 세계무역의 원만한 작동이라는 가치에 대한 가차 없는 무시를 보여주기 때문이다.

자유무역의 득은 수출보다 수입에 있는 것이다. 더 싸고 질 좋은 물품의 수입은 소비자들이 비용 에 비해 더 큰 만족을 얻게 하며 또한 경쟁을 통해 국내 생산성을 향상시키게 되는 것이다. 통상의 교가들이 주문처럼 읊는 자국 시장 개방은 다른 곳에서 개방에 대한 대가라는 말은 국내 정치를 위 한 경제적 넌센스이다. 그러나 이는 극히 유익한 넌센스인 것이 WTO체제에서는 한 무역당사국에 부여된 양허는 곧 자동적으로 모든 당사국에 적용되기 때문이다. 이런 트릭이 세계가 수십년의 호 황을 누리게 도와준 것이다.

도하는 냉혹한 교역에 좀 도덕적 매력을 부여하기 위한 현명한 방법으로 개발 라운드라는 아이 디아로 전혀 독창적인 픽션(fiction)을 추가했다. 그러나 이 두가지 트릭이 모두 부국들이 자국경 제를 부흥시키는 대신 외국을 위해 자국의 이익을 희생해야 된다고 믿게 함으로써 역기능을 초래 했다.

어느 한 나라의 탓이 아니라 많은 참석자들의 잘못이다. 인도는 농업보조금 축소와 관세 인하를 바라면서 농산물과 공산물에 대한 무역장벽 감소에는 동의하지 않았다. EU는 농산물 관세를 인하 하려 하지 않았으며, 미국은 과거 라운드에서 활력의 우선이었지만 금번에는 잘못된 협상보다는 무협상이 낫다고 선언하고 그렇게 행동했다. 일방적 무역 자유화의 논리는 오래전 잊혀진 것이다.

이것이 통상외교관들이 지역협정을 더 낫은 방식으로 생각하는지를 설명한다. 이 협정은 훨씬 수월하다. 이 협정은 전에는 희귀한 것이었으나 이제는 모든 WTO회원국이 최소한 하나는 가지고 있는 실정이다.

좁은 의미로는 이러한 협상의 장점이 무역을 창출하는지 아니면 전환시키는지에 달려있다. 그러 나 그의 광범한 효과는 파괴적이다. 양자 협상은 복잡하며 빈곤국에 해로울 가능성이 있다. 다자협 상에서는 빈국이 강국의 협상에서 강국에 업혀 갈수 있다. 양자협상에서는 각자가 따로 논다. 양자



## | 오피니언 |

협정이 늘면, 그만큼 다자협정은 어려워진다.

도하의 실패는 퇴보가 아니고 전진의 실패인가? 아마 그렇지 않을 것이다. 사실 세계무역의 바다는 잠잠하다. 무역은 세계 GDP보다 훨씬 빠르게 성장하고 있다. 높은 상품가와 견실한 성장은 보호주의 주장이 약화 되었음을 뜻한다. 비록 체제가 하루에 분해되지는 않겠지만 해가 지나면서 점차 녹슬게 될 것이다.

내년이면 미 의회가 대통령에 부여한 통상교섭권이 종료된다. 이로 인해 도하를 다시 살리는 것이 어려워질 것이다. 내년이면 미국의 농업법 제정으로 농산물 교역관련 협상은 어려워질 것이다. 금번 확인된 악의가 경기 하강으로 구·미(歐·美)에게 제조업분야 실적이 늘어나면 더욱 확산될 것이다. 서방국가들의 지적 소유권 해적행위에 대한 불평이 개도국과의 관계에서 첨예화될 수 있다.

더 나쁜 것은 WTO의 중요기능인 무역분쟁관련 절차가 작동되지 못할 수 있다는 것이다. 이번 실패후 다음에 WTO가 미국에 불리한 판정을 내릴 경우에 의회는 그런 결정을 젊잖게 수용하지 않을 수 있다. 이런 점을 모두 합쳐보면 금번 라운드뿐 아니라 전 무역체제가 좌초될수 있다는 것을 쉽게 이해할수 있을 것이다.

도하라운드는 2001년 9.11후 번영하고 단합된 세계가 회교 테러리스트를 제압할수 있음을 보이기 위해 시작되었다. 이번주 다시 그들이 정지시킬 힘이 없는 폭력사태에 직면하여 정치 지도자들은 세계를 더 좋게 만들려는 마음을 품었겠지만, 그들은 실패하였다.

도정소식

연구원소식

RIS소식

RHRD 소식

충남소식

## 인삼메카서 24일간의 생명축제, 금산 인삼엑스포 개막

— 세계 15개국 참가... 9월 22일 ~ 10월 15일까지 일반 체험행사 가득 —



‘생명의 뿌리, 인삼’을 주제로 고려인삼의 세계화의 초석을 세울 ‘2006 금산 세계인삼엑스포’가 인삼 종주지인 금산군 금산을 신대리에서 4년여의 긴 준비기간을 거쳐 그 화려한 막을 올렸다.

9월 21일 열린 개막식에선 박홍수 농림부장관, 이완구 충남지사, 김문규 충남도의회 의장, 박동철 금산군수 등 각계 인사와 인삼 생산 농가, 인삼가공 유통업체 관계자 등 2000여명이 참석한 가운데 엑스포 개막을 축하하고 성공을 기원했다.

개막식에 앞서 일렉써니 그룹의 ‘전자바이올린’ 공연과 ‘생명의 뿌리 인삼 주제영상’ 상영, 성악가 임웅균씨의 공연, 인삼엑스포의 성공을 기원하는 타고(打鼓) 및 강처사 설화 무용 등 종합예술공연이 행사 분위기를 한층 고조시켰다.

이보식 인삼엑스포 조직위원장은 개회사에서 “2002년 타당성 용역을 시작으로 무려 4년 동안의 준비가 모두 끝나 이제 관람객을 맞게 됐다”며 “인삼엑스포가 2002년 열린 안면도 국제꽃박람회 이상의 성공을 거둬 세계적인 축제로 확고히 자리잡을 수 있도록 모든 힘을 쏟아부을 것”이라고 말했다.

이완구 충남지사는 환영사에서 “이번 엑스포가 인류의 건강한 미래를 담보하는 자리가 될 것을 믿는다”며 “무한한 생명의 꿈을 꾸고, 농촌의 새로운 희망과 활력이 넘치기를 기원한다”고 말했으며, 또한 “고려인삼의 경쟁력을 위해서는 인삼의 남북교류가 무엇보다 중요하다”며 “남한을 대표하는 금산 인삼과 북한을 대표하는 개성 인삼을 연계 발전시켜 한반도 대표 브랜드로 육성하는 방안을 추진하겠다”고 밝혔다.

9월 22일 개장과 함께 관람객들을 맞는 인삼엑스포는 10월 15일까지 신대리 일대 10만8900㎡(3만3000평)에서 세계 15개국, 80개 단체가 참가하며, 주제관 등 6개 전시관에서 인삼의 과거와 현재, 미래를 한 눈에 보고, 다양한 체험행사를 통해 인삼의 효능을 직접 체험할 수 있는 ‘웰빙축제’다.

## 충남도 극적인 6번째 외자유치 성공으로 외자유치 물 올랐다

— 타 자치단체 경쟁과 무리한 자원 요구 등 어려움 속에 협상력의 승리 —  
— 세계적인 반도체장비 전문기업 ASM와 2000만달러 투자 MOU 체결 —

충청남도가 극적으로 민선 4기 6번째 투자 유치에 성공했다.

9월 7일 오후 10시(한국시간) 이완구 충남지사와 아서델 프라도 ASM 사장은 천안벨리내에 2000만달러를 투자하는 내용의 MOU(투자 양해각서)에 서명했다. 이번 MOU에 따라 반도체장비 전문기업인 ASM은 향후 수 년내 (주)충남테크노파크가 소유한 660평 규모의 천안벨리내 공장시설에 최첨단 반도체 장비 R&D센터와 생산라인을 건설하게 된다.

이날 MOU는 치밀하고 집요한 협상력의 승리였다. 그동안 ASM은 충남도에 투자 의향을 강하게 밝혀왔으나 뒤늦게 타 자치단체가 유치 경쟁에 뛰어들면서 이날 오전까지 투자 여부를 결정하지 못한 상태였다. 게다가 ASM은 그동안 협상과정에서 제시하지 않았던 10억원 규모의 클린룸 설치를 투자 조건으로 제시, 충남도를 난감하게 만들었다.

승부수를 띄운 쪽은 충남도였다. 이완구 지사는 프라도 사장과의 단독 협상에 나서 클린룸을 설치해 줄 수 없으며 이번 협상이 결렬되면 다른 기업이 입주할 수 밖에 없는 상황이라며 배수진을 쳤다. 결국 한국 내 투자의 전략적 중요성을 절감하고 있는 프라도 사장은 경쟁관계의 타 자치단체를 제치고 인프라 등이 우수한 충남도의 손을 들어줬다. 이완구 지사도 입주 공장의 외국인투자지역 지정, 10년간 임대료 보조, 전기·수도·가스 등의 차질 없는 공급과 각종 인센티브 제공 등 적극적인 지원을 약속했다.

ASM은 미국, 일본, 중국 등 세계 6개국에 생산라인을 두고 있는 반도체장비 전문기업으로 지난해 8억 6000만달러의 매출을 달성했으며 지난 1996년 대전에 ASM코리아(주)를 설립하고 국내 벤처회사인 지니텍(주)을 인수하기도 했다.

이로써 충남도는 이번 유럽 5개국 순방에선 2건의 외자유치를 달성하는 개가를 올렸다. 민선 4기 이후 외자유치 금액도 13억3400만달러로 늘게 됐다. 이완구 지사는 “이번 유럽 순방은 투자유치의 중요성과 어려움을 체득하는 값진 경험이었다”며 “자치단체장이 직접 뛰지 않으면 안 된다는 교훈도 얻었다”고 말했다.

## 안면도 ‘초대형 테마파크’ 조성

서해안의 대표적인 관광지인 안면도 꽃지 해수욕장 일대가 세계적인 해양관광리조트로 변신한다. 대림산업 오션캠퍼스 컨소시엄은 안면읍 꽃지 해수욕장 일대 총 115만4000평의 국공유지를 매입해 한국, 중국, 일본 등의 휴양수요를 빨아들일 수 있는 대규모 글로벌 리조트를 조성한다.

총 1조2000억 ~ 1조3000억원의 사업비가 투자되는 이 사업은 ‘바다와 꽃, 예술이 어우러지는 해양 리조트’를 표방하고 있다. 사업이 본격화에 오르면 전세계 스파를 체험할 수 있는 스파센터, 세계음식문화 테마파크, 선(仙)마을 등 독특한 휴양시설이 조성되고 연중 문화예술 행사가 끊이지 않는 글로벌 해양 문화 허브가 될 것으로 보인다.

대림산업의 해양관광리조트 프로젝트 이외에도 건설업체들의 다양한 레저 프로젝트가 날개를 달았다. 주5일 근무로 여가 수요가 폭발하고 있는데다 서해안 고속도로 등의 사회간접자본 확충으로 레저개발 사업이 유망분야로 떠오르고 있기 때문이다.

◆안면도 ~보령 연륙교 건설로 주목받는 안면도 개발 : 안면도 개발 프로젝트는 최근 안면도~보령간 연륙교 건설 프로젝트 추진 이후 더욱 스포트라이트를 받고 있다. 충남도는 안면도 ~ 보령 간 14km의 연륙교를 올해 안에 착공해 2012년까지 완공할 방침이다.

## 충남도, 민선4기 시책구상 보고회 가져

—강한 충남 실현을 위한 다양한 시책 제시—



충청남도는 9월 15일 도 대회의실에서 전 간부공무원과 시군 기획감사실장 등 200여명이 참석한 가운데 「한국의 중심, 강한 충남」의 실현을 위한 민선 4기 도정운영 시책구상 보고회를 개최했다.

이날 보고회에서는 민선4기 균형있는 지역발전분야 등 도정 5대 정책목표별로 도민들의 삶의 질 향상과 지역 균형발전을 실현할 수 있는 참신한 아이디어가 많이 제시되었다. 먼저, 균형있는 지역발전 분야에서는 낙후지역인 금강권 발전을 위하여 공주, 논산, 금산, 연기, 부여, 서천, 청양을 연결하는 광역복합개발계획을 수립하여 추진하고, 금산에 전국 이통장연합회 다목적 연수회관을 건립하며, 연기 특목시 및 당진시 승격 등을 제시했다.

또한 행정도시, 아산신도시, 도청이전지 등 도내 3개 건축프로젝트를 연결하는 1000만명이 찾는 건축관광벨트를 조성하여 세계적인 관광명소로 육성해 나간다는 계획도 내놓았다.

둘째, 함께 하는 복지사회 건설을 위하여 해외에 거주하는 약 740만명의 재외동포에게 올바른 역사를 알릴 수 있는 한민족 정신문화 허브를 조성하고, 백제역사를 세계에 알리기 위한 2010백제문화전을 부여, 공주를 중심으로 개최하며, 지역문화자원의 관광화 및 보존관리를 위하여 백제문화의 세계문화유산 등재를 추진하고, 지역 종교자원의 명품화를 추진하자는 제안도 제시됐다.

셋째, 활력있는 농어촌 건설을 위하여 농·학·관협력 농촌관광 마을을 시군별 1개마을 16개소를 조성하여 농어촌 소득증대를 도모

하며 농수산물 수출 경쟁력 제고를 위하여 국제식품 박람회 참가, 포장디자인 개발비 등을 지원하고 농수산물 수출탑 시상제를 신설한다는 계획이다.

넷째, 역동적인 산업경제 발전을 위하여 백제의 전통예술과 고유의 맛을 홍보할 수 있는 백제의 집을 건립하고, 지역 첨단문화산업 육성을 위한 천안영상미디어센터 건립, 문화콘텐츠 창작전문가 아카데미 운영, 지역문화연구센터 설립 등 문화산업의 역량을 강화해 나간다.

마지막으로 건강한 자연환경 조성을 위해 환경과 조화되는 자연순환형 축산시스템 구축을 위하여 깨끗한 목장을 2010년까지 200개소, 약취탈취장치 지원 232개소, 가축분뇨처리시설 930개소를 지원하며, 환경단체와의 파트너십 구축 및 협력강화를 위하여 충남지속가능발전위원회를 설립한다.

아울러 인간과 자연이 함께 하는 생태환경을 조성하고자 환경성검토협의회 구성운영, 지역통합생태 네트워크 구축, 천수만·금강 생태공원도 조성해 나간다. 또한, 환경용량을 고려한 유역관리를 위하여 금강·삼교호수계 수질오염 총량관리제를 추진하고, 수질오염총량관리센터를 설치·운영할 계획이다. 한편, 충남도는 이번에 구상 보고된(안)을 토대로 관계전문가로부터 사업의 타당성, 효과성 등을 자문 받아 민선4기에 펼쳐 나갈 시책을 최종 확정한다는 계획이다.

## 충남발전연구원 임시 이사회 가져

- 8월 18일 충남발전연구원 회의실에서 이사 22명 참석 -

- 이사장 선임 및 청사이전을 위한 기금 사용안건 의결 -



충남발전연구원(원장 김용웅)은 8월 18일 충남발전연구원 회의실에서 이완구 도지사를 비롯한 연구원 이사 22명이 참석한 가운데 임시 이사회를 가졌다.

이번 이사회는 그동안 공석이던 이사장 선임과 청사이전을 위한  
기금사용에 대한 의결을 위해 마련됐다.

이날 이사회에서 이사들은 ▲이완구 도지사를 이사장에 선임하고 ▲현재 사용하고 있는 구 농업기술원 청사가 대전 서남부권 개발로 철거됨에 따라 공무원교육원 부지에 신축중인 새청사로 이전할 때까지 임시청사로 사용할 대전광역시 용두동 소재 동아일보 빌딩 건물 임차비 11억 원을 기금에서 집행하는 안건에 대하여 의결 하였다

신임 이사장으로 선임된 이완구 도지사는 “충남발 전연구원이 명실 상부한 정책산실의 역할을 완비하게 수행할 수 있도록 여건마련에 최선의 노력을 다하겠다.”고 말했다.

## 충남발전연구원 청사 이전

충남발전연구원은 9월 26~29일 까지 4일동안 연구원 청사를 대전광역시 중구 용두동 동서네거리 동아일보 빌딩 5-6층으로 이전하였다.

현재 사용하고 있는 구 농업기술원 청사가 대전 서남부권 개발로 철거됨에 따라 충남 공주 소재 충청남도지 방공무원교육원 내에 신축중인 새청사로 이전할 때까지 임시로 이전하였다.

충남발전연구원 청사 이전 안내



주소 : 대전시 중구 용두동 112-1 동아일보 빌딩(5-6층) 충남발전연구원  
교통편

- 지하철 : 오릉역

－ 좌석버스 : 102, 104번

－ 일반버스 : 110, 140, 170, 180, 212, 860번



## 충남도, 지역경제혁신 우수사례 발표대회 가져

— 9월 20일 태안에서 전국 경제담당공무원 등 300여명 참석 —



충남발전연구원(원장 김용웅)은 9월 20일부터 이틀간 충청남도과 행정자치부의 후원으로 태안 안면도 오션캐슬에서 전국 시·도 및 시·군·구의 지역경제 담당공무원과 시·도 발전 연구원 등 300여명이 참석한 가운데 지역경제활성화를 위한 “제11회 지역경제 혁신 우수사례 발표대회”를 가졌다.

이번 행사는 전국 지역경제 담당 공무원과 연구원이 한자리에 모여 지역경제혁신 마인드를 높이고 다른 자치단체의 우수사례를 상호 벤치마킹하는 자리로 지난 1996년부터 개최되고 있다.

이번 발표대회는 KDI 현정택 원장의 기초강연과 스웨덴 고텐버그 대학 박상철 교수의 특강을 비롯하여 시도연구원의 연구과제 발표 등 거시적 차원에서 지역 경제 활성화를 모색하는 발표와 각 시도에서 지역경제 활성화를 위해 매진하고 있는 자치단체 공무원들의 지역경제혁신 사례발표로 구성되어 열띤 발표와 토론이 이어졌다.

혁신사례로 발표된 13개 지역사례 중 5개 사례가 우수사례로 선정되었으며, 최우수 사례인 경상북도의 「지역경제 Win-Win을 위한 대구·경북 경제통합」에는 국무총리 상이, 우수사례인 대구·강원·경남·대전 사례에는 행자부 장관상이 수여되었다.

이날 이완구 충남도지사는 최민호 행정부지사가 대신한 축사를 통하여 “이번 행사가 공무원들의 경제 마인드에 대한 의식과 행태를 새롭게 바꾸는 혁신의 장이 되길 바라며, 경험과 정보의 상호 교류를 통해 지역은 물론 국가 전체의 경제 활성화에도 든든한 밑거름이 되길 기대한다”고 말했다.

충남도 관계자는 “지역경제활성화와 지방재정자립의 중요성을 강조하면서, 4대전략산업을 통한 지역 발전 기반을 마련하고 향토자원 개발 육성 등 특색 있고, 경쟁력 있는 아이템을 찾아 도정에 반영 추진하겠다”고 밝혔다.

## 충남 지역혁신대회 개최



제3회 대한민국 지역혁신박람회 지역예선대회인 충남 지역혁신대회가 8월 30일 당진 신성대학 산학협력관에서 김용문 국가균형발전위원회 지역혁신국장, 김용웅 충남지역혁신협의회 의장, 이병하 신성대학장, 민종기 당진군수를 비롯한 광역 및 기초 지역혁신협의회 위원, 대학 산학협력단 관계자, 도와 시·군 공무원 등 100여명이 참석한 가운데 열렸다.

지역혁신 우수사례를 발굴·확산하고 혁신에 대한 관심도를 높이기 위해 개최된 이날 행사는 김용문 균형위 지역혁신국장의 ‘국가균형발전정책의 비전과 성과’에 대한 특강에 이어 지난 7월 17일부터 1개월간 도내 전역에서 공모접수한 지자체, 대학, RIS, 연구지원기관, 중소기업 등 총 5개분야 24건의 우수사례에 대한 발표와 평가단의 평가가 있었다.

유구자카드직물 산업의 활성화를 위한 포럼활동 사업 등 12건은 분야별 우수사례로 선정되어 국가균형발전위원장, 충남도지사, 충남 지역혁신협의회회장으로 부터 표창장을 수여 받았다.

## 「2006 충남RHRD 중점사업」 워크숍 개최



한서대학교에서 지난 8월 18일부터 3일간 충남의 전략산업중 하나인 영상미디어 산업과 관련한 인적자원개발의 일환으로 애니메이션 전문인력양성 프로그램과 함께 프로젝트 사업을 마무리하는 상영회를 실시하였다. 12억원의 사업비가 투입되는 「2006 충남RHRD 중점사업」의 일환으로 진행된 이 사업은 충남인적자원개발지원센터에서 수행하는 12개 인적자원개발사업중 하나로서 충남의 영상미디어 전략산업분야 특성화 사업으로 추진되었다.

고부가가치 산업으로 일컬어지는 문화지식 사업이 21세기의 커다란 조류로 자리매김 하고 있는 가운데 영상사업의 중요성은 하루가 다르게 강조되고 있다. 특히 우리나라의 애니메이션은 90년대에 들어와 이러한 영상사업의 첨병 역할을 해오며 양적으로 팽창해오고 있다.

하지만 양적팽창에 비해 상대적으로 질적 향상은 더디어져 왔으며 필름 제작방식에서 디지털 제작방식에서 전환되는 과정에서 더욱더 두드러졌다. 이러한 특징은 여러 가지 점에서 그 원인을 찾아 볼 수 있지만 그동안 산재되어온 애니메이션 관련업체가 필요로 하는 인력 부족과 그에 따른 교육부재가 크게 지적되고 있으며 애니메이션 3위 제작국이라는 명성에 비해 그 인지도는 크게 떨어지는 문화산업부분 국가경쟁력 약화라는 현상으로 이어지고 있다.

이러한 측면에서 충남인적자원개발지원센터에서는 전문 교원을 통해 애니메이션의 제작과정 있어서 필요한 기술과 제작 프로그램을

단계적으로 습득하고 나아가 애니메이션 제작 워크숍을 통해 직접 고품질의 애니메이션 작품을 생산하도록 유도하고, 그 동안 필름 방식 애니메이션에서 표현되어온 기법 애니메이션의 디지털 제작방식 전환에 대한 꾸준한 연구와 다년간의 기술력을 바탕으로 새로운 애니메이션 제작기술을 개발, 작품에 적용시키고자 ‘애니메이션 전문인력양성을 위한 교육 프로그램과 연계한 프로젝트’를 지원하였다.

이번 사업은 3,000억원 규모의 국내시장에서 활발히 그 영역을 넓혀가고 있는 200여 개의 업체에서 곧바로 실무에 적용시킬 수 있는 교육과정으로 이루어져 있을 뿐만 아니라, 대학과정과 연계할 경우 보다 폭 넓은 애니메이션 교육과정과 연계함으로써 애니메이션 업계에서 필요로 하는 부분을 충족시킬 수 있는 실질적 교과과정으로 기대된다.

**열린충남** 은  
항상 열려 있습니다.

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

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

## 충남의 문화유산 ⑥



서산마애삼존불상(瑞山磨崖三尊佛像)

국보 제 84호 서산마애삼존불상은 서산시 운산면 용현리 가야산 계곡의 절벽에 새긴 마애불이다. 흔히 ‘백제의 미소’로 잘 알려진 이 서산마애삼존불상은 빛의 움직임에 따라 얼굴의 미소가 변하는 것으로 유명하다.

정면에는 여래입상을 왼쪽에 있는 보살입상을, 오른쪽에 있는 반가사유상을 조각하였는데 각각의 불상은 현재, 과거, 미래를 의미한다. 세 불상 모두 복련의 연화좌위에 있으며, 양옆의 협시보살은 보주형광배가 가운데 여래입상은 연꽃을 새기고 그 둘레에 화염문의 광배를 조각하였다.

가운데의 여래입상은 양옆의 협시보살보다 육중하게 조각되어 있어 태안마애삼존불(국보 제 307호)과는 반대이다. 둥글고 풍만한 얼굴에 반원형의 눈썹, 살구씨 모양의 눈, 얇고 넓은 코로 인해 백제불상 특유의 자비로운 인상을 준다. 수인은 시무외(부처가 중생의 두려움을 없애주고 위안을 준다는 의미)와 여원인(부처가 중생이 원하는 것은 무엇이든 다 들어준다는 의미)의 통인이며, 옷자락의 주름을 입체적으로 표현한 조각수법이 돋보인다. 왼쪽의 보살입상은 머리에 관을 쓰고 왼쪽의 반가사유상은 통속에서 벗어난 배치이다.

6세기 말에서 7세기로 보이는 이 불상은 백제의 대 중국 교통로상에 있는 길목에 있는데, 이를 통해 당시 활발했던 중국과의 문화교류를 엿볼 수 있다.