



열린충남



통권 3 호 2007

1

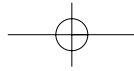
THE CHUNGNAM REVIEW

충남지역 경제활성화 과제와 전략

2007년 충남 경제정책 운영방안 / 충남의 일자리창출 과제와 전략

충청권 지역경제정책의 통합적 운영에 관한 연구 / 충남 통상진흥시책 활성화 방안





열린충남

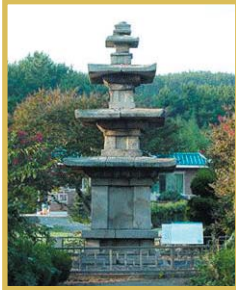
www.cdi.re.kr

통권 37호 2007. 1

2007년 1월 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)

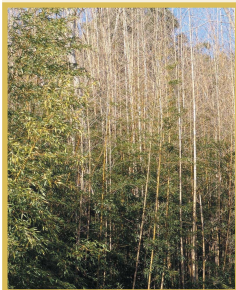
2 신년사

희망찬 새해를 맞이하며 / 이완구 충청남도지사



특집 충남지역 경제활성화 과제와 전략

- 4 2007년 충남 경제정책 운영방안 / 박한규
- 12 충남의 일자리창출 과제와 전략 / 배진한
- 30 충청권 지역경제정책의 통합적 운영에 관한 연구 / 신동호
- 50 충남 통상진흥정책 활성화 방안 / 문희철

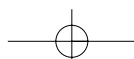


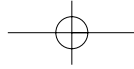
충남논단

- 70 충남 역사문화의 정체성-백제의 얼과 맥 / 윤용혁
- 86 충청남도 도정혁신의 방향과 과제 / 최병학
- 106 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성 / 박광배
- 124 지방정부의 성과관리체제 구축 / 고승희

지상포럼

- 144 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회
- 160 충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나
- 166 행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 「자문연구단」 제1차 워크숍
- 174 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」





충남의 도시

- 184 기벌포문화의 중심지역, 장항 / 한상욱 · 조봉운

생태영농 탐방

- 196 인간과 자연이 어울려 사는 동백꽃 마을 / 유병연

해외탐방기

- 202 창조도시와 클러스터 / 백운성
222 지역교류 활성화의 거점, 「미찌노 에끼」 / 임준홍

오피니언

- 232 대수도론의 한계와 상생의 해법 모색 / 김용웅

충남소식

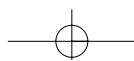
- 242 도정 소식
245 연구원 소식
249 RIS 소식
252 RHRD 소식

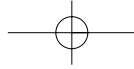


the Chungnam Review

C o n t e n t s

2006 Winter





신년사

희망찬 새해를 맞이하며



2007년도 열린 충남 겨울호가 발간된 것을 매우 뜻 깊게 생각하며 200만 도민과 더불어 축하합니다. 먼저, 책자 발간을 위해 노고를 아끼지 않으신 김용웅 충남발전연구원장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

우리 도는 지난 한해도 도민 여러분의 성원에 힘입어 그 어느 해보다도 역동적이고 소중한 결실을 거두었습니다. 고유가와 환율하락, 원자재 상승이라는 삼중고를 딛고 대망의 수출 380억 불을 달성하였습니다. 또, 전국에서 가장 많은 13억 7천 2백만 불의 외국자본과 288개의 기업을 유치하였습니다. 이렇게 값진 성과를 거둘 수 있었던 것은 모두 도민 여러분의 참여와 성원이 있었기에 가능한 일이라고 생각합니다.

금년에도 지난 해의 성과를 바탕으로 더욱 도약하는 충남을 만들어 나가겠습니다.

특히 지역균형 개발과 지역경제 활성화에 역점을 두고 추진해 나가겠습니다.

이를 위해 현재 추진 중인 행정중심복합도시와 신도청도시와 연계하는 성장동력을 발판으로 지역별 특성에 맞는 4대 개발권을 설정해 발전전략을 추진해 나갈 계획입니다.

또한 국내외 우수 기업을 유치해 일자리 창출에 올인하고 미래 성장 동력산업인 디스플레이, 자동차, 정밀화학, 철강, 반도체 및 소재 산업을 집중 육성해 나가겠습니다.

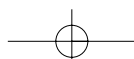
아울러 서민경제 안정에도 지속적인 관심을 갖고 물가와 실업의 체계적인 관리와 함께 투자 의욕을 증진시킬 수 있는 시책도 펼쳐 나가겠습니다.

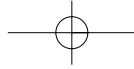
특히 금년 1월에는 충남개발공사를 본격 출범시키겠습니다.

잘 아시겠지만, 서해안고속도로 개통 이후 수도권에 대한 접근성 향상으로 도내 전역에서 대규모 개발사업이 진행 중에 있습니다. 이들 사업규모는 18개 지구에 2천 182만평이 개발되며 이에 소요되는 재원만 7조 3천 963억원에 이를 것으로 보고 있습니다.

그러나, 중요한 것은 이 같은 사업이 민간 및 정부투자기관에서 주요사업을 독과점하는 등으로 인해 파생되고 있는 개발 지연과 공익성 미흡, 이익금 역외 유출 등의 문제에 대한 대처가 미흡하다는 점입니다. 따라서, 이러한 불합리한 점들을 보완하고 특히 행정도시 배후 건설과 도청 이전 등 도내의 개발 수요 급증에 따른 계획적이고 체계적인 관리를 위해 그동안 충남 개발공사 설립을 의욕적으로 추진해 왔습니다.

현재, 공사는 설립조례가 제정되어 지난 12월에는 공개모집을 통해 사장을 임명하고 금년 1월 말 임직원을 채용한 후 공식 출범하게 됩니다. 공사가 출범하면 도청이전 사업과 택지개발,





산업단지 조성사업 등 도내 주요개발사업을 주도적으로 추진할 수 있어 지역발전이 촉진될 것으로 기대합니다.

또, 수익사업 창출을 통해 열악한 지방 재정력을 간접적으로 보충해 주는 기능도 담당하게 될 것입니다. 저는 올해도 지난 해의 성과에 만족하지 않고 통상지원시책을 적극 추진해 나가겠습니다. 이를 위해 수출목표를 지난해 보다 15% 증가한 450억 불로 정하고 우리 도의 4대 전략산업인 자동차 부품산업을 대미 수출유망업종으로 집중 육성하기 위해 자동차부품업체 중 유망중소기업 10개사를 선정하여 해외시장조사 및 컨설팅, 마케팅, 사후관리 등 자동차 부품산업에 대한 종합적인 마케팅 전략을 마련하여 지원해 나가겠습니다.

또한 중소기업의 수출경쟁력 강화와 해외시장의 다변화를 위해 BRICs, 중동, 아프리카 등에 해외시장 개척단을 파견하고 국제 전시·박람회 참가도 지원해 나가겠습니다.

더불어 환율불안에 따른 수출 보험료 지원기준을 상향하고 지원대상도 500만 불 미만 수출업체에서 600만불 미만 업체로 확대해 나갈 계획입니다.

이상과 같은 계획의 실천력 담보를 위해 지금까지 추진해 오고 있는 경제활력화 대책 회의를 분야별, 기관별로 확대 개편하여 월 2회 운영해 나가겠습니다.

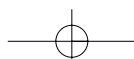
이와 함께 경제통상국을 경제통상실로 확대 개편하고 전략적이고 공격적인 기업 및 외자유치를 전개해 나가고 KOTRA 등 유관기관과 협력체계를 구축해 우리 도의 대외 경쟁력을 강화해 나가겠습니다.

끝으로, 금년 한해 도가 이런 사업을 원활하게 추진해 나가기 위해서는 200만 도민 여러분의 아낌없는 격려와 이해, 성원이 절대적으로 필요한 만큼 도민 여러분의 많은 성원과 협조를 당부드립니다. 다시 한번 열린 충남 겨울호 발간에 많은 도움을 주신 모든 분께 감사드리며, 금년 한해도 우리 도정과 도민 모두에게 더 큰 보람과 성취가 있기를 기원합니다.

감사합니다.

충청남도지사 이완구

이완구.





01

충남지역 경제활성화 과제와 전략 | 2007년 충남 경제정책 운영방안

2007년 충남 경제정책 운영방안

박한규 | 경제통상국장

세계화의 급진전으로 개방이 가속화 되고 세계경제가 무한경쟁의 시대에 돌입하면서 대응력이 떨어지는 기업의 도태 위험이 증가하고 있다

중국은 연평균 9.6%, 인도는 05년 8.4% · 경제성장률을 기록하면서 「중국 · 인도의 동반성장」 시대가 전개되고 있으며, 고용 없는 低成長으로 국가의 공적 부담이 증가하면서 우리나라의 저성장(4.5%내외) 추세는 2010년까지 지속될 전망이다.

또한, 평균수명 연장으로 2019년 고령사회 진입이 예상되면서 「低출산 · 고령화」의 확대가 국가 경쟁력 저하로 연결되어지고 있는 실정이다.

이러한 어려운 여건 가운데서도 우리 충남은 적어도 경제지표상으로는 우수한 실적을 거두고 있으며, 행정도시 건설 및 도청이전 등이 가시화되고 12년이전 입주가 계획되어 있어 국가 및 지역 균형 발전의 새로운 전기를 맞이하고 있다.

즉, 지난해 10월말 기준 수출은 320억불(전국의 12%), 외자유치 13억불, 기업유치 435업체, 세계제일의 디스플레이단지 총 9개단지 362만평 조성, 자동차 부품산업 기반구축을 위한 R&D집적화센터 건립 등 괄목할 만한 실적을 거두었다.

이런 결과로 몇몇 기업은 유사 이래 최대의 호황을 누리고 있으며 이는 기술력과 R&D투자의 결과임이 명백해 보인다. 이른바 무한 경쟁의 시대에 돌입했음을 의미하고 있다.





다만 생산성 차별화에 따라 북부권↔서남부권, 대기업↔중소기업, 첨단↔전통제조업간 경기의 양극화 현상심화와 도민의 숙원사업이었던 장항단지 등 대규모 산업단지 착공이 지연되고 있는 점은 아쉬움으로 남는다.

새해에는 서민 경제에도 새로운 활력과 희망이 넘쳐나기를 기대하면서 가장 빠른 시간 내에 5천년 전통의 농업도(農業道)에서 새로운 첨단산업道로 변모해가는 올해 우리 도 경제의 큰 방향을 소개해 보고자한다.

국내 경제의 장기 저성장(4.5%내외) 속에서도 우리도는 비교적 안정적인 성장을 이룩하고 있으나 수도권규제 완화 움직임, 불안정한 노사관계, 高油價등이 지역경제 활성화의 저해요인들이 내재하고 있으나 지속적인 지역경제 발전을 위해 도민 및 전문가의 수요조사를 바탕으로

- ① 미래 성장 동력 산업 육성으로 지역경제 활성화 주도
- ② 기업하기 좋은 환경 만들기 지속추진 및 생산적인 노사문화 육성
- ③ 외자유치를 통한 일자리 창출 및 서민생활 안정 도모
- ④ 중소·벤처기업 육성 및 재래시장 활성화 등을

4대 정책 운영방안으로 설정하고 다음과 같이 10대 과제를 중점 추진해 나갈 계획이다

도민 의견	전문가 의견
1) 특화산업단지조성 등 기업유치(23.1%)	1) 특화산업단지 조성 등 기업유치(52.7%)
2) 각종규제완화/행정 절차간소화(22.3%)	2) 각종규제완화/행정 절차간소화(23.6%)
3) 중소기업제품홍보/판로지원(21.1%)	3) 첨단지식 산업유치/육성(14.5%)
4) 재래시장 활성화사업 추진(20.4%)	4) 중소기업제품 홍보/판로지원(7.3%)
5) 첨단지식 산업유치 및 육성(12.9%)	5) 재래시장 활성화사업 추진(1.8%)





01

첫째, 전략산업의 World-Leading Industry 실현을 위한 분야별 대응방안을 착실히 추진하고자 한다

디스플레이 산업은 현재 대만, 일본 등 경쟁국과 사활을 건 패널 가격경쟁이 심화되고 있으나 S-LCD 8세대 라인(19억\$) 투자로 협력업체유치의 호기를 맞이하고 있다. 앞으로 아산의 디스플레이 지원센터를 중심으로 세계적 기술 표준화 주도, 협력업체 집적을 위한 입주단지 조성, 중소 협력업체 기술력 제고 위한 R&D 지원을 통해 디스플레이 宗主地 위상을 공고하게 다져나갈 계획이다

자동차 부품산업은 천안(R&D)~서산~서해안벨트(생산기지)에 산재해 있는 완성차(아산, 서산) 및 부품기업의 클러스터 구축으로 혁신역량을 제고해 나갈 계획이다. 즉 완성차 생산공장(기아차) 유치, R&D 지원 등 인센티브로 부품업체 집적 및 기술력 제고시켜 중국시장을 겨냥한 고품질 부품공급기지로 체계적으로 육성해 나가하고자 한다.

영상산업은 H/W(영상미디어센터 등) 확충, 관련인력 배출(21천명) 등 여건 향상에도 선도기업 및 일관제작 시스템 부재로 도내 창업기업, 인력의 역외 유출 추세가 지속되고 있는 상황 반전을 위해 국내 5대 메이저 선도기업 유치, 핵심인력 양성체계 구축, 고급(美, 日, 英)기술과 저가생산기지의 틈새를 이용한 고급시장의 생산기지 역할을 정립해 나가하고자 한다.

석유 정밀화학산업은 대산을 중심으로 4개 대기업이 개별 입지하여 집적지를 형성(삼성토탈 95만평, 현대오일뱅크 84만평, 롯데 40만평, LG 37만평)하고 있으나 국가 기간산업으로 분류되어 SOC 등의 체계적 지원이 미흡한 실정이며 추가투자의 걸림돌로 작용하고 있다. 앞으로 이를 국가 산업단지로 지정, 도로·용수·전력 등 SOC와 생활문화 인프라의 획기적 확충으로 Total社(25억\$) 등 해외 투자유치의 여건을 마련해 나갈 계획이다

둘째, 산업입지의 체계적 적시 공급체계를 확립해 나갈 계획이다

금년들어 8개의 산업단지 243만평을 새로이 지정하고 보령 관창단지에 대해서는 잔여면적 32만평을 외국인 전용단지 및 국가 임대단지로 활용하는 방안을 적극 강구하여 적어도 공단이 부족하여





기업이 다른 지역으로 발을 돌리는 일은 없도록 해나갈 계획이며 이와 함께 오랫동안 지역의 현안으로 대두되고 있는 장항·석문국가산단에 대해서도 조기 착공 할 수 있는 발판을 만들어 나갈 계획이다

셋째, 광역 경제협력과 특구 지정을 확대시킬 계획이다

먼저 전국 최초로 경기도와 「상생발전협약」을 체결하고, 경제자유구역 지정 등 3대 협력사업을 차근차근 추진해 이웃끼리의 혼한 다툼에서 한 차원 승화시켜 새로운 협력을 통해 국가발전을 이끌어 내고 있는 사안에 대해서는 접도지역 첨단산업단지 등 기존사업의 실제적 가시화를 도모하고 지속적인 협력사업 발굴로 실질적인 상생효과를 제고해 나가고,

충청권 경제협의체의 실질적 협력방안을 확대해 나가면서 점차 중국을 포함한 「황해권 자치단체 경제협의체」로 발전시키는 계기를 만들어 나갈 계획이다

자유무역지역 지정을 위해 요건 충족되는 지역 타당성 조사 및 지정계획을 수립(국가 및 지방산업단지 → 산업단지형 자유무역지역)하여 제조·물류·유통 및 무역활동 자유보장, 외투유치를 촉진해 나가고자 한다. 이를 위해 금년에 우선 기본계획 수립 및 자유무역지역 지정 연구용역을 실시할 계획이다.

또한 지역특화발전특구법에 의해 추진되고 있는 지역특구 지정을 현재 3개지구(금산 인삼헬스케어, 논산 딸기산업, 청양고추·구기자)에서 8개지구로 확대 하는데 다양한 분야별 특구유형을 개발하고 지정해 나가는데 지원을 아끼지 않을 생각이다

넷째, 「科學立道」를 위한 과학기반을 확충해 나갈 계획이다

먼저 민간 주도로 산업체, 대학, 연구소, 도·시·군, 교육청, 과기부 과학문화재단 등 약 60여개 기관·업체가 참여한 과학기술문화 협의체를 구성·운영함으로써 과학기술 정책연구, 인력양성, 장비사용 등 협력·조정 효과를 제고해 나가고, 대덕밸리와 연계한 R&D 성과 정착을 위한 「Smart단지」를 조성함으로써 대덕밸리 연구 성과물을 상용화·사업화하는 기초여건을 마련해 나갈 계획이다.





01

또한 240억원을 투입 칠갑산스타파크, 서산 천문기상과학관, 홍성 공리포구조류탐사과학관, 아산 장영실과학관 등 지역별 테마과학관을 건립하여 도민(청소년)의 과학 생활화로 지역 과학문화 수준을 제고해 나갈 계획이다

다섯째, 경쟁력 있는 벤처생태계를 조성해 나갈 방침이다

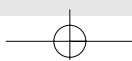
먼저 산·학협력 영세기업의 기술개발 지원을 위해 대학과 협력, 매년 20개 영세업체 「생산현장 기술애로」 해결해 나가고 천안밸리 POST BI 입주공간 확충을 지원, 창업에서 자립화까지 全 週期 的 기업지원, 창업성공률을 제고시켜 나갈 생각이며 창업보육업체 도내 정착체계 구축을 위해 기업유치 수준의 인센티브로 BI 졸업기업 도내정착 유도(年80개), 지속적 사후관리로 정착률을 제고(현재 57%→80%로)해 나갈 계획이다.

그 외에도 천안밸리 테크노폴리스를 조성하여 BI센터 졸업기업 입주, 국내·외 연구기관을 유치(포트로닉스 사례)하고 산·학·연 공동기술개발 컨소시엄 사업과 창업보육센터를 지속 발전시켜 나갈 계획이다.

여섯째, 전방위 통상지원을 통한 민선4기 수출 600억불 달성을 위해 다각적인 방안을 추진할 계획이다.

먼저, 수출에 있어 지난 95년 10억불 수준이던 것이 '05년 마침내 335억불을 돌파하여 “충남수출 300억불 시대”를 여는 쾌거를 이뤘다. 이런 성과는 세계 230여 국가와 비교할 때도 43위 국가 수준이다. 가히 ‘금강의 기적’을 이룬 것이다. 또한 '06년도는 400억불을 돌파할 것으로 예상되며 이중 무역수지는 130억불의 흑자를 기록할 것으로 추계되고 있다.

이러한 추세를 지속시켜 민선4기 동안 수출 600억불 달성을 위한 구체적인 사업으로 KOTRA와 공조하여 해외 로드쇼 등 마케팅 토탈지원 등을 통해 수출기업이 원하는 종합적인 지원으로 수출 경쟁력 제고함으로서 전략산업 글로벌 토탈 마케팅을 추진하고, 수출기업을 년 130여개씩 육성하여 2010년에는 수출기업 1,900여개 업체를 유치할 계획이다. 또한 해외·서울사무소의 수출전진기지화 지속추진, BRICs 등 신규 해외시장 개척, 중국과의 교류강화 및 수출 촉진, 국제 Network





강화로 글로벌 경쟁력을 지속적으로 확보해 나갈 계획이다

일곱째, 투자유치 시스템 혁신으로 외국인 투자수요에 대비해 나갈 계획이다

우선 우수·전문인력 확보 등 맨 파워 강화를 위해 우수인력 확보, 요원 역량강화, KOTRA 등 전문인력 적극 활용, 인사우대 등 인센티브 확대, 공무원 해외 파견 등 투자유치 일등 도를 향한 人的·시스템 토대를 확보해 나가고, 국내외 투자유치로 일자리 창출 등 경제 활력화 역점 추진을 위해 경제통상국을 경제 통상실로 승격시켜 외자유치를 전문으로 하는 팀을 운영할 계획이다. 이와 함께 단지형 외투자지역 추가지정 및 인센티브 제고를 위해 분양가 차액보조, 임대차액보조금 제도의 세부 지원 기준을 수립하는 등 외국인투자지역 물량소진에 따른 신규 투자 수요에 착실히 대비해 나갈 계획이다

여덟째, 기업·현장 지향의 지원시스템을 구축해 나갈 생각이다

먼저 도내 남부지역 기업민원의 신속한 해결 및 지역간 균형 서비스 제공을 위해 중소기업종합지원센터 남부지소를 설치하고, 연간 첨단 및 우량기업 200개 이상을 유치하여 2010년까지 1,000개 기업을 유치해 나갈 계획이다

또한 기업의 氣살리기 시책을 적극 추진하여 기업사랑 및 기업활동촉진등에관한조례 제정 및 기업사랑추진협의회 구성·운영, 기업사랑 촉진 및 정기적인 정책 자문 등을 통해 기업인의 사기양양과 기업가 정신을 부활시켜 나갈 계획이다.

지금까지 추진해온 유망중소기업, 선도기업을 년 30개 업체씩 지정 육성해 나가고 성공가능성이 높은 기술혁신형 벤처기업을 지속적으로 발굴하여 「충남벤처」 3호(100억원), 「충남·경기 상생펀드」(500억원)를 집중 투자해 나갈 계획이다.

또한 기술력은 있으나 자금이 부족한 기업의 체계적 육성, 중소기업이 강점인 생산에만 전념하게 마케팅을 지원, 산업재산권 창출을 위해 개발초기단계부터 사업화까지 One-Stop 종합서비스 제공 및 기업특허 관리 지원으로 기업의 가치를 제고해 나갈 계획이다.





01

아홉째, 산업인재가 일하고 싶은 일자리를 년 6만 여개씩 만들어 나갈 계획이다

「실업계 고등학교 취업 알선사업」 추진으로 수요공급 눈높이를 일치시키는 맞춤형 안정적 취업을 보장하고 「충남 인력수급 2020 비전」 수립하여 대학, 기업에 정보제공 등 미래 대비, 청소년 직장연수(체험) 프로그램 운영으로 직업탐색 능력개발과 자기소개 등의 취업기술 배양, 「산업서포터즈 사업」 추진으로 구직난을 겪고 있는 중소기업에 공공근로 인력지원 장기취업과 연계시켜나가고, 특히 「충남 IT엘리트」 양성으로 신성장 동력산업(기계·로봇, 바이오, 지능형 홈)의 인재양성을 해 나갈 계획이다.

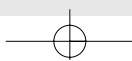
또한 「일자리 종합대책」을 추진하여 국내·외 기업유치, 산업단지 조성, 고용촉진 등을 통해 연간 6만여개의 일자리를 창출해 나갈 계획이다. 특히 외국인의 한국 투자 저해요인의 하나인 노사문제 해소를 위해 외투유치 협상에 노조의 참여를 적극 추진하고 강성노조의 부정적 시각, 투자기피 등 투자 분위기를 만전시켜 나가고자 한다.

열번째로 지역·서민경제의 안정성장을 지원해 나갈 계획이다

「재래시장 특성화」를 위한 경영혁신사업, 「지역상권 활성화 촉진사업」, 「재래시장 시설 및 경영 현대화사업」, 지방물가안정 및 소비자보호행정 다원화, 신재생에너지를 대체에너지로 상용화, 태양집적단지(Solar Park) 조성등을 지속 추진해 나갈 계획이다.

결론적으로 현재 세계 각국과 각자치단체는 기업유치를 위한 획기적인 인센티브를 내걸고 치열한 경쟁을 벌여 나가고 있다. 우리 도도 경쟁상대에 뒤지지 않는 인센티브 제도를 만들고, 물류가 편리한 매력있는 공단을 조성하며 기업인에 대한 지역의 우호적인 여건을 적극적으로 만들어 나가 고자 하는 것이다.

이상과 같은 계획의 실천력을 담보하기 위해 지금까지 추진해오고 있는 경제활력화 대책회의를 분야별, 기관별로 확대 개편하여 매월 2회 정례적으로 운영해 나갈 계획이다.





경제활력화 대책회의는 고유가, 환율하락 및 원자재 상승 등 삼중고(三重苦)로 인한 경제회복 둔화 우려 증폭, 저출산·고령화로 지역 및 국가의 경쟁력 하락은 물론 양극화 심화로 도역의 균형발전 필요성이 대두되면서 경제문제의 복잡화, 법·제도적 절차 및 이해집단의 다원화로 문제 해결에 많은 시간이 소요되고 있다는 진단아래 경제 현안에 대한 신속한 논의와 조기해결로 추진력을 확보하고 진행상황을 총체적으로 검증해가는 시스템을 구축함으로써 강한 충남의 역동적 도정운영을 실현해 나가는데 그 목적이 있다

이와 함께 경제통상국을 경제통상실로 확대 개편하고, 투자유치담당관을 신설하여 전략적이고 공격적인 기업·외자유치를 해나가고 아울러, 서울·해외사무소 기능을 수출·외자유치의 전초기지로 전환하고, KOIRA 등 유관기관과 협력체계를 구축하여 우리 도의 대외경쟁력을 강화해 나가면서 글로벌 경쟁 무대에서 세계최강의 지방으로 발전하기 위한 기틀을 다지는 최선의 노력을 다 할 것이다.





02

충남의 일자리창출 과제와 전략

배진한 | 충남대학교 경제·무역학부 교수

I. 문제의 제기

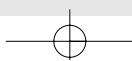
최근 한국경제는 고용·흡수력이 빠르게 하락하고 수도권으로의 인구 및 생산활동 집중으로 지역간 불균형이 더욱 심화되고 있다. 과거 성장과 수출의 증가를 고용의 증가로 긴밀하게 연결시키는 내부 메커니즘은 최근 크게 약화되었으며 따라서 좋은 일자리가 잘 증가하지 않고 청년층의 실업률도 매우 높은 수준을 유지하고 있다.

일자리창출이 핵심과제로 등장하면서 지역별 특성에 근거한 일자리창출정책의 필요성이 대두하고 있다. 최근 '지역분권과 국토균형발전'이 국정과제로 채택되고, 지역의 균형적 발전이 도모되고 있는 것이다. 이를 배경으로 각 지방자치단체들과 중앙정부의 지방조직들의 정책노력을 중심으로 일자리 창출정책이나 지역밀착형 고용·인적자원개발사업들이 적극적으로 추진되고 있다.

그러나 충남은 최근 수년간 GRDP의 전국비중(5.0~5.4%)보다 낮은 수준의 일자리창출 비중(2004~2005년 4.0% 수준)을 보여주었을 뿐 아니라¹⁾ 창출된 일자리 중 35.9% 정도가 단순노무직으로 전국의 그 비율 21.0%보다 상당히 높은 수준이었다. 이는 충남의 지방자치단체들이 그동안 추진하여 온 일자리 창출 사업들이 아직 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있거나 창출된 일자리의 질이 상대적으로 낮다는 증거로도 판단된다.

이 글의 목적은 충남의 노동시장 사정과 일자리창출 상황을 분석적으로 개관해보고 이 지역에서의 바람직한 일자리창출 정책 방향을 모색해보려는 시도이다.

1) 그러나 2006년 1월~10월의 충남에서의 일자리 증가는 경기도 다음으로 매우 괄목할 만 한데 전국 일자리창출에서 차지하는 그 비중이 15.2%에 달한다. 그렇지만 이러한 일자리창출 성과가 일시적 현상인지 여부는 좀 더 두고 보아야 한다.





II. 일자리창출을 둘러싼 핵심쟁점들

일자리창출은 이제 지구상의 모든 국가들이 가장 중요하게 생각하는 과제가 되었다. 성장률이 둔화되고 있는 선진국들에서 이 문제는 특히 중요해지고 있다. 사실 “세계화(globalisation)”가 일자리 상실의 증가와 임금에 대한 하향압력을 의미한다는 두려움이 널리 확산되고 있으며 이것이 OECD경제들의 점증하는 개방에 대한 국민일반의 망설임의 한 가지 중요한 원천이기도 하다(OECD(2005), p.24)는 것이다.

그래서 여기서는 먼저 한 나라의 일자리창출과 관련하여 최근 관심의 대상이 되고 있는 몇 가지 쟁점들을 우리 충남지역의 관점에서 간단히 살펴보기로 하자.

첫째는 일자리창출 전략산업으로 제조업과 서비스업 중 어느 것이 우월한가하는 점이다. 최근 2년간 모두 717.3천명의 일자리가 창출되었는데 이는 주로 사회간접자본 및 기타서비스업 일자리로 구성되어 우리나라 일자리창출이 주로 서비스업 중심으로 이루어지고 있는 것이다. 이는 매우 보편적인 현상이다.

그러나 생산성이 낮고 비효율적인 서비스업은 경제전체의 일자리를 빠르게 축출해가는 주범일 수 있다. 특히 소비자서비스업의 과도한 확대는 재화산업 또는 제조업의 성장과 발전을 제약하는 효과를 가지는 측면이 분명히 존재하기 때문이다.

둘째, 기업활동에 대한 규제완화는 일자리창출에 얼마나 도움이 되는가하는 문제이다. 기업을 경영하는 이들과 창업하고자 하는 이들은 너무 복잡하고 많은 정부의 규제가 일자리창출을 억제한다는 주장을 하고 있다. 차문중(2005)에 따르면 2004년 현재 우리나라는 창업에 소요되는 절차, 기간 및 비용의 측면에서 규제가 많은 순으로 세계전체 155개국 중 97위의 낮은 순위를 차지하는 것으로 나타나고 있다(표 1) 참조). 선진국들에 비하여 절차의 수도 많고 소요되는 기간도 길며 특히 최저자본금 충족 등 그 비용도 매우 높다는 것이다.

이러한 정부규제들 중에 고용규제들도 여러 가지 포함되어 있는데 이 고용규제들과 일자리창출 사이의 상관관계를 OECD자료를 이용하여 분석하여본 결과 몇 가지 흥미로운 결과를 발견할 수 있다. 현재 OECD 통계자료에 의하면 채용 및 해고 관련 규제수준 면에서 우리나라는 OECD회원국 28개국 중 13위 수준(법적 고용보호(employment protection legislation)의 강도를 나타내는 규제지수 2.0)에 있는 것으로 나타나고 있다.

OECD국가들 중에서 살펴볼 때 ①고용규제의 강도와 고용률 사이의 관계는 음의 상관관계에 있으며(상관계수 -0.459), ②고용규제의 강도와 최근 3년(2001~2004년)간 전체실업률 또는 청년실업률 상승(변화%포인트) 사이의 관계도 양의 상관관계(전체 0.439, 청년 0.328)를 보여준다(그림 1, <그림 2> 참조). 규제의 내용은 물론 환경 규제, 농경지보호 규제, 도로교통 규제 등 공익을 목적으로 하는 것들이지만 앞으



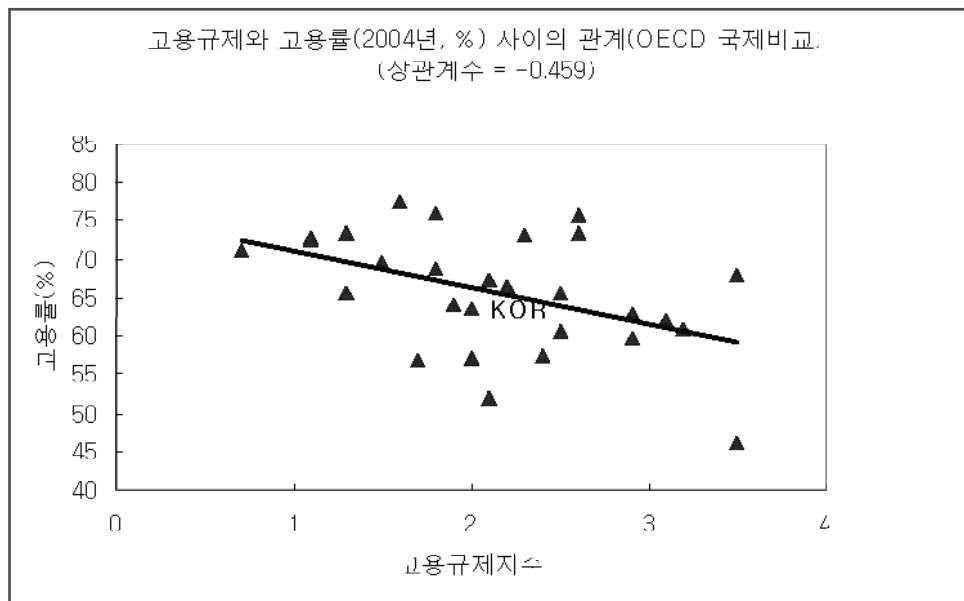


02

로 일자리창출 능력을 비약적으로 높이자면 당연히 선진국들의 규제내용과 규제완화 노력을 면밀히 비교분석하면서 공익을 위하여 꼭 필요한 규제는 살리되 효과가 작거나 불필요한 규제는 과감하게 제거하는 전향적인 노력이 절대 불가결할 것이다.

〈표 1〉 창업에 소요되는 절차, 기간 및 비용의 국제비교(2004년 기준)

	한국(97위)	캐나다(1위)	OECD평균	전체(155개국)
절차(수)	12	2	6	9
소요기간(일)	22	3	19	47
비용(1인당 국민소득 대비 %)	15.2	0.9	6.5	77.7
최저자본금(1인당 국민소득 대비 %)	308.8	0.0	28.9	193.6

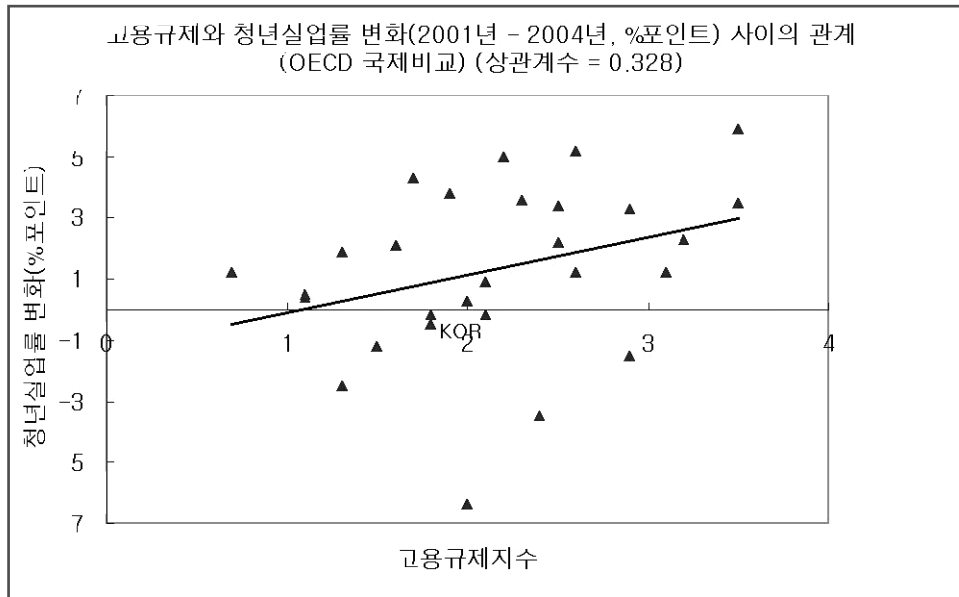


〈그림 1〉 고용규제와 고용률 사이의 관계(OECD 회원국 국제비교)

주 : KOR는 우리나라를 나타냄.

자료 : OECD, OECD Employment Outlook, 2004와 2005의 통계부록(Statistical Annex) 자료를 연결하여 도표화함.





〈그림 2〉 고용규제와 청년실업률 변화 사이의 관계(OECD 회원국 국제비교)

주 : KOR는 우리나라를 나타냄.

자료 : OECD, OECD Employment Outlook, 2004와 2005의 통계부록(Statistical Annex) 자료를 연결하여 도표화함.

셋째, 좋은 일자리(decent job)는 어떻게 창출 가능한가 하는 문제이다. 가능한 한 임금수준과 고용의 안정성이 높은 좋은 일자리들이 많이 창출되는 것이 바람직하겠지만 국제경쟁의 격화와 기업들의 비용 절감 노력으로 보통의 기업들은 핵심역량(core competency)을 갖춘 인력 이외에는 아웃소싱에 의존하거나 고용의 유연성을 높이는 데 보다 유리한 비정규직의 활용 등에 많은 관심을 보이고 있다. 이 경우 좋은 일자리를 창출하기 위한 정부의 추가적인 고용보호나 과도한 규제는 결국 실업률만 높일 가능성이 크다. 그렇다면 좋은 일자리를 제공할 수 있는 좋은 기업들의 성장이나 유치, 또는 창업을 지원하거나 촉진하는 정책이 무엇보다 우선해야 한다는 생각이다. 그리고 근로자들의 자발적인 노력으로 좋은 일자리로 쉽게 진입할 수 있도록 효율적인 인프라를 구축해주고 적절한 고용안정서비스도 제공함으로써 취업의 기회를 확대해주고 이를 유인하고 지원할 수 있는 체제 구축이 무엇보다 절실하다.

넷째, 일자리 양극화는 불가피한가 하는 문제이다. 양극화는 일반적으로 경제주체들 경제활동의 성과 격차가 점차 심화되는 현상을 지칭한다. 그 경제주체는 개인 또는 가계일 수도 있고 기업일 수도 있다. 사실 오늘날의 한국경제는 과거 성장의 촉진과 분배불평등 완화를 동시에 추진시키던 내부 연계메커니





02

충남지역 경제활성화 과제와 전략 | 충남의 일자리창출 과제와 전략

증이 더 이상 작동하지 않는 단계에 도달하였다. 뿐만 아니라 이제는 오히려 이러한 양극화가 여러 가지 이유로 더욱 촉진될 수 있다.

컴퓨터사용의 보급이나 정보화기술의 발달로 고학력근로자 또는 숙련근로자에 대한 수요가 더욱 확대되고 또한 그러한 고급인력을 사용하는 산업들의 비중이 빠르게 커지기 때문에 발생하는 숙련근로자와 미숙련근로자 사이의 소득격차 확대(Berndt, Morrison, and Rosenblum(1992), Krueger(1993), Brauer and Hickok(1995)), ②국내 미숙련노동력에 대한 수요를 크게 위축시킬 수 있는 국제교역의 확대(예컨대 인근 중국지역 등으로부터의 저렴한 농수산물 및 공산품의 수입), ③차별적인 품질정보를 쉽게 확산시킬 수 있는 정보화매체(예컨대 초고속인터넷망, 휴대폰 등)의 급속한 발달 등이 양극화 촉진요인들로 주목된다. 이와 같은 양극화 촉진요인들을 살펴보면 어떤 의미에서 양극화의 심화는 격화된 국제경쟁 속에서 불가피한 측면을 가진다고 할 수 있다. 사실 격화된 국제경쟁 속에서 모든 경제주체들의 경제성고가 고르게 또 함께 향상되기를 기대하기는 불가능하다. 오히려 보다 중요한 과제는 경쟁에서 낙오하거나 실패하는 주체들이 스스로 노력하여 그 경제성고를 자력으로 향상시킬 수 있도록 지원하는 생산적인 사회안전망(social safety net)의 구축이 어떻게 가능한가 하는 것이다.

다섯째, 기업 및 해외자본 유치는 일자리창출에 어느 정도 도움이 될 수 있는가 하는 점이다. 최근 일자리창출을 목적으로 각 지방자치단체들은 우수한 국내 대기업들의 공장시설 또는 지사를 유치하거나 해외자본을 유치하려는 노력들을 적극적으로 펼치고 있다. 그런데 이 경우에도 이 사업들의 일자리창출효과를 면밀하게 검토하고 그 효과를 극대화할 수 있는 방안들을 마련하면서 추진하는 것이 바람직하다.

국내 진출하려는 해외기업들은 흔히 정부의 대폭적인 규제완화를 요구할 수 있다. 이 경우에는 자칫하면 국내기업들이 오히려 불리해지는 역차별도 발생할 수 있고 환경보호처럼 공익을 위한 최소한의 규제가 훼손될 우려도 있다.

뿐만 아니라 지역내 유치된 기업들의 생산활동이 지역의 산업들과 밀접한 산업연관관계를 가지고 있지 못하거나 종업원들의 지역정착도가 그리 높지 않다면 사실상 일자리창출 효과는 크게 약화될 것이다. 따라서 기업을 유치하거나 해외자본을 유치할 때에는 당연히 ①생산과 고용파급효과가 큰 기업들과 투자에 먼저 주목하고 또한 나아가서 ②지역의 인력들에게 선진적인 기술의 습득과 인적자원개발에 많은 도움이 될 수 있는 사업들의 유치에 치중하는 전략이 필요하다. 그리고 유치사업체 직원들의 지역정착도를 높이기 위하여 당연히 정주환경 개선사업들도 함께 적극적으로 추진할 필요가 있다.





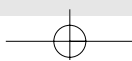
Ⅲ. 충남의 일자리창출정책 현황과 과제

1. 충남의 일자리창출사업

충청남도의 일자리창출사업의 추진목표는 2005년부터 2009년까지 5년간 5개 분야 30만개의 일자리를 창출하는 것으로 삼고 있다. 그 기본방향은 ①고부가가치제조업 및 서비스업, 신성장산업 유치·육성, ②전자정보, IT·BT 등 4대 전략산업 권역별 클러스터 구축, ③청년층, 여성 등 맞춤형 직업교육 및 프로그램 개발 등이다.

충청남도의 경우 2006년 1~10월간 평균 취업자수 972.1천명, 평균 실업자수 23.7천명(실업률 2.4% 수준)으로 전국보다 낮은 실업률을 보이고 광공업 등이 빠르게 성장하고 생산성도 높아 고용사정이 상대적으로 나은 실정에 있으나 도 경제전체의 불안정성 증대, 고학력 청년층실업의 증가, 노령노동력의 증가 등으로 일자리창출사업의 필요성은 매우 절박한 정책과제로 되어 있다. 목표에 따라 수립된 주요 추진사업들의 좀 더 상세한 내역은 <표 2>와 같으며 2005년도 추진실적은 아래에서 보는 바와 같이 5개 분야에 걸쳐 62,102개의 일자리를 창출해내었다는 것이다.

- ① 디스플레이산업 소속 기업·협력업체 유치 및 산업단지 조성으로 일자리 창출
 - 디스플레이, PDP 등 첨단산업(1,740명), 산업단지 조성(3,200명)
- ② 해외자본 및 투자기업 유치로 고용 증대
 - 해외자본 유치(3억달러 3,000명), 국내기업 유치(400업체 21,567명)
- ③ 공급과 수요의 눈높이 맞추기
 - 맞춤형 산업인력(500명), 산업체 실제 소요인력 연수(11,629명)
- ④ 사회소외계층, 사회적 일자리 및 공공부문 일자리 공급
 - 공공근로사업, 노인·여성 인력개발 및 공공부문 등(18,897명)
- ⑤ 공공부문 일자리 창출
 - 대학생 아르바이트 및 일용인부 채용 등(1,569명)



02

〈표 2〉 충청남도 일자리창출사업 2005년도 추진실적 및 2006년도 추진계획

(단위 : 명, 백만원)

구 분	5 년간 계획인원	2005실적 (인 원)	2006년 계획			비 고
			업체	예산액	인원	
합 계	322,958	62,102	1,011	62,532	60,280	
1. 디스플레이분야 첨단산업 유치	38,033	4,940	149	-	10,610	
• 디스플레이기업 · 협력업체 유치	22,322	1,740	58	-	3,070	보조사업 (예산미정)
• 산업단지 조성	15,711	3,200	91	-	7,540	"
2. 해외자본 및 투자기업 유치	103,015	24,567	450	-	17,000	
• 자본유치	15,000	3,000	-	-	3,000	자체 (유치 3억달러)
• 국내기업 도내 유치	88,015	21,567	450	-	14,000	보조+자체
3. 공급과 수요의 눈높이 맞추기	68,194	12,129	412	34,450	13,129	
• 맞춤형산업인력양성	3,000	500	-	500	550	보조
• 반도체장비 기술인력 양성	6,500	1,300	400	1,100	1,300	"
• 디스플레이전문 인력 양성	404	84	-	540	80	"
• 지방대학혁신역량 강화	57,340	10,045	12	31,547	11,049	"
• 이공계 미취업자 현장 연수	950	200	-	763	150	"
4. 사회소외계층 일자리 공급	107,371	18,897	-	23,951	18,274	
• 공공근로사업	23,269	5,469	-	9,554	4,300	보조
• 어르신일자리 창출(취업알선)	54,436	7,052	-	6,467	8,384	"
• 실업자 고용 촉진	5,306	1,016	-	1,397	990	"
• 여성직업능력개발 교육 · 훈련	13,260	3,260	-	441	2,500	"
• 숲가꾸기사업	7,900	1,500	-	3,192	1,500	"
• 장애인 등 도우미	3,200	600	-	2,900	600	"
5. 공공부문 일자리 창출	6,345	1,569	-	4,131	1,267	
• 공무원 신규채용	3,950	990	-	688	688	자체
• 대학생 아르바이트	500	200	-	131	200	"
• 일용인부 채용	1,895	379	-	4,000	379	"

자료 : 충청남도, 일자리창출사업 계획, 2005.



2. 몇 가지 문제점들과 과제

충남의 일자리창출사업의 내용을 개관해보았는데, 그동안 여러 가지 일자리창출 노력으로 2005년도와는 다르게 2006년 1~10월간에는 계절변동요인을 감안하더라도 취업자 순증 115.9천명을 달성한(비록 실업자수도 2.5천명 정도 증가하였지만) 것으로 나타나 2006년 들어서는 일자리창출사업의 성과가 상당한 효력을 나타내고 있는 것으로 판단된다. 충남은 산업별 취업자 1인당 생산액 수준으로 보거나 취업자1인당 생산성 상승률로 보더라도 전국평균보다 상당히 높은 수준에 있으므로 일자리창출 면에서는 다른 광역시·도에 비하여 훨씬 유리한 위치에 있다고 할 수 있지만, 부문별 일자리창출정책과 관련하여 몇 가지 문제점들도 발견된다.

첫째, ①맞춤형 산업인력양성사업의 경우는 도내 주요기업들의 인력수요 내용을 정확히 파악하는 노력들이 먼저 필요하다는 점, ②어르신 일자리창출사업이나 여성 직업능력개발 교육·훈련사업 등은 주로 노동력공급측 사업인데 이 사업들이 반드시 새로운 일자리창출이라는 결과로 나타날지는 상당히 불확실할 수 있다는 점도 문제이며 이 분야에 전문적인 경험과 노하우를 가지고 있는 지방노동관서 전문가들과의 밀접한 공조가 절실하다는 점, ③일자리창출사업계획의 예산효율을 좀 더 높이는 쪽으로 접근하는 것도 필요하다는 점이다.

〈표 3〉 충남의 최근 종사지위별 일자리 증감상황

(단위 : 천명)

	최근 5년간(2001-2005)		최근 2년간(2004-2005)		2006. 1~10	
	전국	충남	전국	충남	전국	충남
종사지위별 취업자 증감(-) 합계	1,700.1	40.1	717.3	29.0	763.9	115.9
비임금근로자(자영+무급)	-124.2	-33.3	-65.6	2.1	331.2	76.1
자영업주(고용주+자영자)	308.3	5.9	129.7	9.2	144.9	30.9
(고용주)	(206.2)	(23.7)	(35.0)	(14.6)	-54.3	-5.0
(자영자)	(101.0)	(-17.8)	(94.6)	(-5.3)	199.1	36.0
무급가족종사자	-432.4	-40.2	-195.2	-7.1	186.3	45.1
임금근로자(상시+일용)	1,825.3	73.3	783.0	26.8	432.7	39.9
상시근로자(상용+임시)	1,970.0	77.7	700.3	24.7	396.2	28.4
(상용근로자)	(1,522.2)	(53.0)	(648.0)	(25.2)	412.1	14.9
(임시근로자)	(447.7)	(24.8)	(52.2)	(-0.4)	-16.0	13.4
일용근로자	-144.7	-4.4	82.7	2.1	36.5	11.4

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연호





02

둘째, 현재 창출되는 일자리의 질적 수준 문제도 있다. 최근 5년간 우리나라 전체에서 1,700.1천 개의 일자리가 추가로 만들어졌는데 그 전부가 임금근로자 일자리이고 이미 언급한 바와 같이 상대적으로 안정적인 상용근로자 일자리가 그 중 83.4%를 차지하고 있다. 그런데 같은 기간에 충남 지역은 72.3%로 전국에 비하여 상당히 낮은 수준을 보여주며 이 비율은 2006년에 들어서는 이 비율이 37.3%로 더욱더 크게 낮아졌다(표 3) 참조).

충청남도에서 향후 5년간 창출되는 일자리 중 전문직, 기술직, 공무원 등 정규직이거나 훌륭한 일자리로 분류될 수 있는 안정적인 일자리는 40,700여개로 전체 창출 일자리에서 차지하는 비율은 대략 67.6% 수준이다. 이는 최근 2년간 전국 임금근로자 일자리창출 중 상용직근로자 비율 82.8%를 훨씬 하회하는 수준이므로(앞의 표 3) 참조) 창출될 일자리의 질이 상대적으로 낮다는 평가를 할 수 있다.

셋째, 충남의 일자리창출사업에서 충남지역의 전략산업의 발전과 연계한 사업들이 상당히 미약하다. 지역 전략산업과 관련한 충청남도의 일자리창출사업은 디스플레이분야 첨단산업유치사업(5년간 38,033명) 정도이다. 일자리창출사업을 지역경제의 성장동력으로 부각된 전략산업들의 성장환경 조성사업들과 함께 추진한다면 좋은 일자리들을 많이 만들어내는 데 유리할 수 있을 것이다.

넷째, 최근 일자리창출의 원천으로 떠오르고 있는 서비스업분야 일자리창출의 중요성이 정책에 충분히 반영되지 않고 있다는 점도 문제다. 인근의 대전과 함께 충남은 서비스부문 일자리창출에 있어서 여러 가지 유리한 환경들을 가지고 있다. 우선 최근 지정된 대덕연구개발특구의 장점을 살려 앞으로 도래할 서비스산업의 시대를 선도하는 연구·개발서비스산업의 발전을 지속적으로 지원하고 강화시켜나갈 필요 있지만, 충남의 일자리창출사업계획에는 이 부분이 충분히 고려되지 못하고 있다. 또한 대전·충남지역은 국토의 중심에 위치하고 앞으로 중국과의 교역이 더욱 확대될 것이라고 볼 때 교통의 중심지라는 매력이크므로 물류·유통·컨벤션 관련 서비스산업의 입지로서도 최적일 수 있다. 행정중심복합도시의 성공적 건설과 각종 연구기관들의 입주에 본격적으로 진행된다면 지식기반사회 및 서비스산업의 시대를 선도하는 각종 기업지원 사업서비스산업 등 다양한 생산자 서비스산업들의 발전가능성도 매우 높을 것이다.

뿐만 아니라 노인인구대상 개호서비스, 고용안정서비스 등 선진국형 사회서비스분야의 일자리 창출 잠재력도 매우 크므로 충청남도의 입장에서 이에 대한 인적자원개발, 자격제도 등 체제정비를 추진해나가야 할 것이나 이에 대한 종합적인 시각이 아직은 미흡하다.





IV. 충남의 일자리창출 과제와 전략

1. 최근 충청권 일자리창출 환경의 변화

충남의 일자리창출정책 방향을 포착하기 위해서는 먼저 일자리를 만들어내는 기업들의 창업 또는 경영환경에 대한 정확한 인식이 필요하고 여기에 부합하는 정책방향을 잡아야 한다는 점은 두말할 필요가 없다. 사실 다른 생산요소의 특성은 국제경쟁의 환경 속에서 지금까지 형성되어 왔기 때문에 국가적 입장에서 쉽게 변화시키기가 어렵지만 토지나 노동력조건은 우리나라에 고유한 특성이 상대적으로 강하다. 이러한 시각에서 우리나라 전체와 대전 충남지역의 기업경영 창업 및 일자리창출 환경을 정리해 본 것이 <그림 3>과 <그림 4>이다.

	70~80년대	2000년대
자본	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 자본축적 수준 • 도입 차관 등을 포함하여 정책당국의 정책적 신용배분 관행 • 금융기관의 과감한 대출행위 • 높은 비중의 저리 정책자금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 자본축적 진전 • 금융기관 등을 통한 정책적 신용배분은 거의 소멸 • 금융기관의 매우 신중한 대출행위 • 정책자금 지원 제약
노동	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 학력과 낮은 임금 • 근면 저렴하고 공동체문화에 익숙한 풍부한 기능인력 • 인력개발의 수준별 차별화 • 기업내부 교육 훈련으로 기업특수적 인재 육성 • 노동조합의 교섭력 억압 제약 	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 고학력과 높은 임금 • IT문화 환경에 속달된 기회주의적 인력 • 기능인력 공급의 부족 • 교육 등 인력개발의 평준화 지향 • 기업내부에서 교육 훈련 기회 및 경력직 중도 채용 일반화 • 공공부문 대기업 노동조합 교섭력 강화
토지	<ul style="list-style-type: none"> • 개발잠재력 높은 저렴한 토지공급 풍부 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지거래 규제 또는 개발잠재력 있는 토지공급 제약
기술	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 기술견제 미미 • 선진국과의 기술격차가 커서 학습 모방으로 기술도입 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 선진국의 기술안보 견제 치열 • 국가적인 과학기술투자 자 체 기술개발 노력만이 기술확보 원천
창업 및 기업경영 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 수출금융 무제한 활용 가능 • 수출용 원자재 국내 확보가능성 등에 관한 제약 거의 없음 • 환경보호, 소비자보호, 출자제한, 부동산 거래 등 창업 및 기업경영 환경 관련 규제 미약 	<ul style="list-style-type: none"> • 후발 개도국 다수 출현과 무역자유화 강화로 국내외에서 국제경쟁 격화 • 저렴한 수출용 원자재는 후발 개도국(중국 등)으로부터의 개별 수입 등으로 확보 가능(처음부터 속달된 삼각무역 능력 필요) • 환경보호, 소비자보호, 출자제한, 부동산 거래 등 창업 및 기업경영 환경 관련 규제 강화

<그림 3> 기업입지 및 창업환경의 변화



02

강점요소(Strength)	약점요소(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> 과학·행정·교육·국방중핵도시 서비스중심의 산업생산물동체제 지방 최고의 연구개발 역량 보유 및 행정지원체계 구축 대덕연구개발특구 지정 천안 아산 공업지역 전자 자동차산업 클러스터로 부상 	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육기관 졸업인력 공급과다 및 질적 수준 미흡 지역 인적자원개발 추진을 위한 주도기관 및 산학연관 협력체계 구축 미비 대전 : 고용흡수력 높은 지역선도기업 부재 충남 : 농림어업 등 전통산업의 존립기반 축소추세
기회요소(Opportunity)	위협요소(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> 행정중심복합도시 충청권 건설과 관련 지역시장 활성화 지역혁신체계 구축, 전략산업 선정과 인적자원개발 및 육성정책 마련 국책연구기관 대거 충청권 유입 동북아 R&D허브지역으로서의 성장잠재력 풍부 	<ul style="list-style-type: none"> 고등교육기관들이 현상유지정책 고수의 경우 저급 교육인력의 만성적 초과공급 상황 지속 가능성 개발 우수 인적자원 타지역 진출 우려 상존 농림어업, 소비자서비스업 등 전통산업분야를 중심으로 산업인력 취업구조의 양극화 심화

〈그림 4〉 대전 충남의 일자리창출 정책환경 SWOT분석표

그리하여 충남의 일자리창출 환경에서 도출해낼 수 있는 정책과제들은 대체로 ① 일자리창출이 지역 최우선과제, ② 경쟁력 있는 국내 대기업들 및 외국자본의 지역내 투자유치 노력 지속, ③ 창업 및 경영환경에 부합하는 일자리창출사업 전개 : 전략산업, 농특산물 특성화 및 기존 지역산업공단 발전가속화전략, 경쟁력 높은 서비스산업들의 발굴 및 육성, ④ 인적자원개발 친화적 도시환경 사업 추진, ⑤ 지방자치단체와 중앙정부 지방기구 사이의 긴밀한 연계협조체계 구축, ⑥ 소외계층을 위한 일자리창출 사업 및 직업안정서비스 강화 등으로 정리될 수 있다.

2. 충남의 일자리창출 전략의 방향

1) 일자리창출을 지역 최우선과제로

노동시장 규제완화와 유연성 제고, 인력에 대한 교육 훈련 등 인적자원개발의 강화로 빈곤탈출률을 높이는 북유럽 강소국(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드 등)모형은 우리 경제에 귀중한 교훈을 제공할 수 있다. 따라서 지역 일자리창출 인적자원개발사업의 성공적인 추진은 이제 매우 중요한 국가사업 중의 하나가 되고 있으므로(Sapir(2005) 참조) 이러한 분위기를 확산시키는 일이 매우 중요할 것이다.



이를 위해서 다음 몇 가지 사항들을 국가적 차원에서 분명하게 추진해나갈 필요가 있다. 첫째는 일자리를 창출하는 경제주체, 즉 기업이 가장 귀하게 존중되는 분위기를 만들어야 하며 그러기 위해서 기업 경영 창업환경에 대한 규제를 전향적으로 완화하고 인적자원개발인프라의 구축에 우선적으로 노력해야 한다는 점이다. 지방정부 차원에서 해결이 어려운 규제들은 중앙정부에 재검토를 요구하고 개선방안을 제시하는 적극적인 자세도 필요하다. 좋은 기업(decent company)이 좋은 일자리(decent job)를 만들어 낸다. 둘째, 앞으로는 지역 자치단체장 업적평가에서 일자리창출 성과를 최우선순위로 삼아야 한다는 것이다. 자치단체장 선거에서도 일자리창출능력을 가장 중요한 덕목으로 삼는 분위기가 만들어져야 한다. 여기에 지역의 전문가들이나 NGO들의 역할이 필요할 수 있다. 셋째, 좋은 일자리 창출사업으로서 고용 지원, 인적자원개발, 노인개호 등 사회서비스 담당인력을 증원하는 사회적일자리 창출사업은 많은 비용을 필요로 한다는 사실도 정확히 인식해야 한다는 점이다. 우리나라가 OECD국가들에 비하여 아직 국민들의 조세부담률이 크게 낮은 점을 감안할 때 공정한 조세부담 증가에 대한 국민들의 전향적인 각오가 매우 중요해질 것이다.

아울러 국가적 차원의 문제이기는 하지만 여기서 우리가 간과하기 쉬운 한 가지 중요한 측면으로 현재 우리나라 제조업 취업자들의 고령화가 급속하게 진행되고 있기 때문에 우리 제조업은 조만간 일종의 '쓰나미'에 가까운 심각한 숙련기술자 부족사태에 직면하게 될 것이라는 우려가 존재한다. 지금부터라도 정부와 주요 기업들이 공동으로 우수한 숙련기술자를 계속 양성해냄으로써 원활한 숙련기술자 세대교체를 용의주도하게 준비해나가지 않으면 안 된다.

2) 경쟁력 있는 국내 대기업들 및 외국자본의 지역내 투자 유치 노력 강화

경쟁력 있는 국내 대기업들의 지역내 사업장 건설 유치 및 외국자본 유치 등을 통한 일자리창출사업은 지방자치단체장의 적극적인 노력과 의지, 그리고 인근지역 지방자치단체와의 협조 등에 결정적인 영향을 받는다.

경쟁력 있는 국내 대기업들의 지역내 사업장 건설 유치사업은 좋은 일자리를 다수 창출할 수 있으며 지역의 소득수준 및 고용수준을 한 단계 더 향상시킬 수 있는 효과적인 방법이다. 이를 위해서는 지방자치단체의 관련 담당부서, 지역의 연구기관들이 적극적으로 노력하여 국내 우수한 대기업들의 투자계획을 미리 파악하고 그것에 부응하는 매력적인 투자환경(토지가격, 도로망, 조세, 기타 산업환경 면에서의 유리한 장점 등)을 조성하여 적극적인 유치교섭을 벌이는 것이다. 충청남도의 일자리창출 관련 정책기획기능을 강화해야 한다는 것이다.

뿐만 아니라 대전 공주 행정중심복합도시 천안 청주 등 충청권 지방자치단체들이 협조체제를 구축하





02

여 특정 지역을 단독으로만 고려할 것이 아니라 이들 지자체들을 함께 묶는 국토중앙에 존재하는 하나의 광역산업권으로 파악하여 산업체 유치의 종합적 매력을 강화할 필요도 있다. 아울러 유치한 기업들의 산업연관관계와 직원들의 정주환경을 세심하게 배려함으로써 유치가 곧바로 지역산업에 대하여 강한 파급효과를 초래할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

외국자본을 적극적으로 유치하려는 노력도 강화해 나가야 할 것이다. FTA체결 확대 등 중앙정부의 정책추진에 따른 산업환경 변화와 외국 서비스업의 국내진출을 충분히 예측하여 외국자본 유치와 함께 이의 활용을 극대화하는 전략을 마련해야 한다. 특히 기업의 생산활동을 지원하는 사업 서비스 등 첨단 서비스업 분야에 대한 적극적인 외국자본 투자유치를 위해서는 매력적인 투자환경을 조성하고 적극적인 홍보 및 유치교섭 강화가 불가결한데 이와 아울러 이 사업들을 지역의 인재들에게 취업은 물론이고 선진적인 서비스기법의 습득기회로 활용할 수 있도록 유도하는 것도 필요하다.

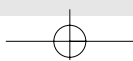
3) 창업 및 경영환경에 부합하는 일자리창출사업 전개

(1) : 각 지방자치단체의 전략산업, 농특산물 특성화 및 기존 지역산업공단 발전가속화전략 구축 필요

지역의 일자리창출을 위해서는 이미 선정된 지역 전략산업들에 대하여 산업별로 발전계획을 수립하고 이에 대하여 지방정부는 물론이고 중앙정부의 적극적인 지원 및 투자촉진정책을 추진하는 일도 중요하다(표 4) 참조). 전략산업들의 특징을 감안한 정책을 수립하고 추진해 나간다면 일자리창출사업은 좀 더 나은 효과를 얻을 수 있을 것이다.

창업 및 경영환경에 부합하는 일자리창출사업으로 기존의 지역 산업공단들에 대한 기존의 지원 체제와 발전전략을 재검토하고 새로운 요구에 적합한 지원정책들을 개발하여 시행하는 적극적인 노력도 필요하다. 지역의 기업들이 주로 중소기업으로 구성되어 있으므로 지방자치단체들은 지역의 중소기업들이 당면하고 있는 여러 가지 애로들을 완화하고 지원할 수 있도록 하는 환경 조성에 노력해야 할 것이다. 충남의 경우 최근에는 다소 둔화되고 있지만 영세기업들의 일자리창출 기여도가 매우 높으므로 영세 소기업의 창업확대가 일자리창출의 핵심이 되고 있기 때문이다.

지역 전략산업 및 기존 지역산업공단을 이용한 일자리창출사업도 중요하지만 특히 충남지역에서는 농특산물 등 지연산업 발전가속화전략도 구축해나갈 필요가 있다는 생각이다. 농림어업이 중요산업으로 되어있는 충청남도에는 전략산업 외에도 특별히 도지사가 지정한 추천농특산물로 1차 농축산물(27품목 58건)과 가공식품(18품목 56건)들이 존재하는데 이들을 이용한 신제품 연구 개발과 판매 유통, 가공, 수출지원 등을 통한 일자리창출도 매우 중요한 사업이 될 수 있다는 것이다.²⁾





〈표 4〉 충청남도 전략산업 인력충원 계획

	현원 (2005년)	부족인원 (2005년)	충원계획 (2006년)
자동차	7,825	202 (2.58)	303 (3.87)
디스플레이	12,886	374 (2.90)	904 (7.02)
첨단문화	351	138 (39.32)	228 (64.96)
연구개발직	2,464	49 (1.99)	153 (6.21)
기술직	1,067	115 (10.78)	162 (15.18)
기능직	8,637	151 (1.75)	155 (1.79)
단순노무직	4,354	357 (8.20)	896 (20.58)
사무직	4,049	36 (0.89)	55 (1.36)
영업직	491	6 (1.22)	14 (2.85)
합계	21,062	714 (3.39)	1,435 (6.81)

주 : ()안의 수치는 현원 대비 증가율(%)

자료 : 이철기와 11인(2005)에서 작성

이들 농특산물로 지정한 1차 농축산물과 가공식품들에 대하여 일정한 예산지원과 생산담당자들의 자발적인 노력, 그리고 대학 등 연구기관들의 참여를 유발할 수 있는 유인을 제공한다면, 경쟁력 있는 신제품 연구 개발과 판매 유통 지원, 그리고 연구 개발이 가미된 창의적인 일자리창출사업이 실천될 수 있을 것으로 기대한다.

군 면단위의 특산품목에 대하여는 정책지원을 통하여 모범사례로 개발하고 보급하는 노력도 전개되어야 할 것이다. 그리하여 이러한 특산품들을 관광상품과 연계하여 군단위 또는 면단위의 소득증대 및 일자리창출사업으로 발전시킨다면 농촌소재 노령노동력의 일자리마련에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

4) 창업 및 경영환경에 부합하는 일자리창출사업 전개

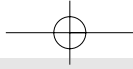
(1) : 경쟁력 높은 서비스산업들의 발굴 및 집중 육성

대덕연구개발특구가 자리를 잡고 행정중심복합도시의 성공적 건설과 각종 연구기관들의 입주가 본격

2) 충청남도는 현재 상당한 예산을 들여 시군별로 경쟁력 있는 2~3개 특화품목을 선정하여 지원하는 '지역특화육성사업'이나 '지역명품 브랜드육성'을 위한 용자사업도 진행하고 있다.

시·군별로 선정된 16개의 특화품목은 천안(오이, 버섯), 공주(오이, 고추), 보령(토마토, 버섯), 아산(화훼), 서산(달래, 알타리무), 논산(딸기, 수박), 계룡(화훼, 상추), 금산(인삼, 갯잎, 당귀), 연기(딸기, 오이, 토마토), 부여(버섯, 토마토, 수박), 서천(고추), 청양(고추, 구기자, 메론), 홍성(딸기), 예산(쪽파, 버섯, 수박), 태안(화훼, 고추), 당진(파리고추) 등이며 '지역명품'으로 최근에 선정된 명품은 천안 거봉포도, 공주 표고버섯, 보령 벼루, 아산 오이, 서산 육쪽 마늘, 논산 사과, 계룡 상추, 금산 인삼, 연기 복숭아, 부여 양송이, 서천 한산모시, 청양 구기자, 홍성 젓갈, 예산 전통옹기, 태안 화훼(목화), 당진 파리고추 등 16개 품목이다.





02

충남지역 경제활성화 과제와 전략 | 충남의 일자리창출 과제와 전략

적으로 진행되면 지식기반사회 및 서비스산업의 시대를 선도하는 연구 개발 등 기업지원 사업서비스산업, 국토의 중앙위치라는 장점에 기초한 물류 유통 교통서비스산업, 관광 컨벤션서비스산업 등 다양한 생산자 서비스산업들의 발전가능성이 매우 높아진다는 점은 이미 서술한 대로이다. 따라서 지역차원에서 이러한 서비스산업시대의 도래에 발맞추어 경쟁력 높은 대전 충남지역의 서비스산업들을 발굴하고 집중적으로 육성하는 정책의 추진이 절실하다.

우선 연구 개발서비스산업의 발전을 지속적으로 지원하고 강화시켜나갈 필요 있으며 기술산업화를 지원하는 대덕연구개발특구지원본부와는 물론이고 산업체와 연구기관들과의 유기적 협조네트워크를 구축하는 일도 지원해나가야 할 것이다. FTA를 타고 해외의 대형 전문서비스업체들이 국내 진출하는 경우를 대비하여 국내 사업서비스업체들의 기술수준 향상과 대형화, 그리고 인력개발 등이 우선적으로 추진되지 않으면 안 될 것이다. 지방정부의 한계가 존재한다면 이는 중앙정부와 공동으로 추진할 필요도 있겠다.

소규모 영세 사업서비스업체들의 업종별 실정을 정확히 파악하고 경쟁력 강화와 대형화를 유도하기 위한 지원체제 확충을 충남의 중점사업으로 추진할 필요도 있다. 중소기업청과 협력하여 재래시장들을 재정비하고 전자상거래 등 발전된 판매기법들을 적극적 도입할 수 있도록 지원하고, 나아가서 이들의 브랜드화 추진을 도와준다면 전통상권의 활성화도 꾀할 수 있을 것이다.

급속한 인구의 노령화와 함께 노인인구대상 개호서비스, 고용안정서비스 등 선진국형 사회서비스분야의 일자리창출 잠재력이 막대하므로 지자체 입장에서 이에 대한 인적자원개발, 자격제도 등 체제정비도 추진할 필요가 있다. 자격제도 등이 국가적인 사업인 것으로만 인식되기도 하지만 사실 지역의 특수성을 살려 지방자치단체가 이러한 사업들을 모범적으로 수행할 수 있다면 일자리창출 면에서 앞서 나갈 수 있을 것이다.

5) 인적자원개발을 위한 인프라 구축, 고등교육의 산업현장성 강화, 학습도시 건설 등 인적자원개발 친화적 도시환경사업 추진

효율적인 인적자원개발 인프라를 구축하자면 이를 위한 산·학·연·관 협력체제 및 독립적인 의사결정기구를 준비해야 한다. 산업체, 중앙정부 관련부처, 지방자치단체, 대학, 연구기관 등이 일자리창출과 관련되는 제반사업의 협조체제 구축을 위해 항구적이고 내실 있는 협의체를 구성하여 운영하는 것도 좋은 방법이다.

산업인력의 개인주도형 커리어개발 및 인력수급불일치 보완장치로서 평생교육·훈련체제의 강화노력도 절실하며 학습도시(learning city) 건설 등 인적자원개발 친화적 도시환경사업도 추진해





나가는 것이 필요하다. 아울러 지역 전략산업 및 미래 성장동력산업 수요인력 양성의 특성화를 위해서 교육 훈련기관들로 하여금 교육 훈련내용의 고품질화, 산업현장성 강화를 실천하도록 유도하고 이들의 자구혁신노력을 지원하는 조치들도 필요할 것이다.

청년층의 눈높이조절교육도 중요하며 각계각층의 구인자와 구직자들의 만남의 장'인 취업박람회 효과가 적지 않다는 평가가 나와 있으므로(김안국(2006)) 이를 상시적으로 개최하는 노력도 필요하다.

6) 지방자치단체와 중앙정부 지방기구 사이의 긴밀한 연계협조체제 구축

지방자치단체와 중앙정부의 긴밀한 연계협조체제 구축도 필요하고 지방노동청과 같은 일자리창출 정부기관들과 지방자치단체의 연계협력 및 공동사업 추진도 절실하게 필요하다. 예컨대 어르신 여성 대상 일자리창출사업이나 실업자 고용촉진사업 등은 빈번한 배치전환 등으로 전문역량이 부족한 행정담당자들이 독자적으로 추진하는 것보다는 지방노동청의 실업자 고용촉진사업과 연계하여 추진할 수 있으며 교육 훈련사업의 경우도 지방노동관서 전문가들의 협조를 충분히 활용할 수 있다.

7) 소외계층을 위한 일자리창출 사업 및 직업안정서비스 강화

앞에서 특히 대전의 경우 일자리창출의 양극화문제가 적지 않을 수 있음을 살펴보았다. 경쟁의 격화와 산업구조의 급격한 변동으로 사양·후퇴산업들이 속출하고 기업들의 구조조정 필요성도 매우 높아지고 있으므로 이 과정에서 대량으로 발생하는 전직근로자, 실직자들에 대한 직업안정서비스 제공과 전자상거래 교육 훈련 등을 위한 적절한 교육 직업훈련프로그램을 개발하는 일도 일자리창출을 위해서 해결해야 할 급선무이다. 이 업무의 직접수행이 어렵다면 이러한 업무를 성공적으로 수행할 수 있는 기관에 대한 지원체제를 마련하는 것이 필요하다. 상시적인 교육 훈련을 위한 평생교육 훈련체제의 확립도 간과할 수 없다. 물론 이러한 사업들의 성공적인 수행을 위해서는 이미 언급한 대로 지방노동관서 전문가들의 적극적인 협조를 유도할 필요가 있다.

또한 농림어업 종사 노동력의 고령화와 함께 취업구조의 양극화가 심화되고 있으므로 고용관련 제도 개선은 물론이고 실직자, 여성가장, 장애인, 고령자 등 소외계층 및 저소득층 대상 교육 직업훈련프로그램들을 적극적으로 개발하고 지원체제를 강화하는 것도 중요하다.





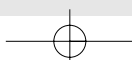
02

V. 결 론

지금까지 우리는 충남지역의 고용환경과 지방자치단체들의 일자리창출사업을 살펴보고 보다 나은 일자리창출을 위해서 필요한 정책방향을 모색하여 왔다. 그렇지만 일자리창출을 저해하는 요소들에는 지방자치단체들의 정책으로서는 어찌해보기 어려운, 중앙정부가 조성해 온 여러 가지 환경들도 함께 존재한다. 처음에 핵심쟁점에서 언급한 사항들이 그러한 것들이다. 특히 규제문제는 지방정부의 독립적인 정책영역이 되기 어렵다. 이러한 영역들에 대해서는 중앙정부의 적극적인 노력과 국민들의 의식변화가 먼저 전제되지 않으면 안 된다. 아울러 제조업 숙련기술자 고령화추세에 대한 적극적인 대처도 매우 시급한 국가적 과제이다.

그러나 지방의 인적자원개발 및 일자리창출 문제에 대해서는 무엇보다 지방자치단체장의 강력한 의지에 의해서 가장 중요하게 영향받고 있다는 분석(김안국(2006))이 설득력을 얻고 있다. 그러므로 지역민들의 의식의 전환과 함께 선거로 선출하는 지방자치단체장들에게도 일자리창출 중요성에 대한 인식과 그에 대한 적극성을 요구하는 분위기를 형성해나가는 작업이 매우 중요하게 되었다.

지역의 일자리창출을 위해서는 일자리창출의 환경을 정확하게 그리고 과학적으로 이해하고 분석하는 작업이 선행되어야 한다는 점도 중요하다.





참 고 문 헌

- 김인국, "지방자치단체의 고용과 인적자원개발 정책의 효과," The HRD Review, 제9권 제1호, 2006. 봄.
- 대전광역시, "일자리창출 종합추진계획," 2002.
- 배진한, "대전·충남북지역 인력 수급예측 및 인적자원개발정책 방향", 2005 충청고용포럼 발표논문, 2005.
- 배진한, "대전·충남지역의 일자리창출 정책방향", 2006 한국은행 지역경제세미나 발표논문, 2006.
- 배진한 정선기 임성복 윤석천 김기희 황해란 박노동, 『대전지역 전략산업 인력수요 및 인적자원개발방안 연구』, 대전발전연구원, 2005.
- 이철기의 11인, {충남지역 전략산업 인력수요 및 인적자원개발 연구}, 2005. 11.
- 차문중(편), 『기업환경 개선을 위한 규제개혁 연구-규제의 영향과 개혁정책 분석-』, 한국개발연구원, 2005.
- 충청남도, 『제1차 지역혁신발전 5개년계획』, 2004.
- 충청남도, "충청남도 일자리창출사업 추진실적 및 계획," 2006.
- 통계청, 『경제활동인구연보』, 각년호.
- 한진희 최경수 김동석 임경목, 『한국경제의 잠재성장률 전망 : 2003-2012』, 한국개발연구원, 2002.
- Bernd, E.R, C.J. Morrison and L.S. Rosenblum, "High-Tech Capital Formation and Labor Composition in U.S. Manufacturing Industries: An Exploratory Analysis," NBER Working Paper, no.4010, 1992.
- Brauer, D.A. and S. Hickok, "Explaining the Growing Inequality in Wages across Skill Levels," Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review, no.1, Jan. 1995.
- Krueger, A.B, "How Computer Have Changed the Wage Structure : Evidence from Microdata, 1984-89," Quarterly Journal of Economics, vol.108, Feb. 1993.
- OECD, Employment Outlook, OECD, 2005.
- Sapir, A, "Globalisation and the Reform of European Social Models," ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 Sept. 2005.





03

충남지역 경제활성화 과제와 전략 - 충청권 지역경제정책의 통합적 운영에 관한 연구

충청권 지역경제정책의 통합적 운영에 관한 연구

신동호 | 한남대학교 교수

I. 머리말

우리 나라 곳곳에서 지역갈등이 끊이지 않고 있다. 중부권 250만 주민의 젖줄인 대청호에 접한 충청북도와 대전광역시의 경우 대청호의 물을 이용하고 관리하는 문제를 놓고도 지역간 마찰이 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 국가적으로 지방자치단체간 협의체인 행정협의회 제도가 마련되어 있지만, 형식적으로만 운영되어 의미 있는 결과를 산출하지 못하고 있다. 과거 중부권 복합화 물터미널이나 청주공항의 입지선정, 그리고 최근에는 고속철도의 호남선 분기점 지정 등을 둘러싸고 대전광역시, 충청남·북도 사이에 마찰이 있었다. 또한 수도권 of 한강, 그리고 영남권의 낙동강 수계의 이용과 관리, 그리고 군장(군산-장항) 산업공단의 건설 등과 같은 문제를 놓고도 광역 지방자치단체간 갈등이 끊이지 않고 있다.

본 연구에서는 광역 지방자치단체간 갈등문제를 정부간 협회로 해결하고 있는 선진국의 예로 미국 샌프란시스코(San Francisco)시를 중심으로 한 ABAG (Association of Bay Area Governments)와 정부간 협회에 의한 계획으로 문제를 해결하고 있는 캐나다 밴쿠버(Vancouver)를 중심으로 한 GVRD (Greater Vancouver Regional District), 그리고 독일 루르(Ruhr)지방의 RVR 사례를 살펴보고자 한다. 그리고 충청권의 지역적, 사회·경제적 특징과 현황을 감안하여 협력적으로 추진할 수 있는 사업을 제안하고, 그 사업을 추진할 수 있는 체계와 방안을 제시하고자 한다. 선진 사례지역들이 지난 수 십년 동안 각기 다른 방식으로 문제를 해결하고, 공통의 이익을 실현하고 있는 경험에 기초하여 충청권이 당면한 지역간 협력문제에 대한 시사점을 도출하고, 그러한 시사점에 기초하여 우리 지역에 필요한 사업과 사업추진방식 등을 제안하고자 한다.





한편, 우리 충청권 3개 광역 지방자치단체의 주민들은 동일한 역사, 문화적 배경을 갖고 있고 서로 인접해 있어서 공동 운명체적 성격을 띠고 있다. 또한 국토 공간적 차원에서 볼 때 수도권 및 기타 지역과는 차별화 되지만 타 지역주민과 다른 개성을 갖고 있다. 충청권 지방자치단체들은 또한 도시화의 정도, 기타 사회, 경제적 특성에 있어서 지역간, 지역내 각기 다른 측면이 있어서 상호협력이 필요하다. 특히 최근에 와서 대덕연구개발특구의 지정, 행정중심 복합도시의 건설, 수도권 규제완화 및 대수도론 등이 제기되고 있어서 공동대응의 필요성이 증대하였다. 그러나 충청권 광역지방자치단체들은 지난 수십 년 동안 여러 가지 개발사업을 놓고 협력보다는 오히려 경쟁하는 양상을 띠어 왔고, 행정협의회는 실질적인 성과를 거두지 못했다. 이러한 상황에서 충청권 지역경제에 있어서 광역 지방자치단체의 특성을 분석하여 차별성과 동질성을 규명하는 한편, 협력적 발전을 위한 대안을 제시하고자 한다.

본 연구는 충청권 경제정책에 있어서 갈등상황을 분석하고, 3대 광역 지방자치단체를 중심으로 사회, 경제적 특성을 분석하고, 광역 지방자치단체간 공동체적 성격을 규명하여 상호 협력이 필요한 분야와 협력방안을 제시하고자 한다.

II. 지역정부간 협력에 관한 국외 사례연구

지역간 갈등, 정부간 갈등문제는 우리나라만의 문제는 아니다. 도시화가 진행되면서 세계 여러 곳에서 지역간 불협화음이 발생하고 있고, 그에 대응하는 양식도 다양하다. 그러한 지역간 갈등문제에 접근하는 양식은 몇 가지로 분류해 볼 수 있는데, 그 중 대표적인 것을 들자면 갈등지역을 동일 행정구역으로 통합함으로써 해결하는 방안, 정부간 협약, 혹은 계약으로 해결하는 방안, 광역적 계획으로 해결하는 방안, 문제를 해결할 수 있는 별도의 기구를 설립하여 해결하는 방안 등이 있다. 본 연구에서 소개하고자 하는 사례 중, 미국의 ABAG는 정부간 협회를 구성한 예이고, 캐나다의 GVRD는 광역계획으로 문제를 해결하는 방안에 가까운데, 이들은 그러면서도 필요한 경우에는 문제를 광역적으로 해결할 수 있는 반 독립적 기구를 설립해서 해결하고 있다. 아래에서는 이들을 차례로 소개하도록 한다.





03

1. 미국의 샌프란시스코 지역의 정부연합 (ABAG)

ABAG는 미국 서부 태평양 연안의 캘리포니아 주 중간지점에 위치한 항구도시, 샌프란시스코를 중심으로 101개의 도시정부가 지역의 교통, 환경 등과 같은 도시계획적 문제를 협력적으로 해결하기 위해 구성된 정부협회이다 (김용웅 2001, 2005, 참조). 미국 전역에는 이와 같은 지역계획 관련 정부협회가 560여개에 달하는 것으로 파악되는데, ABAG는 샌프란시스코만에 접한 지방자치단체들이 그 만의 수질보존과 주변 지역의 상수원 보급, 광역교통망의 효과적 운영, 토지이용계획의 조정 등과 같은 문제를 주로 취급하고 있다. ABAG에 참여하고 있는 지방자치단체들은 상호 협력하여 개별 정부로는 해결할 수 없는 도시문제를 협력적으로 해결하고 있는데, 인접한 정부들이 공동으로 하부기관을 설립하여 도시개발, 자연자원, 교통, 주택, 경제개발 등의 분야에 대한 목표와 정책을 수립하고 있다. 이러한 지방정부간의 협력을 지원하기 위해 주 정부와 연방정부는 각종 지원금 등을 활용하여 재정적으로, 또 정책적으로 지원하고 있다.

ABAG가 관할하고 있는 지역의 총 면적은 약 21,000km²로 다음에 소개할 캐나다 광역 밴쿠버의 10배 정도, 우리나라 국토면적(99,000km²)의 약 5분의 1에 해당하는 면적이다. 이 지역은 세계적인 첨단산업지역인 실리콘 벨리를 포함하고 있는 지역으로 1930년대부터 스탠포드 대학을 중심으로 기술집약적 중소기업으로 창업하여 단기간에 세계적 기업으로 성장한 휴렛팩커드나 인텔과 같은 기업이 출현할 수 있는 기업가적 분위기가 팽배해 있다 (Saxenian 1994). 이 지역에는 스탠포드 대학은 물론, UC Berkeley 등과 같은 세계적 수준의 대학들이 자리 잡고 있으며, 그러한 대학과 첨단산업으로 인해 인구 및 경제활동이 지속적으로 성장하고 있다.

ABAG는 도시계획적인 측면을 주로 다루고 있는데, ABAG가 추진하고 있는 사업 가운데 대표적인 것으로는 샌프란시스코만의 수질을 보존하기 위한 환경 관련사업과 광역교통망을 구축, 유지, 관리하는 사업 등이 있다. 샌프란시스코는 과거 미국 대륙 서부의 중요한 어항이었을 뿐만 아니라 무역항으로서도 중요한 역할을 수행해 왔다. 즉, 샌프란시스코는 예나 지금이나 로스앤젤레스, 그리고 시애틀과 함께 서부 미국의 3대 항구로 기능하고 있다. 그런데 지도를 통해 알 수 있는 것처럼, 샌프란시스코만에 접해 있는 9개의 카운티에서 배출되는 하수는 모두 샌프란시스코만에 고이게 된다. 샌프란시스코만의 수질오염문제를 더욱 어렵게 하는 것은 이 만의 유역권에서 생활하는 인구는 수백만이 되는데 비해 이 만이 이 바다와 접한 부분이 좁아서 만내의 폐수가 바다로 흘러나갈 수 있는 여지가 매우 제한되어 있다. 따라서 관련된 카운티간의 협력적인 수질관리시스템을 구축하지 않으면 샌프란시스코만의 수질을 관리할 수 없게 되어 있다.





〈그림 1〉 ABAG에 참여하는 9개의 County

자료 : <http://www.abag.ca.gov/overview/aboutbayarea.html>

ABAG가 추진하고 있는 사업 중 또 다른 중요한 것은 광역교통체계의 구축과 운용, 관리이다. 샌프란시스코시 자체는 하나의 도시이지만 그 주변을 둘러싼 ABAG의 관할지역은 남한 면적 1/5에 해당할 만큼 넓은 면적에 101개의 크고 작은 시, 타운십들이 속해 있다 (〈그림 1〉 참조). 따라서 이 지역의 지역내 교통은 수 십개의 시와 타운십이 서로 연계되어 있는 바, 시나 타운십들이 개별적으로 문제를 해결할 수 없는 도시문제가 많다. 실제로 이 지역은 카운티와 시, 그리고 주와 연방정부 등이 운영하는 다양한 교통 수단과 교통망이 서로 복잡하게 얽혀 있다. 연방정부의 교통부가 운영하는 Amtrack은 샌프란시스코 지역과 여타 지역을 연결하는 지역간 교통체계이지만 ABAG의 관할 지역내 기차역이 여러 개 있기 때문에 지역내 출퇴근 교통수단으로도 기능하고 있다. 그 외에도 일부 카운티는 자체적으로 버스 교통망을 운영하고 있고, 샌프란시스코시(County of San Francisco), 산타 클라라 카운티(Santa Clara County), 산 마테오 카운티 (San Mateo County) 등은 공동으로 PCJPB (Peninsula Corridor Joint Powers Board)를 조직하여 샌프란시스코와 실리콘 벨리의 중심도시인 산호제(San Jose)를 연결하는 도시철도인 CalTrain을 운영하고 있다.

ABAG는 이 지역 전체에 대한 교통망과 교통체계를 계획하는 기구로 주정부가 설립한 MTC (Metropolitan Transportation Commission)와 밀접한 연계를 맺고 있으며, 또한 시가화된 중심지역을 가로 지르는 지하철노선, 즉 BART(San Francisco Bay Area Rapid Transit District)은 캘리포니아





03

주 정부가 샌프란시스코시(County of San Francisco), 알라메다 카운티(Alameda County), 콘트라 코스트 카운티(Contra Cost County)와 같은 3개 카운티의 재정부담으로 운영하고 있는 도시철도이다. ABAG는 이와 같은 일을 추진하기 위해 직능별로 새로운 기구를 설립했다. 교통문제를 취급하는 MTC와 협조적인 체계를 운영하고 있는가 하면 샌프란시스코만의 수질보존 문제를 취급하는 CALFED와 같은 전문성 있는 기구가 있어서 이들이 구체적인 사업을 기획하고, 추진하도록 하고 있다.

2. 캐나다의 밴쿠버 지역의 광역계획지역 (GVRD)

GVRD는 태평양 연안 서부 캐나다의 대표적인 도시, 인구 약 200만을 가진 밴쿠버를 중심으로 21개의 도시가 참여하고 있는 광역 도시권 계획지역이다 (<그림 2> 참조). 밴쿠버는 캐나다에서 세 번째 큰 도시로 국제 공항과 항만이 있어서 미국 샌프란시스코와 마찬가지로 캐나다에서 아시아로 향하는 최대의 관문이다. 이 도시는 기후가 온난하고 주변의 임산자원이 풍부하여 일찍부터 임산 자원의 수출항으로 발달하였다. 즉, 태평양 연안에 접해 있고, 또 프레이저(Fraser) 강 하구에 자리 잡고 있기 때문에 예로부터 바다와 강의 수운을 통한 교역의 중심지로 기능해 왔다. 또한 밴쿠버는 도시계획이 잘 되어 있고 주변에 천혜의 자연환경이 보존되어 있으며, 깨끗하고 안전한 도시로도 잘 알려져 있다. 이 도시는 과거 목재 수출항으로 출발하여 최근에는 서비스 산업이 발달한 후기 산업도시(Post-industrial City), 혹은 탈공업 도시의 대표적인 예(Hutton 1998, 참조)로 꼽히고 있는 밴쿠버는 1886년 시로 승격되어 현재의 규모로 성장하였는데, 앞으로도 계속 팽창하여 2020 년까지는 인구 약 250만의 도시가 될 것으로 예상되고 있다 (McGee 1999, 참조).

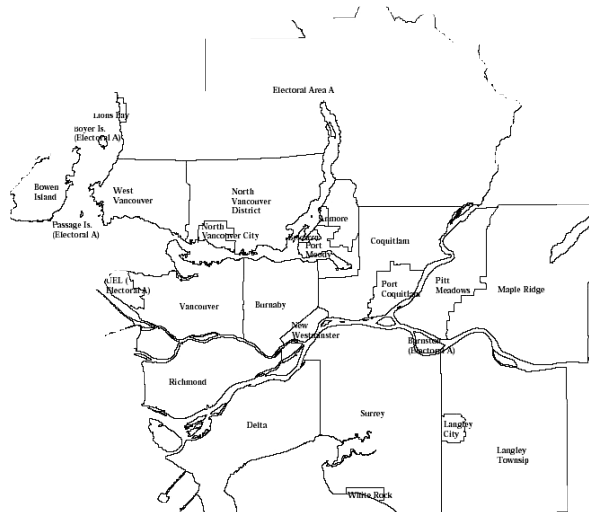
밴쿠버는 우리나라 남한 면적의 약 10배가 되는 면적(944,700km²)을 가진 브리티시 콜롬비아 (British Columbia) 주에 속해 있다. 브리티시 콜롬비아 주 정부는 이렇게 넓은 지역을 직접 통치 하기 어려운 점을 감안하여 1920년대 이후 여러 차례에 걸쳐서 그 주를 몇 개의 광역 행정구역으 로 세분하는 문제들이 논의되어 왔다. 1940년대에는 오늘날의 GVRD 보다 훨씬 넓은 면적을 가진 "Lower Mainland," 즉, "주 아랫 지방"이란 개념에서 출발하여 보다 구체적인 행정단위로 위상을 확보하는 듯하였다. 그러나 1980년대에 들어와 사회당 정부가 주 정부를 집권하면서 완전히 무시 되는 듯하였다. 그 후 1990년대에 GVRD의 중요성이 다시 부각되어 주 정부로부터 예산 및 정책 적, 제도적 지원을 받아 구체적인 활동을 전개할 수 있게 되었다.





이러한 GVRD에 대해서 Sancton (2001)은 캐나다 토론토의 광역도시권인 GTSB(Greater Toronto Services Board)와의 비교연구를 통해 양 지역은 계획기구가 중요한 힘을 발휘하지 않을 것이라는 인상을 가지게 함으로써 지역주민들로부터 큰 마찰을 유발하지 않고 광역계획 기구를 설립할 수 있었다고 했다. 그러나 밴쿠버의 경우 캐나다의 다른 도시, 즉 토론토나 몬트리올과 달리 주민참여를 유도함으로써 영향력을 발휘하는 기구로 성장할 수 있었고, GVRD의 계획수립과 집행 체계는 캐나다의 다른 사례보다 오히려 미국의 사례에 더 가깝다고 주장했다.

한편 Meligrana (1999)는 GVRD를 사례로 밴쿠버의 광역 교통계획과 정책이 어떻게 수립되고 또 집행되고 있는지를 설명하면서 밴쿠버의 교통정책은 GRTA(Greater Regional Transit Authority)라는 독립된 기구가 설립되어 주 정부의 영향권에서 벗어나고 있으며, 정책개발과 대중교통 서비스의 배분과 관련해서 지역통합과는 반대되는 방향으로 발전하고 있다고 주장하였다. GVRD는 ABAG와 같이 광역 교통문제, 상하수도, 쓰레기 처리, 공원관리 등과 같은 환경문제 등에 관한 정책과 계획을 수립하기 위해 GRTA와 같은 전문성을 가진 기구를 설립해서 운영하고 있다. 그 외에도 GVRD는 교통계획의 일환으로 토지이용계획을 수립해서 관할구역내 주거활동의 입지를 결정하고 있다. GVRD가 제시한 이러한 계획들은 예하 지방정부들이 수용함으로써 효과가 나타나고 있다.



〈그림 2〉 GVRD에 참여하는 밴쿠버의 21개 도시

자료 : <http://www.gvrd.bc.ca/about/pdfs/GVRDMunicipalBoundaries.pdf>





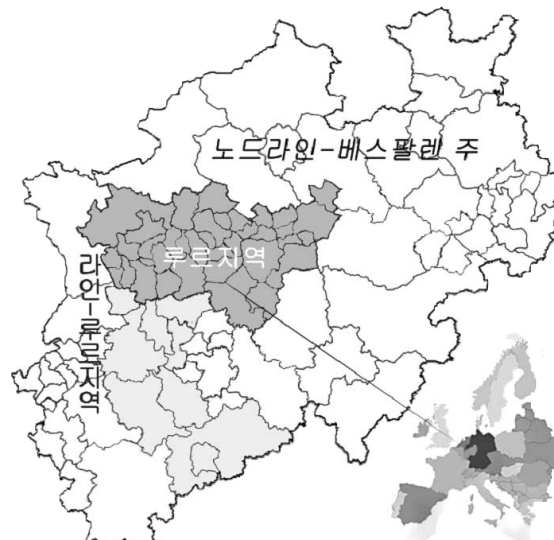
03

3. 독일 루르지역의 RVR

1) 루르지역 소개

독일의 루르(Ruhr)지역은 런던과 파리에 이어 유럽에서 3번째 큰 인구 밀집지역으로 석탄, 철강, 그리고 공장굴뚝, 축구장, 쉬레버 정원 등으로 특징 지워진다. 독일의 산업화를 주도해 온 루르지역은 지난 2, 300여 년 동안의 산업화 과정을 통해서 많은 변화를 경험하였다. 석탄광업과 제철공업의 상징이던 이 지역은 1950년대 말부터 광구를 폐쇄하기 시작하였고, 이로 인한 대량 실업 문제는 지금까지도 고질적인 문제로 남아있다.

1980년대부터는 산업폐기물에 의한 도시환경의 오염과 산업구조의 변화로 인한 실업문제를 극복하고 미래지향적 산업구조로 전환하기 위한 정책을 적극적으로 추진해 오고 있다. 산업화 시대의 공장건물과 도시기반시설들을 박물관, 혹은 기념관으로 개조하여 유럽의 대표적인 산업문화 체험공간으로 제공하고 있다. 한편, 대학 부설 기술공원(Technologiapark), 창업보육센터 등을 통해 지역의 경제구조를 고도화시키고 있다 (신동호 · 박은병 2003, 참조). 이러한 루르지역의 변화는 연방정부나 주정부가 주축이 되는 것이 아니라 여러 지방정부가 부문간 협력적 거버넌스에 기초한 혁신체제에 의해 추진되고 있는 바, 우리나라를 포함한 여러 나라, 여러 지역에 귀감이 될만하다.



〈그림 3〉 루르지역의 위치





루르지역, 즉 "루르게비에트(Ruhrgebiet)"라고 불리는 이 지역은 그 자체가 공식적 행정구역은 아니다. 이 지역은 독일 서북부, 네델란드, 벨기에 등과 접한 지역에 소재한 노드라인 베스트파란 (NRW, Nordrhein-Westfalen)이란 주(Länder)의 예하 지역 단위로 보쿰, 도르트문트, 뒤셀도르프 등과 같이 크고 작은 도시를 포함하는 지역으로 관습상의 지역단위이다. 루르게비에트란 지명은 150년 전부터 루르계곡의 중·남부지역을 의미하였는데, 오늘날에는 라인강 중류의 지류인 엠셔강(Emscher)과 리페(Lippe)강, 니더라인(Niederrhein)강을 포함하는 지역으로 이해되고 있다. "루르게비에트"라는 지명은 18세기 말, 즉 1830년 경에 등장하였으며, 이 용어가 공식 문서에 나타난 것은 1919년 경이다 (KVR 2001).

루르지역은 NRW주의 약 13%에 해당하는 총 4,435km² 면적에 37.6%의 주택 및 도로, 17.6%의 산림, 3.2%의 강 및 수로면적, 그리고 40.6%의 농지면적으로 구성되어 있다. 루르지역은 동서로 116km, 남북으로는 약 67km이며, 정주민구는 약 530만 명이다. 1738년부터 시작된 석탄광업과 1826년부터 시작된 제철공업을 통해 독일의 산업혁명을 이끌어 왔던 루르지역은 1950년대 말부터 석탄산업이 쇠퇴로 경제적 위기를 맞이하게 되었다.

루르지역을 광역적으로 계획하는 체제는 1920년 경 "루르 석탄지역 정주연합 (SVR, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)"으로 시작한 지역연합체에서 그 기원을 찾을 수 있다. SVR은 1979년 지방연합 루르(KVR, Kommunalverband Ruhr)로 명칭이 변경되었다가 지난 2004년 다시 지역연합 루르(RVR, Regionalverband Ruhr)로 변경되었다. RVR이 시·군단위의 협력체적 성격을 가졌는데 반해, KVR은 해당 행정구역의 시장과 주 정부 대표가 함께 이사로 참여하여 직접 의사결정을 할 수 있는 체제이다. 이 협력체를 통해 공업지역과 도시지역, 오픈스페이스 등을 하나의 계획지역으로 계획, 보존, 관리하는 한편, 지역의 발전방향을 정립하게 되었다(KVR 1995, RVR 2005). 루르지역, 즉 RVR에 속한 지역은 보쿰, 도르트문트 등 11개의 시와 크라이스(Kreis) 운나(Unna) 등과 같은 4개의 군으로 이루어져 있는데, 이러한 시·군단위 아래에는 총 53개의 하위 지방자치단체가 있다.

루르지역은 산업구조의 변화에 따른 지역경제의 침체와 지속적으로 증가하는 실업문제를 극복하고, 오염된 도시의 물적 환경과 사회적 환경을 개선하여 인구의 감소를 막고, 투자유치를 유도하기 위하여 지난 1989년부터 10년간 엠셔조경공원 국제건축박람회(IBA, Internationale Bauausstellung Emscher Landschaftspark) 사업을 추진하였다(Shaw 2002; 신동호 2006; 신동호·김정곤 2004, 참조). 1999년 이후부터는 그 사업의 성공적인 경험을 토대로 "프로젝트 루르(ProjektRuhr)"란 사업을 추진하고 있는데, 아래에서는 그 사업들을 소개하기로 한다.





03

2) 루르지역의 1차 지역혁신사업: IBA Emscher-Landschaftspark

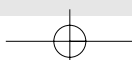
루르지역의 경제적 위기로 인한 구조적 변화에 대응하여 지방차원, 지역차원, 주 차원의 정부가 협력하여 혁신사업을 추진하고 있다. 환경과 경제문제를 극복하기 위하여 추진했던 대표적인 사업이 바로 1989년부터 1999년까지 지속된 엠서공원 국제 건축박람회였다. 독일 연방정부와 주 정부, 그리고 RVR 등과 같은 협력체계의 주관 하에 17개 시와 2개 군, 그 주변 지역, 그리고 약 118개의 민간 기업체가 이 사업에 참여하여 Rhein-Herne 운하 주변의 길이 약 70km, 넓이 약 16km의 지역에 320km²의 녹지축을 조성하였고, 생태공원을 조성하는 등 대규모 지역혁신사업들을 시행하였다.

3) 루르지역의 혁신사업 2: ProjektRuhr

Rhein-Ruhr지역의 일부인 Ruhr지역의 국제경쟁력 향상과 전통산업의 몰락으로 인한 경제적 문제를 극복하기 위하여 주 정부가 투자하여 ProjektRuhr사업을 추진하고 있다. 이 프로젝트는 2000-2006까지 추진되며, 무엇보다도 이 지역의 중심 산업이었던 석탄 및 제철공업 위주의 경제 구조를 첨단산업 위주의 경제구조로 전환시키는 것이 주 목적이다. 이 사업은 유럽연합 지원금(51% 정도)을 활용하고 주 정부 및 루르지역이 공동으로 출자하여 다음과 같은 사업을 추진하고 있다 (ProjektRuhr 2003, 2005, 참조).

- 루르지역의 새로운 일자리 창출과 기존의 일자리 안정화
- 지역의 투자환경 개선
- 투자자 유치
- 경제, 학문 및 문화 분야의 성과 유도
- 유출인구 억제
- 민관 협력사업 추진

ProjektRuhr를 종합적으로 추진하고 있는 유한회사인 ProjektRuhr GmbH는 사업과제의 선정, 투자 및 협력체계 구축 등을 주관하고 있다. 처음 신청된 440개의 사업 중 70개를 선정하여 주 정부와 EU로부터 지원받은 약 40 천만 유로의 재원을 투자하여 사업을 시작하였다. 이 사업은 12개의 핵심 투자분야와 세부 프로젝트로 구성되어 있는데, 목표 연도까지 약 60,000개의 새로운 일





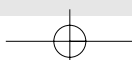
자리를 창출할 것을 계획하고 있다.

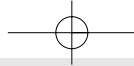
지역경제의 발전을 위해서는 주택 공급, 산업공간, 상하수도 등을 보급하고, 원활한 수송체계를 조성하는 등과 같은 도시계획적 지원이 필요하다. 루르지역의 경우 이러한 도시계획적 측면의 지원은 주로 RVR 등과 같이 시 정부 이상의 단위에서 광범위하게 기획·조정되고 있다. 그러나 구체적인 경제정책, 기술정책 등에 있어서는 시 정부 수준의 지방정부가 중심적인 역할을 수행한다. 종합적으로 볼 때, 독일 루르지역의 경우 정부는 정부정책을 통해서만이 아니라 정부 협의회를 통해, 또 별도로 설립한 유한회사(GmbH)를 통해 경제정책을 지원하고 있다. 주 정부는 또한 정책개발 연구소를 설립하여 혁신정책의 수립과 평가에 영향을 미치고 있다. 아래에서는 RVR, 유한회사 등을 중심으로 정부부문이 어떠한 역할을 하는지 보다 구체적으로 소개하도록 한다.

4) RVR의 사업조직

1920년 1차 대전 후 크게 파괴된 후 NRW 주에서 약 60만 정도의 인구가 증가하는 현상이 발생하였는데, 당시의 SVR은 그러한 인구를 광역적으로 입지시키기 위해 구성된 지방자치단체 연합회였다. SVR은 루르지역을 비공식 경제구역으로 정체성을 제공하였을 뿐만 아니라, 주민들을 위해 취업 및 교육기회를 제공하고, 실업알선, 환경보호, 여가활동 등을 제공하면서 지역발전에 기여해 왔다. SVR은 1920년대 이후 협력적인 교통, 경제, 토지이용정책 등을 추진하는 주체로 기능하다가 2004년에 명칭이 RVR로 변경되었다. 사실 독일의 정치·문화적 환경에서 경제문제는 기초 지방자치단체가 결정적인 역할을 하는 가운데, 광역 차원에서 교통체계를 구축하고 그에 적합한 토지이용계획을 수립하기 위해서는 보다 구속력 있는 계획을 필요로 했던 것이다.

RVR은 지역간 토지이용에 있어서의 갈등을 보다 용이하게 조정하기 위해 만들어진 것으로 루르지역이 주거, 공간구조, 조정, 교육, 강유역 개발, 소매상업 등에 있어서 잠재력이 있는 것으로 파악하고, 이러한 분야의 지원을 위해 루르지역에 소재한 7만여 개의 업체에 대한 정보를 쉽게 획득할 수 있게 해주는 컴퓨터 시스템을 개발하고 있다. RVR은 또한 "AGIS"란 시스템을 통해 투자가가 사업의 장소를 선택하기 위한 입지분석이 가능하도록 해 놓았다. 이를 통해 경쟁업체, 지원업체, 서비스업체 등이 어디에 입지하고 있으며, 어떻게 접근할 수 있는지를 쉽게 파악할 수 있도록 해 놓았다. RVR은 현재 350명의 직원으로 운영되고 있는데, 그 가운데 250명이 전임 직원이고, 나머지는 관련기관에서 파견된 직원이다. RVR은 연간 약 4,500만 유로의 예산을 사용하고 있고, 그 예산은 예하 도시들의 분담금으로 조성되고 있으며, 그 가운데 50%가 인건비로 지출된다.





03

충남지역 경제활성화 과제와 전략 - 충청권 지역경제정책의 통합적 운영에 관한 연구

III. 세 사례지역에 대한 비교 및 교훈

앞에서 소개한 미국의 샌프란시스코, 캐나다의 밴쿠버, 독일의 루르지역 등은 여러 개의 지방정부가 오래 전부터 협력적으로 도시문제, 경제문제 등 공통의 관심사를 협력적으로 처리해 오고 있다는 것을 알 수 있다. 이들은 상당히 넓은 지역을 대상으로 비교적 긴 시간이 흐르는 가운데 복잡한 진화과정을 거치면서 오늘날 비교적 안정된 협력체제를 갖추게 되었다. 이들은 도시계획 및 경제문제를 기존의 행정조직과 별도의 기구를 설립하여 처리하고 있다. 이러한 기구들은 자체적인 세원을 가지거나 참여 지방자치단체들이 납부하는 분담금, 그리고 상급 정부로부터의 지원금 등으로 예산을 확보하고 있는 것으로 파악된다. 이 기구들을 운영하는 과정에서 지역간 불협화음이 없는 것은 아니지만 그런 가운데에서도 충분한 협의과정을 거치고 해당 지방자치단체에게 적절한 혜택과 불이익을 제공함으로써 협력을 유도하고 있다.

〈표 1〉 사례지역에 대한 비교

	ABAG	GVRD	KVR
설립연도	1961년	1970년	1920
소속 주	미국 California	캐나다 British Columbia	NordRhine-Westparen
인구규모	700만	200만	500만
면적	약 20,968 km ²	약 2,200 km ²	약 4,435 km ²
형태	정부간 협회 (계약)	합의적 계획기구	조합
법적 구속력	계약제적 (구속력 강함)	임의적 (구속력 약함)	계약제적 (구속력 강함)
회원 지방자치단체	9개 County, 101개 시	21개 시 (Municipalities)	11개 시, 4개 군
중심 지방자치단체	City of San Francisco City of Ockland City of San Jose	City of Vancouver City of Burraby City of Coquitlam	Bochum Dortmund Duisburg
주요 대학	Starford University UC Berkeley	University of British Columbia	University of Keoln University of Dortmund
주요 사업	주택, 교통, 경제개발, 교육 환경	토지이용계획, 주택, 환경 경제, 교통, 상하수도	경제, 주택, 토지이용계획
경제적 주축	반도체, 인터넷 생명공학, 관광	임산가공, 영화산업 컨벤션 산업	미디어, 생명공학, 기계공업 제철공업

자료 : 필자 작성





앞에서 소개한 사례로부터 얻을 수 있는 교훈은 첫째, 지역의 문제를 광역적으로 협력하면서 해결할 수 있는 정부간 협의체가 꼭 필요하다는 것이다. 둘째, 전문성을 확보하려면 기존의 행정조직 보다 전문성이 있는 별도의 기구가 필요하다는 것이다. 셋째, 별도의 조직은 집행부의 수장(지방자치단체장)이 바뀌더라도 지속될 수 있는 반영구적인 조직체계와 예산을 갖추어야 하는데, 예산은 참여 지방자치단체의 분담금과 상급 정부의 지원, 그리고 자체적인 세원 등에 의존하고 있다. 넷째, 정부협의체, 혹은 광역계획기구들은 주로 교통, 주택, 상수도 보급, 하수처리, 그리고 환경관련 사업을 주로하고 있고, 이를 통해 지역경제의 활성화에 간접적으로 기여하고 있다. 그러나 독일 RVR과 같은 경우에는 경제문제에 보다 적극적으로 관여하고 있는 것으로 파악된다. 이러한 시사점과 충청권이 가진 사회, 경제적 특징을 고려하여 아래에서는 충청권의 광역경제체제의 구축에 필요한 대안을 제시하고자 한다.

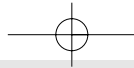
IV. 충청권 광역 경제체제 구축방안

1. 기존 행정협의회의 성과

도시문제, 지역문제와 관련하여 발생하는 지역간 갈등을 조절하는 방식에는 정부간 협약, 혹은 계약, 행정구역 통합, 광역권 계획, 행정협의회 등 여러 가지가 있다. 우리 정부도 이미 1965년부터 행정협의회 제도를 도입하여 인접지역간 발생하는 갈등문제를 조정, 협의해 왔다. 1966년 8월에 개최된 전국 시장회의에서 내무부가 시달한 "도시권 행정협의회 설치요강"에 따라 1960년대 말까지 대구, 광주, 수도권 등을 비롯한 15개 지역에서 도시권 행정협의회가 조성되었다. 1973년에는 "지방자치에 관한 임시조치법"에 행정협의회에 관한 규정을 명문화하였고, 이를 좀 더 구체화하기 위해 1975년에는 "행정협의회 설치 기준 및 운영규칙"을 공포하였다(배준구 2001).

그래서 1998년까지 총 54개의 행정협의회, 즉 광역도시권 5개, 시와 군간에 구성된 연담도시권 2개, 기초 도시권 47개가 구성되었다. 이러한 행정협의회의 운영실적을 보면 1975년부터 1994년까지 총 1,158회의 회의가 개최되었으나 협의회당 연평균 약 2.8건에 지나지 않는 것으로 나타났다. 1996년의 경우 5개 광역행정협의회 중에서 단 1개의 협의회만 회의를 가졌고, 기초 행정협의회는 49개 중에서 23개 협의회에서 40회의 회의를 개최하였으며, 26개 협의회는 한 번도 회의를 개최하지 않은 것으로 나타났





03

다. 즉, 1990년대 말까지 우리나라의 행정협의회는 형식적으로 존재하기만 하고 실질적으로는 기대했던 효과를 거두지 못한 것으로 파악된다(배준구 2001).

충청권에도 1995년 "대전충청권 행정협의회"가 결성되어 1996년 12월부터 2004년 10월까지 총 16번의 회의가 개최되었고, 거기서 대전충청권 광역교통망 구축, 청주국제공항 개항 홍보 및 이용 협조 등과 같은 안건이 82건 상정되어 82건 합의되었다고 한다(대전광역시 내부자료 2006). 그러나 거기서 구속력 있는 결정이 이루어진 바가 드물고, 또 협의회의 결정을 통해 실질적인 효과를 거둔 안건은 많지 않은 것으로 판단된다. 그 협의회는 주로 이해관계가 다른 타 지방자치단체에게 일방적으로 협조를 요청하는 수준에 그친 것으로 이해된다. 그래서 충청권 행정협의회는 1999년부터 "충청권 발전협의회"란 명칭을 가진 기구를 별도로 만들어 추진하였으나 이 협의회 역시 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 특히 2004년 이후 2006년 말까지 이 행정협의회는 5.13 지방선거 등과 같은 정치적인 문제, 혹은 성과를 확산하기 어려운 현실적 문제 등으로 회의가 제대로 개최되지 못하고 있는 실정이다.

그런데 2006년 5.13 지방선거 결과 위와 같은 경향에 있어서 변화가 나타나고 있다. 5.13 지방선거의 결과 중부권 3개 광역 지방자치단체장이 모두 동일한 정당에 소속되어 있을 뿐만 아니라 또 같은 대학 출신으로 나타났다. 이들은 당선 후 실제로 회동을 갖고 관계된 광역지방자치단체들이 상호 협력적으로 각종 사업을 추진하기로 약속한 뒤, "충청권 광역 경제협의회"를 결성하기로 합의하였다. 이를 계기로 종전 지역간 협력에 큰 걸림돌이 되고 있던 지방자치단체장간의 경쟁으로 인한 갈등문제가 풀릴 수 있는 가능성을 제시하였다. 지방자치단체장간의 이러한 합의의 결과로 2006년 7월부터 실무협의회 및 사무국 조직을 갖추기 위한 협의를 하기로 하였다. 또한 그러한 약속의 결과로 기존의 행정협의회를 중심으로 10월부터 청주공항을 활성화하기 위해 공동으로 일 본의 관광시장에 진출하는 한편, 중국 상하이 국제 여유교역회(CITM)에도 3개 시도가 공동으로 부스를 설치하고 홍보전을 추진하였다(대전매일 2006년 9월 5일 10면; 대전일보 2006년 11월 15일 2면, 참조).

또한 참여정부는 출범 초기부터 행정구역을 초월한 광역적 산업클러스터에 상당한 관심을 보여 왔다. 이는 시·도간 연계강화를 통해 취약한 기능을 상호 보완함으로써 소규모 클러스터를 육성하는 과정에서 노정되는 자원의 중복 및 과잉투자의 비효율성을 극복하기 위한 노력이다. 한편, 지역균형발전 문제를 다루고 있는 산업자원부는 참여정부가 들어서면서 "초광역 클러스터 사업"이란 정책으로 광역 지방자치단체간 공동으로 사업을 추진하도록 유도해 왔다. 그러한 사업의 일환으로 대전시와 충청남북도가 속해 있는 중부권은 전략산업기획단이 상당한 예산을 투입하여 IT산업에 관해 지역간 역할분담 및 협력체계를 구축하기 위한 사업을 구상하고 있다.





2. 광역경제권 사업제안

이러한 호의적 분위기하에서 충청권이 공동으로 추진해야 하는 사업을 제시하자면 1) 행복도시의 성공적 추진을 위한 공동 대응, 2) 대덕 연구개발특구의 효과적 발전을 위한 지원, 3) 대수도권론 등 수도권의 비대화에 따른 공동 대응, 4) 충청지역 광역경제권 활성화를 위한 지역간 특화 및 역할 분담체제 구축 등에 관한 사업 등인데, 각 사업에 대한 필자의 의견을 제시하면 다음과 같다.

1) 행복도시의 성공적 추진

현재 정부는 2012년부터 이전 대상기관의 입주 시작되고 2030년까지 인구 50만 규모의 도시가 되도록 한다는 계획을 갖고 행복도시 건설사업을 추진하고 있다. 그러나 이 사업이 계획대로 추진될 수 있으리라고 확신하기 어렵다. 앞으로 정권이 바뀌면 계획이 수정, 혹은 축소될 수 있다. 그리고 이 도시의 법적 지위 등과 관련해서도 충청지역에 미치는 영향이 크고, 또 행복도시의 건설이 충청권 경제에 미치는 영향이 다양하게 나타날 것이다. 이러한 문제를 놓고 충청권이 협력하여 국가적 이익을 극대화하는 가운데 충청권의 이익이 배제되지 않도록 하는 대안을 발굴하고, 그를 관철할 수 있게 하기 위해 충청권 광역 경제체제를 구축해서 효과적으로 대처할 필요가 있다.

2) 대덕 연구개발특구의 육성

2004년부터 종전의 대덕연구단지가 대덕연구개발 특구로 거듭나게 되었다. 대덕연구개발특구가 조성되기 시작한 이래 많은 문제점이 지적되어 오다가 참여정부의 초기에 대덕연구단지는 더이상 국가가 지원하지 않는 것으로 의견이 수렴되고 있었다. 그러나 2003년부터 대덕밸리 벤처연합회를 중심으로 지방자치단체와 필자를 포함한 전문가들의 적극적인 노력으로 대덕연구개발 특구가 지정되었다. 그러나 특구로 지정되는 것이 전부는 아니다. 대덕연구개발특구는 구체적인 목표를 설정해 놓고 있는 바, 2004년부터 1차 목표 연도인 2014년 경 그 동안의 성과가 평가되어 추가적인 지원 여부를 결정하게 될 것이다. 대덕 연구개발특구가 그러한 목표를 달성하기 위해서는 직접 관할하고 있는 대전광역시뿐만 아니라 충청권내 다른 지방자치단체의 협조가 필요한 바, 이 문제도 광역경제권을 구축하여 풀어나갈 수 필요가 있다.

그리고 이 특구에 포함되지 않은 지방자치단체는 국가적 자원을 대전권에 집중시킴으로 인해 받게 되는 상대적 불이익에 대한 불만이 많다. 이 문제는 충청권내 지방자치단체도 타 지역과 같은 입장에 있는





03

바, 마찰이 끊이지 않고 있다. 이러한 문제 역시 충청권 광역경제체제를 구축하여 공동선을 발굴하고, 그에 기초하여 충청권내 지방자치단체간 협상이 이루어져야 하며, 타 지역과의 관계에 대해서도 한목소리를 낼 수 있도록 해야 한다.

3) 수도권의 비대화에 따른 공동 대응

수도권의 혼잡과 비대화는 현재 심각한 수준에 달해 있고 수도권과 여타 지방간의 격차는 계속 확대되고 있으며, 수도권의 인구 및 경제활동의 집중현상은 끊이지 않고 있다. 수도권에 인접해 있는 충청권은 국가의 수도권 정책으로부터 반사적인 영향을 받고 있다. 최근 참여정부는 지역균형 발전을 위해 많은 정책을 추진하고 있는 가운데, 수도권에는 경제특구가 이미 지정되었고, 주택문제를 해결하기 위해 신도시 개발을 지속하고 있다. 특히 최근에는 수도권내 지방자치단체간 "대수도론" 등이 논의되고 있는데, 충청권은 이러한 정책의 내용과 파급효과 등을 심도 있게 연구하여 효과적으로 대응할 수 있는 체제를 갖출 필요가 있다.

4) 지역간 경제구조의 특화 및 역할 분담체제 구축

충청권은 동일 문화권이나, 사회경제적 현황을 볼 때 시도간 상당한 차이가 있다. 대전은 사실상 전 지역이 시가화되어 있고 연구개발 및 행정, 교육, 음식·숙박업 등 서비스업이 주종을 이루고 있어서 농업과 제조업이 아직도 중요한 부분을 차지하고 있는 충남과 충북은 이와 크게 대조된다. 또한 대전은 개발가능 여지가 사실상 고갈되었지만 충남과 충북은 그렇지 않다. 충남과 충북 사이에도 상당한 차이가 있는 바, 충남은 천안·아산지역을 중심으로 공업화와 도시화가 급진전되면서 역동성 있는 경제구조를 구축하고 있는 가운데, 청양, 서천 등 남부 해안 및 내륙지방은 매우 침체되어 있다. 충북은 청주와 청원군을 제외하면 대부분이 농업지역으로 남아 있어서 충남과는 대조적인 측면이 있다. 이러한 특징을 감안해서 충청권내 시도간, 시군간 경제구조를 특성화시킬 필요가 있는 바, 산업구조를 다양화시키는 한편, 중복 투자를 줄이고 과당 경쟁을 막기 위해 역할 분담과 조정이 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 우리나라 최고 수준의 과학기술인력이 집중해 있는 대전은 첨단과학기술에 관한 연구개발의 결과를 효과적으로 산업화하고, 이를 권역내로 파급시키는 기능을 담당할 수 있게 해야 한다. 특히 생물산업의 연구개발기능과 신소재 관련 연구기관을 기반으로 사업화 기능과 공동연구개발 기능을 강화함과 동시에 지역간 협력체제를 구축하여야 한다. 따라서 대전시는 광역

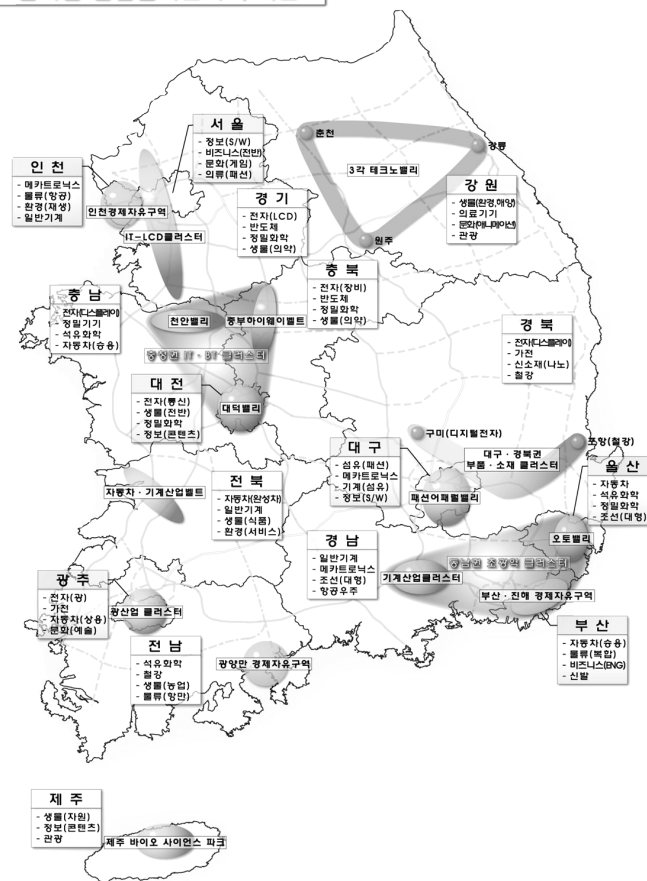




경제권의 거점기능을 수행함으로써 충북·남의 경제구조를 고도화하고 산업부문간 연계의 활성화를 통한 시너지 효과를 극대화할 수 있어야 한다.

충북은 보건의료, 전자부품산업의 중심지, 그리고 청주공항을 이용한 물류기지로서의 역할을 담당하여야 한다. 즉 수도권 기업의 입지이전 수요와 대전시의 지식기반산업의 분리창업 및 확산을 수용할 수 있는 생산기능의 중심지로 육성하는 것이다. 특히 충북은 오송생명 과학단지를 바이오 산업의 핵심지역으로 육성하기 위해 산업기반 조성, 지역내 산·학·연 연계체제의 강화, 수도권 및 대덕연구단지와의 연구개발 네트워크를 구축하는 것이 바람직하다.

권역별 산업클러스터 구축도



〈그림 4〉 권역별 산업클러스터 구축도

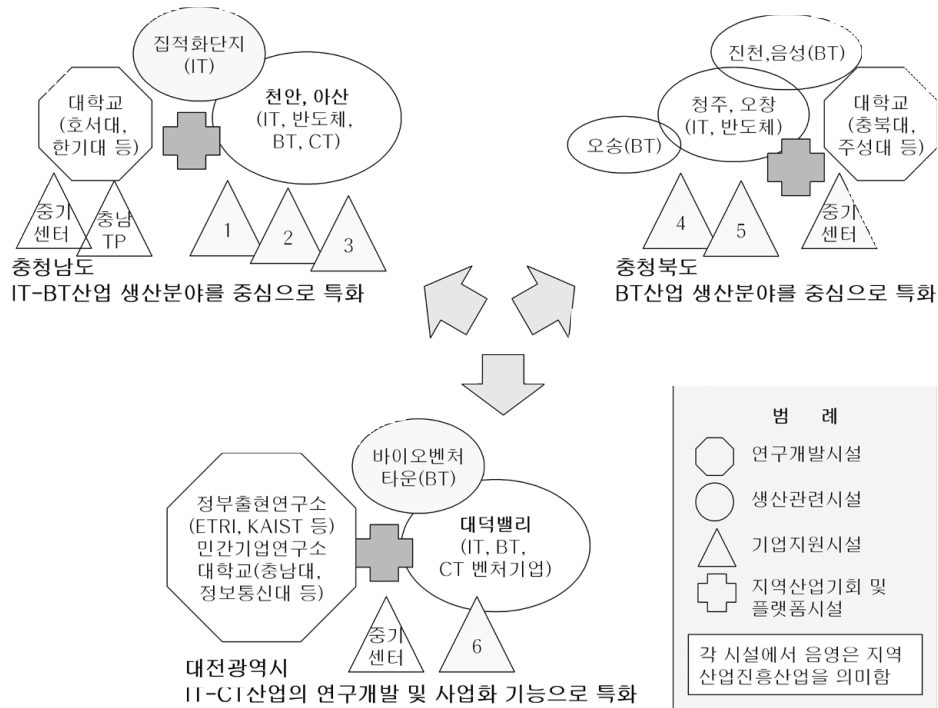




03

충남지역 경제활성화 과제와 전략 - 충청권 지역경제정책의 통합적 여정에 관한 연구

충남은 대기업의 입지수요가 매우 많고 수도권 및 대덕연구단지와의 근접성으로 인해 기업과 연구기관 간의 생산 및 기술개발 네트워크가 용이한 장점이 있다. 또한 대규모 투자가 필요한 장치산업의 생산지와 충청권 중 유일하게 바다에 접하고 있어 환황해권의 교두보 역할을 담당할 수 있다. 이 외에도 천안·아산지역의 반도체 및 자동차 산업, 외국인 전용공단, 영상문화 복합단지 등 연관 산업이 발전하고 있어 전문화된 생산기지로 양호한 조건을 갖춘 것으로 평가된다.



- 주) 1: 디스플레이산업지원센터 2: 영상미디어산업사업화센터
3: 동물자원사업화지원센터 4: 반도체장비·부품 공동테스트센터
5: 전자정보부품산업지원센터 6: 고주파부품지원센터

〈그림 5〉 충청권 광역지방자치단체의 경제구조적 특성화





3. 광역경제권 추진체계 구축

앞에서도 언급하였지만 기존의 행정협의회는 지난 40년 동안의 경험을 통해서 우리나라에서는 효과를 발생시킬 수 없는 것으로 증명되었다. 실질적으로 효과를 발생시킬 수 있는 충청권 광역경제체제를 구축하기 위해서는 보다 항구적인 추진체계가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 조직체계를 정비할 필요가 있고, 또 그러한 조직을 운영할 수 있는 예산이 필요하다.

1) 조직체계의 정비

효과적인 광역경제체제를 구축하기 위해서는 단기적 대안과 장기적 대안을 생각해 볼 수 있다. 단기적 대안으로는 우선 기존의 행정협의회를 보완하는 체제가 필요하다. 행정협의회가 제대로 기능하지 못한 이유 중 하나는 행정협의회에 참여하는 구성원을 "행정관료"에 국한하고 있기 때문이다. 행정관료들은 소속 지방자치단체의 의중을 벗어나기 어렵기 때문에 그와 의견이 다른 지방자치단체와 협상할 수 있는 재량권을 제약한다. 이는 결국 각 지방자치단체장의 주장이 다르다면 아무 것도 할 수 없는 결과를 초래한다. 따라서 지역의 전문가, 지방의회 의원, 시민단체, 기업가 단체 등이 참여하여 서로 다른 주장들을 조정하는 역할, 혹은 중재하는 역할이 필요하다. 즉, 지방자치단체의 연구원, 전략산업기획단, 각 대학에 소속된 전문가는 물론, 상공회의소 등 기업가 단체의 대표자가 참여하는 조직이 필요하다.

이론적으로 볼 때 현재 구성되어 있는 3개 광역 지방자치단체의 지역혁신협의회를 통합하면 그러한 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 이 협의회의 구성원의 신분을 보면 지방자치단체별로 상당한 차이가 있고, 또 전문성이란 측면에서 볼 때, "지역혁신"이나 "광역행정"과는 거리가 먼 이들이 많이 참여하고 있어서 소기의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 지역혁신협의회나 행정협의회와는 별도로 "충청권 경제협의회"와 같은 조직을 새로이 구성할 필요가 있다.

장기적으로는 "경제"문제와 "도시계획"문제까지를 포함하여 3개 시도의 장기적 비전을 도출하는 정도의 역량이 있는 협의체가 필요하다. 이 협의체를 통해서 미국이나 캐나다, 그리고 독일에서 보여주고 있듯이 환경, 토지이용, 수자원관리 등을 포함하는 것은 물론, 공동으로 이 지역의 미래상과 지역별 특화방향 등을 구상하고, 계획하고, 추진하며 평가할 수 있는 전문적이면서도 통합적인 기구를 설립할 필요가 있다. 미국의 ABAG, 캐나다의 GVRD, 독일의 RVR 등이 바로 그런 기구이다. 이들은 주 정부와 기초 지방자치단체 사이에 설립된 반 독립적 기구로 공동의 목표를 설정하고 필요한 계획을 수립하며 그를 추진하고 있다. 이들은 또한 이들이 계획한 교통, 환경, 경제 등과 같은 특별한 과제를 집행하기 위해 별도의 조직을 가동하고 있다.





03

현재 우리가 갖고 있는 행정협의회는 전문성과 독립성, 그리고 인력과 예산 측면에서 너무나 빈약하다. 시간이 걸리더라도 해외사례가 보여주는 것처럼 우리도 독립성과 전문성을 가지고 광역 지방자치단체간 협력적으로 사업을 계획하고 추진하는 한편, 지역간 갈등문제를 해소할 수 있는 포괄적 조직이 구성되어야 한다. 이 조직 아래 경제, 토지이용, 광역 교통체계, 환경 등과 같은 전문적인 과제를 취급하는 분과별 조직이 있어야 한다.

2) 예산과 인력 확보

어떤 조직이든지 사업을 추진하기 위해서는 예산과 인력이 필요하다. 선진국의 예를 보면 이미 언급하였다시피, 해당 지방자치단체의 분담금, 상급 정부로부터의 직접적인 지원금, 상급 정부가 제공하는 과제별 예산, 그리고 경우에 따라서는 자체적인 세원을 활용하여 광역 협력단체를 운영하고 있다. 우리나라의 산업자원부와 같은 경우에는 광역적 사업을 지원하기 위해 자금을 지원하고 있기는 하나, 그 규모가 매우 제한적이다. 따라서 단기적으로는 해당 광역 지방자치단체의 분담금을 주로하고, 또 기초 지방자치단체도 분담금을 부담하도록 하는 한편, 장기적으로는 중앙정부가 안정적으로 지원하도록 해야 한다. 자체적인 세원을 갖는 것이 안정된 재정을 확보하는 방안으로 바람직하지만, 현실적으로 그렇게 하기까지에는 세법의 개정 등 많은 난관이 예상된다.

인력은 별도의 조직을 설립할 경우 독자적인 인력을 구축해야 할 것이다. 그러나 단기적으로는 기존 조직, 즉 각 지방의 연구원과 행정관료, 전략산업기획단, 혹은 테크노파크, 대덕연구개발특구 등과 같은 관련 기관으로부터 요원을 파견 받아 전임 직원으로 구성된 기구를 조직할 필요가 있다. 이렇게 하면 영국의 중앙정부 지방 사무소(예: Government Office of East England)와 같은 조직이 될 것이다. 그러나 장기적으로는 ABAG, GVRD, RVR 등과 같이 독자적인 기구를 갖고 자체적으로 충원한 인력이 중추적인 역할을 하도록 하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.





참 고 문 헌

- 강영주. 2006. 광역자치단체간의 상생협력을 통한 초광역 지역혁신체계 구축 방안, 대전충남 경제연구회 발표자료 (12월 6일, 대전광역시, 한국은행 대전지점).
- 김선기. 2005. 지역간 협력 및 상생발전 실태, 『열린충남』 10월호 (통권 32호).
- 김용웅. 2001. 지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향, 이정식, 김용웅(편저) 『세계화와 지역발전』 국토연구원 총서③ 한울 아카데미, 475-503.
- 김용웅. 2005. 지방분권 및 자치단체간 상생협력토론회 자료집.
- 대전광역시. 2006. 내부자료.
- 대전내일 (신문). 2006년 9월 5일 10면.
- 대전일보. 2006년 11월 15일 2면.
- 배준구. 2001. 지방자치단체간 협력을 위한 제도적 정비방안, 『사회과학연구』 (경성대학교 사회과학연구소) 7(1) 45-55.
- 신동호. 2004. '독일 도르트문트의 지역혁신체계: 첨단산업단지 중소기업 지원기관을 사례로', 『한국경제지리학회지』 7(3): 385-406.
- 신동호 · 김정곤. 2004. "Dortmund Projekt": 독일 도르트문트의 혁신 클러스터 조성전략, 『국토계획』 39(4): 163-174.
- 신동호 · 박은병. 2003. '독일 도르트문트의 지역혁신체계', 『국토계획』 38(2): 1-15.
- Hutton, Thomas A. 1998. The Transformation of Canada's Pacific Metropolis. Ottawa: IRPP.
- Hutton, Thomas A. 2004. "The New Economy of the Inner City," Cities 21(2): 89-108.
- Innes, Judith E.; Sarah Connick; Laura Kaplan and David E. Booher. 2006. Collaborative Governance in the CALFED Program: Adaptive Policy Making for California Water
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR). 1995. Kommunalverband-Ruhrgebiet. Wege, Spuren, Essen.
- Kommunalverband Ruhrgebiet (KVR). 2001. Das Ruhrgebiet, Essen.
- McGee, Terry. 1999. "Governing Mega-urban Regions: the Case of Vancouver," in John Friedmann, ed., Urban and Regional Governance in the Asia Pacific, Institute of Asian Research, UBC, pp. 115-126.
- Meligrana, John 2004. "Toward Regional Transportation Governance: a Case Study of Greater Vancouver," Transportation 26: 359-380.
- ProjektRuhr GmbH. 2003. Arbeitsergebnisse der ProjektRuhr GmbH, Essen.
- Regionalverband Ruhr (RVR). 2005a. Presseinformation, Essen.
- Regionalverband Ruhr (RVR). 2005b. Das Ruhrgebiet-Entdeckungen mitten in Europa, Presseinformation, Mai Essen.
- Rosenau, James. 1992. "Governance, Order and Change in World Politics," in idem and Czempie(ed.), Governance without Government, pp. 1-29.
- Sancton, A. 2001. "Canadian Cities and New Regionalism," Journal of Urban Affairs 23 (5): 543-555.
- Saxenian, A. 1994. Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128 (Cambridge, MA: Harvard University Press).
- Shaw, Rorett. 2002. "The International Building Exhibition (IBA) Emscher Park, Germany: A Model for Sustainable Restructuring?," European Planning Studies 10(1) 77-97.
- Tranter, Revan. 2001. ABAG a Concise History: Celebrating 40 Years of Service, UC Berkeley, Institute of Governmental Studies Working Paper Series 2001-13.





04

충남지역
경제활성화
과제와
전략
I
충남
통상진흥시책
활성화
방안

충남 통상진흥시책 활성화 방안

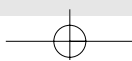
문희철 | 충남대학교 경제무역학부 교수

I. 서론

세계 경제는 WTO의 출범에 따른 무역장벽의 철폐와 교통 및 정보통신기술의 발달로 국가간의 경제적 국경이 사실상 무의미해지고, 국가간의 상호의존관계가 심화되는 가운데 전세계적으로 무한경쟁의 시대에 돌입하게 될 것이다. 이러한 치열한 경쟁에서 살아남기 위해서는 모든 경제주체가 하나가 되어 국제경쟁력의 제고를 기본 목표로 하여 전반적인 대외무역 및 통상정책의 방향과 추진전략을 새로이 점검하고 추진해 나가야 한다.

지방자치단체가 세계화, 개방화, 정보화, 분권화, 자치화 등 국내외 환경변화에 대응하여 생존 및 발전을 하기 위해서는 무엇보다 통상진흥을 통한 지역경제발전이 긴요하다는데 대해서는 이론의 여지가 없다. 지방자치단체의 통상진흥정책은 수출증대를 지원하는 협의의 통상정책과 지역내 기업의 수출 및 해외투자는 물론 자기 지역에 투자를 계획하고 있는 기업에 대한 지원 및 국제교류의 활성화를 포함한 광의의 통상정책으로 구분할 수 있다.

민선 4기에 접어든 지난 해 충남은 환율하락과 고유가, 원자재 가격상승 등의 삼중고 속에서도 수출목표 380억불을 달성한 바 있으며, 민선 4기 이후에만 하더라도 13억 3400만달러의 외자를 유치하는 등 그 어떤 지자체보다도 적극적으로 통상진흥시책을 전개하여 왔다. 그러나 새해의 수출목표인 수출 450억불 달성 및 향후 보다 많은 해외투자의 유치를 위해서는 그동안의 통상현황과 통상진흥시책을 재점검하고, 이를 활성화하기 위한 방안을 검토할 필요가 있다.





II. 충남의 국제통상 현황

1. 수출입 동향

충청남도의 수출은 고유가와 지속적인 환율하락 등 어려운 여건에서도 높은 증가율을 보여 왔다. 즉, 충청남도의 수출은 2002년 30.0%, 2003년 30.7%, 2004년 47.8%, 2005년 14.5% 증가하였다. 충청남도의 수입은 고유가로 인한 에너지 수입이 수입증가세를 주도하여 2002년 1.0%, 2003년 20.6%, 2004년 37.0%, 2005년 15.8%의 증가세를 보이고 있다.

충청남도의 2006년 3/4분기까지 수출은 전년 동기대비 18.8% 증가한 약 284억 달러로 수출순위 4위, 전국 11.9%를 점유하였고, 수입은 전년 동기대비 28.9% 증가한 약 166억 달러였으며, 무역수지는 약 118억 달러의 흑자를 기록하였다.

충청남도의 품목별 수출동향을 살펴보면, 2006년 3/4분기까지 총수출 비중이 가장 높은 것은 집적회로 반도체이며, 그 다음은 평판디스플레이, 모니터, 승용차, 칼러TV 등의 순으로 나타났다. 주력품목인 평판디스플레이(263%), 석유제품(142.4%), 큰폭으로 증가한 반면 광학기기(27.5%), 자동차(7.5%)는 오히려 감소한 것으로 나타났다. 수입이 큰 폭으로 증가한 것은 고유가 지속으로 주요 에너지원의 수입 지속 증가가 주요인으로 나타났다. 특히 원유는 도입단가 상승 및 도입물량이 크게 증가하였다.

〈표 1〉 충남의 수출입 현황

		2005년		2006년 3/4분기	
		금액	증가율	금액	증가율/증감
수 출	전국	284,419	12.0%	238,227	14.7%
	(비중)	100.0	-		
	충청남도	33,520	14.5%	28,425	18.8%
	(비중)	11.8	-		
수 입	전국	261,238	16.4%	229,265	20.3%
	(비중)	100.0	-		
	충청남도	17,863	15.8%	16,599	28.9%
	(비중)	6.8	-		
무역수지	전국	23,180	-6,202	8,962	△8,096
	충청남도	15,656	1,810	11,826	768

주) 무역수지의 경우 증가율란은 전년 동기대비 증감액으로 표시
자료 : 한국무역협회





04

한편 한국무역협회의 무역연구소가 최근 발표한 바에 따르면 2007년 우리나라의 수출은 3,590억 달러로 올해보다 10% 늘어났고, 수입은 11.0% 증가한 3,440억 달러에 달해 무역흑자는 150억 달러에 이를 것으로 전망됐다. 이 자료에 따르면 2006년 수출은 큰 폭의 환율하락과 고유가에도 불구하고 예상외의 세계경기 호황과 주력품목의 선진 등에 힘입어 전년대비 14.6% 증가한 3,260억 달러를 기록할 추정된다. 2006년 수입은 전년대비 18.7% 증가한 3,100억 달러에 달해 무역수지는 160억 달러의 흑자를 기록할 전망이다. 이를 감안할 때 충남의 전체적인 무역규모는 10% 이상 늘어나겠지만 무역흑자는 상당히 줄어들 것으로 전망된다.

2. 외국인투자

2000년 이후 외국인투자업체와 금액을 업체별로 살펴보면 <표 2>와 같다. 이를 기초자치단체별로 보면 아산, 연기, 당진, 서산, 천안, 홍성의 순으로 외국인투자를 유치하였다(<표 3> 참조).

〈표 2〉 연도별 투자유치 실적

(단위 : 만달러)

연도별	업체명	국 가	품 목	유치액	지역
2000년	Asahi Glass	일본	자동차유리	11,000	연기
2001년	La Farge	프랑스	석고보드	7,380	당진
	Daifuku	프랑스	장비	67	아산
2003년	Atofina	프랑스	석유화학	6,800	서산
	Furukawa	일본	자동차부품	250	천안
	Denso	일본	자동차부품	965	홍성
2004년	Tokairika	일본	자동차부품	90	천안
	Denso	일본	자동차부품	1,515	홍성
	Modine	미국	자동차부품	9,000	아산
	OwensCorning	미국	섬유	1,100	아산
2005년	Magna	캐나다	자동차부품	1,750	아산
	TRW	미국	자동차부품	210	서산
	Umicore	벨기에	양극활물질	900	천안
	Phdronics	미국	포토마스크	2,750	천안
2006년	Alcatel	프랑스	전공장비	900	아산
	Stemco	일본	고집적회로필름	600	연기
	Bishop	호주	자동차부품	235	천안

자료 : 충청남도 서울통상지원사무소





〈표 3〉 연도별 투자유치 실적

구 분	천 안	아 산	서 산	연 기	홍 성	당 진	합 계
금액(만달러)	4,225	12,817	7,010	11,600	2,480	7,380	45,512
투자업체수	5	5	2	2	1	1	16
비 율	9.28%	28.16%	15.40%	25.49%	5.45%	16.22%	100%

자료 : 충청남도 서울통상지원사무소

3. 국제교류 실적

충청남도의 경우 국제교류 실적을 보면 1983년 1월 일본의 구마모토현을 시작으로, 중국 허베이성, 러시아 아무르주, 호주 남호주 등과 자매결연을 체결하고 행정시책에 관한 의견교환, 해외시장 개척을 위한 투자유치 설명회, 문화예술의 상호교류를 추진하고 있다. 2000년대 들어서도 아르헨티나 미시오네스주와 폴란드 비엘코폴스카주와 자매결연을 맺고 공무원 교환근무·연수, 양 도·현 민간친선단체 자매결연 체결 및 교류, 청소년 스포츠 교류·교환 방문 연수, 문화예술 및 정례적 친선 스포츠 경기 개최, 농업·환경·경제협력분야 등에서 다양한 교류활동을 전개하고 있다.

이밖에 공식적으로 자매결연을 체결한 것은 아니지만 중국 산둥성과 연변조선족자치주, 독일 바이에른주, 미국 캘리포니아주, 베네수엘라 볼리바르주, 러시아 레닌그라드주, 베트남 롱안성과 우호협정을 체결하는 등 활발한 국제교류활동을 전개하고 있다.

충청남도 16개 시·군의 경우에도 외국도시와 기초자치단체수준에서 자매결연을 맺고 교류를 활성화하고 있다. 그러나 청양, 서천군 등을 포함한 5개 시군은 한군데도 자매결연을 맺지 못하고 있다. 또한 일본(11건)과 중국(7건)과의 자매결연이 전체 30건중 약 60% 정도를 차지하고 있어 국제교류지역의 다변화와 함께 교류활동의 다양화가 요구되고 있다.





04

III. 2006년 수출지원시책 및 평가

1. 2006년 수출지원시책

충청남도는 2006년에는 20억원을 투자하여 해외시장개척단, 박람회, 우수농산물 해외판촉 지원 등 13개 사업에 800여개 업체를 지원한 바 있다. 또한 지역업체의 수출지원 강화를 위해 충남도 서울통상지원사무소를 중심으로 수출계약, 통·번역 서비스, 바이어 사전상담 등을 중점 지원하고 충청남도 해외사무소인 뉴욕·구마모토·상하이무역관을 통해 해외 현지에서 제품에 대한 홍보, 바이어 발굴, 수출상담 계약지원 등을 추진하였다.

이밖에도 수출 유관기관인 KOTRA, 무역협회, 수출보험공사, 중소기업진흥공단 등과 협조하여 해외 현지바이어 발굴, 환(換)리스크 관리, 수출보험료 지원, 해외시장정보 등을 지원하였다. 특히 2006년에는 환율, 고유가 등에 대비한 수출상담회를 수시로 개최하였다. 충남도가 2006년에 추진한 주요 수출지원시책을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4〉 충청남도의 2006년 주요 추진시책

사업명	대 상	지원내용
소 계	800업체	
해외시장마케팅(박람회, 시장개척단)	130	해외시장 주선, 통역비 지원 등
우수농산물 판촉진	100	참가비 지원
중소기업 해외지사화 사업	40	소요 비용의 80% 지원
인터넷화상수출상담	10	KOTRA 무료 상담 지원
바이어초청수출상담회	60	바이어초청 상담주선
수출기업구조도화사업	20	사업별 전액지원
수출보험료지원	50	수출신용보증보험 등 12종목
한상대회 참가 및 한상바이어초청상담	110	한상바이어와 상담주선(년1회)
대학생 무역인턴제	20	무역학과 학생 인턴 지원
수출유망상품 CD제작 홍보	100	제품정보 CD제작 해외홍보
시장진출설명회 등 상담지원	130	시장진출 및 거래선 발굴 지원
해외시장조사	20	중국 등 해외시장조사 지원
국내개최 국제박람회 지원	10	국내개최 박람회 참가비 지원





1) 해외시장마케팅(박람회, 시장개척단) 지원

해외시장마케팅사업은 중소기업을 대상으로 해외시장개척단 참가 때 바이어 발굴, 상담장소 마련과 통역비를 지원하며, 참가기업에서는 항공료와 체재비를 부담하는 방식으로 추진하였다. 상반기에는 중남미, 미주, 동남아, 중국, 중동지역에 해외시장개척단을 파견하였고, 하반기에는 인도·베트남·캄보디아(9월), 대만·중국(9월), 일본(10월), 그리스·폴란드·터키(11월) 등에 시장개척단을 파견하였다.

전시·박람회는 KOTRA 및 무역협회가 마련한 부스를 통해 동경상품전시회, 프랑스자동차부품박람회, 이라크재건박람회 등 11회를 지원하였는데, 1개 기업에 600만원 이내에서 임차료가 지원되었다. 그리고 개별기업의 희망에 따라 전문박람회에 참여한 경우에는 300만원 이내에서 임차료를 지원하였다.

2) 중소기업 해외지사화, 인터넷 화상상담, 수출보험료 지원사업

2006년 충남도가 중점을 두어 추진한 바 있는 '중소기업 해외지사화 사업'은 해외시장개척단 전시·박람회 등을 참가한 뒤 바이어와의 지속적인 연결과 최종계약까지 이루어질 수 있도록 해외 현지 KOTRA 무역관의 지원 아래 추진하였다. 지원내용은 중국, 브라질 등 지역에 따라 총 소요비용 220만원, 360만원 가운데 충남도가 80%, 참여기업이 20%를 부담하는 방식이다. 2005년 6,500만원의 사업비로 30개 기업을 지원하여 세계 24개 지역에 지사화를 추진한데 이어 2006년에는 1억 1,000만원을 투자하여 중국, 인도, 칠레 등 30여개 지역에 45개 기업의 지사화 사업을 추진하였다.

인터넷 화상상담은 해외시장개척사업 참가 후 중남미 등 거리가 멀거나 해외출장이 어려워 바이어와 자주 만날 수 없는 기업을 위해 국내에서 상담할 수 있도록 하는 사업이다. 현재는 KOTRA와 협조하여 기업의 비용부담 없이 이루어지고 있으며, 매년 확대하여 추진할 방침이다.

수출보험료 지원사업은 중소기업의 환차손 등 어려움을 해소하고 수출을 안정적으로 지원하기 위한 사업이다. 현재는 200만달러 수출 이하의 기업에게 지원되며, 수출신용보증보험, 환변동보험 등 12종의 보험료를 지원하고 있다.

3) '중소기업수출지원단'을 통한 마케팅 참여 기업지원

수출기업 확대를 위해 해외마케팅사업 참가 후 바이어와의 상담, 계약체결 등 경험이 부족한 기업을 대상으로 2006년 5월 KOTRA와 '중소기업수출지원단'에 대한 MOU를 체결하여 바이어 상담에서 수출이 되기까지 중점 지원하고 있다. 이 사업은 해외시장개척이나, 박람회 등 참가 후 해외바이어와 지속적인 연



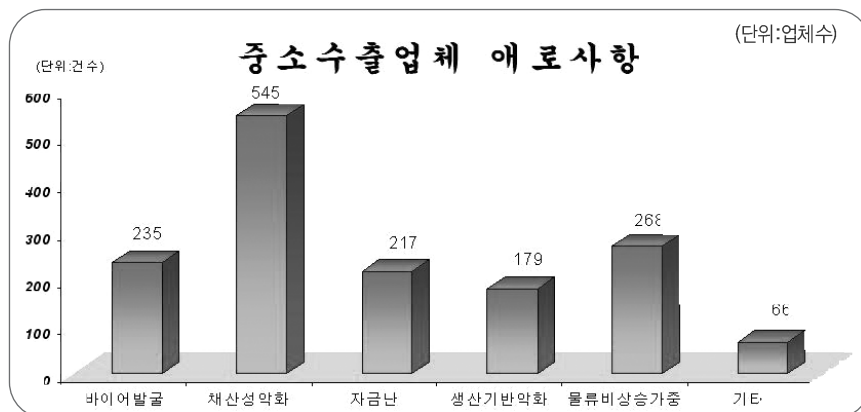
04

결이 되지 못하여 수출로까지 이어지기 어려운 중소기업들을 지원하는 사업으로 대기업, KOIRA, 무역협회 등의 퇴직자를 활용하여 이들의 무역 노하우를 중소기업 수출에 활용하는 사업이다. 2006년에는 기업부담으로 추진하였으나, 성과가 클 경우 2007년부터는 도비로 지원할 방침이다.

2. 수출지원정책 평가

1) 충남 중소기업들의 수출관련 애로사항

2006년 5월부터 6월까지 8주 동안 충청남도 국제통상과가 지역중소기업들을 대상으로 수출관련 애로사항을 조사한 결과 설문참여 720개사가 복수 응답한 애로사항 유형별 내용은 ① 고유가, 환율하락 등 수출채산성악화 545개 업체(75.7%), ② 물류비 상승 가중 268개 업체(37.2%), ③ 해외 시장정보 등 바이어 발굴애로 235개 업체(32.6%), ④ 설비확충을 위한 자금난 217개 업체(30.1%) 등의 순으로 나타났다(〈그림 1〉 참조). 이를 2005년 조사결과와 비교하면 최근의 환율 하락을 반영하여 수출채산성 악화를 애로사항으로 지적한 기업이 2005년 60.1%에서 2006년에는 75.7%로 크게 증가하여 환리스크 대처방안이 시급한 것으로 나타났다. 이에 비해 그동안 도의 적극적인 해외시장 마케팅 지원 확대와 업체들의 해외시장경험 축적으로 인하여 해외 시장정보 및 바이어 발굴을 애로사항으로 꼽은 기업은 2005년 38.3%에서 2006년에는 32.6% 약간 감소하기는 하였으나, 앞으로도 해외마케팅 지원이 지속적으로 필요하다고 하겠다.



〈그림 1〉 2006년 충남 중소기업들의 수출관련 애로사항

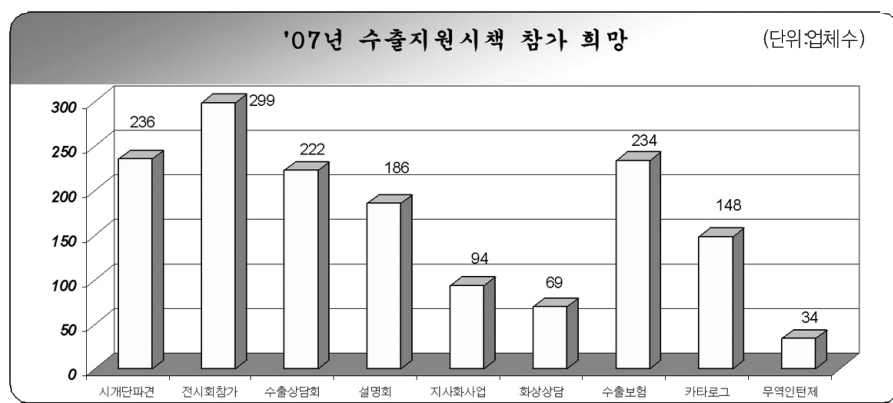


2) 충남지역 중소기업의 수출지원시책 참여의사

충청남도 국제통상과가 지역중소기업들을 대상으로 앞에서 언급한 수출관련 애로사항 조사와 함께 2007년 수출지원시책에 참여 의향을 조사한 결과, 설문참여 757개 업체가 복수 응답한 2007년도 도의 수출지원시책 참여 의향은 ① 전시·박람회 참여 299개업체 39.4%, ② 시장개척단 참가 지원 236개 업체 31.1%, ③ 수출 보험료지원 234개 업체 30.9%, ④ 바이어초청 수출상담회 222개 업체 29.3% 순으로 응답하였다. 이를 2005년 조사 결과와 비교하면 수출 보험료지원을 희망하는 업체가 수출상담회 참여보다 높게 나타났다, 즉, 수출상담회 참여의사는 2005년의 40.9%에서 2006년에는 29.3%로 줄어들었는데, 이는 환율불안에 따른 기업의 환리스크 강화 노력에 기인한 것으로 보인다.

한편 전시·박람회는 개별참가 172개社, 단체참가 94개社, 개별+단체 33개社로 나타나 단체보다는 개별 박람회 참가지원을 희망하는 것으로 나타났다. 이밖에 조사대상 중소기업들의 2007년 수출지원시책 참여의향은 <그림 2>와 같다.

앞서 언급한 바와 같이 충남은 해외시장마케팅 지원사업으로 2005년에만 해외시장개척단 파견 6회, 전시·박람회 참가 9회, 수출상담회 개최 1회, 우수농산물판매전 등 600여개의 업체를 지원하여 1억 1,200만달러의 수출상담 성과를 거두었다. 이러한 수출상담 결과가 바로 실제 수출로 이어지는 것은 아니지만 2~3년의 시간을 두고 꾸준히 관리해 간다면 계약이 성사되는 업체가 크게 늘어날 것으로 전망되므로 앞으로도 해외마케팅 지원사업은 지속적으로 추진되어야 한다.



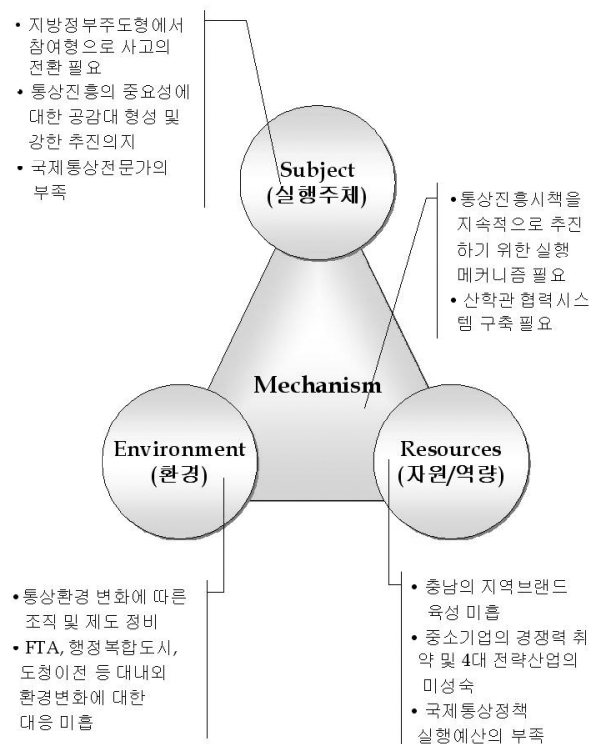
〈그림 2〉 충남 중소기업들의 2007년 수출지원시책 참여의향



IV. 충청남도 통상진흥의 기본방향

1. 충남의 국제통상 비전과 목표

지방자치단체의 국제통상 비전은 현재 지방의 국제통상 환경과 그 변화를 고려하여 지방의 국제통상 측면에서의 바람직한 미래상을 제시하는 것이라 할 수 있다. 충남의 국제통상 비전과 목표를 제시하기 위해 국제경쟁력 분석도구로 자주 활용되고 있는 SER-M 모델을 적용하여 충남의 국제통상 현황을 분석하면 <그림 3>과 같다. SER-M 모델은 주체(subject), 환경(environment), 자원(resources), 메커니즘(mechanism)의 약자로서, 국제통상정책은 지자체(S)가 환경(S)의 변화에 대처하여 주어진 여건하에서 가용한 자원(R)을 동원하여 국제화를 통해 성장을 도모하기 위한 하나의 메커니즘(M)이라고 이해할 수 있다.



<그림 3> SER-M 모델에 입각한 충남의 국제통상 현황 분석



충청남도는 2006년 7월 민선 4기 도지사의 취임과 함께 도정 슬로건을 "한국의 중심, 강한 충남"으로 내걸고 "동북아경제권의 신산업중심지"로의 제2의 도약을 위해 노력하고 있다. 이를 실현하기 위한 전체 도정의 일부분으로서 충청남도의 국제통상 비전은 "동북아경제권의 국제통상 중심, 강한 충남 건설"이 되어야 할 것이다.

한편 이러한 국제통상의 비전을 달성하기 위해서는 기본적이면서도 핵심적인 목표를 설정하고, 이러한 목표를 충족시킬 수 있는 실행과제를 도출하는 것이 바람직하다고 본다. 예를 들어 핵심적인 목표는 2010년 수출 1,000억불 달성, 외자유치 누계 10건에 30억불 이상 등과 같은 정량적 목표와 인터넷 기반의 국제통상 인프라 구축 및 FTA의 확산에 따른 조직 및 제도 정비 등의 정성적 목표로 나누어 설정하고 국제통상의 기본방향은 이러한 목표의 달성을 위한 실행과제라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 이하에서는 충남의 통상진흥을 위한 기본방향을 ① 주체(S), ② 환경(E), ③ 자원(R), ④ 메커니즘(M)의 측면으로 구분하여 검토하고자 한다.

2. 주체

1) 지방정부 주도에서 참여형으로

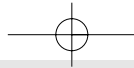
이제까지 통상진흥은 지방정부의 역할로만 인식되어 왔다. 그러나 지방이 급변하는 환경변화에 제대로 대응하고, 더 나아가서 새로운 환경을 주도하는 가운데 활발한 경제교류 및 국제협력을 하기 위하여는 지방의 모든 경제주체가 통상진흥의 주도가 되어 참여하는 형태의 개방적 국제화를 추진하여야 한다.

개별주체들의 개방적 국제화는 의식과 활동 부분으로 구분할 수 있다. 즉, 공무원의 경우, 급변하는 환경변화를 파악할 수 있는 안목을 갖추고, 행정서비스 대상을 외국인까지 확대하여 요구를 파악하고, 이를 업무에 반영하고자 하는 개방적 의식을 갖춰야 한다. 그리고 업무에 있어서 외국인과 쉽게 의사소통할 수 있으며, 그들의 요구를 충족시켜줄 수 있어야 한다.

기업의 경우에도 수출, 해외투자 등 국제통상의 실질적인 주체는 자신들이라는 인식하에 활발한 국제통상활동을 전개하여야 한다. 중앙 및 지방정부의 지원에만 의지할 것이 아니라 스스로 해외시장 개척을 위한 노력을 게을리하지 말아야 한다.

마지막으로 주민의 경우, 국내외에 있는 외국인과의 만남을 두려워하지 않고, 그들과 대화하고 그들과 친구가 되고자 하는 개방적 의식을 갖춰야 한다. 비록 의사소통과 문화적 차이로 인한 어려움이 있다 하더라도 이들에 대한 배려와 이해심을 바탕으로 좋은 만남을 가져야 한다. 이러한 만남으로 국제적 인맥을 형성하고, 국제정보와 새로운 사고방식을 습득할 수 있는 기회를 갖게 된다.





04

이외에도 다양한 정보원을 통하여 국제적 정보와 지식을 습득할 수 있어야 한다. 그리고 지방자치단체의 국제화 활동에 대한 적극적인 참여를 통하여 지방자치단체가 바람직한 방향으로 국제화 사업을 추진할 수 있도록 유도하여야 한다.

2) 국제통상전문가의 육성

지방정부가 주관하여 추진하고 있는 국제통상 업무를 효율적으로 추진하기 위해서는 가장 먼저 지역상품의 경쟁력을 사전에 평가하여 이에 맞는 국제통상 활동을 전개하여야 한다. 그리고 국제통상 시책이 추진된 이후에도 철저한 사후관리를 통해 시책의 개선을 뒷받침해야 한다. 이를 위해서 지방정부는 국제통상 전문인력을 충원하고 육성하여야 한다.

그러나 대부분의 지자체를 보면 공무원의 순환보직제도를 채택하고 있어 담당 공무원이 어느 정도 자신이 맡은 분야의 국제통상업무에 대한 노하우가 쌓이게 되면 인사발령으로 자리를 옮기게 되는 경우가 많다. 결국 경험을 쌓은 주체인 사람은 없어지고 담당인력의 전문성이 떨어지게 된다.

국제통상 전문인력은 먼저 어학능력과 함께 해외시장에 많은 지식이 있어야 하며 더불어 국제통상 환경변화를 지속적으로 조사하여 각종 통상정보를 체계적으로 지역의 수출기업에게 제공해야 한다. 이를 위해서는 경제 및 통상분야에 전문지식을 보유하고 외국어에 능통한 전문인력을 국제통상 부서에 배치하여야 한다.

충남의 경우 국제통상과 배치인력은 서울통상지원사무소에 근무하는 전문직을 제외하고 대부분 국제통상과에 근무한 경력이 충분하지 않은 편이다. 따라서 충남이 국제통상을 보다 활성화하기 위해서는 담당직원의 지속적인 전문화가 필요하다.

전문화 방식으로는 외부충원 방식과 내부충원 방식으로 나눌 수 있는데 외부충원 방식은 전문능력에 비해 행정경험이 부족하여 시행착오를 겪을 우려가 있으며 내부충원 방식은 행정경험을 발휘할 수 있으나 외국어나 경제통상분야의 전문지식이 떨어지므로, 결국 양자가 조화될 수 있도록 하여야 한다.

이와 더불어 국제통상업무 담당자들이 지방자치단체의 국제통상 촉진을 위한 노력을 다할 수 있도록 사기진작 방안도 마련되어야 한다. 사기를 진작할 수 있는 구체적 방안으로는 인사상 우대를 위한 가점평점과 정보비 또는 수당 등의 금전적 보상 등을 들 수 있다. 특히 전임 계약직 공무원 사기양양대책을 강구하여 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 근무기간, 업무성과 등을 고려하여 직급 상향 및 보수를 조정하고 전임 계약직 공무원들의 직무 및 전공 관련 위탁교육, 해외연수 기회 등을 확대하여야 한다.





또한 국제통상업무 담당자가 국제적 안목을 넓히고 외국인과의 의사소통 능력을 향상시키고, 국제통상분야 전문지식을 함양하도록 하기 위해서는 국내외의 각종 교육훈련에 참여시켜야 한다. 장기간의 교육으로 인한 인원 충원의 문제점이 발생하기도 하지만 별도 정원의 인정을 통하여 교육훈련 참여가 원활하게 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 장기 해외연수 경험이 있는 공무원이 국제통상 관련부서에 근무하게 함으로써 해외연수 경험이 최대한 활용되도록 배려해야 하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 국제통상분야 우수공무원의 특기와 연수경험 등을 포함한 데이터베이스를 구축하여 국제통상 부서 공무원의 결원 및 증원시 적절히 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 환경

1) 통상조직 정비

현재 충남의 국제통상업무는 경제통상국의 국제통상과 산하에 국제기획담당, 국제교류담당, 통상진흥팀, 투자유치팀, 중국지원팀, 서울 및 해외사무소(뉴욕, 구마모토, 상해무역관)로 구분하여 운영되고 있다. 그러나 이러한 조직만으로는 날로 확대되어 가는 국제통상업무를 소화하는 한편 이에 소요되는 예산을 적절히 확보하기가 쉽지 않을 것으로 판단된다.

이와 관련하여 최근 경상북도는 자치단체 최초로 팀제 도입, 개방형직위 지정 등 일·성과·현장 중심으로 조직을 재편하여 주목을 받고 있다. 특히 관심을 끄는 부분은 경제제일주의 도정추진을 위해 경제관련부서를 재편 및 보강한 것이라고 할 수 있다. 즉, 경제통상실과 과학정보산업국을 통합하여 경제과학진흥본부와 투자통상본부로 재편하고, 경제분야 중심으로 인력을 전진 배치한 것과 정부부지사에게 경제·통상분야를 전담토록 하는 등 정부부지사의 역할을 제고한 것이다. 충남의 경우에도 이와 유사한 방향으로 국제통상 관련 조직을 확대, 보완할 필요가 있다.

특히 해외사무소의 경우 대부분 1인 정원제로 운영되고 있는 가운데 교민 지원과 국제통상업무를 병행하여 과도한 업무에 시달리고 있는데, 해외사무소의 교민지원 업무를 축소하고 통상기능을 강화할 필요가 있다. 현재 도에서는 해외사무소를 중소기업 수출 전진기지로서 역할을 수행할 수 있도록 도내 중소기업 수출지원센터로 기능전환 및 시설 개선 등을 검토하고 있는데, 뉴욕무역관을 모델로 개선방안을 검토한 후 이를 구마모토, 상해로 확대할 필요가 있다.

한편 지방자치단체의 서울사무소와 해외사무소 또는 무역관 운영에 대해서는 한국무역협회의 해외지부 및 KOIRA의 해외무역관과 기능이 중복되므로 과도한 중복투자라는 비판과 지역기업의 수출을 현장





04

충남지역 경제활성화 과제와 전략 | 충남 통상진흥정책 활성화 방안

에서 밀착지원하고 적극적인 외국인투자 유치를 위해서 필요하다는 주장이 대립되고 있다. 그러나 최근 지자체들의 서울사무소 설치 10주년을 맞아 각 지자체의 서울사무소 운영현황을 심층보도한 보도자료¹⁾에 따르면 지자체별로 차이는 있지만 충남의 서울사무소는 가장 성공적인 운영사례의 하나로 평가받고 있다. 실제로 서울사무소의 경우 99년부터 2006년 5월까지 260여 개 지역 중소기업에 5318만 달러의 수출을 지원하는 성과를 거두었으며, 16개 외국기업으로부터 4억5512만 달러의 외자를 유치하는데도 결정적인 역할을 수행하였다. 이밖에도 투자·통상 전문직들을 앞세워 도내 400여 업체에 대한 수출지원을 하고 있으며, 기업들에게 다양한 해외시장 정보를 제공하고 거래를 알선하는 등 활발한 활동을 펼치고 있다. 특히 서울사무소는 비즈니스서포트센터를 설치해 지역 업체들이 서울에서 활동할 수 있는 공간제공과 실무지원도 하고 있으며, 현재 32개 업체가 이곳에 입주해 있다. 또한 충남의 해외사무소는 수출이나 투자유치 지원이라는 본연의 기능외에도 도내 공무원들의 해외연수기회 부여를 통해 통상전문가를 육성한다는 무형의 기능도 가지고 있다.

이를 감안할 때 중복투자라는 여론에 밀려 성급하게 폐쇄 여부를 결정하기 보다는 비용대비 효과에 대한 충분한 검토를 통해 도의 통상진흥을 위해 전략적으로 필요할 경우 오히려 예산과 인원을 늘려 성과를 극대화한다는 적극적인 사고로의 전환이 바람직할 것으로 판단된다. 다만 중국 상해와 같이 여러 지자체의 사무소가 한 건물에 입주하여 국내 지자체간에 과당경쟁을 벌이고 있는 것은 재고의 여지가 있다고 본다. 충남을 포함한 지방자치단체들이 적은 예산으로 국내외 사무소의 운영성과를 극대화하기 위해서는 지자체간의 업무제휴를 통해 여러 지자체 사무소를 통합하여 운영하는 방안이나, 한국무역협회·KOITA·지방자치단체국제교류재단 등 유관기관의 해외사무소를 최대한 활용할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

또한 기초자치단체의 경우 대부분 담당급 이상의 국제통상 전담부서가 없어서 국제통상 추진이 활발하지 못한 실정이다. 따라서 충남의 국제통상 진흥을 위해서는 도내 기초자치단체의 국제통상 전담부서의 설치도 고려할 필요가 있다.

2) FTA에 따른 제도 정비

한미 FTA 체결과정에서 최혜국 대우, 내국민 대우, 시장접근 제한 금지, 이행요건 부과 금지 등 원칙과 배치되는 국내법 조항은 유보안에 따로 적시하지 않으면 FTA 발효와 동시에 폐기되며, 이는 지자체의 조례에도 동일하게 적용된다. 따라서 유보안 없이 FTA 원칙을 위반해 분쟁이 발생할

1) 내일신문 2006. 8. 23.





경우 거액을 배상하는 소송에 휘말릴 가능성이 크다.

실제로 2005년 9월 대법원은 우리 농산물 사용 급식업체를 지원기로 한 전북도의회 의 조례에 대해 소송이 제기되자 관세무역일반협정(GATT)의 내국민 대우 원칙 위반을 이유로 효력이 없다고 판시했다. NAFTA 체결 후 멕시코 정부가 미국의 메탈클래드사에 1,660만달러를 배상한 것도 비슷한 국제 소송에 따른 것이다.

이러한 일이 충남 지역에서 재연되지 않도록 충남의 관련조례들을 검토하여 체계적으로 정비하고 필요할 경우에는 FTA에 위배되거나 비합치되는 조례들은 FTA 협상 유보안에 포함시킬 수 있도록 해야 한다. 이와 관련하여 현재 진행되고 있는 한미 FTA 협상에서 미측은 연방정부 차원의 FTA와 주(州)정부 규정 사이의 비합치 사례에 대해 '포괄적 유보'를 주장하고 있는 것으로 알려지고 있다. 미측 주장이 관철될 경우 FTA가 체결되더라도 문제 발생시 우리 기업은 미국 주정부와 별도의 협상을 벌여야 한다. 이에 따라 우리 정부는 미측에게 '포괄적 유보' 대신 유보 대상 비합치 사례 리스트 제시를 요구하고 있으나, 반대로 우리측의 비합치 사례가 취합되지 않아 협상력을 발휘하기가 어려운 입장이다. 따라서 하루 빨리 지자체의 조례에 대한 전수조사를 실시해 비합치 사례들을 FTA 협상 유보안에 포함시킬 필요가 있다.

4. 자원

1) 신성장동력산업 육성

수출촉진, 투자유치 확대 등 통상진흥을 위해서는 신성장동력산업을 중심으로 충남을 동북아경제권의 신산업중심지로 육성하기 위한 노력도 필수적이다. 충청남도도 장기적 안목에서 '전자·정보기기산업'·'자동차·부품산업'·'첨단문화 산업'·'농·축산 바이오산업'을 4대 전략 산업으로 선정·육성해 왔다. 이를 위해서는 연구개발 및 투자의 확대와 함께 충청남도의 전략산업을 국내외에 적극적으로 홍보하여 투자를 적극 유치할 필요가 있으며, 전·후방 연관 산업과 연계한 발전전략을 마련하여 지역균형발전과 함께 통상 확대를 도모해 나가야 한다.

2) 지역브랜드의 육성

지방자치단체의 경영개념이 도입되면서 지자체들의 브랜드 마케팅이 활발하다. 즉, 지역 특화상품으로 개발하여 생산한 제품을 국내시장은 물론 세계시장으로 진출시키기 위해 다양한 마케팅 전략을 구사하고 있다.





04

지자체 브랜드 마케팅은 크게 지역브랜드와 상품브랜드로 구분될 수 있다. 충남의 경우 보령의 머드랑 화장품, 부여의 굿뜨래는 해외에도 알려진 상품들이다. 상품브랜드의 개발과 명품화하기 위한 노력은 지역경제 활성화 차원에서 적극적으로 추진되고 있는 반면, 지역브랜드의 개발은 장소마케팅 전략과 연계되어 아직은 개발과 추진이 미진한 상태이다. 지역브랜드의 개발이 미진한 것은 그만큼 지역의 유·무형적 특성을 대외적으로 표출하고 명품화하기가 어렵기 때문일 것이다. 따라서 세계시장 지명도가 떨어지는 지역 중소기업제품의 수출 확대를 위해서는 지역브랜드의 육성을 전체 지자체 차원에서 강구할 필요가 있다.

3) 국제통상예산의 확충

지방정부가 국제통상정책을 원활하게 추진하기 위해서는 무엇보다 필요한 예산이 충분히 확보되어야만 한다. 그러나 현재 도에서 추진하고 있는 많은 국제통상 관련 사업들이 예산부족으로 사업추진에 난항을 겪고 있다. 일례로 2006년 중소기업의 수출지원을 위한 무역인턴제의 경우 23개 업체 지원에 3,000만원이 배정되어 업체당 지원금액이 150만원에도 미치지 못하고 있는데, 이는 유사한 사업을 추진하고 있는 충북의 경우와 비교하면 절반에도 미치지 못하는 수준이다. 따라서 충분한 예산 확보를 통해 실질적인 사업성과를 거양할 수 있도록 하여야 한다.

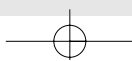
이와 더불어 지방정부의 국제통상 활동에 소요되는 경비는 타 사업예산에 우선하여 확보되도록 배려되어야 한다. 이를 위해서는 예산 총액과 연동하여 총액예산 대비 일정비율 이상을 국제통상 예산으로 의무적으로 확보될 수 있도록 예산편성지침에 반영하는 것도 필요할 것이다.

한편 지방정부가 빈약한 재정을 가지고 국제통상 활동에 필요한 재원을 자체 예산만으로 조달하기는 어렵다. 또한 지방정부의 국제통상 진흥활동이 외부경제에 미치는 효과가 크기 때문에 지방자치단체에서 국제통상 활동에 소요되는 비용을 전부 부담하도록 하는 것은 모순이 있다. 따라서 수혜업체의 매칭펀드 출연의무를 부과하거나 늘리는 방안을 검토하는 한편 중앙정부로부터의 지방정부의 국제통상 진흥활동에 대한 지방교부세를 지원 확보를 위해 노력해야 할 것이다.

5. 메커니즘

1) 지역별 국제통상 추진전략

충남이 지속적인 수출증대를 위해서는 지역별로 시장을 성숙시장, 성장시장, 잠재시장으로 구분





하여 차별화된 통상전략을 추진할 필요가 있다. 특히 BRICs 등 성장시장에 초점을 맞추어 적극적인 통상활동을 전개해야 한다.

충남이 지난해 달성한 수출액 335억달러 가운데 중국 등 BRICs지역이 차지한 금액은 85억 7000만달러로 전체 수출액 중 25%를 차지하였다. 이는 지난 2002년도 12%를 차지한 것을 비교하면 14.2%포인트 늘어난 것으로 중국이 가장 크게 늘어나고 있으며 인도, 러시아, 브라질 등도 지속적으로 증가하고 있는 추세다.

따라서 충남도는 이들 지역에 대한 해외시장개척단 파견을 매년 추진하고, 특히 수출액이 크게 늘어나고 있는 중국에는 서울통상지원사무소와 상하이무역관 등을 통해 현지 상담 기능을 강화하여 수출계약 상담 제품 홍보 등을 심도 있게 추진해 나갈 필요가 있다.

2) 산학관 협력시스템 구축

체계적인 국제통상전략의 추진을 위해서는 중앙정부 및 지역의 업계, 학계와 유기적인 협조체제를 갖추어야 할 것이다. 이러한 산학관 협력시스템의 구축은 네트워크체제를 조성하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 네트워크를 조성하기 위해서는 다양한 산학관 협력프로그램들을 개발할 필요가 있다. 이미 성공 사례로 언급한 바 있는 무역인턴제가 대표적인 예로 앞으로 다양한 산학관 협력 프로그램 개발을 위한 노력이 지속되어야 한다. 또한 이러한 산학관 협력프로그램은 지역의 학계와 업계 뿐만 아니라, 중앙정부 및 무역협회와 KOIRA 등 무역유관기관과 지방자치단체국제화교류재단 등 모든 통상관련주체들까지 참여할 수 있는 형태로 수행된다면 보다 효율적일 것으로 판단된다.

3) 인터넷을 활용한 국제통상 인프라 구축

현재 충청남도에는 도내 중소기업들의 상품홍보와 수출을 촉진하기 위하여 충남인터넷무역센터(www.chungnambiz.net)를 구축하고 이를 활용하여 외국바이어들에게 도내 수출상품을 마케팅하고 있다. 그러나 현실적으로 많은 장점을 가진 인터넷무역에 대하여 도내 수출기업들은 이에 대한 마인드가 부족하므로 국제통상 담당자들은 이전보다 인터넷을 활용한 국제통상 인프라의 구축과 확산에 보다 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

한편 정보제공시스템을 구축한 후에도 이를 관리할 인력이 충분히 확보되지 못하면 필요한 정보를 적시에 제공하기가 어렵다. 정보제공시스템은 구축단계보다는 운영단계에서 그 효과가 나타나게 된다. 따라서 기구축된 시스템의 효율적인 운영을 위한 인력의 확보가 중요하다고 할 수 있다.

지금까지 지방정부가 추진하여온 국제통상 활동이 해외시장개척을 중심으로 하는 단편적이며 일회성





04

의 업무에 그치고 있다. 그러나 인터넷상에서의 수출마케팅 활동은 종합적이며 지속적인 수출업무가 가능하다는 장점을 가지고 있다. 21세기 전자상거래 시대를 맞이하여 향후 국제무역이 인터넷에서 이루어지고 있는 점을 고려한다면 충남의 국제통상업무 담당자들은 인터넷을 활용한 통상진흥에 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다.

6. 분야별 통상진흥시책

1) 수출

현행 수출지원시책의 문제점은 중앙정부와 지방자치단체가 운영하고 있는 다양한 시책들이 실질적인 수출성과와 연결되지 않는다는 것이다. 수출지원시책의 실질적인 효과를 거두기 위해서는 단순한 수출마케팅 지원제도를 넘어서 복합적인 해외현지마케팅 지원제도로 전세계 시장을 대상으로 확대를 시켜야 하며, 단순히 수출실적의 증대만이 아니라 수출수익성의 증대까지를 포함하는 개념으로 변해야 한다. 이러한 관점에서 현행 수출지원시책의 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

우선 지방자치단체에서는 지난 90년대 초의 수출시장 인식에 중점을 둔 해외시장개척 활동은 2000년대에 접어들면서 더 이상 수출기업들에게 효율적이지 못하다는 점을 인식할 필요가 있다. 즉, 대부분의 지역기업들이 수출시장의 중요성을 인지하고 있는 최근에는 통상환경의 변화를 감안한 새로운 목표 하에서 수출기업들의 수요와 애로사항을 적절히 파악하고 보다 전문화된 수출촉진 노력이 전개되어야 할 것이다.

그러나 이러한 해외마케팅 지원시책에 있어서 중요한 문제는 파견규모를 중심으로 다각화할 것인가, 아니면 품목전문화를 추구할 것인가를 결정해야 한다는 것이다. 지금까지 해외시장개척이 시장다변화와 종합적인 시장파악에 중점을 두었으나, 앞으로는 비록 규모가 작더라도 유사업종들을 중심으로 실질적인 시장개척이 이루어질 수 있도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 기존의 백화점식 업종 선정을 지양하고, 선택과 집중의 논리하에 유망업종 중심으로 단일품목화 또는 업종별 클러스터화를 통해 선별적으로 지원이 이루어져야 한다.

해외마케팅 지원사업에 있어서 또 하나 주의할 점은 지방정부가 주체가 되어 진행되는 해외시장개척단 파견 같은 행사는 실질적인 무역상담과 더불어 국제교류에 관련된 의전내용도 수반하는 경우가 적지 않다는 것이다. 이것은 보다 많은 무역상담을 필요로 하는 수출기업들의 경우에는 시간낭비의 요인이 되고 있다. 또한 신규 바이어를 발굴하고자 하는 무역업체들은 단순히 무역상담장





에서의 상담활동과 더불어 현지 생산지 또는 판매장의 방문과 추가적인 무역상담을 원하고 있어 상담장에서 많은 보내는 시간을 아깝게 생각하고 있다. 이와 관련하여 도에서 시장개척단 참여업체와 단체박람회 참가업체의 수출실적을 조사한 결과 시장개척단보다는 수출은 전년조사시보다 2배 증가한데 비하여 박람회 참가업체의 수출은 7배가 증가하여 단체박람회 참가가 성과가 우수한 것으로 나타났다.

이러한 관점에서 향후 해외시장 개척사업은 첫째, 수출을 처음으로 시도하는 수출기업들에게는 신규 바이어 창출을 목적으로 하는 전략적 해외시장개척단 등 지방정부가 주관하고 있는 기존방식을 채택하고, 둘째 이미 수출시장에 대한 마인드를 가진 수출기업에게는 박람회 참여기회를 확대하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 이때 시장개척단은 기존의 여러 국가를 순방하는 방식에서 벗어나 유망상품별로 특화할 수 있는 특정국가를 선택하여 그 국가에서 집중적인 무역상담을 하도록 하는 방식이 효율적일 것이다. 이러한 전략적 해외시장개척 활동은 수출기업들이 자율적으로 실행하는 것이 바람직하며, 특히 업체들은 해외시장개척 활동에 필요한 준비사항을 자체적으로 충분히 검토한 후 해외마케팅 지원사업에 참여하여야 한다. 다시 말해서 수출기업들이 해외시장 진출에 앞서 현지 통상환경 조사를 통하여 자사 상품의 경쟁력을 파악해야 할 것이다. 또한 현지 바이어들과의 계약상담 일정을 준비하여 현지에 도착과 동시에 바이어들과의 무역상담이 이루어져야 한다. 특히, 전략적 국제통상 활동은 현지에서 무역상담의 성과가 가장 중대한 요소이므로 진출하고자 하는 국가의 기호와 시장의 특성을 분석하고, 그 분석결과에 의하여 시장을 유형별로 구분하여 차별화 전략을 구사해야 한다.

이와 함께 향후 충청남도가 지역중소기업의 무역업무 관련비용 절감을 통한 경쟁력 제고를 위하여는 전자무역의 활용을 적극 권장할 필요가 있다. 현재 도에서는 도내 중소기업들을 대상으로 e-무역상사를 활용한 전자무역 지원사업을 전개하고 있으나, 지원대상업체들의 전자무역 활용경험이 일천하여 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 현재 별개의 사업으로 운영되고 있는 전자무역 지원사업과 앞서 성공사례에서 언급한 무역인턴제 사업을 결합하여 운영하는 방법이 효과적일 것으로 판단된다. 즉, 무역인턴제에 참여하고 있는 대학생들을 해외전시회 또는 박람회에 업체와 공동으로 참여하도록 하여 상당한 성과를 거둔 것처럼 평소 인터넷에 친숙한 무역인턴제 참여 대학생들을 전자무역 지원사업에 투입한다면 도의 추가적인 예산지원 없이도 인터넷을 활용한 해외 바이어 발굴, 해외시장정보 제공, 무역인력이 부족한 업체의 무역실무 지원 등 지역업체의 해외마케팅 수요를 효과적으로 충족시킬 수 있을 것으로 생각된다.

2) e-무역상사란 전자무역 제반기술 및 인프라를 적극 활용하여 무역마케팅 능력이 부족한 중소기업에 의해 이들과 해외바이어가 거래중개, 전자 카탈로그나 오퍼 등제, 인콰이어리 관리 등 계약 성사까지의 수출입 무역마케팅 지원 및 계약 이후의 무역업무 종합 대행 또는 지원하는 전자무역서비스 제공업체를 말한다. 2003년 3월 산업자원부가 EC21, ECPlaza, Tpage 등 전자무역 전문업체들을 e-무역상사로 지정하고, 한국무역협회의 주관하에 이들 e-무역상사를 통해 3,000개 수출유망 중소기업에 대한 수출마케팅을 지원할 계획을 세운 바 있다. 현재에는 EC21, ECPlaza 등 2개 e-무역상사와 3개 인콰이어터 e-무역상사가 중소기업의 전자무역 지원업무를 수행하고 있으며, 서울, 충남, 경남 등 지자체들도 앞다투어 지역중소기업의 전자무역 촉진을 위해 e-무역상사를 활용하고 있다.





04

2) 투자유치

근래 외국인 투자여건은 고유가, 세계경기의 둔화, 반도체·디스플레이 등의 공급 과잉 등 부정적 측면과 국제적 M&A의 회복세 등 긍정적 요인이 혼재하고 있다. 현재 우리나라가 처한 경제 현실을 감안할 때 외국인 투자는 선택의 문제가 아니라 필수적 과제라 할 수 있으며, 1인당 국민소득 2만불 시대를 열고 동북아 경제 중심 국가로 발돋움하는데 있어 중요한 역할을 할 것으로 기대된다.

그러나, 중국 등 주변국, 국내 자치단체간의 경쟁상황을 감안할 때 앞으로 충남은 외국인투자 유치를 위한 노력을 더욱 강화할 필요가 있다. 향후 충남이 보다 많은 외국인투자를 유치하고 이에 따른 효과를 극대화하기 위하여는 다음과 같이 마케팅 개념에 입각하여 보다 체계적이고 적극적인 투자유치 노력을 전개할 필요가 있다.

먼저 시장조사 측면에서 투자유치를 위한 잠재적 고객을 규명하는데 있어서 첫 번째 고려사항은 어떠한 업종에서 어떠한 기업을 유치할 것인가 하는 점이다. 이 과정에서 고려해야 할 점은 지역의 입지조건과 잠재적 외국인 투자자와의 연계 가능성이다. 투자고객이 규명되면 다음으로는 그 고객이 무엇을 요구하고 필요로 하는지를 파악하여 최대한 충족시켜주는 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해서는 투자대상기업의 투자 동기와 요구조건에 대한 규명이 우선시 된다.

충남의 경우 중장기적 관점에서 지역산업육성정책과 부합하고 전·후방 연관효과가 4대전략산업을 중심으로 차세대 성장 동력 산업을 타깃 분야로 설정하여 유치하는 선택과 집중의 타깃 마케팅을 전개해 나가는 것이 바람직하다. 또한 향후 일본과의 FTA 타결 등에 대비하여 상호 보완 및 협력의 가능성이 높은 일본 기업을 적극 유치하고, 선진 외국의 우수 R&D센터를 유치하여 지역의 과학기술 수준을 높이고 연관산업의 발달도 촉진시켜야 한다.

다음으로 상품개발, 즉 입지조건과 행정서비스 측면에서는 KOIRA의 Invest Korea나 산업자원부, 도의 투자유치 담당부서인 국제통상과와 서울통상지원사무소 등 유관 기관간 업무협조 및 정보채널을 확대 구축하고, 기업하기 좋은 여건을 갖춘 부지를 사전에 충분히 확보하며, 타 자치단체와 차별화된 인센티브를 제공해 나감과 동시에 외국인이 충남을 도를 매력적인 투자지역으로 인식할 수 있도록 외국인 생활 및 경영 환경을 개선해 나갈 필요가 있다.

투자유치를 위한 영업활동이라고 할 수 있는 홍보와 촉진 측면에서는 다양한 홍보기법을 동원하여 『기업하기 좋은 충남』의 글로벌 이미지를 구축해 나가고, IR 활동을 더욱 다양화해 나가야 할 것이다. 가장 기본적인 홍보 수단으로는 충남의 투자환경, 인센티브제도, 합작파트너 정보 등을 설명하는 외국인투자가이드 발간 등이 있으며, 좀더 적극적인 촉진수단으로는 자매결연 해외지자체를 비롯하여 잠재투자자가 있는 지역에 해외투자유치사절단을 파견하여 투자설명회, 직접 상담,





투자의향서나 합의각서 교환을 통한 외국인투자를 유치하는 '로드쇼'를 펼치는 방법도 있다. 이때 해외사무소가 투자유치를 위한 전진기지로서의 역할을 수행할 수도 있다.

마지막으로 효율적인 사전, 사후서비스 제공을 위해 외국인투자과 관련된 원-스톱 서비스 체제를 구축하여 신속하고 정확한 서비스를 제공해 나가고, 외국인 투자 기업에 대한 효율적인 관리·지원 체제를 구축하여 애로·불편 사항을 파악하고 해결함으로써 증액 투자를 유도해 나가야 한다. 또한 우수한 기술과 잠재력을 보유하고 있으나 외자유치의 경험이 없는 기업의 투자유치 활동을 지원함으로써 투자유치를 촉진해 나가고, 기 지정된 투자유치 촉진 지구에 대한 투자유치 활동을 강화하는 등 수도권 기업 및 국내 기업의 유치 활동도 더욱 강화해 나가야 할 것이다.

3) 국제교류

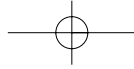
과거 우리 나라 자치단체들의 국제교류 협력관계는 주로 자매결연을 통한 1차원적인 문화교류와 정보교류가 주류를 이루어 왔으나, 최근 들어 점차 양상이 달라지고 있다. 즉, 자치단체간 상호교류 범위가 문화·정보교환에서 경제통상교류로 점진적으로 확대되어 왔는데, 이는 지방자치단체의 성숙과 함께 국제교류도 성숙단계에 접어들고 있음을 의미한다. 향후의 국제교류를 더욱 활성화하기 위해 필요한 시책은 다음과 같다

첫째, 민간부문과 지역주민의 폭넓은 참여와 협력을 유도하고 민·관의 협력체제를 구축해야 한다. 이를 위하여 자치단체는 지역 주민에게 교육을 통한 국제적 소양과 감각을 키워주어야 하며 외국인들과 교류할 수 있는 만남의 기회를 제공해 주어 다양한 계층의 주민이 참여할 수 있도록 한다. 또한 국제교류사업계획에 관한 설명회 또는 공청회를 개최하여 교류사업의 시행 이전에 민간부문과 지역주민의 의견을 충분히 수렴하여야 한다. 특히 일본의 국제교류협회의 예에서 보듯이 자원봉사자들로 구성된 민간부문의 국제교류단체가 있다면 효율적인 역할분담을 통해 보다 다양한 형태의 국제교류가 추진될 수 있다고 판단된다.

둘째, 국제교류 사업의 원활한 추진과 활성화를 위해서 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 다양한 교류를 위해서는 이에 따른 자체적인 예산의 뒷받침이 필수적이다. 특히, 지방적 차원의 교류 활성화를 위해 중앙정부의 보조금 및 기금의 설치 등을 통하여 재원확보 방안을 검토하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

마지막으로 국제교류전문인력의 양성과 지자체내 국제교류 담당부서의 효율적인 업무분장과 협력시스템 구축이다. 현재 충남의 경우 국제통상과는 국제기획담당, 국제교류담당, 통상진흥팀, 투자유치팀, 중국지원팀 등 기능과 지역으로 혼재되어 있는데 이들간의 긴밀한 의사소통과 협조체제가 제대로 이루어지지 못한다면 오히려 업무의 중복과 혼란이 초래될 수도 있으므로 주의할 필요가 있다.





충남논단

7

충남 역사문화의 정체성

-백제의 얼과 맥-

윤용혁 | 공주대 교수

I. 머리말-충남 역사문화의 정체성

근년 행정중심복합도시의 건설, 충남도청의 이전 확정 등은 충남도민의 오랫동안의 소외감을 어느 정도 해소하면서 지역발전의 기대감을 높여주고 있는 것으로 보인다. '한국의 중심(HEART OF KOREA)'이라는 충남의 브랜드 슬로건은 이같은 기대와 자신감을 반영하는 것이기도 하다. 그러나 충남지역의 장기적 발전을 위해서는 충남의 역사적 문화적 정체성을 깊이 인식하고 이를 바탕으로 발전의 방향을 가다듬어갈 필요가 있다.

지역의 역사문화의 정체성을 이해하기 위해서는 이에 대한 많은 논의를 필요로 한다. 분야에 따른 전문적인 연구 결과는 그동안 상당한 축적을 보인 것이 사실이지만 이를 총괄적으로 정리

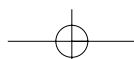
하여 그 역사문화적 전망을 간명하게 제시한 작업은 많지 않아 보인다. 이러한 측면에서 본고는 다분히 주관성이 많기는 하지만, 충남의 역사문화적 정체성을 파악하는데 얼마간 도움이 되지 않을까 생각한다. 이같은 논의가 전문 학자들에 의하여 앞으로도 좀더 제안되기를 기대한다.¹⁾

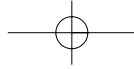
II. 충남의 지정학적 조건

1. 터를 고르면 가장 살만한 곳

한반도의 중서부에 자리한 충남은 산과 강과

1) 본고는 원래 <충청남도 문화예술종합발전 계획> 수립을 위한 기초 자료로서, (주)메타기획컨설팅(대표이사 이승훈)의 요청에 의하여 작성 제출된 원고이다. 그러나 실제 간행된 정책보고서(『충청남도 문화예술종합발전계획 정책보고서, 2005』)에서는 보고서의 성격상 원고의 일부만이 간략히 요약된 형태로 이용되었을 뿐이었다. 충청남도의 역사적 정체성을 간명히 정리한 작업이라는 점에서 본고는 나름대로 일정한 의미가 있다고 생각되어, 원고를 부분적으로 수정 보완하여 공표하게 된 것이다.





들과 바다가 고르게 갖추어져 있는 지역이다. 들은 아주 넓지도 좁지도 아니하며, 산은 높지도 낮지도 않으며 강도 아주 길지도 짧지도 않다. 태풍과 가뭄 등 자연 재해도 적은 편이다. 이러한 자연 조건은 예로부터 사람들이 살기에 적합한 조건이 되었다. 이같은 충남 지역의 자연적 인문적 환경에 대하여 가장 좋은 묘사의 하나가 조선조 이종환의 「택리지」에 적혀져 있다.²⁾

(충청도의) 물산은 영남 호남에 미치지 못하나 산천이 평평하고 아름다우며, 서울에 가까운 남쪽에 있어 사대부들이 모여사는 곳이 되었다. 그리고 여러 대를 서울에 살면서 이 도에 전답과 주택을 마련하여 생활의 근본으로 삼지 않은 집이 없다. 또 서울과 가까워 풍속에 큰 차이가 없으므로 터를 고르면 가장 살만하다.

즉 충청도(충남) 지역은 물산이 대체로 여유 있는 편이고 산천도 평범하면서도 예쁜 맛이 있고 더욱이 서울에 가까워 사대부들이 살만한 곳으로 선호하였다는 것이다. 이러한 모나지 않은 자연적 조건, 모든 것이 그만그만 갖추어져 있는 조건, 그러면서도 조금은 여유 있는 물산 등 제요소는 충남 사람의 심성을 그와 닮게 만들었다고 할 수 있다. 억척스럽거나 요란하지 않은 기질, 튀는

것을 경계하며 대체로 중간쯤에 끼어 있는 듯한 특성이 그것이다. 충남의 여유 있고 부드러운 말씨 역시 그러한 자연적 조건과 연결된다.

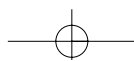
2. 금강권과 내포권

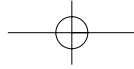
그러나 같은 충남이라 하더라도 공주, 대전권을 중심으로 한 동부지역과 이른바 '내포문화권'으로 칭해지는 서부지역과는 약간의 차가 있다. 충남의 동남부 지역은 대체로 백제시대의 왕도였던 지역이다. 금강과 계룡산으로 상징되는 내륙의 공간이기도 하다. 그러나 서부의 내포지역은 바다를 끼고 있고, 가야산과 삼교천이 그 줄기를 구성하고 있다. 차령산맥의 줄기가 서남으로 빗겨질러 가면서, 그 동쪽과 서쪽의 구분을 나누어 놓은 것이다.

(공주) 공주는 경계가 매우 넓어 금강 남쪽과 북쪽에 걸쳐 있다. 지방 사람들 사이에 전해오는 말에 "첫째가 유성이고 둘째가 경천이며, 셋째가 이인이고 넷째가 유구"라고 하는데, 이것은 살만한 곳을 말한 것이다.

(대전) 갑천 동쪽은 회덕현이고, 서쪽은 유성

2) 「택리지」의 작가 이종환(1690-1756)은 공주 연기의 금강변에 거주하였다. 공주시 장기면 월송리 금강변의 '사송정'이 그의 집안의 것이었다는 것에서 이를 알 수 있다. 그의 가족묘는 연기군 남면 고장리(쓰기마을)에 자리하고 있다. 이에 대해서는 이문종 교수의 「택리지로 본 충청도」 「문화역사지리」13-3, 2001; 「이종환과 공주」 『웅진문화』15, 2002 참조.





충남논단

7

촌과 진잠현이다. 동서 양쪽의 산이 남쪽으로 들판을 감싸 안으며 북쪽에 와서는 서로 교차되어 사방을 고리처럼 둘러 막았다. 들 가운데는 평평한 둔덕이 구불구불하게 뻗었고, 산기슭이 깨끗하고 빼어나다. 구봉산(九峰山)과 보문산은 남쪽에 불끈 솟아 말고 밝은 기상이 한양 동교(東郊)보다 나은듯하다. 전지(田地)가 아주 좋고 넓으나, 바다가 조금 멀어 서쪽으로 강경의 교역에 힘입는데, 강경까지 백리이다.

한편 삶의 조건으로서의 충남서부 지역에 대한 평가도 만만치 않다. 이 내포지역은 내륙수로의 교통상의 기능 쇠퇴, 대전권의 발달 등에 의하여 근대 이후 지역발전이 늦어졌지만, 사람들의 거주 환경으로서 높은 평가를 받고 있는 것이다.

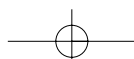
(내포) 충청도에서는 내포가 가장 좋다. 공주에서 서북쪽 200리 쯤에 가야산이 있다. 서쪽은 큰바다이고 북쪽은 경기의 바닷가 고을과 큰 못(大澤) 하나를 사이에 두고 있으니, 곧 서해가 속 들어온 곳이다. 동쪽은 큰 들판이고, 들 가운데에는 또 큰 개(大浦)가 있으니 이름이 유궁진(由宮津)으로, 밀물이 들어오지 않으면 배를 이용할 수 없다. 남쪽으로 오서산에 막혀 있는데 가야산으로부터 온 맥으로 단지 동남쪽으로 공

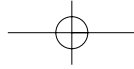
주와 통한다.

가야산의 앞뒤에 있는 10고을을 함께 내포라 한다. 지세가 한 모퉁이에 멀리 떨어져 있고, 또 큰 길목이 아니므로 임진 병자의 두 차례 난리에도 여기에는 미치지 않았다. 땅이 기름지고 평평하다. 또 생선과 소금이 매우 흔하므로 부자가 많고 여러 대를 이어사는 사대부 집이 많다. 그러나 바다 가까운 곳에는 학질과 염병이 많다. 산천이 비록 평평하고 넓으나 수려한 맛이 적고 구릉과 습원(濕原)이 비록 아름답고 고우나 천석(泉石)의 기이한 경치는 모자란다.

같은 충남이라고는 하지만, 금강을 끼고 있는 공주, 부여, 논산, 연기, 대전 등 동부권과 삼교천을 중심으로 한 내포지역은 적지 않은 문화적 차이가 있다. 그 이유는 이들 두 지역이 금강과 삼교천을 각각 대내외의 주교통로로 활용하면서 별개의 생활권이 조성되어온 반면 차령산맥의 줄기가 양 지역간 교통상의 단절성을 가져왔기 때문이다. 대체적으로 이들 두 지역의 역사적 문화적 격차는 꽤 현저한 편이며, 지역개발상의 문제, 도내 권력의 주도권 문제 등 일련의 요소에 의하여 현재까지 보이지 않는 갈등구조가 저면에 깔려 있다고 할 수 있다.³⁾

3) 내포문화권에 대한 본격적 논의는 충남발전연구원에서 지역 균형개발의 차원에서 제기한 이래 내포문화권개발 특정지역 사업으로 연결되었고 한편으로 충남대학교 인문과학연구소에서 내포문화권에 대한 심층연구를 진행한 바 있다.





3. '금강, 내포' 이외의 제3의 권역

충남 동부권(백제고도권 내지 대전 근린권)과 내포권으로 충남을 대별할 때, 여기에서 벗어나 있는 제3의 지역이 천안, 아산 및 서천 지역이다. 천안, 아산은 충남의 북부에 위치하면서 삼교천의 교통로의 주변부에 위치해 있는데, 나누자면 내포권에 가깝다. 그러나 근년 서울중심의 체계가 재편되면서 충남보다 오히려 수도권의 범위에서 파악되는 별도의 권역을 형성하게 되었다.

서천은 금강의 하류에 있다는 점에서 금강을 교통축으로 하는 충남의 동부권에 가깝다고 할 수 있다. 그러나 공주 등지와 지리적 거리가 대단히 멀고, 특히 근대 이후 수로교통의 기능이 무의미해짐으로써, 충남의 두 권역에서 모두 고립되는 위치가 되었다. 지리적으로는 전북 군산권이랄 수 있지만, 군산과는 행정권을 달리하고 있기 때문에 오히려 군산의 영향력과 대립하며 독자적 입지를 갖추어야 한다는 점에서 충남도내에서 고군분투의 가장 어려운 입지에 처하게 된 것이 서천지역이라 할 수 있다. 충남 지역의 지역문화 이해에 있어서는 이같은 내부적 격차감을 파악하는 것이 매우 중요한 요소임을 유의할 필요가 있다.

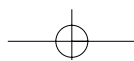
Ⅲ. 충남문화의 바탕-백제문화

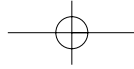
1. 백제에 이르기까지

한강 유역에 거점을 두고 있던 백제가 금강유역으로 그 중심을 옮긴 것은 475년의 일이다. 고구려 장수왕의 남진정책에 의하여 백제의 왕도 한성이 함락된 결과였다. 이후 660년 나당 연합군에 의한 부여 도성의 함락에 이르기까지 약 2백년 간, 백제는 공주와 부여, 금강유역을 새로운 왕도로 하여 발전하게 된다. 그러나 백제의 공주 천도, 그리고 금강권에서의 발전이 결코 우연은 아니었다. 일찍부터 지역적 발전 조건을 갖추고 있었기 때문이다.

수만 년 전 금강유역의 구석기 문화의 존재에서부터 신석기시대, 청동기시대, 철기에 이르면서 많은 삶의 흔적을 남겼다. 그중에서 특히 충남은 한반도에서 가장 풍부한 청동기문화의 거점이었다. 충남의 대부분 시군에서 청동기에서 초기 철기시대에 이르는 청동기 유물과 집자리들이 풍부하게 발견된 바 있다. 이들은 구릉지대를 그 거주지로 선호하며 벼농사를 짓기 시작하며 부를 축적하고 전쟁을 통한 생존경쟁을 치르고 있었다. 백제 이전의 이같은 지역기반이 백제시대 문화의 발전 혹은 왕도로서의 기반이 되었던 것이다.⁴⁾

4) 2002년에 발굴된 공주 의당면 수촌리의 청동기 유적 및 금동관을 수반한 백제 고분은 웅진천도 이전의 공주에 대하여 꼭 중요한 사실을 전하는 것으로 간주되고 있다. (이남석 「수촌리 고분군과 백제의 웅진천도」, 『역사와 역사교육』11, 2005)





충남논단

7

2. 백제의 왕도(475-660)

금강에서의 백제왕도로서 기간은 475-660년에 이르는 약 2백년이다. 백제의 건국을 기원전후의 시기로 생각할 때, 천도 이전 약 5백년의 도읍이 현재의 서울(한성)이었기 때문에, 상대적으로 짧은 기간이었다는 생각을 갖게 한다. 금강유역의 백제가 한성 백제의 절반 기간에도 미치지 못하는 2백년 기간인데도 백제를 바로 공주, 부여와 연결 짓는 이유는 바로 이 금강유역의 거점 기간동안 백제가 문화적 발전과 대외교류에 의한 문화 전파 등 괄목할 내용을 보여주었기 때문이다. 이같은 문화의 발전과 전파에 가장 중요한 파이프(管) 역할을 담당한 것이 불교였다. 이러한 점에서 공주, 부여시대의 불교는 단순한 종교라는 단위가 아닌 선진의 종합적 문화체계였다고 할 수 있다.

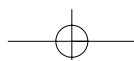
백제시대 공주 부여의 왕도로서의 발전은 금강의 갖는 경제적, 물류운송, 군사적 제 기능을 배경으로 하는 것이었다. 그만큼 금강의 영향은 절대적이다. 이 금강의 기능은 백제의 멸망 이후에도 지역의 행정중심을 이곳에 계속 유지하는 배경이 되었다. 신라의 통일이후 웅천주(오늘의 충남지역)의 치소가 공주에 설치되었고, 이같은 중심성이 조선조 후기, 1602년 충청감영의 공주 설치로 연결된다. 금강의 기능이 상실된 근대 이후 대전의 도시 건설과 발전은 금강의 역사적 기능 변화에 대한 대체 결과였다고 할 수 있다. 이같은 점에서 충남으로부터 대전의 분리는 단순한 도시

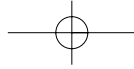
의 분리가 아니라, 충남이 갖는 역사적 전통의 근간 체계를 무너뜨리는 것이었다. 근년 충남이 갖는 문화적 중심성의 상실과 혼란은, 이같은 인위적 정치적 조치의 부작용의 결과라 할 수 있다.

3. 무령왕릉과 백제금동향로

공주부여 2백년 백제의 도읍기간동안 백제문화를 대표하는 상징물을 든다면 공주의 무령왕릉과 부여의 백제금동향로일 것이다. 무령왕릉은 6세기 전반 공주도읍기의 정치적 문화적 대외적 발전을 상징하는 가장 대표적인 유적이며, 금동향로는 6세기 후반 부여에서의 백제문화 발전을 가장 잘 집약한 명품 유물이다. 전자는 1971년에, 후자는 1993년에, 대략 20여 년 간격을 두고 공주, 부여에서 발견되어 백제문화의 우수성을 부각시켰다. 전자가 백제문화에 있어서 불교적 요소를 강조하고 있다면, 후자는 불교 이외의 보다 다양한 사상적 내용을 포괄하고 있다는 점에서도 상징적이다. 이러한 점에서 이들 유물 유적의 등장 자체가, 백제 이벤트와 같은 성격을 가지고 있다. 이들이 지역을 달리하여 차례로 발견된 점도 매우 흥미 있다.

최근 공주에서는 무령왕릉을 소재로 한 공주 중심의 한중일 국제교류의 추진 및 무령왕 소재의 백제문화제를 시도하고 있다. 백제문화의 중요성을 애써 강조하여왔지만, 그러나 우리의 역





사문화재중 유네스코의 세계문화유산에 아직 등재 시키지 못한 나라가 백제이다. 백제문화를 상징화하려 할 때, 그 대표성을 분명하게 갖는 공주 부여 두 지역에서의 상징이라는 점에서, 위의 두 자료가 갖는 의미에 대하여 유의할 필요가 있다.⁵⁾

4. 내포지역의 백제 불교문화

금강권을 중심으로 한 백제문화의 발달에 부수하여 내포권에서도 백제문화 발달이 함께 이루어졌다. 그리고 그것은 왕도의 부수적 차원이 아닌, 독자적 문화발전의 단계에까지 이미 이르러 있었다는 점을 주목할 필요가 있다. 이같은 백제시대 내포지역의 독자수준의 문화 발전을 상징하는 것이 내포지역의 '삼불(三佛)'이다. 예산 사면석불(보물 794호), 태안 마애삼존불(국보), 서산 마애삼존불(국보 48호) 등이 그것이다.⁶⁾

1983년에 발견된 예산의 사면불은 예산군 봉산면 화전리에 소재한다. 높이는 대략 3미터, 4면중 넓은 면은 110-120cm, 좁은 면 50-60cm이다. 남쪽의 좌상은 본존에 해당하는데, 연꽃무늬를 두광으로 하면서 불꽃이 치솟는 듯한 광배를 가지고 있다. 남면의 좌상에 비해, 동면 및 서,

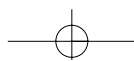
북면은 입상이다. 백제의 대표적 석불로서 서산 마애불보다 제작 시기가 다소 앞서는 6세기 전반이다. 태안군 태안읍 남문리 백화산 기슭에 소재하는 태안마애불은 양옆의 높이 2m가량의 여래상, 중앙의 1.3m 높이 보살상을 배치하여 다소 파격적인 구도를 가지고 있다. 불상 명칭은 가운데는 관음보살, 왼쪽은 석가여래, 오른쪽은 약사여래로 파악된다.

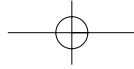
서산시 운산면 용현리 소재의 서산마애삼존불은 '내포삼불' 가운데 가장 널리 알려진 불상이다. 가운데 높이 2.8m의 석가여래본존상을 중심으로 왼쪽 보살입상은 1.7m, 오른쪽은 결가부좌의 미륵반가사유상을 배치하였다. 화사한 본존의 웃음으로 인하여 '백제의 미소'로 널리 알려져 있다. 연대는 3불 가운데 가장 늦은 7세기 초로 추정된다.

중요한 것은 백제시대 왕도에서 벗어난 지방에 어떻게 이러한 불교문화가 집중적으로 형성될 수 있었는가 하는 문제이다. 백제의 불교는 만인의 종교가 아니라, 왕실과 귀족만을 범위로 하는 소수 지배세력의 종교였기 때문이다. 이에 대한 해석으로 흔히 내포지역의 대외 교통상의 기능을 들고 있다. 즉 이 지역이 중국의 선진문물 유입의 통로였으며, 그 결과 선진의 불교문화가 일찍 정착할 수 있었다는 것이다. 백제시대 이 지역이 대외

5) 백제문화 유산중 유일하게 무령왕릉이 세계문화유산의 한국측 잠정목록에 포함되어 있다. 무령왕릉의 세계문화유산 등록을 위한 노력과 움직임이 전혀 없었던 것은 아니지만, 이를 위해서는 체계적인 연구와 조직적 추진이 필수적이다. 무령왕릉이라는 단일유적만으로는 추진이 어렵다는 전문가들의 의견을 참작할 때, 백제 문화유산을 어떻게 재구성하여 부각할 것인가라는 기본적인 질문으로부터 작업이 추진될 필요가 있다.

6) 풍화와 훼손이 상당히 진행된 내포의 3불을 어떻게 보존 관리하고, 어떻게 보여줄 것인가는 함께 고민해야 할 중요한 문제이다. 백열등의 수직업으로 삼존불의 얼굴을 비추어주는 단계는 빨리 극복되지 않으면 안 된다. 훼손된 예산 4면불의 불두 복원도 시도할 필요가 있다.





충남논단

7

교통의 주요 거점이었으리라는 것은 부정하기 어렵지만, 왕족과 귀족들에 의한 지역문화의 기반이 일찍 자리잡혀 있었다는 사실도 주목하지 않으면 안 된다. 다시 말해서 이들 내포3불은 백제 당시 이미 왕도에 버금하는, 독자적 문화발전의 기반을 확보하고 있었다는 것이다. 금강권에 위치한 백제의 왕도가 660년 나당군에 의하여 함락되었을 때, 가장 먼저 조직적 대규모적으로 '백제 부흥'의 군을 일으킨 거점이 다름 아닌 이 내포지역이었다는 사실은, 왕도에 버금하는 이같은 독자적 지역기반의 구축을 짐작하게 하는 것이다.

5. 백제문화의 대외적 영향력

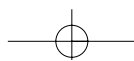
백제문화는 기본적으로는 토착문화와 외래문화의 결합이라 할 수 있다. 백제의 지배층의 주류가 고구려 계통이었다는 점, 백제문화의 발전에 중국의 선진 문화가 크게 기여하였다는 점을 부정할 수 없기 때문이다. 그러나 그것이 '백제문화'라 할 수 있는 것은 백제 이전에 이미 토착민에 의한 문화가 전개되고 있었고, 결국 외래의 신문물은 토착문화의 바탕과 자연지리적 여건에 영향을 입으면서 발전되었기 때문이다.

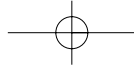
충남권의 백제에서 꽃피운 고대문화는 신라에도 영향을 주었다. 신라의 대표적 사찰이었던 황

룡사와 9층탑 건설에 백제의 기술자 아버지가 참여하였다는 사실은 이를 단적으로 입증하는 것이며, 백제 석탑의 조성이 신라에서 계승되어 일반화되었던 것도 그 대표적 예이다. 그러나 신라에의 영향은 정치적 이유 때문에 제한되었다. 반면 백제문화의 고대 일본에 대한 영향력은 훨씬 팔목할 만하였다. 백제의 불교가 일본에 전해지면서 불교라는 종교만이 아니라 불교를 바탕으로 한 최선의 문화와 기술, 예술이 통째로, 선진의 지식인층과 함께 '팩케이지'로 전달되었기 때문이다. 이것이 일본고대문화 개화의 기초가 되어 이후 일본역사의 발전에 큰 동력이 되었음은 잘 알려진 사실이다.⁷⁾

백제문화의 일본에의 영향은 잘 알려져 있지만, 이에 대한 구체적인 내용의 파악 혹은 이같은 역사적 사실을 오늘날 우리가 어떻게 인식하고 접근해야 할 것인가에 대해서는 썩 혼란이 있다. 첫째는 백제문화의 영향에 대한 구체 양상은 장기적으로 연구되어야 할 과제라는 점이다. 중국문화와의 관계에서와 마찬가지로 백제문화의 일본에서의 전개는 직접적 간접적 여러 양상이 있으며 거기에는 일본 자체의 문화적 역량과 감각도 포함되어 있기 때문이다. 구체적으로 무엇이 백제적인가는 면밀한 객관적 자료와 논증을 필요로 하는 작업이다. '심증'과 감각에서, 과학적 자료와 근거의 제시로 옮겨지기 위해서는 기초적인 조사와 연구의 작

7) 근년 국립공주박물관에서는 近畿, 九州 등 일본에 산재한 백제문화재에 대한 조사보고서를 연차적으로 간행하고 있다.





업이 중요하다. 둘째는 일본에의 문화적 영향이라는 것을, 일본에 대한 문화적 선진성이라는 관점 일변도로 지나치게 단순화하는 인식의 문제이다. 백제가 고대에는 더 발전해 있었다는 것을 논증하는 것으로는, 큰 의미가 없다는 것이다. 이제는 '그래서 어쨌다는 것이냐는 반문에 직면하기 때문이다. 셋째는 과거의 역사를 오늘 우리가 어떻게 '사용'하여야 할 것인가의 문제에 대한 진지한 고민이 필요하다는 것이다. 특히 국제교류의 중요성이 날로 증대되는 시대에 국제성 있는 백제의 역사를 이에 접목시켜 활용하는 것은 매우 중요한 연구의 소재라 할 수 있다.

IV. 충남문화의 전개-백제문화의 계승

1. '붓의 문화'로서의 백제문화의 계승

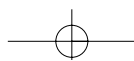
충남에서 꽃피운 백제문화는 기본적으로 무(武)의 문화이기보다는 문(文)의 문화, 칼의 문화가 아닌 붓의 문화였다. 문(文)의 문화는 사상과 종교와 예술을 포괄하는 문화이다. 7세기 후반 백제는 정치적으로 멸망하였지만 그 문화적 바탕은 시대를 흐르며 계승되어 내려왔다. 신라, 고려시

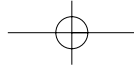
대 불교문화의 진흥은 충남지역에 풍부한 불교문화의 유산을 꽃피우게 되었다.

불교문화의 중심 거점은 동부권은 계룡산, 내포권은 가야산 일대였다. 계룡산의 갑사, 신원사, 동학사, 가야산 일대의 수덕사, 개심사 등이 그 유산이며, 그 중간 어간에 마곡사와 무량사 등이 현재 남겨진 대표적인 절들이다. 그러나 남겨진 곳보다 이미 황폐되어버린 곳이 훨씬 많았다. 구룡사를 비롯하여 계룡산 일대에 조성된 절들, 가야사, 보원사, 성주사 등 내포권의 절터는 한 시대 한국의 불교를 주름잡는 터전이었다. 불교의 신앙층 확산에 따라 보다 다양한 불교문화유산이 조성되었는데, 충남의 경우는 거대규모의 석불, 혹은 바위벼랑에 새긴 마애불이 많이 분포한 것이 특징이 되고 있다. 크기로 말하면 높이가 20m에 가까운 논산의 관촉사 석불이 대표적이지만, 이외에도 거의 지역마다 이같은 석불들이 풍부히 조성된 것은 신라, 고려시대 지역 세력의 불교문화적 기반이 그만큼 폭넓게 확산되어 있었음을 입증한다. 그리고 그것은 백제민의 정치적 좌절을 극복하는 지역민의 에너지가 결집된 것이었다는 해석을 할 수 있다.

2. 도자예술에 깃들여진 백제혼

백제지역에서 후대에 백제의 예술혼을 가장 잘 이루어낸 사례로서 도자예술의 발전을 들 수 있





충남논단

7

다. 한국에서의 도자문화는 고려청자의 발전에서 기원된다. 고려청자의 기술은 중국의 송대 자기의 영향을 많이 받은 것이 사실이지만, 이것이 '고려청자'로까지 발전될 수 있었던 것은 고려의 예술혼이 이에 접맥되어 꽃피워졌기 때문이다. '고려청자'의 가장 대표적 산지는 전남의 강진과 전북의 부안이었다. 이른바 명품 고려청자의 주 산지였던 것이다. 이들이 모두 서해 또는 서남해 안가에 위치한 것은 생산 이후 소비지 개성까지의 운송 문제가 전제된 측면도 있겠지만, 청자의 제작 기술이 중국으로부터의 것이었음도 연관이 있다는 생각이다.

청자이후 한국의 도자문화는 조선초기의 분청사기를 거쳐 조선시대 백제문화의 발전과 보편화로 이어진다. 그 과정에서 백자는 이천, 광주, 여주 등지의 경기지역이 가장 명품을 생산하였고, 분청사기는 충남 공주의 것이 가장 유명하다. 흥미 있는 것은 이들 도자문화의 대표지역, 강진·부안과 이천·광주·여주, 그리고 공주 등지가 모두 고대의 백제지역이었다는 사실이다. 그러한 의미에서 한국의 도자문화는 백제의 예술혼과 장인혼의 계승이라는 논리를 전개하는 것이 가능하다.

청자, 백자, 분청사기의 3개 관련지역 중 충남에 소재하는 것은 계룡산 분청사기로 유명한 공주이다. 공주의 분청사기 중에서도 반포면 학봉

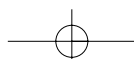
리에서 많이 생산된 철화분청사기가 특히 유명하지만, 조선시대 15, 6세기의 분청사기 도요지는 공주의 여타 지역 및 인근 연기지역에 풍부하게 분포하고 있다. 공주 학봉리의 분청사기는 유달리 거친 태토에 막걸리색 같은 분장토를 바르고 귀얄로 선명하게 칠을 한 다음 자연철로 문양을 그리고 소성하여 짙은 먹색으로 발색하였다.⁸⁾

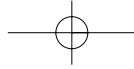
분청사기는 고려청자에 비하여 제작의 공정을 보다 단순화하고, 문양 등의 기법에 있어서 보다 자유분방함을 특징으로 한다. 청자가 귀족적이라면, 분청사기는 보다 대중적 취향이다. 청자가 고전적 미의 정수라면, 분청사기는 현대예술과도 소통이 가능한 감각을 가지고 있다. 이같은 역사성에 비추어 충남에서는 분청사기문화의 계승 및 발전을 위하여 좀더 노력할 필요가 있다.⁹⁾

공주의 도자문화는 임진왜란을 계기로 일본에 전해졌다. 당시 많은 도공들이 일본에 포로로 잡혀가 일본도자 문화의 발전에 절대적 공헌을 하였음은 널리 알려진 사실이거니와, 이른바 '아리타(有田)의 도조(陶祖)'로 유명한 이삼평(1579-1655)이 아마도 공주 지역에서 잡혀간 인물로 생각되기 때문이다. 1990년 일본 사가현의 아리타 사람들은 이삼평에 대한 '보은과 감사'의 뜻으로 공주시 반포면의 동학사 입구, 박정자 언덕에 7.5미터 높이의 이삼평 기념비를 세웠다.¹⁰⁾

8) 2006년 개관한 큐슈국립박물관 개관 특별전에는 오사카동양미술관 소장의 계룡산 철화분청사기가 대거 출품되어 한 코너를 조성하였다. 공주에서는 이미 보기 어려운 계룡산철화분청사기 명품을 한꺼번에 다지이후의 큐슈국립박물관에서 만난 느낌은 한마디로 '착잡' 그것이었다.

9) 공주 반포면 상신리의 도예촌이 중심이 되어 분청사기 축제를 5년째 지속하고 두 차례의 세마나를 개최한 바 있다. 축제의 발전이 도자산업의 발전으로 연결되기를 바라는 것이며, 한편 도자기의 생활화를 위한 노력이 지속적으로 기울여져야 할 것이다.





3. 성리학의 수용과 발전

조선왕조 5백년을 사상적으로 지배한 것은 유교의 성리학이었다. 불교가 종교적 문화적 범위가 그 한계였다면 성리학은 정치적 이념으로까지 기능함으로써 그 지배 범위는 불교보다 포괄적이고 강력하였다. 성리학이 발전하면서 우리나라에서는 지역을 기반으로 하는 두 개의 큰 학파가 성립하였다. 이퇴계를 정점으로 한 영남학파, 이율곡으로 대표되는 기호학파가 그것이다. 기호학파는 경기 및 호서지역을 지역 기반으로 하는 일군의 학자들을 말한다. 이 기호학파의 핵심지역이 바로 공주·논산·대전, 충남의 동부 지역으로서 조선조 후기에 있어서 이들의 정치적, 문화적 파워는 실로 막강하였다. 16세기 이후 금강의 중상류를 배경으로 하는 공주·논산·대전 충남의 동부권은, 지식기반의 '트라이 밸리(Tri-Valley)'라 칭할 만 한 곳이었다. 오늘날 대전 일대에 첨단인 '테크노밸리'가 들어선 것도 역사적인 맥락에 부합하는 것이라 할 수 있다.

성리학은 14세기 고려 말에 지식인사회에 기반을 잡았다. 그것은 불교문화를 축으로 운용되어온 사회의 한계점에 대한 인식에서 비롯된다. 이같은 시대적 배경에서 성리학은 빠른 속도로 여말의 지식인사회를 점령하고 '성리학 혁명'을

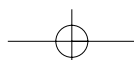
일으켜 왕조 교체를 이루었던 것이다. 이 초기 성리학 시대에 기여한 인물로서 금강의 하류, 서천한산을 지역기반으로 한 이곡(李穀), 이색(李穡) 부자를 들 수 있다. 이곡은 여말 권부(權溥)의 제자이며 이색은 이제현의 제자가 된다, 즉 한산 이씨 가문인 이곡, 이색부자의 성리학은 기호학파의 시원을 조성하며 금강을 거슬러 올라 16세기 이후 금강의 중상류 지역에 성리학의 트라이밸리를 성립시킨 것이다.

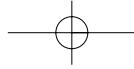
4. 기호사학의 '트라이 밸리'

조선후기 성리학의 발전에 있어서 충남지역이 차지한 비중은 매우 높았다. 그 중에서도 충남의 동부지역 공주, 논산, 대전 지역은 조선후기 성리학의 기라성 같은 학자들을 배출한 곳으로 널리 알려져 있다.

공주에서는 임진왜란 이전에 고창 서기(1523-1591)를 배출하였으며, 그의 유적이 반포면에 남아 있다. 공주시 상왕동 출신의 초려 이유태(1607-1684)는 공주의 성리학자로 가장 저명한 학자이다. 그의 묘소는 연기군 중촌면, 행정도시 건설지역 안에 있으며, 유품의 일부는 공주대박물관에서 전시되고 있다.

10) 필자는 이삼평의 출신지가 공주일 가능성이 높다는 의견을 제시한 바 있지만(윤용혁, 「아리타의 도조 이삼평과 공주」, 『공주, 역사문화론집』, 2005) 아직 이에 대해서는 학계에서 정리된 의견이 없다. 이러한 점에서 아리타의 주민들이 이삼평의 기념비를 공주에 건립하였다는 것은 매우 의미 깊은 일이다. 공주에서는 이러한 자원을 효율적으로 활용할 필요가 있다.





충남논단

7

대전의 탄옹 권시(1604-1672), 동춘당 송준길(1606-1672), 우암 송시열(1607-1689) 등은 조선후기 한국의 성리학 및 정치 일선에서 대단히 중요한 비중을 차지한 일련의 인물이다. 한편 논산 역시 성리학의 한 거점으로서의 역할을 담당하였다. 연산의 사계 김장생(1548-1631), 신독재 김집(1574-1656), 노성의 명재 윤증(1629-1714)이 그 예이다. 그 가운데 호서사림의 연원을 정리한다면, 그것은 이율곡의 문하인 연산의 김장생-김집을 근간으로 한다. 이들의 학문적 특성은 예학이었으며, 이는 양란 이후의 사회적 혼란을 극복하려 하였던 것이다. 그들의 문하에서 송시열, 윤선거, 송준길 등 일련의 기라성 같은 인물들이 배출되었다. 그리하여 이 기호학과는 이퇴계의 영남학과와 더불어 조선후기 조선 성리학의 두 줄기를 형성하였던 것이다.

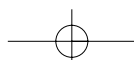
송시열은 김장생의 문하로서 서인의 집권에 따라 중앙정계에서 커다란 영향력을 행사하였던 이른바 노론의 거두이다. 이들은 노성의 윤선거, 윤증부자와 대립하며 노,소론의 치열한 정쟁을 치르기도 하였다. 이상과 같은 일련의 내용은 조선조 후기에 있어서 대전, 논산, 공주지역을 중심 거점으로 한 기호학파의 정치적 비중을 입증하는 것이라 할 수 있다.

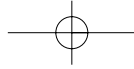
5. 문화적 개방성

역사적으로 볼 때 충남문화의 중요한 한 특성은 문화적 개방성에 있다. 백제문화 자체가 외래문화의 수용에 의한 이의 자기문화화에 그 기반을 두고 있기 때문이다. 무령왕릉에서 백제 유물과 함께 수습된 중국으로부터의 도자기류, 그리고 일본으로부터 온 관목(棺木)은 백제가 갖는 개방적 교류의 양상을 입증하는 것이다. 개방성에 입각한 백제문화의 발전은 다시 신라, 일본의 문화에 영향을 주는 것이었다. 충남문화는 백제문화의 개화 이래 외래문화의 자기화, 그리고 이의 새로운 확산에 의하여 그 문화적 역사적 기능을 담당하여 왔다고 할 수 있다.

백제문화 이래, 조선조 도자문화의 발달이나 성리학의 발전은 이같은 문화적 특성과 관련이 있다. 성리학의 시대가 그 힘을 상실할 무렵, 충남은 서양으로부터의 종교인 천주교의 초기 신앙 거점으로서 새로운 기능을 담당하였다. 충남 가운데 특히 내포지방은 '한국 초기 천주교의 못자리'로서 널리 알려져 있고, 19세기를 전후하여 많은 순교자를 배출하였다. 당진, 서산, 예산, 보령 등지에 널려진 수다한 천주교 유적은 충남문화가 새로운 문화 요소에 개방적이며, 이를 자기화하여 발전시키는 저력과 깊은 관련이 있다고 할 수 있다.¹¹⁾

11) 공주대 백제문화연구소 주최로 2000년 당진문화원에서 〈내포지역과 한국 천주교〉 세미나를 개최한 바 있다. 이후 내포지역에 소재한 천주교 관련 문화재(성당, 순교지 등)가 다수 도문화재로 지정되었다.





V. 충남문화의 정신- 충효정신과 문화적 개방성

1. 효와 우애

충남의 문화와 사상을 이해는 데 있어서 빼놓을 수 없는 것이 '충효의 정신'이다. '충효'라는 것은 특히 조선조 유교문화에서 특히 강조된 것이기는 하지만, 충남의 경우는 반드시 조선조 유교문화의 영향으로만 해석하기 어렵다.

효와 관련, 대표적 충남의 효자로서 동부권에 서는 향덕, 서부권에서는 이성만 형제를 꼽을 수 있다. 향덕이란 인물은 8세기 신라시대 공주사람이고, 이성만 형제는 15세기 대흥(예산) 사람이다. 향덕은 모친이 병을 앓자 이를 치료하기 위하여 입으로 고름을 빨아내고, 영양 섭취를 위하여 자신의 허벅지를 베어 먹인 인물인데, {삼국사기}에 열전이 만들어질 정도로 당대에 효자로 부각되었던 인물이다. 이는 경주의 신라 경덕왕이 이 사실을 알고 집과 토지를 내리고 정려를 세우도록 하는 등 직접 포상조치를 하게 됨으로써 널리 알려지게 되었다. 향덕은 아마도 우리나라에서 처음으로 효행에 대한 포상으로 정려를 세우게 된 케이스라 할 수 있다. 관련 유적이 그가 살던

공주시 소학동에 남아 있다.¹²⁾

대흥의 이성만 형제는 효행으로보다는 형제우애로 널리 알려져 있는 인물이다. 밤에 벼가리를 형은 아우에게, 동생은 형에게 서로 가져다주다 어느날 달밤에 서로 마주쳤다는 유명한 이야기의 주인공들이다. 그들은 효행으로 널리 알려져, 15세기 세종대에 국왕으로부터 직접 포상을 받았으며 연산군 때 마을사람들이 이를 기념하여 비석을 세워주었는데, 이것이 지금까지 예당저수지 부근에 전하고 있다. 조선시대의 {동국삼강행실도}에는 향덕의 효행과 이성만 형제의 효행이 글과 그림으로 각각 묘사되고 있다.¹³⁾

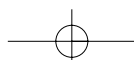
충남에서는 많은 효열의 인물들이 배출되었다. 그러한 가운데 얼마 전 까지도 공주와 예산에서는 특히 효문화의 진작이 시장 군수의 시군정 역점 사업이었다. 이들 지자체 정책의 역사적 근거는 향덕이나 이성만 형제에게서 찾을 수 있다.

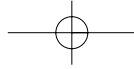
2. 충의 정신

효와 함께 전통적인 충의정신은 충남지역 출신 인물들에 의하여 높이 고양되었다. 백제 멸망기 3천 결사대를 이끌고 황산벌에서 비극적 최후를 맞은 계백장군은 이 충의정신의 대표적 인물이

12) 윤용혁 「8세기의 효자 향덕과 그 유적」, 『공주 역사문화론집』 2005

13) 윤용혁 「대흥 이성만 형제의 효행과 우애비」, 『예산군의 효행과 우애』 2002





충남논단

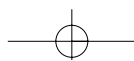
7

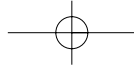
다. 부여군 충화면에 그의 출생지로 전하는 곳이 있고 지금은 팔충사라는 사당이 만들어져 있다. 계백장군 이외에 나라를 위하여 자신을 던진 역사상의 충남 인물들은 얼마든지 들 수 있다. 고려 말 왜구 토벌에 공헌한 최영 장군(1316-1388), 수양대군의 정치적 야심에 희생당한 김종서(1390-1453)와 사육신의 성삼문(1418-1456), 임진왜란의 이순신(1545-1598) 장군 등이 그 유명한 예이다. 최영은 우왕 2년 부여에서 홍산 대첩으로 왜구를 대파하였으며, 명의 철령위 문제 제기를 계기로 요동정벌을 주장, 이를 결행하였으나 이성계의 위화도 회군으로 좌절, 죽임을 당하였다. "황금을 보기를 돌같이 하라"는 아버지의 유훈을 평생 실천하였으며, 그가 죽임을 당할 때, 만일 자신이 탐오(貪汚)하였다면 묘 위에 풀이 날 것이라고 단언하였는데, 과연 풀이 나지 않았다고 한다.

김종서는 함길도 국경지방에서 삭풍을 무릅쓰고 여진족을 막아 우리 영토를 압록강까지 확보하였으며, 이순신은 조선이 일본에 의하여 거의 침탈 당할 뻔한 위기에서 자신의 몸을 던져 나라를 구했던 인물이다. 이들은 한결같이 비극적 죽음의 주인공이 되었거니와, 김종서는 공주, 최영과 성삼문은 홍성, 이순신은 아산 등이 그 출신지이다. 이들 지역에는 그 생가터나 사당 등이 남아 있다. 이같은 충의정신은 근대에 이르러 나라가 위기에 처하여 있을 때, 충남지방 혹은 충남 출신 인물에 의해서 활발하게 재현되었다.

청양의 최익현(1833-1906)은 한말의 위정척사운동으로 일본의 침략 의도에 대항하다가 쓰시마에서 순절하였으며, 김복한(1860-?)은 1906년 민종식과 함께 홍주에서 의병을 일으켜 일본군과 싸웠으며, 1919년 유림대표로 파리강화회의에 독립청원서를 발송하였다가 체포되어 옥사하였다.

예산 출신 윤봉길(1908-1932)은, 1932년 상해 홍구공원에서 열린 '전승기념식'에서 폭탄을 투척, 일본군 시라가와 대장, 제3함대 노무라 사령관 우에다 9사단장 등에게 중상을 입혔다. 거사 직후 현장에서 체포되어 오사카로 이송, 처형되었다. 덕산면에 옛집이 남아 있고 충의사가 건립되어 있다. 서천 한산 출신 이상재(1850-1927)는 1895년 서재필 등과 독립협회를 조직하고 청년운동과 기독교운동에 투신하였으며 1927년 신간회의 초대 회장이 되었던 인물이다. 홍성의 김좌진(1889-1929)은 1920년 4월 만주에서의 청산리전투를 지휘하고 1925년 대한독립군단의 대표가 되었던 인물이다. 홍성군 갈산면 행산리 출신으로 옛집이 남아 있다. 독립운동가이며 불교시인으로 널리 알려진 한용운(1879-1944)은 홍성군 결성면 성곡리 출신으로 옛 집을 근년에 복원하였다. 천안출신 류관순(1904-1920)은 3.1운동에 참가하여 서대문형무소에서 옥사하였으며 심훈(1901-1936)은 1919년 3.1운동에 참가하여 복역하고, 1932년 당진에 잠적하여 농촌계몽소설 {상록수}를 쓰고 상록학원을 설립하여 농촌 계





몽운동에 헌신하였다. 나라가 위기에 처하였을 때 충남사람들이 보여준 이같은 충의적 행위는 그것이 충남정신의 한 줄거리를 이루고 있기 때문이라 할 수 있다.

3. 충남 충의정신의 연원 -백제부흥운동

충남지역이 이처럼 충의 정신의 중심무대가 된 이유는 무엇일까. 그 정신적 연원은 어디에서 시작되는 것일까. 그것은 백제 멸망기 백제인들이 보여준 백제부흥운동에서 연원을 찾을 수 있다.¹⁴⁾

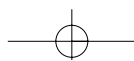
부여 함락이후 치열하게 전개된 백제 부흥운동(660-663)의 중심은 주류성과 임존성이었다. 주류성은 백제 부흥운동기 왕과 지휘부가 있었던 곳이고, 임존성은 부흥운동 최초, 최후의 거점이었다. 주류성은 충남 서천 한산의 건지산성설과 전북 부안의 위금암산성의 두 가지 주장이 맞서고 있지만, 임존성의 경우 그것이 충남 예산군 대흥면 일대라는 데 대해서는 이의가 없다. 예산의 임존성은 표고 483.9미터의 봉수산에 구축한 것으로 성의 규모는 2.8킬로이다. 흑치상지가 봉기하여 임존성에 의거하자 10일 만에 3만 여명이 모여들었다고 기록되어 있으며 복신 등이 이에 합류하였다. 이에 소정방은 나당군을 동원하여

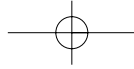
660년 8월 26일 임존성을 공격 하였으나 실패하였다. 소정방은 9월 3일 유인원의 1만 당병, 김인태의 신라 7천군으로 사비를 지키게 하고, 의자왕 및 왕자들 및 대신 장사 88인, 백성 1만 2천 807인을 포로로 하여 뱃길로 귀국하였다.

661년 초 복심. 도침들은 사비성에 대한 2차 공격을 감행하였다. 이때 부흥군은 거점을 임존성에서 주류성으로 이동하여 있었다. 나당군은 부흥군의 거점, 주류성을 공격하였으나, 복심에게 대패하였다. 661년 9월 왜에 머물던 왕자 풍이 귀국, 백제의 왕통을 계승하였다. 그러나 부흥군 내부에서는 복심이 도침을 살해하는 등 내분이 야기되었다. 주류성을 함락한 나당군은 10월 22일(663)부터 임존성 공격에 나섰다. 지수신의 부흥군이 이를 격퇴하였다. 그러나 11월, 임존성은 항장 흑치상지에게 함락되고, 지수신도 고구려로 도망함으로써 백제 부흥운동은 종식되었다.

4년 간의 부흥운동의 거점이 되었던 것은 특히 임존성의 내포지역, 충남의 서부지역이다. 고려 이후 충남지역에 많은 충의의 인물이 배출되고, 최영, 성삼문, 이순신, 김복한, 윤봉길, 김좌진, 한용운 등 그 대부분이 충남서부 지역출신이라는 사실은 백제 부흥운동의 정신이 근대에 이르기까지 맥맥히 이어져 왔음을 입증하는 것이라 하겠다.

14) 백제 부흥운동에 대해서는 최근 여러 편의 논자가 간행되었다. 노중국 「백제부흥운동사」, 일조각, 2003; 공주대 백제문화연구소 편 「백제부흥운동사연구」, 서경, 2004; 김영관 「백제부흥운동연구」, 서경, 2005





충남논단

7

VI. 맺는말- 백제문화의 현대적 계승과 충남문화

충남 지역의 역사와 문화는 '백제'라는 단어로 설명할 수 있다. 백제는 기원 전후한 시기로부터 7세기 후반까지 존속했던 고대 국가이다. 그리고 그 영역은 오늘의 서울 경기지역으로부터 호서, 호남지역에까지 걸쳐 있다. 백제의 서울이 충남지역으로 옮겨진 것은 475년의 일이고, 따라서 충남 지역의 공주 부여가 백제의 중심이었던 것은 대략 2백년이다. 백제 전체에 비추어 볼 때 시간적으로나 공간적으로 충남은 그 부분에 해당한다. 그러나 백제문화가 고대문화로서 꽃피운 것이 이 시기였기 때문에 충남은 백제의 문화적 중심을 이루게 되었다. 그리고 백제 멸망 이후의 역사문화의 발전도 이러한 백제문화의 후대 계승이라는 개념으로 설명하는 것이 가능하다. 즉 백제문화의 문화적 기반과 창의력이 후대의 문화발전에 의하여 발휘되었다는 의미이다. 이같은 측면에서 향후 충남의 문화적 발전이 어떻게 계승되어야 할 것인가에 대한 일정한 암시를 받을 수 있다.

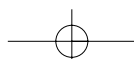
이제 이상과 같은 입장에서 향후 충남문화의 발전 방향을 정리하면 다음과 같다.

1. 지식기반사회의 선도적 역할

백제문화는 한국 고대문화 발전에 선도적 역할을 담당하였다. 그것은 신라 혹은 일본에 영향을 미쳤으며 이러한 기반 위에서 불교문화의 발전, 성리학의 발전 등 지역문화의 진흥이 면면히 이어 내려왔다. 이것은 지식기반 사회의 새로운 구축을 과제로 하고 있는 우리시대의 과제에 유용한 지표가 되고 있다. 충남문화의 발전은 지식기반사회의 선도적 역할의 감당이라는 목표를 필요로 한다.

2. 충남정신의 현대적 계승

역사적으로 볼 때 충남정신의 현저한 내용의 하나가 충의정신이었다. 충의정신은 나라가 위기에 처하여 있을 때에 자신의 몸을 던져 나라를 구하는 정신이다. 이를 현대사회에 그대로 적용하기는 어렵다. 그러나 나보다 남을 중히 여기는 이타적 정신은 개인주의가 팽배해가는 현대사회의 한 미덕으로 장려되어야 한다. 이를 현대적으로 변용한다면, 그것은 사회에의 봉사정신이라 할 수 있다. 문화예술이 한편으로는 개인의 창의력에 기초하는 것이면서 동시에 그것이 공동체의 발전, 문화적 요구의 충족을 위한 봉사적 시스템으로 확대 발전되어야 한다.



3. 문화예술의 진흥

백제문화의 특징은 문화예술의 진흥이다. 미술, 공예, 조각, 음악 등 여러 부문의 예술과 학문이 발전하였다. 문화와 예술은 시대를 달리하며 양상이 달라지기는 하지만, 이를 초월하는 보편적 요소가 함께 있다. 백제시대에 발현되었던 문화예술의 감각을 재창조의 자원으로 삼아야 한다.

4. 문화콘텐츠 개발에의 활용

다양한 문화콘텐츠 개발이 필요하다. 문화콘텐츠의 개발에 있어서는 충남의 역사적 전통, 혹은 백제문화로부터 그 소재를 개발하는 것이 유용한

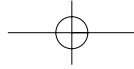
방안의 하나이다. 이러한 점에서 백제문화, 혹은 지역문화의 전통적 소재들에 대한 심층적 연구, 그리고 현대의 지역문화와의 접맥을 위한 노력을 필요로 한다.

5. 개방성에 기초한 국제교류에의 활성화

백제문화의 특징은 문화의 개방성에 기초한 국제적 교류와 영향력이다. 중국으로부터의 새로운 선진문화 요소의 도입, 자기문화로의 발전, 문화에 의한 대외적 영향력이 그것이다. 이러한 점에서 충남의 경우 지역문화의 국제화, 국제교류의 활성화를 통한 문화적 능력과 영향력을 키워나가는 것이 중요하다.



동국여지승람 충청도 지도



충남논단 2

충청남도 도정혁신의 방향과 과제 - '창의와 도전의 실천행정'의 관점 -

최병학 | 충남발전연구원 자치정책연구부장

I. 서 언

민선4기 충남도정의 출범으로 '한국의 중심, 강한 충남'이라는 도정기치를 내걸고 보다 역동적인 도정을 펼치기에 분주하다. 이제 충남도정은 '창의와 도전의 실천행정'을 모토로 모든 구성원들의 의식의 변화와 함께 시스템의 변화를 과감하게 추진하면서, 무실역행(務實力行)을 통해 우리에게 부여된 엄중한 시대적 과업 완수에 헌신적으로 매진해야 할 때이다.

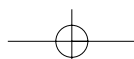
기존의 지방정부는 상대적으로 심한 중앙의존적 태도를 보여오면서, 지방분권화 추진과 지역 균형발전을 통한 '차립형' 지방자치를 실현하기 위해 여러 다양한 논의가 나오고 있다. 사실 작은 정부가 곧 힘없는 정부를 뜻하는 것은 아니다. '작지만 강한 지방정부'가 얼마든지 가능하기 때문이다. 근간 'Energetic Government'를 논의하는 경우도 참고할 수 있다.

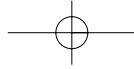
여기서 민선4기 충남도정에서 표방하고자 하는 '한국의 중심, 강한 충남' 속에 담고 있는 의미와 이것이 주는 시사점을 깊이 있게 헤아려 볼 필요가 있다(필자b, 2006. 8: 25-29).

첫째는 왜 '한국의 중심, 강한 충남'이어야만 하는가 라는 것이다. 여기에는 오랫동안 '유약한(弱體) 충남'으로 평가받을 수밖에 없었던 소이연(所以然)과 함께 다른 또 하나는 '한국의 중심, 강한 충남'이 될 수 있는 좋은 내 외의 기회요인들이다. 이제는 새로운 차원에서 충청남도의 긴요한 역할 수행에 걸맞는 위상을 재정립해야 한다.

둘째는 어떻게 하면 '한국의 중심, 강한 충남'이 될 수 있는가 라는 것이다. 이는 '창의와 도전의 실천행정'으로 '한국의 중심, 강한 충남'을 구현할 수 있을 것이다. 이 때 반드시 강조되어야 할 부분은 합리성 제고와 경쟁력 강화라 할 수 있다.

어떻든 이들은 정신적 측면과 물질적 측면을 모두 포괄해야만 하고, 특히 도민(충청인)의 기질·정서, 공무원들의 직무수행태도, 그리고 도정운영방식 등의 몇 가지 핵심요체를 과감히 변





충청남도 도정혁신의 방향과 과제

경시킬 것을 요구한다.

한국의 중심, 강한 충남'의 건설을 위한 선택의 방향이란, 충남이 반드시 한국과 세계의 중심으로 거듭날 것이라는 확신과 비전에 비추어 앞으로 이를 희망적으로 선택해야 할 좌표일 것이며, 이를 위해서는 '창의'와 '도전'을 토대로 '실천행정'에 입각하여 민선4기 충남도정 운영에 정념(情念)을 쏟아부어야 할 것이 요청된다.

그리하여 이 글에서는 한국의 중심, 강한 충남'

구현을 위한 민선4기 도정혁신방향을 민선4기 도정여건의 변화와 대응, '창의와 도전의 실천행정', 그리고 주요 도정혁신 과제라는 몇 가지 측면에서 다루어보고자 한다. 다만 여기서는 전체적인 민선4기 도정운영과 관련하여 논구한 관계로 구체적인 도정혁신방법론과는 상당한 차이가 있으며, 이러한 내용상의 한계는 조만간 수정, 보완할 것이다.¹⁾

왜 '한국의 중심, 강한 충남'이 되어야 하는가?

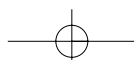
어떻게 하면 '한국의 중심, 강한 충남'이 될 수 있는가?

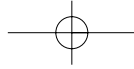
- ❖ 그동안 '유약한(弱體) 충남'으로 비춰졌던(평가되었던) 까닭
- ❖ 앞으로 전개될 우호적, 도전적 내외 기회요인에 대한 고려

- ❖ '창의와 도전의 실천행정'을 통한 지속가능한 도정혁신
- ❖ 합리성 제고와 경쟁력 강화를 통한 능동적 대응역량 확보

〈그림 1〉 민선4기 도정혁신방향 - 문제의식

1) 충남도정의 정책적 필요라는 연구주제의 성격상 필자가 이 글을 금년도에 집중적으로 준비하다 보니 논리체계나 분석방법 등 많은 부분에서 미흡한 내용이 적지 않다. 이는 2007년도 연구주제인 [충남도정의 '창의와 도전의 실천행정' 구축을 위한 연구](충남발전연구원)로 계속될 예정이다.





충남논단 2

II. 민선4기 도정여건 변화와 대응

민선4기 도정여건 변화는 매우 복잡하다. 여기서는 이를 시대적·세계적 차원, 국가적 차원, 그리고 지방적 차원으로 나누어 큰 줄기를 조망해보면서, 이러한 변화구조 속에서 민선4기 도정혁신방향을 시사 받고자 한다(필자 외, 2006, 6: 1-3 참조).

1. 민선4기 도정여건의 변화전망

1) 시대적·세계적 차원의 변화전망

먼저 시대적·세계적 차원의 변화전망이다.

첫째는 최근 국제질서의 개편과 더불어 세계화(지구촌화)로의 가시화에 따른 무국경(borderless)의 무한경쟁체제로의 진입이 가속화되고 있다는 점이다.

둘째는 상호의존성에 기초한 다원주의 확산과 문화경쟁력 강조 및 특히 세계적 차원의 단일 경제·문화권으로의 편입추세가 심화되고 있다는 점이다.

셋째는 범세계적 지식정보화 강조로 개별적 부가가치 창출을 위한 협력과 경쟁의 '양가적'(兩價的) 공존기반이 확대 추세에 있다는 점이다.

넷째는 국가간 상호이익의 갈등·대립으로 테

러위협 등 새로운 안보상황의 다변화 전개 및 비정치적(apolitical) 대결구도의 표면화가 증대되고 있다는 점이다.

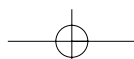
넷째는 인류 생활환경의 악화, 에너지 감량추세, 빈부격차 심화, 폭력성의 확산과 동시에 고급화·다양화(다변화), 웰빙·퓨전추세 및 지역주의 팽배 등이 우려되고 있다는 점이다.

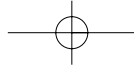
그리하여 각국은 세기(世紀) 초반의 대전환기에서 국제체제 속의 국가역할의 규정에 부심하고 있으며, 이로써 종래와는 차별화된 새로운 시대 상황에 걸맞는 인식들을 요구하고 있고, 무국경 무한경쟁체제의 가속화로 지구촌 생존조건을 압박하면서 탈이데올로기적 대결의 심화 및 실리위주 국제관계가 구조화되고 있다.

이와 함께 문화-지식시대에 대응하는 인식과 실천기반의 전환이 새롭게 모색되면서 헌팅톤이 예견했던 바와 같은 류의 역사순환의 문명충돌과 지식정보사회로의 구체적 편입이 점차 구체화되고 있다.

〈표 1〉 시대적·세계적 차원의 변화추세

- 국제질서 개편, 지구촌화, 무국경 무한경쟁체제 심화
- 다원주의 확산, 문화경쟁력, 단일 경제문화권 편입
- 범세계 지식정보화, 협력·경쟁의 양면적 공존기반
- 국가간 상호갈등, 다변화, 비정치적 대결구도 표면화
- 환경·자원문제, 격차심화, 웰빙·퓨전추세, 패권주의
- ❖ 문화-지식시대에 대응하는 인식·실천기반 전환 모색
- ❖ 세기 초반 대전환기 속에서의 국가역할 재규정 부심





2) 국가적 차원의 변화전망

다음은 국가적 차원의 변화전망이다.

첫째는 참여정부 집권 후반기의 국정운영 자리매김 압중모색 및 '새로운 실세(국회·헌재 등)의 위요(圍繞) 속에 정국안정 대안 염출에 부심하고 있다는 점이다.

〈표 2〉 국가적 차원의 변화추세

- 참여정부 하반기 국정관리 마무리 및 新정치세력화 영향력 강화 속에서 정국안정화 대안 마련 부심
- 정부정책 로드맵(혁신분권/균형발전/행복도시 건설 등) 관련 정책대상집단간 상반된 평가 공존
- 지역/집단간 이익갈등 및 해법찾기 한계 노정으로 참여정부 구현 및 시민사회 역할 재정립 요청
- ❖ 정부/행정혁신 드라이브 관련 사회비용 최소화 모색
- ❖ 사회통합 역량 비축에 국가자원 투입노력 총력 전개

둘째는 정부정책의 로드맵(정부/지역혁신·지방분권·지역균형발전·행정중심복합도시 건설 관련 정책대상집단들의 상반된 평가가 여전히 공존한다는 점이다.

셋째는 계속되는 지역·집단간의 이익갈등과 '해법찾기'의 한계로 참여정부의 구현과 시민사회 역할에 대한 재평가 문제가 잠복되어 있다는 점이다.

그리하여 참여정부 후반기에 '국정운영 로드맵' 유지에 부심할 것이 예상되며, 혁신분권·국가균형발전·행정도시건설 등에 일정부분 제약조건이 잠재화되고 있고, 정부·행정혁신 드라이브

이은 사회경제 관리부담의 최소화를 도모하면서 사회비용 급증과 안정기반 취약 및 이해대립 표면화 해소에 주력할 것이다.

이와 함께 사회통합을 위한 역량 비축에 각종 국가자원 투입노력의 전개와 대·내외 국가역량 확보 및 국익유지·균형발전을 계속 모색, 시도할 것이 예견된다.

3) 지방적 차원의 변화전망

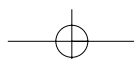
마지막으로 지방적 차원의 변화전망이다.

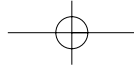
첫째는 지역주의 온존과 다원주의 혼재, 경제여건 불비(不備), 사회갈등 심화, 급증하는 사고발생에 따른 이완된 민심 치유책 모색에 부심한다는 점이다.

둘째, 거둬드는 정치적 이해득실, 균형발전 및 분권·분업·분산 차원의 행정도시 건설, 자치역량 강화와 관련 중부권 역량확대가 모색된다는 점이다.

셋째는 도농격차 및 고령화-저출산-양극화 현상 심화, 민생경제의 침체 속 생존력(경쟁력) 확보와 함께 주민참여제도 도입 및 지방자치제 보완 등 자치발전 기대수준이 계속 점고(漸高)되고 있다는 점이다.

그리하여 민선4기의 역사적 출범 및 자치행정의 안정기조 희구와 혁신분권의 전초전 경과 후 지방경영체제의 효율화가 강하게 모색되면서, 충남의 입장에서는 '한국의 중심, 강한 충남'의 건설





충남논단 2

에 걸맞는 지역여망 반영 노력 및 그 가시화가 돋보이고 있으며, 특히 행정도시 건설과 신도청 이전 등 숙원사업 추진으로 새로운 활로를 계속하여 모색하고 있다.

더욱이 지난 지방선거 실시 후 정가 재편 및 민심 향배에 주목하면서 주민기대 점고에 따른 지역발전 체감지수의 향상 해법찾기에 부심하고 있다는 점이다.

〈표 3〉 지방적 차원의 변화추세

- 지역주의 온존, 경제불황, 사회갈등 심화, 사건/사고 급증에 따른 이완된 민심 치유책 모색에 부심
- 지역간 협력/대결구도 표면화, 분권/분업/분산 차원의 균형발전 및 행복도시, 자치역량 확보 예로
- 도농격차, 고령화-저출산-양극화, 민생문제 속의 환로 모색, 주민참여제 및 자치제 보완 등 기대수준 압박
- ❖ 민선4기의 역사적 출범, 자치행정의 안정기조 회귀
- ❖ '강한 충남 건설'에 부응하는 지역여망(행복도시/신도청) 반영 및 가시화, 지역발전 체감지수 향상, 대응책 모색

2. 민선4기 도정혁신의 대응양식

1) '한국의 중심, 강한 충남' 구현의 기반

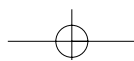
작지만 강한 정부'를 상정해 볼 때, '한국의 중심, 강한 충남' 구현의 성립조건에 한 단계 더 접근할 수 있다. 이는 후쿠야마 교수 저작인 [강한 국가의 조건](2005)을 통해 '한국의 중심, 강한 충남'을 위해 무엇이 필요한지를 적절히 시사 받을 수 있다.

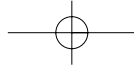
첫째는 '맞춤형' 조직설계 및 관리(행정관료제 부문)이다. 중앙정부 및 지방정부의 대대적인 행정조직 개편이 이루어지고 내년(2007)부터 총액 인건비제 도입이 예정되어 있는 시점에서 '한국의 중심, 강한 충남'을 건설하기 위해서는 도정의 목표에 따라 행정조직이 합목적적으로 자치행정을 수행하는 공무원들의 자질과 역량에 핵심을 둔 조직의 재설계와 이에 따른 효율적인 관리가 중요하다.

둘째는 '참여 가능한' 충남도정의 설계(정치제도 부문)이다. 지방자치는 일방적인 행정중심의 체제가 아니다. 도민의 참여를 높이는 일은 요원해 보이지만, 언젠가는 반드시 넘어야 할 산이다. 이는 지방자치의 참 뜻을 이루어 내는 과제로서 '한국의 중심, 강한 충남' 건설의 멈추지 않는 충남의 성장엔진의 단초가 될 것이다.

셋째는 도민이 원하는 충남이다. '한국의 중심, 강한 충남'은 도민이 원할 때만 실현 가능하다. 이는 도민의 요구를 전적으로 혹은 최대한으로 수용한다는 의미이며, 도민의 의사를 일방적으로 도정에 투입한다는 좁은 의미가 아니다. 보다 거시적으로 충남의 비전에 200만 도민이 함께 공유할 수 있는 거대한 기반을 만드는 작업이며, 민선4기 도정수행의 정당성을 확보하는 과업인 것이다.

넷째는 '충남다운' 문화·구조의 형성이다. '가장 한국적인 것이 가장 세계적인 것', 그리고 '지구적으로 생각하고, 지방적으로 행동하라'(globally think, locally act)라는 말처럼 이는 정치·경





제·사회·문화에 있어 점점 그 경계선이 희미해지는 세계화 추세에 자신의 것을 내부적으로 강화시키는 자기강화(self-reinforcement)가 그 핵심이다. 충남을 보고 각종 형식적인 표현들이 존재하는 현실을 감안할 때, '한국의 중심, 강한 충남'의 모토는 가장 '충남다운 충남'의 정체성을 찾자는 것이며, 이는 충남발전을 새롭게 도모할 수 있는 에너지원이 될 것이다(필자, 1999, 12)..

이와 같이 조건 지워지고 형성된 충남은 '한국의 중심, 강한 충남'이 될 수 있는 토대가 될 수

있을 것이다. 이는 근시안적인 도정이 아닌 백년대계를 마련하는 차원에서 '한국의 중심, 강한 충남'으로 재출발시켜야 하는 시점인 것이다.²⁾

2) '한국의 중심, 강한 충남' 구현의 조건과 방법

그렇다면, '한국의 중심, 강한 충남'을 만들 수 있는 길은 어디에 있는가?

우선 '한국의 중심, 강한 충남'은 도민이 원할

'한국의 중심, 강한 충남' 구현을 위한 조건들

• '맞춤형' 조직설계·관리(행정부문)

• '참여가능한' 도정설계(참여부문)

• '도민들이 원하는 도정'(수요부문)

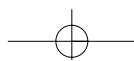
• '충남다운' 문화구조(정체성부문)

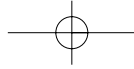


후쿠야마 “강한 국가의 조건” (2005) 원용

〈그림 2〉 '한국의 중심, 강한 충남' 구현을 위한 기본조건들

2) 일단 필자는 왜 '강한 충남'인가?에 대하여 기회, 자원, 전략, 사람, 힘을 생각했고, 어떻게 하면 '강한 충남'을 이룩할 수 있나? 에 대하여 의지+실천력(실질), 경쟁력(선택과 집중), 책임감(책임완수), 무한봉사(고객만족), 성과(결과), 거버넌스 등을 짚어보았다.





충남논단 2

때 만들어진다. 모든 변화와 힘은 그 필요성과 수요가 없는 상태에서는 발생하지 않는다. 내부 수요가 불충분하면 그곳에 도달할 정치·행정적 수단이 강구될 수 없다. 이는 외부의 지원이 '한국의 중심, 강한 충남'을 만들지 못한다는 것과 맥을 같이 할 수 있다.

즉, 충남 자체의 힘과 역량을 강화내지는 활성화시키지 않고 외부의 자원을 도민에게 직접 제공하는 서비스에 중점을 두어서는 안된다는 것이다. 단지 외부에서 해결해야 할 일은 단기적인 안정성을 공급하는 일에서 멈추어야 하며, 이후 충남 스스로 지속적으로 존속할 수 있는 자립적인 기반을 구축하여야 한다.

그러나 현행 국가운영체제가 안고 있는 문제는, 법적으로는 '자치'라 하고 있지만, 이는 보이지 않는 또 다른 지배형태가 엄존하고 있기 때문에 외부세력이 제공하는 모든 지배가 과도기적이며 이에 단순히 응하는 모습밖에는 없다는 것이다.

오늘날 중앙정부를 비롯하여 지방정부 사이에 벌어지는 논쟁은 어떤 지방정부에 대한 침해를 어떤 근거로 누가 결정하느냐는 문제에 초점을 맞추고 있다. 특히, 충남은 이러한 논의에 있어 상당히 소외된 지위에 있었다. 이 점은 앞으로 우리 충남이 가야할 길을 극명하게 보여준다.³⁾

이제 충남은 자체의 힘을 강화해야 하는 시점

에 다달았다. 아니 그러한 시점을 이미 넘었다고 해야 옳다. 변화하는 시대의 흐름에 대응하는 유연한 조직역량을 확보하고 충남의 자원을 다듬어 빛을 발할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 앞으로 민선4기 충남도정에서는 충남의 미래비전에 적합한 정책수단들을 가장 효율적으로 강구하는 부단한 노력들이 요구된다.

이로써 충남은 지속가능한 발전을 거듭하고 변화에 대응할 수 있는 탄력적인 힘을 비축할 수 있을 것이다.

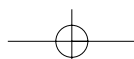
Ⅲ. 도정혁신의 방향 : '창의와 도전의 실천행정'

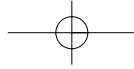
1. 기본입장

1) 합리성 제고와 경쟁력 확보

앞서 언급했지만 '한국의 중심, 강한 충남'이 되기 위한 필수요소로서 '합리성'과 '경쟁력'을 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 이 두 가지 요소는 민선4

3) 문제는 수도권 지역과 같이 막강한 정치력에 막대한 자원동원력을 갖춘 경우와 그렇지 못한 대다수의 지방과는 엄청난 차이가 난다는 점이다. 이 점에서 충청권은 지역의 역량이 취약한 지역임을 부인할 수 없다. 그러한 예는 행정중심복합도시 건설과정에서 반대 움직임이 아직도 완전히 없어지지 않았으며, 이를 충청권에서 정치력으로 해결하기에는 역부족 현실이 이를 반증한다.





기 충남도정 운영에서 반드시 짚고 넘어가야 할 요체라 할 수 있다.

❖ ‘그동안 ‘합리=순리’, 재난/재앙 없이 溫厚之情, 유순, 포용 ⇒ 극단배제, 중도적 사고, 자기결정력/상황대처력/도전정신 미흡, 정치적 기반 취약

‘합리성’ 제고

‘경쟁력’ 확보

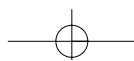
❖ 實事求是의 ‘합리적 사고’로 전환, 명쾌한 논리, 자기결정성/자기책임성 강화, 務實力行, 상생과 협력, 분별력 강조 ⇒ “창의와 도전의 실천행정”

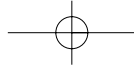
〈그림 3〉 창의와 도전의 실천행정의 주요안점

먼저 '합리성'에 대해 생각해 보자. 충남사람(충청인)이 '합리적'인가? 여기서 '합리'란 이치에 부합된다는 뜻이다. 그런데 고래로 충청인은 국토의 중간지대에서 큰 재난·재앙을 겪지 않고 '온후지정'(溫厚之情) 해오면서 포용력과 너그름, 그리고 가능한 극단에 치우치지 않으려 노력했다. 그래서 충청인의 기질·정서의 기저에는 서구적인 개념인 합리성(rationality)이 곧 '하늘(자연)의 뜻(이치)에 부합한다'는 의미의 '상응성'(相應性; correspondency)으로 자연스럽게 인식되어 왔다(필자c, 2006. 9).

그런데 그 결과는, 오늘날 '유약한(弱體) 충남'으로 비쳐지고 있는 것이다. 물론 이러한 소이연(所以然)은 '힘(정치적 힘)'이 없기 때문에, 충남이 중앙무대에서 늘상 변방에서, 소외된 지역으로 평가되고 있다는 사실로 반증된다.

그렇다면 어찌해야 하는가? 그 해법은 오랫동안 가꾸어 온 충청인의 기본정서의 골격은 유지하되(좋은 점은 살리되), 우유부단하고 애매한 '중도적 사고'는 과감히 버려야 하며, 주장할 것은 적확(的確)한 논리개발을 통하여 당당하고 설득력 있게(명쾌하게) 해야 한다는 것이다. 즉, 분별





충남논단 2

지(分別智; prudence)를 강화해야만 한다.

사실 충청인의 사고체계(의식세계)는 일반적 상황에서 '경우'를 중시한다. 그러나 정작 해야 할 말을 제대로 하지 못할 때가 많다. 그것이 중요한 것이며, 또 공식적인 일이라면 크나 큰 문제가 아닐 수 없다. 동시에 사람(충남사람; 충청인)을 키우는 일에 크게 소홀하여 결과적으로 힘이 없는 '중앙은 중앙대로, 지방은 지방대로' 지역이 되었음을 부인하기 어렵다(필자, 1977 : 49-53).

2) 창 의 와 도 전 의 실 천 행 정 '의 대 두

그러므로 앞으로 민선4기 충남도정은 실사구시(實事求是)에 입각하여 최선을 다해 최대의 성과를 구하려는 현실감 있는 기질로 조속히 탈바꿈되지 않으면, 이 험한 세파를 헤쳐나갈 수 없다. 그래서 한국의 중심, 강한 충남이 되기 위해서는 특히 행정 내부적으로는 무실역행(務實力行)이 강조될 수밖에 없으며, 그 결실은 분명도민의 삶의 질 향상과 같은 좋은 성과로 나타날 것이다. 따라서 '한국의 중심, 강한 충남'이 되기 위해서는 1차적으로 지도계층과 공직자들의 '헌신적 노력' 마음과 몸을 한껏 던지는 이 요체이다. 이것이 이루어진다면 경쟁력은 분명 확보될 수 있다. 그런즉 '창의와 도전의 실천행정'은 바로 이를 두고 강조되는 도정이념이라 할 수 있다.

특히, '실천행정'은 보통의 '실천'(practice)일 수도 있고, 모순적 상황을 타파하기 위한 '실천

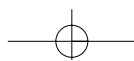
(praxis)일 수도 있다. 어쨌든 '창의'와 '도전'은 새로운 것을 추구하기 위해 의식·태도(行態)와 함께 시스템(제도)을 탈바꿈시킬 것을 요구한다. 사실 '의식'이냐?(ex. 신바람), '제도'냐?(ex. 시스템)는 양자택일 대상이 아니며, 다만 그 우선순위가 있을 뿐이다. 그리하여 실천행정은 의식변화는 물론 제도변화를 포괄하지 않으면 안된다. 앞에서 충청인의 기질·정서와 관련하여 정체성과 분별력, 그리고 합리성과 경쟁력을 말했던 소이연이 바로 여기에 있다.

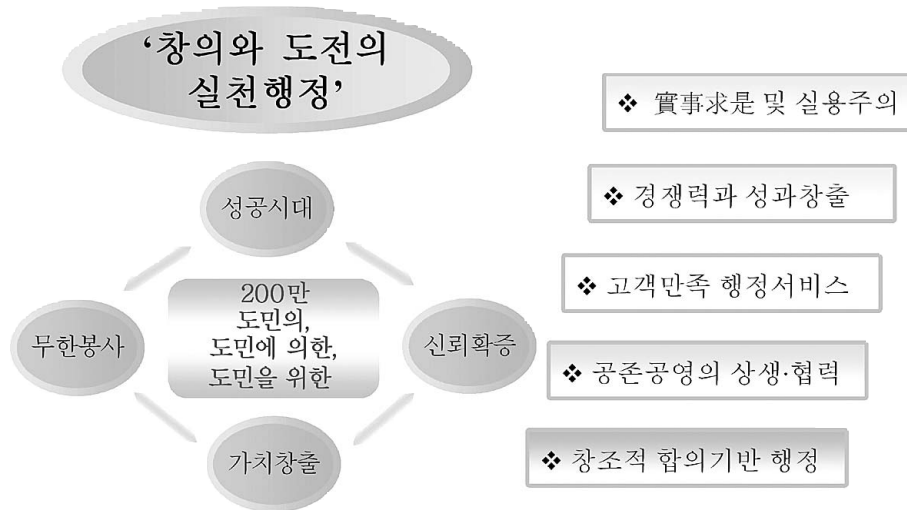
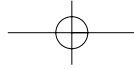
이러한 실천행정의 결과는 곧 '마땅한 성과'와 함께 '강력한 신뢰'를 수반할 것이다. 말로만 하는 행정, 구호성·전시성의 행정, 책상머리에서 이루어지는 행정은 이제 모두 거두어야 한다. 발로 뛰는 행정, 주민의 목소리에 귀기울이는 행정("백성의 목소리는 곧 신의 음성"), 현장을 중시하는 행정이 민선4기 충남도정에서 진정 지향해야 하는 모습이 아닐 수 없다.

2. 지향가치

1) 도정혁신의 추진중점 1

이른바 '한국의 중심, 강한 충남' 건설을 위한 민선4기 도정혁신의 중점을 '창의와 도전의 실천행정'으로 상정해 볼 경우, 다음과 같은 몇 가지의 도정혁신 추진중점을 짚어보아야 한다.





〈그림 4〉 '창의와 도전의 실천행정'의 추진중점

첫째는 '성공시대'에 중점을 두는 것이다. 이는 200만 도민의 성공시대를 여는 충청남도로서, 도민의 성공시대를 열어가는 충남을 구현한다는 의미가 된다.

둘째는 '무한봉사'에 중점을 두는 것이다. 이는 200만 도민을 섬기는 충남도정이며, 주민을 행정의 주인으로 섬기는 서비스 위주의 행정을 말한다.

셋째는 '가치창출'에 중점을 두는 것이다. 이는 도민의 행복을 일구어가는 초일류 충청남도로서, 도민의 행복을 약속하는 영광의 충남시대 창조를 지향하는 것이다.

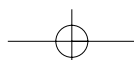
넷째는 '신뢰확증'에 중점을 두는 것이다. 이는 도민에게 신뢰받는 충남도로서 도민의 행복과 성공을 약속하는 충남도정을 지향하는 것이다.

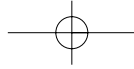
2) 도정혁신의 추진중점 2

이와 같이 행정의 자세(과정)+행정의 결과(지향가치)를 결합하게 되면 다음과 같은 몇 가지 측면에서 민선4기 도정혁신을 위한 추진중점을 생각해 볼 수 있다.

첫째는 실사구시(知行合一) 및 실용주의 행정에 초점을 둔 강한 책임감(책무의식), '창조적 실천', 과정적 낙관론(최선주의)를 토대로 창조적 실천행정을 말할 수 있다.

둘째는 경쟁력과 성과 창출에 중점을 둔 전략적 지방경영(자치경영), 중핵 성장엔진 주력, '실질(적) 행정', 그리고 '자원+환경' 및 '목표+수단'의 통합관리로 삶의 질 환류를 통한 초일류·성





충남논단 2

과지향 행정을 말할 수 있다.

셋째는 고객만족 및 고객감동에 중점을 두고 도민(주민)은 행정(도정)의 '주인', 공무원들은 '공복'(公僕)(그러나 내부고객)의 입장에서 무한봉사로 발로 뛰는 행정서비스와 '고객감동(수단) 가치창출(결과)'을 말할 수 있다.

넷째는 복지에 중점을 두고 행정의 궁극적 목적이 복지에 있음을 천명하고, 공존공영의 상생사회, 도민이 '편안한' 사회, 보살피는 행정, 소외(약자)계층을 아우르는 행정으로서 공존공영의 상생행정을 말할 수 있다.

다섯째는 거버넌스에 중점을 두고 사회적 합의 기반, 다양한 이해조정(갈등해소), 목표통합(정책통합)을 통한 '창조적 합의'를 이루는 행정을 말할 수 있다.⁵⁾

이와 같은 요소들을 적절히 통합하여 '창의와 도전의 실천행정'을 보다 구체화할 수 있을 것이다.

5) 그동안 지방정부들이 앞다투어 행정혁신을 추진해 왔으나 행정을 둘러싼 외부환경의 특성이나 요구를 적절히 고려하지 못하여 실패한 경우가 왕왕 있었다. 그래서 '주민과 함께 하는 행정', '사회적 합의를 이끌어내는 행정'이 절실히 요청되고 있다. 그동안 사회적 문제태결에 있어 사전조율과 합의, 역할분담과 책임, 갈등조정과 합의가 상대적으로 경시되었기 때문에 거버넌스가 선호되고 있다고 보여진다. 이제 지방정부는 각종 지역발전사업을 위한 문제와 과제에 대한 거버넌스 차원의 해결을 위해 다양한 행위주체들의 자발적인 참여를 이끌어내어 결과적으로는 공공부문을 담당하는 지방정부와 생산적인 협력관계를 창출해야 한다. 이것이 참여행정이고 학습과정이며,共生산이라 할 수 있다.

IV. '창의와 도전의 실천행정'을 위한 전략과 과제

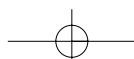
앞으로 민선4기 도정혁신을 실효성 있게 실천해 나가기 위해서는 앞서 강조한 '창의와 도전의 실천행정'에 입각하는 것이 중요하다. 이를 토대로 각 분야별로 주요 도정혁신과제를 설정, 지속가능성을 유지하면서 운영해야 할 것이 요청된다. 여기서는 다만 각 분야별 주요과제들을 예시적으로 제시하였음을 밝혀둔다.

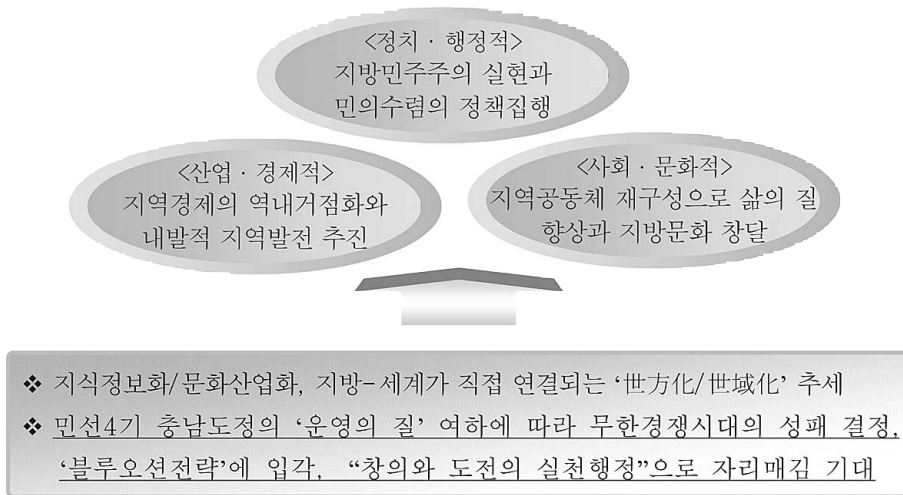
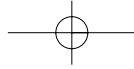
1. 의의

지난 1995년 6.27 지방선거 이후 민선자치체제의 등장이래 급변 민선4기 충남도정의 출범은 명실공히 민선지방자치의 성숙단계로 본궤도 진입이 이루어진 것이며, 이것이 담고 있는 의의는 매우 지대하다(필자, 1996. 9 : 2-4).

이를 큰 틀로 보았을 때, 정치·행정적으로는 지방민주주의 실현과 민의수렴의 정책집행 수행, 산업·경제적으로는 지역경제의 역내거점화 및 내발적 지역발전(inward development) 추진, 사회·문화적으로는 지역공동체 재구성으로 삶의 질 향상과 새로운 지방문화(local culture)의 창달 등으로 집약될 수 있을 것이다.

그러면 민선4기 충남도정에는 어떠한 변화가 요구되는가? 현단계는 지방이 세계로 직접 연결되는





〈그림 5〉 창의와 도전의 실천 행정의 기본방향

지식정보화사회 개막과 함께 밖에서의 경쟁과 안에서 경쟁양상이 혼합·혼재하는 '세방화'(glocalization)·'세역화'(global regionalization)의 물결이 넘나드는 전환기입에 틀림없다.

이제 민선4기 충청도정은 과거의 중앙집권 때와는 다른 제도와 다른 여건 속에서 생산적이고 보다 효율적인 자치행정을 펼치고자 각고의 노력을 기울여야 마땅할 것이다. 여기에서 분명한 사실은, 민선4기 충청도정의 '운영의 질' 여하에 따라 충남의 성장잠재력이나 발전가능성이 판가름난다는 것이다.

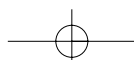
그렇다면 민선4기 충청도정의 성패를 가름하는 '운영의 질'을 결정하는 요소가 과연 무엇인가를 곰곰이 숙고해 봐야 한다. 이는 주민 위주의 봉사행정으로 접근하는 경우에는 삶의 질 향상을

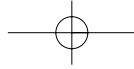
강조할 수 있고, 지역경쟁력 개념으로 접근하는 경우에는 지방경영을 강조할 수 있다. 그런 만큼 역동적인 지역경제 역량의 확충은 필수적이다.

2. 주요분야별 도정책신의 전략과 과제

1) 행정·정책분야

여기에서는 체감형 고객감동 행정을 실현하기 위해 수요자 요구에 적극 부응할 수 있는 수요자 중심의 대고객 행정서비스 체계를 구축하고 도민의 알권리 충족과 도정의 적극적인 홍보 및 공개와 주민참여를 통한 도민의 자치의식을 제고하기 위한 "블루오션전략"에 입각한 정책개발을 추진한다.





충남논단 2

〈표 4〉 행정·정책분야 도정혁신의 중점

- 체감형 고객만족/감동, 알권리-알릴 의무, 미래수요 대응, 의정협력지원, 성과관리, 재정효율화, 평가시스템, 교육훈련/연구개발, 지역협력 강화
- ❖ 예측가능한 행정, '자치거버넌스'를 위한 도/시·군 정책통합형 운영체제

미래 행정수요에 부응한 조직체계 개선을 위해 지방분권 정책에 부응하고 미래도정의 행정수요를 고려한 조직체계를 적극 모색하며 불합리한 법령을 정비하고 경영행정에 부합하기 위한 조직운영방안을 수립한다.

이와 함께 자체평가시스템을 강화하고 자율과 책임을 강조하고 도정운영의 성과향상과 공무원들의 질적 향상을 유도할 수 있는 성과관리제도를 조기에 정착시키며, 도정의 실천력을 제고하기 위해서는 정기적 인사교류를 통한 자치단체간 교류 협력체계를 구축하며 예측가능한 인사제도 기반 조성으로 인사행정의 객관성과 공정성을 확보하고 전문성과 창의적인 공무원을 육성하기 위한 수요자 중심의 교육프로그램을 개발, 이를 생활화시킬 필요가 크다.

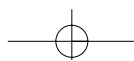
2) 문화·관광분야

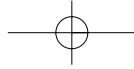
개성 있는 지역문화권을 형성하고 문화기반을 조성하기 위해 역사·문화자원의 체계적인 보존 및 정비를 지속적으로 추진하고 주민 밀착형 문화공간 조성 및 네트워크를 구축하여 지역주민들에게 다양한 문화적 기회를 부여하고 도시경쟁력을 제고하도록 해야 한다.

또한 문화예술활동 촉진을 위한 고품격 문화인프라 구축과 적극적인 문화 마케팅을 전개하고 충남이 보유하고 있는 풍부한 문화소재의 발굴과 문화콘텐츠화를 통한 지식문화산업 기반을 구축한다. 안정되고 특성 있는 관광기반과 자원을 육성하기 위해 관광권역별로 자원과 성향에 따라 특화개발을 추진하며 충남 내륙의 관광거점도시와 국제적 관광전략지역을 조성하고 역사문화권과 서해안을 연계하는 해양·역사문화거점관광

〈표 5〉 문화·관광분야 도정혁신의 중점

- 개성있는 지역문화권, 역사·문화자원 보존 및 고부가치화, 문화마케팅, 내륙-해양 연계관광, 관광수요 대응 교류콘텐츠, 머물러가는 프로그램
- ❖ 백제/내포/금강권 문화산업화, 교류 중심 관광, 국제형 관광기획 상품





도시를 육성한다.

한편, 거점 연계형 관광명소를 발굴하여 집중 육성하며, 이와 함께 테마형 광역적 관광벨트를 구축한다. 현대 관광수요에 적합한 문화콘텐츠 상품의 제공과 시·군간 협력사업을 통한 관광마케팅으로 경쟁력을 강화시킨다.

3) 복지·여성분야

아동복지 및 여성의 사회적 참여를 확대하고 고령화 시대에 대비한 노인복지 및 장애우의 사회참여를 위해 사회복지시설을 확충하고 예방적·생산적 복지서비스 기반을 조성한다.

더불어 사는 지역사회를 위해 사회복지서비스 시설의 민영화 확대 및 지역사회의 자율적 참여를 유도하는 참여체제를 구축한다. 또한, 지역간 의료격차 수준을 해소하고 건강관리시스템을 구축하며 사회적 취약계층에 대한 보건 의료 지원을 강화할 수 있는 형평성 있는 의료체계 및 의료서비스 기반을 구축하도록 한다.

주거복지환경의 조성을 위해 노령화와 저소득층 가구의 지원을 위한 주거복지정책을 강화하고 주택 노후화에 따른 주거환경의 실질적 개선을 도모하며 다양한 주택공급을 확대하고 지역사회의 발전전략을 통합하고 연계하도록 한다.

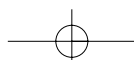
〈표 6〉 복지·여성분야 도정혁신의 중점

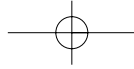
- 저출산-고령화-양극화 대응프로그램 모색, 자활/자조/자립형 지역복지, 자원봉사 활성화, 양성평등, 여성이 행복한 사회, 의료/주거의 질 향상
- ❖ 행정의 목적은 복지,孝사상 집목, 능력/활력 있는 여성 육성, 가정평화

4) 산업·경제분야

산업 및 기술의 경쟁력 강화라는 기치 아래 농업과 쾌적한 생활공간을 조화시켜 살고 싶은 농촌, 활력 있는 농촌을 지향하고 산림자원의 생태적, 경제적 가치를 제고하며 환경친화적이며 시장지향적인 축산업 육성과 해양관광과 미래형 수산업이 함께 공존할 수 있도록 발전시킨다.

제조업 분야에서는 충남을 권역별 산업클러스터를 형성하고 4대 전략산업의 집적추진과 이를 광역적으로 확대하는 전략산업의 혁신클러스터화를 추진한다. 또한 미래지향형 신산업을 육성하기 위해 기존산업의 지식기반화 추진과 함께 지식기반산업을 선정하여 집중 육성하고 국제 환경규제에 대응하는 21세기 친환경적 산업환경을 확고히 조성한다.





충남논단 2

〈표 7〉 산업·경제분야 도정혁신의 중점

- 특화산업 클러스터, 농어촌 활력화, 유통구조 개선, 고용촉진, 중소기업육성, 일자리 창출, 산학연, 제재시장/지연산업 육성, 노사안정, 지식산업화
- ❖ 지역경제기반 고도화, 기존산업/첨단산업간 균형유지, 수출역량 확대

지역내 산업지대간 생산, R&D, 마케팅, 인적 자원 등 통합적 기업지원체계를 구축한다. 서비스산업 분야에서는 전문 인적자원시스템과 종합 지원체계를 구축하여 제조업 지원 관련 비즈니스 서비스업을 확충하고 지식서비스산업의 전략산업화와 지원프로그램을 활성화하여 지역내 지식 기반서비스업을 육성하고 전국상권을 지향하는 지속가능한 유통서비스업과 자금의 효율적 중개 및 배분을 통한 지역금융을 활성화한다.

5) 환경·생태분야

충청남도는 항상 건강하고 생태적으로 안정한 물환경을 조성하고 생물과 자연이 어우러지는 생태공간을 창출하며 도민의 자발적 참여에 의한 환경정책과 국제 환경관리의 표준을 선도하는 지방자치단체로 위상을 정립함으로써 도민이 쾌적하

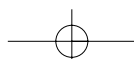
고 깨끗한 환경에서 행복을 누릴 수 있도록 한다.

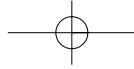
이를 위하여, 도민의 건강과 생태적 안정성을 함께 고려하여 물환경 정책의 형평성과 효율성을 제고하는 환경정의를 실현하고 유역중심의 미래 지향적 물환경관리 체제를 구축하며 물의 이용과 관리를 통합하는 지속가능한 제도기반을 구축한다. 또한 폐기물 발생을 최소화하여 환경부하를 경감시키고 발생된 폐기물을 철저히 에너지 및 자원회수시설을 통해 자원으로 회수하여 경제적 부가가치를 창출하고 안전한 처분을 위한 기반시설을 설치한다.

대기질과 지역경제 정책의 조화로 생태적 효율성을 극대화시키고 도민의 자발적 참여에 의한 대기환경정책을 시행한다. 국제 환경관리의 표준을 철저히 이행함으로써 도민이 쾌적하고 깨끗한 환경에서 생활할 수 있는 환경권을 보장한다.

〈표 8〉 환경·생태분야 도정혁신의 중점

- 인간과 자연의 공존시스템, 참여적 환경관리, 생태네트워크, 수(물)환경, 폐기물 감량, 산-들-강-연안 통합운영, 자원재활용, 환경 국제표준화
- ❖ 생태적 안정성 유지, 맑고 푸른 지속가능한 사회를 위한 환경개선 노력





〈표 9〉 지역개발분야 도정혁신의 중점

- 지역균형발전, 도내 1시간권, 도농격차 해소, 도시별 기능특화, 참여적 지역개발, 민원 사전예방, 토지이용 합리화, SOC 확충, 국공유지 관리
- ❖ 행복도시/신도청 발전축, 낙후지역 대안개발, 계획적/참여적 지역개발

6) 지역개발분야

충남의 발전방향과 전략산업을 강화하고, 여건 변화 및 지역자산을 적극 활용하여 시·군의 특성을 살릴 수 있는 전문기능도시로 육성하며 지역자원을 활용한 국제교류 및 도농교류를 확대한다. 행정중심복합도시, 신도청소재지, 기업도시 등 신도시 개발 및 연계지역을 중심으로 혁신거점을 형성하고 주변도시가 긴밀히 연계된 광역적 네트워크체계를 구축한다.

중소도시 중심시가지 활성화를 위해 지역상권과 문화를 활성화하고 이를 지원할 수 있는 체계를 구축하며 삶의 질 향상을 위해 미집행 도시계획시설 및 국공유지를 정비한다. 도시계획 및 개발과정에 주민, 시민단체, 행정기관간 협력체제를 확고히 구축하고 도 및 시·군 차원에서의 주민참

여 확대를 위한 각종 조례 및 시책을 개발한다.

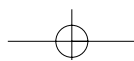
농촌의 복합생활공간화를 위해 중심도시와 배후 농촌지역을 하나로 묶는 통합생활권으로 재편하며 농촌의 활력증진을 위한 다양한 도농복합프로그램을 추진하고 공간위계에 따라 농산어촌 정비방향을 달리하여 정주기반을 확립토록 한다. 토지이용의 합리화를 위해 유희농지와 농업진흥지역 외 지역에 대한 규제를 완화하고 산발적인 난개발 방지를 위한 농촌토지이용 조정제도를 도입한다.

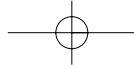
7) 소방·방재분야

그동안의 안전투자 소홀, 사후대책에 급급, 학습부재 심화를 극복하기 위해 '안전한 충남 만들기'를 지속적으로 추진하여 이것의 시·군 확산의

〈표 10〉 소방·방재분야 도정혁신의 중점

- 재난/재해 예방관리, 지역/도시 통합안전관리, 교통안전-학교안전 연계, 소방력 확충, 안전연구/교육 강화, 안전평가 및 국제안전도시 지정지원,
- ❖ “안전한 충남 만들기” 역점 추진으로 200만 도민의 생활안전 확보





충남논단 2

본격화는 물론, 특히 경찰청의 교통안전, 교육청의 학교안전, 그리고 각종 안전 유관단체를 연계한 [안전거버넌스] 구축, 충청남도 지역·도시 안전관리 통합시스템 추진, 그리고 시·군 안전관리 종합평가 실시를 통한 우수 시·군을 대상으로 안전도시(Safe Community) 지정 국제공인사업을 역점 시행해야 한다.

이를 위해 사전예방 안전도 지수, 안전지도(Safe Map) 개발 및 시·군 확산, 신종재난과 주5일 근무제에 대비한 안전대책 수립 및 도민 E-30분 대피시스템을 구축하고, 풍수해 사회보험제도 및 지역별 풍수해 저감대책을 수립, 추진한다.

특히, 충남 119종합안전정보센터와 도민생활안전체험장을 설치, 운영하며, 고령화에 대비한 교통안전정보시스템 구축 및 어린이, 학생 스쿨존 등 학교안전시스템 확립은 물론, 계룡시와 계룡대간, 논산시와 연무대간 재난관리 민·군 공조시스템을 시범적으로 통합구축하며, 도내 안전관리 각종 유관단체 안전정보 DB 구축 및 협력네트워크를 구축한다.

V. 결 어

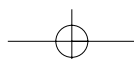
"창의적 과제를 수행하다 실패한 공무원에게는 오히려 상을 주겠다." 이는 최근 산림청이 '산림정책 실수·실패사례 발표대회'를 개최하면서, 각 부서별로 모두 37건의 사례를 모은 뒤 10건의 '우수 및 실패사례'를 발표토록 했던 결과에서 나온 것이다. 단순히 같은 실패를 반복하지 않겠다는 '실패관리' 차원을 넘어 적극적인 산림행정으로 전환하겠다는 점을 강하게 시사하는 대목이다.⁵⁾

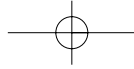
이제는 지방행정에 대한 경영화 요구(경영수의 창출) 증대, 무한책임이 요구되는 책임운영체제 대두, 새로운 차원에서 지방정책(local policy)의 중요성 부각이라는 측면에서 최근 화두가 되고 있는 '블루오션전략'의 개발 및 채택이 중요하다(김위찬·르네 마보안, 2005). 특히 무엇보다도 지방에서 열심히 일하면서 지방에서 성공하는 인재의 육성은 민선4기 충남도정의 중요한 과업이 아닐 수 없다(필자a, 2006, 4: 183-185).⁶⁾

최근 경쟁이 가열화되어 상대방과 차별화를 위해 투쟁하며, 경쟁우위를 위해서 서로 머리를 싸매고 있는 것을 '레드오션(Red Ocean; 붉은 바다)'로 규정하는데 반하여, 경쟁에 대해 벤치마킹

5) 한편 산림청은 앞으로 성과평가에서 쉬운 지표를 무난히 달성하는 것보다는 비록 실패했다라도 모험적이고 창의적인 과제를 우대하고, '올해의 도전왕도' 선발하여 포상할 계획을 전했다.

6) 이는 근간에 우리나라에 소개되었다. 유럽경영대학원(INSEAD) 교수 김위찬·르네 마보안 공저 강해구 역 (2005), [블루오션전략: 성공을 위한 미래전략] (서울: 교보문고), pp vi-vii.





충청남도 도정책신의 방향과 과제

종래의 “레드오션”에서 이제는 “블루오션”으로 시각전환, 싸우지 않고 이기는 무한대의 고부가가치 선점, 확보를 위한 ‘自治智略’



김위찬 · 르네 마보안
“블루오션전략” (2005)

〈그림 6〉 ‘自治智略’으로사의 블루오션 전략

하는 대신에 자신만의 법칙을 세우고 경쟁없는 시장공간을 창조하며, 전략적 사고를 바꾸고 구조적 접근법을 사용함으로써, 새로운 성장잠재력을 지닌 새로운 시장공간을 만들어 내는 것을 ‘블루오션전략’(Blue Ocean Strategy; 푸른 바다)으로 간주하는 시도가 있어 주목을 끈다.

즉, 레드오션전략이 경쟁을 목표로 하며, 존재하는 소비자와 현존하는 수요에 초점을 맞춘다면, 블루오션전략은 경쟁을 무의미하게 만든다. 비고객에게 초점을 맞추고, 새로운 수요를 창출하거나 포착한다. 어쩔 수 없이 지금까지 ‘붉은 바다’에서 경쟁하는 방법에만 전력했다면, 이제부터는 ‘푸른 바다’를 체계적으로 포착하는 전략을 찾아나가야 한다는 점에서, 우리 시대의 지방정부 정책개발에 시사하는 바가 매우 크다.

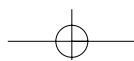
그런즉, 민선 4기 충청도정의 비전(도정기치)을 ‘한국의 중심, 강한 충남’ 건설과 ‘창의와 도전의 실천행정’에 두고 있으므로, 이러한 목적가치를 제대로 달성하기 위해서는 제대로 된 수단이

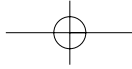
치를 마련하는 것이 매우 중요하다.

더욱이 최근들어 ‘혁신’과 ‘거버넌스’가 매우 강조되고 있다. 지역혁신, 정부혁신, 혁신분권 그리고 지방거버넌스, 협력적 거버넌스, 지역발전 거버넌스 등등의 용어들이 이를 뒷받침한다. 사실 정부를 비롯하여 기업과 대학에 이르기까지 ‘혁신’을 이루기 위해 부심하고 있다. 특히 행정에서 추구하려는 혁신은 상당한 자기변신을 주문하고 있는 상황이다. 그렇다면 이러한 혁신과 거버넌스와는 어떤 관련이 있는가? 특히 행정혁신의 바탕에는 어떤 요소가 자리잡고 있는가?

이는 행정이 스스로 변모하지 않으면 경쟁체제 속에서 더 이상 생존이 어렵고 경쟁력을 갖출 수 없으며, 따라서 행정내부의 혁신은 행정외부의 요청에 따라야 한다는 기본전제에 입각한다.

한편으로 ‘시스템적 사고’란 자신과 전체를 연관시켜 생각하고, 일이 단번에 그치는 것이 아니라 계속 연속된다는 환류(피드백)를 강조하는 사고인 것이다.





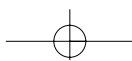
충남논단 2

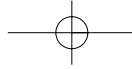
그렇다면 국가발전이나 지역발전에 있어 우리가 처하고 있는 현실과 함께 우리가 구조적으로 안고 있는 문제에 대한 정확하게 정의를 내리는 것은 필수적이다. 문제를 잘못 진단하여 적절치 못한 처방을 내리게 된다면, 그 결과는 분명 바람직하지 못하다. 아무리 중간과정을 열심히, 그리고 합리적으로 풀어갔다 해도 기본전제가 잘못되었다면, 당연지사 그 결과는 오류를 떠안게 되기 때문이다.⁷⁾

이러한 맥락에서 우리는 학습부재를 이겨내야 한다고 생각한다. 앞서 몇몇 케이스를 예시해 본 것은 성공사례이든, 실패사례이든 간에 우리가 분명히 배울 것이 있기 때문이며, 각자 처해진 상황과 여건은 다르지만 공동목표를 위해 힘과 지혜를 합쳐야 한다는 것, 그러나 와중에 겪는 어려움은 소기의 성과의 재배분을 통해 꼭 해결해야 한다는 사실을 우리가 공유할 수 있다면, 우리는 지역의 주요현안을 분별력 있게 해결할 수 있는 경험과 지식을 축적하게 될 것이다.

끝으로 충청남도의 도정혁신에서 꼭 강조되어야 할 것은, 지방정부를 위기, 난제 등 어려운 여건에서도 분별력 있게 이끌어가는 위기관리 리더십이며, 아울러 지방정부 차원에서 주민의 생명과 재산을 지켜주는 안전관리시스템이 획기적으로 마련, 구축되지 않으면 안된다는 사실이다.

7) 이는 마치 와이셔츠 첫 단추를 잘못 꿰면 나머지 단추들을 아무리 일정한 간격으로 꿰어도 옷 전체가 뒤틀리게 되는 것과 같다. 우리는 이와 같은 "제3종 오류(the third-type error)를 크게 경계치 않으면 안되기 때문이다.

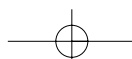


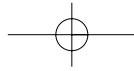


충청남도 도정혁신의 방향과 과제

참고 문헌

- 김용교 (2001), "지방정부의 정책능력 향상방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로," 충남대학교 행정대학원 석사논문,
 김위찬·르네 마보안 공저, 강해구 역(2005), [성공을 위한 미래전략, 브루오션전략], 서울: 교보문고
 박상돈 (1998), "지식행정과 新빠꿈이 양성론," [열린충남], 제4권 4호, 충남발전연구원.
 박영주 (2000), "뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시간의 역할과 책임의 모색," [한국행정정보], 제34권 4호, 한국행정학회.
 육동일 (2006. 7), "민선4기 충남도정의 과제 자치행정분야," [열린충남], 제35권, 충남발전연구원.
 이경용 외 (2002), "사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입," [한국사회학], 제36권 3호, 한국사회학회.
 필자(1997. 11), [인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 기본원리], 충청남도.
 필자(1999. 12), [21C 新지방문화 창조를 위한 충남도정의 정책방향], 충청남도지방공무원교육원 정예공무원반 교육교재.
 필자(2005. 9), [충남도정을 한 차원 더 높이기 위한 2006년 도정여건·방향 및 역점시책(안)], 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원.
 필자(2006. 4), [지역정책개발 방법론: 정책혁신 및 정책마인드 형성과 관련하여], 충청남도지방공무원교육원 5급 특별교육과정 교육교재.
 필자(2006. 8), "한국의 중심, 강한 충남 건설을 위한 민선4기 도정혁신의 방향," 2006년도 하반기 혁신분권연구단 워크숍, 충청남도·충청남도혁신분권 연구단.
 필자(2006. 9), [충남정신과 도정이념], 충청남도지방공무원교육원 교재.
 필자 외(2006. 6), [국내 외 여건분석을 통한 민선4기 도정정책방향과 역점시책 연구], 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원.
 한세익 (2001), "연성적 행정구조의 기능의 탐색: 지식네트워크의 관점," 2001년도 추계학술대회 발표논문, 한국행정학회.
 細川護熙·岩國哲人, 김재환 역(1991), [지방의 논리], 서울: 민지사.
 岩國哲人, 정재길 역(1992), [지방의 도전: 시골 뭇을 되찾는 길], 서울: 삶과 꿈.
 Levin Martin A and Sanger, Mary Bryna, 이연호·김선빈 공역(1996), [선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정], 서울: 삼성경제연구소.
 Bounds, G. et al. (1994) Beyond Total Quality Management: Toward the Emerging Paradigm, New York: McGraw-Hill.
 Harrop, M. and Miller, W. L. (1978), Elections and Voters, London: Macmillan Co.
 Martilla, John A. and James, John C. (1997), "Importance-Performance Analysis," Journal of Marketing January.
 Peters, Thomas J. and Waterman, Robert H. (1984), In Search of Excellence, New York: Harper & Row Pub. Inc.
 P. Kotler and G. Armstrong (1999), Principles of Marketing, 8th ed., Prentice-Hall.
 Osborne, David and Gaebler, Ted (1992), Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, New York: A Plume Book.
 Stewart, S. (1988), Understanding the Management of Local Government, Essex: Longman.
 Sethi, J. N., Mittal, B. and Newman, B. I. (1999), Customer Behavior, Dryden.





충남논단 3

화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

박광배 | 충남발전연구원 연구원

I. 서론

점진적인 지방자치의 발전은 지방분권의 실현을 통한 행정의 자율성 및 책임성 구현으로 나타나게 된다. 지방분권은 지역이 자기부담과 선택에 의해 행정의 역할과 규모를 결정하는 것이며, 이에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 문제와 직결된다고 할 수 있다. 따라서 확고한 지방재정 기반이 필수적인 요소가 된다.

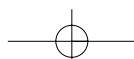
그러나 현재 지방재정의 현황은 지방분권 추진 과정에서 요구되는 수준과 많은 괴리를 보이고 있는 상황이며, 주민이 요구하는 행정서비스 수준 공급과 지방자치단체가 담당하는 업무와 비교할 때도 지방재정의 역할이 매우 제한적인 실정이다. 이에 따라 재정자립도 제고를 비롯한 지방재정의 안정적인 운용이 이루어질 수 있는 기반이 조성되는 것이 시급한 과제가 되고 있다.

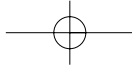
지방재정 확충을 위한 대안이 다양하게 논의되

고 있다. 지방세수 확충을 위한 노력으로 지방세 신세원 발굴 및 국세 세원의 지방세 이양 등이 대표적으로 논의되고 있는 내용들이다. 특히 지역에 부존하고 있는 자원 및 기피시설 또는 혐오시설을 지방세원으로 편입하는 신세원 발굴은 이론적, 현실적인 측면에서 지방세수 확충을 위한 실효적인 대안이 되고 있다.

지방세 신세원으로 논의되고 있는 대표적인 자원은 관광자원, 오염배출시설, 온천시설 등이라고 할 수 있다. 이러한 대상자원들 중 충남에는 화력발전소가 다수 입지하고 있다. 화력발전소는 제도적인 측면에서 지역의 발전을 저해하는 요인이 되며, 환경적인 측면에서도 지역에 부정적인 영향을 미치는 시설이라고 할 수 있다.

충남에 다수 입지하는 화력발전시설을 지방세 과세대상으로 고려하는 것은 이론적인 측면에서 뿐만 아니라 현실적인 측면에서도 필요성이 인정된다. 따라서 이하에서는 화력발전에 대한 지방세 과세의 필요성 및 논거, 그리고 지방세 과세가





이루어지기 위해서 해결되어야 할 과제 등에 대하여 검토한다. 이와 함께 화력발전에 대한 과세가 성사될 경우 현행 지방세체계에서 이를 수용할 수 있는 세목이라고 할 수 있는 지역개발세의 특성과 현황에 대해서도 살펴본다.

II. 충남의 지방세 현황 및 지역개발세의 특성

1. 충남의 지방세 현황

지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 지방자치단체의 과세권에 기초하여 관할구역 내의 주민, 재산, 또는 수익, 기타 특정 행위에 대하여 특정한 개별적 보상 없이 강제적으로 부과·징수하고 있다.¹⁾

지방자치단체는 관할 지역에 공공서비스와 지방공공재를 공급하는 본연의 임무가 있다. 지방

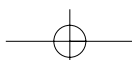
자치단체가 기본적인 임무를 수행하는데 필요한 재원을 조달하는 가장 중요한 세입이 지방세 수입이라고 할 수 있다.

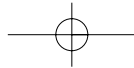
현행 지방세체계는 16개 세목으로 이루어져 있다. 이 가운데 도세는 보통세 4개 세목, 목적세 3개 세목으로 이루어져 있다.²⁾ 지방세목 중 세수의 비중이 큰 상위 5개 세목은 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 재산세 등이다. 주민세와 재산세를 제외한 3개 세목은 광역자치단체인 도세에 해당한다. 등록세, 취득세, 주민세가 지방세수에서 차지하는 비중은 49.3%이다. 광역자치단체는 세목의 수는 적지만, 세수가 큰 세목을 보유하고 있다.

2005년 세입예산 기준 전국의 지방세수 규모는 약 33조 6,954억원 규모이다. 2005년의 이와 같은 규모는 전년도 세입예산과 비교할 때 증가가 이루어지지 못한 수준이라고 할 수 있다. 지방세수 세입예산이 증가하지 못하는 요인은 지방세수가 갖는 낮은 세수 신장성 때문이라고 할 수 있다. 즉 소득 및 소비의 증가에 비례하여 세수가 증대되지 못하는 구조로 이루어져 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

1) 부과: 지방자치단체가 수입하여야 할 모든 세입을 조사·결정하여 납세의무를 확정하는 행위이다. 징수는 확정된 세액을 납부할 자에게 통지하는 행위(독촉, 체납처분 등 포함)이다. 수납은 징수통지에 의해 납부하는 것을 수령하는 행위이다.

2) 서울특별시와 6개 광역시의 경우 기초지방자치단체인 자치구가 존재하며 이에 따라 지방세를 광역시세와 자치구세로 분류할 경우 광역시세 13개 세목과 자치구세 3개 세목으로 분류할 수 있다. 광역시 중 대구, 인천 등과 같이 기초자치단체인 군이 존재하는 광역시는 시·군세와 자치구세가 광역시세와 혼재되어 있다.





충남논단 3

〈표 1〉 2005년 기준 지방세 규모

(단위 : 백만원)

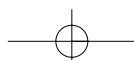
세목별		2004세입예산 (A)	2005세입예산 (B)	2005세입추계 (C)	비 고	
					B/A	C-B
합계		33,333,548	33,695,361	33,318,213	101.1	-377,148
도세	취득세	5,207,526	5,198,558	5,502,352	99.8	303,794
	등록세	7,080,025	6,654,423	6,157,948	94.0	-496,475
	면허세	65,557	70,635	70,806	107.7	171
	레저세	847,533	803,008	803,008	94.7	0
	공동시설세	442,276	508,094	496,610	114.9	-11,484
	지역개발세	105,954	111,956	111,992	105.7	36
	지방교육세	3,840,445	3,864,046	3,849,681	100.6	-14,365
시군세	주민세	4,750,823	4,788,777	4,827,886	100.8	39,109
	재산세	2,860,948	3,175,704	2,861,465	111.0	-314,239
	자동차세	1,805,307	1,930,154	1,904,298	106.9	-25,856
	주행세	1,701,207	1,789,424	1,833,502	105.2	44,078
	농업소득세	4,439	1,808	0	40.7	-1,808
	담배소비세	2,369,415	2,416,487	2,461,069	102.0	44,582
	도축세	43,967	45,787	45,614	104.1	-173
	도시계획세	1,044,496	1,243,025	1,290,505	119.0	47,480
	사업소세	529,464	531,005	533,827	100.3	2,822
과년도세		634,137	562,470	567,650	88.7	5,180

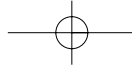
주 : 합계에 과년도세는 제외되어 있음. / 자료 : 한국지방세연구회, 세외수입실무, 2006.

2005년 당초예산 기준 충남의 지방세수 비중에서는 도세가 51.0%를 차지하여 시군세수에 비해 큰 것으로 나타나고 있다. 도세에서 차지하는 보통세의 비중은 37.6%, 목적세 비중은 13.4%로 나타났다. 도세 보통세와 목적세 비중을 시군세와 비교할 경우 도세는 목적세의 비중이 시군세에 비해 높은 것으로 나타났다. 이러한 상황을 고려할 경우 도세는 보통세와 목적세가 조화를 이루고 있는 반면 시군세는 보통세 위주의 체계인 것으로 나타난다. 그러나 지방교육세는 지방자치

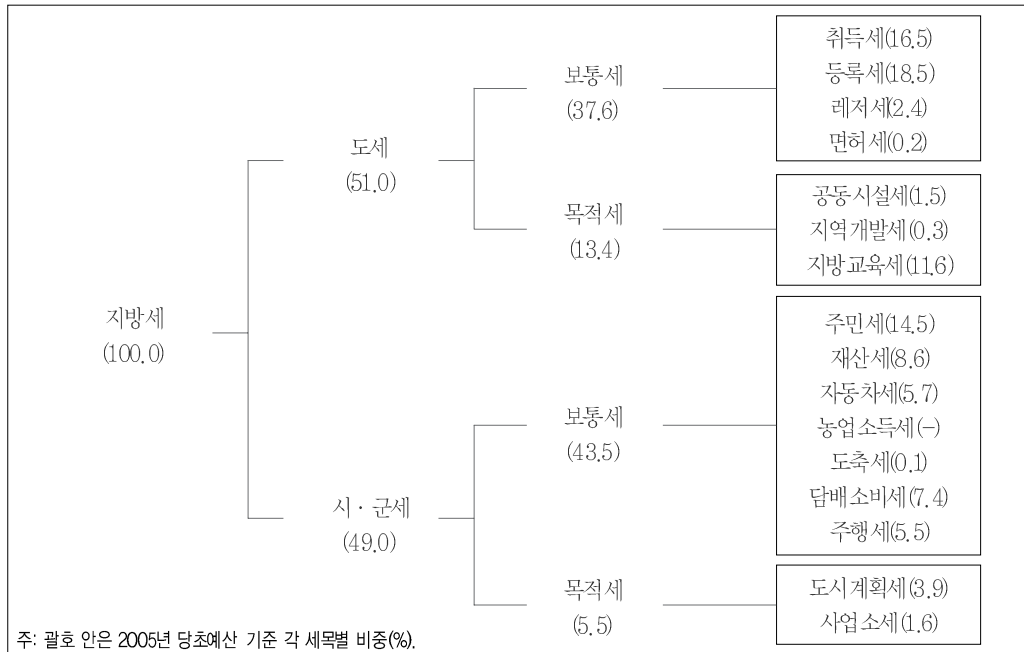
단체가 사용하는 재원이라고 할 수 없다. 이에 따라 실질적인 측면에서는 도세와 시군세 모두 보통세의 비중이 월등하다고 할 수 있다.

충남의 지방세수에서 차지하는 비중이 큰 상위 5개 세목은 등록세, 취득세, 주민세, 지방교육세, 재산세 등이다. 전국 지방세수와 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 충남의 지방세수를 전국과 비교하면 취득세의 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 도세가 지방세수에서 차지하는 비중은 충남과 전국 모두 약 51% 수준인 것으로 나타났다.





화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성



〈그림 1〉 현행 지방세 체계 및 충남의 지방세수

2. 지역개발세의 특성 및 현황

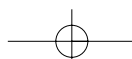
1) 지역개발세의 특성

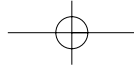
지역개발세³⁾는 지방세 분류에 의할 경우 도세 목적세⁴⁾에 해당한다. 지방세법 제258조에서는 "

지역개발세를 부과할 지역과 부과징수에 관하여 필요한 사항은 도 조례가 정하는 바에 의한다."라고 규정하고 있다. 이렇게 지역개발세는 조세법률주의를 채택하고 있는 현행 조세체계에서 상대적으로 지방자치단체의 자율성이 큰 세목이라고 할 수 있다.

3) 지역에 부존하는 자원에 대한 세원화를 위해서는 지방세법에 세목의 설치근거만 정하고 지방자치단체의 조례로 세목과 세율을 정하는 것이 바람직하다. 그러나 현행 법제도에서 조세에 관한 사항은 조세법률주의를 취하고 있기 때문에 법정외세목의 설치 여지가 없다. 이에 따라 법정세로 정하되 임의세에 해당하는 목적세로 정하여 조세종목과 세율은 지방세법에서 정하고, 과세대상지역 및 부과징수방법 등 과세에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 하였다.

4) 법정세는 의무세와 임의세로 구분되기도 한다. 의무세는 일반적으로 보통세로, 특별한 사정이 없는 한 지방자치단체가 반드시 과세하여야 한다. 그러나 지역개발세처럼 과세대상지역, 부과징수방법 등을 조례로 정하는 입장에서는 의무세로 정하기 곤란하기 때문에 과세가 강제되지 아니하고 조례로 과세대상지역과 부과징수방법을 정하여 과세하는 임의세인 목적세로 지역개발세가 신설되었다.





충남논단 3

지역개발세는 목적세로서 보통세와는 다른 특성을 갖고 있다. 지역개발세의 특성이라고 할 수 있는 것은 세율이 지역에 한정되어 있다는 것, 천연자원을 이용하여 이익을 받는 수혜자에 대한 지역적 보상차원의 조세라는 것, 지방자치단체에게 과세 자주권이 인정된다는 것 등을 들 수 있다.

지역개발세로 징수된 세액은 지역균형개발, 수질개선, 수자원 보호 등에 소요되는 재원에 사용

하도록 용도가 지정되어 있다. 지역개발세는 지방세법에서 명시하고 있는 목적을 위한 재원 조달을 위해서 1992년 1월 1일부터 과세되고 있으며, 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등에 부과되고 있다. 2006년 1월부터는 원자력발전을 지역개발세 세원으로 포함하여 과세가 이루어지고 있다.

〈표 2〉 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계

과세 대상	과세 표준	표준세율
발전용수	발전용수	10m ³ 당 2원
지하수	지하수	1m ³ 당 20~200원
지하자원	지하자원	0.2%
컨테이너	컨테이너	TEU당 15,000원
원자력발전	원자력발전	kwh당 0.5원

자료 : 홍기용, 지방세법, 세학사, 2000을 수정.

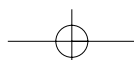
현재 컨테이너에 대한 지역개발세⁵⁾는 부산광역시에서만 부과·징수하고 있으며, 20피트 컨테이너(1 TEU)에 2만원, 40피트 컨테이너에 4만원을 부과하고 있다. 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 1992년부터 2001년까지 10년간 한시적으로 부과하는 것으로 되어있었다. 그러나 부산광역시는 기한을 5년 연장하여 2006년까지 과세하는 것

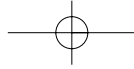
로 되어 있다. 광양시와 인천광역시는 각각 1997년과 2001년부터 부과하기로 예정했던 컨테이너에 대한 지역개발세 과세를 실시하지 않고 있다.

2) 지역개발세 현황

전국의 지역개발세 세수는 2004년 기준으로 약

5) 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 항만배후도로의 확충 등 물류인프라의 구축에 사용됨으로써 도로체증을 완화하여 물류비를 절감시키는 효과가 있다는 측면에서 당위성이 인정되고 있다. 그러나 컨테이너에 대한 지역개발세 부과는 부산항의 가격경쟁력을 저해하는 요인으로 작용하는 부정적인 측면도 있다.





화력발전예 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 3〉 전국의 지역개발세 추이(2000~2004)

(단위 : 백만원, %)

	지방세 총계	지역개발세		
		금액	구성비	신장률
2000	20,600,603	88,893	0.4	16.9
2001	26,664,879	86,070	0.3	-3.2
2002	31,525,744	95,145	0.3	10.5
2003	33,132,943	103,382	0.3	8.7
2004	34,201,705	110,197	0.3	6.6

주 : 1. 구성비는 지방세 총계에서 차지하는 비율. 2. 신장률은 전년대비 신장률.

자료 : 행정자치부(www.mogha.go.kr)

1,100억원 규모이다. 지역개발세 세수는 2000년 이후에는 2001년을 제외하고 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 지방세수 총계에서 지역개발세가 차지하는 비중은 약 0.3%이며, 이러한 구성비 수준은 2000년 이후 지속되고 있는 것으로 나타났다.

지역개발세 세수가 가장 많은 지방자치단체는 부산광역시이다. 부산광역시의 경우 지역개발세 세수의 거의 대부분을 컨테이너에 대한 과세에서 얻고 있는 것으로 나타났다. 부산광역시 지역개발세에서 컨테이너가 차지하는 비율은 약 95% 수준이다.

특별·광역시를 제외한 광역자치단체에서 지역개발세수가 가장 많은 지역은 강원도인 것으로 나타났다. 2004년 기준 도세 지역개발세 총계에서

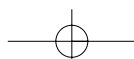
강원도가 차지하는 비중은 30.9%이다. 강원도의 지역개발세수는 발전용수에 대한 과세가 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.⁶⁾

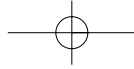
지역개발세는 다른 지방세목과 달리 수도권과 비수도권 구분에 의한 세수격차가 발생하지 않는 세목이다. 지역개발세의 경우 과세대상이 되는 자원의 부존에 따라 세수의 차이가 발생하고 있다. 따라서 지역개발세 과세대상의 확충은 지방세 세원의 불균등한 편재에서 발생하는 문제를 보완하는 세목으로 활용될 수 있을 것이다.

3) 충남의 지역개발세 현황

2004년 기준으로 충남의 지역개발세수가 광역자치단체 도세에서 차지하는 비중은 약 2.6% 수

6) 강원도의 경우 2005년 지역개발세 부과액을 기준으로 할 때 발전용수가 차지하는 비중이 약 60%로 나타났다. 이외에도 지하수, 온천수, 지하자원 등에 대한 과세를 통해서 약 40%의 지역개발세가 징수되고 있다.





충남논단 3

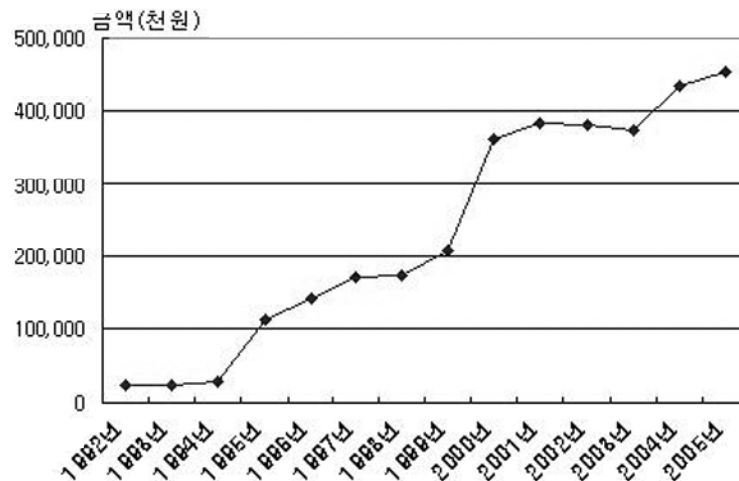
준이다. 충남의 이와 같은 지역개발세수 수준은 경기도의 10.4%에 불과한 규모이며, 강원도의 8.4%수준이다.

지역개발세 과세가 이루어진 1992년 이후 충남의 지역개발세수는 지속적인 세수 증가가 이루어진 것으로 나타났다. 특히 2000년의 지역개발세수 증대는 상대적으로 컸던 것으로 나타났다. 2000년 이후에는 안정적인 수준을 유지하였으나, 2004년과 2005년에는 다시 과거의 증가추세를 유지하고 있다.

지역개발세는 세목의 목적에 나타나 있는 것처럼 지역균형개발 등을 지원하기 위한 재원으로 사용되도록 정해져 있다. 지역개발세의 이러한 성격

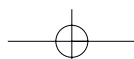
은 향후 세수증대 및 지역개발세 역할의 확대가 필요한 것으로 판단된다.

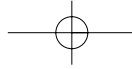
충남의 지역개발세 추이를 가장 잘 설명하는 것은 과거추세를 기초로 한 진도비모형이라고 할 수 있다. 진도비로 충남의 지역개발세수를 추계한 결과에 의하면 추계된 2005년 지역개발세수와 실제 징수된 지역개발세수의 차이는 약 170만원 수준인 것으로 나타난다. 추계된 지역개발세수가 실제 징수액에 비해 많이 나타나고 있다. 이러한 추계 방법으로 2010년까지 충남의 지역개발세 세수를 추계하면 2010년 약 6억 4,233만원이 될 것으로 예상된다.⁷⁾



〈그림 2〉 충남의 지역개발세 징수액 추이

7) 지역개발세 추계규모는 2010년까지 현재와 같은 상황이 지속되는 것을 가정하고 있다. 따라서 지역개발세 세원의 확대, 세율 인상 등의 요인이 발생하지 않는 것을 전제로 한 추계결과이다.





화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 4〉 지역개발세수 추계결과

(단위 : 천원)

	탄성치 1모형 ³⁾	탄성치 2모형 ⁴⁾	진도비 모형	조정진도비 모형
2004년 ¹⁾	433,205	433,205	433,205	433,205
2005년 ²⁾	450,871	450,871	450,871	450,871
2005년	486,013	492,716	452,584	469,299
2006년	545,258	560,403	480,535	512,394
2007년	611,725	637,388	523,223	566,383
2008년	686,294	724,949	557,289	619,342
2009년	769,953	824,539	597,358	679,357
2010년	863,810	937,810	642,328	746,335

주 : 1. 2004년 결산기준 징수액

2. 2005년 결산기준 징수액

3. 2005년부터 2010년까지 매년 5% 경제성장 가정

4. 2005년부터 2010년까지 매년 6.9% GRDP 성장 가정

Ⅲ. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 타당성

1. 화력발전에 대한 지방세 과세의 타당성

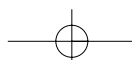
1) 이론적인 근거

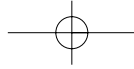
화력발전은 대기오염을 유발하는 대표적인 시설이다. 대기오염은 피해의 범위가 광범위하게 발생하는 것이 일반적이다. 화력발전시설이 입지

하는 지역의 경우 화력발전시설이 입지하고 있는 해당지역이 가장 직접적인 대기오염의 피해를 받게 된다. 그러나 이러한 피해는 화력발전시설이 입지하는 해당지역 이외에도 인근 지역을 포함한 많은 지역이 오염의 영향을 받는다고 할 수 있다. 이와 같은 오염이나 공해문제는 외부불경제⁸⁾의 대표적인 사례가 된다.

외부(불)경제는 사회적인 한계비용과 개인적인 한계비용에 괴리로 인하여 발생한다. 이러한 괴리는 비효율성을 야기하며, 외부불경제의 경우 사회적인 적정수준보다 많은 오염을 배출하는 것

8) 외부성(externalities) 혹은 외부경제(external effect)는 어떤 경제활동 혹은 경제현상이 시장의 테두리 밖에서 일어나고 있다는 의미이다. 외부경제의 보다 엄밀한 정의는 어떤 행위가 제3자에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않을 때 외부경제가 창출되었다고 한다.





충남논단 3

이 일반적인 현상이다. 따라서 외부(불)경제를 내부화하는 방안이 제시되고 있는데, 내부화방안에는 직접적인 방법과 간접적인 방법이 있다. 간접적인 내부화방법의 대표적인 수단이 조세를 부과하는 방법이다.⁹⁾ 즉 외부불경제를 내부화하는 실효적인 방안으로 교정세의 성격을 갖는 조세를 부과하는 것이다. 교정세는 이론적으로는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이만큼 부과하는 것이 타당하다. 그러나 현실에서는 사회적 한계비용과 사적 한계비용의 차이를 측정하는 것은 어렵다. 따라서 일반적으로 공해물질 배출자의 생산단위당 일정액의 세금을 부과하는 것이 현실적인 대안이 되고 있다.

현재 석탄에 의한 화력발전에서 논의되고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원이 교정세로서 화력발전에서 발생하는 외부불경제를 내부화하는 수준인

가에 대해서는 논의가 있어야 할 것이다. 그러나 전력을 생산하는 다른 수단인 원자력발전에 kwh당 0.5원의 과세가 이루어지고 있고, 원자력 발전에 대한 논의과정에서 kwh당 4원의 부과가 적정하다는 의견이 제시되기도 하였다. 이러한 상황을 고려하면 화력발전에 대한 지역개발세 논의과정에서 이루어지고 있는 kwh당 2원 또는 0.5원의 과세도 타당성이 인정되는 범위라고 할 수 있다.

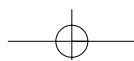
화력발전과정에서 발생하는 대기오염의 주요 성분인 이산화탄소의 경우 석탄에서 가장 많이 발생하는 것으로 나타나고 있다. 석탄에 의한 화력발전이 대기오염을 가장 많이 발생시키는 것으로 생각할 수 있다. 이러한 현실적인 상황도 외부 불경제를 내부화하는 수단으로서 과세의 필요성에 대한 이론적인 근거가 된다고 할 수 있다.

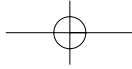
〈표 5〉 발전원별 전체 에너지사슬에서의 이산화탄소 배출계수 현황

	석탄	석유	천연가스	수력	원자력	풍력	태양광	바이오매스
총계	1,290	890	1,234	410	30	75	279	116
발전부문	860	689	460	16	9	11	30	37
기타부문	430	201	774	394	21	64	249	79

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

9) 정부가 오염물질 방출행위에 대해 조세를 부과하여 오염물질의 생산자가 인식하는 개인적인 생산비용을 사회적 생산비용과 일치시킴으로써 문제의 해결을 시도하는 방법이다. 이러한 방법이 피구(A. Pigou)가 제시한 공해세(effluent tax)의 아이디어이며, 그의 이름을 따 피구세(Pigouvian tax)라고 불리기도 한다. 피구세(Pigouvian tax)는 외부불경제의 원인이라고 할 수 있는 시장가격이 사회적 비용을 정확하게 전달하지 못하는 문제에 대한 교정적인 성격도 갖고 있다.





2) 현실적인 필요성

(1) 실효적인 재정확충 수단

현실적인 측면에서 지방세 신세원 발굴은 각 지방자치단체가 지방세수를 확충할 수 있는 수단으로 활용할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 지방재정 확충을 위하여 논의되고 국세 세원 이양의 방안 등은 세원의 불균등한 분포로 인하여 수도권 지방자치단체의 재정확충 효과가 상대적으로 월등할 것으로 예상된다. 즉 지방세수의 증대는 지방교부세 보통교부세 감소를 야기할 수 있다. 그런데 보통교부세 불교부단체의 경우 상대적으로 재정력이 우수한 지방자치단체이며, 이들 지방자치단체는 대부분 수도권 지방자치단체들이다. 이에 따라 수도권과 비수도권 간 재정격차는 더욱 크게 나타날 가능성이 높다.

지방세 신세원 발굴을 통한 지방세수 확충방안은 수도권과 비수도권 간 재정격차의 심화를 유발하지 않는 수단이라고 할 수 있다. 신세원 발굴대상이 되는 지방세원은 각 지역에 부존하고 있는 자원을 대상으로 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 자체적인 노력에 의해 많은 영향을 받게 되며, 세원의 불균등한 분포에 의해서 발생하는 수도권과 비수도권 간 격차가 유발되지 않을 것이다.

이와 같은 측면에서 최근 이루어지고 있는 지방재정 확충방안으로서 현실적인 조건을 충족하는 수단이라고 할 수 있다. 즉 각 지방자치단체의 재정을 확충하면서도 수도권과 비수도권 간 격차

를 발생시키지 않는 수단이라고 할 수 있다. 따라서 법정세 구조인 현행 지방세체계에 세원으로 편입될 수 있는 여지가 높다고 할 수 있다.

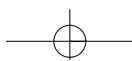
(2) 현실적인 형평성

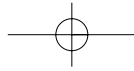
현재 전력을 생산하는 대표적인 방식은 수력, 화력, 원자력이다. 이 가운데 수력발전은 이미 발전용수에 지역개발세가 과세되고 있다. 또한 원자력발전에 대해서는 2006년부터 발전량에 따라 지역개발세가 과세되고 있다. 그러나 화력발전에 대해서는 지역개발세가 과세되지 못하고 있다. 이렇게 볼 때 화력발전에 대한 지역개발세 과세도 이들 세원과의 관계를 고려할 경우 과세의 필요성이 인정된다.

또한 지역개발세로 과세가 이루어지면 현행 지방세체계의 전면적인 개편을 동반하지 않아도 된다. 즉 절차의 편리성도 있을 것이다. 따라서 화력발전에 대한 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세하는 것이 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

3) 화력발전에서 유발되는 재원의 활용도 제고의 필요성

현행 발전소 주변지역은 '발전소 주변지역 지원에 관한 법률'에 의해 지원금을 지원받고 있다. 지원금은 원칙적으로 발전소 시설의 반경 5km 이내의 주변지역에 사용하도록 규정되어 있으며, 예외적으로 지원사업의 효율적인 시행이나 지역의 균형발전 목적을 위해서는 당해 주변지역 이





충남논단 3

외의 지역에 대해서도 사용이 가능하도록 규정되어 있다.

지원금의 관리는 지원사업 시행자(지방자치단체 등)가 특별회계를 설치하여 관리하고 있다. 지원금에서 발생하는 이자에 대해서는 매 회계연도 결산 후 전력산업기반기금에 납입(주민복지사업 및 기업유치사업 제외)하도록 규정하고 있다.

현행 기본지원사업의 지원금에 대한 기준은 "발전소 주변지역 지원에 관한 법률 시행령"에 규정되어 있으며, 기본지원금과 추가지원금으로 구분된다. 매년도 지원금은 기본지원금과 추가지원금의 합계에 소재지계수¹⁰⁾를 곱하여 산정하고 있다.

"발전소 주변지역 지원에 관한 법률"에 규정되

어 있는 지원사업의 종류는 주변지역 기본지원사업, 전기요금보조사업, 주민복지 지원사업, 특별지원사업, 기업유치지원사업, 홍보사업, 기타 주변지역의 발전, 환경, 안전관리와 전원개발의 촉진을 위하여 필요한 사업으로서 대통령이 정하는 사업 등 7종류로 구분된다.

주변지역개발 기본지원사업은 소득증대사업과 공공시설사업, 육영사업으로 구분된다. 소득증대사업과 공공시설사업은 지방자치단체가 사업시행자이며 육영사업은 발전회사가 사업시행자이다.

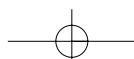
지원사업의 종류는 다양하게 시행되고 있다. 그러나 지역의 범위가 일부에 국한되어 있는 등의 문제로 인하여 지원금의 운용 효율성 개선의

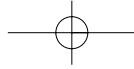
〈표 6〉 발전소 주변지역 기본지원사업 지원금 산정방법(발주자법 시행령 별표2) (단위: 만 kW, 억원)

	기본 지원금		추가 지원금		
	기준 용량	지원금	발전기당 기준 용량	건설 중인 발전기	가동 중인 발전기
원자력	200	22.5	100	11.3	1.5
유연탄 화력	100	9.1	50	4.6	1.1
무연탄 화력	40	5.2	20	3.9	1.1
유전소 화력	60	1.0	30	2.0	0.6
가스 화력	80	1.0	40	2.0	0.4
건설 중인 수력	60	4.0	30	3.0	-

주 : 1. 구성비는 지방세 총계에서 차지하는 비율. 2. 신장률은 전년대비 신장률.
자료 : 행정자치부(www.mogaha.go.kr)

10) 소재지계수: 읍면지역(1.0), 시지역(인구 50만 미만 0.5, 인구 50만 이상 0.2), 특별시 광역시 지역(0.1)





화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 7〉 지역개발세의 과세표준 및 표준세율체계

사업 구분	사업 내용	사업시행자
소득증대사업	농림수산업시설, 상공업시설, 관광산업시설	지방자치단체
공공시설사업	의료시설, 사회복지시설, 도로시설, 항만시설, 상하수도시설, 교육문화시설, 환경위생시설, 방사능방재시설, 운동오락시설, 전기통신시설	지방자치단체
육영사업	교육기자재, 장학금 및 학자금지급, 장학기금적립, 체육활동 지원, 백일장사생대회 개최, 학교급식시설 지원, 사연구보조비 지급, 우수학생표창, 기타 육영사업	발전회사

자료: 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004.

필요성이 있다. 대기오염이 미치는 지역의 범위에 비해 상대적으로 협소한 지역을 대상으로 지원금이 활용되고 있다.

이와 함께 지원금이 보상금 성격으로 인식되어 주변지역의 지역개발사업을 위한 대규모사업에 활용되기보다는 마을의 숙원사업에 주로 쓰이고 있다. 또한 지방자치단체가 지역개발을 위한 재원으로 활용하는데도 한계를 보이고 있다. 따라서 현재와 같은 지원금 운용에서 유발되는 지역개발 효과는 불투명한 것으로 인식되고 있다.¹¹⁾

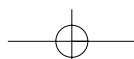
따라서 지원금 제도의 취지를 살려 지역개발재원의 효과를 제고해야 할 필요성이 있다. 화력발전과정에서 배출되는 이산화탄소 등에서 유발되는 외부불경제인 대기오염을 보완하고, 지역개발재원의 역할을 제고할 수 있도록 하기 위해

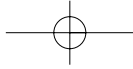
서는 기존의 지원금제도와 다른 수단인 지방세로의 과세가 필요하며, 이러한 방식이 관련재원의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세의 시사점

앞서 제기한 것처럼 화력발전에 대한 과세는 이론적인 측면과 현실적인 필요성에서 타당성을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 타당성이 실제 과세로 이루어지기 위해서는 화력발전에 대한 과세의 논리적, 현실적 타당성의 공감대가 확대되어야 한다. 화력발전에 대한 지방세 과세의 공감대 확대를

11) 지원금의 지역개발효과가 인정된다면 해당 지방자치단체의 인구유입, 자체세수의 증대 등으로 연결될 수 있을 것이다. 그러나 원자력발전소 주변지역 지원금이 지원되는 지역인 전남 영광군, 경북 울진군 등은 지원금 지원 이후에도 인구가 지속적으로 감소한 것으로 나타났다. 이런 결과는 지원금의 긍정적인 효과가 크지 않다는 것을 보여준다.





충남논단 3

위해서는 유사한 시설이나 자원에 대한 지방세 과세 및 과세실행 과정을 검토하여 시사점을 도출하는 과정도 필요한 것으로 판단된다. 2006년부터 지역개발세 과세대상으로 추가된 원자력발전에 대한 과세사례를 검토함으로써 과세 추진과정 및 공감대 확대에 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

1) 이론적인 시사점

원자력발전은 전력생산이라는 측면에서 화력발전과 동일하다. 그러나 시설의 위험도 및 입지 지역의 선정 등에서 화력발전보다 엄격한 논의가 필요한 대상이라고 할 수 있다. 그러나 현행 지역개발세 세원 중 화력발전과 가장 유사한 성격을 갖고 있다. 원자력발전에 대한 지역개발세 과세 검토과정에서 제기된 과세의 논거는 크게 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 원자력발전소는 외부불경제를 야기하므로 후생손실 보전에 필요한 재원마련 등 응징과세 측면에서 필요하다. 또한, 원자력발전소는 소재지 주민의 정신적, 재산적 희생의 토대 위에서 이익이 발생하고 있기 때문에 원인자부담의 원칙에 의해서 과세의 필요성이 크다.

둘째, 원자력발전소는 지방자치단체가 제공하는 교통, 환경 등의 공공서비스 수혜자이므로 공공서비스에 대한 반대급부로서 일정부분 지방세 납세의무를 부담하여야 한다.

셋째, 현행 지원금제도의 근본적인 문제점 해소를 위하여 필요하다. 기존의 지원금 수혜주민들은 지원금을 보상금 개념으로 인식하는 경향이 있다. 이로 인하여 발생하는 회계처리 불투명 등 재원낭비 문제점 해소를 위하여 장기적으로는 지원금제도를 조세로 흡수하여 정상적인 세입세출이 되도록 제도화할 필요가 있다.

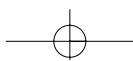
넷째, 현재 수력발전에 대하여 지역개발세를 과세(10m³ 당 2원)하고 있기 때문에 과세형평상 원자력발전에 대한 과세가 필요하다.

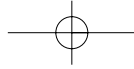
이러한 근거에 따라 "원전발전소 주변지역 지원에 관한 법률"에 의한 지원금(전기판매수입금의 1.12%)과는 별도로 지역개발세를 과세하여 지역주민의 후생복리 증진과 지역개발을 도모할 수 있는 재원으로 활용되어야 한다는 것이다.

2) 추진과정의 시사점

원자력발전에 대한 지역개발세 과세는 2006년부터 이루어지고 있다. 그러나 지역개발세 과세가 실현되기까지는 많은 시간과 노력이 투입되었다. <표 8>에 제시되어 있는 것처럼 원자력발전에 대한 지방세 과세논의가 처음 이루어진 것은 1998년이다. 처음 논의가 시작되어 과세가 이루어지기까지 약 8년의 준비기간이 소요되었다.

추진주체에 대한 문제도 중요한 요소가 된 것으로 판단된다. 원자력발전에 대한 과세를 실현하기 위하여 원자력발전소가 입지하는 3개 지방





화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

〈표 8〉 원자력발전에 대한 지방세 추진과정

시기	사업 내용
1998. 10.	- 원전에 대한 지역개발세 과세 건의 • 부산, 경북, 전남이 행자부에 원자력발전에 대한 과세방안 건의 • 산자부 반대 의견 표시로 과세불가 회시
1999. 2.	- 전남에서 핵연료에 대한 지역개발세 과세건의
2000. 7.	- 지방세법 개정안 의원 입법추진(안경률, 부산 해운대·기장을 지구) • 원자력발전량 1kwh당 4원 과세는 주변지역 지원액보다 월등히 많음 • 과세지역 세수 증대하나, 전기요금 인상, 관련 법률에 의한 지원과 중복 • 두 요인으로 심의보류, 회기만료로 자동폐기
2001. 3.	- 부산시 주관으로 한전, 행자부, 산자부, 원전 소재 자치단체 관계관과 원자력발전에 대한 과세방안 논의, 한전과 산자부 반대로 무산 • 발전원가 상승에 따른 전력요금 및 물가상승과 연결 • 발전소 주변지역 지원에 관한 법률에 의해 원전 주변지역에 대한 지원상태, 지역개발세 과세는 한전에 이중부담 • 일본의 경우 원자력발전관련 과세대상이 핵연료 사용량이라는 점을 들어 발전량에 과세하는 것은 타당하지 않음
2002. 5.	- 경북 주관으로 4개 자치단체 협의회(부산, 울산, 전남, 경북) 개최 • 원자력발전에 대한 과세방안 재논의 합의
2003. 7.	- 참여정부 신세원 발굴대상으로 원자력발전세 포함 • 정부혁신지방분권위원회가 발표한 참여정부 지방분권 추진 로드맵에서 재정·세제개혁 로드맵에 자주재원 확대와 균형발전 추진을 위한 노력 일환으로 신세원 개발을 개선과제로 제시 • 신세원 개발대상 중 관광세, 카지노세, 원자력발전세 포함
2005. 12.	- 지방세법 제253조 개정 • 원자력발전에 대한 지역개발세 과세(1kwh당 0.5원)

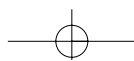
자료 : 부산광역시 등, 원자력에 관한 세제개선 연구, 한국지방행정연구원, 2004, 수정.

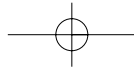
자치단체가 공동으로 준비하고 추진하는 과정이 있었다.¹²⁾

화력발전에 대한 과세가 실현되는 과정에서 행정을 둘러싼 주변환경의 변화도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다. 2000년 자동폐기되었던 법안이 다시 논의과정을 거쳐 과세가 이루어

진 계기는 지방분권과 재정분권을 적극적으로 지원하는 중앙정부의 정책적인 변화도 작용했던 것으로 판단된다. 지방분권 추진 로드맵에 원자력발전에 대한 과세가 신세원 발굴대상으로 포함되었던 것이 과세실현의 계기가 될 수 있었던 것으로 판단된다.

12) 2002년 기준으로 원자력발전소는 부산광역시, 경상북도, 전라남도 등에 입지하고 있었으며, 각각 4기, 8기, 6기가 가동되고 있었다. 이후 경상북도 울주군이 울산광역시에 포함됨에 따라 경상북도와 울산광역시는 각각 4기의 원자력발전소가 입지하게 되었다. 이에 따라 4개 지방자치단체는 공동의 이해를 바탕으로 적극적으로 과세실현을 추진하였다.





충남논단 3

IV. 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과

1. 전국적인 세수 증대효과

2005년 기준으로 발전원별 전력생산 비중은 수력 1.4%, 유류가스 21.2%, 내연 0.2%, 원자력 40.3%, 석탄 37.0%로 이루어져 있다. 현재 화력 발전소는 충남, 강원, 전남, 경남, 인천에 입지하고 있으며, 발전설비는 충남 19기, 강원 4기, 전남 2기, 경남 12기, 인천 2기가 가동되고 있다. 전체 39기의 발전소 중 충남에는 19기가

입지하고 있다.

발전량 kwh당 2원의 과세가 이루어질 경우 전국적으로 약 2,700억원의 세수증대효과가 있을 것으로 예상된다. 원자력발전에 대한 과세와 동일하게 kwh당 0.5원의 과세가 이루어질 경우에도 전국적으로 약 670억원의 세수증대효과가 기대된다.

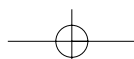
화력발전시설의 대부분이 입지하는 충청남도는 지방재정의 개선이 절실하게 필요한 지방자치단체들이다. 충청남도는 수도권 기업이 이전지역으로 희망하는 대표적인 지역이며, 실제로 기업의 이전이 활발하게 이루어지고 있는 지역이다. 지역개발 재원이 다른 지방자치단체에 비해서 많

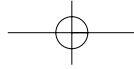
〈표 9〉 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 세수 증대효과

(단위: 기, kwh, 원)

시·도별	시·군별	발전소명	발전설비	발전실적	산출세액 1	산출세액 2
충남	보령시	보령화력	6	23,281,787,000	46,563,574,000	11,640,893,500
	당진군	당진화력	5	17,996,946,000	35,993,892,000	8,998,473,000
	태안군	태안화력	6	23,900,438,000	47,800,876,000	11,950,219,000
	서천군	서천화력	2	2,041,261,000	4,082,522,000	1,020,630,500
	충남 계		19	67,220,432,000	134,440,864,000	33,610,216,000
강원	동해시	동해화력	2	2,223,936,000	4,447,872,000	1,111,968,000
	강릉시	영동화력	2	1,524,581,000	3,049,162,000	762,290,500
	강원 계		4	3,748,517,000	7,497,034,000	1,874,258,500
전남	여수시	호남화력	2	3,959,344,000	7,918,688,000	1,979,672,000
경남	하동군	하동화력	6	24,165,004,000	48,330,008,000	12,082,502,000
	고성군	삼천포화력	6	24,968,766,000	49,937,532,000	12,484,383,000
	경남 계		12	49,133,770,000	98,267,540,000	24,566,885,000
인천	옹진군	영흥화력	2	10,829,659,000	21,659,318,000	5,414,829,500
합계			39	134,891,722,000	269,783,444,000	67,445,861,000

주: 산출세액 1=발전실적(kwh) 2원, 산출세액 2=발전실적(kwh) 0.5원
자료: 충남도청 세정과 내부자료.





이 필요한 지역들이라고 할 수 있다. 그러나 충청 남도는 지역개발세수 규모의 절대적인 수준이 낮은 지방자치단체이며, 개선이 필요한 지역이라고 할 수 있다.

원자력발전에 대한 지역개발세 과세를 위해서 부산, 경북, 전남이 공동으로 실시한 연구결과에서는 kwh당 4원을 과세하는 것이 적정한 것으로 도출되었다. 그러나 실제로 화력발전에 대한 지역개발세 부과는 kwh당 0.5원의 과세가 이루어져 시행되고 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세가 부과될 경우 현실적으로 kwh당 0.5원의 과세가 이루어질 가능성이 높은 것으로 예상된다. 이 경우에도 전국적으로 674억원의 지역개발세 증가가 가능할 것이다. 이러한 규모는 2005년 한국전력공사의 당기순이익 2조 4,486억원의 2.8% 수준이다.

2. 충남의 세수 증대효과

충남에는 보령, 당진, 태안, 서천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다. 충남의 화력발전 설비는 19기가 운영중이며, 전국적으로는 39기의 발전설비가 운영중이다. 충남을 비롯하여 전남, 경남, 인천 등에 석탄을 연료로 사용하는 화력발전소가 입지하고 있다.

충남은 화력발전에 대한 지역개발세가 과세될 경우 지방자치단체 중 가장 큰 규모의 세수증대

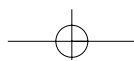
가 기대된다. 2005년 발전량을 기준으로 하면 충남의 세수증대 규모는 kwh당 2원이 부과될 경우 1,344억원, kwh당 0.5원이 부과될 경우 336억원에 이를 것으로 예상된다.

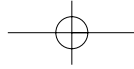
V. 요약 및 정책건의

1. 요약

화력발전에 대한 지방세 과세는 이론적인 측면과 현실적인 필요성 측면에서 타당성을 갖추고 있다. 이론적인 측면에서는 외부불경제를 야기하는 대표적인 시설을 지방세 세원으로 포함시켜, 이를 이용하여 지역개발을 지원하는 재원으로 활용할 수 있다. 현실적인 측면에서는 전력을 생산하는 다른 수단에 대한 과세가 모두 이루어지고 있으나, 화력발전에 대한 과세만 실현되지 못하고 있다.

화력발전에 지방세 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세되는 것이 현실적인 방안이라고 할 수 있다. 지역개발세 세원으로 포함할 경우 지방세법의 큰 개정을 필요로 하지 않아도 된다. 기존 수력발전 용수와 원자력발전이 지역개발세로 과세가 이루어지고 있기 때문에 이들 세원과의 형평





충남논단 3

성 측면에서 지역개발세 과세의 타당성이 크다.

화력발전에 대한 지역개발세 과세가 이루어질 경우 충청남도의 세수증대효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 충청남도는 지방재정 확충의 필요성이 큰 지역이며, 최근 수도권 기업의 이전 등으로 지역개발을 지원하는 재원의 필요성도 큰 지역이라고 할 수 있다. 따라서 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 지역개발을 위한 투자재원으로 효과가 기대되는 지역이라고 할 수 있다.

원자력발전에 대한 과세실현과정에서 알 수 있는 것처럼 이론적 근거와 현실적인 필요성이 충족되었다고 하더라도 실제 과세가 이루어지기까지는 많은 기간이 소요될 수 있다. 이와 함께 과세실현을 위해서는 환경의 변화도 중요한 요소로 작용한다. 따라서 화력발전에 대한 과세를 조기 실현하기 위해서는 현재와 같은 상황을 적극적으로 활용하고, 공감대 확산을 위한 적극적인 노력이 절실하다.

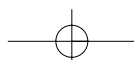
2. 정책건의

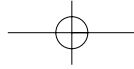
현행 지방세법 등을 고려할 경우 화력발전에 대한 과세가 이루어질 경우 지역개발세 과세대상에 포함시키는 것이 효과적일 것이다. 지역개발세는 세수의 용도가 특정한 목적으로 정해진 세목이며, 이에 따라 혐오·기피시설이라고 인식되고 있는 화력발전소 입지에서 파생되는 세수를

지역의 균형적인 발전을 위해서 활용할 수 있는 세목이다. 또한 수력발전과 원자력발전이 지역개발세로 과세되고 있기 때문에 화력발전에 대한 지방세 과세가 이루어질 경우 지역개발세로 과세하는 것이 현실적인 측면에서도 타당한 것으로 판단된다.

원자력발전에 대한 과세추진과는 다른 어려움이 예상된다. 원자력발전에 대한 추진과정의 시사점에서도 제시한 것처럼 공통의 이해를 갖는 지방자치단체의 공동노력이 과세실현의 중요한 요소가 된다. 그러나 화력발전에 대한 과세의 경우 관련 시설이 충청남도과 강원도에 집중되어 있다. 특히 충청남도가 약 50%의 시설규모를 차지하고 있다. 이에 따라 충청남도과 강원도를 제외한 지방자치단체의 경우 지방교부세 보통교부세가 연계되어 있기 때문에 화력발전에 대한 과세에 소극적인 자세를 취할 수도 있으며, 이에 따라 원자력발전에 비해 상대적으로 과세실현의 어려움으로 작용할 수 있다.

이밖에도 화력발전에 대한 지역개발세 과세가 실현되기 위해서는 해결되어야 할 다양한 과제들이 많다. 화력발전에 대한 지방세 과세가 지역개발세로 이루어질 경우 광역자치단체 세수로 귀속된다. 이에 따라 화력발전소가 입지하는 기초자치단체와 세수 배분에 관한 합의가 이루어져야 한다.¹³⁾ 또한 현행 화력발전소가 입지하는 지역에 지원되고 있는 지원금이 축소될 여지가 있다. 따라서 이에 대한 대안을 기초자치단체와 광역자





화력발전에 대한 지역개발세 과세의 필요성

치단체가 협의하여 마련하여야 할 것이다. 지방세수 증대에 따른 지방교부세 보통교부세 산정 시 기준재정수입액 증가의 문제¹⁴⁾ 등이 이러한 과제라고 할 수 있다.¹⁵⁾

협오시설 및 기피시설은 원활한 도시기능 및 일상생활 유지를 위해서 반드시 필요한 시설이다. 그러나 이들 시설의 입지를 결정하는 것은 매우 어려운 문제가 되고 있으며, 지난한 협의를 통한 합의과정을 필요로 한다. 이 과정에서 사회적 자원과 재원의 비효율이 초래되기도 한다. 최근 일부 지방자치단체에서는 협오시설 및 기피시설을 지역에 유치하여 해당 지방자치단체에 입지시키고 반대급부를 받아들이어 지역발전의 계기로 삼기위한 시도들이 전개되고 있기도 하다.

중앙정부에서도 이러한 변화의 기운을 활성화 하기 위한 정책적인 노력이 있어야 할 것이다. 협오시설 및 기피시설 입지로 인하여 발생하는 유형, 무형의 피해를 보전하고 지역개발 재원을 마련할 수 있는 제도를 적극적으로 시행하여야 할 것이다. 이러한 시설들을 지방세의 세원으로 활용하는 방안이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.

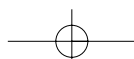
참고 문헌

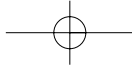
- 권형신 · 이상용 · 이재성, 「한국의 지방재정 이론과 실무」, 도서출판 해남, 2006.
 부산광역시 · 전라남도 · 경상북도, 「원자력에 관한 세제 개선연구」, 한국 지방행정연구원, 2004.
 손희준 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 2005.
 이준구, 「재정학」, 법문사, 1996.
 한국 지방세연구회, 「세와수입실무」, 2006.
 홍기용, 「지방세법」, 세학사, 2000.
 전국 시 · 도지사협의회(www.gaok.or.kr)
 행정자치부(www.mogaha.go.kr)

13) 이 문제와 관련하여 원자력발전에 대한 과세가 이루어진 지역 중 부산광역시의 경우 원자력발전소가 입지하는 기장군과 부산광역시가 65 : 35의 배분비율을 협의하여 확정된 것으로 알려지고 있다.

14) 지방세수와 관련되어 있는 지방교부세 보통교부세 산정방식 중 기준재정수입액 산정 시 2004년까지는 지방세수 중 보통세만을 대상으로 하였으나, 2006년 관련 규정의 개정으로 목적세수까지 포함하는 것으로 변경되었다. 이에 따라 원자력발전에 대한 지역개발세 과세로 인하여 지방세수의 증가가 이루어질 것으로 기대되나, 지방교부세 보통교부세 산정에서 불이익을 당할 우려가 있다. 그러나 최근 목적세수는 보통교부세 산정 시에 제외하는 방향으로의 검토가 이루어질 가능성이 있는 것으로 알려지고 있다.

15) 반면 화력발전에 대한 지역개발세 과세는 유사한 사례가 없었다고 할 수 있다. 그러나 화력발전에 대한 지역개발세 과세의 경우 원자력발전에 대한 과세가 실현됨에 따라 현실적인 측면에서 과세의 타당성을 더욱 확고하게 가질 수 있게 되었다. 따라서 이러한 측면에서는 원자력발전에 대한 과세의 상황보다 유리한 것으로 판단된다.





지방정부의 성과관리체제 구축 - BSC의 도입과 적용 -

고승희 | 충남발전연구원 연구원

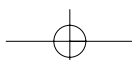
I. 서론

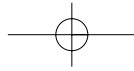
오늘날 대부분의 정부는 행정의 책임성과 성과 제고를 위해 다양한 형태의 성과관리체제를 구축하고 있다. 그러나, 성과관리체제를 도입하여 소기의 성과를 거둔 예는 매우 드물다고 할 수 있다. 우리나라의 경우도 민선지방자치정부가 출범한 이후 성과관리체제의 도입이 활발하게 추진되고 있으나 성과관리에 대한 정확한 이해와 방법론의 부족으로 많은 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 그러나 여전히 성과관리는 중앙의 각 부처를 비롯하여 지방정부와 각종 공공기관에 전파·확산되고 있다.

참여정부 초기 신속하게 성과관리체제를 도입한 기관의 경우는 '혁신선도기관'이나 '선발주자'로서 확보할 수 있는 여러 가지 인센티브를 염두해 두었을 지도 모른다. 만일 그렇다면 정권의 향배와 무관하게 현 시점에서 성과관리체제의 구축

여부를 검토하는 기관들은 무엇보다도 기관 자체의 필요에 따라 일련의 검토과정을 진행하고 있는 것으로 판단된다. 다시 말하면, 정치적 변화에 관계없이 지방정부의 역량을 강화하여 지속적이면서도 효율적으로 고객위주의 행정을 구현해야 하는 지방정부의 고충이 반영된 것이라고 할 수 있을 것이다.

또 한편으로 이러한 현상을 설명해 줄 수 있는 한 가지 요인은 성과관리 중심의 행정개혁이 과거의 역대 정부와는 달리 법적인 체제를 바탕으로 진행되어 행정개혁의 지속성에 대한 신뢰가 어느 정도 형성되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 당초에 [국정평가기본법]이라는 다소 '거창한' 제목의 법률이 여러 번의 검토 끝에 결국 [정부업무평가 기본법(2006. 3. 24; 법률 제7928호)]으로 발효되어 기존의 [정부업무 등의 평가에 관한 기본법(2001)]과 다소 혼동되는 측면이 있지만, 공공부문 성과관리에 대한 제도적 기반을 확보한 것이다. 이러한 추세는 외국의 입법화 경향을 반





영한 것으로 미국의 성과평가에 관한 법(GPRA, Government Performance Review Act, 1993), 영국의 지방정부법(1992), 네덜란드의 예산회계법(1991) 등과 같이 성과중심의 행정개혁을 법적인 토대위에서 추진하는 관행을 참고한 것이라고 할 수 있다. 사실, 나름대로의 도입 필요성이나 효과에 대한 논의와 함께 공공부문의 여러 기관에서 성과관리체제로서 BSC를 도입하였지만, 적지 않은 비효율성을 드러낸 것도 사실이다. 예를 들면, 가장 중요한 것으로 성과관리체제의 도입 목적 및 활용방안에 관하여 중·장기적으로 아무런 전략이 수립되지 않은 상태에서 사업을 시작하여 오히려 성과관리에 대한 회의적 시각만 가중시킨 경우이다. 뿐만 아니라 사업에 착수하기 이전에 기관의 미션에서부터 전략적 이니셔티브에 이르는 목표 및 지표체계에 관한 컨설팅과 DB시스템이나 Server 등의 H/W 및 S/W를 포함한 시스템 구축을 별도로 진행하는 경우에 컨설팅 부분과 시스템 부분의 연계를 보장할 수 없어 역시 성과관리체제의 실효성을 저하시키는 원인이 되기도 하였다. 또한 기관 내에서의 변화와 혁신의 분위기를 조성하지 못한 상태에서 성과관리체제를 도입함으로써 구축 과정에서 성과지표 및 목표값의 설정이 자의적으로 추진되는 등의 문제점이 없지 않았다. 여러 가지 성과관리제도, 예를 들면 일반 행정부문의 BSC와 인사부문의 직무성과계약제, 재정부문의 재정 성과관리제 등을 순차적으로 도입할 것인지 혹은

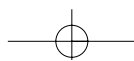
동시에 통합적으로 도입할 것인지에 대한 전략적인 고려가 부족하여 예산의 낭비를 초래한 경우도 있었다.

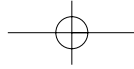
이러한 맥락에서 이하에서는 지방정부의 성과관리제도에 관한 포괄적인 검토와 함께 성과관리체제로서 BSC의 구축과 관련된 몇 가지 문제점을 살펴보고, 이에 대한 대안을 제시하고자 한다.

II. 지방정부의 성과관리에 대한 이론적 고찰

1. 성과관리와 성과평가

공공부문의 다양한 활동결과로 나타나는 궁극적인 효과가 성과(performance)이며, 성과관리는 이러한 성과가 나타날 수 있도록 관련 조직의 제반활동을 효율적으로 관리하는 것이다. [정부업무평가 기본법]은 '정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동'을 성과관리로 정의하고 있다(제2조). 즉 성과관리는 조직의 목표설정, 지표개발, 성과측정(평가), 결과의 환류 등을 포함하는 것으



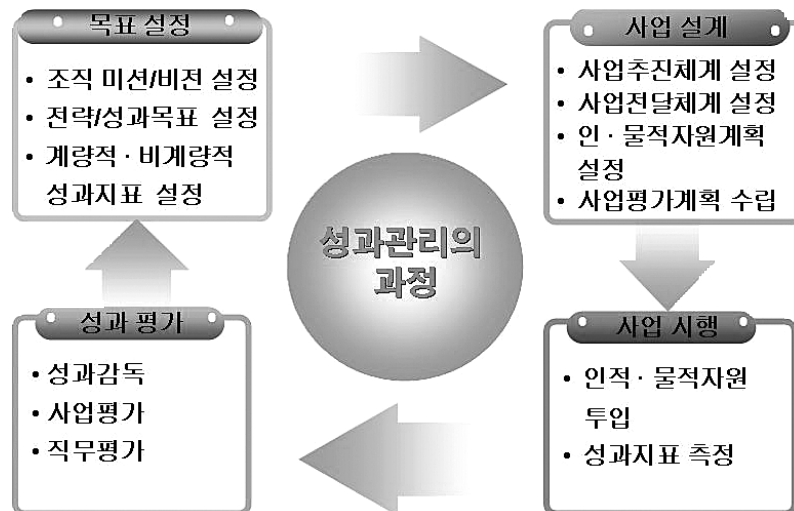


충남논단 4

로 나타나고 있다(고경훈·박해육, 2005; 190). 오늘날 성과관리는 공공부문 혁신의 핵심적인 수단으로서 목표와 결과 및 자원을 체계적으로 연결시켜 제한된 자원을 보다 능률적이고 효과적으로 사용함으로써 최종목표를 체계적으로 달성하게 하여 궁극적으로 행정서비스의 양적·질적 수준을 향상시키는 것이다(강은숙, 2003: 7).

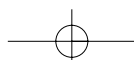
성과관리는 반복적이고 순환적인 과정으로서 전략목표 및 성과목표의 설정에서부터 출발하여 성과평가에 이르기까지 여러 가지 절차를 통해 진행된다(고영선 외, 2004: 39-40). 첫째, 사업을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 설정하고,

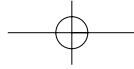
이를 위해 전략목표와 성과목표 및 성과지표 등을 설정한다. 둘째로, 설정된 목표를 달성하기 위한 사업의 구체적인 내용을 설계한다. 셋째, 인력 및 예산 등의 자원을 투입하여 사업을 시행하며, 성과지표를 측정한다. 넷째 측정된 성과지표를 바탕으로 성과를 평가한다. 성과평가의 수단으로는 성과모니터링, 사업 및 프로그램 평가, 직무평가 등이 여기에 해당된다. 특히 직무평가(performance appraisal)는 조직의 산출 및 결과를 개인과 연계시키는 작업으로 그 결과는 승진 및 보수등에 반영될 수 있다.



자료 : 고영선·윤희숙·이주호, (2004), 공공부문의 성과관리, 한국개발연구원.

〈그림 1〉 성과관리의 개념적 틀





2. 지방정부 성과관리 및 평가제도

지방정부에 대해 실시하고 있는 성과평가에는 목표관리제(MBO), 직무성과계약제도, 성과금보수제도, 성과감사, 책임운영기관에 대한 평가, 그리고 자체평가 등 여러 가지가 있다. 이하에서는 목표관리제, 직무성과계약제, 자체평가 및 합동평가에 대해 간단히 살펴본다.

1) 목표관리제

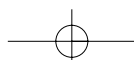
최근의 정부개혁운동은 정부부문의 비능률성을 치유하기 위해 시장원리의 도입을 중시하고 있으며, 핵심에 있는 것이 결과지향적인 성과관리체제로서 목표관리제이다. 목표관리제(management by objectives)는 조직의 상하구성원들이 참여의 과정을 통해 조직의 목표를 설정하고, 각자의 책임영역을 규정하며, 조직단위 및 구성원들의 업적을 측정·평가함으로써 관리의 효율화를 기하려 하는 포괄적 관리체제이다.

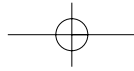
목표관리는 참여에 의한 목표설정을 강조한다. 상급자와 하급자가 협동해서 목적들을 설정해 간다. 이 때 설정되는 목적은 수개월 또는 1년간의 비교적 단기적인 목적이다. 또한, 협동과 참여, 그리고 자기통제를 강조한다. 목표관리는 목표달성을 위해 목표수행 과정을 통제하고 추적한다. 이 때에는 조직 내 권한의 위임과 책임을 강조함으로써 구성원의 자기통제(self-control)를 촉진

한다. 또한, 업적달성에 대한 중간 및 최종평가를 통해 조직의 생산성을 향상시키고자 한다. 목표달성에 관한 최종평가를 통해 그 결과를 차기 목적설정에 환류시킬 뿐만 아니라, 각 단계에서 수시로 시행하는 중간평가를 통해 그 결과를 환류시킨다.

목표관리제는 상하 구성원의 참여에 의해 목표를 설정함으로써, 구성원들의 조직 목표에 대한 이해를 증진시키고 구성원들이 스스로의 능력을 파악할 수 있게 해주는 등의 효과를 가져오며 구성원으로 하여금 조직이 그들에게 무엇을 기대하고 있는지를 알 수 있게 해준다는 측면에서 주된 가치를 찾을 수 있다. 또한, 상관으로 하여금 부하들과 상호작용하지 않을 수 없게 함으로써 의사소통과 환류를 원활하게 해 준다는 이점을 갖는다.

우리나라는 1998년 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범실시하고 1999년 모든 정부조직에 도입하였다. 목표의 종류는 전략목표·중점목표·기본목표로 나누어 진다. 전략목표란 1년 동안 조직이 전략적·거시적으로 추진하고자 하는 최상의 목표이고, 중점목표란 1년 동안 조직이 역점적으로 추진하고자 하는 중간목표이며, 기본목표란 1년 동안 조직이 일상적으로 추진하고자 하는 하위목표라고 구분한다. 전보 등에 의하여 목표수행자가 바뀌는 경우의 수시평가를 제외하고 연 1회 정기평가를 원칙으로 하고, 1차 평가와 2차 평가로 구





충남논단 4

분하고 있다. 1·2차 평가자는 단위목표의 책임자와 계획 및 실적내용에 대하여 토론한 후 1차 평가자는 A, B, C, D의 등급을 결정하고, 2차 평가자는 1차 평가자가 결정한 등급의 범위 내에서 구체적 점수를 부여한다.

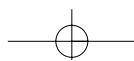
그러나 목표관리제의 운영에 있어 많은 문제점이 나타나고 있다.

첫째, 조직의 목표와 개인과 팀의 목표가 불일치한다. 전략목표·중점목표·기본목표의 분류 및 선정과정을 보면 단순한 평면적 관점에서 과장·국장들의 업무들 중 가장 중요한 것이 전략목표, 덜 중요한 것이 중점목표, 그리고 가장 중요하지 않은 것이 기본목표라는 식으로 구분하고 있다. 이렇게 되면 목표설정과정에서 과장·국장들은 자신들의 개인적 목표가 조직의 임무나 목적과 어떻게 연계되는지 알 수 없고 알 필요도 없다는 것이 되고 만다. 둘째, 부서간의 통합적 기능이 무시된다. 단위업무를 세분하거나 통합할 경우 조정에 행정력을 낭비한다고 하여 독립된 단위업무를 목표로 설정하도록 요구하고 있어 이 점은 관료제조직의 부서간 장벽이나 할거주의라는 폐단을 더욱 조장할 우려가 있다. 셋째, 진도평가의 무시로 피드백이 미흡하다. 평가담당부서의 목표진행점검은 실효성과 활용도가 미흡하다 하여 진행점검을 생략하고 있으며, 목표의 설정, 진행, 달성단계에 걸친 중간평가도 평가부담이 과중하다는 이유로 연1회 정기평가로 한정하고 있다. 넷째, 개인적 성과평가의 기준으

로 인한 팀웍이 저해될 수 있다. 전문적이고 관리적 직무의 경우 직무규정이 개인적 과업과 집단(또는 팀)과제의 양자를 담고 있다. 이때 목표관리제와 같이 개인적 성과 평가와 보상에 초점을 계속 둔다면, 팀의 과업이 등한시 될 수 있다는 것이다. 다섯째, 직속상관의 평가에 의존하여 평가가 이루어진다. 계층제 내 상급자는 더 많은 기술력을 갖추고 하급자의 직무를 잘 파악하고 있기 때문에 상급자가 과업을 배분하고 하급자가 수행한 과업의 성과를 평가하는 것이 최선이라고 여긴다. 그러나 상급자는 만족과 공정성보다는 실망과 불평들을 산출하는 어색한 입장에 있게 될 것이다. 이러한 긴장에 대처하기 위해 성과급을 나눠 먹기식으로 배분하는 경향을 보인다. 여섯째, 성과향상이라는 목표를 망각하고 성과평가 자체만 중시하게 된다. 목표설정의 평가나 중간점검 등을 무시하고 연1회 정기평가만 하고 있다. 즉 목표설정 및 중간단계가 중요함에도 불구하고 부실하게 운영되고 업무수행이 다 끝난 평가단계가 지나치게 강조된다는 것이다.

2) 직무성과계약제

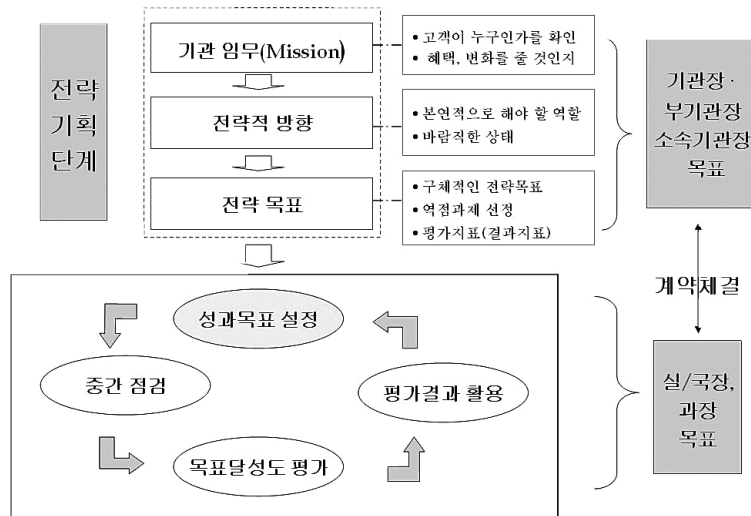
직무성과계약제¹⁾는 참여정부 인사행정혁신의 핵심이라고 할 수 있다. 직무성과계약제는 목표관리제(MBO) 등 기존의 평가체도가 지표개발 노력 및 관리자들의 관심 부족 등으로 성과관리의 형식화를 초래하게 되자 이의 대안으로 고위



지방정부의 성과관리체제 구축

공무원단체도(SES) 도입방안과 연계하여 추진되었다(중앙인사위원회, 2004). 즉, 업무목표와 달성수준을 객관적으로 측정하는 지표를 개발하여 성과평가를 엄정하게 관리함으로써 공직사회의 경쟁력을 높이고, 5급 이상의 공무원을 대상으로 장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장 등 고위관리자, 그리고 중간관리자 간에 공식적인 성과계약(Performance Agreement)을 체결함으로써 성과지표의 실효성을 확보하려는 것이다.

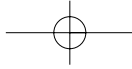
직무성과 계약의 체결은 2004년 10월 처음 이루어졌다. 첫 시행으로 계약기간은 15개월(2004. 10~2005. 12)이었으며, 2006년부터는 예산과 기관평가 주기를 감안하여 1년 단위로 계약을 체결하도록 하였다. 보직 변경시 전임자의 성과계약서 내용을 승계하되, 협의 후 조정이 가능하도록 하였다. 매년 1월에 '운영지침'을 통해 시행하고 있는데, 2006년 올해까지 세 차례 실시되고 있는 중이다.



자료 : 중앙인사위(2004), 직무성과계약제도 소개

〈그림 2〉 직무성과계약제 개요

1) 직무성과계약제는 중앙부처 및 지방정부에서 4급 이상(지방은 5급 이상) 모든 공무원을 대상으로 실시 중인데, 서울특별시교육청의 경우에는 이를 핵심인력인 6급 공무원에게까지 확대하여 직무성과협약제라는 이름으로 확대하여 실시하고 있다. 이는 5, 6급 직원이 전체의 50% 이상을 차지하고 있는 기관의 특성상 실무인력이 혁신의 선두주자이며, 정책요원으로 거듭나야 한다는 생각에서 도입을 결정한 것이다(서울특별시교육청, 2004).



충남논단 4

직무성과계약제의 핵심은 계약당사자간 합의가 가능한 성과목표의 설정에 관한 것으로 BSC 구축과정에서 설정하게 되는 전략목표 및 성과목표의 배분 내지 할당을 통해 BSC를 활용한 지방행정의 성과관리와 직무성과계약제를 연동시킬 수 있으며, 이를 통해 인사행정의 효율화를 도모할 수 있다는 것이다. 또한 직무성과계약제에 있어서 전략기획은 주요한 방법론이 되고 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 전략기획을 통하여 기관장(부기관장, 소속기관장 포함)의 목표로 기관의 임무, 즉 미션(Mission)과 전략적 방향 및 전략목표를 도출하고, 실·국장 및 과장급의 목표로서 성과목표를 설정할 것을 제시하고 있다.

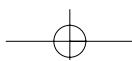
3) 자체평가

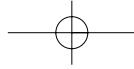
자체평가는 지방정부의 장이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과와 이를 추진하는 기관의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는 것이라고 할 수 있다. 광역정부의 경우에는 기초정부인 시·군·구에 대한 평가도 자체평가의 범주에 포함시키고 있다(경기개발연구원, 2002: 87). 이러한 자체평가를 통하여 달성하려는 의도나 목적은 여러 가지가 있겠지만, 정책, 시책, 사업 및 업무의 개선 또는 행정서비스의 질적 개선을 도모하고, 시민에 대한 책임성 확보와 자원의 효율적

인 배분을 달성, 그리고 정책추진역량 등의 강화에 그 목적이 있다(경기개발연구원, 2002: 87; 박해육, 2004).

자체평가에는 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형의 세 가지로 구분할 수 있다(박희정·박해육, 2005; 한국지방행정연구원, 2005: 48). 심사평가형 자체평가는 정책과정 중 투입이나 과정단계에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 따라서 공급자인 공무원 입장에서 사업이나 프로그램의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지, 그리고 해당 사업 및 프로그램의 산출물이 경제적·효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 이에 반해 성과평가형 자체평가는 산출 및 결과에 초점을 맞춘 것으로 수요자인 주민 입장에서 평가하는 것이다. 그러므로 성과평가는 공무원들이 열심히 일한 결과가 주민과 지역사회에 어떠한 결과를 초래하였는지에 관심을 가진다. 한편, 기관평가형 자체평가는 평가단위가 기관 전체를 대상으로 평가대상기관의 종합적 역량, 과정, 성과, 영향을 측정한다는 점에서 다른 평가와 차이가 있다.

평가기본법의 제정 이후 지방정부들이 성과관리계획에 근거하여 성과지표 및 목표를 설정하고, 연도 말에 목표를 달성하였는지에 대해서 성과평가를 하게 된다. 물론 아직까지 일부 자치단체이긴 하지만 3-4백개 이상의 단위업무를 대상으로 목표달성도를 측정하고, 일부 업무에 대해서는 민원만족도를 실시하여 각 실패소들이 어느





정도 성과를 달성하였는지 평가하고 있다.

이와 같이 자체평가를 통하여 지방정부의 성과를 전체적으로 조감할 수 있고, 체계적인 성과관리가 이루어진다면 목표관리제를 추가적으로 실시할 필요가 없을 것이다. 이 경우에 자체평가와 목표관리제가 서로 독립적으로 실시된다면 동일한 업무에 대해 평가를 중복적으로 실시하는 결과가 될 가능성이 많다. 따라서 지방정부 내부적으로 평가의 중복을 피하기 위하여 자체평가와 목표관리제의 통합에 대한 요구가 강하게 대두되고 있으며, 통합을 위한 방안들이 모색되고 있다(고성철·이병기, 2005).

4) 합동평가

합동평가는 지방정부 또는 그 장이 '위임받아 처리하는 국가사무, 국고보조사업 그 밖에 대통령령이 정하는 국가의 주요시책 등에 대해 국정의 효율적인 수행을 위하여 평가가 필요한 경우에는 행정자치부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 평가'하는 것을 의미한다(정부업무평가기본법, 제21조). 합동평가의 목적은 국가위임사무 및 주요 시책에 대한 평가와 환류를 통하여 국정의 통합성과 책임성을 확보하고, 평가업무에 대한 지방정부의 부담을 완화하는 데에 있

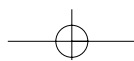
다(고경훈·박해육, 2005: 196).

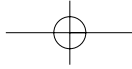
합동평가는 1999년도의 시범평가와 2000년도의 종합평가라는 이름으로 실시되었으나, 2001년도 평가기본법에 의하여 공식적으로 실시되었다. 합동평가에 대해서는 지방정부에 대한 통제수단(이중수, 2002: 40; 최창수, 2003: 16) 등으로 악용될 소지가 있어 지방자치의 본의를 흐릴 우려가 있다. 또한 목표의 객관화 부족 및 실적치의 거품 등에 대한 객관적 검증이 미흡하며(김영선, 2004: 24), 평가결과의 주민에 대한 환류 부족 등도 문제로 지적되고 있다.

3. 지방정부 성과관리제도 운영의 한계

지방자치의 고도화와 함께 민선단체장의 전략결정자로서의 역할은 더욱 중요시 되고 있다. 지방정부간 정책경쟁에 대처하고 변화하는 환경에 부응하며 지방정부의 생산성을 높이기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 그동안 실시해 온 각종 평가와 감사제도는 지방정부가 전략을 수립하고, 이를 집행해 가기 위한 정보를 효과적으로 제공하지 못했다.²⁾ 이러한 문제가 발생한 데에는 다양한 원인이 있으나 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있다.

2) 이는 기존의 성과관리제들이 중앙정부가 지방정부를 효과적으로 관리하기 위한 수단으로 개발되었던 데에 원인이 있다. 반면에 지방자치의 고도화에 따라 자체적으로 기관의 성과를 설정하고 평가·점검하기 위해서는 지방정부가 추구하는 목표를 명확히 하고 이를 종합적으로 관리하기 위한 도구로써 새로운 성과관리체제의 개발이 필요하다.





충남논단 4

먼저, 그동안 지방정부에서 실시해온 각종 평가와 심사기준은 지방정부의 성과에 영향을 미치는 다양한 요인들을 종합적으로 분석하지 못하고 단편적이고 일률적인 항목들로 구성되어 있다는 점이다. 이로 인해 기관의 전체적인 전략과 성과가 이루어지지 못하고 부서의 성과를 최적화하는데 그쳤다(민재형, 2000: 59). 즉, 기관의 장기적인 비전이나 목표의 달성을 추구하기 보다는 소수의 이해관계자를 중심으로 하여 근시안적이고 지엽적인 사항에 치중하여 평가가 이루어져 왔다. 다음으로 대부분의 평가가 업무프로세스 개선이나 비용절감 등과 같은 효율성 제고보다는 책임성을 확보하고 비위를 적발하기 위한 용도로 사용되었다는 점이다. 성과관리는 조직이 수행해야 할 일을 바르게 하고 있는지를 점검하는 목적뿐만 아니라 올바른 일을 수행하고 있는지를 검토하고 설정된 목표와 방향으로 나아갈 수 있도록 하는 것이다. 이와 함께 조직이 추구하여야 할 새로운 방향을 설정하는 역할을 수행한다. 회고적 성격에 치우친 전통적인 성과관리는 환경의 변화가 가속화되고, 지역주민의 행정수요가 다변화되는 현재와 같은 상황에서 더 이상 지방정부의 성과를 올바르게 예측하고 관리하기에 한계가 있다. 다음에서는 최근에 부각되고 있는 균형성과표(BSC)를 중심으로 지방정부의 성과관리체제에 대한 논의와 방법을 모색해보고자 한다.

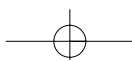
Ⅲ. 성과관리시스템으로서 BSC

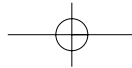
1. BSC의 의의와 변화

균형성과관리제도(Balanced ScoreCard; BSC)는 조직의 성과영역을 고객, 재무, 내부프로세스, 학습과 성장 등의 4대 관점으로 나누고, 이를 조직의 비전과 전략으로 연계시키는 것이며, 핵심적인 지표들의 균형을 도모함으로써 조직역량을 강화하려는 접근법이다. BSC는 1992년도에 노턴과 카플란이 제시한 초기 1세대 모형에서 2세대 모형을 거쳐 제3세대 모형까지 진화하였다(그림 4) 및 [그림 5] 참조). 사실 BSC의 구체적인 절차 등에 관해서는 여러 연구가 있으므로 생략하고, 여기에서는 세대별 BSC모형의 특성에 대하여 간단히 살펴보고자 한다.

제1세대 BSC의 모형은 주요 관점별로 전략목표와 성과목표를 배분한 단순형이라고 할 수 있다. 이는 네 가지의 관점으로 재무적 지표와 비재무적 지표를 결합함으로써 조직 또는 기관 내부의 성과측정 및 관리의 지평을 열었다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

제2세대 BSC모형은 1995년 이후의 모형으로 [그림 4]에서 보는 바와 같이 기관의 비전으로부터 전략목표를 도출하는 것은 물론 관점별 전략목표간 인과관계의 긴밀성을 확보하는 것이다.





지방정부의 성과관리체제 구축

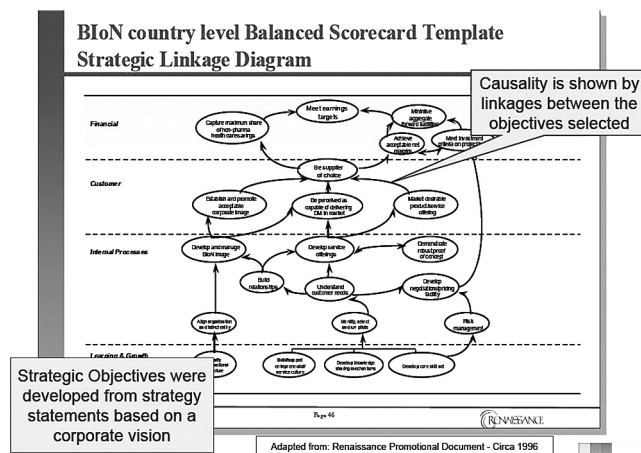


〈그림 3〉 1세대 BSC모형(균형적 요소와 관점)

즉, 측정하려는 여러 가지 활동과 결과(results)를 파악하는데 도움이 되는 인과관계를 토대로 한 전략체계도를 활용하여 관점별 전략목표 또는 전략목표 상호간을 서로 연계시킴으로써 전략목

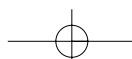
표의 적실성을 강화하려는 것이다.

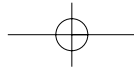
제3세대 BSC모형은 1998년 이후의 모형으로 [그림 5]에서 보는 바와 같이 조직의 미래의 방향을 정확하게 파악하도록 하며, 비전 및 관점과 전



자료 : Gavin Lawrie and Ian Cobbold, (2005), Development of the 3rd Generation Balanced Scorecard, 2GC Limited.

〈그림 4〉 제3세대 BSC 모형

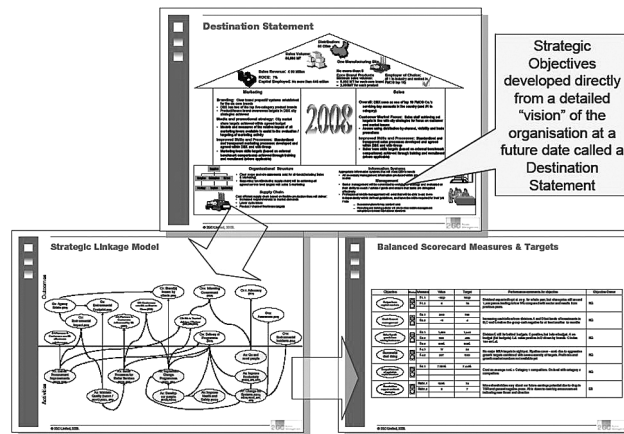




충남논단 4

략목표간의 전략적 연계를 강화하고, 특히 목표 값(targets)의 객관화·정교화를 추구하는 것이다. 즉, 전략목표를 선정하고 성과지표 및 목표

값 등을 설정하기 위한 출발점으로써 미래에 대한 선언(Destination Statement)문을 활용하는 것이다(Lawrie and Cobbold, 2005).



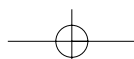
자료 : Gavin Lawrie and Ian Cobbold (2005). Development of the 3rd Generation Balanced Scorecard.

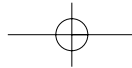
〈그림 5〉 제3세대 BSC 모형

BSC는 조직을 하나의 유기적 시스템으로 간주하여 하위부서 조직 및 기관들을 포함하며, 각 하위 조직의 효율적인 관리를 분리된 시각에서 다루는 것이 아니라 조직간 상호연계성을 강조하는 조직 전체적인 시각에서 접근하여, 성과를 발생시키는 원인에 대한 근본적이고 체계적인 관리와 처방을 가능하게 한다. BSC는 조직의 성과를 여러 관점에서 균형있게 실시간으로 측정·분석·환류할 수 있는 성과관리시스템으로 성과목표 달성여부를 확인 및 수정·보완함으로써 목표의 성공적 수행을

유도한다.

정부부분에 BSC를 도입함으로써 정부조직의 신뢰 확보, 부족한 자원 확보, 정보생성, 변화 촉진 등의 효과를 확보할 수 있다(고경훈·박혜옥, 2005: 200-204). 조직의 전략을 예산이나 핵심경영 프로세스와 연계시킴으로서 조직 전체를 더 강하게 만들고, 나아가 조직의 성과증진을 통한 고객 및 이해관계자의 지원 및 동의를 확보·강화할 수 있으며, 제한된 자원의 효율적 운영을 가능하게 함으로써 조직의 역량을 최대화하는 기능을 수행한다.





2. 공공부문의 성과 측정을 위한 BSC 접근방법

1) 공공부문 성과 측정의 특성

공공부문, 특히 정부기관은 민간기업과는 달리 수익을 목적으로 존재하는 것이 아니라 정부의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다. 즉, 정부기관의 기능은 국정의 필요에 의하여 수행되어야 하는 임무를 토대로 정의되며, 이는 법령에 규정되어 임무 수행의 권한을 위임받는다. 따라서 정부기관의 예산은 업무결과의 성과에 의해서 배정되는 것이 아니며, 본질적으로 정부의 기능인 임무수행을 위하여 배정된다. 비록 어느 기관의 임무를 수행하기 위해 집행되는 예산의 비용효과가 떨

어진다고 할지라도 공익을 위해서는 예산이 집행되어야 한다. 이와 같이 정부기관의 기능은 법령에 의해 보장을 받는 반면 전략의 방향에 따라 조직의 기능을 유연하게 변화시킬 수 있는 민간기업과는 달리 환경변화에 따라 유연하게 대응하는 데 제약을 받기도 한다. 이러한 점은 정부기관이 민간기업과 근본적인 차이를 보이는 점으로 조직의 성과를 측정하기 위한 시발점의 차이를 나타내기도 한다. 즉, 민간기업은 전략을 통해 기업의 궁극적인 목적인 수익을 창출하였는가가 중요하기 때문에 전략에 따른 가설의 검증에 초점을 두는 반면 정부기관은 기관의 임무가 효율적으로 수행되었는가에 초점을 두어야 한다.³⁾

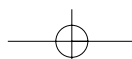
〈표 1〉에 공공부문과 기업부문 전략의 주요 관점을 비교하였다. 이 표는 기업부문에 초점을 둔

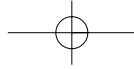
〈표 1〉 공공부문과 기업부문의 전략 비교

전략 특성	기업 부문	공공부문
전략 목표	경쟁력	임무 달성의 효과성
재무적 목표	이윤, 성장, 시장 점유율	비용감소, 효율성
가치	혁신, 창조, 신용도, 인지도	공공의무, 성실, 공정
바람직한 성과	고객 만족	고객 만족
이해관계자	주주, 소유주, 시장	납세자, 감사인, 입법자
예산 우선순위 결정요인	고객 요구	지도자, 입법자, 기획인력
비밀의 정당성	지적자산 및 독점지식의 보호	국가안전보장
주요 성공요인	성장률, 매출액, 시장 점유율, 유일성, 첨단기술	우수관리사례, 일률성, 규모의경제, 표준화된기술

자료원 : Paul Arveson, Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector, 1999.

3) Paul Arveson, Translating Performance Metrics from the Private to the Public Sector, 1999, <http://www.balancedscorecard.org/metrics/translating.html>.





충남논단 4

성과 측정시스템인 BSC를 공공기관에 적용할 때, 평가의 목표 및 각 관점별 측정지표의 수정 및 보완이 필요함을 시사한다.

2) 공공부문 BSC의 특성

BSC 개념의 기본논리는 각 관점 및 측정지표들 사이의 균형이 장기적 생존 및 수익성을 보장해 줄 수 있을 것이라는 데 있다. 그러므로 이 모형을 공공부문을 비롯한 이익이 주목적이 아닌 분야들에 대해 사용하기 위해서는 일부 수정이 필요하다.⁴⁾

민간기업과 같은 영리조직에서는 분명히 재무적 시각이 중요한 목표이다. 그러나 정부와 같은 공공조직에서는 재무적 시각이 목표가 아니라 제약조건으로 작용한다. 이러한 조직에서는 지출을 할당된 예산한도 내로 제한해야 한다. 그러나 이러한 조직의 성공여부가 배정된 예산한도에 근접하게 지출했느냐에 따라 측정되는 것은 아니다. 정부기관의 성공여부는 납세자와 유권자들의 욕구를 얼마나 효율적으로 충족시켰는가에 의해 측정되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 먼저 고객

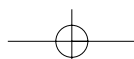
과 유권자를 위한 가시적인 목표가 규정되어야 한다. 재무적 측면은 특정한 일을 할 수 있게 하거나 혹은 할 수 없게 만드는 요인이 될 수는 있지만 근본적인 목표가 되지는 않는다⁵⁾.

Eickelmann은 공공기관과 민간기업의 성과 측정 사례를 통해 BSC 각 관점별 차이점을 도출하였다. <표 2>는 BSC의 각 관점에 따라 민간기업과 정부기관 BSC 측정의 주요 차이점을 제시하고 있다⁶⁾. 민간기업과 차별화되는 정부 또는 공공부문의 재무관점은 목표의 이중성에 기인한다. 즉, 정부는 법에 명시된 각 기관 고유의 임무를 완수하는 것이 기본목표이며, 부가적으로 이를 최소의 비용 또는 비용 절감을 통하여 이룩하여야 한다. 반면 민간기업의 재무적 목적은 수익 증대라는 단일의 목표를 가지고 있다. 따라서 정부의 BSC 관점별 인과관계는 재무관점을 궁극적인 목표로 삼는 민간기업과는 달리 고객관점을 궁극적인 목표로 설정된다. 고객관점에서의 차이점은 기본적으로 고객에 대한 정의에서부터 발생한다. 기업부문은 자사의 수익을 창출해주는 원천으로서 고객을 인식하여 수익성의 기준에 따라 고객을 세분화하고 수익을 극대화하기 위하여

4) Nils-Göran Öve, Jan Roy, Magnus Wetter, *Performance Drivers - A Practical Guide to Using the Balanced Scorecard*, England, John Wiley & Sons Ltd, 1999, p. 303.

5) Robert S. Kaplan, David P. Norton, *Translating Strategy into Action - The Balanced Scorecard*, Boston, Harvard Business School Press, 1996, pp. 179-180.

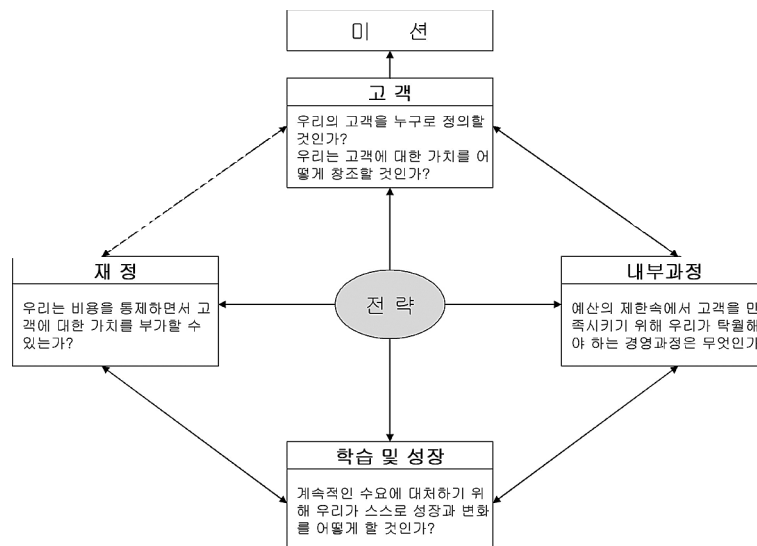
6) Nancy Eickelmann, "A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations," *Information Technology Evaluation Methods and Management*, IDEA Group Publishing Hershey PA, 2001, p. 253-268.



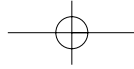
〈표 2〉 정부와 기업의 BSC 측정의 주안점 비교

BSC 관점	정부 대 기업	BSC 측정의 주안점		
		운영 수준	관리 수준	전략 수준
재무	정부	비용	효율적 자원 활용	임무 완수
	기업	수익	높은 투자 수익	재무적 성취
고객	정부	국민 정서 파악	고객 목표 성취	고객 주제(themes)
	기업	수익성 고객 확보	고객 욕구 충족	고객 만족
경영 과정	정부	효율적 자원 할당	행정과정의 향상	과정의 효율성
	기업	낮은 생산비용	지속적인 과정의 향상	과정의 최적화
학습 및 성장	정부	인력의 자질 향상 및 교육 정보기술 아키텍처 정보기술기반	정보기술 생산성 향상 정보기술 활용	지식관리
	기업	인력의 자질 향상 및 교육 정보기술 아키텍처 정보기술기반	정보기술 성과 정보기술 활용	전사적 자원관리

자료 : Nancy Eickelmann, "A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations," *Information Technology Evaluation Methods and Management*, IDEA Group Publishing, Hershey PA, 2001, p. 265.



〈그림 6〉 공공부문 BSC 모델



충남논단 4

전략을 수립한다. 그러나 정부기관의 경우 고객은 납세자와 유권자로서 인식한다. 즉, 납세자가 납부한 세금에 대한 투명한 지출을 제시하고, 정부의 기능을 효과적으로 달성하였음을 유권자에게 제시하여야 한다. 이밖에 내부 경영과정과 학습 및 성장 관점에서는 민간기업과의 차이가 두드러지지 않는다.

3. 지방정부의 BSC도입 필요성 및 효과

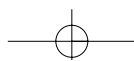
지방정부의 BSC도입 필요성과 효과는 크게 5가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 총체적 학습을 촉진시킨다. 지방정부내 조직간 성과의 인과관계를 확인시켜 지방정부의 전체적인 성과관리를 가능하게 하며 개인의 학습뿐만 아니라 유기체로서 지방정부의 총체적 학습을 가능하게 한다. 둘째, 전략적 관리체제의 구축을 가능하게 한다. BSC는 지방정부로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하고 이를 실행에 옮길 수 있도록 하여 체계적인 관리를 촉진할 수 있도록 한다. 셋째, 기획역량을 강화시킨다. 급변하는 환경속에서 예산의 합리적 사용을 유도하며 인과관계를 정교화하여 조직의 예측능력이 증대되고 지방정부 전 구성원이 참여하는 성과관리시스템을 통해 내부역량을 증진시킬 수 있다. 넷째, 커뮤니케이션이 활성화 될 수 있다. BSC를 구축하는 전과정 동안 조직 구성원의 참여와 커뮤니케이션이

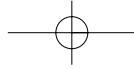
필수요소이므로 조직구성원들이 전략과 성과지표에 대한 폭넓은 이해와 공감대를 형성할 수 있도록 한다. 다섯째, 주민에 대한 책임성을 확보할 수 있다. BSC는 지방정부의 활동에 대한 주민의 접근성을 증대시킴으로써 행정의 책임성과 반응성의 증대를 촉진하게 한다. 구체적으로 주민에 의한 평가를 통해 그 결과를 지방정부의 예산편성에 반영하고 새로운 정책개발의 원천으로 활용함으로써 주민의 만족도를 제고한다. 또한 정책 및 행정서비스 질에 대한 비교 및 평가를 통해 행정의 신뢰성과 객관성을 제고하는 효과를 거둘 수 있다.

IV. 지방정부의 BSC 구축과정과 조건

1. 지방정부의 BSC 구축과정

성공적으로 지방정부에 BSC를 도입한 여러 사례들에서 나타난 결과를 중심으로 우리나라의 지방정부가 BSC를 성공적으로 도입하여 구축하는 과정에서 추진해야 할 사항들을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.





1) BSC도입을 위한 기초 작업

지방정부 차원에서 BSC를 도입하기 위해서는 우선적으로 비전과 미션을 명확히 하는 절차를 거쳐야 하며 이와 동시에 공무원들에게 비전과 미션을 달성하도록 동기를 부여하는 과정과 공무원들에게 요구되는 역량을 명확히 하는 작업이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 비전과 미션을 설정하는 과정에서부터 공무원들의 적극적인 참여가 이루어지도록 하여야 한다. 또한, 기존의 BSC관점을 유지 고수하기 보다는 조직의 비전과 미션에 부합될 수 있는 관점들을 선정하는 작업이 이루어져야 할 것이며 현재 지방정부에서 사용되어 오던 기존의 성과관리 또는 평가라는 용어와 BSC에서 사용되는 용어간의 혼란을 방지하고 공무원들이 친숙하게 이해하고 사용할 수 있도록 하는 작업이 이루어져야 할 필요가 있다.

2) 전략적 과제별 성과목표 설정

외부연구진과 함께 지속적인 워크숍을 통해 전략과제를 도출하고 이를 토대로 BSC를 구축하여야 한다. 짧은시간에 구축하기 위하여 워크숍을 통한 협의를 간과해서는 절대로 성공적인 BSC를 구축할 수 없다. 먼저 정기적인 간부회의를 소집하여 전략적인 과제를 실현하기 위한 세부과제를 선정하고 선정된 세부과제들은 BSC를 구성하는 성과목표의 형태로 도출되어야 한다.

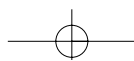
특히, 각 관점별로 내부 워크숍을 실시하고 이 과정에서 공무원들을 참여시켜 자신의 업무와 다른 부서의 업무가 어떠한 관련성이 있는가를 확인하고 지방정부가 추구하는 목표를 달성하기 위해 각 부서가 어떠한 방식으로 협력해야 하는가를 공유해야 한다. 또한 전략적 과제별로 성과목표를 재구성하면서 각각의 성과목표가 의미하는 바를 명확히 밝혀 성과목표를 달성하기 위해 고려해야 할 사항을 명확히 하여야 한다.

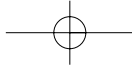
3) 성과지표의 선정

전략적 과제별로 성과목표를 설정한 뒤에는 각 성과목표의 달성수준을 측정하기 위한 지표선정 작업이 이루어져야 한다. 특히 각각의 성과목표가 어떠한 인과관계를 가지는가를 밝히고, 이러한 인과관계를 가장 잘 반영할 수 있는 지표를 선정하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 이를 위해 지속적으로 내부 워크숍을 실시해야 하며 성과지표를 선정하는 과정에서 공무원들은 자신의 업무가 추구해야 하는 구체적인 산출물을 명확히 해야 한다.

4) 시범사업의 실시

지방정부 차원에서 BSC를 구축한 이후 일부 부서를 대상으로 시범사업을 실시할 필요가 있다. 이들 부서에서는 지방정부의 성과목표를 달





충남논단 4

성하기 위해 각 부서가 어떻게 할 것인가를 놓고 부서별로 별도의 BSC를 구축하는 작업이 진행되어야 한다. 시범사업을 통해 각 부서는 자신들의 업무가 어떻게 조직의 성과에 기여하는가를 이해할 수 있다. 특히 자기 부서의 업무가 타 부서와 어떻게 관련되는가를 이해하게 되어 부서간의 협력수준을 제고하는 기회가 마련될 수 있다. 또한 직원들의 자발적인 참여가 이루어지게 되면 자신의 업무가 소속 부서의 업무에 어떠한 영향을 미치고 소속된 부서의 업무가 지방정부의 성과에 어떻게 연결되는가를 이해하게 됨으로써 업무의 가치를 파악할 수 있게 된다. 이러한 과정을 통해 자신이 속한 부서의 직접적인 이익보다 지방정부 전체의 입장에서 생각하고 행동하게 되는 계기를 제공할 수 있다.

5) 인센티브 등의 결과조치

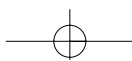
BSC의 궁극적인 목적은 평가나 보상이 아니라 지방정부가 목표한 방향에 따라 움직이고 있는가를 점검하는 데 있다. 그러나 공무원들을 지방정부가 추구하는 목표에 따라 움직이게 하려면 이에 대한 적절한 보상기준을 마련해야 한다. 따라서 조직을 움직이는 최소단위인 개인의 성과에 영향을 미치는 요인을 찾아내고 지방정부의 성과와 개인의 성과를 연계할 수 있는 방안들을 모색해야 한다. 따라서, 지방정부와 각 부서의 성과목표를 공무원 개인의 성과목표와 연계시키는 과정

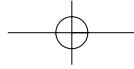
을 진행시켜야 한다. 이를 위해 개인별 목표와 지표표를 선정하고 이를 평가할 수 있도록 해야 한다. 또한 인센티브를 통해 동기를 부여하고 부서 중심의 보상제도를 운영하여 부서운영의 효율성을 강화해야 한다. 그러나 개인 차원의 평가결과를 인사고과나 다른 목적에 사용하는 것은 신중하게 고려해야 할 것이다.

2. 효율적인 BSC를 위한 전제와 과제

BSC가 성공적으로 구축되어 운영되기 위해서는 조직 전 구성원의 참여와 협력이 중요하다. 우선 왜 변화가 필요한가를 조직구성원들에게 명확히 제시할 수 있어야 한다. 그래야 조직구성원들이 긴장감을 가지게 되고 새로운 변화를 받아들일 준비를 하게 된다. 이를 위해 경영자는 긴장감을 조성하고 변화를 추진하기 위한 추진주체들을 구성하여 새로운 비전과 전략을 개발하여야 한다.

일단 새로운 관리시스템 구축을 위한 시도가 시작되면 이러한 과도기를 올바르게 이끌기 위한 관리통제 프로세스가 필요하다. 이 때 전통적인 폐쇄적 권력구조를 지양하고 전략팀을 만들어 추진하며, 회의와 의사결정과정을 공개하여 새로운 변화에 대한 조직구성원들의 반감을 줄이고 참여 동기를 유발하도록 하는 것이 필요하다. 또한 경영자와 조직 구성원들 간의 커뮤니케이션을 위한 프로그램을 갖추어야 한다. BSC는 소수의 몇 사





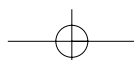
지방정부의 성과관리체제 구축

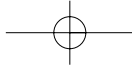
람에 의해 주도되는 프로그램이 아니라 전 구성원의 이해와 참여를 통해 이루어지는 혁신프로그램이다. 보다 적극적으로는 커뮤니케이션 성과를 측정하는 결과지표의 개발, 구성원들 간의 공유된 이해도에 관한 지표들이 개발되어야 한다. 그리고 전략을 구체화하는 과정, 전략적 목표를 설정하는 과정, 평가지표의 설정과정 등 전략 및 목표의 설정과정에 조직구성원들의 참여가 많아야 한다. 즉, 연구기관의 경영자 몇 명에 의해서 전략 및 목표가 설정되는 것보다는 조직구성원들의 참여에 의한 학습을 통해 조직의 전략이 조직구성원들에게 명확히 전달될 수 있도록 해야 할 것이다.

조직의 발전과 고객이나 이해관계자에 대한 양질의 서비스를 제공하기 위한 성과관리체제를 구축하기 위해서는 엄격한 절차를 통해 도입에 필요한 여러 가지 요인을 점검한 이후에 철저한 도입계획을 세워 추진하여야 한다. 이와 관련한 몇 가지를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다도 성과관리시스템을 도입하여 얻을 수 있는 효과는 무엇인지, 과연 우리 조직에 필요한 것인지 등과 관련하여 성과관리체제의 도입목적과 기대효과에 대해 우선적으로 깊은 고민을 하여야 한다. 둘째, 조직이나 기관에 필요한 여러 가지 성과관리제도 중에서 일부만 할 것인지, 모두 도입할 것인지 검토하여야 한다. 복수의 시스템을 도입하는 경우에도 시간적인 측면에서 동시에 할 것인지 순차적으로 할 것인지의 여부

에 대하여 검토하여야 한다. 순차적으로 여러 가지 성과관리체제를 도입할 경우를 대비한 고려사항에 대해서도 철저한 준비가 필요하다. 셋째, BSC의 도입 과정에서 컨설팅 수준만 도입할 것인지, 아니면 H/W를 포함하는 시스템까지 도입할 것인지도 결정하여야 한다. 넷째, 어쩌면 가장 먼저 선행되어야 할 요인이지만, 조직 내 변화와 혁신을 어떻게 이끌어 갈 것인지에 대해서도 심층적인 검토가 요구된다. 조직 내 바람직한 혁신이나 변화의 분위기가 조성되어 있지 않은 경우 성과지표의 도출 및 지표별 목표값 설정 등에 있어서 객관화를 확보·유지하기가 그만큼 어려워진다. 다섯째, 이 모든 요소들을 전략계획의 관점에서 체계적으로 관리하고 점검함으로써 조직의 발전을 위한 바람직하고 성공적인 통합성과관리체제를 구축하는 것이 가능한지의 여부를 면밀히 검토하여야 한다.





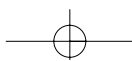
충남논단 4

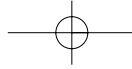
V. 결론

여 집행할 수 있는 방안도 함께 검토하여야 한다.

BSC에 의한 성과관리는 고객의 수요에 적극적으로 대응하기 위해 조직의 성과에 따라 조직을 관리하는 조직관리 철학으로서 정치적인 상황 변화와는 무관하게 추진되어야 한다(충청남도지방공무원교육원, 2006: 35). 참여정부의 등장과 함께 공공부문의 여러 기관에서 성과관리체제로서 BSC를 도입하였지만, 적지 않은 비효율성을 드러낸 것도 사실이다. 그러한 문제점을 드러낸 근거에는 성과관리체제의 구축을 위한 환경분석, 기관 내 변화와 혁신의 분위기 조성, 성과관리체제 도입목적의 명확화, 도입할 성과관리제도 및 도입방법(순차적 또는 통합적), 도입 후 관리를 위한 중·장기적 (전략)계획 등에 관한 포괄적인 사항에 대한 체계적인 계획이 신중하게 고려되지 않고 성급하게 도입되었다는 점이 주요한 이유가 될 것이다.

BSC에 의한 성과관리는 지속적으로 지방정부를 비롯한 공공기관에서 도입 및 활용이 이루어질 것으로 판단된다. 이와 함께 BSC이론에 대해서도 계속 진화·발전할 것으로 전망된다. 이러한 상황을 고려할 때 성과관리체제로서 BSC의 구축과 관련되는 여러 가지 쟁점을 심사숙고하여야 한다. 단순한 차원에서 성과관리제도의 구축에서 더 나아가 보다 현실적·실천적인 차원에서 변화와 혁신의 움직임을 실질적인 전략과 연계하

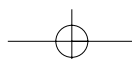


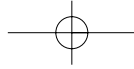


지방정부의 성과관리체제 구축

참고 문헌

- 강은숙.(2003). 평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안 한국행정연구원.
- 경기개발연구원.(2002). 광역자치단체 주요정책사업의 성과평가기법 개발.
- 고경훈·박해욱.(2005). "지방자치단체 성과관리시스템 구축에 관한 연구", 지방행정연구, 19(3): 185-212.
- 고성철·이병기.(2005). "전략기획에 입각한 통합적 성과관리체제의 시론적 연구: 지방자치단체의 자체평가와 목표관리제의 통합을 중심으로", 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 고영선·윤희숙·이주호.(2004). 공공부문의 성과관리, 한국개발연구원.
- 기획예산처.(2006). 2006년도 재정사업 자율평가 지침.
- 김영선.(2004). "지방자치단체 합동평가 개선방안", 자치발전, 115(1월호): 22-25.
- 박해욱.(2004). "지방자치단체의 자체평가 활성화 방안" 지방정부연구, 8(3): 285-304.
- 서울특별시교육청.(2004). 홍보자료
- 오승은.(2004). "각국 지방자치단체의 성과평가체계", 한국지방자치학회보, 16(2), 167-184.
- 우무정.(2006). "지방행정의 성과관리와 인사행정", 자치행정, 5월호: 19-22.
- 이달근.(2001). "자치단체 평가의 논리와 방향", 자치행정, 159: 10-17.
- 이종수.(2002). "공공부문의 생산성과 성과평가체계-정부 합동평가제도의 문제점과 개선방안을 중심으로", 연세행정논총, 27: 27-48.
- 중앙인사위원회 자료.(2004). 직무성과계약제도 소개
- 중앙인사위원회 자료.(2005). BSC도입시 직무성과계약 방법론.
- 중앙인사위원회 자료.(2006). 권역별 설명회 자료 직무성과계약제에 대한 이해
- 충청남도지방공무원교육원(2006). 2006년도 성과관리과정 교육교재.
- 최창수.(2003). "중앙정부의 광역자치단체 합동평가의 문제점 및 개선방향", 자치행정, 185:15-21.
- 한국지방행정연구원(2006). 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구.
- Bryson, John M.(2004). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organization, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Cribb, Guldin and Chris Hogan.(2003). "Balanced Scorecard: Linking Strategic Planning to Measurement and Communication" Bord University: Australia.
- Lawrie, Gavin and Ian Cobbold.(2005). "Development of the 3rd Generation Balanced Scorecard" 2GS Limited.
- Rian, George H.(2001). Crafting the Strategic Plan: A Brief Case Manual for Agency Strategic Planners, Illinois Office of Strategic Planning.
- Sanders, John.(2000). "The Balanced Scorecard" The California State University, Quality Improvement Programs.
- GAO.(1998). Agencies's Annual Performance Plans Under the Results Act.



| **지상포럼** | 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

역동적 지역경제의 실현방향 및 과제

김봉한 | 공주대학교 교수

I. 서론

충남은 서북부지역을 중심으로 급격한 산업화를 추진하여 지역의 주력산업을 전자 및 자동차 산업으로 변화시켜 지역경제의 도약을 위한 기반을 구축하였다. 또한 지역별 특화산업을 선정하여 육성하기 시작하여 지역간 불균형발전을 해소를 위한 전기를 마련하였다.

하지만 충남의 지역경제는 급격한 국제통상환경의 변화, 산업구조의 급격한 전환, 중국경제의 급부상, 수도권 규제완화 등의 국·내외 경제환경의 변화로 인해 새로운 도전에 직면해 있다고 할 수 있다.

따라서 본 고에서는 "충남 지역경제의 역동성"을 충남 경제의 선진화를 위한 필요조건으로서 간주하고, 이를 실현하는데 필요한 추진전략과 구체적 정책과제를 제시하고자 한다.

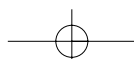
II. 충남 지역경제의 과제

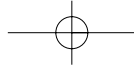
그동안 충남은 전국 평균을 상회하는 경제성장률을 실현하였고, 전자 및 자동차 등 전후방효과가 큰 산업을 중심으로의 산업화를 꾸준히 추진하여 지역경제의 활력이 크게 증진되었다. 그러나 충남 경제의 역동성을 더욱 강화시켜 지역경제를 한 단계 도약시키기 위해서는 다음과 같은 과제들을 효율적으로 해결해야할 것으로 생각된다.

1. 산업구조조정의 효율적 추진

지역산업구조가 2차 산업 중심으로 고도화되면서 전통적으로 충남의 경제활동에 큰 역할을 담당했던 농업어업과 서비스산업의 경쟁력 확보가 주요한 과제로 대두되고 있다.

— 충남의 일자리 대부분을 창출하고 있는 서비스산업의 비중도 추세적으로 하락하고 있는





데 제조업의 고용창출 능력이 제한되어 있으므로 서비스산업의 구조조정 등을 통해 충남 지역에서의 서비스산업의 경제적 기여도를 제고할 필요가 있다.

- 충남의 농림어업과 서비스산업은 지역전략산업과 연계하여 고부가치의 창출능력을 제고할 필요가 있다.

2. 일자리 창출 능력의 제고

충남은 최근 수년간 GRDP의 전국비중인 7.8%보다 낮은 수준의 일자리창출 비중(2004-2005년 5.0%)을 보여주는 등 일자리 창출능력의 확충이 요구되고 있다.

3. 전략산업 추진의 경제적 효과 극대화

충남지역의 경제성장을 선도할 전략산업의 효과적 추진을 위해서 소재·부품산업의 육성, 우수한 인적자원의 공급 및 사회간접 자본의 확충 등을 위한 종합적 지원대책을 시행할 필요가 있다.

4. 지역간 경제발전의 불균형 해소

산업화가 천안·아산 등 서북부권을 중심으로 급속하게 진행됨으로써 지역간 경제력 격차가 심화되고 있다. 지역의 균형발전을 위해서는 지역간 경제발전의 불균형이 해소되어야 한다.

5. 인구의 적정 성장을 유지

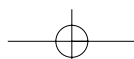
충남의 전반적인 경제활동이 확대되고 있음에도 불구하고 향후 성장에 결정적인 영향을 미칠 것으로 기대되는 인구증가율이 전국평균치를 하회하고 있다.

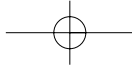
Ⅲ. 충남지역발전의 목표 및 추진과제

1. 경제성장의 동력 확충

1) 지역혁신체제 구축

지역별 혁신체제시스템을 구축하여 개별기업의





| 지상포럼 | 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

신기술개발 및 생산성 향상 등을 유도해서 지역의 경쟁력을 강화하여 경제의 역동성을 유지할 필요가 있다.

2) 기존 성장주도 산업의 고도화

충남 고도성장을 주도하고 있는 4대 전략산업 고도화하여 지역경제의 역동성을 유지시키고 지역경제에 대한 기여도를 제고할 필요가 있다.

3) 새로운 성장산업 육성

지역의 가용자원을 이용한 새로운 지식기반산업을 육성하여 지역경제의 성장동력원을 다양화시킬 필요가 있다.

4) 산업계에서 요구하는 인력공급 확충

충남 소재 기업의 인력수요를 충족시킬 수 있도록 인력공급이 체계적으로 이루어 져야 한다. 이를 위해 도내 주요기업들의 인력수요를 정확하게 파악하고 이를 고등교육정책에 반영해야 할 것이다.

5) 산업의 클러스터 활성화

충남의 경제성장을 선도하는 디스플레이산업과

자동차부품산업의 거점 클러스터가 여타주변지역으로 발생하는 전후방 파급효과를 극대화해야 한다.

이를 위해서 주변 지역에 중소규모의 클러스터를 형성하여 허브-스포크형 클러스터 체계를 구축할 필요가 있다.

6) 외국인 투자 유치

선진기술 습득과 생산성 효과가 큰 해외자본을 적극 유치하여 충남경제의 장기 성장동력의 확보를 위해 노력해야 한다.

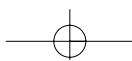
7) 사회간접자본의 확충

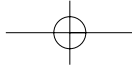
기업활동의 기반시설로서의 사회간접자본을 확충하여 충남소재 기업의 경쟁력을 강화하고, 국내·외 신규기업의 유치를 도모할 필요가 있다.

2. 지역내 균형발전 추진

1) 지역별 특화산업 육성

지역특화산업은 지역가용자원을 활용할 수 있고 기존산업과의 연관성을 활용할 수 있으므로 타지역에 비해 비교우위가 높아질 가능성이 크다. 따라서





지역별로 특화산업을 선정해서 정책적으로 육성하는 것이 필요하다.

재산권의 출원실적도 저조한 것으로 나타났다. 지식기반시대 지역경제성장을 위해서는 지역의 R&D 개발 능력이 제고되어야 한다.

2) 농림어업부문의 종합대책 실시

한·미 FTA 등으로 장기적으로 농업 개방이 불가피하여 충남의 농업 쇠퇴가 가속될 전망이다. 농업의 특성상 단기간에 구조조정이 용이하지 않으므로 중기적인 관점에서 종합적인 대책이 필요하다.

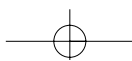
3. 양질의 일자리 창출

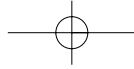
비교적 양질의 일자리 창출능력이 큰 자동차 및 전자 관련 소재·부품생산 중소기업의 적극적인 유치와 지원이 필요하다.

- 인구의 크기와 구조는 유효수요를 결정하고, 우수한 노동의 공급을 좌우하기 때문에 적정 성장률을 유지하여야 한다.

4. 연구개발 능력 제고

충남의 향후 제조업 경쟁력을 선도할 연구개발능력이 미약하고 R&D 투자가 부진하며 특허 등 지적





'살기 좋은 농촌 만들기' 전략과 과제

송미령 | 한국농촌경제연구원 지역개발팀장

I. 문제제기

이 글은 살기좋은 농촌 만들기의 실천적 전략과 과제를 도출하여 보는 것이 주요 목적이다. 우선, 살기좋은 농촌 만들기의 정책적 논의 흐름과 현황을 살펴보고, 둘째, 살기좋은 농촌 만들기를 위한 여러 가지 현장의 시도 속에서 공통된 특징을 파악한 후, 셋째, 끝으로 살기좋은 농촌 만들기에 대한 행동 전략과 과제들에 대하여 고려해 보기로 한다.

역의 기초 생활환경 수준은 그야말로 비약적으로 향상됐다. 대부분 농촌지역에 도로가 정비되어 접근성이 향상되고 주택의 절대적 낙후 수준도 크게 개선됐다. 또한 도농교류를 위한 농촌마을의 수가 300개를 훌쩍 넘어섰다.

그러나 그동안 추진된 농촌정책은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 지나치게 하드웨어 정비에만 치중했다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 사업 추진 방식에서 중앙정부의 하향식 개발행정이 고착됨으로써 지방의 자율성이 저하되고 주민역량이 약화됐다. 셋째, 주민 역시 중앙정부가 기획하고 시·군이 집행하는 사업의 수혜자일 뿐 그 기획 과정이나 집행 과정에 충분한 역할을 수행하는 주체로서 참여하지 못함으로써 역량이 약화될 수밖에 없었다.

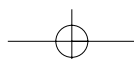
II. 살기 좋은 농촌 만들기의 정책적 흐름과 현황

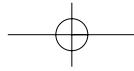
1. 농촌 만들기 정책의 전개

과거부터 오늘날까지의 농촌정책을 통해 농촌지

2. 참여정부의 농촌정책 : 삶의 질 향상 특별법과 농어촌 복합생활공간 조성

1) 살기 좋은 지역 만들기





〈표 1〉 농촌지역개발정책의 연대별 변천과 주요 내용

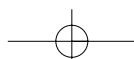
구 분	연 대	주요 내용	추진 주체	개발 방식
지역개발 사업	1950 ~ 1960	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 조직화 - 지도력 배양 - 자원 조성 및 소득 증대활동 - 생산기반 정비 - 생활환경 개선 	지역 개발지도원, 주민	상향식 개발
농촌 새마을운동	1970	<ul style="list-style-type: none"> - 새마을지도자 육성 - 주민 조직화 - 생활환경 개선 - 자원 조성 및 소득 증대활동 - 생산기반 정비 	정부 공무원과 새마을지도자 및 주민	하향식 개발 (상향식 개발과 혼합형)
농촌지역 종합개발	1980	<ul style="list-style-type: none"> - 도농통합 개발 - 중심도시 육성 - 배후마을 개발 - 지역산업 개발 - 교육·문화·의료 등 정주환경 개발 - 환경 개발 	지자체, 주민	주민의사수렴
정주생활권 개발	1990	<ul style="list-style-type: none"> - 중심마을 개발 - 주택 및 도로 개발 - 상하수도 개발 - 환경 개발 - 마을 공공 및 편의시설 개발 	지자체, 주민 대행기관	주민의사수렴

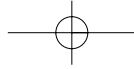
살기 좋은 지역 만들기는 지역 스스로의 노력으로 '삶의 질'을 업그레이드시켜 풍요롭고 매력있는 지역으로 변환시키자는 접근으로, 지역주도, 주민주도의 대원칙이 강조된다.

살기 좋은 지역 만들기의 목표는 쾌적한 지역공동체, 아름다운 지역공동체, 특색있는 지역공동체

로 구체화 등이며, 이를 달성하기 위한 5대 과제로서 고품격 생활공간, 경관과 건축문화의 질 제고, 도농상생형 복합생활공간 조성, 지역공동체 복원 및 형성, 지역별 특화브랜드 창출을 제시하고 있다.

진행 방식은 지역사회와 주민이 주도하여 자기책임하에 자율적으로 기획하되 지역-지자체-중앙정부의 파트너십을 바탕으로 지역특성화 기획, 지역





지상포럼 | 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

〈표 2〉 살기 좋은 지역 만들기 사업 모델

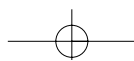
기본모델	특 성	추진 주체
산업형	생산활동 활성화 및 지원이 테마	- 향토산업형, 첨단산업형
교육형	교육활동이 발전의 주요 테마	- 국제화형, 한국전통형
정보형	지역의 풍부한 정보인프라 활용	- 정보화마을형, U-city형
생태형	양질의 환경, 생태가 주요 테마	- 수변경관형, 도보자전거형
전통형	전통, 역사유물, 유적이 테마	- 고도형, 설화민답형
문화형	문화예술을 통한 지역발전	- 예술인촌형, 축제형
관광형	지역 부존자원을 활용한 관광객 유치	- 자연관광형, 예술관광형
건강형	스포츠시설 등을 통한 심신 단련	- 스포츠형, 휴양형
가족형	New Urbanism, 가족공동체 테마	- 3세대형, 유아여성편의형

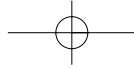
자산 조사, 지역자원 활용 등을 주민참여로 추진될 예정이다. 행정자치부가 주축이 되어 국가균형발전 위원회 및 관계부처와 함께 범정부적으로 추진되며, 행정자치부는 건교부, 농림부, 문화관광부 등에 추진하는 주관부처별 중앙기획 공모전과 병행하여 '9개+알파'유형의 모델을 개발하여 지방자치단체가 주도하는 우수계획을 선정, 사업을 추진한다.

사업 추진 방식은 기본 모델을 샘플로 하여 자치 단체가 계획을 수립, 공모에 도전하여 우수계획 30여 개에 대해서는 중앙부처의 관련 정책들을 패키지로 묶어 예산을 지원하고 별도의 인센티브를 제공한다. 우수계획 선정의 기준은 합당한 모델의 선택 및 사업기획, 지역의 사업추진 여건 및 의지 등이다.

참여정부는 최근 도시민의 농어촌 정주를 지원하는 정책이 논의되면서 기존의 농산어촌의 삶의 질 향상을 위한 대책과 결합시키고자 하는 "살기 좋은 농촌 만들기" 정책이 구체화되고 있다.

-복합생활공간이란 농촌에 가장 시급한 현안을 '부족한 인구' 문제로 보고 농어촌 정주를 희망하는 도시민을 농어촌에 유치하고 혹은 전 국민을 상대로 농어촌 정주에 대한 의향을 강화시키기 위한 전략을 통칭한다. 이에는 도시민의 농어촌 정주를 촉진하기 위해 물리적 정주 공간 조성, 이주단계별 정주 지원, 농촌정책의 추진체계 재편 등의 정책 묶음으로 구성된다.





Ⅲ. 살기 좋은 농촌 만들기 현장

살기 좋은 농촌을 만든 지역에서는 다음과 같은 성공의 공통점이 발견된다.

첫째, 어려운 여건을 고려하여 지역진단에 필요한 DB 구축, 거친 수준의 자기진단에 따른 현안 발굴과 계획 수립, 해당 지역에 적합성이 높은 프로젝트의 발굴 등의 엄격한 지역진단과정을 거쳤다. 둘째, 현안 해결을 위한 명확한 목표를 제시했으며, 셋째, 역량을 높이기 위한 훈련 과정을 거쳤으며, 넷째, 작은 사업부터 출발하였으며, 다섯째 지자체 공무원, 외부 유입 주민들의 선도적 리더가 있었다는 점이다.

Ⅳ. 살기 좋은 농촌 만들기의 실천 전략 설정과 과제

1. 중앙정부의 정책 통합성과 다양성

살기좋은 농촌 만들기를 위해서는 중앙정부의 정

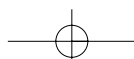
책사업을 통합, 연계하여 시너지효과를 높이는 것과 정책사업의 다양성을 확보하기 위한 노력이 동시에 이루어져야 한다. 농촌을 편의적으로 분할하여 부처별로 정책사업 확보 경쟁 양상이 재현되어서는 곤란하다.

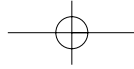
2. 지방자치단체의 자율성과 창의성 확대

도시의 경우는 특정 문제나 사안을 두고 주민들 주도로 사업을 벌이는 방식의 issue network에 의해 살기좋은 도시 만들기를 추진하는 것이 일반적이지만, 농촌의 경우는 자치단체와 리더의 동기부여에 의해 사업을 벌이는 방식의 policy network에 의해 살기좋은 농촌 만들기를 추진할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이를 위해서는 지방 공무원의 역량 증대와 책임성 강화가 중요하다.

3. 살기 좋은 농촌 만들기를 위한 새로운 참여 주체 양성

살기좋은 농촌 만들기를 하는데 가장 큰 어려움은 역시 사람의 문제이다. 이를 극복하기 위해서는 전문가 집단과 지방의 실질적 네트워크 형성 지원이 요구된다.





저출산 · 고령화의 영향과 충남의 대응 방안

이재완 | 공주대학교 교수

I. 고령화 현황과 전망

우리 나라 65세 이상 고령인구 비율은 2005년 현재 9.1%이며 2010년에 10.9%, 2018년 14.3%, 2050년 37.5%의 급속하게 증가할 것으로 예측하고 있음

- 이는 생산가능인구의 노인부양부담으로 이어져 2005년 약8명당 노인1명부담에서 2050년에 1.4명당 노인1명 부담으로 나타남.

2005년 현재 충남도의 노령인구 구성비는 14.4%로 이미 고령사회에 진입하였음

- 전국 광역지방자치단체간 노인인구 구성비를 보면(2005년) 서울 71%, 울산 5.2%로 낮은 반면, 전남 17.5%, 충남 14.4%, 경북 14.3%로 이미 고령사회에 도달해 있음

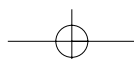
- 또한 노년부양비도 전남 27.3%, 충남 21.5%, 경북 21.0%로 생산가능인구의 부담이 가장 높은 지역으로 나타남

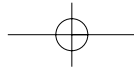
- 충남지역의 기초지방자치단체별 노령인구구성비를 보면 군부의 경우 이미 고령사회에 도달해 있으며, 특히, 청양군, 서천군 등 과소지역은 이미 초고령 사회에 진입해 있고 부여군도 초고령사회에 근접해 있음

- 시부도 천안시와 계룡시를 제외하고는 대부분 고령화 사회를 넘어 고령사회에 도달해 있음

II. 저출산 · 고령화의 파급효과

저출산 · 고령사회가 되어감에 따라 부정적인 문제과 긍정적인 문제가 나타날 것이다.





〈표 1〉 저출산·고령화에 따른 파급효과

구 분	부정적 영향			긍정적 영향
	사회적인 측면	경제적 측면	사회복지적 측면	
내 용	<ul style="list-style-type: none"> - 사회전체의 부담증가 - 노인의 사회적 소외/배제 - 세대간 갈등과 사회적 통합 저해 - 노인에 대한 부정적 이미지 확산 - 정보격차 등을 통한 계층간 노인계층내의 양극화 심화 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제활동인구의 감소 - 노동생산력 하락과 경제성장률 둔화 - 저축률 하락 - 세입기반 감소 - 공공재 정악화 	<ul style="list-style-type: none"> - 연금제도 지속가능성 위협 - 의료 및 장기요양 비용의 증가 - 사회서비스 비용 부담증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 건전한 새로운 노인문화 형성 - 노인의 정치적 압력집단화 - 노인의 일반적 경제력 향상 - 실버산업의 발전

Ⅲ. 저출산·고령화 해결 방안

1. 범정부적 정책

저출산·고령화로 인한 각종 사회문제를 해결하기 위해서는 중앙정부차원의 대책과 지방정부의 노력이 함께 병행되어야 한다.

2. 충청남도 특수(독자)사업 방안

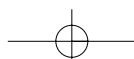
1) 저출산·고령화 종합대책 수립

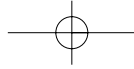
정부의 제1차 저출산 고령사회기본계획(새로마지 플랜 2010)의 지방적 실현을 위해 지방정부 차원의 저출산 고령사회기본 및 시행계획을 수립하여 저출산 고령화정책을 체계적으로 추진해야 한다.

2) 저출산·고령화에 따른 각종 조례제정 및 제도 정비

저출산, 고령화문제 대한 종합적이고 체계적인 시책추진을 위해 제도적인 근거 마련해야 한다.

3) 가정·지역·학교·기업·정부(행정)간의 연계 체계 구축 운영





| 지상포럼 | 「한국의 중심, 강한 충남」 실현을 위한 정책토론회

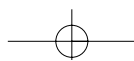
저출산·고령화에 대한 대응으로 지역사회 각 주체들간의 연계 협력체계를 구축해야 한다.

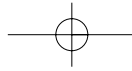
4) 보육 및 노인복지 인프라 확충

보육 및 노인복지서비스를 위해서 이에 필요한 인프라의 확충이 중요하며 특히 시설확충을 통해 서비스 센타로서 기능하게 함으로써 이용자의 접근성을 향상해야 한다.

5) 특수프로그램 발굴 및 개발

- 지역사회중심의 저출산·고령화대책을 위한 관련 기관간 네트워크 구축 및 운영
- 세대간 세대내 지원 서비스 프로그램 개발 : 노-노케어, 고령인력을 활용한 양육프로그램 실시(어린이집과 연계, 지역아동센터 연계, 방과후 또는 주말 학습 및 생활지도 프로그램)
- 재가복지서비스 강화로 「24시간 안심서비스 프로그램」 추진
- 소지역사회의 모임의 광장 확충 및 활성화
- 고령친화형 지역특구 설치·운영
- 노인보호구역(실버존) 도입, 고령자를 위한 대중교통 이용환경 개선, 고령운전자를 위한 차량 실버마크 제도 도입, 은퇴자마을조성 등 다양한 방안을 모색해 볼 수 있다.

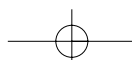


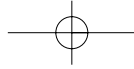


CHUNGNAM FORUM

〈표 2〉 범 정부적 저출산·고령화 대책

구 분	내 용	중앙 정부	지방 정부
출산과 양육에 대한 사회 책임 강화	- 영유아보육·교육비 지원을 중산층까지 확대	○	○
	- 방과후 학교 확대	○	○
	- 자녀양육가정에 대한 조세 및 사회보험 혜택 확대	○	○
	- 자녀양육가정에 대한 인센티브제도 도입	○	○
	- 입양아동 양육지원	○	○
	- 보육시설확충	○	○
	- 모성 및 영유아 건강관리 체계화	○	○
	- 저소득층 산모도우미 파견	○	○
가족친화, 양성평등 사회문화조성	- 산전후휴가 급여 등 지원 확대	○	
	- 육아휴직지원 강화	○	
	- 출산, 육아기 이후 노동시장 복귀 지원	○	○
	- 가족친화적 직장문화 개선	○	○
	- 양성평등, 가족친화 문화 조성을 위한 교육강화	○	○
	- 친밀하고 평등한 가족생활문화조성	○	○
건강한 미래세대육성	- 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성	○	○
	- 아동·청소년의 건전성장을 위한 사회적 지원시스템 확립	○	○
안정적인 노후 소득보장체계 구축	- 국민연금제도의 내실화	○	
	- 사적 소득보장제도 확충(퇴직연금제도조기 정착, 개인연금활성화)	○	
노후건강관리 및 요양보호 기반확충	- 사전예방적인 보건 의료체계 구축	○	○
	- 노후의료보장 강화 및 노인운동 활성화	○	○
	- 노인수발보험제도 도입 및 노인요양인프라 구축	○	○
	- 치매노인에 대한 종합적 관리, 지원체계 구축	○	○
노인사회참여 기반 조성	- 노인적합형 일자리 창출	○	○
	- 노인여가, 문화활동 지원	○	○
	- 노인권익증진 및 효문화조성	○	○
안전하고 활기찬 노후생활 기반조성	- 안전한 노인주거공간 확보	○	○
	- 고령친화적 교통환경 조성	○	○
	- 농어촌 노인복지기반 확충	○	○
여성고령인력 활용확대	- 여성의 경제활동 참여 및 취업지원	○	
	- 연령차별금지 법제화	○	
고령친화산업육성	- 고령친화산업 육성기반 구축(고령친화제품기술개발)	○	○





충청남도의 건강한 자연환경 만들기 전략과 과제

정희성 | 한국환경정책평가연구원 연구위원

장갑수 | 충남발전연구원 책임연구원

I. 충청남도 환경관리여건의 변화

지, 도로 등 개발활동의 증가에 따라 난개발 및 환경오염 부하가 높아질 것이다.

1) 환경질과 관리여건의 지역간 격차

천안, 아산, 서산, 당진군 등 북부권은 고속도로, 고속전철 등 교통망 확충에 따라 수도권 인구 및 산업의 유입이 진행되고 있으며 이를 중심으로 환경오염 심화. 특히, 화력발전소, 석유화학단지, 제철단지 등 대규모 오염시설에 의한 각종 VOC 및 악취물질이 환경 악화요인으로 작용하고 있다. 부여, 논산, 금산군 등 남부권은 금강유역권으로 수질오염원의 규제와 금강수질개선의 과제를 지니고 있다.

4) 신 성장동력 산업의 입지 증가

충청남도는 IT, BT 등 첨단산업의 양호한 입지조건을 가지고 있어 새로운 산업환경의 패러다임에 발전가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

2) 소규모 오염원의 증가에 따른 문제

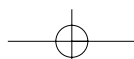
수도권 인접지역과 고속도로 IC 주변지역을 중심으로 중·소규모의 산업단지가 지속적으로 증가하고 있어 환경오염발생이 우려된다.

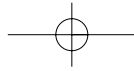
II. 충청남도 환경여건 분석

충청남도는 풍부한 연안환경과 자원을 보유하고 있지만, 수도권으로부터의 환경오염원이 유입되는 위협요인을 지니고 있다.

3) 행정도시 등 대규모 개발사업 예정

행정중심복합도시의 건설과 화력발전소, 산업단





〈표 1〉 환경여건 분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
<ul style="list-style-type: none"> · 양호한 농지 등 자연환경 · 연안환경 및 자원 풍부 · 다양한 지역문화 보유 · 금강 삼교천 등 풍부한 수자원 · 입지적 비교우위성 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권 환경오염 광역화 · 각종 개발압력에 의한 환경훼손 · 지역내 불균형 심화 · 농촌지역 환경오염 우려 · 소규모 산업단지 광역적 분포
기회(Opportunity)	위협(Threat)
<ul style="list-style-type: none"> · 서해안고속도로, 고속철도의 개통 · 환황해경제권의 성장블록화 · 행정중심복합도시, 신도청의 건설 · 첨단산업지대로 전환 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권으로부터의 환경오염원 유입 · 지역의 자족성 약화(수도권에 편입) · 지역의 특징적 문화 소멸 위협

Ⅲ. 충청남도의 건강한 자연환경만들기 기본방향

1. 생태-경제 공간체계의 구축과 보전

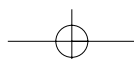
산, 하천, 연안 등 주요 생태요소를 보전, 복원하고, 이들 상호간을 유기적으로 연계하여 생태계를 통합관리할 필요가 있다. 이를 위해서는 주요 개발사업으로 인해 훼손이 우려되는 지역의 주요 생태축을 보존하고 복원하여야 한다.

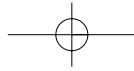
2. 자원이용의 효율성 제고로 지역경쟁력 강화

환경정책과 국토정책을 연계 통합하여 추진함으로써 환경친화적 토지이용체계를 확립한다.

3. 환경복지사회로의 발전모델의 정립

쾌적한 생활환경 확보를 위해 환경오염이 최소화되는 지역환경을 조성하고, 깨끗한 물과 공기 등 쾌





적한 생활환경에 대한 요구가 증대됨에 따라 환경오염의 최소화 및 환경친화적 처리체계를 구축한다.

4. 도민과 함께 하는 개발과 환경보전체계의 구축

지역별 환경특성을 고려하여 지역 주민의 적극적인 참여를 유도하는 환경관리 계획과 추진방안을 마련함으로써 지속가능한 지역환경을 창출하고, 대기, 수질, 폐기물 등 지역의 환경 관련 공간정보 및 도면을 체계적으로 정비하여 환경지도로 작성한다.

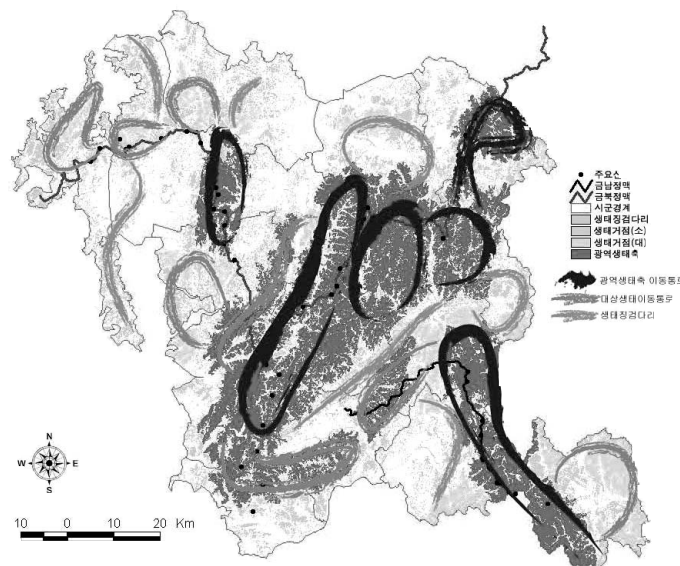
Ⅳ. 추진전략 및 주요 정책과제

1. 광역생태축의 보전 및 관리

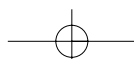
1) 생태축의 조성

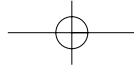
대둔산-계룡산-부소산, 성거산-칠갑산-오서산-백화산을 잇는 금남-금북정맥 광역생태축을 토대로 생태네트워크를 구축하고 훼손지역의 복원 및 관리를 강화한다.

2) 서해연안의 대기오염 관리방안 수립



충청남도 산림생태네트워크 개념도





충남지역 서북부 서해연안에 위치한 화력발전소 6개소(당진, 보령, 태안, 서천), 대산석유화학단지, 아산국가산단, 제철단지는 향후 주요한 대기오염원으로 광역화가 우려되므로, 대기오염총량관리제도의 도입을 검토하고, 당진-서천광역완충녹지를 조성하여 대기오염의 광역화에 대비한다.

2. 도시광역 환경계획의 수립과 추진

1) 신도시의 환경관리 강화

행정중심복합도시, 신도청도시, 태안기업도시 등 신도시와 산업도시의 개발이 이루어질 경우 주변지역에 대한 개발과급효과가 커질 것이므로 광역환경관리계획을 수립하여 추진한다.

2) 중소도시 환경관리의 강화

정문화, 고령화 사회를 대비한 중소도시의 환경개선과 환경친화적 복지시설을 확충한다.

3. 통합적 환경관리체계의 강화

1) 생태산단 조성을 통한 산업환경관리 개선

개별입지 공장을 계획적 산업입지로 유도하고 환경부하를 최소화할 수 있는 환경관리체계 구축한다.

2) 서해연안 및 금강하구역의 통합관리계획의

수립 추진

양호한 연안생태자원 및 해양수질(1등급)을 유지·보전하기 위한 도서·연안 자연환경보전계획을 수립하고, 이에 기초한 자연공원 및 보호구역 지정, 생태체험관광 등을 추진한다. 또한 우수생태경관을 지닌 도서연안지역에 대한 현황조사를 토대로 효율적 보전 및 관리방안을 수립한다.

3) 하천수질관리를 위한 총량관리의 효율적 시행

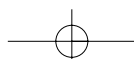
오염총량관리계획에 기초한 시행계획을 토대로 시군별 배출원 오염부하량 관리로 환경과 경제의 조화를 도모한다.

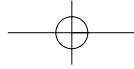
4) 지역소득 창출형 환경관리대안의 모색

노령화 사회 및 주 5일제 근무 등으로 인한 농촌지역의 다양한 여가활동수요는 지역특성에 맞는 친환경적 관광 또는 친환경 농촌체험 등의 프로그램을 활용하여 수용함으로 지역의 소득창출에 적극 활용할 필요가 있다.

4. 주민과 함께 하는 환경관리제도의 정착

환경친화적 지역관리를 위하여 지역환경정보망을 구축하고 운영할 필요가 있으며, 다양한 매체를 통해 환경정보를 지역주민에게 제공함으로써 환경정보 서비스의 고도화를 추진한다.





| 지상포럼 | 충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나

충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나

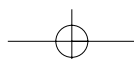
분권화와 광역의회의 발전방안

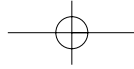
정연정 | 배재대학교 교수

분권시대 지방의회의 자체역량을 확보하는 방안으로 볼륨적 요소, 지식적 요소, 기술적 요소, 행태적 요소 등 4가지 요소를 기본 맥락으로 의원 개인의 전문성 향상 뿐만 아니라 의회 조직 전체의 역량 강화를 동시에 포괄하는 종합적인 방안이 모색되어야 한다

구체적으로 볼륨적 요소로는 파트너십을 활용한 전문성 지원체제를 형성하여야 한다. 이를 위해서는 의원들의 활동영역에 근거한 다양한 외부 전문가 집단 활용 방안이 모색되어야 한다. 지식적 요소로는 충남도 의회 지식관리 및 공유체계를 구축하여야 한다. 이에는 현재 충남도 의회의 의회 전반 업무, 의원상임위 활동 및 지역구 활동, 의회 내 의결상황, 자치단체 사업과제에 대한 행정지침, 조례, 담당 공무원의 업무내용 등을 시스템적으로 접근가능 하도록 하는 내용의 새로운 지식관리 시스템 확보가 중요한 방안이 될 수 있다. 기술적 요소는 의원 연수 및 교육 프로그램을 강화하고, 의원 학습조직을 활용하여야 한다. 행태적 요소로는 조직진단과 핵심업무 중심의 기구를 형성하여야 한다.

광역의회의 역량강화를 위해서는 이외에도 다양한 형태의 자체 역량강화 프로그램을 개발하여야 한다.





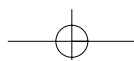
21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안

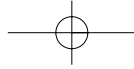
박재정 | 충남대학교 교수

세계화시대 탈주권의 글로벌거버넌스가 전개되어 지역발전을 위해서는 지방의 세계화전략이 추진되어야 한다. 그러나 한국의 지방자치는 지방선거, 지방정당, 지방의회라는 민주적 통제장치의 어느 것도 정상적으로 작동하지 못해 민주성이 구현되지 못하고 있는 실정이다.

세계화시대 지방정부는 지방이 주체가 되고 단위가 되어 세계수준의 경쟁력을 갖추기 위한 세계화 전략을 추진해 나가야 한다. 반면에 지방의회는 지방의 세계화 전략으로 필연적으로 대두되는 부정적 측면을 보완해야 한다. 지방의회는 지역사회 내의 이해 당사자들의 전략적 목표와 이해관계를 반영, 조정, 통합함으로써 로컬거버넌스 형성의 주체가 되어야 한다.

이를 위해서는 두 기관간 견제와 균형의 효율적으로 이루어져야 한다. 양 기관에 균등한 권한배분이 확보되어야 하고, 법률상 범위와 한계 등의 권한의 한계가 분명해야 한다. 또한 양 기관사이의 갈등이 장기간 지속되는 경우 주민의 직접 참정제도가 도입되어야 한다.





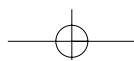
| 지상포럼 | 충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나

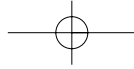
도내 저수지등의 수질개선대책

이영신 | 한서대학교 교수

2006년 현재 도내 저수지는 1,009개이며, 대전·충남지역의 저수지 평균 COD농도는 전국 평균 5.5mg/L를 상회하는 7.5mg/L로 수질등급상 4등급에 머물고 있다. 2004년 저수지 62개소, 담수호 4개소 등 총 66개소에 대한 농업용수 수질측정 조사에 따르면, 2등급이 2개소, 3등급이 23개소, 4등급이 17개소, 5등급이 8개소, 등급외가 15개소로 전체의 34.8%인 23개소가 수질기준을 상회하고 있다.(농림부, 농업용수 수질측정망 조사보고서, 2004) 이에 따라 용수목적에 따른 이용을 위한 저수지의 수질개선대책 마련이 시급한 실정이다.

적극적인 호소수질을 개선하기 위해서는 지자체에서 호소유역 내·외부 오염원을 최대한 삭감하고, 효율적이고 근본적인 오염물질 제거 등을 통한 적극적인 호수 내부개선대책이 필요하다. 호외 수질개선방법으로는 하수처리시설, 하수관거정비, 수생식물식재, 축산공공처리시설 정비, 마을하수도시설, 전저수지 설치, 농경지배수관리 등이 요구된다. 호내 수질개선방법으로는 인공섬 조성, 퇴적물 준설, 염수배제, 인공습지 조성, 수생식물 식재, 강제순환 등의 방법이 있다.





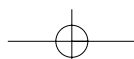
한·미 FTA가 우리 농·어업에 미치는 영향

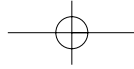
박 경 | 목원대학교 교수

한·미 FTA협상에서 쌀에 양허관세율 50%가 적용되고 나머지 품목은 전부 관세가 폐지된다고 가정하는 경우(시나리오 1) 총 연간 피해액은 9,901억원, 쌀을 제외하고 나머지 모든 품목에 대해 관세가 철폐된다고 가정하는 경우(시나리오 2)에는 약 1,425억원의 피해가 예상된다.

품목별로는 미국, 식용 콩, 돼지, 한우, 포도, 사과 등의 피해액이 100억이 넘을 것으로 예상되며, 시·군별로는 쌀을 포함할 경우 당진이 1천 3백억 원으로 가장 크고, 다음이 서산, 예산, 아산 등의 순이다. 한편 쌀을 제외할 경우 천안시가 가장 피해액이 크고 다음이 예산, 홍성, 아산 순으로 피해액이 클 것으로 나타났다.

피해를 최소화하기 위해서는 농업에 대한 인식을 제고하고 충남 농어업·농촌종합대책을 마련하여야 한다. 도 차원에서 피해가 클 것으로 예상되는 품목별, 시군별 이해당사자들과 협의기구나 대책반을 마련하여 충남의 이해를 반영한 협상의제 설정을 중앙당국에게 요구하고, 도내 피해 최소화과 구조조정의 대책 마련을 미리 준비하는 것이 바람직하다. 이외에도 농업 경쟁력 강화와 농업 구조조정, 농산물 수출의 확대와 개방에 적응이 어려운 고령·중소농 대책 마련이 요망된다.





| 지상포럼 | 충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나

의용소방대 활성화 방안

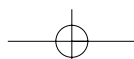
최병학 | 충남발전연구원 연구위원

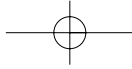
현재 의용소방대는 많은 사회봉사적 기여에도 불구하고 다음과 같은 제도 및 운영상의 문제점을 지니고 있다.

첫째, 탄력성 있는 활동을 위한 기본이념의 제시가 미흡하여 지역방재 중심조직 및 민간 안전문화운동 리더로서 책임감이 결여되어 있다. 둘째, 이미지제고 수단이 미흡하다. 셋째 조직이 비효율적으로 운영되고 있다. 넷째 중앙단위의 협조지원체계가 미흡하여, 현행 전국의용소방대연합회는 설립 근거 없이 구성된 임의단체로 전국의용소방대의 지원협조 및 독자적인 사업추진력이 미흡하다. 다섯째, 관리·운영상의 문제점으로는 정규 소방력 부족에 따른 의용소방대 활용대책이 미흡하여 급속한 소방수요 증가 및 의무소방원 감축에 따라 정규 소방력을 대체할 의용소방대의 활성화방안이 시급하다. 여섯째, 여섯째, 확실적인 조직운영으로 지역적 활동수요·특성의 고려 없이 획일적으로 조직구성이 이루어져 소방서장 보조업무 수행으로 타율적 조직활동에 머무르는 측면이 나타나고 있다. 일곱째, 예산운용과 교육훈련 주체가 이원화되어 있다.

의용소방대 활성화를 위한 방안으로는 첫째 사기진작이 요구된다. 의용소방대원의 단합과 사기진작을 위해서는 의용소방대 운영경비 지급, 정기산업시찰, 출동비 현실화 및 더 나아가 선진국에서처럼 후생복지 제도가 확대되어야 하고 21세기 정보화에 걸맞게 국내 중소도시나 외국과의 교류, 우수기업체 연수, 저명 인사 초빙강연 등 사회적 참여에 자부심을 갖도록 해야 한다.

둘째, 조직역할 및 편성의 효율화를 위한 지역특성에 따른 조직역할 및 편성방향의 재설계는 소방활동단 위와 생활권을 고려한 조직편성이 되어야 하고, 의용소방대 설치권자와 예산부담자의 재설정으로 시·도 지사가 설치 및 소속대원을 임명하고 필요예산을 부담토록 해야 하며, 다만 광역단체의 재정상 예산부담이

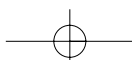


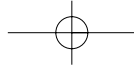


CHUNGNAM FORUM

어려운 경우에는 예외를 인정해야 할 것이다.

셋째, 조직활동 전문역량이 강화되어야 한다. 넷째 자율조직운영관리체제의 확립을 통해 지역실정에 맞는 조직관리운영체제의 구축 및 지도부 구성의 합리화가 요구되며, 지역사회환경을 고려한 독자적 사업추진의 강화가 뒤따라야 한다.





| 지상포럼 | 행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 「자문연구단」 제1차 워크숍

행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 「자문연구단」 제1차 워크숍

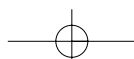
- 행정도시의 기본성격을 규명하는 과정이 반드시 선행
- 행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 '시기상조론·졸속결정론' 및 '정치논리 및 지역이기주의'를 경계
- 전국적 차원의 전문가그룹 참여를 통한 공론의 장 마련으로 충실한 논의 및 체계적 논리구성을 위한 단초 마련

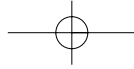


충남발전연구원(원장 김용웅)은 충청남도의 후원으로 지난 12월 12일 오후 3시부터 본원 회의실에서 육동일 대전발전연구원장(한국지방자치학회장), 배준구 경성대 교수(한국지방정부학회장), 안형기 건국대 교수(한국정책과학회장), 임경수 성결대 교수(한국도시행정학회장), 최근열 경일대 교수(전 대한지방자치학회장) 등 전국 차원의 전문가 13인과 김용교 충남도 행정도시건설지원단장을 포함한 다수의 관계관을 초청하여, 최병학 박사(주관기관 책임자)의 진행으로 [행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 자문연구단] 제1차 워크숍을 개최했다.

이날 워크숍은 ▲김용웅 충남발전연구원장 개회인사 ▲상견례 및 자문연구단 워크숍 개최취지 설명 ▲발제 및 토론 順으로 진행됐다.

이날 ▲제1발제에 나선 육동일 원장(대전발전연구원, 충남대 자치행정학과 교수)는 "행정도시의 법적 지위에 관한 고찰 및 설정방향" 발제를 통해 행정도시는 고유업무와 행정수요가 있는 만큼 행정특례를 둘 필요가 있다며, 지방자치법을 개정하거나 행정도시 특례에 대한 법률을 신설하는 등 제도적 접근이 필요하다고 주장했다.



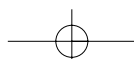


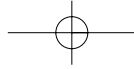
▲제2발제에서 이창기 교수(대전대 행정학과, 차기 서울행정학회장은 "행정도시 건설·관리 거버넌스 상의 실태와 문제점 및 개선 논의" 발제를 통해 행정도시는 법적지위 측면에서 지방자치단체적 지위를 부여할 것인가 아니면 지방일선행정기관적 지위를 부여할 것인가의 문제로 귀착되며, 행정구역은 행정 도시의 배타적 권한행사 범위를 설정하기 위한 공간적 경계를 확정하는 만큼 많은 점을 고려해야 한다고 밝혔다.

▲제3발제에서 소진광 교수(경원대 도시행정학과, 차기 한국지방자치학회장은 "행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정을 위한 원칙과 기준" 발제를 통해 행정도시는 신행정수도와는 다른 각도에서 법적지위가 논의되어야 하며, 도시의 본질적 기능특성을 고려해야 한다면서, 주변지역과의 상호보완적 관계를 담보하는 동시에 지역주의로 지방자치 본질을 왜곡해서는 안되고, 기존 행정중심도시의 사례를 근거로 접근해야 한다고 주장했다.

▲제4발제에서 김순은 교수(동의대 행정학과, 한국지방자치학회 부회장은 "행정도시 법적지위 및 행정구역 설정 관련 대안별 평가 및 시사점" 발제를 통해 행정도시의 법적지위 결정은 지방분권의 기본정신에 충실하고, 광역지방정부와 기초지방정부로 할 것이냐는 향후 행정도시의 규모 등을 고려해 결정해야 한다면서, 행정도시 건설의 편리성과 효율성을 검토하는 한편 행정도시의 정치적·법적 위상을 인구유입 증가시기 등을 고려, 검토해야 한다고 지적했다.

▲제5발제에서 권경득 교수(선문대 행정학부, 한국공공행정학회장은 "행정도시의 관할행정구역 설정 관련 연기군 잔여지역의 해결방안" 발제를 통해 연기군 잔여지역의 해결대안은 여러 가지가 있으며, 그중 연기군 전지역이 행정도시로 편입하는 방안이 있으며, 이 경우 공주시 편입지역과의 관계설정 등을 고려해야 하고, 주변지역인 충북 청원군 지역과의 관계도 감안하면서 추진되어야 한다고 제안했다.





「행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 자문연구단」 제1차 워크숍 개최결과

최병학 | 충남발전연구원 책임연구원

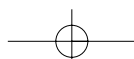
여기에서는 이날 참석한 토론자들이 제시한 다양한 논의사항들을 종합적으로 요약하여 워크숍 개최의 주안점, 주요 쟁점사안들에 대한 논의결과, 타당한 논리전개를 위한 논의중점 등을 요약하여 제시하고자 한다.

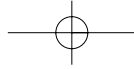
I. 워크숍 개최의 주안점

- 금번 1차 워크숍은 전국단위학회 회장, 지방연구위원장을 비롯, 道 관계관 등 명실공히 이론과 실무에 정통한 인사들이 참석
- 대전·충청권의 주요현안인 "행정도시 법적지위 및 행정구역 설정"과 관련, 각계 전문가를 대상으로 담론을 펼쳐 합리적이고 타당한 대안을 모색하기 위하여 특정지역이 아닌 전국에서 골고루 초청
- 따라서 특정지역 이익을 정당화한다거나, 혹은 정치적 논리를 내세우는 구태에서 완전히 탈피, 충분한 검토와 격의 없는 토론으로 "행정도

시의 법적지위 및 행정구역 설정과 관련, 지방의 합당한 논리"를 이끌어내 보고자 하였음

- "행정도시를 어떻게 끌고 가야 하느냐" 하는 문제는 이미 '뜨거운 감자'가 되었으며, 이미 정부(행자부)에서는 행정도시의 법적지위 및 관할 행정구역 설정 등과 관련, 현재 중앙대 산학협력단에서 연구용역이 진행되고 있으며, 내년 2월이면 그 결과가 나올 예정임
- 종전에도 수도권 집중방지와 지역균형발전과 관련하여, 전국 차원에서 대응논리를 연구한 것처럼, 이번에도 행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정에 대한 지방 차원의 합리적 대응논리를 마련하고, 특히 합의기반 형성을 통해 필요하면 대정부 건의안의 기초를 마련하는 것이 긴요함





- 따라서 충청남도에서 후원하고 주관기관인 충남발전연구원(자치정책연구부)에서는 [행정도시의 법적지위 및 관할 행정구역 설정 관련 자문연구단]을 전국 차원에서 학계(학회 회장 교수 다수 포함) 등 전문가를 대상으로 구성, 운영하고자 하는 것임
- 1차 워크숍은 5인이 사전 준비한 발제와 함께 참석자 전원의 심도 있는 토론과정을 거쳤으며, 전반적인 쟁점·문제의 소재 확인과 함께 논리전개를 위한 기본틀 설정 및 추후 보완방향 수립의 단초를 이끌어냄

※건설기간 중 기존 지방행정시스템으로 활용 가능함

2. 행정도시의 법적 지위 및 행정구역 설정의 "줄속결정론" 지목

- 충분한 국민적 합의·논의가 필요하나, 공개적 논의 없이(특히 학계 대상) 줄속으로 추진하는데 따른 우려와 의혹이 증폭되고 있음
- 현재 정부(행자부, 건설청) 및 중앙대 용역진에서는 특별(특정한) 법적지위 부여(설정)를 "의도적"으로 접근하고 있음

II. 주요 쟁점사안들에 대한 논의결과

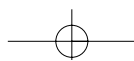
1. 행정도시의 법적 지위 및 행정구역 설정의 "시 기상조론" 지목

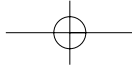
- 도시개발·도시형성이 가시화되지 않고, 구체적인 행정수요 발생하지 않음
- 특별한 법적지위 및 행정구역 설치가 불필요한 이유는 분권화에 역행 및 각종 행정비용의 낭비가 우려됨(인력·예산·새로운 기구설치 비용 등)

3. 현단계에서의 기본적인 대책방향(대응논리) 설정

- 2009년 이후에 추진해도 늦지 않으며, 새로운 행정수요 발생(예: 인구 2만)등 도시성장 추이를 감안, 줄속으로 추진되지 않도록 시기조절이 필요함
- 학계 및 전문가 그룹의 능동적 참여를 통해 "공개적인 논의구조" 형성과 그 구체적 추진이 긴요함

4. 행정도시의 법적지위 설정과정에서 "정치적 접근"을 엄중 경계





| 지상포럼 | 행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 「자문연구단」 제1차 워크숍

- 현재 정부당국에서는 특정한 법적지위 부여 근거를 "특별한 목적에서 추진했으니 특별한 지위부여가 필요하다"는 "단순논리"에 불과함
- 즉, 신행정수도의 연속선상에서의 법적지위를 가져야 한다는 발상등임
- 그러나 행정도시의 법적지위 설정은 원활한 정책목표의 실현, 도시건설의 지속적 추진, 행정중추기능 수행을 "담보하는" 수단으로 접근되어야 함
- 특히, 행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 법이론, 학문체계, 국내외 적용사례를 충분히 검토하여 논리적·체계적인 접근이 필요함

5. 지역적 이해관계 차원에서의 접근을 엄중 경계

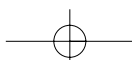
- 집단적·지역적 이해관계 차원의 접근은 곤란, "지역이기주의"로의 매도 개연성을 사전에 불식, 어디까지나 합당한 논리를 전개해야 함
※ 정책적 판단은 집행부의 몫이며, 연구단은 이를 위한 논리적 기초를 제공하는 것임
- 행정도시 법적지위 및 행정구역 설정은 지방행정시스템, 지방자치 실현과 분권화, 국가균형발전 등 종합적 차원에서 접근해야 마땅함

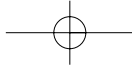
6. 행정도시의 기본성격을 규명하는 작업이 반드시 선행되어야 함

- 정부의 공식적 규명의 근거자료(헌법재판소 제출 관련)의 확인이 필요함
- 도시기능 및 도시성격 차원에서의 규명이 요구됨
- 결정시기의 판단과 법적지위 설정의 방향 제시가 중요함
- 기존 지방행정시스템 속에서 법적지위 부여(특례인정)
- 기존 지방행정시스템을 벗어난 특별지위상의 부여 경우
- 또한 법적지위에 대한 법적, 정치적 논의가 필요함

7. 행정도시의 지속적 건설 및 효율적 추진을 위하여 기존 지방행정시스템을 벗어나 특별법적 지위를 부여해야 한다는 논리(주장)를 점검, 확인

- 건교부, 건설청, 특별법 등에서 확인해야 함
- 건설청 기본계획 확인과 지원단 자료확보 관련 로드맵상의 점검
- 도시개발에 대한 투자 문제(행정도시건설청, 지방자치단체) 및 인 허가 등의 문제를 확인해야 함





- 기존 지방행정시스템상의 개선방향의 제시가 필요함
 - 지자체 부담은 자체수입이 없으므로 중앙정부가 부담하라는 식(광역시설)
- 인허가상의 문제를 확인해야 함
 - 군의회 문제점, 지연될 소지, 소지가 있다면 그 해결방안은 무엇
- 특별지위의 부여가 아니라면 충청남도에서 내놓을 수 있는 현실적 대안이 모색이 필요함

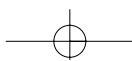
Ⅲ. 타당한 논리전개를 위한 논의중점

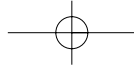
- "행정도시는 정부의 입지정책 일환"이라는 지적에 크게 주목할 필요가 있음(배재대 정하용 교수의 토론 관련)
 - 이 부분이 "행정도시의 법적지위는 특별해야만 한다"는 정부(행자부) 및 중앙대 연구팀의 주장(논리)가 타당성이 매우 결여되어 있다는 '證左'임
 - 이는 행정도시의 건설업무를 정부(건설교통부) 내의 '입지정책부서'에서 담당해 왔다는

점에서도 재확인되는 사실임. 정부의 입지정책 일환에 불과하다면, 결국 신도시개발 차원이며, 그렇다면 과천정부청사, 대전3청사, 또는 정부가 주도적으로 개발했던 창원신도시, 인천광역시 산하 경제자유구역청 등이 모두 특별한 법적지위가 부여되었어야 함에도 그렇지 않고 모두 지자체로 되었다는 사실이 이를 반증함

※ 특히, 행정도시가 특별한 법적지위가 부여되어야 하는 정책대상이 아니라는 사실은 참여정부의 지역균형발전 정책의 3대 근간인 "행정도시 혁신도시 기업도시" 중의 하나라는 점에서도 명확히 반증되고 있음

- 문제는 당초 "신행정수도" 위헌판결 "행정도시"로의 이행과정에도 불구하고, 마치 그 연장선상에서 일종의 "허상"(잔상)이 남아 (심정적·정서적 차원에서) "이미 '보통시'(일반시)의 영역을 넘고 있다는 식의...그래서 뭔가는 특별한 지위를 부여해야 되지 않을까" 하는, 단순히 "비합리적 사유체계"가 지배하고 있다는 점이 바로 '문제의 핵심'임
- 만일 "행정특별시" 같은 방식으로 법적지위를 부여한다면, 또 다시 "위헌성 시비"를 불러일으켜, 도저히 곁잡을 수 없는 파국으로 치닫게 될 것이며, 따라서 이런 주장은 그 책임 또한 면키 어렵





지상포럼 | 행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 「자문연구단」 제1차 워크숍

다는 사실을 절대 간과할 수 없음. 그렇다고 "광역시" 역시 도시형성이 되지 않은 상태에서(인구증가가 이루어지지 않은 상태에서) 처음부터 "광역시"라는 법적지위 부여도 현실적으로 불가능한 것이며(논리적으로 성립이 되지 않는), 나머지 정부직할의 특별지방행정기관(청)은 지방자치와 분권논리에 역행하는 처사임은 자명함

※ 신도시 건설 초기단계에서 미리 법적지위를 설정해 놓고 추진하는 경우란 아직까지 국내 외 사례에서는 전혀 없으며, 따라서 현단계에서 보여주는 정부의 행태는 '자의적'이라는 의혹에서 절대 자유롭지 못함

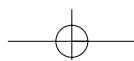
- 계룡시 승격과 관련하여, 당시 인구 3만 밖에 안되는 "계룡신도시"였으나, 군수뇌부(국방중추)인 3군본부(계룡대)의 소재지역이 면단위(논산시 두마면) 지역이어서는 60만 국군의 위상과 자존에 심각한 문제를 초래하며, 지난 14년간 역대 대통령들이 시승격을 공식화했기 때문에 그동안 충청남도에서는 "계룡출장소"를 설치, 행정업무를 수행(논산시 협약체결, 출장소·2개 지소 운영)해 왔기 때문에, 두마면민들은 결국 논산시장과 논산시의회의원들을 선출해 놓고도 행정서비스는 출장소(지소)에서 담당하게 되어, 자치시대에 "자치권(참정권) 부재 및 행정서비스의 사각지대"가 되었으며, 결국 이를 법적·제도적으로 해결한 것이 "계룡

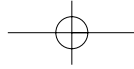
시(보통시/일반시) 승격"(지방자치법 7조 관련 조항 개정)으로 귀결되었음을 웅변으로 보여주고 있음(권경득 교수 제5발제 중 관련내용(pp.126-128) 참조)

- 즉, "국가적 필요에 의한 것일지라도, 그 기반은 지자체가 되어야 한다"는 것이 핵심골자임. 따라서 과천정부청사, 대전3청사, 또는 정부가 주도적으로 개발했던 창원신도시, 전남 광양만 개발, 인천광역시 산하 경제자유구역청 등이 왜 지방자치단체로 되어 있는가를 확인해 본다면, 한마디로 "법적지위 부여의 논리적 근간은 건설주체와 관리주체는 전혀 별개의 문제"라는 사실이며, 따라서 결국 법적지위는 "행정수요 즉, 주민편익 및 행정서비스, 행정효율성 등"과 관련되는 것이지, 건설주체와는 원리상 아무런 관련이 없다는 사실임

- 만일 그렇지 않다면, 현재 계속 벌어지고 있는 수도권 및 전국의 신도시개발은 많은 경우 중앙정부(건교부)의 주도로 건설되는 것인데, 그것이 국가직할이 될 수 없는 논리와 일맥상통하는 것임

- 더욱이, 연방정부는 자기의 영토가 없기 때문에 미국의 경우 수도를 워싱턴 D.C.와 같이 直轄地를 두고 있으나(제한적 운영), 이는 어디까지





CHUNGNAM FORUM

지나 연방정부 경우에 국한된 것이며, 설령 수도라 할 지라도 단일정부체제에서는 지자체인 것이며(우리나라의 서울특별시), 이는 전세계적으로 유례가 분명히 없음

-그런데도 현재 중앙대 용역팀에서는 연방정부의 사례만 나열하고 있는 것은 전혀 문제의 본질을 흐리게 하는 처사라 할 수 있음

- 따라서 앞으로 자문연구단의 워크숍에서는, 어느 경우라도 "충남도 소속의 보통시(일반시)로 해야 한다"라는 전제를 가질 필요가 전혀 없으며, "전제가 잘못되면 그 후속은 당연히 오류가 된다"라는 과학철학에서 말하는 '제3종 오류'(The 3rd Type Error)의 경고에 각별히 유의해야 함

-문제의 본질에 논리적, 합리적, 체계적으로 접근하지 않고 대응할 시간이 마땅치 않다는 등의 이유로 타당한 과정을 겪지 않고, 만일 충청남도 측의 주장만을 내세우는 순간, '지역(이기)주의'로 매도되기 십상임

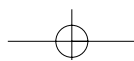
- 그런즉, 논의의 핵심은, "첫째는 현 행정도시에 특별한 법적지위를 부여할 근거(이유, 까닭)가 도대체 뭔가?"이며, "둘째는, 정상적인 지방자치행정체제(충남도 소속의 기초지자체)가 될 수 없는 문제점이 도대체 뭔가?" 라는 두 가지 질문에 대한 설득력 있는 답을 구하는 것이 핵

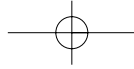
심적 관건임

※ K. Popper의 '反證可能性'(Falsifiability)원리에 충실해야 하며(".....이론의 예측을 전복하려는 수 없는 시도가 성공하지 못한 결과로 나타난 것이 사실일 때만, 그리하여 그 이론을 지지하는 뚜렷한 증거가 있을 경우에만, 사실은 이론을 확증한다....."; [열린 사회의 적들], 1971), 따라서 합당한 "논리적 대결"을 통해 옥석을 가려내야 할 것임

- 또한 최근 연기군민들은 70%가 켈럽조사 결과, "군 전체를 행정도시로의 편입"을 원하고 있고, 국가직할 및 충청남도 소속을 상관치 않는다" 라고 까지 전해지고 있음. 그 심정은 이해는 가나 공주시 편입지역과의 관계설정 고려 및 법적지위·행정구역 설정의 원칙과 기준을 함께 감안하지 않으면 안되며, 따라서 특례부여 및 지정시 논의가 필요함

- 그리고 2006년 12월 27, 오후 3시부터 충남발전연구원 회의실에서 제2차 워크숍을 개최할 예정이며, 임경수 교수(성결대 도시행정학과, 현 한국도시행정학회 회장)의 "행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 기본전제와 추진방향"에 대한 발제와 함께 모든 참석 토론자들은 심층적 토론과정에 참여할 예정임





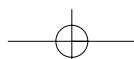
| 지상포럼 | 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

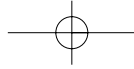
사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

- 최근 공공기관과 관련된 각종 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상을 보이고 있어 행정 재정적 낭비와 주민불편까지 초래하고 있음
- 지역의 갈등전문가와 학계, 변호사와 공무원, 시민 등 다양한 주체들이 참여하여 지역사회의 갈등사안에 대하여 심도 있게 논의하고 해결방안을 모색하기 위한 담론과 학습과정은 매우 중요
- 포럼 창립총회는 공공갈등의 효율적 예방과 해결을 통해 불필요한 사회적 비용의 제거와 사회통합의 기틀 마련에 단초를 제공



충남발전연구원(원장 김용웅)은 지난 10월 30일 오후 2시부터 베스트 웨스턴 레전드호텔에서 충청남도지사를 대신한 최민호 행정부지사, 박재묵 교수(충남대학교 사회학과, 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼 준비위원장), 이재철 서기관(행정자치부 지방행정부), 권경득 교수(한국공공행정학회)를 비롯한 갈등전문가, 학계, 연구계, 언론계, 여성계, 시민사회봉사단체 및 행정부, 도, 시 군 공무원(갈등관리책임관) 외 타시 도 참관인사 등 150여명이 참석하여, [상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 창립총회]를 충청남도도와 행정자치부의 후원 속에 성황리에 전국 최초로 개최했다.





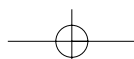
이날 [상생협력·갈등관리 충남포럼 창립총회]는 ▲창립취지 및 경과보고(주관기관 책임자 최병학 박사) ▲개회사(충남발전연구원장) ▲축사(충청남도 행정부지사) ▲제1부 창립총회 임시의장 선출 ▲안건심의 ▲임원선출 ▲창립선언문 낭독 ▲제2부 기초강연(박재묵 교수 및 이재철 서기관) ▲제3부 창립 워크숍 順으로 진행됐다.

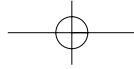
이날 [상생협력·갈등관리 충남포럼 창립총회]에서 선출된 임원의 명단은 다음과 같다. ▲고문(충남발전연구원장 김용웅) ▲상임공동대표(선문대 행정학과 교수 권경득, 한국공공행정학회 회장) ▲공동대표(충남시민사회단체연대회의 이상선 상임대표, 대전일보 최문갑 논설위원, 충남새마을지회장 한창숙 감사(푸른충남2추진협의회 최진하 사무처장, 충청남도 자치행정과장 서덕철, 당연직) ▲운영위원장(충남발전연구원 자치정책연구부장 최병학, 주관기관 운영책임자) ▲총괄간사(충남발전연구원 자치정책연구부 고승희) 등이다.

또한 선출된 연구모임별 분과위원장(당연직 운영위원) 및 간사와 함께 운영위원회 산하 선출직 운영위원의 명단은 다음과 같다.

연구모임별	분과분 과위원장	분과 간사
갈등교육 연구모임 분과	원성수 교수 (공주대 행정학과)	최우영 행정담당(연기군 자치행정과)
참여적 의사결정 연구모임 분과	곽현근 교수 (대전대 행정학과)	김종문 행정담당(공주시 자치행정과)
갈등분석 및 평가 연구모임 분과	최한규 이사 (한국공공행정학회)	김형팔 행정담당(부여군 자치행정과)
갈등협상과 조정 연구모임 분과	신기원 교수 (신성대 행정과)	복진국 사무차장(푸른충남21)
갈등사례 연구모임 분과	심문보 교수 (한서대 행정학과)	문순수 사무국장(푸른서산21)

선출직 운영위원	운영위원	담당분야
기획 운영위원	성태규 박사 (충발연 기획정보팀장)	총괄기획담당
재정·회계 운영위원	정진현 교수 (청양대 자치행정과)	재정 및 회계담당
행사 운영위원	최호택 교수 (배재대 행정학과)	워크숍 및 포럼담당
홈페이지 제작 운영위원	박길성 소장 (한국행정DB센터)	홈페이지 제작·관리담당
홍보 운영위원	박성준 아나운서 (대전KBS 충국)	대외홍보담당





| **지상포럼** | 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 창립취지 및 경과

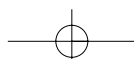
공공정책 및 각종 사업추진 과정에서 발생하는 갈등에 대한 사전 효율적 예방과 이의 체계적 해결을 통하여 불필요한 사회적 비용을 제거하고 바람직한 사회통합의 기틀을 마련

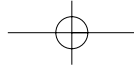
I. 포럼 창립 배경

- 최근 공공기관 관련 각종 갈등이 빈번하게 발생하고, 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이면서, 이로 인한 행정 재정력 낭비초래 및 주민불편이 가중되고 있음
- 따라서 각종 공공갈등을 사전에 예방하고 합리적으로 해결한 수범사례를 함께 공유하고, 갈등관리 발전방안을 자발적으로 모색하는 지역 단위 포럼운영을 통해 사회적 합의형성이 긴요한 시점

II. 포럼 운영 방향

- 상생협력 및 갈등관리를 위한 회원 다수의 자발적 참여의 촉진과 갈등관리의 전문적인 역량 강화를 모색하고, 이론적 연구성과를 상생협력 및 갈등현장의 경험 및 대중적 지혜와 결합을 도모
- 학계, 시민단체, 언론계, 전문가, 공공기관 등 우리 사회의 다양한 참여주체들이 의견을 개진하고 서로의 입장을 허심탄회하게 교환하는 '다자간 소통의 공간'을 마련하고, 이와 같은 담론의 과정을 통하여 우리 사회의 갈등사안들을 심도 있게 논의하고 바람직한 해결방안을 대안적으로 모색하는 '공론형성'의 공간을 마련



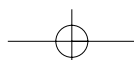


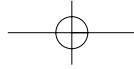
Ⅲ. 추진경과

- 2006년도 공공갈등관리업무 추진계획 수립·시행(06. 3)
- 지자체별 공공갈등관리책임관 지정·운영(06. 3)
- 시 군별 갈등관리책임관 지정 : 시 군 부단체장 16명
- 공공갈등관리책임관 지정·운영 등 네트워크 구축 강화(06. 5)
- [상생협력·갈등관리 정책포럼] 및 [학습동아리]구성·운영 세부추진계획 시행 착수(06. 5)
- 상생협력 및 갈등 가능성이 큰 정책 및 사업 파악·관리(연중)
- 공공갈등관리 담당공무원 역량제고 워크숍 업무연찬(06. 9)
- 공공갈등관리 공무원 전문교육(06. 9)
- ※ 충청남도 2005년 상생협력·갈등관리 우수기관 선정
- [상생협력·갈등관리 정책포럼]의 주관기관으로 충남발전연구원 선정(06. 7)
- 충남발전연구원(주관기관) [상생협력·갈등관리 정책포럼 창립총회] 개최계획 수립(06. 9)
- [상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 창립총회] 개최를 위한 세부계획 확정(06. 10)

Ⅳ. 향후 추진계획

- 상생협력 및 공공갈등관리 담당공무원 외국연수(06. 10)
- 상생협력 및 공공갈등관리 [학습동아리] 현장학습 등(06. 10/12)
- 상생협력 및 공공갈등관리 혁신사업 추진(06. 10)
- 상생협력 및 공공갈등관리 포럼회원 역량제고를 정책포럼 정례화, 워크숍, 갈등관리 사례연구 등 추진





| **지상포럼** | 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 창립 선언문

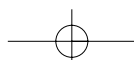
바야흐로 21세기는 [상생·협력의 시대]이며, [갈등해소의 시대]이다. 오늘날의 시대정신(der Zeit)은 우리에게 바로 이것을 요구하고 있다.

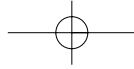
전세계적으로도 지난 성장 위주의 개발정책추진의 과정에서 상생·협력보다는 사회갈등은 물론 공공갈등이 계속적으로 증폭되어 왔으며, 아직까지는 지속가능발전에 대한 이렇다 할 실효성 있는 대안이 마련되지 못한 것이 부인할 수 없는 사실이다.

학계와 공직사회는 물론 시민사회단체, 산업계, 언론계 등에서 상생·협력과 갈등해소를 위한 나름대로의 연구활동과 개선노력을 기울이고는 있으나, 우리 사회를 보다 협력지향적인 방향으로 탈바꿈시키기 위해서는 각계각층에서 뜻있는 인사들이 자발적으로 모여 진지한 담론을 형성하고 허심탄회한 대화의 장을 만들어 '협력적 커뮤니티'를 만들어 나가는 것이 무엇보다 시급한 과제이다.

최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이고 있어 국가사회적으로 많은 비용부담과 함께 힘겨운 주민불편까지 초래하고 있음을 본다.

이에 우리는 공공정책 및 각종 사업추진 과정에서 발생하는 갈등에 대한 사전 효율적 예방과 이의 체계적인 해결 노력을 통하여 더 이상 불필요한 사회적 비용을 줄이고, 바람직한 상생협력의 사회통합적 기틀의 마련이 절실하다는 점에 크게 공감한다.





CHUNGNAM FORUM

더욱이 최근에 들어와 우리 사회는 "네트워크형 거버넌스 시스템" 구축을 더욱 필요로 하고 있는 만큼, 이에 우리 충청남도에서는 서로 돕고 이끌어 주며, 서로 머리를 맞대고 진지하게 현실적 문제를 해결하기 위한 실천적 노력의 일환으로 [상생협력 및 갈등관리 플러스충남 정책포럼]을 만들어 모범적으로 운영하는 것이 무엇보다 중요하다고 믿는다.

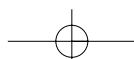
이 포럼은 상생협력 및 갈등관리를 위한 포럼회원 다수의 자발적 참여의 촉진과 함께 상생협력과 갈등관리를 위한 전문적 역량의 강화를 모색하고, 이론적 연구성과를 현장의 경험 및 대중적 지혜와 결합을 도모함으로써, 우리 충청남도를 더욱 생동감 있고, 더욱 알찬 '상생과 협력의 커뮤니티'로 성장·발전되기를 기대한다.

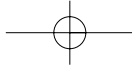
앞으로 이 포럼을 통하여 학계, 시민단체, 언론계, 전문가, 공공기관 등 우리 사회의 다양한 참여주체들이 의견을 적극 개진하고 서로의 입장을 진솔하게 교환하는 '다자간 소통의 공간'으로 발전하여, 이러한 "담론형성과정"을 통하여 우리 사회의 갈등사안들을 심도 있게 논의하고, 바람직한 해결방안을 함께 모색할 수 있는 뜻있는 공론 형성의 공간으로 조속히 자리매김되기를 충심으로 희망하는 바이다.

이에 우리 [상생협력 및 갈등관리 플러스충남 정책포럼] 모든 회원들은 포럼의 취지에 적극 찬동하고, 앞으로 회원으로서의 맡은 바 책임과 의무를 다하면서, 포럼이 항구적으로 우리 충남발전의 값진 토대가 될 수 있도록 성심껏 참여하고 성의껏 협력할 것을 다짐하는 바이다.

2006. 10. 30.

[상생협력 및 갈등관리 플러스충남 정책포럼] 회원 일동





| **지상포럼** | 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

기조강연

"전환기의 사회갈등 해소를 위한 정책과제"

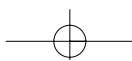
박재욱 | 충남대학교 사회학과 교수, 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼 준비위원장

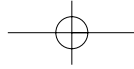
공공갈등(public dispute)이란, 개인 또는 특정 집단이 아닌 공중의 이해관계를 둘러싸고 일어나는 갈등을 말하며, 주로 공공기관이 당사자가 되고, 공공기관의 법규 제정 및 개정, 정책 수립 및 변경, 공공사업의 계획 및 시행을 둘러싸고 발생하는 경우가 많다.

이러한 공공갈등의 특성은 이해당사자(stakeholders)의 불특정성(광범성)으로 최근 민간부문에서보다 공공부문의 갈등이 더 장기화되는 경향이 많으며, 갈등 장기화의 주요 요인은 갈등관리시스템의 불균등 발전에 기인한다.

따라서 대안적 분쟁(갈등) 해결방법(ADR)의 도입이 중요한 바, 대안적 분쟁 해결의 의미는 재판 등 관행적 분쟁해결의 단점을 보완하고, win-win을 목표로 한다. 따라서 협상, 조정, 조정적 중재, 중재 등을 통해 당사자간의 합의를 통한 분쟁해결을 목적으로 하고, 이해당사자 외에 전문가가 참여할 수 있으며(조정, 조정적 중재 및 중재의 경우), 어디까지나 합의에 의해 정한 기본규칙(ground rule)에 따라 절차가 진행된다.

그러므로 공공갈등의 효율적 관리를 위한 조건은, 첫째 전문인력 양성 및 공급, 둘째 전문적 지원기구 설치 및 운영, 셋째 사회적 인프라로서 신뢰, 즉 선의(good will)에 대한 믿음 형성으로 사회자본(social capital)의 형성, 넷째 문화적 인프라로서 갈등보다 평화를 중시하는 분위기 확산과 화해, 타협, 양보, 관용, 승복의 가치 확산이 중요하다.





"상생협력 · 공공갈등관리 주요정부정책 추진방향"

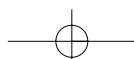
이재철 | 행정자치부 지방행정본부 서기관

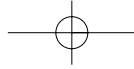
최근 대부분의 갈등이 단순 사안에서 복잡하고 다양한 양상으로 표출되며, 당사자간 갈등에서 다자간 갈등·분쟁으로, 그리고 한번 발생하면 쉽게 해결되지 못하고 장기화되면서 사회적 비용이 과다하게 소요되는 특징을 갖는다.

그러므로 모두가 Win Win'할 수 있는 합리적인 방안의 모색이 중요한 만큼, 갈등·분쟁으로 발전하기 전에 예방하는 것이 최선이며, 부득히 분쟁이 현재화 된 후에는 손실을 최소화하면서 모두가 만족할 수 있는 최선의 대안으로 중재 및 조정방안을 선택해야 한다.

주요한 정부의 공공갈등관리 정책을 보면, '공공기관의 갈등관리에 관한 법률안' 제정 추진(05. 5 국회제출), 갈등영향분석, 갈등관리위원회 설치, 운영(11인 이내, 민간위원 2/3 이상), 갈등조정회의, 참여적 의사결정방법, 갈등관리지원센터 운영, 갈등관리 혁신포럼 운영, 지속가능발전위원회와 청와대 합동 갈등관리 워크숍 정례적 개최 등이다.

또한 행정자치부와 지방자치단체는 사회적 합의 촉진을 위한 '상생협력·갈등관리 포럼'의 구성·운영을 비롯하여 '갈등관리 연구팀(동아리) 운영, 갈등관리 박람회 개최 추진, 자치단체공무원 갈등관리 전문교육 강화, '상생협력·갈등관리 우수 자치단체에 대한 재정지원, 갈등관리 매뉴얼 개발·보급, 자치단체 관계 공무원 교육·워크숍 실시 등을 계속 확대할 계획이다.





| **지상포럼** | 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」

「상생협력 및 갈등관리 충남포럼」의 향후 운영방향

I. 기본 목표

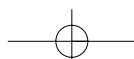
- 충청남도에서 전국적으로 처음 시도하는 사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 창립총회 개최를 기하여 앞으로 포럼운영의 충실한 기반을 마련
- 견실한 민관협력의 기반 위에서 "지속가능한 민간주도형 포럼운영"을 위해서는 각계 각층에서 학계, 관계, 산업계, 언론 및 시민단체 등에서 뜻 있는 인사들이 자발적으로 참여토록 기본틀을 설정, 추진
- 민·관·산·학·연간 자발적 정책학습 협의체인 포럼운영을 통하여 상생협력 방안을 효율적으로 모색하고, 갈등관리 관련 성공사례 및 실패사례에 학습과정을 통하여 교훈 및 시사점을 발견함으로써, 충청남도가 상생협력 및 갈

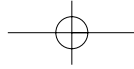
등관리의 발전모델이 되도록 최선을 경주

- 이를 위한 긴밀한 민 관 협력파트너십 형성 및 구축을 토대로 구체화된 정책대안을 제공하여 생산적인 정책성과의 창출에 이바지하며, 앞으로 지속가능하게 충남도정발전에 기여

II. 포럼 운영의 효율성 제고

- 포럼은 기본적으로 총회와 공동대표, 감사, 운영위원회(사무국), 각 분과별 연구모임 등으로 구성, 실효성 있게 운영
- 포럼 회원들의 자발적 참여와 함께 충청남도 자치행정과의 지원·후원을 받아 주관기관인 충남발전연구원에서는 운영위원회 및 사무국





CHUNGNAM FORUM

을 꾸리면서, 협의회를 개최하여 차기 포럼행사 준비 및 포럼운영 전반에 걸쳐 사안별로 긴밀한 포럼네트워크를 유지, 발전시키도록 함

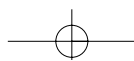
- 포럼홈페이지를 별도로 구축하여, 포럼 전반에 대한 개요, 정관, 조직구성, 현황(포럼개최 현황, 회원 현황, 사업추진 현황 등), 회원커뮤니티 공간, 정보자료실을 마련하여 On-line상 사이버운영시스템을 구축, 운영하며, 이는 주관기관인 충남발전연구원 내에 설치된 포럼운영 사무국에서 전담토록 함

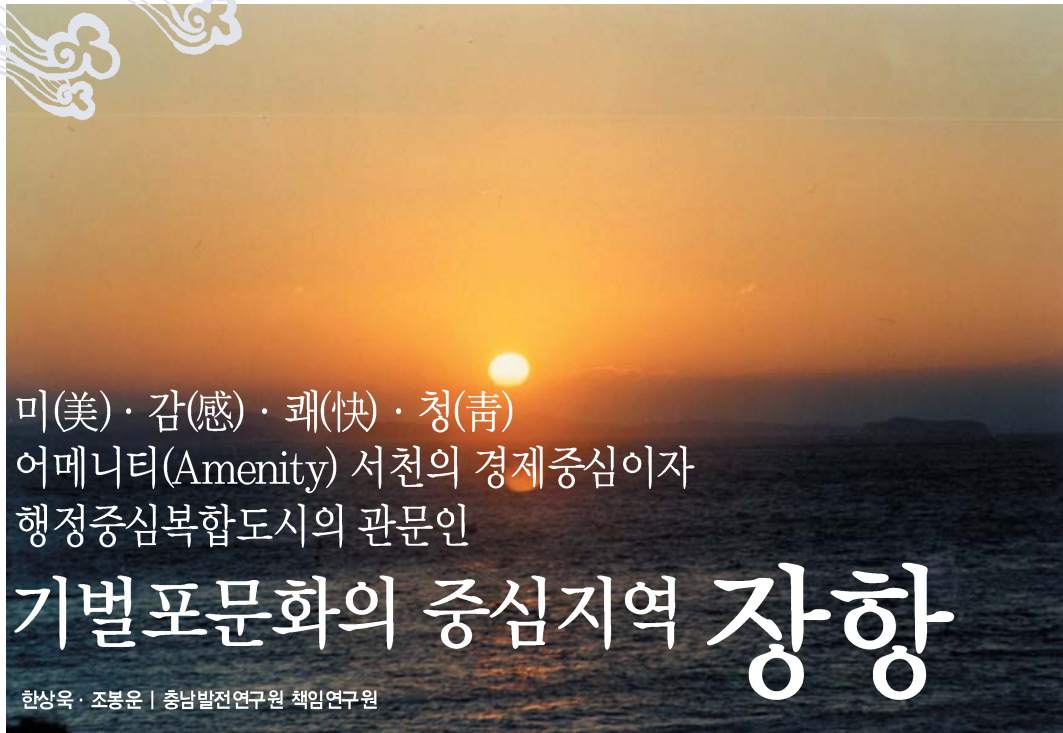
로 지원, 관리하도록 함

- 격월 또는 분기별 포럼개최를 통해 산출된 성과는 모두 일정한 양식으로 통일하여 자료집(결과보고서)을 발간, 회원들에게 배포하도록 하며, 특히 연간 2회 기준으로 상생협력 및 갈등관리 관련 성공사례와 실패사례집을 편찬, 실무에 널리 활용토록 할 예정

- 또한 포럼회원명부 및 각종 연찬 및 지식정보 자료집을 수시로 발간, 배포하며, 이와 관련하여 차기포럼의 안건으로 채택, 상호 학습자료로 활용함

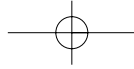
- 특히, 시 군별 갈등관리책임관이 중심적 역할을 맡아 시 군 대상으로 개별적인 갈등관리연구팀(포럼 연구동아리)을 육성하도록 종합적으





최근 장항국가산업단지의 조속한 추진을 외치는 군민 및 충남도민의 목소리가 높아지고 있는 지역이 바로 서천군이다. 서천군은 충청남도의 남서단에 위치하고 있으며, 서해와 금강이 만나는 지역으로서 산부터 바다까지 자연환경을 고루 갖추고 있는 지역이다.

서천군은 2003년부터 ‘어메니티 서천만들기’를 추진하여 ‘어메니티’ 하면 ‘서천’을 떠올릴 만큼 확실히 지역의 이미지로 자리잡았다. 서천은 장항제련소와 장항선 등을 기반으로 장항국가산업단지가 지정되게 되었고 이후 성장이 약속된 듯 싶었으나, 산업의 쇠퇴와 경부축의 교통여건 향상 등과 더불어 장항국가산업단지 조성사업의 추진지연으로 인해 인구가 감소하여 이제는 더 이상 감소할 수 없는 낙후지역으로 변하였다. 그러나 이러한 여건에 굴하지 않고 새로운 도약을 모색하여 만든 것이 바로 ‘어메니티 서천만들기’이다. 이것은 서천군이 갖고 있는 자연환경을 최대한 부각시켜 많은 사람이 살지는 않지만 많은 사람이 찾는 지역으로 만들겠다는 의지가 담긴 것이 바로 ‘어메니티 서천’이다. 그리고 그 중심에 기벌포문화의 장항이 위치하고 있다.



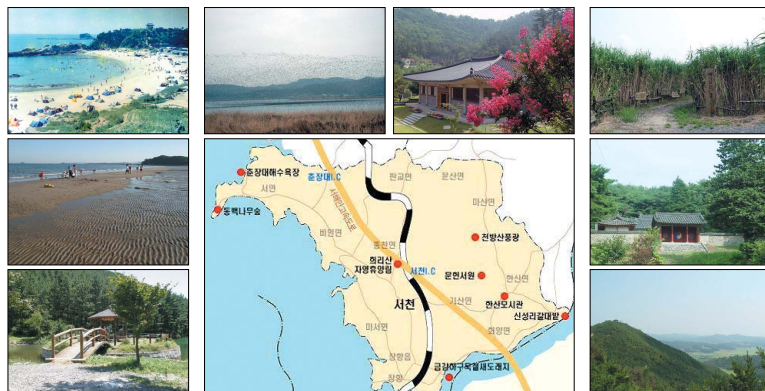
서천군의 일반현황

■ 자연환경

서천군은 우리나라 서해 중심에 자리하고 있으며 충청남도의 최남서단에 위치하고 있다. 차령산맥이 충남의 중앙을 지나 서천군까지 이르고 있으며, 우리나라 4대강 중의 하나인 금강이 서천에서 서해와 만나고, 풍부한 수자원과 함께 충적평야를 형성하여 내포(內浦)평야와 호남평야가 연결되는 광활한 옥토를 이루고 있다. 서쪽과 남쪽의 해안은 리아스식 해안으로 갯벌과 모래사장이 발달된 지형적 특징을 가지고 있다.

■ 관광자원

국내 유일의 전통 섬유 축제인 한산모시문화제를 비롯한 홍원항 전어 큰 잔치, 동백꽃·주꾸미 축제, 마량포 해돋이 축제 등 다양한 축제가 계절별로 개최되고 있으며 철새의 낙원인 금강하구둑, 영화 JSA(공동경비구역)의 촬영지로 소개되면서 전국적으로 유명해진 신성리 갈대밭, 바다의 생명인 갯벌과 완만한 경사면에 아카시아와 해송림이 우거진 춘장대해수욕장 등 연인과 가족의 휴양지로, 갯벌 체험을 중심으로 농촌생활 체험 등 체험관광지로 다양한 테마관광이 군내에 활성화되고 있어 전국 각지에서 많은 관광객이 찾아오고 있다.



서천 8경



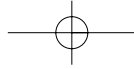
충남의 도시7_ 서천군



서천군 관광안내도

■ 역사와 문화

고려 삼은(三隱)의 한 사람이며 성리학의 대가인 목은 이색을 비롯하여 종교가로서 독립운동에 앞장섰던 월남 이상재 선생 등 역사적 인물을 많이 배출한 충절의 고장이며, 백제의 군사·경제적 요충지였던 기벌포(장항의 옛 지명)문화권인 서천지역은 1,500년의 세월이 흘렀음에도 면면히 이어져 오는 백제의 향기가 있다. 서천 특산품으로 유명한 한산세모시와 한산소곡주, 보물60호로 지정된 비인오층석탑과 충남무형문화재 제13호로 지정된 저산팔읍길쌈놀이는 백제시대부터 이어 온 서천지역 고유의 생활문화로 지역민은 물론 서천을 찾는 방문객들이 향유할 수 있는 전통문화이다.



비인5층석탑



신송리 곶솔



가정목은선생문집판



한산세모사짜기

서산의 문화자원

■ 행정현황

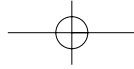
서천군은 금강의 하구에 위치한 지역으로서 2개의 읍(장항, 서천)과 11개의 면(마서, 화양, 기산, 한산, 마산, 시초, 문산, 판교, 중천, 비인, 서면)으로 구성되어 있다. 장항읍은 서천군(舒川郡)의 남쪽이 되므로 남부면(南部面)의 지역이었다. 1914년 행정구역 개혁때에 서부면(西部面)의 19개 동리를 합해 서부면과 남부면의 이름을 따서 서남면(西南面)이라 하고 1929년 간척지 개발, 1931년 장항선(長項線) 개통, 1937년 장항항(長項港)이 완성되면서 갑자기 인구가 늘어나 1939년 10월 1일에 장항읍이 되었다.

긴 목에 읍이 생겼다 해서 장항(長項)이라 부른다. 집성부락으로는 김해김씨(金海金氏), 추계추씨(秋溪秋氏), 온양방씨(溫陽方氏), 용궁전씨(龍宮全氏), 밀양박씨(密陽朴氏)가 있다.

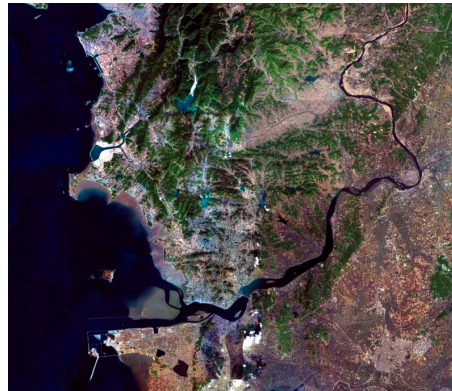
현재 인구는 62,784명으로 2005년 인구총조사에 의하면 노령인구(65세이상)가 14,975명으로 26%에 육박하여 초고령사회로 접어들지 오래이다. 장항읍은 16.8%로 산업지역이고, 도시지역이라는 점에서 노령인구비율이 적으나 14%이상으로 고령사회로 노령인구에 대한 대책이 필요한 지역이다.

서천군의 토지는 총 357.86㎢로 경작지가 40%, 임야가 42%이며, 시가지는 4~5%에 불과하다. 해안선은 74.2km이며, 유인도가 1개, 무인도가 13개로 14개의 도서를 갖고 있다. 장항읍은 18.7㎢로 남측으로 전라북도 군산시와 접하고 있다.





충남의 도시7_ 서천군



행정구역과 위성사진

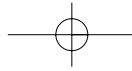
■ 지역경제

장항읍은 서천군청이 위치한 서천읍과 비슷한 규모로서 사실상 서천군의 중심지역이 장항이었음을 알 수 있다. 이는 산업이 서천군에 있어서 얼마나 중요한 위치를 차지하고 있었는가를 보여준다. '어메니티 서천'을 만들어가는 서천군이지만, 그 기반은 산업이라는 점에서 장항국가산업단지의 건설 및 육성은 지역발전의 가장 중요한 사안일 수밖에 없다.

중국의 경제성장세가 가속화되면서 21C 환황해권 동북아 물류 거점 지역으로서의 역할이 기대되는 서천은 서해안고속도로 개통(서천 IC, 춘장대 IC), 장항선 철도 복선화 추진, 현재 공사중인 서천-공주간 고속도로, 장항항 확장 등 SOC 확충사업과 장항국가산업단지 건설 등 환황해권의 중추지역으로 도약할 수 있는 여건이 성숙되고 있다. 장항읍에 산업단지가 조성되어 19개 업체가 입주하여 가동하고 있다. 기타 산업으로는 한솔제지, LG Nikko 동제련, LG산전 및 풍농 장항공장이 입지하고 있다.

서천군의 서부지역은 72.5km에 걸쳐 서해안과 접하여 5,000여ha에 이르는 천혜의 양식지를 갖추고 있다. 이곳에서는 주로 김이 생산되어 특산물로 자리매김하고 있다.





“어메니티 서천”의 추진전략

서천은 자연적·역사적·문화적 유산을 보전·관리하고 지역개발로 인한 자연과 문화의 훼손을 방지하며 자연환경보전을 우선으로 하는 합리적인 개발정책을 추진하고 있다.



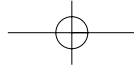
“어메니티 서천”의 추진전략



어메니티 서천 추진방향

이를 위해 서천의 아름다운 자연을 뜻하는 미(美), 정감 있고 따뜻한 사람을 뜻하는 감(感), 쾌적한 서천의 새모습을 뜻하는 쾌(快), 약동하는 서천의 미래를 뜻하는 청(靑)을 키워드(key word)로 하는 아름다운 자연과 정감어린 사람들, 쾌적한 환경과 약동하는 미래가 있는 곳, 어메니티가 실현되는 푸른 미래가 있는 젊은 서천을 만들어가고 있다.





충남의 도시7_ 서천군

■ 추진과제

• Discover Amenity 메신저 사업

어메니티 개념을 서천 농수산업의 발전전략으로 가져감으로써 서천 농수산품의 브랜드 가치를 올릴 수 있는 메신저(어메니티 이미지에 부합되는 사회저명인사 또는 연예인) 및 스폰서를 섭외하여 농촌 어메니티 심포지엄 등을 실시하여 서천의 이미지를 부각시키는 방법으로 추진하고 있다.

• Amenity Rice상 제정

대한민국과 서천군을 대표하는 농산물인 쌀의 고품질 개발 및 다양한 신제품 개발을 위해 어메니티 Rice상(어메니티 Rice 연구상, 어메니티 Rice 유통인상)을 제정 운영하여 쌀의 위상을 제고시키고, 쌀 품질 관련 연구논문과 연계하여 고품질화한 신품종을 개발한 자 및 유통에 공헌한 자에게 수여하는 등 세계적인 쌀로 도약 할 수 있는 계기를 마련하고 있다.

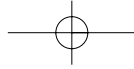
• Amenity 마을 가꾸기 사업

마을 고유의 환경 및 여건을 고려한 '농촌다움'의 어메니티 환경 조성을 위하여 마을공동체의 자율적인 어메니티 마을 가꾸기 사업을 추진하고 있다. 지역특성에 맞는 소득작목 개발, 환경농업의 실천, 품질 및 가격의 차별화 등의 부가가치를 창출하여 농촌 어메니티에 대한 경제성을 갖추기 위한 전략으로 관 주도형이 아닌 각 마을 주민의 참여와 협조로 수립된 사업계획에 따라 마을공동체가 참여한 창의적인 마을 가꾸기 사업으로 추진하고 있다.

• 서천 Amenity 포럼

서천군이 군정비전으로 추진해나갈 어메니티 서천 개념에 대해 공무원은 물론 지역주민들의 관심과 올바른 이해를 증진시키고 어메니티 실천의 부문별 실천사업 발굴을 위한 워크숍, 주민교육 등 주민들의 자발적이고 주체적인 추진 역량을 배양하여 어메니티 실천 지도자 육성과 함께 온라인 어메니티 포럼을 구축하여 어메니티에 대한 자유로운 커뮤니티를 형성하도록 하고 있다.





• Amenty 친환경농업관(서천쌀문화센터) 건립

농업이 주를 이루는 郡으로서 쌀 문제에 적극적으로 대처하는 동시에 전통 주식인 쌀을 주제로 한 체험과 관광, 판매 등을 통하여 쌀 소비촉진, 쌀 시장 경쟁력 확보에 기여하여 전국 최초로 쌀을 테마로 농업테마파크를 조성하고 친환경농업, 벤처 농업육성 등을 위한 교육, 훈련 및 정보교류의 장으로 활용하고 있다.

• Amenty 레스토랑 오픈

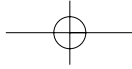
군내 친환경 농수산물 전문식당 '어메니티 레스토랑'을 오픈하고 이의 명소화를 통해 서천 친환경 농수산물 수요 창출 및 브랜드 이미지 제고를 도모하고 있다.

• Amenty 문화·복지 Complex 건립

도심지의 새로운 상징적인 어메니티 공간을 조성하여 군 전체에 활력을 불어넣을 문화복지가 복합화된 시설물 도입을 추진하기 위해 군 소재지 서천읍 중앙에 위치한 서천시장의 이전하고 군 중심부의 여유공간을 군민들이 여유롭게 문화복지 Complex를 이용할 수 있는 공간으로 개발하는 사업을 추진하고 있다.

이밖에도 서천군에서는 환경보전 및 경관형성의 개선을 위한 「자연경관조례 제정」, 바다 생명의 보고인 갯벌을 보존하기 위한 「갯벌 보전 종합프로그램 수립」, 서천 친환경농수산물의 전자상거래를 위한 「어메니티 팜」, 미항(美港)형성을 위한 종합적인 마스터플랜인 「경관형성형 연안정비사업」 등을 추진하여 합리적인 어메니티서천의 아이덴티티를 구현하고자 노력하고 있다.





충남의 도시7_ 서천군

“장항소도읍 육성사업” 본격 추진

서천군은 장항의 옛활력을 되찾기 위해 수년전부터 장항소도읍육성사업을 계획하고 추진해 왔으며, 2005년 행정자치부와와의 협약을 통해 총 242.8억원(행정자치부 100억원 지원)의 사업비를 투자하여 수산물 가공·유통산업 육성사업, 중심시가지 리노베이션 사업, 송림지구 어메니티 창출사업을 추진하게 되었다.

소도읍육성사업은 지역특색에 맞는 도시이미지 정립과 지역자원을 발굴·육성하여 지역의 신산업·문화관광 등 발전거점으로 육성하기 위한 사업으로 행정자치부와 충청남도 및 서천군의 협약에 의해 추진된다.

■ 수산물 가공·유통산업 육성사업

수산물 가공·유통산업의 특화 및 클러스터화를 통해 경쟁력 강화와 지역경제활성화를 선도하고자 하는 사업으로, 수산물의 단순판매에서부터 가공식품개발, 유통 및 마케팅까지 기능을 강화하는 것이다. 또한 이를 다른 사업과 연계·추진하여 시너지 효과를 극대화함으로써 장항발전을 도모하고, 여기서 형성된 이익을 재투자하도록 하는 사업이다.

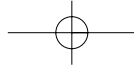
이 사업에는 어민 역량강화 및 리더 육성사업과 장항 브랜드 개발·관리 및 마케팅 다양화 사업 및 수산물·건어물 명품화 사업이 세부사업으로 추진된다.

■ 중심시가지 리노베이션 사업

중심시가지 리노베이션 사업은 현실을 명확히 직시하고, 활성화대책을 마련하여 상점가의 역량을 강화할 수 있는 커뮤니케이션 확대와 조직역량을 강화하며, 고객을 맞이하기 위한 물리적 환경을 개선하는 한편, 공점포 등을 활용하여 활력거점으로 재생하고, 고객을 유치할 수 있는 핵점포를 육성하여 중심시장의 활성화를 도모하는 사업이다.

이를 위해 중심시가지 활성화 실천계획을 수립하고, 지도자 육성 및 조직역량을 강화하며, 마케팅 프로그램 개발 및 운영과 더불어 쾌적한 물리적 환경을 조성하게 된다.





충남의 도시7_ 서천군



장항국가산업단지 개발

금강권 광역복합개발계획

충청남도의 지리적 특성상 북동부는 수도권과 인접하여 산업이전이 이루어지고 있으며, 정부축의 교통망 확충 등으로 성장하거나 현상태를 유지하고 있으나, 서남부지역은 인구감소가 지속되고 있으며, 대도시로의 인구가동으로 지역개발사업을 추진하고 있으나 지속적으로 쇠퇴와 낙후에서 벗어나지 못하고 있다.

충청남도에서는 이러한 현실을 벗어나기 위해서 기존 사업의 효과를 극대화하고 연계할 수 있는 사업의 추진 및 지원을 위해 금강권을 중심으로 광역복합개발계획을 수립하여 추진하려 하고 있다.

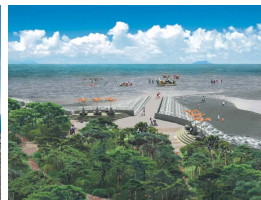
금강권 광역복합개발계획에서는 12개 중점진흥지구를 중심으로 사업을 추진하도록 하고 있는데, 여기에 장항지구가 포함되어 있다. 장항지구는 장항국가산업단지를 비롯하여 자동차부품 전문산업단지 건설과 장항 친수공간 조성 및 산업과 관광중심 지역으로 개발하려 한다.



1경(송림)



2경(매바위섬)



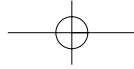
3경(빨예솔제)



4경(아소래섬)

환경친화적 호안도로 건설





5경(솔리천)

6경(바다)

7경(Rack Art)

8경(천년의 빛)

환경친화적 호안도로 건설

맺음말

서천군은 지역의 정체성을 찾기 위해 ‘기벌포문화’라는 지역의 독특한 문화를 찾고자 노력하고 있다. 그 중심에 있는 지역이 바로 장항이다. 그러나 지역의 발전을 위해 많은 노력을 기울이고 있는 모습 뒤편에는 낙후지역이라는 그림자가 드리워져 있어 많은 아쉬움이 남는 지역이다.

도시가 자족적 성장은 못한다 하더라도 쇠퇴하지 않고 유지하기 위해서는 무엇보다 경제적인 기반이 중요하다. 서천군이 갖고 있는 자연환경과 역사문화자원을 통해 관광지로 개발하고 육성한다고 해도 그 밑바탕에는 경제기반이 갖춰져야 한다. 특히 서천의 산업기반이 무너지면서 지역의 쇠퇴가 가속되었다는 점에서 경제를 살릴 수 있는 국가산업단지의 조속한 건설과 지원이 필요하다. 그리고 그 위에 서천군의 노력이 더해진다면 낙후지역이 아닌 살기 좋은 아니 살고 싶은 지역으로 되살아 날 것이다.

의자왕 때에 좌평 성충이 “외국군대가 바다로 침입할 때는 수군이 기벌포 연안에서 막아야 한다.”고 할 정도로 국방상에 매우 중요한 지역인 장항은 이제 대중국 및 동남아시아의 교류거점지역이면서 서해로부터 충남으로의, 아니 국가행정의 중심지역인 행정중심복합도시로의 관문으로서 역할을 담당할 수 있도록 총체적인 노력이 필요하다.





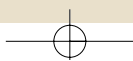
생태영농 탐방



충청남도 서천군 마서면 남전리 합전마을은 대전을 기준으로 약100km 정도 되는 거리에 위치하고 있으며, 약2시간 20분정도 소요된다. 공주-서천 간 고속도로가 2009년 완공 목표로 공사를 진행하고 있어 준공되면 1시간 정도 소요될 것으로 보여 가는 시간이 줄어 들 것으로 보인다. 지금은 국도로 논산을 거쳐 강경이나 부여를 거쳐 가는 방법이 있으며, 좀 더 쉽게 가기를 원한다면 호남고속도로를 이용하

여 전주IC로 나와 전주-군산 간 국도를 이용하면 1시간30분정도 소요된다. 군산에서 장항을 거쳐 합전마을로 가는 것이 서천읍을 경유하는 것보다 빠르다.

본부락, 고실, 셋터 3개의 자연부락으로 이루어진 합전 마을은 80여 가구, 200여명의 주민들이 살고 있다. 마을은 서태산을 주산으로 좌우로 팔로 안은 듯한 모습으로 낮은 야산 밑으로 주거지가 형성되고, 주거지 부근에 동백





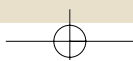
나무숲, 대숲, 소나무숲이 분포되어 아름다운 경관을 이루고 있다. 동백꽃은 주로 남쪽에서 서식하는 식물로 겨울부터 꽃을 피워 봄에 절정에 이른다. 지금 합천마을에는 동백꽃이 하나, 둘 피어나기 시작하였다.

합천마을은 2001년 행자부에서 추진하는 아름다운마을로 선정되어 10억원을 지원받아 마을을 대대적으로 정비하였다. 소형 닭장, 우사, 돈사, 닭장정비, 지붕도색 등 낡은 주택이 개보수되었고, 흥가처럼 버려진 빈집이 정리되었고, 어린이 놀이터, 정자, 산책로가 만들어져 마을내 경관이 바뀌어졌다. 또한 주민들의 소득보전을 위하여 50평 규모의 농산물 가공공장, 농산물 판매장이 만들어졌고, 주민들의 숙원사업인 마을 어메니티센터(마을종합회관)가 건립되었다.

2003년 행자부 정보화마을로 지정되어 3억 1천여만원 사업비를 들여 정보센터를 구축하여 PC보급과 콘텐츠 구축을 완료하여 주민들

의 정보화 이용률을 높이는 한편, 마을 농산물의 전자거래활성화에 주력하고 있다. 정보통신에 있어서 그동안 대도시에 비해 정보의 수집, 활용, 홍보 등에서 농산어촌에 소외감을 가져왔다. 특히 아이들의 교육에 있어서 많은 어려움을 주었던 것을 초고속인터넷망을 마을회관뿐 아니라 집집마다 연결하여 컴퓨터가 보급되고, 전자상거래와 관광안내를 할 수 있는 홈페이지가 구축되어 농산물 판매를 하고, 관광소득도 올리고 있다. 점점 거래실적이 나아져 도시와 농촌을 잇는 소통의 도구로서 정보화마을의 기능이 긍정적으로 평가되고 있다. 또한 정보화센터에 간사를 지원받아 주민교육, 홈페이지관리, 체험프로그램 지원 등 다양한 역할을 수행하고 있다.

2003년 농어촌 주거환경 개선사업으로 1차 정비가 이루어진 후 마을기반시설을 추가로 개선하기 위하여 2차 정비 사업으로 6억 6천만





생태영농 탐방

원을 들여 2007년 11월 사업완료를 목표로 현재 마을 내 도로 폭이 좁고 불량한 농어촌도로 420m 구간을 다시 포장하고, 기존의 3m 폭을 6.5m로 확장하고, 마을 내 537평방미터의 차량 17대를 동시에 수용할 수 있는 주차장을 친환경자재인 잔디블록으로 조성하고, 그 동안 하수처리장에서 처리된 물이 논으로 직접 방류되던 것을 개울로 흐르도록 268m의 배수로 공사를 진행 중에 있다.

합전마을이 그린투어 프로그램(도농교류프로그램)의 효시로 알려진 데에는 유기농산물 농장 아리랜드가 있다. 아리랜드 입구에는 “이 땅이 세계의 중심이 되게 하소서”라는 문구의 시비가 있다. 농업은 생명을 잉태하고, 유지하고, 순환하는 영성을 가지고 있다. 농업이 무너지면 우리의 건강도 무너지고, 삶에 영속성도 짧아질 수밖에 없다. 그만큼 농업이 중요하고, 농업을 천직으로 하는 농업인은 생명의 전도사이다. 따라서 생명을 유지시키는 땅이야말로 세계의 중심이 아닐 수 없다.

아리랜드는 아리랑 랜드(농장)의 줄인 말로 아리랑 농장은 고 정순보님이 1948년 합전마을에 정착하여 전국 최초로 튜립과 히아신스 재배에 성공하여 우리나라에 본격적인 원예산업을 일으킨 곳으로 님은 육종학의 대가로 알려졌다. 약 10만평의 원예육종농장을 후손들이 이어받아 유기농산물을 재배하는 농장으로 바뀌어 왔으며, 70-80년 된 동백나무가 100여



그루가 어루러진 숲을 이루고 나무 사이에 수선화 등 각종 꽃들이 심어져 있다.

매년 4월이면 이곳에서 동백꽃 축제가 열린다. 볼거리로 준비한 동백꽃 축제가 올해로 11회째 이어지며 대표적인 지역 동네축제로 널리 알려져 있다. 동백꽃 축제는 우리나라 유기농 역사가 그러하듯 처음에는 가격도 비싸고, 소비자에게 인지도도 많지 않아 선구자들은 고생을 하였듯이, 이곳에서도 어려움을 겪다 판로의 홍보 전략으로 동백꽃 축제를 기획하였는데 회를 거듭할수록 도시민에게 호응을 받아 지속되는 지역축제로 이어가고 있다. 도시민에게 볼거리와 쉬어가게 하는 축제로 작은 음악회와 연주회, 농촌 풍물놀이 등의 문화마당과 농촌 체험을 내용으로 구성하고, 축제 한편에 유기농산물을 전시해 직거래 판매를 하도록 하였다. 찾아오고 싶은 마을로 만드는 것이 축제의 최종 목표로 앞으로도 다양한 체험과 문화가 함께하는 지역축제로 발전할 것이다.





마을 대숲 ▷

사계절 관광 프로그램

• 봄 : 동백꽃 축제

움추려들었던 겨울이 지나면 사람들의 마음에 봄꽃에 대한 갈망이 있다. 빨간 눈물 같은 동백꽃 겨울부터 봄까지 피고 지는 동백꽃, 수선화, 벚꽃, 목련 등 봄꽃으로 대지가 화려하게 피워날 때 음악회와 풍물 그리고 먹을거리와 어우러진 지역 축제, 가보고 싶은 축제로 거듭나고 있다.

• 여름 : 갯벌체험

서해안의 갯벌은 세계 5대 갯벌에 속하는 천혜의 자원이다. 갯벌은 바다의 허파와 같은 것으로 바닷물에 신선한 공기를 넣어 주면서 정화하는 곳이다. 특히 함전 마을은 금강하구와 서해안이 만나는 것으로 어패류가 풍부하여 갯벌체험으로 최적의 장소로 제공된다.

• 가을 : 농산물 체험

농업의 풍요로움을 느낄 수 있는 계절로서 벼 베기, 고구마 캐기, 땅콩 캐기, 밤 따기, 감 따기 등 도시민이 직접 수확의 기쁨을 맛볼수 있다.

• 겨울 : 철새도래지 견학, 갈대밭 견학, 갯벌생태탐사

자연이 주는 아름다움과 생태, 그리고 삶의 에너지를 받아 갈 것이다.



생태영농 탐방



합전마을은 사계절 관광프로그램으로 도시민을 유인하는 홍보를 하고 있으며, 주변 관광지와 연계하여 체류형 4계절 관광과 직거래를 통하여 소득증대를 꾀하고 있다.

합전마을에는 신지식인이 운영하는 해가마을이 있다. 처음 해가마을을 접했을 때에는 또 다른 마을이 있나보다 했는데 해가마을은 합전마을에서 장류를 만드는 곳이다. 해가마을은 서천군농업기술센터의 지도 속에서 땅을 사랑하고 이웃을 사랑하는 합전 아줌마들의 명예를 걸고 맛있는 장을 만들기 위해 최선을 다하고 있는 곳이다. 해가마을의 장만큼은 오염되지 않은 청정지역 서천에서 맑은 바닷바람과 고운 햇볕아래 아낙들이 직접 농사지어 재배한 것들로 만든다. 재배품목으로 쌀, 잡곡과 가을이면

김장 절임배추, 건고추, 마늘이 있으며, 죽염으로 담근 된장, 간장, 고추장 등이 있다. 이밖에도 합전마을에는 축산으로 한우 기르기, 양계(계란) 등으로 소득을 올리고 있다.

합전마을은 1사1촌 자매결연으로 지난 6월 대전도시철도공사와 자매결연 협약식을 맺었다. 합전마을은 앞으로 도시철도공사와 임직원, 그 가족들에게 고품질 친환경 농산물을 공급하고, 마을행사에 초청, 다양한 체험프로그램을 제고하기로 약속하였다. 이에 대전도시철도공사에서는 지속적인 영농회 농산물 구입, 농번기 일손 돕기, 자연 재해시 복구지원, 연중 교류 등을 약속하고 일차로 쌀과 장류 등 농산물을 구입하였다.

합전마을은 우수한 자연조건과 정부와 지방



합전마을 장류(고추) ▷



자치단체의 지원 등 외적인 긍정적 조건에도 불구하고, 대도시와의 거리관계로 물류, 교육, 의료 서비스 등 외적인 불리한 조건을 동시에 가지고 있다. 또한 마을이 집중적으로 모여 있지 않아 의사소통이 쉽지 않다. 따라서 신농업 지식인 등 개별적으로 뛰어난 인재를 하나로

묶어 시너지를 내는 일도 앞으로 필요하다. 그럼에도 불구하고 합전마을은 최적의 가족 휴양지로 발전할 것이다. 도시민에게는 여전히 고향에 대한 향수가 필요하다. 그것이 체험이든, 관광이든, 먹을거리든 합전마을은 도시민을 만족시킬 경험과 의지가 있다.

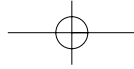


△ 정보화마을 교육장



△ 마을 앞 입구 안내표지판





해외탐방기

창조도시와 클러스터

백운성 | 충남발전연구원 연구원

1

랄리(Raleigh) ; 미 동부의 실리콘밸리, RTP

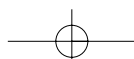
R&D중심의 혁신클러스터, 리서치트라이앵글파크(Research Triangle Park, RTP)

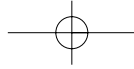
리서치트라이앵글파크(Research Triangle Park, RTP)는 대서양 연안 미 동부지역 노스캐롤라이나주 중부에 위치한 미국에서 가장 큰 규모의 혁신클러스터로서 사업과 커리어를 위한 최고의 장소로 잘 알려진 곳이다. 리서치트라이앵글파크는 노스캐롤라이나의 중소도시 랄리(Raleigh)-드럼(Durham)-채플힐(Chapel Hill) 지역을 지역대학과 공공연구기관이 새로운 벤치기업의 산실로 조성하여 동부의 실리콘밸리로 불리는 지역이다.



경제력 쏠짜의 도시에서 가장 살고 싶은 도시로...

노스캐롤라이나주는 섬유, 담배, 가구 등 세 가지 전통적 산업에 의존하고 있는 곳이었다. 그러나 60년대 이후 섬유는 아시아 생산자와의 경쟁에서 뒤처지고, 담배는 자동화 생산 시스템의 도입과 수요 급감으로 위기를 맞고, 가구는 미국 내 북동부로의 공장 이전이 진행되면서 경제적으로 어려움에 봉착하기 시작하였다. 경제적 위기는 지역내 대학의 졸업생들에게 새로운 일자리를 찾기 위해 다른 지역으로 떠나는 인재유출 및 고갈을 불러 일으켰다.





이러한 우수한 인력들이 다른 지역으로 유출되면서 지역은 더욱 빈곤해지는 악순환을 끊고자 지역 내 리더들의 논의 과정에서 고안된 것이 바로 RTP다. RTP의 개발과 운영은 주정부, 지방정부, 참여 업체 등으로 구성된 민간 비영리법인 리서치트라이앵글재단(Research Triangle Foundation, RTF)에서 맡고 있다. RTF는 1959년 고용창출과 노스캐롤라이나 대학 졸업생의 타주 유출을 방지할 목적으로 당시 와코비아 은행과 개인투자자들이 주민들에게 채권을 발행해 모은 200만 달러를 기초로 약 500만평의 토지를 매입하면서 활동을 시작하였다. RTF는 Triangle지역과 노스캐롤라이나내의 학술 연구의 유지와 개발, 과학기술적 편의 제공, 대학 연구소 기업 정부의 협력 활성화를 기본 목표로 하였다. 50여년전, 미국 50개 주 가운데서 경제력이 48위로 거의 꼴찌였던 노스캐롤라이나주는 90년대 초엔 30위로 도약했고, 2002년에는 미국 첨단과학기술 잠재력 평가에서 17위를 차지하는 놀라운 발전을 이룩했다. 또한 미국 언론에 소개된 오늘날의 RTP 권역은 '살면서 근무하기 좋은 곳 1위', '교육 환경 1위', '사업과 취업 여건 3위' 등 미국에서 가장 살기 좋은 도시로 각광을 받고 있다.

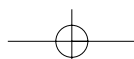
현재 840만 평 규모의 RTP는 글라소 웰컴, 시스코 시스템, 노텔 네트워크, 모토로라 등 우리에게 제도 잘 알려진 대기업과 연구기관들이 소재하고 있다. IBM의 가장 큰 사업장도 이곳에 있으며, 대외적으로 13개 카운티, 63개 시, 34개 상공단체가 이곳과 연관을 맺고 있다. 현재 RTP지역의 전체 종사자는 4만 3천명으로 이 중 99%가 R&D 관련 일을 한다. 지난 15년간 고용 증가율이 53%로 노스캐롤라이나 주 전체 고용의 22%, 첨단분야 고용은 절반 이상을 차지할 정도다. 이런 여건을 통해 지난해만 투자유치 금액이 10억 달러에 달하고 있다.

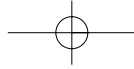
RTP의 성공요인은 대학과 지역사회 구성원의 적극적인 참여



노스캐롤라이나 세계무역센터 더글라스 아이킨 대표는 RTP의 성공배경을 "정부, 기업, 대학의 삼위 일체 노력"이라고 말하고 있다. 대학들은 고급두뇌를 제공하고 기업은 이익을 다시 교육여건 개선에 투자했다. 교육여건이 좋아야만 우수 인력이 몰려든다는 것을 기업이 더 잘 알고 있기 때문이다. 주 정부와 카운티, 시정부는 완벽한 후원자 역할을 했다. 자연히 산 학 연 협

동 복합체의 시너지 효과가 발휘됐다. 또한 이곳을 경쟁력 있게 만드는 또 하나의 요인은 낮은 부동산 값이다. 실리콘밸리는 방 4개, 정원 딸린 집이 12억 원 정도 하지만 이곳은 2억 5천만 원 정도에 불과하다. 물가도 그곳의 4분의 1수준이다 보니 우수 인재들이 몰려든다. 이곳의 구성원들은 실리콘밸리에





해외탐방기

서 연봉 10만 달러를 받는 것보다 RTP에서 5만 달러를 받는 것이 더 행복하다고 말하고 있다.

혁신의 중심은 대학

RTP의 세 꼭지점을 이루고 있는 곳의 중심에는 대학이 있다. 알리에는 노스캐롤라이나주립대학(NCSU: 2만9000명), 드럼에는 듀크대학(6000명), 채플힐에는 노스캐롤라이나대학(UNC: 2만6000명)이 있다. 이들은 대학간 협력과, 산·학·연, 산·산 등 대학과 기업간의 다양한 산학협력 관계가 형성되어 있다. 또한 소프트웨어 프로그래머 등 우수한 고급인재를 육성 제공하고 있으며, 리서치 파크를 건설함으로써 자신들이 배출한 고급두뇌들이 다른 지역으로 유출되지 않고 RTP지역에 정착하도록 유도하고 있다. 이를 위해 대학은 맞춤형 고급인력 양성과 연구개발 및 기술이전을 통해 지역기업과 끈끈한 유대를 맺고 있다.

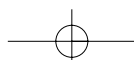


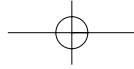
그중 대표적인 알리의 NCSU는 현재 100여 개의 중소 벤처기업, 연구소, 정부기관이 입주해 있는데 이곳 입주업체는 기존의 NCSU의 교수나 학생과 마찬가지로 도서관을 비롯해 캠퍼스의 모든 시설을 이용하는 것은 물론 필요시 강의도 들을 수 있도록 유기적 연계관계가 형성되어 있다.

현재는 20년 전부터 개교 100주년을 기념해 센티널 캠퍼스를 조성 중이다. 기존의 NCSU와 별도의 160만 평 규모의 산학협동연구 캠퍼스이다. 이곳 캠퍼스 내에는 상가와 아파트 등을 입주시키고, 건물의 접근성을 강조해 상호 유기적인 교류를 유도하고 있다. 캠퍼스 내 건물은 대학과 관계가 있거나 앞으로 관계가 있을 업체에게 임대해 주고 있고, 골프장과 호텔도 계획되어 있다. 센티널 캠퍼스는 의약 벤처기업과 연구소 등을 캠퍼스 내에 입주시켜 산·학·연 협력체계를 조성하고 있다.

'헝그리 정신'의 RTP 입주 벤처기업들

'퍼스트 플라이트 벤처센터(FFVC)'는 RTP의 창업보육센터로 벤처기업에 사무실과 연구 공간을 임대해주고 있었다. 1991년 설립된 이 센터(John C. Draper 대표)는 High tech(BT, IT) 기술에만 집중하는 전략을 가지고 있다. FFVC는 2명의 지원 Staff(설립당시 21명)만 있어 기업과 의사소통이 신속





하고, 편하게 언제든지 상담이 가능하며, 2명으로도 충분히 역할을 수행할 수 있다고 자신한다. 센터의 운영은 임대료 수입만으로도 운영을 하고 있다. 임대료는 시장가격보다 30% 저렴한 12~13\$/sq.ft이며, 현재 96% 정도 입실되어 있어 임대료만으로도 흑자를 기록하고 있다.

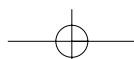
존 드래프 대표(John C. Draper)는 조직의 슬림화에 의한 의사소통의 신속성과 '헝그리 정신'으로 강력한 생존 정신이 있어야 한다고 강조한다. 그는 기업이 자신의 기술로 자신이 성공해야함이 타당하고, 정부가 지원하면 100% 실패한다고 생각하고 있다. 과거에는 주정부 및 시정부에서 연간 20억원~40억원 정도를 지원받았으나, 지금은 정부 지원을 거부하고 있다. 정부에 지속적으로 의존하게 된다는 이유 때문이다.

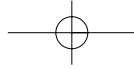
FFVC에는 현재 37개 회사가 입주해 있으며, 인력은 180명 정도밖에 되지 않는다고 한다. 하지만 유연한 공간과 임대기간, 자본과 기술 접근의 용이성, 서비스 및 강력한 기술지원, 현장 비즈니스 지원 및 지도, 서비스 공급자와의 네트워킹, 입주 및 졸업기준의 엄격성 등에 기인해 경쟁력 제고에 주력할 수 있기 때문에 뉴욕, 캘리포니아, 캐나다에서까지 이곳으로 몰리고 있다. 지금까지 불과 몇 명으로 시작한 벤처기업을 종업원 1000명, 연 매출액 수천만 달러에 이르는 중견기업으로 성장시킨 것만도 지금까지 100여개나 된다는 것이다.

기업의 입학과 졸업... 그리고 성공!!

FFVC에서 기업을 선택할 때는 기술의 시장 진출 가능성, 그리고 시장규모를 우선으로 본다. 때문에 시장에서 그 기술에 대한 욕구가 반드시 존재해야 한다. 그리고 시장에서 겪을 많은 어려움 혹은 기술개발의 문제들에 대한 명확한 해결책을 반드시 가지고 있어야 선택의 기준을 충족하는 것이다. 해결책은 바로 우수한 제품과 서비스다. 제품과 서비스는 시장에서 기업의 준비성을 말해준다. 또 다른 해결책은 지적재산권과 특허다. 그리고 나서야 기업들은 FFVC내에서 경험을 공유하고 사업시작 시기의 난관 그리고 위기를 극복할 수 있는 능력을 배운다.

졸업은 시장에서 용인될 만큼 완벽한 제품을 만들 수 있을 때 가능하다. 하지만 졸업 이후에도 지속적인 수익모델이 필요하다. 상품이 계속 팔릴 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 그러기 위해선 초기 펀드 투자에 의존하지 말고 지속적인 투자를 유지할 수 있어야 한다. 그리고 많은 기술벤처기업들이 기술개발에 몰두해 경영부분을 소홀히 하는 경향이 있다. 이는 시장상황에 대한 잘못된 판단을 내릴





해외탐방기

소지가 높아 반드시 경영팀이 구성되어야만이 졸업이 가능하다. 보통 졸업하는데 18개월에서 30개월 정도 걸리지만, 도중 실패하거나 실패할 가능성이 높은 기업들은 하루라도 빨리 퇴출시킨다. 실패한 회사의 분위기는 전염병 바이러스처럼 타 기업으로 옮겨 다녀 다른 기업가들에게 의욕부진 등 악영향을 미칠 가능성이 있기 때문이다.



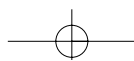
앞에서 말한 바와 같이 정부의 자금지원을 받지 않는다. 따라서 FFVC의 대부분 회사들은 정부나 대기업 투자가 아닌 개인투자에 의해 운영된다고 할 수 있다. 개인들은 기업의 기술을 보고 그 가능성에 투자하며, 회사들은 제품을 믿고 연구개발에 몰두해야 성공할 수 있다.

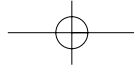
FFVC는 RTP지역 대학생들을 졸업 후 창업보육센터로 배치한다. 그들로 하여금 창업보육센터 기업들의 기술들을 습득하게끔 하고 있다. 이는 창업보육센터 기업들이 우수 인재를 활용할 수 있는 장점과 지역 학생들이 새로운 기술과 경험을 얻는다는 좋은 모델로 정착하고 있다.

연구 개발 인력을 흡입하는 쾌적한 도시 환경

RTP권역은 대도시에서 즐길 수 있는 각종 박물관, 아이맥스영화관은 물론 쇼핑까지 즐길 수 있는 곳이며, 대도시에선 느낄 수 없는 시골 같은 푸근함을 가지고 있어 교육 문화 환경적 요인이 뛰어나다. 랄리는 미국의 '가든 디자인 매거진'에서 미국 8대 정원도시로 선정됐을 정도다. 랄리시를 상징적으로 나타내는 말이 'Trees, Tees, Ph D's'인데 이는 숲과 골프장과 박사학위가 많은 도시라는 뜻에서 나온 것이라고 한다. 숲이 많은 도시인 랄리는 '오크(떡갈나무)의 도시'라고도 한다. 랄리의 공원 면적은 500만 평이 넘는다. 숲길만 120km로 크고 작은 150여 개 공원들이 사방팔방 연결돼 있다. 공원을 비롯한 박물관 등 문화시설이 대부분 무료입장이다. 그래서 실리콘 벨리에서 연봉 10만 달러 받는 것보다 RTP의 5만 달러가 더 낫다는 이야기도 나올 정도이다.

또한, RTP는 기업하기 좋은 곳이면서도 환경규제에 있어서는 엄격하다. RTP의 환경문제에 대해선 RTP소유자 및 입주자협회(RTPOTA)가 지난 2002년 구성한 RTP서비스자문위원회를 통해 행해지는데 이 위원회에는 경관디자인위원회와 환경소위원회가 있다. RTP의 경관형성 가이드라인에 따르면 RTP내의 부지는 최소한 약 1만 평 이상 매입해야 하며, 경관형성을 위해 건물 설계도 반드시 위원회의 심사를 통과해야만 한다는 것이다. 그리고 RTP는 지역사회에 미치는 환경문제를 최소화하고 최소 비용으로 효율적 환경관리를 위해 권역내의 공기, 물, 쓰레기 그리고 야생동물 서식지 보호와 환경교육에 특히 중점을 두고 있다.





2

리치몬드(Richmond)

; BT로 새롭게 부상하는 버지니아 버바이오 파크

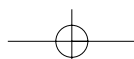
기업 내쫓던 보수적 도시에서 美 '톱10 BT단지'로 변신

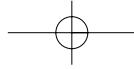


미국의 수도 워싱턴DC 남쪽, 자동차로 2시간 거리에 있는 버지니아 리치몬드시. 필립 모리스가 생산하는 담배 '버지니아 슬림'으로 더 잘 알려졌던 도시가 이제는 세계적 바이오 클러스터로 이름을 날리고 있다.

리치몬드 시내에 들어서면 곳곳에 VCU(버지니아 커먼 웰스 대학교)라는 건물을 볼 수 있다. 바로 버지니아 주립대가 있다는 표시다. 우리나라처럼 대학과 기업체가 어떠한 영역을 이루며 동떨어져 있는 것이 아닌 도시전체가 대학이고, 도시전체가 기업체며, 도시전체가 삶의 터전이다. 이곳에서 대학, 기업, 연구소가 유기적으로 움직이는 세계적 바이오센터인 버바이오파크(버지니아 바이오테크 리서치파크)가 활동하고 있다.

버바이오파크는 비교적 짧은 기간에 미국 연구단지 '톱 10'에 진입했다. 현재 버바이오파크의 8개의 '바이오텍'은 주로 약품 개발, 바이오 메디컬, 엔지니어링, 법의학, 환경 분석 분야 등을 연구한다. 필립모리스사가 3억5000만 달러를 투자해 현재 필립모리스USA 연구기술센터인 '바이오텍 9'를 짓고 있는데 내년 7월 완공 예정이다. 이는 담배산업에서 바이오산업으로의 전환을 모색하고 있는 필립모리스사의 전략과 리치몬드시의 바이오산업 육성정책이 맞아떨어졌기 때문이다. 완공되면 이곳에만 500~600명의 연구 인력이 배치될 예정이라고 한다. 버바이오파크는 생명과학 중심의 연구단지로 특히 관련 전문가와 대학과의 연계가 좋고, 창업보육시설이 잘 갖춰져 현재 24개사가 이미 졸업한 상태이며, 파크가 완공되는 2008년까지 연구 인력만 3,000여 명이 수용될 예정이다.





해외탐방기

리치몬드는 공사중, 성장하는 버바이오파크

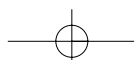
리치몬드 시내로 들어서면 완공된 건물과 함께 건축 중인 건물들 사이로 주차장이나 잡풀들이 돋은 빈공터가 보인다. 이는 애초 주차장 등으로 놓고 있던 곳에 버바이오파크(버지니아 바이오 테크놀로지 리서치 파크, VABIOPARK)를 단계적으로 조성하고 있는 것이다. 92년부터 이곳엔 지난 수십 년간 비어있던 땅에 새로운 연구 개발 단지가 속속 들어서고 있다. 우리가 이곳을 찾은 날도 공사 소리가 끊이지 않았다.

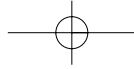


1990년대 초, 버지니아주가 차기 산업으로 바이오산업 육성을 계획하고 있던 차에 VCU와 리치몬드시가 이해관계가 맞아 떨어져 수십년을 내다보는 장기 청사진을 수립하게 된다. 대학은 연구수준의 향상을 위해, 리치몬드시는 놓고 있는 토지를 활용하고 일자리를 만들어 내기 위해 지역혁신시스템을 공동으로 구축하게 된 것이다. 주정부가 500만 달러를 투자하고 VCU와 리치몬드시가 건물과 땅을 제공해 조성 중인 버바이오파크는 도심의 약 4만 1,000평의 부지에 현재 8개 동의 '바이오텍' 건물이 있다. 이곳에는 현재 세계적인 제약회사 베링거인겔하임을 비롯한 50여 개의 각종 기업 및 연구기관이 입주해 있다.

기업하기 좋은 도시 리치몬드

기업하기 좋은 도시 리치몬드는 20여년 전만 해도 기업 유치는커녕 오는 기업도 쫓아내는 도시였다. 그것은 지역의 보수적인 정서가 기업에 비우호적이었고, 특히 민 관 협력이 잘 안되는데서 비롯됐다. 그런 풍토로 인해 당시 '익스프레스 카드'나 '캐넌' 등이 본사를 노스캐롤라이나 등지로 옮겨버렸다. 뒤늦게 시민과상공인들이 위기감을 느껴 지난 94년 만든 비영리기관이 '리치몬드경제개발공사(Greater Richmond Partnership, GRP)'를 설립했다. 그 뒤 리치몬드는 기업하기 좋은 도시로 이미지 홍보를 하는 데만 100만 달러를 투자했고, 기업 유치를 위해 버지니아주는 법인세율을 6%(미국 평균 6.97%)로 내리고 과거 30년간 한 번도 인상하지 않았다. 또한, 소득세나 부동산세를 감면하고 노동력 제공 프로그램을 통해 인력을 지원했다. 아시아 국가들에게까지 연락사무소를 설치, 외국 자본을 유치하려 노력했다. 이러한 GRP의 적극적인 기업유치와 함께, 살기 좋은 곳이 기업하기 좋은 곳으로 생각하고 환경 보전에 가장 철저한 기준을 갖고 임하고 있다. 기업은 사전에 대기오염물질, 특정오염물질, 폐수, 소





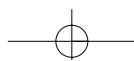
음 먼지 등 시설 계획에 대한 허가를 받은 뒤 시설 장비의 내용, 오염물질 배출의 수준, 독성물질의 저장 및 사용에 관해 일일이 기록해 보고하도록 되어 있다.

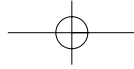
이와 함께 리치먼드의 경제를 살리는 데는 지역 대학과 시 그리고 기업 간의 긴밀한 협조가 있었기에 가능했다. 지난 96년 지역 기업인의 요청으로 4000만 달러를 모금해 VCU에 공과대학을 신설해 철저히 산학협동체제로 운영하고 있다. 기업이 대학 건물을 짓고, 지방정부가 교수 봉급을 지급하는 파격적인 민관 파트너십이었다. 그 뒤 모터롤러 등 대기업 자금 15억 달러 정도를 대학에 들여와 반도체산업 연구가 활발히 이뤄지고 있다고 한다. 이제 베링거인겔하임과 같은 대기업이 미국 전역에 흩어져 있던 연구 시설을 리치먼드로 모으고 있을 정도이다.

버지니아주 산업의 중심 '리치먼드광역권'

리치먼드시의 인구는 19만 명이지만, 인근 하노버·체스터필드·헨리코 등 주변의 카운티와 합쳐 115만 명 정도의 리치먼드광역권을 형성하고 있다.

리치먼드의 가장 큰 강점은 어디서나 접근할 수 있는 교통망과 가까운 곳에 바이오관련 각종 주요기관들이 인접해 있다는 것이다. 제임스강을 끼고 리치먼드는 20분대에 시내 어디라도 접근이 가능하고, 도심에서 10분 거리에 리치먼드국제공항(RIC)이 있다. 공항 내에는 '무역자유구역'이 설치돼 있다. 제임스강 하류에는 리치먼드항만 터미널이 있고, 고속도로는 동서남북으로 연결돼 워싱턴 DC까지 2시간밖에 걸리지 않는다. 또한 워싱턴과 식품의약국(FDA)이 2시간 거리에 있고, 바이오테크와 밀접한 관련이 있는 국립보건원(NIH)이 3시간 거리에 있다. 이와 함께 리치먼드의 주택구입 비용은 전국 평균보다 16%나 싸고, 물가도 다른 도시에 비해 낮은 편이다. 리치먼드가 급성장하게 된 배경에는 지역 혁신주체들의 노력과 함께 교통의 요충지로서의 지리적 여건의 영향도 무시할 수 없다.





해외탐방기

3

볼티모어(Baltimore)

; 내항 친수공간 재개발로 도시 이미지 개선

조선산업의 도시에서 낭만적인 도시로

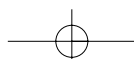
미국의 수도 워싱턴 D.C.에서 북동쪽으로 약 60km 떨어진 항구도시인 메릴랜드주 볼티모어시. 조선, 정유 등 공업도시이기도 한 볼티모어는 한 때 마약과 범죄로 도시 이미지가 좋지 않았으나 시민의 참여 속에 '민음 캠페인'을 통해 자부심을 키우고, 내항(Inner Harbor)의 친수공간이나 전통건축물 복원 등을 통해 도시를 재창조하는 데 성공했다.

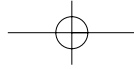
한때, 조선산업으로 융성했던 볼티모어는 조선소가 폐쇄되면서 화력발전소는 용도 폐기되어 방치된 건축물이 되었다. 볼티모어는 이 건물을 철거하는 대신 내부를 개조하고 외관을 정비하여 서점으로 활용하고 있다. 사라질 뻔한 건축물은 볼티모어의 화려했던 조선산업시대를 상징하며 여전히 중요한 건물로 남아 이 지역을 찾아오는 사람들과 반기고 있다.

바닷가를 활용한 관광특구

볼티모어시 체사피크만의 이너하버. 이 일대는 하버플레이스 & 갤러리라는 대규모 식당가 및 쇼핑몰이 있고, 하버 크루즈, 국립볼티모어수족관, 볼티모어해양박물관, WTC(세계무역센터) 빌딩 등이 자리 잡고 있다. 주변엔 특급호텔들이 즐비하다. 지난 1960년대부터 이너하버에 대한 재개발 프로젝트를 추진한 결과 이곳은 볼티모어의 '매력 포인트'로 변했다.

그 중 하버플레이스는 100여 개의 레스토랑, 상점 등이 있는데, 여러 곳에 산재하던 바닷게 전문 음식점을 사람이 많이 모이는 해변인 이너하버에 집중적으로 유치, 바닷게 전문음식점 타운을 이 지역을 대표하는 관광지로 만들었으며, 일대를 관광단지로 만들어 지역특산물의 세계화에 성공했다. 시는 이 지역의 활성화를 위해 초창기 시에서 직접 '필립스'란 음식점을 시범적으로 운영하여 주변에는





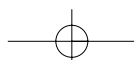
일정수준 이상의 수준 높은 음식점이 자연적으로 형성되도록 유도했으며 바닷길을 활용한 다양한 기념품과 이벤트를 상품화하여 수입을 올리기도 했다고 한다. 또한 이너하버에는 미국사람들조차 한번쯤은 꼭 가보고 싶어 하는 국립볼티모어수족관이 있다. 이곳에는 상어나 가오리 등을 비롯해 1만 여종의 바다 생물 및 양서류 파충류 등을 보유하고 있는 것을 자랑한다. 볼티모어를 찾는 관광객은 연간 1300만 명으로 볼티모어 인구 63만 5000여 명에 비해 엄청난 숫자이다.

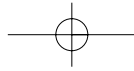
전통 건축물 복원을 통한 도시 재창조

국립볼티모어수족관 인근에는 100년 전의 화력발전소를 리모델링한 건물에 카페와 서점이 들어서 있다. 또한 볼티모어시는 메이저리그 야구팀인 볼티모어 오리올스 홈구장을 20세기 초의 모습의 복고풍으로 새롭게 단장해 도시 이미지 쇄신을 도모했다.

볼티모어의 도심 재생은 지난 58년 기업가들의 비영리조직인 볼티모어광역권위원회가 시와 함께 '찰스센터플랜'을 수립하고, 민관협력기구인 '찰스센터 관리공사'가 조직되면서 부터 시작됐다. 또한 연방정부의 고속도로 건설 계획으로 전통건축물이 사라질 위기에 처하자 시와 시민이 뜻을 모아 지난 64년에는 역사 건조물보전위원회(CHAP)를 만들어 70년대 초반에 펠스포인트, 페더럴 힐 등 80개의 국가등록 및 지역역사지구를 지정해 5만 6000여 동을 보전했다.

볼티모어는 전통 및 문화의 복원과 함께 공동체를 강조하는 도시 이미지 제고를 위해 애쓰고 있다. 특히 도시 인구 감소를 막기 위해 지난 97년에 비영리조직인 '라이브 볼티모어 홈센터' 설립에 나서는가 하면, '전략적 이웃만들기플랜(SNAP)'을 추진해 볼티모어로의 이주도 적극 나서고 있다. 또한 재개발 플랜도 이너하버 인근의 펠스포인트, 리틀 이태리지구 등 20여 개 지구로 확대하고 있다.



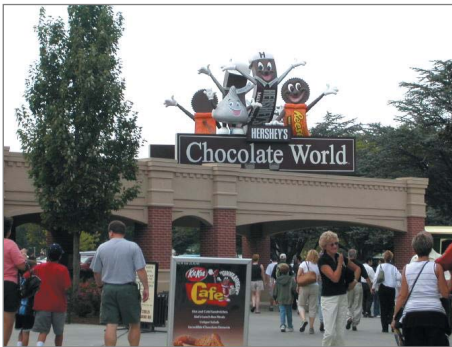


해외탐방기

4

해리스버그(Harrisburg) ; 달콤한 문화관광 기업도시 허쉬파크

Factory Park 형태의 테마파크와 허쉬기업의 도시 해리스버그



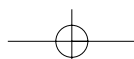
펜실베이니아주 해리스버그(Harrisburg)는 초콜릿으로 유명한 허쉬(Hershey)사의 공장과 테마파크를 연결하여 공장 주변의 환경과 조화를 도모함으로써 기업과 도시의 이미지를 한층 높은 수준으로 격상시킨 곳이라고 볼 수 있다.

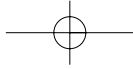
초콜릿을 생산하고 있는 허쉬는 1894년 밀톤 허쉬(Milton Hershey)가 설립한, 110년의 전통과 역사를 자랑하는 미국 제1의 초콜릿 회사이며 세계 65개국 소비자들에게 초콜릿을 판매하고 있는 다국적 기업이다. 허쉬는 1905년 초콜릿 생산에 필요한 신선한 우유를 공급받기 위해 펜실베이니아 낙농지역의 중심인 이곳에 공장을 설립하였고, 현재까지도 세계 최대 규모로 손꼽히고 있다.

초기 완공된 공장은 많은 노동자들이 필요했고, 외부지역에서도 사람들을 끌어들이게 되었다. 허쉬로

인해 해리스버그는 낙농업중심의 농촌지역이 도시발전의 기틀을 갖추고 공장의 가동률과 기업의 성공이 바로 이 도시의 성장으로 이어져왔다. 여기까지는 일반적인 제조업유치로 인한 지역경제의 부흥으로 볼 수 있다. 그러나 이곳에 매년 200백만명의 관광객이 다녀가고, 허쉬가 지역주민들과 소비자들에 더욱 친숙하게 다가설 수 있는 이유는 다른 곳에 있다.

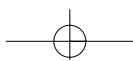
허쉬는 회사의 이익금 일부를 지역개발에 투자해 백화점, 학교, 공원, 교회, 골프코스, 동물원, 대형 호텔, 운동경기장 등을 거쳐 오늘날의 '허쉬타운'과 '허쉬파크'를 형성하기에 이르렀다. 특히 허쉬초콜릿공장의 기계화된 제조공정은 새로운 문화를 보여주는 좋은 자원이 되었고, 방문객들에게 달콤한 볼거리를 제공하였다. 이 제조공정은 산업시설로서 훌륭한 자원이 되었고, 멀리 있는 도시로부터 가까운

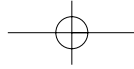




지역에 이르기까지 많은 사람들을 불러들여 생동감 있는 공장으로 변모시켰다. 또한, 허쉬타운 내에는 독특하고 흥미로운 전시품들로 매혹적인 허쉬의 역사와 창립자의 삶을 알게 하는 허쉬 박물관, 125개가 넘는 고풍스러운 자동차를 소유한 앤터 자동차 박물관, 세계 허쉬초콜릿 월드 등 다양한 볼거리로 가득하다. 허쉬 마을거리에는 공장에서 흘러나오는 은은한 초콜릿 향이 퍼져 있고 먹거리, 초콜릿 머드팩 등 초콜릿을 이용한 다양한 체험을 할 수 있도록 되어 있다. 이곳에서 소비자들은 허쉬의 즐거움을 만끽할 수 있다.

허쉬는 초콜릿산업으로 벌어들이는 자본을 자본가의 이익으로만 충당하는 것이 아닌 공장주변의 삭막한 농장지대를 농업을 기반으로 한 제조업의 성공, 관광객의 유입, 일자리를 제공하는 기업도시로 발전시켜 연쇄적으로 시너지효과를 얻고 있는 것이다.





해외탐방기

5

피츠버그(Pittsburgh) ; 철강도시에서 녹색도시로의 변신

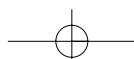
철강도시 피츠버그 바이오 문화 도시 피츠버그

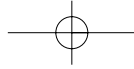
미국 워싱턴 D.C.에 인접한 펜실베이니아주 남서부의 피츠버그(Pittsburgh)시. 최근 미국 슈퍼볼의 영웅 한국계 하인즈 워드 선수가 소속한 '피츠버그 스틸러스'가 있고, '강철왕' 앤드류 카네기가 살았던 곳이 바로 피츠버그이다. 지난 1758년 세워진 피츠버그시는 2008년이 되면 250주년을 맞는다. 인구는 피츠버그시가 40만 여명이지만 인근 9개 중소도시를 합친 '피츠버그광역권'은 260만 명 정도 된다.



한때 미국 산업의 중심지로 가장 부유했던 지역이었던 피츠버그는 50년대 이후 쇠퇴의 길을 걸으면서 '공해 도시'란 오명도 함께 해왔다. 80년대 철강산업의 중심이 한국, 일본 등의 아시아 국가들로 넘어가면서 극심한 경제침체와 몰락의 길을 맞았다. 지난 79년 12만4800명이던 금속업체 종사자수가 94년에는 2만8000명으로 무려 77.6%나 감소하였다. 그러나 이러한 위기에 지역 상공인과 지방정부 그리고 대학이 피츠버그의 부흥을 위한 민간파트너십을 구축해 공해 탈출과 도시 재개발에 성공했다. 이로 인해 79년 당시 6만7000명이던 보건업체 종사자들이 15년 뒤엔 11만8500명으로 늘어났다. 피츠버그시의 'ACCD(앨러게니지역개발연합:피츠버그광역권 상공회의소와 지역시민경제단체의 연합체)'의 F. 마이클 랭리 회장은 "지난 80년대 초부터 90년대 초까지 10여 년간의 불황은 10만 여명의 일자리를 잃게 했지만 지역이 합심해 10년 만에 회복하면서 공업도시를 상업도시로 바꾼 게 큰 소득"이라고 말한다.

현재 피츠버그에는 바이엘, 미쓰비시전기, 노바, 웨스팅하우스전기 등 세계적인 기업 70여 개사의 본사가 자리잡고 있다. 이들의 전략산업은 생명과학, 의료기기, IT, 첨단 금속, 전자광학 등이다. 이런 일이 가능했던 것은 그동안 축적된 부와 기술에다 미국 유수의 보건기관과 톱 랭킹의 대학, 지역사회의 후원 그리고 문화적 자산 등이 있었기 때문이라고 말하고 있다. 피츠버그개발연구소는 올해에만 1





만 3천 개의 새로운 일자리가 창출됐다고 밝히고 있다. 피츠버그는 핵심 성공요인을 민관 파트너십의 구축 및 체계적인 작동, 지역의 강점을 살린 산업구조 재편, 인재를 모이게 하는 지역의 삶의 질 개선 프로그램의 성공의 결과라고 밝히고 있다. 또한 정부가 지원은 하되 후원자 역할에 머문 것도 주요한 성공 요인이다. 기업이 하고 싶은 것을 주문하면 정부는 무엇이든지 지원을 아끼지 않는다. 기업들은 직접적인 재정 지원을 받지 않을뿐, 행정·조세 등 모든 분야에서 정부와 밀접한 협력 체제를 구축하고 있다.

도심을 바꾼 '피츠버그 문화 트러스트'

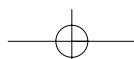
피츠버그의 성공 요인은 무엇보다 공해도시란 이미지에서 벗어나 환경을 중시하는 세계적인 도시브랜드 마케팅의 성공에 있다. 이것이 바로 '피츠버그 문화 트러스트(Pittsburgh Cultural Trust: PCT)'이다.

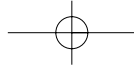
1960년대부터 피츠버그는 공해도시 탈출을 위해 '제1, 2차 르네상스' 캠페인에 돌입, 민관파트너십을 통해 도시 재개발에 나서 수질 대기오염 극복, 공공녹지 및 도시 경관 조성을 적극 추진하였고, 그 결과 오염됐던 도심의 앨러게니강에는 10여년 전부터 송어와 배스 등 50여종의 물고기가 사는 맑은 강으로 변했다. 이러한 성공적인 '제1, 2차 르네상스'에 이어 도심지역을 '문화특구(Cultural District)'로 만들자는 운동을 추진했고, 이를 계기로 지난 84년 비영리조직인 PCT가 설립되었다. 피츠버그의 도시재생 전략은 용도가 폐기된 공장대신에 도시문화시설을 유치하고, 제조업중심에서 3차 산업인 문화서비스 산업 중심으로의 변신을 추구하였다. 이러한 산업적 변신과 함께 도시를 가로지르는 강변과 도심지 재생을 적극적으로 수행하였다. 강과 강이 만나는 삼각지는 트라이앵글파크로 조성하여 쾌적한 공원으로 조성하였고, 강변에 콘벤션센터를 유치하여 문화행사가 가능하도록 도시를 문화적인 생태적인 공간으로 재생하였다. 이러한 '문화 트러스트'라는 도시 환경 개선 운동을 통해 깨끗한 도시와 좋은 교육 환경이 마련됐고 저렴한 부동산 가격이 기업 유치에 긍정적으로 작용했다.

피츠버그의 지역 경제발전과 문화 진흥을 목표로 87년까지 4,300만 달러가 투입된 '문화특구 개발 플랜' 결과 하인즈홀과 컨벤션센터밖에 없었던 중심가가 14개의 문화시설과 공원 광장 그리고 상가가 들어선 '문화특구'로 변신했다. 요즘엔 한해 1,500여건의 각종 공연 전시 등이 이뤄지고 있다.

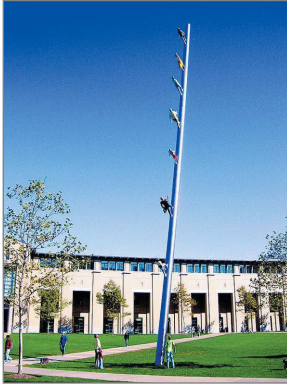
학제적 연구의 선두 '카네기멜론대'

피츠버그의 성공에는 피츠버그와 함께한 미국의 명문대학 2곳을 빼놓을 수 없다. 피츠버그대학과 카네기멜론대학(CMU)이 그것이다. 줄기세포 연구로 알려진 새튼 교수가 있는 곳이 피츠버그의대이고,





해외탐방기



카네기가 설립한 카네기멜론대학은 IT분야에서 MIT 하버드와 함께 미국 3대 대학중의 하나다. 카네기멜론대는 공학과 사회과학의 접목 등 학제적 연구가 강하고, 기업과의 협력도 좋아 미국 기업이 가장 선호하는 대학 1위를 자랑하고 있다.

제조업 중심의 피츠버그를 카네기 멜론대학은 IT, 피츠버그공대는 생명공학분야의 R&D 역량을 이용, 보건의료분야를 전략적으로 육성해 지식기반산업으로 구조를 개편했다. 대기업 본사가 지역 내 다수 존재하고, R&D 센터가 집적되어 있는 강점을 살려 금융 및 생산자 서비스산업을 적극 발굴하고 육성한 것이 오늘의 피츠버그를 만들었다.



세계최초의 녹색 건축물 '데이비드 L. 로렌스 컨벤션센터'

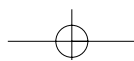
피츠버그시 앨러게니강의 '레이첼카슨대교' 인근 9번가에는 '데이비드 L. 로렌스 컨벤션센터'가 있다. 이

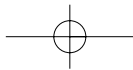
센터는 '세계 최초의 녹색 컨벤션센터'로 유명한 친환경 빌딩이다.

지난 2000년 4월 4만2000여평의 부지에 착공해 지난 2003년 9월에 완전 개관했다. 이 건물이 그린 빌딩인 이유는 다른 컨벤션센터에선 볼 수 없는 '녹색기술'을 활용해 건립했기 때문이다. 이곳은 자연 환기, 일광 센서, 일산화탄소 센서, 물재활용시스템 등으로 물소비를 60% 절약하는 등 전체 에너지를 35%나 줄이는 시스템으로 설계된 것이다. 자연채광 지붕과 유리벽은 햇빛으로 온도를 자동조절하며, 전시공간의 75%를 자연 채광으로 하고 있다. 또한 앨러게니강에서 올라오는 자연 기류를 빌딩의 통풍이나 냉방에 활용하고 있고, 페인트나 카펫 등에 유독화학제품을 사용하지 않았다는 것이다.

피츠버그시는 이를 계기로 그린 빌딩의 산업화를 적극 추진하고 있다. 피츠버그의 비영리조직인 그린빌딩연대(GBA) 리처드 오버모이어 프로젝트담당부장은 "그린 빌딩 건축기술은 앞으로 급성장할 것으로 예상돼 피츠버그를 비롯한 서부 펜실베이니아에 새로운 경제적 기회를 줄 것"이라고 말했다. 맥그로힐 건설이 지난해 말 작성한 '그린 빌딩의 서부 펜실베이니아지역 시장분석 보고서'에 따르면 그린 빌딩의 경우 건축비용은 5% 정도 증가되나, 운영비용은 8~9% 절약되고 건물 가치가 7% 향상할 것으로 내다봤다. 시장 규모도 2004년에 전체 건물의 2%로 102억 달러 수준이지만 2010년에는 5~10%(290억~590억 달러) 규모로 성장할 것으로 보고 있었다.

피츠버그광역권에는 1800여개 건축업체가 있는데 그중 600여개가 그린 빌딩 건축쪽으로 방향을 선회하고 있다는 것이다. 이러한 그린빌딩 활성화를 위해 미 연방차원에서도 세금혜택 등을 고려중이라고 한다.

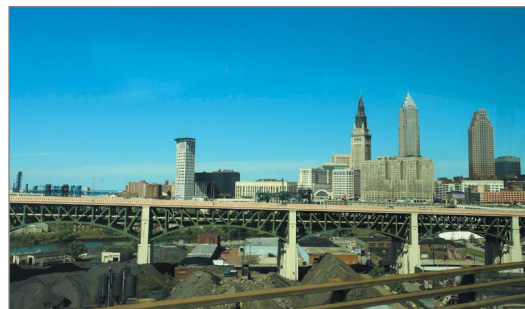




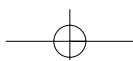
6

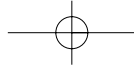
클리블랜드(Cleveland) ; 'Rock'n Roll' 클리블랜드

클리블랜드는 문화산업을 중심으로 긍정적인 지역이미지를 구축하고 지역경제를 활성화시킨 창조도시 성공 사례로 손꼽히는 곳이다. 오하이오 주 북부에 있는 인구 50만명의 클리블랜드는 몇 십 년 전까지는 제철, 자동차 공장이 늘어난 미국 굴지의 공업도시였다. 지금도 미국 일류기업 30여 개 회사의 본사가 있는 중요한 도시임에는 변함이 없다. 하지만 단 10년 전과 비교해보더라도 클리블랜드의 모습은 완전히 바뀌었다. 검은 연기를 내뿜던 공장 굴뚝들은 더 이상 찾아볼 수 없고, 공장 폐수로 검게 물들었던 이리호는 깨끗해졌다. 공장 부지에는 레스토랑과 클럽이, 어두침침한 창고 거리에는 깨끗한 쇼핑 아케이드가, 화물선만 오가던 이리호에는 요트와 크루저의 모습이 눈에 많이 띈다. 다운타운에는 쇼핑 몰과 야구장이 생겼고 새롭게 단장한 옛 극장들이 화려하게 다시 문을 열었다. 완전히 새로운 환경·문화도시가 된 것이다. 이런 변화는 누가 어떤 방법으로 이룬 것일까?



1970년대 경제 침체로 위축된 클리블랜드는 고용감소와 인구감소에 직면했다. 여기에 케야호 강의 화재를 계기로 오염된 도시라는 이미지도 덧씌워졌다. 1978년에는 대공항 이후 미국에서 상환금을 연체시킨 최초의 도시로 전락하는 수모를 겪기도 했다. 이 상환금 체납사건을 계기로 클리블랜드는 다시 태어난다. 주역은 시와 주민들이었고, 방법은 대대적인 홍보마케팅이었다. 시와 주민들은 도시



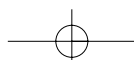


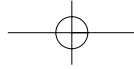
해외탐방기

이미지 향상을 위해 The Greater Cleveland Growth Association를 조직한다. 2004년 3월에는 이 조직과 협의기구인 Greater Cleveland Roundtable, 그리고 주요한 회사들이 합친 Greater Cleveland Partnership이 만들어진다. 이 조직들이 도시 이미지를 개선하기 위해 대대적인 캠페인 'The New Cleveland Campaign'을 추진하면서 문화도시의 이미지를 구축하기 위해 문화시설 건축 사업을 시작하게 된다. '미국은 1990년대에도 세계를 이끌 것인가? 클리블랜드는 힘차게 그렇다고 말한다'와 같은 화려하고 세련된 판촉자료들이 만들어져 미국 전역에 뿌려졌다. 시장을 세분화하여 도시로 끌어들이고자 하는 특정한 집단(여피, 여성)에게 호소하는 전략을 주로 선택했다.

이미지 향상 전략과 더불어 미국 최대 극장 복구사업인 Playhouse Square사업, 돔구장 사업 등 문화시설을 중심으로 한 도심 재개발이 진행되었고, 도시이미지를 중공업 중심에서 기업 본사 중심지로 변화시켰다. 이런 노력의 결과 1984년 클리블랜드는 PR Society of America로부터 최고상을 수상하기도 했다.

클리블랜드의 대표적인 문화시설은 1995년 9월1일 문을 연 로큰롤 홀 오브 페임 & 박물관(Rock'n Roll Hall of Fame & Museum)이라 할 수 있을 것이다. 총 공사비가 8,400만 달러로 피라미드가 로비 위로 치솟아 있고, 건물의 날개는 호수 쪽으로 나와 있어 초현대적인 모습을 자랑한다. 미국 문화를 대표하는 Rock'을 주제로 꾸민 박물관으로, 록의 문화적인 이해와 음악적 가치를 알기 쉽고 흥미진진하게 전시한다. 필름, 비디오, 사진, 포스터, 라디오 프로그램, 컴퓨터 등 록 뮤직에 관련된 모든 것을 전시한다. 멤피스 선레코드사 스튜디오의 초창기 녹음장비, 젊은 나이에 요절한 전설적인 흑인 기타리스트 지미 헨드릭스의 기타, 비틀즈의 멤버 존 레논이 입었던 옷, 엘비스 프레슬리, 척 베리, 제니스 조플린 등 명예의 전당에 헌정된 록 아티스트가 직접 적은 악보 등이 비치되어 있다. 'Rock'n Roll'이라는 단어는 1951년, 전설적인 DJ 앨런 프리드가 클리블랜드의 한 방송국에서 처음으로 사용했다고 한다. 클리블랜드는 이러한 과거의 역사를 바탕으로 도시를 이미지화하여 로큰롤의 연고권을 확실히 챙기고, 문화도시로 거듭나면서 황폐한 도시의 이미지를 개선하는데 성공한 것이다.





7

앤아버(Ann Arbor)

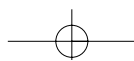
; 자율과 창의, 신뢰가 공존하는 Smartzone

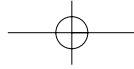
새로운 성장동력 앤아버 스마트존



미국 최대 자동차공업도시 미시간주 디트로이트에서 서쪽으로 한 시간가량 거리에 '앤아버'라는 도시가 있다. 포드, GM, 크라이슬러 등 3대 자동차 본사가 있는 디트로이트는 극심한 노사분규와 도시 발전계획 미비로 서서히 쇠퇴하는 반면, 앤아버는 괄목할 만한 성장을 하고 있다. 앤아버는 인구 10만8,000여 명에 미시간대학 등 대학 인구만 4만5000여 명인 대학도시이다. IT산업과 첨단 재료공학이 발달해 있고, 현대자동차·닛산을 비롯한 유명 자동차 메이커와 부품회사들이 잇따라 연구소를 설립하면서 디트로이트를 능가하는 산업도시로 발전하고 있는 곳이다. 과거 디트로이트가 미시간주의 성장을 견인했다면 현재는 이 도시가 중심이 되면서 미시간주를 '미국에서 가장 잘 사는 주'로 성장시키고 있다.

앤아버 스마트존은 대학과 산업체, 연구기관, 지자체, 그리고 지역 조직이 기술기반산업과 일자리 창출을 위해 협력해 만든 혁신단지이다. 미시간주에는 이 같은 스마트존이 10개가 있는데 그 중 앤아버 스마트존은 주로 IT, 첨단제조업, 대체에너지, 생명과학 그리고 무선기술분야에서 지역 중소기업의 성장을 집중 지원하고 있다. 앤아버 스마트존의 벤처기업 육성센터 역할은 '앤아버 스파크(SPARK)'가 맡고 있다. 앤아버 스파크는 민관파트너십으로 앤아버광역권의 혁신 기반 산업의 개발을 촉진시키는 것이 주 목적이며 미시간주와 앤아버시 그리고 대학 간의 협력도 가장 잘 이뤄지고 있다.





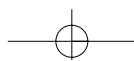
해외탐방기

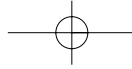
창의와 자율, 미시간 경제개발공사와 스마트존

미시간주 경제를 움직이는 힘은 주 정부의 전폭적인 후원 아래 미시간 경제개발공사(MEDC, 1999)에서 나오고 있었다. 정부와 민간이 50%씩 출자한 반관반민 단체인 MEDC는 정부와 적극 협력해 부문별 다양한 경험을 가진 인사들로 위원회를 구성해 미시간주 전체의 경제개발 계획을 수립하고 실행하면서 혁신작업을 성공적으로 수행하고 있다. 또한 미시간주에서 사업을 하고자 하는 기업에 대해 부지 선정에서부터 직업훈련비 지원, 세금 감면에 이르기까지 단 한 번에 처리해 주는 '원스톱체제'를 자랑한다. 그 결과 앤아버를 포함한 미시간주는 미국에서 '상업 성장 및 프로젝트 확장 1위 도시'로 자리 잡았다. 지난 9월부터는 세계적인 인터넷회사인 '구글'이 앤아버 시내 중심가에 임시사무소를 개설, 향후 5년간 약 1000명의 인력을 고용할 계획이라고 한다. 또한 미시간주는 주 차원의 '21세기고용기금' 20억 달러를 마련해 스마트존과 지역대학 등에 연구 및 상용화사업을 지원하고 있다고 설명했다.

MEDC의 특이한 점은 하부 조직으로 12개 카운티에 스마트존을 두고 있다는 것이다. 스마트존은 지역별로 기술개발뿐만 아니라 홍보, 자금조달, 개발계획 등을 망라하는 일을 한다. 창업보육센터를 핵심 거점으로 산·학·연·관이 집적된 소규모 혁신 클러스터로 볼수 있다. 중요한 것은 모두 자율성이 보장된다는 것이다. 재정구조는 연방정부로부터 자금을 MEDC가 받고 있고, MEDC는 이를 스마트존에 공급하며 6개월 단위로 상향식 보고서가 제출된다. 스마트존이 이룬 성과는 최근 1년 새 만든 일자리만 5천700여 개. 곧 6천700여 개가 더 생겨날 전망이다. 상업화가 가능한 연구 프로젝트 850여 개로 미시간주 전체의 성장 동력이 되고 있다. 스마트존의 성공 비결에 대해 MEDC는 무엇보다도 관계기관의 협력이 유기적으로 이뤄지고 원활한 자금조달과 시의적절한 기업 서비스가 뒷받침됐기 때문이라고 분석하고 있다. 즉, 고난도기술 클러스터 건설, 산학협력체계 구축, 숙련되고 강한 파트너십에 의해 이끌어지는 작은 조직, 주정부의 강한 육성 의지, 미시간대학의 확고한 역할, 미래성장산업 집중 육성 목표가 어우러지면서 발전할 수 있었다는 것이다.

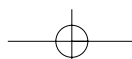
스마트존의 성장에 있어 미시바이오(MichBio)의 역할도 빼놓을 수 없다. 대학 기업 등이 참여하는 비영리기관인 미시바이오는 미시간주 바이오 육성 주관사 역할을 하는 기관이다. 중소기업 및 벤처기업은 대기업과는 달리 대학과 연구 계약을 체결하기가 어려우므로 미시바이오가 이들 업체들의 수요와 애로 사항을 파악해 대학과 연결해준다. 또 지역 기업들에게 대학의 최신 기술을 이전해주고 핵심 연구기관들 간의 인력과 장비를 공유하게 하는 역할도 한다.

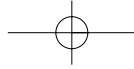




〈방문기관 및 연락처〉

방문지역 및 기관	구 분	방문일시 및 연락처
North Carolina Research Triangle Park	방문일시	2006. 9. 21
	연락처	2 Hannes Drive PO Box 12255, RTP, NC USA 27709 Tel : 919-549-8181 / Fax : +49-89-61384-111 / www.rtp.org
First Flight Venture Center(FFVC)	방문일시	2006.9.21 09:00
	연락처	2 Davis Drive, RTP, NC 27709 Tel : 919-765-0033 / Fax: 919-558-0156 / www.ffvcnc.org
	장소	First Flight Venture Center(FFVC) 회의실
	브리핑	John, Draper, President
Research Triangle Regional Partnership(RTRP)	방문일시	2006.9.21 11:00
	연락처	10900 World Trade Drive Boulevard, Suite 112, Raleigh, NC 27617 Tel : 919-840-7372 / www.researchtriangle.org
	장소	RTRP 2층 회의실
	브리핑	Mr. Ted Abernathy, Executive Vice President
North Carolina Department of Commerce	방문일시	2006.9.21 14:00
	연락처	301 N. Wilmington Street, Raleigh, NC 27699 Tel : 919-733-5743 / www.nccommerce.com
	장소	노스캐롤라이나 상무부 회의실
	브리핑	Mr. Mark Lombard, Business Development Manager
North Carolina State University, Centennial Campus	방문일시	2006.9.21 15:30
	연락처	1005 Capability Drive, Raleigh, NC 27695 Tel : 919-5153-7036 / www.ncsu.edu
	장소	Research Building 111, Room #229
	브리핑	Ms. Amy Lubas, Partnership Development Coordinator
Richmond, VABIOPARK	방문일시	2006.9.21 15:30
	연락처	800 East Leigh Street, Richmond, Virginia 231219 Tel : 804-828-6884
	장소	VABIOPARK 센터 회의실
	브리핑	Ms. Nicole M. Colomb, Business Development & Communications Coordinator
리치몬드 경제개발공사 Greater Richmond Partnership(GRP)	방문일시	2006.9.22 14:00
	연락처	901 East Byrd Street Suite 801, Richmond VA 23219 Tel : 1-804-643-3227 / Fax : 1-804-640-5382
	장소	리치몬드 경제개발공사 회의실
	브리핑	Gregory h. Wingfield, President & Dara, Glass Vice President
Baltimore	방문일시	2006.9.23 09:30
	연락처	510 E. pratt Street, Baltimore, MA 21202 TEL : 410-576-3800
Harrisburg	방문일시	2006.9.24 14:00
	연락처	100 W. Hersheypark Drive, Hershey, PA 17033 TEL : 800-236-8216
Allegheny Conference on Community Development	방문일시	2006.9.25 08:00
	연락처	425 sixth avenue, suite 1100 Pittsburgh, PA 15219-1811 TEL : 1-412-392-4555 / Fax : 1-412-392-1040
	장소	ACCD 31층 회의실
	브리핑	F. Michael Langley, Chief Executive Officer Jim Futrell, Vice President(Market Research)
Cleveland	방문일시	2006.9.26 12:00
	연락처	601 Lakeside Ave. Cleveland, OH
Ann Arbor SPARK	방문일시	2006.9.27 09:00
	연락처	330 East Liberty Street, Lower Level, Ann Arbor, Michigan 48104 TEL : 734-761-9317
	장소	스마트존(SPARK) 회의실
	브리핑	Michael A. Finney President & CEO



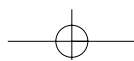


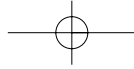
해외탐방기

지역교류 활성화의 거점, 「미찌노 에끼」

임준홍 | 충남발전연구원 책임연구원

일본의 「미찌노 에끼(道の驛, Road Station)」는 우리나라의 휴게소와 유사하나 그 규모와 역할, 운영방법에 있어서는 많은 차이점이 있다. 지역교류의 장으로서, 지역활성화의 거점으로서 중요한 역할을 담당하고 있는 미찌노 에끼의 도입 가능성에 대해 생각해보고자 한다.





1. 「미찌노 에끼」의 도입배경과 기능

「미찌노 에끼(道の驛, Road Station)」는 장거리 운전자, 여성 및 고령 운전자의 증가에 대응하고, 원활한 교통흐름을 위해 도로와 인접한 지역에서 안심하고, 여유 있는 쾌적한 휴식을 제공하기 위해 조성된 장소이다.

이와 더불어 지역의 역사, 문화, 관광, 특산물 정보 등을 제공함으로써 지역 활성화 및 활력 있는 지역만들기의 거점을 조성하기 위해 설치되었다.

「미찌노 에끼」의 주요 기능은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 가장 기본적으로 도로이용자에게 휴식을 제공하기 위한 「휴게기능」과 이용자나 지역민에게 도로정보, 지역의 역사·문화·관광 정보를 제공하는 「정보발신기능」, 그리고 이를 통해 마을과 마을이 함께하는 활력 있는 지역만들기를 위한 「지역연대기능」이다.

「미찌노 에끼」가 조성되는 위치는 주로 지역 경관을 살리고, 이용하기 쉬운 장소이며, 시설의 설치에 시정촌(市町村)이 직접하거나 시정촌을 대신할 수 있는 공적인 단체를 통해 이루어진다.

실제, 「미찌노 에끼」는 우리나라의 고속도로 및 국도의 휴게소와 유사하나 그 규모와 도입시설 및 기능, 운영 측면에서는 많은 차이점이 있다.

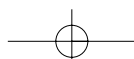


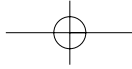
2. 「미찌노 에끼」의 지원 제도

1) 도로개발자금과 특정교통안전시설 등 정비사업

「도로개발자금」은 「도로개발자금대출요강(道路開發資金貸付要綱, 1985년)」 등에 근거하여 운용되는 자금으로 도로와 관련 있는 공공사업 분야에 국가(도로정비 특별회계)가 대출하는 것이다.

한편, 「특정교통안전시설 등 정비사업(特定交通安全施設 等整備事業)」을 통해서 「미찌노 에끼」내의 주차장, 화장실, 도로정보터미널, 휴게시설 등의 정비가 이루어지고 있다.





해외탐방기

2) 등록제도

등록제도는 일정수준 이상의 서비스를 제공할 수 있는 휴게시설을 「미찌노 에끼」로 등록하여 국가차원에서 안내·홍보함으로써, 이용자의 편리성 향상과 시설이용촉진을 통해

안전하고 쾌적한 도로교통환경의 형성 및 지역진흥을 목적으로 도입된 것이다.

등록된 「미찌노 에끼」의 안내·홍보는 시청촌이나 이를 대행하는 단체를 통해 이루어지며, 1993년 1회 등록 때 전국 103개소가 등록되었으며, 2005년 8월 21회 등록까지 전국에 총 860개소가 등록되었다.

「미찌노 에끼」심볼

심볼은 1992년 전국 공모에 의해 당선된 작품으로 인포메이션의 "I"와 주차장, 수목, 건물, 사람을 기본으로 디자인 되었으며, 상표법에 따라 상표 등록 되었다.



3) 「미찌노 에끼」의 기본방향을 생각하는 연구회

「미찌노 에끼」의 기본방향을 생각하는 연구회는 「미찌노 에끼」현황과 과제를 정확히 파악하고, 「미찌노 에끼」의 질적 향상과 개성 있는 발전을 위해 설립되었다.

주요 연구 분야로는 첫째, 「미찌노 에끼」질적 향상을 위해 어떻게 하여야 하는가? 둘째, 「미찌노 에끼」의 개성 창출을 위해 어떻게 하여야 하는가? 셋째, 「미찌노 에끼」발전을 위한 기본방향은 무엇인가? 넷째, 「미찌노 에끼」가 앞으로 나아가야 할 방향은 무엇인가? 등이다.

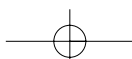
3. 「미찌노 에끼」의 사례

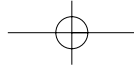
1) 「미찌노 에끼」-『그림책의 마을 켄부찌』

(1) 개요

「미찌노 에끼」인 『그림책의 마을 켄부찌(繪本の里けんぶち)』는 아사히카와시(旭川市)에서 왓카나시(稚内市)로 연결되는 국도 40호선의 북쪽 45km에 위치해 있는 것으로, 삿포로시(札幌市)와 왓카나시(稚内市)의 중간에 위치하고 있다.


『그림책의 마을 켄부찌』는 켄부찌쵸(剣淵町)의 관문 역할을 하고, 지역의 도로 및 관광정보 제공,





지역 특산물이나 신선한 농산물을 판매하는 등 각종 서비스를 제공하고 있다.

특히, 이름에서도 알 수 있듯이 근처에는 어린이 그림책 박물관 「그림책의 관(繪本の館)」과 희미한 에메랄드색의 「켄부찌 온천 호반 사쿠라오카(劍淵温泉レークサイド櫻岡)」가 있으며, 도호쿠(道北) 여행의 시작점으로서 여유로움을 느낄 수 있는 곳이다.



- 소재지 : 카미카와군 켄부찌초 아즈마쵸 2420번지
- 전화 : 0165-34-3811
- FAX : 0165-34-3811
- 휴관일 : 연중무휴
- 접근 방법 : 아사히카와시에서 국도 40호(약45km, 50분)
켄부찌 IC로부터 국도 40호(6km, 8분)

(2) 주요시설과 주변 관광 자원

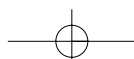
『그림책의 마을 켄부찌』에는 정보 코너, 그림책 코너, 특산물 전시·판매 코너, 농산물 직판소, 레스토랑 등이 있다.

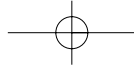
정보 코너에서는 도로 및 기상정보는 물론 켄부찌초 내의 관광·음식·숙박시설의 정보 등을 제공하는 팸플렛이나 사진 등이 제공되고, 세계 각국의 그림책을 모은 그림책 코너(그림책의 광장)에서는 장거리 운전애 지친 어린이들에게 즐거움을 제공하고 있다.

특산품 전시·판매 코너에서는 현지 농산물을 이용한 켄부찌초의 대표적인 특산품을 모두 갖춰 놓고 판매하고 있다. 이 곳에는 켄부찌 지역의 전통 아이스크림(しそソフトクリーム)과 야채 주스 등이 유명하다. 농산물 직판소에서는 지역 생산자의 마음을 담아 재배한 친환경의 안심·안전한 농산물을 저렴한 가격으로 판매하고 있다. 그리고 레스토랑에서는 현지의 농산물을 이용하여 만든 차와 식사를 여유롭게 즐길 수 있다.



『그림책의 마을 켄부찌(繪本の里けんぶち)』의 배치도





해외탐방기



「미찌노 에끼」내의 주요 시설

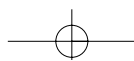
주변의 대표적인 관광 자원으로는 세계 각국으로부터 수집된 그림책 3만권과 일반도서 1만 5천권이 있는 어린이「그림책 도서관(繪本の館)」이 있어, 열람은 물론 대출도 가능하여 언제라도 감성 풍부한 그림책과 접할 수 있다. 뿐만 아니라 그림책을 이용하여 아이들의 창조력을 기르기 위한 체험 행사도 개최된다.

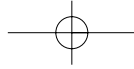
물, 숲, 태양의 평온함이 있는 호반 「사쿠라오카(レクサイド櫻岡)」에서 여름에는 삼림욕, 캠프나 낚시, 카누, 골프 등의 야외 생활을 즐길 수 있으며, 겨울에는 사쿠라오카 호수에서 빙어 낚시를 즐길 수 있다. 물론 이러한 즐거움의 뒤에는 여유롭게 피로를 풀 수 있는 온천도 준비되어 있다.

빼어난 언덕 위에는 자연의 특성을 살린 어린이부터 고령자가 동시에 이용할 수 있는 골프장(4코스 36홀)과 아름다운 호반을 배경으로 유명한 골프장(2코스 18홀)이 있다. 그리고 근처에는 사쿠라오카호수(櫻岡湖)를 보면서 낚시·캠핑, 각종 스포츠, 곤충 채집 등 가족이 함께 즐길 수 있는 각종 시설들이 있다.



「미찌노 에끼」주변의 주요 관광 자원






2) 「미찌노 에끼」 - 『미야마 만남의 광장』

(1) 개요

교토부(京都府) 난탄시(南丹市) 미야마쵸(美山町)에 위치한 「미찌노 에끼」인 『미야마 만남의 광장(美山ふれあい廣場)』은 일본의 전통적 농촌 모습을 고스란히 간직한 마을이다. 국도 162호선 북쪽으로 56km(약 1시간 30분), 지방도 19호선 북동쪽으로 약 30km에 위치해 있다.

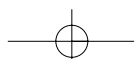


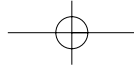
- 소재지: 교토부 난탄시 미야마쵸 아가케하 23번지
- 전화: 0771-75-53001
- FAX: 0771-75-5301
- 휴관일: 연중무휴
- 접근 방법: 교토시에서 국도 162호(약 56km, 1시간반)
- 역장/설치자: 난탄시장/난탄시

「미찌노 에끼」인 『미야마 만남의 광장』은 건강한 마을만들기의 거점이 되고 있으며, 만남의 광장에 있는 「후랏토 미야마(ふらっと美山)」에서는 가벼운 마음으로 지역 특산품을 살 수 있다. 특히 지역에서 채취할 수 있는 신선한 야채는 인기가 있어 오전 중에 품절되는 경우가 많다고 한다.

지역의 주요 특산품으로는 닭, 계란, 미야마우유, 된장, 은어, 청포도 등이 있다. 그리고 봄, 여름, 가을에 「미찌노 에끼」에서는 축제가 개최된다. 봄에는 산채 밥, 여름에는 은어 소금구이, 가을에는 현 지산 송이버섯 등이 준비되어 있다. 지금까지 적극적인 홍보는 하고 있지 않지만 우연히 들린 방문객들은 이 곳을 알게 된 것이 "행운"이라고 말할 정도로 큰 만족을 하고 있다고 한다.

그리고 정기적으로 매월 셋째 일요일은 지역 주민과 방문객들이 가벼운 마음으로 함께 즐길 수 있는 「후랏토 만남의 날(ふらっとふれあいの日)」행사가 있다. 뿐만 아니라 관광협회 주최의 사진콘테스트나 회화콘테스트의 입선 작품을 전시 하고 있어 방문객의 볼거리를 제공하고 있다.





해외탐방기

(2) 주요 시설과 주변 관광 자원

「미찌노 에끼」 내에는 총 73대를 동시에 주차할 수 있는 주차장(대형차 4면, 보통차 65면, 장애인용 4면)이 있으며, 다른「미찌노 에끼」와 같이 기본적인 서비스 시설인 공중전화, 화장실 등이 장애인도 이용하기 편하게 설치되어 있다. 그 밖에 관광안내시설, 종합회의실, 도서관, 목욕탕, 야외무대, 골프장, 벚꽃길, 휴게실, 수변공원 등도 조성되어 있다.

특히, 지역관광 거점역할을 하는 관광협회와 특산품을 가공 처리할 수 있는 우유가공장과 정미소 등이「미찌노 에끼」내에 같이 있어 마을의 소규모 공장 역할도 수행하고 있다.

주위에는 교토방면의 오래된 철교인 유라강의 붉은 철교가 있으며, 전통 가옥의 모습이 그대로 보존되어 있는「카야부키 마을(かやぶきの里 北村)」과 지역민을 고용함으로써 지역경제 활성화에 기여하고 있는「미야마 자연문화촌(美山町自然文化村)」이 있다.

「카야부키 마을」은 1993년에 취락 전체가 문화청(文化廳)의「중요 건축물군 보존지구」에 선정되었다. 이 지구에서는「카야부키 마을 보존회」를 조직하여, 역사적 경관 보전과 주민 생활을 양립하기 위해 주민 스스로 출자한 유한회사「카야부키 마을」을 설립하여, 건축물의 유지관리 및 관광시설 운영 등을 하고 있다.

대부분의 모집나무 지붕을 한 건축물들은 에도시대(江戸時代) 중순부터 말기에 건설된 것으로 일본의 전형적인 전통 민가이다. 마을은 50호 정도의 작은 취락이지만 그 중 38호가 전통 가옥이고, 그 밖에 교류관, 미술관, 민속자료관, 민박을 하는 전통 가옥도 있다.

「미야마 자연문화촌」은 하천에 수변 문화공간인 문화촌을 조성한 것으로 자치단체가 직접 운영하다가 최근에는 법인을 설립하여 민간이 관리·운영하고 있다. 주요 시설로는 숙박시설, 수제품 체험관, 문화 홀, 캠프장, 통나무 오두막집, 장미정원, 과수원, 야구장, 테니스장 등이 있어 다양한 옥내외 활동을 즐길 수 있다.

이처럼 「미찌노 에끼」인 『미야마 만남의 광장』은 주변의 관광자원과 연계되어 지역의 명물로, 지역교류의 장, 지역활성화의 거점으로 자리매김하고 있다.



전통가옥마을



민박이 가능한 전통 가옥

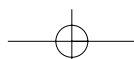


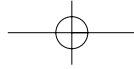
유라강의 붉은 철교



문화마을촌(본관)

「미찌노 에끼」주변의 주요 관광 자원





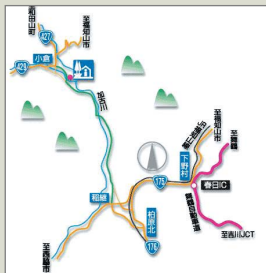
3) 「미찌노 에끼」 - 『아오가키』

(1) 개요

「미찌노 에끼」인 『아오가키(あおがき)』는 케이한신(京阪神)에서 탄바 지역으로 접근하는 최단 경로인 국도 176호와 국도 427호 간의 우회도로노선인 주요 지방도 아오가키 카시하라선(靑垣柏原線)의 「니시아시다(西芦田)」지구에 개설되어 있다. 『아오가키』는 푸른 나라라 할 만큼 빼어난 자연환경과 주위에 일급 하천인 카코가와(加古川)의 최상류 지역이다.



사면이 산으로 둘러싸여 예부터 소를 방목시켜 키운 곳으로 소의 산지, 소시장으로 유명한 곳이며, 스카이 스포츠(sky sports)의 메카로 잘 알려져 있고, 지역 특산품으로는 팔, 채소, 아마고, 탄바포(丹波布) 등이 있다.



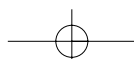
- 소재지 : 효고현 탄바시 아오가키초 니시아시다자 사사부치 516-1
- 전화 : 0795-87-2300
- 휴관일 : 연중무휴
- 접근 방법 : 지방도 아오가키 카시하라선(현도 7호)
- 역장/설치자 : 오오타니 요시하루/탄바시

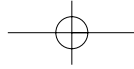
(2) 주요 시설과 주변 관광 자원

「미찌노 에끼」내 주요시설로는 주차장 43면(대형차 8면, 보통차 35면), 공중전화, 화장실등 기본적인 시설과 특산물 판매장이 있다. 그리고 내부에는 관광안내소가 있으며, 안내소는 주변 관광지뿐만 아니라 이 지역의 자랑인 스카이 스포츠에 대한 안내와 대회 개최나 강습안내 등의 서비스를 제공하고 있다. 탄바 고유의 옷감을 볼 수 있는 전승관에서는 전통의상 만들기 등의 강좌가 개설되고, 체험도 가능하며, 근처에는 토산품 가공공장도 있다.

「미찌노 에끼」에서는 연 3회 정도의 이벤트를 개최하고 있다. 벚꽃이 필 무렵에는 특산물 축제를 개최하고, 7월에는 오픈감사제를, 단풍이 한창인 11월에는 추수 축제를 개최한다.

주변 관광지로는 차로 3분 거리에 온수 풀장과 테니스장, 다목적 운동장 등이 있는 종합운동공원





해외탐방기

「그린벨트 아오가키(グリーンベル青垣)」가 있으며, 차로 5분 거리에는 단풍구경과 삼림욕을 하면서 맛있는 전통 음식을 먹을 수 있는 「코우겐지(高源寺)」가 있고, 산림 속에는 자연관찰과 자연과 교류할 수 있는 「아오가키 자연체험마을(青垣いきものふれあいの里)」이 있다. 그리고 차로 15분 거리에는 마을의 경치를 한 눈에 보면서 벚꽃 향기와 함께 스카이 스포츠를 즐길 수 있는 「이와야산쵸(岩屋山頂)」가 있다.



미찌노 에끼의 전경



탄바포 전승관

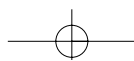


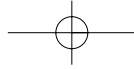
관광안내 및 정보관



특산물 판매장 및 레스토랑

「미찌노 에끼」내의 주요 시설





4. 시사점

우리나라의 고속도로 휴게소와 유사한 일본의 「미찌노 에끼」는 그 규모와 역할, 운영방법에서 많은 차이점을 갖고 있다.

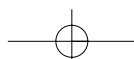
단순히 휴게기능을 하고 있는 우리의 휴게소와는 달리, 주요 도로변에 위치한 「미찌노 에끼」는 휴게기능, 정보발신기능, 지역연대기능을 통해 지역 교류·활성화의 거점으로서 많은 역할을 담당하고 있다. 실제 자치단체가 직·간접적으로 운영에 참여하고 있으며, 정부차원의 지원도 이루어지고 있다. 그리고 그 위치는 지역경관을 최대한 살리는 곳에 입지하여 하나의 작은 생활종합공간으로 조성함으로써 지역의 명물로 자리 잡고 있다.

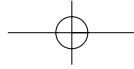
이러한 점은 우리의 휴게소가 단순히 휴식공간만을 제공하고, 때론 무분별한 난개발로 인해 지역 경관을 훼손시킨다는 측면에서 많은 것을 생각하게 한다.

따라서 우리도 일본의 「미찌노 에끼」와 같이 농산어촌 지역에 난립한 휴게소를 정비하고, 기능을 재정립함으로써 지역고유의 경관과 문화를 살릴 수 있을 뿐만 아니라 부족한 커뮤니티 시설도 확보할 수 있을 것이다. 그리고 이 곳에서 지역 특색에 맞는 각종 이벤트와 연계함으로써 지역 관광 및 경제 활성화에도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

참 고 자 료

道路整備促進期成同盟會全國協議會, 2006, 4, 道の驛旅案内全圖地
京都府美山町における村おこしの取り組みと課題, 2006, 美山町自然文化村
美山町自然文化村, 2006, 판플렛
<http://www.mlit.go.jp/road/index.html>





| 오피니언 |

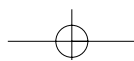
대수도론의 한계와 상생의 해법 모색

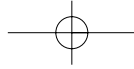
金容雄 | 충남발전연구원장

머리말

5.31 지방선거 이후 갑자기 제기된 대수도론에 대하여 비수도권 지역내 위기의식이 높아지고 있다. 그동안 수도권 내외의 격렬한 항의와 반대에도 불구하고 대수도론 주장은 수그러들지 않고 있어 논란의 파장은 계속될 것으로 판단된다. 일부는 대수도론을 대도시권의 통합 관리를 위한 당연한 협력적 거버넌스라고 강변하나 대부분의 지역에서는 대수도론을 "조악한 논리에 포장만 거창한 정치적 주장"으로 또는 "지방정치용의 자가발전을 위한 꼼수"로 보고 있어 갈등이 촉발되고 있다. 이같은 논란이 앞으로 지역발전에 미칠 파장과 영향을 고려할 때, 대수도론의 본질과 문제점을 규명하여 수도권과 지방이 불필요한 갈등과 대립을 극복하고, 상생 발전을 이루도록 하는 상생의 해법모색이 시급한 실정이다.¹⁾

1) 이 글은 2006년 7월 26일 대구경북연구원에서 개최한 "대수도론과 지역의 대응전략" 포럼에서 저자가 발제한 기초강연문 "대수도론의 문제점과 대응방안"을 수정·보완한 내용임





OPINION

대수도론의 배경과 목적

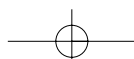
대수도론의 구체적인 내용은 밝혀지지 않고 있으나 그동안 제기된 배경과 목적을 하나하나 짚어 보면 대수도론의 본질적인 속성과 문제점의 파악이 가능하다.

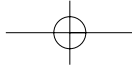
첫째, 대수도론이 대두된 배경은 수도권은 기능적인 통합성이 강하고 공동의 환경자원을 공유하고 있으나 행정구역이 3개 광역자치단체 66개 기초자치단체로 분할되어 있어 통합적인 접근이 되지 못하고 있다는 인식에서 출발했다고 볼 수 있다. 이같은 차원에서 보면 대수도론은 수도권을 하나로 묶어 환경보전·관리, 교통대책, 쓰레기처리장, 화장장 등 광역시설의 입지문제 등을 해결함으로써 주민의 삶의 질을 개선하는데 목적이 있다고 할 수 있다.²⁾ 교통·통신기술의 발달과 도시의 광역화가 확대되면서 개별 지방자치단체의 힘만으로 해결할 수 없는 광역적 도시문제가 많이 발생한다. 이같은 현실 속에서 인접 지역간의 연대와 협력을 강화하고 광역적인 차원에서 통합행정을 실현하고자 하는 필요성은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 특히 그동안 관할구역 위주의 소지역주의에서 벗어나지 못한 행정관행으로 인접 지역간의 협력이나 공동노력이 제대로 이루어지지 못한 채 불필요한 경합과 갈등을 유발해 온 점을 감안하면, 광역적 통합행정 실현을 위한 제도적 장치를 마련하고 실천력을 높이려는 노력은 바람직하고 장려할 만하다. 그러나 대수도론이 초광역적 통합행정의 효율성을 추구하는 데 근본목적이 있다고 믿기는 어렵다. 왜냐하면 수도권에는 초광역적 통합행정을 위해 20여년 전부터 수도권 광역행정협의회가 설치되어 운영되고 있기 때문이다.³⁾

둘째, 대수도론의 또 다른 배경은 세계화 시대의 세계도시지역(global city regions)간 경쟁의 심화에 따른 광역자치단체간 협력 필요성이라고 할 수 있다. 수도권인 서울, 인천, 경기도로 나뉘어 별도의 경제권을 형성하는 경우, 런던, 파리, 뉴욕대도시권은 물론 싱가포르, 상하이, 동경권 등 동북아 인접 대도시권과도 경쟁력을 갖기 어렵다는 주장이다. 대수도론은 수도권 3개 광역 시·도

2) 2006. 6. 15 조선일보 보도 "서울·인천·경기 "대수도론" 구체화, 교통·환경 등 공동대처위해 "협의회" 구성

3) 우리나라 광역권 행정협의회는 1966년 대구권 행정협의회를 구성을 필두로 광역행정을 위한 도시권행정협의회가 잇따라 구성되었고, 1973년 "지방자치에관한 임시조치법" 및 1988년 지방자치법에 의거 폐지되었다. 그동안 상당한 성과에도 불구하고 광역행정수요의 충족에는 미흡했던 것으로 평가되고 있다. (박수영, 1993, 도시행정론 개정 제2판 박영사, 420~428)





| 오피니언 |

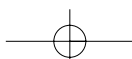
를 하나로 묶어 세계 도시지역으로서 경쟁력을 확보하는 데 목적이 있다는 것이다.⁴⁾ 현재 프랑스, 영국, 및 독일 등 유럽은 물론 중구의 상하이, 일본의 나고야 등에서도 초 광역적 통합경제권 구축을 위한 시도와 논의가 활발하다. 이 같은 차원에서 보면 대수도론은 지역경제의 국제적 경쟁력을 증진시키기 위한 선도적이고 진취적인 주장이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 대수도론의 문제에 대한 의구심을 떨쳐버리지 못하는 이유는 초 광역적 경제권의 통합은 정치적인 선언으로 이루어지는 것이 아니라 보다 효율적인 실행체계와 구체적 시책 및 사업 내용을 갖추어야 하기 때문이다.

셋째, 대수도론의 가장 핵심적 목적은 수도권 3개 광역자치단체가 힘을 합쳐 수도권 규제시책의 철폐를 강력히 추진하는데 있다고 할 수 있다. 수도권 규제시책은 국가균형발전을 위해 수도권에 부과된 의무요 희생이라는 인식을 배경으로 하고 있다.⁵⁾ 대수론을 주창하는 사람들은 "수도권 규제 시책을 "해악적 행위"로 규정하고 수도권 규제를 철폐하면 투자가 촉진되어 일자리가 창출되고 국민소득의 증대와 국가경쟁력 강화"가 이루어질 수 있는 것으로 믿고 있다.⁶⁾ 당장 규제가 풀리면 그동안 묶어있던 100조원에 달하는 외국인 투자실현이 가능하다고 장담하고 있다. 그러나 이러한 주장은 우선 수도권 규제시책의 성격과 수도권의 경쟁력에 대한 이해부족에서 비롯된 것이다. 수도권 규제시책은 집중억제를 통하여 비수도권지역의 발전을 촉진하기도 하나 다른 한편으로는 수도권의 과밀·혼잡을 해소하여 수도권의 경쟁력을 높이고 성장의 지속 가능성을 높이는 역할을 하기 때문이다. 수도권의 경쟁력 증진이 필요하다면 규제철폐를 통한 도시의 양적 성장을 추구하기 보다는 전문인력, 기술혁신, 다양한 전문서비스 기반을 확대하고, 주거 및 자연환경의 편리성과 쾌적성을 증진시키는 데 더 많은 노력이 요구된다는 사실을 인식할 필요가 있다.

4) 2006. 6. 7 조선일보 보도 김문수 경기도지사 당선자는 "우리나라에서 베이징, 상하이, 도쿄와 경쟁할 수 있는 곳은 수도권 밖에 없다. 수도권을 쪼개자는 것은 잘못된 생각" 이므로 "수도권통합을 통한 시너지 창출개념"이 필요하다고 말했다.

5) 2006년 7월 16일 한국인터넷 언론협회 사무실에서 열린 수도권 광역자치단체장 초청간담회 내용

6) 2006. 6. 17 naver 보도, 김문수 경기도지사 당선자는 6월 16일 공덕동에 위치한 한국인터넷언론협회 사무실에서 열린 초청간담회에서 "규제로 경제적 성장이 멈추고 민주주의는 도태됐다" "성장은 투자에서 나오는 데 현 정부정책은 투자를 못하게 규제하고 있다. 지방에 들어 먹기로 나눠주는 식으로 규제하여 국부가 유출되고, 인제가 해외로 빠져나가고 있다"고 주장.

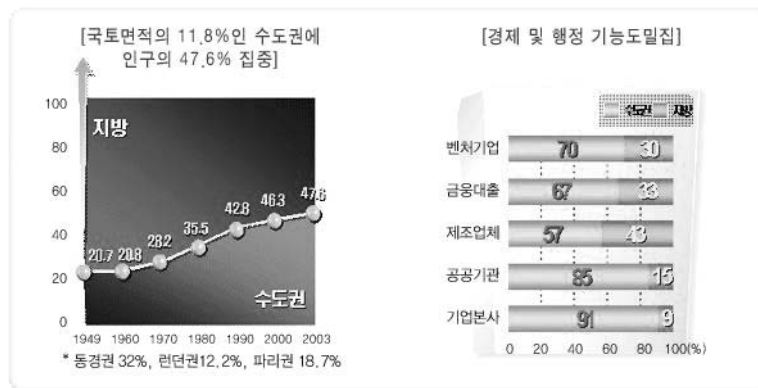


OPINION

대수도권의 한계와 문제점

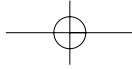
대수도권의 주장대로 수도권 규제가 철폐되어 양적 성장의 통제가 무너지면 어떤 결과가 초래될까? 첫째, 수도권의 인구, 산업 및 경제활동의 집중도가 극단적으로 높아져 치유불능의 단핵구조형 국토공간체계가 고착될 수 있다. 수도권 지역은 국토 면적의 12% 정도에 불과하나 인구는 48%, 사업체수 46.2%(2003), 제조업체수 51.7%, 금융대출 65%, 소득세 수입 69.6%, 정부 및 공공기관 85%, 기업본사 91% 그리고 벤처기업의 70%가 집중돼 있다. 특히 지식경제시대에 중요성이 증대되는 전문 인력을 양성하는 20대 명문대학은 65%, 전국단위의 일간지 및 방송사 본사의 100%가 수도권에 입지해 있다.

런던, 파리, 동경권은 집중도가 너무 높아 국가발전에 부정적인 영향을 끼친 것으로 알려져 왔다. 그런데 세계 대도시권보다 2-3 배 이상의 집중도를 보이는 우리나라 수도권이 더욱 집중되면



자료: 국가균형발전위원회 2005, 국가균형발전의 필요성, <http://www.balance.go.kr>

7) 우리나라 수도권(11,695km²)과 비슷한 면적 (11,262km²)을 지닌 런던대도시권의 인구집중도는 122%, 파리대도시권 (12,021km²)은 18.7%, 동경대도시권(13,282km²)의 인구 집중도는 27%(2005기준)에 불과하다. 우리나라 수도권의 3배나 넓은 면적(36,350km²)을 지닌 일본수도권의 인구 집중도는 32%로 우리나라 수도권의 집중도에 크게 미치지 않고 있다 (김용웅, 차마숙, 강현수의 2003, 지역발전론, 한울 아카데미, 477면 수정).



| 오피니언 |

우리나라 국토공간구조와 지역발전에는 어떤 영향을 미치게 될까? 그리고도 우리나라가 성장의 지속 가능성을 확보하고, 세계적 경쟁에서 살아남을 수 있는가? 다시 한번 생각해 보아야 한다. 파리 대도시권은 집중도가 수도권의 절반에도 미치지 않는다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 Gravier(1947)는 “프랑스에는 파리만 있고 주변은 모두 불모지인 사막”(Paris et les Desert Francais)으로 변하고 있음을 경고했다. 파리외의 모든 지역이 사막이라면 우리나라의 비수도권 지역은 무엇이냐 불려야 할까? 그리고도 비수도권 지역이 개성적 잠재력과 경쟁력을 발휘할 수 있는지 자성해 봐야 한다.

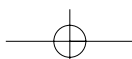
둘째, 계획적 토지이용 및 도시개발체계가 미비한 상태에서 양적 성장의 틀이 무너지면 난개발이 불가피하게 된다. 수도권은 그동안 무분별한 양적 성장과 난개발로 교통 혼잡비용이 1993년 2.9조 원에서 2001년 12조 4000억원으로 급증했고, 환경오염도 심각하여 2001년 현재 수도권의 단위 면적 당 NOx(질소산화물) 및 SOx(황산화물)배출량은 각각 OECD평균 51배와 9배에 달한다. 미세먼지 오염도 선진국의 3.5배에 달하며, 전국 오존(O3)주의보의 95% 이상이 수도권에서 발생한다. 수도권의 집중은 상하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용으로 연간 4조원이 요구될 정도로 심화되고 있다. 서울의 삶의 질은 세계 30개 대도시중 하위권 수준이며, 국가경쟁력 지수(IMD)도 2000년 28위에서 2004년 35위로 갈수록 저하되고 있다.⁹⁾

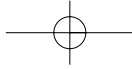
우리나라에는 계획적 토지이용 및 도시개발체계가 제대로 확립돼 있지 않기 때문에 수도권의 추가적 양적 성장이 허용되면 난개발과 과밀 혼잡은 불가피하다. 현재 수도권은 무분별한 양적 성장을 억제하는 정책 기조에도 불구하고 수도권에는 최고 1억 2000만평에 달하는 100여개의 도시개발사업이 종합적인 통제수단 없이 산발적으로 추진 또는 계획 중에 있음이 이를 대변해 주고 있다.¹⁰⁾ 그럼에도 불구하고 수도권 규제철폐를 주장하는 사람들은 종합개발을 통해 난개발을 얼마든지 막을 수 있다고 강변한다. 그러나 이 주장은 우리나라의 토지이용 및 도시개발제도를 제대로 이

8) 파리의 집중도가 가장 극심했던 1960년 현재 파리 대도시권의 인구는 18.2%, 고용 20.3%, 외국인 26.5%, 소득세수입의 40% 정도에 불과했다(배준구, 2003; 프랑스의 지역정책; 281면).

9) 신행정수도건설추진위원회, 신행정수도 건설과 국가발전전략, 2004. 7. 2~3면

10) 류중현(2006) 최근수도권 규제완화의 주요쟁점과 대응방안 전제 67면 참조





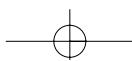
OPINION

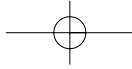
해하지 못한 안이한 발상에 불과하다.

셋째, 대수도론으로 수도권 규제가 철폐되면 참여정부 이후 추진 중인 행정도시 건설, 공공기관 이전을 위한 혁신도시와 기업도시 건설 등 국가균형발전정책의 차질이 불가피하게 된다. 균형발전 정책이 가시적 성과를 거두기 위해서는 정책이 일관되게 추진된다는 신뢰성 확보가 필요하다. 대수도론으로 국가균형발전정책에 대한 신뢰가 떨어지면 지역발전의 동인이 되는 기업의 지방이전이나 추가 투자가 미루어지거나 무산될 우려가 있다. 이렇게 되면 이제 겨우 싹트고 있는 비수도권의 자생적인 발전기반이 붕괴될 수밖에 없다.

대수도론으로 지방의 자생적 발전기반이 붕괴되면 수도권의 장기적인 성장기반도 함께 약화될 수밖에 없다. 그동안 수도권이 역동적인 고도성장과 번영을 이룬 데에는 수도권 지역에 대한 주변 지역의 인적, 물적 자원의 지속적 공급이 가능했기 때문이다. 대수도론으로 국가균형발전정책의 근간이 훼손되면 국토경영의 백년대계가 무너지고, 이에 따른 국가경쟁력 약화와 막대한 국가의 자원손실을 피할 수 없게 된다.

그러나 가장 큰 문제점은 수도권 논리와 이해에 따라 국가발전정책을 좌우하려는 정치적 의도라고 할 수 있다. 수도권이 막강한 경제력과 정치력을 근거로 수도권만을 위한 국토발전정책을 추구하게 되면, 다양한 지역적 이해는 상대적으로 간과될 수밖에 없다. 이렇게 되면 대수도론은 국내 지역간의 집단적인 대결구도를 피할 수 없게 된다. 개방적 세계경제체제 하에서 지역간 선의의 경쟁과 함께 상호연대와 협력이 필수적이다. 개별 지역의 힘만 가지고는 국제 경쟁에서 우위를 점하기 어렵다. 수도권이 국내 지역간 비교우위만을 기초로 수도권의 발전만을 고집하는 경우, 상생과 공동번영의 지역간 보완과 협력은 더욱 어려워지게 된다. 한정된 국가자원을 가지고 지역간 소모적인 쟁탈과 경쟁을 벌이는 것은 세계화시대는 누구에게도 도움이 되지 않음을 인식할 필요가 있다.





| 오피니언 |

수도권과 지방간 상생의 해법모색

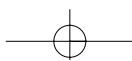
대수도론의 논쟁이 지역간 갈등과 대립을 확대 재생산하도록 해서는 안된다. 대수도론 논쟁을 계기로 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생과 공존의 해법을 찾는데 힘을 모아야 한다. 수도권의 경쟁력과 발전의 지속 가능성을 높이면서 지역균형발전을 저해하지 않는 방안은 무엇인가? 여러 가지 방법이 있을 수 있다.

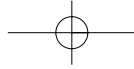
첫째, 수도권에 대응할 수 있는 비수도권지역의 집단적 대응의지와 역량을 갖추는 것이다. 비수도권 지역이 다양한 지역적 이해를 초월하여 단결하여 한 목소리를 낼 수 있어야 한다. 수도권은 막강한 정치적·경제적 영향력을 지니고 있다. 수도권이 합심하여 수도권 규제시책의 철폐를 시도한다면 일차적인 피해는 비수도권 지역들이 입게 되기 때문이다. 최근 대수도론에 대응한 13개 비수도권지역의 연합체 결성이 논의되는 이유가 여기에 있다. 현재 13개 비수도권 지역뿐만 아니라 수도권내 수많은 환경 및 시민단체, 언론기관, 전문가집단이 대수도론의 저지를 위한 노력을 전개하고 있어, 이들 간의 연대하는 노력을 강화할 필요가 있다.

둘째, 대수도론에 관한 논란이 감정적이거나 집단적 지역이기주의에 함몰돼서는 안된다. 이를 위해서는 대수도론의 본질과 수도권 규제철폐의 문제점을 객관적인 차원에서 계량적으로 분석하여 국민과 정부를 설득할 논리를 개발하는 것이 급선무이다. 수도권 규제시책의 완화와 철폐에 따른 지역경제 파급효과 분석과 학문적 차원의 논의는 부분적으로 추진되고 있다.¹¹⁾ 그러나 앞으로는 지역대학, 연구기관 및 전문가 집단 등이 광범위하게 참여하여 보다 종합적이고 과학적인 분석과 연구를 수행해야 한다.

셋째, 수도권에 대해서는 과도한 도시개발 및 양적 성장 속도를 조절하고 도시의 평면적 확산을 방지할 수 있는 선진국형의 "대도시권 성장관리시스템"을 도입해야 한다. 이를위해 현재 산발적으로 추진되고 있는 수도권 내 무질서한 토지이용과 도시개발계획을 종합적으로 수립하고 집행할 수

11) 대구·경북연구원 나홍규(2006) 대수도론 등장에 따른 대구·경북지역경제파급영향 및 대응방안, 및 강원발전연구원 류종현 (2006) 최근 수도권규제완화의 주요쟁점과 대응방안 연구, 대구·경북연구원 주최, 대수도론과 지역의 대응전략 세미나 발표 논문 참조, 2006년 7월 28일



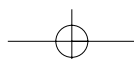


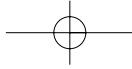
OPINION

있는 체제를 구축해야 한다. 이것이 이루어지면 수도권의 무분별한 양적 성장과 집중을 조절하여 과밀·혼잡을 해소하고 지방의 침체도 어느 정도 막을 수 있다. 수도권의 무계획적인 도시 확산과 산발적인 토지이용을 방지하기 위해서는 수도권내 3개 광역자치단체와 66개 지방자치단체가 초광역적 토지이용 및 도시개발계획의 수립 및 집행에 동의하고 능동적으로 계획 및 집행과정에 참여할 수 있는 새로운 광역 거버넌스 체계를 구축해야 한다.

계획적인 전통이 미약한 우리나라에서 "계획적 개발체제"를 갖추는 것은 말같이 쉽지는 않다. 이를 위해서는 수많은 개별 법으로 분산된 혼란스러운 토지이용과 도시개발제도를 일원화하고 계획과 행위허가 및 건축행위를 일치시킬 수 있도록 "도시계획 및 건축법"체계가 정비되어야 하고 토지소유자와 계획 및 개발권자 등 다양한 이해관계자들간 합의가 전제되어야 하기 때문이다. 이같은 계획적 개발 시스템의 도입은 권위주의 정부시절에도 생각조차 못했다. 그러나 반드시 불가능한 일도 아니다. 왜냐하면 현재와 같은 난개발을 방지하고는 우리나라의 선진국 진입이 어렵다는 점에 대한 사회적 공감대가 확산되고 정책의지도 높아지고 있기 때문이다. 비록 실효성이나 구체적 수단은 제시된 바는 없으나 건설교통부는 계획적 토지이용을 위한 "국토의계획및이용에관한법(2003)"을 제정했고, 국가균형발전위원회(2004)는 수도권의 환경용량을 고려한 계획적 관리방식 도입을 천명한바 있다.¹²⁾ 이밖에도 각종 시민단체와 환경단체 등에서 환경용량을 고려한 토지이용과 난개발 방지를 위한 계획과 토지이용의 연계 등을 요구하고 있어 어느 때보다 사회적 분위기는 성숙됐다고 볼 수 있다. 또한, 지방자치단체의 자치와 자율의식이 높아지면서 자기 지역의 경쟁력과 발전의 지속 가능성을 높이는 노력을 확대하고 있기 때문에 광역적 협력을 기초로 한 종합개발의 추진이 가능해지고 있다. 특히 수도권은 국가정책을 지역의 논리에 따라 좌우할 만한 정치적 영향력을 갖추고 있어 진정한 정책의지만 있다면 계획적 관리를 위한 대도시권 성장관리 시스템의 도입은 어느 때보다 용이할 것으로 판단된다. 수도권의 계획적 관리모형은 우리나라 도시개발 추진방식의 일대 혁신을 가져오게 되어 지역발전에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 이제 비수도권 지역들도 수도권과 협력하여 국가 경쟁력과 지역발전의 지속가능성을 높이는 상생의 해법 마련에 적극 참여하는 자세를 가져야 한다.

12) 국가균형발전위원회(2004) 제1차 국가균형발전 5개년계획(안)





| 오피니언 |

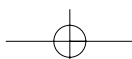
마지막으로, 비수도권 지역은 자생적으로 발전할 수 있는 지역의 내생적 역량과 경쟁력을 갖추어야 한다. 언제까지나 지역발전을 중앙정부의 시책이나 수도권 이전수요에만 의존해서는 안 된다. 인위적으로 분할된 지방행정구역에만 얽매어서 지역발전과 경제성장을 도모하는 데는 한계가 있다. 경제적인 자생력과 국제수준의 경쟁력을 갖추 수 있는 초광역적 통합경제권 육성 등 새로운 활로 모색에 앞장서야 한다. 그래야만 지역경제도 수도권과의 경쟁은 물론 국제적인 차원에서 경쟁력을 지니고 발전할 수 있게 된다. 대구·경북은 경제권 통합을 선언하고 통합경제권의 육성을 위한 노력을 전개하고 있고, 대전·충북·충남의 경우도 경제정책의 수행에 있어 상호보완과 연계·제휴를 강화하기 위해 "충청권 경제협의체" 구성을 추진하고 있다. 지역선도에 의한 경제권 통합은 유럽은 물론 동북아 인접국에서도 활발히 전개되고 있다. 동북아의 새로운 비즈니스 거점으로 등장하고 있는 상하이의 경우, 상하이 특별시와 2개성 16개 도시가 결합한 거대한 상하이경제권을 형성하고 있고, 일본의 나고야도 경제권 통합을 위한 활발한 노력이 전개되고 있다. 지역발전과 경쟁력의 확보는 이 같은 세계조류에 얼마나 효과적으로 대응하느냐에 달려 있음을 명심해야 한다.¹³⁾

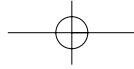
맺는 말

대수도론은 비록 지역적 이해를 반영한 정치적 선언에 불과할 수도 있으나 이것이 실현되면 지역발전을 위협하고 국가의 균형발전 정책을 저해하는 극히 우려되는 발상임에는 틀림이 없다. 대수도론의 주장대로 수도권 규제가 철폐된다면 수도권의 집중과 난개발은 더욱 심화되어 비수도권 지역의 황폐화는 물론 수도권은 회복불능의 과밀·혼잡의 수렁에 빠지게 될 것이다. 따라서 대수도론이 가져올 파국적 결과를 감안하여 향후 신중한 접근이 요구된다. 이 것은 대수도론이 "우리나라 전체의 경쟁력을 살리자는 것"이기 때문에 "지역주의나 눈앞의 이익에 급급하기보다는 대승적

13) 대구경북연구원(2006) 대경 CEO Briefing 제 49호 2006. 4. 20

14) 2006. 7. 26 매경ECONOMY "김문수 경기도지사 경기도분도는 시대역행" 인터뷰 18~20면

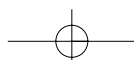


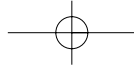


OPINION

차원에서 접근할 필요"가 있다는 대수도론 주창자의 뜻과도 일치한다.¹⁴⁾

비수도권 지역의 가장 시급한 과제는 대수도론이 국가정책으로 받아들여지는 것을 막는 것이다. 그러나 대수도론을 계기로 수도권과 비수도권 간 대립과 갈등이 증폭되는 것은 막아야 한다. 감정적인 대응보다는 객관적 분석과 연구를 통한 논리를 개발하고, 수도권과 공동으로 발전할 수 있는 방안 모색에 보다 집중해야 한다. 세계화시대 국내 지역간의 자원쟁탈이나 경쟁은 누구에게도 도움이 되지 않음을 명심해야 한다.





RIS

RHRD

광역 생태네트워크 지도 만든다

-충남도 '정맥중심 국내처음'·'금남·금북정맥 내달부터 조사'

금남·금북정맥(錦南·錦北正脈) 등 충남의 핵심 생태축을 중심으로 하는 대대적인 자연환경조사가 다음 달부터 본격 착수된다.

이를 토대로 2010년까지 충남 전역의 생태환경을 체계적으로 관리할 수 있는 광역 환경생태지도(biotop map)가 제작된다. 정맥 중심의 생태지도 제작은 국내서 처음이다.

22일 충남도는 2008년까지 금남·금북정맥, 금강, 서해 연안 등 충남의 핵심 광역생태축에 대한 자연환경조사를 벌이기로 하고 다음 달부터 첫 조사에 착수할 예정이다.

이를 위해 조만간 관련 용역사업을 발주하는 한편 환경 NGO와 환경생태전문가 등이 참여하는 가칭 '충남도 광역생태네트워크 구축단'을 다음 달 초까지 구성키로 했다. 광역생태네트워크 구축단은 자연환경조사 등에 대한 자문활동을 하게 된다.

충남도는 자연환경 조사와 병행해 내년부터 2010년까지 4년간 모두 36억원을 투입해 광역 생태지도의 제작에도 들어간다.

환경생태지도는 금남·금북정맥, 금강, 서해 연안, 환경보전지역의 종합 환경실태 및 동·식물 서식현황을 도면화하는 것으로 환경부의 생태지도

작성사업과 연계해 추진할 방침이다.

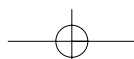
충남 생태축의 생태환경을 한 눈에 조망할 수 있는 생태지도가 제작되면 충남 전역의 자연환경을 체계적으로 관리할 수 있게 될 전망이다.

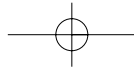
특히 생태지도에는 논산, 계룡, 금산, 부여 등 금남정맥 4개지역과 천안, 공주, 보령, 아산, 연기, 청양, 예산 등 금북정맥 7개 지역의 생태환경이 담길 예정으로 정맥 중심의 생태지도 제작은 국내에서 처음이다.

충남도는 우선 내년에 천안, 아산 지역을 대상으로 생태지도 제작에 들어갈 예정이다.

정맥은 우리나라 산줄기의 옛 이름이며 금북정맥은 경기 안성 칠장산에서 충남 태안 인흥 지령산에 이르는 292km의 산줄기를, 금남정맥은 전북 무주 주화산에서 충남 부여 부소산에 이르는 131km의 산줄기를 각각 일컫는다.

충남도는 "자연과 인간이 어우러지는 생명공동체 구현을 위해 환경생태정보시스템을 구축하고 통합관리해 나갈 계획"이라며 "특히 생태지도 제작은 건강한 자연환경 보전에 크게 기여하게 될 것"이라고 말한다.





RIS

RHRD

충청남도내 산업단지 16곳 내년 조성

—국가 1.지방 12.농공 3개… 경제 활성화 기대—

내년에 충남지역에 16개의 산업단지가 신규로 조성돼 지역경제 활성화에 도움이 될 전망이다.
충남도는 내년에 도내에 국가산업단지 1개와 지방산업단지 12개, 농공단지 3개 등 모두 16개 산업단지가 새로 조성될 예정이라고 28일 밝혔다.

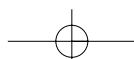
새로 조성되는 지방산업단지 중 아산 둔포단지(일명 아산테크노밸리)와 당진 송산단지 등 2개는 최근 도로부터 실시계획을 승인받았으며, 서산 대산단지(현대오일뱅크단지)와 대산2단지(주에쓰오일단지), 연기 전의단지 등 3개는 실시계획을 마련 중이다.

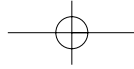
또 공주 사곡단지와 예산 합덕단지, 보령 영보단지 등 3개는 산업단지 지정을 신청한 뒤 도와 협의 중이며, 천안 풍세단지와 차암단지, 공주 탄천단지, 서산2단지 등 4개는 산업단지 지정 신청을 준비 중이다.

아산 도고단지와 둔포2단지, 공주 보물단지 등 3개 농공단지도 내년 착공을 앞두고 현재 행정 절차가 진행되고 있다.

입주희망 업체가 없어 15년째 표류하고 있는 당진 석문국가산업단지도 내년 말 착공식을 갖고 분양에 들어갈 계획이다.

현재 충남에는 국가산업단지 4개와 지방산업단지 27개, 농공단지 73개 등 모두 104개 산업단지가 조성돼 가동 중이다.





RIS

RHRD

서천 장항산업단지 연내착공하라

— 정부, 이번주 구성인등 후속조치 발표—

정부가 장항국가산업단지 조성사업에 대해 민관공동특별위원회를 구성해 이달 중 원점 차원에서 다시 검토한다는 입장인 것으로 알려졌다.

10일 건설교통부 및 환경부, 해양수산부 등 관련 중앙부처에 따르면 정부는 그동안 장항갯벌 매립여부에 대한 논의를 벌인 결과 찬반 갈등이 너무 거센데 따라 객관적인 검토를 위해 민관공동특위를 구성, 특위에서 결론을 내기로 했다.

정부는 이와 관련 이번 주 중 국무조정실 주관으로 그동안의 정부 검토결과와 민관특위 구성방안을 포함한 후속조치를 발표할 예정인 것으로 전해졌다.

정부 관계자는 “찬반갈등이 거세 객관적으로 검토해보자는 차원에서 민관특위를 구성기로 한 것”이라며 “특위에서 나온 결론을 바탕으로 사업 추진여부 등 방향을 결정할 것”이라고 말했다.

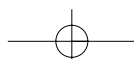
민관특위 구성은 새만금사업이나 한탄강 홍수조절용 댐 건설 여부문제 등의 전례를 따른 것이다.

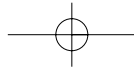
정부는 1996년 시화호 오염문제로 새만금 사업에 대한 논쟁과 갈등이 가라앉지 않아 1999년 공사를 전면중단한 채 새만금 민관공동조사단을 구성했으며, 2003년 6월에는 새만금간척사업의 지속 추진을 전제로 새만금 사업특별위원회를 구성, 재논의 했었다.

지난해 8월에는 한탄강에 홍수조절용 댐을 건설할 지 여부를 놓고 논란이 일자 총리를 위원장으로 하고 정부, 학계, 시민단체 등이 참여한 특위를 구성해 한탄강댐 건설을 확정짓기도 했다.

그러나 서천군에선 정부가 국가산업단지로 지정한 만큼 하루 속히 장항산업단지 조성사업을 시작해야 한다며 강한 반발을 하고 있다.

서천군 관계자는 “장항산업이 적법한 절차를 거쳐 국가산업단지로 지정된 지 17년이나 됐지만 정부가 추진의지를 보이지 않고 있다”며 정부가 약속대로 착공하기를 기대한다고 말했다.





RIS

RHRD

한국의 중심, 강한 충남」실현을 위한 정책토론회

— 충남도, 현안사업 공동 해결을 위해 시군과 머리 맞대 —



충남발전연구원(원장 김용웅)은 11월 3일 오후 2시 대전 스파피아 호텔에서 道와 시·군 관계공무원 100여명이 참석한 가운데 ‘한국의 중심, 강한 충남’ 실현을 위한 정책토론회를 가졌다.

이번 토론회에서는 지역경제의 역동성 확충, 활력있는 농·어촌 만들기, 저출산·고령화대책, 친환경 생태환경 구축 등 분야별 열띤 토론을 통해 민선4기의 새로운 도정목표 달성을 위한 다양한 전략

과 과제가 모색 되었다.

이날 ▲김봉한 공주대학교 교수는 주제발표에서 지역경제의 역동성 확충을 위해서는 “양질의 일자리를 창출해야 하며, 지역균형발전을 위해 지역특화산업육성을 통한 지역균형발전도 시급한 문제이다”라고 지적했다.

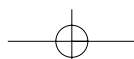
▲송미령 한국농촌경제연구원 연구위원은 “향후 ‘살기좋은 농·어촌 만들기’를 성공적으로 추진하기 위해서는 초기사업을 실질적으로 추진하는 지방공무원의 역할과 주민참여가 제도와 되어야 하며, 전문가와주민간의 네트워크도 형성되어야 한다”고 주장했다.

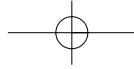
▲이재완 공주대학교 교수는 “지역차원에서 저출산·고령화를 효율적으로 대응하기 위해서는 「24시간 안심서비스 프로그램」 개발 등의 저출산·고령화 종합대책의 필요성”을 주장했다.

▲정희성·장갑수 박사는 “충남의 건강한 자연환경 조성을 위해서 금남·금북 생태축의 설정과 천안, 연기, 공주, 논산, 계룡시의 생태축 보전·복원 및 ‘당진-태안-서천 광역완충녹지’ 조성이 필요하다”고 지적했다.

이날 토론회는 道와 시·군의 관계자가 직접 토론하여 이론적인 연구와 실무행정이 만나는 실질적인 정책대안을 모색하는 정책토론회가 되었다.

이날 행사를 개최한 김용웅 충남발전연구원 원장은 “한국의 중심, 강한 충남 실현을 위한 방향을 모색하는 차원에서 이 자리를 마련했다”며 “오늘 토론회에서 제기된 주요 내용들을 모아, 민선4기 도정의 방향에 반영될 수 있도록 하겠다”며 그 의미를 두었다.





RIS

RHRD

충청남도의회와 충남발전연구원의 의정발전 세미나

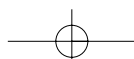


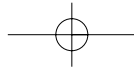
충남발전연구원(원장 김용웅)은 10월 26일 오후 3시 30분에 보령시 소재 한화리조트에서 충청남도의회 의원들의 발전방향과 분야별 현안에 대한 해결방안을 모색하기 위하여 도의원, 연구원 관계전문가 등 60여명이 참석한 가운데 ‘분권화와 광역의회의 발전방안’이라는 주제로 전체 및 각 상임위별 세미나를 가졌다.

이날 ▲전체세미나에서 정연정 배재대학교 교수는 분권화와 광역의회의 발전방안에 대한 발표를 통해 의회의 책임성과 전문성 향상은 새로운 민주주의 발전과 지방가치를 위한 키워드가 되고 있으며 역량강화를 위해 다양한 프로그램 개발을 고려해야 한다고 전제하고 다음과 같이 설명했다.

첫째, 볼륨적 요소로 파트너십을 활용한 전문성 지원체제 형성, 둘째, 지식적 요소로 충청남도의회 지식관리 및 공유체계 구축, 셋째, 기술적 요소로 의원연수 및 교육프로그램 강화와 의원 학습조직 활용, 넷째, 행태적 요소로 조직진단과 핵심업무 중심의 기구를 형성하는 것이라고 설명했다.

또한 각 상임위별 세미나에서 행정자치위원회는 ▲박재정 충남대학교 교수의 21세기 지방화시대에 걸맞는 견제와 균형을 통한 의회와 집행부 발전방안에 대해서, 교육사회위원회는 ▲이영신 한서대학교 교수의 도내 저수지 등의 수질개선 대책에 대해서, 농수산경제위원회는 ▲박 경 목원대학교 교수의 한미 FTA가 우리 농·어업에 미치는 영향에 대해서, 건설소방위원회는 ▲최병학 충남발전연구원 연구위원의 의용소방대 활성화 방안에 대해서 각 상임위원회별 성격에 맞는 주제를 선정해 발표하고 열띤 토론을 벌였다.





RIS

RHRD

충남발전연구원 제2차 정기이사회

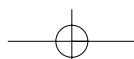
— 성과관리시스템과 임금피크제 전국 지방연구원에서 최초 시행 —

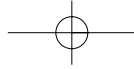


충남발전연구원(원장 김용웅)은 12월 5일 연구원 회의실에서 이완구 도지사와 이사들이 참석한 가운데 제2차 정기 이사회를 가졌다. 이날 이사회는 ▲성과관리시스템 도입, 팀제운영, 임금피크제 도입, 부서장 순환보직 등 혁신안과 ▲내년도 사업계획 및 예산안 ▲정관, 직제규정, 재무회계규정, 연봉규정 개정안에 대하여 심의 의결했다.

특히, 혁신(안)으로 제출된 안건 중 성과관리시스템과 임금피크제는 전국 지방연구원에서는 최초로 시행된다는 점이다. 성과관리시스템은 명확한 목표와 업무량을 기준으로 개인별 성과를 산정하여 연봉을 책정하는 제도로써 평가의 투명성과 신뢰성을 확보할수 있으며, 또한, 임금피크제는 정년(60세) 3년전인 58세부터 적용하여 58세는 연봉의 95%, 59세는 연봉의 90%, 60세는 연봉의 85%를 지급하여 경영의 효율화를 극대화하기 위한 제도이다.

한편 이완구 도지사는 인사말을 통하여“충남발전연구원이 도와 시 군정의 발전을 위해 더욱더 노력해 줄 것”을 당부했다.





RIS

RHRD

충남발전연구원 조직개편

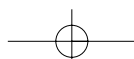
충남발전연구원(원장 김용웅)은 시대적 변화에 능동적으로 대처하고, 연구의 질을 제고하고자 2007년 1월 1일자로 부서별 조직을 팀제 조직으로 개편하고 각 팀장을 발령하였다.

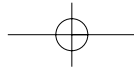
▲연구실 조직개편 : 4부 2팀 2센터(국) ⇨ 8팀 3센터(국),

사무처 : 변동 없음



▲ 연구실장으로는 송두범 연구위원이 발령되었으며, 각 팀별로는 기획정보팀 강영주 책임연구원, 자치행정연구팀 성태규 연구위원, 지역정책연구팀 윤갑식 책임연구원, 도시계획연구팀 박철희 책임연구원, 산업경제연구팀 신동호 책임연구원, 문화관광연구팀 이인배 연구위원, 환경생태연구팀 정종관 연구위원, 산업디자인팀 권영현 연구위원이 팀장으로 발령 받아 새로운 조직을 이끌어 나가게 되었다.





RIS

RHRD

06년 혁신지원기관 네트워크 구축 및 활성화 포럼

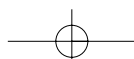
- 충청남도/충남지역혁신협의회 공동주최 -

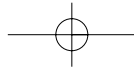


충남지역혁신협의회 사무국에서는 2006년 10월 20일 충남발전연구원 회의실에서 『혁신지원기관 네트워크 구축 및 활성화』라는 주제로 포럼을 개최하였다.

포럼은 충청남도의 각 혁신기관 실무담당자를 중심으로 혁신체제 구축에 필요한 혁신창출 지원기관과의 정보공유를 목적으로 충남도의 여러 혁신기관의 업무가 중복성이 있고, 네트워크가 활성화되지 않는 단점을 보완하기 위해 개최되었으며, 충남농업테크노파크 정재홍 R I S사업단장이 “선진국 수준의 농업경쟁력 확보”의 주제로 발표하였다.

정재홍 R I S사업단장의 발표 후 앞으로의 포럼 활성화를 위한 토론이 진행되었다. 토론 결과 포럼의 명칭을 「혁신지원기관네트워크포럼」으로 변경, 포럼개최 시기 및 횟수를 2007년 4월과 10월, 년 2회 개최하기로 결정하였으며, 향후 포럼의 활성화를 위한 구체적인 계획을 토론하는 기회가 되었다.





RIS

RHRD

“제 3회 대한민국 지역혁신박람회” 참가

— 국가균형발전위원회, 산업자원부, 행정자치부, 광주광역시, 전라남도 공동주최 —

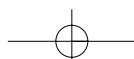


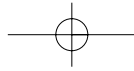
2006년 11월 7일부터 12일까지 광주 김대중컨벤션센터에서 『제 3회 대한민국 지역혁신박람회』가 개최되었다.

11월 7일 오후 3시 노무현 대통령의 축사로 개막식이 거행되었으며, 전시회장 오프닝과 함께 대한민국의 균형발전을 위한 박람회가 약 5일간의 일정으로 치러졌다.

전국에서 지역혁신예선대회를 거친 여러 혁신우수사례들이 약 10개의 세미나실에서 4일 동안 발표가 이루어졌으며, 각계의 전문가들 및 학생, 시민들이 경청하고 지역의 균형발전을 위한 시각을 넓힐 수 있는 기회를 제공한 행사였다.

2006년 8월 30일 신성대학에서 개최된 『충남 지역혁신예선대회』에서 수상한 충남의 12개의 지역혁신사업 중 9월 국가균형발전위원회에서 본선심의회에서 수상한 9개의 사업(건양대, 백석대, 호서대, 에버테크노, 진바이오텍, 제닉, 충청남도, 청양군, 연기군)들이 이번 대한민국 지역혁신박람회에서 발표 및 전시되었다.





RIS

RHRD

“충남 투자유치 포럼” 개최

충남발전연구원, 충남지역혁신협의회, 공주대학교 공동주최

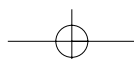


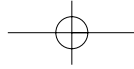
충남발전연구원, 충남지역혁신협의회, 공주대학교는 2006년 11월 23일(목요일) 공주대학교에서 오후 3시부터 『충남의 투자유치 방향과 전망』이라는 주제로 충남 투자유치 포럼을 개최하였다.

포럼에서는 김봉한 교수(공주대학교 국제통상학부)가 좌장으로 3개의 주제발표가 진행되었다.

주제발표는 충남의 투자유치의 현황 및 발전 방안을 모색하는 데 초점을 맞추고 있다. 남수중 교수(공주대학교 국제통상학부)가 “충남 경제 활성화를 위한 외국인 직접투자 유치에 관한 연구”, 오춘식 과장(경남도청 투자유치과)이 “경상남도의 투자유치사례”, 강영주 박사(충남발전연구원 책임연구원)가 “충남의 FDI 현황과 과제”를 발표하였다.

충남의 투자유치에 관한 주제발표 후 한국은행, 충남전략산업기획단 등 약 10명의 각 기관의 전문가들의 종합적인 토론이 90분에 걸쳐 이어졌으며, 충남의 투자유치의 현황 및 앞으로 나아갈 방향에 대해 심도 있는 토론을 할 수 있는 기회가 마련되었다.





RIS

RHRD

“충남·전북지역 문화관광 인적자원개발 정책방향과 과제” 심포지엄

— 충남발전연구원 인적자원개발지원센터/전북인적자원개발지원센터 공동주최 —



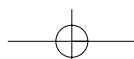
충남발전연구원 인적자원개발지원센터와 전북인적자원개발지원센터는 2006년 10월 20일(금요일) 대전 대덕컨벤션타운 2층 사파이어볼룸에서 오후 2시부터 『충남·전북지역 문화관광 인적자원개발 정책방향과 과제』라는 주제로 공동심포지엄을 개최하였다.

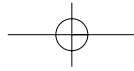
심포지엄에서는 충남발전연구원 도시지역연구부장인 송두범 연구위원이 “국가문화관광인적자원개발 현황과 과제”에 대한 기초발표를 포함하여, 총 4개의 주제와 사례발표가 진행되었다.

주제발표는 충청남도 및 전라북도지역의 관광인적자원개발 현황을 분석하고, 향후 바람직한 발전방안을 모색하는데 초점을 맞추고 있다. 오미숙 교수(순천향대학교 관광경영학)가 “충남 관광인적자원개발 현황 및 과제”, 성기만 박사(전라북도 관광진흥과 전문위원)가 “전라북도 문화관광산업분야 인력양성 현황 및 인력양성 방안”을 발표하였다.

각 지역의 관광인적자원개발과 관련된 주제발표 이 후 공주영상정보대학 양광호 교수가 “충남 농촌관광 인력양성 사례”를 호원대학교 장병권교수가 “전라북도 문화관광부문 인적자원개발 성공사례”발표가 진행되어 충청남도와 전라북도에서 운영중인 관광인적자원개발 사업에 대한 세부적인 접근이 이루어졌다.

이 후 관광산업 및 인적자원개발 전문가 5인(좌장: 한서대학교 이영훈교수)이 주제발표와 사례발표에서 도출된 결과와 문제점, 그리고 발전방안에 대해 심도 있는 토론을 진행하였다.





RIS

RHRD

“평생학습도시와 노인인적자원개발” 세미나

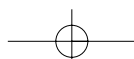
충남발전연구원 인적자원개발지원센터/지역사회개발연구회

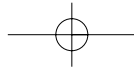


충남발전연구원 인적자원개발지원센터와 지역사회개발연구회는 2006년 12월 2~3일 제주도 제주시 유니온 패밀리 회의실에서 『평생학습도시와 노인인적자원개발』이라는 주제로 공동세미나를 개최하였다.

세미나 제1일차에서는 충남발전연구원 도시지역연구부장인 송두범 연구위원과 충남인적자원개발지원센터의 김만희연구위원이 “충남지역 평생학습도시 실태분석 및 발전방안”에 대해 발표를 하였고, 경기도 이천시 평생학습담당인 최명주박사가 “이천시 찾아가는 평생학습관 사례”를 발표하였다. 주제발표 이후 인적자원개발 및 평생학습 전문가 5인(좌장: 박해도 새마을금고연합회 관리이사)를 중심으로 심도 있는 토론이 진행되었다.

세미나 제2일차에서는 대원과학대학 전해황 교수가 “노인취업관련 사업 활성화 방안”을 발표 하였고, 자인면 농업기술센터 평생교육담당 전나영 선생이 “노인평생교육 참여와 자아통합감과의 관계에 관한 연구”를 발표하였다. 주제발표 이후 평생학습 전문가 5인(좌장: 이운영 지역사회개발연구회 회장)을 중심으로 심도 있는 토론이 진행되었다.



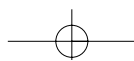


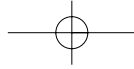
열린충남 은
항상 열려 있습니다.

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

www.cdi.re.kr

▶ 보내실 곳 ▶ 대전광역시 중구 용두동 112-1 동아일보 빌딩 충남발전연구원 기획정보팀 전화 (042)820-1121 팩스 (042)820-1129





충남의 문화유산 ⑦

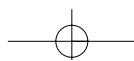


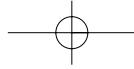
김대건신부 생가지

도지정기념물 제 146호인 이곳은 우리나라 최초의 천주교 신부이며, 천주교 103위 성인 가운데 한 분인 김대건신부(1821~1846)가 태어난 곳이다.

15세때 마카오에서 신학을 수학하였으며, 1845년 부제가 되었다. 그해 귀국하여 박해의 타격을 받은 천주교회를 다시 일으켰으며 상해로 가서 주교 페레올의 집전하에 1846년 신품성사를 받고 우리나라 최초의 신부가 되었다. 서울에 돌아와 활발한 포교활동을 펼쳤으나 1846년(현종 10년) 6월 체포되어 9월 16일 새남터에서 순교하였다. 그후 1857년(철종 8년) 로마교황청에서 가정자로, 1925년에는 교황 비오 11세에 의해 복자로 선포되었고, 1984년 교황 요한 바오르 2세로부터 다시 성인품에 올랐다.

2004년에 당진군과 천주교 대전교구는 김대건신부의 정신과 신앙을 재현하기 위해 솔피에 김대건신부 생가와 기념관을 건립하였다.





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.

