

열린충남

THE CHUNGNAM REVIEW

통권 52호 2010. 가을

Contents



권두언

- 006 '행복한 변화, 새로운 충남' 건설을 위한
정책개발에 매진할 터 | 박진도

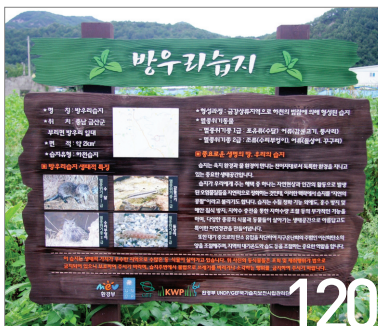
특집 | 새로운 충남 해법 찾기

- 008 행정중심복합도시 촉진방안 | 조명래
- 027 도청신도시 성공적 조성과 대안모색 | 조상필
- 037 금강살리기 사업의 과제와 추진전략 | 허재영



충남논단

- 048 도-시·군간 인사교류 활성화 방안 | 고승희
- 066 관광위성계정(TAS)은 무엇인가? | 임재영
- 084 온실가스·에너지 목표관리제 시행과 충남의 대응 | 이인희



열린기획

- 102 Creative Sheffield 도시재생회사와
지역중심의 창의적인 도시재생사업의 실현 | 양도식



충남 마을 기행

- 114 금강이 만든 육지 속 섬마을, 방우리 | 정봉희



해외탐방

- 124 일본 도시디자인 선진사례 | 이충훈



오피니언

- 142 백두산 관광有感 | 권오덕
- 146 이제는 도내 도로망을 지능화하여 에너지도 절약하고
쾌적한 관광 충남으로 만들어 갈때... | 장원석



충남소식

- 150 도정
- 158 연구원

충남의 문화유산

- 169 영인산성

‘행복한 변화, 새로운 충남’ 건설을 위한 정책개발에 매진할 터

— 충남발전연구원의 역할 재정립과 경쟁력 강화해야

박진도 | 충남발전연구원 원장



지난 8월 2일 충남발전연구원에 취임한 이후 두 달이 지나가고 있다. 30여년 간 대학에서 학생들을 가르치고 연구하면서 자유롭게 살아 온 나로서는 충남발전연구원장을 맡아 달라는 전혀 뜻밖의 제안을 받고 적지 않은 부담을 가졌던 게 사실이다.

과연 내가 잘 할 수 있는 일인지에 대해 고민이 많았지만, 감히 원장직을 맡기로 한 이유는 연구원 이사장인 안희정 도지사에 대한 신뢰와 기대가 컸기 때문이다. 충남도정의 방향과 관련해서 지역주의 극복, 저출산·고령화시대 대비를 위한 사람투자전략, 분권과 균형발전을 통한 당당하고 실질적인 지방자치, 지방의 내적·자립적 성장, 농정혁신과 농업발전 등을 중요한 과제를 제시하면서 충남의 행복한 변화로 가장 모범적인 지방정부를 만들어 충청남도를 대한민국의 단순한 지리적 중심이 아니라, 경제적·사회적·문화적으로 명실상부한 중심으로 만들겠다는 안 지사의 포부와 의지에 힘을 보태고 싶어 결심을 하게 됐다.

그간 연구원장으로서 충남도정을 바라보며 ‘우리나라의 절름발이 지방자치의 한계를 절감’하고 있고, ‘중앙정부와 지자체, 그리고 도와 시·군 간의 올바른 분권이 반드시 자리를 잡아야겠다.’는 생각이 더욱 절실해졌다. 재정과 권한이 모두 중앙정부에 집중되어 있는 현행 지방자치 하에서 민선5기 충남 도정의 비전인 ‘행복한 변화, 새로운 충남’을 온전하게 달성하기에는 근원적으로 한계가 있다. 그렇지만 올바른 지방분권과 지방자치를 위한 대장정을 시작해야 함과 동시에, 충남도와 시군 그리고 시민사회가 가지고 있는 모든 에너지를 집중하여 ‘행복한 변화, 새로운 충남’의 건설에 매진하여야 한다.

충청남도가 ‘행복한 변화’를 하기 위해서는 도민들과 민주적으로 소통하고 진보적인 좋은 정책을 통해 ‘도민 삶의 질’을 실질적으로 향상시키는 구체적 성과를 낳아야 한다. 바로 이런 의미에서 충남도의 싱크탱크인 ‘충남발전연구원’이 수행해야 할 역할과 과제를 새롭게 정립할 필요가 있다.

첫째, 충남발전연구원이 충청남도의 싱크탱크(Think Tank)로서의 위상과 역할을 재정립하는 일이다.

연구원은 단순히 충남도와 시군의 정책을 뒷받침하기 위한 연구가 아니라 좋은 정책을 생산하

고 그것을 도정과 시·군정에 반영할 수 있는 선도적 연구에 더 많은 에너지를 투입해야 한다. 그러나 현실은 연구원 운영에 필요한 자원 마련을 위해 수탁연구를 통한 돈 벌이에 연구원 에너지의 대부분을 투하하고 있는 실정이다. 이제부터라도 충발연을 수탁연구기관이 아닌 창조연구기관으로 탈바꿈시키기 위한 환경을 만들도록 노력할 것이다.

둘째, 연구원 스스로의 연구역량과 경쟁력을 강화해야 한다.

그동안 우리 연구원은 훌륭한 전임 원장님들과 모든 연구진의 헌신적인 노력으로 여러 제약 속에서도 많은 연구 성과를 이룬 게 사실이다. 이제 연구원은 새로운 정책 환경에 대응하여 충청남도의 싱크탱크로서의 정체성을 재정립하고 철저한 자기혁신을 통해 경쟁력 있는 연구기관으로 거듭 태어나야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 조직과 개인의 연구 역량을 강화하고 경쟁력을 높이는 것이 필수적이다. 이를 위해 연구원 각자가 주인이라는 자부심과 보람을 느끼며 행복하게 일할 수 있는 직장 분위기를 만들도록 할 것이다.

셋째, 충청권의 시민사회, 대학, 언론, 산업계 등과 협력하며 이들의 역량을 최대한 활용하고, 충남발전연구원이 지역 포럼의 중추기능을 수행하는 일이다.

분권형 사회에서는 정책수립과 집행과정에서 이해당사자와 관련 집단의 참여와 협력이 필수적임에도 불구하고, 오늘날 민주화와 지방분권이 발전하면서 중앙과 지방의 정책수립과 그 추진과정에서 이해당사자들 간에 다양한 의견과 갈등이 유발되고 있다. 정책연구기관은 이런 다양한 의견을 수렴하고 갈등을 해결하기 위한 최적의 대안을 도출해야 하는데, 이것이 바로 ‘지식 네트워크 매니저’로서의 역할이다.

넷째, 충청권 밖의 연구·정책 전문가 집단, 시민사회 및 산업계와 충남발전연구원 간의 네트워크를 강화하는 것이다.

충남발전연구원이 지역의 대표적 연구기관이라는 평가에 안주하여 ‘우물 안 개구리’로 전락하지 않기 위해서는 부단히 외부의 역량 있는 정책 집단과 교류하고 협력해야 한다. 현재 연구원의 인력과 재정적 여건이 크게 넉넉하지 못함에도 불구하고, 충발연 연구원 1인당 연구건수는 전국 15개 지방 연구원 중 단연 최고치를 나타내고 있다. 이러한 양적 성과에 만족하지 않고, 외부 전문가와의 공동연구 등 다양한 협력을 통해 연구의 질적 수준을 한 단계 높이기 위해서 노력할 필요가 있다.

민선5기의 출범으로 우리 충남에는 행복한 변화가 시작되었다. 충남발전연구원은 충청남도가 행복한 변화에 성공하고 대한민국의 올바른 지방분권과 균형발전에 중심 역할과 밑거름이 될 수 있도록 모든 노력을 다하겠다. 우리 연구원에 대한 끊임없는 애정과 관심을 부탁드린다.

행정중심복합도시 촉진방안

조명래 | 단국대 교수

1. 세종시의 전망: 네 가지 불확실성

2010년 6월 29일 세종시 수정 법안은 국회 본회의에서 최종 부결 처리되었다. 이로써 2009년 9월 정운찬 총리 지명자의 발언에 의해 촉발된 세종시 수정 논쟁은 종지부를 찍게 되었다. 수정안의 부결은 중단된 ‘원안 세종시’ 건설의 재개를 의미한다. 그러나 그 재개가 얼마만큼 빨리, 그리고 원안의 진정성을 살리는 방식으로 이루어질 지는 좀 더 지켜봐야 할 것 같다. 설혹 사업 재개가 단시일 내에 정상화된다고 하더라도 장기적인 추진의 전망은 또 다른 불확실성으로 남아 있다. 지금부터 최소한 20년이 소요될 세종시 건설이 앞으로 본격화되면 지금까지 경험한 것과 다른 쟁점들이 추진과정의 발목을 잡을 것으로 예견된다. 혹자는 그래서 세종시가 지금부터 문제라고 주장한다. 수정안은 부결되었지만, 원안대로 탈 없이 추진될 수 있을 지의 여부는 세종시의 미래를 불확실하게 하는 장애물들을 어떻게 슬기롭게 극복해 갈 수 있느냐에 달려 있다. 그렇다면, 세종시의 미래를 불확실하게 하는 장애물들은 어떤 것이 있을까?

1.1 단기적 불확실성 : 수정론자들의 소극성

단기적으로 세종시 원안 추진의 전망을 어둡게 하는 으뜸의 요인은 수정주의자들의 망령이다. 수정을 주도했던 정부여당 측 인사들은 여전히 수정안의 우월성을 내세우면서 원안 추진에 대해 회의적이거나 소극적인 모습을 보이고 있다. 이들은 수정안에 담았던 원형지 공급이나 세

1) 이 글의 초고는 2010년 정책분석학회 하계 학술대회에서 발표되었습니다.

제 지원혜택 등 ‘+알파’가 사라져 세종시가 끝내 유명도시가 되어 국가적 재앙만 초래할 것이라고 으름장을 놓고 있다. 야권의 ‘+알파’ 요구에 대해, 이들은 ‘원안이 부족해 수정안을 제시했는데, 수정안을 부결시켜 놓고, 왜 ‘+알파’를 달라고 하느냐’라는 사적 감정이 섞인 공적 발언들을 서슴지 않고 있다. 국토정책을 책임지는 주무 장관은 한걸음 더 나가 원안 추진 시에는 ‘+알파’를 별도로 강구하지 않겠다고까지 말하고 있다. 이제 원안의 올바른 추진을 고민해야 할 때이고, 또한 이를 위한 ‘+알파’를 진지하게 논의할 때다. ‘+알파는 없다’는 정부여당 측 인사의 발언은 원안의 정상추진을 위해 풀어야 할 수많은 문제점들을 그냥 방치하겠다는 것과 같은 이야기다.

1.2 단기적 불확실성 : 지역 내외의 갈등

세종시 원안 추진에 대한 현 정권의 소극적인 입장만큼이나, 단기적으로 세종시 미래를 어둡게 하는 것은 세종시 건설을 둘러싼 지역 내외의 갈등이다. 세종시의 건설목표, 도시성격 및 기능, 조성방법 등은 행정중심복합도시건설특별법에 소상히 규정되어 있어 그대로 집행하면 된다. 그러나 이러한 규정을 해석하고 사업으로 구체화하는 단계에서는 이해당사자들 간에 적잖은 의견충돌이 있을 것으로 보인다. 국제과학비즈니스벨트의 입지를 둘러싼 역내 지역간 경쟁과 대립, 세종시 구역의 설정을 둘러싼 세종시 주변 지자체간 의견 대립이 가장 비근한 예가 된다. 앞으로 세종시 건설을 위해 제공할 토지공급이나 세제유인 조건, 유치기업의 종류 및 유형 등을 둘러싸고는 세종시와 인근지역, 세종시와 전국의 다른 개발지역(예, 혁신도시, 첨복단지, 기업도시 등) 간에 경쟁과 갈등이 본격화될 조짐이 보인다. 수정안을 둘러싼 논쟁을 통해 이미 학습이 되어 있는 상태여서, 지역 간 이해관계가 첨예하게 얽힌 구체적인 사업 추진들은 더욱 휘발성이 강하다. 사업지 내에서는 원주민들의 애로사항을 둘러싼 건설청과 주민 간 갈등이 더욱 빈번해질 것 같다. 이러한 갈등으로 인해 사업추진의 피로감이 증폭되면 세종시의 미래 전망은 더욱 암울해질 수 있다.

1.3 장기적 불확실성 : 정치의 변동

세종시 원안 추진의 장기적 전망을 어둡게 하는 것으로는 아무래도 정치적 불확실성을 꼽지 않을 수 없다. 현 정권 이후에도 4개의 정권을 거쳐야 세종시는 바야흐로 완성된다. 한국의 역동적인 정치지형으로 인해 이 기간 동안 세종시 추진을 둘러싸고 적지 않는 정치적 이변이 나타날 수

있는데, 이는 곧 세종시의 다양한 변형과 왜곡을 불러오는 까닭이 될 것이다. 가령, 정치적 상황이 바뀌면, 세종시 성격이 행정도시에서 경제도시로 다시 바뀔 수 있고, 특정 사안(예, 기업 유치, 토지공급, 예산 등)을 둘러싼 정파 간 충돌로 사업추진이 상당기간 표류할 수 있으며, 복합기능 조성을 위한 정책지원의 부족으로 세종시가 왜곡된 신도시(예, 유명세종시)로 건설될 수 있다. 말하자면, 제로섬적인 대립에 쉽게 빠져드는 한국정치의 생리를 고려한다면, 원안의 긍정성을 최대한 살리면서 확대발전하는 방식보다 원안의 부정성을 들추어내어 축소 왜곡된 방식으로 세종시가 건설될 가능성이 더 커 보인다.

1.4 장기적 불확실성 : 시장의 변동

정치적 불확실성에 못지않게 세종시의 장기적 전망을 옥죄는 것은 경제적 불확실성이다. 시장의 불확실성이라고도 할 수 있다. 정부의 재정적자가 급속도로 커지거나, 2008년 글로벌 금융위기와 같은 경기불황이 갑자기 들이닥치거나, 세종시에 입지하도록 되어 있는 특정 산업이나 관련 기업들의 경쟁력 혹은 경영여건이 갑자기 악화되면, 투자재원의 확보로부터 투자자 유치 등에 큰 어려움이 발생할 수 있다. 특히 지금과 같은 부동산 시장이 위축되면 민자유치를 통해 추진될 주택, 상가, 업무시설 공급은 커다란 차질이 발생할 수 있다. 그 동안 추진되어 온 각종 대규모 공공사업은 막대한 개발이익의 발생을 암묵적인 전제로 추진되어 왔지만 앞으로 이러한 것을 기대하기가 힘들어질 것 같다. 부동산 시장에서 신도시 투자 메리트가 소진하면 부동산 시장 메커니즘을 이용한 세종시 건설의 전망은 그만큼 불투명해진다. 이러한 시장 상황에 선 주 시행자인 토지주택공사도 세종시 건설을 장기적으로 끌고 가기가 벅찰 수 있다.

2. 올바른 원안 추진의 방향

2.1 원안을 원안답게 추진하는 게 출발점

그렇다면, 세종시 미래의 불확실성을 어떻게 극복하면서 원안의 꿈을 올곧게 실현할 수 있을까? 불확실성을 대처하는 근본적인 대책의 강구가 정답이지만, 지금으로선 원안에 대한 수정

주의자들의 회의를 최소화하는 반면, 원안의 긍정성을 최대한 구현하는 방안들을 하나하나 강구해 가는게 더 현실적인 답이다. 즉, 원안주의자든 수정주의자든, 이제 모두 정파적 포퓰리즘(populism)을 벗어나 진정한 국익의 관점으로 세종시 건설이란 사안의 본질을 바라보고, 그 가치를 최대한 실현하는 데 동의하고 동참해야 한다. 원안주의자들은 원안을 맹목적으로 맹신하고 옹호하는 입장을 버리고 원안이 갖는 구조적인 한계와 문제점을 냉철히 인식하면서 해결의 방안을 함께 찾도록 해야 한다. 반면, 수정주의자들은 원안에서 제시된 비전과 목표, 추진절차 등을 우선 신뢰할 필요가 있다. 사실 수정주의자들이 제기했던 자족성 부족이나 행정 비효율성은, 원안의 진정성을 올바르게 해석하고 실행해간다면, 대부분 해소될 성질의 문제들이다. 원안이 원안답게 추진된다면, 논란을 거듭해 왔던 세종시 원안의 문제들은 대부분 해소될 수 있는 것들이라는 주장이다.

2.2 공공정책으로서 세종시 프로젝트의 안정적 추진

원안을 원안답게 추진한다는 것은, 달리 말해 세종시 건설을 정치적 프로젝트가 아니라 '21세기 선진사회를 향한 분권적 국토를 조성하는 공공정책'으로 간주하고 이를 올바르게 실행해가는 것을 말한다. 모든 공공 정책과 계획의 과정은 장기적인 목표를 설정하고 그 이행수단을 단계적으로 강구하는 절차로 이루어진다. 공공정책의 이러한 추진 절차는 대개 관련 법에 의해 규정되어 있다. 이 규정된 절차에 따라 단위 사업들을 민주적인 방식으로 하나하나 실행해 가는 것이 곧 추진과정 상의 불확실성을 줄이는 방법이고, 정책목표를 현실적으로 달성하는 방법이다. 공공정책으로서 세종시 건설도 마찬가지다. 공공정책의 절차를 민주적인 방식으로, 즉, 이해관계자들이 합의하고 참여하는 방식으로 밟아간다면, 세종시 미래의 불확실성을 최대한 줄일 수 있고, 또한 효율적인 실행방안들을 강구할 수 있어, 국가균형발전이란 목표달성에 그만큼 가까이 다가가게 된다. 그렇다면, 공공정책으로서 세종시 건설은 향후 어떻게 추진해야 할까?

2.3 특별법 절차의 철저한 준수

공공정책으로서 세종시 원안의 올바른 추진은 근거법 상의 규정과 절차를 충실히 밟아가는 것으로 이뤄져야 한다. 세종시 원안은 2005년 3월 여·야 간 합의로 제정된 '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'(이하, 행복시특별법)에 규정된

행정중심복합도시(이하, 행복시 혹은 세종시)란 신도시 건설 방안을 말한다. 8장 71조와 부칙 7조로 구성된 동법에서는 행복시의 건설목표, 도시기능, 건설절차, 추진방식 등이 소상히 규정되어 있다. 동법의 (1) 제반 규정을 올바르게 해석하고 따르되, (2) 특히 기 작성된 법정계획들(이전계획, 광역계획, 기본계획, 개발계획, 실시계획 등)을 분야별로, 단계별로 충실히 집행하고, (3) 필요할 경우 관련법의 제 개정을 통해 각종 지원방안들을 강구하며, (4) 주기적 평가를 통해 문제점을 보완하는 피드백(feedback) 과정 등을 충실히 밟아가는 게 곧 원안을 올바르게 추진하는 방법이다.

2.4 국가균형발전을 선도하는 거점도시로 조성

행복시로서 세종시 건설은 단순한 ‘자족 신도시’를 지향하는 게 아니다. 행복시특별법 제1조에 의하면, 세종시 건설은 ‘국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화’란 포괄적인 목적을 띤 국토정책 사업이다. 수정주의자들은 균형발전이란 허구적이고 시대착오적인 정책목표라고 폄하하면서 서울을 포함한 수도권 경쟁력을 강화하되, 이를 위해 수도를 분리시키는 세종시 원안은 추진되어선 아니 된다고 주장하고 있다. 그러나 한국적 국토발전의 특수성 등을 감안하면, 세종시 건설이 균형발전을 궁극 목표로 하면서 국가경쟁력의 강화란 목표를 동시에 추구하는 것은 올바른 목표 설정이다.

선거 포퓰리즘의 문제, 위헌시비, 원안의 부실과 수정안 시도 등을 둘러싸고 지난 8년간 계속 된 세종시 논란은 이제 종결되어야 한다. 분란의 불씨가 된 정파적인 편향성을 버리고 바라본다면 균형발전과 경쟁력 강화란 세종시 건설 목표는 국토정책의 목표로서 나무랄 데 없는 것이다. 공공정책으로서 세종시 원안의 올바른 추진이란 바로 이러한 국토정책의 목표를 충실히 달성하는 절차와 방식으로의 추진을 의미한다. 행복시특별법 제6조에서 세종시 건설의 첫 번째 기본방향은 ‘국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 복합형 자족도시’로 설정되어 있다. 이러한 목표방향에 따라 세종시 사업이 충실하게 실행되면 된다. 그러나 동법 제4조는 국가균형발전이란 목표를 거양하기 위해 세종시 건설이 여타 국가균형발전시책과 병행하여 추진토록 규정하고 있다. 세종시 하나로 정책목표가 실현되는 것이 아니라 여타의 시책들과 함께 추진되어야 한다는 이 규정은 세종시 사업이 폭넓은 국토정책의 틀 내에서 추진될 것을 재차 주문하는 것이다.

〈표 1〉 세종시 건설의 목적과 기본방향

제1조(목적) 이 법은 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하기 위하여 행정중심복합도시를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다.
제6조(행정중심복합도시건설의 기본방향) 국가는 다음 각호의 도시특성이 구현될 수 있는 방향으로 행정중심 복합도시를 조성하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 복합형 자족도시 2. 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시 3. 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시 4. 문화와 첨단기술이 조화되는 문화·정보도시
제4조(국가균형발전시책의 병행추진) 국가는 전국 각 지역이 지역특성에 따라 골고루 잘 사는 국토여건을 조성하기 위하여 공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 낙후지역 개발, 지방분권 등 국가균형발전시책을 행정중심복합도시건설과 병행하여 추진하여야 한다.

2.5 중추행정기능의 이전을 활용한 복합기능의 창출

국가균형발전과 국가경쟁력 강화란 정책목표를 달성하기 위해 행복시특별법은 세종시를 ‘행정중심복합도시’로 조성하도록 규정하고 있다. 동법 제2조에서 ‘행정중심복합도시라 함은 중앙행정기관 및 그 소속기관이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시’라고 규정되어 있다. 수도권 집중을 초래한 국가중추행정기능을 이전시켜, 우선 수도의 집중을 덜고, 나아가 이를 이용해 국토의 중심부에 자족기능을 포함한 다기능 복합도시로 조성되는 국토정책용 신도시가 곧 세종시다. 세종시 건설의 핵심은 ‘국가중추행정기능의 이전과 이를 이용해 국토의 새로운 거점이 될 복합기능을 형성’하는 것이다. ‘국가중추행정기능의 이전’이 정책의 ‘수단’이라면 거점을 형성할 복합기능의 창출은 정책의 실질적인 ‘성과’라 할 수 있다. 복합기능 창출이 이루어지지 않는다면 세종시 건설은 하나 마나이고, 또한 행정기관을 힘들게 옮기나 마나이다.

따라서 세종시의 올바른 추진은 (1) 법이 허용하는 범위 내에서 중앙행정기관과 그 소속기관의 최대 수를 수도권으로부터 이전하되, (2) 이전한 중추행정기능을 활용해 국토거점이 될 복합기능을 형성하는 사업의 내용과 절차로 이루어져야 한다. 이는 과학비즈니스벨트, 기업, 대학 등을 유치해 건설되는 ‘경제중심도시’와는 근본적으로 다른 것이다.

2.6 개발계획의 충실한 이행

행복시특별법은 건설절차법이면서 동시에 계획법의 성격을 띠고 있다. 따라서 사업을 구체적으로 추진하는 단계에서 세종시 건설은 특별법에 의해 작성된 ‘계획’의 내용과 절차를 밟도록 되어 있다. 동법에 의해 수립되는 계획은 ‘중앙행정기관 등의 이전계획’(법 제16조), ‘행정중심복합도시 광역도시계획’(법 제17조), ‘행정중심복합도시건설에 관한 기본계획’(법 제19조), ‘행정중심복합도시건설사업에 관한 개발계획’(법 제20조), ‘실시계획’(법 제21조) 등 총 다섯 종류다. 이 계획들은 모두 법정계획으로서 지금까지 대부분 수립 승인되어 집행 중(실제는 중단)에 있다. 이 중에서 가장 자세한 내용을 담고 있는 것은 ‘개발계획’이다. 세종시 원안은 사실상 이 개발계획으로 가름된다.

때문에 원안의 올바른 추진은 기 수립된 개발계획의 내용을 최대한 충실하게 집행하는 것이라 할 수 있다. 동 계획에 의하면 세종시 건설은 2005년을 기준으로 하며 2030년을 목표연도로 하여 추진토록 되어 있다. 도시의 경쟁력과 자족성 확보를 위해 50만 인구를 목표 인구로 잡고 있고, 인구 중 1.8명 당 1명이 고용하는 것을 전제로 하여 총 25만 명의 경제활동인구를 창출하도록 되어 있다. 목표인구에 도달하기 위해 국가균형발전기능, 지역혁신기능, 도시서비스 등 3대 도시기능이 도입되어 있고, 각 기능별로 수용할 고용인구와 소요면적의 토지가 배분되어 있다.

따라서 고용창출과 토지이용계획에 관한 원안을 충실하게 따르면 세종시의 2030년 고용인구는 25만 명, 전체인구는 50만 명이 무난히 달성될 것으로 보인다. 또한 원안대로 계산하면 자족용지는 전체 면적의 11.4%, 일인당 자족용지는 16.4㎡에 달해, 우리나라의 어느 도시 보다 풍부하다. 이 정도의 인당 자족용지는 수도권 13개 신도시 중²⁾ 가장 많은 광교의 12.54㎡의 1.3배에 해당하는 것이다. 때문에 자족용지가 부족하고, 그래서 고용창출이 잘 이루어지지 않아 유령도시가 될 것이라는 정부의 주장과 전제는 근본적으로 잘못 된 것이다.

2) 2009년 11월23일 자 한겨레 신문 기사 ‘자족용지면적, 신도시와 비교해도 상위권’에 의하면, 수도권 13개 신도시의 1인당 자족가능용지 면적은 다음과 같다: 광교 12.54㎡, 화성동탄 19.33㎡, 화성동탄 28.33㎡, 성남판교 7.34㎡, 인천 검단 5.67㎡, 중동 5.00㎡, 파주운정 4.94㎡, 일산 4.80㎡, 분당 4.20㎡, 고양삼송 3.95㎡, 김포한강 3.63㎡, 평촌 2.36㎡, 산본 2.10㎡.

〈표 2〉 법상 세종시 개발계획

제20조(개발계획의 수립) ① 건설청장은 행정중심복합도시건설사업(예정지역을 개발하는 사업을 말한다. 이하 같다)에 관한 계획(이하 "개발계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 사업시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 건설청장에게 제안할 수 있다.

③ 개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2006.12.28>

1. 인구수용계획
2. 이전대상 중앙행정기관등의 수용계획
3. 토지이용계획
 - 3의2. 원형지로 공급될 대상토지 및 개발방향
4. 교통처리계획
5. 도시문화계획
6. 경관계획
7. 환경보전계획
8. 교육·문화시설 및 보건의료·복지시설의 설치계획
9. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
10. 행정중심복합도시건설사업의 시행기간 및 단계별 시행에 관한 계획
11. 예정지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항의 규정에 의한 제1종지구단위계획구역(이하 "제1종지구단위계획구역"이라 한다)의 지정이 필요한 지역
12. 재원조달계획
13. 예정지역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획
14. 실시계획 및 제1종지구단위계획 수립의 지침
15. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

④ 개발계획은 기본계획에 부합하여야 한다.

⑤ 건설청장은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 위원회의 심의 및 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 건설청장은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계서류의 사본을 관계지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다. 이 경우 관계서류의 사본을 송부받은 관계 지방자치단체의 장은 이를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 제2항 및 제4항 내지 제6항의 규정은 개발계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제2항·제4항 및 제5항의 규정을 준용하지 아니한다.

⑧ 제6항의 규정에 의한 개발계획 수립의 고시가 있는 때에는 「도시개발법」 제4조의 규정에 의한 개발계획이 수립된 것으로 보며, 제3항제11호에 해당하는 지역은 제1종지구단위계획구역으로 지정·고시된 것으로 본다.

⑨ 「환경정책기본법」 제25조의 규정에 의한 사전환경성검토협의를 제6항의 규정에 의한 개발계획 수립의 고시 전에 이를 하여야 한다. 이 경우 협의기관은 환경부장관으로 한다.

〈표 3〉 원안과 수정안에 제시된 세종시 기능의 비교

원안에 제시된 3대 도입기능		수정안의 5대 자족유치기능
① 국가균형발전기능 • 중앙행정기능과 정부출연연구기능 • 문화·국제교류기능 ② 지역혁신기능 • 첨단지식기능 • 교육연구기능 • 의료복지기능 ③ 도시서비스기능 • 도시행정기능 • 업무상업기능 국토균형발전을 선도할 중추거점도시	⇔	① 국제과학비즈니스벨트 지정 ② 첨단녹색단지 조성 ③ 우수대학 유치 ④ 녹색도시 조성 ⑤ 글로벌투자유치기반 조성 자족적 기업(산업)도시

〈표 4〉 개발계획에서 고용인구의 추정치(계획치)

산업별 구분		비율(%)	종사자수(명)	계	관련도시기능	
1차 산업	농림수산업	예정지역 내에는 미미				
2차 산업	제조업	6.7	16,750	30,000명 (12.0%)	첨단지식기반	
	전기가스수도	0.4	1,000			
	건설업	5.0	12,500			
3차 산업	민간	도매 · 소매업	16.0	160,000명 (64.0%)	상업업무	
		운수 및 창고업	1.0		2,500	첨단지식기반
		정보산업	11.8		29,500	상업업무
		금융 및 보험업	3.3		8,250	첨단지식기반
		부동산 및 임대업	1.5		3,750	문화, 국제교류
		전문과학 및 기술서비스업	16.3		40,750	국제교류, 상업업무
		예술, 엔터테인먼트, 오락	3.4		8,500	
		숙박 및 음식업	5.2		13,000	
		기타 서비스업 (업무포함)	5.9		14,750	
	공공	공공행정업	12.0	60,000명 (24.0%)	중앙행정, 도시행정	
		교육업	5.0		12,500	교육, 연구
		건강관리 및 사회보조업	6.5		16,250	의료복지
총 고용		100.0	250,000	250,000명 (100.0%)		

출처: 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.37에서 수정보완.

〈표 5〉 개발계획에서 첨단산업용지 수요 추정

구분	고용인원(명)	종사자당면적(㎡)	소요면적(㎡)
합계	16,599		990 (계획치: 803)
출판인쇄 및 기록매체복제업	1,014	48.8	49
사무, 계산, 회계용 기계	3,981	37.3	149
기타전기기기 및 전기변환장치	1,870	105.9	198
영상음향통신장비	4,677	63.5	297
의료, 정밀, 광학기기 및 시계	5,057	58.7	297

출처: 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.58에서 수정보완.

〈표 6〉 개발계획에서 상업업무시설 및 면적의 수요 추정

구분	고용인원	종사자당 면적(㎡)	소요면적 (천㎡)	부지면적 (천㎡)	관련 도시기능	비고
계	160,075		5,976	1,594		토지이용계획에 1,478㎡ 반영
도매 · 소매업	41,000	32	1,312	328	상업업무	평균 용적률 400%
운송 및 창고업	2,500	66	165	41		
정보산업	29,725	32	951	238	첨단지식기반	
금융 및 보험업	8,250	35	289	72	상업업무	
부동산 및 임대업	3,750	49	184	46		
전문과학 및 기술서비스업	38,400	32	1,229	307	첨단지식기반	
예술, 엔터테인먼트, 오락업	8,500	58	493	123	문화, 국제교류	
숙박 및 음식업	13,000	27	351	88	국제교류	
기타 서비스업	14,950	67	1,002	251	상업업무	

출처: 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.57에서 수정보완.

〈표 7〉 수정안의 원안과 실제 원안의 비교

	수정안의 원안(인구 17만) 고용인구 83,000명 자족용지 6.7% 일인당 자족용지 9.71㎡			실제 원안 (인구 50만) 고용인구 250,000명 자족용지 11.4% 일인당 자족용지 16.4㎡		
	면적 (만㎡, %)	고용 (명)	비고	면적 (만㎡, %)	고용 (명)	비고
총자족 기능	406(6.7)	71,000		819(11.4)	250,000	
거점자족기능	338(4.7)	28,900				
중앙행정기능	41(0.6)	10,400		86(1.2)	30,000	공공행정업
공공업무기능	45(0.6)	3,000				
과학연구	12(0.2)	2,300				
대학	160(2.2)	3,000	초중고 배제	300(4.1)	12,500	교육업 (초중고 포함)
첨단녹색산업	80(1.1)	10,200		80(1.1)	30,000	2차 산업 전체
글로벌 투자유치	-		의료복지 지구의 대체	33(0.5)	16,250	건강관리 및 사회보조업
국제교류	-			-	-	3차 산업에 포함
상업업무	148(2.0)	42,200		320(4.4)2	160,000	3차 산업 전체
기타기능	6,805(93.8)	12,600				
주거용지	1,533(21.0)	8,000		1,533(21.0)		
공원녹지	3,859(52.9)	-		3,859(52.9)		
공공시설 (도로, 학교 등)	1,413(19.4)	46,000		1,080(14.8)		유보지, 공 공시설용지
총계	7,291 (100.0)	83,700		7,291 (100.0)	250,000	

주 : 1) 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.67, 〈토지이용계획〉의 재분류

2) 문화시설, 체육시설, 기타시설지의 면적 포함

출처 : 국무총리실, 2010, 〈세종시발전방안〉, p.19.

행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.37, p.67.

2.7 단계별 추진과 단계별 실행방안의 강구

개발계획의 내용이 사실상의 세종시 원안에 해당하지만, 계획의 성격으로 볼 때 개발계획 자체는 기본적으로 비전적 전략계획과 같은 것이다. 개발계획 밑에 실시계획이 있지만, 개발계획만으로 2030년까지 추진되어야 할 세종시 건설을 위한 구체적이고 세부적인 이행방안들이 모두 강구될 수 없다. 기업유치방안, 토지공급방안, 인력유치방안 등 이행수단이 없어서 원안이 잘못되었다는 수정주의자들의 주장은 도시계획에 대한 이해의 부족에서 비롯됐거나 아니면, 알면서도 (수정안을 정당화하기 위해) 의도적으로 왜곡하는 것이라 할 수 있다.

이러한 실행수단들은 원안, 즉 기본계획이나 개발계획에 담길 것이 아니라, 장기계획을 단계별로 집행하면서 사업별, 분야별로 여러 관계법과 제도 등을 활용해 별도로 강구해야 할 과제들이다. 이는, 서울시가 뉴타운 개발을 할 때 장기기본계획(20년)이나 도시재정비계획(10년)만으로 추진되는 것이 아니라, 사업별, 지구별 구체적인 시행계획을 수립하고, 또한 도시개발법, 도시재정비촉진법, 부동산세법 등 다른 개별법에서 제공하는 수단들을 강구하면서 추진하는 것과 마찬가지다. 따라서 세종시 원안을 올바르게 추진한다는 것은 기본계획과 개발계획에 제시된 과제들을 달성하기 위한 자본유치, 인력유치, 토지공급, 세제혜택 등의 이행방안들을 관련 법과 제도들을 활용해 하나하나 강구하면서 추진하는 것을 의미한다.

개발계획에 의하면 세종시 건설은 크게 3단계로 나누어 추진된다. 첫 단계는 2007-2015년 사이의 '초기활력화단계'로서 행복시로서 세종시 건설을 위한 초석이 될 중추행정기관을 이전하고 기본 인프라를 설치하는 것이 중심과제다. 두 번째 단계는 2016-2020년 사이의 '자족적 성숙단계'로서 도시가 스스로 성장하기 위해 필수적인 도시자족기능(대학/연구, 의료/복지, 첨단지식기반 등)을 본격적으로 끌어들이고 활성화하는 것이 중심과제다. 세 번째 단계는 2021-2030년 사이의 '완성단계'로서 도시의 전체적 골격을 완성시키는 것이 중심과제다.

원안에 의하면, 수정론자들이 제기한 자족기능은 2016-2020년 사이, 즉 2단계에 본격적으로 확충하도록 되어 있고, 그에 따른 실행수단도(예, 기업유치, 토지공급, 세제지원 등) 장차 강구해야 할 과제인 반면, 1단계인 2010년 현재는 중앙행정기관을 제대로 이전시키고, 또한 인프라를 제대로 설치하는 게 최우선 과제다. 이러한 단계별 추진이 곧 원안의 정상추진이다.

〈표 8〉 세종시의 단계별 주요 도입기능 및 인구배분계획

구분	내용	주요 수용기능 예측				단계별 인구 (명)
초기 활력화 단계 (2007-15)	중앙행정기관 및 이전대상 공공기관 이전 완료	<ul style="list-style-type: none"> • 첫마을 • 중앙행정 • 도시행정 • 국책연구기관 	<ul style="list-style-type: none"> • 문화 • 국제교류 • 대학 	<ul style="list-style-type: none"> • 첨단지식기반 • 의료복지 	<ul style="list-style-type: none"> • 상업업무 	15만
자족적 성숙 단계 (2016-20)	자족적 성장동력에 의한 성장단계				<ul style="list-style-type: none"> • 상업업무 	30만
완성단계 (2021-30)	국토균형발전 혁신거점 거점 완성 단계				<ul style="list-style-type: none"> • 상업업무 	50만

출처: 행정중심복합건설청, 2006, 〈행정중심복합도시개발계획〉

3. 원안의 올바른 추진을 위한 단기적 과제

3.1 전제: 수정안과 원안의 화합

수정안이 부결됨에 따라 원안으로 돌아가게 되었다. 그러나 돌아가더라도 수정안과 원안 사이 오해의 양금을 풀고 화합하는 방식으로 가야 한다. 이는 그간의 대립과 갈등을 추스르는 것 이면서, 세종시 건설의 긍정성을 오히려 구현하기 위한 최소한의 조건이다.

먼저 수정안과 관련된 문제를 매듭짓고 수정안의 긍정적인 요소들을 원안에 연동시키는 고민이 있어야 한다. 돌아간 후엔 원안의 기본골격과 전략 등을 전반적으로 다잡아야 한다. 아울러 2030년까지 긴 호흡으로 추진해 갈 수 있는 실질적인 실행방안들이 강도 높게 마련되어야 한다. 이러한 원칙 하에서 원안추진의 정상화를 위한 단기 과제들이 국민적 논의와 합의를 바탕으로 시급하게 강구되어야 한다.

3.2 국제과학비즈니스벨트 입지 문제의 조속해결

국제과학비즈니스벨트(과학벨트) 사업은 충청권을 겨냥한 이명박 대통령의 대표공약이다. 입지 평가에서 우선순위가 낮았던 세종시에 이 사업이 들어가게 된 것은 노무현표 ‘행정기관’을 지우고 이명박표 ‘과학벨트’를 넣기 위해서였다. 물론 입지가 결정된 후엔 세종시가 최적으로 홍보되기도 했지만, 이는 수정안을 전제했을 때이다. 따라서 수정안이 부결되었기에 당초 입지평가에서 우선순위가 높은 곳으로 사업 예정지가 옮겨가는 것이 순리다.

과학벨트 입지문제는 수정안 부결 후 가장 뜨거운 감자로 떠오르고 있다. 여러 지역들이 유치경쟁을 벌이고 있기 때문이다. 결국 정치적으로 해결해야 한다고 본다면, 양 정권 사이 혹은 원안과 수정안 사이의 화합이란 측면에서 원안의 첨단지식기반 부지에 이 사업을 입지시켜 ‘행정중심복합도시’의 ‘복합’ 부문을 말도록 하는 것이 한 방안이 될 수 있다. 객관적인 입지타당성 측면에서 세종시가 대안이 될 수 있다. 현 정부의 당초 구상은 대전의 대덕, 충북의 오송오창, 세종시를 삼각 과학벨트로 엮는 것이었다. 이 삼각벨트 형성이 유효하다면, 세종시에 과학벨트의 거점지구를 입지시키는 것은 타당하다 할 수 있다.

3.3 이전기관의 변경고시와 이전계획의 재작성

원안의 몸통은 ‘9부2처2청’을 비롯한 53여개의 행정 및 공공기관을 옮겨와 ‘행정중심’의 중추 거점도시를 조성하는 것이다. 총리실을 포함한 9부2처2청 이전기관의 변경고시를 계기로 2년간 지연된 공공청사 건축도 최단일 내에 착공하여야 한다. 이렇게 하여 당초 계획대로 2012년부터 2014까지 모든 기관의 이전이 완료될 수 있도록 해야 한다.

원안대로 세종시가 건설되어야 하기 때문에 특별법 절차에 따라 이전기관과 청사 착공은 이루어지겠지만, 문제는 이러한 절차가 형식적으로 이루어짐으로써 세종시 건설의 실제적 목표(균형 발전을 위한 복합기능의 거점형성) 달성에 별반 도움이 되지 않을 수 있다는 우려다. 이는 행정기관(의 종사자)만 옮겨와 세종시가 끝내 유명도시가 될 것이라는 우려의 현실화를 지적하는 것이다. 따라서 행정기관의 이전은 단순한 물리적, 지리적 이전으로만 끝나선 아니 된다.

사실 수정안은 행정기관 이전만으로 도시의 자족성이 담보할 수 없다는 소극적 전제를 깔고 있었다. 이에 견주어 원안은 국가행정기관을 이전시켜, 이들이 갖는 제도적, 정책적 역량 등을 이용

해 자족성을 견인해 내되, 부족한 부분을 ‘복합기능’의 점진적, 단계적 창출을 통해 메운다는 적극적 전제를 처음부터 가지고 있었다. 그래서 2030년까지 세 단계로 나누어 추진되는 세종시 건설에서, 첫 단계(2007-2014년)는 국가행정기관을 옮겨와 장기적인 도시 건설을 위한 초기 활력화를 도모하는 것으로 되어 있다. 중추행정기관의 입지는 그 자체로서 산업, 복지, 교육, 문화관련 기관과 종사자들의 유입과 정착을 견인해낼 가장 막강한 ‘유인책’이 된다. 그러나 이 유인책은 문서상의 유인책으로만 끝나선 아니 되고 세종시의 ‘복합기능’을 형성해내는 기제로 실제 작용해야 한다.

국가행정기관을 옮겨와 국토의 거점기능을 실제 형성하기 위해서는, 이전 부처별로 국토거점을 형성하는 방안을 담은 ‘이전계획’을 (재) 작성해야 한다. 가령, 교육과학부의 경우, 몸만 덜렁 오는 게 아니라, 교육과학 부문에서 수도권을 능가하는 새로운 거점기능을 세종시에 구축할 수 있는 구체적인 사업(예, 서울대를 능가하는 신개념의 고등교육기관을 창설하고 운영하는 프로젝트)을 가지고 와 2030년까지 추진해야 한다. 세종시 원안(특별법, 이전계획, 개발계획)에는 이를 강제할 근거규정도, 사업내용도 전혀 없다. 만약 행정기관이 이전하는 것만으로 끝나고, 복합기능의 형성을 건설청이나 민간부문에만 맡기게 되면, 세종시는 자칫 유명도시가 될 수 있다.

한편, 행정기관 이전과 지리적 분리에 따라 발생할 수 있는 이른바 행정비효율성 문제도 부처별로 혹은 범정부 차원에서 대응하는 방안도 치밀하게 강구돼야 한다. 이는, 수정주의자들의 문제제기(정부부처 분리에 따른 행정 비효율성 문제)에 답하는 의미도 있지만, 기본적으로 행복시특별법에서 요구되는 사항, 즉 이전계획에 포함해야 할 법적사항이다. 참여정부 당시에 이전계획이 수립되었지만 ‘중앙행정기관 등의 이전에 따른 행정능률 제고방안’을 충분히 담지 못했다. 따라서 원안을 진정성 있게 추진하려면, 이를 제대로 반영할 수 있도록 기존의 이전계획을 대폭 수정 보완하던지, 아니면 아예 새롭게 수립하도록 해야 한다. 행정능률 개선방안이 제대로 강구하게 되면, 이는 그 자체로서 중앙집권적인 국정운영 시스템을 효율화하는 실질적인 계기가 될 수 있다.

〈표 9〉 법상 이전계획

제16조(중앙행정기관등의 이전계획) ① 행정안전부장관은 중앙행정기관등을 행정중심복합도시로 이전하는 계획(이하 "이전계획"이라 한다)을 수립하여 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008.2.29>

② 다음 각 호의 부는 이전대상에서 제외한다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18>

1. 외교통상부
2. 통일부
3. 법무부
4. 국방부
5. 행정안전부
6. 여성가족부

③ 이전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 이전대상 중앙행정기관 등
2. 이전방법 및 시기
3. 이전에 소요되는 비용의 추정치
4. 중앙행정기관등의 이전에 따른 행정능률 제고방안
5. 그 밖에 중앙행정기관등의 원활한 이전을 위하여 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항

④ 행정안전부장관은 이전계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용하고, 국토해양부장관은 협의를 할 때 위원회의 의견도 제시하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의하여 이전계획의 승인을 얻은 때에는 이를 관보에 고시하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 제1항·제4항 및 제5항의 규정은 이전계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제1항 및 제4항의 규정을 준용하지 아니한다.

3.4 (가칭) ‘세종시 설치 및 지위에 관한 법률’의 조속 제정

현재 제정되어 있는 행복시특별법은 토지를 개발하고 단지를 조성하는 등의 건설 절차법이다. 앞으로 세종시 건설은 법적인 도시의 운영주체(예, 시청, 경찰서, 교육자치위원회 등)가 있어, 이들이 스스로의 권능과 역할을 수행하는 데 필요로 하는 건축물과 시설을 설치하고 조성하는 맞춤형으로 이뤄져야 한다. 세종시의 완성은 이런 식으로 돼야 한다. 이것이 가능하기 위해선, 세종시의 법률적 지위, 역량, 사무범위, 그리고 운영방식 등을 규정하는 실체법(일명 세종시 지위법)이 조속히 제정되어야 한다. 현재 수립되어 개발계획에서도 도시관리에 필요한 시청, 우체국, 경찰서

등을 빠른 시일 내에 도입할 수 있는 법적 근거로 ‘행정중심복합도시 지위에 관한 특별법’의 조기 제정이 제안되어 있다.

다행히도, 4개의 관련 법안이 수년전에 이미 발의되었고, 또한 이를 통폐합한 단일 법률안이 2009년 초 국회의 관련 법안소위에서 통과되어 있는 상태다. 그 이후 수정안이 추진됨으로써 법률안이 상임위를 거쳐 본회의에 상정되는 과정이 더 이상 진척되지 못했다. 그러나 기존에 마련된 법률안은 여전히 폭발적인 갈등의 불씨를 가지고 있다. 자치체로서 세종시의 범위 (특히 잔여지역의 포함여부 등), 지위, 사무 등에 대해서는 정당 간에, 중앙정부와 지자체, 주변 지자체들 간에 커다란 이견이 있었지만, 충분한 공론화와 합의를 거치지 않은 채 단일 법률안으로 법안 소위를 통과했다. 따라서 앞으로 제정 과정이 재개되면, 대립과 갈등이 수면 위로 본격 떠오를 것으로 예견된다. 이러한 우려가 있지만, 세종시 사업추진의 정상화를 위해서는 지위법은 최대한 빨리 제정되어야 한다.

세종시 건설의 목표나 도시성격 등을 감안하면, 자치체로서 세종시는 ‘중앙정부직할의 행정특별시’로 지위를 부여하고, 그 범역은 기본적으로 원안대로 하되, 연기군 잔여지역을 추가적으로 포함시키는 대안은 적극 검토할만하다. 자치사무의 종류와 범위 등은 광역자치단체에 해당하는 것으로 하지만, 행정특별시의 특성을 살려내기 위해 세종시가 자체적으로 정할 수 있는 권한(일종의 법률 제안권)을 부여할 필요가 있다. 행정특별시로서 세종시에게 부여되는 최고의 책무는 중앙정부기관을 이전해 국토의 새로운 거점을 조성하고, 또한 국토의 새로운 거점기능을 가진 도시로 세종시가 역할 하도록 하는 데 있다. 따라서 특별자치단체로서의 지위는 국토 균형발전을 선도하는 도시로서 조성사업이 추진되는 2030년까지 혹은 그후 10년까지 한시적으로만 부여하고, 그 이후엔 보통지방자치단체로 환원시키는 것이 바람직하다. 세종행정특별시가 출범하면, 건설청의 기능과 역할은 세종시로 이양되는 것이 바람직하다.

3.5 각종 계획의 재정비

원안에서 자족용지가 부족하다는 판단 하에서, 수정안은 이를 대폭 늘리는 토지이용계획을 제시했다. 가령, 원안의 자족용지 6.7%를 20.7%로 확대시킨 반면, 원안의 주택공공시설용지 40.4%를 28.9%로 축소해 놓았다. 그러나 수정의 근거가 되는 ‘자족시설용지’란 용어나 그 부족치는 자의적으로 적용되고 임의적으로 도출된 것이었다.

원안에 설정된 세종시의 도시기능은 국토의 거점형성기능이고, 이를 실현하기 위해 ‘국가균형발전기능’, ‘지역혁신기능’, ‘도시서비스기능’, 3대 기능이 부여되어 있다. 원안의 토지이용

계획은 이를 반영하는 방식으로 작성되어 있다. 이러한 상위의 통합적 기능이 구현되면 논란이 된 하위의 부분기능인 자족기능은 저절로 확충되기 마련이다. 때문에 원안에서 자족성은 딱히 문제가 되지 않는다. 이러한 계획을 실행하는 구체적인 방안들을 고민하지도 않고, ‘정치적으로 결정된 수정의 정당성’을 부여하기 위해 일부 정치관료에 의해 ‘원안은 자족기능이 부족하다’고 일방적으로 홍보되었다.

그러나 이전대상 기관이나 과학벨트가 최종적으로 결정되고, 3대 기능을 구현할 전략, 방안, 과제 등이 구체화되면, 이를 반영하도록 기존 기본계획과 개발계획은 전반적으로 재정비돼야 한다. 도시계획은 20년 장기계획과 5년 관리계획(혹은 재정비계획)으로 나누어져 있다. 어떠한 유형의 계획도 추진하면서 보완되고 수정(재정비)되고, 아울러 장기기본계획을 단기관리계획으로 담아내기 위한 작업(재정비)도 지속적으로 이루어진다. 마찬가지로 현실의 여러 문제점과 변모한 상황을 감안하여 기존의 기본계획과 개발계획을 수정 보완(재정비)하는 것은 계획운용의 일반적인 방식이다.

특히 개발계획을 수정 보완할 때는, 논란이 되었던 자족성 실현 방안을 각별히 반영할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 개발계획에서 범주적으로만 제시되어 있는 산업을 보다 구체화하고 이를 유지하고 육성하는 방안에 대한 별도의 연구(예, 세종시 자족성 구현을 위한 산업특화방안에 관한 연구)가 수행되어야 한다. 이러한 연구결과를 바탕으로 개발계획 상의 산업육성계획, 고용계획, 토지이용계획 등이 구체적으로 조정되어야 한다. 아울러 현 정부가 역점적으로 추진하고 정책중에서 세종시에 반영해야 할 과제가 있으면, 개발계획을 수정할 때 이를 적절하게 반영하도록 해야 한다. 대표적인 것으로 저탄소 녹색성장 정책이나 광역경제권 정책과 관련된 과제를 꼽을 수 있다.

광역도시권 차원에서의 계획 내용의 조정도 필요하다. 이를테면 인근 지자체 9개를 광역도시권으로 묶어 수도권에 대응하는 중추거점지역으로 조성하도록 되어 있는 광역도시계획도 내실을 기하도록 대폭 수정 보완되어야 한다. 전국의 10여 곳에서 진행되고 있는 혁신도시와 관련해서도 세종시 계획의 내용 조정이 필요하다. 가령, 공공기관을 이전시켜 지역혁신기능을 창출하도록 되어 있는 세종시와 혁신도시 사이에 특화할 산업부문이나 사업의 추진방식(예, 토지공급, 세제혜택)을 상호 조정하여 양 사업이 연동적으로 추진되도록 해야 한다.

3.6 부문별 사업별 실행방안의 강구

참여정부 당시에 마련한 세종시 원안은 장기적인 비전과 전략을 담고 있는 것으로 그 구체적인

이행방안은 추진하면서 고민하도록 되어 있다. 원안이 앞으로 본격 추진되면, 바로 이 부분에 최대의 역점을 두어야 한다.

원안과 차별짓기 위해 수정안은 몇몇 이행방안을 제시했다. 그러나 ‘행정시’로서 세종시의 도시성격을 고려한다면, ‘경제도시’를 위한 대기업 공장의 유치, 민간부문에 대한 원형지 공급, 혁신도시 등과 경합하는 세제유인책 등은 전반적으로 적합하지 않다. 따라서 세종시 건설 목적에 걸맞은 토지공급, 자본유치, 인력유치, 세제혜택 등의 실행방안을 차별적으로 강구해야 한다. 행복시특별법에 원형지공급이나 지방세 감면 등의 일부 실행방안이 규정되어 있지만, 이것만으로는 불충분하다. 따라서 주요 실행방안들은 사안별 연구검토를 통해 강구하도록 하고, 필요할 경우, 관계법을 제·개정하도록 해야 한다.

3.7 안정적 추진을 위한 범국민적 추진기구의 가동

세종시의 건설주체는 현행법으로는 ‘건설청’이다. 그러나 세종시 수정을 둘러싼 갈등과정에서 드러났듯이, 건설청은 갈등적인 의견들을 수용하고 조정하면서 사업을 추진할 수 있는 역량도 지위도 가지고 있지 못하다. 또한 기존의 추진위원회가 있지만, 이명박 정부가 민관합동위원회와 세종시기획단을 설치 운영하는 바람에 유명무실해졌다. 앞으로 세종시 자치제도 생길 날 예정이고, 인접한 지방자치단체들과 공조해야 할 부분도 많아짐에 따라, 이러한 이해관계자들이 참여하면서 논의와 합의를 통해 세종시 건설을 추진할 수 있는 범국민적 추진기구가 가동되어야 한다.

범국민적 참여를 이끌어 내기 위해서는 기존 추진위원회를 확대 개편해 원안주의자와 수정주의자, 이전 행정 및 공공기관, 지방자치단체, 지역주민 대표 등을 모두 참여시키되, 대통령 직속기구로 격상하는 게 바람직하다. 또한 세종시 사업이 정치적으로 중단되는 것을 막기 위해선 사업의 지속성과 안정성을 담보할 법적 근거(예, 국책사업관리법의 제정)가 별도로 마련되어야 한다.

참고문헌

- 조명래, 2009, ‘정치적 세종시에서 정책적 세종시로’,
도시정책학회 창립기념 세미나 〈국가도시정책에서 본 세종시 발전방향〉 자료집.
조명래, 2010, ‘세종시 원안, 어떻게 추진할 것인가?’,
자유선진당 정책위원회 주관 〈세종시 정상추진을 위한 긴급토론회〉 자료집.
조명래, 육동일, 2010, ‘세종시 수정의 비판과 원안의 정상추진’, 미출간 보고서.

※ 본 원고는 충남발전연구원 공식입장과 다를 수 있습니다.

도청신도시 성공적 조성 과 대안모색

조상필 | 전남발전연구원 선임연구위원

현재 공사가 진행 중인 도청신도시는 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일원 993만 8천㎡에 2020년까지 1조 9,859억원을 투자하여 인구 10만명 규모의 신도시로 조성될 예정이다. 2012년 말까지 도청·교육청, 경찰청 이전에 따른 인구 1만명과 3,000세대 주택 건설 등 기반시설을 완비하고, 2013년 말까지는 도단위 기관·단체 및 직원이주 등 인구 3만명(약 10,000세대)의 정주기반시설을 완비하도록 추진중에 있다. 그리고 2015년에는 인구 5만명을 유지하고 최종적으로 2020년에는 인구 10만명의 신도시를 완성할 예정이며, 2012년 말부터 도청과 도의회, 충남지방경찰청, 충남도교육청 등 도 단위 기관·단체 136개 기관이 입주할 예정이다.

이러한 계획에도 불구하고 충남지역의 부동산 시장 여건을 분석한 결과 몇가지 우려할만한 점이 나타나고 있다. 첫째는 1차 권역(홍성, 예산)은 인구가 감소한 반면에 2차 권역(충남)과 3차 권역(대전, 충남)의 인구는 지속적으로 증가하고 있어 향후 아파트 시세 등 부동산 시장 활성화는 예측되지만 민간소비지출, 자동차보유대수, 지방세징수액, 재정자립도는 전국 평균보다 낮은 수준으로 이는 도청신도시에 대한 부동산 구매력 부족으로 이어질 우려가 있다.

둘째는 주택보급률은 대전 104.9%, 홍성 114%, 예산 146%, 충남 120%로 높은 주택보급률을 보이고 있어 주택 과잉공급으로 신도청 택지분양의 장애요인으로 작용할 가능성이 있다. 아울러 높은 주택보급률은 향후 주택수요가 질적인 주거 향상을 위한 신규 및 이전수요를 중심으로 이루어질 것을 시사하고 있다.

셋째, 주변지역에 세종시 개발, 대전의 대규모 택지공급과 미분양 등 대규모 프로젝트 추진으로 인한 경쟁구조 심화로 신도청 택지분양 장애요인으로 작용할 우려가 있다(표 1 참조). 따라서 이러한 우려를 해소하고 도청신도시를 성공적으로 조성하기 위한 전제조건을 담보하지 않고는 효율적인 추진이 불가능할 것이다.

〈표 1〉 충남지역 부동산시장 여건 종합

구 분	대전광역시	1차권역		2차권역	3차권역
		홍성	예산	충남	충남·대전
인구	증가	감소	감소	증가	증가
기반산업	전문과학 및 기술서비스	제조업	제조업	제조업	제조업 및 전문과학
민간소비지출 (천원)	16,884,380	-	-	18,992,307	35,876,687
자가용보유대수(대)	512,328	31,473	31,585	727,157	1,239,485
지방세(백만원)	2,606,686	49,747	58,042	1,769,467	4,376,153
재정자립도	56.3%	27.9%	18.5%	23.8%	40%
주택보급율	104.9%	114%	146%	120%	113%
주택매매시장			소폭상승		
주택전세시장			소폭상승		

도청신도시의 성공적 조성을 위한 전제조건을 보면, 첫째, 획기적인 마케팅전략을 수립하여야 할 것이다. 충남지역의 부동산시장 여건을 종합한 결과 전국적, 광역적 부동산시장의 활성화에 기대어 충남도청 신도시 개발 토지 및 주택의 손쉬운 분양을 기대하기는 어려울 것이다. 특히 장기적 경제성장 및 인구증가도 이전시기에 비해 낮을 것이며, 최근 연구결과들도 2010년 이후에는 전국의 토지가격 상승률이 그다지 높지 않을 것으로 전망하고 있다.

그러나 특정지역, 특정유형의 부동산은 시장의 수요동향에 따라 선별적으로 활성화될 수 있으며, 충남도청신도시도 사회간접자본시설의 건설, 산업단지 활성화, 시장수요에 맞는 유형의 택지공급 등의 요인에 따라 활성화될 수 있는 가능성이 있다. 다만 충남도청신도시 인근지역의 인구 및 산업생산 추세는 전국적으로 비슷한 상황이며, 이러한 추세는 단기간 내에 크게 증가하기는 곤란할 것으로 전망된다.

따라서 신도시 사업지구에 국한한다면 지구 내 토지 및 주택의 분양성을 높이기 위해서는 고도의 마케팅 전략이 필요한 실정이다. 마케팅 전략에는 상품 및 고객 가치전략과 가격 및 비용 전략, 판매촉진 및 커뮤니케이션 전략, 단계별 마케팅 전략을 마련하여야 할 것이다.

상품 및 고객가치 전략측면에서는 우선 충남도청신도시의 토지분양을 선도하게 될 핵심토지에 대하여 사전에 시설용도를 부여하고, 이에 맞는 컨설팅 보고서를 제시하여 토지를 판매하는 확장상품(Augmented Product) 전략 모색이 필요 할 것이다. 특히, 상업용지의 경우에는 토지 이용계획단계에서 주요 상업시설의 위치를 결정하고 사업타당성보고서를 제공함으로써 사업의 신뢰성을 제고할 필요가 있다.

또한 공동주택용지 분양의 주 대상인 건설사에게는 충남도청신도시로 이전을 희망하는 주민들이 주거선택 시 고려할 사항에 대한 정보를 제공함으로써 아파트 사업을 위한 참고자료로 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 예를 들면, 전남 도청소재지인 남악신도시 개발 시 조사된 결과를 보면, 이주를 희망하는 주민들이 남악신도시 개발시 우선 고려되어야 할 기능은 1순위로 쾌적한 주거환경조성(25.2%), 2순위는 우수한 교육환경(24.2%), 3순위는 저렴한 주택의 공급(15.6%), 4순위는 편리한 교통(11.6%), 그리고 문화·복지시설(9.8%), 편리한 쇼핑시설(7.6%) 순으로 선택하였다. 이러한 결과는 기존과 동일한 방식으로 아파트를 공급하기 보다는 주민들이 선호하는 가치 즉, 주거환경을 신중히 고려하여 아파트를 공급하여야 한다는 사실을 제공하고 있다.

또한 도청신도시로의 이주와 토지분양을 희망하는 주민들을 대상으로 설문조사를 통해 선호하는 평형과 단독주택지의 수요는 어느 정도의 규모를 선호하는지 조사하여 공급시설 필지규모의 다양화 전략도 필요할 것이다. 그리고 도청신도시의 이미지 부각과 구매력 정도에 따라 주택의 범위를 확대함으로써 다양한 계층의 구매동기를 자극할 수 있는 복합상품의 개발과 사업시행자의 신뢰성 부각, 시장수요가 없다고 판단될 경우 용도변경 및 평형 조정 가능한 공동주택지 Reform 제 시행과 우수교육기관 유치에 따른 토지분양을 극대화하는 신제품개발 전략을 모색하여야 할 것이다.

다음은 사업지의 특성을 감안하여 성공적인 토지분양을 달성하기 위한 가격 및 비용전략은 제품의 판매에 있어 기본이 되는 전략으로서 부동산 마케팅에서 매우 중요한 역할을 차지하고 있다. 가격전략은 우선 사업의 성공을 보장할 수 있는 핵심시설에 대해서 적정 사업이익을 보장할 수 있는 가격을 제공하여 사업지의 성숙도를 앞당기고 타 용도의 매각을 촉진하는 Loss Leader 전략을 사용할 필요가 있다. 그리고 지역활성화를 유발하는 대형 상업용 백화점, 할인점 부지의 조기 매각·개발을 통해 생활기반을 확충하고, 주택과 소규모 상업·업무용지 분양을 촉진하기 위해 토지분양가를 할인하는 Loss Leader 전략을 시행하여야 할 것이다. Loss Leader 전략은 초기 대규모 상업시설을 유치하기 위한 것으로 분양시점이 빠를수록 할인액을 크게 적용할 수 있을 것이다.

또한 사업성은 있으나 높은 토지대금과 같은 시장진입 장벽이 존재한다면 분양대금 납부조건을 변경하여 분양을 촉진하여야 할 것이다. 이는 계약자의 의사에 따라서 일시 납부 또는 납부 조건을 선택할 수 있도록 적용하고, 공사 준공에 따른 할부이자 부지 대상의 토지에 대해서는 일시납부 선택 시 할부 이자를 면제하는 경우도 고려할 수 있을 것이다. 아울러 「충남도청 신도시 개발

사업 용지규정」을 마련하여 매각대금 및 택지의 종류에 따라 최저 1년에서 5년 이내의 범위 내에서 분할 수납할 수 있는 규정과 토지분양이 어려울 경우에는 이를 연장할 수 있는 예외규정도 마련할 필요가 있다.

그리고 일정기간 내 매수자가 원할 때 언제든지 토지를 되사주는 “토지리턴제”, 부동산 시세 상황을 반영한 “가격재사정제”, 중도금 이자를 면제해 주는 “무이자할부 판매제”, 매각가능 시기를 고려하여 할인하여 주는 “현가할인제” 등 다양하고 강력한 가격전략을 병행 시행하여야 할 것이다. 이 외에도 전원주택 단지사업에 시범 단지를 설정하여 민간자본 제안공모로 당선안에 개발권 부여 등의 인센티브 제공과 자금 융자알선, 토지매입 및 사용에 대한 지원, 인·허가 절차의 간소화 등의 민간자본 유인책을 마련하여야 할 것이다.

한편 판매촉진 및 커뮤니케이션 전략으로는 고객서비스 지원체계를 강화할 필요가 있다. 이는 신도시 개발의 적정성과 타당성에 대한 상담기능의 내실화와 사후서비스의 정착 및 사전서비스체계를 구축하여야 할 것이다. 이를 위한 실천적 방안으로는 건축허가, 공장설립 등 행정 절차의 대행 및 알선과 허가 가이드북 제작·배포를 통해 토지분양과 분양된 토지의 개발가능성을 홍보할 필요가 있다. 아울러 전국적인 개발 참여와 관심을 유발하기 위해 인터넷과 언론을 통한 홍보활동과 설명회를 개최하고, 신진개발업체와 금융권을 대상으로 홍보활동을 적극적으로 전개하여야 할 것이다. 그리고 충남개발공사와 도청 신도시개발에 관련된 부서에 상설 마케팅 전담팀을 구성하여 운영하여야 할 것이다.

그리고 도청신도시 토지매각은 크게 주거용지와 상업용지로 구분할 수 있으며, 공동주택용지와 상업용지의 분양과 개발 가능성의 담보가 도청신도시의 안정적인 성장을 기대할 수 있는 척도로 작용할 것이다. 따라서 초기분양에서 건설사를 대상으로 토지분양을 증대시킬 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다. 충남도청 신도시에 대한 건설사의 인지도와 분양가능성 예상이 낮을 것으로 감안한다면 서울이나 대전에서 도청신도시에 대한 사업설명회를 개최하여 도청신도시의 성장 가능성을 적극 홍보하는 한편 건설사의 요구사항을 취합하여 반영하는 방안도 고려해 볼만하다. 또한 건설사별로 개발사업과 토지매입을 담당하는 책임자들이 충남도청신도시를 직접 방문하는 프로그램을 개발하여 도청신도시의 인지도와 개발가능성을 증대시키는 것도 하나의 대안이 될 것이다.

충남도청신도시의 토지분양 활성화 측면에서 도청신도시의 강점을 잠재 수요자들에게 적극적으로 홍보하기 위해서 상설홍보관을 이용한 1:1 대면접촉판매 방안도 활용 가능할 것이다.

또한 상설홍보관이 단순한 판매홍보공간이 아니라 토지분양에 대한 종합서비스를 제공하는 고객 지원센터의 역할을 수행하도록 하여야 할 것이다. 아울러 상설홍보관으로 수요자를 유인하기 위해 방문객을 대상으로 한 도청신도시 답사 프로그램을 마련하여 제공하여야 할 것이다.

한편 도청신도시의 상업용지를 체계적으로 매각하고, 무질서한 상가 난개발을 방지하기 위하여 전체적인 청사진 틀 속에서 보다 효율적으로 개발될 수 있도록 안내·협력할 수 있는 상가개발 지원센터를 운영할 필요가 있다. 개발업체들의 세부적인 개발컨설팅을 통해 비효율적이고 개발실패를 사전에 방지하고, 개발업체간 개발을 조정·협력할 수 있도록 종합 기획관리자(advocacy planner)의 역할을 수행할 수 있는 지원센터를 운영하여 개발자 및 실업주자, 분양자들의 신뢰를 제고하여야 할 것이다. 운영방법은 민간전문조직을 통해 간접적으로 운영하는 것이 바람직할 것이며, 금융기관간의 연계 및 금융지원, 시공알선 등을 지원하도록 하여야 할 것이다.

또한 부동산 중개업체와 제휴 및 온라인 분양광고도 고려해 볼만 하다. 부동산 중개업자들을 대상으로 사업설명회를 개최하고, 토지분양 성사 시 중개수수료를 지급하는 방안 검토도 필요하다. 그리고 수도권권의 잠재 수요자를 유치하기 위해 온라인 분양광고를 시행하여야 할 것이다. 이를 위해 충남도청 신도시 전용 홈페이지를 구축하는 방안과 부동산 전문 사이트에 분양광고를 게재하는 방안을 고려할 수 있다. 다만, 수도권에서 도청신도시의 인지도가 낮은 점을 고려할 때 부동산 전문 사이트 초기화면에 분양광고를 내는 것이 효과적일 것이다.

이상과 같이 제안된 도청신도시의 마케팅 전략은 단계별 추진이 필요할 것이다. 우선 도입단계에서는 도청신도시의 이미지 메이킹 전략으로 이를 통해 도청신도시에 대한 인지도를 고취시킨 후 일대일 마케팅을 실시하는 것이 바람직할 것이다.

도청신도시의 이미지 메이킹은 인터넷을 통한 홍보, 팸플렛 배포 등 다양한 장소마케팅 전략을 통해 이루어지며, 분양 초기에는 충남과 대전광역시를 1차 대상, 수도권지역을 2차 대상으로 하여 집중적으로 홍보하여야 할 것이다. 아울러 공동주택용지와 대형 상업용지의 우선 분양을 통해 도청신도시 개발을 촉진하며, 단독주택용지와 근린생활용지는 신도시개발이 본 궤도에 오른 뒤 분양하는 단계별 전략 추진이 바람직할 것이다(표 2 참조).

성공적인 도청신도시 조성의 두 번째는 전제조건은 우수한 교육환경의 조성이다. 도청신도시의 성공여부는 도시기반시설의 확충도 중요하지만 얼마나 우수한 교육환경을 조성하느냐에 달려 있다고 해도 과언은 아니다. 도청, 교육청 등 공공기관 종사자와 가족들의 이주를 촉진시켜 도청신도시의 조기 활성화를 꾀하기 위해서는 우수한 교육여건이 조기에 완성되어야 한다.

〈표 2〉 단계별 마케팅 전략시행안

단 계	내 용
1단계 (도입기)	<ul style="list-style-type: none"> 장소마케팅 전략 추진 <ul style="list-style-type: none"> 신도시 홍보·사업설명회 개최, 인터넷·언론 통한 홍보방안 마련 저렴한 분양가 산정 <ul style="list-style-type: none"> 조기 분양활성화를 위한 분양가 제시 공격적인 홍보전략 수립 <ul style="list-style-type: none"> 마스터플랜 기반의 로드쇼를 통한 신도시 인지도 고취 투자가치 부각 <ul style="list-style-type: none"> 신도시의 발전 가능성 홍보 및 투자가치 부각
2단계 (성장기)	<ul style="list-style-type: none"> 고객서비스 체계 강화 <ul style="list-style-type: none"> 지속적인 분양률 제고를 위한 상설홍보관 설치(문화시설 이용 가능) 타켓(DB)마케팅 실시 <ul style="list-style-type: none"> 가수요층을실수요층으로 적극 유도(분양담당자 활용)
3단계 (발전기)	<ul style="list-style-type: none"> 공동주택용지 분양 주력 <ul style="list-style-type: none"> 신도시 택지개발 촉진을 위한 공동주택용지 분양 대형상업용지 분양 주력 <ul style="list-style-type: none"> 공동주택용지와 병행하여 건설사를 대상으로 대형상업용지 분양
4단계 (안정기)	<ul style="list-style-type: none"> 단독주택용지 분양 주력 <ul style="list-style-type: none"> 차별적 컨셉(concept)의 고급화를 추구한 단독주택용지 분양 상업용지 분양 주력 <ul style="list-style-type: none"> 근린생활시설을 중심으로 한 중소형 상업용지 분양
5단계 (완성기)	<ul style="list-style-type: none"> 종합마케팅 실시

또한 도청신도시 내 교육시설은 다른 기반시설에 선행해서 적기에 양질의 서비스를 제공하여야 할 것이다. 자녀교육이나 자아계발을 위한 교육의 공백이나 어려움이 없도록 각종의 학교시설을 이주 전에 건립 또는 확보해야 할 뿐만 아니라 그 수준에 있어서도 양질의 다양한 프로그램을 개발·제공하는 것이 안정적 이주와 정착에 또 하나의 중요한 관건이라 할 수 있다.

특히, 교육열이 높은 우리의 현실에 좋은 교육환경은 주거 및 주택가격에 지대한 영향을 미치는 것은 물론이고, 도청신도시가 이러한 여건을 잘 갖추어 수도권 못지않은 경쟁력을 지닐 수 있을 것이다. 단순히 도청신도시 건설만으로는 이전기관 및 입주민의 이주를 보장할 수 없다. 따라서 수준 높은 교육환경이 조성되어서 도청신도시가 조기에 활성화되고 정착될 수 있도록 하여야 할 것이다.

우수한 교육여건의 조성을 위해 도청신도시 내에 “교육인프라 집적단지”를 조기에 조성하여야 한다. 단순한 교육기관의 집적단지를 넘어서서 교육환경의 질을 제고하고 도청신도시의 교육적 매력을 극대화하여야 할 것이다. 이를 위해 과학고와 외국어고를 도청신도시로 이전시키고, 신규의 자립형 사립고교, IT고교, 자율학교 등을 설립·운영하고, 도서관, 학습정보센터, 체육시설 등이 구비된 교육인프라 집적단지를 조성하여야 할 것이다.

이와 동시에 영재교육기관 유치와 영어마을 설립·운영, 대학교 내지는 분교를 유치하여 도청신도시의 교육환경을 개선시킬 수 있는 실천방안을 모색하여야 할 것이다.

셋째는 신도시는 충남의 명품도시로서 기능 수행을 위해 다양한 기능이 복합적으로 이루어지는 활력있는 도시로 건설되어야 할 것이다. 우리나라의 주거환경은 단순하고 획일적인 주택으로 채워지는 특색없는 공간으로 불리고 있다. 도시구조 측면에서는 지금까지의 외연적 확대, 팽창형으로부터 자연과의 조화, 방재성, 쾌적성을 중시하는 토지이용계획의 수립, 특히, 환경용량을 고려한 클러스터형 도시개발이 요구된다. 즉, 적정규모의 도시구조와 클러스터형 공간체계, 방재성, 안정성을 중시하는 도시구조와 자연과 조화, 쾌적성을 중시하는 도시구조로 조성되어야 할 것이다.

따라서 즐겁고 활기찬 도시, 만남의 기회가 많은 도시, 문화와 예술이 늘 함께하는 도시, MUD(복합용도 개발 : Mixed Use Development) 개념을 갖춘 도시로 개발되어야 할 것이다. 이를 위해서 직주근접 지향 및 에너지 절약 등의 요인에 따라 도시를 복합 다기능화로 개발하여야 할 것이다. 즉, 직주 융합형의 도시형성과 편리성, 고기능 지향의 도시형성, 고효율화를 고려하여 단지설계, 주택유형의 배합, 공동이용 시설의 종류 및 규모, 소유권의 형태, 주민 서비스의 종류 및 수준 등에서 아파트를 대신하여 향후 주거형태가 될 수 있는 대안들을 제시하여야 할 것이다. 그리고 아파트 건설시 10% 이상 고정식 레지던스를 운영하는 것도 바람직할 것이다. 이는 건강한 노인, 바쁜 직장인, 독신자들을 위해 식사와 청소, 세탁봉사를 지원하는 레지던스 운영과 공동육아 시스템 구축과 어린이를 위한 문화, 놀이 등 다양한 부가서비스를

제공할 수 있는 어린이 도서관, 어린이 박물관 등을 배치하여 지구내 커뮤니티 기능 강화로 도시경쟁력을 확보할 필요가 있다. 궁극적으로 도시지원시스템 측면에서 물리적 시설중심의 도시개발이 아닌 시설 집적에 의한 정보화, 생활양식의 다변화, 수요의 고도화에 대응할 수 있는 다양한 생활지원시스템의 구축이 필요할 것이다.

또한 자원절약형 친환경도시 조성을 위해 양호한 수질관리 및 오염방지 대책, 자원순환형 폐기물 관리체계, 환경기초시설의 토지이용에 따라 융통성 있게 결정되 한 지역에 집중하여 설치하고, 지하화로 상부공간의 활용과 녹지 확보, 도시 숲 조성, 수영장, 온실, 생태공원 등 친환경교육 프로그램 운영으로 주민화합과 환경교육의 장소를 제공하여야 할 것이다. 그리고 자연형 하천설치와 보행자 및 자전거 이용자의 편리성 제고와 공동구를 설치하여 환경녹색도시로 건설하여야 할 것이다.

넷째, 자족적 생활기반을 구축하여야 할 것이다. 도청신도시는 생활편익시설의 확보와 공공기관의 이전을 통해 빠른 시일내에 자족성을 확보하는 것이 중요하다. 소비, 문화생활과 관련된 생활편익시설은 일반적으로 민간 경제주체들이 공급하는 영역으로 시장에서 수요가 있으면 공급이 따르게 되어 있으나 문제는 수요와 공급 시점간에 상당한 시차가 발생할 수 있다는 점이다. 이와 같은 시차문제를 완화하기 위해서는 토지를 매각하는데서 개발주체의 역할이 끝나는 것이 아니라 빠른 시일 내에 도시환경을 조성하는 문제까지도 관심을 갖고 추진하여야 할 것이다. 예를 들어, 근린상가, 백화점, 종합병원, 기타 중요한 생활편익시설 부지를 매각할 때 일부의 부지에 대해서는 입주시기에 맞추어 영업이 개시될 수 있도록 조건을 붙이거나 매각가격의 할인, 조기 영업개시에 대한 보너스 등의 경제적 유인을 제공하는 것이 바람직 할 것이다.

또한 공공 서비스와 관련하여서는 유관기관과의 협조 하에 많은 기관들이 조기에 도청신도시로 이전하도록 함으로써 단시일 내에 신도시의 자족기능을 높이도록 하여야 할 것이다. 이는 궁극적으로 일반주민들의 이주를 촉진시킬 중요한 요소로 작용할 것이다.

한편 도청신도시의 자족성을 확실히 확보하기 위해서는 산업단지를 조성하되 주변지역의 산업기능을 고려하여 첨단산업복합단지로 개발하여야 할 것이다. 그리고 도청신도시와 대전-당진간 고속도로와 연계(예산 IC), 신도청과 국도 21호선, 45호선을 연계하고, 지방도 609호선의 확 · 포장, 서해선 철도의 연결로 도청신도시와의 접근성을 제고하여야 할 것이다.

다섯째, 유비쿼터스 도시로 조성되어야 할 것이다. 도청신도시는 유비쿼터스 기술이 융 · 복합된 행정과 주거, 산업이 함께하는 새로운 개념의 첨단정보화 도시이며, 광대역 통합정보통신

망과 무선망, GIS를 기반으로 하는 도시를 건설하여야 할 것이다. 특히, 교통, 방재·안전, 환경, 문화, 산업, 도시기반시설과 관제기능을 담당하는 지역정보통합센터가 구축되어 재난과 재해로부터 안전하고 편안한 고품질의 삶을 영위할 수 있는 도시를 조성하여야 할 것이다(박천보, 2010, PP. 28~29).

여섯째, 개발자가 계획수립단계에서 부터 참여하도록 하여야 할 것이다. 도청신도시는 공공재원으로 개발하기에는 한계가 있다. 따라서 민간개발 참여극대화를 위해서는 실시계획부터 민간이 참여토록 사전에 사업자를 선정하여야 할 것이다. 그리고 민자유치 대상구역을 특별계획구역(또는 민자유치대상지역)으로 사전에 지정하여 개발자/수요자인 민간이 자유롭게 아이디어를 도출토록 유도하여야 할 것이다. 특히, 대규모 쇼판단지, 복합단지, 지역상권 앵커기능을 위한 대형 스포츠센터 개발 등의 경우에는 특별계획구역으로 지정하여 개발하는 것도 바람직 할 것이다.

일곱째, 도청신도시는 도시개발수법 측면에서 개별 도시개발에서 공존·연계형 도시로 개발하여야 할 것이다. 주변지역 간 또는 주체간의 공존·연계가 가능한 도시개발과 다양한 수법의 연계를 통해 기존시가지 개선과의 일체적 정비를 유도하여야 할 것이다. 즉, 주변지역과 시설·기능 측면에서 연계하고 지역주민 참가형의 도시개발을 추진하여야 할 것이다. 그리고 자연환경 및 교통시설 등과 연계된 도시개발, 기존시가지의 주민, 기업을 연계·개발하여 기존 시가지와의 일체화를 유도하여야 할 것이다.

끝으로 충남도청 신도시 개발은 낙후된 충남지역의 균형발전을 촉진하는 계기가 되어야 할 것이다. 즉, 도청이전 추진과정에서 발생한 지역 간의 갈등을 치유하여 지역발전을 앞당기는 원동력으로 승화시켜야 하는 과제를 남겨두고 있다. 기존의 연구 결과에서 보듯이 도청유치 과정에서 도청신도시 주변지역을 제외한 대부분의 지역에서는 도청 이전에 무관심하다는 사실은 도청 유치과정에서의 심화된 지역갈등의 영향을 반영하는 것이며, 시급히 해결해야 할 과제임을 입증해 주고 있다.

도청신도시 건설은 해당지역만의 관심이나 자랑으로 그쳐서는 안될 것이다. 충남도민과 대전시민들까지도 충남도청신도시 조성에 대해서 관심과 자부심을 가지도록 하기 위해서는 지금까지와는 전혀 다른 형태의 창조도시로 조성되어야 할 것이다.

21세기 충청권 발전을 선도할 도청신도시가 행정, 업무, 유통, 문화, 주거, 산업기능 등을 통합한 첨단복합도시로 건설되어야 한다는 데에 이견을 제시하는 사람은 없다. 또 충남도청 신도시가 2007년부터 개발되었기 때문에 새로운 시대의 변화와 요구에 부응하기 위해서는 기존의 신도시

나 주택단지와는 차별화되어야 할 것이다.

충남도청 신도시는 서울시 주위에 건설된 일산, 분당 신도시 등 서울시의 bedtown과 같은 도시가 아니라 행정, 업무, 주거기능 등을 복합적으로 수행하는 자족적인 도시가 될 수 있다는 점이 저탄소녹색 창조도시 조성에 유리한 여건을 갖고 있다. 따라서 충청남도청 신도시는 쾌적성, 매력성을 제고한 차별화된 신도시 조성을 촉진할 수 있다는 차원에서 볼 때 도청신도시는 살기 좋은 도시, 쾌적한 도시, 매력있는 도시, 더 나아가서는 국내에서 가장 모범적인 저탄소녹색 창조도시로 건설하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

참고 문헌

- 대한국토도시계획학회, 「파주운정신도시 파주신도시 자족기능강화 및 마케팅전략 연구」, 2005
- 대한주택공사, 「아산배방 택지개발사업 수요추정 및 마케팅전략」, 2003
- 박천보, “인구 10만 도청신도시 초기조성을 위한 인프라 확충 및 자족기능 유치방안”, 「충남도청신도시 성공적 조성을 위한 제2차 심포지엄 자료집」, 2010. 7
- 전남개발공사, 「남악신도시 택지분양」, 2010
- 전라남도, 「남악신도시 사업추진전략」, 2002
- 전라남도, 「남악신도시마스터플랜」, 2000
- 전라남도, 「남악신도시 건설 지구단위계획보고서」, 2003
- 조상필, “도청신도시 분양촉진을 위한 투자유치 활성화방안”, 「충남도청신도시 성공적 조성을 위한 제2차 심포지엄 자료집」, 2010. 7
- 충남발전연구원, 「충남도청신도시의 성공적 조성을 위한 심포지엄 자료집」, 2010. 5
- 한국환경정책평가연구원, 「도청이전 신도시의 자원절약형 환경순환 구축연구」, 2008

※ 본 원고는 충남발전연구원 공식입장과 다를 수 있습니다.

금강살리기 사업의 과제와 추진전략

허재영 | 대전대학교 토목공학과 교수

1. 서론

금강을 포함한 4대강 살리기 사업은 물부족과 홍수 등 자연재해를 근원적으로 해소하고, 수질개선과 하천복원으로 건전한 수생태계를 조성하며, 수상레저 등 다양한 문화공간을 조성하고 녹색뉴딜사업으로 지역경제 활성화를 견인할 목적으로 시행되는 건국 이래 최대의 하천정비사업이다.

하지만 이런 효과가 실현될지에 대해서는 4대강 사업 공사가 한창 진행 중인 지금도 논란이 거세다. 특히 수질이나 환경개선과 관련된 부분에서는 한 치의 양보 없이 대립이 이어지고 있다. 4대강사업 반대측은 이 사업으로 인한 환경재앙을 경고하고 있고, 정부는 4대강이 생명의 강으로 거듭날 것임을 강조하고 있다.

이 글은 4대강 사업, 그중에서도 금강살리기 사업의 문제점을 정리하고, 금강사업에 대한 찬반논쟁을 긍정적이고 해결지향의 방향으로 전환하기 위하여 논점을 정리해보자 한다. 이 글에서 논의하고자 하는 주제 외에 다른 중요한 주제도 있을 수 있지만, 주제를 한정하여 살펴보고자 한다.

2. 홍수 경감의 필요성

2.1 하천의 개수율

하천은 홍수를 배제하는 주요수단이기 때문에, 홍수피해는 주로 하천과 그 인접구역에서 발생한다. 따라서, 하천 정비는 하천주변이 이미 도시화되거나 경작지화되어 있기 때문에 홍수로부터 인명과 재산을 보호하기 위해서는 불가피한 면이 있다.

문제가 되는 것은 하천정비의 방향이다. 이미 널리 알려져 있는 바와 같이 국가하천의 정비율은 전체개수율(기개수구간의 연장을 요개수구간의 연장으로 나눈 값)이 96.3%(금강의 경우 94.01%)이고, 지방1급하천의 경우 91.92%(금강의 경우 96.86%), 지방2급하천의 경우 78.16%(금강의 경우 81.91%)로서, 지방2급하천의 개수율이 국가하천의 개수율보다 낮기 때문에 지방하천의 정비가 더욱 시급하다는 점을 지적할 수 있다.

물론, 완전개수율(완전개수구간의 연장을 요개수구간의 연장으로 나눈 값)을 보면 전반적으로 전체개수율보다 현저하게 낮지만, 이 경우에도 또한 지방하천의 정비가 더욱 시급하다는 사실에는 변화가 없다.

소하천의 경우에는 더욱 심각한데, 우리나라 소하천의 전체 개수율은 2008년말 현재 38.9%이고, 충남의 경우 이보다 약간 낮은 36.0%에 지나지 않는다. 하천정비율은 하천정비의 우선순위를 어떻게 설정해야 하는지를 보여주는 가장 직접적인 자료라 할 수 있다.

하천정비는 하천을 1차원적으로 정비하는 것이 아니라, 면적, 공간적으로 이루어져야 한다. 하천의 본류구간은 독자적으로 기능하는 것이 아니라, 계류(溪流)로부터 시작하여 소하천, 지방하천과 유기적으로 연결되어 있어서 본류를 정비한다고 해서 반드시 유역전체의 치수관리가 이루어진다고 볼 수 없기 때문이다.

이러한 관점에서 소하천의 정비가 더욱 시급하다고 볼 수 있으며, 하천의 정비는 소하천부터 시작하거나 적어도 국가하천과 동시에 이루어져야 한다고 할 수 있다.

본류하천을 정비하기 전에 소하천 또는 지방하천을 정비하면, 본류하천에 큰 홍수가 발생할 게 될 것이라는 주장이 있으나, 이것은 홍수량 전체를 본류의 하천제방으로만 감당하겠다고 하는 생각에 근거한 것이므로, 소하천 등 지류하천의 홍수분담능력을 증가시키는 방향으로 하천정비의 기본방향을 수정하여야 할 것이다.

2.2 하천재해의 실태

하천재해는 끊임없이 발생하고 있다. 그것은 과거에 범람원 등을 개발하여 산업용지, 농업용지 또는 택지화하였기 때문에, 호우에 의해 발생하는 수량이 전부 하천에 집중되고 하천은 이

것을 감당할 수 없게 되어서 발생하는 것이다. 하천재해를 막기 위해서는 하천이 감당하는 홍수량을 경감하는 것이 가장 근본적이고 항구적인 대책이라 할 수 있다.

우리나라의 자연재해는 매년 되풀이하여 발생하고 있고, 그 규모도 상당히 크다. 또한, 복구비용이 피해액보다 훨씬 크다는 사실도 각종 통계자료로부터 확인할 수 있다. 따라서 하천정비사업의 타당성이 확보된다는 주장도 옳다.

지금까지 우리나라의 치수정책을 살펴보면 한마디로 제방에 의하여 홍수를 막겠다는 것이다. 이것은 우리나라는 가용한 토지의 절대면적이 부족하기 때문에 경제발전애 따른 토지이용효율을 최대화하기 위해 하천에 제방을 쌓고 모든 홍수를 하천내에서 해결하고자 하는 취지이었다. 그러나, 상류에서 하류까지 연속적인 하천제방을 중심으로 한 치수방식이 채택되어 상류의 과도한 제방축조로 인해 침투홍수량이 커지고, 하천 주변의 도시화가 확대되면서 홍수 피해를 막기 위한 제방의 증축이 반복됨에 따라 홍수량이 인구와 자산이 집중되어 있는 하류에 집중되어 홍수 발생 가능성을 높이는 부작용을 발생시키고 있다. 이 때문에, 이러한 방식에 바탕을 두고 지난 30여 년간 지속적으로 추진되어 온 치수정책에도 불구하고 앞에서 언급한 바와 같이 인명피해는 줄어들었으나 홍수 피해액은 기하급수적으로 증가하고 있다는 사실로부터 기존의 치수정책이 잘못되어 있다는 점을 지적할 수 있을 것이다. 즉, 제방위주의 치수정책은 근본적인 한계를 가지고 있는 것이다.

그런데, 하천피해가 국가하천과 지방하천에서만 발생하는 것이 아니라는 것을 알 수 있고, 그 피해규모도 국가하천과 지방하천의 피해액을 전부 합한 것과 소하천에서 발생하는 피해액이 거의 같은 수준이라는 점에 주목하게 된다.

이러한 경향은 2006년보다 2007년의 경우가 더욱 도드라지는데, 금강의 경우 2006년도의 경우 11.7%(하천 피해) 대 21.0%(소하천 피해)이던 것이 2007년도에는 2.7% 대 8.7%로 되어 오히려 소하천에서 발생하는 피해규모가 훨씬 더 클 수도 있다는 것을 알 수 있다.

이상으로부터 소하천의 정비가 국가하천과 지방하천 못지않게 중요하다는 사실을 알 수 있다. 금강 사업에서 소하천 살리기 사업이 우선되어야 하는 이유이다.

소하천을 정비하는 경우에도 제방정비에 의존하려고 해서는 안된다. 상류지역의 범람원을 회복하여 습지면적을 늘리고, 유수지 등을 정비하여 생태계의 복원을 도모하면서 본류하천에 홍수의 부담을 줄이는 방향으로 정비계획을 수립해야 할 것이다. 2002년 태풍 루사 이후에 치수정책에 대한 근본적인 문제가 제기되고, 치수사업개선방안(2004, 건교부)에 의하면 과거 홍수터나 습지였던 제방주변 저지대 농경지 등은 댐건설보다 민원발생 및 환경문제에서 유리한 습지형 저류지로 복원하고자 하였고, 수자원장기종합계획(2006, 건교부)에서는 제방위주의 치수대책을 탈피해

야 한다고 적시하고 있다.

3. 물 부족의 완화

3.1 수자원장기종합계획(건교부, 2006)

2020년까지는 지역별로는 수자원 부족량이 나타나지만, 수계 단위로 보면 모자라는 곳이 없는 것으로 예측되어 있다. 즉, 수자원의 효율적인 관리와 분배에 의해 충분히 수요를 충족할 수 있다는 것이다. 다만, 최대가뭄년 기준으로는 수자원부족이 예상된다.

농업용저수지는 2005년말 현재 17,699개로서 2,789,736천 m^3 의 유효저수량을 갖고 있다(충남의 경우 농업용저수지는 947개로서 365,078천 m^3). 그러나, 저수량 10만 m^3 미만의 소형저수지가 90%를 차지고 있어서 가뭄에 대해 매우 취약하며, 농업용수 외의 용수공급실적은 미미하다. 또한 저수지의 50%이상이 축조한지 50년이상 경과되어 재해에 대해 매우 취약한 실정이다(농업기반시설정비연보, 2006, 농촌공사).

3.2 예측치와 실사용량의 비교

수자원을 추가로 확보할 필요성을 판단하기 위해서는 수자원부존량(확보량)과 실제 사용량을 정확하게 파악하는 일이 무엇보다 중요하다. 가장 최근의 수자원확보량 및 수요량에 관한 보고서는 위에서 언급한 수자원장기종합계획이므로, 이 보고서상의 예측치와 실제 사용량(공급량)을 분석해 볼 필요가 있다.

일반적으로 용수는 생활용수, 공업용수, 농업용수, 하천유지용수를 합한 것인데, 이 중 공업용수는 대부분 생활용수에 포함되고, 농업용수와 하천유지용수는 계측하기 어렵기 때문에 수자원장기종합계획(2006)에서 예측한 양을 그대로 인정하기로 하고 물 부족량을 판단해보기로 한다.

생활용수는 계측이 되고 있으므로 비교적 정확한 실측자료이며, 이것을 대상으로 분석하는 것이 현실적으로 가장 합리적인 방법이다.

2008년도 상수도통계(상수도보급율 92.7%)에 따르면 전국의 상수도 시설용량 103억4천1백

만³/년(28,332천³/일)임에 비해, 직접급수량은 57억5천5백만³/년(15,766천³/일)에 지나지 않아서, 시설용량 대비 55.6%의 공급실적을 보이고 있다.

한편, 수자원장기종합계획에 의한 전국의 생활용수 수요예측량은 78억7천7백만³/년(2006년 기준수요)로서 2008년 직접급수량은 수요예측치의 73.1%에 지나지 않는다. 따라서, 생활용수의 과다 예측분이 21억2천2백만³/년(상수도 보급률이 92.7%임을 감안하면 이보다는 다소 적을 것임)에 이른다는 점에 주목해야 한다.

이 양은 최대가뭄년에 전체 예상부족량 9억2천5백만³/년을 충당하고도 남는 양으로서 실제로는 용수가 부족하지 않다는 결론을 얻게 된다.

금강 인근지역(대전, 충남, 충북, 전북)의 상황을 보면, 상수도 시설용량 713백만³/년(1,953천³/일), 직접급수량 802백만³/년(2196천³/일)이고, 금강권역의 상수도 수요예측량(수장기 2006~2020)은 1,156백만³/년 수요예측량과 직접급수량과의 차이 354백만³/년은 금강권역의 전체 용수부족 예상량(수장기 2006~2020)이 최대가뭄시 73백만³/년을 충당하고 약 280백만³/년의 여유가 생긴다는 결론을 얻을 수 있다.

3.3 용수확보를 위해 우선 시행해야 할 사항

〈표 1〉은 상수도 공급량을 분석한 자료이다.

수자원장기종합계획에 따르면, 2020년 예상 최대 용수부족량은 925백만³/년(지역별) 및 439백만³/년(전국)이며, 상수도 통계에 따르면 2008년 현재 누수량은 709백만³/년(전국)로서, 2020년 전국단위의 용수부족 예측량보다 누수량이 더 많다는 것을 알 수 있다. 이 누수량을 효과적으로 차단하게 되면, 상당한 수자원량의 추가확보의 효과를 얻을 수 있다. 용수량의 추가확보를 계획할 경우, 우선적으로 시행해야 할 사업이다.

4. 금강 하구둑의 개선

하구(estuary)란 하천과 바다와의 접점으로서, 육지로부터 유출된 담수와 해수가 혼합되는 수역을 말하는데, 하천 내에서 조위의 영향을 받는 구간을 감조구간(tidal reach)이라 한다.

하구는 하천유역에서 생산된 토사를 수송해 와서 해역으로 전달하는 관문으로서의 역할도 하며, 하천수의 영향으로 해수의 염분농도가 낮아져서 하구역의 독특한 생태계를 형성하기도 한다.

4.1 금강하구둑이 가지고 있는 문제점

금강하구둑이 가지고 있는 현재의 문제점은 수질, 하구둑 주변의 하상지형변화, 해안생태계 및 하천생태계의 차단 등이라 할 수 있다.

1) 수질의 문제

하구둑은 하천의 흐름을 독으로 막은 것이기 때문에 수질의 악화는 불가피하다. BOD의 경우 금강하구둑 부근의 수질이 현저히 나빠졌다고는 할 수 없지만, 하천수질기준으로 본다면 Ⅲ등급정도이며, 공주나 부여의 수질이 Ⅱ등급~Ⅲ등급임에 반해, 수질이 개선되지 않고 조금씩 나빠지고 있다고 할 수 있다.

COD의 경우, 호소수질 기준으로 본다면 금강본류와 하구호 모두 Ⅳ등급 수준이며, 특히 금강하구호의 수질은 뚜렷한 악화를 보이고 있다.

T-N과 T-P는 하구호가 본류에 비해 특별히 나쁘다고 말 할 수 있는 것은 아니다.

2) 하구둑 주변의 하상지형변화

군산지방해양수산청에서 발간한 해도자료를 분석해 보면, 하구둑 건설이전에는 외해에서 수심이 작고, 군산외항쪽(즉, 하구쪽)으로 갈수록 수심이 깊어지지만, 하구둑 건설이후에는 외해의 수심이 크고, 군산외항쪽으로 갈수록 수심이 작아지는 경향을 보인다. 한편, 군산외항으로부터 군산내항 부근까지의 수심은 이와 반대로 내항부근의 수심이 깊어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 사항을 종합하면, 군산외항쪽에서는 도류제 건설로 인한 조류의 변화에 따라서 세굴이 발생한 것으로 보이며, 군산내항쪽(하구둑쪽)에서는 금강상류 60km까지 영향을 미치던 조류가 하구둑에 의해 차단되어 창조류(밀물)시에 외해에서 유입된 토사의 일부가 퇴적되어 수심이 얕아지고 있는 것으로 판단된다. 하구호내에서도 연간 80만톤 정도의 퇴적이 발생하고 있다.

〈표 1〉 상수도 공급량 중 누수량(2008 상수도통계, 2009, 환경부)

연도별 상수도 총급수량 분석 추이											
구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총급수량 (백만 m^3)	5,840	5,798	5,812	5,791	5,696	5,723	5,909	6,002	5,749	5,747	5,804
유수수량 (백만 m^3)	4,129	4,258	4,342	4,367	4,395	4,489	4,633	4,761	4,601	4,659	4,744
유수율 (%)	70.7	73.4	74.7	75.4	77.2	78.4	78.4	79.3	80.0	81.1	81.7
누수량 (백만 m^3)	1,056	934	859	804	700	781	839	845	819	734	709
누수율 (%)	18.1	16.1	14.8	13.9	12.3	13.6	14.2	14.1	14.2	12.8	12.2

3) 금강 하구호의 물이용

새만금지구의 담수호에 공급하기 위한 희석수를 금강하구호로부터 공급하겠다는 계획이 오래 전부터 있어 왔고, 또한 전북과 한국농어촌공사에서 적극적으로 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나, 새만금 담수호의 수질개선은 1차적으로 만경강 유역과 동진강 유역의 유입수질의 개선을 통하여 이루어야 한다. 또한, 금강하구호의 수질도 희석수로 사용하기에는 적합하지 않다. 따라서 금강 하구호의 물을 새만금으로 보내는 일은 올바른 방향이 아니다.

4.2 하구 생태계에 대한 인식변화

하구역은 해수와 담수의 혼합정도에 따라 독특한 생태계가 만들어진다. 또한, 하구로부터 상류로 갈수록 염분농도가 달라지기 때문에 하류에서 상류로 종방향의 생태계가 달라지는 특이한 형태를 보이며, 이것이 풍부한 생태계를 이루게 한다.

하구둑은 이러한 생물다양성을 차단하는 효과를 가지며, 용수문제로 불가피하게 하구를 막았지만, 생태계의 다양성을 위한 대책이 수립되어야 한다.

그러나, 대체로 하구둑의 전부 또는 부분적 개방을 경제적 가치로만 평가하려는 경향이 있는데,

이것은 지양해야 할 일이다. 즉, 하구둑 부분 개방의 문제는 철학적인 가치기준을 세운 다음에 접근하는 것이 옳다고 생각한다. 인간의 생활환경은 경제적 가치로만 평가할 수 없는 것이다. 인문학적 및 사회학적인 관점에서 보는 시각도 필요한 것이다. 주제발표에서도 언급되었지만 Robert Costanza et al.의 The value of the world's ecosystem services and natural capital라는 논문(Nature 387, 1997)에서 지적하고 있는 바와 같이 심미적 가치 등은 경제적으로 평가할 수 없는 가치이기 때문이다. 경제적 가치는 가장 낮은 수준의 가치기준이라 할 수 있다.

그 실례를 지금 우리가 보고 있다. 금강하구둑을 계획하고 추진할 때의 근거가 되었던 경제적 가치가 지금에 와서는 다른 의미의 도전을 받고 있다.

이것을 보면 경제적 가치는 환경에 따라서 얼마든지 달라질 수 있다는 것을 깨닫게 해주는 것이며, 따라서 사회기반시설에 관한 모든 계획은 좀 더 궁극적인 가치 또는 철학적 가치를 근거에 두는 방향으로 수립되어야 할 것이다.

4.3 타 자치단체와의 이해관계

전라북도의 경우, 수질개선은 금강 상류지역의 오염물질 제어와 정화를 통해서 가능하다고 주장하고 있고, 그 근거로 하수도 보급률이 2007년 현재 전북의 경우 74.7%, 충남의 경우 59.0%라는 점을 들고 있다.

한편으로는 1990년도에 완공된 금강 하구호는 긴 기간동안 염분이 제거되어 담수호로 되기까지 5,000억원에 이르는 막대한 금액과 시간이 투자되었는데, 이러한 노력이 부분적으로 사장되는 부담을 피할 수 없다.

또한, 기수역이 발생함에 따라 취수원을 옮겨야 하는 것과, 지금까지 연간 3억 6천톤의 용수를 공급해 왔는데, 이만한 용수를 충분히 확보할 수 있을 것인가 하는 우려가 있다.

4.4 금강하구둑의 개선에 앞서 해결해야 할 과제

금강하구호를 기수화하여 생태계를 복원하고자 하는 시도는 충분히 가치있는 일이다. 그러나 용수원확보라는 분명한 목적을 가지고 건설된 하구둑을 개방하기 위해서는 하구둑의 일부를 개방하여도 이러한 목적, 즉 용수원확보라는 목적이 충분히 달성될 수 있다는 근거를 보여

야 한다.

그러기 위해서 다음의 몇 가지 사항을 심도 있게 검토해 보아야 한다.

1) 취수원의 이동을 포함하여 용수원 확보가능성을 제시하여야 한다.

충분한 용수량을 확보하는데 필요한 담수역의 범위를 산정하여야 하며, 이에 따른 기수역의 범위를 명확하게 산정해야 한다.

이러한 기수역의 범위에 맞도록 수문의 개방고를 엄격하게 산정하고 이를 관리할 수 있는 규정을 만들어야 하며, 이에 대한 사회적 동의를 얻어야 한다. 이를 위해서는 관련 지자체간에 합의가 가능한 설득력있는 근거를 마련하여 제공하여야 한다.

2) 금강 상류지역의 환경기초시설 확충 등을 통하여 금강하구호의 수질개선 가능성을 충분히 검토하여 이 문제에 대한 논쟁을 정리하여야 한다.

3) 하구역을 경제적 가치로 평가하는 것은 쉽지 않지만, 하구둑 개방으로 인하여 입게 되는 공사비에 관한 경제적 손실을 극복할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

5. 지역의견수렴

금강에 접해있는 지역내 주민들은 금강으로부터 이수, 관광, 조망 등 유무형의 수혜를 받고 있으며, 홍수재해의 경우 피해를 입는 등 금강의 직접적인 이해당사자이다. 따라서 금강의 대대적인 정비사업은 계획단계에서 유역내의 주민의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐야 한다.

금강살리기 사업은 금강 상류부터 하류까지 전구간에 걸쳐서 이루어지는 건국 이래 최대 규모의 하천정비사업이다. 전세계적으로도 이렇게 거대한 규모의 사업을 단시간에 추진한 사례는 찾기 어려울 것이다. 그러기 때문에 4대강(금강)사업은 추진절차의 적합성, 사업의 타당성, 지역민의 의견수렴 등을 통해 사업에 대한 국민공감대를 형성하는 것이 필수적 조건이었다. 그러나, 이러한 절차를 제대로 거치지 않고 일방적으로 사업을 강행하기 때문에 국민과의 갈등이 가중되는 것이다.

지난 9월초 4대강(금강)사업의 재검토를 위해 구성된 충남도 4대강(금강) 사업 재검토 특별위원회는 현재 추진되고 있는 4대강(금강)사업이 지역경제 미치는 영향, 지역주민들이 피해상황, 기대사업 등을 파악하기 위해 금강에 인접한 7개 시군(금산군, 연기군, 공주시, 논산시, 청양군, 부

여군, 서천군)의 주민들과의 4대강(금강)사업 관련 지역주민간담회를 개최하였다.

간담회 개최 결과 4대강(금강)정비사업에 대해 대부분의 지역주민들이 금강살리기사업에 대한 내용을 잘 모르거나 잘못 이해하고 있는 경우가 많은 것으로 확인되었다. 추진과정에서 지역주민들에 대한 의견수렴도 거의 이루어지지 않은 것이다.

충남 7개 시군의 주민간담회에서 제시된 의견을 종합하면 대략 다음과 같다. ① 국가(국책)사업이므로 반대하기는 곤란하다. ② 하상에 묻혀있는 쓰레기가 많으므로 하상의 정리(청소)가 필요하며, 이것이 수질개선에도 도움될 것이다. ③ 보는 지역내의 빈약한 관광자원으로서 기능을 기대한다. ④ 하천공사에 따른 지역내 건설업체 수주확대 등을 통한 자금유입을 기대하였으나 실제로는 그다지 도움되지 않는다. ⑤ 금강하구둑의 개선이 필요하다(논산~서천). ⑥ 농경지리모델링(부여, 청양)은 도움이 된다. ⑦ 소하천의 정비가 시급하다. ⑧ 사업의 내용을 잘 모르거나 잘못 이해하고 있다.

지역에 따라 주민들이 요구하는 사업들이 약간의 차이가 있었으나 하상의 정리가 부분적으로 필요하다는 의견, 보가 관광자원으로서의 가치가 있을 것이라는 기대, 금강사업이 지역경제에 도움이 될 것이라는 기대가 컸으나 실제로는 크게 도움 되지 않다는 의견 정도가 금강사업과 직접적으로 연관되었다.

또한, 금강하구둑의 개선방안이 마련을 요구하였다. 이를 위한 공청회 및 지자체간 의견조율을 조기에 착수할 것을 금강 하류지역(논산, 청양, 부여, 서천)에서 공통된 민원을 제기하였다.

이번 지역 간담회 결과가 지역의 의견 전체를 대표했다고 단정 할 수는 없으나, 대체적으로 지역의 현황과 여건을 잘 알고 있고, 4대강(금강)사업을 찬성했던 주민들이었음을 감안한다면 전체 지역민의 생각과 크게 다르지 않을 것으로 판단된다.

이번 간담회를 통해 정부가 4대강 사업 추진하는 목적과 지역주민이 피해를 입거나 원하는 사업과 다르다는 것을 확인하였다. 지역주민들이 4대강사업을 찬성하는 이유는 보가 건설되면 그곳이 관광명소가 될 것이고, 그렇게 되면 지역경제가 활성화 될 것이라는 기대 때문이다. 그러나 지역의 고유한 특성들을 고려하지 않고 천편일률적으로 추진되는 4대강사업의 결과가 과연 지역주민들이 기대하는 경제적 효과를 가져올 수 있을 지에 대해서는 부정적 의견이 많다. 금강사업이 지역에 도움되는 사업이 되기 위해서는 지역의 의견이 충분히 수렴되고 존중되는 것이 우선이어야 한다.

지금까지의 정부주도식 하천관리가 가능했던 것은 수자원이나 하천관리가 효율적이고 효과적인 면만을 중요시했기 때문이다. 그러나 정부의 역할과 기능만으로는 효율적이고 효과적인

로 해결해 나갈 수 없는 것이 현실이다. 그래서 전 세계적으로 하천의 유역을 중심으로 한 주민주도의 민주적인 하천관리의 필요성이 제기되고 있고 이를 위해 노력하고 있다. 이런면에서 정부주도의 일방적인 4대강(금강)사업의 추진방식은 재검토할 필요가 있는 것이다.

6. 추진방향

금강사업은 이미 어느 정도 진행되어 부분적으로는 회복하기 어려운 상황에 있다. 그러나 사업의 진척정도가 사업의 정당성의 근거로 되어서는 곤란하다.

본문에서 제기한 문제점과 그 외 수질 및 생태계, 지역경제영향 등에 대한 심도있는 토론과 지역 주민 및 전문가들의 의견수렴을 통해 금강과 금강 유역 및 지역주민에게 도움되는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

4대강사업에 대해 해당지역에서 사업의 타당성에 이의를 제기하고 사업전반에 대한 재검토를 요구한다면 중앙정부가 이를 받아들이는 것은 너무도 자연스러운 일이다. 미래의 하천관리에 있어서는 정부의 일방적 결정을 따르도록 하는 방식은 개선되어야 한다.

현재 충남도의 4대강(금강)재검토특별위원회는 금강사업의 대안마련을 위한 활동을 진행하고 있다. 그러나, 정부가 이 과정에 적극적으로 참여하지 않는다면 그 성과를 기대하기는 어렵다고 생각된다.

지금이라도 정부가 금강사업을 일시 중지(2개월 정도면 가능할 것으로 본다. 이것이 금강 사업의 전체공정에 큰 차질을 주지는 않을 것이다)하고, 토론과 협의의 과정을 거쳐서 진정한 금강살리기 사업을 위한 기본구상을 확립할 필요가 있다. 토론과정에서 다양한 대안이 제시되고, 충남도민이 공감하고 지지하는, 성공적인 금강살리기 사업의 추진 방안이 논의될 수 있을 것이다. 그리고, 이러한 과정 속에서 각 지역의 특성에 맞게 주민들 스스로 결정할 수 있도록 하는 민주적 방식이 하천관리 도입의 토대가 마련되길 기대한다.

※ 본 원고는 충남발전연구원 공식입장과 다를 수 있습니다.

도·시·군 간 인사교류 활성화 방안

고승희 | 충남발전연구원 기획조정연구실 책임연구원

I. 서론

지난 1995년 7월 우리나라에서는 민선지방자치단체장이 선출됨으로 인하여 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 지방자치단체는 지역의 문제를 스스로 해결하기 위하여 부단한 노력을 경주하고 있으나 현대의 행정문제는 다양하고 복잡하여 지역의 문제해결이 그리 쉽지 않은 현실이다.

지방화시대의 복잡한 사회문제 해결과 지역발전을 도모하기 위해서는 많은 제도적 보완과 시책들이 필요하지만 지방자치제도가 정착되어 가면서 지역 및 조직의 이기주의 등 기관 간 상호협조가 필요한 시점임에도 불구하고 이를 저해하는 요소들이 나타나고 있다. 특히 지방자치단체의 조직적 차원에서 우수한 인재를 공직에 충원하는 것과 이들의 능력과 자질을 향상시켜 지방자치단체의 효율성을 높이도록 하는 일은 매우 중요하다. 각기 다른 기관이 가지고 있는 시각과 문제해결방식 등에 대한 이해

를 지님으로써 복잡한 사회에서의 갈등과 문제해결에 소요되는 비용을 최소화 하고 필요한 부분에 정책을 집중할 수 있기 때문에 인사교류의 필요성은 더욱 증대되고 있다. 하지만, 지방자치제 실시 이후 인사교류에 있어서도 기관 간 이기주의와 정실인사 및 보복성 인사교류 등이 이루어지고 있어 인사교류의 침체와 함께 그 신뢰성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다.

따라서, 인사교류가 필요한 이론적 근거와 법적체계를 고찰하여 제도적 문제를 검토하고 현재의 실태를 살펴봄으로써 향후 효율적 인사교류가 이루어질 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 지방공무원 인사교류의 활발한 추진을 위해 지난 2008년 충청도와 16개 시·군간 인사교류 활성화를 위한 워크숍 등을 추진하고 있으나 이에 대한 효과는 미진한 상황이다. 본 논문에서는 현재 충청남도지사와 16개 시장·군수 간 협약에 의해 추진 중인 도와 시·군의 인사교류가 원활하게 추진되고 있지 못하다는 인식

하에 지난 워크숍 결과와 실태를 살펴보고 향후 인사교류 발전방향을 모색해 보고자 한다.

II. 인사교류의 필요성과 실태

1. 인사교류의 필요성

1) 국가적 차원

① 국가인력 활용성 증진

인력교류를 통한 기관 간 정보의 공유와 활용은 국가사회 전체의 발전에 매우 중요한 활력소가 될 것이다. 특히 지식기반사회 혹은 지식기반정부를 구축하는데 인사교류가 지식기반이나 지식창고를 확장하는 요인이 될 것이며 인력이 교환되면, 아이디어, 우수사례, 정보가 서로 공유·활용되어 그만큼 국가인력의 활용성이 증진된다.

② 상황적응적 유능한 인력양성

행정변화의 흐름은 공무원이 다양한 환경에서 직무경험을 쌓게 하는 인사교류의 필요성을 제기한다. 다양한 근무환경하에서 다른 업무를 수행하면서 성장하는 일반행정가는 인사교류를 통해 확보될 수 있을 것이다.

2) 조직적 차원

① 기관간 인력운영의 불균형 해소

예상치 못했던 상황의 변화는 기관 간에 필요한 인력수급을 어렵게 한다. 이러한 어려움을 신규채용으로만 해결할 수 없으며 잉여인력이 발생하게 되면 이의 활용에 있어서도 조직적 차원에서의 비효율이 초래될 수 밖에 없다. 인사교류는 인력운영의 활용범위를 넓힐 수 있어 이러한 문제를 완화시켜 탄력적인 조직운영을 가능하게 한다.

② 폐쇄형 임용제도의 보완

폐쇄형 임용제도가 갖는 단점을 보완하기 위해서는 공직사회를 다양한 집단에게 개방하여 공직내외간 경쟁을 촉진시킴으로써 공직사회의 문제해결 역량을 증대시키는 것이 바람직스럽다(정부개혁연구소, 1999: 17-18). 특히 서로 다른 조직간 인사교류는 공무원들로 하여금 다양한 경험을 갖게 함으로써 환경변화에 신속하고 유연하게 대응할 수 있는 능력을 배양하는 장치가 될 수 있다.

③ 기관 간 상호이해 증진 및 협력체계 강화

인사교류는 공무원들의 시야를 넓혀주고 다른 기관의 입장을 이해할 수 있는 기회를 제공할 수 있어 협력체계를 강화하고 정책의 연계성을 높일 수 있다. 또한, 자치단체의 경우 기관의 특성에 맞는 현장 감각을 가지고 보다 현실성 있는 정책을 기획할 수 있고 지도·감독도 할 수 있게 된다.

3) 개인적 차원

① 다양한 정책구상능력 향상

인사교류를 통해 서로 다른 상황과 환경에서 직무경험을 축적하고 새로운 지식과 정보를 확보하여 업무수행의 전문성을 제고할 수 있다. 특히, 관리직 공무원의 능력향상을 위해서는 한 기관에서만 장기근무하는 것보다 때로는 다른 기관 및 사기업체와의 교류를 통해 다양한 경험을 축적하는 것이 필요하다.

② 공무원의 환경적응 기회

서로 다른 부처와 조직 간에 이루어지는 인사교류는 서로 다른 환경에 적응하는 능력을 배양하며, 새로운 조직문화와 새로운 인간관계, 새로운 업무영역의 경험 등을 축적하는 유용한 시스템이다.

③ 적성과 능력에 맞는 업무수행기회 부여

공무원에 임용되었을 때 반드시 개인이 기대했던 곳에 근무를 하게 된다는 보장은 없으며 또한 상황의 변화로 인하여 개인의 기대가 변화될 수도 있다. 인사교류는 개인적으로 적성과 능력에 맞는 근무를 할 수 있는 기관의 범위를 확대시켜주기 때문에 개인의 사기를 높일 수 있다.

④ 근무환경의 애로와 신분상승의 계기 마련

조직내외의 환경변화는 공무원에게 예상치 못한 문제에 부딪치게 한다. 인사상의 제약, 거주지의 이동 등이 대표적인 경우이며 인사교류는 공무원이 지닌 애로사항을 완화시킬 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

2. 인사교류 관련 제도

구 분	내 용
국가공무원법	<p><input type="checkbox"/> 파견교류(법 제32조의2, 임용령 제48조 및 제49조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시행주체 : 행정안전부 ○ 교류기구 : 인사교류심의위원회(위원장 1인, 위원 7~9인) ○ 교류절차 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류심의위원회 심의를 거쳐 「인사교류계획」을 수립하고, 국무총리를 경유하여 대통령의 승인을 얻어 인사교류를 실시 <p><input type="checkbox"/> 제도운영 : '04년부터 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대상기관 : 중앙행정기관 상호간, 중앙과 전 지방자치단체 - 대상직급 : 3~5급('04년) ⇒ 3~6급('05년) ⇒ 3~7급('07년) - 교류방법 : 1:1 상호주의 원칙, 전·출입(4급이상) 또는 상호파견(5급이하)

국가공무원법	<ul style="list-style-type: none"> - 교류기간 : 1년, 1년의 범위내에서 연장 가능 - 교류대상자 인센티브 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 우선 승진·희망보직 부여 등 인사상 우대 ▶ 교류수당(55~70만원), 주택보조비(월 60만원 한도) 등 지원 <p><input type="checkbox"/> 희망교류(법 제28조, 제32조의2, 임용령 제48조 및 제49조)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 본인의 희망을 기초로 하여 행하는 교류(전·출입) ○ 지방공무원의 경우 특별채용을 통하여 국가공무원으로 전입
지방공무원법	<p><input type="checkbox"/> 행안부-지방간(법 제30조의2 제1항)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시행주체 : 행정안전부 ⇒ 교류기구 : 행정안전부 인사교류협의회 ○ 교류절차 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류협의회가 정한 인사교류 기준에 따라 교류안을 작성하여 당해 자치단체장에게 인사교류를 권고 - 권고안에 대하여 자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 수용 <p><input type="checkbox"/> 시·도지사에 의한 지방 상호간(법 제30조의2 제2항, 임용령 제27조의5)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 시행주체 : 시·도지사 ⇒ 교류기구 : 시·도 인사교류협의회 ○ 교류절차 <ul style="list-style-type: none"> - 시·도에 두는 인사교류협의회는 그 구성과 기능, 절차 등에 있어서 행정안전부 인사교류협의회와 유사 ○ 교류대상 <ul style="list-style-type: none"> - 자치단체간 인력의 균형배치와 지방행정의 균형발전을 위하여 5급이상 또는 6급 기술직렬 공무원을 교류하는 경우 - 행정기관 상호간 협조체제 증진 및 공무원의 종합적 능력발전을 위하여 인접 자치단체간 교류하는 경우 - 5급이하 공무원의 연고지배치를 위하여 필요한 경우 <p><input type="checkbox"/> 지방 상호간 개별적 희망교류(법 제29조의3)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체의 장은 다른 지방자치단체의 장의 동의를 얻어 그 소속공무원을 전입할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> ※ 본인의 동의가 없으면 위법하다는 것이 판례의 태도(대법원판례, '01.12.28)

《 인사교류협의회 》

- 근거 : 지방공무원법 제30조의2, 지방공무원인사교류규칙
- 구성
 - 행정안전부 인사교류협의회
 - 위원장 : 행정안전부제2차관, 부위원장 : 차관보
 - 위 원 : 지방행정국장, 각 시·도 인사위원회위원장
 - 시·도 인사교류협의회
 - 위원장 : 광역부단체장
 - 위 원 : 기초부단체장
- 기능(심의·의결)
 - 인사교류대상 공무원의 직급·규모·경력요건 등 인사교류 기준에 관한 사항
 - 기타 인사교류에 관하여 위원이 부의하는 사항
- 회의
 - 매년 1회이상, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 소집

3. 충청남도 인사교류 실태¹⁾

1) 도-시·군간 인사교류 실태

구 분	내 용
부시장·부군수	<input type="checkbox"/> 교류협약 내용 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도지사가 시장·군수의 의견을 들어 도에서 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 실·국장급(2~3급) → 부시장(천안시, 아산시, 서산시) - 과장급(4급) → 부시장, 부군수(나머지 13개 시·군)
	<input type="checkbox"/> 교류현황 <ul style="list-style-type: none"> ○ 16개시·군 모두 시장·군수 의견을 들어 도에서 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 도 과장급(4급) 부단체장 임용시 현직급 임용일 고려, 조직관리 능력 우수자 발탁

1) 2008년 10월 도와 시·군 인사교류 워크숍의 자료를 재정리하였음

행정·기술직 5급	<p><input type="checkbox"/> 교류협약 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도와 시·군, 시·군상호간 대등교류, 1:1 상호주의 원칙 ○ 시·군 5급 정원의 일정비율(10%정도)을 도와 교류 ○ 기술직 시·군간 순환전보는 일정기간 장기근속자와 승진자 대상으로 도에서 총괄(시장·군수 요구사항) 교류 <p><input type="checkbox"/> 교류현황</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 도-시·군간 총 55명 교류(행정28, 기술27) <ul style="list-style-type: none"> - 시군 5급 정원의 8.8% - 고 : 금산6(20.6%), 계룡3(17.6%), 태안5(16.5%) 순 - 저 : 천안2(2.4%), 논산2(4.6%), 부여2(5.8%), 공주3(6.1%), 서산3(6.1%) 순 - 중 : 아산5(9.4%), 당진3(8.5%), 보령4(8.8%), 연기3(10.7%), 서천3(8.1%), 청양3(11.5%), 홍성4(12.1%), 예산4(12.5%) ○ 최근 5년간 행정직 교류 없는 시군 : 3시군(서산, 연기, 당진) ○ 도-시·군간 기술직 교류 : 9직렬 27명 <ul style="list-style-type: none"> - 토목8, 보건4, 환경4, 건축2, 농업2, 축산2, 수산2, 수의1, 간호1, 지적1 ○ 기술직 시·군간 순환전보를 위해 시·군 의견을 들어 도에서 총괄 추진하였으나, 시·군의견 상충으로 무산 <ul style="list-style-type: none"> - 시·군이 서로 상생할 수 있는 교류대상자를 선정해야 하나, 타시군 전출자에 대해서는 부동의 하고, 당해 시군에서 필요로 하는 자원을 교류대상자로 별도 요구
6급 이하	<p><input type="checkbox"/> 운영내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 행정직 : 6급은 미교류, 7급이하 도전입으로 결원충원 ○ 기술직 : 시설직 등 일부직렬 6급 승진자와 1:1교류 <ul style="list-style-type: none"> - 7급이하는 행정직과 같이 도전입으로 결원 충원 ○ 시·군상호간 교류 <ul style="list-style-type: none"> - 정기 또는 수시 교류희망자 발생시 연고지 위주로 교류 - 특수·전문분야 장기 근속자 시·군 요구시 교류 <p><input type="checkbox"/> 교류현황</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기술직 6급 위주 도(승진자)와 일부 시·군간 1:1교류 <ul style="list-style-type: none"> - 토목, 환경, 수산, 축산 등 4개 직류 ○ 보건, 농업 등 일부 직렬은 민선이후 교류 중단된 상태 ○ 7급이하 도전입은 도 결원충원은 시·군공무원 전입 50%, 신규채용 50%

4. 인사교류를 위한 추진제도

구 분	내 용
인사상 인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성공적 파견 교류자에 대한 행정적 우대기준 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류를 마치고 복귀한 공무원 장기교육선발 우대 - 근무성적 상위등급 우대평정(매월 0.05점 기준 최고 1.0점 이내) <ul style="list-style-type: none"> ※ 근거 : 충청남도 인사관리규정 개정(09. 1.12) ○ 전공분야 희망보직 부여 및 원소속 복귀 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 인사교류 복귀시 신분을 보장하는 교류협약서 - 협약서는 인사교류 확정 후 10일 이내 파견(전입)기관에서 원소속 기관으로 관인 날인 후 통보
재정적 인센티브 제공	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교류수당 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 지급대상 : 향후 파견교류 임용자 - 지 급 액 : 월 55만원 / 매월 급여일 지급 - 지급기관 : 원 소속 기관에서 지급 - 근 거 : 지방공무원 수당 등에 관한 규정 제14조(별표9) ○ 교류 임용자의 주거안정을 위한 주택보조비 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 지급대상 : 임차료 등을 지급하고 거주하는 파견교류자(전출입교류 제외) - 지 급 액 : 월 60만원 한도 내 임차실비(계약서 첨부)
교류자에 대한 소속기관장 업무수행 역량평가제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가대상 : 도 ⇄ 시·군간 파견 및 전출입자 전원 ○ 평 가 자 : 도 ⇄ 시·군 교류자(시장·군수), 시·군 ⇄ 도 교류자(실국원장) ○ 평가시기 : 매년 5·11월말 기준 평가 <ul style="list-style-type: none"> ※ 소속기관 평가자(시장·군수 등)의 의지를 道 정기인사에 반영하기 위해근무성적 평정(6월, 12월말)과 별도로 정기인사 1월전 사전 평가 실시 ○ 평가방법 : 해당 기관장이 근무성적, 태도 등을 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 교류성과 달성도, 기여도, 적응도, 전문성, 책임성 등 5개 분야 ○ 결과활용 : 원소속 복귀시 우선 순위, 시기, 보직부여 등에 반영 <ul style="list-style-type: none"> - 시·군 장기근무경력 70%, 해당기관장 업무수행 역량평가 30% ○ 근 거 : 충청남도 인사관리규정 제8조 제3항
道직원 시·군 적응능력 배양	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육수료 후 승진예정자 시·군 적응능력 배양 교육 <ul style="list-style-type: none"> - 시 기 : 정기인사 이전 - 방 법 : 시·군 적응능력 배양과정 교육개설 - 내 용 : 업무능력, 위기대응능력, 민원해결 능력, 관리자 자질, 조직 통솔력 등 ○ 道출신 시·군 근무자에 대한 정례 간담회 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 시 기 : 年 2회(6월, 12월)

	<p>- 내 용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시·군 현안사항 청취 및 해결방안 모색 등 정보공유 기회로 활용 • 시·군 근무(적응)능력 점검을 통한 책임감, 관리능력 제고 <p>- 활용계획 : 시장·군수의 업무수행역량 평가 자료를 근거로 도자원의 효율적 관리</p>
교류 우수 시·군에 대한 재정보전제 운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지원대상 : 교류비율 우수 상위 3개 시·군 선정지원 ○ 실적기준 : '08년말 기준부터 적용 ○ 교류실적 우수 자치단체에 대하여 시책추진보전금 지원(재원대체) ○ 근 거 : 충청남도 재정보전금 배분조례 제6조 제3항

Ⅲ. 시·군 인사교류 실태에 대한 문제 제기²⁾

1. 의식의 문제

민선단체장 출범 이후 인사교류의 과도기적 상황으로 인식하고 인사교류의 필요성에 대하여 부정적인 견해를 보이는 경우가 있다. 인사교류를 단체장의 인사권 제약으로 받아들이는 경향으로 인해 인사교류 활성화 논의 자체를 과거 회귀로 보면서 인사교류에 대한 막연한 반발 기류가 존재하고 있다. 민선 지방자치시대에 부합하는 합리적인 인사교류 모델이 부재하여 도의 일방적인 인사교류 추진으로 인식하고 그 필요성에 대한 의문점도 제기하고 있다.

인사교류의 필요성과 함께 자치단체장과 공무원의 의지가 부족한 실정이다. 민선시대 이후 단체장의 임기동안 가시적인 성과를 내기

위해서 인사교류를 통한 소속직원의 능력개발이나 광역-기초 간 협력체계 강화보다는 소속 직원에 대한 조직장악, 충성심을 유도하는 인사행정을 펼치고 있다는 것이다. 이로 인하여 인사교류가 축소되고 있고, 현 근무지역의 발전에 따라 공무원들의 인사교류의 의지와 희망이 부족한 경우도 발생되고 있으며 도의 보직과 시·군 보직이 달라 도로의 전출을 꺼리는 경우도 나타나고 있다.

인사교류 후 인사상 불이익을 우려하는 경우가 있으며 도에서 시·군으로 인사이동(승진)한 일부공무원의 시·군 귀속감 미흡으로 소극적인 근무자세를 보이고 있다는 견해와 2~3년만 지나면 도로 전출된다는 사고의식에 따라 인사운영에 있어 어려움을 겪는 경우가 발생되고 있다.

인사교류에 따른 승진 및 보직문제 등에 따른 공무원들의 사기저하가 우려되고 있다. 5급

2) 2008년 도·시·군 워크숍 개최시 제시된 자료와 토론내용을 중심으로 재구성하여 정리

이상 공무원의 경우 도청 승진자 또는 승진예정자의 인사에 따라 시군의 인사 적체 원인 및 소속 직원의 사기 저하가 초래되고 있다고 인식하고 있는 경우가 상당수 나타나고 있으며, 6급 이하 인사의 경우에도 교류보다는 도청 전출 위주로 인력을 운영하고 있다는 생각과 도청 전출자는 시군에서도 우수한 인재로써 시군은 인재 공급원의 역할을 하고 있다는 인식이 팽배해 있다. 또한, 도와 시·군간 인사교류는 대부분 도에서 시·군의 정원확보를 위한 기회로 활용하고 있고, 도 출신 자원에 한정된 교류라는 부정적인 인식을 하고 있으며 역량있는 인재는 확보하고 역량이 떨어진 인재의 방출기회로 활용하려는 경향으로 인사교류에 대한 부정적인 인식을 가진 경우가 나타나고 있다.

2. 운영의 문제

자치단체 간 인사교류는 종합적 체계적인 접근이 이루어져야 함에도 불구하고 특별한 원칙과 기준이 만들어지지 않은 상황에서 인위적으로 추진되고 있다. 단체장의 인사권 존중이라는 측면을 지나치게 의식하여 제도적이고 합리적인 대안 제시가 미흡하며 인사교류가 제도화 시스템화 되지 못하고 개인적 역량, 친분 이해관계 등을 이용한 개인적 채널을 통한 교섭에 의존하고 있다는 인식을 보이고 있다.

5급의 경우 도, 시·군의 동등한 승진기회를 제공하여야 하나 시·군의 과장급 자리를 도청

공무원의 승진 시 임용하는 경우가 주를 이루고 있다고 인식하고 있으며 부시장 및 부군수의 경우 시군의 자체승진이 아닌 도 인사의 배치로 자체인사의 승진이 어려운 경우와 함께, 시·군 5급의 경우 도의 전출을 꺼리는 현상도 함께 나타나고 있다. 또한, 인사교류 협약 중 1:1 대등한 교류원칙이 지켜지지 않는 경우가 나타나고 있다. 자치단체별로 협약이 일률적으로 지켜지지 않고 있으며 道の 일방적인 전출 동의 요구시 인력 수급문제 발생이 우려되는 경우가 나타나고 있으며 5급 연장자의 경우 道 교류시 담당급으로서 업무 중압감으로 인한 교류를 기피하거나 소수직렬(환경, 해양수산직 등 기술직)의 경우 도자원의 임용 후 시·군자원의 교류가 이루어지지 않아 인사적체로 인한 조직분위기가 침체되는 경우가 있다.

자치단체간 인사교류 협약 중 일정비율 10%에 대한 이해관계 상충되고 있다. 즉, 10%초과 시 군은 2:1교류, 일방전입 등 교류비율 하향을 요구하고 있으며 10%미만 시 군은 현 수준 유지 등 교류비율 상향에 미온적인 태도를 보이고 있다.

지방자치법상 기초자치단체의 공무원에 대한 임명권은 기초자치단체장에게 있음에도 불구하고 부단체장이나 5급 사무관에 대해 도에서 인사교류를 하는 것은 인사권 침해 소지를 주장하는 경우도 나타나 각 시·군에 근무하고 있는 도 출신 5급이상 간부공무원에 대한 전출을 지속적으로 요구하고 있어 인사교류의 가장

큰 장애요인으로 작용하고 있다.

또한, 도와 시·군간 승진소요기간의 차이에 따른 균형적 인사교류가 이루어지고 있지 못하고 있다. 상대적으로 짧은 공직경력에 도청 사무관 승진자의 시군 전입으로 6급 이하 공무원의 사기저하나 시군에서 부하 직원으로 함께 근무했던 도청 전출직원이 승진하여 시·군 과장으로의 전입에 따른 사례가 발생되고 있고 교류인력의 활용상의 문제도 나타나고 있다. 근무기간이 1~2년 미만으로 중요 보직에 배치하기가 어려우며 道 전입에 우선권을 두는 경향이 나타날 수 있어 행정능률이 저하될 우려가 있다. 6급 공무원의 경우 행정의 실무를 담당하고 있는 자리로 도와 시·군의 정책이해를

위해 활발히 이루어져야 하나 미흡한 실정이며 일부에서는 7급이하 도청 공무원의 승진기회 확보 차원에서 특수직렬외에는 시·군 직원의 전입을 차단하고 있다는 인식을 하고 있다. 인사교류로 인한 현실적인 불편과 불이익을 감내할 수 있을 정도의 행·재정적 인센티브도 미흡한 상황으로 나타났다. 거주지 이전, 교통비, 생활비 증가에 따른 경제적 손실, 새로운 조직에 적응 등 많은 부담요인이 발생하고 있으나 이에 비하여 교류대상자에게 주어지는 인사상 혜택이나 경제적 지원 등은 상당히 미약한 실정이다. 따라서 교류대상자가 연고지인 경우를 제외하고는 자발적인 신청이 거의 전무한 실정인 것으로 나타났다.

〈표 1〉 인사교류에 대한 문제

문제 제기		천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
인식의 문제	막연한 반발 기류 존재	0				0				0				0	0		
	인사교류 모델 부재		0	0	0				0		0		0		0		
	단체장(공무원)의지 부족	0															
	근무환경에 대한 두려움	0		0		0				0					0		0
	인사상 불이익 우려	0		0		0				0	0		0		0		0
	사기저하		0		0												
	방출기회로 인식									0							
운영의 문제	체계적 접근 부족				0												
	자체승진 기회 저하	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	대등한 교류원칙 결여		0				0										
	비율에 대한 이해관계 상충						0	0								0	
	도 근무경험자에 한정					0											
	승진소요기간 차이		0	0		0						0					
	교류인력 활용의 어려움			0	0				0		0				0		0
	인사시기 상이													0			
	6급 인사교류 부재		0														
	인센티브 미흡	0															

자료: 2008년 워크숍 자료 재구성

Ⅳ. 시·군의 인사교류를 위한 요구사항³⁾

도와 시·군의 체계적 인사교류 중장기 및 연차별 계획을 수립하여 이를 바탕으로 인사교류가 이루어질 수 있는 기반을 요구하고 있다. 체계적 인사교류 계획을 수립하기 위해서 우선 인사교류 모델을 정립할 필요가 있다.

교류 인원에 대하여 도와 시·군간 체계적인 사전 협의가 요구된다. 전입희망자가 사전 준비 가능하도록 매년 인사교류계획을 사전에 공고할 필요성을 제기하고 있으며 교류인원에 대한 시·군간 형평성을 고려하여 인사교류 인원 배분시 시·군별 정원비율에 맞게 인사교류인원(비율) 책정하고 인사교류 기본계획 수립시 시·군의 의견을 수렴한 인원 책정으로 시·군의 자체적인 인력 수급 운영을 도모할 수 있도록 요구하고 있다.

인사교류에 대한 제도적 보완의 필요성을 요구하고 있으며 정기교류의 제도화도 요구되고 있다. 인사교류가 일회성이나 특별한 상황이 발생되었을 경우에 시행되는 것이 아니라 정기적으로 일정시기가 도래하게 되면 의무적으로 시행될 수 있는 제도가 마련되어야 인사교류에 대한 예측이나 운영상의 효율성을 높일 수 있음을 지적하고 있다. 이와 함께 일정기간 의무복무기간을 부여하는 방안도 필요시되고 있

다. 인사교류 공무원들의 소속감을 높이고 정책의 연계를 위해 일정기간은 의무적으로 근무하는 것을 제도화할 것을 제기하였다. 또한, 교류계획에 대한 구속력이 필요하다는 것을 지적하였다. 도와 시·군이 함께 만든 인사교류 계획의 실행에 대하여 구속력을 부여하고 이에 대한 인센티브나 불이익을 강구하여줄 것을 요구하고 있다. 온라인, 워크숍, 간담회 등 인사관리상황에 대한 주기적 모니터링 실시와 제도 운영 성과평가 등을 통한 지속적인 제도개선 추진하며 전입희망자 사전 준비가능토록 매년 인사교류계획을 사전에 공고할 필요성도 제기되었다.

인사교류활성화를 위해 인사교류자에 대하여 승진 및 수당 등 인센티브 제공을 요구하고 있다. 1:1교류된 5급 공무원에 대해서는 복귀시 사업소, 읍면동장 근무를 거치지 않고 본청과장에 보직한다거나, 인사교류 공무원에게 지방공무원 수당 등에 관한 규정에 의거 특수업무 수당 및 교류공무원 숙소 제공 등의 필요성을 제기하였다. 이와 함께 인사교류자 우대를 위한 道 차원의 제도적 장치의 필요성을 제기하였으며 교류기간 경과후 원 소속기관 복귀시 희망보직을 부여하거나 낙후지역으로의 전출 또는 근무시 인사가점 제도 도입 필요성도 제기되었다. 교류공무원의 효율적 사후관리를 위해 본인의 전공, 축적된 경험과 능력을 최대한

3) 2008년 도·시·군 워크숍 개최시 제시된 자료와 토론내용을 중심으로 재구성하여 정리

발휘할 수 있는 보직을 부여하고 원소속 복귀 시 근무희망지 적극 반영, 동일 또는 상향 직위를 부여토록 명문화하는 등의 사후관리 방안을 제시하였다.

시·군에 충남도 인적자원의 단계적 전원 전입 후 실질적인 1:1교류 및 파견근무제 시행을 요구하였다. 인사교류의 취지와 시·군간 균형 있는 인력 배치가 될 수 있도록 인사교류 명목으로 시·군에 배치되어 온 사무관이상 도 출신 공무원을 도로 단계적 전입하여 정리한 후, “충남도 자원”만을 인사교류 대상으로 한정하지 말고 우수한 시·군 사무관 등 전체를 포함한 1:1인사교류를 시행하거나, 매년 일정 인원을 대상으로 파견(교환) 근무제 시행을 요구하고 있다. 1:1 교류의 효율성 제고를 위해 시·군 출신의 5급도 도 전입 희망자의 경우 교류 추진을 통해 개인 발전기회를 제공하고 시·군 출신의 6급도 도 전입 희망자에 대하여는 도 전입을 통해 5급 승진 및 개인 발전 기회 제공할 것을 요구하였다.

시·군 재직 서기관·의도 전입을 위해 충남도 관리 대상자 이외의 시·군 서기관에 대하여 1:1 인사교류 또는 발탁인사를 통한 도 전입 허용할 것을 요구하고 있으며, 또한 이들 중 해당 시·군 부단체장으로 승진할 수 있는 기회제공으로 시·군 서기관에 대한 사기진작을 유도할 필요성을 제기하였다.

시·군간 인력 균형 배치 및 행정발전을 위하여 시·군의 중견간부이며 도의 실무공무원

인 6급 공무원의 교류 확대를 추진할 것을 요구하고 있다. 도나 시군에서 승진임용예정자(1년정도)를 상호 선발 교류하므로 도나 시군에서 근무 후 전 근무지로 복귀할 경우 승진임용하여 도와 시·군간 업무등의 원활한 교류, 정보교환이 가능토록 하고 도에서 6급 실무자가 군에 와서 근무할 경우 담당 경험을 하면 도 본청에서 승진 후 담당(5급) 역할 수행에 용이함을 제시하고 있다.

그 외 기타사항으로 7급이하 도전입시 현직 급 재직기간 및 연령제한 철폐를 위해 7급이하 결원 발생시 도에 전입하는 경우, 현직급 재직기간 4년 미만 등으로 제한이나 특정인을 지목하여 전출입 동의 요구를 금지하여 줄것을 요구하였다.

수직인사교류 시 일정기간 근무 의무화로 조직운영의 안정성이 확보될 수 있도록 해줄 것과 시·군에 전입시 일정기간 의무복무기간을 정하고, 복무완료 후에는 도 전입 또는 시·군간 순환전보토록 교류기간을 명시화할 것을 요구하고 있다.

또한, 주요 정책사업 추진 또는 대단위 행사 추진을 위해 도와 시·군간 또는 시·군 상호 간 업무파견 확대를 시행하고 5급이하 결원보충 승인권이 시·도 이양되어 파견에 따른 별도정원 인정 가능토록 하며 업무파견자에 대하여는 향후 도 전입 우선 기회가 제공될 수 있도록 할 필요성이 제기되었다.

〈표 2〉 인사교류 활성화를 위한 요구사항 및 발전방향

문제 제기	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
체계적 인사교류 계획(체계)수립	0			0	0	0	0		0	0		0	0	0		
합리적 인센티브 제공	0		0						0	0		0		0		0
제도적 장치 마련(의무, 협의 등)						0				0		0		0		0
1:1교류 준수		0		0					0	0	0	0	0		0	0
인사교류 대상 확대	0	0	0		0				0	0	0	0				
재직기간 및 연령제한 철폐				0							0					
인사교류 비용과 근무기간 의무화(명시)			0		0					0			0			
인사제청원 부여					0											
업무파견 확대		0	0	0	0											0
파견자의 별도정원 관리					0											
승진임용예정자 교류 후 복귀시 승진								0								
교류공무원에 대한 사후관리									0							

자료: 2008년 워크숍 자료 재구성

V. 시·군 인사교류 문제해 소와 활성화를 위한 제언

□ 인사교류의 목적 및 원칙 정립

지방자치단체간 인사교류는 지방공무원의 능력발전, 근무지 변동을 통한 근무분위기의 쇄신, 근무의욕을 향상시키는 인력관리로 공정하고 명확한 교류의 목적과 타당한 원칙을 기준으로 일관성있게 이루어져야 한다. 인사교류의 목적을 충족시키는 교류대상기관을 선정하고, 인사교류자가 교류의 목적에 맞는 직무에 종사할 수 있도록 배려하여야 한다. 인사교류의 필요성은 앞서 언급한 것처럼 크게 인력의 균형있는 배치와 효율적 활용, 정책수립 및 집행의 연계성 확보, 행정기관 상호간 협조체제

증진, 공무원의 종합적 능력발휘기회 부여 등의 4가지로 요약될 수 있다. 현재 추진하고 있는 도와 시·군의 인사교류 목적이 무엇이며 위의 목적에 부합한 것인가를 분명히 하여야 한다. 이러한 인사교류의 목적이 분명하게 정립되면 이를 추진하기 위한 인사교류의 원칙과 기준이 마련되어야 하며, 도와 시군이 함께 만든 원칙과 기준 하에 인사교류의 시기와 비율, 대상, 방법 등이 이루어져야 할 것이다.

□ 인사교류 중장기 계획 및 연차별

계획 수립

현행 지방공무원법(법 제30조의2)과 지방공무원임용령(제27조 의5)의 규정을 근거로 교류계획을 수립할 수 있도록 하고 있으나, 실행 사례는 없다. 이에 따라 충남도에서는 인사교

류 기본계획을 의무적으로 수립하도록 할 필요가 있으며 이에는 16개 시·군 모두가 참여하여 함께 작성될 수 있어야 한다. 충청도에서 인사교류 5개년 계획을 세웠으나 이는 좀 더 세부적이고 체계적으로 보완될 필요가 있다. 도 및 시·군의 인사운영계획을 바탕으로 교류계획을 체계적으로 수립하여 매년 운영계획을 사전에 확정·공개하여 참여를 유도하여야 한다. 인사교류 계획은 상호협약과 앞선 원칙을 준수하며 도와 시·군의 의견을 충분히 반영하여 수립하여야 한다. 또한, 이를 공개하여 사전에 인사교류 희망자들이 준비할 수 있는 시간적인 여유를 줄 수 있도록 하며 각 시·군에서도 대상자 선정에 있어 심도를 기울일 수 있도록 하여야 한다.

□ 인사교류의 법적 제도화 마련

인사교류 중장기 계획 및 연차별 계획의 실행력 담보를 위해 법적기반을 마련해야 할 필요가 있다. 인사교류 중장기 계획 및 연차별 계획의 시행과 인사교류의 활성화를 위해서는 도 및 시·군 모두 인사교류 제도(조례 등)를 마련하여 효율적 인사교류를 위한 제도적 기반을 마련하여 시행계획에 구속력을 부여할 수 있도

록 하여야 한다. 인사교류 협약서를 토대로 인사교류를 실시함으로써 기초자치단체의 우수인력활용을 지원하여야 한다. 지방자치단체의 인사교류 활성화를 위해서는 지방자치단체간 정기교류가 제도화되어야 하며 도는 매년 말(또는 정기적인 일정한 시기를 정하여) 시·군 공무원 중 교류대상자를 조사하고 시장·군수로부터 인사교류 신청을 받아 교류수요자를 파악하고 도(道) 인사교류협의회의 심의를 거쳐 교류대상 시·군과 교류대상자를 협의·조정하여야 한다. 충청남도의 경우 도시지역과 농촌지역 행정의 특수성과 인력분포를 고려하여 충남지역을 4개 권역으로 구분하여 인사교류를 실시할 수도 있다⁴⁾. 정기교류의 제도화를 위하여 지방공무원 인력풀(Human Resource Pool)제도를⁵⁾ 운영하여 도·시·군간 상호협약하에 실질적이고 정기적인 인사교류의 활성화를 기대할 수 있다.

□ 인사교류추진단 운영

인사교류의 활성화를 위해서는 도 및 16개 시·군의 관계자와 전문가로 이루어진 인사교류추진단을 구성할 필요가 있다. 이를 통해 인사교류에 대한 의견제시와 제도의 조정 등을

4) 특히 기술직 공무원의 인사교류를 제도화하여 매년 1회 기술직 공무원 중 도와 시·군 장기근속자를 대상으로 정기교류를 제도화할 수 있다. 이 경우 대상은 행정·전산·사서직을 제외한 전 직렬의 지방공무원으로 동일 시·군에서 5년 이상 장기근속자를 대상으로 한다. 교류의 방법은 교류대상자 선정 후 시장·군수의 협의를 거쳐 도(道)에서 전보·조정하고 생활에 불편이 없도록 가능하면 인근 시·군으로 인사교류를 실시한다(충청남도, 1999).

5) 인력풀(human resource pool)제도의 운영은 인사교류의 활성화뿐만 아니라 공무원의 능력발전과 행정의 효율화에 크게 기여할 수 있다. 인력풀 제도는 매년 정기적인 인사에 앞서 각 지방자치단체간 인사교류를 위한 후보자에 대한 정보를 상호 교류하여 각 지방자치단체가 필요로 하는 인력을 인력풀에서 확보하고 동시에 동일한 수의 자체 인력을 인력풀을 통하여 타 지방자치단체로 전보시키는 제도를 의미한다.

상호합의에 의해 이를 수 있다. 이는 인사교류자에 대한 단순한 합의가 아니라 인사교류 제도 등을 수정·보완하는 등 제도의 개선 기능에도 중점을 두어야 한다. ‘인사교류협의회’에서는 도와 시·군간 인사교류에 대한 정책결정권을 부여할 수 있도록 하여 이 협의회를 통해 실질적 인사교류가 이루어지도록 하여야 한다.

□ 인센티브 마련

자치단체간의 인사교류에서 대부분의 공무원들은 다른 생활권으로 이동하는 것이므로 사실상 출퇴근에 상당한 시간적, 금전적 비용을 지불하거나 실제로 출퇴근이 불가능한 경우가 발생하게 된다. 따라서, 출퇴근을 하는 공무원에게는 시간적, 금전적 보상을 실시하며, 출퇴근이 불가능한 공무원에게는 다른 자치단체에서 생활이 가능하도록 일정한 물질적 보상(전세, 월세보증금 무상대출, 관사제공 등)이 이루어져야 한다. 이러한 보상은 직급에 관계없이 실질적인 혜택이 주어지도록 보상이 이루어져야 할 것이며 현재 도에서는 파견에 한하여 이를 추진하려는 계획이 있으나 교류대상자에게도 적용을 고려해야 한다. 공무원들이 인사교류를 기피하는 이유 중에는 다른 자치단체에 근무함으로써 인사상 불리할 수 있다는 점, 현재의 직장이 더 발전가능성이 높다는 점이다.(권경득 외, 2002:24) 인사교류자가 다른 자치단체에 근무하는 경우 당해 조직의 배타성과

직무내용에 대한 미숙으로 능력발휘를 제대로 하지 못할 수 있으며 또한 이전에 근무한 자치단체의 인사권자로부터 떨어져 인사상 불리할 수 있으므로, 교류대상자에게 인사상 일정한 혜택을 부여할 필요가 있다. 현재 도에서도 협약서 등 새로운 제도들이 만들어지고 있으나 실질적으로 공무원들이 요구하는 것이 무엇이며 어떠한 혜택들이 필요한지 조사되어 시행되어야 하고 현재의 제도들이 과연 효과를 발휘할 수 있을지 검토되어야 한다. 이는 도 뿐만 아니라 시·군 모두에서 공히 시행되어야 하며 앞서 문제로 제기되었던 새로운 환경 적응의 어려움과 인사상 불이익에 대한 우려를 해소할 수 있는 방향도 함께 모색되어야 할 것이다.

□ 의무조항 마련

인사교류가 도를 비롯하여 모든 시·군에 공히 적용되기 위해서는 일정항목에 대하여 의무조항을 만들어 시행할 필요가 있다. 예를 들면 근무기간, 대상자나 조건 등이라 할 수 있으며 이를 의무적으로 지킬 수 있도록 하여야 한다. 이를 바탕으로 경력에의 가점, 보직부여에서의 인센티브 부여 등이 함께 연계되어 이루어져야 하며 프랑스처럼 제도적으로 고위공무원으로 승진하기 위해서는 일정기간 동안 인사교류 경력을 필수요건으로 규정할 필요도 있다(최순영 외, 2004:45-47).

□ 인사교류 대상 확대 및 협약준수

현재 협약상 5급 위주의 교류에서 확대하여 필요시 전직급에 적용시킬 수 있는 유연성을 지닐 수 있도록 해야 하며 상호협약과 원칙을 준수 할 수 있도록 하여야 한다. 실무를 담당하고 있는 6급을 교류대상으로 포함시켜 승진 후 원 소속기관으로 배치하는 방법도 고려할 수 있으며 또는, 앞선 예에서 처럼 5급 이상으로 승진하기 위해서는 일정기간 교류 경력을 요건으로 하는 등 인사교류의 대상을 확대할 필요가 있다. 또한, 협약이 실효성을 가지고 시행될 수 있도록 협약의 이행을 위한 세부지침이 마련되어야 한다.

□ 교류파견제 확대 실시

능력계발과 상생협력 차원에서 상호파견제를 확대 실시할 필요가 있으며 신분변동이 있는 전·출입 교류보다 거부감이 덜하고, 정해진 기간 동안 전문성 있는 분야에서 근무 가능하다. 파견제를 잘 활용하게 되면 현재 가장 문제시되고 있는 자체승진을 저해하는 문제를 일부 해소할 수도 있다. 전문성이 높은 직위를 중심으로 추진하되 직무에 전념할 수 있는 여건조성이 필요하며 교류자에 대한 인사상 경제적 인센티브를 반드시 부여하고 수당 지급을 현실화하는 방안도 모색되어야 한다. 파견이라는 것이 일정한 목적이 수반되어야 하기 때문에 이를 일반 부서에 공히 적용하기에는 무리가

있을 수 있으며 도나 또는 시군에서 시행하는 중장기 과제를 개발하여 적절히 활용해야 할 것이다.

□ 자치단체 공무원 인력DB제도 운영

장기적으로는 충청남도 전체 공무원의 적성, 전문성, 직무능력, 직무역량, 전공, 경력 등을 DB화하여 일정한 보직관리를 통한 도와 시·군 간, 시·군과 시·군 간 인사교류를 제도화할 필요가 있다. 이를 통하여 공무원들의 적성을 제대로 발휘하도록 하며, 전문성을 향상시켜 행정능률과 생산성을 높여 행정서비스를 제고시킬 수 있다. 중앙정부 공무원처럼 직위분류제를 통한 심도있는 전문화의 정도는 아니더라도 자치단체 공무원의 특성을 고려한 인사행정을 시행하여야 어느 정도 전문성을 확보하여 행정의 효율성을 높일 수 있기 때문이며 이는 지방자치단체 공무원의 업무수행능력을 향상시킬 수 있는 방안이면서 인사교류의 하나의 원칙이 될 수도 있다.

□ 보직경로제 제도화와 철저한 사후관리

자치단체간에 인사교류를 실시할 때, 인사교류대상자의 직위를 고려한 합리적인 보직이 부여되도록 해야 한다. 이는 자치단체장의 인사권 남용을 방지하고 행정계층의 균형을 유지하며 공무원의 사기저하를 막을 수 있기 때문이며 이를 위해 일정한 직위간의 상호교류를 통

한 보직경로의 제도화가 필요하다. 인사교류시 공무원의 적성과 능력에 맞는 보직을 부여함으로써 본인의 전공, 축적된 경험과 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 인사관리상 불가피한 경우를 제외하고는 전임 보직분야와 관련이 없는 부서로의 전보를 지양하여야 한다. 특히 인사교류로 인한 부당한 차별을 금지하고 교류공무원이 승진, 전보, 근무성적평정, 교육훈련, 상훈 등에서 부당한 차별을 받지 않도록 사후 관리를 철저히 하여야 한다.

□ 1:1교류 원칙 준수

자치단체간에 인사교류를 실시할 때, 1:1 교류원칙이 준수되어 시행되어야 한다. 현재, 1:1 교류원칙이 준수되고 있지 않다고 인식하고 있어 인사교류에 대한 부정적인 견해를 제기하고 있으며 인사운영의 효율화를 위해서도 상호대등한 차원에서 이 원칙은 준수되어야 한다. 기존의 문제는 체계적으로 인사교류 계획에 반영하여 단계적으로 해결할 수 있도록 하여야 할 것이다.

Ⅵ. 결 론

행정환경의 변화는 정부로 하여금 전통적인 인력관리방식에서 벗어나 보다 탄력적이고 유연한 인력관리방식을 통하여 효율적이고 성과

지향적인 정부로의 개혁을 요구하고 있다. 인사교류는 적재적소의 인력배치를 통한 인력관리의 효율성 제고, 상호 협력체제의 구축, 공무원 개개인의 능력발전 및 경험 확대를 통한 전문성 제고, 지방인재의 육성 등 여러 가지 장점이 있으나 민선단체장 이후 인사교류의 어려움이 상당수 나타나고 있다. 지방자치단체 간 폐쇄적 인력관리가 지속될 경우 지방공무원 전문확대 기회의 상실에 따른 지역간 행정서비스의 질적(수준) 차이가 발생, 도의 경우 현장경험이 풍부하고 발전잠재력이 높은 우수 인력 충원의 어려움, 시·군의 경우에는 거시적 안목과 식견을 갖춘 우수 전문인력의 확보 곤란, 급변하는 지식기반사회 정보의 외부 유입 차단에 따른 지방자치단체의 발전 불균형이 심화될 가능성이 높다. 이러한 문제들은 지방공무원의 인력양성이라는 관점에서 인사교류에 대한 자치단체장의 인식변화와 상호 조정·협력을 중시하는 광역자치단체 인사교류협의회 등의 활성화를 통하여 개선될 것으로 기대된다.

지방자치단체의 인사교류에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체의 인력개발과 공무원의 권익보호라는 방향에서 지방자치단체의 인사교류가 촉진되어야 한다는 점이다. 공무원의 능력발전과 권익보호가 담보되면 인사교류를 통하여 지방행정의 신축성과 효과성, 전문성이 증대될 것이며 전문인력 확보를 위한 재정적 비용도 절감할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 공무원의 인사교류는 그 순기능에도

불구하고 자치단체장의 자율적인 인사운영, 조직의 안정성 및 지방공무원의 지역전문성 함양 등을 저해한다는 문제점도 지적되고 있는 만큼 이들 문제점들을 최소화하면서 인사교류를 더욱 활성화할 수 있는 실질적인 제도의 구축이 필요하다.

참고문헌

1. 강성철 외, 『새인사행정론』, 서울: 대영문화사, 2008
2. 권용수, '부처간 국과장급 인사교류의 운영성과에 관한 실증연구', 『한국인사행정학회보』, 제5권2호, 169-194.
3. 김영우, '프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성: 주변국과의 비교', 『한국행정정보』, 제36권1호, 99-116.
4. 김판석 외, '중앙정부와 지방정부간 인사교류의 활성화 방안', 『한국 지방자치학회보』, 제13권1호 5-24.
5. 김판석 외, 『전방위형 공무원 인사교류』, 서울: 나남출판, 2000
6. 김판석·권경득, '지방자치단체의 인사제도 개혁', 『한국행정정보』, 제33권1호, 99-118
7. 박세정, '도와 시군간의 인사교류상의 갈등: 원인과 해결방안', 『한국지방자치연구』, 제10권1호, 37-55.
8. 오성호, '지방자치단체의 인사자율권과 인사교류에 관한 연구', 『사회과학연구』, 제8호.
9. 이은재, '지방공무원 인사교류 실태와 확대방안에 관한 연구', 『지방행정연구』, 제21권3호, 179-201.
10. 정성호·조임근, 『지방자치시대의 정부간 인사교류 실태분석 및 활성화 방안』, KIPA 연구보고서 2001-10, 한국행정연구원.
11. 최항순, '지방공무원 인사교류의 활성화방안: 경기도를 중심으로', 『한국정책연구』, 제5권2호, 19-41
12. 충청남도 자치행정과(2008.8), 도·시·군 간 인사교류 관련자료.
13. 충청남도 자치행정과(2008.10), 충청남도 각 시군간 인사교류 현황 자료(2005-2007)

관광위성계정(TSA)은 무엇인가?

임재영 | 충남발전연구원 지역정책연구부 책임연구원

1. 들어가며

경제성장에 따른 소득증가와 여가시간 확대 등으로 우리나라의 관광활동 총량은 꾸준히 증가하고 있다. 개인들의 관광활동 증가는 곧 이와 관련된 소비지출의 증가를 의미하며, 이는 다시 관련 산업의 생산활동 확대를 야기 시키게 된다. 특히 국내에서 이루어지는 내 외국인들의 관광활동을 통해 발생하는 지역 내 관련 산업 상품의 수요증가는 지역경제의 활성화에 많은 기여를 하게 된다. 관광이 부가가치(value added)나 고용, 소득, 정부수입(government revenue) 등 국민경제와 지역경제의 다양한 부문들에 직간접적인 효과를 미친다는 점을 감안한다면, 이의 실체를 규명하는 작업은 매우 중요한 의미를 가진다.

그럼에도 불구하고 그동안 관광의 지역경제 기여도나 부가가치 창출규모 등에 대한 조사 및 분석은 충실하게 이루어지지 못하였다. 관

광통계의 생산은 주로 관광객 수와 그들의 체재일수, 관광수지 등에만 초점이 맞추어져 왔으며, 이에 따라 관광객들이 관광활동 과정에서 소비하는 관광상품(tourism commodities)의 수요와 공급 부분도 명확하게 규명되지 못하고 있는 실정이다. 이는 곧 국민경제 및 지역경제를 구성하는 관광산업의 실체가 구체적으로 제시되지 못하였으며, 공공 및 민간부문의 관련 의사결정에 필요한 기본적인 정보가 충실하게 제공되지 못했음을 가리키는 것이다. 이러한 측면에서 UN에서 제시하고 있는 국민계정체계(system of national accounts, SNA)의 틀 속에서 관광산업의 수급관계를 규명하는 것이 바람직하다(CEC¹⁾, OECD, WTO and UN, 2001 외).

그러나 기존 국민계정체계에서 관광이나 환경, 보건 등과 같은 특정 범주의 산업군들은 그 범주와 개념이 정확하게 반영되어 있지 못한 한계가 있다. 이에 따라 중심체계인 국민계정

1) Commission of the European Communities.

과 연계되어 있으며, 특정 분야 또는 주제에 특
성화된 위성계정(satellite account)의 작성이
국제기구들에서 제안되고 있다. 1990년대 이
후, OECD나 UN, 그리고 세계관광기구(Wo
rld Tourism Organization, WTO) 등에서는
각기 관광의 경제적 영향을 파악하기 위하여
표준화된 정의 및 이의 실제파악을 위한 가이
드라인을 각 회원국들에게 권고하기 시작하였
다. 이들 국제기구들에서는 경제체계 내에서
관광산업의 규명과 실제 파악을 위한 견해를
밝히고 있는 바, 이는 관광위성계정(tourism
satellite accounts, TSA)으로 대변될 수 있
다. 특히 최근 들어 국제기구들은 관광통계 작
성과 관련된 통일된 견해를 제시하기 시작하였
으며(CEC, OECD, WTO and UN, 2001), 캐
나다와 핀란드, 덴마크 등 일부 국가들에서는
지역단위에서 관광위성계정의 개발이 완성 또
는 시도되고 있는 상황이다(Zhang and
Brandt, 2006; Konttinen 2006; Barber-
Dueck and Kotsovos, 2002 외). 우리나라의
경우 역시 OECD의 권고에 따라 회원국으로서
국민계정의 부속계정인 관광위성계정을 작
성·제출하고 있다.

2. 관광위성계정과 위성계정

명칭에 포함된 “위성(satellite)”이라는 단어

가 의미하듯이, 관광위성계정은 주계정인 국민
계정(national accounts)에 부속되는 계정이
다. 따라서 관광위성계정에 대한 이해를 위해
서는 무엇보다도 국민계정에 대한 이해가 선행
될 필요가 있다.

1) 국민계정

UN은 1993년에 개정된 국민계정체계(SNA
1993)를 발표하고, 이 지침에 의한 국민계정
편제를 세계 각국에 권고하였다. 우리나라 역
시 한국은행에서 국민계정체계에 입각하여 국
민대차대조표를 제외한 국민소득통계와 산업
연관표, 자금순환표 그리고 국제수지표를 통
합·편제해 왔다. 한국은행(2004)에서 밝히고
있는 국민계정체계에 대한 설명은 다음과 같다

국민계정은 일정 기간 중 국민경제의 활동결
과와 일정 시점에서 국민경제의 자산 및 부채
상황을 나타낸 것으로서, 국민경제의 종합재무
제표라고 할 수 있다. 이러한 국민계정은 ‘국
민소득통계’와 ‘산업연관표’, ‘자금순환표’,
‘국제수지표’, 그리고 ‘국민대차대조표’ 등의
5대 국민경제통계로 구성된다. 이들 5대 통계
는 이론과 작성방법 면에서 각각 독자적으로
발전되어 왔고 작성기준과 체계도 서로 상이하
기 때문에 국민경제를 종합적이고 체계적으로
파악하기 위해서는 이들을 일정한 기준에 의하
여 서로 연결시킬 필요성이 대두된다. 국민계

정은 이러한 필요성을 배경으로 국민소득통계를 중심으로 하여 5대 통계를 체계적으로 연결하여 국민경제 전체의 재화와 서비스 거래 및 자금의 흐름을 일정한 계정양식에 따라 기록한 것이다.

국민계정은 기본적으로 재화와 서비스의 “생산 ➡ 분배 ➡ 지출 ➡ 생산 ...”의 순환과정(circulation process)을 여러 계정을 통하여 나타내준다. 재화와 서비스의 공급과 처분 내역은 생산계정에, ‘소득의 분배와 처분’ 내역은 소득계정에, ‘자본의 조달과 축적’ 내역은 자본계정 및 금융계정에 그리고 ‘국외와의 거래’ 내역은 국외거래계정에 각각 기록함으로써

실물과 자금의 흐름을 유기적으로 파악할 수 있도록 한다. 종합하면, 국민경제 전체의 실물과 자금의 흐름을 유기적으로 파악할 수 있도록 개별 통계를 체계적으로 연결하는 것이 국민계정이라고 할 수 있다.

국민계정을 구성하고 있는 5대 국민경제통계에 대한 내용을 요약하면 <표 1>과 같다. 여기서 중요한 것은 국민소득통계와 산업연관표, 자금순환표, 국제수지표는 모두 일정 기간의 흐름(flow)을 기록한 유량계정인 반면 국민대차대조표는 스톡(stock)을 기록한 저장계정이라는 점이다.

<표 1> 국민계정을 구성하는 5대 국민경제통계

구분	수록 내용	비고
국민소득통계	생산활동을 통해 발생한 국민소득이 어떻게 분배되어 어떻게 처분되는가(flow)	국민경제의 손익계산서 (실물흐름 중심)
산업연관표	특정 상품의 생산위해 어떤 상품이 어떤 경로를 통해 얼마나 투입되는가(flow)	국민경제의 제조원가명세서 (실물흐름 중심)
자금순환표	자금의 흐름을 실물과 금융 양 측면에서 기록	국민경제의 현금 흐름표
국제수지표	국민경제가 국외경제와 거래한 실물 및 자금의 수취와 지급내역(flow) 기록	외화수지계산서
국민대차대조표	일정시점에서 국민경제가 갖고 있는 유·무형의 실물자산과 금융자산 및 금융부채(stock)를 모두 기록	국민경제의 대차대조표

- 자료 : 한국은행(2004), 「알기 쉬운 경제지표 해설」.

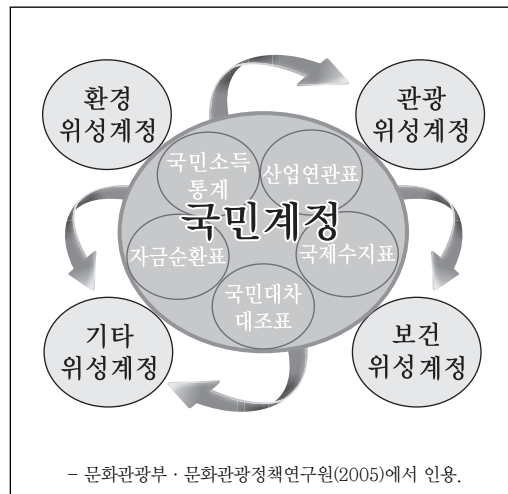
2) 위성계정(Satellite Account)

1993년의 새로운 국민계정체계(SNA 1993)에서는 환경, 관광, 교육, 보건복지 등 경제, 사회적 관심분야에 대해 보다 심층적으로 분석할 수 있도록 ‘위성계정체계(satellite account system)’를 도입하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, UN에서 제시하고 있는 국민계정체계는 통합된 계정구조를 가진 중심체계(central framework)의 역할을 수행한다. 즉, 중심체계에서 포괄하는 경제활동 범위 내의 활동은 일관성을 바탕으로 모두 기록된다. 반면 이러한 중심체계는 여러 경제상황이나 분석에 직접적으로 활용하는 데는 한계가 있다. 구체적으로 국민계정체계에서는 관광과 환경 등과 같은 특정 측면들의 범주와 개념들이 정확히 반영되지 못하고 있다. 그러므로 국민계정의 중심체계에 추가적 또는 상이한 측면을 반영할 요구가 있을 경우 보완적 혹은 대안적 범주와 개념의 개발이 이루어져야 한다(한국은행, 1997).

이를 통해 위성계정 또는 위성체계의 존재의의가 발생한다. 즉 특정의 관심분야에 대해 중심체계에 과도한 부담이나 혼란을 주지 않으면서 신축적인 방법으로 국민계정의 분석능력을 확대할 필요에 따라 위성계정은 작성된다. 또한 여러 분야의 위성계정을 연결하여 이들 상호간의 분석도 가능하게 된다. 이러한 국민계정과 위성계정의 관계를 표현하면 (그림 1)

과 같다. 정리하면, 위성계정은 국민계정의 중심체계와 연계되어 있으며 중심체계를 통해 통합된 경제통계의 주요부분과 연계될 수 있다. 또한 위성계정은 특정 분야 또는 주제에 특성화되어 있기 때문에, 그 분야나 주제에 특화된 정보체계와도 연계된다.



(그림 1) 국민계정과 위성계정의 관계

위성계정을 이용한 위성분석(satellite analysis)은 두 가지 유형으로 분류될 수 있다. 첫 번째 유형은 중심체계의 개념과 괴리되지 않으면서 중심체계를 보완하는 요소를 도입하여 이의 분류체계를 재조정하는 것이다. 이 유형은 교육, 관광, 환경보호지출 등과 같은 특정 분야와 관련된 계정의 작성에 적용될 수 있다. 또한 이 유형은 특정 분야의 계정을 중심체계에 도입하는 것이 과도한 부담이 되거나 가능하지 않는 경우, 특정 분야의 위성계정체계에

서 이를 처리함으로써 국민계정체계의 신축적인 운용을 가능하게 한다. 그리고 두 번째 유형은 국민계정체계의 개념과는 대체되는 개념을 기초로 한다. 이는 상이한 생산범위, 소비 및 고정자산, 자산범위 등의 개념 확대, 그리고 자연자산 등을 포함하는 보다 넓은 부(富)의 개념 등을 도입하여 분석하거나 또는 이들 몇 가지 대체적 개념이 동시에 적용될 수 있는 유형이다. 첫 번째 유형과 같이 중심체계의 정의 및 분류체계의 변동을 수반하고 있으나, 이의 특징은 대체적 개념의 사용에 있다. 대체적 개념의 경우 중심체계를 보완할 수 있는 ‘부분적 보충 총량치(partial complementary aggregate)’가 사용될 수 있다.

두 번째 유형은 첫 번째보다 다소 논란의 여지가 있으나 그 중요성이 부각되고 있다. 왜냐하면 이 유형은 국민계정체계 중심체계의 테두리를 넘어서 국민계정 작업의 확대를 가능하게 하기 때문이다. 현행 국민계정 작업보다 더 자유롭게 새로운 개념과 방법론을 실행 적용할 수 있으며, 이는 중심체계의 발전에 영향을 미치게 된다. UN의 국민계정체계에서는 이런 유형의 작업을 수행함에 있어서 정형화된 방법을 권고하고 있지는 않다. 예를 들어 국민계정체계에서는 환경계정에 대해 거론하면서 하나의 계정구조를 제시하고 있으나 이를 최종적인 형태로 단정하고 있지는 않다. 즉, 현재 진행 중인 작업이며 개발가능한 여러 환경계정 중의 하나에 불과한 것으로서 더욱 발전된 형태의

환경계정이 개발될 수 있는 여지를 두고 있다.

위성분석은 국민계정에 다양하게 적용될 수 있으며 상이한 목적을 충족시킬 수 있다. 그 해결책의 하나로서 중심체계와 연관시키면서 체계적으로 한 분야에 대해 살펴볼 수 있도록 특수한 계정구조를 구축하고 있다. 이러한 위성체계는 중심체계와의 관계에서 볼 때 모든 경제활동을 포괄하지는 못하며 부분적인 영역에서만 자기정합적(self-consistent) 구조를 가지게 된다.

위성체계 또는 위성계정은 제도적 성격이 강한 중심체계의 제약점을 극복하기 위하여 기능적인 측면으로 발전되고 있다. 기능적 관점에 보다 역점을 두기 위하여 위성계정은 경제활동별 및 생산물별 분석을 확대하고 목적별 접근법을 일반화하고 있다. 이를 위해 다양한 경우를 포괄할 수 있는데, 이들은 하나의 ‘기능지향적 위성계정(functionally oriented satellite accounts)’ 체계를 형성한다. 기능지향적 위성계정은 관광, 문화, 교육, 보건, 사회보장, 환경보호, 연구개발 등과 같은 분야에서 활용 가능하다.

3. 관광위성계정(TSA)이란 무엇인가?

관광위성계정은 기존 국민계정체계 내에서

확연하게 구분할 수 없었던 관광분야의 경제적 특성을 파악하기 위한 국민계정의 부속계정이라 할 수 있는 위성계정이다. 관광활동으로 인한 경제적 결과는 이미 국민계정 내에 포함되어 있지만, 관광산업은 타 산업부문과 확연하게 구분될 수 있는 자체 계정과목을 갖지 못한 경제활동으로 간주되어 왔다(OECD, 1998). 즉, 관광객들의 욕구를 충족시키기 위하여 생산되고 소비되는 모든 상품과 서비스는 이미

다른 산업부문의 계정과목에 부분 또는 전체적으로 포함되어 있기 때문에 관광산업의 실체와 크기는 정확하게 계량화되기 어려운 측면이 존재하였다. 이에 국민계정을 근간으로 관광산업의 실체와 크기를 설명할 수 있는 관광위성계정의 필요성이 대두되었으며, 국제기구들에서는 각 회원국들에게 이의 작성을 권고하게 되었다(문화관광부·문화관광정책연구원, 2000).

1) 관광위성계정의 정의 및 작성목적

먼저 각 국제기구별로 관광위성계정을 정의한 내용을 정리하면 다음과 같다.

세계관광기구(WTO, 1999)

관광위성계정은 관광분야 전반에 걸친 경제적 크기 및 수요와 공급 측면의 정보를 제공하기 위하여 관광산업 전반에 대해 논리적이고 일관된 방법으로 작성되는 표들이다.

WTTC²⁾(WTTC, 1998)

관광위성계정은 여행 전과 여행 중, 그리고 여행 후에 여행객들에 의해 이루어지는 현금 및 자본의 지출활동에 대한 정보를 제공한다. 즉, 개인, 기업, 정부 그리고 대외부문 등 경제주체의 여행과 연계된 경제활동을 체계적으로 정리한 표가 관광위성계정이다.

정리하면, 관광위성계정은 ‘관광과 관련된 각 경제주체들의 경제활동을 종합적 체계적으로 정리한 표(tables)’로 정의할 수 있다. 이는 국민계정이 다양한 부속표로 구성되는 것과 동

일하다. 이러한 정의와 함께 WTO나 OECD 등에서 밝히고 있는 관광위성계정의 작성목적은 다음과 같다. 그리고 이러한 작성목적은 곧 관광위성계정의 기능과 직결된다 할 수 있다.

2) World Travel and Tourism Council

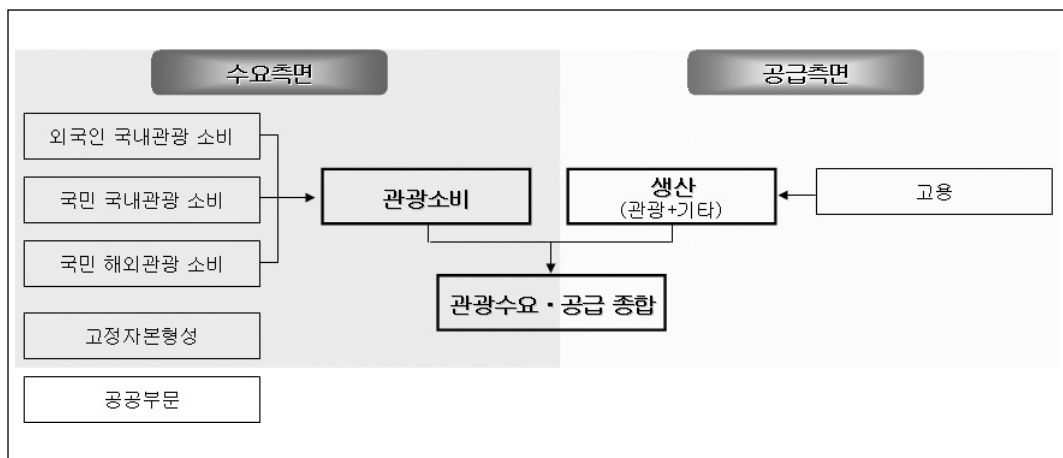
관광위성계정의 작성목적

- ① 관광통계 작성 관련 국제기구 권고사항과 국민계정체계 제원칙에 입각한 자료생산.
- ② 국민계정체계 내에서 국제간 비교 가능한 계정 제시.
- ③ 경제적 측면에서 관광의 효과 분석.
- ④ 정책결정자들에게 관광의 사회경제적 기능 및 제 영향에 대한 통찰력 제공.
- ⑤ 관광 부가가치(tourism value-added)의 추계.
- ⑥ 관광산업의 고용에 관한 정보 제공.
- ⑦ 관광산업의 생산기능 및 관광산업과 타 경제부문과의 관계 제시.
- ⑧ 관광투자자 생산사이의 관계분석을 위한 수단제공.
- ⑨ 관광산업의 자본관련(capital vase) 사항에 관한 정보제공.
- ⑩ 관광분석모형의 기본 틀 제공 등.

2) 관광위성계정의 체계

CEC, OECD, WTO and UN(2001)의 권고안에 따른 관광위성계정 표들의 관계는 (그림 2)에 정리된 바와 같다. 이들 기구에서 권고하는 안에 따르면 관광위성계정은 다수의 부속 계정표로 구성되며, 각각은 수요측면과 공급측

면으로 구분할 수 있다. 즉, 관광위성계정의 기본구조는 경제 내에서 관광 상품 및 서비스의 수요와 공급 양 측면을 동시에적으로 고려하는 일반균형체계(general equilibrium framework)를 기초로 한다. 또한 생산과정에 투입되는 요소, 특히 고용과 관련된 구체적 정보를 제공할 수 있다.



(그림 2) 관광위성계정 체계

(그림 2)의 체계를 바탕으로 CEC, OECD, WTO and UN(2001)와 WTO(2000, 1999, 1998) 등에서 권고 및 제안하고 있는 관광위성계정을 구성하는 표들을 정리하면 <표 2>와 같

다. 세계관광기구 WTO에서 제안하는 관광위성계정의 구성안이 여러 국제기구들에 의해 수용되면서 CEC, OECD, WTO and UN(2001)의 통합된 권고안에 포함되어 있다.

<표 2> 관광위성계정 구성

구분	CEC, OECD, WTO and UN	WTO
Table 1	관광소비구조: 외국인 국내관광	관광소비구조: 외국인 국내관광
Table 2	관광소비구조: 내국인 국내관광	관광소비구조: 내국인 국내관광
Table 3	관광소비구조: 내국인 국외관광	관광소비구조: 내국인 국외관광
Table 4	국내 관광소비 종합(Table 1+2)	관광소비구조 종합(Table 1+2+3)
Table 5	관광산업 및 기타산업의 생산계정	관광산업 및 기타산업의 생산계정
Table 6	국내 관광공급 및 소비 종합	관광공급 및 소비 종합
Table 7	관광산업의 고용	관광산업의 고용
Table 8	고정자본형성	고정자본형성
Table 9	관광공공소비	관광공공소비
Table 10	관광통계 일반*	관광통계 일반

- * : Non-monetary indicators.

- CEC, OECD, WTO and UN(2001), WTO(2000, 1999, 1998), 문화관광부 · 한국문화관광정책연구원(2005).

관광위성계정 구성표 중 <Table 1>부터 <Table 3>까지는 외국인 국내여행(Inbound Tourism), 국민국내여행(Domestic Tourism), 그리고 내국인 국외여행(Outbound Tourism) 등으로 구분하여 품목별 관광소비를 제시하고 있다. 이는 주로 수요측면에서 관광소비구조에 대한 정보를 제공한다. 특히 금전적 가치로 환산되는 관광객(방문객)들의 최종소비지출(visitor final consumption expenditure)과 관계된 상품과 서비스의 소비구조를 제시한다. <Table 4>는 국내에서 이루어지는 관광소비를 종합하는 표이다. 구체적으로 여기서는 외국인 국내여행과 국민들의 국내여행을 통해 이루어

지는 관광상품의 소비구조를 제시한다. 반면 <Table 5>는 산업측면에서 관광산업의 생산계정을 제시하고 있다. 이 표에서는 관광산업(tourism industries) 외에 기타 산업(other industries)의 생산구조를 같이 제공함으로써 관광산업의 생산이 경제 전체에서 차지하는 비중 등을 구체적으로 나타낼 수 있다. <Table 6>은 국내에서 이루어지는 내국인 및 외국인들의 관광소비지출과 국내에서 공급되는 관광상품의 규모를 종합하는 표이다. <Table 7>과 <Table 8>는 관광상품의 생산과 밀접한 관련이 있는 관광산업부문의 고용과 고정자본형성 규모를 제시하며, <Table 9>는 중앙 및 지방정

부 등 공공부문의 관광소비구조를 제시한다. 마지막으로 <Table 10>은 화폐적 가치로 나타나지 않는 지표들, 즉 관광객의 특성을 설명하고 관광산업 사업체에 대한 일반적 내용을 포함하는 관광통계 일반을 제공한다.

여기서 중요한 것은 각 표를 구성하는 항목들을 체계적으로 정리함으로써 축약된 형태의 관광위성계정도 가능하다는 점이다. 즉, 전체적인 계정의 체계와 내용은 훼손하지 않은 상태에서 다수의 하위계정을 통합할 수 있다. OECD(2000)에서도 관광위성계정 작성에 있어 각국의 여건을 고려한 작성과정의 유연성(flexibility)을 강조하고 있다. 또한 CEC, OECD, WTO and UN(2001)의 표준화된 권고안이 제시되기 전, 관광위성계정을 구성하는 표들은 각 기구별로 그 구성 및 내용에 있어 일부 차이가 존재했다. 그러나 이후 지속적인 노력을 통해 표준화된 관광위성계정을 제안하고 있으며, 이와 관련된 논의는 꾸준히 이루어지고 있다.

참고적으로 CEC, OECD, WTO and UN(2001)의 권고안과 WTO의 안의 차이점은 <Table 4>와 <Table 6>의 내용이다. WTO 안에서는 <Table 4>가 <Table 1>부터 <Table 3>의 내용을 종합 정리하는 표인 반면, CEC, OECD, WTO and UN의 안에서 이 표는 국내에서 이루어지는 관광소비지출을 별도로 구체화하는 표이다(Table 1+Table 3). 또한 WTO의 <Table 6>이 앞의 표들을 종합하여 관광공

급과 소비를 정리한 반면, CEC, OECD, WTO and UN의 <Table 6>은 주로 국내에서 이루어지는 관광공급과 소비지출구조를 보다 구체적으로 제시하는 내용으로 구성된다. 지역 관광위성계정에서 국내에서 이루어지는 지역간의 관광객 이동과 이를 통한 소비지출의 흐름이 작성의 핵심요소라는 점을 감안한다면, 이러한 CEC, OECD, WTO and UN의 안이 보다 현실적이고 구체적인 것이라 할 수 있다.

4. 관광위성계정 작업을 위한 세부항목의 개념 및 정의

관광위성계정을 포함한 관광관련 통계작성을 위해서는 관광과 관련된 주제 및 활동들에 대한 개념과 정의가 매우 중요하다. 예를 들어, 관광소비와 직접적인 관계가 있는 관광 또는 관광객(visitor)에 대한 정의가 어떠냐에 따라 그들이 소비하는 상품이나 서비스의 양과 유형, 그리고 이들을 생산하는 산업의 규모 등은 변화할 수 있다. 이에 따라 국제기구들에서는 관광위성계정 작성을 위해 기본적으로 필요한 항목들에 대해 개념 및 정의를 구체적으로 제시하고 있다.

여기서는 크게 수요와 공급 양 측면에서 관광위성계정 작성을 위한 기본항목들의 개념 및 정의를 소개하고자 한다. 국민계정체계 뿐만

아니라 관광위성계정의 구조는 기본적으로 경제 내에서 발생하는 상품 및 서비스의 수요와 공급 양 측면을 동시에 고려하고 있다. 이는 곧 양 측면에서 적용되는 항목들의 개념 및 정의가 구체적으로 제시되어야 함을 가리킨다. 이에 대한 설명은 주로 CEC, OECD, WTO and UN(2001)에서 권고하고 있는 내용을 바탕으로 하며, 이외 문화관광부와 문화관광정책연구원(2005)의 내용이 추가된다.

1) 수요측면의 개념 및 정의

관광위성계정의 작성과 관련하여 국제기구들에서는 공통적으로 관광 관련 소비의 주체로서 방문객(visitor)을 언급하고 있다. 즉, 방문객들에 의해 이루어지는 활동에 초점을 맞추어 이들의 소비활동과 이와 관련된 생산활동을 규명하고자 하는 것이 관광위성계정 작업의 핵심이라 할 수 있다. 다시 말해 방문객이 관광소비의 주체이며, 이들이 소비하는 재화와 용역의 생산이 결국 관광산업의 부가가치 및 관광 GDP 개념과 연결된다. 따라서 관광위성계정의 작성을 위해서는 기본적으로 방문객의 정의가 내려져야 한다. 왜냐하면 방문객이 포괄하는 범위에 따라 관련 소비 및 생산의 규모가 결정되기 때문이다.³⁾

관광소비(Visitor consumption)

관광소비는 국민계정체계의 최종수요(final demand) 개념과 부합된다. 이는 생산활동 과정에서 중간재 수요로 들어가는 부분이 포함되지 않음을 가리킨다. 이러한 관광소비는 관광산업의 경제적 영향 평가의 핵심이 되며, 관광소비는 여행 전 · 여행 중 · 여행 후 발생하는 방문객들에 의한 재화와 서비스의 모든 소비지출을 의미한다.

일반적으로 관광소비는 일상 생활권을 떠나서 여행을 하고 있거나 여행을 할 의도를 가진 사람들과 연관되어 있으나, 상품 및 서비스의 구매는 관광객의 일상 생활권 내에서도 발생할 수 있다. 예를 들어 항공권 구입은 방문객의 거주지역, 즉 그들의 일상생활권 내에서 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 모든 관광소비가 방문객들의 일상생활권 내에서 이루어지는 것은 아니며, 관광의 경제적 영향을 측정하는데 있어 관광소비가 발생한 지리적 위치가 매우 중요한 역할을 한다.

3) 일반적으로 방문객(또는 관광객)의 정의는 그들의 ①일상생활권(usual environment), ②체류기간(duration of stay), ③ 방문목적(purpose of the visit) 등과 밀접한 관계가 있다. 이에 대해서는 각 국제기구들의 권고안에 제시되어 있으므로 구체적인 설명은 생략함.

〈표 3〉 관광소비 분류

구분	내용
국민국내관광소비(A) (Domestic tourism consumption)	해당 국가의 국민들이 국내관광활동 과정에서 발생시키는 소비활동. 이러한 소비활동에는 해외에서 생산(수입)되었거나 비거주민(국내의 해외 국적자)에 의해 생산되어 국내 경제에서 판매되는 상품 및 서비스를 포함함.
국민해외관광소비(B) (Outbound tourism consumption)	해당 국가의 국민들이 국가 외에서 발생시키는 소비활동. 관광객의 거주국에서 생산되고 여행을 위해 구매된 상품 및 서비스를 포함하며, 국제적 교통수단에 대한 구매는 운수회사의 거주지에 상관없이 모두 포함함.
외국인 국내관광소비(C) (Inbound tourism consumption)	국내에서 이루어지는 외국인 관광객의 소비활동. 외국인 관광객에 의해 구매된 제품 및 서비스는 수입품일수도 있음.
국내관광소비(D=A+C) (Internal tourism consumption)	국내에서 이루어지는 관광소비로서, 거주민 외에 비거주민(외국관광객) 모두에 의한 관광소비를 뜻함(국내 국민관광+외국인 국내관광)
국민관광소비(E=A+B) (National Tourism Consumption)	장소에 상관없이 내국인 방문객에 의한 총 관광소비임. 이러한 구매는 국내에서 생산된 상품 및 서비스, 국내공급자로부터 구입한 수입품, 외국인 공급자로부터 구입한 상품 및 서비스를 말함(국내국민관광+내국인 해외관광)

- 자료: CEC, OECD, WTO and UN(2001), 문화관광부 · 문화관광정책연구원(2005).

이러한 관점 하에서 소비가 이루어지는 장소를 기준으로 관광소비를 분류하면 〈표 3〉과 같다. 관광소비는 크게 ‘국민국내관광소비’와 ‘국민해외관광소비’, 그리고 ‘외국인 국내관광소비’로 구분되며, 각각에 대한 구체적 설명은 표를 참조하기 바란다.

이중 특히 국내에서 이루어지는 관광관련 소비활동의 총합을 ‘국내관광소비(internal tourism consumption)’로 통합하고 있다. 이러한 국내관광소비 개념은 관광부가가치 및 관광 GDP의 측정과 밀접한 관계를 가진다. 그러나 엄밀히 말한다면 국민해외관광의 경우 역시 관

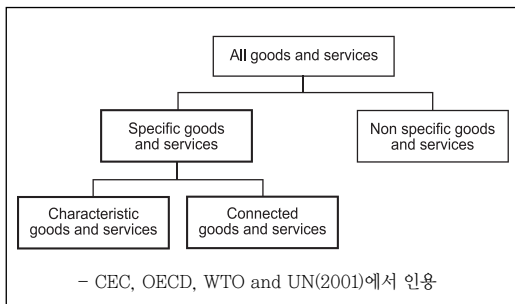
광 GDP의 추계와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 CEC, OECD, WTO and UN(2001)에서는 관광부가가치 및 관광 GDP의 측정과정에서 국내관광소비를 중심으로 설명을 제공하고 있다. 종합하면 방문객들에 의해 이루어지는 소비활동이 관광관련 경제활동의 핵심적인 요소이며, 이를 토대로 이 소비에 수반되는 상품을 생산하는 관광산업의 구조를 제시하는 것이 관광위성계정이라고 할 수 있다.

4) 국민해외관광에서 발생하는 소비는 곧 그 부문의 수입과 연계되며, 이는 국내총생산(또는 지역내총생산)에 영향을 미치게 됨.

2) 공급측면의 개념 및 정의

관광의 공급측면에서 필요한 항목들의 개념 및 정의는 관광상품, 관광활동, 관광산업 등으로 구성된다

먼저 관광상품은 ‘① 관광핵심상품(characteristic goods and services)’과 ‘② 관광관련상품(connected goods and services)’로 분류할 수 있으며, 그 구조는 다음의 (그림 3)과 같다. 즉, 우리가 관광위성계정의 작성을 위해 설명하는 관광상품(Tourism specific goods and services)은 결국 관광핵심상품과 관광관련상품을 모두 합한 개념이라고 할 수 있다.



(그림 3) 관광상품(재화와 서비스)의 구분

오로지 방문객들에 의해 직접적으로 획득되는 재화와 서비스의 소비만을 고려하기 때문에, 관광상품에서 관광관련 자본재(capital goods)와 비시장재인 관광공공서비스는 제외된다. 또한 여객운송업과 관광개발을 위한 관광컨설팅 서비스와 같이 방문객들이 직접 소비하지 않는 재화와 서비스의 공급부문과 관광상

품을 구분하고 있다.

일단 관광핵심상품이 정의되면 관광생산활동에 대한 논의는 종결될 수 있다. 왜냐하면 관광생산활동이란 관광핵심품목으로 정의되는 산출물을 생산하는 생산활동으로서 규정될 수 있기 때문이다. 관광핵심상품의 주요 특성은 그것들이 방문객들을 위해서만 이용되어야 한다는 것이다. 이는 그 제품의 공급자와 소비자 사이의 직접적인 관계가 존재해야만 함을 가리킨다. 대부분의 서비스 경우에는 생산자(producer)와 판매자(seller)가 일치하므로, 이러한 문제는 제약조건이 될 수 없다. 그러나 재화의 경우에는 그의 생산자와 소비자 사이에 하나 또는 그 이상의 중간단계가 개입된다.

정리하면, 관광핵심상품의 생산활동은 관광핵심상품의 주요 산출물을 생산하는 활동이며, 관광핵심 생산활동은 공급자와 소비자 간에 직접적인 판매와 구매가 동시에 일어나는 직접적인 접촉이 중요한 특징이라고 할 수 있다. 관광핵심상품의 결정에 관한 근거가 제공되어 있기 때문에, 비록 그것이 주로 방문객들에게 판매되는 것이 아니라고 하더라도 관광핵심상품으로서 간주될 수 있는 것들이 존재한다. 소비되는 상품에 의해서가 아니라 여행과 같은 소비자에 의해 추구되는 특정 목적에 의해 정의되는 관광소비의 특성 때문에, 한 국가에서 관광핵심 생산활동의 산출물과 국내관광소비 사이에 차이가 발생할 수도 있다.

이러한 차이는 다음과 같은 두 가지 요인에

의해 결정된다. ① 관광핵심 생산활동에 포함되지 않는 생산자에 의해 방문객들에게 제공되는 공급의 범위, ② 이 범주에 포함되는 생산자

에 의해서 방문객이 아닌 사람들에게 제공되는 공급의 범위.

품목별 공급대상	관광핵심 생산활동			관광관련 생산활동			관광주변 생산활동			
	주산출물	부가산출물	주변	주산출물	부가산출물	주변	주산출물	부가산출물	주변	
	핵심 상품	관련 상품	주변 상품	관련 상품	핵심 상품	주변 상품	주변 상품	핵심 상품	관련 상품	
방문객										국내 관광 소비분석에 초점
비방문객										
관광공급분석에 초점										

- CEC, OECD, WTO and UN(2001)에서 인용.

(그림 4) 관광공급과 소비 분석구조

재화와 서비스 측면에서 이용가능한 정보와 생산활동의 상세성 정도가 이러한 차이에 중요한 영향을 미칠 수 있다. (그림 4)에서는 이러한 상황을 잘 나타내주고 있다. 두 실선으로 표시된 부분은 TSA가 제공하는 관광공급 부분을 부각시킨 것이다. 이와 유사하게 음영 처리된 부분들은 국내관광소비 분석이 주안점을 두는 부분이다. 여기서 중요한 점은 관광핵심 산업활동의 산출물과 국내 관광소비의 규모가 일치해야 할 이유는 없다는 것이다.

관광산업(Tourism industries)

SNA1993에서는 동종의 생산활동을 영위하는 그룹들을 산업으로 규정하고 있다. 이러한 정의에 의해 관광핵심상품의 생산자는 동질적

인 생산단위일 것이며, 이는 단일 생산활동이 이루어지는 생산단위가 될 것이다. 그러나 관광핵심 생산활동은 이러한 정의에 입각해서 하나의 독립된 산업부문을 구성하지는 못한다. 왜냐하면 관광핵심 생산활동은 국제표준산업분류체계 (international standard industry classification, ISIC) 상의 다양한 산업군들을 포괄하기 때문이다. 결과적으로 관광위성계정에서는 주요 생산활동이 관광핵심 상품을 생산하는 일단의 집단들을 관광핵심 산업으로 규정하고 있다. 따라서 관광산업은 관광핵심 산업군들의 집합이라고 할 수 있다.

관광부가가치(Tourism Value added)

생산활동의 경제적 중요성은 부가가치

(value-added)로 측정되는 것이 일반적이다. SNA1993에서는 이러한 부가가치, 특히 총부가가치(gross value added)를 총생산액에서 중간소비부분을 제외한 부분으로 정의내리고 있다.

관광산업의 부가가치(value added of tourism industries)는 다음의 두 가지 방법을 통해 확인될 수 있다. 가장 단순한 방법으로서, 관광산업의 부가가치는 개별 세부적 관광핵심산업의 부가가치를 합함으로써 측정된다(식 1 참조). 이와는 다르게 관광 재화 및 서비스에 대한 수요와 그들의 공급 사이의 직접적 연결고리(link)가 결정될 수 있고, 방문객 소비지출(visitor consumption) 수준에 상응하는 부가가치가 추정될 수 있다.

$$VAT_t = \sum_{i_t} VA_{i_t}, \quad (1)$$

VAT_t : 관광산업 t 의 부가가치,

VA_{i_t} : 관광핵심 세부산업 i_t 의 부가가치.

전자의 방법은 방문객들의 소비지출이 방문객들을 위해 기여하는 다른 여타의 생산활동에 미치는 영향을 고려하지 못한다. 소비자들이 자신들의 구매과정에서 추구하는 바가 고려되지 않아 특정 산업의 생산액 중 관광관련 부분이 구체적으로 고려되지 못하는 경우, 관광산업의 생산, 즉 국내공급(domestic supply)과 국내 관광소비지출(internal tourism consumption), 즉 국내수요 사이의 편차는 교육이나 보건 등과 같이 기능적으로 정의되는 여

타 경제적 현상들에 비해 더욱 증가하게 된다. 또한 이 방법을 통한 관광산업의 부가가치를 추계하는 작업은 관광핵심산업들(tourism characteristic industries)의 정의에 따라 변화할 수 있다. 왜냐하면 관광핵심산업의 범위가 국가마다 따라 다를 수 있으며, 동일한 관광핵심산업의 범위를 이용한다 하더라도 국가별 상황에 따라 비교가능한 지표가 되지 못할 수도 있다.

부가가치가 생산단위의 산출물 중 한 부분의 가치와 연관되기 때문에, 관광부가가치(tourism value added)는 국내관광소비(internal tourism consumption)에 대응하는 경제 내 관광산업 및 기타 산업들에 의해 창출되는 부가가치로서 정의될 수 있다. 관광부가가치는 방문객 또는 잠재적 방문객들에게 제공되는 재화와 서비스의 공급과정에서 모든 산업들에 의해 창출되는 부가가치의 비율을 포함한다.

예를 들어 관광산업의 부가가치(value added of tourism industries)와 관광부가가치(Tourism value added)를 비교했을 때, 전자의 개념은 음식점업의 부가가치 전체를 포괄한다. 왜냐하면 음식점업의 생산활동은 관광산업에 포함되기 때문이다. 반대로 관광부가가치의 경우 음식점에서 창출되는 부가가치 중 비 방문객들을 대상으로 서비스를 제공함으로써 창출되는 부가가치는 관광부가가치에서 제외되어야 한다. 즉, 오로지 방문객 대상의 서비스 창출로부터 발생하는 부가가치만이 관광부가

가치이며, 이외 부차적인 활동을 통해 창출되는 부가가치 역시 관광부가가치에서 제외되어야 한다.

또한 여기서 중요한 점은 방문객들에 의한 관광소비지출의 한 부분이지만, 관광핵심 생산활동 부문에 의해 제공되지 않는 부차적인 생산활동의 산출과 관계된 부가가치는 관광부가가치(tourism value added)에 포함될 수 있다는 것이다. 이는 곧 관광부가가치가 관광핵심 산업 및 관광핵심상품의 정의와는 독립적인 관계를 가질 수 있음을 가리키는 것이다.

그러나 국가별 상황에 따라 관광부가가치 측정에는 다양한 제약이 존재하며, 이에 대한 구체적인 기준도 정립되지 못하고 있는 상태이다. 이에 국제기구들에서는 관광의 경제적 영향을 분석하기 위한 적절한 가치측정 기준을 정의하고, 그 결과의 국제간 비교 및 발표를 위해 표준안 마련을 위해 지속적 노력을 경주할 것임을 밝히고 있다(CEC, OECD, WTO and UN, (2001)).

관광 GDP(GDP generated by Internal tourism consumption)

일반적으로 국민경제의 GDP는 모든 생산활동 부문들에 의해 창출된 부가가치⁵⁾의 합에 생산물과 수입물에 대한 순 조세(net taxes)를

더한 것이다(식 2 참조).

$$GDP = \sum_i (VA_i + Ntax_i), \quad (2)$$

$Ntax_i$: 순 조세.

이러한 내용을 바탕으로 방문객들에 의해 창출되는 GDP, 즉 관광 GDP의 측정을 위한 규칙을 세우는 것은 가능하다. 즉, 국내 관광소비와 이러한 소비지출의 가치 내에 포함되는 생산물 및 수입에 부과되는 순 조세(net taxes)의 양(量)에 대응하는 모든 산업부문들에 의해 창출된 부가가치의 합을 관광 GDP(Tourism GDP)라고 할 수 있다(식 3 참조).

$$TGDP = \sum_i (TVA_i + TNTax_i), \quad (3)$$

$TGDP$: 관광 GDP, TVA_i : 관광부가가치, $TNTax_i$: 관광순조세.

관광산업의 부가가치(value added of tourism industries)와 관광부가가치(Tourism value added), 그리고 관광 GDP(Tourism GDP)에 대한 설명을 종합하면 다음과 같다(표 4 참조). 관광산업의 부가가치란 그 산업에서 생산되는 재화와 서비스가 관광객(방문객)을 대상으로 한 것인지에 관계없이, 이미 관광산업(또는 관광핵심산업)으로 규정된 산업부문들의 부가가치 전체를 의미하는 개념이다. 반면 관광부가가치는 당해 산업이 관광산업으로 규

5) 여기서 부가가치들은 기초가격(at basic price)으로 측정됨.

〈표 4〉 공급측면에서 관광의 규모 결정 지표들 사이의 관계

구분			관광산업 부가가치 (VAT_t)	관광 부가가치 (TVA_i)	관광 GDP ($TGDP$)
항목	생산주체	공급대상			
부가 가치	관광산업	방문객	○	○	○
		비방문객	○	×	×
	비관광산업*	방문객	×	○	○
		비방문객	×	×	×
순 조세(Net taxes)**			×	×	○

- * : 원문에는 비관광산업부문의 생산활동(activities not in the tourism industries)로 표시됨(CEC, OECD, WTO and UN(2001)),

** : 국내관광소비액)에 포함된 생산물 및 수입에 부과되는 세금⁶⁾을 의미함.

- 자료 : CEC, OECD, WTO and UN(2001).

정된 것과는 별개로 개별 산업부문에서 관광객(방문객)들을 대상으로 재화와 서비스를 제공하여 창출된 부가가치만을 포함하는 개념이다. 관광 GDP는 결국 이러한 관광부가가치의 합을 기초로 하여 산정된다.

이러한 관광산업의 부가가치와 관광부가가치 양 개념을 고용 측면에 적용했을 때, 관광객(방문객)을 대상으로 한 부가가치 창출과정에 직접적으로 투여되는 고용규모 즉, 순수한 관광고용(tourism employment)의 규모를 파악하는 것은 매우 어려운 작업이다. 이에 대해 CEC, OECD, WTO and UN(2001)의 권고안에서도 구체적 내용은 포함되어 있지 않으며, 주로 관광산업(tourism industries)의 고용의 측정에 대한 문제만을 제시하고 있다. 여기서는 일자리 수(number of jobs)와 피용자 수(employed person)의 두 가지 지표를 제시하고 있다. 이외 관광고정자본형성(tourism

growth fixed capital formation) 및 관광공공소비(tourism collective consumption) 등의 측정 문제에 대해서도 논의가 진행 중임을 언급하고 있다.

5. 지역 관광위성계정

지금까지 설명한 관광위성계정은 국민경제 단위에서의 사례들로서, 한 국가(national economy)를 중심으로 관광의 수요와 공급을 체계적으로 정리한 국가단위의 관광위성계정(national TSA)이라 할 수 있다. 이와 달리 지역을 단위로 작성되는 지역 관광위성계정(regional TSA)은 국가단위의 관광위성계정에 지역간 거래(inter-regional transaction)를 구체화할 필요가 있다. 구체적으로 수요측면에서 관광객들의 거주지역과 관광대상지역이 일

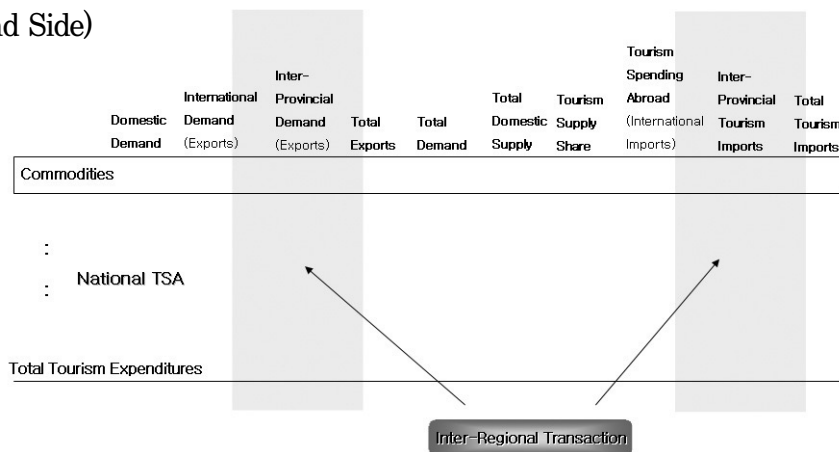
6) 부가가치와 달리 구매자가격(at purchasers prices)으로 평가됨.

치하지 않는 경우가 일반적이며, 이러한 현상은 특히 숙박관광(또는 여행)의 경우 극명하게 나타난다. 즉, 한 국가 내에서도 지역적 특성에 따라 관광수요 집중되는 지역과 그렇지 않은 지역이 구분된다. 공급측면에서도 관광상품을 생산하는 관광산업의 생산활동에는 당해지역에서 생산되는 중간재뿐만 아니라 타 지역으로부터 수입되는 재화(또는 서비스)가 포함되는 경우가 일반적이다. 종합하면 관광객들과 중간투입물의 지역간 이동 등을 지역간 거래라 할 수 있으며, 이러한 지역간 거래가 명확하게 제시될 때 지역 관광산업의 수요와 공급 관계는 구체적으로 파악될 수 있다. 이러한 관계는 캐나다의 지역관광위성계정(Provincial and Territorial Tourism Satellite Account, PTSA)에서도 확인할 수 있다(그림 5 참조).

캐나다의 PTSA는 크게 수요측면에서 지역별 관광지출표와 공급측면에서 산업별(관광 및 비관광산업 포함) 부가가치 및 고용표를 제시

하고 있다. 수요 측면에서 PTSA는 지역간 거래로서 Inter-Provincial Demand와 Inter-Provincial Imports 항목을 포함하고 있으며, 각각은 지역의 총 관광수출(지역의 해외수출+지역외 수출)과 총관광수입(지역의 해외수입+지역외 수입)에 영향을 미치게 된다. 반면, 공급 측면에서 캐나다의 PTSA에서는 지역간 거래가 분명하게 나타나지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 관광 GDP 및 고용표를 확장하는 과정에서 지역간 산업간 연관관계(inter-regional inter-industrial relationship)는 구체적으로 제시될 수 있다. (이에 대한 구체적 개념은 지역 IO에 관련된 논문이나 저서 등에서 쉽게 확인할 수 있으므로, 여기서 설명은 생략한다.) 결론적으로 지역의 관광위성계정을 작성하는 과정에서 가장 핵심적인 요소는 관광 수요와 공급 측면에서 발생하는 지역간 거래를 규명하는 것이라 할 수 있다.

(Demand Side)



(Supply Side)

	Labor Income	GDP	Number of Jobs	GDP per Job	Tourism's Share of Total Industry's GDP
Industries					
Tourism Activities					
Non-Tourism Activities					
Total Economy					

- 자료: Barber-Dueck and Kotsovos(2002) 참조 작업.

(그림 5) 지역 TSA의 구조(캐나다 PTSA의 예)

참고문헌

1. 문화관광부 · 문화관광정책연구원(2005), 「2004년 한국관광위성계정」.
2. 한국은행(2004), 「알기 쉬운 경제지표 해설」.
3. 한국은행(1997), 「1993 국민계정체계(System of National Accounts 1993)」.
4. Commission of the European Communities, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations and World Tourism Organization(2001), Tourism Satellite Account: Recommended Methodological Framework.
5. C. Barber-Dueck and D. Kotsovos(2002), "The Provincial and Territorial Tourism Satellite Accounts for Canada, 1996," Research Paper Catalogue No. 13F0063XIE, .
6. J. Konttinen(2006), "Regional Tourism Satellite Account in Finland: Data, Concepts, Methods and Application," Paper to 8th International Forum on Tourism Statistics, 14-16 November 2006 in Spain.
7. J. Zhang and C. Brandt(2006), "Regional Tourism Satellite Accounts-Data, methodologies and impact analysis," Paper to International Forum on Tourism Statistics, 14-16 November 2006 in Spain.
8. Organization for Economic Co-operation and Development(2000), Measuring the Role of Tourism in OECD Economies: The OECD Manual on Tourism Satellite Account and Employment.
9. Organization for Economic Co-operation and Development(1998), A Tourism Satellite Account for OECD Countries, DSTI/DOT/TOU/STAT(98)1.
10. World Tourism Organization(2000), Tourism Satellite Account(TSA): Methodological Accounting-Methodology and Documentation.
11. World Travel and Tourism Council(1998), 1996/7 WTTC Travel and Tourism Report.

온실가스 · 에너지 목표관리제 시행과 충남의 대응

이인희 | 충남발전연구원 환경생태연구부 책임연구원

우리나라 정부는 2010년 9월 28일 470개의 『온실가스 · 에너지 목표관리 업체』를 지정함으로써 2010년 4월 14일 『저탄소 녹색성장 기본법』 시행에 따라 준비하였던 『온실가스 · 에너지 목표관리 제도』를 시행하기 위한 첫 발을 내디뎠다. 이로써 우리나라는 국가중기 온실가스 감축목표 달성을 위한 첫 단계를 시작하게 되었다.

이는 우리나라가 “탄소가 눈에 보이는 사회”로 본격적으로 출발하였다는 의미를 갖는다. 온실가스 · 에너지 목표관리 제도의 본격 실시는 국가 온실가스 총 배출량 6억2천만CO₂톤(07년)의 약 61.3%를 차지하는 온실가스 다배출 · 에너지 다소비 업체를 관리함으로써, 국가 온실가스 중기감축목표 달성을 위한 초석이 될 전망이다. 정부는 기업에 준비기간을 부여하고, 초과 실적에 대한 인센티브 방안을 마련하는 등 유연한 제도를 수립할 예정이다

본 연구는 온실가스에너지 목표관리 제도를 설명하고, 이 제도가 충청남도에서 미칠 영향과

충남 기업의 대응책을 중심으로 제시하고 이를 위한 충남도의 역할을 살피고자 한다. 온실가스 · 에너지 목표관리 제도의 초기 단계이고 아직 정부의 공식적인 종합지침이 나오지 않은 상황이기 때문에 본 연구는 충남의 대응책의 명시적인 제시가 아니라 향후의 연구의 과제로 많은 부분이 남을 수 밖에 없는 한계점을 가진다.

1. 온실가스에너지 목표관리제도 도입 배경

1) 기후변화와 국제 기후변화 협상

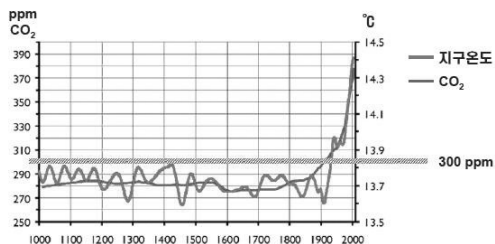
① 기후변화

지구는 약45억년 전에 생성된 이후 수 많은 기후 및 환경변화를 겪어 왔으며 지구의 기후는 복잡한 기후 시스템 자체의 변화 및 구성원 사이의 상호작용에 의하여 변화해 왔다. 산업

혁명 이후 화석연료 사용의 급격한 증가와 이로 인한 온실가스 배출은 지구 평균온도의 지속적 상승을 초래하여, 지난 100년간 전 세계 평균 기온은 0.74℃ 상승하였으며, 금세기 말에는 6.4℃ 상승할 전망이다. 우리나라는 지난 96년간 1.7℃ 상승(서울 등 6대도시 기준)하였다. 우리나라의 경우 해수면이 상승하고, 열대야와 폭염이 빈발하는, 기상재해가 증가하고 있다.

Stern Report에 따르면 지구온난화는 기상재해 및 생태계 파괴 등 환경위기뿐 아니라 경제에 대한 위협요인으로 작용하여, 기후변화에 따른 경제 손실은 매년 세계 GDP의 5-20%에 달할 전망이다.

〈그림 1〉 지구의 기온과 이산화탄소 농도의 상승



② 기후변화 협약

전 지구적인 기후변화에 대응하기 위해 1997년 일본의 교토에서 열린 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국회의에서 교토 의정서

(Kyoto Protocol)가 채택되었다. 교토 의정서는 UNFCCC에 포함된 약속 외에도 법적 구속력이 있는 약속으로 선진국들(협약부속서 I국가)은 1차 의무이행기간인 2008-2012년 동안 자국의 인위적 온실가스 배출량(CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs, SF₆)을 1990년 수준 대비 최소 5%를 감축하기로 합의하였다.

또한 온실가스를 감축하기 위한 시장메커니즘으로 배출권거래제, 공동이행제도, 청정개발체제(CDM) 등이 인정되어 본격적으로 온실가스 감축부담이 시작되었다. 2001년 7차 당사국총회에서 『마라케시 합의』를 채택함으로써 장기간의 교섭을 통한 교토의정서의 골격이 완성되었다.

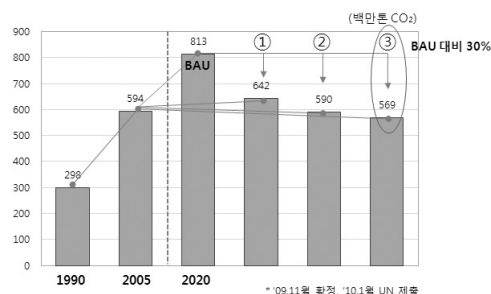
우리나라는 OECD 국가로서 세계 10위의 온실가스 다배출국이지만 기후변화협약의 경우 개도국의 지위를 인정받고 있다. 국제 사회는 우리나라에 대해 감축의무국(Annex I)으로 편입하거나 다른 개도국과 차별화되는 감축행동을 취할 것을 요구하여 왔다. 2009년 12월 열린 코펜하겐 당사국총회는 장기목표로 지구의 기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 이내로 억제하고, 의무감축국가는 2010년 1월까지 온실가스 감축 중기목표의 구체적 수치를 제출하고, 개도국은 온실가스 감축을 위한 실천계획을 제출하기로 합의하였다.¹⁾

1) 코펜하겐 당사국총회의 합의는 장기목표에 대한 구체적 이행기간 및 방법이 명시되지 않은 채 참가국들의 자발적인 약속에 의존하는 한계를 노출하였다. 그러나 이들 합의가 정치적으로 가능한 최대공약수이며, 향후 협상의 정치적 가이드라인 역할을 한다는 의의가 있다.

2) 국가 중기온실가스감축 계획

코펜하겐 당사국총회에서 우리나라는 국내적으로 강제적이지만 국외적으로는 강제력이 없는 온실가스 감축정책을 제시하면서 배출전망(BAU) 대비 -30%(2005년 대비 -4%) 감축이라는 ‘국가중기(2020년) 온실가스 감축목표²⁾’ 제출하였다. 이 수치는 EU에서 요구하는 개도국 최대 감축수준이다.

〈그림 2〉 우리나라 국가중기온실가스 감축목표



정부는 ‘국가감축목표이행 세부방안’에서, 가정·상업부문(총 배출량의 11.3%) 온실가스 배출을 최소화하는 녹색건축물을 확대와 연면적 500㎡이상의 건물에 대한 기간별 목표를 설정·관리하는 정책을 추진하기로 하였다.

공공부문(총 배출량의 0.9%)은 중앙행정기

관, 지방자치단체, 공공기관 등 약 6백 개 대상으로 감축목표를 설정하고, 달성 여부를 관리하는 온실가스·에너지 목표 관리제 시행 계획을 수립하였다. 수송부문(총 배출량의 19.8%)은 자동차 연비 및 온실가스 관리제를 시행할 계획³⁾이다.

산업·발전부문(총 배출량 중 산업연소 31%, 전환 35.5%)은 온실가스 및 에너지 다배출·소비업체에 감축목표를 설정하고, 이행 여부를 관리하는 온실가스·에너지 목표관리제를 시행할 계획을 수립하였다.

다음 장에서 현재 우리나라 국가중기온실가스감축계획의 중심적 수단인 온실가스에너지 목표관리제에 대해 자세히 살펴보기로 한다.

2. 온실·가스에너지 목표 관리제

1) 온실가스에너지 목표관리제의 의의

우리나라 정부는 고유가, 기후변화에 효과적

2) 온실가스 감축에 따른 거시경제 파급효과는 GDP는 -0.49% 저하, 가구당 부담액은 21.7만원에 이를 것으로 예상된다(일본: GDP -0.5~-0.6%, 71만원, 미국: GDP -0.7%~+0.13%, 18만원). 정부는 배출권거래제, 탄소세 도입 등 재원확보로 연구비를 확충하고 세금 인하로 녹색성장을 실현한다는 계획이며, 녹색성장 5개년 계획에서는 2009-2013년 기간 총 107조원을 투입함으로써 GDP의 약 3.5%~4%의 경제성장을 기대하고 있다.

3) 자동차의 연비는 지경부, 온실가스 기준은 환경부에서 지정, 기준의 적용·관리는 환경부에서 관장함. 17km/L 이상(연비) 및 140g/km 수준 이하(온실가스)로 기준 강화하고, 2012년부터 2015년까지 단계적으로 적용하며, 2012년부터 제작사를 대상으로 벌과금 제도 도입할 예정이다.

대응을 위해 이행강제수단을 강화한 목표관리제 도입을 모색하여왔다. 제6차 녹색성장위원회에서 『목표관리제시행계획』의 수립(‘09.10) 후 업계 의견 수렴을 거쳐, 추진근거법인 녹색성장기본법과 시행령 공포(2010.4)를 통해 비용효과적인 온실가스감축 정책(규제/인센티브) 및 산업의 국제경쟁력, 투자계획 등을 반영한 부문별 감축목표 설정 및 목표관리제를 추진하였다.

온실가스 · 에너지 목표관리 총괄기관을 맡고 있는 환경부는 2010년 9월 28일 지식경제부 등 4개 부문별 관장기관⁴⁾의 관리업체 지정내용을 종합하여, 목표관리제의 적용을 받게 되는 관리업체 470개를 발표하였다. 이는 당초 예상했던 600여 개보다 매우 줄어든 숫자이다.

환경부의 관리업체 지정은 「저탄소 녹색성장기본법(2010. 4. 14 시행)」 및 「온실가스관리업체 지정 · 관리 지침(2010. 8. 30 고시, 환경부 고시 제2010-109호)」에 따른 것으로 온실가스를 다량 배출하거나 에너지를 많이 소비하는 업체에 대해 감축목표를 설정 · 관리하는 목표관리제가 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다.

온실가스 · 에너지 목표관리 제도란 정부가 관리업체(온실가스 다 배출 및 에너지 다 소비 업체)의 온실가스 배출량과 에너지 사용량에

대한 목표를 부과하고, 이에 대한 실적을 점검 · 관리해 나가는 제도로서, 온실가스배출량, 에너지사용량 · 효율 목표를 기업과 정부가 협의 · 설정하고, 인센티브, 패널티 등을 통해 목표를 효율적으로 달성하는 제도이다. 자발적 협약과의 차이점은 목표협의 후 인센티브와 패널티를 부과하여 이행을 강제하며, 실적을 검증한다는 데에 있다.

이를 통해 온실가스 배출 및 에너지 사용에 대한 정보가 체계적으로 관리됨에 따라, 향후 국가 온실가스 관리의 초석이 될 제도이다. 이를 효과적으로 추진하기 위한 원칙은 국내 산업여건과 국제적 동향을 고려하며, 온실가스와 에너지의 통합적 관리를 통하여 이중규제를 방지함으로써 규제의 선진화를 달성하는 것이다.

환경부가 총괄기관으로서 종합적인 지침 · 기준 수립, 부처간 중복 · 누락 등의 조정, 관장기관의 소관사무에 대한 종합적인 점검 · 평가 등을 수행하게 되며, 이를 통해 녹색산업의 육성과 국민경제 발전을 도모하고 국가 온실가스 중기감축목표(2020년도 배출 전망치 대비 30% 감축)를 달성하고자 하는 것이다.

2) 온실가스 · 에너지 목표 관리업체의 지정

목표 관리업체는 소유한 사업장들의 온실가

4) 부문별 관장기관은 농림수산식품부, 지식경제부, 환경부, 국토해양부로 각각 농업 · 축산, 산업 · 발전, 폐기물, 건물 · 교통을 관장한다.

스 배출량 합이 12만5천CO₂톤, 에너지 사용량의 합이 500테라줄을 모두 초과하는 업체, 사업장 기준으로는 각각 2만5천CO₂톤⁵⁾, 100테라줄을 모두 초과하는 사업장이 되며, 국립환경과학원의 GHG-CAPSS 및 「에너지이용합리화법」에 의한 에너지 사용량 의무신고 자료 등을 근거로 산출한다.

정부는 제도 시행 첫 해인 올해에는 정확한 배출량 파악을 통한 관리업체 지정⁶⁾에 중점을 두고 운영하기로 하고, 주요 일정 별로 3개월간 준비기간을 부여하고, 의무적 목표설정은 하지 않는 등 유연하게 제도를 운영할 방침이다.

목표관리 전반에 관한 종합적인 지침은 환경부 장관이 관계부처 협의를 거쳐 제정·고시할 계획이며, 이를 위해 관계기관이 참여하는 T/F를 구성·운영할 계획이다. 종합지침의 내용은 ①이행계획 작성, ②배출량 산정·보고·검증, ③이행실적 평가, ④행정처분, ⑤명세서 작성, ⑥명세서 비공개 심의기준 등 목표관리 프로세스 전반에 관한 기준을 규정할 예정이다.

① 관리업체 지정 기준

『저탄소 녹색성장 기본법 시행령』에 따르면 2007년부터 3년간 평균 온실가스 배출량이 12

만5천CO₂톤이상인 업체가 2011년 말까지 온실가스 목표관리 업체에 우선 해당한다. 이 기준은 2014년까지 점차 확대될 예정이다.

온실가스에너지 목표관리제에서의 관리업체의 지정기준은 업체 기준 온실가스 배출량 125천CO₂톤, 에너지 사용량 500테라줄 이상, 사업장 기준 온실가스 배출량 25천CO₂톤, 에너지 사용량 100테라줄 이상이다.

〈표 2〉 관리업체 지정 기준

	회사 기준	사업장 기준
온실가스 배출량	125,000 CO ₂ 톤	25,000 CO ₂ 톤
에너지 소비	500 테라줄	100 테라줄

② 관리업체 지정 현황

지정 관리업체 470개 업체⁷⁾ 중 부문별로는 산업·발전분야가 374개로 가장 많이 지정되었으며, 건물·교통(46개), 농업·축산(27개), 폐기물(23개)⁸⁾분야가 뒤를 이었다. 온실가스 배출량으로는 산업·발전(96.4%), 폐기물 (1.6%), 건물·교통(1.4%), 농업·축산(0.6%)의 순이다.

5) CO₂ 2만5천 톤은 원유 약 8,000톤이 연소했을 때 나오는 양으로, 하루 평균 약 22톤의 원유를 연소하는 대규모 사업장이 이에 해당한다.

6) 관리업체 지정에 이의가 있는 경우 고시일로부터 30일 이내에 이의 신청을 할 수 있었다.

7) 관리업체 명단은 9월 30일자 관보를 통해 확인할 수 있으며, 관리업체 지정·고시에 이의가 있는 업체는 「온실가스·에너지 관리업체 지정·관리지침」에 따라 10월 30일까지 해당 관장기관에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

8) 폐기물 분야 관리업체로 23개소가 지정되었으며, 지정된 관리업체는 광역지자체 소유 8개, 기초지자체 소유 5개, 공공기관 소유 6개, 민간기업 소유 4개소로, 지자체 소유의 환경기초시설(축산폐수처리시설, 공공재활용기반시설, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 공공하수도시설, 수도사업 및 전용상수도시설 등)이 많이 포함되었다.

<표 3> 온실가스 · 에너지 목표관리업체

관리업체 수(A+C)	대상 사업장 수 (B+C)	업체단위 관리업체(A)		사업장단위 관리업체(C)
		업체 내 사업장(B)		
470	1,570	146	1,246	324

업종별로는 발전 · 에너지(48.0%), 철강(13.3%), 석유화학(9.9%), 시멘트(9.2%), 정유(5.9%) 등 5개 업종이 온실가스 배출량의 86.3%를 차지하는 것으로 분석되었다. 에너지 기준으로는 ①발전 · 에너지(47.6%), ②철강(16.6%), ③석유화학(11.2%), ④정유(6.5%), ⑤반도체 · 디스플레이(4.1%) 업종이 전체의 86.0%를 차지한다.

<표 4> 목표관리업체의 부문별 지정현황

(단위 : 개수, 천CO₂톤, TJ)

구분	관리업체 수		대상 사업장 수		온실가스 배출량		에너지 사용량	
		비율(%)		비율(%)		비율(%)		비율(%)
농업 · 축산	27	5.7	68	4.3	2,238	0.5	36,312	0.6
산업	338	71.9	784	49.9	214,310	48.4	2,770,899	49.5
발전	36	7.7	140	8.9	212,513	48.0	2,664,582	47.6
폐기물	23	4.9	331	21.1	7,133	1.6	24,581	0.4
건물 · 교통	46	9.8	247	15.7	6,397	1.4	96,217	1.7
합 계	470	100.0	1,570	100.0	442,591	100.0	5,592,591	100.0

* 전력사용에 따른 온실가스 배출량(에너지 사용량)의 중복 산정량 포함

업체 수 기준으로는 ①석유화학(16.6%), ②제지 · 목재(12.1%), ③발전 · 에너지(7.7%), ④철강(7.2%), ⑤반도체 · 디스플레이(6.6%) 업종이 50.2%를 차지한다.

올해 지정된 관리업체의 온실가스 배출량은 443백만CO₂톤, 에너지 사용량은 5,592천테라줄이다. 이 중 전력 사용(scope 2)에 따른 중복 산정량(63백만 CO₂톤, 1,310천테라줄)을

제외하면⁹⁾ 온실가스 배출량은 380백만CO₂톤, 에너지 사용량은 4,282천테라줄이다. 이 수치는 국가 온실가스 배출량 620백만 CO₂톤('07년)의 약 61.3%를 차지한다.

따라서 정부는 470개 관리업체의 지정 · 관리로 국가 온실가스 전체 배출량의 60% 이상을 체계적으로 관리함에 따라 국가 온실가스 감축목표 달성에 핵심적인 수단을 확보하게 되었다.

9) 부문별로는 농 · 축산 0.4백만 CO₂톤(5,762테라줄), 산업 58.8백만 CO₂톤(1,248,240테라줄), 폐기물 0.8백만 CO₂톤(15,596테라줄), 건물 · 교통 2.6백만 CO₂톤(40,326테라줄)에 해당하는 전력 사용량 제외

〈표 5〉 상위 10개 업종 현황

관리업체 수				온실가스 배출량 (백만CO2톤)				에너지 사용량(천테라줄)			
연번	업종	업체수	%	연번	업종	온실가스	%	연번	에너지	E	%
1	석유화학	78	16.6	1	발전에너지	212	48	1	발전에너지	2,665	47.6
2	제지목재	57	12.1	2	철강	59	13.3	2	철강	928	16.6
3	발전에너지	36	7.7	3	석유화학	44	9.9	3	석유화학	629	11.2
4	철강	34	7.2	4	시멘트	41	9.2	4	정유	363	6.5
5	반도체	31	6.6	5	정유	26	5.9	5	반도체	229	4.1
6	기계	28	6.0	6	반도체	20	4.5	6	시멘트	210	3.8
7	식품	27	5.7	7	폐기물	7.1	1.6	7	제지목재	124	2.2
8	요업	25	5.3	8	제지목재	6.6	1.5	8	비철금속	66	1.2
9	병원·학교등	24	5.1	9	요업	4.6	1.0	9	자동차	65	1.2
10	폐기물	23	4.9	10	운수	4.1	0.9	10	운수	50	0.9
소계		363	77.0	소계		425	96.0	소계		5,330	95.0

(반도체 : 반도체, 디스플레이 ** 병원학교 등 : 병원, 학교, 숙박, 레저시설)

관리업체로 지정된 업체는 내년 3월까지 최근 4년간(2007~2010)의 온실가스·에너지 명세서를 부문별 관장기관에 제출하여야 하며, 2011년 9월에 감축목표를 설정하고 2012년부터 목표 이행에 들어가게 된다.

관리업체 중 중소기업은 130개¹⁰⁾로 전체 관리업체 470개의 27.7%를 차지하며, 사업장 수 기준으로 전체 사업장 수 1,570개의 9.5%인 149개이다.

3) 온실가스·에너지 목표관리제의 프로세스

온실가스·에너지 목표관리제의 프로세스는

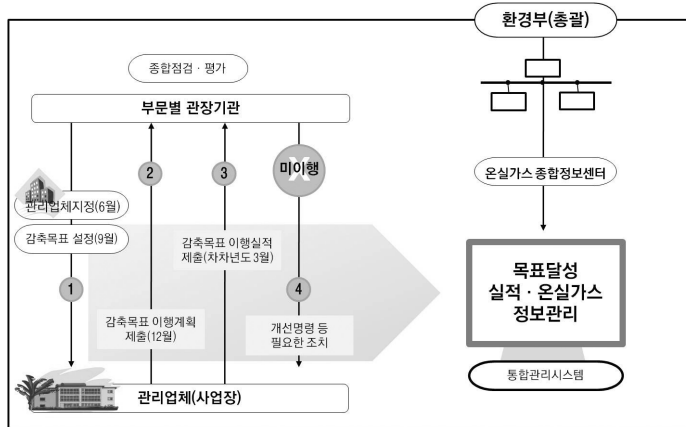
아래의 (그림 3)과 같이 ①관리업체의 지정, ②관리업체의 감축목표 이행계획 제출, ③감축목표 이행실적 제출, ④부문별 관장기관의 행정조치, ⑤환경부 산하 온실가스종합정보센터에 보고를 통해 목표달성실적·온실가스 정보관리 시스템에 저장되어 통합 관리된다. 이 데이터는 국가 중장기 온실가스 감축목표와 연동된다.

① 온실가스·에너지 목표관리제에서의 부처별 역할

온실가스·에너지 목표관리제는 농식품부, 지경부, 환경부, 국토부 등은 부문별 관장기관으로서 소관 부문별 관리업체에 대한 목표설정,

10) 130개 관리업체는 국내 중기업(제조업의 경우 50인 이상) 104,473개의 0.12%에 해당(중소기업관련통계, 2010.8, 중기청)

〈그림 3〉 온실가스·에너지 목표관리제의 프로세스



이행지원, 실적평가,행정처분 등 직접적관리를 맡는 것으로 부처의 역할을 명확히 하였다.

환경부는 총괄기관으로서, 목표 관리에 대한 종합적 기준 절차 및 지침 등을 마련하고, 부문별 관장기관 사무에 대한 점검·평가(중대문제 시 공동실태조사) 및 검증기관의 지정·관

리를 수행한다.

부문별관장기관으로 농업축산분야는 농림수산식품부, 산업발전분야는 지식경제부, 폐기물분야는 환경부, 건물교통분야는 국토해양부가 관장한다.

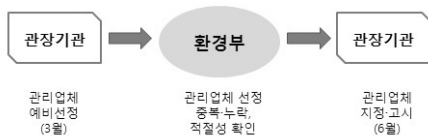
〈표 6〉 관장기관별 소관 관리업체 구분

구분	업종
농림수산식품부 (농·축산분야)	농업, 임업, 및 어업(01~03), 제조업(10~12, 식료품, 음료, 담배)
지식경제부 (산업·발전분야)	광업(05~08), 제조업(13~33), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(35)
국토해양부 (수송·건물분야)	건설업(41~42), 도매 및 소매업(45~47), 운수업(49~52), 숙박 및 음식점업(55~56), 금융 및 보험업(64~66), 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업(58~63), 부동산업 및 임대업(68~69), 전문·과학 및 기술 서비스업(73~73), 교육 서비스업(85), 보건업 및 사회복지 서비스업(86~87), 예술·스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91), 협회 및 단체, 수립 및 기타 개인 서비스업(94~96)
환경부 (폐기물 분야)	수도사업(36), 환경복원업(37~39)

② 목표 관리업체의 지정

온실가스·에너지 목표 관리업체는 농식품부, 지경부, 환경부, 국토부 등 부문별 관장기관이 관리업체를 예비 선정¹¹⁾한 후, 총괄기관인 환경부가 관리업체의 중복·누락 및 적절성을 확인하는 단계를 거쳐 부문별 관장기관이 목표 관리업체를 지정·고시한다.¹²⁾

〈그림 4〉 목표관리업체의 지정 프로세스



③ 감축목표 이행계획 수립·제출

부문별 관장기관은 관계부처와 민간전문가들로 목표설정 협의체를 구성하여 관리업체별 감축목표를 설정한다. 설정된 목표¹³⁾가 목표관리업체들에게 통보되면, 관리업체는 관장기관에게 당해 연도 온실가스 감축 명세서와 다음 연도 이행계획¹⁴⁾을 제출하여야 한다. 온실가스

감축 명세서는 적절성, 완전성, 일관성, 정확성, 투명성의 5가지 원칙을 충족시켜야 한다 (표 7).

〈표 7〉 관리업체 온실가스배출량 산정보고의 원칙

적절성	온실가스 배출량 산정지침의 요구사항에 부합하도록 산정함.
완전성	모든 배출활동과 배출원을 규명함
일관성	시간 경과에 따른 배출량 비교 분석 가능해야 함
정확성	과다과소 산정 오류 없도록 정확성을 향상시켜야 함.
투명성	배출량 산정 시 명백하고 충분한 근거가 있어야 함

이행계획 수립 시 포함되어야 할 사항은 i) 5년 단위의 연차별 목표와 이행계획¹⁵⁾, ii) 온실가스 배출량 및 감축계획, iii) 에너지 사용량 및 절약계획, iv) 온실가스 배출량 및 에너지 소비량 산정방법(계산 및 측정방식 포함), v) 온실가스 감축·제거 실적 등이다.

11) 최초연도 및 신규관리업체의 지정은 기존자료를 활용한다. 온실가스 및 대기오염물질 통합관리시스템(GHG-CAPSS), 국가 온실가스 종합정보시스템(National GHG Emission Total Information System), 국토해양부의 교통·정보시스템, 기존자료 활용이 곤란할 때는 해당 업체를 대상으로 별도 조사를 한다. 원칙은 업체가 제출한 이행실적, 명세서 등을 기준으로 배출량을 산정하여 관리업체를 지정하는 것으로 2011년부터는 이 원칙이 적용될 것이다.

12) 폐기물 에너지화 업체, 식품업체 등 소관부처가 모호한 일부 업체의 경우에는 총괄기관인 환경부가 관계부처와 협의하여 결정하게 된다. 아파트의 경우, 온실가스 배출 주체가 업체가 아닌 일반 가정이며, 단일의 운영권에 의해 관리되지 않으므로 관리업체에 포함되지 않는다.

13) 온실가스 배출량의 대부분을 차지하는 산업·발전분야의 경우, 국가 감축목표에 상응하여, 산업분야의 합당한 책임수준을 부여하는 것이 원칙이다. 그러나 산업의 경쟁력, 발전전망, 경제여건 변화 등을 고려, 수용 가능한 목표 설정하고 비용효과적 감축목표 이행을 추진할 예정이다.

14) 국가 중기감축목표를 달성하기 위한 기반인 사업장 온실가스 인벤토리를 서둘러 구축한다는 것이 정부의 기본 방침으로, 목표관리 제도는 법 시행과 함께 시행된다. 다만, 기업들이 충분히 준비할 수 있도록 제도 시행 첫해인 올해에는 목표 설정이 면제되고

15) 기본적으로 매년 이행되고 평가되는 계획은 1년 단위 목표이지만, 기업들의 사업계획이나 설비 투자 시 에너지 절약 및 온실가스 감축을 고려토록 하기 위하여 5년 단위 중기계획을 작성토록 함.

부문별 관장기관에 제출되어 취합된 관리업체의 이행계획은 환경부 산하 온실가스 종합정보센터에 제출되게 된다.

다만, 기업들이 충분히 준비할 수 있도록 제도 시행 첫해인 올해에는 목표 설정이 면제되고, 관리업체 지정 등 주요 일정에 대해 3개월간 준비기간이 부여된다. 따라서 기업들은 올해에는 정확한 배출량 산정 · 관리체계를 갖추고, 내년부터 설정되는 목표에 따라 이행계획을 제출하면 된다. 관리업체는 2011년 3월까지 기본법 부칙 제2조에 따른 과거 3년간(2007~2009) 명세서와 전년도(2010) 명세서를 제출하여야 한다.

〈그림 5〉 감축목표 이행계획 수립 · 제출 프로세스

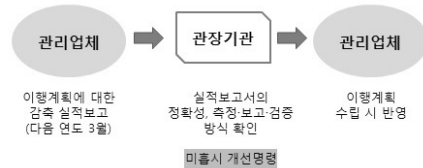


④ 감축목표 이행실적 보고

관리업체는 이행계획에 대한 감축실적을 다음 연도 3월에 부문별 관장기관에 보고하여야 한다. 관장기관은 실적보고서의 정확성, 측정 보고검증 방식을 확인하고 미흡할 경우 관장기관은 개선명령을 내릴 수 있다. 개선명령은 이

행계획 수립 시 반영된다.

〈그림 6〉 감축목표 이행실적 보고



관리업체는 온실가스 및 에너지 소비량에 대한 명세서를 작성하고 이에 대한 검증결과¹⁶⁾를 첨부하여 부문별 관장기관에 제출하여야 한다. 관장기관은 명세서의 내용을 검토한 후 온실가스종합정보센터에 이를 제출하면, 센터는 등록부에 이를 포함하여 관리한다.

명세서는 공개가 원칙이지만 다만, 관리업체는 명세서를 제출할 때 일부 또는 전부의 비공개를 요청할 수 있으며, 정부는 센터에 “명세서 공개 심사위원회”를 구성하여 비공개 여부를 심의하여 최종 결정하게 된다. 어떠한 경우에도 기업의 비밀정보에 해당되는 사항이 공개되는 일은 없도록 운영할 방침이다.

〈그림 7〉 이행계획 명세서의 제출 프로세스



16) 관리업체의 명세서는 환경부장관이 지정한 검증기관의 검증을 받아야 한다. 검증 절차는 7단계로 검증대상파악-문서검토-리스크 분석-데이터 샘플링 계획 수립-검증계획 수립-현장검증-검증결과 정리 및 평가-검증보고서 완료의 7단계로 이루어진다. 정부는 검증기관 및 검증심사원 육성 중장기 계획 마련할 예정이다.

4) 목표관리제 시행의 주요 고려 사항

온실가스·에너지 목표관리제는 온실가스 감축과 기업경쟁력을 동시에 추구하는 효율적인 제도 운영이 목적으로 이를 위해 정부는 여러 가지의 방안을 제시하였다. 첫째, 첫 해인 올해는 산정·관리체계 구축에 중점을 두어, 감축목표 설정을 면제하며, 주요일정에 4개월 간의 준비기간을 부여한다. 관리업체는 내년 3월까지 검증기관의 검증을 받은 지난 3년간(2007~2009년) 및 전년도(2010) 명세서를 제출하면 된다.

둘째, 온실가스 목표와 에너지 목표를 통합하여 관리를 함으로써 산업계의 이중규제 우려를 해소한다. 업계에 대한 이중부담 방지를 위해 목표를 수립할 때에는 두 가지 목표를 상호 연계하도록 하고, 이를 종합적으로 평가하도록 하는 등 실질적인 통합·연계 방안을 검토 중이다. 최종적인 사항은 지침을 통해 발표될 예정이다.

셋째, 목표설정 방식은 관리업체의 투자계획(공장 신·증설 등) 등 BAU를 고려한 총량방식으로 목표를 설정하는 것이 기본 원칙이다. 실적 평가 시에도 업종별 특성 및 관리업체의 개선실적을 종합적으로 평가하며, 목표 설정 및 실적 평가 등에 관한 자세한 사항은 지침을

통해 발표될 예정이다. 또한 목표를 설정할 때, 적절한 검증을 거친 기존의 감축실적¹⁷⁾에 대해서는 충분히 고려할 방침이다.

넷째, 정부는 기업의 적극적 감축노력을 촉진하기 위하여 목표를 초과 달성한 기업에 대해 인센티브를 제공한다. 녹색경영체제(구·환경경영체제) 인증 가산점, 녹색기업(구·환경친화기업) 지정 시 가산점 부여, 환경개선자금 및 에너지절약시설 용자 시 우대, 우수기업 표창 등의 인센티브 방안을 종합적으로 검토 중이다. 또한 초과실적에 대해서는 차년도 목표설정 시 이를 인정하거나 향후 배출권 거래제 입법 시 조기감축실적으로 인정하는 등 추가적인 방안을 검토할 예정이다.

3. 영향 및 대책

1) 목표관리제의 영향

온실가스·에너지 목표관리제의 시행은 거시적·단기적으로 산업분야에 악 영향을 미칠 것으로 전망된다. 대부분 대상 기업이 에너지 다소비 업체인 만큼, 정부에 의해 부과되는 온실가스 감축목표를 달성하기 위해서는 신기술의 도입, 시설의 개선 또는 신설, 담당 조직의 신설 등의 비용이 발생하므로, 기업 입장에서

17) 기존 감축실적이란 『에너지이용합리화법』 제29조에 따른 온실가스 감축실적 및 기타 기업이 자발적으로 행한 감축실적 등이다.

는 생산활동에 상당한 제약을 받게 될 전망이다¹⁸⁾.

또한 과도한 배출관련 정보 보고를 기업과 사업장에게 요구하고, 조기감축의 제한적 인정, 총량제한 중심의 관리 등을 포함하고 있어 국내 산업계의 관련비용 상승으로 인한 국제경쟁력의 악화 및 투자위축이 우려된다.

목표관리 업체로 지정된 중소기업의 경우는 자금 및 전문인력의 부족으로 온실가스에너지 목표관리제의 시행이 더욱 부담이 될 것으로 예상된다¹⁹⁾.

2007년 산업연관표를 사용하여 우리나라의 온실가스 배출권거래제 도입이 국내 산업별 가격에 미치는 효과를 분석한 산업연구원의 연구(산업연구원, 2010)에 의하면 온실가스에너지 목표관리제가 시행되면 전 산업의 가격이 1.38% 상승하며, 특히 금속제품(제1차 금속제품 포함), 전기·수도업, 비금속 광물 제품의 가격은 2.4% 내외의 높은 상승수준을 나타낼 것으로 분석되었다(표 8).

우리 도의 주력산업인 금속, 석유·화학, 전기·전자 업종의 가격 상승률은 산업전체의 평균치보다 높다. 이는 우리 도 산업의 국제 경쟁력이 약화될 수 있다는 것을 의미한다. 특히 강제적인 배출권 거래제를 도입하지 않는 중국

등 개도국에 비해 가격경쟁력이 열위에 놓일 가능성이 크게 증대될 것으로 예상된다.

2) 기업의 대응

온실가스 · 에너지 목표관리제의 대응책은 기업이 주도적 역할을 할 수 밖에 없으며 충남도의 경우 중앙정부의 지원책을 도 내의 기업들이 효과적으로 받을 수 있는 대책 수립 등 중앙정부와 기업간의 연계 역할, 충남도 소재 목표관리업체/사업장이 비용효과적으로 온실가스 감축 목표를 달성할 수 있는 방안을 연구할 필요가 있다.

기업의 대응은, 정부에 제출할 온실가스 배출 명세서와 이행계획서 작성을 위한 작업과 최대한 비용효과적으로 어떻게 목표달성을 할 것인가를 위한 계획 수립 등 두 가지로 나뉜다.

온실가스 배출 명세서와 이행계획서 작성을 위한 작업은 목표관리제 대응을 위해서 i) 전담팀 구성 및 현황 조사(준비단계), ii) 인벤토리 구축과 잠재량 평가를 통한 이행계획 수립(계획단계), iii) 이행계획서 제출 후 이행 및 실적 보고(이행 및 보고 단계)순으로 추진해야 한다(그림 8 참조).

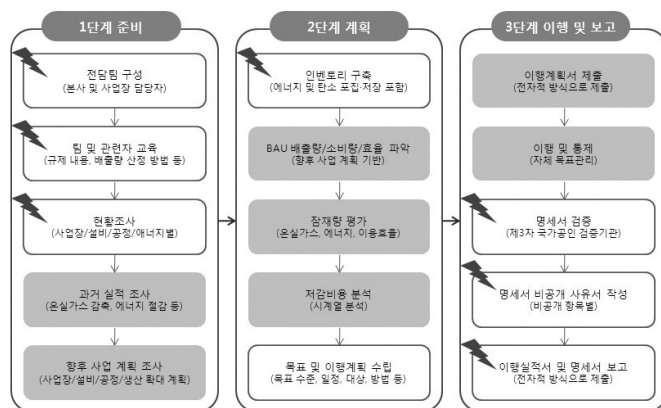
18) 현재의 우리나라의 목표는 대한민국의 발전전략 자체를 모두 수정해야만 가능한 혁명적인 시도이며, 단순히 그 목표를 달성하기 위하여 무리한 방식으로 경제주체에게 비용부담을 강요할 경우 단기적인 국가경쟁력과 기업의 수출경쟁력을 저하시키는 부담을 갖게 될 것이라는 주장(홍 소니아, 2010)도 있다.

19) 중소기업중앙회 설문결과 중소기업의 40.3%가 자금과 전문인력, 기술 등 부족으로 목표관리제의 본격 시행이 부담으로 작용할 것을 우려했고, 34.1%의 기업은 설비투자 자금지원 등 정부 지원을 희망하는 것으로 나타났다.

〈표 8〉 총량목표관리제가 산업별 가격에 미치는 효과

	온실가스 배출량 (백만tCO ₂)	온실가스 배출량 비중(%)	온실가스 배출계수 (tCO ₂ /원)	가격상승 효과 (%)
농림업	25.50	4.79	0.642	0.87
광업	1.11	0.22	0.373	1.04
음식료·담배제품	3.19	0.62	0.052	1.56
섬유·가죽제품	5.55	1.09	0.130	1.69
목재·종이 제품/출판·인쇄	4.11	0.80	0.139	1.68
석유·석탄·화학제품	50.39	9.86	0.315	1.42
비금속광물제품	44.50	8.70	2.020	2.36
금속제품	68.63	13.42	0.727	2.52
기계·전기·전자제품	22.10	4.32	0.072	1.64
운수장비	8.44	1.65	0.080	1.75
가구·기타 제조업	12.77	2.50	1.083	1.93
전기·가스 수도업	169.91	33.24	4.217	2.47
건설업	2.49	0.49	0.021	1.58
도소매 음식숙박업	13.39	2.62	0.111	1.01
운수·창고·통신업	40.99	8.02	0.365	1.09
금융·보험업	1.86	0.36	0.024	0.46
부동산·사업서비스업	5.78	1.13	0.036	0.66
공공행정·국방	2.49	0.49	0.050	0.73
교육서비스업	5.02	0.98	0.095	0.61
보건·사회복지사업	3.31	0.65	0.079	0.96
기타서비스업	20.73	4.06	0.528	1.35
산업 계	511.24	100.00	0.303	1.38

〈그림 8〉 기업의 대응절차



출처 : 코오롱베니트, 2010, 기업의 녹색성장기본법 목표관리제 대응을 위한 코오롱베니트 토털솔루션 서비스

기업의 대응에 있어 우선적으로 필요한 것은 지속가능한 대응조직과 체계를 갖추는 것이다. 이는 목표관리제에 이어 배출권거래제가 시행될 예정이기 때문이다. 매년 정부에 제출할 보고물량이 막대하므로 이를 위한 전담조직을 준비하여야 한다.

또한 당장 과거 3년간 온실가스 배출량을 조사, 확인해야 하므로 사업장의 측정, 보고체계를 최대한 신속히 구축해야 하며, 다음 년도 온실가스 배출, 에너지 사용 목표를 조기에 확정할 필요가 있다. 더불어 목표 달성 및 관리를 위한 예산소요 계획을 확정해야 하며, 온실가스 감축 옵션, 여력 등을 파악해야 할 필요가 있다.

근본적으로는 에너지경영 등 관리체계 구축 방법론을 도입, 운영하는 것이 필수적이라 할 수 있다.

3) 중앙정부의 지원

우리나라 정부는 온실가스에너지 목표 관리 제도의 시행으로 인한 산업계의 부담을 줄이고

비용효과적인 온실가스 감축을 위하여 향후 추진과제로 배출권 거래제도의 도입을 검토하고 있다. 배출권 거래제도는 시장친화적이고, 비용효과적인 온실가스 감축제도로 저탄소녹색성장기본법에서 별도 법률로 도입하도록 규정하고 있다²⁰⁾.

또한 탄소 상쇄 제도의 도입도 검토하고 있는데 이를 통해 다양한 온실가스 감축사업에 대한 인증 및 인센티브를 제공하고, 의무적 감축대상 이외에도 다양한 감축사업을 유인하는 효과를 볼 수 있다.

현재 추진 중인 산업계지원방안은 인프라 구축 지원²¹⁾, 국내외 에너지 진단 전문가 현장 컨설팅 지원, 에너지효율 향상, 기후변화 대응 고급 인력 및 산업 전문인력 양성 등이 있다. 또한 재정지원²²⁾, 기업들의 R/D 투자 지원²³⁾, 중소기업의 인벤토리 구축 지원²⁴⁾ 등이며, 기업들의 적극적 참여를 독려하기 위하여 목표 초과달성 기업에 대해서는 다양한 인센티브 방안²⁵⁾을 마련하기로 하였다.

지경부의 '중소기업 온실가스 감축 지원방안'은 중소기업 부담 경감을 위해 대기업이 중

20) 저탄소녹색성장기본법은 제46조(총량제한배출권거래제등의도입)에 "①정부는...(중략)...온실가스 배출허용 총량을 설정하고 배출 허용량을 거래하는 제도(총량제한배출권거래제) 등을 실시할 수 있다. ②(생략) ③총량제한 배출권거래제 등의 실시를 위한 온실가스 배출 허용량의 할당방법, 등록·관리방법, 거래소 설치 및 운영 등에 관한 사항은 따로 법률로 둔다"라고 규정하고 있다.

21) 업종별에너지·온실가스관리시스템개발·보급(에너지관리공단)

22) 에너지 절약시설 투자 시 투자금액20%를 세액공제(조세특례제한법)하여주며, 자발적 온실가스 감축 투자에 따른 감축량에 인센티브를 지원(KCER, 2010년110억)하고 에너지 절약 시설 설치를 지원(에너지 이용 합리화 자금 융자, 2010년 5,118억원, 금리2.5%)할 계획이다.

23) 에너지 및 전력효율 향상 R&D 지원(2010년 3,236억원), 태양광, 연료전지 등 신·재생에너지 상용화 R&D 지원(2010년 2,528억원), 탄소 포집·저장, CO₂재자원화 등 온실가스 감축.

24) 중소기업의 온실가스 감축 지원 종합대책 수립·시행하며, 중소기업의 에너지 진단 확대 및 소요비용의 90%를 지원할 계획이다.

25) 우수기업 표창, 녹색기업(舊 환경친화기업) 지정 및 녹색경영 체제 인증 시 가산점, 에너지 절약시설 및 환경개선 자금 융자 시 우대, 정부 R&D사업 신청시 가산점 등.

소기업에 기술과 자금을 지원하고, 이로써 발생하는 온실가스 감축 실적 중 일부를 대기업의 실적으로 인정하는 ‘그린 크레딧(Green Credit)’ 제도의 도입을 결정하였다. 그린 크레딧 제도는 온실가스 감축 분야의 대표적인 대·중소상생협력 모델로서 이미 에너지 효율을 높여 감축 여력이 낮은 대기업과 감축 여력은 많지만 자금이 부족한 중소기업의 이해관계를 일치시킬 수 있는 제도이다²⁶⁾. 또한 중소기업의 온실가스 감축사업 등록 하한선을 기존 500t에서 100t으로 하향 조정할 계획이다.

4) 충남도의 대응책

현재의 상황으로서는 개별 사업장위주로 목표관리제 중심으로 정책이 추진되고 있어, 지역별 온실가스 할당제는 도입되지 않을 예정이지만, 온실가스·에너지 목표관리제 시행으로 인한 산업계의 부담은 충남 지역경제에 부정적인 영향을 줄 것이 분명하다. 기존 산업의 고부가가치화와 녹색화 전략 등 대응 전략을 적극 강구할 필요가 있다. 따라서 목표관리제로 시작된 우리나라 정부의 온실가스 감축정책을 충남도에서 효과적으로 추진하기 위한 대응책 개발을 위한 심층연구가 필요하다.

우리나라 정부의 국가중기온실가스 감축목표 달성을 위한 출발점으로 시행되는 온실가스

에너지 목표관리제에 대한 충청남도의 대응책은 기본적으로 중앙정부와 충남에 소재하는 사업체/사업장 간의 가교 역할이 될 것이다. 중앙정부 주도로 진행되는 목표관리제에서 충남도가 선택할 수 있는 정책수단은 그리 많지 않기 때문이다.

우선 충남도 관계자들의 정부의 온실가스·에너지 목표관리제의 심층적인 이해가 수행되어야 한다. 또한 도내에 부처별로 산재되어 있는 온실가스 감축, 녹색성장 추진 조직을 하나의 전담조직 또는 T/F 형태로 일원화할 필요가 있다. 우리나라의 경우 온실가스 감축 정책과 녹색성장 정책이 혼재되어 있기 때문이다.

충남소재 목표관리 사업체 및 사업체의 사업장들의 현황을 파악해야 한다. 정부에 의해 지정된 목표관리업체 명단에서 사업체의 소재지에 의해 파악된 충남 소재 사업체는 19개이다(부록 2참조). 그러나 목표관리 지정 업체의 사업장이 여러 곳에 소재할 경우 사업체(본사)의 소재지만이 발표되었기 때문에 더 많은 관리업체의 사업장이 충남도에 소재할 것이다. 이들 사업체/사업장의 현황을 파악하고 이들 기업과 도, 학계, 연구기관의 협의체를 구성하여 온실가스·에너지 목표관리제에 대한 대응책을 논의할 필요가 있다.

충남도가 도입할 수 있는 대응책은 대기업이 중소기업에 기술과 자금을 지원하고, 이로써

26) 지정부는 근거조항이 마련되는 대로 내년부터 제도를 시행할 방침이며, 별도의 위원회를 구성해 구체적인 실적인정 비율 등을 정할 계획으로, 대기업과 중소기업간 교체를 위해서는 대한상공회의소와 전국경제인연합회, 중소기업중앙회 등이 중개 업무를 대행한다.

발생하는 온실가스 감축 실적 중 일부를 대기업의 실적으로 인정하는 ‘그린 크레딧(Green Credit)’ 제도와 탄소 상쇄 제도일 것으로 판단된다. 그린 크레딧 제도는 대·중소기업간 탄소파트너십 확대로 대기업의 온실가스 노하우가 중소기업에 전파되는 효과를 볼 수 있다. 탄소 상쇄 제도는 이를 통해 다양한 온실가스 감축사업²⁷⁾에 대한 인증 및 인센티브를 제공하고, 의무적 감축대상 이외에도 다양한 감축사업을 유인하는 효과가 기대되는 제도이다.

한계감축비용이 높은 산업계²⁸⁾의 경쟁력 저하를 최소화 할 수 있도록 감축비용이 낮은 다른 분야에서의 감축도 함께 이루어져야 하는데, 이 방안으로는 비사업체(공공기관, 일반 주민)를 포함한 도 지역 내 배출권제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이러한 지역 내 배출권 거래제 시행은 목표관리제 시행으로 인한 산업계의 부담을 덜어줄 수 있을 것으로 기대된다.

정보력이 부족한 도내 중소기업을 대상으로 중앙정부의 지원책에 대한 정보제공과 지원이 집중될 필요가 있다. 에너지 효율 향상 및 저탄소기술 개발 촉진 등을 위한 민간부문의 투자 촉진을 위해 우리 도의 역할을 보다 강화할 필요가 있음

의무감축대상국이 아닌 국가에서 온실가스 감축 대응방안으로 널리 활용되고 있는 CDM

사업을 추진하여 이에서 획득되는 CERs를 충남 소재 기업의 크레딧으로 제공할 수 있는 방안을 연구할 필요가 있다. 이를 위해 우리 도의 모든 온실가스 감축사업을 CDM 사업으로 등록이 가능한 사업위주로 재편성할 필요가 있다.

이상 충남도가 취할 수 있는 대응책을 요약하면, i) 충남도 관계자들의 온실가스·에너지 목표관리제의 심층적인 이해와 전담조직 또는 T/F의 구성, ii) 충남도 소재 관리 사업체/사업장과 도, 학계, 연구기관의 협의체 구성을 통한 대응책 논의, iii) 그린 크레딧(Green Credit) 제도와 탄소 상쇄 제도, 비사업체 포함 도 지역 내 배출권제도의 도입에 관한 심층 연구, iv) CDM 사업 추진을 통한 CERs 획득과 충남 소재 기업의 크레딧 제공 방안에 관한 연구 등이다.

4. 맺음말

우리나라 정부는 고유가, 기후변화에 효과적 대응을 위해 이행강제수단을 강화한 목표관리제 도입을 모색하여왔다. 녹색성장기본법과 시행령 공포(2010.4)를 통해 비용효과적인 온실가스감축 정책 및 산업의 국제경쟁력, 투자계획 등을 반영한 부문별 감축목표 설정 및 목표

27) 바이오 가스 분해 사업, LED 보급·교체 사업, 환경기초 시설의 효율 개선, 친환경 자동차보급 등

28) 우리나라 산업계의 에너지효율은 이미 세계 최고수준이어서 더 이상의 에너지 효율성 제고는 막대한 비용이 드는 것으로 알려져 있다.

관리제를 시행하기 위해, 9월 말 지식경제부 등 4개 부문별 관장기관의 관리업체 지정내용을 종합하여, 목표관리제의 적용을 받게 되는 관리업체 470개를 발표하였다.

온실가스·에너지 목표관리제의 프로세스는 ① 관리업체의 지정, ② 관리업체의 감축목표·이행계획 제출, ③ 감축목표·이행실적 제출, ④ 부문별 관장기관의 행정조치, ⑤ 환경부 산하 온실가스종합정보센터에 보고를 통해 목표 달성 실적·온실가스 정보관리 시스템에 저장되어 통합 관리된다. 이 데이터는 국가 중장기 온실가스 감축목표와 연동된다.

충남도가 취할 수 있는 대응책을 요약하면, i) 충남도 관계자들의 온실가스·에너지 목표관리제의 심층적인 이해와 전담조직 또는 T/F의 구성, ii) 충남도 소재 관리 사업체/사업장과 도, 학계, 연구기관의 협의체 구성을 통한 대응책 논의, iii) 그린 크레딧(Green Credit) 제도와 탄소 상쇄 제도, 비사업체 포함도 지역 내 배출권제도의 도입에 관한 심층연구, iv) CDM 사업 추진을 통한 CERs 획득과 충남 소재 기업의 크레딧 제공 방안에 관한 연구 등이다

국가감축목표의 달성이라는 환경보전과 우리 도의 산업 경쟁력 유지 혹은 강화라는 성장의 문제를 동시에 달성하는 것이 가능할까? 이에 대한 해답을 찾아 가는 길은 그리 쉽지 않을 것이다. 그러나 이에 대한 탐구는 우리가 끊임없이 추구해야 하는 과제이다. 온실가스·에너지

목표관리제는 우리 정부의 온실가스 감축정책의 첫 번째 실행계획이라는 의미에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이제 정부, 충청남도, 학계, 연구기관 간의 상호협력과 이해, 그리고 논의가 필요하다.

참고문헌

1. 윤종수, 2010, 녹색성장법 시행에 따른 국가감축목표 이행방안
2. 지식경제부, 2010, 산업·발전부문 온실가스·에너지 목표관리제 추진계획
3. 지식경제부, 농림수산식품부, 국토해양부, 환경부, 2010, 온실가스·에너지 목표 관리업체 지정에 관한 공동보도자료
4. 코오롱베니트, 2010, 기업의 녹색성장기본법 목표관리제 대응을 위한 코오롱베니트 토털솔루션 서비스
5. 환경부, 2010, 녹색성장기본법 시행에 따른 국가 기후변화 적응대책(2011-2015)
6. 환경부, 2010, 녹색성장기본법에 따른 기후변화 대응 정책방향
7. 환경부, 2010, 온실가스·에너지 목표관리 제도 시행에 관한 보도자료
8. 환경부, 2010, 저탄소 녹색성장 시대에 부응하는 온실가스 관리 정책방향
9. 환경부·농식품부·지경부·국토부, 2010, 온실가스에너지 목표관리제 추진현황

[부록 1] 온실가스에너지 관리업체 업종별 현황

관리업체 수				온실가스 배출량 (백만CO ₂ 톤)				에너지 사용량(천테라줄)			
연번	업종	업체수	%	연번	업종	온실가스	%	연번	에너지	E	%
1	석유화학	78	16.6	1	발전에너지	212,513	48.0	1	발전에너지	2,664,582	47.6
2	제지목재	57	12.1	2	철강	58,844	13.3	2	철강	928,043	16.6
3	발전에너지	36	7.7	3	석유화학	43,962	9.9	3	석유화학	628,686	11.2
4	철강	34	7.2	4	시멘트	40,912	9.2	4	정유	363,562	6.5
5	반도체	31	6.6	5	정유	26,099	5.9	5	반도체	229,050	4.1
6	기계	28	6.0	6	반도체	19,857	4.5	6	시멘트	210,418	3.8
7	식품	27	5.7	7	폐기물	7,133	1.6	7	제지목재	124,464	2.2
8	요업	25	5.3	8	제지목재	6,609	1.5	8	비철금속	66,483	1.2
9	병원학교등	24	5.1	9	요업	4,568	1.0	9	자동차	64,693	1.2
10	폐기물	23	4.9	10	운수	4,052	0.9	10	운수	50,386	0.9
11	자동차	20	4.3	11	비철금속	3,947	0.9	11	요업	47,820	0.9
12	시멘트	18	3.8	12	자동차	3,319	0.7	12	식품	36,312	0.6
13	비철금속	18	3.8	13	식품	2,238	0.5	13	섬유	33,839	0.6
14	운수	13	2.8	14	섬유	1,973	0.4	14	기계	33,575	0.6
15	섬유	11	2.3	15	기계	1,861	0.4	15	조선	31,654	0.6
16	조선	9	1.9	16	조선	1,743	0.4	16	유통	27,127	0.5
17	유통	9	1.9	17	유통	1,384	0.3	17	폐기물	24,581	0.4
18	정유	4	0.9	18	병원학교등	961	0.2	18	병원학교등	18,704	0.3
19	통신	3	0.6	19	통신	366	0.1	19	통신	7,072	0.1
20	광업	2	0.4	20	광업	250	0.1	20	광업	1,540	0.03
합계		470	100	합계		442,591	100	합계		5,592,591	100

※ 반도체 : 반도체, 디스플레이, 병원학교 등 : 병원, 학교, 숙박, 레저시설

[부록 2] 충남소재 업체

일련 번호	관리업체	업종	소재지	일련 번호	관리업체	업종	소재지
11	(주)대승프론티어	요업	충남 연기군 남면월산리 월산산업단지 3블럭	269	에스케이씨하스디스플레이필름(유)	석유화학	충남 천안시 성거읍 천흥리
43	(주)쌍용씨엔비	제지목재	충남 연기군 조치원을 번암리	281	엠이엠씨코리아주식회사	반도체	충남 천안시 성거읍 오목리
44	(주)씨텍	발전에너지	충남 서산시 대산읍 대죽리	339	주식회사퍼시픽글라스	요업	충남 서천군 장항읍 신창리
60	(주)코넥	자동차	충남 서산시 고북면 신송리	340	지에스이피에스	발전에너지	충남 당진군 송악면 부곡리
113	대동산업(주)	요업	충남 천안시 성거읍 신월리	356	코리아오토글라스(주)	요업	충남 연기군 전의면 신정리
151	동희오토(주)	자동차	충남 서산시 성연면 갈현리	418	한국하니스(주)	요업	충남 당진군 송악면 복운리
202	삼성토탈주식회사	석유화학	충남 서산시 대산읍 독곶리	434	현대오일뱅크	정유	충남 서산시 대산읍 대죽리
221	서해파워주식회사	발전에너지	충남 서산시 대산읍 독곶리	440	현대파워텍(주)	자동차	충남 서산시 지곡면 화천리
244	신창제지공업주식회사	제지목재	충남 아산시 실옥동	447	환영철강공업	철강	충남 당진군 석문면 삼화리
262	안성유리공업주식회사	요업	충남 천안시 입장면 도림리				



Creative Sheffield 도시재생회사와 지역중심의 창의적인 도시재생사업의 실현

대담 · 정리: 양도식(영국도시건축연구소 UrbanPlasma 소장)
Neil Burgin (Assistant Director of Urban Regeneration, Creative Sheffield)

Q1 셰필드 시는 지난 10년 동안 성공적인 도시재생사업을 통해 잉글랜드 중부의 문화·창조도시로 변모한 것으로 알고 있습니다 이 배경에는 'Creative Sheffield (CS)'와 같은 지역의 현안을 가장 잘 반영하고 다양한 이해당사자를 조율하여 재생사업이 가능하도록 한 도시재생회사가 결정적인 역할을 한 것으로 알고 있습니다. Creative Sheffield의 역할과 기능에 대한 말씀해 주십시오.

Creative Sheffield가 주로 하는 일은 셰필드 시에서 진행되는 개발을 많은 민간분야가 참여하도록 하는 일을 하고 있습니다. 또한 도시재생사업의 보조금작성신청서를 돕기도 하며 지방정부의 도시재생사업을 제대로 실현시키는 역할을 하고 있습니다. 도시재생과 관련하여 영국 시스템은 중앙정부(national), 광역지역(regional), 지자체(local)간의 연계가 되어 있습니다. 중앙정부와 광역정부의 도시재생에 대한 방향이 정해지면 지자체차원으로 도시재생의 실현은 지역차원에서 지방정부가 주체가 되어 실행됩니다. 셰필드의 경우에는 셰필드 시(Sheffield City Council)에서 도시재생사업을 실행하기 됩니다. 각 지방정부는 지역의 도시재생과 경제발전을 위해 광역지역정부로부터 도시재생사업을 위한 펀딩을 요청하게 되며 성공적인 입찰은 제안된 도시재생과 경제발전 계획의 질에 의해 결정됩니다.

Q2 셰필드 시의 도시재생사업을 조율하고 현실화 시키는 중재기간을 하는 'Creative Sheffield' 조직의 구성과 특징은 무엇입니까?

현재 셰필드 시가 추구하는 비전은 유럽도시 가운데 특색 있고 경제적으로 성공적인 도시를 만드는 것입니다. 이를 위해서는 강력한 경제가 필요합니다. 왜냐하면 활성화된 경제 이는 셰필드 시가 이룩하고자 하는 비전을 달성할 수 없기 때문입니다. 셰필드는 과거 중공업 중심의 제조업의 도시였습니다. 하지만 1980년대 경제 침체와 영국과 유럽차원의 정치적 차원의 변화가 있었습니다. 이로 인해 중공업 중심의 제조업이 중심이었던 셰필드는 불확실한 미래를 스스로 해결해야 하는 상황에 처했습니다. 하지만 신기하게도 셰필드는 현재 과거보다 20% 인력이 줄어들었지만 더 많은 철강을 생산하고 있습니다.

제가 현재 일하고 있는 CS는 민간분야의 회사입니다만 셰필드 시가 소유하고 있습니다. 셰필드 시가 CS의 재원을 제공하고 있습니다. 그리고 CS는 민간과 공공 그리고 여러 이해

당사자들을 함께 사업을 할 수 있도록 하고 있습니다. 사실상 CS의 핵심 역할은 셰필드 시의 경제활성화를 책임지는데 있습니다. 우리가 경제적인 측면에서 시도하고자 하는 것은 셰필드 내의 한사람 당 GVA(Gross Value Added)를 높이는 것입니다. 런던과 비교해 보았을 셰필드의 GVA는 큰 차이가 있습니다. 그리고 한국처럼 영국의 경제도 상당히 정치적 영향을 많이 받습니다. 광역지역(regional) 차원에서는 셰필드 지역은 랭카스트(Lancaster) 지역과 함께 연계되는 경향이 있습니다.

CS는 다양한 민간과 공공 조직들의 풀로 구성되어 운영됩니다. 이들 조직들은 다시 도시재생, 투자, 인적관리, 인력 등 다양한 팀들로 다시 세분화되어 있습니다. 이들 팀들은 셰필드로 내부투자를 유치하는 일을 하고 있습니다. 동시에 셰필드 시 홍보를 통해 더 많은 펀딩을 유치하는 노력도 하고 있습니다. 또한 CS에는 4명에서 5명으로 구성된 혁신 팀(Innovation Team)이 있습니다. 이 팀은 미국과 캐나다와 긴밀히 연계된 셰필드의 산업과 투자 그리고 홍보 전략에 집중하고 있습니다.

Q3 지난 10년 동안 셰필드는 성공적인 도심 재생사업으로 새로운 이미지 창출로 주목을 받고 있습니다. 도심재생사업의 성공의 배경과 구체적인 변화의 내용이 무엇입니까?

보시다시피 10년 전의 셰필드 도심은 지금 같지 않았습니다. 많은 도심 지역은 버려진 상태였습니다. 이런 도심지역의 재생을 위해 시는 ① ‘셰필드 도심센터 마스터플랜’ (Sheffield City Centre Masterplan)을 작성하였습니다. 동시에, 재생사업의 가장 근본적인 바탕이 되어야 할 ② ‘경제마스터플랜’ (Economic Masterplan)을 또한 작성하였습니다. 이 경제마스터플랜은 셰필드 시(city) 자체와 주위의 광역지역(city-region)의 거시적인 개발에 대한 10년에서 15년의 전략을 제시합니다. 이를 통해 셰필드와 광역지역 전체의 개발 잠재지역을 지정합니다.

셰필드 도심의 성공적인 재생사업에 있어 이 마스터플랜이 좋은 역할을 했습니다. 마스터플랜은 도심재생의 비전의 정도와 양질의 목표를 제시하였습니다. 특히 장기적·단계적으로 무엇을 성취해야 할 것인가에 대한 분명한 목표를 제시하는데 마스터플랜은 큰 역할을 하였습니다.

또한 투자자들에게는 마스터플랜은 투자의 확신을 유도하는 수단이 되었을 뿐만 아니라, 개발업자와 투자자들 그리고 여러 이해당사자들에 셰필드가 이루고자 하는 목표와 내용을 가시화하는 역할을 동시에 했습니다. 마스터플랜은 현재 셰필드의 상황과 현실은 무엇인가에 대한 파악을 시작으로 미래의 셰필드의 모습을 제시하였습니다. 그리고 이를 구체화하기 위한 실행계획(action plan)과 프로젝트를 제시하였습니다.

동시에 셰필드가 가지고 있는 장점과 문제점을 파악했습니다. 당시 셰필드의 철강산업은 셰필드의 장점이었고 현안이었던 열악한 도심의 사무공간과 소매를 개선하는 것이었습니다. 1980년대 경전철로 약 2마일 정도 떨어진 도심 외곽지역의 대규모 쇼핑센터로 인해 도심 쇼핑센터와 소매가 침체되어 있었습니다. 이런 현안을 어떻게 달성하고 어떤 부가가치를 창출할 수 있는가에 대한 제대로 된 방향 설정이 필요했습니다. 이를 위해 마스터플랜 같은 실행계획(delivery plan)의 작성은 중요했습니다. 마스터플랜은 어떻게, 어디에, 무엇을 해야 할지를 제시해주었기 때문입니다.



Q4 장기적인 마스터플랜의 작성은 셰필드 만이 아니라 잉글랜드의 맨체스터, 버밍엄 같은 중소도시의 성공적인 도시재생사업의 성공 요인으로 나타나고 있습니다. 셰필드 도심재생사업을 위해 작성한 마스터플랜의 과정에 대해서 구체적으로 말씀해 주십시오?

마스터플랜을 작성하는 과정에 있어 여러 가지 역량들이 필요했습니다. 특히 경제적인 지식과 기술은 더욱더 중요했습니다. 당시 셰필드가 처한 경제적 상황에 대한 기초조사가 필요했고 이를 바탕으로, 무엇을 개선할 것인가를 알 수 있었기 때문입니다. 경제 마스터플랜의 작성과정에서 항상 주목을 받았던 문제는 ‘교통’이었습니다. 이에 대한 전문 컨설팅을 실시하였고 이 분야의 전문가가 필요했습니다. 즉 마스터플랜 작성과정에서 경제전문가, 교통전문가, 도시디자인 전문가, 부동산 전문가, 문화·레저 전문가 등 많은 전문 인력이 필요함을 파악했습니다. CS 차원에서는 가장 큰 현안은 이런 모든 전문가를 어떻게 함께 협력하여 높은 수준의 현실적이고 실현가능한 마스터플랜을 작성하는가였습니다. 이들 모두가 마스터플랜의 방향과 목적을 이해한 후 함께 워크숍과 발표회를 가집니다. 이를 통해 실제로 일하는 사람들과 함께 논의의 장을 마련합니다. 이 과정은 정말 힘든 과정입니다. 종종 서로 대치되는 의견들이 있기도 합니다. 최종 결과는 시티센터의 전시회를 통해 다양한 시민들로부터 의견을 청취합니다.

CS는 이런 과정을 거치는 마스터플랜을 두 번 작성했습니다. 처음 만든 것은 2000년 이었습니다. 당시 셰필드 시는 경제적으로 어려움을 처해 있었고 변화과정에 있었습니다. 당시 저희들은 먼저 도심센터와 그 주변의 재생사업에 초점을 맞추어 사업을 진행했습니다. 도심을 중심으로 7개의 지역에 대한 프로젝트를 실행하였고 도심에 중심 소매상을 조성할 수 있게 되었습니다. e캠퍼스(e-campus), 사무공간, 복합용도의 시설들이 하나씩 조성되었습니다. 그리고 유럽연합 보조금은 이런 재생사업에 큰 도움을 주었습니다. 이런 재생사업들이 과거 열악한 도심의 공공공간과 가로들이 양질의 미적인 공간으로 변모되었습니다. 특히 셰필드 시와 접하는 국립공원인 피크 디스트릭트(Peak District)는 셰필드 시의 녹지 역할을 하여 셰필드 시의 전체적인 공공공간의 질을 높였습니다.

마스터플랜을 실행하기 위해서는 개발지역의 토지구입이 필요했습니다. 이를 위한 펀딩

은 가장 큰 현안의 하나였습니다. 일반적으로 대출은 장시간이 걸리고 아주 민감한 과정입니다. 이를 통해 확보된 토지를 통해 공원과 광장을 조성하였습니다. 마스터플랜의 각 지구의 개발은 양질의 광장과 같은 공공공간을 가졌고 이들 공공공간은 도시의 한 부분이 되었습니다. 과거 제조업의 도시였던 셰필드가 가지지 못했던 도심의 공공공간을 만들 수 있었습니다. 이는 자연스럽게 도심의 소매상업과 연계되어 자연스럽게 많은 사람들이 이용하는 공간이 되었습니다. 이들 양질의 도심공간과 상업공간은 개발파트너의 투자를 유치하였고 동시에 임대료가 올라가는 효과를 가져왔습니다.



Q5 성공적인 도심재생사업은 양질의 도시공간과 랜드마크 건물들을 조성하여 셰필드 시의 정체적 확립에 큰 역할을 한 것으로 압니다. 셰필드 시 도심재생사업에 가장 상징적인 개발사례가 있다면 설명해 주십시오.

가장 상징적이고 성공적인 사례는 마스터플랜에 제시된 윈터가든(Winter Garden) 지역입니다. 윈터가든 조성 펀드는 다른 4곳으로 부터 조성되었습니다. 당시 저의 역할을 이름을 함께 조율해서 각 당사자들의 원하는 현안을 반영하면서 프로젝트의 목적을 실현하는 것입니다. 이를 통해 기금을 조성하여 윈터가든 개발에 투자할 수 있었습니다. 이 윈터가든은 셰필드 시에 의해 디자인 되었습니다. 그리고 셰필드 최초의 별4개의 호텔을 윈터가든 주위에 조성하였으며 주변으로는 설계경기를 통해 선정된 최고의 공공아트를 설치하였습니다. 주변으로는 높은 수준의 디자인이 적용된 사무공간과 주차공간이 조성되었습니다. 하지만 최근의 세계적 신용경색(credit crunch)으로 인해 이 주변지역의 개발을 위한 펀딩이 부족하여 개발이 지연되고 있습니다. 이는 영국전체가 같은 실정입니다. 윈터가든 주변에 주거타워 지역이 조성되었다는 것은 주목할 만합니다. 일반적으로 셰필드 도심에는 사람들이 많이 살고 있지 않습니다. 주로 제조업이 위치해 있었던 외곽지역에 살아왔습니다. 하지만, 윈터가든 옆에 주거타워가 조성되었으며 이는 셰필드 최초의 주거타워이며 현재 75%가 완료되었습니다.



Q6 CS는 마스터플랜과 함께 경제마스터플랜을 함께 작성하여 실행해 온 것으로 알고 있습니다. 현재 새롭게 진행 중인 마스터플랜에 대해서 설명해 주십시오.

위에서 언급한 내용들은 2000년 작성된 마스터플랜에서 따라 진행된 사업들입니다. 2000년 작성된 마스터플랜은 실질적으로 7개의 핵심 프로젝트를 담고 있습니다. 이중 4개의 프로젝트는 셰필드의 성장에 있어 결정적인 역할을 하고 있습니다. 2년 전부터 2000년 작성된 마스터플랜의 기간과 내용들이 생명력을 다해 앞으로 10년 15년을 내다보는 새로운 마스터플랜을 작성해야 합니다. 현재 2000년 작성된 마스터플랜의 계획이 완료되는 시점에서 넓은 차원의 셰필드 ‘경제마스터플랜’ (Economic Masterplan)을 또한 새롭게 정비해야 합니다. 시차원에서는 의무적으로 작성해야 하는 법령계획인 자치구계획(Local Development Framework)을 작성하게 됩니다. 즉 도심재생을 위한 ①마스터플랜, 셰필드 지역을 대상으로 하는 폭넓은 ② ‘경제마스터플랜’, 지자체 차원에서 작성되는 ③자치구 계획이 함께 조합되어 앞으로 셰필드 시의 10년 15년 발전의 중심이 될 ‘도심 마스터플랜’ (City Centre Masterplan)을 작성하게 될 것입니다. CS가 지금까지 해왔듯이 새로운 도심마스터플랜을 실현하기 위해 새로운 파트너십을 바탕으로 경제상황에 따라 지속적으로 도심재생사업을 실행할 것입니다.

특히, 경제마스터플랜은 단지 토지와 건물에 대한 개발 이상의 의미를 가지고 있습니다. 이 마스터플랜은 셰필드 차원의 폭넓은 경제에 대한 전략을 제시하고 있습니다. 이 전략의 핵심은 셰필드의 Gross Value Added(GVA)를 영국의 평균수준이상으로 높이는 것입니다. 현재 셰필드는 영국의 전체 GVA 평균에 미치지 못한 현실을 가지고 있습니다. 이 GVA 평균을 높이는 것이 경제마스터플랜의 가장 큰 현안입니다. 현재 영국의 중부와 북부 도시인 버밍엄, 뉴캐슬, 리버풀 같은 도시들은 영국 평균 GVA 보다 낮은 것이 일반적인 상황입니다. 영국 경제는 런던에 집중되어 있는 것은 부정할 수 없는 사실입니다.

우리는 마스터플랜을 여러 부분이 구성된 하나의 모자이크로 봅니다. 양질의 건조환경 조성을 통해 사람들이 모이게 하고 지역경제 활성화를 위한 기술역량을 향상시켜 투자자를 유치하도록 해야 합니다. 사람들에게 기대감을 고취시키고 더 많은 고용창출을 만들어야 합니다. 이런 과정이 환경을 고려한 지속가능성을 함께 고려해야 합니다. 즉 마스터플랜이

말하고 있는 이런 여러 부분이 모자이크처럼 조화롭게 전체를 이루도록 하고 있습니다.

경제마스터플랜과 관련하여 우리는 셰필드를 지식경제 중심지역으로 조성하려는 계획을 하고 있습니다. 제조업에 대한 의존도를 줄이고 게임디자인, 디지털미디어 산업을 활성화 시키고자 합니다. 현재 셰필드에는 많은 게임디자인 산업이 입지해 있습니다. 이런 지식기반 산업과 함께 셰필드를 주변 광역지역의 중심 소비센터로 조성하는 계획을 또한 가지고 있습니다. 지금 진행 중인 소매상가와 업무공간 개발이 완료되면 남요크셔(South Yorkshire) 지역과 북중부(North Midlands) 지역의 사람들이 셰필드에서 소비를 하게 될 것으로 예상하고 있습니다. 이런 현상은 자연스럽게 투자유치 가능성을 높이고 많은 사람들이 방문하게 되리라 예상됩니다.

Q7 셰필드 도심에는 높은 수준의 디자인이 적용된 사무공간과 소매상가가 잘 조성되어 있어 보입니다. 여기에 양질이 공공디자인이 함께 조성되어 사람들의 소비와 문화 활동에 큰 영향을 주고 있어 보입니다. 마스터플랜의 실행과정에서 사무공간과 소매상가 개발이 성공적이었던 배경과 내용은 무엇입니까?

특히, 사무공간 조성에 있어서는 고부가가치를 생산할 수 있는 사무공간을 조성하여 여기에 일하는 사람들의 높은 소비욕구가 셰필드에서 이루어지도록 하는 계획을 가지고 있습니다. CS가 도심 마스터플랜을 작성할 당시 도시의 북쪽지역에 소규모 사무공간으로 구성된 업무공간을 개발하였습니다. 이 업무공간들이 주요 소매상업지역과 공존하게 되었습니다. 이는 더욱더 집중된 상업활동을 발생하도록 하기 위한 것이었습니다. 이 지역에 높은 수준으로 디자인된 소매상가와 업무공간들을 조성하였습니다. 더 많은 업무공간이 필요한 경우에는 셰필드 시가 고층 업무공간 조성이 가능하도록 도시계획허가를 내는데 적극 협조를 해 주었습니다. 또한 중앙정부가 사용하던 상업건물을 시에게 매입하여 이를 적극적으로 활용하여 새로운 사무공간 개발로 연계시켰습니다.



Q8 셰필드에 있는 두 대학이 도심재생사업의 성공과 도시의 미래 전략에 큰 역할을 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 대학과 셰필드 도심재생사업은 재생사업과정에서 어떤 형태로 연계되었습니까?

대학은 셰필드의 도심재생사업과 활성화에 큰 역할을 했습니다. 셰필드에는 두 개의 대학이 있습니다. 하나는 셰필드 시의 북쪽에 위치한 전통적인 대학인 셰필드 대학(Sheffield University)이고 다른 하나는 모던한 셰필드 할렘 대학(Sheffield Hallam University)이 있습니다. CS는 대학과 긴밀하게 연계하여 재생사업을 진행하고 있으면 특히 대학의 확장에 필요한 토지 확보에 노력하고 있습니다. 가능한 토지를 구입한 후 이를 대학교의 확장에 사용하도록 계획하고 있습니다. 학생은 셰필드의 활력에 중요한 역할을 합니다. 왜냐하면, 학생들의 이동과 먹고 마시는 소비활동 그리고 거주는 도시를 활력있게

만들기 때문입니다. 동시에 학생들과 시민들이 즐길 수 있는 스누커 월드챔피언십 같은 행사가 문화광장을 중심으로 이루어지고 주변으로는 많은 극장들이 위치해 있습니다. 이런 문화시설들과 환경들이 대학과 연계되어 도시에 활력을 주고 있습니다.

Q9 CS는 도심마스터플랜과 경제마스터플랜을 작성하여 현재 도심재생사업을 성공적으로 진행하고 있습니다. 이 마스터플랜이 자치구의 법정계획인 자치구계획(Local Development Frameworks:LDFs)과는 어떻게 조율되어 진행되는지 말씀해 주십시오. 이 과정에서 파트너십의 역할은 어떠했습니까?

자치구계획인 LDFs는 핵심 도시계획문서입니다. 웨필드 시의 LDFs가 작성되었을 당시에 도심마스터플랜과 경제마스터플랜이 동시에 작성되었습니다. 그래서 우리는 자치구계획, 도심마스터플랜, 경제마스터플랜이 서로 통합적인 차원에서 접근하였습니다. 그리고 경제를 도시계획체계에 최대한 연계시키려고 노력했습니다. 일부 다른 도시의 사례에서는 도심마스터플랜이 자치구계획과 전혀 다른 내용을 담고 있는 경우가 있습니다. 이는 강력한 파트너십 구조가 형성되지 않았기 때문입니다. 하지만, 웨필드의 경우는 서로 논의하고 각각의 계획들이 연계되어 있는가를 서로 확인하는 파트너십이 잘 형성되어 있습니다. 즉, 강력한 파트너십이 자치구계획과 도시재생을 위한 마스터플랜과 연계에 결정적인 역할을 했다고 봅니다.

Q10 마지막으로, 지난 10년 웨필드는 성공적인 도시재생사업을 실시하여 성과를 냈습니다만 앞으로 이 성공을 지속적으로 유지하기 위해 현재 처한 도전이 있다면 무엇입니까?

웨필드가 향후 5년에서 10년 동안 처하게 될 주요 문제점은 세계금융위기로 인해 이용 가능한 공공분야의 재원의 사용에 있어 이전보다 자유롭지 못하다는 점입니다. 그래서 진행 중인 웨필드 시의 도시재생사업을 완료하기 위해선 더욱더 혁신적인 방법을 모색해야 한다는 점입니다. 현재 민간분야도 재원이 부족한 상태여서 개발이 진행되지 못하고 있습

니다. 현재 우리가 시도하는 것은 우리가 가지고 있는 공공 편당으로 개발이 진행되지 않고 있는 지역을 민간분야에게 매력적인 투자지역으로 만드는 것입니다. 그리고 성공적인 개발 지역이 가끔씩 주변 지역을 성공적이지 못한 지역으로 만드는 경우가 있습니다. 이런 지역에 대해서 공공의 재원을 사용하게 주변의 환경을 개선해야 합니다. 이를 통해 개발지역과 주변지역이 재생사업의 성과를 올릴 수 있도록 노력하고 있습니다.

우리가 원하는 것은 너무 혜택을 많이 받고 있는 지역이나 혹은 너무 침체된 지역이 없도록 하는 것입니다. 이런 현상이 도심지역에 여전히 발생하고 있습니다. 우리는 이런 문제를 단계별로 조금씩 해결해 가고 있습니다. 하지만, 농촌지역의 불평등 문제는 해결하기가 도심보다 더 어렵습니다. 왜냐하면, 우리의 편당이 농촌지역까지 멀리 영향을 주지 못하기 때문입니다. 현재로는 우리는 도심지역의 재생사업에 집중하고 있습니다. 셰필드의 남서부 외곽 지역은 아주 비싼 주택들이 입지해 있는 반면에, 북동부 지역은 중공업이 있었던 가난한 지역입니다. 이런 차이를 해결하는 것은 어려운 문제입니다. 어떤 면에서는 이 문제는 셰필드 시보다는 중앙정부 차원에서 다루어야 할 문제인 것 같습니다. 이런 문제가 있음에도 불구하고 현재는 도심의 재생사업에 집중하고 있습니다. 이 불균형 문제를 경제 마스터 플랜을 통해서 현안의 제시와 그 간격을 줄이고자 노력하고 있습니다.

감사합니다.

금강이 만든 육지 속 섬마을, 방우리

정봉희 | 충남발전연구원 홍보팀장



금산군 부리면에 있는 육지 속 섬마을 방우리를 아십니까?

방우리는 전북 무주와 충북 영동, 충남 금산이 만나는 곳에 방울처럼 매달려 있다고 해서 이름 붙여진 오지마을이다. 행정구역은 충남 금산군 부리면이지만 정작 금산에서는 이 마을로 들어갈 길이 없다는 것. 물론 금산군 부리면 수통리에서 방우리까지 이어지는 아는 사람만 안다는 트레킹 코스가 있긴 하지만 두 번의 도강과 없는 길도 만들어야만 갈 수 있는, 말 그대로 ‘산 넘고 물 건너’ 가야 도착할 수 있을 정도로 쉽지 않다.

방우리를 찾아가는 방법부터 난관에 부딪히고 나니 ‘도대체 어느 정도로 오지길래 내비게이션에도 안 찍힐까’ 하며 인터넷을 검색해 보았다.

방우리로 가는 길은 전북 무주읍을 거쳐 돌아가는 것이 거의 유일하다. 상황이 이렇다 보니 당연히 생활권도 금산이 아니라 무주다. 무주로 시장을 보러 가고 학생들은 무주로 통학한다. 심지어 이 마을은 충남도 국변(041)이 아닌 전북 국변(063)을 사용한다.



〈큰방우리 쪽에서 바라 본 촛대바위〉

로 들어가는 오른쪽 강변에 위치하고 있는 20여m 높이의 뾰족하게 솟아오른 바위덩어리로 방우리를 찾는 이방인을 처음으로 반기는 이정표가 된다.

염재는 농원으로 넘어가는 경사가 가파르고 꼬불꼬불한 언덕으로, 염재에서 농원까지 이어진 울창한 숲과 절벽이 만들어낸 거대한 병풍은 방우리의 빼놓을 수 없는 절경이다. 절벽 아래로 유유히 흐르는 금강의 물줄기와 하얀 모래사장이 두말할 나위 없이 맑고 깨끗해 보였다. 가을로 접어든 9월, 필자가 찾은 날은 비가 오락가락하면서 강물도 불어나 있었지만 거울처럼 맑은 금강은 짙푸른 산세와 솜털같은 구름을 가득 담고 있었다. 아마도 처음 이곳을 찾은 여행객들 대부분은

무주읍 내도리 앞섬대교를 지나자마자 나오는 앞섬마을에서 좌회전해서 비포장도로를 10분쯤 달리다보면 잠시 차 시동을 끄고 쉬어가야만 하는 곳이 있는데 바로 촛대바위와 염재다. 즉, 방우리는 촛대바위를 지나자마자 직진하면 도착하게 되는 큰방우리와 우측 가파른 비탈길을 넘어가면 보이는 농원(일명 ‘작은방우리’)으로 나뉘는데, 그 비탈길이 바로 ‘염재’다. 촛대바위는 방우리



〈염재 정상에서 바라 본 금강의 절경〉

충남 마을 기행 1 - 방우리 마을

기대 이상의 놀라움과 감탄사를 연발할 것이라 생각한다. 필자처럼 말이다.

이처럼 온전히 자연이 보존된 것은 워낙 오지인 까닭이 아닐까 하면서도 객이 아닌 삶을 살아가는 주민의 입장에서 보면 참 불편하겠다는 생각도 가져보게 된다. 그나마 지금은 차 한 대 지나가기에도 벅찬 좁은 비포장길과 시멘트 길이 속세와 마을을 이어주는 유일한 소통로지만 10여 년 전만 해도 바깥나들이를 하려면 강을 건너고 산길을 넘어 5km 이상을 걸어 다녀야 했다고 한다.

방우리는 금강의 최상류지역(전북 장수로 익히 알려져 있음)으로 충청의 젖줄이 시작하는 마을이다. 현재 큰방우리 13가구와 농원 9가구 등 총22가구 40여명 정도가 배, 고추를 가꾸고 인삼밭을 갈며 살아가고 있지만 그 흔한 구멍가게 하나가 없다. 생수라도 한 병 사려고 들어올 꼴 하는 아쉬움이 남는 순간이었다.



〈큰방우리에서 가장 많이 재배하고 있는 인삼〉

한 가지 재미있는 건 부리면 우체부가 편지배달은 기본이고 마을주민 심부름도 한단다. 워낙 오지다 보니 물건을 사러 장에 가는 일이 만만치 않아 ‘조미료’, ‘낫’, ‘호미’ 등을 사달라고 심부름을 종종 시킨다는 것이다.

또 하나 특이한 점은 두 마을 사이 산 밑으로 터널을 파 끌어들인 강물을 낙하시켜 전기를 얻는 소수력발전시설도 있다.(유역변경 소수력발전)

먼저 필자는 농원을 들렀다가 큰방우리로 향하는 일정을 잡았었는데, 앞섬마을 입구에서 방우리 가는 길이 맞는지 확인하기 위해 길가에 앉아 담소를 나누시던 할머니께 여쭙어보았다. “여기가 방우리로 가는 길이 맞나요?” 그런데 마침 할머니 한 분이 마침 큰방우리로 가야한다며 “충각! 태워주면 안 될까? 큰방우리에 사는 언니집에 가야되는데 차가 없어 못 들어가” 필자



〈큰방우리로 들어가며 바라 본 금강과 어우러진 산과 절벽의 모습〉

는 총각이란 말 한마디에 마음이 흥해 갈라지듯 열리며, 얼른 타시라고 기분 좋게 문을 열어드렸다. 그러면서 일정은 자연스럽게 큰방우리 먼저 들르게 되었다.

할머니는 언니네 집에 옥수수를 갖다 주고 고추 따는 걸 도와주려 하셨단다. “동네 둘러보고 여기 집에 들어서 찢 옥수수 먹고 가요. 꼭!” 필자는 할머니 말씀에 알겠다며 본격적으로 큰방우리를 둘러보기 시작했다.

큰방우리 입구에는 ‘범죄없는 마을’이란 뜻말이 붙어있었지만, 솔직히 이런 마을에 무슨 범죄가 있을까 하는 반문이 들기도 했다.

또 한국관광공사가 추천한 오지마을 중 하나라고 하기엔 사실 기대했던 것보다는 실망감도 든 것이 사실이었다. 연세드신 할머니·할아버지만 살고 계신 13가구 이외 오래도록 살지 않은

충남 마을 기행 1 - 방우리 마을



〈큰방우리 입구〉



〈오래전 집 주인을 잃어버린 빈집을 차지한 호박〉

빈집이 꽤 많이 보였다. 흙벽은 낡아 무너져있고 마당엔 호박 덩쿨이 제집인 양 한자리 차지하고 있었다.

마을 한가운데에는 지어진 지 얼마 안 돼 보이는 경로당이 있지만 주민들의 웃음소리는 들리지 않았다. 마침 ‘가는 날이 장날’이란 말처럼 대부분 무주 5일장에 맞춰 생활용품과 식료품, 농기구 등을 사러 나갔다고 하셨다.

오랜 시간 금강이 둘러친 큰방우리는 배산임수 그 자체였다. 웅기종기 모여있는 집들 아래로 논과 밭이, 그 밑으로 금강이 유유히 흐르고 있으며, 절세의 산과 절벽이 그림같이 둘러쳐져 있는 형상이다. 소리를 지르면 맞은편 절벽에 부딪힌 소리는 다시 메아리로 되돌아왔다.

마침 금강변까지 나가보니 낚시꾼들이 세상과 담을 쌓고 흘러가는 세월을 낚고 있었다. 알고 보니 이곳이 처음 알려지게 된 것도 바로 낚시꾼들의 입소문이었다고 한다.

대략 1시간 정도 마을 전체를 둘러본 후 아까



〈큰방우리 앞 금강에서 낚시를 즐기는 강태공〉

만난 할머니의 작은 배려에 보답코자 말씀하셨던 집에 들렀다. 아~ 그런데 이걸 정말 희한하고도 흥미로운 일이 일어난 것이다. 바로 그 언니집이란 곳이 그간 방우리를 소개한 여러 언론매체에 단골로 등장하신 이순임(78) 할머니댁이었다.



〈60년째 방우리에 살고 계신 이순임 할머니(오른쪽)와 차로 모셔다 드린 할머니〉

“열여덟살 때 남편을 소개받을 때 결혼하면 전주에서 편히 살꺼라는 중매쟁이 말만 믿고 시집와 보니 방우리인겨~ 그때 속아서 60년을 살았자녀” 하시며 너스레를 떠셨다. 주름진 얼굴에 환하게 퍼진 웃음에서 녹녹치않은 세월을 보내온 연륜을 엿보았다.

방우리는 한국전쟁 때 피난민들이 들어와 정착했다고 한다. 먼저 큰방우리에 동지를 튼 다음 일부는 농원으로 이주하여 터를 잡았다고 하셨다. 그리고 이곳은 설가(家)들의 집성촌으로도 유명

한데, 두 마을 총22가구 중 20가구가 설가다. 한편 강변 불모지를 개간해 논밭을 일군 이 마을 사람들의 실제 이야기는 1963년 신영균과 최은희가 주연을 맡고 신상옥 감독이 연출한 영화 ‘쌀’의 소재가 되기도 했다.

필자는 시간상 두 할머니와 더 이상 말동무를 해드리지 못하고 건강하시라는 인사와 함께 농원으로 향했다.

금새라도 절벽에서 돌더미가 떨어질듯한 염재를 넘어가니 산과 강으로 둥글게 둘러쌓인 분지처럼 생긴 곳에 인가가 웅기종기 모여 있는 마을이 바로 농원이다.

농원 입구에 도착하자 ‘방우리습지’라는 안내판이 눈에 들어왔다. 이곳 방우리 일대 약2km² 넓이의 방우리습지는 생태적 가치가 우수한 지역으로 멸종위기의 수달, 감돌고기, 수리부엉이, 돌상어 등 수많은 동식물이 살고 있다고 적혀 있었다.

[illegible]

A photograph showing a wide, grassy field in the foreground, with a dense forest of tall trees in the background. The field is covered in green grass and some small, yellow wildflowers. The forest is composed of many tall, thin trees, possibly pines or firs, with a thick canopy. The sky is not visible, as the trees fill the upper portion of the frame.

이곳도 큰방우리와 마찬가지로 오래된 빈집이 많았으며 마을을 둘러보니 한적하고 평화롭다는 표현보다 적막함이란 단어가 먼저 떠올랐을 정도다. 9가구밖에 없는 농원을 둘러보다가 어렵사리 비닐하우스에서 고추를 말리고 계신 할머니 한분을 만날 수 있었다. 역시 설가 집안으로 시집온 임애순(70) 할머니였다.

120 | 열린충남

“추석이나 되어야 손주놈들 재롱도 볼 텐데...” 하시며 며칠 남지 않은 명절을 내심 기다리시는 눈치였다.

임 할머니는 얼마 전까지 방우리가 많이 알려져서 외지 사람들이 자주 찾아왔다고 한다. 물놀이, 민물낚시, 마을 탐방 등이 대부분의 이유다. 하지만 이곳은 민박집 하나 없고, 그 흔한 구멍가게조차 없는 마을이기 때문에 숙식을 해결하기가 어려워서 잠시 머물러 가는 여행객들이 많다고 하셨다. 올해는 그마저도 찾는 이가 많이 줄어들었다. 몇 년이 될지 모르지만 방우리는 아무도 살지 않는 역사속의 마을로 사라져버리지 않을까 하는 안타까운 마음도 든다.



〈방우리에서 수통리까지 이어진 적벽강〉



〈농원 앞 금강에서 고기를 잡는 모습〉

방우리, 특히 농원에서 가장 절경을 자랑하는 곳은 적벽강 지대다. 수십에서 수백 미터 높이로 솟은 절벽이 강가를 따라 2km 정도 이어지는 적벽강은 방우리에서 시작해 하류인 수통리까지 이어진다.

높은 절벽이 노을에 반사되어 붉은 색을 띠고 하여 적벽강이요, 불타는 듯한 가을 단풍이나 저녁노을이 강물을 붉게 물들인다고 해서 적벽강이라 이름이 붙여졌다고 한다. 그러나 위에서 말했듯이 적벽강을 감상하기 위해서는 쉽지않은 길을 헤쳐나가야 하는 모험심이 요구된다. 방우리에 한번이라도 찾아온 여행객은 필자와 같은 경험을 했을 것이다. 특히나 나 홀로 왔다면 더 더욱 그렇다. 바로 입은 닫히는 대신 귀가 열리고 눈이 맑아지게 된다는 것이다. 필자는 방우리를 둘러보는 4시간 동안 할머니들과 나눈 30여 분간의 대화를 제외하곤 말을 하지 않았다. 아니

충남 마을 기행 1 - 방우리 마을

말이 필요치 않았다는 게 옳다. 여기저기 지저귀는 새소리가 귓가를 맴돌고 유유히 흘러가는 금강과 깎아지른듯한 절벽, 그리고 짙푸른 녹음에 저절로 흠뻑 취하게 되기 때문이다.



이처럼 오랜 시간 인간은 자연에 순응하고 자연은 인간을 보듬으며 조화를 이룬 오지 마을 방우리는 아직까지도 태고의 신비를 그대로 보존하고 있다.

필자는 방우리를 찾는 여행객들에게 권하고 싶다. 시골마을의 정겨움과 포근함을 느껴보는 것도 좋고, 가족과 함께 인적없는 마을에서 무념무상의 휴식을 취해도 좋겠지만, 촛대바위부터 큰방우리와 농원까지 혼자 걸으며 나를 찾아 떠나는 사색의 시간으로 할애해도 좋겠다.

[여행 수첩]

● 후회하지 말고 먼저 확인하고 가세요.

방우리는 딱히 그늘을 찾기 어렵다. 가족끼리 방우리를 찾는다면 따가운 햇볕을 피할 수 있는 텐트나 파라솔 하나 정도는 갖고 가는 게 좋다(여름이라면 더욱). 또한 주변에 마땅한 식당이 없기 때문에 도시락과 물 등을 준비하는 게 후회없다. 또 민박집 등 숙박시설이 없기 때문에 이곳에서 며칠을 보내는 것보다는, 금산이나 수통리 적벽강 근처, 혹은 무주에 숙소를 정하고 이곳은 고즈넉한 마을과 주변풍경을 감상하는 드라이브 혹은 트레킹 코스로 삼는 것이 좋다.

● 찾아가는 길? 만만하지 않아요

초행자에게 방우리는 쉽게 허락하지 않는다. 내비게이션도 찍히지 않고, 일부 휴대폰은 시계기능에만 충실하다. 대천통영고속도로 무주 나들목을 빠져나온 다음 쓰리터널을 지나 무주읍내로 들어간다. 반딧불주유소 앞 3거리에서 좌회전(내도리 방면)해서 3~4분쯤 달리면 앞섬다리가 나온다. 이 다리를 건너자마자 좌회전하여 약 2km 지점의 갈림길(촛대바위)에서 직진하면 큰방우리, 우회전해서 염재를 넘어가면 농원(작은방우리)이다. 걷기를 매우매우 좋아하고 방우리를 제대로 보길 원한다면 촛대바위 근처에 차를 세워두고 둘러보길 권한다.

● 맛있는 여행을 원한다면?



무주에서 방우리로 가다보면 앞섬다리 초입에 큰 식당 3개(큰손식당, 섬마을, 강나루)가 있다. 어딜 들어가도 음식차림과 맛은 비슷하단다. 제대로 된 매운탕과 어죽맛을 느끼고 싶다면 꼭 한번 둘러보길 권한다. 금강에서 직접 잡아 요리한 빠가사리·쏘가리탕, 빠가어죽, 그리고 도리뱅뱅이 등이 인기 메뉴다. 필자는 보기에도 양이 많아 보이는 어죽(사진) 한 그릇을 뚝딱 해치웠다.

● 주변 볼거리? 인간적으로 여기는 둘러 보아요

금산은 큰 일교차 등 기후여건이 인삼재배에 천혜의 조건을 가지고 있다. 금산 인삼은 타 지역 삼에 비해 크기는 작지만 단단하고 순백색을 띠고 있으며 사포닌 함량이 뛰어나 대한민국 대표 인삼으로 불린다. 금산인삼종합전시관과 인삼약초거리에서 질 좋은 인삼을 저렴하게 구입할 수 있고 때를 잘 맞추면 장터 구경도 실컷 할 수 있다(2, 7일).

또 하나는 금산 칠백의총이다. 임진왜란 때 금산성 전투에서 의병장 조헌을 비롯해 영규대사 등 칠백여 명의 의병이 왜군 1만 5천명을 맞아 선전하였으나 안타깝게도 전원이 전사하였다. 이때 조헌의 제자들이 유해를 수습하여 이들을 모두 한 무덤에 모신 것이 칠백의총이다.

또 금산을 지키는 수호산인 진악산 자락에 위치한 보석사는 신라 때 창건한 고찰로 절 앞산에서 금을 캐내어 불상을 주조하였다는 데서 이름 지어졌다. 특히 입구부터 시작되는 삼나무 숲과 천연기념물 제365호인 보석사 은행나무가 볼거리다. 은행나무는 나라의 번고가 있을 때마다 소리 내어 울었다고 전해지는 마을의 수호신이다.

일본 도시디자인 선진사례

- 고베, 교토, 요코하마, 치바

이충훈 | 충남발전연구원 공공디자인센터장



본 내용은 충남공공디자인 시·군담당자 선진지 연수계획에 따라 '10년 3월 22일부터 3월 26일까지 4박 5일간 일정으로 고베, 교토, 요코하마, 치바를 방문한 내용을 정리하여 소개한다.

1. 고베시

① 고베시 현황

고베시는 항구를 중심으로 한 교통의 요충지로서 오래 전부터 번영해 왔다. 1868년 개항과 외국인 거류지의 설치를 계기로 많은 외국인들이 이주하여 이국정취가 넘치는 도시 고베의 이미지 원천이 되었다. 고베시는 인구 150만, 면적 552km², 해발 1,000m 높이의 롯코산에 둘러싸인 지역으로 근대 무역항으로서 일본최초로 서양문물이 유입되었다

② 경관형성

고베시는 푸른 숲이 우거진 롯코산(六甲山)을 배경으로 고베 하버(항구)랜드와 포트 아일랜드 등 시민들이 바다와 배, 항구를 즐길 수 있는 친수 공간이 조성되고, 항구도시 고베경관이 형성되었다. 고베시의 워터프론트 경관 형성은 20 30년전에 시작되었으며, 1988년 자연 경관이 빼어나고 해수욕장이 분포된 스마 마이코 해안(179ha)을 도시경관형성지역으로 지정하고, 이곳 해안을 다시 8개 구역으로 나눠 해당 구역의 특징을 살릴 수 있는 개발 행위와 보전 방향을 확정하였다. 풍부한 녹지가 분포된 해안구역은 거리 조성을 유도하고 건축물의 높이를 정해 구역의 특성을 살릴 수 있는 건축물 형성을 유도하고 있다. 이 구역에서는 건축물 높이, 건폐율, 외벽 후퇴 거리, 색채, 지붕 형태, 베란다, 건축물 형태, 차양, 색채 등에 대한 규제 조항을 구체적으로 제시하고, 옥외광고물을 비롯해 돌출·지상광고물, 전신주와 가로등을 이용한 광고물 행위에 대한 제한 규정을 마련하고 있다.

메모리얼 파크에는 지진 등 재난의 교훈을 일깨워주기 위해 1995년 고베 대지진으로 피해를 입은 교량 등 현장을 그대로 보존하고 있으며, 하버랜드에서 메모리얼 파크로 이어지는 거리는 단순한 이동 통로가 아닌 시민·관광객들을 자연스럽게 모이게 하는 집객 역할을 수행한다.

고베시는 자연과 바다, 산 등 지형적인 조건을 최대한 고려해 도시 경관을 수립하고, 특히 고베다운 도시경관의 형성을 지속적으로 진행시키기 위한 조례 등을 제정하였다.

③ HAT 고베 동부신도심 계획

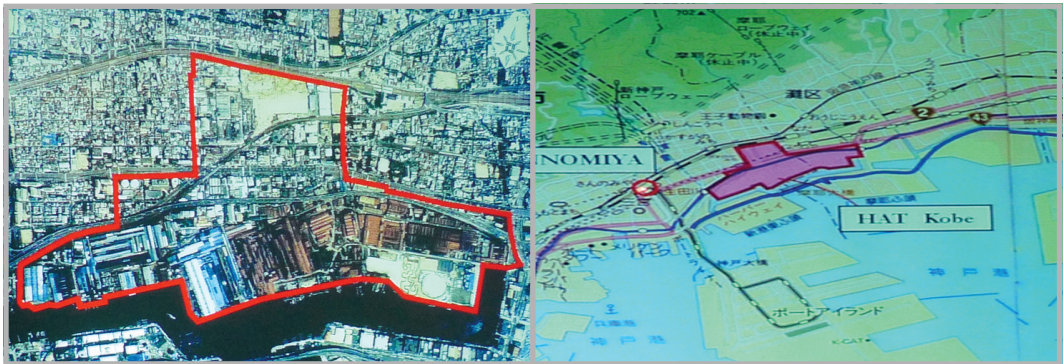
산노미야의 동부신도심 계획지구는 거주인구 30,000명, 면적은 120ha이며, 'Happy Active Town' (HAT)이라는 명칭을 1,800명의 응모작에서 선정하여 사용하고 있다.

HAT 고베는 간척지구 공사 후 공장지대로 이용하면서 제철, 제강산업이 주 업종을 이루고 있었



고베시 하버랜드(좌), 메모리얼 파크(우)

다. 2차 대전후 고베시의 산업화를 이루는 계기가 되었으며 1980년 이후 공장들을 시외곽지역으로 이전하기 시작하였으며, 공장이전 후 공터로 남은 도심의 빈터엔 인적, 물적 이동으로 고령자만 남게되었다.



HAT 고베도시개발 지역

HAT 고베는 새로운 도시개발을 위한 목적으로 계획을 수립하였으나, 1995년 고베 대지진으로 인하여 이재민을 위한 시내 주거단지를 신축하고, 시가지 개발, 일자리 창출의 필요성이 커지면서 원래 계획과 맞물려 추진되었다.

HAT 고베의 기본목표는 고밀도 환경에서 휴먼 스케일을 잃지 않도록 하는 것이 과제이며, 사업 기간은 1995년~2003년 까지이며, 사업비는 약 541억엔이 소요되었다.

HAT 고베의 마을재생사업 4개 요점으로는 첫째, 안전-튼튼한 집, 둘째, 환경 - 친환경적 개발, 셋째, 복지-누구나 편안하게 살 수 있는 도시, 넷째, 활력-도시전체에 활력을 불어넣는 정책 등이다.

주거단지내 노인복지시설은 턱을 낮춰 휠체어의 통행이 자유롭도록 설계하도록 하였으며, 지진에 대비하여 주도로 옆에 비상도로를 설치하여 구조차량이 통행하도록 폭을 넓혔다. 공원 및 녹지와 연결된 산책길은 바닷가를 따라 조성하고 주거지역내 어린이 공원을 조성, 어린이들이 참여하여 조형물을 만들어 설치하였다.



고베시까지 전경(좌)과 보행자 중심 도로(우)

④ 고베시 경관조망 배치 가이드라인

건물높이를 배경산의 능선의 높이에 따라 조절하고, 경관형성에서 건물이 배경이 되도록하고 걷는 사람들이 압박감을 느끼지 않도록 건물을 뒤로 배치하도록 하였다. 또한, 전신주를 지중화하여 조망성을 높였다.

HAT 고베시에 건축물 신축시 고베경관조례에 따라 조성하고, 육각산과 바다의 전망을 해치지 않도록 조절하는 방향으로 유도하고 있다.

또한, HAT 지역내 축제 및 행사를 개최하여 활력 넘치는 마을만들기 사업을 지속적으로 추진할 계획이며, 색채는 고채도, 고명도를 배제하고 중·저채도의 색채를 사용하도록 권장한다.



고베시 경관 스카이라인 및 시내가로경관

⑤ 시사점

‘이야기가 있는 워터프론트’를 만들고 단순히 바다를 보면서 편안함을 느끼는 것 만이 아니라 ‘즐거고 체험하고 배울 수 있는’ 시설을 마련해 시민·관광객들에게 워터프론트의 매력을 주고 있음

고베시는 자연과 바다, 산 등 지형적인 조건을 최대한 고려해 도시 경관을 조성하고, 고베다운 도시경관의 형성을 지속적으로 진행시키기 위한 조례 등 제도 검토 추진

아카시해협대교, 유람선 등 시가 정한 조망점에서 산과 바다 등 자연에 대한 조망 확보를 엄격히 관리하면서 해안 경관을 유지



고베시 도시계획 브리핑

2. 교토

① 교토시 현황

교토는 일본 혼슈[本州] 중서부에 있는 교토부 부청소재지(府廳所在地)로서 긴키[近畿]지방의 중심 도시이다. 794~1868년까지 1,000년 이상 황궁(皇宮)이 있던 일본의 수도였으며, 불교문화와 직물업·요업 등의 전통산업을 선도하여 왔다. 현재에는 국제적인 문화·관광 도시로서 면적은 610.6km², 인구는 1,387,264명이다.

제2차 세계대전중에는 폭격을 받지 않아 전통적인 유적·유물이 피해를 입지 않아 교토에는 일본의 역사와 전통이 그대로 간직되어 있다. 또한, 문화적으로 다양한 양식의 건축물을 비롯하여 노우[能: 일본의 전통연극]·한문학·서화·다도·꽃꽂이·통속소설 등이 성행하여 독특한 일본적인 문화를 형성하고 있다.

② 교토시 경관정책

고도보존법에 의해 역사적 건조물과 자연환경이 일체를 이루는 고도의 역사적 풍토를 보존하는 풍토특별보전지구를 1930년에 지정하였다.

전통적 건조물군 보존지구는 시가지경관조례에 의거 특별수경보전지구를 참고하여, 1975년에 문화재보호법을 개정하고, 제도화하였다.

경관 중요 건조물의 지정 (단체정비-역사적 경관재생사업)

역사적인 건조물이나 교토다운 정취가 있는 경관을 보전재생하기 위해 경관중요건조물을 적극적으로 지정하고, 경관상 중요건축물의 외관수리시 지원해주고 있다.

③ 도시기본계획

2010년 까지 시행해 나갈 주요정책으로서 평안함이 있는 생활과 화려함이 있는 '21세기 교토의 거리만들기' 방침을 진행해 나가기 위한 광역적 계획을 수립하였다.

첫째, 범죄나 사고가 없는 안전한 거리만들기

둘째, 걷는 매력이 있는 거리 만들기

셋째, 물과 녹음을 살린 거리 만들기

넷째, 보전, 재생, 창조를 기조로 한 거리 만들기 등이다.

④ 역사지구 재생계획

역사지구에 대한 새로운 발상을 통해 도시를 창조

대표적인 접근방법으로 “Walking around town” 활용. 이 슬로건은 문유 회랑(文遊回廊)을 만들어 도시민이 문화로서 향유할 수 있는 도시 교토를 만들자는 내용을 담고 있다.

문유회랑(文遊回廊)이란 “교토에 흠어져 있는 역사적 장소와 유물 등을 이야기와 보행로로 연결하는 “문화 복도” 역할을 수행하는 것을 의미한다.

이러한 노력은 확대되어 교토시를 둘러싼 산과 호수를 연계한 친환경 관광으로 연결되고 있다.

⑤ 시사점

범죄나 사고로부터 안심하고 지낼 수 있는 환경만들기, 거리의 배리어프리화, 자연과 역사환경을 살린 특색있는 공원의 정비, 조화로운 거리의 재생 등을 추진

역사적 장소와 유물 등을 이야기와 보행로로 연결하는 문유회랑(文遊回廊)을 만들어 도시 내외부에 중요한 문화적 자산과 건축물, 사원 및 역사를 삶의 일부로 느끼도록 공간을 연출

3. 요코하마

① 요코하마 현황

요코하마는 일본 가나가와 현[神奈川縣]의 현청소재지이며 일본 제2의 도시이다. 1859년 미일수호통상조약에 따라 개항한 이후 1872년 요코하마와 도쿄 간 철도가 부설됨으로써 일본 최대의 항구가 되었다. 요코하마는 일찍부터 서양식 문물을 받아들인 국제적인 도시로서 2차대전 이후 황폐화되어 있던 도시를 바꾸기 위해 1971년부터 도시차원에서 공공 공간디자인을 전개하였다.

1980년대 기업체들의 도쿄로 회귀현상과 도심부에서 취업자수가 2만명 감소로 나타남에 따라 도쿄로의 도시기능 집중, 생활양식과 사회시스템의 변화에 따른 문제를 인식하고, 요코하마시는 직장과 주거공간이 일치하는 자립도시의 실현이라는 정책목표를 설정하였다.

업무와 상업부문이 주체가 되어 기능강화를 꾀하고 동시에 문화예술, 관광이라는 새로운 관점에서 도심의 마을만들기를 추진하였다. 이러한 계획이 요코하마의 ‘미나토미라이 21’이다.

요코하마 미나토미라이21(MM21)은 바다와 인접한 미래도시지역으로 요코하마시 서구(西區)와 중구(中區)에 걸쳐 면적은 총 1.86km²이다

MM21지역에는 요코하마의 상징 랜드마크타워와 퀸즈스퀘어요코하마, 코스모월드 등 고층건물이 밀집되어 있어 요코하마의 모습을 볼 수 있다.

카나가와현(神奈川県)의 독립행정법인 도시재생기구인 주식회사 ‘요코하마 미나토미라이21’에 의해 철저한 계획으로 정비된 이 거리는 ‘21세기 미래형 도시’를 목표로 하고 있다.

사업추진에 따른 경제적 효과로는 취업인구 약 5만 6천명(2005년), 도시 방문객수 약 4천 7백만명(2005년), 건설투자 약 2조 2,240억엔, 사업활동효과 약 1조 1,233억엔으로 나타났다.



요코하마 미나토미라이21지역

② 요코하마시 도시 디자인의 목표

요코하마는 과거와 미래를 조화시키는 도시계획을 통해 문화도시의 가치를 구현하고 있다.

요코하마는 25년간의 미나토미라이 사업을 통해 포지셔닝에 걸맞는 하드웨어를 갖추는데 성공했다. 그리고 이 성공을 발판 삼아 ‘창조도시 요코하마(Creative City Yokohama)’라는 슬로건을 내걸고 차별화된 마케팅을 실시하여 왔다.

과거와 현재가 적절하게 조화된 도심, 도시 어느 곳에서도 해변이 보이도록 계획된 스카이라인, 자발적인 시민참여로 적용된 도시디자인, 그리고 잘 보존된 역사자원 등 도시의 외관은 상당한 수준이며, 이를 발판 삼아 요코하마는 창조도시로의 전환을 시도하였다. 도시에 창조성을 불어 넣음으로써 도시 곳곳에 예술과 문화를 꽃피우게 하겠다는 계획이다.

요코하마를 과거 르네상스 도시였던 이탈리아 피렌체처럼 문화 예술인들의 창작기지로 만들려는 계획을 추진하고 있다. 이를 위해 시는 항만 주변에 6개의 ‘창조도시 거점지구’를 만드는 등 예술가들을 불러모으기 위한 각종 인프라를 구축하고 있다.

옛 다이이치간교(第一勸業)은행을 개조해 만든 '뱅크아트 1929'에선 문화·예술 강좌가 연중 열려 전문가와 아마추어들이 교류하는 장소로 활용되고 있다. 아티스트의 작업 공간을 넘어 시민들이 예술가들과 어울리고 이들의 작업을 직접 보고 참여할 수 있는 도시로 진화하고 있는 것이다.

요코하마시 측은 예술 작품 생산과 유통, 관광 등 경제 파급 효과가 연간 1000억원 이상에 달할 것으로 예상하고 있다.



요코하마 아티스트 작업공간

③ 요코하마 도시디자인의 목표

인간적인 매력있는 도시만들기 추진

요코하마시는 '요코하마시'라는 지역공간을 좀더 인간적인 매력이 있는 곳으로 만들고 시민생활을 풍요롭게 하고 자신의 지역에 자부심을 갖도록 도시디자인을 추구하고 있다. 도시정비 가운데는 미적, 인간적인 가치, 각 지역의 자연적, 역사적, 문화적 가치 등을 반영한 이 도시디자인 활동은 다음 일곱 가지로 제시된다.

1. 보행자를 위하여 안전하고 쾌적한 보행자 공간을 확보한다.
2. 사람과 사람이 만나는 광장, 의사소통의 장소를 늘린다.
3. 거리의 형태적, 시각적인 아름다움을 창출한다. (지역별 디자인 원칙의 확립)
4. 지역의 자연적 특징을 중요시 한다.

5. 시가지 내에 녹지나 오픈 스페이스를 많이 한다.
6. 바다, 강, 못 등 수변공간을 중요시 한다.
7. 지역의 역사적, 문화적 자산을 풍부하게 한다.

도시디자인의 목적은 도시를 인간적인 매력있는 곳으로 만들어 그곳에서 살고 있는 시민들이 살기 좋은 곳으로 만드는 것이다. 또한 시민들이 그 곳에 살고 있는 것에 자부심을 느끼고 다른 지역의 시민들도 그곳으로 옮기고 싶은 곳으로 만드는데 있다.



요코하마 공공공간 디자인

④ 역사를 살린 도시 만들기

요코하마에는, 개항 이래의 근대 건축이나 서양관, 토목 유산이 남아 있으며, 교외부에는 농촌의 풍치를 전하는 고민가나 사찰이 남아 있다. 이러한 역사적 자산을 재평가해, 마을 조성의 자원으로

서 그 보전과 활용을 적극적으로 도모해 가기 위해 「역사를 살린 마을 만들기 요강」을 시행하였다.

소유자의 협력을 얻고, 주로 건축물의 외관을 보전하면서 활용을 도모하는 것을 목적으로 요강에 근거해 등록, 인정을 진행시키고 있다.

인정을 받은 역사적 건조물에 대해서는, 외관의 보전 개수나 유지 관리에 대해서 조성을 할 수 있으며, 내진 개수(구조 보강)에 대한 비용 조성 제도도 설치하였다.또, 소유자와 관계기관과의 조정 에 의해 가능한 경우에는, 요코하마시가 역사적 건조물을 취득해, 시민 이용 시설로서 정비하여 공개를 도모하고 있다.

⑤ 요코하마시 경관비전

요코하마시 매력있는 도시 경관의 창조에 관한 조례매력있는 도시 경관의 형성을 도모할 필요가 있는 지구(도시 경관 협의 지구)의 경관 룰 만들기를 시민과 협동으로 진행해 지구내에서 건축 등을 조성할 때, 보다 질 높은 경관 형성을 목표로 사업자와 요코하마시가 협의를 실시한다.



요코하마 토목유산 활용 사례(도쿄야드가든, 아카렌카, 철도)

요코하마시 경관계획은 경관법에 근거해, 구역을 지정해 경관 형성의 기본적인 룰을 정한 것으로 현재, 칸나이 지구, 미나토미라이21 추우오치쿠를 구역으로 정하고 있다.

⑥ 시사점

- 다양한 디자인 수법을 적용하여, 전체적으로 질을 높인 요코하마다운 개성 창출
- 도로나 항만, 다리 등 다양한 건축물들과 가로등 사인, 벤치 등 작은 시설물까지 디자인을 개

선하고, 야경연출을 통해 볼거리를 제공

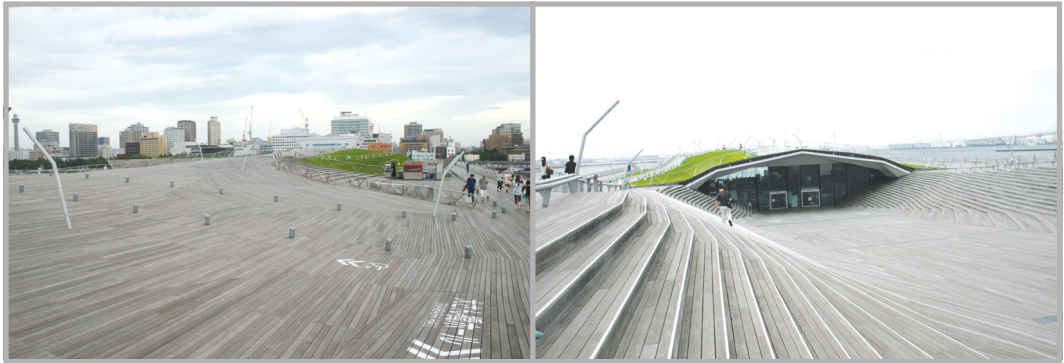
■ 역사적 자산보존 등 새로운 연출을 더해 역사와 미래가 공존하는 도시로 발전



요코하마 토목유산 활용 사례(도크야드가든, 아카렌카, 철도)



요코하마 미나토미라이 지구 야경



오산바시 국제여객터미널

4. 치바시 현황

치바시는 도쿄와 25km떨어진 도시로서 나리타 공항과 도쿄 중간에 위치해 교통의 접근성이 편리하다. 치바시는 1967년대 매립지에 도심지 개발, 도쿄의 인구분산을 목적으로 개발계획을 수립하였다.

■ 마쿠하리 베이타운 윤곽

21세기형 국제업무도시, 마쿠하리 신도심. 도심 전체가 ‘타운센터지구’, ‘업무연구지구’, ‘문화교육지구’, ‘공원녹지지구’, ‘주택지구’ 등 다섯 개의 지구로 구성되어, 직(職)·주(住)·학(學)·유(遊)를 충족시킨 도시환경을 형성하고 있다.

마쿠하리 베이타운은 신도심의 다양한 도시기능을 배경으로 한 ‘주택지구’에 있는 주택지로서 도시에 사는 즐거움과 기쁨, 사람과 도시의 관계를 다시 생각한다는 관점에서 마쿠하리 베이타운의 개발 프로젝트가 시작되었다.

이 프로젝트는 ‘치바현 기업청’과 ‘도시재생기구’, ‘치바현 주택공급회사’, 6개의 ‘민간사업자 그룹’이 긴밀한 파트너십 하에 실시되고 있다. 계획 총 호수 9,000호, 계획인구 약26,000명의 거대한 규모와 ‘도시에 산다’는 관점에서 발상을 했기 때문에 전체 계획도, 주택 형태도 거리의 모습도 종전의 교외형 뉴타운과는 근본적으로 차이가 있다.

마쿠하리 베이타운은 옛 일본의 주택과 유럽의 도시처럼 체험과 문화, 정보 등의 다양한 지적 자극이 기다리고 있는 주택지로, 주거와 거리가 긴밀한 관계에 있는 연도(沿道)형 주택으로 형성되어 있다.



마쿠하리 베이타운 전경

거리 형성은 도시 디자인의 구체적 원칙인 ‘디자인 가이드라인’에 따라 추진되었으며 1999년에는 도시형 주택지로서의 기능성과 거리의 경관을 중시한 거리 조성 시스템이 인정을 받아 주택지로는 처음으로 굿 디자인상, 어반 디자인상을 수상하였다.



마쿠하리 베이타운

■ 마쿠하리 베이타운 기본컨셉

- Work (직업) - 국제 비즈니스 기능
- Living (주거) - 연구 개발기능
- Learning (학문) - 과학, 교육기능
- Enjoying (유희) - 편안하고 매력적인 거주환경

■ 도시능력(Urban Faculties)

- 주민일체를 목적으로 하는 마찌즈꾸리 추구
- 환경디자인 매뉴얼을 기초로 한 Sky Way Deck(in a private site), Green Belt(in a private site)
- Setback(벽면후퇴), 공공공간과 건물공간의 일체화, 전신주 지중화, 지구내 녹지공간 조성토지의 일부분을 기업에서 제공

■ 마쿠하리 베이타운 건축디자인

마쿠하리 베이타운 건축 디자인의 특징은 배치와 연결에 의한 거리에서 만들어진다.

마쿠하리 베이타운에서는 파리의 아파트망이나 런던의 테라스하우스로 불리는 도시 거주군과 같이 연도형 주택이 아름다운 거리를 만드는 최소단위가 되고 있다.

거리 중심부에 늘어 선 중층주택에서는 ‘디자인 가이드라인’에 의해 건물의 높이를 균일하게 하며 격자 형상의 길을 따라 연결되어 있기 때문에 조화를 이룬 정돈된 풍경을 만들면서 거리 전체에 정돈된 연속성이 생겨나 거리 풍경이 형성되고 있다.

거리를 감싸 안듯이 지어진 고층주택과 초고층 주택은 거리의 밖을 향해 있다.

마쿠하리 베이타운에서는 거리 전체의 조화를 이루면서 각각의 지구에 개성 있고 산뜻한 색감의 디자인을 채택하였다. 거리의 최소단위인 가구(街區), 거리의 아이덴티티가 되는 거리모습 등은 마쿠하리 베이타운의 아름다운 경관이 탄생하게된 배경이 되었다.



마쿠하리 베이타운 건물 외관디자인

■ 마쿠하리 베이타운 가로디자인

마쿠하리 베이타운에서는 거리 공간에 다양한 연출을 함으로써 거리의 풍경에 변화와 특징을 부

여하고 있다. 거리에 온기와 상쾌함을 주는 가로수와 어린이공원 등의 그린 스페이스, 열 두 개의 별자리를 나타낸 기념물과 블록 모퉁이의 인상적인 외관, 도시다운 활기와 주택지로서의 조용함 모두를 연출하는 조명시설 등은 거리의 개성과 감동을 주는 마쿠하리 풍경의 특징이다.

마쿠하리 베이타운에서는 거리 풍경의 방해가 되는 전봇대가 없는 거리 조성을 지향하고 있다. 전력 케이블이나 전화 케이블, CATV케이블 등을 지하의 공동구로 모아 전선과 전봇대가 지상으로 나오지 않도록 하고 있다. 또한 쓰레기 처리는 각 가정의 가연·불연 쓰레기를 지하 공동구 내의 파이프를 통해 쓰레기 시설로 보내는 ‘폐기물 공기수송 시스템’을 도입했다.

선진 도시시스템을 바탕으로 종래 일본의 주택지에서는 볼 수 없었던 새로운 거리 풍경이 탄생했다. 마쿠하리 베이타운의 가로는 교통을 위해서만이 아니라 거리의 새로운 풍경을 만드는 중요한 요소이다.



마쿠하리 베이타운 거리를 꾸미는 다양한 연출

■ 마쿠하리 베이타운 포장도로 디자인

마쿠하리 베이타운에서는 연도에 활력을 주고 모든 집이 활기를 띌 수 있는 연도형 주택을 채택하였다. 주택에서 한 걸음 밖으로 나가면 바로 눈앞에 활기찬 거리가 펼쳐진다. 가로는 생활공간의 연장선상에 있고 주택의 앞뜰이 된다. 이를 위해 건물과 일체적으로 디자인되었으며 사는 사람이 여유를 즐기면서 걸을 수 있는 공간을 확보하고 있다.

마쿠하리 베이타운의 메인 스트리트인 미하마 프롬나드는 거리의 활기를 가장 실감할 수 있는 장소이다. 연도의 주택 1층에는 세련된 상점이 늘어 서 있어 마쿠하리 베이타운에 사는 사람뿐만 아니라 방문객도 편하게 들러 즐길 수 있는 가로 공간이 되고 있다.

또한 미하마 프롬나드에는 화강암이 깔려있는 차도와 보도가 있고 석조의 질감이 활기와 어울리

는 친숙한 가로공간으로 바뀌고 있다. 이와 같이 마쿠하리 베이타운의 가로공간은 오가는 사람이 도시의 즐거움과 기쁨을 누릴 수 있는 오픈 스페이스로서의 기능을 하고 있다.

그리고 이 오픈된 가로공간은 주민끼리의 커뮤니케이션을 촉진하고 커뮤니티를 조성하는 중요한 스페이스로서의 기능도 하고 있다. 마쿠하리 베이타운의 커뮤니티는 거리의 활기를 만들어 내는 커다란 역할을 하고 있다. 주민의 자발적인 제안으로 ‘베이타운 축제’를 비롯해 수많은 이벤트를 개최하고 있다. 크리스마스 시즌에는 거리 전역에 일루미네이션이 장식되어 있다.



마쿠하리 베이타운 가로공간

■ 마쿠하리 베이타운 파티오(중앙 정원)디자인

마쿠하리 베이타운의 가구는 중앙에 휴식 공간이 되는 중앙 정원(파티오)을 둔 유럽 스타일의 주택이다. 안뜰은 주거에 햇빛과 바람을 가져오기 때문에 과거 유럽에서는 새로운 도시를 건설할때, 건물에는 위생과 건강을 위해 가능한 넓은 파티오를 두도록 설계했다.

각 가구마다 특징 있는 중간 정원. 조경이 독특한 모양을 하고 있는 중앙 정원이나 물 광장이 있는 시원한 정원, 청량감을 주는 신전과 같은 중앙 정원, 녹색과 기념물이 조화를 이룬 세련된 중앙 정원 등 각 가구마다 정취 느낄 수 있다.

도시의 활기, 휴식과 안정을 공유하는 마쿠하리 베이타운의 주거단지에는 두 가지의 다른 생활 공간을 동시에 느낄 수 있도록 배치하였다.

■ 마쿠하리 베이타운 교육공간디자인

마쿠하리 베이타운에서는 단일화를 배제하여 건물의 외관, 교실 등 각각이 독창적이고 풍부한 표정을 가진 학교를 실현했다. 디자인이 특징인 초등학교, 옥상 건축물이 인상적인 중학교 등 각각의

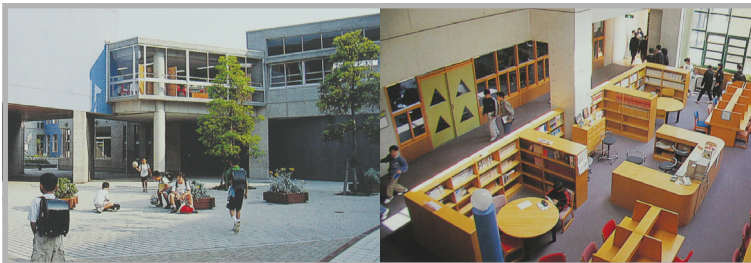


마쿠하리 베이타운의 개성있는 안뜰을 갖고 있는 가구(街區)

개성 있는 외관이 거리 경관과 훌륭하게 조화를 이루고 있다. 마쿠하리 베이타운에서는 학교의 외관도 거리의 경관을 만들어 내는 중요한 요소가 되고 있다.

각 학교 내부에 참신한 디자인으로 학생들의 개성과 주체성을 중시하는 부드러운 환경을 실현시키고 있다. 학년별로 교실동과 워크스페이스를 마련하여 자유로운 발상하에 이상적인 교육환경이 만들어져 있다.

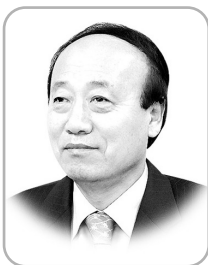
도서실, 컴퓨터실 등 주체적인 학습을 지원하는 오픈 스페이스를 갖추고 있어 '한명 한명이 자주적으로 배운다'는 교육방침을 관철시킬 수 있도록 디자인을 적용하고 있다.



마쿠하리 베이타운 교육공간

백두산 관광 有感

권오덕 | 전 대전일보 주필



나는 지난 7월 중순 정년퇴임한 두 교수친구 부부와 함께 버르고 버르던 백두산을 다녀왔다. 백두산에 대한 한국인들의 동경은 유별난데, 나 역시 마찬가지로 생전에 한번은 꼭 가보려 했던 곳이다. 5박6일 일정 중 꼬박 하루씩 인천-단동 간 배안에서 잤다. 이번 백두산여행은 아쉽게도 비 때문에 천지를 못 봤지만 나름대로 의미는 있었다.

2,750m 높이의 백두산을 찾는 관광객은 한해 170만 명에 이른다. 중국 영토를 통해 올라가므로 중국관광객이 가장 많고, 그 다음은 한국인으로 연간 10만 명, 하루 270명꼴이 백두산을 다녀간다. 동남아의 화교나 대만인을 제외하면 역시 한국인이 압도적으로 많다. 그래서 백두산 곳곳서 들리는 건 온통 중국말과 한국말뿐이었다. 백두산을 제 나라 땅으로 못가고 중국 땅을 거쳐야해 무척 가슴이 아팠다.

백두산(장백산)을 관할하는 길림성은 한반도보다 약간 작은 19만 km²에 인구 2,700만으로 우리 동포가 가장 많이 사는 성이다. 백두산 입산료는 1인당 4만원으로 관광수입만도 엄청나다. 그런데 북한은 6·25전쟁 참전대가로 백두산의 절반을 중국에 주었고, 압록강의 10여개 섬 중 절반가량을 중국에 넘겼다니 분통터질 노릇이다.

한국인 백두산 1년 10만 명 하루 270명 다녀가

백두산은 1년의 절반 정도 눈이 내린다고 한다. 우리가 갔을 때도 백두산 주변에는 잔설이 남

아 있었다. 백두산은 북파, 서파, 남파 등 세 가지 길이 있는데 우리는 서파코스로 갔다. 길목에는 활짝 핀 야생화가 끝없이 이어져 우리를 반기고 있었다. 하지만 새벽부터 줄기차게 내리기 시작한 비는 백두산정상까지 계속돼 우리를 실망케 했다.

흔히 백두산 천지는 아무에게나 보여주지 않는다고 한다. '백번 가야 두 번 정도 보여준다' 해서 백두산이라는 우스갯소리가 있을 정도다. 그만큼 보기 어렵다는 얘기다. 맑은 날씨가 금방 변해 먹구름이 끼고 갑자기 비오는 경우가 많다. 또 비 오다가도 갑자기 하늘이 개어 천지를 볼 수도 있다는데, 우리는 끝내 백두산 천지를 보지 못했다.

'민족의 영산'이라는 백두산의 천지를 못 본 아쉬움은 있었지만 옛 고구려 유적지를 돌아보고, 중국 동북 3성의 하나인 요령성(遼寧省)과 길림성(吉林省)을 접하며 중국의 농촌과 그들의 동북공정(東北工程)을 엿볼 수 있었다. 또 압록강너머 북한의 산하를 살필 수 있었으며 현지가이드를 통해 북한의 실정을 자세히 들을 수 있어 유익했다.

무엇보다 옛 고구려의 수도와 유적 등을 직접 볼 수 있었음은 큰 수확이었다. 길림성의 백두산 가는 길목의 통화 시에서 두시간거리에 옛 고구려의 수도 집안시(集安市)가 있다. 시내에서 옥수수 밭을 지나 좁은 골목길을 300여 미터 가다보면 광개토대왕 왕릉과 능비, 장수왕릉과 장군총, 옛 도읍지 국내성 성터 등을 볼 수 있다. 광개토왕의 능비는 중국정부가 보호를 위해 유리벽을 쳐 놓았다.

그런데 동북공정의 일환으로 중국정부가 관리하는 이들 유적은 허술하기 짝이 없어 가슴이 아팠다. 집안 시 일대는 2004년 세계문화유산으로 등재됐지만, 왜 그리 초라한지 1천 500여 년 전 동아시아를 호령했던 고구려인의 기개는 찾아 볼 수가 없었다. 상해에 있는 임시정부 청사보다 더 허술해 가슴이 저렸다. 같은 삼국시대를 살았던 신라의 경주, 백제의 부여 공주와는 비교할 수 없을 정도였다.

중국의 옛 고구려유적 관리허술 가슴 아파

중국은 지난 2002년부터 고구려사와 발해사 등을 중국사로 편입시키는 역사왜곡을 대대적으로 펼쳐왔다. 중국은 고대사뿐만 아니라 6·25등 현대사도 왜곡했다. 6·25전쟁을 남한과 미국이 일으켰다는 식이다. 오죽하면 중국의 중앙CCTV의 역사담당 유명 강사가 동북공정을

신랄하게 비판했겠는가. 그 강사는 최근 "일본교과서도 왜곡했지만 중국만큼은 아니다"라며 중국역사교과서의 진실은 5%도 안 되며 대부분은 허구라고 비판했다.

옛 고구려 유적을 관광한 후 우리는 옥수수 밭길을 거쳐 북한식당에 도착해 점심식사를 했는데 밥이 잘 넘어가지 않았다. 식사가 거의 끝날 무렵 가수와 무용수들이 나와 노래하고 춤추는데 왜 그렇게 가련해보이는지 돈이라도 주고 싶었다. 나중에 들으니 가수들의 노래는 실제 부른 게 아니고 모두가 립싱크였다고 한다. 매점의 북한산 술과 기념품을 보니 너무 조잡해 살 것이 하나도 없었다.

이번 관광에서 우리를 안내한 현지 가이드는 평양주재 중국외교관의 아들로 약 30세 정도 데 보였다. 그는 평양에서 태어나 그곳에서 초중등학교를 나온 후 북한의 명문대인 김책공대를 졸업한 엘리트였다. 그는 한 해 6개월은 평양, 6개월은 중국 단둥에 나와 가이드로 돈을 벌고 있었다. 수입이 꽤나 된다고 자랑했다. 단정한 용모에 북한 사투리를 별로 안 쓰는데다 언변이 뛰어나 그야말로 관광객을 가지고(?) 놀았다. 10년 간 백두산가이드만 했으니 그럴 법도 했다.

이번에 백두산에 가면서 중국의 농촌을 살펴볼 수 있었다. 몇 시간을 버스타고 가면서 끝없이 펼쳐진 옥수수 밭과 우거진 삼림을 보았다. 중국 동북지방 농촌은 생각보다 살기가 나은 것 같이 보였으나 우리 농촌에 비하면 아직은 멀었다는 느낌이었다. 특히 버스휴게소의 화장실은 우리의 50년대 중반과 비슷해 필설로 설명하기 어려울 정도로 낙후되고 몹시 더러웠다. 그래서 여자들은 옥수수 밭에서 실례했고 남자들은 길가에 나가 소변을 볼 수밖에 없었다. 고속도로는 통행료가 비싼 탓인지 몇 시간을 달려도 차를 볼 수가 없었다.

중국은 10-20년 후를 대비해 고속도로를 계속 건설하고 있었다. 60년대 후반 우리나라 고속도로 건설 당시 극렬하게 반대했던 일이 생각난다. 마지막 날 우리는 양만춘장군이 당태종의 10만 대군을 물리친 안시성(중국명 호산장성)에 올라 북한의 마을(의주)과 압록강 등을 내려다 봤다. 북한의 산은 나무가 없어 벌거숭이 산이었다. 북한에 비가 조금만 와도 큰 물난리가 나는 이유를 알겠다. 산에는 옥수수와 채소 등을 심어 북한의 식량난이 얼마나 심각한가를 알 수 있게 했다.

압록강서 북한 소년병 보고 연민의 정 느껴

가다 오다 압록강하류에 있는 위화도(威化島)와 부서진 철교를 보며 만감이 교차했다. 고려 말 요동정벌에 나선 이성계가 왕의 명을 어기고 회군한 바로 그 섬이 유명한 위화도다. 이성계는 당시 회군하여 정권실세로 등장, 조선창업의 기틀을 닦았다. 압록강다리는 1911년과 1943년에 지은 두 개가 있다. 먼저 지은 다리는 6·25전쟁 때 미군폭격에 의해 두 동강이나 압록강 단교(斷橋)로 불리고, 나중에 건설된 다리는 지난 1990년 조중우의교(朝中友誼橋)로 개칭했다.

마지막 날 우리는 압록강 지류인 일보하(一步河)에서 조그만 배에 올랐다. 갈대숲을 옆에 두고 10여명이 탄 배가 물길을 따라 10여 분간 내려가자 국경너머 철조망에 갑자기 북한 병사 2명이 나타나 오라고 손짓을 하는 것이었다. 이윽고 한명은 철조망 옆에서 망을 보고 한명은 철조망을 뛰어 넘어 짹째 물가로 다가왔다.

배가 기슭에 닿자 북한병사는 우리 배 쪽으로 다가왔다. 그는 16-17세에 불과한 어린 소년같이 보였다. 키와 몸집은 작고 말라 입은 군복이 헐렸다. 가름한 얼굴은 예쁘장해 연민의 정을 느끼게 했다. 일행은 담배며 과자 돈 등을 그에게 건네주었다. 나도 약간의 돈을 주며 "참고 기다려라. 건강하게 잘 지내면 언젠가 좋은 날이 올 것"이라고 격려했다.

뒤에 앉아서 지켜보던 내 아내는 손수건으로 눈물을 훔치고 있었다. 나도 눈물이 났다. 뿐만 아니라 같은 배에 탔던 모든 관광객들이 눈물을 흘렸다. 그리고 이구동성으로 말했다. "어린 청소년이 잘못 북한에 태어나 이런 고생을 하는지 모르겠다"며 한숨을 내쉬었다. 이윽고 그는 철조망을 넘어 동료병사와 함께 사라졌다. 나는 있는 돈을 더 못 준 게 한스러웠다.

물론 우리가 건네준 금품들은 얼마 안 되지만 저 혼자 갖는 게 아니라 같은 부대원, 아니 장교들까지 모두 나누어 가질 것이 분명하다. 아니 요즘의 북한사정으로 미루어 국가에 바칠지도 모르겠다. 나는 30분 정도 배를 타고 돌아오면서도 불쌍한 북한 군인이 자꾸 생각났다. 그리고 다른 한편으로는 혹시 저들이 총을 쏘면 어쩌나 하면서 두근대는 가슴을 쓸어안고 나도 모르게 연신 뒤를 돌아보았다.

이제는 도내 도로망을 지능화하여 에너지도 절약하고 쾌적한 관광 충남으로 만들어 갈 때...

장원석 | 건양대학교 교수



국내 도로망은 날로 발전하여 기하급수적으로 증가하는 자동차의 보유국임을 실감나게 한다. 지자체 실시 이후 산골벽지 마을까지 포장이 되고 산꼭대기까지 소방도로가 나 자동차로 전국 어디든지 갈 수 있어 일일 생활권 시대를 맞이하고 있다. 이젠 복잡한 전국 도로망을 효율적으로 활용하기 위해서 내이비게이션은 필수품이 되었다.

20여년간 직장에 출근하기 위해 승용차로 대전에서 논산까지 고속도로를 즐겨 이용해 왔고 업무로 전국을 다니면서 매년 5~6만 Km씩 달려 왔다. 지역의 큰 도로 사거리에는 교통위반 감시카메라와 도로면에는 자동차의 유무와 속도를 감지하는 센서인 루프코일들이 매립되어 있다. 지방도로 마을길에도 주민의 요청으로 이런 시설들이 여기저기 보인다. 또 최근에는 교통량감지 카메라들이 도로 곳곳에 설치되어 있어 한국이 정보화의 강국임을 보여 주고 있다.

이런 설비들은 무인 교통감시기인 동시에 방범 역할을 한다. 그러나 이런 설비가 설치되지 않은 사거리나 지역은 규정속도나 교통신호를 위반하면서 달리는 자동차들을 종종 볼 수 있다.

일부 차량들이 교통신호등을 지키지 않는 이유는 지방도로에서 교통경찰의 통제가 소홀한 탓도 있겠지만 신호등에서 정지하면 연료소모량이 많다는 것이다. 또 정지했다가 다음 신호등까지 가면 연결되지 않고 또 멈추어야 하는 경우가 많다고 한다. 한번 신호등을 위반하면 다음의 여러개의 교통신호등에서 멈추지 않고 무사히 갈 수 있다는 것이다. 이런 경험은 나도 자주 겪은 일이다. 이런 문제들을 선진국에서는 어떻게 해결하나 궁금하였다. 다행히 지난해 미국으로 1년간 연수할 기회가 주어져 자동차의 새로운 문화를 체험하게 되었다.

미국의 도로에서 앞차를 따라 가면 교통신호등의 막힘없이 계속해서 주행이 가능한 경우가 많은 데 이는 교통신호제어장치가 교통의 흐름을 인식하여 통제를 하고 있기 때문이다. 보조도로는 도로바닥에 루프코일들이 매립되어 자동차가 유무를 감지하여 교통신호를 제어하고 있었다. 더욱 놀란 것은 사막기후에서 주도로가 재포장을 하지 않아 갈라진 낡은 아스팔트도로에서도 보조도로에 있는 센서는 동작을 하고 있어 미국이 자동차의 선진국임을 확인시켜 주고 있었다. 차가 도로 위의 센서에 정지해 있으면, 감지하여 주도로의 차량이 한적할 때 갈 수 있도록 교통신호를 통제하고 있었다.

이런 문화 체험과 더불어 연수를 마치고 올 2월 1년만에 한국에 돌아 왔을 때 인천공항에서 대전으로 오는 공항버스를 탔다. 버스를 타면서 캘리포니아의 시멘트로 만들어진 거칠게 깨진 프리웨이를 달리던 생각을 하면서 한국의 아스팔트길은 양탄자 같은 기분으로 한국의 포근함을 느낄 수 있었다. 반면 도로 주위는 집을 짓는 건물들이 보여서 그런지 어수선한 기분이 들었다.

다음날 직장으로 출근하기 위해서 집이 관평동이기 때문에 북대전톨게이트에서 진입하여 난산톨게이트 나온 후 건양대학교까지는 9Km로 7개의 신호등을 만난다. 아직 미국교통신호에 익숙해 있어서 그런지 사거리에서 교통신호등이 빨간등으로 바뀌어 멈추려고 하는데 뒤에서 달려오던 화물차는 좌회전하는 차선을 이용하여 교통신호를 무시하고 질주하는 것을 보았을 때 공포분위기의 전율을 느낄 수 있었다.

한번 바뀐 빨간신호등은 청신호로 바뀌기 위해 120~130초 정도 기다려야 한다. 지방도로 사거리는 주도로에 마을에서 들어오는 보조도로들로 구성되는 경우가 많아 이 보조도로는 차동차 진입이 많지 않다. 그럼에도 불구하고 사거리 교통신호등은 차가 없는 경우에도 정해진 시간 동안 기다려야한다. 만약 주도로에서 주행하다가 갑자기 신호가 바뀌면 2분정도는 기다려야 하는 것이다. 자동차가 서고 기다리고 다시 출발하여 달리던 속도까지 올리기까지는 많은 연료소모가 될 뿐아니라, 배기가스로 환경오염을 초래한다고 한다.

실제로 제가 타고 다니는 자동차의 경우 대전 시내 주행시 연비가 13Km 정도이며, 매일 고속도로를 통하여 출근하기 때문에 고속도로와 지방도로 운전시 16Km로 20%이상 연료가 절약됨을 알 수 있었다. 수 백Km이상 장기 고속도로를 주행하면 20Km 이상 연비가 나온다. 이런 연비의 차이는 대부분 교통신호등 대기에서 공회전에 의한 연료가 소모되기 때문이다.

국내에서 자동차의 공회전으로 소모되는 연료의 비율은 18%나 되고 2010년 6월 현재 전국의 17백만대가 넘는 차량을 계산해 보면 연간 2조원이라는 엄청난 비용을 낭비하고 있다고 한다. 한국기계연구원 정동수박사는 이런 공회전 현상에 의한 낭비를 줄이기 위하여 신호대기시 7초이상 멈출시는 엔진을 끄는 편이 연료를 절약할 수 있다고 한다.

이를 해결하기 위하여 선진국에서는 교통통제장치와 함께 도로바닥에 루프코일을 설치하여 보조도로에서 자동차가 없을 시는 주도로가 계속 주행할 수 있도록 하여 원활한 교통소통과 더불어 연료낭비를 획기적으로 줄이고 있다. 이와 같이 충남지역내에 원활한 교통소통과 에너지절약을 위해 교통망 관리를 재검토할 필요가 있다고 생각한다. 주도로와 보조도로들의 교통량을 분류하고 교통감지센서들을 설치하여 교통통제장치와 연동하는 지능화된 교통망으로 효율적인 교통량의 제어로 전국에서 제일가는 지능도로망을 갖추길 기대해 본다.

OPINION

현재 충남지역 도로에 센서와 카메라들이 많이 설치되어 있다. 이들의 통합관리와 더불어 도로체계의 지능망을 단계적으로 구축하여 정비한다면, 적은 비용으로 지능교통망의 구축이 가능할 것으로 본다. 자동차를 타고 여행시 제일 먼저 느낌은 도로로부터 그 지역의 향기를 느낀다. 이런 시스템 구축으로 선진충남을 만들어 연료절약과 쾌적하게 운전할 수 있는 이미지를 여행객에 심어 줌과 더불어 관광충남으로서의 큰 역할을 할 것이다.

대백제전, 17일 역사적 개막 팡파르, 한달간 대장정 돌입

- 17일 공식 개막식 이어 18일 일반 개장..
- 이 대통령 "백제인 진취적 기상이 국가발전 원동력" 강조할 듯

“다시 깨어나라. 대백제의 혼불이여!” 「1400년전 대백제의 부활」을 주제로 한 역사문화축제 2010 세계대백제전이 9월 17일 오후 역사적인 막을 열어 장장 한 달간의 대장정에 들어갔다.

이날 개막식은 이명박 대통령과 안희정 충남도지사, 주한외교 사절, 해외 교류단체장, 3부 요인들과 전국 시도 인사, 정재계인사 및 지역인사 등 초청인사들과 주민 등 약 1만5,000여명이 참석한 가운데 이날 오후 3시 충남 부여군 규암면 백제문화단지 백제왕궁 특설무대에서 성대하게 펼쳐졌다.

이 대통령은 이날 공식행사 축사를 통해 1400년전 대백제의 부활을 통한 찬란한 백제문화를 재조명하고, 해상교류를 통해 얻어진 백제인의 진취적인 기상이 국가발전의 원동력이 된다는 점을 강조하였다.

이 대통령은 공식 개막식에 이어 거대하고도 웅장한 옛 고대국가 제천(祭天) 의식을 본뜬, 이날 개막식의 최대 하이라이트 「사비왕궁 개문의식」을 참관한 뒤 17년만에 완공된 사비왕궁을 돌아보고 기념식수도 하였다.

사비왕궁 개문의식의 기본 컨셉은 김명곤 전 문화부장관이 총감독을 맡아 백제의 과거, 현재, 미래라고 하는 3개의 북을 맞두들이하여 옛 백제를 깨우고, 700년 대 백제의 꿈이 되살아나는 역사적인 순간, 참석자들 모두가 깨어나는 백제를 향해 ‘백제맞이’에 나선다는 것이 큰 줄기. 연출방향은 대백제전의 성공을 기원하는 제사형태를 빌리는 새로운 시도 곧 ‘파격’, 백제 대서사의 ‘개발’, 그리고 재현해낸 왕궁의 ‘위엄’을 드러냈다.

개막식은 이날 오후 3시 백제왕궁 광장과 특설무대에서 내빈 입장과 개회고지로 시작해 무대 좌측에 자리한 금동대향로 성화대에 텔런트 정준호씨가 올라 백제혼불을 안치하면서 제향의 은은한 향기와 함께 장중 엄숙한 분위기를 연출했다.

천관 왕기철, 신녀 오정해씨, 아동 송소희 양이 중심이 돼 무용수 123명이 사물놀이패와 함께 부활의 대합창 퍼포먼스로 절정의 분위기에 올랐다.

김명곤 총감독은 “백제유산이 대한민국의 미래에 큰 몫을 할 것이란 자부심을 느끼며 그 힘을 재조명하는데 역점을 뒀다”고 말했다.

한편, 이날 공식 개막식에 이어 18일부터 일반개장에 들어가는 2010세계대백제전은 충남 부여군과 공주시 일원 9개 행사존(Zone)에서 22개의 대표프로그램을 비롯해 시·군 프로그램 등 모두 90여개의 이벤트가 한 달 동안 무대를 달궂가며 20여개국 260만여명의 관람객들을 매료시키게 된다.

충남도, 전국 최대규모 야생동물구조센터 개소



충남도는 9월 9일 공주대학교 예산캠퍼스에서 ‘충남 야생동물 구조센터’ 개소식을 갖고 본격적인 운영에 들어갔다고 밝혔다.

야생동물 구조센터는 총15억원의 사업비를 들여 예산군 예산읍 대회리 공주대학교 예산캠퍼스내 11,980㎡의 부지에 올해 6월 준공한 후 시험운영을 해왔다.

충남도와의 협약에 따라 공주대학교에서 센터를 운영하게 되며, 공주대 특수동물학과

교수진, 전문수의사 등으로 구성된 전문인력과 관리동, 조류동, 포유류동, 재활훈련장 등의 건축물, 최첨단 의료 장비를 갖춘 구조센터는 전국 최고 인력과 최대 규모를 자랑한다.

앞으로 야생동물 구조센터는 조난 또는 부상당한 야생동물의 구조·치료와 재활훈련은 물론, 야생동물의 질병연구와 치료에 관한 전문적인 기술을 배양하여 보급하고, 멸종위기종과 천연기념물 등의 증식 복원사업을 수행하게 된다.

충남도 관계자는 “야생동물 구조센터가 활성화 될 수 있도록 지속적인 관심을 갖고 지원해 나갈 예정이며, 구조센터가 야생동물 보호를 위한 교육 및 홍보 역할과 사람과 동물이 공존하는 토대가 구축될 것”이라고 밝혔다.

충남도, 2011 예산편성에 도민의 목소리 담는다

충남도는 투명하고 책임있는 공개행정 구현과 효율적 예산편성을 위하여 2011년도 본예산 편성 시 도민의 의견을 반영기로 했다.

충남도는 이를 위하여 지난 7. 16부터 8. 4까지 각계각층의 의견을 도 홈페이지를 통한 사이버 의견수렴과 범도민 정책서포터즈 등 도민을 상대로 한 전화 및 우편 설문을 병행하였다.

의견수렴 분석결과 도민 2,277명(우편 210, 전화 2,000, 인터넷 67)이 참여하였으며 2011년도 1 순위로 예산투자 할 분야는 복지환경분야(28.4%), 농수산분야(22.7%) 순으로 나타났다.

분야별 우선투자할 사업으로 농수산분야는 농수산물유통체계 개선분야(35.3%), 친환경 농산물 생산 및 보급확대분야(23.6%)를, 교육분야는 초·중학교 무상급식 지원을 선호하였으며 무상급식 지원 실시방안은 경제여건 등을 고려하여 선별적 실시하는 방안을 가장 선호하였다.

복지분야는 노인복지시설 및 장애인 활동보조서비스 확대분야(40.0%)를, 문화예술체육분야는 충남 문화길 조성 등 지역특화 관광지 개발분야(51.3%)를, 경제산업분야는 충남형 사회적 기업육성 및 일자리 창출분야(38.6%), 건설교통안전분야는 안전한 도로관리 및 휴식공간 조성분야(29.3%)를 선호하였다.

2011년 예산편성시 증액되어야 할 분야는 사회복지분야(23.5%), 농림해양수산분야(18.1%), 산업·중소기업분야(12.6%)이고, 감액되어야 할 분야는 일반공공행정분야(18.8%), 문화예술체육분야(15.9%) 국토·지역개발분야(13.0%)로 나타났다.

제안사업은 “학교급식 우리농산물 애용” 등 185건이 접수되었으며 분야별로는 교통분야(50.8%), 농림수산분야(16.2%), 복지환경분야(14.6%) 순으로 나타났다.

금번 설문조사결과를 보면 도민들은 복지환경분야에 가장 관심이 많은 것으로 나타났으며 제안사업은 실국별로 종합 검토하여 2011년도 본예산 편성시 적극 반영할 계획이다.

아울러, 시군시행사업은 시군에 통보하고, 설문결과와 제안사업에 대한 예산반영결과를 연말에 홈페이지에 공개할 계획이다.

한편, 충남도 관계자는 “도민참여 예산편성제도를 도정의 핵심정책과제로 선정하여 예산편성시 보다 폭넓고 체계적인 도민들의 의견수렴을 위해 2011년도에는 관련조례를 제정·운영하는 등 이를 법제화 할 방침”이라고 밝혔다.

롯데 콘도미니엄 웅장한 위용 드러내

— 백제문화단지에 콘도미니엄 개관식 개최



지난해 1월 백제문화단지 민자사업의 포문을 열었던 롯데부여 리조트 콘도미니엄이 20개월 여간의 단장을 마무리하고 9월 2일 개관했다.

개관식에는 유인촌 문화체육관광부장관, 안희정 충남지사, 유병기 도의회의장, 유병돈 도의원, 이진삼 국회의원, 심대평 국민중심연합 대표, 이용우 부여군수, 신동빈 롯데그룹부회장 및 임원, 지역주민 등 400여명이 참석한 가운데 진행 되었다.

2일 개관한 롯데 콘도미니엄은 충남 부여군 규암면 「백제문화단지」내에 소재하고 있고, 322실의 호텔급 객실에 컨벤션, 세미나, 아쿠아, 사우나시설 등 부대시설을 고루 갖추고 있어 그 자체만으로도 숙박과 휴양, 비즈니스를 위한 공간 활용으로 충분하다.

또, 제막식이 펼쳐진 원형 한옥회랑은 둘레 117m, 면적 541㎡로 지난 8월 사단법인 한국기

록원으로부터 국내 최초·최고 기록을 인증 받은바 있으며 공사비만 17억원이 투입된 거작으로 현재 기네스북 등재 추진 중이다.

한편, 롯데 콘도미니엄은 2007년 12월 롯데와 협약체결이후 문화재청, 환경청 등 관계기관 협의를 거쳐 실시계획 승인을 득하였으며, 지난 6월에는 골프장도 착수에 들어가는 등 사업계획에 따른 절차를 착실히 진행하고 있고, 대백제전이 끝나는 오는 10월말이면 백제테마정원과 아울렛이, 내년에는 골프빌리지, 스파빌리지 등 나머지 민자시설도 본격적인 삽질에 들어갈 전망이다.

사업기간 중 파급효과도 만만치 않다. 2013년까지 총 3,117억원이 투입되는 롯데부여리조트는 8천여명의 고용창출과 1조 5백억원의 경제적 파급효과가 기대 된다.

한편, 롯데 콘도미니엄의 준공으로 그동안 낙후의 꼬리표를 떼지 못했던 부여가 국내 굴지의 엔터테인먼트 그룹 투자유치 인해 새로운 관광수요를 창출하고 우수기업들의 지속적인 투자를 이끌어낼 촉매제로서의 역할과 나아가 백제문화 세계화의 중심지이자 역사와 문화, 그리고 관광이 어우러진 명품도시로서의 면모를 갖추게 될 것으로 기대된다.

충남, '서산 간월호관광도로' 개설

－ 해미~간월호~서산웰빙특구~기업도시 연결 노선 중 12km 2차로 개설



충남 서산시 해미면에서 인지면을 잇는 ‘간월호 관광도로’가 본격 추진된다.

8월 13일 충남도에 따르면 내포문화권 개발계획의 핵심사업인 ‘간월호 관광도로’ 건설이 지난해 5월 기획재정부의 예비타당성 조사가 완료되고, 예비타당성조사에서 제시된 의견을 수용하기 위해 금년도 4월에 국토해양부장관에게 개발 계획 변경안 승인 신청을 해 국토해양부장관이 사전환경성 검토 등 관련부처와의 협의를 거쳐 지난 11일 최종 변경승인 했다고 밝혔다.

특히, 이번 간월호관광도로 건설사업은 예비타당성조사에서 당초 노선인 서산시 고북면에서 간월호 주변

을 순회하여 부석면으로 연결하는 노선이 주요 철새도래지에 영향을 줄 수 있다는 의견에 따라 ‘해미~서산웰빙특구~태안관광레저 기업도시’로 연결하는 노선으로 변경하여 추진된다.

이에 간월호 관광도로는 총사업비 427억원(국비 384억원, 지방비 43억원)을 들여 「서산시 해미면~인지면간」 12km, 2차로로 건설되며 2014년 완공예정이다.

이 도로가 건설되면 서해안 고속도로, 대전~당진간 고속도로 등 광역교통망 구축 이후 급증하는 도내 관광객 유치에 기여도가 클 것으로 예상되며, 간월호와 해미읍성 등 주변 관광지의 접근성 향상 및 간월호 철새도래지, 태안관광레저 기업도시, 서산웰빙특구 개발의 활성화에 크게 도움을 줄 것으로 전망된다.

충남도 관계자는 “금년 중 국비 12억원을 지원받아 간월호 관광도로 기본설계 및 실시설계 용역을 추진하여 내년까지 완료할 계획이며, 오는 2012년부터는 토지보상 등 공사를 본격적으로 추진할 계획”이라고 밝혔다.

또한 “그동안 백제문화권 개발사업에 가려 다소 침체되었던 내포문화권 개발사업이 금번 간월호 관광도로 개발사업이 본격 추진됨에 따라 새로운 활력을 찾을 것으로 본다.”고 말했다.

충남도청 이전신도시 이름은 "내포신도시"

- [충남도청 이전신도시] 명칭 확정



충남도는 8월 2일 충남 홍성·예산 일원에 조성되는 충남도청 이전신도시 명칭이 “내포(內浦)신도시”로 최종 결정되었다고 밝혔다.

충남도청 이전신도시 명칭은 지난 2006년 실시한 명칭 공모에서 전국에서 총 75명 153건이 응모되었으나 갈등 발생으로 신도시 건설에 차질이 발생할 수도 있다는 일부 의견이 있어

명칭 결정을 보류한 바 있다.

그러나 “충남도청 이전신도시”라는 명칭만으로는 다양한 특징과 매력을 가진 신도시를 알리고 지역마케팅 전략으로 활용하기에는 부족하다는 인식하에 올해 초 신도시 명칭을 선정하기로 결정한 뒤 충남도내 시군의 의견을 수렴하고, 민간전문가 등으로 구성된 명칭공모 평가위원회, 충청남도 지명위원회의 심의·자문 등을 거쳐 최종 결정하게 되었다.

안희정 충남지사는 기자회견에서 충남도청 이전신도시의 명칭이 결정된 것에 큰 의미를 부여하며 “충남도청 이전신도시 명칭의 탄생은 충남이 [행복한 변화, 새로운 충남]으로 가는 새로운 전환점이자 기점으로 기한 내에 인구 10만 도시가 될 수 있는 기폭제 역할을 할 것”이라며 “이전을 희망하는 유관·기관 단체의 조기 이전을 당부하며 신도시 건설은 예정대로 추진되는 만큼 많은 관심과 투자가 있기를 바란다”고 말했다.

도에 따르면 충청남도 지명위원회에 상정된 내포, 서해, 홍예 3개(안) 가운데 위원 9인 중 6인이 “내포”라는 명칭을 선호하였으며 “내포는 내포문화권의 중심이라는 역사적 지리적 특징을 반영하고 있고 황해권 시대의 선도 역할을 한다는 뜻에서 미래지향적으로 활용할 수 있다는 평가받았다”고 말했다.

충남도청 이전신도시 명칭이 “내포신도시”로 최종 결정됨에 따라 용지분양, 기관·단체 및 기업 유치 등을 위한 모든 홍보자료에 “내포신도시”라는 명칭이 사용되고 대내외적인 인지도 향상 등을 위한 각종 지역마케팅 전략에도 적극 탄력이 붙을 것으로 보인다.

사람 중심 논산 만들기 위해 한 자리에

- 충발연, 시군 순회 워크숍 일환으로 소통의 장 마련



9월 17일 충남발전연구원(원장 박진도)은 논산시(시장 황명선)와 공동으로 민선 5기 출범과 더불어 『사람 중심 논산 만들기』라는 주제로 외부전문가 및 교수, 논산시 각 실·과·소장 등 관계자 등 100여명이 참석한 가운데 논산시청에서 정책토론회를 개최하였다.

금번 정책토론회에서는 건양대학교 임양빈 교수의 “사람중심 도시 실현을 위한 논산시의 과제와 주요 전략”, 한밭대학교 김명수 교수의 “친환경적인 걷고 싶은 도시환경조성 활성화 방안”, 충남대학교 이정수 교수의 “디자인에 길을 묻다”라는 주제발표에 이어 충발연 박진도 원장 주재로 광주대학교 김항집 교수, 한밭대학교 임윤택 교수, 토지주택연구소 강명수 박사, 공주대학교 김경석 교수, 충발연 공공디자인센터장 이충훈 연구위원, 대전발전연구원 이형복 연구위원의 지정토론과 각 실·과·소장들의 질의응답 순서로 진행되었다.

황명선 논산시장은 “시가지의 경관정비, 주차장 및 도심공원 확충, 자전거도로 설치, 차도보

다는 인도 중심의 도로를 설치하는 등 자연친화적인 도시공간을 계획하고 조성하여 사람 중심의 논산을 만들어 나갈 것”을 피력하였다.

또한 박진도 총발원원장은 “결국 사람 중심의 논산을 만들기 위해서는 이를 추진할 사람을 잘 만들어야 한다.”면서 “공무원이 모든 짐을 떠안으려 하지 말고, 주민·시민사회·기업 등을 어떻게 참여시켜 사업을 효율적으로 추진할 것인지 로드맵을 짜야 할 것”이라고 강조했다.

금번 정책토론회에서 논의된 전략과 아이디어 등은 2011년도 논산의 시책구상을 위한 자료로 활용될 것으로 기대된다.



충남발전연 - 한국사회과학데이터센터, 학술지식정보 공동활용 협정



충남발전연구원(원장 박진도, CDI)과 한국사회과학데이터센터(소장 이남영, KSDC)는 8월 26일 오전 11시 충발연에서 양 기관장을 비롯한 관계자 등이 참석한 가운데 ‘학술 및 지식정보 공동 활용에 관한 협정’을 체결했다.

이번 협정으로 충발연은 KSDC의 학술정보자료와 다양한 연구분석기능을 무료로 사용하게 되고, 충발연의 축적된 연구성과물 중 공개 가능한 양적 자료(Raw Data, 설문지 등)를 KSDC에 기탁하여 영구 보존·활용할 수 있게 되었다.

충발연 박진도 원장은 “연구원이 실제적으로 활용가치가 높은 정보와 분석기능을 웹상에서 직접 사용할 수 있는 계기가 마련됐다.”면서 “방대한 자료의 효율적 활용과 기능의 이해를 위한 교육과 양 기관간 실무회의 등을 통해 이번 협정의 취지를 지속적으로 실천하길 바란다.”고 말했다.

일본 혁신지자체의 지역발전전략 교훈 삼아야

— 지역발전을 위한 지방자치단체의 역할 세미나에서 제기



충남발전연구원과 한국은행대전충남본부를 중심으로 한 ‘대전충남지역경제연구회’는 8월 3일 오후3시 연구원 대회의실에서 박진도 충남발전연구원장, 육근만 한국은행대전충남본부장, 그리고 지역경제연구회원과 충발연 전문가 등 20여명이 참석한 가운데 “지역발전을 위한 지방자치단체의 역할 - 일본 혁신지자체의 경험과 과제”란 주제로 세미나를 개최했다.

이날 세미나는 일본 지방자치 및 지역정책의 저명인사 2명을 초청, 일본 지자체의 경제정책과 정책결정 시스템, 그리고 주민참여 방안 등에 대한 주제발표를 듣고 함께 토론하는 자리였다.

호보 타케히코(67·시마네대학) 명예교수는 “일본 지방자치법의 핵심은 바로 ‘주민의 복지 증진’에 있었지만, 고도경제성장정책에 따른 공해문제가 발생하고 주민복지는 오히려 소홀해졌다. “면서 특히 “지자체의 기업유치과정에서 나타나는 감세정책과 선행투자에 비해 그 기업의 이익이 본사로 흘러들어가거나 지역민의 고용 창출 미흡 등 지역경제발전으로 이어지지 않는 부작용이 발생하기도 했다.”고 지적했다.

그러면서 “기존 지역의 산업과 경제를 지탱하는 기업의 가능성을 타진하고 육성하는 정책이 필요하지, 타지역으로부터 유치하는 기업에만 의존하는 정책은 지역의 자생적 경제발전에 별 도움이 되지 않는다.”고 꼬집으며 “지역의 각 주체들의 역량을 강화시키고 농촌을 살리기 위해

도시를 효율적으로 활용해야 하며 중앙정부의 체계적이고 신뢰성있는 지역발전정책의 이행이 반드시 추진되어야 한다.”고 강조했다.

한편, 이케가미 히로미치(68·타마지자체 문제연구소) 소장은 “일본 지방자치의 본래 취지는 지역민의 의사와 책임에 입각한 ‘주민 자치’와 지자체가 중앙정부의 간섭을 받지 않고 독립적으로 지방행정을 이끌어가는 ‘단체 자치’에 있지만, 중앙정부에 의한 지자체의 통제는 여전히 진행중”이라면서 “일본은 이런 문제를 해결하고 직접민주주의의 실현을 위해 직접청구제도, 주민감사청구, 주민투표 등을 규정하고 있으며, 이외 단체장과 지역민과의 대화, 편지·투고, 전문가협의체 구성 등 다양한 주민참여방법을 시행하고 있다.”고 말했다.



또한, “지방행정과 주민생활에 밀접한 정보는 모든 지역민에게 공개되도록 해야 하고, 이를 알리는 방법 또한 활발히 진행해야 한다.”면서도 “지역민 또한 지역의 주인의식을 높이고 학습하는 자세를 보이는 등 상호 노력하는 자세도 필요하다.”고 덧붙였다.

박진도 충남발전연구원장 취임



충남발전연구원은 8월 2일 오전11시 연구원 대회의실에서 제7대 박진도 원장(57)의 취임식을 가졌다.

취임식에는 충발연 정동기 사무처장, 이인배 연구실장을 비롯한 전 직원과 관계 공무원 등 80여명이 참석했다.

신임 박 원장은 “민선5기 충청남도 도정의 목표인 ‘행복한 변화, 새로운 충남’을 만들

기 위한 정책개발과 연구지원에 모든 노력을 다 할 것”이라며 “충남발전연구원의 위상과 경쟁력을 높이는데도 온 정성을 쏟겠다”는 뜻을 밝혔다.

신임 박 원장은 1952년 강원도 삼척 출생으로 30여년간 충남대 경제학과 교수로 재직하면서 하버드대 객원연구원, 동경대 객원연구원, 서울대 경제학과 교류교수, 영국 뉴캐슬대학 초빙교수 등을 지내기도 했다.

또한, 대통령자문정책기획위원과 대통령자문농어업농어촌특별대책위원으로 활동하는 등 지역발전 및 농어업 분야에서 탁월한 연구능력과 업적을 남겼다.

이외에도 지역재단 상임이사, 한국농업정책학회장, 한국사회경제학회장, 학술단체협의회 상임대표 등 다양한 대외활동도 활발히 전개했다.

박 원장의 임기는 3년이다.

국가 GIS 사업에 따른 충남 시·군의 대응방안 워크숍



충남발전연구원은 7월 19일 연구원 대회의실에서 “국가 GIS 정책에 따른 충남 시·군의 대응방안”이란 주제로 워크숍을 가졌다.

이번 워크숍은 충청남도 3차원 GIS(지리정보시스템)의 현황과 문제점을 살펴보고 정부의 GIS 사업과 연계한 충남 시·군의 대응 방안을 모색하기 위해 마련되었다.

충남도 지적과 김덕만 지리정보담당은 “충남도는 도민 서비스 질 향상 및 U-충남 실현을 위한 지리정보기반 구축을 목적으로 3차원 GIS 시스템을 지난해 말까지 구축”했으나, “시스템의 대중화와 활용성을 높이기 위한 대응책 마련이 필요하다”고 말했다.

이에 국토연구원 신동빈 연구위원은 “국가 GIS 사업은 GIS 기반조성을 위한 데이터 구축, 확산, 연계통합을 목적으로 2010년부터 2015년까지 약 4조 4,057억원을 투입하여 제4차 국가공간정보정책 기본계획을 추진”중이라고 언급하면서 “향후 안정적 사업 운영을 위한 제도적 기반을 구축하고 수요자 중심의 편리한 공간정보 서비스를 제공하기 위해서는 민간이나 지자체의 역할과 기능이 더욱 증가되어야 할 것으로 본다”고 전망했다.

또한 경기개발연구원 옥진아 GIS팀장도 “지자체 간 GIS 정보 공유와 실시간 업데이트, 그리고 표준화 및 관련 규정의 미비로 통합적 3차원 GIS 구축이 쉽지 않다.”고 지적하면서 “각 지자체에서는 국가 사업으로 진행되는 GIS 구축에 대한 동향과 기술개발 방향 등을 종합적으로 검토한 전략을 수립하고 지자체의 특성을 고려한 활용도 높은 3차원 데이터 시스템을 구축해야 하며, 유비쿼터스 및 스마트폰 환경에 대응한 모바일과 웹 기반 쌍방향 서비스로의 전환도 필요하다”고 제언했다.

토론에 나선 충남발전연구원 윤정미 책임연구원은 “지자체는 3차원 GIS 시스템의 운영 및 유지관리의 전문성·차별성 부족 등으로 인해 효율적이고 체계적인 활용이 이루어지지 못하는 실정”이라고 말하며 “충남에서는 도와 시군 간의 효율적 연계방안 마련 지역의 특성을 고려한 특화된 3차원 GIS 시스템 운영 정보화 트렌드에 맞춘 3차원 모바일 서비스 개발 GIS 시스템 활성화를 위한 전문교육 및 홍보방안 수립”등을 강조했다.



원 고 모 집



열린충남은 항상 열려 있습니다.

열린충남은 충남 발전에 관한 연구논문, 정책제언 등
참신한 내용과 정보를 언제든지 환영합니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 드립니다.

| 원고투고 | 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr) 참조 (작성요령, 투고신청서 등)

| 보내실곳 | 충남 공주시 금흥동 101 충남발전연구원 기획조정연구실

전화 (041) 840-1122 팩스 (041) 840-1129 E-mail : shnam@cdi.re.kr

「충청지역연구」 제5호 논문 모집 안내

「충청지역연구」는

1. 충남발전연구원(CDI)이 발간하는 충청지역의 상생발전과 삶의 질 향상을 도모하고 각 분야별 학문적 발전과 우수한 연구 성과를 이끌어내기 위한 전문학술지입니다.
2. 본 학술지는 1년에 2회 발간이 원칙이며, 매년 6월말, 12월말에 발간됩니다.
3. 원고 투고 분야는 농촌개발, 도시 및 지역계획, 지방행정, 문화예술 및 관광, 산업경제, 환경생태 등으로 한정하되, 충청지역과의 직·간접적 연관이 있는 논문이어야 합니다.

논문 투고 및 게재

1. 투고를 희망하시는 분은 “논문 원고”와 “논문투고신청서”를 아래의 E-Mail로 송부해 주시기 바랍니다.

“충청지역연구” 담당자

[314-140] 충남 공주시 금홍동 101번지

T : 041-840-1122 / F : 041-840-1129

E-mail : shnam@cdi.re.kr

2. 원고 마감 : **11월말일 도착분에 한함**
3. 심사 후 채택된 원고에 한해 **100만원의 원고료**를 지급합니다.
4. 투고논문은 다른 학술지에 투고되어 심사중이거나, 또는 기 게재된 논문이 아니어야 합니다.
5. 일단 제출된 원고는 반환하지 않으며, 접수된 원고는 본원 심사위원회의 심사를 거쳐 게재 여부가 확정됩니다. 또한 확정된 논문의 저작권은 충남발전연구원에 있습니다.
6. 「충청지역연구」에 대한 자세한 사항은 충남발전연구원 홈페이지(www.cdi.re.kr)를 참조하십시오.
7. 행복한 변화, 새로운 충남 발전과 도민의 삶의 질 향상에 밑거름이 될 학술지인 「충청지역연구」에 많은 관심과 참여 바랍니다.

