



**04 • 권두언**  
내포신도시, 새로운 도약과 도민 화합의 초석이 되길  
| 권희태

**06 • 특집 | 내포신도시와 도청이전 : 미래 충남의 희망을 담는다**  
도청이전의 의미와 지역발전 과제 | 정순오  
사람이 행복한 내포신도시 만들기 추진전략 | 오용준  
도민참여와 소통을 위한 충남형 거버넌스 구축 과제  
| 전성환

**28 • 충남논단**  
외국의 대형마트 입지조정 사례가 우리에게 주는 시사점 | 임준홍  
충청남도 북부권의 공간구조 변화에 관한 연구 | 윤정미, 김영옥

**45 • 충남 마을 기행**  
꾸지뽕나무로 제2의 만선(?)을 꿈꾸는 태안 만대마을  
| 정봉희

**50 • 열린마당**  
충남도청 터 활용방안 긴 호흡으로 차근차근 준비하자!  
| 이용원  
지역정책, 실용주의 도입해야 | 김용웅  
지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 모색 | 전병관

**74 • 해외리포트**  
일본 농업 6차산업화 지원책 및 추진현황 | 권오성

**81 • 오피니언**  
하시모토, 구마모토, 임진왜란 | 권성하  
눈 뜨고, 귀 열고, 입 열면 | 이용웅

**85 • 충남 소식**

**88 • 연구원 소식**

**93 • 충남 문화유산**  
김정희선생 고택

# 내포신도시, 새로운 도약과 도민 화합의 초석이 되길

권희태 | 충청남도 정무부지사



올해 말이면 충청도청이 대전에서 내포신도시로 이전을 하게 된다. 1896년 공주에서 문을 연 충청도청이 1932년 대전시 중구로 이전한 지 80년만에 환황해권의 중심지역으로 비상하고 있는 내포신도시에 새로운 등지를 틀게 되었다. 대전에서의 80년 동안 충청도청은 충청권을 이끌어가는 중핵 역할을 수행하면서 충청권의 위상을 크게 높였다. 대전직할시가 1989년 충청남도에서 분리되어 광역지방정부가 되었고, 올해 7월 1일 연기군이 세종특별자치시가 되었다. 이제 충청도는 충청권 만형으로서의 역할을 충실히 마무리하고 내포시대에 새로운 백년대계를 준비하게 된 것이다.

그렇다면 충청도청이 내포신도시 시대를 맞이하는 의미는 무엇일까? 첫째는 충청도내의 균형발전 토대를 마련하였다는 점이다. 그동안 충청도는 천안·아산·서산·당진 등 서북부권과 그외 지역에 대한 불균형 발전의 문제를 안고 있었다. 이제 충청도청이 중심부인 내포신도시로 이전함으로써 15개 시·군의 상생과 균형발전을 선도하고 궁극적으로는 국가발전의 중추적인 거점으로 성장해 나가는 첫발을 내딛게 된 것이다.

둘째는 환황해 경제시대의 거점을 마련했다는 점이다. 충남은 세계 제2위의 경제규모를 가진 중국과 가장 인접해 있고 또한 교역규모도 확대 추세에 있다. 이러한 지리적 이점을 감안하여 그동안 서해안시대, 환황해 경제시대를 얘기해 왔지만 충청도청의 내포신도시 이전으로 명실상부하게 환황해 경제시대의 새로운 거점을 확보하게 되었다. 이제 충남의 새로운 번영이 내포에서 시작되는 것이다.

셋째는 충남도민의 삶의 질이 한 단계 높아지는 계기를 마련하였다는 점이다. 내포신도시는 기본적으로 지속가능한 신도시를 지향하고 첨단산업도시, 통합형 행정도시, 건강복지도시 등



3가지 개발방향으로 건설되고 있다. 내포신도시는 도민들에게 문화, 의료, 복지, 교통기능을 통합적으로 지원함으로써 도민들의 삶의 질을 획기적으로 향상시키는 기폭제 역할을 할 것이다.

넷째는 내포문화의 꽃을 활짝 피우게 되었다는 점이다.

21세기 시대정신과도 일맥상통하는 개방성과 다양성을 가진 내포문화는 백제문화와 함께 충청권의 대표적인 문화를 형성하고 있다. 이제 충청도청이 내포문화권의 한 가운데로 이전함으로써 내포문화에 대한 활발한 조명과 함께 내포문화권 개발사업 추진에도 탄력이 붙을 것으로 기대된다.

다섯째는 도정 각 분야에서 추진하고 있는 정책들의 품질이 한 단계 높아지는 계기가 마련되었다는 점이다. 내포신도시로 도청이 이전하게 되면 만나는 사람이 모두 도민이고, 보이는 모든 것들이 도정시책과 관련이 있게 된다. 앞으로는 길가에 놓여있는 돌맹이 하나, 풀 한포기에도 눈길이 갈 것이다.

마지막으로 가장 중요한 점은 도민과의 대화와 소통의 접점이 가까워졌다는 점일 것이다. 그동안 충청도청이 대전시에 입지함으로써 도민과 도정은 괴리된 측면이 없지 않았다. 그러나 앞으로는 도내 어디에서나 1시간대면 대화와 소통이 가능해졌다. 이제서야 비로소 충남도는 진정한 도민의 대표기관으로 다시 태어난다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이렇듯 충남과 국가 발전의 한 획을 긋는 충청도청의 내포신도시 이전에 있어서 도정의 한 축인 공무원들 또한 새로운 마음가짐과 다짐이 필요할 것이다. 먼저 그동안 대전광역시에서 누렸던 익명성의 혜택을 내포신도시에서는 보장받기가 어렵다는 것이다. 내포신도시에서는 공직자로서의 언행 하나하나가 바로 도민들의 주시의 대상이 될 것이다. 그만큼 공무원들의 품위유지가 필요한 대목이다.

또한, 공직자로서 봉사정신과 희생정신에 대한 재무장도 필요하다. 구제역·집중호우 등의 재해·재난이 발생하면 앞으로는 하던 일을 멈추고 곧바로 재해현장으로 달려나가야 한다. 영농철에 일손이 부족하면 일손을 도와야 하고 주변의 어려운 이웃이 있으면 도움의 손길도 주어야 한다. 그것이 바로 진정한 도민의 봉사자이기 때문이다.

1896년 공주에 도청소재를 두고 개도한 충청남도가 이제 80년 대전시대를 접고 도민의 품으로 되돌아간다. 이제 200만 도민과 공직자들이 한마음 한뜻이 되어 충남도가 대한민국을 넘어 환황해 경제시대의 주역으로 거듭날 수 있도록 더욱 노력해 나가길 기대해 본다.

# 도청이전의 의미와 지역발전 과제

정순오 | 한남대학교 도시부동산학과 교수

## 도청 이전의 의미와 과제

### 충남도 청사 이전의 의미

충남도청은 대전이 1999년 직할시로 분리된 이래 더 이상 관할지역이 아닌 곳에서 ‘더부살이’를 해 왔다. 일제 강점 시대, 경부선 철도 부설을 계기로 대전이 충남의 수도로 기능해 왔지만, 그 동안에도 사실 지리적으로 너무 치우친 탓에 도정 수행에 아쉬움이 적지 않던 터였다. 한 때 시·도 재 통합론도 없지 않았고, 아직도 기초자치단체간 통폐합을 통한 행정구역 대개편과 ‘도’ 단위 폐지론을 주장하는 정치권의 논란이 수그러든 것은 아니지만, 충남은 우리나라 역사상 네 번째로 자치단체 분리로 인한 청사이전 사업을 2012년 말 완료하게 되었다.

도 청사를 이전하는 당위성과 의미는 관할지역 안으로 청사를 옮겨 종전 소재 도시로부터 명실상부한 지리적 독립을 이루고 관할 행정구역의 중심지로서 지역 통합의 상징과 발전의 구심점이 되려는 것이라고 할 수 있다. 그런 의미에서 도청 이전지 선정 평가기준에서 지리적 중심성이 높은 비중의 하나를 차지하기도 했다.

도청사가 관할지역의 지리적 중심에 입지함으로써 도정 서비스에 대한 접근성의 향상과 도정 수행의 효율성이 증가하게 되었음은 당연한 결과이다. 또 도청 신도시의 개발로 중심성이 점차 강화되면 경제, 사회, 문화 등 모든 측면에서 지역통합성이 증가하게 된다. 왜냐하면 도청이 대전에 소재하고 있을 때는 충남은 여러 세력권으로 분립되어 있었다고 해도 과언은 아니었기 때문이다. 수위도시인 천안에서 서산에 이르는 지역은 수도권 산업용지의 대체지로서 기능해 왔고, 보령과 태안은 수도권의 휴양서비스를 담당해 왔을 뿐만 아니라 서천은 경제, 사회 등 다방면에서 군산지역에 대한 의존도가 높을 수밖에 없었다. 또 대전 인근의 공주, 금산, 논산 등은 대전의 영향권 내에 속할 수밖에 없었다. 결국 충남은 적어도 3개 이상의 주변 영향권에 의존적인 모양새로 분할된 경제 지도에 만족해 왔다.

물론 충남은 수도권 성장 억제정책의 혜택을 받아 수도권 인접지역에 많은 산업체들이 유입돼 전국적으로 산업성장력이 가장 빠른 지역으로 자리 매김 돼 왔지만, 서산지역의 석유화학공업단지와 아산만 지역 글로벌 기업들의 제조공장 입지로 인한 산업통계가 만들어 낸, 일부 지역만의 허상이 현실을 오도해



왔을 수도 있다. 이와 같은 현실은 심지어 수도권 일극 집중의 폐단을 지적받는 경기도마저 항상 수도권 성장억제 정책 때문에 경기도 일부 지역들의 낙후도가 더욱 더 고착화되고 있다고 반발하는 빌미가 돼 온 반면, 충청도 외부지역 의존으로 인한 지역 분열과 일부 지역만의 고성장으로 인한 내적 불균형이 심화되어 왔다고 해도 과언은 아니다.

이런 불균형은 충청의 통합성을 위협하는 결과로도 나타날 수 있다. 현재도 일부 주장들은 이런 지역 분열의 당위성을 옹호하고 있기 때문이다. 대도시화의 편의성 때문에 대전으로의 행정구역 편입이나, 도 외 지역과의 통합을 주장하기도 하고, 고성장지역의 경우 기초자치단체간 통합을 통해 광역시로의 독립을 대안의 하나로 모색할 가능성도 행정구역 개편논란의 와중에 대두될 수 있기 때문이다. 따라서 충청은 연기군 일대가 세종시로 분리되고 지역분열의 위험성이 높아지는 한편, 내륙을 연결하는 고속도로망의 구축으로 지역통합의 인프라가 구축되는 극적인 전기를 맞이하여 내포신도시로 이름 붙여진 도청사 이전 사업 완료를 눈앞에 두게 되었다.

### 내포신도시 충청도정의 도전

충남 도청이 내포신도시로 이전하면서 도민들로부터 받는 기대 역할은 지역균형개발을 통해 골고루 잘 사는 충남 실현과 지역통합성을 높여 달라는 것일 것이다. 지역균형개발은 노무현정부의 국가경영 이데올로기였고, 그 결과 세종시 발족과 전국 각지에서 혁신도시와 기업도시 개발이 후속적으로 추진 중에 있다. 다행스럽게도 세종시는 건설과 발족이 우여곡절 끝에 이루어졌지만 혁신도시나 기업도시 등은 아직도 넘어야 할 과제가 산적해 있다.

미완성인 혁신도시와 기업도시와 관련하여 오래된 국가적 과제이기는 하지만 제대로 잘 알려지지 않고 있고 곧잘 간과되는 것이 두 가지가 있다. 하나는 예산 낭비이고 다른 하나는 공공사업을 추진하면서 공기업에 누적되고 있는 사실상의 국가 부채이다. 노무현 정부 때 이른바 대못막기 사업으로 시작된 세종시와 혁신도시, 기업도시 개발은 토지공사와 주택공사의 합병으로 발족한 LH공사에 막대한 부채를 가중시켜주었고 부채청산에 대한 청사진은 여전히 안개 속이다. 또 정부는 물론이겠지만 지방자치단체들의 부실한 투자사업도 국가부채에 못지않은 것 같다. 그리고 이 모든 문제의 뿌리에는 표를 얻고, 치적을 쌓고, 그리고 다방면으로 ‘누이 좋고 매부 좋은’ 선심성, 정치성 사업들이 그 동기로 자리 잡고 있다.

노무현 정부의 지역균형발전사업들은 수도권 비대화와 지방의 경제난을 덜기 위한 교육지책에서 시작되었다고는 하지만 결과적으로는 투자 효과와 효율에 있어 선심성 정치적 사업들의 그것들과 쉽게 구별되기 어려운 측면들이 적지 않다. 물론 그런 고심의 근저에는 경제난과 인구유출이라는 악순환이 빚어내는 지방 공동화를 막아 보려는 안간힘의 발로가 없ed다고는 할 수 없지만, 정치적 시스템은 성공확률이 낮

은 투자일지라도 지속적으로 확대하지 않으면 안 되는, 물러설 수 없는 관성이 있다는 것이 문제이다.

세종시와 내포신도시 개발에도 이런 문제가 깔려 있다. 하나의 문제를 풀려고 하다 보니 또 다른 문제의 뒷에 걸리는 문제 말이다. 그리고 양 도시는 모두 도시의 경제성 충족이라는 과제를 안고 출발한다. 행정도시가 필요하지 않은 것은 아니지만, 행정적 기능만으로는 자족도시로서 존립하기가 어렵기 때문이다. 결국 충남도청이 입지한 내포신도시도 경제적 자립기반을 마련해야 하는 도전을 안고 출발하게 되었다.

## 도청 이전과 지역발전 주도

### 벤치마크, 전남 도청사 이전의 교훈

도청사 이전에 있어 충남의 벤치마크가 된 전남은 어떠할까? 무안군 남악신도시로 명명돼 개발이 추진되었던 전남 도청사는 2005년 11월 이전을 완료했는데 사실상 목포시에 인접한 무안군 삼향면 남악리에 자리잡아 이제는 조성된 신도시를 삼향읍으로 승격해 부르고 있다. 자동차로 5분이 채 안걸리는 목포시 간선도로 동쪽 끝에 연결돼 있고, 남쪽으로는 대불산업단지에 인접해 있어 목포로의 이전이라고 해도 과언은 아니다. 목포는 무안은 물론 인접 시군인 영암, 해남, 진도 등으로 구성된 목포광역경제권의 중심지이자 전남의 수위도시이기 때문에 전남 도청사는 사실상 목포로 이전했다는 것이 정확한 표현일 것이다.

그러나 전남은 목포로 이전을 결정하기까지 도청유치를 둘러싼 동서갈등을 겪었고 그 결과 목포-무안지역과 경쟁했던 순천-여수지역은 정부의 조정으로 여수세계엑스포를 개최하는 것으로 갈등을 봉합하긴 했다. 두 번 재수 끝에 유치에 성공한 2012년 여수엑스포가 드디어 열렸지만 폐막을 맞은 지금 엑스포 사후의 지역발전 미래가 또 다른 과제로 남았다. 어쨌든 전남은 서부권역 목포는 대불공단과 더불어 조선산업을, 동부 권역은 인접 광양의 제철산업으로 산업화의 기반을 닦았지만 여타지역들은 아직도 이렇다할 산업 기능이 없이 농수산업이 여전히 주요 산업이다. 전남의 농업기반이 국가적으로 중요하다는 것을 누누이 강조해도 지나치진 않겠지만, 세계 각국과의 광범위한 FTA 추진으로 인한 농산물시장 개방으로 주곡과 농수축산물 모두 위기에 처하고 있어 대안 개발이 시급한 시점에 전남 도청이 도전을 받고 있다.

도청 이전은 그 자체로서도 지역발전의 호재여서 남악신도시로 개발된 삼향읍에는 많은 아파트단지가 개발돼 입주되어 있기는 하지만, 그 중에는 큰 단지가 몇 년째 부도를 맞아 하청업체들이 유치권을 행사중이어서 골조만 흉물스럽게 방치된 곳도 없지 않다. 문제는 지척인 목포에도 주택개발이 활발한데 몇몇도 산하 공기업의 입주를 제외하곤 이렇다할 기업이나 산업의 유치가 없는 가운데 도청 공무원들을 겨냥

한 아파트단지 이외엔 도청이전으로 인한 직접적인 개발 촉발요인은 없다는 것이다.

일찍이 공공기관의 입지로 인한 지역경제유발 승수효과는 평균 1.2 안팎 정도로 미미하다는 것이 교과서적으로 잘 알려져 있다. 다방면으로 수많은 연계유발효과를 불러 일으키는 민간기업의 입지와는 달리 공공청사, 군사기지, 공기업 등은 매우 제한적인 연계와 의존관계로 이뤄진 단순 경제계를 형성하는 것으로 알려져 있어, 반도체나 디스플레이, 자동차, 조선, 철강과 같은 전후방 산업연계효과가 커 복잡계 클러스터를 이루는 산업과 비교대상이 아닌 것이다. 실제 1,100여만㎡가 넘는 영암의 대불국가산업단지는 1997년 입주 시작이후 10여년에 걸쳐 2008년 현재까지 160여 입주업체를 채우기 위해 용지 매각에 안간힘을 써 왔다.

결과적으로 내포신도시로의 충남 도청사 이전은 외형적인 상징성과 행정서비스의 지리적인 중심성 효과를 제외하면 충남 전체의 지역발전에 갖는 효과는 대단히 제한적일 수 밖에 없다. 전남의 사례에서 보다시피 도청사 이전은 자체 수요에 충당되는 약간의 도시개발사업을 제외하면 지역개발효과는 미미하기 때문에 오히려 이전과 더불어 어떤 비전과 산업발전정책을 수립해 추진하느냐가 발전의 관건이라고 해야 할 것이다.

## 지자체 주도의 지역발전

수원, 창원, 과천, 그리고 대전의 사례들은 정부 청사나 지자체 청사의 이전 그 자체만으로는 지역발전 효과가 대단히 제한될 수밖에 없다는 사실을 말해 준다. 또 과거 우리나라의 지역발전 사례들을 되돌아 보면 대부분이 국가의 개발 의지와 기업가들의 투자 호응으로 이루어졌다는 것이 옳을듯하다. 울산, 포항에 선별 투자된 철강, 조선, 자동차, 중화학산업 등이 그러했고, 그 이후 동종 산업들과 전자산업을 중심으로 한 남해안과 경인지역으로의 확산 등이 그러했다고 할 수 있다. 정부의 수도권 억제정책으로 당진, 서산, 아산이 개발된 것도 어떻게 보면 정부의 경제성장 제일주의 정책의 지원 아래 성장한 대기업들의 선택과 투자에 따른 것이었다. 결국 우리나라에는 지방자치단체 주도로 계획하고 추진해 성과를 이룬 지역개발사례는 찾아보기 어렵다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 그렇다면 도청사 이전으로 지역균형발전을 이루려는 충남의 미래는 과거사례로 본다면 매우 도전적인 상황일 수 밖에 없다. 효과적인 대안이 기대되는 상황이다.

지방자치단체 주도로 지역이 발전한 사례로 흔히 일본의 오이타현이 많이 거명된다. 오이타현은 물론 애향정신이 투철했던 주민들의 자발성과 지역의 오래된 주민자치적인 단합 구조, 그리고 중앙정부 관리 출신의 히라마츠 지사가 이끈 일촌일품 운동이 주요한 사례이다. 하지만, 우리나라의 보편적인 지역개발 사례와 같이 외부로부터 상대적인 고차 산업이나 투자유치로 이룬 것이 아니라 전통적인 지역농산물과 농촌관광환경의 일품화, 즉 전국적인 경쟁력 우위를 통해 이룬 것으로, 지난 노무현 정부 때 추진했던

지역혁신의 교본이기는 하지만, 외국 농산물에 대한 고정관념과 저항이 만만치 않은 일본적 환경에서 성공한 모델일 뿐이다. 노무현정부 내내 이런 유형의 지역혁신이 강조됐지만 지방자치단체들은 불행하게도 일본 오이타현 사례와 같은 성공의 씨앗을 일구지는 못한 것 같다.

## 내포시대 충남 도정의 과제와 비전

### 내포시대 충남 도정의 과제

충남의 도청이전은 어떤 의미에서는 상당히 좋은 환경에서 이전을 하는 셈이 된다. 세종시의 분리 독립이 이뤄졌지만 권역 내 도시로서 사실상 지역성장 동력의 하나를 얻은 셈이고, 이미 충남 서북부에 수출 한국을 견인하는 첨단산업지역이 형성된 상황인데다 도내외 고속도로망이 완성됐고 미흡하긴 하지만 호남고속철도 전용선로도 남동부 내륙 지역을 스쳐 지나가도록 계획됐기 때문이다. 따라서 충남은 이미 반도체, 자동차, 석유화학으로 이뤄진 국가경제 생산거점중 하나이기 때문에 자치행정의 비즈니스 차원에서 지역발전 의제를 발굴해 도청이전으로 이룬 통합의 상징을 뒷받침할 수 있는 내실있는 행정역량을 경주해야할 계기를 맞이했다고 할 수 있다.

이런 의제 중 가장 화급한 과제들 중에는 내포 신도시 조성으로 인한 홍성과 예산의 기존 도심의 공동화를 막고 공존할 전략을 마련하는 것이다. 도시개발이 큰 폭으로 진전된 천안, 아산 등을 제외하면 그렇지 않아도 충남은 대부분이 소도읍형 도시들로 이루어져 있어 내부적인 현대화를 위한 재개발과 외부적으로는 규모의 경제가 뒷받침되는 도시권역으로 재편해야 하는 과제를 안고 있기도 하다. 또 산업화지역이 아닌 나머지 농수축산지역의 산업화를 어떻게 이루어 내야 하느냐는 문제도 가볍지 않다. 최근 지역관광 이벤트로 비취질 수도 있는 안면도 국제꽃박람회나 금산 세계인삼엑스포가 시사하듯 충남의 농업부문 선진화는 산업화 추진과 더불어 농촌개발을 통한 정주인구의 확충이라고 할 수 있다. 물론 이런 도내 지역간 산업간 격차의 시정과 조화 과제는 충남만이 안고 있는 과제라고는 할 수 없겠지만, 어떻게 시급한 현안들임에 분명하다.

### 지역발전 비전의 설정

이런 과제를 염두에 두고, 지역의 비전을 논의한다면 우선 비전은 모든 주민들이 쉽게 이해할 수 있고, 누구나 실천할 수 있는, 절실한 지역발전 과제를 중심으로 세워져야 할 것이다. 박정희 시대에 절대



빈곤에 직면했던 우리 국민들이 ‘잘 살아 보세’란 비전과 구호에 일치된 합의를 이룰 수 있었던 것은 바로 이러한 비전의 요건을 웅변으로 잘 대변해 주는 사례라고 할 수 있을 것이다.

하버드대학의 짐 콜린스는 ‘하버드 비즈니스 리뷰’에서 비전의 구성요소를 다음과 같이 2단계 구조로 정의하고 있다. 즉, ‘핵심이데올로기(Core Ideology)’와 ‘실현 가능한 미래(Envisioned Future)’가 그것이다. 핵심이데올로기를 구성하는 가치와 목적은 장구한 불변성을 기반으로 하고 있고, 외부에서 주어지는 것이 아닌 내부에서 발견되는 것이라고 정의된다. 또 그런 핵심이데올로기 아래에서 10~30년 이내의 가까운 미래에 실현가능한 원대한 목표들을 설정하고 그것이 달성됐을 때의 생생한 상황을 묘사하는 것으로 비전이 현실화되어야 한다고 말해진다. 예를 들면, 일본 오이타현의 비전은 ‘일촌일품’이었고, 그 실천 전략은 ‘농업의 비즈니스화’로 요약된다. 전자는 가치이자 목표였고, 후자는 실현가능한 실천 수단이자 그 구체적이고 현실적인 대안이었던 셈이다.

또 지역의 발전 비전을 이야기할 때, 어떤 이들은 주민 모두가 합의해 이끌어 내는 목표라고 정의하기도 하고, 어떤 이들은 지도자가 발전을 위해 이끌어 갈 방향을 제시하는 아이디어라고 말하기도 한다. 어쨌든 비전이 현실이 되려면 중요한 세 가지는 비전을 어떻게 만들 것인가와 어떻게 공유할 것인가, 그리고 어떻게 실천할 것인가이다. 여기에서 먼저 비전을 만드는 방법이 ‘풀뿌리’ 방식인지, ‘지도자 주도’ 방식인지를 먼저 결정해야 하는 게 선결 조건인 것 같다.

## 미래 한국의 발전 비전

정부 민간합동작업반인 만든 《함께 가는 희망 한국 2030》에서 조사한 우리 국민들의 미래 이상은 “먹고 사는 문제 해결”로 나타나고 있는 반면, 전문가들은 G10 진입을 목표로 그 기반조성이 시급하다는 진단을 내리고 있다. 이런 구조라면 국민들이 바라는 미래상을 ‘풀뿌리’ 비전으로, 전문가들이 바라는 국가의 미래 모습은 그런 비전을 실현해 내기 위한 실천전략으로 구조화해도 좋을 것 같다. 즉, 국민들이 바라는 비전을 지도자들이 해법을 마련해 추진해 가는 방식이다.

〈표 1〉 국민이 보는 미래 이상

	일반국민(결과적 측면)	전문가(문제해결)
불안요인	계층간 양극화	저출산, 고령화
우선해결과제	노후생활보장, 고용안정	핵심인력양성, 기술개발 투자확대
바람직한 미래상	골고루 잘 사는 사회	G10진입
부담·혜택 선택문제	고비용, 고복지	저비용, 저복지

※ 출처 : 함께 가는 희망 한국 2030, KDI경제정보센터, 2006

### 내포시대, 충남의 미래 비전

충남도가 내포 이전을 계기로 선언할 비전에 이 모든 국가사회의 미래 문제를 모두 담아 내기는 하되, 어떻게 지역차원에서 차별화할 것인가가 과제라고 생각된다. 또 현재 지방자치의 광역과 기초자치의 이원적 구조로 되어 있고, 각자가 역할 분담을 해야 한다는 점에서 도는 미래문제 해결의 포괄적인 선행 요인에 치중하고, 시군은 현재와 가까운 미래의 정주 복지 환경을 조성하는 일에 치중하는 역할 분담이 바람직한 모양이 아닐까 한다. 또 충남 도민들의 공통된 비전이 모아진다 하더라도 각 시군에서 또는 지역 유형별로 우선하는 비전은 조금씩 차이가 있을 것 같다.

‘충청남도종합개발계획 2020’에서 나타난 각 시군이 지향하는 비전 ‘모토’를 임의적으로 나누어 산업 생태 지향과 거점 자족 지향의 4개 면으로 구분해 보면, 그림과 같이 각 시군이 지향하는 비전은 네 개 유형으로 분화되지 않을까 하는 생각이 든다.

이런 네 개 유형은 천안-아산-당진-서산으로 이어지는 산업벨트와, 세종-계룡-내포의 행정도시, 공주-논산-예산의 산업화 자족도시권과 기타의 생태문화지향 자족도시권으로 나누어진다고 생각된다.

특히 4개 유형에서 충남도가 주력해야 할 대상은 수도권과 다양한 연계를 갖고 외부 자원의 자유로운 수혈이 이루어질 수 있는 서북부 산업벨트와 정부기관이 입지한 세종시 주변지역과 계룡시를 제외하고, 자력 발전을 이루어야 할 자족지향의 지역들이다. 이들 지역은 내포신도시를 비롯해 홍성-예산-논산-공주지역과 태안-보령-서천-금산-부여-청양 같은 상대적으로 산업화의 정도가 낙후된 곳들이다. 특히, 인접 신도시로 정주인구가 유출될 가능성이 높은 공주(세종), 홍성-예산(내포)과 전통적인 농업-관광 산업의 “업그레이드”가 요구되는 논산-보령-금산-부여-서천-청양-태안지역이 그런 곳들이다.

이런 관점에서 충남의 내포시대 발전 비전은 기존의 발전지역을 중심으로 하기 보다는 상대적인 발전 정체지역의 ‘환골탈태’를 목표로 하는 개념이 필요할 것으로 보인다. 달리 말하자면 내포시대 충남 도정 비전은 북방정책 보다는 남방정책이 더 시급해 보인다는 말이다. 왜냐하면 발전지역들은 시장원리에 따라 자력적인 발전이 가능하지만, 나머지 지역들은 공공정책이 뒷받침되지 않으면 발전의 동기부여가 어렵기 때문이다. 한 마디로 발전의 ‘마중물’ 비전이 필요하다.

충남의 내포시대가 목표지역을 선별해 낸 위에 비전을 설정한다면, 앞서 언급한 짐 콜린스의 비전 구성에서 핵심 이념(Core Ideology)의 양대 구성요소인 핵심 가치(Core Values)와 목표(Core Purpose)는 무엇이어서야 하는가가 문제다. 결국 발전 정체지역의 핵심 가치는 ‘복지정주환경’일 터이고 그것을 실천할 목표는 점진적이든 급진적이든 ‘산업화’밖에 없다. 그리고 그 가장 큰 비중을 차지하는 현실적인 과제는 1차 산업과 그 정주환경의 업그레이드가 분명하다.

## 맺는말

내포시대 충청도정은 먼저 전통적인 농수축산업의 선진화를 위한 비전을 그려 내고 그것에 상응하는 투자를 서둘러야 한다. 포괄적으로 평가한다면 우리 농업은 아직 선진화 수준에 도달하지는 못 했다. 그리고 그 이면에는 영농후계 세대가 충분히 육성되지 않고 있고, 농업의 선진화를 위한 과학영농과 영농 비즈니스화도 투자가 충분하다고 볼 수 없다.

우리나라의 농업은 딜레마에 빠져 있다. 농산물의 과잉공급과 가격폭락이 문제되는 가운데 식량자급률은 해마다 저하되고 있는 역설적인 현상이 벌어지고 있다. 이 모든 문제는 결국 농업과 농산물의 가공에 대한 공공적 차원의 투자 부족과 정책 빈곤에서 오는 문제라고 볼 수밖에 없다.

그리고 전통적인 농업지역을 위한 도정 비전은 농업관련 기업은 물론 동시에 다양한 기업들을 유치하는 노력을 경주해야함은 물론이다. 그러나 접근성과 편익시설이 열악하고, 숙련인력 풀이 빈약한 농촌지역에 기업이나 공장을 유치하는 일은 어렵다. 그 동안에는 농공단지와 같이 값싼 토지를 매개로 부가가치가 낮은 공장들이 유치되었지만 저임 노동력의 확보난 때문에 그마저도 용이하지 않다. 향후에는 생활여건과 노동력 확보가 보다 용이한 소도시 인근에 토지이용 밀도가 높은 비즈니스파크를 설치해 고부가가치의 제품생산과 고임금 고용수요를 창출하도록 노력해야 할 필요성이 제기된다.

내포시대 충청도정의 비전은 서북부 지역의 글로벌 대기업들이 만드는 통계수치의 외양에 현혹되지 말고 자력으로 낙후지역 발전과 지역통합을 위해 문제를 직시하고 고정관념을 타파해 지역혁신을 도모하는 가운데에서 나오게 될 것이다.

		산업지향	
자족지향	논산, 예산, (공주)	천안, 공주, 아산, 서산, 당진	
	보령, 금산, 부여, 서천, 청양, 태안	세종(연기), 계룡, 홍성(내포)	
		문화/생태지향	
		거점지향	

〈그림 1〉 충남의 각 지역별 발전 비전 좌표

### 참고문헌

- 정부 민간합동작업단, 2006, 함께가는 희망한국 비전 2030  
 충청남도, 2010, 충남비전 2020.  
 충청남도, 2012, 충청남도종합계획(2012~2020).  
 Portland metropolitan region, 2012, The Nature of 2040: The region's 50-year plan.

# 사람이 행복한 내포신도시 만들기 추진전략

오용준 | 충남발전연구원 연구위원

충남도정의 슬로건인 ‘행복한 변화, 새로운 충남’은 우리 모두의 목표이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 지역사회 각 부분에서의 변화가 요구된다. 그 변화 중의 한 가지는 사람이 행복한 도시를 만드는 일이다. 즉 우리의 일상공간을 여성과 아동·청소년 친화적인 삶의 공간으로 변화시켜 나가는 것이다.

근대 도시계획의 전통 확립에 큰 계기를 마련한 르 꼬르뷔제(Le Corbusier)의 기계적인 도시관은 도시에서 생활하며 살아가는 사람들을 기능적인 존재로만 간주함으로써 1960년대에 들어와 사람이 부재하고 생활 부재의 도시를 만들었다는 비판<sup>1)</sup>을 받게 된다. 이후 공급자 중심의 도시 만들기를 반성하고 생활자 관점의 도시를 조성하기 위한 선진국의 노력은 1970년대 일본의 마치즈쿠리(まちづくり), 1980년대 미국의 뉴 어바니즘(New Urbanism), 1990년대 영국의 어반 빌리지(Urban Village) 개념으로 발전되어 도시계획의 패러다임을 변화시켜 왔다. 이들 이론의 공통원리는 사람 중심의 정주환경을 조성하고 커뮤니티의 유대감을 향상시키기 위해서는 사회적 약자에 대한 배려가 공간적으로 투영되어야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 내포신도시<sup>2)</sup>를 사람이 행복한 도시로 조성하기 위한 몇 가지 전략을 제시하고자 한다.

## 1. 도시의 편의성 증대를 위한 공간 창출

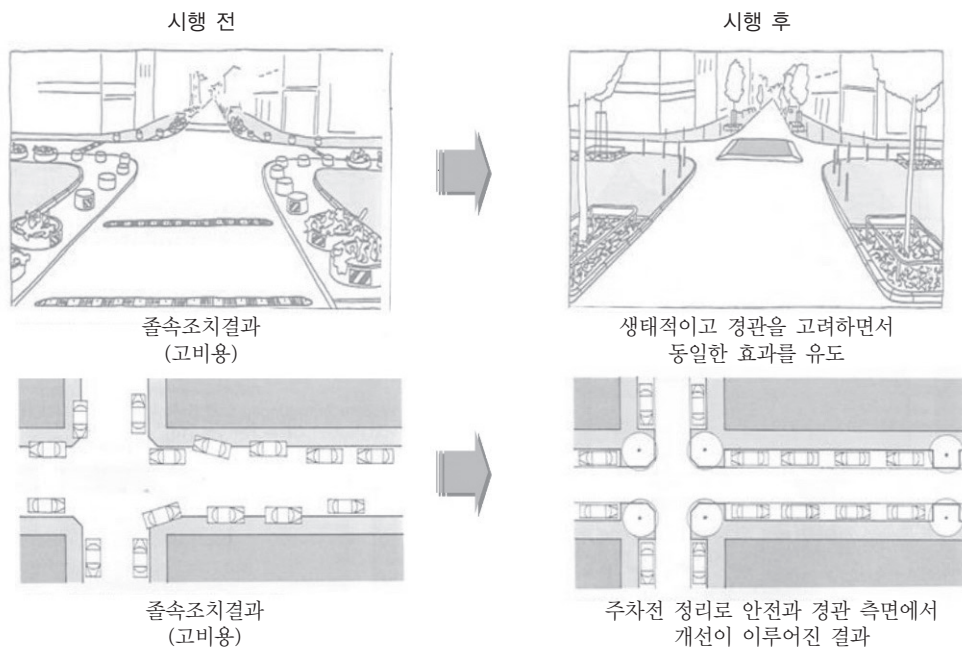
사람 중심의 내포신도시를 만드는 것은 사람들의 행복한 삶에 대한 물리적인 조건들을 어떻게 충족시킬 것인가에 달려있다. 그 중에서 무엇보다 중요한 것은 쾌적한 도시환경에서의 삶을 영위하고, 보다 살고 싶은 도시환경을 창출해 가는 데에 있다. 내포신도시 개발이 기존 신도시처럼 자동차 중심의 도시가 아닌 사람이 중심이 되는 도시 개념이 적용되어야 하는 이유이다.

1) 미국의 저널리스트인 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는「The Death and Life of Great American Cities(1961)」을 통해 반인간 중심의 현대도시를 비판하였다.

2) 충남 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일원 995만 521㎡에 조성되는 충남도청(내포)신도시는 2020년까지 1조 9,859억원이 투입돼 인구 10만명(3만 8,500가구)이 거주할 수 있는 규모로 조성된다. 내포신도시는 도시 자체가 숲이 되는 그린시티(Green City·녹색도시), 자연이 에너지가 되는 탄소중립도시, 자전거 이용이 자유로운 자전거 천국, 감각적이고 세련된 공공디자인 도시, 지역정체성이 살아 숨쉬는 창조도시, 교육경쟁력이 확보된 교육 특화도시, 일상에 불편함이 없는 안전도시 건설 등 8개 특화 요소를 중점 테마로 조성된다.



이를 위해 첫째, 대중교통의 활성화를 통해서 주요 거점지역과 주거지역과의 접근성을 높여 에너지 절약적이고 공동체적인 생활방식이 자리 잡도록 해야 한다. 개별 교통수단이 아닌 효율적인 대중교통수단(BRT)을 제공함으로써 내포신도시 내·외에서의 접근성을 높여야 한다. 신도시 내부적으로는 교통정온화기법 중 하나인 독일의 템포-30존(tempo 30-zone)<sup>3)</sup>을 검토하여 민선5기 주요시책 중 하나인 3S(Slow, Small, Safe)도로 조성사업을 추진할 필요가 있다. 템포-30존의 발상은 차가 없는 도로가 보행자가 없는 도로보다 훨씬 좋다는 데에서 시작되었다.



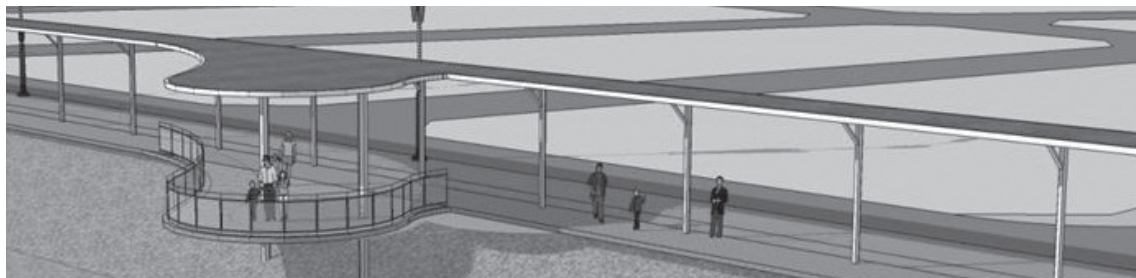
〈그림 1〉 템포 30존 시행으로 인한 도로공간의 변화<sup>4)</sup>

둘째, 친환경 교통수단을 장려하는 정책을 추진해야 한다. 주요 거점지역 내에서의 이동은 보행이나 자전거 등 친환경적인 교통수단의 이용이 편리하도록 하고, 내포신도시 주민들과 홍성군, 예산군과의 협력과정을 통해 지속적으로 친환경 교통인프라를 확충하도록 한다. 예컨대, 내포신도시와 주변지역을 연결하는 장항선 폐철도 구간에 신 개념의 자전거 도로를 설치하는 것이다. 자전거길에 솔라 캐노피(Solar

3) 독일이 1980년대부터 실시해 온 교통정온화(Traffic Calming)기법으로써 보행자와 자전거 통행이 많은 지역, 교통사고 위험성이 높은 지역, 쾌적한 환경 및 소음방지가 필요한 시설이 많은 지역, 통과교통이 많은 지역, 주거밀집지역 및 주차시설의 문제가 많은 지역, 도로경관이 나쁜 지역에 대하여 주행속도를 30km로 규제하여 교통량을 감소하고 저속주행을 유도하며 안정성을 확보하고 있다.

4) 김경석, 2011, "3S 도로 조성방안", 사람 중심의 도시형 마을만들기 전략과제 워크숍 자료집, 충남발전연구원

Canopy)라는 지붕형 태양전기 발전시설을 설치해서 발생차익을 공유하는 시민발전소 개념을 적용함으로써 다른 지역과 차별화할 수 있다.



〈그림 2〉 자전거길과 캐노피 예시도

## 2. 사회적 약자를 위한 도시 서비스 제공

사회적 약자란 도시라는 효율적으로 만들어진 물리적인 공간에서 이동약자로서 장애를 느끼는 시설이용의 약자, 도시생활 서비스의 약자를 의미한다. 현대도시는 사회적 약자의 수가 급증하고 있고, 우리는 누구나 사회적 약자가 될 수 있는 생활환경<sup>3)</sup> 속에서 살고 있다. 다양한 사회적 약자가 증가하고 있는 상황에서 사회적 약자를 위한 도시시설을 어떻게 확충할지가 중요한 관심사로 대두되고 있다. 그러나 아직도 사회적 약자에 대한 문제는 개인의 문제로 여겨지고 있고, 사회의 한 구성원으로서 동등하게 생활하기에는 제도적으로 미흡하고 도시기반시설의 서비스 수준도 낮은 실정이다. 이는 지금까지 우리나라의 도시관리가 성장지향의 효율성이 가장 중요한 가치로 적용되었기 때문이다. 따라서, 내포신도시는 개발계획에서부터 개별 시설물의 계획·설계·유지관리단계에 이르기까지 사회적 약자의 입장과 특성을 충분히 반영하여 도시가 이들에게 편리하고 안전하며 행복을 느낄 수 있는 공간이 되어야 한다.

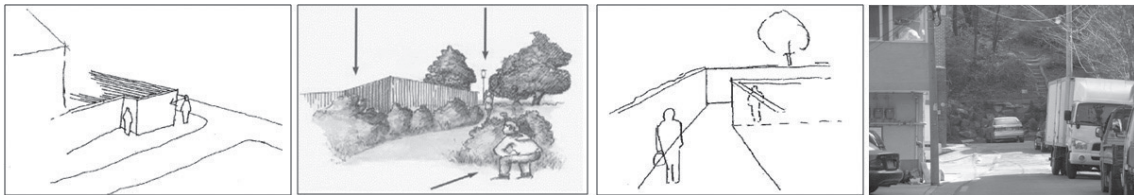
이를 위해 첫째, 다양한 주거유형을 공급하여 소득과 연령, 능력에 관계없이 주거선택의 가능성과 정주성을 높여야 한다. 내포신도시가 수요자들의 다양한 삶의 방식을 수용하기 위해서는 단독주택, 전원테마주택, 친환경주택, 임대주택, 저렴한 주택, 고가의 주택 등 다양한 유형의 주택이 공급되어야 한다.

둘째, 사회적 약자를 배려한 건축물 및 가로환경 조성사업도 중요한 시책으로 다뤄야 한다. 내포신도시는 홍성군과 예산군의 중심적인 커뮤니티 공간이 될 수 있다. 이곳에서는 주기적 또는 상설적으로 많은 사람들이 운집하고 이용하므로 어린이, 노인, 장애인 등 사회적 약자에 대한 배려가 공간적으로 이루

3) 우리나라의 고령화율은 2000년 7.0%에서 2010년 현재 10.9%로 높아졌고, 장애인수도 매년 증가추세를 보이고 있어 전국인구 대비 등록 장애인수 비율이 5.0%에 달하고 있으며, 기혼여성의 취업비율이 증가하면서 사회적으로 보육이 필요한 아동의 수가 지속적으로 증가하고 있다.

어져야 한다. 이를 위해서는 다중이용 건축물의 저층부 공간의 접근성을 향상시키고, 가로환경계획에 있어서도 보행약자 및 사회적 약자를 우선적으로 배려하는 공간설계가 반영되어야 한다.

셋째, 도시공간환경을 고려하여 범행동기를 유발하는 취약공간을 사전에 제거하고, 시민의 관심과 참여를 이끌어내 범죄를 예방하고 범죄에 대한 두려움을 줄일 수 있어야 한다. 이를 위해 내포신도시에 범죄예방형 환경설계기법(CEPTED: Crime Prevention Through Environmental Design)을 도입해야 한다. 범죄예방형 환경설계는 지역주민에게는 범죄에 대비하는 태도를 보다 적극적으로 만들어 낼 수 있고 주민들이 서로 접촉할 기회를 많이 갖도록 유도할 수 있으며, 지역의 개선과 이용을 보다 증진시켜 범죄를 통제하고 근절하는 데 기여할 수 있을 것이다.



〈그림 3〉 범죄유발공간(Offensable Space)

### 3. 사람과 자연이 공생하는 자원순환형 시스템 구축

사람과 자연이 공존하기 위한 순환시스템을 만드는 것은 도시환경을 지속가능하게 하고 지역의 매력도를 증대시키는 핵심적인 사안 중 하나이다. 자연자원과 도시적 토지이용의 경쟁으로 나타나는 부정적인 영향을 최소화하고 자연생태와 인간의 건조환경 간의 균형과 조화를 이루기 위한 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 공원·녹지로의 접근성을 극대화해야 한다. 행복한 여가시간을 보낼 수 있는 장소가 얼마나 가까이 있는가에 따라 내포신도시 주민의 행복이 달라질 수 있다. 현재 충청남도는 내포신도시를 1ha당 100인의 인구밀도를 유지하는 친환경 도시로 조성할 계획이고, 이를 위해 신도시 건설 총 면적 중 24% 정도를 공원·녹지로 조성하고 있다. 이러한 오픈스페이스를 쉽게 접근할 수 있는 방안을 모색하여 주민의 삶터에 대한 애착과 관심을 높여야 한다.

둘째, 내포신도시에 도시정원 프로그램을 도입할 필요가 있다. 커뮤니티 단위의 공원이나 옥상정원 등에 공동의 도시정원 프로그램을 도입하여 지역의 커뮤니티 의식을 향상시키고, 주요 작물에 대해서 공동 경작 및 텃밭 제공을 통해 지역의 안전먹거리 의식을 함양할 수 있는 기회를 제공한다. 최근 도시농업에

## 특집\_내포신도시와 도청이전 : 미래 충남의 희망을 담는다

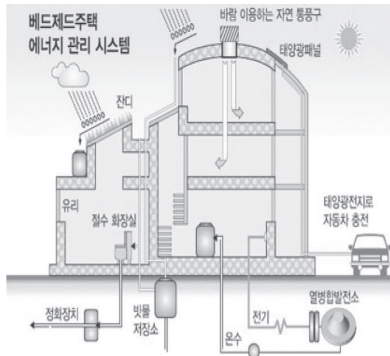
대한 주민들의 수요가 급성장하고 있고, 2011년 11월에 『도시농업 육성 및 지원에 관한 법률』이 제정되어 저출산·고령화사회에 대응한 정책대안으로 도시농업공원이 부각되고 있다. 도시농업공원은 도시공원 내 일부구역을 텃밭으로 조성하는 것이 아니라 공원 전체를 텃밭과 서비스 시설을 만드는 사업이다. 이와 유사한 사례로 미국 시애틀에서는 소규모 시민정원(Community Garden)으로 피-패치 프로그램(P-Patch Program)을 추진하면서 녹색 공간을 넓혀 건강한 커뮤니티를 조성하고 있다. 매년 6천명 이상의 정원사가 70여 곳의 부지에서 10톤 이상의 신선한 농산물을 재배하여 지역의 푸드 뱅크(Food Bank)에 공급하고 있다.



〈그림 4〉 시애틀의 지역사회 텃밭 가꾸기 프로그램

셋째, 건축물의 에너지 효율성을 제고하는 사업을 추진한다. 지역 커뮤니티 차원에서 건물의 에너지 효율성을 높이기 위해서 친환경 건축물 인증제도, 자연연료의 사용 등을 확대하고 커뮤니티의 협정 및 지침도 제정해야 한다. 내포신도시는 에너지 절감 효과를 세종시(약 30%)보다 높은 37.2%로 설정하고 저탄소 도시를 지향하고 있다. 이에 충청남도는 영국의 BedZED(BEDdington Zero Energy Development) 사례에 주목할 필요가 있다. 이 마을은 건축가 빌 던스터(Bill Dunster)의 제3세대 디자인 개념 아래 설계에만 3년을 매달린 영국 최초의 탄소제로 주거단지이다. 주거단지 내 가정집은 천장이 막히지 않는 3층 구조의 로프트(Loft) 스타일로 별도의 난방시설이 없는 것이 특징이다. 미세한 바람을 이용할 수 있도록 특수 제작한 굴뚝을 설치하고, 실내 환기와 건물 내부온도를 조절하며 건물 외벽에 300mm 슈퍼단열재를 사용하여 열손실을 최소화하고 있다. 이와 함께 모든 주거용 공간은 남향 배치하고, 3중 유리를 설치하여 태양에너지 이용을 극대화하고 있다.





〈그림 5〉 영국 런던 서튼의 베드제드 타운

## 4. 원주민과 신도시 주민 간의 공동체 형성

앞으로 내포신도시로 도시민이 유입되면, 주변 농촌지역 주민과의 융합문제가 사회적인 문제로 대두될 전망이다. 내포신도시 조성으로 인해 주변지역 주민 간 지역공동체 붕괴도 우려되기 때문에, 도시와 농촌이 순환·공생하는 마을만들기 사업을 전개할 필요가 있다. 일차적인 인간관계를 담는 공동체형 단위는 근린주거, 읍·동 단위로 마을 정도의 규모다. 마을이라는 지역공동체는 충남의 민선5기 비전인 지방분권과 참여민주주의를 실현하는 중요한 촉매제가 될 수 있다. 마을은 시민권능화(Civic Empowerment)와 참여자치제의 기념이념을 반영하는데 안성맞춤이기 때문이다.

이를 위해 첫째, 주민참여형 도시 및 농촌마을만들기 지원체계를 구축해야 한다. 마을만들기를 위한 정책추진과제로 마을만들기 지원조례, 마을만들기 추진기구 및 지원센터, 주민역량 강화 프로그램, 마을만들기 계획 등을 제안한다. 인구 60만 규모의 시애틀시는 5,000명 정도가 살고 있는 근린공동체(Neighborhoods) 100개를 보유하고 있다. 이 중에서 37개 근린공동체에서 주민 스스로 마을계획을 수립해 도시기본계획에 반영하는 혁신적인 프로그램을 운영하고 있다. 시애틀시는 물리적·사회적 커뮤니티 건설을 위해 시 전체 예산의 0.5%에 해당하는 근린지역 지원기금(Neighborhood Matching Fund)을 조성하고 시민 주도의 프로젝트(마을의 물리적 환경개선, 커뮤니티 정체성 고양사업)에 지원하고 있다.

둘째, 내포신도시 입주기관(행정기관, 대학, 기업 등)과 주변 농촌 마을 간 자매결연을 체결해 도농간 상호교류를 추진할 필요가 있다. 내포신도시 주변 농촌지역에서 생산된 친환경 농축산물을 입주기관이 우선 구매하도록 하는 지산지소(地產地消) 운동을 통해 내포신도시와 주변지역 간에 경제적인 일체감을 형성할 수 있다.

공동체는 주민과 지역적 근접성, 유사한 가치관, 공유자원을 보유하는 조직체라는 점을 감안하여 도시 지역에서 커뮤니티의 특성을 가질 수 있는 요소를 찾는 노력도 병행해야 한다. 예컨대, 텃밭 가꾸기 모임과 같이 같은 동네가 아니더라도 공통의 관심사와 공유자원을 가진다면 지속적인 모임이 이루어지고, 텃밭 가꾸기를 넘어 친목과 재활용자원의 교환 등 다양한 유형의 마을만들기도 가능하다.

### 5. 맺는 말

도시는 도시주체들의 사람다움을 담보할 수 있도록 자치성(Autonomy)을 확보하고, 삶의 질을 보장하는 생활필수시설이 다양하게 공급될 수 있는 공동성(Communality)을 가져야 한다. 동시에 도시의 물리적 형태와 구조에서 사람 중심의 삶이 보장될 수 있는 인본성(Humanism)이 전제되어야 한다.

이러한 관점에서 내포신도시는 남녀소노, 그리고 다양한 사회계층이 함께 어울려 행복하게 살 수 있도록 조성되어야 한다. 여성과 아동·청소년을 포함한 시민들이 생활하기 편리하고 꿈과 희망을 실현할 수 있으며, 다양한 기회가 보장되는 삶의 공간은 필수적인 인프라이기 때문이다.

사람다운 도시가 되는 것은 도시의 구성원 하나하나가 주어진 의식과 역할을 가지고 도시의 자치에 직접적으로 참여하는 것이 보편화될 때부터 가능하다. 주민의 의식변화를 유도하기 위해서는 다양성(Diversity)에 대하여 존중하고, 계층적 구분에 의한 심리적인 좌절감을 느끼지 않도록 수평적 관계를 유지(No Hierarchy in People's Relation)하는 것이 중요하다. 이와 함께 주민의 자발적 봉사 및 협력 마인드를 확산하고, 경제적 기부(Donation)를 포함하여 다양한(시간, 노력 등) 사회봉사의 분위기가 만들어져야 한다.

## 도민참여와 소통을 위한 충남형 거버넌스 구축 과제 - 도청이전과 내포신도시를 중심으로

전성환 | 천안YMCA 사무총장

충남도청이전은 격한 사회갈등을 수반하지 않은 조용한 공간의 변화이지만 큰 사회문화적 변화의 출발점이 될 것이다.

올해 말부터 충남도청을 위시하여 대전에 있던 충남교육청, 충남경찰청 등 공공기관들이 속속들이 홍성, 예산지역에 걸쳐서 건설되고 있는 내포신도시로 입주하게 된다. 충남도청은 1930년대에 공주에서 경부선과 전라선이 교차하는 대전으로 옮긴지 80년이 지나 다시 충남 땅으로 돌아오게 되었다. 1930년 공주에서 대전으로 충남도청이 이전할 때 공주유지와 시민들의 반대가 엄청 심했던 것으로 알려져 있다. 당시 연일 500명이상의 공주시민들이 대전에 와서 시위를 하고, 일본본토까지 원정투쟁가서 일본의회에 조선총독부의 결정을 되돌리기 위해 격렬하게 반대운동을 했고 다시 원점으로 번복되었다가 다시 추진되는 우여곡절 끝에 충남도청이 대전으로 이전된 것이다. 그에 반해 2006년 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일대로 충남도청 이전이 결정되고, 충남도청을 비롯한 주요 공공기관들의 입주를 앞두고 있는 지금 시점까지 80년 전 공주에서 대전으로 이전할 때와 다른 시·도의 청사이전에 비해 매우 조용히 진행되고 있다. 그것은 본래 충남 땅인 연기군과 공주시 일부지역으로 행정중심복합도시인 세종시가 들어오는 시점과 거의 비슷하고, 대전시, 세종시, 천안·아산신도시와 지리적으로 독립적이고, 인근 지역과의 연담권 형성을 통해 자족적 도시기능을 갖추기 위한 최적의 장소로 지금의 내포신도시로 결정되는 것에 큰 의의가 생길 수 없었던 여건이 있었기 때문에 가능했을 것이다. 그래서인지 충남도민들에게도 별로 주목받지 않고, 조용히 신도시개발이 이루어졌고, 곧 충남도청 이전을 눈앞에 두게 된 것인지도 모른다.

필자에게는 홍성과 예산지역 300만평 부지에 10만 인구를 목표로 건설되고 있는 내포신도시는 과연 자족적이며 쾌적한 도시로 만들어질 수 있을 것인지, 도시 자체의 성공여부도 많은 관심이 간다. 또한 주변 농촌형 도시들과 어떻게 어울려서 어떤 성격의 도시로 만들어질 것인지도 관심이기도 하지만 충남도청이 공간적으로 대전에서 내포신도시로 이전하게 될 때 어떤 사회문화적, 사회경제적 변화가 생겨날지 오히려 궁금해지기도 한다. 80년 동안의 대전생활, 1989년 대전광역시로 분리되고 난 후 33년간의 대

전생활이 새로운 공간환경, 사회환경, 인문환경에서 어떻게 변하게 될지 자못 기대가 된다.

### ‘참여와 소통’, ‘코디네이터(coordinator)’와 ‘거버넌스(governance)’는 새로운 충남도정의 핵심가치로 자리잡아야 한다

‘참여와 소통’, ‘코디네이터(coordinator)’와 ‘거버넌스(governance)’ 이 낱말들은 안희정 지사의 도정 운영의 핵심 키워드로 자리잡아가고 있다. 안지사는 공무원들을 대상으로 한 강연자리마다 공무원들의 역할이 ‘코디네이터(coordinator)’여야 하며, 민원인들과의 관계를 ‘갑을관계’에서 ‘거버넌스(governance)’관계로 바꾸어가야 함을 역설하고 있어 오랜 시간 ‘사회적 대화’를 우리 사회의 중심가치로 만들고자 활동해 온 필자에게는 반색을 하며 반길 수 있는 진정성있는 말로 들린다.

서구에서는 효율성을 중시하는 정부의 항상적 실패, 복지전달시스템의 관료화문제, 행정의 사회서비스적 기능강화, 대의민주주의에서 참여민주주의로의 확산 등으로 거버넌스에 대한 사회적 합의수준이 높아져 왔었다. 국민의 정부, 참여정부를 지나 현 정부들어 시민사회와의 거버넌스를 위한 네트워크는 사회전 영역에서 균열을 가져오고 있다. 정부의 역할에서 정부 스스로 ‘결정’하는 것이 중요시되던 것에서 ‘조정’이 더욱 중요한 가치로 부상되어 왔었다. 그것은 정부의 역할이 ‘축소’되는 것이 아니라 ‘변화’한 것으로 이해해야 할 것이다. 사실 그동안 고전적 행정행위에서는 행정은 시민사회단체 혹은 전문가를 통해 법적, 행정적 절차적 정당성의 확보(보다 낮은 수준에서는 구색맞추기, 들러리세우기)가 중요시되었다면 새로운 패러다임의 거버넌스체계에서는 정부, 시민사회, 이해당사자와의 공동의 의사결정(solution)이 더욱 중요시된다고 할 것이다. 결국 기구적 형식보다는 ‘의사결정에 참여했냐, 안했냐’의 정도, 공동의 느낌, 이런 것들이 오히려 중요한 가치가 된 것이다.

필자는 최근에 재래시장활성화, 구도심 활성화사업, 사회적기업 분야 등에서 좋은 사례를 만들어가면서 지역개발 컨설턴트로 일하고 있는 시민운동가 출신의 몇몇 지인들과 얘기하면서 시민운동가일 때 겪지 않았던 일선 공무원들과 일을 하면서 겪는 얘기들을 제법 전해 듣게 되었는데 결국 공무원이 ‘갑’이라면 자신들은 ‘을’도 ‘병’도 아니고, 아마 ‘정’쯤의 위치에 있는 것 같다는 하소연을 듣게 된다. 그동안 시민운동단체에서 활동하면서 토론회 등에서 공무원을 만나거나 각종 위원회에서 자문이나 심의 등에 응하다가 용역의 형태이거나 인건비를 받는 형태로 일을 하면서 겪는 경험들을 그렇게 얘기하고 있는 것이었다.



공무원의 행동은 대개 ‘감사’나 ‘인사’에 불이익이 없는 방향으로 행동하는 경향성이 강해 그런 모습이 복지부동의 모습이나 어떤 가치지향을 함께 나눌 수 없는 그런 부류쯤으로 비취게 하는 듯 했다. 하지만 결국 일선 공무원들이 움직이지 않으니 중요한 지역재생사업이나 창조적 지역개발 등을 제대로 할 수 없으니 이렇게 저렇게 비위맞추면서 일하다보면 결국 뭔가 사례를 만들어보고자 했던 애정이 사라지게 되고 그동안 업자라고 얘기했던 사람들이 왜 그렇게 돈만 받고 치고 빠지기를 거듭하면서 지역을 초토화시켰는지 이제 이해가 간다고 하소연을 해댔다.

한국사회에서 공무원과 지역민들의 ‘수평적네트워크’ 사회는 참 요원하구나하는 자괴감이 드는 순간이었다.

그동안 행정주도적인 개발행위로 인한 문제점들을 지적하고 이를 바로잡아 새로운 지역만들기를 구상하는 주체적 시민의 경우 대부분 행정에 대한 불신이 깊게 깔려 있는 것이 사실이다. 그것은 공무원이 대부분 법령이나 전례에 매몰되어 있어 고정적인 행동을 고집하는 경우가 많기 때문인 것으로 짐작되며 공무원의 고정적인 행동의 원인으로는 자치단체의 부서이기주의도 한 몫을 하고 있다고 여겨진다.

예산을 수립함에 있어서도 “도로를 만들어라”, “도로를 만들지 말아라”, “하수도를 빨리 정비해라”, “하수처리장을 만들지마라”, “신호등을 만들어라”, “신호등을 만들지 말아라” 등 지역 구성원간의 반대되고 모순된 의견이 생길 수 있다. 이때 자치단체에게는 가능한 한 불공정과 모순을 줄이고 대다수 시민들의 의견을 수렴하고 전체에게 이익이 되는 행정행위를 할 능력이 요구된다. 하지만 그동안 관행적으로 그렇게 해오지 않았다. 소위 ‘큰 입을 가진 사람들(Big Mouse)’에 좌지우지 되어 왔던게 사실이다. 특히 농촌형도시의 경우 지역단위의 지방행정조직의 구성원이 지역출신인 경우가 많거나 지연, 학연으로 연계되어 있는 경우가 대부분이어서 정상적이고 공개적인 토론을 통하여 어떤 계획이 수립되는 경우가 매우 적은 것이 현실이다. 그래서 담당공무원과 잘 아는 사람을 통해서 문제제기하거나 상위공무원을 통하여 협력을 요청하는 경우가 많이 발생한다. 그러니 높은 사람(?)에게 얘기하거나, 실권자를 다시 찾는 경우가 허다하다.

그래서 ‘참여와 소통’, ‘거버넌스구축’은 좋은 가치이자 지향점이지만 현장에서는 경험있는 많은 사람들에 의해 다시 버림받고 마는 그런 약한 깨어지기 쉬운 그릇인지도 모를 일이다.

‘거버넌스(governance)’ 기구운영의 핵심적 과제는 ‘수평적 네트워크형 구조만들기’와 ‘이행수단의 확보’인데 필자가 참여한 수많은 위원회, 회의체 등이 많은 논의와 제안들이 오고 갈 수 있지만 결과적으로 ‘이행수단의 부재’로 인해 ‘말잔치’로 전락하는 사례는 술하게 많이 경험하였었다. 결국 참여자들의 행정불신과 상호신뢰가 깨어지는 악순환이 반복되는 형태가 생길 수 있는 것이다.

참여정부때 국가지속가능위원회 위원으로 한탄강댐 건설을 둘러싼 정부, 수자원공사, 철원군, 포천군 등 갈등을 조정하는 역할을 맡아본 적이 있었다. 정부와 수자원공사가 제출한 정보와 자료들에 대한 신빙성의 문제, 해석의 문제에서 이해당사자들, 전문가들이 첨예하게 대립되었다. 하지만 술한 회의와 조정을 통하여 약간씩 양보하게 되고, 서로의 입장차를 그냥 인정하며, 이해하게 되는 폭이 커져 최종적으로 이해당사자들의 합의를 이끌어냈다. 하지만 이미 진행된 사업비지출문제, 본래 계획된 정책의 수정으로 인한 당시 정책담당자들의 인사상불이익문제, 보상받은 주민과 보상받지 않은 지역들을 위한 또다른 유인책을 통한 지역달래기 등 ‘이행수단의 부재’로 인해 결국 합의번복이라는 사태를 막을 수 없었다.

또 한번은 정부 9개부처, 경제계, 노동계, 종교계, 여성계, 시민사회단체, 학계 등이 망라되어 국가미래전략에서 우선순위가 높고 너무 현안이슈 중심에 치우치지 않는 ‘저출산·고령화대책’ 의제를 합의하기 위해 만들었던 우리나라 최대의 사회통합기구로 일컫었던 ‘저출산고령화대책연석회의’ 실무위원으로 활동하면서 한기총과 조계종을 비롯한 비교적 보수적인 종교계와 노인회, 보수적 여성단체 등과 참여연대, YMCA, 여성단체연합 등 진보적 시민단체들이 함께 소득과 기여에 상관없이 보편적 복지제도인 기초연금을 도입하자는 기자회견을 함께 발표했던 적이 있다. 아마 이같은 경험은 해방 이후 처음일 것이다.

필자가 두 번의 경험을 통해서 느낀 것은 보수진, 진보진 세계관과 가치관의 차이는 있지만 오히려 정보의 차별이 결국 차이를 만들고 불필요한 오해를 만들기도 한다는 것이다. 정보를 해석하는 입장이나 능력의 차이는 있지만 같은 정보를 준다면 오랜 대화를 통해 결국 합의하는 능력이 높아진다는 것이었다.

### 도청이전은 새로운 충남형 거버넌스 구축의 새로운 실험대가 될 것이다.

필자가 주로 활동하고 있는 지역은 충남 서북부 천안아산권역이다. 충남도의 행정행위가 어떻게 행사되는지, 어떤 정책들이 현장에 흘러들어가는지 소상하게 알고 체감할 기회가 많지 않다. 어쩌면 현재의 행정체계에서는 기초지방자치단체에 배분(delivery)하는 사업이 대부분의 많은 몫을 차지하고, 도청 공무원들을 도청외에서는 볼 기회가 거의 없기 때문에 생긴 경험치일 것이다. 그건 충남도청이 내포신도시로 이전한다고 달라지지 않을 것처럼 보인다.

하지만 내포신도시로 이전하는 충남도 공무원들에게는 많은 변화가 있을 것이다. 우선적으로 최대의 변화는 대전을 삶의 터전으로 해서 계속 살지, 아니면 내포신도시를 삶의 터전으로 해서 살지를 고민하게 될 것이다. 당장은 자녀들 교육문제와 학원, 자연으로 얹힌 삶의 열개 때문에 가족전체가 내포신도시로 오진 않는다하더라도 전에는 대전이라는 주어진 공간속에 살고, 소비하면 그만이었지만 이제는 내포

신도시라는 공간을 만들어가는 행위주체이자 주인이 될 수밖에 없게 되었다는 점이다. 결국 일터와 삶터가 분리되었던 삶에서 일터와 삶터가 일체화되어가는 삶을 살아갈 수 밖에 없는 처지가 된 게 완전히 달라진 것이다. 내포신도시를 살고 싶은 도시로 성공시키고자하는 행정행위는 공무원으로써뿐 아니라 시민으로서, 주민으로서 책무를 어떻게 수행하는가와 연계되어 있는 것이다. 새로 만들어지는 도시에서 도청 공무원들이 ‘참여’와 ‘소통’의 가치로 어떻게 살고 싶은 도시를 만들어갈지 기대가 되고, 그 경험이 어찌면 내포신도시 시대의 새로운 충남도정을 만드는 귀중한 자산으로 사용되길 희망한다.

대전속에 있는 충남도정에 대해 대전사람들, 대전인맥 등에 의해 충남도정이 좌지우지되는 것에 대한 비판과 반감이 많았는데 그것은 상당부분 공간적 한계에서 비롯된 측면이 많아 그다지 비판이 가혹하지 않았다고 할 수 있다. 실제 대전의존도가 높은 것이 충남도정에 어떤 영향을 미쳤는지는 가늠할 길이 없지만 분명한 것은 대전의 인적자원, 물적자원, 여론동향에 지나치게 의존적이었다는 것은 부인할 수 없고, 충남 곳곳의 도정현장에 대한 적극적 대응 내지 현장성이 현저히 떨어진다는 느낌을 준게 사실이었기에 내포신도시 시대는 자연스럽게 대전중심의 인적자원, 물적자원 의존도를 줄여나가는 의도적 노력들이 수반되어야 할 것이다.

공간적 변화가 사람들의 동선의 변화를 가져오고 대전의존의 양이 변하면 결국 ‘거버넌스’ 체계의 질적변화를 가져올 수밖에 없을 것이다. 다수를 차지하고 있던 대전중심의 전문가들이 예전처럼 1~2시간 자문회의하고 식사하고 헤어지던 그런 자문·심의위원회의 형태로는 절대적 시간량을 내기도 어려울뿐더러 효율적이지도 않기에 새로운 전문가, 시민사회 등 인적자원 역량을 발굴하기 위한 노력이 매우 중요해졌다고 할 수 있을 것이다. 그동안은 대전출신 학교, 지역연고를 둔 공무원들과 전문가, 시민사회와의 연계 등이 자연스러울 수 있었지만 이제는 공간적으로는 충남 서북부권 전문가, 시민사회들과 수도권 전문가들의 참여유도가 늘어날 개연성이 커졌다.

그리고 내포신도시로서의 이전으로 도민들간의 소통수단, 언론환경도 많이 달라져야 할 것이다.

대전중심의 신문, 방송매체들이 내포신도시와 서북부권을 중심으로 한 새로운 정보 전달시스템을 만들어갈 개연성이 커졌다. 사실 그동안 충남도와 관련된 언론보도들은 사실상 백화점식 나열보도 일변도였고, 시민들의 관심사를 이슈화하는 보도보다는 관공서와 정치인 중심의 기사거리를 쏟아내고 있었다. 특히 방송부문에서 공중파 방송국이 대전지역에 소재하고 있어, 충남지역 소식은 상대적으로 소외되어 있었다.

결국 도청이전은 대전중심의 인적, 물적자원 의존도에서 벗어나야 하고, 대전중심의 언론환경속에서 도민과 소통하는 체계에서 벗어나 새롭게 ‘충남형 거버넌스 구축’의 새로운 실험대가 될 것이다.

## 특집\_내포신도시와 도청이전 : 미래 충남의 희망을 담는다

‘참여’와 ‘소통’으로 만들어가는 ‘집단지성의 힘’을 믿어야 ‘거버넌스(Governance)’ 체계를 유지할 수 있을 것이다

민주주의는 ‘말’의 정치다. ‘말’은 그리스어로 ‘로고스(Logos)’이다. ‘이성’으로 번역하는 것은 의미전달의 구체성이 떨어진다. ‘말의 힘’은 설득에서 나온다. 설득은 재판에서 사용되는 논리적 설득과 정서적 설득이 있다. 옛날 고대 근동지역에서 직접민주주의, 만장일치제를 골간으로 한 화백제도에서 ‘말발’이 선다는 의미는 그런 의미다.

참여민주주의, 직접민주주의를 실행했던 그리스 아테네시의 최종의사결정단위는 ‘시민’의 ‘전원자유참가’라는 ‘시민집회’였다고 한다. 1년에 주요집회 10회, 작은집회 30회정도 약 6천명정도 참여(대략 30만 인구중 시민은 3만명 정도 되었다고 추정)하여 아침부터 저녁까지 정치적 결정을 했다고 한다. 아테네인들은 대부분 ‘쓰고 읽기’를 못하는 문자해독능력이 없는 사람이었고 ‘말하고 듣기’로 생활을 해내면서도 일년에 40회이상 열린 ‘시민집회’에 참가해서 ‘정책결정’을 스스로 하고, ‘재판원’으로서 재판에 임했으며, 관리도 돌아가면서 했다고 한다. 또한 몽고는 10만대군을 이끌고도 단 몇 개월만에 유럽전체를 통치권에 넣은 놀라운 의사전달체계와 합의체계를 가지고 있었다.

단언컨대 이제 우리 사회에 몇 가지 전문영역을 제외하고 전문가들의 벽이 매우 얇아졌다. 예를 들면 도시계획에 있어서도 일반시민들의 관점과 직관이 전문가들보다 훨씬 뛰어날 수 있지만 애매함이란 이름으로 무시되는 경우가 허다하다. 도로개발, 교통정책에 있어서도 기존 관행을 고집하며 생계형으로 살아가는 전문가와 전문기업들을 허다하게 만날 수 있다. 특히 일자리, 경제, 마을만들기 등에서는 이미 전문가란 범주조차 정하기 어렵게 되어 있다.

‘참여’에 의한 ‘집단지성’의 힘을 믿어야 한다. 대부분의 일반시민들은 ‘정보’를 잘 ‘소통’시키면 ‘조정’하고 ‘합의’하는 능력이 뛰어나다. 그건 ‘타운 홀 미팅(Town-Hall Meeting)’을 한번만 경험해 본 사람이라면 다 아는 일이다. 하지만 여러 가지 이유로 그것을 믿으려 하지 않는 부류들이 존재하는 것도 사실이다. 효율성의 문제, 책임성의 문제, 예산상의 문제 등 다양한 장애물이 있는게 사실이다. 하지만 대부분의 이유는 자신들의 권한을 놓기 싫어하고 일이 많아지는 것을 꺼리는데서 나온다.

내포신도시로 이전하는 이때에 공무원연수원 교육부터 ‘브레인스토밍’, ‘브레인라이팅’, ‘시나리오맵’ 등 다양한 민주시민교육을 교육하고, 일반시민들에게도 널리 확대해서 ‘충남형 거버넌스’ 체제를 실제적으로 운영할 마인드와 능력을 갖추었음 한다.

그리고 박원순 서울시장의 후보자때 사용했던 ‘마실유세’, ‘경청유세’나 한국계 미국인 에나벨 박이 창립한 ‘커피파티’ 처럼 정치나 사회문제에 무관심한 사람들을 커피 한잔을 같이 하면서 지역사회 이슈나 환경문제, 의료개혁 문제 등을 논의하는 자리를 만들어 주는 그런 프로그램을 하는 것처럼 지역현장에서 공무원, 시민사회, 전문가, 일반시민들이 함께 만들어가는 그런 ‘소통’과 ‘참여’의 장들을 곳곳에서 만들어가는 시도가 있었으면 한다.

‘참여로 인해 스스로 가치있는 존재임’을 확인해가는 것. 그런 도민들이 점점 늘어가는 것. 그것이 행복충남의 핵심적 요건이 될 것이다. 네덜란드의 대화협약을 이끌었던 네덜란드 ‘빔콕(Wim Kok)’ 전 총리는 “모여서 합의할 수 없다는 것을 확인하는 것조차 의미있는 합의”라고 했다. 사회적 대화와 거버넌스 체계가 충남도의 모든 갈등과 현안을 해결해나가는 도깨비방망이는 아닐지라도 충남지역이 나아가야 할 방향을 확인하고, 각 주체들이 어디에 존재하는지 확인하는 계기는 만들어줄 것이다.



# 외국의 대형마트 입지조정 사례가 우리에게 주는 시사점

임준홍 | 충남발전연구원 책임연구원

## 1. 서론

정부는 유통시장개방 이후 침체·쇠퇴하는 전통 시장을 활성화하기 위해 많은 노력을 하고 있지만, 유통환경의 변화, 소비패턴의 변화, 대형마트(대규모점포)와 SSM(기업형 슈퍼마켓)의 성장은 전통시장을 포함한 전통상권을 더욱 어렵게 하고 있다. 대형마트와 SSM은 자본력과 브랜드인지를 무기로 무분별하게 확산시키고, 국내 전통시장과 지역 골목상권이 붕괴되면서 심각한 경제·사회적 문제가 야기되고, 지역자본이 외부로 유출되어 지역경제에도 큰 도움이 되지 못하고 있다.

한편, 최근 정부는 ‘유통산업발전법’ 개정을 통해 영업시간 단축, 의무휴일제를 도입하는 등 대형마트와 SSM의 영업규제가 가능하도록 하였지만, 행정소송 등으로 실효성에 의문을 제기하고 있다.

이에, 본 글에서는 도시계획 제도와 연계하여 대형마트의 입지규제가 이루어지고 있는 외국의 사례를 살펴봄으로써 우리 도시에서의 적용 가능성과 현재 법 체계(조례)에서 어떻게 대처할 수 있는가를 입지조정이라는 측면에서 살펴보고자 한다.

## 2. 우리나라의 대형마트 · SSM 관련 규제

### 1) 최근의 대형마트 · SSM 관련 법제 동향

1996년 유통시장의 전면개방에 따라 프랑스의 까르푸를 시작으로 미국, 영국의 대형마트가 국내 시장에 진출하였고, 1997년 대형마트에 대한 허가제를 등록제로 전환하는 ‘유통산업발전법’의 제정으로 국내외 대형업체들의 진출이 가속화되어 대도시뿐만 아니라 중소도시의 지역상권이 위축되는 결정적 원인이 되고 있다.

더 나아가, 대형마트의 상권이 포화상태라 판단한 대형유통업체들은 골목상권으로 파고드는 기업형 슈퍼마켓(SSM: Super-SuperMarket)을 경쟁적으로 진출시켜 2006년을 기점으로 급속히 확산되어 많은 문제점을 유발하고 있다.

이러한 대형마트와 SSM의 무차별적인 확산으로부터 지역상권을 보호하여야 한다는 요구가 증대됨에 따라 2005년부터 2009년까지 대형마트의 허가제, 영업품목제한 등의 규제도입, 가맹점형 SSM을 포함하는 사업조정대상의 확대 등을 담은

의원입법안이 다수 국회에 제출되고, 관계부처, 소상공인단체 및 대형유통업체 등 힘겨운 의견조율 끝에 ‘유통산업발전법’과 ‘대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률’ 개정안이 위원회 대안으로 채택되었고, 2010.11.10과 11.25 각각 국회 본회의에서 의결되어 최종 확정되었다.

주요 개정내용을 보면, 우선 유통산업발전법에서는 지역유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 전통시장이나 중소기업청장이 정하는 전통상점가의 경계로부터 500m 이내의 범위에서 조례로 전통상업보존구역을 지정할 수 있도록 근거를 마련하였고, 기존의 등록대상인 대형마트 외에도 전통상업보존구역 내에 개설하는 대기업 또는 그 계열회사의 직영점 또는 가맹점 형태의 SSM에 대하여도 등록제를 확대하는 한편, 전통상업보존구역

안에서는 대형마트 등의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있도록 하였다.

상생법에서는 사업조정제도의 적용대상을 기존의 대형마트 외에 대기업 등의 직영점 및 가맹점 형태의 SSM 체인점포로 확대하도록 하여 전통상업보존구역 이외 지역의 대형마트 등은 상생법의 사업조정으로 규율하도록 하였다.

전통상업보존구역의 지정 등은 한·EU FTA 비준을 앞두고 유통시장의 추가 개방에 따른 중소기업의 피해에 대한 우려가 고조됨에 따라 국회는 2011.6.30 전통상업보존구역 지정범위를 ‘500m 이내’에서 ‘1km 이내’로 확대하고, 유효기간을 ‘3년’에서 ‘5년’으로 연장하는 유통법 개정안을 의결하였다.

〈표 1〉 현행 대형마트 등 개설 시 규제체계

적용지역	적용대상	등록제	개설 관련 규제	근거법령
전통상업보존구역	대형마트 및 준대형 마트	○	등록제한 및 조건부가 가능 (시·군·구)	유통산업발전법 *유효기간 : 5년
일반지역	대형마트	○	사업조정(시·도)	상생법
	준대형 마트	×		

※ 전통상업보존구역 : 시장·군수·구청장이 지역 유통산업의 전통과 역사를 보존하기 위하여 전통시장 및 전통상점가(39개 한정) 경계로부터 1km 이내에서 조례로 정하는 지역으로서 동 구역 내에서는 대형마트나 준대형마트(SSM)의 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있음

※ 사업조정은 중기청장 권한이나 시·도 위임

이에 따라 지방정부에서도 228개 시군구 중에서 81.5%가 전통상업보존구역을 지정하였고, 충남도는 전통시장이 없는 계룡시를 제외하고 15개 시군이 조례를 시행하고 있다(2012년 2월 기준).

그리고 ‘유통산업발전법’ 개정을 통해 대형마트와 SSM을 허가제로 전환하고, 등록범위를 확대하

고, 영업품목 제한, 영업시간제한의 무효업일수 지정, 공청회, 설명회 등 의견수렴 제도화 등을 주요 내용으로 하는 다수의 법개정안이 국회에 제출되었으며, 이러한 법안에 대해 정부(지식경제부)는 이들 법안의 내용을 검토하여 대체 개정 법안을 마련하여, 2012년 1월 17일 공포하였다.

그 주요 내용은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 보호 및 지역경제의 상생발전에 기여하기 위하여 대규모점포 등에 대한 영업시간의 제한, 의무휴업일의 지정 등이다. 시장·군수·구청장은 대규모점포 중 대통령령으로 정하는 것과 준

대규모점포에 대하여 영업시간 제한(오전 0시부터 오전 8시까지의 범위에서 영업시간을 제한)을 명하거나 의무휴업일(매월 1일 이상 2일 이내의 범위)을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있도록 한 것이다.

〈표 2〉 제출된 개정 법안의 주요 내용

구 분	허가제 전환	등록범위 확대	영업품목 제한	영업시간 제한·의무 휴업일수지정	공청회 설명회등 의견수렴	기 타
정갑윤의원안		○	○	○		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유통업상생발전협의회설치</li> <li>- 지역협력계획서제출</li> <li>- 영업행위규제와 벌칙부과</li> </ul>
이춘석의원안			○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유통업협력발전위원회 설치</li> <li>- 지역협력계획서제출</li> <li>- 대형마트등 개설지침 제정·공표</li> </ul>
강창일의원안					○	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 등록요건 강화</li> </ul>
김재균의원안	○				○	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유통업지역발전위원회 설치</li> </ul>

※ 국회 제출 법안 참조 작성

## 2) 대형마트·SSM 입지규제 관련 현황

### (1) 입지 방법 및 현황

대형마트의 출점 및 입지는 계획입지와 개별입지를 통해 가능하다. 대형마트는 도시계획시설인 시장에 해당되며, 이에 따라 도시계획시설사업 또는 도시계획시설사업 외의 사업으로도 설치할 수 있다. 이 경우 도시계획시설결정, 도시계획시설사업 시행자지정 및 실시계획인가를 받아 건설할 수 있고, ‘유통산업발전법’에 의한 대형마트등록을 하여

야 하며, 사전환경성 검토와 사전재해 영향성 검토를 실시하고, 도시계획시설결정 전에 환경영향평가, 교통영향분석·개선대책 등을 실시하여야 한다.

하지만 중소도시의 경우 개별입지를 통해 도시지역에서 건축허가를 받아 건설하는 경우가 많으며, 이 경우 지역사회와 많은 마찰을 유발하기도 한다.

입지 현황을 보면 홈플러스 익스프레스 185개소를 사례로 분석하면 일반주거지역에 입지하고 있는 경우가 61%이며, 상업 및 공업지역에 28% 위치하고 있으며, 사업조정신청 대상 SSM 221개소 중 91%가 연면적 1,000㎡ 미만이다.<sup>1)</sup>

1) 기업형 슈퍼마켓(SSM)입지 관리방안(www.mynewsletter.co.kr 참조)

〈표 3〉 SSM 입지 및 규모 현황

용도지역	점포수	백분율	규모	비율	비고
일반주거지역	113	61%	300㎡ 미만	40%	91%
준주거지역	20	11%	300~500㎡	28%	
상업지역	50	27%	500~1,000㎡	23%	
공업지역	2	1%	1,000㎡ 이상	9%	
계	185	100%			

충남의 경우 2011년 말 기준으로 대형마트의 용도지역별 입지현황을 보면 절반인 7곳이 자연녹지 지역에 위치하고 있으며, 상업지역에 위치한 것이 5 곳이다. 그리고 SSM의 경우 14곳이 주거지역에 입지하고 있으며, 상업지역에 위한 경우는 2곳뿐이다.

## (2) 입지규제 현황

우리나라 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제 76조(용도지역 및 용도지구에서의 건축물의 건축 제한 등)에서는 법 제36조에 따라 지정된 용도지역에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 법 제37조에 따라 지정된 용

도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한에 관한 사항은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정할 수 있다(개정 2011.4.14).

2009년 현재 용도지역에 따라 다양한 형태로 대형마트의 입지를 제한하고 있지만, 일부 자치단체를 제외하고 대부분의 도시에서는 도시계획조례를 통해 상업지역 뿐만 아니라 제2·3종일반주거지역, 준주거지역, 준공업지역에서도 대형마트, 준대형마트와 기업형 슈퍼마켓 개설이 가능하지만, 점점 강화되고 있는 추세이다.

〈표 4〉 대형마트 입점 제한 지자체 현황

구 분	해 당 지 자 체	비 고
준주거·준공업	대전광역시, 계룡시, 성남시, 속초시, 논산시, 마산시, 군산시, 광명시, 거제시, 양산시, 전주시, 광양시, 제천시, 공주시, 구미시, 제주시	16개 지자체
준주거	대구광역시, 청주시, 진주시, 김해시, 하동군, 부안군, 통영시, 횡성군, 남원시, 강릉시, 양구군, 충주시, 남해군, 순천시, 서귀포시	15개 지자체
준공업	광주광역시, 수원시, 부천시, 양산시, 용인시, 시흥시, 이천시, 김포시, 하남시, 오산시, 과천시, 의정부시, 원주시, 천안시, 고령시, 서산시, 청양군, 경주시, 울릉군, 함안군, 산청군, 거창군, 익산시, 정읍시, 목포시, 여주시, 고흥군, 장흥군, 남제주군	29개 지자체
자연녹지	과천시, 양평군, 파주시, 청주시, 공주시, 논산시, 계룡시, 연기군, 포항시, 사천시, 거제시, 양산시, 서귀포시, 충주시, 남해군, 제천시	16개 지자체
근린상업	속초시, 공주시, 영주시, 문경시, 영양군, 성주군, 예천군, 울릉군, 진주시, 사천시, 거제시, 양산시, 거창시, 전주시, 군산시, 남원시, 부안군, 고령군, 진도군	19개 지자체

※ 자료 : 한국슈퍼마켓협동조합연합회(2009.5), 대형마트 제한 관련 주제발표 자료.

### 3. 외국의 대형마트 · SSM 입지 조정 관련 사례

#### 1) 대형마트 · SSM 입지규제 관련 제도

일본의 경우 대규모소매점포입지법과 도시계획법에 따라 국민생활환경에 영향(소음, 교통혼잡, 폐기물 등)을 미치는 점포의 출점을 제한하고, 일정규모 이상(1,000㎡이상)의 대형마트를 대상으로 용도지역에 따라 출점을 제한하고 있다.

주변 생활환경문제(교통 등 주민편리성, 주변 생활환경 보호 등)를 미연에 방지하기 위해 1,000㎡ 초과 대규모소매점포 신·증설 시 도도부현에 신고하도록 하고 있으며, 신고 후 설명회 개최, 시정촌주민 등 의견 수렴, 조정 권고 등의 절차를 규정하고, 교통 등 주민편리성, 주변 생활환경 보호 등을 위해 출점자가 배려해야 할 사항의 기준을 지침으로 규정하고, 입지 규제를 위해 면적에 따라 입지 가능 용도지역 제한(3천~1만㎡ : 6개 지역, 1만㎡ 초과 : 3개 지역(도시계획법))을 하고 있다.

영국은 지역발전과 도시계획을 목적으로 PPG6와 PPG18이라는 법안을 통해 대형소매점의 입점

을 규제하고 있으며, 도시계획과 발전 차원에서 대형점 신증설을 관리(PPS6)하고, 대형유통업체의 도심 외 출점 시 두 가지 Test(도심 우선정책, 필요성 테스트)를 거쳐 사업계획허가가 이루어지고 있다.

프랑스는 대형점포와 중소소매점의 경쟁 환경조성을 목적으로 로와이에법을 제정하여 연면적 300㎡ 이상의 점포(호텔, 극장, 영화관 포함)를 규제하고 있으며, 출점 규제를 위해 1,000㎡ 이상 유통매점 신·증설시 지역상업시설위원회 허가하도록 하고 있다. 그리고 6,000㎡ 이상 점포 신설확장시 소매점 설립 영향에 대한 조사보고서 제출 및 공청회 의무화(라파랑법)하고 있다.

독일은 지역개발 및 도시계획을 목표로 도시건설법을 제정하여 연면적 1,200㎡, 전용면적 800㎡ 이상의 소매 시설의 허가를 받도록 규제하고 있으며, 출점 규제를 위해 기존 상권의 심각한 피해 발생 시 입점 금지하고(주요 판매종목 매출액 10% 감소, 비주요 품목 매출액 20% 감소(소매유통업칙령)), 입지 규제를 위해 1200㎡ 이상의 대형유통점이 입지할 수 있는 용도지역을 제한(주요지역과 기타특수지역으로 한정(건축물이용령 7조 및 11조))하고 있다.

〈표 5〉 각국의 대형유통점 규제 내용 비교

구분	규제범위	규제내용	중소유통 고려여부	비고
일본	1,000㎡ 이상	- 10개월 의견수렴 의무화	○	- 진입 후에는 소매업 조정제도로 보완
영국	2,500㎡ 이상	- 교외 입점시에만 규제 - 소매영향평가제 실시	△	- 대형점 독과점 대두
프랑스	1,000㎡ 이상	- 허가제	○	- 규제 완화 추세
독일	1,200㎡ 이상	- 인프라 집적지역에서만 허용 - 지방정부에서 규제	○	



그밖에 미국은 도시계획이나 토지이용과 관련된 입지규제와 종합계획(Comprehensive Plan), 구획화 법규(Zoning Ordinance), 개발유예 조치(Development Moratoria), 경제적 영향평가(Economic Impact Analysis) 등을 통해 간접적으로 규제하고 있다.

## 2) 일본의 상업 마을만들기 차원의 입지조정

일본의 상업 마을만들기에 대한 관심은 지역상권에 막대한 영향을 주고 있는 대형점의 규제·조정 관점에서 시작되었으며, 최근에는 인구감소·고령화에 대응, 콤팩트시티로의 도시구조 개편의 차원에서 상업 마을만들기(商業まちづくり)가 추진되고 있다.

### (1) 카나자와시의 상업환경형성지침과 조례

카나자와시(金澤市, 인구 46만명)는 중심시가지의 공동화와 상업집적 약화에 따라 2000년 [카나자와시 상업환경형성지침 검토위원회]를 설치하였

고, 2001년에는 [카나자와시 상업환경형성지침]을 책정하였으며, 이 지침에서는 도시계획 용도지역(zoning)에 따라 중심시가지에는 상업 집적, 교외부에는 역제를 유도하고, 지침의 실천력을 높이기 위해 [카나자와시 상업환경 형성 마을만들기 조례]도 제정·운영하고 있다.

### (2) 구마모토현의 대형점 입점에 관한 가이드라인

구마모토현(熊本縣)은 대형점의 지역공헌 내용을 중심으로 한 [대형점 입점에 관한 가이드라인]을 책정하여, 기업의 사회적 책임과 지역사회 공헌, 현이 추진하는 안전·안심 마을만들기, 자산지소(地産地消)운동과 연계한 산업진흥, 고용확보 등을 강조하고 있다.

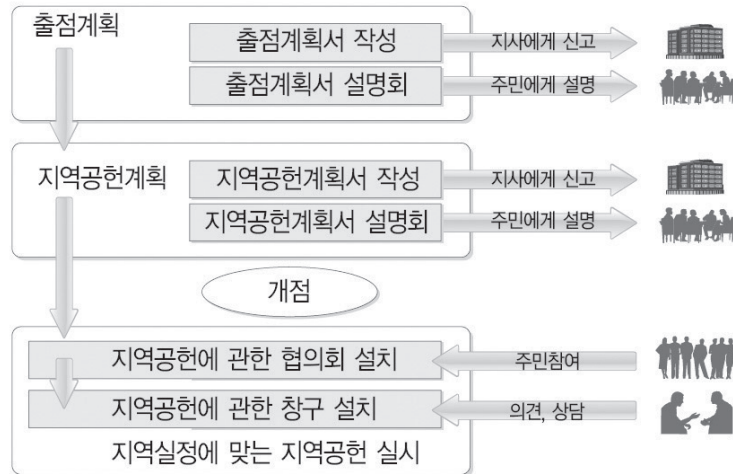
가이드라인의 주요내용은 대형마트에 대해 구마모토현에서 추진하는 마을만들기에 대한 협력, 지역연대를 통한 지역경제 활성화 추진, 지역민 고용확보에 협력, 출점에 따른 교통대책, 경관만들기 등을 포함하고 있다.

〈표 6〉 가이드라인의 주요 내용

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 마을 만들기에 협력</li> <li>2. 지역과 연계한 지역경제 활성화 추진</li> <li>3. 지역특산물의 판매촉진·수요확대에 협력</li> <li>4. 지역고용 확대에 협력</li> <li>5. 방법·청소년 비행 방지 대책 추진</li> <li>6. 지역 방재에 협력</li> <li>7. 유니버설디자인 보급에 협력</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 환경대책 추진</li> <li>9. 에너지절약대책 추진</li> <li>10. 교통대책 실시</li> <li>11. 경관형성, 경관만들기 협력</li> <li>12. 핵점포 철거에 대한 대책</li> <li>13. 정보공개 추진 대책</li> <li>14. 기타</li> </ol>
--	---

대형점 출점을 계획한 사업자는 가이드라인에 따라 지역공헌계획이 포함된 출점계획서를 현에

제출하고, 설명회를 개최하여 지역실정에 맞는 지역공헌 내용을 제시하도록 하고 있다.



〈그림 1〉 대형점의 요구사항과 추진과정

### (3) 후쿠시마현 상업 마을만들기 추진에 관한 조례

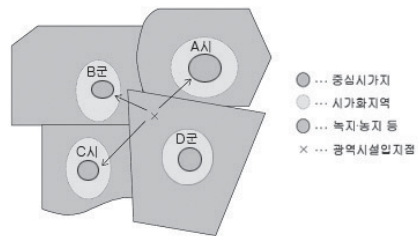
후쿠시마현(福島縣)은 현의 미래발전과 주민이 함께하는 마을만들기를 위해 대형점의 적정입지와 상업 마을만들기에 관한 시책을 종합적으로 추진할 수 있도록 [후쿠시마현 상업 마을만들기 추진에 관한 조례]를 2006년부터 시행하고, 기본방침도 책정하고 있다.

대형마트(매장면적 6천㎡ 이상) 출점 시 수속절차에 앞서 계획단계에서 현에 신고하는 것을 의무화한 것이며, 또한 대형마트 입점이 현의 기본방침이나 토지이용계획과의 마찰 유무, 교통시설 등을 검토하고, 자치단체 등의 의견을 듣고, 지역 상권에 영향을 주는 경우 입지장소의 재검토 등을 권고할 수 있다. 그리고 출점 예정인 사업자는 신설신고서를 현에 제출하고, 설명회를 통해 당해 시정촌(市町村)은 물론 주변 자치단체에도 설명하도록 하고 있다.

한편, 후쿠시마현의 「후쿠시마현 상업 마을만들기의 추진에 관한 조례」는 대형마트를 마을만들기(도시계획)의 일부로 인식하고, 현차원에서 대형 상업시설의 입지를 광역적인 측면에서 조정을 시도하고 있다.

이처럼 대형마트의 입지조정에 관심을 갖게 된 것은 대형점의 도시외곽 입지가 도시 자연환경과 경관을 파괴하고, 중심시가지 공동화 현상을 심화시키는 하나의 중요한 요인으로 인식하였기 때문이다.

예를 들어 인접해 A·B·C·D의 시군(시정촌)이 있어, D시군의 “X” 지점에 대형점의 입지되었



〈그림 2〉 광역조정 개념

을 경우 A·B·C 시군에 큰 영향을 주기 때문에 광역 정부

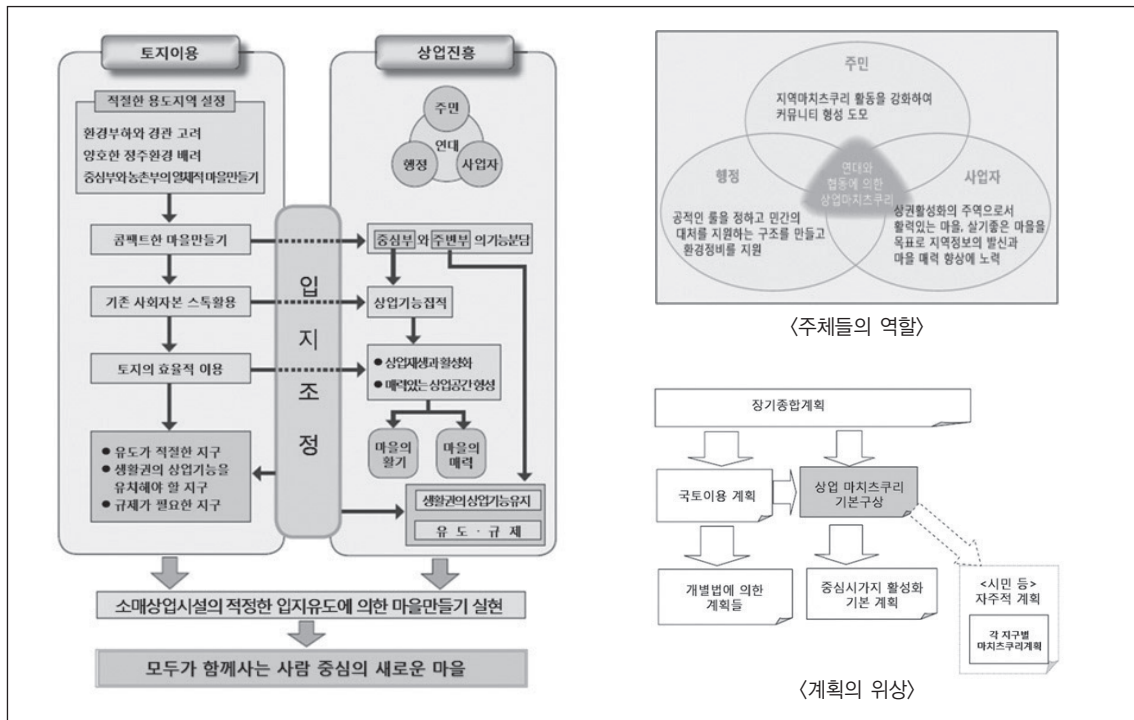
가 그 역할을 담당하여야 한다고 판단하였기 때문이다.

#### (4) 후쿠시마현 아이즈반게마치의 상업 마을만들기 기본구상

후쿠시마현 아이즈반게마치시(會津坂下町, 인구 1만7천명)는 도시계획(토지이용)과 연계한 상업만

들기 구상을 책정하여 사회경제변화에 따른 도시 구조개편(토지이용 입지유도), 관련 주체의 역할 등을 강조하고 있다.

시 종합계획 하에 상업만들기 기본구상을 수립하고, 이에 따라 각 가치구별 시민 등이 주도하는 ‘각 지구별 마을만들기 계획’과 연계하도록 하고 있다.



〈그림 3〉 아이즈반게마치의 상업 마을 만들기 기본구상 개요

## 4. 정책제언

□ 입지규제가 아니라 도시발전을 위한 입지조정으로 이해하는 것이 필요

대형마트·SSM에 대한 규제는 출점과 입지 단계에서 규제하는 방법과 출점 후 영업규제를 가하는 방법으로 크게 구분 할 수 있다. 우리나라의 경우 출점과 입지규제는 소극적인 반면, 법제도의 개정은 주로 출점 후 영업규제에 초점을 두고 있

다. 이러한 방법은 대형마트·SSM과의 마찰문제를 근본적으로 해결하는데 한계가 있으며, 시장경제 체계를 제한한다는 비판을 받을 수 있다.

이미, 대형마트와 SSM이 지방 중소도시까지 파고든 상황에서 낮은 감은 있지만, 도시의 건강한 공간구조, 주생활환경의 보호, 도시의 미래발전 차원에서 출점과 입지규제에 보다 초점을 두어야 한다. 대형마트 입지의 경우 시설규모, 이용자의 흡입 등을 고려할 때 출점으로 인해 도시공간구조의 변화를 초래하고, 도시의 미래발전과도 밀접한 관련이 있으므로 단순한 지역상권과의 마찰, 전통시장상인과 영세상인과의 마찰보다 더 장기적이며,

큰 영향을 줄 수 있어 정부 차원에서는 출점과 입점에 초점을 두어야 한다.

이런 측면에서 출점 단계에서 대형마트와 SSM의 입지를 규제하는 것은 단순한 ‘입지규제’가 아니라 건전한 도시공간구조의 형성, 도시의 미래발전, 건강한 협력적 상권구조를 만들기 위한 ‘입지조정’으로 이해해야 한다.

#### □ 관련 법제도 정비를 통한 입지조정 방안

관련 법제도 및 도시계획조례 정비를 통해 추진할 수 있는 입지조정 방안을 선진사례와 전문가 의식조사를 기초로 제시하면 다음과 같다.

### 〈대형마트와 SSM의 입지조정 방안(예)〉

#### (1) 대형마트에 대한 입지조정 방안

- 방안 1 : 대형마트 출점을 용도지역으로 제한(예, 상업지역에만 입점 허용)
  - ※ 용도지역 출점의 허용범위 제한 1 : 시군의 공감을 바탕으로 광역정부가 가이드라인 제시
    - 광역정부의 정책방향성 제고를 위해
  - ※ 용도지역 출점의 허용범위 제한 2 : 시군의 특색에 맞게 자율적으로 규정
- 방안 2 : 대형마트는 출점을 용도지역으로 제한 + 지역유통영향평가 + 지역사회공헌계획 제출

#### (2) SSM에 대한 입지조정 방안

- 방안 1 : SSM 출점을 용도지역으로 제한(예, 주거지역에는 입점 금지)
  - ※ 용도지역 출점의 허용범위 제한 2 : 시군의 특색에 맞게 자율적으로 규정
- 방안 2 : SSM을 규모별로 입지규제하는 방안
  - ※ 예, 300㎡ 이상은 상업지역에만 출점가능, 150㎡이하는 3종 일반주거지역이나 준주거지역, 준공업지역 출점 가능·1-2종 주거지역은 출점불가
- 방안 3 : SSM을 용도지역으로 제한하지 않음 + 점포예정지로부터 일정범위(예시 반경 직선거리 500m)이내의 골목상권에 미치는 영향 분석(지역상권활성화 지원방안) 제출

그리고 용도지역별 구체적인 대형마트와 SSM의 입지조정은 해당 지역의 도시계획 방향, 공간구조 및 상권 특성 등 지역여건을 종합적으로 고려하여

결정하여야 할 것이다. 참고로 현장 시군에서 전통시장과 도시계획 업무 담당자는 다음과 같이 생각하고 있다.

〈표 7〉 용도지역에 따른 대형마트·SSM의 입지 가능 여부에 대한 생각

용도지역		대형마트 입지불허	SSM 입지불허
주거지역	전용주거지역	100.0	100.0
	1종 일반주거지역	100.0	91.3
	2종 일반주거지역	95.7	78.3
	3종 일반주거지역	95.7	78.3
	준주거지역	47.8	47.8
상업지역	중심상업지역	26.1	21.7
	일반상업지역	26.1	21.7
	근린상업지역	30.4	21.7
	유통상업지역	30.4	21.7
공업지역	전용공업지역	100.0	95.7
	일반공업지역	95.7	91.3
	준공업지역	65.2	60.9
녹지지역		91.3	95.7

※ 자료 : 충청남도, 2012.2.24, 유통산업발전법 개정관련 관계기관·단체 토론회 참석자를 대상으로 한 충청남도 시군 도시계획 및 전 통시장 담당 공무원 46명을 대상으로 설문조사한 결과임

한편, 이미 진출한 대형마트와 SSM의 경우 지역사회와 함께하고, 지역경제에 보탬을 주는 방향으로 적극 유도하여야 한다. 실제, 대형마트와 SSM은 소비자에게 많은 도움을 주는 등 긍정적 요소 많으므로, 규제 못지않게 지역경제 파급효과 극대화, 지역사회의 기여 강화 등을 통해 지역경제의 한 구성요소로 역할을 담당하도록 하여야 한다.

예를 들어 대형마트와 SSM이 지역경제 활성화에 보탬을 줄 수 있도록 지역법인화를 유도하거나 지역산품의 판매나 지역민 고용을 높이도록 제도화하고, 지역의 특성에 맞게 판매품목을 조정하여 지역상권을 대형마트·SSM, 전통시장, 상점가가 공생하는 특색있는 지역상권 형성이 중요하다.

결국 지역상권을 구성하는 다양한 주체들이 특색 있게 공생·발전을 위해 노력할 때 지역상권의 경쟁력은 강화되고, 도시발전의 지속성은 높아질

것이다.

#### 참고자료

충청남도, 2012.2.24, 유통산업발전법 개정관련 관계기관·단체 토론회 자료  
 国土交通省, 2005.8, 中心市街地再生のためのまちづくりのあり方についてアドバイザー 議報告書  
 篠原 徹, 2006. 7. まちづくり三法の見直しと地域の課題(まちづくり公開セミナー 資料), 日本商工議所市, 2002.  
 金澤市商業環境形成指針と金澤市商業環境形成まちづくり條例 福島縣, 2006. 福島縣商業まちづくりの推進にする條例(案)  
 熊本商工光部商工政策課, 2006. 大型店の立地にするガイドライン, [大型店による主的な地域貢献の促進]  
 京都市, 2000. 京都市土地利用の調整に係るまちづくりにする條例  
<http://www.city.kanazawa.ishikawa.jp>  
<http://www.pref.fukushima.jp>  
<http://www.pref.kumamoto.jp>  
<http://www.handsman.co.jp>



# 충청남도 북부권의 공간구조 변화에 관한 연구<sup>1)</sup>

윤정미 | 충남발전연구원 책임연구원

김영옥 | 세종대학교 건축학부 교수

## 서론

수도권에 인접한 충남의 북부권은 최근 10여년간 대규모의 도시개발 사업이 진행되고 있으며, 고속철도 개통 등과 같은 대형 인프라 사업이 진행되어 수도권과의 접근성이 높아지는 등 공간구조에 영향을 미치는 계획이 급격하게 진행되고 있다. 이러한 급격한 도시화 및 도시규모 확대에 따라 많은 공간구조의 변화를 가져왔고, 향후 수도권과 인접되어 더욱 변화가 예상되는 충남 북부권의 공간구조 변화에 대한 고찰이 필요하다. 공간구조 분석은 도시의 기능 및 사회경제적 여건변화를 분석하기 위한 구체적인 준거가 되며, 향후 합리적인 지역계획 및 공간계획 수립 방향 설정시 매우 중요하다.

이에 본 연구는 도시의 형태적 특성을 객관적이고 정량적으로 분석하여 공간 구조 변화를 분석할 수 있는 공간구문론(Space Syntax)을 활용하여 10여년간 활발한 도시성장 및 변화를 겪어온 충청남도 북부권의 공간구조(Spatial Configuration)를 분석하고 향후 개발 방향의 전망 및 과제를 도출하는데 목적이 있다.

연구의 공간적 범위는 최근 급격한 성장이 진행된 천안, 아산, 당진 도심부로 설정하였고, 시간적 범위는 1994년과 2007년(아산신도시 미반영과 반영) 시점으로 설정하였다. 연구방법으로는 첫째, 공간구문론(Space Syntax)을 적용하여 충남 북부권의 도심부 가로망을 중심으로 시공간 네트워크 컴퓨터 모델을 구축한다. 둘째, 구축된 모델을 기반으로 공간구조의 변화특성을 분석하여 개발 방향을 제시한다.

## 선행연구

공간구문론을 활용한 도시공간구조에 대한 연구와 충남 북부권에 관한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 공간구문론을 활용한 도시공간구조 변화에 관한 연구로 유상규(2000)는 충주시 도심공간구조의 변천에 관한 연구에서 공간구문론을 활용하여 공간규모가 확장되고 구조가 복잡해져가는 도시의 중심부와 주변부의 도시공간구조 변화 관계를 비교 분석하였다. 이우형·김영옥(2001)은 서울시 전체와 종로, 여의도, 강남지역을 사례지역으

1) 충남발전연구원 2009년 기획과제를 보완·요약함

로 선정하여 공간구문론을 적용하여 시계열적 도시공간구조 변화를 비교·분석함으로써 향후 발전 방향을 제시하였다. 김영옥(2003)은 공간구문론을 이용하여 인사동지역을 정량적으로 분석하고, 보행자 및 차량 통행량을 조사하여 공간구조와 공간사용패턴의 상호관련성을 연구하였다. 강구(2004)는 공간구문론을 이용하여 농촌마을의 공간구조 특성을 도출, 유형화하여 농촌마을의 효율적인 정비 위한 기초자료를 제공하였다. 이행옥(2005)은 공간적 특성의 상관관계를 분석할 수 있는 공간구문론을 이용하여 농촌마을종합개발사업에 선정된 지역을 대상으로 공간구조특성을 분석하여 마을공간정비의 정량화된 계획기준을 제시하였다.

충남 북부권의 도시관련 연구로 이은숙(2004)은 아산시 교통적 조건을 중심으로 접근성을 파악하였으며, 성춘자·임익성(2007)은 천안시를 대상으

로 토지의 지목별 데이터를 이용하여 토지이용의 시·공간적 변화특성을 분석하였다. 김일주(2008)는 도심쇠퇴현상이 발생하고 있는 천안시를 대상으로 전반적인 도시변화양상과 도심쇠퇴현상을 분석하여 지역현실에 근거한 실현가능한 도시재생정책에 기틀을 제시하였고, 송준창(2008)은 팽창하는 천안시의 도심 이동을 규명하고 중심시가지 변화를 분석하여 도시공간구조의 변화를 분석하고 도시공간구조의 문제점을 도출하였다.

선행연구 검토 결과 정량적이고 객관적으로 도시공간구조 변화를 분석할 수 있는 공간구문론을 활용하여 토지이용과 도시계획과 결부시켜 도시공간구조 변화를 분석하고자 한다. 기존 충남 북부권은 지난 10여년간 급격한 도시개발이 진행되었음에도 불구하고 정량적이고 객관적인 연구가 없었기에 본 연구는 의의가 있다.

〈표 1〉 선행연구고찰

구분	연구자	내 용
도시공간 구조	유상규(2000)	- 도시의 중심부와 주변부의 도시공간구조 변화 관계를 비교 분석
	이우형·김영옥(2001)	- 서울 도시공간구조의 기능적인 측면을 과거와 현재로 비교 분석
	김영옥(2003)	- 보행자 및 차량 통행량을 조사하여 공간구조와 공간사용패턴의 상호관련성을 연구
	강구(2004)	- 공간구문론을 활용하여 농촌마을의 공간구조 특성을 도출
	이행옥(2005)	- 공간구문론을 활용한 공간구조특성 분석 및 마을공간정비의 정량화된 계획기준 제시
충남 북부권 도시 관련 연구	이은숙(2004)	- 아산시 교통적 조건을 중심으로 접근성 파악
	성춘자·임익성(2007)	- 천안시 토지이용의 시·공간적 변화의 특성을 분석
	김일주(2008)	- 천안시를 대상으로 전반적인 도시변화양상과 도심쇠퇴현상을 분석하여 지역현실에 근거한 실현가능한 도시재생정책에 기틀을 제시
	송준창(2008)	- 팽창하는 천안시의 도심 이동을 규명하고 중심시가지 변화를 분석하여 도시공간구조의 변화를 분석하고 도시공간구조의 문제점을 도출

## 이론적 고찰

Space Syntax는 공간구조(Spatial Configuration)를 분석하여 공간의 속성을 정량적으로 분석하는 방법론으로 공간구조상 단위 공간의 중요성을 분석대상지역 전체에 대한 단위 공간의 접근성에 의하여 계산한다. 접근성은 전체 공간을 통합하여 주는 통합성(Integration) 혹은 공간구조상의 위계성이라 정의하고 있다. 즉, 통합성이 큰 공간은 다른 모든 공간으로부터의 접근성이 양호하다는 것을 의미한다. 특히 Space Syntax는 도로망 분석에 효과적으로 적용될 수 있는데, 분석범위내의 모든 공간의 도로망을 대상으로 축선도(axial map)를 구축하고, 다음으로 각 축선을 노드(node)로 축선들의 교차점은 링크(link)로 나타내는 이중(dual) 네트워크를 구성한다. 네트워크가 구성되면 네트워크의 속성을 계산하고 통계적 방법을 사용하여 분석대상지역의 전체적 특성, 공간별 지역별 부분적인 속성, 그리고 전체지역과 부분지역간의 상호관련성을 분석하게 된다(김영옥외, 2009)

Space Syntax는 전체통합도(Global integration), 국부통합도(Local integration), 접근도(Intensity), 공간구조명료도(Intelligibility), 공간구조단순성(Coreiness) 등을 분석하여 공간구조 특성을 도출한다. 전체통합도는 다른 모든 공간으로의 접근성에 관한 것이며, 토지이용패턴, 자동차 통행량, 지가, 도시 전체의 인지도, 범죄율, 상권 등 도시의 전체적인 공간구조와 관련된 현상들과 밀접한 상관이 있는 것으로 나타났다. 국부통합도(Local integration)는 각 공간으로부터 제한된 공

간반경만을 고려한 통합도로서, 보행량, 상권 형성, 공간 인지도 등과 밀접한 관계가 있는 것으로 도출되었다. 접근도(Intensity)는 전체통합도를 보정한 값으로 접근도를 좀 더 정밀하게 분석하는 것이다. 도로망이 조밀한 지역일수록 높은 접근성을 갖게 되며, 분석대상지역이 매우 이질적인 공간구조를 갖는 경우 주로 사용된다. 공간구조명료도(Intelligibility)는 국부통합도와 전체통합도와 상호관련성이며, 분석대상범위 전체에 대한 성질과 특정 지역의 특성을 파악하는 중요 지표이다. 공간구조명료도가 크면 공간구조의 전체적 특성과 특정지역간의 상호관련성이 크다는 것을 의미하며, 지역 전체에 대한 공간인지도가 높다는 것을 의미한다. 공간구조단순성(Coreiness)은 상대적 접근성과 전체통합도 사이의 상관관계로 정의된다. 상관성이 높다는 것은 대상지역의 공간구조가 균형잡혀 있으며 중심과 주변으로 명확하게 구분될 수 있다는 것을 의미한다.

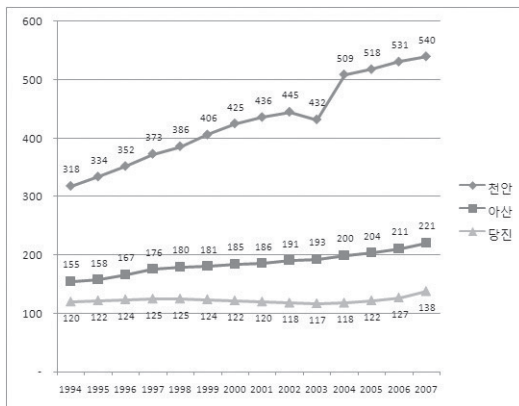
## 대상지 현황

본 연구는 10여년간 급격한 도시화 및 도시규모 확대를 가져온 천안시, 아산시 그리고 당진시를 대상으로 한다.

천안시는 수도권 분산 정책에 따른 반사 이익, KTX 역사 입지에 따른 인구·산업의 유입으로 연평균 4.22%의 인구 증가를 보이고 있다. 아산시는 도시개발사업, 주거환경개선사업, 아산신도시 조성 등으로 2006년도 말 217,112명이었던 인구가 불



〈그림 1〉 연구대상지



〈그림 2〉 충남 북부권 지역 인구변화 추이

〈표 2〉 충남북부권의 인구

구분	인구	
	1994년	2007년
충남	1,844,692	2,026,084
천안시	318,034	540,742
아산시	155,135	221,490
당진시	120,917	138,796

※ 자료 : 각 시군 통계연보

과 3년만에 47,212여명이 증가했다(아산시 2009년 인구 264,324명). 당진시는 서해안고속도로와

대전-당진간 고속도로 개통으로 교통의 요충지이며, 국가 및 지방산업단지, 국내 최대 철강도시, 서해안 최대 신산업도시, 활발한 기업유치 등으로 도시규모가 급격하게 확대되었다.

## 데이터 구축 및 모델설정

공간구조변화를 분석하기 위해 1994년과 2007년 1:25,000 수치지도를 이용하여 각 도시의 행정 구역상 도심부를 대상으로 데이터를 구축하였다. 분석을 위해 1994년 시점과 2007년 시점, 그리고 아산신도시 개발 시점으로 구분하여 데이터를 구축하였다. Space Syntax를 활용한 공간구조 분석을 위해 첫째, 축선도(axial maps)를 구축하여 space Syntax 프로그램인 'Axman'과 Depthmap을 활용하여 공간구조를 분석한다. 둘째, 공간구조 특성을 도출하기 위하여 전체통합도(Global integration), 국부통합도(Local integration), 접근도(Intensity), 공간구조명료도(Intelligibility), 공간구조단순성(Coreness) 등을 분석한다. 셋째, 분석 검증을 위해 도시공간구조 분석결과와 교통량과의 상관관계를 분석한다.

## 공간구문론을 활용한 공간구조 분석

1994년 시점은 총 1,835개의 축선으로 구축되었고, 2007년 시점은 2,752개 축선, 아산신도시를 반영한 시점은 2,916개의 축선으로 구축되었다.

각 시기별 충남 북부권의 공간구조 체계 변화의 Space Syntax 특성값은 <표 3>과 같다.

도시공간구조의 발전과정을 좀 더 명확하게 분석하기 위해 Space Syntax 특성값 중 상대적 접근성(Relative Intensity)을 도출하였다. 접근성 평균 값은 1994년 0.85로 제일 높다가 2007년 아산 신도시가 계획되기 전 0.81로 감소했다가, 아산신도시가 계획된 후 0.82로 증가하는 것으로 나타났다. 평균값이 낮아지는 이유는 1994년 시점은 북부권 중 천안시의 도시공간구조가 집중적으로 발전했기 때문이다. 상대적 접근성과 전체통합도의 상관관계인 공간구조단순성(Coreness, R) 값은 감소한 것으로 도출되었는데, 이는 1994년 천안시는 다른 도시에 비해 가로망 체계가 많이 구획되어 있으며 도시성장의 진행속도가 빨라서 천안시 쪽으로 집중되어 있던 공간이 다른 도시들이 발전함에 따라 그 집중성이 다소 낮아진다고 볼 수 있다. 또한 다른 도시공간이 확장되면서 공간구조단순성(R)값이 감소한다고 볼 수 있다.

<그림 3>의 시계열 분석도를 살펴보면 아산시와 당진시가 급격한 성장을 볼 수 있으며, 천안시는 구도심을 중심으로 도시가 성장하고 있는 것으로

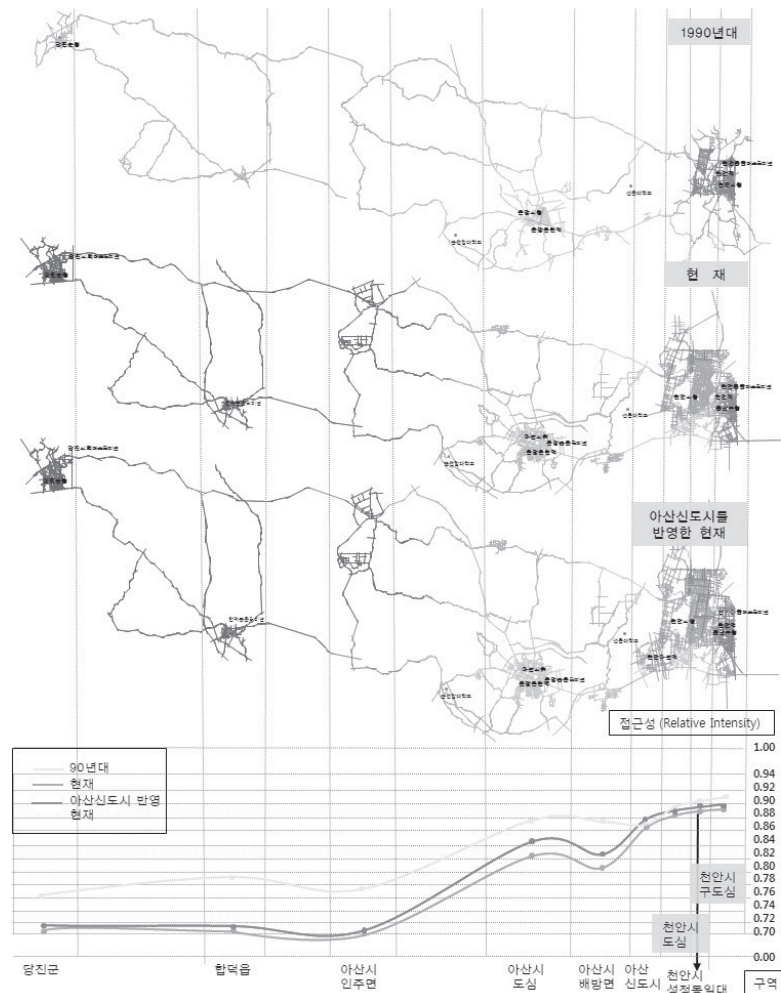
나타났다. 세 지역의 급속한 성장에도 불구하고 충남 북부권 전체의 공간구조 중심은 여전히 천안시인 것으로 도출되었다.

시계열별 각 지역의 공간구조의 접근성 평균을 살펴보면(<그림 3>의 그래프) 접근성이 높아지는 공간이 이동하는 모습을 볼 수 있다. 1994년 시점은 다른 시대에 비해 높은 값을 가지지만 천안시 전체와 온양시의 온양로가 높은 접근성을 보이고 있다. 또한 충남 북부권이 전체적으로 성장하면서 천안시는 구도심이 가장 높은 접근성을 가지게 된다. 이는 1994년 가장 중심이었던 천안시 전체의 중심성이 공간구조 확장 및 주변 도시 성장으로 도시 중심이 이동되었기 때문이다. 천안시는 택지 개발과 시청 이전 등으로 도시의 중심성이 나누어진 것으로 사료된다. 아산시는 아산신도시가 천안시의 신도심과 연계되어 계획되면서 천안시 구도심이 가지고 있던 중심성이 조금씩 이동된 것으로 분석된다. 그러나 여전히 천안시의 구도심이 가장 높은 접근성을 보이는 이유는 천안시를 가로지르는 철도와 봉서산으로 인한 동·서의 단절인 것으로 보인다.

<표 3> 충남 북부권 공간구조 특성값 및 접근성 특성값

시기	전체통합도			국부통합도			공간구조 명료도	접근성 (Relative Intensity)			공간구조 단순성(R)
	최소	최대	평균	최소	최대	평균		최소	최대	평균	
1994년 시점	0.07	0.20	0.14	0.33	3.92	1.37	0.12	0.75	0.92	0.85	0.88
2007년 시점	0.12	0.39	0.28	0.33	4.10	1.80	0.15	0.66	0.91	0.81	0.87
아산신도시 반영 시점	0.11	0.41	0.30	0.33	4.10	1.81	0.16	0.64	0.91	0.82	0.84





〈그림 3〉 충남 북부권의 도시공간구조 변화과정

## 결론

본 연구는 공간구조적 특성을 객관적이고 정량적으로 분석하는 공간구문론(Space Syntax)를 활용하여, 19940년대와 2000년대에 걸쳐 활발한 도시성장을 겪은 충청남도 북부권의 공간구조 변화

를 분석하였다.

분석결과 첫째, 충청남도 북부권은 최근 10년간 급속한 도시 성장이 진행되었으며, 주변 도시 성장으로 천안시 구도심의 중심성이 분화되는 것으로 분석되었다. 아산신도시 계획 등으로 아산시 접근성이 높아지고 천안시와 아산시가 연계되어

계획되면서 천안시 구도심의 중심성이 이동하는 것으로 분석되었다.

둘째, 천안시는 신시가지가 형성에도 불구하고 여전히 구도심의 접근성 및 중심성이 높게 도출되었으며, 천안시를 가로지르는 철도 및 지형여건에 의해 동·서간의 단절을 초래하고 있었다. 따라서 이러한 도시공간구조의 단절을 극복할 방안이 고려되어야 한다.

셋째, 아산시에는 상업지역을 중심으로 가로망의 연계 개선이 필요하다. 그 방안으로는 상업지역 주변의 접근성이 높은 가로망과의 연계를 통해 도시 활성화를 유도해야 한다. 또한 온양로는 아산 신도시계획과 연계되는 주요 가로로서, 주변 가로의 활성화가 이루어질 수 있으므로 이를 반영한 도시계획이 필요할 것이다.

넷째, 당진시는 당진읍을 중심으로 주요 시설들이 밀집되어 있고, CORNESS의 감소폭이 천안시나 아산시에 비해 적게 도출되어 당진읍의 중심성이 강한 것으로 분석되었다. 이에 다른 생활권과 당진시 중심의 연계를 위해 접근성이 높은 가로와의 연결을 통해 개선한다면 파급효과가 클 것으로 예상된다.

#### 참고문헌

- 건설교통부, 「도로교통량통계연보」, 각년도  
강구, 2004. Space Syntax방법론에 의한 농촌마을 공간구조 분석, 한경대학교 석사학위논문.  
김영옥·김현식, 2002. Space Syntax를 활용한 개성공단개발의 공간적 파급효과, 국토연구원  
김영옥, 2003. Space Syntax를 활용한 공간구조속성과 공간사용패턴의 상호관련성 연구, 대한국토도시계획학회지 38(4).  
김영옥외, 2009. 공간구문을 활용한 충청남도 북부권의 공간

- 구조 변화 연구, 충남발전연구원, 4쪽  
김일주, 2008. 신시가지 개발로 인한 천안시 중심시가지의 쇠퇴 현상에 관한 연구, 서울시립대학교 석사학위논문  
성춘자·임익성, 2007. 천안시 토지이용의 시·공간적 변화, 한국사지리학회지 제17권 제3호 57-66쪽.  
송준창, 2008. 팽창도시에 있어 도심의 이동에 관한 연구 : 천안시 사례연구, 영남대학교 석사학위논문  
유상규, 2000. 충주시 도심공간구조의 변천에 관한 연구, 충주대학교 논문집 35(2).  
이상선·김영하, 1993. 도심의 토지이용 특성에 관한 연구:천안시 사례를 중심으로, 대한건축학회학술발표논문집, 13(1).  
이우형·김영옥, 2001. 서울의 도시공간구조와 기능의 변천에 관한 연구:space syntax를 이용한 공간구조 분석을 중심으로, 도시설계학회(3):41-57.  
이은숙, 2004. 접근성 측면에서 본 아산시의 지역적 특징, 상명대학교 사회과학연구지 제19호.  
이재영·김영옥·양광식, 2005. 자전거전용도로 네트워크 탐색 및 설계지침 연구, 대전발전연구원 2005-10  
이행욱, 2005. 공간구문을 이용한 농촌마을종합개발권역의 공간구조 분석, 전남대학교 석사학위논문  
충청남도, 2008. 「제3차 충청남도종합계획 수정계획(2008~2020년)」  
충청남도, 2009. 「충남도청 이전신도시 개발계획 최종보고서」



꾸지뽕나무로 제2의 망선(?)을 꿈꾸는,

## 태안 만대마을

정봉희 | 충남발전연구원 홍보팀장

“사실 작년 12월초 까지만 해도 마을기업이 뭘 까? 잘 몰랐습니다. 그런데 모 체험마을연합회가 주최하는 워크숍에서 우리 마을에 자생하는 꾸지나무가 바로 ‘꾸지뽕나무’라는 것을 알게 되었고, 이를 활용한 마을 사업을 추진하면 좋겠다는 생각에 이리저리 수소문 끝에 마을기업 신청을 하게 되었습니다.”

충남 태안 만대마을 ‘꾸지나무골영농조합법인’  
김진현 대표(60)의 말이다.

“만대어촌체험마을과 꾸지나무골영농조합법인 조합원 등이 운영주체를 맡고 있죠. 마을기업의 사업 일환으로 꾸지뽕나무를 식재한 재배포가 있고, 꾸지뽕잎차 만들기, 꾸지뽕 천연염색, 꾸지뽕 비누 만들기, 꾸지뽕 막걸리 만들기 등 체험거리와 웰빙먹거리(꾸지뽕칼국수, 꾸지뽕백숙, 꾸지뽕 삼겹살 등)를 개발하여 전문식당을 운영할 계획입니다.





〈태안 솔향기길 제2코스〉



〈태안반도 최북단 '만대항'〉

김 대표의 포부만큼 앞으로의 왕성한 활동이 기대되기도 하지만, 사실 쉽지 않다. 처음 마을 주민들이 이 사업설명을 좋다고는 하면서 정작 함께 행동에 옮기기는 무리였다는 것이다. 그래도 지금은 조합원이 5명에서 11명으로 늘어났으니 2배(?) 이상 성과가 있다고 해야 할까?

이 영농조합법인이 위치한 '만대마을'은 현재 총75가구 194명이 살고 있으며 태안반도 최북단에 위치해 있다. 마을 앞 가로림만 갯벌의 생굴과 바지락은 품질이 신선하고 우수하며, 만대항에서는 사시사철 싱싱한 물고기와 꽃게 등이 잡힌다.



〈태안 가로림만 갯벌체험〉

그중 꾸지나무골은 옛날부터 꾸지뽕나무의 자생지여서 붙여졌다고 전해지며, 지금은 꾸지나무골해수욕장으로 더욱 많이 알려져 있고, 올레길인 태안 솔향기길 2코스 출발지로 많은 관광객이 찾고 있다.

필자가 이 원고를 쓰면서도 계속 ‘뽕뽕~’ 거리며 저절로 입가에 미소를 짓게 만드는 걸 보니 분명 행복한(?) 마을임에 틀림없다.

역시나 푸근한 인상의 인심 좋게 생기신 김진현 대표는 “본래 여기가 태어나고 자란 고향입니다. 서울에서 학교 다니고 직장생활 하다가 2008년도에 귀향을 했습니다. 농사는 잘 할 자신이 없던 터에 만대어촌체험마을을 맡아서 운영하게 되었는데, 어르신들은 고령화가 심화되고 취약 계층이 늘어나면서 지속적인 수익 창출에 한계를 느껴 이 마을기업에 관심을 갖게 되었죠.”



〈꾸지나무골영농조합법인 김진현 대표〉



〈독살체험중인 마을 방문객〉

필자가 김 대표를 만난 이날은 꾸지나무골해수욕장에 마련된 ‘독살체험’을 진행하고 있었다. 다른 잘 나간다는 체험마을에는 미치지 못하지만 그래도 독살체험, 염전체험, 망둥어잡이체험, 바지락캐기체험 등에 전국에서 연간 8,000여명이 찾는 체험마을 간판을 달만한 곳이었다.

어찌되었든 이 체험사업도 그만 둘 수 있는 상황이 아니어서, 분업화가 필요한 상황이 온 것만은 틀림없어 보인다. 김 대표는 이제 체험사업은 다른 마을주민에게 인계하고 ‘마을기업’에 집중할 계획이란다. 이것이 바로 ‘꾸지나무골영농조합법인’의 시작인 것이다. 올 초 마을기업으로 지정 받아 꾸지뽕나무 묘목을 1,100본 정도 심어 놔는데 두달 동안 계속된 가뭄 때문에 20% 정도는 말라 죽었지만 나머지는 지금은 잘 자라고 있었다.

이번 마을기업으로 선정되면서 지원사업비 4,500만원, 자부담 600만원으로 시작, 앞으로 만대어촌체험마을과 연계한 체험거리 개발과 기능성 식품을 특산품으로 개발하고 먹거리 전문식당을 열겠다는 포부다. 그래서 자칫 한계에 부딪칠 수 있는 체험마을에 문화와 웰빙을 더해 활력있는 꾸지나무골 꾸지뽕마을로 만들겠다는 거란다.

김 대표는 “올해 가뭄으로 꾸지뽕나무 성장이 지연되어 원료인



꾸지뽕잎 확보가 계획대로 진행되진 않았지만, 10월부터는 이를 활용한 체험거리와 꾸지뽕잎차도 만들고 꾸지뽕나무 작목반도 만들어볼 계획입니다. 물론 아직은 주민들이 마을기업에 대한 인식이 부족한 게 사실이어서 1~2년은 더 노력해야 자리를 잡을 듯합니다.”라고 말했다.



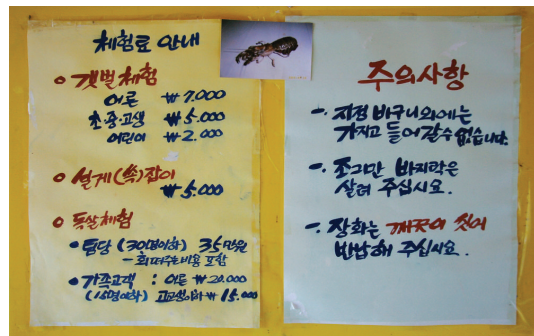
〈꾸지뽕나무 모목심기〉



〈올 9월 꾸지뽕나무 모습〉



〈만대어촌체험마을 안내센터〉



〈각종 체험별 메뉴판〉

체험프로그램을 살펴보면 꾸지뽕나무 재배포에서 잎따기, 그리고 직접 가마솥에서 건조시켜 잎차를 만들고 꾸지뽕잎을 갈아 혼합한 칼국수나 수제비 만들기 체험을 통해 직접 시식까지 코스로 진행하게 된다. 또한, 꾸지뽕 천연염색, 꾸지뽕 천연비누, 꾸지뽕 술담기, 꾸지뽕 효소제만들기 등도 육성할 계획이다.

또한, 꾸지뽕나무는 잎, 줄기, 뿌리, 열매 등을 이용하여 기능성식품인 액상차도, 잎차도 만들 수 있다. 그리고 이렇게 생산된 제품은 방문객이나 통신판매, 특판 및 마을기업 네트워크를 활용해 판매할 계획이다.

“사실, 체험마을 운영하면서 장단기 계획이 수립된 마을을 보면 부러워만 했었죠. 우리 마을도 이번 사업을 계기로 마을의 발전 목표도 달성 가능한 것부터 세워볼 생각입니다. 문제는 잠재력과 가능성은 있는데 일할 사람이 많지 않아 문제죠.”

그러면서 김 대표는 “마을기업이란 좋은 제도를 이용하는 것 자체도 부담이에요. 나름 성과를 내야하니까요. 그렇지만 꾸지뽕을 활용한 사업이다 보니 자식농사처럼 시간이 필요해요.”라고 솔직한 심정을 말한다.

꾸지나무골을 웰빙휴양마을로 탈바꿈시키고 싶은 김 대표의 희망이 어느덧 만선의 기쁨으로 돌아올 날을 기대해본다.

## [태안만대마을...]

### ● 찾아가는 길



서울 등 수도권에서 갈 경우 서해안고속도로 서산C로 빠져나와 서산과 태안읍내를 지난 후 이원면 방향으로 우회전해 학암포 방향과 갈라지는 반대 쪽으로 가면 내리(만대어촌체험마을) 이정표가 보임

▶ 주소 : 충남 태안군 이원면 내리 592-6

(T.041-675-0081, 네비게이션 주소검색 추천)

▶ 홈페이지 : <http://vill.seantour.com/Vill/Main.aspx?fvno=3406>

### ● 주변관광지

#### ▶ 꾸지나무골해수욕장

꾸지나무골해수욕장은 '충남 태안군 이원면 내리'에 위치한 길이 0.8km의 아담한 해수욕장. 주변에 펜션이 많아 숙박 걱정할 필요는 없으며, 태안 솔향기길 제2코스 입구가 해수욕장 바로 뒤에 있어 산책코스로도 제격이다.

또, 해수욕장 좌측에 있는 독살체험장은 만대어촌체험마을에 예약하면 가족·단체로 즐거운 전통방식 고기잡이 체험을 경험할 수 있고, 잡은 물고기는 바로 회로 떠주기 때문에 싱싱하고 맛있게 먹을 수 있다.



# 충남도청 터 활용방안 긴 호흡으로 차근차근 준비하자!

이용원 | 월간 토마토 편집실장

오는 11월 충남도청이 움직인다. 충남도청 이전은 대전광역시에 일어날 획기적인 변화 중 하나다. 충남지방경찰청까지 포함하면, 한 공간에 머물던 2천여 명이 다른 곳으로 훌쩍 떠나니 보통 일은 아니다.

중구 대흥동에 있던 대전시청이 중구 둔산동으로 떠나면서 대흥동, 선화동 등 원도심 쇠락이 본격화됐다. 원인을 공공기관 이전에만 돌리는 것은 너무 좁게 사안을 바라보는 것이지만 심리적으로 미치는 영향은 거의 절대적이다. 충남도청과 경찰청이 그 일대 선화동, 대흥동 지역 상권에 미쳤던 영향을 고려하면 도청 이전이 가져올 심리적 여파는 더 클 수 밖에 없다.

대전시가 충남도청 이전 후를 심각하게 고민할 수밖에 없는 것도 이 때문이다. 상권 위축으로 좋지 않은 민심이 행정기관 신뢰도에 막대한 영향을 끼치는 것은 물론 지역 경제에 미치는 영향도 만만치 않을 것이기 때문이다.

## 대발연 계획, 동의하기 어렵다!

처음 충남도청 이전 후 남은 터와 건축물 활용방안을 모색할 때까지만 해도 비교적 여유(?)가 있었다. 조심스럽긴 했지만 ‘국립박물관’ 유치를 추진했고, 마침 선거 국면 등의 상황에서 기대가 컸다. 그러나 사실상 무산 되었다. 이후 대전시는 바꿨다. 도청활용 방안이 지방선거 주요 의제로 대두되고 각계 영역에서 이의 활용방안에 대한 다양한 의견을 제시했다.

결국, 대전발전연구원이 지난해 말 발표한 것이 “(가칭)한밭복합문화예술단지 조성 사업”



이다. 이 사업계획을 살펴보면 박물관 창작지구와 문화예술비즈니스지구 개발이 사업 핵심이다. 충남 도청과 도의회 자리에 들어서는 박물관 창작지구에는 연합교양대학, 아트레지던스와 아트팩토리, 1인창조기업 등이 입주하는 창작공간을 조성하고 정원과 상설공연장도 만든다는 계획



〈현, 충남도청 부지 모습〉

이다. 충남지방경찰청 자리에는 문화예술 비즈니스 지구를 조성한다는 계획인데 국제예술대학과 K-POP 아카데미, 문화예술 컨벤션센터, 멀티플렉스몰 조성을 추진한다.

근데, 이 발표 후 많은 시간이 흘렀지만 지역에서 별다른 관심을 받지 못하고 있다. 오히려 이런 계획을 발표했음에도 여전히 지역사회에서는 다양한 요구가 쏟아져 나오고 있다. 대전 중구청은 중구청사 이전을 요구한 것으로 알려졌고 인근 상인을 중심으로 문화예술 관련 시설보다 상업시설이 들어서야 한다는 주장도 제기되었다. 대전발전연구원에서 발표한 계획이 별 설득력을 못 얻고 있다는 방증이기도 하다. 그나마 이런 다양한 논의와 주장도 요즘엔 접하기 어렵다.

두 가지 이유로 보인다. 하나는 계획 자체가 전폭적 동의를 얻지 못하고 있다. 발표한 내용만으로는 계획의 논리적 당위성이 무척 취약하다. 넓은 공간에 늘어놓고 싶은 것은 모두 늘어놓은 듯하다. 개별적으로 제시했던 여러 가지 사업을 한군데 모아 놓은 인상도 짙다. 이 과정에서 ‘경기활성화를 위해 사람이 모이는 공간’을 핵심 고려 대상으로 두었다. 도청이전으로 상권이 약화될 것이란 점에만 몰두한 결과다. 목적이 약하니 계획도 약하다. 이중에 특히 문화예술 비즈니스 지구는 더 당황스럽다. 무엇을 하려는 건지 머릿속에 그림이 전혀 그려지지 않는다.

다른 하나는, 그 공간 활용방안을 구체화하기 전에 해결해야 할 과제가 여전히 오리무중인 채로 남아 있다는 점이다. 소유권 이전 문제다. 이를 대전시가 충청남도로부터 매입할 것인지, 무상 양여를 받을 것인지, 아니면 국가에서 인수해 국책사업을 진행할 것인지, 가닥이 잡히지 않았다.

대전시 공식블로그에서 확인한 바로는 지난 7월 국무총리와 전국 6대 광역시장과의 오찬에서 염홍철 대전시장의 “충남도청 이전이 임박함에 따라 도청 이전 부지의 활용 문제가





지역의 최대 현안으로 대두되고 있다”며 “충남도청 이전부지가 대전시로 무상 양여될 수 있도록 국가에서 적극적인 지원을 해줄 것”을 요청했다.

아직 어떤 가닥으로 풀릴지 가늠하기 어려운 상황이다. 계획수립 전 선결문제가 해결되지 않았으니 복권 당첨 후에 당첨금을 어떻게 쓸 것인지 고민하는 것처럼 맥이 풀리는 것이다. 맥이 풀리니 도청 활용 방안이 슬그머니 수면 아래로 가라앉았다.

충남도청, 충남지방경찰청 터와 건축물 등의 소유권 문제를 완전히 해결하지 않은 상황에서 활용방안을 모색하는 것은 분명 많은 한계가 있다. 이 문제가 활용방안에 미치는 중요한 변수인 것도 분명하다. 예를 들어 국가에서 인수해 국책기관을 들이겠다고 결정하면 지역에서 이루어진 논의는 모두 공염불이 되어버린다. 그러나 지역과 지역민에게 필요한 사항을 먼저 고민하고 토론하고 협의하는 과정이 우선이라는 점만은 변화가 없다. 이 점은 국가에서 터와 건축물을 인수해 활용방안을 모색해도 우선적으로 고려해야 할 대상이다. 그러니 소유권 문제에 관한 결과를 기다릴 것이 아니라 지속적으로 치밀하고도 꼼꼼하게 논의를 진행해야 하는 것이 매우 중요하다. 이후 도청 터 활용방안 논의 주도권을 지역에서 잡기 위해서도 반드시 준비해야 한다.

## ‘문화’라는 주제어, 맞다!

도청 활용 방안을 두고 초점이 잘 모이지 않았던 근본적 이유는 ‘이 사안을 어떻게 바라보고 접근할 것인가’에 관한 시각차가 너무 컸다는 점이다. 굵직하게 이 시각을 정리하면 두 가지 정도로 보인다. 도청 이전에 따라 발생하는 문제를 해결하는 것에 방점을 찍는 시각과 대전광역시 전체 섹터에서 도청 터가 갖는 공간의 의미와 가치에 방점을 찍는 시각이다. 그리고 한발복합문화예술단지 조성계획에 절대로 지지의사를 밝힐 수 없는 건 전자의 시각이 뚜렷하기 때문이다.

지금껏 우리가 벌인 수많은 정책 중 근시안적으로 바라봐 실패한 것이 어디 한둘이던가? 도청 터 활용 방안에 관한 정책도 마찬가지다. 사람이 우루루 빠져나가 장사가 안 될 것이고 이에 따른 해당 지역 주민 반발은 거세질 것이며 당장 눈에 보이는 현지 모습이 ‘할렘’으로 변할 것을 우려해 이를 해결할 방안만 모색하면 제대로 방향을 잡을 수 없다. 연합교양대학이나 국제디자인대학 등이 결국 소비를 촉진할 젊은층 유입에 초점을 둔 활





용 방안 아니던가? 그 실현가능성을 떠나 가치와 의미 측면에서도 동의하기 어렵다.

이런 상황에서 두 시각 사이에 공통분모가 있으니, 도청 이전 터 활용 방안에서 ‘문화’를 중요한 키워드로 인식하고 있다는 점이다. 한국전쟁 후 ‘개발을 통한 경제 성장’이라는 성장 제일주의 정책에서 문화 영역은 늘 후순위였지만 최근 이 영역이 삶의 질에 미치는 영향이 크다는 인식에서 무게 중심이 옮겨가는 추세다. 여기에 외국의 다양한 사례를 접하고 서울 대학교나 홍대 등 예술가들이 저렴한 임대료 덕에 모이기 시작한 동네가 어떤 변화를 겪는지 직접 확인한 후로는 ‘문화’가 도시를 재생하는데 무척 유용한 도구라는 걸 알고 있다. 충남도청 이전 터 활용방안을 논의하며 핵심 주제가 ‘문화’인 것에 대한 반발이 그리 심하지 않은 것도 이런 이유일 게다. 물론, 자신이 처한 상황에 맞게 다른 주장을 펼치는 그룹도 적잖다. 그러나 직접 이해당사자가 아닐 경우에는 대부분 동의한다는 사실은 언론사와 대전발전연구원 설문조사과정에서도 확인할 수 있다.

그런데 최근 대전시가 쇠락한 원도심 활성화를 외치며 벌이는 다양한 문화 프로그램 정책을 볼 때 접근 자체에 문제가 있다는 점을 확인한다.

‘개발’을 통한 경기활성화에 익숙한 우리가 낯선 ‘문화’ 영역, 특히 그중에서도 예술을 바탕에 둔 문화 부분을 너무 쉽게 생각하는 경향이 있다. ‘문화’를 도구로 활용할 때는 다른 것보다 조금 더 치밀하고 고도화된 계획이 필요하다. 문화 영역 자체가 인위적으로, 단기간에 결과물을 만들어 내기엔 한계가 명확한 영역이기 때문이다. 도로를 건설하면 별다른 후속조치 없이도 차가 뽕뽕 도로를 달리는 것처럼 문화영역도 그럴 것이라 생각하면 오산이다. 이렇게 접근하면, 자칫 막대한 예산만 쏟아 붓고도 걸 맞는 결과를 얻지 못할 가능성이 매우 크다. ‘문화’라서 그렇다. 조금 감상적으로 이야기하면, 문화는 ‘공간’과 ‘시간’에 사람이 들어가 만들어 내는 산물이다. 이것이 어떻게 단기간 계획을 통해 형성될 것이라 확신할 수 있겠는가? 건물을 짓고 도로를 만드는 것과는 달리 살아 있는 생명체를 양육하듯 조심스럽고 진지하게 접근해야 한다는 얘기다. 그런 측면에서 ‘문화’는 분명 유기체다.

## 생태계, 약한 고리를 찾아라!

‘유기체’라는 점을 인식했다면, 도청 터와 건물을 어떻게 바라보아야 할 것인가에 관한 원칙이 나온다. 이 공간을 단순한 점으로 바라봐서는 안 된다. 유기체란 많은 부분이 일정



한 목적 아래 통일·조직되어 각 부분과 필연적 관계를 갖는 조직체다.

하나의 판 위에 올려놓은 구성 요소와 그 요소간의 관계를 어떻게 설정하느냐가 무척 중요하다. 이미 도청 터 활용방안을 모색하기 이전부터 대흥동과 은행동 일대를 문화예술의 거리로 지정해 다양한 정책을 펼치고 과거 연정국악원 건물도 신축해 예술인회관을 짓겠다는 계획을 갖고 있다. 여기에 도청 이전에 부수적 산물이기도 한 대흥동 관사촌 근현대 건축물 활용에 관한 이야기도 솔솔 흘러나오고 있다. 참고로 대흥동 테미도서관 역시 새로운 국면을 맞았다. 이런 도청 터 주변에 있는 수많은 공간과 각 공간별로 벌어지는 정책 사이에서 논리적인 ‘필연적 관계’를 발견하기란 현재로서는 어렵다. 도청 터 활용방안을 모색하며 이런 ‘관계’ 속에서 고민하기보다는 ‘도청 터’를 하나의 점으로 인식해 당장 눈 앞에 보이는 우려를 불식시키기 위한 근시안적 고민이 벌어지고 있다는 느낌을 지울 수 없다.

이런 것을 고려해 도청 터 활용 방안을 제대로 모색하기 위해서는 ‘현재 대전의 문화적 수준’을 분석해내는 것이 먼저다. 이미 오래전에 이루어지고 계속 업그레이드 시켜야 할 이 영역이 없다. 그냥 대략적인 ‘감’으로 넘어간다. 대전을 ‘문화적 불모지’라고 쉽게 표현하면서 이 주장을 뒷받침할 구체적 근거는 제시하지 못한다. 중구 대흥동 일대를 ‘대중문화예술 특화거리’로 조성하겠다는 정책을 구호 외치듯 발표하지만 왜 그래야 하는지에 관해선 제시하지 않고 누구 하나 심각하게 묻지도 않는다. 마찬가지로 ‘한밭복합문화예술단지 조성계획’을 발표했지만 마찬가지로 설득력은 없다. 현실이 이렇다.

‘문화’를 도청 터 활용방안의 도구로 활용할 때 사람이 많이 모여 주변 경기가 활성화되는 것은 자연스럽게 따라올 기대 효과 중 ‘하나’일 뿐이다. 그 부수적인 효과를 너무 강하게 인식하면 주객이 전도되는 상황이 벌어진다.

지금 대전이 처한 문화적 수준을 명확하게 분석해 내고 그 과정에서 생태계를 구체적으로 그려 보면서 ‘과잉과 결핍’을 이해해야 한다. 과잉은 억누르고 결핍은 복돋아 생태계가 안정적이면서도 건강하게 자랄 수 있도록 정책을 수립해야 한다. 이 과정에서 충남도청 공간에 어떤 기능을 부여하고 어떻게 활용할 것인지를 결정하는 것이 옳다. 결국, 두 번째 시간을 견지한 상황에서 도청 터 활용방안을 모색해야 한다는 점에 동의한다.



## 도청 안에서 활용방안을 길게 고민해 보자!

이 글에서 도청 터에 어떤 기관을 넣고 어떤 기능을 부여하면 좋겠다는 구체적인 의견을 제시하고 싶지는 않다. 그것이 아무리 획기적이고 기가 막힌 내용이라도 지금껏 나온 수많은 의견과 별반 다를 것이 없다.

어떤 기능이 필요하고 이 기능을 수행하기 위해선 어떤 시설(기관)로 설계하는 것이 좋겠다는 프로세스를 가졌으면 좋겠다. 이 과정에서 더 많은 시민과 전문가가 참여해 100년 후를 내다본 긴 안목의 계획이 나와야 한다. 기관에서 핵심적으로 진행해야 할 부분은 이 논의와 의견수렴 방법을 어떻게 설계할 것인가에 관한 창의적인 아이디어다.

이것이 도청 터 활용을 앞에 둔 시점에서 밟아야 할 첫 번째 스텝이다. 도청이 이전한 후에 도청 터를 비롯한 건물에 재빨리 무엇을 집어넣기 전에 ‘100년 앞을 내다 본 도청 터 활용 방안 모색 추진위원회’를 구성해 입주시켰으면 좋겠다. 이들이 이 공간에서 다양한 시도를 벌여 보는 게다. 방송에서 파일럿 프로그램을 만들어 고정 프로그램으로 확정하기 전에 가능성을 타진해 보는 것처럼 전시도 기획해 보고 단기 레지던시도 해 보고 공연도 해 보고, 창작 센터도 운영해 보고, 진정한 의미의 도서관과 아카이빙 자료실도 만들어 보고, 그 과정에서 도청 터를 찾는 시민에게 다양한 의견을 수렴하고, 어차피 그 터가 없어질 것도 아닌데, 조금하게 마무리짓지 않았으면 좋겠다.

# 지역정책, 실용주의 도입해야

김용웅 | 도시지역계획박사/전 충남발전연구원장

## 머리말

중앙과 지방의 행정 실무자 및 전문가들이 대거 참석한 전국단위 대규모 지역정책토론 및 행사들이 전국적으로 자주 개최되고 있다. 행사의 목적이나 행사내용은 모두 시의적절할 뿐만 아니라 다양한 분야의 정책실무자 및 전문가 간 소통과 교류 촉진을 통하여 정책을 개선하는 계기마련이라는 차원에서 바람직하다. 그러나 그 많은 토론과 행사를 통한 좋은 정책 아이디어의 제시가 지역발전현장에 실질적으로 어떤 기여를 하는지 회의감이 드는 것도 사실이다. 그동안 수많은 획기적인 정책추진이 대부분 특별한 결실을 맺지 못하고 유명무실화된 사례가 너무 많았기 때문이다.

그동안 많은 획기적인 지역정책 아이디어는 거창한 출범에도 불구하고 지역현장에는 의미 있는 변화를 가져오지 못한 채 제 기능을 하지 못한 것이 사실이다. 이들 대부분은 실천가능성이나 지역현장에 미치는 실질적 파급효과보다는 그때그때 정치-사회적 요구에 부응하기 위해 마련하는 홍보와 전시효과를 추구하는 이벤트 성격을 지녀왔기 때문이다. 이벤트형 지역정책은 이상적인 정책목표와 내용을 강조하고 실천에는 큰 관심을 두지 않는 특성이 있다. 그래서 정부는 손쉽게 새로운 정책과 계획을 제시해와 이제는 유사정책과 사업계획의 남발로 중복과 혼란의 부작용이 심각한 실정이다. 이 같은 낭비적 이벤트형 정책을 방치하고는 쇠퇴된 지역경제의 활성화와 지역주민의 삶의 질 향상은 기대할 수 없다. 그동안 여러 정권을 통하여 반복되어 온 전시성 지역정책 추진관행의 타파를 위해서는 지역정책 수립과 집행과정에서 실용주의 적 사고와 전략의 채택이 절실하다.



## 이벤트형 지역정책의 특성과 문제점

전시성 이벤트형 지역정책은 몇 가지 정책내용과 추진방식의 특성을 지니고 있다. 첫째, 이벤트형 지역정책은 기존 정책의 실패의 원인은 잘못된 정책방향에 있는 것으로 보고 규범적이고 이상적인 정책방향을 제시하는 특성이 있다. 참여정부의 국가균형발전정책과 MB 정부의 신 지역정책이 대표적인 사례이다. 참여정부는 기존 지역정책이 총량적 경제성장만을 추구하는 중앙정부주도의 획일적 지역발전정책으로 규정하고, 삶의 질 향상을 위한 균형과 효율을 동시에 추구하는 지역주도의 혁신지향형 특화지역발전 패러다임을 새로운 정책으로 제시했다. 구체적 전략으로는 분권, 분업 및 분산의 3분 정책과 대학주도의 지역혁신체제구축, 지역간 연계와 협력을 강조했다. 그럼에도 불구하고 기존정책방향을 하드웨어 중심 과일개발, 특색 없는 획일개발, 행정구역단위의 분산개발, 그리고 지역 대립과 갈등구조로 보고 규모의 경제를 추구하는 ‘광역화’, 선택과 집중을 통한 ‘특성화’, 지자체중심의 ‘분권화’ 및 지역 간 연계와 협력을 통한 ‘상생발전’을 새로운 정책 패러다임으로 제시했다. 전시성 이벤트형 지역정책 추진관행이 지속되면 새로운 정부도 기존지역정책의 실패를 잘못된 정책방향으로 돌리고 그동안 반복되어 온 이상적 정책방향을 새로운 정책 패러다임으로 제시할 가능성이 높다. 그동안 정책방향에 익숙하지 못한 대부분 국민에게는 새로운 정책 패러다임은 새로운 희망과 기대를 주는 정부의 약속으로 받아들여 지게 된다. 시행착오의 반복이 끝나지 않는 이유이다.

둘째, 전시성 이벤트형 지역정책은 논리적 당위성과 명분만을 중시하고 정책추진의 실천 가능성, 정책적 효율성(cost efficiency) 및 정책의 실질적 효과 등을 간과하는 특성이 있다. 따라서 대부분의 새로운 정책 패러다임은 제대로 집행되지 않거나 집행된다하더라도 정책 효과가 제대로 나타나지 않아 실패를 반복하는 특성이 있다. 대부분의 정책방향이 너무 규범적이고 이상적인 내용을 지닌 반면 구체적 집행을 위한 전략과 수단을 갖추지 못하고 있기 때문이다. 역대정부가 반복적으로 전시성 이벤트형 지역정책 패러다임을 도입함에 따라 귀중한 정부예산과 사회적 자원의 낭비의 결과를 초래하고 있다.

셋째, 이벤트형 지역정책은 정책의 실질적 집행보다는 정책수립 자체를 성과로 보아 유사정책이나 사업이 추진됨에도 불구하고 추가로 새로운 시책과 사업을 남발하는 특성이 있다. 이에 따라 2010년 현재 지역발전을 위한 지역·지구의 종류는 50개가 넘고, 지역개발지역·지구 지정면적은 전국토의 1.2배에 달하며 다양한 형태의 도시, 산업단지 관광 등





대규모 토지개발 사업이 전국적으로 계획완료 내지는 추진되고 있다. 이들 토지개발계획 면적을 합치면 780km<sup>2</sup>로서 싱가포르 면적을 상회하고 마카오의 2배, 미국뉴욕의 맨해튼의 10배, 일본 동경 임해도시의 170배에 달한다.

넷째, 이벤트형 지역정책은 정치적 전시효과를 높이고 행정편의를 위해 별도의 법률 및 조직 등 새로운 제도의 도입을 선호함으로써 지역발전 관련법률, 제도 및 조직의 중복을 초래하여 국가 및 지방행정의 혼란과 낭비 및 제도적 역량을 약화시키는 역할을 한다. 지역발전계획은 현재 광역경제권육성계획은 광역경제권별로 지방자치단체로 구성된 광역경제위원회사무국이 담당하고 유사한 성격의 ‘도(道) 종합발전계획’, ‘특정지역계획’, 및 ‘시·군발전계획’은 지방자치단체가 별도로 수립, 집행하여 불필요한 혼란과 낭비를 초래하고 있다. 한편 지역산업시책과 사업은 지방자치단체와 함께 시도별 테크노파크, 지방중소기업청 및 R&D지원센터 등 다양한 조직에 의하여 개별적으로 추진되고 있다.

이벤트형 지역정책은 수립당시부터 정책의 실패원인을 잘못된 기존 정책방향으로 보기 때문에 유사한 목적의 기존정책의 성과나 실패의 경험을 살리지 못하고 매번 동일한 시행착오를 반복해 오고 있다. 기존의 정책경험을 무시하는 원인은 정책수립집단의 전문성부족에도 원인이 있으나 처음부터 새로운 정책 패러다임의 제시목적이 정치적 전시효과에 목적이 있기 때문으로 판단된다. 기존 유사정책이나 계획의 경험을 존중하게 되면 새로이 제시하는 정책방향의 차별성을 강조하기 어렵게 되고, 그동안 정책실패의 원인이 된 제도와 자원의 한계와 장애요인에 대한 극복방안을 제시하기 어렵기 때문이다.

끝으로 이벤트형 지역정책은 대부분이 전시용 성격이 강하기 때문에 실질적인 지역발전 시책과 사업추진에 큰 영향을 주지 않는 특성이 있다. 그래서 참여정부와 MB정부의 지역정책은 선언적인 지역정책(slogan-level policy)과 실제로 추진되는 지역정책(performance-level policy)이 불일치하는 모순을 초래하고 있다. 대표적인 사례가 광역경제권 육성이다. 정부는 지역단위의 분산투자 방지하고 선택과 집중을 촉진하기 위해 행정구역단위 지역개발전략에서 벗어나 5+2 광역경제권 육성 정책을 도입했으나 실제로 새롭게 162개의 기초생활권, 4개의 초 광역경제권 육성계획을 추진하고, ‘경제자유구역’을 추가하는 등 분산투자를 더욱 확대하고 있다. 이렇게 되면 정책추진의 혼란과 중복으로 인한 자원의 낭비와 손실은 물론 정책에 대한 지역사회의 신뢰상실로 민간참여와 협력을 얻기 어렵게 된다.



## 이벤트형 지역정책 발생원인

전시성 이벤트형 지역정책추진이 초래되는 원인은 다양하면서도 복잡적이다. 첫째, 지역정책 및 계획의 미래지향적 장기계획 특성을 들 수 있다. 지역문제는 대부분 복잡적이고 구조적 특성을 지니고 있어 장기적이고 구조적인 해법의 제시가 불가피하다. 장기적이고 구조적 전환을 추구하는 정책의 경우 현실극복을 위한 이상적인 비전과 전략이 강조된다. 거대한 장기 목적과 비전은 실현가능한 단계적 전략과 사업추진이 필요하나 대부분 거창한 비전에 거창한 시책과 사업을 추진하여 ‘거대한 생각에 거대한 행동’(Think Big, Act Big)으로 인한 비극을 초래하고 있다.

둘째, 지역정책과 계획에 대한 지역사회의 지나치게 높은 기대와 요구이다. 지역사회에서는 지역정책과 계획을 통하여 단기간 내에 현재의 지역문제의 해결뿐만 아니라 지역발전의 획기적 계기 마련을 기대하고 요구한다. 그러나 지역의 문제는 장기적이고 누적적인 시장경제 시스템의 산물임으로 정부나 공공기관의 개입이나 외부자원과 기업의 유치만으로 해결되지 않는 특성이 있다. 그럼에도 불구하고 중앙 및 지방의 정책당국에서는 대규모 외부자원과 지원을 전제로 하는 현실성 없는 이상적인 시책과 사업계획을 제시하여 지역사회의 기대와 요구에 대응하는 데 급급해 왔다고 할 수 있다.

셋째, 지역정책과 계획에 대한 정치권의 관여와 영향력 행사이다. 지역사회의 요구에 민감한 정치권은 현실적 추진가능성이나 정책의 실질적 효과보다는 전시 및 홍보효과가 높은 시책과 사업계획을 선호하는 상황 하에서 지역정책과 계획에 대한 정치권의 높은 영향력은 전시성 이벤트형 정책추진을 부추 키는 원인이 된다. 정치권의 지배하에 있는 중앙 및 지방행정 실무자들은 정치권의 요구와 영향력을 벗어나기 어려운 것이 사실이다. 이와 함께 정책수립 참여집단의 전문성 부족과 권력순용 관행도 지역정책이 정치적 영향에서 벗어나지 못하는 요인으로 작용하고 있다. 객관성과 전문성을 생명으로 하는 전문기관조차 정권이 바뀌면 핵심적 국정사안에 대해서조차 자신의 연구결과와 논리를 부정하고 새로운 정부의 주장을 정당화하는 사례까지 발생하고 있다. 이는 그동안 전문기관의 연구결과까지 정치적이었음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

넷째, 전시성 효과만을 추구하는 투입지향적 행정관행을 들 수 있다. 전시성 정책의 추진은 비교적 적은 노력과 비용으로 정부와 부처의 성과를 홍보하는 수단이 될 수 있다. 새로운 정책이나 사업계획을 발표하면 언론의 주목을 받고 국민들에게 열심히 일하는 모습



을 보여줄 수 있다. 국민생활에 대한 실질적 개선보다는 행정적 노력이나 새로운 사업추진이 중시되는 투입지향적 행정관행이 줄어들지 않고 있다. 지역정책분야의 수많은 유사 법률과 조직 및 방만한 사업 추진의 상당부분은 투입지향 행정관행의 산물이라 할 수 있다.

다섯째, 새로운 지역정책 패러다임의 지속 추진관행을 관행을 들 수 있다. 대부분 새로운 지역정책패러다임은 정권초기 단계 정치적 공약에 기초하여 만들어지는 경향이 있다. 새로운 정책 패러다임은 기존 정책과 다른 새로운 정책 및 계획수립 절차와 과정을 요구하기 때문에 철저한 조사, 분석 및 합의도출 과정이 필요하다. 그러나 정권초기 국정과제 설정이라는 명분으로 이러한 과정 없이 졸속으로 구체적 추진방안이 마련되고 있다. 대표적인 사례가 지역의 자율과 선도, 지역특화발전 및 지역 간 그리고 산-학-관 연계와 협력을 강조해 온 역대정부의 ‘지역혁신5개년계획’ 및 ‘광역경제권계획’ 등을 들 수 있다. 이들은 정책취지와는 달리 정부의 획일적 지침에 의거 충분한 조사, 분석 및 합의과정이 제대로 지켜지지 않은 채 구체적 계획안이 수립·집행되는 모습을 보이고 있다.

끝으로 정책 및 계획추진에 따른 책임의식 결여를 들 수 있다. 그동안 정책수립집단들은 새로운 정책이나 계획의 추진가능성이나 실천적 효과 등에 대한 충분한 분석과 대책 없이 정치적 차원에서 새로운 정책과 계획을 남발해 왔다. 잘못된 정책이나 사업추진에 대한 철저한 분석과 책임규명 체계와 관행이 확립되지 못했기 때문이다.

## 실용적 지역정책 도입 과제와 전략

이벤트형 지역정책 추진 관행을 타파하기 위해서는 첫째, 지역정책과 계획의 본질적 특성과 사회적 요구에 대한 전문가들의 올바른 인식과 대응이 필요하다. 지역정책과 계획은 지역현실에 대한 객관적 조사와 분석 및 예측 등 과학성을 바탕으로 지역사회의 열망 즉 ‘이상주의’와 실천과 효과를 중시하는 ‘실용주의’ 간 조화로운 균형을 찾는 노력이다. 그러나 그동안 전문가집단은 정치권과 지역사회의 과도한 기대와 열망에 부응하여 현실성이 없는 전시성 이벤트형 정책과 계획을 제시하는 데 치중해 왔다면 앞으로는 기존의 정치, 행정 및 제도의 틀과 자원배분의 한계 내에서 실천이 가능하고, 총량적 경제적 지표보다는 주민의 삶의 질 개선 효과가 높은 작은 시책과 사업을 중시하는 장기적 정책 목적으로 단계적으로 실천하는 데 치중해야 한다.

둘째, 전시성 이벤트형 지역정책과 계획추진 관행에 대한 정치권의 자기반성과 혁신의지



표명이 필요하다. 정치권이 변하지 않고 잘못된 지역정책추진관행의 타파는 기대하기 어렵다. 지역정책 및 계획수립에 대한 정치적 영향력을 최소화하는 제도적 장치의 도입만으로 지속적인 효과를 발휘할 수 없기 때문이다. 이것이 가능하기 위해서는 시민사회도 정치권이나 정부가 지역정책을 더 이상 정치적 목적으로 이용하지 못하도록 감시할 수 있는 사회적 통제 시스템 마련에 동참해야 한다.

셋째, 실효성 없는 정책으로 부작용을 초래한 지역정책 및 계획추진에 대하여는 철저한 평가를 통한 책임규명체계가 확립되어야 한다. 그동안 잘못된 정책이나 계획으로 인하여 국가와 사회적으로 막대한 손실과 피해를 초래한 경우에도 이에 대한 철저한 원인조사와 책임규명이 이루어지지 않아 왔다. 이에 따라 책임성 없는 전시성 정책의 추진이 반복되어 온 것이 사실이다. 지역정책과 계획추진 단계별 점검 및 평가 시스템 강화를 통하여 정책추진의 시행착오의 반복을 막아야 한다.

넷째, 투입지향적 정책추진 및 행정관행에서 벗어나 성과지향적 정책추진 및 행정관행을 확립하는데 힘써야 한다. 그동안 지역정책과 계획의 추진에서는 정책과 계획의 목적 달성보다는 수단의 확대에 치중해 온 경향이 있다. 지역정책과 계획은 주민의 고용, 소득 등 삶의 질을 증진하고 지역발전의 잠재력을 키우는데 주 목적이 있다. 그러나 대부분 지역정책은 특정시책이나 사업의 추진 등 정책투입에 높은 우선순위를 두어왔다. 웨일즈지역발전청(WDA)은 지역 실업증대와 경제침체의 극복 수단으로 기업 유치에 치중해 왔다. 그러나 조사결과 새로운 고용창출은 외부기업의 유치보다는 기존 기업의 생산 확대가 더 큰 기여를 한 것으로 밝혀지면서 외부기업 유치 일변도 지역정책에서 벗어나 기존 중소기업 지원을 강화하고, 지역고용창출규모에 따라 지원규모를 차등하는 성과중심 정책을 채택하고 있다.

다섯째, 지역정책과 계획수립 및 추진체계를 정비하여 유사시책과 사업간 연계, 조정 및 통합 강화체계를 구축해야 한다. 그동안 많은 새로운 지역정책과 계획은 용이한 정책추진과 행정편의를 위해 별도의 법체계와 조직을 통하여 추진함으로써 중복, 혼란과 낭비를 초래해 왔다. 앞으로는 새로운 정책과 계획의 추진도 가능한 한 기존 조직과 제도의 틀 속에서 추진방안을 모색해야 한다. 이와 함께 복잡다기한 지역정책과 사업계획을 정책목적별로 연계, 조정, 통합을 통하여 정책군(群)으로 단순화하여 중앙과 지역단위에서 실직 통합조정이 가능한 체계를 갖추어야 한다. 그동안 유사시책과 사업간 연계, 조정 및 통합을 위한 다양한 시도가 성과를 거두지 못한 것은 지역단위 통합추진체계 구축에 대한 정부의 적극적 지원 부족과 함께 강력한 부성주의 행정관행과 조직이기주의 극복을 위한 행정혁신 노력

이 미흡했기 때문이다.

여섯째, 새로운 정책이나 계획은 당위적 필요성보다는 현실적 추진 가능성과 지역사회의 가치창출에 우선순위를 두어야 한다. 새로운 지역정책이나 계획을 추진할 때에는 현실적으로 존재하는 제도, 인적, 재정적 한계와 제약을 인정하고 그 속에서 달성할 수 있는 실현가능하고 지역주민에 대한 복지효과가 높은 시책과 사업계획추진을 강화해야 한다. 이것이 가능하기 위해서는 대형 사업보다는 현재의 여건 속에서 성취가 가능한 소단위 시책과 사업부터 추진하여 점진적으로 확대하는 전략이 필요하다. 예를 들면 현재 광역경제권내 지역연계, 협력사업의 경우, 지역별로 산재되어 있는 체육·문화·여가 등의 기존시설 중 일부를 인접지역 간 공동으로 관리 경영하는 협력사업의 우선추진이 좋은 사례가 될 수 있다.

일곱째, 새로운 지역정책이나 계획을 제시할 때는 정책변화의 실질적 의미가 무엇인지를 분명히 밝혀야 한다. 새로운 정책이나 계획 패러다임을 도입하게 되면 지역발전행정의 추진방식이나 절차가 달라지는지? 사업별 예산의 배분규모나 방식이 달라지는지? 지역사회에 미치는 효과나 영향이 달라지는지? 등을 분명히 밝힐 수 있어야 한다. 새로운 정책추진의 실질적 의미를 밝히는 것만으로도 일부 표현과 형식을 달리하는 유사정책과 사업의 중복추진은 크게 줄일 것으로 판단된다.

끝으로 지역발전을 촉진하기 위해서는 보다 많은 외부의 투자와 자원의 유치보다는 모든 지역이 자신의 지역문제를 스스로 인식하여 해결할 수 있는 ‘인적·제도적 역량’을 키우는 데 치중해야 한다. 모든 지역이 그들에게 필요한 시책과 사업이 무엇인지 찾아내고 효율적으로 추진할 수 있는 자율적 역량이 강화되어야 지역정책은 효과를 발휘할 수 있다. 지역사회내의 의사결정 및 집행을 위한 자율권 강화(empowerment)와 효과적인 지역 거버넌스(effective local governance) 구축을 위한 행·재정적 지원을 강화해야 한다. 이것이 가능하려면 중앙과 지방간 합리적 역할 분담이 선행되어야 한다. 중앙정부는 부처별 지역정책목적과 목표를 제시하고 이에 필요한 행·재정적 지원 및 평가업무를 담당하고 지방정부는 정부의 정책목적과 목표의 달성을 위해 구체적 실천방안을 마련하여 자율적으로 추진할 수 있는 역량과 제도를 갖추어야 한다. 그동안 추진해 온 중앙정부의 행정 재정권한의 지방이양 등 분권화와 지방의 인적·제도적 역량 강화의 부진원인을 규명하여 이를 효율적으로 극복하려는 정치적 의지와 실천적 리더십이 어느 때 보다 필요한 실정이다.





## 맺는 말

제이슨 제닝스(2012:61)는 10여 년 간 두 자리 수 이상의 매출과 수익을 창출해온 기업의 성공비결은 그들이 한 일보다는 하지 않는 일에 있다고 하였다. 성공기업은 예외 없이 허황된 미래전망이나 비전에 사로잡혀 현실 문제를 간과하거나 무리한 투자나 비용을 지불하지 않는다. 거창한 미래비전보다는 작은 일의 성취와 실천을 중시하는 실용주의 경영 전략은 ‘생각은 크게, 행동은 작게’ (Think Big, Act Small)라는 말로 표현하고 있다.

지역발전도 지속적인 성장과 발전을 위한 투자와 가치창출이라는 차원에서 기업경영과 크게 다르지 않다. 지역주민들에게 희망을 주는 장기비전을 제시하는 것은 바람직할 수 있다. 그러나 너무 장기비전에 매몰되어 현실의 문제를 간과하거나 무리한 투자나 시책을 추진하게 되면 기업은 패망하고 지역은 쇠락한다. 지역정책은 ‘거창한 생각과 거창한 행동’의 무모함에서 벗어나야 한다. 그동안 수많은 ‘좋은 의도의 정책’ (good-intentioned policy)이 현실성과 실행력의 부족으로 국가 자원 손실과 국민적 불신을 초래해 왔음을 부인하기 어렵다.

전시성 지역정책은 그동안 수많은 시행착오와 부작용을 초래했음에도 불구하고 특별한 대책이 마련되지 않으면 앞으로도 지속될 것이다. 지금까지 경험으로 보면 2013년 들어설 새 정부의 경우에도 또 다시 전시성 정책을 새로운 정책 패러다임으로 제시할 가능성이 크다. 그렇게 되면 우리나라 지역발전 잠재력과 역량은 더욱 고갈되어 회복불능의 결과를 초래할 수 있다.

그럼에도 불구하고 전시성 정책추진관행은 쉽게 개선되지 않고 있다. 정치권과 정부 및 사회전반의 인식변화와 함께 잘못된 정책추진과 행정관행을 개선할 수 있는 종합적 대책과 광범위한 노력이 필요하기 때문이다. 고질적이고 구조적인 문제는 해결의 단초를 마련하는 것이 중요하다. 정책분야의 전문가 집단의 진지한 문제의식과 자기혁신 노력은 정책의 반복적 시행착오를 막는 정책개선의 물꼬를 틀 수 있을 것으로 판단된다. 선도적 집단의 자기성찰과 고통을 수반하는 혁신노력 없이 정치권과 사회의 관심과 지원은 기대하기 어렵다.

지역정책이 장기비전의 헛된 약속에서 벗어나 지역경제여건과 삶의 질을 향상하는 실천적 수단으로 자리 매김할 날을 기대해 본다.

# 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 모색

## - 충남 아산시 사례를 중심으로 -

전병관 | 아산시청 복지행정팀장

### 1. 서론

행정의 가장 중요한 패러다임 중의 하나가 거버넌스(governance)이다. 이는 정부의 정책 결정과 집행이 지배적이고 관료적인 상의하달식 계층제에서 다양한 주체들이 비교적 대등한 관계에서 협력과 조정을 통해 정책을 결정하고 집행하는 민관협치의 개념으로 전환되고 있기 때문이다(이용돈, 2010; 이강, 2009). 특히 지방자치제 실시 이후 지역주민의 복지욕구를 충족시키기 위한 지방자치단체의 역할이 강조되고 있을 뿐만 아니라 지역실정에 맞는 복지정책을 수립 시행하게 되었다(이강, 2009). 또한 지역주민의 복지수요가 다양하고 양적으로 확대되고 있어 지방자치단체의 역할과 더불어 민간과의 협력이 더욱 필요하게 되었다(김형모 외 2009). 이에 지역사회 구성원들이 지역복지를 위해 실질적 역할을 수행하도록 구조적 변화가 일어난 것이다(이강, 2009). 즉, 지역사회복지협의체 구성을 통하여 공공과 민간의 복지 네트워크를 구축하고, 공공과 민간의 복지공급자와 수요자 간의 연계 협력을 도모하였다(김형모 외, 2009; 윤춘모, 2009). 이처럼 거버넌스는 점차 복잡해지고 불확실해지며 다차원적으로 변화되는 지역복지 환경에 대응해 복지정책결정과정에 지방자치단체와 시민단체, 민간부문 등의 다양한 파트너들이 정책적 협력을 이루어내어 지역사회의 복지문제 해결에 필요한 각종 복지자원을 효율적으로 활용하기 위해 필요한 것이다.

따라서 민관복지협력기구인 지역사회복지협의체를 설치 운영하여 정책 협의과정에서 발생하는 행위자들 간의 각종 분쟁과 갈등의 소지를 민주적이고 효율적으로 해결할 수 있고, 상호조정과 협력을 통해 민과 관이 새로운 협력적 접근을 시도하도록 하는 지역사회복지



협의체 운영의 굿 거버넌스 모색이 필요하다. 이에 본 연구에서는 지역복지문제의 효율적 해결을 위한 민관협의기구인 아산시 지역사회복지협의체 운영사례를 중심으로 굿거버넌스 진단을 위한 지표를 제시하여 양적·질적 평가와 협의체 민간위원을 대상으로 인터뷰를 바탕으로 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 모색해 보고자 한다.

## II. 지역사회복지협의체와 굿 거버넌스

### 1. 지역사회복지협의체 현황

지역사회복지협의체는 사회복지사업법 제7조 및 동법 시행령 제1조에 의해 법적 정당성을 부여 받아 구성 운영되는 조직이다. 아산시 지역사회복지협의체는 사회복지사업법 제7조의 2에 의해 2005. 11. 2일 운영 조례를 제정하여 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역 사회복지계획을 심의 또는 건의하고, 사회복지 관련 기관·단체가 제공하는 복지서비스의 연계·협력 강화를 위하여 민관 협의기구로 설치하여 운영되고 있다. 또한 구성현황을 <표 1>을 통해 살펴보면 첫째, 대표협의체 위원 구성은 지역사회복지 구성 주체들을 대표하고, 지역사회복지 분야 및 연계분야의 구성 주체들을 모두 포함하여 공공부문대표·민간부문대표·이용자부문대표 등 세 영역별 주체들과 실무협의체 위원장을 포함하여 10인 이상 30인 이내로 구성하고, 위원장은 위원 중에 호선하며, 임명직 위원과 위촉직 위원 각 1인을 공동위원장으로 선출하고, 위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있도록 하였다. 둘째, 실무협의체 위원 구성은 지역사회복지와 관련 분야에 종사하고 있는 전문가들로 지역사회복지 구성 주체들을 모두 포함하여 10인 이상 30인 이내로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선하며, 임기는 2년으로 하였다. 셋째, 실무분과의 구성은 사회복지 및 보건, 고용, 교육, 주거, 문화 등 관련 분야의 업무를 담당하는 실무담당 공무원과 사회복지사업을 행하는 기관·단체 등의 민간서비스기관 실무자로 구성하였다.

<표 1> 아산시 지역사회복지협의체 구성 현황

구분	계	구성원 현황		분야별 참여자 현황					
		공무원 수	민간인 수	학계	복지기관대표	보건의료기관 대표	공익단체 추천	관계 공무원	기타
대표협의체	26	5	21	2	9	5	3	5	2
실무협의체	28	10	18	1	11	1	2	10	3

※ 자료 : 아산시, 2012.

## 2. 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 지표와 구성요소

지역사회복지협의체의 운영은 공공과 민간, 지역주민의 참여(participation)를 통한 지역사회복지의 통합적 연계체계를 구축하여 로컬 거버넌스(local governance)를 구현하는 것이다. 로컬 거버넌스는 복지전문가나 이익집단, 그리고 조직화된 NGO 등이 지방자치단체의 복지협력 네트워크에 참여하여 지역복지정책 및 복지문제해결의 전 과정을 주도적으로 이끌어가는 협력적 거버넌스(collaborative governance)를 의미한다. 따라서 민관 협력을 기본전제(권덕철 외, 2005)로 한 지역사회복지협의체는 지방자치단체와 민간기관의 협력적 거버넌스로 보면서 지방자치단체의 지원 및 조종(steering) 능력과 역할, 그리고 민간기관의 자치적 능력과 역할에 주목하여 무엇이 굿 거버넌스의 성패를 객관적으로 가늠할 수 있는지? 어떤 조건하에서 굿 거버넌스가 가능한 것인지 등을 분석해 보고자 한다.

본 연구에서는 이러한 측면을 고려하여 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 지표를 제시하기 위해 다음의 몇 가지 사항을 강조하였다(임혜란, 2010). 첫째, 세계은행(World Bank) 등 국제기구 등의 굿 거버넌스 개념은 탈정치적 특성을 보여주고 있다. 예를 들어 굿 거버넌스를 시장주의, 기술관료주의, 그리고 법치와 투명성을 제고하기 위한 제도개혁으로 파악한다. 따라서 굿 거버넌스의 지표는 지역사회복지협의체 운영을 통한 지역복지정책의 결정 및 실행과정에서 다양한 사회정치적 행위자들 간의 가치와 선호가 어떻게 상호 갈등과 조율의 과정을 거치고 있는지를 반영하였다.

둘째, 지역사회복지협의체 운영을 통하여 다양한 지역복지정책 사례에 초점을 맞추어 그에 맞는 굿 거버넌스 지표를 모색해 보았다. 이는 지방자치단체와 다양한 행위자간의 협치를 강조하는 지역사회복지협의체 구성 운영을 통하여 지역복지정책이 결정 및 실행되고 있기 때문이다.

셋째, 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위해서는 민주성(democracy)과 효율성(efficiency)의 큰 원칙이 필요하다. 바람직한 거버넌스가 되려면 ‘과정’ 자체와 ‘결과’의 차원으로 구분해 볼 필요가 있기 때문이다. 여기에는 결과와 상관없이 다양한 행위자들이 참여하고 심의함으로써 정당한 절차를 거치는 것이 바람직하다는 견해와 과정과 절차보다는 이해당사자들이 모두 만족할 만한 결과를 얻는 것이 바람직하다는 서로 다른 견해가 존재할 수 있다.



따라서 본 연구에서는 민주성과 효율성 두 측면을 다 포함해 보고자 한다(고재경·황원실, 2008 ; 김영 외, 2008) ; 이정민·이철우, 2007). 민주성을 위한 구체적 내용은 참여성(participation), 자율성, 반응성 등을 제시할 수 있으며, 효율성을 위한 구체적 항목으로는 네트워크(network), 관리감독(supervision), 전문성(specialization) 등을 제시할 수 있다. 민주성과 효율성의 관계는 과정과 결과의 관계로 비유할 수 있으며, 결국 이 둘 간의 균형과 조화를 위한 굿 거버넌스 체제 도출이 필요한 것이다.

또한 본 연구에서는 굿 거버넌스 진단의 큰 원칙인 민주성과 효율성의 구성요소를 기준을 지역사회복지협의체 민간위원을 대상으로 <표 2> 질의문항을 토대로 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰는 실무분과, 실무협의체, 대표협의체 민간위원 각 5명씩 무작위 추출하여 15명에 대하여 2012. 9. 3 ~ 9. 7까지 5일간에 걸쳐 실시하였다. 이것은 지역사회복지협의체에 직접 참여하고 있는 민간위원에 대한 인터뷰를 통하여 협의체 운영방식의 실태를 파악하여 굿 거버넌스 진단의 질적 평가를 보완하기 위해서이다.

<표 2> 굿 거버넌스 평가지표와 평가 질의항목

원칙	구성요소	평가지표	질의문항
민주성	참여성 (투명성)	· 위원 구성 및 범위, 참여의 양과 질 · 정보와 자료의 공개 여부	· 의사결정에 다양한 행위주체자들이 참여하는가?
	자율성 (분권화)	· 위원 구성방식의 자율성 정도 · 위원들의 실질적인 권한과 영향력의 문제	· 위원들은 적극적이고 자발적인 참여의 형태를 보이는가?
	반응성 (책임성)	· 위원들의 요구 및 의견수렴 장치 · 지역복지정책의 책임성 정도	· 위원들의 의견수렴장치는 마련되어 있는가?
효율성	네트워크	· 운영방식의 효율성 정도 · 복지서비스 제공자간 연계 및 정보공유	· 협의체는 수평적 의사소통구조를 지니고 있는가?
	관리감독 (조정력)	· 성과 측정 여부 · 현안문제 해결 및 갈등조정의 여부	· 민간위원과 정부사이에 원활하게 의사소통이 유지되고 있는가?
	전문성	· 전문적 지식 및 정보를 얻기 위한 노력 · 위원들의 전문지식 정도	· 위원들의 전문성은 어느 정도인가?

### III. 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 진단

#### 1. 민주성

##### 1) 참여성





대표협의체 참여자 비율은 <표 3>과 같이 공무원이 약 20%, 민간인이 약 80%를 차지하고 있어 대표협의체의 본래 기능인 보건복지서비스의 연계 협력 거버넌스가 잘 구축되어 있다고 볼 수 있다. 반면 실무협의체 참여자 비율은 공무원이 약 36%, 민간인이 약 64%를 차지함으로써 지역사회복지계획 및 사업 모니터링 등 지역보건복지사업의 실무적인 기능을 담당하고 있어 공무원의 참여 비율이 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 그러나 인터뷰 결과 민간위원 구성시 담당공무원의 추천방식에 의하여 위원이 구성되고 있어 수요자 대표나 주민대표 등이 참여하지 못함으로써 다양한 구성원들의 의사결정 참여가 제한되고 있음을 알 수 있었다. 또한 회의는 <표 4>와 같이 회의 개최 횟수 및 참석율이 미비한 실정이다. 이것은 지역사회복지협의체가 민관의 동반자적-협력 관계라기 보다는 종속적-대행자 관계의 성격이 아직도 일부 남아있기 때문이라고 볼 수 있다. 투명성 부문에 있어서는 운영 카페를 개설하여 각종 자료 등을 공개하고 있으며 궁금한 사항에 대한 문의 코너도 개설하여 다양한 의견수렴을 병행하여 추진하고 있다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 곳 거버넌스를 위한 참여성 부문은 공공과 민간의 폭 넓은 참여의 확대와 역할을 동시에 극대화시킴과 동시에 새로운 운영 시스템으로 점차 변화시킬 수 있는 방법이 필요하다.

<표 3> 지역사회복지협의체 구성원 현황

대표협의체			실무협의체			실무분과	
참여인원			참여인원			분과수	참여인원
계	공공	민간	계	공공	민간		
26명	5명 (19.2%)	21명 (80.8%)	28명	10명 (35.7%)	18 (64.3%)	7	96명

※ 자료 : 아산시, 2012.

<표 4> 지역사회복지협의체 회의 개최 현황

구분	대표협의체		실무협의체		실무분과	
	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)
2011년	2	92.5	4	76.2	38	61.5
2012년	2	92.3	2	100	31	71.0

※ 자료 : 아산시, 2011·2012.

※ 2012년 회의 개최 횟수는 5월 30일 기준임.

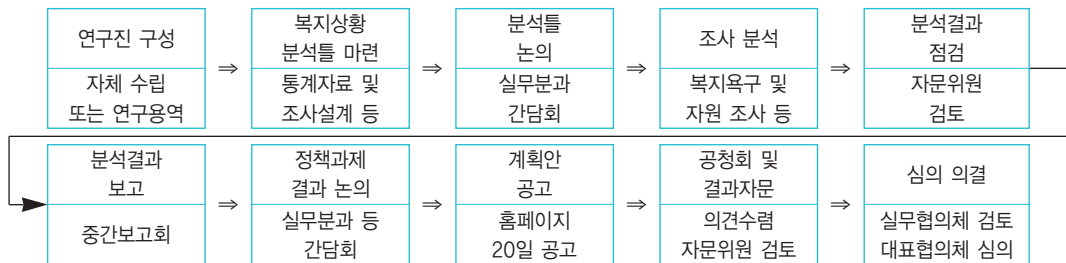
## 2) 자율성

민간위원 구성방식은 관 주도하에 위촉되고 있어 지역 특성을 반영하지 못한 획일적 구



조의 문제를 내포하고 있는 실정이다. 또한 4개년 지역사회복지계획 수립은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 10단계를 거쳐 수립 시행되고 있으나 위원들의 분여별 복지계획에 대한 전문성 부족 등으로 위원들의 실질적인 권한과 영향력이 반영되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 공공과 민간의 복지서비스 연계를 통한 시너지 효과와 계획수립, 집행, 평가 등이 동시에 이루어질 수 있다는 점에서는 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 그러나 인터뷰 결과 일부 민간위원들은 협의체에서 진행중인 사업에 대한 이해부족 등으로 협의체 활동에 비적극적이고 형식적인 참여의 형태를 보이고 있었다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한 자율성 부문은 협의체 위원 구성 방식의 변경과 체계적인 사업안 내 그리고 지역사회복지계획의 수립 집행 평가의 연계 및 위원들의 실질적 권한 행사가 이루어질 수 있는 구체적인 자율적 참여방안이 필요하다.

<그림 1> 지역사회복지계획 수립 절차



### 3) 반응성

연차별 시행계획의 수립 및 평가는 지역사회복지계획을 중심으로 1년간 실행할 복지계획에 대하여 관련부서에서 계획을 수립하고, 실무분과의 논의를 거쳐 관련부서 검토, 전문가로 구성된 자문위원 검토, 실무협의체 검토, 대표협의체 심의를 거쳐 시행되고 있다. 이 과정에서 협의체 위원의 요구나 정책 개선사항에 대하여는 연차별 시행계획에 반영되고 있으나, 2011년도에는 저소득 복지 등 6개 영역 65개 사업 중 협의체에서 건의된 노인복지 등 2개 사업이 채택되지 못하고 장기과제로 검토되어 위원들의 요구나 정책개선사항이 반영되지 못하는 사례가 발생되고 있다. 또한 위원들의 의견수렴 장치는 마련되어 있는가에 대한 인터뷰 결과 실무분과와 실무·대표협의체간의 의사소통 중계 역할을 협의체 상근간사가 수행하면서 위원들의 요구사항 및 의견수렴 내용의 반영 여부를 지속적으로 모니터링 하고 있음을 알 수 있었다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한



반응성 부문은 위원들의 요구에 대한 의견수렴 장치가 어느 정도 정비되었다고 평가할 수 있으나 연차별 지역복지계획의 피드백을 통하여 책임성을 강화하는 방안이 필요하다

## 2. 효율성

### 1) 네트워크

지역사회복지협의체 운영방식은 실무분과 → 실무협의체 → 대표협의체 등 계층화된 삼중구조와 실무협의체 대표가 대표협의체 구성원이 되도록 하여 상부조직과 하부조직 간의 기능을 상호보완 하도록 되어 있다. 또한 서비스를 직접 제공하는 실무자로 구성된 실무분과를 두어 분과별 자체사업<sup>1)</sup>을 수립 시행하여 서비스 제공 및 연계 등의 기능을 수행하고 있다. 또한 복지서비스 제공자간의 연계 및 정보공유는 협의체의 대표적인 자체사업인 아산행복드림사업<sup>2)</sup>을 통하여 다양한 복지서비스 제공자간의 연계와 정보공유를 통하여 서비스의 중복 및 누락 등을 방지하고 서비스의 효율성을 극대화시키고 있다. 특히 인터뷰 결과에서도 협의체 운영이 관의 직접적인 영향력 하에 운영되고는 있으나 지역복지문제에 대한 논의나 협의, 서비스 연계 및 정보공유 등이 원활히 이루어질 수 있도록 수평적인 의사소통구조가 어느 정도 달성되고 있음을 알 수 있었다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한 네트워크 부문은 협의체 설치 목적에 맞게 수평적 의사소통구조를 전제로 한 운영방식에서 뿐만 아니라 복지서비스 제공자간 연계 및 정보공유에서도 상당히 잘 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

### 2) 관리감독

지역사회복지협의체의 성과 측정은 조직·재정·인력·사업영역 등으로 구성하여 평가해 볼 수 있다. 조직운영은 참여성에서 살펴보았듯이 회의 개최 및 회의 평균 참석율이 다소 저조한 것으로 분석하였으나, 전국 중소도시 평균 조사와 비교해 보았을 때는 <표 5>에

1) 자원연계분과는 아산행복드림 현행 나누미 운영 및 홀몸어르신 칠팔구순 잔치, 아동청소년복지분과는 저소득 아동 청소년 문화체험, 노인복지분과는 노인정보 매뉴얼 제작 및 노인인권 캠페인 전개, 장애인복지분과는 장애인 인식 개선 걷기대회, 여성가족복지분과는 여성친화도시 홍보 캠페인, 사례관리분과는 사례관리 추진체계 구축 등의 사업을 진행하고 있다.

2) 아산행복드림사업은 아산시 관내에 권역별로 위치하고 있는 5개 종합사회복지관과 노인 및 장애인복지관 2개소 등 7개소에 아산행복드림센터를 설치하여 17개 읍면동을 권역별로 분담하여 복지서비스가 필요한 시민과 보건의료·위생·교육·문화예술·외식 등의 기부업체와 연계하여 다양한 복지서비스를 제공하고 있는 민관복지협력사업이다.



서 보는 바와 같이 성과가 매우 높은 것으로 나타났다. 재정영역에서는 일반운영비를 포함한 사업비가 35,000천원으로 전국 중소도시 평균사업비 85,648천원의 40.8%로서 매우 저조한 실정이다. 인력운영에 있어서는 대표협의체 공동위원장 체제로 운영되고 있으며, 민간인 및 복지전문가의 참여 비율이 대표협의체는 80.8%로 전국 중소도시 평균 81.8%와 비슷하며, 실무협의체는 64.3%로 전국 중소도시 평균 72.4%에 다소 미치지 못하는 것으로 나타났다. 사업영역에 있어서는 협의체 자체사업인 아산행복드림사업과 분과별 자체사업의 활성화 등으로 서비스 연계 및 조정 통합 건수가 4,954건으로 전국 중소도시 평균 255건보다 월등히 높게 나타났으며, 제도개선 및 시책제안 건수도 2건으로 전국 중소도시 평균 1.2건보다 높게 나타났다. 또한 민과 관의 위원들에 원활한 의사소통이 유지되고 있는가에 대한 인터뷰 결과 협의체 상근간사의 적극적인 역할로 다양한 이해관계에 대한 조정 및 조율이 적절히 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한 관리감독 부문은 적절한 협의체 운영으로 양호한 성과가 나타나고 있으며, 이로 인하여 현안문제 해결 및 갈등조정도 상근간사의 역할로 체계적으로 이루어지고 있는 것으로 평가해 볼 수 있다.

〈표 5〉 지역사회복지협의체 회의 개최 현황 비교

구분	대표협의체		실무협의체		실무분과	
	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)	회의 개최 횟수	회의 평균 참석률(%)
아산시	2	92.5	4	76.2	38	61.5
중소도시 평균	1.2	51.5	1.7	53.8	17.5	61.0

※ 자료 : 아산시, 2011; 보건복지부, 2011.

### 3) 전문성

현재 협의체 위원은 서비스 분야별 근무경력, 전공 등을 고려하여 선정되고 있으나 협의체 위원들에 대한 전문지식 및 정보를 습득시키기 위한 방안으로 한국보건복지인력개발원과 교육협력 MOU를 체결하여 매년 정기적으로 협의체 위원 역량 강화교육 1회, 민간협력 네트워크를 위한 지역대회 1회, 전문가 초청 워크숍 개최 2회 등을 실시하여 지속적으로 전문성을 향상시키고 있다. 또한 위원들의 전문성 정도에 대한 인터뷰 결과 자기분야에 대한 전문성은 어느 정도 갖추었으나 타 분야에 대한 전문성은 낮은 것으로 나타났다. 따라서 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한 전문성 부문은 협의체 위원에 대한 지



〈표 6〉 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 평가

원칙	구성요소	굿 거버넌스 정책·제도·전략	평가
민주성	참여성 (투명성)	· 협의체 위원의 복지전문가 참여 비율 제고 · 수요자 대표나 주민 대표의 참여방안 마련 · 의사결정 과정의 개방성 제고	중
	자율성 (분권화)	· 위원 구성방식의 자율성 제고 · 복지계획 등 정책수립에 분권화 제고 · 협의체 진행사업에 대한 체계적 안내	하
	반응성 (책임성)	· 연차별 시행계획 수립 등에 의견수렴 장치 제고 · 지역복지정책의 책임성 강화	중
효율성	네트워크	· 운영방식의 효율성 제고 · 복지서비스 제공자간 연계 및 정보공유 강화 · 실무분과와 실무·대표협의체간의 수평적 의사소통 구조 강화	상
	관리감독 (조정력)	· 협의체 운영의 종합적 평가체계 마련 · 현안문제 해결 및 갈등 조정력 제고 · 민과 관의 원활한 의사소통 강화	중
	전문성	· 협의체 위원의 전문성 제고 · 전문지식 및 정보 습득 교육 강화	상

속적인 전문지식 및 정보습득을 위한 교육이나 워크숍 등이 매년 체계적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

## IV. 결 론

민과 관이 협력하여 조직된 지역사회복지협의체 운영을 통하여 지역사회의 복지정책을 결정하도록 하고 있는데, 그 정책결정과정에 민간단체 및 다양한 의사결정자들이 참여하는 네트워크식 의사결정문화가 제대로 작동하여 바람직한 거버넌스를 달성하고 있는가? 라는 의문을 토대로 연구를 시도해 보았다.

그 결과 지역사회복지협의체 운영의 바람직한 거버넌스 목적을 달성하기 위해서는 민과 관이 참여하는 네트워크식의 의사결정문화를 정착시켜 지역사회 내에서 발생하는 다양한 복지문제를 스스로 해결해 나갈 수 있는 자생력 향상이 무엇보다 중요한 것으로 제시되었다. 특히 위원 구성방식에 있어 민 주도로 자율적인 참여방안을 마련하고 위원들의 실질적





인 권한 행사가 이루어질 수 있는 환경을 조성해 줌으로써 더욱 더 민주적이고 효율적인 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스를 위한 노력이 필요하다. 또한 지역사회복지협의체 운영에 필요한 조직 및 재정, 인력, 사업운영 등에 필요한 제도적 기반을 지방자치단체가 적극적으로 지원해 자생력을 향상시켜 민주적이고 효율적인 운영이 가능하도록 하여야 한다.

그러나 이와 같은 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 달성을 위한 방향 제시에도 불구하고 본 연구의 한계는 아산시 단일 사례로 연구하였기 때문에 일반화시키는데 무리가 있다는 점과 굿 거버넌스를 실현하기 위한 행위자들이 고안해내는 각종 정책, 제도, 전략 그리고 지역주민의 사회적 자본과 지방자치단체의 제도적 자본 등 환경적 요인과의 관계를 고려하지 못하고 평가하였다는 점이다.

#### 참고문헌

- 고재경·황원실, 2008, “지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구,” 『한국사회와 행정연구』 제19권 1호.
- 김영 외, 2008, “마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구,” 『도시행정학보』 제21권 3호, 한국도시행정학회.
- 김의영, 2011, “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로,” 『한국정치연구』 제20집 제2호.
- 김형모 외, 2009, “지역복지 전달체계 네트워크를 위한 지역사회복지협의체와 지역사회복지협의회의의 역할과 과제,” 『임상사회사업연구』 제6권 1호.
- 보건복지부, 2011, 『지역사회복지협의체 실태 및 활성화 방안 연구』.
- 서청록, 2010, “북한이탈주민 지원정책의 굿 거버넌스 탐색: 취업정책을 중심으로,” 『동서연구』 제22권 제1호.
- 아산시, 2011, 『제2기 아산시 지역사회복지계획』.
- 아산시, 2011·2012, 아산시 지역사회복지협의체 운영 내부자료.
- 윤기찬·손능수, 2011, “지역사회복지협의체 운영성과 및 개선방안에 관한 연구: 경상북도의 사례를 중심으로,” 『한국정책학회 추계학술대회 논문집』.
- 윤춘모, 2009, 『지역사회복지협의체의 거버넌스와 네트워크 요인이 통합서비스에 미치는 영향』, 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 이 강, 2009, “지역사회복지협의체와 주민생활 민관협의체의 통합방안,” 『한국거버넌스학회보』 제16권 제2호.
- 이경민·이철우, 2007, “성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 특성과 평가,” 『한국지역지리학회지』 제13권 5호.
- 이용돈, 2010, 『지역사회복지거버넌스의 효과성과 그 영향요인에 관한 연구』, 중앙대학교 대학원 박사학위논문.
- 임혜란, 2010, “한국 신산업정책의 굿 거버넌스: 지역경제활성화 정책과 대덕연구개발특구를 중심으로,” 『동서연구』 제22권 제1호.

### 일본 농어업 6차 산업화 지원책 및 추진 현황



권오성 | 충남농어업6차산업화센터 전임연구원

국내 유일의 농어업 6차산업화 중간지원조직인 “충남농어업6차산업화센터”의 역할과 기능의 재정립, 그리고 새로운 사업 아이디어 발굴을 목적으로 지난 7월 23일부터 28일까지 일본의 농어업 6차산업화 관련기관과 선진사례 현장을 돌아보았다.

“일본에서는 이미 1990년대 후반부터 농어촌의 6차산업화에 대한 논의가 시작되었고, 이를 실현하기 위한 다양한 노력들이 지속되고 있다”(황영모 2011). 지난 2010년 “6차 산업화법”을 제정하고 이를 기반으로 “6차산업종합화사업계획 인정”, “6차산업화서포트센터(이하 서포트센터) 설치 운영”, “서포트 인재육성 및 플래너제도 운영” 등 다양한 사업들을 추진하고 있다.

이 글에서는 일본 중앙정부와 지방정부 그리고 서포트센터에서 추진하고 있는 사업 및 역할에 대해 담당자 인터뷰와 수집된 자료를 중심으로 기술하고 그에 따른 시사점을 도출하고자 한다.

## 1. 일본 농림수산물

### 1) 6차산업화 추진 배경 및 목적

일본은 국내 식품시장의 규모가 축소되고, 농수산물의 가격 침체와 생산 자재가격의 상승 등으로 농어업의 생산액과 소득이 감소하는 현실에 직면하고 있다. 이에 농림수산물에서는 농어업의 소득증대를 통해 고용과 소득을 보장하고 청소년과 어린이도 농어촌마을에 정착할 수 있는 사회 구축을 실현하기 위해 농어업의 생산과 가공·판매의 일체화 및 지역 자원을 활용한 새로운 산업의 창출을 촉진하는 등의 농어업 6차산업화 사업을 추진하게 되었다. 이는 농림수산물의 부가가

치를 높여 농림어업의 진흥을 도모함은 물론 식량자급율의 향상에 기여를 목적으로 하고 있다.

## 2) 6차산업화사업의 지원책

### (1) 인적자원 지원

지역 자원을 활용한 농림어업 종사자 등의 신사업 창출 등 (이른바 “6차 산업화”)에 관한 사업을 추진하기 위해서는 “6차산업종합화사업계획서”를 작성하여 농림수산 대신(장관)의 인정을 받아야 한다. 이와 같이 농림어업자 스스로 해결하기 어려운 다양한 문제들을 해결하기 위한 제도가 “플래너 지원” 제도이다. 2011년도에는 농림수산성에 등록된 플래너 중 각 지역의 서포트센터 별로 필요한 분야의 플래너를 최대 5명까지 계약하여 수요가 있을 때마다 상담을 지원하였다. 그러나 2012년도부터는 농림어업자가 직접 플래너를 선택할 수 있도록 서포트센터 상담원이 1차 상담을 통해 적합한 분야의 플래너에 대한 정보를 제공하고 있다. 이는 플래너 간 경쟁을 유도하여 충실한 상담 및 컨설팅이 이루어지는 효과를 얻을 수 있다고 한다.

〈표 1〉 플래너의 종류와 역할

플래너의 종류	인원	자격 및 대상	활동내용	활동보수
일반 플래너 (농림수산성 선발)	400명	- 본업을 가지고 있는 경영컨설턴트, 디자이너 등 농수산물 관련 경영, 생산, 유통 가공과 마케팅, 지적재산권 관련 전문가 등	- 농림어업자들의 6차산업화 종합사업계획 구상과 상담 지원 - 종합사업계획 인정 후 보조금 신청 관련 지도 - 사업진행 과정의 모니터링 및 지도 등	- 활동보수 - 교통비 - 자료구입비
볼란티어 플래너	500명	- 지역에서 활동하고 있는 선도 농가 등	- 플래너와 동일	- 교통비 - 자료구입비
서포트 인재	100명	- 대학교수 등 분야별 최고의 전문가	- 볼란티어 플래너와 플래너가 대응할 수 없는 분야 지원	- 활동보수 - 교통비 - 자료구입비

일반적인 플래너의 활동시간은 하루 2시간 정도이며, 활동시간, 장소, 상담내용, 활동시간 등의 업무일지를 반드시 작성하여 제출하도록 하고 있다. 이와 같은 플래너 제도는 필요로 하는 농어가, 농가공업체 등에 무료로 제공되며, 상담횟수에 상관없이 이용이 가능하지만 지역 별로 서포트센터 예산에 따라 상담 횟수를 제한할 수 있다.

한편, 2013년도 중점사업으로 다양한 현장의



〈농림수산성 6차산업화전략실〉

〈표 2〉 재정지원제도와 혜택

구 분	주요내용	제도에 따른 혜택
대출제도	무이자 융자자금(개량자금) 상환기간 및 거치기간 연장	- 상환기간 : 10년 → 12년 - 거치기간 : 3년 → 5년 - 융자한도 : 개인(5천만엔, 법인·단체 1억 5천만엔)
	단기 운전자금(뉴 슈퍼 S 자금) 대출	- 대출가능(금리 1.5%) - 개인 : 1 천만 엔 - 법인 : 4 천만 엔 ※ 식품의 가공·판매에 관한 자금을 대한 채무 보증을 정부가 지원
보조금 지원	6차산업 창출 종합 대책과 6차 산업 종합 추진 사업으로 신상품 개발, 판로 개척 등 에 대한 보조	- 보조율 : 일반 1/2 → 인정업자 2/3 (신상품 개발을 위한 시제품 생산 장비 대여 시 리스료와 판로 개척을 위한 팜플렛 작성 비용도 지원 포함)
	6차산업화 추진 정비 사업으로 농업 법인 등이 새롭게 가공·판매 등에 종사하고자 할 경우 시설 정비 보조	- 보조율 : 일반 보조 없음 → 인정사업자 1/2
교부금 교부	산지 릴레이에 의한 농산물의 계약 거래 에 대해 인정사업자의 리스크 경감지원	- 리스크 경감금액 등

인적 자원 활용을 목적으로 “산업연계네트워크 구축”사업을 농림수산성이 주도하여 추진 중에 있다고 한다.

### (2) 재정지원

앞에서 언급한 6차산업종합화사업계획이 농림수산 대신으로부터 인정받게 되면, 다음과 같은 대출제도, 보조금지원, 교부금 교부 등의 재정지원을 받을 수 있는 자격을 부여받을 수 있다.

### 3) 시사점

일본 농림수산성의 6차산업화사업 지원시책을 통해 도출된 시사점은 다음과 같다.

첫째, 6차산업화에 대한 홍보와 인적자원 확보를 위한 노력이 지속적으로 필요하다는 것이다. 일본의 경우 6차산업화법이 재정되고 관련사업이 추진된 지 1년이 경과하였지만, 아직까지도 현장에서는 6차산업화사업에 대하여 잘 모르고 있다고 한다. 그렇기 때문에 서포트센터를 통한 강연회, 사례보고회를 전국적으로 추진하여 홍보에 주력하고 있다. 한편, 플래너의 역량강화를 위해 등록된 1,000여명의 플래너들을 대상으로 상담기법 등 커뮤니케이션 능력 향상 교육을 실시하여 전문지식이나 정보를 정확하게 전달할 수 있도록 하기 위한 노력이 지속되고 있었다.

둘째, 6차산업화는 절대 행정이 독단적으로 추진하기에는 어려운 분야이므로 현장의 인적역량을 잘 활용해야 성공할 수 있다는 것이다. 이에 농림수산성에서는 “산업연계네트워크 구축”을 추진하고 있었다. 농림수산성이 직접 추진하는 “산업연계네트워크 구축”은 행정, 소비자, 농림어업




자, 2차 산업, 3차 산업, 연구자, 금융업계, 기술계 등이 참여하는 전국단위의 네트워크로서 창설을 위한 준비 중에 있으며 현재까지 800여 단체가 회원으로 참여하고 있다고 한다. 이러한 네트워크를 통해 상호연계, 정보발신, PR, 교류회, 정보수집, 새로운 프로젝트 발굴 등에 활용할 계획으로 있다.

## 2. 시즈오카현

### 1) 농업현황 및 6차산업화 추진배경

시즈오카현의 농업생산액은 1990년을 기점으로 계속해서 감소하였으며, 농업관련 취업인구의 고령화가 가속화되어 1990년 33.1%에서 2010년 61.6%로 증가하였다. 2009년 가와가즈 縣지사의 방침에 의해 1년여 기간 지사와 농어업인 간 의견교환을 거쳐, 농업의 경영능력 향상을 위한 생산물의 부가가치 제고, 경영의 다각화, 농산물의 가공 유통 혁신(6차산업화)을 3대 전략으로 제시하고, 6차산업화 사업들을 추진하게 되었다.

〈표 3〉 시즈오카현 자체 발굴 6차산업화 사업

사업명	사업내용	비고
후지노구니 신제품 셀렉션	- 신규상품개발지원과 연계한 자체 발굴 사업으로 6차산업화사업에 의해 개발된 가공식품 전시회를 개최하여 우수제품을 발굴하고 지원	
후지노구니 食과農 건강 만들기 캠페인	- 전시·상담회 등을 개최하여 食에 관한 이벤트 제공	
시즈오카 농상공연대 기금조성	- 2009년부터 현 자체사업으로 추진 - 2012년 기금총액 : 10억 엔 - 운용 가능한 사업비 : 이자수입의 1.5% 금액 - 지원규모 : 최대 200만 엔까지 100% 보조 - 2012년 지원 사업 : 14개 사업 지원	
요리장인 인정제도	- 시즈오카 식문화 창조를 통해서 농림수산업의 진흥, 발전에 공헌하고, 시즈오카현 농림수산업 및 식문화의 진흥에 공헌하고 있는 요리사를 표창하고자 하는 사업 - 대상 및 선발기준은 현역의 요리사로 5년 이상의 경력이 있어야 하며, 시즈오카현산의 식재를 적극적으로 사용하여 시즈오카현산의 농수산물의 우수성을 널리 알리는 역할 - 지역의 식문화 창조에 공헌하는 등 농림수산업의 진흥과 발전에 공헌하고 있는 요리사 ※ 2012년에 50명을 선정하여 현재 총 263명이 선정되어 활동	<p>■ 요리장인 인정자 소개 책자</p>  
시즈오카 Food Selection	- 인정기준은 상품의 판매방식과 유통관리 체계가 명확하고 생산 및 제조공정의 관리시스템을 보유하고 있어야 하며, 시즈오카 농림수산물인정제도 등 각종 인정 취득한 상품으로 생산, 제조, 유통, 판매에 있어서 탁월한 전략과 기술보유와 일정 규모이상의 판매 실적이 있어야 함 - 인정혜택으로는 전용 홈페이지를 통한 홍보, 인정 마크 사용 가능 - 2012년 현재 총 53건 인정	



## 해외리포트

### 2) 6차산업화 사업 추진현황

시즈오카현은 7개 농림사무소와 1개 수산기술연구소에 6차산업화 상담창구를 설치하여 운영하고 있으며, 농림수산성의 6차산업화 사업과는 별도로 시즈오카현에서 자체적으로 발굴한 다양한 사업을 추진하고 있다.

### 3) 시사점

시즈오카현은 6차산업화 추진을 위한 전담팀을 배치하여 자체사업을 발굴하는 등 사업추진을 위한 노력이 적극적이었다.

2009년부터 자체적으로 농상공연대기금을 조성하여 운용하는 한편, 지역의 특색 있는 음식 발굴과 조리사를 대상으로 명인 선정사업을 자체사업으로 실시하고 있었다. 이는 프랑스의 선진사례 견학을 통해 발굴한 사업으로 중앙정부의 사업과 별도로 추진하여 지역의 농림수산물의 활용을 확대하고, 홍보하기 위해 노력하고 있다는 것이다.

## 3. 치바현 6차산업화센터 (NPO법인 치바농업네트워크)

### 1) 6차산업화센터 위탁사업 추진배경

NPO법인 치바농업네트워크는 지역 주민의 농업·농촌에 대한 이해를 촉진하는 것을 목표로 2009년 1월 출범하였으며, 54명의 회원 중 50명이 치바현 공무원 퇴직자로 대부분 농업행정업무 유경험자로 구성되어 있다. 이러한 장점을 활용하여 '치바현 6차산업화서포트센터' 공모사업에 참여하게 되었으며, 2011년에 이어 2년째 사업을 추진하고 있다.

서포트센터의 구성인원은 필수 구성인원인 총 5명으로 총괄책임자 1인, 회계업무 담당자 1인과 전문상담원으로 분야별 현장 전문가 3인으로 구성되어있다.



〈시즈오칸현청 방문〉

### 2) 6차산업화 사업추진 현황

공모를 위한 연간 사업계획서에는 조직체계, 목표, 사업내용, 사업추진 방법 등의 내용으로 작성 하며, 사업내용 예산 내에서 플래너 활용, 기획서 작성지원, 설명회 등의 자율적으로 계획을 수립하도록 되어있다.

6차산업화서포트센터 위탁사업비는 2011년도에 1,300만 엔이었으나, 관동농정국과의 계약이 7월에 이루어져 12월까지 사용액이 약 500만 엔으로 정산 후 반납금액이 약 800만 엔이었다고 한다. 2012년도 사업비는 1,500만 엔을 교부받아 사업을 진행하고 있다.

#### (1) 보급개발

6차산업화설명회 등 각종 교육 및 연수회를 개최하여 6차산업화에 대한 이해와 사업에 참여할 수 있도록 활동하고 있으며 2011년도에 총 14회 개최하여 656명을 교육하였다고 한다.

#### (2) 상담진수

2011년도에는 중소기업진단사 자격증, 디자이너, 영양사 등의 자격이 있는 5명의 플래너를 계약하여 총 162건의 컨설팅을 지원하였다. 이중 디자이너의 라벨 및 포장디자인 관련 상담진수가 48건으로 가장 많았고, 다음으로 중소기업진단사의 계획서 작성 등의 지원 순으로 나타났다. 또한 현장에서 상담문의가 들어와 센터소속지원이 1차 상담을 실시한 실적이 200건이며, 6차산업화 지원 대상인지, 어떤 플래너가 적합한지 등을 알아보는 정도이다.

이러한 플래너의 활동보수는 2011년도의 경우 건당 2,000엔 이었으나, 2012년도부터는 시간당 6,400엔과 교통비는 실비로 계산하여 별도로 지급하고 있다.

#### (3) 6차산업 종합화사업계획 인정지도

치바현의 2011년도 6차산업 종합화사업계획 인정 목표는 10건이었으나, 자료집에 발표된 실적이 11건이고, 발표되지 않은 실적을 포함하면, 실제 서포트센터의 활동에 15건을 인정받았다고 한다.

#### (4) 6차산업화연수회 강사활동

서포트센터에 종사하는 직원 및 상담원은 각종 연수회의 강사로 활동할 수 있으며, 치바현 서포트센터 직원 5명의 강사활동 실적은 220명을 대상으로 총 5회 참여한 것으로 나타났다.

### 3) 시사점

치바현 6차산업화 서포트센터는 첫째, 농업관련 공무원 은퇴자들이 중심이 되어 설립된 NPO법인을 기반으로 6차산업화 서포트센터 역할을 담당하고 있어, 경험과 노하우를 나눌 수 있는 기회와 일자리를 제공하는 장점이 있었다.

둘째, 6차산업화 설명회 등 다양한 사업의 홍보가 서포트센터의 주요사업의 하나로 시행하고 있다. 설명회의 주요내용은 6차산업화 성공사례와



〈치바현 6차산업화서포트센터(NPO법인 치바농업네트워크)〉

## 해외리포트

중앙정부에서 추진하는 사업의 참여방법 및 개별상담 등으로 농림어업자들 스스로 사업을 발굴하고 참여할 수 있는 교육과 컨설팅이 현장중심으로 이루어지고 있었다. 이러한 점들은 6차산업화 중간지원조직인 충남농어업6차산업화센터의 역할과 기능재정립에 던져주는 시사점이 크다고 할 수 있다.

셋째, 소규모 가공업체에서 생산한 농가공품의 판로에 대한 공통된 고민을 하고 있었다. 일본 역시 가족단위 영세농민들이 만든 가공품 제품은 규격화, 규모화 등의 문제로 농협유통에 들어갈 수 없다고 한다. 그렇기 때문에 스스로 농가에서 판로를 개척을 해야 하는 어려움이 있으며, 이는 충남도내 소규모 농기업과 같은 고민이라는 것이다.

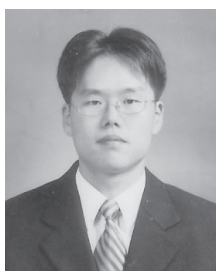
이러한 애로사항의 해결방안으로 기존 플래너 외의 판매와 관련된 전문가를 연결하여 유통업체, 도매상에 대한 판매를 알선해주는 등의 도움을 준다거나, 농가에서 가공품을 만들기 전에 소비자가 원하는 물건을 만들 수 있도록 지도하는 등 다양한 노력을 시도하고 있음을 알 수 있었다.

이와 같이 충남 현장의 애로사항을 발굴하고 대응하고자하는 다양한 고민과 지속적인 노력이 필요하다고 사료되는 바다.

### 참고자료

1. 황영모, 충남농어업 6차산업화 포럼 발표자료(2011. 11. 29)
2. 농림수산성, 6次産業化の推進について(2012)
3. 시즈오카현 경제산업부 마케팅 추진과, 시즈오카현의 6차산업화 지원시스템(2012)
4. 치바현 6차산업화서포터센터, 6차산업화종합추진 위탁사업 개요(2011)

## 하시모토, 구마모토, 임진왜란



권성하  
대전일보 정치행정부  
차장

1년 전 일이다. 지인으로부터 일본의 분권 논의를 듣다 보니 흥미로운 사람이 있었다. 하시모토 토루(橋下 徹) 오사카부 전 지사였다. 그는 현 오사카 시 시장이며 일본 내에서 가장 인기있는 정치인이다. 차기 총리 감으로 거론될 정도다.

하시모토는 꽤 재미난 이력을 가진 인물이다. 사실 그는 일본 정계의 엘리트가 아니다. 부라쿠민(部落民·일본 최하위 계층) 마을에서 유소년기를 보냈고, 야쿠자였던 아버지는 그가 초등학교 2학년 때 가스를 입에 물고 자살했다고 한다. 그가 주목받게 된 것은 변호사 시절 한국의 ‘솔로몬의 선택’ 같은 법률상담을 하는 예능 코너에 출연하면서다. 거침없는 입담과 명쾌한 진행으로 인기를 모았고, 지난 2008년 최연소인 38세에 오사카부 지사로 당선되며 화제를 모았다. 하시모토는 당선 직후 개혁을 추진한다. 공무원 임금과 각종 단체 보조금을 삭감하면서 오사카부를 2년 만에 흑자로 전환시키며 능력있는 정치인으로 거듭났다. 1969년생이니 이제 마흔 둘이다.

지인을 통해 그에게 인터뷰를 요청했다. 그의 오사카 개혁이 일본 개혁으로 진화하고, 그가 만든 ‘유신정치숙(塾)’에 수 천 명이 몰린 이유가 궁금했다. 무엇보다 그의 ‘유신팔책(維新八策)’이 머릿속에 지워지지 않았다. 일본의 근대화를 이끈 사카모토 료마의 ‘선중팔책(船中八策)’의 21세기 버전이라는 느낌이 강했다. 마침 충남도는 안희정 지사가 분권 혁신을 주창할 때였고, 하시모토의 유신팔책에 ‘도주제(道州制) 도입’과 ‘소비세를 지방세로 하는 것을 골자로 한 지방교부세 폐지’가 눈에 들어 온 탓도 있었다. 실제로 1도(都), 1도(道), 2부(府), 43개 현(縣)을 몇 개의 도주로 광역화하려는 것은 민선 5기 안 지사의 분권혁신, 충남과 대전, 충북을 묶는 500만 분권 거버넌스와의 유사했다.

하시모토는 지방 분권을 위해 중앙정부의 하청관계를 청산하고, 자립 경영

체로 거듭나야 한다고 주장했다. 이를 위해 자민당을 뛰쳐나와 ‘오사카유신회’라는 지방 정당을 만들었다.

그의 과단성에 끌렸다. 하지만 호감은 딱 거기까지였다. 그를 알아 갈수록 모했다. 하시모토는 천황제 폐지와 연결될 수 있는 참의원 제도 폐지와 수상 공선제 도입을 주장했다. 마치 일본의 보통 국가화를 목표로 하는 것 같았다. 그런데 곳곳에서 모순을 드러냈다. 각급 학교에서 기미가요를 찬양하고, 교사의 전원 기립, 전원 제창을 의무로 하는 ‘기미가요 조례’ 역시 그의 작품이다.

사전 인터뷰 내용에 ‘기미가요가 천황 만세 노래인데 당신이 정말로 천황제를 폐지하자고 한 장본인이 맞는가?’라는 질문지를 담아 보냈다. 인터뷰는 이뤄지지 않았다.

그를 다시 접한 건 지난 8월 21일이다. 일본의 교도통신은 하시모토가 “위안부가 일본군에 폭행이나 협박을 당해서 끌려갔다는 증거는 없다. 있다면 한국이 내놔야 좋겠다”고 했다고 전했다. 그의 망언은 중군위안소 설치·관리에 옛 일본군이 관여했다는 일본 정부의 공식 입장인 ‘고노담화’를 부인하는 것으로 이어졌다.

하시모토의 오사카유신회가 총선용으로 내 건 공약은 한 술 더 떴다. 안전보장 분야에서 일본의 주권과 영토를 자력으로 수호하는 방위력과 정책의 정비를 명시했고, 전쟁 포기와 교전권 금지를 규정한 평화헌법(헌법 9조)의 개정을 쉽게 하기 위해 헌법개정 발의 요건인 의원 정수의 ‘3분의 2’를 ‘2분의 1’로 완화했다. 오사카유신회가 내 건 공약의 토대는 하시모토의 유신팔책이

다. 재미난 점은 유신팔책의 원전이라고 할 선종팔책이 첫 일성에서 ‘천황에게 막부의 통치권을 반납’토록 했다는 점이다. 로마의 선종팔책은 1867년 11월 9일 도쿠가와 막부 15대 쇼군인 도쿠가와 요시노부가 메이지 일왕에게 통치권을 반납하는 대정봉환(大政奉還)으로 이어지고, 일본은 메이지 유신과 함께 제국주의의 길을 간다. 이후 역사는 한국에게 비극이 됐다.

역사왜곡과 독도 영유권 침탈 야욕, 과거사 부정 등 일본의 우경화는 이제 비켜 갈 수 없는 역사의 흐름이 됐다. 하시모토 오사카 시장에서 읽을 수 있듯 일본의 우경화는 중앙과 지방이 결코 다르지 않다.

충남도와 29년 우정을 쌓았다고 믿었던 구마모토현도 마찬가지다. 구마모토 소재 3개 중학교에서 독도를 ‘다케시마(竹島)’로 표기하고, ‘일본 고유영토’라는 왜곡된 주장을 담은 이쿠호사관 공민교과서를 부교재로 채택했고, 구마모토현은 이들 학교의 부교재 구입 예산을 지원했다. 충남도가 공식적인 항의와 함께 불채택을 주문했지만 “한 번 검토는 해 보겠다”식의 원론적인 답변만 늘어놓고 있다.

하시모토와 오사카유신회는 그들의 정치스쿨인 ‘유신정치숙’을 통해 차기 총선에서 400명을 출마시킨다는 구상을 밝혔다. 제2, 제3의 하시모토가 쏟아져 나올 수 있다는 의미다.

올해가 임진년이다. 420년 만에 왜(倭)가 다시 준동하고 있다. 문득, 하시모토와 구마모토현이 개그콘서트의 ‘가루상’과 오버랩된다. “사람이 아니무니다. 대답이 아니무니다.”



## 눈 뜨고, 귀 열고, 입 열면



이용웅  
연합뉴스  
前.충청본부장

눈 뜨면 볼 것도, 보이는 것도 많다. 귀 열면 들을 것도, 들리는 것도 많다. 또 입 열면 할 말도, 하지 말아야 할 말도 나온다. 보고 보인다 해서 다 정확한 게 아니고, 듣고 들린다 해서 다 안다 할 수 없듯 나온 말이라고 다 옳은 것도 아니다.

눈이 아무리 밝다 해도 천리 먼 곳의 사물은 보지 못하듯 귀가 아무리 밝아도 천리 먼 곳의 소리는 듣지 못한다. 또 세상에서 가장 말솜씨가 좋다는 소진장의(蘇秦張儀)라 해도 마음의 문을 닫은 이와는 소통할 수 없다. 때문에 생각이나 마음처럼 보이지 않는다 해서 없는 것이 아니고 들리지 않는다 해서 소리가 없는 것도 아니다. 또 입을 열지 않는다 해서 병어리인 것은 아니다.

인간의 보편적 속성 중 하나는 간사(奸邪)함이다. 보고 싶은 것만 보려 하고, 듣고 싶은 것만 들으려 하고, 말도 하고 싶은 이와만 하려 든다. 일상에서 보고 싶지 않은 것을 봐야 하고, 듣고 싶지 않은 것을 들어야 하고, 말하고 싶지 않은 이와 상종하는 것은 고통이다. 그래서 대개의 사람들은 보고 싶지 않은 것에 눈을 감고, 듣고 싶지 않은 것에 귀를 막고, 말하고 싶지 않은 이에게 입을 다문다.

허나 귀머거리 3년, 병어리 3년, 장님 3년이란 속담이 있듯 스스로 귀머거리가 되고, 병어리가 되고, 장님이 되는 이들도 있다. 그러는 것이 세상을 슬기롭게 살아가는 방안이 될 수 있기 때문이다.

옛날에 과년한 딸을 둔 집이 있었는데 마침 혼인 말이 나와 딸을 여의게 됐다. 부모는 느지막에 시집가는 딸이 잘 살기를 바라는 마음에 “시댁에 가면 무슨 말을 들어도 못 들은 척하고, 무슨 일을 보아도 못 본 척하고, 무슨 말이건 함부로 하지 말라”고 일러 보낸다. 부모 생각엔 딸이 그렇게 해야 탈 없이 시집살이를 할 수 있다고 여겼기 때문이다.

부모의 훈계를 마음에 새긴 딸은 시집가서 3년 동안 그렇게 살았다. 반면

시집 식구들은 새 며느리가 귀머거리에, 병어리에, 눈 뜨고도 못 보는 장님이니 답답할 수밖에 없었다.

처음엔 가엾기만 했던 며느리가 차츰 바보 천치로 보이기 시작했고 드디어 병신 며느리와 사는 것은 집안 망신이라며 며느리를 친정으로 돌려보내기로 했다.

며느리의 처지를 동정해 온 시아버지는 ‘무슨 사연이 있겠지’하고 늘 며느리를 감싸고 변호했지만 가족들이 반대하니 따를 수밖에 없었다.

가마를 타고 시아버지를 따라 친정으로 향할 며느리는 너무나 기가 막혔다. 출가외인으로 평생을 시집에서 살다 죽어야 도리인데 친정으로 쫓겨 온다는 게 가문의 수치요 창피였기 때문이다. 시집살이를 잘 하려고 3년 동안 귀머거리, 병어리, 장님으로 산 것만 해도 억울한데 마침내 쫓겨나는 신세가 됐으니 흐르는 눈물을 가눌 수 없었다.

이윽고 친정 마을 가까이에 이르렀을 무렵 일행의 발소리에 놀란 꿩 한 마리가 갑자기 숲속에서 푸드덕 하고 날아올랐다. 이 광경을 본 며느리가 “어머, 아버님, 저기 우리 산에서 꿩이 날아 갑니다”고 했다. 이 말은 들은 시아버지는 놀라고도 반가웠다. 그래서 무릎을 탁 치면서 “그러면 그렇지, 우리 며느리가 병어리일 수야 있겠는가”하며 기뻐했다.

시아버지는 며느리가 꿩이 나는 것을 보았으니 장님이 아니요, 꿩이 나는 소리를 들었으니 귀머거리도 아니요, 말문이 터졌으니 병어리도 아님을 알게 되었던 것이다. 그래서 하인을 시켜 꿩을

잡아 오게 하고 가마채를 돌려 어서 집으로 돌아가자’고 했다. 시아버지는 며느리를 데리고 의기양양하게 집으로 돌아왔다. 가족들도 며느리를 다시 맞이했다. 그리고 그동안 며느리의 마음을 헤아리지 못해 구박한 것을 미안하게 생각했다.

요즘 세상에 스스로 귀머거리가 되고, 병어리가 되고, 눈 뜨고 장님이 된 며느리가 어디 있겠는가? 설사 있다 해도 예나 지금이나 바보 천치요 병신 취급 받기 십상이다.

보기 싫다 해도 봐야 할 것은 봐야 하고, 듣기 싫다 해도 들어야 할 것은 들어야 하고, 말하기 싫다 해도 말해야 할 것은 말해야 하는 것이 진정한 용기다. 그러나 스스로 귀머거리가 되고, 병어리가 되고, 장님이 되고, 바보가 되는 것 또한 지혜롭고 슬기로운 일이다.

누구 하나 오늘과 내일의 근심과 걱정, 불안에서 자유로운 이는 없다. 그래서 때로는 눈 뜨고, 귀 열고, 입을 여는 용기가 필요하고 때로는 눈 감고, 귀 닫고, 입 다무는 지혜가 필요한 것이다.

## 내포 원년, 3대혁신 구 체적 성과 거둔다

- 2013년 도정 시책토론회 개최  
... 도정 성과 극대화 방안 모색

내포 시대가 개막하는 내년, 충남도가 3농혁신·행정혁신·자치분권 등 3대 혁신과제에 대한 가시적인 성과 창출을 도정 방향으로 제시했다.

또 도민 생활과 밀접한 경제·복지·문화 분야에 도정역량을 집중하고, 각계의 도정 참여 확대를 진정한 참여민주주의를 실현한다는 목표도 내놴다.



도는 9월 4일 도청 대회의실에서 안희정 지사를 비롯한 도 간부와 정책특보, 정책자문위원회 위원 등이 참석한 가운데 ‘2013년도 도정 역점과제 시책토론회’를 갖고, 내년 도정 역점 추진 시책을 점검했다.

이번 토론회는 예년 시책이 부서 단위 개별사업 위주로 추진돼 부서간 연계·협력과 시너지 효과가 미흡했다는 지적에 따라, 3대 혁신과제 등 6대 핵심과제를 중심으로 부서간 융·복합

을 통한 도정 성과 극대화 방안을 모색했다.

각 핵심과제별 주요 시책을 보면, ‘3농혁신’ 성과 가시화를 위해서는 ▲친환경 고품질 농산물 생산을 위한 품질관리 체계를 구축하고 ▲주요 농산물의 유통선진화를 위한 통합마케팅 조직 육성 ▲충남형 살기좋은 마을 시범사업 ▲농어촌응원운동 본격 전개 등을 역점 추진한다.

또 도민에게 신뢰를 주는 ‘일 잘하는 지방정부’ 구현을 위해서는 그동안 구축한 행정혁신 시스템을 보완·발전시켜 업무누수 0%, 정보공개 100%, 업무성과 100% 달성 등 ‘제로(ZERO)·100프로젝트’를 적극 추진, 신뢰받는 공직과 최상의 민주주의 지방정부를 실현해 나간다는 방침이다.

실질적인 ‘자치분권’ 실현을 위해서는 ▲주민생활형 자치모형을 발굴하고 ▲지역사회 공동체 인식 확산 등 기반구축 ▲주민참여 활성화 ▲주민자치 제도개선 등을 추진, 주민 주권의 ‘충남형 주민자치’ 모형을 만들어 나가기로 했다.

‘지속 가능한 경제’ 육성은 ▲사회적 약자에 대한 배려 ▲남·북부권간 불균형 해소 ▲미래신성장 동력산업 등을 적극 발굴해 나가고, ▲사회적경제 생태계 구축 ▲지역에너지 비전 마련 ▲신지역 특화산업 육성 등에 집중한다는 구상이다.

‘맞춤형 복지’ 실현은 사회복지, 저출산 고령화, 장애인 복지, 보건행정, 식의약안전 등 5개 분야 복지보건 중장기 계획(2013~2022년)을 수립·추진해 나간다는 계획 아래 ▲오지마을 노인생활지원단 설치 ▲영유아 국가필수 예방접종비 전액 지원 등의 사업안을 제시했다.

이와 함께 ‘선진 문화관광 구현’ 분야에서는 ▲전통과 현대가 공존하는 새로운 문화가치 창출을 위한 근대 유·무형 유산과 지역축제 연계 사업 ▲충남 출신 유명인 재능 콘서트 ▲역사·문화·인물 콘텐츠 개발사업 확대 ▲관광객 1억명 시대에 대비한 다양한 관광상품 개발 등을 역점 추진할 계획이다.

## 전국 수출 감소에도 충남 수출은 늘었다

- 7월까지 344억6600만 달러... 지난해 보다 7억 달러 2.1% 증가

- 무역수지 145억 달러 흑자 '3위'...하반기 해외마케팅 주력키로

유럽 재정위기 등 글로벌 경기침체로 우리나라 수출이 감소세로 돌아선 가운데에도, 충남지역 수출은 증가한 것으로 나타났다.

9월 3일 충남도에 따르면, 올해 7월까지 도내 총 수출액은 344억6,600만 달러로 집계됐다. 이는 지난해 같은 기간 337억6,000만 달러에 비해 7억600만 달러(2.1%) 증가한 규모이다.

수입은 지난해 190억5,000만 달러에서 4.7% 증가한 199억3,900만 달러로 분석돼 145억2,700만 달러의 흑자를 기록했다. 충남의 무역수지 흑자 규모는 경남·북에 이어 전국 3번째이다.

수출 증가율을 품목별로 보면 ▲전자응용기기가 지난해 9억3,200만달러에서 올해 25억200만 달러 168.5%로 가장 높았고 ▲자동차 부품은 7억8,900만달러에서 12억7,400만 달러로 61.5% ▲석유제품은 25억4,500만달러에서 32억8,500

만 달러 29% ▲자동차가 9억9,200만 달러에서 11억8,600만 달러 19.5%로 뒤를 이었다.

반면 ▲평판디스플레이는 80억2,200만달러에서 63억1,800만 달러로 21.2% 감소하고 ▲반도체 역시 102억200만달러에서 90억7,600만 달러로 11% 감소한 것으로 확인됐다.

국가별 수출 증가율은 ▲베트남이 219.6%(8억3,200만달러 12억1,000만달러)로 가장 컸고 ▲중국 8.9%(134억 3,300만 달러 146억2,800만 달러) ▲미국 5.4%(24억200만 달러 25억 3,200만 달러) 등으로 나타났다.

그러나 ▲홍콩은 51억600만 달러에서 48억 4,000만 달러로 5.2% 감소하고 ▲일본도 24억 7,500만 달러에서 21억800만 달러로 14.9% ▲대만은 22억7,900만 달러에서 17억2,100만 달러로 24.5% 감소했다.

국가별 수출 비중은 중국이 42.4%로 압도적이었으며, 홍콩과 대만도 수출 감소세를 보였으나 각각 14%, 5%로 집계돼 중화권에 대한 무역의존도(211억8,900만 달러, 61.4%)가 여전히 높은 것으로 분석됐다.

이와 함께 7월 도내 수출액은 51억3,000만 달러로 지난달 50억300만 달러에 비해 2.5% 증가했으나, 지난해 같은 달 50억8,900만 달러에 비해서는 0.8% 증가하는데 그쳤다.

한편 도는 올해 하반기 FTA 체결 국가 및 수혜품목을 중심으로 무역사절단 파견, 해외 전시·박람회 참가 지원 등 해외마케팅 지원 사업을 확대할 방침이다.

도는 특히 수출 증가율이 높은 아세안 지역에 대한 집중 공약을 위해 오는 10월 태국 방콕에서 충남우수상품 전시·상담회를 개최할 계획이다.

## 제58회 백제문화제 개최

- 한류원조 미마지와 함께 “제반 준비 차질 없이 진행 중”

제58회 백제문화제는 백제인 미마지(味摩之)의 기악무(伎樂舞) 일본 전파 1400주년을 기념하기 위해 ‘백제의 춤과 음악, 미마지의 부활’을 부제(副題)로 9월 29일부터 10월 7일까지 부여와 공주 일원에서 성대하게 개최된다.

백제문화제추진위원회 10개, 공주시 38개, 부여군 38개, 논산시 1개 등 총 87개의 프로그램을 선보이는 이번 축제는 ‘함께 만들어 가는 백제이야기’라는 슬로건으로 주민과 관람객의 참여성 강화를 위한 파격적인 변화를 시도한다.

‘미마지와 통(通)하다’를 주제로 9월 29일 부여 구드래공원에서 열린 개막식과 ‘대백제 천상의 울림!’을 주제로 10월 7일 금강신관공원에서 열리는 폐막식은 ‘게스트’ 중심의 행사로 진행할 계획이다.

특히 폐막식 행사는 기존 주제공연 대신 공주시민과 백제권 주민으로 구성된 수백여명의 ‘대백제인합창단’이 ‘백제의 혼’ 등을 열창해 관람객들에게 특별한 감동을 선사한다. 합창은 준비과정 자체가 ‘축제행사의 일부’이며, 수만명의 관람객과 소통하는 프로그램이어서 주목된다.

백제문화제의 킬러 콘텐츠인 ‘퍼레이드교류 왕국대백제’는 이번에 부여로 확대돼 총 4회(공주: 10월 2, 3일, 부여: 10월 5, 6일) 시연되며,

기존 다문화가정 등으로 구성된 사신 일행 이외에도 일반인의 ‘행렬단 참여 이벤트’를 진행해 참여성을 크게 강화했다. 행렬단은 전통복 등을 입고 퍼레이드에 참여할 수 있어 색다른 추억거리를 선사할 것으로 보인다.

국제창작무용경연대회, 백제문화상품전국공모전, 전국백일장대회 등 경연(Contest) 프로그램은 올해에도 축제의 참여성 강화와 함께 외연 확대 및 위상 제고 역할을 담당하게 되며, 지난해 큰 인기를 모았던 유네스코 세계무형유산 ‘매사냥’도 4차례(공주: 10월 1, 2일, 부여: 10월 5, 6일) 실시된다.

지난해에 개최하지 못했던 ‘황산벌전투재현’은 10월 6일 논산시 부적면 소재 계백장군유적지에서 스펙터클한 전쟁신으로 관객몰이에 나선다.

부여의 ‘백제사비천도 정도고유제’(9월 30일)와 ‘백제역사문화행렬’(10월 6일), 공주의 ‘웅진성퍼레이드’(10월 1, 3일) 등 각각의 시·군 프로그램도 관람객들의 뜨거운 기대에 화합할 수 있도록 마무리 준비에 박차를 가하고 있다.

전국 4곳에서 동시에 진행하고 있는 백제문화제 사진전, 충남시외버스에 포스터 부착 등 ‘오프라인 홍보’가 축제를 널리 알리는데 기여하고 있으며, 백제문화제 홈페이지 및 전용 블로그, 서포터즈 카페 등 온라인 채널을 활용한 사전 홍보활동도 네티즌들의 관심과 참여를 유도하고 있다.

미마지 재조명에 초점을 둔 개막식의 주제공연(미마지와 통하다), 국제학술회의(고대 삼국의 춤과 음악), 웅진성퍼레이드(미마지의 부활), 백제기악공연-미마지탈춤, 백제탈그리기 등 체험프로그램, KBS역사스페셜(백제기악 미마지탈춤) 등도 절대 놓칠 수 없는 볼거리다.



## 충남발전연구원, ‘로컬푸드 활성화 국제컨퍼런스’ 개최

– 지역순환식품체계 구축 위한 주체 간 거버넌스 강조

9월 7일 충남 아산 온양관광호텔에서 열린 ‘로컬푸드 국제컨퍼런스’에 참가한 미국, 이탈리아, 일본, 국내 전문가들은 지역의 로컬푸드 활성화와 공동체 보존을 위해 무엇보다 주체간 거버넌스가 중요하다고 한 목소리를 냈다.

‘전국 사회적경제 한마당’의 일환으로 충남발전연구원이 주관한 이번 행사는 각국 지자체에서 최근 진행되고 있는 로컬푸드 정책사례를 통해 충남에서 현재 추진중인 지역순환식품체계 구축과 로컬푸드 활성화 정책을 위한 해법을 모색하기 위해 마련되었다.

미국 ‘지역사회 먹거리보장 연대’(CFSC) 공동창립자이자 로컬푸드시스템 전문가로 활동중인 ‘마크 윈’(Mark Winne, 미국)은 “최근 미국 사회에서의 가장 큰 문제는 먹거리 섭취의 격차문제(비만, 결식 등) 해결”이라고 언급하면서 “미 주정부 및 지방정부들은 앞 다투어 ‘먹거리정책위원회’를 설립해 로컬푸드 활성화와 지역순환식품체계 구축을 도모하고자 한다.”고 말했다.

그리면서 “학교급식을 비롯한 다양한 공공기관 급식에 지역 농가들을 직접 연결시켜 로컬푸드 공급을 증진하기 위한 캠페인, 전담부서 조직, 민·관 거버넌스 구축, 관련법률 제정, 구체

적 사업 시행 등 다양한 정책적 노력을 시도하고 있다.”고 소개하면서 “특히 3P(Projects, Partnerships, policies)라는 삼박자가 로컬푸드 활성화의 핵심”이라고 언급했다.



피사 대학교 ‘바네사 말란드린’(Vanes Malandrin, 이탈리아) 연구원은 “2007년부터 로컬푸드의 활성화를 위해 이탈리아의 토스카나 주정부가 추진하고 있는 ‘짧은 먹거리 공급 사슬 프로젝트’(지역내 생산과 소비, 직거래 중심), 2010년 피사 시 로컬푸드 활성화 프로그램의 종합적 추진을 위해 만든 ‘먹거리 마스터플랜’ 등을 통해 슬로푸드 문화의 정착과 농촌지역경제 활성화에 기여하고 있다.”고 설명했다.

바네사 연구원은 “다양한 주체들 간의 의사소통과 토론을 통한 먹거리 민주주의를 실현하기 위해서는 무엇보다 좋은 먹거리에 대한 시민들의 지지의식과 이들을 지속적으로 한데 모아나갈 수 있는 정치적 노력이 중요하다.”고 강조했다.

아키타현립대학 ‘타니구치 요시미츠’(Taniguchi Yoshimitsu, 일본) 교수는 “로컬푸드 활성화 추세는 세계화 속에서 생존을 지키고자 하는 농민과 지역의 대응 차원으로 이해할 수 있으며, 이러한 정책은 농민들과 지역공동체를 보

호하기 위한 것”이라고 전제한 뒤 “아키타현에서는 지산지소, 즉 직판장, 농민장터, 학교급식, 식교육, 로컬푸드식당, 유기농축제 등 다양한 로컬푸드 시스템 구축 활동 등을 추진중에 있다.”고 말했다.

이어 “지역순환식품체계 구축을 위해서는 생산자(농민), 시민사회(소비자), 정부(공공) 등 각 주체 간 거버넌스와 균형잡힌 노력이 필요하며, 로컬푸드를 단순히 경제적 가치로만 바라보지 말고 비경제적 가치(품질, 건강, 농업의 다기능성, 문화, 환경, 지역공동체) 등도 중시해야 한다.”고 역설했다.

충남발전연구원 허남혁 책임연구원은 “향후 충남에서 로컬푸드가 활성화되고 지역순환식품체계가 정착되기 위해서는 무엇보다도 민간 차원의 네트워킹과 의사소통이 활성화되는 것이 가장 중요하다.”고 설명했다.

그러면서 “이를 지원하기 위한 충남도의 거버넌스와 협력이 필요한 시점이며, 또한 도내 지역순환식품체계 구축 과제는 농업정책의 범위를 훨씬 뛰어넘는다는 점에서, 먹거리와 관련된 다양한 정책영역(보건, 환경, 문화관광 등)과의 대화와 소통을 통한 광범위한 식품산업정책이 급선무”라고 제안했다.



행사 좌장을 맡은 충남발연 박진도 원장은 “충남이 먹거리를 중심으로 지역순환식품체계를 구축한다는 의미는 바로 ▲사회적경제, ▲내발적 발전, ▲순환과 공생이라는 키워드를 실현시키기 위한 중요한 방식”이라면서 “선진 사례를 통해 보았듯이 전 세계적 식량위기는 물론 가깝게는 충남도민의 건강한 식생활을 동시에 해결할 수 있는 정책이 바로 로컬푸드가 아닌가 한다.”고 말했다.

한편, 충남발전연구원은 ‘지속가능하고 건강한 충남의 먹거리 증진’을 목표로 로컬푸드 활성화를 위한 중장기연구과제를 추진한다는 방침이다.

## “충남지역 농업의 산업화 전략 마련이 필요하다”

— 충남발전연구원 · 한국농업경제학회 공동 학술대회 개최

충남지역 농가소득의 양극화현상을 해결하고 농어촌경제를 활성화시키기 위해 ‘농어업6차산업화’와 ‘광역브랜드’ 활성화 전략이 시급하다는 주장이 제기됐다.

충남발전연구원 유학열 박사와 정현희 전임연구원 등은 8월 23일 충남 대천 한화리조트에서 열린 “한국농업경제학회 2012 하계학술대회”를 통해 이같이 밝혔다.

충발연 유학열 박사는 “농어업의 6차산업화는 지역 농산물을 지역주민이 주체가 되어 제품화, 유통, 서비스 등을 융·복합한 것을 말한



다.”면서 “1차×2차×3차산업의 유기적 결합을 통한 선도적 농장형 체험농원 조성, 홍보마케팅, 다양한 직거래를 통한 유통 혁신, 소비자 신뢰 구축 등을 실현할 필요가 있다.”고 말했다.

그러면서 지역의 성공사례를 들며 “이를 위해 농어업6차산업화를 이끌어 갈 전문인력 양성과 전담지원조직 설치, 다양한 6차산업화 영역 발굴 등의 전략 수립 등”을 제안했다.

충남연 정현희 전임연구원은 “소비자는 제품 자체를 구매하기보다 브랜드 지향적 라이프스타일에 따른 소비로 변화하고 있다.”고 언급하면서 “충남도가 추진하고 있는 으뜸Q마크는 1996년 시작 이후 현재 271건이 등록되어 있으나 타 시도 광역공동상표인 ‘경기도G마크’ 및 ‘임금님표 이천’ 처럼 전담운영조직이 없어 지속적 관리·운영의 한계를 드러낸다.”고 지적했다.

또한 연구조사결과에 따르면 “도지사 추천 ‘으뜸Q마크’와 각 시·군 단위 브랜드 간 상호협력체계가 미비하고, 타 시도 브랜드에 비해 홍보역량이 가장 부족한 것으로 나타났다.”면서 전략적 홍보 관리를 위한 운영주체의 필요성을 강조했다.

그러면서 정 전임연구원은 “충남도가 추진하고 있는 ‘으뜸Q마크’는 도지사 인증 내지는 추

천이 아닌 지역성을 내포한 ‘대표 브랜드’ 여야 하고, 일반 농산물 및 시·군 브랜드와의 차별화를 위해 ‘프리미엄 브랜드’로 변화시켜야 하며, 브랜드 지원·품질검사·홍보마케팅 등을 전담해 운영할 수 있는 조직 구성이 시급하다.”고 말했다.

## 충남발전研, 지방분권 실현 모색 한·일 공동 심포지엄 개최

충남발전연구원과 일본 자치체학회가 공동으로 개최하는 ‘지방분권·자치 실현 모색을 위한 한-일 공동심포지엄’이 안희정 충남도지사, 박진도 충남연 원장, 일 자치체학회 참가자, 각계 전문가와 관계자 등 60여명이 참석한 가운데 7월 13일 충남연 대회의실에서 열렸다.

이번 심포지엄은 최근 세종시 출범에 즈음하여 충남도가 해결하고자 하는 핵심아젠다 중의 하나인 ‘지방분권’에 대한 한-일 간 학술교류와 정보 공유의 장이 되었다.

주제발표를 맡은 홋카이도 ‘카타야마 켄야’ 니세코쵸장은 니세코 마을 만들기 기본조례 제정과 관련하여 “조례가 생겼다고 해서 주민의 일상이 획기적으로 바뀌는 것은 아니다.”라면서 “그러나 이는 ‘정보 공개’와 ‘주민 참여’라는 핵심과제를 중심으로 마을이 운영해왔던 활동이나 시스템을 발전적으로 개선해나가고 주민의 권리를 보장하기 위한 근본적인 자치도구, 즉 마을의 헌법”이라고 말했다.

단국대학교 조명래 교수는 “한국자본주의를 떠받치는 국가권력의 집권화로 인해 소득계층 간, 세대 간, 지역 간 격차는 날로 커지고 있으며, 이는 한국사회 전반적인 양극화 추세”라면서 “결국 지금까지의 ‘국가주의 자치분권’을 극복하고 지방의 권력이 지역시민사회 내부로부터 생겨나며 지역민들이 주체적으로 지역사회를 통치할 수 있는 ‘시민주의 자치분권’으로 실현되어야 한다.”고 강조했다.



충남발전연구원 최병학 박사는 “한국의 지방분권 추진은 중앙정부의 소극적인 지방이양 행정과 부족한 재정 지원, 그리고 지자체의 재정자립도 악화 등의 악순환으로 한계를 드러내고 있다.”면서 “실천적인 지방자치는 현실 기반의 주민 참여와 자치공동체 기반을 만들기 위한 ▲근린자치협의회 설치 ▲마을조성 및 관리계획 조례 제정 ▲모니터링 시스템 및 평가장치 마련 등을 구축할 필요가 있다.”고 설명했다.

주제발표에 이어진 종합토론에서는 충남대 육동일 교수의 좌장으로 호세이대학 신용철 준교수, 히로시마현립대학 요시카와 토미오 교수, 충남발전연구원 이민정 박사, 세종시출범준비단 이재관 단장, 공주대 이정만 교수, 자치체학회 히로세 카즈야 기획부회장 등이 참석해 지방분권과 주민자치 실현 모색을 위한 열띤 토론을

가졌다.

특히 히로시마현립대학 ‘요시카와 토미오’ 교수는 “대부분 작은 자치가 좋다고 하지만 일본에서는 재정문제, 고령화 등 자치제도 유지가 어려워 합병을 진행 중이다. 결국 핵심은 ‘지속가능성’에 있다.”라면서 “또한 현재 일본은 우체국 민영화 논란으로 갈등이 큰데, 민영화가 되면 과연 작은 마을주민까지 공평한 서비스가 제공될 수 있는지 등 ‘효율성’과 ‘민주성’에 대한 정립이 필요하다.”고 강조했다.

세종시출범준비단 이재관 단장은 “세종시는 일본의 시정촌과 도도부현 기능이 결합되어 있는 곳으로서 아직 인구 10만 남짓의 단일화 구조이기 때문에 수도권 규제 완화나 지역균형발전 등의 명분도 중요하지만 재정이나 자치경찰제, 교육자치 등 자치분권을 위한 다양한 시험무대로도 의미가 크다.”면서 “그리고 향후 50만명 규모로 커지게 될 세종시로 들어오는 외부적 과제는 거버넌스로 극복해 나가야 할 것”이라고 말했다.

충남도 지방분권특별위원장도 맡고 있는 충발연 박진도 원장은 “지방분권은 학문적 논의와 현장의 실천으로 해결될 것이며 관련 실천프로그램을 만들어 나가는 것이 중요한데, 특히 마을 조례가 법보다 위에 있다는 자부심으로 ‘니세코’ 마을을 키워나가는 모습에서 그 해답을 찾아보고 싶다.”고 말했다.

한편, 충발연과 자치체학회 참가자 10여명은 이날 오전 심포지엄에 앞서 행정중심복합도시 건설청을 방문, 지방분권 차원의 세종시 출범의 의미와 추진현황을 청취하고 현장을 둘러보기도 했다.



# 원고모집

**열린충남**은 항상 열려 있습니다.

열린충남은 충남에 관한 자유소재(정책제언, 충남여행) 등  
참신한 내용과 정보를 「열린마당」에 소개합니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 교료를 드립니다.

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

| 원고작성 | A4용지 4~5매, 휴먼명조, 글자크기 11point, 줄간격 160%(사진포함)

| 보내실곳 | 충남 공주시 금흥동 101 충남발전연구원 기획조정연구실

전화 (041) 840-1123 팩스 (041) 840-1129 E-mail : [cdipr@cdi.re.kr](mailto:cdipr@cdi.re.kr)