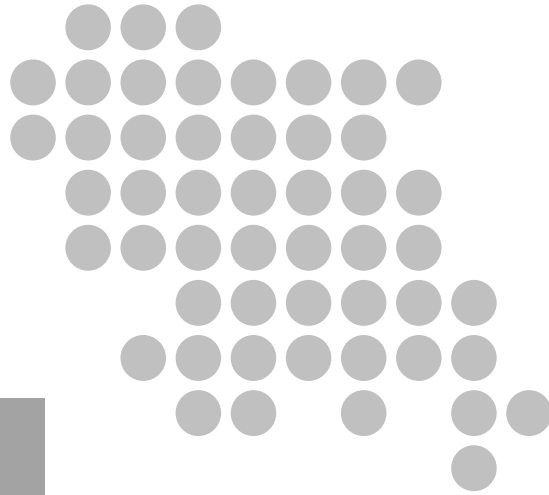


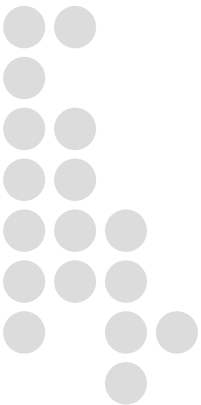
CDI 학술지 제1권 제1호 (통권 1호) / ISSN 2005-6311



충청지역연구

Chungcheong Regional Studies

2008년 12월호 / 창간호



발 간 사

충남발전연구원이 1995년 개원 이래 처음으로 발간하는 학술지 “충청지역연구” 창간을 무척 영광스럽게 생각합니다. 충남도정의 미래를 책임진다는 각오 아래 설립된 충남발전연구원은 21세기 충남의 경쟁력 제고와 도민의 삶의 질 향상을 위한 연구에 매진해 왔습니다.

“충청지역연구”는 바로 충남발전연구원의 위상과도 밀접한 관련이 있습니다. 본 학술지는 우리 연구원이 추진한 다양한 학술행사와 연구과제 수행을 통해 쌓아온 역량을 결집함은 물론 연구원 이외 다양한 분야의 전문가가 전하는 충청의 발전과 과제 해결을 위한 초석을 다지는 계기를 마련하게 될 것입니다. 또한 지역에 대한 학술적 역량과 관심을 유도하고 관련 정책 수립을 위한 자료로써 활용 가치가 충분할 것이라 확신합니다.

이제 첫발을 내디딘 “충청지역연구” 창간호에 많은 관심과 옥고를 보내주신 모든 집필자 여러분께 진심으로 감사드리며, 앞으로도 “충청지역연구”는 1년 2회씩 정기적으로 발간하면서 우리 연구원의 역사와 함께할 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 더불어 저희 학술지에 대한 격려와 관심을 부탁드립니다. 이는 바로 다양한 정보와 의견이 제시되는 공론의 장인 “충청지역연구”를 지속적으로 발간토록 하는 커다란 힘이 될 것입니다.

마지막으로, “충청지역연구”를 발간하기 위해 노력해주신 송두범 편집위원장을 비롯한 편집위원님, 그리고 투고된 논문들에 대한 심사를 맡아주신 심사위원 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2008년 12월

충남발전연구원장 김 용 용

충 청 지 역 연 구

제1권 제1호 (통권1호)

목 차

1. 충청도지역의 세입증대에 영향을 미치는 산업분석 / 정군오 · 임응순 1
2. 집적의 경제와 해외 시장에 관한 정보의 역할
: 우리나라 제조업에서의 신생 기업의 입지결정을 통한 실증분석 / 홍성효 20
3. 도시재생정책 수립을 위한 지방 중소도시 실태분석 / 임준홍 · 윤정미 40
4. 중소도시 쇠퇴유형에 따른 재생과제 연구 / 조수희 · 조봉운 56
5. 충남지역 생태마을 조성 현황 및 과제: 사례연구를 중심으로 / 조영재 76
6. 유역관리를 위한 한국형 불투수면 모델개발 / 최지용 88
7. 지방정부간 갈등해소방안 연구
: 천안·아산 역 명칭선정 갈등사례 중심으로 / 박종관 · 정철주 100
8. 다문화정책의 변화과정과 정책기제
: 중앙과 지방정부의 정책을 중심으로 / 김미나 126
9. 갈등 원인별 분석을 통한 지역갈등관리 방안
: 충남 서해안 허베이 스피리트호 유류유출사고를 중심으로 / 류상일 외 150
10. 여성공무원에 대한 차별인식과 인사정책 / 이갑숙 169
11. 중앙정부와 지방정부간 갈등분석 및 관리전략 / 임정빈 외 185

충청도지역의 세입증대에 영향을 미치는 산업분석

정군오

호서대학교 경제학과 교수

임응순

호서대학교 경제학과 박사과정

A Study and Analysis of Industries that Influence Revenue Increases in Chungcheong Province

ABSTRACT

The purpose of this study was to determine which industries create revenue increases and reinvigorate the local economy of the Chungcheong region. For this purpose, a Granger causal relationships analysis and regional inter-industry analysis were used.

First of all, industries that influence tax income were selected by analysing a Granger causal relationship based on regional tax income and industrial outcome.

Second, after the regional inter-industry table for Chungnam and Chungbuk provinces had been made using a location quotient (LQ) method based on the national inter-industry table of 2006, derived from the national inter-industry table of 2003 using the RAS method, a regional inter-industry analysis was conducted and industries having the greatest impact were selected.

Through these two methodologies, industries that were included in both sets of results were determined. These are the industries that increase the revenue to the greatest extent and contribute toward the reinvigoration of the regional economy.

The industries that create the greatest revenue increases are the processing assembly industry in the Chungnam region and the primary material industry in the Chungbuk region.

key words: Revenue Increase, Regional Inter-Industry Table, Granger Causal Relationship, Processing Assembly Industry, Primary Material Industry

국문초록

본 연구에서는 Granger 인과관계분석과 지역산업연관분석을 통하여 충청지역의 세입증대와 지역경제활성화에 영향을 주는 산업을 선정하고자 한다. 먼저 충남과 충북의 지역별 세입과 산업의 산출액을 바탕으로 Granger 인과관계를 분석하여 세입에 영향을 주는 산업을 선별한다. 다음으로 RAS법을 이용하여 2003년의 전국산업연관표에서 도출한 2006년 전국산업연관표를 바탕으로 입지계수법을 이용하여 2006년 충남과 충북의 지역산업연관표를 작성한 후에 두 지역의 지역산업연관분석을 실시하여 각종 파급효과들이 큰 산업을 선별한다. 두 가지 방법론을 통하여 공통으로 포함된 산업을 찾아내고 그 산업을 세입을 증대시키고 지역경제활성화에 영향을 주는 산업으로 선정하였다. 충남지역에서는 가공조립형 산업이 선정되었으며, 충북지역의 경우 기초소재형 산업이 선정되었다.

주제어: 세입, 지역산업연관표, Granger 인과관계, 가공조립형, 기초소재형

I. 서론

충청남도과 충청북도의 지역내총생산 (Gross Regional Domestic Product; GRDP) 연평균성장률¹⁾을 보면 16개 광역시도 중 충남의 경우 6.74%로 2위를 차지하고 있으며, 충북의 경우 5.37%로 5위를 차지하고 있다. 또한 충청 남·북도의 지방재정자립도 역시 여타의 지역에 비해 재정자립도는 상대적으로 상위권에 위치하고 있지만 양호한 상태는 아닌 것으로 판단된다.

결국 충청 지역의 경우 지역경제 전체의 지속적인 성장을 유지하고 세입을 증대하기 위해서는 지역산업정책을 세우는 것이 선행되어야 한다. 그렇지만 단순히 지역의 경제 활성화에만 초점을 두고 산업정책을 수립하는 경우 재정을 낭비할 수 있는 문제점을 내포하게 된다. 덧붙여, 산업정책을 수립하고 주도적으로 산업을 이끌 수 있기 위한 전제조건은 지방 정부의 재정자립도라 할 수 있다.

지역의 재정력을 늘리기 위해서는 다양한 수단이 강구될 수 있다. 예컨대 지방자치단체의 자체재원에 해당하는 지방세 수입과 세외수입을 늘리는 방법, 중앙정부로부터의 재정적 지원을 확대하는 방법, 지역산업의 육성을 통해 지역경제력을 강화하는 방법 등이 그에 해당한다. 중앙에 의한 지방자치단체 지원이 습관적으로 반복되면 지방의 중앙정부 의존을 심화시키는

1) GRDP는 2006년도 자료이며, 2000년 기준가격으로 조정한 수치이다.

물론 지방정부의 자생력을 떨어뜨려 장기적으로 지방자치를 저해하는 원인이 될 수 있기 때문이다. 한편 자체재원을 늘리는 방법은 기본적으로 지역산업의 육성을 통한 지역경제력의 강화를 전제로 한다고 할 수 있다. 이는 지역의 경제적 기반이 강화되어야 실질적으로 지역의 재정력이 확충되며, 이것이 가장 바람직한 지방재정력 제고의 방안이 됨을 의미한다(유태현 외, 2005).

하지만 모든 산업이 지역에서 지방 재정력을 강화시킬 수 있는 것은 아니다. 또한 과거 제조업 중심의 사회에서 서비스업 중심의 사회로 변화하면서 지방재정에 미치는 산업의 영향력 또한 변화하였다. 단순히 세수입을 증대시키고자하는 노력은 지방주민의 조세부담으로 느껴지기 때문에 주민의 반발과 저항을 일으킬 수 있다. 따라서 지역의 산업과 관련하여 지역산업의 활성화에 많은 기여를 하는 산업을 선정하고, 지방재원에 대한 영향력이 큰 산업을 선정하여 해당산업에 대한 투자와 수요를 확대하는 것이 지방재정력 강화의 가장 올바른 방법이라 할 수 있다(양현석 외, 2008).

따라서 본 연구에서는 재정자립도를 제고하기 위한 하나의 방법으로 충남지역과 충북지역의 세입과 산업별 산출액 간의 인과관계 통하여 세입에 영향을 주는 산업을 선별한 후에, 지역산업연관 분석을 통하여 각 파급 효과가 높은 산업을 찾아내고자 한다. 이 두 가지 방법론에 의해 공통으로 포함된 산업을 재정자립도 제고와 지역경제 활성화를 위한 산업으로 선정하고자 하는 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. II장에서는 충청지역의 GRDP와 재정자립도 현황을 살펴볼 것이며, III장에서는 연구방법론에 대하여 설명할 것이며, IV장에서는 실증분석 결과를 제시할 것이고, V장에서는 결론을 제시하고자 한다.

II. 충청지역의 GRDP와 재정자립도 현황

1. 충청지역의 GRDP 현황

전국의 GRDP 자료와 GRDP 연평균증가율자료는 <표 1>에 제시되어 있다. 1995년부터 2006년까지의 자료이며, 충북의 연평균증가율은 5.37%로 16개시도중 5위를 차지하고 있으며, 충남의 경우 6.74%로 2위를 차지하고 있다. 연평균증가율은 충남이 충북에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 충청지역이 국민경제를 이끌어 가는 지역임을 보여주는 것이다.

〈표 1〉 지역내총생산(GRDP)

(단위 : 백만원)

시도별	1995	2000	2005	2006	연평균증가율
전국	485,493,634	577,970,942	730,121,176	767,887,366	4.65%
서울특별시	127,110,656	138,492,266	158,304,122	162,474,898	2.64%
부산광역시	32,500,602	33,839,838	40,815,222	41,839,873	3.27%
대구광역시	20,364,899	20,776,260	23,000,935	23,595,013	2.17%
인천광역시	25,247,368	26,230,654	33,219,335	34,971,811	4.34%
광주광역시	11,386,933	12,628,813	15,431,675	16,082,189	3.73%
대전광역시	11,617,775	13,559,020	16,442,392	16,828,173	3.41%
울산광역시	-	28,355,275	36,415,245	38,341,826	6.19%
경기도	85,755,745	111,793,461	158,694,332	172,648,313	7.09%
강원도	14,800,680	16,462,239	18,888,731	19,729,022	3.27%
충청북도	15,153,938	19,521,392	23,900,139	25,285,970	5.37%
충청남도	20,941,551	28,962,820	41,403,366	45,314,079	6.74%
전라북도	16,819,535	18,977,807	22,564,979	23,912,652	3.80%
전라남도	23,929,502	26,907,552	31,675,777	32,496,458	3.32%
경상북도	29,586,021	38,445,650	53,902,299	57,099,134	6.18%
경상남도	45,360,747	37,728,411	48,961,442	50,693,565	2.56%
제주도	4,917,682	5,289,484	6,501,185	6,574,390	3.58%

주: 2000년 기준가격, 지역내 총생산(시장가격)

자료 : <http://www.kosis.kr/>

충청지역의 산업구조를 살펴보면 <표 2> 와 같다.

〈표 2〉 충청지역 산업비중

(단위 : %)

산업분류	지역	1995	2000	2005	2006
1차산업	충남	15.34	13.46	9.60	9.01
	충북	9.84	9.31	6.78	6.16
2차산업	충남	28.25	40.58	47.22	50.11
	충북	33.21	39.90	43.67	44.79
3차산업	충남	56.41	45.96	43.17	40.89
	충북	56.94	50.79	49.55	49.05

주 : 2000년 기준가격, 지역내 경제활동별 생산액과 총생산액을 통해 추산한 비중

자료 : <http://www.kosis.kr/>

충남과 충청지역의 산업구조를 보면 1차 산업과 3차 산업의 비중은 감소하고 있으며, 2차 산업의 비중은 증가하고 있다. 이는 3차 산업의 비중이 커져가고 있는 전국의 추세에 비해 특징적으로 나타나고 있는 것이다.

2. 지역별 재정자립도 현황

전국(16개 광역시도)의 재정자립도 현황은 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 지역별 재정자립도

(단위 : %)

구분	1995	2000	2005	2006
서울특별시	84.24	79.08	81.38	79.84
부산광역시	63.75	62.79	61.00	60.35
대구광역시	66.44	63.67	63.16	60.66
인천광역시	70.83	60.50	61.27	61.33
광주광역시	60.83	56.43	52.77	49.71
대전광역시	63.11	60.39	63.16	58.70
울산광역시	—	65.16	62.94	63.66
경기도	75.13	66.13	67.39	66.78
강원도	36.74	38.68	38.01	27.95
충청북도	44.53	42.46	42.15	39.64
충청남도	31.70	37.87	44.77	46.12
전라북도	38.15	33.18	28.26	34.88
전라남도	29.97	30.51	33.15	33.15
경상북도	38.63	37.86	37.89	38.17
경상남도	51.41	42.10	49.87	44.86
제주도	38.78	34.40	37.60	41.35

주 : 재정자립도 = (지방세+세외수입)/일반회계 총수입 * 100

자료 : <http://www.kosis.kr/>

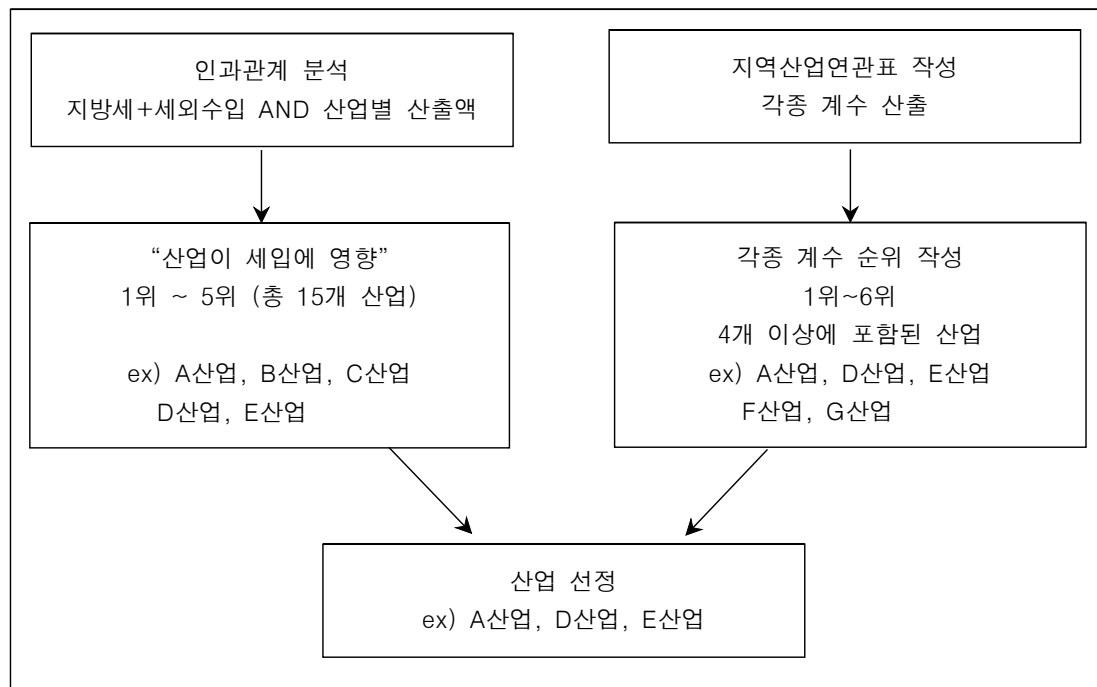
광역시(7개)의 재정자립도는 경기도를 제외한 각 도보다 높은 수치를 나타내고 있으며, 각 도에 서는 경기도가 가장 높은 수치를 나타내고 있다. 충남은 그 뒤를 잇고 있지만 충북의 경우는 더 낮은 수치를 나타내고 있다. 하지만 여타의 지역과 비교하였을 때 상대적으로 상위권에 있지만 충남과 충북 역시재정자립도는 양호한 상태는 아닌 것으로 판단되어 진다.

Ⅲ. 연구방법론

1. 연구방법

재정자립도와 지역경제 간의 관계를 밝히는 연구는 재정지출과 지역경제성장의 관계 혹은 특정 산업과 지방세 간의 관계에 초점을 두고 이루어졌다. 특히 특정지역의 경제활성화와 관련된 연구들은 산업을 선정해 놓은 상태에서 해당산업에 초점을 두고 실증분석 혹은 당위성에 대해서 설명하는 것이 대부분이다(양현석 외, 2008).

본 연구에서는 양현석·정군오(2008)의 연구방법론을 따라 충남지역의 세입과 산업별 산출액 간의 인과관계를 규명하고, 충남지역의 개별 지역산업연관표를 각각 작성하여 지역내 경제에 파급효과가 큰 산업을 선정하고자 한다. 보다 구체적으로 연구방법론을 도식화 하면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구방법론

본 연구는 충청지역을 대상으로 하여 충남과 충북의 세입증대에 영향을 미치는 산업들을 정교한 두 가지 방법론을 이용하여 비교분석 하고자 하는 것이다. 이 분석결과를 바탕으로 하여 충청지역의 세입을 증대시키는 산업을 찾아낼 수 있으며, 구체적으로 충남과 충북을 나누어 찾아낼 수 있다.

본 연구에서는 인과관계분석과 지역산업연관분석을 하기 위하여 통계청의 산업분류와 한국은행

의 산업분류를 사용하게 되는데, 이 두 산업분류의 경우 부문분류가 상이하다. 따라서 이 산업분류를 통일 시켜야만 분석이 가능하다.

통계청의 산업분류와 한국은행의 산업분류를 바탕으로 하여 본 연구에서는 산업을 다시 재분류하였다. 산업의 재분류는 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> 연구에 사용된 산업분류²⁾

기관 (부문)	통계청 (17부문)	한국은행 (28부문)	연구에 적용된 산업분류 (15부문)
산업 분류	농림어업	농림수산물	농림어업
	광업	광산물 음식료품	광업
	기초소재형 ³⁾	섬유, 가죽제품	기초소재형
	가공조립형 ⁴⁾	목재, 종이제품	가공조립형
		인쇄, 출판및복제	
	생활관련형 ⁵⁾	석유, 석탄제품	생활관련형
		화학제품	
	전기, 가스및수도사업	비금속광물제품	전기, 가스및수도사업
	건설업	제1차금속	
		금속제품	건설업
	도소매업	일반기계	
		전기, 전자기기	도소매업
	숙박및음식점업	정밀기기	
		수송장비	숙박및음식점업
	운수업	가구및기타제조업제품	
	통신업	전력가스및수도	운수및 통신업
		건설	
	금융보험업	도소매	금융보험업
		음식점및숙박	
	부동산및사업서비스업	운수및보관	부동산및사업서비스업
		통신및방송	
	공공행정, 국방및사회보장	금융및보험	공공행정, 국방및사회보장
		부동산및사업서비스	
	교육서비스업	공공행정및국방	교육서비스업
		교육및보건	
	보건및사회복지사업	사회및기타서비스	기타서비스업
	기타서비스업	기타	

<표 4>의 형태로 조정된 산업분류를 기반으로 하여 Granger 인과관계 검정을 실시하고, 지역산업연관표를 작성한 후 각종과급효과에 대해 분석하였다.

2) 산업분류는 한국표준산업분류와 한국은행 산업연관표에서 404부문을 기초로 하여 조정하였다.

3) 기초소재형: 섬유제품(봉제의복제외), 목재·나무제품(가구제외), 펄프·종이·종이제품, 코크스석유정제품·핵연료, 화합물·화학제품, 고무·플라스틱제품, 비금속광물제품, 제1차금속, 재생용가공원료이다.

4) 가공조립형: 조립금속제품(기계 및 가구제외), 기타기계·장비, 컴퓨터·사무용기기, 기타전기기계·전기변환장치, 전자부품, 영상·음향·통신장비, 의료·정밀·광학기기·시계, 자동차·트레일러, 기타운송장비이다.

5) 생활관련형: 음·식료품, 담배, 봉제의복·모피제품, 가죽·가방·신발, 출판·인쇄·기록매체복제업, 가구·기타제품이다.

2. 인과관계분석

두 변수간의 인과관계를 검정하는 실증분석 방법으로 Granger(1969) 등에 의해 발전된 인과관계 검정방법이 대표적으로 사용된다(Hamilton,1994). Granger의 인과성 검정방법으로 세입과 지역내 산업 사이의 논리적 인과관계를 제시하기 위한 필요조건은 그 변수들의 관련 정보가 이들 변수의 현재 값과 과거 값에 모두 포함되어 있어야 한다는 것이다. 본 연구에서는 Granger인과관계 모형의 이러한 한계를 염두에 두고 일반적인 연구에서와 같이 Granger인과성에 대한 결과를 논리적 원인-결과 관계로 해석하고자 한다. Granger의 모형은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$X_t = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{t-i} + \sum_{j=1}^n \delta_j Y_{t-j} + \nu_t \quad (1)$$

$$Y_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_i Y_{t-i} + \sum_{j=1}^n \gamma_j X_{t-j} + v_t \quad (2)$$

Granger 인과관계는 다음과 같은 논리에 의해 검정된다. 식(1)에서

$$H_0 = \delta_1 = \delta_2 = \dots = \delta_n = 0 \quad (3)$$

이라는 귀무가설은 산업이 세입에 영향을 주지 않는다는 가설이고 식(2)에서

$$H_0 = \gamma_1 = \gamma_2 = \dots = \gamma_n = 0 \quad (4)$$

라는 귀무가설은 총세입(지방세)이 산업에 영향을 주지 않는다는 가설이다. 이들 가설에 대한 검정은 F-검정을 통해 이루어진다. 즉 식(1), (2)를 최소자승법(OLS)에 의해 추정하여 제약조건이 없을 때의 오차의 제곱합(Unrestricted Sum of Squared Errors)을 구하고, 다시 모든 j 에 대해 $\delta_j = 0$ 와 $\gamma_j = 0$ 인 제약조건하에서 각 식을 추정하여 제약 하에서의 오차의 제곱합(restricted Sum of Squared Errors)을 구한다. 이때 Granger 인과관계 검정을 위한 F-통계량은 다음과 같다.

$$F = \frac{(SSE_R - SSE_{UR})/p}{SSE_{UR}/(n-m)} \quad (5)$$

이 통계량은 분자의 자유도가 p 이고 분모의 자유도가 $(n-m)$ 인 점근적 F 분포(asymptotic F-distribution)를 갖는다. 여기서 n 은 관측표본의 수이고 p 는 제약조건이 부과되었을 때의 제약조건의 수, m 은 제약조건이 없을 때의 회귀계수의 수이다. 이 검정결과가 의미를 갖기 위해서는 오차항이 정규분포를 하며 평균이 0이고 분산은 동분산이며 공분산은 0인 백색잡음이어야 한다. 이때 귀무가설(모든 j 에 대해 $\delta_j = 0$ 혹은 $\gamma_j = 0$)이 기각되면 인과관계가 있는 것이고, 채택되면 인과관계가 없음을 나타낸다.

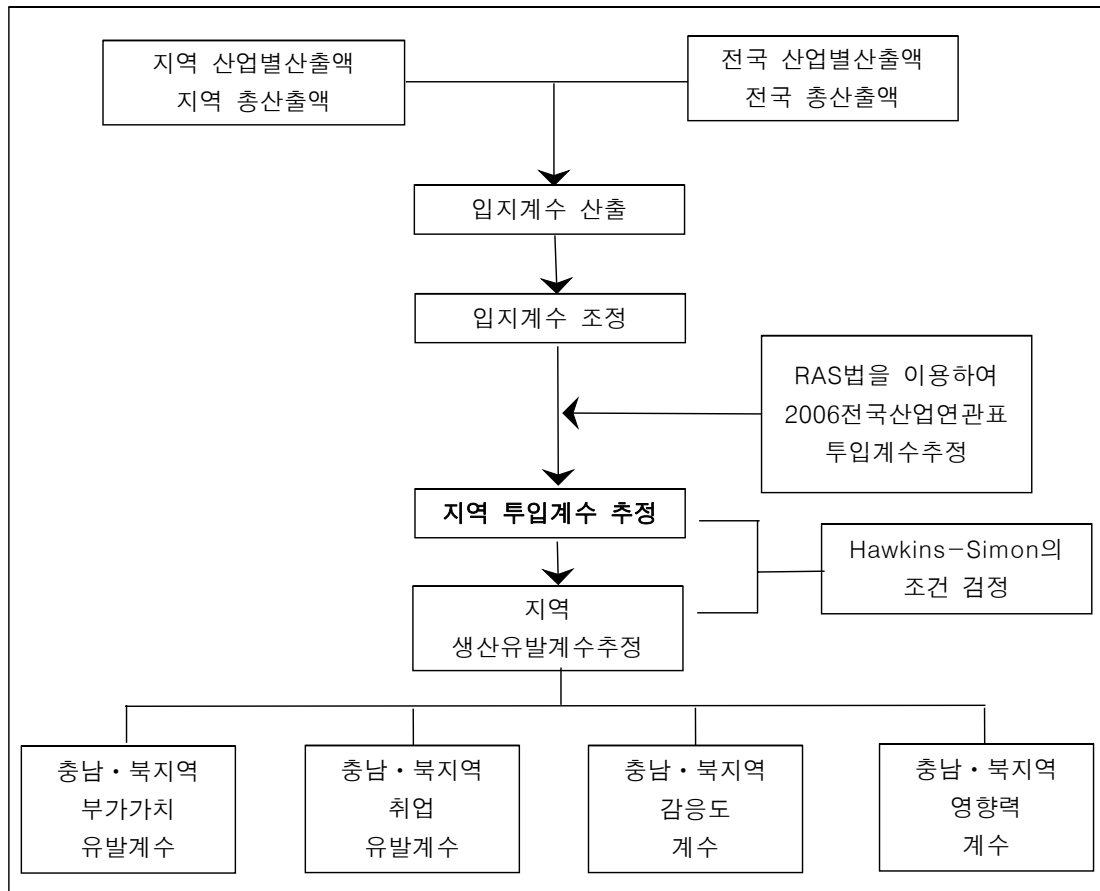
인과관계 검증을 위해서는 식 (1), (2)의 오차항이 백색잡음이라는 조건이 필요하다. 즉, 시계열적으로 상관관계가 없어야 그 분석 결과를 신뢰할 수 있으므로 고려하는 시계열 자료가 비정상적(non-stationary)이면 오차항이 백색잡음이 되도록 변환시켜야 한다. 그러므로 본 연구에서 우리가 고려하는 변수들이 정상적인지를 확인하는 것이 우선적으로 필요하다. 정상성의 여부를 검정하는 방법에는 일반적으로 많이 사용되고 있는 ADF(Augmented Dickey-Fuller)검정과 PP(Phillips-Perron) 검정방법을 사용하였다.

인과관계 분석은 1986년부터 2006년까지 21개의 연간자료를 사용하였으며 통계청자료를 이용하였다. 충남지역의 세입은 지방재정자립도에 가장 큰 영향을 주는 지방세로 설정하였으며, 충북지역의 경우에는 지방세와 세외수입을 합한 값을 사용하였다. 또한 통계청에서 발표하는 연도별 자료를 GDP 디플레이터를 이용하여 실질변수로 변환하여 사용하였다. 각 산업별 생산액은 통계청에서 발표하는 자료 중 2000년 기준가격 자료를 사용하였다. 각 변수는 원자료의 자연대수를 취하였다.

3. 지역산업연관 분석

지역내 경제 활성화를 위해 어떤 산업을 선택할 것인가를 고려하기 위해서는 해당산업이 지역내의 미치는 영향을 추계하여 해당산업의 최종수요를 증가시켜야 한다. 이를 위해서는 지역내의 제(諸)산업의 각종 파급효과를 추계하여 효과가 높은 산업을 선정하는 것이 보다 효율적이다(양현석 외, 2008).

지역내 산업들이 구체적으로 지역 내에서 미치는 효과를 실증분석하기 위해 산업연관분석을 이용한다. 산업연관분석이란 생산 활동을 통하여 이루어지는 산업 간의 상호연관관계를 수량적으로 파악하는 분석방법으로 국민경제 전체를 포괄하면서 전체와 부분을 유기적으로 결합한다(Ghosh, 1958). 따라서 산업연관분석은 거시적 분석이 미치지 못하는 산업과 산업 간의 연관관계까지도 분석이 가능하기 때문에 구체적인 경제구조를 분석하는데 유리하다(Wu and Chen, 1990). 산업연관 분석은 산업연관표로부터 산출되는 투입계수를 기초로 한 산업 간의 상호의존관계분석이라 할 수 있다. 투입계수는 각 산업부문이 재화나 서비스의 생산에 사용하기 위하여 다른 산업으로부터 구입한 각종 원재료, 연료 등 중간투입액을 총투입액으로 나눈 것으로 각 부문 생산물 1단위 생산에 필요한 각종 중간재 단위를 나타낸다.



〈그림 2〉 지역산업연관표 작성방법

지역투입계수를 추계하는 방법은 전국투입계수의 작성에서처럼 실제조사에 의한 방법과 전국투입계수를 이용한 간접추계방식인 비조사법(non-survey)에 의한 방법, 이들 방법을 절충한 부분조사(partial-survey)에 의한 방법이 있다. 가장 바람직한 방법은 직접 지역의 투입산출을 조사하는 것이나 시간과 비용문제를 고려할 때 현실적으로 큰 어려움이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 보다 쉽게 지역투입계수를 추계하기 위한 추정방법은 가중치에 의한 조정방법, 입지계수법, 수요공급균형법, 지역구매계수법, RAS방법 등이 있다(이춘근, 1998).

본 연구에서는 지역산업연관표를 작성하는 기법 중 두 가지를 사용한다. 우선 RAS법(양비례조정법)을 이용하여 2003년 산업연관표를 2006년 산업연관표로 업데이트 시킨 후 입지계수법을 이용하여 지역산업연관표를 작성하였다.

우선 RAS법은 기초년도의 투입계수표(A_0)와 비교년도의 총산출액 벡터(X), 중간수요계 벡터(U_1), 중간투입계 벡터(V_1)에 관한 정보를 이용하여, 기초년도 0 의 투입계수표에서 비교년도의 투

6) 통계청에서 발표하는 GRDP(지역내 총생산)의 경우 공표시기에 있어 2년의 터울이 존재한다. 따라서 현재 2008년임에도 자료의 한계로 인하여 2006년 산업연관표로 업데이트 시켰음을 밝혀둔다.

7) 본 연구에서 기초년도는 2003년이며 비교년도는 2006년이다.

입계수표를 작성하는 방법이다. 동표를 바탕으로 대체변화계수벡터(R)와 가공도변화계수벡터(S)를 측정하고 이를 기초년도의 중간수요계 및 중간투입계 벡터에 각각 곱하여 도출된 투입계수표가 비교년도의 지역산업별 중간수요계 및 중간투입계 벡터와 같을 때까지 행과 열을 일정한 패턴으로 반복·조정하는 방법이다. RAS 방법을 통해 얻어진 표의 행은 중간재(생산요소)구입의 대체에 따른 대체변화를 나타내며, 이는 R의 행별 조정을 통하여 반영된다. 그리고 열은 한 부문의 생산에 있어서 중간재투입 비율의 변화를 반영하는 가공도변화를 나타내며, 이는 S의 열별 조정을 통하여 반영된다. RAS 조정법은 이와 같이 “양비례성의 가정(bio-proportionality assumption)”에 따라 행과 열을 일률적인 비율로 수정한다(김희철 외, 2005).

이러한 RAS법을 이용하여 한국은행에서 제공하고 있는 2003년 산업연관표를 2006년 산업연관표로 업데이트 하였다. 본 연구에서는 SAS 9.1 프로그램을 이용하여 RAS법을 적용하였고, 허용오차는 ‘0.000001’로 하여 최대 100만회의 반복 연산을 실시한 결과, 허용오차 이내의 값을 얻을 수 있었고, 이와 같은 과정을 통해 추정된 투입계수행렬을 이용하여 내생부문을 추정한 결과, 대체변화계수벡터와 가공도변화계수벡터가 모두 ‘1’에 수렴하는 결과를 얻을 수 있었다.

입지계수법은 지역산업의 투입구조가 전국의 투입구조와 동일하다고 가정하고, 지역 내 산업 간의 투입 구조를 파악하기 위하여 전국의 산업간 투입구조에서 지역 내로의 투입분 만큼을 차감하여 지역투입계수(regional input coefficient)를 작성하는 방법이다.

입지계수(locational quotient : LQ)는 지역별 특화산업을 분석하기 위하여 가장 일반적으로 사용되어 온 것이다. 입지계수란 단순히 어떤 지역의 특정산업의 구성비를 전국의 동일산업 구성비와 비교하여 지역 내에서 특정산업이 전국에 비해 상대적으로 특화되어 있는 가를 보는 지수이다.

$$LQ_{ij} = \frac{Q_{ij}/Q_j}{Q_i/Q} = \frac{\text{지역의 } i\text{산업 특화정도}}{\text{전국의 } i\text{산업 특화정도}} \quad (6)$$

$LQ > 1$: j 지역의 i 산업은 전국에 비해 상대적으로 특화되어 있음

$LQ = 1$: j 지역의 i 산업은 전국기준과 동일한 특화정도

$LQ < 1$: j 지역의 i 산업은 전국에 비해 상대적으로 비특화되어 있음

입지계수법(LQ_i)을 이용하여 지역투입계수표를 작성하기 위해서는 다음과 같은 계산과정이 필요하다.

$$A^R = LQ_i * A^N \quad (7)$$

A^R : R지역 투입계수행렬($k * k$)

LQ_i : LQ 를 요소로 하는 대각행렬(주대각 요소는 LQ , 그밖의 요소는 0)
대각행렬에서 $LQ > 1$ 일 경우에는 1로 적용하고,
 $LQ < 1$ 일 경우에는 LQ 자신의 값을 적용

A^N : 전국 투입계수행렬($k * k$)

이러한 지역투입계수 도출을 위한 입지계수 작성은 많은 통계자료를 필요로 한다. 지역 산업별 총생산액, 부가가치액, 고용자수등이 이에 해당한다. 이러한 자료를 통계청에서 공식적으로 발표하고 있는 각종 자료를 참조하여 추계하였다. 구체적으로 지역 산업별 총생산액과 부가가치액의 경우 산업연관표 상의 산업분류와 통계청이 발표하는 자료의 산업분류가 상이하여, 산업총조사보고서에 있는 자료를 이용하였고, 고용자수는 사업체기초통계조사보고서에 있는 종사자수를 이용하였다.

파급효과에 사용되는 여러 가지 형태의 역행렬계수가 투입계수의 변형을 통해서 계산되기 때문에 지역산업연관모형을 이용한 정책효과분석의 결과는 전적으로 투입계수에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 따라서 지역산업연관모형에서도 지역투입계수의 올바른 추계가 필수적이다(김현철 외, 2005).

자료와 조정된 입지계수를 이용하여 지역투입계수를 도출하고, 이를 토대로 생산유발계수행렬을 구하였을 때, 다음의 Hawkins-Simon의 조건(H-S조건)을 만족해야 한다. 즉 H-S의 조건을 만족할 때 지역투입계수가 올바르게 추계되었음을 의미하는 것이다.

〈Hawkins-Simon의 조건〉

첫째, 투입계수행렬의 모든 대각요소가 $0 \leq a_{ii}$ (투입계수) ≤ 1 이어야 한다.

둘째, 레온티에프역행렬의 대각 요소가 b_{ii} (역행렬) ≥ 1 이어야 한다.

이러한 조건은 반드시 만족되어야 하는데, 만약 H-S조건을 만족하지 못하는 현상은 거래표를 작성하는데 잘못이 있거나 투입계수행렬의 계산과정에 착오가 존재할 때 나타나게 된다(Hawkins & Simon, 1949).

RAS법을 이용하여 전국산업연관표를 2006년으로 업데이트를 시킨 후 입지계수법을 이용하여 지역산업연관표를 작성하고, 지역산업연관표를 기초로 각종계수⁸⁾를 산출한다.

생산유발계수는 최종수요 1단위가 발생했을 때 각 산업부문이 이를 충족시키기 위하여 전 산업에 파급시킨 직간접 생산유발효과를 나타낸다. 어떤 재화나 서비스에 대한 최종수요가 발생하는 경우 이의 파급효과는 해당 재화나 서비스의 생산에 그치지 않고 관련되는 모든 산업제품의 생산에까지 미치게 되는데 이러한 최종수요에 의한 생산유발효과를 계측, 분석하는 것이 산업연관분석의 기본원리라 할 수 있다. 생산유발계수는 $(I - A^T)^{-1}$ 의 형태로 레온티에프 역행렬이라고 부르기도 한다.

부가가치유발계수는 어떤 산업부문의 국내생산물에 대한 최종수요 1단위가 발생할 경우, 국민경제전체에서 직간접으로 유발되는 부가가치 단위를 나타낸다.

8) 본 절의 각종계수에 관련된 내용과 수식은 산업연관분석해설(한국은행, 2000)의 내용을 참고하였다.

$$V = A^v(I - A)^{-1}Y \quad (8)$$

V : 부가가치 벡터

A^v : 부가가치계수 의 대각행렬

$A^v(I - A)^{-1}$: 부가가치유발계수

산업연관표에서 계산되는 감응도계수와 영향력계수는 각각 전방 및 후방연관효과를 나타낸다. 영향력계수란 어떤 산업부문의 생산물에 대한 최종수요가 한 단위 발생할 때 전산업부문에 미치는 영향, 즉 후방연관효과(backward linkage effect)의 정도를 전산업 평균에 대한 상대적 크기로 나타내는 계수이다. 따라서 생산유발효과가 큰 산업부문일수록 영향력계수도 커지게 된다.

감응도계수는 모든 산업부문의 생산물에 대한 최종수요가 각각 한 단위씩 발생할 때 어떤 사업이 받는 영향, 즉 전방연관효과(Forward linkage effect)가 어느 정도인가를 전산업 평균에 대한 상대적 크기로 나타내는 계수로서 그 산업의 생산유발계수의 행합계를 전산업의 평균으로 나누어 구한다.

$$FL_i = \frac{\frac{1}{n} \sum_{j=1}^n a_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij}} = \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij}}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij}} ; \text{감응도계수} \quad (9)$$

$$BL_j = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n a_{ij}}{\frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij}} = \frac{\sum_{i=1}^n a_{ij}}{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n a_{ij}} : \text{영향력 계수} \quad (10)$$

취업유발계수는 어느 산업부문의 생산물 한 단위 생산에 직접 필요한 노동량 뿐만 아니라 생산 파급과정에서 간접적으로 필요한 노동량도 모두 포함하고 있다. 이는 취업계수에 최종수요 한 단위당 직·간접 생산유발효과를 나타내는 생산유발계수를 곱함으로써 구해진다. 취업계수란 일정 기간동안 생산 활동에 투입된 노동량을 총산출액으로 나눈 계수로서 한 단위의 생산에 직접 소요된 노동량을 의미한다.

$$M = \hat{m}(I - A)^{-1} \quad (11)$$

M : 취업유발계수

\hat{m} : 취업계수

$(I - A)^{-1}$: 생산유발계수

이와 같은 취업파급효과분석은 각 산업이 생산 활동을 영위함에 있어서 여러 산업부문의 생산물을 중간재로 사용함으로써 산업부문간 상호 의존관계를 맺고 있어 생산에 필요한 노동수요도 연쇄적으로 유발된다는 원리에 입각하고 있다.

IV. 실증분석 결과

1. 인과관계분석결과

1) 충남지역 분석결과

충남지역의 모든 자료가 1차 차분변수에 안정성을 보였기 때문에 최적시차를 1로 설정하고 Granger인과관계 분석이 진행되었다. 검증결과는 <표 5>에 제시되어 있다. 분석결과 가공조립형산업과 전기, 가스 및 수도사업의 경우 세입에 영향을 미치는 산업으로 분석되었다.

<표 5> 충남지역 Granger 인과검정 결과

산업	Null Hypothesis	F-Statistic	Probability
농림어업	X1 does not Granger Cause LTAX	0.13376	0.71907
광업	X2 does not Granger Cause LTAX	4.35202	0.05234
기초소재형	X3 does not Granger Cause LTAX	1.49336	0.23837
가공조립형	X4 does not Granger Cause LTAX	5.93251	0.02616
생활관련형	X5 does not Granger Cause LTAX	0.01143	0.91612
전기,가스및수도사업	X6 does not Granger Cause LTAX	9.40137	0.00699
건설업	X7 does not Granger Cause LTAX	1.62287	0.21983
도소매업	X8 does not Granger Cause LTAX	0.43634	0.51775
숙박및음식점업	X9 does not Granger Cause LTAX	0.45772	0.50779
운수 및 통신업	X10 does not Granger Cause LTAX	0.80899	0.38098
금융보험업	X11 does not Granger Cause LTAX	4.00365	0.06163
부동산및사업서비스업	X12 does not Granger Cause LTAX	0.08856	0.76962
공공행정, 국방및사회보장	X13 does not Granger Cause LTAX	0.27967	0.60376
교육서비스업	X14 does not Granger Cause LTAX	0.03178	0.86062
기타서비스업	X15 does not Granger Cause LTAX	0.02676	0.87199

2) 충북지역 분석결과

충북지역 역시 모든 변수가 1차 차분에 안정성을 보였기에 최적시차를 1로 하였다. 분석결과값은 <표 6>에 제시되어 있다. 충북지역의 세입에는 기초소재형산업, 운수 및 통신업, 금융보험업, 부동산 및 사업서비스업, 교육서비스업이 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

〈표 6〉 충북지역 Granger 인과검정 결과

산업	Null Hypothesis	F-Statistic	Probability
농림어업	X1 does not Granger Cause TAX	0.18181	0.67517
광업	X2 does not Granger Cause TAX	1.11073	0.30667
기초소재형	X3 does not Granger Cause TAX	8.89144	0.00837
가공조립형	X4 does not Granger Cause TAX	0.18101	0.67584
생활관련형	X5 does not Granger Cause TAX	2.12735	0.16292
전기,가스및수도사업	X6 does not Granger Cause TAX	1.04948	0.31998
건설업	X7 does not Granger Cause TAX	0.47502	0.49999
도소매업	X8 does not Granger Cause TAX	4.44127	0.05023
숙박및음식점업	X9 does not Granger Cause TAX	3.87298	0.0656
운수 및 통신업	X10 does not Granger Cause TAX	4.94084	0.04008
금융보험업	X11 does not Granger Cause TAX	12.7777	0.00233
부동산및사업서비스업	X12 does not Granger Cause TAX	5.151	0.03653
공공행정,국방및사회보장	X13 does not Granger Cause TAX	1.8161	0.19547
교육서비스업	X14 does not Granger Cause TAX	12.2491	0.00274
기타서비스업	X15 does not Granger Cause TAX	0.82502	0.37641

2. 지역산업연관 분석결과

본 연구에서 사용한 RAS법, 입지계수법에 의해 구해진 각종 계수값들에 대하여 H-S조건에 대한 결과는 <표 7>에 제시되어 있다.

〈표 7〉 Hawkins-Simon의 조건검정

산업 부문	투입계수행렬 주대각원소 (조건 : $0 \leq a_{ii}$ (투입 계수) ≤ 1)		레온티에프역행렬 주대각원소 (조건 : $b_{ii} \geq 1$)	
	충남	충북	충남	충북
농림어업	0.090098	0.090098	1.13536	1.135689
광업	0.000000	0.000000	1.00142	1.001312
기초소재형	0.365901	0.365901	1.60733	1.606720
가공조립형	0.308113	0.308113	1.45506	1.455655
생활관련형	0.251276	0.251276	1.38637	1.388352
전기,가스및수도사업	0.183612	0.119759	1.23493	1.142016
건설업	0.000365	0.000365	1.00463	1.005676
도소매업	0.011182	0.015108	1.01254	1.017361
숙박및음식점업	0.000000	0.000000	1.00206	1.003380
운수업 통신업	0.087419	0.110178	1.10158	1.132291
금융보험업	0.031747	0.039422	1.03487	1.044708
부동산및사업서비스업	0.037023	0.055091	1.04498	1.069539
공공행정,국방및사회보장	0.01083	0.010830	1.01293	1.013229
교육서비스업	0.012515	0.014389	1.01387	1.015971
기타서비스업	0.021693	0.029399	1.02786	1.039248

<표 7>에서 볼 수 있듯이 본 연구에서 사용된 충남, 충북지역에 대한 각종 계수 값들은 큰 문제가 없는 것으로 분석되었다. 따라서 투입계수행렬과 레온티에프 역행렬을 이용하여 각종 파급효과를 분석하였다.

본 연구에서 분석한 각종 파급효과는 생산유발, 취업유발, 부가가치, 전후방연쇄효과등을 분석하였다. 이 각종 파급효과들은 <표 8>에 제시되어 있다.

생산유발효과와 부가가치 유발효과의 경우 충남이나 충북이나 모두 제조업부문인 기초소재형, 가공조립형, 생활관련형이 높은 것으로 분석되었으며, 취업유발효과의 경우 숙박 및 음식점업과 도소매업에서 높게 나타났다.

<표 8> 충남·충북 지역 산업연관분석의 각종계수

구 분	생산유발효과		취업유발효과		부가가치 유발효과		영향력 계수		감응도 계수	
	충남	충북	충남	충북	충남	충북	충남	충북	충남	충북
농림어업	1.27143	1.27749	0.17027	0.18825	0.65801	0.66220	0.72291	0.698783	1.45292	1.41430
광업	1.01263	1.01352	0.42964	0.43226	0.60136	0.60204	0.57576	0.554395	1.80196	1.70453
기초소재형	4.15261	4.15087	1.82880	2.07791	1.64029	1.67217	2.36108	2.270517	1.34039	1.29206
가공조립형	3.34837	3.47854	2.13093	2.48476	1.21270	1.30916	1.90381	1.902754	0.89820	0.86561
생활관련형	2.61216	2.64426	1.11207	1.21048	0.91357	0.93670	1.48522	1.446401	1.19787	1.17116
전기, 가스 및 수도사업	1.50665	1.41068	0.32908	0.32904	0.56456	0.53182	0.85665	0.771638	1.37160	1.02604
건설업	1.68454	1.74545	0.96140	1.07689	0.70614	0.74432	0.95779	0.954754	0.65076	0.62842
도소매업	1.21204	1.25493	2.98105	3.05274	0.68181	0.70768	0.68914	0.686441	0.73605	0.76878
숙박및 음식점업	1.40643	1.41462	3.27915	3.30926	0.53108	0.53796	0.79967	0.773793	0.79764	0.83184
운수업 통신업	1.54137	1.63440	1.12125	1.25718	0.61562	0.66681	0.87639	0.894015	0.78740	0.82422
금융보험업	1.15381	1.19335	0.80781	0.86253	0.76979	0.79277	0.65603	0.65276	0.79398	0.82979
부동산및사업 서비스업	1.39743	1.44159	1.33341	1.41980	0.81326	0.84360	0.79455	0.788546	0.84125	0.95746
공공행정,국방 및사회보장	1.30726	1.33967	0.95362	1.02682	0.77515	0.79369	0.74328	0.732795	0.66475	0.64237
교육 서비스업	1.12606	1.13650	2.24480	2.27870	0.82018	0.82738	0.64025	0.621665	0.84872	0.85854
기타 서비스업	1.64880	1.73589	2.79326	2.99587	0.72702	0.76655	0.93747	0.949526	0.81651	0.88366

지역산업연관분석에 의한 각종 파급효과에 대한 충남지역과 충북지역의 순위는 <표 9>와 <표 10>에 제시되어 있다. 두 지역 모두 15개의 산업으로 분석을 실시하였지만, 본 연구의 목적인 산업을 선정하는 것이므로 상위 5개로 표를 작성하였다. 대부분의 상위에 랭크되어 있는 산업은 제조업 부문이다.

<표 9> 충남지역 산업연관분석 계수별 순위

NO	생산유발효과	취업유발효과	부가가치 유발효과	영향력계수	감응도계수
1	기초소재형	숙박및음식점업	기초소재형	기초소재형	광업
2	가공조립형	도소매업	가공조립형	가공조립형	농림어업
3	생활관련형	기타서비스업	생활관련형	생활관련형	전기, 가스 및 수도사업
4	건설업	교육서비스업	교육서비스업	건설업	기초소재형
5	기타서비스업	가공조립형	부동산 및 사업서비스업	기타서비스업	생활관련형

<표 10>에서 볼 수 있듯이 충북지역의 경우 역시 제조업 부문의 산업들이 높은 유발효과를 나타내고 있는 것으로 분석되었다.

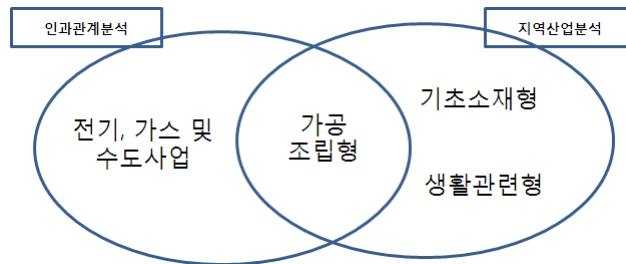
<표 10> 충북지역 산업연관분석 계수별 순위

NO	생산유발효과	취업유발효과	부가가치 유발효과	영향력계수	감응도계수
1	기초소재형	숙박및음식점업	기초소재형	기초소재형	광업
2	가공조립형	도소매업	가공조립형	가공조립형	농림어업
3	생활관련형	기타서비스업	생활관련형	생활관련형	기초소재형
4	건설업	가공조립형	부동산및사업서비스업	건설업	생활관련형
5	기타서비스업	교육서비스업	교육서비스업	기타서비스업	전기, 가스 및 수도사업

V. 결 론

본 연구에서는 Granger인과관계 분석과 지역산업연관분석을 이용하여 각 지역의 세입에 영향을 주는 산업을 찾고자 하는데 연구목적이 있다고 할 수 있다. 특히 충청지역을 중심으로 하여 충북지역과 충남지역으로 나누어서 비교 분석을 실시하였다. 가장 먼저 두 지역의 세입과 각 산업의 생산액을 바탕으로 인과관계를 분석하여 세입에 영향을 주는 산업을 선정한 후, 지역산업연관분석을 통하여 각종 파급효과의 순위를 분석하였다.

이 두 분석을 통하여 선정된 충남지역의 산업은 <그림 3>에 제시되어 있다.

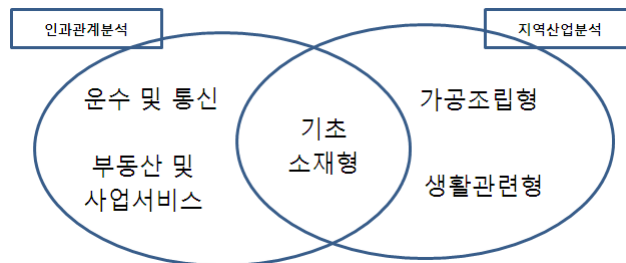


<그림 3> 충남지역 산업선정

충남지역의 경우 제조업의 한 부분인 가공조립형이 지역경제활성화와 지방세입에 큰 영향을 미치는 산업으로 선정되었다. 이는 현재 충남지역의 산업구조에서도 확인되듯이 산업구조가 제조업 부문으로 변하고 있기 때문이다.

<그림 4>에서는 충북지역의 산업이다. 충북지역에서는 두 방법론에 의한 산업은 기초소재형 제조업으로 분석되었다.

충남지역의 경우 2차산업인 제조업부문이 전체 산업에서 차지하는 비중이 가장 높게 나타났으며, 충북지역의 경우에도 제조업부문의 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 파악되었다. 충청남·북도의 세입증대는 제조업부문이 커다란 영향을 미치고 있다는 것으로 파악된다.



<그림 4> 충북지역 산업선정

본 연구에서 볼 수 있듯이 전 세계적으로 3차 산업인 서비스산업, 더 나아가 지식기반서비스산업의 역할이 증대되고 있는 현실에서, 충남·북도에서는 시대의 흐름과 역행하는 듯한 제조업부문의 산업이 증대하였는데, 이는 충남·북도의 지역 특성 등을 잘 반영하였다고 할 수 있겠다.

본 연구의 결과에서 보여 주듯이 충남·북도의 산업정책의 경우 장기적이라고 할 수는 없지만 제조업을 더욱 육성함으로써 세입증대와 지역 경제 활성화를 이룰 수 있을 것이다.

본 연구의 한계로는 제조업부문을 좀 더 구체적으로 세분화하지 못하였다는 것이며, 선정된 산업이 세입증대에 얼마만큼의 영향을 주었는지에 대한 자료를 제공하지 못하고 있다는 것이다. 또한 자료의 한계로 인하여 2008년임에도 불구하고 2006년 자료를 이용하였다는 것이다.

<참고 문헌>

- 강광하, 2000, [산업연관분석론], 연암사.
- 강주훈 · 정옥영, 2003, “강원도 산업연관모형과 재정자립도 제고방안에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, Vol.8, No.2, pp.1~19.
- 김현철 · 이돈재 · 고성보, 2005, “제주지역 산업연관모형 개발(2000년 기준)”, 『정책연구』 제주발전연구원, p.19.
- 양현석 · 정군오, 2008, “지역산업연관모형과 재정자립도 제고 방안에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로”, 한국재정정책학회, 재정정책논집, Vol.10, No.1, pp.31~60.
- 유태현 · 현성민, “광주,전남의 재정현황과 개선방안에 관한 연구”, 『재정정책논집』, 한국재정정책학회, Vol.7, No.1, 2005, pp.93~123.
- 이춘근, 1998, “경북지역 산업연관모형에 의한 산업구조분석 - 입지계수법과 RAS 방법의 비교분석 -”, 『경제학연구』, 한국경제학회, Vol.46, No.3, pp.297~321.
- 통계청, [산업총조사보고서-지역편], 각호.
- 한국은행, 2007, [산업연관표].
- 한국은행, 2000, [산업연관분석해설].
- Ghosh,A, 1958, "Input-Output Approach to an Allocative System", *Economica*, 25(1), pp.58~64.
- Granger,C.W.J., 1969, "Investigating Casual Relations by Econometric Model and Gross-spectral Methods", *Econometrica*, 37, pp. 424-38.
- Hamilton,J.D., 1994, Time Series Analysis, NJ : Princeton University Press.
- Hawkins. D. and H. A. Simon, 1949, "Note: Some Conditions of Macroeconomic Stability", *Econometrica*, 17(2), pp.245~248.
- Wu, R. H. and C. Y. Chen, 1990, "On the Application of Input-Output Analysis to Energy Issues", *Energy Economics*, 12(1), pp.71~76.

집적의 경제와 해외 시장에 관한 정보의 역할: 우리나라 제조업에서의 신생 기업의 입지결정을 통한 실증분석

홍성호

Syracuse University 경제학 박사과정, NY, USA

Agglomeration Economies and the Role of Information on Foreign Markets: An Empirical Analysis of Location Decisions of New Firms in the Korean Manufacturing Sector

ABSTRACT

Information on foreign markets is regarded as exclusive knowledge, which is shared only by geographically neighboring firms. Geographic limits in sharing would accelerate industrial clustering by attracting new firms wanting to sell their products in foreign markets to the areas where relatively higher numbers of exporters are based. This study, using establishment-level data on the Korean manufacturing sector, investigates the role of information on foreign markets. According to the empirical results, when the number of currently exporting firms in a given area or industry grows by one standard deviation, 72.45, 9.8 new firms in the same industry arrive in the area over the coming two years. In the meantime, it seems that new firms planning to export their goods to foreign markets are likely to locate near the area clustered by exporters, while the geographic concentration of exporters does not affect the location decisions of new firms that do not export.

Key words: Agglomeration Economies, Information on Foreign Markets, New Firms' Location Decisions

국문초록

해외 시장에 관한 정보는, 지리적으로 인접한 기업들에 의해서만 공유되는, 클럽재(club good)로 간주된다. 이러한 정보의 공유에 있어서의 지리적 한계는, 재화를 해외 시장에 수출하고자 하는 신생 기

업들로 하여금 기존의 수출기업들이 상대적으로 밀집한 지역에 입지하게 하여, 산업의 군집을 가속화할 것이다. 본 연구는, 우리나라의 제조업에 속하는 개별 사업체 자료를 이용하여, 해외 시장에 관한 정보의 이러한 역할을 고찰한다. 실증분석의 결과에 의하면, 주어진 지역-산업에서 기존 기업체의 수가 이의 표준편차인 72.45만큼 증가할 경우 향후 2년에 걸쳐 동일한 산업에 속하는 9.8개의 새로운 기업들이 그 지역에 입지하는 것으로 나타난다. 한편, 기존 수출업체들의 지리적 군집은 수출을 하지 않는 신생 기업들의 입지결정에 영향을 미치지 않는 반면, 재화를 해외시장에 수출하는 신생 기업들은 기존 수출업체들이 군집한 지역에 입지하고자 하는 것으로 나타난다.

주제어: 집적의 경제, 해외 시장에 관한 정보, 신생 기업의 입지결정

I. 서론

기술의 발달로 인해, 국가간 교역의 확대는 해외 시장에 관한 정보의 중요성을 더욱 부각시키고 있다. 제품을 해외에 수출하는 기업들이 지니고 있는 해외 시장에 대한 정보는 지리적으로 인접한 지역에 위치한 기업들간에만 공유되는 클럽 재화(club good)와 같다. 따라서, 해외 시장에 대한 의존도가 높은 산업에 속하는 신생 기업들은 이러한 정보를 얻기 위해 기존에 수출을 하고 있는 기업들이 군집하는 지역에 위치하고자 할 것이다.¹⁾ 이와 같은 해외 시장에 관한 정보는 기업들의 지리적 군집을 가속화함을 예측할 수 있으며, 이에 대한 실증적 고찰은 지역경제의 활성화를 위한 정책적 방향을 제시할 것이다.

자연자원에 대한 대외 의존도가 높고 국내 시장의 규모에 한계가 있는 우리나라의 경우 국내 기업들의 수출을 통한 성장이 중요함은 이미 널리 인식되었으며, 지역경제의 활성화를 위한 하나의 수단으로써 신생 기업의 유치가 강조되고 있다. 이런 이유에서, 신생 기업의 입지결정을 통한 해외 시장에 관한 정보의 역할을 고찰하는 연구는 정책적으로 시사하는 바가 클 것이다.²⁾ 더불어, 신생 기업의 입지결정을 통한 집적의 경제(agglomeration economies)에 대한 분석은, 노동 생산성에 관한 선행 연구들에서 주로 간과되는, 기업들의 지리적 집적의 정도를 나타내는 변수의 내생성(endogeneity)에 대한 염려에서 보다 자유롭다.

- 1) 신생 기업이 해외 시장에 제품을 수출하기 위해서는 해외 시장에 관한 여러 가지의 정보(예를 들면, 해당 교역국의 수입관세와 같은 수입제도, 문화와 전통, 개별 수입업자에 대한 상세 정보)가 필요할 것이다. 익명의 심사자가 지적하였듯이, 실제로 어떠한 정보가 신생 기업의 입지결정을 통해 지리적 군집을 가속화하는지에 대해서는 자료상의 제약으로 인해 본 연구에서는 밝히지 못하고 있다. 하지만, 내용에 상관없이 이러한 정보들은 이미 수출을 하고 있는 기존의 수출업체로부터 얻는 것이 보다 용이할 것이다. 더불어, 기존의 수출업체로부터 이러한 정보를 얻음에 있어 지리적 한계가 존재할 경우(즉, 기존의 수출업체에 지리적으로 인접할수록 보다 쉽게 정보를 얻는 경우), 신생 기업의 입지결정에 영향을 미칠 것이다. 그럼에도, 정보의 내용에 따른 상이한 효과에 대한 분석은 의미가 있을 것이다.
- 2) 2000년 전후를 제외하면, 우리나라의 제조업에 속하는 전체 사업체 가운데 약 10-14%가 제품을 해외 시장에 수출하고 있으며, 약 6-10%에 해당하는 기업들이 매년 새로 생겨나고 있다.

Marshall(1920)에 의하면, 기업들의 지리적 군집은 해당 지역 혹은 지역 내 산업에 속하는 모든 기업들에 걸친 외적인 규모의 경제(external economies of scale)를 초래하여 개별 기업들의 생산성을 높인다. 이러한 지리적 군집에 의한 외적인 규모의 경제는 이론적으로 세 가지의 경로-서로 인접한 기업에 종사하는 노동자들 사이에서의 대면접촉(face-to-face contact)에 의한 지식의 파급, 통합된 노동시장에서의 외부효과 (이를 테면, 노동의 이질성에 기인한 노동자와 고용자간의 보다 나은 매칭(matching), 구직에 필요한 비용의 감소), 규모의 경제를 누리는 중간재 공급업자의 출현으로 인한 중간재 가격의 하락에 의해 실현된다. 많은 선행 연구들은 노동의 생산성(Ciccone and Hall, 1996; Henderson, 1986 and 2003; Sveikauskas, 1975), 고용의 성장(Glaeser 외, 1992; Henderson 외, 1995), 신생 기업의 입지 결정(Rosenthal and Strange, 2003) 등에 대한 실증분석을 통해 집적의 경제에 대한 이론적 주장들을 뒷받침하고 있다.³⁾ 우리나라의 자료를 이용한 연구들(Henderson 외, 2001; 이변송 · 홍성호, 2001; 이한일 · 이변송, 2002; Lee 외, 2005)에서도 지리적 군집에 의한 외적인 규모의 경제가 존재함을 보여주고 있다.

Lovely 외(2005)는 기업들의 지리적 군집을 집적의 경제에 의한 긍정적인 외부효과와 더불어 제품의 해외 시장에 관한 정보에 대한 접근성을 통해 설명하고 있다. 수출은 해외 시장에 대한 정보를 요구하고 이는 수출업체들-특히 이들의 본사(headquarters)-로 하여금 공간적으로 군집하도록 한다는 가설을 검증하기 위해, 해외 시장에 제품을 수출하는 업체의 본사와 그렇지 않은 업체의 본사간의 지리적 군집의 정도를 비교한다. 그들의 연구결과는 해외 시장에 대한 정보를 얻는 것이 용이하지 않은 경우 수출업체의 본사들은 보다 더 지리적으로 군집함을 제시하고 있다.

본 연구에서는 해외 시장에 관한 정보의 중요성을 살펴보기 위해, 우리나라의 제조업에 속하는 개별 사업체 자료를 이용하여 신생 기업의 입지결정을 토빗(Tobit)모형을 통해 분석한다. 결과에 의하면, 신생 기업들은 집적의 경제를 통한 외적인 혜택을 얻기 위해 동일한 산업에 속하는 기존의 기업들이 상대적으로 많이 위치한 지역에 입지하고자 하는 경향을 보이는데, 이는 집적의 경제에 관한 선행 연구들의 결과와 일치한다. 해외 시장으로 수출을 계획하는 신생 기업은 이에 대한 정보를 얻기 위해 이미 수출을 하고 있는 기존의 기업들이 군집한 지역에 입지하고자 하는 반면, 국내 시장에 치중하는 신생 기업의 입지는 기존 기업들의 수출이력과는 무관하게 다른 여타의 요인들에 의해 결정될 것이다. 신생 기업의 입지결정요인으로 집적의 경제와 해외 시장에 관한 정보의 역할을 구분하기 위해, 해외 시장으로 제품을 수출하고 있는 기존 기업과 그렇지 않은 기존 기업에 의한 지리적 군집을 구분하고, 더불어 입지결정 후에 수출을 하는 신생 기업과 그렇지 않은 신생 기업에 대해 개별적으로 회귀분석을 한다. 결과에 의하면, 수출을 계획한 신생 기업의 입지결정은 수출을 하지 않는 기존 기업의 군집뿐만 아니라 수출을 하고 있는 기업의 군집에도 영향을 받는 반면, 수출을 계획하고 있지 않는 기업의 입지결정은 수출을 하고 있는 기존 기업의 군집과는 무관하게 이뤄진다. 이는 해외 시장에 관한 정보의 중요성을 나타낸다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 다음 절에서는 제조업에 속하는 기업들의 지리적 집중도와 수출 및 신생 기업체 수의 연도별 추세를 살펴보고, 제 3절은 본 연구의 가설검증을 위한 분석모형과 방법에 대해 설명한다. 본 연구의 회귀분석에 이용된 자료와 변수는 제 4절에서 언급되며, 실증분석의 결과와 본 연구의 결과가 지니는 정책적 함의가 제 5절과 마지막 절에서 각각 논의된다.

3) 집적의 경제에 관한 실증 연구들에 대하여는 Rosenthal and Strange(2004)를 참고.

II. 지리적 집중도, 수출, 그리고 신생 기업체 수에 대한 추세

<표 1>은 제조업에서의 산업별 지리적 집중도를 나타낸다.⁴⁾ 지리적 집중도는 Ellison and Glaeser (1997)에 의한 감마 지수($\tilde{\alpha}$ index)를 통해 측정되는데, 이는 다음과 같이 정의된다.

$$\text{감마지수} = \{\sum_i (S_{ij} - X_i)^2 - (1 - \sum_i X_i^2) H_j\} / (1 - \sum_i X_i^2) (1 - H_j) \quad (1)$$

여기서, S_{ij} , X_i , 그리고 H_j 는 특정 산업 j 에 속하는 전체 고용에서 지역 i 가 차지하는 비중, 우리나라의 전체 고용에서 지역 i 가 차지하는 비중, 그리고 산업 j 에 속하는 개별 기업의 고용을 이용한 허핀달(Herfindahl) 집중지수를 각각 나타낸다. 특정 산업에 속하는 해당 기업들의 입지결정이 임의적인(random) 경우, 이 산업의 감마 지수는 영(0)의 값을 지니며, 정(+)의 값은 초과적인 집중을 부(-)의 값은 초과적인 분산을 나타낸다. 수출 여부에 상관없이, 모든 기업체를 대상으로 한 집중지수는, 달리 분류되지 않는 제조업을 제외한, 운송장비 제조업에서 가장 높게 나타나는 반면, 중공업에 속하는 기업들은 상대적으로 덜 군집하는 경향을 보인다. 이러한 추세는 수출 여부에 따른 집단간에도 유사하게 나타난다. 수출 기업체만을 고려한 경우 기계류 제조업에 속한 기업들이 1991년에 가장 군집하는 경향을 보이나, 이후에는 운송장비 제조업에 속한 기업들이 보다 더 군집하는 것으로 나타난다.

<표 1> 제조업 내에서의 산업별 감마 지수

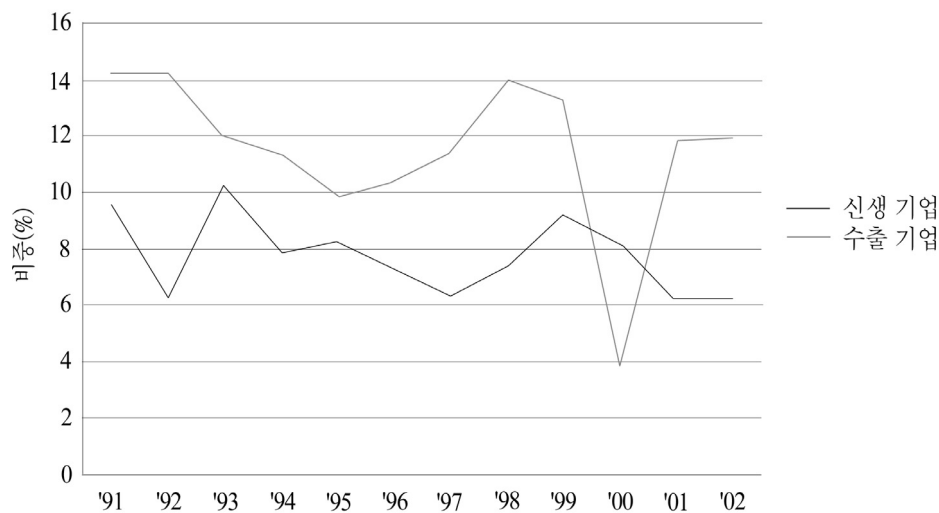
	1991년			1996년			2001년		
	모든 사업체	수출 사업체	비수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체	비수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체	비수출 사업체
경공업	0.00373	0.00624	0.00292	0.00517	0.01237	0.00294	0.00547	0.01013	0.00386
중공업	0.00263	0.00449	0.00212	0.00243	0.00425	0.00243	0.00247	0.00349	0.00274
운송장비	0.01793	0.00836	0.01505	0.04734	0.07104	0.01415	0.03281	0.02593	0.02152
기계류	0.01052	0.02374	0.00748	0.00855	0.01768	0.00602	0.00753	0.01140	0.00611
첨단제조	0.01314	0.00967	0.01425	0.01578	0.01483	0.00650	0.01161	0.00814	0.01217
기타	0.08224	0.02536	0.08209	0.07926	0.02141	0.07529	0.06210	0.01282	0.05606

주) 산업분류는 <부표 - 2>를 참조.

<그림 1>은 연도별 전체 제조업에서 신생 기업과 수출 기업이 차지하는 기업체 수의 비중(%)을 나타낸다. 평균적으로 매년 기존 기업체 수의 8%가량의 새로운 기업이 설립되는 반면, 수출 기업이 차지

4) 산업 분류는 Henderson 외(2001)를 따름.

하는 비중은 연도별로 심한 변화를 보인다. 특히 2000년에는 겨우 4%만이 해외 시장에 수출을 하는 것으로 나타나는데, 이는 1990년대 말의 외환위기에 따른 것으로 추측된다. 단시간 내에 급격한 원화의 평가절하는, 한편으로는 외환으로 결제되는 수출을 증가 시키는 유인이 될 수 있지만, 다른 한편으로는 생산에 필요한 원자재의 해외 의존도가 높은 국내 제조업체들의 생산활동 자체를 위축시킬 뿐만 아니라 외환위기를 겪는 다른 아시아 국가로의 수출을 감소시키기 때문에, 종국적으로 수출업체의 수가 감소할 수 있다. 1998년에 수출 기업과 신생 기업이 전체 제조업에서 차지하는 기업체의 수가 높게 나타나는 것은 수출 기업이나 신생 기업의 수가 증가한 것이 아니고 기존의 기업의 수가 감소했기 때문이다. 산업별로는 첨단 제품 제조업에서 수출 기업체 수의 비중이 항상 가장 높았으며(24.2%, 1992년), 1990년대 말까지 운송장비 제조업에서 이의 비중이 가장 낮게 나타났다 (6.5%, 1995년).



〈그림 1〉 연도별 전체 제조업에서 신생 기업과 수출 기업이 차지하는 기업체 수의 비중 (%)

Ⅲ. 분석모형 및 방법

기업의 입지결정이 이윤의 극대화를 전제로 이뤄짐을 가정할 때, 입지의 결정은 생산비용과 외부효과를 결정짓는 지역별 환경적 혹은 정책적 요인에 의존한다. 특히 제조업의 경우 서비스업 등과 달리, 생산된 제품의 시장이나 생산요소의 원산지에 대한 지리적 접근성의 효과는 감소한 반면(Ericson and Wasylenko, 1980), 집적의 경제를 통한 외부효과, 지역의 경제기반 및 축적된 인적자본, 지방정부의 세율, 지원 혹은 규제, 그리고 지대나 임금과 같은 비용 측면의 고려가 강조되고 있다. 따라서, 새로운 기업의 입지에 대한 의사결정은 식 (2)와 같이 개별 지역의 환경 혹은 정책에 대한 고려를 통한 이윤의 극대화에 의해 결정된다.

$$\text{이윤}_{kij} = f(\text{기업의 특성}_{kij}, \text{집적의 경제를 포함한 지역-산업의 특성}_{ij}, \text{지역의 특성}_i, \text{산업의 특성}_j) \quad (2)$$

여기서 i, j , 그리고 k 는 제조업 내의 두 자리 수에 의한 중분류 산업, 시군구에 의해 구분된 지역, 그리고 개별 사업체를 각각 나타낸다.

개별 기업의 이윤에 대한 이와 같은 지역-산업별 특성의 효과는 신생 기업의 입지결정에 영향을 미치며, 따라서 지역-산업별 신생 기업의 수에 영향을 미칠 것이다.⁵⁾ 하지만, 특정 지역-산업에서는 신생 기업이 발생하지 않을 수 있기 때문에, Rosenthal and Strange(2003)에서와 같이 토빗(Tobit)모형을 이용하여 분석한다(Tobin, 1958).⁶⁾ 모형은 잠재적 신생 기업의 수(Y^*)가 지역-산업의 특성(X)에 대한 함수이고 오차항(ε)이 평균이 영(0)이고 분산이 σ^2 인 정규분포를 따름을 가정한다.

$$Y_{ij}^* = \alpha_0 + \alpha_1 AE_{ij} + C_j' \alpha_2 + S_i' \alpha_3 + \varepsilon_{ij} \\ = X_{ij}' \beta + \varepsilon_{ij} \quad (3)$$

여기서, AE_{ij} 는 산업 i 에 속하고 지역 j 에 입지한 기존의 기업들에 의한 지리적 군집의 정도(특히, 지역화의 정도)를 나타낸다. C_j 와 S_i 는 지방정부의 정책을 포함한 지역적 특성과 해당 산업의 특성을 각각 나타낸다.

지역-산업별 신생 기업의 수에 대한 로그-확률(log-likelihood)은 다음과 같이 주어진다.

$$\ln L(\beta, \sigma) = \sum_{ij} D_{ij} [-1/2 (Y_{ij} - X_{ij}' \beta)^2 / \sigma^2 - \ln \sigma] + \sum_{ij} (1 - D_{ij}) \ln [1 - F(X_{ij}' \beta / \sigma)] - \sum_{ij} D_{ij} \ln (2\pi)^{1/2} \quad (4)$$

여기서, D_{ij} 는 해당 지역-산업에서 실제 관측된 신생 기업의 수가 영(0)보다 클 때 1의 값을, 그렇지 않은 경우는 영(0)의 값을 갖는 지수함수이다. 식 (4)는 최대우도추정(Maximum Likelihood Estimation)을 통해 설명변수들의 효과를 나타내는 계수들을 추정한다. 본 연구는 개별 사업체에 관한 자료를 이용하여, 시군구로 구분된 지역과 두 자리 수에 의해 분류된 제조업 내 산업별 신생 기업 혹은 수출 기업의 수와 같은 집계 자료로 재구성한다. 연구자에게 관측되지 않는 시군구별 정책이나 특성에 따른 이질성을 통제하기 위해, Huber-White에 의한 로버스트(robust) 표준편차를 이용하되 시군구 내에서는 산업간 연관됨(clustered at the area-level)을 가정하여 변수들의 통계적 유의성을 계산한다.

선행 연구들에서 보여진 바와 같이, 신생 기업의 입지에 대한 결정은 기존 기업들의 지리적인 군집이 가져오는 긍정적인 외부효과에 영향을 받는다. 더불어, 해외 시장에 관한 정보는 클럽재(club good)와 같아서 지리적으로 인접한 기업들간에만 공유되기 때문에, 수출을 희망하는 신생 기업들은 수출을 하고 있는 기존 기업들이 군집한 지역에 입지하고자 할 것이다. 이에 대한 가설의 검증은, 식 (4)에 대한 회귀분석에서 집적의 경제를 나타내는 변수(여기서는 지역-산업별 기존 기업의 수)를 수출 기업에 의한 것과 그렇지 않은 것으로 구분한 후, 수출을 희망하는 신생 기업과 그렇지 않은 신생 기업에

5) 신생 기업의 입지는 해당 지역의 고용의 창출을 통한 지역경제의 활성화와 지방정부의 세입 증가에 기여한다. 따라서, 본 연구의 분석모형은 신생 기업의 입지결정이 집적의 경제나 해외 시장에 관한 정보에 의해 영향을 받음을 보임으로써 집적의 경제나 이러한 정보가 지니는 궁극적인 경제적 효과를 제시한다.

6) 개별 기업의 자료를 이용한 연구의 경우, Bartik(1985)은 조건부 로짓(conditional logit) 모형을 이용해 개별 신생 기업의 입지결정을 분석하고 있으며, Calton(1983)은 개별 신생 기업의 입지와 고용에 대한 결정을 동시에 고려한다. 한편, 지역-산업별 집계(aggregate) 자료를 이용한 Holl(2004)의 경우, 포아송(Poisson) 고정 효과 모형과 음이항(negative binomial) 고정 효과 모형을 통해 입지결정요인을 분석한다.

대한 개별 회귀분석 결과의 비교를 통해 이뤄진다. 해외 시장에 관한 정보가 지리적으로 국한되어 공유된다면, 수출을 희망하는 신생 기업만을 포함한 회귀분석에서는 수출을 하고 있는 기존 기업의 수가 상대적으로 많은 곳에 신생 기업의 입지가 상대적으로 많을 것이다. 수출을 희망하는 신생 기업의 경우, 집적의 경제를 통한 외부효과를 누리기 위해 수출을 하지 않는 기존 기업들이 군집한 지역뿐만 아니라 해외 시장에 관한 정보를 얻기 위해 수출을 하고 있는 기존 기업들이 군집한 지역을 선호할 것이다. 하지만, 수출을 계획하고 있지 않는 신생 기업의 경우, 해외 시장에 관한 정보에 비해 집적의 경제에 의해 입지가 결정될 것이다.

집적의 경제에 관한 일부 선행 연구들에서 집적의 정도를 측정하는 변수-예를 들면, 해당 지역-산업에서의 기업체 수 혹은 고용-에 대한 내생성(endogeneity)의 문제를 제기하고 있으며, 이에 대한 해결책으로 도구변수(instrumental variable)-예를 들면, 해당 지역에서의 이전 시점의 인구-를 이용한 2단계 최소자승추정(two-stage least square estimation)을 시도하고 있다.⁷⁾ Graham and Kim(2008)은 내생성에 대한 문제를 다루는 선행 연구들에 관해 언급하고 있으며, 실제로 내생성에 기인한 추정상의 오차는 크지 않음을 지적한다. 하지만, 본 연구에서는 신생 기업의 입지결정에 대한 분석을 통해 규모의 외부경제 효과를 추정하기 때문에, 노동 생산성에 대한 분석에서 제시되는 내생성의 문제에서 상대적으로 자유롭다.⁸⁾

IV. 자료와 변수

본 연구를 위한 자료는 광공업 조사보고서(1991-2002, 각 연도), 인구주택총조사보고서(2000), 그리고 사업체 기초통계조사보고서(2000)에 기초한다. 광공업 조사보고서는 사업체별 자료로서 개별 사업체가 속한 행정구역(시군구)과 산업(세 자리 수)에 대한 정보를 비롯하여, 개별 사업체의 고유번호, 설립 연도, 노동자 수, 수출 여부 등에 대한 정보를 제공한다. 조사보고서는 해당 연도의 12월말 현재 노동자의 수가 5인 이상이거나, 월평균 종사자 수가 5인 이상인 사업체를 대상으로 하며, 이에 해당하는 사업체 가운데 98%정도가 보고서를 위한 설문에 응답하였다. 하지만, 개별 사업체의 정보가 누출되는 것을 방지하기 위해, 해당 지역의 세부 산업(세 자리 수의 산업분류)에 속하는 사업체의 수가 둘 혹은 그 이하일 경우, 개별 기업체의 정보는 보고되지 않는다.

회귀분석에서는 2000년의 자료를 이용하여 지역-산업별로 설립 후 1년 이상 된 사업체의 수로 지역화 경제를 정의한다.⁹⁾ 이미 언급되었듯이, 이론적으로 집적의 경제는 지식의 파급, 통합된 노동시장,

7) Graham and Kim(2008)은 내생성에 대한 문제를 다루는 선행 연구들에 관해 언급하고 있으며, 실제로 내생성에 기인한 추정상의 오차는 크지 않음을 지적한다.

8) 이에 대하여는 Rosenthal and Strange(2003)를 참고.

9) 집적의 경제는 둘로 나뉘는데, 하나는 지역화 경제(localization economies)이고 다른 하나는 도시화 경제(urbanization economies)이다. 전자는 지리적 군집에 의한 외부효과가 해당 지역-산업에 속하는 기업에만 한정되어 발생한다고 가정하는 반면, 후자는 해당 지역 내의 모든 산업에 걸쳐 발생함을 전제로 한다. 도시화 경제는 지역 내의 다른 여러 요인들에 의한 영향과 함께 나타나기 때문에 이에 대한 효과를 독립적

그리고 규모의 경제를 누리는 중간재 공급업자에 대한 공유를 통해 발생한다. 해외 시장에 관한 정보가 지리적으로 국한되어 기업간 공유됨을 가정할 때, 집적의 경제는 고용이 아닌 기업체 수에 의해 정의되는 것이 보다 바람직 할 것이다.¹⁰⁾ 나아가, 해외시장에 관한 정보의 신생기업 입지결정에 대한 영향을 고찰하기 위해 수출기업에 의한 지역화 경제와 비수출기업에 의한 지역화 경제로 구분한다.

종속변수는 해당 지역(시군구)-산업(<부표 2> 참고)에서의 신생 기업의 수에 의해 정의되며, 해외 시장에 관한 정보의 역할을 분석하기 위해, 이를 다시 수출을 하는 신생 기업의 수와 그렇지 않은 신생 기업의 수로 구분한다. 신생 기업의 입지결정이 1년 혹은 2년 전의 지리적 특성에 기초함을 가정하여, 종속변수인 신생 기업의 수는 2001년과 2002년에 새로 설립된 사업체의 수에 의해 측정된다.¹¹⁾

지역화 경제 이외의 신생 기업의 입지결정에 영향을 미치는 요인들로서, 집중지수, 인구밀도, 노동시장의 크기, 1999년도 연간 지가의 상승률, 사업 서비스업의 비중 등을 회귀식에 포함하여 이들의 효과를 통제한다.¹²⁾ 더불어 지방자치단체의 고유한 정책과 같은 개별 행정시·도의 고정효과(fixed effects)를 통제하기 위해 서울특별시, 6개의 광역시, 그리고 제주도를 포함한 9개의 도에 대한 더미(dummy) 변수들을 회귀식에 포함한다. 제조업 내에서의 22개의 개별 산업에 대한 더미변수들을 회귀식에 포함하여, 이들 개별 산업의 고정효과를 통제한다.

집중지수는 해당 지역(시군구)-산업(두 자리 수에 걸친 분류)의 고용에서 개별 기업의 고용이 차지하는 비율을 자승한 후, 해당 지역-산업 내의 모든 기업에 걸쳐 합한 허핀달(Herfindahl) 지수에 의해 측정된다. 해당 지역-산업의 고용이 상대적으로 큰 일부의 기업들에 의해 지배될 경우 집중지수는 상대적으로 큰 값을 갖는다. 이 경우, 소규모의 신생 기업은 이러한 지역에 입지하는 것을 꺼릴 것이다. 이는 노동자들의 상대적으로 규모가 큰 기업에 대한 선호와 중간재 공급자의 큰 기업에 대한 종속에서 기인한다. 하지만, 경쟁적인 환경에서의 노동자-특히, 해당 산업에 필요한 특정 기술을 가지고 있는 노동자-에 대한 경쟁 기업들간의 약탈(poaching)은 신생 기업으로 하여금 오히려 규모가 상이한 기업들이 함께 있는 지역에 입지하게 할 것이다.¹³⁾ 따라서, 지역경제의 산업구조가 신생 기업의 입지에 미치는 영향은 실증적 결과에 따른다.

인구밀도는 단위 면적(km²) 당 인구의 수로 측정되며, 이는 혼잡(congestion)의 비용을 반영한다. 혼잡은 지가의 상승이나 범죄의 증가와 같은 여러 유형에 의해 발생한다. 노동시장의 크기는 해당 지역에서의 노동자와 구직자의 수에 의해 측정되고, 노동시장이 큰 지역일수록 신생 기업에게 보다 매력적일 것이다. 제조업체에 있어 중요한 생산요소의 하나는 공장의 건설을 위한 토지이며, 이러한 토지에 대한 비용이 신생 기업의 입지결정에 미치는 영향을 통제하기 위해 1999년도의 연간 지가상승률을 회귀식에 포함한다.¹⁴⁾ 사업 서비스업에 대한 비중은 해당 지역에서의 전체 노동자 수에서 사업 서비스업

으로 관찰하는 것이 용이하지 않다. 따라서, 본 연구에서는 집적의 경제를 지역화 경제에 한정한다.

10) 이에 대한 보다 자세한 논의는 Henderson(2003)을 참고.

11) Rosenthal and Strange(2003)의 경우, 신생 기업의 기업가는 입지결정시 공장입지 1년 전의 지리적 특성을 고려함을 가정한다.

12) 일부 선행연구들은 법인세 또한 기업의 입지결정요인으로 간주하나, 우리나라의 경우 법인세는 지방세가 아닌 국세이기 때문에 입지에 있어서의 지리적 선택을 통한 의사결정에 영향을 미치지 않는다.

13) Comes and Duranton(2006)은 경쟁 기업간의 노동자 약탈 가능성에 대한 이론적 주장을 제시하였으며, Brunello and Gambarotto(2007)은 경쟁적인 환경에 처한 고용주들은 그렇지 않은 고용주들에 비해 상대적으로 적은 직무훈련을 피고용자에게 제공함을 실증적으로 보여주고 있다.

14) 익명의 심사자는 단일 연도의 지가상승률 대신에 지가 수준이나 일정 기간에 걸친 누적지가상승률의 사

에 종사하는 노동자의 수가 차지하는 비중으로 측정된다. 사업 서비스업은 법률자문, 회계, 광고업 등을 포함하며, 이러한 서비스에 대한 접근성은 신생 기업의 입지를 유도할 것이다. <부표 - 1>은 종속변수를 포함한 개별 설명변수들의 기술적 통계(descriptive statistics)를 보여준다.

V. 실증분석의 결과

1. 전체 제조업에 대한 결과

<부표 2>는 2001년과 2002년에 새로 설립된 지역-산업별 사업체 수를 종속변수로 하는 토빗(Tobit) 모형의 결과를 보여준다.¹⁵⁾ 열 (1)과 (2)는 모든 신생 기업을 포함한 반면, 열 (3)과 (4)는 해외 시장에 제품을 수출하는 신생 기업만을, 그리고 열 (5)와 (6)은 수출을 하지 않는 신생 기업만을 포함하는 분석의 결과를 보여준다. 지역화 경제는 열 (1), (3), 그리고 (5)에서 수출에 대한 여부에 상관없이 해당 지역-산업의 모든 기존 기업의 수로 정의되는 반면, 열 (2), (4), 그리고 (6)에서는 해외 시장에 제품을 수출하고 있는 해당 지역-산업의 기존 기업의 수와 그렇지 않은 기존 기업의 수로 구분하여 정의하고 있다. 분석에 포함된 지역(시군구)-산업(두 자리 수에 의한 분류)의 수는 2,741이며, 이 가운데 718개의 지역-산업에서는 새로운 기업의 설립이 발생하지 않았다.

해외 시장에 관한 정보가 신생 기업의 입지결정에 미치는 영향을 알아보기에 앞서, 우리나라의 자료를 이용하여 집적의 경제가 존재함을 보인 선행 연구들과의 비교를 위해 수출 여부에 의한 구분이 없이 모든 신생 기업들을 대상으로 한 분석의 결과를 <표 2>의 열 (1)과 (2)에 제시한다. 열 (1)에서 보여지는 바와 같이, 신생 기업의 입지에 대한 결정은 집적의 경제에 의한 긍정적인 외부효과에 의해 통계적으로 유의하게 영향을 받음을 알 수 있다. 결과에 의하면, 해당 지역-산업에서 기존 사업체의 수가 1의 표준편차인 72.45만큼 증가하는 경우 향후 2년에 걸쳐 동일한 산업에 속하는 9.8(= 0.1353*72.45)개의 새로운 기업이 그 지역에 추가로 입지함을 볼 수 있다. 분석기간 동안의 신생 기업들의 평균 고용

용이 보다 바람직 함을 지적하고 있으나, 자료의 제약으로 인해 본 연구에서는 이에 대한 고려를 하지 못하였다. 하지만, 대안적으로 1999년의 지가상승률과 함께 다른 연도의 지가상승률(예를 들면, 1997년과 1998년 각각의 지가상승률)을 모형에 포함하였으나, 집적의 경제나 해외 시장에 관한 정보의 역할과 같은 본 연구의 주요한 결과는 크게 변하지 않는 것으로 나타난다. 개별 지역의 지가변동은 비교적 여러 해에 걸쳐 지속성을 지니는 것으로 나타나, 여러 해의 연도별 지가상승률을 모형에 함께 포함하는 것은 다중공선성(multicollinearity)과 같은 문제를 야기할 가능성이 존재하므로 오히려 바람직 하지 않을 수 있다. 또한, 일정기간에 걸친 누적지가상승률을 이용한 결과는 단일 연도의 지가상승률을 이용한 본 연구의 결과와 유사할 것임을 짐작할 수 있다. 한편, 기업가들이 근시안적(myopic)이지 않음을 가정할 때, 이들은 한 시점에서의 지가 수준보다는 적어도 과거의 지가변화에 기초한 적응적 기대(adaptive expectation)를 통해 형성된 지가에 대한 기대치를 공장입지결정의 한 요인으로 고려할 것이다.

15) 식 (3)에서의 오차항이 정규(normal) 분포가 아닌 포아송(Poisson) 혹은 음이항(negative binomial) 분포를 따름을 가정한 포아송 혹은 음이항 모형에서도 분석의 결과는 매우 유사하게 나타난다.

이 13.425명이었음을 고려할 때, 집적의 경제를 통한 지역-산업에서의 고용창출효과는 대략 최대 132명으로 추정된다.¹⁶⁾ 이러한 집적의 경제는 수출 여부에 관계없이 모든 신생 기업에 나타나지만, 수출을 하려는 신생 기업보다 수출을 고려하지 않는 신생 기업들의 입지결정에 크게 작용함을 <표 2>의 열 (3)과 (5)의 비교를 통해 알 수 있다. 이러한 결과는 집적의 경제에 대한 선행 연구들에서의 결과와 부합할 뿐만 아니라, 외부효과의 크기 또한 미국의 자료를 이용한 Rosenthal and Strange(2003)의 결과와 상응한다.

<표 2> Tobit모형을 이용한 신생 기업의 입지결정요인에 대한 회귀분석-제조업 전체에 대한 결과

	모든 신생 기업		수출을 하는 신생 기업		수출을 하지 않는 신생 기업	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
해당 지역-산업의 사업체 수	0.1353 (12.07)		0.0120 (6.40)		0.1291 (13.00)	
해당 지역-산업에서 수출을 하는 사업체의 수 ^a		0.0698 (0.39)		0.1906 (6.35)		-0.0388 (0.23)
해당 지역-산업에서 수출을 하지 않는 사업체의 수 ^b		0.1371 (9.22)		0.0067 (4.06)		0.1336 (9.73)
집중지수	-0.0042 (2.93)	-0.0043 (3.21)	-0.0036 (4.90)	-0.0029 (4.48)	-0.0041 (3.13)	-0.0043 (3.34)
인구밀도	-0.0022 (0.90)	-0.0023 (0.94)	-0.0002 (0.18)	0.0004 (0.34)	-0.0026 (1.12)	-0.0029 (1.23)
노동시장의 규모 (log)	0.3538 (1.11)	0.4056 (1.44)	0.3791 (1.91)	0.1107 (0.66)	0.2800 (0.96)	0.4119 (1.54)
1999년도의 연간 지가상승률	0.1226 (1.24)	0.1259 (1.27)	0.0872 (1.45)	0.0690 (1.26)	0.1084 (1.21)	0.1170 (1.27)
사업 서비스업의 비중	-0.0247 (1.70)	-0.0244 (1.65)	-0.0057 (0.81)	-0.0078 (1.27)	-0.0245 (1.57)	-0.0237 (1.51)
상수항	-2.4480 (1.09)	-2.7532 (1.32)	-5.1757 (3.36)	-3.3257 (2.56)	-1.9352 (0.94)	-2.7163 (1.38)
가설(a = b)에 대한 p값		0.7266		0.0000		0.3367
신생기업이 없는 지역-산업의 수	718	718	2,303	2,303	750	750
Log-L	-6,995	-6,994	-1,522	-1,483	-6,846	-6,840

주) 모든 회귀식에서 서울특별시, 6개의 광역시, 그리고 제주도를 포함한 9개의 도에 대한 더미변수들과 22개의 산업에 대한 더미변수들을 포함하고 있음. 분석에 포함된 지역-산업의 수는 2,741 임. 괄호 안의 수치는 로버스트(robust) t-값을 나타내며, 표준오차는 개별 지역(시군구) 내에서 상호 연관됨을 가정 함.

16) 신생 기업에서의 고용의 일부는 단순히 기존 기업의 고용에서 이동하였을 가능성이 존재하기 때문에 이러한 추정치는 최대값(upper bound)에 해당한다.

지역화 경제를 정의함에 있어, 해당 지역-산업에서의 기존 사업체의 수를 해외 시장으로의 수출 여부에 따라 구분한 경우(<표 2>의 열 (2)) 수출을 하고 있는 기존 사업체의 수는 신생 기업의 입지에 통계적으로 유의한 영향을 주지 못한다. 반면, 수출을 하지 않는 기존 사업체들이 군집한 지역은 신생 기업들로 하여금 그 지역에 입지하게 만드는 경향이 있음을 보여준다. 하지만, 이러한 결과는 신생 기업을 수출 여부에 따라 구분함으로써, 크게 바뀔을 볼 수가 있다. 열 (4)의 결과에 의하면, 해외 시장에 제품을 수출하고자 하는 신생 기업의 입지결정은 수출 여부와 관계없이 집적의 경제에 영향을 받지만, 수출을 하고 있는 기존의 사업체들이 군집한 지역은 그렇지 않은 기존의 사업체들이 군집한 지역에 비해 상대적으로 보다 많은 (수출을 희망하는) 새로운 기업을 유치하고 있으며 이러한 차이는 통계적으로 유의함을 알 수 있다. 이와는 대조적으로, 수출을 고려하지 않는 신생 기업의 입지결정은 열 (6)에서 보여지는 바와 같이 수출을 하지 않는 사업체들의 군집에 의해서만 영향을 받을 뿐, 수출을 하는 사업체들의 군집에는 영향을 받지 않는 것으로 나타난다.

2. 전체 제조업을 6개의 산업군으로 구분한 산업별 결과

제 2절에서 언급되었듯이, 제조업 내에서도 지리적 집중도는 산업별로 큰 차이를 보인다. <표 1>은, 2001년의 경우 해외 시장에 제품을 수출하는 기업들 가운데 운송장비 제조업, 기계류 제조업, 그리고 전통적 경공업에 속하는 기업들은 첨단 제조업이나 전통적 중공업에 속하는 기업들에 비해 상대적으로 보다 군집하여 입지함을 보여준다. 산업간 상대적 군집의 차이는 집적의 경제가 가져오는 긍정적 외부효과의 크기에 차이가 있음을 암시한다. 따라서, 회귀분석을 위한 식 (4)를 산업별로 추정할 경우, 운송장비 제조업, 기계류 제조업, 그리고 전통적 경공업에서 보다 큰 규모의 외부경제가 존재함을 기대할 수 있을 것이다.

<표 3>은 <부표 2>에서와 같이 Henderson 외(2001)에 의한 제조업 내에서의 산업분류에 따른 개별 산업에 대한 분석결과를 보여준다. 해외 시장으로의 제품의 수출을 계획하는 신생 기업의 입지결정에 대한 결과들을 살펴보면, <표 1>에서의 산업별 지리적 집중도에 따른 산업별 외부효과에 대한 예측이 회귀분석에 의한 실제 결과와 상당부분 일치함을 볼 수 있다. 특히, 기계류 제조업에 속하는 기업들에게 있어, 해외 시장에 대한 정보의 역할이 상대적으로 큼을 볼 수 있다. 수출을 하고 있는 기존 기업들의 군집에 의한 효과는 0.2037인 반면, 수출을 하고 있지 않는 기존 기업들의 군집에 의한 효과는 단지 0.0023으로 그 크기에 있어 상대적으로 작을 뿐 아니라 통계적으로 유의하지 않게 나타난다.¹⁷⁾

17) 집적의 외부효과에 있어서의 수출 여부에 따른 이러한 차이는 통계적으로 유의하게 나타난다.

〈표 3〉 Tobit모형을 이용한 신생 기업의 입지결정요인에 대한 회귀분석 - 제조업 내의 중분류 산업별 결과

	경공업		중공업		운송장비		기계류		첨단 제조	
	모든 사업체	수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체	모든 사업체	수출 사업체
해당 지역-산업의 사업체 수	0.1791 (12.97)		0.1369 (12.03)		0.1749 (4.66)		0.1054 (9.11)		0.1744 (8.95)	
해당 지역-산업에서 수출을 하는 사업체 수 ^a	0.2432 (3.38)		0.1240 (3.69)		0.2306 (2.65)		0.2037 (5.41)		0.1643 (2.66)	
해당 지역-산업에서 수출을 하지 않는 사업체 수 ^b	0.0104 (3.91)		0.0060 (3.19)		0.0130 (1.89)		0.0023 (0.86)		0.0215 (3.18)	
가설(a = b)에대한 p값	0.0012		0.0006		0.0163		0.0000		0.0300	
산업별 (2-digit) 고정효과	7	6			2	2			3	3
분석에 포함된 지역-산업의 수	1,026	793			165	298			286	286
신생기업이 없는 지역-산업의 수	253	871	239	685	52	138	52	220	76	217
Log-L	-2,627	-545	-1,767	-364	-386	-84	-813	-221	-633	-196

주) 모든 회귀식에서 서울특별시, 6개의 광역시, 그리고 제주도를 포함한 9개의 도에 대한 더미변수들을 포함하고 있음. 괄호 안의 수치는 로버스트(robust) t-값을 나타내며, 표준오차는 개별 지역(시군구) 내에서 상호 연관됨을 가정 함. 집중지수, 인구밀도, 노동시장의 규모 (로그), 1999년도의 연간 지가상승률, 사업 서비스업의 비중, 상수항에 대한 계수는 보고되지 않음.

3. 공장의 수와 본사 여부에 따른 개별 분석의 결과

<표 4>는 해외 시장에 제품을 수출하는 신생 기업체들을 공장의 수와 본사(headquarters) 여부에 따라 구분한 개별 회귀분석의 결과를 보여준다.

〈표 4〉 Tobit모형을 이용한 신생 기업의 입지결정요인에 대한 회귀분석
- 공장 수와 본사 여부에 따른 개별 분석의 결과

	하나의 공장을 가진 사업체				여러 개의 공장을 가진 사업체	
	본사인 사업체		본사가 아닌 사업체			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
해당 지역-산업의 사업체 수	0.0111 (5.83)		0.0030 (2.14)		0.0039 (2.61)	
해당 지역-산업에서 수출을 하는 사업체 수 ^a		0.1685 (5.04)		0.1262 (2.81)		0.0441 (1.02)
해당 지역-산업에서 수출을 하지 않는 사업체 수 ^b		0.0065 (3.89)		-0.0029 (0.89)		0.0024 (0.91)
집중지수	-0.0041 (5.05)	-0.0035 (4.74)	-0.0028 (1.71)	-0.0024 (1.57)	-0.0029 (2.28)	-0.0028 (2.19)
인구밀도	0.0001 (0.06)	0.0006 (0.51)	-0.0017 (0.65)	-0.0008 (0.33)	-0.0010 (0.39)	-0.0007 (0.30)
노동시장의 규모 (log)	0.3264 (1.61)	0.0827 (0.47)	0.0098 (0.04)	-0.1871 (0.77)	0.7115 (2.07)	0.6670 (1.98)
1999년도의 연간 지가상승률	0.0858 (1.37)	0.0705 (1.21)	0.3765 (4.11)	0.3747 (4.31)	-0.0110 (0.13)	-0.0141 (0.17)
사업 서비스업의 비중	-0.0041 (0.59)	-0.0061 (0.97)	0.0277 (1.44)	0.0188 (1.01)	-0.0722 (2.67)	-0.0749 (2.72)
상수항	-5.5688 (3.35)	-3.8792 (2.69)	-5.7749 (2.85)	-4.3700 (2.20)	-7.9806 (3.32)	-7.6586 (3.24)
가설(a = b)에 대한 p값		0.0000		0.0066		0.3592
신생기업이 없는 지역-산업의 수		2,378		2,708		2,692
Log-L	-1,304	-1,277	-158	-154	-254	-254

주) 모든 회귀식에서 서울특별시, 6개의 광역시, 그리고 제주도를 포함한 9개의 도에 대한 더미변수들과 22개의 산업에 대한 더미변수들을 포함하고 있음. 분석에 포함된 지역-산업의 수는 2,741 임. 괄호 안의 수치는 로버스트(robust) t-값을 나타내며, 표준오차는 개별 지역(시군구) 내에서 상호 연관됨을 가정 함.

본사인 사업체의 경우 다른 기업들로부터의 새로운 생산 기술이나 제품의 시장에 정보를 보다 용이하게 얻기 위해, 해당 산업에 속하는 기업들이 군집하는 지역에 입지하려는 경향이, 본사가 아닌 사업체에 비해, 상대적으로 높을 것이다(Davis and Henderson, 2008). <표 4>의 결과에 의하면, 하나의 공장만을 가지고 있는 사업체 가운데 본사인 경우 지역화 경제에 상대적으로 보다 큰 영향을 받으며(열 (1)과 (3)), 해외 시장에 관한 정보의 중요성이 보다 큼을 알 수 있다(열 (2)와 (4)).

다수의 공장을 가진 사업체의 경우 지역화 경제를 야기하는 요인들-노동자간 지식의 파급, 통합된 노동시장, 그리고 규모의 경제를 누리는 중간재 공급자의 출현-을 일정부분 내재화(internalize) 하기 때문에 외부환경에 대한 의존도가, 공장이 하나인 사업체에 비해, 상대적으로 낮을 것이다(Henderson, 2003). <표 4>의 결과는 이러한 논리를 실증적으로 지지한다. 열 (1)과 (5)에 나타난 지역화 경제에 대한 결과의 비교를 통해, 하나의 공장을 가진 사업체가 외부환경에 보다 의존적임을 볼 수 있다. 더불어, 열 (6)은 다수의 공장을 가진 사업체의 경우 해외 시장에 관한 정보나 집적의 경제를 위한 외부환경에 상대적으로 덜 의존적임을 보여준다.

4. 충청남도과 이에 인접한 지역들만을 포함한 회귀분석의 결과

본 연구의 회귀분석결과, 신생 기업의 입지결정에 대한 요인으로서, 집적의 경제와 해외 시장에 관한 정보 이외에 지역-산업 혹은 지역별 특성에 의해 영향을 받는다. 하지만, 이러한 모든 요인들을 통제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 나아가, 만일 통제되지 않는 지역-산업 혹은 지역별 특성이 집적의 경제를 나타내는 변수(여기서는 해당 지역-산업의 사업체 수)와 통계적으로 상호연관이 있다면, 본 연구에서 얻어진 집적의 경제를 통한 외부효과는 추정상의 오류(bias)를 포함한다. 이와 같이, 유의한 변수가 통제되지 않음으로 인해 발생하는 추정상의 오류(omitted variable bias)를 최소화 하기 위한 하나의 방법은 연구의 대상이 되는 지역들을 지리적으로 인접한 지역들로 한정하는 것이다. Black(1999)은 학교 교육의 질이 주택의 가격에 미치는 영향을 분석함에 있어, 연구자가 관측할 수 없는 주택의 특성 및 주변 환경을 통제하기 위해 분석의 대상을 지리적으로 인접한 주택들로 한정하고 있다.¹⁸⁾ 지리적으로 인접한 지역들은 자연환경이나 풍토 등 여러 면에서 유사성을 가짐으로 인해 통제되지 않는 지역적 특성이 초래하는 추정상의 오류는 최소화될 수 있을 것이다.

18) Holmes(1998)는 노동조합을 약화하는 주(state) 정책(right-to-work law)의 효과를 분석하기 위해 정책을 시행하는 주와 그렇지 않은 주의 경계 부근에서의 제조업의 고용을 분석한다.

〈표 5〉 Tobit모형을 이용한 신생 기업의 입지결정요인에 대한 회귀분석
- 충청남도과 이에 인접한 지역들만을 포함한 분석의 결과

	모든 신생 기업		수출하는 신생 기업		수출을 하지 않는 신생 기업	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
해당 지역-산업의 사업체 수	0.1250 (7.60)		0.0213 (3.46)		0.1157 (7.68)	
해당 지역-산업에서 수출을 하는 사업체의 수 ^a		0.2910 (2.64)		-0.0060 (0.09)		0.2758 (2.45)
해당 지역-산업에서 수출을 하지 않는 사업체의 수 ^b		0.1129 (5.61)		0.0232 (3.11)		0.1041 (5.50)
집중지수	-0.0011 (0.98)	-0.0013 (1.15)	-0.0018 (1.37)	-0.0017 (1.31)	-0.0009 (0.87)	-0.0011 (1.05)
인구밀도	-0.0140 (1.16)	-0.0146 (1.23)	-0.0316 (2.17)	-0.0312 (2.19)	-0.0124 (1.04)	-0.0129 (1.10)
노동시장의 규모(log)	1.1260 (2.76)	0.9899 (2.46)	1.0168 (2.37)	1.0398 (2.32)	1.0324 (2.62)	0.9006 (2.32)
1999년도의 연간 지가상승률	0.1694 (1.38)	0.1771 (1.47)	0.3542 (2.03)	0.3484 (2.02)	0.1446 (1.18)	0.1518 (1.26)
사업 서비스업의 비중	-0.0035 (0.15)	-0.0057 (0.25)	-0.0223 (0.80)	-0.0212 (0.77)	-0.0048 (0.21)	-0.0070 (0.31)
대전	-1.0127 (0.97)	-0.7264 (0.71)	0.3232 (0.26)	0.2357 (0.19)	-0.8262 (0.81)	-0.5540 (0.55)
경기	-0.1471 (0.26)	-0.2643 (0.47)	-0.2887 (0.56)	-0.2586 (0.49)	-0.1694 (0.29)	-0.2826 (0.50)
충북	-0.7097 (1.39)	-0.7858 (1.56)	-1.2737 (1.78)	-1.2490 (1.74)	-0.5087 (1.00)	-0.5828 (1.17)
전북	-2.2579 (3.81)	-2.0946 (3.63)	-1.3306 (2.30)	-1.3843 (2.32)	-1.9620 (3.52)	-1.8058 (3.32)
상수항	-7.3141 (2.80)	-6.3129 (2.37)	-11.0432 (3.37)	-11.2269 (3.29)	-6.4006 (2.53)	-5.4309 (2.12)
가설(a = b)에 대한 p값		0.1438		0.6868		0.1663
신생기업이 없는 지역-산업의 수	81	81	257	257	85	85
Log-L	-552	-551	-116	-116	-542	-540

주: 모든 회귀식에서 22개의 산업에 대한 더미변수들을 포함하고 있음. 분석에 포함된 지역-산업의 수는 299 임. 괄호 안의 수치는 로버스트(robust) t-값을 나타내며, 표준오차는 개별 지역(시군구) 내에서 상호 연관됨을 가정 함.

〈표 5〉는 분석의 대상을 충청남도의 아산시, 천안시, 연기군, 공주시, 부여군, 그리고 서천군과 이에 인접하는 충청남도 이외의 지역들로 한정된 결과를 보여준다.¹⁹⁾ 모든 지역을 포함하는 〈표 2〉의 결과와 비교하여, 집중지수나 사업 서비스업의 비중은 통계적 유의성이 감소함을 볼 수 있다. 이러한 결과는, 분석의 대상을 인접한 지역들로 한정함으로써 인해, 이러한 변수들의 지역간 변화가 적어짐에 기인한

19) 인접 지역으로는 경기도의 평택과 안성, 충청북도의 진천, 청원, 보은, 옥천, 그리고 영동, 전라북도의 무주, 진안, 완주, 익산, 그리고 군산, 그리고 대전광역시를 포함한다.

다. 반면, 해당 지역의 노동시장의 규모는 상대적으로 통계적 유의성이 높아짐을 알 수 있는데, 이는 지리적으로 인접한 지역들간에도 노동시장의 규모가 지역간 상이하기 때문이다.

집적의 경제나 정보의 역할에 있어, <표 5>에서 열 (3)과 (4)의 결과는 <표 2>의 그것과 상당히 차이를 보인다. 특히, 열 (4)에 의하면, 기존 기업들의 해외 시장에 관한 정보가 수출을 계획하는 신생 기업의 입지에 유의한 영향을 미치는 않는 것으로 나타난다.²⁰⁾ <표 5>에서의 열 (6)의 결과는 해외 시장에 대한 정보의 보유 여부와 상관없이 집적의 경제가 존재함을 보여준다.

회귀분석은 충청남도와 인접한 여타의 행정구역-이를 테면, 경기도, 충청북도, 대전광역시, 그리고 전라북도-에 대한 더미변수를 포함하는데, 이는 충청남도가 이들 지역에 비해 신생 기업의 입지에 통계적으로 유의하게 상이한 정책 혹은 환경을 제공하고 있는가에 대해 설명한다. 결과에 의하면, 충청남도가 전라북도에 비해 상대적으로 기업의 경영에 보다 호의적인 정책을 시행하고 있거나 보다 나은 자연적 혹은 사회적 환경을 지니고 있음을 알 수 있다.

VI. 정책적 함의 및 결론

본 연구는, 제품을 해외에 수출하는 기업들이 지니고 있는 해외 시장에 관한 정보는 지리적으로 인접한 지역에 위치한 기업들간에만 공유되는 클럽재(club good)와 같음을 전제로, 해외 시장에 대한 의존도가 높은 산업에 속하는 신생 기업들은 이러한 정보를 얻기 위해 기존에 수출을 하고 있는 기업들이 군집하는 지역에 위치하고자 할 것이라는 가설을 우리나라의 제조업에 속하는 개별 사업체 자료를 이용하여 실증적으로 검증하고 있다.

분석의 결과는, 선행 연구들에 의해 밝혀진, 집적의 경제로부터의 긍정적 외부효과가 존재함을 신생 기업의 입지결정을 통해 재확인하고 있다. 해당 지역(시군구)-산업(두 자리 수에 의한 분류)에서 기존 기업체의 수가 이의 표준편차인 72.45만큼 증가할 때, 향후 2년에 걸쳐 동일한 산업에 속하는 9.8개의 신생 기업이 그 지역에 입지하게 된다. 분석기간 동안의 신생 기업들의 평균 고용이 13.425명이었음을 고려할 때, 집적의 경제를 통한 지역-산업에서의 고용창출효과는 대략 최대 132명으로 추정된다.

기업들의 지리적 군집을 설명함에 있어 제품의 해외 시장에 관한 정보의 역할을 알아보기 위해, 해당 지역-산업의 기존 기업의 수출 여부에 따라 구분하고 수출을 계획하는 신생 기업과 그렇지 않은 신생 기업에 대해 개별적으로 회귀분석을 한다. 결과에 의하면, 수출을 계획하는 신생 기업의 입지결정은 집적의 경제가 가져오는 긍정적인 외부효과뿐만 아니라 해외 시장에 관한 정보에 의해서도 영향을 받는 것으로 나타난다. 특히, 전자에 비해 후자의 영향이 통계적으로 유의하게 크게 나타남을 볼 수가 있다. 하지만, 수출을 계획하지 않는 기업의 입지결정은 해외 시장 정보에 대한 지리적 접근성에 영향을 받지 않는 것으로 나타나 본 연구의 가설을 실증적으로 뒷받침하고 있다.

20) 하지만, 이러한 결과는 많은 지역-산업에서 수출을 계획하는 신생 기업이 발생하지 않았음에 기인하였을 가능성이 존재한다.

우리나라와 같이 대외 수출의존도가 높은 경우 이러한 수출을 증대시킬 수 있는 정책의 중요성은 이미 강조되어 오고 있다. 하지만, 세계화를 통한 교역의 자유화 추세에 따라 자국의 수출증대를 위한 정부의 수출 기업에 대한 지원은 한계를 지니게 되며, 본 연구의 결과는 이에 대한 대안을 제시할 수 있을 것이다. 정책에 의한 산업단지의 조성이 보다 더 효율적이기 위해서는 입주 기업들의 수출 여부와 산업의 종류에 따른 적합한 지리적 배치가 요구되며, 이를 통해 해당 기업들은 규모의 외부경제와 더불어 해외 시장에 관한 정보의 공유로 인해 보다 큰 편익을 창출하게 될 것이다. 신생 기업의 입지는 고용의 창출 등을 통한 지역 경제의 활성화와 지방정부 세입의 증가와 같은 직·간접적인 효과를 낳기 때문에, 지방 정부의 정책결정에 있어 이러한 집적의 경제와 해외 시장에 관한 정보의 역할이 고려되어야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 이변송, 홍성호(2001), "시군구별 노동생산성 성장요인분석과 수도권 집중억제 정책", 국제경제연구 7(1), pp. 125-146
- 이한일, 이변송(2002), "수도권제조업체의 입지결정요인분석", 국토계획 35, pp. 711-727
- Bartik, T. (1985), "Business Location Decisions in the United States: Estimates of the Effects of Unionization, Taxes, and Other Characteristics of States," *Journal of Business & Economic Statistics* 3, pp. 14-22
- Black, S. (1999), "Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education," *Quarterly Journal of Economics* 114, pp. 577-599
- Brunello, G. and F. Gambarotto (2007), "Do Spatial Agglomeration and Local Labor Market Competition Affect Employer-Provided Training? Evidence from the UK," *Regional Science and Urban Economics* 37, pp. 1-21
- Calton, D. (1983), "The Location and Employment Choices of New Firms: An Econometric Model with Discrete and Continuous Endogenous Variables," *The Review of Economics and Statistics* 65, pp. 440-449
- Ciccone, A. and R. Hall (1996), "Productivity and the Density of Economic Activity," *American Economic Review* 86, pp. 54-70
- Comes, P. and G. Duranton (2006), "Labour Pooling, Labour Poaching, and Spatial Clustering," *Regional Science and Urban Economics* 36, pp. 1-28
- Davis, J. and V. Henderson (2008), "The Agglomeration of Headquarters," *Regional Science and Urban Economics* 38, pp. 445-460
- Erickson, R. A., and M. Wasylenko (1980), "Firm Relocation and Site Selection in Suburban Municipalities," *Journal of Urban Economics* 8, pp. 69-83
- Ellison, G., and E. Glaeser (1997), "Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A

- Dartboard Approach," *Journal of Political Economy*, 105, pp. 889-927.
- Glaeser, E. L., H. D. Kallal, J. A. Scheinkman, and A. Shleifer (1992), "Growth in Cities," *Journal of Political Economy* 100, pp. 1126-1152
- Graham, D. and Y. Kim (2008), "An Empirical Analytical Framework for Agglomeration Economies," *Annals of Regional Science* 42, pp. 267-289
- Henderson, J. V. (2003), "Marshall's Scale Economies," *Journal of Urban Economics* 53, pp. 1-28
- Henderson, V., T. Lee, and Y.J. Lee (2001), "Scale Externalities in Korea," *Journal of Urban Economics* 49, pp. 479-504
- Henderson, J. V., A. Kuncoro and M. Turner (1995), "Industrial Development in Cities," *Journal of Political Economy* 103, pp. 1067-1085
- Holl, A. (2004), "Start-ups and Relocations: Manufacturing Plant Location in Portugal," *Papers in Regional Science* 83, pp. 649-668
- Holmes, T. (1998), "The Effect of State Policies on the Location of Manufacturing: Evidence from State Borders," *Journal of Political Economy* 106, pp. 667-705
- Lee, B., K. Sosin, and S. Hong (2005), "Sectoral Manufacturing Productivity Growth in Korean Regions," *Urban Studies* 42, pp. 1201-1219
- Lovely, M., S. Rosenthal, and S. Sharma (2005), "Information, Agglomeration, and Headquarters of U.S. Exporters," *Regional Science and Urban Economics* 35, pp. 167-191
- Marshall, A. (1920), *Principles of Economics* (London: MacMillan)
- Rosenthal, S., and W. Strange (2004), "Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies," in Vernon Henderson and Jacques-Francois Thisse (eds.) *Handbook of Urban and Regional Economics* v.4, pp. 2119-2172
- Rosenthal, S., and W. Strange (2003), "Geography, Industrial Organization, and Agglomeration," *Review of Economics and Statistics* 85, pp. 377-393
- Sveikauskas, K. (1975), "Productivity of Cities," *Quarterly Journal of Economics* 89, pp. 393-413
- Tobin, J. (1958), "Estimation of Relationships for Limited Dependent Variables," *Econometrica* 26, pp. 24-36

〈부표 1〉 변수의 기술통계

변수	평 균	표준편차	최소값	최대값
지역-산업별 변수				
신생 사업체 수	4.804	11.151	0	196
수출을 하는 경우	0.247	0.817	0	19
본사이며 하나의 공장을 소유	0.215	0.768	0	19
본사가 아니며 하나의 공장을 소유	0.012	0.109	0	1
여러 개의 공장을 소유	0.020	0.157	0	3
수출을 하지 않는 경우	4.557	10.669	0	177
기존 기업체의 수	35.089	72.450	1	1,458
수출을 하는 경우	1.368	3.218	0	52
허핀달 집중지수	0.207	0.172	0.002	0.980
지역별 변수				
인구밀도 (명/km ²)	3,941	6,104	25	25,779
노동시장의 규모 (명)	114,650	89,796	14,250	397,750
1999년의 연간 자가상승률 (%)	3.097	2.206	-2.570	24.800
사업 서비스업의 비율 (%)	1.700	1.332	0.272	13.685

주) 지역-산업의 수는 2,741이고, 지역의 수는 241 임.

〈부표 2〉 산업의 분류와 지리적 집중지수(Ellison-Glaeser's γ index)

제조업 중분류	제조업 세분류 (해당 산업이 존재하는 지역의 수)	감마 지수
전통적 경공업	음식료(234)	0.00271
	담배(-)	-
	섬유(230)	0.01443
	의류(232)	0.01158
	가죽, 신발(167)	0.03862
	목재 제품(232)	0.01575
	종이 제품(201)	0.00742
	가구(230)	0.00822
전통적 중공업	코크, 정제석유, 핵연료(78)	-0.13642
	화학 제품(226)	0.01042
	고무 플라스틱 제품(219)	0.01195
	비금속 광물(234)	0.00543
	기초 금속(193)	0.05730
	합성 금속(234)	0.01165
운송장비 제조업	동력 자동차(217)	0.00680
	기타 운송설비(133)	0.04655
기계 및 전자기계 제조업	기계류 및 설비(217)	0.01788
	전기 기계 및 기구류(177)	0.00884
첨단 제조업	사무 및 전산 장비(188)	-0.03733
	라디오, TV 및 통신설비(176)	0.01261
	도구(163)	0.00905
달리 구분되지 않는 제조업	출판(234)	0.04112
	재생(144)	0.00877

주) Henderson 외(2001)에 따라, 22개의 산업을 6개의 산업군으로 구분. 괄호 안의 수치는 해당 산업에 속하는 사업체가 위치한 지역의 수. Ellison and Glaeser(1997)에 의한 감마 지수는 $\{\sum_i (s_{ij} - x_i)^2 - (1 - \sum_i x_i^2)H_j\} / (1 - \sum_i x_i^2)(1 - H_j)$ 로 정의되고, 여기서, s_{ij} 는 특정 산업에서 지역 i 가 차지하는 고용의 비율, x_i 는 지역 i 의 총 고용에 대한 비율, 그리고 H_j 는 j 산업에 속하는 공장 수를 이용한 허핀달(Herfindahl) 집중지수를 나타냄.

도시재생정책 수립을 위한 지방 중소도시 실태분석

임준홍

충남발전연구원 책임연구원

윤정미

충남발전연구원 책임연구원

An Analysis of the Actual Conditions of Small- & Medium-Sized Local Cities to Establish an Urban Regeneration Program

ABSTRACT

Regeneration research regarding urban deterioration has recently been regularized on the national level through the urban regeneration program. This research, which is now under way, is widely recognized as necessity for the regeneration of small and middle sized cities. As part of a fundamental study to establish an urban regeneration program, this research would provide the basic data on formulating the urban regeneration program by analyzing the actual conditions of small- and mid-sized cities and examining their problems. The following methods are applied for the analysis of the actual conditions of small- and medium-sized local cities: a statistical analysis, an attitude survey of expert panels, and an examination of policies and regulations. It is concluded from the study that small- and mid-sized cities are inferior to metropolitan areas in all categories: residential neighborhoods, business districts, and regeneration capability. The expert panel expresses, in the survey, serious concerns about the slackness of shopping mall development in the old downtown areas and the decline of small- and mid-sized cities through the country. As well, governmental policies on urban regeneration are designed for the metropolises, so these policies have limitations when applied to small and mid-sized cities. For these reasons, we assume that governmental investment is more essential than metropolis policies like creating demand and revising regulations. Additionally, support through distinctive regulations and legislation must precede the urban regeneration of small and mid-sized cities.

Key words: small & middle sized cities, urban regeneration, urban decline, analysis on the actual condition

국문초록

최근 국가적 차원에서 도시재생사업을 통해 도시쇠퇴에 대한 재생 연구가 본격화되고 있다. 특히, 도시재생사업에서는 지방 중소도시재생에 대한 필요성을 인지하여, 본격적인 연구를 진행하고 있다. 본 연구는 도시재생정책 수립을 위한 기초적인 연구로써, 지방중소도시 실태를 파악하고 정확히 진단함으로써, 도시재생정책 결정을 위한 기초적 자료를 제시하는 것을 목적으로 한다.

연구방법으로는 통계자료를 통한 실태조사, 전문가 의식조사, 관련 법 및 정책조사를 통해 지방 중소도시의 실태를 파악하였다. 연구결과, 지방 중소도시는 정주환경, 산업기반, 재생역량 모두 열악하였으며, 특히 수도권에 비해 더욱 열악한 것으로 나타났다. 전문가들은 중소도시의 점차 진행될 침체와 쇠퇴를 우려하였고, 그 중에서 구도심 상점가의 침체와 도시 전체 쇠퇴를 우려한 것으로 분석되었다. 정책분석 결과 대도시를 위한 정책들이 대부분 추진되고 있어, 이를 지방 중소도시에 적용하는데 많은 한계점이 있는 것으로 도출되었다.

즉, 지방중소도시 재생을 위해서는 수요창출과 규제완화 측면의 접근(대도시 정책) 보다 정부의 적극적인 직접 투자(지원)가 필요하다. 특히, 지방은 수도권과 차별화된 정책지원 및 법제도 정비와 정책적 고려가 우선되어야 할 것이다.

주제어: 중소도시, 도시재생, 도시쇠퇴, 실태분석

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

현재 대부분의 지방 중소도시에서는 지속적인 인구감소 현상이 나타나고 있으며, 인구저성장 시대의 도래, 대도시 중심의 광역경제권 체계 구축, 수도권 규제완화 움직임 등의 여건은 지방 중소도시를 더욱 어렵게 하고 있다. 한편, 국가적 차원에서 2007년 도시재생시스템 연구를 통해 도시재생에 대한 관심 및 연구가 본격화되었다. 특히, 지방 중소도시재생에 대한 필요성을 인지하여, 연구의 주요 과제로 선정하고, 본격적인 연구를 진행하고 있다.¹⁾ 특히, 중소도시는 대도시와 주변 농산어촌지역을 연결하는 등의 기능과 역할²⁾을 수행해야할 뿐만 아니라 새정부의 광역경제권 체계 강화를 위해서도 중요하다. 그리고 그 수단인 하나로 도시재생은 중요한 의미를 가진다.

이러한 의미에서 본 연구는 도시재생정책 수립을 위한 기초적인 연구로써, 지방중소도시 실태를 파악하고 정확히 진단함으로써, 도시재생정책 결정을 위한 기초적 자료를 제시하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 지방 중소도시의 실태를 정주환경, 산업환경, 재생역량의 3개 실태 부문으로 구분하여 분석하고, 지방 중소도시 쇠퇴 상태와 원인에 대해 전문가(공무원) 들의 의식조사를 실시하였다. 또한 지방 중소도시 재생을 위한 관련법 및 정책을 조사하여, 문제점을 도출하고자 한다.

2. 연구 범위 및 방법

연구의 공간적 범위는 특별시와 광역시를 제외한 160개 중소도시를 대상으로 하였다. 인구규모 등 도시의 특성을 함께 고려하기 위해 수도권 중소도시와 비수도권 중소도시(이하 지방 중소도시)로 구분하고, 다시 시급도시와 군급도시로 구분하여 분석하였다.³⁾

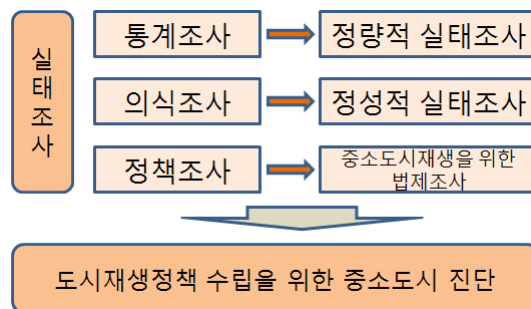
〈표 1〉 분석 내용

구 분	분류 및 대상	내 용	비 고
실태조사	정주	인구, 주택, 편의시설	통계청, 각종보고서
	산업	종사자, 사업체, 1000대기업	통계청, 네이버
	역량	고령인구, 자재자립도, 재정력지수	통계청, 보고서
의식조사	공무원	도시쇠퇴 인지, 도시쇠퇴원인 등	설문조사
정책조사	지역정책	지역종합개발지구, 지역특화발전특구 등	관련법 및 사업
	도시재생	도정사업, 도촉사업	관련법 및 사업

연구 방법으로는 중소도시의 정량적인 실태분석, 실태에 대한 의식과 이에 대한 정부의 대책 등을 살펴보는 것이 연구의 첫 단계로 파악하였다. 이를 위해 우선적으로 통계자료를 활용하여 실태조사를 하였으며, 이어 전문가 의식조사, 도시재생 관련 법·정책 조사를 실시하였다.(표 1) 첫째, 실태조사는 정부 통계연보 및 보고서, 선행연구를 기초로 수집 가능한 각종 통계자료를 시군별로 정리하였다. 이를 통해 지방 중소도시 실태를 분석하였다.

둘째, 전문가 의식조사는 도시쇠퇴에 대한 생각, 정책·쇠퇴원인 등을 중심으로 충남, 강원, 전북, 경북 등 62개 시군의 도시계획, 지역경제, 관광 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 2007년 12월 10일부터 12월 24일까지 25일 동안 방문, 우편, E-mail, 팩스를 통하여 배포하였으며, 총 655부를 회수하였다(총 750부 배포, 회수율 87.33%).

셋째, 중소도시 및 도시재생 관련법과 정책분석에서는 참여정부와 현 정부가 추진하고 있는 관련 정책을 조사·분석하였다.



〈그림 1〉 분석의 틀

3. 선행연구 검토

도시재생 및 중소도시에 관한 선행연구를 살펴보면, 오재일, 형시형(2004)은 인구측면, 산업·경제적 측면, 물리·환경적 측면 부문의 사례지역에 대한 실증분석을 통해 도심재생을 위한 정책방안을 제시하고자 하였다. 또한 강준모(2008)는 국외 및 국내 도심재생 정책 및 사업 등의 사례들을 비교·분석하여 도심재생을 위한 시사점을 도출하였다. 그러나 대부분의 연구는 지방 대도시를 연구 범위로 하여 중소도시에 대한 도심쇠퇴 대처방안 및 정책방안을 고려하지 않은 한계가 있다.

중소도시에 대한 연구를 살펴보면, 김정연, 김창석(2000)은 충남지역을 사례로 분석하여, 시·군·읍·면 행정중심지의 기능 특징과 유형에 대해 분석하여, 지역도시체계의 전체적인 특성과 더불어 요소로서의 개별 도시의 특징에 대해 파악하였다. 장애경(2005)은 청주시를 대상으로 중소도시 지역 활성화에 관한 연구를 수행하였다. 그러나 그의 연구는 쇠퇴하고 있는 중소도시에 대한 활성화방안에 주안점을 둔 것이 아니라, 대도시 과밀문제 해결과 지역균형발전을 기초로 한 중소도시 지역 활성화에 대해 연구하였다. 황재훈(2007)은 청주시에 적용할 수 있는 정책과 전략을 통해 도시공간 구조의 변화를 제시하였으나, 지방 중소도시에 관한 실증적 실태분석이 이루어지지 않은 한계를 가지고 있다. 장희순(2006)은 국가균형발전차원에서 지방중소도시중 비성장형도시 84개를 선정하여 실태를 분석하였으며, 이를 통해 당면과제를 도출하였다. 그러나 이러한 연구 노력에도 불구하고 지방 중소도시 재생을 뒷받침하는 도시재생 수법과 법제도는 미흡한 실정이다.(대부분 대도시의 도시재생 수법과 법제도)

본 연구는 지방 중소도시에 관한 통계분석 및 전문가 설문조사 그리고 법제도 고찰 등을 심도 있게 분석함으로써, 중소도시 도시재생정책 수립을 위한 기초연구라는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

II. 통계로 본 중소도시 실태

1. 정주환경

1) 인구

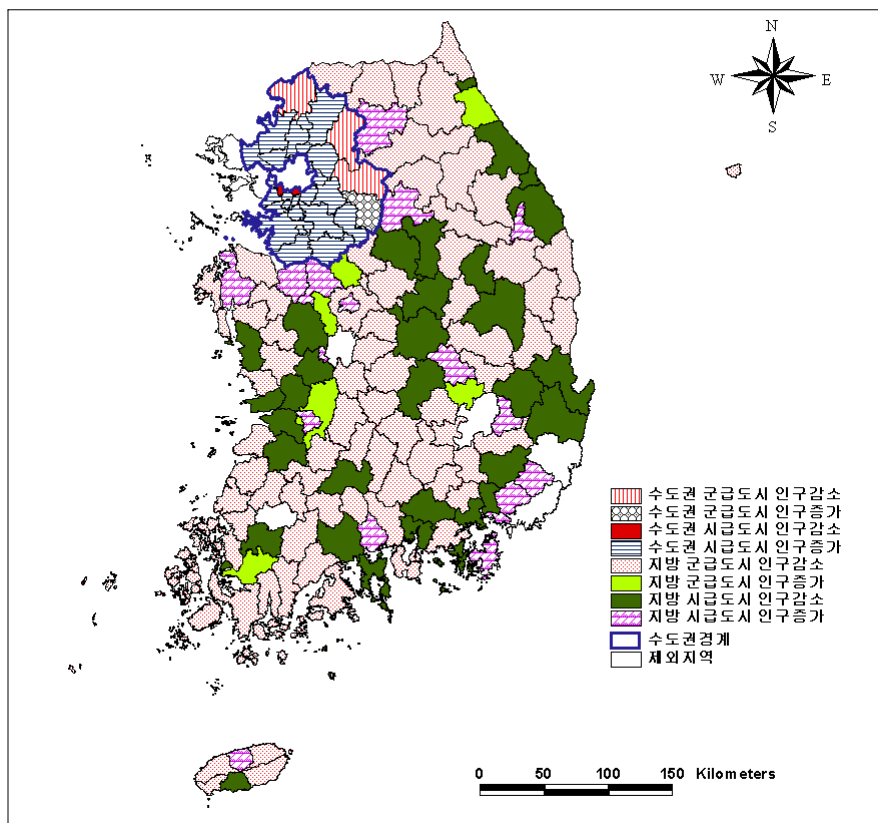
2000년 중소도시 인구는 우리나라 인구(46,136천명)의 51.8%인 23,887천명으로, 이중 지방중소도시에 14,903천명(32.3%)이 거주하였다. 그러나 2005년에 수도권인구는 15.9%증가한데 반해 지방 중소도시 특히, 지방 중소도시의 인구감소는 수도권에 비해 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 수도권에 위치한 31개 중소도시 중 인구 감소 현상이 나타나는 곳은 5곳뿐인데 반해, 지방도시는 82.2%가 감소하였다. 통계청 발표에 의하면 우리나라 총인구가 2018년을 정점(49,340천명)으로 감소한다고 예측하고 있어⁴⁾ 이러한 현상은 앞으로도 지속되고, 심화될 것으로 생각된다.

〈표 2〉 중소도시의 인구변화

(단위 : 천명, 도시수, %)

구분	시급도시				군급도시				전체		
	2000년	2005년	감소	증가	2000년	2005년	감소	증가	2000년	2005년	수
수도권	8,709	10,150	2 (6.5)	25 (80.7)	275	265	3 (9.7)	1 (3.2)	8,984	10,415	31 (100.0)
지방	10,709	10,857	33 (25.6)	17 (13.2)	4,194	3,757	73 (56.6)	6 (4.7)	14,903	14,614	129 (100.0)
전체	19,418	21,007	35 (21.9)	42 (26.3)	4,469	4,023	76 (47.5)	7 (4.4)	23,887	25,030	160 (100.0)

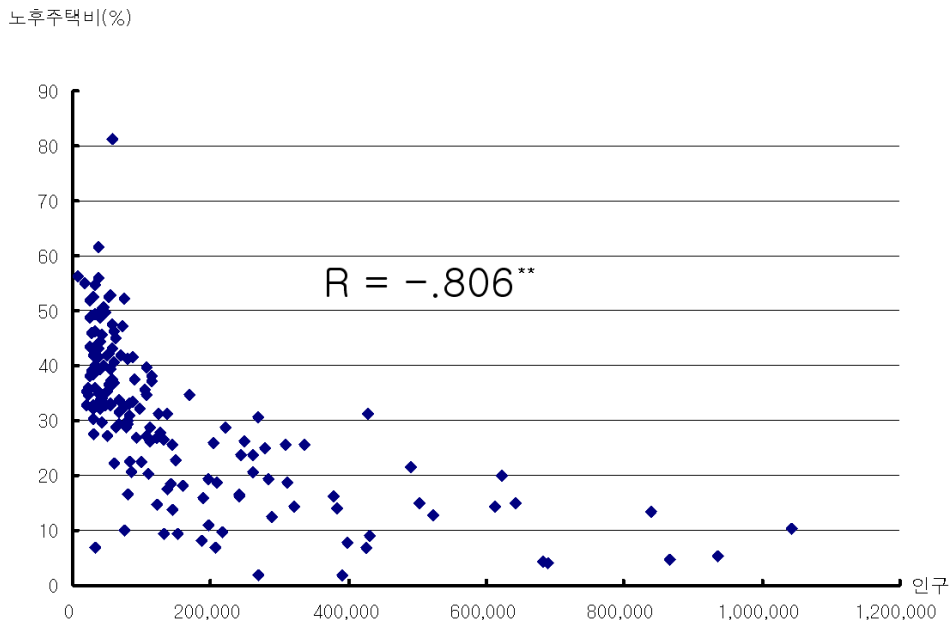
자료 : 인구주택총조사보고서, 2000·2005, 통계청



〈그림 2〉 중소도시 인구변화 분포(2000년-2005년)

2) 주택

지방 중소도시의 노후주택 비율을 보면 시급도시에는 전체 주택의 25.8%가 노후주택이며, 군급도시에서는 40.0%가 노후주택이다. 이는 수도권 도시들보다 2배 정도 높은 수준으로 주택의 노후화 현상이 심각한 것을 알 수 있다. 도시의 인구규모와 노후주택비율의 관계를 보면 인구규모가 적을수록 노후주택 비율이 높아지는 것을 확인할 수 있었다.(상관계수 -0.806로 높게 나타났음)



〈그림 3〉 도시규모와 노후주택 비율

3) 의료 및 문화, 학원시설

천명당 의료시설의 실태를 살펴보면, 병원수가 수도권에 비해 상대적으로 열악하며, 주민들이 일상적으로 이용하는 의원은 천명당 2.02로 수도권 5.82로 절반수준에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 자치단체가 공급하는 도서관, 박물관, 미술관 등 문화기반시설의 10만명당 시설수는 지방도시와 수도권과 큰 차이가 없는 것으로 나타났으며, 오히려 지방 시급도시가 수도권보다 더 높은 것으로 나타났다. 학원시설은 수도권 중소도시와 지방 중소도시간의 뚜렷한 차이를 나타내고 있다. 지방 중소도시의 수도권의 양적으로 절반 정도도 미치지 못하고 있다. 문화기반시설을 제외한 의료시설, 학원시설 등은 양적인 차이뿐만 아니라 질적 차이는 상당히 클 것으로 사료된다.

〈표 3〉 정주환경 시설 실태(2005년)

구분	노후주택비율(%)		의료시설 ⁵⁾ (수/천)	문화기반시설(수/10만명)		학원시설 ⁶⁾ (수/만명)	
	시급	군급		시급	군급	만인당 학원수	만인당 강사수
수도권	13.3	22.3	17.34	2.65	9.86	39.13	115.72
지방	25.8	40	8.86	4.84	8.11	16.01	38.15
전체	21.4	39.2	10.96	4.07	8.19	21.73	57.32

자료 : 인구주택총조사보고서, 2000·2005, 통계청
2005년 한국도시연감, 2006, 행정안전부
2006 전국문화기반시설총람, 2007, 문화관광부

2. 산업기반

1) 종사자

2000년 중소도시 종사자수는 우리나라 종사자(15,145천명)의 49.7% 7,534천명으로 이중 지방 중소도시에는 4,468천명(29.5%)이 종사하고 있다. 지방 중소도시의 거주인구 중 사업체 종사수가 차지하는 비율은 시급도시 29.9%로 수도권에 비해 조금 낮은 것으로 나타났다. 즉, 인구대비 직업수(종사자수)는 수도권에 비해 조금 적은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 종사자인구 분포 및 인구 대비 종사자 수(2005년)

구분	종사자 인구(수)			인구 대비 종사자 비율(%)		
	시급도시	군급도시	전체	시급도시	군급도시	평균
수도권	2,991	76	3,066	31.9	28.7	31.5
지방	3,371	1,097	4,468	29.9	28.7	29.2
전체	6,362	1,172	7,534	—	—	—
평균	—	—	—	30.6	28.7	29.6

자료 : 사업체기초통계조사보고서, 2006, 통계청

특히, 새롭게 창출되는 신규 일자리는 수도권에 집중되고 있어 새로운 일자리, 젊은층의 일자리가 지방 중소도시에서는 창출되지 않는 것으로 나타났다. 이는 곧 경제활동에서 중요한 역할을 담당하는 젊은층 유출로 이어지고 있음을 알 수 있다.

2) 산업경쟁력

산업단지 실태를 살펴보면 지방에 위치한 산업단지는 분양률, 가동률이 수도권 산업단지에 비해 낮으며, 특히 고용창출(증가)은 수도권이 연평균 20.8%인데 비해 지방은 3.8%로 낮은 것을 알 수 있다. 그리고 지방 중소도시의 경우 논공산업단지가 산업단지의 70.0%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 산업단지 실태

구분		단지수	분양률(%)	가동률(%)	고용		
					'08.6(천명)	'05.6(천명)	연평균 증감률(%)
일반산업단지	수도권	78	97.3	88.9	1154.8	70.7	20.8
	지방	158	93.5	82.9	196.8	176.7	3.8
농공단지	수도권	1	100.0	100.0	0.322	0.334	-1.2
	지방	360	97.8	85.6	113.1	103.6	3.1

자료 : 전국산업단지실태통계 2008 2분기 · 2005 2분기, 한국산업단지공단

사업체당 종업원수는 수도권에 위치한 사업체의 경우 하나의 사업체당 종업원수가 5.1명인데 반해 지방은 4.1명으로 작아 사업체 규모가 영세한 것을 알 수 있다. 또한 우리나라를 대표하는 100대 기업의 분포를 보면 중소도시에 292개 업체가 있으며, 이중 수도권에 절반정도 있다. 이는 수도권

중소도시 인구와 종사자가 지방중소도시 보다 상대적으로 낮은 것을 감안하며 수도권 집중현상이 강함을 알 수 있다.

〈표 6〉 사업체당 종업원수 및 1000대 기업 분포

구분	사업체당 종업원수 (단위 : 명/사업체)			1000대 기업의 분포 (단위 : 기업체수)		
	시급	군급	전체	시급	군급	전체
수도권	5.3	3.6	5.1	145	0	145
지방	4.3	3.9	4.1	147	21	168
전체	4.7	3.9	4.3	292	21	313

자료 : 사업체기초통계조사보고서, 2006, 통계청

http://finance.naver.com/coinfo/1000_list.php(2007)

160개의 중소도시 중 1000대 기업이 하나도 없는 도시가 63개 도시 39.4%이며, 79개의 지방 군급도시 중 66개 도시 83.4%는 1000대기업이 위치하고 있지 않다. 즉, 지방 중소도시에는 지역발전을 견인할 수 있는 선도 기업이 부족하다는 것을 알 수 있다.⁸⁾

3. 재생역량

1) 고령화

도시재생을 위한 역량은 다양한 변수를 종합하여 검토하여야 하지만 여기에서는 고령화와 재정력 차원에서 살펴본다. 65세 이상 고령인구 비율을 살펴보면 <표 7>에서 보는 바와 같이 지방에 위치한 중소도시 중 시급도시의 24.0%가 고령화사회에 진입하였으며 고령사회, 초고령화사회에 진입한 도시까지 합치면 전체의 90%가 이미 고령화사회 이상으로 진입하였으며, 군급도시는 모두 고령화사회에 진입한 것으로 나타났다. 이는 수도권에 위치한 중소도시와 비교하면 더욱 뚜렷해진다. 특히, 지방 중소도시에 저소득층이 많고⁹⁾, 고령자의 경우 경제적 어려움을 갖고 있는 사람이 많다는 측면에서 자발적으로 자력에 의한 재생은 한계가 있는 것으로 사료된다.¹⁰⁾

〈표 7〉 노인인구 비중 변화(2000년-2005년)

(단위 : 도시수)

구 분		노인인구 비중				
		0-14%	7-14%	14-20%	20% 이상	소계
수도권	시급도시	9 (33.3)	0 (0.0)	18 (66.7)	0 (0.0)	27 (100.0)
	군급도시	0 (0.0)	3 (75.0)	1 (25.0)	0 (0.0)	4 (100.0)
지방	시급도시	5 (10.0)	12 (24.0)	29 (58.0)	4 (8.0)	50 (100.0)
	군급도시	0 (0.0)	27 (34.2)	3 (3.8)	49 (62.0)	79 (100.0)
전체	시급도시	14 (18.2)	12 (15.6)	47 (61.0)	4 (5.2)	77 (100.0)
	군급도시	0 (0.0)	30 (36.2)	4 (4.8)	49 (59.0)	83 (100.0)

주 : 고령화 정도는 고령화율이 7-14%인 '고령화사회', 14-20%인 '고령사회', 20% 이상인 '초고령사회'로 구분
주민등록 인구를 기준으로 산정함(2005년 기준)

자료 : 주민등록인구, 2005, 통계청

2) 재정력

재정자립도¹¹⁾는 <표 8>에서 보는 바와 같이 수도권 중소도시에 비해 지방 중소도시가 열악한 것을 알 수 있다. 표에서 보는 바와 같이 지방의 시급도시는 30.7%로 수도권 시급도시의 49.3%에 비해 낮으며, 군급도시는 수도권에 비해 절반정도에 그치는 것으로 나타났다. 지방 중소도시의 재정력 지수¹²⁾는 수도권에 비해 더욱 낮은 것을 알 수 있다. 지방 시급도시는 수도권 시급도시에 비해 절반도 되지 않는다. 이러한 재정력지수는 곧 지방이 자치적으로 도시재생사업을 발굴하고, 추진하기에는 근본적 한계가 있다는 것을 단적으로 보여주는 예라 할 수 있다.

<표 8> 재정자립도 실태 및 재정력지수

(단위 : %, 2006)

구분	재정자립도 실태			재정력지수					
	시급도시	군급도시	전체	시급도시		군급도시		전체	
				2001	2006	2001	2000	2001	2006
수도권	49.3	25.0	46.2	78.7	89.2	30.5	26.8	72.5	81.2
지방	30.7	18.1	23.0	36.2	34.1	14.5	14.7	22.9	22.3
전체	37.3	18.4	27.6	51.3	53.5	15.3	15.3	32.6	33.7

자료 : 한국지방행정연구원, 2007, 2006 지방재정분석자료, 제주도에 속해 있는 시군은 제외

이상과 같이 여러 변수를 통해 중소도시의 실태를 살펴보았다. 이러한 여러 변수 중 중소도시를 어렵게 하는 가장 큰 원인은 인구감소로 생각된다. 이에 인구감소에 가장 관계 깊은 변수가 무엇인가를 상관분석을 통해 살펴보면¹³⁾ 노후주택이 많고, 인구대비 직장수가 적고, 단위사업체당 종사자수가 적고, 1000대 기업이 없고, 재정력이 약하고, 고령자가 많을수록 인구감소현상이 심하다는 것을 알 수 있다.

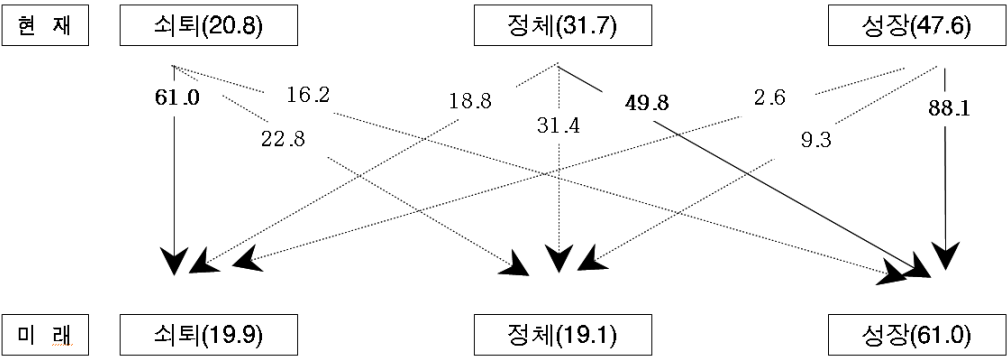
4. 소결

정주환경에 대해 실태분석 종합결과 지방 군급도시를 중심으로 한 인구감소현상이 두드러졌으며 (79개의 군급도시 중 73곳 감소), 지방도시의 주택노후화 심각(34.5%)한 것으로 도출되었다. 또한 지방도시 정주기반시설(의료, 문화, 사교육) 수도권 도시에 비해 열악한 것으로 분석되어 중소도시 쇠퇴현상이 더욱 심각해질 것으로 사료된다. 산업기반 부분의 실태를 분석한 결과, 신규 일자리 창출 수도권 집중 현상이 두드러졌으며, 지방도시 산업단지 경쟁력이 약화되고, 지역을 대표한 기업(1000대 기업)이 부재한 것으로 도출되어 지방의 경쟁력이 갈수록 약해질 것으로 사료된다. 재생역량 분석결과 심각한 고령화로 인한 재생활력 부족 현상과, 수도권과 비교하였을 때, 많은 저소득층이 중소도시에 분포한 것으로 나타났다. 또한 낮은 재정자립도와 재정력지수로 실태분석결과 나타나 지방 자치적으로 도시재생사업을 추진하는데 한계점이 있는 것으로 분석되었다.

Ⅲ. 의식조사로 본 중소도시 실태

1. 쇠퇴에 대한 인식

현재의 도시 상태가 어떤가에 대해 해당 지역을 가장 잘 아는 공무원을 대상으로 조사 한 결과 쇠퇴하거나 정체하고 있다고 답한 사람이 전체 응답자의 52.5%로 나타났다. 현재 성장하고 있는 도시도 11.9%의 응답자가 향후 정체·쇠퇴할 것으로 조사되었다.



〈그림 4〉 현재와 미래의 도시변화에 대한 의식조사(단위 : %)

도시내부에서 쇠퇴하고 있는 지역으로는 구도심 상점가와 주거지가 가장 쇠퇴하고 있다고 생각하고 있으며, 도시전체가 쇠퇴하고 있다고 응답한 사람도 19.3%로 많았다.

〈표 9〉 도시내에서 주요 쇠퇴 지역

구 분	응답자수	비중(%)
구도심 상점가	297	45.4
산업단지 주변지역	8	1.2
구도심 주거지	106	16.2
일반 주거지	81	12.4
도시 전체	126	19.3
기 타	36	5.5
합 계	654	100.0

2. 쇠퇴 원인

도시쇠퇴의 원인에 대해서는 도시의 외적 요인과 도시내부의 정주환경, 산업기반, 재생을 지원하는 법제 및 집행의 미비 등이 함께 작용하고 있다고 생각하고 있었다. 항목별로는 교육서비스 부족이 14.7%로 가장 많이 지적하고 있으며, 이어 기반산업의 경쟁력 약화, 주변도시의 성장 등을 들고 있다.

〈표 10〉 주요 쇠퇴 원인

분류	구분	응답자수	비중(%)
정주	문화 및 편의시설 정비부족	158	10.6
	의료 및 사회복지서비스 미흡	74	5.0
	교육서비스 부족	219	14.7
	안전의 취약	7	0.5
산업	기반산업의 경쟁력 약화	217	14.6
	기업이전으로 인한 일자리 감소	148	9.9
	상업업무기능의 약화	187	12.6
외부	교통통신의 발달	166	11.1
	주변도시의 성장	215	14.4
제도	정비계획 지연	59	4.0
	토지건축물 등의 다양한 규제	40	2.7
전 체		1,490	100.0

* 설문응답자수는 해당 설문의 복수응답자수임

IV. 지방 중소도시 정책 실태

1. 지역정책과 중소도시

지역정책에서 지방 중소도시와 관련된 많은 정책들이 추진되고 있지만 체계적·종합적이지 못하고 도시재생과의 연계성도 낮다.

이들 정책들의 모범을 기준으로 법의 제정 목적, 사업유형, 사업의 대상지역 등을 기준으로 중소도시 및 도시재생과의 관계를 분석하면 다음과 같다.

지균법(지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률)에서 규정하고 있는 지역개발사업 중 광역권개발사업, 특정지역개발사업은 광역을 범위로 하면서 중소도시들을 포괄하고 있으며, 개발촉진

지구개발사업은 낙후된 지역의 기반시설정비 및 지역특화사업 등을 추진하여 지역발전을 도모한다는 측면에서 연관성이 있지만 주로 신규개발에 치우쳐 있어 재생사업과는 거리가 있다.

〈표 11〉 지역개발제도 실태

구 분	관련계획	대상단위(사업명)
국토부	개발촉진지구개발계획, 지역종합개발지구개발계획 등	개발촉진지구, 지역종합개발지구 등
지경부	폐광진흥지구 개발계획, 지역특화발전특구계획	폐광진흥지구, 지역특화발전특구 등
행안부	도서종합개발계획, 소도읍육성계획 등	도서종합개발사업, 소도읍육성사업 등
농식품부	농업·농촌발전계획 등	문화마을조성사업, 생활환경정비사업 등

다만, 지역종합개발사업은 시군과의 협약 및 공동시행 등 다양한 개발방식으로 사업을 추진하고, 지역개발 자원을 최대한 발굴하여 지방중소도시를 살고 싶은 도시로 바꾸어 나간다는 측면에서 중소도시의 개발 및 도시재생사업과 연관성은 있지만 그다지 높지 않다. 그리고 지역특화발전특구도 지역경제활성화와 지방자립화를 위해 차별화된 지역사업의 발굴·발전을 지원한다는 측면에서 중소도시와 연관성이 있으나 도시재생과의 연계성도 높지 않다.



〈그림 5〉 지역개발제도와 중소도시 재생과의 연계성

2. 도시재생정책과 중소도시

도시재생의 직접적인 관련법인 ‘도시 및 주거환경정비법’과 ‘도시재정비촉진을 위한 특별법’은 주로 서울 및 대도시를 중심으로 추진되고 있어 중소도시에 적용하기에는 한계가 있다. ‘도시 및

주거환경정비법'은 50만 이상의 대도시를 주요 대상으로 하고 있으며, '도시재정비 촉진'을 위한 특별법' 역시 지구지정 면적 규모가 커서 중소도시에 적용하기에는 한계가 있다. 실제로, 2008. 9. 현재까지 지구지정된 총 61개 지구(62.5km²) 중 서울시 23개 지구(20.6km²), 경기도 18개 지구(22.8km²), 대전시 7개, 부산시 5개, 인천시 4개 지구로서 지방중소도시에는 전혀 지정되지 못하고 있다. 정책 분석 결과 중소도시에 적용할 수 있는 도시재생 관련 법제도는 부족하며, 이에 중소도시에 적용할 수 있는 법제의 정비 필요하다.

V. 연구결과의 종합 및 함의

1. 연구결과의 종합

본 연구는 지방 중소도시재생 정책의 추진을 위해서는 우선적으로 지방중소도시에 대한 명확한 이해가 필요하다는 측면에서 여러 실태분석을 중심으로 수행되었다.

연구결과 첫째, 지방 중소도시는 정주환경, 산업기반, 재생역량 모두 열악하며, 수도권 중소도시와 뚜렷이 대별된다. 정주환경 측면에서 인구가 감소하고, 주택은 노후화되고 있으며, 주민이 쉽게 이용할 수 있는 편의시설은 부족한 것으로 나타났다. 산업기반 측면에서 수도권에 비해 절대적인 직업수는 적지 않지만 신규 일자리가 부족하다. 이는 지방 중소도시의 활력을 약화시키고 젊은층 유출로 이어질 수 있다. 그리고 지역 활력을 견인할 수 있는 대표기업이 부족하고, 사업체 규모가 영세한 것으로 도출되었다. 재생역량 측면을 살펴보면 고령화 심화와 젊은층 유출은 도시재생을 근본적으로 어렵게 하고 있으며, 재정자립도와 재정력지수가 낮아 자생적 재생능력이 부족한 실태를 보이고 있다.

둘째, 이러한 지방 중소도시의 현실을 반영하듯이 지역 전문가 역시 도시 침체와 쇠퇴를 우려하고 있으며, 특히 구도심 상점가의 침체를 우려하고 있다. 이러한 쇠퇴의 원인에 대해서는 교육서비스 부족 및 산업경쟁력 약화 그리고, 주변 대도시의 성장 등을 들고 있다.

마지막으로 정책부분을 분석한 결과, 이러한 어려움에도 불구하고 중소도시 재생을 뒷받침하는 법제도는 미흡한 실정이다. 많은 중소도시 관련 정책들이 추진되고 있지만 체계적이지 못하고, 도시재생과의 연관성도 낮다. 특히, 대부분의 정책들이 낙후지역 등 군급도시에 집중된 반면, 지방 중소도시의 중심적 역할을 담당해야하는 시급도시에 대한 배려가 적다. 이에 시급도시에 대한 보다 적극적인 대처가 필요하다. 시급도시의 경우 현 정부가 추진하고 있는 광역경제권 구축에서 대도시와 중소도시·농산어촌을 연결하는 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 또한 도시재생 관련 정책들은 대도시 특히, 수요가 있는 수도권에 집중되어 있어 지방 중소도시재생을 위한 법제정비가 시급하다.

〈표 12〉 지방 중소도시의 문제점 종합

구 분		연구 결과 종합
실태 분석	정주	<ul style="list-style-type: none"> - 지방 군급도시를 중심으로 한 인구감소 (79개의 군급도시 중 73곳 감소) - 지방도시의 주택노후화 심각(34.5%) - 지방도시 정주기반시설(의료, 문화, 사교육) 수도권 도시에 비해 열악
	산업	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 일자리 창출 수도권 집중 - 지방도시 산업단지 경쟁력 약화 - 지역을 대표한 기업(1000대 기업) 부재
	역량	<ul style="list-style-type: none"> - 고령화로 인한 재생활력 부족 - 많은 저소득층 분포(수도권과 비교) - 낮은 재정자립도와 재정력지수
의식 분석	공무원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시의 정체 · 쇠퇴를 우려 - 구도심 쇠퇴를 특히 우려 - 도시쇠퇴의 주요인은 교육시설 부족, 산업기반경쟁력 약화, 주변도시의 성장
정책 분석	지역정책	- 낙후지역 활성화 차원에서 접근
	도시재생	- 도시재생에 대한 정책적 고려 부족

2. 함의

저성장사회 도래, 광역경제권 구축, 수도권 규제완화 등 최근의 환경변화는 지방 중소도시를 더욱 어렵게 하고 있다. 그리고 분석에서도 나타난 바와 같이 지방 중소도시의 재생역량, 인구, 정책 등 여러 측면에서 많은 어려움을 안고 있다. 특히, 인구감소시대에는 인구증가시대와 차별된 도시정책이 투입되어야 한다. 이런 측면에서 도시재생은 지방 중소도시의 활성화를 위해서도 중요한 의미를 갖고 있으며, 이는 곧 중소도시의 질적 개선, 삶의 질 향상으로 이어질 수 있다.

이에 지방 중소도시재생을 보는 관점이 근본적으로 수정되어야 한다. 중소도시는 대도시와 같이 수요창출과 규제완화 측면의 접근도 필요하지만 이보다는 정부의 보다 적극적인 직접투자(지원)가 필요하다. 특히, 재생정책의 초기에는 더욱 절실하며, 지방은 수도권과 차별된 특별한 배려가 필요하다. 지방 중소도시재생은 지역 활성화, 경쟁력 확보차원에서 뿐만 아니라 도시의 독창성과 역사성, 개성을 확보하고, 인구감소시대에 대응하기 위한 지방의 생존전략으로 받아들여져야 할 것이다.

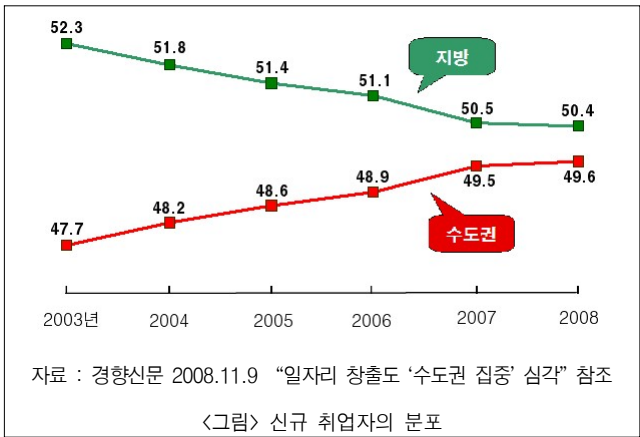
본 연구는 지방 중소도시재생 정책 수립을 위한 첫 단계로 지방중소도시 실태 분석에 초점을 두었다. 본 연구에서 다루지 못한 도시별 구체적인 실태와 이를 근거로 한 유형화 및 정책과제 도출, 정책대안 검토 등은 후속 연구로 이루어지고 있음을 밝혀 둔다.

<참고 문헌>

- 건설교통부, 2007.6, 중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구
 인구주택총조사보고서, 2000·2005, 통계청
 주민등록인구, 2005, 통계청
 사업체기초통계조사보고서, 2005, 통계청
 시도별 장래인구추계 결과, 2007.5, 통계청
 전국산업단지실태통계 2008. 2분기·2005. 2분기, 한국산업단지공단
 2006 전국문화기반시설총람, 2007, 문화관광부
 2005년 한국도시연감, 2006, 행정안전부
 한국지방행정연구원, 2007, 2006 지방재정분석자료
 충남발전연구원 외, 2008.11, 중소도시재생 정책방향과 추진계획(안)
 송두범 외, 2008.10.9, 도시재생의 과제와정책 방향 세미나 - 중소도시 재생정책의 방향과 과제, 도시
 재생사업단 외
 오재일, 형시영, 지방 대도시의 도심재생 방안에 관한 연구, 2004, 한국정책과학학회보, 8권, 2호,
 pp. 1-26.
 강준모, 박정민, 2008, 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구, 대한토목학회논문집, 제28권 제1D호,
 pp.137-145.
 김정연, 김창석, 2000, 충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형분석, 한국지역개발학회, 제12권, 1호,
 pp.81-96.
 김진수·최명신, 2007, 한국의 기초자치단체별 혁신역량 비교연구
 장애경, 중소도시 지역활성화방안연구(충북 청주시역을 중심으로), 2005, 충북개발연구원 16권, 2호
 장희순, 2006.비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안, 국토연구 제50권 pp.39-58
 황재훈, 2007.성장관리형 도심재생의 이론과 적용연구-청주시를 중심으로, 충북대학교 건설기술연구소,
 제26권, 제2호
http://finance.naver.com/coinfo/1000_list.php(매출액 1000대기업)
 시사저널(www.sisapress.com) 2008.11.6일자 기사

-
- 1) 정부는 ‘삶의 질’ 향상과 미래가치를 창출할 건설교통 R&D 육성을 위해 「건설교통 R&D 혁신로드맵 (VC-10)」을 작성하고, 향후 10년간 6조5천억 원을 지속적으로 투자할 계획이며, 이 10대 과제에는 ‘도시재생시스템’ 연구개발사업이 포함되어 있다. 그리고 ‘도시재생시스템’ 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 ‘지방 중소도시 유형별 재생기법개발’이 주요과제로 포함되어 있음
 - 2) 중소도시의 기능과 역할에 대해 배후농촌지역의 ‘중심기능’, 상위도시와 배후지역을 연결하는 ‘거점기능’, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 주거환경과 도시편익시설 및 서비스를 제공하는 ‘정주기능’을 들고 있음(충남발전연구원 외, 2008.11, 중소도시재생 정책방향과 추진계획, p.3 참조)
 - 3) 시급도시와 군급도시로 구분한 이유는 군급도시에서는 소도읍종합육성계획, 신활력사업 등의 많은 지역정책들이 추진되고 있지만 시급도시에서는 이러한 정책에서 소외되고 있다는 점과 시급도시와 군급도시에 따라 차이가 있기 때문임
 - 4) 통계청, 2007.5, 시도별 장래인구추계 결과, p.5 참조

- 5) 시급도시만을 대상으로 분석한 결과이며, 종합병원, 병원, 의원, 치과병원, 한방병원 등 모든 의료기관을 합친 것임
- 6) 시급도시만을 대상으로 하였음
- 7) 2008년 11월 9일 통계청의 국가통계포털(KOSIS)에 따르면 올 9월 말 현재 서울·경기·인천 등 수도권 지역의 취업자 수는 1177만명으로 2000년 9월(996만2000명)보다 180만8000명이 늘어났다. 이는 같은 기간 우리나라 전체 취업자 수 증가(221만명)의 81.8%에 해당한다. 이에 반해 비수도권 지역에서는 경남이 지난 8년간 취업자 수가 14만3000명 늘어 일자리 창출이 가장 활발했지만 경기도의 한 해 일자리 증가에 미치지 못했다. 부산(-2만9000명), 강원(-3000명), 전남(-6만7000명), 전북(-4만8000명), 경북(-1만5000명) 등 5개 광역 지자체는 지난 8년간 일자리가 줄어든 것으로 나타남



8) 1000대 기업 유무(단위 : 도시수)

구 분	시급도시		군급도시		전체
	유	무	유	무	
수도권	21 (67.7)	6 (19.4)	0 (0.0)	4 (12.9)	31 (100.0)
지 방	29 (22.5)	21 (16.3)	13 (10.1)	66 (51.2)	129 (100.0)
전 체	50 (31.3)	27 (16.9)	13 (8.1)	70 (43.8)	160 (100.0)

* 자료 : http://finance.naver.com/coinfo/1000_list.php(2007)

- 9) 시급 지방 중소도시의 만인당 저소득주민의 수는 312.51명으로 시급 수도권 중소도시에는 63.77명에 비해 상대적으로 많은 것으로 나타났음(2005년 한국도시연감, 2006, 행정안전부 참조)
- 10) 통계청 발표(2008.11.9)에 의하면 우리나라 고령자 가구가 상대적 빈곤율이 OECD가운데 가장 높은 45% (2006년 기준)로 나타나 2위인 아일랜드(31%)보다 많이 높음
- 11) 재정자립도(((지방세+세외수입)÷일반회계총계예산규모)×100)란 자치단체 활동에 소요되는 전체 재원 중 중앙정부나 상급자치단체에 의존하지 않고 자체적으로 조달될 수 있는 재원이 차지하는 비중을 말함
- 12) 재정력지수(기준재정수입액÷기준재정수요액)는 자치단체의 재정력을 나타내는 수치로, 그 수치가 1이 넘거나 1에 가까울수록 재정력이 충실함을 말함
- 13) 인구변화와 타변수와의 상관관계(단위 : 상관계수)

구분	노후주택비	문화기반	병원기반	인구 대비중사지비	단위사업체규모	천대기업수	고령인구	재정력지수
상관계수값	-.806**	-.378**	-.081	.414**	.566**	.389**	-.807**	.736**

* P<0.05, ** p<0.01

중소도시 쇠퇴유형에 따른 재생과제 연구

조수희

충남발전연구원 도시재생센터 전임연구원

조봉운

충남발전연구원 연구위원

A Study on the Regeneration of Declining Small- and Medium-Sized Cities according to their Types

ABSTRACT

This study was carried out to classify the yearly mean ratios of population change, aging index, stagnation, and degree of decline of 50 cities, excluding the Seoul Metropolitan area, cities of the capital region (Gyeonggi-do), and six other metropolitan areas. Research was done on the actual conditions and the growth factors, according to the cities' features. This analysis categorized the cities that are in decline using a factor analysis and discrimination analysis. Features of declining cities include a low population growth rates, a low sprawl rates, a low attraction rate, low financial statuses, and a high demographic of senior citizens.

The declining cities were classified into six groups. For the group I, II, and III cities the sprawl rate needs to become positive so as to bring about urban regeneration. The group I cities must establish a regeneration plan to boost their manufacturing industries, which are weak. The group II and group III cities must create more settlement environments and reinforce their economic power. Meanwhile, the cities of group IV have negative sprawl rates and must improve their economic power, while group V cities need to create more attractions. Group VI cities need to form plans for total regeneration as every factor is negative.

key words : Regeneration, Small and Medium Sized Cities, Declining

국문초록

우리나라는 개발 중심의 정책으로 인해 수도권 인구집중과 지방의 낙후, 국토이용의 양극화, 지역의 불균형성장 등 다양한 문제점을 야기되었다. 최근 지역불균형과 낙후지역을 대상으로 하는 다양한 정책들이 추진되고 있으나, 종합적이고 체계적인 추진전략의 부재와 한정된 사업비, 형평성을 고려한 균등지원 등 투자의 비효율성, 주민참여의 부재 등으로 인하여 오히려 중소도시의 문제를 더욱 악화시키고 있다.

이러한 상황에서 중소도시가 어떻게 쇠퇴하고 있는지 그 특성을 파악하고 쇠퇴유형별 재생과제를 설정하는 연구는 중소도시 재생정책의 방향을 수립하는데 기초적인 근간이 될 것이다.

본 연구에 의해 유형화된 22개 쇠퇴도시의 특성은 연평균인구변화율이 낮고 고령화지수는 높으며, 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력에서 낮은 점수를 나타냈다. 이러한 쇠퇴도시의 쇠퇴유형은 다시 6개의 그룹으로 분류되었으며 도시확산력이 양수(+)인 그룹 I, II, III에 있어서는 중심시가지 활성화를 통해 도시재생을 모색하여야 하며, 그룹 I의 경우 취약한 도시경제력 육성을, 그룹 II는 도시흡인력을, 그룹 III은 도시흡인력과 도시경제력에 중점을 두어 재생방안을 수립하여야 한다.

한편, 도시확산력이 음수(-)인 그룹 IV는 도시경제력 향상을, 그룹 V는 도시흡인력 향상을 위해 노력해야 하며, 그룹 VI는 모든 요인에서 쇠퇴하고 있음에 따라 도시전체를 대상으로 한 재생방안이 필요할 것으로 사료된다.

주제어: 도시재생, 중소도시, 쇠퇴

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

과거 우리나라는 경제개발을 목표로 국가의 기간산업, 중화학공업벨트를 형성하고 이를 건설하는데 중점을 두었다¹⁾. 그러나 이러한 개발 중심의 정책으로 인해 수도권 인구집중과 지방의 낙후, 국토이용의 양극화, 지역의 불균형성장 등 다양한 문제점을 야기하였다. 이를 해소하기 위해 2차, 3차, 4차 국토종합계획에서 지역격차를 해소하기 위해 다양한 정책과 계획²⁾을 실시하였으나, 지역

1) 제1차 국토종합계획(1971~1981년)

2) 2차 국토종합계획(1982~1991년)에서는 인구의 지방분산, 지역간 불균형 극복 등을 목표로 지역주의(Regionalism) 하에 지방 대도시를 중심으로 인구분산을 도모하고 지역경제 활성화에 주안점을 두었다. 제3차 국토종합계획(1992~1999년)은 지역분산형 국토를 형성하고 생산적이고 자원절약적인 국토이용체계를 확립하는 등의 지역특성을 고려한 중소도시기능의 재편에 역점을 두었으며 제4차 국토종합계획도 지방 중소도시의 인프라

간 자원 및 환경의 차이는 자본의 공간집중으로 이어져 지역불균형을 초래할 수밖에 없었다. 또한 최근의 지역불균형과 낙후지역을 대상으로 하는 정책들 역시, 종합적이고 체계적인 추진전략의 부재와 한정된 사업비, 형평성을 고려한 균등지원 등 투자의 비효율성, 주민참여의 부재 등으로 인하여 오히려 중소도시의 문제를 더욱 악화시키고 있다³⁾.

오늘날 중소도시가 당면한 가장 큰 내부적인 문제는 지속적인 인구감소와 고령화이며, 지역경제 쇠퇴로 인한 일자리 감소, 정주 및 사회·교육 여건의 열악 등은 인구유출을 더욱 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다. 한편 중소도시를 둘러싼 가장 큰 외부적인 문제인 대도시 및 거점도시들의 거대 도시화는 중소도시의 인구 및 경제력을 계속 흡수하여 상대적으로 중소도시의 쇠퇴를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 중소도시가 어떻게 쇠퇴하고 있는지 그 특성을 파악하고 쇠퇴유형별 재생과제를 설정하는 연구는 중소도시 재생정책의 방향을 수립하는데 기초적인 근간이 될 것이다.

따라서 본 연구의 목적은 우리나라 중소도시들 중 쇠퇴도시를 유형화한 후 쇠퇴원인을 파악하여 재생과제를 도출하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

연구의 공간적 범위는 서울특별시 및 수도권(경기지역), 6대광역시를 제외한 전국의 50개의 시(市)⁴⁾를 대상으로 한다.

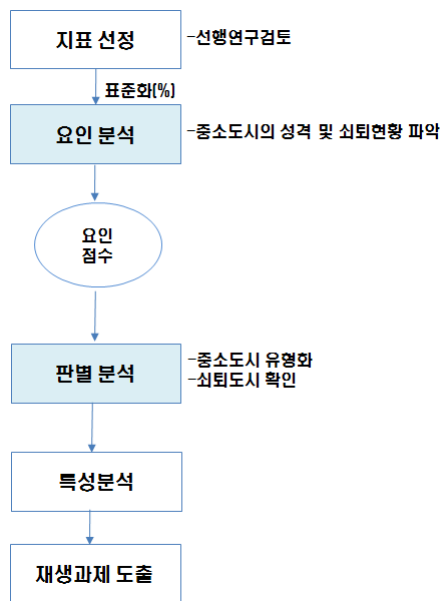
연구의 내용적 범위는 ①분석지표설정, ②변화추이분석, ③실태분석, ④쇠퇴유형 및 원인 분석으로 크게 나뉘며, 1995년부터 2005년까지 도시의 특성자료를 수집하여 도시의 실태파악과 영향요인을 파악하였다. 그리고 요인분석을 통하여 추출된 요인점수로 판별분석을 실시하여 중소도시를 유형화 하였으며, 유형화한 중소도시 중 쇠퇴유형별 재생과제를 도출하였다.

연구의 방법은 기존 문헌조사를 통하여 이론 및 선행연구를 고찰하였으며, 실증분석은 SPSS 12.0 통계Package를 이용하여 요인분석과 판별분석을 실시하였다.

확충, 다양한 관광특성의 개발을 통해 지역의 정주체계 구축과 지역특성에 맞는 산업화 등을 목표로 전국토의 균형발전과 지방도시의 활성화에 역점을 두고 있다. 제4차 국토종합계획(2000~2020년)의 수정계획은 광역도시권 관리를 통해 도시 간 역할분담과 네트워크 형성을 유도하고, 광역시와 도청소재지 등 지방중심도시가 갖는 중추기능을 강화하여 지역의 자립적·통합적 발전을 선도하고자 하였다.

3) 국토해양부(2007), 중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구, p.78

4) 기존의 연구는 인구 5-30만 도시를 중소도시로 본다거나 계룡시를 제외한 49개시 등으로 연구범위를 한정하고 있지만 중소도시에 대한 기준이나 계룡시를 제외하는 명확한 근거가 없음에 따라 본 연구에서는 수도권, 광역시를 제외한 지방의 시급도시를 연구범위로 한다.



〈그림 1〉 분석방법

II. 관련 이론 및 선행연구 검토

1. 도시쇠퇴의 정의

도시쇠퇴를 일반적으로 정의하면 ‘도시의 제반 기능이 약해져서, 도시의 기능과 세력이 쇠락하는 현상’을 의미한다. 그러나 도시가 매우 다양한 구성요인을 갖고 있고, 여러 가지 메카니즘이 작동하고 있기 때문에 도시쇠퇴도 다양한 구조적 측면과 원인 그리고 특성을 갖고 있다. 기본적으로 도시쇠퇴는 역도시화에 따라 중심도시의 인구감소가 교외에서의 인구증가를 상회하여 대도시권 전체에서 인구감소가 나타나며, 이러한 현상이 더욱 심화되면 중심도시 뿐만 아니라 교외에서도 인구감소가 시작되어 도시권 전체의 인구감소가 가속화되는 단계로 발전한다. 이처럼 도시화과정에 의한 설명은 도시권 전체에서의 인구감소가 대도시 쇠퇴문제의 기본적 지표가 될 수 있다는 것을 의미하고 있다.

도시쇠퇴는 산업화가 먼저 이루어진 유럽, 미국 등의 대도시에서 먼저 발생하기 시작하였으며 이러한 쇠퇴현상은 물리적 환경의 질 저하와 함께 인구 및 산업의 교외유출로 인한 인구 및 고용감소, 경제침체 등의 경제·사회적인 쇠퇴현상이 병행되고 있다⁵⁾. 대도시 쇠퇴를 연구하는 많

5) 오덕성·염인섭(2004), “기존도시 활성화사업의 기초적 평가와 개선방안에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」 20권 5호, p135.

은 학자들은 대도시의 도심 주변부에서 인구와 산업의 유출로 지역사회의 황폐 및 쇠퇴가 일어난다고 주장하고 있다.

OECD(1983)⁶⁾의 연구보고서에서는 인구감소와 경제기반의 약화라는 2가지 요소에 의해서 도시쇠퇴를 설명하였다. 즉, 중심부에서의 인구감소에 따른 전체도시에서의 인구감소와 제조업체의 유출 및 제조업 종사자의 감소에 따른 경제기반 약화가 도시쇠퇴를 야기한다는 것이다. OECD의 연구는 도시화과정에서 나타나는 인구감소에다 경제기반의 약화라는 요소를 추가하여 도시쇠퇴를 설명하고 있다.

2. 도시재생의 개념

도시재생이란, 산업구조의 변화(기계적 대량생산 위주 산업→전자공학·하이테크·IT 등 신산업) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미한다⁷⁾. 즉 물리적인 도시 및 주거공간에 대한 계획설계만이 아니라 비물리적인 산업구조개선 및 지역산업의 활성화를 위하여 산·관·학·연 및 지역주민의 참여 등을 포함하는 것으로 계획수립 이전 단계부터 도시재생 후 관리까지 이어지는 전체 프로세스를 말하는 것이다.

3. 선행연구 검토

정양희·이상준(1991)⁸⁾은 중소도시를 도시기능에 따라 공업도시(광공업관련업의 입지상계수 1.0 이상), 관광도시(음식숙박업의 입지상계수 1.0이상), 교육도시(인구 100인당 대학생 수의 표준화계수 상위순위), 행정도시(도청소재지 등 주요 관공서 입지)로 분류하였으며 이를 바탕으로 중소도시별 특화가능산업의 분류를 추진하였다.

송철호(1997)⁹⁾는 우리나라의 각 도시별로 인구성장률과 표준편차 등을 구하여 우리나라 도시화 및 전체 도시성장양상을 조망하여 보고, 도시인구성장모형을 1955년 이후 1990년까지는 5년 단위로, 1993년까지 각 시기별 도시부 평균인구성장률과 표준편차, 전국인구성장률 등 3가지 변수를 사용하여 고도성장도시(평균+1표준편차 이상의 성장), 성장도시(평균이상~평균+1표준편차 미만), 정체도시(평균미만~전국인구성장률 이상), 침체도시(전국인구성장률 보다 낮은 성장) 등 4가지 유형으로 구분하였다.

김정연·김창석(2000)¹⁰⁾은 충남지역 도시체계의 차원적 특성과 개별도시의 특성을 밝히기 위해 예비분석과 다변량분석을 실시하였다. 사업체수, 종사자수, 매출액, 창업체수 등의 변수를 요

6) OECD(1983), Integrating Distressed Urban Areas

7) 도시재생사업단 홈페이지(www.kourc.or.kr)

8) 정양희·이상준(1991), 지방자치제실시에 따른 도시관리방안 연구, 국토개발연구원, pp.85-89.

9) 송철호(1997), “한국 도시성장 과정과 모형에 관한 연구”, 「한국도시행정학회」 제12권, 한국도시행정학회.

10) 김정연·김창석(2000), “충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형분석”, 「한국지역개발학회지」 제12권 1호, 한국지역개발학회, pp. 81~96.

인 및 군집분석 결과, 시군읍소재지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지 기능을 수행하고 있으나, 전반적으로 영세한 사업체를 보유하고 있어 개발 거점으로서 잠재력 및 상위도시와의 경쟁에서 취약성을 나타내고 있었다.

성주인·송미령(2003)¹¹⁾은 우리나라 165개 시군지역을 유형화하고 도시와의 관계 측면에 집중하여 농촌지역의 유형별 특성을 고찰하고자 하였으며, 지역의 사회경제적 지표에 대한 요인분석을 통해서 농촌지역의 유형을 비농업강세형, 자족성 우세형, 대도시 통합형, 일반농촌형으로 유형을 구분하였다. 지역유형별 농촌특성을 인구변화의 인구특성, 농가 및 전업농가비율의 농가특성, 경지 및 도시계획구역 변화의 토지이용특성 등을 토대로 고찰하였다.

신정철 외(2004)¹²⁾는 “지방중소도시 활성화방안 연구”에서 지방중소도시를 인구 5만~30만 사이의 도시라고 정의하였으며, 36개 지방중소도시의 평균인구성장률을 기준으로 인구성장률에 의해 성장도시(인구성장률 > 1%), 정체도시(-1 < 인구성장률 < 1%), 침체도시(인구성장률 < -1%)로 유형을 분류하였고 도시들의 특성을 파악하기 위하여 인구, 경제, 교육, 복지관련 지표를 통하여 중소도시를 군집화하였다.

김종완(2004)¹³⁾은 우리나라의 시 중, 수도권과 제주도를 제외한 5만~30만 사이의 인구규모 36개 지방중소도시를 대상으로 인구규모, 인구성장, 입지여건을 군집분석에 의한 구분 및 특성을 분석하였다. 먼저 인구규모별로 5만~10만(7개시), 10만~20만(20개시), 20만~30만(9개시)로 분류하였으며, 연평균증가율을 기준으로 인구급증형(7개시), 인구증가형(13개시), 인구감소형(7개시), 인구급감형(9개시)으로 유형화하였다. 다음으로 입지여건에 따라 대도시의존형, 산업배후형, 배후농산어촌중심지형, 특정시설중심형 도시로 구분하였으며, 인구, 경제, 교육, 복지관련 변수로 군집 분석하여 산업형, 복합형, 혼합형, 농산어촌형으로 구분하였다.

국토해양부(2007)¹⁴⁾는 “중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구”에서 정책대상의 범위를 중심성지수 및 정책상황을 고려하여 인구 5만~30만 이하의 지방도시로 구분하였으며 내적·외적 역량을 분석하여 4개의 그룹으로 분류하였다. 유형분류를 위한 내적역량은 중소도시 인구규모, 성장, 복지, 경제, 주거환경의 역량을 의미하며 대리변수로 인구규모, 병상 수, 재정력지수, 주택노후도, 근로자비율을 선정하였으며, 외적역량으로 대도시인접여부 변수, 고속도로 TG, 고속철도역 유무의 표준화점수, 총통근비율, 무역항·공항 유무의 표준화 점수를 사용하였다. 또한, 중소도시를 최근 인구성장률(1995~2005)을 기준으로 인구감소도시, 정체도시, 성장도시로 구분하였다.

송상열(2007)¹⁵⁾은 도시특성지표 37개를 선정하여 요인분석과 판별분석을 통해 서울과 6대 광역시를 제외한 159개 시군 중 84개의 비성장형도시를 유형화하였다. 비성장형都市는 경기도의 경우 전체 31개의 시군 중 3개(9.7%)만이 비성장형都市로 판별된 반면, 전라남도의 경우 전체 22개의 시군 중 18개(81.8%)가 포함되어 지역적 불균형과 지역적 편중현상이 심각하다는 것을 확인하였다. 또한, 비성장형都市는 성장都市에 비해 가구당 아동수가 적고, 고령화가 심각하며, 소득수준 및 물리적·재정적 수준이 낮은 것으로 나타났다.

11) 성주인·송미령(2003), “지역유형구분과 농촌지역의 유형별 특성”, 농촌경제 제26권 제2호, pp.1~22.

12) 신정철 외(2004), 「지방중소도시 활성화 방안 연구」, 국토연구원, p.12.

13) 김종완(2004), 「인구변화에 따른 도시성장요인분석에 관한 연구」, 조선대학교 박사학위논문.

14) 국토해양부(2007), 「중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구」.

15) 송상열(2007), 「비성장형都市의 쇠퇴원인 분석과 도시재생 방안에 관한 연구」, 강원대학교 박사학위논문.

이처럼 선행연구에서 중소도시(수도권, 광역시 제외 시급 50개시)를 대상으로 한 연구는 찾아보기 어려웠으며, 대부분의 연구에서는 인구규모나 인구증가율을 중심으로 경제적, 사회적, 도시구조 등의 관점에서 성장도시, 정체도시, 낙후도시, 기타도시 등으로 유형화하여 그 특징을 살펴 보는데 그치고 있었다. 또한 쇠퇴도시(비성장형도시)에 관한 연구는 유형구분 및 쇠퇴원인 파악에 충실하였으나 도시별 재생방안을 제시하지 못한 한계를 가지고 있다.

〈표 1〉 선행연구 정리

연구자	내 용
정양희·이상준(1991)	－ 사업체기초통계를 바탕으로 공업도시, 관광도시, 교육도시, 행정도시로 유형화
송철호(1997)	－ 도시부 평균인구성장률, 표준편차, 전국인구성장률을 기준으로 고도성장도시, 성장도시, 정체도시, 침체도시로 유형화
김정연·김창석(2000)	－ 사업체수, 종사자수, 매출액, 창업체수 등의 변수로 요인 및 군집분석
성주인·송미령(2003)	－ 165개 시군지역을 대상으로 지역유형별 농촌특성을 인구특성, 농가특성, 토지이용특성 등을 토대로 분석
신정철 외(2004)	－ 인구성장률에 의해 성장도시, 정체도시, 침체도시로 유형화
김종완(2004)	－ 수도권과 제주도를 제외한 5만~30만 사이의 지방중소도시를 대상으로 인구규모, 인구성장, 입지여건 분석
국토해양부(2007)	－ 인구 5만~30만 도시를 대상으로 내적·외적 역량을 분석하여 4그룹으로 구분 － 인구성장률을 기준으로 인구감소도시, 정체도시, 성장도시로 구분
송상열(2007)	－ 서울과 6대 광역시를 제외한 159개 시군 중 84개의 비성장형도시를 유형화 － 비성장형도시는 성장도시에 비해 가구당 아동수가 적고, 고령화가 심각하며, 소득수준 및 물리적·재정적 수준이 낮은 것으로 나타남

Ⅲ. 쇠퇴도시 유형화

1. 분석방법 및 지표선정

1) 분석방법

본 장에서는 앞에서 검토한 이론과 선행연구를 배경으로 하고, 도시들이 보유하고 있는 자료의 한계를 고려하여 지표를 선정하고 유형화를 통해 그 특성을 파악하여 재생과제 도출을 위한 자료로 활용하고자 한다. 이를 위해 다변량¹⁶⁾ 해석 수법의 하나인 요인분석법으로 상호 상관된

16) 도시의 특징·유형에 관한 연구는 단일 카테고리적(univariate)적인 지표에 의한 분류방법과 다변량분석법, 그리고 이 두가지를 혼용하는 방법 등으로 구분할 수 있다. 단일지표에 의한 도시분류 방법은 도시의 인

변수들이 갖고 있는 공통요인을 추출하여 해석함으로써 자료의 구조를 밝히고자 한다. 다음으로 요인점수를 입력변수로 하는 판별분석¹⁷⁾을 행하여 기존연구의 인구증가율 기준에 의해 쇠퇴도시로 도시구분 세트를 기준으로 도시영향요인을 포함하여 구분함으로써 심화하였다(<그림 1>참고).

2) 분석지표의 선정

지표 선정 기준 및 과정은 총 3단계를 거쳐 이루어졌다. 1단계는 선행연구 및 관련이론 등을 참고한 지표 목록 작성이며, 2단계는 1단계에서 작성된 지표들 중 대표성, 논리성, 자료 구득성 있는 지표를 선정¹⁸⁾하였다(<표 2>). 마지막 3단계로 요인분석을 실시하였다.

<표 2> 분석지표 선정의 1단계, 2단계

구분	1단계	2단계				이유
	지표	대표성	논리성	구득성	최종 선정	
인구	인구밀도	×	×	○	×	녹지비율에 따라 과소추정 될 우려가 있음
	가구당인구수	×	○	○	×	지역차이가 뚜렷하지 않음
	인구성장률	○	○	○	○	도시의 성장을 확인할 수 있음
	고령화지수	○	○	○	○	도시의 인구구조를 파악할 수 있음
사회	독거노인비율	○	○	×	×	자료구득이 어려움
	평균교육년도	○	○	×	×	자료구득이 어려움
산업	천명당사업체수	×	×	○	×	사업체의 규모를 동일하게 판단할 우려가 있음
	사업체당종사자수	○	○	○	○	도시의 경제활동을 대표함
	도소매음식숙박업종사자수	○	○	○	○	도시의 상업활동을 대표함
	국민연금가입자수	○	○	○	○	근로자 수입의 간접적 지표임
기반 시설	아파트비율	○	○	○	○	도시의 질적성장을 측정할 수 있음
	공가율	×	○	×	×	자료구득이 어려움
	도로율	○	○	○	○	도시기반성을 대표함
	상수도보급율	×	×	○	×	2000년대 이후 의미 없음
재정	지방세 징수액	○	○	○	○	지자체의 재정력을 대변해 줌
잠재 력	대지비율	○	○	○	○	도시의 양적성장을 측정할 수 있음
	전답임야비율	○	○	○	○	농촌적 토지이용률을 측정할 수 있음
	토지거래허가량	○	○	○	○	도시의 성장잠재력을 대변함
	고속도로TG와의 거리	×	×	○	×	접근성과 도시 성장의 관계는 논란이 많음
복지	천인당 병상수	×	×	○	×	병상수가 대표성이 있다고 보기 어려움
	천인당 복지시설	×	○	○	×	도시 간 뚜렷한 차이를 보이지 않음

구 구성비가 도시주민의 경제적·사회적·정치적 활동을 반영한다는 가정하에 이뤄진다. 그러나 도시는 단순히 경제적 차이뿐만 아니라 인구·사회·경제·문화·물리적환경·지리적 위치 등 복합·다양한 성격을 갖고 있다(김정연·김창석(2000), 전개논문, p.84). 따라서 본 연구에서는 다변량분석법을 활용하기로 한다.

17) 대표적인 유형화 기법으로 군집분석과 판별분석이 있다. 가장 큰 차이점은 판별분석은 사전에 정의된 집단이 있는 것이며, 군집분석은 사전정보 없이 관측값들 사이의 거리(유사성)를 이용하여 전체를 몇 개의 그룹으로 나누는 기법이다. 본 연구는 기왕에 구분된 도시분류 세트를 활용함으로써 도시분류에 대한 검증과 통계적 유의성을 검증하기 위하여 판별분석을 이용하였다.

18) 지표선정은 충남발전연구원 도시재생연구센터의 브레인 스토밍을 통하여 이루어졌다.

최종 선정된 지표는 <표 3>과 같으며, 각 지표는 변화율 및 비율로 표준화하였다.

<표 3> 최종 선정지표

지표	기간	단위	지표	기간	단위
연평균인구변화율	1995~2005	%	토지거래허가량 변화율(천인당)	2000~2005	%
고령화지수	2005	%	지방세징수액 변화율(천인당)	2000~2005	%
대지비율(도시면적대비)	2005	%	국민연금가입자 변화율	2000~2005	%
전담임야비율(도시면적대비)	2005	%	사업체종사자수 변화율	2000~2005	%
도로비율(도시면적대비)	2005	%	도소매업음식숙박업종사자수 변화율	2000~2005	%
아파트비율(천인당)	2005	%			

2. 쇠퇴도시 유형화

1) 유형화 판단기준

인구는 도시의 가장 기본적인 구성요소이며, 정책 및 계획의 근간이 된다. 또한 도시는 단순히 인구뿐만 아니라, 사회·경제·문화·물리적 환경 등 복합·다양한 변수에 의해 영향을 받는다. 즉, 도시의 인구는 도시화 및 도시경제에도 큰 영향을 미치며, 이는 다시 인구변화에 영향을 주는 상호유기적인 관계이다. 따라서 본 연구에서는 인구특성요인을 한축으로 하고 도시영향요인을 한축으로 하는 조합을 통해 도시를 유형화하고자 한다.

<표 4> 인구특성요인의 요인패턴과 요인부하량

구 분	인구특성
연평균인구변화율	0.921
고령화지수	-0.912
설명력	84.78

먼저 인구특성요인인 1995년~2005년의 연평균인구변화율과 고령화지수의 요인분석을 실시하였다. 본 분석은 요인을 추출하기보다는 요인점수를 바탕으로 도시를 유형화하기 위함이며, 분석 결과 설명력은 84.78%로 나타났다(<표 4>).

도시에 영향을 주는 변수를 도출하기 위해 대지비율, 전담임야비율, 도로비율, 아파트비율, 토지거래허가량 변화율, 지방세징수액 변화율, 국민연금가입자 변화율, 사업체종사자수 변화율, 도소매숙박음식업종사자수 변화율의 9개 변수들의 요인분석을 실시한 결과 고유치 1.0 이상의 요인은 3개였으며, 총설명력은 85.35%였다(<표 5>).

〈표 5〉 도시영향요인의 요인패턴과 요인부하량

구분	요인1	요인2	요인3
대지비율	0.9649	0.0362	0.0321
전답임야비율	-0.9207	0.0129	-0.1395
도로비율	0.9813	0.0013	0.0045
아파트 비율	0.2471	0.6444	0.3449
토지거래허가량 변화율	-0.0495	0.9533	-0.0470
지방세징수액 변화율	-0.0887	0.8382	0.3282
국민연금가입자 변화율	0.0439	0.2780	0.8729
사업체종사자수 변화율	-0.0200	0.6214	0.6728
도소매업음식숙박업종사자수 변화율	0.1204	0.0526	0.9447
설명력	41.05	30.62	13.68

<요인 1>은 대지비율, 전답임야비율, 도로비율로 구성되어 있으며, 이는 일반적으로 도시화가 진행될수록 대지비율 및 도로비율은 높고 전답임야비율은 낮아지기 때문에 도시의 양적 변화를 의미하는 「도시확산력」 요인으로 규정하기로 한다.

<요인 2>는 아파트 비율, 토지거래허가량 변화율, 지방세징수액 변화율로 결합되어 있다. 아파트의 비율이 높다는 것은 주거환경의 양호를 의미하며, 토지거래허가량 및 지방세 징수액이 높다는 것은 부동산거래가 활발한 지역으로 사람들을 유인하는 요인이 있는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 <요인 2>는 도시의 질적 측면을 의미하는 「도시흡인력」으로 명명한다.

<요인 3>은 국민연금가입자 변화율, 사업체종사자수 변화율, 도소매업음식숙박업종사자수 변화율의 변수로 구성되어 있으며, 이는 도시의 경제활동과 잠재력을 나타낸다. 따라서 <요인 3>은 「도시경제력」이라 명명할 수 있다. 이러한 요인분석결과로 도출된 요인점수의 의미는 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 요인점수의 의미

구분		인구특성요인	도시영향요인		
			도시확산력	도시흡인력	도시경제력
요인 점수	높음	성장	높음	높음	높음
	낮음	쇠퇴	낮음	낮음	낮음

2) 쇠퇴도시 유형화

쇠퇴도시를 유형화하기 위하여 요인분석결과 추출된 요인점수를 근거로 인구특성요인과 도시영향요인을 축으로 하여 판별분석¹⁹⁾을 실시하고자 한다.

먼저 인구특성요인을 활용한 결과 판별함수의 Wilks' 람다 값²⁰⁾은 0.254, $p=0.001$ 로 통계적으로 유의한 것으로 나타났으며(<표 7>), 도시영향요인을 분석한 결과 판별함수의 Wilks' 람다 값은 0.330, $p=0.000$ 으로 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(<표 8>). 한편, 표준화 정준 판별함수 계수는 상대적 중요도를 나타내며, 도시경제력요인이 가장 큰 판별력을 가지는 것으로 분석되었다(<표 8>).

<표 7> 인구특성요인 판별분석 결과

표준화 정준 판별함수 계수	
인구요인	1.945
고유근 ²¹⁾	2.943
정준상관계수 ²²⁾	0.864
Wilks' 람다	0.254

<표 8> 도시영향요인 판별분석 결과

표준화 정준 판별함수 계수	
도시확산력요인	0.403
도시흡인력요인	0.406
도시경제력요인	0.635
고유근	1.695
정준상관계수	0.793
Wilks' 람다	0.330

판별분석에 따른 도시구분 결과는 <표 9>와 같다. 인구특성요인과 도시영향요인이 모두 쇠퇴하는 '쇠퇴도시'는 분석 대상 도시 중 22개시(44%)였으며, 인구특성요인과 도시영향요인이 모두 성장하는 '성장도시'는 13개시(26%)로 나타났다. 인구특성요인과 도시영향요인이 모두 정체하는 '정체도시'는 5개시(10%)로 분류되었으며, 인구는 정체하면서 도시현황은 쇠퇴하는 '쇠퇴화도시'는 7개시(14%)로 나타났다.

19) 판별분석은 여러개의 모집단으로부터 추출된 표본들이 지니고 있는 정보를 이용하여 이 표본들이 어느 모집단에서 추출된 것인지를 결정해줄 수 있는 기준을 찾고 그 설정된 기준에 의하여 새로운 관측값을 특정 집단에 할당할 수 있는 분석방법이다. 판별분석을 위해서는 사전에 정의된 분류가 있어야 하며 주로 기존의 연구를 활용한다. 그러나 50개의 지방중소도시를 유형화하여 쇠퇴, 정체, 성장으로 구분한 기존의 연구가 없기 때문에 본 연구에서는 국토해양부의 연구를 활용하였다.

20) Wilks' 람다 값은 집단 평균에 대한 동질성 검정으로 Wilks' 람다 값이 작을수록 판별함수의 설명력은 높아진다.

21) 고유근은 판별함수의 기여도 및 중요도를 판단하는 기준이 될 수 있다. 즉, 판별함수의 고유근은 판별함수의 설명력이라고 할 수 있는데, 모든 판별함수의 고유근의 합에 대한 특정판별함수의 고유근 비율로 상대적인 기여도를 파악할 수 있다. 보통 0.4 이상이면 판별함수는 설명력이 있는 것으로 간주할 수 있다.

22) 정준상관계수는 고유근과 비슷한 의미를 갖는데, 정준상관계수의 제곱은 집단들에 의해 설명될 수 있는 판별함수의 분산의 비율을 말한다. 정준상관계수는 1에 가까울수록 설명력이 크게 된다.

〈표 9〉 쇠퇴도시 유형화

구분		인구특성요인		
		쇠퇴(22)	정체(13)	성장(15)
도시영향요인	쇠퇴(30)	태백시, 삼척시, 문경시, 서귀포시, 남원시, 나주시, 김제시, 영천시, 보령시, 상주시, 사천시, 밀양시, 영주시, 정읍시, 통영시, 논산시, 제천시, 김천시, 안동시, 여주시, 마산시, 포항시 (22) → 쇠퇴도시	속초시, 동해시, 공주시, 충주시, 강릉시, 경주시, 진주시 (7) → 쇠퇴화도시	순천시 (1)
	정체(6)		목포시, 군산시, 익산시, 창원시, 전주시 (5) → 정체도시	청주시 (1)
	성장(14)		서산시 (1)	계룡시, 광양시, 진해시, 거제시, 아산시, 양산시, 경산시, 춘천시, 원주시, 제주시, 구미시, 김해시, 천안시 (13) → 성장도시

IV. 중소도시 쇠퇴유형별 재생과제

1. 중소도시 쇠퇴 원인

중소도시의 쇠퇴원인을 분석하기 위하여 쇠퇴도시 유형화를 위한 지표들 중 2005년의 값들을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 인구 및 고령화지수

도시의 인구 증가는 인구흡입인자가 있다고 해석되기 때문에 연평균인구변화율이 낮으면 쇠퇴로 인식되며, 고령화지수는 도시의 활력 및 경제활동성 정도를 나타내는 지표로서 지수가 클수록 쇠퇴된다고 볼 수 있다. 분석된 도시 유형별로 살펴보면 쇠퇴도시의 경우 연평균인구변화율은 -1.13이며, 성장도시는 2.98이었다. 또한 유소년 인구비율 대비 고령인구비율로 표현되는 고령화지수는 쇠퇴도시가 91.32, 성장도시 36.82로 2배 이상의 차이를 보이고 있다. 즉 쇠퇴도시의 연평균인구변화율은 부(-)의 방향으로 변화하며 고령화지수는 높은 것으로 나타났다. 이러한 쇠퇴도시의 인구구조는 도시경제, 주택 및 기반시설 수요, 도시토지이용에 있어서도 부(-)의 변화를 유발하게 될 것이다.

〈표 10〉 도시유형별 인구 및 고령화지수 비교

도시구분 \ 변수	전체인구		고령화지수 (2005)
	2005년	연평균변화율(95-05)	
쇠퇴도시	151,439	-1.13	91.32
쇠퇴화도시	193,923	-0.07	63.21
정체도시	390,177	0.16	40.17
성장도시	258,202	2.98	36.82
평균	220,976	0.35	65.35

주 : 고령화지수 = (65세이상 인구 / 15세미만 인구) × 100

2) 도시확산력

토지이용상 도시화가 진행 될수록 국토면적 대비 대지 및 도로비율이 높고 전담임야비율이 낮다. 또한 도시화가 진행되어 전담임야 등이 대지로 형질변경이 되면 다시 원상태로 돌아가지 않는다²³⁾. 분석결과 정체도시의 대지비율이 9.96%로 가장 높았으며, 전담임야비율은 65.16%로 가장 낮았다. 성장도시는 대지비율 3.64%, 전담임야비율 80.32%였으며, 쇠퇴도시는 대지비율 2.32%, 전담임야비율 85.53%였다. 바꿔 말해, 정체도시는 이미 성장과정을 거쳐 이미 도시화가 이뤄졌기 때문에 대지비율이 높으며, 쇠퇴도시 및 쇠퇴화도시의 대지비율이 낮다는 것의 의미는 도시화과정을 경험한 적이 없었던 것을 말해준다.

〈표 11〉 도시유형별 도시확산력 비교

(도시면적대비, 2005년 기준)

도시구분 \ 변수	대지비율	전담임야비율	도로비율
쇠퇴도시	2.32	85.52	2.56
쇠퇴화도시	2.69	85.92	2.56
정체도시	9.96	65.16	6.24
성장도시	3.64	80.32	3.05
평균	3.71	81.61	3.17

3) 도시흡인력

성장도시의 아파트 비율은 쇠퇴도시에 비해 약1.7배가 많았으며, 토지거래허가량에서도 성장도시가 2배 이상 높았고 지방세 징수액도 많았다. 즉, 쇠퇴도시는 아파트보다 단독주택이 많아 주거환경이 상대적으로 열악하며, 부동산거래가 침체됨으로 인해 지방세징수액 저하의 원인이 된다.

23) 부동산의 특성인 비가역성임

〈표 12〉 도시유형별 도시흡인력 비교

(단위 : 천인당, 2005년 기준)

도시구분 \ 변수	아파트수	토지거래허가량	지방세징수액 (천원)
쇠퇴도시	111.85	17.91	476.28
쇠퇴화도시	145.51	24.93	510.98
정체도시	181.40	27.39	540.03
성장도시	188.98	46.17	789.29
평균	146.72	27.55	578.78

4) 도시경제력

도시에서 가장 중요한 산업경제측면을 비교해 보면, 사업체 종사자수의 경우 성장도시가 336.99명으로 가장 높았으며 도소매음식숙박업종사자수는 가장 적었다. 일반적으로 생각할 때 성장도시일수록 3차 산업인 서비스업이 발달되어 있을 것으로 예상되었으나, 분석결과 오히려 쇠퇴도시일수록 높아 도시의 성장에는 기초산업인 1차, 2차 산업이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다.

〈표 13〉 도시유형별 도시경제력 비교

(단위 : 천인당, 2005년 기준)

도시구분 \ 변수	사업체 종사자수	도소매음식숙박업종사자수
쇠퇴도시	264.27	54.27
쇠퇴화도시	287.04	47.59
정체도시	303.09	47.97
성장도시	336.99	44.25
평균	290.35	44.89

2. 쇠퇴유형별 재생과제 도출

중소도시의 쇠퇴 유형화를 위해 인구특성요인과 도시영향요인을 정리한 결과는 <표 14>와 같다. 인구특성요인에 있어서 태백시가 가장 낮았으며, 포항시가 가장 높았고 <요인 1>인 도시확산력을 살펴보면 삼척시가 가장 낮으며, 김제시가 가장 높은 것으로 나타났다. 베르그 등(Berg et al, 1982)은 도시의 발전단계를 도시화 => 교외화 => 탈도시화 => 재도시화 등의 4단계를 거친다고 하였다. 도시화는 산업발달로 인해 도시로 인구가 집중하는 단계이며, 교외화는 도시집중이 계속됨에 따라 시가지에 집중하는 인구나 산업을 수용할 수 없어 도시의 주변부로 경제활동 및

인구가 분산되는 단계이다. 탈도시화는 도시의 쇠퇴라고 볼 수 있으며, 도심공동화 및 구도심의 쇠퇴가 일어난다. 재도시화 단계는 도시가 황폐화됨에 따라 도시에서 인구나 고용을 유지하기 위한 도시정책으로 인해 인구가 증가하는 현상을 보이는 단계이다. 즉, 쇠퇴도시내 도시확산력의 양수(+)값은 3단계의 탈도시화를 의미하며 음수(-)값은 도시화과정이 일어나지 않은 상태라고 볼 수 있다. <요인 2> 의 도시흡인력은 아파트가 많아 거주환경이 양호하고 부동산거래가 있고 지방세 수입이 많아 지자체의 경쟁력이 있는 도시로서 서귀포시가 가장 낮고 포항시가 가장 높은 것으로 나타났다. <요인 3>인 도시경제력은 상주시가 가장 낮았으며, 사천시가 가장 높았다.

〈표 14〉 쇠퇴도시의 특성

도시	2005년 인구	인구요인	도시확산력	순위	도시흡인력	순위	도시경제력	순위
태백시	52,463	-1.99	-1.08	2	-0.36	10	0.19	20
삼척시	73,134	-1.32	-1.10	1	0.08	20	-1.07	6
문경시	78,058	-1.46	-0.96	3	-0.85	3	-0.72	9
서귀포시	83,027	-0.46	0.23	21	-1.31	1	0.40	21
남원시	93,670	-0.57	-0.34	13	-0.44	9	-1.25	3
나주시	97,980	-0.65	0.16	20	-0.22	15	-1.17	4
김제시	102,720	-1.09	0.27	22	-0.34	11	-0.62	10
영천시	107,337	-0.98	-0.73	5	-0.05	18	-0.43	13
보령시	108,056	-0.82	-0.35	12	-0.34	12	-0.10	19
상주시	110,444	-1.00	-0.71	6	-0.50	8	-1.81	1
사천시	111,293	-0.39	-0.21	14	-0.28	14	0.41	22
밀양시	113,636	-0.87	-0.66	8	0.12	21	-1.07	7
영주시	119,098	-0.81	-0.57	9	-0.66	4	-0.35	14
정읍시	129,050	-0.45	-0.03	16	-0.57	7	-1.13	5
통영시	132,795	-0.52	-0.17	15	-0.13	16	-0.11	18
논산시	134,217	-0.43	0.02	17	-0.88	2	-0.57	11
제천시	138,201	-0.63	-0.55	10	-0.11	17	-0.22	15
김천시	141,632	-0.37	-0.76	4	-0.59	5	-0.14	17
안동시	171,387	-0.41	-0.67	7	-0.59	6	-0.22	16
여주시	301,389	-1.22	0.04	19	-0.28	13	-0.99	8
마산시	425,018	-0.65	0.02	18	0.05	19	-1.60	2
포항시	507,052	-0.52	-0.45	11	0.18	22	-0.51	12

* 굵은 글씨는 양수로 나타난 요인점수임. 요인점수의 평균은 0이므로 양수이면 평균이상, 음수는 평균이하임.

* 순위는 쇠퇴도시만을 대상으로 하였음.

위에서 분석된 자료를 바탕으로 각 요인별 양수(+값), 음수(-값)로 도식화한 결과 총 6개 그룹으로 나뉘었으며, 해당하는 도시는 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 쇠퇴유형화 그룹

도시확산력	도시흡인력	도시경제력	그룹	해당도시
+	+	+		-
		-	I	마산시
	-	+	II	서귀포시
		-	III	나주시, 김제시, 논산시, 여주시
-	+	+		-
		-	IV	삼척시, 밀양시, 포항시
	-	+	V	태백시, 사천시
		-	VI	문경시, 남원시, 영천시, 보령시, 상주시, 영주시, 정읍시, 통영시, 제천시, 김천시, 안동시

먼저 그룹 I는 마산시가 해당이 되며, 도시확산력과 도시흡인력은 있으나, 도시경제력이 없는 도시이다. 그룹 II는 서귀포시가 해당되며, 도시확산력과 경제력이 높은 것으로 나타났다. 서귀포시는 관광지로서 도소매음식숙박업의 종사자수가 높기 때문에 경제력이 높은 것으로 판단된다. 그룹 III은 나주시, 김제시, 논산시, 여주시가 해당되며 도시확산력은 높으나, 도시흡인력이나 도시경제력은 없어 도시가 쇠퇴하는 지역이다. 이상의 그룹 I, II, III의 도시는 도시확산력, 즉 과거에 도시가 성장 및 번성한 적이 있었으나 현재는 쇠퇴하고 있는 도시²⁴⁾로서 가장 문제는 탈도시화에 따른 도심공동화 및 구도심의 쇠퇴일 것으로 판단된다. 따라서 중심시가지활성화를 통한 도시재생을 모색함과 동시에 각 도시의 특성을 감안한 정책 즉, 마산의 경우 도시경제력, 서귀포시는 도시흡인력, 나주시, 김제시, 논산시, 여주시는 도시흡인력과 도시경제력 모두에 중점을 두어야 할 것이다.

한편, 도시확산력이 음수(-)인 그룹은 도시확산력이 없는 즉, 도시의 양적 성장을 이루지 못한 상태로서 그룹 IV인 삼척시, 밀양시, 포항시는 도시경제력 향상을, 그룹 V인 태백시, 사천시는 경쟁력 있는 도시경제력을 바탕으로 도시흡인력 향상을 위해 노력해야 한다. 그룹 VI는 모든 요인에서 쇠퇴하고 있는 도시로서 쇠퇴도시로 구분된 22개시 중 11개시가 해당되었다. 즉, 대부분의 쇠퇴중소도시가 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력에서 경쟁력이 없기 때문에 도시전체를 대상으로 한 다각적인 재생방안이 필요할 것으로 판단된다.

24) 앞에서 설명한 베르그 등에 의한 탈도시화 상태

V. 결 론

우리나라의 서울특별시 및 수도권(경기지역), 6대광역시를 제외한 전국의 50개의 시(市)를 대상으로 1995년부터 2005년까지 인구관련 지표 및 도시특성지표를 수집하여 도시의 영향요인을 파악하였으며, 요인분석과 판별분석을 통해 쇠퇴도시를 구분하고 쇠퇴원인을 분석하였다.

요인분석으로 인구특성요인, 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력요인이 도출되었으며 이를 바탕으로 판별분석을 실시하여 50개시 중 쇠퇴도시 22개시를 유형화하였다.

유형화된 쇠퇴도시의 특성은 연평균인구변화율이 낮고 고령화지수는 높으며, 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력에서 낮은 점수를 나타냈다.

인구특성요인인 연평균인구변화율(95-05)은 쇠퇴도시가 -1.13%, 성장도시는 2.98%이었으며 고령화지수는 쇠퇴도시가 91.32%, 성장도시가 36.82%로 2배 이상의 차이를 보였다. 이러한 인구의 구조변화는 첫째, 생산인구의 감소로 도시경제력의 저하가 예상되며, 둘째, 기존 시가지의 노후화와 상업지구 활력유지가 어려워지며, 셋째, 고령자를 위한 주거, 의료, 여가복지시설 등 사회비용이 증가된다. 이러한 쇠퇴중소도시의 인구구조 변화는 공공시설, 근린편익시설, 문화시설 등을 유지하기 어렵게 되어 인구유출은 가속화 될 것이고, 주변 대도시의 의존도가 높아져 쇠퇴를 가속화시킬 것이다.

도시확산력요인에서 정채도시의 대지비율이 9.96%로 가장 높았으며, 전담임야비율은 65.16%로 가장 낮았으며, 쇠퇴도시의 대지비율은 2.32%, 전담임야비율은 85.53%이었다. 다시 말해, 정채도시는 성장과정을 거쳐 이미 도시화가 이뤄졌기 때문에 대지비율이 높은 것으로 판단되며, 쇠퇴도시의 과거에도 도시화과정이 없었다는 것을 의미한다.

도시흡인력요인인 천인당 아파트수는 쇠퇴도시에 비해 성장도시가 약1.7배 많았으며 토지거래허가량에서도 성장도시가 2배 이상 높았고, 지방세 징수액도 많았다.

도시에서 가장 중요한 경제력을 비교해 보면, 성장도시의 사업체 종사자수는 높은 반면, 도소매음식숙박업종사자수는 적었고 쇠퇴도시의 반대인 것으로 나타나 도시의 성장에는 3차 산업보다 1차, 2차의 기초산업이 중요한 것으로 사료된다.

쇠퇴도시의 쇠퇴유형은 6개의 그룹으로 분류되었으며 도시확산력이 양수(+)인 그룹 I, II, III에 있어서는 중심시가지활성화를 통해 도시재생을 모색하여야 하며, 그룹 I의 경우 취약한 도시경제력 육성을, 그룹 II는 도시흡인력을, 그룹 III은 도시흡인력과 도시경제력에 중점을 두어 재생방안을 수립하여야 한다.

한편, 도시확산력이 음수(-)인 그룹 IV는 도시경제력 향상을, 그룹 V는 도시흡인력 향상을 위해 노력해야 하며, 그룹 VI는 모든 요인에서 쇠퇴하고 있음에 따라 도시전체를 대상으로 한 재생방안이 필요하다.

이 연구는 쇠퇴도시의 유형화 뿐만 아니라 특성을 분석한 장점이 있지만 현상 파악을 위해서는 데이터 처리가 가능하면서도 일반적인 지표를 선택할 수밖에 없기 때문에 각 도시를 대표하는 충분한 분석 자료를 구축하지 못하였다. 또한 지역별, 공간별로 서로 상이하고 산업구조나 인구별로도 규모와 성격이 매우 다양함에도 이를 하나의 유형으로 묶어 그 특성을 파악한 것도 본 연구의 한계로 지적된다.

<참고 문헌>

- 국토해양부(2007), 「중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구」.
- 김정연·김창석(2000), “충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형분석”, 「한국지역개발학회지」 제12권 1호, 한국지역개발학회.
- 김종완(2004), 「인구변화에 따른 도시성장요인분석에 관한 연구」, 조선대학교 박사학위논문.
- 김호철(1998), “한국의 대도시 쇠퇴문제에 관한 연구”, 「지역사회개발연구」, Vol 23, No 1.
- 남기성, spss를 이용한 통계분석은 어떻게, p.310.
- 오덕성·염인섭(2004), “기존도심 활성화사업의 기초적 평가와 개선방안에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」 20권 5호.
- 성주인·송미령(2003), “지형유형구분과 농촌지역의 유형별 특성”, 농촌경제 제26권 제2호.
- 송상열(2007), 「비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 도시재생 방안에 관한 연구」, 강원대학교 박사학위논문.
- 송철호(1997), “한국 도시성장 과정과 모형에 관한 연구”, 「한국도시행정학보」 제12권, 한국도시행정학회.
- 신정철 외(2004), 「중소도시 활성화 방안 연구」, 국토연구원.
- 정양희·이상준(1991), 지방자치제실시에 따른 도시관리방안 연구, 국토개발연구원.
- OECD(1983), Integrating Distressed Urban Areas.
- 도시재생사업단 홈페이지(www.kourc.or.kr).

〈부록 1〉 요인점수별 도시 순위(순위가 낮을수록 쇠퇴)

순위	도시	인구특성	순위	도시	도시확산력	순위	도시	도시흡인력	순위	도시	도시경제력
1	태백시	-1.99	1	삼척시	-1.10	1	서귀포시	-1.31	1	상주시	-1.81
2	문경시	-1.46	2	태백시	-1.08	2	제주시	-0.91	2	마산시	-1.60
3	삼척시	-1.32	3	문경시	-0.96	3	논산시	-0.88	3	계룡시	-1.60
4	여수시	-1.22	4	공주시	-0.82	4	문경시	-0.85	4	남원시	-1.25
5	김제시	-1.09	5	강릉시	-0.79	5	공주시	-0.76	5	나주시	-1.17
6	상주시	-1.00	6	김천시	-0.76	6	동해시	-0.69	6	정읍시	-1.13
7	영천시	-0.98	7	영천시	-0.73	7	영주시	-0.66	7	목포시	-1.08
8	밀양시	-0.87	8	춘천시	-0.73	8	김천시	-0.59	8	삼척시	-1.07
9	보령시	-0.82	9	상주시	-0.71	9	안동시	-0.59	9	밀양시	-1.07
10	영주시	-0.81	10	안동시	-0.67	10	정읍시	-0.57	10	여수시	-0.99
11	마산시	-0.65	11	밀양시	-0.66	11	상주시	-0.50	11	익산시	-0.81
12	나주시	-0.65	12	영주시	-0.57	12	남원시	-0.44	12	군산시	-0.75
13	제천시	-0.63	13	원주시	-0.57	13	진주시	-0.40	13	문경시	-0.72
14	남원시	-0.57	14	경주시	-0.57	14	태백시	-0.36	14	김제시	-0.62
15	통영시	-0.52	15	제천시	-0.55	15	김제시	-0.34	15	논산시	-0.57
16	포항시	-0.52	16	양산시	-0.52	16	보령시	-0.34	16	포항시	-0.51
17	서귀포시	-0.46	17	포항시	-0.45	17	경주시	-0.33	17	경주시	-0.44
18	정읍시	-0.45	18	거제시	-0.44	18	강릉시	-0.30	18	영천시	-0.43
19	논산시	-0.43	19	순천시	-0.40	19	순천시	-0.30	19	충주시	-0.36
20	안동시	-0.41	20	보령시	-0.35	20	여수시	-0.28	20	영주시	-0.35
21	사천시	-0.39	21	남원시	-0.34	21	사천시	-0.28	21	제천시	-0.22
22	김천시	-0.37	22	서산시	-0.32	22	목포시	-0.27	22	안동시	-0.22
23	공주시	-0.35	23	충주시	-0.23	23	군산시	-0.25	23	김천시	-0.14
24	충주시	-0.33	24	계룡시	-0.22	24	나주시	-0.22	24	통영시	-0.11
25	창원시	-0.32	25	사천시	-0.21	25	통영시	-0.13	25	보령시	-0.10
26	군산시	-0.23	26	통영시	-0.17	26	충주시	-0.13	26	창원시	-0.10
27	동해시	-0.17	27	동해시	-0.14	27	제천시	-0.11	27	속초시	-0.02
28	진주시	-0.15	28	아산시	-0.13	28	영천시	-0.05	28	진주시	0.11
29	경주시	-0.08	29	광양시	-0.13	29	속초시	-0.03	29	순천시	0.13
30	익산시	-0.07	30	구미시	-0.08	30	전주시	0.01	30	전주시	0.15
31	목포시	-0.04	31	정읍시	-0.03	31	마산시	0.05	31	태백시	0.19
32	강릉시	0.02	32	진주시	-0.02	32	춘천시	0.07	32	공주시	0.20
33	서산시	0.21	33	경산시	-0.01	33	삼척시	0.08	33	청주시	0.26
34	전주시	0.39	34	천안시	-0.01	34	청주시	0.08	34	경산시	0.30
35	속초시	0.40	35	논산시	0.02	35	밀양시	0.12	35	서귀포시	0.40
36	춘천시	0.46	36	마산시	0.02	36	경산시	0.16	36	사천시	0.41
37	광양시	0.47	37	여수시	0.04	37	포항시	0.18	37	동해시	0.49
38	제주시	0.63	38	속초시	0.07	38	익산시	0.20	38	서산시	0.49
39	순천시	0.63	39	나주시	0.16	39	김해시	0.23	39	광양시	0.61
40	진해시	0.67	40	김해시	0.21	40	서산시	0.24	40	춘천시	0.64
41	청주시	0.69	41	서귀포시	0.23	41	광양시	0.36	41	강릉시	0.69
42	양산시	0.73	42	김제시	0.27	42	창원시	0.37	42	구미시	0.76
43	원주시	0.83	43	진해시	0.80	43	구미시	0.40	43	원주시	0.86
44	구미시	1.26	44	익산시	0.80	44	양산시	0.40	44	양산시	1.11
45	경산시	1.37	45	제주시	1.11	45	천안시	0.63	45	거제시	1.35
46	아산시	1.54	46	창원시	1.12	46	거제시	0.63	46	제주시	1.50
47	거제시	1.66	47	군산시	1.23	47	진해시	0.64	47	아산시	1.56
48	천안시	2.17	48	전주시	1.95	48	원주시	0.72	48	진해시	1.70
49	김해시	2.40	49	청주시	2.82	49	아산시	1.24	49	천안시	2.63
50	계룡시	2.84	50	목포시	4.63	50	계룡시	6.06	50	김해시	2.69

〈부록 2〉 도시별 요인점수 순위(순위가 낮을수록 최퇴)

도시	인구특성	순위	도시확산력	순위	도시흡인력	순위	도시경제력	순위
강릉시	0.02	32	-0.79	5	-0.30	18	0.69	41
거제시	1.66	47	-0.44	18	0.63	46	1.35	45
경산시	1.37	45	-0.01	33	0.16	36	0.30	34
경주시	-0.08	29	-0.57	14	-0.33	17	-0.44	17
계룡시	2.84	50	-0.22	24	6.06	50	-1.60	3
공주시	-0.35	23	-0.82	4	-0.76	5	0.20	32
광양시	0.47	37	-0.13	29	0.36	41	0.61	39
구미시	1.26	44	-0.08	30	0.40	43	0.76	42
군산시	-0.23	26	1.23	47	-0.25	23	-0.75	12
김제시	-1.09	5	0.27	42	-0.34	15	-0.62	14
김천시	-0.37	22	-0.76	6	-0.59	8	-0.14	23
김해시	2.40	49	0.21	40	0.23	39	2.69	50
나주시	-0.65	12	0.16	39	-0.22	24	-1.17	5
남원시	-0.57	14	-0.34	21	-0.44	12	-1.25	4
논산시	-0.43	19	0.02	35	-0.88	3	-0.57	15
동해시	-0.17	27	-0.14	27	-0.69	6	0.49	37
마산시	-0.65	11	0.02	36	0.05	31	-1.60	2
목포시	-0.04	31	4.63	50	-0.27	22	-1.08	7
문경시	-1.46	2	-0.96	3	-0.85	4	-0.72	13
밀양시	-0.87	8	-0.66	11	0.12	35	-1.07	9
보령시	-0.82	9	-0.35	20	-0.34	16	-0.10	25
사천시	-0.39	21	-0.21	25	-0.28	21	0.41	36
삼척시	-1.32	3	-1.10	1	0.08	33	-1.07	8
상주시	-1.00	6	-0.71	9	-0.50	11	-1.81	1
서귀포시	-0.46	17	0.23	41	-1.31	1	0.40	35
서산시	0.21	33	-0.32	22	0.24	40	0.49	38
속초시	0.40	35	0.07	38	-0.03	29	-0.02	27
순천시	0.63	39	-0.40	19	-0.30	19	0.13	29
아산시	1.54	46	-0.13	28	1.24	49	1.56	47
안동시	-0.41	20	-0.67	10	-0.59	9	-0.22	22
양산시	0.73	42	-0.52	16	0.40	44	1.11	44
여수시	-1.22	4	0.04	37	-0.28	20	-0.99	10
영주시	-0.81	10	-0.57	12	-0.66	7	-0.35	20
영천시	-0.98	7	-0.73	7	-0.05	28	-0.43	18
원주시	0.83	43	-0.57	13	0.72	48	0.86	43
익산시	-0.07	30	0.80	44	0.20	38	-0.81	11
전주시	0.39	34	1.95	48	0.01	30	0.15	30
정읍시	-0.45	18	-0.03	31	-0.57	10	-1.13	6
제주시	0.63	38	1.11	45	-0.91	2	1.50	46
제천시	-0.63	13	-0.55	15	-0.11	27	-0.22	21
진주시	-0.15	28	-0.02	32	-0.40	13	0.11	28
진해시	0.67	40	0.80	43	0.64	47	1.70	48
창원시	-0.32	25	1.12	46	0.37	42	-0.10	26
천안시	2.17	48	-0.01	34	0.63	45	2.63	49
청주시	0.69	41	2.82	49	0.08	34	0.26	33
춘천시	0.46	36	-0.73	8	0.07	32	0.64	40
충주시	-0.33	24	-0.23	23	-0.13	26	-0.36	19
태백시	-1.99	1	-1.08	2	-0.36	14	0.19	31
통영시	-0.52	15	-0.17	26	-0.13	25	-0.11	24
포항시	-0.52	16	-0.45	17	0.18	37	-0.51	16

충남지역 생태마을 조성 현황 및 과제

- 사례연구를 중심으로 -

조영재

충남발전연구원 책임연구원

A Study on the Planning Components for Eco-Villages in Chungnam Province

ABSTRACT

The aim of this study is to suggest components of a plan for the forming of eco-villages in Chungnam Province. The concept of an eco-village was re-established, and four villages were selected from Chungnam's rural areas; these were surveyed regarding their present situations. The planning components for creating an eco-village were deduced as follows: 1) the preservation and restoration of ecosystems in and around traditional rural villages, 2) the maintenance of social-economic-environmental sustainability, 3) the promotion of eco-villages with various themes, and 4) the development and application of eco-technology.

Key words: Eco-Village, Rural Village, Chungnam Province

국문초록

본 연구는 충청남도 차원에서 생태마을 육성을 위한 기초연구로써, 생태마을의 개념을 재정립하고, 사례연구를 통하여 생태마을의 현황 및 문제점을 분석함으로써 향후 충남지역에 있어 생태마을 조성을 위한 과제를 도출하고자 하였다

본 연구에서는 '농촌을 구성하는 살터, 일터, 쉼터라고 할 수 있는 생활환경, 생산환경, 자연환경이 조화를 이루고, 농촌성이 유지·보전되는 지속가능한 마을'을 생태마을이라 정의하였고, 이를 바탕으로 생활환경, 생산환경, 자연환경에 관한 생태마을의 구성원칙을 재구성하였다. 또한, 충남지

역에서 생태마을로 잘 알려진 지역뿐만 아니라 생태마을을 조성하기 위해 노력하고 있는 지역, 그리고 생태마을로써 잠재력과 가능성을 지니고 있는 지역 중 4개 마을을 선정하여 사례연구를 실시하였으며, 이상의 연구를 통하여 생태마을 조성을 위한 과제를 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 농촌마을이 가지고 있는 생태적인 요소들을 지속적으로 보전·복원해 나가는 노력이 필요하다. 둘째, 사회적·경제적·환경적 지속가능성이 모두 실현되는 생태마을조성이 필요하다. 셋째, 다양한 테마의 생태마을 조성이 필요하다. 넷째, 새로운 생태기술을 개발하고 적용하려는 노력이 필요하다.

주제어: 생태마을, 농촌마을, 충남지역

I. 서론

최근 국내외의 환경오염 문제가 심각해짐에 따라 환경적으로 건전한 개발에 대한 필요가 제기되기 시작하였고, 1992년 6월 리우회의(UNCED: 환경과 개발에 관한 UN회의)에서 '지속가능한 개발'의 개념이 등장하게 되었다. 농촌개발 부문에서도 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발에 대한 관심과 논의가 이루어지고 있으며, 최근 지속가능한 농촌마을의 형태로서 '생태마을(Ecovillage)'에 대한 관심이 집중되고 있다.

국제사회에서 생태마을에 관한 관심과 실천은 20~30가구가 유기농업 중심의 자연에너지 활용, 공동취사 등 생태적 삶을 지향한 1960년대 덴마크의 코하우징 커뮤니티(Cohousing Community)에서 시작하였으며, 이 후 1994년에는 덴마크의 가이아 트러스트(Gaia Trust)가 국제적인 생태마을 네트워크(GEN)를 조직하고, 이를 계기로 생태마을의 사회적 관심을 전 세계적으로 확대시키게 되었다. 국내 생태마을은 주로 도시문화권에서 벗어나 생태적 귀농을 꿈꾸는 이들이나 환경농업을 마을 단위로 실시하고 있는 농민들, 개발로부터 마을공동체를 지켜나가려는 마을주민들, 아이들을 위한 문화나 대안교육을 실현하고자 하는 이들 등 다양한 주체들에 의해 시작되었고, 이와 함께 최근에는 생태마을을 정책화 하고 활성화·구체화하기 위한 다양한 노력들이 진행되고 있다.

그러나 아직까지 '생태마을'에 대한 논의는 대부분 추상적인 수준에서 개념을 제시하고 방향을 제안하는 단계에 머물고 있고 정책적 차원에서의 사업화 단계에 이르지 못하고 있다(이상엽 등, 2003). 특히, 지방자치단체 수준에서 구체적인 문제점을 분석하고 이를 바탕으로 생태마을의 조성방안과 정책방향을 제시하는 사례는 부족한 실정이며, 앞으로 보다 구체성을 가지고 정책 사업화 할 수 있는 지속가능한 농촌개발에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

이러한 측면에서 이 연구는 충청남도 차원에서 생태마을 육성을 위한 기초적인 연구로써, 생태마을의 개념을 재정립하고, 충남지역의 사례연구를 통하여 생태마을의 현황 및 문제점을 분석함으로써 향후 생태마을 조성을 위한 과제를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

II. 생태마을의 개념

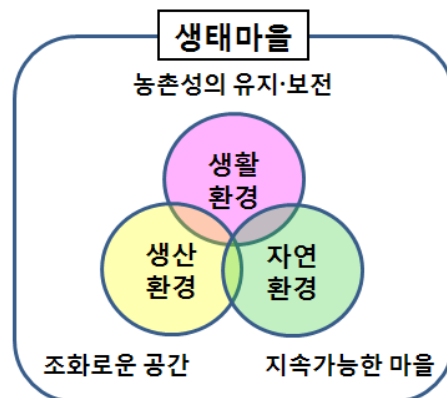
1. 생태마을의 정의

지금까지 생태 마을의 개념이 다양하게 정의되어 왔으며, 이들의 공통점을 살펴보면 우선 지역 내 물질순환구조의 생명공동체를 지향하고, 둘째, 생태적 생활 공동체를 지향하며, 셋째, 환경농업 육성을 통한 자립적 경제공동체의 지향하고 있다(권승구, 2005). 그러나 이러한 개념은 새롭게 등장한 이념이나 원리가 아니고, 우리나라의 전통농촌마을에서 그 원리와 사례를 쉽게 발견할 수 있다.

우리 조상들은 풍수지리이론을 바탕으로 배산임수와 남향의 지형을 활용하여 차가운 북서계절풍을 차단하고 일조량을 확보함과 동시에 생활용수나 농업용수의 확보가 가능한 곳에 마을을 조성함으로써 자연을 파괴하기 보다는 자연에 순응하는 삶을 살았다. 주택에 관해서는 경사지와 평지의 사이에 부지를 조성하여 배수조건이 양호하고 비옥한 농지의 확보가 가능하였으며 농업활동에도 유리하였고, 에너지 절약과 물질순환의 생활양식으로 환경을 오염시키지 않는 구조를 갖고 있다(이도원, 2003). 즉, 전통농촌마을의 대부분이 이상적인 생태마을의 조건을 갖추고 있다고 말할 수 있다.

현대의 농촌마을에서도 이러한 생태적 요소가 아직도 곳곳에 존재하고 있음을 발견할 수 있고, 이러한 점에서 본 연구에서는 기본적으로 모든 농촌마을을 생태마을로 간주하였다. 단, 산업화·도시화 등의 개발을 통하여 생태적 요소가 약화되거나 파괴되어 있으며, 이들 요소를 찾아내어 보전·발전시키는 것을 생태마을 조성의 궁극적인 목표로 하였다.

이상을 바탕으로 본 연구에서는 ‘농촌을 구성하는 삶터, 일터, 쉼터라고 할 수 있는 생활환경, 생산환경, 자연환경이 조화를 이루고, 농촌성¹⁾이 유지·보전되는 지속가능한 마을’을 생태마을이라 정의하였다(曹泳在 등, 2005).



〈그림 1〉 Definition of Eco-village

2. 생태마을의 구성 원칙

기존 생태마을 관련 논의들의 공통점은 오염저감이라는 소극적인 자세를 넘어 적극적으로 생태계를 보전·복원해가고 더불어 생태계의 원리 및 전통문화를 재해석하여 마을을 지속가능한 형태로 발전시켜 가고자 하는 것을 볼 수 있다. 즉, 모두가 지속가능한 마을을 실현시키기 위해 마을을 구성하는 생활환경과 생산환경, 자연환경 모두가 지속가능한 방식으로 전환되어야 함을 강조하고 있다. 또한, 이러한 삶의 양식은 마을의 역사적, 문화적 전통과 어우러져 지속적으로 유지되어야 할 것으로 보고 있다(양병이 등, 2004).

1) ‘농촌성(rurality)’이란 ‘농촌다움’, ‘농촌의 다면적 기능(식량생산의 기능, 휴식·휴양의 기능, 자연환경보전의 기능, 전통문화 보전·계승의 기능 등)’을 의미

기존에 논의된 생태마을의 구성 원칙들은 생활환경·자연환경에 있어서의 관련 항목들은 대체로 일치하지만, 생산환경에 있어서는 제한적으로 다루어지고 있다. 본 연구에서 제시한 생태마을의 정의를 바탕으로 생태마을의 구성 원칙들을 재구성하면 <표 1>과 같다.

<표 1> Component and Principle of Eco-village

Section	Component	Principle	Design Technique
Living Env.	Structure	자연경관 및 생태계와 조화를 이루는 입지 및 공간구조	친환경적 배치, 친환경 도로, 수순환 구조
	Architecture	환경친화적 건축물	건물녹화, 에너지절약, 친환경재료
	Culture	전통과 문화의 계승·발전	전통문화계승
	Community	주민참여 마을유지관리 및 세대간·지역간 상생관계 유지	주민참여, 도농교류
Production Env.	Farmland	자연경관 및 생태계와 조화를 이루는 생산공간	친환경 생산기반
	Agriculture	환경친화적·저에너지 소비형 생산양식	친환경 농업
	Economy	1차 산업을 기반으로 한 2차3차 산업 활성화	경제활성화, 농촌관광
Natural Env.	Resources	자원절약친환경 에너지 활용 및 환경오염 최소화	환경오염방지, 폐기물관리, 수자원 절약, 자연에너지 활용
	Landscape	어메니티 경관의 유지·보전	녹지조성, 전통농촌경관 유지
	Ecology	동식물 서식지 유지 및 생물다양성을 보전	비오톱조성, 생태네트워크 조성

Ⅲ. 사례조사

1. 조사 개요

충남의 사례지역 선정에 있어서는 생태마을로 잘 알려진 지역뿐만 아니라 생태마을을 조성하기 위해 노력하고 있는 지역, 그리고 생태마을로써 잠재력과 가능성을 지니고 있는 지역 중에서 4개 지역을 선정하였다. 즉, 친환경농업으로 유명한 홍성군 문당마을과 전원마을이 조성 중인 서천군 산너울마을, 자연생태우수마을로 지정된 공주시 말구리마을, 전통유교문화를 간직한 논산시 교촌마을을 선정하였다. 이 중 문당마을과 산너울마을은 생태마을로써의 추진노력이 진행되었거나 현재 진행되고 있는 마을이지만, 말구리마을과 교촌마을은 순수 농산촌마을로 생태마을의 계획이나 적용이 아직까진 한 번도 이루어진 적이 없는 마을이다.

조사는 기존의 문헌 및 연구자료, 관련 웹페이지, 전화 인터뷰, 현장방문조사 등의 방법을 통해, 기본적인 실태조사와 함께 생활환경, 생산환경, 자연환경 등에 있어서 생태마을 구성요소의 현황과 생태마을로써 어떠한 기법들이 적용되고 있는지 등에 관하여 주로 물리적인 현황을 중심으로 이루어졌다.

〈표 2〉 Object and Method of Case Study

Village Name	Object	Method	Location
문당마을 (Mundang) 산너울마을 (Sannoul) 말구리마을 (Malguri) 교촌마을 (Gyochon)	지역현황 및 생태마을 적용기법 조사	문헌·연구자료 조사 웹페이지 조사 전화인터뷰 현장방문조사	

2. 조사 결과

1) 홍성군 문당마을

문당마을은 홍성군에서 남쪽으로 8km 떨어진 곳에 위치하며, 동남북쪽으로 산이 둘러싸여 있고 서쪽으로는 삼교천이 흐르는 전형적인 농촌마을이다. 또한, 문당마을은 문산, 동곡, 서근터(안말), 원당의 4개의 자연부락으로 이루어져 있으며, 현재 90가구에 총 230여명의 주민들로 구성되어 있다.

문당마을은 마을단위로써는 우리나라 최초로 ‘문당리 백년계획’을 세워 추진 중에 있으며, 이러한 노력들을 바탕으로 문당마을은 도농복합마을로 재도약하고 있다. 친환경농업의 도입 등을 통하여 농가당 연평균 3,000만원, 그리고 비교적 큰 농사를 짓는 농가는 연 6,000~7,000만원의 소득을 올리고 있다. 또한, 농업과 자연의 신비, 먹을거리의 소중함을 가르치는 환경농업교육관을 짓게 되었고, 주민들이 자발적으로 기증한 생활유물들을 모아 농촌생활유물관을 마련하게 되었다. 이를 통해 전국 곳곳에서 ‘문당리를 배우자’며 찾아온 농민단체와 환경단체 등의 방문객이 지난해 2만 명을 넘어서었다.

문당마을은 생태습지조성을 통하여 물 순환 구조를 갖추고 있다. 물놀이장이나 찜질방 등에서 흘러나오는 생활하수를 마을습지로 흘려보내고, 습지의 자연정화기능을 활용하여 물을 정화하고, 정화된 물은 다시 농경지로 흘려보냄으로써 수자원 절약과 환경오염방지를 도모하고 있다. 또한, 풍력발전과 태양광발전을 도입하여 가로등이나 일부시설물의 전기를 충당하고 있고, 이를 더욱 확대 보급하고 있으며, 일반 주거지에 있어서는 태양열 주택과 생태주택의 도입을 추진 중에 있다. 또한, 유기축산을 통하여 가축(대부분 한우)의 분뇨를 퇴비로 다시 사용하는 등 순환농업을 실천하고 있다. 문당마을은 풀무농업고등기술학교를 중심으로 지역주민 스스로 다양한 풀뿌리 농촌 자치조직을 만들었으며, 이러한 지역 역량이 귀농하려는 도시민을 유입하여 많은 귀농인이 정착하고 있다(양병이 등, 2004).

한편, 문당마을은 앞으로 고쳐 나가야할 과제들도 적지 않다. 여기저기에 마을경관을 해치고 있는 빈집이나 협오시설에 대한 대책과, 새로운 주택건축 시 생태주택의 도입 등이 그 대표적인 과제라 할 수 있다.

〈표 3〉 Design Technique of Mundang Village as an Eco-village

Section	Component	Design Technique
Living Env.	Structure	－ 생태주차장
	Architecture	－ 일부 건축물에 황토나 목재 사용
	Culture	－ 마을축제 및 체험행사 개최
	Community	－ 풀뿌리 농촌자치조직 － 환경농업교육관 운영
Production Env.	Farmland	－ 친환경 농장
	Agriculture	－ 친환경 농업(오리농법, 우렁이농법) － 유기축산(한우 배설물의 퇴비화)
	Economy	－ 풀무생협을 통한 도농직거래 － 전자상거래 운영 － 마을 기금조성
Natural Env.	Resources	－ 생태습지를 통한 생활하수 처리 － 풍력과 태양열 발전 도입
	Landscape	
	Ecology	

2) 서천군 산너울마을

산너울마을은 충남 서천군 판교면 등고리 일원에 조성되는 생태공동체 전원마을이다. 등고리는 봉림산을 등지고 홍림저수지를 내려다보는 마을로 주거환경과 경관이 뛰어나며 서천 IC에서 5분 거리로 접근성이 우수하다.

산너울마을은 자연소재와 재활용소재만을 이용하며 태양광·풍력 등의 친환경 에너지를 활용하는 생태친화적 마을로 조성되고 있고, 50~60대의 도시 은퇴자, 은퇴예정자가 주를 이룬 유입 주민과 기존 마을주민이 조화를 이룬 농촌공동체 마을로 조성되고 있다. 이와 함께 공동이용시설을 3개 주거지구의 중심에 배치하고 각 주거지구에 공동쉼터, 텃밭, 정원을 조성하는 등 공동체성을 강화하는 코하우징(Co-Housing)²⁾ 개념이 도입되었다. 주택은 2개의 주택이 연이은 형태로 조성되며 18평형 20세대, 24평형 15세대로 구성되고, 2008년 말에 완공될 예정이다.

산너울마을의 주택은 기초만 콘크리트와 철근을 사용하고 대부분의 재료가 황토벽돌과 목재 등 친환경재료를 사용하고 있으며, 벽의 두께를 두겹게(약 36cm) 하고 창호의 경우 열차단유리를 사용함으로써 냉·난방효율을 높이고 있다. 난방연료로써는 기본적으로 기름보일러를 사용하고 있지만, 혼용하여 우드칩을 연료로 하는 펠렛보일러³⁾와 땃감을 연료로 하는 재래식 아궁이와 구들장벽난로를 겸용하여 사용하고 있다. 하수처리에 있어서는 자연하수처리시설과 생태연못을 도입하고 정화된 물을 다시 정원이나 텃밭에 사용하도록 하고 있으며, 또한 우수를 활용하는 시스템 도입을 통하여 단지내 물순환이 원활히 이루어질 수 있도록 조성하고 있다. 화장실의 경우도 입주자의 회

2) 코하우징이란 우리나라의 동호인 주택단지처럼 단순히 모여 산다는 개념이 아닌, 공동 주거를 하면서 협동 생활을 통해 경제적·사회적 이익 등을 얻는 생활 방식이며, 대안적 계획·생태공동체의 성격을 띠고 있음

3) 일반 기름보일러에 비해 50%정도의 비용절감 효과가 있고 공해배출이 적음

땅에 따라 물을 절약하고 퇴비로 재사용할 수 있는 생태화장실이 도입되고 있다. 친환경에너지로 쓰는 태양열 온수시스템이 현재 시공중에 있으며, 입주자의 희망에 따라 태양광발전시설이 도입될 예정이고, 장기적으로는 풍력발전시스템의 도입도 검토 중에 있다.

산너울마을을 통해 발견되는 문제점으로는 외지인들의 유입으로 인해 발생하는 마을의 기존 주민들과의 갈등문제, 그리고 새로운 주거지 조성으로 인해 기존 지형이나 지표생태계의 파괴 등의 문제점을 들 수 있으며, 이에 대한 보다 적극적인 대처가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 4〉 Design Technique of Sannoul Village as an Eco-village

Section	Component	Design Technique	
Living Env.	Structure	<ul style="list-style-type: none"> - 남향 배치 	
	Architecture	<ul style="list-style-type: none"> - 황토벽돌, 목재 등 자연재료 사용 - 열차단 유리사용으로 난방효율을 높임 - 일반 보일러와 재래식 아궁이 - 구들장 벽난로시스템 적용 - 연료비와 공해가 적은 펠렛보일러 	
	Culture		
	Community	<ul style="list-style-type: none"> - 코하우징 개념 도입 - 도농교류 프로그램 도입(예정) 	
Production Env.	Farmland	<ul style="list-style-type: none"> - 공동경작지 조성 중 	
	Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - 퍼머컬처 원리 적용 	
	Economy	<ul style="list-style-type: none"> - 그린투어리즘 적용 	
Natural Env.	Resources	<ul style="list-style-type: none"> - 자연하수처리시설 및 생태연못 - 단지내 물순환 시스템 도입 - 생태화장실 도입 - 중수 및 우수 활용 - 태양열 온수시스템 도입 중 - 태양광 발전 및 풍력발전시스템 	
	Landscape		
	Ecology		

3) 공주시 말구리마을

말구리마을은 충청남도 공주시 사곡면 회학리에 위치하고 있으며, 현재 16세대 50여명이 살고 있다. 지형적으로는 무성산 북쪽의 고지대의 전형적인 산간마을로 산과 계곡을 따라 자연스럽게 마을이 형성되어 있다. 옛 부터 산속의 학과 같다하여 마을이름이 회학리라 불리워졌고, 말구리마을은 지형이 말의 아구리와 같다하여 붙여진 이름으로써 마을에 갈마음수형(渴馬飲水形)의 명당이 있다고 전해지고 있다.

말구리마을에는 20여동의 건축물이 대부분 목조(흙벽돌)스레이트 지붕 형태로 지어져 있다. 맑은 계곡과 자연하천이 어우러져 경관이 수려하고 다슬기가 서식하는 오염이 되지 않은 하천과 천수답의 농경지(다랑이 논), 산림은 자연형 지형을 따라 형성된 모습을 그대로 간직하고 있다. 또한, 맑

은 계곡과 하천을 보호하고자 지역주민의 관심속에 하천오염행위를 금하며 여름철이면 청년회가 주축이 되어 자연정화활동을 추진 자연생태계 보전에 힘쓰고 있다. 마을 주민의 대부분은 논농사와 함께 밤 재배를 통하여 소득을 올리고 있고, 일부 농가에서 축산업(한우 위주)을 운영하고 있으며 가축배설물은 전량 퇴비로 사용하고 있다.

이러한 천혜의 자연환경과 그 자연을 지키려는 노력으로 말구리마을은 2002년 환경부로부터 자연생태 우수마을로 지정(2006년에 재지정)을 받았으며, 2004년에는 환경부와 '1사1촌운동'의 일환으로 자매결연을 맺어 다양한 교류활동이 이루어지고 있다.

그러나 이제까지 말구리마을에 대한 정부지원은 자연생태 우수마을 지정과 마을회관건립 등을 제외하고는 거의 이루어지고 있지 않고 있어, 생활환경이 크게 열악하고 주민들이 이러한 불편을 감수해야만 하고 있다. 상수도가 보급되지 않았을 뿐만 아니라 고령화·과소화로 인하여 마을 여가거기에 빈집이 늘어나고 있고 마을경관을 해치고 있으며, 하루 4회밖에 운행되지 않는 대중교통으로 학생들의 등·하교나 주민들의 활동에 큰 불편을 주고 있다.

<표 5> Design Technique of Malguri Village as an Eco-village

Section	Component	Design Technique	
Living Env.	Structure	- 자연과 조화를 이루는 마을입지	
	Architecture	- 흙과 나무를 사용한 전통가옥 - 생울타리, 돌담	
	Culture	- 장승제, 산신제 등 개최	
	Community	- 마을청년회, 부녀회, 작목반 등 활동	
Production Env.	Farmland	- 천수답 다랑이논 등 농업경관 보전	
	Agriculture	- 축산분뇨의 퇴비화	
	Economy		
Natural Env.	Resources	- 지하수와 우수 사용 - 퇴비화 화장실	
	Landscape	- 주민들의 자연보호 활동	
	Ecology	- 자연생태계 보전	

4) 논산시 교촌마을

교촌마을은 논산시 노성면에 위치하고 있으며 인구 252명에 112세대로 구성되어 있고, 유교문화 유적이 다른 지역에 비해 다수 보존되어 있는 전형적인 농촌마을이다. 교촌마을은 1550년경 윤돈(尹墩, 1551~1612)⁴⁾이 이주하여 파평윤씨의 세거지가 되었으며, 파평윤씨는 연산의 광산김씨, 회덕의 은진송씨와 함께 호서지방의 대표적인 사족으로 유명하였다. 교촌마을에는 윤돈의 5세손




4) 조선 중기의 문신으로 선조 때 삼사와 육조 등의 관직을 두루 거치고 도승지, 충청·강원 관찰사, 중추부 동지사를 지낸 후 광해군대에 예조판서에 오름. 임진왜란 때는 임금을 호종하고 명나라 장수를 접대하는 접반관 일을 맡음

인 윤증(尹拯, 1629~1714)⁵⁾이 생존한 1709년에 현재의 고택이(명재고택(중요민속자료 제190호)) 지어져 300여 년 전에 파평윤씨 집성촌으로 마을이 형성되기 시작하였으며, 좌측에는 노성궐리사(충청남도 지정기념물 제20호), 우측에는 노성향교(충청남도 지정기념물 제118호)가 나란히 자리하고 있다. 이 외에도 교촌마을에는 윤증가의 유품(중요민속자료 제22호)과 공주이씨정려, 윤증가 책판(논산시 향토유적 제12호), 보호수 3그루(논산시 지정 제2005-1호) 등의 다양한 문화자원이 보전·계승되고 있다.

이처럼 교촌마을은 다양한 문화자원을 보유하고 있는 전통농촌마을의 모습을 간직하고 있으며, 이러한 마을경관에 어울리는 다양한 시설물과 조형물, 자연경관이 함께 조화를 이루고 있다. 그러나 마을 곳곳에서는 마을의 전통경관과 어울리지 않는 현대적인 구조물이나 혐오시설물들이 존재하고 있어 마을경관을 해치고 있는 것도 발견할 수 있다.

현재 마을주민의 90% 이상이 농업에 종사하고 있으며, 그 외 서비스업, 광공업 등에도 종사하고 있다. 주요 농산물은 벼농사와 논산의 특산물인 딸기, 수박, 토마토, 메론 등을 재배하고 있고 일부 농가에서 딸기, 메론, 방울토마토를 대상으로 친환경 농업을 실시하고 있다. 마을의 자치조직으로 켜는 마을의 단합과 공동체 생활을 위하여 120여 년 전에 조직되어 현재까지 유지되고 있는 연반계(延燔契)와 출향인사들을 회원으로 운영 중인 향우회, 마을 부녀자로 구성된 부녀회, 영농회 등이 있다.

〈표 6〉 Design Technique of Gyochon Village as an Eco-village

Section	Component	Design Technique	
Living Env.	Structure	- 남향의 입지조건	
	Architecture	- 흙과 나무를 이용한 전통건축물	
	Culture	- 다양한 전통문화재 보전·계승 - 전통농촌경관 유지	
	Community	- 고택체험 등 도농교류 프로그램 운영 - 연반계, 향우회, 부녀회, 영농회 운영	
Production Env.	Farmland		
	Agriculture	- 일부 작목에서 친환경농업 운영	
	Economy	- 문화재 관련 관광객 유치 - 특산물, 친환경 농산물 판매	
Natural Env.	Resources	- 전통가옥에 자연정화면못 적용	
	Landscape		
	Ecology		

5) 조선 후기 노론과 소론의 분립과정에서 소론의 영수로 추대되어 활동하면서 송시열(宋時烈)과 대립했던 학자

3. 고찰

본 연구에서는 충남지역 농촌마을 중 사례지역으로써 문당마을, 산너울마을, 말구리마을, 교촌마을을 선정하고, 이들 지역을 대상으로 생태마을로써의 현황 및 생태마을 적용기법 등에 관하여 조사를 실시하였으며, 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

〈표 7〉 Feature of Object Villages

	Mundang	Sannoull	Malguri	Gyochon
Type	기존마을의 생태마을화	계획적인 생태마을	순수마을	순수마을
Area	농촌지역	농산촌지역	산촌지역	농촌지역
Theme	친환경농업 자연에너지활용	생태건축 생태주거	생태주거 생태환경	전통문화 전통경관

사례지역에 있어 생태마을로써의 특징 살펴보면 친환경농업, 생태건축, 전통문화 등 다양한 테마가 적용되고 있음을 알 수 있다. 특히, 문당마을과 산너울마을은 다양한 생태마을 기법들이 지역의 특성에 맞게 적용되고 개발되고 있는데, 그 중 공통적인 특징으로서는 자연자원을 활용한 노력을 들 수 있다. 즉, 대부분의 지역들이 환경오염을 방지하기 위해 자연정화연못을 설치한다거나 자연적인 처리시설을 설치하고, 또한 쓰레기와 분뇨의 퇴비화, 중수 및 우수의 활용, 태양열·풍력 등의 자연에너지의 이용 등 자연자원을 효율적으로 활용하고 관리하고자 하는 노력들이 추진되고 있다. 이는 생태마을의 구성요소 중에서 가장 기본이 되어야 할 요소라 할 수 있으며, 말구리마을이나 교촌마을과 같은 순수 농산촌지역에서 생태마을을 적용하기 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 과제라 할 수 있다.

한편, 말구리마을과 교촌마을은 아직까지 생태마을 조성을 위한 노력이 한 번도 이루어진 적이 없는 지역임에도 불구하고 다른 생태마을에 못지않은 다양한 생태적 요소들이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 전통 농촌마을에서 나타나는 자연과 조화를 이루는 마을의 입지조건과 더불어 흙과 나무를 사용하는 주택, 다랑이논 등의 농업경관, 다양한 전통문화 및 문화재 등을 찾아 볼 수 있다. 그러나 산업화·도시화의 물결이 밀려 이러한 생태적 요소들이 점점 파괴되고 있는 것이 현실이며, 앞으로 농촌마을 개발시 이러한 점을 충분히 시정해 나간다면 일반 농촌마을에 있어서도 생태마을의 조성이 그리 어려운 일이 아니라 할 수 있다.

사례지역에 있어 기존 농촌마을에서 나타나는 공통적인 문제점은 고령화·과소화의 문제로 인해 마을의 지속가능성이 불확실 하고, 경제적인 상황이 점점 피폐해지고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 문제들은 서로 연관성이 있는데, 즉, 경제적인 풍요를 찾아 젊은 사람들이 농촌을 떠나게 되고 이로 인해 농촌이 고령화·과소화가 진행되고 결국은 더욱 더 경제적인 어려움만 남기게 되는 악순환을 반복하고 있는 상황이다. 생태마을 조성에 있어서도 이러한 문제점을 간과해서는 안 되며, 인구유입 등을 통한 농촌마을의 지속가능성을 추구하고, 특히 경제적 지속가능성을 위한 요건이 충족될 필요성이 있다.

사례지역에서 나타나고 있는 기타 문제점으로는 먼저, 마을경관과 어울리지 않는 빈집 등의 경관저해시설, 그리고 생활환경적인 문제, 계획마을의 경우 기존 주민과의 갈등문제와 신규마을 조성 시 해당 부지의 지형이나 생태계의 보전에 관한 문제 등을 들 수 있다. 이상적인 생태마을을 조성하는 것은 어렵지만, 농촌마을 정비시 이러한 문제점들을 고려하여 개선해 나가는 것이 앞으로의 중요한 과제라 할 수 있다.

〈표 8〉 Results of Case Study

	Structure	Archi- tecture	Culture	Com- munity	Farmland	Agri- culture	Economy	Re- sources	Land- scape	Ecolog y
Mundang	△		△	●	○	●	●	●		
Sannoul	○	●		○	△	△	△	●		
Malguri	○	●	○	○	●	△		△	○	○
Gyochon	○	○	●	○	△	○	●	△		

※ 생태마을로써의 평가결과 : ● 매우 우수, ○ 우수, △ 보통, 빈칸은 해당사항 없음

IV. 결 론

본 연구에서는 ‘생활환경, 생산환경, 자연환경이 조화를 이루고, 농촌성이 유지·보전되는 지속가능한 마을’을 생태마을이라 정의하고, 생태마을의 구성원칙 등의 개념을 재정립하였다. 이를 바탕으로 충남지역의 농촌마을 사례지역을 대상으로 생태마을로써의 현황 및 실태를 분석하고, 충남지역에 있어 향후 생태마을 조성을 위한 과제를 제시하였다. 그 결과를 정리하면 다음과 같다.

1. 농촌마을이 가지고 있는 생태적인 요소들을 지속적으로 보전·복원해 나가는 노력이 필요하다. 산업화·도시화의 물결 속에서 점점 파괴되어가는 전통농촌마을의 생태적인 요소들을 찾아내고 보전·활용함으로써, 서구의 유명한 생태마을에서도 찾아볼 수 없는 우리조상들의 독특한 문화와 지혜가 담긴 생태마을 조성이 필요하다.
2. 사회적·경제적·환경적 지속가능성이 모두 실현되는 생태마을조성이 필요하다. 생태마을조성에 있어 일반적으로 생각하기 쉬운 환경적인 지속가능성만을 고려할 경우, 현재 농촌마을에서 공통적으로 나타나고 있는 고령화·과소화의 문제로 인해 농촌의 본질적인 지속가능성이 위협을 받게 될 것이다. 즉, 농촌마을이 지속적으로 유지되기 위해서는 환경문제와 함께 인구문제, 경제·사회적 문제, 문화적 문제 등이 적극 고려되어 사회적·경제적·환경적 지속가능성이 모두 충족되는 생태마을 조성이 필요하다.
3. 다양한 테마의 생태마을 조성이 필요하다. 세계 수많은 생태마을 사례지역이 있지만, 이상적

인 생태마을은 아직 한 지역도 없으며, 이는 거의 불가능한 일이라 할 수 있다. 즉, 모두가 다양한 테마를 가지고 그 지역에 특성에 맞게 접근하고 있는 것이다. 우리나라의 농촌마을에 있어서도 각 지역의 실정에 맞게 생태농업마을, 생태에너지마을, 생태환경마을, 생태문화마을 등의 다양한 테마를 설정하고, 이를 바탕으로 생태마을을 조성할 필요가 있다.

4. 새로운 생태기술을 개발하고 적용하려는 노력이 필요하다. 현대 과학기술의 발전과 함께 다양한 생태기술들이 개발되고 적용되어지고 있다. 생태마을 조성에 있어서 전통농촌마을의 생태적 요소들을 유지·보전하려는 노력과 함께 신재생에너지, 생태건축, 에너지 순환시스템 등 새로운 생태기술들을 시도하고 적용하려는 노력이 함께 이루어져야 한다.

이 연구를 기초로 하여 생태마을 육성을 위한 보다 다양한 관점에서의 고찰과 연구가 필요할 것으로 보인다.

<참고 문헌>

- 권승구, 2005, 생태마을 조성사업의 정책적 방향과 과제, 사회과학연구 제11권, 제2호, pp.153~171
 녹색연합, 2000, 생태마을 길잡이
 송두범, 2002, 충청남도 생태마을 조성방안 연구, 지역사회개발학술지, 제12권, 제1호, pp.109~146
 양병이 등, 2004, 생태마을 활성화 방안 연구, 환경부
 이도원, 2003, 한국 옛 경관 속의 생태지혜, 서울대학교출판부
 이상엽, 심문보, 정진섭, 2003, 지방자치단체의 생태마을 조성 방안, 한국토지행정학회보 제10권 제1호, pp.19~49
 Hildur Jackson and Karen Svensson(2002), Ecovillage Living : Restoring the Earth and Her People, Green Books
 曹泳在, 山路永司, 2005, 韓國の農村集落における生態村づくりのための課題, 農村計畫論文集 第7集 2005年11月
 문당환경농업마을 홈페이지 <http://mundang.invil.org>
 산너울마을 홈페이지 <http://www.sanneoul.org>
 Global Ecovillage Network, <http://gen.ecovillage.org>

유역관리를 위한 한국형 불투수면 모델개발

최지용

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원

Development of an Impervious Cover Model for Watershed Management in Korea

ABSTRACT

Land use patterns have a significant effect on the water environment. In urban areas, impervious areas are those subject to major land use patterns. An impervious cover model is therefore concerned with identifying the correlations between land use and the water environment. The intention of this study was to develop an impervious cover model based on the water environment of Korea. To do so, the distribution of impervious cover and the influence that impervious cover has on the water environment were examined. An impervious cover model was formed based on the results and, using the model, a scheme was suggested for the effective management of watersheds and rivers. The impervious cover model is expected to help anticipate watershed changes according to the characteristics of land use and provide information necessary for the planning of watershed management and development patterns.

Key Words: Impervious Cover Model. Watershed Management. Land Use Control. Water Environment.

국문초록

유역의 토지이용상태는 물 환경에 큰 영향을 끼친다. 특히 불투수면은 도시적 토지이용의 대표적인 특성으로 유역의 수질, 수량, 및 수생태에 큰 상관관계를 갖는다. 따라서 불투수면과 물 환경과의 상호 관계를 규명하며, 불투수면을 고려한 유역의 물 환경 관리시스템을 구축하기 위한 불투수면 지표에

대한 관심이 커지고 있다. 본 연구에서는 우리나라의 물 환경을 바탕으로 불투수면모델을 개발하고자 한다. 이를 위해 불투수면의 분포현황과 물 환경에 미치는 영향을 확인하고 이를 바탕으로 불투수면 모델을 개발하였다. 이 모델을 통해 도시유역 및 하천을 효과적으로 관리하는데 필요한 방안을 제시하였다. 불투수면 모델은 토지이용의 변화 및 특성에 따라 유역 하천환경의 변화양상을 신속하게 예측할 수 있도록 도와주며, 유역관리 및 개발 유형을 계획할 수 있는 정보를 제공하여 줄 것으로 기대된다.

주제어: 불투수면모델, 유역관리, 토지이용관리, 수환경

I. 서론

충남지역은 행정중심복합도시가 건설중이고 또 도청이전신도시 등 각종 대규모 도시개발사업이 추진될 계획이다. 이러한 대규모 개발은 불투수층을 증가시켜 해당지역의 물환경에 영향을 끼친다. 따라서 수질, 수량, 수생태 등 물환경을 종합적으로 관리하기 위해서는 유역관리, 즉 유역의 토지이용 관리가 중요하다. 유역의 토지이용관리를 위한 지표중에 그 효용성이 뛰어난 것이 불투수면 지표이다. 불투수면 지표를 이용하여 유역의 특성을 분류하고 이에 맞는 유역계획을 수립하는데 기본자료로 이용될 수 있다. 일반적으로 하천이 불투수면 비율이 25%를 넘게 되면 수로의 안정성, 수질, 생물학적 다양성 측면에서 생태적으로 건전성을 유지하는 것이 불가능하게 된다. 이는 하천의 질을 관리하기 위해서는 유역관리, 즉, 유역의 토지이용 관리가 중요한 요소임을 보여주며, 미래 하천의 물 환경을 보호하기 위해 불투수면 지표를 유역관리에 활용할 필요가 있음을 뜻한다.

불투수면은 도시적 토지이용의 대표적인 특성으로, 물의 분포, 유출형태 및 시간, 질적 문제와 상관 관계를 갖는다. 따라서 우리나라의 불투수면 현황을 조사하고, 불투수면과 물 환경과의 상호관계를 규명하며, 불투수면을 고려한 유역의 물 환경관리시스템을 구축하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 우리나라의 물 환경을 바탕으로 불투수면모델을 개발하고자 한다. 이를 위해 도시적 토지이용의 전형적인 특성인 불투수면의 분포현황과 물 환경에 미치는 영향을 확인하고, 유역의 물순환 변화와 특성을 토대로 불투수면의 영향을 파악할 수 있는 불투수 모델을 구축하여, 도시유역 및 하천을 효과적으로 관리하는데 필요한 기반을 마련하고자 한다.

II. 연구방법

1. 불투수면 모델 고찰

유역관리를 위한 불투수면 모델은 불투수면의 비율과 수환경과의 연계를 활용한 것으로 유역에 영

향을 미치는 불투수면 비율의 임계치(threshold)를 파악하여 유역을 효율적으로 관리하기 위한 모델이다. 유역관리에 있어서 불투수면의 중요성은 90년대부터 활발히 연구되기 시작하였다. 불투수면과 수환경과의 상관관계에 관심을 보이고 이를 보다 정교하게 분석하기 위한 다양한 시도를 하고 있는 일부 국가에서는 불투수면을 측정하는 방법 등과 함께 관리하기 위한 방법들을 제안하고 있다. 이로써 불투수면과 하천질 지표 사이에 강한 상관관계가 있음이 과학적으로 규명되기 시작하였고, 미국에서 관련 연구들을 통합하여 불투수면 모델이 개발되었다. 본 모델에서는 불투수면의 비율에 따라 수환경의 상태를 구분함으로써 개략적인 하천상태를 판단할 수 있도록 돕고 있다.

불투수면 모델은 많은 지역의 유역계획, 하천 분류, 토지이용규제에 큰 영향을 미쳤고, 도시 유역환경관리에 널리 적용되어 왔다. 이 모델은 간단하지만 유역관리자에게 중요한 정보를 제공할 수 있다. 불투수면 모델은 일반적으로 하천을 분류하고 관리하는 데 유용한 도구로서 하천의 소유역을 관리하기 위한 통합적인 틀을 제공한다. 여기서 “통합적”이라함은 유역의 개개의 개발행위가 하천에 영향을 주는 인자인 불투수면 비율의 임계치를 제시함으로써 개별적인 개발행위나 토지이용을 유역차원에서 조정할 수 있는 틀을 제공한다는 의미이다. 불투수면 모델에서의 10%, 25%라는 임계치는 불투수면과 하천질 지표간의 통계적 편차로 인하여 정확한 구분점이 아니라 그 범위의 불투수면 비율에서의 일반적인 변화를 반영한 값이다. 즉, 불투수면 비율에 따른 지표 집단의 평균적인 행동방식은 예측할 수 있다. 따라서 불투수면 모델은 하천 분류의 최종결정이라기 보다 유역관리 방안 모색을 위한 초기진단 차원에서 이용되며 현장 모니터링을 통해 실질적인 확증 절차를 거쳐야 한다.

〈표 1〉 Impervious cover vs. stream quality

Stream characteristics	Sensitive stream	Impacted stream	Non-supporting streams
Impervious cover	1–10%	11–25%	over 26%
Channel	Stable	Becoming unstable	Unstable
Water quality	Excellent	Fair to good	Poor
Biodiversity	Excellent	Fair to good	Poor to bad

자료 : Schueler, T. 1994.

불투수면 모델이 시사하는 정책적 함의 중의 하나는 자정능력이 없는 곳에서는 아주 낮은 비율의 불투수면 개발도 하천에 부정적인 영향을 줄 것으로 예측된다는 점이다. 따라서 만약 지자체가 중요한 수자원이나 특정 종을 보존하고자 한다면, 교외나 농촌 유역의 경우 현재의 토지이용 보다 더욱 엄격하게 불투수면을 제한해야한다는 점을 불투수면 모델에서 제시하게 된다.

한편, 불투수면 모델에서 주된 논쟁거리 중 하나는 유역관리기법들이 불투수면 제한에 대한 적절한 완화 방안을 제공할 수 있는지에 대한 문제이다. 즉 해당유역 내에 더 높은 개발밀도를 허용하면서 하천완충지, 우수처리조와 기타 유역관리방안이 얼마나 많은 오염물질을 경감시킬 수 있는가에 대한 문제라는 것이다. 아직까지 관련 연구는 많지 않으며, 그나마도 연구 방법에 많은 문제를 안고 있기 때문에 유역관리방안이 불투수면 비율 제한에 대한 어느 정도의 완화를 가져올 수 있을지는 정확히 알 수 없다. 유역의 불투수면 비율이 25%를 초과하면 수질기준에 도달할 수 없거나 물리적·생물적으

로 심하게 악화된다는 사실이 밝혀진 후, 미국의 많은 하천이 Clean Water Act에서 “수질기준을 달성할 수 없는” 하천목록에 올랐고 TMDL(Total Maximum Daily Load) 규정에 의해 규제를 받고 있다. 몇몇 지자체들이 하천복원사업에 착수하였지만 수질과 생물적 지표에서 단지 어느 정도의 개선만을 가져왔을 뿐이다. 아직까지 불투수면 비율이 25%를 초과하는 도시유역이 수질 기준에 도달할 수 있음을 보여준 사례는 없다. 결론적으로 불투수면 모델은 유역면적의 25%가 불투수면으로 되어 있는 경우, 하천 수질기준을 전면적으로 수정해야 함을 제시하고 있다.

유역 관리계획의 중요한 목표는 하천 생태계의 건전성을 유지하기 위해 유역개발을 적정한 수준으로 관리하는 것이다. 유역개발의 관리는 유역관리 지표를 활용할 수 있으며, 특히, 상수원이나 생태적으로 민감한 유역의 관리는 관리 지표에 따라 개발기준을 관리하는 방안이 중요하다. 불투수면의 비율에 기초한 하천유역의 분류에 따라 유역 개발과 관리의 목표, 토지이용, 관리 수단, 완충지 여부 및 설치기준, 유역관리 조사 방법, 기타 방안 등이 다르게 선택될 수 있다. 기존 연구에 의하면 불투수면이 10% 미만인 민감 하천인 경우에는 개발 이전의 생물학적 다양성을 유지하는 것을 목표로, 불투수면의 증가를 제한하여 개발 이전의 수문상태를 유지하고, 넓은 하천 완충지를 조성할 것을 권장한다. 불투수면의 비율이 11~25%인 유역은 하천의 서식지를 보존하고 수질의 저하를 방지하는 것을 목표로, 오염물질의 제거 및 수로 보호를 강조하고 지역의 특성에 따라 폭이 다양한 완충지를 설정한다. 26% 이상의 불투수면으로 되어 있는 유역의 경우, 하류의 오염물질 부하량을 최소화하고, 범람을 예방하는 것을 목표로, 완충지는 여가를 위한 자전거 전용도로나 범람을 보호하기 위해 조성할 것을 권하며, 오염방지, 불법적 연결 방지, 오염우려지역 관리 등의 방법이 적용될 수 있다.

2. 유역분석 및 모델개발 방법

불투수면 모델을 개발하기 위하여 안양천, 복하천, 경안천 유역을 대상으로 유출 및 수질분석을 수행하고, 이를 4대강 유역에 확대·적용하여 불투수면 모델의 범용성을 확인한 후 안양천 유역을 대상으로 다시 실측자료 및 모의 결과를 토대로 모델을 확인하고자 한다. 모델개발은 불투수면 비율에 따른 수환경과의 임계치분석과 한강 중소유역과 4대강 수질데이터를 바탕으로 수행하였다.

Ⅲ. 결과 및 고찰

1. 유역분석

모델개발은 앞서 분석한 한강유역의 중소유역인 복하천, 경안천, 안양천 유역과 4대강 유역의 불투수면 비율과 수질자료를 바탕으로 한국형 불투수면 모델을 개발하고자 한다. 또한 좀더 일반화를 위해 연구지역을 4대강 유역의 오염총량관리를 위해 지정한 단위유역으로 확대하여 분석하였다. 유역선정은 한

강수계에서의 개발정도를 기준으로 미개발지역으로 분류되는 북한천, 개발이 진행 중인 경안천, 개발이 완료되었다고 생각되는 안양천을 대상유역으로 하였다. 각 유역면적은 안양천 279.4 km², 북한천 337.8 km², 경안천 561.5 km² 이고 불투수면적 비율은 안양천 32.0~47.5%, 북한천 6.6~8.4%, 경안천 5.7~17.0%의 범위를 나타내고 있다.

1) 소하천 분석

유출·수질분석을 위해 한강수계 안양천(AYS)의 경우 안양천 1, 안양천 2, 안양천 3, 안양천 4, 북한천(BHS)의 경우 북한천 1, 북한천 2, 북한천 3, 경안천(KAS)의 경우 경안천 1, 경안천 2, 경안천 3, 경안천 4로 세분하여 분석에 적용하였다. 유역의 면적은 환경부 표준유역도에 근거하여 Arcview 상에서 면적을 자동 추출하였다.

1992~2002년의 11년 동안 각 유역의 불투수면 비율 변화는 <표 2>와 같다. 행정구역 단위로 되어있는 지목에 따른 토지이용 면적은 면적비율에 근거하여 11개 유역단위에 맞게 산정하고, 24개 지목 중 도로, 학교, 공장, 대지를 불투수면으로 가정하여 불투수면 비율을 산정하였다. 지목자료는 통계연보를 참고하였다.

<표 2> Impervious cover ratio for each watershed

(unit : %)

water-shed	1992	1994	1996	1998	2000	2002
BHS1	4.2	5.1	5.4	5.9	6.2	6.7
BHS2	5.1	6.0	6.4	7.1	7.7	8.4
BHS3	4.5	4.4	5.1	5.6	6.0	6.6
KAS1	5.4	5.7	6.5	7.0	7.6	8.7
KAS2	5.0	5.3	8.5	9.5	10.5	17.0
KAS3	3.6	3.8	4.0	4.9	5.0	5.7
KAS4	4.0	4.4	4.6	4.8	5.3	6.2
AYS1	24.0	26.5	28.7	29.9	31.1	32.0
AYS2	33.1	35.0	36.1	35.3	35.5	36.4
AYS3	38.2	40.6	41.1	42.5	42.7	43.0
AYS4	44.0	45.6	46.2	46.9	47.2	47.5

불투수면 증가율이 가장 높은 지역은 경안천 2 지역인 성남시 분당동·수내동과 용인시 수지읍 등 지역으로 산정한 불투수면 비율은 1992년 5%에서 17%로 증가하여 300% 이상의 증가율을 보였다. 북한천 1, 3 지역인 광주읍, 이천읍 일부지역과 경안천 3, 4 지역인 광주시, 양평군 등 지역은 다른 유역에 비하여 불투수면 비율이 낮은 지역으로 나타났다. 안양천 유역은 4개의 유역이 모두 도시화된 유역으로 불투수면의 비율이 2002년 30% 이상으로 나타났다. 특히 서울시, 안양시 등을 포함하는 안양천 3, 4 지역은 불투수면 비율이 가장 높았다.

수질오염 영향인자(유역면적, 임야면적, 불투수면 비율, 인구밀도, 하수처리량)에 따른 유역별 오염

차이를 확인하기 위해 안양, 복하, 경안천의 11개 소유역을 구분하고 1994~2002년의 9년간 데이터를 구축하여 분석하였다. BOD의 경우 임야면적 비율을 제외한 모든 인자들이 BOD에 유의한 영향을 준 것으로 나타났으며, 불투수면 비율과 유역면적이 커질수록 BOD 농도가 높아지는 것으로 나타났다. 또한 불투수면 비율의 추정치는 10.98로 다른 인자들보다 하천수의 BOD 농도증가에 대한 탄력성이 큰 것으로 나타났다.

COD에 대하여는 연구에서 고려한 모든 유역 내 인자가 유의한 추정치를 보였으며 COD의 농도를 낮추는 영향을 보인 하수처리량을 제외한 다른 인자들은 COD 농도 상승과 관련된 것으로 나타났다. 인자 중 COD 농도에 대한 탄력성은 불투수면 비율>유역 면적>인구밀도>임야 면적 비율 순이었다.

TN에 영향을 미친 유역 내 인자는 인구밀도를 제외한 모든 인자의 추정치가 유의하게 나왔다. BOD, COD와 같이 불투수면이 TN 농도를 높이는 것으로 나타났으며, 임야면적과 유역면적보다 탄력성이 높게 나타났다. 하수처리량의 TN에 대한 추정치는 -0.5로 탄력성은 낮지만 TN의 농도를 낮추는데 유의한 영향을 미친 것으로 나타났다.

TP의 경우, 모든 유역 내 인자가 유의한 추정치를 보였으며, 인구밀도와 하수처리량, 임야면적은 TP의 농도를 낮추는 영향을 주었다. 보통 인의 발생원은 비료나 가축의 배설물로 축산업이나 농업 지역에서 유출되고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 연구결과 불투수면 비율이 증가에 따라 총인의 농도가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 Schueler의 연구결과⁵⁾와도 일치한다. 도시지역에서의 질소와 인의 유출 원인은 투수면에 축적된 영양물질들이 강우시 씻김에 의한 것으로 보고 있다. SS의 경우도 연구에서 고려한 영향요인이 모두 유의하게 나왔으며, 인구밀도와 하수처리량의 증가는 SS의 농도를 낮추는 영향을 준 것으로 나타났다. 반면 불투수면 비율, 임야면적, 유역 면적은 SS 농도를 높이는 영향을 준 것으로 나타났다.

2) 대강 유역 분석

4강 수질자료는 2004년 수역별 수질/수량 관측망 설치 및 운영자료를 토대로 4대강 유역이 공통적으로 가지고 있는 BOD, TN, TP 측정자료를 사용하였으며, 각 단위유역의 여러 측정지점 중 가장 높은 값, 즉 가장 나쁜 상태의 수질을 사용하였다. 분석방법은 MS-Excel 프로그램을 이용하여 단순회귀분석으로 불투수면지표와 수질영향의 상관관계를 알아보았다.

한강 유역은 총 35개의 단위유역으로 구분된다. 수질 측정자료와 불투수면 지표 사이의 상관관계를 분석한 결과, 한강유역에서는 불투수면 면적이 수질농도에 영향을 미치고 있다. 구체적으로 BOD에는 어느 정도 강하게 영향을 미치고 있는 것으로 나타났지만, 기타 수질항목에 대해서는 BOD의 경우와 같이 강하게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 Regression result for Han watershed

	Coef. of det. (R^2)	coef. of corr. (r)	X value			
			Parameter	Standard Error	t-value	P-value
BOD	0.3672	0.61	34.23035	7.82213	4.37609	0.000114
TN	0.2769	0.53	51.78072	14.56653	3.554773	0.001167
TP	0.3019	0.55	2.76182	0.731049	3.777886	0.000629

BOD는 결정계수 0.3672, 상관계수가 0.61로 불투수면적비가 BOD의 증가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이러한 판단이 틀릴 확률을 나타내는 P값이 0.000114로 불투수면적비와 BOD의 상관관계가 높은 것으로 판단된다. 일반적으로 X값(불투수면적비)의 계수는 1에서 멀어지면 멀어질수록 Y값(BOD)와 관계가 있다고 판단하며, 34.23035로 상당히 높아 불투수 면적이 넓을수록 BOD가 높아진다고 볼 수 있다. t 통계량 값은 일반적으로 2에서 멀어질수록 X와 Y의 상관관계가 맞을 확률이 점차 증가하는 것으로 보며, 4.37609로 불투수면적비와 BOD의 상관관계가 높다.

TN의 경우, 결정계수 0.2769, 상관계수 0.53으로 불투수면적비가 TN의 증가에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 이러한 판단이 틀릴 확률을 나타내는 P값이 0.001167로 불투수면적비와 TN의 상관관계가 있는 것으로 판단된다. X값의 계수가 51.78072로 상당히 높아 불투수 면적이 넓을수록 TN이 증가한다고 볼 수도 있다. 그러나 X값의 표준오차가 크고 t 통계량 값이 2에 가까운 것으로 보아 상관관계가 강하지는 않다. 한편, 회귀분석 결과의 여러 값을 검토해 본 결과, 결정계수의 값이 약 0.28로 낮지만, 상관계수가 0.5 이상으로 불투수면 지표와 TN은 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

TP의 경우, 상관계수가 0.55로 낮지 않으며 결정계수도 0.30으로 설명력이 있어 불투수면적비와 TP 사이에는 상관관계가 있는 것으로 나타났으며, P값이 0.000629로 불투수면적비와 TP의 상관관계가 있는 것으로 판단된다. 그러나 X값의 계수가 2.76182로 낮은 편이고 t 통계량 값이 2에 가까운 것으로 보아 상관관계가 약한 것으로 판단된다. 결론적으로 한강유역에서의 불투수면지표와 TP은 상관관계가 있지만 강하지는 않다.

낙동강 유역은 41개의 단위유역을 가지고 있다. 분석결과, 낙동강 유역에서는 불투수면적이 유역의 수질상태에 영향을 미치고 있었다. 특히 BOD 농도와 강한 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 Regression result for Nakdong watershed

	Coef. of det. (R^2)	Coeff. of corr. (r)	X value			
			Parameter	Standard Error	t-value	P-value
BOD	0.635413	0.79	23.69717	2.87433	8.244413	4.48E-10
TN	0.19152	0.44	25.14168	8.271613	3.039514	0.004218
TP	0.366015	0.60	2.539535	0.535195	4.745066	0.0000279

금강 유역은 총 32개의 단위유역으로 구분된다. 분석결과, 금강유역에서는 불투수면 면적이 BOD의 농도에는 영향을 미치고 있으나 기타 수질항목에 대해서는 큰 영향을 미치고 있지 않았다.

〈표 5〉 Regression result for Gum watershed

	Coef. of det. (R^2)	Coeff. of corr. (r)	X value			
			Parameter	Standard Error	t-value	P-value
BOD	0.4135	0.64	82.54429	17.94727	4.599266	7.21E-05
TN	0.309614	0.56	63.81526	17.39802	3.667961	0.000943
TP	0.202763	0.45	6.100634	2.208581	2.762241	0.009707

영산강·섬진강 유역은 23개의 단위유역을 가지고 있다. 분석결과, 영산강·섬진강 유역에서는 불투수면이 유역의 수질상태에 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다. 특히, TN, TP와 상당히 높은 상관관계가 있는 것으로 보여, 향후 영산강·섬진강 유역의 관리를 위한 지표로 활용할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 Regression result for Yeongsan watershed

	Coef. of det. (R^2)	Coef. of corr. (r)	X value			
			Parameter	Standard Error	t-value	P-value
BOD	0.507249	0.71	52.50769	11.57207	4.537449	0.0002
TN	0.697995	0.84	59.2638	8.716757	6.798836	1.31E-06
TP	0.774296	0.88	6.040959	0.729301	8.283215	6.78E-08

2. 불투수면 모델개발

1) 임계치분석

수질농도를 증가시키는 불투수면 비율의 임계치를 도출하였다. 임계치를 찾기 위하여 복하천 유역과 경안천 유역의 7개 소유역에 대하여 불투수면 비율을 다르게 조합하여 세 가지 유역그룹으로 분류하여 분석하였다. 첫 번째 그룹은 불투수면 비율이 3~7%인 유역으로 복하천 1, 3, 경안천 3, 4 유역이다. 두 번째 그룹은 불투수면 비율이 8~17%인 유역으로 복하천 2와 경안천 1, 2 유역이다. 세 번째 그룹은 불투수면 비율이 9% 이하인 지역으로 복하천 유역과 경안천 1, 3, 4 유역이다.

불투수면 비율에 따른 소유역별 그룹 분석결과를 <표 7>에 나타낸 바와 같다. 불투수면 비율이 3~7%인 유역에서 불투수면에 의한 수질농도 상승은 TP의 경우에서만 볼 수 있었다. TP를 제외한 수질 항목에서는 인구 밀도나 임야면적에 의해 영향을 받는 것으로 나타났다. 불투수면 비율이 8~17%인 유역의 경우 BOD, COD, TP 농도의 상승에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인구밀도는 COD와 TP, 하수처리량은 TP와 SS의 농도를 떨어뜨리는 것으로 나타났다. 불투수면 비율이 9% 이하인 유역에서는 TP를 제외하고는 불투수면에 의한 수질 농도 상승이 나타나지 않았다. 이상의 분석 결과에서 수질농도의 증가에 영향을 미치는 불투수면의 임계치는 10~20% 정도인 것으로 판단된다. 이러한 임계치는 SMRC에서 제안하고 있는 불투수면의 10% 임계치와 유사한 결과이다.

2) 모델 구축

분석에 사용한 전체 자료의 수는 251개이며 불투수율은 0~55%의 범위를 가지고 있다. 복하천, 경안천, 안양천의 경우 1992~2002년이고, 금강, 낙동강, 영산강·섬진강 유역은 2002년, 한강유역은 2004년이라는 시간적 범위를 가지고 있다.

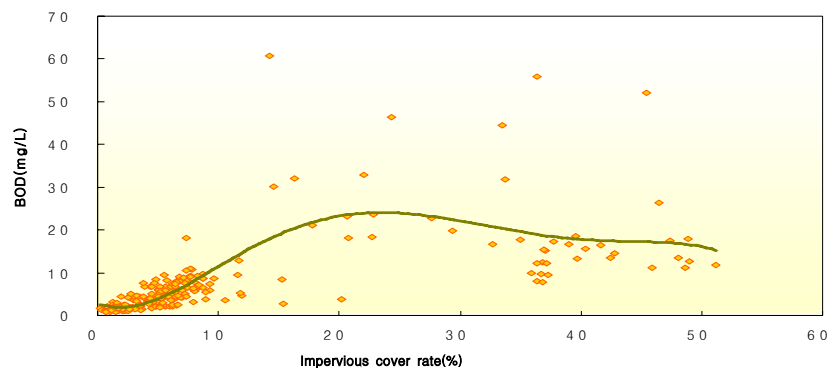
〈표 7〉 Threshold value with impervious cover ratio.

	Independent. Variable	Estimated coefficients(t test statistics)				
		BOD	COD	TN	TP	SS
Group 1 (ICR 3~7 %)	Intercept	8.289(2.15)*	9.054(0.82)	1.136(0.29)	-3.172(-2.55)*	234.963(3.11)*
	ICR	-0.047(-0.05)	0.642(0.56)	1.6(1.34)	0.734(3.13)*	31.015(1.68)
	Population density	1.321(3.6)*	1.886(6.05)**	1.595(3.76)*	-0.268(-2.12)*	-12.908(-1.36)
	Wastewater treatment volume	0.058(1.93)	0.022(0.83)	0.205(5.93)**	0.043(0.78)	-22.398(-4.46)**
	Forest area ratio	-1.097(-2.35)*	-1.895(-4.68)**	-1.023(-2.38)*	-0.211(-2.23)*	6.429(2.2)*
	Watershed area	-1.63(-5.51)**	-1.752(-6.29)**	-1.07(-3.16)*	1.144(4.29)*	26.644(1.69)
	R ²	0.66	0.81	0.77	0.47	0.57
Group 2 (ICR 8~17 %)	*Intercept	0.654(0.05)	482.998(3.02)*	-491.408(-1.14)	138.559(6.32)*	-3.070(-0.03)
	ICR	10.153(3.44)*	35.053(2.42)*	-105.394(-2.89)*	12.535(4.73)**	-5.805(-0.58)
	Population density	-3.632(-1.82)	-24.445(-4.1)*	71.812(2.68)*	-6.141(-2.9)*	-6.591(-0.76)
	Wastewater treatment volume	0.037(0.59)	-0.036(-0.26)	-0.704(-1.06)	-0.165(-3.89)*	-0.460(-2.33)*
	Forest area ratio	0.795(0.71)	-31.117(-10.19)**	-4.722(-0.46)	-0.212(-0.28)	-4.624(-1.13)
	Watershed area	1.458(1.83)	-54.035(-1.56)	54.502(0.71)	-22.605(-7.73)**	16.910(1.22)
	R ²	0.54	0.99	0.56	0.96	0.38
Group 2 (ICR below 9 %)	Intercept(절편)	-9.173(-0.55)	0.186(0.01)	-12.11(-1.56)	0.291(0.65)	5.017(0.42)
	ICR	8.60(1.82)	3.877(0.69)	-4.367(-1.5)	0.581(4.3)*	9.279(-2.56)*
	Population density	-0.832(-0.34)	-0.526(-0.14)	5.089(2.92)*	-0.191(-2.82)*	7.203(5.87)**
	Wastewater treatment volume	0.003(0.04)	-0.345(-2.59)*	-0.401(-4.37)*	-0.01(-1.75)	-0.263(-2.64)*
	Forest area ratio	-0.369(-0.49)	-0.241(-0.17)	0.028(0.06)	-0.116(-3.17)*	-0.525(-0.4)
	Watershed area	0.705(0.51)	0.800(0.3)	1.082(1.95)	0.130(3.04)*	-2.705(-1.64)
	R ²	0.76	0.49	0.31	0.42	0.47

* 5% confidence level

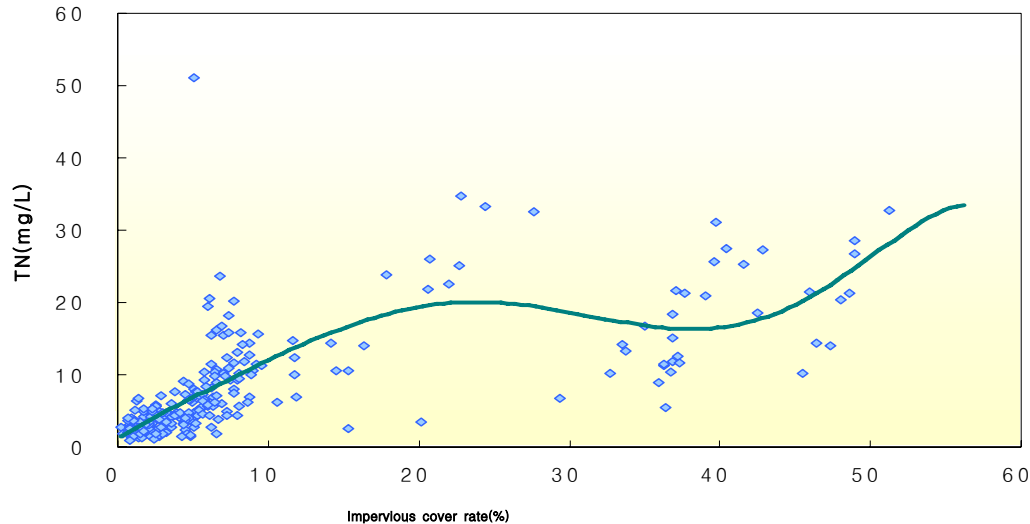
** 1% confidence level

본 절에서 파악하고자 하는 것은 불투수율이 상승함에 따라 나타나는 수질자료의 변화이기 때문에 시간적 범위는 중요하지 않다. 따라서 전체 251개의 자료를 활용하여 불투수면 비율에 따른 BOD, TN, TP의 변화를 알아보았다(그림 1~그림 3).



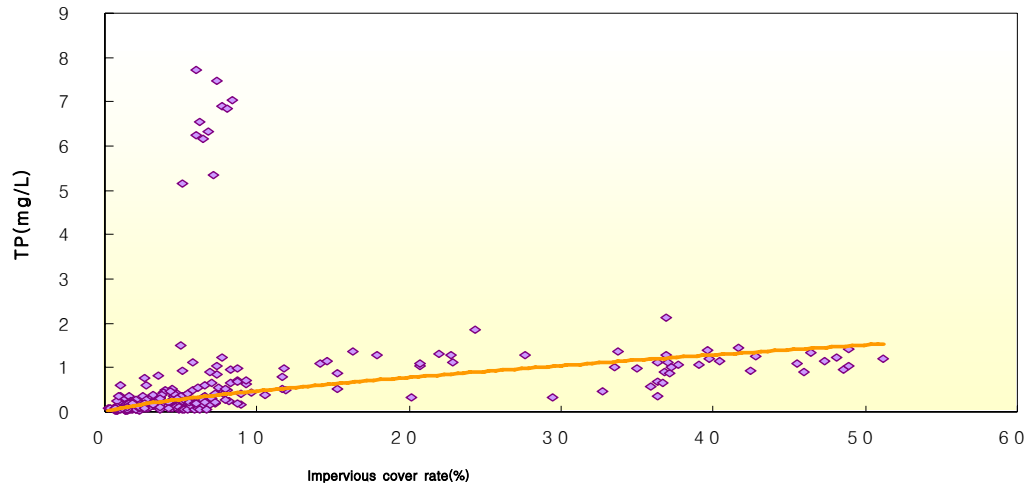
〈그림 1〉 BOD as function of impervious cover ratio.

위 산점도의 추세선을 살펴보면, BOD의 경우 불투수면 비율 10% 정도에서 25% 정도까지 급격하게 BOD의 농도가 증가하고 30% 이상에서는 증감을 반복하는 것을 파악할 수 있다. 이러한 추세는 일반적인 불투수면 모델에서 유역의 건강을 해치기 시작하는 불투수면 비율의 임계치, 즉 8~11% 범위와 일치한다.



〈그림 2〉 TN as function of impervious cover ratio.

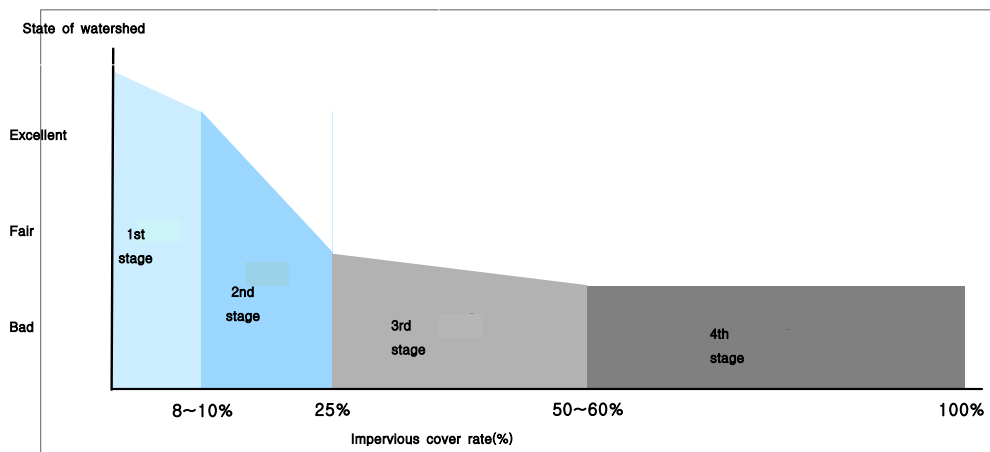
TN의 경우 임계치 없이 지속적으로 증가하나 25% 이상의 불투수면 비율에서는 BOD와 마찬가지로 TN의 농도도 증감을 반복하는 것으로 나타났다. TP 역시 임계치 없이 불투수면 비율이 상승함에 따라 TP의 농도가 증가하였다.



〈그림 3〉 TP as function of impervious cover ratio.

결과적으로, BOD와 TN은 25% 이상의 불투수면 비율에서는 25% 미만 구간에서처럼 급격하게 또는 꾸준히 증가하지 않고 증감을 반복하거나 최고 농도 상태에 머물러 있어 불투수면 외의 요인의 영향을 받는 것으로 판단되는 반면, TP는 특정구간에서의 급격한 변화 없이 전 구간에서 꾸준히 불투수면 비율에 따라 지속적으로 증가하는 것으로 보아 다른 영향인자보다 불투수면 비율의 상승에 민감하게 반응하는 것으로 판단하고 있다.

앞에서 도출된 불투수면 비율에 따른 수질의 변화 분석결과를 토대로 불투수면 모델의 기본 틀을 그대로 활용하여 개발한 한국형 불투수면 모델(Korea Impervious Cover Model : K-ICM)은 <그림 4>와 같다. 이 모델을 기존의 불투수면 10% 이하인 복합천, 불투수면의 비율이 11~25% 사이인 경안천, 26% 이상인 안양천의 유역특성이 불투수면 비율로 설명이 가능하다.



<그림 4> Korea impervious cover model.

3) 유역관리에서 모델적용 방안

각 구간에 따라 유역관리 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 제1기는 불투수면 비율이 0에서부터 8~10%까지의 구간을 말하며 불투수면 비율의 상승에 따라 유역의 상태가 조금씩 나빠진다. 따라서 유역관리는 불투수면적 비율이 10%를 초과하지 않도록 유지하는데 초점을 두는 것이 중요하다. 즉, 개발압력에 적절히 대응하기 위해 불투수면을 최소화하는 도시계획 및 토지이용계획을 수립해야 한다.

또한 관련법령 및 제도를 개선하여 개발자들이 자발적으로 불투수면을 줄이는 노력을 하도록 유도해야 한다. 즉 사전에 불투수면이 발생하지 않도록 예방적 토지관리를 하는 것이며 여기에는 토지교란 최소, 침투율 최대, 지체시간 및 지체유량 최대, 자연지역 보전, 경사 최소화와 같은 전략이 있다.

2기는 불투수면이 임계치인 8~10% 이상으로 증가함에 따라 비교적 급격하게 유역의 상태가 악화되는 구간이다. 특히 BOD가 급격히 증가하는 구간으로 BOD에 취약한 유역의 생물 및 생태계를 보호하기 위한 대책이 필요하다. 이 구간에서 유역은 불투수면 비율에 가장 민감하게 반응하므로 집중적인 유역관리를 통해 효율적으로 유역상태를 개선시킬 수 있을 것이며, 특히 수질 오염물질이 민감하게 반응하는 구간이므로 작은 노력에도 BOD, TN, TP의 농도를 크게 감소시킬 수 있을 것이다. 다만 1기

와는 달리 이미 어느 정도 개발이 이루어진 상태이기 때문에 1기와 같은 사전적 관리방법과 더불어 우수유출수 관리시설 등을 통한 사후적 관리방안이 함께 검토되어야 한다.

3기와 4기는 유역의 상태가 나빠질 때로 나빠져서 불투수면 비율에 가장 둔하게 반응하는 구간이다. 즉, 불투수면 비율이 상승하여 유역의 상태가 급속도로 나빠질 여지가 없을 정도로 나쁜 상태이다. 따라서 유역의 상태를 개선시키기 위해서는 불투수면 비율뿐만 아니라 그 외에 유역에 영향을 주는 잠재 요인들을 파악하여 효과적으로 개선시키는 노력이 필요하다. 특히, TP의 경우 뚜렷한 임계치 없이 전 구간에서 지속적으로 상승하는 성향이 있어 다른 오염물질보다 불투수면 비율에 민감하므로 꾸준한 관리가 필요하다. 역시 사전적, 사후적 관리방안을 종합적으로 검토하되, 도시화가 많이 이루어진 상태이므로 사후적 관리에 보다 중점을 두어야 한다.

IV. 결 론

충남지역은 행정중심복합도시가 개발 중에 있고, 도청이전신도시 등 서해안시대의 핵심지역으로 발전하기 위해 여러 신도시 개발이 추진예정이다. 신도시 건설시 사전에 불투수면 비율 등을 활용하여 유역의 물순환을 고려한 개발이 이루어지도록 하여야 한다. 불투수면 비율은 유역의 건전성 정보를 나타내는 중요한 척도로 도시화에 따른 도시유출의 특성을 추적하는 모델에서 이용되어 왔으며, 본 연구를 통해서도 수환경과의 밀접한 관계가 검증되었다. 불투수면은 쉽고 빠르게 확인되고, 측정될 수 있으며, 유역계획에서 여러 가지 대안 적용이 가능하다는 점에서 유용한 지표라 할 수 있다. 불투수면 면적의 감소는 집수구역뿐만 아니라 유역 단위에서 하천질을 개선하는데 있어서도 유효하다. 또한, 불투수면 모델은 토지이용의 변화 및 특성에 따라 유역 하천환경의 변화양상을 신속하게 예측할 수 있도록 도와주며, 유역관리 및 개발 유형을 계획할 수 있는 정보를 제공하여 줄 것으로 기대된다.

<참고 문헌>

- Lu, D. and O. Weng. "Use of impervious surface in urban land-use classification." *Remote Sensing of Environment*. 102: pp.146-160.(2006)
- Wu, C. and A. "T. Murray. Estimating impervious surface distribution by spectral mixture analysis". *Remote Sensing of Environment*. 84: pp.493-505.(2003)
- SMRC. "Basic Concepts in Watershed Planning", *The Practice of Watershed Protection*. The Stormwater Manager's Resource Center. pp. 143-145(2007)
- 한강수계관리위원회, 수계별 유역의 불투수율 조사 및 저감방안 연구. pp.219-221.(2007).
- Schueler, T., "The importance of imperviousness". *Watershed Protection Techniques* : Center for Watershed Protection, Ellicott City, MD. pp. 100-111(1994)

지방정부간 갈등해소방안 연구

- 천안·아산 역 명칭선정 갈등사례 중심으로 -

박종관

백석대학교 법정학부 교수

정철주

백석대학교 기독교행정학 박사과정

A Study on the Resolution of the Conflict between Local Governments

ABSTRACT

This study analyses representative cases of policy conflict between local governments. The cases involve a conflict in the siting of a radioactive waste repository and the naming of Cheonan-Asan station (Onyang Hot Spring Station). Through the comparative analysis of these cases, we will analyse the conflict management process between central government and local government, specifically focusing on the exchange and negotiation process. The conflict management process involves effective methods and utilities, along with third-party peacemaking, and aims to achieve reciprocal existence between central government and local government through effective strategies. This study considers and suggests effective alternatives in the conflict management process; means to secure central governmental trust along with the participation of local residents; the securing of a neutral third party which has both explicit standards, proper authority, and a position of objectivity; the setting up of a participation system for residents which can improve the justification for and transparency of decision-making; and the development of attempts to instate educational training programs and conflict related studies.

Key Words : Conflicts Management Strategies, Government Conflicts, Exchange · Negotiation, Trust, Institution

국문초록

본 연구는 중앙정부와 지방정부간의 대표적 갈등사례인 방사성폐기물 처분장(이하 '방폐장')입지 선정갈등과 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역' 명칭 갈등사례를 분석하였다. 두 사례를 비교·분석함으로써 중앙정부와 지방정부간 갈등의 해결과정, 특히 교환·협상과정에 초점을 두고 효과적인 갈등해결의 방법 그리고 제3자 조정의 유용성과 문제점 등을 분석해 보고자 하였다. 그리고 궁극적으로는 정부간 갈등의 효과적인 관리전략에 대한 정책적 시사점의 제시를 통하여 중앙정부와 지방정부간의 상생협력 방안을 모색하는데 이바지하고자 하였다. 본 연구에서는 갈등해결의 시사점으로 첫째, 중앙정부가 갈등 전 과정에서 적절한 대안을 제시하고 주민의 의견수렴확보를 통한 신뢰확보 노력, 둘째, 객관적 입장에서 명확한 기준과 적절한 권한을 동시에 갖출 수 있는 중립적 제3자의 확보, 셋째, 의사결정의 투명성과 정당성을 향상시킬 수 있는 주민참여 제도의 마련, 넷째, 갈등관련 연구 및 교육훈련 프로그램의 개발 시도 등을 제시하였다.

주제어: 갈등, 갈등요인, 갈등관리, 갈등해결

I. 서론

1995년 민선지방자치제 실시 이후, 지방정부 간의 갈등 및 협력문제가 급격히 증가하고 있으며, 연구자들도 지방자치제의 실시로 갈등원인이 더욱 다양화되고 있다고 주장하고 있다. 따라서 많은 연구자들은 한정된 자원, 지역이기주의, 정부간 인식의 차이 등 지방정부간의 갈등원인을 파악하고 이를 해결함과 동시에 협력방안을 모색하기 위한 다양한 연구를 진행해왔다(김종원 2006 : 2).

지방정부간의 갈등원인을 유발시키는 요인은 다양하지만, 특히 이익갈등을 유발하는 핵심 요인들 중 하나가 자원의 분배를 둘러싼 갈등이다(임정빈 2008). 자원분배 갈등은 지방정부의 행정적 기능의 변화 및 경제활동을 통해 얻어지는 이윤의 다툼이라고 볼 수 있다. 지역개발 등 공공사업 집행을 둘러싼 갈등의 양상이 다양해지고 빈도수가 늘어나면서 사회적 비용도 결코 작다고 할 수 없다(이인원의 2005). 따라서 공공사업을 결정, 수행함에 있어 사회의 문제점을 인식하고 사전에 정해진 원칙과 틀에 따라 체계적으로 실행될 수 있는 기반을 마련함과 동시에 이에 대한 지식의 축적이 요구 되고 있다. 즉, 지방정부간의 갈등을 최소화 하면서도 목적인 바를 달성할 수 있는 성공요소를 도출하여 갈등해결에 효과적인 방법이 무엇인지 논의가 필요하다.

본 연구는 천안·아산역 명칭선정 과정에서 일어난 갈등사례를 심층 분석하여 지방정부간 이익갈등 원인을 도출하고 해결방안을 제시함으로써 지방행정의 발전을 도모하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 기존 학자들의 이론을 검토하여 분석틀을 정립하고 이 틀을 바탕으로 사례를 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 갈등의 개념 및 갈등관리방식 연구

일반적으로 갈등(conflict)¹⁾은 구성원의 심리적·문화적 수용-거부 또는 자원의 희소성에 따른 자원쟁취의 문제, 자기 생활에 쾌-불쾌의 영향을 줄 수 있는 환경의 변화 등의 문제에 의해 그 정도와 양상이 변화하고 다양해질 수 있다(조성수 2007 :12-13). 이러한 갈등을 해결하기 위해 최근 많이 사용되고 있는 협상, 개입, 중재, 제도적기제 등 갈등관리(conflict management)²⁾ 등은 갈등의 예방과 해결을 위한 방법이다.(한수현 2006 :10)

갈등관리란 갈등이 역기능적이고 파괴적인 요인으로 확대되는 것을 막고, 갈등의 순기능을 증가시킬 수 있도록 도와주는 구조와 조건을 마련해 주는 과정이라고 볼 수 있다(안광일, 1994; 유해운 외, 1997; Bercovitch, 1984). 공공갈등 관리에 대한 접근을 크게 구분하면, 전통적 갈등관리 접근(conventional approaches for managing conflict)과 대체적 갈등관리 접근(alternative approaches for managing conflict)으로 구분될 수 있다(Susan & Kenndy, 2001; 박형서 외, 2004: 31; 하혜영 2007:310-313).

전통적 갈등관리의 세부방식은 다음과 같다. 첫째, 독자적 관리방식(self-management strategy)으로서, 이는 우월한 권력을 소유하고 있는 일방의 갈등당사자가 주도적으로 갈등을 해결하기 위한 활동을 의미한다(유해운 외, 1997:123; Ross, 1993). 구체적인 전략으로 회피, 비순응, 일방적 행동(unilateral action), 직접 투쟁에 뛰어듦, 지연(postpone), 무마(smoothing) 등이 있다(Ross, 1993: 98-101; 유해운 외, 1997: 124). 둘째, 사법적 판결(재판)방식으로서, 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식이다. 재판은 제3자가 개입하지만 갈등당사자들 간의 합의도출보다는 법리의 적용을 통해서 옳고 그름에 대한 판단이며, 따라서 가장 구속력이 높은 것이 특징이다. 하지만 재판의 결과에 따라서 이해관계자가 승-패(win-lose)로 갈릴 가능성이 높으며, 이러한 재판을 통한 갈등해결의 문제점을 보완하고자 등장한 것이 대체적 분쟁해결방식(ADR)³⁾이다.

2. 갈등의 요인 연구

지방자치단체간 갈등에 영향을 미치는 요인은 학자들의 주장이나 시각에 따라 다양하지만 각각의 요인들을 일반화하여 모든 갈등사례의 원인이라고 말하기는 어렵다. 본 연구에서는 지방자치단

-
- 1) 개인과 개인, 집단과 개인, 집단과 집단 간의 물질적, 심리적, 정서적 추구방향과 목적 또는 기대이익과 호감의 정도에 따라 서로 충돌한 상태 또는 합의 및 절충이 곤란한 지경을 갈등이라고 말 할 수 있다. 어떠한 갈등을 인식하고 해결하고자하는 데에 가장 주안점을 두어야할 것은 그 갈등의 특성이 무엇인지, 그리고 갈등을 구성하는 구성원 또는 집단들의 성향은 어떠한 것인지의 파악이다.
 - 2) 협상, 개입, 제도적 기제 및 다른 관습적 방법을 통해 갈등의 강도와 그 영향을 조절하는 활동을 의미하는 것으로서 정의할 수 있다.
 - 3) 소송절차에 의한 판결을 하지 않고서 분쟁을 해결하는 방식이다. 여기서 대체적(alternative)이란 공공적인 의미에 반대되는 사적(private)이라는 의미와 강제를 대신하는 자율적이라는 의미를 지닌다.

체간 갈등에 영향을 미치는 요인으로 제도적 요인, 환경적 요인, 행위자 특성요인 등을 중요변수로 보고 이를 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

1) 제도적 요인

지방자치단체가 특정한 사업을 추진하는 과정에서는 해당법률에 근거해서 시행하기 마련이다. 따라서 제도적으로⁴⁾ 어떤 법률이 존재하는지 여부와 다른 법률과의 충돌성 여부는 지방자치단체 간 갈등의 영향요인을 파악하는 데 중요하다. 또한 현행 지방자치법(제142조, 제149조)체계 하에서는 지방자치 단체 간 갈등을 해결하기 위해 당사자 간 조정이나 제3자 조정수단들이 있는데, 이의 작동여부의 분석도 중요하다. 당사자간 조정은 행정협의회나 지방자치단체조합, 제3자 조정은 중앙정부, 중앙환경분쟁조정위원회, 시도지사, 자치단체 분쟁조정위원회, 행정심판, 사법부의 판결 등이 있다.

한편 갈등을 해결하는 데 영향을 미치는 일련의 규칙들은 직위규칙, 경계규칙, 권위규칙, 통합규칙, 범위규칙, 정보규칙, 보상규칙 등으로 나누어 볼 수 있다(Ostrom 1992 ; Ostrom *et al.* 1997 ; 강성철 외, 2004).⁵⁾ 첫째, 문제해결을 위한 직위의 규칙은 지방자치단체 간에 특정사안을 논의하기 위해서 구성되는 관련기구나 협의체 내의 여러 직위를 규정하는 규칙이 있을 수 있으며, 동시에 이런 협의체의 활동을 지도 감독하는 정부기구나 외부기관의 직위를 규정 한다⁶⁾. 둘째, 경계의 규칙은 지방자치단체 간 갈등과 협력에 있어 관련기구의 직위에 취임하거나 퇴임하는 참여자들이 누구인가로 정의 된다⁷⁾. 지방자치단체 간 갈등 및 협력관계에서의 행위자는 해당 지방자치단체는 물론, 직접 관련된 공무원, 주민, 감독자로서의 중앙정부 등을 모두 포함한다. 이런 규칙에서는 갈등과 협력의 사안에 대해 누가 혜택을 받으며, 어떤 근거에서 이해당사자가 되며, 외부집단이나 중앙정부가 그 체제에 포함되는가 여부가 주요한 이슈이다. 셋째, 권위의 규칙은 지방자치단체간 갈등에서 여러 가지 의사결정과 관련하여 누가 무엇을 할 수 있는가를 밝혀주는 것이다⁸⁾. 넷째, 통합의 규칙은 어떤 활동체제 내에서 집합적 의사결정이 이루어지기 위해서 선택이 어떻게 이루어지게 되는가를 밝히고 있는 것인데, 모든 의사결정이 자치적으로 이루어질 수도 있고 개별적인 의사결정이 선택된 대표집단에 위임되어 있을 수도 있다⁹⁾. 다섯째, 범위의 규칙은 어떤 공동체가 하는 일의 범위

4) 일반적으로 제도는 공식적 제도와 비공식제도를 나누어 볼 수 있다. 공식적 제도는 지방자치단체간 갈등문제를 해결하기 위한 관련 법률의 유무, 갈등해결위한 제도적 장치, 문제해결의 규칙들 등을 말하고, 비공식적 제도는 지방자치단체간의 갈등사안과 관련하여 문서화되지 않은 관례나 관행을 말한다.

5) 서비스의 전달이나 이용과 관련하여, 그 공동체내에 있는 직위의 종류, 각 직위에 대한 정원, 직위 점유자의 임기 등을 규정하는 직위규칙(position rules), 직위 점유자의 선정방법, 직위 점유자의 해직방법 등을 규정하는 경계규칙(boundary rules), 특정 직위를 맡은 사람이 할 수 있는 역할을 규정해 주는 권위규칙(authority rules), 집합적 의사결정의 방식을 규정하는 통합규칙(aggregation rules), 행위자가 영향을 미치는 결과의 영역을 한정하는 범위규칙(scope rules), 행위자 사이에 정보가 배분되는 방식을 규정하는 정보규칙(information rules), 편익과 비용의 배분을 규정해 주는 보상규칙(payoff rules) 등이 있다

6) 직위의 규칙은 공동체내에 일련의 직위와 각 직위를 보유하는 참여자 수, 임기 등을 규정하는 규칙이다

7) 경계의 규칙은 주어진 상황에서 행위자가 누구인가를 결정해주는 규칙이다,

8) 권위의 규칙은 공동체내에 각 직위를 맡는 사람들의 권한의 규칙이며, 특정 직위를 맡은 사람이 할 수 있는 역할이나 기능을 규정해 준다.

9) 통합의 규칙은 지방자치단체간 갈등을 해결하기 위해 형성된 공동체의 집합적 의사결정을 할 때 적용되는 의사결정규칙이다.

를 규정하는 것으로서 주로 사업의 범위를 정하는 것이다¹⁰⁾. 여섯째, 정보의 규칙은 지방자치단체 간 관계의 장에서 갈등을 분석할 때 갈등의 해결을 위해 관련 정보를 당사자들인 둘 또는 셋 이상의 지방자치단체들에게 알려주어야 하는지, 혹은 갈등해결방안의 조성, 편익과 비용의 수준 등 해당 사안에 있어서 중요한 정보를 주민 등 다른 이해관계자들에게도 어느 정도 알려주어야 하는가의 문제를 밝혀 준다¹¹⁾. 일곱째, 보상의 규칙은 지방자치단체 간 관계에 있어서는 갈등의 해결로 인한 결과물(편익, 소유권 등)의 일정한 비율을 갖는다는지, 혹은 일정한 비율의 결과물을 제외한 나머지는 이해당사자인 복수의 지방자치단체들이 공동으로 소유하게 된다는지 하는 것은 보상규칙의 예이다¹²⁾. 통상적으로 어떤 제도적 상황에서의 보상규칙은 특정 행위나 활동의 결과로서 마땅히 예견할 수 있는 것을 규정해 주고 있다.¹³⁾ 현실세계에서 갈등사안을 둘러싼 지방자치단체간 갈등과정을 이러한 규칙들을 통해서 들여다본다면 갈등에 영향을 주는 제도적 요인을 살펴볼 수 있다.

2) 환경적 요인

지방자치단체간 갈등에 영향을 미치는 요인 중 환경적 요인이 중요하다.¹⁴⁾ 환경적 요인은 정치, 경제, 사회적 상황을 고려 할 수 있는데, 이 중에서도 중요하게 고려할 수 있는 것이 정치적 요인이다. 지방자치단체 간 갈등은 사회경제적 요인보다 정치적 요인이 갈등에 민감하게 작용하기 때문이다. 우선 정치적 요인으로 고려 할 수 있는 것은 선거와 같은 정치적 사건의 존재유무이다. 지방자치단체의 단체장이나 지방의원, 그리고 지역출신의 국회의원을 선출하는 선거는 이것을 계기로 지방자치단체 간 갈등의 동기를 제공하거나, 진행 중인 갈등을 증폭시키거나 아니면 갈등을 해결할 수 있는 실마리를 제공해 줄 수 있다. 즉 갈등과정에서 선거존재유무는 갈등을 증폭시킬 수 있고, 갈등을 해결하는 데 도움을 줄 수 있고, 혹은 갈등의 증폭이나 해결에 영향을 미치지 않을 수도 있다. 정치적 변수로서 두 번째 요인은 중앙정부의 개입정도나 해당지역구 출신 국회의원 등 정치인의 특정현안에 대한 관심정도가 지방자치단체간의 갈등과정에 영향을 미친다. 비록 지방자치체가 실시되고 있으나 중앙과 지방간에는 수직적 역학구도의 유산이 상존하고 있고, 지역핵심사업 추진에서도 중앙정부의 지원에 의존하고 있는 실정이므로 중앙정부나 중앙정치인은 지방자치단체에 미치는 영향력은 여전히 크다.

한편, 지역의회와 시민단체의 개입정도, 지역주민들의 관심과 참여정도도 환경적 측면에서 고려해야 할 변수이다. 갈등사안에 주민이 개입하는 경우 자치단체는 지역여론을 반영해야 된다. 민선

10) 범위의 규칙은 공동체가 수행할 수 있는 일련의 일의 범위를 규정한 규칙이다.

11) 정보의 규칙은 공동체의 의사전달과 관련된 정보를 창출하고 전달하는 규칙이다.

12) 보상의 규칙은 행위자들의 관계에서 요구되거나, 허용되고 금지된 편익과 비용으로 정의된다. 지방자치단체간 갈등사안에 있어 편익이나 비용의 배분을 규정해주는 규칙이다.

13) 이러한 규칙과 관련하여 특정상황 내에서 행해진 행동과 야기된 결과에 누적적으로 영향을 미치는 세 가지 수준의 규칙들을 비교하는 것도 유용하다(Kiser & Ostrom, 1982). 첫째, 운영상의 규칙은 어떤 상황에서 참여자들에 의해 이루어진 일상의 의사결정에 직접적으로 영향을 미친다. 집합적 선택규칙은 책임자를 결정함에 있어서의 그것의 영향과 운영상의 규칙을 변경하는 데 사용된 구체적 규칙을 통하여 운영상의 활동과 결과에 영향을 미친다. 셋째, 헌법상의 선택규칙은 운영상의 규칙과 책임자를 결정함에 있어서의 그들의 영향 및 차례로 일련의 운영상의 규칙들에 영향을 미치는 일련의 집합적 선택규칙을 정교하게 만드는 데 사용된 규칙들에 영향을 미친다.

14) 환경적 요인은 갈등당사자인 지방자치단체간을 중심으로 한 제도적, 행위자 특성 이외의 것을 말한다. 여기에 주요한 변수로 고려될 수 있는 것이 갈등사안과 관련하여 정치적 변수, 지역주민, 지역단체 등이다.

단체장은 지역주민의 입장을 무시할 수 없으므로 직접적인 이해관계를 가진 지역주민의 개입이나 관여는 갈등양상에 변화를 가져올 수 있다. 또 지역NGO나 지방의회가 개입하는 경우에도 갈등사안이 지역사회문제로 발전할 가능성이 높아지며 이런 분위기는 갈등양상에 영향요인으로 작용한다.

3) 행위자특성 요인

지방자치단체 간 갈등에 영향을 미치는 또 하나의 중요한 변수중 하나는 행위자 특성요인이다. 여기서 중요하게 고려할 수 있는 것은 단체장의 리더십 행태, 자원동원능력, 관심과 의지, 상대자치단체의 신뢰, 중재자의 신뢰, 문제해결태도 등이다.

첫째, 단체장의 리더십 행태이다. 어떤 조직의 발전도 공식적이든 비공식적이든 효과적 리더십에 달려있다. 물론 다른 변수들도 조직발전에 영향을 주지만 그 중에서도 리더십은 아마 가장 중요한 변수이다(이광희, 2003 : 643-647). 민선단체장들은 지방정치의 참여자 중 누구보다도 인력, 재원, 정보 등의 자원을 보유하고 행사하는 위치에 있고, 과거 임명직 자치단체장에 비해 보다 많은 자원을 구성, 운영에 있어서 보다 높은 자율권을 행사할 수 있다는 점, 주민의 수권이라는 강력한 정당성에 의하여 그 권위를 인정받고 있다는 점, 또 과거의 임명직 단체장 평균 재임기간보다 안정적 임기를 보장받는다라는 점 등에 비추어 강력한 영향력을 지니고 있다(이승중, 1998 : 147-149). 따라서 지방자치단체간 갈등사안을 다루는 데 있어서 단체장의 영향력은 갈등해결에 중요한 변수로서 작용한다.¹⁵⁾

일반적인 리더십은 조직과 리더의 관계에서 나타나는 조직 내에서 특성을 의미하지만 지방자치단체간 갈등과정에서는 리더십은 리더와 추종자간의 관계보다는 상대자치단체와의 관계를 의미한다¹⁶⁾. 따라서 특정 갈등사안에 대해 단체장이 상대단체와의 관계에서는 권위형과 민주형으로 분류할 수 있다. 예컨대 갈등사안에 대해 단체장이 상대자치단체의 의견을 존중하는가, 상대와 합의를 통해서 정책결정을 하는가, 토론과 설득의 의사결정방식인가 등에 따라 그 유형을 판단할 수 있다. 그러므로 갈등사안에 대해 이러한 단체장의 리더십 행태는 갈등의 영향요인으로 작용한다.

둘째, 자원의존이론에 따르면 집단 간 자원과 관련된 의존관계가 성립되면 그것은 상호간 권력(power)관계로 작용한다. 자원을 많이 가진 집단이 그렇지 못한 집단보다 영향력을 갖기 때문이다. 갈등과 관련하여 중요한 것은 갈등관계에 있는 상대단체에 비해 자원동원능력이 클 경우이다. 단체장의 자원동원능력이 크다면 자신의 의지와 의도대로 갈등사안을 끌고 가려는 경우가 대부분이다¹⁷⁾.

15) 리더십에 관한 기존연구들은 단체장의 개인적 특성보다는 지방정치, 참여자 또는 사회경제적 조건과 같은 상황요인에 의해 보다 영향을 받는다고 한다(이승중, 1998 ; 이창원, 1999). 일반적인 단체장의 리더십을 언급할 때는 기존 연구처럼 상황요인이 중요할지는 모르나 지방자치단체간 갈등사안과 관련시켜 볼 때는 단체장의 개인적 특성이 오히려 상황요인보다 중요하다. 갈등사안에 대한 리더십은 개인의 특성에 따라 달리 발휘될 수 있다는 점이다. 이는 갈등상황에 대처하는 리더의 개인적 특성에 따라 리더십의 성과가 달라질 수 있다는 점을 의미한다.

16) 리더십의 유형은 학자들마다 다양하나 일반적으로 권위적 리더십, 민주적 리더십 등으로 나눈다(김호진, 2000 : 124-125).

17) 단체장의 자원동원능력이라 함은 정치적 자원, 행정적 자원 등에 대한 동원능력을 말한다. 단체장은 지방의회, 지역주민관계에서 핵심적 지위에 있기 때문에 정치적 자원은 지역국회의원, 지역의회, 지역사회에서 높은 정치적 지지를 받은 상태, 행정적 자원은 중앙정부 혹은 상급단체와 긴밀한 관계, 해당단체의 관료들로부터 높은 지지 상태를 말한다.

권력이 상대보다 크면 자율성이 생기기 마련이며, 따라서 갈등해소보다 갈등을 증폭시키거나 심화시켜 대결상태가 장기간 지속될 수 있다. 반대로 자원동원능력이 상대자치단체와 비교해서 적거나 동등할 경우 갈등양상의 변수로 작용할 가능성은 낮다.

셋째, 자치단체장의 갈등에 대한 관심과 의지이다. 단체장의 갈등사안에 대한 관심과 의지는 지방자치단체 간 갈등을 성공적인 협력관계로 전환시키는데 있어서 기본적 요건 중 하나이다. 지방자치단체 간 갈등을 해결하고 성공적 협력체제로 전환하기 위해서는 단체장이 갈등해결을 위해 적극적인 관여와 해결의지를 보여주어야 한다. 단체장이 갈등사안에 대해 강한 의지와 관심을 표명하면 그렇지 않은 경우에 비해 어떻게든 타협으로 문제해결에 나설 것이며, 이는 곧 갈등해소로 이어질 가능성이 크다(Augsburger, 1992 : 68-69). 또한 문제를 협상으로 풀려는 의지 혹은 협상의 지수준이 크거나 적극적이면 갈등이 협력으로 이어질 가능성이 크다.

넷째, 상대에 대한 신뢰성이다. 상대에 대한 신뢰성 여부도 갈등에 많은 영향을 미친다. 상대를 신뢰할만한 상대로 인식하는가, 그렇지 않는가 등 상대와 어떻게 틀 짓기를 하는지도 중요한 관건이다(Gray, 2004 : 168-170). 따라서 단체장이 상대단체에 대한 신뢰여부도 갈등과정에 영향을 미친다. 상대단체가 지나치게 자신의 입장만을 유리하게 하려한다고 인식하거나 상대단체가 쉽게 문제해결에 나서지 않을 것이라고 불신한다면 그렇지 않은 경우에 비해 갈등해결 양상이 달라질 것이다.

다섯째, 중재자에 대한 신뢰이다. 상위정부나 중재자(제3자)가 비교적 중립적으로 문제해결을 해 줄 것이라고 믿거나 상위정부나 중재자가 상대단체에게 호의적인 입장을 가지고 있다고 인식하는 경우도 갈등양상이나 해결에 영향을 미친다.¹⁸⁾ 그러나 제3자 개입이 곧바로 갈등해결로 이어지지 못한다. 갈등상황에서 제3자 개입이 효과적이기 위해서는 일반적으로 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 갈등당사자들이 협상을 하겠다는 의지, 갈등당사자들이 받아들일 수 있는 협상을 위한 장의 가능성, 조정자에 대한 신뢰 등이다(Sandole & Sandole-Staroste, 1987 : 20). 제3자 중재가 효과적이기 위해서는 갈등당사자와 제3자와의 관계가 신뢰관계인가 여부가 중요하다.

여섯째, 문제해결태도이다. 시설입지를 둘러싸고 갈등이 발생하면 단체장은 문제에 대한 대응이 요구되는데, 이 대응여부는 갈등 해결여부에 영향을 미친다. 갈등사안에 대해 단체장은 두 가지 대응태도를 상정 할 수 있다. 하나는 갈등사안에 지대한 관심과 의지를 갖고 단체장이 갈등해결에 적극적으로 나서는 경우이다. 이 경우는 어떻게든 해결의 실마리를 찾으려는 노력이므로 대결상황을 벗어날 수 있다. 다른 하나는 단체장이 전면에 나서지 않고 부하 담당공무원이 갈등사안에 나서는 경우이다. 골치 아픈 사안이나 개입을 해 보았자 편익을 얻을 수 없을 때 회피하는 태도를 보인다. 단체장이 회피적 태도로 일관하면 갈등해결은 좀처럼 어렵고, 대결상황이 장기적으로 치달을 수 있다.

18) 제3자는 갈등당사자들이 갈등을 푸는 데 도와주려는 목적으로 협상에 참여하는 중립적인 개인 또는 조직을 말한다. 갈등해결에 있어서 제3자의 역할은 갈등당사자들의 극한적 대결양상을 완화하는 데 결정적 역할을 한다(Elangovan, 1995 ; 서희석, 2001 : 388-389). 제3자의 개입은 대개 갈등이 길어지고 복잡해질 때, 갈등당사자들의 갈등해소노력이 교착상태에 빠질 때, 갈등이 여러 요인에 의해 심화될 때, 갈등당사자간에 어느 정도의 의사소통과 협력이 존재할 때 나타나서 직접적인 협상을 용이하게 하는 촉매적, 보충적 역할과 함께 갈등당사자들로 하여금 특정한 결과나 해결책을 받아들이도록 한다(Fisher, 1997 : 166-168).

3. 갈등단계 연구

갈등의 양상이 시간의 변화에 따라 다양한 진폭과정을 겪게 된다는 사실은 이미 여러 학자들에 의해 주지되어 왔다. 예컨대 Mitchell(1981)은 누적순환과정모형(Cumulative -Cycle Model)을 제시하였다. 즉, 갈등관리방법에 따라 갈등의 수준이 감소하거나 아니면 계속적·누적적으로 다음 사건과 연결되고, 높은 수준의 갈등상황으로 발전되어 순환의 형태를 취하게 된다는 것이다. Walton & Dutton(1969: 72)에 의하면 개인적 갈등은 ① 갈등의 이슈, ② 잠재화된 갈등을 촉진시키는 상황, ③ 당사자의 행동, ④ 갈등의 결과 등 네 가지의 갈등요소가 있으며, 이는 순환형태를 취한다고 본다. 대립하는 두 행위주체 사이에 잠재적 갈등이 존재할 때에는 오직 이슈만 존재하지만, 계기가 되는 사건이 발생하면 잠재적 갈등이 현재화하게 된다. 그리고 그 결과로서 일어나는 갈등행동은 일반적인 해결결과 때문에 마침내 진정되어 다시 돌발할 때까지는 경시된다.

권해수(2003), 정정길·정준금(2003)에 의하면 시간의 속성에 따라 갈등요인이 변화하기 때문에, 시간적 요소는 갈등의 해결과정 혹은 갈등과정에서 영향을 미치는 중요한 변수가 될 수 있다고 한다. 그들은 기존의 연구에서 이러한 시간적 요소가 중요하게 취급되지 않았다고 지적한다. 급속한 변화가 지속되는 사회에서는 특히 중요한 문제를 제기할 수도 있다고 지적하면서, 갈등의 지속 또는 갈등의 해결을 파악하기 위해서는 갈등의 전개과정을 시간에 따라 구분해 볼 필요가 있다고 한다. 왜냐하면 갈등과 협력은 특정시점에서 고정되는 것이 아니라 시간을 두고 변화하는 일련의 과정이기 때문이다. 분쟁이나 갈등의 이러한 속성을 Pondy(1966)는 갈등 에피소드(episode)의 연속이라고 표현한다.

갈등의 양상을 기준으로 갈등의 단계를 나누고 있는 대표적인 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 Pondy(1967)는 갈등을 연속적인 에피소드로 보고 갈등의 단계를 잠재적 갈등, 인지적 갈등, 지각된 갈등, 현재화된 갈등, 갈등여과 등의 다섯 단계로 분류하고 이러한 단계들은 서로 연결된 것으로 보고 있다. 다음으로 Pondy(1967)는 각 단계의 갈등의 특징을 다음과 같이 정리하고 있다. 먼저 잠재적 갈등이란 상황에 대한 상반된 인식으로부터 출발하는 것으로, 상황에는 부족한 자원에 대한 경쟁, 자율성 추구, 목표의 분산성, 역할 등이 있다고 지적한다. 인지적 갈등이란 한 사람 이상의 당사자가 잠재적 갈등을 인식하게 되는 상태를 말한다. 그 다음으로 지각된 갈등은 갈등이 격화되어 상대방에게 적대감을 갖게 되는 단계로 긴장, 적의, 불안, 좌절감 등이 지각된 갈등에서 나타는 현상이다. 또한 현재화된 갈등이란 적대적인 행동이 실제로 표출되는 마지막 단계로, 행위자의 관점에서 적어도 다른 참가들의 목표를 좌절시키는 행동을 의미한다. 마지막으로 갈등여과란 현재화된 갈등이 발생한 이후의 결과 상태로서 이에는 협력적인 토대의 구축 혹은 갈등의 잠복 등이 있다(유해운 외, 1997; 강문희 2008, 재인용).

본 연구에서는 갈등의 단계를 바탕으로 갈등방생, 갈등증폭, 갈등종결 세 단계로 나누고자 한다.

4. 분석틀

우리나라는 이익분쟁의 해결과정에서 조직의 이해관계에 따라 흑백논리를 내놓고 극한적인 대립을 조장하기 때문에 갈등해소에 많은 시간과 비용을 소모하는 경우가 많다. 이런 측면을 고려하여 본 연구는 효율적으로 갈등을 해소하기 위한 요인을 중심으로 사례를 분석하기 위한 지표를 <표 2-1>와 같이 구성하였다.

<표 2-1> 분석지표

구성요소	분석기준	분 석 지 표
제도적 요인	규정과 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 중재기구 구성 - 공식적 중재기구 내에서 타협한 도출모색 - 토론의 충분성
환경적 요인	상황인식	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 원인과 논쟁점 파악을 위한 상호노력 - 이해당사자간의 신뢰구축 - 중재기구에 대한 신뢰
행위자특성 요인	의지와 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자의 대표성 - 합의 이후 이해집단의 의 동의확보 여부 - 이견해소를 위한 노력

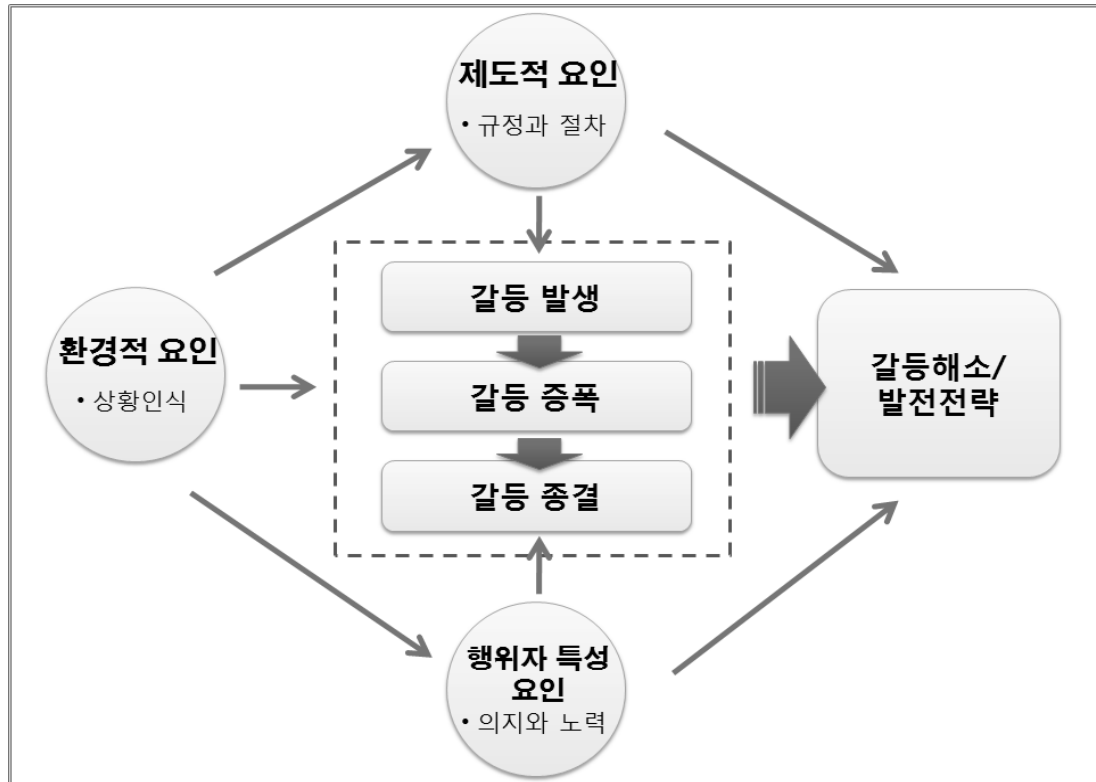
즉, 분석틀의 구성요소를 중심으로 갈등해소를 위한 분석기준과 지표를 구성하였으며, 이 구성요소를 중심으로 갈등사례를 분석하고자 한다.

첫째, 제도적 요인과 관련된 지표들이다. 이 요인은 제도와 관련된 규정과 절차를 중심으로 분석하는 것이다. 이 유형의 지표도 중재기구 구성, 공식적 중재기구 내에서 타협한 도출모색, 토론의 충분성 등의 세 유형으로 구성된다.

둘째, 환경적 요인과 관련된 지표들이다. 이 요인은 당사자들의 상황인식을 중심으로 분석하는 것으로서 세 유형의 지표로 구성된다. 즉, 갈등의 원인과 논쟁점 파악을 위한 상호노력, 이해당사자의 신뢰구축, 중재기구에 대한 신뢰 등이 이 기준의 유형들이다.

셋째, 행위자특성 요인과 관련된 지표들이다. 이 요인은 행위자들의 의지와 노력을 중심으로 분석한다. 이 유형의 지표는 이해당사자의 대표성, 합의이후 이해집단간의 동의확보 여부, 이견해소를 위한 노력 등의 세 유형으로 구성된다.

이를 바탕으로 앞서 제시한 이론적 배경에서 지방정부간 갈등의 요인과 동태성에 관한 갈등의 단계를 종합하여 갈등원인을 분석하고 그 해결방안을 제시하고자 한다. 즉, 지방정부간 갈등원인 세 가지 유형과 동태적 과정을 종합하면 사례의 관찰은 각 단계별로 갈등원인들이 어떻게 작용하고 있었으며 단계의 진행에 따라 어떻게 변화되어 왔는지를 살펴본다. 따라서 본 연구에서는 지방정부간의 갈등 과정에서 제도적 요인, 행위자 특성요인, 환경적 요인들을 살펴보고자 한다. 이러한 분석내용을 도식화 하면 아래의 <그림 2-1>과 같이 나타낼 수 있다.



〈그림 2-1〉 분석틀

Ⅲ. 지방정부간 갈등 분석 : 천안·아산역 명칭선정 갈등사례

1. 천안·아산시 자원 현황 비교

천안시는 충청남도의 동북부에 위치하고 동은 충청북도의 청원군, 진천군과 접하고 있으며 서는 아산시와 남은 공주시와 연기군에 접하고 있다. 천안은 충남의 북단지역으로서 수도권에 인접해있기 때문에 수도권에서 이전하는 각종 기업의 유치를 통해 신흥 산업도시로서 입지를 굳혀가고 있다.

아산시는 국내 유수의 온천지역으로서 풍부한 관광자원을 보유하고 있으며, 동으로는 천안시, 남으로는 공주시, 서로는 예산군, 북으로는 경기도 평택시와 접하고 있다. 전국7대 광역권 중 ‘아산만 광역권’의 심장부이다. 아산시는 광역권 개발에 따른 아산항·평택항·당진항의 개발과 신도시 건설 등으로 지역개발이 활발히 이루어지고 있기 때문에 개발 잠재력이 매우 높은 도시라 할 수 있다.

천안시와 아산시의 자원현황을 <표 3-1>과 같이 비교해보면 우선 인구 측면에서 천안시는

462,714명, 아산시는 193,122명이다. 재정적 측면, 즉 1년 예산을 살펴보면 천안시는 933,842,040원, 아산시는 510,716,714원으로 두 배 가까이 차이를 보인다. 이는 사회·경제적 입지가 천안시가 아산시 보다 높다는 것을 의미한다. 또한 공무원의 수와 국회의원 수를 살펴보면 천안시가 아산시 보다 각종 사업 또는 업무량이 많고 정치적으로도 높은 지지를 받은 상태로 파악된다.

그러므로 행정적·정치적 자원 등의 자원동원능력이 천안시가 아산시에 비해 높다고 할 수 있다. 이러한 자연적 자원과 정치·행정적 자원은 갈등 협상 상황에 작용하여 유리한 결과를 이끌 수 있다.

〈표 3-1〉 천안·아산시 자원 현황 비교¹⁹⁾

(기준 : 2003년도)

	천안시	아산시	비 고
인 구(명)	462,714	193,122	
면 적(km ²)	636,25	542,17	
재 정(원)	933,842,040	510,716,714	
공무원 수	1,446	915	
국회의원 수	2	1	

자료 : 천안·아산시청 홈페이지

2. 천안·아산 역 명칭 선정 갈등

1) 역명 선정의 개요

경부고속철도역 제4-1공구는 1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되어 충남 아산시 배방면 장재리의 현 위치에 설치되었다. 역사명칭 변경문제는 1995년 1월 온양시와 아산군이 아산시로 도농통합된 이후부터 본격적으로 제기되었다. 즉, 경부고속철도 기본계획에 명명된 ‘천안역’은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역 명칭에 대한 논란이 계속해서 제기되고 있었다. 건설교통부는 이러한 문제점에 대한 고속철도공단의 건의를 받아들였다. 그리고 철도역명 제정관계에 따라 충남도에 2000년 10월 24일 지역의 의견을 수렴하기 위한 토론을 요청하였다. 충남도는 지명위원회를 개최하여 ‘장재역’을 건의하였다²⁰⁾. 그러나 고속철도공단은 2001년 3월에 장재역은 리(里)단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮으며, 천안지역의 반대 또한 천안권 편입을 원하는 장재리 주민들의 장재역 명칭 반대 등의 이유를 들어 재검토를 요청하였다(최정진, 2008)

2001년 6월에 고속철도공단에서는 관계전문가의 자문을 토대로 건설교통부에 ‘충의역’을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였다. 고속철도공단에서는 2002년 12월부터 2003년 2월까지 충남도, 천안시, 아산시와 건설교통부 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임

19) 천안·아산시 현황비교는 천안·아산역 명칭선정 갈등이 시작된 시점인 2003년도를 기준으로 하여 2003년도 자료를 활용하였다.

20) ‘장재역’의 결정이유는 역위치가 아산시 배방면 장재리에 소재하고 있기 때문이었다.

시자문기구를 설치하였다. 고속철도공단에서는 동 기구에서 적정한 역명을 선정하는 것이 바람직하다는 의견이 우세하자 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다. 고속철도역명칭선정자문위원회는 3차의 회의를 통하여 '천안아산역'으로 자문 의결하였다.

건설교통부는 위원회의 자문 의결을 받아 들여 역사명칭을 '천안아산역'으로 결정한다고 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 명칭결정은 국가사무임으로 심의할 수 없다는 각하결정을 내렸다. 아산시에서는 헌법소원과 행정소송을 제기하였으며 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판을 청구하였다. 그러한 상황 속에서 2004년 4월 1일 경부고속철도가 개통하여 운영되고 있으며, 경부고속철도 4-1역은 '천안아산(온양온천)역'으로 확정되어 많은 시민들이 이용하고 있다. 천안아산역 명칭 선정과정은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 천안·아산역 명칭선정 진행 현황

1990. 06.	건설교통부: 경부고속철도 건설 기본계획 고시
1992. 06.	경부고속철도 4-1공구 역사 기공식 실시
1995. 01.	온양시와 아산군의 도·농 통합 아산시로 통합 발족
1996. 07. 31	아산시: 경부고속철도 4-1공구 역사 건축 허가
2000. 08. 21	경부고속철도 역사명칭 선정 협조 요청(건설교통부→충남도)
2000. 10.	충남도: 역명을 '장재역'으로 건설교통부에 건의
2002. 12. 23	건설교통부: 고속철도 역사명칭 선정 재협의 요청
2003. 02. 14	고속철도 역명 선정을 위한 위원추천 요청
2003. 02. 27	건설교통부: '역사명칭선정자문위원회' 구성
2003. 03. 25	제1차 역사명칭선정자문위원회 개최(공개)
2003. 04. 03	제2차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 04. 17	공정한 역사명칭 선정추진 탄원서 제출 및 아산시장 등 건설교통부면담
2003. 04. 23	제3차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 04. 24	아산역 사수투쟁위원회 창립
2003. 04. 26	아산시: 역사명칭 자문 의결에 대한 재고 건의
2003. 04. 30	아산시장: 국무총리실 방문 건의
2003. 05. 26	역명표결 부당행위에 대한 진정(아산시→감사원)
2003. 05. 31	역명표결 부당행위에 대한 감사청구
2003. 06. 10	아산시: 역명 선정 추진경위 설명회
2003. 07. 16	국회 청원서 제출(아산시 사수투쟁위원회)
2003. 08. 04	아산시장: 행정협의조정위원회 조정신청
2003. 08. 26	행정협의조정위원회에서 조정신청안 각하 결정
2003. 08. 28	건설교통부: '천안아산역()' 발표
2003. 09. 17	천안아산역(), 괄호안 명칭 여론조사
2003. 10. 22	천안아산역(), 괄호안 명칭에 대한 주민투표
2003. 11. 20	'천안아산역(온양온천)' 건설교통부 확정
2003. 11. 25	'천안아산역()' 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송 제기
2003. 11. 27	아산시 권한쟁의심판 청구
2004. 04. 01	경부고속철도 개통, 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역'으로 운영

자료 : 최정진, 2008: 153-154

2) 갈등의 진행과정

(1) 갈등의 발생

1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되었다. 문제는 경부고속철도 기본계획에 반영된 ‘천안역’은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역명칭에 대한 논란이 제기되었다. 1995년 1월에 행정구역 개편으로 인하여 역사가 위치한 온양시가 아산군과 아산시로 통합되면서 역사 명칭문제가 본격적으로 제기되었다.

2000년 8월 21일 철도역명 제정관례에 따라 충청도가 지역의 의견을 수렴토록 요청하였다. 충남도는 ‘도지명위원회’를 2000년 10월 24일 개최하여 ‘장재역’으로 의견을 제출하였다. 이에 건설교통부는 2001년 3월 11단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮고 천안지역에서 반대함으로(천안편입을 원하는 장재리 주민도 장재역 명칭 반대) 고속철도공단에 재검토를 요청하였다. 고속철도공단은 2001년 6월에 관계전문가의 자문을 토대로 ‘충의역’을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였다. 충남도는 양 자치단체의 갈등을 감안하여 기제출한 ‘장재역’으로 의견을 통보(2003. 1)하였다.

고속철도역 명칭은 대내외 상징성 및 홍보효과로 인해 해당 자치단체 지명위원회를 통하여 결정하는 것은 한계가 있다고 건설교통부와 고속철도공단에서는 인식하고 있었다. 이에 아산시는 역이 설치되어 있는 지역이 행정구역으로도 아산시임으로 속지주의 원칙에 의거하여 당연히 ‘아산역’이 되어야 한다고 주장하였다.

그동안 역사명칭을 제정한 사례에 비추어 봐도 아산역이 당연하다고 주장하였다. 아산역으로 선정하지 않는 것은 아산시의 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산지역이 반영된 역명으로 선정되어야 한다고 주장하였다. 이에 반해 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권이 천안지역임으로 당연히 천안역이어야 한다고 주장하였다. 또한 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 의미와 충남의 관문으로서 역할을 해야 함으로서 지역의 제일 큰 도시로서 전국적인 지명도가 있는 천안지명이 역 명칭에 들어가는 것이 관례라고 주장하였다.

경부고속철도역 명칭을 둘러싼 양 단체의 갈등에는 역 명칭으로 인한 자치단체의 외부효과에 대한 기대감이 자리하고 있다. 상대적으로 낙후되어 있는 아산시의 입장에서는 경부고속철도역의 설치를 지역발전의 좋은 기회로 여기고 이를 활용하려 하였다. 또한 동역사의 건축허가는 아산시장으로부터 받았음으로 역사의 관할권은 아산시장에게 있다는 주장을 펼쳤다. 그리고 동 역사가 행정구역상으로 아산시이며, 향후 역과 관련된 쓰레기, 상하수도 등 모든 공공서비스는 아산시에서 제공하여야 되기 때문에 아산역이 타당하다고 주장하면서 비용부담의 문제를 제기하였다. 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권과 경제권이 천안임으로 당연히 천안역이어야 한다는 이유를 들었다. 따라서 천안시는 자신들의 지역명을 역사 명칭에 반영되어야 된다고 주장하였으며, 역사적으로나 국가교통체계상 천안이 요충지이고 이용객 편의를 중시하는 대승적 차원에서 역 명칭을 고려해야 한다고 주장하였다. 결국 양 자치단체는 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 부가가치와 관광 유치를 고려하여 서로 자신의 지역명이 선정되어야 함을 강력히 주장하고 있었다.

경부고속철도 41역사가 위치에 있는 지역은 아산시 배방면 장재리이다. 이 장재리는 생활권과 행정구역의 불일치로 많은 갈등을 야기해 온 지역이었다. 역명을 둘러싼 갈등은 당사자간의 합의

가 전혀 이루어지지 않았고 갈등과 대립이 점점 심화되어 왔다. 양 자치단체 간의 원만한 합의가 불가능하였으며, 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기되었다.

(2) 갈등의 증폭

고속철도공단에서는 2002년 12월부터 2003년 1월까지 충남도, 천안시, 아산시와 협의결과를 바탕으로 2003년 2월에 공단의 의견을 제출하였다. 그 내용은 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적절한 역명을 선정하는 방안이 바람직하다는 것이다. 건설교통부는 역명에 대한 지역간 갈등을 조정하고 공신력 있는 역명을 결정하기 위하여 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 2003년 2월 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다²¹⁾.

경부고속철도역사 명칭갈등이 첨예화됨에 따라 양 단체는 다양한 활동을 전개하였다. 아산시는 아산시와 아산시의회 및 주민들이 효과적인 역 명칭 선정 활동을 위하여 '아산역사수투쟁위원회'(위원장 전영준)를 설치하고 본격적인 활동을 시작하였다. 천안시도 시와 의회, 시개발위원회(위원장 김용기)에서 역 명칭과 관련된 활동을 수행하고 있었다. 양 자치단체의 경우 국회의원과 시장, 시의원들이 많은 활동하였는데 시민들을 동원하거나 관련단체나 사회단체를 이용하기도 하였다. 이들은 건설교통부의 역 명칭 선정과 관련된 회의가 개최될 때에 상경하여 적극적인 세과시를 하기도 하였다. 아산시는 지방자치 전문가와 행정법 전문가 등을 동원하여 '아산역' 명칭의 타당성을 제기하였다. 또한 '천안아산역'으로 결정된 이후에는 이들의 의견과 변호사들의 도움을 통해 소송과 권한쟁의심판을 청구하는 등 외부지지 세력을 통한 압박을 진행하였다. 더불어 다른 지역 국회의원과 자치단체장들의 지지를 이끌어 냈으며, 국정감사 중에는 이들의 도움을 통해 역 명칭 선정의 부당성을 제기하기도 하였다. 천안시의 경우 인구 비례상 2명의 국회의원이 선출되었고 이들의 활동이 활발하게 이루어지고 있었다. 그러나 아산시의 경우 1명의 국회의원이 선출되었으나 중간에서 사퇴하는 상황이었다. 이러한 상황을 고려하여 아산시 측에서는 정치적 영향력에서 천안보다 약했기 때문에 역 명칭이 자신들에게 불리하게 결정되었다고 보는 시각도 있다.

자문위원회의 제1차 회의는 2003년 3월 25일 건설교통부 4층 소회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 위원장에 도수희(지명학회 추천위원)씨를 선출하였으며, 자문위원회 운영규칙을 의결하였다. 역 명칭 건의안이 심의과정에서 합의되지 않는 경우에는 비밀투표에 의하여 위원과반수의 찬성을 받은 후보안을 역명칭 건의안으로 확정·의결한다. 다만, 과반수의 찬성을 얻는 후보안이 없는 경우에는 득표순위의 제1순위와 제2순위 후보안을 재투표하여 다수 득표안을 건의안으로 확정·의결한다는 것이었다. 그리고 역 명칭에 대한 해당지역 추천위원의 제안설명이 있었다. 천안시 추천위원은 신천안역으로 제안하였고, 제2안으로 천안아산역을 제안하였다. 아산시 추천위원은 아산역으로 제안하였다.

제2차 회의는 2003년 4월 3일 개최되었는데 참석위원들의 역 명칭에 대한 제안 설명과 토론이 있었다. 특히 41공구 역 명칭 단일안 조정여부에 대해 위원장의 조정여부 확인이 있었지만, 아산시 위원은 단일안에 합의할 수 없고 협의시일을 주기를 요청하였다. 이에 위원장은 단일안이 합의

21) 총 15명으로 구성된 위원을 2003년 2월 27일에 위촉하였다. 위원의 구성은 지명관련 학회와 학계추천위원 및 중앙지명위원회위원회 등에서 6명, 해당 자치단체 추천인사 6명, 고속철도 건설 및 운영관계자 3명으로 구성하였다.

되지 않은 경우에는 차기회의에서 회의 운영기분에 따라 진행하겠다고 결정하였다. 이후 아산시 위원회의 제안 설명이 있었다.

양 자치단체 위원들의 제안 설명 후, 자문위원 간의 4·1공구 명칭 후보안에 대한 토론이 ‘신 천안역’, ‘아산역’, ‘장재역’(충남도 추천위원), ‘천산역’(지명학회 추천위원), ‘천안아산역’, ‘충의역’(땅이름학회 추천위원), ‘온양역’(성신여대 양보경 위원) 등에 대해 토론하였다. 제3차 회의는 2003년 4월 23일 개최되었다.

경부고속철도 4·1공구 역 명칭에 대한 심의·의결이 있었다. 위원장은 먼저 천안과 아산지역 추천위원에게 단일안이 조정되었는지 질문하였으나 조정되지 않음을 확인하였다. 의결대상이 되는 후보역명을 먼저 정해야 하는데 현재 7개 후보안이 제안되었다고 설명하였다. 이에 천안시위원은 천안과 아산의 2개 지역에서 제안한 후보안과 제3의 후보안 등 총 3개안으로 하여야 한다고 주장하였다. 아산시 위원은 충남도가 지역간 분쟁조정권한을 가지고 있다. 아산역은 양보하며, 장재역 또는 현충역으로 대체하여 제안한다. 위임자의 의견은 건설교통부, 철도청, 공단위원은 장관의 지도감독을 받음으로 투표에 참가하지 않아야 공정하다고 주장하였다. 이에 위원장은 그 문제는 1차 회의 때 제기해야 할 사안이었다. 그러나 이미 2차 회의를 개최하였다.

학계, 교수위원 등 5명 외에는 이해관계가 있는 위원으로 구성되어 있으며, 공정성에 문제를 제기하는 것은 위원회를 해체해야 된다는 것과 같은 맥락임으로 받아들일 수 없다고 하였다. 천안시 위원은 그동안 양 지역에서 서명운동 등 행정력 낭비가 심했다면서 아산시 추천위원이 갑자기 후보안을 변경하여 주장하는 것에 이의를 제기하였다. 이에 아산시 위원은 장재역으로 제안한다면, 건설교통부 등은 제외되어야 한다고 주장하였다. 건설교통부에서는 고속철도를 기획·건설하고 운영하는 기관으로서 참여한 것이다. 위원회 구성 시에 아무런 이의가 없었다고 주장하였으며, 이에 아산시 위원은 건설교통부 등이 표결에 참여 한다며 퇴장하겠다고 선언하였다. 위원장은 지역마다 한 가지 명칭만을 제안하기 요구하였다.

다른 위원이 양 지역 간의 합의가 중요함으로 정회를 요구했고, 위원장은 20분간 정회를 선포하였다. 그 후 약 40분간 정회 후에 위원장은 회의를 속개하였으며, 협의결과에 대하여 문의하였다. 아산시 위원은 ‘아산천안역’이라는 단일안에 대한 가부 표결을 주장하였으며, 천안시는 천안아산역을 주장하며 2개안에 대해 표결을 주장하였다. 위원장은 위원들의 의견을 들어 표결대상(안)을 결정하여야 하며, 단일 표결안이 마련되려면 한 쪽에서 양보하여야 가능하다고 설명하였다. 아산시 위원은 “위임받은 사항은 ‘아산천안역’을 수용한다는 것이다”라며 정회를 요청하여 위원장은 정회를 받아들였다. 약 20분후 회의를 속개하였는데 아산시 위원은 ‘아산천안역’ 단일안이 아니라면 퇴장하겠다고 주장하였으며, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하며 합의가 되지 않았으므로 2개안에 대해 표결 결정하였다. 천안시 추천위원에게 단일안(아산천안역) 수용여부에 대해 질문하였으나 천안시 위원은 2개안에 대한 표결을 주장하였다. 이에 위원장은 무기명 비밀투표에 대한 이의 여부를 확인하고 투표하기로 결정하였다. 이에 아산시위원은 퇴장하겠다는 의사를 표명하지만, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하면서 무기명투표를 실시하였다. 기표가 투표지 선에 겹칠 때는 무효이며, 개표 전에 투표용지를 섞은 후에 개표하였다. 이때 아산시 위원은 퇴장하였다.

투표결과 자문위원 총 14명 중 1명이 기권하여 13명이 투표하였으며, ‘천안아산역’ 8표, 아산천안역 5표, 기권 1표 ‘천안아산역’으로 결의되었고 위원장은 이를 결정·공표하였다. 이 회의에서 천안

시 추천위원은 ‘신천안역’을 철회하고 “천안아산역”으로 변경하여 제안하였고, 위원회 의결 시에는 ‘아산천안역’도 수용하겠다는 의사를 표명하였다. 아산시 추천위원은 ‘아산역’을 철회하고 ‘장재역’으로 변경·제안하였다. 이에 위원회는 천안시 추천위원의 조정안 제안에 대해 아산시와 협의하여 ‘아산천안역’ 또는 ‘천안아산역’을 최종 타협안으로 인정하였다. 이에 천안시와 아산시의 합의를 위해 위원회를 2차례 정회하였다.

본 사례의 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충남도이다. 이 사례의 경우 당사자 간의 조정은 찾아보기 힘들었고, 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었다. 따라서 ‘역사명선정위원회’에 의해서 조정이 이루어졌다. 그러나 아산시가 역사명칭선정위원회의 회의 시 배포한 자료가 허위 및 편향된 도면을 건설교통부에서 제출·배포했다고 주장 하면서 절차와 과정의 합리성에 문제가 있음을 지적하였고, 천안시와 비교해서 상호간의 호혜성에 문제가 있음을 강력하게 제기하면서 천안시는 물론 건설교통부, 고속철도건설공단에 대한 강한 불신을 피력하였다. 천안시의 경우도 조정자로서의 건설교통부와 충남도의 미온적 행정 처리를 지적하면서 건설교통부장관과 충남도지사의 사퇴까지도 공개적으로 요구하였다.

2003년 11월 20일 ‘천안아산역(온양온천)’의 명칭을 확정하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 국가사무임으로 각하결정을 하였다. 이에 대해 천안아산의 지도자들은 통분의 심정과 안도의 기쁨을 누렸다. 하지만 대다수 시민들은 평상시 모습을 벗어나지 않은 표정으로 일관하여 평소 관심이 크지 않았음을 보여주었다. 그리고 2003년 8월 28일 ‘천안아산역’으로 발표되었을때도 시민들 반응은 차분했다. 그러나 역명활동을 대표했던 천안시의회와 시개발위원회는 즉각적으로 각하에 따른 입장과 공동성명서를 발표했다. 각하결정을 환영한다고 서두에 밝힌 이들은 “건설교통부는 하루빨리 발표하고, 천안시민은 아산과 동반자적 관계로 나아가자”고 입장을 밝히면서 중앙정부의 책임성을 강하게 규탄했다. 국가정책사항으로 행정협의 조정대상이 아닌데도 수용한 것에 대해 행정자치부 장관은 사죄하고 소신 없는 건설교통부장관과 충남도지사는 즉각 사퇴를 주장하였다. 또한 이들은 민주적 표결의 결정사항을 무시하고, 집단행동을 불사한 아산시의 오만한 행태와 충남도의 무책임한 행동을 규탄한다고 주장하였다. 아산시 측은 행정협의회의 각하결정에 분노하면서 강력하게 항의를 하였지만, 청사경비대에 막혀 해산하고 아산으로 돌아갔다. 그러나 아산시민 대부분의 역사 명칭에 크게 관심을 갖고 있지 않았다. 또한 소위지역의 지도자들이 장시간의 투쟁으로 잃은 것들은 생각지도 또한 논하지도 않고 있으며, 일부(시, 투쟁위, 지역투쟁 주도계층)의 대안 없는 강경투쟁으로 자신들의 실수, 실패 또는 시행착오를 무마하려는 인상을 지울 수 없다는 비판여론이 일기 시작하였다(최정진, 2008: 158).

(3) 갈등의 종결

지난 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 확정 후 수년 동안 역 명칭을 두고 천안·아산 양자치단체가 끊임없는 논쟁과 갈등이 있었다. 이에 따라 ‘고속철도 역명칭선정자문위원회’를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 ‘천안아산역’으로 결정되었고, 그 후 아산시민들을 배려하여 ()병기를 한다고 밝혔다. 이에 대해 2003년 8월 4일 아산시장은 관할 행정구역 내에 위치한 역사의 명칭이 타자치단체명이 우선 호칭되는 ‘천안아산역’으로 선정하는 것은 역 명칭을 선정하는 기본원칙인 속주주의를 무시하고 자치권을 침해하는 중대하 사안임으로 아산지역의 여건이 반영된 역명으로 조정

하여 줄 것을 주장하며, 행정협의조정위원회에 협의·조정을 신청하였다.

2003년 9월 19일 행정협의조정위원회에서는 “당 위원회에서 협의·조정하는 대상의 사무라함은 중앙행정기관장과 지방자치단체장 간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 공동적인 사무만이 해당되고, 여기에는 역명 선정을 비롯한 고속철도사업인 국가사무는 포함되지 않고, 위원회가 관여할 만한 협의·조정대상에 해당되지 아니하여 부적법함으로 이를 각하하기로 결정하였다”고 통보하였다. 건설교통부는 행정협의조정위원회의 결정이 강제규정이어서 중앙정부나 지방자치단체는 결정된 사항을 이행하도록 되어 있어 건설교통부가 곧바로 2003년 8월 28일 ‘천안아산역()’으로 발표하였다. 팔호안 병기 명칭은 지역 및 인물명칭이 아닌 지역을 상징하는 명소 또는 사적지 이름으로 할 계획임을 아산시에 통보하였고 아산시는 의견을 검토 반영할 것이라고 하였다. 이후 아산시는 건설교통부를 항의 방문하고 기자회견 및 건설교통부 장관의 면담을 통하여 ‘천안아산역’에 대한 부당성을 지적하고 아산시의 거부 입장을 천명하였다. 또한 장관면담 시 아산 시장은 ‘천안아산역’에 대한 수용불가 및 원칙에 입각한 역명 재선정을 촉구하였다.

2003년 9월 17-9월 20일 사이에 시·도의원, 지역언론이, 사회단체장, 리·통장, 새마을 남너지도자, 공무원 등 1,500명을 대상으로 ‘천안아산역()’ 팔호안 명칭 여론조사를 실시하였다. 첫 번째 안건은 ‘천안아산역()’, 팔호안 병기 수용 여부였으며, 두 번째 안건은 현 시점에서 차선택으로 팔호안에 넣는다면 어떤 명칭이 좋겠는가? 에 대한 내용이었다. 첫 번째 안건에 대한 수용여부에 대해서는 찬성과 반대가 50대 50이었으며, 두 번째 안건인 선호도에 대해서는 온양온천, 아산신도시, 현충사 순이었다. 이 후 2003년 10월 22일 ‘천안아산역()’, 팔호안 명칭에 대한 주민투표가 실시되었다. 주민투표는 아산시 주민 19,056명이 참여하여 유효투표수는 17,705명이었다. 넣어야 한다는 9,855명으로 55.6%, 거부해야 한다는 44.4%로 나타났다. 넣어야 한다는 투표 중에서 온양온천이 54.2%, 아산신도시가 33%로 나타났으며, 다음으로 현충사, 기타 순이었다. 이 투표결과를 바탕으로 아산시는 병기명칭을 ‘천안아산역(온양온천)’, ‘천안아산역(아산신도시)’로 복수안을 채택하여 10월 28일 건설교통부에 통보하였다. 이에 건설교통부는 2003년 11월 20일 경부고속철도 41공구 역사명을 ‘천안아산역(온양온천)’으로 확정하여 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 아산시는 반발하여 2003년 11월 25일 ‘천안아산역()’, 팔호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송을 제기하였다. 또한 동년 11월 27일 아산시는 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판 청구를 제기하였다. 2004년 4월 1일 개통을 하여 운영되고 있는 경부고속철도 41역은 ‘천안아산(온양온천)역’으로 결정되었다.

3. 갈등 원인 분석

1) 갈등 분석지표에 따른 원인분석

(1) 제도적 요인

첫째, 천안·아산 역 명칭선정 갈등을 해소하기 위해 행정협의조정위원회라는 중재기구를 구성하였다. 건설교통부가 행정협의조정위원회의 의견을 무조건적으로 받아들였기 때문에 갈등이 더 심화된 측면도 있는 것으로 파악된다. 다시 말해, 행정협의조정위원회의 의견에 대해 참고나 권고 사항이 되었다면 문제가 달라질 수도 있을 것으로 생각된다.

둘째, 공식적 중재기구 내에서 타협안 도출모색에서는 상위자치단체의 조정력 부재를 들 수 있다. 충청남도가 천안시와 아산시의 갈등에 대해 소극적인 태도를 보임으로써 보다 갈등이 심화되었다. 따라서 광역자치단체와 중앙정부 차원에서 기초자치단체의 갈등 발생소지가 더 높아짐을 보이고 있다.

셋째, BATNA²²⁾의 인식이 부족하였다. 즉 소속 집단의 이익만을 주장할 뿐, 구체적이고 합리적인 대안을 제시하지 못함으로써 토론다운 토론이 이루어질 가능성이 부재했다. 따라서 협상에 대한 기본적인 지식과 토론 능력이 부족한 것 역시 협상에 의한 조정과 타협을 찾아내지 못하였다.

(2) 환경적 요인

첫째, 갈등의 원인과 논쟁점 파악을 위한 노력에서는 생활권과 행정구역의 불일치로 행정구역과 실생활권역에 대하여 행정구역의 개편 문제도 제기될 수 있다. 이는 단순히 천안-아산간의 지역 문제 뿐 만 아니라, 생활권과 행정구역이 중첩되어 발생할 수 있는 사안인 만큼, 지방행정차원에서 갈등과 협상력에 대하여 먼저 생각해야 할 부분임에도 불구하고 양자치단체는 그렇게 하지 않았다.

둘째, 지역이기주의의 산물로 이해당사자의 신뢰가 미흡하다. 건설교통부, 충청남도, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시가 해당 주체라고 말할 수 있으나, 직접적인 문제 해결은 아산시-천안시 간의 조정이 필요함에도 불구하고, 정작 아산시와 천안시가 해당지역만의 이익만을 생각함으로써 갈등이 골화될 수밖에 없었다. 즉, 각 기초자치단체가 상대 지자체의 이익만을 주장하고 있다고 생각하기 때문에 협상과 조정을 통한 문제 해결이 될 수 없다. 따라서 지역 갈등의 전문적 협상 능력 배양이 요구된다.

셋째, 역사명선정위원회가 제출한 자료의 신빙성이 부족했기 때문에 갈등이 심화된 면이 있다. 그러므로 자료의 근거와 자료를 제출할 때 이해당사자들 간에 신뢰가 우선적으로 확보될 필요가 있다. 이에 대해 중재기구에 대해서도 불신할 수밖에 없는 결과를 가져왔다.

(3) 행위자특성 요인

첫째, 각 이해집단의 균등한 대표성의 확보를 살펴볼 필요가 있다. 이를 보면 천안지역에 비해 아산지역의 국회의원이 적어 해당 지역의 대표성을 확보하지 못한 상태이다. 이러한 상태에서 토론과 협상이 이루어진다면 합리적이지 못하기 때문에 아산지역 입장에서는 수용성이 그만큼 낮아질 수밖에 없었다.

둘째, 협상에 의한 조정과 타협보다는 법에 의한 심판을 강조하였다. 결국, 천안-아산 지역의 갈등이 종결된 것은 행정협의조정위원회의 결정과 이의 의견을 그대로 반영한 건설교통부가 집행함으로써 오히려 아산지역 공무원들과 정치인들의 반발은 그대로 유지된 것이다. 따라서 법 규정에 의한 재판결과를 수용하기보다는 그 이전에 이해집단간의 원만한 합의와 조정이 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 이견해소를 위한 주민홍보도 부족하였다. 정작 해당 지역(아산 및 천안지역)주민들은 천안-아산의 갈등에 대해서 홍보하지 않음으로써 결국, 공무원들의 의견 주장과 갈등으로만 비화되었다. 만약 주민들에게 홍보하였다면 해당지역의 주민들의 입장 표명도 타협과 갈등 해결에 실마리가 되

22) BATNA(Best Alternative to Negotiated Agreement)는 협상안에 대한 최선의 대안을 뜻한다.

있을지도 모르는 일이다.

종합적으로 갈등분석지표결과의 내용은 <표 3-3>와 같다.

<표 3-3> 지표별 분석결과

구성요소	분석기준	분석 지표	분석결과
제도적 요인	규정과 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 중재기구 구성 - 공식적 중재기구 내에서 타협한 도출모색 - 토론의 충분성 	<ul style="list-style-type: none"> - 구성 - 미흡 - 불충분
환경적 요인	상황인식	<ul style="list-style-type: none"> - 갈등의 원인과 논쟁점 파악을 위한 상호노력 - 이해당사자간의 신뢰구축 - 중재기구에 대한 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> - 미흡 - 미흡 - 불신
행위자 특성 요인	의지와 노력	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자의 대표성 - 합의 이후 이해집단의 의 동의확보 여부 - 이견해소를 위한 노력 	<ul style="list-style-type: none"> - 미확보 - 미확보 - 미흡

2) 갈등 단계에서 따른 원인분석결과

(1) 갈등발생단계

먼저 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충청도 등이다. 주로 천안시와 아산시의 대립관계를 가지게 된다. 역사 대부분이 아산시 행정구역내 소재하고 있는 반면 생활구역 및 경제권은 실질적으로 천안시에 편입되어 있고 대외적으로 '천안역'으로 통용되어 왔다. 따라서 지역이나 주민 정서상 내재적으로 갈등요인을 갖고 있었다.

다음으로 '철도역명 제정관례에 따른 역명 선정방식'의 모호성이다. 즉, 규정의 부재 및 취약한 제도는 양 당사간의 자의적인 해석으로 소모적 논란 가능성을 내포하고 있기 때문에 양 지역의 갈등 발생을 야기했다.

그 다음은 '도지명위원회의'의 조정 역할 미흡이다. 즉, 천안시와 아산시의 중립적인 위치에서 '장재역'을 건의하였으나 두 차례의 걸쳐 건교부(현 국토해양부)의 거부를 당했다.('장재역'은 대외적 인지도가 낮다) 상위 조직의 통제와 하위 조직간 이해관계로 인해 조정자로서의 공신력 부족과 역할수행도 미흡했다. 이러한 조정의 미흡은 갈등을 증폭시키고 부당하게 만드는 역할을 했다.

(2) 갈등증폭단계

우선 경제적 외부효과에 대한 기대감에서 온 요인을 들 수 있다. 상대적으로 낙후된 아산시의 입장에서는 지역발전의 기회로 활용할 계획이었다. 또한, 역사의 설치 지역이 행정구역상 아산시의 관할이므로 모든 공공서비스는 아산시에서 제공하여야 되기 때문에 '아산역'이 타당하다고 주장하였다. 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권과 경제권이 천안이고 역사적으로도 국가 교통체계상 천안이 요충지이고 이용객의 편의를 중시하는 차원에서 역 명칭을 고려해야 한다고 주장하였다. 즉, 이러한 경제적 외부효과의 기대감은 지방정부 외 관련단체, 지역주민간의 갈등으로 번지는 역할을 하였다.

다음으로 중재기관의 대한 불신감 및 중재안의 불순응이다. 즉, 공신력 있는 '고속철도역명칭선정자문위원회'가 구성됨에 따라 양 측 모두 단체 및 시민들의 참여를 독려하여 활발한 활동을 전개하였다. 아산시는 회의 과정에서 정치적인 영향력이 천안시보다 약하다는 것을 인식, 절차와 합리성에 대해서 문제가 있음을 지적 하는 등 그 외 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였다. 천안시도 조정자로서의 미온적 행정 처리를 지적, 건교부(현 국토해양부) 장관의 사퇴를 공개적으로 요구하였다.

그 다음으로 '사무 범위'(지방자치법) 및 '주민투표 실효(주민투표법)' 논란이다. 역 명칭 선정에 있어 아산시는 속지주의와 자치권 침해를 주장하며 중앙행정조정위원회에 조정신청을 하였다. 그러나 "당 위원회에서 협의·조정하는 대상의 사무라 함은 중앙행정기관장과 지방자치단체장 간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 공동적인 사무만이 해당되고, 여기에는 역명 선정을 비롯한 고속철도사업인 국가사무는 포함되지 않고, 위원회가 관여할 만한 협의·조정대상에 해당되지 아니하여 부적법함으로 이를 각하하기로 결정하였다."고 통보 받았다.

또한 팔호 병기 안 선정에 있어 아산시 주민 1,500명을 대상으로 여론조사 실시 후 아산시에서 "주민투표는 법적 구속력이 없다"며 헌법소원 및 행정소송을 제기를 하였다. 그렇지만 "역 이름을 결정하는 과정에서 주민들의 이해관계를 조정하는 등 필요한 절차를 거쳐 합리적으로 결정한 점이 인정 된다"며 원심 패소 판결을 내렸다.

(3) 갈등종결단계

천안시와 아산시는 상대에 대한 신뢰성이 부족하여 갈등을 완화시키지 못했다. 지역이기주의로 인해 양 당사자 간 협력 의지가 부족했다. 즉, 천안시와 아산시 간의 직접적인 협상 부재로 갈등이 증폭되었다고 볼 수 있다. 다음으로 정치적 의도 및 시민들의 관심 부족도 협상을 어렵게 하였다. 정치적 엘리트들의 기존 선거에서 역명을 주요 공약으로 내걸었기 때문에, 재선 등의 정치적 이해관계가 적용되었다. 천안·아산역으로 명칭 확정이 되었을 때 대다수 시민들은 평상시 모습을 벗어나지 않은 표정을 볼 수 있었다. 이는 아산 시민 대부분이 역사 명칭에 크게 관심을 가지고 있지 않음을 의미한다. 또한 장애리 주민들도 일부는 천안시에 편입되기를 원하고 있다. 이는 행정구역의 문제와 양 자치단체의 문제에서 해결되지 못하는 실마리를 가지고 있기 때문이다.

천안·아산역 갈등의 종결은 사법적 해소방안인 법원 판결에 의해 일부 갈등이 해소 되었으나 이해 당사자의 갈등이 잔존하고 있다. 즉, 천안·아산시 역 명칭 선정 갈등은 최종적으로 법적으로 해결 되었지만 두 자치단체간 감정적 갈등은 남아있는 상황이다.

3) 지방정부간 갈등해소 방안

(1) 사전적 갈등해소 방안

첫째, 갈등에 대한 기본적 인식의 전환이 필요하다. 갈등은 의식구조를 혁신함으로써만 피할 수 있고 조정·해결할 수도 있을 것이며, 천안·아산시 사례에서도 이러한 측면을 살펴볼 수 있다.

지방정부간 이해의 대립과 갈등의 발생은 지방자치제가 본격적으로 실시된 상황에서 오히려 자연스러운 현상이란 인식을 가져야 한다. 다만 단기적으로는 해결하기 어렵고 계획의 집행이 늦어

지는 문제점이 있을 뿐이다. 민주주의국가에서 자기주장을 내세우는 것은 당연하다. 따라서 그것을 조정할 수 있는 능력을 배양하는 것이 과제이지 갈등을 수면이하로 억압하는 것이 문제를 해결하는 방안은 아니라는 인식의 토대 위에서 출발해야 한다.

우선 지방정부간 갈등을 정치적 권위로 해소하려는 권위주의적 사고와 행태를 버려야 한다. 이는 갈등을 완화하기 보다는 대부분 증폭, 지속시키는 결과를 초래한다.

다음, 지역이기주의 행태를 버려야 한다. 자გი지역의 불이익이 되는 것인가, 혹은 이익이 되는가에 따라 님비(NIMBY)/핼비(PIMFY)갈등으로 분류되어 왔다. 이는 서로간의 협상의 여지없이 무조건 불이익을 당하는 것처럼 생각하여 이에 저항하는 태도가 문제이다. 이러한 그릇된 공무원들의 의식구조를 바꿔야 할 것이다.

마지막으로 주민들의 참여를 유도해야 한다. 정보를 공개하여 행정의 신뢰성을 회복시키고 시민 교육, NGO 활동지원 및 협력관계 강화 등을 통하여 갈등발생 시 적극적인 주민참여를 유도해야 한다. 이러한 주민참여는 갈등 분쟁 시 적극적인 조정·해결방안이 될 것이다.

둘째, 갈등발생 시 합리적 대안은 주민참여이다.

대부분 갈등이 발생하게 되면 지방단체장과 소수 정치적 엘리트 위주의 갈등해소 대안들이 제시·활용된다. 이러한 갈등관리 대안은 갈등을 완화시키는 경우보다는 오히려 증폭시키는 결과를 야기한다. 반면 주민참여를 통한 문제해결 방식은 과거의 일방적, 권위주의적 방식으로부터 탈피하여 주민자치의 근본이념에 충실한 민주주의적 방식이다. 이 방식은 절차적 민주성을 확보하는 것으로서 정치적으로도 중립적이기 때문에 합리적인 결과를 모색할 수 있다. 천안·아산시 사례에서 보듯이 역 명칭 선정에 있어 먼저 주민들의 의견을 수렴하여 반영하였다면 갈등의 양상이 증폭되지는 않았을 것이다. 이렇듯 비밀행정 은 지역정부간의 갈등을 증폭시키는 결과를 가져오는 경우가 많으며 반면 일찍부터 주민에게 정책을 공개할 경우 사업의 추진을 원활히 하는 경우가 많다.

그러므로 지역주민들에게 지방정부의 사업에 대한 정보를 공개하고, 주민들이 지역사업에 자신의 선호를 반영하며 이를 통하여 바람직한 의사결정이 이루어질 수 있도록 주민의 참여를 제도화하고 정보를 공개하는 방안을 검토하여야 한다.

셋째, 현행 제도적 장치들을 정비 및 보완해야한다.

천안·아산시 사례의 경우를 살펴보면 갈등의 조정·해결할 수 있는 적실한 법과 제도의 중요성을 역설한다. 제도의 안정과 그에 바탕한 상호 신뢰는 불필요한 갈등을 예방할 뿐 아니라, 갈등이 발생한 경우에도 효율적 메카니즘을 통해 갈등을 최소화 할 수 있다. 반면 취약한 제도는 갈등 관리에 실패할 뿐만 아니라, 오히려 갈등을 조장하는 요인으로도 작용할 수 있다는 것을 위 사례에서 증명하고 있다. ‘철도역명 제정 관례’라든지, 조정위와 아산시간의 ‘사무 범위’ 논란, 건교부와 아산시간의 ‘주민투표 실효’ 논란 등은 조정 제도의 한계를 드러낸다. 갈등 자체의 발생이 불가결한 것이라면, 합리적인 자원배분규칙과 이익 조정시스템의 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다.

(2) 사후적 갈등해소 방안

첫째, 당사자간의 협상해결 원칙을 우선으로 해야 한다.

지방자치체가 본격적으로 실시된 상황에서 중앙정부의 조정이나 중재에 의존하는 것은 지방자치의 정착을 위하여 바람직스럽지 못한 일이다. 이제는 중앙정부에 의존하기 보다는 각기 자신의

입장과 상황을 스스로의 힘으로 타개하려는 노력을 최대한 기울인 이후에나 중앙정부나 상급 지방 정부의 지원을 받는다는 의식의 전환이 필요하다. 그러므로 지방정부간 발생하는 갈등에 대하여 우선적으로 스스로의 힘으로 해결하려는 노력을 경주해야 한다. 또한 이를 위하여 현재 갈등을 겪고 있는 이해 당사자들이 직접 협상을 통하여 문제해결을 모색하는 것이 가장 바람직한 갈등해결의 방안으로 볼 수 있다.

본 사례에서는 천안시와 아산시간의 직접적인 협상을 통한 적극적인 갈등 해소 방안에 노력을 보이지 않았다. 제3자인 중재기관에만 의존하여 갈등을 해결하려 했지만 결과에 불순응 하여 갈등이 더욱 증폭되었을 뿐이다.

각자 자신의 편익의 극대화를 추구하는 행위자들을 협상의 테이블로 유도해냄으로써 상호간에 협력의 가능성을 증대시키는 것이 지방정부간 갈등을 해결하는 한 방안이 될 것이다. 지방자치가 성숙해질수록 이러한 경향은 심화될 것이고, 행위자들 역시 자신의 일반적인 편익의 추구가 결국 양자 모두에게 보다 많은 비용만을 전가시키는 결과를 초래할 것임을 알게 될 것이다.

둘째, 제3자의 의한 조정 및 중재 역할을 강화해야 한다.

지방정부간 갈등 관계에서 대개 조정·중재의 역할은 상급기관이나 정부가 그 역할을 맡게 된다. 조정·중재는 소송적 분쟁해결방식을 탈피하기 위한 방안으로 자율성을 보장한다. 제3자가 개입한다는 점에서 협상과 구별된다.

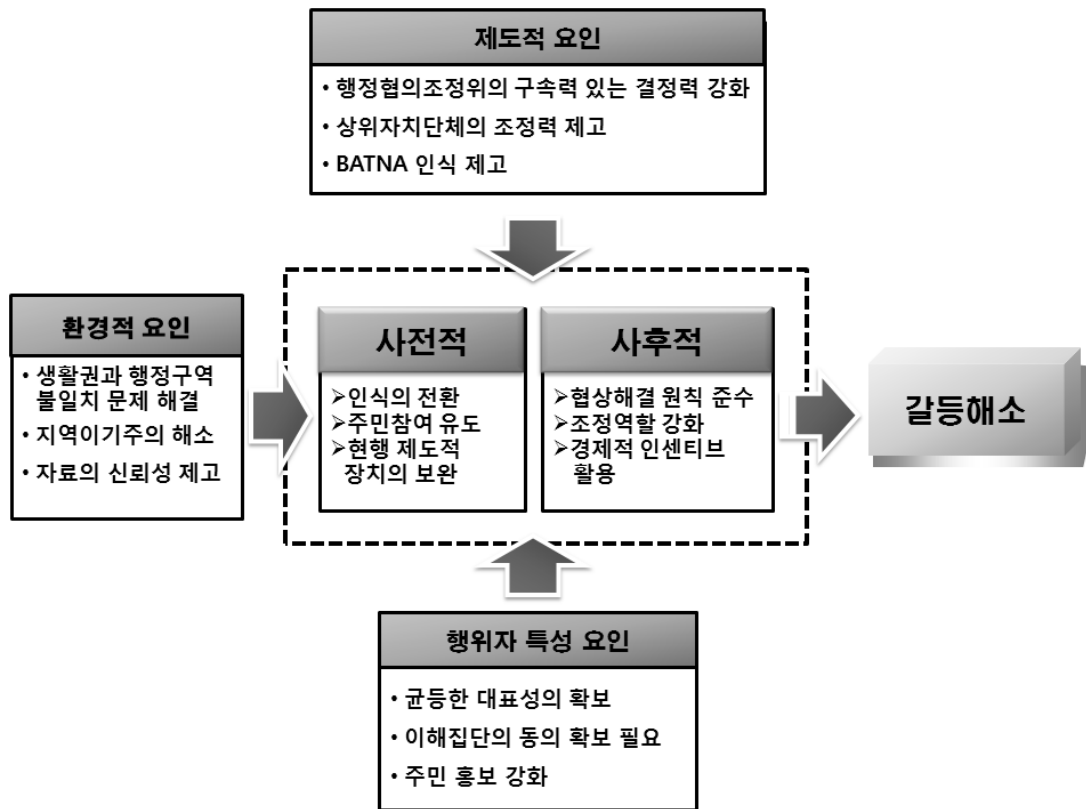
사례에서 '도지명위원회'나 '고속철도역명칭선정자문위원회'의 조정·중재 역할이 미흡하여 갈등이 증폭되고 지속되는 결과를 야기하였다. 이를 해결하기 위해서는 당사자간 갈등조정을 위해 설치된 행정협의회 등을 좀 더 강화시켜 그 운영이 원활하게 이루어지도록 하여야 한다. 따라서 현재 임시적인 행정협의회를 법인격을 갖춘 상설기관으로 전환시킬 필요가 있으며, 지방의회를 협의위원회의 구성원으로 참여시켜야 한다. 또한 행정협의회를 통하여 해결되지 못하는 문제에 대해서는 분쟁조정위원회에 의무적으로 조정신청을 하도록 강제조정 내지는 직권조정제도를 확립함으로써 분쟁조정위원회가 조정업무를 원활하게 수행할 수 있도록 실질적인 조정권을 부여하여야 한다.

또한 분쟁조정위원회에서 결정된 사항에 대해서는 사후적으로도 집행이 올바르게 이루어지는가를 점검하고, 집행이 이루어지지 않을 경우에는 이를 강제할 수 있는 권한을 부여하는 것을 고려하여야 한다.

셋째, 경제적인 인센티브의 적절한 활용한다.

현대의 많은 공공갈등이 경제적인 이해관계와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 이를 적절하게 활용하면 공공사업을 원활하게 수행하는데 도움이 된다. 사례에서 천안시와 아산시 사이의 갈등발생 원인은 행정구역과 경제·생활권의 불일치에서 시작된다. 이는 이미 예견된 갈등 결과임이 틀림없다. 두 자치단체간의 이익이 상충되는 상황에서 중재자 위치의 제3자가 있더라도 어느 쪽 손을 들어줄 것인지는 좀처럼 쉽지 않다.

이러한 이익갈등의 경우 어느 한쪽을 선택하였을 그 상대방의 손실에 대한 경제적인 보상을 해준다면 그 갈등의 요인이 어느 정도 해소될 것이라고 생각된다. 이러한 경제적인 유인책으로 그동안 문제가 되어 오던 지방정부간의 지속적인 감정적 갈등관계를 해소 할 수 있다는 점에서 경제적인 유인책에 대한 보다 적극적이 연구가 필요한 것으로 판단된다. 지금까지 갈등원인분석결과의 내용을 종합적으로 정리하면 <그림 3-1>와 같다.



〈그림 3-1〉 갈등해소방안 요약

IV. 결 론

본 연구는 지방정부간 갈등의 원인을 파악하기 위해서 갈등에 영향을 미치는 요인을 크게 제도적 요인, 환경적 요인, 행위자특성 요인으로 구별하였다. 그리고 이 요인들을 중심으로 단계별 갈등영향을 분석하기 위한 분석모형을 도출함과 동시에 사례분석을 통하여 효율적인 갈등해소 방안을 모색하였다.

오늘날 지방정부간 갈등은 여러 가지 다양한 요인으로 인해 발생되고 있으며, 무엇보다도 서로 간의 경제적 이익을 위한 갈등이 가장 큰 이유라고 본다. 그 외에도 지역특성상 인접한 위치에 있는 양측 도시의 상호의존성의 증가와 지방정부간의 정책성향의 차이도 갈등의 원인으로 볼 수 있다.

위와 같이 다양한 원인들에 의해 나타나는 최근 지방정부간 갈등관계는 이전의 중앙집권체제와는 상당히 다른 양상으로 나타나고 있다. 그렇기 때문에 각기 다른 형태의 지방정부간 갈등 관계를 해결하기 위한 방안 역시 일반적인 방안을 적용 할 수는 없다. 본 연구는 분석틀에 맞추어 천

안·아산시의 갈등 사례를 중심으로 갈등의 과정을 분석해 본 결과 여러 문제점들을 확인 할 수 있었다.

첫째, 제도적인 측면에서 ‘철도역명 제정관례에 따른 역명 선정방식’에 따른 규정의 모호성, ‘사무 범위’(지방자치법) 및 ‘주민투표 실효(주민투표법)’ 논란을 들 수 있다. 이로 인해 양 지방정부간의 갈등이 발생·증폭 시키는 결과를 가져왔다. 둘째, 환경적 요인 측면에서는 먼저 경제적 외부효과에 대한 기대감으로 인한 이익 다툼으로 갈등이 발생되었고 정치적인 의도에 인한 갈등도 의심된다. 환경적 요인은 항상 갈등의 발생과 증폭의 원인을 감추고 있다. 셋째, 행위자 특성 요인 측면에서는 당사자간 협상 부재, ‘도지명위원회’ ‘자문위원회’와 같은 중재자의 역할 미흡 등으로 갈등을 해소시키기 보다는 더욱 증폭시켰다. 이는 상대 자치단체의 불신과 중재자에 대한 양 지방정부의 신뢰감 상실, 중재안에 대한 불순응의 결과로 인한 문제점으로 볼 수 있다.

따라서 지방정부간 갈등관계를 해소하고 이를 협력적 관계를 전환하기 위해서는 우선적으로 갈등에 대한 인식 전환과 현재 미비한 제도적 장치들의 보완이 필요하다. 그러므로 지방정부간 갈등관계를 해결하기 위해서는 아래와 같은 기본적인 방안을 강구하여 갈등의 조정 및 그에 따른 관리가 이루어 져야 한다.

먼저 사전적 갈등해소 방법으로 갈등에 대한 기본적 인식의 전환이 필요하다. 갈등의 발생은 자연적인 현상이라고 인식하고 이를 억압 하려기보다는 조정·관리할 수 있는 능력을 길러야 된다는 인식이 필요하다. 둘째, 오늘날의 행정의 주요한 행위자의 하나인 지역주민들의 의사를 반영하는 방법이다. 지역주민들에게 지방정부의 사업에 대한 정보를 공개하고, 주민들이 지역사업에 자신의 선호를 반영하고 이를 통하여 바람직한 의사결정이 이루어질 수 있도록 주민의 참여를 제도화 하고 정보를 공개하는 방안을 검토하여야 한다. 셋째, 현행 제도적 장치들의 보완이 필요하다. 논란의 여지가 있는 규정, 관례 등을 명확히 하여 불필요한 갈등을 예방하고 지방정부간 협력을 꾀할 필요가 있다. 넷째, 당사자 간의 직접적인 협상에 의한 해결이 최우선 되어야 한다. 물론 협상의 사후적 관리보다는 협상의 대표성과 자율성 확보, 행정의 신뢰성과 정보의 공개 등 사전단계로서의 전제조건 확보가 무엇보다 중요하다. 각기 상충하는 선호를 가진 행위자들이 협상에 임하게 된다면, 협상을 통한 다양한 게임 속에서 각자의 편익을 증대시키고, 비용을 절감할 수 있는 선택이 이루어질 가능성이 증대할 것이다. 다섯째, 당사자간 갈등조정을 위해 설치된 행정협의회를 좀 더 강화시켜 그 운영이 원활하게 이루어지도록 하여야 한다. 법인격을 가진 상설기관의 전환 또한 갈등 해소의 대안이 될 수 있다. 여섯째, 경제적 인센티브의 적절한 활용이 필요하다. 상대적으로 손실을 겪는 단체에게 경제적 보상을 해줌으로써 갈등을 최소화 할 수 있다.

갈등이 없는 사회가 항상 긍정적인 것은 아니다. 오히려 갈등으로 인한 사회적 문제를 슬기롭게 해결하는 것이 지방정부간 발전과 더불어 국가발전을 이룩할 수 있다. 이와 같이 지방정부간의 갈등 현상이 끊임없이 일어나고 앞으로도 지속적으로 발생할 우려가 있다. 따라서 미리 대응할 수단이나 방법을 체계적으로 준비하여 행정력 또는 국력이 낭비되는 일을 막아야 한다. 또한 현재의 부족한 갈등관리 방안을 보완하여 지방정부간 갈등현상이 발생하였을 때 즉시 대응할 수단이나 제도를 구축해야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 강문희(2006), 지방정부간 갈등의 단계별 원인분석 : 분석모형의 설정과 사례분석. 「한국행정논집」 18(1):149-178
- 강성철 외(2004a), 「지방자치단체간 갈등과 협력요인 연구 workshop 자료(미간행)」, 2004. 2.
- 강인호(2008), 삶의 중심지 그 가운데는 가는 자와 오는 자의 아픔이 있다 : 전라남도 도청이전 사례. 「제3차 충남북부권역상생협력정책포럼」.
- 권해수(2003), “고시제도개혁의 시차적 접근”. 「행정논총」, 41(2).
- 김경배(2005), 한국 대체적 분쟁해결제도(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구. 「산업경제연구」. 18(1): 251-274.
- 김종원(2006), 지방정부간 갈등관리에 관한 연구. 조선대 석사학위 논문.
- 김호진(2000), 「한국정치체제론」, 서울 : 법무사.
- 박형석 외(2004), 「공공시설 입지갈등이 지역사회에 미치는 영향연구」. 국토연구원.
- 서희석(2001), 지방 자치발전 및 행정혁신/지방정부간 관계 정립 : 지방정부간 갈등해결에 관한 연구 - 환경빅딜과 장곡취수장 사례를 중심으로. 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집
- 아산시청 홈페이지(<http://www.asan.go.kr/>)
- 안광일(1994), 「정부갈등관리론」. 서울 : 대명출판사.
- 유해운 · 권영길 · 오창택(1997), 「환경갈등과 님비이론」. 서울: 선학사.
- 이광희(2003), 지방자치단체장의 리더십. 「한국행정논집」, 15(3).
- 이승종(1998), 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 「한국행정학보」, 32(1).
- 이인원외(2005), 상생의 공공사업 갈등해소 방안. 「대한지방행정공제회」.
- 이창원(1999), 지방자치단체장들의 리더십형태와 효과성에 관한 실증연구. 「한국행정학보」, 33(3).
- 임정빈(2008), 지방정부의 갈등관리 : 아산시 사례. 「제2차 충남북부권역상생협력정책포럼」.
- 정정길 · 정준금(2003), “정책과 제도변화의 시차적 요소”. 「행정논총」 41(2).
- 조성수(2007), 지방자치단체의 공공갈등해결방안 연구: 참여적 거버넌스 구축을 중심으로.
- 천안시청 홈페이지(<http://www.cheonan.go.kr/>)
- 최정진(2008), 상생발전과 사회자본 육성방안 : 천안아산역 사례. 「공공행정연구」 9(1).
- 하혜영(2007), 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석. 「행정논총」 45(2).
- 한수현(2006), 통합적 갈등관리 방안의 관한 연구 : 청계천 보전 사례를 중심으로.
- 황재영(1998), 「지방자치단체간의 갈등관리에 관한 연구: 상수도갈등사례를 중심으로」, 경희대학교 박사학위논문.
- Augsburger, David W.(1992). *Conflict Mediation across Cultures*. Louisville · London: Westminster Jhon Knox Press.
- Bercovitch, J. (1984). *Social Conflict and Third Parties: statigics of conflict resolution*, Boulder, CO: Westview Press.
- Gray, Barbara.(2004). Strong Opposition : Frame-based Resistance to Collaboration. *Journal of Community & Applied Psychology*, 14, 166-176.

- Kiser, Larry L. and Elinor Ostrom (1992). *The Three Worlds of Action : A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches*, in Elinor Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills Sage Publications.
- Mitchell, C. R (1981). *The Structure of International Conflict*. New York: Macmillan Press.
- Ostrom. Elinor, Roy Gardner, and James Walker (1997). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor : The University of Michigan Press.
- Ostrom. Elinor. (1992). Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3), 43-51.
- Pondy, R. L. (1996). "A system Theory of Organizational conflict," *Academy of Management Journal*. 19(3).
- Pondy, R. L. (1997). "Organizational Conflict: Concepts and Models," *Administrative Science Quarterly*. 12(2).
- Ross, M. H. (1993). *The Management of conflict: Interpretations and Interest in Comparative*. New Haven: Yale University Press.
- Sandole & Sandole Staroste.(1987). *Conflict Management and Problem Solving*. New York : N.Y Univ Press.
- Susan, C. I. & Kennedy, W, J. D.(2001). *Managing Public Dispute: A practical guide for government, business, and citizens' groups*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Walton, R. E. and Dutton, J. (1969). "The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review," *Administrative Science Quarterly*. 14(1).

다문화정책의 변화과정과 정책기제

- 중앙과 지방정부의 정책을 중심으로 -

김미나

교육과학기술연수원 교수

The Change Processes and the Policy Instruments of Multicultural Policies Centering around Policies of the Central Government & the Local Government

ABSTRACT

Having a multicultural society not only creates policy problems but also creates theoretical, social and political problems that will indicate the direction that Korea will take in the future. An important question of my study on multicultural policies of the central-local government is how some key phases of the process can be determined. In other words, I am interested in the processes of change and the essential points of multicultural policies of the central-local government. Therefore, for this comprehensive and inclusive study, I have analyzed policy goals and political instruments. This study, which has been conducted from an institutional dimension, provides flexible implications for the direction that multicultural policies take. It's necessary to develop multicultural policies that offer adaptation and support programs to address the need for diversity and the forming of a cohesive society.

Key words: multicultural society, multicultural policy, policy instruments, assimilationist, local government

국문초록

다문화 사회는 단순히 정책의 문제만이 아니라 앞으로 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하는 이론적, 사회적, 정책적 문제이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 정부의 다문화정책이 현재 어느 단계에 있으며, 어떤 방향으로 변화하고 있는지를 살펴보는 것을 연구의 중심 과제로 한다. 다시 말해서 중앙-지방정부 차원의 다문화 정책이 어떠한 방향성을 갖고 있으며, 중요한 특징은 어떻게 나타나고 있는지를 정책목표와 정책적 기제(법적, 조직적, 재정적 기제 등)를 중심으로 분석하는 것이다. 어떤 정책의 성패를 가름하는 중요한 요인으로 적절한 정책 수단 또는 제도적 기제들의 선택되고 추진되고 있는지를 분석하는 제도적 차원의 연구를 통해 우리 나라 다문화정책의 나아갈 방향에 대한 정책적 함의를 얻고자 한다. 따라서 본 연구를 통해 다문화가족의 적응 및 지원 중심의 정책에서 한 단계 더 나아가 일반인과의 융합과 다양성 인정을 위한 보다 적극적인 정책 프로그램을 개발할 필요가 있다.

주제어: 다문화사회, 다문화정책, 정책 기제, 동화주의, 지방정부

I. 서론

2007년 8월 24일 법무부 출입국, 외국인 정책본부 정보분석과의 자료에 따르면, 단기 체류외국인을 포함한 체류 외국인인 100만254명(총 인구의 2%)에 이르고 있다. 이런 추세라면 2010년에는 외국인 비율이 2.8%, 2020년에는 5%, 2050년에는 9.2%로 증가할 것으로 추산되고 있다. 이러한 통계 자료는 한국 사회가 다인종, 다문화사회¹⁾로 급속히 진전되고 있음을 말해주는 동시에 이민사회로 분류되는 10% 시대가 얼마 남지 않았음을 말해준다. 더욱이 국내의 저출산과 고령화를 감안할 때 외국인력의 유입은 불가피해 보이고 이들이 한국사회에서 차지하는 비율은 갈수록 증가할 것으로 예상된다(윤인진, 2008). 이주 노동자와 결혼 이주민의 대거 유입, 탈북인구의 국내 정착 증가, 다국적 기업 및 사업 관련 관리계층과 기술 인력의 유입, 교육부문 외국인 종사자의 증가 등 그 동안 겪어보지 못했던 새로운 도전에 직면하고 있다(한승완, 2007: 101; 한승준, 2008: 464).

이제 우리 나라에서 외국인 문제는 외국 인력 수급의 차원을 넘어서서 결혼, 가족, 귀화, 시민권, 교육, 건강 및 의료, 복지, 공동체, 동화, 정체성, 그리고 궁극적으로 사회통합문제까지 아우르는 복합적인 사회문제화 되고 있다. 이주노동자의 문제에서 출발하여 결혼 이주여성과 다문화가정으로 논의가 확대되면서, 점차 정부의 공식적인 정책 영역으로 자리잡고 있다. 1990년대 중반 이후 다문화사회에 대한 논의가 시작되었지만, 2006년 4월 26일 다부처회의에서 노무현 전대통령이 “한국이

1) UN은 “1년 이상의 의도적 체류를 동반한 국제적 이주”를 국제인구이동으로 정의하는데, 이 정의에 따르면 한국은 이민이 허용되지는 않지만 이미 다수의 실질적 이주자들이 살아가는 이민국가로 향하고 있다고 볼 수 있다.

다인종·다문화 사회로 이행하는 것은 이미 거스를 수 없으며, 다문화정책을 통해 이주자를 통합 하려는 노력을 해야 한다.”고 선언한 것을 계기로 공식적인 정책의 영역으로 본격화되었다.

현재 정부의 다문화정책은 이주 노동자의 경우 반이주정책과 배제정책을 취하는 반면, 이주여성 과 그 자녀에 대해서는 포용적인 정책을 채택하는 이중적인 태도를 보이고 있다. 정부와 지방자치 단체가 2006년부터 결혼 이민자 가족 지원센터를 설치하는 등 다양한 지원책을 펴고 있으나, 전시 성 행사가 대부분으로 실질적인 지원에 대한 요구가 증가하고 있다. 예를 들어 일선 시·군·구에 서는 장가 못 간 농촌 총각들에게 결혼 비용을 지원하고 있지만, 이들이 결혼 후 정착할 수 있는 지원 프로그램은 사실상 전무한 실정이다. 또는 법무부, 교육과학기술부, 보건복지가족부, 각급 지 자체들이 내놓고 있는 정책들이 일부 중복되거나 전시성 행정 성향이 있어 이에 대한 통합 운영이 필요한 실정이다.

또한 최근 급변하는 정책 환경은 정부로 하여금 새로운 정책적 접근을 요구한다. 인구 구성의 변동이 사회적 변동의 원인으로 작용하고 이것은 새로운 제도의 형성 및 제도의 변화를 유도하게 된다. 예를 들면, 교육 대상이 확장되고 정부가 지원해야 할 소외계층 및 극빈자 계층이 증가하는 정책적 문제가 발생하게 된다. 2005년 전체 결혼의 13.6%, 그 가운데 농어촌 남성의 35.9%가 외국인 여성과 결혼하고 있는 현황은 우리 사회가 이미 다인종·다문화 사회로 진입하고 있음을 말해준다. 사회구성원이 다양화됨에 따라 우리 사회는 필연적으로 교육과 같은 분야에서 해결해야 할 여러 과제를 안게 되었다. 예를 들어, 국제결혼 가정 자녀들의 언어능력 부족, 정체성 혼란 및 이들에 대한 집단 따돌림현상이 심각해졌다거나, 많은 수의 외국인 근로자 자녀들의 학교교육 실패, 그리고 학교제도에 수용되지 않은 불법체류 외국인 근로자 자녀들에 대한 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다거나, 새터민 청소년의 학교 부적응 등은 이러한 문제를 대변하는 것들이다.

다문화 사회는 단순히 정책의 문제만이 아니라 앞으로 한국사회가 나아가야 할 방향을 제시하는 이론적, 사회적, 정책적 문제이기도 하다. 따라서 본 연구에서는 정부의 다문화정책이 현재 어느 단계에 있으며, 어떤 방향으로 변화하고 있는지를 살펴보는 것을 연구의 중심 과제로 한다. 다시 말해서 중앙-지방정부 차원의 다문화 정책이 어떠한 방향성을 갖고 있으며, 중요한 특징은 어떻게 나타나고 있는지를 정책목표와 정책적 기제(법적, 조직적, 재정적 기제 등)를 중심으로 분석하도록 한다. 어떤 정책의 성과를 가름하는 중요한 요인으로 적절한 정책 수단 또는 제도적 기제들의 선택되고 추진되고 있는지를 분석하는 제도적 차원의 연구를 통해 우리 나라 다문화정책의 나아갈 방향에 대한 정책적 함의를 얻고자 한다. 따라서 본 연구를 통해 다문화가족의 적응 및 지원 중심의 정책에서 한 단계 더 나아가 일반인과의 융합과 다양성 인정을 위한 보다 적극적인 정책 프로그램을 개발할 필요가 있음을 제안하고자 한다.

이러한 연구를 위해서 본 연구에서는 중앙과 지방정부 차원에서 시행되고 있는 다문화정책 관련 사업 보고서, 통계 자료, 법령 등에 관한 문헌 분석의 방법을 주로 사용하였다. 그리고 이주노동자와 국제결혼이주민 등을 포함하는 다문화가정에 대한 정책 즉, 중앙정부와 지방정부²⁾ 차원에서 시행되고 있는 다문화정책 사업들을 주된 연구의 대상으로 하였다. 본 연구는 다문화정책에 대한 중앙정부와 지방정부의 정책적 기제에 대한 객관적이고 종합적인 연구가 아직까지는 미흡하다는 점에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

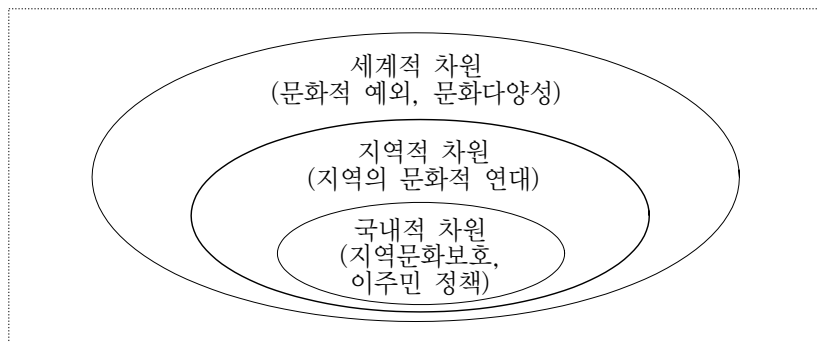
2) 지방정부 사례로는 최근 산업공단의 조성으로 이주노동자와 국제결혼이주민이 급증하고 있는 충청남도의 사례를 중점적으로 연구하였다.

II. 다문화정책에 관한 이론적 논의

1. 개념적 논의와 접근방법

1) 개념적 논의

다문화주의³⁾라는 용어가 일반화되었음에도 불구하고 개념적 정의는 사람에 따라, 분야에 따라, 학파에 따라, 그리고 국가에 따라 매우 다양하다. 다문화주의(multiculturalism) 개념을 보다 명확히 이해하기 위해서는 공간적 수준에 따른 다문화주의 논의를 검토할 필요가 있다. 공간적 차원에서 다문화주의에 대한 정의는 [그림 1]과 같이 세계적 차원, 지역적 차원, 그리고 국내적 차원에서 다문화주의 논의로 분류할 수 있다.



[그림 1] 다문화주의 개념의 공간적 차원

다문화사회⁴⁾가 무엇을 의미하는가에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 먼저, 가장 협의의 의미로 다문화 사회란 저개발국가들로부터 국제결혼을 매개로 한국에 이주해 온 여성 이주 배우자가 증가함에 따라 변해가는 한국 지방사회의 문화적 지형을 일컫는 것이다. 최근 언론 등에서 흔히 사용하는 다문화사회의 의미는 결혼 이주배우자의 급증과 이로 인한 사회문제, 그리고 그것의 극복을 위한 대안을 모색하는 담론의 과정에서 생겨난 것이다. 둘째, 다문화에 대한 중범위적 이해는 결혼 이주배우자 뿐 만 아니라 외국인 노동자, 탈북자, 화교 등 한국과 혈통이 다르거나 외부에서 유입된 소수자들의 정체성과 문화적 다양성을 한국 사회에서 정식으로 인정하는 것이다. 셋째, 다문화 사회에 대한 가장 광의의 정의는 다문화의 속성을 한 국가사회에 존재하는 다양한 소수자 세력이 표출하는 다양한 문화적 특성으로 이해하는 것이다. 다시 말해서 결혼이주배우자든 외국인

3) 다문화주의는 다문화사회를 건인해가는 이념으로서 다문화라는 개념이 '문화'를 강조하고 있기 때문에 인종, 이민, 생존의 문제를 간과한다는 비판을 받기도 한다(오경석 외, 2007: 13). 우리나라의 경우에는 공식적으로 '다문화 정책'이라는 용어가 일반적이다.

4) 다문화사회, 다문화시대, 다문화가정 등 다문화 현상을 지칭하는 용어는 학술적인 용어로서가 아닌 미디어와 현장 봉사자들 사이에서 시사적인 용어로 등장하였다. 특히 2007년에 들어서는 다문화현상에 대한 담론이 급격히 증가하고 있는데 이를 촉발시킨 계기는 주로 결혼이주여성의 수용 및 적응과정에서의 사회 문제가 크게 여론화되었기 때문이다.

노동자는 고유한 문화적 정체성을 집단적으로 표출하지 못하는 한, 다문화시대를 구성하는 문화적 주체라고 불리기 어렵다는 것이다(전영평, 2008: 11~12).

그리고 다문화정책은 주류 또는 다수 집단과 다른 비주류 또는 소수자 집단의 차이에 대한 제도적 보장(오경석 외, 2007: 26)으로 이민자와 소수인종만이 아니라 성적, 종교적 소수자 등의 사회적 권리를 다루는 정책적 노력이라 할 수 있다(김희정, 2007). 따라서 다문화정책은 특정의 소수집단이 무시되거나 차별받는 것을 방지하고 차이에 근거한 사회, 정치, 경제적 갈등을 해소하며, 인간으로서의 보편적 권리를 향유하도록 함을 목적으로 하는 제도적 개입으로 규정할 수 있다(오경석, 2007; 원숙연, 2008).

2) 다문화정책의 접근방법

Lowi(1972: 300)는 정책이 사회에 미치는 영향과 정책의 형성과 결정과정에 관여하게 되는 사람들간의 관계적 특성을 기준으로 하여 규제, 배분, 재분배, 구성정책으로 정책을 유형화하였다. 다문화정책은 그 특성상 배분정책적 성격을 지닌다. 왜냐하면 배분정책은 정부가 개인, 집단, 조합, 지역사회 등 특정한 대상 집단에게 각종 서비스, 권리, 이익, 기회 등을 배분하는 것과 관련된 정책이기 때문이다. 그리고 다문화정책은 이주 노동자와 국제결혼 이민자 등 정부 외국인집단에게 교육, 문화, 복지 등의 서비스와 기회를 제공하기 때문이다. 배분정책에 소요되는 자원은 원칙적으로 공공재원을 사용하므로 수혜집단 간에 직접적인 대결이나 경쟁이 따르지 않는다. 따라서 정책의 시행이 용이하다(한승준, 2008a: 4).

다문화정책에 대한 접근방법으로는 우선 비주류문화를 형성하는 소수자의 문제로 접근하는 인권주의적 관점과 관리주의적 관점으로 분류하는 연구가 있다. 먼저, 인권주의적 대응양식은 소수자의 문제를 신체적, 정신적, 권력적, 경제적, 문화적 차별의 관점에서 파악한다. 이러한 인권주의적 대응은 한국 정부에 의해 자발적으로 이루어졌다기 보다는 국제사회의 요청을 계기로 형성되었다. 중앙행정부서나 지방행정부서의 경우에는 인권주의 관점을 정책 집행에 적극적으로 반영할 동기가 별로 없다. 산적인 각종 업무에 짓눌려 있는 행정부서에서 소수자에 대한 인권적 차원의 각별한 배려를 기대하기는 어렵다. 그들은 소수자에 대한 정부의 가이드라인을 수용하고 집행하는 것에 집착하게 마련이다. 관리주의적 관점이란 소수자 문제를 기본적으로 다른 사회문제와 동등한 수준에서 보면서, 그 문제로 인한 사회적 위협과 갈등을 해결하는 수준에서 자원을 투입하여 해결하는 관점이다(전영평, 2008, p.17).

다른 한편으로 다문화정책은 주류 문화에 대한 관점에 따라 이주민을 주류문화에 동화시키는 포섭의 관점과 문화 다양성을 인정하는 관점으로 나누어 설명할 수 있다. 특히 주류 다문화교육에서는 교육을 통해 타문화를 지배문화인 자문화에 포섭하기 위해 노력한다. 이때 각 문화들의 다양성은 주류에 포섭되어야 하는 대상으로서만 인정되며 영원히 소수에 머무르는 문화일 뿐이라는 입장이다(김미운, 2004: 133). 이와는 반대로 사회적 변화를 당연하게 받아들이는 급진적 다문화교육이 있는데, 다양성을 단일한 기준으로 보는 것이 아니라 다양성 자체에도 차이가 있음을 인정한다. 급진적 다문화교육은 지배문화중심의 포섭적 다문화주의⁵⁾를 배격하며, 일방적으로 우위를 점하는 지

5) 우리나라는 헌법이 보편적 인간이나 세계 시민적 이상을 강조하기보다는 대한민국이라는 국민 국가의 배타적인 '국민'됨과 그 안에서의 동질성을 강조하고 있다. 거주나 영주 자격보다 귀화자격을 더 쉽게 규정한 것도 이를 뒷받침하고 있다(국적법 제 2조 및 출입국관리법시행령 제12조).

배적인 문화의 존재를 인정하지 않는다(이경호, 2002: 297).

Castles & Miller(2003: 171-201)는 각국의 이주민 수용 방식을 차별적 포섭·배제 모델, 동화주의 모델, 다문화주의 모델의 세 가지로 유형화하였다. 차별적 포섭·배제 모델(differential exclusionary model)의 경우 소수인종집단과의 접촉을 배제하거나 최소화함으로써 사회 갈등을 회피하고자 한다. 차별적 포섭·배제 모델은 매우 제한적으로 나타나며, 대부분의 국가들은 동화주의 모델이나 다문화주의 모델을 지향하고 있다. 동화주의 모델(assimilationist model)은 주류 문화를 통한 사회 통합을 목표로 하고 있으며, 다문화주의 모델(multicultural model)은 주류 문화뿐만 아니라 다양한 문화가 공존하는 가운데 집단간 상호 존중의 질서가 자리 잡도록 하는 것을 정책 목표로 한다(한승준, 2008a).

다음의 <표 1>은 동화주의 모델과 다문화주의 모델의 특징을 비교한 것이다.

<표 1> 동화주의 모델과 다문화주의 모델의 특징 비교

구분	동화주의 모델	다문화주의 모델
문화적 지향	- 문화적 동질화 추구 - 추상적인 타문화 이해와 수용	- 문화적 이질성 존중 - 구체적인 타문화 인정과 보호
정책목표	소수집단의 주류 사회로의 동화	소수집단의 고유성 인정을 통한 사회통합
갈등해소방안	완전한 동화를 통한 사회갈등 해소	완전한 참여를 통한 사회갈등 해소
정책수단	소수집단 차별 방지의 법제화(소극적 수단)	소수집단 문화와 권리보호의 법제화(적극적 수단)
다양성 개념	사적 영역의 문화적 다양성 보호	사적, 공적 영역의 문화적 다양성 보호
평등 개념	기회의 평등	결과의 평등
이주민에 대한 관점	- ‘노동력’, ‘이방인’ - 통합의 대상	- 사회구성원 - 사회 다양성의 원천
비판	- 이주민 동화의 현실적 어려움 - 이주민에 대한 현실적인 사회적 배제	민족정체성 약화 및 사회적 분열 초래

자료: 한승준(2008a), 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구: 470.

위의 <표 1>에서 보는 바와 같이 동화주의 모델은 첫째, 이주민이 동화되는 것이 실질적으로 어렵고 둘째, 동화되었다고 해도 현실적으로는 사회적 분리와 배제로 인해 다른 문화간의 충돌과 사회적 이질감이 증대될 수 있으며, 셋째, 소수 인종 통합 역량이 약화되고 있다는 점에서 비판을 받고 있다. 다문화주의 모델은 민족 정체성을 약화시키고, 실행의 과정에서 많은 이익집단 사이의 갈등을 유발할 수 있으며 정책 의도와는 다른 결과를 가져올 수 있다는 비판을 받고 있다(Barry, 2001; Levy, 2000; 한승준, 2008b).

본 연구에서는 Castles & Miller(2003)의 모델을 연구의 분석틀로 채택하고 있다. 즉, 다문화정책을 문화적 지향, 정책 목표, 정책 수단, 다양성 개념, 이주민에 대한 관점 등의 차원으로 분류하여 정책의 내용 및 특징을 분석하도록 한다. 다문화 정책의 성격상 그 과정에 참여하는 주체가 중앙 정부, 지방자치단체, 시민단체 등이며, 각 주체의 역량에 적합한 정책의 배분이 필요하다(조석주, 2007; 홍기원, 2007). 먼저, 정책의 대상이 광범위한 경우 또는 정책의 근본적인 틀을 설계하거나 변화시키는 경우, 그리고 강한 정책적 영향을 기대하는 경우에는 중앙부처의 개입이 요청된다. 반

면에 주민과 밀접한 관계를 갖고 있으면서 사업의 내용이 지방정부의 정책과 연관성을 가지는 경우에는 지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직하다. 그리고 정부가 형식적으로나 내용적인 측면에서 개입하기 어려운 경우에 제3섹터나 시민단체가 참여하는 것이 효과적일 것이다.

2. 우리나라 다문화정책의 변화과정

1980년대 초까지만 해도 한국은 다른 아시아 국가들과 다를 바 없는 적극적인 노동력 수출 국가였다. 예컨대 1965년 설립된 한국해외개발공사의 경우 해외로 한국의 노동력을 수출하는 전담기관으로 활동하였다. 그러다가 1988년 서울 올림픽을 계기로 한국은 아시아의 주요한 이주 노동력 유입 국가의 위상을 갖게 되었다(오경석, 2007). 1991년 11월 해외투자업체의 현지 고용 인력의 유입이라는 ‘해외투자업체연수제도’를 도입하였고, 이를 1993년 11월 추천단체에 의한 ‘산업기술연수생제도’로 확대하였다. 산업기술연수생제도는 중소 3D 업종의 인력난 해소에 도움이 외국인 노동자를 노동자가 아닌 연수생으로 편법적으로 활용한 정책으로 연수생의 작업장 이탈에 따른 불법 체류자 양산이라는 비난을 받았다. 이에 1995년 이후 외국인 지원 단체는 물론 노동부도 ‘고용허가제’로의 변화를 모색하기 시작하였다. 그러나 이러한 일련의 시도는 중소기업협동조합, 상공부 산하 중소기업청, 통상산업부, 법무부 등의 반대와 함께 1997년 말 IMF 경제위기로 무산되었다. 그러다가 2004년 8월 17일 종전의 산업기술연수생제도와 고용허가제가 동시에 실시되면서, 외국인 근로자간의 형평성 시비 등 많은 문제점이 나타나게 된다. 이에 2005년 7월 외국인 인력정책위원회에서 기존의 산업연수생제도를 폐지하고, 2007년 1월부터는 고용허가제로 일원화하는 방침을 확정하게 된다(최무현, 2008).

고용허가제 도입이 가시화되자 2004년부터 이주민정책 전반에 대한 내부 검토를 시작하였고, 다문화정책이라는 이름 하에 이주민 관련 각종 정책을 실시하였다. 당시 이러한 검토를 시작하게 된 현실적 상황으로는 고용허가제 도입 이후 미등록이주노동자를 포함한 이주노동자의 인권개선 요구, 특히 중국동포의 요구(국적 회복 헌법 소원 등), 전문인력(IT 산업 등)의 효과적인 유치 필요성, 국제결혼의 빠른 증가(결혼 이민자 증가) 등이 있었다. 무엇보다 1990년대 중반 이후 결혼 이민을 통한 이주여성의 비율이 급격히 증가하면서, 외국인 남성의 유입은 대부분 노동 이주인데 비해 외국인 여자의 유입은 결혼 이주가 주를 이루고 있어 성별에 따라 외국인 이주 목적과 성격이 확연한 차이를 보이고 있다(통계청, 2008). 이상 외국인정책의 진화 단계를 오경석(2007)은 다음의 <표 2>와 같이 정리하고 있다.

<표 2> 다문화(외국인)정책의 단계별 변화과정과 특징

구분	1단계	2단계	3단계	4단계
시기	1987~1991	1991~2003	2003~2006	2006~
특징	정책 부재의 시기	산업연수생 시기	고용허가제와 산업연수제 병행 시기	이주 노동정책에서 이민 정책으로
내용	미등록 노동자로 정착하는 것을 방관	연수생에 대한 가혹한 시민·노동권적 배제, 연수생의 사업장 이탈, 미등록화 조장	고용허가제 시행, 중소기업중앙회의 반발로 산업연수제 존속	다문화 통합정책 고용허가제 단일화

자료: 오경석(2007: 31)

위의 <표 2>의 4단계에 해당하는 2006년부터 다문화사회로 진입하는 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 정책적 과제에 대한 관심이 형성되기 시작하였다. 2006년 노무현 전 대통령에 의해 다문화사회에 대한 정책적 의제가 제기되었고, 그것을 기점으로 관련 부처 협의회가 추진되면서 각 부처별 정책 방안들이 수립되기 시작하였다. 본 연구에서는 다문화정책 대상에 포함되는 외국인 노동자와 국제결혼이주민에 대한 다양한 정책 기제를 중심으로 다문화정책의 현재와 기대 효과를 비롯한 개선 방안에 대해 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 중앙정부 차원의 다문화정책과 정책 기제

1. 다문화 사회 현황

행정안전부의 조사(2008)에 따르면, 2008년 5월 현재 외국인주민은 891,341명으로 주민등록인구 49,355,153명의 1.8%를 차지하고 있으며, 2007년 722,686명보다 168,655명(23.3%) 증가했다. 특히 국제결혼을 통한 이주여성의 급격한 증가로 아시아 지역에서 전체 이주자의 50% 이상이 여성 이주자라는 ‘이주민의 여성화(feminization of migration)’ 현상이 두드러지고 있다(한국이주여성인권센터, 2004).

<표 3> 외국인주민 실태조사 결과

구 분		계	남	여
외국인주민 전체		891,341 (100%)	482,870(54.2%)	408,471 (45.8%)
국적 미취득자	소 계	767,823 (86.1%)	440,405 (49.4%)	327,418 (36.7%)
	외국인근로자	437,727 (49.1%)	301,556 (33.8%)	136,171 (15.3%)
	국제결혼이주자	102,713 (11.5%)	13,711 (1.5%)	89,002 (10%)
	유학생	56,279 (6.3%)	29,599 (3.3%)	26,680 (3%)
	기 타	171,104 (19.2%)	95,539 (10.7%)	75,565 (8.5%)
국적 취득자	소 계	65,511 (7.4%)	12,628 (1.5%)	52,883 (5.9%)
	혼인귀화자	41,672 (4.7%)	2,991 (0.4%)	38,681 (4.3%)
	기타 취득자	23,839 (2.7%)	9,637 (1.1%)	14,202 (1.6%)
국제결혼가정자녀		58,007 (6.5%)	29,837 (3.3%)	28,170 (3.2%)

※ 조사 대상(외국인주민): 90일 초과 장기체류 외국인, 대한민국 국적을 취득한 외국인 및 그 자녀

자료: 행정안전부, 2008.5.

위의 <표 3> 외국인주민 실태조사 결과에 따르면, 전체 외국인주민 891,341명 중 외국인근로자는 49%인 437,727명, 결혼이민자가 16.2%인 144,385명, 국제결혼가정자녀는 6.5%인 58,007명이고, 외국인주민 중 국적취득자가 7.4%인 65,511명이며 이 중 외국인근로자는 남성이 69%, 결혼이민자는 여성이 88%로 대다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 우리나라의 지역별 외국인 분포와 증감률

행정구역별 외국인등록인구(명)				증감률(%)	
행정구역	1995	2000	2005	1995→2000	2000→2005
전국	123,881	244,172	485,477	97.10	98.83
서울특별시	45,072	61,920	129,660	37.38	109.40
부산광역시	9,092	15,886	19,547	74.73	23.05
대구광역시	7,388	13,959	14,530	88.94	4.09
인천광역시	9,059	16,552	31,683	82.71	91.41
광주광역시	1,501	3,303	6,361	120.05	92.58
대전광역시	3,351	4,904	7,897	46.34	61.03
울산광역시	—	3,936	7,457	—	89.46
경기도	22,044	60,670	155,942	175.22	157.03
강원도	1,512	4,354	7,989	187.96	83.49
충청북도	2,845	7,209	12,871	153.39	78.54
충청남도	2,985	8,630	19,849	189.11	130.00
전라북도	3,049	7,245	10,165	137.62	40.30
전라남도	1,244	4,015	9,260	222.75	130.64
경상북도	5,544	16,373	23,409	195.33	42.97
경상남도	8,637	14,261	26,679	65.12	87.08
제주도	558	955	2,178	71.15	128.06

자료: www.kosis.kr(주민등록인구 자료)

위의 <표 4>에서 보는 바와 같이 각 지역별로 주민등록에 등재된 외국인수를 보면, 수도권인 서울(27.7%)과 경기도(31.7%) 및 인천(6.2%)에 총 65.6%, 즉 전체 등록 외국인의 2/3 정도가 수도권에 집중해 있음을 알 수 있다. 여기에 미등록(불법) 외국인이 제조업체가 집중된 수도권지역에 거주하고 있는 점을 감안하면, 수도권 집중도는 더 높아질 것이다. 그러나 다른 한편으로 1995년 이후 증가폭을 비교해보면 경기도, 충남, 전남 지역의 외국인 인구가 급증하고 있음을 알 수 있다. 국적별로는 조선족을 포함한 중국 국적이 57.9%(379천명)로 가장 많고, 동남아시아 22.2%, 남부아시아 3.7%, 미국 3.0%, 일본 2.7%, 몽골 2.4% 순으로 나타났다. 그리고 외국인주민 중 중국 국적이 차지하는 비율은 '07년 대비 5.5% 증가한 반면, 동남아 등 기타 국가는 감소하고 있으나 국제결혼 이주자의 경우 동남아 출신자(여성97.5%)가 '07년 대비 34%가 증가한 29천명으로 증가하고 있다. 게다가 아시아의 개발도상국 노동자의 경우 대부분 낮은 임금을 받는 비공식 노동시장에 종사하고 있다고 볼 때, 우리나라의 외국인 노동자의 유입이 사회적으로 불평등의 심화를 야기하는 요인으로 작용할 수 있음을 알 수 있다.

이외에도 교육인적자원부 자료(2007)에서 국제결혼가정 자녀의 재학 현황을 살펴보면, 2006년과 2007년 사이에는 초·중·고 재학생이 68% 증가하였다. 특히 세부 항목으로 보았을 때 초등학교 재학생의 증가율이 6,795명(2006년)에서 11,444명(2007년)으로 두 배에 가까운 수치를 보이고 있다. 초등학교 입학생의 경우 2006년에 1,489명에서 2007년에 2,161명으로 45% 가량 증가하였는데 이 숫자는 각각 전체 초등학교 입학생의 0.2%와 0.4%를 차지한다. 취학연령을 역산하여 과거의 국제

결혼 비중이 현재에 미치는 효과로 추정할 경우 1996년 전후의 국제결혼 비중이 전체 혼인 비중의 3% 미만인 시점에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 국제결혼의 비율이 최고조인 2005년의 13.6%의 인구집단이 출산 등을 통해 형성되는 취학 아동군 역시 한국사회의 다문화적 구성을 급진 전시키는 요소가 될 수 있다.

2. 다문화정책의 법적 기제

우리나라는 ‘관주도형 다문화주의’(김희정, 2007)라고 지적될 정도로 정부의 다문화정책이 중요한 영향을 미친다. 2006년에 들어 ‘여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안’⁶⁾, ‘다문화가정교육지원대책’, ‘외국인정책 기본방향 및 추진체계’ 등 외국인 일반 또는 특정 집단의 이주민과 관련된 정책들이 등장하기 시작하였다.

1) 재한외국인처우기본법(법률 제8442호)

2007년 7월에는 외국인 정책 수립 및 추진체계, 재한외국인 등의 처우, 국임과 재한 외국인이 함께 살아가는 환경조성 등에 관한 내용을 중심으로 <외국인처우기본법>이 제정되었다(법무부, 2007). <재한외국인처우기본법>의 목적은 재한외국인에 대한 처우 등에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 재한외국인이 대한민국 사회에 적응하여 개인의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 하고, 대한민국 국민과 재한외국인이 서로를 이해하고 존중하는 사회 환경을 만들어 대한민국의 발전과 사회통합에 이바지하는 데 있다. ‘재한외국인 처우 기본법’ 제4조는 “재한외국인에 대한 처우 등과 관련되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있어 다른 다문화 관련법의 상위법적 성격을 지닌다.

법무부 장관은 관계 중앙행정기관의 장⁷⁾과 협의하여 5년마다 외국인 정책에 관한 기본 계획을 상호주의 원칙을 고려하여 수립하고, 이를 외국인정책위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 되어 있다(제5조). 관계 중앙행정기관의 장은 기본 계획에 따라 소관별로 연도별 시행계획을 수립하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 연도별 시행계획을 수립·실시하도록 되어 있다(제6조). 제 18조의 다문화에 대한 이해 증진에 대한 조항에서는 국가 및 지방자치단체는 국민과 재한 외국인이 서로의 역사, 문화 및 제도를 이해하고 존중할 수 있도록 교육, 홍보, 불합리한 제도의 시정 그 밖에 필요한 조치를 위해 노력하여야 한다고 명시

6) 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처, 국정홍보처, 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 등 광범위한 부처에서 종합적인 대책을 마련하기 시작하여 2006년 4월 「여성 결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안」을 발표하였다. 사회통합을 위해 대통령자문 빈부격차·차별시정위원회는 ‘아시아를 선도하는 다문화 인권국가 구현’을 비전으로 제시하고, 혼혈인 및 이주자정책의 차별해소를 통해 인권신장, 사회통합 뿐 아니라 장기적이고 거시적 차원의 미래 한국사회의 문화·외교·경제인력 양성의 전략을 제시했다. 이외에도 국무총리를 위원장으로 하는 ‘외국인 정책위원회’, ‘외국인정책실무위원회’가 있다.

7) 재한외국인 처우 기본법 시행령 제7조는 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 보건복지가족부장관, 노동부장관, 여성부장관, 국토해양부장관, 중소기업청장 및 위원회의 의결을 거쳐 위원회의 위원장이 필요하다고 인정한 중앙행정기관의 장과 9명 이내의 민간위원을 위촉할 수 있도록 규정하고 있다.

하고 있다. 따라서 ‘재한외국인 처우 기본법’은 단순히 재한외국인 처우와 관련된 사항뿐 아니라 외국인과 다문화정책 전반에 관한 기본법적인 성격을 지닌다.

2) 다문화가족지원법(법률 제8937호)

최근 국제결혼의 증가 등 국가 간 인적 교류의 활성화로 우리 사회가 다문화 사회로 급속히 변화하고 있음에도 뿌리 깊은 단일민족의식으로 다문화가족의 생활 전반에 다양한 편견과 차별을 야기시켜 주류 사회로의 진입에 어려움이 있다. 또한 결혼이민자 및 그 자녀 등으로 구성되는 다문화가족은 언어 문제 및 문화적 차이로 인한 사회 부적응과 가족 구성원 간 갈등 및 자녀교육의 어려움을 겪고 있다. 이러한 문제 의식에서 다문화가족지원법(2008. 3. 21 제정, 9. 22 시행)이 제정되었다(보건복지가족부 다문화가족과, 2008. 9. 18. 보도참고자료).

다문화가족지원법과 그 시행령, 시행규칙의 주요 내용을 간단하게 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 다문화가족지원법과 그 시행령, 시행규칙의 주요 내용

법안	주요 내용
다문화가족 지원법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결혼이민자들이 한국사회에서 생활하는 데 필요한 생활정보 제공 및 한국어·사회적응, 직업·가족교육 등 교육 지원 ○ 가족상담·부부교육·부모교육·가족생활교육 실시 및 문화의 차이 등을 고려한 언어통역, 법률상담, 행정 지원 등의 전문적인 서비스 제공 ○ 가정폭력 피해자 보호·지원, 산전·산후 건강관리, 아동의 보육 및 교육지원 등 언어와 문화적 차이를 고려한 서비스 지원 ○ 다문화가족지원센터 지정 등 현행 결혼이민자가족지원센터의 법적 근거 마련 ○ 다문화가족 현황 파악 및 다문화가족 지원정책 수립을 위한 실태조사 실시
다문화가족 지원법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다문화가족을 위한 생활정보 제공 및 교육 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 결혼이민자 등이 대한민국에서 생활하는데 필요한 기본적 정보를 제공하기 위하여 생활안내책자 등 정보지를 발간하여 배포 - 집합교육, 방문교육, 온라인교육 등 다양한 방법을 활용한 사회적응교육 및 직업교육·훈련 실시 ○ 다문화가족지원센터 지정신청 등 절차 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 다문화가족지원센터로 지정받고자 할 경우, 갖추어야 할 시설과 인력요건 규정 - 지정시 심사위원회의 심사를 거치되, 관련 업무 수행경력, 지리적 접근성 등을 고려토록 규정 - 지원센터로 지정한 경우, 보건복지가족부령으로 정하는 지정서를 발급하도록 하고, 지원센터의 지정 기간을 3년으로 규정 ○ 권한의 위임 및 위탁: 다문화가족지원센터의 지정 권한을 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치 도지사에게 위임
다문화가족 지원법 시행규칙	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다문화가족 실태조사의 대상 및 방법: 결혼이민자 등과 그 한국인 배우자 및 자녀 등을 대상으로 하는 다문화가족 실태조사를 실시하되, 실태조사에는 가족구성원의 일반특성, 경제상태, 생활양식, 서비스 수요 등에 관한 사항이 포함되도록 함 ○ 다문화가족지원센터의 전문 인력 기준: 다문화가족지원센터에는 「건강가정기본법」 제35조에 따른 건강가정사, 「사회복지사업법」 제11조에 따른 사회복지사 등 관련 분야의 전문 인력 배치 ○ 다문화가족지원센터의 지정 절차: 다문화가족지원센터의 지정 신청서 제출하여야 하는 서류를 정하고, 신청 내용을 심사하게 되는 심사위원회는 다문화가족 지원 관련 학계, 민간전문가 등을 포함하여 5인 이상으로 구성하도록 함.

자료: 보건복지가족부 다문화가족과(2008. 9. 18), 보도 자료 재구성.

3. 다문화정책 관련 조직적 기제

정부 부처간 협력과 총체적 대책마련을 위한 정책들은 2005년 대통령 자문기구 '빈부격차차별 시정위원회'를 조직하면서 구체화되었다. 중앙정부 차원에서 다문화정책 지원 관련 부처들⁸⁾ 중에서 법무부⁹⁾는 과거 '출입국 관리소' 조직을 '출입국·외국인정책본부'로 확대·개편하여, '출입국정책단'과 '국적통합정책단'과 10개의 팀을 두고 있다. '출입국·외국인정책본부'의 업무를 보면 외국인정책의 기본계획 및 시행계획의 수립 및 총괄, 중앙부처 및 지방자치단체의 외국인정책에 관한 협의·조정, 재한외국인의 교육 및 정보제공 등 사회적응지원시책의 총괄, 외국인에 대한 불합리한 차별 및 인권침해 방지에 관한 사항, 다문화의 이해 증진에 관한 시책 추진, 사회통합프로그램에 관하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 등 관련기관과의 업무 협조 등을 관장하도록 규정하고 있어 외국인과 다문화관련 정책을 총괄하고 있다. 이에 비해 다른 부처들은 특정 분야의 다문화정책 관련 업무를 담당한다¹⁰⁾.

〈표 6〉 중앙부처의 다문화가정 지원정책 담당부서와 업무 내용

부처 및 담당부서	업무 내용
법무부 출입국·외국인정책본부	외국인정책 기본계획 및 시행계획 수립 및 총괄 중앙행정기관 및 지방자치단체의 외국인정책에 관한 협의·조정 사회통합프로그램 관련 중앙 및 지자체 등 관련기관과의 업무협조 다문화의 이해증진에 관한 시책
행정안전부 자치행정과	지자체 외국인주민의 정착지원 시책추진 다문화 지역사회의 발전을 위한 자치단체 시책 지원 외국인주민의 지역사회 참여촉진 방안연구
보건복지가족부 다문화가족과	외국인 및 재외국민 건강보험 지원 외국인 및 노숙자 등에 대한 무료진료 사업 다문화가족에 대한 지원
문화체육관광부 다문화정책팀	이주노동자 문화적 지원사업 추진 외국인 노동자·결혼 이민 여성 대상 언어교실 운영
교육과학기술부 잠재인력정책과	외국인근로자, 결혼이민자 자녀의 학교교육 지원 외국인 유학생 유치정책 수립추진
노동부 외국인력정책과	외국인 근로자의 도입·고용 관리 외국인력 제도의 전반적 관리 외국인 고용사업장의 지도·점검
여성부 권익기획과	가족폭력 등 피해여성 보호·지원

자료: 한승준(2008b: 10)

8) 지식경제부와 외교통상부도 넓은 의미의 외국인 관련 업무를 담당하고 있지만, 외국인 투자 및 재외동포 업무를 주로 담당하기 때문에 본 연구의 다문화정책 관련 중앙부처 범위에서는 제외한다.

9) 출입국 및 체류 관리를 주로 담당하고 있는 법무부는 여성결혼 이민자의 체류 불안 문제- 한국국적 취득 전까지 외국인 신분이므로 국적취득 전에 이혼하면 본국으로 송환되거나 불법 체류자로 전락하는 등-에 대한 해결책으로 1차 지원 대책(2005. 8)과 생활상의 지원에 중점을 둔 2차 지원 대책(2005. 11)을 마련하여 시행하였다.

10) 조직상 보건복지가족부, 문화체육관광부, 노동부의 경우에는 해당 다문화정책을 전담하는 과나 팀이 존재하는 반면, 교육과학기술부, 행정안전부, 여성부의 경우에는 전담 부서가 존재하지 않는다.

위의 <표 6>에서 알 수 있는 바와 같이, 노동부는 여성결혼 이민자 가족의 안정적인 생활환경 조성을 위하여 취업, 고용 및 훈련 관련 정책을 마련하여 시행하고 취업, 고용 및 훈련에 관한 정책을 담당하고 있다. 그리고 보건복지부는 보건, 복지, 의료에 관한 정책을 통해, 언어소통 문제, 생활 전반의 문화적 차이 때문에 불편을 겪거나 가정이 파탄되는 사태가 발생하고, 각종 정보·자원·취업으로부터 소외되는 부분의 지원을 주로 하고 있다. 교육부(2006. 5)는 다문화가정 자녀에 대한 교육 정책을 추진하고 있다. 예를 들면, 방과 후 학교 프로그램 개설, 대학생 멘토링 적용하여 다문화가정 자녀의 학습 결손을 방지하고 학교 적응을 돕기 위해 학교의 지원 기능을 강화하고 있다. 또한 다문화가정 자녀에 대한 교사의 관심을 제고하고, 이들을 지도할 수 있는 역량을 강화하고, 지역인적자원개발(RHRD) 사업을 통해 지자체를 중심으로 한 다문화가정 지원 프로그램 활성화하고 있다. 이외에도 여성가족부의 여성결혼이민자 가족 지원정책과 문화관광부의 여성결혼 이민자에 대한 편견 및 차별을 축소하기 위한 정책 등이 있다.

IV. 지방정부 차원의 다문화정책과 정책 기제: 충남 사례

1. 충남 지역의 외국이주민 현황

충청남도는 2000년대 이후 국가산업단지(장항, 석문, 아산, 고대, 부곡 등), 일반산업단지, 농공단지 등의 대규모 공단이 조성되면서 외국인 근로자와 결혼이민자의 유입이 급격히 증가하였다. 천안, 서산, 대산, 당진 등을 주축으로 하는 반도체, 전자, 자동차 부품, 석유화학, 철강 공단이 조성되면서, 2008년 5월 현재 도내 거주 이주민 기초실태조사 결과 외국인 주민은 36,591명(도내 주민 등록 총 인구의 1.8%)으로 지난해 26,905명보다 9,686명(36%)이 증가하였다(충남도청, 이주민 기초실태 조사 결과, 2008). 성별로는 남성 21,114명(57.7%), 여성 15,477명(42.3%)으로 남성이 여성보다 5,637명이 더 많았고, 유형별로는 한국국적 미취득자 31,484명(86%), 한국국적 취득자 1,686명(4.6%), 이주민가정 자녀 3,421명(9.4%)으로 나타났다.

충남 도내 외국인 중 대다수를 차지하고 있는 한국국적 미취득자 31,484명 중 외국인 근로자는 20,135명, 국제결혼 이민자는 4,284명, 유학생 4,563명, 기타 일시 상주 외국인은 2,502명 순으로 나타났다. 거주 지역별로는 천안 10,217명(28.0%), 아산 7,988명(21.8%), 당진 3,261명(8.9%), 논산 2,357명(6.4%)이며, 국적별로는 중국인이 14,985명(41.0%)으로 가장 많았으며, 베트남인이 6,516명(17.8%), 필리핀인이 3,941명(10.8%), 태국인이 2,215명(6.1%)으로 나타났다. 이렇게 충남도 내에 거주 외국인인 급증한 이유는 첫째, 수도권과 근접해 있어 교통과 문화여건이 편리하면서도 숙박여건, 물가 등이 수도권에 비해 저렴하며, 둘째, 도내 서북부 지역에 2차·3차 산업이 급속도로 발달하면서 노동력 부족분을 이들이 대체하고 있기 때문이다(충남 도정신문, 2008. 7.15).

현재 국제결혼을 통해 한국에 들어온 다문화가정에 관련된 통계청 자료에 따르면, 충청도 지역의 이주 여성 규모는 다음의 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 충청지역의 국제결혼 비율

(단위: 건)

연도	2005		2006	
행정구역	외국인 아내(%)	외국인 남편(%)	외국인 아내(%)	외국인 남편(%)
충북	920(11.0%)	168(2.1%)	953(10.3%)	110(1.2%)
충남	1,378(11.4%)	212(2.1%)	1,472(11.0%)	187(1.7%)

자료: 통계청(2007)

2. 다문화정책 관련 조직과 제도

지방자치단체는 중앙부처의 정책을 일선에서 시행하는 한편, 지역의 상황에 맞추어 자체적인 정책을 수립하여 추진하는 역할을 담당하고 있다. 지방정부의 다문화정책 지원 근거로는 거주외국인 지원 관련 조례¹¹⁾가 있다. 2006년에 행정자치부는 지방자치단체가 해당 지역에 거주하고 있는 외국인을 주민과 동일하게 대우할 수 있는 법적 근거인 '거주외국인 지원 표준조례안'을 마련하였다. 표준조례안의 내용을 보면, 법령이나 다른 조례로 제한규정을 두지 않는 한 지자체는 공공시설 이용과 행정 혜택 등에 있어 거주 외국인을 주민과 동등하게 대우할 수 있으며, 거주외국인에 대해 한국어 및 기초생활 교육, 고충·생활·법률·취업상담, 생활편의 제공, 응급 구호체계 확립, 문화·체육행사 개최 등을 지원할 수 있다(김이선, 2008).

다음의 <표 8>은 다문화지원 정책 관련 지방정부 조직, 공적기관, 민간단체 등을 정리한 것이다.

〈표 8〉 지방정부의 다문화정책 관련 조직들

지방정부	광역자치단체	자치행정/노동정책/국제협력/문화정책/보건정책/여성정책/외국인지원/농어촌정책
	기초자치단체	자치행정/사회복지/민원봉사/문화체육/의약보건/여성·아동
	공적 기관	건강가정지원센터/외국인근로자센터/결혼이민자가족지원센터/사회복지관/글로벌빌리지센터/외국인지원센터/여성회관/협의회/고용지원센터/국제교류재단/교육청/출입국관리사무소/지방경찰청/공공연구소/국립대학
	민간 단체	이주여성인권센터/외국인노동자지원센터/결혼이민자가족지원센터/여성회관(센터)/사회복지관/민간학교/종교조직/교육센터/사회복지법인/이주민여성상담소/외국인노동자상담소/쉼터/문화센터/국제교류센터/YMCA/외국인노동자의집/다문화가정지원센터/여성단체협의회/민간연구소/사립대학

자료: 행정안전부(2008)

11) 2008년 현재 16개 광역자치단체 중 12개 광역자치단체에서, 232개 기초자치단체 중 146개 지자체에서 거주외국인 지원과 관련된 조례를 제정하였다.

위의 <표 8>과 같이 지방정부의 다문화정책¹²⁾ 지원부서로는 광역자치단체 중 광역시와 수도권의 경우에는 지역 거주 외국인 집단의 특성에 따라 국제협력부서와 경제·노동관련 부서가 다문화 관련 업무를 담당하고 있으며, 도의 경우 농업관련 부서가 다문화 관련 업무를 담당하고 있다. 기초자치단체의 경우 기본적으로 자치행정·행정, 사회복지, 주민지원 부서에서 다문화 업무를 담당하고 있으며, 지역의 특성에 따라 보건소, 여성정책, 농업 관련 부서에서 다문화 관련 업무를 담당하고 있다. 지역의 다문화 정책 관련 기관으로는 지방자치단체 이외에도 외국인근로자센터, 결혼이민자가족지원센터, 외국인지원센터와 같이 지역의 외국인 거주자를 위한 전담기관과 사회복지관, 여성회관, 건강가정지원센터와 같이 지역 외국인 지원업무를 겸하는 기존 기관들이 있다. 또한 고용지원센터, 교육청, 출입국관리사무소 등과 같이 중앙부처의 지역 일선기관들도 중요한 다문화 정책의 파트너로서 활동하고 있다(행정안전부, 2008: 527-559). 이외에도 민간기구나 단체들은 결혼이민자가족지원센터 등과 같이 중앙부처가 예산을 지원하고 지자체가 센터를 선정하는 경우, 한국어 교육지원과 같이 사업단위로 민간기구나 단체를 지원하는 경우, 그리고 종교재단, 사회복지공동모금 등의 민간재원을 통해 민간단체가 다문화 관련 사업을 수행하는 경우가 있다(한승준, 2008b: 9-11).

1) 충남도청

충남도청의 다문화 관련 사업을 시기별로 살펴보면, 2006년에는 다문화 시책사업으로서 '2006 국제결혼가정 행복꾸미기' 사업을 추진하였고, 이에 우리문화체험마당(민속·생활놀이 배우기, 다도 및 도예 체험 등)과 다문화체험마당(필리핀, 베트남, 중국, 일본 등 국가별로 전통의상 소개와 음식 시연) 등의 문화 행사들이 주로 포함되어 있다. 이외에도 부대행사(나도 한마디, 국제가정 4행시 등 벽 설치) 등을 통해 한국인과 이주 여성의 다양한 문화의 대결합 등에 주안점을 두고 프로그램을 편성하였다. 또한 지역내 인적자원개발 지원을 위해 다른 지역과 연합하여 다문화 가정 지원 정책 네트워크 구축을 위한 심포지엄을 개최하였다. 이를 통해 정책 마련을 위한 회의의 성격과 더불어 중앙부처 정책 담당자를 초청하여 지역 내 공무원들에게 '다문화 가정'의 사회적 문제와 지원 필요성에 대해 인식시키는 기회를 마련하고자 하였다.

2007년에는 총 23개 사업에 49억원(국비18억, 도비 8억, 시·군비 22억, 자비 1억)이 투입되었으며, 신규 사업으로 외국인 화합한마당축제 등 6건(25억원)과 계속사업 17개 사업에 24억원의 예산이 투입되어 도내거주 외국인 삶의 질 향상과 다문화 지역커뮤니티를 구축을 목표로 하고 있다. 각 분야별 사업내역을 살펴보면, 여성가족정책관 여성결혼이민자 정착 지원사업, 경제정책과 근로자복지정책, 보건위생과 무료진료사업, 교육청 원어민보조교사 및 다문화프로그램운영, 농협중앙회 무료건강검진, 새마을회 어울 한마당, 충남자원봉사센터의 외국인자원봉사활성화 대책 등을 추진하

12) 지방정부의 다문화 프로그램 운영방식과 제공하는 서비스의 유형을 살펴보면, 운영방식에 따라 별도조직과 위탁관리형, 별도조직과 직접관리형, 기존 조직의 자체 관리의 3가지 유형으로 분류할 수 있다. 별도조직과 위탁 관리형에 해당하는 광역시로는 서울시, 대전광역시, 기초자치단체로는 서울 성동구 등을 예로 들 수 있다. 서울시의 서울외국인종합지원센터는 외국인의 생활편의 지원과 비즈니스 지원을 위한 종합적인 행정 서비스를 제공하며, 서울시가 기금을 출연하여 설립한 서울산업진흥원(재단)이 센터의 운영을 맡고 있다. 대전광역시는 국제화포럼, 국제화추진협의회, 해외자매도시위원회 등을 설치하고, 국제교류센터 조례를 개정(2005. 3)하여 (사)국제교류문화원에 위탁·운영하고 있다.

고 있다. 특히 도내거주 외국인을 위한 사업을 가장 많이 추진하는 여성가족 정책관실의 여성결혼 이민자를 위한 한글·문화교실운영과 농협중앙회 충남지역본부에서도 올해 1억원을 투입하여, 9개 시·군(공주·아산·서산·논산시, 연기·서천·예산·태안·당진군)을 순회하며 250쌍 부부를 대상으로 23개 항목의 종합건강검진을 실시하고 있다. 무엇보다 건강 검진시 의사소통을 원활하게 하기위해 여성결혼이민자를 활용해 좋은 성과를 거두고 있다.

2008년에는 다민족·다문화 「상생의 충남 만들기」를 신규 정책으로 추진하면서, 지원조례 제정, 명예홍보대사 위촉(15명), 축제 개최 등의 계획을 수립하고 있다(충남 도청, 2008년도 주요업무 계획). 또한 여성결혼 이민자 가족 지원을 확대하기 위해 지원센터를 기존의 3개소에서 12개소로 확충할 계획이며, 이외에도 한국어·문화·예절 교육, 상담 등을 중점으로 하는 행복 가꾸기 사업을 계속 추진하고 있다. 이성과 같이 충남도청의 경우에는 다문화 관련 사업이 기존의 업무부서 내의 일부사업으로 책정되어 실시하고 있는 정도임을 알 수 있다. 또한 대부분의 사업이 한국어, 한국 문화 등 주류 문화에의 동화 및 통합을 목적으로 하고 있으며, 여성 복지 및 소수자 복지 차원에서 접근하고 있음을 알 수 있다.

그런데 무엇보다 심각한 것은 일부 지방자치단체들이 불법적이고 반인권적인 국제결혼 중개를 조장하는 보조금을 지원하는 결혼 지원 사업에 집중하고 있다는 점이다. 여성계와 시민단체 등은 이런 정책이 낳는 부작용을 경계하면서, 국내 생활에 어려움을 겪고 있는 결혼이민 여성의 정착을 돕기 위한 예산에 더 비중을 뒀야 한다고 지적하고 있다. 최순영(2007. 6)은 '전국 농어민 국제결혼 비용 지원정책 현황'에서 2007년 경남·경북·제주 등 3개도와 60개 시·군이 국제결혼 비용을 지원하고 있으며, 이 가운데 관련 조례를 제정한 지자체도 26곳에 이른다고 밝히고 있다. 2007년 전국 예산이 28억4800여 만 원으로 농어민 남성 1인당 200만~800만원이 지원되었는데 이것은 결혼이민 여성들의 한국 적응을 돕는 데 쓰이는 예산의 6배 규모이다¹³⁾. 이에 최 의원은 "국제결혼 중개업체들의 횡포를 규제하고, 결혼이민 여성과 그 가족들이 안정되게 살아갈 수 있는 방향으로 예산 지원이 이뤄져야한다"고 말했다(2007. 6. 8 한겨레신문). 충남 지역의 국제결혼 비용 지원 예산은 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 지자체 농어민 국제결혼 비용지원 예산 현황

(단위: 백만원, 명)

시도	시군구	예산 총액	1인당 예산	인원수	조례제정여부(조례명)	비고
충남	보령시	50	5	10	보령시미혼자국제결혼지원에관한조례 (2006.12.29)	
	금산군	120	6	20	금산군농촌총각국제결혼지원조례 (2006.12.29)	
	연기군	60	3	20	연기군미혼자국제결혼지원에관한조례 (2007. 1. 2)	
	부여군	90	3	30	부여군미혼자국제결혼지원등에관한조례 (2007.4.25)	
	청양군	50	5	10	청양군농촌총각국제결혼지원에관한조례 (2007.4.20)	

자료: 여성가족부(2007)

13) 충남 금산군은 결혼비용 지원 예산으로 1억2천만 원(2007년)을 잡았지만, 다문화 가족 지원 예산은 한 톨도 없는 실정이다.

결혼이민자 여성 및 다문화 가족 지원 예산을 비교해보면, 결혼이민자 여성의 정착 또는 다문화 가족의 안정적 생활을 지원하는 예산보다 더 많은 예산을 국제결혼비용을 지원¹⁴⁾하는 데 사용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 조례¹⁵⁾의 명칭에서 드러나는 특징을 보면, 충남 보령, 연기, 부여를 제외하고는 모두 농(어)촌 총각, 농(어)촌 거주 미혼남성 등 ‘농어민 미혼남성’을 지원 대상으로 한다는 점을 분명히 밝히고 있다¹⁶⁾. 예를 들면, 연기군의 경우에는 조례 목적에 「저출산·고령사회기본법」이 근거 법령으로 명시되어 있다.

「연기군 미혼자 국제결혼 지원에 관한 조례」

제1조(목적) 이 조례는 「저출산·고령사회기본법」 제4조, 제7조 및 제10조의 규정에 의하여 연기군 거주 미혼 남녀의 국제결혼을 지원하여 결혼적령기 이후 남녀 성비 불균형을 해소하고 원만한 가정을 이루게 함으로써 저출산·고령사회에 능동적으로 대응함을 그 목적으로 한다.

「저출산·고령사회기본법」

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 국가의 저출산·고령사회 정책에 맞추어 지역의 사회·경제적 실정에 부합하는 저출산·고령사회정책을 수립·시행하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 다른 법률의 규정에 의하여 중·장기계획 및 연도별 시행계획 등 주요정책을 수립하는 경우 제20조의 규정에 의한 저출산·고령사회기본계획을 고려하여야 한다.

제7조(인구정책) 국가 및 지방자치단체는 적정인구의 구조와 규모를 분석하고 인구변동을 예측하여 국가 및 지방자치단체의 지속적인 성장과 발전을 위한 인구정책을 수립·시행하여야 한다.

제10조(경제적 부담의 경감) 국가 및 지방자치단체는 자녀의 임신·출산·양육 및 교육에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.

위의 조례에서 국제결혼 지원 사업은 저출산·고령사회 정책에 대비하기 위한 정책 사업으로 지자체의 주도적인 역할을 강조하고 있다. 인구 감소의 위기에 대한 불안감이 더해질수록 국제결혼 비용 지원 사업이 정당하게 인식되고, 농어촌 인구 공동화에 대한 근본적 대책 없이 행정 편의적으로 확산될 수 있다. 다음의 <표 10>은 충남의 국제결혼 지원사업의 구체적인 예산 내역을 정리한 것이다.

- 14) 농어민 국제결혼 비용지원 정책의 사업 규모 및 예산은 2007년 총 28억4천8백5십만 원이며, 수혜 대상은 574명인 것으로 나타났다. 그리고 1인당 평균 지원예산은 5백만 원이며, 지역에 따라 2백만 원에서 많게는 8백만 원(단양)까지 지원하고 있다. 가장 큰 규모로 지원 사업을 시행하고 있는 시군은 남해(군비 1억7천4백만원, 30명), 함양(군비 1억5천만원, 30명), 해남(군비 1억5천만원, 30명) 등이다.
- 15) 2007년 현재 농어민 국제결혼비용 지원에 관한 조례가 제정된 지자체는 2개 광역자치단체와 24개 기초자치단체 총 26개이다.
- 16) 전북 장수, 마산·진주·의령 등 경남 대부분의 시군은 ‘국제’결혼을 지원한다는 목적이 분명히 드러나지 않은 명칭(‘행복한 가정이루기’, ‘혼인사업’ 등)을 사용하고 있으나, 실제 조례에는 국제결혼만을 지원 대상으로 삼고 있다.

〈표 10〉 국제결혼비용 지원 사업 예산과 결혼이민자 및 다문화가족 지원 사업 예산 비교

(단위: 백만원)

시도	시군구	이민자 및 가족지원 예산액(A)	국제결혼비용지원 예산액(B)	비용예산비율 (B/A)	결혼이민자 및 가족 지원 사업 예
충남	보령시	0	50	—	—
	금산군	0	120	—	—
	연기군	0	60	—	—
	부여군	0	90	—	—
	청양군	17	50	3	자녀 국어학습지 지원

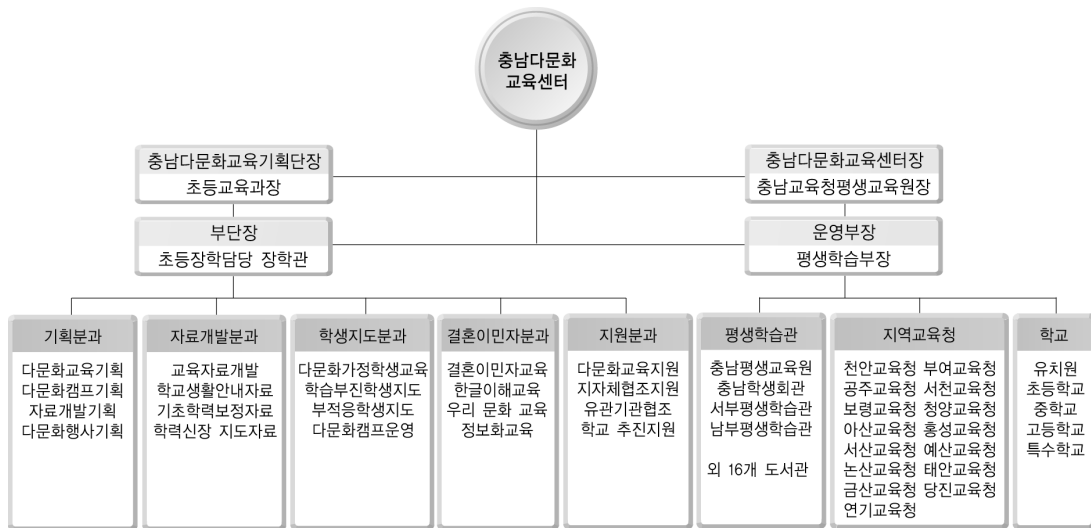
자료: 최순영 의원, 2007. 6

조례상 지원대상은 주로 「농업·농촌기본법」 제3조 제2호에 근거한 남성 농(어)업인 중 「호적법」상 배우자가 없는 사람이며, 일부 지자체는 '혼인 경험이 없는 자'로 대상을 제한하여 초혼자만을 지원 대상으로 하고 있다. 대체로 '예산의 범위 안에서 결혼소요비용의 일부를 지원한다'고 포괄적으로 규정하고 있다. 지원 대상자는 대부분 읍·면·동장의 추천을 얻어 해당 시장·군수가 선정하거나 시장·군수가 심의위원회를 구성하여 대상자를 선정하도록 되어 있으나, 대다수 시군 조례에는 이러한 절차 없이 시장·군수가 지원 여부를 결정하고 있다. 또한 지원자를 선발하는 기준¹⁷⁾도 거의 명시되어 있지 않아 사실상 읍·면·동장과 시장·군수의 자의적인 판단이 크게 작용하고, 지역사회에서 이들에게 영향력을 미칠 수 있는 남성들이 수혜 대상이 될 가능성이 클 것으로 예상된다. 그리고 거의 모든 지자체가 사후관리라는 조항을 두고 국제결혼으로 인하여 농촌에 정착한 외국인 여성 및 결혼 이민자 가정(또는 국제결혼가정 출생아동)에 대하여 사회적응교육 등 사후관리 대책을 강구할 수 있다는 내용을 명시하고 있다.

2) 충남 교육청 충남다문화교육센터

본 연구의 사례가 되는 충남의 경우는 충남 교육청 산하에 충남다문화교육센터를 별도로 설치하여 교육 분야에 대한 다문화 가정 지원 정책을 지속적으로 실시하고 있다. 충남다문화교육센터는 2005년 5. 10 충남교육청 행정기구설치 조례 제 3135호에 의거하여 7월1일 충남 교육청 평생교육원이 개원되었고, 2006년 7월 1일 <충남다문화교육센터>로 지정되었다. 충남다문화교육센터는 크게 다문화 가정 아동과 결혼이민자를 대상으로 하는 교육기획단과 평생교육단으로 구성되어 있다. 다문화교육기획단이 다문화 교육 및 행사를 기획하고 결혼이민자 교육 및 지원 등의 업무를 담당하고 있으며, 지역교육청과 평생학습관, 그리고 단위학교를 대상으로 평생교육을 담당하고 있다(그림 2) 참고).

17) 경남 함양군은 시행규칙에 대상자를 선정하는 자체심사 우선순위를 규정하고 있는데, '1순위: 초혼자, 2순위: 35-45세 재혼자, 3순위: 46세 이상 재혼자' 순이다.



[그림 2] 충남 교육청 충남다문화교육센터 조직도

충남다문화교육센터의 주요 사업으로는 다문화가정 어머니 찾아가는 한글교실 운영, 다문화가정 어머니 컴퓨터·요리교실 운영, 다문화가정 초등학생 방과 후 프로그램 운영, 다문화가정 여름·겨울방학 캠프 운영, 다문화가정 가족캠프 운영, 다문화가정 역사·문화 체험학습 운영, 다문화가정 거점학교 방학캠프 운영, 충남지역 다문화가정교육 네트워크 구축, 다문화가정 교육교재 개발 및 보급, 다문화가정 교육 프로그램 개발 및 보급, 다문화사회대비 교실영어회화교실 운영, 다문화가정 교육지원 학교장·교사 연수 등이 있다. 주요 사업들 중에서 다문화 가정 자녀 및 국제결혼이주여성을 위한 교육 프로그램은 지역 내 대학교, 학회와 결연을 맺어 교사의 지원 받아 독서 논술 캠프 및 과학 축제를 개최하는 것이 있다. 그리고 국어교과와 관련이 깊은 독서 및 우리 풀, 전통 도예 체험 등 체험형 논술과 과학교과와 관련하여 로켓발사대회 등 다양한 볼거리를 제공하고 친목도모활동 등 폭넓은 체험기회를 제공하고 있다. 또한 네팔, 태국, 몽골로 다양한 국적을 가진 외국인 근로자를 대상으로 외국인 한글교실과 문화체험 프로그램 운영하여 간단한 읽기, 쓰기, 말하기 등 한글 지도와 지역 문화유적지 견학 및 체험 등을 교육하고 있다. 이외에도 천안교육청에서는 독립기념관과 함께 전시관 관람과 태극기에 대한 수업, 공주 지역 독립운동 유적지 탐방, 역사를 주제로 한 공연 관람 프로그램인 ‘우리는 하나, 코시안 스쿨’ 역사 교육을 운영하고 있다.

특히 천안교육청은 한국문화교육센터를 설립하고 충남평생교육원과 공동으로 국제결혼 가정 자녀 60명과 학부모 15명을 대상으로 학습지도와 컴퓨터, 독서, 미술활동 등의 과정을 운영하였다. 그리고 교육인적자원부의 지원 기관으로 선정된 태안군과 태안교육청의 경우 ‘2006년 농산어촌 방과후 학교’ 프로그램을 기획하여 교과심화 프로그램(외국어교육, 논술프로그램, 평생교육 프로그램)과 다문화가정 행복학교, 관광가이드 교실 등 5개 분야에서 24개의 세부프로그램을 운영하고 있다. 향후 ‘영어 캠프’ ‘수리탐구 축제’ 등의 다양한 체험활동 개발, 다문화가정 학부모의 학교교육에 대한 이해를 돕기 위한 안내자료 개발, 영어교육에 결혼이민자들을 활용해 원어민 수업을 진행하는 방안을 추진하고 있다¹⁸⁾.

지금까지 살펴본 바로는 충남지역의 다문화정책이 아직까지는 문화적 교류 확대 혹은 주류 사회로의 동화를 목적으로 하는 일회성 행사를 주로 하고 있음을 알 수 있다. 외국인 노동자나 결혼이민자 등 이주민들의 안정적 정착과 한국문화 적응, 가족생활 적응 등 소수인종을 위한 다문화정책 프로그램은 소수의 지방자치단체, 여성회관, 건강가정지원센터, 종합사회복지관, 지방문화원, 이주여성 및 외국인노동자 관련 활동을 추진해 온 NGO 등 다양한 기관에서 간헐적으로 그 기능을 담당해 왔다. 이러한 간헐적인 기능과 역할의 문제점은 담당 기관들 간에 프로그램 네트워크가 구축되어 있지 못하기 때문이다. 지방정부 차원의 다문화에 대한 관심과 정책이 점차 증가하고 있으나 지원 정책의 지속성 및 예산 편성의 우선순위 등에서 상당한 문제점이 노출되고 있다.

다음의 <표 11>은 기초자치단체별 이민자 지원 프로그램을 크게 적응, 교육, 지원, 제도 마련, 네트워크, 모국문화, 기타 등으로 유형화하여 조사한 국정감사(2007) 자료로서 지원정책의 편향적 특성을 잘 보여주고 있다.

<표 11> 자치단체별 이민자 지원프로그램

사업 분야 광역별	합계	적응		교육			지원		제도마련			네트워크		모국 문화 19)	기타
		한글	한국 문화	인적 자원 개발	남편	자녀	경제 지원	보건 복지	센터 운영	제도 마련	실태 조사	결연	행사		
서울	19	3	7	2	0	0	11	6	0	0	0	0	0	0	0
부산	78	12	31	1	1	5	0	11	0	1	2	1	0	2	0
대구	14	5	5	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
인천	17	5	6	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0
광주	4	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
울산	14	4	7	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
경기도	132	34	50	9	6	10	2	13	3	1	1	3	2	0	0
강원도	112	22	37	6	9	10	8	11	3	0	0	2	7	1	2
충청도	117	21	42	12	5	12	3	5	2	0	0	2	5	3	0
전라도	146	30	43	19	6	11	7	13	2	0	1	2	6	9	1
경상도	211	54	56	10	5	15	0	21	2	2	2	27	5	4	1

- 18) 김이선 외(2006)의 연구에서 2006년 7월 현재 16개 광역자치단체와 광역자치단체 산하 25개 여성회관, 232개 기초자치단체, 153개 농업기술센터, 396개 종합사회복지관(2005년의 395개) 등 총 822개 기관(2005년의 821개 기관) 가운데 결혼이주 여성을 대상으로 한 각종 서비스를 실시한 기관을 조사하였다. 그 결과, 2005년 86개소로 전체 기관 중 10.5%에서 해당 서비스를 실시했던 것으로 나타났다. 이에 비해, 2006년에는 전체 기관 중 29.4%에 달하는 242개 기관에서 관련 사업을 상반기에 시행했거나 하반기에 시행할 계획이 있는 것으로 나타나 2005년 대비 시행기관 수가 약 2배가량 늘어난 것을 알 수 있다. 김이선 외(2006)의 2006년 현재 지방자치단체의 국제결혼 이주여성 서비스 실시 기관 현황에 의하면, 충남의 경우 자치단체 1개, 기초자치단체 16개 중 14개, 농업기술센터 16개소 중 5개, 종합사회복지관 15개소 중 1개가 결혼이주 여성에 관련된 서비스를 실시하고 있어 서비스 실시 비율 43.8%를 기록하고 있으며, 이러한 비율은 수도권 및 광역시에 비해 상당히 높은 수준이다. 지방정부 차원에서 다문화 관련 서비스 등이 증가하게 된 이유는 첫째, 2005년까지만 해도 일부 광역자치단체와 기초자치단체를 중심으로 사업이 시행되던 것이 2006년에는 상당수의 자치단체, 특히 광역시를 제외한 도(道)지역에서는 대부분의 광역 및 기초자치단체에 시행함으로써 결혼이주 여성 대상 서비스가 광역 및 지방자치단체의 공동사업으로 자리 잡아가고 있기 때문이다. 둘째, 광역단위 여성회관이나 기초단위의 농업기술센터, 종합사회복지관의 경우에는 작년까지만 해도 소수의 기관에서 사업을 시행했으나 올해에는 그 수가 상당한 폭으로 증가하여 보다 다양한 기관에서 결혼이주 여성 대상 서비스를 제공하고 있기 때문이다.

제주도		17	2	6	1	1	2	32	1	1	0	1	1	0	1	0
사업별	수	881	192	291	65	37	66	3.6	84	15	4	7	38	25	21	4
	%	100	21.8	33.0	7.4	4.2	7.5	32	9.5	1.7	0.5	0.8	4.3	2.8	2.4	0.5
분야별	수	881	483		168			3.6	120				63		21	4
	%	100	54.8		19.1				12.5				7.2		2.4	0.5

자료: 대한민국국회 <2007년 국회국정감사 자료>, 김경아(2008: 12)에서 재인용

위의 <표 11>에서 충청지역의 다문화 관련 정책 역시 다른 광역자치단체와 비슷한 한국문화에의 적응 및 동화를 목적으로 하는 프로그램이 주된 비중을 차지하고 있다. 이에 비해 보건복지 및 경제 지원과 제도화, 외국이주민 자국문화 사업 등은 상대적으로 열악한 실정이다. 이러한 경향은 충청지역에 국한된 것이 아니라 우리 나라의 중앙 및 지방 정부의 다문화 정책에서 대부분 나타나고 있다. 즉, 한국어 교육과 정체성 확립과 같은 주류 문화로의 빠른 동화를 위한 프로그램을 중심으로 추진되고 있는 것이다(교육부, 2007; 여성가족부, 2007; 보건복지부, 2007). 이렇게 다문화가정에 대한 지원 정책의 대부분이 사회적 통합에 중점을 두고 있다 보니, 다양한 문화의 공존과 소수자들의 문화를 이해하기 위한 정책 마련은 미흡한 편이다. 다시 말해서 다양한 문화의 공존과 소수자들의 문화에 대한 이해를 바탕으로 하는 공존(共存)을 위한 정책보다는 사회적 소수자 보호의 관점에서 접근하고 있다는 점에서 온정주의적 정책의 성격을 강하게 띠고 있다고 할 것이다.

V. 결 론

우리나라의 다문화화에 대한 다문화정책을 위해 2005년 하반기부터 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 정보통신부, 보건복지부, 노동부, 여성가족부, 중앙인사위원회, 기획예산처, 국정홍보처, 대통령자문빈부격차차별시정위원회 등 광범위한 부처가 함께 종합적인 대책을 마련하여 2006년 4월 「여성결혼이민자 가족 및 혼혈인·이주자 사회통합 지원방안」을 발표하였다(김이선 외, 2006). 이를 바탕으로 향후 각 부처에서는 외국인 노동자와 결혼이민자 등을 포함하는 이주자 소수집단을 대상으로 하는 다각적 정책이 수립되고 추진될 것이 기대하였으나 정부간(중앙-지방), 정책간 연계성은 여전히 부족한 실정이다.

지금까지 살펴본 바에 따르면, 정부 부처는 관할 부문에 대하여 간헐적으로 대응하고는 있으나, 체계적이고 종합적인 관점에서의 부처간, 정부간 협력은 미흡함을 알 수 있다. 첫째, 다문화사회에 대응하여 추진되고 있는 중앙 및 지방정부의 정책 사업들이 마치 개별 사업을 모방하는 병렬적 양상을 띠고 있어 이에 대한 중장기적 계획이 필요하다. 둘째, 다문화사회에 대비한 대책이 주로 사회적 취약계층 및 소수자에 대한 지원이라는 관리적 차원에서 제한적으로 수립되고 있는데, 이 또

19) '모국문화'사업은 여성결혼이민자가족 지원 사업 중에 모국어교육교실, 여성결혼이민자 외국어강사 양성, 지역축제 내 모국문화이용 참여 등의 지원 사업을 말한다.

한 중장기 인력정책 차원에서 적극적으로 접근해야 할 필요가 있다. 셋째, 현재의 정책들은 주로 외국인만을 대상으로 하여 수립·시행되고 있다는 점에서 내국인 대상의 프로그램 개발 및 보완이 필요하다. 왜냐하면, 외국인만을 대상으로 하는 다문화정책은 주류문화와 비주류문화와의 교류와 소통을 어렵게 하고, 오히려 양자의 분리된 상황을 고착화시킬 수 있기 때문이다.

이상의 연구 결과를 정책목표와 정책 기제를 중심으로 정리하면 다음의 <표 12>와 같다.

<표 12> 중앙과 지방정부의 다문화정책 목표와 정책 기제 비교

구분		중앙정부	지방정부(충남 사례)
문화적 지향		<ul style="list-style-type: none"> - 문화적 동질화 추구 - 추상적이고 소극적인 타문화 이해와 수용 	
정책목표		다문화가정의 주류 사회로의 동화 및 통합	
정책기제	법적 기제	재한외국인처우기본법 다문화가족지원법과 시행령	거주외국인지원관련조례 국제결혼지원등에관한조례 다문화가족지원법 시행규칙
	조직적 기제	외국인 정책위원회, 외국인정책실무위원회 법무부 출입국 외국인정책본부 행정안전부 자치행정과 보건복지가족부 다문화가족과 문화체육관광부 다문화정책팀 교육과학기술부 잠재인력정책과 노동부 외국인력정책과 등	충남도청 및 각 시군구 해당과 충남 다문화교육센터 여성회관 건강가정지원센터 등
	재정적 기제	다문화가족 지원 예산 등	국제결혼비용지원금 등
이주민에 대한 관점		<ul style="list-style-type: none"> - ‘노동력’, ‘이방인’, 사회 문제 및 갈등의 원인자 - 통합의 대상 	

본 연구 결과, 다문화정책 대상자에 대한 정책집행을 담당하는 지방정부의 다문화정책은 다음의 몇 가지 점에서 개선이 요구된다. 첫째, 외국인에 대해 보수적이고 배타적인 지방정부의 구성원과 주민들을 대상으로 비교 문화적(cross-cultural) 인식교육 프로그램 등을 실시함으로써 다양성에 대한 인식 전환 및 내재화를 지향할 필요가 있다. 둘째, 다문화 이슈는 한국에 거주하는 외국인 노동자나 국제결혼 가족들만의 문제가 아니라, 이주가 증대하는 세계화 시대에 한국사회가 보다 포괄적인 사회통합의 틀을 어떻게 정립해야 할 것인가 하는 보편적 과제로 접근해야 한다. 이주민의 증대로 인한 다문화 사회화는 시간이 경과함에 따라 새로운 사회문화적 쟁점들을 제기하게 된다(이수연 외, 2006). 예를 들면, 다문화정책 대상 집단이 시간이 경과할수록 소수민족 공동체(ethnic communities)로 성장할 가능성과 함께 이들의 문제가 핵심 이슈로 쟁점화 될 것이라는 변화의 방향을 사전에 인지하고 그에 맞는 중장기 추진 계획을 수립할 필요가 있다. 셋째, 이러한 상황에서 지방정부는 안녕과 질서유지를 통한 삶의 질 향상 및 복지서비스 공급체계로서의 역할에서 벗어나 지역주민의 생활과 관련된 재화와 서비스 공급을 위하여 NGO, 지역주민 공동체, 기업, 지역 내 소수집단과의 파트너십을 구성하는 역할의 중심에 있다. 지방정부의 역할이 활성화되기 위해서는 무엇보다 예산의 우선순위에 대한 제고와 지속적인 재정확충 노력이 필요하다. 따라서 다문화정책에 대한 중앙

정부 보조금을 우선적으로 확대하여야 하고, 지방정부에 배분하기 위하여 외국인 인구 분포, 재정 자립도 등을 고려한 가중치를 부여할 필요가 있다. 또한 다문화정책을 추진함에 있어서 기초자치 단체의 경우에는 인력이나 재원의 측면에서 소규모일 수 있다. 규모의 경제 측면에서 다문화 프로그램의 운영과 효율적 제공을 용이하게 하기 위해, 기초단체 간 프로그램의 통합 운영 및 재원의 공동 출자 방식 등을 고려할 수 있다.

결론적으로 말해서 다문화사회의 외국이주민 문제를 해결하는데 있어서 대상과 시기, 그리고 사회경제적 조건 변화정도에 따라 다른 처방이 필요하다는 것이다. 이것은 곧 제도의 지속성과 안정성을 확보하기 위한 중장기적 계획이 마련되어야 함을 의미한다. 또한 새롭게 등장한 다문화정책은 각 부처의 입장에서는 자원투입에 대해 특정 내국인 집단의 반대가 존재하지 않고, 정책수혜자인 이주 외국인의 서비스 수준에 대한 민원이나 비판의 소지가 비교적 적은 분야의 정책이라는 점에서 정책 효과가 클 수 있다는 특징을 가진다. 이것인 곧 적극적인 정책적 노력과 의지만 있다면 성공 가능성이 큰 정책 분야임을 의미하는 것이다. 따라서 중앙정부의 정책변화에 부응하여 지방정부도 각 지역에 구축된 사회통합 프로그램을 적극적으로 실행하여야 할 것이다. 또한 다문화정책과 같이 생활공간 밀착형 정책에서 지방정부의 역할이 더욱 강조될 수 밖에 없는 점을 감안하여 보다 체계적인 다문화 정책 거버넌스 체계를 구축하는데 노력을 기울여야 할 것이다. 이외에도 지방정부간 연계 또는 대학기관(ABT: Active Brain Tower)과의 연계를 통해 다문화정책 및 사업의 효율성을 높여갈 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 교육인적자원부, 외교통상부, 법무부 외(2006), <여성 결혼 이민자 가족의 사회통합 지원 대책>.
- 김경아(2008), 다문화가정 지원정책의 성격과 이주여성의 정책수요. <2008 한국행정학회 추계학술 논문집>.
- 김미윤(2004), 비판적 다문화교육의 관점에서 본 청소년참여의 과제, 청소년문화포럼 10, 한국청소년문화연구소.
- 김이선(2008), 다문화사회의 전개양상과 문화정책 방향. <다문화사회를 향한 전망과 정책적 대응 세미나>. 한국여성정책연구원.
- 김희정(2007), 한국의 관주도형 다문화주의: 다문화주의 이론과 한국적 적용. 오경석 외. <한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점>. 한울: 57-79.
- 보건복지가족부(2008), 다문화가족과, 2008.9.18 보도자료.
- 오경석(2007), 어떤 다문화주의인가?: 다문화사회 논의에 관한 비판적 조망.
- 오경석 외(2007), <한국에서의 다문화주의: 현실과 쟁점>. 서울: 한울아카데미
- 원숙연(2008), 다문화주의시대 소수자정책의 차별적 포섭과 배제. 한국행정학회. <한국행정학회> 제42권 제3호: 29-49.

- 윤인진(2008), 다문화사회의 이해 및 정부 역할과 대처방안. 중앙공무원교육원. <성큼 다가선 다문화 사회, 정부의 역할 및 과제>.
- 윤희원(2006. 12. 1), 다문화자녀 교육의 이해와 장학. 서울대 교육종합연구원 · 교육인적 자원부. <다문화가정 자녀를 위한 교육지원방안 연구>.
- 윤희원 외(2006), 다문화교육 우수사례 연구, 교육인적자원부
- 이경호(2002), 다문화사회의 대두와 시민교육의 과제. <시민교육연구>. 한국사회과교육학회.
- 이수연 외(2006), 「국민통합 및 평등사회 구현을 위한 정책연구」. 한국여성개발원, 경제 · 인문사회 연구회 협동연구총서 06-02-01.
- 전영평(2008), 다문화시대의 소수자 운동과 소수자 행정: 담론과 과제, 한국행정학회, <한국행정학보> 제42권 제3호: 9~27.
- 조영달 외(2006), 다문화가정의 자녀교육 실태조사 연구, 교육인적자원부
- 최무현(2008), 다문화시대의 소수자정책 수단에 관한 연구. 한국행정학회, <한국행정학보> 제42권 제3호: 51-77.
- 충남도정신문, 2008.7.15.
- 최순영(2007), 전국 농어민 국제결혼비용지원정책 현황 분석. '농어민 국제결혼비용지원사업, 무엇이 문제인가' 토론회. 국가인권위원회 2009. 6. 1.
- 한승준(2008a), 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구, 한국행정학회, <한국행정학보> 제42권 제3호: 463-486.
- (2008b), 우리나라 다문화정책의 거버넌스 분석, <한국행정학회 추계학술대회 발표 논문집>.
- 행정안전부(2008), <지방자치단체 외국인주민 현황>.
- (2008), <희망 대한민국, 행정자치부 정책 백서: 2003-2007>.
- 홍기원(2007), 다문화사회의 정책과제와 방향: 문화정책의 역할과 과제. <한국행정학회 2007년도 동계 학술대회 발표논문집>: 12-30.
- 보건복지부 <http://www.mohw.go.kr/>
- 여성가족부 <http://www.mogef.go.kr>
- 통계청 <http://www.kosis.kr>
- 한국이주여성인권센터 <http://www.wmigrant.org/>
- Barry, Brian, 2002. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*.
- Castles, S & Miller, M. J. (2003). *The age of migration: International population movements in the modern world*. N.Y.: the Guilford Press.

갈등 원인별 분석을 통한 지역갈등관리 방안 - 충남 서해안 허베이 스피리트호 유류유출사고를 중심으로 -

류상일

대불대학교 교수

안혜원

충북대학교 사회과학연구소 선임연구원

이주호

충북대학교 국가위기관리소 선임연구원

The Hebei Spirit's Oil Spill in Chungnam Province: A Study on Local Conflict Management through an Analysis of Causes of Conflict

ABSTRACT

Conflict is an element which hampers the development of society, and the resolution of conflicts often has a high cost, requiring a great expenditure of time and resources. Thus, a means of conflict management that minimizes social conflicts and employs rational decision making would be of great value. The purpose of this study to suggest some main problems and various means to manage conflicts through an analysis of the causes of conflicts that occurred with the oil spill in Tae-an. The conflicts causes that are considered range from the economic, cognitive, legal, systemic, and operational dimensions.

Key words: conflict, conflict management, oil spill

국문초록

갈등은 사회의 발전을 저해하는 요소로 작용할 뿐만 아니라, 이로 인해 갈등의 해결과정에서 발생하는 사회적 비용이 매우 크다는데 문제가 있다. 따라서 사회적 갈등을 최소화하고 가장 합리적인 의사결정을 도출해낼 수 있는 갈등관리 방안이 필요하다고 할 수 있다. 본 연구의 목적은 갈등의 원인 분석을 통하여 허베이스프리트호 유류유출사고를 둘러싼 갈등의 실태를 파악하고 이에 대한 문제점 및 갈등관리의 기본방향을 제시하는 것이다. 이를 위해 갈등의 원인변수로서 경제적 측면, 인식적 측면, 법제적 측면, 운영적 측면에서의 갈등의 원인을 살펴보고, 이를 통하여 갈등관리의 문제점을 도출, 효과적인 갈등관리 방안을 도출하였다.

주제어: 갈등, 갈등관리, 유류유출

I. 서론

인간의 역사는 갈등의 역사라고 할 만큼 갈등은 우리의 생활에서 이런 저런 형태로 존재하고 있다(육동일, 1995). 우리나라도 1960년대 초 권위주의 정권의 출범으로 국가의 체제가 개발주도형의 권위주의 체제로 전환되면서 사회적 가치의 우선순위가 경제개발 및 산업화에 초점이 맞추어지면서 사회 각 분야에 걸쳐 갈등요인이 잠재되어 왔으나 1980년대 중반 이후 민주화 및 지방화가 진행되면서 사회 전반에 걸쳐 그동안 내재되어 왔던 갈등이 표출되기 시작하였다(김상권, 2008). 지역주민들은 정책과정에서 자신들의 요구를 관철시키기 위해 더욱 노력하게 되었고, 이 과정에서 중앙정부, 자치단체, 지역주민 등 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 집단들 간의 충돌 내지는 갈등 관계 역시 나타나게 되었다(나민식, 2004).

이러한 갈등은 사회의 발전을 저해하는 요소로 작용할 뿐만 아니라, 이로 인해 갈등의 해결과정에서 발생하는 사회적 비용이 매우 크다는데 문제가 있다. 따라서 사회적 갈등을 최소화하고 가장 합리적인 의사결정을 도출해낼 수 있는 갈등관리 방안이 필요하다고 할 수 있다. 그리고 현재 충남 태안을 비롯한 서해안 지역에서는 지난 2007년 12월 서해안에서 발생한 허베이스프리트호 유류유출 사고로 인하여 지역 산업, 사회, 경제 등 다양한 문제가 발생하고 있으며, 이와 더불어 지역 공동체가 붕괴되는 등 지역주민간 갈등 사례가 빈번히 발생하고 있는 실정이다.

그러나 갈등증가에 비하여 체계적인 갈등관리프로그램이 적용되지 않은 상황에서 복구사업이 시행되고 이로 인한 사회·경제적 피해가 증가되면서 이에 대한 피해를 보는 많은 주민이나 단체들은 정부 및 지방자치단체에 대한 불신이 높아지고 있다. 그리고 이러한 불신의 팽배는 기름유출사고 수습, 지역사회·문화·경제 회복 등 시급하게 추진해야 할 정책이나 지역사회 발전에 필수적

이고 당연한 정책추진에 있어서 주민들의 선입견으로 정책 추진에 대한 부정적 환경을 초래하게 된다(길병욱 외, 2008).

따라서 본 연구의 목적은 기존 연구를 바탕으로 갈등의 원인을 도출하여 이를 바탕으로 허베이 스피리트호 유류유출사고를 둘러싼 갈등의 실태 파악 및 분석을 통하여 갈등관리의 기본방향을 제시하는 것이다. 이를 위해서 국내외 기존 문헌 및 통계자료의 분석을 통한 지역의 갈등 발생 및 관리 현황 분석하고 서해안 지역 허베이 스피리트호 기름유출 현장조사를 통해 수집된 정보를 토대로 관련 당사자를 대상으로 한 설문조사를 통하여 문제점 분석 및 대안 도출하였다.

II. 갈등관리에 대한 이론적 고찰

1. 갈등관리의 개념과 특성

1) 갈등의 개념 및 특성

현대사회의 조직 내·부에서 흔히 나타나는 현상 중의 하나인 갈등은 사회학이나 정치학 또는 행정학을 비롯한 사회과학분야에서 주된 연구의 대상이 되고 있다. 갈등의 개념에 대해서는 다양한 정의가 내려지고 있는 만큼 한마디로 명확하게 규정하기는 쉽지 않다. 이는 갈등이 사회의 여러 차원에서 워낙 다양하고 동태적 형태로 발생하고 있기 때문이라고 할 수 있다(김현정, 2007).

갈등에 대한 정의는 갈등현상을 어떻게 바라보며 그 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 달라진다. March와 Simon은 갈등이란 조직내의 의사결정이나 정책결정에 있어서 대안의 선택기준이 애매모호하여 어느 대안을 선택해야 할 지 몰라서 곤란을 겪게되는 상황이라고 하였고, Murray는 갈등을 한 인간이 두 가지 이상의 서로 상반되는 일에 종사하도록 자극된 상태라고 하면서 의사결정과정의 측면에서 파악하였다. 또한 Coser는 가치, 권위, 권력 및 희소자원에 대한 요구를 둘러싸고 벌이는 여러 형태의 싸움들이라고 정의하였으며, Thomas는 갈등을 당사자의 지각, 정서, 행동, 그리고 결과를 포함하는 과정으로 보면서, 상대방이 욕구불만을 가지고 있다는 것을 지각하게 될 때부터 시작되는 과정으로 규정하고 있다(이승철, 1996).

2) 갈등관리의 정의와 특성

갈등관리는 갈등의 효과성을 제고하기 위한 일련의 활동으로 갈등의 해소 혹은 정리를 목표로 그것의 순기능적 측면을 활성화한다는 공동목표 달성을 위해 주체의 내부 혹은 외부와 맺는 갈등을 기획하거나 예측하여 관리함으로써 갈등을 해소, 방지, 촉진, 기획하는 활동을 말한다(김현정, 2007).

이러한 갈등관리는 학자별로 다양한 정의가 내려지고 있다. 안성민(2001)은 갈등관리란 불확

실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 것이라 정의하였으며, 안광일(1994)은 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정이라고 하였다. 천대윤(2001)은 갈등관리란 갈등을 관리하는 것으로 갈등의 예방, 해소, 자극 등이 포함될 수 있다고 정의하였다(길병욱 외, 2008).

〈표 2-1〉 학자별 갈등관리의 정의

학자	정의
Tanter	갈등은 기본적으로 기획하고 관리할 수 있는 대상이며, 갈등관리는 갈등의 해소 내지 해결이며, 예상되는 갈등상황의 방지 및 기획에 관심을 갖는 일련의 활동
Beroovitch	갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데 도움을 주는 조건이나 도구를 마련하는 것
Lawer	모두의 감정상태가 평상심보다 훨씬 높은 수준에 있을 때 의도적으로 갈등의 있음을 인정하고 이를 표출시킴으로써 갈등의 원인을 분석하고 그 과정에서 화난 상태를 진정시켜 당사자들 스스로가 문제를 해결해 나가는 것
안광일(1994)	갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정
임창희(1995)	낮은 강도의 갈등존재는 조직을 활성화한다는 현대적 인식으로 볼 때 갈등관리란 갈등해결이 아닌 적정 수준의 갈등유지를 의미
안성민(2001)	갈등관리란 불확실성의 완화나 상호관계의 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 것
천대윤(2001)	갈등관리란 갈등을 관리하는 것으로 갈등의 예방, 해소, 자극 등이 포함

자료: 한수현(2005)에서 재구성

이러한 다양한 갈등관리에 대한 정의를 종합해 볼 때 갈등관리란 갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 실현하는 데에 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주는 과정이라고 정의할 수 있다(길병욱 외, 2008).

2. 갈등관리의 유형

갈등관리는 갈등해소 방식과 관련지어 크게 두 가지 형태를 취하는데, 첫째는 사법과정이나 정치과정(주민투표)에서 나타나는 힘에 의한 갈등관리이며, 둘째는 효과적인 의사결정에 초점을 두는

이성에 의한 갈등관리로 이해당사자 스스로의 참여에 의한 협상과 제3자 개입에 의한 중재, 조정 등으로 분류해 볼 수 있다(오광록, 1996). 이를 정리하면 다음 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 협상과 조정, 중재를 통한 갈등관리 유형 비교

구분		협상(Negotiation)	조정(Mediation)	중재(Arbitration)
결정의 근거		쌍방 합의	제3자의 조언을 통한 쌍방 합의	쌍방 간의 증거자료와 중재인의 결정
결정의 구속력		쌍방의 동의 필요	쌍방의 동의 필요	구속력 내재
제3자	개입	불개입	개입	개입
	선정	-	쌍방합의	쌍방합의
	역할	-	합의도출	일방적 결정

자료: 이달곤(2005)

첫째, 이해당사자의 참여에 의한 협상이다. Rranganajan(1985)의 협상(negotiation)이란 둘 이상의 집단이 어떤 공동된 문제에 대해 서로간의 합의를 형성함으로써 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정이라 얘기하였다. 이러한 협상은 ‘주고받는 교환관계’로서 서로 수용 가능한 행동 대안을 형성하기 위하여 상호간의 입장을 조정하는 과정을 거치게 된다.

둘째, 제3자 개입에 의한 조정과 중재가 있다. 조정(Mediation)은 모든 결정을 이해당사자들이 스스로 내리는 것으로 이때 조정자는 단지 이해당사자들이 건설적인 대화를 통해 오해를 풀고 얽힌 문제를 함께 풀 수 있도록 돕는 역할을 하게 되며, 중재(Arbitration)의 경우, 제3자(주로 해당 분야의 전문가, 학자 등)가 해결책을 결정하여 이해당사자들에게 제시 또는 강제하는 일종의 약식 재판이다. 현재 각 분야의 분쟁조정기구(환경분쟁조정위, 언론중재위 등)들이 중재의 기능을 담당하고 있다.

3. 기존 갈등관리 사례를 바탕으로 한 연구의 분석틀 도출

공공사업의 갈등원인과 갈등관리방안을 모색한 박형서(2005)의 연구에서는 공공사업이 가지고 있는 특징, 즉 정책추진 과정상 나타나는 한계, 합리적 협상토론의 부족, 제3자 개입의 개방성, 갈등이슈의 복잡성, 갈등대상의 불명확 등을 갈등을 유발하는 요인으로 설명하였다. 갈등관리를 위한 당사자와 제3자 수단을 제시한 오광록(1996)의 연구에서는 당사자 수단을 적극적 행동, 협력적 목표설정, 열린 마음 등의 규범적 수단과 회피, 협력, 제지 및 징벌, 강요, 유화, 타협 등의 기술적 수단으로 누군가 제3자의 수단으로 조정, 중재, 회유, 협의를 제시하였다.

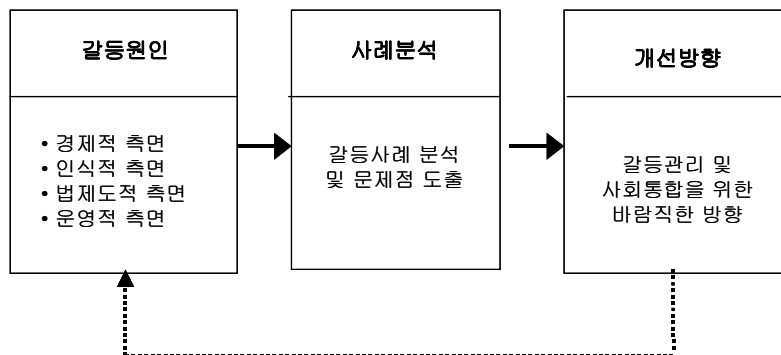
‘영월댐 건설사업’을 중심으로 정책결정참여자간의 갈등을 다룬 안재영(1999)의 연구에서는 갈등

의 원인을 목표의 문제, 의사소통의 문제, 상호의존성의 문제, 보상의 문제, 자원의 문제 등으로 주장하였다.

서울외곽순환도로 사패산터널공사 사례를 분석·검토하면서 갈등의 전개과정을 다룬 정희성(2005)의 연구에서는 갈등의 전개과정을 발아기(기본계획 및 설계단계), 증폭기(환경영향평가), 갈등기(공사중지 및 노선갈등), 교착기(노선재검토 시기), 해소단계로 구분하고 분석의 틀을 갈등의 발생원인과 구조의 부족은 주요 갈등당사자의 입장, 핵심이슈별 쟁점분석, 갈등발생 당시의 정치·경제·사회적 영향으로 구체화하였다.

공공정책결정과 주민저항에 관한 허석(1995)의 연구에서는 분석틀의 주요변수에서 정책결정과정 에 영향을 주는 주민저항의 원인으로 정부와 기업에 대한 주민의 신뢰성, 주민의 피해, 정부의 주민에 대한 정보의 전달, 절차와 분배의 공정성, 기술의 적합성, 소극적인 정부협상태도, 주민의 이익, 외부단체의 역할을 설명하고, 소각장 운영의 적합성, 정부의 보상방법, 관료중심의 정부대응 모형(이해관계자, 정부의 대응)을 분석하였다. 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구한 길병욱(2008)의 연구에서는 갈등의 원인변수로서 경제적 측면, 법제도적 측면, 인식적 측면, 운영적 측면으로 설명하고 있다.

본 연구에서는 길병욱(2008)의 연구에서 제시한 갈등의 원인을 바탕으로 하여, 다음과 같은 분석틀을 구성하였다.



〈그림 2-1〉 연구의 분석틀

갈등의 원인변수로서 경제적 측면, 인식적 측면, 법제적 측면, 운영적 측면, 지역기반적 측면에 대한 조작적 정의는 다음과 같다. 경제적 측면은 소득의 감소, 생계 막막, 복구비 부족 등으로 정의할 수 있다. 인식적 측면이란 주민과 주민간 또는 주민과 기업간, 주민과 정부간의 불신, 지역 커뮤니티의 붕괴 등으로 정의할 수 있다. 법제적 측면은 정부의 갈등관리 제도, 정책적 대안, 조정 기구 미비 등으로 정의할 수 있다. 운영적 측면은 보상의 합리적이지 못한 배분, 부족 등으로 정의할 수 있다.

따라서 이러한 경제적·인식적·법제적·운영적 측면에서의 갈등의 원인을 살펴보고, 이를 통하여 갈등관리의 문제점을 도출, 효과적인 갈등관리 방안을 도출하였다.

Ⅲ. 서해안지역 갈등관리 및 사회위험해소 실증 분석 및 문제점 도출

1. 사건 개요

지난 2007년 12월 7일 07시 15분 경 충남 태안군 만리포 북서방 5마일 해상에서 예인선(삼성 T-5, 삼호 T-3)에 의해 예인 중이던 부선이 같은 해 12월 6일 19시 18분터 정박 중이던 유조선과 충돌하여 유조선 화물이 파공되어 유류유출사고가 발생하였다. 당초 유조선은 홍콩 국적의 허베이 스피리트(Hebei Spirit)호로 좌현 탱크 5개소 중 3개소가 파공되어 원유 약 12,547kl를 유출한 것으로 추정 보도되었으며, 이는 국내 최대 해양 유류유출사고라고 할 수 있다(소방방재청, 2008.2.5).

당초 소방방재청의 12월 11일 재난수습상황 보고에 따르면 피해 오염지역은 사고해역에서 남서 방향으로 폭 1.8km까지 분포하였으며, 해안으로는 서산 가로리만으로부터 태안 남면 거아도 해안선까지 167km에 이르고 있으며, 이로 인해 어장피해는 5개면(근흥, 소원, 원북, 이원, 남면) 약 2,562ha(추정)에 다다랐으며, 해수욕장 6개소(만리포, 천리포, 백리포, 신두리, 구름포, 학암포) 약 221ha(추정), 양식 품종으로 굴, 바지락, 전복, 해삼 등이 피해를 보았다.

그러나 태안 유류유출사고 피해 지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시군의 59개 오염도서는 물론 인접 광역자치단체로서 부안, 신안 등 전남북지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 그 피해가 확산되어 있으며, 피해의 정도는 사고 발생에 따른 피해주민의 경제적 손실과 환경오염은 물론, 환경 복구까지 계속될 해양 자원의 손실이 막대한 것으로 보고되고 있다.

특히, 경제·문화적 가치가 높아지는 해양 생태환경의 파괴는 관광 및 경제적 수단의 토대가 되는 자원의 손실로 그 피해를 가늠하기 힘들 정도이며, 더욱이 생태환경의 복원까지 10년에서 20년 이상의 장기적 노력이 요구되는 점에 있어서도 협의체 구성을 통한 사고해결의 장기적 노력이 필요할 것이다.

2. 서해안지역 갈등관리 및 사회위험해소 실증 분석

허베이스피리트 사고로 인한 충남 서해안 지역의 갈등 실태를 알아보기 위해 피해지역인 충남 태안군의 주민 126명을 대상으로 2008년 11월 3일부터 14일까지 약 2주 동안 설문조사를 실시하였으며, 표본은 직업별로 가중치를 반영하여 추출하였다. 그 결과는 다음과 같다.

1) 인구통계학적 특성

조사대상자의 일반적 특성으로는 성별, 연령, 학력, 월평균 소득, 직업은 아래와 같다.

〈표 3-1〉 인구통계학적 특성

특성		빈도	퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
성별	남자	102	81.0	81.0
	여자	24	19.0	100.0
	합계	126	100.0	100.0
연령	20대	3	2.4	2.4
	30대	3	2.4	4.8
	40대	21	16.7	21.4
	50대	63	50.0	71.4
	60대 이상	36	28.6	100.0
	합계	126	100.0	100.0
학력	중졸 이하	48	38.1	38.1
	고졸	51	40.5	78.6
	전문대졸	9	7.1	85.7
	대학교졸	12	9.5	95.2
	대학원 이상	6	4.8	100.0
	합계	126	100.0	100.0
월평균 소득	100만원 이하	21	16.7	16.7
	101~200만원	60	47.6	64.3
	201~300만원	30	23.8	88.1
	301~400만원	6	4.8	92.9
	401만원 이상	9	7.1	100.0
	합계	126	100.0	100.0
직업	어업	12	9.5	9.5
	양식업	21	16.7	26.2
	농업	39	31.0	57.1
	숙박업(펜션 포함)	9	7.1	64.3
	맨손어업	9	7.1	71.4
	기타	27	21.4	92.9
	요식업	9	7.1	100.0
	합계	126	100.0	100.0

2) 갈등현황의 빈도분석

(1) 갈등의 정도

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 갈등의 정도를 조사한 결과 매우 미미함이 4.8%, 대체로 미미함이 4.8%, 보통이 14.3%, 대체로 심각함이 38.1%, 매우 심각함이 38.1%로서 대체로 심각함과 매우 심각함이 전체의 76.2%를 차지해 갈등을 심각하게 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 갈등의 정도

구분	빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
매우 미미함	6	4.8	4.8	4.8
대체로 미미함	6	4.8	4.8	9.5
보통	18	14.3	14.3	23.8
대체로 심각함	48	38.1	38.1	61.9
매우 심각함	48	38.1	38.1	100.0
합계	126	100.0	100.0	100.0

(2) 갈등의 변화

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 갈등의 강도를 조사한 결과 매우 낮음이 4.8%, 낮음이 7.1%, 보통이 7.1%, 높음이 61.9%, 매우 높음이 19.0%로서 높음이 전체의 61.9%를 차지해 갈등의 강도를 높게 인식하고 있음을 알 수 있으며, 갈등의 횟수를 조사한 결과 매우 낮음이 2.4%, 낮음이 7.1%, 보통이 23.8%, 높음이 38.1%, 매우 높음이 28.6%로서 높음이 전체의 38.1%를 차지해 갈등의 강도를 높게 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-3〉 갈등의 변화

구분		빈도	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
갈등 강도	매우 낮음	6	4.8	4.8	4.8
	낮음	9	7.1	7.1	11.9
	보통	9	7.1	7.1	19.0
	높음	78	61.9	61.9	81.0
	매우 높음	24	19.0	19.0	100.0
	합계	126	100.0	100.0	100
갈등 횟수	매우 낮음	3	2.4	2.4	2.4
	낮음	9	7.1	7.1	9.5
	보통	30	23.8	23.8	33.3
	높음	48	38.1	38.1	71.4
	매우 높음	36	28.6	28.6	100.0
	합계	126	100.0	100.0	100

(3) 갈등시 행동 유형

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 갈등시 행동유형을 조사한 결과 나 자신의 이익 보다는 상대방의 요구를 수용한다가 7.1%, 어떤 대가를 치르더라도 나의 목적을 달성하려고 노력한다가 7.1%, 서로 조금씩 손해를 보더라도 양보하는 선에서 협상한다가 42.9%, 서로 원하는 목적을 모두 달성할 수 있도록 상대와 협력한다가 38.1%, 정부(지방자치단체)에게 협조를 요청한다가 4.8%로서 서로 조금씩 손해를 보더라도 양보하는 선에서 협상한다가 42.9%를 차지해 서로 조금씩 손해를 보더라도 양보하는 선에서 협상하려는 행동유형이 인식되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 갈등시 행동 유형

구분	빈도	퍼센트(%)	유효퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
나 자신의 이익 보다는 상대방의 요구를 수용한다	9	7.1	7.1	7.1
어떤 대가를 치르더라도 나의 목적을 달성하려고 노력한다	9	7.1	7.1	14.2
서로 조금씩 손해를 보더라도 양보하는 선에서 협상한다	54	42.9	42.9	57.1
서로 원하는 목적을 모두 달성할 수 있도록 상대와 협력한다	48	38.1	38.1	95.2
정부(지방자치단체)에게 중재를 요청한다	6	4.8	4.8	100.0
합계	126	100.0	100.0	100.0

(4) 서해안 지역 갈등의 원인

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 서해안 지역 갈등의 원인을 조사한 결과 경제적 측면(소득감소, 생계막막 등)이 52.4%, 지역 기반적 측면(지역 커뮤니티 또는 공동체의 붕괴 등)이 2.4%, 법제도적 측면(정부의 갈등관리제도 및 정책적 대안의 미흡 등)이 14.3%, 인식적 측면(주민간 또는 주민과 기업정부 간 불신 등)이 4.8%, 운영적 측면(복구비의 합리적이지 못한 배분)이 11.9%, 자원적 측면(정부 복구비의 턱없는 부족 등)이 11.9%, 심리적 측면(분노, 우울, 걱정 등)이 2.4%로서 경제적 측면(소득감소, 생계막막 등)이 전체의 54.4%를 차지해 서해안 지역갈등의 원인을 경제적 측면으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 서해안 지역갈등의 원인

구분	빈도	퍼센트(%)	유효퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
경제적 측면(소득감소, 생계막막 등)	66	52.4	52.4	52.4
지역 기반적 측면(지역 커뮤니티 또는 공동체의 붕괴 등)	3	2.4	2.4	54.8
법제도적 측면(정부의 갈등관리제도 및 정책적 대안의 미흡 등)	18	14.3	14.3	69.0
인식적 측면(주민간 또는 주민과 기업정부 간 불신 등)	6	4.8	4.8	73.8
운영적 측면(복구비의 합리적이지 못한 배분)	15	11.9	11.9	85.7
자원적 측면(정부 복구비의 턱없는 부족 등)	15	11.9	11.9	97.6
심리적 측면(분노, 우울, 걱정 등)	3	2.4	2.4	100.0
합계	126	100.0	100.0	

(5) 서해안 지역 불신원인

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 서해안 지역 불신원인을 조사한 결과 이기주의(내 입장만 생각해서)가 35.7%, 정보 불투명(보상체계, 금액 등의)이 61.9%, 종사하는 직업이 달라서가 2.4%로서 정보불투명(보상체계, 금액등의)이 전체의 61.9%를 차지해 서해안 지역 불신원인을 정보불투명으로 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 서해안 지역 불신의 원인

구분	빈도	퍼센트(%)	유효퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
이기주의(내 입장만 생각해서)	45	35.7	35.7	35.7
정보 불투명(보상체계, 금액 등의)	78	61.9	61.9	97.6
종사하는 직업이 달라서	3	2.4	2.4	100.0
합계	126	100.0	100.0	

(6) 갈등 원인별 심각도

지난 2007년 12월 서해안 유류유출 사고와 관련하여 갈등 원인별 심각도를 조사한 결과는 다음과 같다. 특히 복구비의 합리적이지 못한 배분, 생계문제의 심각, 정부 복구비의 턱없는 부족에서 높음과 매우 높음이 각 95.2%, 97.6%, 92.9%로 나타나 이들이 갈등의 심각한 원인이 되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 갈등 원인별 심각도

구 분		빈도	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
지역공동체의 붕괴	낮음	9	7.1	7.1	7.1
	보통	27	21.4	21.4	28.6
	높음	81	64.3	64.3	92.9
	매우 높음	9	7.1	7.1	100.0
	합계	126	100.0	100.0	
정부의 갈등관리 정책부족	매우 낮음	6	4.8	4.8	4.8
	보통	9	7.1	7.1	11.9
	높음	45	35.7	35.7	47.6
	매우 높음	66	52.4	52.4	100.0
	합계	126	100.0	100.0	
주민과 주민간 또는 주민과 정부간 불신	보통	21	16.7	16.7	16.7
	높음	87	69.0	69.0	85.7
	매우 높음	18	14.3	14.3	100.0
	합계	126	100.0	100.0	

복구비의 합리적이지 못한 배분	보통	6	4.8	4.8	4.8
	높음	63	50.0	50.0	54.8
	매우 높음	57	45.2	45.2	100.0
	합계	126	100.0	100.0	
유류유출 사고 후 생계문제의 심각	보통	3	2.4	2.4	2.4
	높음	51	40.5	40.5	42.9
	매우 높음	72	57.1	57.1	100.0
	합계	126	100.0	100.0	
복구참여로 인한 건강 악화	낮음	6	4.8	4.8	4.8
	보통	27	21.4	21.4	26.2
	높음	75	59.5	59.5	85.7
	매우 높음	18	14.3	14.3	100.0
	합계	126	100.0	100.0	
정부 복구비의 턱없는 부족	보통	9	7.1	7.1	7.1
	높음	48	38.1	38.1	45.2
	매우 높음	69	54.8	54.8	100.0
	합계	126	100.0	100.0	

(7) 갈등 해결 위해 가장 중요한 것

갈등의 해결을 위해 가장 중요한 것을 조사한 결과 지역 기반적측면(지역 커뮤니티 또는 공동체의 재정립 등)이 2.4%, 법제도적 측면(정부의 갈등관리 제도 및 정책적 대안의 마련 등)이 35.7%, 인식적 측면(주민 간 또는 주민과 기업, 정부간 신뢰 풍토 조성)이 45.2%, 운영적 측면(갈등 해결을 위한 주민들의 지속적 노력 등)이 14.3%, 기타가 2.4%로서 인식적 측면이 전체의 45.2%를 차지해 인식적 측면을 갈등 해결을 위해 가장 중요한 것이라고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-8〉 갈등 해결을 위해 가장 중요한 것

구 분	빈도	퍼센트(%)	유효 퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
지역기반적 측면	3	2.4	2.4	2.4
법제도적 측면	45	35.7	35.7	38.1
인식적 측면	57	45.2	45.2	83.3
운영적 측면	18	14.3	14.3	97.6
기 타	3	2.4	2.4	100.0
합 계	126	100.0	100.0	

(8) 지역 공동체 회복 위해 필요한 것

지역 공동체 회복을 위해 필요한 것 을 조사한 결과 지방자치단체의 지역 공동체 살리기 노력이 57.1%, 지역 자치기구(반사회 등)의 활성화가 7.1%, 지역 주민들이 함께 할 수 있는 문화 및 여가

공간 마련이 4.8%, 지역 주민 자치센터의 활성화가 21.4%, 기타가 9.5%로서 지방자치단체의 지역 공동체 살리기 노력이 전체의 57.1%를 차지해 지방자치단체의 지역 공동체 살리기 노력이 지역 공동체 회복을 위해 필요한 것이라고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-9〉 지역 공동체 회복을 위해 필요한 것

구 분	빈도	퍼센트(%)	유효퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
지방자치단체의 지역공동체 살리기 노력	72	57.1	57.1	57.1
지역 자치기구(반상회 등)의 활성화	9	7.1	7.1	64.3
지역 주민들이 함께 할 수 있는 문화 및 여가 공간 마련	6	4.8	4.8	69.0
지역 주민자치센터의 활성화	27	21.4	21.4	90.5
기타	12	9.5	9.5	100.0
합 계	126	100.0	100.0	100.0

(9) 갈등 해결 위해 정부의 법제도적 측면에서 필요한 것

갈등 해결을 위해 정부의 법제도적 측면에서 필요한 것을 조사한 결과 정보의 공개와 행정의 투명성 확보가 11.9%, 대화 파트너로서의 시민 단체의 적극적 참여 유도가 2.4%, 피해의 적절한 보상이 35.7%, 갈등관리 교육 및 홍보의 확대가 16.7%, 주민 및 이해관계자들과의 협상 시스템 정상 가동이 21.4%, 전문가(교수, 연구원, 변호사 등) 및 제3자(협상가, 상담가)의 적극 활용이 9.5%, 기타가 2.4%로서 피해의 적절한 보상이 전체의 35.7%를 차지해 피해의 적절한 보상이 갈등 해결을 위해 정부의 법제도적 측면에서 필요한 것 이라고 인식하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-10〉 갈등 해결을 위해 정부의 법제도적 측면에서 필요한 것

구 분	빈도	퍼센트(%)	유효퍼센트(%)	누적퍼센트(%)
정보의 공개와 행정의 투명성 확보	15	11.9	11.9	11.9
대화 파트너로서의 시민단체의 적극적 참여 유도	3	2.4	2.4	14.3
피해의 적절한 보상	45	35.7	35.7	50.0
갈등관리 교육 및 홍보의 확대	21	16.7	16.7	66.7
주민 및 이해관계자들과의 협상 시스템 정상 가동	27	21.4	21.4	88.1
전문가(교수, 연구원, 변호사 등) 및 제3자(협상가, 상담가)의 적극활용	12	9.5	9.5	97.6
기타	3	2.4	2.4	100.0
합 계	126	100.0	100.0	100.0

3. 서해안 사례를 통해 본 갈등관리의 문제점

1) 경제적 측면

첫째, 복구·생계비의 부족이다. 앞선 실증분석에서 갈등원인별 심각도에 대해 살펴보면 정부 복구비의 턱없는 부족에 대해 높음과 매우높음이 92.9%로 인식하고 있으며, 이는 지역 주민들은 복구·생계비의 부족이 갈등의 주요한 원인으로 여기고 있음을 알 수 있다.

둘째, 사고기업의 체계적이지 못한 경제지원이다. 서해안 유류유출사고의 경제적 책임에 대해 실증분석을 통해 살펴본 결과 57.1%의 응답자가 스피리트호 사고 기업이 대부분의 책임을 져야 한다고 인식하고 있어 사고의 경제적 책임에 대해 사고기업, 중앙정부, 지방자치단체 중 가장 강하게 인식하고 있음이 나타났다.

2) 인식적 측면

첫째, 정보 불투명의 문제이다. 앞선 실증분석에서도 서해안 지역 불신 원인으로 정보의 불투명이 61.9%로서 서해안 지역 주민들이 불신의 원인으로 가장 크게 높게 나타났다. 적극적인 정보의 공유가 부족하거나 보상 시스템을 운영하는 측에서의 적극적이고 효과적인 홍보가 이루어지지 않는다면 지역 주민들에게는 여전히 불신의 벽을 만들게 될 것이다.

둘째, 성숙한 시민의식과 공동체 문화 부재이다. 사회갈등 예방을 위한 적극적 시민참여 제도가 우리나라에서 성공하기 위해서는 시민의식의 성숙과 공동체 문화 형성이 중요하지만, 아직까지 우리나라 국민은 대화와 타협 그리고 양보와 호혜에 익숙하지 못하다. 그러나 설문을 통해 갈등 발생 시 선호하는 행동 유형을 살펴보면 서로 조금씩 손해를 보더라도 양보하는 선에서 협상한다가 42.9%, 서로 원하는 목적을 모두 달성할 수 있도록 상대와 협력한다가 38.1%로서 양보와 협력을 이상적으로 추구하는 것을 알 수 있으며, 이것은 이론과 실제의 괴리를 보여주는 것으로서 실천적 측면에서의 양보와 협상을 통한 성숙한 시민의식의 확립이 필요하다.

셋째, 심리적 지원 시스템 부족이다. 건강권 실현을 위한 보건의료단체연합과 녹색연합, 생명인권운동본부 등의 조사에서도 정신건강 관련 응답자 310명의 55%인 170명은 분노, 회피 등 '외상 후 스트레스 장애'를 경험한 것으로 나타으며, 41%의 주민이 우울, 35%의 주민이 강박장애를 호소함하였음이 나타났다(한겨레 21, 2008.3.20). 이처럼 심각한 지역주민들의 심리적 충격과 장애상황으로 인하여 주민간의 고성이가 더 자주 오가고, 사소한 일에도 말다툼이 생겨나며, 갈등이 고조되고 있으나 체계적이고 지속적으로 심리적 서비스 프로그램이나 이를 담당할 기구가 가동되지 않고 있는 실정이다.

넷째, 행정기관의 신뢰성 부족이다. 앞선 실증분석에서 갈등 원인별 심각도에 대한 주민들의 인식을 살펴보면 정부의 갈등관리 정책 부족에 대해 높음과 매우높음이 88.1%에 이르러 정부에 대한 주민들의 불신이 깊음을 알 수 있으며 이러한 불신으로 인하여 대화와 타협으로의 해결이 잘 되지 않고 갈등이 가중되고 있다.

3) 법제도적 측면

첫째, 갈등관리법제 부재이다. 오늘날 주민들은 민주주의의 수준이 높아지면서 다양한 의견이 제시되고 정책 수립과 문제 해결과정에 참여하고자 하는 의지가 강해지고 있으며, 이러한 현상은 유류유출 사고를 겪고 있는 서해안 지역에서도 마찬가지이다. 그러나 이에 대해 갈등관리지원센터를 마련하고, 갈등과 관련된 정책 연구, 갈등해결 매뉴얼 작성, 교육훈련 프로그램 개발, 전문가 양성, 갈등관리위원회 활동 지원 등의 활동을 하게 될 '갈등관리기본법(안)'이 여러 차례 국회에 상정되었으나 제정되지 않았다.

둘째, 이미 확립되어 있는 민사 책임 제도의 한계 때문이다. 해양유류오염 사고의 경우, 국제협약에 바탕을 둔 국제보상체제(international compensation regime)가 확립되어 있고 우리나라도 이 체제에 의해 유류오염사고와 관련 민사책임을 제도화하고 있다. 우리나라처럼 「1992년 기금」에만 가입한 경우, 보상상한선이 낮게 규정되어 있어 허베이 스피리트호 사고처럼 규모가 큰 사고가 발생할 때 피해액 전부를 보상받을 수 없게 되는 문제점을 갖고 있다(박재묵, 2008).

4) 운영적 측면

첫째, 신속한 있는 대응시스템 부재이다. 태안 지역사회에서 전개되고 있는 사회적 갈등의 쟁점은 다양하지만, 사회적 갈등 출현의 주된 요인은 책임 당사자의 배·보상 이행과 사회안전망의 작동이 신속하고 효율적으로 이루어지지 않은데 있다고 할 수 있다.

둘째, 합리적인 보상체계 확립 노력 부족이다. 서해안 지역 내 주민간 또는 마을간의 갈등의 가장 큰 원인은 배·보상의 문제로써, 이를 둘러싸고 다양한 수준에서 갈등의 양상이 나타나고 있으나, 기존 이러한 재난을 경험하거나 이에 대한 대비책으로서의 적합한 기준 등이 마련되어 있지 않았기 때문에 주민들이 납득 가능한 합리적 기준으로의 생계비 지원이 이루어지지 못하였다.

셋째, 정부 부처간의 이원화된 관리 시스템이 문제이다. 중앙정부 차원의 대응을 살펴보면, 예를 들어 양식업은 국토해양부 소속으로, 횃집 등요식업은 농림수산식품부 소속으로 같은 서해안 허베이 스피리트호 유류유출사고 문제에 속해 있으면서도 이에 대한 소관부처가 이원화되어 있으며, 이외에도 해양경찰청까지 각자 이원화된 업무처리 상황을 볼 수 있으며, 이는 문제의 해결을 더욱 복잡하게 하고 갈등을 더욱 가중시키는 역할을 하고 있다.

IV. 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 제시

1. 경제적 측면

첫째, 주민교육 등을 통한 지역 자생방안의 탐색이 필요하다. 정부의 지원금이나 보상금은 생계 문제의 근본적인 해결책이 될 수 없으며, 이들을 하나의 마중물로서 작용하게 하여 지역 주민들이

자생할 수 있는 생활터전을 마련할 수 있어야 한다. 따라서 임시방편적이고 일회성적인 경제적 보상금 지급에서 벗어나 지방정부에서는 주민들의 근본적인 생계문제 해결을 위한 자구책의 마련을 위해 노력해야 하며, 이를 위해 주민들의 자생방안을 탐색하고 이를 토대로 주민에 대한 교육프로그램 등을 통하여 스스로 일어서고자 하는 의지를 심어주고, 새로운 생계 방안을 마련할 수 있도록 도움이 되어야 한다.

2. 인식적 측면

첫째, 다양한 사회행사 개최, 주민자치센터 활성화 등을 통한 지역공동체 회복 노력이 필요하다. 지역공동체는 물리적·형식적으로 구축한다하여 이것이 지속적으로 작용가능케 회복되는 것이 아니며 지역을 기반으로 한 꾸준한 노력과 서로의 교류를 통한 신뢰의 회복을 통해 가능해 지는 것이기 때문에 이를 위해서 군민체육대회, 주민자치센터의 각종 프로그램 등을 활용하여 지역민들의 화해와 화합을 도모하는 등 지역공동체 회복을 위해 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 지역의 신뢰 형성이 필요하다. 갈등의 시대야 말로 민주성과 효율성의 조화를 요구하는 시대로서, 이에 따라 지방정부에서는 허베이 스피리트호 유류유출사고의 해결 과정에 있어서 이와 같이 민주성과 효율성의 조화를 이루는 풍토를 조성하여 주민의 정부에 대한 신뢰를 지속적으로 회복해 나가야 할 것이다.

셋째, 심리 지원 시스템의 마련이 필요하다. 서해안 허베이 스피리트호 기름유출 사고 이후 주민들은 기름 독성으로 인한 건강 이상과 정신적 충격을 계속적으로 호소해 왔으며, 분노, 회피 등의 외상후 스트레스 장애 문제 등이 심각한 것으로 나타났다. 따라서 이에 대한 해결을 민간 조직 차원에서의 지원 서비스나 일회성적인 지원에서 끝마칠 것이 아니라 지역 주민들이 이러한 사고로 인한 심리적 충격에서 벗어날 수 있도록 지속적이고 체계적인 심리 지원 서비스가 필요하다.

넷째, 대화와 협력을 위한 사회자본 형성을 위한 교육이 필요하다. 공공갈등을 예방 해결하기 위한 제도 못지않게 중요한 것이 사회적 관계에서의 협력의 증진이 가능하게 하는 비공식적 규범이나 문화라고 할 수 있다. 이러한 사회자본을 형성하기 위하여 가장 중요한 것은 교육과 홍보로서 교육과 홍보를 통하여 협력적 관계를 형성하는 것의 경제적, 윤리적 가치가 주민들 사이에서 인식 되어야한다.

3. 법제도적 측면

첫째, 지역 대책위원회 등의 통합적 운영 마련 및 건전한 주민참여 조직 육성이 필요하다. 정부와 주민간 갈등에서 자주 논쟁이 되는 것은 주민조직 대표성의 문제로서, 주민조직의 대표계층이 지역민의 민의나 여론을 대표할 수 있는가는 끊임없는 논쟁의 대상이 되어왔다. 현재 서해안 허베이 스피리트호 유류유출사고를 둘러싸고 충남 지역에서는 지난 2월 초 '유류피해 태안군 연합대책위원회'로서 주민조직을 통합했다고 하지만, 아직까지도 수많은 주민대표조직이나 위원회가 산발적

으로 난립해 있는 상황이며, 이들 간의 갈등이 주민간의 갈등에 주요한 변수로 작용하고 있다. 따라서 이러한 갈등에 있어 지방정부가 갈등의 중재 및 조정자로 나서고, 대화와 토론·타협의 분위기를 조장함으로써 진정 지역의 주민을 대표할 수 있는 통합적 지역 대책위원회의 마련을 위해 노력할 필요가 있다.

둘째, 광역적 차원에서의 갈등중재기구 설립이 필요하다. 일반적으로 광역행정은 각국에서 지지방자치단체간의 중복투자, 경합경영, 행정서비스 구역외 누출, 소규모투자의 비경제성 등을 해소하기 위해, 즉, 지방자치단체간의 갈등관계를 해소하고 분쟁을 예방하기 위하여 제도적으로 발전한 것이다. 따라서 광역정부의 본연적 역할로 돌아가 광역자치단체 내에서의 기초자치단체간 또는 기초자치단체와 중앙정부간의 갈등 조정의 역할을 온전히 수행할 필요가 있다(최창호, 2007).

셋째, 국가적 차원에서의 통합된 갈등관리 시스템이 필요하다. 지난 2007년 12월 발생한 허베이 스피리트호 유류유출 사고와 관계된 정부 소관부처는 환경부, 국토해양부, 농림수산식품부, 해양경찰청 등으로 이원화되어 있다. 이러한 중앙 부처간의 업무처리의 이원화는 피해 대상자인 주민들을 더욱 혼란에 빠뜨려 갈등을 가중시키고 있다. 따라서 이번 허베이 스피리트 유류유출사고 뿐만 아니라 향후 발생하는 재해·재난에 따른 사전·사후 처리에 있어 이러한 문제를 해결할 수 있는 기능을 추가적 보완이 사회통합정책실이나 다른 기관에서 이루어져야 한다.

넷째, 갈등관련 법제의 정비가 필요하다. 각종 갈등의 해결을 위해서는 이에 대한 정부간 사전협의제, 정부간 협력제, 분쟁조정제, 분쟁조정 및 지원수단 확보를 위한 법령과 제도를 정비하고 강화시켜 나갈 필요가 있다. 따라서 갈등과 분쟁을 사전에 예방하거나 최소화할 수 있는 시스템 구축을 위해 '갈등관리 기본법'이 조속히 마련되어야 할 것이다.

4. 운영적 측면

첫째, 합리적 보상체계 확립이 필요하다. 지역에서 재난·재해 발생이나 사건·정책 추진 시 반드시 이러한 규정을 따르도록 하고 피해자에 대한 적절한 보상을 해 주어야 한다. 재난·재해는 언제 닥칠지 예측하기 어려우며, 재난이나 재해가 발생한 후 수많은 이해당사자들이 관계되어 있는 시점에서의 보상체계 마련은 더 많은 갈등을 수반하기 마련이다. 따라서 사건이나 사고가 발생하기 전, 미리 이러한 갈등을 예방하기 위한 합리적 보상체계의 확립이 필요하다.

V. 결 론

본 연구의 목적은 기존 연구를 바탕으로 갈등의 원인을 도출하여 이를 바탕으로 허베이스피리트호 유류유출사고를 둘러싼 갈등의 실태 파악 및 분석을 통하여 갈등관리의 기본방향을 제시하는 것이다. 이를 위해 갈등의 원인변수로서 경제적 측면, 인식적 측면, 법제적 측면, 운영적 측면에서

의 갈등의 원인을 살펴보고, 이를 통하여 갈등관리의 문제점을 도출, 효과적인 갈등관리 방안을 도출하였다.

갈등의 원인변수로는 첫째 경제적 측면에서 복구·생계비의 부족, 사고기업의 체계적이지 못한 경제지원을 제시하였다. 둘째, 인식적 측면에서 정보 불투명의 문제, 성숙한 시민의식과 공동체 문화 부재문제, 심리적 지원 시스템의 부족, 행정기관의 신뢰성 부족이다. 셋째, 법제도적 측면에서 갈등관리법제의 부재, 이미 확립되어 있는 민사 책임 제도의 한계 등을 설명하였다. 넷째, 운영적 측면에서는 신속한 대응시스템 부재, 합리적인 보상체계 확립 노력 부족, 정부 부처간의 이원화된 관리 시스템 문제 등이 문제점으로 지적되었다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로서 경제적 측면에서는 주민교육 등을 통한 지역 자생방안의 탐색이 필요하며, 인식적 측면에서는 다양한 사회행사 개최, 주민자치센터 활성화 등을 통한 지역공동체 회복 노력, 지역의 신뢰 형성 심리 지원 시스템의 마련, 대화와 협력을 위한 사회자본 형성을 위한 교육 등이 필요하다. 셋째, 법제도적 측면에서는 지역 대책위원회 등의 통합적 운영 마련 및 건전한 주민참여 조직 육성, 광역적 차원에서의 갈등중재기구 설립 및 활성화, 국가적 차원에서의 통합된 갈등관리 시스템이 정비, 갈등관련 법제의 정비 등이 필요하며, 넷째, 운영적 측면에서는 합리적 보상체계 확립 등이 필요하다.

<참고 문헌>

- 김상권, 2008, 공공갈등의 발생요인과 관리방안에 관한 연구: 행정중심복합도시 건설사업 추진과정을 중심으로, 서울시립대학교 대학원.
- 김현정, 2007, 방사성폐기물처리장 입지 갈등관리의 성패요인에 관한 연구: 부안·경주사례를 중심으로, 서울시립대학교 대학원.
- 길병옥, 2008, 서해안지역 스피리트호 유류유출사고 관련: 충남지역 갈등관리 및 사회통합을 위한 과제와 전략 연구, 충남발전연구원.
- 나민식, 2004, 지방자치시대 지역갈등관리에 관한 전략: 대전광역시 비선호시설 입지정책을 중심으로, 충남대학교 행정대학원.
- 박재묵, 2008, “허베이스피리트호 유출유 사과에 따른 사회적 갈등”. 충남대학교 해양연구소 심포지움 논문집 제16권.
- 박형서, 2005, ‘특집: 국책사업과 갈등관리1: 국책사업 사회갈등의 원인과 특징’, 월간국토 통권 283호.
- 안재영, 1999, 정책결정참여자간의 갈등에 관한 연구: 영월 다목적댐 건설을 중심으로, 고려대학교 대학원 석사학위논문.
- 오광록, 1996, ‘갈등관리에관한 이론적 고찰’, 대전산업대학교 논문집 : 13(1).
- 육동일, 1995, ‘지방자치제하의 지역·단이기주의에 관한 연구’, 지방자치연구, 7(2).

이달곤, 2005, 협상론: 협상의 과정, 구조, 그리고 전략, 서울: 법문사.

이승철, 1996, '지방정부와 주민간의 갈등관리방안 모색', 한국행정논집, 8(3).

정희성, 1997, 도시개발과 환경성평가 기술, 건축, Vol.41 No.12.

최창호, 2007, 지방자치의 이해, 서울: 삼영사.

한수현, 2005, 통합적 갈등관리방안에 관한 연구, 단국대학교 대학원 박사학위논문.

허 석, 1995, 공공정책결정과 주민저항에 관한 연구: 핵폐기물처리시설 입지선정에 관한 사례분석,
건국대학교 대학원.

한겨레 21. 2008. 3. 20.

소방방재청 사고수습일지 2008. 2. 5.

여성공무원에 대한 차별인식과 인사정책

이갑숙

대전시민사회연구소 이사

Recognition of Discrimination against Female Public Officials and Personnel Policy

ABSTRACT

This paper examines the recognition of discrimination against female public officials and the directions that should be taken for the personnel policies of public officials. According to the results of this study, sex discrimination exists in our public administration. Male public officials recognize their bureaucratic organization's customary practices and conservatism, and assume a lack of ability and effort on the part of female public officials. Meanwhile, female employees come up against their bureaucratic organization's customary practices, deeply entrenched conservatism, social practices, and sexually discriminative structures. It is necessary to change and renovate our public administration system at an institutional level in order to abolish the sex discrimination inherent in it. To realize this goal, various actions should be actively taken such as education on gender equality personnel policy, high rates of employment of female administrators, the instatement of a gender quota system for appointment, and the instatement of a gender quota system for promotion.

Key words: female public officials, recognition of discrimination, personnel policy, glass ceiling

국문초록

본 연구는 공무원을 대상으로 여성공무원의 차별인식과 인사정책 방향을 살펴보았다. 조사결과 공직사회의 남녀차별이 존재하고 있었으며 그 원인으로는 남성공무원은 공무원의 조직의 관행과

보수성, 여성공무원의 능력과 노력부족으로 인식하고 있었으며, 여성공무원은 공무원의 조직의 관행과 보수성, 사회적 관습과 성차별 구조를 들었다. 공직사회에서의 여성차별을 철폐하기 위해서는 제도적 변화와 개혁이 필요하다. 이를 위해서 양성평등 인사정책에 대한 교육과 여성관리자 임용 확대, 보직배치할당제, 승진할당제 등의 적극적 조치가 필요하다.

주제어: 여성공무원, 차별인식, 인사정책, 유리천장

I. 서론

우리나라의 사회적 활동 집단 중에서 소수집단으로 분류될 수 있는 집단 가운데 하나가 여성이다(빈부격차·차별시정위원회, 2004). 우리나라는 남존여비(男尊女卑)의 유교사상과 가부장제도라는 문화적 토양 위에 빠른 근대화와 군사독재로 인한 남녀차별적인 구조적 모순까지 더해 정치, 경제, 사회문화, 교육 등에서 여성들이 심각한 차별을 받아왔다(박통희, 2004). 이에 정부는 1980년 말부터 고용 및 인사 상 여성의 차별을 제거하고 여성인력의 활용을 통한 사회발전과 여성의 사회참여를 통한 남녀평등의 실현을 위하여 1987년에 ‘남녀고용평등법’을 제정하고, 1996년에는 ‘여성발전기본법’을 제정하여 여성인력의 활용을 적극적으로 추진하기 시작했다. 공무원의 경우 1989년 이후 채용에서 차별이 철폐되고, 1996년부터 일정비율의 여성채용목표제 실시, 2002년에는 양성평등목표제를 도입하는 등 단계적으로 우대조치를 취하여 왔다. 즉, 보직관리에 있어서의 양성평등의 강화, 승진기회에 있어 실질적 양성평등의 보장, 출산휴가의 의무화 및 기간연장, 육아휴직요건의 완화와 휴직수당 지급, 육아휴직기간의 호봉승급 100%반영, 육아휴직 후 복직한 자에 대한 연가제도 개선, 대체인력 확보 등을 실시하고 있다. 특히 여성공무원의 대표성과 활용성을 강화하기 위하여 여성공무원채용목표제 실시와 여성관리자 임용확대 5개년계획 수립하여 적극적으로 조치해 왔다. 이처럼 적극적인 여성공무원 인사정책의 추진으로 우리나라 여성공무원은 그 증가율이 높아져 40%를 차지하고 있다¹⁾.

그러나 우리나라 여성공무원의 대부분이 하위직에 집중되어 있으며 근무분야도 읍, 면, 동의 민원업무나 사회복지 분야, 교육 및 도서관 업무 등에 한정되어 있으며, 정책, 기획업무 분야와 같은 중요한 부서에는 여성공무원의 수가 적다. 정부 차원의 노력에도 불구하고 관리직 여성공무원의 수는 하위직 공무원과 수와 비교했을 때 상대적으로 낮은 실정이다.²⁾ 이러한 이유로는 공직사회에

1) 여성공무원 비율은 1974년 14.8%, 1983년 21.3%, 1990년 24.2%, 1995년 27.3%, 2007년 약 40%로 증가하였다(행정안전부, 2008).

2) 유엔이 여성의원과 행정부 고위 공직자 비율 등으로 산출한 여성권한척도(gender empowerment measure : GEM)를 보면 관리직급에서 여성의 점유율은 대단히 낮은 수준임을 알 수 있다. 한국의 여성 고위 행정관리직 비율은 8%로서 핀란드 30%, 덴마크 25%, 미국 42%, 아일랜드 31%이며, 아시아 문화권인 싱가포르 26.0%에도 훨씬 뒤떨어지는 수준이다(UNDP, Human Development Report 2007/2008).

서 남성 중심적 인사관행과 여성의 역할과 능력에 대한 편견이 지배하고 있어 여성공무원이 중요한 보직을 맡기 어렵고 승진 등에서도 불이익을 당하고 있다는 것이 국내연구에서 직·간접적으로 확인되었다(박숙자, 1999; 김복규 외, 1999; 권경득, 2000; 제갈돈, 2000; 박영미, 2000; 박천오 외, 2000; 홍미영, 2004a). 한편으로는 여성의 고위직 진출이 어려운 이유는 ‘보이지 않는 차별’인 ‘유리천장(glass ceiling)’이 존재하기 때문이라고 주장한다(Gallagher and Golant, 2002 ; 이주희 외, 2004). 유리천장은 승진과 경력의 장벽으로 인해 고위관리직으로 올라가려는 여성들이 많은 방해받고 있다는 사실을 이론적, 경험적으로 밝혀내고 있다(Naff, 1994; Sally, 1998; David & Maume, 2004).

법적, 제도적 차별이 많이 개선되고 전체 여성공무원의 비율이 증가하였음에도 불구하고 정책결정과정에 참여할 수 있는 지위에 있는 고위 관리직 여성공무원의 수가 여전히 낮다면 이에 대한 현상과 원인까지를 심층적, 이론적으로 규명해 볼 필요성이 있다. 현재 그동안 정부가 추진하고 있는 할당제, 채용목표제 등과 같은 적극적 조치에 대하여 조직적인 저항과 역차별 논쟁, 군가산점 부활 제기 등이 아직도 사회적 이슈의 중심에 있는 상황이다. 정책을 결정하는 과정 중에 어느 한 성에 의한 편파적이고 불평등한 흐름을 막고 남성과 여성 모두의 관심과 경험을 통합하기 위해서는 모든 정책의 수준과 과정에 여성이 동등하게 참여하고 의사결정권을 가질 수 있도록 여성의 참여비율을 확대하는 것이 시급하다. 이러한 맥락에서 지금 현재 공직에서의 여성을 둘러싼 가장 중요한 쟁점사항은 역시 전체 공무원 수에 비해 관리직 여성공무원의 비율이 너무 저조한 수준이라는 것이다.

본 연구는 이 같은 문제의식을 가지고 공직사회에 있어 여성에 대한 차별이 존재하는지, 차별의 주된 이유가 무엇인지, 여성공무원에 대한 인사정책에 대한 인식을 살펴본 후 여성공무원의 대표성 확보를 위한 여성공무원의 인사정책방향을 제시하고자 한다.

II. 여성공무원에 대한 차별과 인사정책

1. 여성공무원에 대한 차별과 유리천장

세계적으로 여성은 전체 노동력의 약 40%를 차지하는데, 공사부문을 합쳐 관리직의 경우만 본다면 약 20%가 여성이다. 그런데 우리나라의 경우 관리직에서 여성의 비중은 7%에 불과하다. 일본 11%, 싱가포르 22%, 네덜란드 23%, 독일 26%, 영국 33%, 뉴질랜드 37%, 미국 43%등에 비하면 턱없이 부족한 상황이다(한국여성개발원, 2002). 한국의 경우 그동안 공사조직을 막론하고 고위 관리직에 있는 여성을 찾기 힘들었다. 더 심각한 문제는 여성을 공직의 주류세력에서

배제하는 이른바 ‘성 전형화 현상’을 나타내었다는 것이다³⁾. 공직의 성비에서 성 전형화 현상은 여성공무원에 대한 차별구조를 그대로 대변하고 있다고 볼 수 있다. 특히 남성공무원들은 성 전형화를 당연한 것으로 받아들여 왔고, 또 이러한 체제가 지속적으로 유지될 것이라고 여겼을 것이다. 하지만 공직에 성비변화가 요구되고 또 이것이 여성공무원채용목표제와 승진할당제와 같은 적극적 정책을 통해 현실화됨으로서 기존의 성비체제를 유지하고자 하는 기존 구성원들의 심리적 갈망은 오히려 보이지 않는 장벽이 될 수 있다. 그런데 이러한 현상은 철저한 계층제의 공직특성을 고려할 때 겉으로 표출되는 것보다는 눈에 보이지 않는 유리천장(Glass Ceiling)의 형태를 띠게 될 가능성이 높다. 이것이 바로 전체 여성공무원의 비율이 증가 했음에도 불구하고 주요부서와 고위 관리직에서의 여성비율이 저조할 수밖에 없는 이유의 한 원인이 될 수 있을 것이다.

유리천장(Glass ceiling)현상이란 눈에 보이지는 않으나 올라가려면 현실적으로 천장이 유리벽으로 막혀 있어 오를 수 없는 현상으로 주로 능력과 업적에 관계없이 여성이나 소수민족이 고위직이나 관리직에 오르는 것을 막고 있는 보이지 않는 인위적 장벽을 지칭한다(이주희 외, 2004; 김양희, 2000). 이 용어는 1987년 미국 월스트리트 저널의 기자들이 최초로 만들어 사용했다고 전해지는데, 미국에서 1980년대부터 여성을 포함한 소수인종이 조직의 관리직으로 승진하는 과정에서 겪게 되는 장애를 설명하는데 있어 이 용어를 사용해 왔으며, 한국에서는 주로 여성학이나 사회학 분야의 연구에서 종종 인용되고 있다. 실제로 공직에 있어 법령이나 제도가 잘 완비되어 있어도 여성에게 보이지 않는 불공정과 사회적 차별 관행이 계속된다면 더 높은 자리로 올라가는 것은 어렵게 된다. 예를 들어 승진을 남성들이 주류로 구성된 인사위원회에서 결정한다거나, 여성을 여성부서나 민원부서 등 특정한 부서에 집중 배치하여 다양한 보직경험을 차단하거나, 교육이나 해외연수 등에서 능력개발기회와 전문습득기회를 배제시키는 경우 등이다. 공직에서 여성에 대한 ‘유리천장’이 과연 실제 존재하며 이를 가능하게 하는 것은 무엇인가에 대한 의문은 기존문헌이나 사례에 비추어 재검토해 볼 문제이다.

2. 여성공무원 인사정책

그 동안 적극적인 여성공무원 인사정책의 추진으로 공직사회에서 여성이 차지하는 비율은 지속적으로 증가하여 2007년 말 현재 전체 공무원 87만 8천명 가운데 여성이 약 35만 1천여 명으로 전체의 40%를 차지하고 있다(행정안전부, 2008). 그러나 정책결정에 참여할 수 있는 1-5급 관리직 여

3) ‘성 전형화(sex-typing)’란 어떤 직업이 한 성에 의해 선점되어 다수를 차지하면서, 그것이 당연하다고 여기는 규범적 기대를 갖는 것을 말한다(Epstein, 1970). 성 전형화의 결과는 남녀에게 다르게 나타나는데, 소수 집단(minority)으로서 여성은 직업을 제한 당하는 반면 남성은 오히려 성공할 기회와 상승이동에 유리하다는 것이다. 한 예로서, 남성비율이 압도적으로 높은 의사 사회에서의 여의사와 대부분이 여성인 간호사직에서의 남성간호사는 각각 상대적으로 그들의 위치가 전혀 다르다는 것이다. 이는 곧 직업적 역할과 성(gender)역할 간 지위불일치가 일어났을 때 성이 ‘주지위(main status)’가 되어 직업 활동을 지배하게 된다는 것을 보여주는 예이다(홍미영, 2004b).

성공무원은 2,461명으로 전체 35,403명의 약 7%에 불과하여 정부의 노력에도 불구하고 여성공무원은 여전히 하위직에 편중되어 있다. 이는 행정관리직의 30%를 여성으로 임용하도록 권고하고 있는 UN여성지위위원회 권고치 및 주요 외국에 비해서 크게 낮은 수준이다.

정부는 관리직 여성공무원을 확대하기 위하여 다양한 계획을 수립·시행하고 있다. 여성공무원이 양성평등적 관점에서 능력을 발휘하고 근무할 수 있도록 2001년 5월 여성공무원의 육성 및 활용 촉진방안을 마련하고 이를 토대로 2002년 3월 제정된 여성공무원인사관리지침을 2004년 3월에 개정하여 각 부처에 시달한 바 있다. 적극적인 여성공무원인사정책을 담고 있는 ‘여성공무원인사관리지침’의 주요 내용은 채용, 보직관리, 승진, 교육훈련 등에 있어서 실질적인 양성평등 보장, 희망보직제의 적극적 실시, 여성관리자 임용목표제 실시, 육아휴직, 출산, 휴가 등의 모성보호 기능 강화, 성인지적 통계자료의 작성 등이다. 그 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보직관리에 있어 양성평등의 강화이다. 모든 직위에 남녀공무원의 차별 없는 보직부여를 원칙으로 하고 여성공무원이 특정 부서에 편중되거나 장기 배치되지 않도록 하며 주요보직에 배치될 수 있도록 적극 노력한다. 또한 여성공무원의 능력과 경력발전을 위해 희망보직제를 적극 운영하며, 각 기관은 인사담당부서에 여성공무원이 1인 이상 배치될 수 있도록 하고, 승진·근무성적평정·상훈 등 각종 인사관련위원회에도 여성공무원이 참여할 수 있도록 한다.

둘째, 근평시 남녀차별 금지이다. 근무평정에서 능력과 실적 등에 따라 합리적으로 평정하여야 하며, 여성이라 하여 불리한 평정을 받지 않도록 한다.

셋째, 승진기회에 있어 실질적인 양성평등의 보장이다. 승진대상자를 선정함에 있어 남녀공무원이 차별 없이 능력과 실적 등에 따라 공정하게 심사·결정되도록 하고, 승진후보자 명부 서열상 승진예정인원 수의 범위 내에 여성공무원이 포함되어 있는 경우에는 그 인원비율만큼 여성공무원이 승진 임용될 수 있도록 한다. 예컨대, 승진예정인원이 5명인 경우에 서열 5번까지의 후보자 중 여성공무원 1인이 있는 경우 승진후보자 배수범위 내의 여성공무원 1명 반드시 승진될 수 있도록 노력한다.

넷째, 교육 훈련 대상자 선정 시 실질적인 양성평등의 보장이다. 리더십 향상, 직무능력 제고 등 여성 공무원의 능력개발에 필요한 각종 교육훈련을 확대하고, 장·단기 교육훈련 프로그램(국외출장, 파견 등 포함)의 대상자는 남녀차별 없이 객관적인 기준에 따라 합리적이고 공정하게 시행하되, 해당기관 또는 공적분야에서의 직급별 남녀인원 구성비율 등을 고려하여 포상대상자가 양성평등의 원칙에 적합하도록 하여야 한다.

다섯째, 모성보호 및 대체인력확보이다. 출산휴가, 육아휴직이 원활히 실시될 수 있는 직장분위기를 조성하고 출산휴가·육아휴직을 마치고 복귀한 공무원이 직무에 잘 적응할 수 있도록 배려하여야 하며, 여성공무원이 복무규정에 의한 보건휴가와 육아시간을 신청하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 한다. 출산휴가·육아휴직에 따른 업무공백을 방지하고 출산휴가·육아휴직대상자의 심리적 부담감을 최소화하기 위하여 대체인력과 예산확보에 노력하여야 한다.

여섯째, 여성관리자 임용목표제이다. 각 부처(지자체)별 여성관리자 임용확대 5개년 계획(2002-2006)

에 따른 연도별 여성관리자 임용목표비율을 차질 없이 달성하여 2006년 12월 말까지 정부의 5급 이상 관리직 공무원 중 여성비율이 10%이상 되도록 노력하고 각 부처(지자체)는 2004년 까지 과장(급)이상의 직위에 여성을 1명 이상 임용하도록 하였다. 여성관리자 임용계획 5개년 계획의 추진성과를 토대로 여성관리자 임용목표를 상향조정하여 2007년부터 “제2차 여성관리자 임용확대계획”을 마련하여 각 부처별로 1명이상의 여성과장 또는 여성국장을 임용하도록 하여 여성인력의 대표성을 강화하는 방안을 마련하였다. 이와 같이 ‘여성관리자 임용목표제’는 여성을 공직에 유치하고자 중점적으로 추진해 왔던 여성채용목표제에서 한 걸음 더 나아가 여성공무원들을 적극적으로 관리직 공무원으로 육성·지원하기 위한 새로운 제도라 할 수 있다.

3. 선행연구

여성공무원의 승진, 보직, 직무만족 등을 다룬 연구들은 비교적 활발하게 이루어 졌다. 박숙자(1999)는 5급 이상의 관리직 여성공무원 20명을 대상으로 일과 삶의 대한 심층면접 사례조사를 시도하였는데, 조사 결과 행정관리직에 진출한 여성들이 일과 가정생활의 병행으로 인한 애로점이 큰 것으로 나타났다. 즉, 가사일은 맞벌이 경우라도 여성들이 해야 할 몫 등으로 성별 역할분담 이데올로기가 지속되는 한 공직사회에 진출하여 소위 성공했다고 평가받는 여성들에게 있어서도 가사에 대한 심리적 부담감을 떨쳐버리기는 어려울 것이라는 결론을 내렸다. 박영미(2000)는 고위 여성공무원의 보직실태와 정책결정에 관한 연구에서 여성공무원들의 문제 중 가장 심각하게 나타나는 문제를 보직과 승진으로 보고 관리직 여성공무원의 진출이 활발히 이루어지기 위한 여러 가지 노력이 필요하다고 강조하였다. 권경득(2000)은 공직 인사 상의 여성 차별실태와 개선방안에 대한 연구를 통해 공직 인사 상에서의 여성 차별인식이 채용, 보직배치, 근무성적 평정, 승진, 교육, 포상 등에 있어서 남성응답자와 여성응답자에 있어 정도의 차이는 있으나 남녀 응답자 모두 여성 차별이 매우 심한 것으로 인식하고 있다고 밝혔다. 김태일(2000)은 행정부 일반직 공무원의 통계자료를 이용하여 남녀공무원의 승진소요기간을 계산하고 격차를 분석하였다. 그 결과 일반직 예상과는 달리 여성이 남성보다 승진소요기간이 짧은 것으로 나타났는데, 그 이유를 선발편의 존재, 보직의 차이, 유리천장의 존재 가설 때문이라고 보았다. 이와 같이 한국에서는 거의 대부분의 연구들이 여성공무원의 승진과 보직실태 분석 내지 정책적 제언에 그치고 있으며 보다 근본적인 인식 문제 즉, 고정관념, 차별의식, 보이지 않는 행태 등에 대한 접근은 해외의 연구동향에 비해 매우 미흡한 편이다.

한편, 외국의 경우 ‘승진과 유리천장’에 관한 문제를 다룬 연구가 비교적 많다. Morrison(1992)은 조직 내 여성의 ‘유리천장’ 현상에 대해 세 가지의 기본 가설을 이론적으로 상정하고 있다. 그것은 각각 여성의 사회적 배경과 자질의 문제, 관행화된 조직문화의 문제, 사회적 편견과 고정관념으로 인한 차별이다. 더욱 구체적으로 여성이 유리천장을 경험하는 상황으로 물리는 데는 여성에게 좋지 않은 근무조건, 남성위주의 조직문화 그리고 여성 자신의 내부적 문제가 가장 중요한 요인이라고 밝히고 있다. 그 밖에도 여성의 가정에 대한 부담감, 남성들의 여성에 대한 심리적 불

편함, 여성은 관리자로서의 리더십이 부족하다는 고정관념 등도 유리천장을 강화시키는 역할을 하고 있다고 주장했다. Naff(1994)는 미 연방정부의 공무원 직급 전체를 대상으로 유리천장에 대한 영향변수를 실증적으로 규명함으로써 여성공무원의 향후 승진전망을 밝히려 했는데, 그 배경은 1964년부터 차별철폐를 위한 조치가 행해져 왔음에도 연방정부 관리직급에는 여성공무원이 부족한 원인을 찾고자 함이었다. 그 결과 여성공무원은 직무경험과 교육수준 뿐만 아니라 전통적으로 여성의 비업무영역으로의 진입갈등이 잠재적 생산성과 능력개발을 방해한다고 말했다. 그리고 여성공무원은 경쟁상황에서 다양한 고정관념(stereotype)에 직면하고 있으며, 해결책으로 유리천장을 부술 실제적이고 구체적인 기관과 관리자의 도입을 주장하였다. Ely(1994)는 여성 고위직의 저조한 비율이 유리천장 현상의 한 요인으로 지적함과 동시에 기존 연구와는 다른 관점(여성대 여성)에서 고위직 여성들의 비율에 따라 조직 내 여성들 간의 연대의식과 관계가 달라지는 지를 연구하였다. 구체적으로 조직의 성차별 분위기가 클수록 여성 공무원의 여성상사와의 관계가 좋지 않게 나타났는데, 이러한 결과는 조직의 여성에 대한 불평등 구조가 커질수록 여성들의 승진기회가 적어지고 이에 여성들은 적은 기회나 자원을 놓고 서로경쟁하게 될 수밖에 없음을 나타낸다고 했다. 또한 이러한 상황에서 여성관리자는 남성주도적 문화를 전적으로 수용해야 살아남을 수 있기 때문에 후배 여성들에게 멘토링을 할 여유가 없어지고 적절한 역할모델이 되기가 어려워진다고 주장했다.

Ⅲ. 조사 설계

본 연구는 여성공무원에 대한 차별인식과 차별해소를 위한 인사정책 방향을 제시하기 위해 대전광역시에 재직하고 있는 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 공무원에 대한 원인변수(성별, 연령, 근무연수, 직급, 학력, 근무기관)를 선정하였고, 이에 따라 공직사회의 성차별 존재, 유리천장, 여성공무원 대표성 확보방안에 대한 인식차이를 검토하였다. 조사기간은 2006년 10월 7일부터 11월 11일 사이에 조사가 실시되었으며 조사된 1,200부 중 부실 기재된 44부를 제외하고 1,156부가 최종 분석에 사용되었다. 표본추출방법으로는 시청과 5개구(동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구)의 공무원을 성별, 직급, 근무지별로 강제배분법과 무작위에 의한 층화표본추출법을 사용하였다. 조사원을 통한 면접조사와 자기주입식 조사방식을 혼합하여 설문조사 결과의 정확성과 응답률을 높이도록 노력하였다. 설문지는 응답자의 특성 6개과 차별문제에 대한 인식 3개, 여성공무원의 인사정책의 인식 10개, 여성관리직 비율 2개로 구성되어 있다. 자료 분석은 SPSS-win 프로그램을 이용하였으며, 분석방법으로는 빈도분석과 변인간의 차이를 살펴보기 위하여 T검정과 F검정을 실시하였다.

응답자의 인구학적 특성은 성별은 남성 60.5%(699명), 여성 39.5%(457명)로 남성이 많았고, 응답

자의 평균연령은 40.1세으로 남성 43.0세, 여성 36.0세이다. 공직연수에 관한 특성에는 평균 14.8년으로 남성 16.9년, 여성은 11.8년 이며, 직급은 6-7급(50.8%), 8급(37.4%), 5급(8.5%), 4급이상(3.4%)으로 조사되었다. 구체적 특성은 <표 1>과 같다.

<표 1> 일반적 특성

차 원	세부항목	빈도수	계	무응답
성별	남 성	699(60.5)	1,156(100)	0(0.0)
	여 성	457(39.5)		
연령	20대	113(10.2)	1,104(95.5)	52(4.5)
	30대	449(40.7)		
	40대	402(36.4)		
	50대이상	140(12.7)		
근무연수	5년미만	195(17.8)	1,097(94.9)	59(5.1)
	5-10	98(8.9)		
	10-15	273(24.9)		
	15-20	220(20.1)		
	20-25	110(10.0)		
	25-30	108(9.8)		
	30년이상	93(8.5)		
직급	4급이상	38(3.4)	1,133(98.0)	23(2.0)
	5급	96(8.5)		
	6~7급	575(50.8)		
	8급이하	424(37.4)		
학력	고졸이하	118(10.5)	1126(97.4)	30(2.6)
	전문대졸업	174(15.5)		
	대학졸업	711(63.1)		
	대학원이상	123(10.9)		
근무기관	시 본청	368(31.8)	1,156(100.0)	0(0.0)
	동구	145(12.5)		
	중구	152(13.1)		
	서구	168(14.5)		
	유성구	161(13.9)		
	대덕구	162(14.0)		

IV. 조사 결과 및 논의

1. 여성차별

1) 차별존재여부

공직사회 전반에 여성에 대한 차별이 있다고 생각하는가에 대한 질문에 대하여는 있다 50.9%, 없다 49.1%로 나타났다. 차이 검증결과 성별, 연령, 근무연수, 직렬로 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 성별로 보면 남성은 31.0%가 차별이 존재한다고 응답한 반면 여성은 81.3%가 차별이 존재한다고 응답했다. 남성은 차별 존재정도가 낮다고 보는데 비해 여성공무원은 상당히 높게 차별이 존재한다고 보고 있는 것이다. 연령이 낮고, 직급이 낮을수록, 근무기간이 짧을수록 차별의 정도가 높은 것으로 인식하고 있었다. 이러한 연구결과는 공직사회의 남녀차별은 어느 정도 존재한다는 것을 의미하며, 여성들과 공직사회의 약자로 볼 수 있는 계층 및 계급에서 그 정도의 차이가 큰 것으로 이해할 수 있다. 이러한 결과는 공직사회의 여성차별이 존재한다는 선행연구와 크게 다르지 않다(권경득, 2000; 현대리서치연구소, 2002). 이러한 것은 여성에 대한 채용목표제와 잠정적 우대조치에도 불구하고 지방자치단체에서는 아직 이러한 정책이 거의 효과를 보지 못하고 있다는 점을 시사하고 있다.

〈표 2〉 공직사회의 여성차별 여부

단위 : 빈도(비율)

		있다	없다	계	유의확률
전 체		585(50.9)	564(49.1)	1,149(100.0)	
성별	남	215(31.0)	479(69.0)	694(100)	0.000
	여	370(81.3)	85(18.7)	455(100)	
연령	20대	87(77.0)	26(23.0)	113(100)	0.000
	30대	285(63.9)	161(36.1)	446(100)	
	40대	156(38.8)	246(61.2)	402(100)	
	50대이상	38(27.5)	100(72.5)	138(100)	
직급	4급이상	9(25.7)	26(74.3)	35(100)	0.000
	5급	27(30.0)	63(70.0)	90(100)	
	6-7급	254(47.6)	280(52.4)	534(100)	
	8급이하	256(64.8)	139(35.2)	395(100)	
근무기관	시본청	156(42.7)	209(57.3)	365(100)	0.018
	동구	73(50.7)	71(49.3)	144(100)	
	중구	86(56.6)	66(43.4)	152(100)	
	서구	92(54.8)	76(45.2)	168(100)	
	유성구	91(56.5)	70(43.5)	161(100)	
	대덕구	87(54.7)	72(45.3)	159(100)	

2) 차별의 주된 원인에 대한 인식

남녀차별이 왜 존재하는가?에 대한 그 원인에 대한 인식을 살펴보고 구체적으로 성별과 직급별로 그 차이를 교차분석을 통해 살펴보았다. 전체적으로 보면 공무원 조직의 관행과 보수성 53.5%, 사회적 관습과 성차별 구조 26.8%, 여성공무원의 능력과 노력부족 14.8%순으로 나타나고 있다. 이를 성별로 살펴보면 남성공무원의 경우 공무원의 조직관행과 보수성 38.2%로 가장 많았고, 그 다음이 여성공무원의 능력과 노력부족 29.0%이 응답하고 있다. 그러나 여성공무원은 공무원의 조직관행과 보수성이 62.6%로 가장 많았고, 사회의 관습과 성차별 구조 26.8%로 나타나고 있는데, 이는 남성공무원의 의견과는 다소 차이가 난다.

결과적으로 성차별원인에 대해 남성공무원은 사회적 관습이나 공직사회 관행, 여성들의 능력부족 등으로 보는데 반하여 여성공무원은 공직사회의 관행과 사회적 관습 등을 들고 있다. 남성공무원이 인식하고 있는 성차별의 주된 원인으로 여성공무원의 능력부족이라는 인식은 상당히 문제가 심각한 것이라 하겠으며, 이는 단순히 법제도, 정책의 개선만으로 양성평등 인사정책의 구현은 불가능하고 여성이나 남성이나 업무능력 면에서는 다르지 않다는 인식의 전환이 병행되어야 함을 알 수 있다.

〈표 3〉 차별의 주된 원인

단위 : 빈도(비율)

		여성공무원의 능력과 노력부족	남성공무원의 성차별의식	공무원 조직의 관행과 보수성	사회적 관습과 성차별 구조	계
전체빈도		86(14.8)	29(5.0)	312(53.5)	156(26.8)	583(100)
성별	남	63(29.0)	13(6.0)	83(38.2)	58(26.7)	217(100)
	여	23(6.3)	16(4.4)	229(62.6)	98(26.8)	366(100)
		$X^2=63.563$ df=3 p=0.000				
연령	20대	7(8.0)	5(5.7)	48(55.2)	27(31.0)	87(100)
	30대	30(10.7)	14(5.0)	166(59.1)	71(25.3)	281(100)
	40대	33(21.0)	7(4.5)	72(45.9)	45(28.7)	157(100)
	50대이상	14(35.9)	1(2.6)	15(38.5)	9(23.1)	39(100)
		$X^2=28.502$ df=9 p=0.001				
근무기관	시본청	35(22.9)	6(3.9)	71(46.4)	41(26.8)	153(100)
	동구	10(13.7)	1(1.4)	48(65.8)	14(19.2)	73(100)
	중구	19(21.8)	8(9.2)	36(41.4)	24(27.6)	87(100)
	서구	9(9.7)	8(8.6)	48(51.6)	28(30.1)	93(100)
	유성구	4(4.4)	4(4.4)	52(57.1)	31(34.1)	91(100)
	대덕구	9(10.5)	2(2.3)	57(66.3)	18(20.9)	86(100)
		$X^2=41.947$ df=15 p=0.000				

3) 동등한 대우정도

여성공무원들을 대상으로 자신들이 남성 동료와 비교해 볼 때 어떤 대우를 받고 있다고 생각하는가에 대하여 비교적 동등한 대우를 받고 있다가 63.3%로 조사되었다. 반면 차별대우를 받고 있다 34.7%, 심한 차별을 받고 있다는 경우도 2.0%로 나타났다. 특히 5급의 경우는 14.3%가 심한 차별을 받았다고 응답했는데, 이는 5급의 승진이 늦어진 경우에 차별에 대한 인식이 강하게 작용했을 가능성이 있는 것으로 보인다.

〈표 4〉 남성동료와 비교시 동등한 대우 정도 (여성공무원만 응답)

		완전히 동등한 대우를 받고 있다	비교적 동등한 대우를 받고 있다	다소 차별대우를 받고 있다	심한 차별대우를 받고 있다	계
전체빈도		17(3.8)	266(59.5)	155(34.7)	9(2.0)	447(100)
연령	20대	2(2.9)	42(60.0)	26(37.1)	0(0)	70(100)
	30대	4(1.6)	162(64.0)	85(33.6)	2(.8)	253(100)
	40대	5(5.3)	47(49.5)	37(38.9)	6(6.3)	95(100)
	50대이상	2(15.4)	6(46.2)	5(38.5)	0(0)	13(100)
		$X^2=26.709$ df=9 p=0.002				
직급	4급이상	0(0)	1(100)	0(0)	0(0)	1(100)
	5급	0(0)	8(57.1)	4(28.6)	2(14.3)	14(100)
	6-7급	9(5.0)	98(54.1)	69(38.1)	5(2.8)	181(100)
	8급이하	4(1.8)	146(64.3)	75(33.0)	2(.9)	227(100)
		$X^2=18.902$ df=9 p=0.026				

2. 여성공무원 인사정책

1) 공직에서의 양성평등정책

공직사회에서 시행하고 있는 여성공무원들을 위한 정책들이 어느 정도 잘 지켜지고 있는지에 대해 살펴보았다. 각 항목별로 살펴보면 “채용 시 남녀 간에 평등한 기회부여”는 3.19점으로 가장 높았으며, “출산휴가, 육아휴직 등 모성보호 실시” 3.01점, “실적과 공로 등 객관적 기준에 따라 성차별 없이 공정하게 포상” 2.80점, “여성공무원의 직무수행 능력 제고를 위한 교육기회 확대” 2.73점, “능력과 실적 등에 따른 성차별 없는 합리적인 근무성적 평정” 2.71점, “공직에서의 양성평등의식 제고를 위한 교육실시”와 “남녀차별 없이 공정하게 승진기회 부여” 2.68점, “5급 이상 여성관리직 비율 증대를 위한 여성관리자 임용목표제 실시” 2.68점, “모든 직위에 남녀공무원을 차별 없이 보직 부여”가 2.60점으로 나타났다.

〈표 5〉 공직생활 양성평등 적용 정도

내 용	전혀 지켜지지 않음	지켜지지 않음	지켜짐	매우 잘지켜짐	평균
채용 시 남녀간에 평등한 기회부여	6 (.5)	86 (7.6)	722 (63.8)	317 (28.0)	3.19
출산휴가, 육아휴직 등 모성보호 실시	5 (.4)	135 (12.0)	829 (73.6)	158 (14.0)	3.01
실적과 공로 등 객관적 기준에 따라 성차별 없이 공정하게 포상	22 (2.0)	272 (24.3)	732 (65.3)	95 (8.5)	2.80
여성공무원의 직무수행 능력 제고를 위한 교육기회 확대	7 (.6)	348 (31.1)	709 (63.3)	56 (5.0)	2.73
능력과 실적 등에 따른 성차별 없는 합리적인 근무성적 평정	25 (2.2)	367 (32.8)	636 (56.8)	92 (8.2)	2.71
남녀 차별 없이 공정하게 승진기회 부여	32 (2.8)	393 (35.0)	599 (53.3)	100 (8.9)	2.68
공직에서의 양성평등의식 제고를 위한 교육실시	14 (1.3)	375 (33.5)	685 (61.2)	46 (4.1)	2.68
5급 이상 여성관리직 비율 증대를 위한 여성관리자 임용목표제 실시	29 (2.6)	421 (38.3)	592 (53.8)	58 (5.3)	2.62
모든 직위에 남녀공무원을 차별 없이 보직 부여	34 (3.0)	468 (41.5)	543 (48.2)	82 (7.3)	2.60
휴일근무, 시간외 근무, 당직, 지도단속 업무 등의 복무에 있어 남녀 공무원이 동등하게 참여	87 (7.7)	448 (39.9)	523 (46.5)	66 (5.9)	2.51

주 : 전혀 지켜지지 않음 1점 - 매우 잘 지켜짐 4점

2) 공직에서의 양성평등정책 성별 차이

정부가 추진하고 있는 여성공무원 인사정책에 대하여 어느 정도 잘 지켜지고 있는지에 대해 조사한 결과 정부의 여성공무원 인사정책의 시행에도 불구하고 인사관리상의 차별은 여전히 남아 있다는 의견도 적지 않았다. 성별로 차별이 존재하는지에 대하여 10개의 규정에 대하여 파악해 보았는데, 전체적으로 남성공무원은 보통이상의 높은 긍정적인 응답을 하고 있으나, 여성공무원은 남성보다 준수 정도가 낮은 것으로 인식하고 있었다. 특히 승진기회부여, 보직관리, 여성관리자 임용목표제는 보통이하로 낮게 준수되고 있다고 평가하고 있다. 집단 간의 차이검증을 위해 t-test를 실시했는데, 모두 95%의 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이는 공직사회의 양성평등에 대해서는 남성들에 비해 여성들의 만족도가 훨씬 낮다는 선행연구(김복규, 강세영; 1999)와 여성관리직 승진에서의 남녀차이가 존재한다는 연구(홍미영, 2004b)와 일치한다. 따라서 인사관리상 남성공무원과 여성공무원의 차별철폐를 위한 보다 적극적인 조치가 필요하다고 본다.

〈표 6〉 공직에서의 양성평등정책 성별 차이

구분	평균(표준편차)		차이	T값	유의확률
	남성	여성			
채용시 평등한 기회부여	3.24 (.60)	3.12 (.55)	.120	3.473	.001 **
모든 직위에 보직부여	2.79 (.64)	2.31 (.60)	.476	12.504	.000 ***
근무성적 평정	2.93 (.59)	2.39 (.59)	.536	14.934	.000 ***
승진기회부여	2.96 (.57)	2.27 (.61)	.680	18.898	.000 ***
공정한 포상	2.99 (.53)	2.52 (.61)	.467	13.293	.000 ***
복무 등 등당한 참여	2.35 (.76)	2.74 (.60)	.387	9.554	.000 ***
모성보호실시	3.08 (.52)	2.91 (.53)	.167	5.274	.000 ***
교육기회 확대	2.86 (.52)	2.54 (.56)	.321	9.705	.000 ***
양성평등의식 교육실시	2.81 (.53)	2.48 (.57)	.330	9.791	.000 ***
여성관리자 목표제	2.78 (.60)	2.37 (.59)	.406	11.058	.000 ***

주 : 전혀 지켜지지 않음 1점 - 매우 잘 지켜짐 4점

3) 여성공무원 사무관 비율에 대한 인식

여성공무원 관리자 비율을 확대하여 남성위주의 승진관행이나 조직문화에 대한 부정적 인식을 깨기 위하여 현재의 여성사무관의 비율(관리직 여성공무원 비율 4.2%)에 대한 인식의 정도에 대하여 조사하였다. 분석결과 성별, 연령, 직급, 근무기관에 따라 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 현재의 여성공무원 사무관 비율에 대해 남성공무원은 보통이상의 높은 지지를 보이는데 반해, 여성공무원은 보통보다 낮은 지지를 보이고 있다. 연령별로 전체적으로 보통정도를 보이나 20대는 매우 낮다라고 인식하고 있는 반면 40대와 50대는 보통정도로 나타났다. 직급별로는 8급 이하의 보통이하를 보이고 있으나 4급과 5급은 보통정도를 상회하고 있다. 결국, 연령이 많을수록, 직급이 높을수록, 시본청에 근무하는 경우가 여성사무관 비율이 보통정도를 상회하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

여성관리자 임용확대에 대하여는 여성공무원에게 유리하고 남성공무원에게 불리하므로 성별에 따른 차이는 당연한 것으로 보이지만, 5급 이상의 여성관리자가 매우 부족하다는 사실을 감안할 때 여성관리자 임용확대는 절실히 필요로 하는 것으로 보여 진다. 또 연령이 낮거나 근속기간이 짧은 하위직 공무원의 경우는 공직사회의 양성평등제도를 저항 없이 받아들이며, 여성공무원은 이를 통해 언젠가는 자신도 관리자가 지위에 오를 수 있다는 희망 때문이라 보여 진다.

〈표 7〉 사무관 비율 정도에 대한 인식

		평균	표준편차	T/F값	유의확률
성별	남성	2.74	.804	20.786	.000
	여성	1.91	.720		
연령	20대	1.97	.738	31.455	.000
	30대	2.24	.822		
	40대	2.57	.830		
	50대이상	2.79	.902		
직급	4급이상	2.51	.138	13.812	.000
	5급	2.60	.100		
	6-7급	2.49	.038		
	8급이하	2.16	.041		
근무기관	시본청	2.69	.867	11.532	.000
	동구	2.32	.927		
	중구	2.27	.851		
	서구	2.34	.833		
	유성구	2.28	.810		
	대덕구	2.19	.800		

주 : 매우 낮다 1점 - 매우 높다 5점

V. 결 론

본 연구는 공직사회에서의 여성공무원에 대한 차별인식을 분석하고 여성공무원의 인사정책 방향을 제시하고자 하였다. 분석결과 그동안 공직사회의 여성채용목표제, 양성평등 인사정책으로 차별적 요소는 많이 줄어들었음에도 불구하고 아직까지 이러한 차별은 존재하는 것으로 보인다. 남녀차별원인에 대해 남성공무원은 공무원 조직의 관행과 보수성, 여성공무원의 능력과 노력부족, 사회적 관습과 성차별 구조로 보았으나, 여성공무원은 공무원의 조직의 관행과 보수성, 사회적 관습과 성차별 구조를 들었다. 남성공무원은 차별의 원인을 개인적으로 접근하는 경향이 있었고, 여성은 가부장제 조직문화와 관행으로 접근하고 있는 것으로 나타났다. 공직사회의 남녀차별은 유리천장 문제를 해소하기 위해서는 단순히 법제도, 인사정책의 개선만으로 어려우며, 양성평등에 대한 사회적 인식변화로 능력 면에서 여성공무원은 남성공무원에 비해 뒤 떨어진다는 편견을 시정할 때 필요가 있다. 따라서 양성평등의식 및 양성평등정책에 대한 지속적이고 체계적인 교육이 필요하다.

여성공무원의 차별인식에 분석 결과 관리직 여성공무원을 확대하기 위한 인사정책방향에 대한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 여성관리자 임용목표제의 확대이다. 정부는 2006년까지 여성관리자 비율을 10%이상이 되도록 하기위한 제1차 여성관리직 임용확대 5개년계획을 수립했으나 2007년 현재 7.1%에 불과하다. 추진성과를 토대로 2007년부터 제2차 관리직 여성공무원임용확대 5개년 계획을 세우고 있는데, 연도별 여성관리자 임용목표 비율을 차질 없이 달성해야 할 것이다. 여성관리자 임용목표제 확대를 통한 적극적 조치는 여성관리자의 임용상황이 강제적인 방법으로나마 개선될 것이며, 이의 부작용(역차별 주장)을 막기 위한 보안책도 강구하여야 한다.

둘째, 보직배치할당제 실시이다. 보직배치 할당제는 여성에게 남성과 동등하게 다양한 업무를 경험하여 관리자로서 함양할 기회를 부여하기 위하여 모든 업무에 여성이 고르게 분포되도록 하는 것이다. 일반적으로 여성들은 대민업무 부서들에게 집중되어 있고, 주요 요직에는 남성중심의 배치가 이루어지는 경향이 있다. 보직에서의 성별분리현상은 여성의 승진을 보다 더 제약하는 요인으로 작용될 수 있고, 같은 직급의 남성과의 경쟁력을 상실시키는 중요한 요인이 된다. 따라서 보직과 배치에 있어서 여성들을 적극적으로 지원하는 조치들이 필요하며 그 대안으로 보직배치할당제를 실시할 필요가 있다.

셋째, 승진할당제 실시이다. 승진할당제는 승진에 있어서 여성에 대한 편견을 깨기 위하여 공무원 승진 시 여성에게 일정비율을 할당하는 것이다. 현재 지방자치단체의 관리직 여성의 비율은 매우 낮은 실정인데 이를 확보하기 위해서는 5급의 신규채용과 6급 여성공무원의 승진을 통한 방법을 들 수 있다. 5급의 경우 특정분야의 계약직으로 채용하고 6급 여성공무원을 5급으로 승진시키는 방법은 효과적이다. 여성공무원에게 일정비율을 할당하는 승진할당제도는 관리직 여성공무원의 대표성을 확보할 뿐만 아니라 하위직에 편중되어 있는 여성공무원에게 중간관리자로서 발전할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있을 것이다.

결국 공직사회에서의 여성차별을 철폐하고 여성의 대표성을 확보를 위한 적극적 제도적 변화와 개혁이 필요하다. 이를 위해서 여성관리자 임용확대, 보직배치할당제, 승진할당제가 필요하며 동시에 여성공무원들에 대하여 특별한 관리능력을 함양할 수 있는 교육프로그램도 필요하다.

본 연구는 정부의 통계자료를 바탕으로 한 연구가 아니라 대전시 공무원들의 인식을 바탕으로 한 조사연구이기 때문에 객관성 및 조사대상의 대표성 확보 등으로 일반화 시키는 데는 한계가 있다. 향후 이를 보완하기 위한 객관적인 통계자료와 경험적 조사를 연계한 종합적인 연구가 필요하리라 사료된다.

<참고 문헌>

- 권경득, 2000, “공직인사상의 여성차별 실태와 개선방안”, 「정부와 여성참여」: 141-172, 서울, 법문사.
- 김복규·강세영, 1999, “지방여성공무원의 고용실태와 평등고용 촉진에 관한 연구: 대구시 사례”, 「한국행정학보」 33권 2호: 183-198.
- 김원홍, 1999, 여성공무원의 보직실태와 개선방안, 한국여성개발원.
- 김태일, 2000, “남녀공무원의 승진소요기간 비교”, 한국정책학회보 9권 3호: 336-360

- 박숙자, 1999, “행정관리직 여성공무원의 일과 삶의 질”, 한국행정학회 인사행정연구회 춘계세미나 발표논문.
- 박영미, 2000, “고위여성공무원의 보직실태와 정책결정”, 「정부와 여성참여」 한국행정학회 세미나 발표논문집.
- 박천오 · 강계상 · 권경득 · 김상목, 2001, 한국 여성공무원의 잠재적 생산성에 관한 실증적 연구: 공무원 인식을 중심으로, 「한국정책학회보」, 10(3).
- 박통희, 2004, 편견의 문화 여성 리더십: 여성공직자의 역할모형, 서울: 대영문화사.
- 변부격차 · 차별시정위원회, 2004, 여성고용확대 및 차별시정 기본계획 수립.
- 이주희 · 전병유 · Lee, Jane, 2004, 유리천장 깨뜨리기 : 관리직 여성의 일과 삶, 서울:한울아카데미.
- 제갈돈, 2000, “국 · 공립대학교 공무원의 승진에 성차별”, 한국정책과학학회보 4권 1호
- 홍미영, 2004a, “관리직 여성공무원의 대표성 확보에 대한 관료저항의 실태와 영향 요인 분석”, 한국정책학회보 13권 4호: 45-71.
- 홍미영, 2004b, “여성공무원에 대한 ‘유리천장’ 현상에 대한 연구: 성별차이비교를 통한 시론적 분석”, 한국사회와 행정연구 15권 3호: 329-363.
- 행정안전부, 2008, 지방자치단체 여성공무원통계, 행정안전부.
- 현대리서치연구소, 2002, 공직사회 양성평등의식 및 여성공무원의 만족도 조사 결과보고서 pp27-29.
- Gallagher, C, Golant, S.K.(곽진희 역), 2002, 유리천장 통과하기, 서울: 현암사.
- David J. & Maume Jr., 2004, "the Glass Ceiling a Unique Form of Inequality?: Evidence From a Random-Effects Model of Managerial Attainment", *Work and Occupations* Vol.31, No.2: 250-274.
- Naff, K. C., 1994, "Through the Glass Ceiling: Prospects for the Advancement of Women in the Federal Civil Service", *Public Administration Review* Vol. 54, No.6: 507-514.
- Sally, D. N., 1998, "Women above the Glass Ceiling : Perceptions on Corporate Mobility and Strategies for Success." *Gender and Society* Vol.12: 339-355.
- Morrison, A, M., 1992, "New Solutions to The Same Old Glass Ceiling", *Women in Management Review*, Vol.7, No.4: pp15-20.
- UNDP(United Nations Development Program). Introductory Gender Analysis & Gender Planning Training Module for UNDP Staff. [<http://www.undp.org/gender/docs/GenderAnalysisTrainModule.pdf>] (2007/2008)
- <http://www.mopas.go.kr/>

중앙정부와 지방정부간 갈등분석 및 관리전략

임정빈

성결대학교 행정학부 교수

정성균

성결대학교 대학원 행정학과 석사과정

송봉근

성결대학교 대학원 행정학과 석사과정

Analysis of and Management Strategies for the Conflict between Central Government and Local Government

ABSTRACT

This study analyses representative cases of policy conflict between local governments. The cases involve a conflict in the siting of a radioactive waste repository and the naming of Cheonan-Asan station (Onyang Hot Spring Station). Through the comparative analysis of these cases, we will analyse the conflict management process between central government and local government, specifically focusing on the exchange and negotiation process. The conflict management process involves effective methods and utilities, along with third-party peacemaking, and aims to achieve reciprocal existence between central government and local government through effective strategies. This study considers and suggests effective alternatives in the conflict management process; means to secure central governmental trust along with the participation of local residents; the securing of a neutral third party which has both explicit standards, proper authority, and a position of objectivity; the setting up of a participation system for residents which can improve the justification for and transparency of decision-making; and the development of attempts to instate educational training programs and conflict related studies.

Key words : Conflicts Management Strategies, Government Conflicts, Exchange · Negotiation, Trust, Institution

국문초록

본 연구는 중앙정부와 지방정부간의 대표적 갈등사례인 방사성폐기물 처분장(이하 '방폐장')입지 선정갈등과 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역' 명칭 갈등사례를 분석하였다. 두 사례를 비교·분석함으로써 중앙정부와 지방정부간 갈등의 해결과정, 특히 교환·협상과정에 초점을 두고 효과적인 갈등해결의 방법 그리고 제3자 조정의 유용성과 문제점 등을 분석해 보고자 하였다. 그리고 궁극적으로는 정부간 갈등의 효과적인 관리전략에 대한 정책적 시사점의 제시를 통하여 중앙정부와 지방정부간의 상생협력 방안을 모색하는데 이바지하고자 하였다. 본 연구에서는 갈등해결의 시사점으로 첫째, 중앙정부가 갈등 전 과정에서 적절한 대안을 제시하고 주민의 의견수렴확보를 통한 신뢰확보 노력, 둘째, 객관적 입장에서 명확한 기준과 적절한 권한을 동시에 갖출 수 있는 중립적 제3자의 확보, 셋째, 의사결정의 투명성과 정당성을 향상시킬 수 있는 주민참여 제도의 마련, 넷째, 갈등관련 연구 및 교육훈련 프로그램의 개발 시도 등을 제시하였다.

주제어: 갈등관리전략, 정부간 갈등, 교환협상, 신뢰, 연구

I. 서론

1995년 본격적인 지방자치가 실시된 이후부터 지방정부의 자율성과 역할이 증대되면서 중앙정부와 지방정부·지방정부간의 갈등이 다양한 형태가 나타나고 있다. 특히, 과학기술의 발달과 도시화로 인한 생활수준의 변화, 그리고 수도권 집중화로 인한 국가불균형발전 현상은 국가적·사회적인 문제로 크게 대두되면서 정부로 하여금 많은 정책들을 수립·집행하도록 하고 있다. 이러한 결과로 대규모 국책사업의 집행이 증가하게 되고 이에 따라 중앙정부와 지방정부(지역주민)간의 갈등도 지속적으로 늘어나고 있는 실정이다. 정부간 갈등은 최근 들어 더욱 심화되고 있는 실정이며 개발과 보전에 대한 사회적 합의를 형성하지 못한 채 대안 없이 극한 대립과 갈등이 계속되면서 정부와 정부정책에 대한 불신을 초래하고 사회적·경제적 비용을 증대시키고 있다.

그러나 정부간 갈등과 같은 공공갈등이란 다양한 사회변화에 대응하기 위하여 새로운 사회질서를 구축하는 과정에서 발생하는 진통이라고 표현할 수 있다. 그러므로 공공갈등의 효율적 관리는 국내적으로는 사회적·경제적 손실을 최소화시키고 국제적으로 빠르게 변화하고 있는 국제사회에서 국가경쟁력을 극대화할 수 있는 역량을 제고하는데 긍정적인 역할을 수행하게 될 것이다. 그러므로 중앙정부와 지방정부간 신뢰관계의 확보를 통한 사회적 통합, 막대한 사회적 비용의 제거를 통한 경제적 합리성의 추구, 그리고 국가발전을 위한 효율적 국정관리라는 측면에서 중앙정부와 지방정부간 갈등관리에 관한 연구가 보다 중요한 시점이다.

본 연구는 중앙정부와 지방정부간의 대표적 갈등사례인 방사성폐기물 처분장(이하 '방폐장')입지

선정갈등과 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역' 명칭 갈등사례를 분석하고자 한다. 본 연구의 목적은 대표적인 기피시설갈등인 '방폐장입지선정'사례와 유치갈등의 대표적인 사례 중 하나인 '천안아산역(온양온천)역' 명칭 사례를 비교분석함으로써 중앙정부와 지방정부간 갈등의 해결과정에서 교환·협상과정에 초점을 두고 갈등해결의 주요요인과 갈등해결의 방법 그리고 제3자조정·유용성과 문제점 등을 분석해 보고자 한다. 그리고 이를 통해 정부간 갈등의 효과적인 관리전략에 대한 정책적 시사점의 제시를 통하여 궁극적으로는 중앙정부와 지방정부간의 상생협력 방안을 모색하는데 이바지하고자 한다.

II. 갈등관리의 이론적 배경과 분석방법

1. 갈등관리

갈등이란 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직 간의 추구하는 목적이 대립되는 상황에서 불가피하게 발생하는 현상이라고 말할 수 있다. 또한 갈등은 개인의 변화 및 사회적 변화의 근원으로 사용하게 되며, 타인과의 상호작용을 토대로 자연적인 성장의 발로가 된다. 이와 같이 상호작용에 따라 형성된 여러 가지 선택의 양태가 바로 갈등인 것이다(Lulofs & Cahn, 2000). 갈등은 순기능과 역기능을 모두 포괄하고 있으며 그 대상이 개인이든 조직이든 정부이든 위협과 기회를 제공하는 이중성을 띠고 있다. 그러므로 갈등은 좋은 결과 혹은 나쁜 결과를 일방적으로 가져다 줄 수 있으며, 한편으로는 동시에 부여해주는 특성이 있다. 갈등의 초점을 정부간 갈등으로 제한하여 논의한다면 그것은 조직이나 집단의 대립적 혹은 적대적 상호작용이라 할 수 있다.

갈등은 심리적 메커니즘과 대립적 혹은 적대적인 상호작용을 모두 포함하는 개념이지만 정부간 갈등처럼 공공갈등의 경우에는 외부적으로 표면화된 갈등을 대상으로 보는 것이 바람직 할 것이다(강성철외, 2005). 정부간 갈등은 그 발생요인과 상당부분 관련성이 높는데 1990년대 지방자치 실시이후 지방정부의 자율성이 강화됨에 따라 정부간에 잠재되어 있던 갈등이 표면화 되었고 또한 이와는 반대로 정부간 상호의존성이 증가되면서 갈등요인으로 작용한다고 볼 수 있다(안국찬, 2003).

선행연구에서는 정부간 갈등을 가치·지위·권력·희소자원 등을 둘러싸고 각 수준의 정부들이 전체 또는 일부의 국민이 가지고 있는 권리와 의무에 영향을 미치는 내용의 정책을 수립 및 집행, 사업시행, 법규제정 과정에서 발생하는 이해관계와 관련된 갈등으로 표면화·현재화된 상호 대립적·적대적 행동이라고 논의하고 있다(강영진, 2000; 강성철외, 2005). 정부간 갈등의 내용을 면밀히 검토해 보면, 몇 가지의 성격으로 재구성할 수 있다. 정부간 갈등은 기본적으로 양 당사자가 되는 정부간 이해관계에서 비롯된 것이라는 점에서 합의가 가능하며, 또 그러한 이해관계의 대상이나 성격이 무엇인가에 따라 정부간 갈등을 재구성할 수 있다(강성철외, 2005).

이에 따라 본 연구에서는 정부간 갈등의 유형은 분류기준에 따라 다양하게 제시되고 있지만, 정부간 갈등의 유형을 정부간 관계를 고려하여 갈등의 주체에 의한 분류, 갈등의 성격에 의한 분류 등으로 유형화 한다. 먼저 주체에 의한 분류는 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 수직적 갈등은 중앙정부와 광역자치단체 간, 중앙정부와 기초자치단체 간, 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 간의 갈등으로 분류할 수 있다. 수평적 갈등은 중앙정부의 부서간 갈등, 광역자치단체 간의 갈등, 기초자치단체 간의 갈등으로 나누어 볼 수 있다. 또한 정부간 관계에서 나타날 수 있는 갈등의 성격에 따라 지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건적으로 반대함에 따라 발생하는 갈등인 기피갈등(납비갈등), 지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구함에 따라 발생하는 갈등인, 유치(뽑피갈등), 정부간 경계에 걸쳐 특정시설이 설치된 경우나 임해지역의 매립 등의 과정에서 새로이 형성된 지역에 대한 관리권한을 다투는 갈등 즉, 관할권이나 재산권을 중심으로 한 정부간 갈등인 관할구역갈등, 그리고 내용상 관할구역갈등과 중첩되는 부분이 있지만, 정부간 권한이나 기능범위가 모호함에 따라 발생하는 사무권한 갈등으로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 정부간 갈등의 유형

	구 분		내 용
갈등의 유형	주체	수직적	중앙정부↔광역자치단체, 중앙정부↔기초자치단체 광역자치단체↔기초자치단체
		수평적	중앙정부 부서간, 광역↔광역자치단체 기초↔기초자치단체
	성격	기피시설	지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건적으로 반대함에 따라 발생하는 갈등(예: 폐기물처분장, 화장장, 쓰레기처리시설 등)
		유치시설	지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구하는 과정에서 나타나는 갈등(예: 공공시설 유치, 행사유치, 사회기간시설, 지명, 등)
		관할구역	관할권·재산권을 중심으로 한 갈등
		사무권한	권한·기능범위의 모호성에 의한 갈등

갈등의 순기능과 역기능을 정부간 관계속에서 수반되는 필연적 현상으로 이해할 경우, 갈등을 적절한 경쟁관계를 유지시켜 긍정적인 효과를 높여주기 위해서는 갈등의 역기능적이고 부정적인 영향을 최소화 시켜줄 수 있는 노력 즉, 구조와 조건을 마련해 주는 과정인 갈등관리가 필요하다.

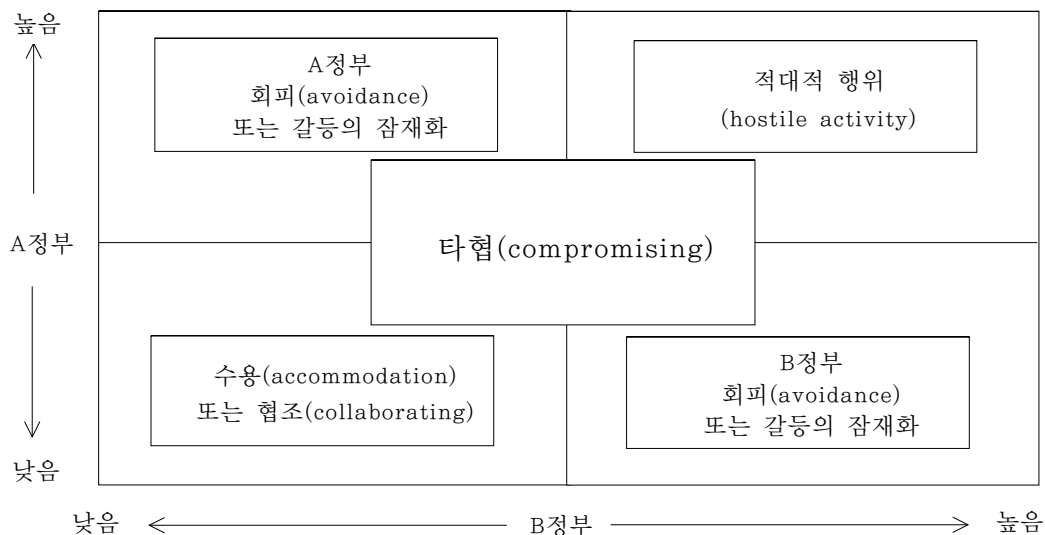
2. 정부간 갈등의 관리전략

갈등관리전략은 갈등해결을 위한 여러 가지 활동을 의미한다. 갈등관리는 학자들에 의해 다양하게 정의되고 있고 있으나 취할 수 있는 방법의 차원은 크게 두 가지이다. 하나는 자기주장을 통해

자신의 이익을 충족시키는 방법, 또 하나는 양보를 통하여 상대방의 이익을 충족시켜주는 방법이다. Kilman과 Tomas(1975: 971-980)는 갈등관리와 관련하여 협조성(cooperative)의 수준(협조적 또는 비협조적)과 독단성(assertiveness)의 정도(독단적 또는 비독단적)라는 두 차원과 경쟁 또는 적응이라는 분리적 또는 경쟁적 방법과 회피 또는 협조라는 통합적 또는 문제해결적 방법을 통한 갈등처리양식을 통합하여 갈등처리양식을 제안하였다(권경득·임정빈·장우영, 2004)..

회피(avoidance)는 상호작용이 어느 집단의 목표에 상대적으로 중요하지 않고 집단의 목표가 양립할 수 없을 때 일어난다. 집단들이 양립할 수 있는 목표를 향해 노력하지 않고 문제의 이슈가 중요하지 않기 때문에 집단들은 서로 상호작용을 피하려고 하는 경우를 말한다. 수용(accommodate)은 집단들의 목표가 양립할 수는 있으나 상호작용이 전반적인 목표달성에 중요하지 않다고 생각될 때 일어나는 경우를 말한다. 협조(collaborating)는 상호작용이 집단의 목표달성에 매우 중요하고 집단들의 목표가 양립가능할 때 일어난다. 타협(compromising)은 상호작용이 목표달성에 중간정도로 중요하고 목표가 완전히 양립가능하지도 않고 양립불가능하지도 않을 때 일어난다. 경쟁(competition)은 상호작용을 하는 집단들의 목표가 양립할 수 없고 상호작용이 각 집단의 목표달성에 중요할 때 발생하는 것으로 공격적인 행동을 함으로써 갈등을 해소하려 한다(Lulofs & Cahn, 2000; 이광중, 1995: 236; 강성철외 2005).

<그림 1>은 정부간 관계에서 양 정부의 갈등관리 행위전략에 의해 갈등이 어떻게 변화하는지를 보여주고 있다. 갈등의 차원이 낮을 경우 두 정부는 수용 또는 협조의 태도를 보이게 된다. 그러나 갈등의 차원의 정도가 적정수준일 경우 두 정부는 타협을 통한 문제 해결을 갈등관리전략으로 채택하게 된다. 하지만 일방의 정부만 갈등수준이 높을 경우 갈등수준이 높은 정부는 갈등관리를 위한 전략을 회피하게 되고 이는 갈등을 잠재화하는 원인이 된다. 세 번째는 두 정부 모두 갈등수준이 높을 경우 경쟁을 통해 관리전략은 적대적 행위를 나타나게 되고 갈등해결을 어렵게 된다.



자료: 권경득·임정빈·장우영, 2004; Rahim, 1986; Thomas, 1976.

<그림 1> 정부간 갈등관리를 위한 행위전략

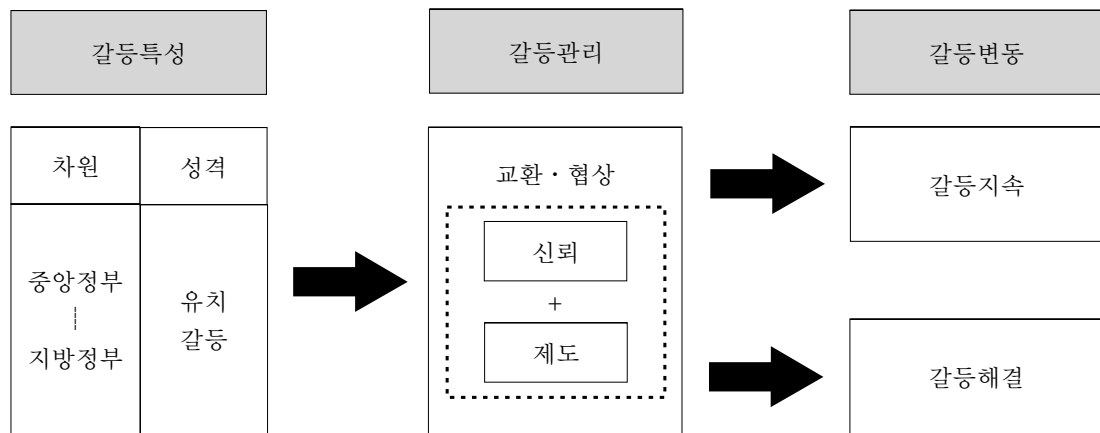
제3자 조정은 당사자간 협상이나 타협에 의한 자율적인 해결방법을 통하여 자율적으로 조정하거나 해결하지 못하는 경우에 필요하다(강인호외 2004). 제3자 조정은 갈등당사자간에 해결책을 찾기 어려울 때 중립적인 제3자에 의해 해결하는 방식으로 특히 갈등당사자의 수가 많고 쟁점을 둘러싼 갈등이 첨예하고 장기적으로 지속되는 등의 복합적인 상황에서 매우 적실성이 높은 해결방법이다(사득환, 1997: 192). 우리나라의 경우 제3자에 의한 조정은 갈등의 발생원인 등에 대한 정확하고 면밀한 조사·분석을 통한 공정하고 효율적인 조정보다는 통제 위주의 조정이 우선시 되어왔다. 이럴 경우 중재가 수용되지 못 할 확률이 높으며, 오히려 갈등을 증폭시키는 역효과를 초래할 수도 있다. 오늘날과 같이 자원 분배갈등이 만연하고 있는 상황에서는 비용과 편익의 불일치를 개선할 수 있는 실질적인 대안의 제시 능력이 제3자 조정의 핵심으로 지적되고 있다. 제3자 조정방식으로는 상급기관에 의한 조정, 특별기구에 의한 조정, 환경 분쟁조정위원회에 의한 조정, 지방자치단체 분쟁조정위원회에 의한 조정, 사법부에 의한 조정 등이 있다. 사법적 조정의 경우 행정심판과 권한쟁의 심판이 있다. 제3자 조정은 갈등이 길어지고 복잡해 질 때 갈등당사자들의 갈등해소 노력이 교착상태에 빠질 때 직접적인 협상을 용이하게 하는 촉매적, 보충적 역할과 함께 갈등당사자들로 하여금 특정한 해결책을 받아들이도록 한다(Fisher, 1997; 서희석, 2001). 그러나 제3자 조정이 곧바로 갈등해소로 연계되지는 않는다. 그러므로 갈등상황에서 제3자 조정이 효과적으로 발휘되기 위해서는 갈등당사자들의 협상의지, 갈등당사자들이 수용가능한 대안, 조정자에 대한 신뢰 등이 충족되어야 한다(Sandole & Sandolr-Staroste, 1987; 이민창·한중희·안병철, 2005).

3. 연구의 분석틀

중앙정부와 지방정부간 관계는 1990년대 지방자치 실시 이후 더 복잡하고 다양한 이해관계를 공존케 하고 있으며 많은 갈등문제를 발생시키고 있다. 또한 갈등의 특성도 2000년대 이후에는 기피(넘비)시설을 둘러싼 갈등에서 유치(유피)시설을 둘러싼 갈등으로 전환되고 있다. 중앙정부와 지방정부간 갈등은 공공기관이나 승계되는 재산권, 공공시설이나 편의시설, 고속철도 중간역 등과 같은 사회기간시설, 첨단산업단지, 국제적인 행사 등 자원배분 양상에 따라 지역에 경제적인 이익을 가져올 수 있는 모든 유·무형재들이 포함되는 다양한 갈등으로 나타나고 있다. 그러므로 정부간 갈등관리에 관한 관심이 그 어느 때보다 집중되어 있는 실정이다. 갈등관리는 갈등을 소멸의 대상으로 바라보기 보다는 어떠한 방식으로 조정 하는가에 더 초점이 맞춰져 있는 상황이며 다양한 전략이 사용되고 있다. 이러한 전략들은 결국 갈등 대상자 간에 존재하고 있는 물질 또는 가치에 대한 상호 교환 및 협상을 통한 관리전략이며 교환과 협상메커니즘의 운용을 의미한다.

교환 및 협상과정에 있어서 가장 중요시 되는 부분은 신뢰와 제도라고 할 수 있다(임정빈, 2007). 갈등의 해결을 위한 절차설계의 문제 이전에 갈등의 과정에 참여한 이해당사자들 모두 상생할 수 있는 결과의 도출을 위해서는 이해관계자간 신뢰의 구축을 통한 합의문화의 형성이 필수적이다. 또한 신뢰는 갈등해결제도의 집행과정에서 갖게 되는 거부감을 감소시키며 함께 공존하도록 유도하는 역할을 하고 있다. 특히, 중재자가 비교적 중립적으로 문제해결을 해줄 것이라고 믿거나 중재자가 상대정부에게 호의적인 입장을 가지고 있다고 인식하는 경우도 갈등해소에 영향을 미친다. 신뢰는 갈등해결에 있어서 어쩌면 가장 우선시 될 수도 있는 중요한 부분으로써 제도의 매끄

러운 집행을 이끌어내고 특히, 제도적 측면이 취약한 경우에 더욱 중요시 된다. 반면 제도는 무분별한 행위를 일정한 틀 안에서 제한하고 관련사항을 안정적으로 처리하기 위한 규정의 역할을 하고 있다. 제도는 신뢰적 측면이 취약한 경우에 이를 보완·강화 하는 역할을 담당하고 있으며 다원화된 사회에서 더욱 중요시 되고 있다. 최근에 발생하는 갈등사례들의 경우 제도를 통한 협상이나 제3자의 중재에 의한 갈등관리가 대다수를 차지하고 있다는 사실에서도 이를 확인할 수 있다.



〈그림 2〉 분석의 틀

교환과 협상을 거치면서 갈등은 해결되거나 지속되는 결과를 가져온다. 갈등해결의 경우 갈등이전의 정부간 관계를 더욱 공고히 하는 긍정적인 관계를 유지시켜준다. 그러나 갈등이 강제 또는 억압되어 해결된 경우에는 갈등은 재발가능성이 높거나 또는 다른 이슈로의 전이를 통한 갈등이 발생하는 특성을 가지고 있다. 한편 갈등이 해결되지 않고 지속되는 경우는 당사자간 또는 제3자에 의한 조정의 실패 때문이다. 조정의 실패는 교환과 협상과정에서 당사자간 그리고 당사자와 조정자간 신뢰의 부족이나 갈등문제해결과 관련된 제도의 미비가 원인인 경우가 대부분이다.

Ⅲ. 정부간 갈등 사례분석

1. 사례 (I) : 경주시 방폐장 부지선정 사례

1) 배경

1958년 3월 “원자력법”이 제정되고 착공 7년 7개월 만인 1978년 4월 최초의 원자력발전소인 고리1호기가 완공되면서 우리나라의 원자력 산업은 출발하게 되었고 이후 월성, 고리, 영광, 울진 등 총 20기의 발전소를 운영함으로써 원자력산업은 비약적으로 발전하게 되었다. 그러나 원자력의 이용범위가

확대되고 관련산업이 발달함에 따라 방사성폐기물의 발생량은 계속 증가하게 되자 방사성폐기물의 관리와 처분은 국가적으로 중요한 문제로 부각되었다.¹⁾ 방사성폐기물은 방출되는 방사성의 양에 따라 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 중·저준위방사성폐기물, 둘째, 사용 후 연료, 셋째, 고준위 방사성폐기물 등이다. 현재 우리나라에서 원자력 관련 폐기물 처리를 추진 중인 대상은 중·저준위 방사성폐기물로서 운영과정에서 발생하는 방사성 동위원소방사성폐기물을 말한다.²⁾ 한국수력원자력(주), (이하 '한수원')은 현재까지 원자력발전소에서 발생하는 방사성폐기물을 각 원전 부지내의 방사성폐기물 저장고에 전량 보관하고 있는 실정이다. 2006년 말을 기준으로 중·저준위 방사성폐기물과 사용 후 연료의 총저장량은 전체 저장량에 각각 72%를 차지하고 있다. 또한 중·저준위 방사성폐기물의 경우 최대 2014년, 사용 후 연료의 경우 최대 2016년이면 포화상태에 이를 것이라고 전망하고 있다.³⁾

〈표 2〉 원전부지별 방사성폐기물 관리현황(2006년 말)

부 지	기 수	중·저준위방사성폐기물(드럼)		사용후핵연료(톤)	
		저장용량	저장량누계	저장용량	저장량누계
고리(4기)	4	50,200	35,560	2,253	1,562
영광(6기)	6	23,300	16,454	2,218	1,357
울진(6기)	6	17,400	12,877	1,642	1,054
월성(4기)	4	9,000	6,035	5,980	4,697
합 계	20	99,000	70,926	12,093	8,670

자료: 산업자원부(2007), 『산업자원백서, 2007』, 129.

이에 정부는 방사성폐기물을 보다 안전하고 효율적으로 관리하기 위하여 방사성폐기물처리장(방폐장) 건설에 관심을 두게 되었다. 1980년대 초 방사성폐기물관리의 필요성에 대한 연구를 시작으로 하여 1986년 원자력법을 개정·공포하고 방폐장의 부지를 확보하기 위한 다각적인 노력을 시도하였다.⁴⁾ 그때부터 총 6차례에 걸쳐서 다양한 부지선정 정책을 펴왔으며⁵⁾ 1995년 한국원자력연구소에서 '한수원'으로 업무가 이관되면서 범정부적인 입지선정 노력을 해왔다. 이러한 가운데 정부의 시행착오와 후보부지에 대한 지역주민과 민간단체들의 거센 반발 등의 난항을 겪으면서 20년만인 2005년 11월 경주시를 최종 방사성폐기물처분장(이하 '방폐장') 부지로 확정짓게 된 것이다.

1) 현재 부산광역시 기장군에 고리1~4호기, 경북 경주시에 월성1~4호기, 전남 영광군에 영광1~6호기, 경북 울진군에 울진1~6호기가 운영 중이다.

2) 잡고체, 기기 교체 부품 및 병원, 산업체 등에서 발생하는 원자력방사성폐기물을 의미한다.

3) 중·저준위 방사성폐기물은 울진원전이 2008년, 월성원전이 2009년, 영광원전이 2011년, 고리원전이 2014년이면 포화상태에 이르며 사용 후 연료의 경우 울진·영광원전이 2008년, 월성원전이 2009년 고리원전이 2016년이면 포화상태에 이를 전망이다(한국수력원자력(주), <http://www.khnp.co.kr/>).

4) 1983년 과학기술부가 '방사성폐기물관리대책위원회'의 설립하였고 1984년 원자력위원회에 방사성폐기물관리종합대책(안)을 제출하였다. 또한 비용부담에 있어서 방사성폐기물발생자가 부담하는 것을 원칙으로 하였으나, 적당한 근거와 비율이 정해지지 않았기 때문에 1985년 원자력위원회는 초기 입지선정사업에 소요되는 비용을 원자력사업자인 한국전력공사가 출자(40억 원)하도록 결정하였다(정주용, 2008: 72.).

5) 제1차 영덕·영일·울진, 제2차 안면도, 제3차 영일군 청하·양산군 장안·울진군 기성, 제4차 굴업도, 제5차, 부안, 제6차, 경주·군산·영덕·포항.

2) 전개과정

‘경주시 ‘방폐장’ 부지선정’ 사례의 경우 약 20년 동안 지역주민과 환경단체들의 거센 반대에 의하여 부지선정에 실패하여 왔다. 그러나 2005년 3월 산업자원부(이하 ‘산자부’)에서 “중·저준위방사성폐기물처분시설 유치지역지원에 관한 특별법”(이하 ‘특별법’)을 제정하게 되면서 상황이 급반전 되었고 경주시에서 주민투표자의 89.5%이 유치에 찬성함으로써 ‘방폐장’의 유치지역으로 확정되었다. 본 연구에서는 ‘방폐장’ 부지선정과정에서 핵심적인 역할을 한 ‘특별법’의 제정을 기준으로 이전·이후의 전개과정을 살펴보기로 한다.

(1) 특별법 개정 이전

방사성폐기물 처분에 대한 국가의 정책방향이 결정되자 방사성폐기물처분장 건설을 위해서는 적정부지를 확보하는 것이 최우선과제였다. 정부는 부지확보작업을 1986년부터 1989년 말까지 3년간 실시하여 경상북도의 울진군 기성면, 영덕군 남정면, 영일군 송라면·남정면 일대를 선정하게 되었다.⁶⁾ 1989년 후보지역에 대한 부지지질조사가 이루어졌으나 집행기관의 비공개조사와 정부의 입지선정 사실 은폐 등의 폐쇄적인 행위로 인하여 지역주민들이 거세게 저항함으로써 모든 계획이 무산되었다. 1989년 과학기술처는 종합관리체계를 분리하고 충남 태안군 안면도에 원자력 제2연구소 설치를 추진하고자 하였다. 충청남도도 지역개발과 연계하여 안면도를 추천하였고⁷⁾ 1991년 5월까지 원자력위원회의 의결을 거쳐 비밀리에 최종 확정, 의결키로 하였다. 그러나 1990년 11월 언론에 공개되면서 곧바로 안면도 지역주민들의 대규모 반발로 이어졌고 반핵시민단체와 연대하게 되면서 반대시위는 더욱 거세졌고 결국 1990년 11월 8일 과학기술부 장관은 입지선정 철회를 발표하였다(한국일보, 1990.11.9). 이후 정부는 부지선정에 있어서 국민적 공감대 형성의 중요성을 깨닫게 되면서, 1991년 서울대학교에 연구용역을 의뢰하여 6개의 후보지를 선별하고 정부의 부지공모⁸⁾를 통한 7개 지역을 추가하여 총 13개 지역 중 6개 지역을 최종 후보지로 선정하였다.⁹⁾ 그리고 13개 후보지 중에 한 지역을 선정하고 관련기관과의 협의를 통해 최종후보지를 선정할 계획이었다. 그러나 이러한 계획도 해당지역주민들의 거센 반대시위로 인하여 결국 무산되었다. 이후에 ‘방사성폐기물관리사업추진위원회’와 ‘원자력위원회’의 심의를 거쳐 경기도 용인군 덕적면의 굴업도를 최종 후보지역으로 선정하고 1995년 2월 제3차 방사성폐기물관리사업 추진위원회는 방사성폐기물관리사업 기본방침을 최종 확정하였다. 그리고 방축법¹⁰⁾ 제3조의 규정에 의거 과학기술처 고시 제1995-3호로 굴업도를 ‘방사성폐기물관리시설지구’로 지정·고시하였다. 그러나 한국원자력연구소에서 1995년 5월부터 10월까지 실시한 굴업도와 주변지역 조사를 수행하던 중 굴업도 3km 이내 해저에서 활성단층의 존재가 검증되면서 부

6) 1단계에서는 광역부지환경조사를 통하여 전국을 대상으로 처분에 적합한 지역을 선별하고 2단계에서는 지역조사를 실시하여 25개의 지역으로 압축하였다. 3단계에서는 특히 경제성과 안정성을 고려하여 자체평가를 실시하였다(정주용, 2008: 74-75).

7) 토지이용성, 항만 입지 용이성, 토지 매수 용이성, 지역개발효과의 양호 등이 해당된다.

8) 1991년 10월~11월 전국을 대상으로 부지신청공모를 실시하였으나 결과적으로 부지에 적합한 지역이 선정되지 않았다.

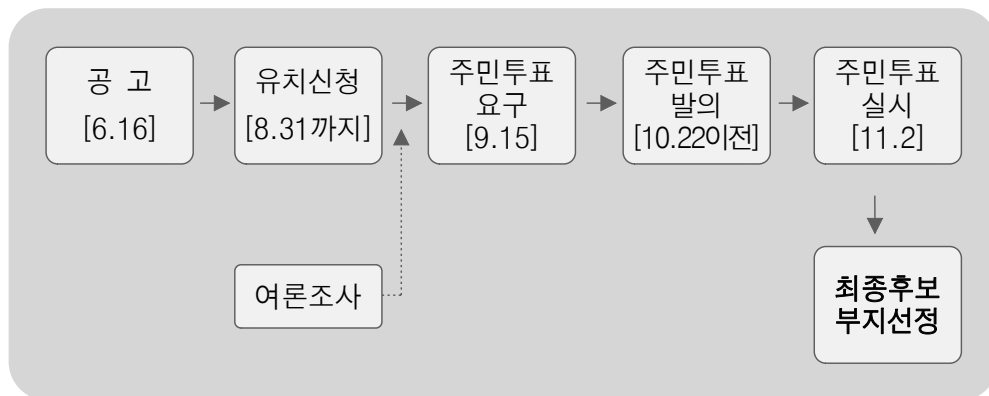
9) 경북 울진군, 경북 영일군, 강원 양양군, 강원 고성군, 전남 장흥군, 충남 태안군.

10) 방사성폐기물관리사업의 촉진 및 시설주변지역의 지원에 관한 법률.

지로서 부적합하다는 결정을 내리게 되면서 부지선정 작업이 중단되었다. 2003년 7월 전라북도 부안군이 위도면 치도리 일대를 방폐장 부지로 신청했으나, 환경단체, 농민회, 종교단체 및 핵 폐기장 범부안군민대책위등의 방폐장 위도유치 백지화를 요구¹¹⁾로 난항을 거듭하다 2004년 유치선정을 위한 주민투표를 실시하였으나 유치반대가 91.9%를 차지함으로써 또다시 무산되었다.¹²⁾

(2) 특별법 개정 이후

부안사태 이후 정부는 우선 방사성폐기물 저장의 포화로 부지설치가 시급한 중·저준위 방사성폐기물 처리장 건설을 위한 부지확보로 정책을 전환하였다. 그리고 우선 민주적 절차를 보완하기 위하여 방폐장 유치를 희망하는 자치단체는 공고된 일정과 절차에 따라 유치신청을 할 수 있게 했으며 또한 중·저준위 방사성폐기물 처리장 대책으로 특별한 인센티브 시스템을 도입하게 되었다. 그것은 바로 2005년 3월 국회를 통과한 “중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법”이다. 특별법의 내용으로는 첫째, 기존에 발전소주변지역을 시설에서 반경 5km 이내로 규정되어 있던 것을 시·군·구 단위의 행정구역으로 변경함으로써 유치하는 지역의 모든 주민들이 지원혜택을 받을 수 있도록 하였고, 둘째, 약 3,000억 원의 예산을 지원하며 셋째, 법 제15조의 규정에 의하여 연간 약 50억원 내지 100억 원 정도의 수수료를 징수할 수 있도록 하였다.



자료: 산업자원부(2007), 『산업자원백서, 2007』, p.229.

〈그림 3〉 절차공고에 따른 부지선정 절차 및 일정¹³⁾

- 11) 촛불시위와 격포항 해상시위, 부안~전주간 국도 차량시위, 부안군내 초중고교 학생 등교거부 등의 반대활동을 하였다.
- 12) 유권자 52,108명 중 37,524명이 투표에 참가하여 72.01%의 투표율을 보인 가운데, 91.9%가 방사성폐기물관리시설 유치에 반대하였다.
- 13) 1. 지자체장이 지방의회의 동의를 얻어 산업자원부장관에게 신청한다. 2. 적합평가가 내려진 지역에 대해 산업자원부장관은 주민투표법을 요구한다.(제8조) 3. 발의지역은 동시에 주민투표를 실시한다. 4. 투표권자 1/3 이상 투표 및 유효투표수 과반수의 찬성을 획득한 지역 중 찬성률이 가장 높은 지역을 후보부지로 선정한다.

넷째, 법 제17조의 규정에 의하여 원자력발전사업자인 한국수력원자력 본사를 이전토록 하고¹⁴⁾ 다섯째, 지원 사업 특별회계를 설치운용하며, 여섯째, 국·공유재산을 대부한다. 그 외에도 국고보조금은 인상하도록 하고, 나아가 원자력 사업부문에 대하여 지역업체의 계약특례를 인정하며 지역주민의 우선고용제도를 시행도록 하였다(김영중, 2005: 302). 또한 2005년 3월 인문·사회분야·과학기술분야·법조계·언론·시민단체 등의 명망 있는 17인의 인사를 위원으로 하는 “중·저준위 방사성폐기물 처분시설 부지선정위원회”를 구성하고 이를 동법시행령에 구체적으로 명시하였다(산업자원부, 2007: 235). 그리고 같은 해 6월 산업자원부장관이 “중·저준위방사성폐기물처분시설 부지선정 등에 관한 공고”를 발표함으로써 부지선정의 새로운 계기를 맞게 된다.

경주시의 방폐장 유치준비는 2005년 3월 산업자원부의 원전사업기획단 국장이 경주시장을 방문하게 되면서 부터이다. 동년 3월 28일 경주시의회는 간담회에서 방폐장 유치신청 건에 대한 무기명투표를 실시하였는데 재적인원 24명중 15명이 찬성함으로써 긍정적인 반응이 나타나자 유치를 위한 특별위원회를 구성하였다. 이후 동년 8월 4~5일 경주시민을 대상으로 하는 여론조사에서 유치찬성 55%라는 과반수 이상의 찬성표를 얻게 되자 경주시장은 8월 11일 경주시 방폐장 유치를 공식적으로 선언하고 8월 16일 방폐장 유치신청서를 제출하면서 경주시 건천읍 봉길리 지역을 방폐장부지로 제시하였다(김현정, 2007:85). 반면 방폐장 유치반대단체¹⁵⁾들도 반대활동이 활발하였는데 반대단체들은 2005년 3월 25일 워크숍을 열고 반대입장을 공식화하였다. 또한 방폐장 유치를 반대하는 지역 환경단체를 중심으로 성명서 발표, 현수막부착, 방송토론 참가 등의 활동을 하였고 문화예술인들 일부는 경주 시가지 3보 1배를 하면서 시민들의 동참을 호소하였다(김영중, 2005: 306). 그러나 반대단체들의 활동은 시민들로부터 많은 지지를 확보하지 못하였다. 결국 정부의 계획 대로 방폐장 유치절차는 진행되었고 유치신청 결과 경북 경주시, 전북군산시, 경북 영덕군, 경북 포항시 등 4개 지자체가 접수하였다. 정부는 부지선정을 위한 주민투표를 동년 11월 2일 유치신청 4개의 지자체 332개의 투표소에서 일제히 실시하였다. 그리고 주민투표 결과 경주시가 89.5%라는 찬성비율을 나타냄으로서 유치신청 4개 지자체중 가장 높은 찬성률을 보임으로서 중·저준위 방사성폐기물 처분장의 최종후보부지로 선정되었다.

〈표 2〉 방사성폐기물 처분장 유치 주민투표 결과

구 분	경주시	군산시	영덕군	포항시	계
총 선거인수	208,607	196,980	37,536	374,697	817,820
투표인수	147,636	138,192	30,107	178,586	494,521
부재자투표	70,521	65,336	9,523	63,851	209,231
기표소투표	77,115	72,856	20,584	114,735	285,290
투표율(%)	70.8	70.2	80.2	47.7	60.5
찬성률(%)	89.5	84.4	79.3	67.5	—

자료: 산업자원부, (2007).

14) 후보지가 결정되면 한수원 본사는 1년 이내 이전계획을 확정하고, 실시계획을 3년 이내에 승인을 받아 이전 완료하도록 되어있다. 한수원의 이전으로 인하여 입주지역의 지가상승과 삶의 질이 향상될 수 있는 계기를 마련할 것이라는 기대가 크다.

15) 경주남산연구소, 경주문화축제위원회, 민노당 경주시위원회, 민주노총 경주시협의회, 경주민주청년회, 양북면발전협의회, 양북면농촌지도자회 등 총 13개 단체가 모였다.

3) 갈등관리 분석

(1) 신뢰적 요인

갈등관리의 신뢰적 요인으로 세 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 유치 집행기관에 대한 신뢰의 문제이다. 정부는 초기 방폐장 후보지를 조사하는 과정에 있어서부터 지역주민들에게 비밀로 한 채 등산복차림으로 조사요원들이 활동함으로써 지역주민들로부터 부정적 인식을 심어주는 원인을 제공하였다(최미옥, 1998: 99). 자율적이고 민주적인 의식이 성장하고 있는 시점에서 정부의 비민주적 행위는 비난받기에 충분할 것이다. 1990년 안면도를 후보부지로 선정하는 과정에 있어서도 지역주민들도 모르는 사이 절차가 진행되고 이것이 언론에 보도 되었던 것이다. 또한 굴업도 선정 시에도 중간에 일방적으로 방사성폐기물사업계획의 기본방침 등을 변경하였다.¹⁶⁾ 이처럼 주민들의 의견수렴을 경시하고 일관성 없는 정부의 태도에 지역주민들의 불신은 극에 달하였다.

둘째, 방사성폐기물에 대한 인식이다. 에너지 수입국인 만큼 원자력을 이용한 에너지 개발 비중은 앞으로도 계속해서 증가하는 추세이다. 그러나 원자력발전 과정에서 발생하는 방사성폐기물에 대한 위험성이 상당히 높은 것도 사실이다. 이러한 이유 때문에 지금까지 원자력 발전소나 방폐장 등의 시설은 기피시설로 낙인찍혀 있으며, 안전하게 관리한다고 하더라도 언젠가 발생할지 모르는 불상사에 대한 불안감이 사람들의 뇌리에 깊게 박혀있다고 볼 수 있다. 또한 핵시설이 자리 잡게 되면 지가하락 등의 재산피해와 지역 기피현상이 발생하기도 한다. 이러한 점은 방폐장 후보부지의 지역주민들에게 반대할 만한 충분한 근거를 마련해 주는 것이다.

셋째, 방폐장 부지선정과 관련한 정책홍보이다. 계속되는 지역주민과 반대단체 등의 저항으로 인하여 부지선정에 어려움을 겪던 정부는 전 국민적 공감대를 형성하기 위하여 관련정보의 접근성을 높이고 여성층 및 젊은 세대 등의 무관심층에 대한 정보제공을 강화하였다. 이렇게 함으로써 전 국민을 대상으로 방폐장의 안정성, 필요성을 홍보함으로써 신뢰를 높일 수 있었으며 지역에는 경제적 효과에 기반한 실리와 안전성에 무게를 두고 미디어를 활용하여 홍보하기 시작했다.¹⁷⁾ 특히, TV와 라디오를 통하여 전 국민의 관심을 유도 하고 인터넷 게시판, 배너광고 등의 사이버 홍보 전략까지 함께 추진함으로써 국민들과 경주시 주민들에게 방폐장 건설에 대한 친근하고 긍정적인 이미지를 심어주기 위해 노력하였다(산업자원부, 2007: 230~234).¹⁸⁾

(2) 제도적 요인

제도적 요인으로는 두 가지를 살펴볼 수 있다. 첫째, 중·저준위방사성폐기물처분시설유치지역 지원에관한특별법(특별법)의 제정이다. 기존의 제정방침¹⁹⁾에서 '사용 후 연료'를 제외하고 경제적

16) 부지는 임해 또는 도시지역으로 하고, 규모는 굴업도 약56만평과 덕적도 일부를 포함함으로써 부지를 확장시켰다. 또한 동굴처분방식의 준공과 사용 후 연료 중간저장시설에 있어서 저장방식, 계획규모, 준공목표 등에 대한 충분한 검토를 거친 후 결정할 것으로 변경하였다.

17) 주민투표법에 의해 주민투표 실시요구 이후 주민투표 실시 전날(05.11.1)까지는 미디어 홍보 활동이 금지된 기간이었다. 따라서 그동안 시행했던 적극적인 미디어 홍보보다는 부정 이슈 대응을 위한 미디어 분석과 세부전략 수립에 치중하였다. 또한 투표 결과 발표 이후에는 좀 더 구체적으로 방폐장 건설추진 일정, 지역지원내용, 향후일정, 파급효과와 전망을 홍보하였다.

18) 뿐만 아니라 유치 관심 지역 시·군청 홈페이지 게시판과 지역포털사이트 등을 이용하여 방폐장의 안전성, 지역경제효과, 양성자가속기 사업에 따른 지역개발효과를 적극적으로 홍보하였다.

19) 2004년 4월 방사성폐기물관리시설유치지역지원등에관한특별법으로 제정방침을 확정하고 입법예고 하였으나 지자체장들의 예비신청 포기로 무산되면서 그 내용과 명칭을 수정하게 되었다.

보상의 실질적 보장 등을 포함하는 내용으로 특별법을 제정하게 되었다. 이전에는 구두로 약속하였던 특별지원금을 3,000억 원으로 확정하였고, 방폐장 운영전에 지급을 완료하기로 하였으며, 연평균 85억원의 경제적 혜택을 보장하였다. 또한 운영 수수료의 75%를 지자체가 운용할 수 있도록 하였고 처분시설의 경우 중·저준위방사성폐기물 처분시설만 건설할 것을 규정함으로써 지역주민들에게 안전감을 심어주었다.²⁰⁾ 특별법 제정으로 구두를 통한 약속 또는 불분명한 내용의 지원제시 등의 구두제안의 불확실성을 제거하고 다양한 경제적 지원을 제공할 수 있는 제도화의 노력을 시도함으로써 경주시 지역주민들의 지지를 얻는데 긍정적인 역할을 수행하였다.

〈표 3〉 경제적 지원의 변화

	후보부지						
	1차	2차	3차	4차	5차		6차(특별법)
특별 지원금	-	-	-	500억	1,254억	3,000억	3,000억
부가적 인센티브	-	-	지역숙원 사업추진	지역숙원사업 추진	지역숙원 사업추진	양성자가속기 한수원이전	양성자가속기 한수원이전
비고		900억 지원 (충남)		덕적 지재단 500억출연		정부지원/지역 개발사업	정부지원/지역 개발사업

자료: 정주용(2008: 128).

둘째, 주민참여의 확대이다. 1986년 처음으로 방폐장 후보 부지를 선정하는 과정에서는 정책과정 전반에 지역주민들의 참여가 배제되었고, 이러한 비공개적 선정활동에 지역주민들의 반발은 클 수밖에 없었다. 이후에 지역주민들의 수용성을 고려하였지만, 결국 지자체와의 사전협의를 통하여 지역주민의 참여를 의도적으로 회피하고자 하는 요식적 행위에 다름 아니었다. 부지공모 방식의 경우에도 지역주민 전체의 의사가 아닌 찬성하는 일부 지역주민의 유치의사를 반영할 뿐이었기 때문에 지역지원사업의 주민결정 방식도 이러한 문제를 해결해주지 못하였다. 결국 수차례에 걸친 부지선정의 실패는 정부가 지역주민들의 의견수렴을 경시하고 주민의 참여를 제한함으로써 주민들이 공감할 수 있는 방안을 제시하지 못함으로써 나타난 결과라고 할 수 있다.

결국 정부는 2005년 3월 특별법을 통하여 경제적 지원을 할 수 있는 제도적 틀을 확립하였고 주민투표의 의무화 등 지역주민의 참여를 보장하게 되었다. 이러한 제도적 보장이 이루어짐으로서 지자체와 지역주민들은 방폐장 유치에 적극적인 활동을 수행하게 되었다.

〈표 4〉 선정방식 변화

시기	2003년(특별법 제정) 이전	2003년(특별법제정) 이후
선정방식	정부주도, 사업자 주도	지역주도, 주민투표
참여주체	중앙정부, 지방정부	지자체, 지방의회, 지역주민

20) 중·저준위방사성폐기물은 국제적으로 이미 안전성이 입증되고, 관리 경험이 축적된 만큼 주민들에게 안정성을 홍보하기에도 유리한 조건을 갖고 있었다(정주용, 2008: 122).

2. 사례 II: 경부고속철도 ‘천안·아산역’ 명칭 결정사례

1) 갈등의 배경

경부고속철도(KTX)는 수도권과 부산권의 교통난과 물류난을 극복하고 교통수요의 변화에 적절히 대처하여 기존의 교통망의 수송 효율을 극대화하기 위해서 건설이 계획되었다(건설교통부, 2006: 484). 경부고속철도는 1987년 당시 노태우 후보가 선거공약으로 내세워 당선되면서 구체적인 사업추진이 본격화되면서 건설사업이 추진되었다.²¹⁾ 1990년 6월 건설교통부(이하 ‘건교부’)가 경부고속철도 사업계획 및 경유노선을 확정짓고(경유노선: 서울 - 천안 - 대전 - 대구 - 경주 - 부산) 경부고속철도역 제 4-1공구(천안권 경유지)를 충남 아산시 배방면 장채리 305번지 일대(서울 기점 96.3km)로 확정하였다(권경득외, 2007:83-84). 그런데 역사가 위치할 지역의 대부분이 아산이 관할 행정구역임에도 불구하고, 기본계획노선상의 역명은 ‘천안역’으로 통용되면서 역명 갈등이 발생하였다. 일반적으로 공공시설은 관련 법률이나 제도에 의해 제반 명칭을 선정하고 있다. 그러나 철도역명의 경우 특별한 규정이 없어 고속철도역명의 경우 ‘철도역명의 제정 관례’에 의거해 선정토록 하였다. 철도역명은 해당 자치단체의 지명위원회에서 제정하도록 하며, 역명에 대한 지역 간 대립이나 주민 반대 등이 발생하는 경우에는 합성 명칭이나 대표지역 명칭 등으로 결정할 수 있도록 하는 것이 그 동안의 통상적인 관례였다(장우영·임정빈, 2006:30). 이러한 관례를 무시하고 관련 지자체나 지역주민들의 의사를 우선시하지 않고 건교부가 일방적으로 기본계획노선상의 역명을 ‘천안역’으로 명기함으로써 갈등의 시작되었다. 역명은 국지적으로 경제적 편익을 발생시키는 지역 공공재(local public good)라는 무형재적 특성을 갖는다(장우영·임정빈, 2006). 따라서 고속철도의 역명이 특정지역의 명칭으로 고착될 경우, 역사의 관할구역과는 관계없이 이에 발생하는 경제적 편익이 천안과 아산에 균등하게 배분되는 것이 아니라 한쪽으로 치우쳐져 불균형을 이루게 된다. 이에 따라 이해당사자들이 반발하였고 건교부가 명칭선정에 있어서 공정하지 못하였다는 아산시의 인식은 건교부와 아산시가 갈등하게 된 주요한 요인이다.

2) 전개과정

경부고속철도 ‘천안·아산역’ 명칭선정 갈등 사례의 경우 건교부와 아산시 및 투쟁위 간의 갈등이 2003년 2월 건교부가 “고속철도 역명칭 선정 자문위원회”(이하 ‘자문위원회’)를 구성하고 자문위원회 3차 회의 때 역사의 명칭을 ‘천안·아산역’으로 결정하게 됨으로서 갈등이 심화되었다. 자문위의 결정에 대해 아산시가 반발하며 시정을 요구하는 건의와 함께 대규모 집회, 행정조정 신청, 법적 대응에 이르기까지 갈등을 고조시켰다. 따라서 천안·아산역의 명칭선정결정에 중요한 계기가 된 자문위원회의 결정 시기를 기준으로 이전·이후의 전개과정을 살펴보기로 한다.

(1) 고속철도 역명칭 선정 자문위원회 결정 이전

경부고속철도 ‘천안아산역’ 갈등의 발생은 고속철도역사 대부분이 아산시 행정구역 내에 소재하고 있음에도 불구하고 건교부가 역사의 명칭을 ‘천안역’으로 명기하면서 부터이다. 갈등이 발생하

21) ‘경부고속철도건설사업 추진 확정’(1989년 5월), ‘고속철도 추진위원회 발족’(1989년 5월), ‘경부고속철도 건설 기본계획 수립’(1990년 6월) 등이 시행되었다.

자 건교부는 2000년 8월 고속철도 역사가 소재하고 있는 지역의 상위 지방정부인 충청남도가 지명 위원회를 개최하여 고속철도의 역명에 대한 해당 지역의 의견을 수렴하도록 요청하였다. 동년 10월 24일 충청남도 지명위원회는 회의를 통해 역사 소재지의 지명을 근거하여 '장재역'으로 명칭을 결정하였다. 하지만 건교부는 '장재역'은 리(里)단위의 명칭으로 대외적인 인지도가 매우 낮다는 이유로 거부하였다.

이후 충청남도 지명위원회는 천안시와 아산시에 새로운 의견을 제출하도록 하였다. 천안시는 '신천안역'과 '천안아산역'을 제시하였고, 아산시는 '아산역'과 '장재역'을 제시하였다. 하지만 지명 위원회는 실질적인 조정 권한을 갖고 있지 못하고 관례적인 규칙에 의해 설치된 위원회였으며, 갈등을 '조정'하기보다는 '중립'을 지키려고 한 지명위원회는 다시 한 번 '장재역'으로 건교부에 건의 하였으나 또 다시 거부되었다. 2001년 6월 고속철도공단은 전문가로 구성된 자문위원회를 구성하여 '충의역'이라는 새로운 역명을 제시하였으나 이것 또한 거부되었다. 이에 역명을 선정하기 위한 새로운 조정자가 필요하게 되었다.

이처럼 역명칭을 선정하는 문제가 복잡해지자 건교부의 직접적인 조정이 필요하게 되었다. 또한 건교부는 역명 선정 기준²²⁾을 갖고 상대적으로 지명도가 높은 역명을 선정하려고 하였다. 이에 건교부는 2003년 2월 '역사명칭선정자문위원회'를 구성하여 문제를 해결하려 하였다.²³⁾ 그러나 자문위원회 1, 2차 회의에서 역명 선정에 실패하고, 3차 회의에서 자문위원회의 운영규칙에 따라 위원 투표를 하였다. 여기서 자문위원회는 기존의 후보안들을 폐기하고, '천안아산역'과 '아산천안역'을 표결안으로 정하고 투표를 하도록 하였다. 이 투표에 아산시는 건교부장관의 지도·감독을 받고 있는 위원 3인을 표결에서 제외하고, 후보안 중 '아산천안역'을 단일 후보안으로 내세워 찬반투표를 실시할 것을 주장하였다. 그러나 이러한 주장은 받아들여지지 않았고, 아산시측 추천위원이 퇴장한 상태에서 자문위원회는 '천안아산역'으로 결정하고 건교부에 건의하였다.²⁴⁾

(2) 고속철도 역명칭 선정 자문위원회 결정 이후

이처럼 '천안아산역'이라는 자문위원회의 결정에도 불구하고 갈등은 더욱 더 심화되어갔다. 아산시는 자문위원회의 결정이 부당하고 불공정하다는 이유로 시의회를 포함한 40여개의 사회단체가 참여한 "아산역사수투쟁위원회"를 결성하고 본격적인 투쟁에 돌입하게 되었다. "아산역사수투쟁위원회"는 건교부와 청와대, 총리실감사원 등 중앙부처를 수시로 방문하여 역명선정에 대한 부당성과 불공정성을 설득하였으며, 건의서와 탄원서를 통해 시정을 요구하는 온건한 방식부터 대규모 집회나 항의 방문, 행정조정 신청, 법적 대응에 이르기까지 갈등을 고조시켰다. 이로써 역명칭에 대한 갈등은 최고조에 이르렀다.

이러한 아산시의 극심한 반대의 움직임은 건교부로 하여금 새로운 조정안을 제시하는 계기가 되었다. 건교부는 2003년 8월 28일 자문위원회의 의결을 수정하여 '천안아산역 ()'을 새로운 역명

22) 건교부는 고속철도의 활성화, 대외적인 대표성, 이용객의 편의, 지역 의견을 역명 선정 기준으로 강조해오고 있었음(장우영·임정빈, 2006: 25).

23) 자문위원회는 '임시 자문기구'로서의 성격을 갖는다.

24) 전국적 지명도를 우선시하고 이를 반영한 역명을 선호하였던 건교부의 태도에 아산시의 불신은 점차 심화되어갔다. 자문위원회 회의에서도 아산시는 천안시에게 유리한 방향으로 당연직 위원들이 천안의 지명을 의도적으로 강조했다고 주장했다. 반면 건교부는 자문위원회를 구성할 때에는 아무런 이의를 제기하지 않았으며, 아산시가 당연직 위원들의 표결을 거부하는 것은 온당하지 않다는 이유로 표결을 정당화했다.

안으로 제시하였다. 괄호 내에 명칭에 대해서는 주민투표를 통해 여론조사를 실시하였으며, 그 결과를 토대로 2003년 11월 20일 ‘천안아산역(온양온천)’으로 역명칭을 확정하였다.²⁵⁾

〈표 5〉 경부고속철도 역 명칭 갈등의 주요 전개과정

기 간	개 요
1992. 6.	경부고속철도 4-1공구 역사 기공식 실시
1996. 7.31	경부고속철도 4-1 공구 역사 건축허가(아산시)
2000. 8.21	경부고속철도 역사명칭 선정 협조요청(건설교통부 → 충청남도)
2000. 10.	충청남도 역명을 “장재역”으로 건설교통부에 건의
2002. 12.23	건설교통부 고속철도 역사명칭 선정 재협의 요청
2003. 2.27	건교부 역사명칭선정자문위원회 구성
2003. 3.25	제1차 역사명칭선정자문위원회 개최(공개)
2003. 4. 3.	제2차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4.17	공정한 역사명칭 선정추진 탄원서 제출 및 아산시장 등 건교부면담
2003. 4.23	제3차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4.26	역사명칭 자문의결에 대한 재고 건의(아산시)
2003. 5.31	역명표결 부당행위에 대한 감사청구
2003. 6.10	역명선정 추진경위 설명회(아산시)
2003. 7.16	국회 청원서 제출(아산역 사수투쟁위원회)
2003. 8. 4	행정협의조정위원회 조정신청(아산시장)
2003. 8.26	행정협의조정위원회에서 조정신청안 각하 결정
2003. 8.28	건설교통부 “천안아산역()”발표
2003. 10.~11.	괄호안 명칭에 대한 주민투표 후 “천안아산역(온양온천)” 건교부 확정
2003. 11.25	“천안아산역()”, 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송제기
2004. 4. 1	경부고속철도 개통, 천안아산(온양온천)역으로 운영
2006. 2.23	대법원 ‘역사명칭결정처분취소소송’에서 원고패소 판결한 원심 확정.
2006. 3.30	헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2) ‘각하’ 결정 선고

자료: 권경득 외.(2007).

이처럼 고속철도역의 공식적인 역 명칭이 확정되자 아산시는 ‘중앙행정조정위원회’(이하 ‘조정위원회’)에 협의·조정을 신청하고 더욱 반발하였다.²⁶⁾ 하지만 조정위원회는 역명 선정의 사안은 국가의 고유사무이기 때문에 협의·조정의 대상에 해당되지 않는다고 하여 이를 각하하였다. 이에 아산시는 2003년 11월 27일 헌법소원과 행정소송을 제기하였으나 2006년 2월23일 대법원은 건교부를 상대로 낸 ‘역사명칭결정처분취소소송’에서 원고패소 판결한 원심을 확정했다. 또한 헌법재판소에 청구한 권한쟁의심판사건(2003헌라2)에 대하여도 2006년 3월 30일 역시 각하결정을 선고하였다

25) 여론조사는 2003년 9월 17일~20일까지 실시되어 수용여부에 대한 찬성이 55.6%, 반대가 44.4%로 나타났다. 괄호내 명칭에 대한 조사결과는 ‘온양온천’이 54.2%, 아산신도시는 33%, 현충사, 기타’ 순으로 나타났다.

26) 신청내용은 고속철도역사의 명칭이 아산시 관할 행정구역내에 위치하였음에도 불구하고, 타 자치단체명이 우선 호칭되는 것(천안·아산역)은 자치권을 침해하는 것이며 속지주의에 위배되는 것이므로 아산지역의 여론이 반영된 역명으로 조정해달라는 것이었다.

(권경득외, 2007). 결국 역사명칭은 사법적 제도에 의한 조정에 의하여 결정됨으로써 갈등이 해결되었다. 그러나 그것은 사법적으로 강제된 갈등으로서 본질적인 갈등이 해소되지 않고 있어 현재 까지도 갈등은 잠재되어 있는 상황이다.

3) 갈등관리 분석

(1) 신뢰적 요인

신뢰적 요인은 세 가지 정도로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 지자체와 지역주민들의 의견을 무시한 일방적인 결정으로 인해 지자체와 중앙정부 간 신뢰가 무너졌다. 공공시설을 건설하기 위해서는 사전에 지자체와 지역주민들의 의견을 수렴하는 자세가 갈등을 미연에 방지할 수 있는 방법이라 보여 진다. 하지만 여기서는 지자체와 지역주민들의 의견을 수렴하지 않고 상대적으로 대외적인 인지도가 높은 ‘천안역’으로 표기하고 의견수렴을 하지 않은 일방적인 행동을 보였으며, 이에 갈등을 발생하게 하는 원인을 제공하였다.

둘째, 건교부의 편향된 태도는 불신과 갈등을 증폭시켰다. 건교부는 처음부터 고속철도 사업에서 역명을 상대적으로 지역적 인지도가 높은 ‘천안역’으로 할 계획이었다. 이러한 이유로 아산시와의 갈등이 시작되었지만 건교부는 줄곧 고속철도의 활성화, 대외적인 대표성, 이용객의 편의 등의 기준을 내세워 ‘천안역’ 또는 ‘천안·아산역’으로 결정하려고만 하였다. 역명은 지역공공재로써 특수성에 맞게 경제적 편익이 양분될 수 있도록 중앙정부의 중재·조정이 요구되는 사항인데도 건교부가 제3자로서 중립적인 조정자로서의 모습을 아산시에 보여주지 못함으로써 갈등이 심화되었다. 셋째, 자문위원회 구성원에 대한 객관적인 기준의 부재는 갈등의 중재가 아닌 갈등의 증폭을 가져왔다. 건교부는 갈등을 중재하기 위해 ‘고속철도 역명칭 선정 자문위원회’를 구성하였는데, 아산시는 이미 건교부에 대한 신뢰가 무너진 상태였으며, 구성원의 일부가 건교부측의 당사자로서 아산시에 불리한 결정이 나타날 것이라는 아산시의 인식은 자문위원회에 대한 불신으로 이어져 제3자 조정이 받아들여지지 않았다.

(2) 제도적 요인

제도적 요인은 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 상위지방정부의 기계적 중립적인 태도가 갈등을 심화시켰다. 발생초기의 철도역명 제정관례에 따라 구성된 지명위원회가 객관적인 측면에서의 결정보다는 양 지자체를 고려한 역명칭을 선정하였고 이를 건교부가 거부함으로써 갈등이 심화되었다. 이후 건교부의 재선정 요구에도 소극적으로 대응함으로써 갈등을 심화시킨 요인 중에 하나이다. 보다 강력하고 객관적인 결정을 통해 건교부와 양 자치단체를 설득해야 하는 역할을 수행하여야 했으나 상위지방정부의 지명위원회의 결정이 법적 구속력을 갖지 못함으로써 강력한 조정의 역할보다는 건의나 의견표명 정도역할을 수행할 수밖에 없는 제도적 특성으로 적극적인 역할 수행이 어려웠다. 둘째, 역명을 결정하는 중앙정부의 제도적 장치의 미비가 갈등을 증폭시켰다. 건교부와 고속철도관리공단은 지자체의 지명위원회의 결정을 수용할 수 없다고 판단하고 중앙정부 차원의 ‘역사명칭선정자문위원회’를 구성하여 해결하고자 하였다. 그리고 자문위원회에서 의견을 통해 역사명칭을 ‘천안아산역’으로 결정하였다. 그러나 ‘역사명칭자문위원회’의 의결이 자문의

역할로서 법적 강제력이 없고 또한 자문위원회의 구성이 제정관례에 따라 구성됨으로서 이해당사자 자치단체가 수용하지 않는 요인이 되었다. 또한 이러한 요인은 결정이후 아산시의 강력한 반대 에 따라 건교부는 자문위원회의 의결을 수정하여 '천안아산역 ()'을 새로운 역명안으로 제시하고, 팔호 내에 명칭은 주민투표를 통해 '천안아산역(온양온천)'으로 역명칭을 수정하여 결정하였다. 그러나 주민투표 또한 법적 강제력을 갖지 못한 상황하에서는 갈등해결에 주요한 수단이 되지 못하였다. 그럼으로 아산시는 '아산역사수투쟁위원회'를 구성하여 대규모 집회나 항의 방문, 행정조정 신청, 법적 대응 등 직접적인 해결과 제도적, 사법적 판단에 의한 해결방안을 모색하였던 것이다. 이처럼 역명칭을 결정하는데 많은 갈등과 대립이 발생된 것은 명확하고 강제력이 있는 법적 제도가 없었기 때문이다. 즉, 역명선정의 제도 미비가 갈등 해결을 어렵게 하는 요인중에 하나였다.

3. 갈등사례의 종합분석

본 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등관리 사례인 '방폐장 부지선정'과 '천안·아산역(KTX) 명칭결정'을 대상으로 하여 신뢰적 요인과 제도적 요인으로 나누어 살펴보았다. 첫째, 신뢰적 요인에 대하여 살펴보면 다음과 같다. '방폐장 부지선정'의 경우, ①방폐장 부지선정과정의 전반기에서 중반기까지는 방폐장 후보 부지를 선정하는데 있어서 중앙정부주도로 비공개적이고 비민주적인 방법으로 조사를 실시하였다. 또한 지자체와의 협의 또한 형식적 수준에 머물렀고 선정과정에서 주요 정책내용을 변경하는 등 일관성이 결여된 모습을 보여줌으로써 지역주민들에게 커다란 불신을 심어주어 결국 부지선정에 실패하게 되었다. ②국민을 비롯한 지역주민들이 가지고 있던 방사성폐기물의 위험성과 기피시설이 미치는 악영향 등 부정적인 인식이 깊게 박혀 있는 상황에서 방폐장 부지를 선정하는데 있어서 커다란 어려움을 겪었다. ③이러한 상황을 벗어나기 위하여 미디어, TV 및 라디오, 사이버공간 등을 활용하여 방폐장 시설의 안정성과 경제성 등을 알리는 차별화된 홍보전략을 통해 이미지 개선에 힘썼다. 반면 '천안·아산역 명칭결정'의 경우 ①건교부가 지자체와 지역주민의 의견을 무시한 일방적인 결정으로 인해 불신이 발생하였다. ②건교부의 편향된 태도가 불신과 갈등을 증폭시켰다. 건교부는 고속철도의 활성화, 대외적인 인지도 등을 강조함으로써 공정한 집행기관으로서의 신뢰를 잃게 되었다 ③건교부가 구성한 '역사명칭선정자문위원회'의 구성원 선정기준이 불분명하고 건교부의 관례적인 선정에 의하여 구성되었다는 점이 해당 자치단체로 하여금 자문위원회의 결정을 불신하는 요인이 되었다.

둘째, 제도적 요인에 대하여 살펴보면 다음과 같다. '방폐장 부지선정'의 경우, ①산자부는 방폐장 후보부지 선정 실패사례들을 경험삼아 "유치지역에 대한 경제적 지원 및 인센티브, 폐기물의 수준을 구분하고 위험성이 낮은 중·저준위방사성폐기물만 처리한다."는 등의 내용들을 법률화(특별법 제정)시킴으로써 지역주민들의 불신을 해소하고자 하고자 노력하였다. ②주민참여를 확대하였다. 중앙정부는 점차 주민참여의 공간을 확대해 갔다. 부지공모를 통하여 지역주민의 신청을 유도하고²⁷⁾ 지방의회의 의견을 포함시켰으며, 주민투표를 의무화함으로써 지역주민 전체의 의견을 수렴하기 위하여 노력하였다.

27) 비록 찬성하는 지역주민 일부의 의견만을 포함하였다는 점에서 비판을 받았으나, 지역주민의 의견수렴을 처음으로 시도하였다는 점에서 눈여겨 볼만 하다.

반면 '천안·아산역(KTX) 명칭결정'의 경우 ①상위지방정부의 지명위원회를 통한 해결을 시도하였으나, 실질적 조정권한이 없고 소극적·관례적 성격의 기구로써 갈등해결의 주요한 역할을 수행하지 못하였다. ②중앙정부의 역명칭선정제도의 미비이다. 역명칭을 결정하는데 있어서 명확하고 강제력 있는 법적 제도가 존재하지 않았기 때문에, 의결사항에 대한 당사자간 수용을 이끌어 내지 못하였고 갈등을 더욱 증폭시켰으며, 결국 사법적 판단에 의한 결정에 의하여 갈등이 해결되었다.

'방폐장 부지선정'사례의 경우 중앙정부는 초기의 비공개행정에서 벗어나 방폐장 후보부지의 지역주민들의 참여를 확대하고 과격적인 경제적 지원과 더불어 이러한 내용들을 특별법으로 제정함으로써 협상의 장을 마련하였다. 또한 지역주민의 경우, 정부의 적극적인 지원과 법적 보장 등의 제도적 장치를 신뢰하게 됨으로서 정부에 대한 불신과 방사성폐기물에 대한 부정적 이미지를 최소화 하게 됨으로써 갈등을 극복하고 입지선정활동에 적극적으로 참여하게 되었다.

반면에 '천안·아산역(KTX) 명칭결정'의 경우 비록 갈등은 사법적 판단에 의해 표면적으로 해결되었지만, 잠재적인 갈등은 계속해서 유지되고 있는 상황이라 할 수 있다. 중앙정부(건교부)에 대한 불신, 상위 지방정부의 소극적인 태도 그리고 역사명칭선정 규정 및 지명위원회 구성의 객관적 기준이 존재하지 않는 등 제도적 기반의 미흡 등이 노출된 가운데 당사자간 협상과 교환에 의한 해결이라기 보다는 '대법원', '헌법재판소' 등의 사법기관에 의한 판단에 의한 조정에 의하였기 때문에 이해당사자의 불신을 해소하고 수용할 수 있는 본질적인 갈등의 해결이 이루어지지 않았기 때문이다.

〈표 6〉 사례 비교분석

	'방폐장 부지선정' (1986년~2005년)	'천안·아산역(KTX) 명칭결정' (1990년~2006년)
신뢰적 요인	① 비공개적·비민주적 조사 실시 및 정책내용의 일관성 결여 ② 방사성폐기물에 대한 부정적 인식 ③ 다양한 매체 통한 정책홍보	① 일방적인 역명 결정 ② 중앙정부의 중재 노력 부족 ③ 역명칭선정위원회 구성의 구체적 기준 미비
제도적 요인	① 유치지역지원 내용의 특별법 제정 ② 주민참여의 확대(주민투표 의무화)	① 상위지방정부의 선정제도의 미비 ② 역사명칭 결정을 위한 법적제도 미흡
갈등관리 방식	협상과 합의를 통한 해결	사법적 판단에 의한 조정

IV. 결 론

본 연구는 중앙정부와 지방정부간 갈등 사례 중에서 경주시 '방폐장' 부지선정 사례와 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역' 명칭결정 사례를 통하여 효과적인 갈등관리 방안을 제시하고 궁극적으로는 중앙정부와 지방자치단체간의 상생협력의 길을 모색하는데 주 목적이 있다. 중앙정부와 지

방정부간의 갈등 사례 중 먼저, ‘방폐장’ 사례의 경우 당사자 간의 조정을 중심으로 제도적 변화와 신뢰의 회복을 통한 협상과 조정의 성공을 통하여 부지가 선정되었다. 갈등과정에서 방사성폐기물에 대한 부정적인 인식과 편견, 비공개적·비민주적인 사전조사와 정책내용을 변경하는 일관적이지 못한 행동 등으로 인해 부지선정에 실패하였으며 당사자간의 불신으로 갈등은 더욱 증폭되었다. 이러한 실패를 거울삼아 산자부는 대중매체인 TV, 라디오, 인터넷 등을 활용하여 방폐장에 대한 안정성과 경제성 등을 알리는 차별화된 홍보전략으로 방사성폐기물에 대한 부정적인 인식을 개선하고자 하였다. 또한 산자부는 제도개선을 위해서 적극적인 노력을 보여주었다. “유치지역에 대한 경제적 지원 및 인센티브, 방사성폐기물 관리 및 처리시설의 구분”과 같은 내용들을 법률화시켰으며, 지역주민 전체 의견을 수렴하기 위해 2005년 특별법에 주민투표를 의무화를 포함하였다. 이처럼 경주시의 방폐장은 산자부와 지자체 그리고 주민들의 협상과 합의를 통한 갈등관리의 대표적 사례라고 할 수 있다.

한편, 명확한 제도의 부재와 제3자 조정의 신뢰회복에 실패하고 첨예한 대립과 갈등의 증폭으로 인하여 결국 대법원과 헌법재판소의 사법적 조정을 통해 해결된 사례인 경부고속철도‘천안·아산역(온양온천)’ 역사명칭제정사례는 중앙정부가 지방정부 및 지역주민들로부터 신뢰를 얻지 못하였고 이로 인해 갈등은 더욱 증폭되었다. 또한 상위지방정부의 적극적인 조정의 역할을 수행하기 어려운 지명위원회제도 등은 갈등 이해당사자간의 소극적인 갈등해결의지와 함께 갈등을 더욱 심화시켰다. 또한 건교부는 제정 관례에 따라 지명위원회를 구성하고 이를 통해 결정하려 하였으나 조정자로서 이해당사자인 아산시와 아산시민들의 신뢰를 받지 못하였을 뿐만 아니라 선정제도의 미비로 인하여 조정자로서의 역할을 수행하지 못하였고 이는 갈등해결을 지속시키는 원인이 되었다. 결국 대법원 및 헌법재판소 등의 제3자의 조정 방법을 선택할 수밖에 없었고 이에 따라 역명을 ‘천안아산역(온양온천)’으로 결정되어 운영되고 있지만 잠재적 갈등은 현재 까지 지속되고 있다. 이상의 논의를 통하여 정부간 갈등사례들의 효과적인 갈등관리에 관한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 중앙정부의 신뢰확보를 위한 노력이다. 정부간 갈등에서 해결을 위해서는 정부에 대한 신뢰를 회복하는 것이다. 신뢰회복이 어려우면 정부의 역할에 대한 객관성과 중립성에 회의를 가지게 된다. 신뢰확보를 위해 정부는 늘 투명성·객관성을 유지하도록 노력하고 갈등이 표면화되기 이전에 적절한 대안의 제시와 주민과의 의견수렴을 확보해야 할 것이다. 둘째, 중립적 제3자의 확보이다. 정부간 갈등의 경우 정부, 지자체, 각종 위원회 및 사법권의 제3자의 중재를 통한 갈등해결이 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 제3자에 의한 조정이 항상 성공하는 것은 아니다. 오히려 새로운 갈등을 야기시키는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 제3자가 개입하게 되는 경우, 객관적인 입장에서 갈등을 조정할 수 있도록 구성원의 명확한 기준과 적절한 권한을 동시에 갖추 수 있는 기구의 개발과 연구가 필요하다. 셋째, 지역주민 참여를 위한 제도의 마련이다. 정부간 갈등의 해결에 있어서 지역주민의 참여를 배제할 경우 갈등이 더욱 증폭·심화의 원인이 되므로 적극적인 주민참여를 통하여 갈등해결노력을 다하여야 할 것이다. 이러한 주민참여는 의사결정의 투명성·정당성을 향상시키고 지역주민의 수용성을 확보하는데 크게 이바지하며 정부간의 신뢰를 구축할 수 있다. 따라서 정책의 추진과정의 절차적·내용적 합리성을 확보하기 위해 정책의제설정 단계부터 광범위하여 주민참여를 제도화해야 한다. 넷째, 갈등관리규정의 법제화를 통한 적용범위의 확대이다. 정부는 2007년 12월 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 갈등관리에 관한 표준

절차인 『공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정』을 제정하였다.²⁸⁾ 그러나 대통령령(제19886호)으로 제정되어 있기 때문에 공공갈등이 빈번하게 일어나는 정부기관과 지방자치단체를 컨트롤하기에는 역부족이다. 따라서 보다 효과적이고 광범위한 갈등관리를 위한 법적이 제도가 마련되어야 한다. 끝으로, 갈등관련 연구 및 교육훈련 프로그램의 개발을 시도해야 한다. 미국의 경우 대학부설 연구기관에서 전문적인 연구가 이루어지고 있고 연방정부수준에서는 부처별로 갈등예방 및 관리센터에서 전문가 양성 프로그램을 운영하고 있다(황영성, 2006: 99).

<참고 문헌>

- 강성철 외(2005), 『지방정부간 갈등 및 협력 요인에 관한 연구: 충청, 호남, 영남지역의 사례를 중심으로』. 서울: 한국학술진흥재단.
- 강영진(2000), 『갈등분쟁해결매뉴얼』, 서울: 성공회대출판부.
- 강인호 · 이계만 · 안병철(2005), NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리, 『한국지방자치학회보』 17(2): 137-166.
- 건설교통부 (2003), 『천안아산역 명칭 선정경위』. 과천: 건설교통부.
- 권경득 · 임정빈 · 장우영(2004), 수자원이용을 둘러싼 지방정부간 갈등요인 및 관리전략분석: 장곡취수장설치사례를 중심으로, 『한국사회와 행정연구』 15(3).
- 권경득 외(2007), 『충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구』, 충남발전연구원.
- 건설교통부(2006), 『건설교통백서, 2003-2005』, 과천: 건설교통부, 484~488.
- 김영종(2005), “방폐장입지선정과정의 정책네트워크 분석”, 『한국정책과학학회』, 9(4): 287~316.
- 김현정(2007), “방사성폐기물처리장 입지 갈등관리의 성패요인에 관한 연구: 부안 · 경주 사례를 중심으로”, 서울시립대 대학원, 석사학위논문.
- 나태준 · 박재희(2004), 『갈등해결의 제도적 접근』, 한국행정연구원.
- 사득환(1997), 지방시대 환경갈등의 해결기제: 제3자조정을 중심으로. 『한국행정학보』 31(3):187-201.
- 서희석(2001), 지방정부간 갈등해결에 관한 연구: 환경빅딜과 장곡취수장 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회 2001 동계학술대회발표논문집』.
- 안국찬(2003), 지방자치단체간 갈등의 해소방안에 관한 연구: 전라북도의 행정감사업무를 중심으로. 『한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집-정부정책의 신뢰와 책임성』.
- 이광중(1995), “갈등관리에 관한 연구,” 『생산성 논집』 13.
- 이민창 · 한종희 · 안병철(2005), 지방정부간 갈등관리의 성패요인 : 폐기물처리시설과 공항건설사례를 중심으로, 『지방행정연구』 제19권 제3호: 71-92.
- 임정빈(2007), 님비와 펌피사례의 비교분석을 통한 지방정부간 갈등관리전략분석, 『한국지방정부학회보』 11(3).

28) 사후적인 갈등해결에 치중했던 기존 사고방식에서 벗어나 행정기관으로 하여금 갈등의 발생 가능성을 사전에 적극 파악해 대응하도록 하고 있다. 이해 관계자 간의 합의 형성을 중시하며, 참여와 협력을 강조하는 새로운 행정패러다임에도 부합해 ‘좋은 거버넌스’ 구축에도 기여할 것으로 보인다(세계일보, 2007.02.26).

- 임정빈·장우영(2004), "비선호시설 설치를 둘러싼 지방정부간 갈등 연구 : 청주·청원 광역쓰레기 매립장 조성사업을 중심으로", 한국정책과학학회보, 8(1):291-318.
- 장우영·임정빈(2006), "지방정부간 렌트추구와 썬피갈등", 국가전략, 12(3):167-199.
- 정주용(2008), "정책수용성 급반전현상에 관한 연구 : 방사성폐기물처리장 입지정책을 중심으로", 고려대학교 대학원, 박사학위논문.
- 지속가능발전위원회(2005), 『공공갈등과 참여적 의사결정 포럼』.
- 최미옥(1998), "핵폐기물처분장 입지선정과정상의 주민반응과 정책수용 방안에 관한 경험적 연구", 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 황영성(2006), "공공갈등 관리의 개선에 관한 연구", 대전대학교 법무행정대학, 석사학위논문.
- 행정자치부 자치인력개발원(2005), 『고위정책과정 연구논문집 제1권』.
- 산업자원부·한국수력원자력(2007), 『원자력발전백서2007』, p.537.
- 산업자원부(2007), 『산업자원백서, 2007』.
- 한국수력원자력(주), <http://www.khnp.co.kr/>.
- Fischer, Ronald J (1997). Interactive Conflict Resolution. N. Y.: Syracuse University Press.
- Kilman R. H. and Thomas K. W.(1978). "Four perspectives on Conflict Management." Academy of Management Review, January.
- Kemp, Ray K.(1992), The Politics of Radioactive Waste Disposal, Manchester: Manchester University Press.
- Lan, Zhiyong. (1997). "A Conflict Resolution Approach TO Public Administration." Public Administration Review. 57(1) : 27-35.
- Rahim, M.(1986). Managing Conflict in Organizations. New York: Praeger.
- Robert R. Blake and Jane Srygley Mouton(1973), "The Fifth Achievement," in Fred E. Jandt(Ed.), Conflict Resolution through Communication, (New York: harper & Row,).
- Roxane S. Lulofs. & Dudley D. Cahn(2000). Conflict : From Theory to Action, MA: Allyn & Bacon.
- Sandole & Sandole Staroste.(1987). Conflict Management and Problem Solving. New York : N.Y Univ Press.
- Thomas, K.(1976). Conflict and Conflict Management. Handbook of Industrial and Organizational Psychology (M. Dunnette ed.). Chicago: Rand-McNally.

충남발전연구원 학술지에 관한 규정

2008년 5월 31일 제정

제1장 총칙

제1조(목적) 이 규정은 충남발전연구원이 정기적으로 발간하는 “충청지역연구(ChungCheong Regional Studies)”의 편집 및 발행에 관한 제반사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(성격 및 구성) 본 학술지는 국내 사회과학분야의 연구 성과를 중심으로 창의적 연구와 학문적 발전을 위한 논문(일반연구, 정책연구, 조사연구)으로 구성된다.

제3조(논문의 범위) 본 학술지에 게재되는 논문은 농촌개발, 도시및지역정책, 지방행정, 환경생태, 문화예술관광, 산업경제 분야로 한정하되, 충남을 중심으로 한 충청권과 연관된 주제여야 한다.

제4조(편집위원회) 본 규정에 정한 사항을 집행하고 기타 학회지 관련 사항을 심의, 의결하기 위해 본 연구원내에 학술지 편집위원회(이하 위원회)를 둔다.

제2장 편집위원회

제4조(구성)

- 1) 위원회는 농촌개발, 도시및지역정책, 지방행정, 환경생태, 문화예술관광, 산업경제, 도시계획 등을 전공한 박사학위소지자 또는 현직 대학교수로 구성한다.
- 2) 위원회의 정원은 15명 이하로 하고, 위원장은 연구원 기획조정연구실장이, 위원은 연구실적 및 학술활동 등을 고려한 위원장의 추천으로 원장이 임명한다.
- 3) 위원장의 임기는 기획조정연구실장의 임기를 따르고, 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

제5조(역할)

- 1) 위원장은 학술지 원고의 모집공고, 편집위원 및 심사위원의 추천, 위원회의 소집 및 주재 등 학술지 발간과 관련된 총괄적 책임과 권한을 가진다.
- 2) 위원회는 논문 심사위원의 추천 및 추인, 논문 게재 결정의 추인, 논문 심사와 관련된 규정의 제정 및 개정 등의 권한을 가진다.
- 3) 간사는 위원장을 보좌하여 편집위원회의 회의록을 기록, 보관하며 학술지 발간에 따른 제반 회계 및 행정 실무를 관장한다.
- 4) 편집위원회의 구성원은 학술지 편집을 통해 학술지의 위상을 제고하기 위해 최선을 다해야 하고, 위원회 활동과 관련하여 취득한 투고자의 개인적 정보를 외부에 유출해서는 안 된다.
- 5) 이외 적시되지 않은 세부 사항에 대해서는 보편적 규정을 벗어나지 않는 범위내에서 위원장의 재량으로 의사 결정할 수 있다.

제6조(회의)

- 1) 회의는 연2회 개최하는 것을 원칙으로 하나, 위원장의 요청에 따라 학술지 발간과 관련하여 논의할 사항이 있으면 수시 개최할 수 있다.
- 2) 회의의 의결은 편집위원 2/3 참석에 과반수의 찬성으로 의결한다.
- 3) 회의에 참석한 외부편집위원에게는 연구원 규정에 의해 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문투고절차

제7조(투고자격) 본 학술지의 투고자격에는 제한을 두지 않는다. 단, 투고논문은 다른 일 반간행물에 발표되지 않은 논문이어야 한다.

제8조(투고시기) 논문은 수시로 접수하며, 매회 접수마감은 논문집 발간 30일전으로 한다.

제9조(투고논문양식) 투고논문은 본 학술지의 논문작성지침(부록 1)을 반드시 준수하여야 한다.

제10조(투고방법) 원고의 투고는 전자우편이나 출력인쇄본과 디스켓으로 제출할 수 있으며 논문투고신청서(부록 2)를 작성하여 제출했을 때 투고로 인정한다.

제4장 논문심사절차

제11조(투고논문의 심사)

- 1) 위원회는 접수된 논문의 전공에 따라 3명의 적임 심사위원에게 심사를 위촉하고 그 심사결과를 토대로 게재가부를 결정한다.
- 2) 논문심사의 판정은 현 상태 게재, 수정 후 게재, 수정 후 재심, 게재불가 등 4가지의 정성적인 평가를 한다.
- 3) 이 심사결과에 대해 심사자와 투고자간의 이의가 있을 경우 위원회에서 그 내용을 종합 검토하여 게재여부를 최종 결정한다.
- 4) 논문심사의 기준은 투고논문심사조서(부록 3)의 양식에 맞춰 주제의 적절성, 기존 연구의 검토과정, 논문전개의 논리성, 분량의 적절성, 표·그림·지도형식의 적절성으로 구분하여 평가하며, 심사를 맡은 심사위원은 세부지적 및 수정을 요구할 수 있으며 또한 게재불가 판정시에는 판정의 근거를 구체적으로 제시하여야 한다.
- 5) 논문심사위원에게 소정의 심사료를 지불한다.
- 6) 논문심사결과기준은 다음의 조합결과에 따른다.

심사결과조합	심사결과
○○○	게재가/수정후게재
○○△	게재가/수정후게재
○○×	게재가/수정후게재
○△△	수정후재심사 (△심사자 중 1명 이상 게재가 나와야 함)
△△△	수정후재심사 (△심사자 중 2명 이상 게재가 나와야 함)
○△×	게재불가
△△×	게재불가
○××	게재불가
△××	게재불가
×××	게재불가

(○) 현상태게재/수정후게재, (△) 수정후재심, (×) 게재불가

부 칙

제1조(규정의 개폐) 본 규정은 위원회의 의결 또는 원장의 결정에 따라 개폐할 수 있다.

제2조(발간회수) 본 학술지는 연2회(6월 30일, 12월 31일) 발간을 원칙으로 한다.

〈부록 1〉

학술지 논문 작성 지침

1. **(원고분량)** 논문은 그림(Figure), 표(Table)를 포함하여 한글은 200칸 원고지 150매 내외, 영문은 더블 스페이스로 표준용지(A4 size: 21×29.7cm) 15매 내외로 한다.
2. **(투고요건)** 모든 원고는 가급적 표준용지(A4)로 심사용 사본 3부와 논문투고 신청서(부록 2) 1부를 우송하거나 E-mail을 통하여 제출해야 하며, 원본은 투고자가 보관하여야 한다. 논문은 익명심사를 위해서 별도의 표지에 원고종류, 제목, 저자, 소속 등을 기록하며, 원고에는 제목만을 표시하도록 한다. 또한, 투고자(들)의 이름은 註記(Note)와 인용문헌에서 일시 삭제하도록 해야 한다. 원고는 한글 2005 이하 버전으로 작업한 것이어야 한다.(MS Word 제외)
3. **(원고체제)** 모든 원고는 일반적인 논문의 체제를 갖추되, 논문은 반드시 영문제목과 100단어 내외의 영문초록, 국문초록을 첨부하여야 한다. 또한, 본문에서 절(節)의 구분은 절(節), 항(項), 목(目)의 순으로 배열하되, 절은 ‘Ⅰ, Ⅱ, …’, 항은 ‘1, 2, …’, 목은 ‘(1), (2), …’와 같이 번호를 매긴 후 제목을 표기하되, 가급적 2단계를 유지하도록 한다.
4. **(주기와 참고문헌)** 인용문은 끝에 “(저자명 발행연도: 인용페이지)”의 형식으로 주기하고, 저자의 부가적인 설명이 필요한 경우 각주(footnote)로 표기한다. 각주는 해당되는 쪽의 하단에 넣고 미주(endnote)는 사용하지 않는다. 또한 본문의 각주에는 “1), 2), …”와 같이 일련번호를 붙인다. 각주 안에는 수식의 사용을 억제하고, 도표의 사용을 피한다. 참고문헌은 본문 중에서 직접 인용된 문헌에 한하여 빠짐없이 기록하되 한글, 영문, 기타 외국어 문헌의 순서로, 문자순으로 나열되도록 하되 다음의 형식을 지키도록 한다.
 - 1) 논 문: 저자명, 발행연도, ‘제목’, 학술(회의)지명 권(호): 게재페이지.
 - 2) 단행본: 저자명, 발행연도, 제목, 출판사: 발행지명, 총면수.
 - 3) 보고서: 작성기관(또는 발행기관), 발행연도, 제목(보고서분류명, 번호), 발행기관: 발행지, 총면수.

- 4) 영문의 경우 : 단행본 제목, 학술지명(보고서 제목)은 이탤릭체로 진하게 (Vol., No. 포함) 표시
5. **(그림·표)** 그림(사진, 지도포함), 표는 반드시 일련번호와 제목을 붙여야 하며, 출처를 인용문 주기방식으로 밝히도록 하고, 인쇄제판용 원고로 직접 쓸 수 있도록 가급적 투고자가 완전하게 준비하여야 한다.
6. **(SSCI 조건 충족)** 다음 사항은 반드시 영문을 병기하여야 한다.
 - 1) 논문의 제목(국문·영문 혼용)
 - 2) 저자명 및 소속(국문·영문 혼용)
 - 3) 영문초록
 - 4) 표의 각 셀(cell)에서 숫자를 제외한 첫행과 첫열의 구분 의미를 나타내는 단어
 - 5) 표, 그림의 제목과 출처
 - 6) Key Words(국문·영문 혼용)
7. **(편집체제)** 그 외에 게재결정 후 최종제출 논문은 기존에 출판된 본 연구원의 논문집 편집형식을 준수하여 편집된 형태로 제출하여야 한다.

〈부록 2〉

논문투고 신청서

성명		(한글) (영문)		제출일자	년 월 일	
직장	직장명		직위		전화	
	주소	☎			FAX	
					E-mail	
논문제목		(한글) (영문·외국어)				
논문분류	형식	일반연구(), 정책연구(), 조사연구()			작성언어	
	주제	농촌 개발(), 도시 및 지역계획(), 지방행정(), 환경생태(), 문화예술·관광(), 산업경제()				
<div><p>[원고 내용 요약]</p><p>1. 연구 배경 및 목적</p><p>2. 연구 주요 내용</p><p>3. 연구의 시사점</p></div>						

- 원고내용요약은 원고작성언어에 상관없이 모두 국문으로 요약하여 주십시오.
- 원고내용요약은 주어진 box 안에 요약하여 2 page가 넘지 않도록 하시기 바랍니다.
- 논문분류에서 “형식” 및 “주제”란에 해당항목에 O 표시를 해주시기 바랍니다.

〈부록 3〉

투고논문 심사조서

제 목	(한글) (영문 · 외국어)				
분 류	형 식	일반연구(), 정책연구(), 조사연구()			
	주 제	농촌개발(), 도시및지역정책(), 지방행정(), 환경생태(), 문화예술·관광(), 산업경제()			
심 사 평 가 척 도	아주 우수 A	우수 B	보통 C	미흡 D	아주 미흡 F
연구의 창의성					
연구주제의 가치성					
연구내용전개의 논리성과 일관성					
연구방법의 적절성					
연구자료의 신뢰성					
분석 또는 평가의 타당성과 객관성					
선행연구와의 관련성					
연구결과의 학술적 기여도					
작성규정 준수 정도					
기타 (영문초록)					
심사요지 및 수정보완 요구사항 (필요시 별지사용)					
판 정	게재가(), 수정 후 게재(), 수정 후 재심사(), 게재불가 ()				

심사 위원	소속		심사 일자		성 명	
	☎					
	e-mail					
	계좌번호		_____은행, 계좌번호:		예금주:	

편 집 위 원

위원장 : 송 두 범 (충남발전연구원 연구실장)
위 원 : 강 영 주 (충남발전연구원 책임연구원)
권 경 득 (선문대 교수)
김 봉 한 (공주대 교수)
김 진 덕 (충북개발연구원 연구위원)
김 혜 천 (목원대 교수)
마 채 우 (순천향대 교수)
성 태 규 (충남발전연구원 연구위원)
엄 수 원 (전주대 교수)
오 용 준 (충남발전연구원 책임연구원)
이 상 호 (한밭대 교수)
이 충 훈 (충남발전연구원 연구위원)
정 선 기 (대전발전연구원 연구위원)
최 영 문 (충남도립청양대학 교수)
한 무 호 (충남전략산업기획단 단장)
- 이상 가나다순 -

충 청 지 역 연 구 제1권 제1호(통권1호)

발행인 김용웅
발행처 (재)충남발전연구원
[314-140] 충청남도 공주시 금홍동 101번지
전화 041-840-1114 / 팩스 041-840-1129
인쇄일 2008년 12월 31일
발행일 2008년 12월 31일
인쇄처 삼성애드피아 T.041-753-7113
ISSN 2005-6311

© 2008. 충남발전연구원
www.cdi.re.kr

〈비매품〉