

충청지역연구

Chungcheong Regional Studies

CONTENTS

2009년 제2권 제2호(통권3호)

- | | |
|----------|--|
| 1 | 지역박람회 물리적 환경이 프로그램 만족에 미치는 영향 연구 :
안면도국제꽃박람회를 중심으로 / 박종진 · 이인배 1 |
| 2 | 지역균형발전 측면의 충청남도 GRDP 성장요인과 성장주도
산업의 공간적 입지특성 / 여창환 · 김동춘 · 표기준 25 |
| 3 | 金融危机下辽宁应对就业问题的对策及国外经验的启示 :
以韩国忠南为例 / 禹颖子 47 |
| 4 | 지방도시재생 활성화를 위한 추진체계에 관한 연구
윤정미 · 조수희 71 |
| 5 | 충청남도 공공수수료 효율분석
이재현 · 고승희 91 |
| 6 | 지방정부간 갈등 사례분석을 통한 갈등관리 방안 :
NIMBY· PIMFY 갈등 사례를 중심으로 / 임정빈 · 정진복 · 이철호 · 이정은 .. 121 |
| 7 | 전통시장 활성화를 위한 커뮤니티시설 도입방안 연구
한상욱 · 이상준 155 |

지역박람회 물리적 환경이 방문객들의 프로그램 만족에 미치는 영향 연구

- 안면도국제꽃박람회를 중심으로 -

박 종 진

우송대학교 호텔관광경영학과 초빙교수

이 인 배

충남발전연구원 기획조정연구실장

Research on the Influence of the Physical Environment of a Local Exposition on Visitors of Program' s Satisfaction

- Focused on An-myeon Island International Flower Exposition -

The purpose of this research is to investigate how the physical environment of on exposition in Anmyeon Island, Chung-Nam influenced on the visitors' satisfaction with the exposition. The exposition, which was not in the original short-term plan, began to activate the local community's economic situation after an oil spill that happened around Tae-an in 2007. This research is based on the increasing number of local expositions in recent years.

As a result, the factors of the physical environment that contribute to the visitors' satisfaction are service and the attractiveness of the area, so the leader of the exposition who plans the event should consider this result before the exposition begins.

In addition, it is necessary to strengthen the local attractions, facilities, and the environment of the place of the exposition along with educating the staff about the information of the exposition, The staff should also, take care of their uniform and provide services that satisfy the visitors' needs.

The research on local expositions that are becoming local events should be continued, and people should start research on the influence of expositions on the local community.

Keyword : Local Exposition, visitors' satisfaction, local attractions

요 약

본 연구는 최근 증가하고 있는 지역박람회를 실증적으로 조사한 논문이다. 본 논문에서는 2007년 유류피해사고 등으로 인한 태안지역의 관심 집중과 침체된 지역경제를 위한 활성화 방안으로 지역 이미지 변화를 위해 꽃박람회를 개최한 충남 지역의 안면도에서 개최된 지역박람회의 물리적 환경이 방문객의 프로그램 만족에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보았다.

연구결과 프로그램 만족에 영향을 주는 물리적 환경 요인은 인적서비스와 자연 및 시설 매력성 요인으로 나타났으며, 지역박람회 발전을 위해 지역박람회를 기획하고 개최를 결정할 때에는 이러한 분석결과를 지역박람회 개최시 고려해야 할 것이다.

특히, 박람회 직원의 복장과 친절, 박람회 정보 등에 대한 교육 및 방문객 욕구에 대한 신속한 응대를 할 수 있는 교육이 이루어져야 하며, 박람회 시설에 대한 아름다움과 박람회 주변의 매력, 볼거리 및 시설의 매력성을 강화하여야 할 것으로 판단된다.

최근 개최빈도와 지역의 이벤트로 자리 잡고 있는 지방박람회에 대한 연구는 앞으로 지속적으로 이루어져야 하며, 지역박람회가 지역에 미치는 파급효과 등에 관한 산업연관 분석도 이루어져야 할 것으로 판단된다.

주제어 : 지역박람회, 방문객 만족, 지역 매력성

I. 서론

이벤트 시장은 지속적으로 성장하고 있으며, 그 중에서도 지역축제와 박람회는 대표적 형태라 할 수 있다. 각 지역의 지자체에서는 지역을 대표하는 상징 또는 랜드마크(Land Mark)를 형성하기 위해 지역축제나 박람회를 지속적으로 실시하고 있으며, 그에 따른 많은 노력을 기울이고 있다. 하지만 모든 지역박람회에서 참관자들이 만족할 만한 성과를 이루지는 못한다. 대다수 성공하지 못한 박람회에서 문제점으로 제기되는 프로그램의 불만족은 관광객의 불만족으로 이어지며 이는 박람회의 실패요인으로 연결된다. 하지만 성공적인 박람회를 위해서는 만족한 프로그램이 필수 요인이라 할 수 있다. 또한 프로그램의 만족을 위해서는 편의시설의 만족, 직원 서비스 만족, 매력성, 안내 등과 같은 물리적 요인으로 하여금 프로그램에 어떠한 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠다.

특히, 안면도국제꽃박람회를 조사 대상으로 선택한 이유는 2007년 유류피해사고 등으로 인한 태안지역의 관심 집중과 침체된 지역경제를 위한 활성화 방안으로 지역의 부정적 이미지를 개선하기 위하여 꽃박람회를 개최한 것이 200만 명의 관람객을 유치하는 등 관람객 유치에 성공적이라는 평가를 받고 있다. 하지만 지역박람회를 개최함에 따라 참관자들로부터 물리적 환경이 프로그램 만족에 미치는 영향이 상이할 것으로 가정하였다. 즉, 지역박람회의 인적서비스, 매력성, 청결성, 편리성, 접근성이라는 물리적 환경에 따라 그 박람회의 프로그램 만족도가 다를 것이라고 생각한다.

그러나 모든 지역박람회는 외부지향적인 것을 선호한다. 따라서 지역박람회의 물리적 환경은 지역박람회의 프로그램 만족과 매우 밀접한 상관성을 지니고 있어 이에 대해 확인할 필요성이 있다. 또한 이러한 연구 결과를 중심으로 지역박람회의 물리적 환경이 프로그램 만족에 미치는 영향력을 확인함으로써 어떠한 물리적 환경에 선택과 집중을 해야 할지를 결정하여 지역박람회의 성공적인 발전방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 연구

1. 지역박람회에 대한 개념

지역문화의 발전에서 전시박람회 이벤트는 중요한 역할을 수행해오고 있다. 전시박람회 이벤트 관광에 대한 수요는 장기적인 관점에서 지역발전의 비전을 제시할 수 있고, 지역사회 발전에 기여할 수 있는 안정적이고 확실한 분야가 되어 왔다.

지방경영시대가 열리면서 지역이미지 제고와 지역발전 수단으로 지역의 관광자원을 이용하는 전시박람회 이벤트에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 각 지역단위에서 개최되는 박람회 이벤트의 종류와 내용의 다양화로 인하여 지역이벤트 개최의 경쟁이 치열해지고 있다. 그래서 지역의 특성을 고려한 특화된 전시박람회 이벤트 개최에 대한 지역주민, 지방정부 관계자들은 비교우위를 확보하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다(김창수, 2002).

지방화시대와 함께 시작된 정보화, 국제화, 경제사회의 소프트화, 서비스화 등과 같은 산업구조의 개편은 새로운 시대의 변화와 흐름으로 지역개발에 있어서도 새로운 가치관을 요구하게 되었다. 이것은 기존의 생산과 기능위주의 하드웨어적인 지역개발에서 시민들의 의식, 문화, 정보, 행정, 그리고 환경에 이르기까지 소프트 분야 전반의 전환이 요구되고 있다. 이러한 사회적 요구에 박람회는 대규모 이벤트로서 지역구조의 개혁과 함께 도시기반 시설의 확충을 마련하고 지역의 특성에 따른 지역개발에 큰 역할을 하고 있다.

오랜 지방분권의 역사와 더불어 지자체가 발달하였던 일본의 경우, 여러 성격을 가진 박람회가 개최되면서 지역의 역사와 개발에 중요한 역할을 담당하여 왔다(이낙현, 2006). 일본은 1965년 국제박람회 조약에 가입한 이후 1970년 최초의 국제박람회로 “오사카만국박람회”를 개최하여 6,400만 명의 관람객을 유치하는 대성공을 거두었다. 이후 지역산업과 국제교류 추진 및 지역의 자주성, 주체성의 토대 위에 박람회 개최를 촉진하는 ‘특정박람회 제도(Japan Expo)’를 설립하는 등 지방박람회가 활발하게 개최되었다. 특히 1990년대 거품경제 붕괴로 장기화되는 경기침체 속

에 지방자치단체의 세수입이 감소하여 지역진흥을 위한 새로운 시책을 착수하고자 재원조달과 인력확보가 어려운 상황에서 이러한 실정을 타개하기 위한 전략적인 수단으로써의 지역진흥이벤트이며, 그 중 파급효과가 높은 상징적인 존재가 바로 ‘지역박람회’이다(유재경, 2003).

일반적인 박람회를 크게 3가지로 구분하면, 전문박람회, 종합박람회, 만국박람회로 구분할 수 있다. 앞서 만국박람회에 대해서는 언급하였으며, 전문박람회는 현대사회에 가장 두드러지고 있는 박람회 개최 형태로 한 가지의 주제나 아이템에 따라 개최되어 전문적인 성격을 갖는 박람회라 할 수 있다.

최근에는 산업적인 측면에서 전시산업박람회와 문화적인 측면의 문화박람회 등으로 구분되어 다양한 형식으로 개최되고 있다.

특히 전시박람회, 산업박람회, 및 무역박람회 등으로 불리고 있는 전시산업박람회는 회의산업의 한 분야로 간주되고 있다. 이는 “국제회의산업 육성에 관한 법률” 제2조에 명시된 전시면적 2,500㎡ 이상의 전시시설을 국제회의 시설로 정의함으로서, 국제회의에 전시회가 포함되는 것으로 간주하고 있으며, 관광진흥법에서도 박람회를 국제회의업으로 분류하고 있어 법적으로 전시산업으로 간주될 수 있으나, 업종별 전시분야의 전문화 및 순수 전시회의 증가 등에 따라 기존의 업무영역이 이미 오래전부터 회의와 전시는 명확히 구분되고 있다(이경모, 2004).

〈표 1〉 세계박람회와 지역박람회의 비교

구 분	국제박람회	지역박람회
개최목적	인류 상호간 이해와 복리 증진	산업진흥, 국제교류, 주민의식 향상
성격	인류 미래비전제시 및 국가 홍보 위주의 비상업적 행사	지역산업진흥과 활성화를 위한 행사
참가단위	국가, 국제기구	지방자치단체, 해외자치단체(단체간 행사)
전시대상	참가국의 기술과 문화	지역과 주제에 근거한 기술과 문화 등
관람객	일반대중	일반대중 및 관련업자
개최기간	3주 이상~6개월 이하	1주~3개월 이내
개최주기	5년	수시 개최(2-3년 주기 개최)

자료: 한국문화관광연구원(2007), 2009 울산 세계웅기문화엑스포 기본구상 및 타당성 연구, p. 18을 토대로 논자 재구성

산업박람회는 일종의 전문 박람회로 제품이나 상품, 기술이나 설비 등 주로 산업 발전과 무역 증진을 목적으로 개최되는 박람회로 이는 전문전시회와 같은 특징을 갖고 있다. 전문전시회도 산업박람회와 함께 혼용되어 개최되다가 분리되어 더욱 전문화되었다고 볼 수 있다. 반면 문화박람회는 문화와 예술, 환경이나 자연을 주제로 선정해 개최되는 박람회로 오늘날 각지에서 많이 개최되고 있다. 목적으로는 화합과 지역발전을 원칙으로 하나 현실적으로는 수익과 업적을 주목적으로 한다(박의서, 2005).

최근 국내에서 지역적 차원으로 개최되고 있는 지역박람회는 박람회의 유형 및 종류에 따라 분류해 볼 때 전문전시박람회와 종합전시박람회의 성격에 동시에 갖고 있다고 볼 수 있다. 그러나 지역에서 개최되고 있는 박람회가 지역의 축제를 대신하고, 지역축제로서의 역할을 하고 있는 것을 감안해 본다면, 박람회가 지역축제의 의미로 변화된 만큼 국내적으로 지역박람회에 대한 용어의 사용이 가능하다고 판단된다.

박람회 중 세계박람회와 지역박람회의 비교는 개최목적과 성격이 다르다고 할 수 있는데, 세계박람회가 인류의 미래비전과 상호간 이해 증진을 목적으로 한다면, 지역박람회는 지역의 산업진흥 및 활성화가 개최목적이라 할 수 있다. 또한 참가단위도 국가나 국제기구에 비해 지방자치단체가 주를 이루며, 개최기간도 세계박람회에 비해 지역박람회는 짧으며, 개최주기는 세계박람회가 5년 주기인 반면, 지역박람회는 수시개최 및 2-3년 주기로 개최된다.

또한 지역박람회는 지역축제 및 예술전시회 등의 지역이벤트와 유사한 부분이 많으나, 엄밀히 살펴보면, 목적 및 주제 등과 함께 방식에서 명확한 차이를 갖는다고 할 수 있는데, 지역박람회와 지역축제는 목적은 유사하며, 주제 및 개최주기도 유사한 것으로 분석된다. 이러한 차이의 비교분석은 다음의 <표 2>과 같다.

〈표 2〉 지역박람회와 예술전시회 및 지역축제 비교

구 분	지역박람회	예술전시회	지역축제
목적	산업진흥 지역개발 관광객 유치	예술발전 예술인 육성	지역개발 여가기회제공 관광객 유치
주제	인간, 문명, 문화 등 포괄적인 개념	예술에 관련된 주제	지역의 고유한 축제
방식	대규모 전시	미술관 전시	축제 이벤트
전시대상	지역과 주제에 근거한 모든 것	예술적 가치로 한정	지역과 주제에 근거한 모든 것
개최주기	1회, 정기적(2-3년 주기)	정기적(비엔날레:2년주기, 트리비엔날레:3년주기)	정기적(매년 또는 격년)

자료: 이한송(2001), 지방엑스포 행사장의 실태 및 그 개선방향에 관한 연구, p. 17을 토대로 논자 재구성

따라서 지역박람회는 지역차원에서 개최되는 박람회로써 지역의 산업진흥, 지역개발, 외부관광객 유치 등을 목적으로 일회성인 경우나 정기적으로 2-3년 주기를 통해 개최되는 다양한 주제와 형태로 프로그램을 구성하여 전시되는 지역에서 개최되는 박람회로 정의 할 수 있다.

2. 지역박람회 물리적 환경

인간은 환경을 만들어 내는 동시에 이미 만들어진 환경에 대해서는 그 속에서 영향을 받으며 적응하며 살아가고 있다. 환경에 대한 지각은 현존하는 자극의 감지 및 유사한 자극에 대한 과거 경험에 관한 정보를 포함하며, 지각은 현재의 자극과 과거의 경험을 바탕으로 자극대상으로부터 일정형태를 추출하는 동시에 일정형태와 관련된 의미를 추출하는 과정을 포함한다. 환경과 감정적 반응, 행동과의 관계에 관한 연구는 지각된 환경적 요소와 감정적 반응, 행동 간의 밀접성에 대해 언급하고 있으며, 환경 심리학자들은 인간이 어떤 환경 내에서 행동할

때 상반된 형태의 행동을 갖고 그 환경에 대한 반응을 한다고 주장한다. 즉, 접근(approach)과 회피(avoidance) 행동이다. 접근행동은 그 환경에서 계속 머물고 싶고, 탐색해보고 싶고, 일하고자 하는 관계를 맺고 싶은 성향을 말하며, 회피는 그 반대의 개념이다(김규영, 2006).

Russell, Ward & Pratt(1981)는 자연적 환경이든 인공적 환경이든 환경은 두 가지 기본적인 차원의 즐거움과 불쾌감 환기의 정도(degree of arousal)로 분류되는 감정을 유발한다고 설명하였다. Donovan & Rossitter(1982)는 환경 심리모델을 상점분위기 연구에 적용하여, 매장의 시설이 매장 내 감정에 유의한 영향을 미친다는 결과를 제시하였고, Donovan, Rossitter, Lian & Andrew(1994)는 상점환경에 의해 야기되는 감정적 반응이 상점내에서 소비자가 소비하는 돈과 시간에 영향을 미친다는 것을 실증적으로 밝혔다. 이것은 자극(stimulus)-유기체(organism)-반응(response)의 패러다임으로서, 환경자극이 개인의 감정 상태에 의해서 조절되어 접근-회피의 행동반응을 가져온다는 것이다.

환경의 인식은 범주화에도 영향을 미쳐 서비스기업을 차별화 하는데도 도움을 준다. 서비스 환경에 대한 전반적인 인식은 소비자나 종업원의 그 서비스기업을 정신적으로 범주화시킬 수 있도록 만들어 준다(Ward, Bitner & Barnes, 1994).

강한 환기(자극)는 불쾌감과 결부되지만 앓는다면 환기의 정도가 높을수록 긍정적인 행동을 유발한다고 할 수 있으며, 사람들은 유쾌한 감정을 느끼는 환경 속에서 더 오래 머물기를 원하며, 더 많은 돈을 소비하고 싶고 불쾌한 환경은 회피하고 싶어 한다(Donovan & Rossitter, 1982).

따라서 이러한 물리적 환경의 지각은 어떠한 사물 또는 장소를 판단 및 평가 하는데 기초가 된다고 할 수 있으며, 근본적인 원인이 되기도 한다고 볼 수 있다.

이와 관련된 선행연구로는 김철원·임성택(2003)은 박람회의 물리적 환경이 고객의 만족과 행동의도에 미치는 영향에 대해 연구한 바 있다. 이 연구에서는 박람회 물리적 환경에 대해 총 18개 세부항목으로 변수를 설정하고 접근성, 매력성, 청결성, 편리성, 종업원서비스 등의 요인으로 묶어 연구하였다.

노용호(2004)는 산업전시박람회 참관자의 만족도와 행동의도 결정요인에 관한 연구에서 지각된 가치 항목에 대해 4개, 추구편익(효익)에 대한 항목 15개, 태도 항목 10개, 만족항목 12개 및 전반적인 만족도(재방문, 추천의사) 3개로 설문항

목을 구성하여 연구하였다.

김민성(2007)은 꽃박람회 성공개최를 위한 요인분석에 관한 연구에서 박람회의 서비스 수준에 대한 15개 항목, 가격 및 접근성 10개 항목, 만족도 7개 항목, 사회, 문화, 경제적 영향에 대해 10개 항목으로 구성하여 연구하였다.

그러나 아직까지 이벤트 분야의 연구 가운데 지역축제에 대한 연구가 가장 높은 빈도를 차지하는 것에 대해서 누구도 이견을 나타내지 못하는 만큼 물리적 환경에 대한 연구는 지역축제에서 많이 다루어져 왔다. 그러나 지역박람회 또한, 지역의 대표적인 이벤트 행사로서 지역적 차원의 중요한 사건으로, 지역축제의 물리적 환경과 지역박람회의 물리적 환경은 유사한 특징을 서로 공유하고 있다고 할 수 있다.

따라서 본 연구에서는 지역축제의 물리적 환경을 바탕으로 지역박람회 물리적 환경 변수를 추출하였으며, 변수 선정은 지역축제의 특성은 배제하고, 지역박람회에 해당하는 물리적 환경만을 1차적으로 선정하였으며, 최종적으로는 기존 지역축제에 없는 물리적 환경 변수를 지역박람회의 특성에 맞게 수정 및 보완하여 변수를 최종 선정하였다.

3. 지역박람회 프로그램 만족

'프로그램(Program)'이라고 하면 흔히 어떤 행사시 앞으로 진행될 내용을 순서대로 나열한 일정계획표로 볼 수 있다. 프로그램은 일정의 계획이 이루어지는 총체적인 환경으로써 활동내용 그 자체와 함께 활동목적과 목표, 활동대상자, 과정, 방법, 장소, 시기, 조직 등 어떤 목적을 달성하기 위해 선택된 활동에 관해서 누가, 무엇을, 어떻게, 왜, 언제, 어디서 그리고 누구와 행할 것인가를 종합적으로 묶어서 부분별로 보다 구체적으로 일목요연하게 제시해 주는 활동지침(박성희, 1997) 이라고 주장하고 있다.

윤세목(2002)은 이벤트 프로그램은 이벤트 목적과 목표를 달성할 수 있는 구체적이고, 효과적인 것이어야 하며, 이벤트의 목적과 목표는 마케팅의 목표와 목적에 부응하는 것으로 서로 일관성의 관계를 유지하여야 한다고 지적하고 있다.

윤선영(2005)은 프로그램은 기술적인 과정인 동시에 창조적인 과정으로 즉, 실

행 가능한 계획표를 작성하여 참가자들과 의사소통을 하는 다분히 기술적인 면이 강조되는 과정이지만 동시에 기본개념과 주요활동을 기본으로 많은 제반요소들을 창조적으로 구성 매력적인 이벤트를 달성하는 창조적인 과정으로 설명하고 있다.

축제에서 주제가 중요한 이유는 주제가 명확해야 축제가 일관성 있게 진행되고 방문객들 또한 축제를 쉽게 이해할 수 있기 때문이다. 축제는 주제로 인해 새로운 이미지를 생성하기 때문에 축제의 주제는 매우 중요(임석민:2001)하다고 주장하였으며, 이를 더불어 성공적인 축제의 대부분은 독창적이고 특징적인 주제와 프로그램을 가지고 있어, 축제진행의 원활함에 동시에 축제의 재미가 증대(서희석·이동기·류지원, 2000)되기 때문이라고 주장하고 있다. 프로그램 구성에서도 종전처럼 기준 없이 각종 이벤트를 마구 끌어들여 종합예술체 형식으로 전개하는 식이어서는 곤란하고, 프로그램 구성은 해당 지역의 문화적 배경 및 지역적 특성을 깊이 고려한 것이어야 한다. 다시 말해서 지역의 전통문화와 현대의 지역문화가 잘 반영된 독창적인 프로그램이 각광을 받을 수 있고, 지역 활성화에도 도움이 된다(정강환:2004). 이벤트에 있어 프로그램들은 축제의 주제를 가장 잘 나타낼 수 있는 요소로 관광객들에게 오락적인 목적과 교육적인 목적으로 사용될 수 있다. 이것은 축제 기획자의 의도와 축제의 개최목적에 의하여 결정되며, 강조된다(이철:2008). 기존 학자들의 축제 및 이벤트 프로그램에 대해 정리한 내용을 종합하여 유형별로 구분하면 일반적으로 체험, 공연, 전시, 경연, 세미나/워크숍 등으로 구분할 수 있으며, 그 밖에도 제례행사, 특별이벤트 프로그램 등이 있다.

프로그램은 조직적이며 의도적인 활동을 어떤 형식에 따라 펼쳐 놓은 것으로 개인이나 집단이 바람직한 결과를 달성하기 위해 질서 있고 정교한 방식으로 설계된 것이라고 할 수 있다.

결국 프로그램이란 개인이나 집단에게서 어떤 형식의 결과를 유도해 내기 위해 사전에 질서 있고 조직적으로 계획하여 의도적으로 실행하는 참여자와 공급자, 선도자(Leadership)들의 행동계획안이라고 할 수 있다(김계섭:1993). 또한 프로그램은 지역축제, 이벤트, 전시회, 박람회, 스포츠, 게임 등과 같은 다양한 유형의 활동들로 이루어져 여가활동을 추구하고 그에 따른 삶의 질을 추구하는 참여

자 및 방문자들의 욕구에 부응하는 역할을 수행하여야 한다. 따라서 프로그램은 일련의 의도적인 행위, 바람직한 결과를 달성하기 위해 설계된 것으로 지역축제, 이벤트 등의 내용을 구체화하여 참여자 및 방문객들에게 전달할 목적으로 이루어진다고 할 수 있다.

강신겸(2007)은 프로그램을 보다 구체화하여 행사가 하나의 완결된 형태를 갖추기 위한 각각의 세부적인 시간운용계획과 그 진행, 참여자 스스로가 자신의 움직임에 통해 행사의 취지를 느끼고 진행자의 의도를 따라가는 시간대별 진행 계획으로 설명하고 있다. 이때의 프로그램은 그 자체가 목적이 될 수는 없고 참여자들에게 만족스러운 여가 서비스를 배분하는 전문적 수단이 되어야 한다고 했다. 따라서 참여자는 프로그램을 통해 참여활동에 대한 가치를 형성하고 기술을 개발하며 그 과정을 학습하게 되는 것이다(Kraus:1977).

따라서 지역박람회 프로그램에 대한 만족이란 지역에서 개최되는 박람회에 참여하고, 실시되는 프로그램에 직접 참여하여 참가자가 지각하고 인식하는 일련의 과정 및 지역박람회 프로그램을 통해 지불한 가치에 대한 얻는 이익을 환산하여 평가하는 사회적으로교환이론의 결과물이라 할 수 있으며, 이는 개인적 평가 기준에 따라 개별적으로 나타날 수 있다. 따라서 이러한 각 변수들의 평가를 통해 프로그램 만족을 종합적으로 도출하는 과정이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 안면도 꽃박람회

2009년 4월24일~5월 20일까지 태안에서도 안면도의 랜드마크라 할 수 있는 꽃박람회가 진행되었다. 안면도국제꽃박람회는 천혜의 관광지로서 2002년도에 비해 다양한 관광자원 및 편의시설 등 한 차원 높아진 안면도의 가치를 재인식시키고 또한 국내의 화훼산업발전의 재도약을 위해 2002년도의 꽃박람회 성공을 재현시키고자 개최를 준비하였다.

이를 위해 비공인으로 개최되는 2009안면도국제꽃박람회의 주제는 거시적, 국제적 관심사에 대한 성찰보다는 국민대중의 관심도를 높이고 박람회 자체 소재인 꽃과 함께 안면도의 지역특성을 상징하는 바다를 함께 담아 주제를 설정하였다.

꽃은 지구상의 모든 생물 중 아름다움의 대표적인 상징이며, 바다는 생명의 근원지로서 생명을 담는 환경의 대표적 상징으로 인간은 다양한 지구 구성원의 일원이자 지구를 아름답고 깨끗하게 가꾸어 나가야 하는 주인공으로서, 꽃과 바다와 같이 어우러져 공존하고 더불어 생기를 가지고 살아가기 위해 이번 박람회를 개최하였다.

꽃과 바다와 더불어 인간이 함께 살아가는 세상의 아름다움과 희망의 의미를 포괄하고 있는 "꿈"을 박람회의 주제로 설정하고, 꽃, 바다, 그리고 꿈 이라는 박람회 주제 아래 전시참가자 및 회장 운영 등의 세부적인 연출을 위해 박람회의 기능적 목표를 표현할 수 있는 박람회 부제를 설정하였다.

이는 태안 유류피해 지역의 원상회복을 위한 지역경제 활성화를 도모하고, 우수한 화훼 정보교류 및 우수 국내 화훼류 해외시장 개척과 꽃사랑 정서 및 꽃소비 문화 저변확산으로 화훼농가 소득증대 기여하기 위한 목적도 갖고 있으며, 천혜 자연의 보고인 안면도를 세계적으로 홍보, 관광개발 촉진시키기 위한 최종적 목적을 갖고 있다(<http://www.floritopia.or.kr>/참고로 논자 구성).

2. 조사방법

본 연구의 목적을 달성하기 위해 연구의 방법은 이론적 연구와 실증적 연구를 병행하여 실시하였다. 연구의 범위는 2009년에 국내에서 개최되는 지역박람회로 한정하여 조사대상은 2009년 안면도꽃박람회 참관객을 대상으로 편리성, 안내 및 편의시설 연계, 청결성, 접근성, 매력성, 직원 서비스와 프로그램에 대한 만족으로 구분하여 설문조사를 실시하였다.

설문조사 방법은 설문의 목적과 설문의 내용을 상세히 알고 있는 전문 설문조사요원을 통해 자기기입식 방법을 통해 실시하고, 표본추출 방법은 박람회 참관을 마치고 출구로 나오는 참관자를 대상으로 무작위 표본추출방법으로 실시하였다. 설문조사는 2009년 5월1일부터 3일까지 3일간 실시하였고, 395부를 설문조사

하여, 불성실한 설문지를 제외한 376부를 유효표본으로 확정하여 분석을 실시하였다. 설문응답에 대한 분석은 SPSS 통계패키지 14.0을 이용하여 기술통계 및 빈도분석과 신뢰성 검증을 실시하였고, 요인분석을 통해 회귀분석으로 가설을 검증하였다.

IV. 분석결과

1. 인구통계적 특성 및 방문객 특성

조사대상의 인구통계적 특성을 조사한 결과 성별에 대한 조사에서는 ‘남성’이 44.1%(166명), ‘여성’이 55.9%(210명)로 거의 동일하게 조사되었으며, 연령은 ‘20-29세 이하’ 집단 32.7%(123명), ‘50세 이상’ 집단 20.5%(77명), ‘30-39세 이하’ 집단 19.9%(75명) 순으로 각각 높게 분석되었고 결혼 여부에서는 ‘기혼’이 58.8%(221명)로 ‘미혼’ 41.2%(155명)에 비해 높게 나타났다.

또한 직업에 대한 분포는 모든 선택 항목에서 거의 동일한 비율로 응답되었는데, 그 가운데 ‘주부’가 19.9%(75명)로 가장 높게 조사되었고, 학력은 ‘대졸’ 46.3%(174명), ‘고졸’ 35.1%(132명), ‘중졸 이하’ 14.9%(56명), ‘대학원 이상’ 3.7%(14명) 순으로 조사되었다. 월소득은 ‘100-200만원 미만’ 집단이 30.3%(114명)로 가장 높게 조사되었으며, ‘100만원 미만’ 21.5%(81명), ‘200-300만원 미만’ 21.5%(81명) 순으로 나타났고, 거주지 조사 결과는 지역주민 응답자는 전체 조사 대상의 18.9%(71명)로 나타났고, 기타 지역에 살고 있는 응답자는 81.1%(305명)로 응답되었다.

조사대상 지역박람회 방문객의 형태 및 방문 특성을 분석한 결과 <표 3>와 같이 분석되었다.

먼저 조사대상 지역박람회 장소의 방문횟수를 조사한 결과 ‘처음’이라고 응답한 응답자가 55.3%(208명)로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로는 2회가 18.9%(71명)로 분석되었다. 반면, 조사대상 가운데 3회 이상 방문한 방문객이 20% 수준으로 낮게 나타난 것은 안면도를 방문하는 관광객을 유인하는 매력요소가 그 동

안에 부족했던 것에서 나타난 결과로 해석할 수 있다.

방문객의 동행관계는 ‘가족/친지’가 56.1%(211명)로 가장 높게 조사되었고, 그 다음으로는 ‘친구/동료’가 21.0%(79명)로 나타났으며, 방문 동행인원은 ‘4-5명’이 30.6%(115명), ‘2-3명’이 28.5%(107명)로 가장 높게 분석되어 동행관계에서 ‘가족/친지’와 ‘친구/동료’가 가장 높은 결과를 뒷받침한다고 판단된다.

또한 박람회에 대한 정보는 ‘라디오/TV’가 40.4%(152명), ‘가족 및 주변인(지인)’이 30.9%(116명), ‘인터넷’ 16.0%(60명)로 3개의 변수가 가장 높은 것으로 분석되었다. 한편 방문 동기는 ‘여유시간을 보내기 위해’가 33.8%(127명), ‘자녀교육에 도움이 되고자’가 12.8%(48명)로 가장 높게 응답되었다. 안면도 국제 꽃 박람회는 주제의 특성상 여가를 즐기기 위한 동기와 자녀들의 교육적 정보를 주기 위한 동기가 가장 높게 방문객에게 인식되고 있음을 확인할 수 있다. 그 밖에 ‘지식 및 정보를 얻기 위해’, ‘이벤트(행사) 및 박람회에 대한 관심으로’에 대한 동기는 각각 11.4%와 10.6%로 분석되었다.

〈표 3〉 인구통계학적 특성 및 방문객의 형태 및 유형 특성

(n=376)

문항	구 분	빈도(명)	비율(%)	문항	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	166	44.1	본 지역박람회 장소의 방문 횟수	처음	208	55.3
	여성	210	55.9		2회	71	18.9
연령	19세 이하	39	10.4		3회	26	6.9
	20-29세 이하	123	32.7		4회	10	2.7
	30-39세 이하	75	16.6		5회 이상	61	16.2
	40-49세 이하	62	13.7	방문객 동행 관계	혼자	5	1.3
	50세 이상	77	17.0		친구/동료	79	21.0
결혼 여부	미혼	155	41.2		가족/친지	211	56.1
	기혼	221	58.8		부부	20	5.3
직업	농·수산업	2	.5		연인	39	10.4
	사무직	57	15.2		모임	10	2.7
	자영업	40	10.6		기타	12	3.2
	전문직	47	12.5	방문 동행인원	혼자	4	1.1
	서비스직	25	6.6		2-3명	107	28.5
	생산·기술직	18	4.8		4-5명	115	30.6
	주부	75	19.9		6-7명	46	12.2
	학생	55	14.6		8명 이상	104	27.7
	기타	57	15.2	지역박람회 정보 원천	인터넷	60	16.0
학 력	중졸이하	56	14.9		안내책자	11	2.9
	고졸	132	35.1		가족 및 주변인 (지인)	116	30.9
	대졸	174	46.3		라디오/TV	152	40.4
	대학원 이상	14	3.7		신문/잡지	6	1.6
월 소 득	100만원 미만	81	21.5		옥외광고물	11	2.9
	100-200만원 미만	114	30.3	지역박람회 방문 동기	학교	20	5.3
	200-300만원 미만	81	21.5		자녀교육에 도움이 되도록	48	12.8
	300-400만원 미만	49	13.0		정보 및 지식을 얻기 위해	43	11.4
	400만원 이상	51	13.6		여유시간을 보내기 위해서	127	33.8
거주지	지역주민	71	18.9		다른 사람(지인)의 추천으로	19	5.1
	기타지역	305	81.1		일상을 탈출하기 위해	38	10.1
					여행을 하다가 우연히	20	5.3
					사업상의 이유로	18	4.8
					이벤트(행사) 및 박람회 에 대한 관심으로	40	10.6
					자원봉사	23	6.1

물리적 환경의 평균값을 조사한 결과 다음의 <표 4>와 같이 분석되었다.

전반적으로 안면도에서 개최된 박람회에 대한 물리적 환경 만족도는 평균 이상으로 나타났다. 물리적 환경에 대한 가장 높은 평균값을 보인 즉, 긍정적 평가를 한 항목은 “화장실은 찾기 쉽다” 항목으로 나타났으며, 그 밖에도 “직원의 복장은 단정하다”, “박람회 시설은 시각적으로 아름답다” 등으로 분석되었다. 반면, “외국인을 위한 안내체계는 잘 되어있다”, “박람회 시설물을 관람하기 위해 이동이 쉽다” 및 “숙박시설은 충분하다” 등의 항목은 가장 낮은 평균값을 보여 다른 물리적 환경 변수에 비해 만족도가 낮다고 평가할 수 있다.

〈표 4〉 물리적 환경 평균값

(n=376)

물리적 환경 변수	평균	순위
팜플렛 및 안내책자가 잘 되어 있다	3.705	12
안내판이 잘 되어있다	3.681	15
안내원이 적재적소에 잘 배치되어 있다	3.697	13
외국인을 위한 안내체계는 잘 되어 있다	3.223	23
숙박시설은 충분하다	3.428	21
직원의 복장은 단정하다	4.096	2
직원들은 친절하고 말씨가 공손하다	3.992	4
직원들은 박람회에 대한 정보를 잘 알고 쉽게 설명해준다	3.662	16
직원들은 방문객의 요구에 신속하게 응대한다	3.713	11
박람회 시설은 시각적으로 아름답다	4.090	3
박람회장 주변은 매력적이다	3.899	5
박람회장은 볼거리가 풍부하다	3.715	10
박람회장의 시설은 매력적이다	3.646	17
화장실은 청결하다	3.840	8
휴게실은 청결하다	3.835	9
통로 및 입·출구는 청결하다	3.689	14
전반적인 시설이 청결하다	3.846	7
주차시설은 넓고 편리하다	3.896	6
휴게장소가 편리하다	3.455	20
부대시설 이용이 용이하다	3.529	19
박람회 시설물을 관람하기 위해 이동이 쉽다	3.410	22
화장실은 찾기 쉽다	4.104	1
시설물 및 부스의 설치는 여유로워 이동이 편리하다	3.590	18

2. 타당도와 신뢰도 검증

본 연구에서는 독립변수의 타당도를 검증하기 위해 Cronbach's α 계수를 통해 신뢰도 분석을 실시하였고, 요인의 변수들이 정규분포를 따른다는 가정 하에 주성분분석을 이용하였으며, 요인 축을 직각회전 하는 방법 가운데 요인 적재값이 높은 변수의 수를 최소화 하는 배리맥스(varimax) 회전 방법으로 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 실시하였다.

전체 변수의 Cronbach's α 계수는 0.922으로 분석되어 매우 높은 수준이라 할 수 있으며, 변수제거시 Cronbach's α 계수는 상승하는 변수가 없어 모든 요인이 신뢰수준을 만족한다고 판단되어 모든 변수를 요인분석에 활용하였다. 요인의 수는 아이겐 값(eigen value)의 크기를 우선 고려하고, 아이겐 값이 1 이상이 되는 요인의 수와 스크린 검사를 실시한 결과 6개의 요인이 추출되었다.

그러나 선행연구에서 편의시설 연계성으로 분류되었던 설문항목인 “의료 및 쇼핑 등의 편의시설이 충분하다”, “식·음료 시설이 충분하다”, “놀이시설이 풍부하다”의 구성항목은 요인분석 결과 2개 요인에 0.4 이상의 요인적재량이 나타나 요인의 설명력을 교란시킬 우려가 있다고 판단되어 삭제하였다. 또한 편의시설 연계성의 “숙박시설이 충분하다”의 변수는 안내 요인에 포함되었다.

한편 각각의 요인명은 앞에서 제시한 선행연구의 내용과 동일하여 선행연구를 바탕으로 명명하였는데, 요인1은 ‘안내’, 요인2는 ‘인적서비스’, 요인3은 ‘자연 및 시설매력성’, 요인4는 ‘청결성’, 요인5는 ‘편리성’, 요인6은 ‘접근성’으로 명명하였다.

한편 요인별 신뢰도는 0.7 이상으로 나타나 요인별 신뢰성은 문제가 없는 것으로 재검증 되었다.

〈표 5〉 타당도 검증

요인명	설문내용	요인 적재량	공통성	Cronbach's α ; 요인설명력; 아이겐값
요인1: 안내	팜플렛 및 안내책자가 잘 되어 있다	.612	.643	.879 13.782 3.583
	안내판이 잘 되어있다	.679	.727	
	안내원이 적재적소에 잘 배치되어 있다	.649	.670	
	외국인을 위한 안내체계는 잘 되어 있다	.727	.668	
	숙박시설은 충분하다	.607	.482	
요인2: 인적 서비스	직원의 복장은 단정하다	.733	.647	.849 12.143 3.157
	직원들은 친절하고 말씨가 공손하다	.827	.760	
	직원들은 박람회에 대한 정보를 잘 알고 쉽게 설명해준다	.755	.668	
	직원들은 방문객의 요구에 신속하게 응대한다	.687	.662	
요인3: 자연 및 시설매력성	박람회 시설은 시각적으로 아름답다	.709	.680	.867 12.064 3.137
	박람회장 주변은 매력적이다	.760	.712	
	박람회장은 볼거리가 풍부하다	.793	.784	
	박람회장의 시설은 매력적이다	.754	.728	
요인4: 청결성	화장실은 청결하다	.742	.637	.740 9.733 2.531
	휴게실은 청결하다	.522	.323	
	통로 및 입·출구는 청결하다	.667	.664	
	전반적인 시설이 청결하다	.597	.658	
요인5: 편리성	주차시설은 넓고 편리하다	.472	.479	.785 9.380 2.439
	휴게장소가 편리하다	.687	.717	
	부대시설 이용이 용이하다	.592	.663	
요인6: 접근성	박람회 시설물을 관람하기 위해 이동이 쉽다	.650	.702	.733 7.993 2.078
	화장실은 찾기 쉽다	.699	.583	
	시설물 및 부스의 설치는 여유로워 이동이 편리하다	.669	.710	

주) 전체 설명력: 65.095%

3. 분석결과

박람회 물리적 환경이 박람회 프로그램 만족에 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위해 프로그램에 대한 만족 항목을 주제, 구성, 내용 및 체험 항목으로 구분하여 다중회귀분석을 실시한 결과 모든 항목에 대한 설명력이 30% 이상으로

나타났다.

각 항목에 대한 회귀분석 결과를 구체적으로 제시하면 주제 만족에 대한 회귀분석 결과 F값은 36.418로 나타났고, R^2 값은 0.372이고, 수정된 R^2 값은 0.362로 분석되어 36.2%의 설명력을 나타냈다. 박람회 구성 만족에 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위해 회귀분석을 실시한 결과 F값은 38.520으로 나타났고, R^2 값은 0.385이고, 수정된 R^2 값은 0.375로 분석되어 설명력은 37.5%로 분석되었다. 또한 박람회 내용만족에 대한 분석결과에서는 F값은 39.668로 나타났고, R^2 값은 0.392이고, 수정된 R^2 값은 0.382로 분석되어 설명력은 38.2%로 분석되었으며, 체험 만족에 대한 회귀분석 결과도 이와 비슷한 수준의 설명력인 F값은 33.132로 나타났고, R^2 값은 0.350이고, 수정된 R^2 값은 0.340으로 최종 분석되었다.

분석결과를 종합적으로 제시하면 박람회 물리적 환경이 박람회 프로그램 만족에 영향을 미치는 요인은 인적서비스와 자연 및 시설매력성 요인으로 유의도 1% 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 분석되었다.

따라서 방문객의 프로그램 만족을 높이기 위해서는 박람회의 직원의 복장과 친절, 박람회에 대한 정보 등에 대한 교육 및 방문객 욕구에 대한 신속한 응대를 할 수 있는 교육이 이루어져야 할 것이며, 박람회 시설에 대한 아름다움과 박람회 주변의 매력, 볼거리 및 시설의 매력성을 강화하여야 할 것으로 판단된다.

〈표 6〉 박람회 물리적 환경이 프로그램 만족에 미치는 영향

종속변수	독립변수	비표준화계수		β	t	유의확률
		B	표준오차			
주제만족	상 수	.883	.221		3.986	.000
	요인1: 안내	.074	.072	.062	1.034	.302
	요인2: 인적서비스	.171	.062	.147	2.752	.006*
	요인3: 자연 및 시설매력성	.424	.060	.394	7.075	.000*
	요인4: 청결성	.056	.045	.064	1.246	.214
	요인5: 편리성	-.014	.055	-.015	-.262	.793
	요인6: 접근성	.095	.058	.088	1.637	.103
	F = 36.418 p = .000 R^2 = .372 수정된 R^2 = .362					

종속변수	독립변수	비표준화계수		β	t	유의확률
		B	표준오차			
구성만족	상 수	.603	.216		2.798	.005
	요인1: 안내	.126	.070	.106	1.806	.072
	요인2: 인적서비스	.197	.060	.172	3.253	.001*
	요인3: 자연 및 시설매력성	.388	.058	.366	6.652	.000*
	요인4: 청결성	.052	.044	.061	1.194	.233
	요인5: 편리성	.017	.054	.018	.312	.755
	요인6: 접근성	.039	.056	.037	.693	.489
	F = 38.520 p = .000 R ² = .385 수정된 R ² = .375					
종속변수	독립변수	비표준화계수		β	t	유의확률
		B	표준오차			
내용만족	상 수	.501	.229		2.190	.029
	요인1: 안내	.081	.074	.064	1.094	.275
	요인2: 인적서비스	.198	.064	.162	3.084	.002*
	요인3: 자연 및 시설매력성	.528	.062	.466	8.516	.000*
	요인4: 청결성	-.054	.046	-.059	-1.160	.247
	요인5: 편리성	.054	.057	.053	.946	.345
	요인6: 접근성	.026	.060	.023	.438	.662
	F = 39.668 p = .000 R ² = .392 수정된 R ² = .382					
종속변수	독립변수	비표준화계수		β	t	유의확률
		B	표준오차			
체험만족	상 수	.076	.261		.290	.772
	요인1: 안내	.143	.084	.103	1.695	.091
	요인2: 인적서비스	.348	.073	.258	4.757	.000*
	요인3: 자연 및 시설매력성	.360	.071	.289	5.100	.000*
	요인4: 청결성	.038	.053	.038	.721	.471
	요인5: 편리성	.117	.065	.104	1.802	.072
	요인6: 접근성	-.104	.068	-.084	-1.524	.128
	F = 33.132 p = .000 R ² = .350 수정된 R ² = .340					

주) *p<0.01 수준에서 유의함

V. 결 론

본 연구는 지역 차원에서 그 중요성이 높아지고 있는 지역 박람회에 대한 연구로서 지역박람회의 물리적 환경이 방문객의 만족에 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위한 연구이다. 이러한 연구는 지역박람회 방문객에 대한 의식을 알아보고, 앞으로 지역박람회가 발전하기 위한 전략을 모색하는 데에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구는 안면도 꽃박람회 방문객을 대상으로 실시하였으며, 빈도분석과 신뢰도 검증과 요인분석을 통해 도출된 요인을 회귀분석으로 가설검증을 실시하였다.

분석결과 프로그램 만족에 영향을 주는 물리적 환경 요인은 인적서비스와 자연 및 시설매력성 요인으로 나타났으며, 지역박람회 발전을 위해 지역박람회를 기획하고 개최에 관여하는 결정권자는 이러한 분석결과를 지역박람회 개최시 고려해야 할 것이다.

특히 박람회의 직원의 복장과 친절, 박람회에 대한 정보 등에 대한 교육 및 방문객 욕구에 대한 신속한 응대를 할 수 있는 교육이 이루어져야 할 것이며, 박람회 시설에 대한 아름다움과 박람회 주변의 매력, 볼거리 및 시설의 매력성을 강화하여야 할 것이다.

그러나 본 연구는 연구대상을 한 곳으로 선정하여 본 연구결과에 대해 일반화를 하는 데에는 어려움이 있으며, 종속변수를 4개 항목으로 구성하였으나 동일요인으로 구성하여 하나의 회귀분석을 실시할 필요성이 있다고 판단된다. 또한 회귀분석을 통해 가설검증을 실시하였으나 이러한 결과를 재검증 하는 차원에서 구조모형방정식을 통해 변수 간의 영향 관계를 파악하는 것도 필요할 것으로 사료된다. 한편 지역박람회에 대한 연구는 미흡하여, 독립변수에 해당하는 물리적 환경에 대한 변수를 지역축제 및 관광이벤트 영역에서 참조하여 선정하였다. 이 연구를 바탕으로 추후 지역박람회의 고유 물리적 환경 변수를 제대로 선정하여 연구할 필요성이 제기된다.

< 참고문헌 >

- 김규영(2006). 컨벤션센터 이용자의 지각된 환경단서, 내적반응, 행동의도와의 관계, 동아대학교 대학원, 박사학위논문. p. 12-13
- 김민성(2007). 꽃박람회 성공개최를 위한 요인분석, 호남대학교 대학원, 석사학위논문.
- 김창수(2002), 전시박람회 이벤트관광자의 특성 분석, 관광경영학 연구 6(3), p. 89-108; 90.
- 김철원·임성택(2003), 박람회의 물리적 환경이 고객 만족과 재 방문, 그리고 구전에 미치는 영향, 관광학연구, 27(3)(통권,44), p. 79-95
- 노용호(2005). 산업전시박람회 참관자의 만족도와 행동의도 결정요인에 관한 연구. 경기대학교 대학원 박사학위논문.
- 박의서(2005), MICE산업의 이해, 학현사, p. 254
- 유재경(2003), 지역진흥 이벤트로서 일본 박람회 역할에 관한 연구, 일본문화 연구, 9, p. 119-132; 122
- 윤대순(2000), 『관광경영학원론』, 백산출판사.
- 윤선영(2002), “전시·박람회이벤트에 관한 연구”, 경영학연구 제6권 제3호.
- 이경모(2004), 이벤트학원론, 백산출판사.
- 이낙현(2006), 지역 개발에 있어서의 박람회의 역할에 관한 연구, 기초조형학 연구, 7(1), p. 139-147
- 이지석(2002), “무역 전시산업의 올바른 육성을 위하여(독일 하노버 메세의 성과와 시사점)”, 현대사회연구소, 지방자치 통권 167호.
- 이 철(2008), "겨울축제 프로그램 개발을 위한 내국인 방문객의 프로그램 선호도에 관한 연구, 배재대학교 대학원, 석사학위논문.
- 이한송(2001), "지방엑스포 행사장의 실태 및 그 개선방향에 관한 연구", 경희대학교 대학원, 석사학위논문.
- 정강환(2004), 『관광이벤트』, 월간이벤트.
- 한국문화관광연구원(2007), 『2009 울산 세계웅기문화엑스포 기본구상 및 타당성 연구』, 한국문화관광연구원.

- Donovan, R. J. & Rositter, J. R.(1982), Store Atmosphere: An Environmental Physical Approach, Journal of Retailing, 58(1), 34-57.
- Donovan, R. J. & Rositter, J. R., Lian, M. G. & Andrew, N.(1994), Store Atmosphere and Purchasing Behavior, Journal of Retailing, 70(3), p. 283-294.
- Edington, C. R. et. al(1980), Recreation and Leisure Programming.
- Russel, J. A., Ward, L. M. & Pratt, G.(1981), Affective Quality Attributed to Environments: A Factor Analytic Study, Environment and Behavior, 13: 259-288.
- Ward, J. C., Bitner, M. J. & Barnes, J.(1992), Measuring he Prototypicality and Meaning of Retail Environment, Jornal of Retailing, 60(2), 194-220.

지역균형발전 측면의 충청남도 GRDP 성장요인과 성장주도산업의 공간적 입지특성¹⁾

여 창 환

대구대학교 행정대학 연구교수

김 동 춘

대구대학교 도시·지역계획학과 연구원

표 기 준

대구대학교 도시·지역계획학과 연구원

An Analysis of GRDP Growth Factors and Spatial Locational Characteristics of Growth-Leading Industries in Chungcheongnam-Do

This paper aims to find the factors of GRDP growth and spatial locational characteristics of the growth-leading industries in Chungcheongnam-Do, and to present policy implications for balanced regional development.

In this paper, the method of practical analysis utilizes shift share analysis, location quotient(LQ), and GIS spatial analysis. Shift share analysis is used to analyze the factor of GRDP growth in, growth-leading industries. Location quotient is used to present spatial locational characteristics of the growth-leading industries. The results of descriptive analysis are integrated into a GIS database system.

As a result of the analysis, the leading industries of the regional GRDP growth are the manufacturing industry and the transportation industry. According to the

1) 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(KRF-2008-322-B00034).

result of shift share analysis, the growth of these industries is due more to the regional shift(RS) than the national share(NS) or industry mix(IM). The spatial location of these industries is near the Capital Region. To be more exact, these findings showed that the locational specialization of the manufacturing industry is caused by a spillover effect of the regulation policies in the Capital Region(Especially, the total industrial site volume control system). Thus, to maintain continuous growth of Chungcheongnam-Do and balanced regional development, it is necessary to develop a strategic growth area such as Sejong City, near the Capital Region. Simultaneously, policy support for the depressed areas in the region is needed.

Key Words : Balanced Regional Development, Shift share analysis, Location quotient, Spatial Locational Characteristics.

요 약

최근 들어 국토균형개발, 지역균형성장에 대한 관심이 높아지고 있다. 한편, 충청남도는 2002년 이후 GRDP 성장률이 전국1위를 고수하고 있으며, 최근 사회적으로 관심을 모우고 있는 세종시개발의 중심이 되고 있는 지역이다.

본 연구는 충청남도 GRDP 성장률의 원인이 산업구조적 측면에서 어떤 산업의 성장 때문인지를 살펴보고 또 이들 산업이 충청남도 자체성장요인인지 아니면 국가전체 산업성장이나 산업구조적 이점 때문인지를 변이할당분석기법을 통해 규명한다. 여기서 도출된 성장주도산업의 공간적 입지특성을 입지계수분석기법을 통해 도출한다. 이러한 방법으로 도출된 각종 분석결과는 지리정보시스템에 통합데이터베이스로 구축된다.

분석결과에 의하면 충청남도의 성장은 2002년 이후 급격하게 성장한 제조업의 성장에 기인한 것으로 분석되었다. 또, 충청남도 GRDP 중 제조업이 차지하는

비중 또한 다른 지역에 비해 현격하게 높은 수준이었다. 이들 제조업은 충청남도에 포함되어 있는 읍면동 중에 수도권과 접근이 양호한 지역에 상대적으로 많이 분포하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과에 비추어볼 때, 충청남도의 GRDP 성장은 수도권규제, 특히 공장총량제와 같은 제조업규제로 인한 반사이익 때문인 것으로 해석할 수 있다. 이것은 수도권규제완화라는 정책방향의 전환에 따라 쉽게 성장률의 약화로 전환될 수 있음을 암시한다. 따라서 충청남도의 지속적 성장을 위해서는 세종시와 같은 복합적 기능을 발휘할 수 있는 성장거점지역을 중심으로 현재의 수도권 인접지역에 편중되어 있는 성장거점과 병행하여 낙후지역의 차별화된 지역개발계획 및 개발컨텐츠의 발굴을 통해 국가적 차원 및 지역적 차원의 균형개발이 이루어져야 할 것이다.

주제어: 지역균형개발, 변이할당분석, 입지계수, 공간적 입지특성

I. 서론

최근 이명박정부는 기존 세종시 계획안을 수정하려고 하고 있으며 이것은 충청남도 뿐 아니라 지역의 혁신도시 개발계획과 맞물려 사회적 갈등의 원인이 되고 있다. 지역균형개발정책은 형평성과 효율성 모두를 만족시킬 수 없는 선택의 문제에 항상 직면하곤 한다. 지난 노무현정부는 형평성 측면을 강조하며 지역의 균형개발을 위해 서울 및 수도권에 집중되어 있는 공공기관과 여타 관련 기능을 지방으로 분산시키는 정책을 폈다면 현 정부는 형평성보다 효율성의 계획적 가치를 우선시 하는 것처럼 보여 진다. 이와 같이 국가의 주요 계획안은 가치판단의 기준을 어디에 두느냐에 따라 계획목표와 방향, 또는 전략이 전혀 달라 질 수 있기 때문에 정책을 수립하거나 변경하는 과정에서 사회적 갈등이 나타나는 것은 당연하며 사회적 갈등을 통합·조정하며 최적 대안을 모색하는 것이 곧 계획의 역할이기도 하다.

과거 우리나라의 국토종합개발계획(1차~3차)은 양적 성장이라는 계획목표는 달성하였을지 모르나 성장지역이 수도권과 경부축의 거점도시에 집중되어 지역 간 불균형을 심화시켰다는 비판도 동시에 받고 있다. 실제로 1985년부터 2005년까지 1인당 지역내총생산액(Gross Regional Domestic Product: GRDP)의 지역간 차이가 줄어들고 있지 않으며 1998년 이후 경제력 격차 폭이 오히려 확대되고 있다(박완규, 2008). 이러한 문제점을 극복하고자 제4차 국토종합개발계획(2002년~현재)은 국제화, 분권화, 지식정보화, 환경중시 등의 시대적 흐름에 맞게 대폭 수정되었고 최근 지방광역권 개발, 산업별 수도 육성과 기업의 지방분산, 지방분권화 확대 등 지역별 경쟁력 고도화와 균형개발을 위해 재수정되고 있다.

한편, 2009년 7월 통계청 발표에 의하면, 산업단지가 밀집되어 있는 경기도와 경상북도보다 충청남도의 연평균 GRDP 성장률(2000년~2007년까지)이 9.7%로 가장 높은 것으로 발표되었다. 충청남도는 세종시 논란의 중심이기도 하면서 최근 GRDP 성장률 또한 전국 1위를 고수하고 있고 있기 때문에 지역의 성장요인 및 산업구조 및 입지 등에 대한 분석이 선행되지 않은 채 자칫 잘못된 정책결정 또는 변경으로 인해 해당지역 뿐 아니라 국가차원의 막대한 사회적 비용을 지불

할 수 있다. 세종시와 관련해서는 관련 지역민의 반대여론에도 불구하고 기존 계획을 변경하는 것으로 가닥이 잡혀지는 듯하다. 이와 같이 이명박정부는 비교적 일관성 있게 추진되어 오던 지역균형개발정책에 대한 전면적인 변경을 모색하고 있다. 이 시점에서 정치적 논리를 배제한 정책의 가치중립적 견지에서 지역의 산업구조와 특화도를 분석함으로써 세종시 문제 등의 지역균형개발 및 지역산업정책에 대한 재고찰이 요구된다.

이러한 측면에서 본 연구는 충청남도를 대상으로 산업별 GRDP 성장의 요인이 무엇인지 분석하고자 한다. 즉, 최근 충청남도의 GRDP 성장률 1위인 요인이 어떤 산업의 성장 때문인지와 국가성장 때문인지 아니면 충청남도 자체의 성장 요인 때문인지를 변이할당분석(shift-share analysis)기법을 활용하여 분석한다. 다음으로 입지계수(location quotients)분석 기법을 통해 성장주도산업의 공간적 입지 특화도를 분석한다. 이상의 분석결과를 토대로 본 연구는 세종시 문제, 광역경제권 등과 연계하여 지역개발정책의 정책적 시사점을 도출함으로써 지역별 차별화된 산업정책수립에 기여하고 나아가 상위계획인 국토종합개발계획과 지역개발계획의 부합성을 극대화하는데 있다.

II. 선행연구

계획가, 지역분석가, 경제전문가 등은 지역경제의 성장 또는 쇠퇴의 변화가 있는지, 지역개발정책에 대한 최선의 공적자금 운용과 어떤 산업부문에 초점을 맞춰야 하는지 등과 같은 질문의 해답을 얻기 위해 노력한다. 이 과정에서 분석가들은 변이할당분석, 경제기반분석(economic base analysis), 입지계수, 투입산출분석(input-output analysis), 비용편익분석(benefit-cost analysis) 등 정량적 분석방법을 활용하여 위와 같은 질문에 대한 해답 및 대안을 도출한다. 이 중에 특정기간의 경제성장변화 요인을 찾아내는 정량적 분석방법으로 변이할당모형이 일반적으로 활용되어져 왔다(Armstrong and Taylor, 1985). Gordon and Andreas(2004)는 변이할당모형이 하나의 변수만을 고려하는 단순성 문제를 지적하며 두 가지 변인을

고려한 변이할당분석 방법론을 제시한 바 있다. 또 성장변화의 내재적 요인이 무엇인지 등에 대해 규명할 수 없는 한계점이 지적되어 회귀모델과 연계하여 분석된 연구도 다수 있다(Blein and Wolf, 2002). 이러한 단점에도 불구하고 지난 40년 동안 공간경제분야 전반에 폭넓게 활용되어 왔다(Barkley, 1988; Andrikopoulos et al, 1990; Noponen et al 1996; Dinc and Haynes, 1999; Hanham and Banasick, 2000). 그 이유는 분석방법이 매우 간단하고 활용되는 자료도 간단하게 구축될 수 있다는 장점 때문이다(Gordon and Andreas, 2004).

국내연구로써 변필성 등(2005)은 지역 경쟁력과 경제발전간의 관계를 분석하고자 변이할당분석기법을 활용하여 지역경제할당요소를 계산하였다. 계산된 지역경제할당요소는 지역 경쟁력을 나타내는 설명변수로 활용되어 지역의 인구성장모형에 적용된 바 있다. 김재익 등(2005)은 외환경제위기로 인한 공간적 변화를 인구, 고용, 산업 기준으로 살펴보았는데, 변이할당모형을 활용하여 외환경제위기 이전과 이후로 구분하여 외환위기로 인한 부정적 영향이 어느 지역, 어떤 산업에서 크게 작용하였는지 분석한 바 있다.

한편, 입지계수는 지역 산업의 특화정도, 인구 및 주거의 특화도 등을 분석하기 위해 활용되는 일반화된 분석기법이다. 예를 들어 j지역의 i산업의 특화도는 전국의 i산업 구성비에 대한 j지역의 i산업구성비의 비율로 계산된다. 계산된 값이 '1'이상이면 특화되어 있고 '1'이하이면 상대적으로 특화되어 있지 않은 것으로 해석한다. 이러한 입지계수분석기법을 활용하여 김창석(2002)은 인구집단의 특화도를 분석한 바 있고, 특화산업을 분석한 연구로는 김갑성(1997), 한영주 등(2001), 박원석 등(2005) 다수가 있다.

이상과 같이 본 연구는 지역경제분석에 널리 활용되어져 온 변이할당모형과 입지계수분석기법을 활용하여 첫째, 충청남도의 산업구조를 분석하고, 둘째, 충청남도 GRDP 성장의 요인이 국가성장, 산업구조, 지역할당요소인지 산업별로 분석한다. 셋째, 충청남도 전체 GRDP 중에 차지하는 비중이 높은 산업과 지역할당요소가 높은 산업을 분석한다. 여기서 도출된 산업을 지역의 성장주도산업으로 규정한다. 넷째, 앞에서 분석된 성장주도산업의 공간적 특화도를 입지계수 분석기법을 활용하여 규명한다. 다섯째, 이상의 분석결과를 바탕으로 지역균형개발정책의 시사점을 도출한다.

본 연구의 차별성은 첫째, 기존의 연구들은 산업구조, 성장주도산업을 분석할 때 사업체수, 고용자수와 같은 지역생산성을 나타내는 대리변수를 활용하였으나 본 연구에서는 지역의 산업별 GRDP 자료를 활용하고 있다는 점이다. 둘째, 입지계수분석 결과에 의한 산업의 특화도를 파악하기 위해 지리정보시스템과 연계하여 산업의 공간적 특화도를 동시에 분석한다는 점이다.

Ⅲ. 자료 및 분석방법

1. 자료구축

본 연구에서는 변이할당분석을 위해 2000년에서 2006년까지의 전국 시도별·산업별 GRDP 통계자료를 활용하였다. 앞서 언급했듯이 충청남도는 2000년 이후 연평균 GRDP 성장률이 전국 1위를 차지하고 있다. 기초분석 결과에 의하면 충청남도는 2000년에서 2002년 사이 전국평균보다 낮은 성장률을 보이다가 2002년을 기점으로 전국평균보다 상위하고 있고 그 성장률은 두 기간(2002년-2004년, 2004년-2006년) 모두에서 전국1위의 순위를 유지하고 있다. 이에 본 연구에서는 충청남도 GRDP성장의 요인을 분석하기 위해 2002년을 기점으로 그 이전과 이후의 3단계로 구분하여 지역별·산업별 GRDP자료를 구축하였다.

다음으로 입지계수분석을 위해 전국 시군구별·산업별 고용자수 통계와 충청남도 읍면동별·산업별 고용자수 통계자료(전국사업체기초통계자료)를 활용하였다. 고용자수 통계는 산업특화의 공간적 차이를 쉽게 식별하기 위해 행정구역 수치지형도와 연계하여 지리정보시스템 환경으로 통합·구축되었다. 이때 활용한 지리정보시스템 분석 프로그램은 ArcGis9.3이며 기초분석은 SAS와 Excel프로그램이 활용되었다.

2. 모형

변이할당모형은 지역의 경제성장이 3가지의 요소들로 구성된다는 가정에서 출

발한다. 세 가지 구성요소는 각각 국가성장요소(National Share: NS)와 산업구조요소(Industry Mix: IM), 지역할당요소(Regional Share: RS)이다. 아래 (식 2), (식 3), (식 4)에서도 알 수 있듯이 일정기간 j지역의 i산업의 성장은 국가전체의 성장률에서 기인되는 국가성장요소와 국가적 차원의 i산업의 성장을 나타내는 산업구조요소, 마지막으로 i산업의 지역자체성장, 즉 지역할당요소로 나타낼 수 있다. 한 지역의 GRDP 성장은 (식 1)과 같이 국가성장요소, 지역산업구조요소, 지역변화 또는 할당요소의 합으로 표시할 수 있다.

$$R = NS + IM + RS \dots\dots\dots (식 1)$$

이때,

$$NS = V_{ij}(0) \cdot [V(t) - V(0)]/V(0) \dots\dots\dots (식 2)$$

$$IM = V_{ij}(0) \cdot [V_i(t)/V_i(0) - V(t)/V(0)] \dots\dots\dots (식 3)$$

$$RS = V_{ij}(0) \cdot [V_{ij}(t)/V_{ij}(0) - V_i(t)/V_i(0)] \dots\dots\dots (식 4)$$

여기서,

$V_{ij}(0)$ = 기준년도(0)에 있어 j지역 i산업의 GRDP

$V(0)$ = 기준년도(0)에 있어 전국 모든 산업의 GRDP

$V(t)$ = 비교연도(t)에 있어 전국 모든 산업의 GRDP

$V_{ij}(t)$ = 비교연도(t)에 있어 j지역 i산업의 GRDP

이때 i산업의 NS_i (i산업의 국가성장요소)와 IM_i (i산업의 지역산업구조요소)합은 i산업의 전국 GRDP 변화효과이고 순수 지역내에 할당된 성장요소는 RP_i 로 나타낼 수 있다. 따라서 j지역 i산업의 GRDP변화는 아래식과 같이 나타낼 수 있다.

$$V_{ij}(t) - V_{ij}(0) = NS_i + IM_i + RS_i \dots\dots\dots (식 5)$$

다음으로 j지역, i산업의 공간적 특화도는 i산업의 고용자수를 통해 계산하며 다음의 식과 같다. (식 6)에서 LQ 는 전국 시군구 단위의 입지계수이고, E_{ij} 는 j시

군구의 i 산업의 고용자수, E_j 는 j 시군구 지역 전체 고용자수, E_i 는 전국 i 산업의 고용자수, E 는 전국 전체 고용자수를 각각 나타낸다. (식 7)에서 lq 는 충청남도 읍면동 단위의 입지계수이고, e_{ij} 는 j 읍면동의 i 산업의 고용자수, e_j 는 j 읍면동 지역 전체 고용자수, e_i 는 충청남도 i 산업의 고용자수, e 는 충청남도 전체 고용자수를 각각 나타낸다.

$$LQ_{ij}=E_{ij}/E_j=E_i/E \cdots \cdots \cdots \text{(식 6)},$$

$$lq_{ij}=e_{ij}/e_j=e_i/e \cdots \cdots \cdots \text{(식 7)}$$

IV. GRDP변화 및 성장주도산업의 공간적 특화분석

1. 변이할당모형: GRDP성장변화분석

<표 1>은 전국 시도 행정구역기준의 GRDP와 그 증감률을 나타내고 있고 이 표를 통해 시도별 성장률과 전체 GRDP의 특정지역 집중정도를 파악할 수 있다. 전국대비 수도권 GRDP 비율이 점점 높아지고 있는 추세이고, 2006년에는 50%에 육박하고 있는 것으로 나타나 수도권 집중현상이 가중되고 있다. 즉, 수도권에 대비된 비수도권의 지역불균형은 심화되고 있다고도 할 수 있다.

대도시의 GRDP 비중은 전반적으로 감소하고 있는 추세이고 행정구역상 도지역은 비중의 변화가 없거나 일부는 떨어지고 있는데, 주목할 점은 경기도와 충청남도의 비중이 계속해서 증가하고 있다는 것이다. 기간별(2000년-2002년, 2002년-2004년, 2004년-2006년) 증감률을 보더라도 최근 들어 경기도와 충청남도의 증감률이 각각 상위2위, 1위를 차지하고 있다. 특히, 충청남도는 2002년을 기점으로 증감률이 급격하게 상승한 것으로 분석되었다.

<표 2>는 산업별 GRDP의 비중과 그 증감률을 보여 주고 있다. 전체 산업별 GRDP의 합계 중에 제조업 비중이 30%에 육박하는 것으로 분석되어 전통적 경제모형에서도 확인되었듯이 제조업은 국가 및 지역성장의 기반산업임을 알 수 있다. GRDP의 성장률(2000년-2006년)은 정보 및 통신업, 여가관련 서비스업, 전

기 및 가스, 수도사업, 금융 및 보험업, 제조업 등의 산업이 주도하고 있다. 제조업과 금융 및 보험업은 전체 GRDP 중 차지하는 비중도 높고 성장률도 비교적 높은 편이다. 반면, 한 업체당 GRDP는 전기 및 가스, 수도사업, 농림어업, 공공행정, 정보 및 통신업 순으로 분석되었다.

〈표 1〉 지역별 GRDP

구 분	2005년기준GRDP(억원)/전국대비비중(%)								증감률(%)		
	2000년		2002년		2004년		2006년		2000-2002	2002-2004	2004-2006
서울	1,667,033	26.7	1,835,162	26.4	1,877,264	25.1	1,976,604	24.1	10.1	2.3	5.3
부산	362,325	5.8	405,137	5.8	425,895	5.7	451,597	5.5	11.8	5.1	6.0
대구	239,401	3.8	248,153	3.6	254,725	3.4	273,026	3.3	3.7	2.6	7.2
인천	291,482	4.7	330,914	4.8	351,674	4.7	388,686	4.7	13.5	6.3	10.5
광주	141,518	2.3	157,758	2.3	162,700	2.2	182,291	2.2	11.5	3.1	12.0
대전	149,525	2.4	163,979	2.4	178,165	2.4	190,534	2.3	9.7	8.7	6.9
울산	253,764	4.1	278,504	4.0	305,512	4.1	326,282	4.0	9.7	9.7	6.8
경기	1,038,495	16.7	1,235,686	17.8	1,389,086	18.5	1,645,271	20.0	19.0	12.4	18.4
강원	181,345	2.9	193,413	2.8	208,125	2.8	220,345	2.7	6.7	7.6	5.9
충북	202,313	3.2	216,996	3.1	234,879	3.1	251,868	3.1	7.3	8.2	7.2
충남	280,303	4.5	307,003	4.4	379,008	5.1	464,712	5.7	9.5	23.5	22.6
전북	198,853	3.2	209,075	3.0	226,593	3.0	242,277	3.0	5.1	8.4	6.9
전남	313,250	5.0	329,345	4.7	350,843	4.7	372,792	4.5	5.1	6.5	6.3
경북	426,084	6.8	483,049	7.0	551,000	7.4	583,599	7.1	13.4	14.1	5.9
경남	432,190	6.9	485,256	7.0	525,092	7.0	567,355	6.9	12.3	8.2	8.0
제주	59,313	1.0	67,537	1.0	70,132	0.9	74,770	0.9	13.9	3.8	6.6
전국	6,237,195	100.0	6,946,965	100.0	7,490,693	100.0	8,212,009	100.0	11.4	7.8	9.6

〈표 2〉 산업별 GRDP

구 분	2005년기준GRDP(억원)/산업별비중(%)								2000-2006 증감률(%)	사업체수 (2006)	GRDP /업체
	2000년		2002년		2004년		2006년				
농림어업	257,509	4.1	250,395	3.6	253,089	3.4	257,747	3.1	0.09	2,226	115.8
광업	19,171	0.3	19,057	0.3	20,008	0.3	20,180	0.2	5.26	1,832	11.0
제조업	1,612,416	25.9	1,774,687	25.5	2,019,439	27.0	2,316,906	28.2	43.69	336,955	6.9
전기,가스,증기 및 수도사업	125,784	2.0	149,063	2.1	164,714	2.2	182,964	2.2	45.46	1,547	118.3
건설업	479,355	7.7	519,528	7.5	589,911	7.9	608,237	7.4	26.89	88,851	6.8
도매 및 소매업	632,004	10.1	718,219	10.3	684,453	9.1	739,659	9.0	17.03	844,695	0.9
운수업	288,887	4.6	302,600	4.4	338,439	4.5	376,633	4.6	30.37	342,569	1.1
숙박 및 음식점업	158,562	2.5	182,352	2.6	183,948	2.5	186,781	2.3	17.80	590,243	0.3
정보 및 통신업	231,220	3.7	295,587	4.3	334,561	4.5	371,225	4.5	60.55	9,261	40.1
금융 및 보험업	388,553	6.2	513,704	7.4	518,214	6.9	558,628	6.8	43.77	35,177	15.9
부동산업 및 임대업	549,031	8.8	585,417	8.4	606,329	8.1	657,141	8.0	19.69	113,820	5.8
사업서비스업	293,442	4.7	328,601	4.7	367,081	4.9	388,753	4.7	32.48	89,096	4.4
공공행정,국방 및 사회보장행정	430,516	6.9	447,726	6.4	480,043	6.4	524,590	6.4	21.85	12,389	42.3
교육서비스업	364,377	5.8	413,343	5.9	462,391	6.2	490,352	6.0	34.57	128,541	3.8
보건업 및 사회복지서비스업	191,992	3.1	193,874	2.8	216,825	2.9	250,875	3.1	30.67	78,653	3.2
예술,스포츠 및 여가관련서비스업	63,620	1.0	90,441	1.3	88,544	1.2	98,295	1.2	54.50	117,509	0.8
기타서비스업	150,756	2.4	162,370	2.3	162,703	2.2	183,045	2.2	21.42	350,217	0.5
합계	6,237,195	100.0	6,946,965	100.0	7,490,693	100.0	8,212,009	100.0	31.66	3,143,581	2.6

〈표 3〉 충청남도 산업별 GRDP

구 분	2005년기준GRDP(억원)/산업별비중(%)								증감률(%)		
	2000년		2002년		2004년		2006년		2000-2002	2002-2004	2004-2006
농림어업	34,319	12.2	32,833	10.7	34,104	9	35,274	7.6	-4.33	3.87	3.43
광업	975	0.3	866	0.3	867	0.2	1,618	0.3	-11.14	0.1	86.66
제조업	95,353	34	108,661	35.4	154,842	40.9	218,119	46.9	13.96	42.5	40.87
전기,가스,증기 및 수도사업	11,319	4	16,188	5.3	16,492	4.4	17,823	3.8	43.02	1.88	8.07
건설업	25,053	8.9	23,403	7.6	35,735	9.4	40,939	8.8	-6.59	52.69	14.56
도매 및 소매업	12,483	4.5	14,034	4.6	14,642	3.9	15,948	3.4	12.43	4.33	8.92
운수업	10,715	3.8	9,351	3	9,703	2.6	13,773	3	-12.73	3.77	41.94
숙박 및 음식점업	5,466	1.9	6,447	2.1	6,864	1.8	7,193	1.5	17.96	6.46	4.8
정보 및 통신업	3,499	1.2	5,144	1.7	5,969	1.6	6,294	1.4	47.02	16.03	5.45
금융 및 보험업	7,587	2.7	10,746	3.5	11,628	3.1	12,401	2.7	41.64	8.2	6.65
부동산업 및 임대업	14,277	5.1	15,190	4.9	16,441	4.3	17,857	3.8	6.39	8.24	8.61
사업서비스업	5,357	1.9	4,637	1.5	6,048	1.6	6,353	1.4	-13.45	30.43	5.05
공공행정,국방 및 사회보장행정	25,217	9	26,234	8.5	27,757	7.3	30,450	6.6	4.03	5.81	9.7
교육서비스업	16,253	5.8	18,902	6.2	21,701	5.7	21,562	4.6	16.3	14.81	-0.64
보건업 및 사회복지서비스업	6,431	2.3	6,589	2.1	7,157	1.9	8,252	1.8	2.45	8.62	15.31
예술,스포츠 및 여가관련서비스업	1,370	0.5	2,100	0.7	2,526	0.7	3,290	0.7	53.34	20.29	30.22
기타서비스업	4,630	1.7	5,678	1.8	6,532	1.7	7,565	1.6	22.64	15.04	15.82
합계	280,303	100	307,003	100	379,008	100	464,712	100	9.53	23.45	22.61

<표 3>은 충청남도 산업별 GRDP를 나타내고 있으며 앞서 언급한 바와 같이 2002년을 기점으로 GRDP가 급격하게 증가하고 있다. 충청남도의 경우, 전체 GRDP 중에 농림·어업, 부동산·임대업, 공공행정관련 산업 등은 비중이 점차 낮아지고 있고 제조업은 계속해서 비중이 높아지고 있는 추세이며 2006년도에는

46.9%로서 전국평균(28.2%)와 비교해 볼 때 제조업 의존도가 매우 높은 편이다. 전체 GRDP 중에 제조업이 차지하는 비중도 높고 GRDP 상승률 또한 2002년을 기점으로 계속해서 높아지고 있는 추세이다. 이러한 점에서 최근 충청남도 GRDP 성장은 제조업의 비중증가와 성장에 기인된 것이라고도 해석할 수 있다. 일반적으로 지역의 자족성은 산업구조와 무관하지 않는데 충청남도의 경우, 특정산업에 의존도가 높기 때문에 특정 산업의 경기상황에 따라 지역전체 생산, 고용에 미치는 영향 또한 매우 민감하게 나타날 수 있다.

<표 3>을 통해 알 수 있듯이, 충청남도의 산업구조는 제조업 의존도가 가장 높고 다음으로 건설업, 농림어업, 공공행정 관련 산업이다. GRDP 성장률은 제조업, 운수업, 건설업, 보건 및 사업복지서비스업, 광업 순으로 높게 나타났다. 그러나 전체 GRDP의 비중을 함께 고려하면 충청남도의 성장주도산업은 농림어업, 제조업, 건설업, 운수업으로 압축할 수 있다.

<표 4>는 충청남도 산업별 변이할당분석의 결과이다. 농림어업의 GRDP 증가분은 2002년 이후 지역할당요소 보다 국가성장요소 요인이 주요했다. 제조업은 2000년과 2002년 사이 산업구조측면에서 (-)음의 영향을 미쳤지만 2000년 이후 모든 분야에서 (+)양의 성장을 보이고 있다. 특히, 2002년 이후 지역할당요소의 증가분이 제조업의 GRDP 증가의 주요요인임을 알 수 있다. 이러한 이유로는 수도권규제정책, 특히 수도권 공장총량제한으로 인해 서울, 경기와 접근성이 가장 좋은 충청남도에 제조업의 입지가 집중되었을 것으로 판단된다. 한편, 건설업과 운수업은 2002년 이후 (+)양의 성장을 보이고 있다. 이중 건설업의 성장은 제조업과 마찬가지로 지역할당요소의 증가분 때문인 것으로 분석되었고 운수업은 2004년 이전까지는 (-)음의 지역할당요소의 영향이 있었으나 2004년 이후에는 GRDP 증가분의 73%가 지역할당요소인 것으로 분석되었다.

〈표 4〉 충청남도 산업별 GRDP 변이할당분석 결과

구분	2000년~2002년(억원)				2002년~2004년(억원)				2004년~2006년(억원)			
	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS
농림어업	-1,486	3,905	-4,853	-538	1,271	2,570	-2,217	918	1,170	3,284	-2,656	542
광업	-109	111	-117	-103	1	68	-25	-42	751	83	-76	744
제조업	13,308	10,851	-1,255	3,712	46,182	8,505	6,481	31,196	63,277	14,911	7,898	40,468
전기, 가스, 증기 수도사업	4,869	1,288	807	2,774	304	1,267	432	-1,396	1,331	1,588	239	-497
건설업	-1,650	2,851	-751	-3,750	12,331	1,832	1,339	9,161	5,204	3,441	-2,331	4,094
도매, 소매업	1,551	1,421	282	-152	608	1,098	-1,758	1,268	1,306	1,410	-229	125
운수업	-1,364	1,219	-711	-1,872	352	732	376	-755	4,070	934	161	2,975
숙박, 음식점업	982	622	198	162	417	505	-448	360	329	661	-555	223
정보, 통신업	1,645	398	576	671	825	403	276	146	325	575	79	-329
금융, 보험업	3,159	863	1,580	716	882	841	-747	787	773	1,120	-213	-134
부동산, 임대업	913	1,625	-678	-33	1,252	1,189	-646	709	1,416	1,583	-205	38
사업서비스업	-721	610	32	-1,362	1,411	363	180	868	305	582	-225	-52
공공행정, 국방 사회보장행정	1,017	2,870	-1,862	9	1,523	2,053	-160	-370	2,693	2,673	-97	117
교육서비스업	2,649	1,850	335	465	2,799	1,479	764	556	-139	2,090	-777	-1,452
보건업, 사회 복지서비스업	158	732	-669	95	568	516	264	-212	1,096	689	435	-28
예술, 스포츠 여가서비스업	731	156	422	153	426	164	-208	470	763	243	35	485
기타서비스업	1,048	527	-170	691	854	444	-433	842	1,033	629	188	217
합계	26,700	31,897	-6,834	1,637	72,006	24,029	3,470	44,507	85,704	36,497	1,669	47,538

제조업과 건설업은 2004년 이후 충청남도 전체 GRDP의 50% 이상을 차지하고 있고 2002년-2004년, 2004년-2006년 각각의 GRDP 증가분 중에 80% 이상의 비중을 차지하며 이 두 산업의 성장은 지역할당요소의 증가분 때문인 것으로 분석되었다. 결과적으로, 최근 충청남도의 GRDP 성장률 1위는 제조업과 건설업의 충청남도 지역내성장 때문인 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5〉 시도행정구역별 제조업 GRDP 변이할당분석 결과

구분	2000년~2002년(억원)				2002년~2004년(억원)				2004년~2006년(억원)			
	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS
서울	-1,503	13,290	-1,537	-13,257	1,462	9,023	6,876	-14,438	-1,386	11,242	5,955	-18,583
부산	12,063	7,322	-847	5,588	-4,535	5,980	4,557	-15,072	9,750	6,920	3,666	-836
대구	-3,578	6,632	-767	-9,443	891	4,281	3,263	-6,653	1,123	5,353	2,836	-7,065
인천	-10,276	13,511	-1,562	-22,224	2,988	8,488	6,469	-11,969	8,150	10,731	5,684	-8,265
광주	3,428	3,468	-401	361	938	2,654	2,022	-3,739	11,278	3,355	1,777	6,146
대전	2,940	2,737	-316	519	1,737	2,113	1,610	-1,985	1,027	2,766	1,465	-3,205
울산	13,790	19,590	-2,265	-3,535	20,571	14,553	11,090	-5,073	8,670	19,886	10,534	-21,750
경기	63,093	35,543	-4,110	31,659	75,177	29,385	22,392	23,400	147,362	43,391	22,984	80,987
강원	1,180	2,716	-314	-1,222	552	1,960	1,494	-2,902	309	2,465	1,305	-3,461
충북	9,062	8,453	-977	1,586	11,035	6,523	4,971	-460	1,708	9,088	4,814	-12,194
충남	13,308	10,851	-1,255	3,712	46,182	8,505	6,481	31,196	63,277	14,911	7,898	40,468
전북	-768	4,926	-570	-5,125	8,391	3,328	2,536	2,526	4,918	4,903	2,597	-2,582
전남	3,844	13,203	-1,527	-7,832	9,451	9,382	7,149	-7,080	3,551	12,452	6,596	-15,497
경북	38,282	20,636	-2,386	20,032	49,996	17,190	13,099	19,707	16,615	25,963	13,752	-23,100
경남	17,310	20,341	-2,352	-679	19,917	15,345	11,694	-7,122	21,288	20,797	11,016	-10,526
제주	96	268	-31	-141	0	192	146	-338	-174	236	125	-535
합계	1,623	1,835	-212	0	2,448	1,389	1,059	0	2,975	1,945	1,030	0

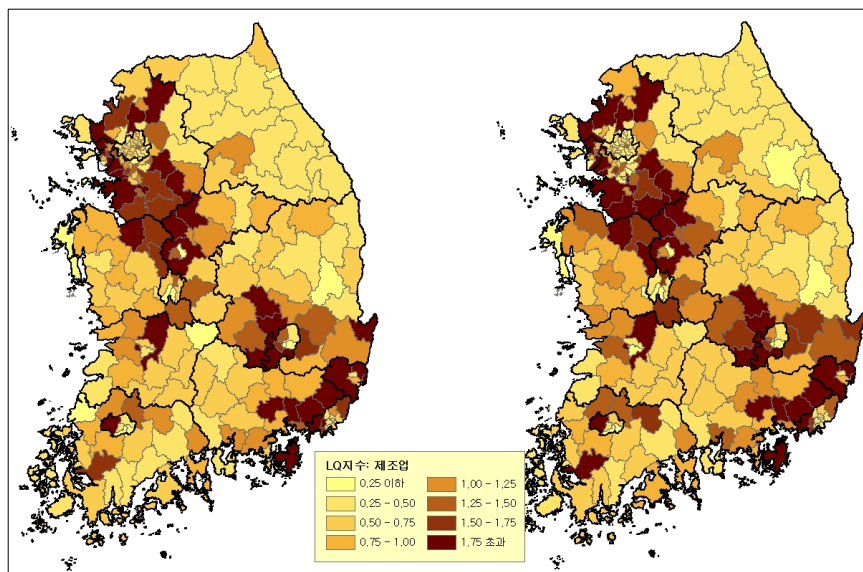
<표 5>와 <표 6>은 각각 전국 시도 행정구역별 제조업과 건설업을 대상으로 GRDP 성장의 변이할당분석결과이다. 두 표에서도 알 수 있듯이 2002년 이후, 충청남도의 제조업성장은 지역할당요소 때문인 것으로 분석되었고 주목할 점은 이 수치가 전국에서 가장 높게 나타나 충청남도 자체 제조업성장이 전체 충청남도 GRDP성장의 주요 요인임을 확인할 수 있다. 건설업도 유사한 결과가 나왔는데, 2006년 기준 충청남도 전체 GRDP 중에 건설업이 제조업 다음으로 비중이 높았으며 지역할당요소도 2002년-2004년에는 가장 높은 수치를 보였고, 2004년-2005년 경기도에 이어 두 번째로 높게 나타났다.

〈표 6〉 시도행정구역별 건설업 GRDP 변이할당분석 결과

구분	2000년~2002년(억원)				2002년~2004년				2004년~2006년			
	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS	R	NS	IM	RS
서울	9,444	10,558	-2,782	1,669	14,214	8,001	5,848	365	-17,363	11,212	-7,595	-20,981
부산	4,527	3,201	-843	2,170	5,678	2,556	1,868	1,255	-2,925	3,691	-2,500	-4,116
대구	1,610	2,174	-573	9	-2,401	1,622	1,185	-5,208	3,038	1,764	-1,195	2,469
인천	-1,143	2,666	-703	-3,107	3,020	1,744	1,275	0	5,414	2,437	-1,651	4,628
광주	-1,155	1,384	-365	-2,174	2,053	861	629	563	2,201	1,257	-852	1,796
대전	-79	1,533	-404	-1,207	2,326	1,048	766	512	-987	1,513	-1,025	-1,475
울산	1,798	1,095	-289	992	702	894	654	-845	4,844	1,168	-791	4,467
경기	9,592	12,459	-3,283	417	11,092	9,320	6,812	-5,040	7,803	12,535	-8,491	3,760
강원	1,402	2,303	-607	-294	4,563	1,694	1,238	1,630	905	2,523	-1,709	91
충북	-1,493	1,963	-517	-2,939	620	1,234	902	-1,515	6,021	1,577	-1,069	5,513
충남	-1,650	2,851	-751	-3,750	12,331	1,832	1,339	9,161	5,204	3,441	-2,331	4,094
전북	-828	2,318	-611	-2,535	-244	1,530	1,118	-2,892	4,779	1,859	-1,259	4,180
전남	4,935	2,626	-692	3,001	2,440	2,192	1,602	-1,355	2,182	2,932	-1,986	1,236
경북	5,848	3,460	-912	3,300	4,548	2,837	2,074	-363	-578	3,929	-2,661	-1,845
경남	7,329	3,227	-851	4,952	8,086	2,793	2,042	3,251	-1,396	4,215	-2,856	-2,756
제주	34	729	-192	-503	1,355	504	369	482	-818	751	-509	-1,060
합계	40,173	54,549	-14,376	0	70,383	40,663	29,720	0	18,326	56,805	-38,480	0

2. 입지계수: 성장주도산업의 공간적 산업특화분석

제조업과 건설업이 충청남도 전체 GRDP의 비중도 높으며 GRDP 성장을 주도하는 산업임을 알 수 있었다. 또 이들 산업의 성장은 국가성장요인보다 지역할당요인임을 알 수 있었다. 여기서는 최근 충청남도 GRDP 성장을 주도한 제조업을 대상으로 입지계수분석을 하며, 분석결과는 제조업이 어느 지역에 특화되어 있는 지를 보여 준다. <그림 1>은 전국 시군구 공간단위 기준에서 제조업의 공간적 특화도를 분석한 결과이다. 여기서 왼쪽 그림은 2000년 기준이고 오른쪽 그림은 2006년 기준이다.



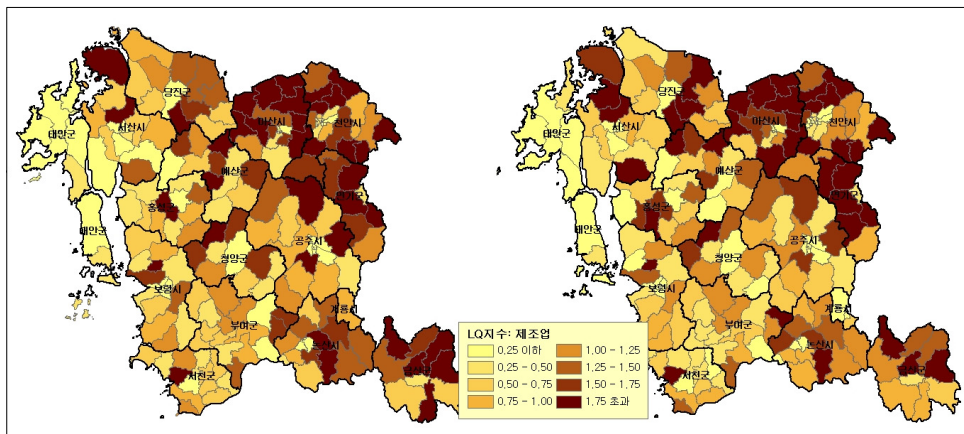
〈그림 1〉 제조업 LQ지수: 전국

대도시 도심에 인접한 대도시내 시군구와 대도시와 멀리 떨어져 있는 도지역의 시군은 입지계수가 ‘1’이하로써 상대적 특화도가 낮은 수준이다. 반대로, 대도시내 외곽에 위치하고 있는 시군구와 대도시와 연접한 시군은 특화도가 높게 나타났다. 수도권은 강원도 접경지역과 서울 및 서울의 인접시군을 제외한 모든 지역에서 특화가 높은 수준이다. 이러한 추세는 충청남북도로 이어지는데, 공장총량제와 같은 수도권 규제정책 등이 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 충청남도는 2000년에는 수도권과 인접한 지역에 한하여 특화도가 높았으나 2006년에 접어들어 천안, 아산시에서 당진군으로 확대되는 양상을 보이고 있으나 뚜렷하게 드러나지는 않는다. 변이할당분석에서 알 수 있었듯이, 충청남도 제조업은 2002년 기점으로 빠른 속도로 성장하였으나 공간적 특화는 수도권인접의 시군에 집중되고 있는 공간적 분포 특성을 보이고 있다.

〈그림 2〉는 충청남도 읍면동 공간단위의 제조업 특화도를 나타내고 있다. 시군구 단위와 마찬가지로 수도권과 연접하고 수도권과 교통접근성 양호한 읍면동에서 제조업 특화도가 높게 나타났다. 2000년과 2006년을 비교하면, 크게 차이는

보이지 않고 당진군 지역내 특화도가 높아지는 것이 두드러졌으며 아산시와 천안시, 연기군은 계속해서 특화도가 높게 분석되었다. 연기군은 세종시와 관련하여 관심이 집중되는 지역으로써 충청남도 지역 중에 제조업 특화도가 천안, 아산시와 함께 매우 높게 분석되었다.

이상의 성장주도산업과 그 산업의 공간적 특화도를 분석한 결과, 충청남도는 전국 평균과 비교해 볼 때, 제조업에 매우 의존적이어서 불안정한 산업구조를 형성하고 있다. 이에 2002년 이후 충청남도 GRDP의 성장은 제조업, 건설업 위주의 지역자체성장(지역할당요인)이 주요하였다. 제조업의 성장은 수도권 공장총량제 규제정책과 무관하지 않다고 볼 수 있는데, 이것은 제조업의 공간적 특화도가 수도권과 접근성이 유리한 지역에 특화되어 있는 것을 통해서도 알 수 있다. 결과적으로, 충청남도는 산업구조도 불안정하며 공간적 입지도 외생적 요인에 의해 특정지역에 치우쳐져 있다.



〈그림 2〉 제조업 LQ지수: 충청남도

V. 결론 및 정책적 시사점

지금까지 본 연구는 변이할당분석과 입지계수분석기법을 활용하여 충청남도의 GRDP 성장주도산업과 이들 산업의 공간적 분포 특성을 분석하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 충청남도 GRDP는 2002년 기점으로 급격하게 성장하였고 성장을 주도한 산업은 제조업과 건설업, 운수업이다. 둘째, GRDP 측면에서 충청남도 산업구조는 제조업에 매우 의존적이다. 셋째, 2002년 이후 제조업, 건설업의 GRDP 성장은 국가성장요인보다 지역할당 또는 변화요인, 즉 지역자체 성장요인이 주요하게 작용했다. 넷째, 성장주도산업의 공간적 특화는 수도권과 인접해 있는 시군의 읍면동에 집중되어 있다.

어떤 형태로든 1960년대 이후 수도권규제정책은 지속적으로 추진되어 왔으며 지난 김대중, 노무현정부기간 강력하게 추진되었다. 그러나 여전히 수도권의 성장은 단연 전국 1위이고, 성장률도 1, 2위를 달리고 있으며 수도권 인근의 충청권까지 성장의 spillover효과가 이어져 급기야 2002년 이후, 충청남도의 성장률이 가장 높게 나타났다. 이 시점에서 다음과 같은 정책적 의문을 갖지 않을 수 없다. 첫째, 지금까지의 규제정책에도 불구하고 민간, 공공부문 할 것 없이 알맹이는 수도권이 독차지 했다고 할 수 있는데 과연 수도권규제정책의 실효성에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 둘째, 충청남도의 GRDP 성장은 수도권공장총량제와 무관하지 않다. 현 정부 접어들어 공장총량제가 표면적으로는 강화된 것처럼 보이나 해제한 것과 마찬가지로이다. 이러한 정책변화의 영향은 충청남도에 가장 크게 작용할 것으로 보인다. 현 정부의 지역균형개발정책에 대한 의지가 있는 지 의문이 든다. 셋째, 세종시 및 혁신도시정책이 과연 지역균형개발정책인지에 대한 논쟁은 아직도 진행중이다. 현 정부는 기존의 행정중심도시개발 계획을 변경하여 기업중심의 과학, 교육 등이 통합된 자족형 도시개발계획안을 제시하고 있는 듯하다. 그러나 분석결과에도 알 수 있었듯이, 기존의 공장총량제를 유지하기만 해도 연기군은 기업중심의 도시로 성장할 수 있다. 오히려 기업활동 지원 서비스 부문이 입지하는 것이 바람직 할 수 있으며 이러한 측면에서 기존안의 공공행정 특화는 시너지효과를 충분히 발휘할 수 있을 것이다. 나아가 현

정부는 세종시 및 혁신도시문제, 5+2광역경제권, 초광역권 개발계획 등 굵직굵직한 지역개발정책을 쏟아내고 있다. 그러나 이들 정책들은 지역균형개발정책인지 실체가 모호하며 오히려 기존의 국토계획, 도시계획, 광역도시계획과의 충돌이 불가피해 보이고 지금까지의 계획체계를 뒤흔드는 혼란을 야기하고 있다.

다음으로 충청남도내에도 지역균형개발문제가 심각한 것으로 분석되었다. 즉, 수도권과 어떤 형태로든 연계되어 있지 않는 시군이나 읍면동지역은 여전히 저성장상태이다. 분석결과에도 알 수 있었듯이, 충청남도는 산업구조, 입지가 매우 불균형상태이어서 성장의 외생적 요인 뿐 아니라 개발 시군의 지역내 산업특성과 잠재력을 분석하여 지역적 차별화된 성장기점을 발굴하는 등 다각적인 노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 국토연구원 (2004) 공간분석기법. 한울아카데미
- 김갑성 외 (1997) 대구·경북지역의 특화산업 분석과 육성방안. 삼성경제연구소
- 김재익 외 (2005) 경제위기가 도시의 인구, 고용 및 산업의 공간적 분포에 미친 영향에 관한 연구. 대한국토도시계획 정기학술대회(2005):841-858
- 김창석 (2002) 서울시 상류층(파워엘리트)의 주거지역 분포특성과 형성요인에 관한 연구. 대한국토도시계획학회지 37(5):65-85
- 박완규 (2008) 지역간 경제력 격차는 줄어들고 있는가? 한국응용경제학회 응용경제 10(1): 197-223
- 박원석 외 (2005) 영남지역의 특화산업 분석과 정책적 시사점. 한국지역지리학회지 11(4):463-475
- 변필성 외 (2005) 지역 경쟁력과 경제발전 간의 관계: 변이할당분석기법의 고용 성장에의 적용을 토대로. 한국경제지리학회지 8(2):267-284
- 한영주 외 (2001) 서울 지식기반특화산업의 경제적 파급효과 분석: 서울시 사회계정행렬의 개발과 적용. 한국지역개발학회지 13(1):61-76
- Andrikopoulos A, Brox J, Carvalho E (1990) Shift-Share Analysis and the Potential

for Prediction Regional Growth Patterns: Some Evidence from the Region of Quebec, Canada. *Growth and Change* 21:1-10

Armstrong H, Taylor J (1985) *Regional Economics and Policy*. Philip Allan, Oxford

Barkley DL (1988) The Decentralization of High-Technology Manufacturing to Nonmetropolitan Areas. *Growth and Change* 19:13-30

Blein, U. and Wolf, K. (2002) Regional Development of Employment in Eastern Germany: An Analysis with an Econometric Analogue to Shift-share Techniques. *Papers in Regional Science* 81: 391-414

Dinc M, Haynes KE (1999) Sources of Inefficiency: An Integrated Shift-Share, Data Envelopment Analysis and Input-Output Approach. *Annals of Regional Science* 33:469-489

Gordon F. Mulligan, Andreas Molin (2004) Estimating Population Change with a two-category Shift-share Model. *The Annals of Regional Science* 38:113-130

Hanham RQ, Banasick S (2000) Shift-Share Analysis and Changes in Japanese Manufacturing Employment. *Growth and Change* 31:108-123

金融危机下辽宁應對就業問題的對策及 國外經驗的啓示

- 以韓國忠南爲例 -

禹 颖 子

中国 辽宁社会科学院 副研究员

금융위기상황에서 요녕성의 취업난 대응책과 해외사례의 시사점

- 한국의 충남사례를 중심으로 -

취업문제는 민생지본(民生之本)으로 경제의 발전 및 사회적 안정과도 직결된 문제이다. 13억 인구를 가진 중국은 세계에서 인구나 노동력이 가장 많은 나라이다. 중국의 취업문제는 스위치 고용(轉軌就業), 청년취업, 농촌잉여노동력 취업 등이 서로 교착되어 있어 이는 취업문제 해결에서의 복잡성과 어려움을 더해주고 있다. 미국발 글로벌 금융위기로 세계경제가 전체적인 타격을 받고 있는 상황에서 일자리 창출문제는 세계 각 지역의 보편적인 관심사로 부각되고 있다.

금융위기로 나타난 심각한 취업난에 대처하여 중국의 중앙정부와 각급 지방정부는 다양한 취업정책과 방안을 내놓고 있다. 중앙정부는 취업난 대책으로 투자 확대, 기업지원정책, 창업지원정책, 대출자 취업지원정책 등을 내놓았고, 지방정부는 중앙정부의 정책 틀 내에서 지역실정에 맞는 고용 및 실업대책을 추진하고 있는 바, 요녕성은 주로 정리해고를 단행하지 않는 기업에 대한 지원정책(不裁員

企業救助政策), 창업우대정책, 대졸자 취업확대 조치 등을 취하여 취업난이 단기적인 완화추세를 보이긴 하나 실직노동자 재취업, 청년실업, 대졸자 취업난 등 고용문제는 정부가 풀어나가야 할 장기적인 과제가 되고 있다.

본고는 지역경제의 지속적인 성장과 연결된 요녕성의 일자리 창출 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 이를 위한 기초작업으로 글로벌 금융위기상황에서 중국 취업형세의 전반적인 상황을 검토해 보고, 요녕성의 취업형세와 취업문제 해결책 및 효과를 정리한 후 한국정부 및 충청남도의 고용대책과 녹색 일자리창출 전략이 우리 정부에 주는 시사점을 살펴보았다. 비록 요녕성과 충청남도는 고용조건이나 작업환경 등이 상이하기는 하나, 직면한 취업문제에서 일부 유사성을 갖고 있으며, 특히 한국 충청남도의 고용대책과 녹색 일자리 창출 전략이 우리 정부의 고용문제 해결과정에 유용한 참고기준이 될 수 있다는 측면에서, 한국의 충청남도의 사례를 선택하게 되었다.

본고에 수록된 내용은 필자의 개인적인 관점이며 당 연구소의 공식입장이 아님을 특별히 강조해 둔다.

주제어: 금융위기, 취업형세, 녹색성장, 녹색일자리 창출, 취업확대방안

中文摘要

就業是民生之本，直接關係經濟發展與社會穩定。中國有13多億人口，是世界上人口和勞動力最多的國家。我國的就業問題不同於發達國家，他們主要面臨青年勞動力的就業問題；也不同于其他轉軌國家，他們主要面臨轉軌帶來的結構性失業和再就業問題；還不同于其他發展中國家，他們主要面臨農村勞動力的轉移就業問題。我國就業所面臨的轉軌就業、青年就業和農村轉移就業同時出現、相互交織的“三碰頭”局面，決定了就業問題之複雜，就業工作任務之艱巨，是世界任何國家都未有過的。國際金融危機的影響下世界經濟受到嚴重的沖擊，解決就業問題成為世界各國和各地區普遍關注的焦點。

國際金融危機影響下中國就業形勢面臨嚴重的挑戰，為此，中國各級政府採取各

種應對政策和措施。中國政府所出台的政策措施有:擴大投資、企業減負政策、創業扶持政策、大學生就業扶持政策等;遼寧省采取的應對政策措施有:裁員救助政策、創業優惠政策、促進大學生就業措施等。在一系列政策措施的促動下,遼寧省的就業形勢逐步得到緩解,但下崗再就業、青年失業、農民工失業、大學生就業難等是今后持續面臨的問題,如何有效化解成為擺在政府面前的長期課題。

本文首先對國際金融危機對中國經濟及就業的沖擊進行了分析和總結,其次對遼寧的就業形勢及政府的促進就業政策和措施進行了歸納和梳理,並以金融危機下的韓國雇佣對策、“綠色增長”國家發展戰略與忠清南道的綠色就業開發為借鑒,提出了遼寧擴大就業的對策建議。

关键词:金融危机、就业形势、绿色增长、绿色就业、扩大就业对策

一、導言

中國是有13多億人口的大國,當前又處在經濟體制深刻變革、社會結構深刻變動的關鍵時期,各種矛盾和問題交匯到一起,就業形勢十分嚴峻。我國的就業問題不同於發達國家,他們主要面臨青年勞動力的就業問題;也不同于其他轉軌國家,他們主要面臨轉軌帶來的結構性失業¹⁾和再就業問題;還不同于其他發展中國家,他們主要面臨農村勞動力的轉移就業問題。中國的就業問題主要表現為“四大一突出”,即人口基數大,勞動年齡人口總量大,農業富余勞動力規模大,就業困難群體數量大,就業的結構性矛盾越來越突出,這是長期存在的矛盾和問題。與此同時,我國就業所面臨的轉軌就業、青年就業和農村轉移就業同時出現、相互交織的“三碰頭”局面,決定了就業問題之複雜,就業工作任務之艱巨,是世界任何國家都未有過的。金融危機對中國就業的沖擊表現在四個方面:一是企業崗位大量流失,大批農民工失去原有工作崗位。二是需求減少使城鎮新增勞動力的就業渠道堵塞,加劇了大學生及其他城鎮群體的就業困難。三是靈活就業群體受到沖擊較大。四是在就業總量供需矛盾增大的同時,結構性矛盾更加突出,加大了解決問題的難度。

在金融危機的影響下遼寧省就業形勢也面臨嚴重的挑戰,企業用工需求下降,一些崗位出現非正常流失,實際就業需求大於供給,就業呈現出總量性矛盾與結構性矛盾并存、結構性失業和摩擦性失業交織的特征,如何破解城鎮居民失業、農民工失業及大學生就業難問題成為擺在遼寧省政府面臨的首要課題。

1) 結構性失業,主要是由於經濟結構(包括產業結構、產品結構、地區結構等)發生了變化,現有勞動力的知識、技能、觀念、區域分布等不適應這種變化,與市場需求不匹配而引發的失業。

二、金融危机下的中國就業形勢綜述

(一) 金融危机的經濟冲擊

金融危机 (Financial Crises) 最簡單的定義是指突發的、覆盖几乎全部金融領域的金融狀況惡化。金融危机在《新帕爾格雷夫經濟學大辭典》中的定義是：“全部或大部分金融指標--短期利率、資產（証券、房地產、土地）价格、商業破產數和金融机构倒閉數的急劇、短暫和超周期的惡化”。

金融危机具有三層含義：①金融危机是金融狀況的惡化；②這種惡化涵蓋了全部或大部分金融領域；③這種惡化具有突發性質，是急劇、短暫和超周期的。

金融危机對中國經濟的冲擊主要表現為以下几种：一是主要危机國家進口需求萎縮的收入效應。二是人民幣升值的价格效應。三是外商直接投資(FDI)流入減少的投資效應。四是服務貿易需求下降帶來的間接效應。上述四種效應對中國的對外貿易、產業發展和經濟增長產生了綜合影響，進而對中國國內就業帶來冲擊。

金融危机首先透過對外貿易對中國經濟增長產生深刻影響。隨着金融危机全球化，美國、歐盟和日本等發達國家相繼出現了增長減速，就業崗位減少，失業率上升，居民家庭消費下降，銀行儲蓄增加等現象。這些現象導致發達國家對發展中國家的進口需求萎縮，表現在減少或取消對發展中國家的產品訂單，造成包括中國在內的發展中國家外貿出口大幅度回落。中國的外貿出口由2008年3月增長30.6%，下降到2009年3月的-17.6%，下降了47.7个百分点(見表一)。按照出口每變化一个百分点影響20萬就業機會來計算，相當於減少了950萬個就業機會。表現為大量出口加工型企業和外貿企業受到直接冲擊后陷入經營困境，部分抗風險能力差的中小企業倒閉，一大批工人失業或放長假。同時，進口在2008年較上年同期大幅下降17.9%，由于進口中有較大比例用于來料加工，對外貿易下降必然帶來中國經濟增長速度放慢²⁾。

人民幣升值的冲擊效應不容忽視。在金融危机爆發之前，中國外貿出口在人民幣升值作用下已經出現了下降趨勢。2005年7月到2008年10月期間，人民幣升值21.2%。其中，在2007年9月以來的一年里，人民幣升值了10.3%。相比之下，2005年7月到2007年8月的兩年時間里，人民幣才升值10.9%。所以，人民幣加速升值對中國外貿產生了很大冲擊。以服裝衣着類紡織品出口為例，2005年7月到2007年8月期間同比的出口增長速度平均為24.0%，到2008年1月一直保持22.0%左右，但從2008年2月以來一路下降，9月同比的增長率只有1.8%³⁾。人民幣升值

2) 数据来源:中国海关 www.customs.gov.cn

相當於產品的價格效應。在收入不變的情況下，如果價格上升，那麼出口需求就會出現下降。金融危機爆發之後，人民幣對美元匯率雖然保持了相對穩定，但對歐元和英鎊等匯率出現了較大幅度的升值。這種升值削弱了中國製造業產品的國際競爭力，降低了對歐盟和英國等出口。

中國是全球吸收FDI投資最多的國家。金融危機爆發之後，一些跨國企業或投資者由於受到資本市場籌資和融資的約束，無法籌措資金對新興市場進行投資。而且，在中國製造業成本上升和利潤率較大幅度下降的情況下，也減少了對投資盈利預期，從而減弱對中國的投資意願。在外部訂單減少和人民幣升值效應的影響下，不少出口導向的外商企業或國內企業面臨着虧損和倒閉的威脅。在資金鏈條出現斷裂的情況下，不得不削減生產或關門倒閉，從而造成了就業問題。據中國商務部統計，2008年1—11月，全國新批設立外商投資企業24952家，同比下降27.51%；實際使用外資金額864.18億美元，同比增長26.29%。但11月當月統計顯示，全國新批設立外商投資企業2216家，同比下降38.32%；實際使用外資金額53.22億美元，同比下降36.52%⁴⁾。

<表一> 中國GDP增長、外貿進出口及實際使用外資情況

	國內生產總值增速 (累計)	進出口額当月同比 增速(%)	出口額当月同比增 速(%)	實際利用外資 同比增速(%)
2007-12	13	23.3	21.6	49.5
2008-03	10.6	27.8	30.6	50.16
2008-06	10.4	23.1	17.2	44.95
2008-09	9.9	21.4	21.5	26.03
2008-12	9	-11.1	-2.8	-54.35
2009-03	6.1	-20.9	-17.1	-9.5

數據來源：第2-4列數據：中經網統計數據庫(<http://db.cei.gov.cn>)；第5列數據：中國商務部網站(www.mofcom.gov.cn)

金融危機還對服務業貿易帶來一定的影響。隨着全球經濟和貿易增長放緩，為貨物貿易提供服務的服務業也遭受影響，比如外貿服務部門和國際金融、結算部門等。同時，在經濟增長放慢帶來的收入減少情況下，國際旅行和旅遊業不可避免地受其影響，國外游客數量減少和跨國公司節約旅行開支，都對服務業貿易和本地經濟產生一定程度的影響，從而對就業和收入產生影響。

另一方面，危機通過產業鏈迅速向實體經濟蔓延。中國作為出口產品的生產國，在出口企

3) 資料來源：光明日報，2009-2-5

4) 數據來源：中國商務部 www.mofcom.gov.cn

業受到嚴重影響的同時，爲其提供能源、原材料、物流和服務的相關企業也隨之受到影響。其中資源型行業因國際大宗商品市場價格的大幅下滑和國內需求的減弱受損較大，不少企業陷入困境，進而通過產業鏈和消費等途徑迅速波及房地產、建築、建材、鋼鐵、紡織、裝備製造及旅遊等行業，通過沿海地區向內陸地區擴展，對中國經濟和就業造成嚴重衝擊。

(二) 金融危機對中國就業的影響

金融危機對我國就業的衝擊是十分顯著的。勞動力需求是一種引致需求，經濟增長的減緩必然對就業需求產生負面影響。由於世界經濟形勢的惡化，對外依存度超過60%的中國經濟遭受較爲明顯的衝擊。金融危機對就業的衝擊表現在四個方面：一是企業崗位大量流失，大批農民工失去原有工作崗位。雖然大部分農民工已重新就業，但薪酬下降，工作不穩定的情況普遍存在。下半年500—600萬農村新生勞動力進入就業市場，農村勞動力的供需矛盾十分突出。二是需求減少使城鎮新增勞動力的就業渠道堵塞，加劇了大學生及其他城鎮群體的就業困難。2009年有30%多的大學生未找到工作，今後幾年進入勞動力市場的大學生數量還將不斷增加，各地一批國有集體企業破產人員安置問題不斷出現，其他城鎮新生勞動力及困難群體的就業壓力也很大。三是靈活就業群體受到衝擊較大。靈活就業群體的市場需求下降，新增就業中30—40%是靈活就業，主要得益於社保補貼支撐，但目前只有約半數享受社保補貼。四是在就業總量供需矛盾增大的同時，結構性矛盾更加突出，加大了解決問題的難度。當前高校畢業生數量不斷增多，但其能力結構、就業取向與實際市場需求存在較大差距。當前市場上技能勞動者的需求量大，但大量勞動者由於缺乏技能就業難、工作穩定性較差。就業的結構性矛盾反映出我國教育培訓體制的許多深層次問題，如高等教育功能定位不清，擴張過快；職業教育發展不足，職業培訓體系不健全、培訓水平不高；技工學校發展的環境有待改善等問題。

金融危機對中國就業的影響在不同產業、不同就業群體、不同地區出現如下特點。

首先，從產業類型來看，受衝擊較爲直接和明顯的包括製造業、金融證券業、房地產業等。

一些出口加工企業較爲集中的地區出現了企業紛紛倒閉的現象，企業用工需求大幅減少。金融危機對就業的衝擊，也體現在求人倍率的下降上。求人倍率是指勞動力市場崗位供給數與崗位需求數之比。求人倍率高，反映勞動力市場的崗位供給相對需求比較充足；求人倍率低，則反映勞動力市場的崗位供給相對需求比較缺乏。根據人力資源和社會保障部在全國部分城市收集的勞動力市場供求信息，勞動力市場求人倍率從2001年的0.75逐年回升，並持續到2007年的0.98。但到2008年的第四季度，求人倍率急劇下降到0.85，爲2002年以來的最低點⁵⁾。可見，我國實體經濟增長顯著減緩的後果，主要表現爲就業增長的減速，以及失業率的

上升。

其次，從不同群體來看，農民工和大學生是受影響最大的兩類群體。

衆所周知，農民工已成為中國產業工人的主力軍。統計顯示，目前在第二產業中農民工占全部從業人員的58%，其中在加工製造業中占68%，在建築業中接近80%；在第三產業中的批發、零售、餐飲業中，農民工占到52%以上⁶⁾。在這次金融風暴中，許多農民工被迫提前返鄉。根據中國農業部調查，大約有15.3%的農民工現在失去了工作或者沒有找到工作。按照中國國家統計局的統計，目前離開本鄉鎮外出就業的農民工的總量大概是1.3億人。據此推算，大約有2000萬的農民工由於經濟不景氣失去工作或者還沒有找到工作就返鄉了。農民工的大量失業，不但使得他們的工資性收入大幅度減少，而且對我國的城市化進程也有很大的負面影響。在城鎮用人需求有較大下降的情況下，農村勞動力回流的現象比較普遍。在2009年春節返鄉的農民工中，大約有2000萬是受金融危機影響而失去工作崗位的。這種情況是多年來沒有遇到過的。農民工失業不可避免會傳導到城鎮職工就業市場上，從而推動城市失業率上升。

大學生就業形勢更為嚴峻，根據中國人力資源和社會保障部的統計，截至2009年7月份，2009年畢業的大學生中仍有30%沒有找到工作，加上2008年以來沒有實現就業的大學生，總量有300萬人之多。從需求方來看，受金融危機和經濟周期的影響，以企業為主體的用人單位對大學畢業生的需求會有明顯下降。在當前經濟形勢下，大學畢業生在求職過程中還將遭遇到更多的競爭威脅。首先是來自被裁職員的競爭威脅。這些人員在失業之後勢必要在勞動力市場上尋找新的就業機會，他們豐富的工作經驗對於準備步入社會的大學畢業生而言，顯然是一種競爭威脅。相比之下，大學畢業生缺乏工作經驗，因此容易受到沖擊。其次是來自海歸人員的競爭威脅。由於美國金融危機以及由此引發的經濟衰退，大量在海外求學的留學生在畢業時可能難以找到合適的工作機會，更有原本在海外工作因金融危機影響而失業的人員，他們都有可能回國尋找就業機會，這無疑對國內的大學畢業生形成競爭威脅。相比之下，國內大學畢業生在外語和專業技能以及視野等方面可能會處於下風。以高校為例，由於近年來海歸博士較多，因此給了高校以更多的選擇余地，不少高校在引進老師或者研究人員時往往會優先考慮海歸博士碩士，這無疑給本土畢業的博士碩士們在求職過程中造成了巨大的競爭壓力。另外，企業是深受此次金融危機影響的單位類型，因此，2009年大量的企業將減少對於大學畢業生的需求，傳統上容易進入企業的諸學科畢業生將遭遇寒流，例如國際貿易、會計和計算機等應用學科。相反，機關事業單位受金融危機的影響較小，從而突顯了這類單位的優勢，這勢必使這些單位的求職競爭更加激烈。

再次，從地區來看，沿海比內地受沖擊程度嚴重

沿海地區對外開放程度高，遭受金融危機沖擊程度最大。中國沿海地區的經濟總量占全國

5) 陳柳欽，「金融危機對我國就業的影響及應對之策略」，〈價格與市場〉，2009年第6期

6) 資源來源：國務院研究室，「中國農民工調查報告」，中國網，2006-4-16

經濟的比重爲60%左右，而出口比重則占90%以上。在人民幣升值、原材料價格上漲和金融危機等多重影響沖擊下，沿海地區的出口企業和製造業最容易受到影響。在訂單減少、推遲或接不到訂單的情況，企業開工不足或部分企業倒閉，帶來了企業減員或崗位消失問題，使得在這些地區從業的農民工不得不提前返鄉。

以廣東省爲例，它的經濟總量占全國十分之一以上，出口占全國的三分之一。由於來料加工比例高，出口企業的利潤薄，製造業、特別是中小企業最容易受到外部環境的沖擊。大批農民工提前返鄉現象也最早發生在珠江三角洲地區。據調查，沿海地區內部的受沖擊程度存在顯著差別。珠江三角洲地區遭受的就業沖擊最爲嚴重，其次是長江三角洲地區，東北地區如遼寧等受沖擊程度相對較弱。產業結構和外貿依存度等方面差異，是造成這三類地區受沖擊程度差異的主要原因。由於珠江三角洲的服裝和紡織等產品出口比例大，來料加工多，因而受沖擊程度最大。東北地區如遼寧的大企業多，外向程度低，主要滿足國內市場，因而受沖擊程度較低。不過，受經濟下行的影響，一些大企業的計劃招工規模有所減少。

(三) 中央政府的應對政策

爲應對金融危機對我國就業帶來的嚴重沖擊，國務院和有關部門制定并實施了一系列穩定和擴大就業的政策措施，主要包括國務院下發的一個綜合性的政策措施文件，國辦下發的農民工工作、大學生就業和創業帶動就業三個文件，還有人力資源和社會保障部等部門聯合發布的特別培訓計劃、就業服務系列活動和減輕企業負擔穩定就業的三個文件，構成了應對金融危機的就業新政策。這七個文件從2008年9月底至2009年2月初出台，到2009年5-6月份各省及地級市也全部出台了配套政策。這樣，從中央到地方政策出台之快，力度之大，含金量之高，歷史少有。

這些政策措施主要涉及六方面的內容和目標：一是通過經濟發展拉動就業。實行大規模投資拉動就業計劃，結合4萬億投資計劃，兩年共拉動2416萬個就業崗位。二是幫扶企業克服困難，努力穩定就業。實行“五緩四減三補兩協商”⁷⁾的援企穩崗計劃，2009年計劃爲企業減負2000億元，穩定2000萬個就業崗位。三是加大政策扶持力度，鼓勵自主創業。實施促進創業帶動就業計劃，2009年計劃扶持城鄉勞動者150萬人創業，帶動450萬人就業。四是針對重點人群特點，統籌安排就業。把高校畢業生就業擺在就業工作的首位，2009年努力幫助實現500

7) 五緩四減三補兩協商: 對暫無力繳納社會保險費的困難企業，2009年內允許緩繳養老、醫療、失業、工傷和生育五項社會保險費；階段性降低除養老保險以外的四項社會保險費率；使用失業保險基金爲困難企業穩定崗位支付社會保險補貼和崗位補貼，使用就業資金對困難企業開展職工在崗培訓給予培訓補貼；困難企業不得不進行經濟性裁員時，對確實無力一次性支付經濟補償金的，在企業與工會或職工雙方依法平等協商一致的基礎上可簽訂分期支付或以其它方式支付經濟補償金的協議。

万以上畢業生就業;做好農民工就業工作,通過春風行動幫助800萬農民工轉移就業;做好城鎮失業人員特別是就業困難人員再就業工作,通過就業援助行動幫助100萬困難人員實現再就業。五是推出特別職業培訓計劃,提高勞動者就業能力。2009年計劃組織1500萬城鄉勞動者參加職業培訓。六是加強公共就業服務,改善就業環境。2009年計劃為2500萬城鄉勞動者提供免費公共就業服務。

三、金融危機下的遼寧就業形勢及應對措施

遼寧是國家的老工業基地,在計劃經濟向市場經濟轉軌過程中,由于受體制改革、結構調整和技術進步等多種因素的影響,遼寧省的下崗、失業人員數量一度居全國首位。截至2005年底,遼寧城鎮登記失業人數為60.4萬人,城鎮登記失業率為5.7%(見表2)。而根據遼寧省統計局1%人口抽樣調查顯示:全省實際失業人口137.7萬人,失業率為10.89%。遼寧的實際失業率已經超過了國際公認的經濟發展失業率7%的警戒線,形勢嚴峻。2003年9月,中央實施東北振興戰略以來,遼寧經濟持續快速發展,就業支持投入逐年增大,近6年來全省累計支出就業扶持資金超過100億元。各地政府每年購買40多萬個公益崗位用于援助“4050”大齡下崗職工、棚改回遷居民等困難群體就業,為100多萬困難就業人員提供社會保險補貼。遼寧還創造性開展了零就業家庭長效援助機制,連年兌現“20天內幫助零就業家庭人員上崗”的承諾。這一做法已向全國推廣。同時對困難家庭未就業的應往屆大學生兜底安置。為此,到2007年末,遼寧省失業率基本得到控制,失業率降至六年來的新低點,為4.4%,全省就業人員達到2180.7萬人,比2000年增加128.7萬人,年均增長0.9%。特別是2007年,就業人員增長2.5%,是2005年以來增長最快的一年。

<表二> 遼寧省城鎮登記失業人數失業率

年份	城鎮登記失業人數(萬人)	失業率(%)
1985	19.7	1.9
1990	23.7	2.7
1995	30.4	2.6
2000	40.8	3.7
2005	60.4	5.7
2006	53.9	5.1
2007	44.5	4.4

資料來源:《遼寧統計年鑒2008》

2008年以來，受國際金融危機影響，遼寧省經濟下行壓力逐步增大，部分行業（特別是鋼鐵企業）和企業受到一定沖擊，導致企業用工需求下降，一些崗位出現非正常流失，實際就業需求大於供給，就業呈現出總量性矛盾與結構性矛盾並存、結構性失業和摩擦性失業交織的特徵。而且，失地農民、青年、大學生就業難、80後新生代農民工為主体的農村富餘勞動力轉移就業等問題顯得比較突出。

為積極應對當前經濟形勢下的就業問題，切實做好穩定就業和促進就業工作，遼寧省政府下發了《遼寧省人民政府關於切實做好穩定就業促進就業工作的通知》，並採取多種渠道的措施解決就業問題，具體有以下內容：

1、實施困難企業裁員救助政策

為盡量減輕金融危機對遼寧就業的負面影響，遼寧省號召全省企業，特別是國有企業盡量不裁員，採取輪班、半工半讀進行培訓等替代措施。從2009年1月起，遼寧實行批量裁員報告制度，企業一次性裁員20人以上或10%以上，須上報勞動和社會保障部門備案。此外，建立失業預警制度，強化失業調控。遼寧選定3000家企業進行就業監控，這3000家企業分布在全省14個市，遍及各主要行業，特別是鋼鐵、建材、石化、汽車、玩具加工等受金融危機影響相對較大的行業，即包括國有企業，也包括民營企業，在規模上兼顧大中小。政府有關部門將每半個月對這些企業的就業情況和崗位流失情況進行分析調度，以及時掌握情況，出臺對策。對於採取措施做到不裁員的困難企業，我省還將對這些企業實行有一定期限的臨時救助政策，期限暫定為3個月。

2、推進以創業帶動就業，進一步完善創業優惠政策

2009年遼寧省繼續推動以創業帶動就業，落實出臺相關政策措施。重點扶持失業人員、高校畢業生、殘疾人、留學回國人員、退役軍人等群體的就業活動。堅持發展勞動密集型產業和高新技術產業並重，堅持扶持中小企業和支持企業做大做強並舉，注重發展非公制經濟。積極鼓勵創業者進入國家和地方政府重點發展的科技型、資源綜合利用型、環保節能型、農副產品加工型、貿易促進型、社區服務型、建築勞務型和信息服務型等產業和行業。圍繞遼寧實施“三大發展”戰略的需要，對經濟基礎良好、人才資源豐富的遼寧沿海經濟帶和沈陽經濟區，重點發展物流、商貿旅遊、電子信息、商務會展、中介報務、金融產業等，注重鼓勵和扶持留學回國人員和高校畢業生創辦高新技術企業；對經濟基礎相對薄弱的遼西北地區，着重鼓勵和扶持返鄉創業人員創辦投資小、見效快、安置人員較多的勞動密集型企業。為鼓勵創業，政府進一步完善創業優惠政策，其主要內容是：

(1) 給予稅費優惠。

遼寧政府進一步提高營業稅起征點，降低創業稅收門檻，將營業稅按月納稅的起征點由月營業額2000元提高至5000元。對符合稅法規定的小型微利企業減按20%的稅率征收所得稅，對商貿企業小規模納稅人按4%征收增值稅。對國家重點扶持的高新技術企業，經認定後，減按15%的稅率征收企業所得稅。登記失業人員、殘疾人、退役士兵，以及畢業2年以內的普通高校畢業生從事個體經營的，要按有關規定，自其在工商部門首次注冊登記之日起3年內，免收管理類、登記類和証照類有關行政事業性收費，並對符合條件的高校畢業生優先給予科技專項資金支持。

由財政、物價、稅務、工商等部門研究確定鼓勵從事個體經營和實現自主創業的稅費優惠政策，對省市認定的創業帶頭人制定更為優惠的扶持政策，對國家限制性產業、行業中的勞動密集型企業實行企業所得稅、流轉稅在國家規定幅度內的減征應納稅款的优惠政策，并向社會公示，抓好監督落實。

(2) 加大金融支持

第一，擴大借款人範圍。遼寧將城鎮登記失業人員、大中專畢業生、軍隊退役人員、軍人家屬、殘疾人、低保人員、外出務工返鄉創業人員納入小額擔保貸款政策範圍。第二，對符合條件人員申請小額擔保貸款的，每人最高額度為5萬元。對大學生和科技人員在高新技術領域實現自主創業的，每人最高為10萬元。對當年新招用符合小額擔保貸款申請條件的人員達到企業現有在職職工總數30%（超過100人的企業達15%）以上、並與其簽訂1年以上勞動合同的勞動密集型小企業的小額擔保貸款最高額度由不超過150萬元提高到不超過人民幣200萬元，貸款期限不超過2年，財政部門按貸款基準利率的50%給予貼息。第三，允許小額擔保貸款利率按規定實施上浮。2008年以來新發放的小額擔保貸款的利率可在中國人民銀行公布的貸款基準利率的基礎上上浮3個百分點，其中微利項目增加的利息由中央財政全額負擔。第四，進一步明確銀行每年新增貸款的一定比例要用於扶持自主創業，並對發放中小企業貸款增加幅度較大的商業銀行，按有關規定實行獎勵政策。

(3) 增加財政投入

第一，明確扶持創業資金的籌集範圍，即各級政府用於就業、扶貧、支農、服務業的轉移支付資金，用於扶持開發區、積聚區建設、開發性生產經營項目和扶持中小企業、高科技企業、民營經濟發展的資金，以及用於科技創新、大學生就業、殘疾人就業保障的資金，凡是能與創業相結合的，要優先安排用於扶持創業。各級財政要根據創業帶動就業工作的需要，增加對就業和創業的資金投入。第二，明確扶持創業資金的使用渠道，主要用於各級創業孵化基地建設、創業項目推介、諮詢、開發、培訓、小額貸款擔保和貼息等支出，嚴禁用於基

本建設支出。第三，明确了各級政府要加大對創業孵化基地建設的投入，2009年年底，各市、縣（區）創業孵化基地建設全部達到規定標準。

（4）實行創業補貼

創業推荐机构推荐的創業項目，被創業者採納并付諸實施的，財政部門按每吸納一名失業人員、零就業家庭成員、殘疾人，給予項目推荐机构200元的一次性創業推荐補貼。省、市認定的創業帶頭人企業吸納失業人員，符合規定條件的給予社會保險補貼。對達到規定要求開展創業培訓的机构，按培訓專業高限標準給予創業培訓補貼。對參加創業培訓的創業者，按有關政策規定，給予職業培訓補貼。對領取失業保險金人員參加創業培訓的，其按規定享受的職業培訓補貼由失業保險基金開支。對符合規定條件的就業困難人員從事个体經營或靈活就業的，給予一定的社會保險補貼。對領取失業保險金人員、軍隊退役人員、零就業家庭成員、低保戶、低保邊緣戶、殘疾人及殘疾人家庭成員等首次自主創業，領取工商營業執照，正常納稅經營1年以上的，可給予2000元至4000元的一次性創業補貼。對符合條件的服務机构為創業者提供創業培訓和創業服務，給予一定的資金補助；對符合條件的創業孵化基地，給予創業服務補貼。

（5）解決創業場地

各級政府及其規劃、城管等有關部門要統籌安排創業者生產經營場地，搞好基礎設施及配套建設，以免費或低價租賃方式提供創業場地。國土資源管理部門要做好創業用地的保障工作，優先納入土地供應計劃。各經濟技術開發區、工業園區、高新技術園區要留有一定比例的標準廠房作為創業基地或創業孵化基地，盤活利用閑置土地、閑置廠房，為創業者提供低租、廉租的經營、辦公和生產服務場所。

3、促進大學生就業的措施

2008年遼寧省有22.7萬畢業生走向社會，在2009年，走出校門的大學生人數達到22.9萬人，畢業生人數創歷史新高。面對當前國際金融危機不斷蔓延，在畢業生總量持續攀升、就業崗位供給相對減少的双重壓力下，遼寧省高校畢業生就業形勢十分嚴峻。為此，遼寧省出台一系列政策及措施，解決大學生就業難問題。其中主要內容是：

（1）全國率先立法促大學生就業

2009年3月2日遼寧省第十一屆人民政府第18次常務會議通過《遼寧省促進普通高等學校畢業生就業規定》，并決定7月1日正式實施。該規定首次明确政府有關部門和高校的法律責

任，首次明確就業協議的法律地位與作用。作為全國第一部以促進高校畢業生就業為目的的政府規章，該規定填補了國內立法空白。該規定共38條，設定了16項制度和機制，涉及公平就業、鼓勵企業吸納高校畢業生、扶持大學生創業、高校畢業生社會保障、就業狀況預警、就業協議簽訂等大學生就業的各个方面，在確定政府部門職責、規範就業市場管理、明確高校職責三方面作出了明確規定。

(2) 以專業轉換及技能提升培訓促大學生就業

遼寧省高校畢業生中文、史、哲、法等專業畢業生簽約率較低。為了使這部分就業困難對象盡可能地適應當前社會需求，遼寧省出台了《關於開展遼寧省離校未就業高校畢業生專業轉換及技能提升培訓促就業的通知》，政府投入5000萬元資金，選擇軟件、動漫、制藥等十個熱門專業，免費為畢業生提供專業轉換及技能提升培訓。只要是2009屆畢業的遼寧省生源，還沒找到工作的就可以報名，但總數控制在萬人以內。培訓費用全部由政府補貼，根據不同專業每人每月補貼600元至1500元不等。(見表三)

<表三> 相關培訓專業及政府補貼

培訓專業	政府補貼金額(人民幣)
數控和機械制造專業	1500元
軟件、動漫、制藥專業	1200元
理財與金融專業	800元
市場營銷、物流、旅遊及酒店管理、房地產經營專業	600元

資料來源:遼寧人力資源和社會保障廳, 沈陽日報 2009-08-14 相關內容

(3) 實施貧困大學生就業援助計劃

第一, 遼寧省有關部門把生活困難家庭、單親家庭和零就業家庭中的失業大中專畢業生作為重點援助對象, 按500元/人的標準, 向貧困大學生發放求職補助, 用於補貼貧困生求職過程中發生的費用。

第二, 遼寧省有關部門按每人600元/月的標準, 為貧困生提供見習補貼。

第三, 遼寧省有關部門進行免費技能培訓, 開發1萬個基層社會管理和公共服務崗位, 確保高校畢業生登記失業後半年內就業率達到80%以上, 困難家庭高校畢業生登記後半年內就業率達到100%。

另外, 還在全省範圍內實施就業失業登記制度, 也就是說新就業和失業的人都要到勞動部門登記, 得到勞動部門頒發的《就業、失業登記証》, 該証書上將記載着証件持有者就業、失業情況, 而一些就業優惠政策今後也都要憑借此証。

遼寧省在應對金融危機，解決就業問題上積極落實中央政策為基礎，還創造性地採取了促進就業的措施，並取得了一定的成效。2009年上半年，遼寧省實現城鎮實名制就業63.78萬人，登記失業率為3.9%，比全國平均水平低0.4個百分點。高校畢業生就業簽約率已達到71%，高於全國平均水平3個百分點；解決了744戶零就業家庭成員879人的就業問題⁸⁾。但遼寧省在解決就業問題的過程中，勞動力市場供需嚴重不對稱問題，“新失業群體”問題，農村勞動力就業問題等，就業形勢依然十分嚴峻，促進就業仍是一項長期的戰略任務。

四、國外經驗的啓示-以韓國為例

針對席卷全球的金融危機對各國勞動力市場帶來的影響，世界各國應對金融危機採取了一系列積極穩定就業的措施，主要是通過通過加大經濟投入力度，創造就業崗位；加大對中小企業扶持力度，避免大幅裁員；提高就業服務針對性；採取措施促進青年就業；推出以綠色低碳經濟為核心的“綠色新政”，欲求創造更多的就業崗位。

韓國各級政府在應對金融危機下的就業問題時，除了採取及時有效的短期措施，還推出了“低碳綠色增長”經濟振興計劃下的綠色就業戰略。雖然韓國與中國國情有所不同，但韓國解決青年失業的對策、綠色增長國家發展戰略及忠清南道的綠色就業相關內容，對遼寧的經濟結構調整和擴大就業戰略的制定具有非常重要的借鑒意義。

(一) 韓國政府解決就業問題的主要措施及政策方向

1. 加大經濟投入

韓國政府公布追加17.7億韓元（約130億美元）的政府支出，旨在刺激經濟增長率提高1.5個百分點。支出主要用于低息貸款、基礎設施建設以及就業培訓、社會救濟等方面。

2. 加強對中小企業的扶持

為緩解經濟低迷給中小企業造成的資金短缺的困難，韓國政府在2009年專門撥出370億美元支持中小企業的發展。韓國大約有300萬個中小企業，中小企業在韓國的經濟發展中占有十分重要的地位，中小企業的就業和生產在韓國經濟中占很大比重。據統計，到2006年底，大約

8) 东北新闻网, 2009-8-7, <http://www.nen.com.cn>

88%的韓國工人受雇于中小企業，中小企業創造的附加值占工業企業總附加值的一半以上。韓國政府計劃努力向中小企業迅速提供充足的流動資金，但是並不是所有的公司都可以得到。韓國政府在向暫時遭受資金短缺的公司注入流動資金的同時，推動對無法生存的中小企業進行結構調整。

3. 出台《促進青年就業對策》

為解決由于經濟不景氣造成的就業難問題，韓國政府在2008年8月召開的“第六次危機管理對策會議”上，確定和發表了《促進青年就業對策》，旨在通過改革學校教育、調整經濟產業結構，解決阻碍青年就業發展的瓶頸問題，緩解青年就業率持續下滑的狀況。其主要內容如下。

(1) 鼓勵青年創業，培養社會企業家

韓國政府積極引導青年進行小額貸款創業，支持青年在工藝、設計等需要技術和創意領域進行創業，大力推出青年革新典型，舉辦“社會風險演講大會”，設立特別創業貸款資金等。2009年，韓國政府計劃向100個青年創業企業提供5000萬韓元的貸款。此外，對於創業成功的企業，政府不僅將放寬其在貸款方面的限制，還將為企業提供特別擔保貸款，將貸款總額由1000億韓元增加至3000億韓元。

(2) 不斷擴大青年的就業實習機會

實施“政府援助青年實習制度”，對雇用實習生的中小企業，政府將給予一定的財政補貼。以中小企業雇用一名實習生為例，政府將先行向企業支付該實習生6個月工資的一半，待該實習生被正式雇用後，政府將追加支付另一半工資。韓國政府計劃通過此項措施幫助5000名失業青年和待業青年實現就業。至于大中型企業，韓國政府雖沒有明確規定其在青年就業方面所應採取的行動，但鼓勵企業為實習生提供更多機會。目前，由韓國全國經濟人聯合會發起、号召自覺簽署實習生雇用協議的活動正在韓國全國範圍內展開。

(3) 改善青年就業環境，樹立優秀企業典型

積極倡導中小企業改善就業環境，不斷提高青年就業率。在韓國，政府和全國經濟人聯合會從眾多企業中篩選出生產業績較好、充滿發展活力的優秀企業，並將它們按行業、地區等要素分門別類地進行整理，適時將企業需求信息提供給有就業需求的青年，以便減少中間環

節，加快信息流通，促進青年盡快就業。對於篩選優秀企業的范围，韓國政府將2009年目標鎖定在中小企業，而到2010年則將轉向大型企業。

4. 推出《低碳綠色增長》⁹⁾的國家戰略

此次全球金融危機開始的時候，韓國提出了《低碳綠色增長》的國家戰略，確定了從2009年到2050年低碳綠色增長的總體目標，提出大力發展低碳技術產業、強化應對氣候變化能力、提高能源自給率和能源福利，全面提升綠色競爭力。

韓國《低碳綠色增長》的主要內容和政策措施包括以下几个方面：一是減少能源依賴。2008年8月，韓國公布《國家能源基本計劃》，提出提高資源循環率和能源自主率的要求，其中，資源循環率將由1995年的5.5%提高到2012年的16.9%，能源自主率由2007年的3%提高到2012年的14%，2050年實現能源自主率超過50%。同時要降低能源消費中煤炭和石油的比重，從目前83%下降到61%；擴大太陽能、風能、地熱等新能源與再生能源的比重，從2006年的2%提高到2030年的11%，2050年達到20%以上。二是提升綠色技術。2009年初，韓國公布了《新增動力前景及發展戰略》，提出了17項新增動力產業，其中有6項屬於綠色技術領域，包括新能源和再生能源、低碳能源、污水處理、發光二極管應用、綠色運輸系統、高科技綠色城市。三是通過發展低碳產業擴大就業。根據韓國政府估算，發展再生能源產業比製造業多創造2—3倍的就業。尤其是發展太陽能產業、風力發電業，需要8倍於普通產業的就業人口。作為環保努力的一部分，韓國政府還將投資3萬億韓元用於擴大森林面積，並提供23萬個就業崗位¹⁰⁾。

2009年7月，韓國公布綠色增長國家戰略及五年計劃，確定了發展“綠色能源”的一系列指標，計劃建立“環境能源城”和“綠色村莊”，未來五年間韓國將累計投資107萬億韓元發展綠色經濟，爭取使韓國在2020年年底前躋身全球七大“綠色大國”。<見表四>

9) “綠色經濟”是一種以維護人類生存環境、合理保護資源與能源、有益於人體健康為特征的經濟，是一種平衡式經濟，包括開發清潔能源和清潔技術、開發包括生物物質在內的農村能源、發展包括有機農業在內的可持續農業、建設生態系統基礎設施以及通過發展節能交通工具和節能建築促進城市的可持續發展等。

10) 資料來源：「多國大力發展低碳經濟，世界走向低碳」，中國經濟時報，2009-12-1

<表四> 韓國綠色增長國家戰略及五年計劃

3大战略	10大政策方向	创造就业岗位领域	人力需求估值
应对气候变化及能源自主	1. 有效减少碳排放量	检验和认证碳排放量的专门人才需求	7.8万名
	2. 摆脱对石油的依赖, 实现能源自主	将废弃资源转化成能源时所需人力、原子力及资源开发专门人才	20.8万名
	3. 加强气候变化适应能力	适应气候变化专门人力、符合水领域发展的人力	50.6万名
创造新增长动力	4. 绿色技术、产业开发	Plants Engineering, 技术商品化、制造、设备、建设人力	9.4万名
	5. 原有产业的绿色化、培育新旧绿色产业	绿色化检验机构、中小企业绿色增长专业负责人力	4.9万名
	6. 产业结构的高度化	机器人、广播电视等高端产业专门人才, 医疗、教育内容开发人力	12.7万名
	7. 打下绿色经济基础	碳排放权交易、咨询援助人力, 经营绿色基金及投资审查人力	2.7万名
改善生活质量, 提高国家地位和形象	8. 绿色国土交通网络	绿色建筑评价和认证, 环保低碳建筑专门人才	40.0万名
	9. 绿色生活革命	绿色增长教育专门人才, 生态旅游专门导游等	3.1万名
	10. 成为国际绿色增长模范国家	海外服务团体(‘世友韩国’海外服务团等)	0.9万名

資料來源:沈東鎬(2009)「忠南綠色增長人才培養基本計劃樹立方向和戰略」忠南發展研究院

(二) 韓國地方政府擴大就業的措施及推動方向-以忠清南道事例爲中心

忠清南道作爲韓國地區生產總值(GRDP)增長最快的地區¹¹⁾, 主要是依靠製造業的飛速發展, 實現了地區經濟的快速增長¹²⁾。隨着技術、資本密集型產業的調整發展, 忠清南道的就

11) 2000~2006年忠南的年均經濟增長率爲7.75%, 高於全國的4.85%。資料來源:『忠南地區雇用及人力資源開發計劃及綜合評價』忠南開發研究院, 研究報告(2009)

業彈性系數逐年降低，從2000年的30.8下降到2007年的21.3%。在失業人口中青年失業逐年增加，青年失業率從2006年的6.2%上升到2009年8月的7.3%¹³⁾。

<表五> 忠清南道的雇用現狀

(單位: 千名, %)

區分	2000年	2008年	2009年9月
勞働人口	1, 459	1, 571	1, 594
從業人口	916	994	1, 016
就業人口	891	967	1, 005
失業人口(失業率)	25(2.6)	27(2.7)	27(2.6)

資料來源:『忠南地區雇用及人力資源開發計劃及綜合評價』忠南開發研究院, 研究報告(2009)

在應對國際金融危機的過程中，推出了適應本地區發展的擴大就業及人力資源開發計劃。其概括為以下主要內容。

1. 投入就業資金

忠清南道為了穩定雇用共投入1, 731億韓元(國家財政投入902億韓元，地方財政投入829億韓元)，通過企業、引進外資、就業服務支援、提供社會公共崗位等方式，截止到2009年9月共創造了61, 427個崗位¹⁴⁾。

2. 節約地方財政預算,創造就業崗位

2009年2月忠清南道節約地方財政預算690億韓元，其中投入400億韓元為失業者、倒閉的私營小業主、青年失業者提供4300個就業崗位,余下的280億韓元用于救助弱勢家庭¹⁵⁾。

3. 解決青年失業問題的措施

為了解決金融危機影響下青年失業的問題，忠清南道所採取的措施主要是：

第一，2009上半年，對理工類人才的技術研修、戰略性產業的專業技術人才培養、符合企業要求型人力資源培養等6項事業投入13億韓元，解決415人的就業問題。

12) 2000~2006年忠清南道的制造业年均增長率為11.50%，而全國平均水平為6.83%。資料來源:『忠南地區雇用及人力資源開發計劃及綜合評價』忠南開發研究院, 研究報告(2009)

13) 資料來源:『忠南地區雇用及人力資源開發計劃及綜合評價』忠南開發研究院, 研究報告(2009)

14) 資料來源:『忠清南道創造就業崗位促進方向』忠清南道(2009)

15) 同上

第二，通過忠清南道內各類大學，推進人才培養產學合作事業(9所大學，投入146億萬韓元)。

第三，具體落實勞動部、知識經濟部等中央相關部門的擴大就業措施。¹⁶⁾

4. 確定綠色人才培養的基本方向和戰略

在韓國政府推出的《低碳綠色增長》的國家發展戰略為基礎，忠清南道制定了綠色人才培養基本計劃，其主要包括五個方面的內容。

第一，開發符合綠色技術需求的人力資源。為給忠清南道綠色先導企業培育技術及生產人力，首先對新能源及環保產業的人力需求進行調查，然後開發符合綠色企業需求的技術教育及職業培訓項目，培養引領綠色產業發展的國際性專業人才。

第二，建立綠色人才培養和研發基地。首先是在忠清南道內理工類大學設立與新能源相關聯的專業，將忠清南道內各類技術大學培育成綠色教育訓練基地，其次是引進應對氣候變化的特殊學院，再次是為綠色人才培育機構和綠色產業企業搭建對接平台。

第三，培養韓國綠色增長基本計劃與忠清南道低碳綠色增長相聯系的綠色人才。首先與綠色增長基本計劃中的十大政策方向相聯系，培育綠色人力。其次與忠清南道的綠色增長發展戰略相聯系，培育產學研合作事業及環境諮詢專業人才、節能排減宣傳人員、綠色增長宣傳人員等。

第四，為弱勢群體創造綠色就業崗位。首先是將女性、老年人、殘疾人、技術不熟練人群劃分到弱勢群體範疇，然後開發3-6個月的弱勢群體職業訓練事業。

第五，忠清南道內各單位之間形成綠色合作伙伴關係。充分發揮“忠南綠色增長委員會”(2009年6月成立)的作用，政府、教育機構、研究機構、產業界形成緊密的合作伙伴關係。

綜上所述，韓國政府和忠清南道在解決就業問題過程中所採取的財政投入、中小企業扶持政策、鼓勵青年創業等一系列措施與我們有不同程度的類同之處，而忠清南道的企業需求型人力資源的培養及大學生產學相結合項目的實施、韓國綠色增長國家發展戰略和忠清南道的綠色就業基本方向等，對遼寧的經濟結構調整和擴大就業戰略的制定提供了非常重要的啟示。

在金融危機的背景下，以節能環保產品為特色的“綠色經濟”面臨着前所未有的發展空間，成為各國政府搶占未來發展制高點、推動經濟可持續發展的重要新政。中國作為人口、製造業和能耗大國，發展綠色經濟具有巨大的市場空間和廣闊的前景。中央政府已推出了一系列舉措促進綠色經濟發展，將支持新能源和節能排減做為當前積極財政政策的重要內容。綠色經濟在形成綠色產業後，不僅將創造巨大的經濟收益，更重要的是將創造大量的就業崗位，形成綠色就業效應，成為擴大就業的重要渠道，這也是國家積極就業政策關注的重點。發展

16) 同上

綠色節能環保產業，推動節能減排、生態恢復工程，加強環境基礎設施建設，創造綠色就業崗位，是應對當前金融危機沖擊下國內就業壓力劇增的一劑良方。

五、遼寧擴大就業的對策建議一代結

遼寧在應對金融危機的過程中所採取的一系列政策措施已初見成效。但要從根本上解決就業問題，需要長期有效的政策扶持。“十一五”時期是遼寧重要戰略機遇期的關鍵階段，保持良好就業態勢，實現經濟與就業均衡發展，對全面振興遼寧老工業基地、構建和諧社會至關重要。為此，結合當前遼寧就業形勢和韓國經驗為借鑒，對未來遼寧擴大就業的政策方向提出以下對策建議。

1. 在經濟結構調整過程中促進就業增長和結構優化

處理好經濟發展與擴大就業的關係，在產業結構和產業布局進行調整時，考慮對就業的影響，注重發展有利于增加就業含量和利用人力資源的經濟產業和生產領域，現階段依然要鼓勵發展勞動密集型產業、服務業，扶持中小企業，鼓勵支持引導非公有制經濟發展，增加就業、優化結構，切實把經濟結構調整的過程變成對就業拉動能力不斷提高的過程，把城鄉二元經濟結構轉換過程變成統籌城鄉就業的過程。在區域經濟結構調整時，實現勞動力資源的有效配置。在加快遼寧中部城市群建設、“五點一線”沿海經濟帶建設的同時，努力帶動全省就業增長。

2.“扶持中小企業”應當作為長期政策

從韓國等國家的事例證明，從增加就業的效果來看，扶持中小企業發展是最為有效的政策。由于中小企業的資本有機構成低，同等數量的投資能夠創造更多的就業崗位。根據全國工業企業普查資料分析，在我國，大型企業創造一個就業崗位需投資22萬元，中型企業創造一個就業崗位需投資12萬元，小型企業創造一個就業崗位只需投資8萬元。同等數量的投資，中小企業提供的就業人數是大型企業的2至3倍。雖然中小企業短期內對經濟增長率的貢獻要小一些，但由于它們容納了更多的就業，長期來看，有利于社會的穩定和經濟的可持續發展。此外，中小企業“船小好掉頭”，對市場變化反應敏感，在調整產業結構，改善地區經濟布局中也發揮着重要的作用。因此，為中小企業發展營造公平的競爭環境，提供技術、管

理、市場信息方面的社會化服務，以及減免稅、貸款担保等各項財政支持政策，應當作為政府促進就業政策的一個重要組成部分，長期堅持下去。

3. 以職業培訓為中心完善城市再就業服務體系

遼寧在產業結構調整和國有企業改革過程中，出現了大量的結構性失業。1998年以來，在中央“兩個確保”方針的指引下，遼寧省也已經初步形成了一個下崗、失業人員的再就業服務體系。但是長期以來，遼寧省的職業培訓工作停留在較低的水平上。由於結構性失業者的年齡偏大(所謂4050人員)，文化程度偏低，對於他們的再就業來說，職業培訓十分重要。此外，由於我國教育制度的缺陷，未參加工作的青年人，對職業培訓也有很強的需求。因此，有必要借鑒國外經驗，在目前城市再就業服務體系的基礎上，聯合各方面的社會力量，建立起一個高效率的職業培訓體系。與此同時，職業教育培訓要注重實效性，與市場需求緊密結合，依據未來產業結構調整和技術升級對勞動者技能素質的要求，實行“需求導向型”的教育和培訓。針對當前教育培訓資源分散，培訓結構與市場需求相脫節等問題，要整合資源，對各類群體開展有針對性的職業培訓，並使之與勞動者實現就業及其在企業崗位上的穩定和發展更緊密結合。

4. 加強未來新就業增長點的開發。

擴大就業的關鍵是培育新的就業增長點。首先，服務業的就業容量大，而遼寧省目前服務業發展仍比較落后，在擴大內需中應特別注重服務業的發展。其次，通過推動未來新產業發展和結構調整來拉動就業的增長，當前要關注如通用航空產業、新能源產業、新能源汽車、物流業、三網融合、服務外包等產業的發展，為我國就業開發新的增長點。第三，注重通過“產業價值鏈”帶動小企業和扶持小企業發展，增加就業容量。第四，學習和借鑒韓國等發達國家的綠色增長戰略，大力發達綠色產業，加強“綠色職業”的開發，制定綠色增長和綠色人力資源開發的中長期戰略規劃。我國已將節能減排和生態工程作為“擴內需、保增長”的重點之一，四萬億元投資計劃中約有2100億元投向這一領域，這將極大地刺激傳統就業崗位的轉化和綠色就業崗位的培育，有利於建築節能工程師、太陽能安裝師、農場主、育林人、生態保護工作者、資源回收商等綠色職業的發展。因此，處於經濟轉型期的遼寧省應注意結合實際開發當地新的經濟社會發展增長點，培育新的就業增長點，加大對新經濟增長點的支持，開展相應的職業技能培訓和就業服務，以適應新的產業結構優化和就業市場變化的需要。

<參考文獻>

『中文資料』

曹曉峰、張卓民：《2009年遼寧經濟社會形勢分析與預測》pp.217-229，社會科學文獻出版社，2009-3

蔡日方(fang)、王美艷：《擴大就業——中國特色的反周期戰略》[J]，《經濟與管理研究》2009年第3期

高輝清等：《世界金融危機及其對中國經濟的影響》[J]，《國際金融研究》2008年第11期

國務院研究室，「中國農民工調研報告」，中國網，2006-4-16

戶海印等：《美國金融危機對我國實體經濟的影響及應對》[J]，《金融教學與研究》2008年第6期

賴德勝、李長安：《創業帶動就業的效應分析及政策選擇》[J]，《經濟學動態》2009年第2期

王德文、蔡日方(fang)：《如何化解金融危機對中國就業衝擊》[N]，《中國財經報》2009年4月14日

[王德文、蔡日方(fang)：《化解金融危機對中國的就業衝擊》[J]，《宏觀經濟研究》2009年第2期

王東生、鄭寬明：《金融危機下解決返鄉農民工就業的思路》[J]，《管理觀察》2009年第6期

王智勇：《金融危機與大學生就業的思考》，<http://news.xinhuanet.com>，2009-04-16

夏斌：《國際金融危機對我國的影響及對策》[J]，《黨建研究》2009年第2期

楊偉國：《全球緊急應對就業危機》[J]，《求是》2009年第7期

張本波：《2008年我國就業形勢分析及對策》[J]，《中國經貿導刊》2008年第20期

張麗、呂康銀：《金融危機背景下我國就業問題的探討》[J]，《經濟縱橫》2009年第3期

張麗賓:《全球金融危机下我國就業形勢及對策》[EB/OL], 國研網, 2009-04-07

張業亮:《綠色就業帶來什麼啓示》

「中文网站」

中國人力資源和社會保障部网站 <http://www.mohrss.gov.cn>

遼寧省人民政府网站 <http://www.ln.gov.cn>

遼寧省人力資源和社會保障廳网站 <http://www.ln.lss.gov.cn>

「韓國語資料」

신동호(2009), 「충남 녹색성장 인재양성 기본계획 수립의 방향과 전략」, 충남발전연구원

신동호 외(2009), 「충남지역 고용·인력자원개발계획 및 종합 평가」, 충남발전연구원

최병학(2009), “한·중 인적자원개발의 현황과 협력방안 연구,” 「공공행정연구」, 제10권
1호, 한국공공행정학회

충청남도 포럼(2009), 「충청남도 일자리 창출 추진방향」

충청남도청 홈페이지, <http://www.chungnam.net>

충남발전연구원 홈페이지, <http://www.cdi.re.kr>

지방도시재생 활성화를 위한 추진체계에 관한 연구

윤 정 미

충남발전연구원 책임연구원

조 수 희

충남발전연구원 전임연구원

A Study on the Revitalization of local city's regeneration

Many local cities in South Korea are faced with decline. Local cities play a key role as connectors between metropolises and farm villages · mountain villages · fishing villages. They serve a central function, a nodal function, a strategic position function and a residential function.

For these reasons, the regeneration for local cities is a mandatory policy in Korea. For the revitalization of the regeneration for local cities, this study derived the points of issue from the prevailing urban regeneration policies.

This paper studies the operation systems like legislation, organization, and funding through the investigation of foreign cases.

In conclusion, this study offers the following possible solutions; First, a different approach in the legislation is required in the short, medium and long term. Second, it is mandatory to build up a continuous partnership among collaborators. Third, it is necessary to set up different plans to get financial resources from the central government (national level of government), local levels of government, and the

private sector. Finally, the approach to the local cities' regeneration should be various and long term.

Key Words: Local city, City regeneration, Local city's regeneration, City revitalization, Operation system

요 약

현재 많은 지방도시는 쇠퇴현상을 보이고 있다. 수도권과 지방도시를 살펴보면, 수도권의 인구성장률은 증가하는 추세이고, 지방도시는 인구감소와 노령화가 점점 심각해져 양극화되고 있다. 현재 수도권 및 일부 대도시 주변에 있는 중소도시를 제외하고는 도시의 존립자체도 어려울 정도로 쇠퇴되어 있는 지방중소도시가 많은 실정이다. 그러나 지방도시는 중심기능, 결절기능, 거점기능, 정주기능을 담당하고 대도시와 농산어촌을 연결하는 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 지방도시재생은 꼭 필요하다.

이에 본 연구는 지방도시재생을 위한 일환으로 기존의 도시재생과 관련된 정책들을 살펴 문제점을 도출하고, 외국사례 등의 검토를 통해 지방중소도시 활성화를 위해 법제도, 추진조직, 재원확보 측면의 추진체계에 대해 고찰하였다.

연구결과 다음과 같은 시사점이 도출되었다.

첫째, 법제도 측면의 개선방안으로는 단기적으로 기존 법제도를 정비 및 활용하여 기존의 사업과 도시재생사업과 연계하는 방법을 모색할 수 있으며, 중·장기적으로 새로운 지원법을 제정함으로써 다양한 제도가 수용가능하고, 계획·시행·관리·지원이 통합될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

둘째, 추진조직 측면의 개선방안으로는 지방자치단체는 도시재생 종합계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 사업성과의 평가 주체로서 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도해야 하기에 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십체계를 구축하여야 한다.

셋째, 재원확보 측면의 개선방안은 중앙정부차원에서는 포괄보조금 지원을 통

한 재원의 확보와 지방도시재생법 신설로 지방도시재생특별회계를 구성하여 재원을 마련하여야 한다. 지방자치단체차원에서는 도시재생세 조례신설로 개발이익을 환수하는 방법, 개발부담금 일부를 광역도시재생재원으로 확보, 세수증가를 예상한 채권발행, 지방채 발행 등으로 재원을 마련하고 민간차원의 도시재생펀드와 프로젝트 금융기법 등을 도입하여야 할 것이다.

마지막으로 도시재생은 단기간의 획일적인 사업이 아니기에, 추진조직, 안정적인 재원마련 이를 위한 법제도를 정비하여야 하며, 대도시와 중소도시의 기본적인 재생방식과 쇠퇴원인이 다르기에 차별화되어 접근되어야 할 것이다.

주제어 : 지방도시, 도시재생, 지방도시재생, 도시재활성화, 도시재생체계

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

현재 수도권을 제외한 대부분 지방도시에서 지속적인 인구감소현상이 나타나고 있으며¹⁾, 교육 및 문화기반의 취약, 산업의 쇠퇴, 재정난, 도심쇠퇴 등의 여건은 지방도시를 쇠퇴하게 하고 있다. 또한, 대도시 중심의 광역경제권 체계 구축과 수도권 규제완화 움직임 등으로 인해 지방도시의 쇠퇴는 더욱 가속화되고 있다.

그러나 지방都市는 배후농촌지역의 중심지로서의 중심기능, 상위도시와 배후지역을 연결하는 연결기능, 배후농촌지역의 거점기능, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 주거환경과 도시편익시설 및 서비스를 제공하는 정주기능을 담당하는 등 국토공간 체계상 대도시와 농산어촌을 연결하는 중요한 기능을 수행하고 있기 때문에 지방도시재생을 통한 지방도시 활성화는 반드시 필요하다.

그간의 도시개발·도시정비사업 등 도시재생사업은 주택공급을 목적으로 기존

1) 특별시, 광역시를 제외한 수도권과 지방의 시급도시의 인구 추이를 살펴보면, 수도권은 27개 도시 중 2개 도시만 인구가 감소하고 있으며, 지방都市는 49개 도시 중 34개시가 감소하고 있다(인구주택총조사 2000-2005)

시설물을 전면 철거하거나 재개발방식 위주로 시행되었으며, 사업성이 확보되는 수도권위주로 시행되어 지방도시의 추진실적은 저조하였다²⁾. 또한 국토부, 지경부, 행안부, 농식품부 등에서 정주기반 확충, 소득기반 조성, 지역특화 등을 추진한 국가균형발전사업은 읍·면지역을 대상으로 중앙정부 재원을 통한 개발사업으로 도시지역에 대한 지원에 한계가 있으며, 도시재생과의 연계성도 낮아 현 시점의 지방도시 재생은 어려운 실정이다.

이에 정부도 도시재생에 관한 연구의 중요성을 인지하여 ‘삶의 질’ 향상과 미래가치를 창출할 「건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)」을 작성하고, 2007년에 도시재생시스템 연구를 본격적으로 시작하였다. 특히 지방도시재생에 대해서는 연구의 주요과제로 선정하여 연구를 진행하고 있다³⁾.

지방都市는 대도시와 달리 사업성이 부족하는 등 민간 참여의 한계가 있는 만큼 재생을 추진하기 위한 중앙정부와 지방정부의 역할, 도시재생사업을 추진하기 위한 추진 기구 등 추진체계의 정립이 필요하다.

따라서 본 연구는 도시재생시스템 연구의 일환으로 지방도시재생 활성화를 위한 여러 가지 수법 중에서 지방도시재생 추진체계를 제시하는 것을 목적으로 한다. 제안된 추진체계는 향후 도시재생 법제 정비를 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

2. 연구흐름 및 방법

연구방법은 먼저 지방도시재생 관련, 정책방안과 추진체계에 관련된 선행연구를 고찰하고 한계점을 제시하였으며, 일본, 미국, 영국의 지방도시재생 추진체계를 분석하였다. 또한 우리나라의 도시재생관련 법제도 부문, 추진조직 부문, 자원 부문의 현황 및 문제점을 고찰하였으며, 지방도시재생을 위한 추진체계를 재정립하였다.

2) 국토해양부(2008), 지방도시재생 활성화를 위한 정책토론회

3) 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’ 연구 개발사업이 포함되어 있다. 이 ‘도시재생시스템’ 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 ‘지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발’이 주요과제로 포함되어 있다.

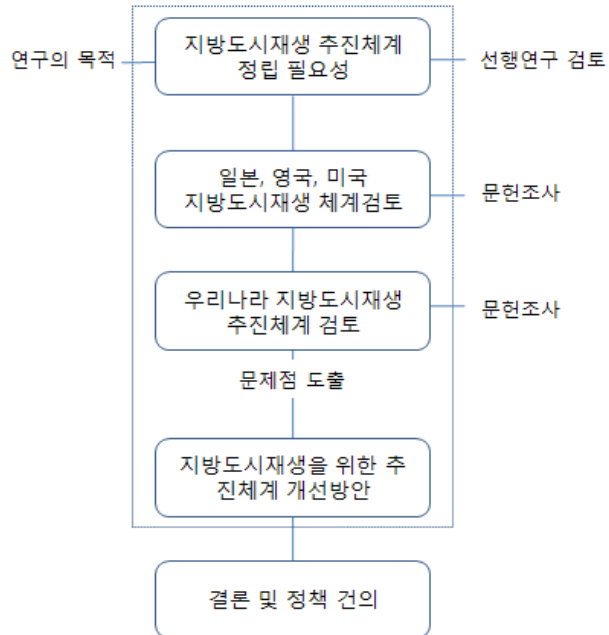
법제도 부문은 단기, 중·장기로 구분하여 살펴보고, 재원 부문과 추진조직은 지방도시재생사업의 원활한 추진을 위하여 중앙정부차원, 지방정부차원 및 민간차원의 다원적인 추진체계를 구축하여 지방도시재생 추진체계를 새롭게 구축하고자 하였다.

3. 선행연구 검토

지방도시재생 관련 연구를 살펴보면, 신정철(2004)은 지방중소도시 활성화 방안 연구에

서 도시화에 따른 우리나라 정주체계분석과 중소도시개념, 기능, 역할의 제시와 중소도시의 성장요인을 분석하여 유형에 따른 개발방안을 제시하였다. 송상열(2006)은 지방도시 쇠퇴원인과 활성화 방안을 위해 84개 비성장형 도시가 직면하고 있는 구조적이고 총체적인 특성을 파악하여 낙후된 원인을 알아보고 도시의 자생력을 확보할 수 있는 도시환경을 제시하였다. 김영 외(2007)는 지방중소도시의 도심쇠퇴양상과 원인을 분석하고 진주시를 사례로 도심쇠퇴를 개선할 수 있는 방안과 전략을 도출하였다.

정책방안과 추진체계에 관한 연구로는 오재일·형시영(2004)은 지방 대도시의 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구에서 대도시 도심의 도심쇠퇴현상의 실증분석을 통한 도심재생의 정책방안을 모색하였다. 형시영(2004)은 우리나라 대도시의 도심재생을 위한 정책적 대응방안을 정책·제도적 측면, 금융·재정 측면, 조직·관리체계 측면으로 구분하여 살펴보았으며, 온영태(2002)는 도심지 활성화를 위한 정책방안을 위해 중앙차원에서의 역할과 자치단체차원의 제도 정비방안을 제시하였다. 송상열·장희순(2006, 2007)은 지방중소도시의 활성화를 위해 도



〈그림 1〉 연구 흐름 및 방법

시개발관련법제도의 범위에서 법 제도적인 개선방안을 제시하고 있다. 또한 선진국의 도시재생사업의 조직 및 운영상황을 분석하여 시사점을 제시하였다.

선행연구 검토를 통한 본 연구의 차별성은 첫째, 대도시 중심의 차원에서 접근한 것이 아니라 지방도시차원에서 접근하였다는 점과, 현재 추진되고 있는 도시재생과 관련된 정책과 지방도시에서 추진되고 있는 정책의 문제점으로부터 추진체계를 접근하였다는 점이다.

〈표 1〉 선행연구 고찰

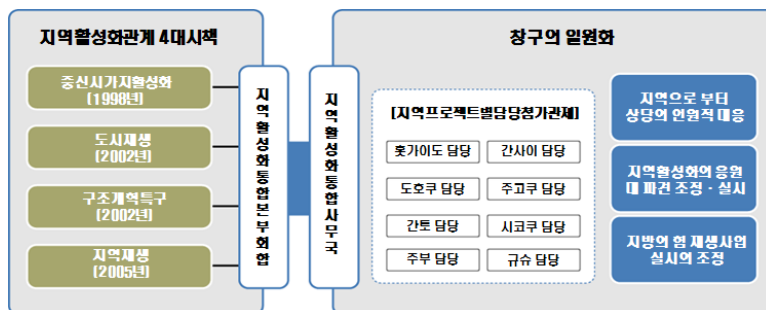
구분	연구자	연구내용
지방도시재생관련	신정철(2004)	- 중소도시개념, 기능, 역할의 제시와 중소도시 성장요인 분석하여 활성화 방안 제시
	송상열(2006)	- 지방도시 중 84개 비성장형 도시를 유형화하고 특성 파악하여 활성화 방안 제시
	김영 외(2007)	- 진주시를 사례로 지방중소도시의 도심쇠퇴 양상과 원인을 분석
정책방향 및 추진체계	오재일 · 형시영(2004)	- 지방대도시의 도심의 도심쇠퇴현상의 실증 분석을 통한 정책방안 모색
	형시영(2004)	- 도심재생을 위해 정책 · 제도적 측면, 금융 · 재정측면, 조직 · 관리체계 측면으로 검토
	운영태(2002)	- 도심지 활성화를 위해 중앙과 자치단체 차원의 제도정비방안 제시
	송상열 · 장희순(2006)	- 지방중소도시 활성화를 위해 도시개발관련 법제도의 범위에서 개선방안 제시

Ⅱ. 국외 도시재생 추진체계

1. 일본

일본의 재생제도는 지역의 의견과 정책을 바탕으로 중앙정부가 지원 메뉴를 정비하고 지방자치단체 스스로가 수립한 추진계획에 대해 중앙정부의 승인을 받아 정책을 추진하고 있다. 1998년부터 중심시가지 활성화, 도시재생, 지역재생 등을 추진하고 있으며, 최근 도시지역(지방중심도시), 비도시지역(농산어촌지역), 낙후지역 등 종합적·체계적인 재생 관련 정책을 추진하고 있다.

이를 위해, 기존의 도시재생 정책을 통합하여, 「지역활성화통합본부회합」을 설치하고 산하에 사무국을 두어 일원화된 대응체계를 구축하였다. 재원확보를 위해 시정촌 및 재정이 열악한 지역에 지방재생대책비(4,000억엔)와, 지역재생기반강화교부금(내각부 예산, 2005) 등을 통해 지원하고 있으며, 그 밖에 보조대상 자산의 운용절차 간소화 및 신속화, 민간투자자에 대한 세제 특례조치를 시행하고 있다. 특이한 점으로, 지역재생기반강화교부금은 부처 간의 산재된 사업비를 일원화하면서, 사업간·연도간 유연성 있는 집행이 가능하도록 한 것이다.

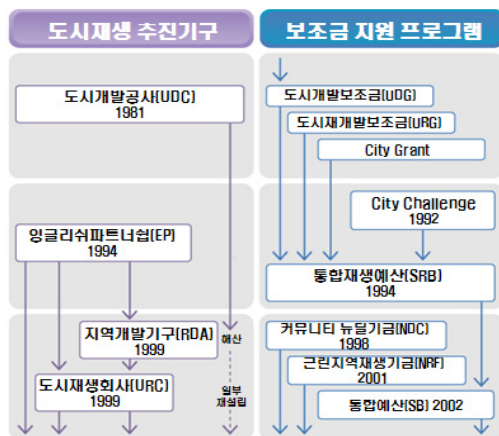


〈그림 2〉 일본의 도시재생 추진체계

자료 : 충남발전연구원 외(2009), 지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 및 발표자료, p.19

2. 영국

영국은 초기 중앙정부의 주도에 의해 도시재생을 추진하다가, 1980년대 지방정부 주도로 전환되었다. 지방정부 주도하에 추진된 도시재생은, 국가차원의 잉글리시 파트너십(English Partnership), 지역차원의 RDA(Regional Development Agency), 지방차원의 도시재생회사(Urban Regeneration Companies)를 통해 재생을 추진하고 있다. 재원 확보를 위해 통합재생예산(SRB), 커뮤니티 뉴딜기금(NDC), 근린지역 재생기금(NRF) 등을 통해 지원하고 있다. 20여개 보조금을 통합하여 환경부에 일원화한 통합재생예산(SRB), 황폐지역(Deotived Area)에 대해 정부가 중점적으로 자금을 투입하는 커뮤니티 뉴딜기금(NDC), 또한 근린지역 재생기금(NRF)을 통해 사회·경제적으로 쇠퇴가 심각한 지방정부를 집중 지원하기 위한 보조금 제도도 활용하고 있다.



〈그림 3〉 영국의 도시재생 추진체계

자료: 충남발전연구원 외(2009), 「지방도시 유형별 재생 전략 및 기법개발」 1단계 연구결과 발표자료, p.20, 재편집

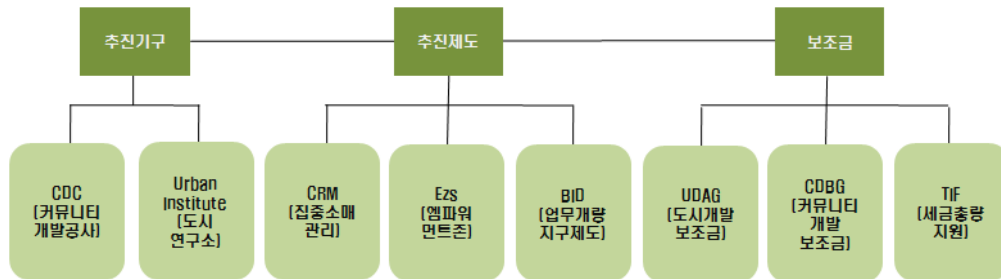
3. 미국

미국은 ‘지속가능한 도시재생’에 목표를 두고, 도시재생정책을 추진하고 있다. 효과적인 추진을 위해 커뮤니티개발회사(CDC, Community Development Corporation)를 활용하여 저소득층 주택을 정비하고, 엠파이어먼트 존(Empowerment Zone)을 지정하여 도시기반시설 등을 정비하고 있다.

재원확보를 위해 주택도시부(HUD)에 의한 도시개발보조금(UDAG), 세금충당금 지원(TIF, Tax Incremental), 커뮤니티개발 보조금(CDBG, Community Development Block Grants)등을 활용하고 있다. 도시개발보조금은 중심시가지활성화를 위해 경제개발, 저소득층 및 이너시티 생활환경, 취업조건 개선을 목적으로 하고 있으

며, 세금충당금지원(TIF, Tax Incremental)은 지방정부가 재개발 프로젝트 자금을 고정자산세 등 세수증가분에 의해 교부하는 제도이다.

또한 커뮤니티개발 보조금(CDBG, Community Development Block Grants)은 주택도시부(HUD)가 실시한 기존의 보조금사업을 재검토해 하나로 통합한 제도이며 저소득층의 지원 사업, 슬럼의 배제, 도심부의 생활환경의 향상 등의 사업을 실시하고 있다.



〈그림 4〉 미국의 도시재생 추진체계

자료: 충남발전연구원 외(2009), 지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.21

4. 시사점

이상 일본, 영국, 미국의 선진사례를 종합하면 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 도시재생을 위한 법제도를 운영하고 있었다. 초기에는 물리적인 개발을 통한 도시 재활성화 법제도 마련에 중점을 두었으나, 차츰 사회, 경제, 환경, 교육 등 종합적 도시재생으로 거듭나고 있다. 특히, 일본에서는 대도시와 다른 지방도시 기능과 역할을 위해 지방도시재생을 위한 법제도를 따로 마련하고 있었다.

둘째, 선진사례는 공통적으로 중앙정부, 광역정부, 지방정부의 역할이 분담되고 연계되어 상당히 유기적 체계이었다. 중앙정부의 역할 축소되는 대신 광역정부, 지방정부의 역할이 강화되고 있었으며, 이러한 유기적인 체계를 바탕으로 10~20년의 장기적인 전략 수립, 전략을 실행하기 위한 사업에 대한 계획적·지속

적 지원이 가능하게 되어 성공적인 도시재생의 성과를 이뤄낼 수 있는 근간이 되고 있다.

셋째, 경쟁방식 또는 쇠퇴정도에 따른 지원방식을 동시에 운영함과 목적이 정해지지 않은 포괄적 보조금과 지원 사업의 규모를 달리하는 등 다양한 보조금제도를 운영하고 있는 등 지원 및 재원확보가 다양하게 이루어지고 있었다.

Ⅲ. 우리나라 지방도시재생 추진체계

1. 도시재생 및 지방도시 관련 정책과 사업

먼저 도시재생과 직접 관련된 제도에는 도시 및 주거환경정비법에 의한 사업인 도시환경정비사업, 주택재건축, 주택재개발, 주거환경개선사업과 도시재정비촉진을 위한 특별법에 의한 재정비촉진사업이 있다. 도시 및 주거환경정비법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지하고자 한다. 하지만 이 법에 의한 계획은 인구 50만 미만으로서 시·도의 조례가 정하지 아니하는 시는 도시·주거환경정비기본계획을 수립하지 아니할 수 있도록 하여 사업 등이 활발하지 않는 시의 계획 수립의 부담을 줄이고자 하였으나 결과적으로 사업시행의 저조로 이어졌다⁴⁾. 도시재정비 촉진을 위한 특별법은 낙후된 기존의 구도심 재개발 등 각종 재정비사업을 광역적으로 계획하여 개발할 수 있는 체계를 확립하고, 도시기반시설 확충과 주택공급확대 등 도시의 균형발전을 도모할 수 있는 계기가 되었으나, 대도시 위주의 정책으로 지방도시에 도입하기에는 한계가 있다.

다음으로 지방도시와 관련된 정책으로는 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에서 규정하고 있는 지역개발사업 중 광역권개발사업, 특정지역개발사업이 있다. 광역권개발사업은 낙후된 지역을 집중개발하거나 지방거점도시를 육

4) 국토해양부(2008), 「지방도시재생 활성화를 위한 정책 토론회」

성하기 위한 사업으로 지방도시 지역계획의 지침적 성격을 갖고 있으나 실행계획의 성격을 가지고 있지 않다. 특정지역개발사업은 개발이 미진한 지역의 자원을 개발하는 사업으로 중소도시의 문화자원 및 관광자원을 정비 개발하여 지역 간 네트워크와 클러스터를 구축을 할 수 있다는 차원에서 지방도시와 연관성이 높다. 개발촉진지구개발사업은 낙후된 지역에 소득기반 조성 및 생활환경 개선 등을 통해 균형발전을 도모하기 위한 사업으로 지방도시의 지역활성화 시책사업으로 지역발전을 도모한다는 측면에서 지방도시와 연관성이 있지만 주로 신규개발에 치우쳐 있어 재생사업과는 거리가 있다.⁵⁾

지역종합개발사업은 지역별 다양한 사업들을 연계하여 시너지 효과를 극대화하는 네트워크형 개발방식이며, 지방도시간의 협약 및 공동시행 등의 개발방식을 통해 지역자원을 최대한 발굴할 수 있는 사업으로서 지방도시의 개발 및 도시재생사업과 연관성이 있다⁶⁾.

한편, 국가균형발전특별법은 국가경쟁력강화와 지역 간 균형발전의 조화라는 새로운 균형발전 체제하에서 정책이 추진되어 있다. 이 법에서 시·도 계획위주의 ‘국가균형발전 5개년계획’을 ‘지역발전 5개년계획’으로 개편하였고 지방도시와 관련하여 시·군의 기초생활권계획을 지역발전 5개년 계획과 연계하여 자율적으로 수립할 수 있도록 하였다.

지역특화발전특구법은 지역경제활성화와 지방의 자립화를 위해 지역별 특성에 맞는 규제개혁을 추진하는 사업으로 자치단체의 자발적인 입안으로 특정구역을 설치하여 자발적인 계획을 추진하고 민간기업의 참여를 유도하는 지방도시의 전략적 계획 측면이 강하게 포함되어 있다. 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법은 재래시장과 상점가의 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형있는 성장도모를 목적으로 하고 있으나 물리적 환경개선에만 치우쳐 있다는 한계가 있다.

지금까지 추진된 도시재생관련 정책과 제도를 살펴본 결과, 대부분 중앙정부 차원의 추진체계를 가지고 있으며 이러한 정책은 지방도시의 역량을 제고하지

5) 임준홍·윤정미(2008), ‘도시재생정책 수립을 위한 지방 중소도시 실태분석’, 「충청지역연구」 제1권제1호, p.50~51

6) 충남발전연구원 외(2008), 「중소도시재생 정책방향과 추진계획」, p.4.

못하고 지방의 특성을 고려한 계획수립이 되지 않는 결과를 초래하고 있다. 또한 각 사업을 담당하는 체계적인 추진체계가 구성되어있지 않아 지속적이고 종합적인 지방도시 발전계획이 수립되지 못하고 있다.

2. 우리나라 지방도시재생 추진체계의 문제점

1) 법제도 측면

첫째, 대도시 위주의 법제도이기에 지방도시에 적용하는데 한계가 있다는 점이다. ‘도시 및 주거환경정비법’과 ‘도시재정정비촉진을 위한 특별법’을 살펴보면 50만 이상의 대도시를 대상으로 하며, 지구지정 면적규모는 100만 미만도시 주거지형 30만 m^2 , 중심지형 15만 m^2 의 지나치게 넓은 지역이기에 지방도시에 적용시 한계가 있다.

둘째, 지방도시에 시행되고 있는 많은 제도와 정책들은 체계적·종합적이지 못하다는 점이다. 지방도시에는 많은 정책과 사업들이 진행되어지고 있으나, 이는 도시재생사업과 연계성이 낮고, 대부분 재생보다는 신규개발에 중점을 두고 있다.

셋째, 기존의 도시계획으로는 쇠퇴하고 있는 도시지역의 문제를 심층적으로 다룰 수 없다는 점이다.

넷째, 기존의 지방도시에 진행되는 대부분의 계획들은 하향식으로 진행된다는 점이다. 그러나 도시재생사업은 지방자치단체 차원에서 방향성을 제시하여야 하고, 도시재생사업의 주체가 되어야 하기에, 기존의 하향식 차원에서 상향식 차원으로 도시재생이 이루어져야 한다.

2) 추진조직 측면

추진조직 측면의 문제점은 취약한 재정, 참여기업의 관심저조, 재원조달의 어려움, 사업기획력 부족 등으로 사업의 성과를 기대하기 어렵다는 점이다.

도시재생은 일시적·단편적일 수 없으며, 단독의 시행주체를 통해 이루어지기 불가능하기에, 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십이 필요하나 파트너십에 의한 도시개발사업형태가 활발하지 못한 실정

이다.

또한 도시재생종합계획의 수립과 추진 등 지방자치단체가 주체로서의 역할을 담당하여야 하지만 기존의 도시재생관련 추진조직은 대부분 정부차원의 하향식 추진방식이다.

3) 재원확보 측면

재원확보 측면의 문제점을 살펴보면 사업의 성패여부를 결정하기 위한 중요한 요인임에도 불구하고, 지방도시는 인구의 감소와 고령화, 산업의 쇠퇴와 더불어 재정 및 예산이 심각하게 부족하고, 재정자립도가 낮은 실정이다.

최근 지역균형발전위원회에서 지역경제활성화 대책의 일환으로 포괄보조금제도를 도입해 지방재정의 자율성을 제고한다고 하지만 실제 포괄보조금제도를 도입한다면, 사업의 효과가 단기간에 도출될 사업에 대부분의 보조금이 투입될 것이며, 장기간의 사업을 추진해야하는 도시재생사업의 경우 많은 부분의 지원을 받기 어려울 것이다.

IV. 지방도시재생을 위한 추진체계의 개선방안

1. 법제도 측면의 개선방안

첫째, 기존 법제도의 정비를 통해 지방도시차원에서 도시재생사업을 추진할 수 있도록 정비하는 방법이다. 단기간의 방법으로 기존 법제도에서의 사업지정 도시 기준과 사업지정 면적 수정, 도시기본계획 내 도시재생부문 추가 등을 통해 지방도시에도 적용할 수 있도록 한다. 즉, 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비 촉진을 위한 특별법이 지방도시에 적용가능 하도록 대상도시와 사업규모 등을 재검토하여야 할 것이다. 또한 도시기본계획의 정비 내용으로는 도시계획 체계에서 도시재생의 위치를 명확히 제시하고, 도시기본계획 수립 등을 부문별 계획에 도시재생에 관한 부문을 추가하여야 할 것이다. 노후 지방산업단지 및

공업지역 재정비사업 정비 내용으로는 산업단지 지정권한의 이양이나 규제완화 등으로는 산업기반이 취약한 지방도시에 한계가 있기에 ‘시범단지’의 우선지정, 재정지원 확대, 세제감면 등 정부의 적극적인 정책지원이 수반되어야 할 것이다. 지역개발사업은 지방도시에서 도시재생 사업을 추진하는 경우 지역개발계정에서 재정지원을 우선적으로 지원하여야 하며, 포괄보조금내에 도시재생에 관한 사업군이 지정되어야 할 것이다. 살기 좋은 도시만들기 사업은 지방도시가 대도시에 비해 자원과 역량이 부족하기에 중앙정부차원의 특별한 고려가 필요하며, 시범도시 및 마을 선정 시 지방도시에 대한 배분 비율과 재정지원을 높이는 방법을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 중·장기 측면으로 새로운 법제도를 구축하여야 하며 도시재생사업을 국가차원의 강력한 중앙조직의 구성과 운영방안, 그리고 행정기관 간과 지방자치단체와의 역할 분담 내용 등이 정의되어야 한다. 새로운 법의 주요 내용으로는 도시재생 관련 기구 및 센터 설치에 관한 사항을 중앙과 지방으로 구분하여 정의하여야 하며, 도시재생특구제도 지정 기준 및 파트너십 제도의 지원시스템 구축, 지방도시 관리조직의 구성 및 역할에 관한 사항, 재원확보 방안, 인센티브 부여 방안에 관한 사항 등이 정의되어야 할 것이다.

셋째, 지방도시재생 종합계획을 수립하여야 한다. 일반적인 도시계획으로는 쇠퇴 문제를 종합적이고 실효성 있게 다루기에 한계가 있기에 전략적 형태의 도시재생 종합계획이 필요하다. 이 계획은 단·중기 전략계획, 실천계획의 성격을 가져야 하며, 기존 지역개발계획과 기존의 도시재생관련계획의 내용을 포함하여 실제 지방도시에 적용할 수 있는 실천적 계획이어야 한다.

넷째, 지방자치단체 조례를 제정하여 원활한 도시재생사업 추진과 재원마련을 용이하게 하여야 한다. 도시재생사업은 투자규모가 크고 투자자본의 회수기간이 길기에 조례를 제정하여 지방자치단체 재원확보가 필요하다. 현행 법규는 사업수행 시 장기간 소요되는 문제점이 발생할 우려가 있으며, 실제 도시재생사업의 주체가 되는 지방자치단체의 안정된 재원을 마련하기 위해 조례를 제정하여야 한다. 조례의 주요내용은 사업시행방식 및 절차, 재원확보방안, 금융 및 지방세 감면, 사업 지원, 주민참여를 위한 지방정부 지원방안, 모니터링 제도, 파트너십에 관한 내용이 포함되어야 한다.

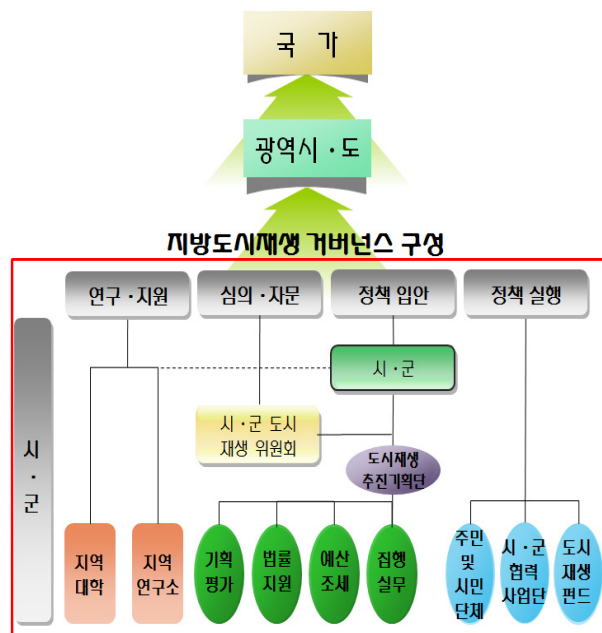
2. 추진조직 측면의 개선방안

도시재생은 일시적·단편적일 수 없으며, 단독 시행주체를 통해 이루어지기 불가능하기에, 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십이 필요하다. 이에 계획화, 협력화, 실천화할 수 있는 추진조직이 구성되어야 할 것이다.

중앙정부는 지방도시가 가지고 있는 문제를 인식하고, 정부차원 지방도시 활성화의 적극적인 협력자로서 역할 수행 및 재정적 지원수단을 강구하여야 한다. 이를 위해 구체적으로 사업을 추진할 수 있는 전담조직을 구성하고, 계획·입안·집행과정을 실무적으로 추진하여야 한다. 지방자치단체는 계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 사업성과의 평가 주체로서 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도해야 한다. 또한 지역주민의 적극적 참여와 협력이 필요하기에 지역주민들이 강한 주인 의식을 가지고 적극 참여할 수 있는 여건과 추진체계 구축하여야 한다. 이를 위해 국가차원, 시도차원 시군차원의 조직차원의 차별화 및 연구지원, 심의자문, 정책입안, 정책실행의 조직이 구별되어 구성되어야 할 것이다.

시·군 차원에서는 도시재생추진기획단, 주민 및 시민단체, 시군협력사업단, 도시재생펀드, 지역 대학, 지역연구소, 시군도시재생위원회 등의 지방도시재생 거버넌스를 구성하여 협력하는 주체들 간의 파트너십 체제를 구축하여야 하

여, Bottom up 방식의 계획수립 필요하다. 특히 도시재생추진단을 창설하여, 지



〈그림 5〉 추진조직의 기본구상

자료 : 충남발전연구원 외(2009), 지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.61, 재편집

방도시차원에서 도시재생의 실무적인 추진과 자치단체내의 부서간 업무 네트워크 조정 협력을 담당하여야 한다. 또한 시군협력사업단을 통해 1개 이상의 기초 자치단체들이 협력하여 도시재생사업을 추진할 수 있도록 한다. 이를 통해 도시 재생의 시너지 효과가 유발될 것이며, 현재 기초생활권 제도와 자치단체 자율통합지원계획이 나옴에 따라 일부 시군 통합이 표면화되고 있는 실정이기에 시군 간 공동 사업을 추진할 협력체가 필요하다.

3. 재원확보 측면의 개선방안

도시재생사업은 투자규모가 크고 투자자본의 회수기간이 길기 때문에 민간참여자들에 대한 금융지원 필요하다. 이에 성공적인 지방중소도시의 재원확보를 위해 중앙정부차원, 지방자치단체차원, 민간차원의 재원확보방안을 고려한다.

중앙정부차원에서는 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정에 ‘지방도시재생 특별회계’를 구성하여 중앙정부 재원 확보하는 방안과 포괄보조금에 도시재생사업군 지정을 통해 재원을 확보하는 방안을 모색한다.

지방정부차원에서는 ‘(가칭)도시재생세’에 관한 조례를 신설하여 신규 건물 건축 시 향후 도시 재생에 필요한 기금마련차원에서 세금을 부과하는 방법을 모색하고, 재생사업에 따른 자산가치의 상승 등으로 인한 재생이익 환수로 재원확보하는 방안을 모색하여야 한다.

또한 기존의 법제도를 수정하여 도시재생지구에 대해 기존의 개발부담금 제도를 시행하여 개발부담금 이익을 광역도시재생재원으로 확보하여 재원 일부를 사업승인이 낮은 지방도시 재원으로 활용하도록 한다. 또한 세수증가를 예상한 채권 발행 및 지방채 발행 등을 통해 안정적인 재원을 확보한다. 도시재생사업은 막대한 자금과 많은 시간이 소요되기에, 공공의 재원만으로는 성공적으로 사업을 수행하기 어렵기에, 민간부분의 재원확보 방안이 중요하다.

민간부문에서는 도시재생펀드제도를 도입하여 민간 재원을 확보하는 방안을 모색한다. 도시재생펀드는 도시재생파트너십의 재생사업에 대한 저리융자 및 보증 등을 위한 재정지원시스템으로 정부 공적자금을 기금을 활용한 민간도시재생 펀드방식과 간접투자형 민간 도시재생펀드 활용방식 등을 활용하여 펀드 확보할

수 있다.

또한 민간부문의 참여 촉진 및 재원확보를 위해 1개 이상의 기초자치단체가 연합하여 펀드를 설립하여 수익을 환원하는 시스템을 구축하는 방안도 모색하며, 프로젝트 금융기법을 도입하여 재원을 확보하도록 한다.

〈표 2〉 개선방안 종합

구분	개선방안	내 용
법제 도	기존제도 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비 촉진을 위한 특별법이 지방도시에 적용가능 하도록 대상도시와 사업규모 등을 재검토 - 도시기본계획에 도시재생부문 추가 - 노후 지방산업단지 및 공업지역 재정비 사업에 있어 시범단지 우선지정, 재정지원 확대, 세제감면 등 지원 - 포괄보조금내 도시재생사업군 지정
	새로운 제도 구축	- 중앙과 지방의 역할, 도시재생 기구 및 센터, 도시재생특구제도, 파트너십 지원 등 새로운 법제도 구축
	지방도시종합 계획 수립	- 전략계획, 실천계획의 성격을 가지며 기존 도시재생관련계획을 포함하는 지방도시에 적용가능한 실천적 계획 마련
	조례 제정	- 사업시행방식 및 절차, 재원확보방안, 금융 및 지방세 감면, 사업지원, 주민참여를 위한 지방정부 지원방안, 모니터링 제도, 파트너십 등 포함
추진 체계	중앙정부	- 전담조직 구성 및 계획·입안·집행과정을 실무적 추진
	지방정부	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생업의 과정 실질적 주도 - 지역주민 참여 여건 및 추진체계 구축
	시·군	- 다양한 주체간 파트너십 구축
재원 확보	중앙정부	- 포괄보조금에 도시재생사업군 지정
	지방정부	- 재생이익 환수 방안 모색
	민간	- 도시재생펀드제도, 프로젝트 금융기법 등을 통해 민간 재원 확보

V. 결 론

현재 도시는 인구감소시대, 노령화 시대의 환경에 도래하였다. 우리나라도 2000년에 노령화비율이 7.2%에 달해 고령화사회에 진입했으며, 2018년 고령사회, 2026년 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다. 수도권과 지방도시를 살펴보면, 수도권의 인구성장률은 증가하는 추세이고, 지방도시는 인구감소와 노령화가 점점 심각해져 양극화되고 있다. 현재 수도권 및 일부 대도시 주변에 있는 중소도시를 제외하고는 도시의 존립자체도 어려울 정도로 쇠퇴되어 있는 지방중소도시가 많은 실정이다.

이러한 시점에서 지방도시쇠퇴현상을 진단하고 재생을 위한 전략 및 정책 수단이 모색되어야 하고, 이를 효과적으로 실현하기 위한 제도적 기반을 마련하여야 할 것이다. 지방도시의 재생여건을 위해 안정적인 예산 확보, 사업 추진 절차 등을 통해 보다 효율적이고 용이하도록 지원하여야 하며, 실제적인 도시재생사업을 계획하고 추진할 수 있는 법적 지원이 필요하다.

이에 본 연구는 지방도시재생을 위한 일환으로 기존의 도시재생과 관련된 정책들을 살펴 문제점을 도출하고, 외국사례 등의 검토를 통해 지방중소도시 활성화를 위해 법제도, 추진조직, 재원확보 측면의 추진체계에 대해 고찰하였다.

법제도 측면의 개선방안으로는 단기적으로 기존 법제도를 정비 및 활용하여 기존의 사업과 도시재생사업과 연계하는 방법을 모색할 수 있으며, 중·장기적으로 새로운 지원법을 제정함으로써 다양한 제도가 수용가능하고, 계획·시행·관리·지원이 통합될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

추진조직 측면의 개선방안으로는 지방자치단체는 도시재생 종합계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 사업성과의 평가 주체로서 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도해야 하기에 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십체계를 구축하여야 한다. 이를 위해 정책입안, 정책실행, 심의자문, 연구지원으로 구분하여 추진조직을 구성하고, 사업의 실무적인 추진과 자치단체내의 부서 간 업무의 조정 협력을 담당할 수 있는 도시재생추진기획단을 창설하는 방법, 1개 이상의 기초자치단체들이 협력하여 시군협력사업단을 조

직함으로써 공동의 사업을 시행할 수 있는 체제를 구성하여야 한다. 또한 기존의 하향식 방식에서 탈피하여 추진기획단, 시민단체, 지역대학 연구소, 시군 도시재생위원회 등 지방도시재생 거버넌스를 구성하여 상향식방식의 계획수립이 가능하도록 한다.

재원확보 측면의 개선방안은 중앙정부차원, 지방차원, 민간차원으로 구분하여 제시하였다. 중앙정부차원에서는 포괄보조금 지원을 통한 재원의 확보와 지방도시재생법 신설로 지방도시재생특별회계를 구성하여 재원을 마련한다. 지방자치단체차원에서는 도시재생세 조례신설로 개발이익을 환수하는 방법, 개발부담금 일부를 광역도시재생재원으로 확보, 세수증가를 예상한 채권발행, 지방채 발행 등으로 재원을 마련하고 민간차원의 도시재생펀드와 프로젝트 금융기법 등을 도입한다.

마지막으로 도시재생은 단기간의 획일적인 사업이 아니기에, 추진조직, 안정적인 재원마련 이를 위한 법제도를 정비하여야 하며, 대도시와 중소도시의 기본적인 재생방식과 쇠퇴원인이 다르기에 차별화되어 접근되어야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 국토해양부(2008), 「지방도시재생 활성화를 위한 정책토론회」 자료집
- 김 영·김기홍·김경환(2007), ‘지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기법에 관한 연구’, 「한국주거환경학회」, 5(2) 통권 8호, pp.1-33
- 변필성·김광익(2008), ‘영국 잉글랜드 RDA에 대한 포괄적 예산지원과 지역발전 정책의 분권화’, 「한국경제지리학회지」, 제11권 제1호
- 신정철(2004), 「지방중소도시 활성화 방안 연구」, 국토연구원
- 송상열(2006), ‘지방도시 쇠퇴원인과 활성화 방안’, 「한국주거환경학회」, 4(2) 통권6호, pp.105-125
- 송상열·장희순(2006), ‘지방중소도시의 활성화를 위한 법제도 정비방안’, 「한국부동산학회」, 2006.12 pp.208-227
- 송상열·장희순(2007), ‘도시재생사업 추진을 위한 조직체계 구축방안’, 「사회과

- 학연구」, 46권 2호, 강원대학교 사회과학연구소, pp.91-132
- 양도식(2008), 「영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석」, 서울시정개발연구원
- 양재섭(2006), 「도시재생정책의 국제비교 연구」, 서울시정개발연구원
- 양재섭·김영환·김정원(2007), ‘영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구’, 「국토계획」 제42권 제5호, 대한국토도시계획학회
- 오재일·형시영(2004), ‘지방 대도시의 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구’, 「한국정책과학학회보」, 한국정책과학학회
- 온영태(2002), ‘도심지 활성화를 위한 정책방안’, 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 37(9), pp.25-38
- 정윤희(2003), ‘지방도시 활성화를 위한 영국의 노력-URC의 사례를 중심으로’, 「월간국토」, 국토연구원
- 정필립·안종현·남진(2008), ‘영국도시재생의 추진체제 분석’, 대한국토도시계획학회 2008 추계학술대회
- 충남발전연구원 외(2008), 「중소도시재생 정책방향과 추진계획」
- _____ (2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발」, 1단계 단계보고서
- _____ (2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발」, 1단계 연구결과 발표자료
- 형시영(2004), 「지방 대도시의 도심재생 방안에 관한 연구」, 전남대학교 대학원 박사학위논문

충청남도 공공수수료 효율분석

이 재 현

충남대학교 강사

고 승 희

충남발전연구원 책임연구원

An Analysis on Public Fee Pricing in Chungchungnam-do

Securing safe and autonomous local finance according to today's decentralization is an urgent issue in local administration. Due to the limits of dependent revenue by the central government's support and an increasing local tax, local financing methods should be various, and a fee is reasonable to improve the efficiency in making a sound local finance and operating local governments. However, a tax increase is not accomplished only theoretically, The efficient fund distribution policy among Chungchungnam-do, City, and Gun(district) as well as constant efforts to develop independent revenue sources should consider local situations and the local government's support for expansion of independent finance.

Changing local governments' perception of the fee would be helpful to improve pricing systems more efficiently, and this study will help expand decentralization, particularly of finance, which is an essential element in fiscal decentralization.

Key words: fee, local finance, decentralization

요 약

오늘날 지방분권화에 따른 지방재정의 안정적이고 자율적인 확보노력은 지방행정에 있어 중요한 당면과제이다. 중앙정부의 지원에 의한 의존수입과 지방세 증대의 한계성으로 인해 지방의 재원조달방법도 다양해져야 하는데 수수료는 지방재정의 건전화와 지방자치단체의 운영에 있어 효율성 증대를 위한 수단으로 적합하다. 그러나 이러한 수수료의 세입증대는 이론적으로만 달성될 수 없고 충청남도과 시군간의 효율적인 재원배분 정책과 더불어 지역여건을 고려한 자주수입원 개발을 위한 꾸준한 자체노력 및 지방자치단체의 자주재원확충의지가 필요한 것이다.

이와 같이 수수료에 대한 자치단체들의 인식을 전환함으로써 좀 더 효율적인 효율체제로 개선될 것이며 본 연구는 궁극적으로 지방분권, 특히 재정분권에 있어서 필수적 요소인 재원확충에 도움을 줄 수 있을 것이다.

주제어 : 수수료, 지방재정, 지방분권

I. 서 론

오늘날의 지방분권화시대에는 중앙정부 업무의 지방이양에 따른 행정비의 증대, 지역간 균형발전을 위한 막대한 지역개발비용, 지역간 생활환경의 평준화를 위한 사회적·후생비용의 증대 등 지방재정수요의 증대로 인해 재정수요가 급격히 증가하고 있다. 따라서, 지방자치단체는 재정력 확충이라는 당면문제에 직면하고 있으며, 특히 자주재원 증대의 필요성이 더욱 중요시되고 있다. 이러한 환경하에서 1980년대 이후부터 꾸준히 성장해 온 지방자치단체의 세외수입은 주민들의 조세저항을 크게 받지 않으면서도 재정수요 확충과 공공서비스 배분의 형평성 및 효율성이라는 측면에서 많은 장점을 지닌 재원조달 기능을 가지고 있다.

특히 사용료·수수료를 비롯한 공공서비스로부터 수혜자별 편익을 기준으로 공공경비의 일부를 부담시키는 사용자부담(User Charge)은 조세 자체를 근본적으로 대체할 수는 없다고 하더라도 최소한 건전한 공공비용부담원칙을 일깨워주는 동시에 세외수입 확충에 기여할 것이다(S. J. Bailey, P. K. Falconer and S. Mcchlery, 1993: 13).

그러나 우리나라의 경우 예산제도의 특성 등 여러 가지 이유로 사용료·수수료의 비중이 전체 세외수입의 2%를 넘지 못하고 있으며¹⁾, 이에 대한 연구 또한 미진한 실정이다.

그 원인은 정부나 국민 모두 적절한 대가를 보상받아야 할 공공사업이나 공공서비스에 대해서도 무료 내지 공급비용을 크게 못 미치는 가격으로 공급하는 것을 당연시 생각하고 있다는 것이다. 또한, 사용료와 수수료는 그 종류도 많고 징수한 법적 근거도 다양 할 뿐만 아니라 경영 행정인식의 부족으로 효율이 장기간 조정되지 못하여 사용료, 수수료가 방치되어 있으며, 마지막으로 지금까지 사용료, 수수료가 지방수입에서 차지하는 비중도 낮았지만 그 부담의 형태가 다양하고 극히 애매한 기준으로 결정되고 있기 때문에 이론적으로 정리하고 연구하는데 적지 않은 어려움이 있기 때문이다(이현수·노인만, 1997: 126).

따라서 본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 사용자부담금 제도, 특히 수수료의 효율에 대한 원가분석을 통해 수수료의 합리적인 효율체계를 위한 구체적인 정책적 대안을 제시하여 충청남도 세외수입의 확충방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 수수료의 부과기준과 효과

1) 수수료의 부과기준

1) 2006년 결산기준으로 총세외수입은 591,763억원이며, 이중 사용료와 수수료는 각각 7,005억원(1.2%), 8,117억원(1.4%)으로 총세외수입의 2%를 넘지 못하고 있다(행정자치부, 지방세외수입연감, 2007).

수수료의 부과를 위한 기준을 설정하기 위해서는 수수료를 포함한 서비스의 분류와 그에 따른 비용부담 관계가 검토되어야 한다. 그것은 수수료가 성질상 공공서비스 가운데 어디에 위치하고 있고 그 비용은 어떻게 부담되어야 하느냐 하는 것이 밝혀져야 하기 때문이다(오희환·박기관, 1996: 65). 지금까지 공공서비스와 비용부담에 관한 기준들을 제시한 연구들에서는 다음과 같은 기준을 제시하고 있다.

(1) 필수적·수익성을 기준

이 기준은 필수성과 수익성을 기준으로 분류한 것으로서(미야자키 타쓰오(宮崎辰雄), 1981: 24-25; 오희환, 1996: 67-68; 김종순, 1999: 35~36, 2001: 363~364) 일상생활에 필수적인 서비스는 소비가 선택적인 서비스보다 원가보상률이 낮아야 할 것이며(공공재의 성격), 서비스의 공급목적이 수익성을 목적으로 하는 경우에는 최소한 공급원가에 근접하는 수준에서 요금이 결정되어야 한다(사적재의 성격). 이러한 경우 원가보상률이 100%를 넘는 것도 허용될 수 있다.

(2) 사회적 편익 및 수익귀속 여부에 따른 기준

노세 테쓰야(能勢哲也)(1981)는 공공서비스가 공공재와 사적재 구분을 사회적 편익에 따라 공공재, 준공공재, 사적재로 구분하고, 수익의 귀속여부에 따라 전 국민, 전시민, 지역주민, 개인으로 구분하였다. 즉, 공공재의 경우에는 조세로서 부담하여야 하며, 준공공재는 조세와 사용자 부담으로, 사적재는 사용자 부담으로 비용을 부담하여야 한다고 설명하고 있다.

(3) 기타

이밖에도 사용자부담과 관련한 기준들을 살펴보면, 1997년 전미주의회회의(NCSL:National Conference of State Legislatures)의 재정위원회는 지방정부의 수입원천인 조세를 통한 재정확충을 위한 조세들-재산세 이외의 조세들-에 대해서 보고서를 발표하였다. 이 보고서에는 1890~1980년대의 판매세 뿐만 아니라 제

한적인 재산세를 포함한 지방정부의 조세 확대의 원인과 조세와 사용자부담금이 혼재되어 있을 때의 사용료와 수수료의 합리적근거에 대해서 설명하고 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사용료는²⁾ 정부가 각각의 세금 납부자에게 혜택을 협소하게 주는 서비스 혹은 사적 부문 공급자와 직접적으로 경쟁하는 정부 활동을 수행할 때 적절할 것이다. 둘째, 사용료는 공공 자원 이용을 촉진하거나 저지시킬 수 있는 시장 중심 동기를 제공하는데 적절하다. 셋째, 정책결정자들은 광범위한 세금 중심(broad-based taxes)에서 사용료로의 전환이 저소득과 중간 소득 시민들에게 미치는 영향을 고려해야 한다. 넷째, 사용료는 주가 서비스를 모든 시민들에게 제공해야 하는 헌법적 혹은 법적 의무를 가지고 있을 때 서비스의 자금을 조성하는 것은 적절하지 못하다. 다섯째, 사용료는 제공되는 서비스 비용을 충당해야만 한다.

2) 수수료의 부과효과와 한계

수수료 부과를 함으로써 얻는 효과는 지방자치단체가 공급하는 서비스의 공급 비용을 전적으로 조세수입에 의존하지 않고 적정수준의 요금을 부과하여 조달하게 되면 첫째, 합리적 자원배분, 둘째 재정수입의 확충, 셋째 효과적인 규제수단, 넷째 정부조직의 축소 및 효율적 재구성, 마지막으로 형평성의 제고를 높일 수 있는 효과를 가져온다. 그러나 이러한 다양한 효과에도 불구하고 아직까지 제한적으로 사용되는데는 다음과 같은 한계가 있기 때문이다(김종순, 2001: 349-351). 첫째, 비배제성으로 인한 한계로서 지방자치단체가 공급하는 서비스의 상당부분은 외부성을 가지고 있거나 비배제적 특성을 가지고 있어 소비자를 구분하여 요금을 부과하는데 한계가 있다. 둘째, 소득분배의 악화로서, 지방자치단체가 공급하는 서비스 가운데서 사용료의 부과대상을 확대하거나, 생산비용을 완전히 보상할 수 있는 수준으로 요금을 인상하는 경우 소득재분배에 영향을 미친다. 셋째, 필수적 서비스의 소비감소로서, 지방자치단체가 시장요금을 부과하지 않는 배경에는 온정주의적(paternalistic) 동기가 작용하고 있다. 넷째, 세입의 불안정성이다. 사용료 및 수수료 수입은 조세수입보다 안정성이 떨어진다. 특히 사용료가

2) 통상 영국과 미국의 경우 사용료(charges)와 수수료(fees)를 구분하지 않고 사용자부담금(user charges, 사용료)으로 불리고 있으며 일본과 우리나라는 이 둘을 구분하고 있다.

부과되는 서비스의 소비가 강제적이지 않고 자발적인 경우 수입의 기복이 심할 수 있다. 다섯째, 행정비용의 증가로서 사용자 부담금 부과에 필요한 행정비용에는 공공서비스의 개별적 소비에 관한 자료 수집비용, 각 거주자들이 사용하는 양에 대한 비용 계산에 소요되는 비용, 청구서 발송과 징수비용 등이 포함된다. 이러한 행정비용들은 어떤 서비스에서는 상대적으로 크다.

2. 수수료의 부과근거와 종류

1) 부과근거

우리나라의 수수료의 징수근거는 각 개별법령과 지방자치단체의 자치법규에 규정되어 있다. 지방자치법 제128조 1항은 “지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다”고 하여 수수료의 징수근거를 규정하고 있다. 아울러 “사용료·수수료의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다”(지방자치법 제130조 1항)고 규정하여 지방자치단체에 자율성을 부여하고 있다. 그러나 지방자치법에 규정은 일반적인 근거규정이기 때문에 징수대상이나 그 요율은 개별 법령이나 지방자치단체의 조례에 의해 결정되고 있다.

〈표 1〉 사용료 및 수수료 부과근거

근거법령	내 용
지방자치법 제128조	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다. - 지방자치단체는 국가 또는 다른 지방자치단체의 위임사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.
지방자치법 제130조 (사용료의 징수조례)	<ul style="list-style-type: none"> - 사용료 수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다.
지방자치법 제131조 (사용료등의 부과징수)	<ul style="list-style-type: none"> - 사용료 수수료 또는 분담금은 공평한 방법으로 부과 또는 징수하여야 한다. - 사용료 수수료 또는 분담금의 징수는 지방세 징수의 예에 의한다.

2) 수수료의 종류

지방자치단체가 징수하고 있는 수수료는 크게 법령규정 수수료와 조례규정 수수료로 구분할 수 있다. 먼저 법령규정 수수료는 근거법령 및 요율이 각 개별법령에 근거한 수수료로서 2004년 현재 20개 부처, 177개 법령, 1,255종(유료 340, 무료 915)이다.³⁾ 또한, 총 수수료수 1,255종 가운데 부처별 수수료수는 건설교통부가 321종 23.5%로 가장 많으며, 환경부와 보건복지부가 각각 178종(13.0%), 137종(10.0%)이다. 반면에 농촌진흥청(1종, 0.1%), 청소년보호위원회(1종, 0.1%), 병무청(2종, 0.1%) 등으로 수수료의 부처별 격차가 심하다는 것을 알 수 있다. 그리고 조례규정 수수료로는 개별법령에서 조례로 위임한 수수료와 자치단체 조례로 운영중인 수수료로 구분 되는데 전자는 8개 부처, 110종이며 후자는 24개 조례, 1,053종이다.⁴⁾

3) 2004년 이후 정확히 법령 수수료에 대한 구체적인 조사는 2005년 행정자치부 주관으로 전수조사를 하였지만 자료 획득이 어려운 관계로 2004년 현재 기준으로 분석하였다. 2005년 행정자치부 조사로는 법령규정이 주민등록법 등 53개 법령 및 조례위임 수수료 제증명수수료조례 등 37개 조례를 대상으로 실태조사를 실시하였다. 그리고 2007년 세외수입연감을 기준으로 유료수수료는 15개부처 413종인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 조례제정수수료 운영현황

조 례 명		종목수
계	24개조례	1,053
시·도	11개조례	701
	제증명등수수료징수조례	83
	보건환경연구원설치및운영조례	354
	건설공사품질시험수수료징수조례	80
	옥외광고물관리등관리조례	54
	농촌진흥원시험분석및검정에관한조례	85
	내수면개발시험장시험조사및분석수수료징수조례	16
	환경오염피해분쟁조정예관한조례	2
	도립전문대학운영특별회계설치조례	12
	항결핵제보급수수료징수조례	2
	산림환경사업소설치및운영관리조례	6
	농수산물도매시장관리운영조례	5
	상수도사업본부검사·시험수수료징수조례	2
시·군·구	13개조례	352
	건인자동차운영에관한조례	3
	도시공원설치및관리조례	4
	제증명등수수료징수조례	159
	일반폐기물배출및관리에관한조례	94
	보건소수가조례	25
	보건진료소 진료수가조례	4
	보건의료원수가및구급차운영조례	11
	수도급수조례	14
	오수분뇨및축산폐수처리에관한조례	8
	건축조례	19
	자연발생유원지관리조례(비지정관광지관리조례)	3
	하수도사용조례	8

이러한 수수료는 크게 징수방법에 따른 분류와 소관업무에 따른 분류로 구분할 수 있는데 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선 징수방법에 따른 분류로 수입증지로 징수하는 수수료와 현금으로 징수하는 수수료로 구분할 수 있다. 수입증지로 징수하는 수수료는 문서에 수입증지를

첨부·발행 시 징수하는 수수료로 행정관청(민원실)에서 발급하는 대부분의 수수료가 여기에 포함된다. 이에 반해 현금으로 징수하는 수수료는 첫째, 수입증지를 첨부함이 효율적이지 못한 수수료로 관광사업인허가, 조선사업등록수수료 등 요율이 비교적 높은 수수료, 둘째, 오물수거수수료와 같이 다수 주민과 관련되고 일정한 납기가 정하여진 수수료, 마지막으로 병원, 보건소의료수가, 위생시험, 공산품검사수수료 등의 관공업 수수료등을 말한다.

다음으로 소관업무에 따른 분류이다. 이 분류는 특정인에게 제공되는 행정서비스의 수수료 근거법령인 관계법령을 소관하는 부처에 따른 분류로서, 일반행정(주민등록, 인감, 지적, 소방 등), 건설교통(건설업면허등록, 자동차운송사업면허 등), 문화체육(관광사업등록, 정기간행물등록, 청소년수련시설등록), 보건복지(식품영업허가, 위생종사자건강진단 등), 산업자원(대규모점포등록, 승강기제조업등록 등), 농림수산(농지취득자격증명, 가축인공수정면허 등), 환경행정(폐수배출시설의 설치, 유해물영업등록 등)이다.

이 밖에도 처리형태와 성질에 따라 구분할 수 있는데, 처리형태에 따른 분류는 특정인에게 제공되는 행정서비스의 처리 형태에 따라 분류로서 허가, 인가, 면허, 등록, 증명, 신고, 등·초본, 열람, 시험 등이고, 성질에 따른 분류로는 편익을 나눌 수 있는 여부에 따라 불가분적 편익의 행정서비스, 약간 가분적 편익의 행정서비스, 절대적으로 가분적 편익의 행정서비스로 구분할 수 있는데, 불가분적 편익의 행정서비스는 국민의 경제사회활동 중 행정서비스 선택이 상당히 제한적인 행정수수료로서 특정인의 편익보다 주로 공공질서유지 및 행정목적 달성적인 경향이 있음에 따라 원가보상률이 비교적 낮으며, 주민등록, 인감, 호적, 민방위, 소방, 사회복지 등이 해당된다. 이러한 분류 중 처리유형을 기준으로 지방자치단체가 징수하고 있는 수수료를 살펴보면, 신고·허가·등록·승인·교부·검사·시험·증명·기타 수수료가 있다. 2003년 9월 기준으로 총 4,434종이며 이중 신고·등록, 인·허가, 승인·지정에 부과되는 수수료가 전체의 61.3%를 차지하고 있다.

〈표 3〉 처리유형별 수수료(2003.9)

(단위 : 종, %)

구분	계	인·허가	특허	승인·지정	신고·등록	확인·증명	시험·검사	기타
수수료수	4,434	690	29	689	1,345	253	180	1,248
구성비	100	15.5	0.6	15.5	30.3	5.7	4.0	28.1

자료 : 행정자치부 참여정책과.

또한 처리기관별로는, 중앙행정기관이 893종(20%)을 직접 처리하고, 지방자치단체가 884종(20%), 소속기관 및 산하단체가 1,923종(43%)을 각각 접수 처리하고 있다.

〈표 4〉 처리기관별 현황(2003.9)

(단위 : 종)

총 계	접수·처리기관 별							
	중 앙 행정기관	지방자치단체				소속기관 및 산하단체	복수기관	기타
		계	시도	시군구	읍면동			
4,434	893	884	299	556	29	1,923	604	130

자료 : 행정자치부 참여정책과.

그리고, 민원처리기간별로 보면, 총 4,434종의 민원사무중 60%의 민원이 7일 이내에 처리토록 되어 있으며, 이 중 3시간 이내에 처리하는 즉시 민원이 964종(22%), 4일 미만이 718종(16%), 4일 이상 7일 이내가 958종(22%)이다.

이와 같이 수수료는 그 종목이 성질별·자치단체별로 다양하고 많음을 알 수 있다. 이러한 이유로 해서 합리적인 요율체계를 결정하기란 매우 어려운 작업인 동시에 요율체계에 대한 연구의 필요성이 제기되는 것이다.

Ⅲ. 충청남도 수수료 현황 및 요율체계 분석

1. 충청남도 수수료 현황

충청남도의 2006년 결산기준으로 세외수입의 비율을 살펴보면 다음과 같다. 전체세입에서 세외수입이 차지하는 비율은 12.46%로서 지방교부세 보다 더 큰 비중을 차지하고 있다.

또한 충청남도의 2006년도 결산기준(일반회계)으로 전년도에 비교해 보면 일반회계와 임시적세외수입이 각각 0.84%, 1.82%가 감소한 반면 경상적세외수입은 5.31% 증가를 하여 전체적으로는 2.99%가 증가를 하였다. 특히 경상적세외수입 중 수수료의 신장률이 가장 크게 나타났는데(133.6%) 2005년도 보다 33.64%가 증가하였다.

〈표 5〉 충청남도 일반회계 세입구성(2006년 결산 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분		금액	비중
합계		3,337,732	100
일반회계	소계	2,674,358	80.13
	지방세	787,104	23.58
	세외수입	415,978	12.46
	지방교부세	356,899	10.69
	중액교부금	-	-
	국고보조금	1,114,377	33.39
	지방채	-	-
특별회계	공기업 및 기타	662,958	19.87

자료 : 행정자치부, 지방재정연감, 2007.

〈표 6〉 세외수입 신장추세(2000~2006년)

(단위 : 억원, %)

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합계(일반+특별회계)		149,610	173,490 (116.0)	209,216 (120.6)	238,320 (113.9)	243,155 (102.0)	218,047 (89.7)	224,569 (103.0)
경상적세외수입	재산임대수입	196	220 (112.1)	296 (134.4)	380 (128.4)	708 (186.0)	775 (109.5)	772 (99.6)
	사용료수입	1,923	1,950 (101.4)	1,975 (101.3)	2,027 (102.6)	2,065 (101.9)	2,148 (104.0)	2,548 (118.6)
	수수료수입	615	732 (119.0)	772 (105.5)	825 (107.0)	804 (97.4)	621 (77.3)	830 (133.6)
	사업수입	2,534	2,798 (110.4)	2,602 (93.0)	2,278 (87.5)	3,414 (149.9)	3,918 (114.8)	3,299 (84.2)
	징수교부금수입	498	531 (106.6)	569 (107.2)	657 (115.5)	779 (118.4)	833 (107.0)	993 (119.2)
	이자수입	2,930	3,101 (105.9)	3,814 (123.0)	4,556 (119.5)	3,596 (78.9)	2,386 (66.3)	2,807 (117.6)
	소계	8,698	9,335 (107.3)	10,031 (107.5)	10,726 (106.9)	11,368 (106.0)	10,681 (94.0)	11,252 (105.3)
임시적세외수입	소계	39,740	40,688 (102.4)	52,935 (130.1)	83,566 (157.9)	79,619 (95.3)	66,994 (84.1)	65,776 (98.2)

주 : ()는 전년도 기준으로 신장률을 의미한다.

자료 : 행정자치부, 세외수입연감, 2007.

세외수입에서 수수료가 차지하는 비중은 일반회계 기준으로 0.47%이고 경상적 세외수입에서는 6.50%를 차지하고 있어 위에서 살펴본 바와 같이 충청남도에서 수수료의 비중은 다른 자치단체와 마찬가지로 매우 미비하게 나타나고 있다.

〈표 7〉 충청남도 경상적세외수입(2006년 결산 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분		금액	비중
경상적세외수입	재산임대수입	668	2.21(0.16)
	사용료수입	6,606	21.87(1.59)
	수수료수입	1,963	6.50(0.47)
	사업수입	2,355	7.80(0.57)
	징수교부금수입	4,378	14.50(1.05)
	이자수입	14,231	47.12(3.42)
	소계	30,201	100(7.26)
임시적세외수입	소계	385,777	92.74
계		415,978	100

주 : 일반회계기준이며, ()는 전체 일반회계에서 차지하는 비중을 의미한다.

자료 : 행정자치부, 세외수입연감, 2007.

그리고 수수료의 수입을 구체적으로 살펴보면 전체 수수료 중 증지수입이 대부분을 차지하고 있다. 이는 쓰레기처리봉투판매수입, 재활용품수거판매수입은 기초자치단체수입으로 이전되어 있기 때문이다.

〈표 8〉 충청남도 수수료 현황(2006년 결산 기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분		금액	비중
일반회계	증지수입	1,765	90.0(46.1)
	쓰레기처리봉투판매수입	-	-
	재활용품수거판매수입	-	-
	기타	198	10.0(5.1)
	소계	1,963	100(51.3)
기타 특별회계	증지수입	1,862	100(48.7)
	쓰레기처리봉투판매수입	-	-
	재활용품수거판매수입	-	-
	기타	-	-
	소계	1,862	100(48.7)
합계		3,825	100

주 : 비중에서 ()는 전체에서 차지하는 비중을 의미한다.

자료 : 행정자치부, 세외수입연감, 2007.

2. 수수료 요율체계 분석

1) 분석의 틀

(1) 연구의 전제

지방자치단체는 수수료를 활용함에 있어 적어도 3가지 문제에 직면하게 된다. 첫째, 지방자치단체에 의해 제공되는 재화와 서비스 가운데 어떠한 재화와 서비스에 사용료·수수료를 부과할 것인가? 둘째, 수수료의 산정에 어떤 비용들이 포함되어야 하는가? 마지막으로 재화와 서비스의 공급량(소비량)등의 관련변수들이 주어져 있을 때 단위당 적정한 수수료 수준은 얼마이어야 하는가? 이다. 즉, 첫 번째의 문제는 지방자치단체가 제공하는 공공재에 관한 논의를 기초로 하여 수수료가 부과되어야 할 재화와 서비스의 성격과 범주 내지 종류에 관한 사안이며, 두 번째 문제는 수수료도 가격인 만큼 민간부문의 가격결정 원리에 따라 어떠한 생산비를 기준으로 수수료를 결정해야 하는가 이다. 마지막 문제는 전자들의 문제가 해소되어 지방자치단체가 현실적으로 특정 서비스의 요금을 결정할 때 따르는 문제이다(김영규, 1995: 281). 이러한 문제들 중 본 연구는 마지막문제인 실제 수수료의 책정문제로서 적정한 요율수준에 관한 것이다. 이러한 수수료는 모든 수준의 행정서비스의 형태로 발생할 수 있다. 그 이유는 국가 및 지방자치단체의 활동들 대부분은 행정서비스의 형태로 나타나고 있기 때문이다. 따라서 이러한 서비스에 대한 반대급부로서 징수되는 수수료의 종류가 다양할 수밖에 없고 이러한 다양성으로 인해 수수료의 각각에 대해서 그 요율을 적정하게 부과하기란 사실 매우 어렵다. 더구나 수수료의 효용과 가치를 객관적으로 분석하여 요율결정의 기초적 기준인 원가를 분석함에 있어서도 어떤 항목에 대한 서비스를 제공함에 있어 관련된 행정활동들이 명확한 한계내에서 이루어지는 것이 아니고 여러 부서들이 중복 또는 복합되어 있기 때문에 어느 부분까지 행정비용으로 처리하여야 하는지가 곤란하다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 수수료의 징수의 형평성을 보장받고 지방자치단체의 재원확충을 위해서는 객관적이고 합리적인 수수료의 요율체계에 대한 분석이 필요하다.

이에 분석의 과정은, 충청남도 현재 제증명수수료 요율의 적정성을 검증하기

위해 현요율을 살펴 본 후 원가분석을 실시하였다.

2) 분석대상

본 연구의 분석대상은 현재 충청남도 제증명수수료는 7개항목 59개 세부종목으로 구체적으로는 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 충청남도 제증명수수료

(단위: 원)

구 분	기준	요액	비고
(증명)			
1. 직업에 관한 증명 가. 재직, 퇴직, 경력	1건	300	
2. 회계에 관한 증명 가. 원천징수 공제증명	1건	300	
나. 준공검사, 선금정산, 용역납품, 물품제조 및 구매실적 증명	1건	500	
다. 입찰·계약, 하자보증금등 보관확인 증명	1건	500	
3. 기타 제증명 가. 수산업에 관한 증명	1건	300	
나. 화재 증명	1건	1,000	
다. 소방시설 완비 증명	1건	3,000	
(인허가 등)			
1. 일반행정관계 가. 인·허가, 등록, 지정등의 대장 열람	1건	100	
나. 기타 각종인허가 신고필증등 재교부신청	1건	500	
2. 농수산물관계 가. 근해어업 허가신청	1건	6,500	
나. 시험어업 승인신청	1건	3,200	
다. 어획물 운반업 등록신청	1건	5,400	
라. 어업허가 유예신청	1건	4,600	
마. 어업허가사항 변경허가 신청	1건	2,600	
바. 어업허가증 재교부	1건	1,900	
사. 어획물 운반업 등록증 재교부 신청	1건	1,900	
아. 비료생산업 등록	1건	30,000	

구 분	기준	요액	비고
3. 복지환경관계			
가. 보건종합병원 개설허가	1건	100,000	
나. 병원·치과병원·한방병원·요양병원 개설 허가	1건	80,000	
다. 종합병원·병원·치과병원·한방병원·요양 병원 개설변경 허가	1건	50,000	
라. 현지의료인의 허가지역 변경허가 신청	1건	500	
마. 간호조무사 자격시험 응시	1건	5,000	
바. <삭제 2007.1.10>			
사. <삭제 2007.1.10>			
아. 소음·진동배출 시설설치 신고허가	1건	10,000	
4. 문화·공보·체육관계			
가. 음악·음악영상물, 비디오물, 게임업			
(1) 제작업·배급업신고	1건	20,000	
(2) 제작업·배급업신고사항 변경신고	1건	10,000	
나. 골프장업 및 스키장업			
(1) 등록신청	1건	130,000	
(2) 변경등록 신청	1건	50,000	
다. 기타 등록 체육시설업			
(1) 등록신청	1건	50,000	
(2) 변경등록 신청	1건	15,000	
라. 체육시설업 회원모집 계획서 제출	1건	5,000	
5. 경제통상관계			
가. 대규모 점포(대형점, 백화점등) 개설등록	1건	30,000	
나. 대규모점포 매장 증설등록	1건	30,000	
다. 석유판매업(일반 및 용제대리점) 등록	1건	30,000	
라. 석유판매업(부생연료유판매소) 등록	1건	20,000	
마. 승강기보수업 등록	1건	50,000	
바. 승강기보수업 등록증 재교부	1건	20,000	
사. 승강기보수업 변경등록	1건	20,000	
아. 전기공사업			
(1) 공사업의 등록신청	1건	40,000	
(2) 양도·양수에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	
(3) 상속에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	
(4) 법인합병에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	
(5) 잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우,기재난 부족등에 따른 등록증 및 등록수첩 재교부	1건	5,000	

구 분	기준	요액	비고
자. 전력기술관리업	1건	50,000	
(1) 종합설계업 등록신청	1건	45,000	
(2) 종합설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	30,000	
(3) 전문(1종)설계업 등록신청	1건	25,000	
(4) 전문(1종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	20,000	
(5) 전문(2종)설계업 등록신청	1건	15,000	
(6) 전문(2종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	50,000	
(7) 종합감리업 등록신청	1건	45,000	
(8) 종합감리업 양도·양수 또는 합병신고	1건	30,000	
(9) 전문감리업 등록신청	1건	25,000	
(10) 전문감리업 양도·양수 또는 합병신고	1건	5,000	
(11) 잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우 등록 증 재발급	1건	5,000	
(12) 설계·감리업의 대표자, 소재지, 상호, 기술인력 변경등록 등	1건	2,000	
차. 공인중개사 자격증 재교부	1건	30,000	
카. 석유대체연료판매업(대리점) 등록			
6. 개인정보열람·정정 청구			
가. 열람(단위화일당)	1건	300	
나. 사본(단위화일당)	1건	300	
다. 정정(단위화일당)	1건	300	
7. 기타 제증명, 민원인에게 경제적 이익이 수반되는 인·허가신청·신고·등록·지정·확인등으로 타법령에 수수료에 관한 규정이 없는 사항으로 민원사무처리규정에 정하는 것(법령상 의무사항 제외)	1건	300	

3) 분석방법

충청남도 제증명수수료의 요율을 분석하기 위해 아래와 같은 방법으로 실시하였다.

첫째, 현행 수수료의 요율의 경우 충청남도제증명수수료조례 별표 2에 나와 있는 수수료를 대상으로 하였다. 둘째, 요율에 대한 원가분석을 실시하기 위해 해당과에 조사표를 통한 원가요인들을 조사하였다⁵⁾. 또한 각종 수수료에 대한

5) 60개 항목에 대한 수수료를 조사하기 위해 10월 중순부터 11월 중순까지 약 한달간의 기간을 두고 직접방문 및 전화조사를 통해 실시하였으며 정확한 원가분석을 위해 원가정보가 미비한 수수료의 경우 2005년 행정자치부의 수수료전수 조사의 자료를 근거로 하였다.

처리시간을 조사하기 위해 종목별처리흐름 시간도 같이 조사하였다. 셋째, 해당 수수료에 대한 조사표를 통해 원가분석을 실시하였다.

마지막으로 원가분석을 통한 효율을 근거로 수수료 현실화 방안에 대해서 제시하였다.

4) 원가분석

(1) 원가요소의 분류

원가계산은 특정목적에 달성을 위하여 소비된 경제적 자원의 원가를 원가계산 대상에 할당하는 과정이다. 이때 원가계산 대상(cost object)이라 함은 원가를 특정·집계하고자 하는 최종적인 목적물로서 제품·용역 등이 이에 해당한다. 원가를 원가계산 대상과의 관련성 여부에 따라 분류하면 직접원가와 간접원가로 나눌 수 있다. 직접원가(direct costs)는 원가계산 대상에 직접 추적 할 수 없는 공통원가(common costs)의 성격을 지닌 원가이다.

본 연구수행과 관련하여 직접원가는 증명발급을 위하여 직접 투입되는 담당공무원이 인건비, 출장비(여비), 통신비, 인쇄비, 용지대, 컴퓨터 및 프린터기 등의 감가상각비 등을 들 수 있으며, 간접원가는 간접재료비·간접노무비·일반관리비 등이 있으나 본 과업에서는 제 증명 등 수수료의 특성을 감안하여 간접원가는 계산에서 제외하였다. 정부회계에서는 사전원가 개념으로 미래에 발생할 수 있는 원가를 과거의 실태와 미래의 예측 가능한 수량 및 단가의 산출 등을 통해서 수치화 하며, 이는 재료비, 노무비, 경비 등의 용역원가계산서상 금액과 일반관리비, 이윤 등의 손익계산서상 금액을 합산하게 된다.

(2) 단위당 비용산정

본 원가의 산출방법은 원가보상법에 의하여 계산하였다. 관공서의 고유의 업무를 처리함에 있어 원가를 산출하기에는 한계가 있으나 현재 가장 원가를 잘 반영할 수 있는 것은 원가보상법이다. 이로서 발급과정에서 발생할 수 있는 각종목별 발급시간을 측정하여 이를 토대로 원가의 기본요소로 계산하였다.

본 연구를 수행함에 있어 각각의 제 증명 등 수수료의 다양성과 특수성을 최대한 반영하기 위하여 크게는 인건비, 여비, 통신비, 인쇄비, 용지대, 감가상각비의 6가지로 구분하고 다시 이를 세분화하여 15가지의 단위당 세부 비용을 산정하여 각각의 제증명 등 수수료의 특성에 맞게 조합하여 원가를 산정하였다.

원가라 하면 일반적으로 간접원가까지 포함하는 것이 일반적이다. 본 수수료와 관련하여 간접적으로 적용하는 부분으로 타 지원부서가 될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 비용까지 적용하기 위해서는 관공서의 고유의 업무가 있다. 그러므로 이에 대한 비용은 본 과업에서는 관공서로서 고유의 업무대상이 되는 지원부서는 계산에서 제외하였다.

이에 대한 비용으로는 타부서의 인건비와 경비에 해당하는 전력비, 수도광열비 기타업무와 관련된 경비이다. 수수료의 발급을 위해서 전력을 사용하는 것은 아니며, 냉·난방과 관련된 비용 또한 그렇다. 물론 전산으로 발급되는 프린터와 복사하기에 소요되는 전력사용량은 프린터와 복사기를 사용할 경우는 사용하지 않을 경우보다는 보다 많은 전력이 사용되나 사용시간은 7초 내외이며 사용전력량 미미하여 원가에 반영하기에는 정수로 산출되지 않는다. 그러므로 본 과업에서는 이러한 내역은 원가에 계산하지 않았다. 세목별 산출기준의 산출기준은 다음과 같으며 노무비와 경비를 제외한 일반관리비와 이윤을 계산에서 제외하였다.

원가계산적용에서 각 종목별 적용기준은 다음 표와 같다. 각 종목별로 현행 직급에 대한 적정직급, 출장관계, 용지소모량, 장비별 감가상각비 등의 명세와 원가의 구성요소별로 정리하였다.

〈표 10〉 단위당 원가 집계표

(단위 : 원)

구분	규격	번호	단위	금액	적용기준	산출근거
인건비	6급26호봉	㉠	분	187.67	법률검토 및 유권해석필요	단위당 인건비산출
	6급19호봉	㉡	분	207.12	법률검토 필요	//
	8급25호봉	㉢	분	167.04	일반증명발급	//
여비		㉤	회	10,000	시내	2시간 이내
		㉥	회	20,000	시내	4시간 이상
통신비	전화료	㉦	회	171.00	시내통화3통화 이상	전화요금 산출근거 참조
		㉧	회	114.00	시내통화 2통화 기준	//
	우편료	㉨	회	350.00	일반우편	250원/우표, 100원/봉투
인쇄비	서식인쇄	㉩	회	28.33	증서	인쇄비 계산표 참조
용지대	A4용지	㉪	회	14.90	A4 80mg 기준	용지대 계산표 참조
		㉫	회	16.80	A4 120mg 기준	용지대 계산표 참조
감가 상각비	컴퓨터	㉬	회	43.2	삼보	1,040,000원/4년상각/25일/ 일8시간/30분기준
		㉭	회	41.7	삼성	1,000,000원/4년상각/25일/ 일8시간/30분기준
	프린터기	㉮	회	1.10	신도리코	792,000원/5년상각/25일/ 일8시간/1분기준
	복사기	㉯	회	1.95	청호	2,805,000원/5년상각/25일/ 일8시간/30초기준

3) 분석결과

(1) 원가결과

각 종목별 원가계산에서 산출된 수수료 종목별로 산출원가와 현재요금과의 관계 (산출원가에 대비한 현행요금의 수준=현행요금/산출원가)를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 11〉 수수료 원가결과

(단위 : 원, %)

구 분		현요금	원가 결과	비고	원가 보상비
1. 직업에 관한 증명					
가. 재직, 퇴직, 경력	1건	300	351		85.47
2. 회계에 관한 증명					
가. 원천징수 공제증명	1건	300	0	무료 발급	
나. 준공검사, 선금정산, 용역납품, 물품제조 및 구매실적 증명	1건	500	953		52.47
다. 입찰·계약, 하자보증금등 보관확인 증명	1건	500	953		52.47
3. 기타 제증명					
가. 수산업에 관한 증명	1건	300	해당과 없음	명칭변경 어선원부 등본	
나. 화재 증명	1건	1,000	해당과 없음	관할소방서	
다. 소방시설 완비 증명	1건	3,000	해당과 없음	관할소방서	
1. 일반행정관계					
가. 인·허가, 등록, 지정등의 대장 열람	1건	100	×		
나. 기타 각종인허가 신고필증등 재교부신청	1건	500	×		

구 분		현요율	원가 결과	비고	원가 보상비
2. 농수산관계					
가. 근해어업 허가신청	1건	6,500	69,487		9.35
나. 시험어업 승인신청	1건	3,200	129,654	폐지 대상	2.47
다. 어획물 운반업 등록신청	1건	5,400	5,513	시군이관 행안부	97.95
라. 어업허가 유예신청	1건	4,600	4,978	시군이관 행안부	92.41
마. 어업허가사항 변경허가 신청	1건	2,600	2,820	10건 시군이관 행안부	92.20
바. 어업허가증 재교부	1건	1,900	2,997	5건 시군이관 행안부	63.40
사. 어획물 운반업 등록증 재교부 신청	1건	1,900	2,997	5건 시군이관 행안부	63.40
3. 복지환경관계					
가. 보건종합병원 개설허가	1건	100,000	187,482		53.34
나. 병원·치과병원·한방병원·요양병원 개설 허가	1건	80,000	163,852		48.82
다. 종합병원·병원·치과병원·한방병원·요양 병원 개설변경 허가	1건	50,000	69,332		72.12
라. 현지의료인의 허가지역 변경허가 신청	1건	500		폐지 대상	
마. 간호조무사 자격시험 응시	1건	5,000	5,964		83.83
아. 소음·진동배출 시설설치 신고허가	1건	10,000	×		
야. 비료생산업 등록	1건	30,000	100,634		29.81

구 분		현요율	원가 결과	비고	원가 보상비
4. 문화·공보·체육관계					
가. 음악·음악영상물, 비디오물, 게임업					
(1) 제작업·배급업신고	1건	20,000	76,068	폐지 대상	26.29
(2) 제작업·배급업신고사항 변경신고	1건	10,000	76,068	5건	13.15
나. 골프장업 및 스키장업					
(1) 등록신청	1건	130,000	260,670		49.87
(2) 변경등록 신청	1건	50,000	260,877		19.17
다. 기타 등록 체육시설업					
(1) 등록신청	1건	50,000	발급건 수없음	폐지 대상	
(2) 변경등록 신청	1건	15,000	발급건 수없음	폐지 대상	
라. 체육시설업 회원모집 계획서 제출	1건	5,000	발급건 수없음	폐지 대상	
5. 경제통상관계					
가. 대규모 점포(대형점, 백화점등) 개설등록	1건	30,000	×		
나. 대규모점포 매장 증설등록	1건	30,000	×		
다. 석유판매업(일반 및 용제대리점) 등록	1건	30,000	48,243		62.18
라. 석유판매업(부생연료유판매소) 등록	1건	20,000	48,415		41.31
마. 승강기보수업 등록	1건	50,000	68,638		72.85
바. 승강기보수업 등록증 재교부	1건	20,000	68,638		29.14
사. 승강기보수업 변경등록	1건	20,000	68,638		29.14
아. 전기공사업					
(1) 공사업의 등록신청	1건	40,000	76,613		52.21
(2) 양도·양수에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	8,464		59.07
(3) 상속에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	8,464		59.07
(4) 법인합병에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	8,464		59.07
(5) 잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우,기재난 부족등에 따른 등록증 및 등록수첩 재교부	1건	5,000	8,464		59.07

구 분		현요율	원가 결과	비고	원가 보상비
자. 전력기술관리업					
(1) 종합설계업 등록신청	1건	50,000	76,613		65.26
(2) 종합설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	45,000	48,239		93.29
(3) 전문(1종)설계업 등록신청	1건	30,000	48,239		62.19
(4) 전문(1종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	25,000	48,239		51.83
(5) 전문(2종)설계업 등록신청	1건	20,000	48,239		41.16
(6) 전문(2종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	15,000	48,239		31.10
(7) 종합감리업 등록신청	1건	50,000	96,613		51.75
(8) 종합감리업 양도·양수 또는 합병신고	1건	45,000	52,335		85.98
(9) 전문감리업 등록신청	1건	30,000	76,613		39.16
(10) 전문감리업 양도·양수 또는 합병신고	1건	25,000	52,426		47.69
(11) 잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우 등록증 재발급	1건	5,000	8,464		59.07
(12) 설계·감리업의 대표자, 소재지, 상호, 기술인력 변경등록 등	1건	5,000	26,371		18.96
차. 공인증개사 자격증 재교부	1건	2,000	×		
카. 석유대체연료판매업(대리점) 등록	1건	30,000	48,415		61.96
6. 개인정보열람·정정 청구					
가. 열람(단위화일당)	1건	300	×		
나. 사본(단위화일당)	1건	300	×		
다. 정정(단위화일당)	1건	300	×		
7. 기타 제증명, 민원인에게 경제적 이익이 수반되는 인·허가신청·신고·등록·지정·확인 등으로 타법령에 수수료에 관한 규정이 없는 사항으로 민원사무처리규정에 정하 는 것(법령상 의무사항 제외)	1건	300	×		

첫째, 대부분의 수수료 종목들이 원가의 80%미만인 것으로 나타났다. 평균 원가보상률도 55.35%정도로 매우 낮은 요율을 보이고 있다.

둘째, 실제 담당과에서 업무가 아니거나 무료발급 또는 평균 3년동안 건수가

없는 수수료도 존재하고 있다. 이는 폐지대상(10개종목)으로 원천징수공제증명(무료), 시험어업승인신청, 어획물운반업등록신청, 어업허가유예신청, 어업허가사항변경허가신청, 현지의료인의허가지역, 변경허가신청, 제작업배급업신고, 체육시설업등록신청 및 변경등록신청, 체육시설업회원모집계획서제출 등이다.

Ⅳ. 충남 수수료 효율체계 현실화 방안

충청남도 수수료 효율체계의 현실화를 위해 다음과 같은 방안들을 설정해 볼 수 있다.

첫째, 수수료의 성격에 따른 현실화 방안이다.

수수료는 대부분 반대급부성과 사용자부담금원칙에 의한 종목이 많은데 이를 분류하여 반대급부성은 바로 현실화하는 방안과 도청 고유의 업무(공공성이 있는 업무)와 비수익적 종목은 현실화 시기를 단계적으로 인상하는 방안이다. 즉, 공공요금이라는 점을 감안하여 최소 2~3년주기로 단계적으로 인상하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 12〉 현실화에 대한 시기

구분	반대급부성	공익, 고유업무, 비수익적종목
수수료 종목	각종허가·인가·등록등	증명, 확인원등
인상율	85%이하 85%로, 85%이상 바로 현실화	85%이하는 85%로, 이 이상은 현재 요금에서 30%씩 단계적으로 현실화
현실화시기	현실화 시점을 기준으로 추가인상은 2~3년 주기	

둘째, 85%이하 수수료 종목만 85% 수준으로 현실화 방안이다.

현재의 수수료 현실화의 필요성을 요하게 하는 것은 85%이하가 되는 수수료 때문에 발생한 문제이다. 이에 원가의 85%이하가 되는 수수료를 기준으로 현실화를 시행하고 인상율과 인상시기는 첫째 기준으로 시행하는 방안이다.

〈표13〉 수수료 요율 제시

(단위 : 원)

구 분		현요율	원가 결과	원가 보상비	요율 제시
준공검사,선금정산,용역납품,물품제조 및 구매실적 증명	1건	500	953	52.47	800
입찰·계약,하자보증금등 보관확인 증명	1건	500	953	52.47	800
근해어업 허가신청	1건	6,500	69,487	9.35	50,000
시험어업 승인신청	1건	3,200	129,654	2.47	100,000
어업허가증 재교부	1건	1,900	2,997	63.40	2,500
어획물 운반업 등록증 재교부 신청	1건	1,900	2,997	63.40	2,500
비료생산업 등록	1건	30,000	100,634	29.81	85,000
보건종합병원 개설허가	1건	100,000	187,482	53.34	150,000
병원·치과병원·한방병원·요양병원 개설 허가	1건	80,000	163,852	48.82	130,000
종합병원·병원·치과병원·한방병원·요양 병원 개설변경 허가	1건	50,000	69,332	72.12	58,000
제작업·배급업신고	1건	20,000	76,068	26.29	60,000
제작업·배급업신고사항 변경신고	1건	10,000	76,068	13.15	60,000
골프장 등록신청	1건	130,000	260,670	49.87	220,000
골프장 변경등록 신청	1건	50,000	260,877	19.17	220,000
석유판매업(일반 및 용제대리점) 등록	1건	30,000	48,243	62.18	40,000
석유판매업(부생연료유판매소) 등록	1건	20,000	48,415	41.31	40,000
승강기보수업 등록	1건	50,000	68,638	72.85	55,000
승강기보수업 등록증 재교부	1건	20,000	68,638	29.14	50,000
승강기보수업 변경등록	1건	20,000	68,638	29.14	50,000
공사업의 등록신청	1건	40,000	76,613	52.21	60,000
양도·양수에 따른 등록증 및 등록수첩 교부 신청	1건	5,000	8,464	59.07	7,000
상속에 따른 등록증 및 등록수첩 교부신청	1건	5,000	8,464	59.07	7,000
법인합병에 따른 등록증 및 등록수첩 교부 신청	1건	5,000	8,464	59.07	7,000

구 분		현요율	원가 결과	원가 보상비	요율제시
잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우, 기재 난 부족등에 따른 등록증 및 등록수첩 재 교부	1건	5,000	8,464	59.07	7,000
종합설계업 등록신청	1건	50,000	76,613	65.26	65,000
전문(1종)설계업 등록신청	1건	30,000	48,239	62.19	40,000
전문(1종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	25,000	48,239	51.83	40,000
전문(2종)설계업 등록신청	1건	20,000	48,239	41.16	40,000
전문(2종)설계업 양도·양수 또는 합병신고	1건	15,000	48,239	31.10	40,000
종합감리업 등록신청	1건	50,000	96,613	51.75	70,000
전문감리업 등록신청	1건	30,000	76,613	39.16	50,000
전문감리업 양도·양수 또는 합병신고	1건	25,000	52,426	47.69	35,000
잃어버리거나 헐어 못쓰게 된 경우 등록 증 재발급	1건	5,000	8,464	59.07	6,500
설계·감리업의 대표자, 소재지, 상호, 기술 인력 변경등록 등	1건	5,000	26,371	18.96	10,000
석유대체연료판매업(대리점) 등록	1건	30,000	48,415	61.96	40,000

V. 결론

충청남도 제증명수수료의 현실화를 위한 대안으로서 크게 원가분석 방법의 개선과 합리적인 부과기준, 그리고 종합적인 효율체계의 대한 검토의 필요성으로 구분할 수 있다.

우선 원가분석 방법에 관한 개선방안으로서 본 연구에서는 기존의 원가분석방법을 통하여 살펴보았다. 그러나 원가분석을 함에 있어서 가장 중요한 것은 정확한 원가분석방법도 중요하지만 무엇보다도 원가분석의 기초인 항목별 단가를

어떻게 정밀하게 파악하느냐에 달려있다. 다시 말해서, 공공서비스에 대한 수수료를 결정함에 있어서 해당 담당과의 현황파악을 정확히 한 이후에 원가분석을 하여야 한다. 즉, 각 원가분석방법에 의해 원가를 산정하는 항목들이 정해져 있다고 하여도 업무량과 업무시간 그리고 소모품비등이 각 항목별로 상이하기 때문에 이러한 현황들이 파악된 이후에 원가를 분석하여야 한다.

사적부문의 원가분석방법을 공공부문에서 사용한다는 것은 한계가 있겠지만 다른 원가분석방법의 비교를 통하여 기존의 원가분석방법의 문제점을 파악하고 좀 더 정확한 원가계산을 함으로써 수수료를 결정함에 있어 합리적인 효율조정이 가능하기 때문이다. 즉, 사적부문의 원가분석방법을 공공부문에 도입하여 현행 원가분석방법의 적정성을 파악할 수 있다.

또한 활동기준원가계산을 행정업무 개선에 적극적으로 활용하여야 하는데 구체적으로는 다음과 같다.

첫째, 활동기준원가계산을 통하여 단순한 원가분석을 통한 비용절감을 목적으로 한 업무개선이 아닌 업무프로세스의 본질적 개선을 통해 비용삭감과 고객만족도의 두 가지 측면을 도모함으로써 사적부문에서 도입하고 있는 원가경영시스템(ABM: Activity-Based Management)으로 발전도 고려하여야 한다.

둘째, 행정평가시스템의 활용으로서 지방자치단체의 표준화된 행정서비스(쓰레기, 수도, 도로유지등)에 있어 업무활동단위당 효율성을 측정해 현장에서 업무개선의 효율화를 위한 활동에 인센티브를 부여하기 위한 하나의 방법으로 사용할 수 있다.

셋째, 부과기준에 대한 개선방안으로서 수수료에 대한 합리적인 원가보상률을 결정하는 기준을 설정하여야 한다. 즉, 원가분석방법에 의해 결정된 원가를 해당 항목에 얼마나 적용해야 하느냐에 대한 문제이다. 이러한 문제는 수수료를 일정한 기준에 따라 원가보상률을 달리 결정함으로써 해결할 수 있다. 그러나 객관적이고 합리적인 기준을 설정한다는 것은 매우 어렵다. 본 연구에서도 살펴보았듯이 각각의 부과기준들은 주관성을 배제한채 객관적으로 결정할 수가 없기 때문이다. 따라서 원가보상률을 결정함에 있어 객관적으로 지표화 시키는 방법이 더 효율적일 것이다. 즉, Neels와 Caggiano가 제시했던 공공재적 특성을 객관적으로 지표화 방법은 좋은 예가 되겠다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 우리나라

에 맞는 지표개발을 위해 노력해야 한다는 것이다. 이를 위해 수수료의 성질에 맞는 검토항목들을 설정한 후 전문가 또는 통계분석을 이용한 합리적인 가중치를 결정해야 한다.

넷째, 재정분권화를 위한 자주재원 확충에 있어 수수료의 확충을 위한 도와 해당시군간의 정책적 노력이다.

오늘날 지방분권화에 따른 지방재정의 안정적이고 자율적인 확보노력은 지방행정에 있어 중요한 당면과제이다. 즉, 중앙정부의 지원에 의한 의존수입과 지방세증대의 한계성으로 인해 지방의 재원조달방법도 다양해져야 하는데 수수료는 지방재정의 건전화와 지방자치단체의 운영에 있어 효율성 증대를 위한 수단으로서 적합하다. 그러나 이러한 수수료의 세입증대는 이론적으로만 달성될 수 없고 충청남도과 시군간의 효율적인 재원배분 정책과 더불어 각 자치단체는 지역여건을 고려한 자주수입원 개발을 위한 꾸준한 자체노력 및 지방자치단체의 자주재원확충의지가 필요한 것이다. 이와 같이 수수료에 대한 자치단체들의 인식을 전환함으로써 좀 더 효율적인 효율체제로 개선될 것이며 궁극적으로는 지방분권, 특히 재정분권에 있어서 필수적 요소인 재원확충에 도움을 줄 것이다.

< 참고문헌 >

- 구정옥(2003), “ABC를 이용한 신용협동조합의 금융상품 수익성 분석모형”, 『한국회계정보학회』, 회계정보연구, 제19권.
- 김종상·안경섭(2001), “Borge의 대표자 유권자 모형을 응용한 지방세외수입의 결정요인 분석”, 『한국비교정부학보』 제5권 제1호.
- 김종순(1999), “공공서비스의 향상과 사용료·수수료의 현실화 방안”, 『지방재정』, 제21권 제3호.
- 김종희(1999), “광역시의 세외수입에 관한 비교분석과 과제”, 한국지방재정논집 제4권 제1호, 『한국지방재정학회』.
- 박치득(2001), “상수도서비스 사용료의 형평성 제고에 관한 연구”, 『조선대학교 사회과학연구』, 제22집 제1호 통권 27호.

- 염명배(2003), “지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안”, 2003 지방재정세미나, 「한국지방재정학회 · 한국지방재정공제회」.
- 오희환 · 박기관(1996), 사용료 · 수수료의 요율 조정 방안, 한국지방행정연구원.
- 이수범(2002), “지방세외수입의 확충방안”, 『지방재정』, 제21권 제3호.
- 전상경(2002), “지방세외수입의 현황과 문제점”, 『지방재정』, 제21권 제3호..
- 차재덕(1994), "활동기준원가계산(ABC)에 관한 연구", 『전북대학교 산업경제연구소 논문집』, Vol. 25.
- 한국생산성본부(2000), 행정수수료 원가산정모델의 개발.
- Anthony T. Logalbo(1982), "Responding to tax Limitation : Finding Alternative Revenues", Governmental Finance.
- Bahl. Roy W. & Johannes F. Linn(1992), Urban Public Finance in Developing Countries(New York: Oxford University Press).
- Bureau of the Census, United States State & Local Government Finances by Level of Government, 1992~2001.
- Kim. Soo Keun(1997), "Local Autonomy and Fiscal Resources in Korea." in Ehtisham Ahmad, Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, Brookfield. Vermont: Edward Elagar.

지방정부간 갈등 사례분석을 통한 갈등관리 방안: NIMBY·PIMFY 갈등 사례를 중심으로-

임정빈

성결대학교 행정학부 교수

정진복

성결대학교 행정학부 학사과정

이철호

성결대학교 행정학부 학사과정

이정은

성결대학교 행정학부 학사과정

A Study on the Conflict Management Scheme through the Case Analysis of Conflicts between Local Governments: Focused on the Case of Conflicts Related to NIMBY and PIMFY

This study attempted to compare and analyze the cause, progressive process and settlement of conflicts between local governments through the conflicts surrounding the establishment of cremation facilities, a typical NIMBY facility, the designation of a harbor, and a typical PIMFY facility. It presented the policy implications of the common settlement method and the settlement method likely to be found in each case through the analysis of two cases.

Based on the findings of analysis of two cases, the following effective conflict

management method between local governments was presented: First, parties to the conflict need to make efforts to establish trust. Second, it is necessary to legislate the conflict management technique and complement the law and system to revitalize the window to collect opinions such as public hearings which residents attend. Third, it is necessary to coordinate the balance of equity to minimize the economic difference due to NIMBY/PIMFY facilities.

Key Words : Public Conflict, Conflict Management, Intergovernmental Relations, NIMBY, PIMFY

요 약

본 연구는 대표적 님비시설인 화장장설치와 대표적 뽐피시설인 항만명칭에 대한 갈등을 통하여 지방정부간의 갈등원인, 진행과정, 갈등해결의 3단계를 중심으로 비교·분석하고, 두 사례의 분석을 통하여, 공통적인 해결방법과 각각의 사례에서 개별적으로 찾을 수 있는 해결방법의 정책적인 시사점을 제시함으로써 궁극적으로 지방정부 간의 상생협력 방안을 모색하는데 이바지하고자 하였다.

분석결과 지방정부간 효과적인 갈등관리방법을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 갈등 당사자들 간의 신뢰 확보에 대한 노력이 필요하다. 둘째, 갈등관리기법의 법제화 및 주민공청회 같은 의견수렴창구를 활성화 하는 법과 제도의 보완적 측면이다. 셋째, 님비/뽐피시설들로 인한 경제 등의 격차를 최소화 할 수 있는 형평성의 균형조정을 들 수 있다. 마지막으로 갈등관련 연구 및 갈등관리의 전문가 양성을 위한 교육프로그램의 마련이 필요하다. 갈등은 협상이나 중재에 의해 해결되는 경우가 많기 때문에 이러한 갈등전문가의 양성은 필수적이다.

주제어: 공공갈등, 갈등관리, 정부간관계, NIMBY, PIMFY

I. 서 론

공공갈등이란 국가나 지방자치단체 등이 당사자인 갈등으로, 국민의 권리와 의무에 광범위한 영향을 미치는 정책이나 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등이다. 공공갈등이 발생하면 정책집행 및 사업실행이 지연되며 추가적 사회비용이 증가되고 정부를 비롯한 공공기관의 신뢰가 저해 되는 등 경제적, 사회적 비용의 손실을 초래한다. 그러므로 공공갈등을 효율적으로 관리하여 국내적으로는 사회적, 경제적 비용의 손실을 최소화하고 국제적으로는 급속하게 변화하는 세계흐름에 빠르게 대처함으로서 국가 경쟁력 향상에 대한 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 1995년 민선 지방자치제 실시 이후, 지방정부의 역할이 신장되면서 역할과 책임 또한 크게 증대되었다. 특히 지방정부들의 생산적·경제적인 기능이 강조되기 시작하면서 각종 국책사업이나 국제 대회, 국제 행사 등과 같은 대규모의 사업을 유지하려는 경쟁이 치열해지고 있다. 반면에 지방정부나 주민에 피해를 주고 이익이 되지 않는 사업 등은 기피하는 경향을 보이고 있다. 이러한 이율배반적인 인식과 행위로 말미암아 현재 정부 간 갈등은 폭발적으로 증가하고 있는 추세이다. 이와 더불어 경제성장에 따른 지역 간, 계층 간의 격차 문제와 같은 사회적 문제들이 대두되면서 지방정부는 중앙정부로 하여금 이와 관련된 문제해결에 필요한 정책 수립을 요구하고 있다. 이 결과 대규모 국책사업의 계획과 집행이 증가되고 있으나 이로 인한 갈등 또한 더욱 증대되고 있는 실정이다. 그러므로 공공갈등의 합리적 해결, 즉 중앙정부와 지방정부의 신뢰회복과 지방정부간의 협력 등을 통한 사회적 통합과 경제적 합리성 추구는 국가발전을 위한 효율적 국정관리라는 측면에서 중요성이 높아지고 있다. 본 연구는 공공갈등 중에서 충남지역 지방정부간 대표적 님비갈등사례인 홍성군 화장장 현대화 사업 사례와 대표적 핼피갈등사례인 당진군과 평택시의 향만명칭 분리지정 사례를 비교·분석하였다. 본 연구의 목적은 님비사례와 핼피사례의 비교를 갈등의 진행 과정에 따라 갈등관리 요인별로 분석하여 갈등관리 방안을 도출하고 이를 바탕으로 지방정부간 갈등관리의 정책적 시사점을 제시하는데 있다.

Ⅱ. 이론적 논의와 분석틀

1. 공공갈등의 정의

갈등(conflict)이란 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직 간의 추구하는 목적이 대립되는 상황에서 불가피하게 발생하는 현상이라고 정의할 수 있다. 또한 갈등은 개인의 변화 및 사회적 변화의 근원으로 사용하게 되며 타인과의 상호작용을 토대로 자연적인 성장의 발로가 된다. 이와 같이 상호작용에 또 형성된 여러 가지 선택과 양태가 바로 갈등인 것이다(Lulfs & Cahn, 2000).

공공갈등이란 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등을 의미한다(강영진, 2000:74). 공공갈등은 기본적으로 쟁점의 성격을 중시하는 용어이다. 이와는 달리 갈등당사자를 기준으로 하여 공공갈등을 정의하기도 하는데, 즉 공공갈등을 “국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 당사자인 갈등으로서 국민의 권리와 의무에 영향을 미치고 정책·법령, 산업의 추진과정에서 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 이해 발생하는 갈등과 분쟁”으로 정의하기도 한다(신창현, 2005:15). 공공갈등은 사적 개인 또는 집단사이에서 발생하는 민민갈등과는 달리 공공갈등의 경우 갈등의 당사자와 관련해서 직접적인 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양하며 여기에 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 포함된다. 즉, 갈등원인과 관련해서는 그 원인이 복합적이라는 점을 특징으로 갖는다. 또한 상충된 이해관계와 가치가 그 갈등의 원인이 된다(박재묵 외, 2005:40).

갈등관리(conflict management)는 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 재발하지 않도록 통제하고 관리하는 접근방식이다. 갈등관리의 궁극적인 목표는 갈등이 무절제하게 표출되는 것을 막고 조직, 사회, 국가의 효율성을 극대화하는 것이다. 따라서 이를 이루기 위한 제도적 장치마련과 시스템을 운영할 전문가적 리더십이 필요하다(강영진, 2000:16). 갈등의 당사자들은 자기 집단에 돌아올 편익(pay-off)을 고려하여 협조 또는 갈등전략을 선택한다(권경득외, 2004:559). 갈등의 당사자는 상대방과 불일치에 직면하였을 경우 취할 수 있는 방법은 다섯 가지이다. 첫째, 자기주장을 계속하여 자신을 충족시키는 방법, 둘

째, 양보를 통해 상대방을 충족시켜주는 방법이다. 그리고 이 두 가지 방법은 조합에 따라 5가지 갈등관리방식으로 변환 될 수 있다. 첫째, 상대방을 압도하고 자신의 주장을 관철시키는 강요, 둘째, 상대방의 의견을 따르는 수용, 셋째, 상호교환과 상호양보를 통한 타협, 넷째, 상대방의 주장을 모두 만족시키는 협조, 다섯째, 자신과 상대방의 주장을 모두 무시하는 회피 등이다(고정훈, 2002; 강성철외, 2005; 권경득외, 2004, Lulofs & Cahn, 2000). 지방정부간 갈등이 당사자 간에 의한 자율적으로 해결하는 것이 바람직하나 갈등의 당사자 간의 해결이 어려울 경우에는 제3자의 개입을 통해 갈등을 해결하는 것이 보다 효율적이다. 제3자 조정방식으로는 상급기관에 의한 조정, 특별 기구에 의한 조정, 분쟁조정위원회에 의한 조정, 지방정부 분쟁조정위원회에 의한 조정, 사법부에 의한 조정 등이 있다(임정빈외, 2008).

공공갈등의 유형은 중앙정부 및 광역정부, 기초정부로 구분하는 갈등 주체에 의한 수직적 갈등과 수평적 갈등으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 수직적 갈등은 중앙정부와 광역지방정부간, 중앙정부와 기초지방정부간 그리고 광역지방정부와 기초지방정부간 갈등으로 분류할 수 있다. 수평적 갈등은 중앙정부의 부서 간 갈등, 광역지방정부간 갈등, 기초지방정부간 갈등으로 나누어 볼 수 있다.

〈표 1〉 공공갈등의 유형

		구 분	내 용
갈등 유형	주체	수직적	중앙정부↔광역지방정부, 중앙정부↔기초지방정부 광역지방정부↔기초지방정부
		수평적	중앙정부 부서간, 광역↔광역지방정부, 기초↔기초지방정부
	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, 사회기관시설명, 지명 등)
		관할구역	관할권·재산권을 중심으로 한 갈등
		사무권한	권한·기능범위의 모호성에 의한 갈등

자료: 임정빈 외, 2008: 188.

또한 정부간 관계에서 나타날 수 있는 갈등의 성격에 따라 지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 불이익이 되는 시설의 설치를 무조건적으로 반대함에 따라 발생하는 갈등인 기피갈등(넘비갈등), 지방정부 또는 지역주민들이 자기지역에 이익이 되는 시설의 설치를 요구함에 따라 발생하는 갈등 유치(핼피갈등), 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(임정빈 · 정성균 · 송봉근, 2008:188-189).

2. 넘비(NIMBY)와 핼피(PIMFY) 갈등의 특성

갈등은 불균등한 자원 분배의 메커니즘에서 비롯된다(Simmel, 1995; Coser, 1956). 갈등을 야기하는 자원은 유·무형의 재화, 서비스, 권한 등을 포함하는데, 이러한 자원에 내재된 특성은 개인이나 집단간 상호의존구조 및 여기에서 파생되는 갈등과 협력과정에서 심대한 영향을 미친다(Gardener, Ostrom & Walker, 1990; 임정빈, 2007). 특히 자원이 공유재적 성격을 가지고 있을 경우, 외부효과를 발생시킴으로써 갈등을 더욱 심화시킬 수 있다. 외부효과를 발생시킨다는 점은 공유재의 주요한 특성으로 이해된다. 이 경우 이익을 발생시키는 긍정적 외부효과와 손실을 끼치는 부정적 외부효과로 분류할 수 있는데, 결국 이러한 외부효과에 따른 편익 배분의 비형평성이 ‘공유재의 딜레마’⁶⁾의 요체라 할 수 있는데, 합리적 이용자들은 가능한 많은 양의 공유재를 사용함으로써 자신의 이익을 극대화하려 한다(김은희, 2006:136-165). 이러한 재화의 특성이 지방정부간 관계와 관련되어 발생하는 현상이 바로 넘비와 핼피갈등이다. 넘비시설과 핼피시

6) 공유재의 딜레마는 재화의 특성의 특성에 비롯되는 집합행동과 효율적 배분의 딜레마를 일컫는다. 올슨(Olson, 1965)과 오스트롬(Ostrom, 1990), 하딘(Hardin, 1968) 등의 논의가 함의하는 바처럼, 공유재의 비용-편익분리구조는 그것의 무임승차현상을 불러일으키고, 사용행위에 있어서도 과도한 사용을 야기한다. 하딘은 이를 공유지의 비극으로 개념화 한다. 재화에 내재된 이러한 특성은 갈등을 구조화 하는 중요한 요인으로 작용하기 때문에, 갈등의 예방 · 관리를 위해서는 공유재의 배분과 활용에 관련한 협력의 규칙들이 요구된다.(임정빈, 2007 재인용).

설은 사회전체나 국가적인 차원에서 볼 때, 없어서는 안 될 필수적인 시설들이다. 그렇지만 님비·핍피갈등은 특정한 재화에 대해 국가 전체 또는 공동의 이익보다는 그 지역의 이익만을 추구하려는 행태에서 비롯된다. 이러한 현상을 야기하는 핵심요소는 공유재의 외부효과라고 할 수 있는데, 님비갈등은 비선호시설의 유치를 다른 지역에 떠넘기거나 인접지역의 시설이 자신들의 거주 환경에 부정적 영향을 미친다는 판단에서 발생하는 기피갈등이며, 핍피갈등은 자기지역에 유리한 산업시설이나 공공시설을 유치하고자 하는 과정에서 발생하는 유치갈등으로 나타나고 있다(임정빈, 2007:157).

3. 연구의 설계

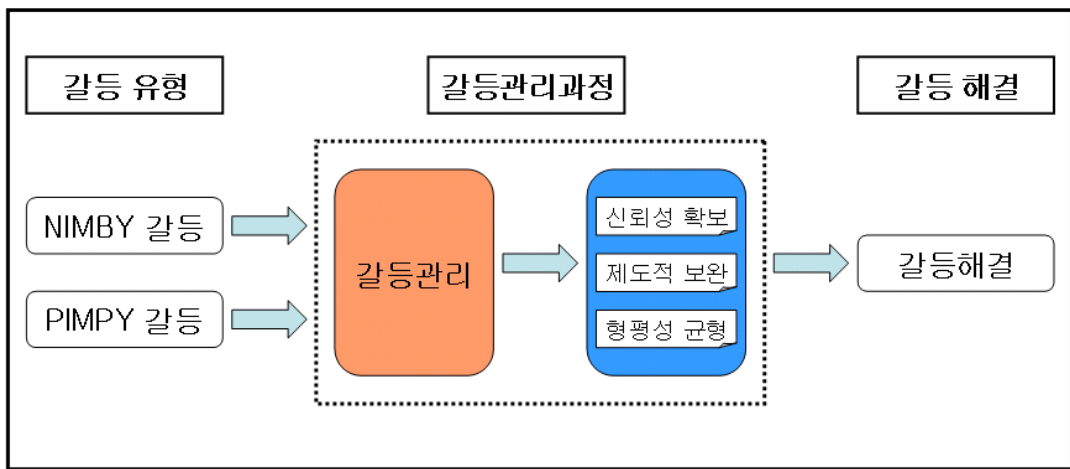
1) 연구의 분석 틀

1995년 지방자치제도가 실시된 이후 지방정부의 효율성과 경제성이 중요시되면서 중앙정부의 대규모 국책사업, 공공시설 이전, 세계적인 대회의 유치 등에 지방정부의 참여가 확대되었다. 이로 인한 지방정부간의 갈등 및 협력문제가 급증하고 있으며, 갈등원인 또한 더욱 다양화, 복잡화되고 있는 실정이다. 따라서 많은 연구자들은 한정된 자원, 지역이기주의, 정부 간 인식의 차이 등 지방정부간의 갈등원인을 파악하고 이를 해결함과 동시에 협력방안을 모색하기 위한 다양한 연구를 진행해왔다(김종원, 2006: 2).

특히 공공갈등은 오랫동안 진행되면 해결을 하는데 어려움이 있으며, 해결과정에서 너무나 큰 사회적 부담을 초래하는 경우가 많다. 공공갈등은 경제적 측면에서의 막대한 갈등비용뿐만 아니라 사회통합의 저해 또는 지역·계층·집단간 대립·불화라는 어찌면 더 큰 사회적 비용을 초래한다는 점에서, 다른 어떤 국가정책과제 보다도 중차대한 정책과제로 대두되고 있다. 그러므로 갈등의 관리의 중요하다. 갈등관리는 주로 당사자간 협상이나 교환 그리고 제3자에 의한 조정 및 중재 과정에서 이루어진다. 본 연구에서는 선행연구의 검토를 통해⁷⁾ 신

7) 이에 대한 본 연구자들이 검토한 주요한 논문은 다음과 같다. 임정빈외, 2008. 권경득·최병학 외, 2007; 문명재외, 2007; 하혜영, 2007; 정규호, 2007; 임정빈, 2007; 강문희, 2006; 김영중, 2006; 이수장, 2006; 이동기, 2005; 우양호·강성철, 2006; 김광구·신창현, 2006; 이민창외, 2006; 권영규, 2006; 이석호·김용훈, 2006; 장우영·임정빈,

되, 제도, 형평성의 영향요인이 갈등관리에 주요한 요소임을 밝혀내고 갈등관리의 이 3가지 요인을 갈등의 발생, 갈등관리, 갈등의 해결 등의 갈등 진행상황 속에서 어떠한 영향을 주었는지 분석하고자 한다. 본 연구에서는 선행연구의 종합적인 고찰을 통해 신뢰, 제도, 형평성을 핵심적 요인으로 선정하고 그 하위변수들을 아래와 같이 논의한다.



〈그림 1〉 분석의 틀

2) 분석기준의 정의

(1) 신뢰성의 확보

갈등의 근본적 원인을 규명하고 다루지 않는다면 갈등을 해결할 수 없다. 이 말의 함축적 의미는 갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 뿌리에 놓여있는 갈등 당사자들의 요구와 이해관계뿐만 아니라, 실제적이고 감정적인 문제들까지도 반드시 분쟁해결의 과정 속에서 다루어야 한다는 것이다. 즉 갈등당사자들이 지속가능한 관계를 유지하기 위해서는 표면적 문제 이상의 더 깊은 필요를 채워야 하고 요구를 충족시켜야 한다. 신뢰성은 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

2006; 강인호외, 2005; 배응환, 2005; 성지은, 2005; 김도희, 2004.

① 지방정부에 대한 주민의 신뢰성

기피시설을 입지시키려는 지방정부와 그것을 거부하는 지역주민의 갈등구조가 대부분인 님비현상에서는 지역주민과 지방정부간의 갈등관계가 극명하고 뚜렷하게 나타나기에 지방정부와 지역주민간의 신뢰성 유무여부가 중요하다.

② 지방정부간의 신뢰성

여기서의 신뢰성이란 정부 간의 신뢰성으로, 상대방 정부에 대해 긍정적 태도를 가지는 것을 의미한다. 정부 간의 관계에서는 자율성과 독립성, 이해관계의 지나친 강조로 갈등이 생겨나기 쉽다. 따라서 집행자들의 발언과 행동에는 일관성과 진실성이 있어야 하고, 서로가 정책결정과정에서 사회적으로 중요하다고 생각되는 문제를 반영함으로써 공익을 대변하고 책임감이 생길 때 양자 간의 신뢰성은 높아지며, 정책의 성공적 집행과 원만한 협조가 가능하다(주상현, 2000).

③ 시설(선호/기피)의 신뢰성

기피시설에 반대하는 사람들은 그 시설의 인근에 거주하는 것에 대해 거부적 성향을 나타내게 되고, 이는 주로 과거의 경험의 결과, 어떤 시설들은 건강 및 환경적 위해를 초래한다고 낙인찍혀, 만약 그러한 기피시설들이 자신이 사는 지역에 입지하게 된다면 자신의 지역공동체도 낙인 찍혀 주민들의 사회적 활력을 위협한다는 것이다(Edelstain, 2004). 이러한 두려움과 불신으로 인해 주민들은 시설입지에 따른 영향을 정당하게 평가하려고 하지 않고 따라서 안전에 대한 비이성적인 요구를 하게 되며, 이러한 요구가 충족되지 않을 경우 반대로 나아가게 된다(이수장, 2006:171). 유치시설의 신뢰성의 경우 지역주민들은 자신의 지역에 유치시설이 설치될 경우, 지역 경제의 발전으로 이어지고 결국 지역주민들의 삶의 질 향상에 큰 영향을 미치기 때문에 유치시설의 수용을 적극적으로 지지하게 되고, 주민들의 참여를 이끌어 낼 수 있게 된다. 따라서 유치시설은 신뢰성 측면에서 지역주민들의 긍정적인 반응과 적극적인 참여를 만들어 낼 수 있는 것이다.

(2) 제도의 활용

갈등해결의 결과뿐만 아니라 그 과정에서 공정성과 정당성을 확보하지 못하면

갈등을 해결하는 것은 불가능하다. 갈등을 해결하는 과정이 공정하여야만 그 결과도 지켜지고 정당성을 인정받을 수 있다. 공정성과 정당성을 확보하기 위해서는 각 집단이나 사회의 이해관계의 정책적, 제도적인 보완도 필요하다.

(3) 형평성의 추구

갈등상황 속에서 사람들의 기본적인 요구는 크게 다르지 않다. 갈등의 당사자들은 양측이 형평성이 있게 수용할 수 있는 해결책을 스스로 이끌어 낼만한 공통의 이해와 목적을 발견하기 쉽지 않지만 불가능한 일은 아니다. 정부간 공공갈등 속에서도 이러한 요구조건의 마련이 절실하게 필요하다. 결국 그러한 요구조건이 미치는 영향의 정도에 따라 갈등해결의 실마리가 생겨날 수 있기 때문이다(임정빈, 2007:161-163).

모든 갈등관리에서 가장 중요시 되는 부분은 바로 신뢰 및 제도, 형평성이라고 할 수 있다. 갈등의 해결을 위한 절차설계의 문제 이전에 갈등의 과정에 참여한 이해당사자들 모두 상생 할 수 있는 결과의 도출을 위해서는 이해관계자간 신뢰성 확보를 통한 합의문화의 형성이 필수적이다. 또한 신뢰는 갈등해결제도의 집행과정에서 갖게 되는 거부감을 감소시키며 함께 공존하도록 유도하는 역할을 하고 있다. 신뢰는 갈등해결에 있어 어쩌면 가장 우선시 될 수도 있는 중요한 부분으로서 제도의 매끄러운 집행을 이끌어 내며 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·강화하는 역할을 담당하고 있으며 다원화된 사회에서 더욱 중요시 되고 있다. 마지막으로 형평성의 균형은 최근 지방정부와 지역주민들에 대한 보상적 접근이라고 할 수 있다. 지역이기주의로 인하여 생기는 지방정부의 갈등은 결국 지역에 대한 이익창출의 목적 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 기피시설을 짓는 곳에는 그만큼 보상을 해주어야하고, 이익시설을 짓는 곳에는 여타 근접 지방정부와의 경제적 격차 등을 고려하여 선택하여야 한다.

Ⅲ. 지방정부간 공공갈등 사례분석

1. 당진항 분리지정 갈등 사례

1) 배경

정부의 에너지 다원화 정책에 따라 1986년 LNG전용항구 조성되면서 무역항인 ‘평택항’으로 신규지정 되었다(항만법시행령 2조). 이후 제 1종 지정항만(국제무역항)으로 지정하는 과정에서 항계를 당진군과 아산시, 화성군에 이르는 지역까지 확대 지정하고 항 명칭을 ‘평택항’으로 처음 사용하게 된다. 당시 당진에 부두 시설물과 부두 조성계획이 없었기 때문에 평택항의 항만에 당진이 포함된 것에 이의를 제기하거나 관심을 갖지 않는다. 하지만 평택항 지정이후 당진 쪽 해안에 2개의 부두를 가진 항구임에도 고유의 명칭을 사용하지 못하고 당진 쪽 해안에 대규모 공단조성으로 산업물동량이 발생하고 그로 인해 항만 개발이 시작되면서 갈등이 야기되었다. 당진군은 관내 항만 시설에 대해서 항만법을 개정하여 ‘당진항’으로 별도 지정하여 줄 것을 요구하고 1998년부터 당진항 분리지정 활동에 본격적으로 나서게 된다(김운식, 2005). 2003년 4월 정부합동조사단이 ‘평택·당진항’이란 절충안을 내놓고 당진군이 수용하면서 갈등이 일단락되는 듯 하였다. 그러나 해수부가 공동명칭에 따른 평택시의 불만을 무마하기 위하여 그동안 진행되어 왔던 도계분쟁 소송의 취하를 권고하자 당진군이 이를 거부하여, 당진군과 평택시 양측은 팽팽하게 맞서는 갈등증폭을 보이게 된다. 그러나 항지정문제로 인하여 평택항의 예산이 감소하고 개발자체의 지연으로 위기감을 느끼면서 양 지방정부간 갈등해결의 분위기가 나타나기 시작하였다. 그리고 2004년 6월 25일 해수부는 관련 지방정부관계자와의 간담회를 개최하여 ‘평택·당진항’ 명칭을 부여하기로 결정하고 항만기능 전환 통보를 하였다. 이러한 상황 속에서 도계분쟁과 관련된 헌법재판소의 권한쟁의 심판소송에서 당진군이 승소하면서 양지방정부의 합의를 유도하는 분위기가 조성되었다. 해양수산부는 2004년 12월 30일 항만의 명칭을 ‘평택당진항’으로 하는 ‘항만법시행령’ 개정안을 공포함으로써 ‘평택당진항’의 명칭이 공식적으로 사용되게 되었다.

2) 전개과정

① 갈등의 발생기

1998년 3월 평택항 항만시설 1단계 제방 및 안벽공사가 준공되면서 공유수면 매립토지가 발생하자 평택시는 이를 지적공부에 등록하게 되고 당진군도 매립토지 중 일부가 해상 도계를 침범했다면서 이 땅을 임의로 지적공부에 등록하면서 갈등을 잉태하게 된다. 당진군은 해양수산부(이하 해수부) 등 3곳에 평택항 기본계획을 변경하여 ‘당진항’을 지정해 줄 것을 요청하였다(김운식, 2005:40).

갈등의 발단은 항만의 명칭이 항만법상, 행정관례상, 사업계획상 자주 바뀌므로 인하여 항만 명칭의 대한 명확한 기준의 미비가 주요한 원인이다. 이러한 상황에서 당진군은 항만법 개정을 통해 항만명칭을 ‘당진항’으로 분리해 줄 것을 요구하였다. 평택시는 정책혼선을 초래와 항만의 경쟁력 저하 등의 문제점과 명칭확보하려는 지방자치단체의 행위는 갈등을 유발하는 요인이므로 항명분리에 반대한 입장이었다. 또한 양 자치단체의 적극적인 요구와 반대활동 그리고 이에 대한 단체장장의 적극적인 관심이 갈등 발생의 주요한 요인이다. 당진군은 ‘당진항’ 분리요구를 체계적·효과적으로 수행하기 위하여 당진군의회내의 ‘당진항지정특별위원회’를 구성하고 당진군의 각 기관사회단체들이 총망라된 ‘당진항지정범국민추진위원회’⁸⁾를 결성하여 활발한 활동을 보였다. 이에 맞서 평택시 역시 ‘평택항분리반대결사반대범시민투쟁위원회’를 결성하고 반대 여론조성 및 활동 등을 적극적으로 펼쳐나갔다. 이에 상급단체의 충청남도과 경기도 개입과 양 자치단체와 관련된 정치권도 합류하여 활동하였다. 당진군 추진위는 주민서명운동, 범군민토론회 등을 통하여 적극적인 요구를 하였으며 국회의원선거에서도 핵심 공약으로 제시하고 선거전후에 지역주민에 대한 지지획득을 위하여 당진항분리지정 활동에 적극적인 역할들을 보여주고 있다.

8) 당추위는 ①당진항(무역항) 지정 및 관할 기관 이전 실현 ②항계 및 도계 조정을 통한 당진바다의 소유권 수호 ③항만전용 및 운영권의 지자체 이관을 통한 지역발전 기여 등을 내용으로 한 결의문을 채택하고, 향후 권기대회, 토론회개최, 서명운동 전개, 관계부처 및 기관 방문, 해수부 정책관계자초청간담회, 해수부장관 면담, 당진항 지정 용역 발주 등 사업을 전개키로 한다(당진항지정추진위 소식지, 2000. 10. 1).

<표 2> 당진항 분리지정 갈등 사례의 진행과정

날 짜	주 요 내 용
1986. 12.5.	평택항 명명
1997. 12.7	평택항 항만시설(서부두)이 일부 준공
1999. 4.	당진군 측에서 당진항 분리 지정 요구
2000. 9. 7.	당진항 지정 범군민 추진위원회 결성
2000. 9.20.	당진항 지정 건의서 발송(청와대, 국무총리실, 해수부, 행자부 등)
2001. 10. 4.	해수부와 양 자치단체 실무협의회 구성
2001. 10.11.	해수부 주관으로 실무협의회를 구성, 정책심의회에 상정합의
2001. 12.18	정책심의회에서 당위성인정, 다만 기술적인 사항은 소위원회를 구성해 검토 후 다음 회의에서 확정
2002. 3.15/6.4.	해수부·당진군 1차, 2차 실무협의회 개최
2002. 11. 6.	평택시와 당진군 자치단체장 및 의회 의장 협의회 개최
2002. 12.26.	제 19회 중앙항만정책심의회 개최
2003. 1.	합동조사단 발족
2003. 4.22.	합동조사단은 정책대안 제시를 통해 명칭 변경안과 현재에 계류되어 있는 도계분쟁 소송 취하 등을 제시
2003. 6. 7.	당진군 평택·당진항 통합명칭 수용의견 해수부에 제출
2004. 3.14.	평택시장·당진군수 권한대행 간 간담회 개최
2004. 5.	합동조사단의 정책대안 제시안 수용(평택·당진항 명칭)
2004. 5.	해수부가 도계분쟁 취하하지 않으면 현 명칭 사용 고수
2004. 6.25.	해수부가 평택시에 평택·당진항 명칭부여 결정 항 기능전환 통보권고
2004. 9.23.	도계분쟁과 관련하여 현재에 낸 권한쟁의 심판소송에서 당진군 승소
2004. 11.19.	평택·당진항으로 변경하는 내용의 항만법 시행령 중 개정령 입법예고
2004. 12.21.	국무회의에서 항만법 시행령 중 개정령(안) 가결
2004. 12.30.	항만법시행령 개정안 공포
2005. 1.	평택·당진항 명칭사용

자료 : 배응환, 2008; 권경득·최병학 외, 2007; 김운식, 2005.

②갈등의 증폭기

당진군은 과거 불합리하게 확정됐거나 설정된 해상 도계 및 항계를 현실에 맞게 재조정해 줄 것을 요구하게 된다. 따라서 상대적으로 넓은 수역과 항만들이 차지하고 있는 평택항계를 당진항으로 분리 지정해줄 것을 요구하게 된다. 그러나 해수부는 곤란한 입장을 보이면서 ‘평택·당진항’으로 변경할 것과 헌법재판소(이하 현재)에 계류 중인 도계분쟁을 소송을 취할 것을 요구하였으나 당진군

이 받아들이지 않음으로 인해 갈등이 더욱 증폭하였다.

충청남도, 당진군, 당진항추진위 등 여러 단체들의 적극적인 해수부장관의 진전된 반응을 이끌어 내었으며, 이에 2001년 10월 11일 해양수산부 주관으로 실무 협의회를 구성해 중앙항만정책심의회에 상정하는데 합의하게 되고 이 같은 움직임에 평택지역에 있는 시민단체 뿐만 아니라 지역정치권도 반대의사를 적극 표명하게 된다.

한편 중앙항만정책심의회 결정에 따라 소위원회가 개최⁹⁾되었으나 의결내용에 대한 이견으로 합의를 이끌어내는 데는 실패하게 되면서 당진군은 중앙항만정책심의회 개최이후 지속적으로 해수부 측과 접촉했으나 이견을 좁히지 못하여 한동안 일진일퇴의 줄다리기를 계속하게 된다. 이러한 상황 속에 당진군과 당진항 지정추진위는 2002년 11월 27일 1천여 명의 군민이 참여한 가운데 해수부 앞에서 당진항 분리지정 요구 관철 범국민 결의 대회를 개최한다. 이에 맞서 평택시 역시 1천여명이 참석한 가운데 대규모 시위를 벌이는 등 양측의 의견이 날카롭게 대립하게 된다. 이후 해수부는 중앙항만정책심의회에서 명확한 결론을 유보한 채 3개월 간의 합동조사단활동을 통해 다시 논의하기로 결정한다. 2003년 4월 22일 합동조사단의 조사 후 정책대안 제시를 통해 변경안 등을 제시하게 된다. 하지만 당진군의 반대 입장을 표명하자 당진군이 도제갈등 소송을 취하지 않고 당진항 분리를 계속 주장할 경우 현 평택항 체제를 그대로 유지하겠다고 최후통첩 했으며 이에 따라 당진항 지정운동은 급박하게 돌아가게 된다.¹⁰⁾ 2003년 7월 당진군 개발위원회가 해수부와 국회농림해양수산위원회를 잇따라 방문하여 당진항 지정을 촉구하는 탄원서와 건의문을 제출한다.¹¹⁾ 또한 해수부의 정확한 입장을 밝히지 않을 경우 강경한 방법을 동원하겠다고 밝히게 된다. 평택시 역시 항만 통합명칭으로 바뀔 경우 평택항 개발을 위한 투자들에 당진군의

9) 이후 2002. 12. 26일 제 19회 중앙항만정책심의회에서 결론을 유보. 3개월간 합동조사단활동을 통해 논의하기로 함. 여기에서 ①당진항 분리 지정하는 안, ②명칭만 변경하는 안, ③지역항만제를 도입하는 안 등을 둘러싸고 양측의 이해당사자를 배제시킨 가운데 전문가들로 구성된 합동조사단에서 검토기로 결정함.(김운식, 2005)

10) 2003년 5월16일 청와대 비서실장 주재 사회갈등 현안 관련회의에서 현재 소송 결과 확정까지 현 체제 유지로 결정. 당진항 지정을 유보함.

11) 개발위원회는 탄원서에서 '당진항명 결정 지연으로 지역을 갈등과 혼란으로 빠뜨리지 말고 빠른 시일 내에 지정을 해 줄 것을 촉구했으며 도제 기준으로 평택시보다 당진군 면적이 광범위한데도 당진항명을 부여 받지 못해 입은 당진군민의 정서와 갈등해소를 위해서라도 반드시 지정하여 달라'고 주장.

무임승차의 결과라며 극렬히 반대하면서 양측이 팽팽히 맞서는 갈등양상을 보이게 된다. 당진군의 최종입장 정리를 위해 열린 2003년 5월 3일 당진항 워크숍에서 상당수가 유보적인 입장을 밝혔으나 실리를 위해 해수부의 안건을 수용하자는 의견이 다소 우세했으나 당진군은 소송을 절대 취하할 수 없다고 입장을 밝힌다. 결국 2003년 5월 7일 당진군은 해수부에 통합명칭을 수용하는 대신 도계갈등은 취하할 수 없다는 최종 의견서를 발송한다.

③ 갈등의 해소기

2004년 3월 19일에서 5월 11일까지 양 자치단체는 4차례 만남을 통해 이 문제를 논의하였다. 항만 명칭부여 문제의 논란으로 평택항 관련 예산이 감소하고 개발자체가 지연됨에 따라 위기의식을 느끼면서 협력 분위기 조성 and 합의를 유도하기 위해서였다. 결국 2004년 6월 25일 해수부가 간담회를 개최하여 ‘평택·당진항’ 명칭부여의 결정과 항만기능전환통보를 권고하게 된다. 해수부는 현재의 결정이전에는 해당 지자체의 원만한 합의를 원칙으로 하되 불합의시 중앙항만정책심의를 통해 최종 결정한다는 방침을 밝혔다. 2004년 9월 23일 도계갈등관련 권한쟁의심판소송에서 당진군이 승소함으로서 평택·당진항의 수용 전제조건이 소멸되었다. 당진군은 통합명칭을 수용추진하기로 결정하였으며 평택시도 해수부의 조정안을 수용하기로 하였다. 이에 따라 해수부는 항만법시행령 중 개정령(안)을 입법예고하고 12월 21일 가결, 12월 30일 공포되었다. 2005년 1월 1일부터 ‘평택·당진항’ 통합명칭을 사용하게 되었다.¹²⁾ 양 자치단체가 빠른 대응으로 갈등해결은 가시화되고 있었다. 강경일변도로 대응하던 태도를 변화와 해수부가 적극적인 중재역할이 갈등해결의 주요 요인이 되었다. 또한 주민의 지속적인 관심, 지역정치권의 개입, 지역 언론 및 시민단체의 활동이 갈등 해소에 중요한 역할을 하였다(권경득·최병학 외, 2007).

12) 협의내용은 ①10월 중 평택 당진군 통합명칭 부여(평택시 대표는 원칙적으로 동의하나 평택정서상 시기조절 요망) ②항계확장 등 변경문제 조기 해결 ③서부두 노무 관계는 별개처리 ④항 운영은 평택 지방해양수산청 관리 등이다.

3) 갈등관리 분석

(1) 신뢰성에 따른 요인

① 지방정부에 대한 주민의 신뢰성

양 지방정부의 주민들은 양 지방정부와 지역성장기구(추진위, 대책위 등)가 주도하는 단체에 참여하여 활동하였다. 또한 지방정부는 이러한 지역성장기구의 구성과 활동에 직·간접적 후원을 하고 단체장을 비롯한 지역정치인이 적극적으로 활동함으로써 지역주민들로 하여금 신뢰감과 참여의식을 높이는 데 많은 영향을 미쳤다. 이러한 결과로 범국민대회나 시위등과 간담회 등의 적극적인 주민들의 참여를 이끌어냈다. 따라서 유치시설은 신뢰성 측면에서 지역주민들의 긍정적인 반응과 적극적인 참여를 만들어 낼 수 있는 것이다.

② 지방정부간의 신뢰성

평택시와 당진군은 당초 갈등상황이 발생했을 때 서로 한 치의 양보도 없었으며, 변함없는 강경일변도로 대응하였기에 갈등은 더욱 심화되기만 하였다. 이러한 해결가능성이 보이지 않는 상황의 지속은 더 이상의 서로에게 이득보다는 해가 될 것이 라는 판단 아래에 갈등 해결기의 시점에서는 협상에 적극적인 자세로 나섰다. 또한 갈등 발생기에 소극적인 태도로 일관하던 중앙정부가 결국엔 적극적인 중재자의 역할을 함으로써 두 자치단체의 상호협상에 도움을 주고, 이로 인해 두 자치단체 간의 이해합치를 통한 신뢰성 확보에 도움을 주었다.

③ 시설(선호/기피)의 신뢰성

‘평택당진항’의 명칭을 둘러싼 갈등은 정(positive)의 외부효과에 대한 기대감이 주요한 요인 중에 하나이다. 양 지방정부는 항만명칭이 가져올 편익에 대한 주관적 판단을 통해 항만명을 자신들의 지역명이 반영된 명칭으로 명명되기를 고집하였고 이 때문에 갈등은 심화되었다. 항만시설은 지역 경제의 발전으로 이어지고 결국 지역주민들의 삶의 질 향상에 큰 영향을 미치기 때문에 유치시설의 수용을 적극적으로 지지하게 된다. 또한 항만명칭은 지역민들의 향토심과 자부심을 고무케 하여 지역통합에 기여할 수 있다. 시설의 유치나 기피가 경제적 요

인에만 달려있지 않다. 지역 내 유치시설이 되었을 때 인접지역에 우월의식 증대되기 때문에 항만명칭에 특정지역의 명칭이 명명되는냐 아니냐는 지역주민들의 시설에 대한 신뢰에도 지대한 영향을 미치게 된다.

(2) 제도적 요인

평택시와 당진군의 ‘평택·당진항’에 대한 분리지정 갈등은 결국 해수부의 적극적인 개입과 두 자치단체의 협의로 인하여 해결되었다고 볼 수 있다. 처음에 제도적·법적인 정확하지 않은 기준으로 인하여 갈등이 발생하게 되었다. 또한 불합리하게 획정된 해상 도계 및 항계의 재조정에 대한 중앙정부의 소극적 대응과 지방정부의 강경한 대응이 갈등의 증폭을 가져왔다. 이로 인한 문제들의 해결을 위하여 해수부는 조금 더 적극적인 대응을 하게 되는데 2004년 6월 25일에는 ‘경기도 해양수산국장, 평택부시장, 평택항만청장’ 등을 소집하여 간담회를 개최하게 된다. 또한 해수부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 등의 활동, 항만법시행령개정에 대한 높은 의지 등을 보이고 있다. 또한 갈등증폭기부터 정치적인 개입으로 인하여 상호 간의 이익 구축뿐만이 아니라 갈등해결에도 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 결과는 해수부는 항만법시행령 중 개정령(안)을 입법예고하고 12월 21일 국무회의에서 항만법 시행령중 개정령(안)이 가결되었고 12월 30일 개정안이 공포되었다. 이듬해 1월 1일부터 ‘평택·당진항’ 통합명칭을 사용하게 되었다. 중앙정부의 적극적인 제도적 보완과 협상의 중재자로 나서면서 당진과 평택의 갈등이 조율되게 된다.

(3) 형평성에 따른 요인

지방정부간 선호시설 입지갈등 시 어느 한쪽으로 이익이 치우치지 않고 평등하게 배분하는 것을 의미한다. 사례의 갈등초기에 당진군에서 항만 분리를 요구하였다. 지역 앞에 있는 바다에 항만을 설치했지만 결국 평택항으로 명명되면서 당진군에게 돌아오는 이익이 적었기 때문이다. 이는 바로 지역 간의 형평성 문제에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 그러나 항만 분리는 항구의 기능을 제대로 하지 못하고, 평택과 당진의 항만에 필요한 시설의 확충이 필요했다. 즉, 당진군

의 향만 분리지정을 수용할 경우, 해수부의 통괄 관리·운영이 어렵기 때문에 국가적 예산 및 인력 낭비가 불가피하다는 판단이다. 이에 초기에는 미온적이었던 정부의 태도가 갈등이 증폭되자 해수부를 중심으로 적극적인 대처에 나섰다. 결국 당진과 평택의 합의로 명칭을 당진-평택항으로 명명함으로써 상호 갈등이 해결되었다. 평택항이 될 경우 당진이 손해를 보고, 당진항이 될 경우 평택이 손해를 보는 형평성에 맞지 않는 상황을 형평에 맞게 조율한 사례라고 볼 수 있다. 향만명칭은 경제적 편익을 발생시키는 지역공공재의 성격을 가지고 있다. 그렇지만 향만자체가 발생시키는 편익과 향만명칭이 발생시키는 편익의 수혜범위는 항상 일치하지 않는다. 즉, 향만명칭에 따라 발생시키는 편익은 반드시 양 지역에 균등하게 배분되지 않을 수 있다. 예를 들어 ‘평택항’, 또는 ‘당진항’은 일방에 배타적으로 편익을 점유시킬 수 있다. 또한 ‘평택당진항’, 또는 ‘당진평택항’ 등으로 어느 지역의 명칭이 앞에 명명 되는냐에 따라 더 많은 편익을 가져다 줄 것으로 인식된다.

2. 홍성군 화장장 현대화 사업

1) 배경

충청남도 내 유일한 시설인 홍성군 화장장은 1978년에 홍성군 금마면 봉서리 120-13번지 일대에 건립하여 현재까지 운영되고 있다. 그러나 동 시설은 낡고 노후하여 잦은 고장, 분진·소음이 발생하고 유족을 위한 시설이 부족하여 이용자들에게 여러모로 불편을 주었다. 이에 홍성군은 화장장 이용의 질을 높이고 화장, 납골의 수요의 한계에 능동적으로 대처하기 위하여, 또한 시한부 매장제도 도입에 따른 정부묘지억제정책에 부응하고자 화장장의 현대화를 모색했다. 홍성군은 주변 자연과 건물이 조화를 이루는 현대식 화장장을 장례와 화장, 납골 등 모든 장례 절차를 한곳에서 할 수 있도록 확대 조성하고, 유택동산 및 기타 부대시설도 계획하여 모두의 휴식의 공간으로 만들기 위해 2001년 12월, 1만3,987평에 총 사업비 154억 원을 투입하여 하여 화장장을 현대화하는 계획(2003년 9월~2005년 7월)을 수립하게 되었다.

〈표 3〉 홍성 화장장 현대화 사업의 주요 내용

세부사업	주요사업내용	소요사업비
화장장	- 연면적 863평, 화장로 6기 - 관리사무실, 유족대기실, 분향실, 휴게실 등	80억원
납골당	- 연면적 581평, 봉안능력 25000기 규모	17억 2천만원
유택동산 및 쓰레기처리시설	- 유택동산 1식(유골뿌리는 시설) - 쓰레기처리·소각시설, 옥외휴게실	8억원
기타부대시설	- 장례식장 352평, 주변공원조성 등 - 주차장 시설: 250대 규모	48억 8천만원

자료: 이수장, 2006: 173

그러나 화장장 현대화 사업은 많은 비용이 소요되는 사업으로 홍성군 자체 재정만으로는 사업의 진행이 어려워 충청남도내 각 지방자치단체들에게 그 비용의 공동분담을 요구하였으나 일부 지방정부가 거부하여 갈등이 발생하였다. 또한 내부적으로도 지역주민들이 기피시설이라는 이유로 화장장의 확충 반대와 수혜 사업에 대한 요구 등으로 갈등이 발생하였다. 그러나 이후 충청남도 시장·군수협의회를 통한 시·군간 공동운영 및 공동분담협약서 체결을 통한 합의와 주민 설명회 등을 통한 홍성군과 주민과의 합의를 통해 갈등이 해소되고 사업이 추진되었다.

2) 전개과정

(1) 갈등의 발생기

1978년부터 충청남도 내 유일한 화장장을 운영해오던 홍성군은 시설의 노후화와 수용의 한계가 나타나자 화장장 현대화 및 확장사업을 계획하여 추진하였다. 시설의 현대화를 위해서는 국비와 도비뿐만 아니라 도내 타 지방정부로부터 출연금을 받아 추진해야 하는 실정이었다. 홍성군은 2001년 3월 충청남도 시장·군수협의회 개최 시 화장장 현대화 사업의 공동부담안을 제안하였으나 몇몇 지

방정부에서 공동분담 거부 의사를 밝히며 반대하였다. 이에 홍성군은 반대 지역의 주민들의 이용을 제한하게 되고 이 지역주민들과의 마찰이 빚어지게 된다. 이후 반대를 표명했던 지방정부와의 협의를 통해 공동분담하기로 하여 시장·군수협의회에 안건을 상정하여 결정하려 하였으나 번번이 합의되지 못하자 갈등이 발생하기 시작 하였다.

〈표 4〉 홍성군 화장장 현대화 사업의 추진과정

날 짜	주 요 내 용
2001. 3.30	충남 시군협의회에서 홍성화장장현대화사업의 자치단체별 분담금 제안
2001. 3.31	홍성군 화장장 및 납골당 사용제한 통보
2001. 12	홍성화장장현대화사업 계획 추진
2002. 9.25	홍성화장장현대화사업에 따른 주민공개질의 및 민원 발생
2002. 12.23	화장장현대화사업 국, 도비 교부 결정
2003. 4.9	화장장현대화사업 최종 확정 ¹³⁾
2003. 4.25	도시계획시설결정 용역설계발주
2003. 6.27	화장장 현대화사업 분담금 최종조정협의
2003. 8.5	화장장현대화사업 주민설명회 개최
2003. 8.29	도시계획시설결정 용역 공사 중지, 주민반대로 열람공고 지연 및 사전 환경성검토협의
2003. 9.25	봉서마을 주민대표자와 간담회 개최
2003. 10.21	간담회 개최, 화장장주변지역주민지원기금 차등지원협의
2003. 11.4	화장장 현대화 사업추진에 따른 수해사업제시
2003. 12.22	홍성군 의회, 화장장 주변지역주민지원기금설치 및 운용조례 개정안 통과 →개정안 공포(2003. 12.30)
2004. 3	기본설계 및 설계착수 (2004년 9월까지- 180일)
2004. 7.30	화장장현대화사업 기본설계 용역보고회 ¹⁴⁾
2004. 10.27 - 11.19	화장장현대화사업 교통영향평가 용역설계 결의 및 심의의뢰
2004. 11.29 - 12.13	주민의견청취
2005. 1.18	군의회 의견청취
2005. 2.22	농업진흥 지역해제, 충청남도 교통영향평가 심의 승인
2005. 5.30	도시계획시설 사업 실시계획 인가
2005. 6.13	화장장 현대화사업 분담금 납부 완료
2005. 6.24	홍성군과 봉서마을 주민대표 간 합의서 교환
2007. 5	화장장 준공

자료 : 권경득·최병학 외(2007); 이수장, 2006.

(2) 갈등의 증폭기

2001년 10월 홍성군 화장장현대화사업에 국·도비가 지원되고 공식적으로 추진되자 이를 인지하게 된 주민들의 본격적인 반대활동이 이루어지던 시기이며 지방정부 간에도 분담금 문제가 해결되지 않아 갈등이 증폭되던 시기였다. 화장장 건립계획이 홍성군의 일방적인 발표로 알려지자 2001년 11월 화장장 인근 봉서마을 주민들이 주민총회를 개최하고 결사반대를 결의하였다. 또한 이들은 군 사회복지과를 방문하여 반대 입장을 전달하고 결의문을 제출하였다(이수장, 2006: 176). 한편 홍성군은 현대화 사업에 대한 교부금을 신청하여 2002년 12월 중앙정부로부터 국비 3562백만 원을 지원받았으나 지원의 기준이 현재 시가와와는 동떨어져 있었기에 사업의 추진이 어려웠다. 이에 홍성군은 국비와 사업비의 격차를 해소할 만한 군비가 부족하여 집행을 미루고 있다가 사고이월하지 않아 국비를 반납할 처지에 있었다. 홍성군은 홍성화장장은 전체 도민이 이용하는 시설이므로 지난 3년간의 도내 자치단체별로 화장장 이용률과 노인인구수, 인구수 비율로 사업비용을 공동부담을 해야 한다고 주장하면서 분담제의를 하였다. 반대와 찬성의 우여곡절 끝에 2003년 6월 27일 충청남도 시장군수협의회에서 홍성 화장장현대화사업을 위한 도 및 시, 군간 공동분담 협약서를 체결하였다. 그 주요내용은 도내 유일한 화장장인 홍성화장장을 현대식 종합장묘시설로 개선하기 위하여 소요되는 비용을 도와 시군이 공동 출연함과 동시에 필요한 사항을 규정한다는 것이다.¹³⁾ 사업비는 현금으로 출연하되 충청남도 및 각 시군에서는 2003 회계연도 및 2004 회계연도에 각각 50%씩 분할하여 사업비를 납부하여야 하고, 2003년에는 12월말까지 2004년에는 3월말까지 홍성군수가 정하는 계좌로 납입하여야 한다. 사업비 출연은 이 협약에 따라 2회로 한함을 원칙으로 하되 시설완공 후 홍성군수는 시설을 독자적으로 운영하면서 시설보수비, 운영비에 대하여 추가지원을 요청할 수 없도록 하였다. 홍성군수는 화장장과 납골당의 사용료, 관리비의 징수 등에 홍성군민과 출연 시·군 간에 차등을 두어서는 안 된다고 규정

13) 당초 계획보다 화장로 8기에서 6기, 납골당 30,000에서 25,000기로 축소.

14) 용역보고내용: 총 사업비 154억, 화장로 8기, 봉안 능력 2만5천기, 500평 규모의 장례식장, 공원 및 휴식공간.

15) 시설물의 주체는 홍성군수이며 홍성군수는 관련법규를 준수하여 현대화된 종합장묘시설을 건립하고 준공 후에는 출연 시, 군이 화장장을 이용하는데 불편이 없도록 최선의 노력을 다해야 한다는 것이다.

하였다. 또한 화장장 사용료의 산출시 현 토지매입가격 및 실거래 가격, 건축비 및 부대시설비 최근의 물가 상승률 기타 비용 등을 충분히 반영하여 원가조사 전문기관의 평가금액을 토대로 충청남도지사와 사전협의를 받도록 하였다.

도내 지방정부간 갈등은 협의회를 통한 협약에 의하여 해결돼 2003년 8월에 지역주민들을 대상으로 주민설명회를 시행하였다. 그러나 지역주민들의 반대는 계속되었고 예상보다 강력하였다. 주민들은 홍성군의 화장장 이용률이 가장 낮음에도 불구하고 충남도민이 이용하는 화장장을 굳이 홍성에 설치하는 이유가 무엇인가 등의 문제제기를 하면서 결사반대를 천명하였다. 화장장 인근 주민들은 홍성군이 장묘사업을 통해 얻은 수입액의 일부를 환원 받지도 않고 마을의 수혜사업도 거부하였다. 홍성군의회 또한 홍성군의 화장장 현대화사업의 계속비 사업 승인 신청을 주민들의 협의를 이끌어낸 다음에 신청할 것을 요구하며 결정을 유보하는 등 갈등이 증폭되었다.

(3) 갈등의 해소기

홍성군은 현대화 사업의 원활한 집행을 위한 주민 지원 사업비의 확보와 주민과 협의를 통한 시·군간 계획 수립을 위해 노력하였다. 주민 수혜사업을 통한 사업 추진을 전개해 나가고 있었다. 홍성군은 주민간담회 및 사업설명회를 17회(군수 3회, 부군수 1회, 관련부서 13회) 개최하는 등 주민설득에 많은 노력을 기울였다. 홍성군의회 또한 끊임없이 현대화 사업에 반대하는 지역주민과 협의할 것을 요구하였고 주민과의 협의를 전제로 2003년 12월 “홍성군 화장장주변지역주민지원기금설치 및 운용조례개정안”을 통과 시켰다. 이 조례는 홍성군이 반대주민과 협상력을 높이는 계기를 만든 제도정비의 성격이 큰 개정안 이었다. 홍성군은 봉서마을 주민과의 합의를 전제로 선진화장장을 견학하는 내용으로 의회에 예산을 요구하기도 하는 등 지속적인 주민설득을 위해 노력하였다. 그리고 이러한 노력과 함께 주민들의 적극적인 협조로 현대화사업에 대한 주민과의 협의가 성공하였다. 2005년 3월 8일에 현대화 사업에 따른 교통영향평가 심의가 승인되었고 2005년 5월 30일에 도시계획사업실시 계획 인가가 나게 되었다. 그리고 6월 24일 화장장 인근지역주민과의 합의가 이루어져 화장장 현대화 사업추진에

대한 합의서를 교환하였다. 이로써 화장장현대화사업이 순조롭게 진행되어 2005년 9월 21일 착공되어 2007년 5월에 화장장이 준공되었다.

3) 갈등관리 분석

(1) 신뢰성에 따른 요인

① 지방정부에 대한 주민의 신뢰성

홍성군은 주민간담회 및 사업설명회를 17회(군수 3회, 부군수 1회, 관련부서 13회) 개최하는 등 주민설득에 많은 노력을 기울였다. 또한 홍성군은 지역주민에게 신뢰성을 제고하기 위해서 교통영향평가를 중립적인 기관에 용역·발주했고 도시계획사업실시 계획을 인가받았다. 화장장 신축에 따른 환경, 교통, 재해 등에 관한 영향평가법에 의거하여 영향평가를 실시하는 등 법령에 규정된 사항을 정당하게 실시함으로써 주민들의 신뢰를 얻게 되었다. 다음으로 지속적인 주민 의견 및 군의회 의견의 청취이다. 홍성군 의회 또한 끊임없이 현대화 사업에 반대하는 지역주민과 협의할 것을 요구하였고 주민과의 협의를 전제로 2003년 12월 “홍성군화장장주변지역주민지원기금설치 및 운용조례개정안”을 통과시키는 등 주민과의 협의를 중시하면서 주민과의 신뢰를 강조하였다.

② 지방정부간의 신뢰성

홍성군의 경우 화장장 현대화사업을 충청남도 시장·군수협의회를 통한 공식적 분담요구와 지속적인 설득작업이 타 지방정부와의 유기적인 협조를 이끌어 냈다고 평가할 수 있다. 객관적인 이용률을 파악하여 분담비용을 요구하였으며 화장장과 납골당의 사용료 및 관리비 징수 등에 있어서 홍성군민과 타 지역주민간에 차등을 두지 않았다. 또한 사용료 산출시에 물가상승률을 기준으로 기타비용 등을 충분히 반영하여 원가조사 전문기관에 의뢰하는 등 신뢰증진에 노력하였다. 그리고 평가금액을 토대로 충청남도지사와 사전협의를 받도록 하는 등 타 지방정부 뿐만 아니라 상급 지방정부와의 신뢰에도 많은 노력을 기울이는 적극적인 파트너십을 발휘하였다.

③ 시설(유치/기피)의 신뢰성

NIMBY 갈등의 원인은 시설에 대한 주민들의 태도와 인식이 많은 영향을 미친다. 과학이나 기술에 대한 이해의 부족, 물질적·심리적 피해에 대한 보상 부족의 인식 등이 영향을 미쳐 시설입지에 대한 무조건적인 반대를 표출시킨다. 그러므로 시설입지와 관련된 이해관계자들의 적극적인 노력 없이는 시설에 대한 신뢰회복은 요원하다. 화장장 시설로 인해 오랫동안 피해를 받아왔다고 인식하는 화장장 인근 주민들에게는 화장장 현대화시설은 찬성하기 어려운 사업이었다. 그러나 홍성군의 경우 낙후시설에 대한 개선을 통한 피해의 감소노력과 선진지 견학을 통한 기술적 인식의 변화 및 시설의 부정적 인식에 대한 해소에 많은 노력을 기울였다. 또한 시설이용료의 일부를 지역주민에게 환원하고 주민요구 및 수혜사업에 대한 투자를 통하여 시설에 대한 불신을 감소시키는 노력을 수행하여왔다.

(2) 제도적 요인

제도적 요인은 시설주체가 갖는 수평적 의사소통의 의지의 정도와 갈등당사자들의 이해관계의 합의점 도출이다. 홍성군은 화장장의 현대화 계획을 결정·발표·옹호라는 전통적·하향적 계획논리인 DAD(decide-announce-depend)방식으로 발표하여 인근 주민들이 반대를 더욱 유발시켰다. 그러나 주민간담회의 개최를 통한 주민의 참여를 제도적으로 보장해주었다. 또한 홍성군의회의는 “홍성군화장장주변 지역주민지원기금설치 및 운용조례개정안”을 통과시킴으로서 조례를 통한 실질적 보상을 가능케 함으로서 공식적 제도를 통한 협의를 이루는데 중요한 역할을 수행할 수 있었다. 홍성군의회의의 노력의 대부분은 공식적인 제도를 통한 협의를 홍성군 집행부에게 요구하고 표명하였다는데 의의가 있다. 이러한 공식적인 제도의 장을 통해 갈등의 협상을 유도하고 압박하는 등이 갈등 완화, 결과적으로는 갈등상황의 해결에 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 또한 사업추진과정에서 필요한 절차와 제도를 객관적인 기관에 의뢰하여 수행함으로써 갈등당사자들로부터 협의와 지지를 이끌어 낼 수 있었다. 사업비용에 대한 분담에 있어서도 충청남도 시장·군수협의회와 같은 제도를 이용하여 사업비용에 대한 분담을 공론

화하고 협의회를 통해 지속적인 협의 또한 갈등해결에 중요한 역할을 수행하였다.

(3) 형평성에 따른 요인

홍성군화장장 갈등완화에 주요한 영향을 미친 요인 중 하나는 비용과 편익의 균등한 배분의 조치가 취해질 수 있었다는 것이다. 홍성군의회가 갈등해결을 위해 통과시킨 “홍성군화장장 주변지역 지원기금설치 및 운용 조례개정안”의 경우 이해관계자에게 실질적 보상이 가능하도록 함으로써 비용과 편익의 불균형성을 해소시켜줄 수 있는 구조를 만들었다는 점에서 중요하다. 이것은 이해관계가 있는 갈등당사자들의 갈등상황을 완화, 해소하는데 효과적인 방법이라 할 수 있다. 또 하나의 주요한 요인은 중앙정부의 과감한 지원과 충남도내 지방정부가 행정협의회를 통해서 협상에 임했고, 필요한 경비를 합리적인 기준(최근 3년간 화장 실적 40%, 인구 30%, 사망자 30%)을 적용하여 조달했다는 사실이다. 이는 사회적 형평성의 관점에서 홍성군의 이해관계와 정부의 이해관계가 맞아떨어졌기에 가능한 것이었다(이수장, 2006). 형평성에 입각한 비용의 분담은 타 지방정부로 하여금 동의를 할 수 있는 주요 요인이었고 14개 시·군이 분담금을 완전 납입하여 원만히 갈등이 해결될 수 있는데 많은 기여를 하였다(권경득·최병학 외, 2007).

〈표 5〉 도, 시, 군별 홍성 화장장 현대화사업 비용분담액

도, 시, 군별	분담비(백만원)	분담율(%)
도(계룡, 타시도)	3,260	30.00
홍성	1,630	15.00
천안	1,109	10.20
안산	710	6.53
예산	604	5.56
당진	520	4.78
서산	496	4.56
보령	454	4.18
공주	381	3.51
논산	340	3.13
부여	304	2.80
태안	293	2.70
서천	235	2.16
연기	192	1.77
금산	174	1.60
청양	165	1.52
총계	10,867	100%

자료 : 강성철외, 2005; 이수장, 2006.

IV. 지방정부간 갈등사례의 종합분석

본 연구에서는 지방정부간 갈등사례인 ‘홍성군 화장장 현대화 사업’과 ‘당진-평택 간 당진항 분리지정’을 대상으로 하여 갈등관리요인을 신뢰성 확보와 제도의 보완, 형평성 등 세 가지 요인으로 나누어 분석하였다. 먼저 화장장 현대화 갈등사례를 보면, 첫째, 신뢰성 확보측면의 경우 주민간담회와 사업설명회개최를 통한 주민설득, 객관적 기관에 의한 교통영향평가를 통한 도시계획사업실시인가,

법령에 규정된 사항을 정당하게 실시, 군의회 의견 청취 및 군의회 중재 등으로 주민의 신뢰성을 확보하였다. 지방정부간에 있어서는 홍성군을 비롯한 충남도내 14개 시장·군수 협의회개최를 통한 간담회를 개최, 지방정부간 적극적인 협상 자세가 지방정부간 상호이해를 통한 신뢰구축을 하였다. 시설에 대한 인식은 선진지 견학을 통한 부정적 인식의 변화, 적절한 주민보상, 그리고 주민수혜사업에 대한 투자 등이다.

둘째, 제도의 보완에 대하여 살펴보면, 지방정부의 화장장사업관련 주민간담회 지속적 개최, 홍성군 화장장 주변지역 주민지원 기금설치 및 운용조례 개정, 시장군협의회를 통한 협의 및 협상, 시, 군간 공동분담 협약서 체결 등의 제도적 장치를 마련하였다. 셋째, 형평성에 대하여 살펴보면, 지방정부간 비용분담, 중앙정부의 과감한 지원, 비용과 편익의 분담 등으로 홍성군의 재정적 부담완화와 주변 지방정부들의 총체적 복지의 관점에서 이해관계가 맞아떨어지면서 주변 지방정부들과의 형평성을 맞추는 결과를 가져왔다.

그리고 당진-평택간 갈등사례를 보면, 첫째, 신뢰성 확보에 대하여 살펴보면 지방정부 정치인들의 적극적 참여, 지역성장기구(대책위, 투쟁위 등)를 통한 활동이 신뢰확보에 주요한 요인이었다. 또한 두 지방정부간의 갈등구조에서 중앙정부의 중재 역할로 인한 협상의 개시로 두 지방정부의 신뢰성을 점차 확보해 나가는 경향을 보였으며, 선호시설의 지역공공재로서의 역할, 지역 내 유치시설이 되었을 때 인접지역에 우월의식 증대, 등이 지역주민들의 시설에 대한 신뢰에도 지대한 영향을 미치게 된다. 둘째, 제도의 보완에 대하여 살펴보면, 해수부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동의 권한, 항만법시행개정 등 법개정을 통한 노력, 시, 군 간담회의 개최, 지역 정치인들의 참여를 통한 법적장치마련이 갈등해결에 중요한 역할을 하였다. 셋째, 형평성의 경우 필피 현상은 지방정부간의 유치쟁탈전으로 형평성 구축이 어렵지만, 항만명칭은 경제적 편익을 발생시키는 지역공공재의 성격을 가지고 있다. 또한 중앙정부의 중재, 항명의 변경(평택항 -> 당진·평택항)에 따른 무형의 경제적 가치편익의 배분에 대한 기대감 등이다.

〈표 6〉 지방정부간 갈등사례의 종합분석

		홍성군 확장장 현대화사업 갈등 (2001년~2007년)	당진항 분리지정 갈등 (1999년~2005년)
신뢰성 확보	지방정부-주민	<ul style="list-style-type: none"> - 주민간담회 및 사업설명회 17회 - 중립적 기관에 의한 교통영향평가 - 군의회 의견 청취 - 주민간담회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방정부 정치인들의 적극적 참여 - 지역성장기구를 통한 활동
	지방정부간	<ul style="list-style-type: none"> - 충남도내 14개 시장·군수협의회 지속적 개최 - 지자체의 적극적인 협상자세 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 중재로 인한 두 지방정부의 신뢰성 점차 확보
	시설	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 보상 - 선진지 견학을 통한 부정적 인식변화 - 주민수혜사업 투자 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역공공재로서의 역할 - 선호시설의 자체의 좋은 이미지
제도의 보완		<ul style="list-style-type: none"> - 조례의 개정 - 행정협의회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 간담회 개최 - 해수부의 중앙항만심의위원회의 중재 및 합동조사활동 - 항만법시행개정 등의 법 개정 - 정치인의 참여->법적장치마련
형평성		<ul style="list-style-type: none"> - 비용편익의 불균형성 해소 - 중앙정부의 지원 - 비용의 분담 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 중재 - 항명변경(평택항->당진·평택항)

이상의 종합분석을 통하여, 님비갈등과 핼피갈등의 공통적 관리방법을 추출해보면, 신뢰성 측면에서 홍성군 사례에서 14개 시·군 간담회, 당진군 사례에서 당진군과 평택시간의 간담회 등이 갈등해결에 기여를 했다는 측면에서 지방정부간의 적극적인 협상자세가 갈등해결에 주요 요인이라는 것을 알 수 있다. 제도의 보완적 측면에서 홍성군의 중앙정부의 지원과 현대화사업 추진, 당진군의 항

만법시행개정 등의 법·제도의 보완이 갈등해결에 기여를 함으로써 제도보완이 갈등해결의 변수로 작용한다는 것을 알 수 있다. 개별적 관리방법을 추출해보면, 홍성군 사례에서는 주민과의 간담회, 14개 시·군 간담회 등 주로 협상과 그에 의한 합의가 갈등해결의 주된 방식으로 사용되었다. 이는 님비갈등의 경우 충분히 협상만으로도 갈등을 해결할 수 있다는 것을 보여준다. 당진군 사례에서는 상호간 이해관계의 폭이 넓었기 때문에 협상만으로는 해결되지 않았으며, 중앙정부의 중재 역할이 크게 작용하여 갈등이 해결되었다. 이는 중앙정부의 중재가 필피갈등 해결에 큰 작용을 한다는 것을 보여준다.

이상의 논의를 통하여 지방정부간 갈등사례들의 효과적인 갈등관리에 관한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 갈등 당사자들 간의 신뢰 확보에 대한 노력이 필요하다. 신뢰확보를 위해 지방정부는 투명성과 객관성을 유지하도록 노력하고 갈등이 표면화되기 이전에 적절한 대안의 제시와 주민들로 하여금 의견수렴에 노력을 기울여야 할 것이다. 둘째, 법과 제도의 보완적 측면이다. 지방정부 간 갈등에 있어서 지역주민의 간담회나 공청회는 지역주민들이 의사결정의 투명성, 정당성 등을 향상시키고 지역주민의 의견을 확보하는데 크게 이바지 하며 정부 간 신뢰를 구축할 수 있다. 또한 갈등관리 규정의 법제화를 통한 적용범위의 확대실시를 들 수 있다. 지방정부간 갈등해결에 있어 중요한 관리방안인 협상과 중앙정부의 중재를 법제화함으로써 갈등이 심화되는 것을 방지해야 한다. 따라서 보다 효과적이고 광범위한 갈등관리를 위한 법적제도가 마련되어야 한다. 셋째, 형평성의 조정을 들 수 있다. 갈등이 생겨나는 이유는 이러한 공공시설들을 유치함으로써 생기는 지방정부 간의 경제적 격차를 들 수 있다. 또한 님비시설을 유치할 경우 그 시설 주변의 주민들의 상대적 박탈감, 경제적 이익의 감소 등은 지방정부간의 형평성을 깰 우려가 있다. 그러므로 님비시설을 유치할 경우에는 지역 내 경제 활성화를 위한 법적 장치마련이나 다른 경제적 이익을 낼 수 있는 시설을 우선 배정하는 등의 제도의 마련으로 형평성의 균형을 맞출 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 지방정부간 갈등 사례 중에서 님비갈등인 홍성군 화장장 현대화 사업에 관한 갈등사례와 뽕피갈등인 당진-평택 간 항만 분리에 관한 갈등사례를 분석틀에 입각하여 신뢰성, 제도, 형평성에 대해 분석함으로서 효과적인 갈등 관리 방안을 제시하고 궁극적으로는 지방정부간 상생협력의 길을 모색하는데 주목적을 두었다.

지방정부의 갈등 사례 중, 홍성군 화장장 사례의 경우 대표적인 님비갈등으로써 갈등과정에서 홍성군과 일부 충청남도 기초 지방정부 사이의 반대로 인한 신뢰상실과 시설의 확충을 위한 제도적 여건의 미비로 인하여 갈등이 발생 증폭되었다. 그러나 충청남도의 중재와 충청남도 시장·군수협의회와의 협약을 통한 시설확충 비용분담의 합리적 결정으로 신뢰성을 확보하였다. 또한 지역주민들을 대상으로는 군 집행부가 주민의견 청취를 위한 상시적 주민간담회 개최를 통해 정보공개와 설득을 시도하였고 홍성군의회는 조례개정을 통한 주민들의 경제적 손실방지 및 적절한 보상을 보장하였으며 집행부와 주민간의 중재 역할을 수행하였다. 결국 이러한 지방정부의 적극적 갈등관리는 향후 발생하게 될 님비갈등에 많은 시사점을 제공하고 있다.

당진-평택 간 항만 분리에 관한 갈등사례의 경우 대표적인 뽕피갈등으로서 상호의 의사교환을 할 수 있는 제도적 장치가 있음에도 지자체의 소극적 대응, 중앙정부의 미온적인 태도 등으로 갈등이 표출되게 된다. 또한 지역 내에서도 지방정부와 지역주민간의 이익에 관한 의견합치와 상대 지역에 이익시설을 양보할 수 없다는 이해관계가 맞아떨어짐으로서 더욱 큰 갈등의 증폭을 보였으나 중앙정부의 중재로 협상을 시작하였고, 상호간 의견교환 등으로 상호 신뢰성을 점차 확보하게 된다. 또한 간담회 개최, 해수부의 중앙항만심사위원회의 중재 및 항만법시행개정 등 제도의 활용과 보완으로 갈등해소의 주요한 전기를 마련한다. 이러한 중앙정부의 중재 및 제도와 절차의 개정, 상호 신뢰성 확보를 바탕으로 양 지방정부는 ‘당진-평택항’이라는 명칭을 수용하게 된다. 이 뽕피사례는 중앙정부의 중재의 역할이 갈등해결에 얼마나 중대한 영향을 미치는가를 보여주는 대표

적 사례라고 할 수 있다.

두 사례를 통하여 지방정부간 갈등사례들의 효과적인 갈등관리방법을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 갈등 당사자들 간의 신뢰 확보에 대한 노력이 필요하다. 제도의 안정과 그에 기초한 상호신뢰는 불필요한 갈등을 예방할 뿐만 아니라 갈등이 발생한 경우에도 효율적 메커니즘을 통해 갈등을 최소화 할 수 있다. 반면에 제도의 취약성은 갈등관리를 어렵게 할 뿐만 아니라 갈등을 조장하는 요인이 되고 있다.

둘째, 갈등관리기법의 법제화 및 주민공청회 같은 의견수렴창구를 활성화 하는 법과 제도의 보완과 함께 제3자 중재제도의 강화이다. 제도가 갈등해결의 행위를 규율하는 것으로 이해할 때, 신뢰는 제도를 안정화 시켜주는 선행요인으로서 역할을 수행한다. 그러므로 신뢰가 약한 상황에서는 제도운용을 통해 신뢰를 회복하여야 하는데 이때 제 3자의 역할이 매우 중요하다.

셋째, 지방자치의 발전은 이익추구 공동체로서 지역의 성격을 두드러지게 만들고 있다. 님비/뽀피시설들로 인한 경제적 격차를 최소화 할 수 있는 합리적 보상과 형평성의 균형조정을 통해 갈등당사자들의 경제적 손실을 최소화할 수 있는 절차적 정당성 확보를 통한 합리적 해결이 필요하다.

마지막으로 갈등관련 연구 및 갈등관리의 전문가 양성을 위한 교육프로그램의 마련이 필요하다. 앞으로 공공갈등은 지속적으로 증가할 것이고 갈등의 복잡성으로 인해 갈등은 협상이나 제 3자 중재에 의해 해결되는 경우가 많아질 수 밖에 없다. 그러므로 공정하고 전문성 있는 갈등전문가의 양성통한 합리적 갈등해소방안을 모색하는데 노력하여야 한다. 공공재 갈등은 원천적으로 갈등의 예방이 어렵다. 그러므로 지방정부의 갈등관리전략이 매우 중요하다는 점을 위 사례들은 상기시키고 있다.

< 참고문헌 >

- 강문희(2006), 지방정부간 갈등의 단계별 원인분석 : 분석모형의 설정과 사례분석, 한국행정논집 18(1): 149-179.
- 강윤희(2005), 지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만관할권분쟁 사례분석을 중심으로, 한국행정학보 39(2): 263-285.
- 강인호 · 이계만 · 안병철(2005), NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리, 한국지방자치학회보 17(2): 137-166.
- 강성철 외(2005), 「지방정부간 갈등 및 협력 요인에 관한 연구, 충청·호남·영남 지역의 사례를 중심으로」, 서울: 행정DB센타.
- 강영진(2000), 갈등분쟁해결매뉴얼, 성공회대학교
- 권경득·최병학 외(2007), 충청남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구, 충남발전연구원.
- 김도희(2004), NIMBY와 PIMFY 시설입지정책의 갈등구조 비교분석: ‘북구화장장 유치사업’과 ‘경부고속전철 울산역유치사업’사례를 중심으로, 한국정책학회보 13(3).
- 김운식(2005), 국책사업에 대한 정부간 관계와 갈등대응 : KTX 천안아산역 · 평택당진항 명칭결정 사례를 중심으로, 호서대학교 대학원 박사학위논문.
- 김은희(2006), 공유재의 딜레마 극복을 위한 제도적인 장치, 광주전남지방자치학회 :156~163.
- 김형태·한광석·김찬호(2006), 항만을 둘러싼 갈등요인과 해결방안 연구, 한국해양수산개발원.
- 박재묵 외(2005), 공공갈등관리의 이론과 기법④, 대통령자문 지속가능발전위원회.
- 배응환(2008), 지방자치단체의 갈등해결 행동연구: 당진항 지정사례를 중심으로, 한국NGO학회·충남발전연구원 공동학술대회.
- 신창현(2005), 공공갈등 예방을 위한 갈등영향분석, 국토: 국토연구원.
- 우윤석(2009), 지방정부협력을 위한 거버넌스 모형구상, 국토연구 60: 189-214.
- 이광중(1995). “갈등관리에 관한 연구,” 생산성 논집 13.

- 이수장(2006), 장사시설과 관련된 갈등해결방안연구: 홍성군과 부천시 사례를 중심으로, 지방행정연구 20(3):165-179.
- 임정빈(2007), 님비와 뽕피 사례의 비교·분석을 통한 지방정부간 갈등관리 전략, 한국지방정부학회, 11(3): 155-179.
- 임정빈·정성균·송봉근(2008), “중앙정부와 지방정부간 갈등분석 및 관리전략”, 충청지역연구 1(1): 185-206.
- 정규호(2007). 정책갈등의 참여적해결을 위한 합의형성적 접근의 의미와 과제: 한탄강댐 건설을 둘러싼 갈등을 중심으로, 한국정책학회보 16(2): 92-118.
- 정주용(2008), “정책수용성 급반전현상에 관한 연구 : 방사성폐기물처리장 입지 정책을 중심으로”, 고려대학교 대학원, 박사학위논문
- 주상현(2009). 지방정부간 정책갈등에 관한 연구: 전주시 상수도 우수율제고사업의 갈등사례를 중심으로, 정치정보연구 11(2).
- 하혜영(2007), 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석, 행정논총 45(2): 309-330.
- 국토해양부: 통계연보(2004), 해양수산백서 (1996~2001), (2002~2003).
- 국토해양부 홈페이지(<http://www.mltm.go.kr/>)
- 법제처(2004), 항만법시행령
- 당진군(2005), 「당진항지정백서」, 충남 당진군.
- 신문 및 잡지 : 「당진시대」, 「평택문화신문」, 「평택신문」.
- Covello, V. (1996). Risk Perception and Communication. New York: Columbia University Center for Risk Communication.
- Coser, Lewis A.(1956), The Function of Social Conflict, London: Free Press.
- Edelstein, M. R.(2004), Contaminated Communities: The Social and Psychological Impacts of Residential Toxic Exposure. 2nd ed. Boulder.
- Gardner. R. and E. Ostrom and J. Walker.(1990). "The Nature of Common-Pool Resource Problems." Rationality and Society. Vol.2. No.3: 335-358.
- Hardin, G. (1968), "The Tragedy of the Commons," Science. 162: 1243-1248.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Simmel, Georg. (1955), Conflict and the Web of Group Affiliation, trans K. H. Wolff, Glencole, IL: Free Press.

Roxane S. Lulofs. & Dudley D. Cahn. (2000), Conflict : From Theory to Action, MA: Allyn & Bacon.

전통시장 활성화를 위한 커뮤니티시설 도입방안 연구

한상욱

충남발전연구원 연구위원

이상준

충남대학교 건축공학과 박사과정

A Study on Introduction of Community facilities for the Regeneration of Traditional Markets

In modern society, the establishment of a cultural specialization strategy for the regeneration of traditional markets is a necessity. Cultural specialization strategy is sure to improve the culture of the traditional market and locale. But while cultural specialization strategies also are ideal for the metropolitan areas and tourist resorts, they are difficult to apply to traditional markets of the region.

Traditional markets of the region are the center of commerce, economics, and cultural. But changes in retail environment and consumption patterns, structural problems and an aging and decreasing population in cities have caused a decline in the prominence of traditional markets. For the same reasons as above, traditional markets are a place where people can get. To this end, new community specialization strategies for the regeneration of traditional market are needed.

To establish a community specialization strategy, the traditional market and community facilities are research strategies to enable the composite complex.

Key Words: Traditional Market, Community Facilities, Complex

요 약

현대사회에서 전통시장 활성화를 위해 문화적 특성화 전략의 수립은 필연적이다. 이러한 문화적 특성화 전략은 전통시장과 지역에서의 문화성 향상이라는 긍정적인 측면을 지니고 있다. 그러나 이러한 문화적 특성화 전략을 살펴보면, 도시권이나 관광지에 적합한 내용으로 기술되어 있어, 전통시장의 대부분을 차지하는 지역에서의 적용성은 의문시되고 있다.

지역 전통시장은 상업과 경제, 문화의 중심지이지만, 유통환경 및 소비패턴 변화, 지역 인구감소와 고령화, 도시구조적 특성으로 인해 쇠퇴하고 있다. 인구적으로 불리한 지역 전통시장의 활성화를 위해서는 전통시장이 사람들을 집객할 수 있는 목적공간이 되어야 한다. 집객시설로서의 전통시장 조성을 위해서는, 시장 현대화사업과 더불어 문화적 특성화 전략의 접목이 필요하며, 특히 도시권과는 다른 새로운 커뮤니티형 특성화 전략의 수립이 필요하다.

커뮤니티형 특성화 전략을 수립을 위해, 전통시장과 커뮤니티시설의 복합화 방안을 연구하며, 이를 통해 전통시장과 커뮤니티시설 상호 간의 활성화 방안을 모색한다.

주제어 : 전통시장, 커뮤니티시설, 복합화

I. 연구의 배경 및 목적

전통시장¹⁾은 “장터”로 상업과 생활, 문화가 결합된 시장 또는 상거래 공간²⁾으로, 집객이 용이한 교통결절지나 도심지에 입지하며, 사람과 상품 간 관계성 형성으로 지역공동체 문화가 형성되는 장이다.

그러나 변화하는 유통환경과 소비패턴, 시설노후화 등으로, 전통시장은 쇠퇴하고 중심지 기능과 역할을 상실하고 있다³⁾. 이에 정부에서는 2004년 “재래시장및상점가육성을위한특별법” 제정을 통해 체계화되고, 현재는 문화를 접목한 “문화관광형시장육성사업⁴⁾”을 추진하고 있다. 그러나 충남과 같은 지역 전통시장은 읍·면 소재지 등 일부를 제외하고는 이러한 사업의 요구조건을 충족시키지 못하고 있다. 사업 추진을 위한 관광 및 문화적 한계, 인구 고령화·소규모화, 지리적 접근성 미흡 등의 문제점을 내포하고 있다. 이에 충남과 같은 지역 전통시장 활성화를 위한 새로운 문화적 특성화 전략의 수립이 필요하다.

전통시장과 마찬가지로, 주민자치센터와 같은 커뮤니티시설도 지역의 대표 집객공간으로 인식되고 있다. 즉 문화적 커뮤니티활동을 전제로 지역 주민이 쉽게 접근하고 이용할 수 있는 시설과 공간이다. 대표적으로 주민자치센터, 마을회관, 경로당 등이 있으며, 많은 사람들의 이용과 집객성을 지니고 있다. 그러나 이러한 커뮤니티시설은 대도시를 제외한 지역 등에서 많은 문제점을 내포하고 있다. 즉 시설과 공간적 한계성으로 사람들의 집객의 중심지로서의 기능적 수행에 어려움을 겪고 있다.

따라서 지역 중심공간인 전통시장과 커뮤니티시설 활성화를 위한 연구가 필요하며, 이를 통해 기존의 “문화관광형 시장육성사업”과는 다른 지역에 적합한 새

-
- 1) 유주희 2008, “문화를 통한 전통시장 활성화 방안 연구”, 1판, 한국문화관광연구원, 서울. p.15. 2008년 4월 3일 중소기업청이 매월 마지막 주 토요일 ‘전통시장가는날’을 선포하면서 ‘재래시장’이 ‘전통시장’으로 용어가 대체됨
 - 2) 김혜림 외 1인 2007, 도심 내 재래시장의 활성화 방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제27권 제1호(통권 제51집), 2007, p.1
 - 3) 김찬동, 환경개선사업 시행 후 재래시장의 활성화 방안을 위한 연구, 서울시정개발연구원, 2005
 - 4) 문화관광형시장육성사업은 지역커뮤니티공간으로서 지역문화와 시장특성을 살린 문화적 환경을 조성하기 위한 문화·관광콘텐츠 개발 지원 사업

로운 “커뮤니티형 전통시장육성”방안을 연구한다.

연구는, 첫째, 전통시장과 커뮤니티시설의 이론적 연구·검토를 수행하고, 둘째, 전통시장 내부로 커뮤니티시설 연계·활용에 대한 사례연구를 실시하며, 셋째, 사례연구 결과를 토대로 한 “커뮤니티형 전통시장육성”을 위한 전통시장 내부로의 커뮤니티시설 도입 방안에 대한 방안과 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 전통시장

1) 전통시장 정의

전통시장은 상품과 문화(흥미거리 등)를 매개로 하여 사람들의 모임과 교류를 통해 소비자 실생활 속에서 생성되고 발전되어 온 시장⁵⁾으로, 전통시장의 대부분은 80년대 이전 개설되어 시설 노후화 및 편의시설 등 부족으로 재개발·재건축 또는 환경개선 등을 필요로 하고 있다.

2) 전통시장 기능 및 특성

전통시장은 많은 사람들의 방문을 통해 상품과 상품, 상품과 인간, 인간과 인간 간의 다양한 교류활동이 전개되는 공간이다. 이로 인한 상업적 활동과 인간 행태를 수용하기 위한 다양한 공간과 기능을 보유하고, 이는 상업적·문화적·공간적 기능을 통해 표출되고 있다.

첫째, 상업적 기능이다. 전통시장의 근원적 기능은 상품 매매·구매라는 거래·교환기능이다. 이는 상품만이 아닌 정보의 교환까지도 의미하며, 이로 인한 문화적 활동에 기여한다.

둘째, 문화적 기능이다. 전통시장은 상품과 사람을 매개로 “장터”로서 상업과 문화적 활동이 복합적으로 전개되어온 공간이다.⁶⁾ 이를 위한 다양한 시설과 공

5) 김강규, 재래시장 활성화 방안에 관한 연구, 명지대학교 석사학위 논문, 2001, p.5.

간이 공존하게 된다.

셋째, 공간적 기능이다. 상품 매매·구매, 사람들의 모임과 문화적 활동, 유동 등 다양한 인간적 행태를 수용하기 위한 장소로서의 공간적 특성을 지닌다. 이로 인해 전통시장은 단일 기능 공간으로서의 인식보다는 복합 기능 공간으로서의 인식이 강한 편이다.

〈표 1〉 전통시장 특성 기능 및 특성

구분			공간 기능 및 특성		
			공간 기능	공간 특성	공간 형태
상업적 기능	매매·구매		상인과 구매자 간 다양한 상거래 공간	상업공간	상점, 좌판, 챌린지숍
	보관·유통		상업 및 물류·유통 지원기능 공간	상업공간	상점, 창고, 물류상·하차
	정보교환		상인과 구매자의 상거래 및 교류 공간	상업공간 +문화공간	휴게실, 고객센터, 상점가로
문화적 기능	이벤트		이벤트 및 문화활동 공간	상업공간 +문화공간	상점가로, 이벤트광장, 모임광장, 상점가 인근대로 등
	휴식		사람들의 휴식과 편의공간	문화공간	휴게실, 안내실, 고객센터
	보행		시장 내·외부 이동 및 물류유통 공간	상업공간 +문화공간	상점가로, 주차장 등

3) 전통시장 현황 및 지원사업

충남 등 지역에 위치한 대부분의 전통시장은 중심상업시설임에도 불구하고, 유통환경 및 소비패턴 변화, 시설노후화 등으로 사람들의 집객에 실패하면서 경영성이 악화되어 쇠퇴하고 있다. 특히 인구규모가 작고 고령화현상이 심화되면서 집객을 통한 경영활성화라는 측면은 더욱 어려워지고 있다.

6) 지진호, 축제 이벤트를 통한 재래시장 활성화 전략에 관한 연구, 혁신위원회 발표자료, 2005, p.1

〈표 2〉 전국 전통시장 활성화도 비교

구분	활성화수준	A수준		B수준		C수준		D수준		E수준		합계	
		시장수	비율	시장수	비율	시장수	비율	시장수	비율	시장수	비율	시장수	비율
대도시권	43.7	14	2.2	67	10.4	206	31.9	220	34.1	139	21.5	646	100.0
중소도시	44.4	12	2.1	72	12.8	193	34.3	181	32.2	104	18.5	562	100.0
읍면지역	40.4	2	0.6	18	5.3	86	25.1	135	39.5	101	29.5	342	100.0
합계	43.2	28	1.8	157	9.9	485	31.3	536	34.6	344	22.2	1,550	100.0

참고 : 시장경영지원센터, 2008년도 전통시장 활성화수준 평가분석, 2008

이에 정부에서는 전통시장 활성화를 위해 시장경영지원센터 설립, 재래시장및 상점가육성을위한특별법 제정, 재래시장및상점가특별법 제정, 문화관광형시장육성, 상권활성화구역·상권관리제도 등 다양한 방법을 도입하여 활성화 사업을 추진하고 있다.

제도	사업범위	사업방식	사업내용			사업기능	명칭	
◀ 시장 쇠퇴 ▶								2001
재래시장및상점가육 성을위한특별법	전통시장 내부	재정비	시설개선	점포-아케이드-기반시설등		상설시장	재래 시장	↕
◀ 시장경영지원센터 ▶								2005
재래시장및상점가특 별법	전통시장 내부	재개발 재건축	시설개선	시장가로-점포-아케이드등 상인조직-상인교육-경영교육등		상설시장+정기 시장	재래 시장	↕
			경영혁신					
◀ 문화관광산업 육성 ▶								2008
문화관광형시장	전통시장+주변 상권	복합화 및 대형마트형	시설개선	상점가로-점포-아케이드등 상인조직-상인교육-경영교육등		상설시장+정기 시장+주변상점 가	전통 시장	
			경영혁신					
			문화성	빈점포활용-이벤트광장-휴게실-테마가로등 지역상권-지원기관강화				
			전문성					

〈그림 1〉 시기별 전통시장 활성화 정책 및 방향

특히 2009년에 발표된 “전통시장활성화지원계획”에서는, 시설현대화, 경영혁신과 더불어 전문성 제고, 문화적 특성화 등을 포괄하는 종합대책을 마련하였다. 그러나 이를 살펴보면, 기존에 추진되어 온 사업의 나열에 불과하며, 특히 지역에 전통시장에 대한 전략이 관광성 제고라는 측면에 초점이 맞춰져 있어 실현성이 미약한 문제점을 내포하고 있다.

〈표 3〉 전통시장 활성화 지원계획

중점과제	추진전략	사업내용
전통시장 특성화 육성	<ul style="list-style-type: none"> 문화관광형 시장 육성 현대식 마트 대형시장을 글로벌 시장으로 육성 	<ul style="list-style-type: none"> 도시형시장: 문화공간 조성, 지방형시장 : 관광형공간 조성 공설시장 현대식마트 조성 동대문·남대문 등 대형시장 상권홍보, 마케팅 등 역량 강화
경영선진화 촉진	<ul style="list-style-type: none"> 전통시장 활력회복 영업기법 개선 상인교육·상인조직 육성 시장홍보 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 빈점포 활용, 전통시장과 지역대학·대기업 자매결연, 소액대출 등 상품권 발행, 공동마케팅 지원, 주차도우미제, 온라인쇼핑몰 등 상인교육 및 연수, 퇴직인력 활용 상인회 육성 방송·홍보 및 TV광고, 가격비교 및 가격경쟁력 확보, 시장정보지 제공 등
시설현대화	<ul style="list-style-type: none"> 편리한 쇼핑환경 조성 시설현대화 실효성 제고 시장정비사업 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 전통시장 기반·안전·편의시설 개선, 조명교체 등 제도개선, 시장경쟁체제도입, 사후관리 강화 등 인정시장 시장정비요건 완화, 시장정비 동의요건 완화 등
지역상권 활성화 기반구축	<ul style="list-style-type: none"> 지역상권개발제도 도입 상권활성화 지원체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> 지역상권 활성화제도 도입 상권활성화 기본계획 수립, 상권관리기구 설치, 지원기관 육성 등
지원기관 역량강화	<ul style="list-style-type: none"> 정책연구·조사, 시장활성화 연구 시장경영지원센터 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 지원사업 정책연구 조사, 시장활성화 연구 시장경영지원센터 운영

참고 : 중소기업청, 09년 전통시장 활성화 지원계획, 2009.1, p.5 참조

“전통시장활성화지원계획”에서의 “문화관광형 시장육성사업”은 문화와 관광을 활용한 전통시장 활성화를 목표로, 도시형 시장은 젊은 세대가 이용할 수 있도록 문화공간으로, 지방형 시장은 관광형으로 개발함을 목적으로 하고 있다. 특히 지방형시장에서의 전략은 지역 일부 관광성이 우세한 전통시장에 적합한 것으로, 대부분의 일반 지역시장에서의 적용성에는 한계점을 내포하고 있다.

2. 커뮤니티시설

1) 커뮤니티시설 정의

커뮤니티(Community)란 사전적으로 이해, 종교, 국적, 문화 등을 공유하는 공동사회나 공동체, 큰 사회 중 공통의 특징을 가진 집단 또는 사회 등(동아프라임 영한사전, 1998)으로 정의하며, 특정지역을 공유하면서 구성원들이 사회적 상호작용을 통해 조화로운 공생을 통해 스스로 존속하는 사회집단이다.

〈표 4〉 커뮤니티시설의 정의

구분	정의
사회기반 시설	각종 생산활동 기반 시설, 당해 시설 효용을 증진시키거나 이용자 편의를 도모하는 시설 및 국민생활 편의를 증진시키는 시설
도시계획 시설	기반시설 중 도시관리계획에 의해 결정된 시설
공동이용 시설	주민이 공동으로 이용하는 시설
주민공동 시설	당해 공동주택 거주자가 공동으로 관리하는 시설로 주민운동시설, 청소년수련시설, 주민휴게시설, 도서관, 경로당, 보육시설 및 거주자의 취미활동이나 가정의례 또는 주민봉사활동 등에 사용할 수 있는 시설

참고 : 건설교통부, 삶의 질 향상을 위한 생활권 내 커뮤니티센터 구축 및 활성화 방안, 2007, p.20 참조

2) 커뮤니티시설 기능 및 특성

커뮤니티시설은 지역 대표 공유공간이면서 집객공간으로서 기능과 특성을 지니고 있다.

입지적으로 중심지에 위치하며, 행정, 여가, 교육, 사회복지 등 다양한 역할을 수행한다. 이를 통해 사람의 모임과 만남을 통한 의사소통과 정보전달 창구로서 활용되기도 한다. 이런 커뮤니티시설의 기능은 시설별, 공간별, 지역별 특성에 따라 다르게 나타나고 있다.

또한 기능적으로 지역 대표 집객공간이면서 문화공간으로, 사람들이 자연스럽게 모이고 관심을 지닐 수 있는 문화시설과 프로그램 등을 구비하고 있다. 이를

통해 사람들의 관심과 흥미, 방문을 유발시키며, 이를 통한 지역 사람들의 소통과 교류의 중심지 기능을 수행한다.

지역의 교류 중심지기능을 수행하고, 다양한 문화시설과 프로그램을 구비하기 위해, 커뮤니티시설은 문화센터, 문예회관과 같은 일정 규모 이상을 지녀야 하는 특징을 지니고 있다.

3) 커뮤니티시설의 유형

커뮤니티시설은 주민의 문화적 생활의 중심이 되는 시설을 의미하며, 읍·면 지역은 제1차생활권(소생활권)으로 분류할 수 있으며, <표 5>과 같이 전통시장, 마을회관, 주민자치센터, 문예회관 등이 있다.⁷⁾

〈표 5〉 커뮤니티시설 분류 및 필요시설

구분	인구	필요시설					
		행 정	여 가	교 육	사회복지	보 건	유 통
제1차커뮤니티 (소생활권)	1~2만명	동사무소, 우체국, 파출소	아동공원, 어린이 놀이터, 소단위운동장	유치원, 초등학교, 중학교	탁아소, 경로원, 집회장	병원, 치과병원, 한의원,약국	수퍼마켓, 소매시장, 은행
제2차커뮤니티 (중생활권)	5~10만명	출장소	운동장, 지구공원	고등학교, 도서관	종합복지관, 직업보도소, 상담소	보건소, 종합병원	지구중심 쇼핑센터 도매시장
제3차커뮤니티 (대생활권)	20~30만명	구청, 경찰서, 소방서	종합운동장	전문학교, 대학교, 연구기관	특수복지센터, 양로원, 고아원,	대형종합병원, 특수병원, 보건연구원	부도심 백화점, 유통단지

참고 : 박병주, 도시계획, 1990

4) 지역 커뮤니티시설의 문제점

커뮤니티시설은 인구가 밀집된 도심지에 위치하며, 일정수준 이상의 규모로

7) 심응섭 2005, 한국의 지역문화 활성화 방안에 관한 연구, 건국대학교 박사논문, p.118~120 재정리.
문예회관, 군민회관과 같은 읍·면에 위치한 지역 커뮤니티시설은 지역민들의 수요에 비해 비교적 개소수가 부족하며, 시설특성으로 인한 상시적 이용성이 저하되고 있는 실정이다.

구성된다. 그러나 충남과 같은 지역은 인구 규모가 작고, 도시구조가 분산되어, 커뮤니티시설 입지에 불리한 편이다. 이에 지역에서는 지역에 적합한 소규모 커뮤니티시설(주민자치센터, 마을회관, 전통시장, 공부방 등)이 설치·운영되고 있다. 그러나 이러한 시설들은 시설적·공간적 한계성이 뚜렷하다는 문제점을 지니고 있다.

따라서 지역적 활성화 및 문화적 기능 향상을 도모하기 위해서는 지역 커뮤니티시설의 시설적·공간적 문제점을 해결할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

Ⅲ. 국내외 사례조사 분석

1. 국내사례

국내사례는 2008년 중소기업청에서 조사한 “잘되는 시장 성공이야기”에서 선정된 전통시장들 중 고객편의센터 및 고객쉼터 등 조성사업을 추진한 시장을 대상으로 조사하였다.

1) 정이 있는 구포시장

구포시장은 부산시 구포동에 위치한 지역형시장으로, 1차 식품을 판매하고 있다. 2006년 시장현대화사업으로 아케이드, 바닥·배수정비, 전기·소방시설 정비 등을 추진하였다.

커뮤니티시설로는 “고객쉼터”를 기존 상인조합사무실에 조성하였으며, 내부에 어린이 놀이방, 수유실, 고객 휴게실, TV 등을 설치해 소비자 편의를 도모하고 있다.

2) 부천원미종합시장

부천원미종합시장은 부천시 원미동에 위치한 지역근린형시장으로, 1차 식품을 위주로 판매하고 있다. 2009년 시설현대화사업을 전개하여 천막 터널을 설치하

였다.

커뮤니티시설로는 “고객편의센터”를 조성하여, 휴게실과 수유실·화장실, 회의실, 방송실, 운동실(바둑 도구, 러닝머신, 복합헬스기구 등) 등을 설치·운영하고 있다.

3) 동두천 중앙시장

동두천 중앙시장은 동두천시에 위치한 지역근린형시장으로, 1차식품을 판매하고 있다. 2005년 시설현대화사업을 전개하여 아케이드, 공동물류창고, 바닥 정비 등을 추진하였다.

커뮤니티시설로는 “고객사랑방”이라는 휴식공간을 조성하여, 수유실, 어린이 놀이방, 수다카페 등을 설치·운영하고, 이를 통해 소비자와 지역주민의 전통시장 방문성을 높이고 있다.

4) 우림시장

우림시장은 서울시 망우동에 위치한 지역근린형시장으로, 1차식품을 판매하고 있다. 2001년 시설현대화사업을 전개하여 아케이드, 점포 개·보수, 주차장 등을 설치하였다.

커뮤니티시설로는 “고객쉼터”를 조성하여, 체육실(탁구장), 휴게실, 교육실 등을 설치하였고, 이를 통해 지역주민의 전통시장 방문을 유도하고 있다.

2. 국외사례

1) 호우칸초상점가

호우칸초상점가는 1969년 오카야마현에 설립된 지역형상점가이다. 1980년대 상점가 활성화를 위한 아케이드와 노후건축물 개선, 빈점포 활용, 마케팅 등의 사업을 전개하였다.

리브라⁸⁾라는 빈점포를 활용한 커뮤니티시설을 설치하여, 갤러리, 포켓파크사

8) 회원수 약 20명의 “부인회”라는 지역 자치조직이 조직화되어 있어 조합 활동의식이 높은 편이며,

무소, 홀, 문화교실, 강좌교실, 쉼터지킴 등 국내 주민자치센터와 유사한 열린 공간을 조성하였다.

2) 우메야부 상점가

우메야부 상점가는 제2차대전 전에 형성된 상점가로, 1차식품을 판매하는 지역형상점가이다. 1983년 모델상점가사업으로 커뮤니티센터, 칼라포장, 아치, 가로등 등을 설치하였다.

커뮤니티센터는 조합 회관을 철거하고 재건축한 시설로, 접수대와 다목적 홀, 집회실, 전통 일본식 방 등을 설치하여 지역주민을 대상으로 전시회·동호회 장소로 활용하고 있다.

3) 타카마츠 오오도오리 상점가

타카마츠 오오도오리 상점가는 타치카와시에 위치한 지역근린형상점가로, 1985년 모델상점가사업으로 아케이드, 커뮤니티회관, 칼라포장, 가로등 설치 등의 사업을 전개하였다.

커뮤니티회관은 3층 규모의 독립시설로 휴게실, 문화행사장, 집회장, 사무실 등을 구비하고 있으며, 다양한 이벤트와 문화교실, 어린이교실 등이 개최되는 지역 커뮤니티 장소이다.

4) 베루포와 시오이리 상점가

베루포와 시오이리 상점가는 아라카와구에 위치한 지역근린형상점가로 2001년 상점가 활성화를 위한 방안으로, “언젠가의 전당”이라는 커뮤니티시설을 도입하였다.

“언젠가의 전당”은 상점가 내에 위치하며, “장난감 도서관”, “장난감 병원”, “자원봉사실” 등을 설치하여 아이와 아이를 동반한 일반 주민들을 상점가로 방문하도록 하고 있다.

부인회의 주도로 상가와 주변 점포 소개 등 상가 활동을 지원함과 동시에 사람들의 관심과 흥미를 유발시키기 위한 다양한 시설과 문화교육, 강좌, 모임과 집회 등을 개최하고 있다.

5) 코벤트리 마켓

코벤트리 마켓은 영국 코벤트리시에 위치한 지역근린형마켓으로 1980년 상권 쇠퇴에 대응한 내부 노후환경 개선, 빈점포 활용, 점포 재배치 등 마켓 활성화 전략을 추진하였다.

빈점포를 활용한 커뮤니티시설의 도입이 추진되어, 어린이교실, 어린이 놀이기구, 휴게실, 집회실, 강연장 등을 설치·운영하고 있다.

6) 보케리아 시장

보케리아 시장은 바르셀로나에 위치한 전통시장으로, 상인 대부분이 가업을 이어가고 있으며, 이로 인해, 장시간 흐름 속에서도 시장의 시설환경 및 경영성은 매우 양호한 편이다.

커뮤니티시설로 “요리교실”을 운영하고 있으며, 요리교실, 휴게실, 교육실 등을 설치하여, 지역 주부와 초등학생의 시장 방문을 활성화시키고 있다.

3. 시사점

사례조사결과, 국내·외 모두 활성화방안으로 시장현대화, 경영혁신, 문화적기능 도입⁹⁾을 추진하고 있으며, 커뮤니티측면에서는 고객편의센터 및 고객쉼터 등을 설치·운영하고 있다.

9) 신창호 외 3인 2003, 『일본 상점가의 생존 전략』(東京都 労働経済局 2001, 『21世紀商店街づくり 振興プラン』, 1판, 東京都 労働経済局, 東京), 서울시정개발연구원, 서울, pp.23~43. 재정리. 일본에서는 상점이 활성화를 위한 문화전략으로서, 지역 축제, 이벤트 도입과 지원시설 확충을 중점 추진하고 있으며, 또한 지역 내 교육기관 및 NGO단체들과의 협력을 통한 각종 문화행사(전시회, 상영회 등)를 추진하고 있다.

〈표 6〉 사례조사표

구 분	구포시장	부천원미종합시장	동두천중앙시장	우림시장	호우칸초상점가	우메아부상점가	타치카오오모리상점가	아다치구토와자상점가	뉴기타초상점가	도고긴자토쿠상점가	배루포와시오리상점가	타카마초초상점가	와세다대학상점가	코벤트리마켓	보케리아시장
개요	부산시 구포동	부천시 원미동	동두천시 생연동	서울시 망우동	오카야마현 오카야마시	오타구현 오모리나시	타치카오시	아다치구	고베시	신나가와구	아라가와구	타치카와시	신주쿠구	코벤트리시	바르셀로나
시장유형	지역형	근린형	근린형	근린형	지역형	지역형	근린형	근린형	근린형	근린형	근린형	지역형	근린형	지역형	지역형
시장활성화사업내역	아케이드, 바닥, 배수, 전기, 소방 시설 등	천막터널, 바닥 등	아케이드, 공동물류창고, 바닥 정비 등	아케이드, 점포개, 노후건축물개선허용, 빈점포 활용 등	아케이드, 칼라포장, 아지, 가, 로동설치 등	아케이드, 포장개수, 칼라, 송설비, 로동설치 등	아케이드, 조명소화전, 방, 정보장치 등	아케이드, 바닥 정비 등	바닥정비, 간판정비, 가로 등 정비 등	바닥정비, 간판정비, 가로 등 정비 등	바닥정비, 간판정비, 가로 등 정비 등	바닥정비, 간판정비, 가로 등 정비 등	바닥정비, 간판정비, 가로 등 정비 등	내부노후환경개선, 빈점포 활용, 점포재배치 등	내부노후환경개선, 빈점포 활용, 점포재배치 등
커뮤니티시설	고객센터	고객센터	고객사랑방	고객센터	리브라	커뮤니티센터	커뮤니티회관	고령자가게	휴식의집	챌린지마트	엔젤판전당	스마일숍	WASEDA	커뮤니티	요리교실
조성형태	상인 사무실 리모델링	신축(총 244㎡, 3층)	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	조합회원 재건축	신축(지상 3층)	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링	빈점포 리모델링
배치형태	독립 공간 배치	단일 건축물 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치	단일 건축물 배치	단일 건축물 배치	단일 건축물 배치	분산 배치	단일 건축물 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치	독립 공간 배치
시설특징	휴식	휴식+문화	휴식+문화	휴식+문화	휴식+상업	휴식+상업	휴식+문화	문화+상업	문화+상업	휴식+상업	휴식+문화	휴식+문화	문화+상업	휴식+문화	휴식+문화
이용대상	소비자	소비자	소비자, 주민	소비자, 주민	소비자, 주민	소비자, 주민	소비자, 주민	고령자(노인)	고령자(노인)	소비자, 주민	아이, 부모	고령자(노인)	학생, 지역주민	소비자, 주민	주부, 초등학생
주민방문동기부여	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
도입 시설	편의	휴게실	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		TV방	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		화장실	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
		PC방	×	×	×	×	○	×	×	×	○	×	×	×	×
		회의실	×	○	×	×	○	×	×	×	×	×	○	×	×
	문화 모임	방송실	×	○	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×
		사무실	×	×	×	×	○	×	○	○	×	×	○	×	○
		집회실	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×
		다목적홀	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×	○	×
		놀이방	○	×	○	×	×	×	×	×	○	×	×	○	×
		수유실	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		탁아소	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×
		카페	×	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×
		전시장	×	×	×	×	○	○	×	×	○	○	×	×	○
		영상실	×	×	×	×	○	×	×	○	×	×	×	×	×
		음악실	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	×
	보건 복지	자원봉사실	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×
		수선실	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×
		운동실	×	○	×	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×
		진료실	×	×	×	×	×	×	○	○	×	○	×	×	×
		상담실	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×
	교육	주간보호실	×	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×
		상업	챌린지숍	×	×	×	×	×	○	○	×	×	○	×	×
		도서관	×	×	×	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×
		강연장	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	○	○	×
		교육실	×	×	×	○	○	×	○	×	×	○	○	○	○
	공부방	인재센터	×	×	×	×	×	×	×	×	×	○	○	×	×
		공부방	×	×	×	×	×	○	×	×	×	×	×	○	×

사례조사 결과 국내에서의 커뮤니티시설 활용은 기존 시설을 리모델링하거나 빈점포를 활용하는 독립공간 조성형태를 띄고, 지역 주민 특히 주부를 대상으로 휴게실, 수유실 등 쇼핑을 지원하기 위한 기능이 강하며, 일부에서만 운동실 등

차별화된 시설을 도입하여 일반주민을 유입시키고 있다.

그러나 대부분 커뮤니티시설이 소비자의 상업활동 지원이 집중하고 있어, 전통시장을 방문하는 소비자를 제외한 일반주민의 유입을 기대하기에는 어려움이 있다.

국외의 커뮤니티시설 조성은 기존시설이나 빈점포를 활용한다는 측면에서는 국내사례와 유사하다. 그러나 국외, 특히 일본에서는 2층 이상의 시설로 구성되는 경우가 많아 1층인 국내에 비해 빈점포를 통한 활용성이 높은 편이다. 또한 도입 시설과 프로그램은 국내의 사례에서 보다 다양하고 차별화된 특성을 나타내고 있다. 수유실, 휴게실에 집중하는 국내와는 달리, 음악실, 전시실, 찻린지숍, 교육실 등 지역주민들의 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 다양한 시설과 프로그램을 도입하고 있다. 이러한 다양한 시설과 프로그램의 도입은 소비자뿐만 아니라, 일반주민, 특정계층(고령자, 아이 등)의 상점가 유입의 목적성을 부여하는데 기여하고 있다. 즉 단순 상업활동 지원의 휴식공간이 아닌 문자 그대로의 커뮤니티공간을 도입하는 적극적인 방법으로 추진하고 있는 것이다. 이를 통해, 소비자의 재방문뿐만이 아닌, 일반 사람들의 유입을 기대할 수 있어 국내 전통시장에 비해 상점가와 시장 활성화에 유리한 편이다.

따라서 국내에서도 시장을 방문하는 소비자를 대상으로 하는 소극적인 개념의 커뮤니티시설이 아닌, 커뮤니티시설을 방문함으로써 시장을 활성화시킬 수 있는 적극적인 커뮤니티시설의 도입이 필요하다.

IV. 전통시장과 커뮤니티시설 도입방안¹⁰⁾

국내·외 전통시장 및 상점가 사례조사를 통해, 전통시장 및 상점가에서 추진하는 커뮤니티시설 조성사업의 특성을 알아보았다. 이를 통해 쇠퇴하고 있는 전통시장의 활성화와 시설적·공간적 한계성을 지닌 커뮤니티시설의 상호 활성화

10) 안창모 1987, “지역시설의 복합화계획에 관한 연구”, 한양대학교 대학원 석사학위논문. pp.10. 제정리

를 위한 방안으로 전통시장 내부로의 커뮤니티시설 도입이 하나의 대안으로 제시될 필요가 있음을 알 수 있다.

본 장에서 충남과 같은 지역 특히 읍·면에서의 전통시장과 지역문화 쇠퇴를 방지하기 위한 전략으로, 전통시장과 커뮤니티시설을 복합하는 “커뮤니티형전통시장” 조성방안을 제시하고자 한다.

1. 도입가능 커뮤니티시설

읍·면 등 지역에 위치한 전통시장은 주변 3~4개 지역의 중심 상업공간으로, 특히 5일장과 같은 정기장을 통해 사람들을 집객하는 효과를 보이고 있다. 그러나 내부적으로 외적요인에 기인한 쇠퇴현상을 보이고 있으며¹¹⁾, 공간적으로도 많은 빈점포와 유휴공간을 발생하여, 점포경영성이 낮은 편이다¹²⁾. 문화적으로는 활용가능한 문화시설, 특히 주민자치센터의 수가 적은 편이다.

따라서 읍·면 전통시장에 적용하기 위한 커뮤니티시설은 적은 인구규모와 고령인구, 많은 빈점포와 유휴공지, 부족한 문화적 시설, 또한 커뮤니티시설 도입으로 발생하는 점포 간 분리와 분산을 억제하기 위한 점포재배치를 고려하여 선정하도록 한다.

전통시장에 적용하는 커뮤니티시설은 첫째, 커뮤니티형 전통시장 육성에 적합하고 둘째, 집객효과를 유발할 수 있는 시설¹³⁾로 한다. 시설선정 기준은 지역특성과 사례에서의 빈도수를 통해 선정한다.

11) 활성화 수준이 43.3으로 중소도시권의 45.6 충남의 44.2에 비해 비교적 낮은 수준이다.

12) 시장경영지원센터2008, 2008년도 전통시장 활성화수준 평가 분석, 2008. 충남에서 중소도시권의 점포경영성은 평균 43.1이며, 읍면지역의 점포경영성은 42.3으로 비교적 낮은 편이다.

13) 읍·면 지역 고령화, 젊은층과 인구감소 등의 측면을 고려하여, 주부와 노인계층을 대상으로 하는 시설의 도입이 바람직할 것이다.

〈표 7〉 전통시장 도입가능 커뮤니티시설

구 분		선택여부	구분		선택여부
편의	휴게실	◎	문화모임	전시장	◎
	TV방	○		영상실	△
	화장실	◎		음악실	△
	PC방	○		자원봉사실	○
문화모임	회의실	△	보건복지	수선실	△
	방송실	△		운동실	◎
	사무실	◎		진료실	◎
	집회실	○		상담실	◎
	다목적홀	○		주간보호실	◎
	강연장	○	상업	챌린지숍	○
	놀이방	△	교육	도서관	△
	수유실	○		교육실	◎
	탁아소	△		인재센터	◎
	카페	△		공부방	△

주석 : ◎ : 꼭 필요, ○ : 필요, △ : 선택적 필요

2. 전통시장과 커뮤니티시설 복합화

커뮤니티시설 형태와 특성, 도입가능시설의 결과를 토대로, 읍·면 전통시장에 적용하기 위한 커뮤니티시설과 조성형태, 조성방안 등에 대하여 고려하도록 한다.

이러한 고려를 통해, 도출될 수 있는 형태는 2가지로, 하나는 당진정기·상설 시장과 같은 중층 형태의 전통시장에 접목시키기 위한 단일공간형 복합화방안, 다른 하나는 은산시장·판교시장과 같은 주변지역에 위치하며 단층 형태를 지니고 있는 전통시장에 접목시키기 위한 분산배치형 복합화방안이 있다.

1) 단일공간형 복합화

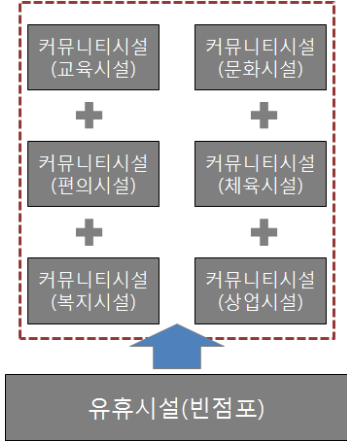
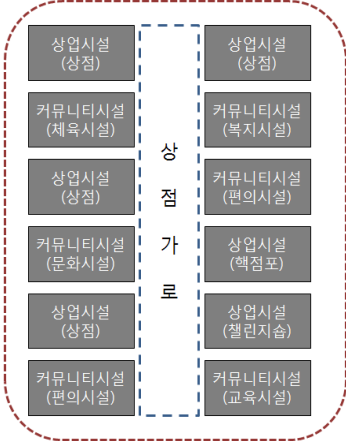
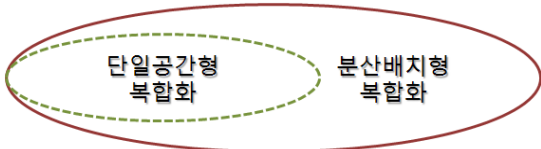
단일공간형 복합화는 일반적으로 읍·면소재지에 위치한 전통시장에 접목이 가능한 복합화 전략이다. 커뮤니티시설의 전체적인 형태는 일정 수준이상의 인구규모와 비교적 고른 연령계층을 고려한 중규모, 중층 구조로 한다. 조성형태는 전통시장 내부의 빈점포와 유휴공지를 활용하여 재개발, 신축의 수법으로 한다. 배치는 단일 건물형 배치로 독립시설로 조성하여 전통시장 내부의 핵거점으로 조성한다. 다양한 연령층과 일정 수준 이상의 인구규모를 고려한 휴식과 문화공간으로 하여, 휴게실, 회의실, 전시장, 강연장, 다목적홀, 영상실, 운동실, 도서관, 공부방, 교육실 등을 구비하도록 한다.

2) 분산배치형 복합화

분산배치형 복합화는 읍·면소재지가 아닌 주변지에 위치한 전통시장에 접목이 가능한 복합화 전략이다. 커뮤니티시설의 전체적인 형태는 지역의 높은 고령화수준, 적은 인구규모 등을 고려하여 소규모, 저층 구조로 한다. 조성형태는 전통시장의 많은 빈점포와 유휴공지를 활용한, 재건축이나 리모델링의 수법으로 한다. 배치는 점포재배치와 점포 집중화를 전제로 독립공간 배치형태로 하며, 단일 건축형태가 아닌 분산배치를 기본으로 한다. 시설특징은 지역의 고령인구를 고려한 문화와 상업공간으로 하여, 고령인들의 적극적인 근로활동과 보건·복지지원, 휴식활동이 이루어지도록 한다. 또한 분산된 배치형태를 고려하여, 고령층만을 타겟으로 하는 것이 아닌 주부와 아이들의 휴식과 문화활동을 지원할 수 있는 다양한 커뮤니티시설을 도입하도록 한다.

이러한 단일공간형 복합화와 분산배치형 복합화는 전통시장 및 전통시장이 입지한 주변지역의 특성과 밀접한 관련을 맺는 것으로, 전통시장이 읍·면소재지에 입지하고 전통시장 규모가 크고 유휴시설이 적은 지역에서는 단일공간형 복합화가 유리하며, 전통시장의 규모가 협소하고 유휴시설이 분산되어 있다면 분산배치형 복합화 방안이 유리할 것이다.

〈표 8〉 전통시장과 커뮤니티시설 복합화 방안

구 분	단일공간형 복합화	분산배치형 복합화
구성형태	<p>전통시장 내 단일 거점공간 조성</p> 	<p>전통시장 내 다중 거점공간 조성</p> 
서비스	원스톱 서비스 제공	다중 서비스 제공
구성형태	재개발, 신축	재건축, 리모델링
배치형태	단일 건물형 배치(단독시설)	독립공간 배치(다중 공간 배치)
이용대상	소비자, 지역주민(주부, 아이 등)	소비자, 지역주민(노인 등)
시설특징	휴식공간 + 문화공간	문화공간 + 상업공간
도입 가능 시설	휴게실, 회의실, 전시장, 강연장, 다목적홀, 영상실, 운동실, 도서관, 공부방, 교육실 등	휴게실, 화장실, 다목적홀, 운동실, 진로실, 상담실, 주간보호실, 교육실, 인재센터, 챌린지숍 등
프로그램다양성	다양한 프로그램 구비 가능	유희시설에 따른 프로그램 구비 가능
시설이용	원스톱 이용 가능	필요서비스 선택적 이용 가능
유희시설활용성	선택적 유희시설 활용	다중 유희시설 활용
전통시장연계성	핵시설 거점으로 집중적 파급효과 발생	다중 거점으로 연쇄적 파급효과 발생
관계도		

V. 결론

본 연구는 지역의 대표 집객시설인 전통시장과 커뮤니티시설의 복합화를 통한 상호 활성화 전략 방안이다. 읍·면의 쇠퇴하는 전통시장 활성화를 위하여 전통시장 내부로 커뮤니티시설을 도입함으로써, 유동인구 유발과 전통시장 활성화, 커뮤니티시설의 한계성 극복의 가능성을 검토하였다.

이상의 연구결과, 다음과 같은 연구 결과를 얻었다.

첫째, 전통시장의 활성화를 위한 합목적적 공간과 기능의 도입이 필요하다. 사례연구 결과국내에서는 전통시장 활성화 측면에서 소비자의 유입을 유발시키기 위한 전략으로 시장현대화와 소비자 지원기능(휴게실 등)을 구비하고 있다. 반면에 국외사례에서는 전통시장 유입 인구의 증대를 위한 전략으로 새로운 커뮤니티기능(도서관, 인재센터, 쉼터, 문화교육장, 전시장 등)을 도입하고 있다. 국내의 경우 활성화 성과가 미흡한 반면, 국외의 경우 이러한 새로운 기능의 도입을 통해 상점가의 활성화에 성공하고 있다는 차이점이 있다. 따라서 기존의 활성화 전략과는 다른 새로운 커뮤니티기능의 도입을 통해 전통시장으로의 사람들을 유도시킬 수 있는 합목적적 공간을 조성하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

둘째, 커뮤니티시설은 전통시장 특성과 주변상황을 고려하여 도입해야 한다. 커뮤니티시설은 사람들을 집객하는 시설이며, 이는 커뮤니티시설을 이용할 수 있는 사람들의 상황과 주변 여건에 많은 영향을 받게 된다. 따라서 현재와 같이 모든 전통시장에 동일한 시설과 공간을 조성하기보다는 지역과 전통시장의 특성에 따라 차별적 기능과 공간을 조성하는 것이 성공적 커뮤니티시설 도입의 대안이 될 수 있다.

셋째, 전통시장과 커뮤니티시설 복합화를 통한 “커뮤니티형 전통시장육성”은 전통시장에 대한 사람들의 합목적적인 방문성을 부여하고, 이를 통해서 전통시장과 커뮤니티시설의 활성화를 유도할 수 있다. 또한 전통시장과 커뮤니티시설의 활성화는 상호시설의 위상정립과 더불어 낙후된 지역 중심공간 재생과 지역 경제활성화의 기초를 제공할 수 있다.

넷째, “커뮤니티형 전통시장육성”은 지역의 문화수준을 향상시키며, “문화관광

형 시장육성”의 지역적 대안이 될 수 있다. 부족한 문화시설과 문화적 환경수준을 향상시키기 위한 새로운 시설과 공간 확충이 아닌, 기존 시설과 공간의 복합화를 전제로 한 “커뮤니티형 전통시장육성”은 지역에 대한 부담을 절감할 수 있으며, 이를 통해 지금보다 더 원활한 문화적 환경 활성화의 기초를 제공할 수 있다.

이상으로부터, 전통시장 활성화의 대안으로서의 커뮤니티공간의 도입가능성을 확인하였다. 그러나 전통시장 활성화를 위한 방안으로서 커뮤니티공간의 도입이 절대적일 수는 없으며, 기존의 시설현대화 및 경영혁신, 전문성제고 등의 다양한 사업과의 연계가 필요할 것이다. 또한 커뮤니티시설의 운영 프로그램 및 운영방안은 지역적 특성으로 인한 차별성을 띄고 있기에 본 논문에서 언급하는데 어려움이 있으며, 향후 연계 논문의 작성을 통한 연구가 병행될 필요가 있다.

< 참고문헌 >

- 유주희 2008, 문화를 통한 전통시장 활성화 방안 연구, 1판, 한국문화관광연구원, 서울. p.15.
- 김혜림 외 1인 2007, 도심 내 재래시장의 활성화 방안에 관한 연구, 대한건축학회논문집 제27권 제1호(통권 제51집), p.1
- 김찬동, 환경개선사업 시행 후 재래시장의 활성화 방안을 위한 연구, 서울시정개발연구원, 2005
- 김강규, 재래시장 활성화 방안에 관한 연구, 명지대학교 석사학위 논문, 2001, p.5.
- 지진호 2005, 축제 이벤트를 통한 재래시장 활성화 전략에 관한 연구, 혁신위원회, p.1
- 중소기업청, 09년 전통시장 활성화 지원계획, 2009.1, p.5 참조
- 건설교통부 2007, 삶의 질 향상을 위한 생활권 내 커뮤니티센터 구축 및 활성화 방안, p.20.
- 박용권 2003, 충청권지역 주민자치센터의 활성화방안에 관한 연구, 한남대학교
- 심응섭 2005, 한국의 지역문화 활성화 방안에 관한 연구, 건국대 박사논문, p.118~120

신창호 외 3인 2003, 일본 상점가의 생존 전략, 서울시정개발연구원, 서울, pp.23~43.

안창모 1987, 지역시설의 복합화계획에 관한 연구, 한양대학교 석사논문. pp.10.

김주호 2007, 주민자치센터 운영실태에 관한 실증적 분석 및 활성화 방안, 경기대 석사논문, pp.30.

이경희 2006, 지역사회복지 증진을 위한 주민자치센터의 개선방안, 대전대학교 시장경영지원센터2008, 2008년도 전통시장 활성화수준 평가 분석, 2008.

학술지 편집 및 발간 규칙

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, 문화예술·관광, 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, 문화예술·관광, 산업경제, 도시계획 등을 전공한 박사학위소지자 또는 현직 대학교수로 구

성한다.

- 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 추천, 논문 게재 결정의 추천, 논문 심사과 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 일반간행물에 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 책임 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 세부 지적 및 수정을 요구할 수 있으며 또한 게재불가 판정시에는 판정의 근거

를 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〉

충청지역연구 투고 안내

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 영문 제목과 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), 발행 기관: 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 학술지 편집형식을 준수하여 편집된 형태로 제출하여야 한다.

〈부록 2〉

논문투고 신청서

성명		(한글)	(영문)	제출일자	년 월 일
직장	직장명		직위		일반전화
	주소	우			휴대전화
					E-mail
논문제목		(한글) (영문 · 외국어)			
논문분류	형식	일반연구(), 정책연구(), 조사연구()			작성언어
	주제	농촌 개발(), 도시 및 지역계획(), 지방행정(), 환경생태(), 문화예술 · 관광(), 산업경제()			
<p>[원고 내용 요약]</p> <p>1. 연구 배경 및 목적</p> <p>2. 연구 주요 내용</p> <p>3. 연구의 시사점</p>					

- 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 : 이 인 배 (충남발전연구원 기획조정연구실장)

위 원 : 고 승 희 (충남발전연구원 기획팀장)

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 (충남테크노파크 기획실장)

이상 가나다순

충 청 지 역 연 구 제2권 제2호(통권3호)

발행인	김용웅
편집인	이인배
발행처	충남발전연구원
주 소	[314-140] 충청남도 공주시 금홍동 101번지
전 화	041)840-1114 / 팩 스 041)840-1129
발행일	2009년 12월 31일
인쇄처	필성인쇄사 (T.042-252-1689)
ISSN	2005-6311

©2009. 충남발전연구원

www.cdi.re.kr

<비매품>

* 본 학술지에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
단, 무단전재하거나 복사, 유통시키면 관련법에 위배됩니다.

* 본 학술지에 실린 논문의 내용은 본 연구원의 공식견해가 아닙니다.