

# 열린 충남

제20호  
2002.9  
가을호



충남의 재발전3/민선3기에 바란다  
역사테마기행3/ 전통이 살아있는  
고향마을 '외암'

'외암리의 오후'

# 열린충남(제20호 2002.가을호)

## 목차

### 충남의 재발견③

민선3기에 바란다

도민이 중심이 되는 자치충남 / 최병학

선진충남 건설을 위한 항만의 역할 / 이길영

환경과 자원의 지속적인 관리 / 이상진

‘영성과 더불어 발전하는 충남’을 기대한다 / 민경자

### 연구원 논단

충청남도 운수연수원 활성화 방안에 관한연구 / 이인배

충청남도 어항의 개발방향 / 안기용

충남도의회의조례제정 현황 및 입법전문성 강화방안 / 송두범

충청남도 매장문화재 관리실태 분석 / 이훈

도시 이미지 차별화를 위한CI(City Identity) 전략에 관한연구/이충훈

**역사테마기행③** ----- 전통이 살아있는 고향마을 ‘외암’ / 임선빈

공무원 칼럼 ----- 나는 산골 면장님 / 황선만

해 외 탐 방 ----- 중국탐방기 / 한무호

**충남의 전설③** ----- 영원한 백제부인 · · 도미의 아내 /충청학연구부

**연구원 소개②** ----- 연구원 소개 / 산업디자인팀

## 민선3기에 바란다

“충남이 새로운 한국의 미래를 열어가자”

민선3기를 맞은 충남도는 그 어느 때보다 바빠 움직이고 있다. 민선2기 도정 결산을 통해 아쉬움과 성과를 분석한 충남도는 얼마 전 “민선3기 도지사 선거공약실천계획” 확정을 위한 각계각층의 폭넓은 의견수렴과정을 거쳤다. 이 의견수렴을 통해 96건의 공약사업을 잠정정리 하고 추진단계별로 구성을 맞추는 등 ‘4천만이 살고싶은 충남건설’에 매진하고 있다.

심대평도지사도 민선3기 출범 취임사를 통해 도정의 혁신을 제일과제로 꼽았다.

심 지사는 “민선 1기가 내부의 혁신을 위해 노력한 시기라면 2기는 도민에게 패배주의에서 벗어나 자신감을 심어주는 시기였으며 3기는 열매를 나눌 수 있는 기회를 부여하겠다”고 설명하면서 즉 민선 3기는 민선 1, 2기 동안 추진한 것을 바탕으로 주민을 위한 복지 행정, 참여행정을 기본으로 하여 지식경영 행정을 펼쳐 나가겠다는 비전을 보였다.

이를 토대로 심 지사가 주민들에게 내보인 3선 공약의 6대 역점사업을 살펴보면 ▲지방문화 육성으로 충청정신 계승 발전 ▲복지충남 구현으로 도민 삶의 질 향상 ▲디지털 시대 인재양성으로 희망찬 충남 기약 ▲지방분권 추진으로 지방정치역량 강화 ▲산업관광 진흥으로 지역경제 경쟁력 제고 ▲지역 균형 개발로 동북아 중심 축 형성으로 축약할 수 있다.

이를 분야별로 세분하면 지방문화 육성을 위해 먼저 문화예술의 불모지로 지칭되는 충남에 복합적 기능을 갖춘 도립 예술의 전당을 건립, 도민들의 문화 향유권을 충족시킬 것으로 기대된다. 이와 함께 충청역사문화원을 설립, 충청의 정신, 인물, 역사 등을 연구하고 기호학(畿湖學)·충청학 포럼을 창설하는 등 충청정신을 계승·발전시키고 또한 산업화로 만연된 이기주의의 불식, 남을 배려할 줄 아는 인간성 회복의 정신교육장으로 활용하기 위해 충절 추모공원도 조성된다.

복지 충남 구현을 위해 우선 유치원과 초등 1, 2, 3학년 연령대의 유소년을 대상으로 인성교육과 보호기능을 함께 할 수 있는 어린이 교육원을 설립, 직장 여성들이 안심하고 자녀를 맡기고 직장생활을 할 수 있도록 지원한다. 또 노령화 사회 진입에 따른 노인복지 정책을 비롯해 실업자, 소외계층에 대한 생계안정과 생활안전, 의료복지 등 종합적이고 장기적인 복지정책을 수립, 내실있게 추진하게 된다. 이와 함께 장애인 복지 5개년 계획을 수립, 장애인의 사회활동 참여를 보장하고 도·농간 정보격차를 최소화한다.

디지털 시대 인재양성을 위해 도내 각 대학에 충남자치행정대학(가칭)을 위탁병설, 정치신진기예, 경제·복지전문가, 예체능 특기자 등 차세대 유망주 양성 교육기관을 육성한다. 북부권에는 ‘국제 영재육성 교육단지’를 조성, 유치원에서 대학에 이르기까지 국내는 물론 선진외국 유학생을 유치할 수 있는 수준의 시설과 교육프로그램 개발로 세계 영재교육의 메카로 육성한다는 방침이다.

산업 관광 진흥으로 지역경쟁력 제고를 위해서는 현행 도 상징마크로는 국제적 홍보효과가 취약하다고 보고 삼성, LG 등과 같은 월드 마케팅용 공동브랜드인 ‘충남 브랜드를 개발, 세계 수출시장에 폭넓게 활용하게 된다. 또 전국 최초로 농업에 과학과 기술이 접목된 테마파크(예산 농업테크노파크)의 조성을

계기로 ‘국제벤처농업 엑스포’를 개최, 첨단 과학기술을 선도하고 전국에 파급시키며 금산인삼의 세계화를 위한 인삼엑스포를 개최한다는 계획이다. 여기에 게임 및 디스플레이 등 첨단산업의 육성에 박차를 가하고 안면도는 환경과 조화를 이루는 한국의 하와이로 본격 개발한다.

지역 균형개발을 위해서는 당진항 분리지정 및 보령신항 건설을 추진하고 보령~안면도간 연륙교를 착공할 계획이다. 또 중부권 핵심도시 역할을 담당할 수 있도록 역세권 중심의 선진국형 신도시 모델로 아산 신도시를 건설하고 대청호 선언의 정신을 살려 충북의 바이오산업, 대전의 과학기술도시 조성, 충남의 전자·정보 집적단지 등 3개 시·도가 유기적 협력을 통해 발전할 수 있는 트라이앵글 체제를 구축하게 된다.

이와 함께 월드컵 축구대회를 계기로 축구 인구의 저변확대를 위해 한국 축구대학을 유치하고 여성 전용 축구공원과 여성 축구단을 운영하며 시·군별 초·중등학교를 대상으로 1개교씩 유소년 축구단의 창단을 지원하며 2004년에는 도지사배 충남유소년 축구대회를 개최한다는 방침이다.

이같은 민선3기를 시작하는 시점에서 열린충남은 각 분야 전문가를 초빙 충남도정이 나아가야 할 방향을 8개분야로 나눠 이번 호에 자치충남등 4개분야를 겨울호에 지역개발 등 4개분야를 제시한다. <편집자주>

# 도민이 중심이 되는 自治忠南

## — 민선 3기 충남도정의 운영기조와 추진전략 구상 —

최 병 학 박사 (충남발전연구원 연구위원)

### I. 머 리 말

민선 3기 충남도정이 출범한지도 수개월이 지났다. 지방자치의 着根이라는 시대적 명제에 비추어 민선 3기 충남도정에 부여된 책무는 실로 무겁다. 지난 민선 1, 2기는 지방자치 초기라는 측면이 감안되었으나, 민선 3기는 그렇지 못하다. 한편 자치행정 운영을 둘러싼 전반적인 여건과 상황은 그리 순탄치만은 않다. 그러므로 새로운 목표설정과 추진전략을 세우는 것이 참으로 긴급하다.

우선 민선 3기의 충남도정 운영을 고도화하기 위해서는 기본적으로 「인본복지행정」과 「지식경영행정」을 바탕으로 충남도정의 주인인 도민 위주의 서비스행정체제로 본격 전환하기 위한 전반적인 도정운영시스템을 재정비, 재구축하는 것이 매우 중요하다. 여기서는 이를 크게 두 갈래로 나누어 주요사항을 예시적으로 검토해 보기로 한다.

알찬 행정혁신으로 도민 위주의 자치도정 실현	자치문화의 성숙을 앞당기는 지방역량 강화
○ 수요자 중심의 도민감동 행정서비스 공급 체제 완비	○ 유연하고 대응적인 로컬 거버넌스 체제의 구축
○ 참여행정·투명행정 구현으로 도정 신뢰 기반 구축	○ 지역협력체제 정비를 위한 제도적 장치의 확립
○ 지식기반행정 추진으로 도정 생산성 증진	○ 지역현안에 함께 하는 자치역량 확대

### II. 알찬 행정혁신으로 도민 위주의 자치도정 실현

#### 1. 수요자 중심의 도민감동 행정서비스 공급체제 완비

첫째, 「행정서비스 도민직접평가제」를 통해 행정서비스현장별로 도민이 직접 현장의 도정시책

을 평가하도록 하며, 공정성·객관성을 갖춘 제3의 전문조사기관을 활용한다.

둘째, 도민과 도지사의 「토요데이트 프로그램」 운영은 도민 대표와 도지사간의 도민의 실생활, 불만 및 제언사항 등 여론수렴 기회의 場으로서 시·군별로 수시 실시한다.

셋째, 「人本效果 중심의 확인평가제」 도입으로 현행 목표관리제 운영방식을 대폭 보완하고, 인본효과 중심의 평가지표체계를 개발, 앞으로 도정 전분야로 확대 운영한다.

넷째, 新공직관 확립을 위한 「사이버 牧民心書」는 溫故知新 차원에서 人本行政 구현을 위한 清白吏정신의 공직문화 재정립과 행동강령의 자발적 학습기회로 활용한다.

다섯째, 현행 읍·면·동사무소를 복지·문화형 주민자치센터로의 단계적 전환으로 “잃어버린 공동체”(lost community)를 복원, 충남의 지역특성과 주민여망에 부합되는 다양한 운영프로그램을 마련하여 자율적인 생활모임터로 착실히 육성한다.

여섯째, 각종 재난·재해로부터 도민의 생명과 재산을 지키기 위한 「안전도시·안전지역(Safe Community) 만들기 프로그램」을 역점적으로 추진, 충남의 모범 시·군을 대상으로 Karolinska Institute에서 공인하는 국제안전도시로 지정 받도록 주력한다.

## 2. 참여·투명행정 구현으로 도정 신뢰기반 구축

첫째, 「수요자중심 도정정보 공개제」 도입으로 각종 제도·법령 재정비, 주요 정책결정에 도민·시민단체·전문가 참여, 주기적인 시책평가 및 공개화, 환류체제를 강화한다.

둘째, 현행 도정모니터링제를 확대 개편하여 어르신·청소년·장애우·실직자 등 소외계층을 중심으로 가감 없는 행정감시 및 확인평가에 만전을 기한다.

셋째, 사이버상의 中聞鼓 뿐만 아니라, 도청광장에 「도민의 실제 목소리」를 직접 전달할 수 있는 대형 북의 설치로 直訴制 방식의 직접 소원수리를 할 수 있도록 한다.

넷째, 현행 도지사 직접 수리의 홈페이지 운영과는 별도로 직접 「부조리 신고엽서제」 도입으로 접수창구를 개설, 중간경유 없이 운영하며, 조치결과를 신속히 전달한다.

다섯째, 건설·시공분야를 비롯한 각종 입찰시 「청렴계약제」 도입으로 주민대표 및 시민단체를 청렴계약 옵브즈만으로 위촉, 활용한다.

여섯째, 충남이 적극적으로 민원서비스 품질제고와 공직청렴도를 높이기 위해 「민원처리 온라인 공개제」 및 「반부패지수」를 주기적으로 조사, 발표한다.

## 3. 지식기반행정 추진으로 도정 생산성 증진

첫째, 전국최초의 Single PPM 인증획득 성과를 도정 전분야로 확대하고, 「5Best 운동」 등 「일하는 방식」 최우수기관 선정에 이어 국제적 수준의 지식기반의 품질경영으로 도정서비스의 고품질화·고품격화를 지속적으로 추진한다.

둘째, 도정~시·군정 연계성 강화를 위해 「지식정보화 공유시스템」을 구축, 자치정보·인사교류정보·시책정보·민원정보·재난정보·생활정보의 교류를 촉진한다.

셋째, 전국최초의 「충남 디지털 선언」의 가시화로 정보화인프라 구축 및 디지털 정보문화 확산 차원에서 계룡특례시 추진 등과 연계, 「정보화 추진 시범마을」을 조성한다.

넷째, 예산편성시 철저한 사전심사제 운영으로 낭비요인 원천방지 및 예산집행결과에 대한 비용 對 효과분석으로 「성과주의 예산제도」를 조기에 정착시킨다.

다섯째, 被監기관에 대한 자문·지도·성과위주의 「정책감사제」를 단계적으로 도입하고, 수직적 인사평가에서 탈피, 동료·부하집단까지 포함하는 전방향의 다면평가제(360 degree evaluation system)를 확대 운영한다.

여섯째, 충남도정의 대외이미지 관리 및 正體性 확립을 위해 「기획홍보 T/F」를 설치·운영하며, 금산·서천·당진 및 천안·논산 일부의 道界지역을 대상으로 충남의 대표적 상징물 건립 및 정책관리 지원확대 등 「충남 이미지 업그레이드」를 중점 추진한다.

일곱째, 지방행정 구조조정으로 사기가 떨어진 일선공직자 대상으로 후생복지를 포함, 도청을 “보람의 일터”로 만드는 「신바람 나는 충남도청 만들기」를 획기적으로 추진한다.

### Ⅲ. 자치문화의 성숙을 앞당기는 지방역량 강화

#### 1. 유연하고 대응적인 로컬 거버넌스 체제의 구축

첫째, 「도민~NGO~전문가 협력체제」(Local Governance) 조속히 구축하여 각계각층의 도민, 사회·봉사·시민단체, 전문가집단을 총망라, 지역정체성의 공고화 및 자치역량의 강화를 위한 도차원의 자발적 결사체 구성, 운영을 후원한다.

둘째, 「도민패널회의」 등 합의지향제도를 도입하며, 지역의 보편적 의사를 대변할 수 있는 민간중심의 「지역의사대변위원회」(Advocacy Committee) 설치·운영을 후원한다.

셋째, 도정 위원회와 도민과의 정보공유 네트워크를 구축하며, 주민자치센터내 「자치교육 관련 프로그램」을 개설, 민과 官이 함께 하는 자치교육 프로그램을 운영한다.

넷째, 기존 하드웨어 중심의 인프라 구축을 넘어 총체적인 충남지역의 성숙과 발전을 목표로 「사회적 자본」(Social Capital) 형성을 위한 마스터 플랜을 수립, 추진한다.

다섯째, 민·관 협력파트너십을 증진시키기 위해 共生産체제(coproduction system) 차원에서 전담부서의 지정, 운영과 함께 NGO와 함께 하는 충남도정을 구현하기 위해 민간 위주 참여방식의 「충청남도NGO재단」의 설립, 운영을 적극 추진한다.

여섯째, 인터넷 서비스를 통해 實時間(real time) 자원봉사자와 수요처를 연결하는 운영방식을 채택·운영하고, 주민자치센터내 「디지털정보방」 운영과 연계하여 각종 자활지원·봉사활동 관련정보를 신속히 지원한다.

#### 2. 지역협력체제 정비를 위한 제도적 장치의 확립



첫째, 종래 행정협의회 운영체제를 대폭 보강, 충남 주도로 대전·충남북에 「대전·충청권정책협의회」를 설치, 사안별로 실무자 및 전문가집단이 탄력적으로 참여하여 지역간 갈등해소 및 문제해결과 상호협력 강화를 위한 제도적 장치로 보완, 운영한다.

둘째, 최근 급격히 증가하는 각종 지역문제에 대한 종합조정, 자원공동이용 등 「광역서비스공급·관리모델」 개발과 함께 지역현안 공동대처를 위한 지역간 협력체제를 공고히 구축, 규모의 경제성과 기능적 연계성을 확보한다.

셋째, 도정~시·군정간 「민·관 합동 정기평가제」 도입으로 전반적인 운영실태에 대한 민·관 합동의 정기조사 및 비교평가를 통한 행·재정적 인센티브를 확대 실시한다.

넷째, 지역적 동질성이 강한 대전·충남북지역의 자치역량을 결집, 지역적 통합성을 확보하면서 한 울타리 속에서 자치발전을 함께 기할 수 있도록 충남이 중심이 되어 민간주도의 (가칭) 「중부권 자치발전포럼」을 구성, 내실 있게 운영한다.

다섯째, 인접한 대전·충남북의 「공동생활권 협력체제」 구축을 위해 대청댐 이용·수질개선, 공항 및 항만 활용, 광역쓰레기매립장 및 향후 지역간 교통운영 관련 권역내 광역서비스 공동이용·관리의 활성화를 추진한다.

여섯째, 대전·충남북간 「문화관광 연계사업기획단」 공동설립으로 충남 백제문화 및 해양관광, 대전 엑스포 및 온천관광, 충북 증원문화 및 산악관광 등을 유기적으로 연계, 주제별 연속코스형 문화관광사업을 공동투자 관리방식으로 기획, 추진한다.

일곱째, 나날이 수질이 악화되고 저수량관리의 불안정성이 계속 높아지고 있는 대청댐을 대전·충청권의 식수원으로 보호하고, 충남의 명산 계룡산과 충청인의 젖줄인 금강을 지키기 위한 「대청댐·계룡산·금강 지키기」 운동을 적극 전개한다.

### 3. 지역현안에 모두가 함께 하는 자치역량 확대

첫째, 수도권 과밀과 지방 空洞化를 효과적으로 극복하기 위하여 현행 경기도를 위시한 정부(산자부)의 수도권 규제완화 企圖에 대한 인접 비수도권지역과 협력하여 충남 주도로 實效性 있는 대응전략을 수립, 본격적으로 대응한다.

둘째, 수도권문제의 체계적 대응을 위해 「지역균형발전 특별법」의 입법화를 충남이 중심이 되어 지방의회·지역출신 국회의원 등 정치권과 긴밀히 연계, 추진한다.

셋째, 서해안 종합발전계획 관련 「서해안포럼 상설화」를 추진하되, 경기·인천의 지식기반산업 및 항만물류산업 특화와 관련 내용상 수도권 규제완화와 연계되고 있음을 감안, 사안별로 협력관계를 유지하면서 관광·문화·농수산물 수출 및 서북부 임해산업 분야에서는 충남이 주축이 되어 서해안 포럼을 研·官 합동방식으로 운영한다.

넷째, 현행 행정협의회는 공식기구이나 운영상 實效性에 문제가 있어 이의 상설화를 포함, 결정사안에 대한 법적 구속력 부여 등의 입법화를 충남 주도적으로 추진하되, 지역출신 국회의원 등 정치권과의 긴밀한 협력을 바탕으로 추진한다.

다섯째, “중앙이 변치 않으면 충남이 나서서 변화시킨다”는 자치충남의 행동강령화를 위해



「지방분권특별법」 입법추진과 함께 “지방분권화는 특정모델지역의 열정과 실천으로만 가능하다”는 점에서, 충남이 지방분권의 중심에 서서 자치입법권·자치행정권·자치조직권·자치계획권을 실질적으로 확보하기 위한 특단의 프로그램을 추진한다.

여섯째, 도정~시·군정간 지역현안 「사전조정협의회」 정례 개최로 일반행정 운영상의 인사교류·재원배분·개발사업·시책추진에 도정의 기본틀과 시·군정의 특수성을 균형 있게 조정·조율하는 제도적 장치를 강구, 내실 있게 운영한다.

일곱째, 忠淸人의 바탕인 인간미, 여유, 양보, 포용력, 예절범절을 살리면서, 새시대에 요청되는 소신, 결단, 협력, 실천력을 배양하여, 충남의 정체성(identity)을 보다 확고히 하면서, 도민 개개인이 주인의식을 갖고 주체적으로 “4천만이 살고싶은 충남건설”에 앞장서도록 민간 중심의 「충남사랑운동」을 범도민적으로 즐기게 전개한다.

## IV. 맺 음 말

앞서 민선 3기 충남도정을 이끌어가기 위한 주요 추진전략을 예시적으로 검토하였다. 그러나 여기서 필수적으로 강조되어야 할 것은, 「4천만이 살고싶은 충남건설」을 구현하기 위한 도정철학인 「인본행정」과 「경영행정」의 연장선상에서 민선 3기의 행정여건을 감안, 「인본복지행정」과 「지식경영행정」으로 새롭게 재편한 것이다.

서두에서도 강조했듯이, 민선 3기는 지방자치가 정착되어야 할 시기로서, 그동안 물리적 성장에 치우쳤던 행정패턴을 이제는 「복지·문화·안전」에 무게를 실어야 할 시점이 아닐 수 없다. 필자는 도정철학인 「인본·경영행정」 집필 이후, 근간 “인본복지”, “자치문화”, “안전관리” 및 “지식행정” 분야에서 저작활동을 계속해 왔다.

이제는 무엇이 충남발전을 위해 진정으로 필요한 것이며, 충남도정이 생존을 넘어 성숙과 발전을 기하기 위해서는 어떻게 하는 것이 과연 중요한가를 곰씹고, 되짚어 볼 때가 되었다. 필자가 생각하기에 충남도정은 민선 1, 2기를 거치면서 열악한 지역여건에도 괄목할 만한 성장세를 보여주었다. 정책개발, 행정혁신, 현장서비스는 전국적으로도 그 성과를 공인해 준 주역들로서 世間の 주목을 받았다. 물론 아직도 참여행정, 환류행정, 그리고 시스템행정 등에 있어서는 부족한 부분이 많은 것 또한 사실이다.

한편, 충남은 국가적 차원에서 자치발전을 스스로 “성장동력”으로 감당하기에는 역부족이며, 그 한계를 절감하고 있다. 물론 이것은 구조적인 문제이며, 국정운영의 부실에서 비롯된 부분이 적지 않다. 아직도 자치권 확보가 수준미달이며, 자치경찰제·교육자치제와 특별지방행정기관의 광역지자체 기능통합도 진척되지 않고 있다. 또한 도시 중심의 행정운영으로 농어촌의 空洞化는 자못 심각하며, 각종 사고는 계속 우리를 위협하고 있다.

그러므로 확고한 도정운영기조를 세우고, 여기에 입각하여 민선 3기의 운영전략을 주도면밀하게 추진해 나갈 수밖에 없다. “자치발전”이란 행정 본연의 모습일 뿐이다. 그러나 더 이상 이것이 불가능하다면, “모델지역”에서 국가를 바람직하게 변모시키는 “특단의 노력”도 감행해야 한다. 이것이 시대적 요청(postulate)이라면, 본문에서 누차 예시되었듯이 “충남이 나서서 한국을

바람직하게 변모시킨다” 라는 명제의 의미가 아니겠는가? 이를 위해서는 충남의 正體性(identity) 확보가 중요한 것은 더 말할 나위가 없다.

# 선진충남건설을 위한 항만의 역할

이 길 영 교 수  
대전대학교 대학원장

## 1. 머리말

국경을 초월한 국제교역이 치열한 가운데 수출입 물동량의 운송이 항만에 의존도가 매우 높아졌다. 컨테이너 운송기술의 등장으로 세계 해운·항만의 혁명적 변화와 함께 항만을 국제적인 물류기지화하여 국가 및 지역경제발전에 도모해야 한다는 항만의 역할론이 오래전부터 대두되어 왔다. 1960년대부터 컨테이너 선박운항이 본격화되면서 해운운송의 체제 및 서비스 발달에 따라 컨테이너 선박은 대형화, 고속화, 거대화, POST-PANAMAX형, 슈퍼포스트-파나막스형으로 급변해 가고 있다. 초기의 1,000TEU급에서 현재 실적재능력 8,000TEU급 선박이 운행 중에 있고, 10,000TEU급 선박이 실용화단계에 진입하고 있다. 앞으로 컨테이너화의 진전으로 효율적인 Door to Door 서비스를 위한 육·해·공 연계수송체계를 구축한다는 관점에서, 시베리아 횡단 철도를 이용한 대륙간 운송체제 확립으로 복합운송 서비스의 발전도 가능할 것이다.

그리고 해운선사들은 전용터미널을 확보하기 위하여 치열한 경쟁이 예상되며, 컨테이너 터미널이 이익창출산업으로 부각되면서 전문 터미널 운영업체가 등장하는 등 범세계적 컨테이너 터미널 체인경영체제가 대두될 가능성도 매우 높다. 그리고 복합운송 서비스의 발달과 제조업체의 로지스틱스 서비스의 필요성 대두 및 선사간의 협력, 글로벌 제휴, 인수·합병 등에 의한 거대 선사가 출현하게 되면 해운기업의 글로벌화의 체제로 전향 될 것도 예상해 볼 수 있다. 뿐만 아니라 세계 항만은 물류 중심 항만이 되기 위해 무한 경쟁체제로 진입하면서 그 후방지역은 종합물류 기지화로 다양한 기능을 수행하게 될 것이다.

때를 같이 하여 해가 갈수록 동북아 경제규모의 세계 비중은 점점 높아져 가고 있으며, 북부의 동북아, 중부의 화남, 남부의 동남아경제권 등이 연계되는 거대한 단일 경제권의 형성이 부상되고, 그에 상응하는 해운·항만 사업이 발전하면서 통합운송체제의 확충이 수반 될 것이다.

1998년 이후 세계 컨테이너 물동량은 연간 6.7%씩 증가하는 반면 동북아는 같은 기간에 연간 8.1%씩 증가 추세를 보이고 있다.

그리고 동북아 컨테이너 화물 처리비중은 세계 전체의 27%를 차지하며, 세계 5대 항만 중 4개, 20대 항만 중 12개가 아시아지역에 있다.

특히 중국은 1999년도에 전년대비 38%가 증가한 1천 8백만TEU를 처리하였다. 그리고 시베리아 횡단철도(TSR), 중국 횡단철도(TCR)에 이어 몽고 통과철도(TMGR), 만주 통과철도(TMR) 및 한국 통과철도(TKR : Trans Korea Railway)등도 점차 활성화되어 유라시아 대륙 횡단철도로 발전하여 통합 운송망이 구축되면서 환황해권, 환동해권, 환태평양권이 연계되는 연안운송도 활발한 진전이 기대된다.

우리나라에서도 국제교역의 우위를 선점하기 위하여 제4차 국토종합계획에서 국토의 지리적 특성을 고려하여 3면인 바다를 활용하는 연안국토축과 내륙지역을 연계하는 동서내륙축으로 분류하여 국내적으로는 각 해안의 항만과 공항을 연계하는 동시에 북한, 중국, 동남아시아, 일본, 환태평양 및 유럽으로 진출할 수 있는 발전계획이 수립되어 있다.

또한 국토종합계획과 함께 제2차 항만 기본계획에서 2011년 기준 항만물동량 1,513백만톤으로

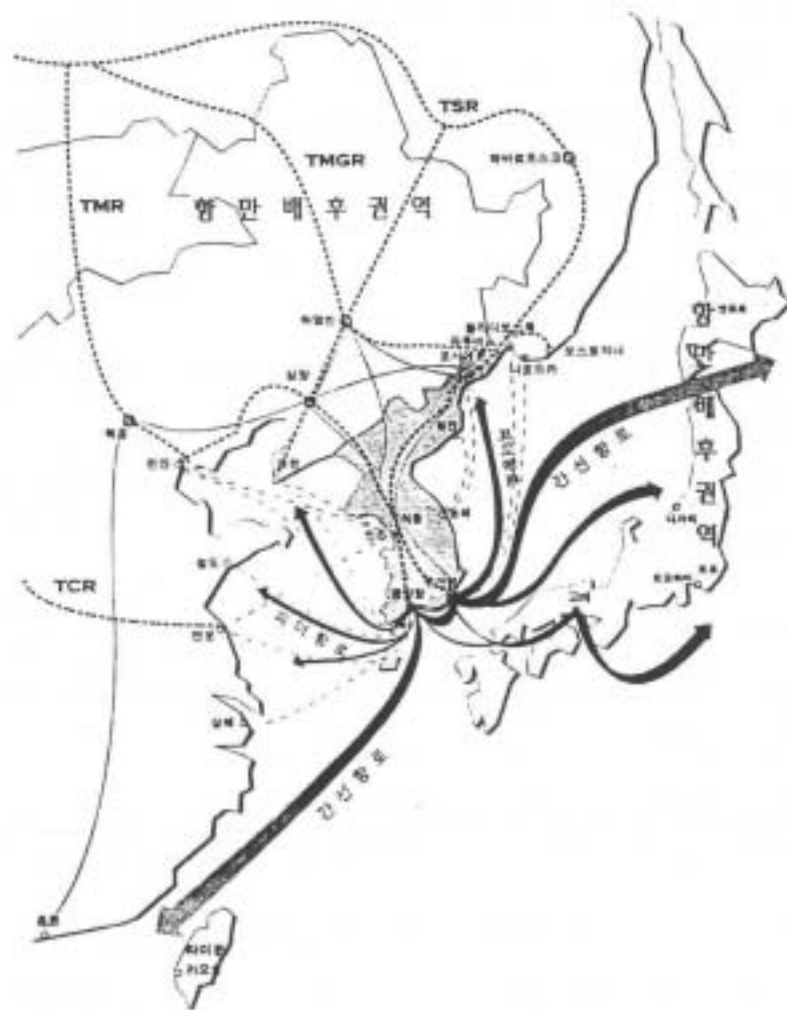
추정하여 37조원의 중장기 투자계획도 수립되어 있다.

우리도도 국가 상위계획에 능동적으로 대처하고 서해안시대에 동승하기 위해서는 소외됨이 없이 충남 영향권의 항만개발에 최선의 노력을 해야 할 중요한 시기에 와있다.

## 2.우리나라 항만의 여건

우리나라는 국토의 3면이 바다이고, 대륙으로는 중국, 러시아 및 유럽대륙과도 연계될 수 있는 발전축을 갖고 있다.

제2차 항만기본계획에서는 국제적인 「글로벌항만」, 「고효율항만」, 「다기능항만」, 「친수형항만」등을 목표로 설정하여 추진하고 있다. 그리고 과거 수요중심형 항만개발패턴에서 수요창출형 항만공급체제로의 전환과 부산, 광양항을 거점으로 한 Two Port System과 함께 지역별 거점항만의 기능 활성화를 도모하고 있음이 그 특징이기도 하다(그림1. 참고).



### 그림1. 전국항만

우리나라 항만은 경제대국 일본, 장래 잠재 경제대국 중국과 인접해 있으며 컨테이너 기간항로 상에 위치하였고 대륙경제와 해양경제의 교차 및 연결지점으로 지리상 우위성을 갖고 있다. 2000년 수출입 컨테이너 물동량이 503만TEU로 충분한 물동량과 북중국, 일본서해안 화물의 환적선호도 또한 1위 항만으로서, 동북아 환적 중심항 및 물류 중심기지로 성장 할 수 있는 잠재력이 매우 높게 분석되고 있다. 그리고 <표1.>에서 보는 바와 같이 항만이용료가 매우 저렴하여 국제 경쟁력에서도 우위를 점유할 수 있을 것이다. <표1.>은 부산항을 100으로 기준하여 비교 작성하였다.

<표1.> 항만이용료 비교

구분 \ 항만	부산	카오슝	싱가폴	홍콩	고베
컨테이너 항만이용료	100	161	130	219	219
환적비용	100	201	217	314	379

그러나 항만투자의 미흡과 시설 부족현상이 시급히 해결해야 할 과제로 남아 있다. 항만시설부족현상을 총물동량 처리 실적으로 표시한 것이 <표2.>와 같다.

<표2.>전국 항만물동량 현황

구 분		1981	1986	1991	1996	2000
항 만 물동량 (천톤)	총화물량	148,995	227,775	413,181	718,733	833,579
	시설소요	98,952	158,012	275,633	436,336	517,210
	하역능력	82,282	118,433	224,323	285,200	417,561
	시설확보율	83%	75%	81%	65%	81%

자료 : 해양수산통계연보

그리고 2000년 기준으로 주요 항만의 12시간이상 대기선박만을 고려해도 체선율이 인천 10.9%, 광양 6.7%, 울산 5.6%, 군산 1.5%, 부산 1.0%, 목포 6.0%, 포항 13.2% 등 심각한 상태로 사회경제적 손실이 3,044억원에 달하고 있다. 국내 SOC부분투자에서도 항만투자 비중은 계속적으로 감소하고 있으며, SOC부분별 투자비 비교에서도 항만부분이 매우 저조하게 나타나고 있다(<표 3.>참고). 실례로 년도별 항만투자 비율을 보면 1981년도에 13.5%, 1991년도 8.4%, 2000년도에는 6.9%로써 그 감소 추세가 현격하게 나타나고 있다.

<표3.> SOC부문별 투자비 비교(1995년~2000년)

도 로	철 도	항 만	공 항
48~52%	21~28%	7~9%	5~9%

1962~1999년 38년간 평균 GNP대비 주변 경쟁국간의 항만 투자비율은, 대만 0.42%, 일본 0.39%, 한국 0.22%로 제일 낮게 조사되었다. 컨테이너 물동량 처리 실적은 912만TEU이나 하역 능력은 712만TEU로 시설확보율이 78.1%에 불과하며, 특히 부산항의 경우는 2000년 세계 3위의 컨테이너 물동량 754만TEU를 처리하였으나 항만시설은 주변 경쟁국과 비교할 때 최하위였으며, 부산항 환적화물 처리량의 62.3%(149만TEU)가 중국화물이었다. 이와같은 현상을 고려할 때 항만시설의 획기적인 확충이 요구된다.

### 3.충청남도 항만현황과 과제

#### 1) 전국 관장항만과의 비교

왜 서해안시대가 도래되었다고 하고 충남서해안 개발의 중요성을 강조하고 있는가?

우리도는 「환황해축」과 동서내륙축의 중심에 위치하고 있으며, 국토축 구성을 위한 메가전략상 발전의 우선순위에서도 우리도가 속해 있는 환황해권이 제1순위에 포함되어 있다. 뿐만 아니라 우리도를 중심으로 한 서해안광역개발권계획도 수립되어 추진되고 있다. 아산만권과 장군권은 국토의 중서부에 위치하여 중국과의 접근성이 양호하며 대중국 물류운송 거점으로 우수하고, 인천국제공항, 서해안고속도로 및 해상항로 등 국가 간선교통망이 원활하게 구축될 수 있고, 그렇게 될 때 충남서해안은 국내·외적으로 새로운 생활권으로 부상될 가능성이 높다.

우리도는 전국28개 무역항 중 5개항(아산, 태안, 대산, 보령, 장항항)이 포함되어 있고, 전국 22개 연안항 중 2개항(대천, 비인항)을 갖고 있다.

<표4.>전국 관장 항만

<p>○ 무역항(28개 항)</p> <p>-건설 및 운영 :해양수산부장관</p>	<p>· 서해안⑧ : 인천, 평택(아산), <u>대산</u>, <u>태안</u>, <u>보령</u>, <u>장항</u>, 군산, 목포</p> <p>· 남해안⑬ : 완도, 여수, 광양, 제주, 서귀포, 삼천포, 통영, 고현, 옥포, 장승포, 마산, 진해, 부산</p> <p>· 동해안⑦ : 울산, 포항, 삼척, 동해, 묵호, 옥계, 속초</p>
<p>○ 연안항(22개 항)</p> <p>-건설 :해양수산부장관</p> <p>-운영 :시·도지사</p>	<p>· 서해안⑥ : 용기포, 연평도, <u>대천</u>, <u>비인</u>, 대흑산도, 홍도</p> <p>· 남해안⑪ : 팽목, 신마, 녹동신, 나로도, 거문도, 한림, 애월, 화순, 성산포, 추자, 부산남</p> <p>· 동해안⑤ : 구룡포, 월포, 후포, 주문진, 울릉</p>
<p>○ 신항만(9개 항)</p>	<p>부산신항, 광양항, 인천북항, 평택(아산)항, 보령신항, 목포신외항, 울산신항, 포항영일만신항, 새만금신항</p>



그림2. 관장항만위치도



## 2)현황분석

보령신항은 서해안 항만 중 중국과 가장 근접한 곳으로 환황해경제권 구축의 창구역할을 할 수 있고 도로, 서해안고속도로, 철도 등 육상교통시설도 원활히 운행되고 있어 중부내륙권 물동량을 전담처리가 가능하므로 국가 및 지역경제에 파급효과가 클 것으로 기대된다.

장항항은 전주-군장권 개발에 따른 대형선박의 입출입항 급증에 대비하고 육·해·공(군산, 전주 공항)과의 연계된 통합교통체계 확립에도 우수한 위치에 있다. 그리고 장항항의 준설토를 이용하여 장항산업단지 조성으로 일석이조의 경제효과를 높일 수도 있다.

대산항은 대산석유화학 산업단지의 전용항만 기능을 보장하고 석유화학 관련된 물동량 증가에 대비하여 운송체계의 구축도 시급하다.

아산(평택)항은 수도권과 인접하여 수도권 물동량 운송 분담과 경인지역의 LNG 인수기지로 역할, 아산만권 개발계획에 따른 신산업지대 형성에 대한 수출입 물동량 처리를 위한 신항만 개발이 필요하다.

태안과 안흥항은 태안화력발전소의 연료운송기능, 어항을 겸한 무역항으로 개발하여 항만운영의 효율성을 높일 필요가 있다.

대천항은 어선의 안전수용, 유인도서 생활기지항, 인근 도서지역의 여객 수송편의 제공 등 연안항으로써의 기능을 충족할 수 있도록 개발되어야 한다.

비인항은 인근 어장에서 조업하는 외래어선의 어업근거지 개발, 접안능력확보, 어획물의 신속한 양육 시설의 현대화로 주민소득 증대를 목표로 연안항 정비 및 개발이 추진되어야 할 것이다.

특히 안면도 국제 꽃박람회장 인근 관광지개발을 위해서는 그 주변에 위치한 보령항, 대천항, 안흥항, 태안항 등은 친자연형 및 친수형 항만으로 개발되어야 할 것이다.

### <표5.>항만시설현황

구 분		시설지정일	항내수 면적(km <sup>2</sup> )	수심 (m)	유속 (N)	조위차 (m)	항만시설	
		무역항지정일					접안능력 (선석)	하역능력 (천톤/년)
무 역 항	계						25선석	39,814
	보령항		47	14-28	1.4-2.0	7.8	2선석 (13만톤)	9,715
		'83. 8.30						
	대산항	'91. 2.25	62	11-40	3.2-4.4	9.2	16선석 (25만톤)	21,735
		'91.10.14						
	장항항	'38.1.1개항	1.1	2-9	1.6	7.0	2선석 (8만톤)	660
		'68. 1. 4						
	당진항		320	1-14	1.5	8.1	4선석 (5만톤)	2,229
		'86.12. 5						
	태안항	'95.11. 7	9.56	18-19	3-4	5.2-7	1선석 (15만톤)	5,475
		'98. 2.24						
연 안 항	대천항	'70. 7.	23	-4.0	1.4-2.0	6.39	561척	196
	비인항	'70. 7.	15	-2.0	1-1.7	5.87	195척	28

### 3)문제점과 과제

우리도의 항만시설은 접안능력 및 하역능력이 매우 빈약하고 컨테이너 부두 및 처리시설이 없어 무역항으로서의 역할이 곤란하다.

접안능력은 전국 항만(584선석)의 4.3%인 25선석이며(무역항), 하역능력은 전국 357,351천톤/년의 11.1%인 39,814천톤/년 정도에 불과하다.

서해안권 개발 의욕과 안전도 국제관광지 조성에 따른 관광수요에 대응할 만한 항만 시설이 매우 빈약한 상태이고, 항만에서 처리되는 물동량은 전국 물동량의 7.7%를 차지하며 하역능력 점유율은 6.7%로 나타나고 있으며, 무역항 중에서 보령항과 태안항은 화력발전소 전용항의 기능에 불과하며 광의적인 무역항의 역할을 하기는 어려운 상태에 있다.

경기도와 충청남도와의 행정구역이 혼재하는 평택항 종합개발 기본계획에서 당진항이 분리 지정되지 않고 있다는 것은 이해할 수 없다. 당진항은 항내수면적이 320km<sup>2</sup>로 충남서해안에 있는 6개 항만의 항내수면적을 총계한 것보다도 넓은 면적을 갖고 있으며, 국내·외적 항만의 여건 변화에 대응하기 위해서도 당진항 분리 지정은 지극히 당연하다. 현재 당진항의 송악, 석문, 고대 부두에서는 앞으로 인천항의 역할분담을 통한 수도권 물동량의 분산처리 및 중부권 핵심 물류기지로서 기능을 분담할 것이다. 그러나 문제는 경기지역과 충남지역과의 항만시설에 투입되는 정부투자비가 차별화되어 왔다는 점에다가 당진항 제 이름을 찾기도 고통을 받게 된다는 점은 우리에게 너무나 실망감을 주는 사안이다.

우리도의 항만개발을 위한 앞으로의 과제는 동북아 및 환황해경제권의 교역을 지원하고 교통 인프라 확충을 위해 5개 무역항 건설과 3개 연안항의 확충을 계획대로 추진되어야 하고, 중국을 비롯한 대륙간 교역의 전진기지화 및 광역적 크루즈·여객항 기능 확충을 해야 하며, 5개

무역항 후방지역에 산업단지 조성 및 자유무역지대 지정, 항만과 후방지역간 육상교통의 연계 운송망 구축 및 컨테이너기지, 종합물류센터 등의 건설을 면밀히 계획하여 추진하는 것이다.

#### 4. 맺음글

우리의 환황해권과 중국의 황해연안은 미래 동북아 산업발전의 핵심공간이 될 가능성이 높다. 환황해권 내에서의 충청남도는 이에 대응하기 위한 새로운 핵심지역이 될 수 있는 위상정립과 지방자치력을 발휘할 때이다. 때를 같이하여 우리도가 주최한 「안면도 국제 꽃박람회」는 상상을 초월할 정도의 성공적인 국내·외 행사로 각광을 받고 있다. 그리고 그 행사를 통하여 많은 교훈과 미래 지향적 발전을 위한 방법을 배웠고 확인할 수도 있었다. 그것은 바로 토지자원의 효과적 이용과 지역 간의 균형발전에 대한 중요성 및 통합교통 인프라 확충의 필요성을 재인식함이었다.

충남서해안은 대규모의 해안과 가용토지자원의 확보가 용이하고 배후도시기반을 갖추고 있어 산업입지 수요에 대한 가능성이 높아 무한한 발전 잠재력을 갖고 있다.

충남서해안은 현재까지 인근해안에 비해 상대적으로 발전이 늦었고 항만 건설에 대한 투자비율도 저조한 것은 사실이다. 그러나 그 반대로 개발이 늦어진 만큼 자연생태환경은 다른 지역에 비해 상대적으로 적게 훼손되었고, 항만 건설도 앞으로 더 훌륭한 미래 지향적 항만으로 개발될 가능성이 높기 때문에 지난 일에 집착할 필요는 없다. 다행히 「안면도 국제 꽃박람회」행사로 인하여 충남서해안의 SOC부분은 10년 이상 앞당겨졌을 것으로 사료된다.

그리고 우리나라 수출입 물동량의 99.7%처리를 항만에 의존하고 있다. 앞으로 한국의 경제발전은 3면의 바다를 얼마나 어떻게 활용할 것인가에 있고, 우리도 또한 서해안 개발이 지역발전에 크게 기여할 것으로 예상되기 때문에 다음과 같이 몇가지 제언으로 맺음을 하고자 한다.

첫째, 보령신항, 당진항, 대산항 등은 미래지향적 무역항으로 개발이 조속히 추진되어야 한다.

둘째, 항만시설 투자비율을 GNP대비 일본 수준정도인 0.40%까지 높여야 한다.

셋째, 컨테이너 전용항 또는 컨테이너 전용부두건설이 시급하다.

넷째, 당진항 또는 보령신항 정도에는 북미의 종합 운송체계(MLB ; Mini Land Bridge)와 같은 체계도입도 시도해 볼 필요가 있다.

다섯째, 당진항 제 이름 찾기는 당진군만의 해당이 아닌 충청도민의 정서적 및 전통성에 더 큰 충격을 주고 있기 때문에 반드시 해결해야 하고, 장항항은 적극적인 준설로 무역항의 기능을 회복시켜야 한다.

여섯째, 안면도 국제관광지로 발전시키기 위해서는 보령항과 태안항 사이를 자연친화적인 미항으로 조성하는 연구가 요구되는 시기이다.

## 환경과 자원의 지속적인 관리

이 상 진 환경연구부 책임연구원

### I. 머리말

오늘날 자원 집약적인 산업구조에 기반을 둔 고도성장방식에 대하여 문제의식이 강하게 제기되고, 지방화에 따른 개발수요의 확대 등으로 환경관리 여건이 더욱 악화될 것으로 전망되는 가운데, 그 동안 난개발로 훼손된 자연과 인간의 공생관계를 회복하는 일은 지속가능한 개발을 위한 지역환경관리가 전제조건이 되어야 할 것이다.

지속가능한 개발 또는 발전이란 '현세대의 욕구를 충족시키면서 미래세대의 욕구를 동시에 충족시키는 개발'을 의미하며, 현세대에 있는 우리는 인구 및 도시화율의 증가와 성장이 생태계 수용능력의 범위 내에서 조화를 이루도록 자원의 남용과 환경의 파괴를 막고, 미래세대와 현재세대간 형평의 원리를 위해 동·식물의 주요서식처, 높은 질을 갖는 경관, 대체 불가능한 자원 등 환경적 자산에 대한 개발을 제한할 필요가 있다.

현재세대의 환경권 및 자원이라는 것은 미래세대에게도 환경권과 자원이 존재한다는 것을 의미하며, 즉 현재세대 뿐만 아니라 미래세대에게도 아름답고 쾌적한 환경에서 살아갈 권리가 주어져야 하고, 생존권적 특성에 기초하여 삶의 터전을 해치는 행위의 예방 또는 중지를 위해 재산권적 특성에 기초한 자연자원의 사용·수익을 분배하여야 한다는 것이다.

조금 생각해 보면 한 지역의 환경과 자원은 지방자치단체의 보호를 받고 지방자치단체는 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립해야하며 또 지방자치단체는 지역주민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 터전을 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 부여할 수 있고 나아가 자연력이 남용되지 아니하도록 그 채취·개발 또는 이용에 관하여 세심한 주의가 필요한 것이다.

지방자치단체 또는 개인이 소유한 토지, 임야, 해변 등을 포함하는 모든 자연환경과 자원은 결코 분리될 수 없는 불가분의 관계이며, 지구상에서 인간을 포함한 생물

의 생존을 위한 필수재이며 공통재로써, 어느 일정한 지역이 과대하게 오염되어 있다면 그 지역 전체는 오염된 자원, 즉 상품성이 떨어지는 환경자원으로써 쓸모 없고, 골칫덩어리에 불과할 것이다.

## II. 환경관리 여건변화와 시사점

충청남도는 사회기반시설의 지속적인 확충의 노력과 지역간 균형개발이란 대 명제 하에 급속한 발전을 이루었지만, 다른 측면에서는 자연파괴와 환경오염이라는 새로운 문제를 직면하게 될 「환경의 세기」에 접어들어서고 있다. 따라서 현재의 환경적인 도전을 극복하고 미래세대를 포함한 충남도민이 여유롭고 지혜로우며, 경제적 풍요와 쾌적한 환경의 혜택을 고루 누릴 수 있는 지속가능한 지역사회의 터전을 이루기 위해서는 지역특성에 적합한 새로운 환경비전과 전략을 마련해야 한다.

그간 충청남도는 각종 개발과정과 지방화의 진전과 함께 쾌적한 삶에 대한 욕구가 동시다발적으로 분출된 환경문제를 해결하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔고 일부 시행착오를 거치기는 했지만 나름대로의 성과를 거두었다. 그러나 환경관련 정책의 입안시 환경을 사전 배려하는 기능이 다소 미흡하여 국지적인 환경오염을 심화시켰으며, 환경분야 재원의 확보와 투자에 소극적이었던 것이 사실이다.

지역적인 환경관리 여건으로 북부권은 교통망 확충에 따라 수도권 지역에서 산업, 인구 등 유입이 가속되면서 직선형 오염축을 이루고, 오염물질 분포가 서서히 남하하고 있으며, 남부권은 인근 광역자치단체와 공유하는 금강의 수리권으로 지역갈등을 초래하면서 수질오염원의 지속적 유입으로 금강수질개선에 어려움을 겪고 있다.

또한 서부권은 한강, 압록강 및 중국에서 유출하는 오염물질이 반폐쇄성 해역인 서해에 유입하여 해양오염이 점차적으로 심화되고 있으며, 화력발전소, 석유화학단지, 비료제조시설 등이 위치하고 있어 각종 휘발성유기화합물질(VOCs) 및 악취물질이 생활환경 저해요인으로 작용하고 있다. 동부권은 대전광역시, 충청북도와 연접하여 대기오염 및 수질오염물질의 유입가능성이 상존하는 실정이다.

이러한 여건 속에서 도민의 환경의식이 높아지고 쾌적한 환경에 대한 요구가 증대되는 가운데 환경문제는 더욱 복잡하고 다양하게 대두될 것이다. 따라서 새 천년에

결맞는 선진 환경정책의 패러다임(Paradigm)을 제시하여 착실히 실천함으로써 생명력이 왕성하고 생물 다양성이 상시 유지되며, 생태계의 질서가 자연스럽게 유지되어 미래 환경자원을 포함한 가치있는 터전을 이루기 위해, 도민 모두가 능동적으로 환경문제 해결에 함께할 수 있는 여건을 조성해야 할 시기라 판단된다.

### III. 친환경적 관리의 구상과 발전방안

생활의 질과 환경을 근원적으로 개선시켜, 도시성장 및 광범위한 개발과 환경적인 측면의 도전에 좀더 효과적으로 대처하고, 정주환경(settlements)을 환경생태학에 기초한 지역특성에 알맞은 환경과 자원의 지속적인 관리를 위하여 합리적이고 기초적인 틀을 마련하고 무엇보다도 실천에 노력하여야 한다.

#### 1) 환경친화적인 지역균등개발이 이루어져야 한다.

첫째, 환경친화적인 지역 및 도시개발 정책을 시행하기 위하여, 지역별 환경기준과 목표를 설정하고, 지역 주민참여 활성화, 지속적인 환경모니터링과 사후관리제도 도입 등으로 지역환경 여건과 특성을 고려한 환경보전형 지역균등 개발방식으로 전환하여야 할 것으로 생각한다.

둘째, 충청남도의 경우 다른 도시지역에 비해 개발속도가 다소 늦게 진행된 상태에서, 환경친화적인 지역개발을 위해 공간구조를 생태공동체로 재편성하고, 광역적인 환경기초시설 설치지구 및 녹지공간 확보 등이 신중하게 검토할 필요가 있다고 생각한다. 이를 통하여 도민의 생활의 질 향상은 물론 예방적 환경관리의 주요과제인 환경친화적인 도시체계가 조성될 수 있으며, 아울러 도·농형 생태도시계획 모형개발을 통한 자연과의 공생방안 등을 모색할 수 있는 계기가 마련될 것으로 판단한다.

셋째, 한정된 토지와 환경용량을 고려한 개발정책을 추구하기 위해 '경제적 개발'로부터 '경제와 환경을 고려한 개발'로 인식을 전환하고, 지방자치시대에 지역간 단위지구 개발경쟁을 초월하여 상호 협력체계를 구축한 종합계획이 되어야 할 것이다.

넷째, 환경친화적인 산업입지 정책과 토지의 합리적인 이용을 위해서 공급위주의 이

용방식에서 수요관리 이용방식으로 정책으로 전환하여, 균형적이고 지속가능한 토지이용을 위한 기본정책하에 산업용지의 효율적 공급, 지역간 합리적 배치, 환경과의 조화를 이루는 개발을 동시에 지향하는 정책을 강구하여야 할 것으로 판단한다.

## 2) 중간도시(Intermediate City)개발을 계획한다.

첫째, 대도시의 인구과밀화로 발생하는 여러 가지 폐단을 해소하기 위해 정책 및 전략들이 중간도시 개발 쪽으로 수립되어야 한다. 중간도시들은 농촌지역의 경제 활동을 지원할 수 있을 것이며, 합리적인 중간도시관리는 도시의 외연적 확대에 의한 자원의 파괴, 공지(open space), 농경지나 완충지대에 대한 개발압력을 방지하는데 기본이 되리라 생각한다.

둘째, 대도시화로 문제화된 과정을 검토하고, 과대성장에 대한 환경영향을 재평가하여, 중간규모 도시들의 자원량과 특성에 적합한 도시계획과 관리에 적용토록 함으로써 도시와 농촌간 생활양식과 정주패턴의 교환을 편리하게 하여 농촌지역민을 위한 중간상품 및 서비스를 생산할 수 있게 하여야 할 것으로 판단한다.

셋째, 중간도시 정주환경에 있어서 환경측면을 고려하여 기반시설의 적합성을 평가해야 하고 환경측면을 고려한 기술을 사용해야 한다. 계획, 발전, 유지관리 그리고 환경기반시설(상수도, 하수도, 폐기물관리시설 등)에 통합된 정주환경에 대한 생태계 유지 또는 중간도시의 접근성을 반영해야 하고 모니터링, 응용연구, 역량구축, 적절한 기술의 이전과 환경프로그램의 기능적인 협력이 포함되어야 한다.

## 3) 대체에너지 및 환경친화적 기술개발이 적용되어야 한다.

첫째, 환경오염물질을 다량 배출시키는 에너지에서, 대체자원인 자원의 재활용 에너지, 자연에너지 등으로 기술개발을 서둘러야 할 것으로 생각한다. 이를 위한 추진방안으로 폐기물소각로 열병합 발전, 화력발전소 폐열 활용방안, 풍력을 이용한 전기에너지, 기존 저수지 수두차를 이용한 소수력발전, 태양광 에너지, 조력발전 등에 관심을 기울여 환경시책과 삶의 질 향상 욕구에 부합하는 환경기술의 장기적·체계적인 환경기술을 구체화하여야 한다.



둘째, 산업전반에 환경친화성의 개념을 기술정책에 도입하여 환경친화적인 기술의 의미가 단지, 오염물질의 배출을 억제하는 정도의 기술이 아니라, 산업전반에서 환경에 대한 악영향이 사전에 제거되어야 한다는 기본개념으로 전환되어야 할 것으로 판단한다.

셋째, 환경기초시설에 대한 투자를 과감하게 확대하여야 한다. 정부는 배연탈황·탈질기술, 고도 정수기술, 저오염·무공해 기술 등 G-7프로젝트 중점과제를 이미 수행하여 많은 기술개발을 이루고 있으나, 지역적·산업적 오염특성에 적합한 기술의 응용적용이 미흡하고, 또한 재정적, 시기적인 이유로 환경기초시설에 대한 투자가 소극적인 실정이다.

#### 4) 환경개선은 지역주민과 함께 하여야한다.

첫째, 경제성장과 지역개발과 함께 심각성을 더해 갈 것으로 전망되는 환경문제를 해결하기 위해서는 종래의 생산관리 위주의 환경정책과 공급관리 위주의 자원정책에서 탈피하여, 소비관리위주의 환경정책과 수요관리 위주의 자원정책으로 전환하여 환경친화적인 소비활동이 되도록 유도하여야 한다.

둘째, 환경친화적인 소비에 대한 주민의 참여와 관심을 촉진할 수 있도록 정확하고 풍부한 정보를 신속하게 제공하는 반면에, 잘못된 정보의 생산 및 유통을 억제하는 정책을 강화하는 것이 바람직하다.

셋째, 환경친화적 제품의 소비촉진을 위한 가격정책을 추진하여, 환경친화적 제품이 상대제품의 생산원가와 질적 측면에서 우위를 확보할 수 있는 각종 지원제도와 환경적 외부비용이 내부화 되도록 점진적으로 조정하는 등의 환경친화적 가격정책을 추진하여야 할 것으로 생각된다.

넷째, 환경친화적 생활문화를 정착하고 환경친화적인 소비사회를 구축하는 일은 환경정책, 소비자, 생산자 및 환경단체 등 모두가 합심하여 실천할 경우이나 가능한 일이기 때문에 범 도민적인 운동으로 확산시키기 위한 환경교육 및 홍보에 전념해야 할 것으로 판단한다.

#### 5) 경제와 환경의 통합관리로 인식을 전환하여야 한다.

첫째, 오염집약산업을 환경친화적으로 전환하기 위해서 생산액이나 부가가치 단위당

에너지나 자원 용수 등의 사용 원단위를 줄이고, 폐기물·대기오염물질·폐수 배출량을 극소화하는 환경친화적 산업구조로 전환되어야 하며, 환경친화적 산업구조로 개편하기 위해서 환경오염을 근원적으로 저감할 수 있는 지식집약산업 정책으로 전환하는 동시에, 기존산업의 오염물질을 최소화하는 기술혁신을 도모하여야 한다.

둘째, 에너지 소비를 줄이고, 에너지의 수요를 감소 시켜 나가는 환경친화적인 에너지정책과 소비구조로 전환시켜, 에너지 다량 소비에 따른 대기오염 및 환경오염이 유발되지 않도록 하여야 한다. 이를 위하여 에너지 소비절약을 자율적인 사회운동을 추진하기 방안으로 소비절약운동을 생활화하고 '지방의제 21'의 주요한 실천전략의 하나인 '녹색소비'를 실천토록 구체적 행동강령을 제시하는 동시에 환경친화적 소비나 절약형 사회를 정착하기 위한 범 도민운동을 유도해 나가야 한다.

셋째, 환경예산의 지원·집행체계를 통합하되, 오염발생을 사전에 예방할 수 있는 부문 등에 예산배정을 확대해야 하며, 환경투자를 확대하는 기업이나 개인에 대해서는 조세를 감면하는 등의 환경친화적인 조세체계를 구축하고, 환경부문에 대한 재원의 투입은 경제성장에 당연히 수반되어야 하는 비용으로 인식을 전환하여야 할 것으로 판단된다.

#### IV. 맺음말

지속불가능한 개발여건을 환경적으로 건전하고 지속가능한개발로 전환하는데 있어 지역사회가 직면한 중요한 도전의 하나는 사회각계각층이 공동의 목표의식을 갖고 있지 않을 뿐만 아니라, 지역간, 세대간 목표의식 차이로 실천하기까지는 많은 제약과 어려움에 직면하는 것이 현실이다.

그러나 지속가능한 생활여건 및 환경보호정책은 지역별, 부문별, 세대별 참여를 포괄해야 하고, 특히 지역수준에서 특성이 감안되고, 지역적 조건을 고려한 접근이 매우 중요하며, 잘 보전된 토양, 에너지, 물, 공기 등 환경자원은 우리 생활체계의 기본이며 후손인 미래세대에게도 더 많은 활동의 기회를 제공하기도 한다. 또한 오존층 파괴나 지구온난화문제, 자원의 고갈 등 국가 및 지구차원의 환경문제 해결은 현실적

으로 지역환경 및 자원관리가 충실함으로서 가능한 일이라 생각된다.

미래의 환경과 자원의 관리는 사후관리 아닌 사전예방으로 인식을 전환하여야 하며, 그 기본적인 사항은 생명공동체 중심적 사고를 바탕으로 한 지역개발 계획, 환경정보관리시스템 확충에 의한 환경관리 과학화, 환경친화적 에너지 개발 및 에너지 절약, 자원의 재활용·재사용 순환시스템 등과 지역주민이 함께 참여할 수 있는 실천적 방안이 마련되어야 할 것으로 판단한다.

# 민선 3기에 ‘여성과 더불어 발전하는 충남’을 기대한다.

민경자 (충남여성정책개발원 정책개발부장)

## I. ‘상징’과 ‘홍보’에서 ‘변화’로

지난 몇 년 동안 우리는 21세기 비전을 이야기 해 왔다. 각 분야에서 20세기와는 다른 21세기의 모습을 찾기에 분주하였고 이런 저런 계획들이 수없이 세워졌다. 이번 민선 3기는 새 천년의 첫 번 지방자치 시기로 그런 계획들이 하나 둘씩 시행되어야 하는 시기로서 큰 의미가 있다고 하겠다. 여성정책도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

새 천년이 되면서 ‘21세기는 여성의 시대’라는 말이 난무하였다. 정보화사회의 대두와 개인중시 풍조, ‘여성적 가치’의 사회적 효용성 증가, 인권중시 풍조, 참여민주주의의 확대, 가족구조의 변화와 가사·육아의 사회화는 여성의 사회참여 확대와 인권증진을 위해 매우 좋은 토양이 되고 있다. 그러나 아무리 좋은 토양이라도 열심히 씨를 뿌리고 물을 주고, 잡초를 뽑는 등 가꾸지 않으면 열매를 맺기 힘들 듯이 여성의 능력을 개발하고 이들이 능력을 발휘할 자리를 마련하고 차별 없이 일하고 보상받을 수 있는 여건 등을 마련하기 위한 정책이 체계적이고 지속적으로 시행되지 않는다면 남녀평등과 여성의 인권보장은 이루어지기 힘들 것이다.

1995년 북경여성회의 이후 정부는 세계적인 추세에 맞추어 여성정책을 입안하기 시작하였고 국민의 정부 들어 여성정책은 다른 어떤 정책보다도 급진전을 보였다. 지방정부 차원에서도 지방자치제도가 정착되어 감에 따라 여성정책은 주요한 관심사로 등장하였고 각종 선거 공약에 여성 정책 공약이 필수적으로 들어갈 정도로 여성정책에 대한 국민들의 관심은 커졌다. 국가 차원의 여성정책이 급류를 타면서 가부장적 차별관행과 여성에 대한 부정적 인식이 약화되어 지방정부 여성정책 수행에 도움이 되고 있다.

충남도의 경우에도 민선 1, 2기를 통해 여성정책의 기틀을 마련하였다. 첫째는 부지사 직속의 여성정책관실을 설치하여 여성관련 업무를 총괄하고 있으며 이를 중심으로 공공분야 여성참여 확대 및 양성평등 촉진 정책을 추진하고 있다. 특히 괄목할 만한 성과로는 국제여성정책 심포지엄 개최(2001. 9. 20)로 여성정책의 수준 및 충남의 위상을 한 단계 높였고, 「유관순 상」 제정·운영으로 종래 여성상과 차별화되는 여성상을 정립

하고자 노력하고 있으며, 각 분야의 여성 전문인으로 「충남여성포럼」을 구성(2001. 5. 8)하여 지역여성문제에 대한 의견을 수렴하고 정책대안 및 연구과제를 개발하고 있다.

둘째는 충남여성정책개발원을 설립하여 타도에 앞서 여성문제 및 지역에 적합한 여성정책을 연구·개발하고 충남여성들의 사회교육을 전문적으로 실시하고 있다.

그러나 이렇듯 커진 관심과 외형적인 발전에도 불구하고 지역 차원에서의 여성정책은 실제적인 여성의 사회참여를 이끌어내고 양성평등을 가시화하기에는 역부족인 것이 현실이다.

여성정책이 아직도 수혜적, 복지적 개념에서 벗어나지 못하고 있으며 여성의 실제적인 힘을 증진시킬 수 있는 정책이 미흡하다. 시·군 단위로 갈수록 아직도 20세기 식의 요보호 여성 지원과 사업의 거의가 단순노력봉사인 여성단체지원, 그리고 대규모 교양교육 식의 사업을 크게 벗어나지 못하고 있다. 이러한 부진은 여성정책이 도정(道政)이나 시·군정(市·郡政)에서 차지하는 비중이 매우 미약하다는데 그 원인이 있다고 보여진다. 즉 여성정책이 관심을 받지 못하는 여건(예산, 인력 등) 속에서 실제적인 변화에 대한 진지한 고민 없이 이루어지고 있기 때문이라고 생각된다. 또한 여성정책이 아직도 많은 부분 수요자(지역여성) 중심이 아닌 공급자(단체장, 관계공무원)중심으로 이루어지고 있기 때문에 활성화되기 힘든 것은 아닌가 생각한다.

이제 민선 3기에서는 지역의 여성들이 ‘삶에서 느낄 수 있는 변화’를 이루기 위해 내실 있게 계획을 세우고 그 계획을 시행할 수 있는 여건을 마련하는 방향으로 여성정책이 수립되고 시행되어야 한다. 이제 ‘상징’과 ‘홍보’ 중심의 정책은 ‘변화’ 중심의 정책으로 바뀌어야 한다.

## II. 민선 3기에 바라는 여성정책의 방향

민선 3기 충남의 여성정책은 지난 1, 2기에 마련된 H/W적인 기틀 위에 농촌의 위기, 가족해체, 노령화 등 변화하는 환경에 능동적으로 대처하여 실질적인 여성발전을 이루어내고 충남발전에 여성의 참여가 가시화 되는 것을 목표로 해야 한다. 이러한 목표가 달성될 때 충남은 명실공히 ‘여성과 더불어 발전하는 충남’이 될 것이다. 이런 목표를 달성하기 위해 민선 3기에 다음 4가지가 반드시 이루어지기를 기대해 본다.

첫째, 여성의 삶을 변화시키기 위해서, 도정전반에 성인지적 관점 (gender

perspective)이 반영되도록 해야 한다. 여성정책의 주류화는 분야별로 여성의 시각으로 정책을 입안하고 평가하는 것을 말한다. 즉 교통 정책, 건설 정책, 농업 정책 등에 여성의 입장이 반영되는 것을 말한다. 이를 통해 사회 제 분야에 양성평등이 실현될 수 있다. 분야별로 여성정책이 입안되지 않으면 큰 변화를 이룰 수 없다.

이를 위해서는 적어도 과(課)별로 여성사업 담당자가 있어야 하며 각종 위원회에 여성적 시각을 가진 사람을 참여케 하는 것이다. 또한 여성정책관실의 주요 업무인 ‘도정 전반의 여성업무 총괄’ 기능이 강화되어야 한다. 또한 도정 전반에 대한 성 주류화 행정 지침 마련, 성 주류화 실천에 대한 지속적인 평가 및 분석, 그리고 성 주류화 실천 결과의 인사고과 반영 등을 실시하여 여성정책의 주류화를 정착시켜야 한다.

둘째는, 그 동안 정책적으로 추진한 여성의 사회참여가 가시화 되어야 한다. 여성정책의 핵심은 여성의 사회참여확대에 있다고 할 수 있다. 여성의 활동이 가정에 한정되어 여성의 자아실현을 가로막고 있으며 경제력과 사회력에서 열등한 위치에 있기 때문에 여성에 대한 비하와 폭력이 난무하는 것이다. 또한 여성인력이 사회발전을 위해 활용되지 못했던 것이다. 따라서 여성의 사회참여 확대는 여성개인의 힘 증진은 물론 사회전반의 양성평등과 사회발전에 필수적인 요소이다.

여성의 사회참여 확대를 위해서 지방정부는 여성직업 창출 및 다양한 자원활동개발에 총력을 기울여야 하고, 여성의 사회참여를 가능하게 하는 보육, 탁노 등 여건조성을 지속적으로 추진해야 하며, 직장내 여성차별 철폐 등을 위한 홍보 및 교육사업을 실효성 있게 추진해야 한다.

셋째는 그 동안 복지정책에서 소외된 계층 (가출 청소년, 여성노인, 매춘여성, 장애인 여성 등)을 적극적으로 포용하여 여성복지의 지평을 확장하여야 한다. 또한 수혜적 복지가 아닌 생산적 복지를 지향하여 이들 소외된 계층을 위한 교육사업, 자활프로그램 개발, 사회지도층과의 멘토링 시스템 구축, 등을 실시하여 이들의 스스로 설 수 있도록 해야 한다.

넷째는, 여성이 여성문제 해결의 주체가 되고 스스로 자신들의 지위와 복지를 향상하게끔 여성의 의식을 일깨우고 능력을 키우는 특단의 정책이 요구된다. 이제는 종래 산발적으로 진행해 온 교육과 단체유지 차원의 보조를 넘어 여성들이 적극적으로 참여하는 교육, 여성단체의 경쟁력을 키우는 지원등이 체계적이고 지속적으로 이루어져야

한다. 이제 여성정책은 여성의 대표성 증진, 정치참여 확대, 여성지도자 발굴 및 여성의 지도력 개발, 여성단체의 역할 강화 등에 초점이 맞추어져야 한다고 본다. 경쟁력 있는 여성과 경쟁력 있는 여성단체를 육성하는 것이 여성발전은 물론 지역발전으로 가는 지름길이기 때문이다.

특히 강조하고 싶은 것은 여성단체의 중요성이다. 충남이 다른 지역에 비해 현저히 떨어지는 분야는 여성정책을 모니터하고 평가하며 대안을 제시할 여성 NGO가 없다는 것이다. 여성정책의 파트너로서, 여성 지도력 훈련의 장(場)으로서 여성단체의 역할은 점점 커지고 있다. 민선 3기에는 여성단체의 경쟁력 제고에 만전을 기할 것을 기대해 본다.

### Ⅲ. 여성정책의 효율적 추진을 위한 제의

무엇이 이루어져야 하는 가를 잘 알면서도 그것을 추진하지 못하는 이유는 시대적 흐름에 유연하게 대처하지 못하는 경직된 조직과 시대의 흐름을 따라가지 못하는, 혹은 변화를 두려워하고 타성에 젖어버린 조직원들 때문이기도 하고 변화에 대한 지도층의 확고한 의지가 없기 때문이기도 하다. 물론 때로 부족한 재원이 주요 원인이기도 하다. 따라서 정책의 효율적인 시행을 통해 변화를 이끌어내기 위해서는 조직정비(지위와 역할의 조정)와 담당자에 대한 교육이 필수적이라고 생각한다. 이러한 사정은 여성정책에도 그대로 적용된다.

여성정책은 다른 정책과 달리 모든 분야에 걸쳐 시행되어야 하며 정책을 입안하고 수행하는 과정에 반드시 성인지적 관점이 요구되고 있다. 이러한 특수성에 비추어 위에서 언급한 여성정책이 효율적으로 추진되기 위해서 다음 두 가지가 전제되어야 함을 지적하고자 한다.

첫째는 여성정책의 주류화를 점검, 평가하는 일이 여성정책관실의 주요 업무로 자리 잡아야 한다. 그러기 위해서는 여성정책관실의 위상을 강화하고 역할을 조정해야 한다. 여러 부서에서 이루어지고 있는 여성관련 업무를 총괄하기란 현 여성정책관실의 위상으로 결코 쉽지 않기 때문이다. 또한 여성정책은 여성정책관실에서만 하는 것이 아니라는 인식을 확대간부회의 등을 통해 지속적으로 주지시켜 나가야 한다.

둘째는, 여성관련 업무 담당자(局別)에 대한 성평등의식 교육을 체계적이고 지속적으로



로 실시해야 한다. 사람은 누구나 자신이 하는 일에 가치를 두고 사명감을 느낄 때 열심히 하고 제대로 하게 된다. 더구나 여성업무는 여성문제에 대한 의식과 여성문제의 특수성에 대한 인식이 바탕이 되어야 수요자 중심의 사업을 할 수 있다. 그런데 공직사회의 특성상 순환보직의 인사행정에 따라 여성문제에 대해 고민하지 않는, 때로는 매우 가부장적인 남성이 여성업무를 담당하게 되는 경우가 많아 수요자 중심의 시책사업이 이루어지기 힘든 상황이다. 이런 문제 때문인지 여성부서는 남성공직자들이 기피하는 부서로 인식되고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위해서 여성문제의 특수성, 성평등의식, 여성정책 등에 대한 교육을 여성업무 담당 공직자들에게 정기적으로 실시할 필요가 있다고 본다.<sup>1</sup>

#### IV. 맺으며

서두에서 언급한 21세기가 여성의 시대가 되기 위해서는 이번 민선 3기가 대단히 중요한 시기라고 생각된다. 민선 3기에는 여성이 생활 속에서 실제적인 변화를 느낄 수 있도록 실효성 있는 여성정책이 전개되기를 바란다. 아직도 지속되고 있는 행사성, 홍보성 사업이나 행정 편의적인 관행에서 탈피해 진정한 ‘변화’를 가져올 수 있도록 사업을 성인지적 관점에서 계획하고 평가하는 관행이 민선 3기에 정착되었으면 한다. 이를 위해서는 여성관련 정책입안자 및 업무담당자들의 사고의 전환과 지방자치단체장의 의지가 무엇보다도 필요하다고 하겠다.

# 충청남도 운수연수원 활성화 방안에 관한 연구

기획조정팀장 이 인 배

## I. 연구의 필요성

평생교육으로서 연수교육은 현대인에게 중요한 의미를 가지며, 연수원은 이러한 교육욕구를 충족시켜주는 중요한 장소로 보다 체계적인 계획이 필요하게 되었다. 그러나 현실은 다양한 프로그램과 체계적 교육방법의 요구에 대응할 수 있는 여건을 갖추지 못한 시설에서 연수생들의 교육이 이루어지고 있다. 이에 따라 교육공간의 확보와 평생, 사회, 전인교육의 장으로서 연수원의 기능과 역할을 극대화하고 다양한 욕구에 충족 될 수 있는 교육공간의 연수원이 필요한 것이다.

특히, 오늘날 교통의 발달은 우리들의 일상생활에서 이동의 편리함을 가져다주지만 한편으로는 사람들의 안전에 위협을 주기도 하는 교통문제가 심각하게 대두되고 있다. 통계자료에 의하면 우리나라 교통사고의 주요 원인은 법규위반 등 안전운전 불이행이고 그 비율은 64.5%이며 그 중 사업용자동차가 비사업용자동차에 비하여 4.7배의 높은 사고율을 나타내고 있다. 자동차 보유대수 1천만대 돌파, 연간 교통사고 24만7천건, 교통사고사망자 1만2천명으로 세계 4위에 육박하는 심각한 교통문제를 감안할 때, 사업용자동차 운전자의 교통안전 의식교육이 절실히 요구된다고 하겠다<sup>1)</sup>.

1980년대부터 양적인 성장의 한계상황을 겪어야했던 전반적 사회분위기 속에서 각종 연수원의 운영 합리화 측면의 방향전환은 시급히 모색되었다. 이에 따라 각 기업체와 각종의 기관에서는 인력관리의 중요성을 인식한 연수시설들의 출현이 두드러지게 나타나게 되었다. 따라서 연수시설은 각 분야 인력의 무한한 잠재력을 활성화하기 위한 인력개발센터와 교육시설로서 각기 연수내용에 따라 목적별, 용도별로 구분되어 적합하게 사용되도록 하고, 과거의 형식적이고 권위적이며 경직된 교육에서 연수생들에게 ‘교육적인 엔터테인먼트(education entertainment)’의 장이 되어 학습자원의 센터로 전환되고 있다.<sup>2)</sup>

본 연구는 2002년 국제적 대규모 행사가 끝난 이후에 그 동안 운수연수원에서 추진해 왔던 운수종사자 의무교육을 폐지함에 따라 충청남도 운수연수원의 활용대안을 모색하는데서 출발하였다. 따라서 전국에 다른 운수연수원의 현황분석, 시설별 연수실태, 기존 운수연수원 교육계획의 분석, 운수종사자 교육에 대한 전국 운수연수원의 의견 등을 종합적으로 분석하고, 이를 충청남도 운수연수원의 운영실태와 비교분석 한 후 문제점과 과제를 도출하여 충청남도 운수연수원을 활용할 수 있는 방안을 제시하였다.

1) 건설교통부, ‘98교통안전 연차보고서, 1998.

2) 김정문, “연수원 건축의 유형과 실내공간구성에 관한 연구”, 홍익대학교 산업대학원, 석사 학위논문, 2000.

## II. 충청남도 운수연수원 실태분석

### 1. 운수연수원의 개념과 현황

연수란 기능, 태도, 행동과 같은 직무에 관련된 능력을 일정한 시간 안에 직무현장에서 일정한 수준으로 기대되는 능력범위 까지 향상시키기 위해 노력하는 계획적인 교육훈련활동이다.<sup>3)</sup>

운수연수원은 여객자동차운수사업법 제27조 및 동법 안전운행규칙 제20조, 화물자동차운수사업법 제41조 및 동법 시행규칙 제53조에 의거 시행중인 운수종사자 직무보수교육을 실시하는 연수기관이다.

운수종사자의 직무, 신규교육은 실시하고 있는 운수연수원은 1982년 7월 29일 당시 교통부로부터 운수종사자연수원 건립지시에 따라 서울시교통연수원이 1983년 3월 1일 개원하였고, 이어서 경기도운수연수원이 1985년 9월 2일 개원하였으며 2000년 현재 전국 10개 시·도가 운수연수원을 설립하여 사업용차량 운전자의 교육(직무, 신규)을 여객자동차운수사업법, 화물자동차운수사업법에 의거 실시하고 있으며, 미설립으로 부산광역시와 강원도 운수연수원이 설립 중에 있다.

<표> 전국 운수연수원 현황(2000년)

연수원 구분	개 원 일	시 설 규 모 (단위 : 평)		소 유 권
		대 지	건 물	
서울특별시	1983. 3. 1	25,000	2,286	법인 이사장
대구광역시	1988. 6. 24	2,003	1,939	법인 이사장
광주·전남	1988. 3. 14	10,538	1,439	법인 이사장
인천광역시	2000. 1. 5	5,553	2,173	인천광역시 시장
경 기 도	1985. 9. 2	4,580	889	법인 이사장
경상남도	1988. 2. 27	2,574	1,620	법인 이사장
경상북도	1991. 9. 27	14,691	1,745	법인 이사장
전라북도	1990.10. 12	10,288	1,249	전라북도 도지사
충청남도	1987. 4. 10	20,341	1,432	충청남도 도지사
충청북도	1990. 5. 10	6,098	1,051	법인 이사장

자료 : 전국 시·도 운수연수원협의회, 운수종사자 직무보수교육자료, 2000.

### 2. 충청남도 운수연수원 현황과 운영실태

3) 한준상, 산업인력자원개발, 양서원, 1993. p74.

충청남도 운수연수원은 운수 종사자의 자질 향상과 교통질서, 사고예방에 관한 교육을 목적으로 1988년에 개원하였다. 운수연수원을 운영하는 조직은 원장과 사무국장, 총무과장, 교육과장 등 총 17명 정원에 현재 14명이 근무하고 있다.

운수연수원 시설과 교육기재 현황으로, 시설규모는 토지는 67,244㎡로 부지 61,739㎡, 진입로 5,505㎡이고, 건물은 6동 4,735㎡로 본관, 강의동, 생활관, 후생관, 경비실, 물탱크 등이 있다. 투자비는 2,799백만원을 투자하였는데 도비는 2,131백만원으로 76%를 차지하고 있다.

수용능력으로는 극장식 대강당 396석, 소강당 100석, 생활관 12인용 20실로 240명이 숙박이 가능하며, 후생관은 240명이 동시 급식이 가능하다. 그리고 교육용 기재로는 액정비전, 영상증폭기, 환등기, VCR, 컬러 TV 등이 구비되어 있다.

충청남도 운수연수원의 2000년 교육실적은 16,084명 교육계획에 14,714명 이수로 91.5%, 보수교육과정이 13,816명, 교·훈 담당자 과정 85명, 경영자 과정 152명, 공무원 교통안전 교육 661명 등이었다. 이들 교육과정에서 충청남도에서는 전국에서 최초로 공무원 안전교육을 실시하였다.

충청남도 운수연수원의 교육효과 분석은 연수원 자체적으로 실시한 결과인데, 충남운수연수원의 교육성과를 연수생에게 설문조사한 결과 97.6%가 도움이 되었다고 응답하였다.

반면, 일부 조합의 입교실적 저조와 입교인원의 불균형으로 교육분위기 저해가 있었는데, 입교실적 저조는 보수교육에서 47.0%와 경영자교육에서 30.6%가 있었고, 불균형 교육 사례로는 최소 46명에서 최고 554명 교육이라는 편차가 있었다.

충청남도 운수연수원은 운수연수생의 교육이외에도 시설물 임대를 통하여 시설물 유지관리비용을 충당하고 있는데, 2000년에는 총 3,190명이 이용하여 20,474,600원의 총임대수입 실적을 올렸으나 교육기간중에는 임대시설물의 공간적 제한 때문에 교육 비수기에 임대를 해야 하는 한계점이 있었다.

충청남도 운수연수원에서 시설물을 임대한 기관이나 단체는 충남자동차검사정비사업조합, 충남개인택시운송사업조합, 충남용달화물자동차운송사업협회, 충남화물자동차운송사업협회, 충남전세버스조합, 무성건설(주), 공주청년회의소, 농아교회전국선교연합회, 신관 장로교회, LG화재 충청보상센터, 충남생활체육회, 공주대 복지연구센터, 교통안전공단 대전충남지사, 충남도청, 중앙검사(주), 대한전물건설협회, 충남농업기술원 등으로 매우 다양하게 이용하였다<sup>4)</sup>.

### 3. 충청남도 운수연수원의 문제점과 과제

전국 운수연수원의 현황과 서울시운수연수원의 운영사례 분석, 충청남도 운수연수원 운영실태 분석, 전국운수연수원 존치를 위한 시·도별 의견서 분석 등을 종합적으로 분석하여 충남운수연수원이 직면하고 있는 문제의 초점을 살펴보고, 이에 따른 해결해야 할 과제 등을 살펴보았다.

충청남도 운수연수원이 직면하고 있는 해결이 문제점과 해결해야 할 과제는 다음과 같다.

첫째, 운수종사자 교육이 의무교육에서 임의 교육으로 전환됨으로써 교육대상자가 감소하다가 결국 없어질 수 있으므로 운수교육대상을 확보하는 방안을 모색해야 한다는 것이다. 전국의 모든 운수연수원들이 화물자동차운수사업법과 동법 시행규칙에 의거 시행중인 운수종사자 직무보

4) 충청남도운수연수원 내부자료, 2001.

수교육이 의무 교육에서 임의 교육으로 전환되어 운수교육의 수요가 급격히 감소하여 앞으로는 각 운수업체에 참여했던 교육대상자가 없어지게 될 것이다.

현재 전국의 운수연수원에서 지속적으로 교육을 하고 있는 것은 2002년 월드컵까지는 국제행사를 대비하여 운수종사자들의 교육을 임시적으로 의무교육을 실시토록 하고 있기 때문에 교육이 지속되고는 있으나 향후 계속 실시될지의 여부는 불투명한 상태이기 때문에 2002년 월드컵 경기 후 운수연수원의 관리·운영방안을 마련해야 한다.

둘째, 충청남도 운수연수원이 운수대상자 교육을 위하여 보유하고 있는 시설·공간이 열악하고, 운수연수에 유익한 프로그램의 개발이 필요하다는 것이다. 오늘날 교통시설과 교육기자재는 정보화 및 첨단기술의 발전과 더불어 급격하게 현대화되면서 다양화 되고 있으나 충청남도 운수연수원의 교육시설은 액정비전 1대, 영상증폭기 1대, 26인치 컬러 TV 1대, 환등기 3대, VCR 3대 등으로 매우 열악하며, 서울시운수연수원의 사례와 같이 교육프로그램을 교육대상자별로 유익하게 적용이 되어 자발적으로 참여 될 수 있도록 적극적으로 노력을 해야 한다.

셋째, 운수교육이 지속되거나 활성화 될 수 없다면, 충청남도 운수연수원이 보유하고 있는 기존 시설·공간에 대하여 과감한 대체 활용이 필요하다. 충청남도 운수연수원은 초기에 승宿教育을 실시하였으나 현재는 당일교육만을 실시하기 때문에 기존에 만들어진 생활관 숙박시설이 충분한 이용가치가 있고, 특히, 생활관의 경우 필요한 경우 충청남도 체육회의 운동선수들이 숙소로 사용되기도 하므로 운수연수원의 기능 이외의 타 기관과 연계하거나 또는 다른 용도의 대체로 활용을 위한 방안도 필요하다.

넷째, 충청남도 운수연수원 주변의 타 연수기관이 집중되어 있으므로 이들과 연계하여 보완적으로 공간 및 토지를 이용하는 방안이 필요하다. 현재 충청남도 운수연수원의 주변에는 충청남도 공무원교육원, 충청남도 교원연수원·청소년 수련원 등 교육 및 수련기관이 집중되어 있는데, 각각에 충분한 시설·공간을 확보하고 있기 때문에 타 연수기관에서 운수연수원을 활용하기에는 어려움은 있으나, 이들과 관련이 있는 유관기관의 이용방안도 대안으로 살펴보아야 한다.

### Ⅲ. 충청남도 운수연수원 활성화 방안

#### 1. 충청남도 운수연수원 활성화를 위한 접근의 틀

충청남도 운수연수원의 활성화 방안을 모색하기 위해서는 우선적으로 운수연수원이 직면하고 있는 커다란 문제의 초점을 살펴보고, 이에 따라서 선행되어야 할 전제조건을 정리해야 문제해결을 위한 기본방향을 접근할 수 있다.

충청남도 운수연수원 활성화를 위한 접근의 틀은 충청남도 운수연수원이 활성화를 위하여 안고 있는 당면과제로부터 출발하였다. 가장 커다란 과제는 그 동안 운수연수교육이 의무교육으로 실시되었던 것이 임의교육으로 제도적으로 바뀌면서 어떻게 대응을 할 것인가 하는 문제이다. 또 다른 문제는 이러한 제도적 변화에 따라서 연수교육의 축소될 경우 기존 운수연수원의 시설·공간을 어떻게 합리적이고 유용하게 사용해야 할 것인가에 있다.

이러한 방법을 모색하기 위한 방안으로는 크게 2가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 충청남도 자체적으로 운수연수원의 교육훈련을 받을 대상을 광역지방자치단체 차원에서 발굴하여 제도화하고, 여기에 맞는 조례를 제정하는 것이다. 따라서 현재 임의교육으로 바뀐 제도를 수용하면서 자발적으로 운수업체들이 필요성에 의해 참여할 수 있도록 운수연수원의 시설·공간·관리운영 및 프로그램을 체계적으로 개발하여 교육을 질적으로 높이고, 운수업체에 유익하고 필요한 연수원으로 변화를 시도하는 것이다.

그리고 두 번째는 운수교육의 기능이 약화되거나 상실되어 폐지하게 될 경우에 운수연수원을 충청남도의 산하기관 또는 유관기관에서 대체 사용하거나 주변의 연수원들과 함께 발전할 수 있는 방안을 모색해 보는 것이다.

이상의 두 가지 방법에 대한 대안을 제시하고, 대안이 가지는 장단점을 평가하고 선정한 후 충청남도에서 정책적으로 적합한 추진전략을 제시할 것이다.

## 2. 충청남도 운수연수원 활성화의 기본방향

충청남도 운수연수원의 활성화를 위한 기본방향은 앞에서 살펴본 접근 틀을 중심으로 크게 2가지 방향의 대안을 제시하여 보았다.

### 1) 운수연수원 존치 : 지방자치단체의 법·제도적 개선으로 지속운영

#### (1) 지방자치단체의 법·제도적 개선으로 운영을 지속하는 방안

##### ① 운수연수원 운수교육을 지속할 수 있는 법·제도를 제정 : 광역자치단체 조례

교통의 발달에 따른 운수종사자 교육의 타당성을 타 시·도 운수연수원과 공동으로 적극 검토하여 중앙부서에서 운수연수원을 지속적으로 추진할 수 있는 당위성을 제시한다.

특히, 전국적으로 운수연수원 교육이 불가능 할 경우 광역지방자치단체에서 운수연수원 교육을 위한 조례로 제정하여 운수연수교육을 할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 기존에 운수교육을 받던 운수사업체 이외에도 교통과 관련한 업체나 교육기관 등을 대상으로 운수연수원 교육업체를 발굴하고 확대하는 것이 반드시 필요하다.

##### ② 운수업체의 자율적 참여를 위한 운수연수원 관리운영체계 도입

교통문화는 공공적인 부문을 포함하면서도 운수업체의 입장에서는 경쟁력에서 앞서가기 위한 노력이 필요하다. 그러므로 국가적 차원이나 광역지방자치차원에서는 운수업체가 자율적으로 운수연수원의 관리운영에 직접 참여하는 방안을 도입하는 것을 검토하는 것도 좋을 것으로 사료된다.

따라서, 현재 충청남도에서 관리운영하고 있는 운수연수원을 연수원의 성격에 맞도록 재단법인이나 또는 사단법인으로 전환하여 관리운영하는 방법의 모색도 필요하다. 단, 운수업체가 자율적으로 관리운영을 할 수 있도록 방안을 모색할 경우 운수연수원 모든 재산의 이용에 대한 한계와 허용범위 등을 명확히 해야 할 것이다.

③ 유익하고, 재미있는 교육프로그램과 시설공간의 개발

법·제도로 운수교육을 의무화하고, 운수업체가 자율적으로 운수연수원을 운영한다고 해도 운수연수 교육 자체가 유익하지 못하고 시간 소비적인 교육내용이 되거나 교육생들의 흥미를 유발할 수 없다면 운수연수교육을 지속될 수 없을 것이다.

따라서 운수연수원이 가지고 있는 기능을 극대화하면서 운수종사자들이 스스로 찾아오는 연수원을 만들기 위해서는 교육내용이 유익하면서도 재미있고, 흥미가 있도록 다양한 시설·공간을 개발하고 프로그램 시스템을 도입해야 한다.

**(2) 지방자치단체의 법·제도적 여건에 맞게 시설·공간을 활용하는 방안**

① 운수연수원 현재 교육을 지속하면서 여유 시설·공간의 임대사업 추진

법·제도적 뒷받침과 연수교육의 질적 향상을 통해 획기적으로 연수원을 활성화하여 자생력을 키울 수 없다면 현재와 같이 운수연수원 교육은 지속시키면서 충청남도운수연수원이 보유하고 있는 생활관(숙박시설), 후생관(식당), 강의실 등을 타 기관이나 민간업체에 임대를 하여 시설을 유지하는 방안을 모색해야 한다.

이러한 방안은 2002년 월드컵이 개최되기까지는 충청남도 운수연수원이 계속 유지하고 있는 관리운영형태이지만 만일 법·제도적인 여건 변화가 없거나 활성화를 위한 자생력 강화의 대안이 없다면 일정기간 동안 충청남도 운수연수원이 선택할 수밖에 없는 대안이 될 것이다.

② 운수연수원은 필요시설만 이용하고, 인접연수원에서 시설·공간 이용

현재 충청남도 운수연수원의 시설공간에서 이용하는 주요시설은 강의동과 운동장 시설이다. 기존의 합숙교육을 위하여 만들어진 생활관과 후생관의 경우는 인접하고 있는 충청남도 공무원교육원과 충청남도 교원연수원 등에서 활용할 수 있는 방안을 모색한다.

③ 운수교육기능과 다른 기능교육을 복합하여 시설·공간을 활용

운수연수원은 현재 운수교육기능을 고유한 목적으로 설립된 기관이다. 그렇기 때문에 운수교육내용이 모든 기능을 하고 있으나 민간연수원과 같이 교육기능과 연수종사자 수련기능, 연수종사자와 단체, 가족들을 위한 휴양·위락의 기능을 복합적으로 실시하여 기존의 시설·공간을 다기능적으로 활용한다.

**2) 운수연수원 폐지 : 다른 기능 교육원 도입 또는 유관기관 활용**

① 충청남도 주민차지교육원(가칭) 설립하여 주변과 연계 종합연수원 운영

충청남도 운수연수원의 위치는 백제문화권 중심도시인 공주시에서 동북쪽으로 약 10km에 위치하고 있으며 주변에는 국사봉과 장군봉이 있어 자연환경이 매우 양호한 지형적 여건을 갖추고 있다.

특히, 운수연수원과 바로 인접해서는 충청남도 공무원연수원과 충청남도 교원연수원 및 청소



년수련원이 있어 연수원이 집중된 곳이다. 그렇기 때문에 이 지역은 충청남도가 필요로 하는 연수기능을 종합화 한 종합 연수원으로 개발이 가능하다.

현재는 이들 연수원의 관리운영이 제각각 분리되어 있으나 충청남도의 차원에서는 하나의 부지로 통합하여 종합적인 관리운영시스템으로 연수의 기능별로 운영할 경우 기존의 분산된 기능을 통합하고, 관리운영을 위한 제반 비용을 절감하는 효과를 가져와 경쟁력이 있으면서도 경영행정을 접목한 종합연수원으로 개발을 할 수 있을 것이다.

따라서 인접한 충청남도 공무원연수원과 교원연수원, 청소년수련원 등은 그대로의 기능을 유지하고, 충청남도 도민의 생활과 경제활동에 관련한 교육이 가능한 충청남도 주민자치교육원(가칭)을 설립하여 운영한다.

### <충청남도 주민자치교육원(가칭) 설립운영>

#### ☐ 주민자치교육원 설립 목표

#### 주민자치시대를 위한 지역주민 자치활동 역량 강화 교육 실시

- 지역주민의 자치활동을 위한 지도자 및 지역주민의 교육
- 지역 서비스업체 및 종사자 교육

#### ☐ 주민자치교육원의 기능

- 지역주민의 자치활동을 위한 지도자 및 지역주민의 교육
  - 자원봉사자, 지역 자율교육단체, 각 NGO활동단체 등의 활동 프로그램 교육
  - 지역문화해설사, 민속놀이교육자, 예절교육자 등의 교육프로그램 운영
  - 주민자치교육을 담당하는 평생교육사 교육프로그램 운영
  - 공주시 예절관 기능을 도입하여 孝教育場 프로그램 운영
- 서비스업체 및 종사자 교육
  - 기존의 운수업자 등 교통관련 업체 소양 교육과 MT, 체육대회 등 실시
  - 충남지역 운전학원 강사 소양 교육
  - 민간 투자 관광사업자, 지역주민 관광개발 참여자 등 관광사업 교육 프로그램 운영
  - 관광종사자, 지역 민박·음식점 운영자 등 서비스 교육
  - 지역 이·미용 강사 서비스 교육

#### ☐ 설립 방안

- 기 관 명 : 충청남도 주민자치교육원(가칭)
- 대 상 : 현 운수연수원 전체 시설
- 기구 및 인원 : 현 운수연수원 조직체제 수용
- 추진효과

- 주민자치시대의 대비 및 주민자치센터 운영을 위한 지도자 육성 가능
- 서비스산업의 사업설명 및 교육으로 지역서비스 산업 활성화에 기여

## ② 충청남도 산하기관 및 유관기관이 대체 이용

충청남도운수연수원의 기능이 소멸될 경우 유휴시설공간을 활용해야 한다. 이를 위해서는 충청남도 여러 산하기관이나 유관단체 중 현재 충청남도 연수원의 시설·공간에 적합한 기능과 규모를 필요로 하는 기관이나 단체에서 대체로 이용하도록 하는 것이다.

특히, 충청남도체육회나 충청남도소방학교 등은 이들 기관이 입지하기 위한 적정 시설과 장소가 필요한 실정이기 때문에 이들 기관의 대체 이용도 검토해 볼 필요가 있으며, 또한 충청남도 산하의 연구기관이나 단체, 연구시설 등을 입지시켜 주변의 공무원교육원이나 교원연수원과 연계시키는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고, 입지여건상 앞으로 추진되어야 할 충청남도 문서기록보존소로 활용하는 것도 가능하다.

따라서 운수연수원의 시설·공간 규모와 관련하여 대체 활용이 적정한 기관으로 충청남도 소방학교를 예시할 수 있다. 시설공간의 규모와 활용면에서 운수연수원과 소방학교는 시설·공간과 교육기능에 있어서 그대로 대체활용할 수 있는 기관이라 사료된다.

## <충청남도 산하 연구기관 사용안>

### □ 산하연구기관 사용의 필요성

- 현재 충남발전연구원 및 부설 충남역사문화연구소는 계룡출장소에 임대하고 있어 장기적인 위상을 볼 때 연구원 청사의 마련이 필요
- 특히, 충남발전연구원과 여성정책개발원 등의 연구기능 집적화를 통한 공동연구시스템 구축 필요
- 연구기관의 분야별 전문가를 인접 공무원교육원의 강사 활용으로 전문인력 확보에 용이

### □ 연구기관 활용시 입주 예상 기관 및 필요시설

- 충남발전연구원 및 부설 충남역사문화연구소, 여성정책개발원
  - 연구실 ; 연구기능
  - 행정실 ; 행정지원 기능
  - 전산실 ; 정보화 지원 기능
  - 자료실 ; 자료 수집 및 제공
  - 매장문화재 발굴 유물보관소 ; 발굴유물 보관
  - 회의실, 세미나실, 강의실 등 ; 각 중 회의 및 세미나 개최

### □ 연구기관 활용시 효과

- 충남발전연구원의 연구원 청사의 마련으로 연구원의 안정화와 대외적 이미지 제고
- 충남발전연구원과 여성정책개발원 등의 공동연구시스템 구축으로 연구의 시너지 효과 발생
- 충청남도 공무원교육원의 전문인력 활용과 도·시·군과의 실무진과의 업무 연계성 강화로 상호 협력 가능

### 3. 충청남도 운수연수원 활성화를 위한 추진전략

#### 1) 충남운수연수원 활성화 기본방향의 정책적 평가와 추진 가능성 검토

우선적으로 앞에서 제시된 충청남도 운수연수원 활성화의 기본방향을 크게 3가지로 제시하고 있다. 이들을 추진하기 위해서는 우선적으로 충청남도의 입장에서 정책적으로 추진이 할 수 있는지를 평가하고 추진 가능성을 검토해야 한다.

#### 2) 실무적 추진을 위한 관련기관과 운수업체와 협의 및 의사타진

운수연수원의 활성화 방안을 정책적으로 평가하고 추진 가능성을 검토한 후 실무적으로 추진하기 위해서는 충청남도에서 우수교육의 대상이 되는 운수관련 업체와 사전협의와 교육참여에 대한 의사타진을 해야 한다.

또한, 충청남도 운수연수원을 대체로 사용하거나 임대를 원하는 단체나 기관에 대해서도 수요를 파악하고, 관련단체나 산하기관 등과 사전에 의사를 타진하고 상호간 업무협의를 해야 한다.

#### 3) 선정된 방안을 추진하기 위한 법·제도의 마련

정책적 평가와 추진 가능성 검토, 관련기관 및 업체 등과 협의와 의사타진이 이루어진 후에는 선정된 방안을 추진하기 위한 법·제도를 마련한다. 특히, 광역자치단체의 차원에서 이루어 질 수 있는 조례의 제정이 필요한 경우 법·제도적인 장치를 마련해야 한다. 그리고, 실무적인 추진을 위해서는 유관기관이나 관련부서간의 지원이나 업무협조, 재원확보 및 예산배분 등을 사전에 준비해야 한다.

#### 4) 운수연수원 활성화에 대한 파급효과 분석

법·제도를 마련하여 실무적인 추진이 준비를 하면서 운수연수원 활성화를 위해 채택된 방안이 지역과 충청남도에 가져다 줄 파급효과를 분석해보는 것이 바람직하다.

특히, 운수연수원이 가지고 있던 공익을 위한 목적의 교육기능은 유지되거나 폐지되어야 하는 상황이므로, 기본적으로는 운수연수원의 활성화의 목표는 공공에 두고 지역이나 충청남도에 가져다주는 경제·사회·문화·환경적인 파급효과를 구체적으로 분석해야 할 것이다.

#### IV. 결론 및 정책제언

운수연수원은 여객자동차운수사업법 제27조 및 동법 안전운행규칙 제20조, 화물자동차운수사업법 제41조 및 동법 시행규칙 제53조에 의거 시행중인 운수종사자 직무보수교육을 실시하는 연수기관이나 규제개혁에 의하여 운수종사자 의무교육이 임의교육으로 전환되어 폐지의 위기에 처하고 있다.

따라서 충청남도 운수연수원은 운수 종사자의 자질 향상과 교통질서 수준 향상, 사고예방에 관한 교육을 목적으로 1988년에 개원하여 현재 조직은 원장과 사무국장, 총무과장, 교육과장 등 총 17명 정원에 현재 14명이 근무하고, 시설규모는 부지 61,739㎡, 진입로, 건물은 6동(본관, 강의동, 생활관, 후생관, 경비실, 물탱크 등)을 갖추고 있는데 이를 활용하거나 활성화하기 위한 방안의 모색이 필요하다.

운수연수원 조치시 법·제도적 여건에 대응한 활성화 방안의 기본방향은 ① 운수연수원 운수교육을 지속할 수 있는 법·제도를 제정 : 광역자치단체 조례, ② 운수업체의 자율적 참여를 위한 운수연수원 관리운영체계 도입, ③ 유익하고, 재미있는 교육프로그램과 시설공간의 개발 등이 있다. 법·제도적 여건과 시설·공간 여건을 병행하여 활성화하기 위해서는 ① 운수연수원 현재 교육을 지속하면서 여유 시설·공간의 임대사업 추진, ② 운수연수원은 필요시설만 이용하고, 인접연수원에서 시설·공간 이용, ③ 운수교육기능과 다른 기능교육을 복합하여 시설·공간을 활용 등의 방안이 있다.

운수연수원 폐지원에 입지와 시설·공간 여건을 이용하여 활용하기 위해서는 ① 충청남도 종합연수원 사업계획을 수립하여 충남 주민자치교육원(가칭) 설립 추진, ② 충청남도 산하기관 및 유관기관이 대체 이용, ③ 운수연수원 전체를 다른 기관이나 시·군, 민간기업에 임대 등의 방안의 모색도 가능하다.

이상과 같이 2가지의 대안을 제시하고는 있으나 현재는 중앙정부차원에서 운수연수원의 존폐에 대한 정책결정이 이루어지지 않은 상태에서 전국적으로 운영이 되고 있는 실정이다 충청남도 운수연수원이 종합연수원이나 충청남도 산하기관 또는 유관단체에서 활용이 적합하지 않을 경우 운수연수원 전체를 다른 기관이나 중앙, 시·군, 대학 등 학교, 운수업체 등의 민간단체나 기업에 임대를 해주면서 시설관리를 통해 경영행정측면에서 운수원활성화의 대안을 모색하는 것이 단기적으로는 적합하다고 사료된다.

이러한 방안은 운수연수원이 가지고 있는 목적과 기능에 부합되지는 않지만 현실적으로 직면하고 또 해결해야 할 문제이고, 앞으로 시설공간이 장기간 遊休化 될 경우를 대비하고 운수연수원 활용의 정책결정에 시행착오를 거치지 않기 위해서는 장기적인 대안으로 유관기관이나 단체가 활용할 수 있는 방안을 신중하게 검토하는 것이 요구된다고 하겠다.

## 參 考 文 獻

1. 건설교통부, 98교통안전 연차보고서, 1998.
2. 김정문, 연수원 건축의 유형과 실내공간 구성에 관한 연구, 홍익대학교 석사학위논문, 2000. .
3. 교육부, 평생교육기관편람, 1998.
4. 교육정책자문회의, 사회교육진흥방안, 1990.
5. 삼성인력개발원, 연수원 건립메뉴얼, 1994.
6. 서울특별시교통연수원, 2000년도 서울 운수연수원 최종평가서, 2001.
7. 오병수, 현대인사관리, 박영사, 1980.
8. 전국 시·도 운수연수원협의회, 운수종사자 직무보수교육자료, 2000.
9. 전국시·도운수연수원협의회자료, 2001.
10. 최성우, 연수원 건축계획에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문, 1994.
11. 충청남도소방학교 내부자료, 2001.
12. 충청남도운수연수원 내부자료, 2001.
13. 한국관광공사, 관광불편신고 분석결과, 1999.
14. 한준상, 산업인력자원개발, 양서원, 1993.

# 충청남도 어항의 개발방향

안기용 환경연구부장

## 1. 어항개발의 필요성

○ 1966년 이전에는 농림부가 주관이 되어 주로 어선 및 어구를 보호하는 차원에서 어항시설을 하였고 1966년 수산청이 발족하고 어항법의 제정과 더불어 여러 기능의 어항시설을 포함한 어항개발이 이루어지기 시작하였다.

연근해 어업 진흥계획에 따라 1977년부터는 정부 지정어항(1,3종어항)에 대한 개발이 활기를 띠었으나, 지방어항인 2종 및 소규모어항은 재원의 부족(국비 50%, 지방비 30%, 자부담 20%)으로 부진한 개발 실적을 보였다.

이후 국비 50%, 지방비 50%로 어항개발에 따른 지원조건을 개선하면서 지방어항의 개발도 활기를 띠기 시작하였고, 특히 1993년 어항법이 개정되면서 어촌지역의 생활환경 개선, 관광 시설 및 기능부여 등 종합어항개발의 제도를 마련하였다.

○ 어항은 수산업에 있어서 가장 중요한 생산기반시설로서 어민들의 재산과 인명을 안전하게 보호해 줄뿐만 아니라, 각종 생산요소의 공급 및 생산된 어획물의 양육·유통이 어항을 통해서 이루어지고 있다. 또한 어항은 어장과 어촌을 연결해 주는 결절지로서 어촌지역 주민들의 생활근거지가 될 뿐만 아니라 최근에는 많은 사람들이 어항을 근거지로 하여 다양한 형태의 해양·어촌관광 및 휴식공간으로 이용하고 있다.

따라서 어항 개발에 있어서 기존 단순 어업지원 기능에서 탈피하여 변모하는 어항환경을 염두에 두고 어항·어촌의 성격을 명확하게 설정한 후 개발할 필요성이 있다. 기존의 어항 개발 방향은 어항·어촌에 필요한 최소한의 어항기능 즉, 어획물 양육, 출어 준비, 계선 등을 유지하기 위한 시설 위주로 개발되었기 때문에 어촌의 소득향상이나 변화하는 사회환경 대처와는 거리가 멀었다.

보다 앞선 어항개발 방향은 어항의 성격 즉, 수산업활동을 위주로 하는 어항, 지역사회의 중심지 역할을 하는 어항, 해양성 휴양공간으로서의 어항 등으로 구분하여 개발방향을 설정하고 배후 기능시설, 접안시설, 위판장 등의 건설이 요구된다.

○ 특히 소규모 어항의 경우 부족한 예산으로 어항에 필요한 모든 시설을 갖추기에는 현실적인 어려움이 있으므로 예산의 효율적인 사용과 소규모 어항이 위치한 지역의 입지여건이나 어업 형태에 따라 어항성격에 맞는 시설을 우선 도입할 필요가 있다.

## 2. 충청남도의 어항

- 충청남도에는 그 이용범위가 전국적이거나 도서·벽지에 위치하여 어장개발 또는 어선의 대피에 필요한 국가어항(기존1,3종)은 7개항이 있고, 기상악화시나 성어기시 제적어선뿐만 아니라 인근 소규모어항의 어선이 이용하는 지방어항(기존2종)은 29개항이 있으며, 지역의 정주기초어항(소규모)은 34개항이 있다. 따라서 충청남도의 어항은 총 70개항으로 전국 총 2,242개 어항의 3%가 충청남도에 위치하고 있다.
- 34개의 소규모 어항이외에 도서지역이나 마을 단위의 기타 소규모 어항까지 포함하면 충청남도에는 총 67개의 소규모 어항이 있다.
- 충청남도 어항을 시·군별로 구분하면 <표. 1> 및 <그림. 1> 과 같다.

<표. 1> 충남의 어항

시·군	합 계	어 항		
		국가어항	지 방 어 항	
		1,3종어항	2종어항	소규모어항
아산시	-	-	-	-
당진군	8개항	-	장고항, 난지도, 성구미항(3개항)	왜목항, 도비도, 용무지, 운정항, 소난지도(5개항)
서산시	15개항	삼길포항(1종)	간월도항(1개항)	별말항, 구도항, 고창개, 웅도항, 창리항, 개목항, 호리항, 도성항, 중왕항, 왕산항, 고파도, 우도항, 분점도 (13개항)
태안군	42개항	안흥항(1종) 모항(1종)	백사장, 몽대포, 학암포, 천리포, 만리포, 여은돌, 가의도, 채석포, 마검포, 방포항, 영목항, 통개항 (12개항)	황도항, 황포항, 대야도, 정산포, 황골항, 개목항, 만대항, 독개항, 정당항, 미개항, 죽고지, 장돌포, 만수동, 의점포, 탄개포, 장곰포, 가경주, 고남항, 곰섬항, 당암항, 진산항, 연포항, 뒷장벌, 청산항, 내리항, 당산항, 내파수도, 외도항 (28개항)
홍성군	6개항	남당항(1종)	어사항, 궁리항, 판교항 (3개항)	속독항, 죽도항 (2개항)
보령시	25개항	오천항(1종) 외연도항 (3종)	무창포, 녹도항, 고대도, 효자도, 원산도, 장고도, 삼시도, 호도항(8개항)	죽도항, 학성항, 송학항, 영보항, 고정항, 추도항, 허육도, 월도항, 육도항, 소도항, 저두항, 진고지, 초전항, 밤섬항, 명덕항 (15개항)
서천군	7개항	홍원항(1종)	송석항, 월하성(2개항)	다사항, 장포항, 원수항, 쌍도항 (4개항)
총 계	103개항	7개항	29개항	67개항

▷자료 : 충청남도 내부자료

<그림 1> 충남어항 위치도





연관성, 해양성 휴양공간 등으로 나누어 생각할 수 있다.

〈표. 2〉 어항의 기능

구 분		내 용
수산업 관련	어업생산기지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어선의 안전수용과 어민재산의 안전보호</li> <li>○ 어업활동에 필요한 각종생산 요소의 공급               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어구준비, 급유, 급수, 어선수리, 선원휴식</li> </ul> </li> <li>○ 생산물 양육</li> </ul>
	유통기지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위판 및 가격결정</li> <li>○ 소비지로의 출하</li> <li>○ 수산물 가공</li> </ul>
어촌 관련	지역사회 중심지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어촌지역민의 생활기반</li> <li>○ 도서·벽지의 중심지 역할</li> <li>○ 어업관련산업의 지역경제 기반</li> </ul>
휴양공간	해양성 휴양공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어업문화, 해양의 자연환경의 교류</li> <li>○ 바다, 갯벌등 체험학습 장소</li> <li>○ 해양성 레크레이션 장소</li> </ul>

## 2) 어항의 특성

- 어항은 어촌지역사회의 핵으로 일종의 물적 시설이기는 하나 일반적인 시설물과는 다른 특성을 가지고 있다.
- 어항시설은 하부구조시설(infra-structure) 또는 사회간접자본(SOC)의 일종으로 불특정 다수에게 많은 편익을 가져다주나 그 효과가 장기에 걸쳐 서서히 나타나므로 편익의 평가가 매우 어렵고, 시설 초기에 많은 고정비용을 필요로 하며 기능시설이나 복지시설과 같은 변동비용은 상대적으로 작은 부분을 차지하는 특성이 있다.
- 어항은 취급 화물면에서 무역항과 달리 부패하기 쉬운 수산물이 주요 품목이며, 소규모 어선이 일시에 경쟁적으로 이용하기 때문에 성수기(시간)를 기준으로 시설을 완비하여야 할 필요가 있다.

## 4. 어항의 유형분류와 개발방향

- 앞서서도 언급한 바와 같이 어항에는 국가어항과 지방어항이 있다. 국가어항과 지방어항은 비교적 체계적인 투자와 관리가 이루어져 왔다고 할 수 있으나 정주기초어항이나 지방의 소규모 어항은 자원부족 등 여러 이유로 투자와 관리가 소홀하여 어민의 재산적 피해와 어업활동에 지장을 초래하고 있다. 이 뿐만 아니라 어촌의 해양특성이나 문화를 바탕으로 소득기회 다

양화를 통한 어민 소득향상에도 소규모어항은 소외되어 있었다.

- 이런 관점에서 앞으로 소규모 어항에 대한 투자·관리는 안정적인 어업활동을 지원하고 다양한 소득증대 방안이 될 수 있는 소규모어항 개발이 필요하다. 이를 위해서는 어항의 특성·성격을 규명하고 유형을 분류하여 그 결과에 따른 개발이 요구된다.
- 따라서 어항 개발방향을 설정하기 위해서는 ‘어항 계층’, ‘어항 기능’, ‘어업 형태’, ‘상위 항과의 관계’, ‘어항위치에 따른 입지’, ‘수산 잠재력’, ‘어항의 개발율’ 등에 따라 어항을 분류하고 평가해서 계획에 반영하여야 한다.

〈표. 3〉 어항의 유형분류·평가

분류방법	세 부 분 류	내 용
어 항 의 계층분류	기초어항 →전국중심항	○보편적인 형태 ○위판 및 주민생활은 전국적중심항
	기초어항 →지역중심항	○보편적인 형태 ○지역을 중심으로 보다 작은 범위의 세력권 형성
	기초어항→지역중심항→전국중심항	○도서지역에 기초항이 위치하는 경우 혼한 형태 ○전국중심항은 관문역할
어 항 의 기능분류	수산업 중심	○어업활동을 주도하는 어항 ○접안시설 우선 확충
	교통·물류 중심	○도서 및 육지 관문역할을 하는 어항 ○어업인 편의시설 확충
	관광 중심	○관광지 인접 또는 낚시 등이 주인어항 ○관광부대 시설 확충
	생활거점 중심	○지역경제 활동의 중심지 ○중심지로의 접근성 확보
어 항 의 형태분류	어선어업	○선박을 이용하여 어업생산
	양식어업	○선박은 양식용 지원어선
	복합형	○양식과 어선업의 복합형태
지 리 적 입지분류	도시 근교형	○일정규모의 배후 세력이 있는 어항
	주변 입지형	○배후세력이 비교적 미약하며 조건불리지역 어항
상위항과의 관계	독립형	○어업·수산활동을 독자적으로 수행하여야 하는 어항
	의존형	○어항의 기능을 상위항과 분담하는 형태의 어항
	종속형	○모든 어업·수산활동을 인접한 상위항에서 수행하는 형태
수산잠재력		○항세 즉 어업인구, 어선수, 어획량등 수산업 규모로 발전잠재력 평가
어항개발율 평가		○항세에 맞게 계획된 어항개발계획의 성과 분석

## 5. 충청남도 소규모어항 유형분류·평가 결과

- 소규모 어항의 유형을 분류하고 평가하기 위한 자료로는 각 항별 어민수, 어가수, 어선수, 어항 세력권도, 완공율 등을 조사·이용하였다. 이와 같은 조사 내용로 유형분류가 가능한 항목에 대하여 어항의 유형분류·평가를 실시하였고 그 결과를 〈표. 4〉에 수록하였다.
- 소규모 어항의 수가 워낙 많고 조사범위가 방대하여 현지 방문조사, 설문조사, 어민·어촌계 현황조사 및 의견 수렴이 이루어져 소규모 어항에 대한 정확한 유형분류가 되어야하나 연구의 제약성으로 충분한 자료조사 및 현지조사가 미흡하여 아쉬운 점으로 남는다.

〈표. 4〉 소규모 어항 유형분류·평가 결과

구 분		지리적 입지에 따른 분류	상위항과의 관계에 따른 분류	수산 잠재력 평가	개발을 평가
당진군	왜목항	주변 입지형	종속형	상	상
	도비도	주변 입지형	종속형	하	상
	용무지	주변 입지형	종속형	상	하
	운정항	주변 입지형	독립형	상	하
	소난지도	주변 입지형	종속형	중	하
서산시	벌말항	도시 근교형	독립형	상	상
	구도항	도시 근교형	독립형	하	완 공
	고창개	도시 근교형	독립형	중	미착수
	웅도항	도시 근교형	독립형	중	상
	창리항	도시 근교형	독립형	상	상
	개목항	도시 근교형	독립형	하	미착수
	호리항	도시 근교형	독립형	하	미착수
	도성항	도시 근교형	독립형	상	완 공
	중왕항	도시 근교형	독립형	상	미착수
	왕산항	도시 근교형	독립형	중	완 공
	고파도	도시 근교형	독립형	중	상
	우도항	도시 근교형	독립형	하	완 공
	분점도항	도시 근교형	독립형	하	상
태안군	황도항	도시 근교형	종속형	상	완 공
	황포항	도시 근교형	독립형	상	완 공
	대야도	도시 근교형	의존형	중	완 공
	정산포	도시 근교형	종속형	상	완 공
	황골항	도시 근교형	종속형	중	완 공
	개목항	도시 근교형	의존형	상	완 공
	만대항	도시 근교형	독립형	상	하
	독개항	도시 근교형	의존형	하	하
	정당항	도시 근교형	의존형	상	하
	미개항	도시 근교형	독립형	하	미착수
	죽고지	도시 근교형	의존형	상	하
	장돌포	도시 근교형	종속형	하	하
	만수동	도시 근교형	종속형	하	상
	의점포	도시 근교형	종속형	상	상
	탄개포	도시 근교형	종속형	하	하
	장곶포	도시 근교형	의존형	하	하
	가경주	도시 근교형	종속형	상	상
	고남항	도시 근교형	종속형	하	하
	곰섬항	도시 근교형	종속형	하	완 공
	당압항	도시 근교형	독립형	상	완 공

〈표. 4〉 (계속)

구 분		지리적 입지에 따른 분류	상위항과의 관계에 따른 분류	수산 잠재력 평가	개발을 평가
태안군	진산항	도시 근교형	종속형	상	미착수
	연포항	도시 근교형	종속형	상	상
	뒷장별	도시 근교형	종속형	하	완 공
	청산항	도시 근교형	독립형	중	상
	내리항	도시 근교형	독립형	중	하
	당산항	도시 근교형	독립형	중	하
	내파수도	도시 근교형	독립형	하	미착수
	외도항	도시 근교형	독립형	하	하
홍성군	속독항	주변 입지형	종속형	상	하
	죽도항	주변 입지형	종속형	하	하
보령시	죽도항	도시 근교형	종속형	상	완 공
	학성항	도시 근교형	종속형	상	하
	송학항	도시 근교형	의존형	상	완 공
	영보항	도시 근교형	종속형	상	미착수
	고정항	도시 근교형	의존형	상	완 공
	추도항	도시 근교형	종속형	하	하
	허육도	도시 근교형	종속형	하	하
	월도항	도시 근교형	종속형	하	하
	육도항	도시 근교형	종속형	중	하
	소도항	도시 근교형	종속형	하	하
	저두항	도시 근교형	종속형	상	상
	진고지	도시 근교형	종속형	중	미착수
	초전항	도시 근교형	종속형	상	상
	밤섬항	도시 근교형	종속형	중	하
	명덕항	도시 근교형	종속형	하	하
서천군	다사항	주변 입지형	종속형	상	하
	장포항	주변 입지형	종속형	상	미착수
	원수항	주변 입지형	독립형	상	완 공
	쌍도항	주변 입지형	종속형	하	미착수

## 6. 어항의 유형에 따른 개발방향

○앞에서 어항의 성격을 알 수 있는 어항 분류방법과 이에 따른 충남도내의 소규모 어항을 4가지 유형으로 분류하였다. 본 항에서는 어항법에 규정된 어항시설의 종류에 대해 알아보고, 각각의 어항 성격에 맞는 시설이 무엇인지를 검토하여 어항의 유형에 맞는 개발이 되도록 방향을 설정한다.

### 1) 도입 가능한 어항시설

○어항시설은 크게 기본, 기능, 문화·복지, 관광·휴게시설로 구분되며 어항의 유형에 맞도록 개발방향을 수립하여야 예산절감 및 시설 활용성을 증대시킬 수 있다.

### 가. 기본시설

- 기본시설은 어항에 있어서 기초적으로 갖추어야 할 시설로 어선의 안전과 원활한 조업을 보장하기 위한 외곽시설, 계류시설, 수역시설을 말한다.

〈표. 5〉 어항의 기본시설

구 분	시설의 역할	시 설 종 류
외곽시설	항내의 정온도 확보를 위한 시설	방과제, 방사제, 파제제, 방조제, 도수제, 수문, 갑문, 호안, 제방, 돌제, 흙벽 등
계류시설	어선의 안전정박과 어획물의 양육을 위한 시설	안벽, 물양장, 계선부표, 계선항, 잔교, 부잔교, 선착장, 선양장 등
수역시설	어선의 항행이나 휴식을 위한 시설	항로, 정박지

### 나. 기능시설

- 어항기능시설은 조업을 준비하기 위한 여타의 시설과 어획물의 부가가치를 높이기 위한 제반 시설 및 어항관리시설 등을 말하는 것으로 주로 수산업을 배후에서 지원하는 기능을 가진다.

〈표. 6〉 어항의 기능시설

구 분	시설의 역할	시 설 종 류
수송시설	어민의 생활과 어획물 및 보급품을 수송하기 위한 시설	철도, 도로, 교량, 주차장, 헬리포트 등
항행 보조시설	어선의 항행을 위한 보조시설	항로표지, 신호·조명시설 등
어선·구 보조시설	어업활동을 위한 어선·어구의 수리·보관시설	어선건조·수리장, 어구건조장, 어구제작·수리장, 야적장, 기자재창고 등
보급시설	어선에 필요한 보급품을 지원하기 위한 보급시설	급수·급빙·급유시설, 전기수용시설, 선수품보급장 등
수산물 판매시설	어획물 판매를 위한 제반시설	수산물시장, 수산물위판장, 수산물직매장, 수산물집하장, 활어일시보관시설 등
수산물 가공시설	어획물의 신선도를 유지하고, 부가가치를 높이기 위한 시설	하역기계, 제빙·냉동·냉장시설, 수산물가공공장 등
통신시설	어업활동에 필요한 정보·통신시설	육상무선전신, 전화시설, 어업기상신호신설 등
공공시설	어항관리에 필요한 제반 시설	어항관리시설, 해양관측시설, 선박출·입 신고기관 등
정화시설	어항의 환경오염방지를 위한 시설	도수시설, 폐유·폐선처리시설 등

#### 다. 문화·복지시설

○ 어민들의 건강과 풍요로운 삶을 위한 시설로 복지시설, 문화시설, 환경시설 등이 있다.

〈표. 7〉 어항의 문화·복지시설

구 분	시설의 역할	시 설 종 류
복지시설	어민의 건강·복지시설	진료시설, 복지회관, 체육시설 등
문화시설	어민의 삶의 질 향상시설	전시관, 도서관, 학습관, 공연장 등
어항환경 정비시설	어촌·어항의 환경정비를 위한 시설	광장, 조경시설 등

#### 라. 관광·휴게시설

○ 어촌·어항의 활성화 및 어민의 소득증대를 위한 관광 시설로 장래 어항의 바람직한 개발방향 중 하나라고 볼 수 있다.

〈표. 8〉 어항의 관광·휴게시설

구 분	시설의 역할	시 설 종 류
관광시설	레저용 기반시설 및 지역특화 시설	유람선, 낚시어선, 모터보트, 요트, 윈드서핑, 지역특산물판매시설, 생선횃집 등
휴게시설	관광객을 위한 휴식시설	숙박시설, 목욕시설, 오락시설 등

#### 마. 기타시설

○ 기타의 시설로는 각 어항시설의 부지와 주민 편의시설 즉 여객선, 생활필수품운반선, 도선 등 선박의 계류시설과 대합실 등 여객의 편의시설이 있다.

### 2) 어항 유형별 개발방향

○ 어항은 도입 가능한 모든 시설을 갖추 수 있으면 바람직하겠으나 다수의 어항을 일시에 개발하기는 어려우므로 어업형태, 입지, 상위항과의 관계 등에 따라 어항의 유형과 성격을 규정하고 이에 맞는 어항시설을 먼저 확보하여야 한다. 이러한 측면에서 어항 개발방향 검토 또는 개발 시행시 우선 도입이 고려되어야 할 시설들은 어항의 유형에 따라 선택적으로 적용할 필요가 있다.

- 어항 계층에 따른 개발방향은 기초어항의 경우 방파제 등 어선의 접안 및 파고를 고려한 파랑 차단시설이 우선적으로 요구되며, 지역중심어항의 경우 위판 등 어획물의 유통에 필요한 시설까지 고려되어야 한다. 전국중심어항의 경우는 접안·방파 및 어획물 유통기능 뿐만 아니라 장기출어 어선의 보급기능까지 수행할 수 있는 개발이 이루어져야 한다.
- 어항 형태에 따른 개발방향은 어선어업이 주로 이루어지는 경우 어획물을 보관할 수 있는 냉동·냉장시설 및 보급시설이 필요하고 일시에 많은 수의 어선이 집결할 가능성에 대비하여야 하며, 양식어업이 주로 행하여지는 어항은 어선어업에 비해 어선의 규모가 작고 연중 활동하는 어선수가 거의 일정한 점을 고려하여 개발계획을 수립하여야 한다. 이 밖에 어항 유형별 개발방향은 <표. 9> 와 같다.

<표. 9> 어항 유형별 개발(계획)방향



분류방법	세부분류	개 발 방 향
어 항 의 계층분류	기초어항	○방파제, 물양장, 선착장 등 기초시설 확충
	지역 중심항	○유통, 보급, 위판시설 확보 ○교통·물류·관광기능 제고
	전국 중심항	○수산자원개발 및 수산업지원기능 확충 ○물류·유통기능 제고
어 항 의 기능분류	수산업 중심	○물양장, 선착장, 잔교 등 접안시설 우선 확보 ○방파제 등 외해로부터의 파랑 차폐 시설 ○위판, 냉동·냉장, 보급, 어선수리 등 배후기능시설 확보
	교통·물류 중심	○화물선 접안 및 하역시설 ○여객선 접안 및 안전한 승·하선 시설 ○대합실 등 이용객 편의시설
	관광 중심	○생선횃집, 마리나, 낚시터, 해수욕장 등 여가 활용시설 ○숙박시설, 목욕시설 등 휴식시설 ○쓰레기 처리, 오폐수처리 등 환경처리시설
	생활거점 중심	○도로망 확충, 인근 중심지로의 접근성 확보 ○진료시설, 복지회관, 도서관 등 복지시설
어 항 의 형태분류	어선어업	○성어기시 어선수를 고려한 시설계획 ○방파제, 물양장 등 어선의 안전정박시설 ○냉동·냉장, 급수·급유 등 보급 및 가공시설
	양식어업	○비교적 소형어선을 대상으로 시설계획 ○어구제작·수리장, 야적장, 사료보관창고 등 어선·어구보조시설
	복합형	○성어기시 어선수를 고려한 시설계획 ○배후기능시설 확보
지 리 적 입지분류	도시 근교형	○낚시터, 생선횃집, 수산물직판장, 주차장 등 방문객을 위한 편의시설 ○항내 경관보호 및 환경오염 방지대책 강구
	주변 입지형	○어항으로의 접근성 제고 ○특화된 우량 어업육성
상위 항과의 관계 분류	독립형	○접안, 방파시설등 기초어항시설 확충 ○위판, 냉동·냉장, 보급시설 확충
	의존형	○기상악화시 대피가능시설 ○어구수선, 양육 등 어촌기초 활동시설 확충
	종속형	○어선의 대피 및 어촌기초 활동이 인근 상위항에서 이루어지므로 이 를 반영한 개발계획 ○어항 특성에 맞는 특화산업 개발

## 7. 맺음말

○충청남도의 2001년 어업 종사자는 약 9천가구, 26천명으로 전국의 77천가구, 234천명의 11%~12%의 수준이나 어획량은 전국 2,665천톤 중 충청남도 77천톤으로 약 3%수준에 머물고 있어 생산성이 낙후되어 있다. 그나마 충청남도 어획량 감소율 연평균 2% 정도로 전국 어획량 감소율 3%보다 밀돌고 있어 타 시·도에 비해 어업여건 악화속도는 양호한 것으로 판단되

나, 도시화에 따른 어업환경 악화와 상대적으로 열악한 교육 및 생활환경 등으로 인하여 획기적인 어항·어촌의 구조개혁이 이루어지지 않는 이상 어민수의 감소는 불가피 하다.

○ 따라서 날로 악화되어 가는 어업환경 및 어가 경제 개선을 위하여 지금까지 살펴보았던 바람직한 어항개발 방향과 더불어 어촌·어항 활성화를 위한 방안을 강구하여야 한다.

○ 어촌·어항 환경을 개선하고 활성화하기 위한 방안으로는

첫째, 어항에 대한 인식의 전환이다.

지금까지는 어항이라 하면 단순히 바닷가에서 어선을 안전하게 접안하기 위한 물양장 및 방파제 시설만을 연상한다. 그러나 21세기의 어항은 어업자원 감소방지를 위한 노력, 어업생산 활동이 일정규모의 경제를 이루기 위한 대형화 및 현대화 노력과 더불어 생산된 어획물의 부가가치를 높이기 위한 노력 즉 가공시설과 이를 판매할 수 있는 유통경로까지를 어촌·어항의 개념으로 받아 들여야 한다.

둘째, 어항의 체계적이고 종합적인 개발이다.

어항은 어장과 어촌지역을 연결하는 결절지로서 수산업 활동을 위한 터전일 뿐만 아니라 문화공간이며, 해양관광 소득을 위한 장소이다. 따라서 어항을 개발하는데 있어서 개개의 어항이 갖고 있는 특성 즉 어항계층, 어항의 기능, 어업형태, 수산 잠재력, 해양관광자원, 해상교통 등을 고려하여야 하며 상위어항의 경우는 다기능어항으로, 소규모 어항의 경우는 해안선을 따라 다양한 모습으로 산재해 있으므로 고유한 색깔을 지닌 어항으로 개발이 바람직하다. 또한 개발에 있어서는 무분별한 간척사업이나 해사채취, 준설매립으로 바다자원의 고갈 및 생태계 변화를 방지하고 어항의 쾌적한 환경을 위하여 해수유통수로 설치, 친수공간 확보 등을 계획 단계에서부터 고려하여야 한다.

셋째, 어항관리를 위한 협조체계 유지이다.

아무리 좋은 계획이 수립되었다고 할 지라도 이것을 실천에 옮기는 것은 조직이므로 해양수산부의 어항·어촌과 지방정부의 해양수산과 및 각 시·군의 해양수산관련부서 간의 긴밀한 협조가 필요하다. 어항은 국가어항과 지방어항으로 분리하여 관리하고 있으나 국가어항일지라도 지역적 특성이 상당부분 내재되어 있는 항이 대부분이며, 소규모의 지방어항은 지역의 고유문화를 유지한다거나 특산물을 생산하는 경우가 많으므로 어항정책을 수립하는 중앙정부와 이를 집행하는 지방정부간의 의사소통이 원활 하여야 한다.

넷째, 어항개발 투자방안 개선이다.

그간의 어항개발은 항간 거리를 단축시키기 위하여 법정어항을 추가로 지정하고, 한정된 재원으로 법정어항에 집중투자를 하였으며, 어항의 기본시설 즉 방파제 물양장 위주로 투자를 하였다. 이는 어선어업활동이 다소 용이해 졌음을 뜻하나 어선의 현대화로 항간거리의 의미가 많이 퇴색되었고 또한 완공율의 저하를 초래하였다. 따라서 어항투자방향은 국가어항의 경우 위판기능, 냉동·냉장기능, 유통기능 등 어항으로서의 완전한 기능을 갖춘 완공위주로 투자방

항의 전환이 필요하며, 수산잠재력이 있는 지방의 소규모어항은 정주기초어항으로서 지역적 특색이 반영된 어항으로의 개발이 필요하다.

## 참고 문헌

- 1) 한국어항협회, 어항기능 및 이용활성화계획연구, 2000. 5.
- 2) 한국어항협회, 어항계획의 요체, 1996. 3.
- 3) 한국어항협회, 어항종합개발계획연구, 1995.
- 4) 한국어항협회, 한국의 어항, 1999. 12.
- 5) 한국어항협회, 어항·어촌 연구, 1999. 12.
- 6) 해양수산부, 어항지정개발에 관한 조사연구, 1997. 12.
- 7) 해양수산부, 삼길포항 기본설계 용역보고서, 2000. 7.
- 8) 해양수산부, 오천항 정비계획 조사용역보고서, 2000. 6.
- 9) 해양수산부, 태안항 기본계획 보고서, 2000. 9.
- 10) 해양수산부, 비인항 정비계획수립 및 실시설계 용역보고서, 2001. 3.
- 11) 해양수산부, 남당항 기본설계 용역보고서, 2000. 7.
- 12) 해양수산부, 외연도항 정비계획 조사 용역보고서, 2000. 6.
- 13) 수산청, 홍원항 기본계획 및 실시설계 용역보고서, 1992. 3.
- 14) 충청남도, 제3차 충청남도 종합계획, 2001. 8.
- 15) 해양수산부, 해양개발기본계획, 1999. 12.
- 16) 한국해양수산개발원, 지방정부 해양정책발전 장기구상, 1999. 12.
- 17) 한국해양수산개발원, 소규모어항 개발유형 연구, 1999. 12.

# 충남도의회의 조례제정 현황 및 입법전문성 강화방안

송 두 범 지역개발연구부장

## 1. 머리말

지방의회는 자치입법권<sup>5)</sup>, 예산심의권, 행정감사권 등 세 가지의 기본적인 기능을 가지고 있다. 이중에서도 자치입법권은 주민들의 의견을 수렴해 정책에 반영하는 동시 지역실정에 맞게 조례를 제정함으로써 주민들의 복리증진을 꾀하기 위한 것으로 지방자치제의 근간이 되는 행위중 하나이다.

지방자치단체가 주민자치의 원칙에 의거하여 주민들의 다양한 욕구를 흡수하고 조정하면서 이를 여하히 행정으로 실현할 것인가는 처음부터 지방자치에 부과된 정치과정의 문제라 할 수 있다. 그러한 의미에서 지방자치의 실현은 정치적·행정적 선택과 통합의 과제라고 할 수 있다. 그러나 정치적으로 통합된 자치단체의 의사는 결국 자치입법의 제정으로 결실되고 그 집행이라는 모습으로 주민의 권리·의무를 구체적으로 결정지우게 된다. 그리하여 자치입법은 주민자치실현을 위한 불가결한 법적 수단이 되는 것이다 (박영도, 1998, p. 14).

그러나 조례안의 작성은 집행부에 의하여 행해지는 경우가 대부분이고, 그나마 자치단체의 장의 재의요구권이나 선결처분권 등과 결들여 의회에 의한 원안수정가결이 사실상 쉽지 않을 뿐만 아니라 중앙관청이 작성·권고한 모델조례안에 따른 것이 적지 않은 등 입법기능의 면에서 지방의회의 기능이 제 역할을 거두지 못하고 있다는 지적이 많다.

지난 10년 간 충청남도의회의 조례발의현황을 보면, 집행부 발의가 5백 80건인데 비해 의원발의는 87건에 머물렀다. 물론 현실적으로 지방의원이 명예직이기 때문에 생업과 의원직을 동시에 수행해야 하는 신분에서 각종 법령을 심도있게 검토하여 안건을 만들어 내는 것은 거의 불가능한 것이 현실이다.

또한 법적인 측면에서 주민의 권리제한이나 의무부과 사항은 법률의 위임이 있어야 하고, 기관위임사무는 자율적인 입법권이 보장되어 있지 않기 때문에 제약이 많은 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 도민들이 직접 선출한 대표들이 지역주민들의 다양한 의견을 수렴하여 조례안을 입안하고 심의하고, 이에 따른 지방행정이 이루어지는 것은 지방자치의 본질인 지방의회 기능의 중요성이 재인식될 수 있다는 점에서 의원입법의 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구는 지방자치의 성패는 결국 자치입법권의 완전한 자주성과 독립성 확보에 달려있다고 보고, 그것도 지역주민의 대표기관인 지방의회 의원들의 주도 하에 이루어져야 한다는 관점에서 지방의회의 입법전문성 강화방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

5) 자치단체는 일정한 범위의 통치권을 가진 단체로써 “자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(헌법 제117조 ①항). 지방자치법은 지방자치단체가 ‘법령의 범위안에서’ 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(제15조)고 규정하고 있어 조례제정권의 범위가 어디까지인지 해석상 애매하다.

## 2. 충청남도 의원입법 현황 및 문제점

### 2.1 의원입법 현황

#### 2.1.1 조례 제·개정 현황

충청남도의회는 지난 10년 간 총 791건의 조례를 제정하여 연평균 79.1건에 달하는 조례를 제·개정하였다. 발의자별로 보면, 도지사가 572건으로 전체의 72.3%, 교육감이 125건으로 15.8%를 제·개정한 반면, 의원입법은 94건으로 11.9%를 제·개정하는데 머무르고 있다. 의원입법 94건 중 의원발의가 22건(23.4%), 위원회 제안이 72건(86.6%)으로 위원회의 제안이 중심 되고 있다. 이러한 현상은 다른 자치단체도 마찬가지로 아직까지는 의회에서의 발의보다는 집행부의 발의비율이 높게 나타나고 있어 도의회의 좀 더 적극적인 입법활동이 요구된다.

전체 791건의 처리안건 중 제4대 349건, 제5대 209건, 제6대 233건을 각각 제·개정하였으며, 의원입법비율은 제4대가 50건으로 14.3%, 제5대가 13건(6.2%), 제6대가 31건(13.3%)로 제6대 의원입법비율이 가장 높았다.

<표 1> 충남의회의 조례 제·개정 현황

(단위 : 건)

구 분		계	4대					5대				6대			
			91	92	93	94	95	95	96	97	98	98	99	00	01
계		791	48	69	97	98	37	53	70	65	21	51	65	85	32
도지사		572	41	51	76	52	28	47	48	56	14	36	51	54	18
교육감		125	7	12	17	14	1	4	16	6	5	10	12	11	10
의회	소 계	94	0	6	4	32	8	2	6	3	2	5	2	20	4
	의 원	22		6		2		1	2					8	3
	운영위	37			3	4	3	1	4	3	2	5	2	9	1
	행자위	2												2	
	농경위	1												1	
	특별위	32			1	26	5								

또한, 발의자별 조례처리 유형을 보면 전체 791건의 조례안중 제정 178건(22.5%), 개정 559건(70.7%), 폐지 54(6.8%)건으로 개정비율이 가장 높게 나타나고 있다. 발의자별로는 조례안 제정의 경우 도지사가 24.3%, 의회가 12.8%로 도지사 제출안의 제정비율이 의회의 발의안보다 2배정도 높게 나타나고 있다. 반면 개정비율은 도지사가 68.2%, 의회가 84.0%로 의회의 발의가 높게 나타난다. 폐지 비율은 도지사 7.5%, 의회 3.2%로 도지사 제출안의 비율이 높게 나타난다.

<표 2> 발의자별 조례안 처리결과

(단위 : 건)

구 분		계	제 정	개 정	폐 지
계		791	178	559	54
도 지 사		572	139	390	43
교 육 감		125	27	90	8
의 회	소 계	94	12	79	3
	의 원	22	5	16	1
	운영위	37	5	32	
	행자위	2	1	1	
	농경위	1		1	
	특별위	32	1	29	2

한편 위원회 제안 조례는 제4대에서 의회위원회조례중개정조례안 등 41건, 제5대에서 의회의원의정활동비들의지급에관한조례안 10건, 제6대에서 의회위원회조례중개정조례안 등 19건 등이다.

대별 조례안의 전체 처리현황은 4대 349건(44.1%), 5대 209건(26.4%), 6대 233건(29.5%) 등으로 6대의 회의 임기가 아직까지 남아 있다는 점을 감안하더라도 조례정비특별위원회가 활동한 4대 의회에서 가장 활발하게 조례안이 처리된 것을 알 수 있다.

## 2.1.2 조례안의 처리과정

충청남도의회 상임위원회에서 처리한 전체 조례 791건 중 716건이 가결되어 90.5%의 가결율을 나타내고 있으며, 이 중 원안가결율이 84.2%, 수정가결율이 15.8%를 보이고 있다.

발의자별로는 도지사가 572건을 제출하여 557건이 가결되어 97.4%의 높은 가결율을 보이는 반면, 지방의원 및 위원회는 94건을 발의하여 95.7%인 90건이 가결되어 도지사가 제출한 조례안보다는 의원이 발의한 조례안의 가결율이 낮음을 나타내고 있다. 발의자별 원안가결 비율은 도지사가 82.6%, 의회는 100.0%로 나타났다.

<표 3> 조례안 처리과정(상임위원회)

(단위 : 건)

구 분		전체	가 결			부결	폐기	철회	계류·보류
			소계	원안	수정				
합 계		791	716	603	113	2	13	9	1
도지사		572	557	460	97	1	6	7	1
교육감		125	119	103	16	1	4	1	
의회	소 계	94	90	90	0	0	3	1	
	의 원	22	19	19			3		
	운영위	37	37	37					
	행자위	2	2	2					
	농경위	1	1	1					
	특별위	32	31	31				1	

한편, 본회의에서 처리한 전체 조례 791건중 765건이 가결되어 96.7%의 가결율을 보이고 있으며, 이중 원안가결율이 82.3%, 수정가결율이 14.4%를 보이고 있다. 이를 상임위원회와 비교해 볼 때 본회의에서는 상임위원회에서 심사한 대로 대부분 처리되고 있음을 알 수 있다. 발의자별로는 도지사가 572건을 제안하여 556건이 가결되어 97.2%, 의회는 94건을 제안하여 90건이 가결되어 95.7%의 가결률을 나타내고 있다. 발의자별 원안가결비율은 도지사가 80.4%, 의회가 100.0%로 나타났다.

이와 같이 도지사 제출 조례안의 원안가결률보다 의원발의 조례안의 원안가결률이 높게 나타나고 있는 것은 지방자치제도가 정착되어 감에 따라 지방의원 발의안 보다는 단체장 제출안에 대한 수정이 높아지고 있는 것으로 지방의원의 단체장에 대한 영향력과 견제기능이 점차 자리를 잡아가는 것으로 평가되고 있다.

#### <표 4> 조례안 처리과정(본회의)

(단위 : 건)

구 분	전체	가결			부결	폐기	철회	계류·보류
		소계	원안	수정				
계	791	765	651	114	4	12	9	1
도지사	572	556	458	98	3	5	7	1
교육감	125	119	103	16	1	4	1	
의회	소계	94	90	90	0	3	1	
	의원	22	19	19		3		
	운영위	37	37	37				
	행자위	2	2	2				
	농경위	1	1	1				
	특별위	32	31	31			1	

#### 2.1.3 상임위원회의 조례안 제·개정 현황

충청남도의회는 91년 7월 16일 「충청남도의회위원회조례중개정조례안」에서 의회운영·내무·문교사회·농림수산·지역경제·건설위원회 등 6개의 상임위원회 설치를 의결하였다. 이후 도의회 제62회 임시회(1992. 4.)에서 문교사회위원회를 교육사회위원회, 제74회(1993. 6.)에서 지역경제위원회를 기획경제위원회로 변경하였다.

제5대 의회에서는 위원회 명칭의 변화가 없다가, 제6대 의회에 들어와 의회운영위원회, 행정자치위원회, 교육사회위원회, 농수산경제위원회, 건설소방위원회 등 5개 위원회로 통폐합되었다. 2001년 8월 현재 충청남도의회의 상임위원회별 조례 제·개정 현황은 <표 5>에서 보는 바와 같다. 상임위원회가 지난 10년간 제·개정한 조례안은 총 72건이며, 4대 42건, 5대 10건, 6대 20건으로 4대가 전체의 58.3%를 차지하고 있다. 이를 상임위원회별로 보면 운영위원회가 37건, 특별위원회가 32건으로 전체의 95.8%를 차지하고 있다. 따라서 이 두 위원회를 제외한 조례 제·개정은 행자위에서 2건, 농경위에서 1건을 제·개정하는데 불과하고 이들을 제외한 위원회에서는 한 건도 발의하지 못하여 상임위원회의 조례 제·개정 기능은 거의 상실하고 있다고 볼 수 있다.

<표 5> 상임위원회별 조례 제·개정 현황

(단위 :건)

구 분	계	4대					5대				6대			
		91	92	93	94	95	95	96	97	98	98	99	00	01
계	72	0	0	4	30	8	1	4	3	2	5	2	12	1
운영위	37			3	4	3	1	4	3	2	5	2	9	1
행자위	2												2	
농경위	1												1	
특별위	32			1	26	5								

## 2.2 의원입법의 문제점

### 2.2.1 의원 개인적 요인

입법전문성과 관련한 의원 개인적 요인은 주로 의원의 학력, 입법전문성 제고노력 등을 들 수 있다. 물론 의원의 학력수준은 입법전문성의 절대적인 기준이 되지는 못한다. 그러나 전문화를 구조의 수평적 분화뿐만 아니라 전문적 지식의 습득정도라는 관점에서 이수 받은 교육연수로 조직화되는 경향이 많다(조경호·김명수, 1995, p.237).

그러나 본 연구에서는 의원의 학력과 조례발의 건수의 상관관계를 분석해 본 결과 유의미한 차이가 나타나고 있지 않기 때문에 학력수준을 배제하고자 한다.

따라서 의원의 개인적 요인은 주로 의원의 입법전문성 제고 노력과 관련된 변수라고 할 수 있다. 즉, 지방의원의 전문성 부족, 지방의원의 개인적 이익과 위상 집착, 지방의원의 업무수행태도 등을 들 수 있다.

본 연구의 조사결과 의원입법과 관련한 의원의 문제점에 대해 광역 및 기초의원 모두 의원입법에 대한 전문지식 부족 37.0%, 생업으로 인한 시간부족 28.5% 등의 순으로 지적하고 있다.

의원입법에 대한 전문지식은 지방의원이 조례를 제·개정하는데 필요한 자질, 정보 및 전문적인 지식 등을 말하는 것으로 지방의회에서 의결한 상당수의 조례안에 대하여 대법원이 무효선언을 한 것을 보면 지방의원들의 입법 전문지식에 문제가 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 본 조사에서도 조례제정이 필요한 분야에 대한 인식의 불확실, 조례안 문구작성의 어려움, 조례안 제출절차·요건의 까다로움 등이 조례발의시 실질적인 애로사항으로 응답하고 있어, 의원 스스로가 전문성 부족을 시인하고 있음을 알 수 있다. 또한 생업 등으로 인한 시간부족 등도 입법전문성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있는데, 광역·기초의원들 대부분이 지역의 자영업자나 상공인들이고 전문 직업인 등 각 분야의 전문가 출신들이 부족한 것에 기인한다고 할 수 있다.

### 2.2.2 입법지원 요인

지방의회의 입법전문성을 제고시키기 위해서는 그 주체인 의원의 전문성이 우선되어야 하지만, 입법지원체제의 전문성과 지원이 강화되어야 한다. 입법지원체제의 기능강화는 조례제정의 효율성을 증대하고



입법과정의 전문성을 높임으로써 실효성 있는 조례를 입법하기 위해서 필요하다(한국지방행정연구원, 1995, p.237). 따라서 입법지원기능과 관련된 요인은 주로 전문위원, 외부전문가활용정도, 지방의회 사무직원의 인사권 독립, 유급보좌관제 도입 등을 들 수 있다. 입법지원요인과 관련한 문제점으로 본 조사에서는 의회전문위원실 직원의 인사권 미독립 56.7%, 잦은 인사이동 17.6% 등의 순으로 응답하고 있어 인사권독립 및 안정 등을 가장 큰 문제점으로 지적하고 있음을 알 수 있다.

의회전문위원실 직원들은 도지사에게 인사권이 있는 공무원들로 구성되어 있기 때문에 임용권을 가진 집행부의 기대와 요구를 외면할 수 없으며, 의원들의 기대와 요구에도 따르지 않을 수 없는 등 많은 갈등을 겪고 있다(이도영, 1998, p.63). 이와 함께 입법지원의 중추적인 기능을 담당하는 지방의회 전문위원<sup>6)</sup>의 인사권은 집행부에 있고, 잠시 거쳐가는 자리로 이용되고 있는 것이 현실이다. 따라서 전문위원이라는 이름에 걸맞지 않게 입법활동과 관련하여 기대되는 전문적인 기능을 수행했다고 보기는 어렵다는 평가가 지배적이다(이종원, 1998, p.163). 또한 지방의회의 입법활동을 보완하고 전문적인 지식을 청취할 수 있는 대학교수나, 연구원 등 외부전문가 활용이 미흡한 실정이다.

### 2.2.3 외부적 요인

지방의회 입법전문성과 관련한 마지막 요인으로 외부적 요인 즉, 중앙정부 및 지방자치단체장과의 관계, 정당과의 관계, 조례제정범위와 대상, 주민 및 언론과의 관계 등을 들 수 있다. 본 조사에 따르면 주민 및 언론의 무관심, 조례제정범위와 대상의 제한, 단체장의 행정입법 선호 등에 어느 정도 문제가 있는 것으로 응답하고 있다.

입법전문성과 관련하여 중앙지배가 견고하게 잔존하여 그 자주성이 충분히 확립되어 있지 못한 실정이다. 즉, 지방의회의 조례제정권은 국가의 법체제의 보완 내지 국가정책의 지역적 실현을 의도하는 것에 그치고 있고, 조례의 제정주체 역시 행정주도형이다.

## 3. 분석방법 및 결과

### 3.1 분석방법

지방의회의 입법전문성과 관련한 설문조사를 실시하여 연구결과의 내·외적 타당성을 제고시키고자 한다. 설문조사의 모집단은 충청남도의회 및 도내 시·군의회 의원으로 선정하였으며 광역의원의 경우 통계적 타당도를 제고하기 위해 타 시도의 광역의원들도 포함하였다. 조사대상자는 충청남도의회 의원 35명과 타 시·도의회 의원 110명, 시·군의회 의원 205명 등 총 350명의 의원들을 대상으로 의회사무처의 도움을 받아 조사를 실시하였다.

입법전문성과 관련한 선행연구에서 나타난 변인들을 중심으로 입법전문성을 검증할 수 있는 변인들을

6) 지방의회 전문위원 제도는 지방의회 입법활동의 전문성을 확보하고 안건의 심사능력을 제고시키기 위하여 국회의 전문위원제도를 도입한 것이다(문재우, “지방의회 및 지방의원 위상강화 방안”, 지방행정연구, 제11권 2호, 한국지방행정연구원, 1996, p.38).

검토하여 구조화된 설문지를 구성하였는데 본 연구의 목적에 비추어 필요한 범위에서 문항들을 적절히 선택하고 분석·종합하여 작성하였다.

본 연구의 목적인 입법전문성에 영향을 미치는 요인들을 구명하기 위한 설문지는 총 27개의 문항으로 구성되었으며, 각각의 변인들을 측정하기 위해 일부 항목(개인 속성 등)을 제외하고는 다항목 척도를 사용하였다. 본 연구에서 사용된 척도는 응답자의 속성상 “보통”에 응답할 가능성이 높기 때문에 이를 배제한 4점 척도를 사용하였다.

의원들은 회기가 아니면 의회에 상주하지 않기 때문에 설문조사원을 통하여 직접 면접 조사하는 것은 현실적으로 불가능하여 지방의회의 협조를 얻어 설문지를 배부·수집하였다. 자료의 배포는 충청남도의회 사무처와 타 시·도의회사무처, 도내 시·군의회 사무국(과) 등의 협조를 얻어 2001년 8부터 5일부터 8월 10일 사이에 설문지 350부를 20개 기관에 의원 수만큼 배포하였다. 자료의 수집은 20일 후인 2001년 9월 5일부터 9월 20일 사이에 시·도의회사무처 및 시·군의회사무국(과)의 협조를 얻어 이루어졌다. 수집결과 255명이 응답하여 회수율 72.9%를 나타냈는데, 타 시·도회의의원들과 일부 기초의원들이 설문에 응답을 해 주지 않았으며, 응답내용이 부실하여 연구자료로 활용할 수 없는 28부를 제외한 227부를 최종 유효 표본으로 선정하였다.

수집된 설문지는 부호화 작업과 오류검토작업을 거친 뒤 조사대상자의 일반적 특성을 검정하기 위해 개인용 컴퓨터 내에 내장된 통계패키지를 이용하여 분석하였다.

분석과정은 이론적인 배경을 바탕으로 도출한 개별변인간의 관계를 빈도분석, 상관관계분석, 카이제곱검증, t-test 등과 같은 통계적 분석기법을 활용하여 수행하였다.

## 3.2. 분석결과

### 3.2.1 조례안 발의 및 심의관련 요인

의원 재직임기 중 조례안을 단독 또는 공동으로 발의한 경험은 대부분이 2회 이하의 낮은 발의 빈도를 나타내고 있다. 이러한 경향은 광역 및 기초의원들 간에도 거의 차이를 나타내고 있지 않다. 조례안 발의 시 참고하는 자료를 보면 광역의원들은 의정활동중 본인이 파악·수집한 자료에 절대적으로 의존하는 반면, 기초의원들은 이와 함께 의회사무처 및 전문위원의 제공자료를 상대적으로 선호하고 있다.

조례안 심의준비를 위해 할애하는 시간은 대부분 1주일 이내의 시간을 할애하고 있는 것으로 나타났다. 광역의원들은 최소한 일주일 이전부터 심의준비를 하는 반면, 기초의원들은 3-7일 정도의 기간을 두고 심의하고 있다. 따라서 광역의원들이 상대적으로 심의를 위해 더 많은 시간을 할애하고 있는 것으로 볼 수 있다. 의원입법활동을 위해 투자하는 시간은 대부분 3-10시간의 정도를 투자하는 것으로 볼 수 있다.

입법활동에 투자하는 시간은 광역의원들의 경우 6-10시간에 대한 비율이 42.5%로 기초의원 34.2%에 비해 상대적으로 높게 나타난다.

의원발의를 활성화해야 할 가장 중요한 분야로 지역개발 및 환경 41.5%, 행정일반 및 감사제도 28.2% 등의 순으로 응답하고으며, 광역의원과 기초의원 간은 유의수준 5%에서 차이는 없다.

### 3.2.2 조례제정 및 범위확대 관련 요인

지방의회 의원은 의정활동 중 입법(조례 제정)활동을 중요한 것으로 생각하고 있지만 가장 중요한 요인으로 간주하고 있지는 않고 있다. 광역의원들은 의안심의·도정질문·기타 원내의정활동과 같은 광역자치단체의 정책심의 및 의결과 관련된 의정활동에 중점을 두고 있는 반면, 기초의원들은 입법활동·지역주민의 민원해결활동·지역주민의 숙원사업 유치활동 등 지역주민의 현안과제 등 지역과 관련된 활동에 중점을 두고 있다.

조례제정권 범위확대를 위해 가장 중요하다고 생각하는 것으로 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임 30.6%, 정부입법과정에 대한 지방의회의 참여기회 보장 29.8, 조례의 법적 지위 재정립 14.9% 등의 순으로 응답하고 있다.

광역의원들은 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임, 지방의회 전문위원의 자격요건 강화와 그 직무의 법제화, 기초의원들은 정부 입법과정에 대한 지방의회의 참여 기회보장과 개별법령에 의한 세부적인 규정을 조례로 위임한 것을 상대적으로 더 중요하게 생각하고 있으며, 두 집단간에는 유의수준 5%에서 차이가 있다.

지방의회 조례제정 관련 변수군(조례제정에 대한 전문지식, 조례제정 절차 등 입법기술 능력, 지방의회 사무처의 입법보좌 능력, 집행부의 정보공개 여부, 조례로 제정할 수 있는 사무의 제한, 외부전문가의 지원, 의원의 조례제정에 대한 신념, 조례위반자에 대한 처벌)에 대한 평균점수는 2.96에서 3.26으로 비교적 중요한 것으로 응답하고 있다.

### 3.2.3 입법 및 지원기능 만족도 관련 요인

의원들은 의원입법활동에 대해 비교적 만족하고 있으며, 광역의원이 기초의원보다 만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 그러나 광역 및 기초 집단간의 의원입법활동에 대한 만족도는 통계적으로 차이가 없는 것으로 나타났다.

한편, 의회사무처의 의원입법 보좌기능 변수군(의원사무처 직원의 협력 및 협조, 전문위원의 입법기술 및 심의능력, 의회사무처직원의 지방의원에 대한 인식)에 대해 비교적 만족하고 있으며, 광역 및 기초의원 집단 만족도 차이는 없다.

### 3.2.4 입법지원 관련 요인

의원입법활동에 의회 전문위원의 활용정도는 광역의원이 기초의원보다 더 효과적으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 입법지원기능 강화를 위해 가장 필요한 사항으로 광역의원은 전문위원에 대한 연찬회 및 재교육과 전문위원 임용자격 요건 강화 및 직무법제화, 기초의원은 해당분야 전문가를 활용할 수 있는 제도적 장치마련, 의회사무처 직원에 대한 인사권 독립을 상대적으로 더 중요하다고 응답하고 있다.

### 3.2.5 교육 및 의원처우개선과 관련된 요인

의원입법활성화를 위해 대부분의 의원들이 세미나, 워크숍, 연수회, 발표회 등이 도움이 된다고 생각하고 있다. 또한 의원처우개선이 의원입법 전문성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각하고 있다. 지방의회의 입법전문성 강화를 위해 가장 중요한 것으로 자치입법에 대한 중앙정부의 관여완화, 입법대상사무인 단체 위임사무 및 고유사무의 확대, 지방의원의 입법능력 강화 등을 들고 있다. 지방의원의 입법능력 강화를 위해 가장 우선적으로 시행해야 할 사항으로는 의원에 대한 입법 교육(연찬회, 세미나, 연수 교육) 강화, 지방의회 의원의 의원입법에 대한 확고한 신념, 입법자료실 및 정보화시설 확충 등이 필요한 것으로 보고 있다.

의원입법 활성화를 위한 의원 세미나와 연수회 등에서 중점적으로 다루어야 할 사항으로 의원입법을 위한 자료 수집 및 이용 방법, 조례제정 등 입법 내용과 절차 등이 주요내용으로 나타났다.

#### 4. 맺음말

1991년 지방의회가 부활되기 전 30년 간 중앙정부가 고도경제성장 정책을 추진하는 과정에서 중앙집권적 권력형태를 유지해 왔고, 조례에 대한 일반적 인식은 헌법이 보장하고 있는 자치입법권으로서가 아니라 법률선점론을 전제로 한 행정의 내부규칙적 성격을 벗어나지 못하였던 것이 사실이다.

그러나 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 중앙정부 중심의 정책결정이 주민중심의 자생적 정책결정으로 변화되어 지방자치단체와 지역적 특성을 살린 자치법규가 활성화되고 있다.

이러한 거시적인 변화에도 불구하고 아직까지도 지방의회 의원들은 조례제정 및 개폐를 그 주요한 기능으로 보고 있지 않고 있으며, 의원의 조례제안 능력의 결여, 지방의회의 심의능력 약화, 지방의회 사무국의 입법보좌능력 약화, 조례제정권 범위의 한정 등 많은 문제점을 지니고 있는 것도 사실이다.

그러나 지방의회의 기능 중 가장 본질적인 것은 입법기능이라는 사실을 인식한다면, 입법기능을 활성화하는 문제는 지방자치의 성패와 관련된 중요한 문제라고 볼 수 있다.

특히, 4·5·6대 10년 간 충청남도 의회입법은 94건에 불과하고 그 중에서도 의원발의는 22건에 불과하다는 사실은 조례발의 및 제정활동이 얼마나 어려운 것인지를 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다.

따라서 앞의 연구결과를 종합하여 의원입법의 전문성을 강화하기 위해 다음과 같은 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 조례안 발의 및 심의관련 기능 강화를 위해 ①충청남도 및 시·군의회의 자료실 확충, 의원연구모임이나 조례발의 정보를 제공할 수 있는 세미나, 연찬회, 전문가 초청강연회 등의 활성화 ② 조례안과 검토보고서에 전문가 의견첨부, 자문가 집단 구성, 의원발의시 전문가가 세미나 개최, 조례발의를 위한 원문자료 제공, 외국정보 수집시스템 등의 방법 도입 ③ 지방의회 의원들로 하여금 1인 1조례 발의운동 전개, 전문가와 결연, 의회대학강좌 개설 등을 추진한다.

둘째, 조례제정 및 범위확대를 위해 ① 의원스스로 부여된 권한을 철저하게 행사함으로써 지역주민 전체의 이익을 도모함과 아울러 스스로의 권위 회복 ② 지방의회차원에서 조례로의 위임을 희망하는 목록을 작성하여 중앙정부의 소관부처별로 적극적 요구 ③ 정부의 법안심의과정에 지방의회의 전국적 연합조직이 서면 또는 구두로 의견을 진술할 권리는 인정하는 방법의 도입 ④ 조례는 해당 지역의 특성에 맞는

개별적 기준이나 구체적인 규제를 정함으로써 법률과 조례를 일체화하여 일정한 목적을 달성하도록 배려한다.

셋째, 입법지원 기능의 강화를 위해 ① 전문위원의 임용기준을 법제화하는 방안을 모색하고, 임용 후에 연찬회 및 재교육을 실시하고, 부서 이동의 최소화 ② 지방의회 사무처직원 중 일부에 대해서는 개방형 직위제를 도입하는 방안 검토 ③ 유급보좌관제 도입을 위해 자치권의 정도, 의원정수, 재정여건, 주민여론 등을 고려하여 장기적이고 합리적으로 결정한다.

넷째, 입법교육 강화 및 처우개선을 위해 ① 상임위원회별로 이루어지고 있는 의원연찬회, 세미나 등을 체계화하여 의원과 사무처 직원이 모두 참가하는 형태로 지역대학과 관·학 연계나 지방연구원과 연계하여 추진하되, 의원교육의 주요 내용은 의원입법을 위한 자료수집 및 이용방법, 조례제정 등 입법내용과 절차 등 조례제정과 관련한 내용에 중점을 두고 실시 ② 의원들에게 입법과 관련한 최신정보와 국내외 자료를 신속하게 제공할 수 있는 시스템 구축 ③ 의정활동비와 회의수당 현실화를 위해서는 의원수의 감소 등과 연계하여 검토한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 본 연구의 의의는 충청남도 의회를 사례로 11년 간 제정된 조례를 대별, 상임위원회별, 제정주체별로 정리하였을 뿐만 아니라, 지금까지의 연구들이 대부분 의회전문성 등에 초점을 두고 진행해 왔으나, 그 범위를 입법전문성에 한정함으로써 입법전문성 강화방안을 모색했다는 데 있다.

## 참 고 문 헌

- 강성남, 2000, '지방자치단체의 자치입법권에 관한 연구', 석사학위논문, 광주: 전남대 대학원.
- 김성호, 1996, 지방의회의 의정효율성 제고방안, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김성호·황아란, 1999, 조례제정권 범위확대에 관한 연구, 서울: 한국지방행정연구원.
- 김순은·박영강, 1993, 광역의회의 지위에 관한 연구, 한국행정학보, 제27권 3호, 서울: 한국행정학회.
- 김현영, 1996, 지방의회의 조례제정수행 실태와 발전방향에 관한 연구: 경기도의회를 중심으로, 석사학위논문, 서울: 한양대학교 행정대학원.
- 박영도, 1998, 자치입법의 이론과 실제, 서울: 한국법제연구원.
- 박종득·임현만, 2000, 지방의원의 전문성이 의정활동에 미친 영향에 관한 연구, 한국행정학회 2000년도 기획세미나: 지방정부의 리더쉽과 문화산업정책, 서울: 한국행정학회.
- 송광태, 1995, 지방의회의원의 지위와 신분에 관한 연구: 서울시의회를 중심으로, 한국행정학보, 제29권 제3호, 서울: 한국행정학회.
- 송창석, 1992, 지방의회운영에 대한 지방의원과 주민의 만족도 비교연구, 한국행정학보, 제26권 2호, 서울: 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_, 1993, 「한국 지방의원의 의정활동 만족도에 관한 실증적 연구」, 한양대학교 박사학위논문.
- 신원득, 2001, 지역발전을 위한 경기도의회의 역량과 과제, 수원: 경기도의회, 의정연구, 제7호.
- 이도영, 1998, 지방의회 조례제정 기능의 활성화 방안에 관한 연구, 석사학위논문, 서울: 한양대학교 행정대학원.
- 이종원, 1998, 서울시의회 입법활동의 활성화 방안, 서울: 서울시정개발연구원.

- 이청수, 2001, 시·도의회 사무처 실태분석 및 의원보좌능력 향상을 위한 개선방안, 수원: 경기도의회, 의정 연구, 제7호.
- 이해익, 1996, 「지방의원 의정활동 수행상 갈등요인에 관한 실증적 연구」, 광운대학교 박사학위논문.
- 조경호·김명수, 1995, 한국 기초지방의회의 주민대표성과 입법전문성 평가, 한국행정학보, 제29권 1호, 서울: 한국행정학회.
- 조창현 외, 1998, 은평구의회 의정활동현황과 활성화방안에 관한 연구, 서울: 서울시 은평구의회.
- 최병대·송광태, 1995, “지방의회 위원회의 전문성제고에 관한 연구”, 「지방자치연구」, 제13호.
- 충청남도의회, 1998, 제5대의회 의정백서.
- \_\_\_\_\_, 2000, 제4대의회 의정백서.
- 한국지방행정연구원, 1997, 「지방자치발전을 위한 대토론회 : 각계각층이 본 민선자치 2년의 경험과 교훈」.

# 충청남도 매장문화재 관리실태 현황분석

이 훈(충남역사문화연구소 문화재연구부장)

## I. 머리말

최근 충청남도의 문화재 관련사업을 살펴보면 지난 1971년 공주 武寧王陵이 발굴조사된 이후 각계의 관심이 모아져 추진되어 온 백제문화권 개발사업이 주목되는데, 이 사업의 시행으로 공주·부여를 중심으로 백제유적의 정비·복원을 위한 기초조사가 집중적으로 이루어졌으며, 나름대로의 성과를 거두고 있기도 하다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 여전히 계획성이 부족한 문화재사업의 추진과 급속한 개발사업의 시행으로 인한 난개발, 문화재 보존에 대한 인식부재, 경제적 지원의 미흡 등 다양한 이유로 중요한 매장문화재가 그 가치를 인정받지 못한 채 사라지고 있는 것이 현실이다.

문화재는 성격에 따라 크게 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료로 구분되며, 이는 다시 지정문화재와 비지정문화재, 매장문화재로 분류된다. 문화재 보호법 제 43조에 의하면 매장문화재는 “토지·해저 또는 건조물 등에 포장된 문화재”라고 명시되어 있다.

본 고에서의 ‘매장문화재’란 지표조사 및 시굴·발굴조사를 통해서 보고된 유형의 문화재로서 유물을 제외한 지정·비지정된 모든 유적을 말하며, 또한 선사·고분·성곽·요지·사지·기타 등 보편적인 분류방법으로 구분하고 지난 5년간(1996년~2001년)의 조사 자료들을 대상으로 하였다.

한편 분석의 진행은 먼저 각종 문화재조사보고서 등의 기본 자료를 토대로 충남 매장문화재의 현황 및 관리 상태에 대한 기초 데이터를 작성하고, 충남도내의 문화재 전문조사기관(국립박물관, 대학박물관, 연구법인 등)의 조사실적(지표조사, 시굴·발굴조사를 기준으로)을 정리하였다.

그리고 조사성과 및 조사된 유적에 대한 사후처리 결과(현장보존, 이전복원, 기록보존 후 폐기)를 정리하여 문제점을 분석하고 추후 진행하고자 하는 매장문화재 보존관리방안을 구상하는 기초자료로 삼고자 한다.

## II. 충청남도 문화재 조사현황

현재까지 조사된 바로는 충남지역에 산재하고 있는 매장문화재는 약 2,000여건이다. 그러나 지하에 묻혀있는 매장문화재의 특성상 현재 확인된 것은 극히 일부에 불과하며 최근 개발과정에서 추진되는 문화재조사 결과 확인되는 유적의 수는 급격히 늘어나고 있다. .

충남지역의 문화재조사는 1980년대 후반부터 공주, 부여를 비롯하여 각 시·군단위로 연차적으로 이루어졌던 『忠南地域의 文化遺蹟』(백제문화개발연구원)과 함께, 각 시·군에서 시·군지 및 문화유적총람이 간행되면서 활발한 조사성과를 이루어냈다., 최근에는 각 시·군 단위의 문화유적분포지도를 제작하면서 종합적인 문화재조사가 이루어지고 있다.

문화재조사는 대체로 국립박물관, 국립문화재연구소 및 각 대학박물관이 중심이 되어 활발한 활동을 해왔는데, 최근에는 지표조사 전문기관으로 지정된 기관에서 문화재조사업무를 수행하고

있다. 현재 대전·충남에서 지표조사 전문기관으로 등록된 곳은 <표1>과 같다.

**<표 1> 대전·충남 문화재 지표조사 전문기관**

충남지역(9개)	대전지역(5개)
국립공주박물관 국립부여박물관 국립부여문화재연구소 공주대학교박물관 한서대학교박물관 고려대학교 매장문화재연구소 선문대 역사학과 유적발굴조사단 충남발전연구원부설 충남역사문화연구소 (재)충청매장문화재연구원	국립중앙과학관 충남대학교박물관 충남대학교백제연구소 대전보건대학박물관 한남대학교백제문화박물관
국립박물관 2개, 대학기관 8개, 국립연구소 및 전문재단법인 4개 : 총 14개	

### 1. 지표조사현황

지표조사는 일반적으로 일반 학술지표조사와 개발에 따른 정밀지표조사로 나눌 수 있다. 전자는 문화유적분포지도의 제작과 같은 일반적인 고고, 역사, 민속 등의 자료를 총괄하는 학술목적의 지표조사라고 할 수 있다. 후자는 각종 건설사업을 위한 문화재조사의 일환으로 공사지역 내에 존재하는 문화재를 조사하여 학술연구 및 발굴조사의 기초자료를 제공하고 원활하게 공사를 추진할 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

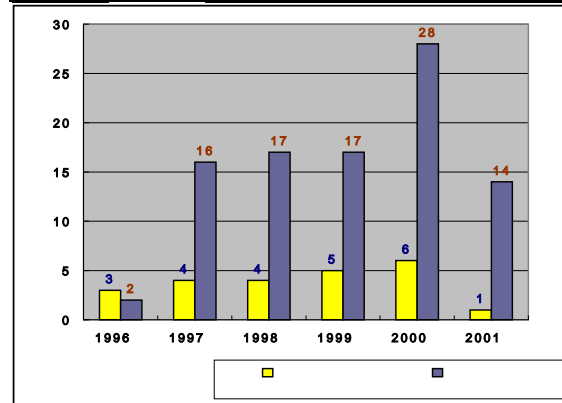
<표2>에서 살펴보면 최근 6년간 매장문화재 지표조사현황은 학술조사에 비해 개발을 위한 조사가 훨씬 더 많이 이루어졌는데, 후자는 문화재가 확인되지 않을 경우를 제외하고는 대부분 시굴·발굴조사로 이어지면서, 중요한 문화재를 발견하는 계기를 마련하기도 한다<표3>.

**<표 2> 최근 6년간 매장문화재 지표조사 현황**



(1996 2001 9 )

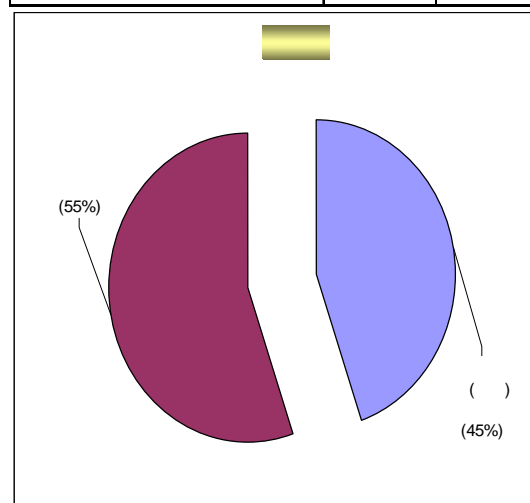
	117	23	94
1996	5	3	2
1997	20	4	16
1998	21	4	17
1999	22	5	17
2000	34	6	28
2001	15	1	14



<표 3> 지표조사건의 후속조치 현황(학술지표조사 제외)

( )

	94	100.0%
( )	42	44.7%
	52	55.3%



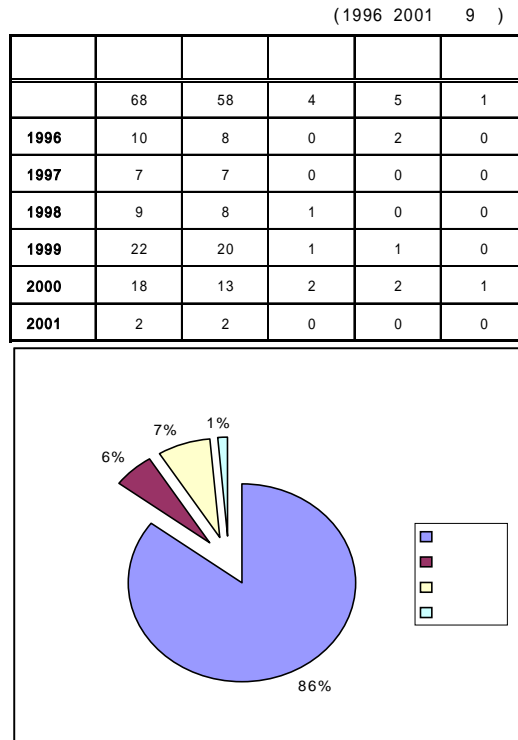
## 2. 발굴조사 현황

발굴조사는 크게 학술연구 또는 유적의 정비복원을 위한 자료제공이 목적인 학술발굴조사와, 개발과정에서 발견되는 유적의 보존과 처리를 목적으로 추진되는 구제발굴조사로 구분할 수 있

다.

<표 4>를 살펴보면 순수 학술목적의 조사나 정비·복원을 위한 조사보다 개발에 따른 발굴 조사가 압도적으로 많고, 또한 급속히 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 1999년과 2000년도의 경우에는 서해안고속도로, 천안-논산간고속도로의 개설과 대규모 택지개발에 따른 발굴조사가 이루어지면서 규모가 더욱 확대되었다.

<표 4> 최근 6년간 매장문화재 발굴(시굴)조사 현황(2001. 10월 현재)



매장문화재에 대한 조사는 예전에는 일반적으로 대학박물관이나 연구소 등에서 실시해 오던 것을 1997년부터 문화재 지표조사 전문기관을 승인하여 매장문화재에 대한 조사를 체계화하고 있다. 또한 지표조사 및 시굴·발굴조사를 전담하는 매장문화재 전문기구를 설치하거나 육성하여 매장문화재의 체계적인 조사 및 연구를 위한 새로운 방향을 모색하고 있다. 한편으로 학술조사 등은 대학기관에서도 그 전문성을 살려 조사에 참여해야 할 것이며, 또한 특수유적이거나 종합적인 결과를 필요로 하는 발굴조사의 경우는 대학과 전문기관이 합동으로 참여하는 방법도 고려되어야 할 것이다.

### Ⅲ 문화재 보존관리현황

#### 1. 충청남도 문화재 지정현황

우리나라의 지정문화재는 국가지정문화재와 시·도지정문화재 등이 있는데, 이러한 지정문화

재의 종류는 문화재 각각의 특징에 따른 것이며, 비슷한 형태의 문화재가 서로 다르게 지정되는 것은 역시 그 중요도에 따른 차이라고 할 수 있다. 또한 역사적인 유물·유적 그리고 무형의 문화재가 공식 문화재로 지정을 받기 위해서는 역사성, 예술성, 학술성 등의 조건을 충족시켜야만 한다.

지정문화재로 선택되는 것은 그 대상의 중요도가 높다는 것을 의미하는 것이지만, 비지정된 것도 중요하지 않다는 것은 아니다. 그러나 문화재관리의 측면에서 지정문화재와 비지정문화재는 정책적인 면에서뿐만 아니라 예산 지원에 있어서도 큰 차이가 있는 것이 사실이다. 이 가운데 매장문화재의 관리문제는 그 심각성이 훨씬 더하다. 각지에서 대규모 공사가 실시되면서 확인되지 않은 매장문화재가 통째로 사라지거나, 사전조사를 통해 확인된 유적들도 개발 우선 논리에 밀려 특별한 보존대책 없이 파괴되어 버리고 공사가 진행되고 있기 때문이다.

<표 5> 충청남도의 지정문화재현황( 2001년 10월현재)

	총계	국 가 지 정									도 지 정						
		합계	국보	보물	사적	사적 및 명승	명승	천 연 기 물	중 요 민 속 문 화 재	중 요 민 속 지 표	합계	소계	유 형 문 화 재	무 형 문 화 재	기 념 물	민 자 료	문 화 재 자 료
천안시	52	11	1	9	1	·	·	·	·	·	41	15	4	·	11	·	26
공주시	118	38	16	17	5	·	·	·	·	·	80	52	29	3	18	2	28
보령시	35	7	1	3	2	·	·	1	·	·	28	13	7	1	5	·	15
아산시	49	14	1	4	3	·	·	·	·	6	35	13	2	1	7	3	22
서산시	41	12	1	7	2	·	·	·	·	2	29	12	8	·	4	·	17
논산시	79	11	·	6	2	·	·	1	·	2	68	41	22	1	15	3	27
계룡출장소	7	·	·	·	·	·	·	·	·	·	7	2	2	·	·	·	5
금산군	33	4	·	1	1	·	·	2	·	·	29	10	5	2	3	·	19
연기군	21	3	·	2	·	·	·	1	·	·	18	9	3	·	6	·	9
부여군	130	42	5	13	18	1	·	1	1	3	88	52	19	5	27	1	36
서천군	33	8	·	2	1	·	·	2	2	1	25	13	1	5	7	·	12
청양군	29	10	2	7	·	·	·	·	·	1	19	11	5	2	4	·	8
홍성군	43	9	·	4	1	·	·	·	1	3	34	17	3	2	9	3	17
예산군	61	12	1	5	2	·	·	1	·	3	49	21	10	1	10	·	28
태안군	19	3	·	1	·	·	·	2	·	·	16	12	5	2	5	·	4
당진군	28	8	·	4	·	·	·	1	2	1	20	12	3	·	9	·	8

<표 5>에서 보면 충청남도의 지정문화재 현황은 백제의 고도였던 부여와 공주지역에 많은 수가 집중되어 있는데, 이는 국가지정문화재의 현황에서도 확인하게 드러난다.

지정문화재는 지정주체와 관계없이 실질적으로 각 지방자치단체의 관리하에 있으며, 또한 지정 주체에 따라 정부나 도의 재정 지원 아래 매년 정비·복원이 추진되고 있다. 그러나 아직도 많은 지정문화재들이 아무런 대책이 마련되지 못한 상태에서 조금씩 훼손되고 있다. 이는 물론 모든 지정문화재를 완벽하게 정비·복원할 수 있는 충분한 예산이 없기 때문일 것이다.

한편 문화재 지정과정에서도 많은 문제점이 지적되고 있다. 먼저, 대상 유적에 대한 정확한 사실 파악이나 철저한 고증 없이 문화재로 지정된 경우이다<sup>7)</sup>. 이것은 조사기관 혹은 연구자들

7 百濟寺址로 비정되어 사적으로 지정된 水源寺址, 南穴寺址, 東穴寺址 등의 경우, 乾芝山城은 지표조사조차 되어있지 않은 상태에서 문화재로 지정되는 오류를 범하기도 함.

사이에 연구성과의 교류가 부족한 것도 원인이지만 문화재에 대한 종합관리정책이 마련되지 못하였기 때문이며, 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 연구성과를 보존관리체제에 직접 교류될 수 있는 방법을 만들어야 할 것이다.

사적이나 기념물 등으로 지정되어 체계적으로 보존관리되는 지정된 매장문화재와는 다르게 비지정된 매장문화재는 거의 관리되지 못하고 있다.

개발과정에서 발굴조사되는 매장유적은 첫째, 중요한 유적으로 판단되어 현장에 전체 또는 일부를 보존 경우 둘째, 유적의 보존가치가 공사의 중요성보다 낮아 다른 곳으로 유적 전체 혹은 일부를 이전·복원하는 경우 셋째, 유적을 기록보존으로 마무리하고 모두 공사 추진과정에서 파괴된다. 현재 극히 일부를 제외하고는 많은 수의 유적이 보고서 한권으로 남는 기록보존을 끝으로 사라지고 있다. 이 중에는 최소한의 이전·복원이나 일부 현장보존이 필요한 유적들도 개발논리에 밀려 사라지고 있어서 발굴조사를 담당한 기관이나 사업시행자 모두 유적보존에 대한 인식의 전환이 필요한 실정이다. 또한 개발과정에서 중요문화재로 지정되어 현장보존조치가 이루어지거나 이전·복원 조치가 내려진 유적의 경우도 오랜 기간 방치되거나 무관심으로 그 보존의 의미가 퇴색되는 경우가 많은데, 이러한 문제점은 시급히 법적, 제도적인 대책을 마련하여 매장문화재가 훼손되는 일을 방지하여야 할 것이다.

2000년에 발굴조사되어 사적 제433호로 지정된 公州 長善里 土室遺蹟처럼 발굴조사 - 현장보존조치 - 신속한 복구 - 사적 지정 - 정비복원기본계획 수립으로 이어지는 유적보존처리과정에서 볼 수 있듯이 일련의 적극적이고 체계적인 보존관리방안을 모색한다면 매장문화재의 훼손과 파괴는 훨씬 줄어들 것이다.

## 2. 매장문화재 정비복원 현황

매장문화재의 관리에는 문화재를 남겨진 그대로 보존하는 것 외에, 정비·복원의 방법이 포함된다. 자체보존보다도 문화재 정비·복원은 더 많은 연구와 고증이 필요한 부분으로, 체계적이고 치밀한 계획을 수립해야 한다.

충청남도의 문화재정비사업을 살펴보면 1997년부터 2001년까지 5년간 매년 100건 이상의 정비사업에 200억~300억 정도의 사업비가 지출되고 있는데, 그 중 사적과 도지정문화재의 정비·복원비로 집중 투자되고 있다<표 6>. 또한 지역적인 배분으로는 공주·부여에 집중되고 있는데<표 7>, 이는 문화재의 분포가 이 지역에 집중되어 있기 때문이기는 하지만, 예산이 일정지역에 편중되는 것은 바람직하다고 할 수 없으며, 유적의 중요성에 우선순위를 두어 지원과 투자가 이루어져야 할 것이다.

<표 6>충청남도 종별 문화재 정비사업 예산 지원 현황

	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	계	비율(%)
국 보	1,971,142	570,000	656,685	231,427	470,000	3,899,254	3.0
보 물	3,326,305	1,542,399	1,370,451	2,255,708	2,083,000	10,577,863	8.8
사 적	<b>5,539,283</b>	<b>9,095,713</b>	<b>6,272,143</b>	<b>9,189,094</b>	<b>13,560,000</b>	<b>43,656,233</b>	<b>35.9</b>
중요무형문화재	600,000	300,000		80,000		980,000	0.9
중요민속자료	504,628	389,100	482,931	303,555	1,380,000	3,060,214	2.6
도지정문화재	<b>6,036,220</b>	<b>5,307,400</b>	<b>11,307,225</b>	<b>6,407,980</b>	<b>3,854,000</b>	<b>32,912,825</b>	<b>27.1</b>
문화재자료	1,761,450	2,272,000	1,039,250	2,182,000	1,451,000	8,705,700	7.2
천연기념물	92,856	507,141	190,000	342,854	270,000	1,402,851	1.2
기 타	2,000,250	2,906,000	7,760,800	2,966,987	501,000	16,135,037	13.3
계	21,832,134	22,889,753	29,079,485	23,959,605	23,569,000	121,329,977	100.0

<표 7> 충청남도 각 시·군의 년도별 문화재 정비사업 추이(( )은 정비 건)

	1997년 (193)	1998년 (178)	1999년 (174)	2000년 (181)	2001년 (129)	계 (855)	전체비율 (%)
천안시	236,030	599,000	335,400	420,526	730,000	2,320,956	1.9
공주시	<b>6,488,385</b>	<b>4,858,571</b>	<b>6,463,143</b>	<b>4,902,854</b>	<b>6,740,000</b>	<b>29,452,953</b>	<b>24.3</b>
보령시	821,010	686,428	480,500	1,235,418	664,000	3,887,356	3.2
아산시	1,910,142	1,484,000	1,760,229	1,956,813	1,710,000	8,821,184	7.3
서산시	578,631	665,714	587,607	585,714	940,000	3,357,666	2.8
논산시	1,811,448	1,643,357	1,546,786	3,457,893	2,084,000	10,543,484	8.7
계룡출장소	200,000	64,000	1,308,357	180,000		1,752,357	1.4
금산군	776,315	592,856	788,125	660,428	398,000	3,215,724	2.6
연기군	228,030	330,000	446,000	540,000	284,000	1,828,030	1.5
부여군	<b>3,636,837</b>	<b>6,335,714</b>	<b>10,770,622</b>	<b>5,531,825</b>	<b>6,222,000</b>	<b>32,496,998</b>	<b>26.8</b>
서천군	1,360,713	1,185,714	510,429	400,114	290,000	3,746,970	3.1
청양군	350,000	402,000	795,329	316,856	646,000	2,510,185	2.0
홍성군	1,308,841	1,729,399	295,750	1,336,545	1,150,000	5,820,535	4.8
예산군	950,282	878,000	1,208,414	1,469,437	1,291,000	5,797,133	4.8
태안군	910,000	681,000	962,650	181,182	160,000	2,894,832	2.4
당진군	265,470	754,000	826,144	784,000	260,000	2,889,614	2.4
계	21,832,134	22,889,753	29,079,485	23,959,605	23,569,000	121,335,977	100

또한 1997년부터 2001년까지 5년간의 분야별 문화재 관리에 대한 예산집행현황을 기초조사, 보상, 유적보수정비, 부대시설조성의 4분야로 나누어 살펴보면<표 8>, 유적보수정비에 모든 예산이 집중되고 있는 것을 볼 수 있고 기초조사에 투입된 예산은 거의 없는 실태이다.

<표 8> 충청남도 분야별 문화재 정비사업 예산 집행 현황(1997~2001년)

구 분	50미만		50-100		100-200		200이상		계(단위:백만원)		비 고
	건수	사업비	건수	사업비	건수	사업비	건수	사업비	건수(%)	사업비(%)	
총 계	353	8,825	201	15,075	144	21,600	155	31,000	853(100)	76,500(100)	
기 초 조 사	1	25	2	150	2	300	3	600	8 (0.9)	1,075 (1.4)	
보 상	5	125	15	1,125	19	2,850	37	7,400	76 (8.9)	11,500 (15.0)	
유적보수정비	<b>309</b>	<b>7,725</b>	<b>170</b>	<b>12,750</b>	<b>110</b>	<b>16,500</b>	<b>79</b>	<b>15,800</b>	<b>668 (78.3)</b>	<b>52,775 (69.0)</b>	
부대시설조성	38	950	14	1,050	13	1,950	36	7,200	101 (11.9)	11,150 (14.6)	

문화재 정비·복원사업에 있어서 많은 문제점이 불거진 이면에는 이처럼 정밀한 기초조사를 근거로 한 고증이나 체계적인 정비복원 계획도 없이 무리하게 사업을 추진한 행정기관의 근시안적 태도에도 큰 원인이 있으며, 부실한 기초조사는 문화재의 정비복원 사업에 결정적인 약점을 만들게 되고, 후일 예산이 중복 집행되거나 과다 지출되는 문제를 발생시켰다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여 2001년에 부여군에서 시·군단위에서는 처음으로 문화재 종합정비 기본계획을 수립하였고, 서산시에서도 2002년 사업으로 추진하고 있다. 이러한 시도는 지역 차원에서 문화재정비의 중요성을 인식한 사례로 볼 수 있으며, 기본계획의 수립을 통해 체계적인 단위유적별 정비복원의 기틀을 세우는 것으로 중요한 의의를 가진다.

### 3. 매장문화재 관리 현황

#### 1) 매장문화재 관리의 법률적 검토

문화재보호법시행령 제4조의 2항에는 “문화재의 보존·관리 및 활용계획의 수립”에 관한 사항으로 매장문화재 보호의 필요성과 함께 문화재 지정제도에 의한 보호, 지방공공단체에 있어서의 보호의 규정을 두고 있다. 또한 문화재보호법 제13조 2항을 살펴보면 “문화재의 보존·관리 및 활용계획의 수립”에 대하여 “문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 국가지정 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립할 수 있다.”라고 되어 있는데 이러한 조항은 문화재 관리에 있어서 계획 수립의 중요성을 밝히고 있는 것으로 생각된다.

한편 2001년도 개정 문화재보호법령을 살펴보면 매장문화재의 관리를 위해서 일부 진일보했다고 할 수 있는데 문화재보호법(2001.3.28 법률 제6443호), 문화재보호법시행령(2001.6.30, 대통령령 제17279호), 문화재보호법시행규칙(2001. 9.8, 문화관광부령 제53호)에서 그 변화내용을 살펴볼 수 있다<표9>

<표 9> 2001년 개정 문화재보호법령

구 분	개 정 내 용
문화재보호법 제58조제2항	가 지정 대상문화재 확대
문화재보호법 제75조제1항	사유문화재 보호구역 내의 토지 등 수용근거 마련
문화재보호법 제81조, 제82조	문화재사범에 대한 처벌 강화
문화재보호법 제48조의4	매장문화재 발굴전담기구 지원 법적 근거를 마련
문화재보호법시행령 제31조의 2	국가 또는 지방자치단체의 발굴비 지원 확대
문화재보호법시행령 43조의3, 동법시행규칙 제59조의2	3만제곱미터 미만인 건설공사 중 지표조사 실시구체화

이러한 법령의 보완은 매장문화재의 보존관리에 대한 인식을 높이는 역할을 할 것으로 생각된다. 그러나 매장문화재가 지정문화재로 되면 현장 보존되는 경우가 대부분이고, 비지정문화재일지라도 중요하다고 인정되는 경우 이전·복원시키도록 조치하기도 하는데, 이런 경우 시급한 정비보존 조치가 요구되는데도 오랜기간 그대로 방치되는 경우<sup>8)</sup>가 대부분이다. 이러한 개발 과정에서 발견된 유적에 대한 처리는 정비·복원에 대한 소요예산의 준비나 유적에 대한 관리계획을 수립하기 어렵기 때문에 아직까지 법적인 대책마련이 원활하게 이루어지지 못하고 있다.

우리나라는 사계절이 뚜렷하여 유적의 보호 및 관리 차원에서 여름의 홍수, 겨울의 동해를 견

8 공주 槇止山遺蹟, 長善里 土室遺蹟, 부여 鹽倉里 百濟古墳遺蹟 등이 대표적인 예이다.

디어내기가 어려워 2~3년 정도 경과하면 유적의 본래 모습을 찾기가 어려울 정도로 훼손이 심하게 이루어진다. 그렇기 때문에 문화재로 현장 보존되거나 사적 및 기념물 등으로 지정된 시점부터 정비·복원 계획이 함께 이루어져야 할 필요가 있으며, 최소한의 보존조치를 취하도록 하여야 할 것이다. 또한 그러기 위해서는 시·도 등 지방자치단체에 문화재 관련 긴급예산을 책정하도록 하고 보존조치를 위해 우선적으로 예산을 투입할 수 있는 법적인 조치가 뒤따라야 할 것이다.

## 2) 문화재 관리 행정 및 조직

충청남도의 문화정책업무를 담당하는 부서는 자치문화국의 문화관광과가 있는데, 문화관광과에는 문화관광, 예술진흥, 문화재, 관광홍보, 관광개발의 5개의 계로 나뉘어져 있으며, 그 중 문화재계는 문화재담당의 사무관 1인과 6인의 계원 및 별정 5급의 전문위원 1인이 문화재 관련업무를 담당하고 있다. 사실 이러한 인원의 구성과 직위구조로서는 주어진 고유업무를 처리하기도 벅차 문화재 관리정책수립 등의 업무는 엄두도 내지 못하는 실정이다. 또한 각 시·군에도 문화공보실, 문화관광과, 문화체육과 등의 부서를 설치하여 문화재 및 지역문화 행정을 담당하고 있다<표 10>.

<표 10> 충청남도 문화재 담당 현황(2001. 10 현재)

	시·군별	담당과	담당계	직원
	충청남도	문화관광과	문화재계	5(별1)
1	계룡출장소	총무과	예산	
2	천안시	문화체육담당관	문화예술	6(별1)
3	공주시	문화관광과	문화재	6
4	보령시	문화공보담당관	문화예술	4(별1)
5	아산시	문화관광과	문화재	3(별1)
6	서산시	문화공보담당관	문화재	1(별1)
7	논산시	문화공보담당관	문화재	2
8	금산군	문화공보실	문화관광	4
9	연기군	문화체육과	문화관광	4(별1)
10	부여군	문화관광과	문화재	5(학1)
11	서천군	문화공보실	문화체육	4(별1)
12	청양군	문화공보실	문화관광	2(별1)
13	홍성군	문화공보실	문화재	3(별1)
14	예산군	문화공보실	문화관광	4(별1)
15	태안군	문화관광과	문화체육	5
16	당진군	문화공보실	문화체육	5(별1)

문화재 업무는 문화재보존관리, 매장문화재 지표·시굴·발굴조사, 사적·지방문화재지정, 정비보존계획 등 다양한 업무가 부여되고 있다. 그러나 지방자치단체의 문화재 보존관리에 대한 업무는 행정업무로 일원화되어 있으며, 이러한 문화재에 대한 전문 분야의 지식을 갖추고 있는 담당을 둔 시·군은 부여군의 학예연구사 1인을 제외하고는 없다. 별정직으로 1인씩을 두고 있

지만 모두 문화재와 관련된 전문 연구직이 아니며, 공주 등 4개 시·군은 그나마도 두지 않고 행정과 건축직이 문화재업무를 담당하고 있다. 이들 또한 순환직이기 때문에 지속적으로 근무하는 것이 아니라서 문화재에 대한 전문성을 거의 갖추지 못하는 실정이다.

이와 같은 직제 및 인력구조는 지속적으로 보존·관리되어야 할 문화재의 특성을 살릴 수 없을 뿐만 아니라 조사·연구, 보존관리를 위한 보수·정비계획, 유적의 정비·복원을 통한 활용계획 등 정책적 대안은 엄두도 못내는 실정이고 다만 현상유지의 차원에서 업무가 이루어질 뿐이다. 따라서 계획적인 문화재의 정비·복원사업은 아직까지 어려운 실정이며 특히 매장문화재와 관련된 부분은 우선순위에서 마저도 제외되고 있다.

따라서 문화재 관련 담당업무를 체계적으로 수행하기 위해서는 가장 먼저 문화 행정직에 전문인력을 배치하는 방안을 모색해야 할 것이다.

#### IV. 결론

본고는 충청남도를 중심으로 매장문화재의 관리실태와 현황을 정리하고 문제점을 분석하여 향후 매장문화재의 보존관리에 대한 개선방안을 모색하는데 기초자료로 제공하고자 하였다.

문화의 세기인 21세기에 들어서 문화재는 우리의 위상을 높이는 문화적 자긍심이며 경제적 이득을 가져다주는 관광자원이기도 하다. 충남지역은 최근 급속도로 개발이 진행되면서 매장문화재의 발굴이 급증하고 있고, 발견되는 매장문화재의 보존관리와 함께 문화자원으로서의 활용이 또 하나의 중요한 과제로 떠오르고 있다.

문화재관리에 있어서 가장 시급한 것은 대규모로 이루어지는 각종 개발과정에서 훼손, 멸실되어 가는 비지정 문화재에 대한 관리이다. 이를 위해서는 사전 문화재조사를 철저히 하여 그 보존방안을 마련하는 것이 중요하다. 따라서 지금 진행되고 있는 문화유적분포지도제작을 신속히 완료하고, 공사 중 발굴조사를 통해 확인되는 유물과 유적에 대한 보존대책이 반드시 수립되어야 한다.

그리고 조사과정에서 보존해야 할 만한 중요한 문화재가 확인된다면 개발을 대체할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이며, 또한 문화재보존에 따른 사업 시행자의 피해를 최소화할 수 있는 방법을 모색하여 개발과 문화재보존에서 나타나는 갈등을 해소하여야 할 것이다.

또한 문화재로 지정되어 보존하게 되는 경우에는 체계적인 계획을 수립하여 정비·복원이 신속하게 이루어질 수 있도록 조치해야 한다. 이를 위해서는 거시적인 차원에서 문화재 보존관리 종합계획을 수립하고 각 시·군 차원에서도 종합적인 보존관리 계획을 수립하도록 해야 할 것이다.

문화재의 정비·복원은 종합적인 역사문화환경을 조성하는 차원에서 다루어져야 일반 관리대상의 문화재와 정비·복원 대상의 문화재를 구분하여 보다 중점적인 사업 대상을 우선적으로 선별, 정책적으로 추진할 수 있는 방안을 수립하여야 하며, 정비·복원 사업에 있어서 전문가의



자문이 확실하게 반영되도록 하여야 한다.

가장 중요한 또 하나는 지방 자치단체의 노력에 더하여 민간차원에서도 문화재 보존관리에 자발적으로 참여할 수 있도록 다각적인 노력이 더욱 필요하다.

## 《 참 고 문 헌 》

忠淸南道, 1991, 『文化遺蹟總覽』(城郭·官衙篇).

———, 1997, 『文化財大觀』.

百濟文化開發研究院, 1986 / 1990 / 1991 / 1992 / 1993 / 1995 / 1996 / 1997, 『忠南地域의 文化遺蹟』

高麗大學校埋藏文化研究所, 1996, 『唐津郡 埋藏文化財 分布調査』.

國立文化財研究所, 1990외, 『전국문화유적발굴조사연표』(중보판).

———, 1998, 『文化遺蹟分布地圖』, 天安市.

忠南大學校博物館, 1998, 『文化遺蹟分布地圖』, 扶餘郡.

公州大學校博物館, 1998 / 1999 / 2000, 『文化遺蹟分布地圖』, 公州市 / 保寧市 / 泰安郡.

忠南發展研究院, 1998 / 1999 / 2000, 『文化遺蹟分布地圖』, 瑞山市 / 論山市 / 舒川郡.

이남석, 1996, 「백제문화권개발의 현황과 과제」, 『열린충남』 제 2권 제 4호, 충남발전연구원.

———, 1997, 「충남지역 백제유적의 연구현황과 과제」, 『열린충남』 제3권 제 4호, 충남발전연구원.

이강승, 1997, 「백제문화권개발의 현황과 과제」, 『열린충남』 제 3권 제 4호, 충남발전연구원.

———, 1997, 「문화재 지표조사의 시행현실과 문제점」, 『매장문화재 발굴 반세기』, 97문화유산의해 조직위원회·국립문화재연구소.

서정석, 1997, 「백제문화연구와 개발의 현주소」, 『열린충남』 제 3권 제 4호, 충남발전연구원.

———, 1999, 『충남지역 백제유적의 조사 현황과 과제』, -백제문화권 개발사업과 관련하여-.

심광주, 1996, 「국토개발과 문화재보존의 현황과 과제」 『국토개발과 문화재보존』, 한국토지 공사.

김희태, 1991, 「일본의 문화재관리와 유적 보전」 『전남문화재』 4.

호남문화재연구원, 1999, 『호남의 문화유산 그 보존과 활용』, 학연문화사.

# 도시이미지 차별화를 위한 CI(City Identity)전략에 관한 연구

이충훈 산업디자인팀 연구위원

## 1. 서론

지역, 도시간 경쟁이 치열한 지방자치시대에 살고 있다. 지방자치시대를 맞이하여 각 지역별 도시의 이미지 차별화에 커다란 관심사가 되고있으며, 또한 이의 필요성을 절감하고 있는 상황이다. 도시정체성의 특성은 도시 자체가 가지고 있는 속성이라기 보다는 그 도시에 대한 이미지라고 할 수 있다. 도시정체성을 구현하는 커뮤니케이션 매체인 CI가 제대로 기능을 발휘하기 위하여는 도시를 둘러싸고 있는 환경을 의식하여야 한다. 문화발상적 도시의 이미지와 환경친화적 도시의 이미지가 중시되어야 한다. 도시의 명확한 실체 파악과 도시의 성격에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다. 도시이미지 및 지향이미지는 최대한 지역의 성격을 대변할 수 있도록 특성화 시키는 것이 필요하다. 도시이미지 차별화에 있어서 긍정적인 도시이미지는 살리고, 부정적인 이미지는 제거시켜 가도록 한다. 도시이미지와 맞지 않는 도시환경의 조성을 방지하고 바람직한 환경의 조성을 유도할 수 있는 제도적 장치를 마련, 운용한다. 지방자치시대의 도시 CI 개발은 도시의 미래상을 정립하고 가시화함으로써 인간이 도시라는 커다란 용기(容器)속에서 더욱 즐겁고 풍요롭게 살아가도록 하며, 종래의 관(官) 이미지를 배제하고 인간미 넘치는 행정체제를 만들어 나감으로써 주민과의 신뢰관계를 확립하고 주민이 참여하고 가꾸어 나가는 도시조성을 꾀하는데 그 목적이 있다. 주민의 복지증진과 도시의 개성을 특화시켜 살기좋은 정주환경을 조성함으로써 삶의 질이 높은 터전을 구축하는것이 지방자치시대를 살아가는 모두의 공통된 자세이자 목표이다. 따라서 현재의 도시상황을 극복하고, 그 도시만의 아이덴티티와 커뮤니케이션 전략을 통한 차별화는 도시 CI의 정립을 통해 이루어질 수 있다. 도시CI(City Identity)는 도시의 성장방향을 기반으로 행정조직의 활성화, 시민의 활성화, 행정이미지의 향상, 도시이미지의 개성화라는 보다 복합적인 목표의 달성과 지역 자원으로서는 인재네트워크의 개발까지도 시야에 넣어 보다 입체적인 변혁프로그램으로서의 추진전략이 필요하다. 또한 지역산업의 특성화, 관광산업의 육성 및 지역특산품의 개발, 독특한 지역만들기 등 자기고장을 하나의 기업으로 보고 구체적 목표를 분명히해 나가는 도시경영의 관점에서도 파악되어야 한다. 본 연구에서는 도시이미지 차별화를 위한 구체적 추진방안을 CI(City Identity)를 통해 제시 하고자 한다.

## 2. 도시의 개념 및 아이덴티티

### 2.1 도시의 개념 및 구조

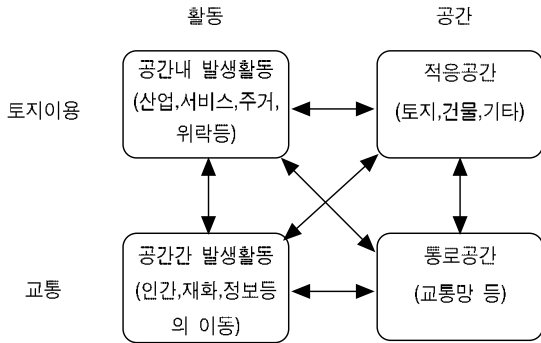
많은 사람들이 도시에서 태어나 살고 있기 때문에 도시를 피부로 느끼고 있지만, 의외로 도시에 대한 정의는 매우 다양하다. 우선 고전적인 도시의 정의는 어느 한곳에 대단히 많은 사람들이 모여서 정주하고 있는 환경이자 사회이다. 여기에서 주목할 점은 ‘많은 사람’이라는 인구의 규모, ‘한 곳’이라는 지리적 범위, 그리고 ‘정주’라는 생활 양식에 의하여 도시를 정의하고 있다는 것이다. 어떤 경계가 뚜렷한 범위이라고 함은 도시와 그 경계 밖의 주변지역이 명확하게 구분이 된다는 점을 암시한다.

다시 말해서 도시를 벗어나면 농어촌이라든지, 자연이라든지 하는 다른 환경이 나타난다는 것이다. 이러한 특징은 고대로부터 도시가 대체로 성곽과 같은 물리적 경계 내지 장벽으로 둘러싸였다는 것에서 알 수 있다.

도시가 물리적으로 구획지워진다는 것은 고대부터 도시를 정의하는 개념이다. 예를 들어 고대 이집트 문자 중에서 ⊗라는 문자는 도시를 뜻하는데, 여기에서 ○는 도시를 둘러싸고 있는 성벽을 가리킨다. 또 ‘urban (도시의, 도시적)’이라는 단어는 라틴어 ‘urbs’에서 유래하는데, 그것은 동그라미를 뜻하는 ‘orbis’라는 말에서 유래하고 있다. 또한 ‘town(도시, 마을)’은 둘러쌈, 울타리라는 뜻을 가진 단어에 그 뿌리를 두고 있다. 한자의 ‘國’은 지금은 나라를 뜻하지만 이전에는 서울이나 도읍을 가리켰다. 이 한자를 자세히 보면 ‘사람(口)’과 ‘땅(一)’을 ‘무기(戈)’와 ‘울타리(口)’로 지키고 있음을 뜻한다. 모두 도시를 둘러싸고 있는 어떤 경계이자 내부를 단단히 죄는 장치를 가리킨다. 즉 도시는 물리적으로 구획되어진 경계 내에서 많은 사람들이 거주하는 곳이라고 정의할 수 있다. 도시의 공간구조는 다양한 각도로 설명된다. 그중에서 토지나 건물은 그릇(容器)으로, 도시에서 일어나는 활동은 그 그릇에 담기는 내용으로 보는 것이 도시공간 구조를 파악하는데 매

우 효과적이다. 이런 관점에서 본다면 주택은 주거활동을 담는 그릇과 같은 건축물이고, 사무실은 사무활동을 담는 그릇과 같은 건축물이다. 또 운동장은 운동활동을, 도로는 교통활동을 담는 그릇과 같은 토지이다. 건축물 단위로 내려가서 보면 내부의 구획된 각각 공간들은 각각 별도의 활동을 담고 있다고 할 수 있다.<sup>9)</sup>

[그림1] 도시의 공간구조와 활동



## 2.2 도시 아이덴티티의 특징

정체성은 identity의 번역어로서 그 어원은 identitas, identicus이며 idem, 즉 ‘동일(同一)하다’는 뜻으로 이 개념은 크게 두 가지 국면을 띄고 있는데 하나는 동일성이고 또 하나는 개별성이다. 앞의 것은 “~과 같은 정체성”이라는 의미를 담고 있으며 뒤의 것은 “~의 정체성”이란 의미를 뜻한다.

도시의 정체성이 있음은 곧 “다움”이라는 의미를 획득했음을 뜻한다. 이는 동일성과 같은 국면의 정체성이며, 동일성은 다시 변화에 대한 연속성과 어떤 대상에 대한 동일화에서 나온다. 그러나 정체성은 한 도시가 그 도시다울 뿐만 아니라 다른 도시와 다르고(特異性), 또 무언가 뛰어난(優越性)이 있어야만 비로소 구체적으로 나타난다.<sup>10)</sup> 이러한 도시의 특성은 도시 자체가 가지고 있는 속성이기보다는 그 도시에 대한 이미지라고 할 수 있다. 그리고 이미지가 도시 정체성을 표현한 내용이라면 그것을 표현하는 매체는 도시를 구성하는 장소가 된다. 즉 도시의 정체성이라는 것은 한 도시가 그 도시답다는 것을 의미하며 도시가 가지고 있는 동일성과 개별성은 도시 자체의 속성이기보다는 도시의 이미지이며, 이미지가 정체성의 표현내용이라면 그 표현수단은 장소이다.

토털시스템인 도시는 경제시스템(산업구조), 기능시스템(도시구조), 환경시스템(자연환경), 문화시스템(지역문화)의 4개의 대표적인 서브시스템으로 이루어져 있는데, 이것들은 각각의 고유한 가치지향과 환경경향을 갖고있다. 따라서 지역에는 이들 서브시스템을 상호관계지어 조정해가는 기구로서 행정시스템(행정조직)이 존재하게 된다. 도시아이덴티티(City Identity Program)의 기본적 과제는 4개의 서브시스템을 어떻게 변혁시키며, 어떻게 상호관계를 유지해갈 것인가, 그리고 이들 변혁 운동으로의 지역구성원 전원의 이해와 참가를 어떻게 만들어 내고, 또한 이들의 변혁비전과 지역개성을 어떻게 안팎으로 표현, 전달해 갈 것인가, 또한 지역변혁으로 뉴리더쉽의 출현과 행정을 중심으로한 변혁의 씨포트 기능의 강화를 어떻게 꾀할 것인가가 있다. 도시 아이덴티티 계획에 있어서 시대의 요청속에서 도시의 새로운 성장을 위해 어떻게 변혁할 것인가 하는 자기변혁과 도시의 가치와 개성을 안팎으로 어떻게 표현하여 그 공유화를 꾀할 것인가 하는 자기표현, 이 2가지가 기본적 과제가 될 것이다.<sup>11)</sup> 도시 아이덴티티는 도시환경의 정비, 계획과 시장산업의 장려 등을 통한 지역활성화가 있다. 즉 자신들 지역의 미래상을 명확하게 하여 지역이미지 향상사업, 신규시책의 실시 등에 의한 지역의 변혁을 계획하고, 그 이념과 변혁을 위한 사업을 주민에게 알려 새로운 도시만들기에 주민의 이해와 능동적인 참여를 유도하는 것으로 주민자신이 자신들의 지역만들기를 실현시켜나가는 것이다. 그러나 이 2가지 아이덴티티는 서로 독립해 존재하는 것은 아니며, 양자는 불가분의 관계이다. 지방자치제의Commu-

9) 황용주, 도시계획 삶과 문화의 틀짜기, 자작아카데미, 1997, p12,13,24,25.

10) 최희경, 고양시 도시이미지 정립에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1996, pp6-7.

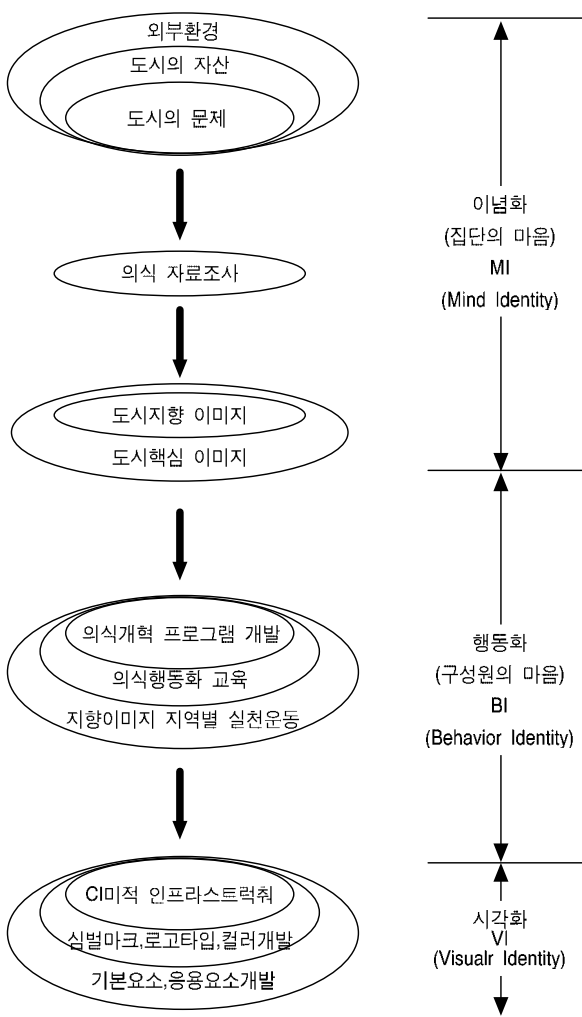
11) 김정희, 도시특성에 따른 도시아이덴티티에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1996, pp14-15.

unity identity 안에 포함되어 있다고 말할 수 있다. 양자는 서로 영향을 주어 어울리며 각각의 Identity의 확립과 향상에 기여한다.

### 2.3 도시 커뮤니케이션 전략

커뮤니케이션 전략의 전개에 있어서도 도시의 CI계획은 기업의 CI계획과 같은 사원의식의 활성화와 기업이미지의 개성화라는 2가지 목표의 동시 달성뿐만 아니라 행정조직의 활성화, 전체시민의 행정적인 성장의 프로듀서에 대한 기대와 신뢰의 형성, 시민들의 지역과 향토에 대한 긍지와 애착의 향상과 의식의 활성화, 도시간 경합 속에서의 도시이미지의 개성화라는 보다 광범위한 과제로 복잡적이고 통일적으로 대응해 갈 필요가 있다.

[그림2] 도시 아이덴티티 개발요소 및 배경



이와같이 행동주체와 성장목표의 다원성이라는 도시와 기업의 상이함은 도시 아이덴티티(City Identity Program)에 있어서 보다 광범하고 정밀한 프로그램 개발을 요청하게 된다.<sup>12)</sup> [그림2]의 도시아이덴티티 개발요소에서 나타나듯 도시의 외부 환경과 내부문제에 대한 의식조사를 실시한다. 이를 바탕으로 도시지향이미지 및 핵심이미지를 추출하여 의식개혁 프로그램

12) 상계서, p21.

램의 개발과 지향이미지 실천운동을 통해 그래픽커뮤니케이션을 개발하여 보다 입체적인 변혁 프로그램으로서의 커뮤니케이션 전략이 요구된다.

명확한 조직을 기반으로 하는 기업의 CI계획에 비해 다양한 과제로의 대응은 느슨한 네트워크 아래에 전개하지 않으면 안 되는 도시 아이덴티티(city identity Program)에서는 각각의 통일된 요소개발이 필수가 된다. 이와 같은 도시 아이덴티티(city identity Program)의 통일된 요소와 거기에서의 고유한 과제해결수단의 개발은 CI계획의 큰 과제이기도 하다.

### 3. 도시이미지통일화 계획

#### 3.1 도시이미지

이미지란 용어가 널리 사용되고 있는 반면에 이미지가 내포하고 있는 개념은 점점 모호해져 이미지의 개념에 대해 다양한 정의를 내리고 있다. 원래 이미지에 대한 개념은 월터 리프만(Walter Lippmann)이 그의 저서 “輿論”에서 처음 사용함으로써 구체화되었다. 그에 의하면 이미지는 우리 인간이 어떤 대상에 대해 갖고 있는 영상(Mental Pictures in Our Head)을 의미한다는 것이다.<sup>13)</sup> 도시 이미지는 그 도시에 대한 시각적 연상 이상의 개념이라고 할 수 있다. 이미지는 그 대상의 실제 파악에서 비롯되고 인지의 과정을 거치면서 인식되어 떠오르는 것으로 시각적 의미만이 아닌 심상적 의미를 함께 내포하는 것이다. 그러한 이미지가 인간이 살아가는 터인 도시에 적용된다면 이미지의 심상적 의미는 더욱 증폭되어 나타나게 될 것이다. 새로운 도시이미지, 새로운 라이프스타일 (life style), 도시 신화(city myths)를 만드는 것은 새로운 도시경제 확립의 필수조건이다.<sup>14)</sup>

도시 이미지는 사람들 사이에서 자연발생적으로 생겨나는 것이 아니라 대인 커뮤니케이션이나 시각 커뮤니케이션에 의해 많은 영향을 받기 마련이다. 따라서 시각매체를 어떻게 활용하느냐에 따라 한 지역의 이미지는 달라질 수 있다. 이미지는 실체를 더욱 아름답고 훌륭한 것으로 보이게 하는 효과를 지니고 있다. 도시 이미지는 “公僕性”을 적절히 표현하기 위한 좋은 얼굴표정인 이미지이다. 그리고 그 이미지가 주민에게 어떻게 비치느냐가 대단히 중요한데 그것은 Identity가 확실한 이미지를 가져야 된다는 것이다.<sup>15)</sup>

#### 3.2 도시지향이미지 계획

지향이미지는 그 지역이 가질 수 있으며, 가짐으로써 더 바람직하다고 생각되는 이미지가 고정된 상태에서 추출되는 것이 아니라 현재의 환경을 있게 한 지난 흔적들의 덧입힘과 앞으로 계속될 환경의 유기체적 움직임 속에서 새롭게 형성될 수 있다.<sup>16)</sup> 지향은 志向의 의미일 수도 있고 指向의 의미일 수도 있다. 志向이란 “어떤 목표에 뜻이 쏠려 향하는 것”, 또는 “그 쏠리는 의지”를 의미한다. 指向은 “정해지거나 작정한 방향으로 나가는 것”, 또는 “그 방향”이라는 의미를 가지고 있다. 즉 어떤 지점이나 목표, 대상, 방향에 가까이 가고자 하는 의지와 마음을 공통적으로 담고 있다.

지향이미지는 이미지가 가지고 있는 유동적 성격과 지향이 담고 있는 방향성과 의지를 함께 포괄하는 의미로 쓰여졌고 따라서 어떠한 상태에 대한 규정이 아니라 현황의 검토 후 일정한 지점까지의 도달과 달성 후의 새로운 시작점을 포함하는 의미를 갖게 된다. 그러므로 도시의 지향이미지는 현재의 도시상황에 대한 분석을 바탕으로 대상도시가 앞으로 추구하여 좋은 미래의 모습, 미래상을 의미한다.

#### <표1> 도시지향이미지 계획

13) Sallie W. Wewell, "Discovering and Improving Store Image", Journal of Retailing, Vol.50(Summer,1975),p4.

14) 김숙진, 장소마케팅이 지역이미지와 경제활성화에 미친 영향에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1999, p37.

15) 김경영, 자치단체 CIP계획, 산업디자인 교육교재,1999,p68.

16) 최희경, 전게서, p13.

구 분	내 용
지역 이미지 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역특성과 전통을 살린 지역이미지 구축</li> <li>· 다시 찾고싶고, 살고싶은 마을만들기</li> <li>· 도시민의 체험, 체재여건 조성</li> <li>· 도시인이 즐겨찾는 분위기 조성</li> <li>· 그린투어리즘*대학 설립, 강좌개설</li> <li>· 학술세미나, 토론회 개최, 향토문화관광자원 개발</li> </ul>
도시와 농촌 교류 활성화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주말농장 등을 통한 연대의식 함양</li> <li>· 도시와 농촌간의 자매결연 추진</li> <li>· 특산물 시장개척을 통한 상호이익</li> <li>· 지역연고자를 이용한 방문객 증대</li> <li>· 교류를 통한 친숙관계 유지</li> </ul>
가로 정비와 기반 시설 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단기적 모델지구 개발 기반조성</li> <li>· 장기적 특정지역 마을 집단화</li> <li>· 지역특성에 맞는 이벤트 개발</li> <li>· 농업체험코스 등 프로그램 개발</li> <li>· 토속음식 연구개발</li> <li>· 체험안내자 양성 및 친절교육</li> </ul>

\* 녹색관광(Green Tourism)은 농촌의 자연경관과 전통문화생태관광  
매개로 도시민과 농촌주민간의 교류형태로 추진되는 체류형 으  
으로 지역사회의 농업(1차), 가공업(2차), 관광서비스업(3차)을 연  
시키는 것을 의미함.

도시이미지를 구축하는 데 있어 단순히 지역의 시각적 자원의 통일화를 통해 이루어지는 도시이미지 통합작업이 아니라 정체성을 표현하는 매개체, 표현실체로서의 도시이미지 역할에 중점을 두어 체험을 통해 형성되는 심상적인 도시이미지의 바람직한 형성을 찾아가는 계획으로서의 성격을 갖는다. <표1>과 같이 도시지향이미지를 도시이미지 구축, 도시와 농촌 교류활성화, 가로정비와 기반시설 정비의 3개축으로 분류하여 각각의 지향이미지를 구체화한다.

따라서 지향이미지 계획은 대상지의 정체성을 통해 도시이미지 상승을 유도할 수 있는 방안제시의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

### 3.3 도시이미지통일화 계획

도시CI(City Identity)는 ‘행정의 목적은 무엇인가(자기인식), 행정의 행동이념은 무엇인가(기본이념의 책정)를 명확히 하여 이념에 따라 살기좋은 마을을 만들기 위해 모든 활동을 통일시켜 간다는 목표를 두고 있다. 우선 CI는 행정방침, 행정이념을 명문화한다. 다음으로 그것을 시각적으로 인식할 수 있도록 형태로 심벌화 하기 위하여 마크나, 로고, 전용색상을 정한다. 또 새롭게 만들어진 이념에 기초하여 지금까지의 자기를 변혁하는 행동을 한다. CI는 디자인, 커뮤니케이션, 행동에 의해 조직의 가치를 창조하고 높이기도 하는 이익지향의 활동이다. 또한 다양한 사업과 활동을 단순히 행정행위, 일상적 행위 등으로 생각하지 않고 그것들의 사회적 의미를 파악해 개인에게 전달한다. 자기 자신을 위하고, 지역주민을 위하고, 공동체 사회를 위하여 도시공간의 정비와 지역진흥을 위한 대응은 물론 행정시설의 서비스화를 더욱 실행해나가며, 그러기 위해서는 주민과의 커뮤니케이션을 보다 활발하게 해 가는 것이 중요하다. CI(City Identity)는 기업이든 도시든 단순히 마크하나를 바꾸는 표피적인 문제가 아니라, 도시경영의 핵심적인 도구인 것이다. 이 도구가 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 집단을 둘러싸고 있는 환경을 의식하여야 한다. 문화발상적 집단의 이미지와 환경친화적 집단의 이미지, 패션감각적 이미지가 중시되어야 한다. 그러나 집단의 전통성, 신뢰성과 패션성, 현대성은 서로 상반되는 것으로 지나친 유행에만 편중되면 집단이 오랜 시간 구축한 전통성이나 신뢰성을 버리는 결과를 초래할 것이다. 그러므로 도시의 명확한 실체 파악과 도시의 성격에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다. 지역특성이 살아있는 도시들의 기본컨셉을 살펴보면, 일본의 제2도시 요코하마는 ‘24시간 활동하는 국제문화도시’, ‘21세기 정보도시’, ‘물과 푸르름과 역사의 인간환경도시’라는 기본이념을 바탕으로 CI를 추진하였으며, 도쿄는 ‘인간성이 풍부하고, 지역특성과 역할을 살린 도시 형성’을 기본이념으로한 ‘누구나 안심하고 살 수 있는 도시’ ‘고향으로 부를 수 있는 도시’를 만들기 위해 ‘마이다운 도쿄구상’을 추진했다.

### 3.4 도시 CI 도입배경

CI 개념은 기업경영의 유용한 수단으로 급속하게 그 중요성이 인식되고 있어 활동범위가 다변화되고 있는 추세로 일반단체, 공공기관 더 나아가서는 한 지역의 이미지를 형성하는 도구로서 활용되고 있다. 도시CI 계획은 이러한 기업CI기법을 자치단체에 도입하여 독특하고 긍정적인 이미지를 창출함으로써 명실상부한 道 또는 市다운 이미지를 만들어 나가는 계획이다. 도시CI는 종래의 관(官) 이미지를 배제하고 인간미 넘치는 행정체제를 만들어 나감으로써 주민과의 신뢰관계를 확립하고 주민이 자랑할 수 있는 도시, 주민이 참여하고 가꾸어 나가는 도시조성을 꾀하는데 그 목적이 있다.

지방자치체의 CI는 시티아이덴티티(City Identity), 타운아이덴티티(TownIdentity), 와 커뮤니티 아이덴티티(Community Identity)가 있다. 한편으로 LI(Local Identity)란 말도 사용하는데, 대부분 ‘활력있는 고장’, ‘살기 좋은 고장’, ‘문화 향기가 높은 고장’등과 같이 막연한 내용을 다루는 경우가 많다.

도시의 City Identity는 시, 도의 Identity확립이다. 즉 지방자치단체라는 조직으로서의 자세, 목적, 행정지침을 피하기도 하고 조직의 활성화에 역할을 하는 것이다. Community Identity는 지역으로서의 Identity확립을 의미한다.

주민의 생활수준 향상과 가치관이 다양화됨에 따라 지방자치단체에 대한 주민의 요망사항이나 서비스요구 수준이 변해가고 있다. 이러한 주민의 요망에 대응하여 자기지역에 대한 개성이 무엇인가를 발견하고 무엇을 필요로 하는가를 인식하면서부터 이에 대한 시책수립방법으로 CI도입의 필요성을 인식하게 된 것이다.<sup>17)</sup> 도시를 둘러싼 사회 경제의 변화는 급격하게 이루어지고 있다. 이러한 변화의 요소를 살펴보면,

첫째, 사회, 문화적 환경의 변화

경제생활과 교육수준의 향상, 전통문화 선호사상, 그리고 공무원의 사고 변화가 요구된다.

둘째, 주민 및 경쟁적 환경의 변화

고령화 사회로의 이행과 시각적 감성의 이행, 도시간 이미지 경쟁이 심화되고 있다.

셋째, 시대 및 자산적 환경의 변화

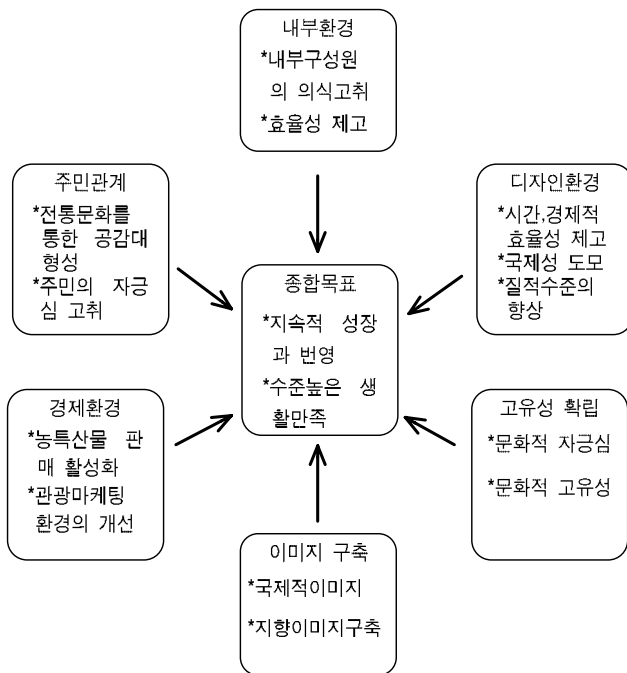
정보화 사회로의 진입과 국제적 교류 확대 및 시장개방압력이 커지고 있다.

넷째, 마케팅적 환경의 변화

다양한 지역특산물 개발과, 지역문화에 대한 관심고조로 관광상품개발 등으로 도시는 이와 같은 변화에 대한 적절한 대응과 동시에 새로운 분야에 관여하는 것이 필요하다.

### [그림3] 도시CI 도입 목표

17) 방정아, 지방자치단체 CI도입에 따른 지역이미지 연구, 경희대학교 석사학위논문, 1999, p13.



### 3.5 도시 CI구조 및 효율성

CI구조에서는 CI가 곧 Visual Identity라고 할 만큼 시각적 이미지가 강력한 힘을 갖고 있다. 시각정보야말로 이미지를 전달 하는데 가장 크게 작용한다고 볼 수 있다. 도시CI는 구성원의 인식의 통일과 이념의 시각적 통일을 목적으로 하는 본질적 CI계획을 구성하는 요소로서 다음 3가지 영역에서 성립되어 있다.

#### ① 이념 사고의 동일성(Mind Identity)

인식의 통일, 정책자세, 의식개혁, 서비스자세 개혁 자치단체의 정책목표 설정

#### ② 시각표현의 동일성(Visual Identity)

자치단체 이념의 시각화, 자치단체 이미지의 시각화 (인지인식, 호감조성)

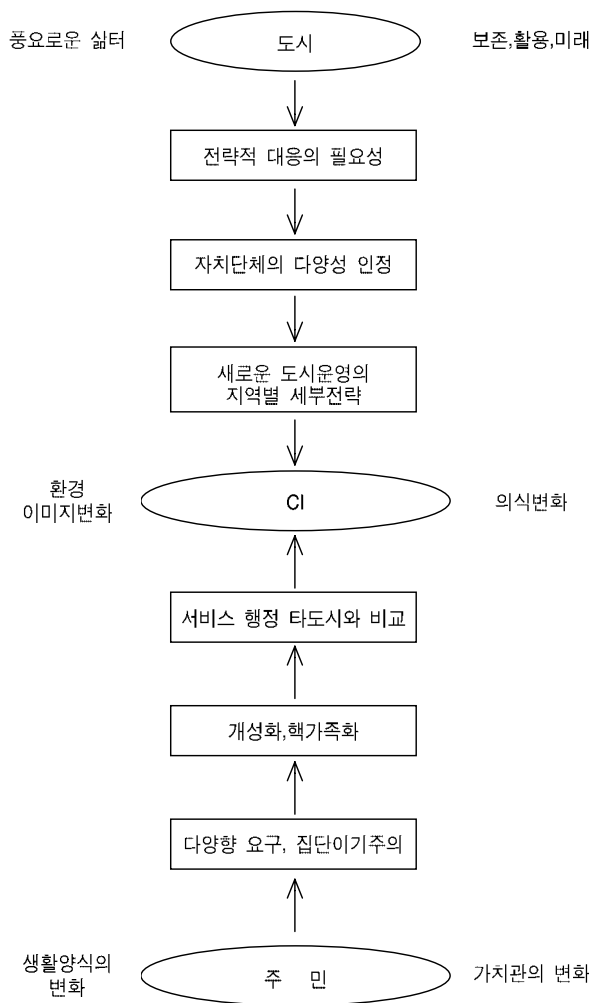
#### ③ 행동양식의 동일성(Behavior Identity)

행동규범의 재정립, 새로운 행정 서비스 창조 및 제공

내면적 혁신인 마음이 MI, 외면적 혁신인 내용이 BI, 이미지의 시각화인 형태가 VI에 해당된다. 그리고 MI, BI, VI의 정보를 조직 내외를 향해 체계적, 통일적으로 전하는 수단의 커뮤니케이션이다. 따라서 도시 CI는 이들 3가지 아이덴티티의 통합이며, 계속성을 갖는 활동이다. CI도입에 따른 구체적 효율성은, 첫째, 행정관서와 지역구성원간의 동일체의식 함양이다. 구성원에게 목표의식을 갖게 하고, 열린 행정을 통한 공감대 형성을 이룰 수 있다. 둘째, 지역경제를 활성화하는 촉매제 역할이다. 보다 차별화된 지역이미지를 바탕으로 수많은 특징가운데 사람들에게 매력적으로 보일 수 있는 요소들 즉, 지역 특산물개발, 지역 문화이벤트개발 등에 대한 선별과정을 통해서 상품화될 수 있다.

[그림4] 도시 CI기능





#### 4. 도시경영에 있어서 CI 역할

##### 4.1 도시경영과 CI 역할

CI는 도시의 미래상을 정립하고 가시화함으로써 인간이 도시라는 커다란 용기(容器)속에서 더욱 즐겁고 풍요롭게 살아가도록 하는 역할을 한다. 일본의 경우 “가로(街路)조성”으로 불리우는 지역 활성화 운동은 그 지역특성을 살린 독특한 형태를 취하면서 활발하게 전개되었다. 가로조성운동을 지역경제의 진흥이라는 점에서 보면 “일촌일품(一村一品)운동(한마을마다 한 가지의 특산물을 집중적으로 개발, 생산하는 운동)”이나 “독특한 지역만들기” “리더만들기”와 같이 지역 활성화를 꾀하고자 하는 경우처럼 어떤 일련의 움직임으로 파악할 수 있다. 그 도시만의 지역산업의 특성화, 관광산업의 육성 및 지역특산물의 개발, 지역만들기 등 자기고장을 하나의 기업으로 보고 구체적 목표를 분명히 하는것이 도시경영의 관점에서 성공으로 이끌 가능성이 크다. 도시를 발견하고 창조해 나가기 위해서는 시간, 공간, 산업, 인간이라는 네가지 축에서 접근해야 한다. 한 가지 축에서만 CI를 설정해서는 안되며, 다각적으로 검토해야만 시행착오를 줄일 수 있다. CI를 도시경영에 도입할 경우의 프로세스는 다음과 같이 요약 할 수 있다. 첫째, 문제발견단계, 시간축, 공간축, 산업축, 인간축의 시점을 분명히 한다. 가로의 개성이나 특징, 매력이 되는 요소를 다각적인 관점에서 발견해 나간다. 둘째, 문제분석단계, 첫 번째 단계에서 발견한 여러요소를 조합하여 새로운 도시의 개성이나 매력을 찾아가는 단계로서, 도시의 매력적인 요소를 서로 유기적인 형태로 연결시켜 변화하는 요구에 대응함으로써 새로운 도시경영의 활력원으로 이끌어 낸다. 이를 위해서는 1)디자인을 비즈니스화한다. 도시는 다양함의 집적이다. 따라서 도시조성의 접근방법도 다양하다. 디자인 도시를 산업면에서 살펴보면, 많은 디자이너가 활발하게 활동하고 디자인 마인드가 높은 기업, 디자인을 경영자원으로 이해하는 기업이 더욱 많아

져야 할 것이다. 2)시민의 디자인에 대한 감도(感度)를 높인다. 즉, 뛰어난 디자인작품을 수용하고, 디자인활동을 요구해가는 토양이 필요하다. 3)디자인 환경을 만든다. 디자인의 선진성은 우수한 디자인이 얼마나 존재하는가에 달려있다. 일본 나고야 시는 '89년 100주년을 기념하여 '디자인 도시'를 선언하고, 소프트화, 정보화, 국제분업등 산업경제의 커다란 변화의 물결속에서 도시자체의 새로운 전기를 맞이하고자 하였으나 도시 표정만들기에 실패하여 '백색거리'로 불리웠다.<sup>18)</sup> 이러한 돌파구를디자인을 통해 회복하였으며 디자인박람회 개최를 비롯한 디자인 공모전등의 적극적인 방법을 통해 시민에게 디자인을 가까이 느끼도록 했다.

#### 4.2 도시이미지 차별화를 위한 CI 추진방안

현재의 도시상황을 극복하고 그 도시만의 아이덴티티와 커뮤니케이션 전략을 통한 도시이미지 차별화는 도시CI(City Identity)정립을 통해 이루어 질 수 있다. 따라서 효율적인 도시 이미지 차별화 방안으로는 첫째, 도시이미지 도출 - 도시의 제반여건 및 기반의 조성을 목표로 하여 도시이미지자원조사를 통한 도시의 역사적, 문화적자원을 발굴한다.

둘째, 시민의식 활성화 - 도시CI개발에 대한 홍보프로그램도 개발하고 시민참여를 유도, 확산하여 시민 스스로 도시를 컨트롤하고 비전을 갖고 구상해가기 위한 동기를 부여한다. 발굴된 이미지 자원을 형상화 해나가며, 도시이미지 추진계획을 위한 전담부서를 설치한다. 셋째, 시각적 이미지의 구체화 - 도출된 도시이미지 및 지향이미지는 최대한 지역의 성격을 대변할 수 있도록 특성화 시키며, 심벌마크, 로고타입, 전용색상, 그래픽 모티브등 기본요소(Basic Design)와 사인시스템등 응용요소(Application Design)의 개발을 구체화 한다. 추출된 디자인 요소, 즉, 기본요소(Basic Design)와 응용요소(Application Design)를 도시디자인의 통일이나 도시심벌존의 개발, 도시 가로환경 디자인개선, 혹은 도시의 정보발신력을 강화, 확대해가기 위한 이벤트사업이나 지역특산물 개발사업 등에 적용하고 전개해 나간다. 넷째, CI커뮤니케이션 시스템 정착 - 도시의 성장방향을 기반으로한 행정조직의 활성화, 시민의식의 활성화, 행정이미지의 향상, 도시이미지의 개성화라는 보다 복합적인 목표의 달성을 위해 구축된 커뮤니케이션 디자인 시스템을 적용하고, 도시의 자립적 성장을 이끌어 갈 수 있는 도시의 경영시스템으로 행정조직의 변혁과, 행정인재의 개발이 이루어 지도록 한다.<sup>19)</sup> 다섯째, CI시스템 관리 - CI 매뉴얼에 의한 지속적인 관리와 상황에 따른 유연한 적용, 그리고 도시이미지의 지속성이 이뤄지도록 한다. 따라서, 이와같이 도시이미지의 자원조사, 시민의식의 활성화, 시각이미지의 구체화, CI시스템 구축, 행정조직의 변혁등의 유기적 결합이 이루어짐과 함께, 그안에서 지역문화의 진흥과 통합, 도시구조와 도시시설기능의 개발, 시민의식의 활성화등이 형성되도록하는 노력도 뒤따라야 한다. 도시 CI추진은 도시발전에 있어서 대내적으로는 주민의 공동체 의식의 함양에, 대외적으로는 정체성을 나타내는 통일화 매체로서, 다른 도시와는 다른 차별화 매체로서 활용되도록 하여야 한다. 이러한 단계를 거치면서 지역주민들의 요구에 부응하는 차별화된 도시이미지를 형성해 나간다.

#### 5. 결론

도시의 정체성이라는 것은 도시가 도시 답다는 것을 나타낸다. 도시정체성의 특성은 도시 자체가 가지고 있는 속성이라고 보다는 그 도시에 대한 이미지라고 할 수 있다. 도시정체성을 구현하는 커뮤니케이션 매체인 CI가 제대로 기능을 발휘하기 위하여는 도시를 둘러싸고 있는 환경을 의식하여야 한다. 도시의 명확한 실체 파악과 도시의 성격에 대한 인식이 선행되어야 할 것이다. 도시이미지 및 도시 지향이미지는 최대한 지역의 성격을 대변할 수 있도록 특성화 시키는 것이 필요하다. 이미지 차별화된 도시 CI(City Identity)를 효율적으로 추진하기 위하여는 첫째, 도시이미지 도출하고, 둘째, 시민의식 활성화 하며, 셋째, 시각적 이미지의 구체화하여 도출된 도시이미지 및 지향이미지는 최대한 지역의 성격을 대변할 수 있도록 특성화 시키며, 넷째, CI커뮤니케이션 시스템 정착을 통해 도시의 성장방향을 기반으로한 행정조직의 활성화, 시민의식의 활성화, 행정이미지의 향상, 도시이미지의 개성화라는 보다 복합적인 목표의 달성을 위해 구축된 커뮤니케이션 디자인 시스템을 적용한다. 다섯째, 지속적인 CI시스템 관리등 이다. 따라서, 이와같이 도시이미지의 자원조사, 시민의식의 활성화, 시각이미지의 구체화, CI시스템 구축, 행정조직의 변혁등의 유기적 결합이 이루어짐과 함께, 그안에서 지역문화의 진흥과 통합, 도시구조와 도시시설기능의 개발, 시민의식의 활성화등이 형성되도록하는 노력도 뒤따라야 한다. 차별화된 도시CI(City Identity)전략은 도시만의 아이덴티티와 커뮤니케이션 전략을 통한 지역산업의 특성화, 관광산업의 육성 및 지역특산품의

18) 김현선, 지방자치시대와 디자인(1),디자인,1996.5,pp94-95.

19) 김정희, 전게서, p24.

개발, 지역만들기 등 구체적 목표를 분명히해 나가는 도시경영의 관점에서도 파악되어야 한다. 도시CI(CityIdentity)는 도시 발전에 있어서 대내적으로는 주민의 공동체 의식의 함양에, 대외적으로는 정체성을 나타내는 통일화 매체로서, 다른 도시와는 차별화된 매체로서 활용되어야 한다. 따라서 도시CI정립을 위해서는 도시의 개성을 특화시켜 살기좋은 정주환경을 조성함으로써 질높은 삶의 터전을 구축하고 보다 나은 도시환경의 창출을 위해서 다양한 노력이 뒤따라야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 김경영, 자치단체 CIP계획, 산업디자인 교육교재, 1999.
- 김숙진, 장소마케팅이 지역이미지와 경제활성화에 미친 영향에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1999.
- 김정희, 도시특성에 따른 도시아이덴티티에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1996.
- 김현선, 지방자치시대와 디자인(1), 디자인, 1996.5.
- 방정아, 지방자치단체 CI도입에 따른 지역이미지 연구, 경희대학교 석사학위논문, 1999.
- 최희경, 고양시 도시이미지 정립에 관한 연구, 서울대학교 석사학위논문, 1996.
- 황용주, 도시계획 삶과 문화의 틈짜기, 자작아카데미, 1997.
- Sallie W. Wewell. "Discovering and Improving Store Image" Journal of Retailing, Vol.50(Summer 1975).

## 전통이 살아있는 고향마을 ‘외암’

임 선 빈 (본원 충청학연구부장)

- 1 외암마을의 산세와 풍수
- 2 ‘오양골’에서 유래된 양반마을 ‘외암’
- 3 외암마을의 첫 주인 평택진씨 4
- 4 예안이씨의 입향과 마을의 새로운 주인
- 5 외암마을의 큰 학자 외암 이간
- 6 선비가 많이 배출된 마을
- 7 명성황후와 퇴호 이정렬
- 8 택호가 남아 있는 집
- 9 외암의 오산과 오수
- 10 여전히 살아 숨쉬는 예학정신
- 11 세공사의 손길을 기다리는 외암마을

아산시 송악면 외암마을을 찾아가면, 누구나 어릴 때 뛰놀던 정다운 고향, 반가운 고향사람을 만난다. 온후한 충청인의 인심을 간직한 충청도 대부분의 마을이 그러하지만, 특히 외암마을에서는 푸근한 고향의 인심을 느끼기에 충분하다. 이제 마을의 경관과 정취가 널리 알려지면서 주말이 되면 수천명의 내방객이 찾아오고, 여름방학에는 평일에도 수백명씩 들리지만, 아직도 이 마을에서는 입장료는 커녕 주차료도 받지 않고 있다. 전형적인 충청도의 인심을 보여주고 있는 듯 하다.

외암마을에 들르면 21세기의 쫓기는 일상에서 벗어나 잠시 시간이 100년 전에 정지해 있는 듯한 착각에 빠진다. 그런데 소문을 듣고 외암마을을 찾아온 사람 가운데에는 30분만에 마을을 휘 돌아보고는 ‘별거 아니네 ...’ 하면서 떠나가는 사람들도 간혹 있다. 그러나 모든 것이 아는 만큼 보인다고 했듯이, 마을의 유래와 곳곳에 담겨있는 소중한 역사적 자취를 알고 나면, 발길을 돌리기가 아쉬워 며칠이라도 마을에 머물고 싶어진다.

### 외암마을의 산세와 풍수

외암 민속마을은 설화산 자락의 남서쪽에 위치하고 있다. 설화산(雪華山)은 김정호의 「대동여지도」에 설악산(雪嶽山), 이중환의 『택리지』에 설라산(雪羅山), 『증보문헌비고』에 서달산(西達山)이라고 기록되어 있으며, 봉우리가 다섯이 있다고 하여 오봉산이라고도 불리운다. 높이 441m가 되는 붓끝 같은 봉우리가 솟아 있어서 그 기세가 매우 영특하고 장관이므로 설화산이 비치는 곳에는 인물이 많이 난다고 전해져 왔다. 그래서 그런지 설화산의 동북쪽에는 여말에 최영장군이 살다가 사위인 맹사성이 계승했다고 전해지는 맹씨행단이 위치하고 있으며, 남서쪽에는 외암민속마을이 있다.

맹씨행단이 있는 마을인 배방면 중리와 송악면 외암리 외암민속마을의 주산인 설화산은 금북정맥에서 갈라져 나온 작은 갈래에 해당한다. 죽산의 칠현산에서 한남정맥과 갈라진 금북정맥의 본 줄기는 안성의 청룡산에서 서남으로 흘러 직산의 성거산 - 망일치 - 월조산 - 연기의 의랑치 - 천안과 공주의 차령 - 쌍령 - 광덕산(갈현) - 각흘치 - 송악 - 남운치 - 차유령(차동고개)으로 이어지는데, 바로 이 본줄기의

갈현에서 북쪽으로 뺀 맥이 광덕산을 만들고 다시 떨어져서 설화산이 되어 온양 동쪽에 이른 것이다.

조선후기의 유명한 인문지리학자인 이중환은 택리지에서 일권기를 ‘차령에서 서쪽으로 뺀 맥이 북쪽으로 떨어져서 광덕산을 만들고 다시 떨어져서 설라산이 되어 온양 동쪽에 위치하였다. 민중포전(閔中莆田)의 호공산(壺公山)이 중천에 빼어나서 우뚝한 홀(笏)과 같은 형상인데, 이 산이 그와 흡사하다. 이 산을 동남쪽에 있는 길방(吉方)이라 하는 것은, 아산·온양 등 여러 마을에서 높은 벼슬을 지낸 사람과 문학을 공부한 선비가 많이 나온 때문이다.’ 라고 하였다.

외암이 배출한 대학자 외암 이간 선생은 「외암기」에서 지세를 논하면서 온양군이 번성한 까닭을 온천과 산천의 지세에서 찾으면서, 특히 산천의 영이함에서 기인한다고 하였다. 지세를 살핌에 있어서 지명을 신비스런 동물과 연관시키는 시적 표현은 외암 지형에 대한 극찬이라 할 수밖에 없을 정도이다. 사실 외암 주변의 산수는 「외암기」 등에 묘사된 대로 긴밀한 국면을 형성하는 것으로 판단된다. 서편으로 개천의 흐르는 곳을 막아선 월라산이 비록 낮다고는 하나, 마을 서쪽 동구의 중첩한 소나무 숲이 허한 부분을 보완하고 있으며, 또한 마을 남서쪽으로는 속칭 ‘바람동산’이라 부르는 작은 구릉이 다가서서 트인 곳이 없다.

### ‘오양골’에서 유래된 양반마을 ‘외암’

설화산 남서쪽 자락에 자리잡고 있는 이 마을은 언제부터 왜 ‘외암’이라고 불리웠을까?

그 동안 외암리에 관한 여러 글에서는 외암 이간이 살았기 때문에 그의 호로부터 외암이라는 마을 명칭이 생겼다고 설명하고 있다. 그러나 이와 같이 개인의 호에서 마을명이 유래했다는 해석은 설득력이 약하다. 1723년(경종 3) 11월에 외암 이간이 쓴 「외암기(巍巖記)」에 의하면, 이미 이전부터 ‘외암’이 마을명으로 사용되고 있었음을 확인할 수 있다. 따라서 이간의 호 외암에서 마을명 외암이 유래한 것이 아니라, 마을명 외암에서 이간의 호 외암이 비롯된 것이다.

‘외암’이라는 마을 명칭은 외암리의 서쪽에 있는 역말[송악면 소재지인 역촌리]과 관련이 있을 것으로 추측된다. 역말에는 조선초기부터 이미 시흥도의 중심역인 시흥역이 있었고, 역승이 부임하여 아산-온양-신창-예산-덕산에 이어지는 역로와 신창-면천-당진에 이어지는 역로를 관할하였다. 당시 외암마을은 이 시흥역의 말을 거두어 먹이던 곳이라서, ‘오양골’이라고 불렀다고 하는데, 이 ‘오야’에서 ‘외암’이라는 마을명이 유래한 것으로 추측된다. 조선후기부터 유명했던 양반마을 외암의 명칭이 오양골에서 유래했다고 하니, 너무나 역설적이지 않은가?

오늘날 외암마을의 한자표기는 ‘外岩’인데, 조선후기의 『호구총수』에는 ‘巍巖’ 『온양군읍지』에는 ‘嵬岩’ 등으로 표기되어 있다. ‘外岩’이라는 표기는 1912년에 조선총독부에서 편찬한 『지방행정구역명칭일람』에서 처음 확인된다.

### 외암마을의 첫 주인 평택진씨

외암리에는 언제부터 마을이 형성되었으며, 마을의 역사는 어떠했을까? 구전되는 이야기로는 이미 500여년 전에 강씨(姜氏)와 목씨(睦氏) 등이 정착하여 마을을 형성하고 있었다고 한다. 그러나 이와 같은 내용이 문헌을 통하여 구체적으로 확인된 것은 아니다.

현재의 외암마을에는 주로 예안이씨들이 살고 있다. 그러나 예안이씨의 족보와 외암 이간의 「외암기」에 의하면, 예안이씨 이전의 외암마을 주인은 평택진씨였다. 지금도 참봉 진한평(陳漢平)의 묘가 외암마을 남쪽으로 약 500m의 거리인 구릉의 골말에 위치하고 있어, 과거 이 마을의 주인이었음을 역설하고 있다. 또한 묘소의 남쪽으로 직선거리 약 150m 정도의 위치에는 과거 그 위용을 뽐내었을 집터와 연못의 흔적

이 남아 있는데, 이곳이 진참봉의 집터와 관련 있을 것으로 여겨진다. 영암군수택에 걸려있는 「열승정기」 현판의 추기에 이사종이 세웠던 정자 열승정이 곡촌(谷村)에 있다고 하였는데, 이 곡촌 즉 골말은 바로 집터와 연못의 흔적이 있었던 곳이다. 오늘날에도 1/5,000 지형도에는 이곳이 열승정리로 적혀있다. 현재 열승정리에는 단 한채의 집도 남아 있지 않지만, 18세기에 편찬된 조선후기 『온양군읍지』만 해도 열승정리에 편호 5호가 기록되어 있다. 그러니까 열승정리는 조선후기까지만해도 작은 마을이었으나, 20세기 초에 이르면 이미 사라졌다고 할 수 있다. 그러나 언제부터 평택진씨가 외암마을에 살았는지는 분명치 않다.

### 예안이씨의 입향과 마을의 새로운 주인

오늘날 외암마을에 거주하는 주민의 절반은 예안이씨인데, 이 예안이씨가 외암마을에 입향한 것은 평택진씨 참봉 진한평의 사위인 이사종(李嗣宗, ~1589)이다. 즉 예안이씨는 이사종이 평택진씨의 사위가 되면서 외암마을에 입향하게 되었다. 당시 진한평은 아들은 없고, 딸만 셋 있었는데, 예안이씨 이사종이 진한평의 장녀와 혼인하면서 마을에 들어와 살게 되었다. 진한평은 많은 재산을 보유하고 있었고, 이사종은 이 재산을 물려받으면서 외암마을에 터를 잡게 된 것이다. 마을에 구전되는 이야기가 진참봉의 재산규모를 짐작케 한다. 즉 진참봉이 담배를 심었는데 관에서 조사 나오자 이를 숨기려고 모두 늦그릇으로 덮을 정도로 부자였다고 한다. 이와 같은 구전은 진참봉이 살았던 16세기에 조선후기에나 있었던 담배가 등장하는 것으로 보아 후대의 윤색이 있었을 것으로 추측되지만, 당시 진참봉의 재산규모가 어느 정도였는지 짐작케 한다. 진참봉의 묘소는 오늘날까지도 예안이씨가 의령남씨 과평윤씨와 함께 외손봉사를 하고 있는데, 제사비용을 충당하기 위해 마련되어 있는 토지[위토(位土)]가 12마지기나 된다.

그 동안 외암마을의 예안이씨 입향조는 조선 명종때 장사랑을 지낸 이연(李堧)이라고 알려져 왔다. 마을 입구에 세워져 있는 마을 안내판에도 그렇게 써여 있다. 그러나 실제로는 그렇지 않다. 외암 이간의 「외암기」에 의하면, 예안이씨가 온양에 우거한 지 이미 5세대가 되었다고 하였는데, 바로 이사종이 이간의 5대조에 해당하고, 이연은 6대조이다. 또한 「외암기」에서는 선조 별제부군(이사종)이 그의 돌아가신 아버지[考] 참봉공(이연)의 묘를 송악의 외록에 정하면서, 별업을 외암에 축조하여 열승정(閱勝亭)이라 하고 서울에서 물러나 다시는 벼슬에 나아가지 않았다고 하였다.

이 열승정이 지금은 남아있지 않지만, 조선후기에는 읍지에도 기록되어 있을 만큼 널리 알려져 있었다. 위치에 대해 읍지에서는 군의 남쪽 7리 지점으로 화산의 남쪽이라고 기록되어 있는데, 그 터는 최림에 의해 쓰여진 「열승정기」의 추기에 촌곡(村谷-골말)이라고 적혀 있는 것으로 보아, 진참봉 묘소의 남쪽 골짜기였던 것으로 추정된다. 따라서 예안이씨의 외암마을 입향조는 이연의 묘소가 송악에 있다 하더라도 이연이 입향조가 아니라, 그 아들인 이사종이었다. 입향동기도 이사종이 이미 외암리에 살고 있던 평택진씨 참봉 진한평(陳漢平)의 사위가 되면서 이루어진 것으로 보아야 할 것이다.

외암마을에는 한때 과평윤씨 의령남씨 평산신씨가 함께 이웃하여 살면서 한마을을 형성하고 있었는데, 이씨 외에는 모두 마을을 떠나 외암 이간이 살던 시기인 18세기 초에 이르면 이씨가 외암의 주인이 되었다. 즉 예안이씨의 외암 입향조인 이사종의 5세손인 외암 이간의 시대에 이르면, 예안이씨가 외암마을의 주인임을 자처하게 된 것이다. 마을명을 자신의 호로 사용한 것만 보아도 당시의 사정을 짐작할 수 있다.

### 외암마을의 큰 학자 외암 이간

외암 이간(1677~1737)은 조선후기의 문신·학자로 기호학맥의 적통을 계승한 수암 권상하(權尙夏) 문화의 팔학사(八學士) 중 한 사람이다. 1710년(숙종 36) 장릉참봉(莊陵參奉)으로 천거되었으나 취임하지 않

았으며, 6년 뒤인 1716년에 다시 천거되어 세자시강원 자의가 되었는데, 이때 조정에서는 그의 나이가 젊은데도 벼슬이 뛰어오름을 논란하는 사람들이 많았다. 1717년 종부시정을 제수받고, 1725년(영조 1) 회덕 현감·경연관을 거쳐 충청도도사 겸 해운관·익위사익위를 제수받았으나 모두 사양하였다.

외암선생은 관직생활보다도 조선후기의 인물성동이논쟁(人物性同異論爭：湖洛論爭)에서 인물성동론(人物性同論)을 주장한 그의 학문이 더욱 주목된다. 조선조 성리학은 중기를 고비로 사단칠정에 대한 퇴계 이황의 이기호발설과 이이의 기발이승일도설의 대립으로 그 뒤 치열한 논변이 벌어졌는데, 후기에 접어들면서 한동안 잠잠하였던 사단칠정논변이 주기적인 율곡 이이계통의 기호학과 안에서 주리와 주기의 논변으로 이행됨으로써 성리학의 불꽃이 재연되었으니, 이것이 인물성동이논쟁이다. 본격적인 논쟁은 수암 권상하의 문하 8학사 중에서 인물성동론을 주장한 외암 이간과 인물성이론(人物性異論)을 주장한 남당 한원진 사이에서 야기되었다. 외암 이간이 충청도의 온양 외암리에서 태어났듯이, 남당 한원진은 충청도의 결성 남당리(대하축제로 유명한 현재의 홍성군 결성면 남당리)에서 태어났다. 그런데 후에 남당의 지지자는 호서(湖西)에 많았으므로 인물성이론을 ‘호론(湖論)’, 외암의 지지자들은 서울에 많았으므로 인물성동론을 ‘낙론(洛論)’이라고 일컫게 되었다. 외암민속마을에 들리고 남당으로 대하를 먹으러 다니는 사람들 가운데 조선시대 3대논변 중의 하나인 인물성동이논쟁을 기억하는 사람은 과연 얼마나 될까?

외암선생의 인물성동론을 낙론이라고 하다보니, 많은 사람들 심지어는 국학 분야를 공부하는 학자들까지도 외암선생이 한양사람이라고 생각하고 있다. 그러나 『숙종실록』에서도 ‘호서사인(湖西士人) 이간’이라는 표현이 보이듯이 외암선생은 온양 향리에서 주로 지낸 인물이다. 31세 되던 숙종 33년에는 권선재를 건립하여 후학들에게 강론을 하기도 하였다. 영조 3년 51세로 졸하였는데, 정조는 이조참판과 성균관 좌주를 증직하였으며, 순조는 이조판서를 추증하였다. 마을에는 외암선생의 뜻과 학문적 유업을 기리는 사당이 있고, 이곳에서는 매년 외암선생의 기일인 음력 3월 14일에 불천위제를 모신다. 외암선생의 제사는 조선왕조에서 영원히 신주를 모시고 사당에서 제사를 지내라고 인정한 불천위 제사이다. 묘소는 외암마을의 서쪽 100여m 떨어진 구릉에 서향으로 위치해 있으며, 묘소 주위는 소나무가 울창하게 잘 가꾸어져 있다. 외암선생은 오늘도 외암마을을 드나드는 수백 수천명의 행렬을 조용히 지켜보고 있다.

### 선비가 많이 배출된 마을

옛부터 외암리는 삼다(三多)의 마을이라 했는데, 그 첫째가 석다(石多)요, 둘째가 언다(言多)요, 셋째가 반다(班多)라고 한다. 양반이 많은 마을이라 일컬어지듯이 외암리에서는 조선후기에 많은 과거 급제자들이 배출되었다. 우선 문과 급제자로는 이성렬과 이정렬을 들 수 있다. 이성렬(李聖烈, 1865~)은 1888년에 문과에 급제하여, 응교, 직각승지, 대사성, 참찬까지 지냈으며, 독립운동에 관여하였고, 뜻을 이루지 못한 자 음독자살했다고 한다. 이정렬(李貞烈, 1868~1950)은 1891년에 과거에 급제하였으며, 참판에 까지 이르렀고, 고종황제로부터 ‘퇴호거사(退湖居士)’라는 호를 받았다.

조선시대 생원과 진사 합격자의 명단인 『사마방목』을 통해 확인되는 외암출신 생원·진사들은 이태형(李泰亨, 1684-합격시기), 이관병(李觀炳, 1735), 이이병(李頤炳, 1738), 이하주(李夏胄, 1744), 이의현(李宜鉉, 1798), 이광현(李光鉉, 1798), 이장현(李章鉉, 1810), 이원효(李源孝, 1822), 이장열(李璋烈, 1885), 이중렬(李重烈, 1891), 이용대(李用大, 1894) 등 모두 11명에 달한다. 이외에도 이사병(李師炳, 1714~1782)과 이건주(李建胄, 1747~1819)가 학행으로 천거되었다. 특히 이간의 손자인 이건주의 천거사실은 『정조실록』의 기사에서도 확인된다. 이건주는 1796년(정조 20)에 충청도 관찰사 이정운이 국왕의 분부에 응하여 천거한 3사람 중에 포함되어 있었는데, 당시 정조는 호서에서 특별히 추천한 온양의 유학 이건주를 불러 만나본 후에 인사담당부서인 이조로 하여금 특별히 벼슬에 등용하라고 지시하였다. 또한 이건주가 죽은지 3년이 지난 1822년(순조 22)에는 선비들의 상언으로 예조에서 고 광흥수 이건주(李建胄)의 효행에 정려할

것을 청하니, 그대로 따르기도 하였다.

### 명성황후와 퇴호 이정렬

퇴호 이정렬(1868~1950)은 조선말기에 이조참판을 지낸 인물로 고종으로부터 퇴호거사라는 호를 받았다. 원래 충북 보은군 외속리면에서 출생하였으나, 10세 되던 해에 외암 이간의 5세손인 가선대부 이상달(李相達)에게 출계하였다. 어려서부터 독서를 열심히 하여 주위의 칭송이 자자하였다. 특히 이정렬의 할머니가 명성황후의 이모였는데, 명성황후는 이정렬을 매우 사랑하여, 필묵과 침지를 내려주기도 하였다. 그는 17세 되던 해, 명성황후에게 당시 일본의 한반도에 대한 음모가 꾸며지고 있음을 지적하기도 하였다. 24세 되던 해 과거에 급제하고 관직생활을 시작하여 이조참판에까지 이르렀다. 그러나 34세 때 일본이 강제로 통상조약과 사법권이양을 요구하니 이에 통분을 이기지 못하고 고종황제에게 상소를 올려 당시의 책임이 외부대신에게 있으므로 그를 탄핵시킬 것을 주장하였다.

이정렬은 일제의 침략을 저지해야 한다는 상소를 20번이나 넘게 올렸으나 아무 효과가 없자, 마침내 최후의 방식을 택하였다. 그것은 임금이 참석하는 아침 조회에 등불을 들고 말을 거꾸로 탄 채 출근하는 방식이었다. 임금이 참석하는 조회시간에 말을 탄 채로 들어가는 행위는 국왕에 대한 엄청난 불경이었다. 물론 수위가 입구에서 저지하였지만 이를 뿌리치고 조회장소까지 들어갔다. 죽음을 무릅쓴 행동이었다. 나라가 지금 그름 밤중처럼 캄캄한 상황이라서 등불을 들었고, 말을 거꾸로 탄 이유는 주변의 호위병들이 칼을 내리칠 때 이를 피하지 않기 위해서였다. 정면으로 보고 들어가면 자기도 모르게 무의식적으로 칼을 피할 수 있지만, 뒤로 들어가면 볼 수 없으므로 뒤통수 쪽으로 내리치는 칼을 받고 그 자리에서 죽을 수 있다는 생각에서였다. 황성신문에서는 연 3일 이정렬의 강직함을 가리켜 ‘조선에도 봉황이 올랐으니 아침 햇볕이 내리 쏘일 것이다.’고 찬탄하였다.

그러나 공의 뜻이 조정에 받아들여지지 않자, 자신은 나라를 팔아먹는 조정의 신하가 될수 없다며 관직을 포기하고 낙향하였다. 영왕께서 ‘일심사군(一心事君)’과 ‘퇴호거사(退湖居士)’의 4자를 써주고 나서, 복직을 강력히 요청하고, 고종 역시 비서승 이우규에게 이정렬은 의로운 신하로 국가가 위기에 처해 있을 때 진실로 보필할 자이니 속히 복직시키라고 전교하였으나, 끝내 사퇴하고 고향으로 돌아왔다. 이후 조정으로부터 여러차례 복직명령이 있었으나 끝내 받아들이지 않았다. 관직에서 물러나 송악으로 낙향한 그해 11월 칠은계를 조직하여 충남 일대의 항일운동에 영향을 미쳤다. 지금도 ‘참판댁’으로 불리워지는 퇴호 이정렬이 살던 집에는 그의 유품이 많이 남아 있다.

### 택호가 남아 있는 집

외암마을은 기와집과 초가집이 조화를 이루고 있는데, 특히 기와집의 경우에는 참판댁, 병사댁, 감찰댁, 교수댁, 참봉댁, 국사댁, 영암댁, 신창댁, 양성댁 등의 택호로 불리우기도 한다. 이들 택호는 모두 예안이 씨와 관련이 있는데, 몇몇 택호의 유래는 다음과 같다.

**영암군수댁(건재고택) :** 영암군수를 지낸 이상익(李相翼, 1848~1897)이 살던 집이라서 붙은 택호이다. 이상익은 외암 이간의 6세 직손이다. 현재 영암군수댁에 거주하는 이상익의 고손 이준경씨의 말에 의하면, 외암 이간이 태어난 곳도 바로 이 집터였다고 한다. 영암군수댁은 건재고택이라고도 불리우고, 문화재 등록은 건재고택으로 되어 있는데, 건재(健齋)는 이상익의 아들인 이육렬(李郁烈, 1874~1960)의 호이다. 사실 현재의 가옥이 완성된 것은 건재당 때라고 한다. 영암군수댁에는 외암집 목판 외에도 많은 옛 전적과 고문서, 간찰 등의 유물이 남아 있으며, 추사 김정희 글씨의 주련(柱聯)이 걸려 있다. 외암마을 곳곳에 추사선생의 묵향이 배어 있는데, 이는 추사선생이 외암 이간의 증손인 이병현(李秉鉉)의 사위로, 추사가



살던 예산 신암 용궁에서 외암까지의 거리는 25km 정도 밖에 되지 않았으므로, 추사선생이 외암리에 자주 들렀다고 한다.

**참판택** : 이조참판을 지낸 퇴호 이정렬(李貞烈, 1865~1950)이 살던 집이라 참판택의 택호를 갖게 되었다. 이정렬은 조모가 명성황후의 이모에 해당되기 때문에 명성황후로부터 각별한 은총을 받았다. 참판택은 이정렬이 고종황제로부터 하사받아 지은 집으로, 고종황제가 이정렬에게 하사한 ‘퇴호거사(退湖居士)’라는 사호를 영왕이 9세때 쓴 현판이 남아 있다.

**송화택** : 송화군수를 지낸 이장현(李章鉉, 1779~1841)으로 인해 붙은 택호이다. 이장현은 호가 초은(樵隱)이며, 순조 10년 식년시에서 진사가 되었다. 음직으로 벼슬에 나아가 현감까지 지냈다. 문집이 있었다고 하는데, 현존여부는 확인되지 않는다.

이외에도 이사종의 13세손인 이용구(李用龜, 1854~)가 경학으로 천거되어 성균관 교수를 지냈다고 하여 붙은 **교수택**, 홍경래난을 진압한 병사(兵使) 이용현(李容鉉, 1783~1865)으로부터 유래한 **병사택**, 이사종의 12세손인 이중렬(李重烈, 1859~1891)과 그의 아들 이용후(李用厚, 1886~1955) 부자가 참봉벼슬을 지낸 연유로 얻은 **참봉택** 등이 있다. 택호를 보고 찾아다니다 보면, 마치 우리가 조선시대에 와 있는 듯한 착각에 빠진다. 재미있는 것은 최근에 기와집이 아니고 초가집인데도 기와의 택호보다 더 유명한 택호가 새로 생겼다. 모 TV 방송국에서 드라마를 촬영했던 장소인 ‘소문난 여자’ 집이 바로 그것이다.

## 외암의 오산과 오수

외암 이간은 외암 주변의 산수를 오산(五山)과 오수(五水)로 나누어 극찬하였고, 외암오산(巍巖五山)과 외암오수(巍巖五水)라는 7언절구로 된 10편의 시를 남기고 있다. 그가 언급한 오산(五山)은 주산인 설화산[雪峩]을 비롯하여, 광덕(廣德), 송악(松岳), 월라(月羅), 면잠(眠蠶)이고, 오수(五水)는 용추(龍湫)·인곡(獐谷)·반계(磐溪)·역천(驛川)·온정(溫井)이다.

외암오수의 하나인 반계(磐溪)라는 명칭과 반석(磐石)은 밀접한 관련이 있다. 반석은 외암마을의 입구에 있는 바위이다. 반석이 역천 내 바닥에 깔려 있고 마을쪽으로 외암동천(巍岩洞天)과 동화수석(東華水石)이라는 석각이 있다.

용추(龍湫)는 송악면 강당리의 안쪽, 먹시 아래 냇가에 있는 못이다. 옛날에 용이 올랐다 하는데, 산이 높고 골이 깊어 경치가 매우 아름답다. 바위에 ‘산고무이 동침화양(山高武夷洞沈華陽)’ 여덟자를 새기었는데, 일인들이 동침화양의 글자를 거꾸로 따서 양화담(陽華潭)이라 하여 널리 선전하였다. 이곳은 오늘날에도 인근에 널리 알려진 피서지인데, 예전에도 외암리의 선비들이 자주 찾았던 것으로 추측된다. 용추의 바위 이곳 저곳에 과거 외암리 출신 선비들 이름이 새겨져 있다. 외암 이간의 「외암기」에도 석문용추(石門龍湫)라는 표현이 보이고 있다.

## 여전히 살아 숨쉬는 예학정신

외암마을에는 조선조의 예학정신이 아직도 살아 숨쉬고 있다. 후손인 이득선씨가 그 주인공이다. 이득선씨는 1970년 겨울에 아버지가 돌아가시자 3년 시묘를 교과서대로 실천한 인물이다. 그 당시 31세였던 그는 한양대학교 토목과 조교를 하고 있다가 서울생활을 완전히 청산하고 고향에 내려와 3년 시묘라는 고행길에 들어간 것이다. 3년 동안 머리와 수염을 깎지 않았을 뿐만 아니라 신발은 짚신, 머리에는 굴건, 옷은 제복을 입고 생활했다. 허리에 매는 허리띠는 왕골, 벗집, 마 껍질을 꼬아서 만들었는데 그 무게가 무려 5근이나 되었다고 한다. 집에서 묘소까지는 산길로 3km, 걸어서 50분 거리였다. 묘소 옆에는 원두막을 지어 놓고 종일 여기에서 생활하였다. 겨울에 눈이 쌓일 때에는 아무리 춥더라도 묘소를 양손으로만

치웠다. 집안에 내려오던 가풍을 몸소 실천한 것이었다.

예학의 정신은 타인에 대한 배려로부터 시작된다. 이득선씨가 살고있는 참판댁에는 사랑채 부엌 옆에 가로 90cm, 세로 70cm 크기의 아주 작은 마루가 설치되어 있다. 그 용도는 거지에 대한 배려였다. 요즈음에는 농촌에서 구걸하는 거지를 보기 힘들지만, 60~70년대까지만 해도 하루 평균 서너명씩의 거지들이 아침밥을 먹을 무렵 구걸하러 왔다. 다른 집에서는 거지들이 찾아오면 의례 바가지 하나에 밥과 국, 깍두기 등을 섞어서 주었고, 거지들은 문간에 서서 그 바가지의 비빔밥을 허겁지겁 먹곤 하였다. 그러나 참판댁에서는 구걸하는 거지에게도 밥 한그릇, 국 한 그릇, 김치 한그릇을 솥그릇에 각각 담고 이 그릇들을 다시 소반에다 차려서 사랑채 부엌 옆의 마루에다 놓았다. 사랑채 부엌 아궁이에서는 항상 손님 방에 불을 때고 여물을 끓이므로 따뜻한 온기가 남아 있었다. 거지들에게도 온기가 남아있는 마루에 앉아 편하게 식사를 할 수 있도록 배려하는 것이 이 집안의 전통이었다. 비록 거지이지만 그들도 인간인데 최소한의 인간다운 품위를 지키면서 식사를 할 수 있도록 해주는 것이 인간에 대한 예의라고 보았던 것이다. 그러한 배려를 감지한 거지들도 고마움의 표시로 식사를 마치면 그릇을 깨끗하게 닦아서 부엌에다 내려놓고 갔다. 다른집에서는 고래고래 소리를 지르며 소란을 피우던 거지들도 이 집에 와서는 점잖게 행동하였다고 한다.

외암마을의 입구 다리를 건너기 전 좌측에 열녀 안동권씨 정려가 있다. 흔히 볼 수 있듯이 정려는 정·측면 1칸으로 맞배지붕의 익공식 건물이며, 정려 건물의 안에는 명정 현판과 정려기가 걸려 있다. 열녀 안동권씨는 진사를 지낸 권연(權淵)의 딸로 13세의 어린 나이에 예안이씨 집안의 이용덕(李用德)에게 시집을 왔다. 이용덕은 예안이씨 20세손으로 외암 이간의 후손이며, 퇴호거사 참판 이정렬의 아들이었다. 그런데 불행하게도 시집온 다음해에 남편이 15세가 되면서 요절하였다. 그렇지만 안동권씨는 청상과부의 길을 마다하지 않고 늙으신 시어머니를 봉양하였다. 이와 함께 변변치 못한 제물이지만 먼저 돌아가신 남편에게 올리는데 정성을 다하였으며, 집안을 이끌어 나가는 면에서는 화목함으로 일관하였다. 이와 같은 부인의 길을 평생 걸으면서 나이 86세가 되어 조카인 이흥선을 아들로 삼았으나 불행히도 세상을 떠나 이흥선의 동생인 이득선의 아들을 손자로 삼아 가문을 일으켰다. 이와 같은 사실들은 주위의 마을 사람들에게 좋은 귀감이 되었으며, 더불어 문중의 노력과 함께 마을 사람들의 추천에 의거하여 아산의 향교는 물론이고, 군수가 문교부와 문공부에 특별히 천거하여 표창을 받았다. 이로 인하여 예안이씨의 문중에서는 안동권씨의 열행을 후세에 알리고자 1978년에 조선시대 방식의 정려를 세우게 되었다. 20세기 후반에 세워진 정려이지만, 마을이 조선시대의 문화에 머물고 있는 곳이니, 열녀 정려의 건립이 당연한 듯이 보인다.

### 세공사(細工師)의 손길을 기다리는 외암마을

외암민속마을은 1978년에 충청남도에서 「민속보존마을」로 선정하고, 1982년 3월 「민속관광마을」로 개칭한 바 있으며, 1988년 8월 18일자로 국가지정 「전통건조물보존지구」로 변경되었다가, 2001년 1월 7일에는 문화재보호법에 의거한 국가 지정 「중요민속자료」(제236호)로 변경·관리되고 있다.

외암민속마을은 다른 지역에 있는 민속마을(안동 하회마을, 순천 낙안읍성, 제주 성읍마을 등)에 비해 아직 개발의 손길이 덜 미쳤고, 그동안 찾는 이들도 많지 않았으나 이제 서해안고속도로의 개통과 함께 관광객의 발길이 부쩍 늘었다. 그러나 아직 학자들의 학문적 관심도 별로 미치지 않아 마을의 간단한 역사 조차도 제대로 밝혀지지 않고 있었다. 외암민속마을은 여전히 제대로 다듬어지지 않은 박옥(璞玉)으로, 세공사(細工師)의 손길을 기다리고 있다.

# 나는 산골면장님

홍성군 문화공보실장 황선만

산골이나 농촌마을에는 젊은 사람들은 도시로 떠나고 대부분 노인들로 구성되어 있다.

그러나 도시가 아무리 발달한다 해도 농촌은 도시의 뿌리이며 영원한 고향이다. 이런 농촌마을에 사는 사람들은 정부나 지방자치 단체에서 특별한 관심과 투자를 해야 한다고 생각한다. 농촌마을의 투자순위는 마을 안길 포장 등도 중요하지만 무엇보다 실버계층을 위한 복지분야라고 생각한다.

내가 산골면장으로 부임하여 어느 날 관내를 순회하고 있는데 할머니 한 분이 내 손을 잡으며, "젊은 면장어른, 나 좀 도와주시구려." 하는 것이었다. 무엇을 도와주면 되느냐고 묻자, 쌀독에 쌀이 떨어졌다고 하면서 나를 쌀독이 있는 곳으로 데리고 가서 보여주었다.

자식들이 없느냐고 묻자, "삼 남매인데, 딸 하나는 시집갔고, 아들 하나는 본래 시원찮으며, 큰아들은 서울에서 사업을 하면서 매달 생활비를 보내줬는데, 아이엠에프인가 무엇 때문에 망해서 몇 달째 생활비가 오지 않는다."고 하소연하였다.

나는 지금도 밥을 굶는 사람들이 있다는데, 정말이구나 하고 생각하고 우리 면내에 이런 사람들이 또 있는지 파악해 보았다. 호적법 적으로 자녀가 없으면 국민기초생활 보장법에 의하여 최저 생계비가 지원되는데, 실제로 생활에 도움을 전혀 주지 못하는 자녀를 둔 노인들은 생계에 어려움을 당하고 있다.

나는 법적으로 보호받지 못하는 이런 분들을 위해서 면장으로서 해줄 수 있는 일이 없겠는가 하고 고민하였다. 물론 나의 봉급을 털어서 한 번은 도와줄 수 있겠지만, 지속적이지는 못할 것이 아닌가.

나는 아이디어를 냈다. '사랑의 쌀통' 을 민원실에 설치하고 관내는 물론 출향 인사까지 대대적으로 홍보를 하였다. 이런 사실을 홍성군수가 알고 군내 전 기관단체로 확산시켜 주어서 한 해 동안 쌀3백 석 이상을 모아 어려운 가정에 나눠주었다.

옛날 심청이가 공양미 3백 석에 팔려갔다는 이야기도 있는데, 지금도 쌀3백 석은 작지 않은 숫자이다.

특히 한 홉 두 홉 절미하여 이웃을 위해 '사랑의 쌀통' 에 모아진 숫자로는 엄청나게 큰 양이다. 물론 이 사랑의 쌀통은 단순히 쌀을 나눠주는 것뿐만 아니라, 군민 서로간에 훈훈한 인정을 나눠 갖는 계기도 되었다.

나는 이 지면을 통해 전국 지방자치단체장과 면장들에게 하고 싶은 말이 있다. 다리를 건설하고 도로를 포장하는 것도 중요하지만 우리 사회에서 정말 힘들게 살아가는 사람들에게 애정어린 관심을 가져주기를 바라는 것이다.

실무직원이나 참모들이 관심을 갖는 것보다 각 지역의 책임자들이 관심을 갖는다면 우리 사회는 지금보다 훨씬 따뜻한 사회가 될 것이다.

내가 아이디어를 낸 '사랑의 쌀통' 도 군수가 관심을 표명하지 않았다면 쌀 3백 석은 고사하고 몇십 가마도 힘들었을 것이다.

물론, 이런 뜻을 면장이 아닌 일반이나 직원들이 생각했다면 사회에 확산시키기도 어려웠을 것이다.

이렇듯 공공기관의 단체장들의 행정력은 좋은 쪽으로 사용하면 엄청난 힘을 발휘할 수도 있다.

나는 면장을 하면서 무엇보다도 노인계층을 위한 행정을 강화해 나가야 한다고 생각했다.

우리나라에는 실버인구가 증가하고 있으며, 농촌에는 젊은 층보다 노인계층이 많이 살아가고 있다. 우리 인생은 누구든 늙지 않는 사람 없다.

'옛그제 청춘인가 했더니 어느덧 황혼이다.' 라는 얘기가 있든 모두 늙는다.

그런데 중요한 것은 옛날에는 늙는가 하면 죽음을 맞이하였는데 요즈음은 의학발달 등으로 노인으로 살

아가는 기간이 점점 늘어나고 있는 추세이다. 이러한 노인계층에 대하여 우리 행정은 관심을 가지고 접근해야 한다.

한 가지 아이디어를 말한다면 산골이나 농촌에는 초등학교 학생 숫자가 점점 줄어들어 폐교하는 학교가 늘고 있으므로 이것은 실버학교로 운영하면 어떨까 하는 것이다.

초등학교 학생처럼 학습프로그램을 설정하되, 예를 들면 운동, 물리치료, 레크레이션 등을 개발하여 운영 하는 것이다.

‘노인이 되면 다시 아이가 된다’는 얘기가 있듯이 노인과 어린이는 같은 점이 많다. 시간이 많다는 점, 돈을 벌지 못하고 소일한다는 점, 재미있는 놀이를 좋아한다는 점 등이다.

이런 점을 고려하여 노인이 되면 다시 초등학교 같은 노인학교를 다니면서 시간을 유익하고 즐겁게 보내면 좋을 것이다.

아무튼 선진국에서 벤치마킹을 한다든지 여러 가지로 모색해보면 노인들이 즐겁고 건강하게 살 수 있도록 해주는 다양한 방법이 있을 것이다. 정부나 지방자치단체에서 특별한 관심으로 특히 농촌에 살고 있는 노인들을 위해 많은 정책을 개발하여 시행했으면 하는 바람이다.

차제에 내가 산골면장을 하고 있는 홍성지역에 대하여 간략히 소개하고자 한다.

홍성을 단적으로 말한다면 정말 4천만이 살고 싶은 곳이라고 할 수 있다. 탁 트인 서해바다가 인접해 있고 온천이 있으며 아름다운 작고 큰 산들이 주변에 있다. 또 서해안고속도로 인터체인지가 있어 서울에서도 단숨에 달려올 수 있는 곳이다.

홍성군은 예로부터 충남 서부지역의 중심지로 나라가 위급할때마다 분연히 일어나 구국의 일념으로 혼신을 다한 충의열사들이 탄생한 곳이기도 하다.

우뚝 솟은 백월산과 맑은 서해안의 물결이 한눈에 안겨 들어와 펼쳐놓는 산자수명한 고장,문화유적의 본고장이다.

홍성 땅은 오늘도 의기의 맥이 유유히 흐르고, 선조들의 기개와 숨결을 담아 빛은 역사가 조양문 등 42점의 문화재와 더불어 여기저기 살아 숨쉬는 충의 선비의 고장이기도 하다.

홍성이 배출한 구국 충의를 소개하면 세종의 훈민정음 창제를 보필한 집현전 학자로, 단종의 복위를 도모하다가 순절한 사육신중의 한 분이며 만고의 충신인 매죽헌 성삼문 선생이 있다. 또 여진족과 홍건적과 왜구의 침입을 막아내고 요동정벌로 민족의 자존을 드높이려 했으며 고려말 명장 무민공 최영 장군, 조선 불교유신론을 펼친 불학의 석덕이요 시인으로 문단의 거벽이자, 3.1운동의 민족대표 33인 중의 한 분으로 활약한 애국지사 한용운 선생이 있다.

1920년 독립군을 토벌하려던 일본군을 청산리에서 맞아 3천여명을 사살, 독립군 최대의 전과를 올린 독립군 총사령관 백야 김좌진 장군과 홍주의병을 일으켜 민족의 기개를 펼치고 파리평화회의에 조선독립을 호소한 독립운동가이며 호서유림의 대표적학자인 지산 김복한 선생 등 많은 구국선열들이 숨쉬고 있다. 이렇게 아름다운 고장인 홍성의 관광코스를 소개하면 다음과 같다.

홍주의사총→최영, 성삼문 선생 생가지→용봉사, 마애석불, 용봉산장군봉, 병풍바위→조양문, 안회당, 홍주성→홍성온천(숙박)→김좌진장군생가지→한용운선생생가지→궁리방조제→남당항(펄펄 뛰는 바다회)→광천토굴 새우젓(특산품)→만해동상

서해안 시대의 중심지인 홍성을 방문하여 옛 선열들의 숨소리를 들으면서 용봉산에 올라 땀을 식히고, 남당리 바닷가에 가서 펄펄 뛰는 회를 먹고 난 후, 홍성온천에 몸을 담가보기 바란다.

# 중국탐방기

한무호 / 산업경제연구부장

## 1. 들어가는 말

사회체제하에 있던 중국경제는 1970년대 말 개혁·개방정책의 도입 이래 지난 20년간 연평균 9.5%의 초고속 경제성장을 이룩했고, 2001년 11월 WTO에 가입함으로써 시장경제체제 정착에 노력을 경주하고 있다. 중국의 이러한 빠른 경제성장이 지속될 경우 중국은 21세기 중 세계의 경제대국으로 부상할 것으로 전망되며, 아시아의 경제자원이 중국을 중심으로 재편될 것으로 전망된다. 중국의 이와 같은 변화는 인접국인 한국의 경제환경에 지대한 영향을 미칠 것이 분명하다.

앞으로 중국의 경제대국화 및 교류의 확대는 한국에게는 커다란 기회와 도전으로 작용할 것이다. 즉 한국의 대중국 상품수출이 빠르게 늘어날 것으로 기대되고, 특히 중국의 WTO 가입과 시장의 개방은 가속화될 것으로 전망되며, 이는 한국상품에 커다란 시장기회를 제공할 것이다. 중국경제의 역동성은 한국의 생산기술과 경영기법을 중국의 저렴한 임금과 지가와 결합하는데서 오는 시너지 효과와 중국의 거대한 내수시장은 한국 기업에 커다란 투자사업의 기회를 제공하게 될 것이다.

반면에 후발 개도국인 중국의 빠른 경제발전으로 한국은 국내외시장에서 중국과의 경쟁에 부딪히게 될 것이며, 중국이 경제발전 과정에서 산업구조의 고도화 및 상품의 고부가가치화를 성공적으로 추진할 경우 한국의 해외시장의 점유율을 크게 잠식하여 한국을 경제적 넛크랙커 상황에 빠트릴 가능성이 있다. 또한 중국이 한국의 최대의 경제교류 파트너로 부상하는 과정에서 한국의 대중국 경제의존도가 심화될 것이며, 이는 경제뿐만 아니라 정치, 외교, 군사적·안보적 측면에까지 영향을 미칠 수 있다.

### <표> 중국 경제대국화의 도전과 기회 요인

기 회	도 전
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대중국 교류확대로 인한 시장의 확대</li> <li>• 전략적인 대중국 투자를 통한 산업구조의 고도화</li> <li>• 중국의 풍부한 노동력과 한국의 기술·경영의 결합을 통해 제3국 시장에서 경쟁력 제고</li> <li>• 지경학적 위치를 활용한 중국과 제3국의 교류의 중계이득 획득</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외시장에서 대중국 경쟁력 약화</li> <li>• 선진국과 중국의 추격으로 인한 넛크랙커 상황의 가능성</li> <li>• 대중국 투자 확대에 의한 일부 산업의 공동화</li> <li>• 대중국 경제의존도의 심화 가능성</li> </ul>

중국은 시장경제에 적응하면서 21세기 중국경제의 지속적인 성장과 발전을 위해 1978년 개혁·개방정책 추진이래 산업정책을 일반적 산업정책과 산업별 산업정책으로 구분하여 장기적 관점에서 추진하고 있으며, 또한 첨단산업의 발전을 위해 상해의 포동지구를 중심으로 한 장강델타지역, 중관촌을 중심으로 한 북경지역, 심천을 중심으로 한 주강델타지역을 첨단산업의 3개의 축으로 개발하고 있다.

이와 같은 중국의 부상은 우리에게 커다란 시장이 주는 기회와 경쟁자로서 도전으로 받아들여야 할 것이며, 그러기 위해서는 중국과 우리의 현황을 정확히 분석하여 중국경제체제에 대한 정확한 이해를 바탕으로 대응전략을 수립하여야 할 것이다. 이에 급성장하는 중국경제의 현실을 살펴보고자 중국 첨단산업의 중심지인 상해의 포동지구와 북경의 중관촌을 방문하고 보고 느낀 지역의 현황과 정책을 소개하고자 한다.

<표> 중국 첨단산업 발전의 3개축

구 분	장강델타지역	북경지역	주강델타지역
위 치	• 중부 • 상해, 강소성	• 북부 • 천진산업기지와 연계	• 남부 • 심천, 동관, 순덕
발전 시기	• 90년 국가급 개발구지정 (상해 포동지구)	• 88년 최초의 첨단기술 개발구 지정(중관촌)	• 80년 최초의 특구 지정으로 개방
산업 특징	• 종합적 하이테크 단지 • IT, 반도체, 금융	• 연구개발단지 • 연구인력집중	• IT산업기지 • 컴퓨터, 전자제품 • 인프라와 시장경험

## 2. 중국경제의 현황

중국의 인구는 공식적인 통계에 의하면, 1998년 현재 12억 4,900만명이라고 하나 인구억제를 위한 산아정책으로 벌금을 피하기 위해 호적에 올리지 못한 흑인을 고려한다면 실제로 16억 명에 이른다고 한다. 영토의 면적은 9백60만 평방킬로미터로 우리나라의 99배나 되는 광활한 국토와 절경을 이루는 산수를 비롯해 56개 소수민족의 음식, 의상, 풍습과 오랜 역사와 문화자원을 보유하고 있다.

최근 중국은 이러한 방대한 내수시장, 저렴한 인건비, 풍부한 인력공급 등 장기적으로 무한한 성장잠재력을 갖고 있으며, 정치적으로는 싱가포르식 “현인(賢人)독제” 모델을 추구하여 사회주의체제와 자유시장경제체제의 장점을 최대한으로 극대화시키는 정책을 펼치고 있으며, 외국기업을 유치하려고 각종 인센티브 및 일괄서비스를 제공함으로써 외국기업에게 정치적 비용이나 개발비용을 낮춰줌으로써 기업환경 측면에서 우리나라보다 앞서 가고 있다는 생각이 들었다.

이러한 정부의 적극적인 정책의 결과로 중국은 2000년 현재 8.0%의 경제성장률을 시현하여 세계경제의 침체에도 불구하고 고속성장을 유지하고 있다. 1995~1999년 사이 수출입의 각각 1,488억 달러와 1,321억 달러에서 1999년에는 1,949억달러와 1,657억 달러에 이르러 5년 동안 1,421억 달러의 흑자를 달성하여 1999년 현재 1,547억 달러의 외환보유고를 갖고 있다.

물론 현재로는 중국이 R&D 기반 및 기술축적의 미흡, 인재육성을 위한 양호한 환경요인 부족으로 IT산업 발전을 위한 인프라 구조가 취약하고, 중국제품의 경쟁력은 저임금을 바탕으로 한 가격경쟁력이라고 볼 수 있다. 중국의 지속적인 성장의 관건은 자유시장경제체제를 도입하면서 정치적으로 사회주의체제를 얼마나 유지할 것인가 하는 정치적 안정성과 거점개발정책으로 몇 개의 큰 도시를 제외하고는 대부분의 국민의식의 저개발국가 수준인데 급격한 경제환경변화에 이들이 어떻게 적응하는가에 달려있는 것이 사실이다.

그러나 세계 각지에 퍼져있는 화교상권과 네트워크가 형성될 경우 중국의 경제력은 엄청나게 증대될 것이고, 정치적으로 사회주의체제를 유지하고 있다는 점은 개발초기에는 정책의 일관성, 실천성, 신속성으로 세계경제환경 변화에 빠르게 대응할 수 있는 장점으로 작용할 수 있다. 또한 거대한 내수시장의 존재는 세계경제의 변화에 대한 대외의존도가 낮다는 장점을 가지고 있어 중국은 무한한 성장잠재력을 갖고 있는 것을 부인할 수 없다. 와튼경제예측연구소(WEFA)의 보고서에 의하면 중국은 향후 5년간 7.6%의 성장률을 유지하고, 무역수지도 매년 400억달러의 수준을 유지할 것으로 전망하고 있다.

<표>최근 중국경제의 동향

구분	단위	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1-9)
실질GDP성장률	%	10.5	9.7	8.8	7.8	7.1	8.2
소비자물가상승률	%	17.1	8.3	2.8	-0.8	-1.4	0.2
수출	억달러	1488	1511	1827	1838	1949	1823
수입	"	1321	1388	1424	1402	1657	1631
무역수지	"	167	123	403	436	292	192
외환보유고	"	736	1050	1399	1450	1547	1601
FDI	"	375	417	452	455	403	314

자료 : 대외경제정책연구원

<표> 향후 중국경제의 전망

(단위 : %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
GDP증가율	7.7	7.5	7.6	7.7	7.7
무역수지(10억달러)	40.7	39.9	41.2	43.7	44.3
경상수지(10억달러)	20.9	18.0	17.7	18.8	18.5

자료 : WEFA, World Economic Outlook, 2000

우리는 중국을 단순히 거대한 인구의 소비시장으로만 바라볼 것이 아니라 생산 및 소비시장으로서 정확히 파악할 필요가 있으며, 우리나라가 중국의 추적에서 벗어나기 위해서는 기술력을 선진국 수준으로 향상시키고, 산업구조의 고도화를 통한 지식기반경제로의 이행을 서두르는 길 뿐이라고 판단된다.

## 2. 상해 포동지구

### 1) 위치

상해시는 북경, 천진, 중경과 더불어 4대 직할시의 하나, 중국에서 가장 큰 도시이며, 상업, 무역, 금융의 도시이다. 1842년 아편전쟁이 끝난 후 맺은 남경(南京)조약에서 상해항은 서양 열강들에 의해 개항되어 영국 프랑스 미국 등의 조계지가 설치되었으며, 이후 상해는 조계지에 중국의 주권이 미치지 못하는 가운데 서구 열강이 동아시아에 진출하는 거점도시가 되었다.

1945년 2차대전이 종결된 후 외국 조계지가 철거되고 1949년 중국공산당 정권이 들어선 후, 동아시아 최대 도시의 명성은 일본의 동경(東京)에 넘겨주고, 최대 무역항으로서의 위치도 영국 조차지인 홍콩에 물려주었다. 그렇지만 상해는 중국 최대의 공업도시, 무역도시로서 북경(北京) 천진(天津)과 함께 중앙직할시로 지정될 정도로 중요한 도시였다.

현재 상해시는 중국의 큰 도시로서 중앙직할시에 소속되어 있다. 중국 대륙해안의 중부와, 장강(長江)과 바다가 접하는 부분에 위치해있다. 상해시의 면적은 0.63만km<sup>2</sup>이고 인구는 1,356만 명이며 16개의 구와 4개의 현으로 구성되어 있다. 상해를 가로지르는 황포강(黃浦江)은 하류에서 양자강에 합류하여 서해로 들어간다. 이 황포강의 서쪽은 옛 시가지가 되고 동쪽은 1990년대에 들어 새로 개발한 이른바 포동(浦東)지구이다.

포동지구의 황포강에는 무역 선박이 드나들며 화물을 운송하고 최근에는 커다란 국제공항이 건설되어 세계와 연결되고 있다. 포동지구에는 새로 건설된 도시인만큼 십여차선은 뿔직한 쪽쪽 뻗은 도로와 수십층짜리 빌딩이 즐비하다. 그 중에서도 상해인이 가장 자랑하는 것은 동방명주탑(東方明珠塔)이며, 높이 468미터로 세계에서 4번째로 높은 탑이라고 한다. 버스에서 내려 동방명주탑을 사진 찍으려니 디지털카메라로는 모두 잡히지 않는다. 엘리베이터를 타고 256미터에 있는 전망대에서 바라보는 상해의 모습은 그야말로 장관이었다.

### 2) 개발추진 역사

포동지구에 대한 개발구상은 일찍이 손문의 건국방략에서 그 기원을 찾아볼 수 있으며, 1984년 상해시측이 국무원에 상해경제발전책략보고안?보제망을 제출함으로써 중국정부에 의해 포동지역의 개발이 본격적으로 거론되기 시작하였다. 또한 1988년 당시 상해시 공산당서기로 있던



강택민과 상해 시장직을 맡고 있던 주용기 총리에 의해 포동개발에 대한 국제심포지엄이 개최되면서 대외적으로 공개되었고, 1990년 4월 18일 중국공산당 중앙위와 국무원은 포동지구에 대해 경제특구에 준하는 지위를 부여하고 자금 및 정책적 지원을 결정하였다.

1993년 1월 1일 상해시 조계정 부시장을 중심으로 한 포동신구관리위원회가 정식 설립되어 동위원회 산하에 10여부서가 설치되면서 본격적인 개발이 추진되었다. 1990~1995년까지 250억 RMB를 투자하여 중요한 인프라스트럭처를 건설하였으며, 1996~2000년 말까지 총공사비 1,000억 RMB를 투입 여객 2천만명과 75만톤의 화물을 처리할 수 있는 포동국제공항, 포서의; 중앙공원에서 포동 장강고과기원구까지 전장 19.5km의 지하철 2호선, 포동정보센터, 심수컨테이너전용부두, 포동전철공사 등 제2기 10대 인프라 건설을 추진하였다.

종합적으로 포동지구는 3단계의 개발계획을 추진하고 있다. 제1단계(1991~1995)는 개발초기 단계로서 4개의 개발구를 중점 개발하여 중국인 및 외국인투자유치를 위한 여건을 조성하고, 제2단계(1996~2000)는 중점개발단계로 사회간접자본을 세속 확충하여 비교적 완비된 일차적 포동지구를 형성하고, 제3단계(2001~2010)는 전면적 개발단계로 외향적 경제를 중심으로 현대화된 공업기지와 금융, 무역, 과학기술정보의 중심지로 조성한다는 계획을 수립하고 있다.

연 도	내 용	비 고
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 당중앙과 국무원의 포동지구 중점개발 비준</li> <li>• 포동지구내 3대 개발구 공사 성립</li> </ul>	
1991	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남포대교 개통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 총투자액 : 8.2억원</li> <li>• 길 이 : 8.364km</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외고교개발구에 보세구 운영개시</li> <li>• 장강 고기술 개발구 설립</li> </ul>	
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포동신구 관리위원회 성립</li> <li>• 양포대교 개통</li> </ul>	
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동방명주탑 완공</li> <li>• 金茂大廈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상해 상징물(468m)</li> <li>• 중국 최고 높이 건물</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 上海信息港 프로젝트 개시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보통신인프라 구축 사업</li> </ul>
1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상해시 지하철 2호선 공정 개시</li> <li>• 생물·의약 과학기술 산업기지 결정</li> <li>• 중국과 외국회사간 합자회사 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대우와 선경이 중국업체와 합자회사 설립</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시티은행의 상해분행이 인민페 영업 시작</li> <li>• 포동국제공항 착공</li> <li>• 「상해포동 소프트웨어」 단지를 장강고 기술개발구에 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상해 GM자동차공사 금교개발구에 설립</li> <li>• NEC 전자공사가 金橋輸出工團에 설립</li> </ul>
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상해 국제회의센터 완공</li> <li>• 장강고기술개발구에 기술혁신 프로젝트 개시</li> </ul>	



### 3) 浦東地區 開發의 主要成果

상해시내 중심가인 와이탄과 남경로와는 황포강을 사이에 두고 최대 오지로 버려졌던 522km<sup>2</sup>의 포동지역은 홍콩을 능가하는 금융시장 건설이라는 중국의 21세기 야망을 갖고 개발한다는 청사진 아래 개발 10년을 맞은 지금은 금융과 벤처기술이 모인 황금지대로 부상하고 있다.

지난 90년 연해개방도시인 상해에 특구를 능가하는 포동개발계획을 발표했던 상해시는 최근 정보통신이 금융을 앞서나가자 재빨리 첨단정보산업 육성에 뛰어들었다. 상해를 정보화에서도 중심향으로 육성한다는 프로그램아래 벤처기업에 대한 대대적인 육성책을 내놓고 있다. 현재 100여개의 금융기관과 254개 다국적기업이 둥지를 틀고 있는 이곳 400여동의 고층빌딩에는 하루가 다르게 인터넷 등 벤처기업들이 속속 합세하고 있다.

양포대교, 남포대교, 연안동로해저터널, 양고로, 내환선 등 도시도로망 건설되고, 외고교 발전소, 능교수력발전소, 포동가스공장, 통신시설, 환경보호시설, 항구 등 기간투자 확대로 투자 환경이 개선되어 현대적인 도시면모 형성하였고, 포동국제공항, 지하철 2호선, 포동신식항, 심수항만, 외환선, 세기대도, 황포강관광해저터널, 동해천연가스 등 10대 기간시설 건설사업이 완성 되면 다가오는 21세기 세계 최대의 잠재시장인 중국진출의 창구로서 홍콩뿐만 아니라 싱가포르 동경을 능가하는 아시아 최고의 금융무역경제의 중심지로 부상할 것으로 예상된다.

실제로 아시아의 금융위기 동안에도 기간산업, 신기술, 금융·무역의 우선 발전전략과 국내 외시장의 자원·자금의 충분한 이용으로 아시아 금융위기 극복하며, 고도의 성장을 유지하였다. 상해시 GDP 중 포동지구의 비중이 1990년 8.1%에서 1999년 20%로 상승하였고, 해외개방으로 외자유치 확대하여 1999년 12월말 현재 69개 국가 및 지역에서 5,972건의 외국인 투자유치에 성공하였다.

금융·무역분야에서도 1999년말 현재 78개의 외국금융기관이 포동에 설립되었으며, 상해시 정부는 시내 10대 생산요소 시장을 포동지구로 이전을 적극 추진하고, 현재 산업기술거래소, 국

물 및 원유 등의 선물거래소, 부동산거래센터, 증권거래소 및 인재시장이 포동으로 이전을 추진하고 있다.

<표> 5대 중점개발구 성과

구 분	내 용
陸家嘴금융무역구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현재 200여개 이상의 대형건물이 완공 또는 건설 중이며, 외국금융기관과 대형 생산요소 시장이 입주</li> <li>• 중국업체와 외자업체의 본부가 입주하여 자본, 정보, 기술, 인재 및 물류·유통의 중심지로 부상</li> </ul>
金橋수출가공구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동차 및 부품, 전자정보, 현대통신, 가전제품, 생물의약 등 기간산업 분야에 대한 외자유치에 중점 노력 총 340건의 투자를 유치</li> </ul>
外高橋 보세구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보세구에는 3,900여개의 외국기업이 48억불을 투자하였으며, 연간 화물처리량은 770만톤이며, 매년 92만개의 컨테이너를 처리</li> <li>• 상해시의 삼항건설 계획의 일환으로 보세구내에 심수항 건설 1·2기 공정 완료</li> </ul>
張江高新기술단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물의약, 정보산업 및 기술혁신을 위한 주요 기지로 육성</li> <li>• 현재 50여건의 외국인 투자를 유치하였으며 개발속도가 가속화되고 있음</li> </ul>
合慶공업구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포동신구에서 가장 저렴한 지가와 임금으로 양질의 노동생산성 가능</li> <li>• 포동신공항 및 지하철2호선과 근접한 거리에 위치, 합경정부와 공업구주임이 한국업체 유치에 적극적</li> </ul>

### 3. 北京 中關村

#### 1) 개요

북경은 3천년 역사를 가진 중국의 수도이며, 중국 6대 수도의 하나이며, 중국의 정치, 경제, 문화의 중심지이며, 인구는 1,200만명이며, 만리장성, 자금성, 이화원등 수많은 역사의 유적지를 갖고 있는 중국 제일의 관광도시이다.

중관촌은 北京 북서쪽 海淀區에 위치하고, 지난 88년 중국에서 처음으로 첨단기술개발구로 지정되었으며 지금은 100km<sup>2</sup>의 광활한 지역에 7,000여개 크고 작은 업체들이 들어서 있다. 지역 내에는 北京大學·清華大學 등 73개의 대학들과 中國科學院 등 230여개의 연구소들이 산재되어 있고, 4,500여개의 첨단과학기술 관련기업들과 10만명에 달하는 기술인력이 상주하고 있는 명실상부한 중국 최고의 첨단과학기술 단지이다.

특히 「렌상」(聯想)·「팡정」(方正)·「쓰통」(四通) 등 중국의 대표적 IT 업체들이 이곳에

위치하고 있는 등 IT 관련기업들의 비율이 80% 이상을 차지하고 있어 중국 IT 산업의 요람으로 불린다. 중관촌이 중국의 실리콘밸리로 불리게 된 요인은 대표적인 IT업체인 연상(聯想)과 북대방정(北大方正)의 성공으로 꼽히고 있다. 또 중화망(中華網, china.com)에 이어 나스닥 등록이 유력한 인터넷 포털사이트 신랑(新浪, sina.com.cn), 망이(網易, netease.com), 서호(搜狐, sohu.com)의 성공도 상당한 기여를 했다는게 이들의 평가다.

中關村(海澱園) 지역의 99년 GDP는 北京市 전체 GDP의 8.37%, 공업생산액의 22.5%를 차지했을 정도로 막대한 규모를 자랑하고 있으며, 기업의 숫자·매출액 등이 매년 가파르게 증가하고 있다. 중관촌의 「테크노마트」라고 할 수 있는 해룡전자성(海龍電子城)에서 근무하고 있는 황진(黃進)씨는 중관촌 상가를 찾는 방문객이 하루에 적어도 100만명은 넘을 것"이라고 말했다.

최근에는 미국 실리콘밸리로 유학을 떠났던 최고급 두뇌들의 대거 귀국, 중관촌의 가능성에 힘을 실어주고 있다. 미국에서 귀국해 중관촌에서 창업에 나섰거나 IT기업에 취업하고 있는 사람은 약 1,000여명. 실리콘밸리의 중국계 기술인력이 1만여명으로 추산되는 것을 감안하면 이들이 갖고 있는 에너지를 짐작할 수 있다.

## 2) 개발추진 역사

중국정부는 中關村 지역을 21세기 중국의 첨단과학기술 산업의 메카로 육성하겠다는 확실한 의지를 갖고 중국 정보통신산업의 핵심기지로 집중 육성한다는 계획과 함께 앞으로 10년 동안 2,000億元(26조원)을 투입한다는 구상을 갖고 있다.

또한 중국정부는 同 지역에 등록된 중국·외국 첨단과학기술 관련 기업들에게 다음과 같은 다양한 우대혜택을 제공하고 있다. 同 지역의 기업들은 진출 첫해부터 3년간 면세혜택을 받을 수 있고, 이후에도 중국의 일반세율인 30%의 1/4~1/2 정도만 납부하면 되는 세금우대 조치를 취하고 있으며, 同 지역의 첨단과학기술 관련 기업들은 25%의 부동산 임대료 할인혜택이 주어진다.

중국정부는 IT 산업의 필수조건인 원활한 데이터통신망 제공을 위해 中關村 지역을 대상으로 하는 전용회선을 확보, 同 지역에 위치한 기업들에게 일반 임대료보다 25%~30% 저렴한 가격에 제공하고, 同 지역의 기업들에게 중국의 폐쇄적 호구제도에 구애받지 않고 인력을 확보할 수 있도록 北京이 아닌 다른 지방의 기술인력들이 이곳 기업에서 일할 경우, 합법적인 거주권을 인정해준다.

同 지역의 기업들 중 200만달러 이상의 제품을 수출하는 기업들에게는 '수출경영권'을 부여하고, 중국 정부는 IT 분야에 대한 투자뿐 아니라 각종 인프라 마련에도 적극 나서고 있다. 중관촌 외곽에 자리한 上地정보산업단지 조성은 이런 노력을 단적으로 보여주고 있으며, 이 단지에는 현재 聯想, 北大方正 등 중국의 내노라하는 업체를 비롯 미국의 IBM, GE, 일본의 미쓰비시 등

세계적인 기업들이 입주하고 있다.

그러나 첨단과학기술 관련 기업들이 上記 우대혜택을 받기 위해서는 中關村 科技園區 管理委員會에 기업등록을 해야하며, 이 경우 신청 기업은 사업계획서와 함께 보유하고 있는 기술 증명(특허 등)을 제출해야 하고, 기업구성 인원들 중 대학졸업 이상의 학력을 갖춘 고급인력이 1/3 이상을 차지해야 하며, 매출액의 3% 이상을 연구·개발비로 지출해야 한다는 管理委員會 측의 요구조건을 충족시켜야 한다. 또한 中關村 管理委員會에서는 등록기업들이 이러한 조건들을 준수하고 있는지 사업허가증 발급 이후 1~2년이 지나면 검열을 실시하고 있다. 전용 데이터 통신망을 설치 등 구체적인 사업계획서를 통해 사업허가증을 발급하고, 기업들이 사업내용을 확장·변화시킬 때 반드시 管理委員會에 상세히 신고하도록 한다든지 하는 조치들은 정부에서 기술전반을 통제하겠다는 의지를 갖고 있다.

연 도	내 용
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중국정부는 첨단과학기술의 발전을 촉진하기 위한 장기전략의 일환으로 중관촌을 제1호 첨단기술개발구로 지정</li> <li>• 지역내에 73개 대학들과 중국과학원 등 230여개의 연구소가 밀집</li> </ul>
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중관촌 과기원구를 설립하여 하이테크파크 건설, 인프라정비 및 해외의 중국인 유학생과 기술자 유치를 위한 투자환경 정비와 벤처기업들을 지원</li> </ul>
2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년말 현재 중관촌에는 8,224개의 기술계 기업이 등록</li> </ul>



### 3) 主要成果

중관촌에는 聯想, 方正, 四通 등 중국의 대표적 IT 업체들이 이곳에 위치하고 있으며 IT 관련기업들의 비율이 80% 이상을 차지하고 있어 중국 IT 산업의 요람으로 불리며, 中關村 지역의

99년 GDP는 北京市 전체 GDP의 8.37%, 공업생산액의 22.5%를 차지했을 정도로 막대한 규모를 자랑하고 있으며, 기업의 숫자·매출액 등이 매년 가파르게 증가하고 있다.

정부의 적극적인 지원에 힘입어 중관촌이 지난해 올린 매출은 864억원(11조2,300억원)에 달하여 초창기인 10년 전에 비해 무려 50배나 늘었고, 오는 2010년에는 6,000억원을 올릴 것으로 전망하고 있다.

특히 최근에는 미국 실리콘밸리로 유학을 떠났던 최고급 두뇌들의 대거 귀국, 중관촌의 가능성에 힘을 실어주고 있으며, 미국에서 귀국해 중관촌에서 창업에 나섰거나 IT기업에 취업하고 있는 사람은 약 1,000여명에 달하고, 실리콘밸리의 중국계 기술인력이 1만여명으로 추산되는 것을 감안하면 이들이 갖고 있는 잠재력은 매우 크다.

#### 4. 맺음말

중국의 인구는 통계상으로 13억이라고 하나 인구억제를 위한 산아정책으로 벌금을 피하기 위해 호적에 올리지 못한 “黑人”을 고려한다면 실제로 16억에 달한다. 최근 중국은 이러한 방대한 내수시장, 저렴한 인건비, 풍부한 인력공급 등 장기적으로 무한한 성장잠재력을 갖고 있으며, 정치적으로는 싱가포르식 “현인(賢人)독재” 모델을 추구하여 사회주의체제와 자유시장경제체제의 장점을 최대한으로 극대화시키는 정책을 펼치고 있다.

외국기업을 유치하려고 각종 인센티브 및 일괄서비스를 제공함으로써 외국기업에게 정치적 비용이나 개발비용을 낮춰줌으로써 기업환경 측면에서 우리나라보다 앞서 가고 있고, 실제로 포동지구에는 세계 500대 기업 중 유수한 70대 기업들이 입주하였으며, 제조업은 대부분 IT산업관련 기업들이고, 78개의 외국금융이 설립되었고, 또한 중국정부는 산업구조조정과 고도화에 유리한 신기술 및 하이테크기술을 보유한 외국기업의 투자유치에 적극 나서고 있으며, 첨단과학기술을 촉진하기 위한 장기전략을 수립 중관촌과 같은 첨단기술개발구를 적극 개발하고 있다.

현재로는 중국이 R&D 기반 및 기술축적의 미흡, 인재육성을 위한 양호한 환경요인 부족으로 IT산업 발전을 위한 인프라 구조가 취약하고, 중국제품의 경쟁력은 저임금을 바탕으로 한 가격경쟁력이라고 볼 수 있으나 북경 중관촌의 경우 북경대학, 청화대학을 포함한 70여개의 대학으로부터 매년 학부학생 3만여명, 대학원생 6,000여명이 배출되고 있으며 중국과학원을 필두로 하여 213개소의 연구기관, 8만명의 국가급 연구원, 30만명이 넘는 과학기술관련 인력이 밀집되어 있고, 미국 실리콘밸리로 유학을 떠난 최고급 두뇌들이 대거 귀국하고 있다.

또 하나의 인상깊었던 점은 대도시의 인구집중 방지를 위한 국가정책이었다. 중국은 인구억제정책을 유지하고 있으며, 규제정책을 경제적 비용과 연관시키고 있음은 우리가 다시 한번 주목해보아야 할 점이다. 중국에서는 소수민족을 제외하고는 아이를 하나 이상 낳을 때는 정부에 상당한 세금을 내야하고, 타 지역에서 북경시로 이주할 경우 상당한 비용을 정부에 지불해야 하

는데 이는 북경시의 개발에 대한 재원마련과 동시에 북경시로의 인구집중을 방지하는 효과를 추구하고 있으며, 시내의 차량공급량은 정부에서 정책으로 규제하고 있으며 자동차의 수요자가 많은 경우는 번호판을 경매에 부치고 있다.

또한 중국은 세계 각지에 퍼져있는 화교상권과 네트워크를 구축하고 있으며, 이것이 성공할 경우 중국의 경제력은 엄청나게 증대될 것이고, 정치적으로 사회주의체제를 유지하고 있다는 점은 개발초기에는 정책의 일관성, 실천성, 신속성으로 세계경제환경 변화에 빠르게 대응할 수 있는 장점으로 작용하고, 거대한 내수시장의 존재는 세계경제의 변화에 대한 대외의존도가 낮다는 장점을 가지고 있어 중국은 무한한 성장잠재력을 갖고 있는 것을 부인할 수 없다.

그러나 중국의 지속적인 성장의 관건은 자유시장경제체제를 도입하면서 정치적으로 사회주의체제를 얼마나 유지할 것인가 하는 정치적 안정성과 거점개발정책으로 몇 개의 큰 도시를 제외하고는 대부분의 국민의식의 저개발국가 수준인데 급격한 경제환경변화에 이들이 어떻게 적응하는가에 달려있다.

우리는 중국을 단순히 거대한 인구의 소비시장으로만 바라볼 것이 아니라 생산 및 소비시장으로서 정확히 파악할 필요가 있으며, 우리나라가 중국의 추적에서 벗어나기 위해서는 기술력을 선진국 수준으로 향상시키고, 산업구조의 고도화를 통한 지식기반경제로의 이행을 서두르는 길 뿐이라고 판단된다. 중국의 부상은 우리에게 커다란 시장이 주는 기회와 경쟁자로서 도전으로 받아들여야 할 것이며, 그러기 위해서는 중국과 우리의 현황을 정확히 분석하여 중국경제체제에 대한 정확한 이해를 바탕으로 대응전략을 수립하여야 할 것이다.

## 영원한 백제 여인... 도미의 아내

백제시대 서울 부근 작은 마을에 도미 부부가 살고 있었다. 도덕과 의리를 소중히 하며, 이웃에게 신망을 얻어 인근에 칭찬이 자자하였다. 또한 둘은 서로 금슬이 좋기로 소문이 났다. 도미의 처는 용모가 아름다운 데다가, 정절이 곧았기 때문이다.

아름다운 두 부부의 소문은 사람들의 입에 오르내리면서, 백제의 임금 개루왕에게까지 전해졌다. 왕은 도미 부인의 소문에 궁금중을 거둘 수가 없었다. 그리고 마침내 도미를 불렀다. 머리를 조아려 귀를 기울이던 그에게 임금의 말은 너무나 뜻밖이었다.

“내, 너의 소문을 익히 들었노라. 듣기로 너의 처가 그토록 아름답다 하는데, 내 이미 많은 미인들을 보았으나, 길모습이 아름답다 하여 마음까지 그런 여인을 보지는 못했노라. 너는 아내의 정절을 믿느냐?”

도미는 잘라 대답하였다. “믿사옵니다.”

왕은 비웃는 듯이 말을 받았다.

“무릇 사람들이 부인의 덕은 정절에 있다 하는데, 보는 사람이 없고 어두운 곳에서 그럴듯한 말로 꼬여내면 마음이 움직이지 않는 여자란 없는 법이다.”

그러나 아내를 믿는 도미의 태도는 굳었다. “사람의 마음이란 헤아리기 어렵다 하나, 신의 아내 같은 여인은 비록 죽는다 해도 변함이 없을 것입니다.”

왕은 소문난 도미부인의 미모도 탐이 나기도 했거니와, 또한 여인의 정조를 시험해보고 싶기도 했다. 왕은 그날 밤 거짓으로 일을 꾸며 도미를 궁궐에 머물게 하였다. 그리고 신하 한사람을 왕처럼 꾸며 도미의 집으로 보냈다.

한편, 도미의 아내는 홀로 남아 남편이 무사히 돌아오기를 기원하고 있었다. 그런데 문 앞에 나타난 사람은 남편이 아니었다. 말을 탄 화려한 차림의 남자가 수많은 시종들을 거느리고 서있는게 아닌가?

말을 탄 사내가 위엄을 갖춘 목소리로 백제의 왕이라 하며 말하기를,

“내 그대가 아름답다는 말을 들었노라. 그래서 도미와 내기를 하였고, 이제 내가 그대를 얻게 되었으니, 내일부터는 궁궐에 들어와야 할 것이다. 이제 그대는 궁인이고, 나의 아내가 된 것이다.”

그러나 도미의 아내는 남편이 자기를 결코 내기를 했을 적이 없음을 자신하고 있었다. 그녀의 생각은, 분명 남편에게 불길한 일이 생겼을 것이라는 예감으로 이어졌다. 그렇지만 우선 발등에 떨어진 위기를 면하는 것이 급한 일이었다. 여기에 생각이 미친 도미의 아내는,

“왕께서 농담을 하실 리가 없으니, 제가 감히 순종하지 않겠습니까? 대왕께서 먼저 방에 들어가 계시오면 제가 옷을 갈아입고 나오겠습니다.” 라고 말하였다. 그리고는 대신 계집종을 단장시켜 방으로 들여보냈다. 겨우 위급한 상황을 모면한 셈이었다.

그러나 곧 거짓임이 드러났다. 이 사실을 안 된 개루왕은 격분하였고, 궁궐에 불모로 잡혀있던 도미를 끌어내었다. 그리고 죄 없는 도미에게 잔인한 형벌이 내려졌다. 두 눈을 뽑아 버리고는, 그것도 모자라 조그만 배에 태워 강물에 띄워 보냈다.

도미의 아내는 하늘이 무너져 내리는 것만 같았다. 자신으로 인하여 사랑하는 남편이 만신창이가 되어 죽음의 길을 떠났으니, 이제 자신도 이제 살아야 할 의미가 없었다. 하지만 개루왕은 여전히 그녀의 아름다움을 탐할 뿐이었다. 왕은 도미의 아내를 잡아들인 것이다.

“네 남편이 죽었으니 정절이 무슨 소용이 있겠느냐? 이제 너는 내 것이니라.”

끔찍한 명령이었다. 하나 도미의 아내는 침착함을 잃지 않았다.

“이제 남편을 잃었으니, 한 몸 누구를 의지하겠습니까? 더욱이 백성된 처지로 왕명을 어찌 어길 수 있으



리까? 그렇지만 대왕을 모시기에 몸이 너무 더러우니, 목욕을 하고 다시 오겠습니다.”

도미의 아내는 밤이 이슬하자, 궁궐을 몰래 빠져 나와 강가에 이르렀다. 그리고 떠나간 남편을 생각하며 한참을 통곡하고 뉘이 나간 듯 앉아있었다. 그런데 홀연히 강물을 따라 작은 배 한 척이 점점 가까이 다가 오는게 아닌가? 얼른 배에 올랐다. 백제 땅을 빠져나갈 수 만 있다면, 배를 타고 가다 풍랑을 만나도 좋을 것만 같았다. 배는 정처없이 흘러 천성도라는 섬에 이르렀다.

이게 웬 일일까? 섬에 발을 디딘 그녀의 눈 앞에, 홀연히 남편이 나타났다. 부부는 얼싸안고 통한의 눈물을 흘렸다. 이제 가진 것이라곤 불편한 몸 뿐이었지만, 마음은 날아갈 듯 가벼웠다. 다시 만난 부부는 풀뿌리를 캐어 연명하면서 여기저기 떠돌아 다녔고, 마침내 고구려에 이르러 살다가 여생을 마쳤다고 한다.

이 이야기는 『삼국사기』와 『오륜행실도』에도 전해진다. 기록에는 ‘개루왕’이라 되어 있으나, 아마도 백제 21대 왕인 개로왕일 것이다. 도미의 전설은 몇 곳에서 전해진다. 『동국여지승람』에는 광주목[현 경기도 하남시 인근]에 ‘도미진’이 있다고 하며, 이곳을 도미의 눈을 빼 던진 나루라 하고 있다. 그리고 충청남도 보령시 오천면 소성리, 옛 수군절도사영이 위치한 곳에도 도미의 이야기가 전한다. 그리고 소성리에는 도미부인 사당[정절사]가 있고, 영정이 걸려있다.

마치 전라도 남원에 춘향의 사당이 있고, 경상도 진주에 아랑의 사당이 있는 것과 마찬가지로이다. 그리고 이제 춘향과 남원, 아랑과 진주는 뿔레야 뿔 수 없는 관계가 되어 버렸다. 전설이 연고를 가진 것이다. 그렇다고 한다면, 도미 부인의 이야기는 백제의 이야기요, 보령 땅이 고향이 된다.

한편 소설가 박종화는 도미 설화를 소재로 ‘아랑의 정조’란 글을 썼다. 그리고 최근 이 설화를 바탕으로 ‘몽유도원도’라는 영화가 제작되고 있기도 하다. 이제 우리는 보령을 도미 부부의 고향으로 만들어야 할 것이다. 문화에 관심을 가진 사람이라면, 그 추이에 주목할 필요가 있을 것이다. <충청학연구부>

## 산업디자인팀

충남발전연구원만이 가지고 있는 두드러진 특징의 하나는 바로 산업디자인팀이라는 부서가 있다는 것이다. 산업디자인팀은 충남발전연구원 설립 초기부터 지역의 이미지를 새롭게 변화시키며 미래로 앞서나가기 위한 구체적이고 실효성 있는 기능을 담당하기 위한 목적으로 편성되었다. 즉 시·군의 이미지와 지역 축제의 효과를 극대화 할 수 있는 이미지 개성화를 위한 역할도 도내에서 생산되는 농·특산물과 중소기업의 시장 경쟁력 향상을 위한 디자인의 실질적인 지원을 주요 기능으로 들수 있다.

이제 모든 분야의 기술수준은 일정한 한계에 이르렀으며 서로간의 우위나 차별성을 두기 어렵게 되었고, 이러한 차별과 우위를 구분짓게 하는 수단이 바로 산업디자인인 것이다. 미래는 산업디자인분야를 얼마나 유용하게 활용하는가에 달려있다 해도 과언이 아니다.

산업디자인팀에서는 충청도청과 주민을 위한 다양한 디자인 분야의 연구와 지원을 하고 있는데 그 기능을 자세히 소개하면 우선, 중소기업 디자인 홈페이지를 꼽을 수 있다. 도내의 중소기업을 대상으로 하는 디자인 지원사업은 기업의 디자인 실태를 진단하여 디자인 자문을 하며 디자인 개발 실무까지 지원하고 있다. 이 사업을 통하여 도내의 중소기업이 시장에서의 경쟁력을 갖추어 수출 증대에 기여하고 있다.

두 번째로 도·시·군의 산업디자인 육성과 정책제안을 들 수 있는데, 도·시·군의 지역 이미지 개선 사업이나 지역 축제의 활성화를 위한 이미지 표준화 작업, 최근에 추진되고 있는 지역 역사·문화 유산을 활용한 관광 기념품 개발사업 등을 꼽을수 있다. 지역 이미지 개선 사업은 충청남도의 이미지 통일화 사업에 이어 태안군과 부여군 이미지 통일화 사업을 수행했으며, 지역의 각종 축제행사 이미지 통일화 사업도 성공리에 마쳤다.

세 번째로는 도내 우수 농특산물의 디자인 개발 사업으로 도내에서 생산되는 우수한 상품의 경쟁력 제고를 위한 브랜드 개발과 상품 개발, 포장 디자인 사업을 수행하고 있다. 마지막으로 정보화를 선현한 도·시·군의 이미지와 수준 향상을 위한 행정디자인 지원으로 도·시·군에서 추진코자 하는 산업디자인 관련 지원사업 중 단기간의 시일이 소요되는 디자인을 무상으로 지원하고 있다.

산업디자인팀은 충남과 도민을 위해 다양한 사업을 발굴하고, 지역주민의 디자인 마인드 확산과 디자인환경을 만들기 위해 더욱 노력을 기울일 것이다.

권영현(산업디자인팀장)

### 중소기업 홈페이지 지원안내

- ° 대 상 : 충청남도에 위치한 중소기업으로 최근 5년동안 정부가 지원하는 디자인개발(KIDP)등을 받지않은 업체
- ° 분 야 : 포장디자인, 회사로고 브랜드디자인, 카탈로그디자인
- ° 신청서류 : 산업디자인개발지원 신청서 1부(양식)  
사업자등록증, 공장등록증 사본 각 1부,  
개발품목에 대한 설명자료
- ° 개발비용 : 총개발비용의 20%를 업체가 부담
- ° 신청기간 : 1,4,7,10월 10일
- ° 접수장소 : 각 시군 기업지원과  
충남발전연구원 산업디자인팀  
전화(042)841-9451,팩스(042)841-9452

### 산업디자인 실적

- ° 행정디자인지원(현안과제)

- 1년 평균 w100여건 디자인 수행
- ° 디자인 용역사업 실적
  - 충남 이미지 통일화 연구(CIP)외
- ° 디자인 홈닥터(중소기업디자인개발지원)
  - '97~'02년 총 40건