

여리초나 리 노 모

The Chungnam Review

특집/21세기를 여는 충남의 발전전략

● 특집 · 21세기를 여는 충남의 발전전략

지방화시대의 충남지역 발전전략/임양빈

지방정부의 자주재원확보방안 모색:

충청남도를 중심으로/윤성채

중소기업과 대기업간 협력 강화를 통한

충남의 경제활성화 방안 연구/박종찬

백제문화권 개발과 충남 발전/윤용혁

● 지역논단 · 지방화시대 충남의 주요과제

● 정책제언



충남발전연구원
Chungnam Development Institute


충남발전연구원은
세계속의
충남을 열어가는
Think-Tank로
최고의
전문연구기관을
지향합니다.

2	발간사	
4	창간축사 충청남도지사	
6	충청남도의회의장	
8	충남발전연구원 개원	
13	특 집 21세기를 여는 충남의 발전전략	
14	지방화시대의 충남지역 발전전략	임양빈
36	지방정부의 자주재원 확보방안 모색 : 충청남도를 중심으로 ..	윤성채
52	중소기업과 대기업간 협력 강화를 통한	
	충남의 경제활성화 방안 연구	박종찬
69	백제문화권 개발과 충남 발전	윤용혁
83	지역논단 지방화시대 충남의 주요과제	
84	충남지방자치의 방향과 과제	임도빈
94	충남의 환경개선 어떻게 접근할 것인가?	김철규
110	지방화시대와 사회복지 정책의 방향	김항규
116	문화전쟁시대의 지역문화	이왕기
121	정책제언 서해안시대와 환경보전	현재혁
129	개발과 보전의 조화	유상수
132	충남의 문화특성	정동찬
137	시사칼럼 여론의 끝	최종후
140	연구원소식	



안 승 주
충남발전연구원장

발 간 사

 늘날 우리는 더욱
밀접히 상호의존한
가운데 경쟁의 강도
가 그 어떤 시대보다 커지
는 국제여건과, 경제발전의
결과로 단순한 물질적 풍요
를 넘어 삶의 질에 큰 관심
을 갖게 되는 국내적 변화
에 직면하고 있습니다.

최근의 이런 국내외적 여건의 변화는 우리로 하여금 국제화와 아울러 지방화를 동시에 추구하도록 하고 있습니다. 밖으로는 세계로 문을 더욱 넓게 열어 세계속에서 경쟁하고 협력함으로써 경제를 비롯한 국가의 힘을 길러 나가는 한편, 안으로는 현대의 복잡하고 다양한 국민의 여러 욕구들을 그 해당지역에서 자치적으로 해결해 효율성을 높여가자는 것입니다.

저희 충남발전연구원은 이러한 시대적 변화 속에 우리 충남의 자치력 향상을 통한 향후 발전을 뒷받침할 싱크 탱크(Think-Tank)로 설립되었습니다. 우리 연구원은 충남의 각종 발전계획들을 심도 있게 분석하고, 평가해 합리적인 대안을 제시하는 역할에 충실하고자 합니다.

우리 자체 상임연구원들의 연구는 물론이고 충남에 관심을 가진 여러 객원 석

학 및 전문가들의 高見도 폭 넓게 수렴해서 우리 道政에 좀더 나은 대안들을 제시하고자 합니다.

이번에 저희 연구원의 첫 번째 사업으로 내놓는 이 『열린충남』誌는 우리 충남과 관련된 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등에 관한 여러 전문가의 글을 묶은 것입니다.

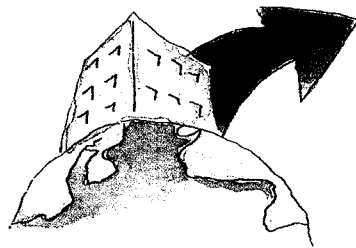
이 중 일부는 저희 연구원 개원 기념 심포지엄에서 발표된 글이며, 나머지는 엄선된 집필자들이 별도로 본 『열린충남』誌를 위해 기고해 주신 옥고들입니다.

앞으로도 본 연구원에서는 이 『열린충남』誌를 정기적으로 간행하여 충남에 애정을 가지고 계신 많은 분들의 열린 토론과 제안의 광장으로 활용토록 할 예정입니다.

끝으로 본 연구원의 설립에서부터 큰 관심과 배려를 해주신 심대평 지사님과 이종수 도의회 의장님, 그리고 시장, 군수님들께 감사의 말

씀을 드리며 앞으로도 저희 연구원에 많은 관심과 격려를 보내 주시기 부탁드립니다.

아울러 이번 『열린충남』誌 창간호에 기고해 주신 여러분들께도 각별한 감사의 말씀을 드리고자 합니다.





심 대 평
충청남도지사

창 간 축 사

21 세기는 정보화 사회·조산업시대가 될 것입니다.

정보와 지식, 기술이 힘과 부의 원천이 되고 지금보다 훨씬 빠르고 다원화된 사회가 열릴 것입니다.

하루가 다르게 변화하는 세계속에서 우리는 치열한

경쟁시대에 직면해 있고, 앞으로 지방화시대 정착의 과제를 안고 있습니다.

우리 충남은 그동안 소외되어 왔다고 생각하는 지역 개발부문에 있어 보다 활기찬 도약이 이루어져야 합니다.

도민들께서도 지금보다는 한단계 더높은 『삶의 질 향유』를 소망하고 있습니다.

앞으로, 충남의 개발은 개발과 보전의 조화속에 이루어질 것입니다.

지역개발에 있어 장기적인 이상은 늘 현실적인 과제와 상충되고, 개발과 환경보전은 서로 상반되는 속성을 띠고 있습니다.

전체와 부분, 보편성과 특수성, 일반성과 전문성 등도 함께 추구해야 할 상반된 방향들입니다.

이들을 어떻게 적절히 조화시켜 적정한 수준으로 발전시켜 나갈 것인가는 바로 우리 스스로에게 부여된 숙제들입니다.

90년대 들어 우리 충남은 지역개발에 있어 도민들께서 희망과 기대를 가져도 좋을만큼 대내외적 여건이 크게 호전 되었습니다.

서해안시대의 개막과 함께 대단위 국가공단 개발, 국내 굴지 기업들의 공장입지 등으로 활기찬 미래의 고장이 되고 있습니다.

궁극적으로 지역개발의 이익은 지역사회와 도민들의 몫이 되어야 합니다.

충남지방정부의 「4대 권역별 개발계획」은 바로 이러한 우리의 의지를 담고 있습니다.


주어진 여건을 최대한 우리의 것으로 끌어들이는 노력을 함으로써, 균형있는 지역발전과 도민들의 삶의 질적 수준향상에 기여하고자 합니다.

충남발전연구원은 이러한 도민들의 뜻과 소망을 이루기 위해 설립된 전문연구기관입니다.

최신의 경영기법을 개발

하고, 지방정부가 필요로 하는 중·장기 발전전략을 제시하게 될 것입니다.

이러한 충남발전연구원의 연구결과를 도민들께 소상히 소개하고 알리는 『열린충남』이라는 연구논문지를 금번에 발행하게 된것은, 참으로 뜻깊은 일입니다.

새로운 충남시대를 열기 위한 가치높은 전문 연구지로서 평가받고 도민들로 부터 사랑받는 『열린충남』이 될 수 있도록 알찬 성장과 정진을 기대합니다. 





이 종 수
충청남도회의회장

창간축사

본격적인 지방화시대에 부응하여 우리 충남의 지역발전 전략구상을 목표로 발족한 충남발전연구원의 무궁한 발전과 더불어 『열린충남』誌 창간을 진심으로 축하드립니다.

우리는 지금 정보화시대

에 나아가고 있으며, 정치, 경제, 문화, 사회의 일반적인 변화와 함께, 이에 대응하기 위한 노력이 그 어느 때보다도 더 절실히 요구되고 있습니다.


따라서, 우리지역의 살림은 지역사회주민의 힘으로 자율과 책임하에 꾸려나가는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠습니다.

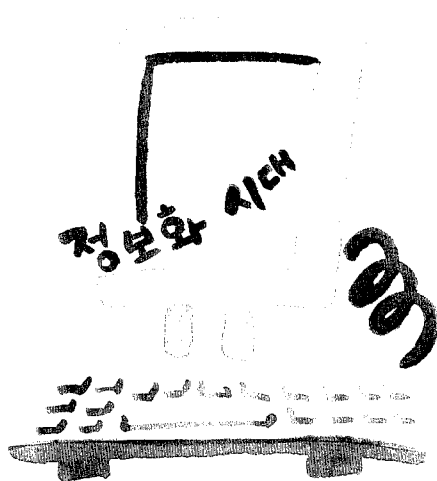
앞으로 충남발전연구원은 우리지역의 발전과 미래 충남의 청사진을 제시할 두뇌기관으로서, 충남의 문제를 올바르게 알려주고 바람직한 해결방향을 제시해 줄 시대적 사명과 역할이 매우 크다고 봅니다.

서해안시대의 주역인 충남의 발전계획은 각계 전문가의 다양한 의견과 축적된 전문지식을 통한 보다 장기적이고 미래지향적인 방향으로 제시되어야 하겠습니다.

이번에 창간되는 『열린충남』은 우리지역의 문제점들

을 하나하나 밀도있게 분석
하여 해결방향을 제시해 주
는 심도있는 토론의 장으로
펼쳐지길 바라며, 아울러 충
남의 개발문제가 더욱 입체
화되고 체계화되어 200만 도
민의 공감대를 형성할 수 있
기를 바랍니다.

끝으로, 충남발전연구원의
무궁한 번창과 발전을 기원
하며 앞으로 『열린충남』誌가
충청인의 욕구를 충족시키
는 지방자치시대의 훌륭한
연구지로 성장해 나가길 기
대합니다. 



개

원

충
남
발
전
연
구
원

개원사

설립연혁 및 조직

기능 및 연구과제

96년도 연구 사업계획

개 원 사

오늘 『충남발전연구원』의 뜻 깊은 개원식에 바쁘신 가운데에 참석해 주신 김용태 내무부장관님, 김한곤 충청남도지사님, 백승탁 충청남도교육감님, 김용래 충남발전협의회회장님, 정문화 한국지방행정연구원장님, 그리고 내·외 귀빈 여러분께 깊은 감사를 드리면서, 일일이 소개해 드리지 못하는 송구스런 마음을 양해해 주시면 고맙겠습니다.

우리는 지금 국내외적으로 급속한 변화의 소용돌이가 이는 매우 중요한 역사적 전환기에 살고 있으며 이러한 변혁의 시대에 우물안의 개구리가 되지 않도록 도정의 모든 분야에 체계화 개념을 적극 도입하여, 경쟁력을 키워 나가야 할 때라고 봅니다.

그동안 우리충남이 『서해안시대의 개막』에 발맞추어 국가경쟁력 제고에 견인차 역할을 해 온 것도 사실이지만 지역특성에 맞는 독창적인 정책개발과 국제

환경변화에 대응할 만한 경쟁능력 배양에 다소 소홀히 해 온 것도 부인할 수 없는 사실이라 하겠습니다.

바로 이러한 시점에 지역특성에 맞는 미래지향적인 정책개발을 제시하고 세계화·지방화에 능동적으로 대응하며 각종 정책을 수립하는 충남지역의 독자적인 연구기관을 설립하게 된 것입니다.

이제 전 세계가 『지구촌사회』로 변하는 세계화·개방화시대에는 『경쟁과 협력』이라는 불가피한 생존원리가 우리 앞에 직면해 있습니다.

우리충남은 『서해안시대』의 동북아 경제권역에서 새로운 주역으로 발돋움 할 수 있는 전초기지로서의 입지여건을 충분히 갖추고 있습니다.

따라서 본 연구원은 국가종합개발계획내에서 충남이 필요로 하고, 지역주민이 요구하는 지역문제를 국가의 장기적인 계획과 연계하여, 독자적인 개발 전략과 정책을 수립해 나갈 계획입니다.

특히, 주민자치의 본질인 지방화시대가 전개되면 가장 중요


한 변화는 지방자치단체간의 경쟁일 것입니다.

따라서, 지방발전의 논리는 주민참여에 의한 상호경쟁이기 때문에 지방간의 경쟁에서 이기기 위해 충남의 창의적이고, 독창적인 정책과 시책을 개발하는데 최선의 노력을 다하겠습니다.

또한, 충남의 발전잠재력을 효율적으로 개발하는 계획·정책을 수립함으로써 지역의 균형발전과 경제진흥, 그리고 도민의 삶의 질 향상을 위해 진력하겠습니다.

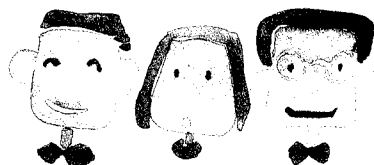
본 연구원이 우리지역을 대표하고, 나아가 지역발전을 앞당기는 구심체가 될 수 있도록 전 직원과 함께 최선의 노력을 다하겠습니다만 내·외 귀빈 여러분께서도 많은 협조와 지도를 하여 주시길 부탁 드리겠습니다.

끝으로, 바쁘신 가운데에도 불구하고 충남발전연구원 개원식에 참석해 주신 내·외 귀빈께 거듭 감사를 드리면서 개원인사에 가름코자 합니다.

감사합니다. 

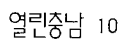
1995년 6월 15일

충남발전연구원장
안 승 주



[illegible]

- | | |
|-----------|-----------------------|
| 94. 11. 3 | 충남발전연구원 설립 기본계획 확정 |
| 95. 1. 5 | 충남발전연구원 육성조례 제정공포 |
| 95. 2. 29 | 발기인 구성 및 창립총회 개최(21명) |
| 95. 3. 22 | 법인설립허가 신청 |
| 95. 4. 14 | 연구원설립 허가 |
| 95. 5. 4 | 연구원설립 등기 |
| 95. 6. 9 | 제1차 임시이사회회의 개최 |
| 95. 6. 15 | 개원식 |
| 95. 7. 18 | 연구자문위원 위촉 및 제1차 회의개최 |
| 95. 8. 21 | 신임연구원 5명 임용 |
| 95. 8. 22 | 제2차 임시이사회회의 개최 |



기 능 및 연구 과 제

■ 연구기획실

- 연구실의 연구조정 및 기획업무
- 지역의 장단기 개발사업계획 연구
- 충남도 투자기관의 경영진단 및 발전방안
- 국내외 연구기관과의 공동연구, 정보교류
- 지방행정 확충과 주요 현안과제에 관한 조사·연구
- 관광자원 개발 및 운용에 관한 조사·연구
- 각종 연구관련 정보 수집 및 관리·분석
- 연구원 각종 출판물 발간

■ 지역개발실

- 지역특성에 맞는 미래지향적 지역개발방향 제시
- 지역발전을 위한 현안 문제 파악 및 해결방안 모색
- 도시개발 및 농어촌종합발전 계획 연구
- 사회간접자본시설 확충방안
- 의료·보건·교육 등 지역의 사회복지 정책
- 주민의식조사를 통한 주민의 욕구분석 및 사회문제 발굴
- 지역주민의 복지수준향상에

관한 실증 연구

- “삶의 질”향상을 위한 충남의 복지정책 방향 설정
- 사회복지 재원 확충을 위한 지방세 발굴 방안
- “신복지기획단” 복지정책의 지방화(localization)

■ 산업경제실

- 지역의 중장기 개발계획과 지역경제 활성화 정책
- 지역의 경제지표 개발
- 지역경제 동향의 조사·예측
- 각 산업부문별 관련정책 연구
- 중소기업 지원방안 및 농어촌 개발전략
- 환경·수질·대기보존 조사연구
- 충청남도의 환경정책 추진방향 파악
- 각종 환경자료의 수집 및 분석
- 종합적인 환경개선 종합계획 방안 모색

- 기초자치단체에 대한 연구 지원체계 구축 및 자료 정보 지원체계 강화
- 연구원 기금의 확충으로 자립화를 도모하고 우수 연구요원의 확보로 연구역량 강화
- 연구조성사업의 활성화를 위한 산·학·연 연계체계 구축

■기본연구사업

〈연구기획실〉

- 지역사회주민의 생활 및 의식 조사분석
- 충청남도 지역총생산 현황 및 추계분석
- 충청남도 사회지표 개발과 결과분석
- 〈지역개발실〉
- 충청남도 제2차 건설종합계획의 평가 및 수정
- 백제문화권 특정지역 종합개발계획의 평가 및 수정
- 충청남도 지역특성별 특화산업 육성방안
- 충청남도 지역사회복지정책 수립

〈산업경제실〉

- 사회변화에 따른 지역산업구조의 개편요인과 필요성
- 아산 국가공단이 지역경제에

미치는 영향

- 폐기물 매립장 적지선정에 관한 연구
- 금강 수질오염 저감대책

■연구조성사업

〈학술관련사업〉

- 정기심포지엄 1회 : 10월중
- 지역현안문제 세미나 4회: 분기별(3, 5, 8, 11월)
- 시·군지역 순회 워크숍 6회: 격월(1, 3, 5, 7, 9, 11월)

〈발간사업〉

- 『열린충남』지 4회: 계간(3, 6, 9, 12월)
- 기본연구보고서 2회: 부정기(4, 10월 전후)
- 『지역발전연구』지 1회: 연간(9월)

〈지역동향분석 및 편집홍보사업〉

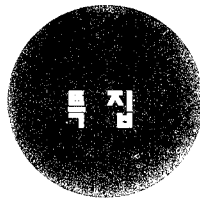
- 지역동향 6회: 월간
- 홍보물(브로셔) 제작, 연구출판물 발송

〈교류협력사업〉

- 국내 연구기관 교류
- 외국 연구기관 교류 및 자료 수집
- 시·군행정기관과 정기적 교류

■기본방향

- 지방화 시대에 부응하는 충남의 중·장기 개발전략 수립을 위한 기초연구조사

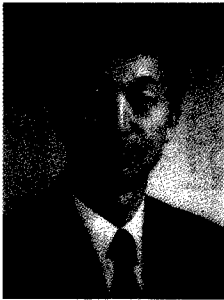


21세기를 여는 충남의 발전전략

- ❶ 방화시대의 충남지역 발전전략/임영빈
- ❷ 방정부의 자주재원 확보방안 모색 : 충청남도를 중심으로/윤성채
- ❸ 소기업과 대기업간 협력 강화를 통한 충남의 경제활성화 방안 연구/박종찬
- ❹ 제문화권 개발과 충남 발전/윤용혁

지방화 시대의 충남지역 발전전략

임 양 빈
건양대학교
건축공학과 교수



1. 서론

지방화 시대가 개막되었다. 지난 30여년간 개발의 시대는 중앙의 논리가 지배하던 시기였으며 그 논리 한 가운데는 보편성이라는 개념이 자리 잡고 있었다. 지금까지의 지역개발 정책은 공급자인 중앙정부의 논리에 의해 추진되었고 지방 스스로 노력하고 창의력을 발휘하는 데 한계가 있었다. 그러나 지방자치라는 환경을 맞이하여 지방의 주체들은 새로운 추진 전략을 마련해야 하고 이는 지역성이라는 개념으로 정리할

수 있다. 자치의 시대를 지배하는 법칙은 경영의 법칙이 될 것이며 자치 역량의 제고라는 새로운 추진 전략을 가지고 지역개발에 임할 때 비로소 자치시대의 참된 면모를 갖게 될 것이다.

앞으로 지방자치시대의 개발은 중앙의 시책에 일방적으로 의존하거나 기업의 이익에 기울어진 개발형태는 있을 수 없게 된다. 지역의 개발은 지방 주민의 생활공간을 정비하고 생활의 질을 개선하는 데 기여하는 방식으로 전환되어야 할 것이다. 또한 세계적 추세인 지속가능한 개발(sustainable development)이 상위 개념으로 자리 잡을 때 다음 세대를 위해서도 자원의 고갈 없이 개발이 지속될 수 있을 것이다. 이는 환경과 개발의 조화를 뜻하며 급격한 개발로 인하여 가속화되는 자연 환경의 파괴를 완화하기 위한 노력이 필요함을 의미한다.

또한 각 지역에는 과거에 비할수 없는 강한 개발욕구가 지자체시대를 특징짓게 되며 이는 곧 지역실정에 맞는 유형·무형의 자기 상품을 생산하는 것으로 귀착된다. 지역개발을 비롯해 지방화나 지역특화전략도 지역을 어떤 성격을 가

진 기업집단으로 만들어 나갈 것인가에 대한 장기적인 비전을 바탕으로 세워져야 할 것이며 지역간의 경쟁, 세계와의 경쟁에서 이기기 위해서는 지역 경제의 활성화 방안을 모색해야 할 것이다.

이러한 상황에서 본 연구는 지방자치시대의 개발여건 변화와 발전 잠재력을 검토하고 이를 국토의 중심과 서해안권에 자리한 충남권에 확대·적용시켜 발전 가능성을 살펴 보고자 한다. 이를 통하여 새로운 환경을 맞이한 충남지역이 신산업지대로서 국토의 균형개발과 지역민의 생활개선을 이끌어 나아갈 개발모형과 정책과제를 제시함으로써 지방자치시대에 적합한 지역개발의 추진 전략을 모색하고자 한다.

2 지방화 시대의 예상되는 여건 변화

지방자치가 실시됨에 따라 지역개발 분야에서 예상되는 변화 요인으로는 공공부문의 역할 재정립, 민간의 창의력 활용, 개발행정의 분권화, 지역개발의 광역화 등을 들 수 있다. 이들의 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

1) 공공부문의 역할 재정립

지방화시대의 도래에 따라 지방자치단체 주도의 지역개발을 추진하기 위해서는 지방자치단체의 역할을 강화하는 것이 중요한 사항이다. 기업활동 및 지역개발과 관련한 행정서비스의 개선, 재정지원, 공업입지확보 등을 통해 기업활동을

뒷받침하는 것이 지방자치단체의 우선적인 임무이다. 지방자치단체가 해당 주민과 함께하는 창의적 노력과 지역간 경쟁을 통해 지역개발역량을 최대한 발휘할 수 있도록 그 기반을 닦아 나가야 한다. 그러나 이 과정에서 중앙정부의 발상의 전환이 요구된다. 중앙정부는 지방의 개발을 촉진할 수 있는 제도정비 등 지원수단을 확대해야 만이 지방자치단체 주도의 지역개발이 가능해지며, 중앙정부는 지역개발 및 기업활동지원과 관련된 각종 권한을 대폭 지방으로 이양하여 개발주도의 지역발전이 추진될 수 있는 여건을 조성하는 일이 선행되어야 한다. 또한 지역개발사업 및 지방에서의 기업활동에 대해 금융, 세제상의 지원을 확대하고 여러 지역에 걸치는 광역간선도로, 광역용수시설 등 기반시설을 우선적으로 설치하고 지역발전의 초석이 되는 인력양성, 산업정보지원을 강화하여 지방의 기업활동여건을 개선하는 일을 지원하고 이를 위해 지역개발에 직접 지원할 수 있는 재원을 지속적으로 확대할 필요가 있다.

한편, 지방산업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안으로 고급인력의 확보를 들 수 있으며 이를 위해서는 지방자치단체와 대학 간의 연계체계가 갖추어져야 할 것이다. 지역 대학에서 배출되는 인력이 지방자치단체에서 근무할 수 있도록 여건을 마련하고, 지방공무원의 재교육장으로서 지역대학을 활용하는 상호보완적 관계가 형성되도록 공공부문에서 주도적인 역할을 담당해야 할 것이다.

2) 민간의 창의력 활용

지역발전을 위한 소득기반조성 및 도로, 항만 등의 기간시설 확충을 위한 국가재정능력의 부족을 극복하기 위하여는 민간의 적극적인 참여가 불가피하게 된다. 이는 단순히 정부 재원의 부족을 메꾸기 위한 재원조달 차원을 넘어 민간의 창의와 경영기법도 동시에 활용할 수 있는 적극적인 민간 참여방안이 강구되어야 한다. 최근에 정부에서는 지방자치제도에 따라 활성화될 민간자본유치를 위한 법적인 장치를 마련한 바 있다. 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법과 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 대한 법률이 그것이다.

본격적인 지방화시대를 맞아 그동안 서울 등 수도권 중심의 경영전략을 펴왔던 대기업들이 지방화시대에 걸맞는 각종 지역 밀착형 경영전략을 도입하는 등 발빠른 대응을 하고 있어 주목되고 있다. 삼성·현대·LG·대우 등 대기업들은 앞으로 각 지역별로 특화된 경영전략이 필요하다는 판단 아래 각 지역에 분포된 사업장 및 계열사를 유기적으로 관리하고 지역실정에 맞는 자치경영 및 홍보활동, 지역정보 습득 등을 위해 기존 지역 본부제를 확대하거나 새로운 지역자치 경영제도를 도입하고 있다. 그동안 호남, 중부, 영남, 수도권 등 포괄적인 의미에서 지역본부제를 실시하고 있던 LG그룹의 경우 이 제도를 확대·세분화 해 보다 효과적인 지역 자치경영을 추진하고 있다. LG는 인천·경기, 충북, 대전·충남, 전북, 광주·전남, 대구·경북, 경남, 부

산, 강원, 제주 등 전국을 10개 지역본부로 나눠 지역내 정보교류체제를 구축하고 해당 지역특성에 맞는 경영전략을 추진하고 있다. 삼성그룹은 전국을 경기·중부·경북·호남·부산·영남 등 6개 지역으로 구분하고 각 지역별 지역장을 선임하는 지역장 제도를 도입하고 있다. 삼성은 이 지역장제도를 통해서 그룹을 대표해 지역내 사업장간의 유기적인 협력을 도모하는 사업장 재배치, 지방공장 확충 등 지역별로 특화된 경영전략을 추진한다는 방침이다.

이같은 지방화 전략은 정부의 잇따른 지방기업 우대 및 육성 방침(공단 분양가 인하, 세금감면, 지방신용보증기금 신설 등)과 맞물려 앞으로 더욱 확산될 전망이다. 공장 신증설·지역개발사업 등에 관한 각종 권한이 중앙에서 지방정부로 넘겨지는 힘의 이동이 예상됨에 따라 기업활동의 성패에도 영향을 미칠 것이다.

3) 개발행정의 분권화

지방자치단체의 개발행정이 효율적으로 운영되기 위해서는 무엇보다 분권화가 이루어져야 한다. 지금까지의 지역개발은 중앙정부 주도로 추진되어 왔으나 재정의 부족 등으로 인해 충분한 성과를 거두지 못하였다. 지방자치단체에서도 장기 개발계획을 수립하지만 구체적 실행 수단을 확보하지 못하고 국가계획과의 연계가 결여되어 있어 실효성없는 단순한 청사진에 불과하였음이 사실이다. 또한 개발기능은 중앙행정기관에 집중되어 있어 지방의 자율성이 저해되었고,

〈표1〉 4대 그룹의 지방화전략

그 룹	원 칙	주 요 내 용
삼 성	전국을 6개지역으로 나눠 지역장제도를 도입하고 사업장을 재배치	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 부산·경남 - 승용차공단 조성 ▲ 전남·광주 - 가전라인 이전 ▲ 충남아산 - 첨단전자공단 조성 ▲ 군산·장항 - 기계·플랜트기지 조성 ▲ 대구·경북 - 상용차단지 조성
현 대	공장설비를 가능한 한 전국적으로 분산시키는등 지방화 추진	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 전남울손 - 현대자동차·정공·강관 및 미포조선 등이 들어설 단지조성 ▲ 전북완주 - 연산 10만대규모의 상용차공장 건설 ▲ 충남인주 - 연산 30만대규모의 승용차공장 건설
LG	전국 5개권역에 19개의 지역협의체를 구성하는 등 지역밀착전략	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 호남지역에 95년까지 1조6천억원, 2000년까지는 5조원을 투자 ▲ 충북지역에 2000년까지 6조8천억원을 투자 ▲ 96~2004년중 사회간접자본관련 8개 대형 개발프로젝트를 선정, 추진
대 우	전국 주요사업지역에 지역별협의체를 구성하고 지역별특화전략 추진	<ul style="list-style-type: none"> ▲ 부산·경남 - 섬유·자동차·중공업·조선중심 ▲ 대구·경북 - 전자·통신·자동차·중공업중심 ▲ 광주·호남 - 가전·중공업·자동차중심 ▲ 중부권 - 전자·자동차·부품사업중심

자료 : 중앙일보 경제면, 1995년 3월 28일.

시·군의 재정자립도가 전반적으로 낮아 자체계획에 의한 지역개발 투자여건이 미비되었다.

세계화·개방화의 흐름에 따라 지방정부는 능동적으로 조직운영의 유동성과 의사결정의 신속성 등을 갖추어야 할 것이다. 지방정부의 의사결정에 있어서 광역적인 영향을 미치는 사안을 제외하고는 지방정부에 위임하여 신속한 의사결정이 되도록 한다. 이를 위해서는 정보의 집약화, 의사결정체계의 전산화 등이 선행된 가운데 의사결정에 필요한 상당량의 적합한 정보를 지방정부가 보유하고 있어야 하며 의사결정을 얼마

나 효과적으로 수행하였는가를 평가할 수 있는 척도를 마련함으로써 지속적인 개발행정이 이루어져야 할 것이다.

지방자치제의 실시에 따라 지역개발에 대한 수요가 더욱 크고 다양하게 나타날 것으로 전망되므로 이를 수용하기 위한 여러가지 개발행정체도의 정비방안이 적극적으로 모색되어야 한다. 지방행정제도 가운데 우선적으로 개선되어야 할 것은 각종 개발권한의 지방배분을 더욱 확대하는 것이다. 기본적으로 지역개발과 관련한 업무로서 자치적 성격을 띤 것, 현지 집행적인 것, 고

유 사무화 함으로서 주민편익이 증진되며 집행 능률이 향상되는 것 등의 업무는 지방으로 이양하는 것이 바람직 하다. 또한 개발계획의 수립 권한은 지방자치 단체장에게 부여하고 지방의회 의 의결을 거치도록 하며 중앙정부나 상급 자치 단체는 개발계획이 다른 계획과 저촉되는지를 검토하기 위한 승인권만 갖도록 하여야 한다. 동시에 토지이용계획의 결정변경권을 도지사 등의 지방자치단체장에게 이양함으로써 지역개발 행정의 신축성과 다양성을 확보하도록 한다.

지방화시대에는 지역개발정책의 수립에 주민 참여를 폭넓게 보장하여야 한다. 지역개발 계획 및 정책은 그 목적이 주민의 복리증진에 있으므로 당연히 주민의사에 기초하고 그 효과는 주민 생활에 귀속하도록 하는데 있다. 지역개발정책의 수립과 집행과정에 있어서 주민의 참여는 공무원 및 전문가 위주로 추진되는 과정에서 발생하기 쉬운 오류와 갈등을 예방하고 주민의 중지를 모아 계획 목표를 구체화 하는데 있다.

4) 지역개발의 광역화

오늘날 일정 지역의 행정구역을 넘어서 인구와 물자 및 자원의 이동이 활발하게 일어나고 있다. 이러한 도시권의 외연적 확대는 도시와 주변지역 간의 긴밀한 협조를 요구하게 된다. 지역개발에서도 행정구역을 넘어서 교통망, 상하수도, 산업 입지, 택지개발, 환경보전 등의 사업을 추진해야 할 필요성이 더욱 높아지고 있다. 21세기 동북아 경제권시대에 대응하는 해양지향적 국토축을 형

성하고 거점지역의 개발을 촉진하기 위해서는 지방의 대도시와 산업기지를 핵으로 하여 인근 지역을 묶어서 종합개발하는 지방광역권 개발전략이 지역개발전략으로 선정될 수 있다. 이에 대한 배경은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 국제화시대에 능동적으로 대응하고 지방을 과감하게 육성하여 국가 경쟁력을 극대화하기 위해 단계적으로 개발효과가 큰 지역을 대상으로 투자역량을 집중시켜 나가는 거점전략을 추진하기 위해서이다. 둘째, 인근 여러 지역을 통합하여 개발함으로써 지방자치체가 본격적으로 실시됨에 따라 필연적으로 발생할 지역이기주의를 극복하기 위해서이다. 셋째, 교통 및 통신망의 발달에 따라 행정구역을 넘어 경제권 차원의 효율적 개발을 추진하기 위해서이다. 넷째, 공항, 항만, 고속도로, 산업기지 건설여건 등이 상대적으로 양호한 지역을 중심으로 한태평양시대에 부응하는 세계화를 촉진하기 위해서이다. 다섯째, 정부 투자역량의 한계성을 극복하기 위해 개발 잠재력이 우수한 지역을 대상으로 민간의 자본과 창의를 개발사업에 도입하여 국토균형개발을 조속히 가시화하기 위해서이다.

지역개발의 특성에 따른 광역권의 공간적인 권역을 설정해야 하는데, 이에는 지방 대도시와 인근 지역을 포함하는 광역 대도시권이 포함되며, 항만, 대규모 공업기지, 배후도시를 포함하는 신산업지대권이 광역권으로 설정될 수 있다. 특히 가급적 바다를 보유하고나 바다에 쉽게 접근할 수 있도록 해양지향적인 광역권을 설정하기 위해서는 국토 3면이 바다인 점을 활용하여 서

해안축, 남해안축, 동해안축을 개발하고 이들 축상에 광역권을 배치하여 종합적으로 개발하는 전략추진이 효과적일 것이다. 이에 따라 7개의 광역권(부산-경남광역권, 대구-포항광역권, 광주-목포광역권, 대전-청주광역권, 아산만광역권, 군산-장항광역권, 광양만광역권)을 설정하고 권역별로 구체적인 계획이 수립되고 있으며 이 가운데 아산만권, 대전-청주권, 군산-장항권이 충남지역의 개발계획과 관련을 맺고 있다.

3. 충남지역의 발전 잠재력과 문제점 분석

1) 대덕연구단지와의 연계개발

21세기를 눈 앞에 둔 현 시점에서 첨단산업 육성과 과학기술의 개념을 지역개발과 연계하는

방안은 지역발전과 산업구조를 고도화하기 위한 주요 골격으로서 새로운 지역개발 전략으로 부상하고 있다. 이는 국토계획차원에서 지역의 성장 기반을 조성하고 인구 및 산업의 분산을 꾀할 수 있으며, 지역계획차원에서는 지방화시대를 맞이하여 지역발전의 기반을 구축하는 동시에 연구기반시설이 입지한 지역을 모체로 한 과학기술에 바탕을 둔 지역개발을 전개해 나갈 수 있다는 점에서 장래 충남지역의 발전과 산업구조의 쇄신을 위한 논의의 주요 내용으로서 구체적인 실천 방안을 모색해야 할 것이다.

우리나라에서는 1973년 834만평의 부지에 과학기술의 연구 및 개발을 통한 과학기술의 독자적인 개발 능력을 확보하기 위하여 대덕연구단지 조성에 착수했다. 당초 특수 연구기능을 갖춘 도시로 구상하였으나, 1983년에 대전을 모도시로

〈표2〉 광역권별 개발방향

광역권	개발방향
아산만권	<ul style="list-style-type: none"> 수도권의 산업 및 인구를 분산 수용 인천항 기능을 대체하는 아산항 개발 아산항, 국가공단, 경부고속전철, 서해안고속도로 등 개발중인 기반시설과 연계되는 지역개발사업 추진으로 자족생활권 형성 천안신시가지 및 평택, 당진, 아산에 새로운 배후도시 건설 동서축고속도로 (당진-대전, 안중-안성 등) 확충으로 남북위주의 교통망 체계 개선
대전 - 청주권	<ul style="list-style-type: none"> 둔산행정타운의 완결로 수도권 중추관리기능의 분산 수용 대덕연구단지와 연계하여 생산기술의 축적과 첨단산업, 정보산업 육성 EXPO시설, 중부내륙의 관광자원을 연계하여 국제적 회의산업과 관광산업 육성
군산 - 장항권	<ul style="list-style-type: none"> 군장신항, 지역공항, 텔레포트의 확충으로 대중국 교류거점 구축 군장국가공단과 배후도시의 단계적 개발로 신산업지대 형성 군산과 장항지역의 기능적 통합을 위한 시설투자와 연계개발

자료: 국토개발연구원, 세계화·지방화에 대응한 국토개발전략, 1995. 1.

한 단지개념으로 그 성격을 수정하였다. “연구, 교육, 산업, 주거” 등이 조화된 중추적인 과학공원도시로 건설·육성함으로써 2000년대를 향한 창조적 과학기술 기반을 형성하고 앞으로 조성될 각 지역별 과학산업 연구단지와의 연계·운영을 통하여 균형있는 지역개발을 선도하기 위하여 조성된 대덕연구단지는 과학기술과 지역개발을 연계하는 새로운 개발전략으로서 충남지역의 발전 방향을 모색하는데 있어 한 축을 형성하고 있다.

이러한 상황에서 충남지역은 상대적으로 첨단산업 육성의 여건이 유리하다 할 수 있으나 현재 추진되고 있는 서해안권역의 공업단지 위주의 산업정책은 충남이 지닌 입지상의 우위를 충분히 활용하지 못하는 것으로 볼 수 있다. 충청남도는 지방공단 가운데 청양 첨단산업단지를 첨단 신소재 및 항공기부품, 연기 월산공단을 첨단신소재를 생산하기 위한 산업단지로 추진 중에 있다. 그러나 실제 공단이 원활히 가동되기 위해서는 다음과 같은 문제점을 면밀히 검토하며 공공 부문의 적극적인 지원이 뒤 따라야 할 것이다.

연구 및 생산기능의 연계

첨단산업은 기술집약형 장치산업으로 초기에 막대한 시설투자가 필요하며 막대한 연구 및 개발 비용이 소요됨에 따라 민간 기업의 독자적인 노력만으로는 한계가 있을 수 밖에 없다. 한편, 연구결과를 상품화함으로써 지역발전에 구체적

인 기여를 해야 한다는 당위성에도 불구하고 국책연구기관의 연구개발 결과가 상업적으로 활용되기 위한 선결 요건인 연구기능과 생산기능의 긴밀한 연계가 공간적으로 이루어지지 못함에 따라 상품화에 추가적인 시간이 소요되고 있다. 이는 대전과학산업단지가 대덕연구단지에 인접해 있음에도 불구하고 단지분양 조차 이루어지지 못하고 있는 점에서 확인할 수 있다.

첨단산업단지는 각 지방자치단체별로 유치 경쟁이 심하게 일고 있으나 첨단산업단지에 적합한 지역은 극히 일부 지역에 한정돼 있다. 충남도가 추진중인 첨단산업단지를 본궤도에 올리기 위해서는 지역의 혁신적 분위기를 조성하고 기업정신을 배양하는데 있어서 지방자체의 노력과 주도가 중앙의 자금지원이나 외부로부터의 협력보다 중요함을 깨달아 밑으로부터의 지역발전을 이룩하기 위해 힘써야 할 것이다. 동시에 첨단산업이 경기변동에 영향을 받지 않는 안정적 산업이 결코 아니며, 항상 침체된 지역경제를 되살릴 수 있는 처방책도 될 수 없을 뿐 아니라 첨단산업을 통해서 지역발전을 이룰 수 있는 가능성은 제한되어 있음을 알아야 할 것이다.

2) 서해안시대의 중심권

서해안 개발사업은 한중수교와 함께 대중국 교역기지 구축의 중요성이 높아지고 개발여건이 성숙함에 따라 국가 사업중 빼놓을 수 없는 역점사업으로 부상했다. 서해안개발의 주요 골격은 지난해 12월23일 확정된 아산만권 광역개발과

군산-장항 광역개발사업을 중심으로 분류할 수 있다. 지난 1989년부터 충남 등 서해안 연접 7개 시도에 걸쳐 산업기지 건설·사회간접자본확충, 생활환경개선사업 분야로 나뉘어 추진되고 있다. 서해안 개발의 골격인 아산만권 광역개발은 오는 2011년까지 천안·아산·서산·태안·당진 및 경기도 서남부 일대에 17개 공단 1천4백평을 조성하고 연간 2천5백만톤 처리 능력의 항만건설 등이 대상 사업으로 충남지역에서는 아산·

당진·석문 등 국가공단과 천흥·천안 제3·인주·아산·대죽·서산공단 등 8개 공단 9백97만평을 조성할 계획이다.

중국교역기지로서의 개발 잠재력이 가장 뛰어나다는 평가를 얻고 있는 장항-군산 광역개발권은 아산만권 광역개발사업과 함께 충남의 서해안시대를 여는데 있어 핵심사업이다. 장항-군산 광역개발사업은 대규모 신산업지대 조성과 국제경쟁력을 갖춘 지역경제권을 형성하며 대중국

〈표3〉 국내 첨단산업단지 조성현황

단 지 명	구 분	규 모	위 치	조성 기간	주 요 업 종
광주첨단과학 산 업 단 지	국가공단	63만평	광주 북구, 광산구 일원	1991~1995	첨단과학기술산업 및 연구소
전 주 과 학 산 업 단 지	지방공단	100만평	전북 완주군 일원	1991~2001	화학, 통신, 의료, 정밀기기
청 주 과 학 산 업 단 지	지방공단	300만평	충북 청원군 일원	1991~2001	비금속, 1차금속, 사부기기
강 룡 과 학 산 업 단 지	지방공단	100만평	강원도 강릉시 일원	1991~2001	ME, MT, 신소재, 정밀화학
춘천첨단과학 산 업 단 지	지방공단	100만평	강원도 춘천시 일원	1991~2001	첨단산업
대 전 과 학 산 업 단 지	지방공단	110만평	대전시 유성구 일원	1991~1995	첨단 기술산업의 일종
대 구 과 학 산 업 단 지	지방공단	100만평	대구시 달서구, 경북 달성군 일대	1992~1998	Mechatronics, Micro-Electronics 신소재
부 산 과 학 산 업 단 지	지방공단	120만평	부산시 강서구 일원	1991~2001	정보통신, 패키트로닉스, 기계, 항공우주, 해양수산
사 천 첨 단 산 업 단 지	지방공단	67만평	경남 사천시 사남면 일원	1995~1999	항공기, 정밀전자, 전자기기, 신소재

자료: 경남개발연구원, 경남개발, 제15호, 1995, 7.

교류의 전초기지를 구축하고 백제문화권 등 역사유적과 해양휴양권 등 기존 관광자원을 활용한 대규모 관광위락 거점도시의 조성을 기본방향으로 삼고 있으며 1995년부터 2001년까지를 1단계로, 2002년부터 2011년까지를 2단계 사업으로 추진된다. 충남 서천·부여·논산·보령과 전북 군산·익산·김제 등을 계획의 공간적 범위로 삼고 있다.

광역계획과 지방자치단체 간의 협력체계 구축

아산만권은 지역적인 특성으로 재벌그룹간의 각축과 함께 특히 충청남도와 경기도의 주도권 경쟁이 효율적이고 지속적인 개발의 관건으로 작용되리라 판단된다. 아산호 개발과 관련하여 평택시에서는 '아산호는 최근 평택호로 명칭이 변경됐다'며 앞으로 아산호 대신 평택호로 사용해 줄 것을 요구한 것도 이같은 지자체간 경쟁의 한 단면으로 이해할 수 있다. 한편, 장군광역권의 경우 공단 조성과 관련한 해면매립지역에 대한 도 경계문제에 있어 개야도의 포함 여부를 놓고 양측이 장항측 1단계 추가 매립지 370만평의 도시계획 구역에 대한 소유권 주장으로 의견 대립을 보이고 있다. 현재 충남도는 해면매립에 따른 지역별 공단구획은 당초 계획된 대로 장항에서 일직선상의 경계로 하여야 함을 주장하고 있는 형편이다.

이와 같은 지역이기주의를 극복하기 위해 행정구역이 다른 지역들을 효율적으로 연계할 수 있는 광역권별 정비법 혹은 광역행정기구 등의 장

치를 통한 지방자치단체 간의 협력방안 모색이 서해안권 개발사업의 성패를 가를 것으로 예상된다. 현재로서는 권역 전체의 이익을 실제로 광역행정에 구현시킬 수 있는 조직과 제도가 없으므로 문제점이 발생한다 해도 실천적으로 추진하기가 매우 어렵다. 따라서 각 지방자치단체는 자율성을 유지하면서 다른 한편으로 광역행정전담기구가 공적 업무를 수행하는 독립적 단위로서 기능을 수행할 수 있도록 협조체제가 이루어져야 한다. 무엇보다도 언급한 방안이 실시되기 위해서는 현재의 광역행정협의회의 제도기능을 대폭 개편하여 광역행정전담기관을 설치하고 이 기관 내에 각 부문별 전담사무국을 설치, 운영함으로써 광역문제를 단일기관에 의해 종합적으로 해결할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

3) 수도권외 배후지역

정부는 경제적 효율성을 중시한 60년대 및 70년대의 지역개발 방식에 대한 반성으로서 80년대부터는 성장과 복지의 조화, 효율성보다는 지역간 형평성에 초점을 맞춘 지역균형개발전략에 정책적 우선 순위를 부여하였다. 따라서 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)에서는 지방의 생활여건을 개선하기 위하여 총투자 가운데 국민 생활환경정비에 대한 투자비중을 증가시키고 지역간 균형개발을 위해 공업입지의 신규개발은 이제까지 공업집적도가 상대적으로 낮았던 중부권 및 서남권에 우선적으로 배치하도록 하였다. 이처럼 80년대 이후 지역균형에 대한 높아진 관

심에 따라 경제개발과 함께 지역균형개발에 정책적인 중점을 두게 된다. 이에 따라 충남지역은 서울·경인 등 인구2000만 수도권의 배후지역으로서 지역경제권을 형성하고 농촌지역의 공업화를 적극적으로 추진하기 위한 일정한 역할을 맡게 된다. 그러나 수도권의 일부 기능을 유치한다 하더라도 기대한 효과를 어느 정도 얻을 수 있을지 의문시되는데 그 이유로는 경제의 서비스화, 세계화가 진행됨에 따라 산업시설의 유치만으로는 지방경제활성화가 어렵고, 현실적으로 서울을 비롯한 수도권의 힘이 너무 강하다는 사실을 들 수 있다. 수도권의 산업시설을 유치하는 배경에는 수도권의 기능을 분산하는 정책 대신에 수도권의 대규모 산업 및 정보망에 필적하는 네트워크를 전략적으로 지방에 조성한다는 정책적 인식이 필요하다.

건설교통부는 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의거하여 지역별 공업입지 개발의 기본방향을 설정하고 있다. 이에 따라 충남지역은 수도권에서 이전하는 산업체를 수용할 수 있도록 적정 규모의 공단을 개발해야 한다고 규정하고 있다. 이같은 규정은 지방의 개발의지가 적절히 반영되지 않은 가운데 중앙의 편의에 따른 규정이라고 할 수 있다. 수도권에 산재한 각종 공해업체를 수도권에서 가장 가까운 충남지역으로 내려 보내기 위한 방편이라고 풀이된다. 예를 들면 충남 아산시 인주면 걸매리 일대 47만 5천평 규모의 인주공단 제1공구 조성사업이 계속 지연되고 있다. 이는 통산산업부가 1공구 가운데 18만평을 수도권에 분산된 공해 배출의 주범인 피혁업체

를 집단으로 이주시켜 피혁공단을 조성할 계획을 세우고 있기 때문이다. 이와 관련하여 입주 의사를 밝혀오던 일반 무공해 업체들이 공해배출 업체와는 함께 입주할 수 없다며 입주에 난색을 표하고 있다. 아산시도 이로 인하여 입주업체를 선정하지 못해 인주지방공단사업 자체가 표류하고 있다. 각종 부작용은 여기에 그치지 않고 각 부문에 악영향을 미치고 있다. 피혁업체 입주는 악성폐수의 대량배출을 의미하며 인근 해안 양식장에 막대한 피해를 줘 영세 어민들의 생계를 위협하고 인근 농경지를 오염시킬 우려가 있다. 또 아산시 관내에 산재한 온양온천, 도고온천, 아산온천 등 관광휴양지와 현충사, 아산호방조제, 온양민속박물관 등 관광명소들이 제구실을 못할 것이라는 지역민의 우려의 목소리가 크다. 이 문제는 중앙의 일방적인 규정이 지역의 자율적이고 효율적인 개발정책과 상충될 때 해당 지역이 지닌 개발 잠재력이 저하됨과 동시에 새로운 고민을 안게 되는 구체적인 실례가 된다. 이와 같은 관련 상위 계획의 지역성 배제는 충남 뿐만 아니라 정부가 새로 마련한 환경해권 경제권의 중심지로서 아산만 광역권개발 계획 추진에 저해요소로 작용할 것이다.

환경친화적인 지역개발

그동안 우리나라의 지역개발이 남긴 가장 큰 부작용의 하나가 이른바 지역 환경문제의 악화이다. 상대적으로 개발된 지역일수록 극심한 공해와 환경오염에 시달리고 있어 그동안 맹목적

으로 믿어 왔던 개발지상주의에 많은 사람들이 회의를 품게 되었다. 그러나 문제는 ‘개발’ 그 자체에 있는 것이 아니라 지금까지 취해왔던 개발의 ‘방식’이 문제이다. 따라서 앞으로 환경을 고려한 지역개발방식을 택함으로서 환경오염이나 환경파괴와 같은 부작용의 수반없이도 지속적인 개발이 가능하도록 하여야 한다.

친환경적인 지역개발을 위해서는 무엇보다 개발과 환경의 관계에 대한 인식의 전환이 필요하다. ‘개발’과 ‘환경’은 언뜻 상호 배타적인 관계로 이해되기 쉬우나 이는 지역개발의 본래 목적을 충분히 이해하지 못하는 데서 오는 오해이며 지역개발을 단순히 물리적 기반 확충이나 경제적 능력의 확대로 인식해 온 결과이다. 지역개발의 궁극적인 목적이 지역민의 생활환경개선 및 삶의 질 향상에 있다고 한다면, 지역개발은 환경과 상호 보완적인 관계를 유지하면서 환경을 통하여 지역주민의 생활여건을 증진하고 지역경제활동에 필요한 생산 요소를 공급하고 지역주민의 생존과 생명을 지킬 수 있도록 새로운 개발개념의 확립이 절실히 필요한 시점이다.

아산만권 광역개발계획의 경우 지금까지 농업 배수의 유입영향이 많았으나 광역개발계획에 따른 새로운 산업시설의 증가 및 생활인구의 집중 등으로 인해 부영양화, 유해물질 오염의 가능성이 점증하고 있으므로 지속적인 환경감시 및 개발주체의 환경투자가 선행되도록 지방자치단체의 환경친화적인 개발전략이 요구된다. 중화학공업 중심의 산업시설이 충남지역의 서해안 개발권역에 집중적으로 배치됨에 따라 자연 환경의

훼손 및 환경오염문제가 ‘지속 가능한 개발’에 상당히 악영향을 미칠 것으로 예상 됨으로 개발의 초기 단계부터 환경기초시설 투자가 철저히 검토 반영되어야 할 것이다. 동시에 산업시설위의 개발보다는 쾌적한 정주체제의 조성을 우선적으로 고려하여 산업시설과 주거, 문화, 교육, 환경 시설이 균형있게 배치되는 종합적인 개발이 추진되어야 할 것이다. 충남지역 해안선을 따라 띠 모양의 산업지대를 형성할 것으로 예상되는 공업단지들은 개발정책 입안시 지방자치단체에 의해 주도되지 못한 결과 각종 환경오염문제 및 지역 주민들의 이해가 적절히 반영되지 못한 측면이 있다. 이제 아산만권을 비롯한 그 밖의 권역별 개발계획은 지방자치시대에 맞는 지역정서 및 주민들의 의지가 충분히 반영되는 개발정책이 수립되어야 할 것이다.

중소기업의 특화와 중소도시의 육성

중화학공업은 그 속성상 매우 토지집약적인 산업이다. 이에 따라 그동안 우리나라의 공업단지는 규모의 경제를 추구하여 갈수록 대규모화했다. 그러나 이 같은 대규모 공업단지의 개발은 한편으로 엄청난 자연환경의 훼손을 초래하였고 지역환경이 감당할 수 없는 공해를 유발시켰다. 그러나 기술혁신으로 인한 생산양식의 변화추세가 중후장대(重厚長大)형 제품 위주에서 경박단소(輕薄短小)형 산업 위주로 전환되고 있다. 이러한 산업기술의 변화추세에 있어서는 대기업 보다는 중소기업이, 그리고 대규모 공업단지 보

〈표4〉 충청남도 공단현황

공 단 명	규 모	기 간	비 고
국가공단 계	3개소, 990만평		
아산국가공단	공단419만평 (충남 174만평)	'91 - 2001	공사중 철강 및 금속관련
군장국가공단 (1단계산업)	공단 937만평 (충남 470만평)	'89 - 2001	공사중 조립금속, 석유화학, 제지, 음식료
석문국가공단		'91 - 2001	추진중 수송용기계, 조립금속, 정밀화학, 일반기계
지방공단 계	15개소, 874.4만평		
금산공단	22.1만평	'92 - '96	공사중. 타이어 및 자동차부품
아산인주공단	공단 103.2만평 - 1지구 47.5만평 - 2지구 55.7만평	'92 - '96	추진중 자동차 주요업종
서산대산공단	공단 266공단 - 삼성 94만평 - 현대 117만평 - 극동 55만평	'85 - '97	가동중 석유화학, 정유
보령관창공단	공단 73.9만평	'92 - '95	공사중 기계, 금속부품
연기 조치원공단	공단 30만평	'86 - '94	가동중 섬유, 기계, 조립
연기 월산공단	공단 56만평	'92 - '95	추진중 첨단신소재
연기 전의석재공단	공단 16.5만평	'92 - '95	추진중 석재가공
연기소정공단	공단 8.1만평	'92 - '95	공사중 시멘트 부품
천안3공단	공단 46만평	'92 - '95	추진중 전기, 전자
천안1공단	공단 10.9만평		가동중 조립금속
천안2공단	공단 24.8만평		가동중 기계, 전자
천안진흥공단	공단 15.6만평	'90 - '93	가동중 건설용 기계, 식품, 전자
서산대죽공단	공단 64만평	'92 - '94	추진중 석유화학 관련업종
보령웅주공단	공단 83.2만평	'92 - '95	추진중 기계조립, 식품

자료: 충청남도 지역발전담당관실, 충청남도 공단현황, 1995년.

다는 소규모 공업단지가 변화에 더욱 탄력적으로 대응할 수 있고 경쟁력을 유지할 수 있으며 보다 환경친화적이다.

이에 따라 앞으로 충남지역에 배치될 공업단지는 중소도시에 입지하는 농공단지 성격의 소규모 공업단지의 특화 육성에 정책의 초점이 모아 져야 할 것이다. 지역마다 중소도시가 있는데 이들 도시는 지역의 거점역할을 할 수 있는 잠재력을 지니고 있다. 지방자치시대에 중소도시의 경쟁력 방안이 앞으로 지역균형개발의 한 축을 형성할 것이므로 지역 중소도시의 산업경쟁력을 강화하기 위해 도시별로 특화 주력산업을 자율적으로 선정하여 집중적으로 육성하는 시책을 지역개발사업으로 추진해야 할 것이다.

중소기업과 중소도시의 연계 육성은 지역개발과 환경을 조화시키는 가장 현실적인 방안인 에너지 효율적인 지역개발과 밀접한 관계를 맺고 있다. 에너지 소비를 최소화 할 수 있는 도시공간구조는 도시의 밀도를 전반적으로 높게 유지하는 것이다. 그러나 도시의 지나친 비대화는 규모의 불경제 등 많은 부작용을 수반하므로 대도시로 성장하기 보다는 도심부의 고밀도화와 함께 주요 교통축을 중심으로 외곽으로 확산해 나가는 것이 에너지 효율적인 공간구성이 된다.

4) 백제문화권과 관광개발

충청남도는 차령산맥과 금강 등 산자수명한 자연과 함께 백제문화의 발상지로서 민족의 얼이 담긴 역사 문화유적이 많은 지역에 분포해

있고 2대 국립공원(계룡산·태안해안), 3개의 도립공원(칠갑산·대둔산·덕숭산), 주요 해수욕장, 온천(유성·온양·도고·아산·덕산)과 95km에 달하는 리아스식 해안이 발달된 천혜의 해양관광자원 등 다양한 관광자원을 보유하고 있으며 국토 중심부에 위치한 지리적 여건과 함께 서해안고속도로·경부 및 호남고속철 등 광역교통망 확충으로 각 관광권에서의 접근이 용이하고 수도권에 인접하여 관광 잠재력이 높아 관광산업의 활성화가 크게 전망되는 지역이다.

충남의 관광은 개발의 잠재력이 높은 지역으로 내국인 중심의 관광이용자원으로서 활용되고 더 나아가 국제관광객에 연계되는 시설의 표준화를 이루는 것이 매우 중요한 과제라고 할 수 있다. 충남은 금강수계의 하천관광자원, 계룡산, 칠갑산, 대둔산, 덕숭산 등 산악관광자원, 태안해안 국립공원을 포함한 해안관광자원을 보유하고 있다. 이러한 부존 관광자원을 활용하여 충청남도가 지향하여야 할 관광개발의 정책방향은 크게 세 줄기로 나누어 볼 수 있다. 자연 자원을 중심으로 한 산악관광 및 해안관광 개발정책과 지역의 문화를 중심으로 한 문화관광 개발정책 등 세 가지 토대를 구축하고 이러한 방향으로 관광정책이 수립되고 추진되어 나가야 할 것이다.

문화지향적인 관광개발

관광개발에 있어서 자원성은 중요한 역할을 한다. 자원은 관광객을 끌어들이는 큰 힘을 가지고 있다. 하지만 현대관광에 있어서 자원성이 가

지는 상대적인 의미는 점점 작아지고 있다. 즉, 관광객의 취향이 점차 다양화되어 가고 있으므로 감상형의 관광보다는 참여형이나 활동형 관광의 비중이 점점 더 커지고 있다. 또한 자원중심의 개발은 수익성 제고 차원에서도 많은 제약을 가지게 된다. 환경파괴에 대한 우려로 가용지의 확보도 어려울 뿐더러 관광수입을 증대시킬 수 있는 시설의 유치에도 많은 제약이 따르게 된다. 한편, 관광개발에 있어서 자원성에 대한 지나친 집착은 관광지의 경관을 저급하게 만들 우려가 있다. 기존 우리나라의 관광자원 개발상태를 보면 대부분의 경우 시설개발이 지나치게 자연자원과 접근되어 있다.

자원중심개발의 또 하나의 문제점은 계절성 극복에 한계가 있다는 것이다. 우리나라는 뚜렷한 4계절을 가지고 있다. 뚜렷한 4계절은 다양한 경관의 이미지를 부각시키는 데에는 유리할 수 있지만 개별 관광지의 입장에서 보면 계절성은 총 영업일수를 매년 100일을 못 넘기게 하는 주요 요인이 되고 있다. 스키장은 겨울 2-3개월, 해수욕장은 여름 1-2개월의 영업이 고작이다. 이러한 자원중심개발의 문제점을 극복하기 위한 방안으로 제시되는 것이 환경지향적인 생태관광의 개발이다.

환경지향적인 관광개발이 이루어지기 위해서는 개발계획 초기단계부터 자연 생태환경과 지역 문화환경에 대한 고려가 먼저 이루어져야 한다. 또한 이러한 자연환경과 인문환경의 조화를 이룰 수 있는 신중하고 세밀한 관광개발의 개념을 집중적으로 육성하고 홍보하여 이를 특화시

켜 나갈 필요가 있다. 이러한 기본개념에 따라 고유한 특성이 선정되면 이를 더욱 발전시켜 나가기 위한 공공부문과 민간 차원의 연계가 반드시 뒤 따라야 할 것이다. 이와 같은 노력을 바탕으로 관광개발에 따라 파생될 수 있는 환경상의 고려가 있어야 한다. 경관생태계를 변화시키거나 파괴하지 않고 온전히 보전해야 하며 생물종에 대한 보호를 강력하게 시행하여 수렵, 밀렵, 채취 등을 엄격하게 단속하고 처벌기준을 강화하여 현재 서식하는 생물들의 감소를 방지하여야 할 것이다. 또한 희귀동식물을 선별하여 그 분포를 파악하고 어느 지역을 우선 보전하여야 그 유전적인 다양성을 가장 많이 유지할 것인가를 조사하여야 한다. 한편 충남의 국립공원 이용계획을 개발하고 환경관광과 연계되는 계획안을 개발하고 현장에서 자연학습원이나 공원내 교육과정을 개발하여 방문객들의 관심을 높이고 국립공원 보전활동에 관심을 갖도록 유도해 나가야 한다.

4. 충남지역의 장기 발전전략

1) 충남형 개발모형

공업의 낙후성 극복과 선진 공업기반 구축의 목표를 내걸고 시작된 충남지역 개발은 중국과의 수교 이후 활발하게 추진되고 있는 공업단지 조성을 통해 본격화되고 있다. 이미 환황해경제권의 주역으로 부각되고 있으며 본격적인 한중 교류 시대를 대비한 전진기지로서 중요성을 더해가고 있는 시점에 충남은 과거 낙후된 농업도

라는 오명을 씻고 도약을 향한 새로운 전기를 맞이하고 있다. 따라서 충남지역이 지난 지리적 여건과 발전 잠재력을 바탕으로 21세기에 적합한 미래 지향적인 발전전략을 세우고 지방자치 시대의 개막을 통해 활발히 논의되고 있는 지방화 전략을 구체화 함으로서 생활의 질을 확보한 신개념의 공업도로 탈바꿈 할 수 있을 것이다.

공간적인 측면에서 21세기 충남지역의 발전전략은 서해안의 세계 지향적인 임해형 공업지대 개발과 중부 내륙권의 환경 지향적인 선진 농업 기반 구축, 동부 내륙권의 대덕연구단지와 연계된 미래 지향적인 첨단 산업지대, 백제 고도권의 문화 지향적인 관광 개발 등 4대 전략을 중심으로 하며 그 밖에 지역균형개발을 이룩하기 위한 노력의 일환으로서 정주권 거점도시의 육성 등 5대 전략을 효율적으로 운영하는 방안이 될 것이다. 위의 논의를 배경으로 지방화시대 지역개발의 주요 추진 전략을 살펴 보면 다음과 같다.

(1) 세계지향형 임해공업지대: 배후신도시 건설

서해안은 국토계획적 측면에서의 중요성과 함께 지역계획적 측면에서 21세기 충남의 미래를 가늠해 볼 수 있는 지역이다. 따라서 이 지역에 대한 계획 및 집행상의 접근 방법은 신중하며 미래 지향적인 특성을 지녀야 할 것이다. 앞으로 공업단지는 단순히 생산활동을 수용하기 위한 공간보다는 근로자 및 그 가족을 위한 쾌적한 생활 환경과 도시 수준의 서비스를 유지하는 각종 편의시설을 갖춘 자족형 복합단지로 개발되

어야 한다. 이는 정주체제의 구축이 생산활동의 활성화를 위해서 필수적 요소라는 원칙에서 비롯된다.

이와 함께 대단위 공업단지가 입지하는 아산, 당진, 서산 지역의 배후지에 인구 20만 규모의 신도시를 서북부권의 산업거점도시로 육성해야 한다. 여기에는 산업의 고도화와 정보화를 지원하며 국제적인 교류를 가능케 하는 시설 및 기능이 배치되며 국내외 신산업분야의 기술동향과 연구개발성과를 상호 교환하는 세계화·해양화·정보화 차원의 사회간접자본의 배치가 있어야 한다. 특히 고속철도 천안역사 역세권을 중심으로 한 아산 신도시 계획은 금융, 무역, 정보 등의 중추관리기능을 갖추어 고급 인력을 수용하고 중심 지적 기능을 확보함과 동시에 산업 발전의 파급 효과를 통한 지역균형발전을 도모하는 전략을 수립해야 한다.

(2) 환경지향형 선진농업지대: 첨단환경·농업 복합단지 건설

급격한 산업화를 추구하는 과정에서 농업부문은 산업 및 기타 부문에 대한 비교우위를 점차 상실해 갔으며 이에 따라 전통적 농업도인 충남 지역은 소득수준에 있어 전국 하위권에 머물러 있는 실정이다. 이를 극복하기 위한 방안으로 고부가농업을 추진하며 환경보전형 토지이용계획의 수립을 통하여 환경기술개발산업이나 환경에 적응할 수 있는 전략산업을 선별하여 적극적으로 유치하여야 한다. 공해방지산업은 지역의 부

가가치를 증대시키면서 그에 의한 공해방지사업을 효과적으로 추진할 수 있다는 점에서 일부 도·농 통합시를 중심으로 유치·개발할 수 있을 것이다. 통합시는 도시지역과 농촌지역이 각기 다른 토지 이용을 보이고 있고 대도시 지역에 비해 매우 유리하고 풍부한 환경자원을 보유하고 있다. 따라서 통합시의 생태계가 하나의 유기적인 체계로 연결되는 생태계 순환형 공간구조를 형성해야 한다. 이는 환경지향적인 선진농업지대에 고부가의 농업과 환경보전적인 환경기술개발산업을 인접시킴으로 가능할 것이다.

(3) 미래지향형 첨단산업지대: 멀티미디어 전문단지 건설

첨단생산과 연구개발의 연계를 통하여 21세기 과학기술 기초의 지역개발을 도모하는 것은 철강, 석유화학공업 등과 같은 에너지 집약적인 산업의 비중이 높은 충남지역의 산업구조에 비추어 반드시 추진해야 할 지역산업정책이다. 화석연료에 의존한 에너지 다소비형 산업들은 장치산업으로서 초기에 막대한 시설자금의 투자로 인해 단기간 내에 구조 변화가 어렵고 초기에 설치된 시설을 내구 연한까지 사용하기 위한 지속적인 에너지 소비가 뒤 따른다. 그러나 국제 에너지 가격의 변동, 강화되는 선진국의 환경기준 등으로 인해 충남지역의 개발계획이 제시하는 지역 산업구조로는 장래의 변화에 신속적으로 적응하기 어렵고 국제경쟁력을 갖출 수 없을 것이다. 이는 지역의 산업정책이 환경 친화적인

에너지 저소비형 산업구조를 포함하는 정책의 다양화가 필요함을 의미한다. 이에 따라 충남 이외의 지역에서도 역시 첨단산업중심의 지역산업구조로 개편을 추진하고 있으나 첨단산업의 활성화에 반드시 필요한 고급 인력의 확보가 용이하지 못함에 따라 많은 문제점을 드러내고 있다. 이러한 논의를 종합해 볼 때 대덕연구단지와의 연계된 첨단산업지대의 조성은 필연적인 산업정책 방향이 될 것이며 현재 논의되고 있는 대전·정주 광역권 개발계획의 중부권 기술지대망(technobelt) 구축과 연계된 충남지역의 구체적인 집행 방안이 모색되어야 할 것이다. 충남 기술지대망은 대덕연구단지의 연구실적을 응용하는 산학연체제를 갖춰 충남지역의 첨단산업기지로 삼아야 하며 대전 인근 지역에 멀티미디어 전문단지를 갖춘 신도시 건설을 주요 내용으로 한다. 이는 정보화 지역개발을 기초한 산업정책으로서 영상·게임 등을 비롯한 멀티미디어 소프트웨어, 초고속 광대역 네트워크 다기능 단말기 분야 등이 연계하여 발전할 수 있는 멀티미디어 전문단지를 건설하는 것이다.

(4) 문화지향형 관광휴양지대: 문화 인프라 구축

관광산업은 연가나지 않는 산업으로 인식되고 있으며 대표적인 고부가산업으로서 세계 여러 나라는 국가적 차원에서 뿐 만 아니라 지역적 차원에서 관광산업의 육성에 많은 관심을 기울이고 있다. 충남도는 관광산업의 1차 자원인 산

과 물을 고루 갖추고 있으며 문화적 기반으로 백제 고도를 포함하고 있어 무한한 잠재력을 갖고 있다. 이와 같은 기본 여건을 감안하여 4계절 종합관광휴양지의 조성을 위한 관광개발 개념을 정립한다면 현 제조업 중심의 개발계획이 안고 있는 산업구조의 편향을 완화할 수 있으며 가치 중심의 사회·문화적 산업을 요구하는 새로운 개발수요에 충실히 부응할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 안면도를 중심으로 서산, 태안지역의 해양관광벨트, 계룡산 국립공원을 중심으로 산림지역의 생태환경관광벨트, 공주와 부여를 중심으로 백제 고도지역의 역사문화관광벨트에 주제공원 성격의 인공 시설물을 유기적으로 연결함으로써 종래 관광개발의 취약점인 자원중심 개발 및 계절성을 극복할 수 있을 것이다.

따라서 장래 문화적 요소가 첨가된 관광휴양산업의 육성은 새로운 산업구조에서 문화적 창조력이 갖는 무한한 성장 잠재력에 비추어 21세기 충남지역 개발의 주요 전략으로 설정되어야 한다. 이와 관련된 문화 인프라 구축 방안으로서 관광휴양정책과 뉴미디어적 개념의 연계, 적극적인 문화수용자로서의 기업의 역할증대, 전통문화를 바탕으로 한 문화창조, 문화시장 확대를 위한 전통문화공간의 활용 등을 고려할 수 있다.

(5) 생활지향형 중소거점지대: 지역 특화산업 육성

앞으로 지역주민들의 생활형태가 급격히 변화할 것으로 예상되며 이러한 변화는 주로 소득증

대와 첨단기술에 의하여 주도될 것이다. 30여년간 지속된 경제성장은 주민들의 소득수준을 꾸준히 상승시켰으며 개인은 삶의 질적 향상을 추구하게 되었다. 이러한 변화상을 반영하기 위해서는 지역개발의 방식도 대규모 공업단지에 초점을 맞춘 기존의 '양적 개발'에서 '질적 개발'로 전환되어야 할 것이다. 경제구조가 제조업중심에서 새로운 산업구조로 변화함에 따라 가능한 많은 지역 주민들은 도시적인 환경하에서 일상적인 삶을 영위하고 싶은 욕구가 증대하며 이를 뒷받침하는 공간구조를 형성하는 것이 필요하다.

이를 위한 구체적인 전략으로서 중소도시에서 지역의 특성에 맞는 특화산업을 개발하며 지속적인 성장을 위한 일정 규모의 정주체제를 갖추도록 한다. 현재 충남도에는 개별공단 20개소(15개소 가동중, 5개소 공사중), 농공단지 52개소(49개소 가동중, 3개소 추진중)가 입지하고 있으므로 이 단지들을 활용한 산업특화 및 정주체제의 육성을 기대할 수 있다. 따라서 충남 서북부권을 중심으로 서해안 신산업지대가 수도권의 배후지역에 편입되는 과정에서 높은 수준의 의료, 교육, 문화, 복지, 여가, 중견인력을 수용하는 일정 규모의 도시를 농어촌지역의 거점도시화하는 것이 지역주민의 복지수준을 향상시키는데 기여할 것이다.

2) 주요 정책과제에 대한 제언

(1) 광역개발체계의 확립: 광역행정협의회의 기능강화

충남도가 추진하고 있는 개발계획의 특징 가운데는 계획의 공간적 범위가 단일 시·군 행정권에 한정되지 않고 인접 시·도를 포함하는 광역권 계획을 들 수 있다. 이는 교통수단과 통신의 발달, 토지이용 공간의 확대 등에서 비롯된 것으로 이와 같은 산업권의 광역화 현상에 효과적으로 대응하기 위해서는 광역 개발행정체계가 도입되어야 한다. 특히 교통, 통신, 용수공급, 전기 등의 국토기반 공급시설에 대해서는 광역행정체계가 우선적으로 도입되어야 하며 앞으로 범위를 더욱 확대해야 한다.

현재 충남은 아산만광역권, 장·군광역권 개발계획에서 각각 경기 및 전북과 협력체제를 구축해야 하며 대전·청주광역권계획에서는 대전시 및 청주시와 함께 대덕연구단지의 연구개발 성과 활용을 비롯한 첨단산업지대의 구축을 위한 장기적인 추진전략을 마련하는 것이 요구된다. 일례로 광역시설계획과 지방자치단체간의 역할 분담에 관련하여 상수도 및 수자원 이용 문제를 살펴 보면 상수도는 취수장에서 취수하여 각 지역에 급수하기까지 많은 자치단체를 거치게 되고 취수장의 수질보전을 위해서는 상류지역의 수질보전 노력이 필수적이기 때문에 광역적 차원의 접근이 필요하다. 위의 논의가 효율적으로 시행되기 위해서는 광역행정협의회의 기능을 대폭 개편하고 전담기구를 설치하여 종합적으로 광역개발을 집행할 수 있는 협조체제를 갖추어야 한다.

(2) 사회간접자본의 확충: 접근성의 제고

충남지역에는 서북부권을 중심으로 대산 유화 3사, 당진 한보철강 등 국가·지방공단이 계속 입주하고 있으나 사회간접자본에 대한 지속적인 투자가 있을때 지역개발이 제대로 이루어져 경쟁력을 확보할 수 있을 것이다. 고속도로망 구축과 지역간 도로망 확충에 있어 서해안 고속도로와 천안-논산간 고속도로, 당진-대전간 고속도로 외에 아산만권에서 태안지역에 이르는 서해안의 산업 개발촉진을 지원하는 교통망이 필요하며, 접근도로로서 국도 및 지방도를 확장하여 공단 물동량 수송, 항만연계, 내륙지역의 관광지 접근성을 높여야 한다.

충남의 세계화를 촉진하기 위한 주요 시설로서는 지역공항을 확보해야 하며 WTO체제 하에서 세계무역의 자유화 추세에 따라 급격히 증가할 국제교역에 대비하고 연안 수송체제를 강화하기 위하여 당진·아산 일대의 항만수요에 능동적으로 대처해야 하며 저점 항만간의 역할분담 및 항만별 교역품목의 특화로 항만수송의 효율성을 높이는 것이 과제가 될 것이다. 한편 컨테이너 전용항의 확보는 중요한 과제가 된다. 기업은 경쟁력확보 방안의 하나로 물류비용의 감소를 추진하고 있으며 이를 뒷받침하는 시책으로 정부는 권역별 화물기지 건설을 계획하고 있다. 충남에서는 연기군을 최적으로 꼽고 있으나 인접 충북지역의 청원군과 유치경쟁이 예상되므로 적극적인 유치논리의 개발이 요구된다.

정부는 경부고속철도의 착공에 이어 호남고속철도건설을 계획하고 있다. 이 사업은 지역간 균형발전을 촉진하며 국가경쟁력을 높이기 위한

대규모 국가사업으로서 충남지역의 발전을 위해 대단히 중요한 사업이다. 현재 고속철도의 통과 노선이 충남도와 대전시 간의 침예한 현안으로 잠복하고 있는데 적극적인 유치논리를 개발하여 지역활성화의 기회로 활용해야 한다.

(3) 개발 피해의 최소화 방안 모색: 낙후지역의 성장기반 조성

지역개발계획은 지역 산업정책과 밀접한 관련을 맺고 있다. 현재 서해안 지역의 공업단지를 중심으로 활발한 지역개발사업을 추진하고 있는 충남도는 전통적인 농업도로서 농림수산업의 보호·육성책 마련에 최선을 다하지 않을때 궁극적으로 지역균형발전을 이룩할 수 없다는 점에 유의해야 한다. 특히 전업농가와 함께 겸업농가, 농촌, 도시 근교 등의 농업을 폭 넓게 발전시킬 수 있는 정책이 필요하다.

한편, 서해안의 각종 개발사업으로 인해 어장이 잠식되고 생태계가 변화됨에 따라 지속적으로 발생하는 피해어민을 위한 대책이 마련되어야 한다. 현재 해안매립 및 개발사업으로 인한 부작용이 속출하고 있는 가운데 충남도와 관련 자치단체는 수자원보호구역인 인근 해안의 매립사업을 계획하고 있는 실정이다. 해안을 매립해 개발을 가시화하는 것도 중요한 사업이지만 바다도 엄연한 국토의 일부라는 사실을 깨달아 신중한 해안매립계획을 세우고 개발에 앞서 해당주민의 동의, 철저한 환경영향평가, 적절한 피해보상 등이 마련되어야 한다. 정주체제 구축의 차

원에서 어장 개발과 수자원보호, 어촌 생활기반 시설확충, 유통체계확립 등 수산업 진흥 방안을 적극적으로 추진해야 한다.

(4) 공업단지개발과 민자유치의 활성화: 복합단지의 조성

충남도가 의욕적으로 추진하고 각종 개발사업의 진행은 막대한 투자비용과 빈약한 재정자립도를 감안할 때 활발한 민간자본의 유치에 달려 있다. 최근 정부는 공업단지 개발 사업에 민간기업 참여를 활성화시키기 위하여 제도적 장치를 마련한 바 있으며 산업입지법, 민간자본유치촉진법, 지역균형개발법, 지방공기업법의 개정 등이 이에 해당된다. 독점형태의 공영개발 방식에 의한 공업단지 개발에 문제가 있었다면 공영개발, 민간직접개발, 민간대행개발, 합동개발, 복합단지개발 등 다양한 제도를 경쟁적으로 시행함으로써 공단개발사업도 시장경쟁체제에 돌입한다고 볼 수 있다.

복합단지의 경우 공업기반시설과 도시기반시설이 취약한 지역에 기업을 유치하기 위한 수단으로 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 특히 복합단지 개발사업의 경우 자금력을 갖춘 대기업의 참여가 예상되므로 낙후지역의 경우는 단독기업의 복합단지개발사업을 허용하되 개발이익이 예상되는 지역은 가급적 민간기업과 지자체 또는 공공기관이 공동으로 참여하는 별도 법인체 설립방식(제3섹터)을 채택하여 기업에 대한 특혜시비를 유발하지 않도록 유의해야 한다.

공업단지 개발사업에 민간기업의 참여를 확대하는 정책방향은 바람직하지만 지역이나 도시차원에서 장기적인 종합계획이 없이 산발적으로 민간공단을 허용해 줄 경우 난개발의 문제점이 예상되며 현행 개발이익환수제도를 통해서는 개발이익을 제대로 공공부문으로 환수하기 어렵다는 점도 충분히 대비해야 한다. 이는 사업비의 정확한 산정이 어려울 뿐만 아니라 공단건설로 인한 공업용수 공급, 교통량 처리 등을 위한 기반시설 건설비용을 합리적으로 분담할 수 있는 방식이 마련되어야 하기 때문이다. 한편 기업이 공단개발 사업을 착수해 놓고 기업수요부족 등을 이유로 공사를 계속 미루고 민원이 발생할 때 이에 대한 대응책도 강구해야 한다.

(5) 정보화 개념의 도입: 공간구조의 개편

정보화사회 구축을 위한 충남지역의 개발방향은 신도시의 업무단지를 중심으로 텔레포트와 첨단 업무시설 등 고도의 업무 특화군으로 개발하는 접근방법과 대도시와 농어촌 지역의 연계화에 의한 광역적 접근방법 등 크게 두가지로 구분할 수 있다. 현재 서울-부산축을 대상으로 고속전철, 정보고속도로 구축 등의 사업이 추진 중에 있으며 충남지역은 정보화 지역개발의 주요 핵심지역으로 등장하게 될 것이므로 정보화 지역개발을 위한 입지 검토, 연관개발 계획의 종합적 검토가 시급히 이루어져야 할 것이다.

현재 서울과 권역별 거점도시에 집중된 정보화 개발계획은 장차 통신망의 활용이 성숙단계

에 이르게 되면 지역적 한계를 벗어나게 될 것이며, 특히 농어촌 지역의 정주체제구축을 통한 지역균형개발을 모색하는 측면에서 충남지역의 자립적 성장기반 구축을 위해 21세기의 새로운 개발 과제로 떠오를 것이다. 정주체제가 갖추어진 지방 거점도시에 특화단지(복합농업, 첨단 환경산업, 관광휴양업)를 구축하여 도시와 주변 지역이 상호보완적인 역할을 수행함으로써 자립기반을 갖추게 된다.

위의 두가지 방향을 전제로 향후 정보화 지역개발의 방향은 공간적인 범위를 업무 특화군의 형성을 기조로 한 고속철도 천안역사 주변의 신도시 및 당진·서산 산업지대의 국제해안 신도시지역과 지방 중소도시와 도시 지역의 연계 개발을 통하여 새로운 개념의 지역 공간구조를 형성하게 될 것이다.

5. 결 론

충남도는 국토의 중추지역으로서 전통적으로 농업을 중심으로 발전해 왔으며 백제문화를 꽃피운 문화의 고장이다. 따라서 다른 지역보다 물질적으로 풍요롭고 쾌적한 지역으로 가꾸어 나갈 수 있는 무한한 개발잠재력을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 60년대 이후 급격한 산업화 과정에서 지역개발과 공업화가 상대적으로 지연되었고 지역민의 소득 수준도 전국 하위권에 머물러 있는 실정이다. 그러나 중국과의 급증하는 교역에 대비, 서해안을 중심으로 공단조성이 활발히 진행중에 있고 수도권의 배후지역으로서

발전 잠재력을 갖추고 있으며 앞으로 본격화될 과학기술 및 정보화 지역개발에 따라 충남내륙 및 대전 인근 지역에 주거, 산업, 연구기능이 복합된 소규모 첨단산업단지가 조성되면 충남도는 4000만 전 인구가 살고 싶어 하는 쾌적한 생활 공간으로 탈바꿈할 것이다.

한편, 대단위의 공업단지를 중심으로 이루어지고 있는 지역개발계획은 막대한 재정투자를 필요로 하며 지역개발을 둘러싼 대내외적 여건 변화는 불확실하다. 미래는 만들어 지는 것이 아니라 만들어 가는 것이라는 주장처럼 지역개발의 장래는 결국 지역사회 구성원들이 만들어 가는 것이다. 이러한 관점에서 장래 성공적인 지역개발을 위해 무엇보다 중요한 것은 지역주민들의 다양한 의사를 결집하고 불확실한 여건 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 개발이념을 확립하는 일이다. 이를 위해서는 지역주민의 지역개발에 대한 주체의식 확보와 함께 지역사회의 지도자들이 장래 개발방향에 대한 올바른 인식을 갖고 있을 때 21세기 서해안시대는 활짝 꽃 피우게 되며 궁극적으로 지역주민은 쾌적한 생활 여건 하에서 높은 삶의 질을 영위하게 될 것이다.

참 고 문 헌

1. 노정현 외 2인, 지방자치시대의 도시행정, 나남, 1992.
2. 박양호, “지방자치와 협력형 지역개발,” 토지연구, 1995. 3.
3. 서창원, “지방화 시대에 있어서 광역계획의 의의와 역할,” 국토정보, 1995. 4.
4. _____, 광역개발계획 수립지침 연구, 국토개발연구원, 1994. 6.
5. 이상광, “광역계획과 지방자치단체간의 협력방안,” 국토정보, 1995. 4.
6. 임양빈, 고속철도와 역세권 개발, 대전도시건축연구원, 1994. 11.
7. 진영환, “공업단지 개발과 민간기업의 참여,” 국토연구, 1994. 12.
8. 충청남도, 제2차 도건설종합계획(1992-2001), 1992. 12.
9. 허재완, “지역개발의 향후 발전방향,” 토지연구, 1995. 3.
10. Bendavid-Val, Avrom, *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, Praeger, 1991.
11. Blakely, Edward J., *Planning Local Economic Development*, Sage Publications, 1994.
12. DeGrove, John M., *The New Frontier for Land Policy: Planning & Growth Management in the States*, Lincoln Institute of Land Policy, 1992.

13. Luger, Michael I. and Harvey A. Goldstein, *Technology in the Garden*, University of North Carolina Press, 1991.
14. Luke, Jeffrey S. et al., *Managing Economic Development*, Jossey-Bass, 1988.
15. Lyons, Thomas S. and Roger E. Hamlin, *Creating an Economic Development Action Plan*, Preger, 1991.
16. Kaiser, Edward J. and David R. Godschalk, "Twentieth Century Land Use Planning: A Stalwart Family Tree," *Journal of The American Planning Association*, Vol.61, No.3, 1995 Summer.
17. National Council for Urban Economic Development, *Forces in the New Economy*, 1993.

지방정부의 자주재원 확보방안 모색: 충청남도를 중심으로

윤 성 채

고려대학교
행정학과 교수



1. 머리말

1991년에 성립된 지방의회의 구성과 1995년 6월 27일의 기초 및 광역 지방자치단체장 선거실시로 본격적인 지방자치시대가 열리게 되었다. 주민의 선택에 의해서 선출된 단체장이 임명직에서 선거에 의한 선출직으로 전환됨에 따라 그

권한의 뿌리가 상위 임명권자로부터 주민으로 이동 되었다. 이제 선출된 단체장은 지방경영에 대한 자주적인 권한을 가짐과 동시에 임기동안의 경영성과에 대한 주민의 평가와 심판을 받게 되어 책임도 무거워지게 되었다. 상위 임명권자로부터의 일방적인 지시와 감독에서 벗어나 독립적이고 자주적인 지방경영의 시대로 전환함에 있어서 가장 시급하게 해결하여야 할 일은 지방 발전에 소요되는 재원을 확보하는 것이다. 그러나 현재 대부분의 지방정부는 매우 빈약한 재정 기반을 가지고 있다. 자주재원으로는 기본적인 서비스 수준도 제공할 수 없어 필요한 재정의 대부분을 중앙정부에 의존하고 있는 실정이다."

이와 같이 지방정부가 주민의 기본적인 수요를 충족시키는 데 소요되는 재정도 충족시킬 수 없는 상황에서 지방화로 인한 주민욕구가 다양화, 고급화되고 있어 지방재정의 압박이 심화되

1) 내부부자료(1995년 기준)에 의하면 전국 241개 자치단체 중에서 재정자립도가 50% 미만인 단체가 71%에 해당하는 172개 단체에 이르고 군의 경우에는 전체 102개 군의 97%인 99개 군의 재정자립이 50% 미만이다. 기초단체의 25%에 해당하는 60개 단체가 지방세와 세외수입을 합한 자체수입으로 인건비조차 해결하지 못하고 있고, 56%에 해당하는 135개 단체는 지방세수입만으로 인건비를 감당치 못하고 있다.

고 있는 실정이다. 또한 주민들의 욕구를 선거에 이용하기 위하여 제시된 지나친 공약의 남발과 이를 무리하게 실현시키려는 단체장의 의도가 더욱 더 재정압박을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다.

주민으로부터 계속적인 지지를 받아 재집권을 하기 위해서는 주민의 질적인 삶의 향상과 지역 발전을 실현시킬 수 있는 정책제안과 그 실천의 의지가 제시되어야 하며, 그것의 성공여부는 건전한 재정기반을 확보하는 일이다. 이러한 재정기반의 확보를 위해서는 중앙정부로 부터의 지원도 중요하지만 중앙정부의 지원은 법률과 지방정부간의 균형을 기준으로 배분되고 있어 독립적인 재원으로 활용되기에는 일정한 한계가 있다. 건실한 지역의 발전은 지방정부의 자주적인 의사에 의해서 결정된 여러 가지 정책사업의 추진에 의해서 이루어진다고 볼 수 있다. 그런데 이러한 자주적인 사업의 성공적인 추진은 건전한 자주재정의 확보에 달려있다고 볼 수 있다. 결국 지방자치의 성공여부는 곧 건전한 자주재정의 기반을 확립함으로써 이룩될 수 있는 것이다.

본 논문의 목적은 지방정부의 재정현황에 대한 문제를 충청남도를 중심으로 분석함으로써 충청도민의 질적인 삶의 향상과 지역발전을 성공적으로 실현하는데 초석이 되는 자주재원을 확보하기 위한 방안을 모색함에 있다. 이를 위하여 먼저 지방자치시대에 있어서 자주재원의 중요성을 지적하고 다음으로 충남의 재정현황을 파악하여 문제점과 그 원인 및 해결방안이 무엇인지를 제시코자 한다. 재정현황을 파악함에 있

어서 전체적인 재정구조에서 국세와 지방세의 수직적인 형평성의 관계와 지방정부간 자주재원의 비중을 비교·분석하여 문제가 되는 요인이 무엇인지를 파악하며, 또한 자주재원 중에서 지방정부의 독립적인 의사결정으로 조정될 수 있는 재원과 그러한 재원을 통해서 지방정부의 재정수입을 향상시킬 수 있는 방안이 무엇인지를 제시코자 한다.

2. 지방자치에 있어서 자주재원의 중요성

중앙집권하에서의 지역행정은 관료적이고 권위적인 명령과 지시에 의한 하향식 행정으로 일관되어온 탓으로 지역에 관한 주요 정책결정에서 주민들이 소외되어 있었다. 지역을 관장하는 행정 관리자는 집행된 정책결과에 관계없이 상위 임명권자의 영향력을 의식하면서 행정을 이끌어 왔었다. 그 결과 지방정부에서 제공되는 행정서비스의 질적인 향상을 위한 주민의 의사가 개입할 수 있는 제도적인 장치가 실질적으로 보장되지 못하였다. 결국 지방행정은 지역주민을 위한 행정이 아닌 중앙정부의 눈치를 보는 행정으로 이루어져 왔다. 그리하여 중앙정부의 영향력을 많이 받는 지방정부는 그렇지 않는 지방정부보다 더 많은 혜택을 얻게 되어 불균형적인 지역발전의 결과를 초래하게 되었다.

오랜 중앙집권적인 행정의 관행으로 인하여 우리 나라의 재정구조는 중앙집권적인 구조를 갖게 되어 지방정부의 재정자립도는 매우 열악한 상태에 놓이게 되었다. 중앙정부의 재정수입

은 그 대부분을 강제적 조달방법인 국세에 의존하고 있어 매우 안정적이다. 반면 지방정부의 지방세의존률은 서울을 제외하고는 매우 낮으며, 재정수입의 많은 부분을 중앙정부의 재정보전과 세외수입에 의존하고 있다. 지방정부 재정의 건전성은 재정수입과 재정수요와의 관계에 의해서도 영향을 받는다. 우선 재정적인 수요의 변화에 관한 것으로 지방자치시대에 대한 주민의 기대와 급속한 산업정보화 및 도시화로 인하여 지방정부에 대한 행정수요는 급속하게 늘어날 전망이다. 그 동안 중앙집권화에서 억제되었던 행정수요가 폭발하고 있으며, 특히 주민의 질적인 삶의 향상과 관련된 교통, 환경 등에 대한 행정수요가 늘어날 것이다. 지역간의 경제·문화적인 격차를 해소하기 위한 여러가지 사업추진에 대한 욕구도 늘어날 전망이다. 현재 기본적인 재정수요에도 미치지 못하는 대부분의 지방정부는 이와 같은 행정수요 급증에 따른 재정적인 수요도 급증하게 되어 더욱 재정적인 압박을 받게 될 우려가 있는 것이다. 이러한 재정압박에서 벗어나기 위해서는 정치·관료적인 풍토에서 탈피하여 경영마인드를 행정에 적극적으로 도입함으로써 자주재원의 확립을 강구하여야 할 것이다.

자주재원의 확립은 다음의 몇 가지 점에서 그 중요성이 부각되고 있다. 첫 번째로 지방정부가 자주적으로 지방의 발전을 기하는 데에는 지속적이고 안정적인 필요재정이 요구된다. 중앙정부의 재정지원은 지방정부간의 형평을 유지하기 위한 조정적 의미를 지니고 있기 때문에 지방정부의 자주적인 발전에 소요되는 재원을 지원하

는 데에는 한계가 있는 것이다. 특히 지방교부세 중의 보통교부세는 기준재정수요와 기준재정수입간의 차액인 기준재정부족액을 기준으로 산정되고 있기 때문에 이러한 교부금은 지방의 재정부족을 보완하여 기본적인 행정기능을 유지하기 위한 보완적 재정지원의 의미를 지니고 있다. 교부금, 보조금의 결정은 객관적인 기준뿐만 아니라 정치적인 요소에 의해서도 영향을 받기 때문에 단체장이 중앙정부의 집권당이 아닌 야당소속인 경우에는 중앙정부결정에 의하는 자금지원에 있어서 불이익을 받을 우려가 있는 것이다. 그뿐만 아니라 중앙정부가 위기에 처하고 있는 많은 선진국가에서와 같이 경제상황이 어려우면 지방정부에 지원되는 자금이 우선적으로 삭감될 수 있다. 따라서 중앙정부로 부터 지원받는 보전재정으로는 지방정부의 자주적 발전에 필요한 재원을 충당하기에는 한계가 있다.

두 번째로는 서울과 몇 개의 직할시를 제외하거의 모든 광역자치단체와 기초자치단체의 재정적 상황은 빈곤의 악순환에 처한 상태이다. 이러한 근본적인 악순환에서 벗어나기 위해서는 경제를 활성화 할 수 있는 자금이 절대적으로 필요하다. 이러한 재정의 마련은 지방정부가 주체가 되어서 투자환경조성을 통한 적극적인 내·외부자금을 유치하여야 한다.

이를 위해서는 관료적인 지방행정의 틀에서 벗어나 기업경영적인 관리방법이 도입되어야 한다.²⁾ 수익자부담의 원리가 적용될 수 있는 세외수익사업에 적극적인 투자와 효율적인 기업경영적 관리방안을 도입하여 지역경제 활성화와 이

를 통한 수익증대에 최선의 노력을 경주하여야 할 것이다. 지방정부가 직접 경영을 담당하고 있는 지방공기업에는 합리적 경영관리에 의한 가격현실화를 통해 만성적인 적자에서 일정한 수익을 올릴 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또 수익의 보장이 있는 분야에 대해서는 지방채 발행에 의한 국내·외 자금도입과 민자유치에 의한 사업추진을 통해서 자주재원의 기틀인 경제적 기반을 마련하여야 할 것이다. 그뿐만 아니라 급변하는 환경변화에 적극적이고 대응적인 행정을 펴기 위해서 많은 재정수요가 필연적인데, 이러한 행정수요에 대응하기 위해서도 자주적인 재원의 뒷받침이 필요한 것이다. 특히 주민에 대한 서비스는 그 지역의 주민에게 제공되는 것이므로 그 지방의 자주적인 재원에 의해서 뒷받침될 때 서비스의 질적인 향상이 실질적으로 추진될 수 있는 것이다.

세 번째로 자주재원의 확보노력이 제도적으로 보장되어야 할 필요성이 대두되고 있다는 점이다. 실제로 외국에서는 중앙정부로부터 지방정부에 지급되고 있는 교부금이나 보조금을 산정할 경우 징세노력인 자주재원확보의 노력이 중요한 결정요인으로 고려되고 있다(Aronson and Hilley, 1986:57). 그러나 우리나라에서는 교부금을 산정할 시에 인구, 공무원수, 경지면적, 건물면

적 등에 의해 결정되는 기준재정수요에 의해서 산정이 되고 있어 자치단체의 규모가 크면 징세 노력에 관계없이 자동적으로 교부금이 많이 지불되고 있으며, 규모가 작거나 재정자립도가 높은 지방정부에는 그 규모가 적거나 거의 지급되지 않고 있다. 따라서 지방정부는 자주재원 확보를 위한 별다른 노력이 없이도 안정된 교부금을 지급받을 수 있었다. 그 결과 지방정부의 재정자립 향상을 위한 노력부족으로 자주재정의 악화는 지속되게 되었다. 따라서 교부금이나 보조금 산정시 지방정부의 자주재원확보노력이 결정요인으로 도입될 때에 재정자립을 유도할 수 있는 제도적 장치로 작용할 것이다.

3. 충남의 자주재원 현황

92-93년도 지방정부의 재정자립도를 살펴보면 서울특별시가 98%로 거의 완전한 재정의 자립을 확보하고 있으며, 직할시도 평균 80%이상의 재정자립도를 보이고 있다. 그러나 도의 재정자립도는 경기도와 경남을 제외하고는 거의 모든 도가 50%미만의 재정자립도를 보이고 있다. 특히 충남의 경우 도(본청)의 자립도는 49%의 낮은 수준을 유지하고 있으며, 시의 경우는 이보다 높은 60%수준을 약간 넘어서고 있다. 군의 경우

- 2) 공공부문의 기업가적인 변화에 대해서 Osborne와 Gaebler(1992)는 ① 촉매적 정부, ② 지역사회 소유의 정부, ③ 경쟁적 정부, ④ 임무중심의 정부, ⑤ 결과지향적 정부, ⑥ 고객중심적 정부, ⑦ 기업적 정부, ⑧ 능동적 정부, ⑨ 분권적 정부, ⑩ 시장지향적 정부의 열가지 내용을 제시하고 있다. 이 중에서 기업적 정부는 지방자치단체도 민간기업과 같은 원리로 경영되어야 한다는 의미이다. 1984년에 개최된 LA올림픽에서 LA시는 기업가적인 경영으로 2억 25백만 달러의 흑자를 기록하였다. 이를 교훈으로 미국의 많은 지방자치단체는 세외수익을 위한 기업경영적 사업확장에 앞장서고 있다.

에는 도와 시의 자립도 보다 낮은 40%수준을 보이고 있어, 충남 기초자치단체의 재정적 취약성을 보여주고 있다 <표1>.

충남의 재정자립도는 경기도의 86.4%(92)-86%(93)수준과 경남의 68.5%(92) 및 65.5%(93)수준 보다 매우 낮은 49%수준에 머물고 있다. 이러한 낮은 재정자립도는 근본적으로 충남 지역의 경제력이 타 도에 비해서 매우 취약하기 때문이다. 재산세를 기본적인 세원으로 하고 있는 지방세는 경제활동에 의해서 나타나는 재산

의 취득과 이전을 포착하여 과세가 이루어지기 때문에 기본적으로 그 지역의 경제력에 의해서 지방세수입 정도가 결정되는 것이다. 실제로 그 지역의 제조업을 비롯한 산업시설의 정도가 지방세의 수준을 결정하고 있음이 실증적인 연구에서 나타나고 있다(김정완, 1994:977-990).³⁹⁾

지방세원의 지역간 불균형은 경제적 구조의 취약성에서 그 원인을 찾을 수 있지만 또한 국세와 지방세간의 불균형에서도 찾을 수 있다. 우리나라에서는 세원이 국세에 치중되고 있어 중

<표1> 지방자치단체의 자주재원과 의존재원의 비교

(단위:%, 10억원)

연 도 단 계		92년도						93년도					
		서 울	직할시	도	충청남도			서 울	직할시	도	충청남도		
도	시				군	도	시				군		
자 주 재 원	지 방 세	67.6	56.2	32.5	24.5	26.7	14.3	72.3	59.2	34.7	24.8	27.9	14.5
	세외수입	31.3	32.5	30.4	23.7	34.1	25.9	26.5	27.9	24.1	22.9	28.4	24.3
	지 방 채	-	0.9	0.2	1.1	2.4	1	0.1	3.5	2.0	1.8	4.7	1.6
	자 립 도	98.9	89.6	63.1	49.3	62.2	41.2	98.9	90.6	60.8	49.5	61	40.4
의 존 재 원	교 부 세	0.1	3.1	28.9	38.7	23.2	37.9	0.1	3.3	29.1	37.5	25.8	37.7
	양 여 금	-	1.3	-	-	-	-	-	1.3	-	-	-	-
	조 정 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	부 금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	보 조 금	1	6.0	8	12	14.6	20.9	1	4.8	10.1	13.0	13.2	22.3
	의 존 도	1.1	10.4	36.9	50.7	37.8	58.8	1.1	9.4	39.2	50.5	39	59.6
총 계		4300	815	1458	174	1089	717	4510	909	1626	1259	193	800

주: 일반회계결산기준

직할시와 도는 평균값에 대한 비율이고 충남의 시·군은 합계에 대한 비율임.

92년도 부터 지방양여금이 특별회계로 전환 되었음

자립도=(지방세+세외수입+지방채)/(총재정수입)×100

자료: 내부부, 지방재정연감, 1993, 94.

양정부와 지방정부간 세원의 수직적 불균형의 원인이 되고 있다. 우리나라는 78:22(93)로 국세 비중이 미국의 55:45(91)나 일본의 65:35(93)보다 국세비중이 월등히 높다.⁴⁾ 그러나 국세와 지방세간의 비율은 단순 비교가 어렵다. 이는 특정 세원을 지방세로 단순 전환하기 보다는 정부간의 수직적인 균형을 유지하기 위해서 영국이나 독일과 같이 공동과세 형태인 양여금제도를 두고 있기 때문이다.⁵⁾

충남의 경우는 전국에 비해 국세와 지방세간의 비율이 54:46(91)에서 93년도에는 58:42로 국세의 비중이 약간 상승하고 있으나 대체로 91년도의 미국과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이는 보유과세위주의 재산가치가 현실화되고 있고 충남의 경제력의 취약으로 소득과 소비과세위주의 국세의 비중이 낮기 때문이다. 그러나 국세중 일부를 지방세로 단순 전환한다고 해서 충남지역의 지방세가 급속하게 증가한다고는 볼 수 없다.

충남의 시·군 재정자립도의 현황을 살펴보면 시와 군간의 차이가 많이 나고 있다. 시의 평균 자립도는 60%수준이나 군은 40%의 낮은 수준에 머물고 있다. 시·군간 재정자립도의 격차는 군보다는 시 지역이 인구가 집중되어 있고 경제 활동이 활발하여 재산의 보유와 이전 현상이 빈번하기 때문이다. 시 지역을 살펴보면 천안시가 가장 높은 71%수준의 재정자립을 보인 반면 공주시는 47%(93)로 시 자치단체간의 재정자립의 격차가 높게 나타나고 있다. 이의 가장 중요한 원인은 천안시가 화학섬유, 고무프라스틱, 조립금속 및 기계장비계통의 고부가가치를 생산하는 제조업중심 산업으로 경제적 기반이 형성된 반면 공주시는 노동집중적 저부가가치 중심의 산업이 상대적으로 형성되었기 때문이다. 이러한 현상은 군지역에서도 나타나고 있는데 제조업중심의 산업단지가 조성된 천안과 연기군은 50%를 상회하고 있으나 농업지역인 부여군 등은 30%수준의 낮은 자립도를 보여주고 있다.

- 3) 지방세의 지역간 불균형 요인을 분석하기 위하여 다중회귀분석(multi regression analysis)을 하고 있다. 분석 결과 전체적인 지방세에 영향을 가장 많이 미치는 것은 제조업이고 그 다음으로 서비스업, 건설업 순으로 나타나고 있다. 한편 농림어업은 매우 미미한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 재산과세에 영향을 미치는 것은 제조업, 서비스업, 건설업 순이고, 소득과세에는 제조업, 서비스업 순으로 나타나고 있다. 결국 지방세수준을 결정하는 것은 그 지역의 제조업 서비스업과 같은 산업시설에 의해서 결정되고 있음을 보여주고 있다.
- 4) 세원의 명목적 배분으로는 지방세의 비중이 낮지만 국세수입 중에서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등의 명목으로 지방자치단체에 배분되는 것을 합하면 실질적 배분율은 높아진다.
- 5) 94년도의 지방재정연감(내무부)에 의하면 영국은 95:5, 독일은 87:13의 비율로 우리나라보다 국세의 비중이 훨씬 높게 나타나고 있다. 영국에 있어서 지방세는 재산세인 Rate 뿐이다. 이를 보완하기 위하여 RSG(rate support grant)와 국고보조금제도가 있다. RGS는 지방과 중앙정부간의 수직적 형평을 유지하기 위한 제도로 1976년에 도입되어 지방정부수입의 상당한 비중을 차지하고 있다. 독일에서는 수직적 조정을 위해서 소득세, 법인세 및 부가가치세 등의 3가지 조세를 연방과 지방정부가 통일된 과세법으로 조세를 징수하여 연방, 주 및 시·읍·면에 배분하는 공동세(tax sharing)제도를 도입하고 있다.

전국적인 입장에서 보면 충남은 상대적으로 타 도에 비해서 고부가가치를 창출하는 산업의 비중이 낮은 관계로 재정의 자립도가 낮다고 볼 수 있다.

1) 지방세

재정자립도가 높은 서울의 경우는 지방세가 세입에서 차지하는 비중이 64.5%(91), 67.6%(92), 72.3%(93)로 재정자립에 가장 큰 기여를 하고 있음을 알 수 있다. 한편 재정자립도가 매우 낮은 충남의 경우 지방세가 전체 재정수입에 차지하는 비중이 20%수준에 머물고 있어 재정취약성을 야기시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 지방자치단체의 재정수입은 궁극적으로 해당지역에서의 개인이나 조직의 경제활동 상태에 의존하고 있다. 지방재정수입의 근원이 되는 재원은 바로 이들에 의한 지역경제활동에 달려 있기 때문이다. 지역내에서의 재산소유, 재산취득상태, 등록 그리고 지역에서 제공하는 서비스 부담금 등에서 이러한 수입의 근원이 되고 있는데, 이것은 지역내의 개인과 조직의 경제활동에 의해서 그 수준이 결정되는 것이다. 최근 통계청에서 발표한 각 지역의 경제활동 수준을 보면, 서울은 전국 총생산의 25.5%에서 26.1%로 상승하였고, 경기도는 15.9%(92)에서 93년도에는 16.2%로 비중이 높아졌다.

서울과 경기지역의 총생산을 합하면 42.3%로 경제력이 수도권에 집중되고 있음을 알 수 있다. 충남지역은 총생산에서 전체의 3%로 매우 낮은

수준에 머물고 있고, 일인당 조세부담액도 142천원(92)에서 167천원(93)으로 전남·북 다음으로 낮은 수준에 있다. 이로 인한 지역간 세원의 편차로 지방자치단체간의 자주재원의 불균형을 심화시키고 있다. 생산력은 주로 제조업의 생산에 의해서 주도 되고 있어 각 지역의 일인당 생산량의 수준을 결정하는 중요 요인으로 작용하고 있다. 충남지역의 경제적 취약성은 도시지역의 삶의 지표에서도 잘 나타나고 있다(한국지방행정연구원, 95(6):56-58). 전국 74개 시 중에서 충남의 공주시는 가장 쾌적성이 높게 나타나고 있다. 반면에 경제적인 여건지수에 있어서는 충남에 속하는 천안시, 공주시, 대천시, 온양시 및 서산시가 모두 최하위의 수준에 머물고 있음을 보여주고 있다. 또한 공업단지가 많이 들어선 울산 등은 경제성지표는 높으나 쾌적성지표에서는 매우 낮은 지표를 보여주고 있다.

충청남도내 지방세의 세목별 비중을 보면 지방세 중에서 가장 비중이 높은 세는 시·군세의 자동차세로 27.2%(92)-24.2%(93)의 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로 도세인 취득세와 등록세가 93년에 각각 21%와 21.9%의 비중을 차지하고 있다. 도세인 취득세와 등록세는 도시지역에 편중되고 있어 도시지역과 군지역간 세수의 불균형 요인이 되고 있다. 시·군세의 자동차세는 최근의 자동차등록의 급증으로 7.9%(92)에서 8.9%(93)으로 증가 추세를 보이고 있다. 농지세는 0.2%로 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 따라서 농업이 강한 지역은 지방세의 취약한 요인이 되고 있다. 충남의 지방세 중에서 도세는

43.3%(92)에서 44.8%(93)비중을 차지하고 있어 시·군세의 비중인 56.7%(92)에서 55.2%(93)보다 11-12%정도 낮은 비중을 차지하고 있다.

2) 세외수입

세외수입은 지방정부가 사업을 운영하거나 특정 서비스를 제공함에 있어 반대급부로 받는 수입금, 이월금, 전입금 및 이자수입 등과 지방채 및 융자금 등의 외부차입금과 같이 자주재원 중에서 지방세를 제외한 모든 수입금으로 구성되어 있다.⁶⁾ 세외수입에서 특별회계의 비중은 도분청에서 73.5%(92)과 75.6%(93)로 시의 66%(92)과 69.3%(93)보다 다소 높게 나타나고 있다. 군 특별회계의 비중은 이 보다 낮은 54.55%(92)와 55.4%(93)로 나타나고 있다. 따라서 도분청의 특별회계상의 사업수익과 사업외수입 비중이 시·군의 경우보다 10%이상 더 높음을 알 수 있다. 전반적으로 일반회계에서는 임시적수입의 비중이 높고 특별회계상에서는 사업수입보다는 사업외수입 비중이 높음을 알 수 있다. 도분청의 경우 사용료와 이자수입이 경상적수입의 주요내용이고 임시적수입의 주요 구성요소인 이월금과 재산매각수입을 합하면 전체 세외수입의 168%를 차지한다. 공영개발과 지역개

발수입은 합하여 7.8%로 임시적수입보다 비중이 낮게 나타나고 있다. 사업외수입의 주요 내용은 이월금과 전입금으로 구성되어 있는데 이를 합하면 37.3%나 되는 높은 비중을 차지하고 있다. 시·군에서도 비슷한 현상으로 일반회계에서는 임시적 수입이, 특별회계에서는 사업외수입이 주류를 이루고 있다. 따라서 세외수입에 있어서 사용료와 수수료 및 사업장수입을 통한 경상수입의 비중을 높여야 하며 특별회계에서는 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있는 사업수입에 적극적 투자를 하여 재정수입의 기반을 마련하여야 할 것이다.

사업수익이 저조한 이유중에 하나는 지방공기업 형태로 직접경영을 하고 있는 상수도, 하수도 사업에서 낮은 수익 또는 손실을 보고 있기 때문이다. 도는 이러한 사업경영에서 만성적인 적자나 투자에 비해서 낮은 수익을 내고 있어 재정압박의 한 요인으로 작용하고 있다. 그러나 상대적으로 공영개발사업과 지역개발을 통해서 일정한 수입을 올리고 있다. 따라서 경영적인 관리기법의 도입으로 적자를 보고 있는 사업은 가격분석 등을 통해서 사용료 등을 현실화 하고 수익이 예상되는 분야에는 민간자본의 유입이나 공동투자의 형태로 투자를 촉진시켜야 할 것이다.

우리나라는 투자자금을 마련하기 위한 조달방안으로 지방채에 의존하는 비율이 낮은 편이다.

6) 최협회의 세외수입은 일반회계상의 경상적수입을 의미하며, 협의의 세외수입은 경상적수입과 상수도, 하수도, 병원운영과 주택사업 등의 사업수입을 포함한다. 오늘날 사업수입의 비중이 커지고 있기 때문에 최협회의 개념은 의미가 작다고 볼 수 있다. 본고에서는 일반회계상의 경상적수입과 사업수입, 특별회계상의 임시적수입과 사업외수입을 포괄하는 광의의 개념으로 보고자 한다.

서울시는 총세입의 16.67%(94)를 지방화 자금으로 조달하고 있으나, 직할시·도·시·군은 이보다 낮은 수준을 유지하고 있다. 특히 충남에 있어서 도와 군은 전국의 경우보다 낮은 수준이며 시의 경우는 전국 평균보다 다소 높은 8.8% 수준을 보여주고 있으나, 전체적으로 지방채에 의한 자금조달이 낮은 수준에 머물고 있다.

지방정부의 지방채에 의한 자금조달 수준이 이와 같이 낮은 것은 지방채 발행에 대한 중앙정부의 승인제, 낮은 이자율, 인·허가시 강제적인 방법에 의한 매수에 의해서 발행되고 있어⁷⁾ 자금시장에서 지방채가 활발하게 유통되지 못하고 있기 때문이며(김종순, 1994:1339-1352), 아울러 지방정부 관리자의 지방채에 의한 투자재원 조달에 대한 인식부족에도 그 원인이 있다고 본다. 앞으로 투자사업에 충당될 자금수요를 지방채에 의해서 원활하게 조달할 수 있도록 여러 가지 제한적인 조치를 완화하여야 할 것이다.⁸⁾

4. 자주재원의 확보방안

자주세원 중 지방세는 법률에 의해서 결정될 뿐만 아니라 주민의 재정적인 부담이 따르므로 세율인상을 통한 재정수입 증대에는 현실적 어려움이 따른다. 그러나 중·장기적으로 중앙정부와 지방정부간의 수직적 형평과 지방정부간의 수평적인 형평을 위한 재정구조의 조정과 지방정부에 타당한 새로운 세원의 도입을 통해서 어느정도 자주재원의 증대효과를 얻을 수 있을 것이다. 아울러 민·관합동투자제에 의한 적극적인 세외수입사업의 추진도 자주재원확보의 한 방안이 될 것이다.

1) 국세와 지방세 및 도세와 시·군세의 조정

우리나라는 지방세에 비해서 국세의 비중이 높다. 따라서 국세중에 지방적인 특색이 강하고 재정의 형평성을 기할 수 있는 세원은 지방세화

7) 94년도 말 기준으로 지방채의 이자율은 5-7%가 전체의 43.5%, 9% 이상이 20.9%를 차지하고 있어 10%를 상회하는 시장금리보다 낮은 수준이다. 또 5년 미만의 단기채가 44.7%로 높은 비중을 차지하고 있다. 내무부가 지방채발행을 승인할 시 적용되는 기준은 다음과 같이 통제위주로 되어 있다. ① 채무비비율이 20%를 넘지 말아야 하며, ② 기준년도의 지방세 징수전망 또는 기준전년도의 지방세실적이 기준전전년도에 비해 90%이상 이어야 하며, ③ 기준전년도의 실질 수지비율이 10% 미만이어서는 아니되고 ④ 순 지방비로 상환해야 할 채무의 연체가 없어야 하며, ⑤ 과거에 부정한 방법에 의해 기채를 한 경우 제한조치 중에 있지 아니하여야 한다.

8) 지방채의 활성화를 위한 개선방안으로서 먼저 지방정부의 신용에 대한 평가제도가 정착되어야 하며, 이를 바탕으로 이자율이 낮은 미국의 Yankee Bond, 일본의 사부라이 Bond, 유럽의 Euro Bond 시장으로의 진출과 재정력이 약하고 신용이 낮은 지방정부의 채권을 흡수하도록 공적인 금융기관을 설립하는 것을 검토할 수 있다(김종순, 1994). 또한 지방채의 발행기준에 대한 개선안으로는 첫째, 명문화 된 발행기준을 두어야 하며, 둘째로 현재 채무비 비율이 일률적으로 20%로 되어 있는 것을 지방자치단체별 재정력에 따라 채무비 비율이 조정되어야 하며, 셋째로는 지방자치단체의 사업별 지방채 발행기준이 다단계화 해야 한다. 즉 상·하수도사업의 기채충당률을 시는 70%, 군은 60%로 정해 있는 것을 시나 군의 재정력과 연계시키는 방안이 제안되고 있다(오희환, 1995).

할 필요성이 있다. 그리하여 지방의 재정자립을 높여 주민을 위한 서비스 행정을 펼 수 있는 기반을 형성하게 하도록 하여야 할 것이다. 이러한 측면에서 제기되고 있는 국세중 지방세화 할 수 있는 세원으로는 주세의 일부, 전화세, 부가가치세의 일부와 양도소득세 및 증여세를 들고 있다(이영희, 1993:78). 이 중에서 전화세의 100%와 주세의 60%는 지방양여금의 형태로 국세에서 지방세로 전환되었다. 또 이미 지방세화된 담배소비세는 지방세 중에서 가장 높은 비중을 차지하게 된 지방세화된 세원이다. 그러나 지방세화된 담배소비세는 도시지역에 집중되어 있는 지방자치단체간 형평성의 문제가 제기되고 있는 세원이다. 따라서 국세중 지방세로 이양이 가능한 세원이라도 지역에 고르게 분포되어 있지 않은 것은 지방세로 직접 이양하는 것보다는 지방정부와 중앙정부가 공동세원으로 활용할 수 있는 지방양여금제도로 도입하여 지역형평에 맞게 공동으로 관리할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 현재 개인과 법인에 귀속되는 소득에 대해서 중앙정부만 과세권을 갖고 있지만 현실적으로 소득발생지는 지방자치단체의 관할지역이므로 지방정부도 소득에 대해서 과세를 부과할 수 있도록 세제를 개편할 필요성이 있는 것이다.⁹⁾

1977년 7월에 영업세를 비롯한 물품세, 직물류세, 통행세, 석유류세, 전기·가스세, 입장세, 유흥음식세 등 8개 세목이 통합되어 일반소비세격인 부가가치세와 이를 보완하는 특별소비세란 2개의 세목으로 개편되었다. 그 결과 국세중 단일세목으로는 가장 비중이 큰 세목이 되었다.

소비행위는 지역적인 특성이 있고 유흥음식세는 개편이전에 지방세이었다. 따라서 유흥음식세나 영업세는 지방세화 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 또 지역교통문제와 관련하여 휘발유세의 일부를 지방세화 하는 방안도 제기되고 있다.¹⁰⁾

도와 시·군간의 세원에 있어서 특성과 형평성에 의해 구조조정 할 필요성이 제기되고 있다(김정완, 1994). 비교적 보편성이 높은 세원인 등록세, 주민세 및 취득세는 지역적으로 불균형을 초래하는 세이므로 시·군세로 전환하는 것으로 검토할 수 있을 것이다. 반면에 자동차세는 교통에 관련되는 세목으로 광역적인 성격을 띠고 있기 때문에 기초자치단체보다는 광역단체인 도세로 전환 할 수 있고, 종합토지세도 부동산투기를 막기위한 조세로 전국적으로 분포된 토지를 대상으로 하고 있으므로 도세화 하는 방향으로 검토될 수 있다. 그 외에 공공목적을 가진 기관, 법

9) 미국의 많은 주에서는 개인과 법인 소득에 대해서 지방정부와 중앙정부가 과세를 부과하고 있다. 소득세가 지방세로 부과되고 있는 지방정부수는 약 3,000개에 이르고 있고, 이 중에서 2,700여개의 지방정부가 펜실베이니아주에 있다. 피츠버그시는 펜실베이니아에서 두 번째로 큰 도시이며, 소득세가 지방세로 간주되는 대표적인 주이다.

10) 95년도에 예상되는 휘발류소비액은 6조8천억원으로 보고 있다. 휘발류소비에 관련된 특별소비세가 3조5천억원, 부가가치세로는 6천2백억원이 국세로 징세 될 예정이다. 자동차주행은 지역교통문제를 유발시키는 주요 요인이다. 따라서 휘발류세는 지역적인 특성이 있기 때문에 일정부분을 지방세화 하는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

인, 조직 또는 비영리법인 등은 국세와 지방세과세 대상에서 면제되고 있는데 이러한 세제상의 특권을 폐지하여 이들에게 공공서비스세를 부과하는 방안이 검토될 수 있다.

지방세율의 탄력적인 적용에 의해서도 재정수입의 증가를 가져올 수 있다. 이것은 현행 지방세법상 규정되고 있는 것으로 표준세율보다 50%까지 인상적용할 수 있는 탄력세율의 활용이다. 그러나 이것은 지방주민의 부담을 가중시키는 방안이므로 좋은 대안은 아니라고 본다.¹¹⁾

2) 새로운 세원의 개발

새로운 세원의 개발은 그 지역의 특성에 근거한 세원으로서 보편성과 실현가능성이 있어야 할 것이다. 이러한 측면에서 충남에 제안될 수 있는 세원으로 관광세와 광고세를 들 수 있다.

충남에 산재한 유적지와 관광명소를 관광자원으로 개발하여 관광세를 새로운 지방세로 신설하는 방안이다. 관광행위는 일종의 소비행위로 지방자치단체에 부존하고 있는 인문관광자원과 자연관광자원을 이용, 관람하는 소비행위이다. 이러한 관광자원의 개발에는 막대한 자금이 투입될 뿐만 아니라 이용에 따른 자연의 훼손과 쓰레기 등의 환경오염 문제가 야기되고 있다. 따라서 현실적으로 관광에 따른 투자재원조달과 환경보존 및 행정수요 창출에 따른 수익자부담원칙에 의해서 관광세를 지방세로 신설하려는 주장이 제기되어 왔다(양영철, 1990:94-96;김정옥, 1994:55-56;오연천, 1987:226).¹²⁾ 최근에는 관광자원이 지역개발사업으로 추진되고 있어 지역주민의 소득향상과 고용증진에 크게 이바지하고 있다.¹³⁾

충남은 백제의 문화권으로 많은 유적지가 산

- 11) 탄력세율이 적용될 수 있는 주민세, 자동차세, 지역개발세의 경우 표준세율에 최고 50%까지를 인상할 수 있고 공동시설세는 현행 0.03%에서 0.1%로, 도시계획세는 0.2%에서 0.3%로 인상조정될 수 있다. 또 현행 정액세로 규정되어 있는 주민세를 물가에 연동시켜 인상할 수 있는 방안도 제기되고 있다.
- 12) 외국에서는 관광세가 이미 부과되고 있다. 일본에서는 오락시설세, 입탕세, 문화관광시설세, 요트·보트세의 지방세화가 실현되었고, 스위스와 프랑스의 체재세(tax de sejour), 이탈리아의 특별요양세(contributio speciale ccicura), 스페인의 관광인지세, 불가리아와 폴란드의 관광계획세, 콜롬비아의 관광세, 페루의 소비세(호텔, 요식업체) 등이 관광관련 조세로 부과되고 있다(한국관광공사, 1986:51-52).
- 13) 관광산업의 생산효과는 비교적 낮으나 소득, 고용, 부가가치 및 순간접세효과가 높은 것으로 나타났다(안중윤외, 1995:132). 특히 고용창출효과는 제조업보다 높게 나타나고 있어 자원이 부족한 충남지역의 산업으로 육성할 필요성이 높다고 본다. 관광산업으로 지방재정의 수입을 올리고 있는 외국의 경우를 보면, 인구가 43만 여명에 불과한 영국 스코틀랜드의 에딘버러시는 축제의 왕국으로 유명한데 1년에 20여종의 축제를 열어 연간 1천 2백 여만명의 외지인이 몰리고 있다. 92년도에는 9개의 주요 행사에서 7천2백만 파운드(8백64여 억원)의 순수입을 올렸다. 이들 행사는 주로 민·관합작으로 진행되고 있다. 독일의 뮌헨은 10월축제로 유명한데 이 축제로 부터 올리는 수입이 93년도에 1백억마르크(5조원)에 이른다고 한다. 충남지역에 산재한 문화재와 문화행사를 바탕으로 관광산업을 육성하면 지방의 경제력향상과 이를 바탕으로한 건전한 재정수입의 기틀을 마련할 수 있을 것이다.

재해 있고 온천수개발이 가능한 지역과 서해안의 휴양지개발로 많은 관광객을 유치할 수 있는 관광자원이 타도에 비하여 풍부하다고 볼 수 있다. 충남의 관광객은 93년도 기준으로 내국인 3천여 만명과 외국인 40여 만명으로 관광수입은 내국인으로 부터 연간 약 1,400억원, 외국인으로부터 74억원의 관광수입을 올리고 있다. 또 현재 추진 중에 있는 백제문화권개발사업(94-2001)과 태안해안국립공원개발사업(84-2001) 및 안면도 국제관광지개발사업(91-2001)이 완성되면 더 많은 관광객 내방이 예상되어 높은 관광수입이 기대되고 있다. 이러한 관광산업은 지역주민의 소득향상과 고용창출의 효과가 크게 기대되고 있어 다른 어떤 도보다 지역경제를 활성화 할 수 있는 경쟁력 있는 산업으로 평가되고 있다. 관광객에게 관광자원 이용에 대한 일정한 부담금을 지방세인 관광세로 부과하여 관광자원의 개발과 보존 및 유지에 소요되는 자원으로 충당하는 것은 보편적이고 실현가능한 것이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

광고는 각 지방자치단체에 고르게 분포된 세원으로 보편성이 있으며, 광고활동은 광고주의 수익이 전제되는 것이므로 수익자부담의 원칙이 적용될 수 있는 세원이다.¹⁵⁾ 지역민방과 지역언론의 본격적인 활동과 1995년부터 시작된 유선

방송의 본격화로 광고비가 비약적으로 증가할 것으로 예상하고 있다. 총광고비 증가율은 884.5%(81-92)로 GNP 증가율 509.5%보다 높게 나타나고 있다. 앞으로 지역언론 활성화에 따른 광고수요의 급증과 광고비의 안정적 성장이 예상되고 있어 이를 세원으로한 광고세를 새로운 지방세로 흡수하면 지방세수를 탄력적으로 증대할 수 있을 것이다. 그러나 광고세의 신설은 중복과세문제, 조세저항, 광고매체의 애로, 세액 배분 및 세무행정상 예기되는 문제 등을 신중히 검토해야 할 것이다. 광고세의 과세주체에 대해서는 현실적으로 직접유선광고, 옥외광고 및 극장광고의 경우는 시·군에 과세권을 갖도록 하며, 신문광고, 잡지광고, 방송광고, 영화광고는 도세로하여 시·군의 조정교부금으로 활용하는 방안이 검토될 수 있다.

3) 세외수입에 의한 방안

세외수입 중에서 가장 관심이 가고 있는 것은 지방정부의 경영수익사업이다. 경영사업의 참여 형태는 지방공기업과 지방공사의 형태로 나눌 수 있다.¹⁶⁾ 이 중에서 지방공사는 의료원, 도선사업, 지하철, 도시개발사업에 대해 전액 지방자치

14) 관광세를 도세로 할 것인가 시·군세로 할 것인가에 대해서는 관광자원이 소재하고 있고 관리하는 시·군세로 하는 것이 타당할 수 있으나, 지역간의 세원이 편중되는 경우에는 도세로 하여 조정교부금으로 이용할 수 있다.

15) 광고세는 1942년에 국세로 창설되었다가 1946년에 폐지되었던 조세이다. 다시 1951년 9월 25일에 도세로 신설되었고 시·읍·면세로서 광고세부가세가 신설되었다. 그러다가 광고세의 세수규모가 미미하여 1957년 지방세법 개정시에 폐지되었다. 현행 광고와 관련된 세제는 부가가치세로 과세대상이 도서, 신문, 잡지, 관보, 통신, 방송의 광고로 규정하고 있고, 법인세 및 소득세는 법인세와 소득세법에 의하여 사업소득에 대해서 납부하고 있다. 옥외광고물의 경우는 허가·신고시에 수수료를 징수하고 있다.

단체의 출자공사와 제3섹터라고 불리우는 민간과 자치단체간의 공동출자방법이 있다. 각 국가에 있어서 민·관공동출자방법의 발생배경과 대상사업은 조금씩 다르다. 미국에 있어서는 제1섹터인 정부도 아니고 제2섹터인 민간도 아닌 독립성이 강한 제3의 단체인 재단, 교회, 노동조합 등의 비영리단체를 제3섹터 영역으로 보고 있다. 이들 기관의 대표적인 사업은 의료보험과 NASA의 Appollo사업, 우편제도, 대학 및 병원 사업이었다. 일본에서는 공공과 민간 양부문의 혼합방식에 의한 사업주체라는 의미로 이해되어 그 대상사업은 주로 지역개발과 도시개발분야에서 광범위하게 적용되었다. 그 뿐만 아니라 앞으로의 사업영역은 첨단산업의 진흥과 육성, 문화시설과 상업시설이 복합된 다목적 복합시설정비사업, 종합레크레이션사업, 주차장정비와 관련된 복합시설정비사업의 영역까지 확대될 전망이다 (김영규, 1994). 우리나라는 제3섹터 도입의 역사가 짧고 그 대상사업도 한정되어 왔다. 지방재정의 확립방안으로 경영능력에 따라서는 지역의 발전과 주민의 욕구충족은 물론이고 재정의 안정적인 확보를 위해 민·관공동출자방식에 의한

지역사업추진으로 지역경제활성화에 크게 기여할 것이다.

충남지역에서도 제3섹터에 의한 사업의 범위를 기존의 대상에서 확대시켜 도시지역에서는 주차장관리, 터미널사업 및 종합스포츠타운을 농어촌지역에서는 농산물가공판매사업과 지역특산물판매사업 뿐만 아니라 관광지와 온천지개발사업에 이르기까지 자치단체장의 책임하에 사업을 확대·추진하여야 할 것이다.¹⁷⁾ 군지역의 대상사업으로는 관광지개발, 가공공장, 농산물판매시장, 특산물판매사업이 적합할 것이며, 시에 적합한 사업으로는 폐기물관리, 스포츠센터와 주차장시설사업등이 적극적으로 검토될 수 있을 것이다.

4) 지역개발을 위한 투자재원조달 방안

국세의 지방세이전, 새로운 세원의 개발과 같은 조세의 구조적 조정에 의한 재정확보는 정치·행정적으로 한계를 갖고 있다. 따라서 지방경제력에 바탕한 지방세수입이 건전한 지방재정의 가장 기본적인 요소이다. 지역경제를 활성화할 수 있는 첨단산업단지의 유치(황영찬·이성

16) 94년 3월 현재 직영방식인 지방공기업이 221개, 외부경영방식인 지방공사가 53개로 80%이상이 비효율성의 문제가 제기되고 있는 지방정부의 직영형태로 운영되고 있어 지방재정의 압박요인으로 작용하고 있다.

17) 지방공사 인천터미널은 종합터미널시설과 각종 문화 체육시설 등을 종합한 레저타운을 설립할 목적으로 추진 중에 있으나 몇 가지 어려운 문제에 부딪치고 있다. 그 중에서 중요한 내용은 시민주형태에 의한 자금모집 방안이다. 그러나 시민의 인식부족과 홍보의 부족으로 6억5천만원 밖에 공모를 못하였고, 참여 민간 기업에 대한 이윤배분과 인사 및 세제상의 혜택이 부여되지 않아 기업유치에도 실패하여 자금난에 부딪쳤다. 결국 시민주공모 방법은 공사설립 이후로 연기되어 시 단독출자에 의한 공사가 93년 1월에 설립되었다. 성공적인 사례로는 지역내의 표고생산농가가 직접참가하는 장흥표고유통공사를 들 수 있다. 공사설립 이후 표고가공공장, 저장창고 등의 시설을 완공하여 94년도에는 4천만원의 순이익을 올렸다(내무부, 1994).

북, 1991)와 경쟁력 있는 제조업의 유치(최영출, 1994)를 적극적으로 추진할 수 있는 정치력이 요구되고 있다.¹⁸⁾ 이제 기업은 관료의 감독과 통제 대상이 아니라 지방정부와 공존하는 상대로서 인식되어야 할 것이다. 그런데 산업단지조성과 사회기반투자사업에는 막대한 투자자금이 소요된다. 투자재원의 조달은 중앙정부로부터의 보조금, 지방교부세, 도비보조금 등과 지방양여금 특별회계와 같은 중앙정부특별회계, 지방자치단체 내부의 회계 또는 기금이나 적립금으로부터의 전입금, 중앙기금이나 지역개발기금과 같은 지역기금, 지방세와 세외수입의 자체재원과 지방채로서 조달되고 있다. 이 중에서 지방정부가 자체적으로 조달할 수 있는 방안은 자체재원과 지방채에 의한 조달방안이다. 그러나 충남과 같이 지역경제기반이 취약한 곳은 자체재원에 의한 투자재원의 마련은 빈곤의 악순환에 의해서 해결될 수 없다. 따라서 외부로부터의 자금유입을 통해서 투자재원을 마련하는 방안이 적극적으로

검토되어야 할 것이다. 이러한 외부로부터의 자금유입 방법중 하나가 지방채에 의한 자금조달이다. 이러한 투자사업은 장기적으로 그 효과가 발생하여 미래세대가 그 편익을 향유하게 되므로 소요자금을 미래의 주민에게 부담시키는 자금조달방법인 것이다.

국내자금시장의 취약성과 WTO의 출범에 따른 금융시장의 개방으로 외국자금을 유입하는 방안이 제기되고 있다.¹⁹⁾ (김정완, 1995). 특히 정부가 추진하고 있는 OECD에 가입하게 되면 금융자유화와 개방화가 급속하게 진행되어 저리·양질의 해외자금이 유입될 수 있다. 외국인을 대상으로 지방채를 발행하여 인수케 하는 것이 외화채발행이다.²⁰⁾ 또한 외국인 관할 지방자치에 직접투자를 유인하여 외국자금을 도입하는 방법도 있다. 이를 위해서는 관련법의 완화와 세제상의 특혜 및 투자여건을 향상시킬 수 있는 정부의 배려가 있어야 할 것이다. 아울러 교통, 통신 및 전산망 등의 사회간접자본시설에 대한 투자

18) 제조업 유치에 있어서는 공해유발 산업보다는 첨단산업을 유치하는 것이 바람직하다. 제조업이 지방재정에 미치는 효과를 분석한 연구결과를 보면 제조업생산이 증대되면 지방세수의 증가보다는 국세증가에 더 효과를 미치고 있으며, 노동집약적이고 중소기업위주의 생산구조형태가 지방재정확보에 더 유리하다는 내용이다(최영출, 1994). 충남은 대전권의 대덕연구단지의 잇점을 살려 첨단산업과 연계된 기업을 유치하는 것이 지역발전에 기여할 수 있을 것이다.

19) 일본의 고베(神戸)시는 15년(1966-1981)에 걸쳐서 하이테크 인공섬을 건설하였다. 이 사업에 소요된 사업비는 5천3백억엔이었다. 그 중에서 반을 넘는 2천7백억엔을 해외자본으로 충당하였다. 정치인과 관료와의 접촉을 통한 중앙으로부터의 보조금을 통한 방법보다는 기체에 의한 자금동원의 방법을 채택하였다. 이러한 방법은 지방정부의 파산을 초래할 우려가 있지만 기체에 의한 자금을 지방정부의 재정수입과 관련된 기간시설투자과 수입사업에 투자한 경우에는 그 수입에의한 원금과 이자를 감당할 수 있는 방안과 기금을 조성하는 방법이 있다.

20) 외화채를 발행하여 외국자금을 유입한 예로는 대구시와 서울시가 있다. 대구시는 일본의 사부라이 본드, 발행규모 50억엔, 5년거치 만기 일시상환, 연리 3.55%, 서울시는 뉴욕양키본드의 3억\$, 10년 일시상환, 연리 7.875%의 조건으로 외화채를 발행하여 원자재 구입대금으로 결제하였다.

가 선행되어야 할 것이다. 이러한 사회간접자본에 소요되는 자금은 지방정부가 감당하기에는 너무나 막대한 자금이 소요됨으로 중앙정부차원에서의 정책적인 지원이 필요한 것이다.

5. 맺음말


지방자치의 성공을 위해서는 지속적이고 안정적인 자주재원을 확보하는 것이 무엇보다도 중요한 일이다. 지방자치의 목적인 주민의 복리와 삶의 질적인 향상은 이에 소요되는 재원 없이는 이룩될 수 없기 때문이다. 충남을 비롯한 많은 지방자치단체의 재정현황은 세제상의 구조적 요인과 지역경제기반의 취약성 뿐만 아니라 관료적인 관행에 의한 단체장들의 소극적인 지방경영의 결과로 재정의 자립이 매우 열악한 상태에 놓여 있다. 이제 주민에 의해서 직접 선출된 단체장들은 관료적인 풍토에서 벗어나 기업경영적인 관리방법을 적극적으로 도입함으로써 재정적인 어려움을 극복하여야 할 것이다.

지방정부에 기업경영적인 원리를 도입한다는 것은 관 중심의 권위적 풍토에서 기업적 정부, 경쟁적 정부 및 고객중심의 정부로 탈바꿈한다는 뜻이다. 자주재원을 확보하기 위해서는 먼저 지방경영에 대한 책임을 지고 있는 단체장이 기업가 정신으로 조세구조의 조정과 새로운 세원의 도입에 대한 제안을 실현시키기 위한 정치적

인 노력과 함께 수익가능성이 있는 사업에 대해서 민·관합동투자자와 같은 적극적인 투자방안을 도입하여 지역의 경제활성화와 세외수익증대를 꾀하여야 할 것이다. 특히 자주재원의 확립은 기본적으로 그 지방의 경제력에 의해서 좌우된다. 경제적인 기반에 의해서 지방세의 수준과 안정성이 결정되기 때문이다. 따라서 자주재원의 확보를 위해서는 지역경제를 활성화 할 수 있는 방안이 우선적으로 고려되어야 한다. 경쟁력 있는 산업의 육성과 고용 및 높은 소득을 창출하는 국내·외기업유치를 위한 세제상의 특혜나 사회기반시설에 대한 투자를 적극적으로 추진하여야 한다.

지방정부에 있어서 재정전문인을 공개채용의 방식으로 임용하여 재정의 전문성과 안정성을 유지해야 할 것이다. 위에서 밝힌 여러가지 자립재정을 확보하기 위한 방안을 일관성 있게 추진하기 위해서 2명의 부지사 중 한 명을 이러한 재정전문직으로 활용하는 것이 재정의 안정적인 수입과 효율적인 관리를 위해서 절실히 요구되고 있다.²¹⁾ 재정 전문인은 정치성이 배제된 재정 관련 분야에만 전념할 때에 지방정부의 효율적인 재정관리와 자립재정의 기반이 형성될 수 있다.²²⁾ 단체장인 도지사는 국내기업이나 해외기업을 관할 행정구역으로 유치하는 일이나 교부금이나 국고보조금과 관련된 중앙정부와의 관계에서 정치력을 발휘하는데 주력해야 할 것이다. 또

21) 최근에 경상남도에서는 경영마인드를 행정에 접목하기 위하여 정부부지사를 공개적으로 모집하여 국제감각과 업무추진력이 있는 전문경영인 출신을 채용하여 지방생산업의 수출전력수립, 해외시장개척, 국내·외기업유치, 해외전진기자구축 등의 일을 추진할 계획에 있다.

한 지방정부가 관리하는 사업장의 책임자를 경영관리에 대한 경험과 국제적인 감각이 있는 전문인을 영입하여 책임경영제도를 확립하는 방안도 적극적으로 검토되어야 한다. 

참고문헌

1. 김영규, “제3섹타의 활성화 방안,” 지방재정, 제13권 2호, 1994, pp.42-52.
2. 김정완, “지방세의 지역적 불균형도와 결정요인,” 한국행정학보 제28권 3호, 1994, pp.977-990.
3. ———, “지방정부 해외자본 도입의 가능성과 정책과제,” 한국행정학보, 제29권 1호, 1995, pp.217-230.
4. 김정욱, “관광과세와 세부담의 지역간 전가에 관한 연구,” 한국행정학보, 제28권 4호, 1994, pp.1353-1370.
5. 김종순, “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향,” 한국행정학보, 제28권 4호, 1994, pp.1339-1352.
6. 내무부, 민관공동출자사업의 운영실태, 1994.
7. 안종윤외, “한국관광 산업의 경제적 파급효과 분석에 관한 연구-산업관련 모델을 중심으로-,” 한국행정학보, 제29권 1호, 1995, pp.123-142.
8. 양영철, “관광세의 신설과 운용방안에 관한 연구,” 지역발전연구, 제2권, 제주대, 1990, pp.93-108.
9. 오연천, 한국지방재정론, 서울:박영사, 1987.
10. 오희환, “지방채발행기준의 개선,” 지방행정정보, 제48호, 1995, pp.50-51.
11. 이영희, 국세와 지방세의 합리적 세원 조정 방안, 서울: 한국지방행정연구원, 1993.
12. 최영출, “지방기업의 지방정부재정에 관한 파급효과 분석-지방자치단체의 기업유치와 관련하여,” 한국행정학보, 제28권 2호, 1994, pp.575-591.
13. 황영찬·이성복, “첨단산업의 지역발전에 대한 기여도 연구,” 한국행정학보, 제25권 3호, 1991, pp.949-967.
14. Aronson, J. Richard and John L. Hilley, *Financing State and Local Government*, The Brookings Institution, 1986.
15. Osborne, D., and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

22) 단체장은 중앙정부 및 의회와의 관계에서 정치성을 배제할 수 없는 위치에 있다. 그러나 전문성을 지닌 재정담당자를 부시장으로 임명한다면 이러한 정치성으로부터 독립되어 안정적이고 지속적으로 재정관련 기법을 축적할 수 있다. 미국 버지니아주 햄프턴시(Hampton City)의 시매니저는 국중심에서 탐중심으로 체제를 바꾸면서 철저한 성과주의에 의한 재정관리를 실시하여 적자였던 시재정을 흑자로 바꾸었고, 서비스 중심의 경영기법을 재정관리에 도입하였다. 시매니저협회(ICMA)에서는 시매니저의 덕목으로서 정직과 청렴을 꼽고 있다.

중소기업과 대기업간 협력 강화를 통한 충남의 경제활성화 방안 연구

박 종 찬

고려대학교
무역학과 교수



1. 서론

실질적인 지방자치제의 실시로 지방정부의 자율적 영역이 넓어지고 이와 함께 권한과 책임이 강화되고 있다. 이제부터는 지방 자치단체가 독자적이고 자율적인 노력을 통해 지방의 문제를 스스로 해결해 나가야 하며, 그 결과에 대한 책임도 스스로 져야 하는 상황이 되었다. 각 자치단체는 지역의 특성과 주체성에 적합한 정책을 입안, 시행할 수 있는 보다 자율적인 권한을 갖게 되었다.

지방자치단체의 궁극적인 목표인, 지역민의 삶의 질을 향상시키기 위해 각종 지역개발 및 행정서비스의 강화에 노력해야 할 것이다. 그런데 이러한 개발정책의 시행과 고도화된 행정서비스의 수요를 충족시키기 위해서는 막대한 재원이 필요하다. 그러나 재정자립도가 낮고 산업의 구조가 농림어업 중심으로 경제적 기반이 취약한 충남은 재원조달에 있어 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 따라서 이러한 개발자금의 조달과 지역민의 소득수준을 향상시켜 주민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 산업구조의 고도화를 통한 지역경제의 활성화를 도모하는 것이 새로 출범한 지방 자치단체의 시급하고 중요한 과제라 하겠다.

국가의 총량 경제성장만을 추구하는 경제개발 정책으로 충남은 그 동안 지역단위의 성장보다는 국가전체의 성장을 뒷받침 하는 하위계획으로서의 역할만을 수행해 왔다. 따라서 국토의 중심부에 위치하고 교통의 요지라는 지리적 이점과 토지, 인력 및 용수 등 기업 입지조건을 우위에도 불구하고 타 지역에 비해 경제개발 과정

에서 소외되어 왔고, 결과적으로 전국의 15개 시도 자치단체 가운데 지방경쟁력 순위에서 14위라는 평가를 받게 되었다.¹⁾

그러나 중앙통제의 경제개발은 국토의 불균형 개발을 초래해 수도권 등의 개발 우선지역에서 공장의 용지난, 인구과밀 및 공해문제 등 각종 부작용을 일으키고 있다. 한편, 이러한 물류비용의 상승, 공장용지난 및 인력난 등 수도권과 국토의 동남권에서의 개발 부작용과 함께 최근에는 지방화 시대의 도래, 서해안 개발사업의 본격화 및 중국의 개방화에 따라 충남은 개발의 핵심 지역으로 부상하고 있다. 수도권에 가깝다는 입지적인 면에서의 우위를 갖고 있고, 상대적으로 풍부한 용지를 보유하고 있는 충남으로 수도권 기업들의 이전 및 투자가 활발히 진행되고 있다.

그러나 기업들의 이전 및 투자는 중화학공업 위주의 대기업 중심으로 진행되고 있어 실질적인 면에서 지방생산자본의²⁾ 축적으로 지역생산력이 증대되고, 지역경제의 규모가 확대되는 효과는 기대보다 미흡한 것으로 평가된다. 지역경제의 발전으로 지역민의 소득을 증대시키고 개발자금을 확충하기 위해서는 지방생산자본을 그 근간으로 하는 지방기업이 활성화되어 지방기업의 재투자자와 지방금융의 환류가 지역내에서 일어나도록 해야만 한다.

지방생산자본은 크게 두 가지 메커니즘, 즉 지방기업의 재투자자와 지방금융으로 구성된다. 이론적으로 지방기업이 지역자본의 질적, 양적 성장에 기여하는 요소로는 고용 및 소득 창출효과, 지방재정 확충효과, 그리고 연관산업 파급효과를 들고 있다.³⁾

그러나 대기업의 현지 공장형 지방기업은 지방 생산자본 형성에 기여도가 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 그 원인은 설비투자, 원자재구매, 생산지원 서비스구매 등과 같은 의사결정의 권한이 서울 등 대도시에 위치하고 있는 기업 본사에 집중되어 있기 때문이다. 이러한 분석 결과로 부터 우리는 최근 충남의 서북부 해안에 조성되고 있는 석유화학 등 임해형 공단과 천안, 온양 등 북부지역에서 진행되는 대기업 공장의 지방이전이 충남의 지역경제 활성화에는 생각보다 큰 도움을 주지 못할 것이라고 추론을 할 수 있다.

또한 지방생산자본의 형성에 핵심적인 역할을 하는 금융투자재원의 형성도 지방금융자금의 역외유출 현상에 의해 충남의 경우 타 시도에 비해 매우 열악한 형편이다. 우리나라의 경우 지방금융은 서울지역이 예금부문에서 전국의 52.8%, 대출부문에서는 51.0%를 점유하고 있어 금융부문에서의 자금조달과 운영이 서울 및 수도권에

1) 정진호, KFS 추출법에 의한 1994년 지방경쟁력 평가, 한국경제연구원, 1995.6.

2) 지방생산자본(허재완, 지역자본의 형성과 개발자원 확보, 한국 지역개발학회지 제5권 제1호, 1993. 6, p.117)이란 공장 건물, 공장의 기계 및 도구 등과 같이 직접적으로 생산활동에 이용되는 유형의 시설물을 지칭하는 것으로 이러한 자본의 축적을 통하여 지역의 생산력이 증대되고 지역의 경제규모가 확대되므로 지역개발의 핵심을 이룬다.

3) 국토개발연구원, 산업기지 개발의 지역 파급효과 분석, 1989.12.

편중되어 있다.⁴⁾ 따라서 지방금융이 전국금융에서 차지하는 비중이 낮아 지역경제의 가용자금은 항상 부족한 실정이다.

대전·충남의 지방금융자금 역외유출현황은 근년에 들어 예금은행의 경우 많이 개선되었으나 비통화 금융기관의 경우는 매우 심각한 형편이다. 또한 92-94년 중 예금은행 대출금 가운데 가계부문에 대한 대출금 증가율이 28.6%인 반면 제조업에 대한 대출금은 17.5% 증가에 그쳐 제조업에 대한 대출금 증가율이 상대적으로 낮아 제조업 분야의 가용자금은 여전히 취약한 형편이다.⁵⁾

그러므로 지역경제의 활성화를 위해서는 지역경제에 파급효과가 크고 지방생산자본 형성에 기여도가 높은 지방 중소기업의 육성이 절실히 요구되고 있다. 특히, 충남은 농어업 중심의 산업구조를 제조업 중심의 부가가치가 높은 산업구조로 전환해야 되고, 또한 기존의 제조업 가운데 업종별 구성을 저부가가치의 경공업 중심구조를 탈피해 전기, 전자, 기계 및 화학 등 고부가가치 업종으로 전환하지 않고는 개방화되고 경쟁이 치열해지는 시장상황에서 경쟁력 있는 경제를 유지할 수가 없게 되었다. 그러므로 충남경제의 활성화를 위해서는 현재 활발하게 진행되고 있는 충남의 공업화 과정에 대기업과 중소기업간의 긴밀한 관계를 구축해 지방 중소기업을 육성시키는 것이 자치시대 충청남도의 주요한 경제정책중 하나가 되어야만 할 것이다.

이러한 필요성에 따라 본 연구에서는 제2장에서 충남경제의 현황 및 전체적인 산업구조를 평가하고, 제3장에서는 충남의 제조업 및 중소기업의 구조 및 실태를 분석해 산업구조의 변화 상황과 제조업의 업종별 현황을 파악할 것이다. 제4장에서는 대기업과 중소기업의 하도급거래 관계가 대기업과 중소기업 모두에 경제적 이득을 가져오게 되는 거래 비용의 감소에 따른 상호보완적인 분업 체제의 경제적 동기와 사회분업 체제를 설명하고, 충남 중소기업의 하청거래 유형, 도급거래단계, 거래 모기업수 및 규모별 구성, 수급기업의 제품형태, 거래 모기업의 수급기업에 대한 지원 그리고 도급거래상의 애로점 등을 분석할 것이다. 마지막으로 제5장에서는 앞의 분석을 종합하고 나타난 문제점을 토대로 충남의 중소기업 구조고도화와 충남 중소기업과 충남 진출 대기업 간의 협력관계 강화에 의한 지역경제의 활성화 방안을 모색해 본다.

2. 충남의 경제현황 및 산업구조

충남의 지역내총생산(경상가격 기준)은 93년도에 10조 2,750억원으로 92년도에 비해 13.5% 증가하였다. 전국대비 3.8%를 구성하고 있는데, 이는 인구구성비 4.3% 보다는 낮은 수준이다. 그러나 고무적인 현상은 충남의 지역내 총생산액이 전국 인구대비 구성비 측면에서는 그 비율이 아직도 뒤쳐지지만 그 격차가 매년 줄어 들

4) 한국은행, 지역금융통계, 1991.

5) 한국은행 대전지점, 금리자유화 이후 대전충남지역 금융기관의 여수신 구조변화, 1995.6.

고 있다는 점이다. <표1>에 나타난 것처럼 90년도에 1.1%의 차이가 매년 줄어 들어 93년도에는 0.5%로 줄어 들었다.

지역내총생산 증가율은 93년에 13.5%로 전국 평균증가율과 비교해 볼 때는 91년 부터 매년 전국 평균증가율을 크게 상회하고 있어 충남의 경제성장율이 국토의 타 지역에 비해 최근에 이르러 높음을 알 수 있다. 전국의 타 시도와 비교한 지역내 총생산성장율은 충북의 15.0%, 광주 14%에 뒤이어 서울과 함께 13.5%의 증가율을 기록해 상당히 양호한 성장을 기록하였다.

한편, 93년도 1인당 생산수준(경상가격 기준)은 5,392천원(6,718달러)으로 92년에 비해 15.2%

증가하여 전국평균을 100으로 본 충남의 1인당 생산수준지수는 88.8%로 92년도에 비해 41%포인트 향상되었다. 따라서 90년에 전국평균 1인당 생산액의 75.4%에 불과하던 충남의 1인당생산액은 그 격차가 매년 축소되고 있어 고무적인 현상이다.

'93년도의 성장내용을 보면 제조업 부문에서는 음식료품과 화학제품의 성장률이 높았던 반면 섬유 및 의복제품은 부진하였으나 <표2>에 나타난 것처럼 전체적으로는 9.7%의 성장율을 기록했다. 또 대도시 주변을 중심으로 건축이 활발하였던 건축업 및 전기가스수도업이 15.2%의 높은 성장율을 기록했다. 그리고 업연초 및 인삼재

<표1> 충남 지역내총생산 규모 및 변화추이

구 분	1990	1991	1992	1993
총인구(천명)	1,988.8	1,961.8	1,933.9	1,905.5
전국대비구성비(%)	4.6	4.5	4.4	4.3
지역내총생산(경상가격,십억원)	6,206.3	7,653.9	9,051.7	10,275.0
전국대비구성비(%)	3.5	3.5	3.7	3.8
지역내총생산증가율(%)	21.4	23.3	18.3	13.5
	(2.9)	(7.6)	(10.3)	(8.3)
전국평균총생산증가율(%)	22.4	21.9	11.4	10.9
* ()안의 수치는 90년 불변가격기준임	(11.4)	(9.6)	(5.7)	(6.3)
지역내총생산디플레이터	100.0	114.7	123.0	129.0
전국평균디플레이터	100.0	111.5	117.5	122.5
충남1인당생산수준(천원)	3,120.6	3,901.6	4,680.4	5,392.3
전국평균1인당생산수준(천원)	4,141.4	5,003.6	5,524.3	6,072.2
생산수준지수(충남/전국,%)	75.4	78.0	84.7	88.8

주 : 전국 부분은 국방부문 및 수입세가 제외된 수치임.

총생산은 경상가격 기준임.

자료: 통계청, 1993년 지역내총생산, 1995. 8.

배가 호황을 보인 농림어업의 성장률도 4.3%에 달해 예년에 비해 높은 성장율을 기록했다.

그러나 90년을 기준년도로 하여 계산한 지역 내총생산 디플레이터는 전국 총생산 디플레이터와 비교할 때 충남의 디플레이터가 91, 92 및 93년도에 모두 전국 디플레이터 보다 크게 높아 충남의 물가상승율이 타 시도에 비해 높았음을 나타내고 있다.⁶⁾ 따라서 물가상승율을 감안할 때 실질 지역내총생산 상승율은 91년에 7.6%, 92년

에 10.3%, 그리고 93년에 8.3%로 줄어들게 된다. 따라서 전국 총생산상승율과의 격차도 줄어들어 명목가격으로 산출한 지역내 총생산증가율은 물가상승을 감안할 때 상당폭 줄어들게 된다.

충남의 산업구조는 <표2>에 나타난 것처럼 93년도에 서비스업 및 기타산업이 31.5%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그 밖에 광공업이 23.6%, 농림어업이 22.6%, 건설업 및 전기가스수도업이 22.3%를 각각 차지하고 있다. 이는 92

<표2> 충청남도 산업별 경제성장률 및 생산구조

(단위: %)

구 분	1990	1991	1992	1993
경제성장률(불변)	2.9	7.6	10.3	8.3
• 농림어업	-4.6	2.7	4.2	4.3
• 광공업	-13.3	7.1	11.9	10.3
(제조업)	(-12.7)	(7.5)	(12.5)	(9.7)
건설 및 전기 가스수도업	42.4	5.1	24.1	15.2
• 서비스업 및 기타 ¹⁾	5.3	13.5	7.0	6.1
생산구조(경상)				
• 농림어업	29.2	25.9	23.3	22.6
• 광공업	19.0	23.0	23.3	23.6
(제조업)	(18.1)	(22.2)	(22.5)	(22.8)
• 건설 및 전기 가스수도업	18.5	18.5	21.7	22.3
• 서비스업 및 기타	33.3	32.6	31.7	31.5

주: 1) 도소매, 음식숙박업, 운수, 창고, 통신업, 금융, 보험, 부동산 및 서비스업, 사회 및 개인서비스업, 정부 및 민간 비영리서비스 생산자, 금융취속 서비스료

자료: 통계청, 1993년 지역내 총생산 (15개 시도별), 1995. 8.

6) 금액표시의 시계열지표에는 가격상승에 의한 명목상의 증가분이 포함되어 있기 때문에 장기적으로 시계열지표가 어떻게 변화하고 있는 지 알아보기 위해서는 가격상승분을 제거하여 실질금액으로 계산하여 볼 필요가 있는데 이때 명목금액을 실질금액으로 환산할 때 사용하는 가격지수를 디플레이터라고 한다. 디플레이터중 가장 널리 사용되는 것이 국민총생산 디플레이터인데 그 공식은 다음과 같다.

GNP 디플레이터 = 명목GNP / 실질GNP.

년도에 비해 농림어업이 0.7%포인트, 서비스업 및 기타산업이 0.3%포인트 감소한 반면 광공업은 0.3%포인트, 건설업 및 전기가스수도업은 0.6%포인트 증가한 것이다.

90년 불변가격 기준으로 본 산업별 성장률은 93년도에 농림어업이 4.3%, 광공업이 10.3%, 건설 및 전기가스수도업이 15.2%, 서비스업 및 기타가 6.1%를 기록해 92년도, 93년도에 건설 및 전기가스수도업의 성장률이 특히 높았음을 나타내고 있다.

전국의 타 시도와 비교한 충남의 산업구조는 93년도에 농림어업이 전국평균 구성비인 7.1%보다 훨씬 높은 22.6%를 구성하고 있고, 광공업은 30.2%보다 낮은 23.6%를 서비스업 및 기타산업이 62.7%보다 낮은 53.8%를 구성하고 있다. 따라서 충남의 산업구조는 1인당 부가가치가 낮은 농림어업의 비중이 타 시도에 비해 지나치게 높고, 파급효과가 크고 1인당 부가가치가 높은 제조업의 비중이 낮은 취약한 산업구조를 갖고 있는 것으로 분석된다.

하지만 고무적인 현상은 <표2>에서 보듯이 90년 이후 지속적으로 농림어업의 비중은 줄어들고 소폭이나마 제조업의 비중이 늘고 있다는 점이다. 따라서 충남의 산업구조에서 차지하는 제조업의 비중을 확대시키는 것이 충남의 경제를 활성화 시키는데 중요한 관건이 될 것이다.

3. 충남의 제조업 및 중소기업 현황 및 구조

그 동안 한국경제는 비약적인 양적, 질적 발전

을 이룩하였다. 정부주도의 경제개발은 규모의 경제를 중심으로 전개되어 대기업 위주의 경제정책이 시행되었다. 따라서 중소기업은 경제개발 과정에서 상대적으로 소외되어 자금, 기술, 인력 및 판매 등 여러 면에서 어려움을 겪어 왔다. 그러나 고도 경제성장이 마무리 단계에 와 있고 급변하는 국내외적 경제환경 아래서는 환경의 변화에 신속히 적응해 시장으로의 진입과 퇴출이 신속하여 산업구조의 조정에 빠르게 적응할 수 있는 중소기업의 역할이 강조되고 있다. 최근의 국내외 환경의 변화는 다음과 같은 두 가지 측면에서 지방 제조업 및 중소기업 육성의 필요성을 대두 시키고 있다.

첫째, 우리나라의 산업구조가 임금의 상승과 시장의 개방으로 인해 저부가가치의 경공업 중심구조로 부터 고부가가치의 중화학공업 중심구조로 변화하지 않으면 개방화된 경제에서는 국제경쟁력을 유지할 수 없다. 따라서 저부가가치의 경공업이 주류를 이루는 많은 중소기업들이 도산하고 있고 이러한 기업들을 대기업과 보완 관계를 유지하고 경제의 활력을 유지할 수 있게 성공적인 구조조정이 이루어지도록 하는 것이 경제정책의 중요한 과제로 대두되고 있다. 따라서 부가가치가 높은 업종의 중소기업 육성은 산업구조의 전체적인 조화를 위해 그리고 급변하는 경제상황에 적응해 경제의 기반을 공고히 하기 위해 필요하다.

둘째, 지방자치체의 실시로 인해 지방경제 활성화의 필요성이 대두되고 있다. 그 동안 대기업 위주의 수도권 및 국토의 동남권에 치우친 경제

개발로 야기된 지역간 개발의 불균형과 부작용을 시정하지 않고는 국가전체의 지속적인 경제성장이 불가능하고, 지방경제를 육성해 지방경제의 활성화를 통한 지방경제의 자립을 유도하는 것이 지방자치제도의 성공을 위해서는 반드시 필요하다. 따라서 지방산업의 근간을 이루는 지방 중소기업을 육성하는 것이 지방경제 활성화의 필요조건이라 할 수 있겠다.

특히, 충남의 경우는 그 동안의 농림어업 중심의 산업구조에서 점차 제조업의 비중이 커지고 있다. 그러나 이러한 구조변화는 서해안개발 및 중국의 개방으로 인한 입지적인 유리함을 찾는 대기업 중심의 석유화학 중심 투자와 수도권으로 부터 이전하는 대기업들이 중심이 되고 있어 지방재정의 확충과 지방재투자로 연결될 수 있는 지방 중소기업의 활성화와는 다소 거리가 있다. 그러므로 이러한 충남 경제환경의 변화를 지방 중소기업의 육성을 통한 지방경제 활성화로 연결시키기 위해서는 충남이전 대기업과 지방 중소기업이 상호 협력할 수 있도록 하는 것이 중요하다 하겠다. 특히, 앞으로의 경쟁에서는 기술개발이 무엇보다도 중요한데 독자적인 기술개발 능력이 부족한 중소기업으로서는 대기업과 하청계열관계를 구축하는 것이 중요하다. 수급기업의 경우 비수급 중소기업과 비교할 때 기술혁신투자가 높다. 이것은 중소기업의 계열화가 모기업으로 부터 정보 및 기술지원을 받을 수 있고, 비용절감 노력, 생산과정의 발전관리 능력, 제품사양의 변화에 대한 신속하고 효율적인 대응에 대한 요구를 모기업으로 부터 끊임 없이 받

기 때문이다. 이러한 여러 가지 중소기업이 갖는 긍정적인 요소를 지방자치제도의 본격적인 실시와 서해안개발과 공업화가 진전되고 있는 충남에 성공적으로 적용해 충남 중소기업의 활성화를 통해서 지역경제를 활성화시켜야 할 것이다. 충남 제조업의 일반현황을 분석해 보면, 서해안개발이 본격적으로 시작된 89년에서 92년까지 3년 동안 제조업체수는 전국평균 증가율 4.4%를 훨씬 웃도는 12.4% 증가하였고, 종업원수는 전국 증가율이 -3.3%인 반면 충남은 9.9% 증가했다. 같은 기간중 부가가치액은 대산 석유화학단지내 대기업들의 가동으로 연평균 44.1% 증가해 전국 평균증가율(20.4%)을 두 배이상 상회하였다. 그러나 89-92년 동안에 종업원 1인당 부가가치가 전국평균 증가율(24.5%)을 상회하는 29.9%의 상승율을 기록했음에도 불구하고, 절대수치 면에서는 92년에 33,577천원을 기록해 같은 해 전국 1인당 부가가치 34,275천원에는 아직 못미치고 있다. 충남 제조업을 업종별로 분석해 보면 다음과 같다. 업체수 면에서는 경공업의 비중이 64.3%(1,346개)로 전국평균 53.1% 보다 크게 높다. 업종별 분포도 음식료품이 16.4%(전국 6.8%), 섬유제품 13.6%(전국 10.9%), 비금속광물 19.9%(전국 5.9%)이 전국평균 보다 크게 높아 산업구조가 저부가가치의 경공업 중심구조로 취약함을 알 수 있다. 다만, 중화학업종 가운데 석유정제 및 화학물 및 화학업종이 전국평균 보다 높은 것은 대산 석유화학단지의 입주 때문으로 분석된다.

종업원수 기준으로 업종별 현황을 분석해 보

면, 경공업 종사자가 전체의 55.1%인 49,179명으로 전국기준 46.7%에 비해 높고 업종별로는 섬유제품(13.7%), 비금속광물(14.7%), 음식료품(12.6%)이 전국 평균을 크게 웃돌고 있다. 따라서 종업원수 기준으로 볼 때도 충남의 제조업이 경공업에 치우쳐 있음을 알 수 있다.

생산액 기준으로 분석해 보면 충남은 경공업 42.6%, 중화학공업 57.4%로서 중화학공업의 비중이 크며, 업종별로는 경공업은 음식료품(17.5%), 비금속광물(9.1%)이, 중화학공업은 화합물 및 화학제품(17.7%), 석유정제(9.4%), 영상음향기기(8.0%)등이 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 대산 석유화학단지내 3개업체(삼성종합화학, 현대석유화학, 현대정유)와 선경화학(성거), 삼성전자(아산)등 5개 중화학공업 대기업의 생산액이 큰 비중을 차지하고 있다.

제조업의 부가가치면에서는 충남 제조업의 총 부가가치가 2조 9,550억원으로 경공업이 44.4%, 중화학공업이 51.5%를 차지해 생산액 기준과 마찬가지로 경공업의 비중이 전국평균(38.0%)을 크게 상회하고 있다.

종업원 1인당 부가가치는 충남이 33.6백만원으로 전국평균(34.3백만원)을 하회하고 있다. 업종별로 보면 43.6백만원을 기록한 음식료품이 높았고 평균적으로는 경공업의 경우 27.1백만원으로 전국 평균(27.9백만원)을 약간 하회하고 있고, 중화학공업의 경우는 41.6백만원으로 전국평균(39.8)을 약간 상회하고 있는데 석유정제, 사무기기, 화합물, 화학업종이 타 업종에 비해 높은 1인당 부가가치를 기록하고 있다.

충남 제조업의 규모별 분포를 보면 사업체수에서는 20인 미만의 소기업은 55.2%로 전국평균(65%) 보다 낮고, 20인 이상 300인 미만 중기업은 43%로 전국평균(33.6%) 보다 높고, 대기업은 1.8%로 전국평균(1.4%) 보다 높았다.

생산액 및 부가가치 측면에서도 중기업의 비중은 전국평균 보다 높았다. 종업원 1인당 부가가치는 20인 미만 소기업이 19.5백만원, 20인 이상 300인 미만 중기업이 33.5백만원, 300인 이상 대기업이 42.3백만원으로 기업 규모가 클수록 높게 나타나고 있다. 전국평균과 비교할 때는 전국평균의 소기업(16.9백만원), 중기업(29.5백만원) 그리고 대기업(48.4백만원)보다 충남의 소기업과 중기업은 전국평균보다 높았고 대기업은 전국수준보다 약간 낮았다.

이상의 분석결과로 볼 때, 충남의 제조업 및 중소기업은 부가가치가 낮고 노동집약적인 경공업의 비중이 높고 점진적으로 중화학의 비중이 확대되고 있는 것으로 분석된다. 그러나 중화학공업의 비중 증가는 서해안개발로 인해 조성되고 있는 서북부 임해공업단지로 이전하는 석유정제, 화학업종, 그리고 삼성전자를 비롯한 영상음향기기 제조의 대기업들에 의해 나타나고 있는 것으로 분석되어 실질적인 지역경제 활성화에 공헌 정도는 크지 않은 것으로 여겨진다. 따라서 이들 충남이전 대기업과 지방 중소기업과의 협력을 통한 지역경제 활성화 대책이 요구되고 있다.

4. 충남의 대기업과 중소기업간의 협력관계 분석 및 문제점

앞의 분석에 나타나듯이 충남경제는 농림어업으로 부터 광공업 내지는 제3차 산업으로 산업의 비중이 옮겨 가는 산업구조 조정과정에 있다. 그러나 단순한 대기업의 공장이전과 신증설 만으로는 지역경제의 확대재생산을 통한 지역경제의 활성화가 이룩될 수는 없다. 지역에 기반을 둔 중소기업이 활성화 되어야지만 지역경제에 실질적인 도움이 될 수 있다. 따라서 현재의 산업구조 조정과정에서 충남의 서해안과 북부권에 신설 및 이전하는 대기업과 상호 보완되어 분업적 관계를 맺을 수 있는 중소기업의 창업 및 하청계열화를 적극 유도하는 정책을 지방 자치단체는 실시하여야 할 것이다. 따라서 본 장에서는 하청계열화의 의미와 대기업과의 상호 보완성을 통한 하청계열화의 긍정적인 역할을 분석하고 충남의 하청계열화 실태와 문제점에 대해 살펴본다.

산업구조상 많은 경우 대기업과 중소기업은 수직적 분업으로 상호 보완관계에 있다. 기업은 어떤 부품 또는 공정을 자체생산하고 어떤 것을 구매할 것인지를 결정한다. 예를 들면 항공기 산업에서는 수 만 가지의 부품을 사용하는데 주요 부품을 제외한 대부분의 부품을 구매하여 조립 생산한다. 이러한 생산과정에서 기업은 수직적 결합(vertical integration)을 해 부품을 자체생산 하기도 하고 시장에서 부품을 구매하여 사용하

기도 한다. 또는 그 중간의 형태로 도급거래 관계를 형성하기도 한다. 그러면 이러한 시장에서의 수직적 결합관계는 어떠한 경제적 요인에 의해 결정되는 지 살펴보자.

기업의 목표는 이윤의 극대화이다. 기업은 시장에서 부품을 구입해 사용하는 데 따르는 거래비용(transaction cost)⁷⁾을 고려해 부품을 자체생산 할 것인지 시장에서 구매할 것인지 결정한다. 부품을 시장에서 구매하는 데 있어서 불확실성이 크든가, 계약을 이행시키기 어렵다든가, 부품이 전문화 된 것이든가 등으로 높은 거래비용을 수반하게 되면 기업은 부품생산을 내부화 시켜 수직적 결합을 단행할 것이다. 즉, 수직적 결합을 하는 데 드는 내부화 비용과 외부에서 부품을 조달하는 데 드는 기회비용의 비교가 기업의 규모를 결정하는 중요한 비교기준이 되는 것이다.

기업은 자체생산에 수반되는 비용이 구매에 따르는 비용보다 높아지는 공정까지 수직적 결합을 하게 된다. 그러나 이러한 수직결합을 하게 되면 규모의 경제가 발생하지만 규모의 경제는 무한정하게 발생하지 않고 장기 평균비용이 극소화되는 점에서 최소효율규모(least efficient scale)를 나타내게 된다. 적정규모를 넘어서면 규모의 불경제가 나타나 단위 당 평균생산비용이 증가해 생산비용의 극소화를 달성하지 못하여

7) 산업조직론(industrial organization)의 접근방법 가운데 개인과 기업의 이윤추구와 효용극대화 목표에 기초한 가격이론적 접근을 하는 Chicago-UCLA 학파에서는 시장의 구조와 기업의 행동을 거래비용의 입장에서 분석한다(Carlton & Perloff, *Modern Industrial Organization*, 2nd edition, Harper Collins, 1994). 이 접근에서는 거래비용은 타인 또는 타기업과 거래하는 데 있어서 계약을 체결하고 이행시키는 것과 같은 단순한 상품가격 이외의 추가비용을 가르킨다 라고 정의하고 있다. 거래비용 이론의 효시라고 할 수 있는 Ronald H. Coase(1937)는 기업이 시장에서 거래하는 데에는 비용을 수반하고 이러한 비용이 시장구조를 결정짓는다 라고 설명하고 있다.

비효율적 생산단계에 접어들게 된다. 또한 공장
의 규모가 커짐에 따라서 경영상의 불경제, 판매,
자본조달, 인력관리 등 제반경영에서 X-
Inefficiency⁸⁾가 생길 가능성이 높아지게 된다.

그러므로 시장구매에서 발생하는 거래비용과
완전 자체생산으로 생산의 완전한 내부화에 따
르는 제반 불경제를 줄일 수 있는 새로운 산업
구조가 필요하게 되어 제3의 기업간 수직적 결
합관계 즉, 준결합(quasi-integration)인 도급거래
관계⁹⁾가 발생하게 되는 것이다.

기업간 분업의 효율성에 의한 하청계열화의
경제적 장점은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫
째, 규모의 경제를 실현하도록 한다. 하청계열화
는 효율적인 생산단위 및 경영단위에 입각한 사
회적 분업을 추구한다는 점에서 그 경제적 평가
가 높이 평가된다. 둘째, 전문분야의 특화 촉진으
로 생산의 효율성이 높아진다. 전문분야에 특화
함으로써 기술력과 생산능력의 효율적인 축적으
로 전문화가 촉진되는 긍정적인 결과를 가져온
다. 셋째, 기술수준을 발전시킨다. 전문화된 기술
의 축적으로 기술혁신을 이룰 수 있다. 넷째, 조
직 운영의 합리화로 경영의 X-Inefficiency를 제
거할 수 있다. 다섯째, 수요가 다양화된 현대의
시장에 적합한 다품종 소량생산에 적합하다. 여
섯째, 외부의 환경변화에 능동적으로 반응해 환

경변화로 부터의 위험성을 줄일 수 있다. 일곱째,
자본부담을 줄일 수 있다. 모기업이 수급기업의
기존시설을 활용하기 때문에 모기업의 설비투자
자금을 줄일 수 있을 뿐만 아니라 국가경제 전
체적으로도 가용시설을 활용할 수 있게 된다. 여
덟째, 산업구조의 합리화에 기여한다. 공업구조의
고도화 내지는 생산효율의 향상은 생산의 분업
화에 의해 이루어짐에 따라 모기업과 수급기업
간의 상호보완관계 형성으로 합리화된 산업구조
를 구축할 수 있고, 급변하는 외부 경제환경에
적합한 산업구조로의 조정이 신속히 진행되어
산업구조 조정의 효율화에 도움이 된다. 대기업
과 중소기업간의 하도급관계는 위와 같은 많은
긍정적인 점들을 갖고 있기 때문에 산업발전과
더불어 하청계열화 구조는 양적 팽창과 함께 질
적인 개선도 하게 된다. 일본의 경험을 분석해
보면 하청계열화는 제1단계의 유동적 거래단계,
제2단계의 종속적 거래단계, 제3단계의 협조적
거래단계, 그리고 제4단계의 자립적 거래단계를
거치게 된다.

초기단계에서는 수급기업이 모기업의 기술력,
자금력 등 경영자원에 크게 의존하고 있어 모기
업의 강력한 통제를 받고 지나치게 종속적이고
의존적인 관계를 유지하게 된다. 그러나 모기업
의 지원과 장기간의 계속적인 거래를 통하여 수

8) X-Inefficiency는 일반적으로 기업조직의 비효율적 관리와 경영자의 이윤극대화 추구에 대한 동기의 부족에서 발생한다.

9) 중소기업계열화 촉진법에서는 도급과 계열화를 구분해서 사용하지 않고 계열화의 개념에 포함시켜 다음과 같이 정의하고 있다. 동법 제2조에서 계열화라 함은 제조업자, 가공업자, 판매업자 또는 수리업자가 물품, 부품, 반제품, 부속품 및 원료를 중소기업자에게 위탁하고 이를 위탁 받은 중소기업자가 전분적으로 물품 등을 제조하는 상호 분업적 협력관계를 이루는 형태를 말한다라고 정의하고 있다.

급기업은 고도의 기술력 등 경영자원을 축적하여 모기업에 대한 강한 교섭력을 가지게 된다. 따라서 모기업의 수급기업에 대한 통제력은 점차 약화되고 양자간의 관계는 변하여 수급기업은 점차 자립적 거래관계를 구축하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대기업과 중소기업의 보완관계에서는 하도급거래가 가져다 주는 장점이 많다. 우리나라의 대부분 중소기업은 도급거래의 제2단계 내지는 제3단계의 초기를 나타내고 있다. 궁극적으로는 완전한 제3단계와 제

4단계의 혼합형태로 발전하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 현재 농림어업에서 제조업으로 산업구조의 조정이 진행되고 있고, 대기업의 공장 이전 및 신설이 활발히 진행되고 있는 충남의 하청계열화 실태를 분석해 충남경제의 활성화를 대기업과 중소기업의 협력강화를 통해 도모하는 것이 필요할 것이다.

충남 중소기업의 하청계열화 실태의 유형은 아래 <표3>에 나타나 있다. 충남의 중소 제조업체 가운데 하청거래 관계가 전혀 없는 기업의

<표3> 충남 중소기업의 하청거래유형, 도급거래단계, 거래 모기업수 및 규모, 제품형태 (단위:개,%)

충남 중소기업 하청거래유형		모집단 사업체수		하청을 주기만 한다		하청을 받기만 한다		하청을 주기도 받기도 한다		하청 거래관계가 없다	
제 조 업		충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국
		2,039	73,364	3.5	7.6	33.6	35.5	5.1	22.3	57.8	34.6

도급거래단계		사업체수		1차 도급기업		2차 도급기업		3차 도급기업		4차 도급기업	
제 조 업		충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국
		783	42,069	84.3	70.5	14.3	26.2	1.4	2.8	-	0.5

모기업수 및 규모		평균거래모기업수		거래모기업의 기업 규모별					
				중소기업		대기업		중소기업, 대기업 양자	
제 조 업		충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국
		5.9	9.0	58.5	54.4	31.8	21.2	9.7	24.4

납품 제품형태		사업체수		부품(중간재포함) 형태				최종완제품형태	
				단일부품(Parts)		단위부품(Units)			
제 조 업		충남	전국	충남	전국	충남	전국	충남	전국
		783	42,069	16.2	34.2	25.9	27.7	57.9	38.1

자료 : 상공자원부/중소기업협동조합 중앙회, 중소기업실태조사 보고서, 1993.

비율은 57.8%로 전국평균 34.6% 보다 훨씬 높아, 충남의 중소기업이 하청계열화 관계가 전혀 없는 도급거래의 제1단계 이전 및 제1단계, 그리고 제2단계의 초기과정에 있는 것으로 분석된다. 이는 충남에 이렇다할 기술력을 가진 대기업이나 중소기업이 없기 때문이기도 하다. 또 다수의 업종에서는 하청을 주기만 하는 기업의 비율과 하청을 주기도 받기도 하는 기업이 전혀 없어 기술력과 자금력등이 강한 모기업의 역할을 하는 기업이 취약함을 알 수 있다. 따라서 충남의 하청계열화 실태는 양적인 면에서 그 발전단계의 초기에 있고, 질적인 면에서도 취약성을 드러내고 있어 수급기업 역할을 하는 중소기업이 활성화 될 수 있는 환경을 조성하는 것이 필요한 것으로 분석된다.

〈표3〉에 나타난 충남 중소기업의 도급거래 관계는 거의 대부분 업종에서 1차도급 관계만을 형성하고 있어 질적인 면에서 취약성을 나타내고 있다. 음식료품, 섬유제품, 의복 및 모피제품, 펄프 및 종이제품, 화합물 및 화학제품, 조립금속 제품, 자동차 및 트레일러, 기타 운송장비 그리고 가구 및 기타 부문은 100% 1차 도급 거래관계만을 형성하고 있다. 일본의 경우를 보면 하청계열화가 진전되어 수급기업의 기술력이 축적되고 경영능력과 시장력이 향상하면 할수록 도급시스템의 구성이 1차에서 2차, 2차에서 3차, 3차에서 4차도급으로 이행이 일어나서 종방향으로 층이 두터워 지는 과정을 나타내고 있다. 이것을 하청분업구조의 고층화 현상이라고 부르고 있다. 이러한 예에 비추어 볼 때 1차 도급거래가 전국의

70.5% 보다도 높은 84.3%를 나타내고 있는 충남의 경우는 도급거래단계가 초기 일 뿐만 아니라 수급 중소기업의 기술력과 경영능력이 대단히 취약함을 알 수 있다.

수급기업의 거래 모기업수 및 규모별 구성비는 〈표3〉에 나타나 있는 것처럼 충남 중소기업의 평균거래 모기업수는 전국평균 9개 보다 적은 5.9개를 나타내고 있다. 섬유제품(15.1개)을 제외한 모든 업종에서 전국 평균 보다 낮은 거래 모기업수를 나타내고 있는데, 이러한 결과는 충남 수급기업의 하도급 거래가 1차도급을 주로하고 있고, 전문기술을 축적하지 못하여 거래처가 다각화 되지 못하고 있어 나타난 결과이다. 일본의 경우를 보면 기술이 발달하고 수급기업의 전문화가 진행될수록 피라미드식의 수직적 분업관계가 다거래 모기업 수급기업으로 층이 두터워져 왔음을 보이고 있다.

충남의 중소기업이 거래하는 모기업의 기업규모별 분석은 〈표3〉에서 보는 것처럼 모기업이 중소기업인 경우는 58.5%로 전국 평균(54.4%) 보다 약간 높고, 모기업이 대기업인 경우는 전국 평균 21.2% 보다 높은 31.8%이다. 그리고 모기업이 중소기업과 대기업 양자인 경우는 전국 평균 24.4% 보다 훨씬 낮은 9.7%를 보이고 있다.

수급기업의 모기업에 대한 제품의 납품형태별 분석을 보면 〈표3〉과 같다. 납품제품의 완제품 비중이 전국평균 38.1%보다 훨씬 높은 57.9%를 나타내고 있고, 특히 단일부품의 경우는 그 비중이 전국평균 34.2%의 절반 이하인 16.2%를 나타내고 있다. 이러한 결과도 역시 수급기업이 독

자적인 기술력을 바탕으로 부가가치가 높은 부품의 전문화를 이룩했다기 보다는 단순히 대기업이 수급기업의 노동력등을 활용하기 위한 단순하청의 결과라고 분석된다. 완제품 형태의 모기업에 대한 납품은 전국평균이 일본보다 높은 것이 우리나라 도급거래의 특징인데 전국평균보다 완제품 납품 비율이 높은 충남의 실태는 충남 도급거래의 질적인 면이 취약함을 여실히 드러내고 있다.

충남의 수급기업에 대한 거래 모기업의 지원내용에 대한 설문조사의 결과는 <표4>에 나타난 것과 같다. 응답기업의 74.5%는 모기업으로 부터 기술지도를 받고 있고, 36.0%는 원자재공급을, 24.4%는 경영지도를 그리고 26.1%는 제품설계를 제공 받고 있는 것으로 응답하였다. 그러나 자본참여 및 자금지원등 금융참여를 받고 있는 수급기업이 많지 않은 것으로 조사 되었다. 특히, 섬유제품, 펄프 및 종이제품, 화합물 및 화학제품, 자동차 및 트래일러 그리고 가구 및 기타 업종

에서는 기술지도 및 원자재공급 이외에는 이렇다할 지원을 받지 않고 있다고 응답하여 수급기업이 단순한 노동력 제공 및 시설제공 등 모기업의 비용절감 역할만을 담당하는 단순 하청관계에 있음을 나타내고 있다.

충남 수급기업의 도급거래상 애로사항에 대한 조사는 <표4>에 나타나 있다. 일반적으로 대기업과 중소기업간의 협력관계를 외형적으로 그리고 단기간에 확대시키기 위해서는 양측의 애로사항을 시정해 관계를 증진시키는 것이 효율적 방법이다.

충남의 수급기업의 애로사항은 저렴한 납품단가가 74.7%, 대금결제기일 장기화가 62.9%를 나타내 가장 큰 애로사항으로 나타나고 있다. 따라서 적정한 납품단가의 형성과 대금의 현금지급등을 유도해 수급기업의 애로사항을 시정하는 것이 중요하다 하겠다. 또 거래선 변경가능성도 15.7%로 답하고 있어 공정거래질서의 확립을 통해 약자인 중소기업이 모기업의 일방적인 피해

<표4> 충남 수급기업에 대한 거래모기업의 지원내용 및 애로사항 (복수응답) (단위:개,%)

충남의 수급기업에 대한 모기업 지원내용 (복수응답)	사업체수	기술지도	경영지도	자금지원	용자보증	원자재공급	설비대여	제품설계제공	자본참여	인력파견
충남중소제조업	541	74.5	24.4	3.3	7.6	36.0	12.6	26.1	7.9	12.6
충남 수급기업의 도급거래상 애로점 (복수응답)	사업체수	지나친 품질수준 요구	인수증 교부일장기화	저렴한 납품단가	대금결제기일 장기화	수시발주	납기단축 촉박	거래선 변경 가능성		
충남 중소기업제조업	766	12.7	0.0	74.7	62.9	56.4	54.7	15.7		

자료: 상공자원부/중소기업협동조합 중앙회, 중소기업실태조사보고서, 1993.

자가 되지 않도록 보호해야 할 것이다.

그리고 대부분의 수급기업은 납기단축(54.7%), 수시발주(56.4%)를 애로사항으로 여기고 있다. 이러한 납기 및 발주의 불안정은 우리나라 수급기업의 일반적인 애로사항으로 지적되고 있는데 일본의 경우는 칸반(看板)방식의 도입으로 일단 위 또는 시간단위 납기지정이 전체거래의 각각 41.9%, 26.2%에 달하고 있다. 이에 반하여 우리나라는 시간단위 납기지정이 8.9%, 일단위 납기지정이 38.5%에 불과한 실정이다. 따라서 납기제도의 개선으로 수급 중소기업의 애로사항을 시정하는 것이 중요한 과제가 되어야 할 것이다.

위와 같은 충남 제조업의 하도급 실태분석을 통해 볼 때 양적인 면에서 거의 모든 업종에서 하도급거래가 활성화 되어 있지 않고, 질적인 면에서도 하도급거래를 하고 있는 대부분의 업체들이 도급관계의 제1단계인 유동적 거래단계 내지는 제2단계의 종속적 거래단계에 있음을 알 수 있다. 따라서 충남의 경제를 활성화시키기 위해서는 수급중소기업의 비중을 확대하고, 질적인 면에서도 수급기업의 기술력과 자본력을 확대하고 모기업의 수급기업에 대한 지원확대를 모색하는 것이 필요하다.

5. 결론

앞에서 분석한 결과처럼 수치상으로 나타난 충남의 일반적인 경제상황은 점진적으로 좋아지고 있는 것으로 나타난다. 충남의 지역내 총생산은 10,275십억원(전국대비 3.8%)으로 인구대비

구성비 4.3%에는 미치지 못하더라도 그 격차가 점차 축소되고 있고, 1인당 생산수준의 절대액수 면에서도 5,392천원으로 전국의 1인당 생산액(6,072천원)의 88.8% 수준까지 상승하였다. 또한 물가상승을 감안한 지역내 총생산 증가율도 92년, 93년에 모두 전국평균 총생산 증가율(5.7%, 6.3%) 보다 높은 10.3%, 8.3%를 기록해 근년에 와서 지역내 총생산 측면에서는 많은 성장을 하고 있음을 알 수 있다.

그리고 산업구조 측면에서도 여전히 부가가치가 낮은 농림어업의 비중이 93년도에 22.6%로 전국평균(7.1%)보다는 크게 높지만 전체 산업구조에서 차지하는 농림어업의 비중이 점진적으로 하락하고 있다. 반면에 광공업의 비중은 소폭이지만 점진적으로 상승하고 있다. 그러나 절대 수치면에서 93년도에 광공업의 전국평균 비중 30.2%보다는 훨씬 낮은 23.6%를 기록하고 있어 산업구조의 조정을 통한 농림어업의 비중 축소와 광공업의 비중 확대를 도모하는 것이 지역경제 활성화의 주요한 정책 과제로 되어야 할 것이다.

충남 제조업의 구성 및 추이면에서는 업종의 중심이 음식료품, 섬유제품 및 비금속광물 등 경공업이 업체수 및 종업원수 기준으로 64.3%, 55.1%를 나타내 전국평균 경공업 분야 비중 53.1%, 46.7% 보다 크게 높았다. 이는 충남 제조업의 산업구조가 부가가치가 높은 중화학공업으로 조정이 되어야만 시장의 개방화 및 고임금 등의 대내외적 환경 변화 속에서 살아 남을 수 있음을 의미한다.

제조업의 업종 구성면에서 업체수 및 종업원 수 기준으로 경공업의 비중이 높음에도 불구하고 경공업 부문이 부가가치가 낮은 산업이기 때문에 생산액 및 부가가치 면에서는 경공업이 차지하는 비중이 42.6%, 44.4%로 중화학공업 보다 낮게 나타나고 있다. 충남의 제조업에서 종업원 수 기준으로 44.9%를 차지하는 중화학공업의 부가가치가 55.6%를 차지하고 있고 그 가운데서도 화합물, 화학, 석유정제 및 영상, 음향기기가 높은 부가가치(20.8%, 4.5%, 7.9%) 비중을 점유하고 있다. 그러나 이들 세 분야에서의 높은 부가가치 비중은 89년 이후에 가동을 시작한 삼성 종합화학, 현대석유화학, 현대정유, 선경화학 및 삼성전자 아산공장 등 대기업 때문이다.

그러나 지역경제의 활성화와 지역경제에 대한 재투자로 지역경제의 확대재생산이 되기 위해서는 지방소재 중소기업이 활성화되어야 한다. 따라서 충남의 산업구조가 대기업의 지방이전과 공장 신증설에 의해 중화학공업의 비중이 점진적으로 높아지고 있는 것은 바람직 하지만 지역경제의 활성화를 위해서는 이들 대기업과 지방 중소기업의 협력 강화 내지는 하청계열화 관계가 구축되어야 지방의 중소기업이 활성화되고 지역경제 활성화로 연결될 것이다.

이상의 분석으로 부터 충남 제조업체 하도급 거래 실태의 문제점은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 하도급거래 관계가 전혀 없는 중소기업의 비율이 57.8%를 나타내 전국 평균 34.6%보다 높아 충남 중소기업의 하청계열화가 양적으로 활성화되어 있지 않음을 보이고 있다. 둘째, 하도급

거래 단계가 1차도급(84.3%)의 비율이 전국 평균(70.5%)보다 높아 도급거래가 질적인 면에서도 취약함을 보이고 있다. 이의 개선을 위해서는 수급 중소기업의 기술력을 향상시켜 도급거래의 중층화를 이룩해야 할 것이다. 셋째, 충남 수급기업의 평균 거래 모기업수(5.9개)로 전국 평균(9.0개)보다 적은데 이는 충남 수급기업이 판매력, 기술력 등 독자적인 자립능력이 부족하기 때문이다. 넷째, 납품제품의 형태가 완제품 비율이 57.9%(전국 평균 38.1%)로 높아 독립적인 기술력을 갖추고 부가가치가 높은 중간재 및 부품생산 능력을 갖춘 중소기업 기반이 취약함을 나타내고 있다. 다섯째, 모기업의 수급기업에 대한 지원내용 면에서는 자본참여 및 자금지원 등 금융참여를 거의 받지 못하고 있는 것으로 나타난다. 여섯째, 수급기업의 도급거래상 애로점에서는 납품단가가 지나치게 낮고 대금결제기일의 길고 수시발주 및 납기촉박 등 납기 및 발주의 불안정을 들고 있다.

이러한 충남 수급기업의 도급거래실태를 개선해 대기업 및 중견기업과의 하도급거래 강화를 통해 충남의 지역경제를 활성화시키기 위해서는 다음과 같은 대책이 요구된다.

첫째, 충남 중소기업과 대기업 및 중견기업간 하도급거래의 양적 확대가 이루어져야 중소기업의 저변확대로 인한 지역경제 활성화의 기반이 조성될 수 있다. 이를 위해서는 전후방 연관효과 및 파급효과가 큰 업종의 대기업 및 중견기업의 충남 유치에 적극적으로 이루어져야 한다. 이는 또한 충남 중소기업의 활성화 뿐만 아니라, 우리

경제가 전반적으로 고도성장의 마무리 단계에 접어들고 있음에 따라 향후 충남의 고용안정 등 지역경제의 안정화를 위해서도 중요한 과제이다. 수도권에 가깝다는 지리적 이점과 저렴하고 풍부한 공장용지 및 서해안 시대의 개막으로 충남은 각종 거래 및 물류비용의 부담으로 어려움을 겪고 있는 수도권의 중견기업 및 대기업에게 좋은 투자대상 지역으로 부상하고 있다. 따라서 이러한 추세가 가속화될 수 있도록 도로, 항만 등의 사회간접시설을 확충하고 투자를 유인할 수 있는 각종 금융상, 세제상의 시책을 개발 실시해야 할 것이다. 그러나 투자유치 업종 선정에서는 부가가치가 높고 무공해 업종으로 신중하게 선정하지 않으면, 산업구조의 고도화를 통한 안정적이고 장기적인 선진국형 경제구조 형성의 기회를 놓칠 수 있으므로 신중을 기해야 할 것이다.

둘째, 충남 중소기업의 자립적 능력을 키우고 중소기업 구조고도화와 도급거래의 질적 개선을 위해서는 충남 중소기업의 기술력을 향상시키는 것이 시급하고 필요한 과제이다. 중소기업 연구개발투자의 어려움은 무엇보다도 기술개발 및 도입비용의 과다로 인한 자금부족 문제이다. 따라서 중소기업에게는 조세, 금융지원을 더욱 확대, 강화해 기술개발을 유도해 자립할 수 있는 기술을 개발하도록 해야 할 것이다. 또한 대기업 기술의 이전과 연구인력의 교류 등 기술협력을 통한 대기업의 중소기업에 대한 기술지원이 강화되도록 유도해야 할 것이다. 대기업과 중소기업의 기술협력 유도를 위한 인센티브로는 기술

협력시 발생하는 비용에 대해 세제상의 혜택(국내외 연구기관 및 대기업과의 공동 기술개발에 들어간 비용의 기술개발 준비금의 손금산입, 기술 및 인력개발비 세액공제 등의 지원강화 등)을 강화해야 한다. 또한 대기업과 중소기업간 공동 기술협력을 촉진시키기 위해 독자개발의 경우보다 공동개발의 경우에 많은 지원혜택을 주고 각종 제도의 지원을 우선적으로 해주는 정책이 필요하다.

마지막으로 수급 중소기업이 대기업과의 경쟁에서 공정하게 대우 받을 수 있도록 하도급거래상의 불공정 관행 시정, 납품대금 결제기일 단축 등을 유도하고 납기 및 발주제도의 개선을 통해 수급기업의 경영이 안정화될 수 있도록 유도하는 정책을 시행하여야 할 것이다.

이상의 논의와 같이, 충남의 중소기업과 대기업간 하청계열화와 공동 기술개발 등의 협력이 강화될 때 충남경제의 저변이 확대되고 충남 중소기업의 구조고도화가 동시에 달성되어 지역경제의 활성화가 이룩될 수 있으므로 자치시대 지방정부는 위와 같은 방향으로 정책을 적극 개발, 시행하여야 할 것이다.

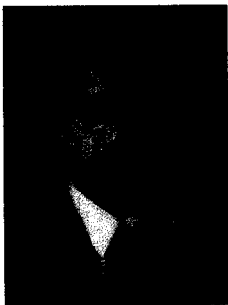
참 고 문 헌

1. 강문수외, 중소기업의 산업구조 조정과 중소기업 지원 시책의 개선방향, KDI, 1990. 12.
2. 박종찬, “충남의 중소기업 현황과 육성 방안” 지역개발연구논총, 공주대학교 지역개발 연구소, 창간호, 1993.
3. 백낙가, 중소기업과 대기업간 협력기반 구축을 위한 모형개발 연구, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1994.4.
4. 상공자원부/중소기업 협동조합 중앙회, 중소기업 실태조사보고, 1993.
5. 이경의, “산업구조의 개선과 하청,계열화(상),” 기은조사월보 제26권 제7호, 중소기업 은행, 1988.7.
6. 이경의, “산업구조의 개선과 하청,계열화(하),” 기은조사월보 제26권 제8호, 중소기업 은행, 1988.8.
7. 임정택, “중소기업 경쟁력 강화를 위한 구조 고도화 시책의 개선 방안,” 한국의 중소기업, 기업은행조사부, pp.7-76, 1993.
8. 중소기업 협동조합 중앙회, 중소기업연감, 각년도.
9. 중소기업 협동조합 중앙회 대전·충남지회, 대전, 충남 중소기업 현황, 1994.
10. 통상산업부, 95년도 중소기업육성시책, 1995.3.
11. 통상산업부, 95년도 중소기업 육성을 위한 정책방향, 1995.3.
12. 한국은행 대전지점, 대전·충남지역의 경제구조와 발전방향, 1994.9.
13. ———, 대전·충남지역 중소제조업체 경쟁력 강화방안, 1994.12.
14. ———, 대전·충남 지역경제연보, 각년도.
15. ———, 금리자유화 이후 대전·충남지역 금융기관의 여수신 구조변화, 1995.6.
16. ———, 대전·충남지역 공단업체 및 수출업체 경영실태조사 결과, 1995.5.

백제문화권 개발과 충남 발전

윤 용 혁

공주대학교
역사교육과 교수



1. 머 리 말

93년 6월 11일 정부는 백제문화권 개발사업을 본격 추진하기 위하여 충남도의 공주, 부여를 포함하는 몇 지역을 특정지역으로 지정 하였다. 이같은 정부의 조치는 오랜 도민의 염원과 요구에 부응하는 것으로서 개발 사업의 추진에 중요한 계기를 만든 것이었다. 뒤이어 94년 10월 12일에는 백제문화권 종합개발계획이 확정되어 1995년부터 2001년까지 7개년에 걸친 1조 5천 65억의 투자 계획도 발표 되었다.

금년 1995년은 본격적인 백제문화권 개발의

원년이 되는 셈이다. 백제문화권 개발사업의 본격적 추진을 위하여 1월 1일부로 '백제문화권 개발사업소'가 발족 되기도 하였다. 현재로서 이 사업에 대한 도민의 기대는 매우 높아져 있는 것이 사실이지만, 그동안의 경과와 경험 등으로 우려또한 없는 것이 아니다. 백제문화권 개발이라는 정부의 공약은 이미 1978년에 있었던 것이나, 여러 차례의 공언에도 불구하고 지금까지 가시적 결과가 빈약 했기 때문이다. 더우기 투자 계획 예산은 대부분 지방비와 민자를 계획하고 있고, 국비 투입 계획은 전체의 18%에 불과하여 이것이 속빈강정이 아닌가 하는 지적도 적지 않았다.

백제문화권 개발에 대한 기대는 지역개발과 문화발전을 염원하는 충남 지역민들의 오랜 숙원이다. 백제문화권 개발은 크게 두가지 내용을 포함하고 있다. 백제문화의 내용을 입증하는 당시의 문화 내용을 잘 보존함으로써 민족문화 창달의 기초를 다지는 것이 그 첫째 의미이다. 이것은 기본적으로 백제문화에 대한 학술적 조사와 연구를 기본으로 하고 있다.

백제문화권 개발이 갖는 두번째 내용은 지역

개발적 측면이다. 백제문화의 보존 정비는 단순히 문화개발에서 그치는 것이 아니라 관광 수요에 의한 경제성의 증대와 지역개발로 연결되는 부수적 효과를 필연적으로 수반하기 때문이다. 백제문화권 사업의 일환으로 연결 도로망의 정비, 제반 편의시설의 확충이 당연히 뒤따라지 않을 수 없는데 이는 곧 지역개발적 효과를 갖게 되는 것이다.

이 글에서는 바야흐로 본격적인 추진기를 맞게된 백제문화권 개발 사업에 대하여 특히 학술적 측면을 중심으로 그 문제와 보완에 대하여 전망해 보고자 한다.

2. 백제문화권 개발과 '종합개발사업'

민족문화 유산의 보존 정비를 통한 종합개발 사업은 먼저 신라의 도읍이었던 경주에 대하여 시작 되었다. 1972년부터 대략 10년 간의 사업으로 경주는 문화 관광도시로서의 면모를 나름대로 갖추게 되었다. 그러나 공주, 부여 등의 백제문화권 지역은 문화재 자원의 상대적 빈약성, 문화재의 분포가 서울, 공주, 부여, 익산 등으로 흩어져 있는 점 등 몇가지 이유로 개발의 우선 순위에서 뒤쳐지게 되었으며 그 결과 백제문화권 개발 사업은 오늘에까지 미루어지게 되었다. 백제문화권에 대한 정부의 개발 계획은 백제 문화

유적의 보존 정비 이외에 방문객 관광객의 유치 확보를 위하여 대규모 문화, 관광시설의 설치를 포함하고 있다. 고평리 일대에 계획된 공주문화관광단지, 그리고 부여 규암면의 백제역사촌 조성 등이 그것이다. 공주단지의 경우 위락 휴양 기능을 중심으로한 단지 조성이 예정되어 있고, 부여는 백제문화의 여러 내용을 재현하는 '역사재현촌'과 문화 계승을 뒷받침하는 '연구교육촌'으로 구성하게 된다. 공주와 부여에서의 이같은 대규모 단지는 '백제 큰길'로 연결하고 그 사이에 관광농업단지(공주 탄천면 분강리), 노인휴양촌(공주 이인면 운암리), 청소년 수련촌(공주 정안면 내문리), 오토 캠프촌(공주 탄천면 견동리), 기업연수촌(공주 탄천면 대학리), 금강 뱃길 조성 등을 '종합개발사업'의 내용으로 포함하고 있다.¹⁾

관광적 측면이 중심이 된 이같은 '종합개발사업'은 대체로 1991년 건설부에서 수립한 '백제문화권 특정지역 종합개발 기본계획 조사'에 의거하고 있으며 '백제문화권 특정지역 종합개발 타당성 조사'(충청남도, 1991. 12)를 거쳐 특정지역 공시 이후인 1993년 12월에 종합개발 기본설계가 완료 되었다.

공주시 웅진동 고평리의 부지 약 40만 평에는 공주문화 관광단지가 들어서도록 계획되어 있다. 여기에는 숙박시설, 상업시설, 스포츠시설, 유흥 휴게시설 및 공공시설이 예정되어 있다.²⁾ 종래

1) 백제문화권 개발과 관련한 관광 중심의 이같은 '종합개발 사업'에 대해서는 그 간략한 개요를 종합 정리하여 백제문화권 종합개발계획(충청남도)이라는 홍보 자료가 간행되어 있다.

2) 공주문화 관광단지에 투자되는 예산은 1,823억으로 예상되고 있으며 그중 국비 등의 공공 부담은 632억, 민자 유치 1,191억으로 되어 있다.

백제문화권 방문객들에 있어서 공주, 부여가 통과 지역으로 인식되어 있었던 것을 생각할 때, 문화 유산의 개발과 관광 자원의 개발을 통하여 방문객의 체류를 유도하는 것은 꼭 필요한 일이 아닐 수 없다.

공주문화 관광단지가 계획된 곰나루는 백제시대 공주의 옛이름 ‘웅진(熊津)’의 발상지이며 백제 당시 도성 웅진과 연결되는 수로의 관문으로서 그 역사적 의미가 특별한 곳이다. 무령왕릉과도 지근(至近)의 거리 있으며 시내에서 이전하여 복원한 조선시대 공주목의 동헌과 충청감영의 건물들이 바로 인근에 자리한다. 단군신화의 웅녀를 연상시키는 곰나루의 전설과 소나무숲도 꼭 의미있는 곰나루의 소재가 되고 있다. 이러한 점에서 공주 문화단지의 개발에 있어서는 백제적인 내용이나 곰나루의 역사성이 반영 되도록 유의하는 것이 필요하다고 본다. 또한 곰나루가 금강변에 위치하고 있다는 점에서 단지의 개발에 있어서도 금강 개발과 연계하여 상호 보완되는 기능을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

부여 규암면 합정리 일원에는 약 100만평 부지에 백제역사 재현단지가 계획되고 있다. 30만평 규모의 역사 재현촌, 연구교육촌 20만평, 그리고 50만평은 녹지지역으로 구성될 예정이다.³⁾ 이 계획은 백제권개발의 가장 중요한 역점 사업의 하나라 할 수 있는데 이미 기본설계가 완료되어 현재 실시 설계를 위한 고증 작업이 진행중에 있다. 기본설계에 제시된 백제역사촌의 구성 계획은

백제의 역사를 방문객이 직접 이해하고 경험할 수 있도록 다음과 같이 7개의 기능별 역사촌을 조성한다는 것이다.”

개국촌 : 백제 개국초의 생활상 재현

왕궁촌 : 백제의 왕도 입지, 궁궐 등의 모습을 재현

전통민속촌 : 백제마을, 충남의 전통 마을, 그리고 다른 나라의 마을을 비교마을로 복원

산업교역촌 : 전통 농업, 공업, 상업의 발전과정 재현과 특산물 판매장

군사통신촌 : 백제시대의 무기와 축성 등

풍속종교촌 : 백제 이래 충남의 전통민속 행사를 통한 볼거리 제공

장제묘지촌 : 백제의 장제와 묘제 재현

이같은 백제역사촌 설치계획은 백제문화권에 대한 매우 인상적인 교육 및 관광의 공간을 제공하게 될 것이라는 점에서 극히 주목된다. 이 계획은 향후 실시 설계를 위한 고증작업이 진행중에 있기 때문에 그 결과를 다시 기대하여 볼 일이지만, 백제문화에 대한 자료와 지식의 빈약이라는 현실 때문에 장애 요인이 없지 않을 것이다. 위의 계획에서도 가령 전통민속촌이나 산업교역촌 같은 경우는 아예 백제시대라는 시대 개념에 구애받지 않고 구성될 것을 전제하고 있거니와 역시 자료적 한계를 어떤 아이디어로 극복

3) 충청남도, 백제문화권 종합개발계획(홍보자료).

4) 충청남도, 백제문화권 특정지역 종합개발 기본설계 보고서(백제역사촌), 1993, pp.114-120.

할 것인지가 문제가 되는 것이다.

백제역사촌과 관련하여 계획중에 있는 연구교육촌 역시 관심을 집중시키는 사업이다. 기본설계에서 제시된 구상의 윤곽은 백제문화의 계승과 관련된 다음과 같은 교육연구 시설의 도입을 줄거리로 하고 있다.⁵⁾

- 문화 예능계대학 설치 : 백제역사 문화를 계승 발전할 수 있는 기능 인력 양성⁶⁾
- 관광교육원 설치 : 관광 종사자에 대한 연수기관
- 백제문화 관련 연구소 설치 : 백제공예연구소, 문화유적 발굴연구소 등
- 예술인의 마을 조성

이들 개발사업의 재원은 상당 부분을 민자 유치의 의존하려는 계획을 가지고 있다. 이 점은 본 사업의 성패가 결국 민자 유치의 규모에 의하여 크게 좌우될 것이라는 점을 예고하고 있고, 따라서 국비 등의 공공 투자도 이같은 점에 초점이 두어질 것으로 보인다. 그러나 민자 유치로 계획되고 있는 사업중에서도 처음부터 수익성을 기대하기 어려운 사업이 포함되어 있다. 가령 연구교육촌 조성의 핵심 내용이 되는 대학의 설치 등이 그것이다.

이상과 같은 상황에서 공주 및 부여의 단지 조성 사업은 몇 가지 문제점이 예상된다. 첫째는

민자 유치에 의하여 사업의 성패가 좌우될 것이라는 점, 그리고 둘째는 그 결과 수익성의 우선적 고려가 사업의 구체적 진행 내용까지 영향을 크게 미침으로써 백제권 개발이라는 원래 의도가 희석되지 않을까 하는 우려가 그것이다. 특히 고증의 한계 등 백제문화 재현이라는 사업의 달성이 쉽지 않은 여건 때문에 이같은 우려는 더욱 커진다. 이러한 점에서 이들 사업은 민자 유치의 촉진을 위해서나 사업의 일관성 유지를 위해서나 국비 부담의 투자를 보다 확대하는 것이 바람직한 일이 될 것이다.

3. 백제문화권 문화재 정비의 문제

백제문화권 개발은 백제문화라는 역사적 실체에 우선적으로 기초하고 있다. 이 때문에 백제문화권의 개발에 있어서 백제문화의 내용을 가장 구체적으로 나타내는 관련 유적의 보존 정비문제야말로 백제문화권 개발의 핵심적 사업이라 하지 않을 수 없다. 그러나 백제문화권개발 계획에서 차지하는 문화재 관련 부문의 비중은 기대 이하로 낮게 잡혀져 있다.

백제문화권 개발사업의 일환으로 총괄되고 있는 문화재 정비사업은 공주지역 22건, 부여지역 25건 등 도합 47건이 대상으로 되어 있다. 그리고 공주지역 22건 중에는 장곡사를 비롯한 청양 지역의 문화유적 3건, 그리고 부여의 경우는 보

5) 충청남도, 백제문화권 특정지역 종합개발 기본설계 보고서(백제역사연구교육촌), pp.47-59.

6) 기본설계 보고서에서는 그 예로 문과대는 사학과, 고고학과, 관광학과를, 예술대는 음악, 미술, 연극영화 그리고 체육대에 무용, 체육학과를 설치하는 것으로 총 2천명 정도의 학생 규모를 설정하고 있다(위의 보고서 pp.47-56).

령 성주사지가 각각 포함되어 있다. 행정자료에 의하면 47건의 정비 대상 문화재에 대해서는 백제문화권 개발사업이 공식화 되었던 1979년부터 꾸준한 투자가 이루어져⁷⁾ 94년도까지 47건중 22건의 완료를 보았다.⁸⁾ 그동안 사적지 14개소를 발굴 조사하였고, 이의 보전 정비와 관련하여 사유지 약 10만 여 평과 2백 여동의 건물을 매입한 것으로 나타나 있다.

백제문화권 사업이 공식화 된 이후 공주, 부여 등을 중심으로한 문화재의 조사, 정비 작업이 꾸준히 진행되어 온 것은 사실이다. 그러나 그동안의 조사 정비 작업은 일반적인 문화재 관리 수준을 크게 넘지 못한 것으로서 백제문화권의 개발이라는 대전제에 비추어 볼 때 미흡하기 짝이 없는 것이었다. 특히 개발 가능성이 높은 특정 단위 유적에 대하여 큰 예산을 투입하여 중점 정비하는 일들은 앞으로의 큰 과제로 남겨져 있는 실정이다. 이 때문에 문화유적의 조사 복원 정비 등의 작업에 상당한 투자가 요구되어진다.

그럼에도 불구하고 앞으로의 개발과 관련, 계획된 문화재에 대한 투자 규모는 약 340억으로서 전체 계획 1조 5천억의 2.5%에 불과하다는 것으로 알려져 백제문화권 개발의 향후 방향과 성격에 대한 의구심이 제기되고 있는 것이다.⁹⁾ 공주문화 관광단지 조성 및 부여의 백제역사 재현단지 사업에 민자를 포함하여 각각 1천 7백억

전후의 사업비를 계상하고 있는 것에 비교할 때 그 규모의 영세성을 짐작할 수 있다. 백제문화권 개발에 있어서 관련 문화유적의 조사 및 정비를 위한 충분한 재정 확보의 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 않을 것이다. 이들 유적이야말로 당시 백제문화의 가장 생생한 산 자료들이기 때문이다. 이러한 점에서 백제문화권의 개발은 문화유적의 조사 정비에 대한 투자를 과감하게 확충하지 않으면 안된다.

문화유적의 정비 복원 등에 보다 과감한 투자를 필요로 하는 문제 이외에도 현재의 단계에서 백제문화권 문화재 정비사업은 다음과 같은 몇 가지 문제를 재검토할 필요가 있지 않는가 생각된다.

첫째, 문화유적 정비사업 대상에 대한 재검토가 요망된다. 백제문화권 사업의 일환으로 총괄되고 있는 정비사업의 대상은 대체로 1978년도 공주, 부여지역에 대한 문화유적 지표조사의 결과를 토대로 작성되었던 것이다. 그 당시에 비하여 문화유적에 대한 지식과 파악 능력은 꽤 달라져 있고, 그 중요성이 새로이 부각된 유적들도 없지 않다. 또한 대상 가운데는 백제문화권 개발 사업으로서보다는 일반적인 문화재관리로 취급될 수 있는 것들이 함께 섞여 있다. 또한 학술적 측면 이외에 교육, 관광자료로서의 효용성도 감안할 필요가 있다. 이러한 점에서 백제문화권 개

7) 공주, 부여지역을 중심으로 한 백제문화권 문화재에 대한 그동안(1979-1994)의 투자는 약 326억으로 집계되고 있다.

8) 사업이 완료된 곳은 신관동 석실고분, 감사, 마곡사, 선화당, 선원사 등 공주지역 14개소 그리고 대조사 석불, 운산 별신당, 천왕사지, 백제 왕궁지 등 부여지역의 8개소 등이다.

9) 대전일보, 1994. 8. 29자 기획 기사.

발사업으로 추진되는 대상을 재검토하여 선별할 필요가 있다고 생각된다.

둘째, 백제문화권 사업으로서의 문화재 정비 사업은 보다 중점적으로 추진되어야 한다.

문화재의 조사 정비작업은 가시성에 집착하여 지나치게 서두르는 것은 금물이다. 그러나 핵심적인 사업들에 대해서는 보다 중점적인 추진이 필요하다. 이 때문에 백제문화권 사업으로서의 정비 대상 문화재를 일반 관리 대상과 분리하여 중점적인 사업추진이 가능하도록 정책적 혹은 재정적으로 뒷받침 되어야 한다. 주요 사적일수록 사업 추진의 장애 요인이 많고, 그 장애가 문화재 외적 부분에 기인하는 경우가 많기 때문에 이의 극복을 위한 배려가 있어야 한다. 가령 공주지역의 경우 가장 중점적으로 정비 되어야 할 일차적 대상은 공산성이다. 공산성의 유적에 대해서는 그동안 꾸준한 조사와 정비가 진행되어 왔지만, 성 안 민가 문제가 해결되지 않고 있기 때문에 가시적 결과를 가져오지 못하고 있다. 성 안 민가 문제가 해결되어야만 이 지역에 대한 유적 부존 상태를 조사 할 수 있고, 유적 조사가 종료되어야 비로소 보다 종합적인 공산성 정비의 총괄 계획이 가능한 실정에 있다. 문화재의

정비를 위하여 문화재의 문제 이전(以前)에 해결 되어야하는 부담이 많다는 점에서 백제문화권 문화재 정비사업의 특성이 있다.

셋째, 공주, 부여 지역 이외의 백제유적도 사업 내용에 포함해야 한다.

백제문화권 문화재 정비사업은 백제 도성이었던 공주, 부여가 중심이 되어 있지만¹⁰⁾ 청양, 보령 등 인근 지역의 일부 문화재가 그 대상에 포함되어 있다. 그러나 이들 인근의 몇 유적 일부가 대상에 포함된 근거와 기준은 불분명하다. 공주, 부여에 소재한 문화재가 아니라 하더라도 백제문화권 개발 사업의 일환으로 추진할 분명한 가치가 있는 대상을 재검토, 사업에 포함시켜야 한다고 볼 때 그 대상 범위는 좀더 확대 되어야 할 필요가 있다. 그럴 경우 가령 백제문화의 상징처럼 되어 있는 서산 마애삼존불을 중심으로 한 주변 불교유적¹¹⁾ 혹은 백제 부흥운동군의 대표적인 항전 거점이었던 임존성 등이 우선 그 대상에 떠오른다.¹²⁾ 공주, 부여 이외의 지역중에서도 백제문화권 개발의 취지에 합치하는 주요 유적은 종합적 검토를 거쳐 개발 대상에 포함하고 이에 대한 중점 정비를 추진해야 할 것이다. 이는 유적의 산포(散布)를 특성으로하는 백제문화권 개

10) 백제 도성이었던 공주, 부여는 문화유적이 가장 중점적으로 분포하고 있다. 국보, 보물, 사적 등 국가지정 문화재의 경우 공주 33건, 부여 35건으로, 이들 두 지역이 충청도 전체의 40%이상을 점유하며, 도지정 문화재의 경우도 충남도 234건중 공주 48, 부여 41로서 두 지역이 38%를 점하고 있다. 참고로 95년 6월 현재 각 시군별 주요 지정문화재 현황을 간추리면 다음과 같다(충청남도, 문화재목록, 1995)(괄호 밖은 국가지정, 괄호 안은 도 지정임).

천안	8 (7)	공주	33(48)	보령	7(11)	아산	12(10)	서산	11(9)
계룡	0 (2)	금산	4(7)	연기	3(7)	논산	11(33)	부여	35(41)
서천	8 (9)	청양	9(5)	홍성	6(12)	예산	10(16)	태안	3(10)
당진	8 (7)							계	168(234)

발의 내실을 위해서도 매우 중요한 일이다.¹³⁾

백제문화권의 문화유적 정비사업과 관련하여 한가지 더 덧붙일 것이 있다. 그것은 주요 유적의 주변환경에 대한 보전 문제이다. 백제권 문화유적의 정비는 단순히 문화재 자체의 정비에 국한하는 것이 아니라 환경정비까지를 포함하는 매우 종합적인 사업이다. 따라서 유적지 및 그 주변의 환경을 보존하는 문제에 대해서도 특별한 관심을 쏟지 않으면 안된다. 때문에 주요유적 주변에 대한 개발은 신중히 이루어져야 하고 가능한 주변 경관의 보전과 관리에 노력해야 한다. 가령 백제큰길과 같은 새 도로의 개설에 있어서도 도로 개설의 경제성만을 계산할 경우, 개발이라는 이름으로 사적지의 주요 경관과 환경, 그리고 주변에 매장된 문화재의 파괴라는 치명적인 문제를 야기할 수 있다. 따라서 경관과 환경을

고려하는 개발이 이루어지지 않으면 안된다는 것이다.

4. 백제문화권 개발 자원의 확대 방안

백제문화권 개발과 관련하여 이의 힘있는 추진에 장애가 되어왔던 내적인 딜레마 두가지가 있다. 첫째는 백제문화권이 신라에 비하여 현재 남아 있는 유적, 그리고 알려진 역사지식이 빈약하다는 점, 그리고 둘째는 전문가의 수적인 빈약성이다.¹⁴⁾

백제문화권 유적의 상대적 빈약성은 우선 백제가 치열한 전쟁에 의하여 멸망되었던 역사적 조건에서 찾아질 수 있겠다. 그러나 백제의 유적 및 자료의 빈약성을 신라와 단순 비교하는 것은 꼭 위험하다는 점을 지적하고자 한다. 왜냐하면

- 11) 서산 마애삼존불로부터 1.5킬로 거리에는 사적 제361호 보원사(普願寺) 절터가 있다. 9미터 높이의 5층 석탑(보물 104호)을 비롯하여 고려시대의 석조(보물102호), 당간지주(보물 103호), 법인국사 부도(보물 105호), 법인국사 부도비(보물 106호) 등 석조 유물들이 풍부하기 때문에 마애삼존불을 찾는 방문객이 반드시 들리는 코스가 되고 있다. 특히 이 절에서는 높이 2.5미터의 고려조의 철불좌상(鐵佛坐像)과 함께 1968년에 백제시대 제작의 금동불(높이 9.3센티)이 발견됨으로써 백제시대 창건의 절로 인정되고 있으나 아직 정식 조사가 이루어진 바는 없다. 거리는 조금 떨어져 있지만 수덕사(국보 49호 소재), 예산 화전리 백제사면석불(보물 794호), 혹은 태안의 마애삼존불(보물 432호) 등도 서산 마애삼존불을 중심축으로 하여 하나로 묶을 수 있다.
- 12) 예산군 대흥면과 광시면, 홍성군 금마면에 걸쳐 있는 임존성(사적 제90호)은 당군에 저항한 백제 부흥군의 주요 거점이었던 역사적, 문화재적 중요성에도 불구하고 기초적조사인 지표조사조차 시행된 바가 없다. 또한 백제 부흥군의 거점인 주류성으로 추정되기도하는 서천의 건지산성(사적 제60호)이나 개백의 결전장이었던 황산벌 등에 대해서도 학술적 조사를 선행함으로써 백제유적으로서의 개발 가능성을 타진할 필요가 있다.
- 13) 백제문화권 개발이 백제문화 계승의 정신에서 비롯된 것임을 생각할 때, 백제문화의 개념도 보다 포괄적일 필요가 있다. 이러한 관점에서 백제의 부흥운동이나 관련 사적이 좀더 주목 되어야하며, 아울러 백제 계승의 정신으로 후대에 제작된 문화재에 대해서도 보다 많은 관심을 가져야 할 것이다. 문화재 중에서 백제문화의 내용이 가장 직접적으로 후대에 계승된 사례는 고려시대에 제작된 백제식 석탑들을 그 예로 들 수 있다. 비인 5층석탑(보물 224호), 부여 장하리 3층석탑(보물 184호), 계룡산 청량사지 쌍탑(남매탑)(충남도 유형문화재 1호) 등이 그것이다.

백제는 기원을 전후한 무렵부터 7세기 후반까지의 국가였던 데 비하여 신라는 그후 10세기 초까지 지속된 국가였기 때문이다. 거기에 백제의 도읍은 한강유역으로부터 금강유역의 공주나 부여로 여러 번 옮겨졌고, 분명하지는 않으나 금강하류의 익산에 별도(別都)가 경영 되는 등으로 유적의 분포 또한 보다 산포성(散佈性)을 띠게 되었던 것이다. 백제 유적이 가장 풍부하게 잔존한 것으로 인정되고 있는 부여의 경우도 도시의 존속은 120여 년에 불과하며, 그나마 나당군에 의하여 잿더미가 되고 말았다. 사실 도읍이 시종 그대로 유지되었던 경주의 경우를 보더라도 삼국기의 유적이 그렇게 풍부한 것이 아니다. 널리 알려진 신라의 문화재, 가령 불국사, 석굴암, 안압지, 포석정 등은 삼국 이후 통일기의 것들인 것이다. 이러한 점에서 백제 자료의 빈약성을 신라와 평면 비교함으로써 지나치게 비관적일 필요는 없다고 생각한다. 교육, 관광자원으로서 백제 유적의 정비도 도모함에 있어서 자료의 미흡함은 몇가지 방법으로 상당 부분 그 보완이 가능하다고 본다. 그 첫번째 방안은 백제문화권에 소재한 타시기의 유적을 적극 활용하는 방안이다. 즉 백제이전의 유적 혹은 백제 이후의 주요 유적 중에서 적합한 문화유적 자원을 백제문화권 개발의 일환으로 중점 개발하는 것이다. 가령 백제 이전의 선사 유적으로서 금강변에 있는 공주 석장리 구석기유적이나 청동기시대 우리나라 대표적 유적의 하나인 부여 송국리유적, 혹은 조선시

대의 분청사기 도요지인 공주 학봉리 요지의 개발 등이 그것이다. 이중에는 이미 백제문화권 사업의 범주안에 들어 있는 것도 있지만, 이들 유적은 단순한 학술적 자료로서의 중요성 이상의, 관광 교육자원으로서의 개발의 여지가 높다는 점에서 중점적인 사업이 필요하다고 생각된다.

백제문화권 유적과 개발 자원의 확대를 위한 두번째 방안은 공주, 부여의 지정지역 인근에 있는 백제유적을 중점 개발 대상에 포함시키는 것이다. 유적의 산포성(散佈性)이라는 개발상의 문제점이 있을 수 있지만 앞으로 도로 교통 체계가 크게 개선될 것을 예상하면 별 문제가 되지 않는다. 중점 개발 대상에 넣을 수 있는 유적으로서 예산의 임존성 혹은 서산 마애불의 예를 앞에서 들었지만, 이보다 인지도가 떨어지는 유적이라 하더라도 개발 가능성을 여러모로 모색하는 것이 지속적으로 필요하다고 생각된다. 예를 들어서 논산의 경우는 공주, 부여를 제외하면 가장 풍부한 백제고분의 분포지로서, 가령 백제 고분공원과 같은 유적을 구상해 볼 수 있다고 생각된다. 유적의 매장상태, 교통 등의 지리적 입지, 주변 경관 등 제반 여건을 고려하여 백제고분 집중지역을 발굴조사한 후 이를 고분공원으로 조성하고 출토된 유물을 현지에서 관리함으로써 현장감을 높이는 것이다. 백제고분 공원은 그 한 예를 든 것이지만, 다른 유적의 경우도 그 개발 방법을 적극적으로 연구할 필요가 있는 것이다. 이같은 방법은 백제문화 자료의 상대적 빈

14) 자료부족과 전문인력 부족이라는 백제문화권 사업과 관련한 이같은 두가지 문제점은 이미 지역신문에 의해서도 지적된 바 있다. 대전매일, 94년 6월 7일자 '백제권개발 특정지역 지정 1년'(5).

약성을 완화하는 방법이 될 수 있을 것이다.

백제문화권 개발의 자료를 풍부하게 하는 세 번째 방안은 개발 가능성이 높은 지역에 대한 지속적인 발굴조사를 통하여 새로운 유적을 확인하는 것이다. 부여에서의 백제 금동향로의 발굴에서 보는 것처럼 지하 매장 문화재에 대한 관심과 기대를 계속 가지고 사업이 이루어져야 할 것이다.

백제문화권 개발의 자원을 확대하는 또하나의 방안은 개발지역의 환경과 경관을 개발 대상에 포함하는 것이다. 이러한 점에서 가장 중심이 되는 자원은 금강이다. 경주의 경우 문화유적의 집중성 등 개발의 조건상 백제권보다 좋은 점들이 있지만, 금강이야말로 경주가 갖지 못한 천연의 귀중한 개발 자원이 아닐 수 없다. 이러한 점에서 백제문화권 개발과 관련한 금강의 중요성은 더욱 주목되고 강조될 필요가 있다.

백제문화권과 관련한 금강의 중요성은 크게 세가지이다. 첫째 금강의 역사성이다. 금강은 백제시대 서울과 지방, 그리고 백제를 국제적으로 연결시킨 가장 중요한 교통로였다는 점에서 정치적, 경제적, 문화적 의의가 매우 중요하다. 둘째, 백제문화권의 가장 중요한 유적을 금강을 그 입지로 하고 있다는 점이다. 공주의 공산성이나,

무녕왕릉, 곱나루, 부여의 부소산성이나 구드레 등은 금강을 직접적인 배경으로 삼고 있다. 셋째, 백제문화권 개발에 있어서 금강의 경관은 최대한 활용되어야 한다는 점이 그것이다.¹⁵⁾ 그럼에도 불구하고 금강은 계속 파괴되어가고 있다. 최근 수 년동안 공산성과 왕릉 주변 금강에서는 모래 채취가 지속적으로 허용됨으로써 백제문화권 개발의 가장 중요한 지점의 경관이 훼손되고 있다. 한 손으로는 백제문화권 개발을, 그리고 한손으로는 백제문화권의 파괴를 동시에 진행해 온 것이 아닌가하는 느낌을 갖게 된다.¹⁶⁾

5. 전문가 양성과 전문기구의 문제

백제문화권 개발과 관련하여 심각하게 고려해야 할 한가지 문제는 전문가 집단의 수적 빈약성과 관련 연구 업무가 조직화 되어 있지 못한 점이다.

백제문화 연구는 세분된 분야별 전공자의 총이 빈약한 데다, 지역에 근거한 전문연구자가 극히 제한되어 있다. 이 때문에 백제문화의 학술적 부분은 현장과 멀리 있는 타지역 연구자에 크게 의존하지 않을 수 없고 그나마도 구체적인 사업 진행에 있어서 고충의 수준이 쉽게 한계에 부딪치게 되어 있는 것이다. 이같은 근원적 문제는

15) 금강 개발과 관련하여 백제문화권 사업 계획중에는 공주-부여중 15킬로의 '금강 뱃길 조성'이 포함되어 있다. 선착장, 수중보 및 부대시설의 정비에 민자를 포함하여 116억을 계산하고 있다 (충청남도 백제문화권 종합개발 계획, 홍보자료). 금강변 고수부지의 개발과 주변 환경의 정화가 이에 우선해야 할 것이나 아직 사업의 추진이 이루어지고 있지 않다.

16) 금강 개발은 백제권 종합개발 사업중에도 공주, 부여 구간중 15킬로의 뱃길을 조성하고 선착장, 수중보 등의 시설이 제시되어 있다. 1992년도에도 충청도에서 금강 종합개발 기본계획을 마련한 바 있으나, 아직은 가시화 된 작업을 볼 수 없다.

지역의 연구자를 중심으로 극복되어야 할 과제이다.

문헌자료가 한정되어 있는 백제문화 연구에 있어서는 자료의 신출(新出) 가능성이 높은 고고학 혹은 미술사 분야의 다양한 문화재 전문가와 지방사와 백제역사 민속 등 주변 학문의 종사자의 역할이 매우 중요하다. 최근 과학기술의 발전에 따라 문화재 연구의 과학기술적 접근이나 보존과학의 중요성 또한 매우 높아져 있다. 그러나 전문 연구자의 빈약은 백제문화에 대한 다양한 고찰을 제한하고 있는 것이 현실인 것이다.

전문가는 백제 고고학이나 미술사, 백제의 역사 혹은 한일고대관계사 등 순수 학술 분야는 물론, 문화재를 효율적으로 관리하는 문제, 문화재에 대한 학술적 성과를 유적의 교육적, 관광적 효용을 가미하여 개발하는 문제 등 문화재에 대한 실무적 내지 응용적 전문가들도 절실히 요구되고 있다. 따라서 대학의 경우는 문화재의 관리나 과학적 보존, 혹은 이의 응용적 측면을 중심으로한 특성있는 학과의 신설도 고려할 필요가 있으며, 특히 기존의 관련 연구기관을 지역적 특성화의 한 방편으로 적극 지원하는 대학 자체의 노력이 매우 중요하다고 생각된다.

다양한 전문가층의 부재 요인중 가장 중요한 것은 해당 전문가들이 양성될 수 있는 직장으로서의 전문직이 마련되어 있지 않다는 점이다. 대학에서 전공자를 배출한다 하더라도 이것이 전공업무의 직종으로 연결되지 못할 때 실제 전문가의 양성이란 불가능한 일이 아닐 수 없다. 이러한 점에서 현재로서는 전문가 양성을 위한 기

반이 되는 관련 전문직을 확보하는 일이 매우 중요한 일이다. 백제문화권과 주변 소재의 대학에서 관련 학술직을 확보함으로써 대학의 연구기능은 지역의 현실적 필요에 부응하는 구체적인 내용으로 연결될 수 있다. 학술적 작업을 통한 지역사회에의 기여는 지역에 소재한 대학의 학술적 봉사라는 점에서도 대학의 입지를 강화할 수 있게 될 것이다. 그러나 이같은 당위성에도 불구하고 그동안 대학내에서의 관련 분야에 대한 관심이나 배려는 썩 미흡한 것이었다. 이는 학생에 대한 교수업무에 중점을 두는 대학이 갖는 일반적 틀의 제약에서 크게 비롯되는 것으로 생각된다.

전문가 및 조직화된 기구의 결여라는 근본적인 문제를 극복하면서 백제문화권 개발, 그리고 충남지역이 갖는 문화적 특성의 고양을 위해서는 이에 소요되는 학술적 업무를 보다 중점적으로 뒷받침할 수 있는 별도의 기구설치 문제도 적극 검토해 볼만한 문제가 아닌가 생각한다. 지금까지 각처, 각 기관에서 산발적 부분적으로 진행해 오던 문화재의 조사 업무, 백제문화와 충남의 역사적 전통에 대한 연구 업무, 문화재의 과학적 보존 관리 업무, 그리고 문화재 정비 복원에 관한 업무 등을 포괄적으로 묶어서 명실공히 백제문화의 본산 충남의 긍지를 지켜나가는 기반 작업기관으로 특성화하는 방안인 것이다. 기존의 관련 기관이나 대학 연구기관과의 협력 관계를 유지하면서 충남의 지역적 특성을 발휘할 수 있는 부분이라고 생각된다.

백제문화권 개발과 관련한 전문가 양성, 혹은

충남의 지역적 특성에 입각한 학술문화기구의 설치 문제와 함께 일선 문화재 행정의 전문화도 점진적으로 이루어져야 할 것이다. 문화재 행정 업무에 전문인을 충원하도록 하는 일이 그 구체적인 방안이다. 이외에도 백제문화와 지역의 향토 문화에 대한 시민적 이해가 점점 중요한 사안이 되고 있다. 그동안의 계획과 사업은 소수의 행정 혹은 전문가의 참여만으로 진행되어 왔지만 이들 사업이 실제 성공하기 위해서는 지역민들의 협조가 뒷받침 되어야하기 때문이다. 백제문화의 의의와 문화재의 가치에 대해서 먼저 시민들의 깊은 애정과 이해가 앞으로 더욱 요구되어질 것이다. 이러한 필요에 대응하기 위해서도 행정기관과 연구, 교육기관과의 상호 긴밀한 협력이 더욱 요망된다.

6. 백제문화권 개발과 충남발전

백제문화권 개발과 관련하여 마지막으로 두 가지 사항을 더 논의하고 싶다. 하나는 백제문화권 중심 개발지역인 공주, 부여와 인근 지역과의 연계 문제, 그리고 백제문화권의 개발 효과를 증폭 시키게될 연결 교통체계 문제이다.

백제문화권 개발을 위한 특정지역 지정이 충남의 경우 공주, 부여 등으로 한정하게 된 것은 백제문화권 개발의 효율적 추진을 위해서 불가피한 것이었다고 생각된다. 엄격히 말하여 백제문화권의 개발은 충남의 지역 발전에 목표가 있는 것이 아니라 민족문화 유산의 개발이라는 국가 정책에 토대한 것이기 때문이다. 다만 백제문

화권 개발의 부수적 결과가 충남의 지역 발전에 기여하게 되리라는 것은 물론이다.

그런데 백제문화권 사업이 백제의 도움이었던 공주, 부여를 중심으로 이루어진다면 하더라도 그 효과를 충분히 달성하기 위해서는 인근 지역과의 연계를 염두에 두지 않으면 안된다. 이를 위해서는 첫째, 주요 사적의 개발에 있어서 공주, 부여 이외의 대상을 포함해야 하고, 둘째, 백제문화권이 갖는 교육적 혹은 관광적 특성을 인근 지역과 연결 시켜야 하기 때문이다. 이러한 점에서 백제문화권 개발 사업의 성공적 수행은 충남의 지역발전에 중요한 계기가 될 것으로 기대된다. 백제문화권이 갖는 관광자원은 주로 문화재를 중심으로한 역사자원이 되고 있다. 이것은 관광자원으로서 매우 딱딱하고 학습적이기 때문에 인근에 있는 다른 성격의 관광자원을 이와 연계 개발토록 함으로써 방문객의 다양한 욕구에 부응할 수 있도록 되어야 한다. 충남 서부지역, 북부지역의 경우 온천 및 해안의 휴양시설이 특히 발달되어 있다. 이러한 주변 여건을 감안하여 백제문화권 개발은 주변지역과의 긴밀한 연계에 의한 개발이 전체적으로 고려되어야 한다고 생각된다. 그리고 이같은 이중적 연계에 의하여 백제문화권 개발은 지역개발로서의 효과를 함께 가질수 있게 될 것이다.

백제문화권 개발은 일반적으로 신라권에 비하여 개발의 여건이 현저히 떨어지는 것으로 인식되어온 것이 사실이었다. 그러나 다음의 몇가지 점에서 백제권은 개발의 유리한 조건을 확인할 수 있게 된다. 첫째, 서울과의 근접성 및 다른 지

역과의 상대적인 지리적 위치, 둘째, 금강과 같은 천연적 자연자원의 존재, 셋째, 인근지역의 풍부한 관광자원 등이 그것이다. 문화유적의 양적인 문제 역시 몇가지 방안에 의하여 극복될 수 있는 문제이다. 그러나 이같은 개발여건이 현실화하기 위해서는 연결 교통체계 등의 사회 간접시설에 대한 적극적 투자가 선행되지 않으면 안된다.

백제문화권의 개발은 민족문화 형성 원류로서의 백제문화의 보존 및 이의 자원으로서의 활용에 목적이 있다. 이는 경주개발에서 보는 것처럼 현실적 측면에서 교육, 관광자원으로서의 활용을 전제로 하는 것이기 때문에 사회 간접자본 투자에 의한 효율적 접근로의 해결을 필수적으로 요구한다. 더우기 백제문화권이 민자 유치에 의한 개발을 크게 의존하는 경우 이의 중요성은 더욱 커질 수 밖에 없다.

백제문화권에 대한 연결 교통체계는 간단히 요약하면 대전과 서울로부터의 접근이 우선 용이해야 한다. 대전은 백제문화권과 50킬로 전후의 근접한 도시이면서 인구 1백만이 넘는 대도시이다. 동시에 타지역과의 교통이 원활하여 대전 경우에 의한 관광객의 확보에 유리하다. 서울은 거리상으로 다소 떨어져 있지만(서울-공주 130킬로) 인구 1천 만이 넘는 초대도시이고 국외로부터의 방문객이 유입되는 지점이다. 대전 및 서울과의 효율적인 연결로를 확보하지 않는 한 백제문화권의 개발은 기대에 부응하기 어렵다.

교통의 수단은 도로교통, 철도, 그리고 공로(空路)가 있다. 대전의 경우는 백제 문화권 지역과 근접거리이기 때문에 원활한 도로교통의 정비가 유효하다. 그러나 서울의 경우는 철도와 고속도로에 의한 연결이 요구된다. 한편 공로(空路) 이용의 급격한 증가와 국외 연결을 고려할 때 공로 이용이 가능한 인근 공항의 확보가 중요하다.

이상의 관점에서 볼 때 현재 백제문화권은 대전 및 서울과의 육로 교통체계 및 공로 등 편의성 높은 접근로는 현재 전혀 확보되어 있지 않다. 대전과 백제문화권은 여전히 편의성이 낮은 구도로에 의존하고 있고 이 때문에 그 지리적 근접성에도 불구하고 실제로는 오히려 단절성이 강한 것이 현실이다. 더우기 백제문화권은 대전과 충남의 서부지역을 연결하는 연결점이라는 점에서 그 심각성은 더욱 크다고 하지 않을 수 없다.¹⁷⁾

서울과 백제문화권은 지리적으로 서울권과 호남권을 연결하는 위치에 있고 이 때문에 역사시대 이래 우리나라의 전통적인 도로 체계는 이같은 토대 위에서 이루어져 왔다. 그리고 이러한 경제성 높은 위치로서의 지리적 성격이 여전함에도 불구하고 근대에 이르러 인근 대전권의 상대적 성장 때문에 철도, 고속도로 등 새로운 교통로의 재편 과정에서 배제됨으로써 탈락해버리고 말았다. 결과적으로 백제문화권이 갖는 특별한 지리적 이점과 경제성이 사장되어 버렸던 것

17) 충남 도청이 소재한 대전은 지리적으로 충남지역의 동쪽 끝에 치우쳐 있는 데다 철도 교통의 동장과 관련하여 대두한 신흥 도시로서 근년까지도 충남 여러 지역과의 연결로 발달되어 있지 못하다. 충남 도청 소재지로서의 대전이 갖는 이러한 지리적 역사적 특성은 결과적으로 충남의 지역 발전에 장애가 되었다.

이다. 그리고 공로(空路)의 측면에서 본다면 백제문화권이 위치한 충청지역은 우리나라에서 공항이 없는 유일한 지역으로 남아 있다.¹⁸⁾

지리적으로 근접한 지역, 그리고 다른 지역과의 연계라는 점에서 경제적인 지역이 교통체계 상으로도 가까워야하는 것이 상식이다. 그럼에도 불구하고 지리적으로 가깝기 때문에 더 불편하고 멀어야 한다는 것이 역설적인 백제문화권의 현실이다.

이점에 있어서 경주의 경우 서울로부터의 원격성에도 불구하고¹⁹⁾ 철도 및 고속도로, 그리고 공로(울산 및 포항공항)를 통하여 문제를 해결하고 있음을 볼 수 있다. 경주는 대구, 부산 등 주변 대도시와도 역시 다양한 교통체계로 근접성이 높여져 있다. 이는 경주의 지리적 편재성(偏在性)에도 불구하고 신라권 개발을 위한 특별한 의도 하에서 일부터 이를 연결시킨 것이었다. 경주지역 매장 문화재의 훼손 문제로 현재 노선의 도심 통과 여부가 논란이 가열되고 있는 경부 고속철도 역시 경주 통과를 거의 기정화되어 있다.

백제문화권 개발과 관련된 교통로의 문제로서 현재 서해안 고속도로, 대전-서산간 고속도로, 천안-논산간 고속도로, 호남고속철도, 공주-서천간 고속도로, 공주-부여를 연결하는 백제 큰길 등이 개발의 전제로서 논의되고 있지만 서해안 고속도로와 백제 큰길을 제외한 여타의 사업은 아직

은 탁상 위의 작업으로 그 완공을 가늠하기 어려운 것 같다.

경주가 지리적으로 한쪽에 치우쳐 있는 것에 비하여 공주, 부여의 백제권은 지리적으로 서울(경기)과 호남을 연결하는 경제성 높은 지역이며 대전과 충남의 서부지역을 연결하는 전략적 위치에 있다. 이같은 백제권의 특별한 지리적 여건은 백제권 개발의 유리한 조건이 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 주요교통망과 연결되는 이같은 접근로 확보의 당위성이 확보되어 있음에도 아직 해결되어 있지 않다. 이 문제의 조속한 해결이 백제권 개발의 성패와 속도에 큰 영향을 미치리라는 것은 명확한 일이다. 백제문화권 개발에 대한 지역 주민의 기대는 이같은 현실적 부조리의 해결에 대한 기대가 함께 섞여 있다는 것도 부인할 수 없는 사실이다.

7. 맺 는 말

백제문화권 개발은 충남이 갖는 역사적 전통에 근거한 일종의 문화 개발사업이다. 백제문화가 한국의 전통에서 차지하는 비중이 입각하여 정부는 오래전부터 그 개발을 거듭 약속해왔고, 이제는 좀더 본격적인 사업이 예정되고 있다. 충남은 지역발전의 유리한 조건에도 불구하고 지역개발에 있어서 낙후성을 면하지 못하였고 이 때문에 백제문화권이라는 문화개발이 곧 지역개

18) 참고로 서울을 제외한 12개 지방 공항의 지역별 분포는 다음과 같다. 강원(속초), 호남(광주, 목포, 여수, 군산), 영남(대구, 부산, 울산, 포항, 진주, 안동), 기타(제주).

19) 서울과 경주는 고속도로 거리로 362km임.


발의 촉매가 되기를 기대하는 것이 또한 지역민들의 정서이기도 하다.

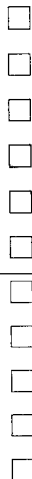
백제문화권 개발이 문화개발이라는 점에서 백제문화의 재현이라는 본래의 의도가 중심이 되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 관련 문화재, 사적 등 백제문화 유산에 대한 충실한 조사와 연구, 그리고 보존 정비 등의 작업이 이루어져야만 한다. 그러나 현재의 진행 경향은 이와 같은 본령(本領)보다도 가시성(可視性)을 노린 몇가지 '사업'에 보다 중점을 두고 있다는 느낌이다. 좀더 부연하자면 백제문화권 개발에 있어서 백제문화 유산, 그리고 충남 전통문화 유산에 대한 문제가 사업의 중심이 되어야 한다는 사실이 확인되어야하고 그에 상응하는 실제적 조치가 요구된다. 이러한 문제가 확실히 점검되고 보완되지 않으면 백제문화권 사업은 길어야할 것이 짧고, 짧아야할 것이 길어진 기형적 모습이 될 것이다.

백제문화권 개발에 장애가 되어온 몇가지 요인, 자료의 빈곤, 전문가의 빈곤 등의 문제는 적극적으로 대처해야할 문제이다. 자료 빈곤의 극복을 위해서는 단위 유적간의 연계를 강화하거나 개발효과가 높은 유적을 보다 중점 개발하는 한편, 새로운 개발자료를 모색하는 작업이 요구된다. 동시에 문화유적의 개발에 있어서는 공주, 부여 등 특정지역으로 그 대상을 제한할 필요가 없다. 전문가의 양성과 문화권 개발을 뒷받침하는 연구 기능의 강화는 장기적인 앞날을 위하여 진지하게 방법을 모색할 문제이며 이를 위하여 백제를 중심으로한 지역 전통문화 유산에 대한

종합적 조사, 연구, 보존, 정비 업무를 위한 학술문화 기구의 설치를 고려할 필요가 있다고 생각한다.

백제문화권 개발이 기능적인 면에서 성과를 갖기 위해서는 문화재와 재현단지 등의 관련 사업 이외에 서울, 대전 등 타지역과의 연결도로 체계가 대폭적으로 개선되지 않으면 안된다. 현재 논의되거나 계획되어 있는 고속도로, 철도, 공항 등 관련 사업은 반드시, 그리고 조속히 이루어져야 한다.

현대사회에서 문화가 차지하는 비중은 점점 증대되고 있고, 이에 상응하여 문화산업이 산업으로서의 가치를 더욱 확대해가고 있다. 백제 이래의 전통문화 유산을 그 자산으로 가지고 있는 충남은 이같은 자원을 보존하고 지역개발의 자원으로 활용해야 한다. 이것이야말로 충남의 지역발전에 기여하고 한국의 미래에 공헌하는 한 길이 될 것이다. 



지방화시대 충남의 주요과제

- 1. 남지방자치의 방향과 과제/임도빈
- 2. 남의 환경개선 어떻게 접근할 것인가?/김철규
- 3. 방화시대의 사회복지 정책의 방향/김항규
- 4. 화전쟁시대의 지역문화/이왕기

충남 지방자치의 방향과 과제

임 도 빈

충남대학교
자치행정학과 교수



1. 들어가는 말 : 충남자치의 자연적 환경

충청남도는 북쪽으로는 아산만을 경계로 경기도와, 동쪽으로는 대전직할시 및 충청북도와, 남쪽으로는 금강을 경계로 전라북도와 접경한 서부중앙적 위치를 점하고 있다. 서쪽으로는 서해안, 북쪽으로는 아산만, 남쪽으로는 금강 등 동쪽만을 제외하면 물에 의하여 구분지어진 8,318km²의 면적을 차지하고 있다.

이러한 지리적 위치는 충남지역이 갖는 의미, 기능, 위상을 결정하여 준다. 즉, 충남지역은 남한의 남부지방과 북부지방을 연결시켜 주는 중도적이고 점이적(漸移的) 특성을 갖게 한다. 지리적으로 중부지역이라는 특성위에 충청남도에는 계룡산, 서해해안 등 2개의 국립공원과, 덕산, 칠갑산, 대둔산 등 도립공원, 유성, 온양, 도고, 덕산 등 온천, 그리고 대천, 만리포, 학ampo, 몽산포, 연포, 방포, 무창포, 원산도, 비인, 춘창대, 난지도 등 11개소 이상의 해수욕장 등 산-온천-해양이라는 천연적 관광자원을 갖추고 있는 고장이다. 또한 인위적으로 만들은 새로운 관광자원으로는 아산만, 삼교호, 대청호, 금강하구둑 등이 있다.¹⁾

이러한 물질적 환경(즉, hardware)은 이미 어느 정도 결정되어 있어 인간이 아무리 개발하려는 노력을 기울여도 한계가 있다는 특성이 있다. 따라서 정해진 환경위에 얼마나 좋은 인간협조체제, 다시 말하여 지방자치(즉, software)를 실시하느냐가 더욱 중요하다. 지방자치는 지역의

- 1) 자연이라는 관광자원뿐만 아니고 역사적 유적지도 있다. 공주와 부여를 중심으로 하는 백제문화의 숨결이 남아 있는 곳과 부여 국립박물관, 온양 민속박물관, 천안의 독립기념관 등과 유명 사찰이 있다.

문제를 해결하기 위하여 지역주민이 스스로 머리를 짜내어 대안을 강구하고 힘을 합하여 집행하는 「공동체의 행복증진을 위한 총체적인 노력」이기 때문이다.

지방자치단체는 그 지역의 지방행정수요를 충족시켜 주는 정책을 추진해야 한다. 지방행정 수요란 지방자치단체가 공공복리를 증진시킨다는 차원에서 해결해야 할 그 지역사회의 문제에서 발생한다. 지역사회 문제는 그 지역의 정치, 경제, 사회적 환경변화에 좌우되는 바, 결국 행정수요의 중요한 결정요인은 사회환경의 변화라고 할 수 있다.²⁾ 나아가서 지방자치단체가 사회환경의 변화를 어느 정도 예측을 할 뿐만 아니라 주어진 한계내에서 사회환경의 변화를 유도할 수 있어야 한다.

이러한 관점에서 이 글에서는 충남지역 지방자치의 현실적 한계와 발전을 위한 조건을 분석하는데 목적이 있다.

2. 충남지방의 인구적 특성과 지방정책 방향

지방자치는 자연적 환경위에서 결국 인간이 하는 것이다. 따라서 인구학적인 특성을 살펴보는 것이 중요하다. 충남지역의 인구구조는 대도시와는 달리 정상적인 형태를 벗어나 매우 불균형적이어서 장차 지방자치를 위해 중요시 고려해야 할 요인이다.

1) 충남지방 인구의 변화추이

아래의 표에서 볼 수 있는 바와 같이 충남의 인구적 첫번째 특성은 충청남도에서 다른 시도로 전출하는 인구가 다른 시도로부터 충청남도로 전입하는 인구보다 매년 1-2% 많다는 점이다. 다시 말하면 다른 시도로 인구를 배출시키는 역할을 하고 있다.

인구이동의 특성은 충청남도가 농어촌지역이

〈표1〉 충남 인구이동 추이

연 도	전 입(이동율)	전 출(이동율)	인 구
1988	155,568(5.2)	196,767(6.5)	3,019,947
1989	107,487(5.4)	158,911(7.9)	2,002,684
1990	110,579(5.5)	150,996(7.5)	2,027,766
1991	107,920(5.7)	151,799(8.1)	1,882,306
1992	104,251(5.6)	131,181(7.0)	1,872,095
1993	104,363(5.6)	141,271(7.1)	1,857,911

자료 : 충청남도, 충남통계연보 1990-94.

2) 박동서 외, 2000년대를 향한 경기도의 발전적 조직개편에 관한 연구, 서울대 행정대학원 행정조사연구소, 1989, p.4.

므로 젊은 노동인구가 대도시로 이주하는 이촌향도 형인 것으로 보인다. 이는 절대인구의 감소뿐만 아니고, 잔여인구의 노령화를 의미하는 것으로 지방자치단체의 정책을 수립하는 데 고려해야 할 중요한 요인이다.

충청남도 출신의 인구가 이동하여 가는 곳은 서울과 대전 등 고용의 기회가 높은 곳일 것이다. 1989년 1월 1일자로 충청남도 대덕군 전역을 흡수하여 직할시로 승격됨에 따라 충청남도의 면적은 6%가 감축되고 인구는 33%나 감소되는 결과를 가져왔다. 이러한 행정구역 개편이란 인위적 인구전이가 아니더라도 앞으로 대전 등 도시로의 인구전출은 계속될 전망이다. 이는 충남이 인력의 공급자로서 대전 등 인접지역과 자치단체와 유기적인 협조관계를 유지해야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 총인구면에서 보더라도 매년 감소하는 추세에 있다. 이 때 총인구란 전입인구와 전출인구의 차이뿐만 아니라 출생과 사망을 계산한 수치이다. 충남의 총인구가 매년 감소하는 것은 전출인구가 너무 많기 때문에 출생으로 인한 자연증가가 이를 상쇄하지도 못하고 있기 때문이다. 지방자치는 일정한 인구가 뒷받침되어야 가능하다. 따라서 충남의 인구감소 현상은 효과적인 지방자

치를 실시하는 하나의 커다란 제약이 될 수 있다.

2) 인구특성으로 본 지방정책의 방향 : 성장지향보다는 질적인 성숙을

위와 같은 인구적 추세는 여러가지 요인에 의하여 결정되는 것이기 때문에 지방자치단체의 노력으로 쉽게 반전이 될 성질의 것은 아니다. 따라서 추세를 둔화시키는 정책과 이 추세를 현실로 받아들이고 이에 걸맞는 정책을 추진해야 한다. 충남의 지방정책은 최소한 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다.

우선, 이미 공업화가 진행된 지역이거나 수도권과 같이 외부인구의 전입이 억제할 수 없을 정도인 자치단체의 정책을 여과없이 모방여서는 안된다는 점이다. 이들 팽창일로에 있는 지역의 정책은 양적 발전의 논리를 따를 수 밖에 없다. 반면 충남의 정책은 질적인 충실화를 도모해야 할 것이다. 질적인 충실화란 이미 주어진 인구들이 자부심을 갖고 쾌락하게 거주할 수 있는 정책을 의미한다.

다음으로 인구의 질적인 면에서 볼 때 농림수산업 등 1차 산업에 종사하는 인구가 과도하게 많다는 특징을 고려해야 한다.³⁾ 이러한 사실은

3) 1993년도 경상가격을 기준으로 지역내 총생산이라는 측면에서 산업별 비중을 보면 다음과 같다.

산업	농림어업	광공업 (제조업포함)	건설, 전기, 가스, 수도	서비스기타
비중	22.6%	23.6% (22.8%)	22.3%	31.5%

자료 : 통계청, 지역내 총생산, 1994.

농림어업 및 광업등 1차산업이 지역내 총생산중 차지하는 비율이나 제조업의 비율이 각각 23% 정도로 1차 산업의 비중이 매우 큰 실정에 있다.

〈표2〉 산업별 경제활동 인구 비중

(단위 : %)

산 업	농림수산업	광 공 업	SOC
충청남도	46.4	13.5	40.1
전 국	13.6	23.7	62.5

자료 : 통계청, 경제활동 인구연보 1995.

〈표2〉의 경제활동 인구별 통계를 보더라도 확연히 드러난다.

즉, 우루과이 협정 이후 농업의 국제경쟁력이 열악한 가운데 충남의 산업구조가 농수산업에 집중되어 있다는 것은 커다란 부담으로 작용할 수 밖에 없다.

따라서 서해안 시대를 준비하는 차원에서 공장유치 등 공업화 정책을 내실있게 추진해야 한다. 중국과의 교역을 전략적으로 활용하여 기업 유치를 위한 끊임없는 노력을 기울여야 하겠지만, 이러한 발전의 한계를 분명히 인식해야 한다는 것이다.⁴⁾ 서해안 시대는, 물론 중국과의 교역의 양과 질에 달려 있지만, 충남만이 누리는 독점적인 것은 아니라는 것을 잊지 말아야 한다. 인천, 전북 등 모든 지방자치단체가 경쟁을 할 것이므로 충남의 장점을 살리는 노력은 계속하

되 무리한 출혈경쟁은 지양해야 할 것이다. 또한 91년말 현재 도내 5인 이상의 제조업체 중 중소기업이 1,833개로 98.2%를 차지하고 있고, 나아가서 이중 대다수가 섬유, 의류, 식품 등 노동집약적인 단순업종의 성격을 띠고 있다.

인구 및 산업구조면에서 위기상황에 있다고 볼 수 있는 충남 지방자치는 누구에 의하여 어떻게 이끌려 갈 것인가가 매우 중요하다. 즉, 인구의 지속적 감소, 거주인구의 노령화, 그리고 농어업 비중의 과대, 기존공업구조의 취약이라는 특성을 해결해야 하는 중차대한 시기에 와있다. 충남이 추진해야 할 정책은 충남을 떠나려는 인구를 계속 남아있게 하고 나아가서 이미 떠난 사람을 되돌아 오게 하는 방향으로 이뤄져야 한다. 이렇게 함으로써 충남이 전국에서 가장 살기 좋은 환경을 가진 고장이라는 소문을 얻어야 한

4) 1992년 현재 도시화율은 22.5%로 전국평균 74.4%에 비하여 상당히 저조한 편이다. 이는 충남지역이 앞으로 급격한 도시화를 겪을 것으로 예상하게 한다. 정부는 전국적인 추세가 2001년에는 86.2%, 2010년에는 89.7%, 그리고 2020년에는 90%에 이를 것으로 전망하고 있기 때문이다 (이승종, “충청남도 지방행정개혁의 과제와 방향,” 21C 충청남도 자치행정 발전전략, 한국지방자치학회 대전·충남지회 학술토론회 발표논문, 1993, p.19).

5) 이렇게 인구의 현상유지적이고 소극적인 정책은 규모의 경제에 의한 자치단체의 역량을 증가시키는 데 부족한 것이 사실이다. 특히 지방세수의 감소등 재정적인 문제를 야기할 가능성이 높다. 그러나 재정적인 문제는 반드시 그 지역에 장기거주하는 사람들에 의해서만 해결되는 것은 아니다. 앞서 언급한대로 충남은 자연적인 관광자원을 활용하여 유동인구를 확보할 수도 있다. 국민소득의 증가에 따라 국민들의 관광수요는 폭발적으로 증가할 것이기 때문이다.

다. 쾌적한 삶의 질은 자연환경의 보존뿐만 아니라 정겨운 이웃이 있는 인간적 환경에 의해서도 결정된다. 인간적인 환경은 바로 모범적인 지방자치를 통해서 이뤄진다. 누구나 참여하여 공동체를 위하여 봉사하고 이에 보람을 느끼도록 지방자치의 틀을 마련해야 한다.⁹⁾

3. 성공적 지방자치의 요건

지방자치가 본격적으로 실시되려면 정치적인 요소, 중앙행정과의 관계, 그리고 도민과의 연계가 정립되어야 한다. 나아가서 이러한 요건이 완비되든 안되든간에 동요하지 않고 기능하는 효율적인 지방행정조직이 완비되어야 주민들의 행복을 실질적으로 증진시키게 될 것이다.

1) 지방정치의 선진화

정치는 공동체의 구성원들에게 미래에 대한 비전을 제시하여 주고 현재의 가치에 대한 권위 있는 배분을 하는 인간활동이다. 지방에서는 주민직선에 의해 선출된 의원 및 단체장이 바로

이러한 정치를 전담하는 대리인인 셈이다. 즉, 지방자치 실시 이전과 이후의 가장 큰 차이점은 지방에서 이러한 정치적 기능이 부활하였다는 점이다.

그러나 지방자치의 성공적 실시 요건이 정치의 선진화라는 것은 바로 우리나라의 중앙 정당 정치와의 관계라는 특성에 달려있다. 왜냐하면, 지금까지 우리나라의 정치는 주권자인 국민은 도외시 한채 정치인들끼리 파벌적이고 과잉 경쟁적이고 비도덕적인 양태를 보여 왔기 때문이다. 6.27선거는 지역이기주의 타파를 내걸고 전국적인 지지를 호소하는 민자당과 소위 「지역등권」을 내거는 김대중씨를 비롯한 지역세력들간의 대결이었고 결국 유권자들은 후자쪽에 손을 들어준 결과가 되었다.

따라서 전국은 민자당, 자민련, 국민회의가 골고루 지배하는, 즉 정치적으로 볼 때, 「2 후삼국 시대」를 맞이한 느낌이 든다. 이러한 상황이지만 광역단체장의 소속 정당과 의회의 다수당, 그리고 기초단체장의 정당색깔에 따라서 복잡한 정치 관계가 나타날 것이다. 이를 유형화하면 다음과 같다.

〈표3〉 6.27 이후 정당분포로 본 자치모델

구 분	지역자치형	중앙자치형	지역갈등형	중간형
단체장-의회-기초단체장	야당-야당-야당	여당-여당-여당	여당-야당, 야당-여당	여당-여당-야당, 혹은 무소속
대표적인 예	충남, 광주, 대전, 서울	부산	강원, 인천, 충북	경남, 충북, 대구, 경기
주요문제	중앙의 협조	중앙간섭의 배제	지역내 합의 도출	

위와 같은 정당분포상의 차이에도 불구하고 예상되는 문제점을 어떻게 극복하는가는 소위 3김씨의 태도와 민선 지방정치인의 자치에 대한 인식에 달려 있다.

먼저 집권당쪽에서 자기당 소속이 우세한 지역에 특혜를 주는 등 형평성을 잃으면 우리나라 지방자치의 장래를 망치는 결과를 가져 올 것이다. 물론 지방보조금은 법정 보조금이기 때문에 중앙이 무조건 한푼도 주기 않을 수는 없다. 따라서 각종 사업에 필요한 특별보조금이 문제가 될 것이다. 만약 집권당이 사업의 효과성이나 전국적인 균형이란 기준을 무시한 채 특정지역에 배분한다면 문제가 되지 않을 수 없다.

다음으로 야당의 지도자들의 태도도 중요하다. 현 3김 구도는 내년에 실시될 총선의 결과에 따라 유동적이기 때문에 이 논의는 잠정적일 수밖에 없다. 어쨌든 현재 상황에서는 대전·충남이 호남지역에 비하여 이러한 우려에 대하여 안심할 수 있는 상황에 있다. 충남의 실세로 알려진 김종필씨는 오랜 행정경험이 있기 때문에 과도한 간섭을 자제하려는 입장이고, 도지사도 이미 임명직으로서 도정을 이끈 경험이 있기 때문이다.⁶⁾

마지막으로 언급해야 할 것이 민선단체장 및 의원들의 태도이다. 공무원출신의 단체장이 실무적인 차원에서 착실한 도정을 이끌 가능성을 가

지고 있는 것이 장점인 반면 역시 주민우선이라고 보다는 중앙의 논리에 의하여 사고할 가능성이 있다는 점이 단점이다. 사람이 전력에 의하여 사회화(socialization)되는 것은 당연한 것이기 때문이다. 따라서 단체장이나 의원들은 정치적인 자질을 보완하는 일과 전문지식을 갖추는 일에 노력을 경주해야 한다. 즉, 주민(도민)이 가장 상전이라는 점을 머릿속에 각인하고 이러한 기준에 따라 지방정책을 추진하면 된다. 민선 단체장은 행정이 형만 이어서는 안되고 정치가 형, 경영자 형을 함께 공유해야 한다.

다행스러운 것은 충남도민들은 지방자치를 위해 필요한 기본자질을 갖추고 있다는 점이다. 충남도민들의 잠재의식속에는 흐르고있는 선비정신 혹은 양반정신 등이 그것인데, 이는 자치시대에 필요한 지역정신 또는 지역이기주의로 발현되고 있다고 하겠다.⁷⁾ 이러한 충남정신은 현대적으로 충효정신은 애향심으로, 절의정신은 정의실현으로, 선비정신은 청렴결백으로, 예의정신은 질서의식으로, 개척정신은 협동심으로 재정립되었다고 주장하고 있다. 그러나 이러한 논의는 경험적 증거를 근거로 하지 않은 사유의 결과일 뿐이다. 이러한 충남의 지역이기주의는 일부 다른 지역의 배타적이거나 강한 피해의식이 기반이 된 것이 아니기 때문에 지방자치의 장애물이기 보다는 활력소가 되리라고 평가된다. 따라서

6) 이에 비하여 호남의 경우 전남북 지사들이 행정경험이 없는데다, 새정치국민회의 김대중씨도 중앙당이 자치단체를 관리 지도해야 한다는 입장을 가지고 있는 것으로 보인다. 민선 자치인들이 주민 이외에 이러한 외부의 영향을 받으면 그 만큼 입지가 좁아지기 때문이다.

7) 충남의 5대 정신을 충효정신, 절의정신, 선비정신, 예의정신, 개척정신으로 요약하는 사람도 있다 (충남정신의 뿌리와 실제, 현대사회문제연구소, 1995. 6.).

충남의 지방자치를 책임지고있는 사람들은 이러한 충남정신을 적극 존중하고 활용하여 전국에서 가장 모범적인 지방자치를 정착시키도록 노력해야 한다.

2) 중앙의 논리를 극복하는 문제

중앙집권국가에서 지방자치국가로 전환하는 것은 자치단체가 중앙과 올바른 관계를 정립함으로써 이뤄진다. 지방이 중앙에 과거와 같이 지나치게 의존적이기 때문일 수도 있지만 중앙이 자신들의 기득권을 포기하지 않으려는 데 더 큰 원인이 있다.

우선 중요한 것은 과거 지방지배의 사령탑이었던 내부부의 위상을 재정립하는 것이다. 지방자치 시대에 내부부가 과연 존속해야 하는지 그리고 존속하는 경우 어떠한 역할을 담당해야 하는가라는 성격을 확실하게 해야 한다. 분명한 것은 지방자치 실시 이전의 통제, 지시의 지위는 더 이상 유지될 수 없다는 것이다. 내부부는 지방자치단체가 원하지도 않는 악역을 계속하기 보다는, 지방자치 단체가 중앙에 대하여 기대하는 역할을 보완하여 주는 보조자 역할을 하는 것이 바람직할 것이다. 이때 문제가 되는 것은 중앙집권 시대의 근무했던 내부부의 공무원들의 태도가 하루아침에 바뀔 수 없다는 데 있다.⁸⁾ 이들은 수

년 혹은 십년간 지방자치 단체들을 통제의 대상으로 생각해 왔기 때문이다.

다음으로 재경원, 건설부 등 각 기능부처도 지방자치 단체를 보는 눈이 달라져야 한다. 과거 집권시대에는 중앙의 부처들은 시·도청을 믿지 않으려 했다. 시도청이 내무부에 종속되어 있다고 생각했기 때문이었다. 따라서 앞 다투어 특별행정관서를 지방에 두어 독자적인 사업집행을 하려고 하였다.⁹⁾ 그러나 지방화 시대에는 각 기능부처의 사업도 결국 지방자치단체의 협조가 없으면 효과가 반감할 것임을 명심해야 한다. 다시 말하면 지방자치단체는 사업별로 중앙의 기능부처와 유기적인 협조관계를 맺어야 할 것이다.

내무부의 시대착오적인 간섭을 벗어나는 동시에 각 기능부처와 유기적인 협력을 맺으려면 지방자치단체 쪽의 태도 정립도 필요하다. 특정 정당에 지나치게 의존한다든지, 마치 지방공화국의 대통령인 것처럼 여론앞에 너무 생색을 뽐으로써 중앙부처의 불신을 자초하지는 않아야 한다. 즉, 지방자치단체의 파벌정치적 성격의 탈피와 사업위주의 합리성을 확보하는 것이 필요하다.

3) 주민참여의 확보

앞에서 충남지방의 인구적 특성을 살펴 보았

8) 과거에는 돈에 관한 권한을 경제기획원이 장악한 반면, 조직의 집행력에 관하여는 내무부가 장악했기 때문에 정부부처내에서 기획원과 내무부는 권력이 센 쌍두마차였다. 그러나 지방자치가 실시된후 내무부의 위상은 하락한 반면 기획원은 재무부와 합하였으므로 재경원은 super power ministry가 되었다 (조석준, “지방화시대와 내무부의 바람직한 역할,” 한국지방행정연구원 주최 세미나 발표논문, 1995. 9. 4. p. 8.).

9) 조석준, 한국행정조직론, 법문사, 1994.

다. 주민은 지방자치인들에게 여론을 투입하는 단순한 수동적인 존재가 아니다. 주민은 지방자치의 대상이 아니고 지방자치의 주인인 것이다. 따라서 지방정책과정에 주민참여가 지방자치 성공의 관건이 된다는 것이다. 앞에서의 논의가 정당정치에의 파행을 벗어나고 중앙의 행정적 간섭에서 벗어나는 문제를 지적하였다면, 이는 성공적인 지방자치의 필요조건에 불과하다. 지역의 주민들이 직접 공동체의 일에 참여 함으로써 지방자치는 활력을 갖게 되는 충분조건을 충족시킬 것이 요구되는 것이다.

단체장이나 지방의원들이 과거 권위주의 시대의 유산을 이어받아 지방에서의 대통령이나 국회의원인 것처럼 행세한다는 것은 커다란 착각이다.

중앙에 집중되어 있던 의사결정권을 단순히 지방에 분산시키는 것이 지방자치는 아니다. 그렇다면 지방자치가 아닌 지방분권이면 족하고, 오히려 효율성이란 측면에서 중앙에서 결정하는 것이 나을지도 모른다.

지방자치란 문자 그대로 주민들 스스로의 참여를 필요로 하는 것이다. 지방자치단체 근무자가 수혜를 베푸는 자이고 주민이 수혜자이면 지방행정 조직이 거대화되어야 하고 재원은 무한

정 필요하다.

그러나 지방자치는 한정된 인력과 재원을 가지고 주민의 행복을 극대화하려는 제도이다. 따라서 단체장, 의원뿐만 아니라 주민들의 희생적인 참여가 필요하다. 공직자들이 직접하려고 하면 아무리 잘해야 10이라는 효과밖에 나오지 않는다면, 주민이 참여하면 100배 1000배의 효과가 나올 수 있다.¹⁰⁾

주민의 참여는 강제로 이뤄지는 것이 아니고 자발적으로 이뤄지는 것이다.

이를 위해서는 우선 전술한 충청인의 정서를 살려 주인의식을 돌려주어야 한다. 이는 주요 의사결정이 공개적이어야 하고, 잘못된 정책은 언제든지 주민다수의 노력으로 바로 잡힐 수 있는 기회가 주어져야 한다.¹¹⁾ 주민들이 주권이 선거때 한번 발휘되는 일회적인 것으로 끝나서는 절대로 안된다.

그러나 더욱 중요한 것은 민간조직이나 단체를 활용하는 것이다. 동아리, 협회, 동창회, 취미 협회, 향우회 등 수없이 형성되어 있는 각종 조직이 지방자치에 기여할 수 있는 무한한 자원인 것이다. 무엇이든지 행정이 혼자서 힘겹게 하려고 하지 말고 이들과 동반관계를 형성하여 이들이 관이 해야 할 기능을 대신하여 담당하게 해

10) 이를 프랑스에서는 1990년대 초 프랑스의 수상을 역임한 로카르 씨의 이름을 따서 속칭 「로카르 기법(methode rocardienne)」이라고 칭하기도 한다.

11) 이러한 취지에서 스위스의 경우를 참고하여 현행 법률의 테두리 안에서 주민 참여제도를 활용해야 한다 (임도빈, “스위스의 직접민주주의-주민제안, 주민투표” 월간지방자치, 1995, 8 월과 9월호 참조).

12) 프랑스의 경우의 예는, 임도빈, 지방화시대의 국가행정, 서울; 장원출판사, 1994, 참조, 다시 말하면 지방자치는 지역사회에서 각종 조직이 활성화되고 이들이 지역사회를 위해 조화된 방향으로 활동할 때 비로소 그 진가를 발휘하는 것이다.

야 한다.¹²⁾

4. 결론 : 지방행정기구의 정비

주민참여가 확보되어 있더라도 도청 등 행정기관은 불가피하게 존속되어야 한다. 그러나 그 기능이 바뀔 뿐만 아니라, 행정의 능률성, 민주성, 형평성을 적절히 조화시킬 수 있는 방향으로 대폭적인 조직개편이 이뤄져야 한다.¹³⁾ 지방행정조직은 간소해야 하는 동시에 성과를 극대화할 수 있는 체제로 바뀌어야 한다.

물론 도청의 과(課)단위 이상의 개편에 관해서는 내무부의 승인을 얻는 등 중앙의 통제가 상존하고 있다. 그러나 「계」이하의 단위에서의 조직개편 혹은 과단위 조직의 틀을 유지한채 행렬조직(matrix organization)이나 task force등 임시적 조직을 활용하여 융통성을 부여해야 할 것이다. 조직이 변해야 하는 것은 다음의 두가지 이유에서이다. 첫째, 지역사회의 환경실정에 맞는 행정조직이 되어야 한다는 것이다. 즉, 자치행정

한다는 것이다.

조직개편의 방향은 다음과 같다.

첫째, 기획 기능의 강화이다. 과거 중앙집권시대의 도청행정조직은 중앙부처의 손발에 불과했다. 즉, 좀 과장해서 말하면 머리역할은 중앙부처가 담당했으므로 지방에는 충실한 집행기구인 손발만 있으면 족했다. 그러나 지방자치 시대에는 도청이나 기초자치 단체에도 스스로 문제를 인식하고 해결할 수 있는 「머리」기능이 강화되어야 하는 것이다. 이를 위해서는 단순히 「기획」이라는 명칭을 가진 보조기관의 신설보다는 이를 실질적으로 담당할 수 있는 능력이 있는 인력의 양성·확보가 뒷바침해줘야 한다.

둘째, 외부와의 관계를 담당하는 조직이 강화되어야 한다. 과거 중앙집권시대의 도청은 상부(내무부 및 각 부처)의 지시를 받아 하부에 전달하는 일방적 의사전달체제로 족했다. 지방자치 시대에는 이러한 수직적 의사소통의 내용이 바뀌어야 한다. 특히 주민자인 일반주민과 가까워지는 조직체계를 갖추어야 한다. 예컨대, 현재의 내무과의 여론계는 주민여론을 전담하는 기구이다. 특히 선거시기에는 더욱 중요해진다. 그러나 이제는 모든 과와 국이 주민과 함께 해야 하기 때문에 별도의 여론전담기구를 둔다는 것은 별 의미가 없다.

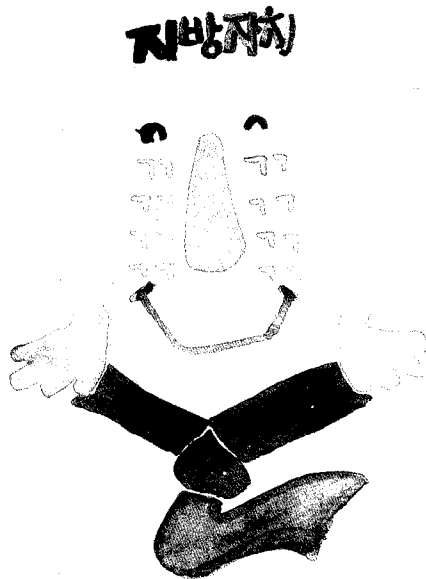
나아가서 수평적인 관계를 담당하는 조직도

13) 통제권을 잃은 중앙의 부처들이 자치단체별 성과에 따라 국고지원을 차등적으로 하겠다는 것이 이미 공표되고 있다. 예컨대, 보건사회부는 지역보건의료계획서, 농어촌의료 서비스 개선사업 계획서에 각각 200점, 100점 만점으로 한 평가를 하여 차등지원하려고 하고 있다.

따라서 중앙의 지원을 놓고 지방자치 단체간의 효율성 경쟁의 시대에 도달하였다고 하겠다.

정비해야 한다. 인접자치 단체와의 관계, 소관업무별 외국 지방자치 단체와의 관계를 담당하는 조직으로 개편할 뿐만 아니라 이러한 업무를 담당할 능력있는 공무원을 확보하는 문제에도 주력해야 할 것이다. 중앙집권적 사고를 벗어나 지방자치적 사고를 하는 공무원들의 의식개혁이 필요하다.

결론적으로 파벌정치의 폐단을 벗어나 작고 효율적인 지방자치 집행부의 기구정비를 통하여 주민들의 자발적인 협조를 얻어내는 길만이 30년만에 부활된 지방자치를 성공적으로 이끄는 지름길일 것이다. 이렇게 모범적인 지방자치는 결국 주민의 행복을 증진시키는 것이므로 충남 지역 주민들의 주인 의식을 회복하게 함으로써 떠났던 사람들이 되돌아 오고 새로운 인구가 유입되는 결과를 가져 올 것이다. 또한 다른 지역에 살고 있는 충청인들의 긍지가 다른 지역에 자극제가 될 것이다.



충남의 환경개선 어떻게 접근할 것인가?

- 충남의 환경계획, Local Agenda 21의 구성을 중심으로 -

김 철 규

대전산업대학교
환경공학과 교수



지구 생태계가 지닌 통합적이고 상호의존적인 성격을 인식하면서 전 인류의 이익을 도모하고 지구 환경과 개발 체제간의 통합성을 보존하기 위한 국제적 합의를 도출하기 위하여「Agenda 21을 채택선언하였다. 이 Agenda 21은 지속 가능한 개발 (ESSD : Environmentally Sound and Sustainable Development)을 실현하기 위한 지방정부 역할의 중요성을 강조하면서 지방정부의 행동 계획의 기초를 아래와 같이 천명하고 있다.

1. 환경과 개발을 위한 Rio 선언과 Local Agenda 21

1) Local Agenda 21과 지방정부의 대응

1992년 6월 Rio de Janeiro에서 개최된 UN의 환경과 개발회의는 「1972년 6월 16일에 Stockholm에서 채택된 인간 환경에 관한 UN선언을 재 천명하고, 이에 기초하여 새로운 국가간 협력수준의 창출을 통해 새롭고 평등한 지구적 동반자관계를 마련하려는 목적을 가지며, 동시에 우리의

“위기에 직면하고 있는 환경문제의 해결은 그 뿌리를 지방자치제의 행동에 기초를 두고 있기 때문에 지방정부의 참여와 협력이 결정적 요소이다. 지방정부는 경제적, 사회적, 환경적 하부구조를 구축하고 작동시키고 유지하고 있으며 지방 환경정책과 규제책을 수립하고 그 계획 과정을 평가하며 국가 환경정책을 지원하고 있다. 그리고 지방정부는 주민들에게 가장 가까이 있고 친근한 정부로서 환경적으로 건전하며 환경이 지속적으로 지탱 가능한 범위의 개발을 이루기 위해서 주민들을 교육하고 조직화하며 책임을

부여하는 적극적 활동을 전개하여야 한다”(Agenda21, chapter28).

여기서 의미하는 「지속 가능한」의 개념과 원칙은 자연자원의 유지, 자연정화능력내의 오염 배출, 그리고 인간의 삶과 복지를 유지하기 위한 종합적인 생활환경의 유지에 기초를 두고 있다. 즉, 이는 우리가 재생 가능한 물질, 수자원 및 에너지 자원을 소비하는 비율이 자연계가 그들을 재생산할 수 있는 비율을 초과해서는 안되며, 배출된 공해물질의 비율이 그들을 흡수하고 처리할 수 있는 대기, 물과 토양의 능력을 초과하지 않음을 의미한다. 더구나 동·식물 외에 인간의 삶과 복지를 지속적으로 유지하기 충분한 수준의 대기질, 수질과 토질 외에 생물 다양성과 환경보전의 유지를 의미한다.

이런 국제적인 협의사항을 보다 구체적으로 실현하기 위해서는 지방정부 차원에서 지역의 지속 가능한 개발을 추구하면서 환경보전을 위한 전체적인 활동 방향을 설정하여 이에 따른 세부 실천 사항을 수행할 수 있도록 각 부문에 지침을 작성하여야 할 것이다.

2) Local Agenda 21의 구성

그러면, 96년까지 주민과의 협의과정을 통해 지역 공동체를 위하여 도출되어야 하는 Local Agenda 21은 어떤 절차와 내용으로 구성되어야 할 것인가?

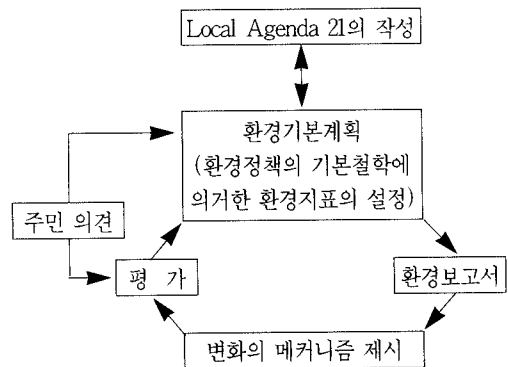
우선 지역 공동체가 광범위하게 참여하는 포

럼을 형성하여 지속 가능한 성장을 위한 문제를 제기하고 인식을 제고시킨다. 이어 워크숍을 통하여 지속 가능한 성장에 대한 구체적인 개념과 추진해야 할 이슈를 설정한 후, 추진 방법들을 논의한다.

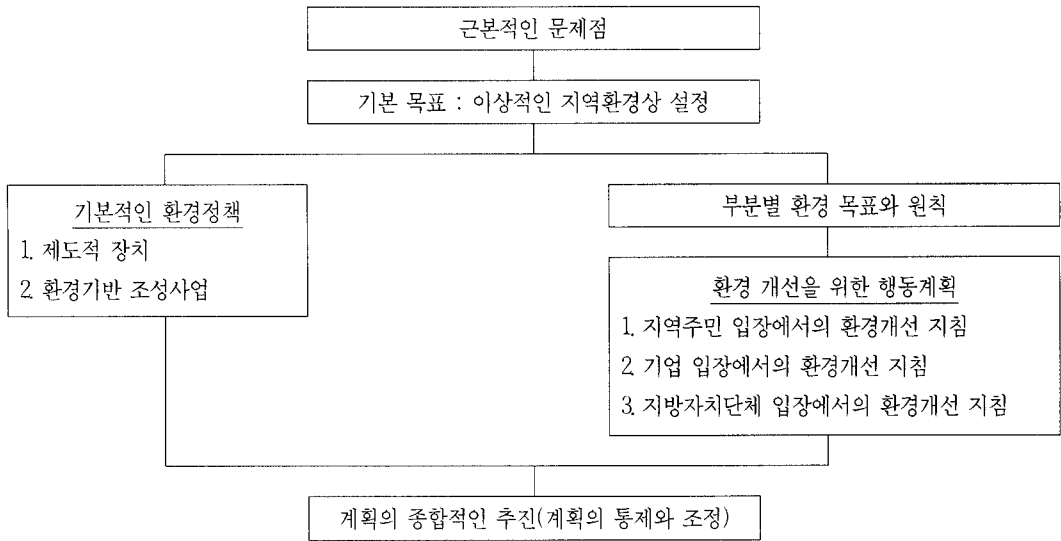
지역 공동체의 참여 형태는 지방자치단체가 주도적인 역할을 하는 것이 아니라 지방자치단체, 청년단체, 여성단체, 과학자, 농어민, 기업, 노조, 환경단체, 주민의 9개 주요 그룹으로 구성하며, 모두 동등한 위치를 지니는 참여 형태가 이루어져야 한다.

이들의 협의와 토론은 반복적으로 이루어지며, 그 주된 내용은 지방 정부를 비롯한 지역단체들과 주민이 실천해야 할 행동 계획들이 구체적으로 포함되어야 한다. 이의 성공 여부는 설정된 환경 지표에 준하여 평가된 환경보고서에 의해 확인될 수 있다.

환경 현황에 대한 평가는 곧바로 보다 개선된 환경정책의 필요성 여부를 알려주며, 정책간의 우선 순위를 설정하는 기초가 된다.



〈그림 1-1〉 Agenda 21의 구성 절차와 내용



〈그림 1-2〉 환경기본계획의 과정과 구성

주민의 의견은 환경지표를 근간으로 하는 환경기본계획의 수립과 환경보고서에 의한 평가 과정에서 다시 반영될 수 있도록 한다.

Local Agenda 21은 지방정부별로 그 구성형식이 다양하며 구체적인 행동계획의 주된 항목들도 다양할 수 있다. 그러나 하나의 모델을 제시한다면 아래의 그림에서 보여지는 환경기본계획의 과정과 구성을 들 수 있다.

즉, ① 해당 지역체가 직면하고 있는 환경오염의 근본적인 문제점 ② 부분별 환경목표 ③ 목표를 실현하기 위한 기본적인 원칙 ④ 구체적인 행동계획 그리고 ⑤ 행동계획의 실현을 위한 통제와 조정의 메커니즘들로 구성될 수 있다. 물론 이중에서도 가장 강조되어야 할 부분은 환경개선을 위한 구체적인 행동계획의 부분이 될

것이다. 이 행동계획은 대체로 대기(에너지, 교통 포함), 수질, 폐기물, 생태계 등 분야별 계획으로 구성될 수 있는데 각 분야별로 지방정부가 하여야 할 일, 시민이 해야 할 일, 그리고 기업체가 해야 할 일들로 구성된, 각 참여 주체별로 구체적인 행동 방안들을 마련한다. 또 행동계획의 효과적인 실현을 위한 기본적인 정책수단들, 즉 제도적인 장치와 기반조성사업계획 등을 같이 마련한다.

3) 국내외 Local Agenda 21의 행동 원칙과 계획

각 지방의 경제적, 환경적 특성이 다양하기 때문에 지속 가능한 개발을 위하여 생활양식, 생산,

〈표 1-1〉 일본 카나가와현 Local Agenda 21의 예

기 본 목 표	행 동 원 칙	행 동 계 획
1. 친환경적인 생활양식의 정착	1. 가정과 사무실에서의 에너지의 보존 2. 운전시 환경을 고려할 것	(1) 주민 : ① 가정전기의 절약 ② 전원의 완전 차단 ③ 에너지 보존의 아이디어적용 (2) 기업 : ① 사무실에서 전기의 절약 ② 냉·난방기의 효율적 사용 (3) 지방정부 : 기업과 동일 - 이하생략-
2. 환경친화적 도시의 형성	1. 도로 교통체계의 발전 2. 주택과 사무실 3. 미 사용 에너지의 사용	
3. 환경과 공존할 수 있는 사회체계의 창조	1. 염화불화탄소의 통제 촉진	

소비와 공간적 양식을 변화시키기 위한 전략은 각 자치단체들이 가진 각각의 장점을 지역적 전략의 기본으로 삼아야 할 것이다. 이는 모든 부분의 의사결정과정에서 창조적이고, 지역적이며 균형 지향적인 과정으로 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

국내외의 Local Agenda 21의 구성형태를 보면 일본 카나가와현처럼 기본목표를 설정하고, 각 목표에 대한 행동원칙과 행동원칙을 실행하기 위한 주체적인 주제별 행동계획을 제시하거나 영국 맨체스터시처럼 장기적 관점에서의 행동원칙과 이에 부합하는 단기적인 행동계획으로

구성하기도 한다.

이와는 다르게 뉴질랜드 웰링턴시의 Local Agenda 21은 구체적인 행동 프로그램보다는 이의 작성을 위한 접근 방법을 제시하고 있다. 즉, ① 지속 가능한 도시를 위한 비전을 제시하고 환경선언을 작성하며 ② 생태계의 관점에 입각한 지속 가능한 도시 형성의 모델 정립 ③ 도시 비전과 환경선언을 기본으로 하는 정책 및 프로그램의 구상을 Local Agenda 21의 구성 전략으로 하고 있다. 이중 지속 가능한 도시를 위한 비전으로, ① 환경에 대한 인간의 영향을 관리하고 ② 자연환경의 가치를 우선적 고려하며 ③ 인간

육구의 충족과 ④ 미래와 현재 세대를 존중한다는 것을 제시하고 있다. 또한 환경 선언에 포함되어야 할 목적으로 ① 의사결정과 집행에 있어서 환경 윤리의 발전 ② 자원의 효율적 이용 ③ 오염의 감소 ④ 생태학적인 통합성의 유지 등으로 정리하고 있다.

서울의 경우 지속 가능한 도시 개발의 네가지 원칙 즉 미래의 원칙, 자연의 원칙, 참여의 원칙, 형평의 원칙을 설정하고 각 원칙별로 세가지 기준을 제시하면서 지구환경보전을 위한 서울시의 기본 방침을 설정하고 있다. 그 내용은 아래와 같다.

첫째, 미래의 원칙은 미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시킨다는 지속 가능한 개발의 개념을 그 원칙으로 삼은 것으로 이에는 세가지 행동 기준이 설정되고 있다. 즉, 도시계획과 개발에 있어서 미래 세대의 건강과 복지를 감안하여야 한다는 미래 세대의 기준, 미래 세대의 건강과 복지도 중요하지만 단기적인 미래의 안전도 무시되어서는 안된다는 현재 안전의 기준, 그리고 노인층은 존경받고 자원으로 취급되어야 한다는 노인층 역할의 기준으로 구성되어 있다.

둘째, 자연의 원칙 역시 세가지 행동기준으로 구성되어 있는데 이는 도시의 생태계가 유지되고 발전되어야 한다는 생태기준, 도시 녹색지역과 야생동물이 보전되어야 한다는 자연보전의 기준, 오염물질, 생태계에 해가 되는 물질은 통제되어야 한다는 오염감소의 기준이다.

셋째, 참여의 원칙으로 지역 공동체의 발전 개념을 그 원칙으로 삼은 것으로 이에는 세가지 행동 기준이 설정되고 있다. 즉, 도시계획과 개발에 있어서 미래 세대의 건강과 복지를 감안하여야 한다는 미래 세대의 기준, 미래 세대의 건강과 복지도 중요하지만 단기적인 미래의 안전도 무시되어서는 안된다는 현재 안전의 기준, 그리고 노인층은 존경받고 자원으로 취급되어야 한다는 노인층 역할의 기준으로 구성되어 있다.

셋째, 참여의 원칙으로 지역 공동체의 발전 개념을 그 원칙으로 삼은 것으로 이에는 세가지 행동 기준이 설정되고 있다. 즉, 도시계획과 개발에 있어서 미래 세대의 건강과 복지를 감안하여야 한다는 미래 세대의 기준, 미래 세대의 건강과 복지도 중요하지만 단기적인 미래의 안전도 무시되어서는 안된다는 현재 안전의 기준, 그리고 노인층은 존경받고 자원으로 취급되어야 한다는 노인층 역할의 기준으로 구성되어 있다.

〈표 1-2〉 일본 가와사키시 Local Agenda 21의 예

기본원칙	기본수단	환경목표(2000년 대)
① 대책의 종합성 ② 과학적 예측 ③ 생태계에 대한 고려 ④ 지구환경보전에 대한 고려 ⑤ 시민의 참여와 협조	① 새로이 개발되는 산업에 의한 환경오염의 예방, 적절한 쓰레기처리 대책 ② 자동차 대기오염의 감소, 가정하수 오염의 감소, 일반폐기물처리, 도시 간접자본의 구축 ③ 도시위락시설의 확충, 도시경관, 문화유적의 보호와 활용 ④ 생태원칙에 적합한 환경자원의 보존과 창조 ⑤ 지구환경보전을 위한 지역대책의 마련, 체계적인 환경교육의 실시	① 질소산화물(NOx) : 1990년 대비 자동차 배기 가스 40%, 공장 배출가스 20% 감축 ② 이산화탄소(CO ₂) : 1990년 수준으로 감축 ③ 염화불화탄소(CFC-11, 12, 113, 114, 115) : 1995년말까지 도시 및 주요 공공시설에서의 CFC사용 금지, 2000년까지 폐기물에서의 CFC회수체계 수립

획에 공동체 주민이 의사결정과정에 참여해야 한다는 공동체 의사결정의 기준, 정보, 기술의 자유스러운 교환과 왕래가 보장되어야 한다는 공동체 정보의 기준, 지방정부와 지역공동체의 긴밀성이 유지되어야 한다는 정부유인의 기준으로 구성되어있다.

넷째, 형평의 원칙은 기회 균등의 기준, 배분 정의의 기준, 시민 불복종의 기준으로 구성되어 있는데 기회 균등의 기준은 자원에 대한 동등한 접근권이 보장되어야 한다는 것이며, 배분 정의의 기준은 말 그대로 배분의 정의가 실현되어야 한다는 것이며, 시민 불복종의 기준은 불공정한 체계에 대한 정정을 요구할 수 있는 권리가 확보되어야 한다는 것이다.

마지막으로 자급자족의 원칙은 우선 지역교역의 기준으로 지역의 생산적인 자원은 지역주민의 요구를 우선적으로 충족시킬 것이며, 지역활동은 에너지 절약 적이고 효율적이어야 한다는 에너지절약의 기준, 그리고 도시의 인구규모는 생태계와 균형을 이룰 수 있는 선에서 조정되어야 한다는 자족의 기준으로 구성되어 있다.

지구 환경보전을 위한 지방정부의 행동계획을 수립하는 Local Agenda 21의 작성에 있어서 무엇보다도 그 지역의 환경오염 특성을 분석하고 이를 근거로 가장 적합한 계획을 수립시행하여야 한다. 특히, 아무리 훌륭한 계획도 그것이 주민의 호응을 얻지 못하면 성과를 얻을 수 없으므로, Local Agenda 21의 문건 작성은 최대한 이해하기 쉽게 작성해야 한다.

이런 지침의 준비과정에서 다음의 사항들이

고려되어야 한다.

- 다른 계획과 프로그램뿐만 아니라 기존의 계획과 재정적 구조의 인식
- 광범위한 공개적인 협의와 토론에 의한 근본적인 문제점들의 도출
- 인식된 문제를 해결하기 위한 명확한 과제 선정과 분명한 목표 설정
- 환경상태와 각 분야에서 삶의 질에 대한 명확한 지표의 설정
- 과업의 우선 순위화
- 각 조직간의 역할 분담과 과제의 내용과 일정을 명확하게 하고, 실천 방법과 성과를 분석평가
- 계획의 집행에 관한 감시와 보고를 위해 체계와 절차의 마련
- 간단 명료하고 접근하기 쉬운 문건으로 작성

2. 충청남도의 환경오염현황과 정책방향

1) 대기분야

충청남도는 현재 대부분이 산림과 경지로 구성되어 있어 대기오염현황은 양호한 상태이다. 그러나 일부 시의 자동차 급증으로 아황산 가스 및 2차오염물질(Ozone 농도, 광화학 스모그) 등이 일시적으로 문제를 야기시킬 수 있는 정도이고, 석유화학단지가 있는 대산 지역도 민원의 해소 차원에서 특별한 대기오염관리가 필요하다. 또한 서북부지역을 중심으로한 공업벨트가 조성

되고 전 공장이 가동될 경우 대기오염이 심하게
가중될 것으로 예상된다.

2) 수질분야

수질의 경우, 상수원과 하천의 수질오염의 매
년 증가 추세이며, 금강 본류의 수질은 연기가

BOD 3.74mg/ l, 공주가 3.66mg/ l, 강경 4.83mg/ l
등으로 Ⅱ ~ Ⅲ 등급 수질 상태이고, 금강 하구와
일부 하천은 농업용수(Ⅳ등급 : BOD 8mg/ l 이
하)로도 사용하기 어려울 정도로 수질이 악화되
고 있어 수질 개선이 시급히 요구된다.

다행스럽게 '96년 1월 1일부터 적용되는 배출
허용기준(폐수) 지역중 청정지역이 현 6개시 1개

〈표 2-1〉 SO₂ 오염 농도 현황

(단위 : ppm)

지역	기준	'92	'93	'94	비 고
천 안	0.03	0.017	0.018	0.020	
대 산	0.03	-	-	0.004	

자료 : 충청남도

〈표 2-2〉 충청남도 주요하천의 수질현황

(단위 : BOD mg/ l)

수계명	명 칭	측정지점	환경 기준	'90	'91	'92	'93	'94
금 강	연 기	남 나성	Ⅱ	3.39	3.13	3.71	3.73	3.74
	공주 1	공주 금성	Ⅱ	3.17	3.09	3.32	3.18	3.66
	부여 1	규암리	Ⅱ	3.10	2.99	3.16	3.18	3.67
	강 경	강경 황산	Ⅱ	4.45	4.97	5.21	5.13	4.83
	조 천	조치원 죽림	I	1.97	1.68	1.54	1.42	1.41
	유구천	우성 동대	I	2.00	1.95	1.86	1.62	1.92
삼 교 천	삼교 1	고덕 구안	Ⅱ	4.30	4.79	4.27	4.73	3.60
	삼교호	인주 문방	Ⅲ	4.72	5.31	4.52	4.90	3.90
	무한천	예산 청소	Ⅱ	5.42	5.23	5.10	5.87	5.85
	곡교천	염치 강청	Ⅱ	7.12	7.65	6.81	8.52	7.47
호 소 수	탐정지	가야곡 종연	Ⅱ					3.34
	금 강	서천방조제	Ⅱ					11.70
	예당지	광시 동산	I					2.80

자료 : 충청남도

〈표 2-3〉 충청남도내 주요하천의 수질 달성 등급

수역기호	수역명	수역구간	적용등급	달성등급
3-23	병천천	전구간	I	5
3-24	조천	전구간	I	5
3-25	미호천하류	무심천합류후~금강합류점전	IV	5
3-26	유구천	전구간	I	5
3-27	지천	전구간	I	5
3-28	금강본류Ⅳ	미호천합류후~금천합류점전	Ⅱ	3
3-29	금천	전구간	Ⅱ	3
3-20	석성천	전구간	Ⅱ	3
3-31	금강본류Ⅴ	금천합류후~논산천합류점전	Ⅱ	3
3-32	노성천	전구간	Ⅱ	1
3-33	마산천	전구간	Ⅱ	1
3-34	어량천	전구간	Ⅱ	1
3-35	강경천	전구간	Ⅲ	5
3-36	논산천	전구간(탐정지 제외)	Ⅱ	3
3-37	길산천	전구간	Ⅱ	5
3-38	금강본류Ⅵ	논산천합류후~금강하구유입점전	Ⅱ	5
8-1	무한천	전구간(예당지 제외)	Ⅱ	5
8-2	곡교천	전구간	Ⅱ	5
8-3	삼교천본류Ⅰ	발원지~무한천유입점전	Ⅱ	5
8-4	삼교천본류Ⅱ	무한천합류후~삼교호유입점전	Ⅱ	5

음 40개면으로 상향 조정되었으며, 신 경제 5개년 계획에 의한 「환경개선 중기종합계획」(’93~’97)에 의거 총 82개 사업에 4,220억의 투자계획 하에 하수종말처리장, 분뇨처리장, 축산폐수공동처리장 건설 등이 전 시·군을 대상으로 추진되고 있다. ’95년 현재 총 사업비의 46%인 1,954억원이 투자되어 14개 사업은 이미 완료되었고, 26개

시설은 공사 중에 있으며, 기타 사업도 계획대로 추진되고 있다.

환경개선 목표로는 상기 서술된 환경보전투자 계획에 의거한 사업이 ’97년 완료될 경우, 도내 하수처리율은 현재의 10%에서 56%로 증가되어, 금강과 삼교천의 수질이 현재의 Ⅱ, Ⅲ급수에서 I, Ⅱ급수로 개선될 것으로 예측된다. 그밖에 댐

은 수도관 교체 사업, 정수시설의 현대화, 농어촌 지역을 대상으로 맑은 물 공급을 확대하기 위한 간이 급수시설과 일반관정의 개발 등이 계획·시행되고 있다.

환경부 고시 제 91~35호에 의거한 도내 주요 하천의 수질 달성 등급은 <표 2-3>과 같다.

3) 쓰레기분야

일반 쓰레기의 배출량은 일반적으로 인구 증가, 도시화, 국민 생활 수준 및 의식 성향의 향상 등에 의해 급격히 증가하는 추세를 보이고 있다. 94년말 현재 충청남도의 쓰레기 발생은 2,550톤/일로서 1인당 1.21kg/일에 달하여 선진국 수준인 1인당 0.9~1.0kg/일 보다 높은 상태이다.

총 발생량 2,550톤/일 중 가연성 쓰레기가 1,838톤/일, 불연성 쓰레기가 712톤/일로 집계되고 있다. 이중 매립으로 약 80.7%, 소각 약 8.4%, 재활용 약 10.8%로 처리되고 있다.

특히, 대부분이 단순 매립을 시행하고 있으며, 위생 매립지는 4개소밖에 안된다. 단순 매립은 이로 인한 주민 보건 위생상의 직접적 피해와 토양 및 지하수 오염 등에 의한 심각한 사회문제를 야기시킬 수 있는 가능성을 잉태하는 것이며, 지역 이기주의(NIMBY)를 북돋우는 계기가 될 수 있다.

충청남도는 쓰레기로부터 발생하는 제반 문제점을 해결하기 위해 쓰레기처리 혁신 5개년 계획을 수립하여 시행하고 있으며, 주요 시책의 목

표는 다음과 같다.

<표 2-4> 충청남도 쓰레기처리 목표

내 용	'93년 기준	'97년 목표
○ 쓰레기 처리시설 확충 - 위생매립장 조성[개소] - 소형소각로 설치[기]	4 116	16 240
○ 재활용율 향상[%] (재활용으로 수거되는 율)	9	20
○ 소각율 채고[%]	7	30
○ 음식물 퇴비화[%]	0	100

자료 : 충청남도

이런 목표를 달성하기 위한 주요시책을 다음과 같다.

- 쓰레기처리 기반시설의 확충
 - 위생매립장 조성
 - 소형 소각로 설치 및 선진국 수준화
 - 쓰레기 수집·운반 장비의 현대화
- 음식물 쓰레기의 퇴비화 시범사업 추진
- 아파트단지 쓰레기 제로화 시범 사업
- 쓰레기 수수료 종량제 조기 정착

4) 자연환경보존분야

인위적 훼손과 생태계 파괴 등으로 부터 자연 환경의 기능과 가치를 보호하기 위하여, 충청남

도에서 설정한 시책중 기본 원칙은 다음과 같다.

- 인위적인 훼손과 오염으로 부터 자연환경의 보호
- 자연환경과 국토이용관리의 조화와 균형 유지
- 야생 동·식물 및 생태계의 보호
- 도시지역 녹지 면적율의 최대 확보

이를 실현하기 위한 주요 시책으로는

- 1) 야생 동식물 보호대책
- 2) 민간 주도의 자연보호활동 지원
- 3) 도심과 공장주변 등의 환경정화수 식생사업 등이 있다.

5) 환경교육분야

지금까지 환경분야에서 도출된 문제점이나 일부 지역에서의 주민과 기업이 엮어내는 갈등은 환경보전에 대한 올바른 교육기회의 부족과 가치관의 미확립에서 오는 과도기적 현상이라고 결론짓고, 충청남도는 다각적인 환경교육 프로그램을 개발·보급하여 도민과 기업 그리고 자치단체가 공동으로 지역환경을 개선하고 관리하는 공동체의식의 함양에 그 기본 목표를 두고 있다.

이를 실현하기 위한 시책으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- (1) 환경교육의 확대 실시
 - 지역환경 파수꾼 양성을 위한 주민환경

교육

- 환경시범학교 운영
- 계층별 환경교재의 작성과 배포
- 학교 교육과정에 환경교육과정 편성확대

(2) 환경보전 대상제 실시

3. 충남 Agenda 21의 방안 예시

현재 충청남도에서 밝히고 있는 정책 추진 내용을 바탕으로 추출 가능한 각 분야의 환경원칙 및 행동계획을 정리하였으며, 국내외 자료를 바탕으로 기타 필요하다고 판단되는 부분을 보완하여 방안으로 제시하였다.

환경의 기본 목표는 전 분야를 포괄하는 내용으로 설정하거나 각 분야별로 각각의 목표를 설정할 수도 있다. 기본 목표는 개념적이고 포괄적이며, 상징적인 이상형으로 표현되거나 좀더 구체적인 실현 목표로 제시될 수가 있을 것이다. 따라서 충청남도의 기본 목표의 설정에는 보다 많은 논의가 있어야 할 것이므로, 여기서는 제외하였다.

대기분야의 경우, 충청남도가 설정한 환경 개선계획을 뚜렷하게 인지할 자료를 확보하지 못하여 임의적으로 설정해 보았다. 대기분야는 에너지, 교통의 문제와 밀접히 연관되고, 대산 석유 화학 단지의 대기오염배출 특성과 밀접한 관계를 맺는다. 특히 Green Round와 관련해서는 도내 생산 업체의 에너지 사용율과 효율의 개선 또는 에너지 절약형 산업으로의 유도 등에 전략의 초점이 맞추어져야 할 것이다. 따라서 대기질

과 관련한 주요 정책항목은 ① 에너지의 효율적 사용 ② 교통전략 ③ 환경 모니터링 및 관리제 등으로 대별될 수 있을 것이다.

〈표 3-1〉 대기분야의 행동 원칙과 계획

행 동 원 칙	행 동 계 획
1. 대기오염 현황 파악	1) 주민: ① 간이측정법에 의한 의심지역 감시 ② 지역 대기오염지도의 작성과 update 2) 기업: ① 공장 굴뚝의 배출가스 정기적 측정 3) 지방자치단체: ① 대기오염 자동측정망의 효율적 관리 및 운용 ② 측정자료의 분석 및 공개
2. 청정대기질 보전 및 대기질 개선	1) 기업: ① 청정연료의 사용 확대 ② 방지시설의 정비 및 개선 2) 지방자치단체: ① 청정연료의 보급확대 및 의무사용 지역확대지정 ② 대기오염배출 업소의 관리강화 : 배출허용기준의 강화, 대형 배출업소 중점관리 ③ 대기오염 민원 발생지역에 대한 특별관리 ④ 쓰레기 소각장 배출가스 규제 강화 ⑤ 먼지 발생원 규제 및 관리 강화
3. 이동오염원에 의한 오염저감	1) 시민: ① 도보이용 ② 자전거이용의 확대 ③ 공공 교통수단의 이용 확대 ④ 자동차정비 철저 ⑤ 자동차의 효율적 운전 2) 기업: ① 자전거 이용의 홍보 및 지원 ② 출퇴근 car full제 운영 및 지원 ③ 차량 10부제 운영 3) 지방자치단체: ① 도보 및 자전거 이용 홍보 ② 자전거 전용도로의 건설 ③ 대중교통 수단의 확충 및 이용 유도 ④ 경유 자동차 사용 억제 제도 시행 : 환경오염 개선 부담금 부과 ⑤ 자동차 배출가스 측정소 운영

〈표 3-1〉 대기분야의 행동 원칙과 계획

행 동 원 칙	행 동 계 획
5. 에너지 절약	1) 주민: ① 가정에서의 에너지절약(에너지 절약형 전기기기 사용) ② 태양에너지이용 시설 활용 2) 기업: ① 태양에너지 이용 시설 활용 ② 고효율 보일러의 사용과 열관리체계 구축 ③ 에너지 절약형 전기기기의 사용 3) 지방자치단체: ① 부분별 에너지절약 목표 설정 ② 태양에너지 이용 확대 방안 강구 ③ 에너지의 효율적 사용을 위한 세제지원 방안강구 ④ 지역난방 및 열병합발전의 확대 ⑤ 에너지절약 모범사례에 대한 표창 등 유인책 강구

〈표 3-2〉 수질분야의 행동 원칙과 계획

행 동 원 칙	행 동 계 획
1. 수질오염 현황 파악	1) 주민: ① 간이측정법에 의한 의심지역 감시 ② 지역 수질오염지도의 작성과 update 2) 기업: ① 공장 폐수의 지속적 측정 관리 3) 지방자치단체: ① 수질오염 측정망의 효율적 관리 및 운용 ② 측정자료의 분석 및 공개
2. 안심하고 마실 수 있는 물 공급, 상수원 보호 및 수자원 보전	1) 주민: ① 물의 효율적 사용 i) 양치질, 면도시에 컵 사용 ii) 설거지는 싱크대에 물을 받아서 사용 iii) 세탁시 물의 사용량을 반으로 조절 iv) 화장실 번기에 절약형 물통 사용 2) 기업: ① 물 소비량 절감 계획 수립 시행 ② 방지시설의 고도화 방안 강구

〈표 3-2〉 수질분야의 행동 원칙과 계획

행 동 원 칙	행 동 계 획
3. 오·폐수처리효율 향상	<p>3) 지방자치단체: ① 상수원 보호구역내에서의 오염발생활동 근절</p> <p>② 상수원 보호구역의 확대</p> <p>③ 상수원 보호구역내에 있는 오염배출업소에 대한 감시·감독 철저</p> <p>④ 정수시설의 고도화</p> <p>⑤ 상수도 공급률 확대</p> <p>1) 주민: ① 오염이 덜되는 하수만을 배수</p> <p>② 적절한 양의 세제만을 사용</p> <p>2) 기업: ① 산업 폐수처리효율의 향상</p> <p>② 무단 오·폐수방류 억제</p> <p>3) 지방자치단체: ① 하수관 정비</p> <p>② 환경기초시설의 확충</p> <p>i) 하수 종말처리장</p> <p>ii) 축산폐수처리장</p> <p>iii) 분뇨처리장 등</p> <p>③ 오염하천 정화사업 추진</p> <p>④ 오염배출업소에 대한 지도 단속 강화</p>
4. 지하수 보전	<p>1) 주민: ① 무분별한 지하수 개발 금지</p> <p>② 지하수 오염에 대한 감시</p> <p>2) 기업: ① 무단 지하수 개발 사용 금지</p> <p>3) 지방자치단체: ① 무분별한 지하수 개발억제</p> <p>② 폐쇄되는 지하수 관정의 오염방지를 위한 관리 철저</p> <p>③ 지하수 오염에 대한 감시망 운영</p>

〈표 3-3〉 쓰레기분야의 행동 원칙과 계획

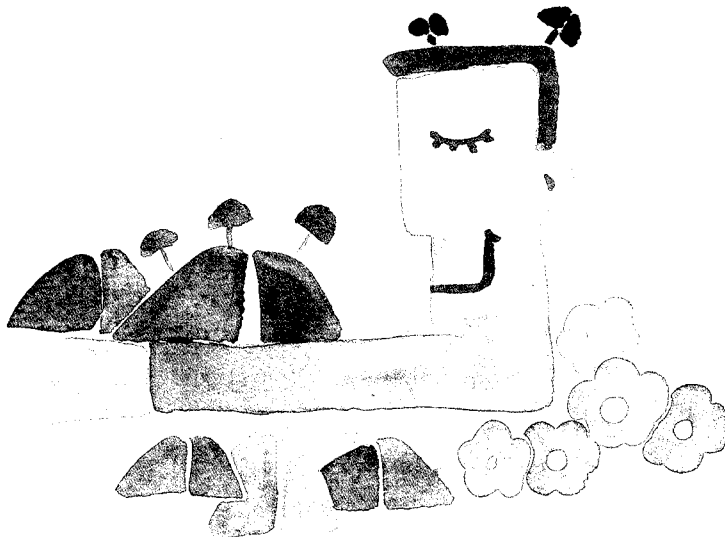
행 동 원 칙	행 동 계 획
1. 쓰레기 현황 파악 및 종량제의 정착	1) 주민: ① 쓰레기 무단 폐기에 대한 감시 ② 쓰레기 분리수거 철저 2) 기업: ① 쓰레기 분리수거 철저 ② 발생 쓰레기의 성상 및 질 파악 3) 지방자치단체: ① 쓰레기 분리수거의 체계화 ② 오염원별 쓰레기 성상 및 질에 대한 조사 및 공개 ③ 쓰레기 수집·운반장비의 현대화 ④ 종량제 정착 촉진 (관급 봉투 사용기피, 불법소각, 무단투기 등 단속 포함)
2. 쓰레기의 감량화	1) 주민: ① 음식물 쓰레기 퇴비화에 적극 참여 ② 시장 바구니의 이용 ③ 과대포장 반대 운동 참여 ④ 리필(refill) 제품 사용 3) 지방자치단체: ① 쓰레기 감량화 목표 설정 ② 가정에서의 쓰레기 감량화 유도 ③ 생산업체 및 유통업체별로 포장쓰레기의 감량화 대책을 강구토록 유도 ④ 생산업체의 쓰레기 감량화 공정개발 촉구 ⑤ 퇴비화 공장 유치 및 지원
3. 쓰레기의 재활용	1) 주민: ① 재활용품 사용하기 ② 유리병, 신문종이, 우유팩, PET병의 분리수집 철저 2) 기업: ① 산업 쓰레기 재활용 목표 설정 ② 폐기물 재활용 기술 개발 및 도입 방안 강구 ③ 열회수 소각로 활용방안 강구 3) 지방자치단체: ① 쓰레기 재활용 목표 설정 ② 재활용 신용기금(recycling credits) 확보 및 지원방안 강구 ③ 재활용품의 판매 증진을 위한 홍보 및 시민 교육 강화

〈표 3-4〉 자연환경보존 및 창조분야의 행동 원칙과 계획

행 동 원 칙	행 동 계 획
1. 지역의 녹지화	1) 주민: ① 주변환경의 녹색화 ② 녹색 보전활동에 협력하고 적극적인 참여 2) 기업: ① 회사 및 주변의 녹색화 3) 지방자치단체: ① 녹색보호구역, 공원, 공공장소, 도로주변에 정화수의 식생 ② 녹색개발 프로그램의 개발
2. 산림자원의 보호	3) 지방자치단체: ① 자연환경개선을 위한 포괄적인 계획 수립 ② 개발사업에 의해 자연환경이 무분별하게 훼손되지 않도록 환경친화적 대책 수립 ③ 산림의 보전식생 계획을 수립·시행 ④ 야생동·식물보호 대책 추진 ⑤ 민간주도의 자연보호활동 지원
3. 환경산업의 지원	3) 지방자치단체: ① 환경사업을 위한 기업의 활동 지원 ② 환경보전에 적극적인 기업에 대한 재정지원
4. 청정기술산업의 유치 및 자원	2) 기업: ① 배출원 자료의 성실 작성 및 보고 ② 청정기술공정 개발 및 도입 방안 강구 3) 지방자치단체: ① 산업공정의 환경평가 및 관리를 위한 환경 데이터베이스의 구축 : 원재료 사용량, 에너지 사용량, 대기오염물질 배출현황 등 ② 청정기술산업의 유치 ③ 오염배출시설의 청정기술화 유도 ④ 청정기술산업에 대한 재정 및 세제상 지원강구
5. 환경보전의식의 제고	1) 주민: ① 지역환경 과수꾼으로서 환경교육에 적극참여 2) 기업: ① 직장내 환경교육 강화 ② 환경 모범사례 발굴 표창 3) 지방자치단체: ① 시민 환경교육 프로그램개발 운용 ② 학교교육범위의 환경교육 지원 강화 ③ 환경 모범사례 발굴 및 표창 ④ 환경보전을 위한 각종 행사 지원

4. 맺는말

이제, 마지막으로 생각해 보아야 할 것은 과연 우리 지방자치단체의 환경을 담당하고 있는 내부적 체제와 제도가 지속 가능한 환경계획을 추진할 수 있도록 적절히 구성되고 효율적인가 하는 것과 이를 위한 예산확보의 문제이다. 그러나 이런 문제는 근본적으로 환경을 「보전」이나 「규제」의 관점에서 「창조」의 관점으로 인식을 바꾸지 않는 한 개선되고 확보될 수 없다. 정치제도, 행정절차, 법 부처적 협력체제, 지속 가능한 환경사회를 설계하고 관리할 수 있는 능력, 지식 그리고 창조적 잠재성을 갖춘 조직의 구성 등이 뒷받침되어야 비로소 참다운 충남 환경개선에 접근할 수 있을 것이다.



지방화시대와 사회복지 정책의 방향

김 항 규
목원대학교
행정학과 교수



1. 서론

그동안 우리나라는 '先성장 後복지'라는 성장과 분배의 이분법적 관점에서 성장 일변도의 사고에 집착하여 국가의 총체적 자본축적 기능에 역점을 두고 경제성장 위주의 국가정책을 지향해 왔다. 그 결과 총체적인 면에서는 어느정도 성공을 거두었으나 그로 인한 부작용으로서의 불균형 성장과 빈부격차의 심화로 인한 계층간·지역간 갈등이 심각한 지경에 이르게 되었다.

이러한 상황에 직면하여 우리 국가가 지향해

야 할 정책의 기본 방향은 민주화와 복지국가화를 지향해야 한다는 데 대체로 이견이 없는것 같다. 그리하여 민주주의의 뿌리라 일컬어지는 지방자치제도의 30여년만의 부활은 바야흐로 지방화 시대를 맞는 계기가 되었고 민주화를 향한 획기적인 역사적 사실로 기록될 것이다. 또한 본격적인 지방자치제의 실시는 주민 참여의식의 확대와 더불어 복지수요의 양적 증대와 지역적 특수성이 감안된 다양한 복지욕구가 표출될 것으로 예상된다. 따라서 지방화 시대의 성공적 수행을 위해 지방정부가 어떤 방향에서 복지정책을 추구해 나아가야 할 것인가에 대한 방향의 설정이 금후 구체적인 사회복지정책을 확대 시행해 나가기에 앞서 정립되어야 할 과제이다. 지방자치나 민주화의 추구니 하는 것도 결국은 그를 통해 지역주민이 인간다운 삶을 유지할 수 있도록 하기 위한 하나의 수단이며 과정이라고 볼 때 복지의 문제는 지방정부가 추구해야 할 궁극의 목표라 할 수 있기 때문이다.

본고에서는 이와 같은 시대적 요청으로서의 사회복지정책을 지방화 시대와 더불어 지방정부

가 수행해 나가는 데 있어서 준거해야 할 기본 정책방향과 이를 보다 구체화한 차원에서의 행정의 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 사회복지정책의 기본방향

1) 사회복지정책은 자유와 평등간의 조화 속에서 이루어져야 한다.

사회복지정책은 사회구성원이 골고루 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다는 점에서 기본적으로 평등의 가치를 추구한다. 그러나 복지정책이 평등을 추구한다고 해서 복지개념을 공산화의 개념과 혼동해서는 안된다. 복지는 공산화가 지향하는 전체주의적 체제로 변화해 가는 과정에서 평등을 이유로 자유라는 가치가 상실되는 상황하의 복지화를 의미하지 않기 때문이다. 복지의 개념은 기본적으로 자본주의를 전제로 하므로 자유경쟁의 의미나 사유재산제도를 허용하는 범위 내에서의 복지화를 의미하는 것이다. 따라서 자유 또한 복지정책과 관련해서 고려되어야 할 중요한 가치이다. 결국 복지정책을 추구하는 과정에서 유의해야 할 것은 복지라는 명목으로 인간의 기본적 자유의 침해를 정당화 해서는 안되며 자유와 평등간의 조화를 이룰 수 있는 방향이 모색되어야 한다는 점이다. 우리 사회에는 아직도 복지라는 명목으로 설립된 사회의 각종 복지시설에서 인간의 기본적 자유를 침해하는 사례가 빈번히 발생되고 있는 실정이다.

2) 사회복지정책은 지역적 특수성과 주민의 참여를 통한 민주적 합의하에 이루어져야 한다.

복지의 문제는 이와 같이 자유와 더불어 평등을 추구하고자 하는 목표의 개념인 동시에 또한 현실적 상황에서 이를 향해 발전해 나가는 과정의 개념이기도 하다. 따라서 복지정책은 각 지방의 특수성에 따라 그 구체적 내용이 다르게 마련이다. 예컨대 도시지역과 농촌지역간에 차이가 있을 수 있고, 지역간 혹은 동일 행정구역내의 지역간에도 그 차이점이 있을 수 있다. 더 나아가 지방정부의 행정담당자와 일반주민, 부유층과 빈민층, 문화적 혜택을 덜 받은 사람과 그렇지 못한 사람들간의 복지관(福祉觀)에 차이가 있기 마련이다. 따라서 복지정책은 지역의 특수성을 감안하여 이루어져야 하고, 지역주민과의 합의를 통한 민주적 절차에 의해 수립되어야 한다.

3) 사회·경제적 불평등은 그 불평등이 그 사회의 최소수혜자에게 최대한의 이익이 되어야 한다.

사회복지정책이 추구하는 평등의 가치는 누가 누가 동등한 수준의 사회적 가치를 소유하여야 한다는 의미의 절대적 평등을 추구하는 것은 아니다. 절대적 평등은 오히려 정의롭지 못한 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 사회복지정책이 중점을 두어야 할 평등의 기준은 불평등을 전제로 하되 다만 그 불평등이 정당한 의미의

불평등이어야 한다는 점이다.

정당한 불평등의 기준은 무엇인가? 롤즈(John Rawls)는 그 기준을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉 (a) 직위와 직능의 차이와 거기서 얻어지는 소득의 현실적 불평등은 그것이 여타 사회 구성원의 이익 증대에 공헌한다고 판단되지 않으면 안된다는 것 (b) 소수자의 물질적 복지가 다수자의 희생에 의한 것이어서는 안된다는 원리이다. 이러한 기준이 복지정책과 관련하여 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째, 불평등이 최소수혜자에게 최대한의 이익이 될 때 그 불평등이 정당화 된다는 의미는 단순히 최소수혜자에 대해 최저한도의 생존만을 보장하는 수준이어서는 불충분하다는 점이다.

둘째, 사회적·경제적 불평등이 어느 특정사회 협동체제 하에서 가장 불리한 처지에 놓여 있는 사람들, 즉 최소수혜자의 이익을 증진시키지 않는 한, 평등하게 배분되어야 한다는 점이다. 또한 출생이나 천부적 재능의 불평등도 부당한 불평등으로, 이 역시 어떤 식으로든지 보상되어야 한다는 것이다. 따라서 이 원칙이 의미하는 바는, 모든 사람을 동등하게 취급하기 위해서 즉 진정한 기회균등을 제공하기 위해서는 사회는 마땅히 보다 적은 천부적 자질을 가진 자와 보다 불리한 사회적 지위에서 태어난 자에게 더 많은 관심을 기울여야 한다는 것이다.

세째, 사회·경제적 가치의 분배에 관한 공정성 여부는 차등의 크고 작음에 의해서 판단할 것이 아니고, 가장 불우한 사람의 입장에서 판단하지 않으면 안된다는 점이다. 이러한 논의는 그

가 주장하는 평등이 절대적 평등이 아닌 부당한 격차의 시정을 목표로 하는 정당한 불평등의 개념임을 의미하며, 정당한 불평등과 부당한 불평등의 기준을 어떻게 설정할 것인가의 문제와 관련하여서는 이를 최소수혜자의 입장에서 파악해야 한다는 것을 강조하는 것이다.

4) 사회복지정책은 단기적으로는 주민적 최소한을 추구하는 방향에 역점을 두어야 한다.

사회복지정책의 틀을 짜기 위해서는 단·중·장기적인 단계적 프로그램을 설정하는 것이 필요하며, 가능하면 포괄적이고 통합적 체계를 구축하는 것이 바람직하다. 역사적으로 볼 때 복지국가는 다음과 같은 세 가지 차원에서 복지정책을 수행해 왔다.

첫째, 가장 궁핍한 입장에 있는 개인이나 가족에게 최저소득(minimum income)을 보장함으로써 최소한도의 인간적 삶을 보장하는 이른바 공적부조의 차원. 둘째, 개인이나 가정으로 하여금 사회를 살아나가는데 직면하게 되는 뜻하지 않은 우발적 사건들 -질병·실업·재난이나 부상·노령 등-로부터의 보호를 위한 사회보험의 차원. 세째, 국민 모두를 대상으로 하여 복지의 범위를 보건·주택·교육·환경 등에까지 확대시켜 인간의 삶의 질을 향상시키고 인간다운 생활을 보장하는 사회복지 서비스의 차원에 까지 관심을 갖게 되는 광의의 사회보장적 차원이다. 따라서 복지정책의 첫번째 과제는 궁핍한 특정 계층에 관심을 갖는 것으로부터 출발하여, 점차

불평등의 범위를 줄이는데 목적이 있으며, 궁극적으로는 전 시민의 복지 증진을 통해 누구나 인간으로서의 존엄성을 견지하면서 인간으로서 대우받을 수 있는 생활을 보장하는 데 그 목적이 있다.

우리나라의 경우 복지정책의 첫번째 단계인 공적부조 차원조차도 제대로 충족되어 있지 못한 상황에 있다. 따라서 지방정부의 사회복지 정책의 단기적 우선과제는 공적부조 차원에서의 사회복지정책에 충실함으로써 최저생계비를 보장해 주는 것이 급선무이다. 이를 실현하는데 중점을 두면서 중·장기적으로는 주민 일반을 대상으로 하는 보편주의적 방향으로 나아가야 할 것이다.

3. 사회복지행정적 방향

1) 복지행정수요에 대한 지표화 작업과 주민의 복지의식에 대한 조사가 이루어져야 한다.

복지에 대한 구체적 정책을 수립하기 위해서는 우리 지방자치단체의 복지수요에 대한 실상을 정확히 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 이에 대한 정확한 파악을 통해 주민이나 정책입안자가 보다 쉽게 주민 복지의 실태를 파악하게 되고 복지정책의 우선순위가 정해질 뿐만 아니라 그에 기초하여 주민의 보다 효과적인 행정참여도 가능해지기 때문이다. 물론 이러한 작업을 수행하기 위해서는 복지관련 전문가의 적극적인

협조가 필요하다.

또한 우리지역 주민이 어느 정도 평등지향적인가, 부와 소득의 합리적 격차에 대해 어떤 인조를 가지고 있는가에 대한 의식조사도 행해져야 할 것이다. 이러한 조사결과는 주민들간의 정당한 불평등의 폭을 어디까지 허용할 것이며, 지역 경제의 성장과 분배간의 조화의 수준을 어디에 두어야 할 것인가를 결정하는데 중요한 지침으로 이용될 수 있을 것이다.

2) 행정주체간의 복지정책기능의 재분배가 이루어져야 한다.

지방자치단체가 수행해야 할 사회복지 기능은 그것이 단지 지방자치단체의 기능만이 아니다. 우리의 경우 그동안 중앙정부의 획일적인 통제 중심의 경제발전 정책을 추구해 온 결과 계층간의 불평등 뿐만 아니라 지역간의 불평등이 커다란 문제로 제기되고 있다. 따라서 지방자치단체의 복지정책의 성공은 우선 중앙정부의 복지정책에 대한 확고한 의지 및 이를 수행하기 위한 적극적인 정책의 기준, 재원의 지원, 복지 전달체계 및 중앙과 지방간의 사무분담을 명확히 하는 법제개편 등이 얼마나 제대로 확립되느냐에 크게 의존한다. 그럴 경우 중앙정부는 전국적 입장에서 계층간, 지역간의 형평을 이룩할 수 있는 기본적인 정책방향과 기준을 정하고, 지방정부는 이를 토대로 지역실정에 맞는 계획을 수립해 나가는 식의 역할 기능의 배분이 조화를 이루게 될 것이다. 이러한 논의는 더 나아가 광역자치단

체와 기초자치단체와의 사이에도 그대로 적용된다.

특히 복지정책을 수행하기 위해서는 필수적으로 요구되는 재원의 확충방안에 있어서 중앙의 적극적인 지원책이 없는 한 가까운 장래에 피부에 와 닿는 복지의 실현이 어려울 것으로 전망된다. 사회복지정책심의위원회의 전망에 의하면 복지예산이 2000년에 GNP의 1.5% 수준에 머무를 것으로 예상하고 있다. 이렇게 볼때 국가적 차원에서 2000년까지에도 국가가 복지정책에 쏟는 재원의 현격한 증가를 기대하기는 어려운 실정에 있다. 따라서 지방정부의 입장에서는 우선 재정상의 압박을 크게 느끼지 않으면서도 수행할 수 있는 복지분야부터 관심을 두고 점차 복지의 영역을 확대해 나가는 전략을 채택하는 것이 불가피하다고 할 수 있다.

3) 사회복지 행정조직의 개편이 이루어져야 한다.

현행 사회복지행정조직은 중앙정부에서 일선 기관에 각 사업별로 사업지침과 예산을 정하여 일방적으로 시달하는 상의하달식 수직적 행정체계를 특징으로 하고 있고 보건복지부와 내무부간의 이중적 간섭, 복지내용에 따른 담당기관의 상이성으로 인한 복지서비스 통합성의 결여, 자치단체간의 복지업무 수행상에서의 연계성의 결여, 행정조직단위간의 기능분담의 모호성 등의 문제점을 안고 있다. 따라서 중앙정부와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체간의 명확

한 사무분담을 통한 기능배분 및 분권화와 자치단체의 자율성을 확보할 수 있는 방향으로 복지서비스 전달체계가 되도록 조직개편이 이루어져야 할 것이다.

4) 사회복지 전문인력의 확충 및 민간 복지단체와의 유기적 교류가 이루어져야 한다.

사회복지분야의 업무는 인간의 존엄성을 존중하는 것을 철학으로 하는 전문적 직무로서 사회복지에 관한 지식과 기술을 가진 전문가에 의해 업무가 수행되어야 한다. 그러나 현재의 실태는 사회복지분야에 종사하는 공무원 중에 일반행정직 공무원이 많이 배치되어 있을 뿐만 아니라 전문직으로 임용된 사회복지 전문요원 및 상담원들의 임용자격 요건의 차이, 실질적 전문성의 결여, 별정직 공무원으로 채용되는데 따른 근무의욕의 저하 및 일반공무원과의 갈등 등이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 전문성을 갖춘 임용제도로의 개혁 및 복지관계 공무원에 대한 사기 앙양 의 방안 등이 고려되어야 할 것이다.

또한 사회복지를 공공기관만의 고유기능으로 보는 시각에서 벗어나 사회복지 관련 민간단체와의 유기적 협조를 통해 복지화를 이룩하려는 복지다원주의(welfare pluralism)적 방안이 연구되어야 한다. 즉 사회복지의 주체를 중앙정부 및 자치단체에만 국한시키지 않고 기업을 포함하는 시장이나 자발적,자선적 조직 및 친족집단 역시 복지의 주요 제공자라는 점에 착안하여 이들과의 연계를 확대하는 방안이 연구되어야 할 것이다

다. 특히 우리 충청남도의 경우 우리 지역에 전통적으로 내려오는 충청도민의 훈훈한 인심을 되살려 이들과의 상부상조를 통해 사회복지를 실현하는 방안을 강구하여 인간미가 함께하는 복지사회를 건설할 수 있는 방안을 고려해 보는 것도 한가지 방법이 될 수 있을 것이다.

4. 논의를 마치며

다가오는 21세기를 향한 지방화 시대의 사회복지정책의 방향이라는 주제는 그 주제의 성질상 간단히 다룰 성질의 것이 아니다. 잘 사는 지역 사회, 지역주민 모두가 인간다운 삶을 누릴 수 있는 지역사회의 건설은 곧 지방화 시대가 추구하는 궁극적 목표이기 때문에 광의로 보면 환경, 문화까지를 총괄하는 거대한 주제일 수밖에 없다. 따라서 원론적인 이야기에 그칠 수밖에 없고 그것도 일부만을 논의하는데 그쳐버리는 한계점이 있음을 인정하지 않을 수 없다.

논의를 마치며 한가지 언급할 것은 우리사회의 병폐로 지적되고 있는 바 지역주민들의 성급한 사회복지에 대한 기대와 이에 따른 졸속 복지정책의 시행착오에 대한 우려이다. 복지정책은 우리가 이제 막 시작한 지방화 시대에 단기적으로 충족될 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 지역주민들의 성급한 복지욕구 충족에의 기대는 금물이며 이러한 성급한 기대를 정치적 목적에서 성급히 해결하려고 하는 즉흥적 정책발상도 또한 지양되어야 한다. 복지모델은 관주도적이고 정치적 목적을 겨냥한 즉흥적·단편적·편의적

인 발상에서 벗어나 많은 사람들의 합의에 근거한 민주적 절차에 의거해서 형성되어야 할 것이며 그 과정에서 주민들을 때로는 이해시키고 설득시켜 나가면서 중·장기적으로 해결해야 할 지침을 마련해 나가는 가운데 점진적으로 꾸준히 진행되어야 할 과제이다. 이렇게 볼 때 앞으로 지향해야 할 사회복지정책의 방향은 우선은 단기적으로는 지역주민의 복지욕구의 최소한을 추구하는 방향에서 소외된 주민들에 대한 배려에 역점을 두어야 할 것이며, 중·장기적으로는 지역주민 일반을 대상으로 하는 제도적·보편주의적 방향으로 나아가야 할 것으로 보인다. **지방화시대**

文化戰爭시대의 地域文化

이 왕 기

목원대학교
건축학과 교수



1. 문화와 전통

문화는 민족의 정신적 활동과 물리적 표상을 배경으로 나타나는 표출 현상이다. 흔히 정치, 사상, 경제, 종교, 예술, 문학 등 모든 분야에 이와 같은 정신적 표현이 내포되어 있다. 그러므로 문화란 민족의 생활양식 그 자체라고도 할 수 있다.

이러한 문화현상은 민족성을 근원으로 각 시대마다 그 시대 정신이 줄기를 이루고 있으며 시대에 따라 서서히, 분야별로 서로 영향을 주고

받아 양식적 변환을 거쳐 왔던 것이다.

흔히 역사적 전통문화를 그 시대, 그 지역의 문화적 전통으로 인식하고 있다. 따라서 '전통'의 관념 속에는 '문화'라는 부분이 내재되어 있기도 하다.

전통이란 하나의 사회집단이 관점을 가지고 오랜 시간동안 연속적으로 수행해 오는 관습적 행위의 유산이다. 관습 중에서도 역사적 배경을 지니고 있으며 특히 고도의 규범적 의의를 지닌 것이어야 한다. 전통은 습관과 풍속이 시간적 순서를 밟아 전시대에서 다음시대로 전승되는 흐름을 의미하는 것이다. 여기에는 공간적으로 습관과 풍속이 '전파'되는 것과 습관과 풍속이 시공적인 '전달'의 구조를 보여주는 것이 포함되는 것이기도 하다. 그러기에 전통은 어떻게 보면 습관과 풍속이 있는 곳이면 어디에서나 나타나는 일반적인 것이라고도 하겠다.

전통은 가족이나 국가 또는 민족 및 지역사회와 같은 일정한 집단공동체에 전해 내려오는 사상, 관습, 행동, 기술 등의 양식을 말하지만 경우에 따라서는 내려오는 문화유산 가운데 현재의

생활환경에 효용성이 있는 것들이 포함되기도 한다. 그렇기 때문에 같은 문화유산이라 할지라도 현재의 상황에서 주관적인 판단으로 가치가 인정될 때 그것이 하나의 문화형태로 전통이라는 이름아래 고려될 수도 있는 것이다. 이런 의미로 보면 전통이란 반드시 연속성이 있어야 한다는 것은 아니다. 어느 시대에는 망각되었던 것이 후대에 전통으로 다시 나타나는 일도 흔히 있는 일이다.

다시 말해 전통문화라는 것은 하나의 고정된 틀에 얽매어져 있는 사고는 아니라는 것이다. 언제나 새로운 사유체제와 주관적 판단이 동반되는 개연성을 지니고 있는 것이다.

문화의 접촉은 어느 시대 어느 공간에서나 존재했으며 그 과정에서 새로운 전통은 생성되고 소멸되는 반복을 거듭해 왔던 것이다. 그렇기 때문에 우리에게 있어서 전통문화라는 것은 언제나 내적 갈등을 통해 신문화를 창조해 가는 과도기적 현상이라고 할 수 있을 것이다.

토속문화와 이입문화의 접촉이 時空的인 전승에 따라 전통이 나타나고, 이러한 메커니즘의 틀 속에서 독특한 지역문화를 만들어가고 있는 것이다.

2. 지역문화의 特殊解

‘전통문화’는 언제나 변화될 수 있는 개연성을 지니고 있다면 ‘민족문화’는 시간과 공간이 좀더 넓어지면서 동질집단의 본질적인 문제라 하겠다. 가령 문화에 있어서 ‘지역성’이라고 하면 지역문

화의 특징과 그 본질적인 문제가 앞으로 어떻게 받아 들여져야하고 또 나아가야 하는가 하는 문제까지도 담고 있는 것이라 하겠다.

충남지역 문화의 보편적 이해는 민족문화라는 큰 범주 내에 있지만 그 범주에서도 특징적인 역사문화, 문화현상을 견지하지 않으면 안된다.

충남의 지역성에는 백제문화의 심상이 강하게 내재되어 있다. 그러므로 이 지역 문화를 이해하기 위해서는 백제문화의 발상과 흐름이라는 독특한 문화현상을 먼저 이해해야 할 것이다.

이 지역의 지리적 특징은 다른 곳과 달리 험준한 산맥이 적고, 비교적 넓은 평야를 지니고 있으며 생존하기 위하여 특별히 다른 지역은 침범할 필요가 없다. 생존을 위하여 반드시 상대를 침탈해야 하는 산악지대 사람들과는 근본적으로 그 기질이 다르게 형성되어 왔다.

농경지의 여유가 있고 넓은 들을 유유히 흐르는 강줄기 또한 여유가 있었다.

백제의 지리적 환경은 독자적으로 문화를 형성해 가지 않으면 안될 상황 이었다. 북으로 험준한 고산준령과 고구려가 있어 외부로부터 문화적 양분을 받기 위해서 오히려 바다를 이용할 수 밖에 없었던 것이다.

이러한 지리적인 조건과 역사적 배경은 전부 아니면 전무를 강요하는 한국적 심성 중에서도 중용을 견지하는 지역정서를 낳게 된 요인이 되었던 것 같다. 이는 나아가 전통적 보수성향 보다는 현실적인 상황을 고려하면서 새로운 변화를 추구하는 지역문화를 형성하게 된 간접적인 요인으로 작용하기도 했다.

일찍이 서해 바다로 진출했던 경험은 진취적이고 개척정신을 낳게 한 또 하나의 근원이기도 하다.

백제 문화가 동시대 국가 중에서도 가장 우수했던 것은 바로 이러한 환경조건과 기질이 오랜 세월 동안 형성인자로 작용했던 것이라 하겠다. 전통문화의 지역성은 조선시대에 들어와서도 그 특징을 견지하면서 독특한 지역문화를 창조했다. 기호학의 본거지를 형성하여 학문적 진취성을 발휘하고 그 문화적 토양을 형성했던 것은 바로 이러한 역사문화가 기반이 되었던 것이라 하겠다.

이러한 특징적 지역문화가 민족문화로 보편화되는 것은 지역의 존재 의미를 상실하는 것이다. 그러므로 지역문화로서 전통이 계승되고 문화가 상대적인 가치를 지니기 위해서는 먼저 지역주민들이 지역문화를 이해해야 한다. 그 다음으로 지방정부는 지역문화에 대한 자긍심을 지니고 있어야 한다. 지역주민과 정책당국이 지역문화를 이해하려는 적극적인 노력이 지역문화를 소멸시키지 않고 문화를 자원화 하는 관건이 된다.

3. 지역문화의 정체성과 세계화

머지않아 '문화'가 국가간, 지역간 경쟁에서 가장 큰 무기로 등장하게 될 것이다. 어쩌면 이미 우리에게 닥쳐온 문제일 수도 있다.

지역문화가 민족문화의 보편성이나 세계문화에 편승되어 버릴 때 그 지역은 이미 독창성을 상실하고 만다. 즉 경쟁에 있어서 가장 중요한 무기를 버리는 것이나 마찬가지다. 지역의 독자

성을 얼마나 확보할 수 있는가는 결국 앞으로 지방시대에 있어서 생존과도 그 맥락이 이어지는 것이라 하겠다.

그 동안 우리에게 민족문화의 전통이 어떻게 이해되어 왔는지 알아야 한다.

우리는 한민족의 우수한 과학기술 문화가 있었음을 배웠고 또한 이를 자랑스럽게 생각해 왔다. 첨성대는 세계적으로 우수한 천문대이고 가장 오래된 것이다. 세계최초의 금속활자는 우리의 선조가 만들었고 측우기는 서양보다 200년이나 앞섰다. 해시계, 물시계 등 이미 오래 전에 훌륭한 과학문명이 있었고, 이로 인하여 문화적 자부심을 가지게 되었다.

일찍이 천문대가 있었으며 지금 우리 천문학은 최고로 발달되어 있어야 한다. 세계최초로 금속활자를 발명 했다면 인쇄술에 걸맞은 학문이 발달되어야 한다. 서양보다 200년이나 앞서 만들었고 더구나 1770년 이후 200년간 빠짐없이 강수량을 측정한 세계 유일의 도시라는 서울은 비가 조금만 더와도 물난리를 겪고 있다.

이러한 전통 문화는 우리가 이해하고 있는 것과 현실사이에 괴리가 있으며 그 요인은 다음과 같다.

하나는 과학기술의 수요가 특정 계층 중심으로 이루어져 일반 서민을 위한 응용과 개발이 뒤따르지 않았다는 것이고, 다른 하나는 이러한 기술을 나만 소유하고 있다는 자기 도취적 우월성에서 비롯된 것이 아닌가 생각된다. 즉 전자는 대중화의 실패이고 후자는 타분야와의 비교를 기피한 때문이다. 개개의 과학기술적 성과를 볼

때 매우 훌륭하고 위대하지만 서로간의 응용력을 발휘할 수 없었던 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다.

천문학이 위대한 인쇄술과 조우했다라면, 측우 기술과 토목기술이 조우했다라면, 측우기술과 천문학이 유기적으로 관계를 맺었다라면 하는 아쉬움이 있다.

지방화시대는 지역문화를 새롭게 재 창조해 가는 중요한 시발점이 된다. 이러한 때 앞에서 예로 들었던 몇 가지 문화적 속성은 중요한 교훈이 될 수 있다.

극히 부분적인 문화현상이 지역문화를 대표할 수는 없는 것이고, 우수한 지역 문화라 할지라도 지역에서 소외당하고 재창출되지 않으면 존재가치가 없다. 문화의 유기적 관계가 생활 속에 녹아 들어가 생활 근저에서 창조되지 못할 때는 아무런 소용이 없는 것이다.

충남은 이미 오래 전부터 독특한 지역문화를 형성하여 왔다. 한편 생각하면 진취적이고 개혁적인 정신문화가 지역성을 상실하고 보편화되어 가고 있는 것인지는 알 수 없지만 문화전쟁 시대가 도래된 지금 지역문화와 지역성을 알리는 것이 무엇보다도 중요한 일이다.

흔히 보고 접하는 것이라도 관심을 버릴 때 지역문화도 사라지게 되는 것이다. 가장 지역적인 것이 가장 세계적인 것이다. 가장 지역적인 문화가 자원으로서 활용될 때 지역의 정체성(identity)은 살아날 수 있고 지역의 존재 가치를 찾을 수 있는 것이다. 어느 지역을 가 보아도 획일적이고 보편적이라면 방문할 이유도 없거니와

‘지역’이니 ‘지방’이라는 가치도 단순화 될 수 밖에 없는 것이다.

충남의 도시, 농촌, 어촌은 모두 그 나름대로 문화가 있다. 그러나 그 문화는 반드시 그 지역의 특수한 정보와 역사성을 간직하고 있어야 하며 그 가치를 살리기 위해서는 여러 분야에서 협조와 노력이 있어야 한다. 특히 유형이나 무형 문화재는 지역문화를 더욱 잘 살릴 수 있는 요소가 된다. 지역의 문화재를 지역주민들 사이에서 보존하는 노력이 하나의 운동으로 일어나야 한다. 문화재 보존을 위한 행정적, 재정적 배려 이전에 주민 스스로 보존하려는 노력이 앞설 때 그 효과는 극대화 될 수 있다. 뿐만 아니라 지역 주민 스스로 지역 문화에 대한 자긍과 정체성을 간직하고자 하는 노력이 어우러질 때 비로소 지방시대의 가치가 국제적으로 인정 받을 수 있는 것이다. 그러나 지역주민의 자발적인 운동 만으로 지역문화가 재창출 되기는 어렵다. 이러한 문화운동이 활성화되기 위해서는 행정, 재정적인 배려와 후원이 반드시 뒷받침 되어야 한다. 그러기 위해서는 우선 모든 공무원들에게 문화관련 프로그램이 교육에 반영되어야 할 것이다.

앞으로 지역의 독특한 문화는 지역을 풍요롭게 해줄 것이며, 지역의 가치를 살리고 나아가 세계화하는 중요한 자원이 될 것이다. 문화전쟁 시대의 최후 승리자는 ‘지역문화’이다.

4. 質의 문화에서 어메니티(amenity)의 문화로

문화는 상대적 가치와 절대적 가치를 동시에

지니고 있어야 한다.

지방시대를 맞이하여 지역적 특징 또는 지역적 정체성이 있어야 문화의 상대적 가치가 발휘되며 그러기 위해서는 보편성 보다는 특수성이 잘 나타날 수 있어야 한다.

문화는 인간의 생활양식을 가장 잘 표현해 주고 인간이 삶에 대한 의미를 느끼게 하는 절대적 가치가 포함돼 있어야 한다. 문화라는 것이 인간의 생활과 괴리가 있을 때 그 절대성은 사라지고 만다.

‘문화’는 이와 같이 상대적 가치와 절대적 가치가 조화롭게 표출되어 인간과 함께 하며, 나아가 전통문화와 문화적 전통이 유기적으로 계승되어야 한다.

전통의 보존 만큼 전통의 창조가 이루어 질 때 사회가 건강하게 발전하게 된다.

현대사회에서 이제는 문화의 질이 높인다는 것 만으로 문화행정이나 문화운동이 만족해서는 안된다. 미래의 문화는 질의 문제가 아니라 어메니티(amenity: 즐겁게 즐기는 것)의 문제에 초점이 맞추어 질 것이다. 행정가들의 문화적 안목도 높아져야 하고 기업이 문화를 지원하는 ‘메세나 운동’이 활발하게 이루어 져야 한다.

지역이 발전하기 위해서는 지역문화가 가장 큰 자원이 되어야 하며 그 문화가 인간 생활에 풍요로움을 줄 때 비로소 가치가 있는 것이다.



서해안
시대와
환경보전



현 재 혁

충남대학교 환경공학과 교수

1. 머릿글

다가오는 서해안 시대를 꽃피우기 위해 충청남도(이하 충남)는 타지역에 비해 상대적으로 낙후되어 있는 산업분야의 비약적 발전을 위해 혼신의 노력을 기울이고 있다.

충남의 제2차 도건설 종합계획(1992-2001)과 충남도가 향후 추진하려고 계획중인 4대 권역별 개발경영구상을 살펴보면 북부권에 천안 역세권 신시가지 개발, 인주공단 배후 신도시 건설 및 천안 제3공단 조성, 당진 신도시 개발과 아산만 종합계획이, 서해안권에 대산지방공단 배후 신도시 개발 및 서해안권 배후 중심도시 건설 등이 구상되어 있으며, 금강권에 금강종합개발과 논산 성동지방공단 조성이 백제권에 백제문화권 특정지역 종합개발사업과 칠갑산 도립공원 개발 및 공주 역세권 개발등과 같이 대규모의 사업이 포함되어 있다.

또한 4천만이 살고 싶은 충남 건설의 보도자료(코리아 타임즈 보도자료)에 따르면 앞으로 충남이 공업기반을 구축하기 위해

현재의 공단부지를 1,146만평에서 2001년에는 3,622만평으로 확대하여 명실상부한 공업 도를 실현하려고 하고 있다. 따라서 현재의 아산, 장·군, 석문의 국가공단 부지를 900만평으로 확대 조성하여 철강 기계 금속 석유화학 정밀화학 조립금속 등을 유치할 계획이다. 아울러 천안 12공단, 대산, 조치원, 천홍공단 등 5개 지방공단의 347만평 부지를 27개 공업단지로 확대하기 위해 공단부지를 1,757만평 확대 조성할 예정이다.

그 이외에 충남이 21세기의 서해안 시대를 맞아 중국과의 교역을 활성화하기 위한 기반을 조성하기 위해 군·장진항(무역항) 이외의 무역항 4개, 연안항 1개, 어항(안항)1개소 등 크고 작은 항만을 건설하여 대 중국 및 동북아 지역 관문 항으로 국제복합 운송 거점항만 전진기지를 건설할 계획이다.

이같은 계획의 수행 과정에 동반되는 환경 오염은 필연적인 것이므로 충남의 발전과 환경보전의 두 과제를 절충하여 무리 없이 수행하는 것은 지방화 시대의 첫 장을 열어 가는 올해부

터 행정기관, 주민, 산업체 모두에게 할당된 숙제라 할 수 있다. 우리의 1960년대는 실업과 빈곤 탈피를 국가의 최우선 과제로 설정하여 외채도입에 의한 수출 주도형 성장정책이 최우선이어서 환경보전이라는 개념이 전무한 상태이었고, 1970년대는 산업화와 도시화가 이루어지면서 환경문제가 일부 제기되었으나 고도성장과 경제개발 우선주의로 인하여 행정가, 기업가, 국민 모두의 관심 밖으로 밀려나 있었다. 그러나 1980년대부터 고도성장과 경제개발에 필연적으로 동반되는 환경오염이 더욱 심화되고, 가시화 되면서 한번 파괴되면 치유가 매우 어렵거나, 거의 불가능한 환경의 보전에 대한 중요성이 점차 대중의 인식 속에 자리잡혀 감으로서 1990년대에는 지역 이기주의라

고까지 오해를 불러일으킬 만큼 주변환경의 보전에 관심과 노력을 기울이게 되었다.

충남의 개발에 동반되는 환경오염을 대별하면 수질, 대기, 폐기물, 해양 및 기타로 구분할 수 있는데 본 글에서는 각각에 대해 오염 상황과 처리시설 및 관리 대책을 소개하여 향후 발전 방향을 모색토록 한다.

2. 수질

충남의 수질관리권역은 크게 미호천, 논산천, 정안천 등을 포함하는 금강권과 곡교천, 무한천 등의 삽교천 권역으로 나눌 수 있다. 금강권내의 하천수질은 대전시를 비롯한 하천 주변 지역에서의 각종 생활하수, 축산폐수, 산업폐수 등으로 오염되어 있고 삽교천 권역 내의 하

천은 주변의 각종 농공단지에 의하여 주로 오염되어 있는 것으로 나타났다.

〈표 1〉에 나타난 바와 같이 금강권역의 대청댐 지역은 수량이 풍부하고 상류에 심각한 오염원이 드물어 수질은 2등급을 유지하고 있으나 댐건설로 인하여 유속이 느려지고, 금강상류 지역이나 댐주변에서의 농업 활동증가와 이로 인한 각종 비료, 살충제 등의 유입으로 인하여 계절적으로 부영양화의 현상을 보여 줌으로서 수질이 일시적으로 악화되는 현상을 보이고 있다. 또한 연기, 공주, 부여, 강경, 서천 등에서는 BOD 3.1~5.1 mg/l 로 3급수 수질을 유지하고 있다. 그리고 강경, 서천, 등에서는 S.S의 농도가 20mg/l 이상으로 나타나 수질보전이 절실히 요구되고 있다. 한편 삽교

〈표 1〉 충남의 지역별 수질현황

(단위 : mg/l)

구 분	금 강 권 역						삽 교 천 권 역		
	대청댐	연기	공주	부여	강경	서천	삽교1	삽교2	삽교3
D.O	8.9	8.4	8.5	8.6	8.6	8.0	8.0	8.4	8.3
BOD	1.6	3.4	3.1	3.1	4.9	5.1	4.5	4.8	4.9
S.S	2.7	7.8	6.7	8.1	21.2	27.7	6.8	9.3	9.7

자료: 환경부, 한국 환경연감, 1994.

천권역도 BOD 4.5~4.9mg/l로 3급수 수질을 나타내고 있으나 연도별 추세로는 향후 배후 도시 건설 등으로 인하여 오염이 더욱 가속화될 전망이다.

현재 충남의 폐수 배출 시설은 총 1,576개소 (1종: 15, 2종: 15, 3종: 14, 4종: 166, 5종: 1,366)가 분포되어 있고 분뇨의 경우 1,857,911m³(1993년 기준)이 발생하여 94.4%의 처리율을 보이고 있다. 이를 위해 기존 19개소의 처리장 외에도 5개소가 공사 중에 있거나 공사가 완료되어 가동중에 있다. 축산폐수의 경우 수질오염 부하량이 매우 크기 때문에 미처리 방류시에는 하천의 수질 악화와 호소의 부영양화, 상수원과 농업용수를 악화시키는 요인이 되고 있다. 이같은 축산폐수의 원인을 제공하는 가축 사육 두수는 소 34만, 돼지 106만, 닭 98만, 오리 7만6천 마리 등으로 모두 245만6천 마리고 이를 처리하기 위한 공동처리장은 홍성, 논산, 예산, 공주, 아산, 부여, 연기 등 7개소에 설치 중(총 1,450m³ 처리규모)에 있다.

충남에서 발생하는 생활 하수

는 1일 110만m³으로 예측되고 있으며, 이에 대한 처리 시설이 미비하여 도시하천의 오염은 날로 심각해지고 있다. 현재 충남에서 가동중인 하수종말 처리장은 1994년에 완공된 대전 두마천 유역의 계룡 하수처리장(일 2,700m³ 처리규모)과 삼교천 유역의 천안 하수처리장(일 70,000m³ 처리규모)이 가동 중에 있으며 조치원, 공주, 온양 세 곳에 건설중이다.

앞서 언급한 상황들은 서해안 시대를 맞이하여 향후 충남권 개발이 가속화됨에 따라 더욱 악화될 수 있기 때문에 이를 경감시키거나 제거할 수 있는 몇 가지 방안을 제시코자 한다. 첫째, 행정적, 제도적 차원에서 오염물질의 배출억제와 오염원을 감소시키도록 하고 배출되는 오염물질도 처리시설을 마련하여 환경보전에 대한 방안을 마련도록 해야할 것이다. 또한 폐수 배출 업체로 하여금 자체 정화시설을 설치, 가동토록 하고 이에 대한 감시 체계를 확립토록 한다. 둘째, 하천 수질 보전의 근본책을 마련키 위한 기초, 즉 조사 분석체계를 확립하여 점오염원

과 비점오염원에 대한 각종 기초 자료를 마련하고 이를 컴퓨터상의 data base화 하여 환경에 관심이 있는 누구든지 접근이 용이하도록 한다. 셋째, 상수원 보호 구역 설정에 따른 규제를 더욱 강화하여 오·폐수의 무단 방류, 폐기물 투기행위, 보호구역 내의 특정 폐기물 배출 공장 입주 등을 금지토록 한다. 넷째, 도시별 하수 처리장의 건립과 함께 방류 수질기준을 준수토록 하고 점차적으로 중소도시까지 확대토록 하고 축산폐수 처리의 경우 소규모 축산농가에서 배출되거나 비법규 대상시설인 경우 주요 하천 유입부에 축산폐수 공동처리시설과 간이정화조를 설치하여 처리하도록 한다.

3. 대기질

충남의 대기오염원은 대전이나 천안 등 대도시의 자동차 배기가스, 난방 및 취사 연료 등에서 배출되는 CO, 분진 등의 오염과, 기존 공업지역의 공해업소에서 배출되는 매연 등을 들 수 있고 이는 도시의 인구와 차량 증가, 가정연료의 다변화 부족,



〈표 2〉 충청남도 대기오염 물질 연간 배출량

(단위 : 톤/년)

배출원	아황산가스 (SO ₂)	일산화탄소 (CO)	탄화수소 (HC)	질소산화물 (NO _x)	부유분진 (TSP)
난방	15,109	42,211	1,376	2,473	4,827
산업	24,276	816	262	3,323	14,929
수송	3,038	30,831	3,985	15,530	2,674
발전	60,389	1,853	4,707	29,707	27,180
계	102,812	75,711	10,330	51,033	49,610

자료 : 환경처, 한국 환경연감, 1991.

공해업소의 환경기준 위반 배출 등에 기인한다. 현재 충청남도에서 등록된 자동차 댓수는 모두 205,567대(1993년기준)로 최근 4~5년 동안 매년 20%씩의 증가를 보이고 있다. 자동차 운행에 따른 오염물질 배출량은 〈표 2〉에 나타난 바와 같이 일산화탄소의 경우 40.72%, 탄화수소의 경우 35.58%, 질소산화물의 경우 30.43%를 차지하여 발전(發電)과 더불어 충남도내 대기오염의 주요원인을 알 수 있다.

한편 배출원 기여도 측면에서는 발전(發電)이 가장 크며 이는 주로 유·무연탄이나 고유화중질유의 연소에 기인한다. 또한 부유분진 배출은 주로 발전소와 탄광 산업분야에서 많이 발생되었으나 1992년 석탄산업

합리화이후 많은 탄광이 폐쇄되어 산업분야에서의 배출은 많은 부분 감소 될 것으로 추정된다.

이같은 대기질을 감시하기 위한 대기측정망은 충남에는 대전의 3곳을 제외하면 천안에 1개소만이 설치되어 있고 그밖의 지역에는 전무한 실정이다. 따라서 이같은 대기질 측정망은 최근 들어 문제시되고 있는 중국 황해 연안 도시에서의 대기오염물질 방출과 우리나라 서해안 지역으로의 이동 등과 연계하여 더욱 많은 장소에 설치하여 지속적이고 계획적인 감시가 이루어져야 할 것이다. 1993년 현재 충남권의 대기 오염물질 배출시설은 총 1,801 개소 (1종: 28, 2종: 54, 3종: 72, 4종: 243, 5종: 1,404)가 분포되어 있고 년

간 연료사용량 200ton 미만의 5종 업소가 전체의 78% 이상을 이루고 있다. 특히 5종 가운데 62%가 열 공급 시설로 분류되어 있다.

대기오염에 대한 방지책으로는 오염원으로부터 발생을 근본적으로 방지하는 것이 가장 선결되어야 할 과제이다. 또한 대기오염 측정망의 적정 배치 운영으로 신뢰성 있는 자료 획득과 분석이 뒤따라야 할 것이다. 도시 계획상에 있어서도 녹지체계를 수립하여 공원, 시설녹지, 가로 등에 환경 정화수의 식수를 계획하여야 할 것이다. 한편 저유황 유와 저유황 무연탄의 이용확대, FBC보일러 보급확대 등을 통하여 아황산 가스의 저감대책을 마련토록 하여야 할

것이며, 기업의 저유황유 사용 적극 유도와 연료가스의 경우 LNG로의 전환이 시급히 이루어져야 한다. 비산먼지에 대한 저감대책으로는 먼지 다량 발생 업체에 대해 방지 시설 설치를 강력히 추진하고, 각종 공사장의 먼지 발생 억제시설 기준 확립과 세륜·세차시설 설치의 의무화를 규정토록 하고, 도로 발생 먼지를 줄이기 위해 인력 의존형 청소방식에서 기계식(진공 흡입) 청소방식으로의 전환에도 힘을 기울여야 할 것이다.

4. 폐기물 관리

문명사회가 발달하고 인간활동이 더욱 다양해짐에 따라 많은 폐기물들이 종류도 다양해지고 그 양도 점차 증가해 가고 있다. 1993년 현재 충남권의 일반 폐기물 발생현황은 <표 3>과 같다.

충남의 일반폐기물 전체 발생량 중에서 가연성이 39.0%, 불연성이 61.0%로써 불연성이 가연성보다 높게 나타났다. 생활 폐기물의 경우에는 가연성이 69.1%를 차지한 반면 불연성은 30.9%를 나타내 가연성이 28.2%이상 높은 것을 보여주고 있다. 사업장 폐기물에서는 불연성이 가연성 보다 약 90%정

도 높게 나타나 사업장 일반폐기물 발생량 중 주로 불연성이 거의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

충남의 생활폐기물을 성상별로 구분하여 그 발생량을 살펴보면 가연성 폐기물 중에서 음식물 및 채소류가 28.3%, 종이류가 25.9%로서 비교적 높은 비율을 차지하고 있으며 불연성 폐기물 중에서는 연탄재가 12.7%로서 여전히 높게 나타났다. 불연성 폐기물중 1990년대 초반까지 가장 많은 비율을 보여주었던 연탄재의 비율은 점차로 석유산업의 합리화와 대체이용자원이 확대 보급됨에 따라

<표 3> 충남권 폐기물 발생현황

(단위 : %)

구 분	총 발생량			생 활 폐 기 물			산 업 폐 기 물		
	계	가연성	불연성	계	가연성	불연성	계	가연성	불연성
비 율	100.0	39.0	61.0	100.0	69.1	30.9	100.0	5.2	94.8

자료 : 환경부, 한국 환경연감, 1994.

<표 4> 충남의 성상별 생활 폐기물 발생량

(단위 : %)

구 분	가 연 성							불 연 성			
	계	음식물 채소류	종이류	나무류	고 부 피혁류	플 라 스틱류	기 타	연탄재	금 속 초자류	토사류	기 타
비 율	100.0	28.3	25.9	3.8	2.4	5.8	5.8	12.7	6.0	2.7	6.6

자료 : 환경부, 한국 환경연감, 1994.

그 사용량이 감소함으로써 그 비율이 줄어들고 있는데 반해 기타 다른 성상들의 비율이 증가하는 추세를 보여주고 있다. <표 3>과 <표 4>에서 알 수 있는 바와 같이 일반폐기물의 발생량 중 현재 충남에서는 가연성보다는 불연성폐기물의 발생량이 많으므로 앞으로 충남도가 추진해 나가야 할 폐기물 발생량 억제 추진정책 방향은 소각이나 재활용을 하지 못하고 매립에만 의

존해야만 하는 불연성폐기물의 발생량을 줄여 나가는 쪽이 되어야 할 것이다.

전국의 일반폐기물 처리현황에서 보여주는 바와 같이 매립 81.2%, 소각 3.5%, 재활용 15.4%를 보여주고 있는 반면 충남은 매립, 소각, 재활용률이 각각 80.8%, 8.4%, 10.8%로써 소각 처리율이 전국 평균보다 높은 것을 보여주고 있다. 또한 일반폐기물의 처리는 소각이나

재활용 비율 보다 매립 비율이 80%이상을 상회함으로써 계속해서 매립지를 확보해야 하는 문제를 안고 있다.

반면에 특정폐기물의 처리현황에서 매립이 차지하는 비율이 충남은 전국평균보다 4.6% 낮은 소각률 과 재활용을 비율에 있어서는 전국평균보다 높은 것을 보여주고 있다. <표 5>에서 알 수 있는바와 같이 일반폐기물의 처리에 있어서는 주로 매

<표 5> 충남의 폐기물 처리현황

(단위 : %)

구 분		매 립	소 각	재 활 용	기 타
일 반 폐 기 물	전 국	81.2	3.5	15.4	
	충 남	80.8	8.4	10.8	
특 정 폐 기 물	전 국	7.8	0.2	48.8	27.9
	충 남	3.2	8.8	79.7	8.3

자료 : 환경부, 한국 환경연감, 1994.

<표 6> 폐기물 처리 중장기 계획

구분	1992년	1997	2001년
1인당 쓰레기 발생량 (kg)	1.54	1.49	1.39
관리 구조 개선			
· 재활용(%)	7.9	20.0	30.0
· 소각(%)	1.5	14.2	25.0
· 매립(%)	89.2	65.8	45.0

자료 : 환경부, 환경백서, 1994.

립의 처리 비율이 높는데 반하여 특정폐기물의 처리에 있어서는 매립보다 재활용률이 높게 나타나 좋은 대조를 이루고 있다.

정부에서는 2001년까지 생활쓰레기에 대하여 <표 6>과 같은 중장기 목표를 설정하여 관리구조 개선에 힘쓰고 있으므로 지방자치단체인 충청남도에서도 향후 이에 부응하는 정책을 입안, 수행하여야 할 것이다.

한편 충남에는 103개소(631,000m²)의 매립지역에 총매립용량 5,629,000m³이 예정되어 있으며 그 가운데 가 매립량은 2,960,000m³, 향후 잔여 매립 가능량은 2,669,000m³으로 나타나고 있다.

폐기물 관리대책은 흔히 감량화, 재활용, 최종 처분량의 최소화 등을 통한 자원 재순환형 경제, 사회구조 형성이라고 말한다. 환언하면 배출자 비용부담 원칙에 따라 경제적 동기를 부여하여 발생장소에서 폐기물 배출을 억제하고 재활용의 동기를 부여키 위해 재활용품의 시장 수요확대와 관련산업 육성에 힘을 기울여야 할 것이다. 또한 재

활용되지 못하는 폐기물에 대하여는 환경적으로 안전하고 경제성을 고려하여 소각이나 위생매립 등으로 최종 처분하도록 유도한다. 이를 위해서는 체계적 종합정책이 필요하며 그 주요내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 1) 1995년 1월 1일 부터 시행되고 있는 쓰레기 종량제의 강력한 추진을 통한 쓰레기 처리비의 자기부담률 확대
- 2) 상품포장 억제와 1회용품 사용 강력 규제 및 음식물 쓰레기 퇴비화 노력
- 3) 재활용 촉진을 위한 재활용품의 수거, 운송체계 효율화 및 생산초기단계부터 재활용을 고려한 생산, 유통구조로 변환
- 4) 최종 매립 폐기물의 부피를 줄이기 위한 소각처리의 확대
- 5) 지역간의 이기심을 초월한 시·군간의 공동사용 가능한 광역 위생 매립지의 조성
- 6) 부적절 매립지의 환경 사고를 사전 예방키 위한 사

후 관리제도 강화

- 7) 토지이용 관련법의 입지규제 완화를 통한 매립지 부지난 해소

5. 해양 오염

기존의 서해안 해양오염은 주로 어항 주변에서 어선에 의해 버려지는 폐유, 주변이나 하천 하류 지역으로부터 유입되는 하수 및 주변공장 폐수 등이 주를 이루었으나 최근에는 서해안 개발 사업의 일환으로 공단지역을 조성키 위한 대단위 간척사업과 매립사업으로 인해 해수중의 부유물질 부하량이 증가하고 화력발전소의 온 배수가 해태 양식업에 적지않은 피해를 입힌다는 주장이 대두되고 있다. 1990년 초부터 가속화된 대산석유 화학단지, 아산과 장항의 광역 산업기지건설, 서해안 국립공원 개발, 대천과 안면도 관광단지 개발, 안흥과 대천항 개발 등이 진행중이거나 완료되어 이에 따른 서해안의 불가피한 오염과 생태계 파괴를 우려하지 않을 수 없고 지난 여름 발생한 씨 프린스호의 좌초로 인한 원유 누출 사

고는 남해안 전역을 오염시키는 무서운 결과를 초래하였다. 1993년 현재 태안 해역에서 발생한 해양 오염 사고 현황은 26건에 8,329㎏로 향후 중국이나 기타 동남아 국가와의 해상 무역 증가 등으로 인하여 사고 확률은 더 높아지고 대형화될 소지를 안고 있다. 이같은 해양오염에 대한 방제 장비로는 태안 해역의 경우 방제선 1척, 기름회수기 3대, 오일펜스 400m, 유처리제 8㎏, 유흡착제 1,210kg 등에 불과한 실정으로 장비보완이 시급히 이루어져야 할 것이다. 한편 중국의 서해연안 도시에서 발생하는 생활하수, 공장폐수 등으로 인한 서해안 오염은 국제적 관심사로 이에 대한 지역간, 국가간의 총체적 협조 방안이 강구되어야 할 것이다.

해양오염을 예방하고 줄여나가기 위해서는 연결 하천 수계별 배후도시에서 발생하는 생활하수나 공장폐수를 완벽하게 처리할 하수처리장, 농공단지 폐수처리장, 분뇨처리장등 환경기초시설을 설치하여야 할 것이며 서해안 고속도로 건설, 공단 및 인접 신도시 건설로 인한 인

구 증가와 이로 인한 각종 오염 문제에 대한 근본적이고도 종합적인 대책이 마련되어야 한다. 또한 공유수면 매립, 대규모 간척사업 등 해양 생태계를 바꾸어 놓는 해역 이용행위를 향후 신중히 고려하여 규제하여야 할 것이며 선박 및 해양시설에 의한 폐기물 불법 투기행위도 철저히 감시 단속하고 관련 분야 종사자에 대한 교육과 홍보활동도 강화해 나가야 할 것이다.

6. 맺는 글

서해안 지역의 본격적 개발과 함께 향후 충청남도는 비약적 발전을 이룩할 수 있는 전환기를 맞고 있다. 그러나 모든 결과에는 댓가가 따르듯 개발로 인한 환경의 파괴는 필요악인 것이다. 이같은 파괴를 최소화하려는 환경보전 노력은 수질, 대기등 모든 면에서 포괄적이고 체계적으로 이루어져야 한다. 여기에는 제도적 집행뿐 아니라 충남도민 각자가 자발적으로 참여하여 내 고장의 환경은 내 스스로가 지킨다는 인식의 전환이 반드시 필요하다.

이를 수행해 나가기 위해서는 1) 개발과 보전을 조화시킨 지혜로운 계획의 추진과 2) 환경영향평가제도 개선, 환경 기준 강화, 환경 투자 비용의 향상 등을 통한 오염 예방의 기반강화 3) 쾌적하고 깨끗한 수질, 대기의 보전, 폐기물관리, 자연 생태계 보전을 위한 종합적 관리체계 4) 장기적으로는 후세에 물려줄 지구 환경보호 차원에서의 노력을 기울일 때 서해안 시대를 맞아 웅비하려는 충청남도의 장래는 환경보전을 극대화시키며 이루어질 수 있을 것이다.





유 상 수
충청남도 지역발전담당관

1. 성숙된 자치역량은 지역개발의 원동력

해방 50주년을 맞는 올해는 우리 역사에서 여러 가지로 뜻 깊은 해가 될 것이다.

그것은 금년이 6.27 자치단체장 선거로 인해 완전한 지방자치의 정착된 해로서 우리 주민의 의식과 수준이 지방자치를 향유할 만한 위치까지 성장했다는 의미가 있기 때문이다.

지자체 실시로 우리 사회 전반에 큰 변화가 예상되는 가운데 특히 중앙과 지방의 관계가 종전의 수직적 관계에서 상호 대등한 협조체제로 전환됨에 따라 각 자치단체가 독자적으로 정책을 수립 추진하게 됨으로서 특색 있는 지역발전을 가져올 수 있을 것이다.

주민의 지역공동체 의식이 강해짐에 따라 애향심이 제고되고 현재까지는 대부분의 인재가 서울로 집중되었으나 지역출신 인재가 지방으로 귀환하는 인재의 U턴 현상도 이루어지는 등 과거에 있었던 지방의 침체와 무기력은 사라지고 활기찬 지방자존의 시대를 열어 갈 것이다.

그 중에서도 특히 활기찬 분야는 지역개발분야일 것이다.

자치시대란 역설적으로 말하면 지방간의 잘살기 경쟁 곧 지역개발의 경쟁시대를 의미한다고 볼 수 있기 때문이다.

이러한 상황에서 충청남도의 새로운 개발의 방향은 경영개념을 도입한 4대 권역별 개발경영계획의 실천을 통해서 개발과 보전의 조화를 추구함에 있다.

이러한 이상을 실천하기 위한 충청남도 지역개발의 전망과 여건은 어떠한가 살펴보기로 한다.

2. 우리도의 지역현황과 특색

충청남도는 온화한 기후대에 위치하여 평야와 구릉지가 발달해 있고 서해안은 리아스식 해안지형으로 만이 잘 발달한 수산자원의 보고이며 차령산맥과 금강이 한가운데 있으면서 자연지형과 지세를 결정지어 주고 있다.

이러한 지역여건은 서해안 시대를 맞아 충남도가 공업·정보·관광의 중심기능 수행과 수



도권의 기능분담을 하는 등 21세기 국토발전의 새로운 거점지역으로 급부상하기에 유리한 조건을 갖추고 있으나 몇 가지 제약요인을 안고 있기도 하다.

첫째, 대전광역시 분리이후 지역구심기능 상실과 함께 공간적 통합성이 결여되어 있으며

둘째, 농업·경공업 위주의 산업구조로서 소득과 경제효과가 미흡하며

셋째, 사회간접자본시설이 취약하여 동서간 도로연결이 취약하고 대부분 2차선 도로이며 그 또한 과거 농로 위에 포장하는 식으로 하여 구배와 굴곡이 심하고 노폭이 협소하며, 항만은 접안능력의 한계로 소규모 시설만 되어 있어 대외무역기능이 미흡하다.

넷째, 환경오염과 생·공업용수의 부족이다. 산업화되면서 수질오염, 대기오염, 산업폐기물 방치 등 환경오염이 심각하며, 최근 서북부 신산업지대조성 등 서해안 개발사업의 추진으로 생·공업용수의 수요가 급증하고 있어 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

3. 우리도의 개발여건 전망

1) 개발철학의 정립

앞에서도 언급한 바 있으나 우리 도는 지역개발의 이상으로 “개발과 보전의 조화”를 추구하고 있다. 언뜻 생각하기에는 개발과 보전은 정반대의 개념으로 이해하기 쉬우나 양자는 상호 보완적 개념이다.

개발이 인간을 위한 개발, 즉 인본적 개발이 될 때 진정한 개발이라고 할 수 있으나 자연환경의 최적상태를 보전해 주지 않는 개발은 사람들의 이기주의만 충족할 뿐이다.

과거에 문제가 되었던 환경 파괴적 개발에서 앞으로는 인간을 우선하는 환경보전적 개발을 추구해야 할 것이며 과거에는 개발의 가치기준을 능률성에 두었으나 앞으로는 주민에게 두며 주민의 개발수요와 의사가 능동적으로 반영되는 참여적 개발(bottom up) 보장되어야 할 것이다.

또한 도내 어느 지역에 거주하든지 동일한 수준의 생활혜택을 누릴 수 있는 균형적 개발이

이루어져야 할 것이며 이를 위해 개발의 혜택을 보지 못했던 지역에 중점적으로 개발의 이익이 환류되는 새로운 개발방식을 도입하고 각 지역의 지리적, 역사적 특성이 반영되는 개성 있는 지역개발이 모색되어야 한다.

2) 4대권역 개발경영계획

충청남도가 추진하기로 결정한 “4대 권역별 개발경영계획”은, 충청남도를 4대 권역으로 나누어 지역의 특성을 살려서 경영마인드를 도입하여 개발하는 구상을 말한다.

예컨대 금강치수사업을 추진한다고 할 때에 국비나 도비만을 들여서 제방을 축조하고 배수장을 설치하는 것이 아니고 금강에 부존해 있는 골재자원을 매각해서 그 수입으로 제방도 쌓고 주운 개발하고 강변에 고수부지 공원도 조성하는 방식을 말한다.

평면적인 사고로는 국도비가 없으면 개발할 수 없다고 손을 놓고 있어야 할 것이나, 경영개



발적 사고로는 지역의 상황과 특색·여건을 종합적으로 검토하여 관련 주체 모두가 이익이 되는, 개발을 창의적으로 모색하여 혁신적 사고로 재원을 조달하고 개발하는 것을 말한다.

권으로서 백제문화의 정비복원 및 청정지역 자연공원조성, 선진농업 종합연구단지조 조성해 나갈 계획이다.

4. 맺는말

이 점이 단순한 개발과 경영 개발의 차이이며 우리지역의 출향인사, 부존자원, 국가의 건설방향, 국제적인 투자동향 등 검토 가능한 모든 요소를 연결시켜 적절한 대안을 모색하는 방식이다.

우리 충청남도의 개발가능성은 무한하나 그것을 실현시키는 것은 도민의 여망과 역량을 어떻게 하나로 결집시킬 수 있느냐에 달려 있다. 그러나 더욱 중요한 것은 한번 잘못된 개발은 200년후에나 고칠 수 있다는 교훈을 잊지 않는 일이다.

이러한 경영개발차원에서 우리 도를 4대 권역으로 나누어 보령·서산·홍성·서천·태안은 서해안 권으로서 항만건설, 해안국립공원개발, 비행장 개발, 업무중심도시 육성 등에 중점을 두고, 금산·연기·논산은 금강 권으로서 인삼종주지, 대단위 물류기지 건설, 농산물 가공산업 육성에 중점을 두어 개발하고, 천안·아산·당진은 천안·아산권으로서 광역복합형도시, 온천관광개발, 신산업지대 배후신도시 등으로 개발하며, 공주·부여·청양·예산은 백제

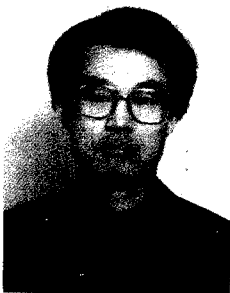
이러한 자각과 소중한 경험을 토대로 200萬도민이 힘을 합치고 지혜를 모을 때 자연과 문화와 개발이 조화를 이루는 살기 좋은 충남, 4,000萬이 살고 싶은 충남을 건설하는 일도 결코 구호에만 그치는 일 없이 우리 앞에 현실로 다가서게 될 것이다.





충남문화
백제문화
고정된
틀을
벗어나자

백제문화의 고정된 틀을 벗어나자



정 동 찬

국립중앙과학관
과학기술사연구실장

충남의 문화특성을 모든 분야에 걸쳐 조감해 보는 일은 상당히 어려운 일이며, 글쓴이의 능력을 벗어나는 일이어서 여기에서는 글쓴이가 주된 관심을 가지고 있는 고고·민속분야로 한정하여 충남의 문화를 보는 시각에 대한 몇가지 제언을 하고자 한다.

충남하면 백제, 백제하면 공주, 부여를 생각하게 되며 아직까지 백제라는 시대적 틀 속에서 튀어나오지 못하고 있는 것이 충남문화에 대한 인식의 틀이라 할 수 있다. 더욱이 요즘은 서해안 개발과 함께 백제문화권 개발이라는 말까지 생겨나서 충남문화의 개발은 곧 백제문화의 개발과 같은 의미로 쓰이고 있다.

그러나 충남문화를 백제로만 한정시킬 경우 충남문화의 많은 부분에 대한 본질을 제대로 인식하지 못할 위험성을 안고 있다. 그러므로 우리는 이러한 기존의 시각을 탈피할 필요가 있다. 즉 백제문화권이라는 인식의 틀을 과감히 떨쳐 버리고 진정한 충남문화의 폭과 깊이를 넓히고 다져서 충남문화의 영역

과 발전 그리고 기대의 폭을 넓혀 가야 한다.

충남문화에 대한 일반적인 인식이 백제가 중심이 된 중양과 왕실, 문헌과 사건중심에 관광문화까지 공주, 부여에 거의 한정되다 보니, 충남주민이 일고 고 가꾸어 온 진정한 생활문화와 그 가치에 대한 관심과 인식을 소홀히 해 온 감이 없지 않다. 그런 까닭에 급격한 개발에 따른 도로망의 개설과 외부문화의 빠른 유입과 함께 지금까지도 있는 그대로의 모습을 정리하여 밝히고 지켜 나아가지 않으면 충남문화의 본질인 기층문화는 얼마 안되어 사라져 버릴 위기에 있다. 이러한 기층문화를 지켜 가는 데는 각 지역의 대학·박물관·문화원과 향토사학자를 중심으로 자연마을의 역사와 생활모습, 풍습 등을 더 늦기 전에 하루 빨리 조사하여 남겨 놓아야 할 것이다. 충남의 각 지역 문화가 총체적으로 조사되고 응집될 때, 충남의 문화는 백제라는 시대적 한계를 벗어나게 될 것이며, 올바른 정체성(identity)을 확립하여 궁극적으로는 우리 겨레의 역사를 올

바로 정립하는데 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

이러한 일들을 해 나가는 데는 밖으로부터 지원이나 자극도 필요하겠지만, 무엇보다도 우리 충남인의 자각이 필요하다. 내가 우리 고장의 역사와 문화를 아낄 줄 모른다면 어느 누가 우리 고장의 역사와 문화를 일구어 줄 것인가? 충남의 자연과 문화유산은 우리 스스로 일구고 가꾸 가야 하겠다. 이제 정치적인 자치를 이룩했다면 이에 걸 맞는 문화자치를 실현해야 할 때이다.

이러한 관점에서 우리들이 보다 먼저 생각하여야 할 것은 개발과 보존의 문제이다. 개발과 보존은 늘 대립되면서도 상호 보완적인 역할을 하고 있는데, 70년대부터 경제성장을 위한 국토의 균형 개발이라는 큰 목표 아래 우선 시급한 곳에 대한 집중적인 관심과 개발이 있어 왔다. 이에 따라 우리 자연과 문화유산의 시련은 남달랐다고 볼 수 있으며, 우리의 충남지방도 예외는 아니었다. 충남지방은 80년대 전반기까지 학계의 관심에서 멀리 있었으며, 이때까지 우

리 충남지역의 유적과 유물은 많은 부분이 방치되거나 훼손되었는데, 특히 걸으로 드러나 있는 선사·역사시대의 유적과 유물의 훼손 정도는 심한 편이었다. 이러한 가운데 80년대 중반 기부터 백제권 개발이라는 국가적인 관심아래 이 지역의 문화 개발에 박차를 가하게 되었다. 그러나 이러한 문화사업은 어느 특정 시대에 국한하여 계획하고 개발하는 문제를 가지게 되었는데, 그것은 80년대 초반기에 설정된 5대문화권이 공식적으로 발표되면서 부터이다.

이 5대문화권이라는 것은 ① 백제고도문화권 ② 경주신라문화권 ③ 중원문화권 ④ 가야문화권 ⑤ 제주문화권으로 3개는 시대적인 면을, 2개는 지역적인 특성을 그 바탕으로 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 5대문화권의 설정은 어제와 오늘 그리고 할제(내일)를 모두 반영할 수는 없었으며, 우리 역사에서 가장 두드러져 보이는 제한된 영역에 그 시각이 머물러 있어 지역의 총체적인 문화에 대한 인식의 폭을 좁히는 결과를 가져오기도 하였다.

여기에서는 우리 지역을 백제고도문화권으로 설정하고 있는데, 이는 서울과 공주·부여라는 백제의 옛 도읍지를 중심으로 설정되었음을 알 수 있다. 이런 닻에 우리 충남지역은 주로 백제문화를 중심으로 개발되고 있음이 현 실정이다. 그러나 우리 충남지역에 백제가 도읍을 정하여 나라를 유지한 것은 겨우 122년(538년-660년)간으로 충남지역의 전체역사에 비해 아주 작은 시간대에 불과하다. 요즘 충청남도라는 이름이 쓰인 지 100주년이 된다고 하여 기념사업을 준비하고 있다고 하지만, 우리 충남지역의 역사는 공주 석장리의 발굴조사결과 적어도 30만년전 그 이전으로 거슬러 올라가고 있다. 이 30만년을 하루 24시간으로 할 때, 백제가 이 지역에 도읍을 정한 시간대는 35초 정도이다. 물론 백제문화가 역사 속에서 차지하는 위치는 그 존속기간에 못지않게 중요하지만, 충남지역의 긴 역사에서 보는 백제의 존속기간은 그렇게 길다고 보기는 어렵다.

이런 시각으로 우리지역의 역사를 들여다보면 가장 특색



있는 충남의 문화요소를 다시 한번 되새겨 보도록 하자.

우리 충남지역에 처음 사람들이 살았던 자취는 공주석장리 구석기 유적에서 찾을 수 있는데, 약 30만년 전부터이다. 공주군 장기면 장암리 석장마을의 금강북안에 위치한 이 유적은 1964년-1992년까지 12차례 발굴조사되었다. 이 곳에서는 전기 구석기시대부터 후기 구석기 시대까지의 유물이 층위를 이루고 출토되고 있어 우리 나라의 가장 대표적인 표준유적(type site)으로 평가받고 있다. 앞으로 이 유적에 구석기유물만을 전시하는 기념관을 세울 계획이 서 있어, 기대되는 바가 자못 크다고 하겠다.

그 뒤에 나타나는 신석기시대의 유적으로는 안면도 고남리를 비롯하여 금강유역에서 간혹 발견되고 있으나 아직까지 발굴된 유적은 아주 적은 편인데, 그 까닭은 서해안의 해수면(sea level) 변동에 따라 이 시대의 유적이 바닷속에 잠겨 있기 때문인 것으로 추정되고 있다.

특히 우리 충남지역의 선사시대를 대표하는 것은 청동기시대

와 관련된 유적과 유물인데, 우리 나라에서 충남지역만큼 풍부한 유적과 유물이 찾아진 곳이 드물어, 우리 나라 청동기 문화의 정수를 보여주고 있다. 우리 충남지역에서 살펴볼 수 있는 청동기시대의 유적으로는 집터와 무덤 그리고 큰돌(고인돌과 선돌)문화를 들 수 있다.

먼저 청동기시대의 집터유적으로는 부여 송국리/보령 교성리/천안 두정동/서산 휴암리.대로리/안면도 고남리 /천안 백석동 등을 들 수 있는데, 보성 교성리/천안 백석동/서산 대로리의 집터는 유적의 입지조건이 산 정상과 같은 높은 곳에 위치하고 있고, 우리 나라의 청동기시대 집터에서는 흔하지 않는 특이한 짜임새를 하고 있어 학계의 큰 관심을 불러일으키고 있으며, 각각의 집터가 가지고 있는 건축공학적 기술상의 특징은 우리 나라 움집터의 풀이에 큰 기준을 제시하여 주고 있다. 그밖에도 부여 송국리 유적은 사적 제249호로 불에 탄 쌀 등 많은 여러 가지의 유물이 나왔는데, 그 가운데 특히 민무늬토기는 바라진 아가리에 배가

약간 부른 긴 몸통과 축약되고 좁은 편평밑을 가진 모습인데, 이 토기는 이곳에서 많이 나오는 독특한 형식으로 「송국리형 토기」라 이름하고 있기도 하여 이 유적 또한 우리 나라 청동기시대를 대표하는 아주 중요한 유적이다.

아울러 서산 휴암리유적은 집터가 긴 네모꼴로 가운데에 양쪽으로 기둥구멍이 있고 그 양 끝에는 보조기능을 하는 작은 기둥구멍이 있는 것과, 집터의 가운데 있는 기둥구멍을 중심으로 4개의 작은 기둥구멍이 둘러싸고 있는 것 두 가지 유형이 발굴조사되었는데, 이렇게 한 지역에서 서로 다른 구조를 갖춘 집터가 함께 찾아진 예가 우리 나라에서는 해미지역에서 처음 있는 일이어서 [해미형집터]란 말을 쓰기도 한다. 특히 이 집터는 우리 나라 청동기시대 집터가운데 가장 이른 형식인데, 이것이 동쪽으로는 충북 청원 내수리, 남쪽으로는 부여 송국리와 전남지역의 광주 송암동·송주 대곡리·일본 구주지방으로 영향을 미친 것으로 보는 주장이 제기되고 있어 학계

의 큰 관심을 불러일으키고 있다.

다음에 살펴 볼 수 있는 것이 이 시대의 돌 널무덤유적으로 예산 동서리/아산 남성리/부여 송국리/부여 가증리 등을 들 수 있다.

이들 유적에서는 토기는 검은 간토기/덧띠토기가, 청동제품은 한국식동검/비파형 동검/대쪽모 양동기/방패형 동기/종방울/거친무늬거울 등이, 치레걸이는 대롱구슬/굽은구슬이 나왔는데, 특히 대쪽모양동기는 아산 남성리/예산 동서리유적에서 한꺼번에 3점씩 찾아져 주목되고 있으며, 동서리의 나팔모양동기는 만주의 정가와자 유적에서 출토되어 이 지역과의 문화교류 가능성에 시사하여 주고 있고 남성리의 청동부채꼴 도끼와 검은 간토기는 중국 요녕지역에서 많이 출토되고 있어서, 이 지역과의 문화교류와 깊은 관계가 있는 것으로 여겨진다.

한편 부여 송국리에서 출토된 초기형태의 비파형 동검은 중국 동북지역에서 찾아지고 있는 동검과 비슷하여, 우리 나라의 청동기문화가 기원전 10세기 이전

에 형성되었다는 사실을 밝히는데 큰 역할을 하기도 하였다. 이렇듯 우리 충남지역은 우리 나라 청동기문화의 보고임은 말할 것도 없고 동북아시아의 중심지라 해도 지나침이 없을 정도이다.

그밖에도 논산 신기리/서산 인지면/보령 골말·평라리·진죽리·관창리/서천군 일대 등 여러 지역에서 최근 집터와 돌널무덤·고인돌이 많이 찾아지고 있는데, 평라리 돌널무덤은 3중구조를 한 돌 널로 국내에서 최초로 발견되어 학계의 지대한 관심을 모으고 있다. 아울러 금강 가에서 찾아지고 있는 선돌은 성(性)의 구별은 물론이고 오늘날까지 솃대·장승·돌탑(성황당)과 함께 마을신앙의 중심역할을 하고 있어 이 지역의 큰돌문화를 이해하는데 많은 도움이 될 것으로 생각된다.

이와 함께 우리 충남의 기층문화를 형성하고 있는 각 지역의 민속문화도 의·식·주·공예·놀이·종교·특산물에 이르기까지 우리 자연환경에 맞게 자리잡아 왔음도 이제 찾아 밝혀야 한다. 충남의 전지역에서

산제, 장승제, 거리제, 동화제 등의 동제를 전통사회의 제의에 가까운 형태로 유지하고 있는데, 금산의 (돌)탑제, 은산의 별신제, 홍성의 홍가신사당, 외연도의 전황장군제, 청양의 장승제·동화제 등이 그것이다. 아울러 우리지역만의 특색을 지니고 있는 중고제·얇은굿·농요·우도풍물·여러 가지 설화와 민담·전설·고유언어·생활의학·한산모시·홍성옹기는 물론이고 서산·태안·아산을 중심으로 한 서해안 지역의 개발에 따라 사라질 위기에 놓여 있는 어로도구 및 문화의 보존책도 서둘러 마련되어야 할 것이다. 이러한 고고민속 등의 문화들이 총체적으로 조사 연구될 때 우리 충남문화는 제자리를 올바르게 찾게 될 것이다.

이밖에도 시대를 내려오면서 각 시대를 특징짓는 그릇을 구워 내던 가마터, 기와가마터, 성곽과 절터, 유림의 본거지, 초기 서학의 도입과 동학의 발흥, 일제 강점기의 구국항쟁 등에 이르기까지 우리 겨레와 나라사랑의 뜨거운 정열과 사명을 충남인들은 실천해 왔던 것이다.

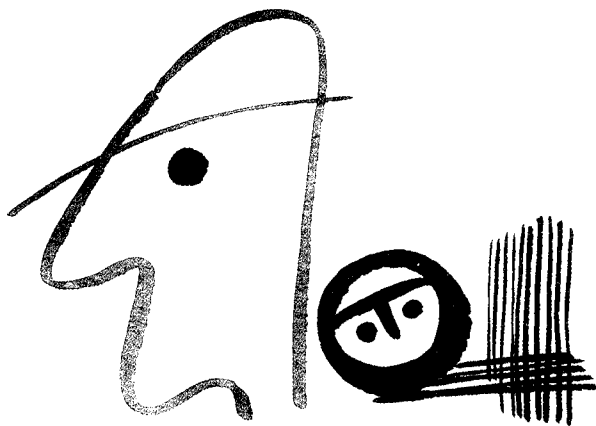


특히 우리 충남지역에서는 다른 지역보다도 빠른 속도로 초기의 불교나 천주교를 받아들이고 있는데, 이것은 바로 이 지역이 바다를 접하고 있어 외부와의 문화교류가 이 바다를 통해 계속되었음을 반영하는 하나의 특징이라고 할 수 있다. 이처럼 선사시대부터 오늘에 이르는 대륙과의 빈번한 교류의 증거들로 볼 때 우리 충남인들이 대륙과의 문화교류 중심지에 이룩한 우리 충남문화는 유연성이 뛰어나 어느 문화든지 철저히 소화하여 우리 것으로 만들고 우리 고유의 것과 함께 다시 대륙에 되돌려 주기도 하고 직접 섬나라에 전해 주는 역할을 담당한 것이 뚜렷한 특성 가운데 하나임을 말해 주고 있다.

이러한 점에서 볼 때, 우리 충남지역은 독특한 내륙과 해양의 복합문화의 성격을 갖고 있다고 할 수 있으며, 금강과 서해바다와 접하고 있는 자연환경에 힘입어 일찍부터 이 곳에서 사람들이 삶의 터전을 마련하여 선사시대부터 오늘에 이르기까지 독특하고도 뚜렷한 문화를 일구어 왔음을 알 수 있다. 그렇기에

한 시대나 한 지역만을 중점적으로 다룰 것이 아니라 우리 충남지역에서 찾아지는 모든 자연과 문화유산에 관심과 사랑의 눈길을 보내야 할 것이다. 즉 나타나 있는 모든 것에 의미를 부여하여 충남문화 발전의 밑거름으로 삼아야 하겠다.

이제 위에서 살펴 본 우리 충남지역만이 갖는 독특한 문화성격은 서해안 개발에 따른 급속한 산업화와 반비례하여 자연과 문화유산을 비롯하여 기층사회의 훼손과 파괴의 정도가 날로 심하여 갈 것은 불을 보듯 뻔한 일이어서, 그 보존대책과 학술조사에 대한 종합적이고 철저한 계획의 수립은 우리 충남문화를 지키고 가꾸고 일구어 가는데 가장 시급한 과제가 아닐 수 없다.



여름의 끝



최 종 후

목원대학교 응용통계학과 교수

이 구에 회자된 작년 여름의 폭염만큼이나 금년 여름도 가뭄과 혹서 탓에 많은 사람들이 고통을 받았다. 또한 태풍 ‘재니스’와 함께 여름의 끝을 강타한 폭우로 말미암아 많은 인명과 재산의 손실을 입었다. 남한강, 금강하류 주변은 강물이 범람하여 마을과 들녘이 물에 잠겼다. 애써 가꾼 일년 농사를 수확기를 앞두고 망쳐버리게 된 농민의 심사는 미루어 짐작이 간다. 축산농가의 피해도 심각한 듯하다. ’90년 이후 최대의 물난리라고 한다. 세태가 예와 달리 극악해져서 그러한지 일기도 전과 달리 표독스러워진 느낌이다.

하지만 자연의 섭리는 실로 엄격하여, 끝나지 않을 것만 같던 더위도 이제 한풀 주저앉은 느낌이다. 8월 24일이 處暑였으며, 9월 8일은 白露이다. 處暑라고 함은 여름을 지나 더위가 가시고 신선한 가을을 맞이하게 된다고 하여 그렇게 불려졌다. 處暑가 지나면 ‘모기도 입이 비뚤어진다는 속담처럼 파리, 모기의 성화도 사라져 가는 무렵이 된다. 그만큼 선선한 절기가

된다는 말이다. 농촌은 한여름의 수고를 지나 다소 한가한 때를 맞이하게 된다. 이를 두고 ‘어정 칠월 건들 팔월’이라고 하는 말도 생겨났다. 계절은 어김없이 순환하며 이제 우리에게 여유로움을 가져다 주고 있다. 아침, 저녁 산 기운도 다르게 느껴진다.

여름의 끝에 서서 지나간 일년을 회고해 본다. 사건사고로 점철된, 고즈넉한 기억이라고는 없는 불안스런 날들의 연속인 듯하다. 일년전의 여름은 언론의 사각지대에서 벌어진, 다시 생각하기에도 끔찍한 소위 ‘지존파 사건’이 뜨거운 여름을 더욱 달군 바 있다. 그와 더불어 ‘인천서 세무비리 사건’이 못 서민의 가슴을 멍들게 하던 시절이었다. 그간 또다시 술한 사건 사고에 시달리고 그에 몰두해서 인지 불과 일년전의 대형사고에 대한 기억이 까마득하다. 당시에도 이러한 사건을 두고 언론을 비롯한 주위의 모든 의견 개진자들은 우리 사회의 도덕일탈 현상이 가져온 사회병리현상을 걱정했었다. 생명경시풍조, 물질만능풍조, 과소비행태, 폭력의

만연 등 인간의 세상에서 물리쳐야 할 것이면서도 우리가 지니고 있는 병리현상을 염려했었다. 그리고 다짐을 했다. 이제 이런 반 인간적인 모습을 없애고 인간의 모습을 담은 세상을 일구어 내는데 너도나도 협심협동하자고

그리고 일년이 지나는 동안 우리는 또다시 삼풍백화점 붕괴라는 어처구니없는 대형참사를 겪어야 했으며, 신용사회의 공간을 흔들어 버린 한국은행 지폐유출사고를 겪었다. 그 말고도 정치권의 4천억 비자금설, 사회보호시설에서의 방화사건으로 인한 수십명의 희생 등 서민의 가슴을 멍들게 한 끔찍한 사건사고들이 꼬리에 꼬리를 물고 일어나고 있다. 21세기를 목전에 두고 선진사회를 지향하겠다고 표방한 우리 사회가 언제까지 이렇듯 후진국에서도 찾아보기 힘든 사건사고를 겪어야 하는지.

결국, 정신문화가 뒷받침 되지 않은 물신주의는 세상을 괴물이 지배하고 마는 세상으로 만들고 말 것임이 우리 곁에서 예증되고 있는 것이다. 과연 지금 우리

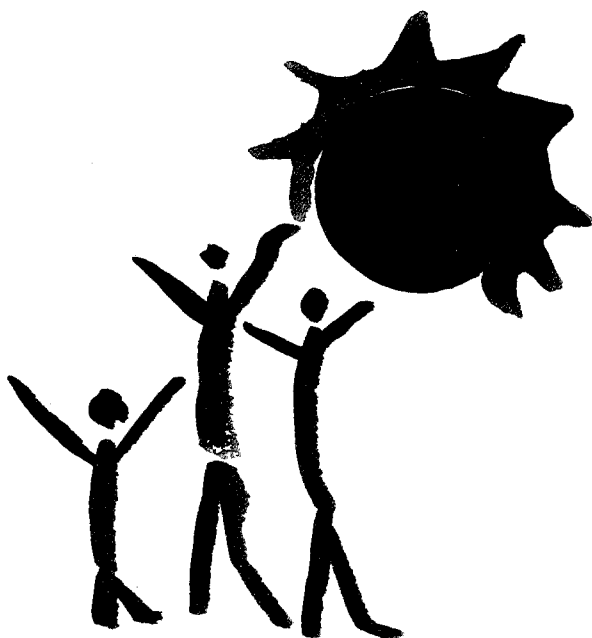
에게 인간존중의 가치관과 사회적 정의를 회복하는 일 만큼 시급한 일은 없다. 인간존중의 가치관과 사회적 정의의 회복은 이제 국민적, 국가적 과업이 되어야 한다. 이에 대한 철두철미한 인식, 그리고 실천의 방도, 사회 각계각층이 그에 대해 몰두할 때만이 이 땅은 인간의 땅으로 회생할 수 있는 것이다.

오늘날 정부가 국제경쟁력 강화를 외치며 국제화, 세계화를 지향하는 뜻은 이제 국가생존 문제는 세계라는 틀 속에서 생각해야 된다는 국가생존전략의 문제이다. 과연 세계 속의 국가생존전략이 이 사회에 만연된 적당주의, 기회주의, 허위의식으로서도 성취될 수 있는 것일까? 우리는 이 모든 것을 물리치고 마땅히 인류 보편주의에 입각해야만 한다. 시공을 초월하여 인간의 땅에서 두루 통할 수 있는 모습을 견지해 나가야 한다. 우리는 이제 생존논리를 위해서도 생각하는 방식, 처신하는 방식을 바꾸어야 한다. 진실됨, 성실함, 도덕심의 무장, 그것만이 삶의 방편으로 우리가 취해야 할 방도이다.

현 정권의 출범 이후 정부는 이 사회에 만연된 사회병리현상을 타파하고자 개혁기치를 앞세우고 부단한 노력을 경주해 왔다. 그러나 개혁의 진행방향에 대한 시행착오 때문에 현 정권 출범초기 국민대중이 보내준 정부에 대한 높은 성원은 이제 냉소적인 태도로 바뀌어 있다. 이는 지난 지자제선거의 결과에서도 극명하게 드러나고 있다. 개혁이라 함은 托古改制하고자 함이다. '탁고개제'한다 함은 전날의 경험에 의탁하여 제도를 고쳐 나간다는 말이다. 그간 정부는 정권적 차원에서 '托古'하여 왔다. 그것이 민심이반 현상을 가져온 주된 이유이다. 어디에 '托古'할 것인가. 마땅히 민족 운명적 차원에 두어야 한다. 그러한 개혁논리를 펴나가야 한다. 이제 현 정권은 집권 후반기에 들어섰다. 국민의 한 사람으로 정부의 개혁의지가 과거의 시행착오를 딛고 더욱 빛을 발하기를 기대한다. 바탕이 중시되는 세상, 원론이 중시되는 세상이 이루어지기를 기대하는 것이다. 명심하고 명심할 일이다. 잊지 말고 잊지 말 일이다. 이를

이루어 내지 못하고 우리 모두가 가야할 곳은 멸망의 길밖에 없는 것이다.

끝으로 생각하자. 氣가 상승일로로 치닫고 호흡이 뜨거운 시대일수록 고요하고 서늘한 바닥이 있어야 한다. 침착과 냉각의 제어력을 자기 안에 가지지 않은 氣의 極으로서의 상승과 호흡의 極으로서의 가열은 결국은 참연한 폐를 가져오고 만다. 극심한 가뭄과 극심한 홍수가 반복될 때 이 땅이 순탄해질 수 없다. 우리는 보다 유연한 사고와 상호의존적 모습을 견지해야 한다. 저 자연의 모습처럼 자연스런 연결고리를 우리 사회의 진화 틀로 삼아야 한다. 이제 우리는 자연의 호흡이 뜨겁던 여름의 끝에 서있는 것이다. 이제 자연은 가을이라는 서늘한 바닥을 마련해 두고 있다. 모두모두 돌아앉아 지나간 여름을 돌아보고 다가오는 가을을 맞을 준비를 하자. 다가오는 가을은 우리 모두의 침착과 냉각의 제어력을 키우는 귀한 계절이 되도록 힘쓰자. 한글서체





원장동정

◆시·도 연구원 협의회 참석

7월 14~15 양일간에 걸쳐 속초 설악파크호텔에서 개최된 제2차 시도연구원협의회 임시회의에 참가하였다.

◆공주대학교 산업개발대학원 특강

8월 22일 예산 공주대학교 산업개발대학원 최고 지도자와 정에서 한국 전통문화의 이해라는 제목으로 특강을 하였다.

◆문화재 위원회 참석

9월 15일 문화체육부 문화재관리국 회의실에서 열린 국가 지정문화재 및 매장문화재 심의회에 참석하였다.

◆천안 제3공단 입지조성 추진 협의회 참석

9월 26일 천안시가 주관한 천안 3공단 입지조성 추진협의회에 참석하였다.

◆워크숍참가

9월 28일 14시부터 17시까지 도청개발상황실에서 개최된

2000년대 충남발전 비전 수립을 위한 워크숍에 참가하였다.

◆개원기념 심포지엄 주관

10월12일 충남도청 대강당에서 열린 개원기념 심포지엄을 주관 하였다.

◆시·도연구원협의회 참석

10월13일 경기개발연구원이 주최한 제3차 시도연구원협의회 임시회의에 참가하였다.

연구원활동

◆제1차 임시이사회 개최

6월 9일 11시에서 12시까지 충남도청 소회의실에서 21명중 17명의 이사들이 참석한 가운데 제1차 임시이사회를 개최하였다. 이날 이사회에서는 제1대 김한곤 이사장을 선임하였다.

◆신임행정요원 임용

본 연구원에서는 연구원의 제반행정업무를 원활히 수행하기 위하여 지난 6월 15일 연구원개원과 함께 행정요원 7명을 임용하였다.

신임 임용자 명단은 다음과

같다.

다음: 행정실장 김영중(전 도 공무원교육원장), 행정과장 송왕호(전 도기획실 근무), 관리직 이용로, 기능직 김기범, 김덕관, 정미숙, 라정선

◆연구자문위원 위촉

연구원의 조사·연구사업시원장의 자문에 응하기 위한 연구자문위원 9명을 7월 18일 위촉하였다.

위촉한 연구자문위원 명단은 다음과 같다.

다음: 강호(충남대 환경공학과 교수), 임도빈(충남대 자치행정학과 교수), 이필영(공주대 경제학과 교수), 정강원(공주대 경영학과 교수), 박종찬(고려대 무역학과 교수), 윤성채(고려대 행정학과 교수), 최종후(목원대 응용통계학과 교수), 이왕기(목원대 건축학과 교수), 임양빈(건양대 건축공학과 교수) (무순)

◆연구자문위원회의 개최

7월 18일 10시부터 13시 20분까지 본원 회의실에서 10명이 참석한 가운데 제1차 연구자문위원회의를 개최하였다.

◆신임연구원 임용

본 연구원에서는 지난 8월 21일자로 신임연구원 5명을 임용하였다.

70여명이 지원하여 11대 1의 경쟁을 보인 연구원 공개모집을 통해 최종적으로 선발된 5명의 신임연구원 명단과 전공분야는 다음과 같다.

다음: 책임연구원 이강선(경제), 연구원 박진호(사회복지), 송두범(지역사회개발), 심문보(환경), 이인배(관광개발).

◆제2차 임시이사회 개최

8월 22일 11시부터 13시까지 도청 소회의실에서 22명중 18명의 이사가 참석한 가운데 제2차 임시이사회를 개최하였다.

이사회에서 심대평 충남지사를 본 연구원 제2대 이사장으로 선임하였으며, 제1회 추경예산안을 심의하여 총액 변경없이 당초 편성 예산의 일부항목을 조정하였다.

◆충남발전 비전 워크숍 개최

9월 28일 본 연구원과 충남도가 공동주최한 2000년대 충남발전 비전 수립을 위한 워크숍

이 충남도청 개발상황실에서 교수, 관계공무원, 연구원 등 40여명이 참석한 가운데 개최되었다. 이 워크숍에서 본원의 이강선 책임연구원은 **충남의 삶의 질 현황과 앞으로의 목표**라는 주제 발표를 하였으며, 본원 연구원 4명도 참가하여 토론하였다.

◆개원기념 심포지엄 개최

본원에서는 10월 12일 충남도청 대강당에서 교수, 공무원, 연구원 등 500여명이 참석한 가운데 연구원 개원기념 심포지엄을 개최하였다.

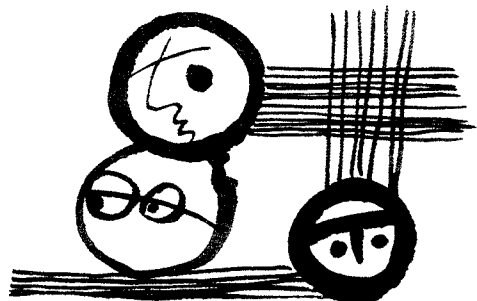
21세기를 여는 충남지역의 발전방향이란 주제의 심포지엄에서는 경제, 문화, 재정, 지역사회개발 등 4가지 소주제별로 나누어 분야별 발전방향을 모색하였다.

◆개원기념심포지엄 토론 참가

본 연구원 개원기념심포지엄에서 이강선 책임연구원은 지방정부의 자주재원 확보방안 모색, 이인배 연구원은 백제문화권 개발과 충남 발전이라는 주제발표의 토론자로 참가하였다.

◆『열린충남』 발간

본원 연구기획실에서는 열린충남을 발간하고 있다. 열린충남지는 계간으로 연구 및 정책 전문지를 지향한다. 충남도의 발전을 위한 전문가의 연구 및 정책과제를 중심으로 구성되며, 현안과제에 대한 충남인의 견해도 수용하여 편집하고 있다.





일반사항

1. 원고분량은 200자원고지 40매 이내로 작성한다.
2. 제목(국·영), 저자(국·영), 본문, 참고문헌, 소속기관·직위, 연락처화번호 순으로 아래아 한글 2.5, 3.0을 이용하여 작성하고 논문을 담은 디스켓과 논문 2부를 출력하여 함께 제출하여야 한다.
3. 본문 목차번호는 I, 1, 1), (1), ①의 순서로 한다.
4. 제출처 : 대전광역시 중구 은행동 48-1 충남발전연구원 연구기획실(우) 301-060
(전화) 042-222-2162
5. 제출된 원고는 편집위원회의 심사를 거쳐 게재여부를 결정하며, 그 과정에서 편집위원회는 저자에게 수정을 요구할 수 있다.

각주 및 참고문헌

【본문주】

1. 인용표시 : 본문안의 인용은 다음 예에 따른다.
(예) 정지웅(1990 : 300-309)또는 정지웅(1990)
2. 내용주(content notes)는 일련번호를 명기하고 각주로 처리한다.

【참고문헌】

1. 저자, 제목(서명), 출판사항, 연도, 페이지의 순서로 한다.
2. 논문은 “ ”안에 기입한다.
3. 서명은 고딕(외국서명은 이태릭)으로만 표시한다.
(예) 국토개발연구원, **중소도시의 성장과 구조**, 1988, pp. 1~10.
Breheny, M.J.(ed.), *Sustainable Development and urban Form*, London : Pion Limited, 1992, pp. 20~30.

충남발전연구원
은
항상 열려 있습니다.

충남발전연구원
은
충남발전에 관한 연구논문, 정책제언 등
새로운 내용 및 정보를
언제나 환영합니다.
채택된 원고에 대해서는
소정의 고료를 드립니다.

보내실 곳
(우) 301-060
대전광역시 중구 은행동 48-1
충남발전연구원 연구기획실

창간호

「존 네이스비트」는 그의 저서 「메가트렌드」에서 현대사회의 급격한 변화물결을 언급했고 「앨빈 토플러」는 「권력이동」에서 앞으로 다가올 충격에 촛점에 맞추어 미래를 예견하고 있다.

이러한 변화속에 세계화와 지역화의 급격한 물결에 휩싸여야 하는 충청남도든 언제나 모든것을 받아들이고 수용할 준비를 갖추어야 한다. 국토의 중심부로서 전국, 나아가 동남아 및 전세계에 이르기까지 항상 열려있는 지역사회로 우리 충남은 21세기를 맞아야 한다.

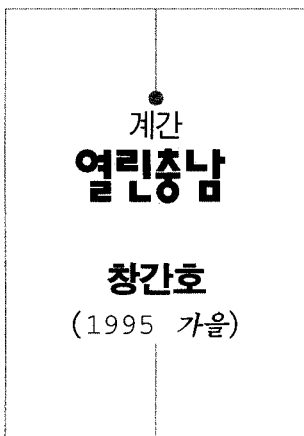
열린충남은 “21세기를 여는 충남지역의 발전”을 연결하는 다리로서, 그 기초를 튼튼히 다지면서 대공사를 시작하였다. 21세기를 여는 대공사가 성공적으로 이루어질 수 있도록 열린충남 편집자들은 언제나 변함없이 연구실에서 공사를 진행할 것이다.

창간호의 기초를 다지며 하나하나 점검을 해 보았다. 혹시 하는 마음에서

다음 단계 공사를 향해 더더욱 준비하는 마음으로 기초공사의 결과를 세상에 선보인다.

조심스런 마음과 설레이는 마음을 편집자 모두의 가슴에 간직한채로

- 편집자 일동 -



■ 발 행 인 / 안송주

■ 편집위원 / 이강선 / 박진호 / 송두범 / 심문보 / 이인배

■ 발 행 처 / 충남발전연구원

대전광역시 중구 은행동 48-1 (우)301-060

(전화) 042-222-2161~3

(팩스) 042-222-2164~5

■ 디자인·인쇄 / 대 문 사

(전화) 042-624-4635

■ 인 쇄 / 1995년 10월 15일

발 행 / 1995년 10월 20일

열린충남에 게재된 내용은 필자개인의 의견이며 본 연구원외 공식견해는 아닙니다.



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

☎ 301-0600 대전광역시 중구 은행동 48-1
TEL.(042)222-2161 ~ 3 FAX.(042)222-2164 ~ 5