

제1권 제2호
1995 겨울

여리추나 리 노 무

The Chungnam Review

특집/ 21세기를 여는 충남의 발전전략(II)

특집 · 21세기를 여는 충남의 발전전략(Ⅱ)

충남의 국제화 전략/ 박영기

WTO 체제에/ 권용대

대응한 지역농업의 발전방향

농어촌 소득원 개발전략/ 최병익

사회간접자본 확충방안/ 김병량

민자유치 전략의 개선방향/ 김의준·이상호

지역복지정책의 추진전략/ 권중돈

지 역논단

충남지역 소도읍의/ 송두범

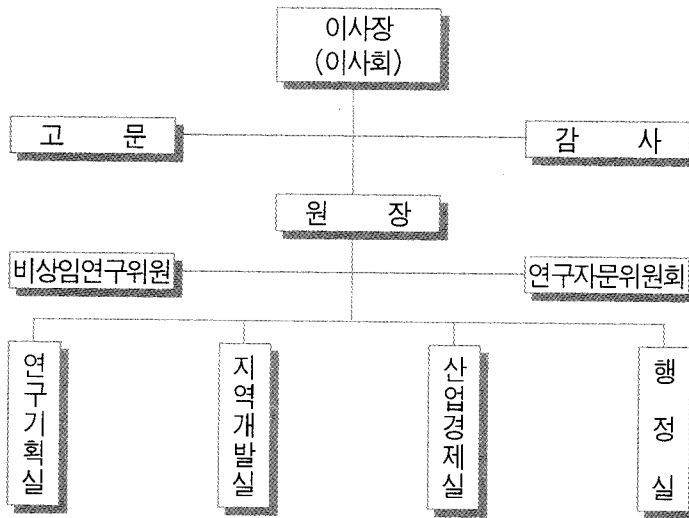
개발수준 측정 및 개발방향

시 사칼럼



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

**“충남발전연구원은
충청남도과 도내 각 시·군이 출연하여 설립한
공익연구기관으로서 세계속의 충남을 열어가는
최고의 전문연구기관을 지향합니다.”**



■ 연구기획실

- 연구실의 연구조정 및 기획·총괄
- 충남의 중·장기 발전방안
- 도·시·군정 현안과제
- 관광·위락자원 개발 및 관리운영
- 국내외 연구기관과 교류 및 협력
- 각종 행사 계획수립 및 주관
- 각종 간행물 발간

■ 지역개발실

- 사회간접자본시설 확충 및 민자유치 방안
- 개발사업의 타당성 및 효과분석
- 개발과 환경보존의 조화 운용방안
- 지방재정 확충 및 효율적 운용기법
- 지역사회개발 관련연구
- 충청남도 복지정책 방향 설정

■ 산업경제실

- 농어촌 현안문제의 장·단기대책
- 중소기업 경쟁력 강화방안 및 산업디자인개발
- 유망산업 수요조사분석
- 지역정보시스템 구축 및 운용방안
- 지역경제·산업개발 계획 및 정책
- 기타 산업·지역경제관련 연구

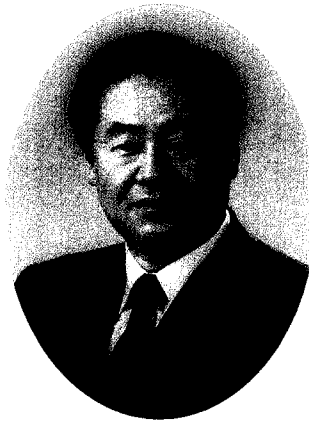
여리츠나

은 노 오 마

The Chungnam Review

목 차 CONTENTS

- 2 권 두 언안승주
- 4 특 집 21세기를 여는 충남의 발전전략(Ⅱ)
- 5 충남의 국제화 전략박영기
- 14 WTO체제에 대응한 지역농업의 발전방향권용대
- 27 농어촌 소득원 개발전략최병익
- 37 사회간접자본 확충방안김병량
- 52 민자유치 전략의 개선방향김의준·이상호
- 63 지역복지정책의 추진전략권중돈
- 71 지역논단 충남지역 소도읍의 개발수준 측정 및 개발방향 ..송두범
- 94 시사칼럼 자치시대 공직자의 경쟁력박경배
- 98 연구원소식



안 승 주
충남발전연구원장

권 두 언

해는 우리 충남발전연구원이 설립된 해인 동시에 열린 충남誌가 창간호를 낸 해였다. 너무도 큰 변화의 물결들이 우리 주변에서 빈번히 밀어 닥치고 있어서 정신을 가다듬기조차 어려운 때이지만 우리는 세

계화와 지방화라는 역사의 큰 물줄기를 觀照하면서 우리 충남지역의 발전을 대표하고, 대변하는 공익연구기관으로 우리의 할 일을 고민하고자 한다. 우리는 주위가 어수선하고 변화의 물결이 빠를 수록 좀더 냉정한 마음으로 진정 충남과 인접지역의 조화된 발전을 위해 지방과 중앙정부에 권고할 일, 지방의회와 지역주민들에게 협조를 요청할 일들을 찾고자 한다.

창간호에서 우리는 21세를 여는 충남의 발전전략이라는 큰 주제하에 네 편의 특집 논문을 실은 바 있다. 이번 호의 특집도 새로운 세기를 여는 충남의 발전전략중 창간호에서 다루지 못한 분야들이 논의된다. 우리는 창간호와 이번 2호를 통해 새 세기의 우리 道 발전전략에 관해 각 분야별로 큰 원칙들을 살펴보려 했다. 분야별로

나눈다 하더라도 한편의 논문으로 이 복잡하고, 이해관계가 상충하는 현대 道政을 심도있게 연구하는 것은 분명한 한계가 있지만 우리의 시각에서 새롭게 우리도에 대한 연구를 시작하면서 우리가 어디쯤에 와 있고, 어디로 가야하는지 큰 흐름을 한번 짚어 보는 것은 의미있는 일일 것이다.

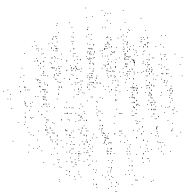

올해의 1권 1, 2호에서 다룬 일반론을 바탕으로 1996년에 나갈 2권의 1~4호는 현재 도에서 계획하고 있는 4대권 개발을 각호마다 1개 권역씩으로 나누어 그 분야의 논문들을 집중 게재하려 한다. 현재 도에서는 과거와 같은 행정구역별 분류가 아니라 권역별 기능의 특성과 사업효과에 주안점을 두고 경영적 사고를 가진 개발을 추진하려는 야심찬 계획을 추진하고 있다. 따라서 96년의 각호에서는 북부권, 서해안권, 백제권, 금강권으로 불리는 4

대권의 개발경영을 위한 이론적 개념정리와 각 분야별 추진 방안을 좀더 구체적으로 살펴보려 한다. 환경보전, 지역경제 활성화, 용수의 확보, 원활한 교통망 구축, 개발재원의 확보, 지방재정의 건전화 등이 각 권역별로 언급될 것이다. 우리는 21세기에 우리 지역주민들이 좀더 물질적으로 풍요로우면서도, 좀 더 인간다운 따뜻함을 느끼며 살 수 있도록 주민들의 삶의 질 향상에 초점이 맞추어진 글들을 주로 게재할 것이다.

저무는 이 한해를 보내며 열린충남을 통해 발표되는 논문들이 충남지역의 장단기 발전에 기여하여 “4천만이 살고싶은 충남”을 만드는 길잡이가 되었으면 하는 바램이다.

한해동안의 성원에 감사하며 새해에도 열린충남이 研·官·産·學을 잇는 튼튼한 가교가 되도록 여러분

의 지속적인 관심을 기대한다.



21세기를 여는 충남의 발전전략 (Ⅱ)

남의 국제화 전략/박영기

TO체제에 대응한 지역농업의 발전방향/권용대

어촌 소득원 개발전략/최병익

회간접자본 확충방안/김병량

자유치 전략의 개선방향/김의준·이상호

역복지정책의 추진전략/권중돈

충남의 국제화 전략

박 영 기
(朴榮基)

한남대학교
행정학과 교수



I. 국제화의 의미

오늘날 우리들의 삶 속에 총체적으로 영향을 미치고 있는 국제화는 시간적으로나 공간적으로 사람들 사이의 거리를 단축시키고 있는 가운데 사람들 사이의 상호의존관계를 더욱 증대시키면서, 정치·경제·사회 및 문화적인 삶의 모든 영역을 변화시키고 있다.

특별히 오늘날 밀어 닥치고 있는 국제화가 종래의 거리와 시간의 단축에 제동을 걸고 있던 국경이라는 장벽을 낮추면서, 다른 한편으

로는 국가 뿐만아니라 국가를 구성하는 각 지방도 주체적으로 외국의 다른 지방과 직접적인 교류와 협력의 시대를 열어가고 있는 지방화의 흐름과 동시에적으로 진행되고 있다는 특징을 보이고 있다. 국제화와 지방화의 흐름을 합하여 글로칼리제이션(globalization)으로 표현하기도 하거니와 이는 국제사회에 있어서 국가의 역할보다는 국제적 기구와 지방정부의 역할이 상대적으로 훨씬 더 증대되고 강화되는 것을 의미한다.

이러한 국제화는 무엇보다도 세계정치적인 구조 변화의 산물이다. 거시적인 조류로서의 국제화는 세계대전과 그에 이은 국제질서의 확립을 위한 국제기구의 설립으로 부터 연유하는 것이지만, 현대적인 국제화의 조류는 냉전체제의 붕괴와 그 이후의 UR타결에 따라서 대두되고 있는 새로운 국제정치·경제질서의 탄생으로부터 연유한다. 세계는 기존에 대립하던 두개의 질서로 부터 새로운 하나의 정치적 질서를 확립하여 나가기 시작하였으며, 새로운 정치질서하에서 개인이나 지방 및 국가나 지

역간의 정치적 협력과 경제적 경쟁이 치열하게 전개되어 나가기 시작하였다.

국제화를 경쟁력 강화와 동일한 개념으로 이해하는 것은 바로 이러한 까닭이다. 그리고 국제경쟁력을 강화하기 위하여서 흔히 언급되는 것은 국제적으로 보편적인 정치·경제·사회·문화적인 가치를 받아들이고 그에 따른 제도를 확립해 나가면서, 동시에 지방이나 국가적으로 특수한 정치·경제·사회·문화적인 가치를 발휘하고 또 이를 보편적인 가치로 승화시켜 나가야 한다는 점이다. 국제화(internationalization)·세계화 또는 지구화(world system or globalization), 지역화(regionalization) 및 지방화(localization) 등 다양한 용어들이 정치·경제·사회·문화적으로 쓰이고 있으나 비슷한 내용을 갖고 있으면서도 구체적인 관점에 있어서는 차이가 있다. 이와같이 이러한 용어의 다양성과 의미의 차이에도 불구하고 [국제화]라는 말이 모든 것을 포용하는 종합적인 개념으로 사용될 수 있는데 이는 위에서 언급한 용어들 뿐만 아니라 국제화와 더불어 동시에 진행되고 있으며 또한 국제화와 표리 관계를 이루고 있는 정보화, 개방화, 자율화 등 동태적인 변화의 내용과 과정을 설명하고 있는 용어들이 갖는 다양한 의미들이 상호 연결되어 있기 때문이다.

국제화라는 말이 다양한 의미를 내포하고 있을지라도 정치적으로는 민주주의라는 보편적 가치의 제도화를 의미한다. 이는 서구 선진국에서 점진적으로 발전해온 정치제도로써 제

3세계에 확산되고 마침내는 전지구적으로 보편적인 가치와 제도로써 수용되면서 전세계를 하나로 결속하고 있다. 여기서 개인의 인권을 존중하는 자유·평등의 민주주의의 가치와 제도를 길게 설명할 필요는 없겠으나, 다만 국제화의 물결과 병행하고 있는 지방화의 추세가 이러한 가치를 반영하고 있다는 것은 지적하여야 할 것이다.

국제화라는 말이 정치적인 의미가 가장 많이 함축된 용어라면, 세계화는 본래 경제적인 의미가 강하고, 또한 지구화라는 말은 지리적·환경적·문화적 및 사회적인 의미에서 사용되기 시작하였다. 그리고 지역화는 국가간의 협력체제를 그리고 지방화는 국가내의 분권체제를 강화하는 경향을 의미한다. 그러나 이러한 용어들은 상호연관되어 있으며, 특별히 국제화(internationalization)·세계화·지구화(world system, globalization) 등의 용어가 총체적인 의미로서 서로 대체적으로 사용되고 있으며 그 중에서도 우리에게는 국제화라는 말이 가장 대표적인 용어로 사용되어 왔다(김세원, 1993, p.9).

경제적인 측면에서 국제화는 자본주의적 시장경제의 논리가 국경을 넘어서 전세계적으로 확대되고, 그에 따라서 국가간의 경쟁이 더욱 치열해지는 상황으로 전개되고 있다. 국제화과정의 중심에는 과거나 현재를 막론하고 자본주의가 있고, 자본주의는 끝없는 자본축적을 목적으로 삼고 있으며, 그 지배의 법칙은 시간과 공간의 제약을 받는 생산수단의 통합에서

시작하여 점차 그 영역을 확대하고 불가피하게 중국에는 세계적이 되고 만다(Wallerstein, 1984, p.18). 자본주의는 시장의 논리에 의하여 지배되어 왔으며, 시장의 논리는 자본, 노동, 기술 등의 생산요소와 재화나 서비스의 이동에 있어서 인위적인 장벽의 제거를 추구하여서 결국은 UR타결에 이르러서 소위 말하는 “국경없는 무한경쟁”의 시대로 돌입하게 되었다.

UR(우루과이 라운드)타결에 이어서 WTO(세계무역기구)체제가 출범함에 따라서 경제의 국제화가 급속히 진행되고 국가간의 상호 의존관계가 심화되기 때문에 국가간의 협력과 경쟁은 그 어느때 보다도 강화되고 있다. 국가간의 협력의 강화는 국제거래를 관리하고 거래의 자유화를 추진하는 거래의 원칙(game rule)을 확립하고 이 원칙의 적용을 강화하는 차원으로 전개되고 있으며, 국가간의 경쟁의 강화는 이러한 원칙하에서 최대한의 이익과 경쟁력을 확보하고 강화하는 차원으로 전개되고 있다. 이러한 국제화 시대에는 협력과 경쟁의 능력을 강화시키는 것이 무엇보다도 중요하며, 국가뿐만 아니라 지방도 국제적인 협력과 경쟁의 주체로서 등장하고 있다. 이러한 차원에서 충남의 국제화 전략이 모색되어야 할 것이다. 충남의 국제화 전략은 앞으로 분야별 및 지역별로 구체적으로 연구되어야 할 것이며, 이 글에서는 다만 충남 국제화 전략의 기본적인 배경과 방향을 살펴 보고자 한다.

II. Glocalization(세방화) 시대의 충남행정

충남의 국제화 전략을 모색하는 현재, 우리는 광복 50주년을 기념하면서 지방자치행정의 원년을 맞이하고 있다. 세계적으로는 국지적인 분쟁이 간헐적으로 지속되는 가운데서도 2차 세계대전에 이은 냉전의 시대가 막을 내리고 국제적인 화해와 협력의 시대가 전개되고 있다. 국가적으로 볼 때 지나간 50년은 전쟁과 혁명을 겪는 가운데 분단국가를 건설하여 경제를 발전시키고 정치를 민주화하기 시작한 역사였으며, 그 연장선위에서 앞으로의 50년은 통일국가를 건설하여 경제선진화 및 민주주의를 고도화하는 시대가 되어야 할 것이다.

지나간 반세기가 농업사회에서 공업사회로 탈바꿈한 시대였다면 앞으로의 반세기는 공업사회에서 정보사회로 탈바꿈하는 시대가 될 것이며, 지나간 반세기의 발전의 특징이 국가주도에 있었다면 앞으로 오는 반세기의 발전의 특징은 지방과 세계가 주도하는 탈국가화가 지속될 것이다. 탈국가화의 중심세력은 민간간의 다국적 기업과 국제기구 및 지방정부가 되리라고 예상되는데, 이에 따라서 21세기에는 명실공히 세계적인 차원에서 지방적인 삶이 보편적으로 확산되어 나갈 것이다.

현재 유행하고 있는 “세계적으로 생각하고 지방적으로 행동한다”는 말은 세계적으로 보편화되고 있는 민주적인 경쟁과 합리적인 협동의 삶의 상식과 기준이 지금까지는 국제도시에서만 적용되었는데 앞으로는 모든 지방에

서 다같이 통용되리라는 것을 시사한다.

한마디로 지방의 세계화가 앞으로의 추세라면 21세기의 충남행정은 세계화에 그 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 세계화의 추세속에 있다고 해서 저절로 지방의 세계화가 이루어지는 것은 결코 아니며, 앞으로 지방정부가 자치행정을 전개하기 위하여서는 먼저 지금까지 누적된 중앙지시 일변도의 행정관행을 타파하고 지방자치의식을 고양하며 자치능력을 증대시켜야 할 것이다.

Ⅲ. 충남국제화의 과제

1. 자치의식의 확립

자치의식을 확립하기 위해서 지방정부는 종래에 중앙정부에 의존적이고 종속적이던 입장과 자세에서 탈피하여 새롭게 중앙정부에 대하여 자주적이며 상호의존적인 입장을 견지하는 자세를 세워 나가야 할 것이다. 중앙정부와의 관계뿐만 아니라 지방주민과의 관계도 종래의 지배적인 입장에서 새롭게 지원적인 입장으로 변화할 것이다. 요컨대 중앙정부와 지방정부 및 주민과의 관계가 종래의 수직적인 관계에서 수평적인 관계로 전환되면서 지방정부의 자주성을 강화하게 된다.

지방정부가 자주적인 입장을 견지할 수 있는 여건을 보면, 시·도지사와 시장·군수를 선출하고 시·도의회와 시·군의회를 구성함으로써 그 토대가 마련되었거니와 앞으로는

이러한 토대위에서 충남과 각 시·군이 간직하고 있는 고유한 특성을 발휘할 수 있는 행정체제를 수립하여야 할 것이다. 특히 충남으로서는 백제문화를 계승하는 조직과 함께 유교문화를 보존하고 독립운동의 뿌리를 간직하고 선양하는 행정체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 물론 이와 동시에 세계적으로 보편화되고 있는 현대문화를 수용하는 체제도 정비하여야 할 것이다.

중앙정부와의 관계를 보면, 지금까지는 지방정부의 권한과 기능이 중앙정부에 비하여 상대적으로 매우 약하고 작아서 현재의 지방행정체제는 민선자치단체장을 선임하고 의회를 구성한 것 이외에 자주조직권, 인사권 및 재정권이 모두 다 획일적이며 또한 미흡한 상황이지만, 앞으로는 조직, 인사, 재정의 각 차원에서 지방정부의 자주성이 더욱 확대되고 고양되리라고 전망된다. 다른 한편 주민에 대하여서는 행정규제와 통제의 권한이 축소되면서 상대적으로 행정지원과 서비스의 기능은 더욱 확대될 것이다.

여기서 한가지 주의할 점은 지방정부가 자주성을 확립한다는 것이 결코 지역이기주의를 주창하거나 지역의 배타성을 확보하는 것이 아니라는 점이다. 지방행정의 자주성은 지역이기주의나 지역의 배타성을 극복하면서 지방의 고유한 특성을 발휘하는 것으로서 이는 국가적인 차원 및 나아가서는 세계적인 차원에서 인정받고 지지받는 것으로서 배타적으로 주장되기 보다는 상호적으로 이해되어야 할 것이

다. 여기서는 세계최고를 추구하는 “the best one”과 세계최초를 추구하는 “the first one” 및 세계유일을 추구하는 “the only one” 전략이 추구되어야 할 것이다.

앞에서 언급한 백제문화와 유교문화의 전통 및 항일 독립운동의 역사는 위와같은 차원에서 충남이 추구해야 할 최고, 최초의 유일한 자원으로서 충남의 특성을 드러낼 수 있는 소중한 자산이라고 아니할 수 없다.

2. 자치능력의 향상

자치의식의 확립은 자치능력의 향상으로 뒷받침된다. 자치능력의 향상은 필요하고도 불가피한 것이지만 이는 지방정부와 지방주민의 의식과 능력의 향상과 병행하는 것이다. 중앙정부의 규제완화정책과 공기업의 민영화정책 등이 민간자율능력의 신장과 민간기업능력의 향상에 따라서 가능한 것과 같이 지방정부의 자치능력이 향상됨에 따라서 중앙정부의 권한과 기능 및 인적, 물적자원이 더 많이 지방정부에 이양되는 분권화와 분산화가 이루어질 것이기 때문이다.

분권화는 세계화의 추세와 함께 보편화되고 있는데 21세기에는 국민들의 거의 모든 기본적인 생활서비스의 수요가 지방정부의 행정서비스에 의해서 공급될 것이다. 지방정부는 상하수도와 전기, 가스 및 대중교통 등 지역적으로 공급되는 공공재와 서비스 뿐만 아니라 전국적으로나 세계적으로 연계되어 있는 교육과

치안 및 환경과 복지 등의 공공서비스도 제공하게 될 것이다. 이러한 공공서비스를 제공함에 있어서 앞으로는 지방적인 특성이 더욱 두드러질 것이며, 이러한 특성의 차이는 지방별로 뿐만 아니라 개별 교육기관이나 복지시설 기관 등 개별적인 단위조직별로도 발휘될 것이다. 현재 기업이 채택하고 있는 다품종 소량 생산방식과 같은 특성화 전략이 행정서비스에도 적용될 것이기 때문이다.

이러한 상황에서 충남의 특성을 발휘하기 위해서는 자치조직권과 인사권 및 재정권을 확보하면서 경쟁력을 강화해 나가야 할 것이다. 정부의 경쟁력 강화노력은 우선적으로 정부를 구성하고 있는 개인의 경쟁력 강화, 즉 개인의식의 전환과 능력의 향상을 필요로 하며 또한 조직의 경쟁력 강화, 즉 조직의 쇄신과 발전을 요구한다. 개인의 능력증대와 관련해서는 전문화(專門化)를 위한 교육과 훈련의 확대와 강화가 필수적이어서 지방정부에서도 외부교육과 해외시찰이나 연수의 기회가 계속해서 확대되어야 할 것이다. 그리고 조직의 쇄신과 발전을 위해서는 지방정부가 작고도 효율적인 정부를 만드는 조직개편과 행정쇄신을 지속적으로 전개하여야 할 것이다.

한마디로 21세기는 개인이나 조직을 막론하고 경쟁력 강화를 위한 변화가 끊임없이 전개될 것이다. 개인적으로는 우리고장의 문화와 역사의 특성을 기본적으로 학습하면서 영어를 제2외국어가 아니라 국제어로서 공부해야 하는가 하면 컴퓨터와 자동차같은 생활편의 도

구들의 사용방법을 필수적으로 익혀야 한다. 조직적으로는 조직개편과 함께 시·군통합과 같은 적절한 자치행정규모를 만들어 나가는 노력이 계속되고 경영행정과 세계화라는 구호가 의미하는 바와 같이 행정에도 경영의 논리를 도입하고 지방행정도 세계적인 차원에서 수행하여 나가야 할 것이다. 여기서 한가지 지적할 것은 행정의 경영화나 세계화라고 하더라도 행정이 곧 경영이라거나 지방이 곧 세계라는 논리는 성립하지 않는다는 점이다. 지극히 당연한 말이지만 행정은 경영이 아니며 지방은 세계가 아니다. 단지 행정에 경영의 논리를 적용가능한 범위내에서 도입하는 것이며, 지방의 수준을 세계적인 차원으로 끌어 올리려는 것일 뿐이다. 아무튼 행정의 경영화와 세계화로 지방정부의 경쟁력을 강화시켜서 궁극적으로는 지방주민의 삶의 질(quality of life)을 향상시켜야 할 것이다.

삶의 질을 향상시키기 위하여 지방정부의 경쟁력을 강화시키는 데는 여러 가지 방안이 제시되고 있다. 행정을 관료제 이론에 따른 계층제적인 조직구조에 애드호크라시이론에 따른 비계층제적인 구조를 보완하고, 기존의 과학적관리법에 따른 통제위주의 관리체제에서 인간관계론과 상황이론에 따른 신뢰위주의 관리체제로 대체할 수 있다. 또한 제도의 안정성보다도 과정의 다양성을 추구하도록 하여 지위에 의한 권한보다도 능력에 의한 권위가 발휘되는 분위기를 조성하고 조직의 구성원이 능력향상을 위하여 끊임없이 배우는 조직을

만들어 나가야 한다.

21세기의 정보시대에는 정보와 지적능력 및 전문성을 포함하는 지식이 가장 주요한 자원이며 학습능력을 배양하는 것이 가장 중요하다. 권력과 재화와 같은 다른 자원들과 달리 지식과 학습능력은 행정현장에서 습득되고 발휘될 때 최고의 가치를 발휘한다. 경쟁이 치열해지면서 급변하는 세계화시대에는 지식을 창출하여 적용하는 능력이야말로 모든 개인과 조직의 핵심적인 요소가 될 것이며, 지방정부가 새로운 지식을 획득하여 사용하기 위해서는 지방행정에 민주적인 협동과 합리적인 경쟁의 요소를 확립하는 것이 불가피하다.

M. 충남의 국제화 전략

이상에서 국제화 시대의 의미와 함께 충남 국제화의 과제를 개괄하였거니와 21세기의 충남은 세계화의 추세속에서 충남의 고유한 특성을 살리면서 지방행정의 조직, 인사 및 재정적인 차원에서 자치능력을 향상시켜 나가야 할 것이다. 자치능력을 향상시킴에 있어서는 중앙정부와 지방정부 및 민간단체간에 기존에 이루어지던 협조 뿐만 아니라 갈등과 대결 및 협상과 타협의 양상이 증대될 것이다. 이는 자주성을 확립하는 가운데 민주화하는 역동적인 과정과 합리화하는 집단적인 과정에서 수반되는 당연한 현상이다. 즉, 국제화 시대의 충남행정이야말로 자주성을 바탕으로 하여, 비민주적인 요소를 제거하면서 민주적인 협동을 증

진시키고, 비합리적인 요소를 제거하면서 합리적인 경쟁이 활발하게 전개되는 장으로서 삶의 질을 향상시켜나가는 주체가 될 것이다.

지방행정이 주민의 대표자에 의하여 처리되는 것이 민주화의 첫 걸음이거나 앞으로는 지방행정의 모든 분야에 걸쳐서 주민의 뜻이 더 많이 반영되어야 할 것이다. 이는 충남행정이 무엇보다도 먼저 충남지방의 이익을 대표하며, 그 이익을 책임지고 극대화하는 것이며, 나아가서는 당리당락을 초월하며 소외된 사람들의 이익까지를 고려하는 정치적 중립성과

사회적 형평성을 추구해야 함을 의미한다.

충남의 이익은 도지사 및 시장·군수들의 선거공약과 정책과제에서 다양하게 표출되어 있는데로 지역발전으로 대표되고 있거나 앞으로는 물리적인 측면 뿐만 아니라 문화 및 환경적인 측면과 함께 인간적인 측면이 더욱 더 강조되어야 할 것이다.

지방행정의 합리화는 경영행정으로 표방되고 있거나 행정은 경영이 아니므로 행정의 논리를 원칙으로 하여 경영의 논리가 보완되도록 하여야 할 것이다. 행정의 논리에 따라서

〈표1〉 공공부문의 전통적 가치와 새로운 가치의 비교

차 원	전통적 가치	새로운 가치
거시적 차원	독점	경쟁
구조적 차원	규제(통제적 조직)	시장원리(사명적 조직)
	성장 또는 감축	계속적 향상
	기존계획의 보완	기존계획의 변경
	집권적(권위적, 통제적)	분권적(참여적, 지원적)
업무적 차원	개별적 업무수행	팀워크
	계층적 조직	비계층적 조직
	단순한 업무와 서비스	다양한 업무와 서비스
개인적 차원	전문가 중심	고객중심
	관례존중(현상유지)	개혁지향(변화시도)
	문제분석위주	가능성 탐색위주
	평가를 두려움으로 회피	평가를 기회로 파악
	방어적/사후통제	생산적/사전예방
	결과중심	능력중심
	직원에 대한 제도적 무차별	직원의 개인적 욕구 수용
	직원에게 비용개념 적용	직원에게 자산개념 적용
	상급자중심	하급자중심
	평가/상벌/서열	발전/학습/인정

정책사업의 우선순위를 정하되 무엇보다도 먼저 법률에 근거하여야 할 것이다. 다음으로는 가급적이면 예산을 절약하면서도 결과를 극대화하도록 투입과 산출의 비율을 증대시켜야 할 것이다. 여기서는 양적인 측면과 함께 질적인 측면이 함께 고려되어서 계량가능한 부분과 계량불가능한 부분을 비용과 편익으로 나누어서 동시에 따져 보아야 할 것이다. 그리고 환경과의 관계에서 그러한 정책으로 행정이 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가를 최종적으로 판단하여야 할 것이다. 이와 관련하여 행정쇄신위원회가 전개하고 있는 행정쇄신행동이나 미국정부가 전개하고 있는 정부개혁 및 업적평가활동을 참고하여야 할 것이다.

끝으로, 변화의 첫 단계로서 바르트(Montgomery Van Wart, 1995, p.431)가 제시한 공공부문의 전통적인 가치를 새로운 가치와 비교하여 충남의 국제화 전략이 추구하여야 할 가치를 제시하면 <표1>과 같다.

참 고 문 헌

1. 김세원, 국제화 촉진을 위한 국가전략, 1993.
2. 김병준, 지방자치단체의 국제화 과제와 추진 방향, 한국지방자치 단체국제교류재단, 1994.
3. 노화준·송희준, 세계화와 국가 경쟁력, 서울: 나남, 1994.
4. 서영진·김 성, 지방경영시대의 선택, 서울: 나남, 1994.
5. 서울특별시, 서울 국제화 종합계획, 1994.
6. 외교안보연구원, 국제화와 한국의 과제 대토론회, 1994.
7. 이수훈, 국제화·국가경쟁력 강화, 그리고 무한경쟁: 그 세계적 맥락연구보고서, 경남대학교 국동문제연구소, 1994.
8. 21세기위원회 편, 21세기의 한국, 1994.
9. 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략,” 열린충남, 창간호, 충남발전연구원, 1995.
10. 플랜드라 제인, “일본에 있어서의 지방정부의 국제적 역할,” 도시문제, 1994.
11. 한국국제정치학회 충청지회, 국제환경의 변화와 지역발전, 1994.
12. 한국정책학회, 국가경쟁력 강화를 위한 정책과 전략, 1994.
13. _____, 지방정부의 경쟁력과 지방정부의 쇄신, 1994.
14. Gore, Al., “Creating a Government that

- Works Better and Costs Less:
Report of the National Performance Review," *Times Books*,
1993.
15. Hilpert, Ulrich, "Regional Policy in the
Process of Industrial Moderniza-
tion," *Ulrich Hilpert eds. Regional
Innovation and Decentralization*,
London:Routledge, 1991.
16. Wart, Montgomery Van, "The First
Step in the Reinvention Process:
Assessment," *Public Administ-
ration Review*, 1995, pp.429-438.

WTO 체제에 대응한 지역농업의 발전방향

권 용 대
(權容大)

충남대학교
농업경제학과 교수



I. 서 언

1993년 12월에 타결된 UR농산물 무역협정이 1995년도 부터 발효되어 새로운 WTO체제가 발족하면서 우리 농업은 과거와는 다른 변화의 시대를 맞이하고 있다. 국경보호조치를 전제로한 기존의 농정이 개방농정으로 전환하게 되면 더 이상 농산물 수입자제를 금지하는 조치가 불가능하게 되고 해외 농산물과의 치열한 경쟁원리가 적용되는 시장개방화가 가속화 될 것이다. 앞으로 시장개방이 본격화 되는

과정에서 우리 농업을 어떻게 하느냐에 따라 농업의 산업적 기능이 사라지느냐 아니면 경쟁력있는 신농업국으로 발전하느냐의 갈림길에 있다고 할 수 있다.

농정당국은 중장기적인 농어촌 종합대책을 발표하여 2004년까지 농업을 경쟁력있는 산업으로 육성하고 농어민의 생활개선과 농촌지역을 활성화시킬 방안을 제시하였다. 그러나 정부의 종합적인 농어촌 대책은 거시적인 관점에서 본 농업구조 개선정책으로서 지역농정에서 추진하여야 할 시책방향을 구체적으로 제시하지 않고 있다. 국가차원의 농업은 지역별로 입지적, 경제적 특성을 고려한 지역농업의 균형적인 발전이 선행되어야 실질적인 구조개선이 가능하게 된다. 특히 지방자치화 시대를 맞이하여 농정의 지방화와 농업의 지역특화추세가 가속화 되고 있는 시점에서 지역 실정에 맞는 농업의 발전 방향을 올바르게 정립해 나갈 필요성이 커지고 있다.

충남지역은 표고 100m이하의 평야지가 59%로서 농경지의 비율이 38%이고 금강, 사

교천, 미호천 등 지역에 부존하고 있는 양호한 농업자원 때문에 전통적으로 농업이 발달한 선진 농도로서 지역경제의 구심점이 되어 왔다. 그러나 WTO체제의 출범으로 농업비중이 높은 충남은 다른 어느 지역보다도 더 심각하게 개방화의 피해를 받아 농업의 존립기반 조차 위협받을 것으로 예상되고 있다.

이와 같이 대내외적인 농업환경이 급변함에 따라 충남 지역의 핵심산업인 농업의 안정적인 발전과 활성화를 위하여 새로운 농업개발 전략을 모색하여야 할 필요성이 있게 된다. 본 연구에서는 UR농산물 협정이후 우리 농업전반과 충남농업에 미치는 파급효과를 살펴보고 농업의 국제화라는 변화의 물결에 대응하여 지역농업으로서의 충남농업의 발전방향을 제시하고자 한다.

II. UR 농산물 무역협정과 충남농업의 전망

1. UR 농산물 무역협정의 내용

1986년 9월 우루과이에서 제8차 다자간 협상으로 시작된 UR협상은 7년이라는 장기에 걸친 협상끝에 1993년 12월 15일에 최종적으로 타결되었다. UR협상의 15개 타결분야중에서 각국간의 이해가 가장 첨예하게 대립되었던 농산물 무역협상도 완결됨에 따라 세계 농산물시장도 전면적으로 재편될 전망이다.

개정된 농산물 무역협정은 세계 농산물의 수급불균형 및 불확실성의 완화, 무역제한 조

치 및 왜곡조치의 시정, 불평등한 국내보호정책의 철폐 등을 위한 규정 및 원칙을 제정하여 농산물무역의 자유화폭을 확대시키고자 하였다. 이를 위해 농산물 수출입에 영향을 미치는 수입장벽의 철폐, 농산물 생산과 무역에 직간접으로 영향을 미치는 농업보조금의 감축, 그리고 인위적으로 시행되고 있는 농산품에 대한 동식물 검역제도의 완화 등을 규정하고 있는데 이를 분야별로 나누면 시장접근, 국내보조, 수출경쟁, 식품위생 및 동식물 검역제도에 대한 분야로 나눌 수 있다.

1) 시장접근(market access)

시장접근(국경보호조치)분야를 보면 포괄적인 관세화에 기초한 관세상당치(tariff equivalents)의 설정 및 삭감, 현행시장접근(current market access)과 최소시장접근(minimum market access)의 설정 및 확대를 추진하고 있다. 관세화 방안은 현재 수입이 제한되고 있는 모든 농산물의 비관세장벽을 없애는 대신 1986-1988년을 기준으로 한 국내의 가격격차를 관세로 전환하여 감축하도록 하고 있다. 그리고 관세상당치는 1995년부터 6년(개도국은 10년)간에 걸쳐 농산물 전체로는 평균36%(개도국은 24%), 어떤 품목이든 최소한 15%(개도국은 10%)는 감축해야 한다.

그러나 수입량이 국내 소비량의 3%미만이고 비교역적 기능을 가지는 특정품목에 대해서는 관세화 시행을 6년간(개도국은 10년) 유예토록 하고 있다. 우리나라는 쌀의 경우 10년

동안 관세화를 유예받는 특례를 인정받고 있으나 유예기간 중에 최소시장접근을 허용하여 개방초년도인 1995년에 현재 적용하고 있는 기본 관세율인 5%로 최소 수입물량인 51,307톤을 수입하고 2004년까지 205,228톤을 수입하게 되어있다.

한편 이미 수입자유화된 품목은 관세인하를 통하여 농산물수입 자유화를 확대하여야 한다. 관세화 품목에 대해서는 고율의 관세, 즉 관세상당치를 부과하게 되어 있지만 최소시장 개방과 현행 수준의 수입보장량에 의거 수입을 개방토록 하고 있다. 우리나라의 경우 현재 특별법에 의하여 수입제한중인 보리, 옥수수, 콩, 감자, 고구마, 종우, 팥, 녹두, 땅콩, 홍삼 등 111개 농산물은 관세상당치를 10년동안 10%감축하도록 하고 또한 참깨, 고추, 마늘, 양파, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 유제품, 사과, 포도, 꿀, 밤 등 95개의 아직 자유화 되지 않은 BOP 적용대상 농산물은 국내외 가격차에 해당하는 고율의 관세를 부과할수 있으나 이들 품목도 이행기간중에 10%씩 감축하도록 되어있다.

최소시장 개방품목은 기준년도의 수입량이 국내 소비량의 3%미만이 되는 농산물에 해당 되는데 우리나라의 경우 보리, 감자, 고구마등 수입비중이 국내 소비량의 3% 미만인 농산물은 최초 이행년도에는 소비량의 3% 수준까지 현행의 낮은 관세로 수입을 허용하고 최종 이행연도에 가서는 5%로 확대하는 것이다. 한편 옥수수, 콩등 현재 수입량이 국내 소비의 3%를 초과하여 수입되고 있는 품목은 현행시장

접근품목으로서 현행의 수입 물량을 보장하게 되어 있다. 그리고 그 밖에 수입이 이미 자유화된 1,092개의 농산물은 최소시장접근이나 현행시장접근대상 품목이 아니고 다만 관세율을 품목에 따라 조정하는 것으로 되어있다.

2) 국내보조(domestic support)

국내 보조분야에 있어서는 농업보조를 줄여야 하는 감축 대상정책과 보조금지급이 계속 가능한 허용 대상정책으로 분류하여 농업에 대한 국내보조를 규제하고 있다. 시장가격지지, 생산증대를 가져오는 생산요소보조(예: 특정품목을 대상으로하는 농용자재, 저리자금지원) 및 농가에 대한 직접보상등은 감축대상정책이 된다. 이경우 1986-1988년 기준으로 농업보호 총량측정수단 (aggregate measurement of support)으로 표시된 농업보조액을 6년간(개도국은 10년)간 20%(개도국은 13.3%) 감축해야 하는데 개도국인 우리나라는 10년간 13.3% 감축하도록 되어있다. 다만 감축대상정책이라 할지라도 농업보조액이 총생산액의 5%(개도국은 10%)이하일 경우에는 감축하지 않아도 된다. 허용대상정책은 보조정책이 무역질서를 해치지 않고 생산증대 효과가 없어야 한다.

허용대상 정책에는 병충해 방제, 교육훈련, 지도사업, 하부구조개선, 학교급식지원 등 정부 서비스사업, 생산증대 효과가 없는 직접소득보조, 탈농지원, 휴경보상, 구조조정 투자보조 등이 해당된다. 그리고 개도국 우대지원 사

업으로 일반적 투자보조와 영세농에 대한 영농자재보조를 허용하고 있다.

3) 수출경쟁(export competition)

수출경쟁분야에 있어서는 수출보조의 감축대상을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 수출이행을 조건으로 한 정부의 직접보조, 정부 및 정부 대행기관에 의한 저가수출, 가공수출품의 원료농산물에 대한 보조, 수출 농산물에 대한 유통비용의 보조, 수출 농산물에 대한 국내 운송비지원 등의 감축을 규정하고 있다. 수출보조금 감축대상 품목은 밀, 사료곡물, 쌀, 낙농품, 육류, 과채류, 담배, 면화 등 22개 인데 1986년-90년을 기준으로 보조대상 물량기준 21%, 금액기준으로 36%를 감축하도록 되어있다. 우리나라는 농산물 수출과 직접 관련된 수출보조금을 지급하지 않아 이 분야의 규정이 현재 영향을 미치고 있지 않으나 앞으로 농산물 수출전략의 수립초기에 수출농가 및 업체에 대한 지원의 어려움이 예상되고 있다.

4) 위생 및 검역(sanitary and phytosanitary)

UR 농산물 협정에서는 각국의 식품위생 및 동식물 검역규제가 수입규제로 이용되는 소지를 최소화하기 위한 식품위생 및 동식물 검역의 원칙을 마련하였다. 이에 따라 지금까지 개별적으로 시행해 왔던 각국의 위생검역 조치들을 국제식품규격 위원회(codex alimentarius commission), 국제무역사무국, 국제식물 보호 규약 등 관련 국제조약과 기구의 기준과 규정

을 따르도록 하고 있다.

2. 지역 농업에 미치는 파급효과

기존의 GATT체제가 WTO체제로 개편되어 비관세장벽의 철폐와 관세화 조치가 시행되면 세계 농산물시장 가격이 그대로 국내 농업에 전가되는 결과를 가져와 지역농업에 있어서도 개방화의 피해가 클 것으로 예상되고 있다. 먼저 UR 협상결과가 농업경제 전반에 미치는 파급영향을 <표1>에서 보면 1992년 현재 농림수산업의 GNP비중은 7.8%인데 수입자유화가 될 경우 2001년에는 2.8%로 격감할 것으로 예상되고 있다. 한편 농림수산업 취업자의 비중은 1992년 16%에서 2001년 7.9%로 감소하고 농가인구의 비중도 1992년 13.1%에서 2001년 5.1%로 급격히 감소할 것으로 추정되고 있다. 반면에 농가인구와 농가호수가 줄어들면서 호당 경지면적은 1992년의 1.26ha에서 2001년에는 1.87ha로 다소 늘어날 것으로 예상되고 있다.

충남의 농업도 UR협상이후 해외 농산물의 수입이 급증함에 따라 국제경쟁력이 약한 품목을 중심으로 농산물의 생산량이 감소하고 농가인구도 급격히 줄어들 것으로 예상되고 있다. 국가적인 농업통계에 근거하여 UR협상이 이 지역의 농림수산업에 미치는 영향을 추정하면 지역총생산 비중은 1991년도의 27.4%에서 2001년에는 9.6%으로 하락할 전망이다. 그리고 농가인구는 2001년에 가서는 319천명

〈표 1〉 UR이후 충남농업의 총량지표 변화

구 분	1991년		1995년		2001년	
	충 남	전 국	충 남	전 국	충 남	전 국
농림수산업비중(%)	27.4	8.0	18.8	5.5	9.6	2.8
농림수산업취업자(천명)	501	3,103	434	2,688	315	1,948
(비중,%)	-	(16.7)	-	(13.1)	-	(7.9)
농가인구(천명)	798	6,068	629	4,787	319	2,423
(비중,%)	(42.4)	(14.0)	(27.4)	(10.7)	(12.6)	(5.1)
농가호수	216	1,702	190	1,497	121	950
농지면적(천ha)	270	2,091	264	1,992	249	1,779
호당경지면적(ha)	1.25	1.23	1.39	1.33	2.06	1.87

자료 : 통계청, 도내총생산, 1993.; 충청남도, 농어촌발전계획(1992-2001), 1993.; 한국농촌경제연구원, UR 타결과 농정의 대응방향, 1994. 1.; 농협중앙회, UR이후 농업 농촌대책, 1994.1.

으로 줄어들어 도내 총인구의 12.6%로 감소할 것으로 예상되고 있다.

이에 따라 농가호수도 2001년에 가서는 121천호로 감소하며 호당 경지면적은 2.06ha으로 늘어나게 된다. 따라서 영농규모의 확대는 일부 지역에서만 가능할 뿐 대부분의 농가는 소규모의 경지면적하에서 가족경영 중심의 소농 방식으로 영농을 할 수 밖에 없게 될것이다. 더구나 농지 소유자가 토지자본 이득을 취할 목적으로 농지의 유희화 및 전용을 추구할 경우 식부면적이 절대적으로 감소할 가능성이 잠재해 있게 된다.

한편 동기간에 충남의 농가가 입게 되는 소득 피해액은 〈표 2〉에서 8,046억원에 달하고 농가인구도 매년 3%씩 줄어들 것으로 추정되고 있다. 쌀의 경우 피해액이 978억원으로 나타나 예상보다 적으나 시장개방으로 전국 생

산비중이 높은 반면에 경쟁력이 취약한 마늘의 농가소득 감소액이 355억원으로 크게 나타나고 있다. 그러나 절대규모액에서는 소와 돼지의 사육농가의 소득 감소폭이 2,825억원과 3,174억원으로 가장 크게 소득피해를 입을 것으로 추정되었다. 이는 돼지의 사육마리수가 경기 다음으로 많으며 소는 경북, 전남, 경남 다음으로 사육비중이 높으나 수입개방으로 인하여 사육규모 감소와 가격하락이 발생할때 축산농가의 절대 피해액수가 크기 때문이다.

III. 충남농업의 발전방향

충남의 농업을 위와 같이 전망할때 UR이후 국제 경쟁력을 높이고 농촌의 활로를 개척하는데는 많은 어려움이 따르게 됨을 알 수 있다. 그러나 충남농업이 지역경제의 중심체로서

〈표 2〉 URO이후 충남지역 농가의 소득감소액(1995-2001)

(단위: 톤, 억원)

구 분	1992년도	전국비중	1992년도	농가소득
	생 산 량	(%)	생 산 액	피 해 액
쌀	843,686	15.8	10,623	978
보리	1,474	0.4	12	18
옥수수	909	1.0	2	14
콩	11,082	6.3	126	61
감자	18,683	2.6	79	100
고구마	13,054	4.1	38	108
고추	13,748	8.0	833	161
마늘	47,026	10.1	767	355
참깨	2,982	10.3	209	96
쇠고기	13,343	13.4	1,668	2,825
돼지고기	105,828	17.6	2,201	3,174
닭고기	31,017	13.4	648	152

자료: 농림수산부, 농림수산물통계연보, 1993.

주: 충남지역통계는 필자의 추정치임.

지역발전의 관건이 되고 있음을 볼때 국내외적인 농업환경의 변화에 대응한 새로운 농업체제로의 재편은 시급한 당면과제라고 할 수 있다. 충남지역의 농업자원을 활용하여 경쟁력이 있는 지역농업의 육성 및 활성화를 위해서 추진하여야 할 과제와 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 지역 특화농업의 육성

농업은 지역적으로 기후, 토양 등의 차이에 따라 생산되는 농산물의 종류와 품질이 다양한 것이 일반적이다. 이와 같이 지역에 따라

다른 자연조건의 차이가 지역농업의 유형을 결정하는데 중요한 요인이 되기도 하지만 농산물이 생산되는 지역이 위치한 산업 입지적인 조건이 지역농업의 발전에 점차 중요한 변수가 되고 있다. 특정 농산물의 종류와 생산규모를 결정하는 것은 농업생산지와 연계된 소비시장과의 거리, 소비자들의 선호도, 소득수준에 의해서도 영향을 받게 되는 것이다. 지리적인 입지와 더불어 최근에는 첨단 농업기술의 발전에 따라 저장, 가공, 수송 등 유통조성기능을 담당하는 농업기술도 지역농업의 구조에 영향을 미치면서 농업의 지역적인 입지조건이 동태적으로 변화하고 있는 것이다.

이와 같은 농업의 입지적 요인에 따라서 지역농업은 지리적, 자연적 특성을 토대로 하여 비농업 분야와의 밀접한 연관효과를 추구하면서 상호 연계적으로 발전시켜 나가야 할 것이다. 특히 지방자치화 시대를 맞이하여 지역주민의 의사를 반영한 농촌의 지역화 시대에 맞는 산업 및 농업발전을 추구하여야 할 것이다.

지역농업과 관련하여 충남의 전반적인 개발환경을 보면 서해안 개발시대를 맞이하여 환경해권 경제의 중추적인 역할을 담당할 지역으로 부상하고 있으며 대내적으로는 과밀포화 상태에 있는 서울경제권을 배후에서 흡수하여 제2의 수도권으로 성장할 전망이다. 충남의 농업은 입지 환경에 따라 발전 단계가 상이한데 천안, 아산, 당진, 서산은 수도권의 발전에 영향을 받아 2·3차 산업의 비중이 커지고 있으며 농업도 수도권의 주민들의 수요에 부응하는 근교농업지역으로 조성되고 있다. 동남부지역인 연기, 금산, 공주, 논산은 대전권의 영향을 받고 있고 서남부 지역인 부여와 서천은 전주, 군산 시장권의 영향을 받고 있다. 반면에 주변 도시경제권의 영향이 미치지 못하는 중서부 내륙지역인 홍성, 청양, 보령등은 지역경제가 상대적으로 낙후되었다.

그러므로 충남농업의 발전은 주변 경제권의 영향도에 따라 크게 좌우된다는 사실을 알 수 있으며 지역농업의 개발에 있어서 자연 환경적인 여건과 함께 경제적인 입지조건이 중요함을 알 수 있다. 이러한 지리적 입지요인을 반영하여 작목별 특화정도는 지역별로 다르게

나타나는데 충남지역의 농업을 시군별로 구분하여 현재 재배되고 있는 품목의 특화계수는 <표3>과 같다. 표에서 보듯이 아직까지는 미작 중심의 경종작물, 고추, 마늘, 김장채소 등의 농산물과 한우, 양돈 등이 충남지역의 주생산물로서 거의 전지역에서 공통된 주요 소득원이 되고 있다.

경종작물은 쌀을 제외하고 특화계수가 낮은데 이는 충남지역의 담면적 비율이 상대적으로 높고 밭의 비중이 낮기 때문이다. 한편 상업적 농산물인 딸기와 토마토의 생산량이 늘어나면서 특화계수도 각각 2.122로 높아지고 있는데 이는 충남의 농업이 수도권 소비시장의 시장출하를 목표로 하는 지역농업의 특화현상과 관계가 있기 때문이다. 그리고 축산물의 경우 한우와 닭은 전국의 평균치에 가까우나 돼지의 사육비중은 특화계수가 1.26으로 높는데 이러한 현상은 역시 수도권시장에 인접한 지리적인 여건 때문으로 보인다. 그런데 이들 작목은 전국 각지에서도 생산되는 주 소득작목이기 때문에 타 지역에 비해 비교우위가 있는 농산물의 개발과 경쟁력 향상을 위한 생산 및 유통정보와 판매시장의 우위확보가 지역농업 활성화의 관건이 되고 있다.

현재 충남지역에서 특화계수가 높아 비교우위가 있고 시장개방 이후에도 경쟁력이 유지될 수 있는 품목으로는 사과, 배 등 과일과 작물의 특성상 신선도유지, 수송에 문제가 있는 무우, 배추 등 채소류와 돼지, 닭 등 축산물은 품질과 가격면에서 경쟁력이 있다고 판단되고

〈표 3〉 품목별 특화계수(1991년)

(단위: ha, 마리)

구 분	식 부 면 적		특 화 계 수
	총 남	전 국	
쌀	180,984	1,208,455	1.16
맥류	901	127,163	0.05
콩	9,608	119,066	0.62
고구마	929	17,313	0.41
감자	615	21,123	0.23
고추	7,219	73,406	0.76
마늘	7,071	49,160	1.11
참깨	6,265	57,717	0.84
딸기	1,038	4,003	2.00
토마토	305	1,932	1.22
사과	4,949	50,595	0.76
배	1,561	9,495	1.27
한우	237,370	1,773,000	0.96
돼지	880,601	5,046,000	1.26
닭	9,783,967	74,855,000	0.94
유우	65,608	496,000	0.95

자료: 충청남도, 충청남도 농어촌개발계획, 1993. 3.

있다. 그러나 이들 유망 품목이 미래에도 경쟁력이 유지 될 수 있다고 보장할 수 없으므로 시장 점유율의 확보에 필요한 농업기술 및 유통구조의 개선에 힘을 기울여야 할 것이다. 그리고 고추, 인삼, 한우고기 등 가격 경쟁력이 약한 품목도 맛과 품질의 차별화로 대처해 나가고 쌀, 마늘, 양파 등은 생산비 절감에 의하여 가격과 품질에서 경쟁을 회복할 수 있을 것이다.

농산물 판매시장의 범위를 국내시장 중심에서 수출시장까지를 포함하여 범위를 넓혀 나

가야 할 것이다. 농산물 시장개방으로 국내에서도 비교우위가 있는 농산물은 국제적으로도 인정받는 농산물로 성장할 수가 있을 것이다. 따라서 농산물의 판매시장은 국내수요에만 치중할 것이 아니라 일본, 미국, 유럽 등 국제 농산물 시장의 동향을 분석하고 지역 농산물의 수출가능성을 검토하여 농산물의 판로를 개척해 나가야 할 것이다.

2. 영농형태의 다원화에 따른 농정 지원체계의 정비

충남의 농가인구가 매년 3.5% 줄어들고 있고 1991년 현재 55세 이상인 고령농민이 영농주의 47.7%이어서 향후 10년 이내에 영농의 형태가 종래와는 다르게 변화하게 될 것으로 예상되고 있다. 농업인구가 절대적으로 감소하면서 농가형태는 한계농, 부업농, 전업농, 기업농 등으로 다원화되고 영농방식도 미작중심의 단일 작부체계에서 원예, 축산 등으로 다양화 될 것이 예측된다. 따라서 농가형태와 영농유형에 따라 차별적이고 개별적인 지원체계를 수립함으로써 효율적으로 지역농업의 구조를 개편해 나가야 할 것이다.

정부에서 현재 작성중인 개별농가에 대한 농가대장을 데이터 베이스화하여 영농 유형별로 지원을 펴나가는데 기본자료로 삼아야 할 것이다. 스위스의 경우 농가의 형태를 60여가지 이상으로 구분하고 농가의 유형에 맞게 지원하고 있다. 농가중에서 경영능력이 있고 농업기술이 앞선 전업형 농가를 발굴하여 지역농업의 중추적인 기능을 담당하도록 하고 나머지 고령농업형, 전원형, 관광농업형, 휴양농업형 등 부업형태의 농가에 대해서는 지원방식을 차별화, 다양화 하도록 한다.

앞으로 농지소유의 자유화가 진척 됨에 따라 비농민의 토지소유가 증가 하면서 경영수익보다는 휴양적인 차원에서 농사를 짓는 소규모 부업농의 비중이 증가할 것이 예상된다.

따라서 부업농을 포함하여 지역전체의 농경지를 효율적으로 사용할 수 있는 농지이용계획에 대한 지역농민의 공동의사결정 시스템을 구축하여 지역실정에 적합한 농업생산모델을 구축하도록 하여야 할 것이다.

충남 농촌의 발전전략은 장기적인 구조변화를 고려하여 지역의 산업이 균형적으로 배치될 수 있도록 대상지역의 자연적 사회경제적인 입지조건을 분석한후 그 지역의 특성에 맞는 농업 및 관련산업의 최적입지 계획을 수립하여야 한다. 지역산업의 공간 배치계획에서 종합적인 개발목표를 제시하고 이의 달성을 위하여 적정 산업구조 및 고용규모를 추정하며 어느 지역에 어떠한 규모로 배치되어야 하는가를 분석한다. 또한 각 부문별 투자가 지역경제의 산업, 소득, 고용에 미치는 영향을 계량적으로 분석하고 평가결과에 의거 지역의 적정 투자모형을 개발하여야 할 것이다.

3. 지역특화 농업기술의 개발

농업에서도 기술이 농업경쟁력을 좌우하는 시대가 도래하고 있다. 특히 첨단 유전공학, 전자공학기술이 농업분야에 도입됨에 따라 과거와 같이 수량증산 위주의 농산물 생산기술은 시장경쟁력을 보장받기 어렵게 될 것으로 예상된다. 공장식 농업, 유전공학을 이용한 고품질 농사기법, 농산물의 유통을 현대화 시키는 첨단 유통기술의 등장 등 하이테크 기술을 이용하여 고품질의 농산물을 값싸게 판매할

수 있는 기술을 개발·습득한 농민만이 농업 경쟁시대를 살아 남게 될 것이다.

향후의 기술개발 추세로 보아 농업의 활로는 토지자원, 기후, 노동력 보다는 연구개발, 교육, 기술훈련 분야에 대한 투자를 지속적으로 지원할 수 있는 조직과 인적자원의 배분능력에 의해서 좌우될 것으로 전망되고 있다. 그리고 연구결과를 어떻게 상업적 생산시스템으로 전환하며 판로확보를 위한 시장개척 노력에 농민이 얼마나 신속하게 효율적으로 농업 기술을 수용하느냐가 농업성장의 관건이 될 것으로 보인다.

그런데 농업현장에서 이용되는 기술의 현수준을 보면 보급률이 포화단계에 있고 지역의 기후, 토양환경에 부적합한 기술을 농가에서 이용하는 경우가 많다고 할 수 있다. 이러한 단순 모방적 기술은 농업의 개방화와 상업화 시대를 맞이하여 비교우위가 있는 지역농업을 실현하는데는 한계가 있게 된다.

농업기술은 기본적으로 생물을 다루는 유기 기술이고 지역의 자연환경에 따라 영향을 받는다는 특성을 가지고 있다. 따라서 지역농업이 장기적으로 발전하기 위해서는 지역 실정에 맞고 비교우위가 있는 농산물에 대한 농업 기술분야를 선별적으로 지원하여 기술개발의 경제성을 높여야 할 것이다. 농업도 지역적으로 특화되는 추세에 있어 지역 실정에 맞는 기술을 향상시키기 위하여 지역단위로 자체적인 농업기술 연구개발체제를 강화하여야 할 것이다.

농산물의 품질개선, 단위면적당 수확증대, 비용절감적인 재배법의 개발 등 생산기술 뿐만 아니라 수송, 저장 등 유통기술의 개선, 전산정보망을 이용한 농업경영기법과 영농정보 시스템의 개발, 농자재 관련 기술의 개발에 대한 분야도 함께 다루어 져야 할 것이다. 이와함께 경영계획과 첨단 농업기술의 전파와 활용방법 등에 관한 정보가 농가까지 신속하게 보급되도록 하여야 한다. 초고속 정보통신망을 이용하여 지역농업에 관련된 최신정보의 수집, 가공, 분산시스템을 구축하고 지역농민들이 신속 정확하게 이용하도록 함으로써 농업의 경쟁력 및 농가 소득증대에 기여할 수 있을 것이다.

4. 생산자 조직과 핵심적인 농업인력의 양성

우리나라와 같이 소규모 영세농이 주축을 이루는 농업구조 하에서는 개별농가가 생산하는 농산물을 품목별로 조직화 함으로써 규모의 경제성을 실현하고 마케팅에 있어서도 유리한 위치를 차지할 수 있다. 충남지역에는 현재 2,000여개의 작목반이 등록되어 있는데 이들의 기능과 역할을 강화하여 지역농업의 핵심조직이 되도록 육성할 필요가 있다. 그리고 작목반이 실질적인 생산자 조직으로 발전하기 위해서는 품목별 전문조합으로 육성하는 것이 필요하게 된다.

이를 위하여 지역내의 토지, 농기계, 농용시설 등 농업생산자원을 조직적으로 결집시켜 협업농적인 조직으로 발전시키는 방안이 강구

되어야 할 것이다. 또한 품질의 균등화, 공동기술개발, 공동작업, 공동출하 등에 대해서는 지역농민들이 농업경영 공동체를 결성하여 기업적인 운영방식을 도입하는 방향으로 유도하여야 한다. 그리고 품목별로 생산물량의 수급조정을 위하여 지역의 생산자 조직간에 협의의 조정할 수 있도록 광역생산자 조합연합회를 조직하는 것이 바람직하다.

그리고 농민들간에 토지, 농기계, 농용시설의 매매와 임차를 활성화시킴으로서 탈농의사가 있는 농민들의 전업을 원활하게 하고 독립된 영농법인체를 세우고자 하는 사업가적 농민들에게는 자기 사업을 키워갈 수 있도록 지역의 생산자 조직이 지원하여야 할 것이다. 즉 지역의 생산자 단체가 전업형 농가들의 영농규모 확대를 위한 매개체로서 기능하게 하며, 능력이 있는 농민들에게는 독립된 법인체로 성장할 수 있도록 지원하는 역할을 수행하도록 한다.

영농의 발전단계가 성숙한 지역을 보면 농민들의 연령이 젊고 첨단 농업기술의 적극적인 도입과 합리적인 경영을 하고 있으며 리더가 선도농민인 경우가 많다. 따라서 지역농업의 활성화를 위해서는 농민들이 재배기술과 시장동향을 잘 알고 있어야 하며 특히 핵심적인 선도농가의 역할이 중요하게 된다. 상업농 시대에는 지역농업의 성패가 유능한 인적자원의 확보에 달렸으므로 혁신지향적 농가를 선정 지원함으로써 농업분야에도 유능한 농민들이 농사를 평생사업으로 알고 적극적으로 참

여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

N. 결 론

UR 농산물 무역협정이 1995년 부터 발효되어, 향후 농산물 시장이 본격적으로 개방되면 우리 농업은 큰 파급영향을 받게 되고 농업생산과 농가인구 비중도 급격히 줄어들 것으로 예상되고 있다. 특히 농업의 비중이 높은 충남 지역은 동 기간중에 농가 피해액이 8,046억원이 될 것으로 추정되어 농업은 물론 지역경제에 미치는 파급효과는 다른 지역보다 더 크게 나타날 것으로 보인다. 또한 농산물의 생산량이 감소함에 따라 충남의 농가인구는 2001년에는 319천명으로 감소하고 농가호수도 10만 호 정도로 줄어들 것으로 예상되고 있다. 이에 지역농업으로서의 충남농업도 대내외적인 농업환경의 변화를 맞이하여 지역농업의 활성화를 위하여 중점적으로 추진하여야 할 과제와 방향을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 지역농업을 시장지향적 구조로 전환하고 충남농업의 입지여건을 활용하여 대도시 소비자가 선호하는 농산물의 생산비중을 늘려 나가야 할 것이다. 그리고 농산물의 판매범위를 넓혀 국내시장 뿐 아니라 수출시장까지 판로를 개척해 나가야 할 것이다.

둘째, 고령의 한계농, 부업농, 전업농, 기업농 등으로 영농형태가 다원화 하여 감에 따라 농정의 지원체제도 새롭게 정비하여 영농 유형

에 따라 차별적으로 지원하여야 할 것이다. 미작중심의 단순영농에서 원예, 축산 등 영농구조가 다양화 될 것으로 예측되므로 비교우위가 높은 작물에 대한 집중적인 지원과 농업유형별 지원체계를 수립하여야 할 것이다. 농업개발계획시 도내의 가용 농경지 면적과 입지 조건을 정확히 파악하고 지역별, 품목별로 적정영농규모, 인구, 농업생산액을 산출하여 종합적 개발이 되도록 한다.

셋째, 농업기술은 지역의 기후, 토양환경에 좌우되므로 지역실정에 맞는 현장기술 중심의 연구개발을 추구하여 기술의 특화도를 높여야 한다. 또한 농민들의 자생적인 기술개발 의욕을 고취하기 위해서 제도적인 지원을 강화하여야 한다.

넷째, 지역농업을 이끌고 나갈 유능한 농업인력을 양성하고 생산농가의 지역별 조직화를 통하여 생산자 조직을 활성화시켜 나가야 한다. 산지 작목반의 기능과 역할을 강화하여 품목별 전문조합으로 육성하고 지역농업의 핵심조직으로 키운다.

이상과 같이 UR 농산물 무역협정이 국내농업과 충남지역의 농업에 미치는 영향을 살펴보고 앞으로 충남농업이 나아갈 방향을 모색하여 보았다. 충남농업은 양호한 입지여건 때문에 역으로 국내외의 새로운 환경에 능동적으로 대응한 농업의 구조개선이 이루어 질 경우 지역경제 활성화의 계기를 마련할 수 있을 것이다. 특히 농정의 지역화 및 농업의 특화추세가 가속화하고 있는 시점에서 충남의 입지

적인 특성을 살린 지역농업의 개발은 이 지역농업이 해결하여야 할 당면한 과제라 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강봉순, “개방화시대에 대비한 농업구조개선의 방향,” UR 농산물협상이후의 한국농업의 진로 심포지엄, 서울대학교농과대학 농업개발연구소, 1991.
- 권용대, “충남권 산업개발에 대응한 지역농업의 발전방향,” 지역개발논총 제5집, 충남대학교 지역개발연구소, 1993.
- _____, “UR이후 충남농업의 전망과 대응방안” 농업과학연구, 21권 2호.
- 김철호 · 권용대, 충남지역 농산물의 수출증대 전략과 유통구조 개선방안, 충청남도, 1990.
- 경제기획원, 신경제 5개년 계획(1993-1997), 1993.
- 농림수산부, 농업통상소식 35호, 1993. 10.
- _____, 농업통상소식 37호, 1994. 1.
- _____, 농업통상소식 38호, 1994. 3.
- 농협중앙회, UR이후의 농업 · 농촌대책, 1994.
- _____, 농촌구조개선과 지역농업개발 세미나 결과 보고서, 1993. 3.
- 농협중앙회 해외협력부, 우루과이라운드 농산물협정 해설, 1994. 2.
- 농협중앙회 충남도지회, 충남 지역농업 개발방향과 농민숙원사업, 1991. 3.

- 박정근·소순렬, “전북농업생산의 특성과 발전 방향,” 농업경제연구, 30집, 1989. 12.
- 신용인·권용대, 주산단지 작목반의 운영실태에 대한 사례연구, 대산농촌문화재단 보고서, 1994. 5.
- 이동호와 3인, “전북농촌지역의 발전방향에 관한 연구,” 농업정책연구, 21권 1호, 1994.
- 최규호·최종민, “전북지역농업의 구조변화와 발전방향,” 농업정책연구, 18권 2호, 1991. 12.
- 충청남도, 권역별 개발계획, 1989.
- 충남농촌진흥원, 92-94 농축산물 수입개방에 따른 기술적 대응방안, 1991.
- _____, 충청남도 농어촌개발계획(1992-2001), 1993.
- 한국농촌경제연구원, URE타결에 따른 농축산물 시장 개방의 파급영향분석, 1993. 12.
- _____, 농정의 여건과 대응방안, 1994. 1.
- _____, 농업여건변화와 농촌지역의 산업구조 개편방안, 1994. 3.

농어촌 소득원 개발전략

최 병 익
(崔秉翼)

공주대학교
지역사회개발학과
교수



I. 서론

세계 무역기구(WTO)의 출범에 따라 한국의 농촌¹⁾은 새로운 전환기를 맞고 있다. 해외 농산물의 수입증대는 한국농민의 영농의욕과 국내농산물의 자금률을 지속적으로 떨어뜨리고 있다. 또한 한국농민층의 급격한 이농으로 인하여 농촌의 공동화를 초래하고 있다. 이는 궁극적으로 농업이 유지해온 홍수조절, 토양보

전, 지하수 충전, 지반침하 방지, 대기 및 오폐수 정화, 생태계 보전 등 비교역적 기능(NTC)의 상실을 의미하는 것이다.

따라서 한국농업을 포기하는 것은 한국의 국토를 포기하는 것과 다를 바 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 한국의 농정은 그 다양한 정책을 통해서도 아직까지 효율적으로 대응하지 못하고 있다. 그것은 농가의 호당 평균소득이 도시근로자 가구소득의 89%에 불과한 것만 보아도 자명하게 된다.

물론 인간다운 삶의 질을 누리는 데는 소득만 중요한 것이 아니다. 쾌적한 주거환경과 의료, 교육, 문화시설 등 각 부문별 지표들이 어느것 하나 간과할 수 없는 것이다. 그러나 인간의 가장 기본적인 욕구를 해결하기 위해서는 무엇보다 일정한 소득이 보장되어야 한다. 적어도 도시산업부문과 비슷한 수준의 경제적 복지를 누려야 하는 것이다. 인간다운 삶을 누리기 위해서 요구되는 쾌적한 주거환경과 의

1) 이 글에서는 농촌을 농·산·어촌과 동의어로, 농업을 농업, 축산, 임업 및 수산업을 포함한 광의의 농업으로 사용한다.

로, 교육, 문화 등의 각 부문에서 양질의 서비스를 제공받는데는 무엇보다 소득이 밑받침되어야 하기 때문이다.

위와 같은 관점에서 이 연구는 농가소득 구조변화의 추이와 농가소득중 농업소득 및 농외소득의 제고 방안, WTO가 인정하는 직접지불제 강화방안 등을 다루어 농가소득 개발의 방향을 모색하는데 연구의 목적을 두고 있다.

Ⅱ. 농가소득 구조의 변화

1. 농가소득 구조

1990년 부터 1994년 까지 지난 5년간의 농가소득구조의 변화를 살펴보면 <표1>과 같다. 1994년도의 농가소득은 20,316천원으로 전년대비 20%의 증가율을 기록하였다. 농가소득가운데 농외소득의 비중은 30.5%를 차지하고 있어 1990년의 25.8%보다 약 4.7%가 증대되었다.

농외소득은 상·공·광업 및 서비스업의

수입과 기타 노임 등 사업외의 수입으로 구성되어 있는데 1993년도 대비 22.7%의 증가율을 기록하였다. 이전수입은 주로 가족의 송금보조로 되어 있는데 증가율이 전년대비 10%의 증가율에 머물고 있다.

2. 농업소득

농업조수입에서 농업경영비를 뺀 농업소득의 최근 3년간의 변화를 살펴보면 <표2>와 같다. 농업소득의 주요 수입원을 보면 미곡, 축산, 채소로 되어 있는데 미곡의 비중이 아직도 36.5%를 기록하고 있다. 그러나 1992년도의 41.1%에 비하여 4.6%나 감소된 것이다. 그리고 상대적으로 축산과 채소의 비중이 증대되고 있다.

3. 농외소득

최근 3년간의 농외소득의 구성은 <표3>과 같

<표1> 농가 소득구조의 변화

(단위: 천원, %)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	증 감 률		
						1992	1993	1994
농가소득	11,026	13,105	14,505	16,928	20,316	10.7	16.7	20.0
농업소득	6,264	7,035	7,356	8,427	10,325	4.6	14.6	22.5
농외소득	2,841	3,662	4,423	5,040	6,184	20.8	13.9	22.7
(비율)	(25.8)	(27.9)	(30.5)	(29.8)	(30.5)			
이전수입	1,921	2,408	2,726	3,461	3,807	13.2	27.0	10.0

자료: 농림수산부 농수산물통계정보관실.

〈표 2〉 농업소득의 구성

(단위: 천원, %)

구 분	1992		1993		1994		증감률 (94/93)
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비	
농업소득	7,356		8,427		10,325		22.5
농업조수입	10,778	100.0	12,927	100.0	15,347	100.0	18.7
미곡	4,430	41.1	4,871	37.7	5,599	36.5	14.9
채소	2,017	18.75	2,793	21.6	3,192	20.86	14.3
특용작물	555	5.2	760	5.98	947	6.2	24.6
과수	952	8.8	1,150	9	1,474	9.6	28.2
축산	2,184	20.3	2,607	20.1	3,419	22.3	31.1
기타	640	5.9	746	5.8	716	4.6	4.0
농업경영비	3,422	100.0	4,500	100.0	5,022	100.0	11.6
비 료 비	229	6.7	303	6.7	326	6.5	7.6
농 약 비	212	6.2	312	7.0	334	6.7	7.1
농 구 비	456	13.3	648	21.2	733	14.6	13.1
양 축 비	814	23.8	955	9.1	1,087	21.6	13.8
노임	322	9.4	408	19.8	409	8.1	2.5
임차료및수리비	703	20.6	893	21.8	1,020	20.3	14.2
기 타	686	20.0	981		1,113	22.2	13.5

자료: 농림수산부 농수산통계정보관실.

은데, 1994년의 경우 농외소득 6,184천원 가운데 겸업소득이 1,347천원, 사업이외 소득이 4,837천원으로 구성되어 있다. 그리고 사업이외의 수입은 노임과 급료가 주 수입원이다. 즉, 사업이외 수입 5,384천원 가운데 4,619천원이 노임과 급료로서 사업이외 수입의 85.8%나 차지하고 있다.

Ⅲ. 농업소득 증대방안

농업소득의 증대는 각 농가별로 최적 경영설계와 작목별 소득분석을 기초로 접근해야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 식량소비용으로 현재의 자급수준을 유지해야 하는 쌀과 그리고 쇠고기와 우유생산을 겸한 낙농의 두 분야를 중심으로 당위론적 입장에서 소득증대 방안을 논하기로 한다.

〈표 3〉 농외소득의 구성

(단위: 천원, %)

구 분	1992	1993	1994
농외소득	4,423	5,040	6,184
겸업소득	926	1,084	1,347
- 겸업수입	1,548	1,939	2,481
- 겸업지출	622	855	1,134
사업이외소득	3,497	3,956	4,837
- 사업이외수입	3,871	4,497	5,384
· 노임 및 급료	3,423	3,888	4,619
· 임대료 및 배당이자	366	484	612
· 기타	82	125	153
- 사업이외지출	374	541	547
· 차입금이자	362	525	519
· 기타	12	16	28

자료: 농림수산부 농수산통계정보관실.

1. 답작소득 증대방안

현재 한국의 쌀농사는 가격경쟁력이 크게 뒤떨어져 있으나 생산비의 절감과 국제곡물가격의 앙등 등 여건변화로 장기적으로 경쟁력을 갖출 수 있는 것으로 전망된다. 다수확 품종보급으로 2001년의 단보당 수량을 510kg으로 증대하고, 직파재배 면적을 전체의 80%로 확대하며, 항공방제 등으로 쌀생산비를 47% 절감하도록 한다.

또한, 경영규모를 3-5ha로 확대할때, 〈표 4〉의 단보당 소득을 기준으로 보면 농가당 2,000-3,500만원의 소득이 가능하다.

한편, 현재 수도권 일부 농가에서 재배하고 있는 특색미를 생산할 경우 답작소득도 상당

한 수준으로 제고시킬 수 있을 것이다. 참고로 현재 서울에서 시판되는 쌀의 종류별 가격을 살펴보면 〈표5〉와 같다.

2. 낙농소득 증대방안

한국의 낙농은 호당 사육규모 20두로 규모가 영세하며 노동집약적 경영으로 노력비가 미국의 3.3배에 달하기 때문에 원유(原乳)의 생산비를 미국의 1.8배나 달하게 하는 주 요인이 되고 있다.

〈표6〉에 나타난 바와 같이 사료비와 두(頭)당 산유량도 단위 생산비를 상대적으로 증대시키고 있다.

따라서 고능력우(牛)의 육성, 조사료의 생산

〈표 4〉 수도작의 단보당 소득분석

(기준: 연1회/10a)

비 목 별		수 량	단가(원)	금액(원)	비 고
조 수 입	주 산 물 가 액	465kg	1,375	639,375	
	부 산 물 가 액	631kg	47.5	30,000	
	계	—	—	669,375	
경 영 비	종 묘 비	6.0kg	—	6,500	
	무 기 질 비 료 비	61.4kg	—	11,000	
	유 기 질 비 료 비	209.8kg	—	7,100	
	농 약 비	—	—	16,500	
	광 역 · 동 력 비	—	—	1,500	
	수 리 (水 利) 비	—	—	3,100	
	제 재 료 비	—	—	1,500	
	소 농 구 비	—	—	1,000	
	대 농 구 상 각 비	—	—	15,000	
	영 농 시 설 상 각 비	—	—	2,000	
	수 리 (修 理) 비	—	—	41,000	
	위 탁 영 농 비	—	—	0	
	임 차 료	—	—	0	
	기 타 요 금	—	—	30,000	
계		—	—	136,200	
소 득		—	—	533,175	

자료: 예산군 농촌지도소.

〈표 5〉 쌀의 종류별 가격(80kg 기준)

(단위: 만원)

구 분	일 반 미	유기농쌀	흑 미	향미,자광미
가 격	12.9~13.6	16~22.4	25~40	40~50

기반확충, 사양관리 개선 등의 방법으로 생산비를 절감해 나가도록 한다. 〈표 6〉은 현재 낙농소득기준의 두당 표준소득이다.

사육규모를 30두로 확대할 경우 약 4,800만원의 호당소득이 가능하다. 또한 노력비를

50% 절감시키는 경우 30두 규모로 호당소득을 약 5,000만원 정도까지 가능하다. 답리작 호맥재배를 확대할 경우 양질의 다즙질 사료문제도 충분히 해결할 수 있다.

〈표 6〉 낙농 두당 소득분석

(기준: 두/연)

비 목 별			수 량	단가(원)	금액(원)	비 고
조수입	주 산 물 가 액		5,978kg	468	2,797,700	번식회수 : 0.86회
	부 산 물 가 액		1두	774,000	774,000	
	조 수 입 계		-	-	3,571,700	
경 영 비	중 간 재 비	가 축 상 각 비	1두	221,000	221,000	
		농 후 사 료 비	3,875kg	216	837,000	
		조 사 료 비	8,024kg	60	481,440	
		진 료 위 생 비	-	-	66,700	
		수 도 광 열 비	-	-	24,800	
		제 재 료 비	-	-	8,200	
		소 농 구 비	-	-	1,500	
		대 농 구 상 각 비	-	-	52,100	
		영 농 시 설 상 각 비	-	-	18,200	
		수 리 (修 理) 비	-	-	15,400	
		종 부 료	-	-	47,500	
		임 차 료	-	-	880	
		기 타 요 금	-	-	7,600	
	소 계		-	-	1,782,320	
	고 용 노 력 비		40시간	남 : 5,000 여 : 3,500	170,000	남 : 20시간 여 : 20시간
	경 영 비 계		-	-	1,952,320	
두 당 소 득		-	-	1,619,380		

자료: 예산군 농촌지도소.

Ⅳ. 농외소득 개발과 지방자치단체의 역할

앞에서 살펴본 농가소득구조의 변화에서 농가소득 가운데 농외소득의 비중이 점차 증가하고 있다. 이것은 다시 말해서 농가소득 증대를 위해 농외소득원 개발이 점차 중요한 개발과제가 된다는 뜻이다. 농외소득원 개발사업은

1960년대 중반부터 농가소득 정책사업으로 채택되었다. 현재까지 농촌자원 이용중심 농외소득원 개발(1967-1983), 집단임지 개발과 서비스 산업의 도입(1984-1989)과 같은 다양한 농외소득원 개발과 인력개발(1990-) 등의 정책변화를 겪어 왔다.

현재 주요 사업으로는 농공단지, 특산단지,

농어촌 휴양단지, 농산물 가공사업 등이 있다.

1. 가공산업 소득의 증대 방안

농외소득 개발사업의 상당부분이 그동안 농민의 단순노동 위주의 시간제나 전일제 임금제를 전제로 추진되어 왔는데, 이것은 그리 바람직한 방향이 아니다. 그것은 일면 농업의 부업화로 농업생산성을 떨어뜨릴 소지가 많기 때문이다. 따라서 농업과 연관성이 높은 2, 3차 산업분야에서 농민의 조직화를 통해 농민의, 농민을 위한, 농민에 의한 농기업을 육성하는 것이 바람직한 방향이라 하겠다. 100여년전 덴마크 농민의 성공사례와 임실치즈 협동조합, 한·덴마크 유가공공장(주) 및 철원지역 쌀생산자 조직 등과 같이 농민을 조직화하고, 생산, 가공, 유통에까지 참여하는 것을 예로 들 수 있다.

현재 농산물가공업체 현황을 살펴보면 <표 7>과 같다. 이들 업체에서 가공하는 품목들은 김치류, 장류, 절임류, 주스, 잼, 차, 산채류, 가공담수어, 축산물가공, 참기름, 약초류, 버섯류, 한과류, 떡류·국수류, 스낵과 엿 등 쌀가공품, 젓갈류, 해초류, 민속주 등이다.

그런데 이들 가공산업이 농업 및 농외소득 증대에서 중요한 의미를 갖는 것은

① 국내농수산물 중 약 30%가 가공산업으로 투입되어 약 8조원 상당의 농수산물 판매 효과

② 상품화포장 정도가 1차가공에만 참여해도 부가가치 10%기준으로 연간 2조 2천억원의 소득

③ 제조형태의 가공산업에 농민이 참여할 경우 약 4조원이 농민에게 귀속될 것으로 추정되고 있기 때문이다. 또한 국민식습관이 가공식품의 수요를 크게 증대시키고 있어 가공산업 소득의 잠재력은 더욱 크다.

2. 지방자치단체의 역할강화

현재 지방자치단체가 직접수익사업을 개발·운영하는 사례가 급증하고 있는데 농촌주민을 위한 수익사업에도 관심을 기울여야 할 것이다. 가능한 분야로서는 앞서 고찰한 가공산업 개발 외에도 널리 알려진 관광농업 및 레저산업 개발과 이벤트 개발사업 등을 들 수 있다. 이 가운데 이벤트 산업은 그 개발의 소요되는 재정규모를 고려할때 개별농가로서는

<표 7> 식품가공업체 현황(전국)

합계 (개소)	전 통 식 품			산 지 가 공		
	소 계	농어가공동	생산자단체	소 계	농어가공동	생산자단체
612	382	293	89	230	95	135

자료: 농협중앙회.

추진하기 어렵다. 그러나 그 큰 잠재력을 감안하면 지방자치 단체가 제3섹터방식 등의 방법으로 추진해 볼만한 사업이다. 이벤트사업은 지역활성화에 기폭제인 것이다.

참고로 일본의 경우를 소개하면 이벤트사업 시장규모가 급격히 증대되고 있는데 1993년의 시장규모는 총 3조888억엔에 달했다.²⁾

V. 직접 지불제도의 강화

농가생산요소에 연계되지 않아 가격지지와 증산효과가 없는 직접지불제도는 WTO협정에서 허용하고 있는바 정부재정으로 농가에 직

접 금전적으로 보조하는 직접 지불제도의 유형과 한국에서 추진하고 있는 내용을 살펴보면 <표8>과 같다.

한편 정부에서 앞으로 검토할 과제로서 고려하고 있는 사업들을 살펴보면 <표9>과 같다. 그런데 <표9> 과제들의 일부는 한국의 실정에 실현 가능성이 없는 내용, 일부는 아직 그 기준조차 마련되지 않아 실행 가능성이 상당히 불투명한 내용들이다. 그러나 환경보전 지원과 낙후지역 지원에 대해서는 그 중요성에 비추어 조속히 실천적 대안을 마련해야 할 것이다.

환경보전 지원에 대한 적용 가능한 기준은 현재 서울시와 농협중앙회가 지원하고 있는

<표 8> 검토할 과제

시 책	내 용	추진상황(95)
생산과 연계 되지 않는 소득보조	생산량, 가격, 생산요소와 연계되지 않는 지원	영세농어가 부채경감 지원 (1,780억원) 농어가 자녀 수업료면제 (433억원) 의료보험료 국고 차등지원 (343억원) 농어민 연금지원(455억원)
자연재해지원	3년 평균생산량의 30%를 초과한 손실에 대한 지원	풍수해대책법 및 농어업재해대책법에 따라 재해구호 실시
구조조정투자 지원	재정적, 물리적인 구조조정사업 지원	전업종육성, 과수, 채소, 축산등 생산, 유통지원, 농기계 반값공급 등 구조 개선 투자
탈농지원	탈농에 대해 완전하고 영구적인 지원	농어민 직업훈련(92억원)

자료 : 농림수산부.

2) 日本 イベント農業振興協會.

〈표 9〉 향후 검토할 시책

시 책	내 용	추진상황('95)
생산제한하의 직접지불	생산감축계획에 따라 면적 또는 단수를 기준으로 지원	식량부족 상황에서는 시행곤란
휴경지원	3년이상 휴경또는 가축의도 축에 대한 지원	상 동
소득 안정계획 지원	3년이상 평균소득의 30%이상 손실시 손 실액의 70%이내 지원	개별농가의 소득통계, 손실 확인장치 필요
환경보전지원	정부의 구체적 환경보전계획에 참여한 농가를 지원	비료, 농약 등 농자재의 사용규제의 기 준 설정을 위한 연구 검토 필요
낙후(조건불리) 지역 지원	명백한 기준에 따라 낙후된 지역의 생 산자 지원	농지의 경사도, 농지의 필지별 비옥도 등 명확한 기준설정과 구체적인 대상지 역의 선정이 필요

자료 : 농림수산부.

팔당 상수원지역 유기농업 육성 방안을 모델
로 할 수 있을 것이다. 환경보전 지원의 또 다
른 대안은 농민의 수자원 관리에 대한 댓가를
지불해 주는 것이다. 이때 지불 기준은 논면적
을 지표로 할 수 있겠다. 그리고 그 재원은 기
존의 농특세 또는 일반 국민의 무임승차에 대
한 새로운 과세로 가능할 것이다.

낙후지역 지원은 스위스 같은 나라에서는이
미 오래전에 시행했기 때문에 스위스의 오지
농가 지원 기준을 참조하거나, 아니면, 새로운
기준으로서 정주권 중심지로 부터의 거리와
교통시설 등을 기준으로 접근성 지표를 작성

하고 이에따라 차등지원해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강수기, “농민단체에 의한 농가경제 활성화 방안,” 농촌사회 제4집, 1994.
- 농림수산부, 1995년도 농업동향에 관한 연차 보고서, 1995.
- _____, 농어촌 발전대책 및 농정개혁추진 방안 세부 실천계획, 1994.
- _____, 농어촌 발전대책 및 농정개혁추진 방안 품목별 대책, 1994.
- 농어촌진흥공사, 농산어촌 현대화 시범사업 기본구상, 1995.
- 서종혁 외, 농외소득원 개발정책의 평가와 장단기 발전전략, 한국농촌경제연구원, 1991.
- 조재환 외, 농업부문 총량지표 중장기 전망, 한국농촌경제연구원, 1994.
- 최병익, “농어촌 마을개발의 변천과 미래,” 도정논고 3호, 충청남도, 1995.

사회간접자본(SOC) 확충방안

김 병 량
(金炳良)

단국대학교
도시행정학과 교수



I. 문제의 제기

사회간접자본(SOC: Social Overhead Capital)이란 1950년대에 개발경제학자인 허쉬만(O. A. Hirschman)에 의해서 체계화된 개념으로써¹⁾ 학자에 따라서 다르게 정의를 내리

고 있지만 대체적으로 재화와 용역의 생산에 직접적으로 투여되는 것이 아니라 간접적으로 생산활동을 지원하고 촉진하는 자본을 말한다. 따라서 넓은 의미로는 국방, 교육, 보건 등과 같은 비실물자본이 포함되기도 하나 좁은 의미로서 도로, 항만, 통신, 용수 등의 실물자본으로 국한시키는 것이 일반적이다.²⁾

사회간접자본은 투자량의 대규모성(lumpiness) 및 불가분성(indivisibility), 장기간의 투자회임기간(gestation period), 외부경제(externalities)의 창출, 투자효과의 지속성 등의 일반적인 특성을 지니고 있다. 따라서 유효수요의 창출을 통해서 경기를 조절하고, 생산성 향상에 기여하며, 고용을 증대시키고 기술진보를 촉진시키는 등 경제발전과 국민복지수준을 결정하는 중요한 역할을 수행한다. 사회간접자본의

- 1) Hirschman은 1차산업, 2차산업, 3차산업의 생산활동에 있어서 필수불가결한 기본적인 서비스로서 법과 질서의 유지에서 교육 및 보건에 이르기까지의 모든 공공서비스와 교통, 통신, 전력, 수도, 관개 및 배수 등의 광범위한 활동을 포함하는 것으로 정의하고 있다(Hirschman, 1958, ch.5).
- 2) Hansen은 전자를 Social Overhead Capital이라고 하고, 후자를 Economic Overhead Capital이라고 정의하였다(Hansen, 1965).

이러한 특성들 때문에 대부분의 국가에서는 시장기능에 의존하기 보다는 중앙 및 지방공공단체가 직접 공급, 관리하고 있다.

우리나라는 1960-1970년대에 정부의 총량성장 위주의 경제정책에 따라 사회간접자본에 대한 투자가 집중적으로 이루어졌다. 우선 1960년대 초반에는 경제개발 5개년계획의 추진에 따른 공업화 및 수출증가로 부족한 사회간접자본을 확충하기 위해 철도의 수송력 제고 및 수력발전 등 에너지개발에 역점을 두었고 1960년대 후반에는 도로, 항만, 공단 등 초기 산업발전에 직접적으로 연결되는 기반시설의 투자를 크게 늘려 나갔다(이철순, 1994, p.58). 또한 1970년대에는 제1차국토종합개발계획을 수립하여 고속도로, 항만, 공단 등에 대한 지속적인 투자와 함께 다목적댐, 방조제 등의 농업개발을 위한 시설의 확충 등 사회간접자본에 대한 보다 체계적인 투자가 이루어졌고 이러한 것들이 고도경제성장의 원천이 되었다고 할 수 있다.

그러나 1980년대에 들어와서는 지역간 균형개발과 국민생활의 편의의 증진을 위한 사업에 투자의 비중이 옮겨지면서 상대적으로 사회간접자본에 대한 투자가 위축되었고³⁾ 반면에 사회간접자본에 대한 수요는 급증하여 경제성장 및 국민의 일상생활에도 커다란 애로

가 되고 있다.

우리나라의 GNP는 세계 15위인데 비하여 도로, 철도 등의 사회간접자본의 수준은 30위권 밖에 있으며(World Bank, 1994), GNP대비 사회간접자본스톡의 규모도 영국과 독일의 30-40%수준에 불과하여 아직 낮은 수준에 머무르고 있다.⁴⁾ 이러한 결과로 총교통손실비용은 GDP의 6% 수준인 연간 16조원에 육박하고 있으며, 또한 매출액에 대한 기업의 물류비 부담비율에 있어서 미국이 7%, 일본이 11.3%인데 비하여 우리나라는 17%에 달하고 있어서 국제경쟁력을 약화시키는 요인이 되고 있다.

정부는 이러한 문제의 심각성을 인식하고 1989년 이후에 사회간접자본에 대한 투자비용을 지속적으로 증가시키고 있으며 1996년도의 정부예산에서도 사회간접자본 확충을 위한 예산을 전체 재정규모 증가율 14.9%보다 훨씬 높은 23%의 증가로 계상하는 등 다각적인 노력을 경주하고 있다.

그러나 사회간접자본의 확충은 중앙정부만의 과제는 아니다. 기본적으로 사회간접자본은 지역경제의 활성화 및 지역주민의 생활의 질의 개선과도 밀접한 관련이 있고, 더욱이 국제화, 개방화시대에 있어서는 국가 및 국경의 개념이 약화되면서 경제적 이익을 중심으로 한 지방정부간의 인적, 물적 교류가 증대될 것으

3) GNP대비 사회간접자본투자의 비중이 1984년도의 5.8%를 정점으로 1988년도의 2.1%까지 지속적으로 하락하였다(사회간접자본투자기획단, 1992).

4) GNP에 대한 사회간접자본스톡의 비율이 한국 41.8%, 영국 113.8%, 독일 91.4%, 미국 73.4%, 일본 60.8%로 나타나 있다(사회간접자본투자기획단, 1992).

로 예상되므로 지방의 국제경쟁력을 강화하는 차원에서도 지방정부의 사회간접자본의 확충을 위한 다각적인 노력이 요구되고 있다. 이러한 맥락에서 본 논문에서는 충청남도의 사회간접자본의 실태를 분석하고 지역의 특성 및 앞으로의 위상 등을 고려한 확충방안을 모색하고자 한다.

II. 충남의 사회간접자본 현황 및 확충과제

1. 개황

일반적으로 충남의 지역발전에 있어서 제약요인 중의 하나로 개발의 핵이 없다는 점이 자주 논의된다. 이것은 대전광역시와 분리되면서 구심점이 상실된 데에서도 기인하는 면도 있지만 <표1>에서 보는 바와같이 전통적으로 산업구조 자체가 1차산업 위주로 유지되어 왔

고⁵⁾, 또한 1960년대 이후의 정부의 투자정책이 거점개발방식을 취하여 수도권 및 동남해안권에 집중됨으로써 상대적으로 서해안 및 중부권에 있어서 사회간접자본의 정비가 이루어지지 못한 데서 기인한다고 볼 수 있다.⁶⁾

1990년대 초반부터 국토의 균형적인 개발차원에서 아산만을 비롯한 서해안권 개발계획이 본격적으로 추진되면서 다소 개선되고 있으나⁷⁾ 사회간접자본의 취약성은 경제사회 전반에 영향을 미쳐, <표2>와 같이 ‘삶의 질’을 나타낸다고 할 수 있는 대부분의 지표면에서 충남은 아직도 하위권에 위치해 있다.

충남의 사회간접자본의 실태와 확충방안을 부문별로 살펴보면 다음과 같다.

2. 공업단지

앞에서 살펴 본 바와 같이 충청남도도 전통

<표 1> 산업구조의 변화 추이

(단위: %, 생산액기준)

구 분	1980	1986	1990	1993
농 립 · 수 산 업	43.0	48.7	29.2	22.6
광 공 업	18.4	14.8	19.0	23.6
SOC 및 서 비 스	38.6	36.5	52.8	53.8

자료: 충청남도, 제2차 도건설종합계획, 1992.

통계청, 1993년 지역내 총생산, 1995. 8.

5) 취업자의 구성비로 보면 1993년말 현재 아직도 충남 전체인구중 40.3%가 농림·수산업에 종사하고 있다.

6) 예를들어서 1988년 기준으로 우리나라 공업생산액의 84%를 수도권 및 동남권이 차지하고 있고 중부권은 6.0%에 불과하다.

7) 제3차 국토종합개발계획에 의하면 1992년부터 2001년까지 공장부지 증가분의 25.4%를 중부권에 배치하여 공업생산비중을 10.7%까지 제고시킬 계획이다.

〈표 2〉 각종 사회지표의 비교(1994년 기준)

지 표	충 남	순 위	전국평균
인구(만명)	184	10	-
면적(km ²)	8,368	6	-
1인당 지역총생산(천원)	3,902	10	4,568
재정자립도(%)	36.5	13	71.5
1인당 지방세부담액(천원)	164.9	13	250.6
천명당 제조업종사자(인)	52.6	8	64.0
실업률(%)	1.3	2	2.8
천명당 자가용보유대수(대)	63.5	14	94.8
도로포장률(%)	76.6	9	77.8
상수도보급률(%)	40.0	15	81.1
하수도보급률(%)	33.3	14	60.5
천명당 대중교통대수(대)	9.8	13	11.7
천명당 금융기관(개)	0.601	11	0.593
주택보급률(%)	92.5	3	76.0

자료: 충청남도 지역발전담당관실.

적으로 산업구조면에서 1차산업이 주축을 이루어 왔으므로 경공업 위주의 중소기업이 주류를 이루고 지역의 부존자원과의 연계가 이루어지지 않는 등 공업기반이 상대적으로 취약했다.⁸⁾ 그러나 1980년대 이후 수도권의 과밀로 인한 Spill-over효과로 인한 자유업지 기업이 늘어나고 또한 1990년대 이후의 각종 대규모투자사업의 착수 등으로 점차로 공업기반이

확충되고 있다.⁹⁾

1995년 5월말 현재의 충청남도의 공업단지 현황을 보면 석문, 아산, 군장공단 등 3개의 국가공단(990만평)이 가동중이거나 조성중에 있고 지방공단은 천안1, 2공단, 대산공단 등 5개 단지(347만평)가 이미 조성되어 있으며 관창, 금산, 소정, 대죽, 인주 등 22개단지(1,410만평)가 조성중이거나 계획을 수립하고 있는 단계

8) 예를들어서 1980년의 충남지역의 제조업생산액은 14,140억원으로 전국합계의 3.4%에 불과했고 전체 제조업 종업원중 대표적인 경공업이라고 할 수 있는 섬유, 의복 등에 종사하는 비율에 있어서 전국이 30.9%인데 비하여 충남은 47.1%에 달하고 있다(경제기획원, 1980).

9) 예를들어서 서해안개발이 본격적으로 시작된 1989년에서 1992년까지 3년동안 제조업체수는 전국평균 증가율 4.4%를 훨씬 상회하는 12.4%에 달했고 종업원수는 전국의 증가율이 -3.3%인 반면에 충남은 9.9%나 증가했다(박종찬, 1995, p.58).

이다. 한편 농공단지는 현재 49개단지(216만 평)에 430개업체가 입주하여 가동중에 있고 3개단지가 계획중에 있다. 이러한 계획들이 순조롭게 추진된다면 현재 1,146만평의 공업단지는 2001년에는 3,622만평으로 확대될 전망이다.

따라서 양적으로는 충분한 공급량을 확보하고 있다고 할 수 있으나 지방자치제 실시로 인한 무분별한 유치경쟁, 수도권에서 기피하는 업종의 입주, 공업단지간의 연계성의 결여, 유관된 사회간접자본의 부족, 지역특성을 무시한 개발 등으로 질적인 측면에서 많은 문제점을 안고 있다.

예를들어서 농공단지의 경우 430개업체가 입주하여 조업중에 있어서 가동률은 90%에 이르고 있으나 당초 계획(625업체)에 비하면 62%에 불과하고 또한 고용에 있어서도 50,862명을 창출할 계획이었으나 실제로는 19,271명이 소요되고 그나마 15,515명만이 고용되어 있는 실정이다(충청남도 공업과, 1995). 또한 국가공단 등에 입주해 있는 대기업의 지방공장의 경우에도 의사결정권의 한계, 정주환경의 불비 등으로 인해 지역의 고용창출효과가 기대에 미치지 못하고 있다.

특히 아산만은 이미 중금속 등 특수유독물질의 오염은 아직 크게 나타나지 않고 있으나 영양염 및 부유사가 문제가 되고 있고 용존성 무기질소의 총량은 1988년의 광양만의 조사치

를 훨씬 초과하는 등 심각성을 더해가고 있어서(양동범, 1994, p.72) 지구적 과제로 등장하고 있는 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)이라는 차원에서 커다란 문제로 제기되고 있다. 따라서 개발철학을 갖춘 장기계획에 의한 공업단지의 개발, 지역의 부존자원을 고려한 산업의 특화, 공업단지간의 역할분담을 통한 계층구조의 형성, 환경오염의 최소화 그리고 도로, 항만, 수자원, 유통단지, 자금자족적 정주권의 정비 및 연계성을 강화한 복합개발 등이 앞으로의 해결과제라고 할 수 있다.

3. 도로

1994년 말 현재 충남의 총도로연장은 5,065.99km이고 이중에서 포장도로는 3,875.23km로서 도로포장율이 76.6%에 달하고 있고 면적에 대한 도로연장의 비율을 나타내는 도로연장밀도도 608.66(m/km²)로서 대도시를 제외한 광역자치단체중에서는 비교적 높은 편이다(<표3>참조).

도로별 구성비는 고속국도, 국도, 지방도가 각각 1.3%, 21.8%, 22.0%로 되어 있고 노폭이 협소하고 포장상태가 불량한 시군도가 54.9%를 차지하고 있다.¹⁰⁾ 특기할 만한 것은 1988년에 비해 전국의 총도로연장이 32.3% 증가한데

10) 특히 군도의 경우 포장율이 33.3%에 불과하다.

〈표 3〉 도로현황

구 분	총 남	경기도	강원도	충 북	전 북	전 남	경 북	경 남
도로연장 (m)	계	5,065,990 (100)	9,259,684 (100)	7,245,545 (100)	5,053,179 (100)	5,684,612 (100)	7,088,157 (100)	8,668,014 (100)
	고속국도	66,800 (1.3)	258,980 (2.8)	187,920 (2.6)	146,340 (2.9)	144,510 (2.5)	155,510 (2.2)	147,760 (1.7)
	일반국도	1,103,075 (21.8)	1,301,832 (14.1)	1,827,832 (25.2)	930,840 (18.4)	1,148,445 (20.2)	1,455,677 (20.5)	1,963,215 (22.6)
	지방도	1,117,267 (22.0)	1,595,200 (17.2)	1,006,541 (13.9)	937,392 (18.6)	1,196,351 (21.1)	1,359,605 (19.2)	1,859,842 (21.5)
	시 도	1,118,538 (22.1)	3,688,472 (39.8)	1,962,152 (27.1)	1,225,107 (24.2)	1,455,206 (25.6)	1,067,625 (15.1)	2,456,197 (28.3)
	군 도	1,660,300 (32.8)	2,415,200 (26.1)	2,261,100 (31.2)	1,813,500 (35.9)	1,740,100 (30.6)	3,050,100 (43.0)	2,241,000 (25.9)
포장률(%)		76.6	87.2	65.1	67.7	69.0	74.9	74.6
밀도(m/km ²)		608.66	859.45	428.80	679.55	706.93	599.48	445.69

자료: 교통신문사, 교통통계연감, 1995.

주: 1994. 12. 31 기준.

비하여 충남은 7.07%에 그치고 있는데 이는 시군도의 증가율이 둔화되고 있는데서 기인하고 있다.

한편 도로체계는 전반적으로 격자형구조를 이루고 있으나 남북축에 비해서 동서를 연결하는 축이 미비하고 철도, 고속철도, 항만, 공항 등과의 연계가 이루어지지 않아서 상호기능을 보완하는 계층적인 정주권의 형성 및 개발효과의 지역 전체에의 균형적인 파급이 곤란한 실정이다. 더욱이 아산만권 광역개발계획, 군산-장항권 광역개발계획 등 충남을 둘러

싼 앞으로의 국가적 대규모투자사업이 충남의 중심부에서 독자적으로 진행되기 보다는 경기도, 전라북도 등과 연계되어 있어서 주도적인 역할을 하기가 어려우므로 그 개발효과도 충남도내로 유입되기 보다는 수도권, 대전권, 군산권 등으로 분산될 가능성이 높다.

제3차 국토종합개발계획, 아산만권 광역개발계획 등에 있어서의 기간교통망 구축계획에서도 이러한 문제점은 완전히 극복하지 못하고 있다. 전체적으로 아산만권에서 수도권으로 연결하는 동선이 중심축을 이루고 있고 또한 <

〈표 4〉 주요 도로계획

구분	노 선	연 장	기 간	사업비(억원)	비 고
고속 도로	서해안고속도로	130km	1990-2004	44,775	공사 진행중
	천안-논산	80km	1996-2004	16,299	95 민자유치 대상사업 실시설계 부분적 완료
	당진-대전	94.3km	1996-2002	12,083	96-97 민자유치 대상사업 실시설계 진행중
	공주-서천	68km	1998-2004		민자유치 대상사업 98 착공계획
	대산-천안	50km			건교부 건설검토 구간
	보령-공주	45km			건교부 장기구상 구간
관광 산업 도로	천안-태안-대천	245km			2010년까지 완료
	대청호-금강하구언	204km			2001년까지 완료
	계룡산-칠갑산	46km			2010년까지 완료
국 도			2001년까지 포장완료, 2010년까지 4차선화		
지 방 도			2001년까지 포장완료, 265km 4차선화		
시 군 도			2001년까지 포장완료, 단계별 4차선화		

자료: 재정경제원, 95민자유치기본계획, 1995. 2.

충청남도, 지역발전담당관실.

표4)에서 보는 바와 같이 현재 공사가 진행중인 서해안고속도로, 재경원에 의해서 민자유치 대상사업으로 지정되고 실시설계가 진행중인 당진-대전간, 천안-논산간 고속도로 등 모두 남북을 연결하는 도로가 우선적으로 추진되고 있다. 반면에 항만, 고속전철, 철도 등과의 연계개발로 인한 산업물동량의 원활한 처리, 임해공단과 내륙공단의 연계, 개발축의 형성이라는 측면에서 오히려 투자의 우선순위가 높다고 판단되는 대산-천안 및 보령-공주간 고속

도로는 검토 혹은 장기구상구간으로서 구체적인 방안이 마련되어 있지 않다.

충청남도에서도 이러한 한계를 보완하기 위하여 그동안 권역별개발계획, 서해안권개발계획, 제2차 도건설종합계획 등에서 이러한 노선을 계획하고 있으나 재원확보면에서 구체화되어 있지 못한 실정이다. 좀더 면밀한 타당성조사 등을 걸쳐서 국가기간교통망으로서의 중요성을 인식시켜 국가계획에 반영되도록 지속적인 노력이 요구되며 다른 한편으로는 지방

도 등 보조기능을 수행하는 도로에 대한 투자의 우선순위, 구체적인 재원조달방안 등을 마련해야 한다.

4. 철도

철도는 경부선, 호남선, 장항선 등 8개 노선이 운행되고 있으나 경부선 및 호남선을 제외하고는 모두 궤선이 단선으로 되어 있어서 이용여건은 열악한 실정이다. 또한 국가기간교통망 구축계획에 있어서 도로와 마찬가지로 철도의 경우에도 수도권 및 동서축을 중심으로 신설 및 확장계획이 추진되고 있어서 이에 대한 보완이 요구된다.¹¹⁾ 특히 충청남도에서 구상

하고 있는 천안-당진-서산-태안-안흥에 이르는 동서산업철도는 충남서북부의 신산업지대에 입주하는 기업의 물류비용 절감으로 인한 경쟁력을 강화시키고 또한 국민의 생활수준의 향상과 여가시간의 증가로 인해 태안해안국립공원을 이용하는 관광객이 급속히 증가될 것에 대비하여 매우 타당성이 있다고 판단되며 충청남도의 지역경제의 활성화를 위한 관건이 되는 노선이라고 생각된다. 따라서 정부의 철도건설계획에 포함되도록 하거나 아니면 최소한 도에서 구상하고 있는 천안-삼교호-가로림만-대천에 이르는 관광산업도로가 조기에 건설될 수 있도록 다각적인 노력이 요구된다.

〈표 5〉 철도확충계획

구 분	연 장	기 간	사업비(억원)	비 고
경부고속철도	430.7km (도내39km)	1992-2001	107,400	92. 6 착공 천안-대전구간 공사중
호남고속철도	266.7km	1992-2000	34,630	기본계획 수립중 96년 착공예정
수원-천안간 전철화	도내 21.7km	1990-2000	6,115	95년 실시설계 및 용지매수 96년 착공예정
장항선 복선화	143.1km		10,605	2010년까지 사업추진 검토중
천안-태안 산업철도	120km			"
장항-군산 산업철도	4km			"

자료: 박철규, "1996년도 정부예산(안)과 건설사업," 월간건설, 1995. 12.

충청남도, 4대권 개발경영구상, 1995.

11) 아산만권 광역개발계획에 의하면 포승-평택간(27km), 포승-수인선간(43km) 산업철도 건설등 아산만에서 수도권으로의 연결망이 더욱 확충될 예정이다.

5. 항만 및 공항

1994년말 현재 충남도내에는 3개의 무역항(대산, 고정, 장항)과 2개의 연안항(대천, 비인)이 있으나 하역능력이나 접안능력에 있어서 그 기능이 매우 미약한 실정이고(〈표6〉참조) 그나마 대산항은 기업전용 항만으로서 주로 유류제품만을 취급하고 있다.

〈표7〉에서 보는 바와 같이 장차 정부의 투자계획을 보면 위와 같은 문제가 대폭적으로 개선되는 것처럼 보이나 실질적으로는 그렇지 못하다. 예를 들어서 아산항의 경우 총24선좌 중에서 충남의 북부쪽에 건설되는 것은 6선좌(고대 2, 석문 4)에 불과하고 여객전용부두는 전무한 실정이다. 또한 군·장신항의 경우도 군산항 위주로 개발이 진행되고 있고 보령항이나 대산항은 그 계획이 구체화되어 있지 않다.

따라서 아산만권 신산업지대를 비롯한 각종 공업단지에서 생산되는 물동량의 원활한 처리와 태안해안국립공원 및 백제문화권에 대한 내외국의 관광객의 접근성의 제고를 위해서 여객전용부두 및 컨테이너부두를 포함하는 보령항의 신속한 건설 및 아산항(고대지구)의 확장 등이 요구된다.

공항의 경우 충청남도에서는 1997년 완공예정으로 건설중인 해미의 K-Z기지사설을 민항기가 운항할 수 있도록 건의하고 있으나 영종도공항 및 청주공항과의 거리 등을 고려할 때 단시일내에 수용될 가능성은 희박하다고 할 수 있다. 따라서 공업단지 및 관광지개발에 따른 항공수요 및 채산성에 대해서 정확하고도 구체적으로 예측하여 계획을 추진하되 청주공항으로의 접근성의 제고를 위한 고속도로 및 철도의 정비를 우선적으로 고려해야 한다.

〈표 6〉 항만시설현황

항 별		안 벽(m)	물양장(m)	방파제(m)	하역능력(천톤)	접안능력(척)
전 국(A)		70,484	51,803	50,275	276,198	480
충 남	장 항	-	968	-	663	2
	대 산	-	578	-	116	8
	고 정	472	190	-	9,715	2
	비 인	-	-	245	-	-
	대 천	-	435	900	188	1
	계 (B)	472	2,171	1,145	10,682	13
구 성 비(B/A)		0.7%	4.2%	2.3%	3.9%	2.7%

자료: 항만청, 해운항만통계연보, 1995.

〈표 7〉 항만건설계획

항 별	규모(선좌)	하역능력(천톤)	기 간	사업비(억원)	비 고
아산항	24	24,500	1993-2001	8,316	아산만광역권개발계획
군장신항	60	35,000	1989-2011	10,730	군장신항개발계획
대산항	19	176	2010년까지		충남도 구상안
보령항	21	10,331	2010년까지		건교부 구상중

자료: 교통개발연구원외, 국가교통망 구축계획(안), 1995. 10; 건교부, 아산만권 광역개발계획, 1994 등에서 발췌.

6. 수자원

충남의 용수개발은 산업구조의 특성상 생활 및 공업용수 보다는 농업을 위한 관개용수 공급시설 위주로 발전되어 왔고 특히 북부지역의 경우는 공업용수의 부족문제가 개발의 장애요인으로 항상 지적되어 왔다.

현재 충남의 용수수요량은 1일 253천톤이나(공급능력 366천톤/일) 공업단지 및 배후도시 개발이 본격적으로 추진되면 2001년까지 천안, 당진, 인주 등의 북부권에만도 1일 483천톤(생활용수 110천톤/일, 공업용수 373천톤/일)의 용수가 추가로 소요되는 등(건설부, 1994), 충남 전체적으로 1,789천톤의 용수가 필요할 것으로 전망되고 있다(충청남도, 1995).

이러한 수요증가에 대처하기 위해서 중앙정부 차원에서 아산호(350천톤/일), 대청댐(Ⅱ)(800천톤/일), 보령댐(292천톤/일) 등의 수자원개발사업이 진행되고 있어서 어느 정도 해결될 것으로 전망되나 이와는 별도로 지방상수도의 개발방안을 강구하고 기본적으로 용수다소비형공업을 억제함으로써 수자원의 보

호 및 관리와 연계되어야 한다.

7. 물류기지 및 정보통신시설

유통시설의 확충은 지역간 화물이동을 최소화하여 기업의 물류비용을 줄임으로써 경쟁력을 강화하는데 있어서 필수적인 시설이나 현재 충남에는 이렇다할 유통시설이 거의 없는 실정이다.

최근 연기군 동면에 컨테이너기지(50만평) 건설계획은 확정되었으나 중앙정부나 충청남도가 계획하고 있는 논산 은진의 복합화물터미널(30만평) 그리고 송악IC(30만평) 및 천안 근교(25만평), 논산 연무(30만평), 공주·정안(5만평) 등에 종합유통단지가 건립될 예정으로만 되어 있고 재원조달, 사업기간 등에 있어서 전혀 구체화되어 있지 않을뿐 아니라 입지의 타당성에 대해서도 의문시 된다. 장차의 공업단지, 항만, 기간교통망의 확충방향 및 시기, 지역개발에의 파급효과 등을 고려하여 적정입지를 전면적으로 재검토하고 단계적으로 구체적인 사업계획을 수립해야 한다.

한편 정보통신기술의 혁신과 정보화의 급속한 진전은 경제는 물론 사회전반에 지대한 영향력을 미치게 됨으로써 국가경쟁력을 좌우하는 핵심요소로 부상하고 있다. 따라서 선진 각국에서는 초고속정보통신기반을 무한경쟁시대에 대비할 수 있는 국가발전의 원동력으로서의 새로운 사회간접자본으로 인식하고 이를 경쟁적으로 구축하고 있다.¹²⁾

우리나라도 2015년까지 초고속국가정보통신망, 초고속공중정보통신망 등의 이른바 “정보의 고속도로”를 구축하는 것을 목표로 “초고속정보통신기반구축 종합추진계획”을 수립하여 선도시험망 구축, 시범지역사업, 응용기술개발 등을 단계적으로 추진하고 있다. 특히 정부에서는 국가적인 대형 사회간접자본 확충사업과 연계하여 초고속정보통신기반구축을 설계부터 적용하고 필요한 멀티미디어의 서비스를 제공함으로써 효용성을 증진시키고자 “사회간접자본 확충 연계 시범사업”을 실시하기 위하여 1995년부터 기초조사를 실시하고 있다. 이 사업의 추진내용에는 권역내 초고속정보통신기반을 구축하고 지능형 첨단정보센터를 건립함으로써 영상정보서비스, 전자신문, 국제무역자동화서비스, 생활정보서비스 등 멀티미디어

서비스를 제공하는 것이 포함되어 있다.

이렇게 되면 기존의 사회간접자본의 기능 및 입지, 지리적 공간의 개념 등에 있어서도 커다란 변화가 예상된다. 더욱이 이 사업의 우선적인 추진대상이 영종도, 부산 등의 국제거점도시 기반구축사업, 고속전철 건설에 따른 역세권 개발사업, 서해안개발에 따른 항만도시 개발사업으로 되어 있어서 충청남도과 밀접한 관련이 있다. 따라서 충청남도에서도 관련 사회간접자본의 확충에 대한 전면적인 재검토를 포함해서 지역 전체에의 파급효과를 극대화할 수 있도록 기반을 조성해야 한다.

특히 정보통신부에서는 멀티미디어 산업의 세계화를 위한 전략기지를 구축하고 또한 범국민적 정보문화의 확산을 위한 정보발신기지의 역할을 수행할 수 있도록 수도권지역에 50만평규모의 멀티미디어 산업단지를 계획하고 있다.¹³⁾ 충남의 서북부지역은 천안고속전철 역세권 및 아산만 신산업지대 등의 개발로 충분한 산업수요를 확보하고 있고, 전국적인 간선교통망을 비롯한 관련 사회간접자본과의 연계성이 좋아서 물류비용의 절감은 물론 개발의 파급효과가 크며, 또한 자연환경적 특성, 관련 대학의 입지 등의 측면에서도 제일의 적지라

12) Information Superhighway로 알려진 미국의 NII(National Information Infrastructure) 구축전략, 일본의 신사회자본 정비전략, 싱가포르의 IT2000계획 등이 이러한 예에 속한다(전자신문사, 1995, p.23).

13) 이 계획에는 멀티미디어 관련 PC, S/W, 서비스 등을 생산하는 집합생산단지(30만평), 창의적인 아이디어를 가진 신세대 기업군의 창업보육센터로서의 중소기업 Intelligent Building(2만평), 전문인력의 양성 및 응용연구를 위한 정보통신대학원(10만평), 국가정보센터(national computerization center), 초고속시험망 공동운영센터 등과 같은 전문기관(4만평), 기타(convention center)등의 공용시설(4만평) 등이 포함되어 있다.

고 판단된다. 따라서 멀티미디어 산업단지의 유치를 위한 다각적인 노력과 함께 이와 관련된 기반조성 및 연계개발에 주력해야 한다.

Ⅲ. 투자재원의 조달방안

1. 공공재원의 조달

사회간접자본은 공공재적 성격이 강하고 외부경제효과가 커서 시장의 실패를 초래할 가능성이 크므로 그 확충에 소요되는 재원은 기본적으로 중앙 및 지방공공단체 등의 공공부문의 재원으로 충당해야 한다. 이러한 측면에서 우선 공공부문의 재원조달방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 투자대상사업의 특성을 고려해서 투자분담구조를 확립해야 한다. 사회간접자본은 투자의 규모가 크고 투자효과가 도의 경계를 넘어서 광역적으로 미치는 경우가 많은 데에 비해서 도의 재정자립도가 36.5%에 불과한 실정에서 지방정부가 독자적인 재원으로 사회간접자본을 확충하는 데에는 한계가 있고, 결국 상당부분을 중앙정부의 재원에 의존할 수밖에 없다.

전국적 도로망, 철도망, 항만, 댐 등과 같이 순수공공재적 성격이 강하고 1차적 편익이 광역적으로 미치는 사회간접자본의 확충은 중앙정부가 담당하고 도에서는 지역내의 도로, 지방공단, 상하수도시설 등과 같이 투자효과가 지역내에 국한되는 사회간접자본을 담당하는

등 투자분담구조를 명확히 하고, 중앙정부의 투자계획을 중심으로 지방정부의 투자가능한 부분을 연계함으로써 투자의 효율성과 가용재원의 효율적 배분을 도모해야 한다. 따라서 현재 도에서 추진중인 각종 사회간접자본 확충사업에 대해서 기술적, 재정적, 경제적, 행정적 측면에서의 타당성을 면밀히 재검토하여 국가적 사업이라고 인정되는 경우에는 국가계획에 반영되도록 다각적인 노력을 경주하고 그렇지 않은 경우에는 자체의 구체적인 재원확충방안을 마련해야 한다.

둘째로, 자체 투자재원의 조달방법을 다양화해야 한다. 지방자치체의 실시와 더불어 지방정부가 독자적으로 사업을 추진할 필요성이 증대되고 이에 따른 자주재원의 확보의 필요성도 증대되고 있다. 더욱이 국고지원방식이 지방정부의 자구노력을 강화하는 차원에서 각 시도가 중앙정부와의 협의하에서 중기투자계획을 마련하고 이에 반영된 사업을 중심으로 지방정부의 자금과 연계하여 지원하는 이른바 Matching Fund방식을 채택하고 있기 때문에 중앙정부 예산의 확보라는 측면에서도 자주재원의 확보는 중요한 과제라고 할 수 있다.

지방정부의 자주재원 확보방안으로 양도소득세 및 증여세 등과 같은 일부 국세의 지방세화, 관광세 및 광고세 등의 새로운 세원의 개발 등이 논의되기도 하나 법적, 행정적 측면에서 충청남도가 독자적으로 추진하는데에는 한계가 있다. 따라서 현 시점에서 가능한 방안은 지방채의 발행, 외국차관의 도입 등이 고려

될 수 있다.¹⁴⁾

셋째로, 사회간접자본의 확충을 도모하고 고용재원의 효율적인 배분을 위해서 종합적인 계획을 수립하고 관리를 총괄하는 체제를 구축해야 한다. 사회간접자본은 상호간의 연계성이 강화될 때 투자효과가 증대되는 특성이 있음에도 현재 사회간접자본을 담당하는 부서는 여러개로 분산되어 있어서 효율성을 발휘하지 못하는 경우가 많다. 따라서 이를 통합·조정하는 기능이 필요하며, 최근에 지방자치단체의 기구개편 권한이 상당부분 자율화되었으므로 자체적으로 실행이 가능하다. 또한 각종 특별회계 및 기금으로부터의 전입금, 지방채 등을 재원으로 사회간접자본을 위한 특별기금을 설치하는 방안도 강구해 볼 만하다.

2. 민간자본의 유치

정부는 사회간접자본확충에의 민간부문의 참여를 제고시키기 위해서 1993년에 “지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법”과 1994년에 “사회간접자본시설에 관한 민간자본 유치촉진법”을 제정하였고, 이에 부응하여 각 기업체에서는 “SOC추진위원회”를 구성하여 투자계획을 마련하고 있다.¹⁵⁾

이러한 흐름은 재정구조가 취약한 지방정부 입장에서 매우 바람직한 현상이며 이를 적극

적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 민자유치를 위해서는 어느 정도의 수익성의 보장이 관건이므로 사회간접자본의 본래의 특성을 고려할 때 민자유치가 만능은 아니다. 민간단독, 민간합동(컨소시엄), 제3섹터 방식 등 어느 형태를 채택하든 공공성과 기업성의 조화, 책임한계의 명확화, 소득분배의 악화가능성, 사업자 선정과정에서의 특혜의혹 등 해결해야 할 과제가 많다. 실제로 일본의 경우 1993년 현재 제3섹터형법인이 2,844개에 이르고 있으나 흑자사업체는 29%에 불과하고 나머지는 만성적자에 시달리고 있는데, 그 주된 이유는 제3섹터에 대한 역할이나 활용방침이 없이 무분별하게 설립되었고 또한 공무원의 파견근무로 책임경영이 보장되지 않는 데에 있다고 하는 사실은 우리에게 좋은 교훈이 될 것이다(안상경, 1995).

따라서 민자유치에 관한 종합적인 계획을 수립하고 관리하며, 사업과 관련된 인허가사항, 조세감면, 행정적인 서비스를 제공하여 민자유치 환경을 조성하는 기능을 담당하는 전담기구의 설치도 고려해 볼 만하다.

IV. 맺는 말

지금까지 논의한 사회간접자본의 확충 이외에 빼놓을 수 없는 부분이 사회복지, 문화, 교

14) 이에 관한 구체적인 논의는 윤성채(1995)의 논문을 참조하기 바람.

15) 1995년 4월에 대한상공회의소가 24개 재벌기업을 대상으로 민자사업에 대한 참여계획을 조사한 바에 의하면 총 사업건수는 92건에 이르고 총투자규모는 74조원에 이르는 것으로 나타났다(대한상공회의소, 1995).

육시설의 정비를 포함하는 정주생활권의 정비 문제이다. 앞에서 논의한 대로 충남지역에서의 국가적인 대규모투자사업이 다른 자치단체와 인접한 지역에서 이루어짐으로써 아무리 양적으로 사회간접자본이 확충되더라도 자금자족적이고 독립적인 정주생활권이 형성되지 않으면 투자의 파급효과가 감소되고 최악의 경우에는 개발입지만 임대해주고 그로 인한 역기능에 대한 뒷처리만 담당할 가능성도 있다.

따라서 각종 투자사업에 있어서 쾌적하고 편리한 정주환경을 복합적으로 조성하면서 충남 전체적으로 상호기능을 보완하는 계층적인 정주체계를 형성하도록 해야 하며, 또한 개발이익의 지역내의 환원을 극대화하기 위하여 개발주도권을 확립하는데 노력을 경주해야 한다.

참 고 문 헌

- 건설부, 아산만권 광역개발계획, 1994.
- 경제기획원, 광공업통계조사보고서, 1980.
- 교통개발연구원 외, 국가교통망 구축계획(안), 1995. 10.
- 교통신문사, 교통통계연감, 1995.
- 대한상공회의소, 주요기업의 사회간접자본 민자유치사업 참여계획 조사결과, 1995. 4.
- 박종찬, “중소기업과 대기업간 협력강화를 통한 충남의 경제활성화 방안 연구,” 열린충남, 창간호, 충남발전연구원, 1995, pp.52-68.
- 박철규, “1996년도 정부예산(안)과 건설사업,” 월간건설, 1995. 12.
- 사회간접자본 투자기획단, 21세기를 대비한 사회간접자본확충 장기구상에 관한 연구, 1992.
- 안상경, “일본의 사회간접자본 정비를 위한 민활시책의 동향,” 사회간접자본 확충을 위한 민자유치제도의 개선과제, 서울시정개발연구원, 1995. 10, pp.31-55.
- 양동범, “아산만개발에 따른 수질환경변화,” 아산만개발의 명암, 충남대 해양연구소, 1994. 11, pp.69-73.
- 윤성채, “지방정부의 자주재원 확보방안 모색: 충청남도를 중심으로,” 열린충남, 창간호, 충남발전연구원, 1995, pp.36-51.
- 이철순, “우리나라 사회간접자본 투자현황과

- 활성화 방안,” 리스산업정보, 제4권 제2호, 한국리스금융협회, 1994, pp.57-80.
- 재정경제원, 95민자유치기본계획, 1995. 2.
- 전자신문사, 정보통신연감, 1995.
- 충청남도, 제2차 도건설종합계획, 1992.
- _____, 4대권개발경영구상, 1995.
- 충청남도 공업과, 농공단지 입주업체 현황, 1995.
- 통계청, 1993년 지역내 총생산, 1995. 8.
- 항만청, 해운항만통계연보, 1995.
- Hansen, M.M., “Unbalanced Growth and Regional Development,” *Western Economic Journal*, Vol.4, No.7, 1965.
- Hirschman, O.A., *The Strategy of Economic Development*, New Heaven: Yale University Press, 1958.
- World Bank, *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*, New York: Oxford University Press, 1994.

민자유치 전략의 개선방향

김의준(金義浚)

국토개발연구원
건설경제실
연구위원



이상호(李相浩)

대전산업대학교
도시공학과 교수



성을 지닌 공공재로 인식되었기 때문에, 정부가 국가재정으로 사회간접자본시설을 건설하고 운영·관리하는 것은 당연하다고 생각하였다. 그러나, 80년대 들어와서 사회간접자본시설의 부족, 공공부문의 비효율성 등 “정부의 실패”가 과거 정부개입을 정당화시켰던 “시장의 실패”보다 더 크다는 비판이 제기되었다. 특히 사회간접자본시설의 서비스를 생산할 수 있는 능력이 향상되고, 서비스 수요의 계층화·다변화가 이루어지면서 사회간접자본시설의 건설과 운영은 공공부문과 민간부문이 공유할 수 있게 되었다. 이와 같은 공공시장에서의 주체변화는 “작은 정부”와 규제완화를 지향하는 시대적 조류와 부합되기도 한다.

원론적으로 보면, 공공시설 공급에 있어서의 민간부문의 활용, 즉 민자유치는 대기업의 경제력 집중, 특혜시비, 공공성 유지의 한계 등 문제점이 있지만, 민간부문의 경험, 탄력적인 자금동원과 운영, 기술혁신을 통한 원가절감 노력 등으로 사회간접자본시설을 효과적으로 건설하고 관리할 수 있는 장점도 있다. 예를

I. 문제의 제기

전통적으로 사회간접자본시설은 공급의 자연독점, 소비의 비배제성과 비경합성 등의 특

들어, 투자 우선순위가 낮더라도 수익성이 있는 사업은 조기에 추진할 수 있다. 또한 사업 주체가 민간부문이므로 정부의 예산제약과 정책결정 지연 등으로 인한 서비스 공급이 지체되는 문제점을 해소할 수도 있다.

우리나라의 민자유치는 1960년대 중반부터 시작되었다. 「都市鐵道法」, 「私道法」, 「航空法」, 「産業立地 및 開發에 관한 法律」 등의 민자유치관련 개별법에 의거하여 68년 이후 도로, 철도, 항만부문 등 93개 사업, 3조 3589억원 규모의 민자유치가 이루어졌다. 주로 민간부문이 전용적으로 사용할 수 있는 항만과 수익성이 높은 역사시설을 중심으로 민자유치가 집중되었다. 그러나 민간부문의 참여를 유도하기에는 수익성 보장, 행·재정 지원 등 제도적 장치가 적절하게 마련되지 않았다. 이에 따라 정부는 93년 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법」과 94년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」(이하 민자유치법) 등 종합적인 민자유치법안을 제정하였다. 민자유치촉진법에서는 사회간접자본시설에 공통적으로 적용되는 민자유치방식, 사업의 지원사항, 재산권 문제 등을 규정하고 있다. 95년 2월 정부는 민자유치법에 따라 민자유치기본계획을 수립하여 민자유치 정책방향을 제시하였는데, 본 계획에 의하면 95년 민자유치사업 규모는 12개 사업, 9조 7,387억원(국내총생산대비 3% 수

준)에 이르고 있다. 주무관청은 민자유치기본계획을 근거로 하여 개별사업의 민자유치계획인 부문시설사업 기본계획을 수립한다.

시설사업 기본계획은 일종의 사업제안요청서(request for proposal)로서 사업개요, 사업신청자격 및 방법, 투자 및 운영조건, 기술적 요구사항, 사업이행 관련사항, 사업계획서 평가방법 등을 포함한다. 1995년 민자유치 1호 사업은 수도권신공항 고속도로사업으로서 지난 8월부터 정부와 신공항고속도로주식회사는 순공사비 및 운영비 규모, 할인율, 공사기간, 국고지원규모, 세제감면 등에 대해서 협상하기 시작하여 최근 타결된 바 있다.

우리나라의 민자유치정책은 민간부문을 사회간접자본의 신규투자사업에 활용하는 방식을 취하고 있다. 즉, 공공부문의 사회간접자본 투자기능은 부분적으로 민간부문에 이양되고, 공공투자재원의 여유분은 공공소비·복지부문에 지출하고자 하는 민자유치의 기본적인 도입취지와는 상이하게 운영되고 있다. 궁극적으로 민자유치는 사회간접자본시설을 확충함으로써 국가경쟁력에 도움을 주기도 하지만, 생산요소 공급불균형, 설비투자의 감소, 물가상승 등과 같은 부작용도 있다.¹⁾

본 논문에서는 민자유치사업의 경쟁성과 효율성 향상측면에서 민자유치 정책방향을 검토하는데 있다.

1) 김의준(1995)에 의하면, 국내총생산대비 건설투자규모가 1% 늘어날 경우, 국민총생산은 0.86%~1.03% 정도 증가하면서 동시에 소비자물가도 0.38%~0.61% 상승한다.

II. 민간부문 활용에 있어서의 공공부문의 역할

민자유치의 핵심은 효율성의 제고에 있다고 해도 과언은 아니다. 정유경(1995)은 국내경제에서 만성적으로 자금수요가 공급을 초과하고 있어 국내저축으로만 민자유치 투자재원을 조성하는 하는데 상당히 어려울 것으로 보고 있다. 정부도 민자유치사업과 관련하여 시설재도입을 목적으로 하는 상업차관만 허용하고 있어, 해외차입에 의한 자금조달은 상당기간 어려울 것이다. 이러한 재원조달의 제약조건을 감안하면, 우리나라의 단기적인 민자유치정책은 시설운영의 효율성을 강조할 필요가 있다. 경쟁의 원리가 적용될 경우, 효율성이 극대화되는 것은 당연하다. 현실적인 측면에서 보면 사회간접자본 특성상 대체 및 동종시설간 경쟁은 불가능하기 때문에, 경쟁원리가 적용가능한 분야는 사업시행자 선정과정이다.²⁾ 이와 같은 경쟁성은 민자유치사업의 수익성에 따라 결정되며, 따라서 효율성, 경쟁성, 수익성 등은 동일한 선상에서 이해되어야 한다.³⁾

1. 경쟁성 확보방안

다수의 사업신청자가 민자유치사업에 참여하는 것을 촉진시키기 위한 방안으로 사업신청자의 단독입찰과 경쟁입찰에 따라 사업시행조건을 달리하는 방안을 검토할 수 있다.⁴⁾ 우선, 소극적인 대안으로서 단일 사업신청자만 입찰할 경우, 해당 사업시행자의 시공권을 제한하는 것을 고려할 수 있다. 민자유치사업의 본질적인 수익성은 운영수입에 달려있음에도 불구하고, 우리나라의 민간기업은 민자유치제도의 문제점으로 인해 오히려 민자유치사업의 건설수주를 통한 이윤창출에 관심을 두고 있다. 따라서 단독입찰에 한해서 해당 사업의 순공사비중 일정 지분이상은 출자자가 직접 시공하지 못하도록 제약을 부과할 경우, 단일의 민간기업군만이 참여하는 사례를 피할 수 있을 것이다. 그러나 건설업 출자자 및 사업시행자의 자율성을 지나치게 규제하고, 사업시행자와 출자자를 동일시하는 등의 문제점이 있다.

두번째 대안은 민자유치사업의 정상이윤(<식 1>의 CR) 비율을 조정하는 것으로 적극적인 대안이라고 볼 수 있다. 예를 들어, 단독입

- 2) 수도권신공항 고속도로 민자유치사업에서는 출자자 및 재원조달, 건설, 운영 및 관리, 사업규모(요금수준), 창의성(기술개발 능력) 등이 주요 평가요소로 설정된 바 있다. 홍콩의 Tate's Cairn Tunnel 민자유치사업의 경우에는 건설완공기간, 무상사용기간, 시설이용료 수준, 정부 및 지역사회에 대한 공헌도, 재원조달능력, 부채비율, 설계·시공·운영능력, 유지보수기준 등을 감안하여 사업시행자를 선정하였다.
- 3) 이미 경험한 바와 같이 수도권 신공항고속도로사업에서 사업신청자의 상위 출자자 최소지분 조건을 부과하여 인위적으로 경쟁을 유도하였지만, 단일 사업신청자만이 접수하여 정부의 의도대로 경쟁성이 확보되지 못하였다.
- 4) 물론, 일반 공공발주사업과 같이 流札 또는 再告示하는 방안을 검토할 수 있으나, 우수한 사업시행자가 배제될 수 있는 문제점이 있다.

찰에 한해서 민자유치법 시행령에 제시된 바와 같이 정상이윤폭은 10%이내로 설정하되, 경쟁입찰일 경우에는 사업시행자가 정상이윤 규모(위험 프리미엄 포함 가능)를 자율적으로 제시하도록 허용한다.

〈건설기간 5년, 운영기간 20년일 경우의 민자유치사업의 정상이윤〉

$$\sum_{t=1}^5 CC_t + CR = \sum_{t=6}^{25} (OR_t - OC_t) + \sum_{t=6}^{25} ANR_t \cdots (\text{식1})$$

CC_t : 시설준공을 위해 매년도 투입되는 건설비용의 현재가치

CR : 민자유치촉진법 시행령 제17조 제1항에서 정의하는 이윤

OR_t : 운영에 따른 매년도 수입의 현재가치

OC_t : 운영에 따른 매년도 비용의 현재가치

ANR_t : 부대사업 운영으로 인한 매년도 순수입의 현재가치

단, 정부는 민자유치 시설사업 기본계획을 통해서 정상이윤의 최저보장기준, 시설이용료 수준, 무상사용기간 등에 대해서 사회적으로 허용될 수 있는 범위를 제시하는 것이 바람직하다.⁵⁾ 현재, 수도권신공항 고속도로사업의 자기자본 수익률과 할인율(불변가격 기준)은

1995년 9월 28일 기준으로 각각 14.30% 및 8.89% 수준으로 책정되었는데, 이는 World Bank(1994)에서 산정한 전세계 도로사업의 재무적 수익률(financial rate of return)과 비교하면, 다소 낮은 수준이다. 한편, 일반적으로 정부발주공사의 이윤비중이 공사비의 15% 이내인 점을 감안하여 시공이윤을 시설이용료 산정식에 포함시켜 건설업이외의 다른 업종 기업이 참여할 수 있도록 유도하여야 한다. 현재와 같은 조건에서 금융기관이나 제조업체가 단독으로 민자유치사업에 참여할 경우, 사업시행자의 정상이윤은 10%미만으로 하락할 수 밖에 없다.

세번째 대안은 민자유치촉진법에서는 공공부분의 법인만을 사업시행자로 지정 받을 수 있는 조항을 완화하여 공공부문도 민자유치사업에 단독으로 참여할 수 있도록 허용하는 것이다. 민자유치의 목적이 자원의 효율적인 배분과 우수한 경영방식의 활용에 있다. 따라서 민자유치사업에 참여하는 민간기업의 재원조달 및 운영능력은 기존의 공기업보다 우수해야 하며, 이를 평가하는 방안은 공기업과의 경쟁 외에는 다른 방도가 없다. 단, 사업시행자는 정부의 공기업에 대한 정부의 지원수단을 받을 수 있다는 것이 전제되어야 한다.⁶⁾

마지막 대안은 재원조달의 어려움과 민자사

5) 홍콩은 민자유치사업의 요금수준을 규제하는 대신, 사업신청자가 투자수익률을 자율적으로 제시하도록 하고 있다.

6) 이미 홍콩의 체렉콕(Chek Lap Kok)공항과 홍콩을 연결하는 민자철도사업에 공기업인 Kowloon-Canton Railway Corporation과 Mass Transit Railway Corporation 등이 사업신청자로 참여한 바 있다.

〈표 1〉 세계은행 지원사업의 재무적 수익률

(단위: %)

부 문 \ 기 간		1974-82	1983-92
관 개 · 배 수		17	13
통 신		20	19
교 통 부 문	평 균	18	21
	공 항	17	13
	도 로	20	29
	항 만	19	20
	철 도	16	12
전 력		12	11
도 시 개 발		-	23
	식 수	7	9
	상 수 도	8	6
	하 수 도	12	8
공 공 투 자 시 설		18	16
세 계 은 행 평 균		17	15

자료: World Bank(1994).

업의 위험부담을 고려하여 민간부문의 활용범위를 “건설-운영”에서 “운영”중심으로 축소하는 것이다. 민자유치촉진법에서는 민자유치 대상시설의 유형과 특성에 따라 제1종시설은 B.T.O.(build transfer operate), 제2종시설은 B.O.O.(build own operate) 방식을 적용하고 있다. 세부적인 방안으로서 공공부문이 일차적으로 사회간접자본시설을 건설하고, 시설의 민영화방식을 통해 건설자금을 회수하는 한편, 매각자금은 다른 사회간접자본 투자재원으로 재투자되는 것을 고려할 수 있다. 또는 민간부

문이 사회간접자본시설의 건설을 담당하되, 공공부문은 사업운영 결과에 관계없이 일정 기간내 건설비용을 민간부문에 제공하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이 방식에서는, 일본의 동경만 횡단고속도로사업 사례에 보듯이, 운영수익이 일정 수준보다 초과할 경우, 초과분은 민간부문에 추가적으로 배당될 수 있는 단서가 있어야 한다.

2. 수익성 제고방안

앞에서도 언급한 바와 같이 경쟁성의 원천은 수익성에 있다. 이를 위해서는 우선 공공사업의 사회적 편익분석과 함께 민자유치 수익성조사도 의무적으로 수행되어 그 결과를 토대로 하여 민자유치 대상사업을 선정하여야 한다. 민자유치 대상사업은 사업의 공공적인 특성보다는 사업자체의 수익성이 높은 사업, 기업활동의 상승효과를 유발할 수 있는 사업, 민간제안사업 등이어야 한다. 또한, 투자재원 조달부담이 비교적 작은 사업부터 민자유치로 추진하여야 한다. 금년도 민자유치사업의 평균

투자규모는 8,116억원으로서 전세계 신규 민자유치사업중 3/4이 5억 미만의 투자사업임을 감안하면 다소 높은 것으로 판단된다.⁷⁾ 95년 민자유치사업과 같이 투자규모가 클 경우, 민간기업이 단일의 콘소시엄 형태로 참여할 수밖에 없어 사업참여자간 경쟁성은 물론 사업운영의 효율성도 기대하기 어렵다. 더욱이 민자유치사업의 대형화는 지역개발에 대한 주민의 기대욕구를 높여, 사업이 실현화되지 않을 경우 지역주민과 공공부문간 갈등이 예상된다.

민자유치 대상사업에 대한 공공부문의 출자 또는 무상지원⁸⁾을 강화하여 수익성을 제고시킬 수도 있다. 공공부문의 출자를 통한 민관합

〈표 2〉 세계의 신규 민자유치사업의 투자규모 (단위: 억달러, 1994. 9. 기준)

투자규모		1미만	1~3	3~5	5~10	10~20	20~30	30이상	계
시 설	도 로	5	10	3	6	4		1	29
	철 도	2	2	1					5
	항 만		1						1
	공 항				2				2
	운 하	2							2
수 자 원 / 환 경		8	3	2			2	1	16
전 력		19		6	6	5	2		55
전 화		1	17						1
계		37	33	12	14	9	4	2	111

자료: 세계은행 내부자료.

주 : 세계은행 내부자료중에서 투자비가 제시되지 않은 사업과 150억 달러규모의 유로터널과 간사이 공항 등은 제외.

7) 물론 국가마다 경제적인 여건이 다르기 때문에 직접적으로 비교하기 곤란한 점이 있다.

8) 92년 일본의 민관관련 예산은 9,295억엔 수준으로 이는 GNP의 0.2% 수준이다.

동방식은 민간과 공공부문의 공익성과 민간부문의 효율성을 통합할 수 있고, 공공부문에서 민간기업의 경영방식을 도입할 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 공기업 측면에서는 기존 시설이용의 극대화, 사업다각화 등이 이루어지고, 정부측면에서는 공공투자정책의 일관성을 유지할 수 있다. 그러나 공공부문 조직의 비대화와 비효율적인 관리방식이 확산될 수 있는 문제점도 있다. 정부는 직접적인 재정지원이와 시설이용료수입의 최소보장, 이자율에 대한 위험부담, 경쟁대체시설 건설에 대한 규제, 유사시설 운영권 부여(in-kind benefit), 외환위험 보장, 사용료책정의 자율성 부여 등을 고려할 수 있다. 여기서 유사시설 운영권 부여방안은 정부의 기존시설을 사업시행자에게 무상으로 제공하는 것을 의미하는 것으로, 예를 들어 프랑스 Prado-Carénage 유료도로의 경우 Marseille市는 사업시행자에게 기존의 철도노선 운영권을 제공하였다. 동남아시아의 경우, 민자유치사업에 대한 정부의 지원사항은 사업의 특성에 따라 상이하지만, 사업의 위험과 이익은 반드시 비례하여 분담되어지고 있다. 예를 들어, 수익성이 높은 홍콩의 Tate's Cairn Tunnel 사례를 보면 건설비용, 이자율, 최소수익 등에 대한 보장이 전혀 없으며, 오히려 실제수익이 예상수익을 초과할 경우 사업시행자는 일정 분을 정부에 납부한다. 반면에 수익성이 낮은 홍콩의 Western Harbour Crossing의 경우, 정부는 최소교통량을 보장하고, 실제수익이 예상수익에 미달할 경우에는 사업시행자

에게 시설이용료를 인상시킬 수 있는 권리를 부여한다. 동남아시아 민자유치사업에 대한 정부지원사항을 정리하면 다음과 같다.

- 투자수익률의 자율적인 제시
홍콩의 Western Harbour Crossing 및 Utility 사업
- 교통량 보장
말레이시아의 North South Highway, 홍콩의 Chemical Waste Facility와 Western Harbour Crossing
- 경쟁시설 규제
홍콩의 Chemical Waste Facility와 Western Harbour Crossing
- 유사시설 운영권
태국의 Bangkok 2nd stage Expressway, 중국 상하이의 2nd Huangpu River Tunnel
- 토지무상사용권
라오스의 Ngon Bridge
- 시설이용료 상향조정
건설비 및 운영비 상승, 수익에 영향을 미치는 국가정책의 변화, 교통수요의 하락, 이자율 상승, 환율변화
- 개발에 따른 세수입 증가 분의 출자
- 특정 기간 동안의 수익보장: 홍콩의 Eastern Harbour Crossing

3. 부대사업 허용의 제고

민자유치촉진법에 따라 제1종시설 사업에 참여하는 민자유치사업 시행자는 주택건설사업, 택지개발사업, 도시계획사업, 도심지재개발사업, 공업단지 개발사업, 관광숙박업 및 관광객 이용시설업, 화물터미널사업, 항만운송사업, 도·소매업진흥법에 의한 대형점, 대규모 소매점, 도매센터 또는 집배송단지사업 등 9개의 부대사업을 수행할 수 있다. 여기서 부대사업이란 제1종시설의 투자비 보전 또는 시설의 정상적인 운영을 도모하기 위하여 추진되는 사업을 의미한다.

현재 민자유치 기본계획에 의하면 부대사업의 운영과 관련하여 몇가지 규제가 설정되어 있다. 우선, 부대사업을 실시함으로써 다른 사회간접자본부문에 대한 정부의 투자소요를 크게 유발하거나 또는 부문별 지역별 정책을 감안하여 공공부문의 입장에서 부대사업의 유형이나 규모가 적합하지 않다고 판단할 경우에는 정부는 사업시행자가 제안한 부대사업을 인정하지 않을 수 있다. 또한 택지개발사업을 부대사업으로 시행하는 경우, 택지개발사업비는 본 사업 투자비의 100%이내 이어야 하고, 본 사업의 공정이 10%이상 진행된 이후에야 대상택지를 분양할 수 있다. 마지막으로 사업시행자가 본 민자사업보다는 부대사업의 운영에 집착하여 본 사업의 관리가 소홀하게 될 수 있는 점을 사전에 방지하기 위해서, 부대사업은 본사업보다 선행하여 착공되어서는 안된

다. 한편, 최근 착공된 신공항 고속도로사업과 같이, 주무관청이 민자유치시설사업 기본계획을 통해서 부대사업의 시행을 원천적으로 인정하지 않을 수도 있다.

부대사업의 장점으로 지역개발사업에 민간부문의 창의성을 활용할 수 있고, 부대사업의 초과수익이 민자유치사업에 대한 교차보조수단(cross subsidy)이 되어 민자유치사업의 시설이용료를 절감시키고 또한 무상사용기간도 단축시킬 수 있다는 점이다. 그러나, 이러한 부대사업의 장점은 부대사업의 수익성이 뛰어나다는 전제하에서만 유효하다. 현재 부대사업의 실시로 인해 예상되는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 민자유치사업의 시설이용료 수준에 영향을 미칠 수 있는 요소로는 시설서비스 수요, 할인율, 무상사용기간, 부대사업과 부속시설의 순수입 등이다. 이중에서 시설서비스 수요, 할인율, 무상사용기간 등은 민자유치사업의 경영실적에 따라 부분적으로 조정가능한 항목들이다. 예를 들어, 수도권신공항 고속도로 민자유치시설사업 기본계획에 따르면, 실제 교통수요가 사업시행자와 정부간 협정된 교통량보다 $\pm 20\%$ 이상 차이가 발생할 경우, 교통량의 $\pm 20\%$ 초과분에 대해서는 정부와 민간부문이 위험을 분담한다는 의미에서 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 통행료나 무상사용기간을 조정할 수 있다. 할인율의 경우에도 시설운영중 이자율이 당초 사업시행자 지정시점과 비교하여 현격한 격차가 발생하는 등 불가피

한 경우, 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 통행료를 조정할 수 있다.

그러나, 부대사업은 사업시행자가 선택적으로 제시하게 되어 있으므로, 부대사업의 실제 수익이 예상수익에 미달하더라도 정부가 이를 보정(補正)해 줄 수는 없다. 즉, 부분적인 사후정산이 불가능한 항목이다. 따라서, 부대사업의 수익을 얼마나 정확하게 추정하느냐가 매우 중요한 요소로 부각된다. 주택건설사업, 택지개발사업, 공업단지 개발사업 등은 그나마 사전에 개발이익 차액을 어느 정도 파악할 수 있으나, 관광숙박업 및 관광객 이용시설업, 화물터미널사업, 항만운송사업 등의 수입이 주변 여건에 따라 발생시점이 크게 달라지므로 이러한 유형의 부대사업 수익을 추정하는 것은 거의 불가능하다.

한편, 부대사업의 수입은 부동산 경기, 정부의 부동산정책 등과 밀접한 관계가 있다. 우리나라의 부동산 경기를 주택가격지수와 지가지수를 중심으로 검토하면, 건설경기 호황시점인 90년의 주택가격지수는 21.1% 포인트 상승하였지만, 그 이후 지속적으로 떨어져 94년의 경

우에는 90년에 비해 9.3% 포인트나 하락하였다. 지가지수도 90년과 91년 각각 20.6% 포인트 및 12.8% 포인트 상승하였지만, 92년부터 94년까지는 0.6% 포인트~7.4% 포인트 정도 낮아졌다. 결국, 정부의 획기적인 부동산경기 부양책이 수립되지 않는 한, 중장기적으로 보면 부대사업의 수익성은 극히 불투명하여 오히려 민자유치사업의 수익성 악화를 초래할 가능성이 매우 높다. 사업시행자의 입장에서 보면, 기존의 기술/설계, 완공 등 건설리스크와 운영, 환경, 시장 및 가격, 법률, 국가/정치 등 운영리스크와 추가적으로 부대사업 리스크까지 감수할 필요는 없다.

둘째, 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서, 대다수 부대사업관련 인·허가 업무는 중앙정부에서 지방자치단체로 이양되고 있어, 지방자치단체의 행정적인 지원이나 중앙정부의 적극적인 개입이 없는 한, 사업시행자의 의도대로 부대사업을 시행하기 어렵다. 지방자치단체는 적어도 부대사업의 시행과 관련하여 두 가지 입장을 취할 수 있을 것이다. 우선, 부대사업의 수익성이 매우 높다고 판단할 경우, 지

〈표3〉 부동산경기 관련지표의 추이(1990.12=100)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994
주택가격지수	100.0 (21.1)	99.5 (△0.5)	94.5 (△5.0)	91.8 (△2.9)	91.7 (△0.1)
지 가 지 수	100.0 (20.6)	112.8 (12.8)	111.3 (△1.3)	103.1 (△7.4)	102.5 (△0.6)

자료: 이재우·손경환(1995).

방자치단체는 지방재정을 확충하는 방편으로 해당 사업을 지방재정사업으로 추진할 것이다. 또는 민간부문이 제안한 부대사업을 민관합동 방식으로 추진하도록 요구할 수도 있다. 특히, 후자의 경우 민자유치사업의 사업신청자는 민간부문과 해당 방자치단체로 구성된 제3섹터 법인이 되기 때문에 민자유치사업의 주무관청 의도와 상관없이 사업시행자로 선정될 것이다.

셋째, 일부 지역에서는 부대사업의 실시로 인해 해당 지역의 토지이용계획이 변경될 수 있고, 이는 지역계획 측면에서 개발의 일관성을 저해시킬 수 있다. 예를 들어, 철도역사 주변에 관광지나 택지개발이 이루어질 경우, 용수, 전력 등 기초 사회간접자본시설의 공급계획이 전면적으로 수정되어야 하는가 하면, 용도변경에 따른 형평성 문제도 제기될 수 있다.

마지막으로 일부 부대사업은 민자유치촉진법의 지원을 받지 않더라도 개별법에 의해 개발가능하다. 즉, 반드시 민자유치촉진법에 의거하여 부대사업을 추진함으로써 얻을 수 있는 경제적 실익이 불분명하다. 왜냐하면, 민자유치촉진법에서는 사업시행자의 부대사업에 대한 토지수용권을 인정하고 있지 않기 때문이다. 또한, 다른 민간기업이 개별법에 의거하여 기존의 부대사업 유형과 동일한 시설의 인·허가를 요구할 경우, 개발허가에 따른 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제이외

사업시행자가 민자유치사업보다 오히려 부대사업을 집중적으로 개발한 나머지 본 사업의 경영성과는 낮아질 수 있다. 예를 들어, 홍콩은 Eastern Harbour Crossing 사업에서 부대사업인 주택개발사업만 지나치게 개발되는 문제점이 발생하자, 그 이후부터 민자유치사업에 있어서 부대사업의 시행을 금지하였다.

결론적으로 부대사업의 허용에 관한 민자유치 정책기조는 검토될 필요가 있다. 물론 한시적으로 부대사업의 허용범위·규모를 축소하거나 또는 정부가 민자유치사업과 부대사업을 통합한 민자유치계획을 수립하는 방안도 대안이 될 수 있다. 예를 들어, 중장기 지역개발계획에 이미 마련되어 있는 공업단지, 택지개발, 주택사업 등 사업을 부대사업군으로 지정하고, 사업참여자가 부대사업군에서 특정 사업을 선정하여 사업신청시 부대사업으로 제한할 수도 있다. 그러나 기본적으로 도로와 판매시설, 철도와 역사개발 등 민자유치 대상사업과 연관성이 있는 사업만을 부대사업으로 허용하고 그 외에는 민자유치 대상사업과 부대사업은 분리되어 추진되어야 한다. 지역개발을 위한 부대사업은 개별법이나 지역균형개발법을 통해서 추진가능하며, 교차보조수단으로 부대사업을 허용하는 것보다는 오히려 인접한 사회간접자본시설 운영권을 부여하거나 정부의 재정지원을 강화하는 것이 타당하다.

9) 현재 민자유치사업은 민간부문보다는 공공부문에 의해 선정되고 있는데, 이는 공공부문의 수익성 분석오류를 초래할 가능성이 높다.

Ⅲ. 결론 : 경쟁성과 수익성의 제고

참 고 문 헌

민자유치정책의 성패는 사업의 공공성보다는 수익성에 있다. 정부는 민간기업의 입장에서 사업의 수익성을 검토한 후, 민자유치 대상 사업을 선정하여야 한다.⁹⁾ 이는 민자유치사업에 대한 건설업 중심참여에 대한 부정적인 시각도 불식시키고, 부대사업의 허용과 같이 본질적으로 민자유치정책과 관련이 없는 지원방안을 유보하는데 기여할 수 있다. 특히 소형사업 중심으로 민자유치가 추진되어야 사업참여자간 경쟁성을 확보할 수 있다.

또한 현재 재원조달 측면에서 보면 민간과 공공부문간 차이가 거의 없으므로 민자유치전략은 민간부문의 자금동원능력보다는 운영의 효율성을 강조하는 방향으로 추진하는 한편, 정부는 사업신청자가 공통적으로 필요한 자료를 제공함으로써 민간부문간 중복투자를 배제시켜야 한다. 부가적으로 시설이용료 수준, 무상 사용기간, 지원사항 등의 정부방침도 어느 정도 제시하여 사업의 공공성이 유지되도록 유도하여야 한다. 마지막으로, 민자유치사업의 실시에 따른 부작용을 최소화할 수 있는 대응방안을 마련해야 한다. 예를 들어, 민자유치정책은 지역간 요율구조의 변화를 초래한다. 이는 시설의 가격탄력성으로 인해 시설수요의 변동을 유발하며 궁극적으로 거시적인 차원에서 시설이용의 효율성을 감소시킬 가능성이 높다.

- 김성배 · 서순탁, 용도지역 변경에 따른 개발이익 환수방안, 국토개발연구원, 1993.
- 김의준, “민자유치정책의 현안과 대응방안,” 세 계화 · 지방화에 대응한 국토개발 전략, 국토개발연구원, 1995, pp.22-30.
- 김준동, 우리나라 외국인직접투자의 추가개방 방안, 대외경제정책연구원, 1995.
- 대한건설협회, 민간건설백서, 1994.
- 박순화, “민자유치사업 참여 건설업체의 효율 적 자금조달방안,” SOC 사업을 위한 Project Financing 활용방안, 한국건설 산업연구원, 1995.
- 이재우 · 손경환, 건설업 경영실태 및 대책, 국 토개발연구원, 1995.
- 이한중, “BOT사업과 Project Finance,” 95 PROMAT 정기심포지엄 발표논문, 한국 프로젝트관리기술회, 1995.
- 정유경, “민자유치사업과 금융환경,” 국토정보, 11월, 국토개발연구원, 1995, pp.25-35.
- Claude Martinand, *Private Financing of Public Infrastructure*, DAEI, 1994.
- Fleming, Bernard and K. Hobgood-Brown, *Government Perspective of Privatization, Paper to be Presented at The Application of BOT Approach in Large-Scale Infrastructure Projects*, 1993.
- World Bank, *World Development Report 1994*, 1994.

지역복지정책의 추진전략

권 중 돈
(權重燾)

목원대학교
사회복지학과
교수



I. 들어가는 글

우리나라에서 지금까지 추진된 경제·사회 개발전략의 특징은 파이(pie)를 생산하는 것에 주력한 반면 생산된 파이를 사회적으로 배분하는 일에는 매우 소홀하였다는 것이다. 이러한 경제우선주의의 부작용으로 인하여 우리 사회내에서는 시급히 해결을 요하는 다양한 사회문제들이 야기되고, 국민들의 복지욕구수준은 점차 심화되었다. 이러한 사회적 문제를 완화 또는 제거해야 할 사회복지제도 역시 그

기능수행이 미비한 관계로 지역간 및 사회계층간의 격차는 심화되는 상황에 이르게 되었다.

우리나라 사회복지정책은 정치적 과정의 과도한 영향, 중앙정부 주도적 정책결정, 시민사회의 낮은 참여도 및 결정권, 선별주의에 입각한 수혜대상의 한정, 시설보호 중심의 사후보호대책 등을 특성으로 하고 있다. 이로 인하여 지방자치단체에서는 지역주민의 욕구에 기반한 정책수립이 어려워져 주민의 참여를 조장하지 못하였으며, 거택보호 및 시설보호대상자 등 요보호대상자를 대상으로 중앙정부의 정책지침에 입각하여 단순히 이를 집행하는 역할만을 수행할 수 밖에 없게 되었으며, 지역복지정책의 추진을 통한 주민의 복지권을 보장하고 지역사회 연대의식을 고양한다는 것은 거의 불가능하였다.

이와 같이 지역사회복지의 도양이 미비한 가운데 실시된 지방자치라는 환경적 변화는 지역복지정책의 수립과 집행에 있어서 다양한 변화를 일으키게 될 것이다(김영모, 1995, p.2)

: 오정수, 1995, p.7; 차홍봉, 1994, pp.47~48). 지방자치제도의 본격 실시로 인하여 지역복지 분야에서 일어날 수 있는 긍정적 변화로는 ① 주민참여의 활성화, ② 지역통합 및 지역연대성의 강화, ③ 복지행정의 효율화 등이 있다. 이에 반하여 지방자치의 지역복지에 미치게 될 부정적인 영향으로는 ① 지방정부의 재정능력 취약성과 불균형에 따른 복지투자에 있어서의 지역간 불균형의 심화, ② 사회복지서비스 분야의 낙후현상 초래 등이 있다.

이와 같이 지방화는 사회복지제도에 있어서 하나의 새로운 도전이 될 수도 있으며 동시에 새로운 발전의 계기가 될 수도 있을 것이다. 그러므로 지방정부에서는 지역복지정책이 직면한 도전에 효율적으로 대처하고, 지역적 특성에 맞는 복지정책과 프로그램을 효과적으로 개발·실시하여 지역주민의 복지를 증진시키기 위한 다양한 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 지방화시대에서의 지역복지정책의 기본방향을 설정해보고, 이러한 정책을 서비스로 효과적으로 변형·집행하는데 필수적인 요인인 복지자원의 동원, 전달체계 등에 대한 개선방안을 제시해 보고자 한다.

II. 지역복지정책의 기본방향

지역복지는 전문 혹은 비전문인력이 지역사회 수준에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 미치고, 지역사회의 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노

력이며, 대상보다는 지역성을 중심으로 한 복지활동이며, 개인, 가족, 집단 등의 좁은 범위의 사회체계에 대한 복지활동과 대립적인 위치에 있는 것이 아니라, 상호보완적인 관계를 맺고 있다(최일섭, 1985, p.25). 그리고 지역복지는 주민의 욕구에 근거하여 정책이 결정되어야 하며, 전체 지역주민이 복지공급자인 동시에 수혜자이며, 지역주민의 적극적인 참여가 필수적이다.

우리나라의 사회복지정책은 지역적 특성을 고려하지 않은채 중앙정부에 의해 일방적으로 결정되고 있으며, 민간부문의 복지참여도가 매우 낮기 때문에 지역복지가 활착할 수 있는 기본적 토대가 아직 완비되지 않고 있다. 그러나 지방자치제의 실시와 더불어 지역주민들은 성급한 복지욕구 충족에의 기대를 갖게 되었고, 지방정부에서는 이러한 요구에 직면하여 즉흥적, 단편적, 편의적인 졸속 지역복지정책을 수립하고 이를 집행하는 오류를 범할 가능성(김향규, 1995, p.115)이 높아지고 있다.

이와 같은 즉흥적 정책방향 결정이라는 오류에서 벗어나기 위하여는 우선적으로 지역복지의 단기적 목표와 중·장기적 목표에 따라 단계별 정책방향을 설정할 필요가 있다. 우리나라의 사회복지제도는 일부 계층의 생존문제를 해결하지도 못한 상황에서 대다수 국민들의 생활의 질을 증진시켜야 하는 두가지 요구(이인재, 1995, p.53)에 동시에 직면하고 있다. 하지만 이 두가지 요구를 동시에 충족시키기 위하여는 복지의 세 책임주체인 국가, 지방자

치단체, 시민사회의 복지역량이 일시에 대폭 강화되어야 하는데, 우리나라의 현실에서는 이러한 기대를 하기 어렵기 때문에 점증적 또는 단계적 복지정책의 추진이 이루어질 수 밖에 없는 것이다. 따라서 지역사회복지정책은 우선적으로 최약보정(最弱補定)의 원리에 충실할 필요가 있다. 즉, 지역주민 전체의 복지를 도모하기 위하여는 우선적으로 취약계층 주민의 생활향상에 주력할 필요가 있다.

지역복지정책의 단기적 정책방향은 최저수준 이하의 생활을 하고 있는 자기보호(self care)와 상호적 보호(mutual care) 능력이 결여된 아동, 노인, 장애인 등 요보호대상자의 기본적 복지욕구를 충족시키기 위한 급여와 서비스를 무료로 제공하는 방향으로 설정되는 것이 바람직할 것이다. 그리고 정책내용에 있어서는 이들의 생계보호와 자활보호를 위한 서비스를 중점적으로 제공해 나가며, 개인과 가족의 보호기능이 완전히 상실된 요보호대상자에 대하여는 시설보호 등의 대체적 서비스를 보다 강화하는 것이 바람직하다. 특히 충남 지역의 경우 1993년 노인인구의 점진적 증가와 시설보호대상자가 전체 인구의 02%에 불과한 점, 그리고 보호시설의 80% 정도가 군부지역에 위치해 있다는 점(충청남도, 1994)을 근거로 하여 볼 때, 앞으로 보호시설의 확대설치와 아울러 시설종별 도·농간 균형배치가 요구되고 있다.

이러한 단기적 목표가 일정 수준에서 달성될 경우 평균적 소득수준이 50% 이내인 지역

주민의 자기보호 및 상호적 보호능력을 강화해주는 정책목표를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 중간적 목표를 이행하기 위한 지역복지정책의 방향은 개인, 가족 그리고 사회적 관계망의 일부 손상된 기능을 보충·회복시켜주고, 부가적 복지욕구를 충족시키기 위한 보완적 서비스를 강화해야 할 것이다. 그리고 정책내용에 있어서는 미비한 가족보호기능을 보충해 줄 수 있는 대인적 사회서비스(personal social service)를 집중적으로 실시해 나가며, 이들 서비스에 대하여는 지역적 특성에 맞게 융통성있는 급여기준과 수준을 설정하는 것이 바람직하다.

지역사회복지정책의 장기적인 목표는 대다수 지역주민들의 삶의 질과 자조능력을 향상시키고, 사회적 통합과 연대의식을 강화하는데 역점을 두어야 할 것이다. 즉, 지역복지의 장기적 목적은 전체 주민들의 창조적 욕구 또는 자기실현적 욕구를 실현할 수 있는 기회를 부여하고, 주민들이 스스로 자신의 문제와 욕구를 해결해나갈 수 있는 대안을 개발하고 이를 집행할 수 있도록 주민들의 자조능력을 고양시켜 나가야 할 것이다. 이상에서 제시한 지역사회복지의 정책방향을 요약하면 <표 1>과 같다.

지역복지정책이 위와 같이 정책우선순위를 부여한다고 할지라도 지역복지정책의 성패는 지역주민의 참여정도와 직결되며, 주민의 참여를 통하여서만 효율적이고 효과적인 지역복지정책의 수립과 집행이 가능하기 때문에 정책결정과정에 복지공급주체인 동시에 수혜자인

〈표 1〉 지역복지정책의 단계별 정책방향

단계	주요대상	정책목표	주요 서비스 기능내용	서비스 비용
I	최저생계비 이하의 요보호대상자	요보호대상자의 기본적 생활 욕구 충족	대체적 서비스(시설보호와 최저생계보장)	무 료
II	평균소득 50% 이내의 주민	부가적 생활욕구충족을 통한 개인·가족·사회적 관계망의 보호기능 강화	보완적 서비스(재가보호기능 증진을 위한 대인서비스)	실 비
III	전체 주민	전체 주민의 자아실현적 욕구 충족 기회 부여 및 자조능력 고양	지지적 서비스(상담, 교육 등 예방적 서비스를 중심으로 한 지역보호)	유 료

지역주민의 참여가 전제되어야 한다. 그리고 광역 및 기초자치단체는 중앙정부의 정책지침만을 일방적으로 시행하기 보다는 주민의 복지욕구에 근거한 독자적 지역복지정책을 수립·집행해 나갈 수 있는 역량을 갖추어야 할 것이다.

우리나라 사회복지정책의 또다른 문제점은 도시중심의 복지정책이 추진됨으로써 농촌지역 주민의 복지욕구 충족에 소홀했다는 점이다. 따라서 앞으로 지역복지정책에서는 도·농간의 균형을 이룬 복지정책의 추진이 요구되고 있다. 특히 군부에 거주하는 인구가 3/4 정도에 이르고 있는 충남지역의 경우는 농촌형 복지모형의 개발과 이에 상응하는 지역복지정책의 수립과 추진의 필요성이 더욱 높다.

III. 지역사회 복지자원의 동원방안

1. 인적 및 조직적 자원의 동원

지역복지정책의 효과성과 효율성은 정책을

계획하고 결정하는 정책주체의 능력에 의해 결정되긴 하지만, 그보다는 이러한 정책을 실천에 옮길 수 있는 복지자원의 동원능력에 의해 결정되는 경우가 더욱 많다. 지역복지정책의 실천에 가장 필수적인 복지자원은 인적자원이며, 충남지역 뿐 아니라 우리나라 전체 사회복지제도 역시 전문인력의 부족현상을 겪고 있다. 이와 같은 전문인력의 부족현상은 양성인력의 부족에 기인하는 것이 아니며, 열악한 처우수준에 기인한 것이다(표갑수, 1995a, p.43). 따라서 중앙정부는 물론 지방정부와 민간복지단체에서도 사회복지전공자들이 사회복지분야로 유입될 수 있도록 이들에 대한 임금개선 등의 노동조건을 개선해 나가야 할 것이다.

지역사회복지정책의 효율적 추진을 위하여는 전문인력 확보 뿐 아니라 지역주민의 적극적인 참여가 전제되어야 한다. 따라서 광역 및 기초자치단체에서는 민주시민으로서의 자질을 갖춘 지역주민들이 자원봉사활동에 활발하게

참여할 수 있도록 자원봉사활동을 위한 동기 유발과 체계적이고 전문적인 자원봉사자 양성 교육을 실시해 나가야 할 것이다. 그리고 개인적 차원의 복지참여 조장과 아울러 민간자생조직의 복지참여를 보다 강화해 나가야 할 것이다. 지방자치체의 실시와 더불어 민간자생조직의 구성과 활동이 활발해지고 있지만 아직도 사회복지에 대한 움직임은 전무한 실정이다(표갑수, 1995b, p.177). 따라서 지역주민의 조직적인 복지참여를 조장하기 위하여는 기초자치단체 차원에서 자생적 주민조직(지역복지관련 위원회, 기업인, 종교인, 공공기관, 시민단체, 지방유지), 사회복지관계자(사회복지단체 및 시설, 행정기관, 전문요원, 법정 복지위원 및 지도원), 관련단체(농협, 청소년 단체, 노조 등) 그리고 지역사회의 각종 직능단체를 중심으로 한 지역복지협의회를 새로이 결성해 나가고 이들의 활동을 지원해 나가야 할 것이다.

2. 재정자원의 동원 지방화로

인하여 국가, 지방자치단체, 시민사회의 세가지 복지 책임주체의 역할을 중심으로 수렴되는 것이 세계적인 추세(Taylor-Goodby, and Lawson, 1993, pp.29~30)이긴 하지만, 우리나라에서 복지의 혼합경제나 복지다원주의를 추구할 경우 민간부문보다는 공공부문의 재정적 기여가 우선적으로 확대되어야 할 것이다(오정수, 1994, pp.218-219).

다른 부문에 비하여 중앙집중도가 높은 복

지재정을 지방정부의 자체적 노력만으로 확충한다는 것은 용이한 일이 아니다. 따라서 국세의 지방세로의 이전, 지방교부세와 국고보조금의 증액, 지방세 세율의 현실화와 지방자치단체의 세율조정권 부여, 지방자치단체의 특성에 맞는 자체수입 개발, 사회복지세 신설 등이 요구되고 있다(표갑수, 1995b, p.176). 그리고 재정자립도가 낮은 지방일수록 사회복지에 대한 욕구가 크며 이들 시·도일수록 복지자원을 동원하는 것은 힘들게 되고, 주민들은 열악한 복지혜택을 받을 수밖에 없는 악순환이 반복될 가능성이 높다는 점을 감안하여, 재정자립도에 따른 복지재정의 차등지원과 일부 복지서비스의 차등급여와 같은 체계적 접근이 요구되고 있는 실정이다.

지역복지정책이 지방정부에 의하여 지원되는 복지인 동시에 주민주도형의 특성을 지니고 있으므로, 지방자치단체에서는 공공 복지재정의 확충노력과 아울러 새로이 구성되는 지역사회복지협의회를 중심으로 한 지역공동모금제의 실시와 기업, 종교단체 등 민간부문의 복지재정 기여도를 증진시켜 나가야 할 것이다.

Ⅳ. 지역복지서비스의 전달과정

우리나라의 공공복지 전달체계의 특성은 내부 행정체계를 통한 비전문적 서비스 전달, 중앙 및 지방정부의 다원적 행정체계, 지방정부의 사회복지담당업무의 종속성 등이 문제점

으로 지적되고 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여는 중앙정부 차원에서는 보건복지사무소의 조속한 확대운영, 행정직렬에 사회복지직의 추가, 행정체계의 기능적 통합, 사회복지담당 업무의 지방정부와의 역할재분담 등이 요구되고 있다. 이와 아울러 지방자치단체에서는 보사환경국의 사회과, 가정복지국의 가정복지과, 부녀복지과 및 청소년과로 분산되어 있는 복지행정업무를 사회복지국으로 일원화함으로써 종합적이고 유기적인 복지행정이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 보건복지사무소의 확대운영으로 야기될 수 있는 문제점을 예방하기 위하여 기존 사회복지전달체계와 사회복지기관 및 시설과의 역할분담 등에 대한 심도있는 사전 논의가 이루어져야 할 것이다.

사회복지전달체계에 대한 논의에서는 주로 공공복지 전달체계의 문제점과 개선방향에만 초점이 두어져 왔지만, 지방화와 더불어 민간부문의 복지전달체계에 대한 충분한 논의가 이루어져야만 공공부문과 민간부문간의 실용적 협력관계(pragmatic patnership)가 형성될 수 있을 것이다. 즉, 중앙과 지방정부가 기본적인 복지서비스를 계속 제공하는 하지만, 정부의 권위주의를 방지하고 서비스의 다양성을 강화하기 위하여는 서비스 전달을 민간기관에 위탁하여야 하며 이를 위하여는 민간부문의 복지전달체계의 개선이 요구(성민선, 1995, p.265)되고 있다.

지방에 설치되어 있는 민간기관들은 지역주

민의 욕구해결보다는 개인 또는 중앙에 위치한 민간기관의 필요와 판단에 의해 설립되고 중앙의 모(母)기관에 의해 정책, 인사, 재정, 사업 등이 결정되는 경우가 대부분이므로 지역주민의 참여를 유도할 수 없다(표갑수, 1995b, p.178). 그리고 지방화로 인하여 민간복지단체에 대한 재정지원이 감소할 가능성 또한 내재되어 있으므로, 지방소재 민간복지기관의 경우 많은 어려움을 겪을 것으로 예상되며 생존 자체에도 영향을 미칠 것으로 보인다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 사회복지관을 비롯한 민간복지기관에서는 복지서비스에 대한 주민들의 이용성(availability), 적정성(adequacy), 적절성(appropriateness), 수용성(acceptability), 접근성(accessibility)이라는 5A를 증진시켜 나가야 할 것이다. 특히 서비스에 대한 접근성을 높이기 위하여는 지금까지의 주민을 “기다리는 서비스”가 아니라 “찾아나서는 복지서비스”로 전환해 나가야 할 것이며, 시설개방을 통하여 지역사회 시설자원으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이며, 후원자(단체)의 개발을 통한 자체적 재정조달 능력을 겸비해 나가야 할 것이다. 그리고 새로이 구성될 지역복지협의회에서는 주민의 복지욕구파악, 정책제안, 복지기관들간의 업무 조정 및 협력관계 형성에 중추적인 역할을 수행해 나가야 할 것이며, 절차적 사회행동과 직접적 사회행동(Dunham, 1970, pp.248~249)과 같은 지역사회복지운동의 주도적 역할을 담당해야 할 것이다.

V. 나오는 글

우리나라의 경우는 경제성장 우선주의, 중앙 정부 주도적 정책결정 및 집행, 주민의 낮은 참여도 등으로 인하여 아직 지역복지의 기본적인 토대가 적절히 형성되지 못한 상태에 있다. 하지만 지방자치제도의 본격 실시로 인하여 지역주민들의 복지욕구는 급증하고 있으며, 성급한 복지욕구 충족에의 기대를 갖고 있다. 하지만 우리의 사회복지제도가 지니고 있는 한계성을 고려해 볼 때, 단편적이고 즉흥적인 지역복지정책으로는 일부 주민들의 생존문제와 대다수 주민들의 삶의 질 향상이라는 복지욕구를 동시에 충족시킬 수 없을 것으로 본다.

그러므로 앞으로 지역복지정책은 단계별로 추진되는 것이 바람직하다. 즉, 단기적으로는 최저생계비 이하 계층의 기본적 생활욕구를 충족시키는데 지역복지정책의 목표를 두어야 할 것이며, 그 다음 단계로는 평균소득 50% 이내의 주민들이 지닌 부가적 생활욕구 충족과 재가보호기능 강화, 그리고 장기적으로는 전체 지역주민들의 자아실현 욕구의 충족과 지역사회 통합과 연대성 강화에 정책목표를 두어야 할 것이다. 이러한 정책목표를 효율적으로 추진하기 위하여는 복지전문인력의 확보, 지역주민과 자생적 주민조직의 복지활동에의 참여가 선행되어야 하며, 지역복지에 필요한 복지재정의 동원과 서비스 전달과정에 있어서 공공부문과 민간부문간의 실용적 협력관계가 형성되어야 할 것이다.

이와 같이 지역복지정책의 효과적 추진은 지역복지의 책임주체인 지방정부 및 시민사회가 상호 책임을 분담하고 실용적 협력관계를 형성함으로써만이 가능해지는 것이다. 더욱 구체적으로 말하면 사회복지의 정책주체인 광역 및 기초자치단체, 경영주체인 공공과 민간복지단체 및 시설, 실천주체인 사회복지기관 종사자와 지역주민 및 자생적 민간조직이라는 세 복지주체간의 적절한 조화와 협력이 이루어질 때 지역복지정책의 성공이 보장되는 것이다. 즉, 세 복지주체가 지역복지정책 결정과정에 공동으로 참여하고, 인적자원과 재정자원을 동원함에 있어서 상호협력하며, 서비스를 전달하는 과정에서 적절한 역할분담을 해 나가며, 여기에 민간부문의 복지참여가 가세될 때 지역의 복지증진이 가능한 것이다.

참 고 문 헌

- 김영모, “지방자치와 사회복지정책의 과제,” **충북복지정책연구**, 창간호, 충북복지정책연구원, 1995a, pp.1~20.
- 김항규, “지방화시대와 사회복지 정책의 방향,” **열린충남**, 창간호, 충남발전연구원, 1995, pp.110~115.
- 성민선, “21세기 복지사회를 위한 파트너쉽: 한국의 경험,” 21세기 복지사회를 위한 파트너쉽: 정부, 기업, 민간의 역할, 한국사회복지학회·중앙일보, 1995, pp. 261~277.
- 오정수, “영국에서의 커뮤니티 케어의 발전과 평가,” **한국사회복지학**, 통권 24호, 한국사회복지학회, 1994, pp.199~220.
- _____, “지방화시대의 공적부조 정책과 사회복지전문요원의 역할,” 제3회 대전광역시 사회복지 전문요원 연수교육 자료집, 대전광역시 사회복지협의회, 1995, pp.7~16.
- 이인재, “지방자치와 사회복지,” **한국사회복지의 이해**, 한국사회과학연구소 사회복지연구실(편), 서울: 도서출판 동풍, 1995, pp.52~70.
- 차홍봉, “지방화시대의 사회복지수요와 사회복지사의 역할,” 제7회 전국사회복지사 대회 자료, 1994, pp.3~25.
- 최일섭, **지역사회복지론**, 서울대학교 출판부, 1985.
- 최일섭, “지방자치와 지역사회복지,” **사회복지**, 통권 제97호, 한국사회복지협의회, 1988, pp.7~21.
- 충청남도, **충남통계연보**, 1994.
- 표갑수, “사회복지근무자의 전문화를 위한 사회복지행정 조직체계 및 보수체계 개선 방안,” **충북복지정책연구**, 창간호, 충북복지정책연구원, 1995a, pp.21~55.
- _____, “지방화와 지역사회복지의 발전방안,” **세계화와 사회복지의 과제**, 한국사회복지협의회, 1995b, pp.171~195.
- Dunham, A., *The New Community Organization*, New York: Thomas Y. Crowell Company, 1970.
- Taylor-Goodby, P., and Robynnn Lawson, *Market and Managers*, Buckingham : Open University Press, 1993.



충남지역 소도읍의 개발수준 측정 및 개발방향/송두범

충남지역 소도읍의 개발수준 측정 및 개발방향

송 두 범
(宋斗範)

충남발전연구원
지역개발실 연구원



I. 서 론

1. 문제제기

소도읍은 도시와 농촌의 가교적 위치에서 지역의 균형적 개발전략상 중요한 역할을 담당해야 할 당위성에도 불구하고 그 동안 계획과 정책의 사각지대에 놓임으로써 적절한 관심의 대상이 되지 못하였다(김선기 외, 1980, p.1).

우리 나라는 1960년대 이후 고도성장 과정

을 통해 국가총량적 측면에서는 급속한 고도 성장을 경험해 왔으나 국토공간적 측면에서는 경제적 효율성을 지나치게 강조한 나머지 대도시 위주의 지역정책을 추진함으로써(이정환 외, 1989, p.91) 도시와 농촌의 중간에 위치한 소도읍은 개발정책의 대상에서 제외되어 성장의 정체와 기능의 침체를 면치 못하고 있다.

특히 도농간의 불균형적인 발전의 심화와 그것에 따른 도시·농촌문제의 반복되는 누적적 악순환과정에 따른 지역격차를 해소하기 위한 요구가 국가적인 해결과제로 대두하였다.

따라서 소도읍의 체계적인 분석과 육성방안에 대한 필요성은 소도읍이 갖는 기능과 역할이 국토공간의 정주체계상 중간에 위치하여 대도시와 농촌문제를 완화시킬 수 있는 동시에 국토의 균형발전에도 기여할 수 있는 잠재력에 있다고 볼 수 있다. 다시 말해 소도읍은 배후 농촌지역에 대한 일차적 중심기능을 수행하는 도시로서 농촌에 없는 사회, 문화, 복지 서비스 기능을 제공함으로써 농촌주민의 생활수준을 향상시킬 수 있고, 농어민이 소도읍을

중심으로 정주할 수 있는 적절한 생활여건을 조성하여 대도시로 향하는 유동인구를 흡수함으로써 대도시의 과밀화현상을 원인으로 해결할 수 있는 효과를 얻을 수 있으며(노춘희, 1980, p.2) 국토공간상에 비교적 균등하게 분포하고 있어 이를 통해 국가정주체계의 안정과 균형발전에 크게 기여할 수 있다.

이러한 점에서 볼 때 배후농촌지역의 주민 생활과 직결되어 있는 소도읍의 개발은 대도시 문제의 해결과 농촌개발이라는 쌍방적 관점에서 모색하여야 하며 결코 대도시의 필요성에 의해서 문제를 제기하거나 대도시적 시각에서 소도읍의 맥락을 다루어서는 안된다.

소도읍에 대한 연구는 최근 지역생활권 및 지방정주권의 설정과 개발에 대한 논의와 함께 관계전문가들의 관심을 모으고 있으나 개발의 필요성에 대한 개념적 수준의 논리를 주장하는 수준에 머무르고 있을 뿐 현실적으로 그것에 접근하기 위한 이론의 개발이나 구체적인 방법론을 제시하지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 문제의식 하에 본 연구에서는 각 소도읍의 개발수준을 지표를 활용하여 측정하고 개발잠재력과 문제점을 도출하여 향후 소도읍에 대한 개발계획수립의 방향모색을 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

2. 연구목적

본 연구는 지표를 이용하여 소도읍의 개발수준을 측정하고 개발방향을 모색하여 향후

농촌발전과 연계한 소도읍의 개발 및 육성방안과 관련된 정책적 시사점을 도출하는데 그 목적이 있다.

본 연구를 구체화하기 위한 세부목표는 다음과 같다.

첫째, 충청남도 소도읍간 격차정도를 변이계수를 활용하여 측정한다.

둘째, 충청남도 21개 소도읍의 상대적인 개발수준을 측정한다.

셋째, 군청소재지와 일반읍의 개발수준, 인구규모별 소도읍의 개발수준을 측정하여 소도읍 개발정책수립의 기초자료로 활용한다.

3. 연구범위

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구범위는 다음과 같다.

우선 시간적 범위로 1993년 자료를 사용한다. 내용적 범위로 소도읍의 범위에 대해서는 일치된 견해가 없기 때문에 기존연구에서 대체로 읍과 군청소재지인 면을 소도읍으로 다루고 있다. 그러나 이러한 범위구분은 이론적인 근거에 의한 것이 아니라 연구의 편의상 설정한 것이다. 본 연구에서도 행정구역상 읍으로 연구범위를 한정하였는데 이는 소도읍의 개념이 모호하고 통계분석에 필요한 자료의 구득 및 일치를 위해서이다.

또한 연구의 공간적 범위로 1993년 현재 충청남도의 21개 읍에 한정하였다.

4. 연구방법

본 연구에서는 연구목적에 가장 효율적으로 달성할 수 있는 분석기법으로 표준화치분석법(standardized score analysis)을 활용하였다. 그리고 지표구성요소와 관련한 통계자료를 수집하기 위해서 내무부에서 발간한 한국도시연감(1994)을 활용하였다. 구성요소와 관련된 자료 중에서 통계적 유의성이 떨어지는 자료도 일부 포함되어 있으나 정부기관이 발간한 자료에 대한 신뢰도(reliability)를 고려하여 수정 및 보완을 하지 않고 사용하였다.

한편 소도읍개발수준 측정지표를 5개부문으로 분류하고 그 하위에 총34개의 개별지표를 선정한 다음 이를 대상으로 표준화치 분석방법을 이용하여 소도읍간, 군청소재지읍과 일반읍, 인구규모별 지수를 산출하여 순위를 정하였다.

5. 연구제한

1) 본 연구는 5개부문 34개의 개발지표를 활용하여 충청남도 21개 소도읍 개발수준을 측정하였다. 따라서 본 연구에서 사용한 지표만 가지고 개발수준을 완전하게 측정하기에는 제한점을 갖는다.

2) 소도읍의 개발수준은 시간의 경과에 따른 종단적 연구에 의해 그 차이가 있으나 시간적인 변화에 따른 종단적인 연구를 하지 못하고 횡단적으로 연구한 점에서도 제한점을

갖는다.

3) 소도읍개발수준의 측정은 객관적인 지표뿐 아니라 주관적 지표를 가지고 측정할 때보다 설명력이 있으나 본 연구에서는 객관적인 지표만 활용하여 개발수준을 측정함으로써 제한점을 갖는다.

Ⅱ. 소도읍개발수준 측정의 의의

1. 소도읍개발의 필요성

소도읍은 행정중심지로서의 기능, 경제주체로서의 기능, 지역사회개발의 거점기능을 수행한다. 이와 같은 소도읍의 기능은 소도읍의 기본적인 기능이라 할 수 있다. 한편 소도읍은 입지와 규모 및 환경의 변화에 따라서 지역특성에 따른 기능을 수행하고 있다(최상철, 1977, p.16).

소도읍의 기능화 또는 개발은 이러한 소도읍의 일반기능과 특수기능을 충분히 수행할 수 있도록 정책수단을 강구하는 것을 의미한다. 그러므로 소도읍의 개발은 소도읍이 본래 가지는 고유한 역할이나 작용을 하도록 하는 것이라 할 수 있다(김석홍, 1995, p.185).

소도읍개발은 소도읍의 물리적 개발 또는 경제개발만을 의미하는 것이 아니라 사회개발을 내포하고 있다. 즉 소도읍지역 전체의 생산소득의 수량적 증대뿐 아니라 사회적 생활환경의 쾌적성이 확보되고 주민의 복지향상이 보장되며 소도읍에 살고 있는 주민들의 개발

의식에 호응하여 스스로 개발의 원동력이 되게 하는 의미를 지니고 있다(최상철, 1977, p.25).

그러나 우리 나라의 공간정책은 국토공간을 대도시지역과 농촌지역이라는 이분법적인 시각으로 접근해 왔다. 따라서 성장의 잠재력이 있는 대도시를 집중적으로 개발함으로써 소도읍 및 농촌지역사회는 상대적으로 낙후를 면치 못하였다.

이와 같이 성장거점이론에 바탕을 둔 국토개발은 첫째, 발전도상국에서 국가경제성장의 효율화를 도모해야 한다는 규범적 논의와 둘째, 발전효과를 짧은 기간에 이룩하기에는 적합하지 않은 인구규모이며 셋째, 이론적으로 불균형성장이론의 타당성이 더 설득력이 있었기 때문이다(김형국, 1984, p.179).

한편 우리 나라의 경우 불균형성장이론인 성장거점개발전략을 추진한 결과 성장의 이익이 주변지역에 영향을 주는 확산효과가 자연되거나 낮게 나타나는 반면 주변지역의 자원이 중심지역으로 집중되는 역류효과가 발생하여 중심지는 계속성장하고 주변지역은 침체하는 악순환을 계속하였다.

따라서 이러한 악순환을 해소하고 지역간의 조화로운 발전을 도모하기 위한 자충적 발전을 이룩할 수 있는 소도읍의 개발은 다음과 같은 측면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 소도읍개발은 도시와 농촌의 중간적 위치에서 기능적 상호작용을 강화하는 것이다. 60년대 이후 우리 나라의 급격한 산업화는

도시의 성장을 촉진하고 도시와 농촌을 직결시키는 결과를 가져왔다. 이에 대하여 소도읍의 개발은 도시-소도읍-농촌의 체계적 통합 역할을 하도록 하는 것이다. 그리하여 도시문제와 농촌문제를 동시에 해결할 수 있는 전략적 의의를 내포하고 있다.

둘째, 소도읍개발은 산업입지적 특성에 맞추어 그 지역사회가 가지고 있는 자원이용의 전초기지로서 역할을 하도록 하는 것이다(김형국, 1977, p.161). 또한 농촌지역에서 생산된 농산품을 도시시장으로 매개하는 유통기능도 요구된다. 따라서 소도읍의 중심성이 확립되면 지역사회의 발전을 선도할 수 있다.

셋째, 소도읍의 개발은 소도읍의 생활환경시설을 확대하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이다. 오늘날 발전된 국가나 어느 정도의 발전수준에 이른 국가의 관심은 경제적 생존이라는 근본적 문제를 극복함으로써 생활의 질이라는 보다 더 인간적 요소에 관심을 기울이지 않을 수 없는 상황에 놓여 있다.

넷째, 대도시 인구밀집 방지와 노동력의 합리적 배분을 위해서 도시지향성 농촌인구를 지역 내에 정주케 할 정책적 필요성이 있다. 이 정책방향에 효율적인 장소의 하나가 소도읍이다(김영섭, 1985, p.41).

다섯째, 소도읍의 개발은 주변농촌지역발전의 중심지로서 광역적 개발의 중심적 역할을 하도록 하는 것이다. 소도읍이 낙후된 농촌지역사회의 성장거점으로서 주변영향권으로부터 원료·자원 등을 흡수함과 아울러 소득효과를

파급시켜 발전을 유도하도록 한다.

여섯째, 농촌소득의 향상과 배후농촌지역의 정신, 문화적 수준의 제고는 사회복지증진을 요구한다. 의료, 교육 등의 사회적 서비스를 지역 내에서 제공할 수 있는 능률성을 확보하기 위하여 최소한의 집적경제를 나타낼 수 있는 소도읍규모의 인구 및 규모의 경제가 필요하다(김형국, 1977, p.161).

일곱째, 소도읍개발은 주민의 자발적인 참여를 유도하여 주민의 의식구조와 형태 및 생활양식을 근대화해 나가는 것이다. 특히 지방자치실시라는 정치행정적 환경변화에 대응하여 농촌지역사회의 기초자치단체가 중심이 되는 소도읍에 대한 주민인식의 전환을 이끌어 내는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 소도읍은 배후농촌지역의 경제적, 정신적, 문화적 중심지로서 매우 중요한 의의를 갖는다. 동시에 쇠신확산의 중간매개지로서도 긴요하기 때문에 소도읍 개발은 농촌개발의 효율적인 추진을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 소도읍과 배후농촌의 유기적 통합을 촉진시킬 수 있는 지름길이 된다.

최근 우리 나라의 경우 종주도시화현상의 심화와 농촌인구의 대량이출로 인한 취락의 계층체계상 불안정이 지속되어 소도읍의 기능을 계속 약화시켜 오고 있다. 따라서 소도읍의 기능을 활성화시키는 일은 하위 정주체계를 보강하고 농촌지역의 경제활동과 인구정착기반을 마련하여 삶의 매력을 잃은 농촌을 살리

는 지름길이다.

2. 소도읍개발수준 측정의 의의

제3차 국토종합개발계획에서는 인구유출이 심한 농촌지역에 취업기회 확대와 서비스시설의 확충을 강화하고 있다. 농촌의 중심지인 소도읍에는 농공단지조성 등 공업기능을 보강하고 이곳에서 일할 수 있는 인력육성을 위한 직업훈련소를 유치하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 교육, 의료, 문화 등 서비스시설을 확충하고 이들 서비스시설의 이용이 편리하도록 주변농촌 지역간에 교통시설을 확충 정비하여 접근도를 제고할 수 있도록 하였다. 그 밖에 취락구조개선과 주택현대화, 도로, 상하수도, 쓰레기장 등 생활기반시설을 강화하도록 하고 있다(대한민국정부, 1991, pp.39-41).

이와 같이 소도읍개발에 대한 정부의 정책적 의지에도 불구하고 소도읍의 인구는 대부분 감소하는 추세이고 산업경제적 측면에서도 도시와 비교할 수 없을 만큼 낙후되고 생활환경도 그 질이 매우 열악하며 교육, 문화, 복지시설도 취약하다. 그것은 재정력이 미약할 뿐 아니라 도시에 비하여 정책관련자의 관심이 희박한데서 그 요인의 일부를 찾을 수 있다(김홍석, 1995, pp.260-261).

따라서 소도읍 개발정책이 실효를 거두기 위해서는 소도읍간 상대적 개발정도를 정확하게 측정하고 평가하는 일이 우선되어야 한다. 특히 투자재원이 제한되어 있는 개발사업에서

는 각 지역사회의 상대적인 개발수준을 정확하게 평가하여 객관적인 기준에 입각한 개발이 무엇보다도 필요하다. 그러나 일정한 지역사회의 종합적인 개발정도를 객관적이고 신뢰성 있게 측정하는 일은 쉽지 않으며 아직도 측정지표의 개발이나 측정방법상의 문제들로 인해 개발수준측정 그 자체에 관한 연구가 다소 미흡한 실정이다(한국지방행정연구원, 1988, p.9).

Ⅲ. 충청남도지역 소도읍의 개발수준 측정

1. 분석설계

1) 분석틀

지역사회의 개발수준을 측정하기 위한 방법으로 다양한 기법이 사용되고 있으나 요인분석과 표준화치분석기법을 주로 사용하고 있다. 요인분석(factor analysis)이란 복합적으로 상호연관된 다양한 변수들을 상관성이 높은 변수끼리 집락을 형성하여 보다 적은 수의 새로운 대표적 성분으로 줄여서 본래 변수들의 분

산 대부분을 설명하려는 통계기법으로 그 중에서도 주성분 분석방법(principal component analysis)을 많이 사용하고 있다.

표준화치 분석(standardized score analysis)은 관찰치의 산술평균으로부터 각각의 관찰치가 어느 정도 괴리되어 있는 가를 측정하는 것으로 이질적인 자료들을 상호비교할 수 있는 기법이다.

본 연구에서는 표준화치 분석기법을 사용하여 소도읍 개발수준을 측정하고자 하는데, 그 이유는 요인분석을 통해 얻은 결과가 표준화치분석결과와 큰 차이가 없기 때문이다(최영출, 1991, pp.22-23).

2) 측정지역 선정

본 연구의 측정소도읍은 앞에서 언급한대로 충청남도의 21개 읍지역을 대상으로 하였으며 <표 1>과 같다.

3) 측정지표 및 지수산출

(1) 지표산출

개발지표 내지 사회지표란 특정지역의 개발

<표 1> 측정대상 소도읍

구 분	1만 미만	1 ~ 3 만	3 만 이상
군 청 소재 지	염치읍, 성거읍	금산읍, 서천읍, 청양읍, 태안읍, 당진읍	조치원읍, 논산읍, 부여읍, 홍성읍, 예산읍,
일 반 읍	-	강경읍, 연무읍, 장항읍, 광천읍, 삼교읍, 대산읍, 안면읍, 합덕읍	성환읍

정도가 어느 수준에 위치하고 있는지를 객관적으로 평가할 수 있는 통계적 측정치이기 때문에 개발의 구성요소로서의 부문을 결정하고 그 부문을 가장 잘 대표할 수 있는 지표들을 선정하여야 한다.

그러나 측정지표를 작성하여 이용하는 학자나 기관마다 측정지표의 산출을 위해 사용한 변수가 상이할 뿐 아니라 측정지표 산출공식도 차이가 있다. 이와 같은 현상이 나타나는 이유는 개발수준을 객관적으로 완벽한 수준에서 지표로 표현하여 측정한다는 것이 극히 어려운 일이며 사용자의 견해와 작성목적, 자료구득 가능성의 조건에 따라 다를 수 있기 때문이다.

따라서 측정지표의 선정을 위한 일반적 기준을 다음과 같이 제시하였다(김형국, 1988, pp.58-59).

첫째, 대표성 기준으로 측정지표는 지역사회의 개발수준을 대표할 수 있는 것이어야 한다. 그러기 위해서는 가능한 많은 지표를 망라하고 지역사회의 개발수준을 나타내는데 적합하다고 판단되는 지표를 선정하여야 한다.

둘째, 구득가능성 기준으로 기술적으로 측정 가능하고 또 현실적으로 구득이 가능한 지표를 선정하여야 한다.

셋째, 비교의 객관성 기준으로 지역간의 비교가 불가능한 만큼 편차가 매우 큰 지표 또는 일부지역에서 지표를 수집하기 곤란한 지표는 가급적 제외시키면서 지역간의 통일성을 유지할 수 있는 지표를 선정하여야 한다.

넷째, 반복성 기준으로 선정된 지표가 시간의 변화에 관계없이 전국을 대상으로 하더라도 적용가능한 지표를 선정하여야 한다.

다섯째, 정책성 기준으로 지표를 통한 지역별 발전수준을 측정하는 것은 향후 지역개발 정책을 제시할 기초자료를 생산하는데 일부의 목적이 있기 때문에 지역정책의 분석에 용이한 지표를 선정하여야 한다.

여섯째, 단순성 기준으로 누구나 이해하기 쉬운 간단한 지표를 선정하여야 한다.

일곱째, 효과성 기준으로 정(+)과 부(-)의 효과를 내포하는 지표를 구분하지 않고 선정해야 하나 결과분석에서는 이들 요인을 따로 유의하여 해석하여야 한다.

1) 김선기는 ①소득, ②산업기반, ③서비스시설, ④교통 통신, ⑤의료, ⑥교육, ⑦생활환경 등 7개 부문, 16개 지표설정.

최영출은 ①인구, ②교육 문화, ③산업 경제, ④재정, ⑤사회복지 등 5개 부문 37개 지표설정.

김기재는 ①인구고용, ②지역경제, ③교통 통신, ④주거환경, ⑤교육 의료 복지, ⑥지방재정 등 6개 부문 44개 지표설정.

대전광역시 ①경제적 활력성, ②생활의 안정성, ③도시의 쾌적성, ④도시생활의 편의성, ⑤ 문화적 성숙성, ⑥ 도시의 안전성 등 6개 부문, 25개 지표설정.

중앙일보 ①건강한 생활, ②안전한 생활, ③교육복지, ④경제생활, ⑤편리한 생활, ⑥문화생활 등 6개 부문, 36개 지표 설정.

한표환 외는 ①건강성, ②경제성, ③안전성, ④쾌적성, ⑤편리성 등 5개 부문, 68개 지표 설정.

〈표 2〉 측정지표 설정

부 문	지 표	단 위	효 과
I. 지역경제	1. 저소득층 주민비율	%	—
	2. 1인당 예금액	백만원	+
	3. 1000인당 제조업체 종업원수	인	+
	4. 1인당 공공건설 사업비	백만원	+
	5. 100인당 금융기관 수	개소	+
II. 교통통신	6. 1000인당 대중교통대수	대	+
	7. 차량1대당 주차장 면적	m ²	+
	8. 1000인당 자가용 대수	대	+
	9. 도로율	%	+
	10. 도로포장율	%	+
	11. 1000인당 공중전화 대수	대	+
	12. 1000인당 우편시설 수	개소	+
III. 생활환경	13. 상수도 보급율	%	+
	14. 하수도 보급율	%	+
	15. 1000인당 쓰레기 발생량	ton/일	—
	16. 평균급수량	ℓ/일	+
	17. 1인당 주거지역 변적	m ²	+
	18. 주택보급율	%	+
	19. 1인당 시장면적	m ²	+
	20. 1000인당 일반식품접객업소 수	개소	+
IV. 교육·의료 및 사회복지	21. 1000인당 의료인수	인	+
	22. 1000인당 의약품 판매업소 수	개소	+
	23. 1000인당 병상수	개	+
	24. 1000인당 영세민 수	인	—
	25. 교사 1인당 학생수	인	—
	26. 1000인당 학원수	개소	+
	27. 1000인당 유치원수	개소	+
V. 공공안전 및 재해	28. 1000인당 화재발생피해액	천원	—
	29. 1000인당 소방공무원 수	인	+
	30. 1000인당 교통사고 발생건수	건	—
	31. 1000인당 범죄발생건수	건	—
	32. 범죄검거율	%	+
	33. 1000인당 관공서 및 주요기관 수	개소	+
	34. 1000인당 공무원수	인	+

본 연구에서는 위에서 살펴본 지표선정기준을 고려하고 선행연구(김선기, 1989, p.28 ; 최영출, 1991, p.6 ; 김기재, 1993, p.181 ; 대전광역시, 1994, p.8 ; 중앙일보, 1995, p.5 ; 한표환, 1995, pp.65-67)"에서 설정한 지표를 참조하여 5개부문 총 34개로 조정하였다. 물론 이 과정에서 연구자의 주관이 많이 개입되었으며 소도읍별 편차가 큰 지표도 수용하고, 한국도시연감에 수록된 자료만 선정하점 등을 문제점으로 지적할 수 있다.

(2) 지수 산출

소도읍 개발수준을 측정분석하기 위하여 본 연구에서는 표준화치분석방법을 사용하였다. 즉 측정지표가 갖는 원재료를 가지고 평균이 0이며 표준편차의 크기가 같은 성질을 갖는 Z-score의 분포로 표준화 하였다. 그리고 개발 지표들의 Z-score를 산술평균하여 부문별, 도시 규모별 발전수준 지수를 구하였고, 이 지수의 산술평균치는 각 소도읍의 종합지수로 이용하였다.

한편 일반적으로 지수의 값이 커질수록 수준이 높다고 할 수 있다. 그러나 저소득층 주민비율, 쓰레기 발생량, 교사 1인당 학생수, 범죄발생건수 등은 이와는 반대로 지수의 값이 높을수록 개발수준이 낮다고 해석할 수 있다.

다시 말해 정의 효과를 나타내는 지표와 부의 효과를 나타내는 지표의 지수를 동일한 방법으로 산정했으므로 부의 효과를 나타내는 지표에 대해서는 원재료를 이용하여 계산된 지수가 "+"일 경우는 "-"로 "-"일 경우는 "+"로 환산하였다.

4) 분석방법

충청남도의 21개 소도읍의 개발수준을 측정하기 위하여 34개의 지표를 선정한 다음 소도읍간 격차정도를 측정하기 위하여 먼저 변이계수(coefficient of variation)²⁾를 산출하여 비교하였다.

다음으로 소도읍간 발전수준 차이를 비교하기 위하여 34개 지표별로 표준화점수를 계산하여 비교하였으며, 그 다음으로 34개 지표에 각 지표별로 Z-score를 계산하여 분포패턴을 분석하였다.

한편 지표의 적용에 있어서 문제시되는 것이 바로 각 지표간의 가중치를 결정하는 일이다. 가중치 부여와 관련해서는 가중치 부여 자체는 인정하면서 가중치의 중요성에 차이를 두지 않고 동일가중치를 주장하는 견해가 있다. 즉 가중치를 설정하기 위한 이론적 지침이 없으며 의식이나 태도조사를 이용하여 가중치를 부여하는 것이 오히려 비용과 노력이 많이

2) 변이계수 = S/M (S: 표준편차, M: 평균)

일반적으로 3개 이상의 비교대상간의 격차는 분산(dispersion)이나 변이(variation)의 개념에 의거하여 측정한다. 본 연구에서는 가장 일반적으로 이용되는 변이계수를 사용하였는데 지표의 변이계수 값이 클수록 소도읍간 격차정도가 크다고 볼 수 있다.

소요되기 때문에 동일가중치가 바람직한 해결방법이라고 한다. 결국 동일가중치(equal weights)를 주장하는 입장은 결국 필요성에 의한다기 보다는 통용될 수 있는 합의된 가중치 체계가 결여되어 있다는 이유로 편리성에 기초한 것이라고 할 수 있다(한표환 외, 1995, pp.77-78).

그러나 상이한 가중치 체계를 적용하려는 입장도 가중치를 어디에 기초하여 구성하는가에 따라 정치가의 선호, 전문가의 견해, 소비자의 현시된 선호, 국가 또는 지방자치단체의 계획이나 정책방침, 그리고 공중의 선호 등의 방법을 제외하고 있는 실정이고 이러한 방법 외에 객관적 자료를 이용하여 가중치 체계를 구성하고자 하는 시도도 있다.

따라서 본 연구에서는 지표간의 가중치부여에 대한 일반적 정의가 이루어지지 않았으므로 고려하지 않았다.

2. 소도읍간 개발수준 격차

소도읍간 개발수준의 격차정도를 측정하기 위하여 산출한 변이계수를 살펴보면 <표3>과 같다. 부문별로는 지역경제 부문이 0.893으로 가장 높아 소도읍간 격차가 크고 교통부문이 0.450으로 가장 낮은 평균치를 나타내고 있다. 또한 개발지표별 변이계수는 제조업체 종업원수, 공공건설 사업비, 병상수, 화재발생피해액, 시장면적, 범죄발생건수 등이 높게 나타나 소도읍간 격차가 크고, 자가용 대수, 우편시설

수, 주택보급률, 학생수, 범죄검거율, 공무원 수 등의 변이계수는 낮아 소도읍간 격차가 거의 없는 것으로 나타났다.

3. 소도읍간 개발수준 측정

1) 부문별 개발수준 측정

충청남도 소도읍간 개발수준을 부문별로 측정하여 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 지역경제부문의 개발수준이 가장 높은 읍은 논산읍(1.208)이며 그 다음이 조치원읍(0.599), 당진읍(0.553), 예산읍(0.501) 등의 순으로 높게 나타났다. 반면 개발수준이 가장 낮은 읍은 염치읍(-1.227)이며, 연무읍(-0.744), 삽교읍(-0.730), 부여읍(-0.481) 등의 순으로 낮게 나타났다.

둘째, 교통통신부문의 개발수준이 가장 높은 읍은 청양읍(0.926)이며 그 다음이 부여읍(0.744), 논산읍(0.491), 당진읍(0.385) 등의 순으로 높게 나타났다. 반면 개발수준이 가장 낮은 읍은 삽교읍(-0.765)이며 그 다음이 안면읍(-0.606), 성환읍(-0.429), 성거읍(-0.411) 등의 순으로 낮게 나타났다.

셋째, 생활환경부문의 개발수준이 가장 높은 읍은 금산읍(0.699)이며, 그 다음이 예산읍(0.572), 조치원읍(0.529), 장항읍(0.513) 등의 순으로 높게 나타나는 반면, 염치읍(-0.913)이 가장 낮은 개발수준을 나타냈고, 성거읍(-0.718), 삽교읍(-0.451), 안면읍(-0.410) 등의 순으로 불량하게 나타났다.

〈표 3〉 지표별 평균 및 변이계수

부 문	지 표	평 균	변 이 계 수	
Ⅰ. 지역경제	1. 저소득층 주민비율	85	0.434	평균 0.893
	2. 1인당 예금액	35	0.648	
	3. 1000인당 제조업체 종업원수	58.5	1.878	
	4. 1인당 공공건설 사업비	0.1	1.079	
	5. 100인당 금융기관 수	0.3	0.406	
Ⅱ. 교통통신	6. 1000인당 대중교통대수	48	0.745	평균 0.450
	7. 차량1대당 주차장 면적	5.1	0.681	
	8. 1000인당 자가용 대수	121.0	0.231	
	9. 도로율	6.7	0.798	
	10. 도로포장율	94.8	0.085	
	11. 1000인당 공중전화 대수	8.6	0.387	
	12. 1000인당 우편시설 수	3.6	0.228	
Ⅲ. 생활환경	13. 상수도 보급율	58.6	0.540	평균 0.571
	14. 하수도 보급율	66.5	0.385	
	15. 1000인당 쓰레기 발생량	333.3	0.684	
	16. 평균급수량	2.0	0.750	
	17. 1인당 주거지역 변적	1.6	0.725	
	18. 주택보급율	90.8	0.169	
	19. 1인당 시장면적	0.8	0.943	
	20. 1000인당 일반식품접객업소 수	9.4	0.375	
Ⅳ. 교육·의료 및 사회복지	21. 1000인당 의료인수	4.2	0.666	평균 0.523
	22. 1000인당 의약품 판매업소 수	0.9	0.525	
	23. 1000인당 병상수	4.4	1.079	
	24. 1000인당 영세민 수	80.0	0.434	
	25. 교사 1인당 학생수	22.0	0.156	
	26. 1000인당 학원수	1.2	0.447	
	27. 1000인당 유치원수	0.3	0.351	
Ⅴ. 공공안전 및 재해	28. 1000인당 화재발생피해액	1.8	1.701	평균 0.565
	29. 1000인당 소방공무원 수	4.9	0.397	
	30. 1000인당 교통사고 발생건수	9.7	0.334	
	31. 1000인당 범죄발생건수	9.5	0.856	
	32. 범죄검거율	97.5	0.105	
	33. 1000인당 관공서 및 주요기관 수	0.8	0.387	
	34. 1000인당 공무원수	3.6	0.177	

〈표 4〉 소도읍별 표준화 점수 및 순위

구 분	지역경제	교통통신	생활환경	교육의료 및 사회복지	공공안전 및 재해	종합지수	순 위
청 양 읍	0.180	0.926	0.189	0.720	1.204	0.537	1
논 산 읍	1.280	0.491	0.145	0.658	-0.357	0.370	2
당 진 읍	0.553	0.385	0.486	0.629	-0.105	0.325	3
금 산 읍	-0.003	0.278	0.699	0.052	0.750	0.296	4
서 천 읍	0.195	-0.088	-0.044	0.305	0.667	0.173	5
예 산 읍	0.501	0.067	0.572	0.076	-0.346	0.145	6
조 치 원 읍	0.599	0.174	0.529	0.274	-0.836	0.123	7
합 덕 읍	0.106	0.174	0.074	0.081	0.074	0.085	8
홍 성 읍	0.205	-0.025	0.204	0.559	-0.597	0.058	9
대 산 읍	0.243	-0.089	-0.074	0.055	0.085	0.037	10
부 여 읍	-0.481	0.744	0.157	-0.023	-0.308	0.015	11
장 향 읍	-0.130	-0.335	0.513	-0.575	0.305	-0.037	12
강 경 읍	-0.248	-0.224	-0.007	-0.388	0.475	-0.065	13
태 안 읍	0.120	-0.026	-0.073	-0.030	-0.555	-0.094	14
안 면 읍	-0.110	-0.606	-0.410	0.348	-0.167	-0.158	15
성 환 읍	-0.069	-0.429	-0.379	-0.075	-0.146	-0.183	16
광 천 읍	-0.352	-0.193	-0.271	-0.205	-0.247	-0.211	17
성 거 읍	0.234	-0.411	-0.718	-0.760	0.140	-0.253	18
연 무 읍	-0.744	-0.236	-0.266	-0.403	0.032	-0.270	19
삽 교 읍	-0.730	-0.765	-0.451	-0.483	-0.140	-0.428	20
염 치 읍	-1.227	0.081	-0.913	-0.929	0.046	-0.490	21

넷째, 교육의료 및 사회복지부문의 개발수준이 가장 높은 읍은 청양읍(0.720)이며 그 다음이 논산읍(0.658), 당진읍(0.629), 홍성읍(0.559) 등의 순으로 우수하게 나타났다. 반면 개발수준이 가장 낮은 읍은 염치읍(-0.929)이며, 성거읍(-0.760), 장항읍(-0.575), 삽교읍(-0.483) 등의 순으로 불량하게 나타났다.

다섯째, 공공안전 및 재해부문의 개발수준이 가장 높은 읍은 청양읍(1.204)이며, 그 다음으로 금산읍(0.750), 서천읍(0.667), 강경읍(0.475) 등의 순으로 높게 나타났다. 반면 개발수준이 가장 낮은 읍은 조치원읍(-0.836), 홍성읍(-0.597), 태안읍(-0.555), 논산읍(-0.357) 등의 순으로 낮게 나타났다.

2) 종합지수 측정

한편 부문들을 합하여 평균을 낸 종합지수를 기준으로 소도읍의 개발수준을 살펴보면 청양읍(0.537)이 가장 높게 나타나고 그 다음이 논산읍(0.370), 당진읍(0.325), 금산읍(0.296), 서천읍(0.173)의 순으로 높게 나타났다. 반면 염치읍(-0.490)은 가장 낮은 개발수준을 나타내고 있으며, 삽교읍(-0.428), 연무읍(-0.270), 성거읍(-0.253), 광천읍(-0.211) 등의 순으로 낮게 나타났다.

4. 소도읍 유형 · 인구규모별 개발수준

1) 군청소재지와 일반읍의 개발수준 측정

개발수준을 군청소재지와 일반읍으로 구분하여 측정한 결과 <표5>와 같이 군청소재지의 Z-score가 평균 0.100으로 일반읍의 -0.137보다 월등히 높은 수준이었고, 부문별로는 교통통신부문이 군청소재지읍의 경우 0.216이나 일반읍은 -0.300, 지역경제부문이 군청소재지읍의 경우 0.180이나 일반읍은 -0.226로 나타나 비교적 큰 격차를 나타내고 있다.

한편 군청소재지의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외하고 모든 부문이 부문별 평균치 이상으로 나타났다. 그러나 성거읍, 염치읍은 군청소재지임에도 불구하고 전체소도읍 중 최하위권의 개발수준을 나타내고 있다.

반면 일반읍의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났다. 그러나 함덕읍의 경우는 거의 모든

부문이 평균치 이상을 나타내고 있다.

2) 인구규모별 개발수준 측정

개발수준을 소도읍의 인구규모에 따라 측정한 결과 <표6>과 같이 인구규모 3만 이상인 소도읍의 종합지수의 평균은 0.081, 1-3만 소도읍이 0.014, 1만 미만의 소도읍은 -0.371에 불과해 인구규모가 큰 소도읍일수록 개발수준이 높은 것으로 나타났다.

이를 부문별로 살펴보면 1만 미만의 소도읍의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하를 나타냈으나, 1-3만인 소도읍은 지역경제와 교통통신부문을 제외한 전 부문이 부문별 평균치 이상을 나타냈다.

또한 인구규모 3만 이상인 소도읍은 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문간 평균치 이상을 나타내고 있다.

3) 소도읍 유형 · 인구규모별 개발수준 측정

소도읍유형 · 인구규모별 개발수준을 상대적인 기준에 의해 분류하면 <표7>과 같다. 즉 군청소재지의 인구 1-3만명, 3만이상인 소도읍의 개발수준이 양호한 반면, 군청소재지의 인구 1만 미만, 일반읍의 1-3만, 3만이상인 소도읍의 개발수준이 상대적으로 불량하게 나타났다.

Ⅳ. 분석에 따른 소도읍 개발방향

지금까지 5개부문 34개의 지표를 활용하여

〈표 5〉 군청소재지와 일반읍의 표준화 점수 및 순위

구 분		지역경제	교통통신	생활환경	교육의료 및 사회복지	공공안전 및 재해	종합지수	순 위
군 청 소 재 지	청 양 읍	0.180	0.926	0.189	0.720	1.204	0.537	1
	논 산 읍	1.280	0.491	0.145	0.658	-0.357	0.370	2
	당 진 읍	0.553	0.385	0.486	0.629	-0.105	0.325	3
	금 산 읍	-0.003	0.278	0.699	0.052	0.750	0.296	4
	서 천 읍	0.195	-0.088	-0.044	0.305	0.667	0.173	5
	예 산 읍	0.501	0.067	0.572	0.076	-0.346	0.145	6
	조 치 원 읍	0.599	0.174	0.529	0.274	-0.836	0.123	7
	홍 성 읍	0.205	-0.025	0.204	0.559	-0.597	0.058	9
	부 여 읍	-0.481	0.744	0.157	-0.023	-0.308	0.015	11
	태 안 읍	0.120	-0.026	-0.073	-0.030	-0.555	-0.094	14
	성 거 읍	0.234	-0.411	-0.718	-0.760	0.140	-0.253	18
	염 치 읍	-1.227	0.081	-0.913	-0.929	0.046	-0.490	21
평 균		0.180	0.216	0.103	0.128	-0.025	0.100	
일 반 읍	합 덕 읍	0.106	0.174	0.074	0.081	0.074	0.085	8
	대 산 읍	0.243	-0.089	-0.074	0.055	0.085	0.037	10
	장 향 읍	-0.130	-0.335	0.513	-0.575	0.305	-0.037	12
	강 경 읍	-0.248	-0.224	-0.007	-0.388	0.475	-0.065	13
	안 면 읍	-0.110	-0.606	-0.410	0.348	-0.167	-0.158	15
	성 환 읍	-0.069	-0.429	-0.379	-0.075	-0.146	-0.183	16
	광 천 읍	-0.352	-0.193	-0.271	-0.205	-0.247	-0.211	17
	연 무 읍	-0.744	-0.236	-0.266	-0.403	0.032	-0.270	19
	삼 교 읍	-0.730	-0.765	-0.451	-0.483	-0.140	-0.428	20
	평 균	-0.226	-0.300	-0.141	-0.183	0.030	-0.137	

충청남도 소도읍 개발수준을 측정한 결과 소도읍간 개발수준이 각부문별로 차이가 있고, 군청소재지와 일반군간에도 개발수준의 격차가 있으며, 인구규모에 따라서도 부문간 격차가 있는 것으로 분석되었다.

이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 충남지역 각 소도읍의 개발수준을 부문별지수를 통해 분석해본 결과와 개발방향은 다음과 같다.

〈표 6〉 인구규모별 표준화점수 및 순위

구 분		지역경제	교통통신	생활환경	교육의료 및 사회복지	공공안전 및 재해	종합지수	순 위
1만 미 만	성 거 읍	0.234	-0.411	-0.718	-0.760	0.140	-0.253	18
	업 치 읍	-1.227	0.081	-0.913	-0.929	-0.046	-0.490	21
	평 균	-0.497	-0.165	-0.816	-0.845	0.093	-0.371	
1-3 만	금 산 읍	-0.003	-0.278	0.699	0.052	0.750	0.296	4
	서 천 읍	0.195	-0.088	-0.044	0.305	0.667	0.173	5
	청 양 읍	0.180	0.926	0.189	0.720	1.204	0.537	1
	태 안 읍	0.120	-0.026	-0.073	-0.030	-0.555	-0.094	14
	당 진 읍	0.553	0.385	0.486	0.629	-0.105	0.325	3
	강 경 읍	-0.248	-0.224	-0.007	-0.388	0.475	-0.065	13
	연 무 읍	-0.744	-0.236	-0.266	-0.403	0.032	-0.270	19
	장 향 읍	-0.130	-0.335	0.513	-0.575	0.305	-0.037	12
	광 천 읍	-0.352	-0.193	-0.271	-0.205	-0.247	-0.211	17
	삼 교 읍	-0.730	-0.765	-0.451	-0.483	-0.140	-0.428	20
	대 산 읍	0.243	-0.089	-0.074	0.055	0.085	0.037	10
	안 면 읍	-0.110	-0.606	-0.410	0.348	-0.167	-0.158	15
	합 덕 읍	0.106	0.174	0.074	0.081	0.074	0.085	8
	평 균	-0.071	-0.061	0.028	0.008	0.183	0.014	
3만 이 상	조 치 원 읍	0.599	0.174	0.529	0.274	-0.836	0.123	7
	논 산 읍	1.280	0.491	0.145	0.658	-0.357	0.370	2
	부 여 읍	-0.481	0.744	0.157	-0.023	-0.308	0.015	11
	홍 성 읍	0.205	-0.025	0.204	0.559	-0.597	0.058	9
	예 산 읍	0.501	0.067	0.572	0.076	-0.346	0.45	6
	성 환 읍	-0.069	-0.429	-0.379	-0.075	-0.146	-0.183	16
	평 균	0.287	0.170	0.140	0.239	-0.351	0.081	

① 금산읍의 경우 종합지수 0.296으로 전체 4위의 비교적 양호한 개발수준을 나타내고 있다. 지역경제부문을 제외한 전부분이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 저소득층 주민비율과

영세민수, 제조업체 종업원수, 도로율, 급수량, 유치원 수 등이 불량해 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

② 조치원읍의 경우 종합지수 0.123으로 전

〈표 7〉 소도읍 유형·인구규모별 개발수준

●:양호, △:보통, ×:불량

구 분			지역경제	교통통신	생활환경	교육의료 및 사회복지	공공안전 및 재해	종합지수	순 위
군 청 소 재 지	1만미만	염 치 읍	×	△	×	×	△	×	21
		성 거 읍	●	×	×	×	●	×	18
	1-3만	금 산 읍	△	●	●	△	●	●	4
		서 천 읍	△	△	△	●	●	●	5
		청 양 읍	△	●	●	●	●	●	1
		태 안 읍	△	△	△	△	×	△	14
		당 진 읍	●	●	●	●	△	●	3
		조 치 원 읍	●	●	●	●	×	●	7
	3만이상	논 산 읍	●	●	△	●	×	●	2
		부 여 읍	×	●	△	△	×	△	11
		홍 성 읍	●	△	●	●	×	△	9
		예 산 읍	●	△	●	△	×	●	6
		강 경 읍	×	×	△	×	●	△	13
일 반 읍	1-3만	연 부 읍	×	×	×	×	△	×	19
		장 향 읍	×	×	●	×	●	△	12
		광 천 읍	×	△	×	×	×	×	17
		삼 교 읍	×	×	×	×	×	×	20
		대 산 읍	●	△	△	△	●	△	10
		안 면 읍	△	×	×	●	△	×	15
		합 덕 읍	△	●	△	△	△	△	8
		성 환 읍	△	×	×	△	△	×	16
	3만이상	성 환 읍	△	×	×	△	△	×	16

주: 양호, 보통, 불량에의 기준은 상대적인 기준임.

체 7위를 차지하고 있다. 공공안전 및 재해 부문을 제외한 전부분이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 도로율, 교사 1인당 학생수, 소방공무원 및 공무원 수, 범죄발생 건수 등이 불량해 이에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

③ 논산읍의 경우 종합지수 0.370으로 전체 3위의 매우 양호한 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전 및 재해 부문을 제외한 전부분이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 제조업체 종업원 수, 도로율, 주택보급률, 유치원 수, 범죄검거율, 소방공무원 수, 관공서 및 주요기관

수등이 불량해 이에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

④ 강경읍의 경우 종합지수 -0.065로 전체 13위의 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전 및 재해부문만이 부문별 평균치 이상일 뿐 모든 부문이 평균치 이하로 나타났다.

따라서 공공건설 사업비, 대중교통 대수, 주차장 면적, 도로율, 주택보급률, 시장면적, 의료인 수 및 병상수, 유치원 수 등이 불량해 이들에 대한 확충 및 제고방안이 모색되어야 할 것이다.

⑤ 연무읍의 경우 종합지수 -0.270으로 전체 19위의 매우 불량한 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전 및 재해부문만이 부문별 평균치 이상일 뿐 모든 부문이 평균치 이하로 나타났다.

따라서 예금액, 금융기관 수, 포장률, 시장면적, 의료인 및 의약품 판매업소 수, 영세민 수, 소방공무원 수, 관공서 및 주요기관 수, 범죄검거율 등이 불량해 이에 대한 정책적인 배려가 있어야 할 것이다.

⑥ 부여읍의 경우 종합지수 0.015로 전체 11위의 개발수준을 나타내고 있다. 인구, 교통통신, 생활환경부문이 부문별 평균치 이상인 반면 지역경제, 교육의료 및 사회복지, 공공안전 및 재해부문 등은 평균치 이하를 나타내고 있다.

따라서 저소득층 주민비율, 영세민 수, 금융기관 수, 주택보급률, 소방공무원 및 공무원 수, 범죄발생률 등이 불량해 이에 대한 정책적

배려가 있어야 할 것이다.

⑦ 장항읍의 경우 종합지수 -0.037로 전체 12위의 개발수준을 나타내고 있다. 생활환경, 공공안전 및 재해부문이 부문별 평균치 이상인 반면 지역경제, 교통통신, 교육의료 및 사회복지부문 등은 평균치 이하를 나타내고 있다.

따라서 저소득층 주민비율, 영세민 수, 대중교통 대수, 도로율, 우편시설 수, 주택보급률, 의료인 및 의약품 판매업소 수, 병상수, 학원 및 유치원 수 등이 불량해 이의 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑧ 서천읍의 경우 종합지수 0.173으로 전체 5위의 비교적 양호한 개발수준을 나타내고 있다. 지역경제, 교육의료 및 사회복지, 공공안전 및 재해부문이 부문별 평균치 이상인 반면 교통통신, 생활환경부문이 평균치 이하를 나타내고 있다.

따라서 저소득층 비율, 영세민 수, 제조업체 종업원 수, 주차장면적, 도로율, 주거지 및 시장면적, 범죄검거율 등이 불량해 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑨ 청양읍의 경우 종합지수 0.537로 전체 1위의 매우 우수한 개발수준을 나타내고 있다. 모든 부문이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 저소득층 비율, 영세민 수, 제조업체 종업원 수, 포장률, 주거지 면적, 주택보급률, 교통사고발생률 등이 불량해 이의 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑩ 홍성읍의 경우 종합지수 0.058로 전체 9위의 개발수준을 나타내고 있다. 인구, 지역경

제, 생활환경, 교육의료 및 사회복지부문이 부문별 평균치 이상을 나타내고 있는 반면 교통통신, 공공안전 및 재해부문이 평균치 이하를 나타내고 있다.

따라서 공공건설 사업비, 도로율 및 포장률, 주택보급률, 교사 1인당 학생수, 유치원 수, 소방공무원 및 공무원 수, 교통사고율 및 범죄발생률 등이 불량에 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑪ 광천읍의 경우 종합지수 -0.211로 전체 17위의 불량한 개발수준을 나타내고 있다. 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났으며 예금액, 주차장 면적, 도로율, 일반식품접객업소 수, 의료인 및 병상수, 관공서 및 공무원 수 등이 불량해 이에 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑫ 예산읍의 경우 종합지수 0.1736으로 전체 6위의 비교적 우수한 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전부문만 제외하고 모든부문이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 도로율, 우편시설 수, 교사 1인당 학생수, 소방공무원 및 공무원 수, 교통사고율 등이 불량하게 나타나 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑬ 삽교읍의 경우 종합지수 -0.428로 전체 20위의 매우 불량한 개발수준을 나타내고 있다. 전부문이 부문별 평균치 이하로 나타났다.

따라서 예금액, 금융기관 수, 대중교통 대수, 주차장면적, 도로율, 공중전화 대수, 하수도 보급률, 주거지 면적, 일반식품접객업소 수, 의료인 및 병상수, 의약품판매업소 수, 영세민 수,

화재발생피해액 등이 불량해 이에 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑭ 대산읍의 경우 종합지수 0.037로 전체 10위의 개발수준을 나타내고 있다. 교통통신과 생활환경부문을 제외한 전부문이 부문별 평균치 이상으로 나타났으나 예금액, 대중교통 대수, 포장률, 상수도 및 하수도 보급률, 쓰레기발생량, 시장면적, 의료인 수, 의약품판매업소 수, 학원 수, 소방공무원 수, 관공서 및 주요기관 수 등이 불량해 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑮ 태안읍의 경우 종합지수 -0.094로 전체 14위의 개발수준을 나타내고 있다. 지역경제부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났으며 제조업체 종업원 수, 주차장 면적, 도로율, 우편시설 수, 급수량, 교사 1인당 학생수, 소방공무원 및 공무원 수, 교통사고율, 범죄발생건 수, 관공서 및 주요기관 수 등이 불량해 이에 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑯ 안면읍의 경우 종합지수 -0.158로 전체 15위의 개발수준을 나타내고 있다. 교육의료 및 사회복지부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났으며 예금액, 제조업체 종업원 수, 대중교통 대수, 주차장 면적, 포장률, 공중전화 대수, 상수도보급률, 주거지 면적, 의료인 및 병상수, 학원 수, 화재발생 건수, 관공서 및 주요기관 수 등이 불량한 것으로 나타나 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑪ 당진읍의 경우 종합지수 0.325로 전체 3위의 매우 우수한 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전 및 재해부문을 제외한 전부분이 부문별 평균치 이상을 나타내고 있으며 개별지표도 소방공무원 수를 제외한 모든 지표가 양호하게 나타났다.

⑫ 합덕읍의 경우 종합지수 0.085로 전체 8위의 비교적 양호한 개발수준을 나타내고 있다. 모든 부문이 부문별 평균치 이상을 나타내고 있으나 급수량과 주거지 면적, 유치원 수, 관공서 및 주요기관 수 등이 불량하게 나타나 이의 해결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑬ 염치읍의 경우 종합지수 -0.490으로 최하위의 개발수준을 나타내고 있다. 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났으며 저소득층 수, 예금액, 금융기관, 대중교통대수, 공중전화 대수, 상수도 보급률, 하수도보급률, 주거지면적, 의약품 판매업소 수, 영세민 수, 학원수, 교통사고율, 범죄검거율 등이 불량해 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

⑭ 성환읍의 경우 종합지수 -0.183으로 전체 16위의 비교적 불량한 개발수준을 나타내고 있다. 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났으며 공공건설 사업비, 금융기관 수, 주차장 면적, 공중전화 대수, 우편시설 수, 상수도 및 하수도보급률, 주거지 면적, 주택보급률, 의료인 및 의약품 판매업소 수, 병상수, 관공서 및 주요기관 수, 공무원 수 등이 불량해 이의 해

결에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

⑮ 성거읍의 경우 종합지수 -0.253으로 전체 18위의 비교적 불량한 개발수준을 나타내고 있다. 지역경제와 공공안전 및 재해부문을 제외하고 부문별 평균치 이하로 나타났으며 예금액, 금융기관 수, 대중교통대수, 주차장면적, 공중전화대수, 우편시설 수, 상수도 및 하수도 보급률, 주거지 면적, 의약품판매업소 수, 교사 1인당 학생수, 학원수, 범죄검거율 등이 불량해 이에 대한 정책적 배려가 있어야 할 것이다.

둘째, 군청소재지와 일반읍의 개발수준을 비교분석한 결과와 개발방향은 다음과 같다. 군청소재지의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외하고 모든 부문이 부문별 평균치 이상으로 나타났다. 그러나 성거읍, 염치읍은 군청소재지임에도 불구하고 전체소도읍중 최하위권의 개발수준을 나타내고 있다.

따라서 군청소재지 읍의 경우 공공안전 및 재해부문의 개별지표 확충에 정책의 우선순위를 두어야 할 것이다.

반면 일반읍의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문별 평균치 이하로 나타났다. 그러나 합덕읍의 경우는 거의 모든 부문이 평균치 이상을 나타내고 있다.

따라서 일반읍의 경우 교통통신부문과 지역경제부문에 최우선적인 투자가 이루어져야 할 것이며, 교육의료 및 사회복지부문에 대한 정책적 배려도 있어야 할 것이다.

셋째, 인구규모별 개발수준을 비교분석한 결과와 개발방향은 다음과 같다.

인구규모 1만인 미만인 소도읍의 경우 공공 안전 및 재해부문을 제외하고 부문별 평균치 이하를 나타냈으나 인구규모 1-3만인 소도읍은 지역경제와 교통통신을 제외한 전부문이 부문별 평균치 이상을 나타냈다. 또한 인구규모 3만 이상인 소도읍은 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 부문간 평균치 이상을 나타내고 있다.

따라서 인구규모 1만 미만인 소도읍의 경우 모든 부문에 대한 균형적이고 지속적인 개발사업이 추진되어야 할 것이고, 1-3만인 소도읍은 특히 지역경제 부문과 교통통신 부문에 대한 중점적인 투자가 필요할 것이다. 그리고 3만 이상인 소도읍의 경우 공공안전 및 재해부문에 대한 개발정책이 우선되어야 할 것이다.

V. 요약 및 결론

1. 요약

본 연구에서는 충청남도 각 소도읍별 개발수준을 5개 부문 34개의 지표를 활용하여 비교 분석하였는데 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 개발수준측정을 위한 지표별 소도읍간 격차정도를 변이계수를 활용하여 분석한 결과 부문별로는 지역경제부문이 가장 높으며 개별 지표별로는 제조업체 종업원수, 화재발생 피해액, 공공건설 사업비, 병상수 등에서 소도읍간 격차가 큰 것으로 나타났다.

한편 교통통신부문의 변이계수가 0.450으로

가장 낮았으며 개별지표별로는 자가용 대수, 우편시설 수, 주택보급률, 교사 1인당 학생수, 범죄검거율, 공무원 수 등이 0.2이하로 낮게 나타나 소도읍간 격차가 거의 없는 것으로 나타났다.

둘째, 개발수준을 소도읍별로 측정된 결과 종합지수는 청양읍 0.537, 논산읍 0.370, 당진읍 0.325, 금산읍 0.296, 서천읍 0.173으로 우수하게 나타난 반면 염치읍 -0.490, 삽교읍 -0.428, 연부읍 -0.270, 성거읍 -0.253, 광천읍 -0.211로 불량하게 나타났다.

또한 상위권에 속하는 소도읍들은 부문별 Z-score도 고른분포로 우수하게 나타난 반면 하위권의 소도읍들의 경우는 몇 몇 부문을 제외하고 거의 모든 부문에서 불량하게 나타났다.

셋째, 개발수준을 군청소재지와 일반읍으로 구분하여 측정된 결과 군청소재지의 Z-score가 평균 0.100으로 일반읍의 -0.137보다 월등히 높은 수준이었고, 부문별로는 교통통신부문이 군청소재지읍의 경우 0.216이나 일반읍은 -0.300, 지역경제부문이 군청소재지읍의 경우 0.180이나 일반읍은 -0.226로 나타나 비교적 큰 격차를 나타내고 있다.

넷째, 개발수준을 소도읍의 인구규모에 따라 측정된 결과 인구규모 3만 이상인 소도읍의 종합지수의 평균은 0.081, 1-3만 소도읍이 0.014, 1만 미만의 소도읍은 -0.371에 불과해 인구 규모가 큰 소도읍일수록 개발수준이 높은 것으로 나타났다.

이를 부문별로 살펴보면 1만 미만의 소도읍의 경우 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 불량하고, 1-3만인 소도읍은 지역경제와 교통통신부문이 불량하게 나타난 반면 3만 이상인 소도읍은 공공안전 및 재해부문을 제외한 모든 부문이 평균치 이상을 나타내고 있다.

2. 결론

이상의 연구에서 분석한 결과를 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 소도읍간 격차가 가장 큰 부문은 지역경제분야로 나타났다. 개별지표별로는 제조업체 종업원수, 공공건설 사업비, 병상수, 화재발생피해액 등의 격차가 소도읍간에 크게 나타나 이의 해소를 위한 대책이 수립되어야 할 것이다.

둘째, 군청소재지와 일반읍간의 개발수준 격차가 비교적 큰 것으로 나타났다. 군청소재지읍의 개발수준이 일반읍보다 높게 나타났으며 특히 교통통신과 지역경제부문의 격차가 심한 것으로 분석되어 일반읍의 경우 이에 대한 지속적인 개발방안이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 인구규모별 소도읍 개발수준은 인구규모가 작을 수록 불량하게 나타났다.

인구규모 1만 미만의 소도읍의 경우는 대부분의 부문이 불량하며, 1-3만의 경우는 지역경제와 교통통신부문이 불량하다. 또한 3만 이상인 경우 공공안전 및 재해부문을 제외하고는

비교적 양호하다. 따라서 소도읍 개발시 인구규모를 고려하여 개발방향을 모색하여야 할 것이다.

소도읍의 개발수준을 측정하고 파악하기 위한 공통된 지표설정은 아직까지 합의된 적이 없었다. 지금까지 개발수준측정을 위한 지표의 개발은 주로 대도시나 국가단위 위주로 연구되어 왔으며 소도읍의 개발수준 측정도 대도시와는 다른 특성 및 환경적 조건에도 불구하고 이를 그대로 적용해온 것이 사실이다.

따라서 본 연구에서 설정한 지표도 기존의 연구에서 사용하였던 지표를 토대로 재구성하고 자료의 구득(求得)가능성을 고려하여 설정하였기 때문에 소도읍의 발전수준을 완전하게 측정할 수 있는 것은 아니다. 또한 소도읍의 개발수준을 측정하기 위해서는 객관적인 지표와 더불어 주관적인 지표와 가중치부여도 고려해야 하나 이를 소홀히 하였다는 점도 연구의 한계라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김기재, “지역개발수준의 측정,” 지방행정연구, 제8권 제1호, 서울:한국지방행정연구원, 1993.
- 김석홍, 소도읍 개발론:발전과정과 육성전략, 서울:박문각, 1995.
- 김영섭, 사회개발계획론, 서울:법문사, 1985.
- 김선기 외, 소도읍 특성별 개발모형에 관한 연구, 서울:한국지방행정연구원, 1980.
- 김형국, 국토개발의 이론연구, 서울:박영사, 1984.
- _____, “도시생활환경진단과 그 기준에 관한 고찰,” 지방행정연구, 제3권 제3호, 서울:한국지방행정연구원, 1988.
- _____, “소도읍기능의 기본구상,” 소도읍기능의 기본구상, 서울:내무부, 1977.
- 내무부, 한국도시연감, 1994.
- 노춘희, “한국의 소도시 개발계획에 관한 연구:적정생활권 개념을 중심으로,” 박사학위논문, 서울:고려대학교 대학원, 1980.
- 대전광역시, 삶의 질 최고도시를 향한 계획:신경영 행정기법의 도입과 실천, 대전:대전광역시 기획담당관실, 1994.
- 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획(1992-2001), 1992.
- 이정환 외, “농촌중심도시의 유형구분과 특성 비교,” 농촌경제, 서울:한국농촌경제연구원, 1989.
- 정연길, “지방행정의 행정능력수준 비교연구,” 충북개발연구, 제6권 제1호, 청주:충북개발연구원, 1995.
- 중앙일보, 전국 74개시 비교평가 자료집:삶의 질 입체 분석, 서울:중앙일보사, 1995.
- 최상철, “소도읍개발의 편견과 오진의 극복,” 도시문제, 1977.
- 최영출, “지역발전도 측정에 관한 연구,” 사회과학연구, 제8권 제2호, 청주:충북대학교 사회과학연구소, 1991.
- 충청남도, 소도읍기능화 종합계획 수립, 1977.
- 한국지방행정연구원, 지역경제 모형설정에 관한 연구, 1988.
- 한표환 외, 도시지표의 개발 및 적용에 관한 연구, 서울:한국지방행정연구원, 1995.



박 경 배
(朴景培)

충청남도 기획관

I. 자치시대의 개막

국가적 과제로 강조되어온 세계화의 큰 흐름속에서 95년 7월 1일 역사적인 민선 자치단체장의 취임으로 본격적인 지방화 시대가 개막되었다.

얼핏 보아 지방화와 세계화는 서로 대립적인 개념같지만, 향후의 국가경쟁력은 중앙에서의 성장 잠재력 보다는 지방의 성장 잠재력에 크게 의존하게 될 것 이라고 볼 때, 지방화의 실현은 곧 세계화를 달성시킬 수 있는 초석이며, 따라서 지방화 없이 세계화를 통한 21세기 일류국가로서의 도약은 사실상 불가능에 가깝다고 하겠다.

지방화에 대한 논의는 다양하고 복잡다기하게 전개되고 있지만 “가장 지방적인 것이 가장 세계적이다,” “세계적으로 생각하고 지방적으로 행동하라 (think globally, act locally)”라는 표현이 지방화 시대의 특성을 출발하려는 사고방식이며 지방의 자주성과 자율성을 발휘하면서 세계를 상대로한 경쟁에서 이겨야만

발전할 수 있다는 “지방존중”의 표현인 것이다.

특히, 지방화는 지역간 경쟁의 장이기도 하다. 지역간 경쟁의 원리는 자본주의가 발달된 미국에서 현저히 나타나고 있는데 경쟁능력이 뒤떨어진 자치단체는 취약한 재정상태로 인해 파산선고를 신청해 놓고 있는 경우에 비추어 볼 때 무한경쟁의 세계화속에서 지역경쟁력을 갖추지 못한 지방정부는 자연적으로 도태될 수밖에 없는 시대가 된 것이다.

내고장, 내마을, 내지방이 더 잘 살 수 있도록 차별화 전략을 강구하여 지방정부간 선의의 경쟁을 하고 특히, 각 지방의 대표적 산업과 고유하고 독특한 전래의 문화를 복원하고 개발하여 지역주민의 공동체적 생활공간을 확충해 나가는 것이 지방화시대의 개막과 더불어 해결해야 할 과제이다.

II. 지금은 무한경쟁시대

오늘날 국제관계는 총성없는 전쟁으로 불리는 경제전쟁으로 치닫고 있으며 이 대열에

서 탈락하는 나라는 결과적으로 강대국의 시장으로 전락하는 비운을 피하기 힘들게 되었다.

이런 냉혹한 국제경쟁을 헤쳐나가기 위해서 세계화는 국가의 모든 부문에 걸쳐 이루어 나아가야 할 과제이며, 지방화 역시 국가의 경쟁력을 높인다는 면에서나 풀뿌리 민주주의의 실현이란 점에서 도전해야 할 과제라고 할 수 있다.

현 시대는 국경이 분명하고 경쟁의 압력을 덜 받았던 과거와는 달리 정보기술이 발달하고 국민들의 기대수준이 높아졌으며, 기업간 경쟁이 격화되고 경쟁주체도 다양화, 세계화되고 있다. 기업만이 경쟁하는 것이 아니라 기술자도 경쟁을 하고 학교와 공무원도 치열히 경쟁을 하는 시대다. 한마디로 무한경쟁의 시대인 것이다.

또한 우리가 살고 있는 시대는 무척 빠른 속도로 변화되고 있는 광속시대라 할 수 있다. 자칫하면 이러한 빠른 변화에 제대로 적응하지 못하고 낙오되기 쉽다. 그래서 엘빈 토플러(Alvin Toffler)같은 미래학

자는 “현대는 상상력이 현실을 앞질러가는 시대가 아니라, 현실이 상상력을 앞질러 가는 시대이다”라고 갈파(喝破)한바 있으며, 이렇듯 빨리 변화하는 시대에 제대로 대응하지 못 할 때, 「미래의 충격」이라는 정신병을 얻게 된다고 경고한 바 있다.

Ⅲ. 경쟁력 강화가 살길

얼마전 삼성그룹 이진희 회장은 복경 발언을 통해 우리나라의 행정을 三流라고 혹평한 바 있다. 당시 이 말로 인해 적지않은 사회적 물의가 있었지만 스스로 “그렇지 않다”라고 자신있게 말할 수 있는 공무원은 많지 않을 것이다. 우리 공무원 스스로 변화되어야 한다. 주민들의 의식부터 향상시켜야 한다는 책임 전가식 주장만 되풀이 할 수는 없는 것이다.

지금은 적자생존의 시대이다. 三流행정을 一流로 끌어올리고, 자치시대의 증대되는 주민욕구를 능동적으로 해결해 나가며 점차 격화되는 경쟁

을 헤쳐 나가기 위해서는 개인, 조직, 지방, 국가의 모든 부문에 걸쳐 경쟁력이 강화되어야 한다. 특히 이중에서도 가장 기초를 이루는 우리 공직자 개인들이 자치경쟁시대에 어떤 변화 노력을 기울여야 경쟁력을 갖춘 공무원이 될 수 있는지를 고민해야 한다.

1. 장인정신을 가진 프로공무원이 되어야 한다.

지방자치단체의 공무원이 그 지역의 문제를 얼마나 정확히 알고 가장 바람직한 방향으로 해결해 나가느냐에 따라 지역발전의 정도는 크게 달라질 것이다. 공무원 개개인이 자신의 분야에 대해 전문성을 갖추고 주민들을 위한 참봉사 행정을 펼칠 때 주민은 공무원을 신뢰하고 협조하게 되며, 지역발전이 가속화 될 수 있다. 지역발전의 경쟁력이 절실히 요구되는 지방화시대에 실력없고 노력하지 않는 공무원은 이제 발붙일 곳이 없게 된다.

이제 우리 공무원도 “이 분야는 내가 최고다”라고 자신있

게 나서보자. 전문의(專門醫)처럼 주민들이 어떤 지역문제, 행정문제에 대해 자문을 구하려면 어느 공무원을 찾아가면 된다는 믿음을 줄 수 있는 전문가가 되어 보자.

2. 관료·권위주의 타파 등 의식과 행태를 변화시켜야 한다.

지방자치의 전개와 함께 공무원의 의식도 자연스럽게 변화하고 있지만 오랜 세월동안 만연되어 온 우리 공직사회의 뿌리깊은 관료적 권위주의 행태는 곧바로 바뀌지 않고 있다. 하향적인 의사결정과 절차에 얽매이는 형식주의, 주민에 대한 책임보다는 행정의 편의를 우선하는 행태, 또 현장을 고려하지 않고 책상 머리에서 계획을 짜는 탁상행정 등은 버려야 될 병폐로 누구나 인식하고 있다. 이때문에 내부적으로는 가부장적 권위주의 행정이 남아 있고 아직도 공무원과 주민간 민주적 커뮤니케이션 관계가 형성되지 않아 주민의 의견 수렴이 미흡한 것이 사실이

다.

이제 이러한 행정의식과 행태는 우리 道 도정방침중의 하나인 「인본행정의 구현」에서 의도하고 있는 주민우선의 행정으로 방향전환이 이루어져야 한다.

3. 자치시대의 지방행정인은 경영마인드를 가져야 한다.

사기업은 이윤의 증대라는 목표를 가지고 있고 공공부문은 사회적 형평, 다양한 공익, 효율의 조화라는 개념에 기초하여 고유의 기능을 수행하므로 서로 같지는 않다. 그러나 우리공직자들도 기업의 구성원들과 같이 자신이 근무하는 것 자체가 하나의 비용이라는 시각을 가지고 자신의 업무를 효율적으로 수행하고자 하는 의식과 자세가 필요하다. 이것이 바로 경영마인드이다.

또한 기업이 고객의 성향을 분석하고 그에 맞는 제품을 개발·공급하는 것처럼 공공부문도 주민들의 행정수요가 어떻게 변화하고 있는가 하는 것

을 면밀히 검토해 새로운 공공서비스를 발굴해야 한다. 만일 공공서비스가 양적으로 충분히 제공되지 않고 또한 질적인 수준이 낮다면 시장기구나 민간부문에 의해 그 역할이 잠식될 수 밖에 없으며 주민들로부터 외면당하기 쉽다. 지방행정 서비스의 독점적인 지위는 점차 낮아지고 있다. 가장 적은 비용으로 최대의 서비스와 효과를 산출해 내겠다는 경영의식 없이는 자치시대의 경쟁에서 밀리게 되어 있다. 「리엔지니어링」, 「벤치마킹」, 「다운사이징」이란 용어들은 급변하는 경영환경속에서 살아 남으려면 「변신해야 한다」는 위기 의식 속에 요즈음 기업이나 기업인들 사이에 활발히 도입되고 있는 경영혁신 이론들이다. 이제 우리 공직자도 이러한 경영혁신 기법을 행정에 적용하고 경영마인드를 새롭게 가져 변화하는 행정의 모습을 보여 주어야 한다.


Ⅳ. 맺음말

전국민의 관심속에 올해 본

격 개막된 지방화 시대에 대해, 처음에는 지역감정과 중앙 정치의 대리전이란 부정적 양상이 현실로 나타나, 과연 지방자치가 바른 방향으로 정착될 것인지에 회의감을 표하는 식자층도 적지 않았다.

그러나 6개월이 지난 지금, 지방화 시대에 대한 전망은 그렇게 어둡지 않다. 각 지방자치단체마다 과거 중앙집권때와는 다른 주민본위행정, 경영행정의 노력이 활발히 전개되고 있으며 부분적으로 갈등과 마찰은 있지만 지방화의 출발은 비교적 순조롭게 시작됐다고 보아야 할 것이다.

앞으로 21세기의 복지행정을 지향하는 우리 자치단체 공무원들은 전문지식과 함께 민주·경营业의식을 높여 나가야 한다. 그리하여 지방의 경쟁력을 제고시키면서 세계화와 지방화라는 행정환경의 변화에 적극적으로 대처할 수 있어야 한다. 또한, 중앙정부, 지방정부 그리고 주민간에 생길 수 있는 갈등을 민주적으로 조정하면서 주택, 교육, 교통, 경제, 환경, 복지 등의 산적인 행정

문제를 합리적으로 해결하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 데 적극적인 노력을 경주해야 할 것이다. 

연구원 사업

◆제3차 이사회(정기) 개최

11월 24일(금) 11시 충남도청 소회의실에서 이사 15명, 감사 1명이 참석한 가운데 95년도 정기이사회가 개최되었다. 이날 회의의 주요 안건은 정관개정안, 보수규정개정안, 96년도 사업계획안 및 예산안 심의, 정기간행물 발간에 따른 발행인 지정 동의안 등이 심도있게 토의·통과되었다.

◆연구원 추계체육행사 실시

임·직원의 화합과 건강한 체력을 바탕으로 업무의 효율성을 기하기 위하여 10월 27일 국립공원 계룡산에서 원장을 비롯한 전 직원이 참석한 가운데 충남발전연구원 추계체육행사가 개최되었는데 이날 주요 행사는 등반(감사에서 동학사) 및 오찬단합대회 등이었다.

◆중국과학원 지구물리연구소 일행 본원 방문

11월 13일(월) 중국과학원 지구물리연구소 일행 4명(소장 Liu Guangding)이 본원을 예방하여 안승주 원장과 환담을 나누었다. 이들은 암석과 지형에 관한 전문가로서 향후 충청남도 자원개발에 관한 상호 협조방안에 대하여 협의를 하였다.

◆96년도 연구사업 활성화 위한 시군순방

본원 안승주 원장은 11월 28일부터 12월 9일까지 15개 시군을 순방하여 시장·군수 및 시군의회회의장과 면담을 하고 연구원 현황설명 및 96년도 연구사업 지원계획 등에 관해 의견을 교환하였다.

◆충청남도 국제경쟁력 강화를 위한 워크숍 개최

12월 12일(화) 도청대강당에서 충청남도 주관으로 세계화·지방화 시대를 맞아 국제경쟁력을 높이고 국제통상 환경변화에 효율적으로 대처하기 위한 충청

남도 전문직공무원 연구과제 발표회가 개최되었다. 본원에서는 연구원 전원이 워크숍에 참석하여 연구과제를 도정시책에 연계시키기 위한 실질적인 방안을 토의하였다.

◆현안연구사업

객관적인 도정평가방법에 관한 연구(9.5-10.30, 완료)

지방자치시대에 있어서 객관성과 주관성이 조화된 도정평가를 도입하여 지역사회에 도정을 개방하고 도민 참여행정을 증진할 수 있는 방안을 연구

충청남도 경제발전 6개년계획 수립(10.31-11.30, 완료)

지역경쟁력 강화를 위한 발전 방향 및 실천방안을 모색하고 지역경제 활성화를 통한 지방재정력 확보와 삶의 질 향상을 도모하기 위한 충청남도 경제발전 6개년계획을 수립

안면도 국제관광지 조성계획 검토(12.5-12.22, 완료)

기 수립되어 있는 안면도 관광지 조성계획의 문제점을 도출

하고 발전방향을 마련함으로써 서해안 지역의 특색있는 해양관광 휴식공간을 조성하기 위한 전략을 재검토

■수탁연구사업

4대 권역별 개발경영사업 연구 용역(95.12-96.4)

충청남도를 21세기 서해안시대의 동북아 경제권 중심지로 육성하여 도민의 삶의 질을 향상시킬 수 있도록 지역의 특성과 발전 잠재력을 극대화하는 동시에 지역경쟁력을 강화할 수 있는 충청남도 장기발전계획에 관한 연구

서산 K-Z기지 민항기취항 사업 타당성 분석 연구용역(95.12-96.4)

서해안의 대규모 산업단지 개발과 배후 신도시 건설, 서해안권·백제문화권·금강권 등의 각종 개발사업의 완료 또는 본격화되는 2000년대의 물동량과 유동인구 증가에 따른 수송문제에 대비하기 위해 97년 완공계획으로 사업이 진행중인 K-Z기지에 민항기를 취항하는 방안의

타당성 분석에 관한 연구

충청남도 도청이전 기초조사 연구용역(95.12-96.5)

향후 충청남도 행정의 중심지가 될 도청이 이전할 최적 입지 기준을 선정하기 위한 기초연구조사

충청남도 농업종합센터 조성을 위한 연구용역(95.12-96.6)

農業道로서 농업에 관한 시험연구, 기술보급, 정보제공, 교육체험, 농업관광 등의 농업관련 기능을 포괄하고 급변하는 국내외 농업환경에 능동적으로 대처해 농업의 경쟁력 강화에 기여할 충청남도 농업종합센터 청사진을 제시

원장동정

○10월 31일(화) 문화체육부에서 주관한 문화재위원회에 참석

○11월 17일(금) 대전일보사 창간 45주년을 맞이하여 대전·충남지역의 국토의 미래상과 지역개발을 종합적으로 진단하고 전망하는 21세기를 향한

금강권개발 토론회에서 백제권 개발과 관광산업에 관한 주제를 발표

○12월 13일(수) 부여능산리 공설운동장부지의 백제문화 조사현장에서 부여문화재연구소 주관으로 개최된 지도위원회에 참석

연구원 활동

이강선 책임연구원은

○10월 27일(금) 서울특별시 주최로 인터콘티넨탈호텔에서 개최된 인간중심의 도시 서울을 향하여란 주제의 국제학술발표회에 참석

○11월 8일(수) KBS대전방송총국 둔산사옥기공 기념으로 개최된 지방화 시대와 지역언론의 역할과 활성화 방안에 관한 포럼에 토론자로 출연

○11월 24일(금) 대전광역시와 한국지방재정공제회 공동주관으로 대전광역시 공무원교육원에서 개최된 지방화 시대의 지방재정확충 및 운용계획에 관한 공청회에 토론자로 참석

○12월 15일(금) 대전상공회의

소에서 대전·충남 국제통상연구회 창립총회 및 세미나에 토론자로 참석

나실에서 지방화시대의 지방재정확충을 위한 세미나에 참석

송두범 연구원은

○10월 17일(화) 산림청과 충청남도 공동주관으로 충청남도청에서 개최된 산지보전 및 관리에 관한 공청회에 토론자로 참석

○11월 4일(토) 대구매일신문사 주최로 개최된 대구·경북의 공동발전체제 구상에 관한 토론회에 참석

○11월 16일(목) 천안상공회의소 주관으로 천안시민회관에서 개최된 21세기를 향한 충남·서북부지역의 산업발전방향이 라는 주제의 심포지엄에 참석

이인배 연구원은

○11월 17일(금) 충남대학교 해양연구소 주관으로 개최된 서해 중부 연안의 해양환경 및 생태연구의 학술심포지엄에 참석

박진호 연구원은

○11월 10일(금) 대구대학교 사회과학연구소 주최로 대구파크호텔에서 개최된 지역사회복지의 발전과제라는 주제의 국제학술발표대회에 참석

심문보 연구원은

○10월 19일(목) 충남발전협의회와 충남포럼 공동주최로 단국대학교 국제회의장에서 개최된 서해안시대의 도래와 충남발전 구상에 관한 심포지엄에 참석

○11월 7일(화) 한국지방공제회와 매일경제신문사 공동주최로 대한상공회의소 국제세미

일반사항

1. 원고분량 : 200자원고지 45매 내외
2. 원고형식
 - 1) 첫째 페이지에 논문제목, 저자 국·한문 성명, 소속기관, 현직위를 기재.
 - 2) 둘째 페이지에 300자 내의 논문요약과 저자의 소속기관 및 자택 주소, 주민등록번호, 전화번호, 원고료송금 계좌번호 등을 기재.
 - 3) 셋째 페이지부터 논문의 내용(기호체계는 I, 1, 1), (1), ①의 순)을 기재.
3. 출력물 : 아래아한글 25 또는 30을 이용하여 작성한 논문 2부와 디스켓 1장.
4. 원고심사 : 제출된 원고는 편집위원회의 심사를 거쳐 게재여부를 결정하며 그 과정에서 저자에게 수정을 요구할 수 있음.
5. 원고료 : 채택된 원고에 대해서는 소정의 원고료를 지급함.

본문주

1. 본문 안의 인용은 다음 예시에 따르고 내역을 정리한 참고문헌은 말미에 기재.
예시) (정지웅, 1995, p.30) 또는 정지웅(1990, p.30)
2. 내용주(content notes)는 일련번호를 명기하고 각 페이지 하단에 각주로 처리.

참고문헌

저자, 논문명(또는 서명), 출판사(항), 연도, 페이지 순으로 기재하되 논문은 “ ”안에 기입하고 서명은 고딕(외국어 서명은 이탤릭)으로 표시.

예시) ○국내논문 : 임양빈, “지방화시대의 충남지역 발전전략,” 열린충남, 제1권 제1호, 충남발전연구원, 1995, pp.14-35.

○단행본 : 오연천, 한국지방재정론, 서울 : 박영사, 1995.

○외국논문 : Batina, R.G., “Public Goods and Dynamic Efficiency,” *Journal of Public Economics*, Vol. 41, 1990, pp.389-400.

○외국단행본 : Frenkel, J.A., and Razin, A., *Fiscal Policy and the World Economy*, Cambridge : MIT Press, 1987.

『열린충남』은

항상 열려 있습니다.

『열린충남』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

계간
열린충남
리 노 문

제1권 제2호
(1995 겨울)

■ 발 행 인 / 안승주

■ 편집위원 / 이강선 / 박진호 / 송두범 / 심문보 / 이인배

■ 등록번호 / 바-2531

■ 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 12월 26일

발 행 / 1995년 12월 30일

열린충남에 게재된 내용은 필자가인의 의견이며 본 연구원의 공식견해는 아닙니다.



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

301-060 대전광역시 중구 은행동 48-1
TEL.(042)222-2161~3 FAX.(042)222-2164~5