

제2권 제3호(통권5호)

1996 가을

여리추나

리 노 무

The Chungnam Review

특집 / 충남의 4대권역별 개발경영전략 - 북부권

특 집 · 충남의 4대권역별 개발경영전략-북부권

충남 북부권 개발의 방향/이덕복

충남 북부권 첨단산업 육성방안/이춘세

충남 북부권 개발과 환경보전/이호태

정 책제언

통계정보시스템 이용을 활성화하자/최종후

지방정부의 여성복지정책 추진방향/김원홍

지방정부간 정책경쟁과

충남도의 대응전략/최병학

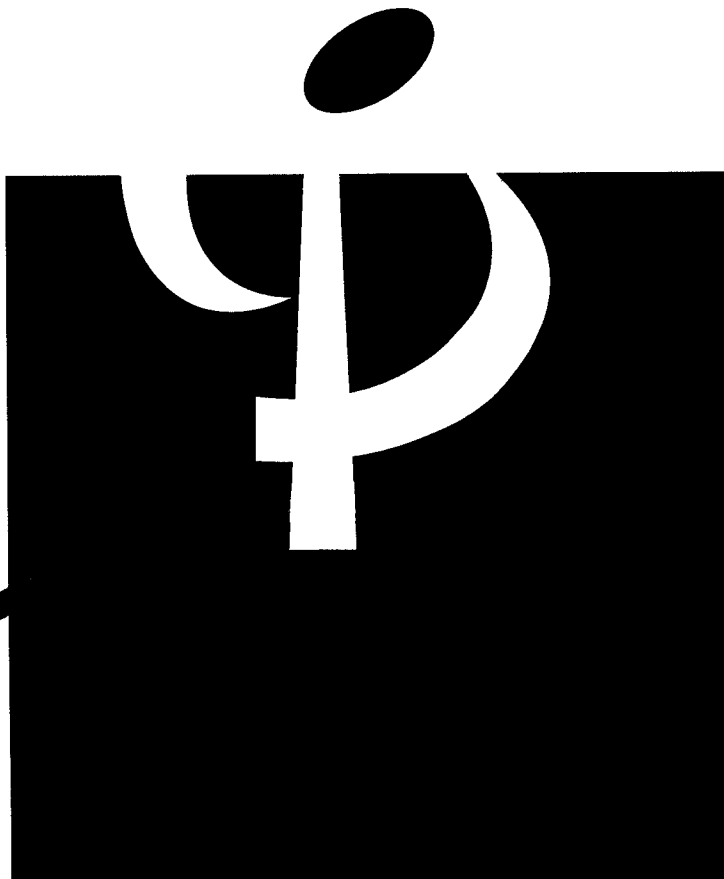
시 사칼럼

호남고속철도는 왜

天安에서 分岐해야 하는가?/김대길

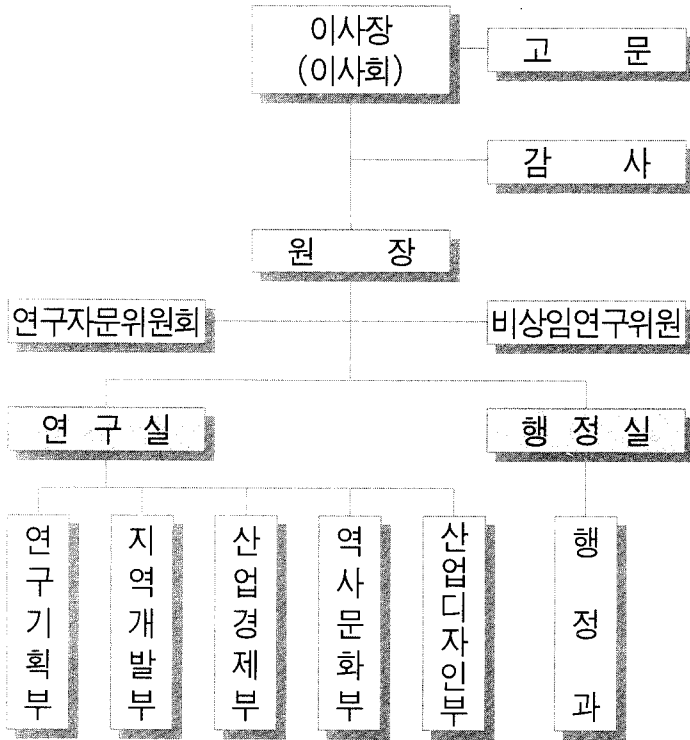


충남발전연구원
Chungnam Development Institute



“충남발전연구원은

충청남도와 도내 각 시·군이 출연하여 설립한
공익연구기관으로서 세계속의 충남을 열어가는
최고의 전문 연구기관을 지향합니다.”



■ 연구기획부

- 연구사업의 기획·조정·총괄
- 각종 연구계획 수립
- 도·시·군정 주요 현안 과제 연구

■ 지역개발부

- 도·시·군 지역개발에 관한 연구
- 농촌·도시개발계획 및 정책연구
- 사회복지 관련연구

■ 산업경제부

- 지역경제·산업개발 연구
- 지역의 환경계획 수립·정책연구
- 농·어촌 현안문제의 장·단기 대책연구

■ 역사문화부

- 역사문화의 조사·연구
- 문화재 발굴·보전·관리방안 연구
- 문화행사 및 이벤트 관련 연구

■ 산업디자인부

- 중소기업의 발전방안 연구
- 산업디자인 개발 및 홍보·지원방안 연구
- 도·시·군 홍보표지판 디자인 연구

■ 행정과

- 연구사업 지원
- 인사·예산 및 일반행정 업무
- 자료실 관리 및 안내
- 각종 행사계획 수립

목 차 CONTENTS

- 2 권 두 언 4千萬이 가보고 싶은 忠南北部圈 21세기의 天安
- 4 특 집 충남의 4대권역별 개발경영전략 - 북부권
- 5 충남 북부권 개발의 방향이덕복
- 25 충남 북부권 첨단산업 육성방안이춘세
- 39 충남 북부권 개발과 환경보전이호태
- 50 정책제언 통계정보시스템 이용을 활성화 하자최종후
- 65 지방정부의 여성복지정책 추진방향김원홍
- 73 지방정부간 정책경쟁과 충남도의 대응전략 ...최병학
- 89 시사칼럼 호남고속철도는 왜 天安에서 분기해야 하는가? ·김대길
- 96 연구원소식
- 연구원사업
- 원장동정
- 연구원활동

21세기 의天安 은忠南 北部 圈 4 千 萬 이 가 보 고



이 종 수
(李鍾洙)
충청남도의회 의장

올해는 충청남도가 開道 100周年을 맞이하는 뜻깊은 해입니다.

예로부터 충남은 「忠節의 고장, 精神文化 中心地」로서 국가발전의 중추적 역할을 담당해 온 자랑스런 고장입니다.

또한, 수도권에 인접한 국토의 중심지로 찬란했던 백제문화 유적을 비롯하여 계룡산, 금강, 서해안, 온천 등 관광자원이 풍부하여 국가적 차원에서도 대단위 사회간접자본에 대한 투자가 활발한 가운데, 최근에는 道民들의 開發意志와 열의가 충만해 있습니다.

특히, 지난해 民選自治時代의 새로운 개막과 더불어, 200만 도민 모두가 지역발전에 대한 개발의지로 대망의 21세기를 향하여 새로운 변화와 개혁을 창출해 가고 있습니다.

최근에는 지역발전의 원동력이 될 대규모 국책사업이 본격 가시화되면서, 우리道議會에서는 「國策事業推進特別委員會」를 구성하

여 다각적인 유치노력과 이를 적극 뒷받침하기 위한 활발한 의정활동을 펼쳐 나가고 있습니다.

얼마전 충남도에서는 200년대 도민의 삶의 모습과 지역발전상을 한 눈에 담은 장기발전계획의 시안인 「4大圈 開發經營 構想」을 발표한 적이 있습니다만, 이러한 장기개발 전략은 낙후된 충남의 경쟁력을 높이고 지역특성을 살린 미래지향적인 정책개발의 지표를 제시해 주는 것이라고 봅니다.

특히, 과거의 행정구역단위의 개발권역을 탈피하여 생활권 단위인 북부권, 서해안권, 백제권, 금강권의 4대권역별로 나누어 지역기능의 특성을 살린 점은 주목되는 개발전략이라고 생각합니다.

북부권에 속하는 천안은 충남 제일의 도시로 삼남과 서울을 잇는 사통팔달의 교통의 요충지, 문화의 도시, 교육중심도시, 공업도시입니다. 또한, 과거 극난극복의지를 되살리는 역사의 현

장인 독립기념관을 비롯하여, 기미독립운동의 대표적 인물인 유관순 열사 유적 등 곳곳에 성역지가 있으며, 천안삼거리 홍타령 문화행사 등 다양하고 특색있는 지역의 문화행사와 지방예술단 운영 등을 통하여, 충남의 얼을 살리고 시민들의 문화욕구를 충족해 나가고 있습니다.

앞으로 2000년대는 인구 100만명을 수용하는 거대도시로 비약적인 발전이 기대되는 가운데, 정부·호남고속철도와 수도권전철 연장 개통 등으로 서울과는 불과 30분대 생활권에 속하는 전국 제일의 교통요충지로 자리잡게 될 것입니다.

2001년에는 전국체전 충남 개최를 주도하고 나아가 월드컵까지 개최하기 위하여 신도시 개발과 교통·숙박·경기장 시설, 관람객 유치, 시민 봄조성, 경기 운영 능력 등 모든 면에서 손색 없는 여건을 착실히 갖추어 나가고 있습니다.

이와 같이 천안은 온천관

광 휴양지, 골프장, 해수욕장, 백제문화 유적 등 풍부한 레저시설과 관광지를 보유한 살기좋은 고장으로 「4千萬이 가보고 싶은 忠南의 北部圈」으로 21세기의 천안은 꿈과 미래가 있는 도시로 발전해 나갈 것입니다.

아울러, 수도권 기능을 분담해야 할 충남의 북부권을 신산업지대로 조성해 나가기 위하여, 아산·석문국가공단을 비롯한 지방공단과 향만 복합개발, 천안역세권 신시가지 개발 등 공단 배후도시 건설, 기능대학 설치, 천안 농수산물종합물류센터 조성 등 대규모 현안사업을 착실히 추진해 가고 있습니다.

따라서 앞으로의 행정은 이러한 양적인 성장 못지않게 개발 가치를 「주민의 삶의 질 향상」에 초점을 두는 주민생활중심의 도시공간 창출과 환경친화적인 개발 전략으로 환경정책에도 과감한 시설과 투자가 뒤따라야 한다고 생각합니다. 환경 문제는 많은 재정부담이 수

반되지만, 자치단체가 이를 해결하기 어려울때는 「제3섹터」방식의 도입 등 민간의 힘을 빌려서라도 환경보호에 앞장서 나가야 합니다.

깨끗한 자연환경은 우리 모두가 후손에게 물려주고 먼 후대까지 계승해 나가야 하기 때문입니다. 이러한 꿈을 실현하고 명실공히 천안을 미래의 도시로 가꾸고 발전시키기 위하여는, 시민 모두가 깊은 향토애와 단결된 화합을 바탕으로 지혜와 힘을 한데 모아 나갑시다.

아무쪼록 「4人圈 開發經營構想」에서 밝힌 바와 같이 충남 북부권 천안이 충남 제일의 도시답게 교통, 문화, 관광, 공업기반 등 우수한 개발 잠재력을 바탕으로 풍요롭고 쾌적한 도시로 발전해 나아가기를 기대합니다.

더불어, 200만 도민의 삶의 질 향상과 복지증진에 힘과 지혜를 한데 모아, 21세기 꿈과 미래가 있는 「4千萬이 살고싶은 忠南」으로 가꾸어 나갑시다.

목 차

충남의 4대 권역별 개발경영전략 - 북부권

● 남 북부권 개발의 방향/이덕복

● 남 북부권 첨단산업 육성방안/이춘세

● 남 북부권 개발과 환경보전/이호태

충남 북부권 개발의 방향

이 덕 복
(李德福)

서울대학교
환경대학원 강사



I. 서론

II. 북부권의 범위 및 위상

III. 북부권의 제반 현황 및 문제

IV. 북부권 개발의 방향

V. 맺는 말

I. 서론

지방자치단체장의 주민직선과 함께 본격적인 지방화시대에 들어서고 있다. 이에 지금까지 중앙정부에 의해 주도되어온 도시 및 지역개발과 관련한 이니셔티브는 지방자

치단체에 의해 행사되어야 하는 당위성이 있다. 이런 점에서, 각 지방자치단체들은 이 같은 도시 및 지역개발을 포함한 당해 자치단체의 종합적인 개발구상을 이미 수립하였거나 준비중에 있다. 특히, 중앙정부와 기초자치단체 사이에서 연락 및 조정기능과 광역적 개발계획을 담당하는 시·도에서 이같은 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

이 글은 이러한 맥락에서 충청남도가 추진하고 있는 4대권역별 개발경영사업 전략 가운데 북부권의 개발방향에 초점을 두고 논의를 전개한다. 논의의 순서는, 우선 충청남도가 21세기 삶의 질 향상을 위한 개발경영사업을 크게 4대권역으로 구분하는 기본 취지를 토대로 하여, 북부권의 공간적 범위에 대한 고찰을 하고, 이같은 4대권역별 기본구도에서 북부권이 우리나라 국토공간계획과 충청남도 전체의 개발경영에서 어떤 위치를 차지하고 있는가를 평가한다. 다음으로, 북부권의 인구 및 공간구조, 경제 및 산업구조, 사회기반시설, 사회복지 및 생활환

경 등의 현황을 개관하고 이러한 각 부문이 안고 있는 문제가 무엇인가를 검토한다. 마지막으로, 앞의 두 가지 검토작업을 토대로 북부권의 향후 개발방향을 논의한다.

이같은 북부권의 개발방향에 대한 논의는 2011년까지의 시점을 대상으로 한다. 여기서, 논의의 초점을 단기적인 개발방향보다는 중장기적인 개발방향에 두는 것은 크게 두 가지 이유에서 이다.

첫번째 이유는, 20세기를 마무리하는 전환기적 시점에서 지난 3~40년간 경제성장 중심의 개발연대를 지배해 온 개발패러다임 으로서는 세계화, 지방화, 정보화시대로 상징되는 21세기의 개발을 선도하지 못할 뿐 아니라 또한 적실하지도 않다는 이유이다.

두번째 이유는, 북부권의 미래상을 구상하는데 무엇보다 중요한 중앙정부 및 충청남도의 관련계획들 대부분이 2011년을 목표시점으로하여 가시화되고 있어, 이것이 북부권의 개발방향을 논의하는데 하나의 척도로 활용될 수 있기 때문이다.

Ⅱ. 북부권의 범위 및 위상

1. 북부권의 범위

일정 지역을 대상으로 하는 공간개발계획에서 하위개발권역의 범위는 그 하위권역의 수에 따라 달라지게 마련이다. 따라서 북부권의 공간적 범위는 기본적으로 충청남도 전

체를 몇 개의 권역으로 구분하느냐에 따라 상대적이다. 또한, 권역을 구분하는 목적 다시 말해서 권역구분을 통하여 달성하고자 하는 개발계획의 궁극적인 목표가 무엇인지에 따라 권역의 범위는 달라지게 마련이다. 이같은 권역구분에서 흔히 이용되고 있는 척도가 이른바 등질성 기준과 결절성 기준이다.

하지만, 등질성 기준에 따르든 결절성 기준에 따르든 또는 이 두 기준 모두를 고려하든 권역간의 경계를 명확히 구획하기는 곤란하다.

이런 점에서 공간개발계획의 종래의 권역구분은 가능한 한 개발권을 행정권과 일치시키는 경향이 지배적이었다. 이같이 개발권과 행정권을 일치시켜 권역을 설정하는 것은 개발행정의 효율성을 높이는데 기여할 수 있지만, 개발의 광역적 수요에 대한 대응에 취약할 뿐 아니라 이른바 지역이기주의를 유발할 수 있다는 약점을 갖는다. 특히, 최근 도시 및 지역개발에서 야기되고 있는 자기지역에 환경혐오시설이 입지하는 것을 기피하는 현상(NIMBYs 또는 LULUs)이나, 또는 편익을 발생하는 시설이나 지방재정에 도움이 되는 사업은 무엇이든 자기지역에 끌어들이려는 현상(PIMFYs)은 주민간, 지역간의 토지이용갈등을 더욱 심화시키고 있다. 이러한 상황에서, 개발행정의 효율성이나 편의성 때문에 단순히 개발권을 행정권과 일치시켜야 한다는 권역설정의 고정관념은 개발을 둘러싼 주민간, 지역간 갈등

을 더욱 복잡하게 만들 수 있다. 따라서, 광역자치단체 차원에서 공간개발계획을 추진하기 위한 권역설정은 개발을 통해 생산하고자 하는 공공재 또는 공공서비스에 대한 광역적 수요를 충분히 고려하면서 날로 심각해지고 있는 토지이용 갈등을 최소화할 수 있어야 한다.

아래 <표 1>은 충청남도 전역 또는 일부를 대상으로 하여 수립된 주요 공간개발계획에서의 권역구분을 나타낸 것이다. 충청남도 전역을 대상으로 한 공간개발계획, 즉 권역별 개발계획(1989), 제2차 충청남도 건설종합계획(1992), 그리고 충남4대권역별 개발경영구도(1996)에서 마지막 계획(안)을 제외하면 충청남도 전역을 6개의 권역으로 나누면서 권역간의 경계를 관련 시·군의

행정구역과 일치시키고 있다. 이같이 행정구역 및 지리적 특성에 의한 권역구분은 (1) 우리나라 국토공간계획의 최상위 계획인 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)상의 7개 광역권(부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대전·청주권, 아산만권, 군산·장항권, 광양만권) 가운데 충청남도의 일부지역을 포함한 3개 광역권(대전·청주권, 군산·장항권, 아산만권)개발계획을 능동적으로 수용하여 기회요인으로 활용하는데에는 너무 경직된 권역구분이며, (2) 세계화·지방화시대의 환경변화에 대한 적극적 대응전략으로서 지역경쟁력의 우위성을 확보하는데 각 지역이 갖는 개발잠재력을 상승적으로 통합하는데 요구되는 각 지역간 협력관계의 구축에 효과적이지 못하다는 문제가 있다.

<표 1> 관련계획의 권역구분

구 분	계획주체 (수립년도)	계획기간	대상지역	권역수	권역설정 기 준	권역별 범위
충남서해안 권종합개발 계획	충청남도 (1988)	1989~2001	충남서해안 지역(3시9 군)	2 (2대권) 7중권)	정주생활권	○천안권: 천안, 온양, 성환·성거 ○홍성권: 홍성, 서산, 당진신도시, 대천
권역별개발 계획(안)	충청남도 (1989)	1990~2011	충남 전지역	6	입지특성 및 공간기능	○동남권: 공주, 부여, 논산 ○대전대도시권: 연기, 금산 ○북부권: 천안, 아산 ○서북부해안권: 서산, 당진, 태안 ○서부내륙권: 홍성, 예산, 청양 ○서남권: 보령, 서천
제2차 충청 남도 건설 종합계획 (안)	충청남도 (1992)	1992~2001	충남 전지역	6	생 활 권, 입지특성 및 공간기능	○백제고도권: 공주, 부여 ○대전연계권: 금산, 연기, 논산, 계룡신도시 ○북부내륙권: 천안, 아산

구 분	계획주체 (수립년도)	계획기간	대상지역	권역수	권역설정 기 준	권역별 범위
						<ul style="list-style-type: none"> ○북부해안권: 서산, 당진, 태안 ○서부내륙권: 홍성, 예산, 청양 ○서남권: 보령, 서천
충남북부권 산업화 대응 기본전략	충청남도 (1996)	1 단계: -2001 2 단계: -2016	충남 북부내륙 및 서북부해안 지역	-	입지특성 및 공간기능	<ul style="list-style-type: none"> ○충남의 행정구역상 입지특성에 따라 천안시, 아산시, 서산시, 당진군을 북부권으로 설정 ○북부권을 공간기능에 따라 2개의 소권역으로 구분 <ul style="list-style-type: none"> -북부내륙권: 천안시, 아산시 -서북부해안권: 서산시, 당진군
충남 4대권 역개발경영 구도(안)	충청남도 (1996)	-2010	충남 전지역	4	생 활 권 입지특성 및 공간기능 공공제 및 공 공 서 비 스 의 광역공급권	<ul style="list-style-type: none"> ○북부권: 천안, 아산, 당진 등 아산만권 배후지역 ○서해안권: 가로림만-태안반도-안면도-비인반도-장항일원 ○백제권: 백제고도권 등 문화유적분포 지역 ○금강권: 금강유역
아산만권 광 역개발권역 지정 및 광 역개발계획	충청남도 (1994)	1995~2001	아산만으로부터 반경 30~ 40km지역(경 기남부 및 충 남북부)	-	입 지 특 성 (아 산향, 아산국 가공단)	<ul style="list-style-type: none"> ○충남북부: 3개시, 6개군 -3개시: 천안, 온양, 서산 -6개군: 당진, 아산, 서산, 태안군 전부, 예산, 천안군 일부

자료: 충청남도, 충남서해안권종합개발계획, 1988. 10.
충청남도, 충청남도 권역별개발계획(안), 1989. 6.
충청남도, 제2차 충청남도 건설종합계획(안), 1992. 11.
충청남도, 충남 북부권 산업화대응 기본전략(중간보고서), 1996. 4.
충청남도, 충남 4대권역 개발경영구상(안)(내부자료), 1996. 4.
건설부, 아산만권 광역개발권역지정 및 광역개발계획, 1994. 12.

이러한 문제점을 보완하면서, 충청남도가 기본원칙으로 삼고 있는 개발경영의 4대권역별 추진방향을 토대로 이 글에서 논의하고자 하는 북부권의 개발방향을 위해 충청남도의 개발권역의 구분을 예시적으로 나타내면 <표 2>와 같다.

예시적인 권역구분에 따라 때, 북부권의 공간적 범위는 아산만권 배후의 공업단지들을 연결하여 신산업지대를 이루는 천안, 아산, 당진, 서산 등을 중심으로 하여 개발사업의 종류 및 성격에 따라 태안, 연기, 예산군의 일부를 포함한다.¹⁾

〈표 2〉 충청남도 개발권역의 구분 예시

권역의 명칭	공 간 범 위
백 제 문 화 권	공주, 부여, 예산, 청양, (백제문화유적 분포지역)
서 해 안 권	서산, 태안, 홍성, 보령, 서천, (당진)
금 강 권	논산, 계룡, 연기, 금산, (부여), (공주), (서천), (청양)
북 부 권	천안, 아산, 당진, (서산), (태안), (연기), (예산)

주: () 지역은 개발사업의 종류 및 성격에 따라 그 지역 전체 또는 일부가 해당 권역에 포함될 수 있음.

2. 북부권의 위상

1) 국토공간상의 위상

북부권이 우리 나라 국토공간상에서 향후 차지하게 될 위상으로서 제3차 국토종합개발계획과 아산만권 광역개발계획(1995~2001) 등으로부터 크게 아래와 같은 네 가지를 유추해 볼 수 있다.

(1) 아산만권 및 중부권의 성장거점: 북부권은 수도권과 바로 인접한 지역으로서 바다와 육지로부터 수도권으로 진입하는 관문이다. 아산만권의 중심도시인 천안은 교통의 요충지로서 일찍이 대전과 함께 우리나라 제1의 발전축인 경부축상의 중부권 중심지기능을 담당해왔다. 특히, 현재 진행중이거나 계획된 대규모 사회간접자본시설, 즉 서해안고속도로, 아산항, 경부고속철도, 호남

고속철도, 그리고 아산국가공단·석문국가공단 등이 완공될 경우, 이 지역은 아산만권 및 중부권의 성장거점으로서 수도권의 기능을 분담하면서 기존의 경부축에 상응하는 인천-아산-군장-목포의 새로운 개발축 형성에 선도역할을 담당할 것이다.

(2) 환황해경제권의 산업 및 교역중심지: 북부권은 21세기 환황해경제권의 산업 및 교역의 중심지로서 발전할 잠재력을 가지고 있다. 우리 나라 전체 물동량의 1/2정도가 수도권과 중부권에서 발생하고 또 같은 정도의 물동량이 이들 지역에 도착하고 있는 점에 비추어, 북부권은 향후 우리나라의 국가적 물류거점 뿐 아니라 더 나아가 동북아 물류거점으로서 국제적 허브기능을 담당할 수 있는 유리한 입지여건을 갖추고 있다. 특히, 중국의 상해, 대경, 청도 등 임해개방지역의 개발에 상응하는 대응책으로서 개발잠

1) 이 글에서의 권역구분에 따라 때 어느 한 지역이 북부권, 서해안권, 금강권, 백제권 가운데 어느 특정권역에만 포함되는 것이 아니고 위 4개의 권역가운데 하나 이상의 권역에 중첩하여 포함될 수 있다. 또한 종래의 권역구분과는 달리 동일 행정구역이 동일 권역에 속하는 것도 아니다. 하지만, 북부권의 인구, 산업 등에 대한 실증적 자료를 나타낼 때는 이같은 권역구분에 상합하는 통계자료의 이용이 곤란하여 북부권의 주요 시·군인 천안시, 아산시, 서산시, 당진군을 중심으로 주로 논의하고자 한다.

재력을 갖고 있어 향후 대중국교역의 거점으로 자리잡을 수 있다.

(3) 21세기 미래형 산업 및 쇠퇴산업의 거점: 북부권은 수도권으로부터 여과(filtering-down)되는 기능을 단순히 수용하는 차원을 넘어 21세기 미래형산업 및 쇠퇴산업의 거점으로 발전할 수 있는 잠재력을 갖고 있다. 어느 한 지역의 발전을 위해 고부가가치의 첨단산업입지만으로 필요충분한 것은 아니지만, 이같은 첨단산업이 지역의 경쟁력을 높이고 그에 따라 지역발전에 미치는 파급효과도 다른 산업에 비해 크다는 것을 부인할 수 없다. 북부권은 수도권의 정보, 기술, 인력 등을 용이하게 활용할 수 있을 뿐 아니라, 이 지역에 있는 밀집해 있는 대학²⁾과 특히, 인근의 대덕연구단지와 연계한 산-학-연 협력의 첨단산업이 집적하는데 유리한 입지여건을 갖추고 있기 때문에 쇠퇴산업의 국가적 거점으로 기능할 수 있다.

(4) 수도권집중의 완충지: 북부권은 인구 및 산업이 수도권으로 과도하게 집중함으로써 발생하는 혼잡비용 등 부정적 파급효과를 완화할 수 있는 완충지대이다. 한편으로는 수도권의 기능을 분담하여 과도하게 집중되어 있는 수도권의 인구 및 산업을 분산

수용하고, 다른 한편으로는 수도권으로 계속해서 유입하는 인구를 흡수·차단함으로써 수도권의 혼잡발생을 최소화하는 기능을 담당할 수 있는 최적지가 바로 이 지역이다.

2) 충청남도에서의 위상

북부권이 충청남도에서 차지하는 위상은 아래와 같이 크게 세 가지 측면에서 접근할 수 있다.

(1) 충청남도 제1의 인구밀집지역: 1994년 현재 북부권은 충청남도 전체 면적의 28.8% 정도를 차지하면서 인구 및 가구는 각각 약 40% 정도이다. 따라서, 당연히 북부권의 인구밀도는 304.3인/㎢으로서 충청남도의 평균수준 220.5인/㎢를 훨씬 상회하고 있고, 도시화율도 60.2%로서 충청남도 평균 도시화율 49.3% 보다 10% 이상 높다. 이와 같이 북부권이 충청남도 전체에서 차지하는 인구비중은, 아산만권 광역개발계획 등 관련 계획들의 인구전망 및 그에 따른 신도시건설계획³⁾에 비추어 보면, 앞으로 더욱 커질 것으로 보인다.

(2) 충청남도 산업화의 거점지역: 북부권의 지역총생산액(GRDP)기준 산업별 비중을 보면 아래 <표 4>와 같다. 1996년 2차산

2) 1996년 8월 현재 북부권과 인근지역(충남도)에 소재하고 있는 4년제 대학(본교 또는 지방캠퍼스 포함)은 고려대, 공주대, 남서울산업대, 단국대, 상명대, 선문대, 순천향대, 충남산업대, 한서대, 호서대, 홍익대 등 10여개가 넘는다.

3) 북부권에 계획중인 신도시는 천안-아산역세권신도시(25만명), 당진신도시(20만명), 아산신도시(6만명), 대산 신도시(8만명) 등이다.

〈표 3〉 북부권의 인구 및 도시화율(1994년)

구 분		인구(명)	가구수	면적(k㎡)	인구밀도(명/㎢)	도시화율(%)
총 남		1,844,692(100.0)	533,852(100.0)	8367.7(100.0)	220.5	49.3
북 부 권	계	734,417(39.8)	215,645(40.4)	2,413.8(28.8)	304.3	60.2
	천 안 시	318,014	96,313	636.7	499.6	78.9
	아 산 시	155,135	45,599	543.4	285.5	47.7
	서 산 시	140,331	39,655	636.6	220.4	53.2
	당 진 군	120,917	34,078	597.1	304.3	34.7

주) 도시화율은 시부와 읍부 인구가 전체인구 가운데 차지하는 비율임.

자료: 충청남도, 통계연보, 1995

업의 생산액 비중은 3차산업에 비해 훨씬 낮으나 1차산업에 비해서는 높은 편이다. 하지만, 2001년과 2016년의 산업구조를 보면 2차산업이 북부권의 산업을 주도할 것으로 전망되고 있다. 이같은 북부권의 산업구조는 충청남도 전체의 산업구조에 비해 2, 3차산업의 비중이 상당히 높은 편이다.⁴⁾

아래 〈표 5〉에서 보는 바와 같이, 특히 북부권의 제조업 생산액은 충청남도 전체 제조업생산액 가운데 68.3%를 차지함으로써 충청남도의 제조업을 주도하고 있다.

(3) 충청남도 차령이북지역의 고차중심지 : 현재 북부권, 특히 권역 중심도시인 천안에는 충청남도에 소재하고 있는 4년제 일반

〈표 4〉 북부권의 산업구조 전망(지역총생산액기준)

(단위: %)

구 분	1990	1993	1996	2001	2016
1 차 산 업	28.4	22.6	16.8	8.2	3.0
2 차 산 업	22.9	23.5	28.9	47.0	53.3
3 차 산 업	48.7	53.7	54.3	44.7	43.7

자료: 충청남도, 충남북부권산업화대응기본전략(중간보고서), 1996.4, p.17.

〈표 5〉 북부권 제조업생산액(1993년)

(단위: 억원, %)

구 분	충 남	북 부 권				
		계	천안	아산	서산	당진
제 조 업	89,688(100.0)	61,295(68.3)	25,799	16,261	15,992	3,243

자료: 충청남도, 산업총조사보고서, 1995.

4) 1995년 현재 충남도의 생산액기준 산업구조는 1차산업 46%, 2차산업 14%, 3차산업 40%로 나타나고 있다(심문보, 1996, p.24 : 이명수, 1996, p.10).

대학의 거의 대부분이 밀집되어 있고, 또한 대학병원 등 고급의료기관과 백화점이 입지하고 있어 충청남도 차령이북지역의 고차중심지 역할을 담당해오고 있다.

또한 앞으로도 북부권은 고등교육 및 고급의료서비스시설 등의 입지적 관성으로 인하여 고차중심지로서 위상이 더욱 강화될 잠재력을 가지고 있다. 따라서, 북부권은 이들 고급서비스 이용인구가 수도권과 대전권으로 빠져나가는 것을 흡수함으로써 지역주민의 삶의 질 향상에 주도적 역할을 담당할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 북부권의 제반 현황 및 문제

앞의 장에서 고찰한 우리나라 국토공간 및 충청남도에서 차지하는 북부권의 위상은 현재의 모습을 일부 표현한 것이기도 하지만, 이보다는 향후 북부권에 기대되는 미래상의 의미로서 이해하는 것이 더 적절할는지 모른다. 그러면, 이같이 북부권에 기대되는 위상과 기능을 수행하는데 어떤 문제점이 있는가를 현재 북부권의 제반 상황에 비추어 평가함으로써, 이를 토대로 앞으로의 개발방향을 가늠하고자 한다.

1. 인구 및 공간구조

앞의 <표 2>를 통하여 언급한 바와 같이 북부권은 충청남도에서 인구가 가장 밀집된

지역이고, 충청남도 4대권역 가운데 현재 유일하게 인구가 증가하고 있는 권역이다. 또한 아산만권 광역개발계획의 인구전망에 의하면, 1990~2001년과 2002~2011년 사이에 아산만권의 연평균 인구증가율은 각각 2.9%, 4.4%이고, 기간중 충청남도 북부지역의 인구증가는 96만명에 이를 것으로 전망하고 있다. 물론 이러한 인구전망은 추계치이기 때문에 정확하지는 않지만, 어쨌든 2011년 이 지역의 인구는 현재보다 배이상으로 증가하는 셈이 된다.

지난 3~40년간 우리의 도시화경험에 비추어 보건대, 여기서 문제는 이같이 한 지역으로의 급격한 인구집중은 주택문제, 교통문제, 환경문제, 사회복지문제 등 그에 따른 부정적 측면이 심각하게 발생한다는 것이다. 또한, 북부권의 이러한 인구집중은 특히 천안-아산지역에서 두드러지게 나타날 것으로 보여 북부권내에서도 기존의 중심지간에 불균형이 예상되며, 아울러 도시와 농촌간의 불균형도 심화될 것으로 보인다. 또한, 증가하는 인구를 수용하기 위한 신도시건설은 기존 중심도시를 쇠퇴시킴으로써 공간적 불균형을 초래할 수 있는 문제의 소지도 안고 있다.

2. 경제 및 산업구조

북부권의 산업구조는 다른 권역에 비해 상대적으로 1차산업의 비중이 낮고 2차산업의 비중이 높으나, 아직까지 1, 2차산업보다

3차산업의 비중이 훨씬 높은 편이다. 하지만, 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이, 이 권역에 계획중인 공업단지조성이 완료되어 기업이 예정대로 입주하는 경우 2차산업의 비중이 가장 높게 될 전망이다.

여기서 북부권의 신산업지대가 충청남도의 4대권 개발경영전략 가운데 하나인 '지역의 특성에 적합한 산업을 육성하되 권역간 산업연계를 도모한다'는 근본 이념에 부합하고 또한 '장소의 발전'과 함께 '주민의 발전'을 도모하기 위해서는 몇 가지 해결해야 될 문제가 있다. 우선, 이 지역에 조성될 공단의 입주업종을 보면 주로 기계, 금속, 철강, 석유화학, 피혁 등으로 이들 업종은 대기, 수질, 토양의 환경에 오염부하를 높히는 업종이다. 이는 북부권과 인접하고 있는 서해안권에서 해양자원을 이용한 관광산업에 특화하여 중점적으로 이들 관련산업을 육성하려는 전략과 상충할 수 있다. 다음으

로, 공업단지의 입지가 지역경제의 활성화에 기여하기 위해서는 입주기업과 당해 지역사이의 고용연계, 물자연계 그리고 기술연계를 높여야 한다. 주로 자본집약적 산업이 큰 비중을 차지할 것으로 보이는 북부권 공업단지의 업종은 그로부터 고용연계와 물자연계의 지역과급효과를 크게 기대할 수 없다. 마지막으로, 북부권이 공단입지로부터 지역경제발전을 기대하기 위해서는 단순히 대기업의 생산공장 또는 분공장만이 아니라 본사 또는 연구소도 함께 유치하여야 한다.

수도권과 바로 인접해 있는 북부권의 위치를 고려할 때, 북부권의 공단은 위에서 언급한 세 가지 위험요인 - 즉 환경오염부하량이 높은 업종의 입지, 지역연계가 높지 않은 업종의 입지, 생산공장만의 입지 - 을 다분히 내포하고 있다. 따라서, 북부권은 이에 대한 적절한 대책이 없으면 자칫 기업의 생산기지지역할만을 담당할 수도 있다.

<표 6> 공업단지 현황

(단위: 천㎡)

구 분		계	-1991	1992-1996	1996-2001	2001-2011	2011-
충 남	계	91,435	4,883	25,586	45,429	-	15,537
	국가공단	33,545	-	-	18,008	-	15,537
	지방공단	49,831	359	22,051	27,421	-	-
	농공단지	8,059	4,524	3,535	-	-	-
북 부 권	계	62,269	1,858	17,421	42,990	-	-
	국가공단	18,008	-	-	18,008	-	-
	지방공단	40,600	359	15,259	24,982	-	-
	농공단지	3,661	1,499	2,162	-	-	-

자료: 충청남도, 충남북부권 산업화대응기본전략(중간보고서), 1996, p.20.

3. 사회기반시설

북부권이 충청남도의 산업화 거점, 그리고 차령이북지역의 고차중심지로 기능하고 더 나아가 우리나라 국토공간상에서 아산만권 및 중부권의 성장거점, 환황해경제권의 산업 및 교역의 중심지, 21세기 미래형 산업 및 쇄신 확산의 거점, 그리고 수도권집중의 완충지로서 제기능을 충분히 발휘하는데에는 무엇보다 사회기반시설이 뒷받침되지 않으면 안된다. 이러한 사회기반시설의 확충은 해당 지방자치단체의 노력만으로는 불가능하다. 특히, 재정이 취약한 지방자치단체의 입장에서 초기에 막대한 투자자본이 소요되고 또한 투자자본의 회수가 장기간에 걸쳐 이루어지는 사회기반시설에 대한 투자에는 많은 제약이 따르게 마련이다. 따라서, 이같은 사회기반시설에 대한 투자는 지금까지 중앙정부가 직접 담당하거나 지방자치단체에 대해 이들 투자비용의 전부 또는 일부를 보조해 왔다.

하지만, 지난 3~40년간 중앙정부 주도의 개발연대에 있어 북부권을 포함한 충청남도 지역에 대한 사회기반시설 투자는 정부개발축에 포함된 일부 지역을 제외하면 다른 시·도에 비해 상대적으로 소홀했던 것이 사실이다. 이런 점에서, 충청남도지역은 소위 ‘버려진 땅’으로 충청남도민에게 인식되어 왔다. 충청남도 지역이 사회기반시설 투자로부터 소외된 현상을 드러내는 한 예로 모든 산업활동의 기간이 되는 도로시설의 실태를 보면 아래 <표 7>과 같다. 면적대비 도로연장을 보면, 전국평균수준은 0.75인데 비해 충청남도와 북부권은 각각 0.60, 0.66으로 각각 나타나고 있다. 또한 도로포장률에 있어서도 지방도 및 시·군도의 경우 충청남도 및 북부권 모두 전국평균수준에 못 미치고 있다. 특히, 북부권의 경우 개발여건 및 개발잠재력에 있어 전국의 어느 지역 못지 않게 양호하다는 점에 비추어, 이러한 사실은 이 지역이 그간 사회기반시설의 투자에

<표 7> 도로현황 (1994년)

구 분	전 국			충 남			북 부 권		
	연장 (km)	포장률 (%)	연장/면적 (km/km ²)	연장 (km)	포장률 (%)	연장/면적 (km/km ²)	연장 (km)	포장률 (%)	연장/면적 (km/km ²)
계	73,833	79.9	0.75	5,056.0	77.7	0.60	1,594.4	76.6	0.66
고속국도	1,650	100.0		66.8	100.0		36.4	100.0	
일반국도	12,046	99.5		1,103.1	100.0		324.5	100.0	
지 방 도	10,655	90.6		1,117.3	89.9		355.2	83.3	
시 · 군도	35,781	64.8		2,768.8	64.6		878.3	64.4	
특별시도	13,071	89.4		-	-		-	-	

자료: 충청남도, 충남북부권 산업화대응 기본전략(중간보고서), 1996, p.29에서 재구성.

서 상대적으로 소외되어 왔다는 것을 우회적으로 입증하는 것이다.

이렇게 그간 중앙정부의 사회기반시설 투자에서 소외되었던 북부권에 대한 투자는 제3차 국토계획과 그 일환으로 수립된 아산만권 광역개발계획에서 가시화되기 시작하였다. 수도권의 관문향으로서 인천항이 수용능력의 한계에 부딪치고 또한 인구 및 산업의 과도한 집중으로 인해 발생하는 수도권의 혼잡을 해결하기 위한 대안으로 아산항을 인천항의 기능을 분담하는 대체항으로 개발하면서 그 인접지역인 경기도 남부 및 충청남도 북부지역을 신산업지대로 육성한다는 것이 위 계획의 목표이다. 충청남도 4대권역별 개발경영전략에서도 권역별로 기능을 특화한다는 구도아래 이같은 북부권 개발과 관련한 상위계획을 수용하여 이 지역을 신산업지대로 중점 개발하여 충청남도의 산업화 거점으로 활용한다는 계획이다.

여기서 이들 북부권개발 관련 계획들이 구상하고 있는 내용가운데 신산업지대로서 경쟁력을 갖추는데 가장 중요한 항만시설 및 광역간선교통시설에 대한 구상과 이들이 안고 있는 문제가 무엇인가를 보자. 우선 북부권에 대한 중앙정부의 사회기반시설 투자가 부족하다. 아래 <표 8>에서 보는 바와 같이 철도 및 항만에 대한 투자계획에서 북부

권에 투자되는 항만시설은 1/4정도에 불과하며, 일반철도의 건설은 경기도 남부에만 집중되어 있고 충청남도 북부권에는 투자계획이 전혀 없다. 물론, 현재 우리나라 전체 화물량의 40%정도가 수도권지역에서 발생하고 또 같은 정도의 화물이 이 지역에 도착하고 있는 점만을 고려하면 이같은 투자계획이 잘못되었다고 비판할 수 없을지 모른다. 하지만 아산만권 광역개발계획의 근본적인 목적은 수도권의 혼잡을 완화하기 위해 수도권에 집중된 인구 및 산업의 지방분산을 통하여 지역간 균형발전을 도모한다는 것이다.

이같은 수도권의 집중억제 및 지역간 균형발전이 제3차국토계획이 지향하는 목표이고, 또한 이것이 우리나라 국토정책의 근간이며 21세기 국토의 바람직한 미래상이기도 하다. 이런 점에서 아산만권 광역개발에서 위와 같은 사회기반시설 투자의 불균형은 아래와 같은 또다른 심각한 문제를 야기할 수 있다.

1) 계획입지를 통하여 조성되는 국가공단, 지방공단, 농공단지의 규모측면에서 충청남도 북부권측의 사업규모가 경기도 남부측의 사업규모에 비해 2~3배정도 큼에도 불구하고,⁵⁾ 항만시설, 철도 등 사회기반시설에 대한 투자는 오히려 그 반대로 충청남도 북부

5) 아산만권 광역계획권역안에 계획된 공단(국가공단, 지방공단)의 사업규모를 보면 경기남부가 아산국가공단(포승) 247만평을 포함하여 8개공단 399만평인데 비해, 충남북부는 석문국가공단 363만평을 포함하여 9개공단 1,002만평이다(건설부, 아산만권 광역개발구역지정 및 광역개발계획, 1994, p.19).

권측이 적다는 사실은 충청남도 북부권공단에 입주하는 기업체들의 경쟁력을 크게 약화시킬 수 밖에 없다. 더욱이, 이같은 사회 기반시설 부족에 따른 충청남도 북부권의 경쟁력 약화는 임해지역의 계획입지 공단과 연계하여 충청남도 내륙지역에 유치하고자 하는 부품산업체들의 개별입지까지 어렵게

할 수 있다.

2) 항만 및 철도시설의 경기도 남부측 편중은 경기도 남부와 충청남도 북부를 잇는 서해안고속도로, 특히 서해대교구간의 교통 체증을 유발함으로써, 충청남도 북부권은 물론 경기도 남부지역까지도 물류수송비를 증가시켜 산업경쟁력을 약화시킬 수 있다. 또

〈표 8〉 북부권 광역간선교통망계획

구 분		제3차 국토계획	아산만권 광역개발계획	충남도 관련계획
도	고속 국도	○서해안고속도로 ○당진-대전간 고속도로 ○천안-논산간 고속도로 ○서산-울진간(구상)	○좌측과 같음(서산-울진간 고속도로(구상) 제외)	○좌측 포함 ○대산-천안간고속도로 ○천안역세권도시고속도로
	일반 국도		○오산-대산(국도82호선 신설) ○서산-아산-안성(국도70호선 신설) ○발안-둔포-전의(국도43호선 신설)	○좌측과 같음
철 도	고속 철도	○경부고속철도 ○호남고속철도	-	○경부고속철도 ○호남고속철도
	일반 철도	○수원-천안간 복선전철	○충남측: 계획없음 ○경기측 - 포승-평택간(27km) 건설 - 포승-수인선간(43km) 건설	○수원-천안간 복선전철 ○장항선복선화 ○동서산업철도(천안-태안) ○천안-현충사 경전철
항 만		○아산항개발	○아산항: - 고대지구: 2선좌, 200만톤(민자) *경기도지역 개발현황 · 기아전용: 2선좌, 550만톤(민자) · 포승: 16선좌, 1,550만톤(항만청: 9선좌, 민자: 7선좌) ○석문항: 4선좌, 200만톤(민자)	○아산항: 항만시설 장기확충, 한진항 항만시설건설 및 국제관광전용부두설치 ○석문항 ○대산신항: 일반수출입화물취급

주: 일반국도에는 기존 노선의 확장은 제외하고 신설도로만 포함.

자료: 대한민국정부, 제3차 국토종합개발계획, 1992.

건설부, 아산만권 광역개발계획, 1994.

충청남도, 4대권역별 개발경영사업구도(내부자료), 1996.

한 충청남도 북부권에 서해안고속도로, 경부고속도로, 중부고속도로의 남북간선축을 연결하는 동서축의 고속도로건설에 대한 계획이 없는 상황에서, 충청남도 북부권측 서해안고속도로는 필연적으로 혼잡을 야기할 수밖에 없으며, 특히 관광수요가 집중적으로 발생하는 하절기에는 교통체증을 더욱 심화시킬 수 있다.

아산만권 광역개발구상이 안고 있는 또 하나의 문제는 사회기반시설 투자재원의 조달이다. 특히 항만개발과 관련하여 경기도 남부측 항만시설에 대해서는 주로 국가에서 투자하고 있는데 비하여, 충청남도 북부권의 항만시설에 대해서는 민간자본을 유치한다는 계획이다. 이같은 자원마련계획에는 크게 아래와 같은 두 가지 측면에서 문제를 안고 있다.

1) 사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법에 의하면 항만시설은 제1종시설에 속하며, 이같은 제1종시설에는 투자비의 보전을 위해 각종 부대사업이 인정된다. 민간자본은 기본적으로 경제적 수익성논리에

의해 움직이지 않을 수 없다는 점을 고려하면, 항만시설과 같은 민자유치사업에 민간부문이 참여하는데에는 항만시설 설치사업 또는 그 부대사업으로부터 수익을 기대하기 때문이다. 수도권이 갖는 입지관성 또는 장소적 이점 등에 비추어 볼 때, 충청남도 북부권의 항만시설보다는 경기도 남부지역의 항만시설에 투자하는 것이 민간자본의 입장에서는 사업자체의 수익성을 확보하는데 위험이 적을 수 있다. 이런 점에서, 충청남도 북부권의 사회기반시설 투자재원은 국가가 담당하고, 경기도 남부측의 투자재원은 민간자본을 유치하는 것이 오히려 합리적이다.

2) 사회기반시설의 설치에 민간자본을 유치하기 위해서는 지방세 감면 또는 개발부담금을 포함한 각종 부담금의 감면 등의 유인을 제공하거나 당해 사회기반시설의 효용증가와 연계되는 또다른 사회기반시설이나 공공시설을 국가 또는 지방자치단체가 설치하기 마련이다. 따라서, 지방재정이 취약한 지방자치단체의 관할구역에 민자유치사업으로 사회기반시설을 설치하는 것은 당해 지

〈표 9〉 도본청 세입예산구조(일반회계, 1995년)

(단위: %)

구 분	전국	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지 방 세	37.1	66.2	22.7	27.2	21.2	21.4	14.9	28.1	44.7	27.1
세외수입	6.6	10.7	4.4	8.8	6.2	7.2	4.7	2.9	4.3	4.9
지방교부세	14.8	1.6	23.	24.7	21.6	18.3	24.7	20.3	8.3	24.4
지방양여금	8.3	5.1	9.6	9.6	10.8	10.6	9.1	10.3	7.5	6.7
보 조 금	29.5	13.5	32.2	22.2	35.0	41.0	46.5	32.0	33.1	29.7
지정재원	3.7	2.9	7.1	7.6	5.3	1.5	0.1	6.5	2.1	7.2

자료: 내무부지방재정국, 지방재정연감, 1995.

방자치단체의 재정을 더욱 옥죄이는 결과를 빚을 수도 있다. 아산만권 광역개발구상은 이같은 점을 간과하고 있다. <표 9>에서 보는 바와 같이, 광역개발에 책임이 있는 충청남도본청의 지방재정은 경기도 본청의 지방재정에 비해 크게 취약할 뿐 아니라 지방재정 자립수준에서 전국 도본청 평균수준에도 못미치고 있다. 이런 점에서, 충청남도 북부권지역의 사회기반시설투자는 국가차원에서 특별한 지원이 마련되지 않으면 충청남도의 영세한 지방재정을 더욱더 어렵게 할 수 있다.

4. 사회복지 및 생활환경

북부권이 신산업지대로서 경쟁력을 갖추고 우리나라 21세기 첨단산업 및 쇄신확산의 거점으로 기능하기 위해서는 교육, 문화, 의료, 사회복지서비스 수준의 향상이 뒤따라야 한다. 이같은 사회복지 및 생활환경분야의 질적 수준이 뒷받침되지 않고서는 산업구조의 고도화를 위해 필수적인 고급인력을 확보할 수 없다. 하지만, 위 관련계획에서는 제조업의 입지에 따라 증가하는 인구를 수용하기 위해 건설되는 공단배후도시의 규모

<표 10> 충청남도 시·군별 세입예산구조(일반회계, 1995년)

(단위: %)

구 분	지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	보조금	지정재원
전국시·군	22.3	15.2	27.4	6.3	24.5	4.3
충남시·군	16.6	11.6	32.8	7.1	28.1	3.9
천안시	34.2	20.1	20.0	6.5	15.4	3.9
공주시	10.6	11.4	35.2	9.3	31.1	2.5
보령시	13.0	11.6	36.1	6.6	32.5	0.2
아산시	20.2	12.1	27.5	4.5	28.0	7.7
서산시	18.9	14.0	34.2	7.6	24.1	1.2
논산시	17.2	10.2	33.6	5.9	30.3	2.8
금산군	11.2	5.0	46.1	13.8	22.2	1.6
연기군	15.5	16.3	26.6	3.7	32.1	6.4
부여군	10.1	8.4	31.1	9.5	34.1	6.8
서천군	13.6	6.2	38.0	8.3	25.5	8.4
청양군	7.2	10.9	43.0	7.0	31.4	0.6
홍성군	15.6	7.3	39.0	5.9	29.1	3.2
예산군	15.1	8.3	38.0	6.2	31.6	0.7
태안군	11.1	3.7	32.4	7.4	37.2	8.1
당진군	18.3	17.5	30.9	5.8	24.9	2.6

자료: 내무부지방재정국, 지방재정연감, 1995.

만을 구상하고 있을 뿐이다. 그간 우리나라의 신도시 건설경험에 비추어 보건대, 주로 주거기능의 입지에 초점을 두고 교육, 문화, 의료, 사회복지기능은 소홀히 함으로써, 신도시에 입주하였던 주민들이 다시 양질의 서비스를 제공하는 모(母)도시로 회귀하는 이른바 U-TURN현상이 빚어지곤 했다. 충청남도 북부권지역에서 이같은 현상이 야기되지 않기 위해서는 산업입지정책과 함께 주민의 삶의 질을 제고할 수 있는 교육, 문화, 의료, 사회복지 등의 정책이 병행되어야 한다.

이같은 정책들을 추진하기 위해서는 북부권이 신산업지대로서 충분한 자생력을 갖추 때까지 국가의 지원이 불가피하다. 북부권의 해당 지방자치단체들이 이들 서비스 기능에 대해 어느 정도 책임을 갖지 않을 수 없지만, <표 10>에서 보는 바와 같이 충청남도의 지방자치단체들의 지방재정력은 천안시를 제외하면 전국평균수준에 못미치는 열악한 상태에 있다. 따라서, 충청남도의 지방자치단체들의 재정으로써는 신산업지대의 조성에 따라 발생하는 이들 서비스 수요를 도저히 감당할 수 없다. 그렇다고 해서 <표 9>에서 나타난 바와 같이, 광역자치단체인 충청남도가 이들 서비스 기능을 담당할 만큼 지방재정상태가 양호하지도 않다.

IV. 북부권의 개발방향

이제 앞에서 논의한 충청남도 북부권에

기대되는 위상과 이같은 위상을 실현하는데 북부권이 안고 있는 문제점을 토대로 향후 북부권 개발의 기본적인 틀은 아래와 같은 방향에서 접근되어야 한다.

1. 국가 및 충청남도 개발방향과의 상합성

북부권의 개발은 국토공간 전체의 측면에서 국가가 지향하고자 하는 개발방향과 또한 충청남도 전체의 입장에서 추구하고자 하는 개발전략과 조화를 이루어야 한다. 이런 점에서, 국가차원에서 수립된 제3차 국토계획과 아산만권 광역개발계획, 그리고 충청남도차원에서의 충청남도 4대권역별 개발경영구도는 북부권의 개발방향을 제시하는 기본 틀로 볼 수 있다. 하지만, 이미 지적한 바와 같이, 국가차원의 북부권개발과 관련한 상위계획은 북부권의 현실과 상합하지 않는 몇 가지 문제를 내포하고 있다. 무릇 개발계획안, 특히 장기계획안은 ‘끊임없이 오차수정되는 발전적 가설’(권태준, 1983)이다. 이런 점에서 제3차 국토계획 및 아산만권 광역개발계획은 충청남도 북부권의 현장성(localities)을 반영하여 위에서 제시한 문제들을 최소화하여야 한다.

2. 기능적 연계와 영역적 통합

북부권을 제조업 및 관련산업으로 특화개발하여 신산업지대로 육성하려는 것은 아래

〈표 11〉 충청남도 4대권역별 개발경영구도

권역	개발기본방향	중심기능	비고
북부권	<ul style="list-style-type: none"> ◦북부 신산업지대화 ◦수도권 기능분담 ◦충남권-수도권간 인적·물적 자원 이동 screening 	<ul style="list-style-type: none"> ◦공업기능 ◦물류·유통기능 	◦신산업지대
서해안권	<ul style="list-style-type: none"> ◦국제적 해양관광권으로 육성 ◦대 중국교역의 전진 기지화 ◦개발과 보존의 조화 <ul style="list-style-type: none"> -지속 가능한 개발(ESSD) -농림수산업, 제조업의 관광 자원화(친환경적 산업구조조정) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦해양레저관광기능 ◦교역기능 	◦환황해권의 교역전진기지
백제문화권	<ul style="list-style-type: none"> ◦국제적 교육·문화권으로 육성 ◦문화·관광·위락·교육의 복합 	<ul style="list-style-type: none"> ◦교육·문화·관광기능 ◦물류·유통기능 	◦21세기 한국 정신문화 교육의 장
금강권	<ul style="list-style-type: none"> ◦남부 산업지대화 ◦대전광역권의 기능분담 ◦군장광역권의 기능분담 	<ul style="list-style-type: none"> ◦근교농업, 고부가가치 특산물 산업 	◦중부권 물류거점

자료: 충청남도, 충청남도 4대권역별 개발경영사업 구상(내부자료), 1996.

〈표 11〉에서 보는 바와 같이 충청남도 전역을 4개의 기능권역으로 구분하고 각각의 권역별로 기능적 전문화를 꾀하면서 이들 기능사이의 상호연계를 도모함으로써 전체로서 통합효과를 극대화한다는 충청남도 개발경영전략의 일환으로 볼 수 있다.

이런 점에서, 충청남도의 4개의 권역은 서로 배타적인 것이 아니다. 같은 권역내의 각 지역간은 물론 각 권역간의 관계도 경쟁자이기 보다는 동반자로 이해되어야 한다. 4개의 권역을 기능별로 특화하려는 근본적인 목적은 각 권역이 갖는 특성과 개발잠재력을 최대한 활용하기 위해 분업의 원리에 바탕하면서도 상호 밀접한 연계를 통하여 충

청남도 전체의 시너지효과를 창출하려는 것이다. 이같은 권역구분의 근본목적에 대한 충청남도 전체 구성원의 이해없이 권역별 기능특화가 안고 있는 산업구조의 위험을 극복할 수 없을 뿐 아니라 각 권역의 기능간에 내재해 있는 상충관계를 심화시킴으로써, 이른바 ‘공동목장의 비극’을 초래할 수 있다. 따라서, 북부권의 개발은 단지 북부권의 입장만을 고려하는 ‘부분적정화(suboptimization)의 논리’로 접근되기 보다는 다른 권역의 특화기능과 조화를 이루어야 한다. 그렇다고 이같은 개발방향이 전체론(holism)의 시각에서 부분의 희생만을 강요하는 것은 전혀 아니다. 다만 ‘부분의 효용

증가가 전체의 효용증가를 가져온다'는 벤담류의功利주의적 사고를 경계하고, 충청남도의 개발권역은 넷으로 분리되기는 하되 궁극적으로 하나가 되는 공동운명체로서 서로 협력체제를 구축해야 한다는 점을 강조하는 것이다.

3. 참여적 개발

도시 및 지역개발에 있어서 이제 '누구를 위한 개발'인가에 못지 않게 '누구에 의한 개발'이 이슈화되고 있다. 특히 개발계획과정에서 그 개발로 인하여 영향을 받는 이해당사자를 포함한 주민의 의견을 어떻게 수렴하고 반영하는가는 개발의 성과를 좌우하는 상당히 중요한 과제이다. 우리의 그간의 경험에 비추어 보건대 개발계획과정에서의 주민참여는 형식적인 것에 지나지 않았다.

이렇게 된 연유는, 참여적 계획을 위한 제도적 장치가 미비하였을 뿐 아니라, 계획주체인 정부는 주민참여를 단지 개발계획안의 절차적 정당화의 도구로 이용하는 정도에

그쳤고, 주민 또한 개발계획에 대해 무관심하고 그에 따라 참여의식이 결여되었던 데 기인한다. 개발계획과정은 소수 전문가를 포함한 계획기관의 지적 과정이 아니라 공동체 구성원 모두가 계획주체로서 참여하는 '사회적 과정' 또는 '담론적 실천과정'이어야 한다. 도시 및 지역개발에서 정부를 주체로, 주민을 대상으로 구분하는 주체-대상의 이분법적 사고는 이제 지양되어야 한다. 북부권개발은 지리적으로 직접 북부권에 속해 있는 관련 지방자치단체와 주민을 포함하여 기능적으로 연계되어 있는 모든 구성원들이 함께 지혜를 짜내어 구체적인 실천방안을 만드는 실질적인 참여계획이 뒷받침 될 때 성공할 수 있다.⁶⁾

4. 권역간 균형발전

권역별로 기능을 특화하는 전략은 충청남도 전체의 입장에서 자원배분의 효율성을 제고할 수 있는 이점이 있다. 반면에, 이같은 전략은 권역별 기능연계와 특화개발을

6) 개발계획과정에 실질적인 주민참여를 제도화하고 있는 대표적인 나라들 가운데 하나로 일찍이 주민자치가 발달한 영국을 들 수 있다. 영국에서 개발계획과정에 대한 주민참여는 구조계획안(우리나라 광역자치 단체의 개발계획안에 해당)의 경우 '공개심사'(examination in public: EIP)제도, 지방계획안(우리나라 기초자치단체 개발계획안에 해당)의 경우 '지방공개심사'(public local inquiry: PLI)제도로써 뒷받침되고 있다. EIP와 PLI 모두 개발계획안에 대해 찬성하는 주민(단체 또는 정부기관)뿐 아니라 반대하는 주민(단체 또는 정부기관)에게도 열려 있고, 이들이 자기의 주장을 정당화하기 위해 전문가를 이용할 수도 있다. 또한 누구든지 원하는 사람에게는 소정의 절차를 따라 계획안에 접근할 수 있고 그에 대해 이견을 제시할 수 있다. 이를 위해 특히 계획안(초안) 예치(deposit of plan)단계를 두고 또한 염가로 대중보급권을 만들어 보급하는 장치를 마련하고 있다. 이에 대한 보다 상세한 내용은, Depratment of the Environment in UK, Planning Policy Guidance: Development Plans and Regional Planning Guidance, 1992를 참조.

통한 성과의 공평한 배분을 위한 조정기제들이 뒷받침되지 않으면 권역간 불균등발전을 초래할 수 있는 위험도 없지 아니하다. 이같은 현상은 같은 권역내의 지역간 또는 부문간에도 마찬가지이다. 여기서, 우리는 파이가 커야만 분배되는 몫도 크다는 이념에 따라 지난 3-40년간 추구해온 이른바 ‘先성장-後분배’ 정책의 의도하지 않은 부정적 효과들을 간과해서는 안된다. 따라서, 북부권개발은 이 권역의 개발잠재력과 현장성이 극대화될 수 있는 기능에 특화시키되, 권역내의 비특화부문 그리고 다른 권역의 기

능과의 연계를 도모하여 불균형성장전략이 갖는 약점을 극복해야 한다. 이와같은 점이 고려되지 않는 개발은 북부권을 충청남도의 산업화거점 및 고차중심지로 중점 육성하려는 의도와는 달리 하나의 ‘발전의 섬’으로 고립될 가능성이 있다.

이상 논의한 북부권개발의 기본방향을 바탕으로 북부권의 주요 부문별 개발방향을 간략히 언급하면 아래 <표 12>와 같다. 특히, 북부권이 신산업지대로서 경쟁력을 갖기 위해서는 수도권으로부터 여과되는 기업체들을 단순히 수용하는 차원을 넘어 21세기

<표 12> 북부권의 부문별 개발방향

부 문	개 발 방 향
정주체계 및 공간구조	1) 기존 중심지의 특성 및 자족기능 강화 2) 수도권, 대전-청주권으로의 흡수방지를 위한 관련지역의 자생력 강화 3) 현재의 鼎立的 도시구조가 갖는 취약성 보완 4) 농촌과 도시의 기능적 연계와 동반적 균형발전 5) 정보화시대에 대비한 정보도시 육성 경제 및 산업구조
경제 및 산업구조	1) 고부가가치 및 환경친화적 산업구조 지향 2) 부문간, 지역간 연계효과 강화 3) 용수저소비형 제조업종 유치 4) 대기업과 중소기업의 연계강화 5) 유통구조의 합리화 및 물류산업 육성 6) 해양레저-온천휴양-역사문화-녹색관광을 연계하는 복합관광벨트 개발 사회기반시설
사회기반시설	1) 남북축 간선교통망에 비해 상대적으로 취약한 동서축 간선교통망 확충 2) X자축 간선교통망구축으로 충남내륙지역의 접근성 제고 3) 신산업지대의 물동량처리를 위한 전용공업항 개발 4) 3Port(Seaport-Airport-Teleport)의 연결망구축으로 지역경쟁력 강화 5) 다양한 용수원개발로 상대적으로 취약한 용수문제 해소
사회복지 및 생활환경	1) 교육, 의료, 문화, 사회복지서비스 수준의 고도화 2) 쓰레기, 하수처리시설 등의 확충으로 녹색환경 조성 3) 고령화시대에 대비한 실버타운 조성

를 선도할 정보 및 기술집약적인 고부가가치 산업이 입지할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이를 위해서는 이같은 산업들을 뒷받침하는 사회기반시설 및 도시기반시설에 대한 투자가 선행되어야 한다. 아울러, 신산업 지대에 입지하는 제조업 및 관련산업의 종사자들이 그들의 삶의 터전으로 이 지역에 정착할 수 있게끔 쾌적한 주거 및 생활환경 등을 산업정책과 병행하여 추진하여야 한다.

V. 맺는말

충청남도, 특히 북부권은 우리 나라 인구 및 산업의 40% 이상이 집중해 있는 수도권과 직접 인접하고 있어 개발잠재력이 상당히 큰 지역임에도 불구하고 그간 중앙정부 주도의 국토 및 지역개발에서 소외되어온 것이 사실이다. 이제 우리에게는 이같이 ‘소외된 땅’을 오히려 기회요인으로 이용하여 ‘아껴놓은 땅’으로 전환시킬 수 있는 지혜를 모아야 한다.

북부권 개발방향과 관련하여 이 글에서는 아래와 같은 사항을 특히 강조하였다. 첫째, 공간개발에서 특정기능을 전문화시키는 공간특화전략은 지역간 불균등발전을 야기할 수 있다. 따라서 제조업을 특화하여 신산업 지대로 육성하려는 북부권개발 구상은 북부권내외의 지역간, 부문간 과급효과를 고려해야 한다. 둘째, 물리적인 공간개발은 不可塑性으로 인하여 일단 개발하면 원상회복이

거의 불가능하다. 설령 원상회복이 가능하다 하더라도 장기간이 소요되거나 엄청난 비용이 들게 마련이다. 이런 점에서 북부권의 개발은 개발과 보존이 조화를 이루는 지속가능한 개발이어야 하며, 이곳에 입지하는 제조업종도 장기적인 시각에서 선별되어야 한다. 마지막으로 신산업지대로서 북부권의 경쟁력을 뒷받침하기 위해서는 사회기반시설이 갖추어져야 한다. 하지만 충청남도과 북부권 지방자치단체들의 취약한 지방재정력 으로서는 이같은 사회기반시설의 투자수요를 감당하기 곤란하다. 북부권이 우리나라 국토공간상에서 차지하는 위상과 역할에 비추어, 사회기반시설에 대한 투자는 국가가 직접 담당하든가 이에 대한 대책을 적극적으로 수립하여야 한다.

참 고 문 헌

ning Guidance, 1992.

- 건설부, 아산만권광역개발권역지정 및 광역
개발계획, 1994. 12.
- 권태준, “개방사회에 있어 계획과정의 논
리,” 국토계획, 제18권 제1호, 대한
국토계획학회, 1983.
- 내무부 지방재정국, 지방재정연감, 1995.
- 대한민국정부, 제3차국토종합개발계획,
1992.
- 심문보, “금강권개발전략의 모색,” 열린충남,
제2권 제1호, 충남발전연구원, 1996.
- 이명수, “지방자치와 충남지역개발,” 지방자
치1년 평가와 전망, 충남발전연구
원, 1996. 6.
- 충청남도, 충남서해안권종합개발계획, 1988.
10.
- , 충청남도권역별개발계획(안), 1989.
6.
- , 제2차충청남도건설종합계획(안),
1992. 11.
- , 충남북부권산업화대응기본전략
(중간보고서), 1996. 4.
- , 충남4대권역개발경영구상(안)
(내부자료), 1996.
- , 산업총조사보고서, 1995.
- , 통계연보, 1995.
- Depratment of the Environment in UK,
Planning Policy Guidance: Devel-
opment Plans and Regional Plan-

충남 북부권 첨단산업 육성방안

이 춘 세
(李春世)

순천향대학교
경제학부 교수



I. 서론

II. 첨단산업의 의의와 북부지역의 경제현황

III. 충남 북부지역 첨단산업 육성방안

IV. 결론

I. 서론

우리나라가 산업정책의 일환으로 첨단산업(high-technology industry)을 미래 전략 산업으로 설정하고 그 첫번째 사업으로 1992년 대덕 첨단기술연구단지를 준공함으

로써 본격적인 첨단산업시대가 열렸다. 첨단 산업은 첨단기술을 이용하여 고부가가치 상품을 생산하기 때문에 국가경쟁력을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 경기변화나 충격에 취약한 재래산업과는 달리 적응력이 대단히 강해서 국가경제안정에 크게 도움을 주는 것으로 판명되었다.

이에 많은 국가와 지방정부들이 앞 다투어 개발에 뛰어들고 있으며 우리 정부 역시 첨단연구도시를 지방에 건설함으로써 지방 산업구조를 첨단화시키고 낙후지역의 발전을 유도함으로써 수도권과 지역간의 균형적 발전을 달성하려는 이중적 목표를 가지고 있다. 이러한 국가정책에 부응 하여 충청남도는 산업구조를 선진화하고 지역경제의 안정된 발전을 도모하기 위하여 충청지역 특히 북부지역의 산업구조를 첨단산업화 하는데 많은 노력을 경주하고 있다. 그러나 이러한 의도가 결실을 얻기 위해서는 여러 측면에서 개선이 이루어져야 한다는 주장이 압도적이다.

현 개발방식에 가장 큰 문제는 지역의 산업구조와 경제현실을 무시하고 중앙정부가 거시적 차원에서 계획을 독점하고 일방적으로 건설을 주도하고 있다는 것이다. 이러한 연유로 지방정부는 지역경제여건에 적합하고 지역주민의 참여가 적극적으로 이루어질 수 있는 독자적 계획이나 방안을 제대로 세울 수 없는 실정이다. 더욱이 지자체 실시 이후 중앙정부와 지방정부의 관계가 새롭게 정립되는 과정에서의 갈등의 증폭과 지역간의 이기적 경쟁관계가 첨단산업 육성에 관한 제반문제를 더욱더 복잡하게 만들고 있다. 이러한 문제외에도 여러가지 해결해야 할 과제가 무수히 많은데 이를 효과적으로 해소하고 지역경제 나아가서 국가경제에 이바지 할 수 있는 실질적인 첨단산업단지 육성방안을 모색하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

먼저 첨단산업이 무엇인가 그 의미를 재음미해 보고 과연 북부지역이 이러한 산업을 육성할 수 있는 여건이 조성되어 있는지 그리고 미흡하다면 어떠한 방향으로 개선해야 하는지를 알아보기 위해서 북부지역의 경제현황을 파악한다.

II. 첨단산업의 의의와 충남 북부지역의 경제현황

1. 첨단산업의 의의

첨단산업에 대한 관심고조에도 불구하고 첨단산업에 대한 정의가 모호하여 첨단산업에 관련된 계획수립이나 정책결정에 여러가지 문제가 발생하고 있다. 미국의 국립과학재단은 첨단산업을 “매출액대비 R & D 지출비중이 3.5% 이상이고, 종업원 1,000명당 과학기술인력이 25명 이상인 산업”으로 정의하고 있다. 또한 Malecki(1994)에 의하면, “첨단산업은 기술집약적이면서 생산과정이 반복적인 즉 정형적(routine)과정이 아닌 비정형적인(non-routine) 과정을 통해서 제품이나 서비스를 생산하는 산업”이라고 정의하고 있다. 이러한 정의들을 해석하면 고급기술인력이 아닌 단순 기능공들에 의한 첨단부품을 이용한 단순조립은 첨단산업이 아니고 첨단관련산업인 것이다. 흔히 첨단산업으로 알고 있는 개인용 컴퓨터 및 각종 전자제품의 단순조립이나, 반도체의 조립생산은 첨단산업이 아니고 첨단관련산업이다. 물론 첨단산업과 첨단관련산업의 유기적 관계는 첨단산업 발전에 중요한 분석대상이다. 그러나 장기적 발전의 관점에서 볼때는 이를 분명히 구분하여 계획을 세워야 진정한 첨단산업을 구축할 수 있다.

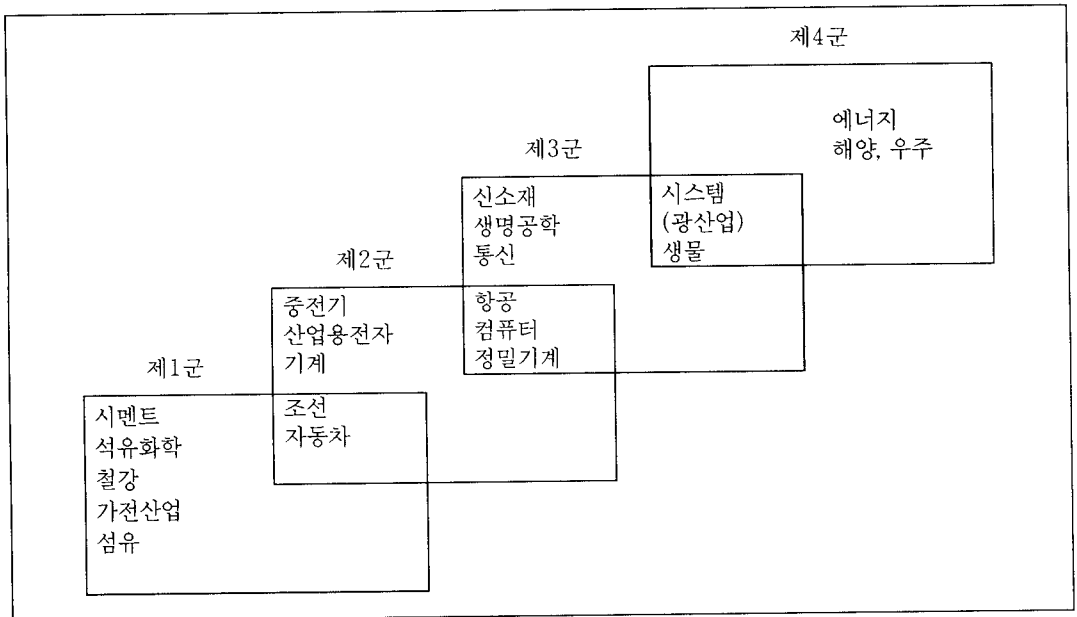
이러한 연유로 우리나라 역시 첨단산업을 마이크로일렉트로닉스, 메카트로닉스, 항공신소재, 정밀화학, 생물산업(에너지), 광산업(시스템)으로 분류하여 산업구조 고도화를 위한 정책방향을 제시하고 있다.

한 지역의 산업구조 고도화를 위한 첨단

산업육성은 앞에서 언급한 정의와 분류를 맹목적으로 의존하는 것보다는 지역경제현실을 감안하여 장단기적으로 탄력있게 운용되어야 한다. 즉, 경제발전단계, 자원의 유무, 과학기술력, 정보수집력, 기업환경 등의 차이에 따라 첨단산업의 내용과 확립과정은 달라야 한다는 것이다. 현재 산업구조가 선진화되어 있고 막강한 자본력과 과학 기술력을 갖춘 선진국의 연구단지는 해양, 우주산업 등을 핵심첨단산업으로 규정하고 산업발전전략을 세우고 있지만, 우리나라와 같은 중진국은 더우기 산업발전이 상대적으로 늦은 충남북부 지역은 주력첨단산업을 현 경

제여건에 적합한 분야로 국한하고 선진국이 추구하고 있는 해양, 우주산업 등은 미래산업으로 남겨두어야 할 것이다. 이러한 산업분야 선정을 위해서 일반적으로 <그림 1>에서 보는 바와 같이 산업을 산업구조 고도화에 따라 4단계로 분류하고 있다. 이는 산업기술수준과 소요자본의 크기에 따라 분류한 것인데 우리 경제 역시 이러한 분류에 근거하여 적합한 분야를 선정해야 할 것이다. 그럼 이제 충남 북부지역의 첨단산업육성을 위해서는 어느 산업분야가 적합한가를 알아보기 위해 북부지역의 경제현황과 발전추세를 살펴보기로 한다.

→ 산업구조고도화



→ 시간

<그림 1> 미래산업군의 좌표

자료: 한국과학기술원.

2. 충남 북부지역의 경제현황

지리적으로 수도권에 접근해 있으며 아산만 광역권 개발의 핵심지역의 하나인 충남 북부권(천안시, 온양시, 예산군, 당진군, 아산군)의 면적은 전체 충남대비 28%를 차지하고 있으며, 반면 인구는 1994년 현재 충남의 38%에 달하고 있다. 따라서 북부권은 지리적 측면만을 고려해도 현 시점에서 충남의 핵심지역임을 알 수 있다.

〈표 1〉 북부권 면적 및 인구(1994)

행정구역	면적(Km2)	인구(명)
천 안 시	83.6	212,911
온 양 시	44.5	66,773
예 산 군	543.5	112,136
당 진 군	597.1	120,917
아 산 군	498.9	88,362
천 안 군	553.0	105,123
소 계 (A)	2,320.6	706,222
충 청 남 도	8,367.8	1,844,692
A / B (%)	27.7	38.3

자료: 충청남도

〈표 2〉는 북부권의 제조업체 개요를 보여주고 있다. 북부권이 도내에서 차지하는 비율 사업체수에서 48.9%, 종사자수에서 62.2%, 생산액에서 56.7%, 부가가치에서 60.6%를 차지함으로써 그 비중이 막중함을 알 수 있다.

이는 〈표 1〉과 비교할 때 북부지역이 충남 어느 지역보다 산업화되었다는 것을 보

〈표 2〉 북부권 제조업체 개요(1994)

내 용	충남(A)	북부권(B)	B/A(%)
사업체수(개)	2,580	1,263	48.9
종사자수(명)	106,773	66,503	62.2
생산액(10억)	11,588	6,576	56.7
부가가치(10억)	5,094	3,059	60.0

자료: 통계청, 산업조사보고서, 1994

여주고 있다. 최근 분석에 따르면 산업화속도가 도내에서 가장 빠른 것으로 나타나 있다(김홍진 외, 1995).

지금까지 북부권의 산업화정도를 도내에 국한하여 절대적 수치만을 살펴보았으나 이것만으로는 다른 지역과의 비교우위를 계산할 수 없을 뿐만 아니라 어느 산업에 특화해야 하는가를 알 수 없다. 더우기 첨단산업 중에서도 어느 분야에 초점을 맞춰야 하는지 알 수가 없기 때문에 산업고도화의 장기 전략을 세우는 데 어려움이 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 주로 사용되는 것 중에 특화지수(specialization index)가 있다. 특화지수란 지역산업의 특화성을 나타내는 지수로 지역의 산업별 입지상(location quotient)을 나타낸다. 이것은 지역의 i 번째 산업구성비를 전국의 i 번째 산업구성비로 나누어 줌으로써 얻어지는 수치이다. 이것이 1보다 크면 지역의 i 번째 산업이 전국보다 특화되어 있음을 의미하고, 그 산업이 지역의 수출산업임을 의미한다. 반대로 이것이 1보다 작을 때는 지역의 i 번째 산업은 지역인구를 부양하는 지금수준에서 미달

하고 나서 수입산업임을 의미한다. 특화지수가 1보다 크다는 것은 사후적인 측면에서 볼 때 결국 비교우위가 있다는 것을 의미하며, 또한 그동안의 연구에 따르면 특화지수가 1보다 산업은 그 지역의 주력산업이 되어 지역경제성장을 주도하는 것으로 입증되었다.

〈표 3〉은 충남의 광공업 특화지수를 나타내고 있다. 북부지역의 산업을 분석하기 위하여는 특화지수 역시 해당지역을 기준으로 계산해야 하나 통계자료가 지역단위의 산업로는 나타나 있지 않기 때문에 부득이 도단위로 산출하였다. 그러나 〈표 1〉과 〈표 2〉에서 나타난 바와 같이 북부지역의 산업화정도가 바로 도의 산업화정도를 의미한다고 볼 수 있기 때문에 〈표 3〉의 수치를 북

부지역에 적용하여도 무리가 없을 것으로 판단된다. 〈표 3〉의 각 사업을 특징별로 분류하면 다음과 같다.

첫째, 전통적 지역 수출산업으로서 10년 동안 계속 입지상이 1보다 큰 산업으로는 광업(기타 광업 및 채석업), 펄프 및 종이제품, 비금속 광물제품 등이 여기에 속한다. 둘째, 최근에 그 산업의 발달이 두드러져 1993년 현재 입지상이 1보다 크게 된 성장 산업으로는 음식료품 제조업, 목재 및 나무제품, 코크스 및 석유정유제품, 화합물 및 화학제품, 사무/계산/회계용 기계, 기타 전기기계 및 전기변환장치 등이 여기에 속한다. 셋째, 전통적 지역수출산업이 최근에 침체된 경우는 석탄공업, 담배제조업, 섬유제

〈표 3〉 충남의 광공업 특화지수

업 종	83	88	93	업 종	83	88	93
C.광업	1.14	3.30	2.39	24.화합물 및 화학제품 제조업	0.70	1.60	1.57
10.석탄광업	1.12	2.97	0.53	25.고무 및 플라스틱 제조업	1.04	0.58	0.93
13.금속광업	0.2	0.00	0.00	26.비금속 광물제품 제조업	1.03	2.40	2.29
14.기타 광업 및 채석업	1.68	4.44	3.18	27.제1차 금속산업	0.29	0.32	0.16
D.제조업	0.99	0.94	0.98	28.조립금속제품 제조업	0.33	0.61	0.79
15.음식료품 제조업	0.84	2.20	0.50	29.기타 기계 및 장비 제조업	0.30	0.22	0.92
16.담배제조업	6.11	0.17	0.00	30.사무, 계산, 회계용 기계제조업	0.00	0.00	1.18
17.섬유제품제조업	1.37	1.92	0.79	31.기타 전기기계 및 전기 변환장치 제조업	0.17	0.84	1.75
18.의복 및 모피제품 제조업	1.20	0.64	0.22	32.영상음향 및 통신 장비 제조업	0.15	0.30	0.60
19.가죽, 가방마구류 및 신발제조업	0.68	0.21	0.52	33.의료, 정밀광학기기 및 시계	0.26	0.61	0.98
20.목재 및 나무제품 제조업	0.35	1.089	1.03	34.자동차 및 트레일러	0.002	0.11	0.32
21.펄프, 종이 및 종이제품	1.99	3.33	2.64	35.기타 운송장비	0.12	0.11	0.07
22.출판, 인쇄 및 기록매체 복제업	1.91	0.61	0.46	36.기구 및 기타	0.41	0.61	0.46
23.코크스, 석유정유 제품 및 핵연료제조업	0.11	0.51	1.52	37.재생재료 가공 처리업	0.00	1.6	1.00

자료: 산업조사보고서, 1993.

〈표4〉 천안지역 입주업체현황(94. 12. 31 현재)

구 분	천안 제1공단		천안 제2공단		천흥공업단지	
	수용계획	입주현황	수용계획	입주현황	수용계획	입주현황
영상음향 및 통신장비	5	5	5	5	1	1
의 료 정 밀	1	1	5	5	-	-
자동차 및 트레일러6	6	6	9	-	-	-
기 계 장 비	19	19	14	14	2	2
조 립 금 속	7	7	-	-	-	-
전기기계 및 변환장치	-	-	2	2	1	1

자료: 한국은행 대전지점.

품제조업, 의복 및 모피제품, 출판 및 인쇄, 고무 및 플라스틱 제조업 등이 여기에 속한다. 넷째, 아직도 입지상이 1보다 작지만 성장속도가 매우 빠른 산업들이 있다. 조립금속제품, 기타 기계 및 장비제조업, 영상음향 및 통신장비 제조업, 의료 및 정밀광학기기 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업 등이 여기에 속한다. 이러한 특징을 고려할때 입지상이 1보다 큰 산업중에서 기계, 전기기계 분야, 그리고 입지상이 1보다 작지만 매우 빠른 조립금속, 기계장비제조업, 영상음향 및 통신장비, 의료 및 정밀광학기기, 자동차분야가 산업군 분류에서 제2군과 제3군에 속하는 것으로서 우리 경제발전수준으로 볼 때 앞으로 주력해야 할 첨단산업인 것으로 판단된다.

이러한 주장은 북부지역에 있어서의 기업 입주의 최근 현황을 보면 더욱더 긍정적이다. 〈표 4〉에 의하면 최근에 조성이 완료된 천안지역공단의 관련분야 기업의 입주는 100% 성공적이다. 이러한 추세로 볼때 지금

조성중인 천안 제3공단, 아산 국가공업단지, 석문국가공업단지, 아산 인주공업단지 등도 성공적일 것으로 판단된다. 결국 북부지역이 첨단산업을 성공적으로 육성하기 위해서는 관심분야를 〈그림 1〉의 제2군과 제3군으로 국한하고 특히 앞에서 언급한 첨단산업분야와 첨단관련산업을 집중적으로 투자해야 한다는 것이다. 더우기 1996년말 완공예정인 천안 제3공단내 외국인전용공단의 경우에도 이미 18개 관련업체가 입주의사를 타진하였고, 지금 현재 북부지역에는 삼성전자 및 데이콤 등 전자통신 관련 대기업의 대규모 공장이 가동중이거나 건설예정이므로 그 전망은 매우 밝다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 충남 북부지역 첨단산업 육성방안

앞에서 살펴본 북부권의 경제현황은 산업화 속도가 매우 빠르며 산업구조형태가 첨단산업에 유리한 형태로 진행되기 때문에 첨단산업을 적극적으로 유치하여 산업을 고

도화 할 예비적 단계로 진입하였다고 판단 된다. 여기에 수도권에 인접한 지리적 조건과 서해안 개발의 배후 도시임을 감안하면 다른 어느 지역보다 첨단산업유치에 유리한 조건을 갖추고 있다고 볼 수 있다.

그러나 첨단산업을 유치하여 장단기적으로 지역경제발전을 도모하기 위해서는 먼저 이와같은 거시적 조건을 잘 활용한 지역고유의 유치계획 및 육성방안을 강구해야 한다. 북부권의 첨단산업 육성방안을 제시하기 전에 우리나라 첨단산업개발정책의 문제점을 먼저 간략하게 언급하고, 이미 성공한 외국의 첨단산업단지의 특징을 파악함으로써 북부지역에 적합한 첨단산업유치 및 육성방안을 알아 본다.

1. 우리나라 첨단산업개발정책의 문제점

우리나라의 본격적인 첨단기술단지는 1992년에 완공된 대덕연구단지로서 현재 60여개의 민·관 연구기관이 입주하고 7만명이 거주하고 있다. 그외에 광주 등의 9개의 연구단지를 건설하여 전국을 기술지대망을 연결하려는 계획을 세우고 있다. 그러나 대덕의 예에서 보듯이 정부는 건물과 시설 등의 물리적인 건설과 외부적 여건에만 집중적으로 투자하고, 여기에서 개발된 기술을 지역기업과 연결하여 상품화하는 산연협동체계를 구축하지 못함으로써 지역경제에 크게 기여하지 못하였다. 이러한 현상은 우리

정부가 국내여건을 고려하지 않고 첨단산업단지를 조성하는데 있어서 무조건 일본의 첨단연구단지를 모방데 근본적인 원인이 있다. 더우기 최근 보도에 따르면 우리가 모델로 삼았던 일본의 첨단연구단지 대부분이 심각한 문제에 봉착하고 있는 것으로 전하고 있다. 실패의 주된 원인은 다른 선진국과 비교할 때 산연협동체제가 제대로 이루어지지 않았으며, 특히 중앙정부주도하에 모든 정책이 세워진 관계로 지방정부가 첨단산업을 운용할 수 있는 행정능력과 장기적 재원조달방안을 강구하지 않은데 있다고 전하여지고 있다.

기본적으로 출발이 중앙집권적인 이러한 첨단산업정책 때문에 사실 대덕연구단지는 지역자체내에 첨단기업을 유치하여 긴밀한 협조관계를 형성하는데는 실패하고 전국을 대상으로 첨단기술의 know-how 만을 공급하는 순수연구단지 형태가 되어 기술개발의 규모의 경제효과는 있으나 지역단위의 첨단산업육성 모델로는 적합하지 않은 것으로 판명되었다. 다시 요약하면 우리 정부의 첨단산업단지 개발은 거시적인 차원에서 첨단연구소를 세우고 그 주변에 첨단산업단지를 세우면 된다는 거시적인 방법 즉 하드웨어에 중점을 두었지 고급인력을 원활히 유지하며 장·단기적으로 지역경제가 활성화 될 수 있는 체계 즉 소프트웨어개발을 소홀히 하였을 뿐만아니라 이를 지방정부가 자발적으로 개발할 수 있는 여건을 충분히 조성하

지 않은데 가장 큰 문제가 있었던 것이다.

2. 외국 첨단산업단지의 특징

첨단산업단지 구성에 있어서 가장 필요한 것은 우리나라의 경우를 들어 앞에서 지적한 바와 같이 중앙정부와 지방정부가 서로 협력하여 첨단산업 육성에 필요한 하드웨어와 소프트웨어를 어떻게 적절히 조화시키는가 하는 문제였다. 대부분의 선진외국은 이러한 문제를 고려하여 첨단산업단지를 조성하였다. 물론 조화형태는 국가여건에 따라서 각양각색이다.

예를 들어 프랑스 소피아앙페폴리스의 경우는 이미 잘 갖추어진 거시적 여건을 바탕으로 모든 것이 지방정부주도로 첨단산업이 육성된 반면, 이스라엘의 경우에는 지역에 따라 정도의 차이는 있지만 첨단기술개발능력을 갖고 있는 외국기업을 유치하기 위해서 중앙정부가 시설비의 85%까지 지원하는 등 중앙정부의 개입이 두드러진 곳도 있다. 그러나 이러한 극단적인 경우를 포함해서 성공한 외국첨단산업단지는 중앙정부와 지방정부가 어떠한 형태로든 합동으로 하드웨어와 소프트웨어를 개발하여 이룩되었으며 그들은 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 첨단산업단지는 문자 그대로 첨단기술을 선도하는 입장이기 때문에 구심력보다 원심력에 근거를 둔 전진기지 형태를 갖추고 있다. 둘째, 첨단산업단지는 대기업보다

는 중소기업의 입지가 주도적으로 꾸준히 이루어지는 특징을 갖고 있다. 여기에서 중소기업은 단순한 중소기업이 아니라 첨단기술개발을 위한 소규모의 모험기업을 의미하는 것으로서 이들 기업들이 꾸준히 유치되어 연속적인 신기술 개발이 이루어졌다는 것을 의미한다. 특히 프랑스의 소피아 앙페폴리스란 첨단도시는 이러한 특징을 갖춘 대표적인 곳이다. 셋째, 고급인력유치를 위해서 아름다운 자연조건, 훌륭한 문화시설, 우수한 교육시설 등 뛰어난 주거여건을 갖추고 있다. 물론 대도시와의 연계성을 위한 교통여건 역시 잘 정비된 특징을 갖고 있다. 넷째, 산학연계를 위한 각종 연구기관, 대학 및 각종 학교가 밀집되어 있다. 다섯째, 지역내에 진입하는 기업이 기존 경제여건에 밀접하게 연계되도록 보조 또는 규제하며, 필요한 인적자원을 효율적으로 조달하는 것을 전담하는 지역개발기구가 존재한다는 것이다. 여섯째, 첨단도시라는 홍보를 꾸준히 하여 영상효과(image effect)를 극대화하는 특징을 갖고 있다.

지금까지 우리나라 첨단산업 육성방안의 문제점과 이미 성공한 외국의 첨단산업단지 특징을 개괄적으로 살펴보았다. 이것들이 내면적으로 시사하는 가장 중요한 교훈은 첨단산업육성에 필요한 거시적 요건인 하드웨어는 중앙정부에 의해서 주도 될 수 있지만, 이를 바탕으로한 세부요건 즉 소프트웨어는 전적으로 지방정부주도하에 지역여건에 맞

게 개발되어야만이 첨단산업을 성공적으로 육성할 수 있다는 것이다. 이러한 교훈을 근거로 할때 북부지역의 산업을 고도화하기 위해서는 어떠한 방향으로 첨단산업을 육성해야 하는가 그 방법을 살펴보기로 하자.

3. 충남 북부지역 첨단산업육성 방안

앞에서 북부지역에 적합한 첨단산업으로 기계, 전기기계, 조립금속, 기계장비, 영상음향 및 통신장비, 의료 및 정밀광학기기, 그리고 자동차 분야 등이 적합한 것으로 지적하였는데 이러한 산업의 발달이 연구단지라든지 혹은 첨단산업기술 도시건설이라는 체계적인 계획하에 유치된 것이 아니고 단지 북부지역을 산업화하는 과정에서 이루어진 것이다.

이러한 지역을 첨단산업화 하는데는 우리나라가 일반적으로 추구했던 대덕연구단지 같은 과학단지 모델은 지금 현재 이 지역 경제발전과정으로 볼 때 부적합하며 더우기 이러한 모델은 중앙정부의 거시적인 계획과 지원없이 단시일내에 완성될 수 없으므로 현 시점에서 볼때 문제가 많다.

또한 대덕연구단지같은 모델은 앞에서 지적한 바와 같이 지역연계를 고려하지 않았기 때문에 북부지역이 추구하는 지역경제활성화를 위한 첨단산업 육성에 역시 적합하지 않다. 따라서 북부지역을 첨단산업화하기 위해서는 순수연구에 중심을 둔 연구단지보

다는 기존산업을 첨단산업화하는 기술단지 같은 형태를 취하여야 할 것이다. 여기에서 말하는 기술단지란 순수연구를 전혀 고려하지 않는다는 것이 아니고 첨단기술을 이용한 첨단상품생산에 더 비중을 두는 형태를 말한다. 이러한 형태도 장기적인 맥락에 볼 때는 여러 모델을 종합한 일종의 절충형이기 때문에 미래에는 연구와 첨단상품 생산이 동시에 달성하는 첨단산업단지가 될 것이다.

결과론적으로는 볼 때는 선진외국의 첨단산업지도 대부분이 이러한 형태를 취하고 있다. 따라서 북부지역을 첨단산업화 하기 위해서는 앞에서 언급한 외국첨단산업단지의 특징을 고려하며 또한 우리나라 산업정책의 문제점을 염두에 두고 다음과 같은 사항을 장·단기적으로 해결해야 할 것이다.

1) 북부지역을 상품생산의 전진기지로 만들어야 한다.

첨단산업은 성격상 화물운송에 있어서 신속성과 정확성이 크게 요구되고, 부품및 소재의 조달과 제품의 판매가 국내전역 및 해외로 광역화 되어지고, 부가가치가 높아 운임부담력이 크며, 또한 기술자, 경영간부, 구매자 등의 왕래가 빈번하여 어느 경우에도 신속성이 요구되므로, 공항(국내, 국제), 고속도로들의 고속운송체계 등 산업발전의 하드웨어를 잘 구비해야 한다. 북부지역은 지리적으로 서해안의 배후지원지역이며 수도

권의 기능을 분담할 수 있는 위치에 있기 때문에 이 두 지역을 효율적으로 연계하는 시설(하드웨어)만 갖춘다면 기업생산의 훌륭한 전진기지가 될 수 있다.

문제는 우리나라 도로체계가 남북연결축에 비해서 동서를 연결하는 축이 미비하다는 점이다. 따라서 수도권과의 연계는 기존의 고속도로와 건설중인 고속철도를 활용하면 충분한 것으로 보이나 북부지역과 서해안(아산만 포함)을 연결하는 동서운송체계는 기존의 국도만 가지고는 매우 미흡하며 더우기 산업철도조차 건설되지 않아 하루 빨리 두 지역을 연결하는 고속도로가 완성되어야 할 것이다. 또 하나의 중요한 사회간접자본 시설은 국제공항인데 이는 이미 건설중인 청주국제공항을 이용하면 될 것이다. 이러한 시설들을 효율적으로 활용하기 위해서는 서로 연계가 이루어 져야 하는데 북부지역의 지방도로 사정은 매우 미흡한 편이다. 전국의 총 도로연장이 1988년에 비해 32.3% 증가한데 비하여 충남은 7.07%에 그치고 있는 것만 보아도 이러한 사실을 입증하고 있다(교통통계연감, 95). 따라서 국가적 차원에서 다루어지고 있는 이러한 시설들을 효율적으로 활용하기 위해서는 지방정부 역시 최대한 투자를 해야 할 것이다.

또다른 문제는 이러한 시설들이 중앙정부 차원에서 이루어지기 때문에 지방정부의 계획과는 시차가 존재한다는 것이다. 이러한 시차는 어쩔수 없는 것이지만 지방정부가

이 지역경제의 국가적 중요성과 발전계획 및 자구노력방안을 어느 지역보다 먼저 중앙정부에 설득력있게 호소함으로써 어느 정도 줄일 수 있다고 본다.

2) 지역의 산업구조를 면밀히 파악하여 주력산업을 선정하고 먼저 이를 중소기업 중심으로 발전시켜야 한다.

북부지역의 공업화는 최근에 빠른 속도로 진행되었기 때문에 어느 산업이 주력산업이 될것인지는 현 시점에서 판단하기 어려우나 앞에서 살펴본대로 제2군과 제3군에 속하는 산업중에서 첨단관련산업이 결정되고 그 중에서도 영상음향 및 통신장비, 정밀광학기기, 전기기계, 자동차 관련산업 등이 유망할 것으로 보인다. 이러한 산업이 대기업이 아닌 중소기업 중심으로 형성되어야 하는 이유는 첨단산업자체가 모험적이며 모험자본(venture capital)에 의해서 이루어지는 관계로 기업의 적정규모가 적을 수 밖에 없기 때문이다.

모험자본 역시 규모가 클수록 효과적인 수가 있기 때문에 대기업이나 모험자본의 풀링(pooling)같은 것도 고려해볼 수 있으나 자본이 클수록 예상손실 역시 크기 때문에 반드시 유리하다고 볼 수 없다.

따라서 첨단산업기업을 유치하기 위해서는 먼저 중소기업관련법규를 현실화하고 관련행정부처를 확대할 뿐 아니라 모험기업에 대한 조세지원 및 금융지원방안을 도입해야

한다. 그리고 지방정부가 장기적인 차원에서 중소기업을 위한 모험자본을 형성하거나 알선할 수 있는 체계를 확립해야 한다. 현재 운영하고 있는 창업보육센터 및 일괄중소기업개발센터 외에 기술보육센터를 운영하고 중앙정부의 각종 지원제도 정보를 체계적으로 정리하여 알선하여 주는 것 역시 모험기업의 진입부담을 덜어 줄 것이다.

또한 일단 입주한 모험기업은 지방정부로부터 계속해서 최신 기술정보를 공급받을 수 있다는 확신을 갖도록 각종 연구소와 대학의 최신 연구결과 및 타기업의 최신 기술정보를 공급하는 과학기술정보센터를 운영해야 한다. 이러한 주장은 선진국의 첨단산업단지(예를들어 미국의 실리콘밸리, 프랑스의 소피아앙떼폴리스 등) 모험적인 중소기업의 꾸준한 입주에 의해서 이루어졌다는 사실만 보아도 그 당위성을 갖고 있다. 사실 첨단상품을 만드는 대기업은 그 출발이 중소기업이었거나 중소기업의 기술을 바탕으로 출발한 것이 대부분이다. 따라서 처음부터 대기를 유치하여 어느 한 분야만을 주력하는 것보다는 산업구조 내실화하고 경기변화에 탄력적으로 대응하며 모험사업에 따른 위험을 분산시키기 위해서는 여러분야에 걸쳐 먼저 중소기업을 유치하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

3) 산학협동이 활발하게 이루어져야 한다.
북부지역의 대학밀집도는 전국 최고수준

(대학6개교, 전문대3개교)이나 첨단산업기업과의 산학협동은 미흡한 편이다. 아직은 입주기업이 적고 기술개발수준이 초기단계인 관계로 큰 문제가 되지 않지만 앞으로 본격적인 기업입주가 이루어지면 매우 큰 현안문제가 될 것이다. 더우기 이 지역의 대학들이 역사가 짧아 충분한 연구시설을 갖추고 있지 않기 때문에 미리 대책을 세우지 않으면 문제가 더욱더 복잡해 질 것이다.

산학협동을 촉진시키기 위한 방법중의 하나는 지방정부가 앞장서서 대학과 기업을 연계하는 것이다. 예를 들어 대학이 인적자본과 대학내 부지를, 기업은 자본을 공급하여 캠퍼스연구단지를 설립하고 여기서 대학은 연구를 담당하고 기업은 이 연구결과를 상업화하는 것도 하나의 방법일 것이다. 이러한 방법은 지금 운영하고있는 산학지역콘소시엄 보다 한 단계 진보된 것으로서 그 시행자체가 매우 어렵게 보이나 우리나라의 대학사정을 고려할 때 추진할 가치가 있다고 본다. 물론 이 방법을 모든 대학에 동시에 실시하기 보다는 시장원리에 의거하여 보다 적극적인 준비를 하는 대학이나 기업을 먼저 연계해야 하며, 이렇게 함으로써 대학간의 경쟁을 유도할 수 있다.

산학협동문제는 대학뿐만 아니라 인근지역의 연구기관을 적극 활용해야 하는데 우리나라는 산업정책상 연구단지가 이미 지역별로 안배되어 있고 대기업의 연구소 역시 여기에 부응해서 세워졌기 때문에 북부지역

에 새로이 연구기관을 유치하기는 매우 어려울 것으로 판단된다. 따라서 지방정부는 행정적인 측면에서 접근이 용이한 대덕연구단지를 기업이 적극 활용할 수 있도록 주선하는 것이 바람직할 것이다.

4) 첨단기술산업에 필요한 고급인력을 유치하고 또한 장기적으로는 지역내에서 배출할 수 있어야 한다.

첨단산업은 그 특성상 고급인력을 계속해서 필요로 하기 때문에 고급인력의 조달은 첨단산업존재의 필수요건이다. 지금 현재 대부분의 고급인력이 수도권과 대덕연구단지에 거주한다고 볼 수 있기 때문에 이들을 활용할 수 있는 방안을 강구해야하나, 장기적으로는 북부지역의 거주여건을 개선하여 필요한 인력이 이 지역으로 직접 이주하도록 해야 할 것이다. 고급인력은 특성상 높은 수준의 '삶의 질'을 요구하기 때문에 쾌적한 주거환경, 양질의 교육기관, 다양한 사회적 문화적 여건, 정보, 금융, 유통 등의 도시서비스는 필수적이다.

북부지역은 수도권과의 접근이 용이하기 때문에 현 단계에서는 도시서비스 문제를 수도권에서 해결할 수 있도록 유도하고, 다만 쾌적한 주거단지 개설과 양질의 교육기관 설립에 주력하는 것이 바람직하다. 특히 초·중·고등학교를 초현대식으로 개편하고 경우에 따라서는 특수사립학교를 설립함으로써 교육수준이 다른 어느 지역보다 우수

하도록 해야 한다.

중간고급인력의 지속적인 배출 역시 매우 중요한데 이는 이 지역의 대학 및 전문대학의 관련 학과를 집중적으로 지원함으로써 가능할 것이다. 이 과정에서 대학, 기업, 기관이 참여하는 협의체를 구성하여 구체적인 수급현황을 논의하고, 대학생의 현장실습 등을 주선하면 더욱더 효과적일 것이다.

5) 지방정부가 북부지역의 이미지(image) 제고작업에 많은 노력과 투자를 해야한다.

이미지 쇄신을 위해서는 첨단산업관련 전시회 같은 일련의 국제행사를 일정하게 개최하여 기업과 과학자가 서로 교류하며 정보를 교환할 수 있도록 하고, 북부지역의 첨단산업현황과 유치 인센티브를 홍보함으로써 북부지역이 첨단산업의 중심지라는 인상을 심어줘야 한다. 지역홍보를 위해서는 인터넷 등 최신정보통신망 역시 반드시 활용되어야 할 것이다. 이러한 노력은 특히 경험이 적은 모험기업이나 해외시장 진출을 노리는 외국첨단기업에 매우 효과적이어서 기대 이상의 수확을 얻을 수 있다.

6) 기본행정조직과는 별도로 관·민·기업이 참여하는 지역개발기구를 구성해야 한다.

이 기구는 행정조직의 경직성을 보완하고, 장기적인 측면에서 기업과 지역주민이 협동하여 지역경제를 활성화할 수 있는 방법으

모색하는 것을 목적으로 한다. 첨단산업이 아무리 발달해도 지역주민에 돌아가는 혜택이 적다면 의미가 없는데, 대부분의 행정조직은 이러한 질적인 측면보다는 산업의 발달의 양적인 측면을 중시하는 경향이 있다.

이러한 문제를 다각적인 방향에서 원활하게 해결하는 것도 이 기구의 중요한 기능중의 하나가 될 수 있다. 예를 들어 이 기구를 통하여 지역주민에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 유치기업선정, 진입기업의 현지주민 고용비율, 그리고 지역의 원자재 및 서비스의 구입비율 등을 논의하면 질적으로 더 우수한 첨단산업단지를 유지할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결론

지금까지 북부지역의 첨단산업 육성방안을 개괄적으로 살펴보았는데 가장 중요한 결론은 기존의 중앙정부중심의 첨단산업정책에서 탈피하여 지방정부 역시 실질적으로 참여해야 한다는 것이다. 즉 중앙정부는 첨단산업에 필요한 사회간접자본 및 거시적 측면의 과학기술정책 등의 하드웨어만을 담당케하고 나머지는 지역경제여건에 적합한 제반요건 즉 소프트웨어는 지방정부가 주도권을 갖고 개발할 수 있도록 자구노력을 강구해야 한다.

북부지역에 적합한 첨단산업으로는 전자통신관련산업, 의료 및 정밀광학기기, 조립

금속, 자동차관련산업과 연계된 분야가 유망할 것으로 나타났으며, 이를 성공적으로 육성하기 위해서는 사회간접자본의 확충, 모험적인 중소기업의 지속적인 유치, 산학협동의 활성화, 고급인력 유치를 위한 주거여건 향상, 첨단산업단지로서의 이미지 향상, 그리고 첨단산업을 위한 지역개발기구 구성 등이 제시되었다.

참 고 문 헌

김홍진 · 이춘세 · 김병수, “아산만 광역권 지역경제의 발전방향,” 사회과학연구, 제1권 제2호, 순천향대학교, 1995, pp.181~203.

교통신문사, 교통통계연감, 1995.

부산상공회의소, 부산지역 첨단산업단지개발연구, 1990.

이갑수, 신산업정책론, 무역경영사, 1992.

충청남도, 북부권 개발계획, 1992.

최근희, “첨단산업육성과 강릉테크노비치 개발방안연구,” 한국지역개발학회지, 제7권 제1호, 1995, pp.165~179.

통계청, 지역통계연보, 1995.

——, 지역통계연보, 1994.

한국은행대전지점, 대전·충남지역 공단업체 및 수출업체 경영실태조사 결과, 1995.

한표찬, “엑스포와 첨단산업 개발방안,” 한국지역개발학회지, 제4권 제1호, 1992, pp.115~135.

Lonshi, C. and Quere, M., “Innovative Network and the Technopolic Phenomenon : Tge care of Sio-phia-Antepolis,” *Environment and Planning C*, Vol.11, 1993, pp.317-330.

Malecki, E.J., “Corporate Organization of R&D and the Location of Tech-

nological Activities,” *Regional Studies*, Vol.14, pp.92~110.

Shefer, D. and Bar-El, E., “High-technology Industries as a Vehicle for Growth in Israel’s Peripheral Regions,” *Environment and planning C*, Vol.11, 1993, pp.245~261.

충남 북부권 개발과 환경보전

이 호 태
(李鎬泰)

한국에너지
기술연구소
선임연구원



I. 서언

II. 환경오염의 원인

III. 오염발생 저감기술 및 대책

IV. 결론

I. 서언

최근들어 우리 사회는 환경에 대한 인식 변화가 일기 시작하였지만 아직까지는 경제 성장이나 생활수준의 향상에 걸맞는 수준까지는 이르지 못한 감이 든다. 아직까지도 많은 사람들이 눈앞의 작은 이익만을 위해 자

신이 살고있는 주변환경을 파괴하는 실수를 범하기 때문이다. 자연환경은 파괴하기는 쉽지만 복구하려면 많은 시간과 비용이 소모되어야 하는 어려움이 있다. 일례로 독일의 경우 통일 후 동독지역의 심각한 환경오염의 복구 비용으로 1990년부터 1992년까지 3년동안 6천6백억원을 투자하였으며, 1997년까지 매년 30억마르크(1조63백억원) 이상을 투자하여야 동독지역의 시급한 환경문제를 해결할 수 있을 것으로 보고 있다(박정규, 1996, p.90).

열역학이라는 학문에 보면 엔트로피라는 개념을 도입하여 어떠한 계의 질서도를 나타내고 있는데, 이 엔트로피는 자연 상태에서 항상 일정하거나 증가하고 있으며, 지구의 모든 자연 상태가 이 법칙을 따르고 있다. 급격한 산업화는 생활의 편리함과 생활수준의 향상을 가져왔지만 급격한 환경오염의 원인이 되기도 한것과 같이 어떠한 부분에서는 엔트로피가 감소하는 것처럼 보이지만 다른 부분에서의 급격한 증가로 전체적

인 엔트로피는 증가하는 결과를 낳게 된다. 따라서 환경문제는 무엇보다도 오염을 원인에서부터 차단하는 것이 가장 바람직하며, 오염된 환경을 정화시키기 위하여는 근시안적인 자세보다는 장기적이고 종합적인 방안에 대한 검토가 이루어진 후 추진하는 것이 바람직하다. 따라서 새로운 공단이나 산업단지를 조성할 경우 비용이 조금더 소요될지라도 여러 분야 전문가들의 의견을 충분히 수렴하여 환경오염을 사전에 완벽히 방지할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

이 글에서는 국내 각 지역의 대기 및 수질 오염의 원인 및 실태 등을 살펴보고, 공단을 조성할 경우 발생할 수 있는 수질오염의 대처 방안 및 이를 해결하기 위해 우선적으로 고려하여야 할 사항 등을 검토하였다.

II. 환경오염의 원인

1. 대기오염의 원인 및 현황

현재 국내에서는 오염이 우려되는 대도시 및 주요 산업도시 등 전국 89개소에 자동오염측정소를 설치하여 아황산가스(SO_2), 일산화탄소(CO), 이산화질소(NO_2), 오존(O_3) 등의 기체와 먼지(TSP) 및 납(Pb)의 농도 등 환경기준에 의해 규제되는 6가지 항목에 탄화수소의 농도 및 강수(雨)물의 산성도를 추가하여 측정하고 있다. 대기오염 물질은

연료의 연소시 배기가스에 포함되어 배출되는 아황산가스, 일산화탄소, 산화질소 등의 1차 오염물질, 작업장 등에서 발생하는 먼지, 휘발성 유기물질, 오존 등과 같은 오염물질에 의해 2차적으로 발생하는 물질로 분류할 수 있다. 특히 배기가스에 포함된 오염물질은 연소의 목적에 따라 난방, 산업, 수송 및 발전 등의 부문에서 발생하게 된다. 이러한 각각의 오염물질에 대해 다음에 설명하였다.

1) 아황산 가스

아황산 가스는 무색의 자극성 냄새를 갖는 부식성의 기체로 연료중에 포함된 유황성분이 연소하여 대기중으로 배출된다. 대기중에 1ppm만 있어도 식물의 잎에 자극을 주고 인체에는 기침을 유발하고, 6ppm 이상에서는 기관지와 눈을 자극하고 심하면 피부에 염증까지도 일으키는 성질을 갖고 있으며, 대기중에 존재할 경우 산성비의 원인이 되기도 한다. 현재 국내의 배출허용기준은 연간 평균치 0.03ppm 이하, 24시간 평균치 0.14ppm 이하, 1시간 평균치 0.25ppm 이하로 배출하도록 규제하고 있다. 특히 1시간 및 24시간 평균치는 연간 3회 이상 초과하지 못하도록 규정하고 있다.

1994년에 국내에서 발생한 아황산가스의 양은 160만톤에 이르고 있으며, 이중 산업체에서 발생한 양이 총 발생량의 52%인 83만톤 가량, 발전에서 약 20%, 수송부문에서

17%, 그리고 난방에서 11%가 발생하였다(환경통계연감, 1995). 특히 난방 부문을 제외한 나머지 부문에서는 매년 조금씩 증가하는 추세를 보이고 있는데, 난방 부문의 발생량 감소는 저유황 연료와 액화천연가스(LNG)의 사용 의무지역이 확대되었기 때문이며, 나머지는 경제성장에 따른 공장가동률 및 자동차의 증가로 인한 배기가스 발생 증가 그리고 여름철 전기수요의 급증으로 인한 발전량 증가 등이 아황산가스 발생량 증가의 원인으로 지적되고 있다(환경통계연감, 1993~1995).

2) 먼지

먼지는 대기중에 떠 다니는 미세한 고형 입자들을 말하며, 폐속에 들어가면 배출되지 않고 축적되어 호흡기 질환이나 폐암을 유발할 수 있다. 발생원은 주로 자동차 특히 디젤 자동차에서 발생하는 미연 탄소분, 산업체 등의 작업장에서 발생하는 먼지, 대형 공사장에서 발생하는 먼지, 그리고 소각로에서 배기가스에 포함되어 배출되는 회분 등이 대부분을 차지하고 있으며, 봄철에는 중국에서 바람에 의해 날라오는 황사와 꽃가루도 원인이 되기도 한다. 먼지는 총먼지와 입자 크기가 $10\mu\text{m}$ 이하인 미세먼지로 구분하여 규제를 하고 있는데 총먼지는 연간 평균치 $150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하, 24시간 평균 $300\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하이고, 미세먼지는 연간 평균치 $80\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하, 24시간 평균치 $150\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하가 되도록

규제하고 있다.

1994년에 전국에서 발생한 총 부유먼지는 43만톤에 달하고 있으며, 발전에서 38%, 산업부문에서 35%, 수송부문에서 23%, 그리고 난방에서 4% 발생하여 발전부문에서 가장 많이 발생하였다(환경통계연감 1995). 그러나 지역별로 보면 대도시 지역에서는 수송부문에서 발생하는 양이 60% 이상을 차지하고 있으며, 화력 발전소등이 위치한 지역은 매년 증가하고 있음을 보이고 있다(환경통계연감, 1993~1995).

3) 일산화탄소

일산화탄소는 무색 무취의 독성이 강한 환원성을 가진 가연성의 기체로 연료의 불완전 연소시 발생한다. 호흡으로 체내에 들어가면 헤모글로빈과 결합하여 산소공급기능을 저하시키기 때문에 산소부족을 초래하며 생명을 잃을 위험도 있다. 현재 8시간 평균치가 9ppm 이하, 1시간 평균치 25ppm 이하로 규제를 하고 있다.

1994년에 전국에서 발생한 일산화탄소의 양은 116만톤에 이르고 있으며, 자동차 배기가스의 주원인인 수송부문에서의 발생량이 83%나 차지하고 있으며, 난방부문에서 14%, 그리고 산업과 발전 부문에서 각각 1.5%를 차지하고 있으나 매년 감소추세를 보이고 있다(환경통계연감, 1995).

4) 이산화질소

연료중에 포함된 질소성분이 고온의 연소 과정에서 발생하는 이산화질소는 황갈색의 강한 자극성과 독성의 기체로 대기중에 존재하면 산성비의 원인이 되기도 하고 자외선에 의해 분해되어 오존 발생의 원인이 되기도 한다.

대도시 지역 발생량의 70% 이상이 자동차 배기가스가 원인인 이산화질소는 1994년에 119만톤이 발생하였으며, 수송부문에서의 발생량이 가장 높은 57%를 차지하고 있으며, 산업 28%, 발전 11%, 그리고 난방부문에서는 4%의 발생에 그치고 있다(환경통계연감, 1995).

5) 기타

기타 대기오염물질로 탄화수소는 주로 자동차에서 불완전연소에 의해 대기중으로 방출되며, 스모그 등의 원인이 되기도 한다. 1994년 발생량을 보면 수송부문에서의 발생량이 90%를 넘어 자동차가 가장 큰 원인임을 보여주고 있다.

오존은 산화질소의 오염이 심할 경우 자외선에 의해 발생하게되며 폐암 등의 원인이 되기도한다. 규제치는 8시간 평균치 0.06ppm 이하, 1시간 평균치 0.1ppm 이하이며, 자동차의 배기가스가 발생의 원인 제 공자이기 때문에 프랑스 등의 선진국에서는 오존 경보가 발생할 경우 대중교통수단의 이용을 의무화하고 있기도 하다. 특히 최근에는 서울에서 오존 발생량이 기준치를 넘

는 경우가 빈번히 발생하여 오존에 대한 경각심을 더욱 높여야 할 필요가 있다.

2. 수질오염의 원인 및 현황

수질오염이라함은 물중에 불순물이 존재하여 사용목적에 적합하게 물을 사용할 수 없는 경우를 말하는데, 일반적으로 수소이온 농도(pH), 생물학적 산소요구량(BOD) 또는 화학적산소요구량(COD), 부유물질량(SS), 용존산소량(DO), 대장균수, 총인 및 총질소의 양을 기준으로하여 1등급에서 5등급까지 나눈다. 그 외에 인체에 해를 끼치는 유해물질인 카드뮴, 비소, 시안, 수은, 유기인, 납, 6가 크롬, 폴리클로리네이티드비페닐(PCB), 음이온 계면활성제(ABS) 등을 규제하고 있다(환경통계연감, 1995).

수질오염의 원인으로는 주로 생활하수, 산업폐수 및 축산폐수 등을 들수 있는데, 인구 증가로 인한 생활하수의 증가, 공업발달로 인한 공업용수 사용 및 폐수의 배출량 증가, 그리고 오염부하량이 큰 축산폐수의 증가에 반하여 처리시설이 따르지 못하기 때문에 계속적으로 오염이 증가하고 있다. 생활하수는 배출량에서 가장 많은 58%를 차지하고 있지만 주로 주거지역에서 배출하는 생활하수 및 분뇨 등의 유기 고형물이 주 오염물질로 오염 기여도는 40% 정도를 차지하고 있다. 그러나 산업폐수는 배출량이 전체의 41% 정도이지만 냉각, 세정, 화학처리 등의

공정에 사용되는 물로 분해가 어려운 유해 물질을 함유하고 있는 경우가 많아 오염기여도에서는 44%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 축산폐수도 발생량은 0.5% 정도이지만 오염기여도에 있어서는 16%를 차지하고 있는 실정이다(김화용·김주영, 환경보전, 1994, p.61).

수질오염을 낮추기 위해 전국에 1995년 현재 공단 폐수종말처리시설 23개소에 하루 처리용량 414,670톤, 분뇨처리장 197개소에 용량 19,861톤/일, 농공단지 폐수종말처리시설 80개소에 용량 45,730톤/일, 축산폐수 공동처리장 40개소에 용량 7,410톤/일 규모로 설치 운영중에 있으나 처리비율면에서는 10% 수준으로 매우 낮은 편이다. 하수처리장의 경우 57개소에 하루 처리용량 939만톤에 하수처리인구 기준 처리율 42%로 선진국의 수준에 못미치고 있으나, 현재 1997년 말이면 여러 곳의 하수처리장이 신설되거나 증설되어 처리비율 70%에 이를 것으로 예상하고 있다.

III 오염발생 저감기술 및 대책

1. 대기오염 저감기술

대기오염 물질의 발생을 억제하기 위한 기술로는 크게 3가지로 분류할 수 있다. 대기오염 물질이 주로 연료의 연소시 발생하므로 연료에 포함된 오염유발물질을 미리

제거하는 연소전(前) 처리기술, 연소중에 오염물질의 발생을 억제하도록 연소기 또는 연소온도를 제어하는 연소중(中) 처리기술, 그리고 연소후 발생한 오염물질을 제거하는 연소후(後) 처리기술이 있다.

첫째로 연소전 처리기술은 연료로 사용하는 석탄 또는 석유에 포함된 유황성분을 제거하는 기술이며, 특히 석유에 포함된 유황성분을 제거하기 위하여 각 정유사에서는 탈황설비를 도입하여 저유황 연료유의 생산을 계획하고 있다. 특히 대도시 지역에서의 난방용 연료로 저유황 연료의 사용을 의무화하고 있기 때문에 앞으로 더욱 이 기술은 확대 적용될 전망이다.

연소중 처리기술은 주로 연료나 공기중에 포함된 질소성분이 고온에서 연소될 경우 산화질소로 전환되는 비율이 높게 됨으로 온도를 낮추면서 산화질소의 생성을 억제하기 위한 저NOx 버너, 저온연소촉매 등의 개발에 의해 저공해 연소기술이 실용화될 전망이다.

연소후 처리기술로는 연소시 발생한 오염물질을 다양한 방법으로 제거하는 기술로서 아황산가스를 제거하기 위한 건식 또는 습식 scrubber 등의 기술이 있으며, 자동차 배기가스 정화를 위한 촉매정화장치도 개발되어 상용화되어 있다. 연소중 발생한 미세 입자를 제거하기 위한 기술로는 filter, 전기집진기, scrubber, cyclone 등을 사용하기도 한다. 또한 냄새를 제거하는 기술로는 주로 흡

수, 흡착 및 소각 등의 방법이 있다.

그러나 오염물질은 발생원 단계에서 제거하는 것이 가장 효과적이기 때문에 저유황유나 액화천연가스 등의 청정연료 사용의 부지역의 확대가 필요하며, 저공해물질을 배출하는 엔진의 개발 등 연구에 많은 노력이 필요하다.

2. 수질오염 저감기술

오염된 물을 처리하는 방법은 물리적 처리방법, 화학적 처리방법, 그리고 생물학적 처리방법이 있다. 물리적인 처리방법은 흡착, 침전 또는 여과 등의 방법으로 오염물질을 제거하는 기술이며 주로 고형물이나 부유물을 제거하기 위하여 사용되고 있으며, 물속에 녹아있는 오염물질은 첨가제를 첨가하여 침전물로 만들어 제거하는 화학적 처

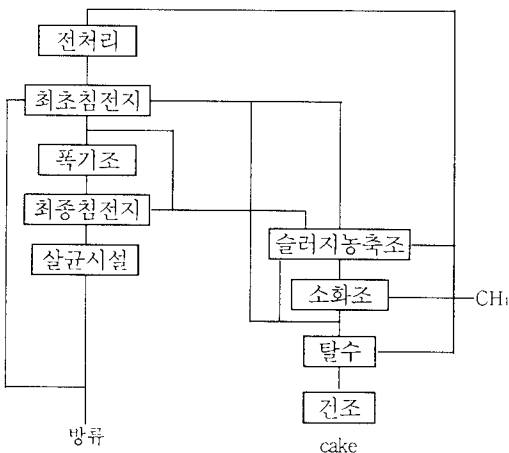
리방법과, 미생물이 물속에 녹아있는 유기물을 분해하여 제거하는 생물학적 처리방법이 있다. 그러나 하수 또는 폐수처리장의 처리방법은 단일 처리방법이 아닌 여러 방법이 결합된 복합적인 방법에 의해 폐수를 정화처리하게 된다.

일반적으로 하수처리장에는 물리적, 화학적, 생물학적 처리방법이 단계적으로 적용되어 하수를 정화처리하게 된다. <그림 1>에서 보는바와 같이 하·폐수처리의 단계는 굵은 고형물을 걸러내는 前처리 단계, 미세한 입자들을 침전시켜 제거하는 최초 침전조, 공기를 불어 넣어주면서 미생물학적 또는 화학적 방법으로 오염물질을 분해시키는 폭기조, 다시 폭기조에서 생성된 고형물을 최종 침전조를 거친 후 최종적으로 살균하여 방류하는 단계로 나누어 진다. 대부분의 폐수처리공정은 오염물질의 제거방법에서 약간의 차이가 있을뿐 대부분의 이와같은 과정을 거치게 된다.

그밖에 오염의 정도가 심한 경우에는 생물학적인 처리방법은 적합치 못하기 때문에 습식 산화법과 같이 고온·고압하에서 물속의 유기물을 분해하는 공정을 사용하기도 한다.

3. 오염물질 저감 대책

공단지역에서 발생하는 오염물질로 먼지공정의 유틸리티 즉 스팀 등을 생산하기 위



<그림 1> 하·폐수 처리장의 개략도

하여 연료의 연소시 발생하는 배기가스, 공정에서 배출되는 휘발성 용매 또는 분진과 같은 대기오염물질, 공정상의 세척, 세정, 냉각 등에서 발생하는 폐수 및 유기용제, 그리고 제품의 생산으로 발생하는 찌꺼기나 폐수처리 후 발생하는 슬러지 등의 액상 또는 고형 폐기물 등을 들 수 있다.

특별히 폐수를 정화처리하는 시설은 설치비가 매우 높고, 가동에 많은 비용이 소요되며, 넓은 부지를 필요로 하기 때문에 중소기업에는 매우 큰 부담이 되어 폐수처리는 형식에 그칠 때가 많다. 따라서 본 절에서는 환경오염을 최소화 할 수 있는 방안으로 다음과 같은 사항을 제안하고자 한다.

1) 폐수처리장의 설치 및 운영방법의 개선

현재 국내의 공단에는 각 공장에서 1차 처리한 후 방류된 폐수를 모아 폐수처리장에서 2차 처리후 방류하도록 규정하고 있으며, 전국에 23개소의 공단폐수 종말처리시설을 설치하여 가동중에 있다. 그러나 공단에 입주해 있는 업체는 대부분이 중소기업으로 처리시설의 설치 및 가동에 소요되는 비용이 매출액과 비교할 때 부담스러운 수준이기 때문에 처리시설이 설치되어 있어도 형식에 그치는 경우가 많으며, 일부업체에는 이러한 시설마저 없는 실정이다. 이러한 이유에서 몰래 밤중 또는 비올 때 폐수를 무단으로 배출하는 사례가 빈번하게 발생하고

있다. 특히 폐수처리를 위한 기술인력의 부족으로 고도의 기술을 요하는 폐수처리는 형식뿐이며 단속만 피하면 된다는 식의 악순환이 계속되고 있는 실정이다.

환경의 선진국인 독일의 경우 폐수를 배출하는 공장에 폐수 처리시설을 설치하지 않고 발생한 폐수를 그대로 고도 처리장으로 보내며, 배출되는 폐수의 양 및 오염의 정도에 따라 부과금을 내는 방식을 취하고 있으며, 이렇게 모여진 부과금으로 고도기술의 처리장 가동비용을 충당하고 있다. 특히 폐수처리장이 연구 기능을 갖고 있어 폐수처리 기술의 개발, 성능향상, 난분해성 폐수의 처리 등의 연구를 수행하고 있으며, 박사급의 연구원들을 채용하여 고도의 기술을 요하는 오염물질 등을 거의 완벽하게 처리한 후 배출하고 있다. 독일 뿐만아니라 라인강 인근의 국가들의 지속적인 노력으로 50~60년대의 급속한 공업화로 인해 오염되었던 라인강의 수질이 현재의 2급수 수준으로 향상될 수 있었다(Aachen 하수처리장 자료).

따라서 국내에서는 지금부터라도 환경에 대한 인식의 전환이 필요하며, 각 공장에서 발생하는 폐수는 처리에는 다음과 같은 방법으로 처리하는 것이 바람직하다.

각 공장에서 발생하는 폐수의 총 배출량에 대해 적절한 용량의 고도처리장의 설치가 필요하다. 현재 각 공단에서 가장 큰 문제점으로는 폐수처리장의 용량부족을 들수

있는데, 이것은 처리장의 용량을 결정하는데 정확한 폐수배출량의 계산에 근거하지 못하였기 때문이다. 또한 공장 등에서 배출하는 폐수중에는 처리에 많은 어려움이 있는 물질이 포함된 경우도 있기 때문에 끊임없는 연구와 기술의 개발을 위한 고급인력이 필요하며, 이렇게 함으로써 고급 분석장비의 원활한 활용을 기대할 수 있다.

각 공장에서 발생한 폐수의 배출기준을 폐지하고 그대로 배출할 수 있도록 해야한다. 그러나 이 방법의 선결조건으로는 폐수배출관의 설치, 설치된 폐수배출관을 통하여 배출된 폐수의 100% 처리, 각 공장에서 배출되는 폐수 상태에 대한 감시체계 확립 등이다. 또한 폐수를 배출하는 업체에는 폐수의 배출량, 오염의 정도, 난분해성 물질의 함유 등에 따라 차등으로 폐수 배출 부담금을 부과하여 고도처리장의 운영 및 가동비용을 충당하도록 한다. 이렇게 할 경우 각 공장에서는 폐수처리시설의 설치 및 처리비용에 대한 부담을 덜을 수 있고, 처리기술 부족으로 인해 몰래 방류하는 부작용을 최소화 할 수 있다. 특히 각 업체에서 부담하는 폐수 부담금 중 일부를 특별기금으로 적립하면 고도처리장의 증설 및 신설 비용으로 활용이 가능하다.

2) 오염물질 배출 실명제

우리나라 환경정책의 가장 취약한 부분은 환경오염에 대한 데이터의 부족을 들 수 있

다.

각 지역에서 발생하는 오염물질의 종류 및 발생량, 폐기물의 처리현황 등 환경오염을 유발하는 원인에 대한 정확한 통계는 환경오염방지 기술의 개발이나 정책을 결정하는데 없어서는 안될 중요한 자료이다. 특히 이러한 자료들은 공개되어 많은 사람들이 환경에 대한 경각심을 일으킬 필요가 있다. 그러나 이러한 환경에 대한 자료는 공개하기를 꺼리는 경향이 있으며, 특히 각 공장에서 배출되는 오염물질의 종류에 대한 자료는 거의 전무한 실정이다.

각 공장에서 배출되는 오염물질에 대한 정확한 데이터를 확보하여 오염사고가 발생하였을 때 책임소재를 신속히 규명할 수 있는 방법으로 오염물질에 대한 실명화 작업이 있다.

오염물질의 실명화는 각 공장에서 발생하고 있는 오염물질의 종류, 사용량, 배출량, 폐수의 배출량, 배출 폐수의 오염의 정도 등에 대해 정확한 실사를 통하여 데이터베이스를 구축하는 것이며, 오염 가능지역에 대한 오염물질 모니터링을 할 수 있는 방법이다.

독일의 경우 환경은행을 설립하여 전국의 대표적인 지역에서 정기적으로 토양, 강 및 호수의 물, 동식물 등의 시료를 채취하여 분석 후 보관하고 있으며, 이 작업을 통하여 오염물질의 배출을 감시함과 동시에 오염물질에 의한 생태계의 변화까지 관찰하여 환

경에 악영향을 미치는 오염물질의 배출을 근본적으로 차단하고 있다. 특히 채취한 시료를 냉동보관함으로써 현재의 기술로는 분석이 어렵거나 현재의 환경에 미치는 영향이 확실하지 않은 물질에 대한 배출원과 과거의 오염 경로 등을 추적할 수 있도록하여 미래의 환경오염에 대비한 준비까지 철저히 하고 있는 실정이다(D rbeck 등, 1994).

국내의 경우에는 많은 비용과 기술을 필요로 하는 환경은행의 설립은 시기상조이지만, 먼저 오염물질의 배출에 대한 정확한 데이터의 확보는 매우 시급한 실정이다. 오염물질 배출에 대한 데이터를 확보하기 위하여는 먼저 공단을 조성할 때 들어설 공장에서 생산될 제품의 종류 및 생산량에 따른 폐수 배출량의 기준을 설정하여 업종별 폐수 및 폐기물 배출 가이드라인을 설정할 필요가 있다(Azad, 1976). 작성된 가이드라인에 근거하여 각 공장에서 배출되는 폐수 및 폐기물의 양을 산출하게 되며, 이에 따른 부담액의 부과, 오염 발생시 책임소재의 규명 등을 산출하는데 중요한 자료로 활용할 수 있을 것이다.

3) 환경시설 건설의 과감한 투자 및 일관성 있는 정책

환경오염 저감기술은 국내의 기술수준이 아직 미흡한 실정으로 많은 부분을 외국의 기술에 의존하고 있다. 그러나 도입된 기술 중 많은 경우 국내의 실정을 고려하지 않아

실패한 경우가 있다. 특히 쓰레기 소각로의 경우 국내 발생 쓰레기의 정확한 성상분석 및 계절별 변화 추이를 살피지 않고 무조건 기술을 도입하여 가동률이 매우 낮은 실정이다. 이러한 원인으로 기술축적의 부족과, 기업간 과다한 경쟁에 의한 덤핑 등을 들 수 있다. 특히 덤핑에 의한 설비의 부실은 완벽한 처리를 못하게 함으로써 민원을 확대시키는 역할만 하였다.

따라서 환경시설의 건설에 있어서 충분한 예산의 확보 및 철저한 감리로 기업들의 덤핑을 막고, 완벽한 처리를 할 수 있음을 시범적으로 보여 민원의 소지를 없애야 한다.

또한 일관성 있는 정책과 완벽한 환경법규의 마련은 민원의 발생 소지를 줄일 수 있는 방법의 하나이다. 독일의 경우 환경법규를 제정하기 위해서는 해당 기술의 개발을 먼저하여, 법으로 규제하기에 앞서 법규를 지킬 수 있는 근거를 마련함으로써 환경법규의 엄격한 적용을 가능하도록 하고 있다. 국내의 경우에는 열악한 기술 환경을 고려하지 않고 외국에서 발생한 문제를 토대로하여 환경법규를 제정하였기 때문에, 법규만 있고 이에 따른 기술은 제공되지 못하여 법규를 지키고 싶어도 지키지 못하는 경우가 많은 실정이다. 따라서 환경법규를 지킬 수 있도록 유도하기 위하여는 문제가 되는 오염물질에 대한 환경법규의 제정과 탄력적인 적용이 필요하다. 이와함께 환경기술 연구에 대한 과감한 투자도 아끼지 말아야 할

것이다.

4) 청정연료 사용 의무화 지역의 확대 및 열병합 발전

최근 몇년간 대도시 지역의 아황산가스의 발생이 감소 추세를 보이고 있는데, 가장 큰 원인은 청정연료 사용 의무화이다. 따라서 공단이 입주하게 될 경우 각 공장에서 저유황 연료 및 청정연료의 사용을 의무화 하는 것이 필요하다.

또한 지구 온난화 방지를 위한 이산화탄소 발생 억제에 위해 에너지 이용효율을 높일 필요가 있는데, 이를 위하여 열병합 발전과 같은 방식으로 각 공장에 전기 및 스팀을 공급하는 것도 좋은 방법이 될 수 있다.

그러나 이러한 것들을 뒷받침하기 위한 에너지 수급계획 확립 및 배출규제 강화 등의 정책적인 배려가 필요하다.

5) 기타

그밖에 공단에서 발생할 수 있는 액체 폐기물 및 고형 폐기물의 무분별한 소각 등을 방지하기 위하여 종합적인 폐기물 처리장을 설치하여 운영하는 것이 바람직하다.

VI. 결론

이상에서 공단의 조성시 발생할 수 있는 환경오염의 원인과 대책을 살펴보았다. 살펴본 바와 같이 한번 오염된 환경을 회복시키

기 위하여는 오염방지시설을 설치하는데 소요되는 비용보다 훨씬 많은 비용과 노력이 소요되기 때문에 오염을 일으키는 발생원부터 차단하는 것이 시간과 비용을 절감할 수 있는 방법이다.

따라서 충남 북부권 개발에 앞서 다음과 같은 사항들을 우선적으로 고려하여 공단을 조성하는 것이 중요하다.

1) 공단에 입주하게 될 업체의 수나 종류에 대해 정확히 예측하여야 하며, 이것이 힘들 경우 철저한 계획하에 업체를 선정하고 입주하도록 하여야 한다. 그 결과로 각 업체에서 배출하게 될 폐수의 종류 및 양에 대한 정확한 예측을 가능하게 한다.

2) 폐수 분리관을 설치하여 각 업체에서 발생하는 폐수는 그대로 폐수처리장으로 보낼 수 있도록 한다.

3) 각 업체에서 발생하는 폐수의 양과 향후 증가할 폐수의 양에 적합한 용량의 폐수처리장의 건설과, 각 업체에서 발생하는 폐수의 고도처리를 위한 기술인력의 확보가 필요하다.

4) 각 업체에서는 폐수처리를 위한 별도의 시설이 필요없이 전량 배출하도록 하고 이에 상응하는 폐수처리 분담금을 부과하도록 한다. 이와함께 공장폐수 배출기준의 개정이 필요하다.

5) 청정연료 사용의 의무화가 필요하며, 열병합 발전과 같은 에너지 이용 효율이 높은 발전 기술의 도입이 필요하다.

6) 고형폐기물 등을 처리할 수 있는 폐기물 처리장의 건설도 필요하다.

그러나 환경문제는 환경의 제도, 시설 등을 아무리 잘 갖추어도 이를 운영하는 데 소홀히 하면 소용이 없으며, 무엇보다도 개인의 환경문제에 대한 인식이 제일 중요하다. 특히 환경오염에 의한 피해는 특정 지역의 특정인 뿐만아니라 바로 나 자신이 입는다는 생각을 갖고 환경오염의 원인을 제공하지 않도록 노력하는 감시자가 되어야 할 것이다.

특히 환경문제는 아무리 강조해도 지나침이 없는 분야이며, 결국에는 우리의 생존을 위협하는 원인을 제공하기도 함으로 아무리 많은 비용이 들어도 꼭 해결해야겠다는 국가적인 의지가 필요한 때이다.

참 고 문 헌

- 김화용 · 김주영, “미래지향적 수질환경정책으로의 종합적 접근,” 환경보전, 5월호, 1994, pp.61~83.
- 박정규, “독일환경기행: 시민참여가 주도한 환경선진국,” 환경운동, 5월호, 1996, p.90.
- 환경청, 환경통계연감, 6호, 1993.
- , 환경통계연감, 7호, 1994.
- , 환경통계연감, 8호, 1995.
- Brochure of Department of Environmental Engineering ISA RWTH Aachen
- Dürbeck, H.W. · E. Klumpp · J.D. Schladot and M.J. Schwuger, “Environmental specimen bank of the Federal Republic of Germany -Significance of surfactants,” *Progr. Colloid & Polym. Sci.*, 1994, pp.48~60.
- Azad, H. S., “Industrial Wastewater Management Handbook,” McGraw-Hill, 1976.

이용을 활성화하자 (KOSIS) 통계정보시스템



최 종 후
(崔鐘厚)

목원대학교
응용통계학과 교수

I. 서론

정확한 계획과 합리적인 의사결정에 있어서 통계자료가 그 기초가 된다는 것은 주지의 사실이다. 아울러 행정이 국민에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위해서 그 기초자료인 통계가 제대로 관리·보급되어야 하는 것은 말할 나위없다. 그러나 우리의 현실은 국가의 기초통계의 작성 및 유지·관리면에서 많은 문제점이 지적되어 온 것이 사실이다.

이제 정보화 시대가 도래하여 통계에 대한 수요가 그 어느 때보다 증대되고 있다. 과연 우리의 통계행정은 이와 같은 사회변화에 적절히 대응하고 있는가? 심각한 회의가 드는 것이 사실이다. 세계화의 구호를 앞세우고 선진사회를 지향하고 있는 우리에게 있어 이제 통계작성 및 통계관리체계의 혁신은 그 무엇보다도 시급한 과제가 되고 있다. 선진사회는 과학화에 기초하지 않을 수 없고, 과학화는 통계에 기초

하지 않을 수 없다. 따라서 그 변모의 속도가 급속한 정보화시대에 발맞추어 나가기 위하여서는 통계행정의 일대 전향적인 태도가 요구된다.

정보에 기초를 두고 유지되는 정보화 사회에서는 통계정보에 대한 수요가 더욱 늘어날 것임은 틀림없는 사실이다. 더구나 이제 사회 각 방면에서 요구되고 있는 통계수요를 살펴보면 과거와 같이 단순한 일차통계의 제시라는 요구에 머무르는 것이 아니라, 그에서 나아가 문제에 대한 분석까지 제시해 줄 것을 요청하고 있는 실정에 있다. 또한 컴퓨터통신의 일반화는 오늘날 대부분의 사회경제적 활동을 정보통신체계속에서 이루어지도록 변모시키고 있다. 이와 같은 주위 여건의 변화는 국가적 차원에서 통계데이터베이스의 중요성을 다시 한번 실감나게 한다.

현재 통계청에 의해 통계정보시스템(KOSIS: Korean Statistical Information System, 이하 KOSIS)이 운용되고 있으나, 그 인지도나 활용

면이 극히 저조한 것이 사실이다. 이에 대하여 정부, 대학, 연구기관 등 공공기관에 그 이용이 한정되어 있어 보다 적극적인 홍보와 함께 이용확대를 꾀해야 한다는 지적이 있어 왔다(김선기, 1994). 한편, 지방자치제의 실시에 따라 필연적으로 뒤따르게 될 통계행정의 분산화 문제는, 여건변화에 능동적으로 대처해 나가지 않는다면 자료의 호환성 및 통합효과 측면에서 통계데이터베이스 구축 및 이용에 비효율성을 초래할 소지를 내포하고 있다. 또한, 이는 그렇지 않아도 심각한 지경인 통계인력의 부족현상을 더욱 심화시킬 것이다.

따라서 KOSIS와 지역정보화를 구현하기 위한 자치단체단위의 통계데이터베이스 활용의 문제점을 파악하고 개선책과 효율적 이용방안의 모색은 시급한 과제임에 틀림없다. 이를 위해서는 KOSIS와 지역통계데이터베이스에 대한 장·단기 발전방향이 연구되어야 할 것이

며, 더불어 기존의 통계청 지방사무소, 농림수산 지방통계사무소, 시·도 통계담당부서 등 통계기관의 유기적 협조체제의 구축과 통계행정체제의 정비가 필수불가결의 요건이다.

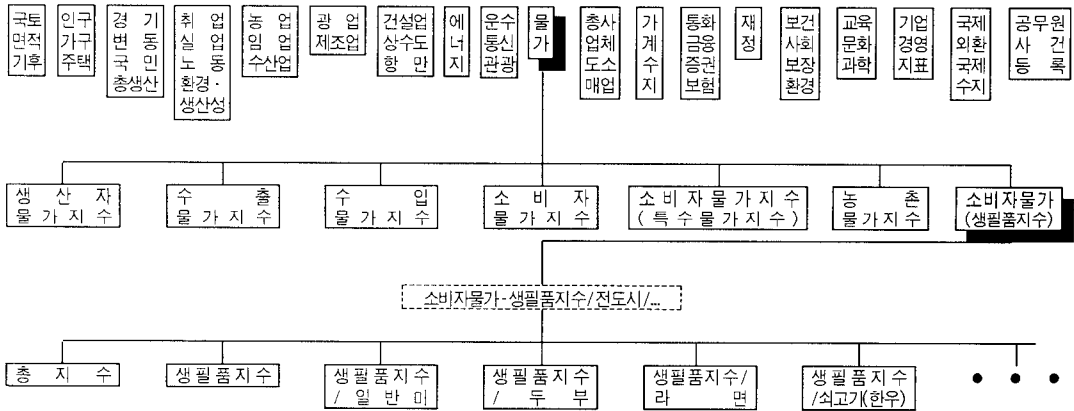
Ⅱ. KOSIS의 개요

통계청은 1976년 계층형 DB개발에 착수하여 그 이듬해인 1977년 IMS DB를 이용하여 Batch용 통계데이터베이스를 구축하여 시험가동에 들어 갔다. 1980년에는 온라인 시스템을 시험가동하고, 그 이후 KDI, KIET, 경제기획원, 감사원 등의 기관에 온라인으로 연결하였다.

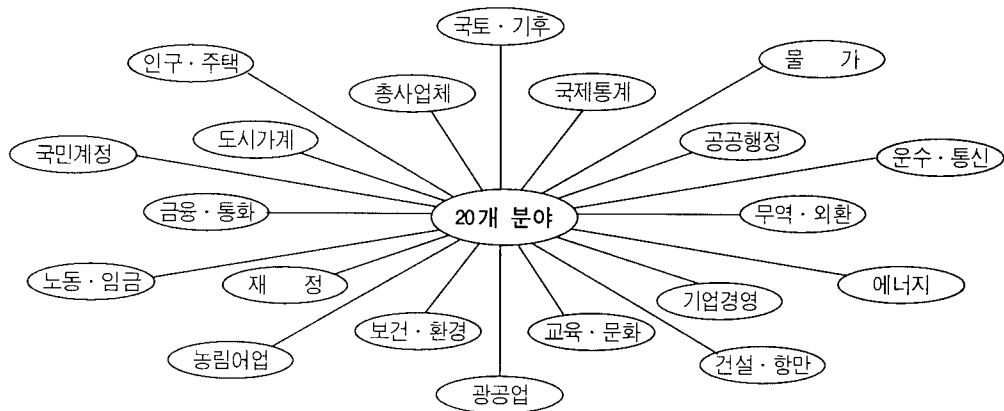
KOSIS는 1990년에 개발되어 1991년에는 관계형 DBMS인 ORACLE을 도입하여 설치하였고, 같은 해 KOSIS를 공개하고 대외서비스를 시작하였다. 제1단계 작업으로 행정 각 부처 28개 기관에 통신으로 연결되어 통계청을 비롯하여 한국은행 등의 주요 통계작성기관이

작성·공포한 약 62만 계열에 해당하는 국내외 자료에 대한 서비스와 91년 8월부터는 정부투자기관, 법인체, 국립대학, 연구기관 및 금융기관 등 공공기관을 대상으로 연결하여 서비스의 이용범위를 확대하고 있다. 1994년 이후부터는 부가가치 통신망(VAN: Value Added Network) 사업자를 통해서도 서비스를 제공하고 있다.

KOSIS에는 통계청에서 작성하고 있는 국가 기본통계는 물론 한국은행, 노동부, 농림수산부 등 주요 기관에서 작성·공포하고 있는 약 62만 계열에 해당하는 통계자료 - 예컨대 국토면적, 기후, 인구, 가구, 주택, 경기변동, 국민총생산, 취업, 실업, 노동환경, 생산성 등의 통계 - 를 세부적으로 제공하고 있다. 자료는 월별, 분기별, 연도별로 수록되어 있으며, 각각 최근 자료로부터 최대 30년 까지의 과거자료가 수록되어 있다. 천리안을 통해 제공되는 KOSIS 계층도를 도해하면 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 KOSIS 계층도



분 야	수 록 통 계	분 야	수 록 통 계
국토·기후	국토면적, 행정단위, 기후	총사업체·도소매업	총사업체통계, 도소매판매액지수
인구·가구·주택	인구규모, 인구이동, 인구변동, 생명표, 가구, 주택	도시가계	근로자가구, 봉급자가구, 노무자가구, 근로자외가구가계수지
국민계정·지역내 총생 산·경기	국민계정주요지표, 국내총생산, 국민소득, 지역내총생산, 오소소득, 경기종합지수	금융·통화·증권·보험	주요통화지표, 금융 및 통화, 예금, 대출금 및 회전율, 어 음, 증권, 국채, 보험, 체신예금
노동·임금	경제활동인구, 실업률, 노동, 임금, 노동생산성지수	재정	총재정수지, 재정분석, 조세수입, 지방세징수
농업·임업·수산업	농업, 축산업, 임업, 수산업	보건·사회보장·환경	보건, 의료, 의학, 사회보장, 환경, 보건의료주요지표
광업·제조업	광공업통계, 산업생산·출하, 재고동향, 생산능력 및 가 동률, 동향, 기계수주, 중소제조업지수	교육·문화·과학	학교현황, 문화재, 도서, 여행, 과학
건설업·상수도·항만	건설업현황, 건설수주, 도로, 교량현황, 상수도보급, 항 만 허가, 상수도, 교량, 항만	기업경영	자산·자본회전율 및 관계비율, 생산성지표, 비용 및 손익 관계 비율, 기업성적지표, 부가치·내구성
에너지	전력, 무연탄, 석유, 에너지수급, 에너지원	무역·외환·국제수지	무역, 외환, 외채, 해외투자, 국제수지
운수·통신·관광	운수업통계, 수송량, 운송수단, 우편, 통신, 관광객	공공행정	공무원현황, 범죄, 사고, 사법총괄, 등기현황, 호적사건, 산 업재산권별 출원 및 등록건수
물가	소비자, 생산자, 수출입물가지수, 농가판매 및 구입가격 지수	국제통계	국가별 주요통계, 국제금리, 주요상품국제가격, OECD 주요 통계

〈그림 2〉 KOSIS 수록통계목록



통계청
KOSIS
이용안내

KOSIS 계층도를 보면 19개 대분류로부터 계통적으로 세부항목이 구성되어 있음을 볼 수 있다. 금명간 <국제통계> 항목이 추가될 것이어서 통계청에서 제공되는 대분류 20개 항목은 <그림 2>와 같이 구성된다.

현재 KOSIS의 이용체계는 통계청 통신망과 부가가치 통신망으로 2원화되어 운용되고 있다.

KOSIS는 작성초기에 계층형 데이터베이스로 구축되어 현재에도 천리안과 같은 부가가치 통신망에서는 계층형 구조로 제공되고 있다. 그러나 현재 통계청 통신망에서는 관계형 데이터베이스로 제공되고 있다 - 데이터모델은 계층형 데이터모델(Hierarchical Data Model), 망형 데이터모델(Network Data Model), 관계형 데이터모델(Relational Data Model)의 세가지로 나뉘어 진다(McFadden & Hoffer, 1988).

현재 통계청 통신망 이용대상자는 중앙 및 지방행정기관, 입법부, 사법부, 헌법기

관, 재정경제원 산하기관, 정부투자기관, 언론기관, 정당, 국립대학교, 정부출연연구소 등에 국한되어 있다.

따라서 민간기관, 사립대학교, 시중은행, 기업체, 또는 통계수요의 욕구를 가진 개인은 부가가치 통신망을 이용해야 한다. KOSIS의 VAN 사업체로는 데이콤(천리안), 한국증권전산(STOCK-NET), 한국신용평가(KIS-LINE), 한국기업평가(FINDS-NET), 한국무역협회(KOTIS), 한국신용정보(NICE-TIPS) 등이다(통계청, 1995). 통계청은 현재 INTERNET 상에도 웹사이트를 개설하였고 현재 구축중에 있다(주소: <http://kentro.solvit.co.kr/stat>).

KOSIS 이용방법은 통계청 통신망이나 민간 VAN 사업체를 통해 시스템에 연결하고 초기 메뉴화면에서 해당번호를 입력하여 목록별 자료검색이나 간단한 조회조건을 입력하여 가공된 자료를 볼 수 있다. 통계자료 DB명이나 항목코드를 알면 더욱

빠르게 원하는 자료를 검색할 수 있고, 코드를 모르더라도 메뉴에서 하향식으로 메뉴를 따라 세부항목으로 찾아 가는 방법을 이용할 수도 있다(통계청, 1992, 1995). <Ⅳ장>에서 천리안을 통한 이용방법을 자세히 논의한다.

Ⅲ. KOSIS의 이용실태

최근 연구자가 통계작성자(통계청, 대전광역시, 충청남도 등의 통계직 공무원), 통계이용자(동양증권, 에너지경제연구원, 증권경제연구소, 고려대학교, 삼성의료원 등의 회사원과 전문직 종사자) 25기관의 361명을 대상으로 조사한 “지방자치시대의 통계행정 개선을 위한 설문조사”(조사시점은 1995년 2월)에서 드러난 결과를 KOSIS의 이용실태를 중심으로 하여 요약한다. 분석결과 KOSIS의 인식도, 이용도는 극히 저조한 것으로 나타나고 있다.

① 통계자료를 구하는 방식에 있어 통신을 1순위로 응답한 사람은 3%에 불과한



〈표 1〉

(1순위 / 2순위)

구 분	책자(프린트물)	테이프 또는 디스켓	통 신	기 타
공 무 원	89.8 / 0.0	10.2 / 60.0	0.0 / 40.0	0.0 / 0.0
회 사 원	86.2 / 0.0	4.1 / 61.5	3.5 / 38.4	5.9 / 0.0
전 문 직	81.7 / 0.0	5.3 / 66.6	3.2 / 25.0	9.6 / 8.3
전 체	85.4 / 0.0	5.6 / 62.5	2.8 / 34.4	6.2 / 3.1

〈표 2〉

구 분	복잡하다	그저 그렇다	간단하다
공 무 원	19.6	50.9	29.4
회 사 원	29.4	58.2	12.3
전 문 직	43.4	48.4	8.0
전 체	32.4	54.2	13.4

〈표 3〉

구 분	제 때 구할 수 있다	보통이다	원하는 시기보다 늦게 구하는 경우가 많다
공 무 원	23.5	37.2	39.2
회 사 원	5.8	28.6	65.5
전 문 직	8.2	28.8	62.8
전 체	9.6	30.4	60.0

〈표 4〉

구 분	있다	없다
공 무 원	70.5	29.4
회 사 원	25.2	74.7
전 문 직	29.5	70.4
전 체	33.3	66.6

〈표 5〉

구 분	있다	없다
공 무 원	56.8	43.1
회 사 원	13.5	86.4
전 문 직	17.4	82.5
전 체	21.3	78.7



통계서비스 이용실태조사

것으로 나타났으며, 응답자의 85%가 책자를 1순위로 답하고 있다. 2순위 응답은 테이프나 디스켓이 62%로 최다이고, 통신이 34%로 두번째를 점하고 있다. 이 결과는 소위 정보화시대인 오늘날 통계자료를 구하는 방식이 책자나 테이프와 같은 구시대적인 방식위주에서 탈피하지 못했음을 보여주고 있다<표 1>.

② 통계자료를 구하는 절차에 있어 전체 응답자 중 32%가 복잡하다고 답했으며, 전문직 종사자의 경우는 43%의 보다 높은 응답을 보여 통계자료 접근에 난점이 있음을 보여주고 있다<표 2>.

③ 통계자료 구독의 적시성에 있어 응답자의 60%가 원하는 시기보다 늦는 경우가 많다고 응답하고 있다. 이는 KOSIS 이용의 필요성을 여실히 보여주는 결과라고 하겠다<표 3>.

④ KOSIS의 인지도에 대하여 응답자의 67%가 KOSIS에 대하여 들어 본 적이 없다고 답했다. 이는 응답집단별로 큰 차이를 보이고 있

는데 통계작성자 집단은 70%가 들어 본 적이 있는 반면, 통계이용자 집단은 70% 이상이 KOSIS에 대하여 들어 본 적이 없다고 답했다<표 4>.

⑤ KOSIS의 이용도에 대하여 응답자의 21%만이 KOSIS를 이용해 본 적이 있다고 응답했다. 이 역시 응답집단별로 큰 차이를 보이고 있는데 통계작성자 집단은 57%가 이용한 적이 있는 반면, 통계이용자 집단은 80% 이상이 KOSIS를 이용한 적이 없다고 답했다. 응답자들이 근무하는 기관에 45%가 통계자료를 구할 수 있는 전산망이 구축되어 있다고 대답한 것에 비하여 볼 때 KOSIS 이용은 매우 저조한 것으로 판단된다. 그런데 응답자의 70%가 PC통신을 사용해 본 경험이 있으며, 43%는 지금도 활발히 사용하고 있는 것으로 나타났다. 이렇듯 KOSIS의 인지도와 활용도가 낮음은 KOSIS의 홍보와 이용도 제고방안에 일대 혁신이 요구됨을 말해주는 것이다<표 5>.

⑥ 한편, 전산망이 구축되어 있는 기관에서 근무하는 응답자는 응답자의 65%가 통계자료를 전산망을 통해 구하는 것으로 나타나고 있어, 전체 응답자의 3%만이 통신방식을 통해 통계자료를 구한다고 대답한 것과 큰 대조를 보이고 있다. 이는 전산 접근가능성이 정보이용에 얼마나 커다란 영향을 미치는지를 여실히 보여주는 결과이다. 그런데 중요한 사실은 전산망을 통해 통계자료를 구해본 경험이 있는 응답자의 66%가 전산망 이용의 불편함을 호소하고 있다. 이에 대한 응답도 집단간에 큰 차이를 보이고 있는데, 통계작성자집단은 70%가 통신망을 통한 자료구독이 용이하다고 답한 반면, 통계이용자집단은 70% 이상이 불편하다고 답하는 상반된 결과를 보여주고 있다. 이 결과는 통계자료의 전산망 서비스에서 최종사용자를 위해 보다 적극적인 배려가 필요함을 보여주는 결과이다<표 6>.

⑦ 전산망을 통해 얻은 통



계자료를 가공할 필요없이 그대로 쓸 수 있다고 대답한 사용자는 10%에 불과했으며 37%가 상당히 복잡한 처리를 해야 이용할 수 있다고 답했다. 이 역시 향후 KOSIS의 발전방향이 보다 최종 사

용자의 입장을 적극적으로 배려하는 방향으로 나가야함을 보여주는 결과이다<표 7>.

⑧ 전산망에서 통계자료를 검색할 때의 검색속도에 대하여 응답자의 62%가 느리다고 답했으며 <표 8>, 통계자료

를 다운로드 받을 때의 전송 속도에 대하여는 응답자의 66%가 느리다고 답해<표 9> 이 용자의 욕구를 충족시키지 못하고 있는 것으로 나타났다.

통계작성기관 응답자의 20%만이 통계정보원이 되는

〈표 6〉

구 분	있다	없다
공 무 원	56.8	43.1
회 사 원	13.5	86.4
전 문 직	17.4	82.5
전 체	21.3	78.7

〈표 7〉

구 분	가공할 필요없이 그대로 쓴다	간단히 조작하면 업무에 이용할 수 있다	상당히 복잡한 처리를 해야 이용할 수 있다
공 무 원	27.5	45.0	27.5
회 사 원	6.1	62.8	30.9
전 문 직	7.4	37.0	55.5
전 체	10.6	52.6	36.7

〈표 8〉

구 분	빠르다	적당하다	느리다
공 무 원	15.0	45.0	40.0
회 사 원	3.6	30.0	66.3
전 문 직	1.8	28.3	69.8
전 체	5.4	32.5	62.0

〈표 9〉

구 분	빠르다	적당하다	느리다
공 무 원	10.5	44.7	44.7
회 사 원	1.9	26.6	71.5
전 문 직	1.9	25.4	72.5
전 체	3.5	29.8	66.6



〈표 10〉

구 분	전화선으로 이용하고 있다	전용회선이 깔려 있다	잘 모르겠다
공 무 원	50.0	23.6	26.3
회 사 원	40.3	21.0	38.6
전 문 직	35.4	16.1	48.3
전 체	42.0	20.6	37.3

기관과 전용회선이 깔려 있다고 답했으며, 42%가 전화선을 이용하고 있다고 답했다〈표 10〉.

Ⅳ. KOSIS 활용법

1. KOSIS의 접속

천리안을 통해 접속하기 위해서는 통신 S/W가 필요하다. 통신 S/W에는 여러가

지 형태가 있는데, 본 소고에서는 일상에 널리 보급되어 있는 이야기 프로그램을 통한 KOSIS의 접속방법과 활용을 주로 다루고자 한다.

KOSIS를 천리안을 통해 접속하고자 할 때에는 천리안의 계정이 기본적으로 필요하다. 이야기 프로그램을

실행하면, 천리안의 개인계정을 묻는 메시지가 나오는데, 사용자는 ID와 PASS-

WORD를 입력하여야만 천리안을 접속할 수 있다. 천리안의 접속이 끝났을 경우, 선택 화면에서 “go kosis”를 입력하면 KOSIS의 접속이 완료된다.

2. KOSIS의 구동

KOSIS의 접속이 완료되면 초기화면인 아래의 화면이 나타난다.

통계청 통계정보 (KOSIS)

1. 국토면적, 기후
2. 인구, 가구, 주택
3. 경기변동, 국민총생산
4. 취업, 실업, 노동환경, 생산성
5. 농업, 임업, 수산업
6. 광업, 제조업
7. 건설업, 상수도, 항만
8. 에너지
9. 운수, 통신, 관광
10. 총사업체, 도소매업

통계청 (02-222-1960)

11. 물가

12. 가계수지
13. 통화, 금융, 증권, 보험
14. 재정
15. 보건, 사회보장, 환경
16. 교육, 문화, 과학
17. 기업경영지표
18. 국제외환, 국제수지
19. 공무원, 사건, 등록

[KEYWORD 검색]

77. 키워드 검색

정보찾기(FIND) 직접이동(GO) 초기메뉴(T) 상위메뉴(M) 접속종료(X,BYE) 기타(Z) 선택>



통계정보가 19항목으로 대
분류되어 있음을 볼 수 있다(항
후 국제통계 항목이 추가될
것이어서 총 20 항목이 된다).
통계정보는 <그림 1> KO-
SIS 통계목록처럼 큰 항목으
로 부터 세부 항목으로 계층

적으로 구성되어 있다. 예컨
대 11번 항목인 <물가>의 중
분류를 찾아가기 위하여 선택
>에서 11을 입력한다. 그러면
다음과 같은 화면이 나타나
다.
여기서 <소비자물가-생활

품지수>를 선택하기 위하여
선택>에서 7을 입력하면 그
에 대한 소분류의 통계정보
가 나타난다. 다음과 같은 화
면이 나타난다.

통계청 통계정보 (KOSIS)

통계청(02-222-1960)

물가지수

1. 생산자물가지수
2. 수출물가지수
3. 수입물가지수
4. 소비자물가지수
5. 소비자물가지수 - 특수물가지수
6. 농촌물가지수

7. 소비자물가 - 생활품지수

정보찾기(FIND) 직접이동(GO) 초기메뉴(T) 상위메뉴(M) 접속종료(X,BYE) 기타(Z)
선택>

소비자물가-생활품지수 현재시각: 96/04/27 11:37:45 자료량: 35건

번호 제 목

1. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 총지수
2. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수
3. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 일반미
4. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 두부
5. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 라면
6. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 쇠고기(한우)
7. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 수입쇠고기
8. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 돼지고기
9. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 달걀
10. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 배달우유
11. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 시판우유
12. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 배추
13. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 파
14. 소비자물가-생활품지수 / 전도시 / 생활품지수 / 콩나물

검색(번호) 도움말(H) 직접이동(GO) 초기메뉴(T) 상위메뉴(M) 기타(Z) 종료(X,BYE)
다음페이지(리턴키) 키워드검색(KEY) 다음목록(NL) 앞목록(PL) 목록열람(L)



2000년 1월 1일

여기에서 3번 항목인 <일반미>에서 3을 입력한 타날 것이다.
반미>의 통계정보를 얻고 싶다. 그러면 다음의 화면이 나

번호: 3/35

입력일: 94/07/11 09:15:05

소비자물가-생필품지수 - 전도시 / 생필품지수 / 일반미
수록기간: 1975~1995년 단위:

가중치: 0.00

연도	지수	연증감률	1/4	2/4	3/4	4/4
1975	25.9	-	0.0	0.0	0.0	0.0
1976	31.4	21.2	0.0	0.0	0.0	0.0
1977	33.0	5.1	0.0	0.0	0.0	0.0
1978	34.9	5.8	0.0	0.0	0.0	0.0
1979	40.7	16.6	0.0	0.0	0.0	0.0
1980	51.5	26.5	0.0	0.0	0.0	0.0
1981	65.9	28.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1982	67.6	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0
1983	67.1	-0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
1984	67.6	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
1985	71.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1986	76.6	7.9	0.0	0.0	0.0	0.0
1987	79.4	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0
1988	87.0	9.6	0.0	0.0	0.0	0.0
1989	91.5	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0
1990	100.0	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0
1991	105.3	5.3	0.0	0.0	0.0	0.0
1992	108.3	2.8	-	-	-	-
1993	113.5	4.8	-	114.6	113.5	114.2
1994	118.8	4.7	118.4	119.6	119.7	117.4
1995	124.4	4.7	120.9	121.3	124.7	130.7

다음페이지(리턴키) 그래프(G) 월간(MM) 목록열람(L) 연속출력(NS) 기타(Z)
선택>

위의 데이터들은 모든 분 보고 싶을 때는 선택>에서 력결과는 다음과 같다.
기별 통계정보로 나타나 있 "MM"을 입력하면 된다. 이
는데, 이를 월별 통계정보로 에 따른 월별 통계정보의 출

번호: 3/35

입력일: 94/07/11 09:15:05

소비자물가 - 생필품지수 - 전도시 / 생필품지수 / 일반미
수록기간: 1975~1995년

단위:

가중치: 0.00

월	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1	23.7	28.4	31.9	33.9	35.2	44.7
2	23.7	28.7	32.2	34.9	39.5	47.3
3	23.5	28.8	32.7	34.7	39.8	47.9
4	24.3	28.6	32.5	34.2	40.0	47.7
5	24.6	29.4	32.7	34.9	40.1	47.7
6	24.6	31.3	33.0	35.2	40.3	48.0
7	26.4	33.2	34.2	35.2	40.6	48.7
8	27.0	34.7	34.3	35.2	40.9	49.6
9	27.2	34.9	34.0	35.2	41.0	52.9
10	28.4	33.4	33.5	35.2	41.6	60.0
11	28.3	33.0	32.4	35.2	43.7	59.7
12	28.5	32.4	32.5	35.2	45.2	63.6

다음페이지(리턴키) 그래프(G) 월간(MM) 목록열람(L) 연속출력(NS) 기타(Z)
선택>

월	1981	1982	1983	1984	1985	1986
1	63.7	61.7	65.3	63.6	64.9	74.3
2	62.4	62.4	68.0	66.5	67.0	76.7
3	62.1	62.4	68.9	67.2	68.5	76.8
4	62.3	64.7	68.7	68.1	70.1	76.8
5	63.1	70.7	68.6	68.6	72.3	76.9
6	68.1	73.3	68.8	68.6	73.8	77.1
7	70.5	73.9	68.8	68.8	74.4	77.3
8	72.2	74.2	68.3	69.0	75.5	78.1
9	71.7	71.1	67.5	69.9	73.9	79.3
10	68.3	67.2	66.3	67.5	71.3	75.8
11	63.9	65.0	63.6	66.6	69.3	75.4
12	62.3	64.3	62.8	66.3	71.2	74.8

다음페이지(리턴키) 앞페이지(B) 그래프(G) 월간(MM) 목록열람(L) 연속출력(NS) 기타(Z)
선택>



한국소비자원
Korea Consumer Agency
KCA

월	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1	74.6	81.0	90.3	94.4	102.4	104.7
2	75.2	81.8	90.4	95.4	105.0	104.8
3	75.8	84.0	90.8	96.2	106.1	104.9
4	77.1	84.7	90.8	98.1	105.6	107.6
5	79.7	86.2	90.8	102.5	105.5	109.7
6	79.8	86.9	90.8	104.2	105.6	109.9
7	80.0	88.3	91.1	104.3	105.6	109.9
8	82.5	90.5	91.2	102.6	105.6	110.0
9	82.0	90.4	90.7	100.9	105.9	109.9
10	81.8	90.1	91.2	100.4	105.7	109.4
11	82.4	89.8	94.7	99.9	105.6	109.2
12	81.7	90.1	94.8	101.2	105.1	109.1

다음페이지(리턴키) 앞페이지(B) 그래프(G) 월간(MM) 목록열람(L) 연속출력 (NS) 기타(Z)
선택>

소비자물가-생활품지수 - 전도시 / 생활품지수 / 일반미					가중치: 0.00
수룩기간: 1975~1995년					
월	1993	1994	1995	1996	
1	109.5	118.8	121.0	140.2	
2	112.2	118.9	120.9	141.1	
3	113.1	117.4	120.9	140.7	
4	115.5	117.0	120.7	-	
5	114.7	118.5	121.0	-	
6	113.6	123.2	122.1	-	
7	113.6	122.3	124.6	-	
8	113.5	119.6	125.1	-	
9	113.4	117.3	124.3	-	
10	113.5	116.9	124.4	-	
11	113.8	117.2	129.6	-	
12	115.2	118.0	138.2	-	

검색(번호) 도움말(H) 직접이동(GO) 초기메뉴(T) 상위메뉴(M) 기타(Z)
종료(X,BYE) 앞페이지(B) 다음자료(N) 앞자료(P) 목록열람(L) 그래프(G) 월간(MM)
선택>

참고로, 현재 소비자 물가 지수의 기준시점은 1990년이
며, 1997 년이면 기준년도가
1995년으로 바뀐다(우리나라
는 소비자 물가지수의 기준
시점을 5년마다, 일본의 경우
10년마다 바꾼다).

3. 통계정보의 처리

KOSIS에서의 통계정보는 이야기 프로그램의 갈무리 기능으로 저장할 수 있다. 갈무리란 현재 화면에 나타나는 내용을 통신상에서 파일로 저장하는 기능을 말한다. “ALT+L”을 누르면 갈무리할 파일의 이름을 묻는 메시지가 나타나는데, 사용자가 저장될 파일의 이름을 지정해 주면 갈무리는 시작되고, 다시 “ALT+L”을 누르면 갈무리가 끝난다. 데이터의 저장이가 끝나면, 문서 편집기인 훈글 등의 워드프로세서에서 원하는 형태로 편집하여 사용할 수 있다.

한편, KOSIS에서는 자료의 추세변화에 대한 그래프적 분석을 제공하기도 한다. 그러나 이 기능이 너무 일천하기 때문에 이를 위해서는 그래프 작성에 보다 유용한 EXCEL, QUATTRO - PRO 등을 활용할 것을 제안한다. 통계정보의 요약 및 전달에서 그래프적 표현은 매우 효과적인 도구이므로

KOSIS는 이 방면에서 더욱 보강되어야 할 것이다.

V. 토 의

1. 데이터 모델의 문제점

현재 부가가치 통신망에 의해 제공되는 KOSIS의 데이터 모델은 계층형 모델이다. 단순구조로 된 다량의 자료를 저장하고 있는 그대로의 자료를 검색하는데는 계층형 모델이 효율적이라 할 수 있지만 자료의 구조가 자주 변하고 사용자의 정보요구가 다양해져 미리 정해지지 않은 항목들간의 조합에 의한 질의를 해올 때 신속하고 유연하게 대처하는 데는 비효율적이다. 따라서 소규모 통계지표를 개발하여 다양한 정보요구에 대응해야 하는 지방자치시대의 지역통계 DB 운영시스템으로 적합한 관계형 모델로의 전환이 요구된다.

2. 사용자 인터페이스의 문제점

통계정보시스템 사용을 진작시키기 위해 시스템자체의 이용편이성을 개선하기 위하여 그래픽 사용자 인터페이스(GUI: Graphic User Interface)로 전환되어야 한다. 이제 대부분의 컴퓨터이용자들이 Windows나 매킨토시와 같은 그래픽환경에 익숙해져 있고 네트워크에서도 Netscape와 같은 그래픽 웹브라우저가 거의 표준화되어가는 추세이다. 텍스트 화면은 더이상 사용자에게 친숙하지 않고 통계자료를 가공하는 작업도 배치처리 방식보다는 스프레드시트나 GUI 화면에서 버튼을 마우스로 클릭하여 질의조건을 조합해나가는 환경을 사용자들은 선호한다. 따라서 통계청에서 서비스하는 KOSIS도 GUI 환경구축을 서둘러야 할 것이며, 또한 앞으로 새로이 구축되는 지역통계데이터베이스 시스템은 설계초기에서부터 그래픽 사용자 인터페이스를 염두에 두어야 할 것이다.

특히 인터넷 서비스에 발

맞추어 하이퍼텍스트나 하이퍼그래픽 기능의 장점을 최대한 살린 사용자에게 친숙한 사용자 인터페이스를 제공하지 않고서는 세계속의 지방자치 정보서비스 시스템으로서의 역할을 감당해 낼 수 없을 것이다.

3. 자료수집 체계의 문제점

그동안 여러 경로를 통해 지적되어 온 바 있는 조사통계나 보고통계 자료수집체계의 문제점들은 통계작성기준을 표준화하고 하이퍼텍스트 기능을 보강한 전산자료입력 시스템을 도입함으로써 정확도를 제고시킬 수 있을 것이다. 최근 기업이나 공공조직에 대대적인 조직개편과 경영혁신 개념을 도입하고 있는 소위 BPR(Business Process Reengineering) 연구의 선구자라 할 수 있는 Hammer의 BPR 7대 원칙 가운데 하나가 '모든 정보는 발생한 곳에서 한번만 DB에 입력하고 조직의 모든 구성원이 이 DB를 공유해야 한

다'는 것이다(Hammer, and Champy, 1993). 특히 보고통계의 정확성을 유지하기 위해서는 원시자료 발생지역에서 업무담당자가 통계작성기준에 따라 정확히 입력하게 하고 일단 입력된 자료는 인적 가공집계과정을 거치지 않고 원시형태 그대로 지역DB에 저장되고 부가가치 통신망을 통해 통계청에 자동집계되도록 시스템을 구축해야 한다.

한편 통계데이터를 수집하는 방법에서도 기존인적 접촉이나 보고통계에만 너무 의존하지 말고 전산망이나 컴퓨터를 이용한 첨단기법을 개발하여 자료수집비용을 대폭 절감하고 자료의 정확성과 시의성을 제고하는 방안을 마련해야 할 것이다. 예를 들면 인구통계자료 수집과정에서도 출생신고나 사망신고에 의한 행정채널에만 의존하기보다는 의료기관이나 장의사 등 원시자료 발생이 가능한 기관에 허가등록과 함께 전산자료입력 의무기준을 강화해 1차자료 수집원을 확

보하고 신고에 의한 자료를 보강하는 체제를 갖춘다면 주민들의 이중 자료작성 노력을 줄일 수도 있고 자료의 정확도도 높일 수 있을 것이다.

4. KOSIS 이용증대 방안

통계정보 이용자집단의 통계정보 사용행태를 보다 면밀히 연구하고 그들의 정보욕구가 무엇인지 보다 자세히 연구하여 이를 적극 반영한 통계자료 검색시스템을 구축해야 통계자료의 이용도를 높일 수 있을 것이다. 또 위에서 지적한 바와 같이 사용자 편의 위주의 인터페이스를 설계하여 비전문가들도 통계자료를 국민생활에 쉽게 적용할 수 있도록 해야 할 것이다.

또 기관 사용자들간에 인터넷 이용이 일반화되어가는 추세에 비추어 볼 때 통계청에서는 현재 개설된 웹 사이트(주소: <http://kentrosolvit.co.kr/stat>) 구축을 서두를 필요가 있다. 또한 국내 통계자

료 뿐만 아니라 해외 통계자료도 쉽게 이용할 수 있도록 게이트웨이(Gate Way)를 설치하는 작업을 서둘러야 할 것이다.

참 고 문 헌

김선기, “지방화시대의 지역 통계발전방향,” 상공회의소 심포지움 자료, 서울상공회의소, 1994.

통계청, 통계데이터베이스 이용안내서, 1992.

——, 통계정보시스템 - 이용법 해설 -, 1995.

——, 통계정보시스템(KO-SIS), 1995.

Hammer, M., and Champy, J.A., *Reengineering the Corporation*, New York: Harper Business, 1993.

McFadden, F.R., and Hoffer, J.A., *DATA BASE MANAGEMENT*, 2nd Ed., The Benjamin/Cummings Publishing Company, Inc., 1988.

추진방향 지방정부의 여성복지정책



김 원 홍
(金元洪)

한국여성개발원
책임연구원

I. 서론

우리는 지금 21세기를 맞이하여 세계 중심국가로 나아가고 민주주의의 꽃뿌리라 할 수 있는 지방자치제가 보다 바람직한 방향으로 정착되어야 하는 과제를 안고 있다. 이를 위하여 중앙정부는 국민의 입장에서 보다 효율적인 서비스를 제공하고, 경쟁력 있는 정부를 만들겠다는 차원에서 정부의 조직을 개편하였고, 금년 들어서 지방정부들 또한 보다 효율적으로 주민에게 복지서비스를 제공하고 자치단체의 경쟁력 강화를 위해 지방정부의 조직개편을 이루어 나가고 있다.

이와 관련하여 여성정책기능의 강화를 위해 현재 지방정부의 여성정책담당기구 또한 조직을 개편하였거나 진행중에 있다. 실제로 서울시의 경우 1급의 여성정책보좌관을 신설하고 시정개발담당관실 산하에 여성정책계를 신설하였고, 또한 종전의 부녀복지과의 명칭을 여성복지과로 개칭하여 보다 포괄적

인 여성정책을 실시할 의지를 보이고 있으며, 대구직할시는 종전의 가정복지국을 사회복지여성국으로 개편하고 그 밑에 복지정책과, 여성정책과, 아동청소년과를 두고 있다. 경기도는 여성정책실(실장 4급 상당)을 설치하였고, 또한 종전의 가정복지국을 보건복지국으로 개편한 상태이며, 충남은 정책실내 여성정책심의관(4급)을 설치하고 종전의 가정복지국을 생활복지국으로 개편하고 그 밑에 사회복지과, 여성복지과, 청소년과를 두고 있는 상태이다. 그밖의 인천직할시는 가정복지국내 부녀복지과를 여성정책과로 개편하여 여성복지계와 생활복지계를 두고 있으며, 광주 is 가정복지국을 사회복지정책국으로 개편하였고, 대전도 가정복지국내 부녀복지과를 여성복지과로 개편하는 등 대부분의 지방정부들의 여성정책 담당기구 내 종전의 부녀복지과를 여성복지과 내지 여성정책과로 개편하고, 지방자치가 생활정치로서 여성복지와 삶의 질

향상을 위해 변화를 시도하려는 모습을 엿볼 수 있었다.

이제 우리는 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 기본이념이 주민의 복지증진과 삶의 질을 높여 나가는 데 있기에, 지역주민의 반을 차지하고 있는 여성을 대상으로 한 복지정책의 중요성은 더해가고 있다. 따라서 본고에서는 지방자치가 생활정치로서 제대로 기능하고, 21세기의 바람직한 지방자치를 정착시켜 나가야 한다는 기본전제하에 먼저 현재 지방정부가 실시하고 있는 여성복지정책의 현황을 살펴보고 앞으로의 과제로서 지방정부가 추진해야 할 여성정책의 추진방향을 제시한 후 결론을 내리기로 한다.

II. 지방정부의 여성복지정책 현황과 과제

우리나라의 지방자치단체는 1996년 8월 현재 시·도별 15개의 광역자치단체와

시·군·구별 230개의 기초자치단체로 나누어져 있고, 지역주민의 공적서비스를 제공하는 복지행정=생활행정을 기본목표로 하고 있다. 지방정부의 여성복지정책 현황을 살펴보기에 앞서 먼저 지방자치와 여성복지와의 관계를 알아보기 위해 지방자치단체의 종류별 사무¹⁾를 살펴보면

첫째, 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무로는 시·도의 경우 (1) 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, (2) 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, (3) 국가, 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무가 있다. 시·군 및 자치구의 사무로는 (1) 시·도가 처리하는 것으로 되어있는 사무를 제외한 사무(지방자치단체의 종류별 사무는 대통령령으로 정함), (2) 시·도와 시·군

및 자치구는 그 사무를 처리하는데 있어 서로 경합하지 말아야 하며, 그 사무가 경합되는 경우 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리 등의 사무가 있다.

둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무로 (1) 주민복지에 관한 사업, (2) 사회복지시설의 설치, 운영 및 관리, (3) 생활곤궁자의 보호 및 지원, (4) 노인, 아동, 장애인, 청소년 및 부녀의 보호와 복지증진, (5) 청소, 오물의 수거 및 처리 등이 있으며,

셋째, 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무,

넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무,

다섯째, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 등을 들 수 있는데

이처럼 지방자치단체의 사무는 “주민의 복지향상과 삶의 질” 향상을 위한 것이 대부분으로 특히 여성의 삶과 밀접한 관계를 가지고 있는

1) 지방자치의 종류별 사무는 시·도 사무와 시·군·구 사무로 나누어져 있는데 보다 상세한 내용은 지방자치법 제 9-10조 참조할 것.



여성복지사업

것들이 대부분이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체내 여성의 참여는 주체적인 차원에서 지방정부나 지방의회, 시민으로서 장려되어야 할 뿐 아니라 21세기의 정보화·고도산업화·복지사회를 맞이하여 여성의 사회참여 확대와 함께 처우의 열악성을 극복하고, 가족형태가 핵가족화 되어가고, 여성의 의식과 복지욕구가 증대되어가는 현 시점에서 여성을 대상으로한 여성복지정책도 보다 적극적으로 실시되어야 할 것이다.

이러한 기본적 이해와 함께 현재 지방정부가 실시하고 있는 여성복지정책의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, “요보호여성발생 및 예방대책사업”을 들 수 있다. 이 사업은 국가차원에서 관계법에 근거하여 현재 보건복지부의 부녀복지과가 중심이 되어 예산을 수립하고 지방정부에 예산을 지원하면서 시행하고 있는 사업으로 요보호여성 발생의 예방 및 복지대책사업으로는 (1) 부녀

상담사업, (2)모자가정보호사업, (3) 미혼모예방 및 보호사업, (4) 윤락행위자 선도사업, (5) 부녀보호시설 운영개선사업 등을 들 수 있다. 그런데 이들 사업의 경우에 있어 문제점으로 지적될 수 있는 것은 대체적으로 한정된 예산범위내에서 사전예방적인 측면보다 사후관리적 측면이 강하다는 것이다.

먼저 (1) 부녀상담사업의 경우 주요 서비스 내용을 보면 ① 요보호 여성의 신상, 취업, 가족생활 상담 ② 가출 여성의 연고자 인계, 취업알선 ③ 시설수용대상자 일시보호 및 시설입소 조치 등인데, 문제점으로는 ① 부녀상담시 상담원이 부족하여 상담결과의 조치 및 확인, 사후관리, 전문적인 상담 등이 어렵고 ② 상담서비스의 내용과 질적 문제로서 현재 대부분 상담전문가가 아닌 부녀상담원에 의존하고 있다는 것을 지적할 수 있다. (2) 모자가정보호사업의 경우 89년 4월에 제정된 모자복지법에 근거하여 시행중인 재가보호

사업과 시설보호사업이 있는데 문제점으로는 재정지원이나 수용된 시설 등이 낙후되어 있다는 것이다. (3) 미혼모예방 및 보호사업의 경우 ① 미혼모 발생예방 성교육 프로그램이 미비하고, ② 성상담기관 및 상담전문 인력의 절대부족, ③ 미혼모 수용보호 시설의 부족 및 시설이 열악한 수준이며, 직업훈련교육이 짧고, 직업보도 또한 전문적이고 현실적인 직업교육훈련이 아니라는 것을 지적할 수 있다. (4) 윤락행위자 선도사업의 경우에 있어서도 ① 윤락행위의 예방적 차원보다는 선도보호를 통한 사후구제적 차원이 강하며, 선도서비스의 관련행정부서가 보사부, 내무부, 건설교통부, 정무장관(제2)실 등으로 다양하게 업무가 분산되어 있어 일관성 있고 체계적인 서비스를 제공하지 못하고 있으며, ② 부녀상담원에 의한 상담이 권고나 조언에 그치는 경우가 많아 전문적인 상담서비스가 이루어지지 못하여 윤락의 예방과 선도에 크

게 기여하지 못하고 있고, ③ 부녀직업보도시설의 교육내용이 정신교육이나 정서안정 교육보다 기술교육에 치중하여 윤락행위의 예방효과가 적으며, 윤락여성을 6개월~1년 동안 강제수용함으로써 인권의 침해 소지가 많다는 점을 들 수 있다.

둘째, “일반여성을 대상으로한 사업”을 들 수 있다. 일반여성을 대상으로 한 사업의 경우 대부분이 지방재정으로 충당되는데 아직까지 지방정부의 기관대비 여성복지예산의 경우 대부분이 0.5% 미만인 상황에서 여러 가지 어려움이 따르고 있는 형편이다. 6·27 4대 지방선거에서 민선자치단체장이 선출된 이후 지방정부의 일반여성을 대상으로한 사업은 지역특색에 따라 다소 달리고 있으나, 아직까지 상당수의 지방정부들은 보건복지부 부녀복지사업 지침에 근거하여 다음과 같은 사업을 실시하고 있는데 그 예를 살펴보면 (1) 건전가정 조성을 위한 사업, (2) 여성단체 지

원사업, (3) 시·도여성단체협의회 운영지원, (4) 부녀지도협의회 운영 및 평가, (5) 민간자원 봉사활동, (6) 여성회관 운영 등을 들 수 있는데, 이들 사업은 상당부분 상담, 교육, 홍보 등을 통해 이루어지고 있는데 교육기회와 이에 대한 홍보가 부족한 형편으로 많은 여성들이 참여할 수 있도록 하는 방법과 함께 여성회관의 확대 및 프로그램의 활성화를 기해야 하는 과제를 안고 있다.

그리고 최근 지방정부내 여성정책 담당기구의 개편과 함께 이루어지고 있는 사업을 소개하면, 서울시의 경우는 주요 여성정책사업으로 97년까지 1,141개의 보육시설을 확충해 나갈 예정에 있으며, 주부환경봉사단운영 사업, 여성조직·지도자 육성사업, 시민알뜰장 등을 운영중에 있으며, 신규 여성복지정책으로 노인여성 보호사업, 서울 여성위원회 운영, 98년까지 약 60억 규모의 여성발전기금 조성, 서부부녀관 건립 등의 사업계획을 세운 상

태에 있다.

대전광역시의 주요 여성정책사업을 살펴보면, 여성의 권익보호와 신장을 위해 96년 3월중 한밭여성의 소리창구 설치 운영, 96년 8월중 TV방송사와 협의하여 평등사회 구현을 위한 토론마당 개최, 여성의 성차별 사례조사, 모범주부상 및 주부알뜰글 시상 등의 사업을, 여성의 사회참여 확대를 위해 구별 4개소의 15명 이상의 인원을 대상으로 한 여성관련 소그룹의 육성 및 사회참여 유도(자원활동사업의 일종임), 교양대학 운영, 자원봉사활동 적극 추진, 여성단체활동 지원, 여성대회 개최, 여성회관 운영을 통한 교육 및 생활상담 사업, 구인·구직센터 운영 등과 각계 대표 10명 내외의 여성발전연구위원회 설치 운영, 여성발전 사료실 설치, 그밖에 10억 규모의 여성발전기금 조성 사업 등을 들 수 있다.

충청남도의 경우도 서울시나 대전광역시와 같은 새로운 사업을 운영중에 있으며,

한 예를 소개하면, “충남 여성정책심의위원회 운영”, “여성발전기금 조성” 사업 등을 들 수 있으며, 향후 여력이 된다면 농촌지역의 여성들을 특별히 지원해 줄 계획을 수립하고 있다.

이처럼 대부분의 지방정부들은 지방자치의 실시에 따른 새로운 사업을 운영중에 있거나 계획하고 있으며, 그 밖에도 지방정부의 여성복지정책으로 지방 노동사무소를 중심으로한 근로여성 보호서비스 사업을 들 수 있는데 여기서는 다루지 않기로 한다.

결론적으로 현재 지방정부들은 지방자치의 실시와 함께 일반 여성을 대상으로한 여성복지정책을 확대해 나가고 있으나 여전히 우리나라의 상황이 GNP US\$ 10,000에 불과하고 지방자치단체의 재정자립도가 미약한 상태에서 이제 지방자치를 실시한 지 1년밖에 안되는 상황에서 새로 시작하는 여성복지정책에 대해 평가한다는 것이 다소 이른 면이 있으나 앞으로

지방정부가 보다 내실있고 질 높은 여성복지정책을 전개하기 위해서는 “여성복지부문의 예산의 확대와 담당인력의 전문성 향상”과 함께 “중앙정부와 광역자치단체간, 광역자치단체와 다른 광역자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간의 효율적인 협력 방안을 모색해야 하는 과제” 등이 있다. 이와 관련하여 다음에서는 지방정부가 질 높은 여성복지정책을 추진하기 위하여 나아갈 방향에 대하여 중점으로 살펴보도록 하겠다.

III. 지방정부의 여성복지 정책 추진방향

최근 우리나라에서는 21세기 고도의 산업화·정보화시대와 지방자치시대를 대비하여 중점적으로 논의하고 있는 특별 관심분야는 무엇보다 “주민의 삶의 질 향상” 문제라 할 수 있다. 미국이나 일본을 위시한 선진국의 경우에 있어서는 이미 1960년대 후반 부터 1970년대 초까

지 “주민의 삶의 질 향상” 문제에 대해 커다란 관심을 가지고 연구되어 왔으나, 우리의 경우에 있어서는 1980년대 후반부터 “주민의 삶의 질 향상”이란 문제가 제기되어 이제야 겨우 관심을 가질 수 있는 여건이 다소 마련된 것이다. “삶의 질”이란 보편적으로 “사람(집단 및 개인)들의 안녕(well-being) 및 사람들이 생활하고 있는 환경 그 자체의 안녕”이라고 정의되어질 수 있는데 물론 개인이나 기업에 의해서도 이루어 지지만 특히 “교육, 건강, 교통문제, 문화시설, 생활환경 편의시설” 등과 관련된 복지영역은 주로 지방자치단체나 공적인 기관이 주로 책임지고 공급해야 하는 삶의 질이다. 1995년 미국의 국제경영전략연구원(IMB)의 연구에 의하면 전세계 국가중 우리나라 국민의 삶의 질 수준은 32위로 21세기를 맞이해야하고, 또한 지방화시대를 준비해 나가야 하는 우리의 입장에서 무엇보다 지방정부들의 여성복지정책의 추진방

향도 여성의 삶의 질 향상을 위한 방향으로 나아가야 할 것이다.

이를 위하여는 이미 앞에서 살펴본 지방자치의 기능과 관련하여 기본적으로 지역경제의 활성화와 함께 소비자 보호 및 안전시설의 확충사업, 지역개발, 생활도로 및 교통문제의 해결, 전기, 가스, 공원과 녹지 등의 생활환경 편의시설의 확장, 생활곤궁자, 장애인, 어린이, 노인의 보호 및 지원 등의 확대, 환경과 관련하여서는 지역사회에 맞는 환경기준의 설정 및 감시체제의 지원, 건강과 관련하여 평생건강계획과 함께 모자보건, 응급의료 서비스망 확충, 문화 및 교육과 관련하여 지역의 특색있는 지방문화를 꽃피움과 동시에 교육의 인간화, 사회교육 종합정보체계의 구축방향으로 나아가는 것이 필요하며 여성들도 공무원으로서 뿐 아니라 지방의회 의원의 감시자로서의 지방자치단체 참여가 장려되어야 할 것이다.

아울러 여성복지정책의 추

진방향과 관련해서 먼저 지방정부들은 역시 과거에 해왔던 업무로서 모자복지법이 나 윤락행위 등 방지법에 근거하여 중앙정부 차원의 “요보호여성의 발생예방 및 대책사업” 등을 지속적으로 해나가야 할 것이다. 이를 위하여 중앙정부는 자치단체의 재정자립도에 비례하여 50~70% 정도 지원하였던 예산비율을 보다 확대 지원해 줌과 동시에 업무의 자율권을 보장해 주어야 할 것이다. 아울러 일반여성을 대상으로한 사업의 경우 현재 보건복지부 지침으로 수행중에 있는 (1) 건전가정조성을 위한 사업, (2) 여성단체 지원사업, (3) 민간자원 봉사활동, (4) 여성회관 운영 등의 사업에 대해 지역특성에 맞는 지 여부의 타당도 조사와 함께 여성의 권익보호와 신장을 위한 사업을 전개해 나가야 할 것이다.

서울시의 경우 다른 자치단체에 비해 여성노령인구의 증가와 함께 이들을 보다 적극적으로 지원할 정책수립을

제안하였는데 아직 사업이 시작된지 얼마되지 않아 업무평가를 하기에는 다소 시기상조적인 면도 없지 않으나 한 예로 지역특성이 고려된 여성복지사업이라 할 수 있겠다. 이를 위하여 지방정부들은 여성복지의 중장기계획의 수립과 함께 예산, 인력 등이 필요하며 이를 연구하고 지원할 수 있는 여성개발원 같은 조직의 설치도 고려되어야 할 것이다.

그리고 북경여성행동계획을 과제로 추진해야 하고, 금년 7월 1일부터 시행하고 있는 여성발전기본법에 근거하여 지방정부들은 앞으로 5년마다 여성발전계획을 수립하여야 하고 정보교류가 필수적인 우리의 상황에서 중앙과 중앙, 중앙과 광역자치단체, 광역자치단체와 광역자치단체, 광역자치단체와 기초자치단체의 여성정책기구들간의 협력방안이 마련되어야 할 것이다.

이와 관련하여 중앙과 중앙의 여성관련부처들과는 먼저 정무장관(제2)실의 기능

강화와 함께 간사부서로서 38개 여성정책관련 부처와 협력하여 여성정책 관련사업 등에 대하여 유기적인 협조를 이루어 나가야 할 것이다. 실제 정무장관실(2실)을 간사부서로 하여 중앙내 여성정책 관련부처간 정기적인 모임을 가지도록 협의체를 구성할 필요가 있는데 여기서 논의 내지 진행되는 여성관련 정책을 종합한 연례보고서를 여성정책심의위원회에 보고하고 여성발전 방향을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 중앙과 광역자치단체간의 협조체제로서는 지방의 경우도 여성정책기구 또는 여성정책담당관의 기능강화와 함께 중앙의 간사부서인 정무장관실(2실)과 지방의 여성정책기구 내지 여성정책담당관과 유기적 협조체제를 이루면서 정기적인 모임을 가지고 여성발전기본법에 근거하여, 수행하는 사업에 대해서 서로가 협력체제를 가지며, 이를 위한 예산으로 여성발전기금을 마련하는 것이 필요하다 하겠다.

셋째, 광역자치단체간의 여성정책기구의 경우 서울시가 간사부서가 되어 정기적인 지역간 회의내지 위원회를 구성하여 지역간 여성발전과 협력방안을 마련할 수 있다.

넷째, 광역자치단체와 기초자치단체의 경우도 정기적인 모임을 통하여 여성발전기본법에 근거한 여성복지정책을 협력하는 것이 필요하다.

IV. 결 론

6. 27 4대 지방선거를 실시한지 어언 1년이 지나갔다. 그간 1년의 지방자치의 경험을 평가해 볼때 때로는 권한 문제로 “중앙 정부와 지방 정부간”, “자치단체장과 지방 의회의원간”, “민선 자치단체장과 공무원간 및 주민간”의 갈등이 야기되는 현상이 보이기도 했고, 때로는 쓰레기 문제, 지역사회 개발 등 지역간 이해관계가 얽힌 문제에서 “자치단체와 자치단체간”의 갈등이 야기되는 현상을 보이기도 하였으나, 상당수의 지방자치단체들은 지

역특성에 맞는 지역특화정책을 개발하고 주민에게 보다 나은 행정서비스를 제공하려는 노력을 기울여 왔다는 긍정적인 평가가 주어지고 있다.

그러나 이러한 ① 국가와 지방자치단체와의 관계, ② 지방자치단체 상호간의 관계, ③ 지방자치단체내의 집행기관과 의결기관과의 관계, ④ 지방자치단체와 주민과의 갈등 관계 등은 21세기 지방화시대를 이끌어 나가기 위하여 바람직한 관계로 정립되어야 할 것이다.

특히 21세기 고도의 산업화·정보화 사회를 맞이하여 여성의 사회참여 욕구증대와 함께 경제참여율이 현재의 47.9%보다 늘어나게 될 전망이다 또한 여성의 복지욕구가 증가될 전망임에 따라 여성뿐만 아니라 주민 모두의 삶의 질을 향상시키는데 있어 지방정부들은 가급적 중장기 지원계획의 수립과 함께 실천해 나가야 하며 또한 각 분야의 여성들의 적극적인 참여를 장려하여 남녀가



균형있게 참여하는 바람직한
지방자치시대를 만들어 나가
야 할 것이다. 그러한 가운데
우리는 삶의 질을 우선시하
는 성숙된 지방화 시대를 이
끌어 나갈 수 있으며, 그 결
과 21세기의 우리 사회는 통
일된 선진복지국가를 이루게
될 것이다.

참 고 문 헌

- 대전광역시, 1996년 업무보
고.
- 신태희, “서울특별시 여성정
책 현황,” 서울의 세
계화: 대도시 여성정
책토론회 자료집,
1995. 12.
- 성심여대사회과학연구소, 주
민생활과 지방자치,
형성사, 1991.
- 이시재, “지방자치와 주민의
삶의 질,” 세계화시
대의 지방화, 재단법
인 여의도연구소,
1996.
- 조영달·이기우·이승중, 지
방자치시대 한국사
회의 과제와 지향,
세계화추진위원회,
1995.
- 중앙대학교 사회복지학과
(편), 한국사회보장
제도의 재조명, 한국
복지정책연구소 출
판사, 1992.
- 한국사법행정학회, 신소법전,
1996.

충남도의 대중적 지방정부 간 정책경쟁과

— 그 논리적 구조와 정책문제해결의 방법론 탐색 —



최 병 학
(崔秉鶴)
행정학박사
충남발전연구원

I. 서 론

최근 자치단체별로 지역발전사업 및 대형 국책사업의 지역유치에 따른 경쟁이 치열해지고 있다. 이미 예견된 것이지만 민선자치체제의 출범에 따라 이와 같은 지방정부 간 정책경쟁이 정도를 넘어 소위 출혈경합 차원까지 치닫고 있는 현실은 분명 바람직하지 못하다. 얼마전까지는 난제중의 난제였던 도시형 혐오시설의 지역내 입지선정을 둘러싸고 많은 갈등을 빚어냈으나, 최근에는 일부 대형 국책사업의 지역유치를 놓고 첨예하게 이해가 대립되고 있다.

최근 충남도와 관련된 지역현안만 봐도 호남고속철도 노선통과 및 정치역 문제를 비롯하여 멀티미디어 단지유치, 월드컵 지역유치는 물론, 장군국가공단 개발 및 장항항 관할권 문제 등 매우 시급한 현안과제들이 있다.

사실 모든 정책은 그 결과를 알기 전에 결정되어야 한다는 의미에서 ‘가설적’인

것이다. 이러한 정책의 가설적 입장을 분명히 하는 요소가 다름 아닌 정책문제에 관련되어 있는 불확실성이다 (Landau, 1979, pp.423~427). 선택의 불확실성은 정책문제를 복잡하게 만들고 특히 대형 국책사업 지역유치와 같은 정책경쟁 사안을 갈등상황으로 몰아갈 개연성이 크다. 이러한 의미에서 정책결정의 상황에서 불확실성이 없다면 대안의 선택이 굳이 가설적일 필요가 없다. 그러나 불확실성이 없다면 선택의 여지도 없다.

그러나 그동안 중앙정부가 담당했던 크고 작은 지역현안 관련 정책결정에는 이미 무수한 문제점들이 노정되었다. 여러 요인들 중에서 특히 합리적 조정을 유도할 수 있는 조정제도의 미흡을 지적하지 않을 수 없으며(이명수, 1996, pp.87~88), 게다가 원만한 의사소통을 위한 메카니즘 결여 및 상호이해가 가능한 보상체계 결여 등이 큰 문제로 나타나고 있다. 더욱이 우리에게서는 아직도 자치

고권(right of autonomy)에 해당하는 자치입법권, 자치행정권(자치조직권·자치재정권·자치운영권), 그리고 자치계획권이 심히 제약된 상태에서 운영되고 있다보니, 지방정부간 과열된 정책경쟁에도 불구하고 이제껏 중앙정부의 역할은 미미하기 짝이 없었다.

여기서 필자는 충남도 관련 지방정부간 정책현안에 대해 ‘탁월한 해법’이나 ‘유일무이한 해결방도’가 있어 이를 제시하고자 함이 아니다. 더욱이 최근 지역현안으로 대두되고 있는 충남도 관련 정책경쟁의 내용을 살펴려는 것은 더욱 더 아니다. 그것은 이미 많은 기회를 통해 논의되었고 상당히 많은 자료를 축적한 상태에 있다. 그러므로 원하건 그렇지 않던 간에 그동안 ‘역동적으로 펼쳐져 왔던’ 국책사업 지역유치를 놓고 벌어지는 정책

경쟁의 논리적 구조를 파헤쳐 봄으로써, 앞으로 충남도 대응전략의 논리적 기반을 제공코자 하려는 것이다.¹⁾ 이는 달리 말하여, 현단계에서 시급한 것은 이러한 정책경쟁의 논리적 구조에 대한 분석적 검토이며, 이를 바탕으로 대응전략이 모색되어야 한다는 것이다.

다만 여기서의 지방정부(local government)란 중앙정부에 자율적으로 대응하는 개념으로 사용하고자 한다. 오랫동안 학계에서 조차 ‘지방자치단체 = 지방정부’라는 등식관계를 암묵적으로 용인해 왔음에도 불구하고, 원리상 이들은 다르다.²⁾ 그러나 여기서는 자치단체의 성립배경이 종전에 비해 상이하고 자율성·책임성 및 정책수행능력 확보 등을 감안하여 지방정부라는 용어를 그대로 사용하기로 한다.

Ⅱ. 최근 충남도 관련 지방정부간 정책경쟁

1. 지역대결과 중앙정부의 정책혼신

국토의 중심부에 위치한 충남도, 대전시, 충북도는 호남고속철도 노선결정과 관련하여 이미 수차례의 논리대결을 벌인 바 있으며, 이는 다시 대전시와 충북도, 충남도와 전북도가 서로 공조체제를 이루면서 새로운 국면으로 돌입하게 되었다.

이미 호남고속철도는 지역균형발전 측면에서 충남 공주경유 직선노선이 국토개발연구원의 용역결과에 따라 최적안으로 선정된 것이다. 그후 대전시·충북도 등이 지역여론을 등에 업고 반론을 제기하였던 것이며, 건설교통부의 3개 노선안이 발표된 후, 현재 교통개발연구원에서 최종안을 마련하고 있

1) 이 점에서 필자는 시간적 대응문제와 관련하여 호남고속철도, 멀티미디어단지, 월드컵유치 등 지역현안들이 아직도 결정되지 않았으며, 추후 정책경쟁이 더욱 심화될 것에 대비, 그 대응전략을 치밀하게 세워둬야 한다고 믿는다.

2) 더욱이 우리의 현실은 종래 중앙정부의 내부행정에 지방행정이 종속되었던 형태로부터 민선자치체제로의 전환이라는 특수성을 감안해야 한다(김병준, 1996, pp.403~406).

으나, 최근소식에 의하면 금
년내 결정에 차질이 예상되
고 있다 한다.³⁾

이같은 난맥상은 지역발전
에 직접적으로 관련되는 멀
티미디어단지 지역유치에도
그대로 드러난다. 컴퓨터와
통신, 방송, 출판 등 다양한
미디어의 융합으로 이루어지
는 멀티미디어산업은 아직도
일반인에게는 생소한 개념이
지만, 이것이 무공해 첨단산
업으로서 고부가가치를 낳는
'꿈의 신산업'이라는 점이
부각되면서, 이미 충남도는
천안 역세권과 연계된 아산
신도시개발계획과 관련하여
테크노컴플렉스를 조성, 미디
어밸리의 건설을 역점 추진
해 왔다. 최근 이를 뒷받침하
기 위해 경부고속철도 역세
권 개발권역내 위치, 아산 신
항개발 국책사업 가시화, 서
산공항(K-Z) 개항 연계, 역
내(域內) 많은 대학소재로

고급인력 확보 및 외국인 전
용공단 입지, 그리고 부지확
보 용이 및 지방정부의 지원
대책 강화 등을 골자로 한
워크샵이 열렸다.

그러나 이미 대전시에서도
엑스포장과 대덕연구단지의
장점을 내세우면서 유치전략
에 나섰고, 특히 수도권지역
에서는 경쟁후보도시들이 앞
다투어 이 대열에 참가키 위
해 이미 발빠르게 나서고 있
다.⁴⁾ 그러나 중앙정부는 세계
화와 국가경쟁력을 명분삼아
이를 수도권지역에 입지시킬
것임을 「공업배치법」 개정계
획과 관련하여 언론과 여론
에 수차례 시사했다.

96년 9월로 예정되었던 멀
티미디어단지 입지결정은 전
국 13개 후보지역의 치열한
정책경쟁 속에서, 중앙정부의
뚜렷한 방침없이 관련부처간
에 심각한 이견을 노출하면
서 지방정부의 사업추진에

혼선을 빚게 만들었으며, 결
국 내년 3월로 연기하는 정
책혼선을 자초하게 되었다
(대전일보, 1996. 9. 3).

2. 정책결정의 정당성과 수 용성

2002년 월드컵 지역유치
문제도 이와 크게 다르지 않
다. 근간 필자도 월드컵경기
대회 천안시 유치전략수립에
참여한 바 있으나, 현재 월드
컵 축구전용구장 부지매입을
80% 완료한 천안시를 비롯
하여 대전, 청원, 전주, 포항,
강릉, 울산, 수원 등 16개 지
방도시에서는 지역팀 창단,
유치준비위원회 구성·운영,
축구장 신증축 등 다채로운
유치전략을 구사하고 있다.
물론 FIFA가 제시한 경기
시설 및 숙박시설기준 등에
부합되는 개최후보도시는 몇
군데 없으나, 월드컵개최를

3) 결과적으로 95년 9월말까지 연구용역을 완료키로 한 당초계획은 실현할 수 없게 되었다(대전일보, 1996. 8. 21).

4) 더욱이 수도권 지역내입지 옹호논리는 국제경쟁력 강화의 차원에서 미디어파크, 소프트웨어파크, 멀티미디어 정보센터지원시설 등으로 구성되는 미디어밸리의 규모를 3조 5천 억이 투입되는 1백만평으로 보고, 수도권지역 및 국제공항과 교통연계가 원활한 곳에 입지해야 한다는 등의 논지를 폈다(권오섭, 1996. 4. 25).

통해 지역발전을 앞당기려는 지방정부의 열망은 가히 폭발적이라 할 수 있다.

그러나 국책사업 지역유치와 관련된 정책경쟁이 역학관계로 귀착되는 듯한 현실은 결코 바람직하지 못하다. 정책경쟁은 논리대결이어야만 하고, 그 결과에 대해서는 피차간 수용해야 하며, 중앙정부는 이를 책임있게 결정, 추진해야 한다.

앞서 언급한 경우 이외에도 중부권에는 충남도와 전북도의 이해관계가 상충되고 있는 장항-군산 국가공단 관련사업(현재 수로개설현안 백지화) 및 대산 해운항만청 장항항 관할권 문제와 최근 충남도와 경기도가 대립하고 있는 아산호 도계(道界)분쟁 조짐에 이르기까지 복잡미묘한 정책경쟁은 계속되고 있다(대전일보, 1996. 8. 23).

특히 수도권지역내 공장입지 규제완화를 포함, 국가-자치단체 간의 마찰방지를 위한다는 명분으로 언필칭 ‘국책사업특별법’을 만들겠다는 중앙정부의 발상은, 근

간 차기선거 등 정치논리가 지배하려는 조짐으로 이어지면서 우려를 금치 못하고 있다(조선일보, 1996. 5. 4). 우여곡절 끝에 간신히 실시된 민선지방자치와 함께 국토균형발전을 왜곡·변질시킬 것은 불을 보듯 뻔하다.

민선자치시대의 정책경쟁은 이처럼 다양한 양상과 국면으로 표출되고 있다. 그러나 정책경쟁에는 서로가 용인할 수 있는 게임규칙(rules of game)에 입각하여 선의의 경쟁대열에 임해야 마땅하다. 객관적인 주의주장과 타당성 있는 논리를 바탕으로 자신의 입장을 내세워야 한다. 모름지기 국토균형발전과 ‘세방화’(世方化: glocalization)를 기하기 위해서는 지역발전 추진에 있어 정치적 입장차이로 어떠한 압력이나 불이익을 받아서는 안된다. 만일 그렇다면 지방민주주의(local democracy)라는 대명제는 단지 구호에 그칠 뿐이다.

어쨌든 최근에 빚어지고 있는 국책사업의 지역유치경

쟁은 국가적 차원에서 입지적 타당성내지는 정책결정의 정당성을 토대로 추진되어야 하며, 따라서 이것은 지역간 협의조정과 함께 중앙정부의 책임있는 정책결정으로 풀어가야 한다. 어떠한 정책결정이라도 정당성과 수용성을 근간으로 삼지 않으면 안되기 때문이다.

그렇지만 우리는 ‘운영’의 개념이 대체로 과정지향적인데 비해, ‘전략’의 개념이 다분히 성과지향적인 것임을 부인할 수 없다. 정책경쟁도 분명 하나의 게임이다. 그렇다면 전략이 필요하고 이를 위해서는 그것의 논리적 구조를 알아야 한다.

Ⅲ. 지방정부간 정책경쟁의 논리적 구조

1. 지방정부간 정책경쟁

지방정부간 치열한 갈등양상을 빚기도 하는 정책경쟁(policy competition)은 불행히도 아직껏 이론적으로 세련화되어 있지 못하다. 따라

서 이것에 대한 명확하고도 객관적인 검토가 쉽지 않다. 그러나 여기서 말하는 지방정부간의 정책경쟁이란 특정 지역의 이익·발전을 위해 한정된 정책자원 곧 희소가치의 획득을 위해 상대지역과 벌이는 경쟁상황이라 할 수 있다. 이 때 대응전략을 포함한 경쟁행위는 특정목적의 달성을 위한 수단이라는 점이 부각된다.⁵⁾

따라서 지방정부간 정책경쟁은 주로 중앙정부의 정책결정(policy making)을 둘러싸고 관련된 행위주체들이 정책대안을 선택하는데 있어 갈등을 겪는 것을 말한다. 그러한 이유는 지방정부간 정책경쟁이 해당 지역사회의 주민생활에 커다란 변화를 초래하는 경우가 많고, 특히 지역현안으로 대두되는 정책경쟁이 이해당사자들은 물론 전체주민들의 관심을 촉발시키기 때문이다. 한마디로 지방정부간 정책경쟁이란 최근처럼 국책사업과 관련하여

정책결정과정에서 우위를 차지, 자გი지역에 정책결정을 내릴 수 있도록 하기 위한 복수의 경쟁집단(competing group) 사이의 대립·갈등현상인 것이다.

그런데 지방정부간 정책경쟁에서는 가치배분적 차원과 각 지방정부들의 상호작용의 차원이 지니고 있는 속성·생리를 파악하는 것이 중요하다(박호숙, 1996, pp.31~32). 전자는 정책결정이 비록 상대적이기는 하나 편익의 향유자와 비용의 부담자를 구분하는 결과를 가져온다. 이는 누구의 희생하에 어느 지방정부가 어느 정도의 편익과 비용을 배분하는가의 문제로 나타난다. 후자는 정책관련 집단들의 다양한 이해관계와 선호를 반영하는데, 이들 집단들은 자신의 이익과 일치되는 경우를 제외하고는 다른 외부세력에 의해 영향을 받거나 제약당하는 것을 거부하고자 한다. 그러나 정책결정상황에서 각 집

단들간에 이익이 조화되는 경우란 거의 불가능한 일이므로 각 집단들간의 상호작용의 관계는 결국 역학관계로 귀착된다(Barrett and Fudge, 1981, pp.22~24).

이상과 같이 정책결정과정상 나타날 수 있는 지방정부간 정책경쟁의 속성을 보면, 가치배분의 편익과 비용의 배분상태에 변화를 가하고자 하며, 가치배분 변화의 핵심은 그러한 방법과 내용에 두어진다. 또한 각 집단들간의 상호작용은 자신들의 이익을 극대화하려는 동태적 과정속에서 서로 대립과 마찰을 수반하며, 각 집단들간 상호작용의 결과는 그들이 가진 자원규모나 대응인식 등에 의해 크게 영향을 받고, 이것은 집단 내외부로부터의 교차압력(cross pressure) 속에서 작용한다.

그러나 만일 지방정부간 정책경쟁이 없다면 이는 곧 특정집단에 의해 정책결정과정이 독점될 개연성을 높여

5) 그러나 여기에는 어떤 구체적 목적을 달성하기 위한 것이라기 보다는 자기보상적인 공세적 행위도 포함될 수 있다.

주는 것이 된다는 측면도 있다. 지방정부간 정책경쟁의 존재는 다양한 이해관계를 가진 정책관련집단들이 어떤 특정집단으로 하여금 결정권을 독점하는 것을 허용하지 않음을 보여준다는 것이다.⁶⁾

2. 지방정부간 정책경쟁의 특성

지방정부간 정책경쟁은 특정정책을 둘러싸고 다양한 형태를 띠게 되나, 중요한 것은 정책과 관련된 행위주체들(actors)의 속성을 파악하는 것이다. 특히 집단간 경쟁(intergroup competition)은 집단간에 발생하는 것이며 이것이 가장 보편적이다.

왜냐하면 서로 이해관계를 달리하는 다수의 집단들이 공식적·비공식적으로 경쟁관계의 형태로 존재하는 것이 일반적이기 때문이다(박호숙, 1996, pp.38~40).

정책결정을 둘러싸고 다양

한 참여집단들 사이에서 벌어지는 지방정부간 정책경쟁은 다음과 같은 몇가지 특성을 가진다. 치열한 이해경쟁(pork barrel), 지방정부간 국책사업 유치경쟁의 역동성(dynamics), 불확실성의 해결 진전과정, 그리고 무엇보다 중앙정부의 정책결정권 행사의 유보내지는 포기 등이 그것이다.

어떻든 지방정부간의 정책경쟁은 기본적으로 희소성의 조건(scarcity)을 반영하는데, 이것은 곧 경쟁상황이라는 것은 총량이 고정되어 있다고 보는 가치한정(fixed-pie) 즉, “파이가 고정되어 있다”(pye is constant)는 사실과 밀접히 관련된다(Holsti, 1977, p.460). 따라서 특정집단이 다른 집단의 요구와는 양립할 수 없는 형태로 문제를 해결코자 하는 경우, 상충집단간 자신의 입장을 관철시키기 위한 치열한 경쟁이 발생한다. 이처럼 불확실성(또

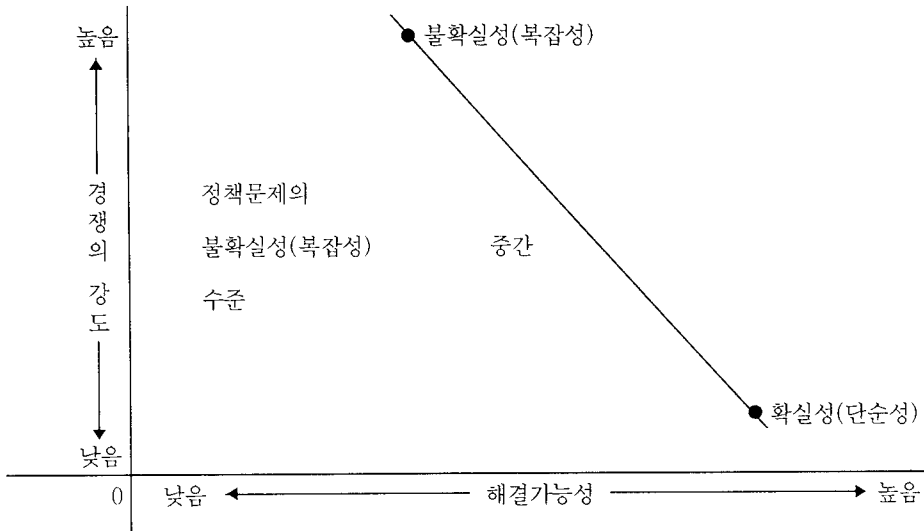
는 복잡성) 속에서의 지방정부간 정책경쟁의 강도 및 그 해결가능성은 <그림 1>과 같다.

더욱이 지방정부간 정책경쟁의 양상은 공식적인 정책결정기구 외부의 집단들이 개입할 때는 더욱 심각하게 전개되면서 심지어는 당초정책이 수정되거나 변동될 수 있다. 물론 지방정부간 정책경쟁은 때에 따라 지배집단의 자의적 의사결정 메커니즘에 의해 특정집단에게 유리하게 결정되는 경우도 적지 않다.⁷⁾

지방정부간 정책경쟁의 또 다른 측면으로는 정책경쟁의 비일관성과 경쟁진폭 변화 등을 들 수 있다. 경쟁상황이나 조건, 진폭 등은 고정된 것이 아니라 유동적 상황에서 나름대로 균형상태가 이루어질 때까지 계속 변화된다. 사실 정책결정은 다양한 집단들간의 상호작용에 의해 이루어지기 때문에 관련집단

6) 이와는 약간 다르지만 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론(public debate)을 통해 부분적인 정책조정이 가능하다는 것이다(필자, 1989, pp.22~23).

7) 이것은 바로 정치논리라 할 수 있다. 그러나 이들은 의사결정·정책결정분야에서 소위 ‘정치적 합리성’(political rationality)으로 설명되고 있다.



들간에 합의가 있어야 결정이 가능하다. 문제는 이러한 합의를 형성해 가는 과정이 일관성 있게 규칙적으로 진행되기 보다는 매우 복잡다양한 형태를 띤다는 것이다. 결정과정에 누가 참여하느냐의 문제, 참여시점, 관심도, 접근정보 등은 물론, 정책결정 메카니즘에 새로운 참여자가 등장하거나 촉발기제(triggering mechanism)로서의 유사한 정책쟁점이 있

면 이에 자극을 받아 경쟁이 증폭되기도 한다.⁸⁾

또한 지방정부간 정책경쟁의 큰 특징은 높은 불확실성(uncertainty)과 집단화 경향이라는 점이다. 불확실성이 증가하면 실제상황보다 문제가 더욱 확대·과장될 가능성이 커진다. 불확실성 속에서의 경쟁상황에서는 상호접촉과 의사소통이 더욱 필요해지나, 상대방을 서로 경쟁자(또는 적)로 간주하기 때

문에 오히려 소통기회는 줄어드는 경향이 있다. 그 결과 갈등은 더욱 증폭되면서 협상보다는 집단적·공세적 행동을 통해 해결하려는 경향이 짙어진다.

물론 경쟁상황의 해결에 있어 공식적 의사교환의 중요성은 조정자로서의 제3자 (third-party intermediaries) 역할의 중요성을 함축한다. 즉, 조정자 역할은 경쟁집단들끼리 극렬한 집단적·공세

8) 자치단체간 정책경쟁은 주도집단이나 정책문제의 성격, 참여시점 등에 따라 다양하게 변화하는데 특히 선거구민이나 지역주민, 여론이나 언론에 의해 경쟁의 진폭이 증폭되기도 하고 완화되기도 한다. 더욱이 특정정책에 대한 여론의 지지여부는 정책의 정당성의 원천으로까지 간주되는 경우도 적지 않다(Rourke, 1976, pp.45-48).

적 행동을 피하게 하는데 매우 유용하다(박호숙, 1996, p.54). 그런데도 당초의도의 관철을 주장하는 집단은 조정·중재를 거부하며, 불확실한 상황에 대해서는 위험을 공유(risk sharing)하려는 경향까지 보인다.

그러나 이런 이유, 저런 사정으로 중앙정부에서 정책결정을 미루는 경우, 때에 따라서는 의도적으로 지연시키는 경우는 일종의 무의사결정(nondecision-making) 상황으로 간주할 수 있다(필자, 1996, p.41). 이처럼 중앙정부의 결정유보로 정책의 정당성·수용성은 사라지고, 그 대신 값비싼 정책비용만 지불하게 된다.

그렇다면 최근과 같은 지방정부간 정책경쟁에 다르게 접근할 수는 없는가? 이를 뒷받침할 수 있는 것이 바로 딜레마 상황구조로서 그것이 주는 정책적 시사(policy implications)는 매우 크다.

Ⅳ. 정책경쟁의 딜레마 상황과 그 정책적 시사점

1. 정책경쟁의 상황구조로서의 딜레마

여기서 검토하려는 정책경쟁의 상황구조로서의 딜레마와 유사한 기존개념인 갈등(conflict), 모순(contradiction), 긴장(strain) 등이 있으나 딜레마는 강한 긴장을 갖는 형태로 모순관계를 내포한 동태적 상황을 의미한다.⁹⁾

딜레마 상황에서 선택이 어렵다고 하는 것은 두 대안이 상충되거나 가치들 간에 우선순위를 결정할 수 없으며, 경우에 따라서는 하나의 대안을 선택할 때 나타날 수 있는 미래의 바람직하지 못한 결과, 특히 기회손실이 크기 때문에 어느 대안도 선택하기 어려운 상황을 의미한다. 기회손실이 크다는 것은 특정집단의 손실의 범위(scope)가 넓고 그것의 강도(depth)

마저 높다는 것을 말한다.

원래 딜레마는 ‘달려오는 황소의 오른쪽 뿔을 피하면 왼쪽에 찢리고, 왼쪽을 피하면 오른쪽 뿔에 찢리는’ 상황에서의 선택을 표현하는 데서 나온 용어라 한다. 이러한 의미에서 딜레마 상황에서의 각각의 대안을 ‘딜레마의 뿔’(horn of dilemma)이라 표현된다(소영진, 1992). 잘 알려진 「죄수의 딜레마」(prisoner's dilemma)에서 논의되는 고전적 합리이론에 따르면 게임의 두 당사자인 두 용의자는 상호배반하게 된다고 하였는데, 그 이유는 보상과 징벌의 체계가 배반을 유도하고 있다는 점, 즉 협력을 하다 잘못되는 경우의 손실이 크기 때문에 협력쪽으로는 좀처럼 마음을 둘 수 없다는 점과 서로 의사전달의 통로나 이견을 조정할 수 없는 조정자 역할이 없다는 점 등이 꼽힌다(Parifit, 1986, pp.34~35).

이와 같이 정책경쟁에 있어

9) 이는 모순된 가치간의 긴장관계가 임계영역을 넘은 상태로써 이는 두 가치 중에 하나를 선택하기 어렵다는 뜻이다. 즉, 딜레마는 ‘주어진 맥락 속에서, 동시성과 동일공간성을 갖고, 가치간의 교환함수가 존재하지 않는 것’을 말한다.

피할 수 없는 것이 곧 ‘딜레마 상황’이며, 따라서 이를 효율적으로 극복하기 위한 방법론개발이 요긴하지 않을 수 없다.

어떻든 정책경쟁의 딜레마는 주어진 맥락에서 선택을 전제로 하는 것이며, 상충되는 가치가 선택상황 속에 동시에 나타나고, 그것이 대안으로 표상될 수 있으며, 대안들간의 비교가 불가능하지만(가치간의 교환함수가 존재치 않음), 그 중요성이 비슷하기 때문에 대안의 선택이 곤란하다는 특징을 갖는다(이종범 외, 1992, p.7).

여기서 ‘주어진 맥락에서

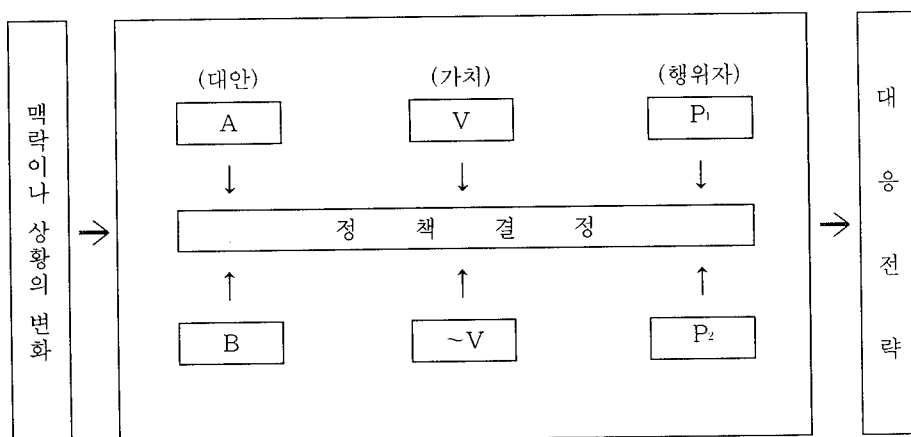
선택을 전제로 한다’는 것은 딜레마가 선택상황의 한 유형이며, 일정기간내(time limit) 선택이 내려져야 한다는 것을 말한다. 딜레마가 존재하거나 그것을 인지한다는 것은 특정 시점에서의 선택을 전제로 하는 것이기 때문에, 기간(period)보다는 시점(point)의 의미로 딜레마를 규정해야 한다. 또한 ‘대안간의 중요성이 비슷하다’는 것은 특정 대안의 선택으로 초래될 기회손실이 임계영역(threshold level)내에 들어갈 때를 의미한다.

다음의 지방정부간 정책경쟁 관련 딜레마 모델과 분석

틀에서는, 대안은 언제나 단절적인(discrete) 동시에 양자택일식 상태로 치환이 가능하다는 점, 정책문제에서 양자택일식 선택이 가능하기 위해서는 두 대안 중 어느 한 대안의 성격이 기존의 상태(status quo)라는 의미를 띠고 있어야 한다는 점, 그리고 맥락(context)이나 상황변화에 입각한 행위자의 대응전략 행사가 내재되어 있음을 예시한다.

2. 딜레마 상황과 그 정책적 시사점

딜레마는 똑같이 매력적인



〈그림 2〉 지방정부간 정책경쟁 관련 딜레마 모델과 그 분석틀

대안 중에서 하나만을 선택해야 하는 매우 곤란한 상황이다(Cameron and Quinn, 1988, p.2). 지방정부간 정책경쟁은 그 자체로서는 매우 곤혹스러운 것이지만 이것이 현실적으로 불가피한 것이라 한다면, 딜레마의 논리를 지방행정 및 지방정책에 도입함으로써 중앙정부의 정책선택이나 결정상황에 따른 대응능력을 세련화시킬 수 있다는 긍정적 측면이 있다.

특히 기존의 정책결정모형이 대부분 '결정이란 정보와 선호의 함수'라고 가정하고 있는 반면, 딜레마모형은 그러한 가정이 충분조건은 될지언정 필요조건까지는 될 수 없음에 강조한다.¹⁰⁾ 사실 정책경쟁에 있어 대부분의 결정은 그것이 아무리 복잡하다 할 지라도 중국에는 두개의 대안 중 하나를 선택하게 되는 상황으로 집약된다. 그리고 이와 같이 두 개의 선택지로 축소된 상황들을 탐구해보면 눈에 보이지 않는 기본

적인 가치들이 숨겨져 있는 것을 알 수 있다.

딜레마가 하나의 가치로 표상된 대안들 사이에 선택이 어렵거나 불가능한 상태로 규정되고 있는 까닭에, 대안이 근거를 두고 있는 가치가 변화될 수 있다면 딜레마의 성격 역시 변화시킬 수 있다(염재호, 1994, pp.272~274). 이 점은 오늘날과 같이 지방정부간 정책경쟁의 상황에서 대응전략을 세우기 위한 논리적 기반으로서 매우 중요한 시사점을 던져준다.

첫째, 딜레마의 성격을 전환하기 위해서는 기존의 가치에 가중치를 부여하는 것이다. 실제로 정책결정자는 딜레마 상황에서 의도적으로 탈피하기 위해 가치의 변화를 유도하는 전략, 즉 제3의 변수도입이나 특정가치의 약화 또는 강화방법을 사용한다. 예컨대 '이번의 국책사업에는 별다른 지원계획이 없다'는 것이다.

둘째, 가중치 부여방법 이외에도 딜레마에 대한 재규정방법은 있다. 새로운 은유(metaphor)나 새로운 개념의 도입, 상이한 차원으로의 문제전환(reframe) 등 많은 방법들이 여기에 해당한다. 이로써 정책결정자는 딜레마 상황에서 탈피하거나 이를 상대방에게 전가시키는 상황을 연출할 것이다. 세계화와 국가경쟁력 논리를 내세워 공업배치법 개정을 통한 수도권지역 공단유치는 바로 이러한 경우이다.

셋째, 딜레마 상황은 시점과 공간의 개념이 반드시 내재되어 있다. 따라서 딜레마 상황에서 벗어나기 위해 시점과 공간의 '동시성'과 '동일공간성'을 재구성하게 될 때 딜레마 상황의 재구성이 가능케 된다. 예컨대 주어진 시점을 기간의 개념으로 연장하거나 공간의 개념을 차별화시켜 동일한 시점이나 장소에서 선택지가 충돌하고 있지는 않다는 것을 보여주

10) 예컨대 주어진 상황에 대한 정보를 모두 알고 있고 그 상황에 개입하고 있는 행위자들의 선호만 완전하다면, 우선순위를 나열할 수 있기 때문에 결정이 쉬워진다는 것이 합리모형의 입장이다.

면 딜레마 상황에서 벗어날 수 있다.

넷째, 딜레마 대응행위 이후의 행위자들의 심리적 상태도 중요한 문제이다. 딜레마를 딜레마로 대응을 하든지 또는 가중치 등을 변경하여 선택을 하든지, 결정자는 선택 후에 인지부조화(cognitive dissonance)를 느끼게 된다(필자, 1989, pp.7~10). 따라서 결정자는 이것의 해소를 위한 사후적 합리화 또는 정당화를 반드시 필요로 한다. 만일 호남고속철도 노선통과가 충남 및 호남지역에 불리하게 결정된다면 충남에서는 이러한 사실을 분명히 인식해야 한다.

다섯째, 딜레마 상황에서의 대응행위는 합리적 정책결정자의 입장에 대해 많은 논쟁점들을 제공한다. 딜레마 상황에서 결정자의 대응행위는 마치 비합리적인 것처럼 보인다. 그러나 합리적 행위가 정당한 행위는 아닌 것이다

(Hodgkinson, 1978, pp.122~128). 다만 딜레마 상황을 회피하기 위해 구사한 결정행위가 제3자의 눈에는 비합리적인 것으로 얼마든지 내비쳐질 수 있다는 것이다. 그러면 여기에 대한 평가를 어떻게 해야 할 것인가의 문제가 근본적으로 남게 된다.

이상과 같이 과열된 지방정부간 정책경쟁으로 초래되는 양상을 딜레마 상황, 불확실성과 복잡성의 역학구조와 연결시켜 검토해 보았다. 첨예한 지역대결과 중앙정부의 조정권행사 포기상황, 그러나 이 과정에서 추구해야 하는 지역정체성(regional identity)과 지역발전을 위한 정책우선순위(policy priority)의 설정 및 이와 밀착된 지역경쟁력 강화를 위한 기회 확보는 해당 지방정부에 있어 긴요한 현안과제가 아닐 수 없다. 그렇다면 앞으로 지방정부간 정책경쟁을 슬기롭게 넘어서기 위한 충남도의 대

응전략은 어떻게 펼쳐는 것이 요구되겠는가?

V. 결론 : 정책문제해결의 방법론

현재 각축을 벌이고 있는 지방정부간 정책경쟁에 따른 중앙정부나 경쟁상대 지방정부에서 사용하고 있는 대응전략들은 사안에 따라 몇가지로 구분된다.¹¹⁾

첫째는 중앙정부의 일반적 입장이 정책결정을 주로 회피 또는 지연(buy time)하거나 극단적인 경우에는 철회(withdrawal)할 모습까지도 비치는 경우이다. 이 방법은 어떤 긴급한 쟁점과 관련하여 경쟁당사자들을 진정시키고자 할 때 주로 이용된다. 그렇지만 이 전략은 무의사결정내지는 시간지연전략과 무관치 않다. 왜냐하면 어떤 정책문제 상황의 수용가능성(acceptability)은 시간의 흐름에 따라 약화된다는 데 근

11) 여기에는 다음의 논거들을 참조하였다. 박호숙, 1996, pp.55~63; 유필화, 1993; 안용식 외, 1995, pp.331~368; 이달곤, 1995, pp.135~148; Holsti, 1977, pp.204~205; Thomas, 1979, pp.151~158; Smith and Hester, 1982, pp.24~25.

거를 두고 있기 때문이다.

둘째는 지방정부간 정책경쟁을 촉발시키는 사안이 정책쟁점가 되기 충분하면 정보유출과 정책토론과 같은 전략을 사용한다. 전자는 경쟁당사자들이 주로 언론플레이에 의존하는 경우이며, 지방정부간 정책경쟁 관련정보가 언론에 일단 공개되면 어떤 사안이 주도적으로 여론을 주도하는 경향이 있다. 후자는 주로 공청회나 학술토론을 통해 이루어지는데 여기서 특정정책에 대한 옹호논리를 펴기도 하고 정보교환이 일어나는 과정에서 지지기반을 넓히기도 한다. 최근에는 이러한 정보유출과 정책토론 기회가 급증하는 추세에 있다.

셋째는 정책결정과정에 관련된 경쟁집단들은 각각 자신의 입장에 동조하는 지지세력을 끌어들이어 동맹구조(coalition structure)를 형성

한다. 이것은 어떤 공통목표를 달성하기 위해 이해관계가 유사한 입장의 집단이 어느 편으로 결집되는 것을 말한다. 호남고속철도 노선결정과 관련된 충남-전북-전남과 대전-충북-강원의 경우가 대표적이다. 이러한 이유는 다른 경쟁집단들에 비해 자신들의 입지를 강화, 영향력을 확대키 위한 전략의 하나로 간주되기 때문이다.

넷째는 지방정부간 정책경쟁 상황에서는 상급기관 즉, 중앙정부의 결정권·재량권 내지는 영향력에 의존하는 경우가 많다.¹²⁾

이 때 상급기관은 갈등해결의 조정자(mediator)내지는 심리자(inquisitor)로서의 역할을 맡는다. 현실적으로 지방정부가 중앙정부의 정책결정에 큰 비중을 안둘 수는 없으며, 따라서 대정부 방문 및 로비활동 등 가능한 방법을 동원하는 경우가 비일비

재하다.

다섯째는 대면과 설득(confrontation and persuasion)도 많이 사용되는데, 전자는 경쟁당사자들의 직접 회합을 통해 서로간의 입장을 밝히면서 오해도 완화시키는 과정에서 상호이해를 증진시키는 방법이다. 후자는 자신의 논리를 다른 사람들에게 전달하여 자기의 입장으로 끌어들이려는 것이다. 협상과 달리 설득은 자신의 입장을 변화시키지 않고 주로 지지를 얻으려 한다는 점에서 차이가 있다.¹³⁾

여섯째는 협상(negotiation; bargaining)으로 합의를 형성하여 서로 상충되는 이익을 조정해 나가는 과정을 말한다. 협상은 원래 주고받는 교환관계로 서로 수용가능한 행동대안을 마련하기 위해 서로간 입장을 조정하는 과정을 반복하는 것이다. 그러므로 협상은 경쟁집단들

12) 이러한 까닭은, 당사자들의 견해차이에 기인한 의견의 불일치가 그 차이를 좁힐 수 있는 가능성이 희박하다고 보기 때문이다.

13) 특히 설득의 도구로서의 분석적 접근의 중요성은 자신의 입장을 분명히 하는데 큰 도움이 된다(Lindblom, 1980, pp.30~31).

이 상대적으로 힘의 균형을 이루고 있을 때 효과적이나, 각 경쟁집단이 어느 정도 자기 주장을 양보하거나 포기해야 하므로 어느 집단도 그 결과에 완전히 만족하기란 어렵다.

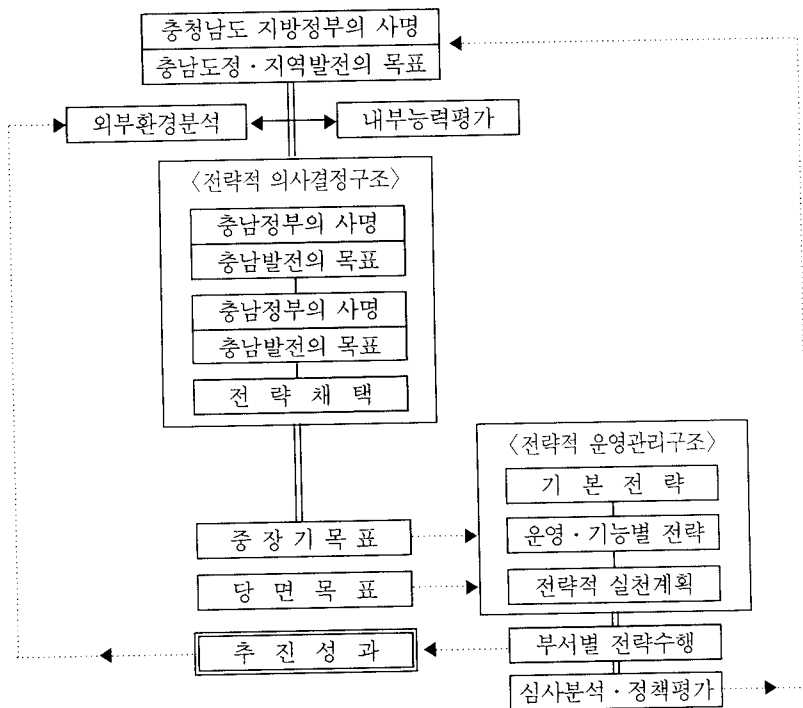
이러한 대응전략들은 각기 경쟁사안에 따른 유형별 양식에 불과할 수 있다. 그렇지만 원래 전략이란 급변하는 환경적 불확실성 속에서 조직체가

가장 효율적으로 목표에 도달할 수 있는 최선의 접근책을 찾는 것을 뜻한다. 근간 전략을 '5P' 즉 계획(Plan), 책략(Poly), 행위유형(Pattern), 위치선정(Position), 관점(Perspective)으로 보는 경우도 있고(Mintzberg, 1987), 특히 전략을 환경 관점과 자원 관점을 '통합적'으로 봐야 한다는 주장도 있어 눈길을 끈다(이장우, 1996, pp.22

~27 및 pp.85~102).

요컨대 지방정부간 정책경쟁 관련 대응전략은 사안별 특성에 따라 적절하게 구사되어야 하나, 기본적으로 다음 <그림 3>과 같은 전략형성의 틀에 입각하는 것이 필요하다.

여기서 전략적 정책결정구조는 충남도정수행을 위한 정책결정에 관련된 부분이며,¹¹⁾ 전략적 운영관리구조는 중간



<그림 3> 지방정부간 정책경쟁 관련 충남도의 전략형성 기본틀

실무계층에 관련된 부분이다. 따라서 전자에는 ‘지역발전 경쟁전략’ 수립을 위한 SWOT 분석 및 Portfolio 설계를 포함하며,¹⁴⁾ 정책수준과 기획수준의 전략평가(strategic evaluation)에 따라 전략채택(strategic adoption)이 이루어진 후, 이를 토대로 중장기 목표 및 당면목표가 설정된다. 그리고 후자에는 기본전략(basic executive strategy)과 운영전략(operating strategy) 및 전략적 실천계획(strategic implementation planning)이 포함되며, 심사분석 및 정책평가를 전제로 전략수행에 따라 그 추진성과(undertaking performance)가 창출되는 수순을 밟게 된다.

한편, 추진성과는 다시 외부환경분석에, 그리고 심사분석·정책평가의 결과는 당초 충청남도 지방정부의 사명과

충남발전의 목표에 각각 환류(feed-back)되며, 이렇게 하여 충남도는 지방정부간 정책경쟁에 대한 대응전략을 펼칠 수 있다.

여기서 필자가 제시한 전략형성의 기본틀은 하나의 개념도(conceptual scheme)에 불과한 것이나, 충남도정 운영의 실무차원에서는 더욱 구체화되어야 하며 B/C분석, 과급효과분석, 일정계획은 물론 유형별 대응논리 등이 포함되어야 한다.

사실 지방정부간의 정책경쟁은 반드시 국책사업 지역유치에 국한되는 것은 아니다. 지방정부 자체의 야심적인 지역발전사업이나 도전적인 국제교류사업은 정책경쟁의 진정한 대상이라 할 수 있다. 현재 충남도의 경우가 그렇지 아니한가? 사실 대부분의 경쟁현안은 동태적 경쟁우위에 입각한 지역경쟁력

여하에 달려 있고, 그것이 생명력을 갖추기 위해서는 근본적으로 정당성전략(legitimacy strategy)에 기반을 두어야만 한다.

끝으로 지방정부간 정책경쟁관련 향후 충남도의 대응과제는 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 정책노선에 대한 예의분석과 긴밀한 사전협의체를 구축해야 한다.

둘째, 경쟁지역의 정책현안 및 핵심논리의 정밀진단과 계속적인 추가변수에 대한 재검토가 필요하다.

셋째, 자체내 분야별 전문가 중심의 협의체 구성·운영과 특히 최종단계까지 관심을 늦추지 말아야 한다.

14) 이는 당연히 최고의사결정계층을 의미하나, 기능상으로는 정책실의 심의장치와 기획관리실의 조정통제를 포함, 지방정부의 정책회의격인 조례규칙심의회를 포괄한다.

15) 「SWOT 분석」은 현재의 강점(strength), 약점(weakness), 향후 맞게 될 기회(opportunity)와 위협(threat)에 대한 분석이며(Hofer, et al., 1990, p.19), 「Portfolio 설계」는 위험분산을 피하면서 자원배분의 최적화를 도모하는 방법이다(Porter, 1985, Chap.9). 이들은 원래 전략경영의 개념들이나 지방행정에 적절히 활용할 경우 유용성이 매우 높다.

- 에 관한 연구,” 충남
도정발전 정책연구
보고서(1), 1996. 4.
충남발전연구원, 국제경기대
회 지역유치에 따른
대응방안구상, 현안
과제 연구보고서,
1996. 8. 2.
호남고속철도와 국토균형발
전에 관한 전문가 토
론회, 충남발전연구
원(1996. 7. 30).
- Cameron, Kim S. and
Quinn, R. E.
“Organizational
*Paradox and
Transformation,*”
*Paradox and
Transformation:
Toward a Theory
of Change and
Management,* Cam-
bridge: Ballinger
Publishing Co., 1988.
- Hodgkinson, Christopher,
*Toward a Philoso-
phy of Administra-
tion,* New York:
St. Martin's Press,
1978.
- Holsti, K. J., *International
Politics,* Englewood
Cliffs, N.J.: Pren-
tice-Hall, Inc., 1977.
- Hofer, C.W., et al., *Strate-
gic Management,*
West Publishing,
1990.
- Landau, Martin, “The
Proper Domain of
Policy Analysis,”
*American Journal
of Political Science,*
XXX-2, May 1979.
- Lindblom, Charles, *The
Policy-Making
Process,* Englewood
Cliffs, N.J.: Prentice
Hall, 1980.
- Mintzberg, Henry, “Five Ps
for Strategy,” *Cali-
fornia Management
Review* (Fall 1987).
- Parifit, Derek, “Prudence,
Morality, and the
Prisoner's Dilem-
ma,” Jon Elster
(ed.), *Rational
Choice,* New York:
New York Univ.
Press, 1986.
- Porter, Michael E., *Com-
petitive Advantage:
Creating and Sus-
taining Superior
Performance,* New
York: The Free
Press, 1985.
- Rourke, Francis, *Bureaucra-
cy, Politics, and
Public Policy,*
Boston: Little
Brown and Co.,
1976.
- Smith, J. and Hester, Ran-
dolph T., *Commu-
nity Goal Setting,*
Pennsylvania:
Hutchinson Ross
Publishing Co.,
1982.
- Susan Barrett and Colin
Fudge, “Examining
the Policy-Action
Relationship,” *Policy
and Action,* Lon-
don: Methuen,
1981.

호남고속철도
왜
조양에서
분岐해야
하느냐?



김 대 길
(金大吉)

충청남도
제1정책심의관

모든 길은 로마로 통한다
는 말이 있다.

이말은 우리나라의 서울에
도 예외는 아니라고 본다.

토끼와 노루같은 하찮은
산짐승들도 항시 다니는 고
정 길목이 있게 마련이다.
하물며 만물의 영장이라고
일컬는 우리 인간들이야말로
정확하게는 모르더라도 수렵
과 목축으로 인류문화가 형
성되었을 때부터 취락간 또
는 농경지간에 소로길이 생
기기 시작했을 것이다. 이와
같은 길은 사람이 사는 곳이
면 어느 곳이던 연결되게 마
련이다. 그러므로 길이란 인
간이 삶을 영위하는데는 필
수 불가결한 동맥과 같은 것
이다.

우리 주변에 거미줄 같이
많은 길을 자세히 살펴보면
몇가지 공통점을 발견할 수
있다. 먼저, 모든 노선은 목
적지까지 가장 빠르게 갈 수
있게 직선화를 추구하고 있
는 것이다. 요즘도 아파트 주
변에는 잘 포장되어 있는 보

도가 있음에도 한발짝이라도
단축하려고 잔디밭으로 샛길
이 자연스럽게 생기는 것을
보면 이를 단적으로 설명해
주고 있다.

다음은 어떤 길이란 가장
편하고 안전한 곳으로 뚫려
있다는 것이다. 높은 산, 깊
고 넓은 강을 피해서 그리고
가능한 한 양지쪽으로 만들
어져 있다. 그리고 사람이 많
이 다니고 통행량이 많은 지
역일수록 노폭이 넓어졌다.
또한 길이 뚫리면 주위에 많
은 사람들이 모여 들어 도시
화가 가속되었다. 그래서 모
든 길은 우리 지역을 거쳐야
한다고 외쳐대는가 보다. 근
래 정부·호남지역 모두가
고속철도와 고속도로가 전부
내 지역을 경유해야 한다고
목청을 높이는 것도 그런 까
닭인 것 같다.

교통개발연구원에서는 돌
아오는 8월 20일 서울에 있
는 교육문화회관에서 「호남
고속철도건설 기본계획수립
공청회」를 개최한다고 하더
니, 이도 무슨 연유인지 9월
이후로 연기한다고 한다.

여하튼 이 공청회의 논점은 노선선정 문제가 쟁점이 될 것이고 또한 논쟁도 격화될 것으로 예견된다.

호남고속철도의 노선선정 문제가 왜 이같이 지역마다의 관심사로 대두되어야 하는가?

그동안 호남고속철도의 추진경위를 잠시 더듬어 보고자 한다.

철도청에서는 90년 4월 호남선 고속전철화 방안을 수립하고 그해 10월 국토개발연구원으로 하여금 호남선 고속전철화 타당성 조사를 실시한 결과, 서울~천안은 경부고속전철을 공유하고 천안~공주~논산 구간은 신설하며, 논산~송정리 구간은 기존 철도를 개량하고 송정리~목포간은 기존 선을 복선으로 개량하는 것을 최적 노선으로 검토한 바 있다.

교통부에서는 93년 8월 서울~대전(경부선 공유), 대전~송정리(기존 철도 개량), 송정리~목포(복선 개량)선

을 1안으로, 서울~천안(경부선 공유), 천안~논산(신설), 논산~송정리(기존 철도 개량), 송정리~목포(복선 개량)선을 2안으로, 그리고 서울~천안(경부선 공유), 천안~공주~논산~송정리~목포(신설) 등 3개 노선안을 발표하였다.

건설교통부에서는 호남고속철도 계획노선을 서울에서 천안, 공주, 논산을 거쳐 호남으로 곧게 연결시켜 제3차 국토개발계획도까지 제작·보급한 바도 있다.

건설교통부에서는 그후 94년 9월 「호남선 고속철도 건설을 위한 타당성 조사의 보완 및 기본계획수립」용역을 교통개발연구원에 의뢰하여 용역이 진행중에 있는데, 96년 2월부터 갑자기 대전과 충북이 합세하여 호남고속철도의 분기점을 천안에서 충북 오송역으로 옮겨 오송에서 대전근교 공암(박정자)을 거쳐 논산으로 우회하는 안을 내놓고 대전시민회관에서 「호남고속철도 대전권 경유 타당성 전문가 토론회」를 열

고, 지난 6월 7일에는 서울에서 대한국토도시계획학회 주최로 「호남고속철도와 지역발전」에 관한 토론회를 개최하여 오송 분기와 공암 경유 노선의 타당성만을 대전과 충북쪽에서 강하게 주장하였으나, 여기에 참여한 충남과 호남지역 인사들의 강한 반론이 일자, 종합토론의 사회를 맡은 노용희 교수도 “오늘의 정답은 없다. 호남고속철도의 노선결정은 건설교통부의 몫이다”라고 말하고 결론을 지음으로써 토론회의 당초 목표는 무산되고 말았다.

그럼에도 대전·충북의 대표들은 중앙 관계 요로를 방문 건의하는 등 집요한 활동을 전개함으로써 호남고속철도건설 기본계획용역을 수행 중인 교통개발연구원에서조차 오송 분기안을 하나의 대안으로 수용하고, 지난 6월 19일 대전지방철도청 회의실에서 지역의견을 수렴한다는 명목으로 대전과 충남지역 관계기관, 학계, 관련단체 대표 등 각 12인씩을 초청하여 지역정책회의를 개최한 바

있다. 이때도 충남과 대전은 각각 천안 분기안과 오송 분기안에 대한 타당성만을 주장하고 각기 이견을 표출함으로써 교통개발연구원에서 어떠한 결과를 얻지 못하고 지역간 논쟁만 벌인 꼴이 되고 말았다.

교통개발연구원에서는 이 같은 지역정책회의를 청주와 광주·전주에서도 똑같이 갖고 지방의 의견을 수렴하였으나 결과는 뻔한 것이었다. 대전과 충북은 오송분기(공암경유)를 주장했고, 충남과 전북·전남·광주는 천안분기(공주·논산 경유)를 강하게 주장하기에 이르러 마치 지역의 세대결을 부추기는 혈국이 되고 말았다.

그런가하면 충북과 대전은 오송분기의 논리를 보강하기 위해서 7월 16일 청주 로얄관광호텔에서 오송역유치위원회 주관으로 「호남고속철도와 중부권 발전」이란 토론회를 개최하여 대전·충북·강원만이 참석한 가운데 시종일관 오송분기의 타당성만을 일방적으로 내세우는 데

급급하였다.

이 토론회의 사회를 맡아
본 서울대 김안제 교수도 결
론부분에서 “오늘의 토론회
가 본 주제와 관련이 있는
충남과 호남지역에서도 함께
참여하여 결론을 도출하였으
면 좋았을텐데, 충북과 대
전·강원쪽에서만 참여하여
아쉽다”는 말씀으로 결론을
맺었다고 한다.

그동안 우리도에서는 93년
부터 정부에서 천안분기 노
선의 타당성 검증결과를 발
표까지 한바 있고, 필자같은
비전문가들도 별표의 도면
한가지만 보더라도 호남고속
철도의 노선은 천안분기 공
주·논산 경유노선이 직선이
기 때문에 너무도 당연하다
고 믿고 오송분기 문제를 그
리 대수롭지 않게 생각했던
것이 사실이다. 그러나 상황
이 여기에까지 이르자 우리
충남에서도 그대로 가만이
앉아서 당할 수 만은 없었다.

우리 도는 그동안 행정논
리만으로 너무 안이하게 대
응한게 아니냐는 비판도 있
어 저무가들과 협의한 결과,

우리도 관련 시도가 전부 참여한 가운데 전문가 토론회를 개최하여 보다 객관적이고 학술적인 논리를 개발하여 적극 대응해야 하겠다는 결론을 얻고, 7월 30일 논산 건양대학교에서 충남발전연구원과 전북경제사회연구원, 광주전남발전연구원 공동 주관으로 「호남고속철도와 국토균형발전에 관한 전문가 토론회」를 개최하게 되었다. 이때에는 대전·충북·강원의 관계기관과 의회·학계 등 전문가들에게도 토론회 참여를 바라는 초청장을 발송하여 이해 당사자가 총 망라된 공개토론회를 개최하였던 것이다.

이 자리에는 대전을 대표
하여 이은규 대전시의회 호
남고속철도 대전경유대책특
위 위원장이 토론자로 등단
했으며, 충북에서도 이상록
오송역유치추진위원장도 참
석하여 열띤 토론에 참가하
였다.

이 토론회는 제1분과에서
서울대학교 환경대학원 김안
제 교수 사회로 「환경보호와

문화재보전 측면에서 본 호남고속철도」를 주제로 공주대 지리학과 조기호 교수, 배달환경연구소 정종관 연구위원, 공주대 사학과 이남석 교수 등 3명의 전문가가 주제발표를 하고, 공주대 강경원 교수, 이정록 전남대 교수, 임선빈 충남발전연구원 역사문화부장, 최 울 건양대 교수가 토론자로 나와 진지하게 토론을 벌였으며, 제2분과는 「지역개발측면과 수송수요, 경제성, 건설기술측면에서 본 호남고속철도」의 주제를 놓고 조선대학교 권준오 교수, 사회로 광주대 최완석 교수, 충남발전연구원 이강선 연구기획부장, 공주대 정상만 교수 등 3명이 주제발표를 하고, 박종철 목포대 교수와 이진철 광주전남발전연구원 지역개발부장, 이은규 대전광역시의회 호남고속철도 대전경유대책특별위원장, 이재형 전북대 교수 등이 토론자로 등단하여 열띤 토론을 전개한 바 있다.

이날 토론의 결과는 청주에서 발행되는 8월 1일자 충

청일보 1면 톱기사로 지역균형개발과 경제성, 환경보호 측면에서 천안~공주~논산~송정리간이 “호남고속철도 최적 노선”이라는 보도기사가 한마디로 웅변해 주고 있다.

이와같이 호남고속철도의 노선 선정을 위한 전문가 토론회가 대전·서울·청주에 이어 논산까지 무려 4차례나 열렸기 때문에 여기에서 발표된 연구논문집에는 호남고속철도 건설에 따른 모든 문제가 적나라하게 도출되었다고 본다.

먼저 대전·충북쪽에서 발표된 연구논문과 토론 내용의 쟁점만을 종합 정리·비교·검토해 보고자 한다.

대전과 충북측에서 거듭 주장해온 오송분기 공암(박정자)경유노선의 타당성은 크게 3가지로 집약할 수 있다.

첫째는 대전과 청주의 원활한 교통수요 처리와 제3정

부종합청사와 대덕연구단지 그리고 청주국제공항과의 연계교통망 구축을 위한다는 것이다.

둘째는 호남고속철도 건설 비용의 절감과 교통수요 충족에 따른 경제성이 양호하다는 것이다.

셋째는 호남고속철도가 공주지역을 지나면 백제문화유적이 훼손되기 때문에 이의 보호차원에서 공암쪽으로 우회하여야 한다는 것이다.

먼저, 대전과 청주의 대도시 교통수요처리와 제3정부종합청사 등 주요시설과의 연계교통망 구축에 대하여는 기존의 교통망을 조금만 보완 활용한다면 충분히 해결된다고 본다. 현재도 경부·호남선철도와 고속도로가 모두 대전에서 분기되고 있기 때문이다. 여기에 호남고속철도까지 또 대전을 경유한다면 교통망의 밀집으로 교통수송보다는 체증만 더욱 가증될 것이 불보듯 뻔하기 때문이다. 요즈음도 연휴, 명절 때만 되면 청원에서 회덕분기까지는 교통체증 상습구간

으로 늘 보도의 대상이 되고 있다. 여기에 호남고속철도까지 대전근교로 끌어 들인다면 도심 교통까지 체증은 가속화 될 것이고, 뿐만 아니라 대전도시발전을 저해하고 있는 호남선 철도를 교외로 이전해야 한다고 주장하는 마당에 또 고속철도까지 대전근교로 끌어 들인다면 머지않은 장래에 또 후회를 면치 못할 것이다. 또한 청주의 국제공항도 당초 계획보다는 대폭 축소됨으로써 청주시세 성장에 맞춰 경부고속철도 오송역만 설치되면 모든 문제는 해소되리라 본다.

두번째 호남고속철도 신설구간이 짧으니까 건설비가 덜 들고 이용인구가 많으므로 경제성이 양호하다는 주장에는 현 시점에서는 이해가 간다. 그러나 호남고속철도는 국가기간교통망으로 적어도 100년 앞은 내다보고 건설해야 한다고 본다. 대전역이 처음 생길 때만 해도 당시 인구가 많아서 호남선까지 분기시키지는 않았을 것이다. 신설구간이 오송에서

논산까지(60km)로 천안분기(68km)보다 현재는 8km가 짧다고 하나 앞으로 경부고속철도가 개통되면 10년안에 천안에서 오송간(28km) 경부선과 공유구간이 포화상태로 다시 복복선으로 확장하여야 한다는 것이 전문가들의 판단이다. 10년내 천안~오송간 28km를 확장해야 한다면 오히려 1조원이라는 공사비가 추가된다는 것을 간과해서는 안된다는 것이다.

그리고 이용인구도 앞으로 대전이 200만, 청주가 100만으로 외견상 절대수요가 많다고 하나 대전의 경우 현재 대전 시내 중심에 위치한 서대전역 이용인구는 전체의 5%밖에 되지 않을뿐 아니라 시설이 양호하고 편리한 대전역을 옆에 두고 20여km 외곽에 설치될 박정자(공암)역을 이용하는 여객이 과연 얼마나 되겠는가?

반면, 공주·부여·논산·청양 등 백제문화권의 본격 개발과 도청이전이 전제된다면 오히려 공주지역의 이용인구는 100만 이상이 될 것

이다. 그리고 천안분기 공주로 직선화하면 오송분기보다 연장 20km와 시간 11.5분을 단축할 수 있다. 이로 인한 운임과 기회비용은 연간 2,300억원이나 절감된다고 한다. 그렇다면 장기적으로 볼 때 경제성 문제에서도 천안을 분기하는 것이 훨씬 유리하다고 본다.

세번째 문화재 보호 측면에서 공주지역을 지나게 되면 백제문화재가 많이 훼손되기에 보호차원에서 우회를 주장하나, 진정 문화재 보호를 위한다면 공암경유는 불가하다고 본다.

서울과 청주 토론회에서 대전·충북측 주장은 공주를 통과하면 169점의 문화재가 있고 공암을 경유할 때는 69점에도 못 미친다는 등 마치 호남고속철도가 산골짜기에 있는 광덕사, 마곡사 등 불교문화재와 공주 시내 중심에 있는 무령왕릉이나 공산성, 박물관 등을 관통하는 양 문제를 비약시키고 있었으나 실제로 이와같은 문화재 밀집지역을 적어도 5~10km이

상 비켜감으로써 사적과 유형문화재 훼손에는 하등의 문제가 없다.

또 169점의 문화재속에는 박물관과 사찰소장 주요 동산문화재, 심지어는 무형문화재까지 총 망라하여 마치 온갖 문화재가 고속철도로 하여금 전부 말살되는 양 호도하고 있으나 사실은 그렇지 않다는 것이다.

오히려 공암이나 박정자에 역사를 설치한다면 옮길 수도 없는 공주지역 4대 사적의 하나인 학봉리 도요지는 물론 공암에 있는 충현서원과 서고청유적 나아가서는 상신리 솟대, 신도안의 민속문화재, 동학사 등 수많은 불교문화재 등의 손상은 피할 수가 없음으로 문화재 보존차원에서 공암역 설치는 불가능 하다는 것이다.

이와같이 대전·충북에서 강력히 제기하는 3가지의 타당성 주장을 심층 분석해 보면 허구와 과장으로 포장된 논리라고 밖에 볼 수 없다.

다음은 위에서 언급한 3가지 문제외에 충남측의 주장은 또 무엇이 있는건지 짚어 보기로 하자.

첫째 환경보전문제이다.

만일 공암이나 박정자에 고속철도 역사가 건립되면 역세권 신도시 형성과 계룡산 관통은 불가피하다. 그렇게 되면 공암의 지형은 폭 0.5km, 길이 2km에 불과하므로 계룡산 중턱까지의 훼손이 우려되며 계룡산의 자연생태계 훼손은 물론 이곳에서 배출되는 오폐수는 2km밖의 금강을 오염시킬 것은 미루어 짐작하고 남을 일이다.

계룡산과 금강은 충남의 상징이요 젖줄이다. 이는 충남뿐만 아니라 국민정서에도 위배된다고 본다. 일본의 식민지 잔재를 뿌리 뽑고 역사를 바로잡기 위해 옛 총독부를 헐고 북악산 쇠막대기를 뽑는 차제에 민족의 영산인 계룡산 천왕봉과 신도안, 계룡대를 관통한다는 데 누가 이를 용납하겠느냐 말이다.

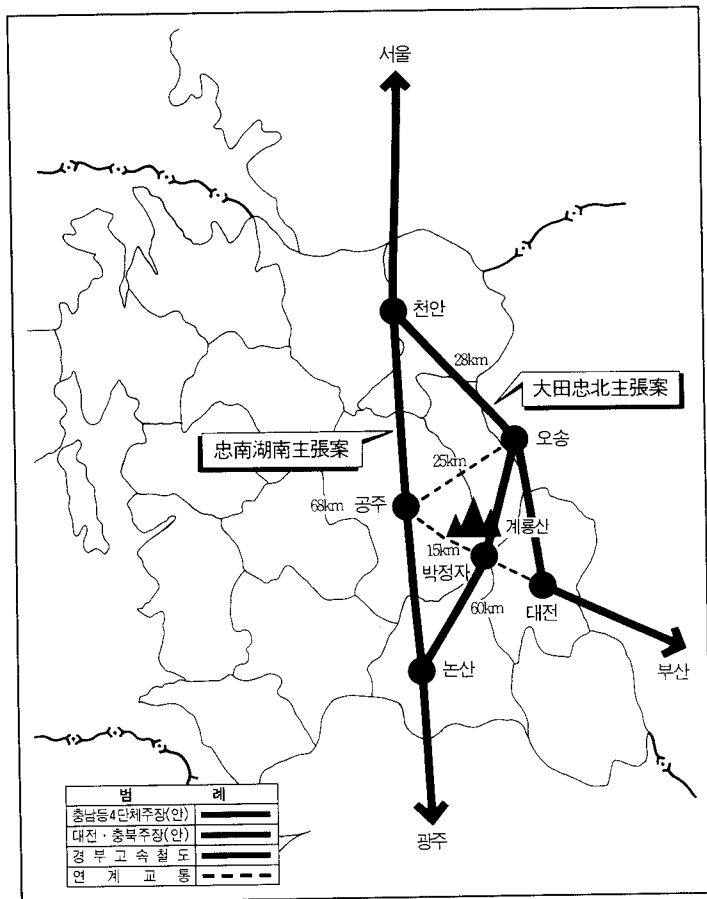
그것도 국도 23호를 따라

건설하기에도 용이한 천안분기의 직선화 노선이 있는데 불구하고, 20km나 우회해 가면서 계룡산을 뚫고 가야만 하는가? 대전MBC에서도 캠페인을 전개하고 있는 정기어린 국립공원 계룡산과 충남의 젖줄인 금강을 훼손·오염시켜야 되느냐 말인가?

주변환경을 보전하기 위해서 대전시는 대청댐 상류인 경부고속도로 금강휴게소 확장을 시민운동으로 제지한 바 있고, 충북도 속리산 주변 용화온천개발은 거도적으로 거부운동을 펼치면서 계룡산과 금강은 오염시켜도 괜찮다는 말인가?

왜 우리는 내앞과 현실에만 급급하고 자손만대 후손에 값진 유산을 물려 주어야 하는 책무는 망각하는지 아쉬울 따름이다.

그러므로 이러한 대단위 국책사업은 국가차원의 거시적 안목에서 원칙대로 과감하게 추진되어야 한다고 본다. 호남고속철도의 생명은 수도권과 호남지역을 가장



〈그림 1〉 호남고속철도 노선안 비교

빠르고 안전하게 유통시키는 데 그 목적이 있고 그 다음은 신라권과 경부권에 상대적으로 뒤진 백제권과 서해 호남권의 균형개발을 도모하는 데 근본 목적이 있다고 본다.

그렇다면 정답은 명백하다고 본다.

천안을 분기로 공주·논산을 거쳐 호남으로 막바로 직결되는 노선이야 말로 경제·사회·문화·환경적 측면에서 가장 타당성이 크고

호남고속철도를 건설하려는 정부의 의지나 취지에 적중된 최적의 노선이라고 본다.

그동안 본 노선결정을 둘러싸고 원래 한뿌리인 대전과 충남 그리고 충북이 첨예하게 대립되어 논리싸움을 벌여 행정력을 낭비한 것을 부끄럽게 생각하지 않을 수 없다. 이제는 정부의 명쾌한 결단만이 남아있지만 결과는 사필귀정이리라 본다.

우리 충남에서는 천안을 분기하여 공주·논산 경유 노선이 결정된다면 공주 부근역에 충북선(조치원에서 25km)과 대전도시철도(외삼역에서 15km)를 연장하여 연계 교통망체계가 구축되도록 제3차 국토개발계획에 적극 반영하여 인접시도, 백제권, 중부권, 호남권, 나아가서는 수도권까지도 공존공영을 도모하는 데 최선을 다하려 하고 있다.

아무쪼록 기본계획을 용역 받은 교통개발연구원과 건설교통부의 현명한 판단을 기대하는 바이다.



1

2

3

4

연구원사업

◆ 객관적인 도정평가방법에 관한 연구보고서 배부

충남도의 현안 과제인 객관적인 도정평가방법에 관한 연구결과 보고서 200부를 중앙부처, 충청남도, 15개시군 등에 7월 9일(火) 배부했다.

◆ 충남농업종합센터 조성 연구용역 실무토론회

7월 15일(月) 오후 4시 충남도청 중회의실에서 충남농촌진흥원장, 기획관리실장, 연구진 등 관계관 13명이 참석한 가운데 충청남도농업종합센터 조성 연구용역 실무토론회를 개최했다.

◆ 호남고속철도 노선 전문가 토론회

7월 30일(火) 전북경제사회연구원 및 광주·전남발전연구원과 공동주관으로 호남고속철도와 국토균형발전에 관한 전문가 토론회를 건양대학교 대강당에서 개최했다. 이날 토론회에서는 각 분야의 전문가를 모시고 그동안 지역간 첨예한 대립양상을 보이고 있는 호남고속철도

노선 대안을 평가하고 바람직한 노선안을 제시했다.

☞ 사 회 자: 김안제(서울대학교 환경대학원 교수)

☞ 주제발표: 조기호(공주대학교 지리학과 교수, 환경영향평가의 측면에서 본 호남고속철도 노선안의 타당성), 정종관(배달환경연구소 연구위원, 호남고속철도 노선설정의 환경성 검토), 이남석(공주대학교 사학과 교수, 문화유적 보전과 호남고속철도), 최완석(광주대학교 도시공학과 교수, 지역균형발전에서 본 호남고속철도 노선), 이강선(충남발전연구원 연구기획부장, 수송수요와 경제성 측면에서 본 호남고속철도 노선), 정상만(공주대학교 토목공학과 교수, 경제성·수송수요·건설기술 측면에서 본 호남고속철도의 충청권 노선)

☞ 토 론 자: 강경원(공주대학교 사회학과 교수), 이정록(전남대학교 지리학과 교수), 임선빈(충남발전연구원 역사문화부장), 최윤(건양대학교 건축학과 교수), 박종철(목포대학교 지역개발학과 교수) 이진철(광주전남발전연구원 지역개발부장), 이

은규(대전광역시 의원 겸 호남고속철도대전경유대책 특별위원장), 이재형(전북대학교 토목공학과 교수)

◆ 서산기지 민항기 취항 타당성 분석 최종보고회 개최

8월 12일(月) 오후 3시 서산기지 민항기 취항 타당성 분석 연구용역 최종보고회를 도지사, 행정·정무부지사 등 관계관 30여명이 참석한 가운데 충남도청 중회의실에서 최종보고회를 개최했다.

◆ 도민현장 제정 최종보고회 개최

8월 16일(金) 오후 3시 충남도청 중회의실에서 도지사, 행정·정무부지사 등 관계관 20여명이 참석한 가운데 충남도민현장 제정에 관한 최종보고회를 개최했다.

◆ 백제문화제 행사의 고증과 정리 중간보고회 개최

8월 16일(金) 오후 4시 충남도청 중회의실에서 행정부지사, 연구진, 연구자문위원 등 관계관 30여명이 참석한 가운데 백

제문화제 행사의 고증과 정리
연구내용 중간보고회를 개최했
다.

◆ 중소기업체 산업디자인 진 단 및 지도

산업디자인부(부장 김상락·
초대작가)는 중소기업체의 산업
디자인 진단요청에 의해 8월에
4개업체(서산 수산물가공공장,
공주 동아기계제작소, 논산 양
촌농협 및 연산농협), 9월에 4개
업체(부여 동유엔지니어링, 보
령 주포 법인이촌계, 보령 전통
수산물공장, 천안 삼이산업)를 방
문하여 포장 및 제품에 관한 디
자인 진단 및 지도를 실시했다.

◆ 재난유형별 관리모형 프로 그램 개발 최종보고회 개최

9월 3일(火) 오후 2시 충남도
청 종합상황실에서 행정부지사
를 비롯한 관계관 20여명이 참
석한 가운데 재난유형별 관리모
형 프로그램 개발 최종보고회를
개최했다.

◆ 4대권역별 개발경영사업 중 간보고회 개최

9월 24일(火요일) 오후2시 충

남발전연구원 회의실에서 충청
남도 정책실장을 비롯한 관계관
10명이 참석한 가운데 4대권역
별 개발경영사업 중간보고회를
개최했다.

◆ 개도 100주년 기념 충남정 신발양 심포지엄

9월 20일(金) 오후 2시 충남
발전연구원 주관으로 개도 100
주년 기념 충남정신발양 심포지
엄을 온양 그랜드파크호텔 대회
의실에서 개최했다. 이날 심포
지엄에서는 각 분야의 전문가를
모시고 선조들이 실천해 왔던
정신문화를 현대적으로 재조명
하여 물질과 정신이 어우러질
수 있는 충남정신의 발양 방안
을 모색했다.

☞ 사 회 자: 최근묵(충남대
학교 국사학과 교수)

☞ 주제발표: 이해준(공주대
학교 박물관장, 충남정신의 역
사적 고찰), 황의동(충남대학교
철학과 교수, 충남정신의 현대
적 조명), 송하섭(단국대학교 인
문대학장, 4천만이 살고싶은 충
남건설을 위한 충남정신 고취방
안)

☞ 토 론 자: 한점돌(호서대

학교 인문대학장), 김진두(공주
대학교 한문교육과 교수), 한기
범(한남대학교 사학과 교수)

◆ 3/4분기 현안연구사업

☞ 이 충무공 순국 400주년 기
념행사 계획수립(96. 6. 28
~96. 8. 6)

98년 이 충무공 순국 400주년
을 기념하는 다채로운 기념행사
를 내실있게 추진함으로써 이
충무공의 구국충정 정신을 온
국민에게 알리고, 우리 충남의
명예로운 정신을 발양시키는 계
기로 삼고자 함에 따른 기본계
획의 수립

☞ 「공주 백일주·청양 구기자
술」 포장 및 용기 디자인(96.
7. 10~96. 9. 30)

지역특산물 육성계획의 일환
으로 충남도의 특산주인 공주
백일주와 청양 구기자술의 용
기, 상표, 포장 등의 디자인을
지역의 특성, 고객층의 이용도,
일반 술과의 차별성 등을 고려
하여 특색있는 상품이미지를 쇄
신하고자 함

☞ 보령시 건강종합센터 및 TV
경마장 유치계획 검토(96.
7. 15~96. 7. 30)

보령시 건강종합센터와 TV경
마장 사업의 본격적인 추진에
앞서 운영방식, 손익분기점, 시
설물의 적정규모, 홍보방안 등
에 관한 사항을 사전에 철저히
분석하여 정책수립의 자료로 활
용하고자 함

☞ 국제경기대회 유치에 따른
지역 대응방안 구상(96. 6.
20~ 96. 7. 30)

1997년 동계유니버시아드,
2002년 한·일 월드컵 등 2개의
국제경기대회를 맞이하여 월드
컵대회의 천안시 유치전략, 지
역에 미치는 파급효과, 분야별
실천전략 등을 실증적으로 분석
하고 충남도의 대응방안과 부서
별 추진체계의 정립으로 충남의
발전을 촉진하는 계기로 삼고자
함

☞ 인본·경영행정의 이념과
차표 정립(96. 7. 31~96. 10. 5)

도정의 철학인 인본·경영행
정에 대한 기본이념과 정신, 인
본과 경영의 상관관계, 도정목

표와의 관계, 미래설계와 구현
방안, 성공 및 실패사례 등을 분
석하여 인본·경영행정 기본계
획의 수립 및 교육·홍보자료로
활용하고자 함

■ 3/4분기 수탁연구사업

☞ 서산 해미기지 민항기 취항
사업타당성 검토(95. 12. 4
~96. 7. 1, 완료)

서해안의 대규모 신산업단지
조성과 배후 신도시 건설, 금강
권·서해안권·백제문화권·금
강권 등의 각종 개발사업이 완
료 또는 본격화되는 2000년대에
산업 물동량과 관광객 및 유동
인구 증가에 따른 수송문제에
대비하기 위해, 97년 완공계획
으로 사업이 진행중인 K-Z기
지에 민항기를 취항시키는 방안의
타당성 분석에 관한 연구

☞ 충청남도 도청이전 기초조
사 연구(95. 12. 20~96. 7.
24, 완료)

21세기 환황해권 시대를 맞아
충청남도의 발전잠재력을 극대
화하고 지역간 균형발전을 도모
하기 위해서 도청이 이전할 최

적 입지기준을 선정하기 위한
기초조사 연구

☞ 충청남도 농업종합센터 조
성 기본계획 연구(95. 12.
29 ~96. 7. 20, 완료)

農業道로서 급변하는 국내·
외 농업환경에 능동적으로 대처
하고 농업의 경쟁력을 강화하기
위해, 농업에 관한 시험연구, 기
술보급, 정보제공, 교육체험, 농
업관광, 이벤트사업 등의 기능
을 포괄하는 충청남도 농업종합
센터 기본계획을 제시

☞ 재난유형별 관리모형의 프
로그램개발 연구(96. 3. 25
~96. 8. 21, 완료)

충남도내에서 발생한 대형사
고를 토대로, 예상되는 각종 재
난에 대한 취약요인, 특성, 대처
방안 등을 연구하여 실제상황에
대입가능한 재난예방의 중장기
관리모형을 개발

☞ 4대권역별 개발경영사업 연
구(95. 12. 4~96. 9. 30)

충청남도를 권역별 특성에 기
초하여 권역별 인적·물적자원의
효율적인 활용을 통해 최적

의 개발대안을 모색하고 계획기간내 도정의 목표달성 및 기반구축의 기초를 확보하여, 지방자치시대에 지역경쟁력을 강화할 수 있는 충청남도의 장기 발전계획에 관한 연구

☞ 백제문화제 행사의 고증과 정리 연구(96.3.7~96.11.30)

우리나라 3대 문화제로 자리 잡아 가고 있는 백제문화제 행사에 대한 기본적인 학술자료의 고증과 정리를 통해 백제문화행사의 기획 및 집행을 위한 실무작업을 지원하기 위한 연구

☞ 「향교지」 및 「서원·사우지」 집필 연구용역(96. 5. 23~96. 12. 31)

조선시대 지방사회의 교육기구로서 유교문화 형성에 지대한 영향을 미친 「향교」와 「서원·사우」에 대한 발전사, 소재지, 연혁, 건축물의 특징, 관련 유적과 유물 등을 심층적이고 총체적이면서 일반인들도 이해할 수 있도록 조사·연구 및 집필

☞ 21세기 충남장기발전비전 구상 연구용역(96. 6. 5~96. 12. 1)

도민들의 삶의 질을 획기적으로 향상시키면서 세계화·정보화·지방화에 초점을 맞춘 새로운 차원의 지역발전 구도를 설정하고 「중부권의 핵심리더」「국가발전을 선도하는 중심축」「환황해권의 거점지역」으로의 위상정립을 위한 장기 비전(vision)을 제시

☞ 도민현장 제정 초안작성 연구용역(96. 6. 14~96. 8. 17, 완료)

개도 100주년을 기념하여 충남의 유구한 전통과 역사문화를 바탕으로 충남도민의 정신적 지표가 되기 위한 충남도민현장의 초안을 작성

☞ 성흥산성 발굴조사 연구용역(96. 9. 10~96. 12. 18)

백제유적의 조사정비 계획에 따라 부여군 임천면 군사리와 장암면 지토리 일대에 위치하고 있는 사적 제4호인 성흥산성의 발굴 조사를 통하여 원형을 확인하고 구조와 규모를 밝혀 성문을 복원·정비하는 기초자료로 삼고자 함

원장동정

◆ 중등교원 연수원 특강

8월 6일(火) 공주대학교 중등교원 연수원에서 연수중인 교사를 대상으로 백제문화의 보편성과 특수성에 대한 특강을 했다.

◆ 문화재위원회 참석

8월 30일(金) 문화체육부 문화재위원회에 참석하여 경주 남산 일원의 정비공사, 부여 구드래 일원의 백마강 준설, 경북 궁 지정구역내 휴게시설 증축, 북한산성 성곽보수 등에 관하여 심의했다.

◆ 백제유적 지도위원회에 참석

9월 1일(日) 국립문화재연구소에서 조사중인 전남 나주시 복암리 백제유적 발굴현장 지도위원회에 참석했다.

◆ 史蹟 재평가 심의회 참석

9월 6일(金) 문화체육부에서 시행한 대한민국 사적(史蹟) 재평가 심의회에 참석했다.

◆ 국립중앙박물관에서 특강

9월 21일(土) 국립중앙박물관 사회교육원에서 백제조형문화에 대한 특강을 했다.

연구원활동

■ 이강선 연구기획부장은

☞ 7월 30일(火) 충남발전연구원 주관으로 건양대학교 대강당에서 열린 호남고속철도와 국토균형발전에 관한 전문가 토론회에서 “수송수요와 경제성 측면에서 본 호남고속철도 노선”이란 주제를 발표했다.

☞ 8월 21일(水) 대전KBS라디오 오늘과 내일이란 대담프로그램에서 “서산기지 민항기 취항 타당성 검토” 연구내용에 대한 설명을 했다.

■ 김정연 지역개발부장은

☞ 8월 23일부터 24일(土)까지 한국지역개발학회 주관으로 중앙대학교 안성캠퍼스에서 개최된 21세기를 지향하는 수도권 의 발전과제와 지역균형개발이란 심포지엄에 참가했다.

■ 임선빈 역사문화부장은

☞ 7월 30일(火) 충남발전연

구원 주관으로 건양대학교 대강당에서 열린 호남고속철도와 국토균형발전에 관한 전문가 토론회에서 “문화재 보호측면에서 본 호남고속철도 노선”이란 심포지엄에 지정토론자로 참석했다.

■ 박진호 연구원은

☞ 8월 22일(木) 새마을운동대전광역시지부 주관으로 개최된 지역사회개발과 자원봉사활동 학술발표대회에서 “자원봉사 활성화를 위한 지도자의 역할”이란 주제의 지정토론자로 참석했다.

■ 송두범 연구원은

☞ 8월 23일 부터 24일(土)까지 한국지역개발학회 주관으로 중앙대학교 안성캠퍼스에서 개최된 21세기를 지향하는 수도권의 발전과제와 지역균형개발이란 심포지엄에서 “한계농지 개발을 위한 관광농업의 발전방향”이란 논문을 발표했다.

☞ 9월 11일(水) 한국지역사회개발협회와 지방행정연구소 공동주관으로 세종문화회관 국제회의장에서 개최된 지역사회

활성화와 이벤트 전략 학술세미나에 참석했다.

■ 이인배 연구원은

☞ 8월 27일(水) 오후 2시 도청 중회의실에서 충청남도(건설교통국) 주관으로 개최된 천안지역 교통영향평가 심의회에 심의위원으로 참석했다.

■ 한무호 연구원은

☞ 6월 27일(木) 오후 2시 한국은행 창립 제46주년 기념 학술심포지엄(대전충남경제의 경쟁력 강화방안 및 금융의 역할)에 참석했다.

■ 최병학 비상임연구원은

☞ 11월 7일 부터 8일(金)까지 내무부 지방행정연수원에서 실시하는 지방행정연수대회 연구과제 자문교수로 위촉되었다.

일반사항

1. 원고분량 : 200자원고지 60매 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.

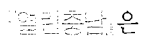
○단행본 : 오연천, 한국지방재정론, 서울 : 박영사, 1995.

○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.



항상 열려 있습니다.



충남발전에 관한 연구논문, 정책제언 등

새로운 내용 및 정보를

언제나 환영합니다.

채택된 원고에 대해서는

소정의 고료를 드립니다.

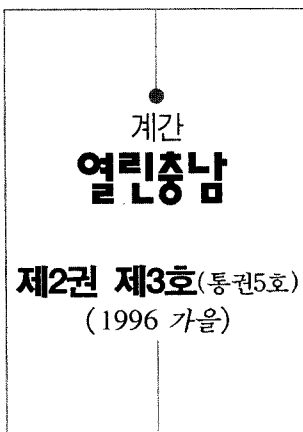
충남발전연구원

보내실 곳

(우) 301-060

대전광역시 중구 은행동 48-1

충남발전연구원 연구기획부



■ 발 행 인 / 안승주

■ 편집위원 / 이강선 / 김정연 / 이종상 / 임선빈 / 김상락

■ 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 / 1996년 9월 17일

발 행 / 1996년 9월 30일



충남발전연구원
Chungnam Development Institute

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