

특  
집 새로운 밀레니엄과 21세기  
충남의 비전(Ⅱ)

The Chungnam Review



# 열린 충남

제5권 2호  
(통권16호)

1999/여름



## 물고기? 땅고기?

숨을 쉴 수 있습니까?

햇빛이 내리 쏘는 땅위에  
물고기가 살 수 있습니까?  
제 자리를 벗어나  
정도에 맞지않는 행동이  
우리를 슬프게 합니다.

IMF풍파가 활취고 간 자리에서  
금모으기다, 아나바다운동이다  
목석같은 의지 하나로 버텨온 우리.

주가가 오르고 환율이 떨어지고  
거시 경제지표가 일제히 핑크빛을  
띠면서 고가 외제품이  
다시 활개를 치고 있습니다.

물고기가 땅고기로 살 수 없듯이  
누구나 제자리에서 정도를 지킬때  
아름답습니다.

분수에 맞는 생활이 우리를 있게 합니다.

열린

충남  
중

The Chungnam Review

충남의 美

❷ 서산 마애삼존불

관두에세이

❸ 충남발전연구원 원혼을 생각하며

황용주

특별 기고

❹ 늘 푸른 충남을 기대하며

심대평

시사 킬링

❺ 중앙정치의 예측에서 벗어나야

변평섭

## 특집 : 새로운 밀레니엄과 21세기 충남의 비전 (Ⅱ)

● 21세기 환경 친화적 개발의 논리와 실천전략

김예천 14

● 충남의 물류산업 현황과 21세기 발전전략

한무호 26

● 21세기 충남 문화관광자원의 개발전략

이인배 46

지역	내포 가야산의 불교유산 조사 제언	오석민	75
논	충청남도 폐기물 매립정책의 기본방향과 추진전략	심문보	87
단	지역 청소년의 비행 현황과 지원방안 연구	김영순	105
	충청남도 갯벌보전 및 활용방안	송두범	117

지방자치 정보 ❶ 지방자치단체가 알아야 할 제도와 법규 최병학

시군현장답사기 ❷ 부여군, 당진군, 서산시, 아산시 이강선

정보광장 ❸ 국가관련 페이지 및 국외 연구소 사이트

충남 data ❹ 충남의 향토 문화제

연구원 소식 ❺ 원장 동정·연구원 사업

원고투고 요령 ❻

편집 후기 ❼

할 새 천년엔 '힘의 논리'가 아닌 '믿음의 논리'가 절실한 것입니다. 2천 년간 쌓아 올린 산업사회를 디딤돌로 새롭게 도약케 하는 절대적 가치가 바로 믿음이기 때문입니다.

둘째 挑戰(Challenge)입니다. 해보지도 않고 지레 겁먹으면 아무 것도 이룰 수 없습니다. 옳은 길이면 직접 부딪쳐야 합니다. 토인비의 역사관을 빌려오지 않더라도 역사는 도전과 응전의 끊임없는 반복인 것처럼 새로운 사고의 틀과 행동의 원리를 제시하는 에너지가 새 천 년엔 반드시 필요합니다. 새로운 천 년을 맞이하는 인류의 도전은 지난 2천 년간 쌓아 올린 지혜와 품위를 한 차원 끌어올리는 도전이 되어야 할 것입니다. 쉽게 안주하거나 포기하지 맙시다. 고여있는 물은 틀림없이 썩기 마련입니다. 막힌 물꼬를 틀 수 있는 지혜와 용기가 바로 시대정신(der Zeit)이며 혼탁한 사회를 슬기롭게 헤쳐나갈 수 있는 문화인의 덕목입니다.

셋째로 요구되는 것은 創造(Creation)입니다. 자신이 속한 분야가 어디이건 제 몫을 다할 줄 아는 능력있는, 곧 노하우(know-how)를 갖춘 신지식인이 되어야 합니다. 앞으로 충남 행정의 주요 정책 중 하나가 신지식인의 발굴 프로그램입니다. 그것은 시대가 요청하는 정책방향을 시의적절하게 잘 소화해 낸 것입니다. 앨빈 토플러가 21세기 10대 예측을 하면서 그 안에 “한가지 지식, 한가지 기술이 있어야만 살아 남을 수 있다”고 갈파 한 것도 같은 맥락에서 이해 될 수 있습니다. 각자의 소질과 역량을 지역 사회 발전에 활용할 수 있도록 도민 각자의 지혜에 인센티브를 두어 키워주는 것이 복지사회의 길입니다.

생각을 바꾸면 새로운 길이 보입니다. 그것은 또한 시대의 흐름을 정확히 인식해야 가능합니다. 서로 믿는 바탕 위에서 고정관념을 탈피하고, 새로운 세기를 향해 용기와 창의를 동반한 실천적 노력을 경주할 때만이 시대흐름에 낙오되지 않고 동참할 수 있는 것입니다. 믿음이 없으면 도전할 수 없고, 또한 도전이 없으면 창조할 수 없습니다. 이 세가지 고리가 새로운 지방 문화로 정착할 때 우리는 더불어 사는 사회의 한 일원으로 나아갈 수 있는 것입니다.

충청남도의 명실상부한 싱크탱크로서 우리 충남발전연구원이 도정 발전과 지역발전을 이루어내는 이정표가 될 것이며, 21C 문화의 세기를 야심차게 선도해 나가는 새 천 년의 초석이 될 것을 의심치 않습니다.



## 늘 푸른 충남의 모습을 기대하며...

‘충남환경운동연합’ 창립 축하



심대평

충청남도지사

오늘 (7월 3일) ‘충남환경운동연합’의 창립대회가 개최된 것을 매우 기쁘게 생각하며, 200만 도민과 함께 진심 어린 축하를 드립니다.

오늘 출범하는 충남환경운동연합은 지역환경 보전에 선도적인 역할을 다해 주심으로써 21세기 충남의 희망찬 미래를 여는데 크게 기여할 것으로 믿고 있습니다.

또한 기존에 있는 다섯 개의 지역 환경단체가 하나의 구심체를 형성하여 활동하게 되었다는 점에서 회원 여러분의 역량이 더욱 발휘되는 계기가 될 것입니다.

잘 아시는 바와 같이 환경문제는 이제 인류가 가장 시급히 해결해야 할 과제가 되었습니다.

해마다 기상이변을 일으키는 오존층이 날로 확대되고 있으며, 지난해 국제 자연보존연맹은 고등식물의 약 7분의 1이 멸종위기에 처해 있다고 경고한 바도 있습니다.

세계는 환경문제를 해결하기 위하여 1970년 로마클럽의 문제제기에 이어서 1972년 UN環境會議에서 인간환경선언문을 채택하고 '92년에는 리우선언을 통해서 환경 오염을 줄이는데 힘을 모을

것을 결의한 바 있습니다.

그러나 아직도 지구환경 개선에 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 것이 사실입니다. 이것은 각국의 이해가 첨예하게 대립되어 있기 때문이기도 하지만, 환경오염에 대한 인식만큼 이를 해결하고자 하는 행동이 부족하다는 데에 문제의 핵심이 있다고 생각합니다.

특히 환경문제는 각국의 공동대처도 중요하지만, 그 행위의 단위가 개인이며, 지역이 된다는 점에서 지역간 협력이 매우 중요한 과제가 되고 있다고 생각합니다. 오늘 출범하는 충남환경연합에 도민과 각계의 많은 관심이 모아지고 있는 것도 이러한 이유 때문일 것입니다.

일부에서는 지방자치가 환경문제를 더욱 악화시킬 것으로 우려한 바 있습니다만, 그 동안 우리 도는 환경문제에 전향적으로 대처해 왔다고 자부하고 있습니다.

'97년에는 세계 15개국 151개 지방정부의 대표들과 전문가들이 참여한 국제환경포럼을 개최하여 환경문제 해결을 위한 5개항의 공동선언문을 채택한 바도 있습니다.

특히 유보도 개발이라는 신념으로 각종 지역 개발사업을 추진하고 있으며, 매년 참게 등 어린 물고기를 지속적으로 방류하고, 각지에 부레옥잠과 미나리짚을 설치하는 등 도민 환경의식 제고에도 힘쓰고 있습니다.

그러나 여러 가지 어려움이 있고, 기업을 비롯한 도민의 환경의식 또한 개선될 점이 많다는 것을 부인하기 어렵습니다.

이런 뜻에서 저는 오늘 창립된 충남환경운동연합에 큰 기대를 갖고 있으며, 자치 도정과 지역환경문제를 함께 해결해 나가는 든든한 동반자가 되어 주실 것으로 믿고 있습니다.

모쪼록 오늘 충남환경운동연합의 창립으로 여러분의 활동이 더욱 확대되고, 그 열매가 도민의 삶의 질 향상과 늘 푸른 충남의 모습으로 나타나기를 기대합니다.

창립준비에 애쓰신 이명남 상임준비위원장님과 관계 인사 여러분에게 깊은 감사를 드리며, 충남환경운동연합의 무궁한 발전과 회원 여러분의 건승하심을 기원합니다.

## 중앙정치의 예측에서 벗어나야

- 민선 자치행정의 현실과 과제 -

### 1. 일본 시장 선거의 교훈

요즘 일본은 반 년 전 가나가와(神奈川)현에 있는 '즈시'라는 작은 도시의 시장으로 당선된 나가시마 가즈요시(長島一由)에 대한 화제가 대단하다. 올해 32세인 이 젊은 시장은 거대한 정당을 배후에 둔 현직 시장을 물리치고 무소속으로 당선됐는데 부인은 고작 스무살이다. 나가시마 시장은 당선되자마자 '즈시' 시(市)에 일대 개혁을 시도했다.

우선 그는 역대 시장이 정당 파티 등 각종 행사에 선심용으로 금일봉을 전달하는 연간 316 만 엔의 지출을 금지시켰다. 취임 이튿날엔 시청 공용차의 휘발유 결재서류를 들고 온 간부를 혼냈다. 시중가격보다 1리터 당 2~3

엔이 더 비싸게 책정됐기 때문이었다.

불과 2~3엔이지만 그것은 시민의 혈세이기에 철저히 따져야 한다는 게 그의 논리였다. 그는 또한 부시장과 회계책임자 등 시청 고위간부를 외부에서 발탁해 오겠다고 하여 내부승진을 기대했던 직원들을 낙담시키기도 했다.

이 젊은 시장은 한 인터뷰에서 이렇게 말했다.

“유권자가 원하는 변화는 실명책임과 정보공유 두 가지입니다. 시장의 실상이 그동안 완벽하게 공개되지 않았습니다. 시민이 요구해야 비로소 행정정보를 공개하는 식으로는 안됩니다. 시민으로부터 요구받기 전에 알려야 합니다. ‘공개’가 아니라 ‘공



변 평 섭

충도일보 주필  
전무이사

유'가 필요합니다.”

그야말로 신선한 발언이다. 일찍이 지방봉건제도가 발달했던 일본이기에 이와 같은 ‘폴뿌리’ 지방자치의 쉽게 성장할 수 있는 것은 당연하겠지만 부러운 일이 아닐 수 없다.

도쿄(東京) 도지사 선거도 우리에게 많은 것을 생각하게 한다. 도쿄(東京) 도지사에 당선된 이시하라 신타로는 보수파를 대표하는 인물로 작가로 더 잘 알려져 있다. 「NO라고 말할 수 있는 일본」이란 그의 저서는 일본인에게 큰 감명을 주면서 베스트셀러 반열에 올랐다. 책의 제목에서 암시하듯 미국이나 중국 등 주변 강대국에 대하여 일본의 자존심과 국익을 지키겠다는 의지가 담겨진 책이다.

어쨌든 그는 이런 바탕에 국민들의 인기를 몰고 무소속으로 당당히 도쿄 도지사로 당선됐다. 그것도 일본의 수도이며 일본 최대의 도시

인 도쿄에서 말이다. 그러나 만약 우리 나라 같으면 그것이 가능했을까? 시대를 흐르는 민심의 밑바닥을 헤치고 나온 후보, 그의 철학과 비전을 일본 국민들처럼 우리도 받아들이 수 있었을까?

## 2. 민선 자치행정의 현실

### 1) 중앙선거로 치러지는 지방선거

정치는 그 국민의 수준을 넘지 않는다는 말이 있다. 정치가 부패했다고 하지만 그 부패의 온상 역할을 한 것도 유권자요, 부패를 유도하는 것도 유권자다. 지역패권주의를 비난하지만 그 지역감정에 흔들리는 것 역시 유권자다. 일본 도쿄 시민들처럼 중앙 정치의 영향력에서 벗어나 무소속 후보를 선택하고 그 후보를 통해 일본의 자존심을 회복할 수도 있고, 우리나라처럼 어느 지방은 A당이 싹쓸이하고 어느 지방은 B당이 싹쓸이를 할 수도 있다.

역시 그 나라의 정치수준은 민도(民度)를 넘지 못한다.

필자는 95년 6월에 처음으로 실시된 지방 선거에서 모 광역단체장에 제 1야당 후보로 도전을 했다가 고배를 마신 적이 있다. 내 자신의 역량 부족을 절감하면서도 또 한편으로 선거의 현장에서 뼈아픈 교훈도 얻었다. 무엇보다 우리의 지방 선거가 지방 선거로 치러지는 것이 아니라 중앙 선거로 치러지고 있다는 것이다. 정당 보스들의 대권 전략에 따라 지방선거도 끌려간다. 이런 지방선거 풍토에서는 일본 도쿄 도지사의 선거와 같은 결과가 나올 수 없다.

가령 작년 지방 선거는 그 전 해에 있었던 대통령 선거 판도와 동일한 양상이었다.

즉, 국민회의와 자민련이 수도권, 호남, 제주, 충청 지방에서 시·도지사를 당선시켰고, 한나라당은 부산, 대구, 경남, 강원 등 6개 지역에서 시·도지사를 당선시켰다. 이

와 같은 동·서 분할 현상은 그 전 해의 김대중·이회창 대통령 후보들이 득표한 양상이 그대로 재현된 것이다. 중앙 정치가 지방자치까지 지배하는 증거다.

이처럼 중앙정치의 지역분할 주의가 두터운 벽을 이루고 있는 것이야말로 우리가 앞으로 극복해 나가야 할 과제다.

## 2) 지방자치 공천제도

여기에는 우리의 정당제도도 한 몫을 하고 있다. 지금 존재 여부가 검토 중이긴 하지만 지구당이란 것이 지방 정치의 센터 역할을 하고 지방의 이해 관계에 충실해야 하는데 정반대의 현상을 보이고 있는 것이다. 정치인들의 중앙정치 진출을 위한 교두보 역할에만 충실하다보니 줄 세우기에 바쁘다. 그리고 지구당 위원장들은 자신의 자리를 흔들거나 배신하지 않을 사람들로 지구당을 구성하기 때문에 선의의 경쟁

으로 생동감 넘치는 지구당이 되지 못하고 있다.

따라서 지구당 대의원을 위원장이 거의 마음대로 임명하는 식의 현 제도는 바뀌어야 한다. 기초 단체장이나 지방의원의 경우 지구당 위원장이 공천권을 행사하기 때문에 자기가 임명한 대의원이나 마음에 드는 사람을 공천할 수밖에 없고 그것은 곧 지방자치의 활성화를 가로막는 것이 된다. 특히 지구당 위원장을 중앙에서 임명하는 한 중앙정치에 줄을 대기 위해 안간힘을 쓰는 것은 어쩔 도리가 없다. 선진국처럼 지방 정당인들이 자유롭게 대의원을 뽑고 그 대의원들이 지구당 위원장을 선출하며 국회의원, 지방 자치 단체장, 지방 의원을 경선을 통해 공천할 때 진정한 지방자치는 발전하는 것이며, 나아가 우리 나라의 민주주의도 성장 하는 것이 아닐까?

중앙정치가 지방정치를 지배하고 대권구도에 의해 지

역분할주의가 우선하는 한 지방자치는 걸음마 단계를 벗어날 수 없다. 물론 그에 전제되는 것이 국민들이 마음대로 정당을 선택하고 가입할 수 있어야 한다. 야당을 택하는 것이 두렵고 학연·지연·혈연에 의해 정당가입이 좌우돼서는 안된다는 것이다. 거듭 강조하지만 지방 정치는 지방에 맡겨야 하는 것, 이것이야말로 우리 지방 자치의 급선무다.

## 3) 중앙 눈치 보는 일부 단체장

일본에서는 93년까지 5년 동안 130명의 시장 등 지방자치 단체장이 과로로 쓰러져 죽었다. 이것은 무엇을 말하는가? 지방자치단체장들이 지역을 위해 밤낮없이 뛰었기 때문이다. 우리 나라 어느 단체장이 〇〇당에 입당하기 위해 서울로 가다 교통사고로 죽은 것과는 전혀 다르다. 중앙의 눈치를 보지 않고 오직 지역민의 눈치를 보는 것이다.

우리의 지방 자치 단체장들에게도 변화는 있다. 얼마 전 어느 중앙관서장이 S시를 방문했다. 그런데 S시의 시장은 새마을 부녀회원들과의 모임 때문에 영접을 나가지 않고 부시장을 대신 내보냈다. 이전 같으면 상상도 할 수 없는 일이다. 만사를 제쳐두고 중앙에서 내려온 '높은 분'을 맞으러 나갔을 것이다.

#### 4) 지방 자치에 관심없는 주민

지방자치제가 시행된지 여러 해인데도 주민들은 지방자치의 맛을 느끼지 못하고 있다.

KDI(한국개발연구원)가 지난 97년 조사한 바에 따르면 국민의 71%가 지방자치 실시로 인한 어떤 변화도 느끼지 못하고 있는 것으로 나타났다. 왜 그런가? 앞에서 지적한대로 지방정치가 중앙정치에 지나치게 예속되어 있기 때문이다. 이런 상황에서는 이시하라 신타로 도쿄 도지사나 나가시마 가즈요시

같은 시장을 기대하기 어렵다. 결국 지금과 같은 상황에서는 유권자, 지역민들의 관심마저 잃게 된다.

실제로 작년 지방선거의 전국 평균 투표율은 52.6%에 불과했다. 처음 민선자치시대가 열린 95년 지방선거 투표율 68.4%보다도 못했고 96년 국회의원 선거의 63.9%, 그리고 97년 대통령 선거의 80.7%보다도 크게 낮은 수치였다. 더욱 놀라운 사실은 서울, 부산, 대구, 인천, 대전, 광주 등 6대 도시의 투표율이 40%대에 머물렀다는 것이다. 전체 투표율이 이 지경이니 당선된 사람 가운데는 유효표의 20%선에서 승리를 차지한 경우도 허다하다. 정말 안타까운 일이다. 이 역시 지방유권자들이 지방 자치에 대해 관심을 갖지 않았기 때문이다.

지방 유권자들이 지방 자치, 특히 지방의원 선출에 관심을 갖지 않는 데는 앞에서 지적한대로 지방정치가 중앙정치에 예속돼 있는 것 이외

에 후보자의 자질에 회의를 갖는 것도 한 원인이다. 사실 '동네선거'라고 할 지방선거라 선거에 출마한 사람의 인품됨됨이를 너무나 잘 알고 있는 것이다. 갑자기 부동산으로 돈을 번 졸부, 사생활이 지저분한 무자격자, 심지어 교도소 출입이 잦았던 사람까지 나서고 보니 선거가 냉소적으로 흐를 수밖에 없다.

따라서 지방 유권자들의 관심을 높이기 위해서는 지방 정치를 지방에 돌려줘야 한다. 그러면 지방 자치는 내실있게 성장할 수 있으며 모든 지역민의 관심과 참여를 이끌 수 있다. 그리고 지방 자치단체장이 정치의 회오리에 말려 들지도 않는다.

사실 지금처럼 중앙정치가 지방정치를 장악하고 있는 한 단체장들의 당적 변경사건은 계속될 것이다. 야당으로 당선된 단체장이 자기를 당선시켜 준 당을 탈당하고 여당에 입당하면서 구차스럽게 하는 변명은 '지역발전을

위해서'란다. 이런 비극적 해프닝은 정치 후진국에서나 볼 수 있는 코미디다.

#### 5) 단 한 명도 없는 여성 시장·군수

또 하나 우리 지방 자치의 과제로 지적할 수 있는 것은 여성에 대한 제약이다. 작년 지방선거에서 단 한 명의 여성 시·도지사는 물론, 여성 구청장이나 군수 한 명 당선된 곳이 없었다. 우리네 정치 현실의 벽은 여성을 받아들이기에 아직 너무 높기 때문이다. 물론 모든 정당들이 선거 때마다 여성을 배려하겠다는 공약을 내놓고 있으나 그것은 어디까지나 공약에 불과하다는 것을 뜻하기도 한다. 앞으로 여성의 지방 자치 단체장 지출에 각 정당이 실질적으로 노력해야 할 것이다.

#### 6) 그밖의 몇 가지 문제점

지방 자치의 위상을 높여야 한다는 주장에는 이의가

없다. 당연히 그래야만 한다.

그런데 그것이 단체장은 승용차를 고급으로 교체하고 지방의원들은 보좌관을 신설해야 하는 것을 생각해서는 곤란하다. 실제로 97년 230명 단체장 중 112명의 단체장이 사용한다 5년이 안된 차를 교체했다. 그렇게 해서 위상이 올라갔는가?

기초자치단체와 광역자치단체, 의회와 집행부 사이에 영역 분쟁이 발생했을 때 이를 효과적으로 조정하고 통합하는 기능이 없다. 대전시와 유성구청이 학교 급식비 지원을 놓고 서로 갈등이 격화돼 법적 문제로까지 비화됐던 게 바로 그러한 예이다. 또 97년 대전시 동구청과 동구의회가 서로 고소·고발하는 사태로까지 발전, 시민들로부터 비난을 받았음도 유의할 대목이다.

이렇게 서로 싸우고 이전 투구(泥田鬪狗)를 할 때마다 드러나는 것은 우리 지방의원들의 전문성 결여다. 스스

로 공부하고 연구하는 의원들도 있지만 많은 의원들은 행정용어도 구분 못하는가 하면 예산안의 처리 운용에 대해서는 캄캄한 경우가 허다하다. 특히 조례나 법안 문제는 전문위원에 의존하는 일이 많다.

세일즈 외교가 지방자치단체에 유행처럼 번지고 있으나 실제로는 효과보다 낭비적인 요인이 많다. 지방자치단체가 가장 활발하게 추진해 온 세일즈 외교의 대표적인 사업은 자매결연이다. 전국의 지자체가 민선 출범 후 2년 동안 외국 지자체와 추진해 온 자매결연이 253건이나 되는 것만 봐도 그 관심도를 알 수 있다. 상대는 미국·일본·중국 등이 전체의 68.8%로 지역 편중이 심하다. 그러나 세일즈 외교가 자매결연에만 치중한 결과 양쪽 단체장들이 협정서에 서명하고 사진찍는 것으로 그치는 경우가 많고, 시장 개척 등에는 큰 실적이 없다. 결국 세일즈

외교라는 명분을 내세워 단체장이나 지방의원들의 해외여행 기회를 제공하고 예산만 낭비하는 경우가 허다하다. 특히 세일즈 외교에서 가장 큰 문제점은 지방 자치 단체에 전문가가 없다는 것이다.

지방자치단체의 인사권 제약과 재정난도 문제로 대두되고 있다. 특히 재정확보가 급선무다. 대전도시개발공사는 수입 60%가 국세로 빼앗기며 대전시에서 걷는 세금 중 600억 원이 중앙으로 역류한다. 따라서 현재의 지방교부세율 13.27%를 상향 조정하는 등 지방재정 확충을 위한 제도적 장치가 마련돼야 한다.

그러나 최근 IMF 한파로 세금징수에 차질이 예상되며, 긴축예산으로 지하철 공사 등 현안 사업이 차질을 빚는 것 같다. IMF의 자금 지원이 시작되면서 예산 규모를 줄이는 등 정부가 긴축 재정에 들어감에 따라 국고 지원으로 추진되는 지자체의 각종

대규모 사업은 정부의 예산 재편성 방침에 의해 희비가 엇갈릴 전망이다.

### 3. 민선자치행정의 긍정적인 면

무엇보다 행정 서비스가 개선된 것이다. 일본 이와쿠니 데쓰도 이즈모 시장이 “행정은 최대의 서비스 산업이다”라고 했지만 우리 민선 자치단체가 들어서면서 이 분야에 큰 발전이 있었다. 관청에 가서 기차표를 살 수 있는 등 모든 지자체가 one-step 민원업무를 지향하는 것은 반가운 일이다. 특히 민원의 형태도 ‘찾아가는 민원’ 등 적극화되고 다양화되는 것은 높이 평가할 만하다. 다만 이제부터는 그 서비스를 질적으로 높이는 일이 남았다.

단체장들의 권위의식이 사라지고 있음도 매우 긍정적이다. 이제는 크고 작은 집단 민원의 현장에 직접 시장, 군수가 나타나고 시내버스 파

업 때는 함께 밤을 새며 조정을 하는 모습을 보게 된 것도 큰 변화다.

또 매우 중요한 사실은 지방 자치단체가 있고 중앙 정부가 있다는 의식을 심어주고 있는 것이다. 이것이 지금은 지역이기주의라는 부정적 상태로 모습을 나타내고 있지만 그와 같은 갈등이 있을 때마다 지방자치단체의 소중함을 일깨워 주고 있다. 지방의 이익과 상충될 때는 국책사업까지도 거부할 수 있다는 생각 - 이와 같은 의식의 깨우침은 실로 귀중한 것이 아닐 수 없다.

따라서 지금까지 지방 공무원들이 갖고 있던 자기 위치, 곧 ‘말단’이라는 콤플렉스에서 행정의 ‘첨단’이라는 사고의 전환도 높이 평가할 수 있을 것이다. **열린충남**

본 칼럼의 내용은 필자의 개인 의견이며 본 연구원의 공식견해가 아닙니다.





# 새로운 밀레니엄과 21세기 충남의 비전(Ⅱ)

새 천년이다. 상징으로 다가오는 밀레니엄이  
아닌 몸으로 부대껴야 하는 현실적인 천년이다.  
새로운 사업들이 구상되고 또 새로운 비전들이 제시되고 있다.  
시대와 시대, 지역과 지역을 잇는 연결고리로서  
충남은 어디에 자리해 있는가?  
지난 호에 이어 충남의 밀레니엄 비전을 특집으로 실는다.

1998년 12월 14일 월요일

충남신문 (주) 충청남도신문출판사

충남신문사 (충청남도 아산시 둔포읍 둔포1리 1-1)

김혜천

한무호

이원배

## 21세기 환경 친화적 개발의 논리와 실천전략

### 1. 머리말

1992년 브라질 리우에서 개최된 '환경과 개발에 관한 유엔회의'(UNCED)에서 "환경적으로 건전하고 지속가능한개발"(Environmentally Sound and Sustainable Development)<sup>1)</sup>과 이를 위한 실천강령으로서 '의제 21'(Agenda 21)<sup>2)</sup>이 선언된 이후 환경친화적 개발에 대한 논의와 이를 위한 실천방안이 범지구적 차원에서 이루어지고 있다.

특히 오존층의 파괴와 사막화 현상, 지구온난화 문제 등 최근 들어 심각하게 제기되고 있는

범지구적 차원의 환경문제는 특정 지역 또는 국가의 노력만으로는 이와 같은 환경문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 점에서 국가간의 협력과 공동의 노력이 필수적임을 상기시키고 있다.

우리나라에서도 리우회의 직후 경제기획원 산하에 지구환경대책반을 설립하여 국가 차원의 지구환경대책을 모색해 왔으며, 1996년부터는 지방자치단체들도 경쟁적으로 지속가능한 개발을 위한 실천강령을 준비하게 되었다. 충청남도에서도 1996년 10월 5일 개도(開道) 100주년을



김 혜 천

목원대학교  
도시공학과 조교수

- 1) "지속가능한 개발"의 이념은 1980년 국제자연보전연맹회의에서 채택된 '세계보전전략'에서 최초로 제기되었으며, 환경보전과 개발을 위한 새로운 개념으로 정립되고 공문화 하게된 것은 '환경과 개발에 관한 세계위원회'(WCED)의 보고서 "우리 공동의 미래"(Our Common Future)라 할 수 있다.(환경부, 1997, p.4)
- 2) '의제 21'은 21세기의 지속가능한 사회를 위한 분야별 정책목표와 실천계획을 담은 지침서적인 성격으로, 총 4개 분야 40개 장으로 이루어져 있다.

맞아 「푸른 충남 21」선언과 함께 「푸른 충남 21」을 실천하기 위한 행동강령을 마련하여 공표한 바 있으며, 15개 광역자치단체와 일부 기초자치단체에서도 '지방의제 21'을 선언 또는 준비중에 있다.

그러나 이와 같은 국가 및 지방자치단체 차원의 노력에도 불구하고 지속가능한 개발은 말처럼 그렇게 쉽게 이루어지지 어렵다. 지난 수세기 동안 우리 사회가 경제성장과 개발지향적인 사고(思考)의 틀 속에서 살아 왔고, 이는 고효율과 에너지 다소비(多消費), 환경부하 증대를 불가피하게 수반하였기 때문이다. 특히 환경 친화적이고 지속 가능한 사회를 이루기 위해서는 물리적 개발과정에서 뿐 아니라 시민들의 의식과 소비생활, 기업의 생산활동 등 경제·사회·문화생활의 모든 영역에서, 그리고 중앙정부와 지방정부, 민간기업, 시민에 이르기까지 모든 구성원 공동의 노력이 전제되어야 하기 때문이다.

그러면 적절한 수준의 개발과 쾌적한 환경의 공존, 지속 가능한 개발과 환경 친화적 사회는 과연 요원한 것인가? 지속 가능한 개발이 우리 미래의 후손을 위해 우리사회가 지향해야 할 불가피한 선택이라면 그 실천전략은 무엇인가? 리우회의 이후 지속 가능한 개발의 의미와 접근방법, 각 분야별 실천방안에 대해 정부차원에서 뿐

아니라 다양한 분야의 학자들과 관련 연구기관을 중심으로 논의와 연구가 진행되어 왔다. 그러나 이와 같은 논의와 연구결과가 정책방향의 설정과 집행과정에 큰 기여를 해온 것도 사실이나, 현실적인 사회·경제적 여건과 맞물려 실천적인 면에서는 적지 않은 한계가 있다는 비판도 제기되고 있다.

이 글은 지속 가능한 사회를 지향하기 위한 환경 친화적 개발의 논리와 조건, 접근방법에 대해 논의하고, 국토 및 도시개발사업에서의 환경 친화적 개발의 실천전략을 모색하고자 한다. 나아가 최근 들어 진행되고 있는 세계화의 개방체제하에서 환경 친화적 개발의 현실과 한계, 과제가 무엇인가 하는 점을 검토함으로써 지속 가능한 사회를 향한 몇 가지 정책 제언을 제시하고자 한다.

## 2. 환경 친화적 개발의 논리와 접근방법

### 1) 환경 친화적 개발의 논리

리우선언 제 1조의 “인간은 지속 가능한 개발을 위한 주체가 되어야 하며, 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 향유하여야 한다”<sup>3)</sup>는 원칙이 선언된 이후 지속 가능한 개발의 원칙은 21세기를 지향하는 전 인류의 공통된 과제이며

3) Human beings are the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature(Rio Declaration on Environment and Development, Principle 1)

새로운 이념으로 인식되고 있다. 여기서 지속 가능한 개발은 “미래 우리 후손들의 기본적 개발욕구를 저해하지 않는 범위 내에서 현 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 수준의 개발”이라는 의미로 정의하고 있다.<sup>4)</sup>

이러한 정의는 다음과 같은 두가지 중요한 함의(含意)를 지니고 있다. 즉, i) 자원의 남용과 환경의 파괴, 문화유산 보호하기 위해 절대적 빈곤계층(지역)의 기초수요를 충족시키는 적정 수준의 경제개발은 불가피하다는 점, ii) 이러한 개발은 생태계의 수용능력과 조화를 이루어야 한다는 점이다(환경부, 1997, p5). 즉, 우리 사회가 항구적으로 지속가능하기 위해서는 자연환경의 보전과 개선이 무엇보다도 시급한 과제이나, 이러한 과제가 현실적이고 지속적으로 달성되기 위해서는 경제·사회구조의 개편과 함께 지구상의 빈곤계층의 퇴치가 전제되어야 한다는 점이다. 지구상의 빈곤계층이 상존하는 한 환경파괴 행위는 막을 수 없기 때문이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 지속 가능한 개발은, ‘환경의 보전’과 ‘개발’이 상호 통합되어야 하며, 따라서 종래의 소극적인 환경보호론과는 달리 환경의 보전과 함께 미래의 잠재력을 향상시키는 동태적인 개발과정이 포함되어야 함을 함축하고 있다.

## 2) 환경 친화적 개발의 조건과 접근방법

그러면 어떤 수준의 개발이 지속 가능한 개발인가? 지속 가능한 개발의 조건과 접근방법은 무엇인가? ‘환경에 대한 부담을 최소화하는 개발’, ‘지역의 환경용량(environmental carrying capacity) 또는 자정능력(assimilative capacity)을 감안한 개발’, ‘생태 다양성을 유지하는 개발’, ‘세대간의 공평성과 문화적 가치를 존중하는 개발’ 등 학자에 따라 물리적 측면에서부터 정신·문화적 측면에 이르기까지 다양한 관점에서 논의되고 있으며, 이러한 개념들을 총괄하여 ‘환경 친화적 개발’이라는 개념으로 접근하기도 한다. 지속 가능한 개발을 위한 실체적이고 현실적인 접근이 어려운 것은, 앞서도 언급한 바 있듯이 지속 가능한 사회는 정치·경제·사회·문화의 총체적인 구조와 시민의식의 변화를 전제로 하기 때문이며, 한편으로는 우리 사회(특히 도시지역)가 이미 환경침해적 구조로 고착화되어 있기 때문일 것이다.

환경 친화적 개발의 조건과 접근방법을 모색하는데 있어 하나의 개념적 틀을 제시해주는 이론으로 ‘물질균형론적 접근’(Material Balance Approach)을 들 수 있다.<sup>5)</sup> 이 개념은 물리학에서 설명하는 질량불변의 법칙을 환경관리체계에 응용한 것으로 지속 가능한 개발의 정책방향을 설

4) Sustainable development is development which meets the needs of the present without endangering the ability of future generations to meet their own needs(World Commission on Environment and Development, 1987, p.43)

5) 물질균형론적 접근에 관한 본문은 이정전 교수의 저서(이정전, 녹색경제학, 한길사, 1994, pp.57-67)의 내용을 참고한 것임.

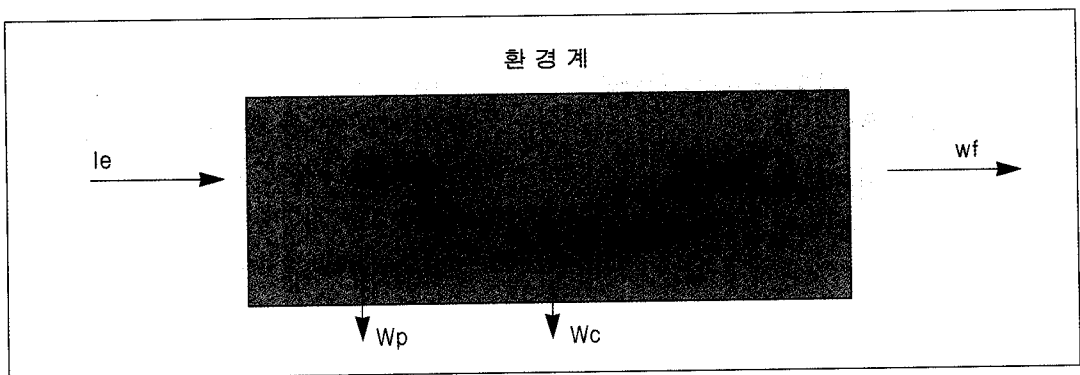
정하는 데 시사하는 바가 크다.

아래 그림에서와 같이 각종 개발과 생산활동, 소비활동 등 경제활동이 이루어지는 영역을 경제계라 하고 이를 둘러싼 환경의 범위를 환경계라 하면, 각종 개발과 생산을 위해 환경계로부터 경제계에 투입된 자연자원의 총량( $I_e$ )은 경제계로부터 환경계에 버려지는 폐기물 등 오염물질의 총량( $W_f + W_c + W_r$ )과 같다는 점이다. 즉, 일단 생산을 위해 투입된 자원은 생산과정과 소비과정, 재활용과정에서 경제계를 순환하다가 결국 오염물질(폐기물이나 수질, 대기오염 등 어떤 형태로든)로 환경계에 배출되는 양과 일치한다는 점이다.

이러한 관점에서 보면, 환경오염 문제를 가장 확실하고 원천적으로 해결하는 첫번째 방법은 환경계로부터 채취되어 경제계로 유입되는 자연자원의 물량 그 자체를 줄이는 방법이다. 그러나 이 방법은 사회적 합의를 이루기가 쉽지 않다. 투입자원의 축소는 생산감축과 물질적 생활수준의 저하라는 고통을 수반하게 되며, 이는 결국

빈곤계층의 기초수요를 충족시키기 어려워 지속 가능한 개발의 원칙에 맞지 않기 때문이다. 한가지 방법은 산출(복지수준)은 적정수준으로 유지하면서 자연자원의 투입을 최소화하는 생산방식의 개발이다. 즉, 기술개발을 통해 고효율·저에너지를 이용하는 생산방식의 활용이다.

두 번째의 접근방법은, 일단 투입된 자연자원이 재활용이나 절약을 통해 경제계내에서 오랫동안 순환할 수 있도록 하는 방법이다. 그럴 경우 동일한 복지수준을 유지하면서 자원의 사용(즉, 오염물질의 배출)을 최소화할 수 있기 때문이다. 신규자원의 투입은 그 양만큼 새로운 오염물질을 배출한다는 점을 감안하면 자원의 재활용은 지속 가능한 개발을 위해 매우 중요한 요소가 된다. 우리 주변에는 흔히 불필요한 자원낭비 현상을 발견하게 된다. 최근 대도시지역의 신시가지 개발정책도 같은 맥락에서 재고의 여지가 있다. 도심지역은 공동화 현상으로 기존 시설과 토지가 유평화 또는 저이용되고 있는 반면, 도시 외곽지역은 신규 택지가 경쟁적으로 개발되고 있어 농



경지나 산림자원의 파괴가 가속화되고 있다. 따라서 지속 가능한 개발을 위해서는 재활용과 기존시설의 유효이용을 유도하는 정책이 강구되어야 할 것이다.

마지막으로 검토될 수 있는 접근방법은, 유형의 재화나 물적 시설의 개발을 통한 복지수준의 증대보다는 위락활동과 정신·문화적 서비스의 개발·공급을 통해 복지수준을 향상시키는 방안이다. 이러한 접근방법은 자연자원의 낭비를 줄일 뿐 아니라 문화유산과 자연경관을 잘 보전하도록 유도함으로써 일거양득의 효과를 가져올 수 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 진정한 의미에서의 지속가능하고 환경 친화적인 개발을 위해서는 자연자원에 대한 물리적 개발과정에서 뿐 아니라 자원의 생산과정과 소비과정, 관리과정에서의 근본적인 구조변화가 선행되어야 함을 시사한다. 그런 점에서 중앙정부나 지방정부의 노력만으로는 지속 가능한 사회를 기대할 수 없으며, 기업과 민간단체, 시민들의 공동의 노력이 전제되어야 한다. 리우선언에서도 바로 이점을 천명하고 있다.

### 3. 국토·도시개발사업에서의 환경 친화적 개발의 실천전략

본 장에서는 이상에서 검토된 지속가능성의 조건과 기본방향을 기초로 하여, 국토·도시개발분

야에서 환경 친화적 개발을 위한 실천전략이 무엇인가 하는 점을 검토하고자 한다. 국토·도시개발사업도 도로건설사업에서 주거단지개발에 이르기까지 매우 다양한 성격을 가지고 있기 때문에 각 사업별로 환경 친화적 개발의 구체적 방안을 검토하는 것은 지면상 어렵다. 따라서 여기서는 각종 개발사업에 공통적으로 적용될 수 있는 몇가지 기본적인 방안을 중심으로 검토해 보고자 한다.

#### 1) 계획 및 관리과정의 실질적 통합운영

물적 개발사업의 사전적 계획과정과 관리과정의 연계·통합은 토지자원의 효율적 이용, 나아가서는 지속 가능한 개발의 중요한 요소가 된다. 사실 계획이라는 행위 자체는 사후 시행되는 개발과정과 관리·운영과정에서의 사회적·경제적·환경적 영향요소를 모두 예측하여 수립해야 한다는 점에서 관리과정과 연계·통합을 전제로 하고 있다. 그러나 현실적으로 상당수 개발사업의 계획과정이 관리과정과는 별도로 진행되거나 개발후의 영향에 대해서는 미흡하게 취급되어 환경에 대한 피해, 나아가 사회적 비용을 확대시키는 사례를 자주 보게 된다.

따라서 지속 가능한 개발을 실천하기 위해서는 기존의 '개발후관리'(management after development)적 접근에서 '관리 지향적 개발'(management-related development)의 개념으로

6) 「의제 21」(Agenda 21), 제 28장.

전환될 필요가 있다.

특히 국토·도시개발은 사업의 성격상 토지자원에 대한 물리적인 개발을 전제로 한다는 점에서 환경훼손의 우려가 가장 큰 사업이다. 따라서 현행 제도상으로도 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 사전에 환경영향평가를 받도록 의무화되어 있다(「환경영향평가법」 제4조). 그러나 기 시행되고 있는 환경영향평가는 기본설계 및 실시설계가 완료된 후 이루어지고 있어 사전예방제도로서의 영향평가 본래의 목적을 상실하고 있다는 비판과 함께, 환경피해에 대한 소극적인 개선에 초점을 두고 있어 쾌적하고 환경 친화적인 개발에 대한 요구에 적절히 부응하지 못하고 있는 실정이다.

최근 들어 국내·외적인 환경압력이 증대되면서 국토·도시개발사업에 대한 환경관리절차와 환경성 검토가 강화되고 있다. 이러한 추세에 부응하여 건설교통부와 수자원공사, 한국도로공사 등 일부 사업시행 부서를 중심으로 환경 친화적 개발사업의 시행지침이 마련되고 있다. 그러나 중요한 것은 형식적인 절차의 합법성에 있는 것이 아니라, 실제 시행과정에서 개발과정과 개발후의 영향이 어느 정도 적극적으로 검토되어 계획과정에 환류되고 있는가 하는 점이다. 다음 항목에서 검토하게 될 세 가지 실천방안도 근본적으로는 개발과 관리과정의 통합이라는 큰 틀에 포함되는 내용이라 할 수 있다.

〈표 1〉 환경 친화적 건설사업추진 지침

구 분		환경 친화적 건설 추진지침	주 요 내 용
건 교 부	건설기준과	· 환경 친화적 건설사업 수행요령 ('97. 5) · 건설폐기물 처리 및 재활용 요령 ('97. 5)	· 환경 친화적 건설사업 수행요령 - 도로건설사업, 공항건설사업, 댐건설사업, 도시개발사업 등 · 건설공사현장의 환경관리요령 · 건축폐채의 재활용 지침
	도로건설과	· 환경 친화적 도로건설수행요령 ('98. 8)	· 환경 친화적 도로설계 · 환경 친화적 도로시공방법 · 도로환경영향평가요령 · 도로녹화기술 등
	하천계획과	· 하천환경관리지침('96)	· 하천환경정비업무시행절차 · 하천환경정비새기술지침

구분	환경 친화적 건설 추진지침	주요 내용
환경친화적 설계	환경친화적 설계지침(안) 환경친화적 설계실무기준(안)	환경친화적 설계 지침 - 환경친화적 설계실무기준(안) - 자원의 절감 - 친환경 자재사용 유도 및 저감
환경친화적 시공	환경친화적 시공지침(안) 환경친화적 시공실무기준(안)	환경친화적 시공 지침 - 친환경 자재사용 유도 및 저감
환경친화적 유지관리	환경친화적 유지관리지침(안) 환경친화적 유지관리실무기준(안)	환경친화적 유지관리 지침 - 친환경 자재사용 유도 및 저감

자료 : 국토개발연구원, 환경 친화적 국토개발사업 추진방안, 1998, p.40.

## 2) 수요관리적 차원의 계획과 공급

제 2장에서도 언급한 바 있듯이, 환경오염을 줄이는 가장 원천적이고 확실한 방법은 자연자원의 투입량(즉, 생산량)을 줄이는 방법과, 에너지 사용과 오염배출이 많은 재화의 생산 자체를 줄이는 방법이다. 그러나 일정한 수준의 물질적 생활수준은 유지되어야 한다는 점을 감안할 때 수요관리적 개념이 도입되어야 한다. 수요관리적 전략에는 크게 두가지 접근방법을 검토할 수 있다. 첫 번째는 수요(소비)구조를 환경 친화적 구조로 전환하는 방법이며, 두 번째는 불필요한 공급을 줄이는 방법이다.

먼저, 소비구조를 환경 친화적 방향으로 유도·관리하는 방법은, 생산 또는 개발과정에서 에너지사용과 오염배출이 많은 재화에 대한 수요를 에너지와 오염배출이 적은 대체가능한 재화로 전환시키는 방법이다. 자가용 이용을 억제하고

대중교통을 이용하도록 유도함으로써 교통체증 해소와 도로확장 수요를 줄이는 정책은 대표적인 경우다. 물론 수요관리 정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 가격정책이나 조세제도 등 경제적 유인정책과 함께 규제정책도 병행되어야 한다.

다음으로 소비절약과 함께 과다한 공급을 줄이는 방법이다. 우리 주변에는 공급주체의 공급과잉으로 수요를 부추기는 경우가 있는가 하면, 과소비 습관으로 인해 지속적으로 자원이 투입되어야 하는 경우가 허다하다. 댐 건설은 자연환경을 훼손하는 대형사업이나, 댐을 아무리 많이 건설해도 물 사용의 과소비 구조를 바꾸지 않는 한 물 부족 문제는 해결되지 않는다.

또 개발주체가 수요예측을 잘못하거나 기관의 조직유지를 위해 필요이상의 개발사업을 시행함으로써 자연환경을 훼손·방치하는 경우도 많다. 기 개발된 택지와 산업단지가 장기간 미분양되거나, 수려한 경관을 파헤치다 공사가 중단된 골프



장, 관광시설들을 우리 주변에서 흔히 목격한다.<sup>7)</sup> 따라서 정확한 수요예측과 적정한 수준의 개발·공급, 환경 친화적 소비구조로의 전환 등의 수요관리정책은 가장 적은 비용으로 환경 친화적 개발에 이르는 길이라 할 수 있다

### 3) 환경성 및 세대간 활용성을 고려한 개발 타당성 검토

국토·도시개발사업은 개발비용이 클 뿐 아니라 지역주민과 환경에 미치는 영향이 지대하기 때문에 사업 시행전에 개발타당성을 검토하는 절차를 거치게 된다. 그러나 대부분의 개발사업이 사업주체(공공이든 민간이든)의 재무적 타당성(수익성) 위주로 검토되고, 지역의 자연환경과 생활환경에 미치는 영향이 적극적으로 반영되지 않아 사업시행을 정당화하는 형식적 절차에 거치고 있다.

그러나 국토·도시개발사업은 토지의 형질과 자연환경의 변형을 수반하기 때문에 환경훼손의 우려가 가장 크며, 한번 훼손된 자연환경은 원상복구가 매우 어렵다는 점에서 사전에 개발에 따른 파급효과를 충분히 고려하여 결정해야 한다. 이와 같은 과정을 거치지 않고 개발사업을 계획하게 될 경우 사업시행과 관리·운영과정에서 지

역환경과 자연 생태계의 파괴, 주민들의 집단적 반발 등 엄청난 사회적 비용을 지불하게 된다.<sup>8)</sup>

사실 개발사업의 시행과 관리·운영과정에서 발생하게 되는 자연경관의 훼손, 생태안정성 파괴와 같은 부정적인 파급효과를 비용항목에 충실히 반영하여 사업타당성 여부를 판단하게 되면 환경오염이나 자연경관의 훼손을 상당부분 줄일 수 있다. 특히 최근에는 자연환경에 미치는 각종 파급효과에 대한 비용과 편익의 경제적 가치를 계량화하는 기법들이 개발되어 환경성을 강화하는 대안의 모색이 가능하기 때문이다.

또 한가지 지속 가능한 개발이라는 측면에서 타당성 검토과정에 고려해야 할 중요한 사항은, 현세대의 수요뿐 아니라 미래 세대의 수요도 함께 고려해야 한다는 점이다.

토지자원의 경우 한번 개발되면 원상복구가 어려운 불가역적 성격(irreversibility)을 가지고 있어 현세대의 요구에 따라 공업단지나 주거단지 위주로 개발되면 나중에 수요가 변화되어도 다른 용도로 이용하기가 매우 어렵기 때문이다. 특히 토지자원의 이와 같은 불가역적 성격은 다음에 설명하게 될 '현장자원으로서의 토지'에서 주로 발생하게 되는 바, 이러한 성격의 토지에 대한 수요는 소득이 향상됨에 따라 증가하는 반면 공

7) 1997년말 현재 개발된 전국 산업단지중 30%가 미분양된 상태며, 강원·제주지역의 경우 72%가 미분양된 것으로 조사됨(대한상공회의소, '97 전국산업단지 현황조사, 1997)

8) 최근 대전시에서 시행한 천변고속화도로 계획은 대표적인 사례라 할 수 있다. 환경성에 대한 충분한 검토 없이 계획됨으로써 환경단체의 반대에 부딪히고, 결국 노선변경과 사업기간 장기화라는 사회적 비용을 지불할 수밖에 없는 난관에 봉착해 있다.

급은 국토개발과정에서 지속적으로 감소한다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 따라서 토지자원의 이와 같은 불가역적 성격으로 인한 리스크(risk)가 타당성 분석과정에 반영되어야 한다.

#### 4) 현장자원으로서의 토지자원에 대한 공공 부문의 관리 강화

환경 친화적 개발과 관련된 토지자원의 중요한 특성중의 하나는 일부 토지자원의 경우 '현장자원으로서의 토지'(in site resources)의 성격을 가지고 있다는 점이다. 농경지나 택지, 상·공업용지와 같은 일반적인 토지와는 달리, 현장자원으로서의 토지는 생산과정의 인위적인 노력이 가해짐 없이 자연상태로 현장에 존재하면서 직접 개인 또는 사회에 효용을 발생시키는 토지를 의미한다. 설악산의 수려한 경관과 산림자원, 자연생태지역과 같은 토지자원은 그곳에 존재하는 그 자체가 우리에게 많은 편익을 제공해 준다. 산림의 대기정화기능, 토양의 수질정화기능, 아름다운 경관이 주는 심미적 가치와 위락기능, 생태다양화기능은 대표적인 경우다.

이러한 성격의 토지자원은 대체재(代替財)가 매우 드물고 또 기술혁신을 통해서도 상대적 공급량을 증대시킬 수 없는 특성을 가지고 있다. 설악산에 대한 수요가 증대된다고 해서 다른 지역에 설악산을 다시 하나 만들 수 없는 것과 같은 이유 때문이다. 문제는 현장자원으로서의 토지에 대한 수요는 소득수준의 향상과 여가시간의 증대에 따라 앞으로 점차 증가할 것으로 예상되

는 반면, 각종 생산적 용도(주로 현대의 수요)의 토지개발을 위해 지속적으로 잠식되고 있다는 점이다. 현장자원으로서의 토지는 부분적으로 공공재(public goods)적 성격을 가지고 있어 현장자원의 토지가치가 시장가격에 충분히 반영되지 않기 때문이다.

이처럼 현장자원의 토지가치가 우리에게 주는 편익이 매우 큼에도 불구하고 현행 시장가격기구 하에서는 과소 평가 될 수밖에 없으며, 결과적으로 생산적 용도의 토지개발 압력에 의해 지속적으로 잠식될 수밖에 없다. 특히 공공재적 성격으로 인해 어느 누구도 적극적으로 나서서 공급하려 하거나 잘 관리하지 않을 뿐더러, 오히려 무임승차하여 이용할 따름이다. 따라서 현장자원으로서 토지의 중요성과 수요·공급상의 의미를 감안할 때, 미래세대의 토지수요와 지속 가능한 개발을 위해 현장자원으로서의 토지자원은 공공부문에 의해 적절히 공급·관리되고 극히 제한적으로 개발되어야 한다.

## 4. 21세기 개방체제하에서의 환경 친화적 개발의 전망과 과제

지속가능하고 환경 친화적인 개발을 위한 이와 같은 실천전략과 노력들은 21세기의 세계화·개방화의 흐름 속에서 어떤 모습으로 진행될 것이며, 우리의 과제는 무엇인가?

과연 지속가능하고 환경 친화적인 사회가 이루어질 수 있을 것인가? 불행하게도 미래에 대한

예측능력의 부족으로 이러한 물음에 대한 충분한 답을 기대할 수 없는 것이 우리의 현실이다. 다만 20세기말 현재 진행되고 있는 사회·경제적 흐름이 앞으로도 지속될 것이라는 전제하에 환경 친화적 사회를 위한 정책방향과 앞으로의 과제를 모색할 수 있을 따름이다.

일반적으로 21세기는 크게 두가지 상반되는 이념과 현상이 지배할 것이라는 견해가 있다. 하나의 큰 흐름은 정보·통신기술의 발달에 힘입어 세계화·개방화의 흐름이 더욱 가속화될 것이라는 견해와, 다른 한편으로는 지구환경에 대한 관심의 고조와 국제협력의 증진으로 생명존중의 생태주의적 이념이 강화될 것이라는 견해다. 전자는 시장의 힘에 의해 진행되는 큰 변화의 '현실적인 흐름'인 반면, 후자는 21세기를 바라보는 우리 인류의 '이상이고 바람'이다. 따라서 후자의 이념에 근접하기 위해서는 모든 구성원의 치열한 노력과 함께 공동의 협력이 전제되어야 한다.

세계화의 진전에 따라 국내·외적으로 초래되는 가장 큰 변화는 국경없는 무한경쟁의 가속화라 할 수 있다.<sup>9)</sup> 이러한 현상은 세기말인 현재 이미 나타나고 있으며, 앞으로도 계속되리라는 전망이다. 무한경쟁의 시대는 다음과 같은 두 가지 측면에서 환경 친화적 사회에 대한 기대를 어렵게 하며, 이러한 제약요인을 해소하는 노력이 우리의 과제이기도 하다.

먼저 무한경쟁시대에는 경쟁성 강화와 효율화를 위한 '탈규제화'와 '시장자유화', '민영화'의 신자유주의적 원칙이 지배할 것으로 전망된다. 따라서 생산이나 공급, 분배의 모든 부문에 있어서 공공부문의 시장개입은 점차 줄어드는 반면, 효율성과 수요-공급원칙 위주의 시장원칙이 중요한 기준으로 자리 매김할 것이다. 시장원칙의 적용과 규제완화정책은 특히 자연환경의 보전·관리 측면에서 중대한 악영향을 미칠 수 있다. 앞서에서도 논의하였듯이 공공재적 성격이 강한 일부 토지자원(특히 현장자원으로서의 토지)에 대해서는 정부의 관리와 규제가 더욱 엄격하게 적용되어야 하나, '탈규제화'의 조류속에서는 시장의 압력으로 이를 지키는 것이 매우 어려울 것이기 때문이다.

'민영화 정책' 역시 난개발과 자연환경의 훼손을 가속화시킬 우려가 있다. 국토·도시개발사업은 개발의 속성상 자연환경이나 생활환경에 대한 피해는 불가피하며, 따라서 개발의 방법과 범위를 선택함에 있어 환경파괴가 최소화될 수 있도록 추진해야 한다. 지금까지 국토·도시개발사업을 주로 공공부문이 담당했던 것은 이러한 이유 때문이다. 그러나 경영의 효율화와 경쟁성 강화라는 이유로 각종 도시개발사업에 대한 민간부문의 참여를 확대하게 되면 환경 친화적 개발의 원칙이 적용되기 어렵다. 민간부문이 개발주

9) 세계화란 나라간 국경 자체의 한계를 뛰어넘어, 처음부터 지구촌 전체를 하나의 경영단위로 삼는, 보다 공격적이고 전략적인 기업활동을 의미한다(강수돌(역), 1997, p.12).

체가 될 경우 수익성 위주로 개발할 수밖에 없고, 또 수익성만 있으면 필요 이상으로 개발하게 되어 난개발, 과잉개발의 문제를 야기시킬 수 있기 때문이다. 최근 국가경쟁력 강화라는 목적으로 추진되고 있는 수도권 입지규제와 건축규제의 완화, 공기업의 민영화 시책은 이런 점에서 그 방법과 범위에 대한 선택에 좀더 엄밀한 검토가 요구된다.

다음으로 세계화의 무한경쟁시대가 초래할 또 한가지 우려는, 빈곤계층과 빈곤지역(국가)의 양산이다. 효율성 위주의 무한경쟁은 인력절감을 지향하는 기술개발을 촉진시키게 될 것이며, 이는 대량의 실업자를 양산시켜 소수의 엘리트가 다수의 빈곤계층을 부양하는 소위 '20대 80의 사회' (강수돌(역), 1997, p.13)가 도래할 수 있다는 점이다.

80년대 이후 서구사회에서 진행되고 있는 조직 축소(downsizing)와 구조조정(re-engineering), 이로 인한 엄청난 규모의 실업자 양산은 이와 같은 우려를 갖게 한다.

따라서 지구상에 상존하는 빈곤계층의 퇴치가 지속 가능한 개발의 기본전제라는 점을 감안하면, 효율성 위주의 시장원칙과 파괴적 무한경쟁에 대한 지구적 차원의 적절한 대책 없이는 환경 친화적이고 지속 가능한 개발은 기대할 수 없다.

## 5. 지속 가능한 사회를 향하여

그러면 지속 가능한 사회는 과연 요원한 것인가? 당연한 결론이지만 그것은 우리 공동의 노력과 실천의지에 달려있다고 할 수 있다. 앞장에서는 무한 경쟁적 사회가 초래하게 될지도 모를 부정적이고 비관적인 측면을 강조하였다. 그러나 21세기 지식·정보화사회는 환경 친화적 개발을 가능케 하는 많은 긍정적 요소가 준비되어 있는 것도 사실이다. 따라서 이러한 긍정적인 여건을 적극적으로 활용하는 것이 출발점이 된다.

21세기 지식·기술의 사회에서는 환경 친화적인 기술의 개발과 적용이 일반화될 것으로 전망된다. 태양열과 풍력, 조력을 이용한 에너지 생산, 대기오염을 줄이는 교통수단의 개발 등 무공해 자연자원을 이용한 각종 에너지의 생산·공급은 환경부하가 적은 생산환경과 생활환경을 가능하게 할 것이다.

또 21세기 지식사회는 물질적 풍요보다는 정신·문화적 서비스에 더 큰 가치를 부여하는 사회적 여건이 조성될 것으로 기대된다. 앞에서도 언급하였듯이 자원의 투입을 줄이면서 복지수준을 높이는 방법은 위락·문화서비스와 같은 무형의 재화공급을 확대하는 방법이다.

물론 이러한 긍정적인 여건의 조성은 자동적으로 달성되는 것은 결코 아니다. 환경 친화적 기술 개발을 강화하는 경제적·제도적 유도장치의 마련과 함께, 정신·문화적 서비스에 높은 가치를 부여하는 사회여건의 조성이 이루어져야 한다.

그러나 무엇보다 중요한 것은 지구환경 보전을 위한 범지구적 차원의 인류 공동의 노력과 강력한 실천의지다. 중앙정부와 지방정부 차원의 정책의지만으로 지속 가능한 사회를 만들 수는 없다. 민간기업과 시민사회의 참여와 노력, 특히

환경에 대한 시민의식의 변화가 전제되어야 한다. “사회를 변화시키는 일은 개인의 삶을 변화시키는 일로부터 출발한다”(박용남, 1999, p.41)는 환경운동가의 목소리를 재음미해 볼 필요가 있다. **열린정부**

## 참고 문헌

- 강수돌(역), 세계화의 덫, 서울: 영림카디널, 1997.
- 국토개발연구원, 환경 친화적 국토개발사업 추진 방안, 1998.
- 김혜천, “수요지향적 토지개발의 의미와 한계”, 목원대학교 논문집, 제 32집, 1997. pp.333~350.
- 김혜천, “도시개발사업의 민영화 논리와 접근방법”, 목원대학교 논문집, 제 35집, 1998. pp.249~261.
- 대전광역시, 꿈과 희망의 푸른 대전 21, 1996.
- 대한상공회의소, '97 산업단지현황 조사, 1997.
- 박용남, “환경 친화적 사회를 위하여”, 지속 가능한 개발을 위한 충청지역의 과제와 전망, 99 대한 국토·도시계획학회 춘계논문발표대회, 1999. 5, pp.33~41.
- 윤양수, “환경 친화적 국토관리”, 국토, 국토개발연구원, 1999. 1, pp.32~38.

이정전, 녹색경제학, 한길사, 1994.

충청남도, 푸른 충남 21 행동실천계획, 1996.

하성규(외), 지속 가능한 도시개발론, 서울: 보성각, 1999.

한국환경기술개발원, 지방의제 21(Local Agenda 21) 작성지침, 1995.

환경부, 생태도시조성 기본계획 수립을 위한 용역사업, 1996.

환경부, 지방의제 21 모델개발 연구, 1997

ICLEI, *The Local Agenda 21 Planning Guide : An Introduction to Sustainable Development Planning*, 1995.

World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, London : Oxford University Press, 1987.

Nijkamp. P.(ed.), *Sustainability of Urban System*, Aldershot : Avebury, 1990.

## 충남의 물류산업 현황과 21세기 발전전략

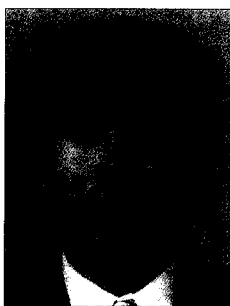
### 1. 머리말

우리 나라는 지난 30년간 경제개발의 기지 아래 산업정책을 추진하여 급속한 경제성장을 이루었으나, 물류산업의 중요성에 대한 인식이 부족하여 그에 상응하는 물동량을 효율적으로 처리하기 위한 사회간접시설과 유통시설의 부족, 물류자동화·정보화·표준화 수준의 미흡 등으로 물류비의 지속적인 증가를 초래하여 국가경쟁력 저하의 중요한 요인이 되어왔다.

또한 1995년 지방자치제 실시 이후 각 시·도는 WTO의 출범과 함께 개방화에 따른 국제무역의 증대, 대량생산체제에서 다품종·소량생산체제, 산업사회에서 정보사회로의 전환 등 세계경제환경의 변화를 직시하지 못하고, 산업단지 유치가 지역경제 활성화의 모든 것인 양

그 지역의 특성이 무엇인지를 파악하지 못하고 제조업 유치에만 모든 정책의 초점이 맞춰져왔다. 그 결과 효율적인 투자가 이루어지지 못해 국가차원에서 엄청난 자원의 낭비를 초래했을 뿐만 아니라 효율적인 수송체계를 구축하지 못한 것이 사실이다.

유통산업은 이제 기업활동의 단순한 보조나 지원수단이 아니라 산업과 국가경쟁력을 좌우하는 중요한 요소 중 하나이다. 기업활동 중 제조부문에서는 기계화 및 자본의 고정화, 원가관리와 합리화에 따라 어떤 한계점 이상으로 제조원가를 절감하기는 매우 어렵다. 따라서 지금까지 타 분야에 비해 관심부족으로 아직까지 미개척분야로 남아 있는 유통분야는 비용절감의 최후의 보루로서 중요성이 부각되고 있다. 이러한 점에서 충남지



한 무 호

충남발전연구원  
자치행정부

역도 수도권의 배후지역으로 산업단지 조성 및 제조업 유치에만 치중해 외형적인 경제성장은 이루었으나 지역의 물류체계 구축을 등한시하여 물류시설은 거의 전무한 실정이다. 따라서 본 연구는 급변하는 물류환경 속에서 충청남도의 물류산업을 진단, 분석하여 문제점을 도출하고, 물류단지 및 시설의 수요예측을 위한 모형을 구축하고 이를 충남지역에 적용하여 물류산업의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 물류단지의 개념과 중요성

한 나라의 경제활동은 생산, 유통, 소비로 이루어지며, 유통은 생산과 소비를 이어주는 기능으로 시간과 장소적 간격을 좁혀주는 동시에 품질이나 성능 또는 수량조절 기능으로 수요와 공급을 조절함으로써 경제의 흐름을 원활하게 한다. 유통은 상적유통(상류)과 물적유통(물류)으로 구분되며, 상류는 소비자가 생산자에게 상품가격을 지불함으로써 상품의 소유권이 소비자에게 이전되는 거래활동을 의미하고, 반면에 물류는 생산자로부터의 재화를 공간과 시간이라는 측면에서 효율적으로 소비자나 이용자에게 제공함으로써 새로운 부가 가치를 창조하는 경제활동인 바, 이

에는 수송, 보관, 포장, 하역, 가공, 정보처리 등이 포함된다.

물류활동을 원활히 하기 위해서는 그것에 따르는 관련시설이 필요하며, 물류관련시설은 링크와 노드로 구분할 수 있다. 링크는 도로, 철도, 선박, 항공 등 수송로를 말하며, 노드는 물류결절점으로 화물역, 트럭터미널, 창고, 항만 및 공항시설 등을 들 수 있다. 따라서 물류단지는 물류결절점으로서 기본적으로 소화물의 집적에 의한 대량수송, 적재율 제고, 여러 수송수단간의 연계수송 등을 주 기능으로 하며, 또한 제품수요에 탄력적이고 효율적으로 대응하기 위하여 제품이나 원재료 등의 보관 이외에도 이를 지원하는 수송, 정보, 하역, 유통가공시스템을 갖춘 시설을 말한다.

세계화에 따른 경제규모의 확대로 물동량은 증가하고, 소비행태의 다양화와 질적 고도화에 따른 다품종·소량화 시대로 돌입으로 수송단위의 소량화, 신속화가 요구되고, 규모경제의 상실을 유발하여 단위당 수송비용은 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 최근까지 우리 나라 유통산업 환경은 규제위주의 정부정책, 물류산업에 대한 민·관의 인식부족, 물류산업 육성을 위한 지원의 상대적인 미흡으로 선진국의 물류산업에 비해 크게 낙후되어 있는 상태이다. 실제로 우리 나라

〈표 1〉 주요 국가의 기업물류비 현황

구분	한국('94년)	미국('95년)	일본('95년)	유럽('94년)
매출액대비 물류비(%)	14.3	7.9	6.1	5.8

자료 : 대한상공회의소, 물류산업에 대한 차별적 제도개선, 1998. 1.

기업의 매출액에서 차지하는 물류비의 비율은 1994년 현재 14.3%에 달해 외국기업에 비해 2~3배나 높은 수준이다. 이러한 고물류비 구조는 대외적으로 수출기업의 가격경쟁력 약화와 무역수지 악화를 초래하고, 대내적으로 물가상승의 주요 요인이 되고 있으며, 공해나 환경보전의 문제 등과 같은 외부불경제의 증가를 초래한다.

경제규모의 확대와 부가가치가 높은 지식집약적 산업화에 의한 산업구조 개편이 진행됨에 따라 국제경쟁력 제고를 위해서는 물류기능의 고도화가 요구되고 있어 새로운 물류네트워크의 형성과 물류거점의 합리적인 배치가 필요하며, 또한 물류거점간을 연결하는 국도 및 고속도로 등 사

회간접시설의 뒷받침이 있어야 하고, 물자별 종합운송 및 협동일관운송 등의 운송혁신과 기술도입이 절실히 요구된다.

### 3. 충남의 물류산업의 현황과 문제점

#### 1) 물류산업의 현황

##### (1) 화물유통량

교통개발연구원에서 발표한 결과에 의하면, 1997년의 화물차에 의해 수송된 도로화물은 2,333,974천톤이며, 철도화물 수송량은 53,860천톤으로, 도로와 철도를 합한 전체 육상화물 수송량은 2,387,834천톤이다. 도별로 산출한 육상화물

〈표 2〉 도별 전체육상화물 수송량 현황(1997)

(단위 : 톤)

도별 출발	경기도	강원도	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계	%
경기도	715,138	31,516	31,482	66,183	20,025	19,271	32,349	28,468	0	947,492	39.7
강원도	29,183	19,314	5,992	3,267	647	723	6,479	2,239	0	67,984	2.8
충북	44,230	8,121	13,895	16,882	4,885	3,964	13,274	4,903	0	108,154	4.5
충남	51,401	3,335	9,922	37,923	10,803	7,422	10,898	8,968	0	140,672	5.9
전북	14,359	868	3,312	11,905	17,628	14,849	4,208	8,034	0	75,163	3.1
전남	16,360	1,172	4,059	13,602	17,998	128,788	12,414	31,731	0	226,124	9.5
경북	20,106	9,048	11,331	14,297	5,051	10,547	91,996	51,385	0	213,761	9.0
경남	21,754	6,208	9,733	23,688	20,785	66,192	120,378	322,002	0	595,812	25.0
제주	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12,672	0.5
합계	912,533	77,854	92,696	192,987	97,822	251,736	282,096	457,728	0	2,387,834	
%	38.2	3.3	3.9	8.1	4.1	10.5	12.2	19.2	0	100.0	

자료 : 교통개발연구원, 중부권 내륙화물기지 기본조사설계, 1999. 3.



수송량은 경기도에서 발생하는 비중이 39.7%, 도착하는 비중이 38.4%로서 가장 높다. 본 연구의 대상지역인 충남의 발생량은 140,672천톤(5.9%)으로 도착량 192,687천톤(8.1%)으로 도착량의 비중이 더 큰 것으로 나타났다.

전국의 총 수입물동량 258,473천M/T 중 7.2%인 18,558천M/T이 충남지역으로 수송되는 것으로 나타났으며, 항만별로는 대산항 수입물동량의 99.2%, 보령항 수입물동량의 99.1%, 부산항 수입물동량의 6.3%, 인천항 수입물동량의 5.1%가 충남지역으로 수송된다.

품목·항만별 수입물동량을 살펴보면, 인천항은 주로 양곡 수입항으로 역할을 담당하고 있으

며, 보령항은 보령화력발전소에 유연탄, 대산항은 현대정유에 원유·석유를 공급하는 항만임을 보여주고 있고, 그 외의 품목들은 대부분 인천항과 부산항을 통해 수입된다. 반면에, 충남지역으로부터 항만별 수출물동량은 주로 부산항, 대산항, 인천항을 통해 수출된다. 충남지역의 수출물동량 중, 석유정제품과 플라스틱제품을 제외한 대부분의 품목은 부산항을 통하고 있다.

충남지역 수입물동량의 국가별 분포를 살펴보면, 미국으로부터 41.0%, 기타 국가로부터 43.9%, 동남아국가들로부터 6.4%, 중국으로부터 5.0%이다. 충남지역으로부터의 수출물동량은 일본으로 44.0%, 동남아로 25.2%, 중국으로 23.7% 순으로

〈표 3〉 충남의 항만별 수출입 물동량

(단위 : 천M/T)

구 분	수 입 물 동 량			수 출 물 동 량		
	전 국	충 남	구성비(%)	전 국	충 남	구성비(%)
연 천 항	35,320	1,806	5.1	5,421	433	8.0
군 산 항	3,058	175	5.7	161	129	80.1
보 령 항	7,224	7,161	99.1	0	0	0.0
대 산 항	7,958	7,896	99.2	455	485	100.0
여 수 항	6,842	23	0.3	203	5	2.5
광 양 항	61,656	0	0.0	7,167	9	0.1
마 산 항	2,807	5	0.2	469	3	0.6
부 산 항	22,102	1,386	6.3	23,175	635	2.7
물 산 항	64,016	44	0.7	12,966	13	0.1
목 계 항	675	62	9.2	961	0	0.0
합 계	210,982	18,558	8.8	50,017	1,682	3.3

자료 : 해운항만청, 신항만개발 투자우선순위 평가, 1996. 7.

각각 수출되는 것으로 나타났다. 중국으로부터의 총 수입물동량 중 34.56%가 인천항을 통해 수입이 되는 것으로 나타났으며, 충남지역 대중국 수입물동량의 46.83%가 보령항, 36.32%가 인천항, 5.73%가 군장항을 통해 수입되고, 수출물동량은 35.54%가 군장항, 22.31%가 부산항을 통해 수출되고 있다.

## (2) 유통시설

지역별 유통시설의 분포를 살펴보면, 1996년 현재 전국 유통시설은 모두 6,613개, 부지면적 10,706천평, 건물연면적 6,301천평에 모두 554,070명이 종사하고 있다. 그 중 전남 16.8%, 경북 14.2%, 서울 12.2% 순으로 분포되어 있다. 또한

충남은 시설수 634개, 부지면적 432,475평, 건물연면적 186,990평, 연간시설능력 67,871천톤, 연간처리실적 54,499천톤, 종사자수 16,484명으로 전국대비 시설수는 9.6%, 부지면적 4.0%, 건물연면적 3.0%, 연간시설능력 3.4%, 연간처리실적 3.1%, 종사자수는 3.0%를 차지한다. 충남지역 내 유통시설 634개 중 356개인 56.2%가 농산물창고인 것으로 나타났으며, 시설수에 비해 처리능력이 상대적으로 낮은 것은 시설들이 매우 영세함을 의미한다고 볼 수 있으나 처리실적은 처리능력에 비해 매우 높은 것으로 나타나 영세하지만 효율성은 높고, 유통시설의 확충이 필요하다고 판단된다.

〈표 4〉 전국 시·도별 유통시설 총량규모

구분	시설수	면적규모(천평)		시설처리능력(A)	연간처리실적(B)	종사자수(B/A)
		부지면적	건물연면적	(만톤/년)	(만톤/년)	(인/일)
시·도별	서울	810(122)	1,230(121)	2,017(32.6)	4,531(23)	3,931(22)
	부산	510(27)	1,100(116)	722(115)	1,134(16.9)	2,673(13)
	대구	389(52)	230(22)	283(45)	1,437(12.7)	828(15)
	인천	921(73)	1,150(109)	303(48)	41,840(23.6)	72,727(40.8)
	광주	150(23)	106(10)	113(11)	876(14)	87(10)
	대전	223(14)	196(18)	193(31)	2,336(12)	2,471(14)
	경기	273(41)	891(75)	692(96)	2,891(10)	1,600(10.9)
	강원	101(16)	337(37)	71(11)	6,365(3.3)	11,902(6.3)
	충북	219(33)	284(27)	152(24)	42,130(28.9)	3,901(17)
전국	432(65)	906(95)	231(37)	4,200(2.1)	36,900(17)	15,984(29)
	전남	1,108(168)	958(89)	349(56)	47,830(23.8)	9,910(5.6)

구분	시·군·구	시설수	면적(천평)		부지면적(천평)	건물연면적(천평)	총처리량(천톤)
			부지면적	건물연면적	(%)	(%)	(%)
시·군·구	대전	10(1.0)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	충청남도	267(2.5)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	충청북도	10(1.0)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	전국	267(2.5)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)

자료 : 경기개발연구원, 경기도 물류시설의 적정입지선정 및 규모결정에 관한 연구, 1997.

( )은 구성비율

### ① 물류시설

법정 유통시설 중 화물유통촉진법, 자동차운수사업법, 철도법, 항만법 등에서 정의된 시설을 물류시설로 구분할 수 있다. 현재 전국 물류시설은 총 2,009개이며 부지면적 5,532천평, 건물연면적 1,243천평, 시설처리능력 1,160,714천톤, 연간처리실적 1,277,049천톤으로 70,308명이 종사하고 있다. 그 중 충남은 시설수 267개, 부지면적 80천평, 건

물연면적 31천평, 시설처리능력 15,088천톤, 연간처리실적 15,436천톤으로 2,123명이 종사하고 있으며, 전국대비 시설수 133%, 부지면적 17%, 건물연면적 25%, 시설처리능력 13%, 연간처리실적 12%, 종사자 30%를 차지하고 있다. 충남의 물류시설은 시설수에 비해 부지면적이나 시설처리능력이 매우 낮음을 보여주고 있으며, 이는 기반시설이 취약하고 물류시설이 매우 영세함을 의미한다.

〈표 5〉 전국 시·도별 물류시설의 총량규모

구분	시·군·구	시설수	면적(천평)		부지면적(천평)	건물연면적(천평)	총처리량(천톤)
			부지면적	건물연면적	(%)	(%)	(%)
시·군·구	대전	10(1.0)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	충청남도	267(2.5)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	충청북도	10(1.0)	1,200(1.0)	1,200(1.0)	24.20(1.0)	15,200(1.0)	5,000(1.0)
	전국	2,009(100.0)	5,532(100.0)	1,243(100.0)	1,160,714(100.0)	1,277,049(100.0)	70,308(100.0)
	대전	51(2.5)	330(0.9)	13(1.1)	78(0.1)	89(0.1)	119(0.2)
	충청남도	122(6.1)	431(6.4)	126(10.1)	687(0.5)	420(0.3)	361(5.1)
도	충청북도	102(5.1)	440(7.9)	156(12.6)	4,987(4.3)	6,214(4.9)	1,662(2.4)

구분	시설수	단지규모(천평)		시설처리면적	연간처리실적	종사자수	
		부지면적	건물연면적	(만톤/년)	(만톤/년)	(인/일)	
시설규모	충북	82(16)	75(14)	37(30)	823(07)	584(05)	4453(63)
	전북	186(93)	483(67)	42(34)	2985(26)	2108(17)	2109(30)
	전남	117(73)	230(12)	41(33)	3393(38.8)	8954(70)	5626(80)
규모	경북	361(180)	730(132)	350(282)	7786(67)	7862(62)	6176(88)
	경남	72(36)	518(94)	42(34)	4386(38)	4373(34)	2043(29)
	제주	12(06)	93(17)	2(01)	335(03)	640(05)	600(09)
	전국	2009(1000)	5532(1000)	1243(1000)	116071(1000)	127705(1000)	70308(1000)

자료 : 경기개발연구원, 경기도 물류시설의 적정입지선정 및 규모결정에 관한 연구, 1997.

( )은 구성비율

유형별 물류시설을 살펴보면, 충남지역에는 1997년 기준으로 5개의 화물터미널이 아산시에 2개, 천안시 1개, 홍성군에 2개가 있다. 그러나 시설규모가 타 지역에 비해 매우 미약하고, 화물터

미널의 고유기능인 화물의 집·배송, 환적, 정보 등의 기능을 수행한다기보다는 단순한 화물알선을 위한 대기장소나 트럭정류장의 역할에 국한되고 있다.

〈표 6〉 충남지역의 화물터미널 현황

구 분	사 설 명	위 치	규 모 (㎡)		시설처리능력 (톤/년)
			부지면적	시설면적	
일반화물 터미널	아산공용화물터미널	아산시 전장면	21,475	545	21,475
	온양공용트럭정류장	아산시 온천동	7,404*	232*	-
	공용트럭정류장	천안시 사직동	1,988	1,988*	-
	홍성공용화물터미널	홍성군 홍성읍	8,585*	248*	-
	홍성공용트럭정류장	홍성군 홍성읍	8,405*	700*	-

주 : \* 2차 자료를 이용한 추정치

자료 : 대한상공회의소, 전국 유통·물류시설 총람, 1997.

복합화물터미널은 경기도 부곡과 부산시 양산 2곳에 있으며 화물취급장, 배송센터, 철도수송시설 등을 갖추어 운송수단간의 연계가 가능하고 종합적인 물류기능을 갖춘 공영복합화물터미널이 조성될 예정이며, 또한 중부, 영남, 호남권에 ICD를 포함한 복합화물터미널 건설계획이 수립되어 있다.〈표 7〉

충남지역과 관련 건설계획 중인 유통단지는 중부복합화물터미널, 중부농산물물류센터, 천안물류단지, 아산만신도시유통단지, 당진유통단지, 보령신항만유통단지, 논산유통단지, 공주농산물유통시설, 금산인삼유통시설 등 모두 9개로서 그 내용은 〈표 8〉과 같다.

〈표 7〉 복합화물터미널 건설추진 현황

구 분	유 형	위 치	면 적	사 업 기 간
수 도 권	공영복합화물터미널(주)	경기도 군포시	11만평	91~97
	경인ICD(주)	경기도 의왕시	23만평	91~96
중 부 권	복합화물터미널	충북 청원군	182만평	조성계획중
	내륙컨테이너기지(ICD)	충남 연기군	202만평	조성계획중
영 남 권	복합화물터미널	경북 김천시	208만평	조성계획중
호 남 권	복합화물터미널	전남 장성군	319만평	조성계획중
부 산 권	공영복합화물터미널(주)	경남 양산군	10만평	91~97
	양산ICD(주)	경남 양산군	29만평	91~98

자료 : 국토개발연구원, 유통단지개발 종합계획 수립연구, 1997. 3.

〈표 8〉 광역권역별 유통시설계획(충남지역)

유통시설명	기능 또는 시설명	위 치	부지면적(천평)
중부복합화물터미널	수송, 하역, 보관, 포장, 정보, ICD	충남 연기군	20
중부농산물물류센터	농수산물 집매송, 가공·보관	천안시 강계읍	40
천안물류단지	집매송 취급	천안군교	250
아산만신도시유통단지	화물터미널, 집매송, 쇼퍼센터	아산만·만신도시	100
당진유통단지	컨테이너기지, 화물터미널, 전문상가	충남 당진군	100
보령신항만 유통단지	컨테이너기지, 화물터미널, 집매송, 농수산물도소매	충남 보령시	160



자료 : 건설교통부, 국토개발의 방향과 추진계획, 1994. 9.  
국토개발연구원, 유통단지개발 종합계획 수립연구, 1997. 3.

충남지역은 영남, 호남과 수도권을 연결하는 중심지이며, 우리 나라 물동량의 45% 이상이 경부축을 중심으로 이루어지고 있음에도 불구하고 전국 운수·창고업체는 불과 3.08%만이 충남지역에 위치하고 있다. 이는 충남의 물류산업이 상대적으로 낙후되어 있고, 물류산업의 부진과 복

합운송체제의 미비로 물류거점의 역할을 제대로 수행하지 못하여 주요 물동량이 '통과성'이 되고 있음을 보여준다. 운수·창고업의 업체당 고정자산은 전국의 21.35%, 노동생산성은 전국의 65.6%에 불과하여 영세성을 면치 못하고 있을 뿐만 아니라, 수송업체는 단 1개만이 등록되어 연계수송체계의 구축이 절실히 요구된다.

(단위 : 개, 명, 대, 백만원, %)

주 : 산업분류별 1개 사업체인 경우 x로 표시함.  
자료 : 대한상공회의소 유통통계자료집, 1997.

## (3) 기업의 물류관리 실태

## ① 물류관리의 목표와 전략

충남지역 기업들의 물류관리실태를 파악하기 위해 실시한 설문조사결과를 살펴보면, 물류관리 목표는 물류서비스의 향상이 29개(19.5%)로 나타났고, 물류비용의 절감이 117개(78.5%)로 나타나 대부분의 기업들이 물류관리 목표에 있어서 물류서비스의 향상보다는 물류비용의 절감에 큰 비중을 두고 있는 것으로 판단된다.<표 10>

조사대상기업들이 물류관리 목표를 달성하기

위해 가장 중요시하는 물류관리 대상업무는 수·배송의 효율화(수배송루트, 최적화리드타임, 단축 공동수배송 실시 등)인 것으로 나타났으며, 그 다음으로는 보관효율화(최적재고, 확보물류센터, 설치로케이션 관리), 정보효율화(전사적 정보시스템 구축), 포장효율화(포장규격화, 표준화 추진, 파렛타이제이션), 하역효율화(하역 기계화) 순으로 조사되었다. 충남지역의 기업들은 상공회의소의 결과에 비해 보관효율화에 더 관심을 보이는 것으로 나타났다.<표 11>

〈표 10〉 물류관리의 목표

물류관리의 목표	빈도(개)	백분율(%)
물류서비스의 향상	29	19.5(17.2)
물류비용의 절감	117	78.5(73.3)
기 타	3	2.0(9.5)

주 : ( )는 대한상공회의소의 전국대상 분석결과임.

〈표 11〉 물류관리대상업무

주요 대상 업무	빈도(개)	백분율(%)
수·배송의 효율화	80	57.6(82.7)
보·관·효율화	34	24.5(10.8)
하·역·효율화	6	4.3(1.4)
포·장·효율화	8	5.8(2.8)
정·보·효율화	11	7.9(2.4)

주 : ( )는 대한상공회의소의 전국대상 분석결과임.

### ② 포장작업의 기계화·자동화 정도

포장작업에 있어 모든 작업이 기계화·자동화 되어 있는 기업은 10.4%에 불과한 반면에 포장작업 모두를 수작업으로 처리하는 기업은 40.8로 상공회의소 조사결과 30.6%보다 훨씬 높게 조사되었으며, 이는 아직까지 대부분의 기업들이 포장작업을 수작업에 의존하고 있음을 보여준다.  
 <표 12>

### ③ 화물트럭의 적재효율과 공차율

제품의 수·배송을 위해 보유하고 있는 화물트럭의 평균 적재효율과 귀로시의 공차율을 분석한 결과 응답업체의 85.5%가 적재율 60%이상을 유지하는 것으로 나타났고, 귀로시의 공차율은 53.2%의 업체가 60%이상으로 나타났으며, 32.3%만이 30%이하의 공차율로 귀로하는 것으로 조사됨. 이는 전국의 평균공차율 17.7%보다 훨씬 높아 적재효율을 높일 수 있는 대책이 시급한 것으로 판단된다.<표 13>

<표 12> 포장작업의 기계화·자동화 정도

포장작업의 기계화·자동화 정도	업체(개)	백분율(%)
기계화·자동화	42	40.3(40.3)
기계화·자동화	10.5	10.0(10.0)
기계화·자동화	12.8	12.3(12.3)
기계화·자동화	14.6	14.0(14.0)
기계화·자동화	16.8	16.1(16.1)
기계화·자동화	18.8	18.1(18.1)
기계화·자동화	20.8	20.0(20.0)
기계화·자동화	22.8	22.0(22.0)
기계화·자동화	24.8	23.8(23.8)
기계화·자동화	26.8	25.7(25.7)
기계화·자동화	28.8	27.7(27.7)
기계화·자동화	30.8	29.7(29.7)
기계화·자동화	32.8	31.7(31.7)
기계화·자동화	34.8	33.7(33.7)
기계화·자동화	36.8	35.7(35.7)
기계화·자동화	38.8	37.7(37.7)
기계화·자동화	40.8	39.7(39.7)
기계화·자동화	42.8	41.7(41.7)
기계화·자동화	44.8	43.7(43.7)
기계화·자동화	46.8	45.7(45.7)
기계화·자동화	48.8	47.7(47.7)
기계화·자동화	50.8	49.7(49.7)
기계화·자동화	52.8	51.7(51.7)
기계화·자동화	54.8	53.7(53.7)
기계화·자동화	56.8	55.7(55.7)
기계화·자동화	58.8	57.7(57.7)
기계화·자동화	60.8	59.7(59.7)
기계화·자동화	62.8	61.7(61.7)
기계화·자동화	64.8	63.7(63.7)
기계화·자동화	66.8	65.7(65.7)
기계화·자동화	68.8	67.7(67.7)
기계화·자동화	70.8	69.7(69.7)
기계화·자동화	72.8	71.7(71.7)
기계화·자동화	74.8	73.7(73.7)
기계화·자동화	76.8	75.7(75.7)
기계화·자동화	78.8	77.7(77.7)
기계화·자동화	80.8	79.7(79.7)
기계화·자동화	82.8	81.7(81.7)
기계화·자동화	84.8	83.7(83.7)
기계화·자동화	86.8	85.7(85.7)
기계화·자동화	88.8	87.7(87.7)
기계화·자동화	90.8	89.7(89.7)
기계화·자동화	92.8	91.7(91.7)
기계화·자동화	94.8	93.7(93.7)
기계화·자동화	96.8	95.7(95.7)
기계화·자동화	98.8	97.7(97.7)
기계화·자동화	100.8	99.7(99.7)
기계화·자동화	102.8	101.7(101.7)
기계화·자동화	104.8	103.7(103.7)
기계화·자동화	106.8	105.7(105.7)
기계화·자동화	108.8	107.7(107.7)
기계화·자동화	110.8	109.7(109.7)
기계화·자동화	112.8	111.7(111.7)
기계화·자동화	114.8	113.7(113.7)
기계화·자동화	116.8	115.7(115.7)
기계화·자동화	118.8	117.7(117.7)
기계화·자동화	120.8	119.7(119.7)
기계화·자동화	122.8	121.7(121.7)
기계화·자동화	124.8	123.7(123.7)
기계화·자동화	126.8	125.7(125.7)
기계화·자동화	128.8	127.7(127.7)
기계화·자동화	130.8	129.7(129.7)
기계화·자동화	132.8	131.7(131.7)
기계화·자동화	134.8	133.7(133.7)
기계화·자동화	136.8	135.7(135.7)
기계화·자동화	138.8	137.7(137.7)
기계화·자동화	140.8	139.7(139.7)
기계화·자동화	142.8	141.7(141.7)
기계화·자동화	144.8	143.7(143.7)
기계화·자동화	146.8	145.7(145.7)
기계화·자동화	148.8	147.7(147.7)
기계화·자동화	150.8	149.7(149.7)
기계화·자동화	152.8	151.7(151.7)
기계화·자동화	154.8	153.7(153.7)
기계화·자동화	156.8	155.7(155.7)
기계화·자동화	158.8	157.7(157.7)
기계화·자동화	160.8	159.7(159.7)
기계화·자동화	162.8	161.7(161.7)
기계화·자동화	164.8	163.7(163.7)
기계화·자동화	166.8	165.7(165.7)
기계화·자동화	168.8	167.7(167.7)
기계화·자동화	170.8	169.7(169.7)
기계화·자동화	172.8	171.7(171.7)
기계화·자동화	174.8	173.7(173.7)
기계화·자동화	176.8	175.7(175.7)
기계화·자동화	178.8	177.7(177.7)
기계화·자동화	180.8	179.7(179.7)
기계화·자동화	182.8	181.7(181.7)
기계화·자동화	184.8	183.7(183.7)
기계화·자동화	186.8	185.7(185.7)
기계화·자동화	188.8	187.7(187.7)
기계화·자동화	190.8	189.7(189.7)
기계화·자동화	192.8	191.7(191.7)
기계화·자동화	194.8	193.7(193.7)
기계화·자동화	196.8	195.7(195.7)
기계화·자동화	198.8	197.7(197.7)
기계화·자동화	200.8	199.7(199.7)
기계화·자동화	202.8	201.7(201.7)
기계화·자동화	204.8	203.7(203.7)
기계화·자동화	206.8	205.7(205.7)
기계화·자동화	208.8	207.7(207.7)
기계화·자동화	210.8	209.7(209.7)
기계화·자동화	212.8	211.7(211.7)
기계화·자동화	214.8	213.7(213.7)
기계화·자동화	216.8	215.7(215.7)
기계화·자동화	218.8	217.7(217.7)
기계화·자동화	220.8	219.7(219.7)
기계화·자동화	222.8	221.7(221.7)
기계화·자동화	224.8	223.7(223.7)
기계화·자동화	226.8	225.7(225.7)
기계화·자동화	228.8	227.7(227.7)
기계화·자동화	230.8	229.7(229.7)
기계화·자동화	232.8	231.7(231.7)
기계화·자동화	234.8	233.7(233.7)
기계화·자동화	236.8	235.7(235.7)
기계화·자동화	238.8	237.7(237.7)
기계화·자동화	240.8	239.7(239.7)
기계화·자동화	242.8	241.7(241.7)
기계화·자동화	244.8	243.7(243.7)
기계화·자동화	246.8	245.7(245.7)
기계화·자동화	248.8	247.7(247.7)
기계화·자동화	250.8	249.7(249.7)
기계화·자동화	252.8	251.7(251.7)
기계화·자동화	254.8	253.7(253.7)
기계화·자동화	256.8	255.7(255.7)
기계화·자동화	258.8	257.7(257.7)
기계화·자동화	260.8	259.7(259.7)
기계화·자동화	262.8	261.7(261.7)
기계화·자동화	264.8	263.7(263.7)
기계화·자동화	266.8	265.7(265.7)
기계화·자동화	268.8	267.7(267.7)
기계화·자동화	270.8	269.7(269.7)
기계화·자동화	272.8	271.7(271.7)
기계화·자동화	274.8	273.7(273.7)
기계화·자동화	276.8	275.7(275.7)
기계화·자동화	278.8	277.7(277.7)
기계화·자동화	280.8	279.7(279.7)
기계화·자동화	282.8	281.7(281.7)
기계화·자동화	284.8	283.7(283.7)
기계화·자동화	286.8	285.7(285.7)
기계화·자동화	288.8	287.7(287.7)
기계화·자동화	290.8	289.7(289.7)
기계화·자동화	292.8	291.7(291.7)
기계화·자동화	294.8	293.7(293.7)
기계화·자동화	296.8	295.7(295.7)
기계화·자동화	298.8	297.7(297.7)
기계화·자동화	300.8	299.7(299.7)
기계화·자동화	302.8	301.7(301.7)
기계화·자동화	304.8	303.7(303.7)
기계화·자동화	306.8	305.7(305.7)
기계화·자동화	308.8	307.7(307.7)
기계화·자동화	310.8	309.7(309.7)
기계화·자동화	312.8	311.7(311.7)
기계화·자동화	314.8	313.7(313.7)
기계화·자동화	316.8	315.7(315.7)
기계화·자동화	318.8	317.7(317.7)
기계화·자동화	320.8	319.7(319.7)
기계화·자동화	322.8	321.7(321.7)
기계화·자동화	324.8	323.7(323.7)
기계화·자동화	326.8	325.7(325.7)
기계화·자동화	328.8	327.7(327.7)
기계화·자동화	330.8	329.7(329.7)
기계화·자동화	332.8	331.7(331.7)
기계화·자동화	334.8	333.7(333.7)
기계화·자동화	336.8	335.7(335.7)
기계화·자동화	338.8	337.7(337.7)
기계화·자동화	340.8	339.7(339.7)
기계화·자동화	342.8	341.7(341.7)
기계화·자동화	344.8	343.7(343.7)
기계화·자동화	346.8	345.7(345.7)
기계화·자동화	348.8	347.7(347.7)
기계화·자동화	350.8	349.7(349.7)
기계화·자동화	352.8	351.7(351.7)
기계화·자동화	354.8	353.7(353.7)
기계화·자동화	356.8	355.7(355.7)
기계화·자동화	358.8	357.7(357.7)
기계화·자동화	360.8	359.7(359.7)
기계화·자동화	362.8	361.7(361.7)
기계화·자동화	364.8	363.7(363.7)
기계화·자동화	366.8	365.7(365.7)
기계화·자동화	368.8	367.7(367.7)
기계화·자동화	370.8	369.7(369.7)
기계화·자동화	372.8	371.7(371.7)
기계화·자동화	374.8	373.7(373.7)
기계화·자동화	376.8	375.7(375.7)
기계화·자동화	378.8	377.7(377.7)
기계화·자동화	380.8	379.7(379.7)
기계화·자동화	382.8	381.7(381.7)
기계화·자동화	384.8	383.7(383.7)
기계화·자동화	386.8	385.7(385.7)
기계화·자동화	388.8	387.7(387.7)
기계화·자동화	390.8	389.7(389.7)
기계화·자동화	392.8	391.7(391.7)
기계화·자동화	394.8	393.7(393.7)
기계화·자동화	396.8	395.7(395.7)
기계화·자동화	398.8	397.7(397.7)
기계화·자동화	400.8	399.7(399.7)
기계화·자동화	402.8	401.7(401.7)
기계화·자동화	404.8	403.7(403.7)
기계화·자동화	406.8	405.7(405.7)
기계화·자동화	408.8	407.7(407.7)
기계화·자동화	410.8	409.7(409.7)
기계화·자동화	412.8	411.7(411.7)
기계화·자동화	414.8	413.7(413.7)
기계화·자동화	416.8	415.7(415.7)
기계화·자동화	418.8	417.7(417.7)
기계화·자동화	420.8	419.7(419.7)
기계화·자동화	422.8	421.7(421.7)
기계화·자동화	424.8	423.7(423.7)
기계화·자동화	426.8	425.7(425.7)
기계화·자동화	428.8	427.7(427.7)
기계화·자동화	430.8	429.7(429.7)
기계화·자동화	432.8	431.7(431.7)
기계화·자동화	434.8	433.7(433.7)
기계화·자동화	436.8	435.7(435.7)
기계화·자동화	438.8	437.7(437.7)
기계화·자동화	440.8	439.7(439.7)
기계화·자동화	442.8	441.7(441.7)
기계화·자동화	444.8	443.7(443.7)
기계화·자동화	446.8	445.7(445.7)
기계화·자동화	448.8	447.7(447.7)
기계화·자동화	450.8	449.7(449.7)
기계화·자동화	452.8	451.7(451.7)
기계화·자동화	454.8	453.7(453.7)
기계화·자동화	456.8	455.7(455.7)
기계화·자동화	458.8	457.7(457.7)
기계화·자동화	460.8	459.7(459.7)
기계화·자동화	462.8	461.7(461.7)
기계화·자동화	464.8	463.7(463.7)
기계화·자동화	466.8	465.7(465.7)
기계화·자동화	468.8	467.7(467.7)
기계화·자동화	470.8	469.7(469.7)
기계화·자동화	472.8	471.7(471.7)
기계화·자동화	474.8	473.7(473.7)
기계화·자동화	476.8	475.7(475.7)
기계화·자동화	478.8	477.7(477.7)
기계화·자동화	480.8	479.7(479.7)
기계화·자동화	482.8	481.7(481.7)
기계화·자동화	484.8	483.7(483.7)
기계화·자동화	486.8	485.7(485.7)
기계화·자동화	488.8	487.7(487.7)
기계화·자동화	490.8	489.7(489.7)
기계화·자동화	492.8	491.7(491.7)
기계화·자동화	494.8	493.7(493.7)
기계화·자동화	496.8	495.7(495.7)
기계화·자동화	498.8	497.7(497.7)
기계화·자동화	500.8	499.7(499.7)
기계화·자동화	502.8	501.7(501.7)
기계화·자동화	504.8	503.7(503.7)
기계화·자동화	506.8	505.7(505.7)
기계화·자동화	508.8	507.7(507.7)
기계화·자동화	510.8	509.7(509.7)
기계화·자동화	512.8	511.7(511.7)
기계화·자동화	514.8	513.7(513.7)
기계화·자동화	516.8	515.7(515.7)
기계화·자동화	518.8	517.7(517.7)
기계화·자동화	520.8	519.7(519.7)
기계화·자동화	522.8	521.7(521.7)
기계화·자동화	524.8	523.7(523.7)
기계화·자동화	526.8	525.7(525.7)
기계화·자동화	528.8	527.7(527.7)
기계화·자동화	530.8	529.7(529.7)
기계화·자동화	532.8	531.7(531.7)
기계화·자동화	534.8	533.7(533.7)
기계화·자동화	536.8	535.7(535.7)
기계화·자동화	538.8	537.7(537.7)
기계화·자동화	540.8	539.7(539.7)
기계화·자동화	542.8	541.7(541.7)
기계화·자동화	544.8	543.7(543.7)
기계화·자동화	546.8	545.7(545.7)
기계화·자동화	548.8	547.7(547.7)
기계화·자동화	550.8	549.7(549.7)
기계화·자동화	552.8	551.7(551.7)
기계화·자동화	554.8	553.7(553.7)
기계화·자동화	556.8	555.7(555.7)
기계화·자동화	558.8	557.7(557.7)
기계화·자동화	560.8	559.7(559.7)
기계화·자동화	562.8	561.7(561.7)
기계화·자동화	564.8	563.7(563.7)
기계화·자동화	566.8	565.7(565.7)
기계화·자동화	568.8	567.7(567.7)
기계화·자동화	570.8	569.7(569.7)
기계화·자동화	572.8	571.7(571.7)
기계화·자동화	574.8	573.7(573.7)
기계화·자동화	576.8	575.7(575.7)
기계화·자동화	578.8	577.7(577.7)
기계화·자동화	580.8	579.7(579.7)
기계화·자동화	582.8	581.7(581.7)
기계화·자동화	584.8	583.7(583.7)
기계화·자동화	586.8	585.7(585.7)
기계화·자동화	588.8	587.7(587.7)
기계화·자동화	590.8	589.7(589.7)
기계화·자동화	592.8	591.7(591.7)
기계화·자동화	594.8	593.7(593.7)
기계화·자동화	596.8	595.7(595.7)
기계화·자동화	598.8	597.7(597.7)
기계화·자동화	600.8	599.7(599.7)
기계화·자동화	602.8	601.7(601.7)
기계화·자동화	604.8	603.7(603.7)
기계화·자동화	606.8	605.7(605.7)
기계화·자동화	608.8	607.7(607.7)
기계화·자동화	610.8	609.7(609.7)
기계화·자동화	612.8	611.7(611.7)
기계화·자동화	614.8	613.7(613.7)
기계화·자동화	616.8	615.7(615.7)
기계화·자동화	618.8	617.7(617.7)
기계화·자동화	620.8	619.7(619.7)
기계화·자동화	622.8	621.7(621.7)
기계화·자동화	624.8	623.7(623.7)
기계화·자동화	626.8	625.7(625.7)
기계화·자동화	628.8	627.7(627.7)
기계화·자동화		



## ④ 물류공동화

동일업종 또는 타업종의 회사와 물류공동화를 실시하고 있는가에 대한 조사에서는, 대상기업의 6.0%만이 현재 물류공동화를 시행하고 있는 것으로 조사되었고, 14.2%의 기업이 시행을 고려하고 있는 것으로 조사됨. 그러나 80%에 가까운 기업들은 물류공동화를 고려하고 있지 않은 것으로 조사되어 대부분의 기업들이 물류공동화에 관심이 없는 것으로 파악되었다.<표 14>

## ⑤ 물류표준화

사내의 물류표준화가 완료된 업체는 11.4%, 추

진중이거나 추진할 계획이 있는 기업은 49.2%로 높게 나타나, 많은 기업들이 물류표준화에 많은 관심이 있는 것으로 조사되었음. 반면에 추진계획이 없는 기업도 39.4%에 달해 적잖이 대조를 보이고 있다.<표 15>

## ⑥ 물류정보화

물류업무의 전산화 여부 조사에서는 조사대상 업체 중 57.1%에 해당하는 기업들이 물류업무에 전산화가 이루어지지 않은 것으로 조사되었으며, 부분적으로 전산화되어 있는 기업은 38.4%로 조사되고, 물류업무 전과정이 전산화되어 있는 기

<표 14> 타 회사와의 물류공동화 여부와 시행코자 하는 분야

물류공동화 여부	빈도(개)	백분율(%)
현재하고 있다	8	6.0(9.6)
시행을 고려하고 있다	19	14.2(19.6)
시행을 고려하고 있지 않다	107	79.9(71.9)

주 : ( )는 대한상공회의소의 전국대상 분석결과임.

<표 15> 사내의 물류표준화 여부 및 추진분야

물류표준화 여부	빈도(개)	백분율(%)
표준화작업을 마무리 함	15	11.4(12.1)
추진중이다	21	15.9(33.8)
추진할 계획이다	44	33.3(28.7)
추진할 계획이 없다	52	39.4(25.4)

주 : ( )는 대한상공회의소의 전국대상 분석결과임.

〈표 16〉 물류업무의 전산화 여부

물류업무 전산화 여부	빈도(개)	백분율(%)
전산화되어 있지 않음	43	57.1(11.4)
부분적으로 전산화되어 있음	64	38.4(72.0)
물류업무 전파권이 전산화	5	4.5(16.6)

주 : ( )는 대한상공회의소의 전국대상 분석결과임.

업은 4.5%로 나타남. 이는 상공회의소의 조사결과인 전산화되어 있지 않음 11.4%, 부분적으로 전산화됨 72.0%, 전과정 전산화 16.6%에 비해 충남지역의 물류정보화 수준은 매우 낮은 것으로 분석된다.〈표 16〉

## 2) 사회간접시설

### (1) 항만

우리 나라는 무역항이 27개항, 연안항이 18개항이지만, 주요항만인 10개 무역항에서 전국항만 총화물량의 81.4%(1995년)를 처리하고 있으며, 10개 주요항만은 각 권역별 중심항만 역할을 수행하고 있다. '95년도 총화물량 중 38.8%에 달하는 2억 5,620만 톤이 유류 관련 화물이며, 비유류 화물 기준으로는 부산항 8,430만톤, 인천항 7,120만톤, 광양항 5,500만톤을 처리한다.

항만시설 확보율은 모래와 유류를 제외한 경우 인천, 군장, 울산, 부산항 순으로 시설확보율이 낮아 만성적인 채선택화를 겪음. 품목별로는 특히 컨테이너, 목재, 철재, 자동차 등이 적정하역시설

을 확보하지 못하고 있는 실정임. 이에 따른 경제적인 손실은 1995년 기준 약 6,000억원에 이르는 것으로 추산된다.〈표 17〉

충남에는 무역항 5개소(장항, 고정, 대산, 아산, 석문)와 연안항 2개소(대천, 비인)가 있음. 아산항은 LNG선박, LPG선박 및 한전유류선박이 접안하는 3개의 돌핀부두(6만톤급 1선석, 5만톤급 1선석, 2만톤급 1선석)와 관공선 및 연안화물선이 접안하는 관리부두, 물양장 등의 시설을 보유함. 그러나 1995년말 현재 아산항의 주취급 품목은 유류로서 전체화물 2,182만톤의 73.7%인 1,608만톤을 차지하며, 일반화물을 처리할 수 있는 전용부두가 전무한 실정이다.

따라서, 아산항을 일반항으로 건설하여 배후지역의 공단조성계획 및 서해안고속도로의 직접연결지로 항만물동량의 배후수송이 보다 원활해짐으로써 일반수출입화물 및 각종 산업용제품과 양곡, 목재, 자동차 등의 화물도 처리하는 대규모 항만으로서의 면모를 갖춘 수도권의 관문항으로, 또한 항만적체가 심한 인천항의 혼잡을 완화하고, 대중국 교역기지의 역할을 담당하는 항만으로 발전될 전망이다.

〈표 17〉 항만별 시설확보율 현황(1995년)

(단위 : %)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1000	85	93	74	82	114	93	85	92	89	90	87

주 : 모래, 유류 제외.

〈표 18〉 충청남도의 주요 항만시설현황

항목		기술시험		품질시험	
		구분	종(試驗項目(項目))	구분	종(項目)
부속	부속 1	부속 1-1	부속 1-1-1	부속 1-1-1-1	부속 1-1-1-1-1
	부속 2	부속 2-1	부속 2-1-1	부속 2-1-1-1	부속 2-1-1-1-1
	부속 3	부속 3-1	부속 3-1-1	부속 3-1-1-1	부속 3-1-1-1-1
	부속 4	부속 4-1	부속 4-1-1	부속 4-1-1-1	부속 4-1-1-1-1
	부속 5	부속 5-1	부속 5-1-1	부속 5-1-1-1	부속 5-1-1-1-1

자료 : 충청남도 지역경제백서, 1998.

무역항인 장항항은 3기의 잔교로 이루어져 8,000톤급 2선좌의 접안능력과 연간 314천톤의 하역능력을 갖춘, 고정항은 보령화력발전소의 석탄운송을 전담하는 항구로서 접안능력 100천톤급 1선좌와 연간 6,451천톤의 하역능력을 갖추고 있으나, 지역적 해상운송에는 기여도가 낮음. 대산항은 현대석유화학, 삼성중합화학, 현대정유 등 대규모 석유화학공장 가동으로 수출입화물이 급증하고 있는 항구로서 접안능력 250천톤급 8선좌와 연간 하역능력 12,462천톤의 시설을 갖추고 있다. 대산지역은 대산에서 서산으로 연결되는 29번 국도와 기은, 대호방조제로 연결되는 615번 지방도와 연결됨. 또한 공주로 연결되는 고속도

로, 해안고속도로 및 기존도로 확포장 등 배후수송로가 계획되어 있어, 독곶지구는 신항만개발지구로 발전될 가능성이 높음. 또한 대죽공단과 석문공단의 조성에 따라 앞으로 수출입 물동량도 더욱 증가할 것으로 전망된다.

연안항만인 보령시 대천항과 서천군 비인항은 1996년 항만정비기본계획을 수립, 총 사업비 817억원을 투입, 2001년을 완공목표로 추진중에 있음. 국제통화기금(IMF) 관리체제 속의 경제 한파로 경제성장률이 둔화되고 항만물동량의 증가폭이 크게 떨어질 것으로 예상되어 해양수산부의 신항만사업의 예산감축으로 인해 보령시항의 사업비가 전액 삭감되어 보령시항건설은 다소 지연

될 전망이나 앞으로 늘어나는 중국, 동남아국가들과의 교역을 고려할 때, 충남지역의 항만개발은 지속적으로 추진될 것으로 보인다.

## (2) 철도

도내 철도망은 경부선을 주축으로 4개 간선노선(경부선, 장항선, 충북선, 호남선)과 3개의 지선(강경선, 남포선, 서천화력선)을 포함 7개 노선에

총연장 264.7km(전국의 8.6%). 조치원읍을 기점으로 충북과 연결되는 충북선과 논산을 통하여 호남으로 연결되는 호남선의 철도망은 양호한 편이나, 도내 물동량을 직접 처리하는 장항선은 단선 철도로서의 기능이 떨어지고, 나머지 3개의 지선 철도도 극히 일부 지역만 접속하여 내륙지방의 철도 여건이 미약하고 철도와 타 교통수단과의 연계성이 낮은 점이 문제가 되고 있다.

〈표 19〉 충청남도 철도시설 현황

구분	노선명	연장(km)	비고
간선노선	경부선	200.1	단선
간선노선	호남선	80.0	단선
간선노선	충북선	113.2	단선
지선노선	장항선	9.0	단선
지선노선	남포선	11.50	단선
지선노선	서천화력선	17.1	단선

자료 : 철도청, 1994 철도통계연보, 1995.

〈표 20〉 충남 및 국가 철도망 확충계획

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대전~충안선~충청남도철도 건설(100km)</li> <li>• 영유고속철도, 호남고속철도</li> <li>• 장항선(장항~장항~공산~아림) 연장 및 유선화·복선화</li> <li>• 서천화력선~충청~충남~호남선 연결</li> <li>• 동서횡단철도(보령안방~청양~공주~조치원~정주~대전·공주)·충북선 연결, 태백선 연장구간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대전~충청남도철도 건설(100km)</li> <li>• 영유고속철도, 호남고속철도</li> <li>• 장항선(장항~장항~공산~아림) 연장 및 유선화·복선화</li> <li>• 서천화력선~충청~충남~호남선 연결</li> <li>• 동서횡단철도(보령안방~청양~공주~조치원~정주~대전·공주)·충북선 연결, 태백선 연장구간</li> </ul>
--	--

### (3) 도로

충청남도의 법정도로 총 연장은 6,085.4km로서 도로별로는 고속국도 2개노선 66.8km, 국도 15개 노선 1,190.8km, 국가지원지방도 5개노선 314.1km, 지방도 38개노선 1,395.7km, 시도31개 노선 1,134.6 km, 군도 240개 노선 1,983.4km로써 이중 포장도로는 4,022.3km로 '97년말 현재 포장율은 66.1%이다. 도로망은 수도권 지향적인 남북 축과 대전권 지향적인 동서 축으로 구성되어 있어 남북 축과 동서 축을 연결하는 교통집결지 체제가 미약함. 즉 외부 지향적인 교통수요 패턴으로 내부 지역간의 도로 연계성은 매우 낮은 편이다. 충남은 2010년까지 고속도로 7개 노선 504km를 신설하고, 국도는 41개 노선의 606km를 4차선화 하며

산업관광도로로 3개 노선에 496km를 신설할 뿐만 아니라 2001년까지 지방도, 시군도를 포장 완료할 계획이다.<표 21>

### 3) 문제점

#### (1) 물류의 중요성에 대한 인식 부족

세계화 및 시장개방이 가속화되어가고, 경제규모가 급속히 확대됨에 따라 도로, 철도, 항만 등 유통기반시설에 대한 수요는 급증하는데 반해, 이에 대한 공급이 크게 부족하여 물류비용 증가율이 제조업의 매출액 증가율을 상회하는 실정임에도 불구하고, 충남지역의 기업들은 물류환경의 변화를 인식하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 최근 들어서는 소비자의 다변화에 부응하여 유통

<표 21> 충청남도 광역교통망 구축계획

교통수단	도 로 형 태	사 업 명	사 업 내 역
도 로 망	고속도로	서해안고속도로(당진-보령-장항)	130km
		천안-논산간(천안-공주-논산)	80km
		공주-서천간(공주-부여-서천)	68km
		당진-대전간(당진-예산-공주-대전)	96km
		대전-진주 충무간(대전-금산)	35km
		대산-천안간(대산-당진-천안)	50km
		봉영-영덕간(보령-공주)	45km
	국 도	41개 노선 포장 완료/4차선화	606km
	지 방 도	포장 완료 4차선화	265km
	시 군 도	포장 완료 단계별 4차선화	-

자료 : 충청남도, 4대권 개발경영 구상 연구, 1997.

시설의 유형이 더욱 다양화되고 있으며, 이에 대한 다양한 유통시설의 개발수요가 급증하고 있으나, 명확한 개념과 기능, 개발기준에 대한 인식이 부족한 것으로 판단된다.

#### (2) 물류시설의 부족과 영세성

우리 나라 유통시설의 수준은 미국이나 일본과 같은 선진국에 비해 훨씬 부족한 상태이다. 특히 충남지역은 1인당 GRDP는 고도의 성장을 지속하고 있으나 전국대비 유통시설은 9.6%, 처리능력은 3.4%에 불과하며, 이는 시설의 측면에 있어서는 크게 미흡하고, 규모 면에서도 매우 영세한 것으로 나타났다.

#### (3) 물류표준화·정보화·자동화의 미흡

충남지역 기업들의 물류관리 실태를 분석하기 위하여 200개의 기업체를 대상으로 설문조사를 한 결과를 살펴볼 때, 기업들의 물류관리의 목표는 물류서비스의 향상보다는 물류비절감에 두고 있으나 물류의 표준화, 공동화, 자동화 수준은 매우 미흡한 것으로 나타났다. 포장 자동화질문에 대해 응답자 중 10.4%만이 모든 작업이 기계화·자동화되었다고 답했으며, 40.8%가 모든 작업을 수작업에 의존하고 있다고 응답하였다. 또한 상품기획 및 판매관리, 고객관리에 대한 물류정보를 제공하는 합리적인 정보시스템 구축이 미흡하여 재고량 증대, 공차율의 증가, 물류비 상승을 초래하고 있다. 즉, 재고량의 증대, 공차율의 증가로 물류비의 상승을 초래하고 있을 뿐만 아

니라 일괄처리서비스가 불가능한 실정이다.

#### (4) 유통시설간의 기능적 연계부족

유통시설들이 기능적으로 연계되어 물류체계가 효율적으로 수행될 때 고도의 집적효과를 얻을 수 있으나, 충남지역 유통시설들은 산발적인 계획이나 건설로 인하여 유통시설간, 수송수단들과 유기적으로 연계되지 않아 화물수송체계의 비효율성을 가중시키고 있는 상태이다.

### 4. 맺음말 및 정책제언

세계화·개방화와 함께 동북아지역의 경제성장을 고려하고, 또한 현재로는 체제의 상이성, 정치적 불안, 북한의 폐쇄성이 동북아의 지역경제협력의 주요 장애요소이지만 결국에는 시장의 힘에 의해 국가간의 상호의존성이 깊어질 수밖에 없고, 북한은 결국 자체적인 개방이나 개혁에 의해서 혹은 외부의 힘에 의해 동북아시아 경제사회에 편입될 것이다. 이러한 환경에서 우리 나라는 21세기 동북아경제권의 중심국가로 부상할 가능성이 높으며, 이에 대비하기 위해서는 고도의 경쟁사회 속에서 이윤추구의 마지막 영역인 물류부문의 선진화가 필수적이다. 특히 충남은 지정학적으로 수도권, 영남권, 그리고 호남권을 연결하는 교통의 요지에 입지하고, 서해안고속도로의 건설과 중국을 비롯한 동남아과의 교역이 증가함에 따라 국내·외의 물류거점으로서 역할을 담당하여야 할 것이다.

그러기 위해서는 거점물류단지 건설을 서둘러야 할 것이며, 또한 물류단지간, 물류단지와 대도시를 연결하는 교통체계 구축이 우선 되어야 할 것이다. 충남지역은 도로망의 구성을 보면 수도권 지향적인 남북축과 대전권 지향적인 동서축으로 구성되어 있어 교통집결지 체제가 미약하고, 외부지향적인 교통수요패턴으로 내부지역간의 도로연계가 크게 미흡하다. 따라서 2001년 서해안고속도로 건설을 기점으로 계획중인 동서남북을 상호 연결하는 격자형 도로망을 조기에 구축하고, 철도·항만·공항과 물류단지를 연계하는 입체적 동선체계를 확립하여 도전역이 균형된 소통능력을 갖춘 광역교통망을 구축해야 한다.

특히 2011년까지 건설하려는 동서관통철도(보령항~청양~공주~조치원~청주공항)를 앞당겨 건설, 충북선과 태백선의 연장을 통해 지역내뿐만 아니라 전국토의 동서남북을 연결하는 철도망을 구축하는 것이 바람직하다.

항만의 경우 우리 나라는 시설부족으로 인한 체선체화의 현상이 극심하며 이로 인한 경제적 손실은 1995년 한해동안만 약 6000억원에 달하는 것으로 추정되었다. 또한 우리 나라 항만은 항만계획과 도시계획의 부조화로 인하여 항만화물수송 차량이 도심을 통과하는 등 교통문제를 발생시키고 있다. 특히 인천, 부산항은 전국을 권역으로 하는 화물을 처리함에 따라 직배후지 수송시설문제 뿐 아니라 내륙연계수송에 따른 체증문제를 유발시켜, 그렇지 않아도 체증을 빚고 있는 경부축간 도로수송상태를 더욱 악화시켜 그에

따르는 시간, 비용, 인력낭비는 물론이고 수출입 화물의 국제경쟁력 약화 나아가 국가경쟁력 저하로 이어질 개연성이 매우 높다.

따라서 21C 서해안시대에 대비하여 장군항과 아산항을 산업항만으로 개발·확충하고, 경인권에 가장 가까운 보령신항만을 개발하여 환황해권의 수출입화물 수송을 경부축 중심패턴의 권역중심 항만에서 직배후권역으로 수송패턴을 변화시켜 내륙수송의 체증완화를 유도할 필요가 있다.

충청남도는 21세기 동북아 물류거점국가의 중심축으로 거점지역에 물류단지 건설이 절실히 요구된다. 실제로 중부권의 주요 권역에 컨테이너 화물조작장(CFS)이 없어 수요지로부터 원거리인 부산지역에 소재한 CFS를 이용함으로써 교통량이 과다발생하고 있으며, 공컨테이너 재유통체계가 불합리하여 수출입화물에 대한 공컨테이너의 수급이 지연되고 수송비용 과다 및 불필요한 교통량이 발생하고 있는 실정이다. <표 22>

이와 같은 물류체계상의 근본적인 문제를 해결하기 위해서는 앞에서 검토된 지점에 물류단지 건설을 서둘러 권역별 유통거점을 구축하고, 내륙의 물류거점과 연결하여 전국토의 수송체계를 원활히 할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 따라서 연기군의 물류단지는 전국 물류의 중심기능을 수행하며, 부산항과 인천항의 물동량을 분담하여 전국 물류의 흐름을 원활히 하는 역할을 수행할 뿐만 아니라 보령항과 청주국제공항을 연결해 줌으로써 환황해권의 물류를 처리할 수 있고, 또한 청주국제공항의 활성화를 도모할 것이다.

〈표 22〉 장래 전국 권역별 종류별 수출입 컨테이너 물동량(2011년) (단위 : 천TEU, %)

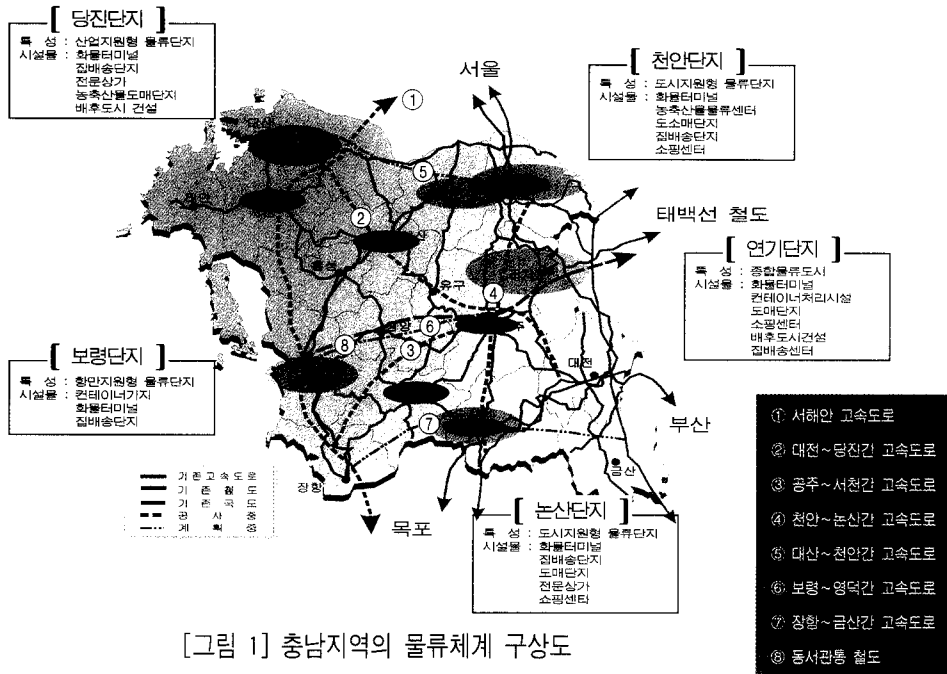
지 역	수 출					수 입				
	컨테이너			합계		컨테이너			합계	
	CY장치	CFS조작	계			CY장치	CFS조작	계		
수도권	937,615	192,838	1,130,453	35,897	1,166,350	722,321	75,138	797,459	266,443	1,063,902
부산권	792,310	116,984	909,294	197,654	1,106,948	782,092	84,919	867,011	816,704	1,683,715
경남권	804,769	97,567	902,336	36,221	940,557	434,803	35,206	470,009	234,271	704,280
경북권	650,274	95,502	745,776	25,238	771,014	300,665	26,200	326,865	138,970	465,835
충부권	436,309	72,045	508,354	15,456	523,810	326,729	30,298	357,027	130,698	487,725
호남권	407,664	52,368	460,032	21,399	481,431	233,269	20,742	254,011	145,133	399,144
강원권	73,395	10,604	83,999	5,103	89,102	51,141	5,368	56,479	13,675	70,154
합 계	4,102,336	637,908	4,740,244	338,968	5,079,212	2,851,020	277,841	3,128,861	1,745,894	4,874,755

따라서 연기군을 종합적이고, 복합적인 기능을 수행하는 복합화물터미널 뿐만 아니라 물류시설을 보조하는 각종 산업정보센터, 주거시설, 호텔 등 숙박시설, 레저시설 등을 조성함으로써 물류 중심형 도시 건설을 추진하는 것이 바람직할 것이다. 또한 당진물류단지는 충남의 서북부에 집중되어 있는 산업단지의 물량을 처리하는 산업지원형 물류거점으로 조성하고, 천안과 아산에는 수도권의 배후지역으로서 도시지원형 물류거점을 조성해야한다. 보령에는 대 중국 더 나아가서는 동남아시아와 수출입화물을 처리하는 항만지원형물류단지를 조성할 필요가 있다.

마지막으로 그 동안 우리 나라에서는 주로 물류시스템을 물리적인 시설로 이해하는 측면이 없지 않았으며, 주로 물류시설의 공급측면에서 정

책적인 초점을 두어 왔다. 그러나, 물류체계는 크게 물류시설체계, 물류정보체계, 그리고 물류운영체제로 구성되며 이러한 구성요소가 균형 있게 구성 발전되어야 보다 효율적인 물류체계를 구축할 수 있다. 앞의 설문조사 결과에서 볼 수 있듯이 물류관리실태는 매우 미약한 것으로 나타났다. 따라서 효율적인 물류체계를 구축하기 위해서는 물류시설의 조성을 위한 노력과 함께, 물류의 표준화와 정보체계의 구축을 위한 정책적 노력이 함께 이루어져야 한다. **열린충남**





[그림 1] 충남지역의 물류체계 구상도

## 참고 문헌

- 건설교통부, 국토개발의 방향과 추진계획, 1994.
- 경기개발연구원, “경기도 물류시설의 적정입지 선정 및 규모결정에 관한 연구”, 1997.
- 국토개발연구원, “경기도 유통단지개발 기본계획 수립에 관한 연구”, 1998. 4.
- 국토개발연구원, “유통단지개발 종합계획 수립연구”, 1997. 3.
- 權五景, 朴眞永, 李相權, “우리 나라 물류비의 결정요인과 추이”, 교통개발연구원, 1995.
- 金東柱, 尹惠哲, 千賢淑, “유통단지 개발방안 연구”, 국토개발연구원, 1995. 12.
- 대한상공회의소, ‘97 기업의 물류관리 실태, 1997. 12.
- 대한상공회의소, 유통통계자료집, 1997.
- 대한상공회의소, 전국 유통·물류시설 총람, 1997.
- 卞義錫, 朴珉永, “물류정보망의 종합연계체계 구축방안”, 교통개발연구원, 1998.
- 충청남도, 지역경제백서, 1998.
- 충청남도, 21세기 충남 장기발전 비전, 1997.
- 해운항만청, 신항만개발 투자우선순위 평가, 1996. 7.
- 홍명호, 유통단지개발촉진법령해설, 두남도서출판, 1997.
- 洪性旭, 閔承基, “중부·영남·호남권 복합화물터미널 입지선정을 위한 연구조사”, 교통개발연구원, 1995. 8.

# 21세기 충남 문화관광자원의 개발전략

## 1. 머리말

다가오는 2000년은 새로운 천년기(New-Millennium)의 출발점으로서 21세기의 시작이자 ‘문화의 세기’로 지식정보 사회·글로벌화·개방화·시민사회의 성숙 등 새로운 환경적 변화에 부응하는 문화정책의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 시기에 세계 각국과 국내의 각 지방자치단체에서는 문화관광산업을 21세기 성장을 주도하는 국가와 지역의 전략산업으로 집중 육성하고 있다. 이는 문화관광산업이 환경 및 정보통신 산업과 함께 21세기를 주도해 나갈 성장산업으로써 높은 부가가치와 고용을 창출하고 국가와 지역이미지를 고양시키는 효과가 크기 때문이다.

통계청이 조사한 한국인의 문화생활에 변천을 가구별 문화생활 지출에 대한 가계 총지출에서 차지하는 비율로 보면, 1963년 10%에서 1985년 10.3%로, 그리고 1994년에는 19.1%로 증가하였다. 이것은 그간 1990년대에 들어오면서 생활의 안정을 바탕으로 문화적 삶에 대한 욕구와 지출이 급속히 늘어나고 있음을 보여주고 있다.

1990년대에 들어 고도 경제 성장과 국민소득 수준의 향상, 여가시간의 증대, 가치관의 변화, 자동차의 보급증대 등으로 국민의 삶의 질을 중시하는 경향이 급속히 확산되고 있다. 문화생활을 하고 관광을 즐기는 것은 더 이상 특정계층의 전유물이 아니라 안정되고 행복한 삶을 추구하는 대다수 국민의



이 인 배  
충남발전연구원  
지역개발부  
지역개발계획팀

1) 정태환 외, 문화대국으로 가는 길, 지식산업사, 1995.

기본적인 관심이 되고 있다.

이러한 측면에서 국가는 지난 1998년 '새문화관광정책'과 1999년에는 '7대 문화관광권 진흥방안'을 수립하여 국민의 문화생활과 관광활동을 위하여 많은 정책을 추진하고 있다. 충청남도에서는 지난 1997년 충남장기발전비전 21에서 '21세기를 향한 정신문화창조'와 '도전적 관광자원의 입체적 개발'에 문화관광자원의 개발을 위하여 여러 가지의 계획을 수립하여 추진하고 있다. 그러나 이러한 계획은 21세기 문화의 세기를 대비하기에는 아직 출발단계에 불과하므로 앞으로도 계속해서 수정 보완이 필요하다.

그동안 충남의 문화관광자원 개발은 각 지역에서 산발적으로 이루어져 오다가 지난 1993년 백제문화권 특정지역을 지정하여 백제역사재현단지를 중심으로 집중 개발되고 있다. 그러나 이러한 여러 가지의 사업들은 물리적인 시설과 공간의 확충에만 중점적으로 추진해 오고 있다. 그러므로 모든 문화관광자원의 개발에 대한 평가도 이들의 시설수와 사업 투자실적 등의 양적인 측면에서만 이루어짐으로써 문화관광에서 중요한 체험의 질을 위한 각종 프로그램의 개발에서는 미흡하였던 것이 사실이다. 따라서 충남 지역 문화관광자원의 개발에서 우리가 중요하게 고려해야 하는 것은 문화관광과 관련된 시설

공간 등의 하드웨어적인 개발 뿐 만이 아니라 이들을 실질적으로 지원하고 운영하는 프로그램과 질적인 측면의 소프트웨어적인 개발이 필요한 것이다.

## 2. 문화관광자원의 개발과 지역파급 효과

### 1) 문화관광자원 개발의 정의와 의의

#### (1) 문화관광자원의 정의와 분류

관광은 '문화행동', '문화접촉'과 밀접한 관계를 지니고 있으며 일상거주지를 떠나 다른 지역의 문화와 접하고자 하는 욕구에서 발현되기 때문에, 본질적으로 문화현상과 밀접한 관계를 맺고 있다.<sup>2)</sup> 문화관광은 관광객의 관광욕구 대상을 특정 지역에서 생성되어 전송되어 온 독특한 생활방식에서 찾는 것이라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

문화관광에 대한 제 학자들의 정의를 보면, 사전적 의미로서 "유적, 유물, 전통공예, 예술 등이 보존되어 있거나 스며 있는 지역 또는 사람의 풍요로웠던 과거에 초점을 두고 관광하는 행위"<sup>4)</sup>라고 정의하고 있으며, 세계관광기구(WTO)의 연구논문에서는 "문화관광이란 협의로는 연구여행(탐구여행), 예술문화여행, 축제 및 기타 문화행사 참여, 유적지 및 기념비 방문, 자연 민속 예술 여행연구, 성지순례 등 본질적으로 문화적 동기

2) 손대현, 한국문화의 매력과 관광이해, 일신사, 1992.

3) 김정옥, 관광자원관리론, 대왕사, 1997.

4) 안중윤 편저, 관광용어사전, 범문사, 1985.

에 의한 인간들의 이동이고, 광의의 문화관광은 개인의 문화수준을 향상시키고 새로운 지식·경험·만남을 증가시키는 등 인간의 다양한 욕구를 충족시킨다는 의미에서 인간의 모든 행동을 포함하는 것이다”라고 말하였다.<sup>5)</sup> 이러한 정의에서 볼 때 “문화관광이란 결국 타 국이나 타 지역에서 오랜 역사 속에 이루어진 생활양식이나 전통적 행동양식을 접하여 체험과 습득하는 과정”이라고 할 수 있다.

문화관광자원은 역사와 전통을 지니면서도 현대와 함께 살아나가는 지속적인 성질을 지니고 있는 것으로 인류의 삶의 현장과 그 역사와 흔적 그리고 현재의 모습 모두를 의미하여 관광자원으로서 가치를 지닌 것이다. 이러한 개념에서 문화관광자원은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 법률적 요건에 의해 지정되어 보호받고 있는 문화재 자원으로 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료, 박물관 등이 있고, 둘째, 법률적으로 지정되지 않더라도 전통적으로 전래되고 계승 발전해 오는 전통민속관광자원으로 제의, 축제, 유물, 민속, 풍속, 토속신앙, 역사의 현장 등이 있고, 셋째, 현대적이면서도 문화적인 가치가 높고 관광의 대상이 되는 현대건축물, 미술관, 축제, 각종 행사와 이벤트, 세미나와 학술회의 등이 있다.<sup>6)</sup>

## (2) 문화관광자원 가치와 개발방향

오늘날에는 동서양을 막론하고 멀진, 가깝건 혹은 전통적이든, 현대적이든 문화의 교류가 관광이라는 비공식 경로를 통해 수없이 많이 이루어지고 있다. 따라서 현대의 관광은 인간의 사회문화적 현상으로서 인간생활을 구성하는 중요한 문화활동의 일부분으로 인식되고 있다.<sup>7)</sup>

문화관광은 중요한 관광산업중의 하나로 꾸준히 성장하여 왔으며 앞으로도 문화관광의 시장은 더욱 커질 것으로 전망되고 있다. 특히, 지역과 도시들이 문화와 예술을 통하여 지역의 이미지를 부각시키고 관광자원으로 활용하여 도시발전의 중요한 수단으로 채택하는 경향이 늘어나면서 문화관광시장에 대한 관심이 한층 더 확대되고 있다.

문화관광자원의 개발이 갖는 가치와 의의는,

첫째로는 지역경제 활성화의 수단이 된다는 것이다. 문화와 예술은 지역의 관광자원으로서 가치를 지니고 있기 때문에 관광객을 유치하여 관광수입을 올리고 지역경제 활성화의 수단이 될 수 있다.

둘째는 문화관광자원을 개발함으로써 도시의 이미지를 고양시킬 수 있으며, 지역주민들로 하여금 지역에 대한 애정과 자부심을 갖도록 해준다.

셋째는 문화자원을 보존하고 예술을 진흥시킨

5) 한국문화예술진흥원, 문화관광에 관한 기초연구, 1989.

6) 전고필, “광주 전남지역 문화관광자원의 상품화 방안에 관한 연구, 경기대학교 대학원 석사학위논문, 1997.

7) 한국문화예술진흥원, 문화관광에 관한 기초연구, 1989.

다. 문화관광은 다양한 형태로 문화자원을 보호하고 문화예술을 발굴 육성하는 수단으로 활용될 수 있다.

이러한 문화관광을 발전시키도록 지역의 역사 문화와 예술자원을 관광자원으로 활용하고 관광상품으로 개발하기 위해서는 다음 몇 가지의 조건이 충족되어야 한다.

첫째로 문화관광의 대상이 되는 문화자원이 관광매력을 가지고 있어야 한다. 이것은 문화관광이 갖추어야 할 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있는데, 문화관광이 활성화되기 위해서는 무엇보다도 기존의 문화자원을 효과적으로 관리해야 할 뿐만 아니라 새로운 문화자원, 예컨대 문화축제 및 이벤트 기획, 참신한 공연 및 전시, 지역의 문화환경 조성, 전통문화상품의 전시 및 판매, 전통 생활문화, 무대화된 고유성(staged authenticity) 등을 통하여 관광매력을 창출할 수 있는 문화자원의 개발이 필요하다.

둘째로 문화자원을 관광하려는 문화관광의 수요에 대한 파악이 필요하다. 이러한 문화관광 수요를 파악하기 위해서는 문화관광 욕구와 동기, 역사문화 관광객의 사회경제적 특성, 문화관광 행태 등에 대한 조사가 있어야 한다.

셋째로 문화관광 수요와 문화자원을 연계시킬 수 있는 관광마케팅이 효과적으로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 안내 및 해설체계, 홍보 및 광

고, 정보네트워크, 저렴한 가격, 친절한 관광서비스 체계 등이 구축되어야 한다.

넷째로 문화관광은 문화자원만으로는 관광객을 끌어들이는데 한계가 있으며, 숙박, 음식, 교통, 쇼핑, 오락, 인접 관광시설 등이 갖추어 있을 때 관광객 유치가 활성화 될 수 있다.<sup>8)</sup>

이러한 개발의 조건을 가지고 있는 문화관광자원의 개발방향은,

- ① 관광지의 성격과 기능, 관광객의 관광행태와 수요를 고려한 목적별 코스 상품의 개발
- ② 지역의 향토성, 역사성을 고려하여 관광객의 관광욕구를 충족시킬 수 있는 특화 관광상품의 개발
- ③ 고유한 민속행사를 활성화시켜 매력있는 문화관광자원으로 전환하고 전통문화를 계승시켜 관광이벤트 상품으로 개발
- ④ 민예품, 토산품 등 지역특산물 중 상품가치가 있고 개발이 가능한 품목을 선정 고급화 다양화하여 관광객의 기호에 맞는 관광기념품으로 개발하는 것이다.<sup>9)</sup>

## 2) 문화관광개발의 지역파급효과

일반적으로 관광개발에 대한 파급효과는 크게 관광 대상지의 개발에 필연적으로 수반되는 각종 새로운 시설이 확충됨으로 해서 파생되는 물리적 변화 즉 경제적 영향과 개발 이후에 외래객이 유

8) 한국문화정책개발원, 문화 체육 관광의 연계방안, 1995.

9) 한국관광공사, 전국관광장기종합개발계획, 1989.

입됨으로 해서 발생하는 비물리적 변화 즉, 사회 문화적 영향으로 대별된다.

관광에 대한 파급효과에서 다루어진 경제적 영향의 일반적인 내용 즉, 긍정적인 것으로서 외화 획득, 고용창출, 소득증대, 경제구조의 개선 등과 부정적인 것으로서 외화유출, 통화팽창유발, 토지가격 상승으로 인한 부동산 투기유발, 3차산업의 확대에 타산업에 미치는 고용의 불안정 유발, 외지자본의 의존에 의한 대외종속의 우려 등의 결과는 관광의 유형에 관계없이 나타난다.

관광개발의 대상이 자연자원이든 문화자원이든간에 관광지에서 관광객의 활동을 원활하게 촉진시키는 기반시설과 부대시설의 개발은 필수적이며 이러한 과정에서 지역사회 물리적인 환경인 건축양식과 도시구조 등이 변화될 수 밖에 없으며 관광객의 관광활동 중에 접하는 지역주민과의 교류에서 파생되는 관광객의 이질적인 언행은 지역주민의 가치관과 고유의 생활양식을 변화시키고, 이것은 나아가서 지역의 건축문화 및 사회구조를 변화시키게 된다.

사회문화적 파급효과는 연구자의 시각에 따라 사회학자나 인류학자들과 같이 토착문화와 사회보존에 관심을 갖는 사람에게 있어서는 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면이 강조되기도 한다. 따라서 교육적 효과, 정보교환촉진, 상호 이해증진, 사회·인종·종교적 장벽 타파, 새로운 사상의 도입, 문화교류, 전통문화예술의 발전, 향토애

고취 등의 긍정적인 측면과 문화적 갈등, 문화의 상품화로 인한 변질, 퇴폐풍조 고조 등의 부정적인 측면이 공존하게 됨으로 문화관광의 육성을 위해서는 이러한 두가지 측면이 잘 고려된 문화관광개발계획을 수립하여야 한다.

문화관광의 환경적 파급효과는 관광지의 개발여부, 관광객수와 관광목적 등에 따라 그 파급의 정도가 크게 달라진다고 할 수 있다. 이것은 관광객 숫자가 많아질수록 자연환경과 인문환경에 대한 영향의 정도는 달라질 수 있기 때문이다.

일반적으로 거론되는 환경적 파급효과는 긍정적인 측면에서 하부구조의 개발에 따른 생활환경 수준의 개선과 부정적인 측면은 환경오염과 생태계 변화, 교통혼잡 등이 있다. 이러한 파급효과는 다방면에 걸쳐 광범위하게 미치므로 긍정적인 영향을 극대화시키고 부정적인 영향을 최소화시킬 수 있는 다각적인 방안이 모색되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

이상에서 논의한 문화관광의 경제적, 사회문화적, 환경적 파급효과를 요약하면 다음과 같다.

10) 한국문화정책개발원, 문화 체육 관광의 연계방안, 1995.

〈표 1〉 문화관광의 지역파급효과

구 분	긍 정 적 측 면	부 정 적 측 면
경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득창출(외화획득, 국제수지 또는 지방재정에 기여)</li> <li>• 고용유발(실업해소)</li> <li>• 경제기반 강화(1차산업 중심의 취약성 극복)</li> <li>• 경제편의 증대(교통통신, 사회간접투자이익 수혜)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물가상승(지가 및 생활물 등 물가 상승)</li> <li>• 외부의존성 증대(소득유출, 외부자 본비용 증가)</li> <li>• 타산업 고용불균형상 야기</li> <li>• 전시효과(사치심, 낭비욕 조장)</li> </ul>
사회문화적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 사회문화의 교육적 효과</li> <li>• 문화교류와 정보 교환의 촉진</li> <li>• 지역간 상호이해 증진</li> <li>• 전통문화예술의 발전</li> <li>• 지역주민의 애향심 고취</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통문화 변질(문화의 상품화)</li> <li>• 지역거주권 혼란(가족관 파괴)</li> <li>• 불건전 지역풍토 조장(범죄, 도박, 매춘 등)</li> <li>• 관광객과 지역주민간 위화감</li> </ul>
환경적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회기반시설의 확충</li> <li>• 생활환경의 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경오염(수질, 대기, 소음공해)</li> <li>• 동 식물의 생태변화</li> <li>• 쓰레기 처리문제</li> <li>• 교통혼잡</li> </ul>

자료 : 김사헌, 관광경제학 신론, 일신사, 1997. 한국문화정책개발원, 문화 체육 관광의 연계방안, 1995에서 재 정리

### 3. 충남 문화관광자원의 개발 및 이용실태와 과제

충남의 도시, 농촌, 어촌은 모두 그 나름대로 문화자원을 가지고 있다. 이러한 문화는 반드시 그 지역의 특수한 정보와 역사성을 간직하고 있는데 그 가치를 살리기 위해서는 이것의 발굴·보존·육성하는 노력이 필요하다. 그러므로 충남 지역이 가지고 있는 문화관광자원의 현황과 이용

실태, 문화관광자원 관련 개발계획 등을 종합적으로 분석하여 충남 문화관광자원의 개발실태와 과제를 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 충남 문화관광자원 개발실태

##### (1) 일반적 관광자원과 시설현황

충남의 주요 관광자원은 자연공원, 국민관광지, 체육시설, 관광농원, 온천, 자연휴양림 등 다양한

자원이 골고루 분포하고 있다. 자연공원은 전국에 국립공원 20개소, 도립공원 20개소, 군립공원 27개소에 총 면적 7,442,029km<sup>2</sup>에 이른다. 충남권에는 2개소의 국립공원과 3개소의 도립공원, 1개소의 군립공원 등 6개 자연공원이 지정되어 있고, 전국 자연공원 면적의 6.4%에 해당하는 483,774km<sup>2</sup>가 공원으로 지정되어 있다.<sup>11)</sup>

충남도내 관광지 지정수는 1998년 현재 총 21개소에 12,214km<sup>2</sup>로 전국면적 180,034km<sup>2</sup>의 6.6%에 해당하며, 다양한 자원유형별로 관광지가 지정되어 있는데, 이중 문화관광자원형 관광지는 구드래, 태조산, 곰나루, 각원사, 마곡사, 공주문화관광단지 등 6개소가 있다. 관광특구는 1997년에 지정되어 전국 17개소 중 아산시 온천관광특구, 보령해수욕장 관광특구 2개소 6,23km<sup>2</sup>의 면적이 지

정되어 있다.

충청남도내 온천지구는 1998년 현재 11개소이고, 골프장은 5개소이다. 관광농원은 1996년에 전국 332개소 중 충남도에는 51개 지구와 민박마을 18개소가 구성되어 있다. 자연휴양림과 삼림욕장은 1997년에 충남권내에는 자연휴양림 8개소, 삼림욕장 4개소가 구성되어 있으며, 해수욕장은 38개소이다.

충남도에서 관광숙박시설은 1998년 현재 관광호텔이 12개소, 가족호텔 1개소, 콘도 3개소인데, 이들의 분포를 보면 온천지역을 중심으로 분포되어 아산지역에 7개 호텔이 밀집되어 있고, 예산 1개, 공주 1개, 논산 2개와 천안에 가족호텔 1개소가 있으며, 이외에도 도고 온천지역에 콘도미니엄이 3개가 있다.

〈표 2〉 충남의 지정 관광지 중 문화관광지 현황

관광지명	소재지	관광지 지정		주요 개발내용
		지정연도	면적(km <sup>2</sup> )	
구 드 래	부여 구교	80. 1. 24	148,515	가족휴양 중심 관광지
곰 나 루	당진 유점	87. 7. 24	139,000	가족휴양 중심 관광지
태 조 산	천안 유학	86. 7. 24	535,700	청소년 수련시설
각 원 사	장안 현서	90. 4. 19	82,294	가족휴양 중심 관광지
마 곡 사	공주 사곡	93. 11. 9	126,000	가족휴양 중심 관광지
공 주 문 화	공주유전문화재 집성	96. 10. 24	1,330,000	백제문화 중심 관광지

자료 : 충청남도, 도정백서, 1998.

11) 한국관광개발연구원, 한국관광연감, 1997.



충남지역의 여행사는 1998년 현재 총 237개소로 국외여행사가 60개소, 국내여행사가 176개소, 일반여행사가 1개소이다. 관광객 휴양시설로서 1998년 현재 전문 휴양업이 1개소, 편의 시설업이 2개소이다.<sup>12)</sup>

## (2) 문화재 현황

충남지방에 소재해 있는 국가지정 문화재는 1998년에 총 184점으로 국보 28점, 보물 84점, 사적 34점, 사적 및 명승 1점, 천연기념물 12점, 중요무형문화재 6점, 중요민속자료 19점이다. 또 충청남도지정 문화재는 총 291점인데 유형문화재가 127점, 기념물이 130점, 무형문화재가 22점, 민속자료가 12점이다. 문화재 자료는 총 273점인데 유형문화재가 231점, 기념물이 40점, 민속자료가 2점이다.<sup>13)</sup>

지역별로 문화재의 분포상황을 살펴보면 백제 문화의 중심지인 부여군이 120점으로 가장 많고, 공주시도 115점을 차지한다. 천안, 아산, 서산, 논산, 예산 등이 각각 40점 이상이며, 보령, 금산, 서천, 홍성 등에도 30점 이상이 분포하고 있어 충남 전역에 걸쳐 산재되고 있음을 볼 수 있다. 또한 충남에서 대표적인 문화관광자원이라 할 수 있는 문화재중에서 사찰의 경우는 동학사, 갑사, 마곡사, 수덕사, 신원사, 무량사 등 76개소가 있으며, 천주교는 솔피성지가 있다.

충남의 대표적인 문화관광자원 유형별, 시·군별 분포내용은 [그림 1]과 같다.

## (3) 향토문화축제와 민속놀이 현황

충남의 향토문화축제는 1970년 이전까지는 백제문화제를 제외하면 동화제, 풍어제 등 마을단

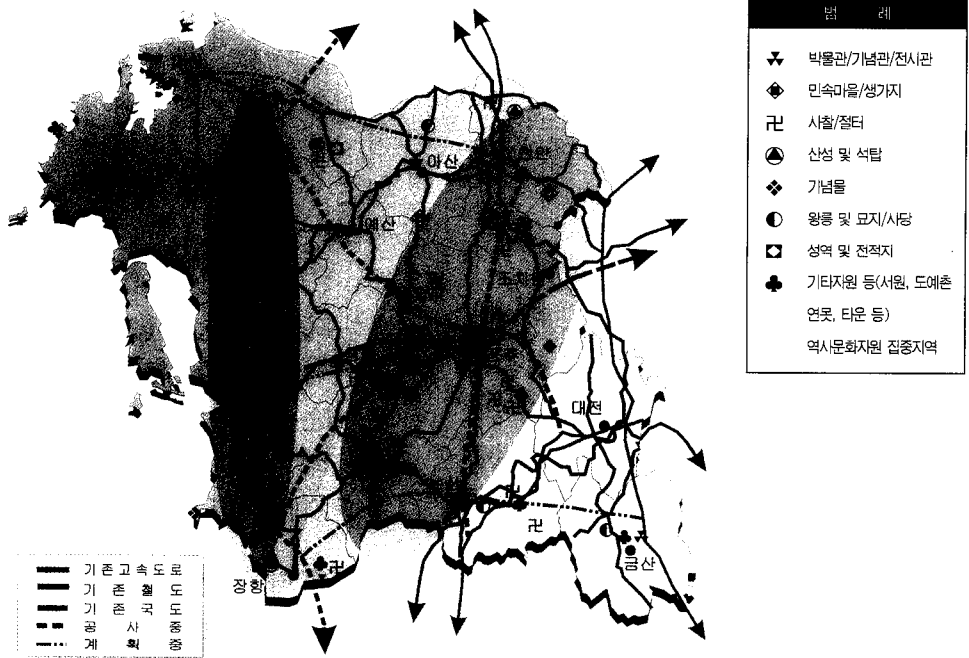
〈표 3〉 충남도내 시·군별 지정문화재 현황

구분	합계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	계룡	금산	원기	부여	서천	홍성	예산	태안	당진
국가지정 문화재	184	11	36	7	13	12	11	-	4	3	36	8	10	9	12	8
도지정 문화재	291	14	51	13	13	12	39	2	10	9	49	13	9	16	21	10
도지정 무형문화재	273	25	28	15	22	18	27	3	20	9	33	12	8	15	27	7
합계	748	50	115	35	48	42	76	5	34	21	120	33	27	39	61	25
비율(%)	1000	67	154	47	64	56	102	07	45	28	160	44	36	52	80	33

자료 : 충청남도, 문화재목록, 1998.

12) 충청남도, 도정백서, 1998.

13) 충청남도, 문화재목록, 1997.



자료 : 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품의 특화방안, 충남발전연구원, 1999.

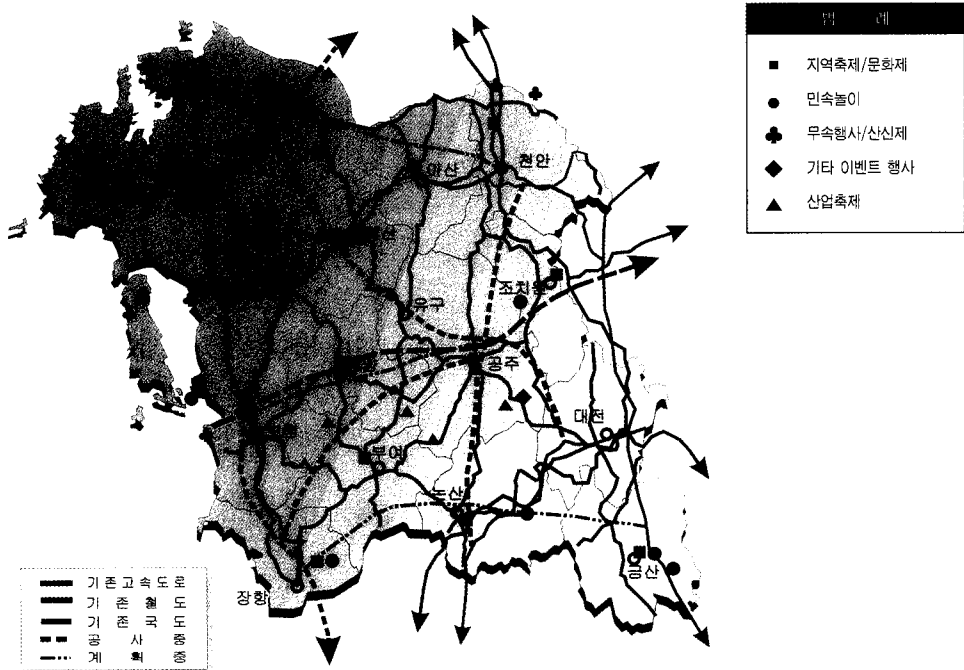
[그림 1] 문화관광자원 유형별 지역 분포도

위의 원시적인 축제로 지속되어 왔다. 그러나 경제발전과 더불어 1980년대에 들어서자 도내 전체축제의 과반수인 15개 축제가 새롭게 등장하여 전 시군이 1개의 대표적 축제를 갖게 되었다. 1995년에 조사된 충남의 향토문화축제는 모두 22회였으나 1998년은 40회로 증가하였다. 이들 축제의 개최시기는 4월과 9월~10월에 집중되어 있다.

충남의 축제행사를 개최 목적별 구분에 의하여 개최되는 축제현황을 보면, 주민화합축제는 천안

삼거리문화제, 백제문화제, 만세보령문화제, 설화예술제, 서산문화제, 연산백중놀이, 놀피향토제, 도원문화제, 저산문화제, 칠갑문화제, 홍성군민의날 대축제, 매현문화제, 태안문화제 등이 있다. 산업축제로는 성환배추제, 입장거봉포도축제, 금산인삼제, 예산능금축제 등과 관광축제로는 온양아산문화제와 동학사봄꽃축제, 특수목적축제로는 만해제와 황도봉기풍어제 등이 있다.

충남지역 축제의 시·군별 분포내용은 [그림 2]와 같다.



자료 : 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품의 특화방안, 충남발전연구원, 1999.

〔그림 2〕 향토문화축제의 유형별 지역 분포도

#### (4) 관광기념품 및 지역특산물 현황

충남지역에 있는 관광기념품과 지역특산물, 토속음식은 다종다양하며, 이는 관광상품으로 개발되어 판매가 이루어지는 것도 있고, 그렇지 못한 것도 있다. 이들 중에는 관광기념품과 공예품보다는 지역특산물, 농수산물특산물, 토속음식 등이 많으며, 가공이 된 것과 가공이 되지 않은 것으로 구분된다.

충남의 지역특산물은 대부분이 민속주, 가공농수산물 등이 차지하고 있으며, 농수산물은 쌀, 버

섯, 과일, 양념채소, 민물장어, 대하, 꽃게 등이 많은 것으로 나타났다.

충남의 기념품과 특산물의 판매장소는 생산지 직판, 생산지의 시내일원, 전국 판매 등과 이들을 모두 혼합하여 이루어지고 있다. 이는 기념품과 특산물의 여러 가지 특성에 따라 그 판매장소가 결정되어지며 특히, 상품의 질과 운송의 편리성에 따라서 판매장소가 결정되기도 한다.

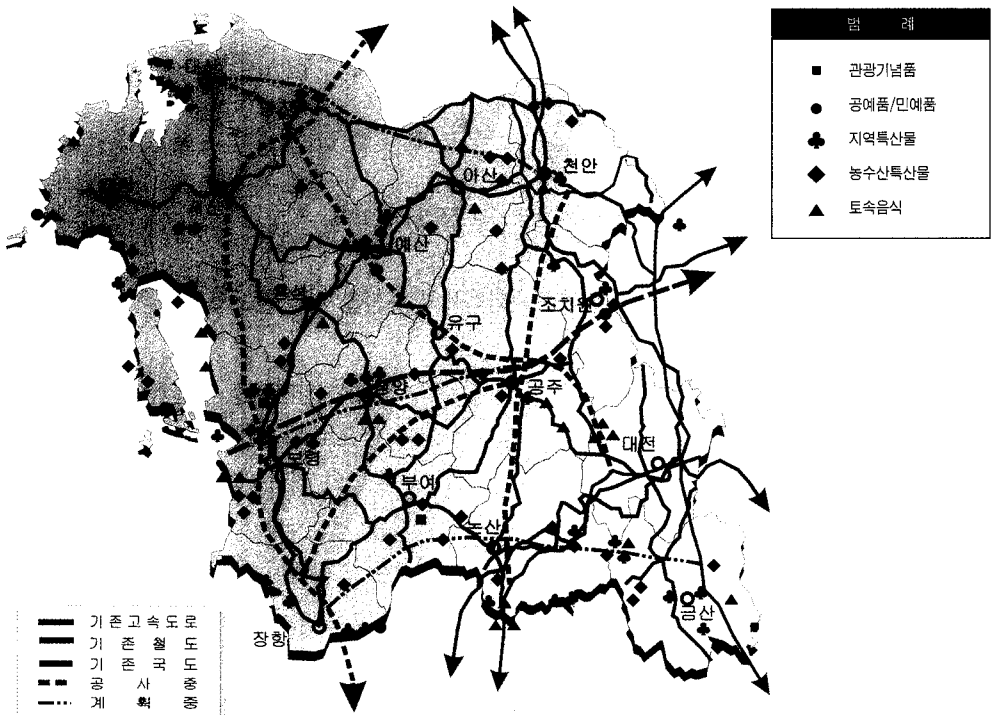
충남지역에서 판매되고 있는 기념품 및 특산물 중 농수산물과 토속음식 등 상품의 포장과 운송

이 불편한 것들은 생산지와 생산지의 시내일원에  
서 주로 판매되고 있으며, 가공과 운송이 가능한  
것들은 생산지와 시내일원, 전국적인 판매망을  
통하여 판매되고 있다. 충남지역 기념품과 특산  
물의 시 군별 분포내용은 [그림 3]과 같다.

#### (5) 문화관광코스 개발현황

문화관광코스로는 일정별 관광코스와 백제문  
화원의 시간별 관광코스가 있다. 특히, 일정 시간  
별 관광코스는 문화관광자원과 모두 연계되어 이

루어지고 있다. 이들 일정별 관광코스와 관광권  
역별 관광코스에서는 관광자원이 있는 지역을 이  
동이 가능한 시간별로 연계해 하고 있을 뿐 자원  
특성이 가지고 있는 상호간의 연계성이나 방문객  
의 방문목적은 거의 고려치 않고 있다. 또한 관  
광객의 유형이나 이용교통편은 관광코스에서 가  
장 중요한 요소이나 이를 반영한 관광코스의 개  
발이 미흡한 실정으로 앞으로 문화관광자원과 관  
련된 관광코스상품의 개발은 이러한 종합적인 측  
면을 고려해야 할 것이다.



자료 : 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품의 특화방안, 충남발전연구원, 1999.

[그림 3] 기념품 및 특산물 유형별 지역 분포도

〈표 4〉 일정별 충남 문화관광코스 현황

관광코스 유형		관 광 코 스
전날 코스	국립공원	대전 - 계룡산(문학사) - 대전
	온·실	대전 - 공주(백제문화사) - 대전
당일 코스	백제문화	천안(대전) - 공주(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 천안(대전)
	산악·유적	천안(대전) - 독립기념관 - 태조산대피소 - 현충사 - 삼교호 - 온양민속박물관 - 천안(대전)
	EXPO기념관	천안 - 대전EXPO기념관 - 유관순사우 - 계룡산(문학사) - 천안
1박2일 코스	백제문화	천안(대전) - 계룡산(문학사) - 공주(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 공주(백제문화유적) - 천안(대전)
	산악·유적	천안(대전) - 독립기념관 - 태조산대피소 - 현충사 - 삼교호 - 온양민속박물관 - 신정호 - (온양속박) - 무성교동 - 충의사 - 덕산온천속박 - 천안(대전)
	서해안	천안(대전) - 계룡산(문학사) - 공주(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 공주(백제문화유적) - 천안(대전)
	EXPO기념관	천안 - 대전EXPO기념관 - 유관순사우 - 계룡산(문학사) - 천안(대전) - 유관순사우 - 천안
2박3일 코스	1 코스	천안(대전) - 공주(백제문화유적) - 부여(백제문화유적) - 계룡산(문학사) - 천안(대전) - 금강하구둑 - 부강포해수욕장 - 남포방조제 - 대전해수욕장 - 수덕사 - 충의사 - (도고온천속박) - 신정호 - 온양민속박물관 - 현충사 - 태조산대피소 - 천안(대전)
	2 코스	천안(대전) - 독립기념관 - 유관순사우 - 태조산대피소 - 현충사 - 온양민속박물관 - 신정호 - (온양속박) - 삼교호 - 태호방조제 - 대산공원 - 태백삼촌불 - 해미읍성 - 수덕사 - 충의사 - (덕산온천속박) - 철갑산 - 공주(백제문화유적) - 논산관북사 - 천안(대전)
	3 코스	대전 - 논산관북사 - 부여(백제문화유적) - 계룡산(문학사) - 공주(백제문화유적) - (공주속박) - 마곡사 - 의암민속박물관 - 온양민속박물관 - 현충사 - 삼교호 - 신정호 - (온양속박) - 독립기념관 - 금강안삼태울 - 결백의종 - 서대산 - 대전
	4 코스	천안 - 삼교호 - 태호방조제 - 대산공원 - 대안해전국립공원 - (서산속박) - 해미읍성 - 태백삼촌불 - 대전(무창포) - (부여속박) - 대전(EXPO기념관 유성온천) - 천안

자료 : 충청남도, 도정백서, 1998.

〈표 5〉 시간별 백제문화권 관광코스 현황

시간별	관 광 코 스
1 시간	공주터미널 - (5분) - 무령왕릉(30분) - (5분) - 공산성(30분) - (5분) - 공주터미널 부여터미널 - (5분) - 궁남지(20분) - (5분) - 정림사지(15분) - (5분) - 낙화암, 구드레(15분) - (5분) - 부여터미널
2 시간	논산터미널 - (5분) - 관촉사(30분) - (5분) - 탈정저수지(20분) - (10분) - 논산터미널 공주터미널 - (5분) - 무령왕릉(30분) - (5분) - 곰나루관광지(20분) - (5분) - 공산성(30분) - (5분) - 국립공주박물관(30분) - (5분) - 공주터미널 부여터미널 - (5분) - 부여박물관(60분) - (5분) - 능산리고분군(40분) - (5분) - 부여터미널 논산터미널 - (5분) - 관촉사(30분) - (20분) - 계백장군전적지(20분) - (10분) - 돈암서원(20 분) - (15분) - 논산터미널
3 시간	공주터미널 - (5분) - 무령왕릉(30분) - (5분) - 국립공주박물관(30분) - (30분) - 파곡사(40 분) - (35분) - 공주터미널 부여터미널 - (5분) - 부여박물관(120분) - (10분) - 낙화암(10분) - (20분/유림선) - 구드레 (20분) - (5분) - 부여터미널 논산터미널 - (5분) - 관촉사(30분) - (35분) - 대둔산(60분) - (40분) - 논산터미널

자료 : 충청남도, 도정백서, 1998.

## 2) 충남 문화관광자원의 이용실태

### (1) 충남 관광행태 분석

충남 관광객의 여행목적은 1997년 전국조사의 경우에 당일관광시 자연/명승지 및 풍경관람(32.4%), 유흥/오락(24.9%), 낚시(9.9%), 고적/사적지/박물관 방문(7.8%), 온천휴양(7.0%), 등산/캠핑/하이킹(6.1%), 기타(11.9%), 숙박관광시 자연/명승지 및 풍경관람(30.8%), 유흥/오락

(18.7%), 수영/해수욕(11.9%), 고적/사적지/박물관 방문(9.1%), 등산/캠핑/하이킹(7.5%), 기타(22.1%)로 나타났다.<sup>14)</sup> 충남에서는 휴양/휴식활동(28.6%), 자연경관감상활동(28.0%), 역사문화관광활동(23.8%), 각종 해양/수변관광활동(13.8%) 등의 순으로 나타나고 있는데, 여기에서 주목할 것은 충남은 역사문화 관광활동이 전국과 비교하여 매우 높게 나타나고 있다는 것이다. 이들은 〈표 6〉과 같다.

14) 한국관광공사, 전국민여행동태조사, 1998.

〈표 6〉 충남 문화관광자원 이용성향

변수명	구분	빈도(명)	구성비율(%)
이용 목적 (복수응답)	자연경관 감상활동	233	28.0
	문화관광활동	198	23.8
	가정 스포츠활동	13	1.6
	각종 해양수변관광활동	108	13.8
	휴양 휴식활동	238	28.6
	특산물 기념품 구입 등	17	2.0
	기타	25	3.0
	계	832	100.0

자료 : 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품 특화방안, 충남발전연구원, 1999.

## (2) 충남의 지역별 문화관광자원 이용성향

충남의 관광지를 방문하면서 문화관광자원이 양호하여 선택한 관광지로 50% 이상을 차지하고 있는 지역으로는 천안·공주·아산·부여 등

이었다. 그리고 40% 이상인 지역도 서산·논산·금산·연기·홍성·예산 등으로 나타나 충남의 전지역에서 문화자원이 비교적 양호한 것으로 나타나고 있다.

〈표 7〉 문화관광자원의 양호에 의한 관광지 선택 영향요인

(단위 : %)

구분	매우중요함	중요함	보통	중요안함	매우중요안함	계
천안	37.5	20.8	25.0	8.3	8.3	100.0
공주	31.1	37.7	15.6	15.6	-	100.0
보령	6.8	13.6	34.1	27.3	18.2	100.0
아산	13.5	40.7	37.3	8.5	-	100.0
서산	12.0	28.0	40.0	16.0	4.0	100.0
논산	7.1	35.7	39.3	10.7	7.1	100.0
금산	13.3	33.3	43.3	10.0	-	100.0
연기	5.6	38.9	11.1	11.1	33.3	100.0
부여	45.0	33.3	16.7	5.0	-	100.0
서천	8.0	8.0	20.0	32.0	32.0	100.0



구 분	매우중요함	중요함	보 통	중요안함	매우중요안함	계
청 양	103	231	359	282	25	1000
홍 성	-	480	320	80	120	1000
예 산	128	333	308	128	103	1000
태 안	24	143	381	262	190	1000
당 진	-	87	565	174	174	1000

$\chi^2 = 191.902$  df = 56 P = 0.001 n = 526

### 3) 충남 문화관광자원 개발 관련 계획

#### (1) 전국관광종합개발계획

전국차원의 「전국관광종합개발계획」(1989년)에서는 전국을 5대 관광권으로 나누고 충남을 충청관광권역에 포함하여 개발하고 있다. 이중 충남지역은 공주·부여권과 태안해안권의 2개 관광권역으로 구분하고 있다. 공주 부여권 개발계획은 백제문화유적의 중심도시로 백제문화를 관광할 수 있도록 공주와 부여를 문화재 보전 및 스포츠, 야영시설 등을 확충하여 국제적 문화관광의 휴양지로 개발하는 개발계획을 수립하고 있다.<sup>15)</sup>

#### (2) 관광진흥 10개년계획

세계 각국은 고부가가치 산업인 관광산업의 발전을 위하여 보다 효과적인 정책을 개발하고 그 추진전략을 마련하여 관광진흥정책을 수립하여

추진하고 있다. 따라서 현대사회의 변화패턴에 맞추어 새로운 관광진흥 정책을 위하여 「관광진흥 10개년계획 : 세부추진계획」(1997년)을 수립하였다.

이 계획의 중점과제인 세부추진계획에는 관광 숙박시설의 확충, 컨벤션시설 건립 및 컨벤션도시 육성, 국민휴양시설 획기적 확충, 관광 안내시스템의 완비, 출입국 및 교통서비스의 개선, 쇼핑관광의 활성화, 국민의 건전관광의식제고 등을 계획내용으로 하고 있다.

특히, 특정과제의 세부추진계획으로는 해외마케팅 활동강화, 지역관광 선진화, 복지관광 실현, 관광업종별 경쟁력 제고, 특성있는 관광상품 개발, 남북 관광교류 활성화, 관련 법령 제도의 개선 등이 있는데, 이중에 특성있는 관광상품의 개발에는 각 지역 문화예술의 관광상품화를 포함하고 있다.<sup>16)</sup>

15) 한국관광공사, 전국관광장기종합개발계획, 1989.

16) 문화체육부 한국관광공사, 관광진흥 10개년계획:세부추진계획, 1997.



### (3) 7대 문화관광권 진흥방안

21세기 세계관광시장에서 경쟁우위를 확보하고, 고유한 한국문화를 경쟁력 있는 관광상품으로 개발하기 위한 새로운 정책개발의 필요성에 따라 「7대 문화관광권 진흥방안」(1999년)을 수립하였다.

이는 문화관광자원을 최대한 활용한 관광개발 방식을 도모하고, 시너지효과(synergy effect)의 극대화를 위한 다양한 관광자원을 유기적으로 연계하고 특히, 외국인관광객 유치증대를 위한 한시적 전략계획으로 문화관광권 및 문화관광벨트, 문화관광거점지역, 특화관광사업 등을 선정하고 있다. 7대 문화관광권에서 충남은 충청권에 포함되어 '백제문화와 내륙휴양'이라는 주제로 백제문화관광벨트와 온천휴양문화관광벨트를 설정하고, 문화관광거점지역으로 공주시와 부여군을 선정하며, 중점추진 특화관광사업은 공주문화관광단지 조성, 백제문화제 국제화, 보령머드축제 국제화, 이충무공 역사관광 테마파크 건립 등을 포함하고 있다.<sup>17)</sup>

### (4) 공주·부여권/태안해안권 관광개발기본계획

공주 부여권 관광개발기본계획은 기존 1993년의 계획을 1996년 수정하여 공주 부여권 관광개발계획으로 수립하였다. 이 계획의 개발목표를 지역 특성의 관광개발 특화 유도, 지역거점을 중심으로 체계화된 특화상품의 개발과 문화관광 개

발 촉진, 환경보전적 개발 유도, 관광지간 연계체계 구축, 여가 행태 변화추세에 대비한 능동적 관광전략 수립, 지역의 균형개발 및 관광 낙후지역의 개발 촉진에 두고 있다.

이 계획에서는 거점관광지 및 관광지역을 설정하고, 단위 지역별로 관광지구별 개발계획을 수립하고 있다. 공주 부여권에는 천안, 대전, 공주 등 3개의 거점관광지와 관광지역을 선정하고 있다. 권역별 관광개발계획에 의한 충남도내 관광지구는 1996년 현재 총 26개 지구로 이중 공주 부여권내가 16개 지구로 이중 13개 지구가 관광지로 지정되어 있고, 강당리, 운주산성, 탑정저수지 등 3개소가 신규관광지구로 개발될 계획이며, 1997년에 개삼터 인삼관광지를 신규 관광지구로 추가해 총 17개소의 관광지구를 계획하고 있다.(표 8)

태안해안권 관광개발계획은 역시 공주 부여권 관광개발계획과 마찬가지로 지역특성의 관광개발 특화 유도, 지역거점을 중심으로 체계화된 특화상품의 개발과 해안관광 개발 촉진, 환경보전적 개발 유도, 관광지간 연계체계 구축, 여가 행태 변화추세에 대비한 능동적 관광전략 수립, 지역의 균형개발 및 관광 낙후지역의 개발 촉진을 개발목표로 하고 있다. 이 계획에서는 서산, 보령 등 2개의 거점관광지와 관광지역을 선정하고 있다.

태안해안권내 13개 지구중 7개 지구가 관광지로 지정되어 있고, 원산도·난지도·춘장대 3개

17) 문화관광부, 7대 문화관광권 진흥방안, 1999.

〈표 8〉 공주 부여권 관광지구 개발계획

구분	지 구 명		부지면적(㎡)	개 발 유 형	시설비(백만원)	소재지
기 존 개 획 (92 년 ~ 96 년)	합 계		8,688	8개지구	153,700	-
	소 계		6,699	13개지구	143,800	-
	기존관광 지구정비 보완계획	구 두 배	0,149	역사문화형	900	부여군
		신 청 호	0,270	호반관광형	7,682	아산시
		태 조 산	0,331	관광및 휴양형	1,500	청양군
		세 달 처수지	0,186	수변위락형	12,500	서산시
		곰 나 루	0,139	수변위락형	1,500	공주시
		음 연 처수지	0,267	수변위락형	1,500	청양군
		자 원 사	0,062	역사문화형	8,300	천안시
		마 산 운환	1,861	관광및 휴양형	400,731	아산시
		마 목 사	0,126	역사문화형	32,000	공주시
		천 안 온천	1,064	관광및 휴양형	493,580	천안시
		대 곡 온천	0,810	관광및 휴양형	172,500	공주시
		도 립 온천	0,144	관광및 휴양형	72,643	청양군
		공 주 문 화	1,330	역사문화형	182,326	공주시
	소 계		1,949	3개지구	60,920	-
추 가	신규관광 지 구 개발계획	운 주 산성	0,589	역사문화형	18,620	연기군
		강 당 리	0,992	역사문화형	22,500	아산시
		담 정 처수지	0,368	수변위락형	19,800	논산시
	소 계		0,172	1개지구	25,800	-
추 가	신규관광 지 구 개발계획	개 삼 터	0,172	관광및 휴양형	25,800	금산군
		인삼관광지				

자료 : 충청남도, 공주 부여권 관광개발계획, 1996.

소가 신규 관광지구로 개발될 계획이며, 1997년에 석대도·간월지구·남당지구 3개소를 신규 관광지구로 추가해 총 13개소의 관광지구를 계획하고 있다.(표 9)

(4) 백제문화권 특정지역 종합개발계획과 변경 계획

「백제문화권 특정지역 종합개발계획과 변경계획」(1992년, 1998년)은 국제화, 개방화에 따른 민

족문화 기반의 확대와 백제문화에 대한 체계적이고 지속적인 연구개발, 백제문화의 관광자원화, 공주·부여 일원의 장기전략 필요 등에 따라 수립되었다. 이들 계획의 내용은 문화유적 발굴, 보호·정비계획, 관광개발계획, 도시권 개발계획 등을 포함하고 있다.

문화유적 발굴, 보호·정비사업은 공주, 부여,

〈표 9〉 태안해안권 관광지구 개발계획

구분	지 구 명	부지면적(㎡)	개 발 유 형	사업비(백만원)	소재지
	합 계	9,628	16개지구	1,848,695	-
	소 계	8,315	13개지구	1,787,095	-
기 존 계 획 (92 년 ~ 96 년)	삼 교 호	0.199	수 변 관 광 형	14,384	당진군
	무창포해수욕장	0.310	해 안 위 락 형	84,175	보령시
	기존관광 대천해수욕장	2,150	해 안 위 락 형	744,580	보령시
	지구정비 안 면 도	4,693	위락 및 휴양형	600,000	태안군
	보완계획 덕 산 온 천	0.723	관광 및 휴양형	304,376	예산군
	죽 도	0.062	위락 및 휴양형	5,080	보령시
	금 강 하 구 독	0.178	호 반 관 광 형	34,500	서천군
	소 계	1,313	3개지구	61,600	-
	신규관광 원 산 도	0.548	위락 및 휴양형	19,600	보령시
	지 구 난 지 도	0.140	위락 및 휴양형	12,600	당진군
추 가 개 발 계 획	개발계획 춘 장 대	0.625	해 안 위 락 형	29,400	서천군
	소 계	0.412	3개지구	61,278	-
	신규관광 석 대 도	0.075	위락 및 휴양형	15,077	보령시
	지 구 간 월 지 구	0.171	위락 및 휴양형	10,677	서산시
	개발계획 남 당 지 구	0.166	위락 및 휴양형	35,524	홍성군

자료 : 충청남도, 태안해안권 관광개발계획, 1996.

익산지역의 문화재를 발굴, 정비사업을 확대하며, 유물 보존, 전시공간을 확충하는 것이다. 관광개발계획은 공주와 부여를 축으로 금강변을 따라 백제대로를 건설하고, 주변에 관광농원, 노인휴양촌, 기업연수촌, 오토캠핑촌 등의 체험휴양공간을 조성하고 특히, 백제역사재현단지는 백제시대의 다양한 생활상을 경험할 수 있는 개국촌, 왕궁촌, 전통민속촌, 풍속종교촌, 산업교역촌, 군사통신촌, 장제묘지촌 등 7개 기능과 백제역사 민속박물관을 조성하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 그리고 도시권 개발지역은 공주 부여지역의 도시기반 시설과 풍물거리조성, 화물 및 여객터미널 개설 등을 포함하고 있다.

그러나 지난 1996년부터 공주, 부여지역을 「백제문화권 특정지역」으로 지정하여 체계적인 종합개발계획을 시도하여 왔으나 개발을 마무리 짓는 2001년을 앞두고 추진실적과 사업비의 현실성 문제가 발생하여 당초 기본계획을 계획구역, 사업비, 사업기간 등으로 수정 보완하여 변경계획을 수립하였다.<sup>18)</sup>

#### 4) 충남 문화관광자원의 유형별 지역분포 분석

문화관광자원의 분포유형에 대한 지역별 분포를 분석하기 위하여 GIS ARCVIEW프로그램을 이용하여 각 변수별로 집중도에 따라 유형화 분석을 실시하였다. 분석결과, 역사문화자원 유형에

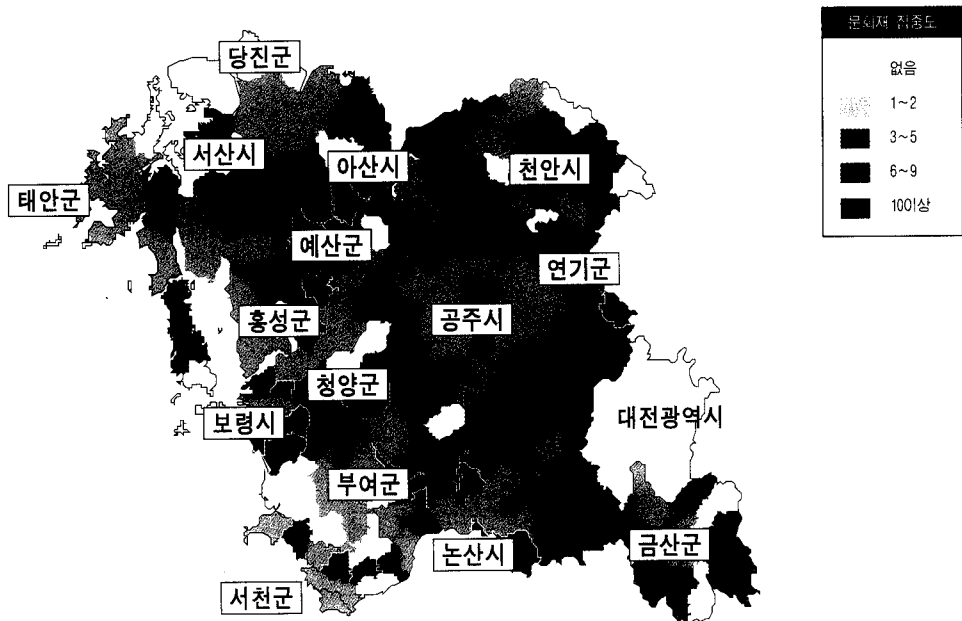
서 문화재 유형에서는 유형문화재의 경우 공주시, 부여군, 논산시, 홍성군 등, 무형문화재는 서천군, 예산군, 공주시, 부여군 등, 기념물로는 부여군, 논산시, 천안시, 예산군, 공주시 등, 민속자료는 아산시, 논산시, 부여군, 예산군 등에서 높은 집중도와 분포형태를 보이고 있다.

지역별로 분석한 결과는 부여군이 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료 등이 고르게 집중되어 있고, 다음으로는 공주시가 역시 유형문화재, 무형문화재, 기념물 등이, 논산시에는 유형문화재, 기념물, 민속자료가, 예산군에는 무형문화재, 민속자료가 높은 집중도와 분포형태를 나타내고 있다([그림 4] 참조).<sup>19)</sup>

문화관광자원을 이용하는 관광객의 행태와 관련한 방문장소별 분석에서 고고학적 유적은 부여군, 공주시, 아산시, 금산군, 논산시 등, 사찰관람은 공주시, 천안시, 부여군, 예산군 등, 사적 및 명승지 방문은 부여군, 논산시, 공주시, 아산시, 예산군, 서산시, 금산군 등, 전승지, 성곽 성터, 도요지 방문은 부여군, 공주시, 서천군, 논산시, 천안시 등, 박물관 방문은 공주시, 부여군 등, 민속마을 및 생가지 방문은 예산군, 아산시, 논산시, 부여군, 홍성군 등, 성지 성역, 묘지, 제실방문은 논산시, 홍성군, 예산군, 천안시, 서산시 등, 기념물 방문은 태안군, 풍속 풍습 행사참여, 비법전수등은 서천군, 부여군, 공주시, 홍성군 등이 높은 집

18) 충청남도 전라북도, 백제문화권 특정지역 종합개발 ; 변경계획, 1999.

19) 이인배 여정대, 충남지역 역사문화관광자원 유형화에 관한 연구, 관광학연구 제22권 제2호 통권27호, 한국관광학회, 1998.



자료 : 이인배 · 여정태, 충남지역 역사문화관광자원 유형화에 관한 연구, 관광학연구 제22권 제2호 통권27호, 한국관광학회, 1998.

[그림 4] 문화관광자원의 시·군지역별 집중도 분석

중도와 분포형태를 보이고 있다.

이러한 문화관광자원의 관광행태와 관련한 지역별 유형화는 관광객을 유인할 수 있는 가장 중요한 요인으로서 이는 문화관광상품의 개발에 가장 유용하게 이용할 수 있는 분석자료이다.<sup>20)</sup>

##### 5) 충남 문화관광자원의 개발과제

문화관광자원의 개발은 문화자원을 잘 보존함으로써 전통문화를 널리 알리기도 하고 나아가

서는 관광사업을 통한 지역발전을 가져오는 효과가 있다. 전국의 백제, 신라, 가야, 중원, 영산강 등 5대 문화권 중 충남은 백제문화권을 형성하고 있으며, 이를 중심으로 한 역사문화자원과 관광개발이 필요하다. 따라서 충남문화관광자원의 개발실태와 이용자 성향, 문화관광자원 관련계획 등을 종합적으로 분석한 결과를 바탕으로 문화관광자원의 개발을 위해 도출된 과제는 다음과 같다.

20) 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품의 특화방안, 1999.

### (1) 문화관광거점 기능과 관광기간 연계성 부족

충남은 공주 부여, 보령, 아산 등의 관광도시가 있으나 거점관광지로서의 기능과 역할을 하지 못하고 있다. 아무리 훌륭한 문화관광자원이 있다 하더라도 관광객이 체류하면서 이용할 수 있는 교통·숙박·음식·위락·쇼핑·편의시설 등의 관광기반시설과 편의시설이 없다면 ‘그림속의 떡’에 불과한 것이다. 특히, 백제문화권의 중심지인 공주와 부여의 경우는 「7대 문화관광권 진흥방안」(1999년)에서도 충남의 관광거점지역으로 계획하고 있으나 아직까지는 관광거점 기능을 수행할 수 있는 제반 관광기반시설 등이 부족한 실정이다.

또한, 역사문화·온천·해안자원 등이 주요 관광자원으로 분포하고 있으나 이를 개발개념으로 하여 소재를 이루는 관광상품의 개발이 부족하고, 이를 관광기간 연계하는 테마와 관광루트의 개발이 유기적으로 이루어지지 못하고 있다.

### (2) 문화재의 관광자원화를 위한 상품개발 미흡

역사적 유물·유적의 가치는 경제적으로 계산할 수 없는 의미를 지닌다. 역사는 그것이 자랑스러운 것이든 그렇지 못한 것이든 그 나름대로의 의미를 지닌다. 그리고 역사는 오늘의 우리가 내일을 향해 걸어갈 수 있는 방향을 제시해 주는데 커다란 뜻이 있기에 산 교육장이 되고 관광자원화가 되기도 한다. 따라서 문화관광자원은 그 자체가 가지고 있는 의미나 가치 등을 주제화하거나 교육적 측면에서의 프로그램을 개발하여 관

광객을 최대한 유인할 수 있는 문화관광상품 및 관광코스를 개발하는 것이 필요하다.

충남의 경우는 공주와 부여를 중심으로 집중적으로 분포되어 있고, 서천 청양 홍성 예산 당진 보령 아산 서산 논산 등에도 비교적 많은 문화재가 분포하고 있다. 특히, 문화재의 유형과 특성별로 일정지역에 집중적으로 분포하고 있는데, 이는 관광객의 방문여부와 패턴을 결정하는 중요한 요인으로써 ‘관광테마’를 선정하여 주제별 관광코스와 여행사의 관광패키지 상품화가 필요하나 아직까지 충남 문화재의 관광상품화는 미흡한 실정이다.

### (3) 관광객 유치를 위한 향토문화제와 축제의 프로그램 부족

문화관광자원의 활성화를 위해서는 문화유적의 특성이나 접근의 연계성을 고려한 문화유산의 패키지화를 통해 다양한 문화관광 루트와 문화관광 프로그램을 개발해야 한다. 그리하여 문화재 관람에 그치는 단순관광에서 체험적인 문화교육 관광으로 관광패턴을 전환시켜 체재형 관광수요를 창출할 수 있는 것이다.

충남의 향토문화제와 축제, 민속놀이의 경우는 이들이 가지고 있는 본질적인 의미와 지역적 특성을 부각시켜 지역주민과 관광객이 모두 매력을 느끼고 참여할 수 있는 프로그램이 마련되지 못하고 있다. 특히, 충남에서는 최근 주민통합축제와 산업축제가 주류를 차지하며, 개최시기도 봄과 가을에 집중되고 있는데, 이를 활성화하기 위

해서는 그 지역의 관광시즌과 연계하여 지역주민과 관광객이 최대한 참여할 수 있어야 하나 아직까지는 이러한 프로그램의 추진이 이루어지지 못하고 있다.

#### (4) 관광기념품과 지역특산물의 관광상품화 필요

충남지역에 있는 관광기념품과 지역특산물, 토속음식은 다종다양하나 상품으로 개발되어 판매가 이루어지는 것도 있고, 상품으로 개발되지 못한 것도 있다. 따라서 이들 관광기념품과 공예품보다는 지역특산물, 농수산특산물, 토속음식 등은 관광상품화가 필요하며, 각각이 가지고 있는 여러 가지 특성에 따라 그 상품의 특화방안이 모색되어야 한다.

따라서 충남지역 기념품과 특산물의 생산 및 판매형태, 생산물의 특성에 따른 판매장소 및 판매방법 등을 표준화하거나 지역의 특성을 감안하여 여건에 맞는 위치에 입지할 수 있도록 해야 하나 아직까지는 활성화가 미흡한 실정이다.

충남에서 생산 판매되고 있는 기념품과 특산물 중에는 민속주, 과일, 버섯, 젓갈류, 토속음식 등 다양한 제품이 단체관광객에게 선호되고 있으나 현재까지는 관광객이 구매할 수 있도록 상품화하여 개발한 것이 출발단계에 있으므로 특히, 단체관광객을 위하여 여행사와 연계한 상품판매의 대책을 마련하는 것이 필요하다.

#### (5) 형식적인 문화관광코스의 선정으로 실천성 부족

적합한 문화관광코스의 개발은 관광객에게 높은 만족감을 줄 뿐만 아니라 많은 관광객을 유치할 수 있는 하나의 관광상품이 된다. 따라서 지역의 교통여건과 관광자원의 유형, 특성에 따라 상호 연계되는 관광코스를 개발하는 것은 문화관광자원의 개발에 있어서 중요한 의미를 가진다.

충남의 경우는 관광을 할 수 있는 일정과 시간을 고려한 관광코스를 선정하고 있으나 이는 관광코스에서 관광자원이 있는 지역을 이동이 가능한 시간과 계산하여 연계하고 있을 뿐 자원이 가지고 있는 특성이나 의미를 관광객의 행태와 연계하여 고려치 못하고 있다. 특히, 문화관광자원의 경우는 방문객의 방문목적에 부합되는 적합한 테마를 선정하여 자연스럽게 연계되어 방문할 수 있는 관광코스와 네트워크체제를 구축하고, 이와 관련된 프로그램의 개발이 필요하다.

#### (6) 문화관광활동 관광수요에 대한 지역적 대응의 미흡

충남의 시·군 지역별 관광객의 여행목적에서 부여 천안 공주 예산 등은 주요 관광목적이 문화관광활동이 매우 높은 지역으로 나타나고 있다. 또한, 문화관광자원이 시·군을 방문하는 선택요인으로 작용한 지역도 부여 공주 천안 아산 금산 예산 홍성 등으로 나타나고 있는데, 이는 문화관광자원개발을 위한 충남의 거점관광도시로 개발해야 할 지역이 바로 이들 지역임을 시사해 주고 있다.

따라서, 충남은 문화관광활동 수요가 높은 지역으로서, 이러한 수요를 수용할 수 있는 만반의 준비를 해야 하는 것이다. 특히, 앞에서 언급한 문화관광의 중심지역은 아직까지는 지역적 차원에서의 대응이 미흡하고, 제반 관광여건에서 열악한 환경을 가지고 있으므로 우선적으로 이에 대한 대응방안이 모색되어야 할 것이다.

#### (7) 집행이 부진했던 다양한 문화관광자원 개발 계획

국가적 차원의 계획에서부터 지방자치단체의 계획에 이르기까지 문화관광자원의 개발을 위한 계획내용은 그 동안 다양하게 이루어졌다. 특히, 공주·부여를 중심으로 하는 백제문화권의 문화관광자원의 개발은 현재의 백제문화권 특정지역 종합개발계획과 백제역사재현단지의 구성에 이르기까지 그 동안에 수립했던 계획들이 이제 출발단계에서 추진되고 있다.

특히, 이들 계획들은 그 동안 미흡했던 문화자원의 물리적 시설 공간 중심의 하드웨어적인 사업이 그나마 추진되고는 있으나, 문화자원은 하루아침에 이루어지는 자원이 아니기 때문에 다른 지역의 사례로 볼 때 수많은 시행착오와 부작용이 발생될 것으로 예상되고 있다. 만일 역사문화자원의 재현에 있어서는 이러한 우려를 더욱 많이 내재하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 충분한 시간과 많은 전문가의 고증을 통하여 단계별로 이루어지는 인내와 노력이 필요하다.

#### (8) 지역의 분포특성을 살리지 못한 문화관광자원 개발

문화관광자원의 개발은 지역이 가지고 있는 문화자원의 특성과 주변의 제반여건에 따라서 그 가치의 극대화가 가능하다. 충남의 경우는 문화자원의 유형에서 지역별로 그 집중도와 분포형태가 다르게 나타나고 있다. 그러므로 과거에는 공주와 부여를 중심으로 외국인 관광객과 수학여행을 하는 단체관광객이 다소 방문하는 편이었으나 관람형의 단순한 관광패턴과 지역 관광기반시설의 부족 등으로 문화관광자원을 방문하는 관광객이 점차 줄어들고 있다.

특히, 충남지역에는 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료 등 문화재 유형별로 지역별 분포특성을 나타내고 있고, 고고학적 유적, 사찰, 사적 및 명승지, 전승지, 성곽 성터, 도요지, 민속마을과 생가지, 성지 성역 묘지, 기념물, 풍습 행사 참여, 비법전수 등 문화자원의 유형과 특성에 따라서도 지역적 분포에 따른 지역문화를 형성하고 있으나 이러한 특성을 살리지 못한 채 문화관광자원의 개발이 이루어지고 있다. 이러한 사례는 백제문화권 개발계획으로 공주·부여 일대를 행정구역의 계획범위로 하고 다른 지역은 그 범위에서 제외되고 있는 점에서도 찾을 수 있다.



#### 4. 21세기를 향한 충남 문화관광자원의 개발 전략

##### 1) 충남 문화관광자원 개발의 기본방향

충남의 문화관광자원의 개발은 지역문화의 육성  
성과 지역경제의 활성화 수단이 될 뿐만 아니라  
지역주민의 문화공간으로도 활용되는 일석삼조  
(一石三鳥)의 효과를 가지고 있다. 따라서 문화  
자원을 단순히 관광자원화 하는 것이 아니라 지  
역문화자원의 개발이라는 개념을 적용하여 충남  
이 가지고 있는 지역여건과 특성을 고려한 문화  
관광자원의 개발이 필요하다. 이러한 개념을 바  
탕으로 한 충남 문화관광자원 개발의 기본방향은  
다음과 같다.

첫째, 문화관광자원개발을 위한 거점지역을 집  
중 개발한다. 이를 위하여 문화자원이 집중적으  
로 분포되어 있는 지역에 문화관광기능을 강화하  
여 지역이미지를 구축한다.

둘째, 지역 고유의 지역문화를 형성하고 발굴  
육성한다. 충남지역의 각 시·군 지역에는 고유  
한 전통문화의 특성과 의미를 담고 있는 문화자  
원이 분포하고 있다. 따라서 이를 지역문화로 집  
중적으로 발굴하고 육성한다.

셋째, 문화자원의 유형과 특성별로 테마를 선  
정하여 관광상품화 한다. 그러므로 문화자원의  
집중도와 주변의 연계 자원을 고려한 '테마형 관  
광상품'으로 개발하여 교육기관, 여행사, 숙박시  
설 등에 제공한다.

넷째, 관광수요에 부응하는 체험과 교육형 문

화관광프로그램을 개발한다. 이를 위하여 가족단  
위 관광객과 학교단체 수학여행, 일본인 관광객  
등을 대상으로 하는 프로그램을 집중 개발한다.

다섯째, 지역축제와 지역 특산물을 관광상품으  
로 개발한다. 지역축제는 관광객이 직접 참여하  
고, 지역특산물은 관광을 하면서 직접 구매할 수  
있는 관광상품으로 개발한다.

여섯째, 문화관광자원의 개발은 지역주민이 주  
체가 되고, 국가적 차원의 지원과 협조가 있어야  
한다. 즉, 지역문화는 직접 지역주민이 만들어야  
하고, 이를 위해서는 문화자원의 공공적 측면을  
고려하여 중앙정부의 재정적 뒷받침이 이루어져  
야 한다.

##### 2) 21세기를 향한 충남 문화관광자원의 개발전략

앞에서 제시된 충남 문화관광자원 개발의 기본  
방향을 중심으로 21세기 문화의 세기를 대비하여  
나아가야 할 충남지역 문화관광자원의 개발전략  
은 다음과 같다.

- (1) 문화거점 지역으로 공주 부여의 집중 육성  
; 백제역사재현단지의 성공개발과 서해안  
문화관광벨트 개발계획의 추진

충남지역에 있는 문화관광자원의 구심적 역할  
을 수행할 수 있도록 문화거점 관광지를 개발,  
지역의 문화관광기능을 강화하여 지역이미지를  
구축한다. 또한 이를 통하여 문화관광의 체계화  
와 다른 지역과 연계한 문화관광측면의 지역간  
기능을 보완하고 지역균형발전을 도모한다.

충남지역 문화관광의 주요 거점지역은 공주 부여권의 백제역사재현단지를 중심으로 육성한다. 공주 부여는 백제문화권역의 중심지역으로 금강을 축으로 백제역사문화자원의 중심적 기능을 수행할 관광도시로 개발한다. 호남고속철도와 공주-서천간 고속도로 등 광역교통망 연결로 타권역과 연계의 중심적인 기능을 수행하도록 하고, 논산을 부거점으로 하여 기능을 지원토록 한다.

주변지역과의 연계는 공주시, 논산시, 부여군, 청양군과 하고 특히, 백제문화권 개발사업을 기반으로 하여 충남 전지역의 중심거점의 역할을 할 수 있도록 한다. 특히, 공주 부여의 백제문화권과 연계한 환황해권의 문화관광자원 육성을 위하여 서해안 문화관광벨트 개발계획을 추진한다.

특히, 태안 해안 국립공원의 바다자원과 가야산 주변의 불교자원, 조선후기 명현(名賢)과 충절인의 특징이 있는 유교유적이 분포하고 있는 내포문화권의 문화관광개발<sup>21)</sup>은 충남에서 백제문화권 개발과 더불어 또다른 가능성을 가지고 있는 문화관광자원이라고 할 수 있다.

## (2) 지역문화의 전략적 육성

· 지역주민과 관광객이 공유하는 문화관광자원 발굴

충남지역의 각 시·군 지역에는 고유한 전통문화의 특성과 의미를 담고 있는 문화자원이 분포하고 있다. 이를 지역의 문화관광자원으로 개발

하기 위하여 집중적으로 발굴하고 육성한다.

문화관광자원은 산업기술에 의해 대량생산되는 자원에서부터 축제와 음식문화에 이르기까지 그 범위가 다양하고 광범위하다. 따라서 충남의 문화관광자원 개발을 촉진하기 위해서는 각 시·군 지역에서 보유하고 있는 문화자원화가 가능한 모든 지역문화를 전략적으로 육성하거나 기반을 조성하는 제도적인 방침이나 지원책을 수립해야 한다.

특히, 충남의 우수한 문화관광자원을 개발하기 위해서는 우선 고부가가치의 척도가 되는 우수한 문화자원의 연출과 디자인이 접목되어야 한다. 이러한 연출과 디자인을 창출하기 위해서는 전통 문화유산을 바탕으로 현대 감각을 살린 디자인에 대한 연구개발이 추진되어야 할 것이다.

## (3) 테마가 있는 지역 특화의 문화관광상품의 개발

· 고도(古都)로서 역사체험을 주제로 하는 문화관광 프로그램의 개발

충남지역 문화자원의 유형과 특성별로 테마를 선정하여 관광 상품화한다. 이를 위하여 문화자원의 집중도와 주변의 연계 자원을 고려한 '테마형 관광상품'으로 개발하여 교육기관, 여행사, 숙박시설 등에 제공한다.

특히, 백제역사문화유적의 중심지이기 때문에 이를 주제로 조상의 얼이 살아 숨쉬는 유물·유

21) 오석민, 내포지방 문화관광개발을 위한 기초연구, 충남발전연구원, 1999.

적지를 복원한다. 나아가 다양한 역사문화자원을 발굴, 보전 복원 재현하여 문화 관광자원으로 개발하여 충남전역을 역사의 산 교육장으로 개발한다.

충남지역 대부분의 문화관광자원은 백제문화를 중심 대상으로 하고 있다. 따라서 문화관광상품의 개발도 백제문화를 테마로 하는 관광상품이 주종을 이룰 것이다. 그러나 현대적 관광성향으로 보아서 동적인 관광 행태의 수용과 함께 현대적 감각의 관광 분위기와 토속적 음식, 민속놀이, 노래 등이 함께 조화된 테마관광 상품개발이 이루어져야 한다

이러한 문화관광상품을 개발하기 위해서는 내·외국인 관광객 모두 선호도가 높고, 지역문화의 특성과 지방색이 가미되어야 한다. 따라서 충청남도의 문화관광상품으로서 개발할 수 있는 가치적 자원으로는 문화재, 지역의 특산물, 토속 음식, 문화제 행사 등이 있다.

#### (4) 체험과 교육형의 문화관광프로그램 개발

: 고도(古都)로서 역사체험을 주제로 하는 문화관광자원과 축제의 발굴 육성

충남지역을 방문하는 관광객의 수요에 부응하는 체험과 교육형 문화관광프로그램을 개발한다. 이를 위하여 가족단위 관광객과 학교단체 수학여행, 일본인 관광객 등을 대상으로 하는 프로그램을 집중 개발한다.

충남의 문화관광프로그램의 개발은 체험과 교육적 내용을 포함하되 문화관광자원의 유형별로 구분하여 역사와 문화가 있는 관광코스 설정하여 문화관광활동의 경험을 유도하도록 여행패키지를 상품화한다. 각 문화관광코스는 전국과 연결되는 교통망과 지역내에 연계된 교통망을 활용하는 방향으로 관광이용코스를 구상한다.

특히, 문화관광코스별로 관광객의 이용목적, 동반형태, 이용교통수단, 여행일정별로 그 특성을 고려하여 설정한다. 이러한 사항을 고려한 충남

〈표 10〉 문화관광코스 개발유형

구분	여행일정	동반형태	이용목적	이용교통수단
문화관광코스 설정요소	① 당일형	① 개인	① 유물 유적 방문	① 승용차
	② 숙박형	② 단체(여행사)	② 박물관 관람	② 시내 일반버스
		③ 단체(친구, 직장)	③ 사찰방문	③ 관광버스, 승합차
		④ 가족동반	④ 사적 명승지 방문	④ 기차
		⑤ 친구 친지	⑤ 성지 성역 방문	⑤ 배
		⑥ 기타	⑥ 풍속 행사 참여	⑥ 기타
			⑦ 기타 복합 참여	

지역의 문화관광코스는 다음과 같이 몇 가지 유형의 요인을 고려해볼 수 있으며, 충남지역을 방문하고자 하는 관광시장의 유형에 따라 많은 관광코스를 개발할 수 있다.(표 10)

(5) 지역축제와 특산물의 문화관광상품으로 개발  
: 지역문화제의 국제화와 2002년 안면도  
꽃박람회의 성공적 개최

충남의 지역축제와 민속놀이, 각종 이벤트를 관광객이 직접 참여하고, 지역특산물은 관광하면서 직접 구매할 수 있는 관광상품으로 개발한다.

현재 충남에는 공주 부여에서 격년 윤번으로 개최하는 백제문화제, 금산 인삼제, 서천의 한산 모시문화제, 보령 머드축제 등이 그 지역 특성에 맞는 축제행사로 자리잡아 가고 있다. 그러므로 각 지역에서 향토의 자연, 역사 등 전통문화의 핵심을 이루고 있는 지역 고유의 민속행사와, 시군별로 실시되고 있는 향토축제와 지방민속행사 등 지역문화행사는 지역이벤트로 관광상품화하여 지역주민과 관광객을 위한 문화행사로 개발해야 한다.

이를 위해서는 관광객들이 연중 언제나 즐길 수 있는 이벤트 프로그램을 지속적으로 개발하여 지역마다 소주제별로 시기를 조정, 연중 프로그램을 개발하여 비수기를 타개한다. 또한 이벤트의 내용은 지역별, 관광지별로 특성있게 구성하고, 규모는 국제적·전국적·지역적 행사로 구분하여 균형을 이루도록 하며 관광객들이 참여할 수 있는 프로그램을 적극 도입한다.

특히, 2002년에 개최되는 안면도 국제꽃박람회는 지역문화관광상품의 대표적인 사례로써 성공적인 개최를 통하여 지역문화를 활성화시키는 기반구축의 계기로 삼아야 할 것이다.

또한, 충남지역에서 생산되고 있는 토산품, 농수산물 등의 전통공예품으로는 도자기 공예, 석공예, 목공예, 죽공예 등이 있고, 농수산물로 버섯, 약초, 대추, 복숭아, 사과, 젓갈류, 생선류, 건어물류 등이 있는데 이를 특화된 관광상품으로 개발하여 시·군별로 지역관광상품으로 개발하고 홍보한다. 그리고 충남의 향토음식과 민속주는 그 지역의 고유한 생활풍속이 결합된 것으로 관광객의 기호에 맞도록 개선하여 충남지역을 방문하는 관광객들을 위한 지역특성의 먹거리를 제공한다.

(6) 주민과 행정, 민간의 파트너십(partnership)  
에 의한 문화관광자원의 개발

문화관광자원의 개발은 지역주민이 주체가 되고, 국가적 차원의 지원과 협조가 있어야 한다. 즉, 지역문화는 직접 지역주민이 만들어야 하고, 이를 위해서는 문화자원의 공공적 측면을 고려하여 중앙정부의 재정적 뒷받침이 이루어져야 한다.

충남의 경우 문화관광자원을 개발하기 위해서는 지역주민과 민간기업, 중앙 및 지방정부가 삼위일체가 되어야 한다. 따라서 주민과 행정, 민간의 파트너십(partnership)으로 삼각협력관계를 형성하고, 모두 하나가 되어 각자의 역할을 수행한다면 지역문화의 육성과 함께 문화자원의 관광

상품화도 자연스럽게 이루어질 것이다.

특히, 지역문화축제와 지역특산물의 경우 지역 주민이 주체가 되어 지역의 특성이 있고, 매력을 발휘할 수 있을 때 진정한 문화관광상품으로서의 가치를 발휘할 수 있다. 그리고 문화관광거점지역의 개발과 백제역사재현단지의 조성, 2002년 안면도 꽃박람회의 경우는 중앙정부와 지방정부의 지원과 협조가 있을 때 사업의 성공을 보장 받을 수 있다.

또한, 문화관광상품으로서 문화관광코스과 체험형 교육형의 프로그램 개발은 여행사와 숙박시설 등의 민간차원에서 적극적인 개발과 참여가 있을 때 문화관광상품으로 개발이 이루어 질 수 있다.

## 5. 맺음말

“가장 지방적인 것이 가장 세계적인 것이다”라고 혹자는 말하고 있다. 다가오는 새로운 천년기(New-Millennium)의 21세기는 ‘문화의 세기’로 이러한 새로운 환경적 변화에 부응하는 문화정책의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 문화관광자원의 개발은 21세기 성장을 주도하는 국가와 지역의 전략산업으로 환경 및 정보통신 산업과 함께 높은 부가가치와 고용을 창출하고 국가와 지역이미지를 고양시키는 효과를 가지고 있다. 이에 중앙정부에서는 ‘새문화관광정책’과 ‘7대 문화관광권 진흥방안’, ‘관광비전 21’ 등, 충남에서는 ‘충남장기발전비전 21’에

서 ‘21세기 정신문화 창조’와 ‘도전적 관광자원의 입체적 개발’ 등에서 문화관광자원의 개발을 추진하고 있다.

그러므로 다가오는 21세기 문화관광의 시대를 대비하기 위해서는 문화관광자원의 개발이 지역 문화의 육성과 지역경제의 활성화 수단이 될 뿐만 아니라 지역주민의 문화공간으로도 활용될 수 있어야 한다. 문화자원을 단순히 관광자원화 하는 것이 아니라 지역문화자원의 개발이라는 개념을 적용하여 충남이 가지고 있는 지역여건과 특성을 고려한 문화관광자원의 개발이 필요한 것이다.

이러한 개념을 바탕으로 문화관광자원개발을 위한 거점지역을 집중 육성, 고유한 지역문화의 발굴 육성, 문화자원의 유형과 특성별 테마를 선정한 관광상품화, 관광수요에 부응하는 체험과 교육형 문화관광프로그램의 개발, 지역축제와 지역 특산물의 관광상품 개발, 지역주민이 주체가 되고, 국가적 차원의 지원과 협조가 있는 문화관광자원의 개발 등을 적극적으로 추진할 때 21세기를 향한 충남지역 문화관광자원 개발은 가능하며, 이를 실행하기 위해서는 구체적인 추진전략과 실천이 이루어져야 할 것이다. **열린충남**

## 참고 문헌

- 김사현, 관광경제학 신론, 일신사, 1997.
- 김정옥, 관광자원관리론, 대왕사, 1997.
- 문화관광부, 7대 문화관광권 진흥방안, 1999.
- 문화체육부 한국관광공사, 관광진흥 10개년 계획 : 세부추진계획, 1997.
- 손대현, 한국문화의 매력과 관광이해, 일신사, 1992.
- 안종윤 편저, 관광용어사전, 법문사, 1985.
- 오석민, 내포지방 문화관광개발을 위한 기초 연구, 1999.
- 이인배, 충청남도 관광자원과 관광상품의 특화방안, 충남발전연구원, 1999.
- 이인배 여정태, 충남지역 역사문화관광자원 유형화에 관한 연구, 관광학연구 제22권 제2호 통권27호, 한국관광학회, 1998.
- 전고필, 광주 전남지역 문화관광자원의 상품화 방안에 관한 연구, 경기대학교 석사학위논문, 1997.
- 정태환 외, 문화대국으로 가능길, 지식산업사, 1995.
- 충청남도, 공주 부여권 관광개발계획, 1996.
- \_\_\_\_\_, 문화재목록, 1998.
- \_\_\_\_\_, 태안해안권 관광개발계획, 1996.
- \_\_\_\_\_, 도정백서 : 1997.
- 충청남도 전라북도, 백제문화권 특정지역 종합개발 : 변경계획, 1999.
- 한국관광개발연구원, 한국관광연감, 1997.
- 한국관광공사, 전국관광장기종합개발계획, 1989.
- \_\_\_\_\_, 전국민여행동태조사, 1998.
- 한국문화예술진흥원, 문화관광에 관한 기초연구, 1989.
- 한국문화정책개발원, 문화 체육 관광의 연계방안, 1995.

## 내포 가야산의 불교유산 조사 제언

### 1. 흙 속의 진주 내포(內浦)

우리는 현재 산업사회에서 살아가고 있다. 그런 까닭에 모든 자원이 산업도시에 모인다. 그리고 어디에서나 접근하기 쉬운 평야를 택하여 터를 잡는다. 그러나 과거의 삶은 그렇지 못했다. 농업을 위주로 하는 자급적 경제에서 좋은 터전은 산을 끼고 물을 끌어서 쓰기 좋은 곳이었다. 배산임수(背山臨水)라는 말은 바로 그러한 의미의 단어이다.

산에 기대어 아늑한 들판을 바라볼 수 있는 곳이 길지였다고 생각했던 까닭에, 바로 그러한 산자락에 역사 유산이 몰려 있는 것이다. 그런데 산업사회로 변하면서 이러한 지역이 교통의 오지로 전락하고, 그 결과 세인의 관심에서 멀어진 곳도 많다. 내포(內浦)가 그 가운데



가야산의 절경

한 곳이다.

우리 선조들이 산세(山勢)를 읽는 방법은 현재와는 달랐다. 현대인에게 알려진 산맥은 지질학적 구조선일 뿐, 지표상의 굴곡을 살피지 않는다. 그러나 우리 선인들은 일상생활에 직접 연관된 지형을 중시하였다. 따라서 산과 강을 함께 읽어내렸다. 산은 마치 용이 움직이는 것처럼 꿈틀대고, 또한 끊어지는 법이 없다. 굽이쳐 흐르는 물줄기도 마찬가지다.

산줄기가 끊어지는 법이 없으니, 그 출발점[祖宗]이 되는 산이 있게 마련이다. 모든 강의 발



오 석 민

충남발전연구원  
역사문화센터  
문헌팀

원지가 있는 것과 마찬가지이다. 선인들은 한반도의 시작을 백두산에서 찾았기에, 백두산이 민족의 성지가 되었던 것이다. 한반도의 모든 산줄기는 백두산에서 비롯되었으며, 단지 곳곳에서 가지를 쳤을 뿐이다. 백두에서 시작된 중심 산줄기를 우리는 백두대간이라 부른다.

그렇다면 백두대간을 따라 가보자. 백두대간은 북부지방에서는 고원지대를 지나는 동안에는 약간의 굴곡을 이루는데 불과하다. 산줄기가 개마고원이라는 높은 지역을 통과하는 까닭이다. 하지만, 중부지방에 이르면 마치 동물의 등뼈처럼 솟아 올라 동해안을 따라 남진한다. 그리고 태백산에 이르러 비로소 서쪽으로 방향을 바꾸고, 속리산에서 다시 남쪽으로 내달려 지리산으로 끝을 맺는다.

비유하자면, 백두에서 함흥 부근까지는 머리와 목뼈요, 중부지방은 허리뼈이고, 남부지방은 다리뼈라 할 것이다. 등뼈를 형성하는 중부지방에서는 산악들이 거칠게 하늘을 향하여 솟아올랐으니, 한반도의 수많은 명산은 이 구역에 집중한다. 명승지로 일컬어지는 이 일대의 산악은 고승을 비롯한 위인들이 즐겨 찾았던 곳이었다. 그러나 금강산을 비롯한 관동 지방의 명산들은 고승과 명덕(明德)들의 수양처였지, 보통 사람들의 삶의 터전은 아니었다.

충청도의 산줄기는 속리산에서 갈라진 것이다. 속리산에서 서북쪽으로 뻗은 줄기를 한남금북정맥이라고 불렀으니, 곧 한강 남쪽과 금강 북쪽의 산줄기라는 뜻이다. 한남금북정맥은 죽산의 칠현산에서 한남정맥과 금북정맥으로 나누어진다. 내

포는 바로 금북정맥이 차령에서 남쪽으로 내달리다가, 오서산에서 다시 북상하면서 형성된 산 언저리의 고을들을 이르는 말이다.

차령에서 오서산까지 남진하다가, 다시 북쪽 가야산을 향하여 북쪽으로 방향을 바꾼 탓에, 산줄기는 V자형으로 뻗은 형세가 되었다. 이 산줄기 사이에는 삼교천과 무한천을 중심으로 넓은 들판이 펼쳐져 있으며, 서쪽으로는 서해에 연한 갯고을이 자리하였다.

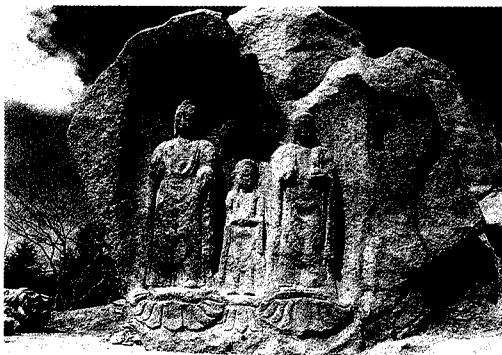
들판이라 했으니, 삼교천 방조제 완공 전에는 예산 땅까지 배가 출입하였고, 곳곳에 포구들이 즐비했으니, 해안과 크게 다를 바가 없었다. '안개[內浦]'라는 지명은 그런 의미로 읽어야 할 이름이다.

관동지방이 하늘로 솟은 거악(巨嶽)들로 빼어난 곳이라면, 내포는 비산비야(非山非野)로 대표되는 전통적인 농촌의 모습을 보여주는 삶의 터전이다. 일찍이 한 화가가 한국 농촌을 보려면 내포로 가라 했듯이, 내포지방은 높지는 않지만 아담한 산줄기가 들판을 포근하게 감싸는 곳이다.

금북정맥으로 하여 생겨난 내포 고을에 산줄기가 북상하다가 문득 불끈 솟아 선인(先人)들의 칭송을 받았으니, 이 가야산에 오르면 내포 일원이 한눈에 내려다보인다. 이 때문에 내포를 또한 가야산 주위의 고을을 가리킨다고 한다. 그 '가야'라는 이름에서 이미 불교의 내음을 맡을 수 있거니와, 백제시대 중국불교의 유입 관문이었던 태안반도 (또는 당진나루)를 감싸안듯이 지켜보고 있는 이 산은 불교유산의 숨겨진 보고이다.



## 2. 내포의 마애불 : ‘백제의 미소’



태안마애삼존불

가야산의 불교는 마애불로 시작된다. 백화산 중턱에 있는 태안마애삼존불은 우리 나라 마애불 역사의 첫 장을 여는 작품이다. 사실 마애불은 석굴사원의 원조에 해당한다는 점에서, 석굴암으로 대표되는 경주 마애불의 뿌리는 바로 태안에 있는 셈이다. 투박한 솜씨 탓에 예술적 가치에서는 뒤떨어지지만, 여느 마애불과 달리 중앙에 키가 작은 보살입상을 놓고 좌우에 여래입상을 배치하고 있는 독특한 배치는, 다른 곳에서는 보이지 않는 관계로 연구자들의 관심을 끌고 있다.

백제 마애불의 꽃은 상왕산 자락에 있는 서산

마애삼존불이다. ‘백제의 미소’로 더 알려진 이 불상에 관해서는 더 이상 언급할 필요가 없을 것이다. 마애불의 전통은 후대로 갈수록, 예산군 화전리 사면석불(보물 794호), 홍성군 홍북면 신경리 마애석불(보물 355호) 등 내륙에서 발견되고 있다. 이는 곧 불교 전파의 경로가 된다.

## 3. 한국 근대 선종(禪宗)의 중흥 사찰 : 덕숭산 수덕사

가야산 지맥 덕숭산자락에는 백제시대에 창건된 수덕사라는 대가람이 자리잡고 있다. 본래 홍성 북쪽 용봉산부터 예산 덕산면 덕숭산과 가야산, 그리고 서산의 상왕산으로 이어지는 산줄기는 모두 가야의 연봉(連峯)이니, 덕숭산은 그 남쪽 줄기이다. 가야산을 둘러보다 보면, 도처에 넓은 계곡에 펼쳐져 있어서 명산의 면모를 갖추고 있다. 수덕사는 그러한 호방한 기운을 잘 보여주는 곳이다. 백제시대에 건축된 수덕사<sup>1)</sup>에는 고려시대의 대표적인 목조건물인 대웅전(국보 제49호)이 남아 있다. 1934년 해체공사를 시행할 당시에 발견된 묵서명(墨書銘)에 의하면, 대웅전은 고려 충렬왕 34년(1308)에 건축되었다. 이 건물은

1) 최완수는 수덕사의 창건 연대를 서산 마애불에 비추어서 위덕왕대로 보고 있다. 그에 따르면, 수덕사는 당시에 정치 중심지로 자리를 굳혀가던 홍주(洪州)의 비보사찰이었으며, {대동지지(大東地志)}의 기록에 입각하여 홍주가 곧 주류성이며, 백제 부흥운동의 핵심 인물 중의 한 사람인 도침(道琛) 화상은 수덕사와 관련된 인물일 것으로 추정한다. 그러나 현재 주류성이 어느 곳 이었는지를 확인할 수 없고, 홍주가 정치 중심지로 부각된 시기는 확실치 않으므로 단정할 수는 없을 듯하다.

2) 최근 입구에 큰 건물을 세우면서 시야가 가려지게 되었는데, 이에 대해서는 이미 상식처럼 회자되고 있으므로 논의를 줄이고자 한다.

맞배지붕, 주심포, 평이한 빗살문 등에서 단순소박하면서도 장중하고 엄숙한 멋을 잃지 않고 있으며, 측면의 기둥과 들보는 정제된 규격미를 자랑하는 것으로 평가받는다.

그러나 막상 일반인들에게는 대웅전에서 전면으로 내려다보이는 아늑한 전망이 더욱 매력적이다.<sup>29)</sup> 비록 강원도 산악처럼 빼어나지는 않지만, 사람들을 매혹시키기에 충분한 산줄기를 오르다 보면, 아늑한 내포 들녘의 평화로움이 한눈에 들어온다.

수덕사에 대한 애정은 관련 인물들로 하여 더욱 커지게 된다. 우선 근대 한국 선종(禪宗)의 중흥조인 경허 성우(鏡虛 惺牛, 1849~1912) 선사의 고족 제자 만공 월면(滿空 月面, 1871~1946)의 자취가 곳곳에 배어 있다. 만공 선사는 결성출신의 만해 한용운(卍海 韓龍雲, 1879~1944)과 교유하면서 한국불교와 민족을 위해 헌신하였던 인물로, 수덕사에 금선대(金仙臺)라는 초가 암자를 지어 살면서 제자들을 길러냈다. 그가 평생 기거했다는 소림초당(少林草堂), 교육장이었던 능인선원(能仁禪院)과 견성암(見性庵), 1924년에 조성된 용출관음석상(湧出觀音石像), 현대적 양식의 사리탑인 만공탑 등은 모두 그의 손길이 닿은 자취들이다.

수덕사의 또 다른 매력은 비구니들의 수도원이



수덕사

라는 점에 있다. 일찍이 「新女子」를 간행하는 등 여성운동가로 명성을 쌓았던 일엽 스님(金一葉, 1896~1971)이 만공 선사를 만나면서 견성암에서 머리를 깎았다. 현재 견성암의 현판은, 일엽 스님의

뒤를 따르는 100여 명의 여승들의 수도처인 덕숭총림 선방으로 옮겨져 있다.

수덕사의 입구에는 아담한 초가의 수덕여관이 방문객들의 눈을 끈다. 이곳은 현대 미술사의 한 획을 긋는 고암(顧菴) 이응로(李應魯) 화백의 부인이 경영하는 곳으로, 뜰에는 그의 문자추상화가 새겨진 바위가 있어서 지나치는 길손들을 잠시 머물게 한다.

수덕사는 백제시대 창건된 이래로 수많은 우여곡절을 겪으면서도 지금까지도 내포 불교계를 대표하는 덕숭총림으로 의연하게 자리잡고 있는 천년 고찰이다.

#### 4. 덕산 가야동의 문화유산

수덕사를 떠난 발길은 덕산 읍내를 거쳐 가야동으로 향해야 할 것이다. 복잡한 온천관광단지와 읍내길을 거쳐 서쪽으로 접어들면, 가야봉·석문봉·옥양봉 등 가야산의 주봉(主峰)들로 둘러싸인 계곡으로 들어설 수 있다.

그런데 가야동 초입에서부터 뜻밖의 유적들과 마주치게 된다. 최근에 축조된 옥계저수지 북쪽

태봉은 곧 조선 헌종의 태실이 있었던 유허(遺墟)요, 그 서북쪽으로는 흥선대원군(興宣大院君)의 백형(伯兄)인 흥녕군(興寧君) 이창응(李昌應)의 묘역이 있다. 저수지 서쪽 끝자락 암벽[玉屏溪]에는 병계(屏溪) 윤봉구(尹鳳九) 형제의 흔적들이 많이 남아 있으니, 그것은 가야동 일대가 원래 그 집안의 사패지였기 때문이다. 지금은 도로 개설로 인하여 반쯤은 파묻혀 버린 옥병계에는 숙종조에 김진규가 새겼다는 ‘玉屏溪’, 성수심의 ‘氷裁培’ 등의 글귀가 완연하다.

옥병계를 지나 서북쪽으로 약 25km를 가면 수많은 역사적 일화를 남긴 남연군묘가 있다. 바로 그곳이 가야사(伽耶寺)의 옛터이다. 가야사는 본래 고려시대에 건립된 대가람이었는데, 그 당시에 망이(亡伊)에 의하여 점거되었던 곳이기도 하다. 그리고 조선왕조가 막을 내릴 무렵 다시 남연군묘를 이장하면서 폐사(廢寺)되는 비운을 맞이하였던 것이다.

남연군묘가 옮겨올 당시 이 일대는 윤씨 일문의 소유였다. 앞에서 가야동에 이르는 길에 위치한 여러 유적들에 대해서 장황하게 설명한 이유도 거기에 있다. 그러나 남연군묘의 이장과 함께 고종황제 친가 소유로 바뀌었다. 이장을 마친 후에, 흥선대원군은 맞은편 서원산에 큰 아들[李載冕]을 시주자로 하여 보덕사(報德寺)라는 사찰을 창건하였으니, 보덕사는 조선왕실의 마지막

원찰(願刹)인 셈이다. 그러나 보덕사 또한 한국 전쟁으로 소실된 후 다시 지어져서 비구니들의 수도도량으로 변했고, 그 경내에는 가야사에서 옮긴 것으로 보이는 화사석(火舍石)이 남아 있을 뿐이다.

최완수는 신라가 백제를 멸망시킨 후에, 수덕사를 중심으로 하는 백제 말의 내포 불교계를 제압하기 위하여, 덕산 가야동의 가야사와 서산 용현계곡의 보원사를 창건했다고 보았다. 그러했던 가야사가 수덕사보다 모진 시련을 겪은 끝에, 조선왕조와 함께 막을 내린 것이다.

남연군묘의 이장(移葬)으로 대표되는 풍수설에 얽힌 논란<sup>3)</sup>은 지금까지도 이어지고 있으니, 최근 들어서 풍수가인 육관대사가 남연군묘 서쪽에 자신의 묘역을 스스로 정했다고 하여 화제가 되고 있다. 남연군묘는 이미 1989년 12월 29일 충청남도 유형문화재 기념물 80호로 지정되어 있다. 그런데 또 다시 1998년 12월 29일 가야사지가 충청남도 지정 기념물 150호로 지정되었다. 문화재 지정까지도 복잡한 양상을 빚고 있는 셈이다.

내포에는 드물게 큰 산악에 속하고, 더욱이 천하의 명산이라는 소문이 끊이지 않았으니, 사건이 없을 리 없다. 가야동은 한도 많고 탈도 많은 곳이다. 그곳에서 계곡 아래로 내려다보이는 미륵을 뒤로 하고 북쪽 산 속으로는 일제시대의 군사도로가 있고, 그 도로변 밤나무단지가 끝나는

3) 구전되는 이야기에 따르면, 남연군묘는 당시 정만인(鄭萬仁)이라는 지관이 택한 곳으로, 이대천자지(二代天子之地)의 명당이라고 한다.

곳이 서산 시민들이 즐겨 찾는 용현계곡 유원지이다.

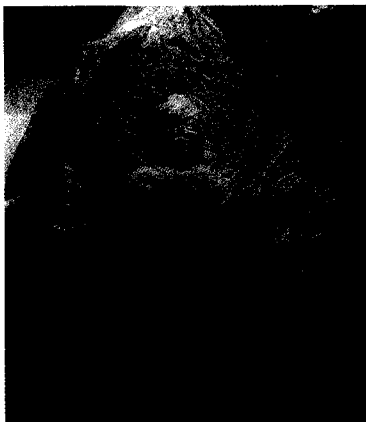
## 5. 용현계곡, 그 유산과 전설

용현계곡에는 국보 84호 서산 마애삼존불상이 있고, 사적 316호 보원사지(普願寺址)에는 여러 점의 보물이 있다. 이러한 불교유산들이 상왕(象王)의 전설과 함께 하고 있어서 찾는 이들의 호기심을 자극한다.

그러나 서산 마애삼존불상을 만나기 위하여 계곡으로 들어서는 순간, 이에 앞서서 마치 서낭당처럼 돌무더기가 수북한 곳에 서있는 미륵불과 마주치게 된다. 고려말에서 조선초 사이에 조성된 것으로 짐작되는 미륵은, 고풍저수지가 축조되기 전에는 현 위치에서 북쪽으로 약 200m 지점 구 도로의 삼거리에 있었다고 한다. 그 당시 계곡을 향하고 있었다 하여, 주민들은 구구한 해석을 하기도 한다.

미륵과 헤어져서 약 300m를 더 가면 도로 서쪽에 높다란 바위가 버티고 서있다.

인바위[印岩]라 하는 이 암벽에는 상왕이 말[斗] 만한 인장을 숨겨두었다는 전설이 전해지고



서산마애삼존불

있다. 인바위 곁에는 길이 2m, 높이 50cm 정도의 조그만 바위[고양이바위]가 웅크린 자세로 엎드려 있다. 이 바위에도 보원사 홍망과 관련된 전설이 전해진다. 주민들은 “고양이바위는 개천 건너 숲 속에 있는 쥐바위와 상극인데, 두 바위 사이에 다리를 놓아 연결하면서 보원사 일대의 모든 절이 망하게 되었다”라고 하기도 하고, 혹은 “작은 암자 100개를 만드는 순간 두 곳이 서로 연결되었다”고 말하기도 한다. 바위 아래 개천으

로 내려가면 개천 양편에 돌다리의 축대가 완연하게 남아 있으니, 그러한 전설을 믿을 바는 아니라 하더라도, 보원사로 가려면, 서산 마애삼존불 앞의 개천을 건넌음은 확실한 듯하다.

그렇다면 인바위와 고양이바위는 보원사로 들어서는 대문인 셈이다.

서산 마애삼존불로 오르는 길은 가을의 정취를 느끼기에 넉넉하다. 방문객들이 돌을 모아 쌓아둔 조그만 탑 사이로 오르는 계단은, 가파르다는 생각이 전혀 들지 않는다.

그 오솔길 중턱에 마애불이 서있다. 양 볼이 도톰하도록 미소를 짓는 이 불상을 마주하노라면 저절로 웃음이 배어 나올 것이다. ‘백제인의 미

4) 대성 아래 군자동(君子洞)은 원래 군장동(軍藏洞)으로 상왕이 군대를 숨겼다는 전설이 전해지고 있다.

5) 서산문화원, 1991, 「瑞山·泰安文化遺蹟」(上), pp.512~520 ; 서산시, 1998, 「서산시지」 제7권 서산의 문화유적, pp.160~168.

소'라는 발견 당시의 평가에, 빛에 따라 부처의 표정이 달라 보인다는 등의 최근의 설명이 더해지면서, 이미 이 불상은 백제문화의 상징이 되어 버렸다.

마애불의 서남쪽 산중턱에는 둘레 약 3.5km의 큰 석성(石城)이 남아 있어서 궁금증을 더하게 한다. 주민들은 이 성을 대성(大城)이라 부르는데, 서쪽으로 보원사지(普願寺址)가 한눈에 내려다보인다.<sup>4)</sup>

보원사지는 서산 마애삼존불로부터 남쪽으로 약 1km에 위치한 절터이다. 보원사는 현재 신라 말에서 고려초에 창건된 것으로 보고 있으나, 절터에서 출토된 금동여래불상이 6세기 중엽에 만들어진 것이라는 추정에 입각하여 백제시대에 조성되었을 가능성도 조심스럽게 제기되고 있다.<sup>5)</sup>

보원사가 최초로 기록에 등장하는 시기는 신라 헌강왕 6년(880)이다. 보조선사장성탑비명에 의하면, 선사는 웅진 사람으로서 흥덕왕 2년(827)에 가랑협산 보원사에서 수구제하였다고 한다. 이로 미루어 보원사는 그 이전에 창건되었다고 해도 틀림이 없을 듯하다. 한편 부성태수(富城太守, 893년 부임)를 지냈던 최치원이 남긴 「법장화상전(法藏和尚傳)」에 의하면, 웅주(熊州) 가야협(伽耶峽)의 보원사는 의상(義湘)을 계승한 화엄십사(華嚴十寺) 중의 하나였다고 한다.

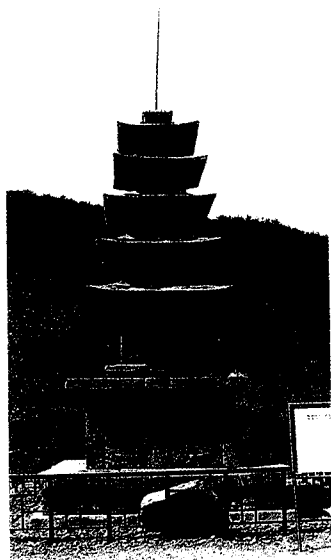
고려시대에 왕권 강화 이념을 제공하였다는 점을 염두에 둔다면, 보원사의 사세(寺勢)는 크게 발전하였을 것으로 짐작된다. 현재 남아 있는 주요 유적들이 모두 고려시대에 중건될 당시의 것

들이라는 사실이 그 증거라 할 것이다.

보원사는 화엄종이 약화되기 시작한 고려 무신 정권 때부터 사세가 기울기 시작하였다고 짐작된다. 그러나 “보원사가 상왕산에 있다”라는 「신증동국여지승람」의 기록으로 보아 조선초 까지도 폐사되지는 않았던 것으로 보인다. 그러나 1619년의 「호산록(湖山錄)」에는 이미 전우(殿宇)가 모두 없어진 것으로 되어 있으니, 보원사는 1530년~1619년 사이에 폐사된 셈이다.

보원사지(사적 제316호)에는 현재 석조(石槽, 보물 제102호), 당간지주(幢竿支柱, 보물 제103호), 오층석탑(보물 제104호), 법인국사 보승탑(法印國師 寶乘塔, 보물 제105호), 법인국사 보승탑비(寶乘塔碑, 보물 제106호)가 남아 있다.

보원사가 있는 용현계곡 주변 가야산자락에는 수를 헤아리기 어려울 정도로 많은 절터들이 산재해 있다. 전설상의 보원사에 속한 100번째 암자라는 백암사지(白庵寺址)가 옥양봉 아래에 있고, 원평리 신사동과 의현동 일원, 그리고 서쪽으로 용현



보원사지 5층석탑

리 보현동까지 알려지지 않은 절터는 모두 조사를 기다리는 미답의 유적들이다.

## 6. 가야산 서쪽의 고찰들

가야 연봉의 서쪽 사면의 불교유적은 태봉리의 문수사(文殊寺)로부터 시작된다. 제3공화국 삼선 개헌 당시에 조성한 목장을 지나면 명종대왕의 태실(胎室)이 있는 태봉리에 이르게 되고, 다시 문수동에 이르러서야 비로소 산사(山寺)가 있겠구나 하는 생각이 든다. 그만큼 가야산록 서북쪽의 목초지는 우리의 눈에는 낯설게 느껴진다.

태봉산(胎封山) 서쪽 아래 마을은 태봉리요, 동북쪽 문수사 아래 마을은 문수동이다. 태봉리는 태실이 있다 하여 붙여진 이름 일테고, 문수동은 문수사 때문에 생긴 이름이라. 주민들에 의하면, 가뭄에는 태실에서 기우제를 지낸 적도 있다 하니, 민간신앙의 또 다른 측면을 보는 듯하다.

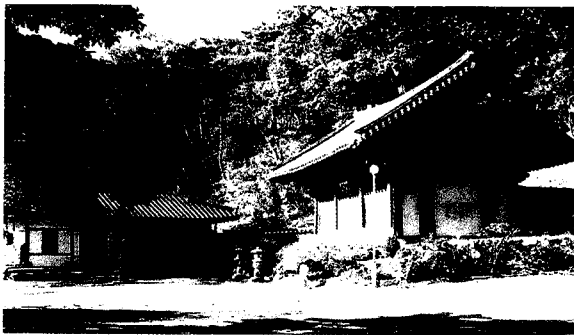
수덕사가 아래 들녘을 시원하게 조망할 수 있는 대가람이라면, 문수사는 모퉁이에 다소곳하게

앉아 있는 작은 절이다. 1973년 문화재관리국에서 금동아미타불좌상의 복장기(伏藏記)를 조사하여 1346년 이전에 창건되었음이 밝혀졌다. 그러나 「호산록」에는 이미 폐사되었다고 하니 용현계곡의 보원사와 흥망을 같이한 것으로 짐작된다.

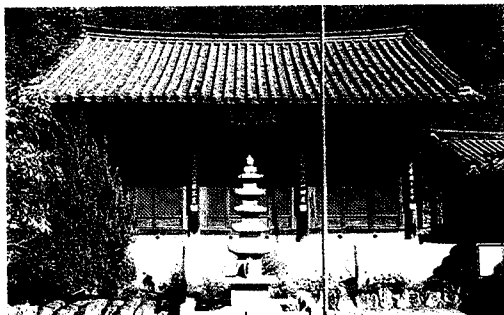
현재 남아 있는 문수사의 건물과 유물은 모두 16세기 이후의 것들이다. 극락보전은 주심포계와 다포계를 절충한 맞배지붕의 건물로 지붕이 들려 있는 듯한 인상의 조선후기 건물이다. 그 안에는 1346년에 만들어진 금동아미타불좌상, 19세기에 조성된 것으로 보이는 16나한상, 1774년 제작된 지장보살도, 1892년 김금어가 제작한 신장정화(神將幀畵) 등이 소장되어 있다.

개심사를 찾는 길도 목초지를 통과해야 한다. 현재 개심사로 들어서는 초입에서 서해안고속도로공사가 한창 진행 중이니, 곧 그 육교 아래를 통과하여 개심사로 가게 될 것이다. 개심사 가는 길에서 군데군데 흩어져 있는 농가들을 지나면 신창저수지의 높은 제방을 마주하게 된다. 그 제방을 따라 비스듬하게 난 길을 가로질러 남쪽 언저리에 오르면 맑은 호수를 대할 수 있다.

저수지를 굽이돌아 한참을 가다보면, 개심사 아래 사하촌(寺下村)인 동구말에 도착하게 된다. 동구말에서도 도로 공사가 한창이다. 개심사에서 일락사로 가는 임도(林道)라 하는데, 자연의 훼손 여부는 독자들의 판단에 맡기기로 한다. 동구말 초입 저수지 끝자락에 외롭게 서있는 느티나무는 동구말의 서낭나무라 한다. 이 나무 때문에 도로가 비껴간다



문수사



개심사대웅전

고 하니, 옛날과는 다소 달라진 행정당국을 보는 듯하다.

일제시대의 기록에는 개심사 주변에 수령 천년이 넘는 느티나무를 비롯하여 피나무·밤나무·참나무·모감주나무·향나무·단풍나무 등이 군락을 이룬다고 했으나, 지금은 동구말에서 개심사 길로 접어드는 입구 양쪽에 느티나무가 눈에 띈 뿐이다. 오히려 방문객들을 반기는 것은 가슴까지 후련하게 해주는 짙은 적송(赤松)들의 고운 자태와 은은한 솔향이다.

호젓한 길을 지나 경내로 접어들라치면, 굵은 나무를 그대로 살린 종루(鐘樓)를 지나게 된다. 온통 굵은 나무로만 지은 듯한 심검당(尋劍堂, 충청남도 문화재자료 제358호)이나 요사채의 진면목을 먼저 엿보게 하는 건물이다. 이 절에서는 굵은 나무를 그대로 살린 멋을 한껏 엿볼 수 있다. 개심사는 이처럼 자연스러움이 매력인 곳이다.

개심사에는 대웅전(보물 제143호), 영산회괘불탱(靈山會掛佛幀, 보물 제1264호), 명부전(冥府殿,

충청남도 문화재자료 제194호), 심검당 등의 문화재가 있지만, 정작 언제 세워졌는지는 알려진 바가 없다. 다만 1941년 대웅전을 해체 수리할 때 발견된 묵서명(墨書銘)에 1484년에 대웅전을 중창하였다는 사실에 비추어, 그 이전부터 있었다고 짐작할 뿐이다.

그런데 사찰과 관련된 일화들이 더 우리의 관심을 끈다. 자연미의 극치를 보여주는 조선초기 건축물 심검당에 근대 한국 선종(禪宗)의 중흥조인 경허 성우(鏡虛 惺牛, 1849~1912)가 거처하였다는 사실만으로도 불교도의 마음을 빼앗기에 충분하다. 그러나 역사의 향기는 거기에 그치지 않는다. 왕비와 부마도위를 배출하고 김정희라는 큰 학자를 낳았던 경주 김씨와의 인연은 조선 후기 역사의 뒷면을 읽으려는 사람들에게 발길을 돌리지 못하게 만든다.

속칭 ‘한다리 김씨’라고 부르는 집안과의 인연은 김연(金堧, 1494~?)으로부터 시작된다. 그의 계모 황씨의 고향이 바로 한다리였는데, 증손 김홍욱(金弘郁, 1602~1654) 대에 이르러서 명문가로 등장한다. 그리고 현손 김한신(金漢蓺, 月城尉)이 영조의 따님인 화순옹주(和順翁主)와 혼인하고, 또한 그의 8촌 형제인 김한구(金漢耆)의 장녀가 영조의 계비(繼妃, 貞純王后)가 되니, 한다리 김씨는 왕실과 연혼(連婚)을 맺은 내외척(內外戚)이 되었다. 정순왕후의 수렴청정은 너무나 유명한 사실이다. 추사 김정희는 바로 월성위 김한신의 증손이다.

한다리 김씨와 개심사와의 인연은 아주 초기부

터 시작되었던 듯하다. 김연의 계모 황씨의 묘소가 개심사의 내청룡에 해당되는 산중턱에 자리잡고 있음은 그 증거라 할 것이다. 그런 탓인지 철종 때 개심사 중창에는 김씨 일문이 대대적으로 참여한다. 김홍욱을 비롯한 김적(金積)의 네 아들의 후손들이 모두 불사에 참여하였음은 물론이요, 상궁(尙宮) 우씨와 함께 서산군수와 당진현감이 시주로 있었다는 사실은 왕실과의 연관성을 보여주는 증거라 할 것이다.

추사 김정희를 실학의 대가라 칭하는 데에는 이견이 없다는 점을 염두에 두면서, “과연 실학이 몰락한 남인계의 전유물이라 할 수 있을까?” 하는 의문을 지을 수 없다. 이런 인연이 있으니 개심사를 들르는 길에 추사고택과 함께 서산 음암면 유계리 한다리마을의 정순왕후생가(충청남도 기념물 제68호), 김기현고가(중요민속자료 제199호), 그리고 김적의 자취가 남아 있는 용유대와 단구대를 거치는 여정도 생각해볼 만한 것이다.

아직 임도(林道)가 완공되지 않았으므로 일락사로 가려면 해미읍성을 거쳐야 한다.

성곽 동쪽을 감싸 돌다가 하천을 건너면 일락골에 있는 황락리라는 마을이 나타난다. 마을을 지나는 도중 회관 뒤편을 보면 미륵불이 조용히 서있는 모습이 이채롭다. 해미읍성을 중심으로 하는 4방향의 비보장승 가운데 하나라는 이야기가 전해지며, 또한 많은 외부인들이 다녀가기도 한다. 그러나 정작 마을 사람들은 무덤덤하며, 마을회관 자리에 있던 서낭나무에서 서낭제를 지낼



해미읍성

때에도, 미륵을 모신 일은 없다고 한다.

황락리 미륵불을 지나 일락사로 가는 길에도 큰 저수지를 만날 수 있다. 가야산 서쪽 사면에는 큰 하천이 발달하지 못한 관계로, 논농사를 짓기 위하여 골짜기마다 물을 가둔 때문이다.

석문봉 아래에 위치한 일락사에는 고려시대의 양식인 3층 석탑이 있으나, 창건연대는 불확실하다. 다만 1649년 해미읍성을 중수할 때 일락사 대웅전을 함께 중수했다는 기록이 있어서 관심을 끈다.

현재 해미읍성은 천주교도의 순교지로 더 많이 알려져 있다. 그러나 해미읍성은 왜구가 준동하던 조선 태종 14년(1414) 가야산 너머 덕산에 있던 충청병마절도사영을 옮긴 후 효종 2년(1651)



다시 청주로 이전하기 전까지 충청도 서해안의 군사 요충지였던 곳이다.

현 해미읍성에서 서북쪽으로 서산까지 뻗은 국도변에 위치한 반양리에는 구해미[또는 반계]라고 하는 마을이 있고, 그곳에서 서쪽으로 불과 2km 지점까지 바닷물이 차올랐다고 하니, 해미읍성은 육지와 바다를 겸할 목적으로 가야산을 등져서 설치된 군사시설로 보아 틀림이 없을 듯하다. 그리고 1649년의 일락사 중수도 이와 연관하여 살펴보아야 할 연구과제라 할 것이다.

## 7. 미륵 이야기

일락사로 가는 황락리에도 미륵이 서있거니와,



일락사칠불

조산리와 반양리에도 미륵이 있고, 얼마 전에 분실되기 전까지도 가야산 중턱 산수리에도 있어서 미륵불을 보기 위하여 해미를 찾는 사람들이 적지 않다.

일부 민속학자들은 주민들의 전언을 그대로 믿고, 해미읍성을 중심으로 4방향에 세워진 비보장승이며, 최근까지도 주민들이 공동의례의 대상이었다고 한다. 그러나 비보(裨補)를 위하여 세워졌는지도 확실치 않으며, 막상 최근의 공동의례

에 대해서도 의견이 분분한 실정이다.

현재 반양리 미륵이 있었던 곳에서는 중창이라는 명분을 걸고 사찰 건립이 한창이다. 또한 조산리 미륵에는 매년 두 차례씩 무속인들이 찾아와 굿판을 벌인다. 황락리 미륵에 대해서는 주민들이 거의 관심을 기울이지 않고 있으며, 산수리에서는 산수저수지 축조와 함께 마을이 거의 없어지다시피 하는 와중에 분실되었다. 그러고 보면 미륵불의 운명도 한가지는 아닌 듯싶다.

이 네 곳의 미륵불들이 과거 사찰의 것이라는 점은 의심할 바가 아니겠거니와, 그 수는 이것만이 아니다. 필자가 답사를 다니면서, 최근에 유실된 미륵, 인근 사찰에서 모시고 있는 불상들을 쉽게 확인할 수 있었다. 가야산 주변에 부지기수로 흩어져 있는 미륵들에 관해서는, 최소한 실태 조사는 있어야 될 것이다.

## 8. 내포의 불교전통

가야산은 한눈에 내포 일대를 두루 조망할 수 있는 곳이다. 명산으로서 손색이 없으니, 백제시대 이래로 통일신라 - 고려 - 조선으로 면면히 이어지는 불교유적들이 남아 있다. 더욱이 덕산온천이 유명하고, 윤봉길 의사의 유적이 같이 있고, 최영·성삼문·최익현·김좌진·한운운 선생의 유적지도 멀지 않다. 조선 고종황제 일가의 묘역도 가야산 주변에 자리잡고 있으니, 이처럼 다양한 문화유산을 간직하고 있는 곳도 흔치 않을 것이다.



가야산 계곡

과거 명당으로 꼽혔으니 명산일 수밖에 없었고, 그런 까닭에 문화유산이 준비할 밖에 없다. 이와 같은 보배가 세인에게 알려지지 않은 까닭은 어디에 있을까? 그 까닭은 산업사회로의 변신에서 찾아야 한다. 서울과 부산을 잇는 경부의 축을 한국 경제의 대동맥이라 하듯이, 교통로도 서울과 부산을 잇는 선을 중심으로 하였다. 이런 이유로 교통의 오지로 전략한 곳이 많았으니, 가야산 주변도 마찬가지였다. 알려지기 위해서는 많은 사람이 탐방하여야 한다는 평범한 진리를 떠올리게 하는 현상이라 할 것이다.

그러나 이제 서해안고속도로가 공사중이니, 상황은 또 일변할 순서인 듯하다. 2001년 개통을 눈앞에 두었으므로, 한국 최대의 소비지라 할 수 있는 수도권은 이제 곧 지척의 거리로 바뀌게 된다. 정책담당자라면 파땅히 이에 대비할 때가 되어 가는 셈이다.

필자가 가야산에 대한 연구조사를 제안하는 이유도 거기에 있다. 개발을 위해서는 고증 작업과 분석이 요구되기 때문만은 아니다. 연구 작업 자체가 광범위한 홍보 효과를 낳기 때문이다. 그렇다고 한다면 엄밀한 의미의 학술조사만을 고집할 필요는 없다. 일반인들이 쉽게 접할 수 있는 탐방기 형태의 가벼운 기행문도 마다할 필요가 없다. 가극·(대중)가요·사극 등 문학이나 예술적 수단을 동원할 수도 있다.

이제 독자들의 수준이 높아졌음을 인정한다면, 글의 수준을 한 단계 높여도 무방할 듯하다. 사실 최근에 붓물처럼 쏟아지는 문화유산 답사기들은 이러한 수요에 부응한 글이라 하겠다. 그러나 한때 독자들을 사로잡았던 미학적 논의는 이제 한계에 온 듯하다. 예술품이란 감탄을 끌어낼 수는 있을지 모르지만, 마음으로 공감할 수 있도록 해주지는 못하기 때문이다. 보다 큰 감동은 예술적 치장만이 아니라, 깊숙이 감추어진 삶의 흔적을 접했을 때 우러나오기 때문이다. 그 무대 위에서 펼쳐졌던 역사적 사건을 소개하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 가야산자락을 휘감고 지나가는 서해안고속도로의 개통 이전에, 찬란했던 가야산자락의 불교유산에 대한 전반적인 검토를 기대해 본다. **열린충남**

## 충청남도 폐기물 매립정책의 기본방향과 추진전략

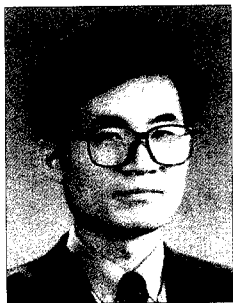
### 1. 머리말

폐기물매립지를 보는 관점에 따라 폐기물 관리정책은 변화한다. 폐기물매립장을 재사용이 가능한 사회기반시설로 볼 경우에는 기존 비위생매립장의 토지 활용가치를 높이기 위하여 정비 사업을 진행할 것이며, 단순 폐기물의 저장장소로 간주할 경우에는 위생매립을 중시하여 완벽한 침출수 처리시설을 갖추려고 하는데 치중할 것이다. 그리고 자원화가 가능한 하나의 반응기(Bio-reactor)로 간주할 경우에는 광역매립장을 조성하여 매립장에서 발생하는 가스나 열을 포집하여 자원을 재활용하려고 할 것이다.

지금까지의 폐기물 매립정책은 소규모의 비위생 매립장을 건설함에 따라서 처리비용의 증가 및 환경오염을 가속화시켜왔

으며, 소규모 매립부지의 확보에 따른 민원문제, 지가 및 보상비 상승에 따른 신규매립지 확보 등의 여러 가지 어려움이 대두되고 있다. 또한 소규모 단위로 이루어진 비위생 매립은 주변환경 및 지하수를 오염시키고 있을 뿐만 아니라 소각이나 해안매립에 따른 환경피해가 가중되고 있어 비위생 매립장의 정비와 완벽한 폐수처리시설의 설치 시급한 실정이다. 따라서 앞으로의 폐기물 매립정책은 기존 비위생매립지를 정비하여 토지이용도를 높이거나 광역매립장을 조성하여 가스나 열을 재활용하는 방향으로 추진 될 것이다.

폐기물 매립장은 대규모의 경제적 투자를 통해 이루어지는 대부분의 고정자산과 같이 건설 및 운영에 있어서 규모가 커짐에 따라 단위비용이 체감되는



심 문 보

충남발전연구원  
지역개발부  
공학 및 환경팀

「규모의 경제성」을 가지고 있다. 따라서 외국의 경우에는 폐기물매립장의 적정건설비와 운영비 산정시 항상「규모의 경제성」을 고려하여 규모별 단위비용을 다르게 적용하고 있다. 또한 정부는 환경오염 및 매립장 부지선정에 따른 민원문제를 해결하기 위하여 소규모의 매립장 건설을 줄이고, 규모의 경제에 입각한 중규모 이상의 위생매립장을 대폭 확충할 계획<sup>1)</sup>이다.

앞으로 충청남도가 21세기를 맞이하여 현재 추진하고 있는 환경정책들 중에서 많은 부분이 수정되고 변화되어야 할 것이다. 제2차~제3차 환경오염을 가중시키고 있는 비위생매립장이 특히 전력을 다해야 할 분야이다. 또한 비위생매립장의 완전정비에 따라 발생하는 가연성쓰레기를 효율적으로 처리하기 위하여 규모의 경제에 입각한 광역위생매립장을 조성하는데 치중하여야 할 것이다.

이러한 필요성에 따라서 본 연구에서는 충청남도의 비위생매립장의 바람직한 정비방안과 아울러 시·군단위에 소규모 위생매립장을 조성함으로써 발생하는 예산의 중복투자 및 예산의 낭비를 최소화하기 위하여, 「규모의 경제」에 입각한 충청남도의 여건에 맞는 광역 위생매립장의 적정 규모를 찾고자 하는데 연구의 목적이 있다.

## 2. 비위생매립장의 효율적인 정비방안

비위생매립장은 침출수에 의한 주변지역 지표 및 지하수를 크게 오염시키고 있으며, 매립가스 발생에 의한 화재의 위험성이 상존하고 있다. 또한 미래에 토지를 재이용하고자 할 경우, 토양오염 및 지반 침하로 인해 여러 가지 악재로 작용할 가능성이 매우 높다.

따라서 비위생매립지에 대한 적절한 정비계획을 수립하여, 매립 후 토지가 사장되고 있는 매립장을 재활용할 수 있는 방안 또는 매립장 조성 후의 활용계획을 수립, 추진함으로써 토지이용도를 제고할 수 있도록 해야한다.

정부는 사용종료된 비위생매립지의 정비사업을 통하여 환경오염을 방지하고 아울러 매립부지의 재활용을 통하여 효율적인 국토이용을 도모하려고 하고 있다. 현재 국내에는 사용종료된 비위생매립장 870 여 곳이 있어 관리에 골머리를 앓고 있으며, 크롬이나 카드뮴 등 중금속을 배출하는 매립지는 무려 97개소에 이르고 있어, 이를 관리하는데 1조원 가까운 예산이 투입되고 있는 실정이다.

### 1) 충청남도 비위생매립장 현황

충청남도에는 사용종료된 비위생매립장이 176개소에 달하고 있다. 이 중에서 침출수로 인한

1) 정부의 「국가폐기물 종합계획」에 따르면, 2005년까지 전국 26개 권역에 2개 이상의 시·군이 10년 이상 사용할 수 있는 광역폐기물 매립장을 건설할 계획이다.

〈표 1〉 중점관리대상 비위생매립지 현황

매립장	소재지	일반현황			토지이용		비고
		매립기간	면적(천㎡)	매립량(천톤)	현황		
일남	서산시	82.1~92.5	27	269	공한지	대규모 매립지	
사곡	서천군	83~93.12	15	100	공한지	대규모 저반침하 중	
모종	아산시	82.5~94.3	29	200	공한지	대규모 매립지	
신당	천안시	88.3~94.7	111	249	공한지	하수이송	
달산	홍성군	89.8~91.8	5	36	공한지	상수원보호구역 상류	
죽림	연기군	91.9~91.12	3	6	야적장	저반침하 우려	
월하	연기군	91.1~91.9	9	18	밭	침출수 피해우려	
안서	천안시	91.6~92.3	17	45	공장	하수이송	
소항	홍성군	84.10~95.1	19	258	운동장	대규모, 병원과 인접	

자료 : 충청남도 청소행정계, 1999.

지하수 오염이나 매립가스로 인한 주변지역의 피해가 우려되는 곳, 상수원 상류지역에 위치한 면적이 10만㎡ 이상이거나 매립량이 50만㎡ 이상인 비위생매립지가 9군데 있다(〈표 1〉 참조).

## 2) 비위생매립장의 정비유형

비위생매립지의 정비유형은 「원위치 안정화방안」, 「현 운영중인 위생매립지로의 이송매립」, 「폐기물압축 고형화방안」, 「매립지 복원」, 그리고 「퇴비화 방안」 등이 있다.

지역이기주의 또는 개발이기주의와 관련하여 신규매립지의 확보가 점차 불가능 하다고 판단한 현 시점에서, 매립지 복원방안은 시의 적절한 대안으로 간주되고 있다.

## (1) 원 위치 안정화 방안

### ① 개요

현 매립상태에서 침출수의 누출로 인한 지하수 오염을 방지하기 위해 매립지 주변에 차수벽을 설치하고 침출수의 차집시설, 가스처리시설, 우수배제시설 및 최종 복토 등 안정화 시설물의 설치가 필요하다

### ② 기술적 측면

기술적 측면에서 원위치 안정화방법은 불량 매립지의 환경오염방지 및 안정화대책을 위한 일반적인 공법들로 시행에 따른 2차 오염은 거의 없으며, 공사기간이 짧은 장점을 가지고 있다. 그러나 정비시 상부 및 사면의 일부 매립 쓰레기 이동이 불가피하고, 최종복토에 따른 복토재의

외부 반입이 필요하고 하부의 차수시설 설치가 곤란하다는 단점을 가지고 있다.

### ③ 환경적·토지이용 측면

환경적 측면에서 침출수를 차단함으로써 우수 배제에 의한 지하수의 오염이나 토양오염을 줄일 수 있고, 최종복토 및 사면안정으로 토사유출에 따른 사면붕괴를 방지할 수 있는 반면 악취발생으로 민원이 발생할 가능성이 높다. 토지이용측면에서는 침하 및 가스발생 등이 일어나므로 단 기간 내에 토지이용은 불가능하다.

### ④ 적용성

침출수에 의한 환경오염 해소가 기술적 및 경제적으로 어렵고 또한 토지이용시 까지는 약 20년 이상의 안정화 기간이 필요하나 현실적으로 가장 타당한 방법이다.

## (2) 폐기물을 현 운영중인 위생매립지로 이송

### ① 개요

매립된 폐기물을 굴착한 후 운반차량을 이용하여 현 운영중인 위생매립지로 이송시켜 위생매립을 실시하는 것으로서 굴착장비, 운반차량, 환경오염 대책시설이 필요하다.

### ② 기술적측면

현 위생매립지로 이송하는 방법은 처리공정이 간단할 뿐 아니라 기술적으로 작업이 간단하여 토지의 조기이용이 가능하다. 그러나 굴착시 매립층의 불안정으로 붕괴에 대한 방지대책이 필요하며, 신규매립장의 수명 단축 및 굴착공사시 2

차 공해 및 안전대책이 수반된다.

### ③ 환경적·토지이용 측면

환경적 측면에서 현 위생매립지로 이송함으로써 시행 후 환경오염을 근원적으로 해소할 수 있다. 반면, 굴착시 악취, 가스, 화재 등이 발생할 가능성이 높으며, 굴착시 강우로 인한 침출수 발생으로 주변지역이 오염되기 때문에 이에 대한 방지대책과 작업인부의 보건 위생 대책이 필요하다. 토지이용측면에서는 폐기물을 전량 다른 지역으로 이송하므로 토지를 다른 목적으로 이용할 수 있다.

### ④ 적용성

현재 운영중인 위생매립지에 폐기물을 이송함으로써 토지의 조기이용과 단 기간 내에 환경오염원을 근원적으로 해결할 수는 있으나 신규매립지의 수명이 단축되는 한계를 갖고 있다.

## (3) 폐기물 압축 고형화 방안

### ① 개요

폐기물 압축 고형화 방안은 현 매립상태에서 굴착 후 고화제를 주입하여 화학적으로 고결히 안정화시키거나 매립된 폐기물을 굴착한 후 콘크리트로 에워싸 콘크리트 블록화하여 건자재로 활용하는 방법이다.

### ② 기술적측면

기술적 측면에서 균질한 물질의 처리에 유용하고, 콘크리트 블록을 타 건자재로 활용할 수 있으나 현장 고형화시 특수장비의 동원과 공사기간

이 많이 소요된다는 점 이외에 균질의 폐기물 층에만 적용할 수 있고, 콘크리트 블록화로 중량 증가, 콘크리트 블록화의 폐기물 중 유기물의 분해로 인해 전자재 등의 이용에 어려움이 있고, 2차 공해대책이 필요하다는 단점을 가지고 있다.

### ③ 환경적·토지이용 측면

환경적 측면에서 시행 후 환경오염을 근원적으로 해소할 수 있는 반면, 매립된 폐기물의 굴착시와 압축시 악취가 발생할 수 있고, 콘크리트 블록의 유해성분의 용출이 예상되기도 한다. 따라서 작업인부의 보건위생 대책이 필요하다. 토지이용 측면에서는 장기적 토지이용을 위해 지반 개량공법의 적용과 전체적으로 현장고형화법을 실시할 경우 영구적인 사용시기를 앞당길 수 있다.

### ④ 적용성

콘크리트 블록의 재활용의 이용율이 낮고 유해성분의 용출 등 위험성이 있으며 타 방안에 비해 기술적으로 문제가 있고 경제적으로 불리하다.

## (4) 매립지 복원방법

### ① 개요

매립지 복원이란 사용종료된 매립지 내의 미분해 폐기물을 굴착, 재분류하여 에너지/물질 형태로 회수가 가능한 물질을 회수하고, 그렇지 못한 물질은 소각 등을 통해 부피를 줄인 후 재매립함으로써 기존 매립지의 용량을 넓혀 재사용할 수 있는 첨단기법이다.

현재 미국, 독일 등 환경선진국에서는 지난 '80년대 이후로 적극 검토되어 '90년대부터는 본격적으로 시행되고 있는 상황이다.

### ② 기술적 측면

기술적 측면에서 선별처리로 재매립량이 감소하고, 선별토사는 복토재로 금속류는 회수하여 재자원화하고, 유기물의 조기 안정화로 토지 이용 기간을 단축시킬 수 있으므로 소규모에 적합하다. 그러나 매립된 폐기물의 함수율이 높을 경우 선별공정에 어려움이 있을 수 있으며, 선별토사에 대한 유해성 확인이 필요하다. 또한 재활용성이 없고 소각되지 않는 무기물질의 경우에는 재처리하여야 하고, 굴착시 2차 공해대책을 수립하여야 하는 단점을 가지고 있다.

### ③ 환경적·토지이용 측면

환경적 측면에서 기존 매립지를 활용함으로써 지역주민과의 마찰을 해소할 수 있고, 비위생 매립지의 위생 매립지로 재개장 할 수 있어 기존 매립지의 수명을 연장 할 수 있다. 폐기물 선별에 따른 재활용 물질의 판매에 따라서 자가예산을 확보할 수 있고, 매립면적이 축소됨으로써 매립장 운영비가 감소될 수 있다. 또한 재활용된 가연성 폐기물로부터 열에너지를 회수하여 사용할 수 있고, 기존 매립장에 잔존하고 있는 환경유해성을 제거함으로써 복원된 매립지를 타용도 활용할 수 있는 장점을 가지고 있다.

반면, 불법 유해 폐기물의 굴착할 가능성이 높기 때문에 이를 취급, 처분하는데 추가비용이 소

요되며, 가연성 가스의 발생으로 폭발·화재의 위험성이 상존하고 있다.

또한 굴착시 주변 퇴적 폐기물이 붕괴할 가능성이 높아 작업 안전비용이 상승할 수 있으며, 염분이나 침출수 등으로 인하여 굴착장비나 소각시설이 조기에 마모될 수 있는 단점을 가지고 있다.

#### ④ 적용성

비위생매립지에 생활쓰레기를 매립하였으므로 굴착시 환경 대책을 강구하게 되면 선별 공정이 기술적으로 가능하며, 선별 토사의 복토재 이용 및 매립지 용량의 증가 등 경제적인 측면에서도 매우 유리하다.

### (5) 퇴비화 방안

#### ① 개요

매립된 폐기물은 굴착한 후 스크린을 통과시켜 선별된 유기물에 오니와 팽화제를 주입하여 생물학적 환경조건에 적합하게 하여 퇴비를 생산하는 방법으로 굴착장비, 스크린 설비, 퇴비화 설비, 환경오염 방지시설 등이 필요하다.

#### ② 기술적 측면

기술적 측면에서 퇴비화 방안은 유기물의 조기 안정화로 토지이용 기간을 단축하거나, 선별을 통한 유기물질의 분리 및 퇴비 판매로 자원을 절약할 수 있는 반면 퇴비화 할 수 있는 무기물 함량이 적다는 단점을 가지고 있다.

#### ③ 환경적·토지이용 측면

환경적 측면에서 유기물의 퇴비화로 지하수 및

토양오염을 다소 감소시킬 수 있으나 생산된 퇴비에 중금속 등 유해성분이 남아 있을 가능성이 높기 때문에 이용에는 한계가 있으며, 유해곤충의 서식이 우려된다. 토지이용측면에서 유기성 물질을 퇴비화하여도 그 양이 적어 향후 토지이용에 효율성이 적고 퇴비화를 위해 부지가 소요되므로 부지확보의 어려움이 있다.

#### ④ 적용성

장기간 매립에 따른 유기성 폐기물에 대한 선별이 어려워 퇴비화 시설에서 발생하는 악취 및 침출수의 처리가 요구되고 생산된 퇴비의 처분 등이 어려워 적용에는 다소 한계가 있다.

### 3) 비위생매립장 정비상의 문제점

#### (1) 현행 정비계획상의 문제점

충청남도는 매립이 완료되었거나 현재 사용중인 비위생매립장 중에서 주변 주민에게 생활환경의 피해를 주고 있는 시설, 인근 하천·토양에 악영향을 끼칠 우려가 있는 시설, 도시계획 및 경관 등을 고려, 시장·군수가 필요하다고 인정하는 시설 등을 정비대상으로 선정하였다.

정비사업의 내용으로는 HDPE 차수막 설치 및 최종복토, 매립가스시설, 우수배제시설, 옹벽 설치, 침출수 유출로 인한 환경오염방지를 위한 침출수 저류조 및 유공관 설치 등 시장·군수가 필요하다고 인정하는 사업이며 국내·외 보급되고 있는 정비방법을 심층 검토하여 매립장별 현지여건에 맞는 정비방법 선정 후 추진하는 것으



로 되어 있다.

비위생 매립장의 정비 내용이 주로 차수막 설치, 가스포집시설, 저류조설치, 우수배제시설, 옹벽설치, 집수정, 복토 등의 방법을 선별하여 추진하는 것으로 되어있다. 이러한 시행계획은 능동적 개선보다는 주변의 환경피해만을 줄이려는 수동적 개선에 중점을 두고 있기 때문에 연차적으로 개선이 필요한 매립장에 대하여는 현행 수동적 개선을 견지하는 동시에 매립지 복원과 같은 능동적 개선으로의 전환이 시급하다. 따라서 매립지 복원에 대한 타당성 분석 및 개선방안 수립을 위한 기초연구 수행이 조속히 요구되는 실정이다.

#### (2) 비위생매립장 정비 추진상의 문제점

부여군은 매립지 복원방법을 통하여 구교리 비위생 매립장을 정비하는 사업을 추진하였다. 즉, 매립지를 굴착하여 선별장치에 의해 폐기물 및 토사를 선별하고, 또한 재활용품을 분리처리하여 매립량을 최소화하고, 가연성 쓰레기는 소각하고, 재매립 대상 폐기물은 부여군 세도면 수고리 위생매립장으로 이송후 재매립하는 등 매립량을 최소화하는 방안으로 추진되었다.

그러나 가연성 쓰레기의 경우 당초 예상했던 양의 두배 가량이 발생하여 처리비용이 증가하는 문제가 발생하였다. 당초 가연성쓰레기가 16,400 m<sup>3</sup> 발생할 것으로 예상하였으나 굴착결과 32,790 m<sup>3</sup> 이상의 가연성 쓰레기가 발생하였다. 굴착후 발생한 가연성 쓰레기를 처리하기 위하여 「민간

소각시설 위탁」, 「위생매립장 이송후 소각로를 설치하여 소각」, 「위생매립장 이송매립」 및 「홍성군 소각장에서 소각」하는 4가지 방안을 종합적으로 검토하여 최종적으로 민간소각시설에 위탁하는 제1안을 선택하였다.(〈표 2〉 참조)

부여군의 비위생매립장 정비추진상의 문제점은 비위생매립지에 대한 매립부지의 특성조사, 잠재적 재활용도의 분석, 복원비용분석 등의 기초연구수행이 제대로 되지 않아 가연성쓰레기 처리비용의 증가를 수반한 것이기 때문에 매립장 정비시 이에 대한 보다 구체적인 복원단계 계획을 수립하여 추진할 필요가 있음을 시사해 주고 있다.

#### 4) 효율적인 비위생매립지의 정비방안

##### (1) 예산 지원의 효율성 제고

비위생매립장을 정비하기 위하여 입지적 특성을 고려하지 않고 일률적으로 예산을 분배하는 형식은 바람직하지 못하고, 근본적인 문제 해결에 도움이 되지 못한다. 따라서 환경오염이 심각하거나 민원발생의 소지가 높은 지역에 대하여는 별도의 타당성조사를 실시할 수 있도록 예산을 지원하는 방안 모색할 필요가 있다.

##### (2) 비위생 매립지에 대한 실태조사 및 종합대책 수립

비위생매립장 정비사업을 추진하려고 하는 시·군은 의무적으로 현지조사, 현장 및 실내실험 등을 통하여 오염의 정도를 파악하고, 정비사

〈표 2〉 가연성쓰레기 처리 대책안

구분	제 1 안	제 2 안	제 3 안	제 4 안
	민간소각시설 위탁소각	위생매립장 이송후 소각로 설치소각	민간소각시설 이송매립	홍성군 소각장
내용	· 운반소각비용: 16,400톤 × 8,000원 = 1,312백만원 · 소각기간: 16,400톤/100 톤 = 55개월	· 소각로 설치: 10억원 · 소각로 개질: 4,000만 · 소각기간: 2년9개월		· 16,400톤/100톤 = 34개월 (2년10월)
장점	· 오염원 근본적 해소	· 소각로 확보	· 처리비용저렴	· 오염원 근본적 해소
단점	· 타당성 처리비용소요	· 매립장 인근 주민반대 · 막대한 비용 소요	· 매립수정(20개월) · 매립지정원 주민 반대	· 매립장 일괄 주민반대 · 평가대상 소각필요
소요	· 선별공사: 1,076백만원 · 부지조성공사: 286백만원 · 소각비용: 1,487백만원 · 기타: 77백만원	· 선별공사: 1,076백만원 · 부지조성공사: 286백만원 · 이송비용: 334백만원 · 소각로 설치: 1,000백만원 · 기타: 87백만원	· 선별공사: 1,076백만원 · 부지조성공사: 286백만원 · 이송매립비: 354백만원 · 기타: 87백만원	· 일반차: 76,000 × 16,400 톤 = 1,256백만원
예산	· 계: 2,866백만원 · 확보예산액: 1,859백만원 · 부족사업비: 947백만원	· 계: 2,733백만원 · 확보예산액: 1,859백만원 · 부족사업비: 874백만원	· 확보예산액: 1,859백만원 · 잉여사업비: 116백만원	
선정	제1안 선정함			

자료 : 부여군 환경위생과 제공, 1999.

업 이전에 타당성 조사를 실시하여 구체적인 종합대책을 수립할 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서 우선적으로 비위생매립지 주변지역의 지형도, 지질도, 지하수 오염 정도에 대한 자료를 수집·분석하여 종합계획을 수립하여야 한다. 즉, 매립된 폐기물의 종류 및 성상, 쓰레기 매립량의 산정, 주변지역 지하수 오염영향 등에

대한 실태조사가 정비사업 이전에 이루어 질 수 있도록 해야 한다.

### (3) 비위생매립장 정비사업의 기준설정

정비사업에 대한 기준으로 주변지역의 피해, 인근 하천 또는 토양에 대한 영향, 도시계획 및 경관에 영향을 준다고 판단되는 매립장을 우선으

로 하고 있어 객관적인 정비 기준이 설정되어 있지 못하다. 따라서 미국과 같이 유해성 평가를 정비사업 이전에 실시하고, 그 결과에 따라서 정비 우선 순위를 정하여 추진할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### (4) 광역 쓰레기 매립장 및 소각장 설치

충남도내에 산재해 있는 비위생매립장 176개소에 대하여 2005년도까지 매년 25개소씩 정비를 할 경우에 많은 양의 가연성쓰레기가 발생할 것이다. 정비사업 도중에 발생한 쓰레기를 자체적으로 소각하지 못하고 다른 지역의 민간업자에게 위탁하여 처리할 경우에는 현재보다 더 많은 소각처리 비용이 수반될 것이다.

따라서 현재 몇몇 시·군에서 가동중인 소각시설의 소각용량을 확장하여 인접 시·군에서 발생하는 쓰레기를 소각하거나 광역쓰레기 매립장을 건설하여 각 시·군의 비위생매립장에서 발생하는 가연성 쓰레기를 처리할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

#### (5) 효율적인 복토재의 재 이용

비위생매립장의 굴착·선별후 발생하는 토사에 대하여 재사용 여부를 결정하기 위해서는 토사의 오염정도를 분석하여 판단하여야 한다. 비위생매립지 정비 후 발생하는 재사용 가능한 토사는 위

생매립장 복토재로 쓰고, 양질의 토사를 비위생매립지에 재매립하는 방법을 모색하여야 한다.

#### (6) 합리적인 정비방법의 선정

현재의 정비방법은 대개 현 위치 안정법 내지는 굴착 선별 후 위생매립 장으로 이송, 또는 소각하는 방법을 주로 사용하고 있다. 따라서 비대상 매립지의 지역적 특수성(Site Specific Characteristic)을 고려하여 각 정비 방법별 장단점을 비교하여 경제성을 평가한 후 가장 합리적인 정비방법을 선정하는 체계를 확립하는 것이 필요하다. 또한 인근매립지와 연계가능성, 민원 발생소지, 기술적인 타당성 및 정비후의 토지이용 가능성 등을 종합적으로 고려해야 한다.

### 3. 광역폐기물 매립지의 적정 규모산정

#### 1) 충청남도의 쓰레기 발생 및 처리비용

충청남도의 일일 폐기물 총발생량은 1,678톤에 이르고 있다. 이중에서 천안시가 453톤으로 가장 많이 발생하고 있으며, 청양이 30톤으로 가장 적게 발생하고 있다. 처리비용면에서는 매립이 934톤으로 전체의 57%를 차지하고 있고, 소각이 202톤(12.0%), 재활용이 542톤(32.3%)이다. 일일 톤당 처리비용은 20만원정도<sup>2)</sup>이며 소각시설 설치비용은 톤당 1억5천만원에 이르고 있다.(<표 3> 참조)

2) 서산시의 일일쓰레기 발생량은 131톤이다. 매립에 따른 총비용은 9,332백만원에 이르고 있다. 쓰레기 톤당처리 비용은 195,168원으로 대략 20만원정도가 소요되고 있다. 총 매립비용 중에서 부지 매립비는 800백만원, 매립장 건설비 4,610백만원, 운영비 383백만원, 사후관리비 150백만원, 주민지원사업비 1,519백만원, 위탁비용 1,450백만원, 인건비 330백만원 등이다.

〈표 3〉 충청남도 생활폐기물 발생 및 처리현황

구 분	인 구	생활쓰레기	처 리 방 법		
		발생량(톤/일)	매 필	소 각	재활용
천 안 시	386,517	453	193	57	203
공 주 시	137,250	112	68.2	7.6	36.2
보 령 시	122,356	96	65	4	27
아 산 시	180,224	164	71	38.7	54.3
서 산 시	150,820	131	36	2	43
논 산 시	146,892	103	59	13	31
계룡출장소	23,757	41	32.5	2.0	6.5
시 계	1,149,816	1,100	574.7	124.3	401.0
금 산 군	67,911	55	35	6	14
연 기 군	80,931	59	27	10	22
부 여 군	97,183	86	63	5	18
서 천 군	80,202	33	12.6	4.6	15.8
청 양 군	42,966	30	12.0	9.0	9.0
홍 성 군	99,088	39	44.0	26.0	19.0
예 산 군	105,487	77	51	5	21
태 안 군	70,089	55	46	5	4
당 진 군	125,635	84	69	7	8
군 계	769,492	578	359.6	77.6	140.8
총 합 계	1,919,308	1,678	934.3	201.9	541.8

자료 : 충청남도 환경관리과 제공, 1999.

충청남도의 일일 쓰레기처리비용은(톤당 20만원 계산) 3억4천만원에 이르고 있고, 연간처리비용은 125억원(1,678톤×200,000원×365일)에 이른다. 또한 1일 200톤을 처리할 수 있는 소각로 설치비용은 대략 300억원(1억5천만원\*200톤)이 계상된다<sup>3)</sup>

## 2) 비위생매립장 정비에 따른 쓰레기 발생량 및 처리비용

비위생매립장 정비에 따른 쓰레기발생량은 비위생 매립장의 매립량을 실측하였을 경우에 정확한 계산을 할 수 있으나, 비위생매립장별로 실질

적으로 계산한 데이터가 구축되어 있지 않아 부여군 구교리 비위생매립장의 정비시 실측된 조성비를 이용하여 계산하였다. 부여군 구교리 비위생매립장의 실측비에서 나온 비율(가연분 30%, 불연성 8.5%, 토사 61%, 재활용 0.1%, 톤당처리비용 85,800원)을 적용<sup>4)</sup>하여 중점관리대상 비위

생매립장별 쓰레기발생량 및 처리비용을 예측하면 <표 4>, <표 5>와 같다.

전체 조성별 예측량은 1,181천<sup>3</sup>m<sup>3</sup>으로 가연성 354.3(30%)천<sup>3</sup>m<sup>3</sup>, 불연성 100.45(8.5%)천<sup>3</sup>m<sup>3</sup>, 토사 725.47(61.4%)천<sup>3</sup>m<sup>3</sup>, 재활용 1.20(0.1%)천<sup>3</sup>m<sup>3</sup>이 발생하는 것으로 계산되었다. 일남 매립장의 경우 가

<표 4> 중점관리대상 사용종료 비위생매립지 정비시 쓰레기발생량 예측

매립장	조성별 예측 발생량(천 <sup>3</sup> m <sup>3</sup> )				합계
	가연성	불연성	토사	재활용	
일남	80.7	22.9	165.2	0.27	269
사곡	30.0	8.5	61.74	0.1	100
모충	60.0	17.0	122.8	0.2	200
신당	74.7	21.2	152.9	0.25	249
달산	10.8	3.06	22.1	0.04	36
죽림	1.8	0.51	3.68	0.014	6
월하	5.4	1.53	11.05	0.02	18
안서	13.5	3.85	27.6	0.05	45
소항	77.4	21.9	158.4	0.26	258
합계	354.3	100.45	725.47	1.20	1,181

3) 일본의 경우에 있어서는 소각장 건설비용은 톤당 3억 5천만엔 이며 완벽한 소각시설의 설치비용 톤당 7억이 소요된다. 그러나 우리나라의 현재의 톤당 설치비용으로 완벽한 소각시설을 갖출 수 없는 형편이기 때문에 소각정책의 추진에는 한계가 있다.

4) 부여군 비위생매립장의 정비시 발생한 쓰레기의 양을 설계시와 선별후로 구분하면 아래 표와 같다.

구분	당초(설계)		선별결과	
선별량	109,300 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(100%)	109,300 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(100%)
가연성 쓰레기	16,400 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(15.0%)	32,790 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(30.0%)
불연성 쓰레기	8,800 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(8.0%)	9,260 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(8.5%)
토사	76,500 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(70.0%)	67,170 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(61.4%)
재활용품	7,600 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(7.0%)	60 <sup>3</sup> m <sup>3</sup>	(0.1%)

\* 자료 : 부여군 환경위생과 제공, 1999.

연성 80.7천㎡, 불연성 22.9천㎡, 토사 165.2천㎡, 재 활용 0.27천㎡ 등으로 전체 269천㎡이 발생하는 것으로 예측되었다.

부여군 구교리 비위생 매립장에서 발생한 가연성쓰레기를 민간에 위탁하여 소각처리할 경우에 톤당 운송처리비용이 85,800원이 소요되는 것으로 계산되었기 때문에 이를 각 비위생매립장의 가연성쓰레기 발생량과 곱하면 소각처리비용이 된다.

따라서 일남매립장의 경우에는 <표 5>의 제1안과 같이 가연성쓰레기의 발생량이 64,560톤(80.7천㎡×0.8톤)일 경우에, 이를 처리하는데 5,539백만원(64,560×85,800원)의 운송처리비용이 들어간다. 민간소각시설에 위탁소각하지 않고 제2안과

같이 인근 매립장으로 이송후 재매립 할 경우에 이송량은 가연성쓰레기 발생량 80.7천㎡이 된다.

9개의 중점대상 비위생매립장의 가연성 쓰레기 총발생량은 283,440톤이며, 이를 민간에게 위탁 소각하는 경우의 운송처리비용은 243.2억원(톤당 85,800원)이 소요된다.

전체 가연성 쓰레기 발생량을 인근 위생매립지로 이송하여 재매립하는 경우, 서산시 3년, 홍성군은 7년, 아산시 1년, 서천군은 8개월 정도로 위생매립장 수명을 단축시킬수 있다. 또한 시·군이 보유하고 있는 소각시설을 통하여 소각하는 경우에는 소각시설의 잔여용량이 많지 않아(홍성 15톤/일, 서천 5톤/일) 장기간의 소각기간이 필요하다.

〈표 5〉 정비후 발생한 가연성 쓰레기의 처리비용

구분	제 1 안		제 2 안	
	가연성쓰레기 발생량(톤)		전체 발생량(톤)의 이송 후 재매립	
	발생량	소각처리비용	이송량(톤)	이송처리비용
부여군	64,560	5,539	서산시 백곡동	80.7
서산시	22,900	2,063	서천군 서안	30.0
홍성군	43,900	4,118	아산시 선동	60.0
천안시	50,700	5,127	천안시 백석동	74.7
충청남도	8,600	741	홍성군 동북	10.8
충청북도	1,400	124	연기군 남면	1.8
충청남도	2,400	211	연기군 남면	5.4
충청북도	10,000	957	연안시 백곡동	19.5
충청남도	20,000	3,314	홍성군 동북	77.4
합계	283,440	24,319		

※ 1㎡ = 0.8톤



〈표 6〉 인근 위생매립지로의 이송 재매립시 매립기간 단축 예측

다량매립지	잔여매립량 (m <sup>3</sup> )	매립종료시점 (연도/매월)	일평균 매립량(m <sup>3</sup> )	총매립량 (m <sup>3</sup> )	재산매립 기간(개월)
서산시 양태동	166,760	2007년	2,359	166,760	24.2
천안시 비인	214,896	2006년	3,583	214,896	34
아산시 신창	62,265	2009년	5,180	62,265	13.9
천안시 백서동	453,491	2008년	36,190	453,491	25
홍성군 홍북	163,491	2015년	974	163,491	167.1
연기군 남면	103,620	2003년	2,159	103,620	33

## 3) 광역폐기물 매립장 적정규모의 산정

현재 비위생매립지 정비과정에서 발생하는 막대한 양의 선별쓰레기에 대한 처리대책이 부재하고 있고, 매립에 의한 쓰레기의 톤당 처리비용은 일일 매립량이 많을수록(즉, 매립규모가 클수록) 감소하는 「규모의 경제성」을 갖고 있다.

따라서 현재와 같이 각 지자체별로 소규모의 매립장을 독자적으로 건설하는 것은 경제적인 측면에서도 바람직하지 않을 뿐 아니라, 광역 폐기

물매립장 건설시 발생하는 막대한 양의 매립가스(LFG)를 열에너지로 이용할 수 없기 때문에 지방정부의 입장에서는 규모의 경제에 입각한 광역 위생매립장의 조성이 무엇보다 필요하다.

충청남도에 맞는 적정규모의 광역매립장 규모를 산정하기 위하여 〈표 7〉과 같이 우선적으로 매립비용함수를 도출하기 위하여 국내에서 계획된 7개 권역의 광역매립장 자료를 분석하여 계획용량별 톤당 매립비용을 산출하였다.

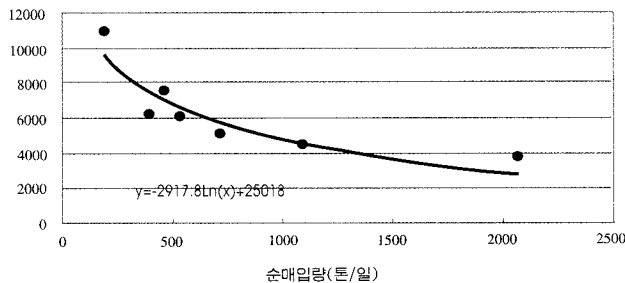
〈표 7〉 매립시설 규모별 톤당 비용

매립지별 권역구분	매립용량 (톤/일)	톤 당 비 용 (원/톤)		
		계	부지대, 건설비	운영·사후관리비
A 권역	193	11,043	5,043	6,000
B 권역	392	6,338	4,053	2,285
C 권역	458	7,389	4,482	2,907
D 권역	532	6,159	3,472	2,687
E 권역	719	5,131	3,430	1,701
F 권역	1,090	4,494	2,360	2,135
G 권역	2,075	3,721	1,480	2,241

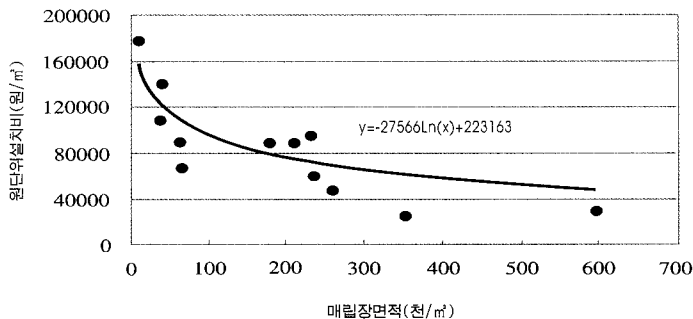
자료 : 환경부, 국가폐기물종합계획, 1996.

매립용량이 1일 500톤 이상의 경우에는 [그림 1]과 같이 처리비용이 현저히 감소하는 「규모의 경제」를 나타내고 있음을 알 수 있다. 그러나 현재 계획중인 충청남도의 위생매립지의 경우 대부분이 일일 평균 매립량이 60톤 미만으로 규모의 경제 측면에서 톤당 처리비용이 매우 높음을 알 수 있다. 따라서 톤당처리비용을 최소화하기 위해서는 적어도 1일 500톤 이상을 매립할 수 있는 광역 위생매립장이 필요하다.

매립규모별 원단위 설치비용을 계산하기 위하여 각 지역별 매립장 면적을 토대로하여 매립장 설치비용을 계산하면 <표 8>과 같고 또한 이를 토대로 하여 원단위 설치비용을 도식화하면 [그림 2]와 같다. [그림 2]의 결과와 같이 매립지 규모가 클수록 원단위 설치비용은 비선형적으로 감소하며 매립면적이 200,000㎡(대략 6만평) 이상일 때 설치비용이 현저히 감소하므로 「규모의 경제」 측면에서 위생매립장의 적정규모로 예측할 수 있음을 알 수 있다.



[그림 1] 1일 매립량별 톤당 처리비용



[그림 2] 매립지규모별 원단위 설치비 및 운영비



〈표 8〉 위생매립지의 원단위 분석

지역별	면적 (천㎡)	설치비 (백만원)	원단위 설치비 (원/㎡)	연간운영비 (백만원/년)	원단위 운영비 (원/㎡)	관리현황 (명)	원단위 처리량 (천㎡/인)
대구 다사	596	17,809	29,881	2,898	2,631	66	16.7
경남 창원	353	8,716	24,691	2,186	5,931	22	16.8
부산 생곡	332	47,676	143,602	-	-	-	종료
경남 마산	259	12,301	47,444	1,000	16,343	24	25
경남 양산	235	14,000	59,575	480	16,000	위탁	-
광주 운정	231	21,618	93,584	1,108	2,524	37	11.9
경남 울산	212	18,733	88,362	508	1,637	28	11.1
전남 목포	180	16,176	89,867	466	5,187	16	5.6
강원 원주	164	14,671	89,457	294	4,734	27	2.3
경북 경주	105	11,317	107,781	347	-	17	-
전남 여천	100	6,724	67,240	60	1,667	5	7.7
경북 안동	57	7,959	138,597	340	5,141	8	8.3
충남 보령	17	-	-	5	123	1	40.8 종료
충북 보은	13	2,315	178,077	160	14,679	7	1.6

자료 : 한국자원재생공사 제공, 1996.

향후 충청남도에서 새로운 광역매립지를 건설한다면 「규모의 경제」 측면에서 최소 190,000㎡ (58,000평) 이상의 규모로 계획하는 것이 경제적인 것으로 예상되며, 이 결과는 [그림 2]에서 전국의 위생매립장 규모와 운영비용상의 관계에서 나타난 바와 같이, 매립규모 200,000㎡ 이상일 때 원단위 처리비용이 현저히 감소하는 것과 일치하는 것을 알 수 있다.

#### 4. 맺음말 및 정책제언

비위생매립장의 효율적인 정비방안은 앞에서 지적한 예산 지원의 효율성 제고, 비위생 매립지에 대한 실태조사 및 종합대책 수립, 비위생매립장 정비사업의 기준설정, 광역 쓰레기위생 매립장 및 광역 소각장 설치, 효율적인 복토재의 재이용, 합리적인 정비방법의 선정 등과 같은 다각적인 방안 등이 고려되어 정비될 수 있도록 해야 할 것이다.

최근 선진국을 비롯하여 국내에서 주로 사용되고 있는 매립지 복원 방법을 통하여 비위생매립지를 정비하기 위해서는 <표 9>와 같이 우선 매립부지의 특성을 조사한 다음 잠재적 재활용도를 분석하고, 법적규제 조사 및 작업안전과 보건계획 및 복원비용을 분석하는 단계로 이루어져야 할 것이다.

그리고 비위생매립장을 조성하기 위하여 시기

별로 계획을 세워 추진하는 것이 바람직 할 것이다. 단기적으로는 각 매립지내 단기적 환경현안 분석 및 수동적 개선을 시행(옹벽 설치, 침출수 처리시설 설치, 차수벽 설치)하고 중·장기적으로는 각 매립지 부지특성을 정밀분석, 매립지 복원의 우선순위를 설정, 매립지 복원 시행, 광역 위생매립지 설치·운영하는 단계로 추진되어야 할 것이다.

<표 9> 비위생매립장 복원단계

구분	주요내용
비위생매립지 현황조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매립규모, 용도</li> <li>· 지역 환경도</li> <li>· 유해도 분석</li> <li>· 지질, 토양, 수질, 대기의 특성</li> <li>· 매립지 지질, 토질, 폐기물, 중, 대량폐기물, 유해 폐기물 분류</li> </ul>
잠재적 재활용도 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복원가능 부지에 대한 기존(재활용)</li> <li>· 매립지 환경 등급</li> <li>· 사후관리 및 모니터링 절감</li> <li>· 재활용가능 물질 발굴량</li> <li>· 처리용 가능 토산량</li> <li>· 매립지 매체 안정</li> <li>· 주변환경 위해도 저감</li> <li>· 설비투자 관련 가능 물질량</li> <li>· 복원된 매립지의 자가상충</li> </ul>
법적규제 조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 법률, 시행령, 시행규칙 적용여부</li> </ul>
작업안전과 보건계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획수립</li> <li>· 안전과 보건행동 지침/교육</li> <li>· 규제활동(모니터링)</li> </ul>

구분	주요내용
비용/편익분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본</li> <li>· 운영비</li> <li>· 비용/편익 분석(Cost/Benefit Analysis)</li> </ul>

또한 비위생매립장에서 발생하는 가연성쓰레기를 처리하거나, 각 비위생매립지 또는 사용종료된 위생매립장을 재사용하기 위하여 굴착하는 경우나 각각의 매립지에서 발생하는 최종폐기물을 안정적으로 매립하기 위하여 광역위생매립장을 조성할 경우에, 충청남도의 여건에 맞는 광역위생매립장의 규모는 1일 매립량이 500톤 이상이 되고 매립고가 평균 18m이고 매립기간이 15년 사용할 수 있는 매립지의 적정규모는 대략 6만평 규모가 가장 적절한 것으로 계산되었다.

이러한 광역위생매립장을 조성할 경우에는 지방자치단체에서 단독적으로 조성하기보다는 민자를 유치하여 조성할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직 할 것이다. 광역폐기물매립장을 조성하는데 있어서 민영화 할 수 있는 방안은 현실적으로 <표 10>과 같이 3개의 유형으로 나눌 수 있다. 제Ⅰ안은 공사관련 전체비용을 충남도가 부담하고 매립관련기술은 외국업체로부터 무료 제공받는 것이다. 제Ⅱ안은 최초 투자비를 외국업체 부담후 차후 발생 시공비는 충남도 부담,

- (그림 1)에서 1일 매립량은 500톤 (부피로 환산시 625m<sup>3</sup>) 이상이 적당
- 산간지역 광역매립의 경우 매립고 : 평균 18m
- 매립지 사용연한 : 15년
- 적정매립지 규모 : (625m<sup>3</sup>/일 × 365일 × 15년 18m) = 190,104m<sup>2</sup> (6만평) 이상

〈표 10〉 민자유치 민영화 방안

방안	주요내용	비고
제Ⅰ안	공사 관련 전체비용을 충남도 부담	외국기술 무료제공
제Ⅱ안	최초 투자비를 외국업체 부담후 차후 발생 시공비는 충남도 부담, 공사 관련 전체비용 충남도 부담	최초 준설공사후 폐기물 매립비용으로 나머지 공사 진행 (운영권 민자유치 협의)
제Ⅲ안	전체 소요비용 외국업체 부담	운영관리 : 충남도+한국+외국 ※ 민자유치법에 의거 운영권을 위외 기업체에 위탁관리

공사 관련 전체비용을 충청도에서 부담하는 방안이다. 제Ⅲ안은 전체 소요비용을 외국업체에 부담시키는 방안이다. 이 중에서 제Ⅲ안을 선택할 경우 충청도의 입장에서 매립지 조성에 따른 민

원문제를 해결할 수 있고 관리 운영에 다른 비용을 최소화 할 수 있기 때문에 장기적으로 고려해 볼만하다고 사료된다. **열린충남**

## 참고 문헌

- 김광임, “폐기물의 효율적 관리를 위한 경제적 수단 도입방안”, 한국환경기술개발원, 1994.
- 문현주, “폐기물처리의 효율적 운영방안 연구”, 1994.
- 심문보, “사용종료 매립장 사후활용방안”, 충남발전연구원 워크숍, 1998.
- \_\_\_\_\_, “충청남도 환경정책의 방향과 대응전략” 충남발전연구원, 열린충남 제3권제3호, 1997.
- 정하익, “위생 및 불량매립지 차수시스템”, 환경관리공단, 1995.
- \_\_\_\_\_, “사용종료매립지의 오염물질 차단 및 정화기술”, 사용종료매립지의 안정화에 관한 국제세미나, 대한지하수환경학회, 1996.
- 환경부, 환경기초시설 민영화 업무처리지침, 1997.
- 한국자원재생공사, 폐기물 처리방법별 경제성 및 환경성 비교평가, 1994.
- 한국건설기술연구원, 폐기물매립기술 개발방향, 1996.
- \_\_\_\_\_, 위생매립지 건설 및 비위생 매립지 복원기술, 1999.

## 지역 청소년의 비행 현황과 지원방안 연구

### 1. 머리말

최근 5년간 청소년 범죄는 1993년 이후 계속 증가추세를 보이고 있고, '96년도에는 '92년도에 비하여 48.4%가 증가하여 전체범죄의 증가율(21.8%)보다 높은 증가율을 보이고 있다(청소년백서, 1998). 또한 청소년비행<sup>1)</sup>은 흉폭화, 집단화, 음성화, 약물남용 등의 중독화, 학생범죄의 증가, 재범율의 증가, 비행동기의 이차적 욕구제로의 변화 등은 우리의 미래사회를 걱정하게 하고 있다.

비행청소년들을 대상으로 비행화 경로를 탐색해 본 결과(충남청소년비전2000, 1998), 청소년들의 비행화 과정은 다음과

같다. 청소년들은 비행에 취약하기 쉬운 결손가정과 부모의 부정적 양육태도로 인해 열악한 가정 환경이 조성됨에 따라, 호기심으로 쉽게 친구들과 어울려 비행 문화를 접하고 한두 번 이에 빠져본다. 그러나 이 시점에서 아무런 도움이 주어지지 않고 그냥 넘어가게 되면, 상습적인 비행행동이 굳어져서 가출이나 학교생활 부적응을 초래하고 학교나 사회에서 아예 낙인 찍혀버리는 경험을 하게 됨으로써 비행행동에 고착되는 것을 알 수 있다. 이런 과정에서 비행청소년과 그 가족을 위한 전문적 개입의 흔적은 찾아보기가 참으로 어려웠다. 비행화 과정을 살



김 영 순

충남청소년종합상담실  
상담부장

- 1) 청소년비행은 청소년이 저지른 법규에 저촉되는 행위는 물론 가정과 사회에서 말쑥피우는 행위, 무단결석, 음주, 약물남용, 가출 등 광범위한 사생활, 사회생활 및 법률준수와 관련된 것들을 내포하고 있으며, 법적으로 특별히 보호를 받고 있는 12세 이상 20세 미만의 소년에 주로 초점을 맞춘다.

펴보는 것은 비행청소년 대책 마련에 중요한 의미를 가진다.

비행청소년<sup>2)</sup>을 위한 지원정책은 종래의 교정위원의 활동에서 청소년문제의 사전예방과 치유로 청소년의 비행을 줄일 뿐만 아니라 비행자들의 욕구를 건전한 방법으로 달성하도록 개선시키는 데에 중점을 두어야 한다. 더욱 많은 청소년들이 환경을 극복하고 건강하게 성장할 수 있도록 예방과 교정뿐만 아니라 건전한 성장과 발달을 촉진할 수 있도록 도와야 한다. 청소년의 비행을 예방하기 위해서는 비행을 범할 기회와 소지를 미리 막는 예방측면과, 한 번 비행을 저지른 청소년이 재범하지 않도록 개선하는 교정측면에서 생각할 수 있다.

본 연구에서는 충남지역 학생 비행 실태와 비행청소년 관련 업무의 현황과 문제점을 살펴봄으로써, 청소년 비행감소 및 문제해결을 위해 청소년 개인, 가정, 학교, 사회 및 제도, 청소년 상담

기관 관련 종합적인 비행청소년 선도방안 및 지원체계의 모형을 제시하고자 한다.

## 2. 지역 청소년 비행의 실태

충청남도 교육청에서 최근 몇 년간 집계된 퇴학조치 학생수, 학생 비행사고 현황 및 조치결과, 중도탈락자 현황과 복교 추진현황, 학교폭력 피해에 대한 설문조사 결과, 학교폭력 예방활동 등을 정리해 보면 아래와 같다.

### 1) 퇴학조치 학생수 현황

최근 몇 년간 퇴학 조치된 충남지역 학생수는 <표 1>과 같다. 1998년도에는 중·고 퇴학 조치 학생이 예년에 비해 절반 정도로 낮아졌으며 여학생의 퇴학비율이 남학생보다 높아지고 있다. 사후관리현황은 취업보다는 복교조치를 주로 취하고 있는 것으로 나타났다. 청소년 문제의 심화

<표 1> 연도별 퇴학조치된 학생수

(1996~1998)

학 교	중			고			사후관리현황		
	남	여	계	남	여	계	취업	복교	기타
1996	214	130	344	1023	715	1738	287	100	90
1997	246	199	445	1070	856	1926	292	209	75
1998	108	126	234	506	395	901	124	222	408

2) 비행청소년은 소년법 제 4조에 의해 범죄소년, 촉법소년, 우범소년으로 규정하고 있고 미성년자보호법에는 불량행위소년(일명 풍기사범)으로 규정하고 있다. 우리나라에서는 소년법 등에서 청소년 비행을 일반범죄와 달리 형벌보다 교육에 중점을 두어 처리하는 절차를 적용하고 있다.

현상에도 불구하고 퇴학조치 학생수가 줄어드는 것은 퇴학관련 학칙에 관한 신중한 조치와 검토에 있는 것으로 보여진다.

## 2) 학생비행사고 현황 및 조치결과

1998년도 학생비행사고 현황 및 조치결과는 <표 2>와 같다. 전체 비행 학생수는 5,627건으로 비슷한 시기의 전년도에 비해 증가하고 있다. 비행 유형별로는 흡연 2,430건(43.2%), 가출 828건(14.7%), 절도 563건(10%), 음주 383건(96.8%)의 순으로 나타나고 있다. 중학교에서(1,300건) 고등학교로(4,327건) 올라갈수록 비행사고는 약 3.3배 정도 증가하고 있으며, 절도는 현저하게 남학생의 비율이 높고, 가출의 경우 중·고등학교 모두 여학생의 가출이 남학생보다 높은 비율을

나타내고 있어 이차 비행으로의 전환을 우려하게 한다. 다른 비행에 비해 가출은 IMF 금융지원체 제하의 어려운 경제상황 때문에 현저하게 줄어든 현상을 보여주고 있다. 비행으로의 시발점이라 보여지는 흡연은 전년도에 비해 두배 이상 증가했으나 이에 대한 특별교육이 거의 실시되지 않아 흡연 및 약물예방 및 비행 감소 차원의 교육 지원이 시급함을 알 수 있다. 비행사고에 대한 조치사항은 주로 학교봉사적용이 대부분이고 그 다음이 사회봉사, 특별교육, 선도처분의 형태로 조치되고 있음을 알 수 있다.

## 3) 중도탈락자 현황 및 복교 추진현황

충남지역의 1998년도 중도탈락자 현황은 <표 4>에 나타나 있다. 전체 중도 탈락자는 1,572명으

<표 2> 학생비행사고 현황 및 조치결과

(1997. 1. 1 ~ 12. 31)

구분		비행학생수				조치사항						
		중학교		고등학교		합계	선도처분	특별교육	사회봉사	학교봉사	합계	
비행종류	남	여	남	여								
절도	270	36	208	49	563	17	33	68	445	563		
폭행상해	86	69	289	181	625	22	41	49	513	625		
비성폭행	0	0	2	0	2	2	0	0	0	2		
가출	114	165	219	330	828	65	33	61	69	828		
약물오남용	5	0	2	6	13	0	1	0	12	13		
음주	40	34	219	90	383	0	16	28	339	383		
흡연	317	112	1552	449	2430	65	18	27	2320	2430		
기타	35	17	555	176	783	46	75	129	533	783		
합계	867	433	3046	1281	5627	217	217	362	4831	5627		



로, 이중 가출비행과 장기결석으로 인한 중도탈락이 가장 많았으며 그밖에 가정사정과 학습 및 학교 부적응이 주된 이유였다. 복교추진현황은

〈표 5〉에 나타나 있는 바와 같이 복교신청 인원 중 일부는 적응교육을 이수하고 대부분 자유 의사에 따라 복교하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 학생비행사고 현황 및 조치결과

(1997. 3. 1 ~ 12. 31)

비행종류	구분	비행학생수					조치사항				
		중학교		고등학교		합계	선도지침	배출교육	치안봉사	학교봉사	합계
		남	여	남	여						
비행	절도	200	25	210	27	462	20	189	109	144	462
	특행상해	94	89	285	116	584	35	211	113	225	584
	성폭행	8	0	4	0	12	4	0	2	6	12
	가출	216	381	361	389	1347	221	288	476	382	1347
	악물오남용	6	3	13	1	23	6	13	4	6	23
	음주출연	219	94	743	155	1211	14	191	447	559	1211
	기타	91	55	383	255	784	63	182	307	252	784
합계		834	647	1999	943	4423	357	1054	1458	1554	4423

자료 : 충청남도 교육청

〈표 4〉 중도탈락자 현황

(1998. 1. 1 ~ 12. 31)

	탈락이유	가출비행		학습 및 학교부적응		가정사정		범죄고지		건강(질병)		유학 이민		기타		합계
		장기결석														
학교별		남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	남	여	
고등학교	중 학교	45	59	14	27	13	20	5	7	7	4	2	6	40	16	235
	일반계	48	77	71	59	86	86	1	1	10	5	3	6	5	5	463
	실업계	171	122	150	119	153	118	0	0	7	10	0	1	11	12	874
	계	219	199	221	178	239	204	1	1	17	15	3	7	16	17	1337
합 계		264	258	235	205	252	224	6	8	24	19	5	13	26	33	1572
총 계		522		440		476		14		43		18		59		1572



〈표 5〉 복교 추진 현황

(1998. 1. 1 ~ 12. 31)

학교별	학생수	복교신청자수			적용교육이수자수			복교학생수(A)		
		남	여	계	남	여	계	남	여	계
중 학교		116	53	169	24	18	42	116	46	162
고 등 학 교	일반계	49	22	71	12	3	15	45	18	63
	실업계	121	46	167	54	17	71	115	40	155
	계	170	68	238	66	20	86	160	58	218
합 계		286	121	407	90	38	128	276	104	380

## 4) 학교폭력 피해에 대한 설문조사 결과

학교폭력 피해에 대한 학생 대상 설문조사 결과는 다음 〈표 6〉과 같다. 주로 금품피해, 폭행피해의 형태로 나타나며, 최근에는 집단 괴롭힘의 피해도 날로 늘어나는 것을 알 수 있다. 금품피해는 중학교 때 피해건수가 가장 많으며, 폭행피해에 비해 현저하게 교외에서 일어난다. 피해액은 건수에 비해 고학년으로 올라갈 수록 액수가 높아지는 것을 알 수 있다. 집단 괴롭힘은 고학년으로 갈수록 현저하게 증가하며 피해자 대비

가해자수는 초등학교에서 높은 것으로 조사 결과 나타났다.

## 5) 학교폭력 예방활동

충남지역의 학교폭력예방활동의 내용은 〈표 7〉과 같다. 학원폭력 예방활동이 주로 학생 상담을 통해서 이루어지며, 성교육과 성폭력 피해 예방교육, 폭력예방홍보활동, 학부모회의를 통해서 진행되는 것으로 나타나고 있다. 가정통신문, 전단 배포를 통한 폭력예방홍보활동은 잘 이루어지고

〈표 6〉 학교폭력 피해에 대한 설문조사 결과

(1998. 1. 1 ~ 12. 31)

피해 형태	금품피해			폭행피해			집단괴롭힘	
	학생 수		피해액	학생 수		피해횟수	피해자수	가해자수
	교내	교외		교내	교외			
초등학교	207	862	2830.72	226	490	601	55	244
중 학교	340	1,115	6035.1	398	545	837	93	143
고등학교	271	858	8019.6	313	521	932	186	283
합 계	818	3,135	16,876.72	847	1,556	2,370	334	670

있으며, 지역사회 전문기관 연계 특별상담교육의 실시, 학부모 회의를 통해 청소년 이해를 돕고 대화기법과 부모 자녀 관계 개선을 내용으로 한 예방 차원의 부모교육 활성화가 필요하다고 사료된다.

### 3. 비행청소년 지원체계의 현황과 문제점

비행청소년의 선도를 위해서 현재 행해지고 있는 가정, 학교, 경찰, 법무부 산하의

교정기관, 지역사회 상담기관 등의 비행청소년 지원체계의 현황과 문제점은 <표 8>과 같다.

<표 7> 학교폭력 예방활동

(1998. 1. 1 ~ 12. 31)

예방 활동	선도학생 상담실적			폭력배를 지도활동			성교육 및 성폭력피해 예방교육		폭력예방 홍보활동				학부모
	선도 학생수	상담 학생수	상담 회수	폭력 배를	지도 학생수	해체 배를수	학교수	실시 회수	검체인 전개 (회수)	캠페인 참가 인원수 (명)	가정 통신문 (회수)	전단 배포 (매)	
초등	691	1059	1433	0	0	0	525	1966	222	17969	89	35594	905
중	2882	3386	9579	4	10	0	175	713	128	19272	529	71296	421
고등	3250	4285	9200	1	1	1	136	401	183	10343	345	132164	340
계	6823	8724	20212	5	11	1	836	3080	533	47554	1772	239054	1666

자료 : 충청남도 교육청

<표 8> 비행청소년 지원체계의 현황과 문제점

구 분	관련기관	현 황	문제점 및 과제
가정 지원체계	가정복지국 /보건국	• 빈곤가정을 위한 지원 : 빈곤가정을 위한 생활보호법 보호대상가정 중심으로 실시 • 반곤가정을 위한 지원 : 반곤가정을 위한 생활보호법 보호대상가정 중심으로 실시	• 현대사회에서 이혼율의 증가로 편부모 가족을 위한 복지대책이 확대 • 맞벌이 자녀를 위한 방과후 탁아나 학습지도 활성화
	지역 사회복지관	• 가정조성 서비스 : 충분한 가족기능을 수행할 수 없는 초기자녀를 둔 가족들을 위한 가정조성서비스 확산	• 학대아동을 위한 상담지원 : 확대피해아동을 아동상담소에서 일시보호 위기관담과 확대정도에 따른 전문치

구 분	관련기관	현 황	문제점 및 과제
가정 지원체계	가정복지국 (모친국) 지역 사회복지관		료기관 설립, 시도단위 종합병원을 아동학대치료센터로 지정하여 피해 아동과 청소년 뿐 아니라 가해자를 위한 치료프로그램을 제공
학교 지원체계	교육청 초·중·고등학교	<ul style="list-style-type: none"> <li>가정 폭력, 학벌 등의 심리문제행동 의 10%로, 이것이 중독행위로 나 타남. 대부분 비행정황이 초등학교 로학원시절에 발생</li> <li>중고등학교 : 중고등학교에 학교장 담당, 학제문화, 학교 상담활동 추진</li> <li>장래의변 : 학업규칙위반서 강제위 임과 제정하여 강제지라, 처벌위주의 비교적적인 문제학생지도조치문제 해결에 대한 학교당국의 문제지도 및 외부협력에 대한 해결책 요청</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초·중·고교 공적적인 상담서비스 체계 가 없음 → 비행정황상 진단도구개 발아름, 초·중·고교 아동을 위한 상담 활동 프로그램 전문상담기관과 연계필요</li> <li>교과교사, 교감, 전담 학교상담실 설, 상담교사제 도입, 안의전문, 상담 사출발원, 학교상담기와 학교사회사 업자등 전문자력 구성 대입요망</li> <li>상담교사와 주류적인 개입 필요, 학생 위주의 강제지라 필요, 전문상담으로 그림필요, 학무로상담과 강와, 교사들 의 사조있음, 외부전문상담기관과 연 계유망</li> </ul>
비행 청소년의 공식적 처리과정	경찰 검찰 청소년법원 청소년보호 위원회 소년교도소 보호관찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>비행소년은 범죄행위와 상응하여 중 경 등을 소년원 주 검찰에 송치되며, 소년소년과 무소소년은 비행사정과 관심 심판관리를 소년되어 사건을 기 정할때 소년 사법법원소년부에 송치 형사법원으로부터 자유형이 확정된 소년소년을 소년교도소에 수용, 보호 관찰처분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제점 : 비행청소년에 대한 교정 개입사가정원과 개인이다</li> <li>소년보호위원 집행결과 상의 문제 → 비행사, 전속한 처분과 개입필요</li> <li>벌칙 사수법정제, 소년보호처분(1호 처분)의 문제점 : 청소년과 부모대상 명칭, 청담제도 도입</li> </ul>
경찰청 비행청소년 지원체계	법원청 법원지도원 소년계	<ul style="list-style-type: none"> <li>비행소년의류 : 비행청소년선도보호 자립, 비하, 모, 가출인 보호, 미성년 자 출입제한구역장비 및 지정, 범인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문제점 : 경찰청법제도의 상단적 접 근의 비하 → 경찰청법제에서 적절하고 도 전문적인 개입이 요구됨, 훈방이</li> </ul>



구분	관련기관	현황	문제점 및 과제
경찰청 비행청소년 지원체계	경찰청 범죄지도과 소년계	성 유해업소 정화단속, 학교주변 유 해업소 및 불량배 단속, 청소년고충 상담 • 비행청소년 상담업무 : 사랑의 교실 운영, 별곡예방교실운영, BBS연맹, 청 소년상담실운영, 청소년지도육성회 청소년 상담실	전 상담 및 전문 서비스필요 • 소년경찰의 인력의 수적 부족과 전 문성 결여→소년경찰의 전문화교육 을 위한 장단기 계획을 수립 추진
법무부 비행 청소년 지원체계	법무부 보호국 홍익	• 대표적 교정기관(비행청소년 시설내 처우현황) : 소년원, 소년분류집사원, 소년교도소 • 사회대 처우현황 : 보호관찰제도, 선 도조건부, 기소유예제도, 한국청소년 보호공단	• 시설의 물리적환경 대도시소재→시 설 자체는 소규모하면서 점차로 출신 지역에 가깝도록 위치하는 방안이 효과적이다 • 체계적인 인성지도 및 심리치료 강 화 필요, 직원연수 강화 및 우수인력 확보, 지역사회와의 유대강화 및 자 원봉사자 활용
지역사회 상담 지원체계	도시문 청소년 상담실	• 교육청과 학교, 경찰청, 법무부 및 청 소년 관련단체 상담실등과 연계강화 • 일반청소년과 비행청소년, 학부모, 청소년 지도자대상 각종 전문적 상 담과 교육활동 전개 • 정계학생 대상 프로그램 실시 보호 관찰소 수강명령대상 위탁교육 및 상담실시 문제청소년 부모교육프로 그램운영 • 소년원이나 소년교도소 심리극, 집단 상담, 개인상담, 인성교육을 통해 상 담지원 • 교정담당관의 자질향상을 위한 직원 연수	• 각종 상담프로그램 개발보급, 청소년 뿐 아니라 부모와 교사대상으로 대 상확대, 문제해결적 접근과 예방차원 의 사업을 전개 • 비행청소년대상 지역사회 유력인사 로 구성된 팀체계하에 다차원적 접 근관리 • 지역사회 상담기관과 학교와의 협조 구조화, 법제화 • 상담실측에서 학교전문상담협의회 위탁의로체계 공식화 • 정계학생 실태파악을 하여 예방 및 사후프로그램 개발

## 5. 지역사회 비행청소년을 위한 지원방안

지금까지 살펴본 비행청소년 지원체계의 현황과 문제점을 토대로 비행청소년 지원대책을 가정, 학교, 사회, 제도, 관련 기관 측면에서 종합적으로 모색해 보면 다음과 같다.

### 1) 청소년 개인 및 가정관련 비행청소년 지원방안

- 긍정적 자아상 확립
- 분노조절방법과 행동 통제학습
- 효율적인 욕구충족을 위한 행동계획수립
- 자녀에 대한 기대 수준 관리와 비행행동의 이해
- 가족기능 강화를 위한 부모교육 활성화

비행 청소년은 자신의 능력에 대해 자신감이 없으며, 미래에 대한 관심이 없고 분노에 대한 통제력이 부족하다. 따라서 비행청소년이 자신에 대해 긍정적 가치를 느낄 수 있도록 자아증진 프로그램이 필요하며, 우발적이고 충동적인 비행발생을 줄이기 위해서 분노조절프로그램을 활용해야 한다. 자신의 행동이 어떤 결과를 초래하고 어떤 면에서 법에 저촉되는지 인식하여 자기행동에 책임지도록 한다. 또한 청소년의 비행행동이 비효율적인 욕구충족의 또 다른 표현이라고 본다면 효율적인 욕구충족을 하도록 긍정적인 행동계획을 수립한다.

비행청소년 부모를 대상으로 부모의 부정적인 양육태도가 자녀의 인성 및 문제행동에 미치는 영향을 알려주는 부모교육을 실시하여 부모 자신의 행동에 대한 책임의식을 갖도록 하고, 자녀에

대해 일관성 있는 훈육을 할 수 있도록 대화법과 기대수준 관리 등 부모에게 구체적인 방법을 알려주어야 한다.

### 2) 학교관련 비행청소년 지원방안

- 학습지원 프로그램과 직업교육 실시
- 법제도의 엄격성을 인식시키는 책임감 교육
- 기업체 연결 직업 체험 기회 제공
- 학교교칙의 현실적 조정 및 퇴학방지
- 비행청소년 특별 교육을 위한 대안학교 운영

학업부진 청소년이 비행화를 예방하기 위한 학습지원프로그램을 마련하거나 공부이외의 능력개발을 통해 소그룹별로 지도해주거나 중학교 과정에서도 이들 대상으로 직업교육을 실시해야 한다. 지역의 기업과 연계하여 청소년 취향에 맞는 다양한 직업 훈련 프로그램을 제공하여 직업 체험을 할 수 있도록 한다. 법에 대한 엄격성과 범죄행위에 따른 처벌, 불이익을 인식시키기 위해서는 경찰, 변호사, 전과자 등의 현장에 있는 사람을 초빙하여 이에 대한 강연회를 가지거나 아이들 감각에 맞는 유명가수, 탤런트를 연사나 교육자로 초빙한다. 구태의연한 학교교칙을 개정할 필요가 있으며, 현행 학교여건이 어려워도 비행청소년을 학교에서 퇴학시켜서는 안된다. 교사의 비행청소년 선도활동을 촉진시켜야 하며, 충남지역은 비행청소년 특별교육을 할 수 있는 시설이 마땅치 않아서 대안학교 운영도 시급하다.

## 3) 사회 및 제도관련 비행청소년 지원방안

- 약물제조, 유통, 판매루트 개선
- 대중매체의 프로그램 제작시 청소년비행에 미치는 영향 최소화
- 비행청소년 상담기관 내담자 전문화 및 비행 예방에 전문화
- 비행청소년의 비행행위 예방을 위한 사회안전망 구축

청소년들이 쉽게 접할 수 없도록 술, 담배, 부탄가스, 본드, 진해거담제 등 약물의 제조, 유통, 판매루트를 개선하여야 한다. 학교 정화구역내 담배자동판매기를 없애고, 미성년자에게 술을 파는 행위에 대해서 엄격하게 처벌한다거나 부탄가스나 본드의 경우 나쁜 냄새나 색소를 섞어 혐오감을 느끼게 하는 것도 비행을 줄일 수 있는 하나의 방법이다.

매스컴이 청소년 비행에 미치는 영향을 다각적으로 고려하여, 청소년 문제 관련 프로그램 제작시에 이 점이 반영되어야 한다. 비행청소년 선도시설은 소규모로 운영되는 것이 바람직하며, 여자비행청소년을 수용하는 선도시설이 확대되어야 한다. 관 주도 또는 민간주도형 비행청소년 선도사업의 활성화를 위해 시설별 전문화를 꾀해야 하며, 비행청소년의 유형별, 문제정도에 따라 다양한 프로그램이 개발되어야 한다. 비행청소년의 효율적인 선도를 위해서 전문적인 보호관찰관이 대폭적으로 증원되어야 한다.

## 4) 지역사회 청소년상담기관 관련 비행청소년 지원방안

- 청소년 및 교사 지도자를 위한 상담프로그램 개발 보급
- 청소년 상담의 진흥서비스 자원확충 및 개발지원
- 교육청, 학교 상담실과 연계 부족증 및 경제학생 지원
- 연회·강좌·연구·워크숍 청소년과 부모대상 교육 및 상담
- 청소년 종합지원센터 설립운영

지역사회 청소년 상담기관들은 정부에서 제공하는 제도의 실질적인 집행체계인 동시에 가장 핵심적인 소프트웨어인 질적인 서비스를 제공하여 주는 전문성을 갖춘 자원이다. 충남에는 도단위 상담실과 14군데 시군에 청소년 상담실이 설립 운영되고 있어 상담을 통한 지역 청소년 문제 예방책해결의 중추적 지원체계역할을 수행하고 있다. 따라서 지역사회 청소년 전문상담기관에서는 비행청소년의 예방과 치료적 개입을 위하여 비행청소년 단계에 적절한 상담프로그램의 개발 및 활성화에 기여해야 하며, 비행청소년과 그들 가족에게 특수교육 및 상담을 제공해야한다. 또한 비행청소년들을 위해 지속적이고 통합적인 인간망 대치를 할 수 있는 전문직 자원봉사자 운영과 청소년 상담 자원봉사 인적 자원의 확충, 비행 예방 차원의 부모교육 활성화를 도모하면서, 무엇보다도 중요한 것은 지역사회 청소년 비행과 문제해결예방을 위해 학교와 지역사회 유관기관,

그리고 상담실간의 협력체계가 선행되어야 한다. 청소년과 지역 주민을 위한 원스톱 서어비스(One-stop Service)가 가능한 기존의 청소년 관련 기관을 통합한 청소년 종합지원센터의 운영에 대한 검토도 전문성 제고와 운영의 효율성 증대를 위해 필수적이라고 생각한다.

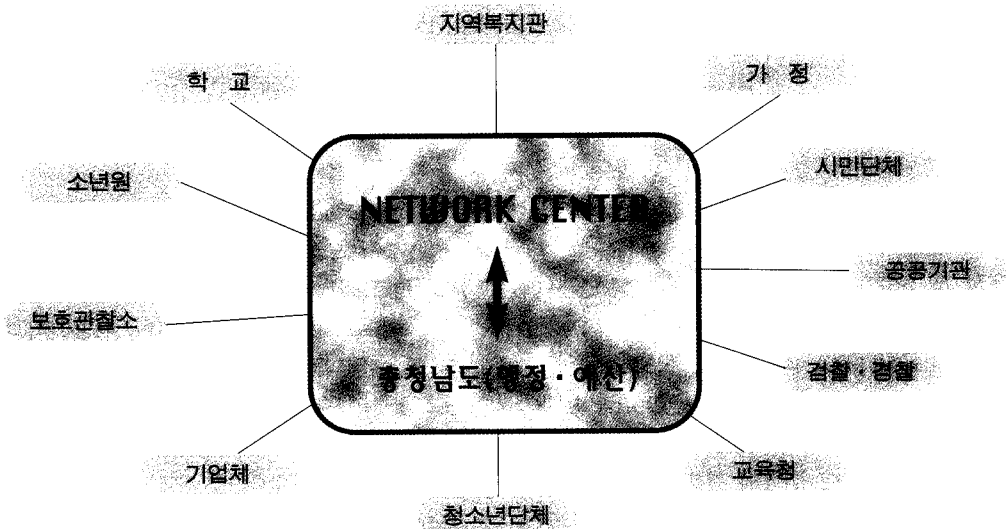
비행청소년 지원을 위한 지역사회 네트워크 모형은 [그림 1]과 같다.

## 5. 맺 음 말

본 연구는 충남지역 비행청소년 실태와 비행 지원정책의 현황과 문제점을 살펴보고, 비행청소년에 대한 체계적인 지원정책의 모형개발과 그

대안들을 찾는데 목적이 있었다.

지금까지 살펴본 바와 같이, 청소년의 비행은 성인들의 비행과 크게 다르지 않으며 오히려 연령과 신분 면에서 제약을 받기 때문에 비행행동의 종류는 더 다양하고 점점 비행의 정도가 심해가고 있는 것을 알 수 있다. 청소년 비행의 가장 큰 문제는 이러한 비행이 청소년 자신에 의해서 야기된 부분도 물론 있겠으나 그보다는 부모를 포함한 성인들에 의해 조장되거나 야기된 비행이 대부분이라는 점이다. 따라서 청소년의 비행을 예방하기 위해서는 가정, 학교, 지역사회와 함께 정부의 청소년상담을 위한 제반여건의 마련이 필요함을 강조하였다. 동시에 이러한 체계들이 비행청소년들을 위한 지원서비스를 효과적으로 수



[그림 1] 비행청소년 지원을 위한 지역사회 네트워크 모형

행하기 위하여 어떻게 연계를 맺으며 서로 협력하여야 할 것인가 하는 부분이 중요한 과제이다.

날로 심각해지는 청소년비행을 효과적으로 예방하고 지원하기 위해서는 종래의 교정 위주의 활동에서 사전예방 차원의 비행감소와 개선에 중점이 두어져야 하며 청소년들에게 뿐만 아니라 비행청소년을 둘러싸고 있는 주변 사람들에게도 다양한 지원 활동이 전개되어야 한다. 청소년들에게는 예방교육과 직접 상담서비스를, 청소년 부모들에게는 부모교육과 가족상담을 통한 교육·자문과 상담지원을, 교사·고용주·자원봉사자 등 청소년단체 및 지도자들에게는 체계적인

연수를 지원하며, 이러한 각 체계들 간의 연계를 체계화하도록 법적·제도적인 의뢰체계가 확립되어 정부와 민간의 수직적인 연계와 다양한 비행청소년을 둘러싼 행정기관과 청소년 상담 관련 기관간의 수평적인 공조체계가 이루어지는 것이 바람직하겠다.

결론적으로 청소년 비행예방을 위해서는 청소년 건전육성에 대한 범도민적 참여확산으로 청소년 문제에 대한 관심을 제고하여 가정·학교·지역사회 각 부문간 밀접한 유대와 협력 속에서 건전한 사회 분위기 조성과 보호체계 구축이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. **열린충남**

## 참 고 문 헌

김성이 외(1996). 청소년 비행상담. 청소년대화의 광장.  
최윤진 외(1992). 청소년문제론. 한국청소년개발원.  
고혜진·한유진(1996). 비행청소년 선도방안에 관한 연구. 한국청소년연구. 한국청소년개발원. 제7권 제1호(통권 제 24호)  
이완수(1994). 청소년 비행의 통합적 모델. 한국청소년개발원. 한국청소년연구. 제5권 제 4호(통권 제 19호)  
김준희(1995). 사회적 환경이 청소년 비행에 미치

는 영향에 관한 연구. 고려대학교 경영정보 대학원 석사학위논문  
김지훈(1996). 청소년 비행에 관한 청소년, 부모, 교사 및 전문가의 인식. 숙명여자대학교 대학원 석사학위 논문  
문화관광부, 청소년 백서, 1998.  
청소년 대화의 광장, 비행청소년 상담지원정책, 1995.  
충청남도, 충남 청소년 비전 2000, 1998.  
충청남도청소년종합상담실, 제1-5회 심포지엄 자료집, 1994~1998.



## 충청남도 갯벌보전 및 활용방안

### 1. 머리말

갯벌은 생물다양성이 매우 높은 연안습지의 하나로서, 어류 생산 및 서식지 기능, 오염 정화 기능, 심미적·관광적 기능, 홍수·태풍 조절 기능 등 다양한 기능을 지니고 있다(해양수산부, 1998:24~25). 우리나라 서·남해안에는 약 2,393km<sup>2</sup> 면적의 갯벌이 발달해 있으며, 전체 갯벌 면적의 약 83%가 서해안에 분포하고 있다(해양수산부, 1998:8).

특히 서해안 갯벌은 캐나다의 동부해안, 미국의 동부해안, 북해연안 및 아마존강 유역과 더불어 세계 5대 갯벌지역 중 하나로 알려져 있다(해양수산부, 1998:3). 그러나 한국의 갯벌은 매립과 간척이 용이하다는 이유로 산업단지나 농지조성을 위하여 70년대 이후 전체 갯벌의 총

면적 2,815km<sup>2</sup> 중 이미 732km<sup>2</sup> (26%)가 갯벌의 기능을 상실하였다. 현재 간척사업이 진행 중인 559km<sup>2</sup>도 곧 갯벌로서의 기능을 잃게 되어 전체갯벌의 45.8%(김완술, 1997:68~74)가 훼손 상실되는 수모를 겪었다.

매립·간척사업에도 나름대로의 논리가 있지만, 그 논리 속에는 갯벌은 국토가 아니며 쓸모도 별로 없다는 생각이 있었을 것이다. 뿐만 아니라 간척은 저비용으로 토지를 공급할 수 있는 장점이 있다고 주장하고 있다. 그러나 여기서 말하는 저비용에는 간척사업으로 인한 생태계 서비스의 손실은 포함되어 있지 않다(장수환, 1998:2). 그러나 갯벌도 엄연히 소중한 국토이고, 수산업이라는 국민의 식생활과 직결되는 중요한 산업의 터전이며, 무엇보다 해양생태계 유지를 위해서는 없어서는



송두범

충남발전연구원  
지역개발부  
지역개발계획팀

안될 부분이다.

다행히 최근 갯벌의 가치에 대한 인식이 새로  
워지면서 람사협약(Ramsar Convention)<sup>1)</sup>에 가  
입하고, 습지보전법<sup>2)</sup>·연안관리법<sup>3)</sup>을 제정하는  
등 갯벌보전노력이 확산되고 있는 추세이다. 그  
러나 과거에도 40여 개의 법률이 갯벌과 직·간접  
적으로 관련되어 있었으나 간척사업이 국가발전  
을 위해 보다 중요했기 때문에 갯벌보전 및 이용  
에 대해서는 크게 영향을 미치지 못하였다.

충청남도도 수도권규제에 따른 산업입지 정책  
의 능동적인 수용과 더불어 조석간만의 차가 큰  
리아스식 해안으로 형성되어 있는 지형·지리적인  
여건 등으로 인해 서산·A·B·대호·이원·송  
산·삼교천·남포·부사·석문·홍보지구 등 대  
규모 간척사업이 완료 또는 추진 중에 있으며,  
향후에도 계속될 전망이다.

본 글은 갯벌의 간척 매립에 따른 자연환경의  
변화가 지역사회의 사회·경제와 공동체 문화에  
심대한 충격을 주고 있고, 어장과 양식장의 상실  
로 주민의 생활근거지가 사라졌으며, 산업단지에

서 나오는 오염물질은 생명과 생활환경을 훼손하  
고 있다는 문제의식에서 출발하였다.

따라서 어떻게 하면 충남의 갯벌에 대한 무계  
획적이고, 비과학적인 이용·개발에서 탈피하여,  
환경적으로 건전하고 지속가능한 보전 및 이용을  
통해 다음 세대까지 물려줄 수 있을까?라는 문  
제를 제기하면서 갯벌의 보전 및 이용방안을 모  
색하고자 한다.

## 2. 갯벌의 기능과 가치

### 1) 갯벌의 기능

#### (1) 자연재해 조절기능

갯벌은 육상생태계와 해양생태계 사이에 놓여  
있어 태풍의 격렬한 에너지를 흡수함으로써 태풍  
의 영향을 감소시키는 완충역할을 한다. 즉, 태풍  
이나 해일이 발생하면 이를 일차적으로 흡수하고  
완화하여 육지지역에 대한 피해를 감소시키는 역  
할을 한다. 미국의 경우 허리케인에 의한 재산피  
해는 높은 파도, 폭풍, 강우에 의한 것이다. 허리

1) 정식명칭은 '물새 서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(the convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat)'으로 71년 2월 2일 이란의 Ramsar에서 채택되었다. 즉, 물새 서식 습지대를 국제적  
으로 보호하기 위한 것으로 75년 12월에 발효되었다. 우리 나라는 1997년 7월 28일 101번째로 가입하였다.

2) 습지보전법안은 생물다양성의 보고인 동시에 오염물질 정화기능을 가진 습지를 효율적으로 보전·관리함으로써 국토의 효율적  
이용을 도모하고, 물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사협약)과 관련한 국제협력의 증진에 이바지하려는  
것임.

3) 연안관리법안은 연안이 수산물의 생산, 항만·산업단지·농경지의 개발, 레저 및 관광 등을 위한 공간으로 다양하게 이용되고  
있으나, 현재 이를 종합적으로 조정하는 제도적 장치가 없이 각각의 개별법에 의하여 이용·개발됨으로써 연안의 훼손과 환경오  
염이 심화되고 있으므로 연안의 통합관리를 위한 연안통합관리계획을 수립·시행하고 연안환경의 개선 등을 위한 연안정비사업  
을 시행하게 함으로써 연안이 보다 효율적으로 보전·이용될 수 있도록 하려는 것임.

케인은 육지부에 상륙하자마자 핵이 약화된다. 왜냐하면 폭풍의 더운 핵에 필요한 해양의 열원이 더 이상 없기 때문이다. 육지와 높은 파도, 폭풍 사이에 있는 갯벌은 저장능력과 파동 에너지에 대한 마찰효과로 피해의 강도를 줄여준다.

또한 갯벌은 홍수에 따른 물의 흐름을 완화하여 물을 장기간에 걸쳐 조금씩 흘려 보내기 때문에 홍수량을 조절하여 홍수에 따른 인명 및 재산 피해를 감소시킨다.

#### (2) 자연정화조의 기능

갯벌은 강의 중상류로부터 흘러내려 온 하천수가 바다로 유입되는 곳에 넓게 발달되어 있어 육상에서 배출되는 각종 오염물질을 정화하는 기능을 한다. 하천에 의하여 부유물질의 농도가 높은 물이 갯벌에 유입될 때에는 갯벌의 가장자리에서 자라고 있는 염생식물<sup>4)</sup>이 성장에 필요한 영양염을 흡수하여 유기물을 분해한다. 염습지에서는 오염물질의 분해작용이 가장 활발하게 일어난다. 따라서 염습지 아래에 발달된 갯벌은 오염물질의 분해작용이 끊임없이 일어난다. 갯벌 속의 시커멓게 썩은 흙을 볼 수 있는데 이는 바다에서 육지 쪽으로 쌓이는 해양생물의 죽은 시체나 그 밖의 유기물이 갯벌 속에 살고 있는 다양한 미생물에 의해 분해되어 수질을 개선하는 것이다.

우리와 갯벌 생물상이 비슷한 일본의 미카와만

이시키 갯벌(10km)에서 조사한 연구결과를 보면 만조 때 외해수로부터 갯벌 위로 수송된 식물 플랑크톤을 중심으로 하는 현탁유기물은 여과식성이 패류를 중심으로 한 저서동물들의 활발한 섭식에 따라 대부분 해수로부터 빠른 속도로 제거된다는 것이 정량적으로 밝혀졌다(홍재상, 1999:16).

#### (3) 수산물 생산, 서식지로서의 기능

갯벌은 바다와 육지가 만나는 경계지대에 있기 때문에 생물의 종류가 다양하고 영양염류와 에너지가 풍부하다. 갯벌은 일차생산성이 높고 생물 다양성이 높아 이에 의존하는 개체도 풍부하다. 인천 용유도와 을왕리, 덕교리 갯벌에서 저서성 대형 무척추동물을 계절별로 조사한 결과 갯지렁이류, 갑각류, 연체동물 등 총 214종이 발견되었다. 미국의 경우도 갯벌을 중심으로 한 해안습지가 전체 해양생물의 다양성을 부양하는데 있어서 가장 중요한 역할을 담당하는 해양생태계라는 것이 과학적으로 입증되었다(홍재상, 1999:18).

우리 나라 총수산물 생산량 중 연근해 어업, 연안양식업이 차지하는 비중이 82%에 달하는 것만 봐도 갯벌이 수산물 생산에 지대한 역할을 하고 있는 것을 알 수 있으며, 갯벌을 다 매립하고 나면 서해의 어족은 완전히 파괴될 것으로 예상된다.

4) 갈대, 갯잔디, 해홍나물 등 어느 정도 염분이 있어도 살 수 있는 식물

〈표 1〉 갯벌의 기능

생태적 서비스	사회적 편익
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어류의 산란장, 서식지</li> <li>• 조류의 서식지</li> <li>• 물새 및 기타 야생동물의 서식지</li> <li>• 수질보존 기능</li> <li>• 오염물질 여과</li> <li>• 토사저적</li> <li>• 산소 생산</li> <li>• 영양염류 순환</li> <li>• 화학 물질 및 영양염류 흡수</li> <li>• 수공 생태백 형성</li> <li>• 미세 기후 조절</li> <li>• 생물다양성의 역할</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산물 생산, 서식지 기능</li> <li>• 해상 재해 방지</li> <li>• 해안 침식조절</li> <li>• 홍수조절</li> <li>• 상하수 양의 조절 및 재공급</li> <li>• 홍수조절</li> <li>• 오염정화기능</li> <li>• 에너지원(탄층)</li> <li>• 가축의 먹이</li> <li>• 목재 및 천연자원 공급</li> <li>• 레크리에이션 장소</li> <li>• 심미적 가치</li> <li>• 교육 및 과학조사</li> <li>• 문화적 자산</li> </ul>

자료 : 장수환, 간척사업의 비용 편익분석에서 갯벌, 강하구 생태계서비스의 경제적 비용에 관한 연구, 석사학위 논문, 서울대학교 환경대학원, 1998, p.15.

#### (4) 문화 교육적 기능

갯벌은 해양과 육지의 작용에 의해 형성되어 있어 아름다운 자연경관을 제공할 뿐만 아니라, 어패류채취, 해양스포츠, 해수욕, 해양관광 등 레크리에이션 기능을 수행하고 있다. 뿐만 아니라 자연탐구, 조류관찰, 학술연구 등의 대상으로서의 기능을 지니고 있다. 서해안의 천수만 일대의 갯벌은 철새들의 중요한 중간기착지이며, 남해안의 낙동강 하구에 형성된 습지는 철새들의 서식지이자 좋은 자연학습장이 되고 있다. 충남 보령에서

는 갯벌을 이용한 이벤트를 개최하고, 머드팩을 생산하는 등 관광자원으로서 활용하고 있으며, 강화도 등에서는 갯벌체험, 생태관광 등을 위한 관광 및 체험학습장으로 활용하고 있다.

뿐만 아니라 사진작가나 화가, 작가들에게는 아름다운 바다 풍경이나 파도 소리 등으로 작품의 소재를 제공하는 공간이 되어 그 문화적인 가치가 중요시되고 있다. 푸른 파도와 모래사장, 광활한 갈대숲 등과 같은 자연 그대로의 모습은 도시민의 마음을 포근하고 풍요롭게 만들어 주는 기능을 수행한다.

## 2) 갯벌의 가치

### (1) 자연재해감소 가치

U. S. Army Corps of Engineering은 걸프해안 4개 지역에서 해안으로부터의 마을의 중심지까지의 거리를 측정하고, 인구규모, 허리케인 강도, 허리케인의 궤도로부터의 거리, 허리케인 발생가능성을 고려하여 예상되는 재산 피해 가능성 증가를 측정하여 1983년 불변 가격으로 나타내고 있다. 그 결과 만약 미국 루이지애나 주 Terrebonne 갯벌이 1마일씩 후진한다면 이들 4개 지역에서 예상되는 피해는 매년 5,753천 달러씩 증가한다. 따라서 갯벌의 폭풍피해 감소가치는 ha당 4,732달러에 달할 것으로 추정하였다.

### (2) 오염물질 정화 가치

1994년 미국 오하이오 주립대학 올랭탱지강 습지연구공원에서는 25에이커(약 1ha) 면적의 인공습지 두 개를 콩팥 모양으로 이웃시켜 놓았다.

1995년 보고서에 의하면 가동 첫째 유입수보다 유출수의 용존산소가 43% 늘어났으며, 탁도는 66% 줄었다. 1년 동안 습지 1㎡당 질소는 79~83g, 인은 6g이 제거되었다.

한편 미국 조지아대의 오덤(Odum)교수팀이 갯벌이 지닌 정화능력을 계산한 결과 1ha는 하루에 생물학적 산소요구량(BOD) 21.7kg을 정화하는 것으로 분석되었다. 이 계산법을 그대로 인정할 경우 서산 A·B지구와 홍보지구를 합한 간척면적 23,694ha의 정화능력은 하루 10만 톤의 처리능력을 갖춘 하수종말처리장 약 48개소의 정화처리능력과 같다고 추정할 수 있다.

### (3) 수산물생산기능의 가치

한국해양연구소(1997)는 수산물 생산기능의 경제적 가치를 위한 사례지역으로 홍보지구, 군장지구, 대부도 남리와 영종도 지구를 택하여 연구한 결과 이들 지역의 에이커당 평균가치는 365만원(ha당 16백만원)으로 나타났다.〈표 2〉

〈표 2〉 갯벌의 수산물 생산가치

구 분	면적(ha)	총생산액(백만원)	단위생산성(천원/에이커)
계	1,418.14	12,800	3,653
홍 보 지구	781.94	7,340.5	3,799
군 장 지구	40	345.8	3,499
대부도 지구	286.2	2,157.8	3,051
영종도 지구	310	2,955.9	3,859

자료 : 이흥동, 갯벌의 경제성평가, 제2회 바다의 날 기념 갯벌세미나 자료집, 1997, p.13.

#### (4) 서식지기능의 가치

이흥동 등(1997)은 서식지기능의 경제적 가치를 홍보지구와 영종도지구를 중심으로 추정하였다. 그 결과 홍보지구가 에이커당 252만원(어선어업 200만원, 잠수기 어업 39만원, 낚장망어업 12만원), 영종도지구는 315만원으로 추정하였다.〈표 3〉

#### (5) 문화 교육적 기능의 가치

갯벌에 존재하고 있으나 가치의 측정이 어려운 것이 심미적 기능의 가치이다. 이들의 기능이 비사용적 가치를 가지고 있으며, 서비스에 대한 시장이 존재하고 있지 않기 때문이다. 갯벌은 생태적 흥미와 다양성 때문에 생물실험실, 오락적 장소 등의 교육적 혹은 심미적으로 이용가치에 풍부한 환경을 가지고 있다.

우리 나라 갯벌의 심미적 기능에 대한 가치는 아직까지 이용할 수 있는 자료가 없기 때문에 미국자료를 인용하면 플로리다주의 80달러와 루지애나주의 330달러의 평균인 에이커당 200달러 정도일 것으로 추정할 수 있다.

### 3. 충청남도의 갯벌 및 간척현황

#### 1) 충청남도 갯벌 현황

아산만에서 시작하여 천수만을 거쳐 장항으로 이어지는 충청남도의 갯벌은 태안군 안면도를 중심으로 해안에 고르게 분포하고 있으며, 아산만 갯벌, 대호 갯벌, 가로림만 갯벌, 천수만 갯벌, 장항 갯벌로 나누어진다. 아산만 내에는 아산방조제, 삼교방조제로 막혀진 두 곳이 대표적인 갯벌이었으나, 지금은 간척이 되어 농지로 전환되었고, 일부만 남아있는 실정이다.

태안반도의 북쪽에 위치한 가로림만 내에는 80㎞라는 비교적 넓은 갯벌이 발달되어 있는데, 굴양시장, 조개 특히 바지락 양식이 유명하다. 이곳은 만의 입구가 좁고 조차가 7m나 되어 조력발전소가 계획된 곳이지만 지금은 대산석유화학단지가 들어서 오염이 우려되고 있다. 태안반도의 가장 서쪽 돌출부에도 소원, 소근, 안흥갯벌 등 몇몇 소규모 갯벌이 있으며, 비교적 잘 보존되어 있는 지역이다. 천수만 안쪽에 발달했던 1백60㎞의 대단위 갯벌은 80년대 초 서산 A·B지구 간척사업으로 인해 사라져 버렸다. 따라서 현재 천

〈표 3〉 갯벌의 서식지기능 가치

구 분	갯벌면적(ha)	서식지가치(백만원)	단위생산량(천원/해이커)
계	23,752	19,750	2,835
홍보지구	1,541	49,380	3,202
영종도지구	1,226.2	9,540.9	3,349

자료 : 이흥동, 위의 자료집, p.13.

수만의 입구는 갯벌이 형성되어 있지 않으나 내측 수로를 따라 올라가면 내측 깊숙이 남북방향으로 독립된 갯벌이 분포하고 있다.

보령 서천지역은 해안을 따라 갯벌이 고르게 발달하여 있으며, 비인만에서 장항항 부근까지 비교적 넓은 갯벌이 해안을 따라 조성되어 있고, 장항 외측 해역의 유부도, 개야도 주변에 비교적 넓게 독립된 갯벌이 분포하고 있으며, 내측의 소규모 갯벌은 금강하구언의 영향으로 갯벌 및 사주의 이동이 나타난다.

1998년 해안수산부가 조사한 충청남도의 갯벌은 총면적이 304.2km<sup>2</sup>로 1987년의 502.90km<sup>2</sup>보다

198.7km<sup>2</sup>, 비율로는 39.5%가 감소하여, 전라북도에 이어 전국에서 두 번째로 많은 갯벌이 상실되었음을 알 수 있다. 따라서 1987년 전국의 17.9%를 차지하던 갯벌면적이 1998년 12.7%로 그 비중이 감소하였다. 시 군별로는 태안군이 102.1km<sup>2</sup>로 충남 전체면적의 33.6%를 차지하고 있고, 다음이 서산시(22.3%), 서천군(20.8%) 순으로 분포하고 있다.

충청남도 갯벌이 급속하게 상실된 주요원인은 천수만 내측 서산 A·B지구 및 석문·대호·홍보·남포·부사지구·간척농지조성사업 등 대규모 간척사업이라 할 수 있다. 대규모의 간척사업

〈표 4〉 갯벌 분포현황

구 분	1987		1998		1987-1998	
	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)
전 국	2,815.4	100.0	2,390.0	84.9	425.4	15.1
경 기 도	1,076.6	38.2	836.5	34.9	240.1	22.1
충 청 남 도	502.9	17.9	304.2	12.7	198.7	39.5
전 라 북 도	218.8	7.8	113.6	4.7	105.2	48.1
전 라 남 도	946.6	33.6	1,054.3	44.0	-107.5	-11.4
경 상 남 도	70.4	2.5	62.6	3.4	7.2	10.3

자료 : 해양수산부, 우리나라의 갯벌, 1998에서 재구성.

〈표 5〉 충청남도 시·군별 갯벌 현황

구 분	계	당진군	서산시	태안군	홍성군	보령시	서천군
면적(km <sup>2</sup> )	304.2	28.4	67.9	102.1	9.8	32.7	63.3
구성비(%)	100.0	9.3	22.3	33.6	3.2	10.7	20.8

자료 : 해양수산부, 위의 책, 1998.

은 현재에도 시행 중에 있고 앞으로도 예정되어 있어 간척으로 인한 갯벌의 상실은 향후에도 계속될 전망이다. <표 6>에서 보는 바와 같이 국제적으로 중요한 우리 나라 42개 갯벌 중 10개가 충청남도에 속해 있으나, 대부분 간척 매립되었거나, 예정되어 있어 갯벌파괴가 얼마나 심하게 진행되어 왔는가를 알 수 있다.

## 2) 충청남도 간척현황

서해안은 대개 완만한 경사를 보이기 때문에 조수의 운동에 따라 토사의 자연적인 퇴적이 이루어지고 세계에서 보기 드문 넓은 갯벌이 발

달하였다. 또한 바다 수심이 얕으며, 리아스식 해안으로 되어 있어 만 입구의 양단간의 거리는 짧으면서도 내부 간척지의 면적이 넓어 짧은 방조제를 축조하여 넓은 땅을 개발할 수 있다. 조선조부터 계속되어온 해택(海澤)개발은 이러한 자연조건에서 가능했다(충남발전연구원 태안군, 1997 : 69).

이러한 입지조건과 더불어 ‘농촌확장’과 ‘산업시설을 위한 토지창출’이라는 두 가지 개발수요가 맞아떨어지면서 갯벌은 위기를 맞이하고 있다. 특히 간척사업은 80년대와 90년대를 거치면서 대규모화<sup>5)</sup>하였고 이는 공급 위주의 정부정책

<표 6> 국제적으로 중요한 42개 갯벌 중 충청남도 갯벌상태(1999년 2월 18일 현재)

번호	갯벌 명칭	(주요한 위협 / 보전을 위한 문제점 / 현 상태)
1	금강 하구	간척, 매립중 / 하구둑에 의한 문제
2	금강	하구둑에 의한 하천변 조수 / 외해와 내해조수로서 조수 / 금강주변 논에 대한 갯벌은 현재 거의 공급지를 잃어
3	천수만	대부분 이미 간척
4	서산 A지구	전대에 의해 계획된 주변 지역의 용도변경 위협
5	서산 B지구	전대에 의해 계획된 주변 지역의 용도변경 위협
6	태안 해안	자료(정보) 불충분
7	가로림만	갯벌 생산성 감소 매립 계획
8	당진 생태보전지구	자료 불충분 - 최근 간척된 지역에 생태보전지구 지정 예정(UNDP)
9	아산호	하구둑 조수는 현재의 휴식공간으로 이용됨 / 토지 용도변경 계획
10	아산만	간척 진행중 / 고속도로 따라 권설 / 오염

5) 간척사업의 지구당 규모가 과거에 비하여 커지고 있는 추세임. 1970년대 이전의 간척사업의 1개 규모는 0.36km, 1970대부터 1990년 이전은 0.97km, 그리고 1990년 이후 시행되었거나 시행중인 것의 평균 규모는 26.5km로 나타남.



에 간척공학이 기술적으로 뒷받침해 준 결과라고 하겠다(고철환, 1999).

우리 나라의 간척사업은 고려 때부터 시작된다.<sup>6)</sup> 그러나 고려 및 조선시대의 간척사업은 부족한 농경지를 다소나마 해결하기 위한 방편으로

소규모로 행해졌다. 본격적인 간척사업은 일제시대 이후부터 이루어졌다. 일제는 부족한 식량문제를 해결하기 위해 1917년 '공유수면매립법'을 공포하여 근대적인 간척사업을 본격적으로 시행하였다. 해방 이후에도 신규 농경지 개발과 농지

〈표 7〉 우리 나라 간척사업의 타당성 논리

구 분	한국의 간척	영 산 감 보 고 서
목 표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토확장</li> <li>• 우량농지 창출</li> <li>• 임해공업지</li> <li>• 해안정비</li> <li>• 항만개발</li> <li>• 용수공급</li> </ul>	-
필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지의 규모화</li> <li>• 우량농지 확보</li> <li>• 수자원 확보</li> <li>• 수질의 효율적인 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 용지부족</li> <li>• 농업토지 부족</li> <li>• 우량농지확대 개발</li> <li>• 수자원확대</li> <li>• 육운개선, 관광, 항만개발 여건 조성</li> </ul>
간척사업의 효과(의의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업생산성 제고</li> <li>• 용수공급</li> <li>• 국토의 효율적 이용</li> <li>• 관광, 휴양자원 제공</li> <li>• 재해방지</li> <li>• 홍수조절</li> <li>• 육운구조 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국토계획적인 의의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영토확장, 우량 집단토지 조성, 용수 공급)</li> </ul> </li> <li>• 경제/사회적인 의의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국토 건설, 지역균형개발 - 도로정비, 해안선 단축, 육운 개선, 농어촌 구조개선, 수산업에서 복합경영구조로 전환, 관광자원 개발, 내수면 개발, 해안시설의 보전과 재해방지, 건고한 방조제, 홍수조절, 침수방지, 염해방지</li> </ul> </li> </ul>

6) 현재까지 발견된 최초의 갯벌 개간사례는 고려 고종(1213~1259) 때 김방경이 평안도의 葦島에 방죽을 쌓아 경작한 일이다(충남발전연구원 태안군, 태안정신 정립에 관한 연구, 1997, p.69에서 재인용).

구 분	한국의 간척	영 산 강 보 고 서
간척사업의 부정적인 측면	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인위적 환경변화 - 퇴적과 침식, 토석채취</li> <li>• 자연생태계 변화 - 방조제 내 생태계 변화</li> <li>• 담수유출로 인한 어패류 서식환경변화</li> <li>• 오탐수로 인한 어장환경 변화</li> </ul>
사업지 입지의 타당성	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 리어스식 해안으로 만 입구가 좁고간척지는 넓다</li> <li>• 섬이 많아 방조제 축조가 용이하다</li> <li>• 방조제 축조에 필요한 돌과 자갈이 많다</li> <li>• 해수면 상승이 적어 공사비가 낮다</li> </ul>

자료 : 농어촌진흥공사, 한국의 간척, 1996.

한국산업경제연구원, 영산강 IV단계 개발사업 타당성 조사, 1998.

기반 조성사업을 시행하기 위해 정부주도로 지속적으로 간척사업을 진행하였다. 특히, 1962년 1월 20일에 제정된 공유수면매립법과 경제개발계획의 수립 실시 등으로 인해 간척사업이 활기차게 추진되었다.

1975~76년 서남해안 간척농지 개발사업의 본격 추진에 대비하기 위해 농수산부가 주관하여 농업진흥공사가 조사한 결과를 보면 충남의 경우 간척개발 가능면적이 55천 ha, 1980년 서남해안의 간척농지 개발사업 우선 순위 결정을 위한 개략조사 결과 40천 ha, 1987~89년까지 3개년에 걸쳐 농업진흥공사(현 농어촌개발공사)가 과거 농지조성의 단일목적으로 조사한 간척 부존자원을 재조명하여 간척사업의 종합적인 개발방향을 정립하고 효율적인 이용방안을 모색하기 위하여 간척개발에 관련되는 자연여건, 사회적 여건 및 각종 저해요인을 조사 분석코자 간척개발 면적은

69천 ha에 이른다.

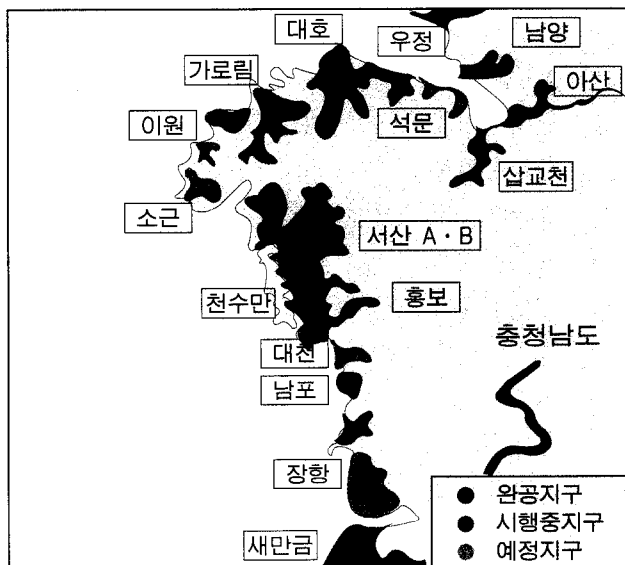
충청남도의 대규모 간척·매립사업은 주로 농지조성을 목적으로 진행되고 있으며, 그 현황을 살펴보면 다음과 같다.

당진군의 석문지구는 방조제 완공에 의해 대단위 농경지가 조성되어 갯벌을 대상으로 간척하는 것으로 상실된 갯벌면적은 38.0km<sup>2</sup>이고, 태안군 신진지구는 작은 만을 매립하였으며, 15km<sup>2</sup>의 갯벌이 상실되었다. 서산군의 서산 A·B지구의 간척지 조성은 총 매립면적이 약 154km<sup>2</sup>로 정확한 갯벌의 상실면적은 알 수 없으나 대부분이 갯벌이었을 것으로 추측할 수 있다. 이밖에도 서산만 대호간척지, 금강하구둑, 보령 남포지구, 부사지구, 홍보지구 등 간척·매립사업이 있으나 해도 상에는 이미 완공된 것으로 표시되어 그 현황은 알 수 없으나 많은 갯벌이 상실되었을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 8〉 1948년 이후부터 현재까지의 간척사업 추진현황

구분	중대심반척		94년까지 준공		95년 시행중		개발예정지	
	매립	간척지	매립	간척지	매립	간척지	매립	간척지
계	6,345	4,017	868	621	1,251	764	4,407	2,726
정부	5,852	3,617	523	330	1,095	653	4,407	2,726
민간	502	400	345	291	156	111	-	-
경기	1,195	876	153	120	244	166	768	590
충남	943	647	159	93	163	79	621	475
전북	522	407	142	113	438	283	-	-
전남	3,681	2,816	366	279	406	236	2,909	2,301
경남	13	12	18	16	0	0	-	-

자료 : 고철환, “한국 서해의 갯벌: 생태현황과 간척,” 녹색연합, 습지, 생명과 조화의 땅, 1996, p.35



자료 : 농어촌진흥공사, 앞의 책, 1996, p.30

[그림 1] 충청남도 간척자원도

1948년 이후부터 현재까지 충남의 경우 매립 및 간척대상 면적 1,590㎢중 31.0%인 494㎢가 준공되었거나 시행중이고, 앞으로도 1,096㎢가 매립 및 간척될 예정이다.

간척사업은 그 필요성이 불가피하게 인정된다 하더라도 기존의 해수면에 인공적인 개조를 함으로써 조간대와 인근 해역의 영구적 상실<sup>7)</sup>과 같은 물리적이고도 직접적인 영향을 미친다. 또한 방조제로 인해 유속이 느려지면 퇴적이 급속하게 진행되어 오염물질이 원활하게 외해로 이동하지 못함으로써 수질이 악화되고 서식하던 동식물들

이 폐사하거나 소멸된다. 그리고 방조제 내측에 생기는 담수호로 인해 대기중의 습도와 안개일수가 증가하는 등 그 폭은 크지 않을지라도 미세한 기후변화가 일어난다. 뿐만 아니라 부유물질의 증가와 토사의 축적에 의해 갯벌이 갖는 어류의 산란장으로서의 역할을 파괴하여 어종의 감소와 어획량의 감소를 초래<sup>8)</sup>한다.

1970년대 중반부터 시행된 충청남도 대규모 간척사업은 매립면적 34,299ha, 유역면적 338,760ha, 방조제 길이만도 42km에 달한다. 대규모 간척사업의 대부분이 대기업이나 특히 정부에 의해 이

〈표 9〉 대단위 간척사업 현황

구	분	위	치	공사기간	매립면적(ha)	간척면적(ha)	유역면적(ha)	방조제길이(m)
	삽교천	충남	아산	76.12~79.11	2,594	989	163,950	3,360
	대호	충남	당진	81.4~85.9	7,648	3,700	27,800	7,800
홍보	홍성	충남	홍성	91.10~현재	512	-	7,860	1,856
	보령	충남	보령	91.10~현재	1,134	-	14,180	1,082
남포	남포	충남	보령	85.9~97	489	489	4,930	3,694
	부서	충남	보령	86.10~97	1,244	646	28,800	3,474
석문	충남	당진	87.8~96	3,740	2,050	22,630	10,600	
이원	충남	태안	90.11~현재	1,352	700	4,180	2,981	
서산	간월	충남	서산	80.5~95.8	9,626	6,893	48,770	6,458
	부남	충남	서산	80.8~95.8	5,783	4,221	15,660	1,228
계					34,299	19,688	338,760	42,533

자료 : 농어촌진흥공사, 앞의 책, pp.356~357.

7) 최강원(1998)은 방조제를 건설한 후에도 갯벌이 형성되거나 기존의 갯벌이 확대되는 현상을 삼교방조제나 남양방조제, 금강하구언 등에서 볼 수 있다고 주장한다(최강원, 갯벌의 현명한 이용에 관하여, 인천갯벌의 생태적 가치와 보전방안, 1999, pp.91~94).

루어졌다는 것에 문제의 심각성이 있다.

충청남도의 대표적인 간척사업은 현대건설이 시행한 「서산 A·B지구 매립 간척사업(1980~1995)」과 농어촌진흥공사가 시행하고 있는 「홍보지구 농업종합개발사업(1991~2001)」으로 1980년 이후 현재까지 약 20년에 걸쳐 개발사업이 지

속되고 있다.

서산 A·B지구 매립 간척사업은 간척사업에 의한 국토확장과 간척농지조성, 간척농지 조성에 의한 식량증산 및 자급률 제고, 농산물 증산에 의한 수입대체, 소득 증대로 국민생활 향상 및 안정, 수자원 확보 등을 목적으로 1시 2군 10개

〈표 10〉 서산 A·B지구 매립 간척사업 관련 구역

구 분	시 군	관련지역(동읍면)	비 고
A지구	서 산 시	양대동, 인지 부석 해마 고북면 일원	1시 1군 7면
	홍 성 군	갈산 서부면 일원	
B지구	서 산 시	부석면 일원	2군 1읍 2개면
	태 안 군	태안읍 남면 일원	

〈표 11〉 서산 A·B지구 매립 간척사업 개발면적

구 분	계(ha)	A지구(ha)	B지구(ha)	비고(ha)
매 립 면 적	15,594	9,664	5,930	
담수호면적	4,922	3,220	1,702	4,586
개 발 면 적	10,672	6,444	4,228	
농 지 조 성	8,912	5,342	3,570	10,166
논	8,912	5,342	3,570	10,166
기 타	1,760	1,102	658	82

주 : 비고는 수협중앙회, 어장피해보상 사례집, 1992.

자료 : 부산수산대학교, 천수만 방조제건설에 따른 해양 및 어업영향조사보고서, 1985.

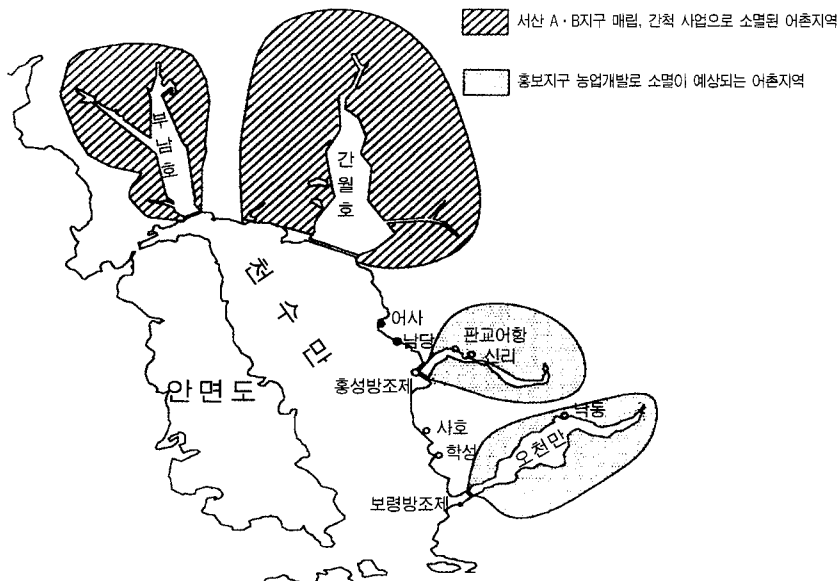
- 8) 서산 A·B지구의 간척매립이 시작되기 전인 1986년 천수만 지역의 어류생산량은 12,150톤이었으나, 방조제가 완공된 1991년에는 4570톤으로 62%가 줄었다. 갑각류의 경우에도 77년 6천 톤 수준이었으나, 지금은 거의 잡히지 않고 있으며 낙지 등 연체동물도 2만 톤에서 5천 톤 수준으로 거의 1/4이 감소했다. 뿐만 아니라 가자미는 1992년, 넙치는 1994년 이래로 어획되지 않고 있다(박의준, “간척사업으로 사라져 가는 습지,” 공간과 사회, 한국공간환경학회, 1996, p.200).

면에 걸쳐 매립면적만 15,594ha에 이르는 대규모 간척사업이다.

그러나 산란장 및 중요어장으로서 황금어장이었던 천수만에 있어 서산 A·B지구 매립 간척사업은 그 지역에 사는 어업인들의 의견을 수렴하지 않고 건설회사가 정부로부터 공유수면 매립허가를 받고 공사가 이루어진 알방적인 개발계획의 수립 및 사업실시였다(한국해양연구소, 1998:610). 사업실시로 피해를 입은 어업인에게 대체어장의 제공, 새로운 직업훈련 및 직업알선, 이주대책 마련 등 구체적은 전혀 제시되지 않았고, 보상금액만 지불하는 것으로 모든 것을 해결코자 하였다. 이 사업으로 발행한 피해 및 보상내역을 보면 공

동 및 양식어업이 146건 2,872ha, 낭장망 76건 254통, 기타어업이 242건으로 총 464건의 어장이 직접 또는 간접피해를 입었으며, 피해 어가는 1,882호로 보상금액은 1,359백만 원으로 1어가당 평균 약 73만원의 보상금이 1982~83년 사이에 지불되었다. 매립지역 외측에 있으면서 피해를 입은 어가는 1,687호로 어장가치 상실을 43%로 추정하여 보상금액은 7,465백만 원으로 1어가당 평균 약 440만원이 1986년 5월에 지불되었다.

홍보지구 농업종합개발사업은 홍성군과 보령시를 경계로 하는 모산만과 보령시에 속해 있는 오천만에 방조제를 축조하고 방조제 내측을 담수호로 만들어서 담수호 주변지역을 경지 정리하는



자료 : 한국해양연구소, 앞의 보고서, p.619.

[그림 2] 천수만 어촌의 지리적인 변화

농업개발사업으로 1시 1군 2읍 12개 면에 걸쳐 총 개발면적만 8,100ha에 이르는 또 하나의 대규모 간척사업이다. 이 사업으로 인한 피해어장 총 건수는 49건, 831.1ha에 이르고 피해어선 338척, 신고 피해어민만 1,944명에 달해 피해어민은 2,000명을 능가할 것으로 예상된다.

서산 A·B지구 매립 간척사업으로 어업기능의 약화, 마비 또는 소멸로 인해 영향을 받은 어촌이 144곳으로 대부분의 어촌이 어업기능의 변화에 다른 지리적 변화가 일어났다. 즉, 간월호와 부남호 주변에 위치하고 있었던 촌락들이 수몰되어 어촌이 소멸되었거나 어업을 영위하던 어가들이 다른 업으로 전환하여 촌락의 모습이 어촌에서 다른 촌락으로 바뀌었다. 향후 어장 및 어업에 대한 적극적인 활성화 대책 없이는 쇠퇴형 어촌<sup>9)</sup>도 점차 소멸형 어촌<sup>10)</sup>으로 이행할 것으로 보

이고, 더욱이 홍보지구 농업개발사업이 완료되면 이로 인해 천수만의 어촌에는 상당한 변화 및 변동이 예상된다. 특히 이 두 개의 대규모 간척사업으로 인한 인위적인 방조제 축조는 천수만 내의 유속의 변화, 수온변화, 산란장 파괴 등의 어장환경의 변화와 동시에 어촌분포의 변화 즉, 어촌의 지리적인 변화를 야기하였다.

한편 개인이 시행한 100ha이상의 간척사업도 1920년대부터 진행되어 왔으며, 매립면적 4,804ha, 간척면적 4,196ha, 방조제 길이 23km에 달하고, 주로 태안군, 보령시, 서천군을 중심으로 이루어졌다. 그러나 개인이 시행한 대규모 간척사업은 1970년대 중반까지 모두 완료된 상태이고 지금은 대규모 간척사업의 경우 대부분 정부기관인 농어촌진흥공사에서 시행하고 있다.

〈표 12〉 개인이 시행한 100ha 이상 농경지 조성 간척사업 현황

구 분	지 구 명	매립면적(ha)	간척면적(ha)	방조제연장(km)	시행기간
태안군 태안	태 안	279	195	1,900	1923~1938
태안군 월북	월 북	160	160	310	1928~1930
태안군 소원	소 고	144	75	500	~1975
태안군 송원	송 현	260	192	1,425	1969~
태안군 태안	산후 1	100	49	400	~1975
태안군 안면	화성사	187	157	660	~1957
태안군 안면	대야도	447	446	1,313	~1971

9) 서산 A·B지구 매립 간척공사 이전에 이미 어업기능이 쇠퇴하면서 공사이후 기능이 마비된 곳

10) 서산 A·B지구 매립 간척공사로 어업기능이 완전히 소멸한 곳으로 방조제 내측에 위치하고 있었던 어촌



구 분	지 구 명	매립면적(ha)	간척면적(ha)	방조제연장(km)	사업기간
태안군 소원	소근면	274	274	614	~1974
당진군 신원	해바라기	745	690	1,695	1964~1976
보령시 동천	노천	209	169	3,893	~1968
보령시 무신	종산	152	117	3,930	~
보령시 천북	조성	108	94	1,550	~1973
보령시 철소	광호	143	106	600	1945년 이전
대천시 어월	내항	114	80	1,620	1945년 이전
서천군 서원	상부	710	674	76	1923~1926
서천군 출현	중전	110	105	789	1957~1961
서천군 중합	육남	384	366	479	1923~1926
서천군 서면	도문	155	147	650	1958~1963
태안군 홍원	여도	123	100	700	~1976
계			4,804	4,196	23,104

자료 : 농어촌진흥공사, 앞의 책, pp.361~362.

#### 4. 갯벌보전 및 활용방안

##### 1) 갯벌에 대한 체계적인 생태계 조사

갯벌보전 및 활용방안을 모색하기 위해서는 우선 갯벌에 대한 조사를 통하여 많은 자료를 축적하는 것이다. 이러한 자료를 근거로 갯벌의 보전 및 활용계획을 수립하고, 실행된 결과에 대한 모니터링이 가능하여 효율적인 관리가 가능하다. 따라서 갯벌의 생태적 흐름을 파악하기 전에는 가능하면 갯벌보전 또는 이용을 위한 어떠한 시설의 설치를 유보함과 동시에 과다 이용을 초래하는 어떠한 정책도 실시하지 말아야 한다. 한번

변화되기 시작하면 그것의 진행은 인간이 어떻게 되돌릴 수 없으며 설사 복원이 가능하다고 하여도 오랜 시간을 요하게 된다(최영국, 1999:37). 조사내용은 서식하는 새의 종류, 밀도, 개체수, 이동 및 계절적 변화, 저어생물의 종류 및 분포 그리고 갯벌의 질 및 오염정도 등에 대한 항목을 포함하여야 한다. 또한 이것의 변화하는 모습을 관찰하기 위하여 시계열적인 조사가 필요하다. 특히 지역사회 주민의 생업활동에 주요 대상이 되는 수산물과 그들의 분포 및 개체수의 변화들은 특별한 관찰대상이 되어야 할 것이다. 갯벌생성에 직·간접적으로 영향을 주는 요소, 하천, 농



업, 제조업 등의 생산활동, 갯벌 주변 토지이용상황, 각종 오염원 배출상태 및 방지시설 등에 대한 조사가 선행되어 내륙의 각종 생산활동이 갯벌 생태계에 미치는 영향을 고려하여야 한다.

## 2) 갯벌을 보전 및 활용을 위한 도민헌장 제정

갯벌보호헌장은 갯벌을 보전하여 인간과 함께 영원히 삶을 영위할 수 있도록 하자는 도민의 의지와 신념이 담긴 선언적인 표현으로서 법적인 구속력이 있는 것은 아니다.

충청남도에서는 지방의제인 푸른 충남 21을 제정하였으며, 갯벌보전에 대한 내용은 행동원칙 2에서 언급하고 있다. 그러나 푸른 충남 21은 환경 전반에 대한 사항을 다루고 있기 때문에 갯벌과 관련한 내용은 아래 같이 언급만 하고 있는 상태이다. 즉, 갯벌보전과 관련하여 지방정부의 행동계획으로만 제시하고 있을 뿐 도민행동계획이나 기업행동계획에는 갯벌과 관련한 내용이 누락되어 있다.

### 행동원칙2 : 바다환경을 보전합시다.

#### (지방정부 행동계획)

- 갯벌을 살리는데 노력 합시다.

바닷물이 들어왔다 나가는 갯벌에는 갯지렁이, 게, 각종 조개류 등의 수많은 생물들이 살아가고 있습니다.

소중한 수산자원을 지키고 삶을 더전어, 되는 갯벌이 오염되지 않도록 감시하고 살리는데 노력합시다

따라서 갯벌보전과 활용에 대한 도민적 관심 및 가치인식을 위해 도민헌장을 제정하는 것이 우선되어야 하고 이를 갯벌관리를 위한 기본이념으로 삼아야 할 것이다. 갯벌보호헌장은 충남도 갯벌의 중요성, 갯벌훼손 예방 등 갯벌보전을 위한 자치단체, 도민, 기업체 등의 실천계획 등이 포함되어야 하고, 가능하다면 많은 도민과 단체들이 참여하여 제정하는 것이 바람직하다.

## 3) 갯벌을 국립공원으로 지정

경제적 효용가치가 높고 해양생태계의 보고인 갯벌의 훼손을 막기 위해서는 일정지역을 국립공원으로 조성해야 하며 가로림만이 최적지라는 평가이다(대전일보, 1999.4.14).

태안군 이원면 내리와 서산시 대산읍 오지리에 걸쳐 있는 가로림만은 갯벌이 잘 발달되어 있을 뿐 아니라 굴과 갯지렁이, 낙지 등 어족자원이 풍부해 강화갯벌, 전북 부안 곰소갯벌과 더불어 우리 나라 3대 갯벌 중의 하나로 꼽히고 있다.

특히 가로림만 지역은 이미 조력발전소 부지로 지정되어 있어 매립이나 다른 용도로의 전용이 불가능할 뿐만 아니라 인접지역에 오염원도 거의 없어 천혜상태로의 갯벌보전 가능성이 매우 높다는 지적이다. 80km에 달하는 가로림만 갯벌은 조수간만의 차가 4~5m이고, 간조시에는 폭 3~4km의 넓은 갯벌이 드러난다. 현재 서산시 대산읍 오지리, 웅도리, 대요리, 독곶리, 화곡리 등에 1천 6백여 가구의 어민들이 1천 73ha에 달하는 어장에 굴, 바지락, 미역, 갯지렁이, 우럭양어장을

운영하고 있다. 태안군 이원면, 태안읍 지역 5백여 가구 어민들도 2백 10ha의 김양식장, 굴양식장으로 생계를 이어나가고 있다.

독일은 와덴해(Wadden Sea)의 약 9,000km<sup>2</sup> 규모의 갯벌 중 약 60%를 차지하고 있으며, 독일은 이 갯벌 전체를 슬레스비히 홀스타인 국립공원, 니더작센 국립공원, 함부르크 국립공원 등 세 개의 국립공원으로 나누어 관리하고 있다(고철환, 1996:65). 국립공원은 보전 강도를 달리하는 3개의 구역으로 나뉘며, 이 보전강도에 따라 국립공원의 관리법규가 달라질 뿐 아니라 이용시의 규제방법도 다르다. 보호강도가 가장 엄격한 제1구역(Ruhezone)은 수산업, 농업 행위 모두가 제한되며, 제2구역(Zwischenzone)은 갯벌이나 사구의 경관을 해치거나 경관의 가치를 감소시키는 모든 행위가 제한되고, 야생동물이 철저히 보호된다. 나머지 소규모 휴양 지역인 제3구역(Erholungszone)은 해수욕장이나 휴양지로서의 이용이 가능하며 전 연안에 고루 분포되어 있다(고철환, 1996:65~66).

현재 우리 나라 국립공원관리공단에서는 우포늪 등과 함께 강화도 남단 갯벌 약 50km<sup>2</sup>을 습지국립공원으로 지정하기 위한 조사 등을 하고 있다.

충청남도의 경우도 넓은 갯벌과 더불어 태안군 원북면 신두리해수욕장과 안면도에 산재한 해수욕장 등의 많은 사구들이 사라졌고, 지금도 훼손된 채로 방치되어 있다. 이러한 자연자원은 충청남도만이 보유한 귀중한 자원으로 지금 손을 쓰지 않으면 언제든지 사라질 위기에 처해 있다.

갯벌을 국립공원으로 지정하자는 주장은 갯벌을 삶의 터전으로 살아온 어민들의 생계를 위협하는 주장인지 모르지만, 지역주민들 피해를 최소화 하기 위해 가능하면 갯벌과 일부 육지지역으로 한정하는 유연성을 발휘할 수 있을 것이다.

1992년 환경부가 강화도 남단 갯벌을 '해양생태계보호지역'으로 지정하고자 하였으나 지역개발에 저해된다는 지역주민의 반발로 저지되었던 사례가 있어 국립공원 지정문제는 지역주민들과의 지속적인 대화의 노력이 필요할 것이다.

#### 4) 생태관광 개념의 도입

'생태관광'이란 "비교적 훼손되지 않은 자연지역에서 자연(문화 포함)을 즐기고 감상하기 위한 관광으로서 관광지의 자연환경 및 지역문화에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 자연 보전 및 지역사회 이익에 기여하는 관광"으로 정의할 수 있다.

서해안 갯벌은 세계적으로 흔하지 않은 규모와 자연성을 지닌 갯벌이며, 다양한 해양 생물들을 체험을 통해 직접 관찰할 수 있는 휴양지이며, 환경교육의 장소이다. 한국해양연구소의 비공식 집계에 의하면, 1996~1997년간 5천명 이상이 20여 개 환경단체와 시민단체가 주관하는 갯벌 생태기행(혹은 환경교육)에 참여하고 있는 것으로 나타났다.

생태관광은 관광지 지역 주민에게 경제적 이익을 가져다주며 지역사회의 복지 향상에 기여해야 한다는 것이 중요한 원리 중 하나이다. 그러나

생태관광이 단순히 지역사회에 경제적인 이익을 돌려주어야 한다는 '수혜적인 접근' 보다는 생태 관광 활동에 가능한 한 많은 지역주민의 참여를 유도하도록 해야 한다.

충청남도의 특정 갯벌에 생태관광을 도입할 경우 그곳에 거주하고 있는 지역주민들은 생태관광을 통해 경제적인 이익을 얻을 수 있을 뿐 아니라 갯벌의 가치와 보전의 필요성에 대해 이해하는 기회를 가질 수 있을 것이다. 또한 생태관광과 관련된 의사결정에 참여함으로써 지역주민 스스로 자신의 운명을 결정할 수 있는 권리를 행사할 수 있으며, 갯벌 및 생태관광에 대한 소유감을 갖게 될 것이다. 이를 통해 갯벌 생태관광의 지속적인 관리와 운영이 가능하게 된다.

생태관광의 성공여부는 시설종류, 모양, 규모 등에 있는 것이 아니라 지역주민의 협조와 다양한 프로그램 마련에 있다. 지역주민은 탐방객에게 서비스와 환경해설을 제공하는 안내원이며 갯벌훼손을 감시하는 관리자의 역할을 수행하도록 해야 한다. 이를 위하여 지자체에서는 지역주민을 대상으로 한 교육실시와 관광체계를 구축하여야 한다. 이때 관광에 필요한 각종시설은 가능하면 기존의 것을 이용하도록 하며 가급적 갯벌환경에 영향이 미치지 않는 곳에 설치하도록 해야 한다. 이와 같이 지역주민이 관광사업에 직접 참여함으로써 보전에 의하여 제약된 과거의 생업활동에 대한 반대급부를 얻게 할 수 있다.

#### 5) 갯벌을 이용한 관광상품 개발

보령시에서는 1994년 지역 내에 산재하고 있는 갯벌을 이용해 수익사업을 펼치기로 하고 원광대 의료원장 김재백 박사의 지도를 받아 보령 갯벌에 대한 각종 실험을 시작했다. 보령시가 한국과학기술원과 화학연구소, 자원연구소 등지에 성분분석을 의뢰한 결과 보령의 뿔은 화장품의 주원료인 벤토나이트와 몬모릴로나이트 성분이 외국산보다 훨씬 많이 함유된 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 토대로 본격적인 머드 화장품 생산을 위해 태평양화학과 가공계약을 체결했다.

총사업비 340백만원을 태평양화학에 주문자 상표부착 방식으로 위탁생산하여 1998년 판매목표액 10억원 달성을 추진중이며, 아직은 전국 화장품대리점을 통한 시판은 이루어지지 않고 있다.

1995년 바다 진흙의 실험 연구를 거쳐 본격적인 머드제품을 생산하고 있으며, 대표적인 상품종류는 머드팩, 머드보디클린저, 머드비누, 머드삼푸이며 향후 베게, 방석, 신발창, 도자기 등 참신한 신상품개발에 주력할 계획이다. 또한 대천해수욕장에 진흙마사지 하우스도 운영하고, 머드미인 선발대회 등 다채로운 행사를 기획하여 개최하고 있다.

보령 머드팩은 과학적으로 우수성을 인정받은 상태이고 외국진흙이 우리 몸에 맞을리 없다는 점을 감안했을 때 '신토불이 화장품'으로 자리를 굳힐 것으로 보인다. 보령 머드팩은 관공서에서

품질을 보증한다는 점에서 소비자들의 신뢰를 얻고 있는데, 우체국 주문판매와 통신판매를 통해서도 구입할 수 있다. 보령시에서는 미국, 일본 등지로의 수출도 계획하고 있다.

이와 같이 갯벌을 이용한 관광상품 개발 및 경영수익사업은 보령시의 이미지 제고에 기여했다고 판단된다. 따라서 갯벌을 이용한 다양한 관광상품을 개발한다면 지방자치단체의 재정수입에도 어느 정도 기여할 수 있고 지역이미지 제고도 기할 수 있을 것이다.

#### 6) 갯벌체험 프로그램 개발

갯벌활용의 방안으로 학생, 청소년, 시민 등을 대상으로 한 갯벌체험 프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 현재 YMCA 등과 같은 단체에서 갯벌

체험 프로그램은 갯벌에 대한 호기심을 충족시켜 주고, 갯벌에 들어가 온몸으로 느낄 수 있는 보다 직접적인 환경체험의 장이라고 할 수 있다.

그러나 대부분의 갯벌이 양식장으로 사용되고 있으며, 간조와 만조시간을 활용해야 하는 점, 계절적인 한계 등으로 인해 갯벌체험 프로그램은 충분한 준비기간이 필요하다.

갯벌체험 프로그램으로 도입할 수 있는 활동은 <표 13>과 같다.

#### 7) 갯벌활용 계획 수립 및 자치단체 연합체 구성

갯벌활용을 위해서는 체계적인 갯벌활용 계획을 수립할 필요성이 있다. 전라남도 신안군에서는 군정발전기획단을 구성하여 갯벌보전과 이용

<표 13> 갯벌체험 프로그램으로 도입할 수 있는 활동

구분	도입 활동
갯벌체험, 체험교육	간조전날 그물을 치고 다음날 물이 빠진 후 그물에 걸린 고기를 잡거나 바나 남이를 한다. 갯벌에 서식하고 있는 파지락 등의 조개류를 채취한다.
갯벌 탐사	갯벌 속에서 살아지고 있는 생물들을 채집하여 교육용으로 활용한다.
갯벌스케치	갯벌에서 가능한 스포츠를 응용 도입하여 스포츠 경기를 행한다.
바다의 보물지	바위바탕에 효과적인 머드팩을 갯벌에서 채취할 수 있도록 한다.
조물 관찰	갯벌이나 바닷가에 서식하고 있는 갈매기, 도요새 등의 조류를 관찰한다.
생태 관찰	갯벌주변에 자라고 있는 갈대, 해홍나물 등의 해안식물 등을 관찰한다.
갯벌 축제	여객 정기적으로 갯벌축제를 개최한다. 바다에서 생산되는 음식 등을 시식할 수 있는 기회와 바다와 관련된 놀이 등을 개발하고, 고기잡이 조개채취, 갯벌탐사, 갯벌스케치, 머드팩 만들기, 갯벌스캐치 및 사진촬영 등을 묶어 프로그램화 한다.

에 관한 정책방향을 자체적으로 작성하고 있으며, 몇몇 자치단체들도 이러한 움직임을 보이고 있다. 또한 갯벌은 폐쇄된 공간에 놓여 있는 것이 아니고 여러 지자체에 걸쳐 있어 어느 한 곳의 갯벌에 이상이 생길 경우 다른 곳에 미치는 영향이 지대하다.

따라서 갯벌관리에 대한 공동의 관리목표를 수립하고 각 지자체의 여건 및 특성에 적합한 관리

수단을 마련하여 올바른 갯벌관리를 위해서는 광역적으로 인천시-경기도-충청남도-전라북도-전라남도-부산시 등 이 갯벌관리연합체를 구성하고, 충청남도의 경우도 당진군-서산시-태안군-홍성군-보령시-서천군 등이 연합체를 구성하여 갯벌보전 및 활용에 대한 프로그램 발굴 및 실천에 대한 역할 분담, 갯벌 주변 지역주민의 교육 및 홍보 프로그램의 공동 개발, 갯벌 생태계의 변화

〈표 14〉 전라남도 자치단체의 갯벌활용 사례

구분	자치단체

구분	내용
신안군	<ul style="list-style-type: none"> <li>갯벌 생태농장 조성</li> <li>갯벌 건강관리센터</li> <li>갯벌 특산물식문화센터</li> <li>갯벌 체험소프츠 이벤트 사업</li> <li>갯벌생태의 보전 및 이용에 관한 기본계획수립 추진</li> </ul>

자료 : 최영국, “한국의 갯벌 실태 및 관리방안 : 영산강 IV단계 사업지구를 중심으로”, 한국의 갯벌관리 어떻게 할 것인가? 심포지엄, 국토연구원 환경운동연합, 1999, pp.49~50.

에 대한 공동 관찰 및 대처, 탐방객을 위한 시설의 설치, 정보제공 및 각종 프로그램의 공동 제작을 위한 노력이 필요하다.

전라남도의 경우 함평군-무안군-신안군 등이 자체적으로 갯벌활용 프로그램을 계획하고 있다.

#### 8) 갯벌 보전 및 활용을 위한 관련 당사자의 역할

갯벌은 중앙정부나 자치단체의 힘만으로 보전 및 활용할 수 있는 것은 아니다. 갯벌 보전 및 활용을 위해서는 자치단체 뿐 아니라 지역주민, 전문가, 시민단체, 기업체 등이 각자의 역할내용을 명확하게 인식하는 것이 필요하다.

구분	역할 내용
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>갯벌생태의 보전 조성에 갯벌에 대한 조사·연구·개발·수립 등</li> <li>갯벌의 생태환경보전 및 이용에 대한 정책·계획·수립·추진</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> </ul>
자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>갯벌에 관한 지역주민에 대한 홍보·교육</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> <li>갯벌생태의 보전 조성에 대한 예산·인력·장비·시설·장비</li> </ul>

구분	주요 내용
지역주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>갯벌문화의 전승·확산으로 참여하고자 하는 여력이 크다</li> <li>갯벌은 다목적·다층적 활용을 할 수 있는 공간</li> </ul>
전문가	<ul style="list-style-type: none"> <li>다양한 용도에 활용할 수 있는 자연·문화·경관의 보전</li> <li>갯벌은 기존 산업·농업·개발사업에 있어서의 대안으로 활용될 수 있음</li> <li>농·수산업, 관광·레저, 자연·문화·경관, 환경·생태, 도시·주택 등에 활용할 수 있음</li> <li>농·수산업은 갯벌에서 대체하는 것보다 갯벌을 보전·이용하여 이익을 제공함</li> <li>또한 주민간의 갈등·분쟁에 대한 조정역할 수행</li> </ul>
환경단체 등 NGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토계획·이용을 환경운동의 전환</li> <li>도시·농촌·자연·문화·생태 및 지역에서 활동하고 있는 환경단체의 유기적인 협조·협력 필요</li> <li>각각의 문제들에 대하여 관심을 갖고 활동자들을 연결·지원함으로써 환경운동이 지역주민의 생활과 밀접하게 함</li> </ul>

## 5. 맺음말

갯벌은 주인 없이 버려져 있는 쓸모 없는 땅이 아니라 오랜 세월동안 바다를 풍요롭게 가꾸어 온 우리의 산하요, 우리 강토의 한 부분이다. 바로 조상으로부터 물려받은 우리의 귀중한 자연유산이다(홍재상, 1999:4). 1970년대 이후 갯벌은 간척해야 한다는 인식이 지배적이었고 이에 국가에서는 간척을 전담하는 행정부서를 두어 예산을 책정하여 간척사업을 수행하도록 하였다. 농어촌진흥공사를 간척사업의 시행당사자로 설정하고 차질이 없도록 정책적인 지원을 하고 있다.

1996년 발간된 한국의 간척에서는 해양오염 및 퇴적 등으로 연안어장으로서의 기능을 이미 상실하였거나 저하된 지역을 개발함으로써 연안국토

의 효율적인 이용 및 국토확장으로 「필요한 각종 산업용지를 확보 공급 또는 대체」할 수 있을 뿐 아니라 담수호를 조성하여 연안지역 일대에 「절대 부족한 농·공·생활용수를 확보 공급」한다(농어촌진흥공사, 1996)는 논리로 간척사업의 타당성과 부득이함을 역설하고 있다. 또한 간척사업의 직접효과로 소득창출, 토지자원 창출, 수자원 확보, 내수면 개발, 육운 및 유통구조 개선, 관광 휴양자원 제공, 간접효과로 침수 및 홍수피해 방지, 지역산업발전, 항만건설 비용절감, 고용창출, 염해 방지, 농어촌정주체계 확립 및 인구분산 등을 제시하고 있다.

그러나 간척사업을 통해 이용 가능한 토지를 얻는다는 논리의 이면에는 갯벌은 국토가 아니라

쓸모 없는 땅이라는 생각이 전제되어 있고, 용수를 확보한다는 논리는 시화호나 부남호의 사례에서 보듯이 그 설득력이 약하다고 볼 수 있다.

다행히 99년 2월 습지보전법이 제정 공포됨으로써 갯벌의 중요성을 인식하는 계기는 어느 정도 마련했다고 볼 수 있다. 1999년 5월 코스타리카에서 개최된 람사협약 제7차 당사국총회 ‘아시아지역 국가들의 람사협약 이행 점검회의’에서 한국정부 대표는 습지보전법 제정 등 한국정부의 습지보전 정책을 소개하며 “한국정부는 갯벌의 중요성을 인식하기 시작했으며, 강화도를 포함한 한국의 갯벌을 곧 람사(Ramsar) 사이트로 지정할 계획”이라고 밝혔다.

이제 갯벌은 더 이상 버려진 곳이 아니라 자랑스러운 우리 국토의 한 부분이다. 생명이 살아 숨쉬는 건강한 갯벌, 동식물이 조화롭게 서식하는 풍요로운 갯벌, 국민들이 편하게 즐길 수 있는 친근한 갯벌을 만들기 위해 갯벌지역의 자연 및 문화를 보전하기 위한 갯벌보전 기본계획과

중 갯벌 활용프로그램을 개발해야 할 것이다.

충청남도 차원에서 적극적인 갯벌 보전 및 활용을 위해 지역주민과 학생, 일반국민 등을 대상으로 적절한 교육프로그램을 개발하고, 갯벌 환경교육을 담당할 지도자양성, 청소년 갯벌캠프, 갯벌생태학교 등과 같은 환경교육을 실시하고 지원해야 한다. 또한 전통적인 갯벌 고기잡이, 갯벌체험스포츠 이벤트, 갯벌특산음식 행사, 갯벌건강센터, 갯벌 머드하우스 등 다양한 갯벌 문화행사를 추진해야 한다. 뿐만 아니라 갯벌체험 시범지역을 선정하여 갯벌지역의 자연과 어촌문화를 체험할 수 있도록 해야 한다. 특히, 갯벌보전 및 활용의 주체는 지역주민이 되어야 하고, 갯벌에 대한 철저한 조사실시, 뚜렷한 관리 목표설정, 적합한 관리수단의 선정 등을 지역주민이 주체가 되어 추진해야 한다. 따라서 지자체에서는 지역주민이 갯벌관리에 참여할 수 있는 기회와 여건을 마련하는 노력이 무엇보다도 필요하다. **열린충남**





## 참고 문헌

- 열고철환, “한국 서해의 갯벌 ; 생태현황과 간척”, 녹색연합, 습지, 생명과 조화의 땅, 1996.
- 김완술, “개펄만 죽는 것이 아니다. 포커스 전북 저널”, 4월호, 1997.
- 녹색연합 강화도 시민연대, 강화도의 지속가능한 발전방향에 대한 연구, 1998.
- 농어촌진흥공사, 한국의 간척, 1995.
- 박의준, “간척사업으로 사라져 가는 습지”, 공간과 사회, 한국공간환경학회, 1996.
- 유네스코 한국위원회, “생태계보존과 지역사회 발전을 위한 생태관광 그리고 갯벌의 보전과 이용”. 제3회 자연포럼 자료집, 1998.
- 인천광역시 인천환경운동연합회, “인천갯벌의 생태적 가치와 보전방안”, 갯벌보호 인천 시민현장 제정과 탐사지역지정을 위한 심포지엄, 1999.
- 인하대학교 해양과학기술연구소, 인천 연안 도서 자연경관 및 자연생태계, 1997.
- 장수환, “간척사업의 비용 편익분석에서 갯벌, 강 하구 생태계서비스의 경제적 비용에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 1998.
- 정상석, “서해안 어업과 간척”, 수산진흥, 제10호, 1987.
- 최강원, “갯벌의 현명한 이용에 관하여”, 인천갯벌의 생태적 가치와 보전방안, 1999.
- 최영국, “한국의 갯벌 실태 및 관리방안 : 영산강 IV단계 사업지구를 중심으로”, 한국의 갯벌관리 어떻게 할 것인가? 심포지엄, 국토연구원 환경운동연합, 1999.
- 충남발전연구원 태안군, 태안 정신 정립에 관한 연구, 1997.
- 한국해양연구소, 갯벌의 효율적인 이용과 보존을 위한 연구, 1998.
- 한국해양연구소, 갯벌의 보전과 이용의 경제성 평가, 1997.
- 해양수산부, 우리 나라의 갯벌, 1998.
- 홍재상, “해양습지(갯벌)생태계의 이해와 환경영향 평가”, 경남개발, 통권 제37호, 경남개발연구원, 1999.
- 대전일보, 1999.4.14, 1면, 3면.
- <http://www.momaf.go.kr/doc/pds/갯벌정책.htm>
- <http://www.ksdn.or.kr/resource/eco/eco03/e03003.htm>
- [http://my.netian.com/~sea94/tidal\\_flat](http://my.netian.com/~sea94/tidal_flat)

# 지방자치단체가 알아야 할 제도와 법규

- 지방자치 · 지방행정 · 제도개선 관련 법령 발췌 -

## 1. 제 · 개정 법률

### 1) 책임운영기관의 설치 · 운영에 관한 법률

생산적이고 경쟁력있는 정부 구현에 대한 국민의 요구가 증대됨에 따라 새로운 행정 환경에 적합한 정부 조직의 운영체계를 마련함으로써 행정 운영의 효율성과 행정 서비스의 질적 향상을 도모하기 위하여 정부 조직중 사업적 · 집행적 성질의 사무를 수행하는 기관을 책임운영기관으로 전환하여 그 운영의 독립성과 자율성을 보장하고, 운영성과에 따라 책임을 묻거나 보상을 할 수 있도록 조직 · 인사 · 예산회계 등에 관한 특례를 정하려는 것임.

가. 책임운영기관은 주된 사무가 사업적 성질의 행정서비스를 제공하고 성과 측정 기준의 개발과 성과의 측정이 가능한 사무 또는 재정 수입을 자체 확보할 수 있는 사무를 대상으로 행정 자치부 장관이 기획예산위원회 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의하여 대통령령으로 설치하도록 함(법 제4조).

나. 책임운영기관의 장은 소속 중앙 행정기관의 장이 공개 모집 절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식 또는 관련 분야의 경험이 풍부한 자 중에서 3년 이내의 기간을 정하여 계약직 공무원으로 채용하도록 함.(법 제 8조 제 1항 및 제 3항)

다. 중앙행정기관의 장은 책임운영기관의 재정의 경제성 제고, 서비스 수준의 향상, 경영 합리



최 병 학

충남발전연구원  
자치행정부

화 등에 관한 사업 목표를 기관장에게 부여하고, 기관장은 사업 목표를 달성하기 위한 사업 운영 계획을 수립하여 소속 중앙 행정 기관의 장의 승인을 얻도록 함.(법 제 12조 제 1항 및 제 2항)

라. 책임운영기관의 사업 성과의 평가 등 중요 사항을 심의하기 위하여 중앙 행정기관의 장 소속하에 책임운영기관 운영심의회를 두고, 동 심의회의 평가 결과에 대한 객관성 및 공정성을 확보하기 위하여 행정 자치부 장관 소속하에 책임운영기관 평가위원회를 두도록 함.(법 제 13조 및 제 14조)

마. 책임 운영에 필요한 자율적 인력관리가 가능하도록 하기 위하여 중앙 행정기관의 장은 책임 운영기관 소속 공무원에 대한 임용권을 책임 운영기관의 장에게 위임하도록 하고, 기관장은 사업 평가결과에 따라 소속 기관별·하부조직별 또는 개인별로 상여금을 차등 지급할 수 있도록 함.(법 제 19조 및 제 26조)

바. 책임 운영기관에 예산 편성 및 집행의 자율성을 부여하기 위하여 책임운영기관 특별 회계를 두도록 함(법 제 28조)

사. 예산 운영에 대한 강력성을 부여하기 위하여 책임 운영 기관 특별회계에 대하여는 예산의 이용전용 및 이월을 넓게 허용함.(법 제 37조 및 제 38조)

가. 시행일 : 이 법은 공포한 날부터 6월을 넘

지 아니하는 범위내에서 대통령이 정하는 날부터 시행한다. 다만, 제 6장(제27조 내지 제 39조) 및 부칙 제 2조 내지 제 4조의 규정은 2000년 1월 1일부터 시행한다.(부칙 ①)

나. 다른 법률의 개정 : 자동차 교통관리개발 특별회계법 중 다음과 같이 개정한다.

제 1조 중 “자동차 운전면허의 효율적인 관리·운영과 교통경찰 장비의 보강 등”을 “교통 경찰장비의 보강 등”으로 한다.

제 3조 제 1호를 삭제하고, 동 조 제 2호 중 “일반회계”를 “일반회계 및 다른 특별회계”로 한다.

제 4조 제 1호를 삭제한다.

제 5조의 제목 “일반회계로부터의 전입”을 “일반회계 등으로부터의 전입”으로 하고, 동조 중 “일반회계”를 “일반회계 및 다른 특별회계”로 한다.(부칙 ②)

다. 세입·세출 및 결산에 관한 경과조치

① 부칙 제 2조의 규정에 의하여 개정되는 특별회계(이하 “중전의 특별회계”라 한다)의 1999 년도의 세입·세출 및 결산에 관하여는 중전의 규정에 의한다.

② 중전의 특별회계의 1999년도 결산상의 잉여금은 2000년도 책임운영기관 특별회계의 해당 계정의 세입에 이입한다.(부칙 ③)

라. 재산 등의 승계 : 중전의 특별회계에 속하는 국유재산·물품 및 채권·채무는 책임운영기관의 특별회계의 해당 계정이 이를 승계한다.(부칙 ④)

〈법률 제 5,711호, 1999. 1. 29〉

## 2) 중앙행정권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률

중앙행정기관의 권한을 효율적이고 체계적으로 지방자치단체에 이양할 수 있도록 제도적 조치를 마련함으로써, 중앙정부 기능의 지방이양을 촉진하고 지방자치단체의 자율성·책임성을 강화하여 주민의 복리증진과 국가경쟁력을 제고하려는 것임.

가. 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양하는 경우에는 지방자치단체의 여건 및 능력을 고려함과 아울러 지방자치단체의 의사가 존중되도록 하고, 지방자치단체가 자주적인 결정과 책임하에 사무를 처리할 수 있도록 관련되는 일체의 사무를 가능한 한 동시에 이양하도록 하며, 주민의 복리 및 생활편의와 직접 관련된 사무는 시·도·구에 우선적으로 배분하도록 함.(법 제 3조)

나. 국가와 지방자치단체간에 사무를 배분함에 있어서는 지방자치법 제 11조에 규정된 국가사무를 제외하고는 가능한 한 지방자치단체에 배분하도록 함.(법 제 4조)

다. 중앙행정기관의 장은 권한의 지방이양과 함께 이양된 사무가 원활히 수행될 수 있도록 행정적·재정적 지원을 병행하여야 하고, 그 방법

및 규모 등에 대하여는 중앙 행정기관간 및 지방 자치단체간에 재정지원의 균형유지 등을 위하여 행정자치부 장관과 협의하도록 함.(법 제 5조 제 1항 및 제 2항)

라. 중앙행정권한의 지방이양 등을 효율적으로 추진하기 위하여 대통령 소속하에 지방이양 추진 위원회를 설치하도록 하고, 지방이양 추진위원회에 지방 이양대상 사무의 조사 및 이양결정권 등을 부여함.(법 제 6조 및 제 7조)

마. 지방이양 등의 대상사무를 확정함에 있어서는 지방자치단체의 규모와 능력 등을 고려하여 차등을 둘 수 있도록 하고, 이미 이양된 사무의 경우에도 지방 자치 단체보다 중앙행정기관에서 처리함이 합리적이라고 인정되는 경우에는 중앙 행정기관의 장 또는 지방행정단체의 장이 지방이양 추진위원회에 환원 결정을 요청할 수 있도록 함.(법 제 18조)

바. 소관 사무에 대하여 지방이양의 대상으로 통보받은 중앙 행정기관의 장은 지방이양 추진위원회가 정한 기한내에 법령의 개정 등을 위하여 필요한 조치를 취하도록 함.(법 제 19조)

※ 시행일 : 공포 후 6월이 경과한 날.(1999.7.30)

가. 시행일 : 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날 부터 시행한다.(부칙 ①)

나. 경과조치 : 이 법 시행당시 행정자치부와 관계 중앙행정 기관간에 지방자치 단체로 이양하

기로 합의한 사항은 제 17조 제 1항의 규정에 의하여 확정된 것으로 본다.(부칙 ②)

〈법률 제 5,710호 1999. 1. 29〉

### 3) 지방공기업법 중 개정법률

지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립·운영할 수 있도록 행정자치부 장관이 갖고 있던 각종 승인권·인가권 등을 해당 지방 자치단체의 장에게 이양함과 아울러 그 책임성과 전문성을 확보함으로써 지방자치의 발전과 지역주민의 복리 증진을 도모하려는 것임.

가. 이 법의 의무적 적용대상사업을 상·하수도, 도로, 주택 등 공공성이 강한 9개 사업으로 한정하고, 종전의 가스, 청소·위생, 시장 및 관광사업 등을 제외함.(법 제 2조 제 1항)

나. 지방 직영기업의 재무관리상의 탄력성과 자율성을 제고하기 위하여 세출예산의 100분의 1 이상을 계상하도록 되어 있는 예비비 확보기준을 삭제함.(법 제 31조)

다. 지방 직영기업 관리자가 지정된 금융기관이 아닌 다른 금융기관에 여유금을 예탁하는 경우 사전에 당해 지방자치단체의 장이 승인을 얻도록 하던 것을 폐지하여 여유금을 효율적으로 관리할 수 있도록 함.(법 제 33조 제 2항)

라. 지방 자치단체의 장이 지방 직영기업의 업무에 관한 현금 출납사무를 담당할 금융기관의 지정을 승인한 경우 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 보고하도록 하던 제도를 폐지함.(법 제 33조 제 3항)

마. 지방 직영기업의 재정적 기초를 튼튼히 하기 위하여 결산 결과 이익이 발생한 경우에는 결손 보전 후 그 잔액의 10분의 1 이상을 이익 적립금으로 적립하도록 함.(법 제 37조 제 1항)

바. 지방 직영기업이 경영환경 변화 등에 신속적으로 대응할 수 있도록 하기 위하여 중요자산의 취득·처분은 이를 예산으로 일괄 편성하여 지방의회의 의결을 얻도록 하고, 그 의결을 얻은 경우에는 지방자치법 및 지방재정법의 규정에 의하여 중요자산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 얻은 것으로 보도록 함.(법 제 40조 제 1항 및 제 2항)

사. 지방공사 및 지방공단단의 설립·운영에 관한 행정자치부장관의 권한 중 일부를 해당 지방자치단체 또는 그 장에게 이양함.(법 제 49조 제 3항 등)

아. 지방 공기업의 책임경영체제를 확립하기 위하여 부실 지방 공기업에 대하여는 경영진단을 실시할 수 있도록 하고 필요하다고 인정되는 경우에는 지방 공기업의 임원해임·조직 개편 등 경영개선을 위한 조치를 권고할 수 있도록 함.(법 제 78조의 2)

가. 시행일 : 이 법은 1999년 4월 1일부터 시행한다.(부칙 ①)

나. 감사의 임기에 관한 경과조치 : 이 법 시행 당시 종전의 규정에 의하여 임명된 지방 공사 및 지방 공단의 감사의 임기는 종전의 규정에 의한 임기의 잔임기간으로 한다.(부칙 ②)

〈법률 제 5,708호, 1999. 1.29〉

#### 4) 정보화 촉진기본법 중 개정법률

정보화의 효율적 추진을 위하여 도입하는 정보화 책임관의 임무를 구체화하고, 장애인을 포함한 사회적 약자들도 정보화의 혜택을 골고루 향유할 수 있도록 정보화 추진기금의 용도에 복지 정보화 추진에 관한 사항을 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

가. 국가기관·지방자치단체 및 정부투자기관의 장은 정보화 정책의 기초자료인 정보자원의 현황 및 통계자료를 작성·관리하도록 하고, 정보통신부장관은 예산의 효율적 운용과 정보화 지표의 조사·개발 및 보급을 위하여 관계 기관의 장에게 정보자원의 현황 및 통계 자료의 제공을 요청할 수 있도록 함.(법 제 4조)

나. 국가기관 및 지방자치단체에 정보화 시책의 효율적 수립·시행과 정보화 사업의 조정 등 정보화 업무를 총괄하는 정보화 책임관을 둘 수 있도록 함.(법 제 9조의 2)

다. 대규모 정부투자사업을 시행하고자 하는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 당해 사업계획을 수립·시행함에 있어 정보 기술의 활용, 정보통신기반 및 정보통신 서비스의 연계 이용 등을 위한 정보화 계획을 반영하도록 함.(법 제 9조의 3)

라. 한국전산원의 설립근거법을 전산망 보급확장과 이용추진에 관한 법률에서 이 법으로 이관하고, 전산망 보급 확장과 이용추진에 관한 법률에 의한 한국 정보 문화센터를 이 법에 의한 한국전산원의 부설기관으로 개편하며, 전기통신기본법에 의한 한국 전자통신연구원의 부설기관인 정보통신 연구관리단을 이 법에 의한 정보통신 연구진흥원으로 신설함.(법 제 10조·제 35조의 2 및 부칙 제 2조 내지 제 6조)

마. 교육 등 공공분야 정보화 추진시 민간투자를 적극 인정하고 관련 민간사업자 및 단체에 대한 행정적 지원을 할 수 있도록 근거를 신설함.(법 제 11조)

바. 초고속 정보통신망의 조기 구축을 위하여 기간통신 사업자 외의 종합유선방송사업자 및 유선방송 사업자도 도로 등을 건설·운용·관리하는 기관의 장에 대하여 필요한 비용부담을 조건으로 전송선로시설 및 유선방송시설의 설치를 위한 관로 등의 건설 또는 대여를 요청 할 수 있도록 함.

록 함.(법 제 32조)

사. 정보화 추진기금의 용도에 장애인을 포함한 사회적 약자들의 복지 정보화 추진에 관한 사항을 추가함.(법 제 34조)

가. 시행일 : 이 법은 1999년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 제 10조, 제 35조의 2 및 부칙 제 2조 내지 제 6조의 개정 규정은 공포한 날부터 시행한다.(부칙 ①)

나. 한국전산원의 설치근거 변경에 따른 경과조치 : 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행당시 전산망 보급 확장과 이용추진에 관한 법률 제 13조의 규정에 의하여 설립된 한국 전산원은 이 법에 의하여 설립된 것으로 본다.(부칙 ②)

다. 한국정보문화센터에 관한 경과조치

① 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행당시 전산망 보급확장과 이용추진에 관한 법률 제 19조의 2의 규정에 의한 한국 정보문화센터(이하 “정보센터”라 한다)는 민법중 법인의 해산 및 정산에 관한 규정에 불구하고 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행일에 해산된 것으로 본다.

② 부칙 제 1조 단서의 개정 규정의 시행당시 정보센터에 속하였던 모든 재산과 권리·의무는 이 법에 의한 전산원이 승계한다.

③ 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행당시 등기부 기타 공부에 표시된 정보센터의 명의를 전산원의 명의로 본다.

④ 제 2항의 규정에 의하여 전산원에 승계되는 재산의 가액은 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행일 전일의 장부가액으로 한다.

⑤ 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행일 전에 정보센터가 행한 행위 또는 정보 센터에 대하여 행하여진 행위는 전산원이 행하거나 전산원에 대하여 행하여진 행위로 본다.

⑥ 부칙 제 1조 단서의 개정 규정의 시행당시 정보 센터의 직원은 전산원의 직원으로 본다.(부칙 ③)

라. 연구 진흥원의 설립준비

① 정보통신부장관은 부칙 제 1조 단서의 개정규정의 시행일전에 5인 이내의 설립위원을 위촉하여 연구 진흥원의 설립을 위한 준비 행위를 할 수 있다.

② 설립위원은 연구 진흥원의 정관을 작성하여 정보 통신부 장관의 인가를 받아야 한다.

③ 설립 당시의 연구 진흥원의 원장은 정보 통신부 장관이 임명한다.

④ 설립위원은 제 2항의 규정에 의하여 정관에 대한 정보 통신부 장관의 인가를 받은 때에는 지체없이 연구진흥원의 설립 등기를 하여야 한다.

⑤ 설립위원은 제 4항의 규정에 의한 연구 진흥원의 설립 등기를 한 후에는 지체없이 연구 진흥원의 원장에게 사무를 인계하여야 하며, 사무 인계가 끝난 때에는 해촉된 것으로 본다.(부칙 ④)

마. 한국전자 통신 연구원의 권리·의무 승계 등

① 전기 통신 기본법 제 15조의 2의 규정에 의

한 한국전자 통신연구원(이하 “연구원”이라 한다)의 재산과 권리·의무는 연구원의 이사회의 의결을 거쳐 연구진흥원의 설립등기와 동시에 연구 진흥원이 포괄 승계한다.

② 제 1항의 규정에 의하여 연구 진흥원에 승계되는 재산의 가액은 연구 진흥원의 설립등기일 전일의 장부가액으로 한다.

③ 부칙 제 1조 단서의 개정 규정의 시행당시 연구원에서 정보통신 연구개발 관리업무를 수행하는 직원은 연구 진흥원의 직원으로 본다.(부칙 ⑤)

바. 다른 법률의 개정 : 전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다.(부칙 ⑥)

제 13조 및 제 19조의 2를 각각 삭제한다.

#### 5) 지방 교육재정 교부금법 중 개정법률

특별시·광역시 및 도는 1998 회계연도까지 시·도세총액의 1,000분의 26에 해당하는 금액을 교육비 특별회계로 수출하도록 하고 1999 회계연도 이후의 비율은 다시 정하도록 하였으나, 2000 회계연도까지는 동 비율을 계속 적용하도록 하고, 2001 회계연도 이후의 비율은 세제개편의 결과에 따라 다시 조정하여 정하도록 하려는 것임.

이 법은 공포한 날부터 시행한다. (부칙)

〈법률 5,651호 1999. 1.21〉

## 2. 대법원 판례

### 1) 공직선거 및 선거부정방지법 위반 (아) 상고 기각

선거사무소 또는 연락사무소에 해당하는지 여부에 관한 판단

공직선거 및 선거부정방지법 제 61조 제 1항 제 2호에 의하면 지역구 국회의원 선거의 경우 후보자 당해 지역구 안에 1개소의 선거사무소만을 설치할 수 있되, 다만 하나의 지역구가 2개 이상의 구·시·군으로 된 경우에는 선거사무소를 두지 아니하는 구·시·군마다 1개소의 연락사무소를 설치할 수 있도록 규정되어 있는데, 여기서 선거 사무소 또는 연락사무소라 함은 선거운동에 관한 사무를 상당 기간 지속적으로 처리하는 일체의 장소적 설비를 말하고 어느 장소적 설비가 선거 사무소 또는 연락 사무소에 해당하는지의 여부는 그 명칭에 불구하고 그 곳에서 처리되는 사무의 실질에 따라 판단하여야 한다. 대법원 중요판결(1999. 3. 12) 요지

### 2) 공직선거 및 선거부정방지법 위반 (사) 상고 기각

사인(私人)이 녹음한 녹음테이프의 증거 능력

수사기관이 아닌 사인이 피고인 아닌 사람과의 대화내용을 녹음한 녹음테이프는 형사소송법 제 311조, 제 312조의 규정 이외의 피고인 아닌 자의



진술을 기재한 서류와 다를 바 없으므로, 피고인이 그 녹음테이프를 증거로 할 수 있음에 동의하지 아니하는 이상 그 증거 능력을 부여하기 위하여는 첫째, 녹음테이프가 원본이거나 원본으로부터 복사한 사본일 경우(녹음디스크에 복사한 경우에도 동일하다)에는 복사과정에서 편집되는 등의 인위적 개작없이 원본의 내용 그대로 복사된 사본일 것, 둘째 형사소송법 제 313조 제 1항에 따라 공판 준비나 공판기일에서 원진술자의 진술에 의하여 그 녹음테이프에 녹음된 각자의 진술 내용이 자신이 진술된 대로 녹음된 것이라는 점이 인정되어야 할 것이고, 사인이 피고인 아닌 사람과의 대화내용을 대화 상대방 몰래 녹음하였다고 하더라도 위 판시와 같은 조건이 갖추어진 이상 그것만으로는 그 녹음테이프가 위법하게 수집된 증거로서 증거능력이 없다고 할 수 없으며, 사인이 피고인 아닌 사람과의 대화내용을 상대방 몰래 비디오로 촬영 녹음한 경우에도 그 비디오 테이프의 진술부분에 대하여도 위와 마찬가지로 취급하여야 할 것이다. 대법원 중요판결(1999. 3. 9) 요지

### 3) 공직선거 및 선거부정방지법 위반 (카) 상고 기각

수산업협동조합법 제 7조 제 2항과 공직선거 및 선거 부정방지법 제 85조 제 2항의 관계

형벌법규가 일반법·특별법 혹은 신법·구법의 관계에 있어 어느 한 법규가 다른 법규를 배

제하고 우선 적용되기 위해서는 양 법규의 내용이 동일하여 서로 모순·저촉되는 관계에 있어야 할 것인데, 공직선거 및 선거부정방지법 제 85조 제 2항에서 금지하고 있는 행위는 기관·단체 등의 조직 내에서 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하는 행위인데 비하여, 수산업 협동조합법 제 7조 제 2항에서 금지 대상으로 규정된 것은 수산업 협동조합이라는 기관 자체를 선거운동에 이용함으로써 수산업 협동조합의 정치적 중립성을 해하는 행위로서 공직선거 및 선거부정방지법 제 85조 제 2항의 금지대상과는 그 내용을 달리하므로, 상호간에 일반법·특별법의 관계나 신법·구법의 관계가 발생할 여지가 없다. 대법원 중요판결(1999. 2. 26) 요지

### 4) 취득세 등 부과처분 취소 (마) 일부 파기환송

취득세 종과와 등록세 종과처분이 헌법에 위반되는지 여부(소극)

지방세법 제 112조 제 2항이 법인의 비업무용 토지에 대하여 취득세를 종과하도록 규정하고 있는 것은 법인이 그 고유목적 이외의 토지를 취득 보유함으로써 인한 비생산적인 투기의 조장을 방지하여 토지의 효율적인 이용을 꾀하려는 데에 있는 반면, 지방세법 제 138조 제 1항 제 3호가 대도시 내 법인의 부동산 등기에 대한 등록세를 종과하도록 규정하고 있는 것은 대도시로의 인구집중이나 공해를 방지하기 위하여 대도시 내에서

법인 설립, 부동산 취득 등을 억제하려는 데에 있으므로, 취득세 증가와 등록세 증가는 그 취지를 달리하는 면이 있고, 따라서 이 사건 등록세 증가처분이 이중과세로서 헌법상의 실질적 조세법률주의, 과잉금지의 원칙 및 재산권 보장의 원리에 위배된다고 할 수 없다. 대법원 중요판결(1999. 2. 24) 요지

#### 5) 소유권 보존 등기 말소 (카) 상고기각

지방자치법이 1949. 7. 4 법률 제 32호로 제정되어 시행되기 이전의 동·리의 법적 성격

지방자치법이 1949. 7. 4 법률 제 32호로 제정되어 시행되기 이전의 동·리 자체가 관습법상 인정되는 법인으로서 독자적으로 재산권의 주체가 되었고 동·리의 소유 재산이 바로 그 주민의 공유 혹은 총유 재산이 되었던 것은 아니나, 동·리의 주민들이 특별히 주민의 공동 편익과 공동복지를 위하여 주민 전부를 구성원으로 하는 공동체를 구성하고 일정한 재산을 공부상 동·리의 명칭으로 소유하여 온 경우에는 그와 같은 주민공동체가 그 재산의 소유주체라고 할 수 있다. 대법원 중요판결(1999. 1. 29) 요지

#### 6) 취득세 부과처분 취소 (가) 파기환송

지방세법 시행령상의 '행정관청으로부터 인·허가를 받은 업무'의 의미

지방세법 시행령 제 84조의 4 제 2항 제 3호 소

정의 '행정관청으로부터 인·허가를 받은 업무'라 함은 목적사업 자체가 인·허가 대상이 되는 경우를 말하는 것이지, 목적 사업을 수행하는 과정에서 그 수단으로 인·허가를 받아야 하는 경우의 것을 말하는 것이 아니므로 주택 건설업의 허가를 받아 그를 목적사업으로 영위하면서 주택 건설업을 수행하기 위하여 주택건설 사업계획 승인을 받은 경우 그 승인은 '인·허가를 받은 업무'라고 할 때의 인·허가가 아니어서 그 승인의 내용만에 의하여 고유 업무인지 여부를 판단할 것은 아니다. 대법원 중요판결(1999. 1. 15) 요지

### 3. 국회계류 지방자치법 개정안

#### 1) 지방자치법 개정안(정부안, 1998. 11.)

지방자치에 대한 주민의 직접참여를 확대하기 위하여 주민 감사 청구제도를 도입하고, 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장이 전국적 협의체를 설립할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 사용료·수수료 등의 부과·징수에 대하여 이의신청을 한 자가 행정소송을 제기하는 경우의 제소기간을 명확히 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

가. 지방자치단체의 주민은 당해 지방자치단체의 20세 이상 주민 총수의 50분의 1의 범위안에

서 조례가 정하는 비율 이상의 연서로 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있도록 함.(안 제 13조의 3)

나. 지방자치단체의 장이 사임하고자 하는 때에는 사임일을 기재한 서면을 미리 지방의회 의장에게 통지하도록 하고 이 경우에는 사임통지서에 기재된 사임일에 사임되도록 하며, 지방자치단체의 장이 임기 중 당해 지방자치단체의 구역 밖으로 주민등록을 이전한 때에는 퇴직사유에 해당됨을 명문으로 규정함.(안 제 90조 및 제 90조의 2)

다. 사용료·수수료 등의 부과·징수에 대하여 이의신청을 한 자가 행정소송을 제기하고자 하는 경우에 종전에는 이의신청에 대한 결정의 통지를 받은 날부터 60일 이내에 소를 제기하도록 하였으나, 앞으로는 90일 이내에 소를 제기하도록 하고, 이의신청에 대한 결정 기간 내에 그 결정의 통지를 받지 못한 경우에는 그 결정기간이 경과한 날부터 90일 이내에 소를 제기할 수 있도록 하여 제소기간을 명확히 함.(안 제131조)

라. 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 협의체를 설립한 때에는 행정자치부 장관에게 신고하도록 하며, 이들 협의체는 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 정부에 의견을 제출할 수 있도록 함.(안 제 154조의 2)

## 2) 지방자치법 중 개정법률안(김범명 의원 외)

국가 안보기능을 수행하는 주요 군사시설이 위치한 지역 등 국가 안보상 중추적 기능을 수행하는 지역 가운데 도의 출장소로서 이미 시로서의 행정을 시행하고 있는 지역에 대하여 국민의 관심과 주민의 자발적인 협력을 유도할 수 있도록 함으로써 그 지역의 시설 및 기능을 보호·향상시킬 수 있도록 하기 위하여 그 지역을 특정하여 시로 지정할 필요가 있음. 이에 따라 지방자치법 제 7조의 시 설치 기준에 관한 규정을 개정하여 그 근거를 마련하고자 함.

## 3) 지방자치법 중 개정법률안(천정배 의원 외)

국가를 당사자로 하는 소송의 경우에는 국가를 당사자로 하는 소송에 관한 법률에 의해 단독 사건뿐만 아니라 합의 사건도 소속직원이 소송대리인이 될 수 있음. 그러나 지방자치단체를 당사자로 하는 소송의 경우 민사소송법의 일반 규정을 적용받음으로써 단독판사가 심판하는 사건에 대해서만 법원의 허가를 얻어 소속직원이 소송을 수행할 수 있음. 그리하여 지방자치단체를 당사자로 하는 합의사건의 경우 국가와는 달리 변호사를 소송 대리인으로 선임하여 소송을 수행하게 할 수 밖에 없음. 이는 지방자치단체들에 대하여 변호사 선임으로 인한 재정부담을 지우는 것인바 국가의 경우에 비하여 균형이 맞지 않음. 그러므로 지방자치단체도 법원의 허가를 얻을 경우

소속 직원이 단독사건뿐만 아니라 합의사건의 소송대리인도 될 수 있도록 지방자치법의 일부조항을 개정하고자 함.(안 제 95조 제 5항)

#### 4) 지방자치법 중 개정법률안(정세균 의원 외, 96.11.9)

현행 지방자치법은 95년 4대 지방선거 이전에 손질된 것으로써, 지방자치 전면 실시 후의 혼란을 염려하여 지방 자치단체의 자율성 확보보다는 어떻게 하면 효과적으로 통제를 할 수 있을 것인가에만 초점을 맞추고 있다. 그래서 현행 지방자치법은 건전한 지방자치의 정착을 가로막고 있는 측면이 강하다. 어려운 여건 속에서도 지금까지 무리없이 지방행정이 이루어지고 있는 것을 고려해 볼 때, 이제는 중앙정부가 지방자치단체를 통제하려는 발상을 버리고 필요한 부분은 지원하고 지방자치단체의 자율성을 확보해 주려는 노력이 절실하다. 따라서 우리는 지방자치단체장의 인사 및 조직권을 확대하여 지방자치단체에 실질적인 자치권을 부여하고, 지방의회의 상시화와 지방의원의 활동비 현실화 등을 통해 지방의회의 기능을 활성화하는 등, 이 나라 지방자치의 발전을 위하여 필요한 사항에 대한 개정 조항을 담아 이 개정 법률안을 제안한다.

가. 지방의회의원의 명예직 규정을 삭제하고, 지방의회의원의 의정 활동강화를 위해 보수지급

과 실비 변상을 하되, 그 지급기준은 대통령령으로 정하도록 함.(안 제 32조 제 1항)

나. 시·도의회 의원의 의정 활동을 지원하기 위해 의원에 대하여 각각 1인의 보좌관을 두되, 5급 상당 별정직 지방 공무원으로 보하며, 당해 지방의회의원이 추천하여 당해 지방의회의장이 임용하도록 함.(안 제 32조 제 3항)

다. 지방의회는 매년 1회 당해 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에 있어서는 15일, 시·군 및 자치구에 있어서는 10일의 각 범위내에서 감사를 실시하도록 함.(안 제 36조 제 1항)

라. 지방자치단체의 장 또는 관계공무원은 지방의회나 그 위원회의 요구가 있는 때에는 출석·답변하여야 하되, 특별한 사유가 있는 경우에 지방자치단체의 장은 의장 또는 위원장의 승인을 얻어 관계 공무원으로 하여금 대리하여 출석·답변하게 할 수 있도록 함.(안 제 37조 제 2항)

마. 지방의회의 정기회는 시·도에 있어서는 매년 11월 10일에, 시·군 및 자치구에 있어서는 11월 15일에 집회하도록 함.(안 제 38조)

바. 정기회의 회기를 시·도의회의 경우 50일 이내, 시·군 및 자치구 의회의 경우 45일 이내로 하고, 연간 회의 총 일수 제한 규정을 삭제함.(안 제 41조 제 2항 및 제 3항)

사. 의회의 사무직원은 지방의회의 의장이 임용 하되, 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방의회에 설치된 지방의회 직원 인사위원회의 심의를 거치도록 하고, 지방의회 직원 인사위원회는 지방의회직원의 인사에 관하여 지방 공무원 법 제 8조 제 1항 각호의 규정에 의한 사무를 관

장하도록 함.(안 제 83조 제 2항, 제 3항 및 제 4항)

아. 지방자치단체는 행정사무를 분장하기 위하여 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 행정기구를 두도록 함.(안 제 102조)

자. 지방자치단체에는 당해 지방자치단체의 경비로서 부담하는 지방공무원을 두되, 그 정원은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 함.(안 제 103조 제 1항)

차. 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위안에서 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 소방기구·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있도록 함.(안 제 104조 제 1항)

카. 지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 사업소를 설치할 수 있도록 함.(안 제 105조)

타. 지방자치단체는 원거지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 출장소를 설치할 수 있도록 함.(안 제 106조)

파. 지방자치단체는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 합의제 행정기관을 설치할 수 있도록 함.(안 제 107조)

하. 자치구가 아닌 구와 읍·면·동에 소관 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구를 두되, 그 설치에 관하여는 당해 지방자치단체의 조

례로 정하도록 함.(안 제111조)

거. 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상 재해복구 등의 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 지방채 발행계획을 수립하고 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 함. 다만, 대통령이 정하는 범위를 초과하여 발행하고자 하는 경우에는 내무부장관의 승인을 받은 범위안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있으며, 이 경우 내무부장관은 대통령이 정하는 바에 의하여 지방채 발행계획을 수립하여 관계중앙행정기관의 장과 협의하도록 함.(안 제 115조)

너. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 개시 60일 전까지, 시·군 및 자치구는 50일 전까지 지방의회에 제출하도록 함.(안 제 118조 제 1항)

더. 지방자치단체의 사무 중 국가위임사무에 관한 그 장의 명령이나 처분이 법령에 위반되거나 현저히 부당하여 공익을 해한다고 인정될 때에는 시·도에 대하여는 주무부장관이, 시·군 및 자치구에 대하여는 시·도지사가 기간을 정하여 서면으로 시정을 명하고 그 기간 내에 이행하지 아니할 때에는 이를 취소하거나 정지할 수 있도록 하며, 지방자치단체의 장은 제 1항의 규정에 의한 명령이나 처분의 취소 또는 정지에 대하여 이의가 있는 때에는 그 취소 또는 정지처분을 통보받은 날로부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있도록 함.(안 제 157조) **열린중남**

## 시군 현장 답사기

### 【 부여군, 당진군, 서산시, 아산시 】

#### 1. 머리말

이 글은 충남도를 연구하는 한 연구원으로 충남도의 관계관들과 충남도내 시군을 돌아보고 그 중 부여군, 당진군, 서산시, 아산시 등<sup>1)</sup> 4개 시군에 대한 단상들을 정리한 것이다. 충남도를 연구하는 한 사람으로서 이번 방문은 현장을 직접 경험하는 기회였고 한 두 번 방문했던 곳 이더라도 최근의 변화를 다시 배우는 좋은 기회였다. 여전히 공무원 조직의 딱딱함과 형식적인 절차 등이 본질적인 문제에 좀더 솔직한 접근을 막는다는 인상을 가지기도 했지만, 이런 파격적인 답사와 답사 후 도의 간부와 시군 간부의 공개 토론 자체가 공직사회의 변화를 향한 노력으로 평가되어야 할 것이라는 인상을 받았다.



이강선

충남발전연구원  
산업경제부  
경제정책팀

#### 2. 방문 일정

##### 1) 부여군

- 방문일 : 1998년 11월 2일 (월) 07:00~19:30
- 방문지 : 화지산 근린공원 조성지 → 정립사지 → 구교리 비위생 매립지 정비 사업지 → 구드래-백제교간 고수부지 공원 조성지

1) 필자의 방문 순서에 따름.

→ 백제 큰길 개설지 및 백제역사 재현단지  
조성지 → 문화체육센터 건립지 → 사산지  
구 골재 개발지 → 수고리 생활쓰레기 위생  
매립장 → 옥산 저수지 주변 정비 사업지  
→ 홍연리 문화예술 전승지 → 죽교리 우회  
도로 건설지

## 2) 당진군

- 방문일 : 1998년 11월 9일 (월) 06:40~19:30
- 방문지 : 삼교호 관광지 → 행담도 서해대  
교 건설지 → 기지시리 우회도로 개설지 → 가곡리 쓰레기 위생 매립장 조성지 → 왜목  
해돋이 마을 → 용두리 공설운동장 조성지  
→ 승산리 염술천 정비지 → 수당리 오리·  
파리 고추 시설 재배 농가 → 합덕농공단지  
→ 내경리 장대교 가설공사지 → 교동리 소  
들공원 조성지 → 대덕리 재해위험시설

## 3) 서산시

- 방문일 : 1998년 11월 10일 (화) 07:00~  
19:00
- 방문지 : 간월호 → 간월도 갯벌 보호지 →  
부남호 → 마룡리 생강 재배농가 → 갈산동  
공공근로사업장 → 갈산동 농어민 문화체육  
센터 건립지 → 수석농공단지 → 서림복지  
원 → 도당리 오수처리 미니리플 → 마애삼  
존불 및 보원사지 → 세월교 등 읍내리 재  
해위험시설 → 장동 세천 등 소하천 정비지

## 4) 아산시

- 방문일 : 1998년 12월 14일 (월) 07:00~  
19:00
- 방문지 : 곡교천 재해 위험지구 정비지 →  
신동 음식 쓰레기 사료화 시설 → 중리 맹  
씨 행단 → 수철리 경지정리 사업지구 →  
외암리 외암천 정비지 → 온천2동 용화 간  
선도로 개설지 → 신수리 온천 휴양지 개발  
지 → 영인산 휴양림 → 중방리 오이 양액  
재배 농가 → 행복리 아산기능대학 건립지  
→ 득산농공단지 → 신정호 국민관광지

## 3. 시군정 현장점검 정책제언

이번 방문에서 많은 현장을 볼 수 있는 기회를  
가졌지만 필자가 느낀 정책안 중 3가지만 간략히  
정리해 제안을 하고자 한다.

### 1) 체육시설의 통합적 건설과 관리

시군정 현장점검에서 특이할 사항중의 하나는  
대규모 체육시설이 시군별로 추진되고 있는 점이  
다. 아래의 <표 1>에서 볼 수 있듯이 여러 지역에서  
주경기장, 실내경기장 등 대규모 체육시설을  
짓고 있거나 계획하고 있다.

그러나 이런 시설에 대한 정밀한 경제성 분석  
이나 효율적인 사후 관리계획은 거의 없는 것이  
문제로 지적된다. 체육시설이 시군민들의 체력단  
련과 전국적인 규모의 대회를 유치해 지역의 이  
미지를 선양하고 지역경제에도 보탬을 줄 수 있

〈표 1〉 시군 체육시설 건설안 예시

구분	구분	구분	구분
구분	구분	구분	구분
구분	구분	구분	구분
구분	구분	구분	구분
구분	구분	구분	구분
구분	구분	구분	구분

지만 현재 시군에서 추진하고 있는 규모나 운영 계획이 과연 그런 긍정적인 효과만을 부각시킨 부분 균형적 접근은 아닌지 재고해 보아야 한다.

필자의 생각으로는 충남도에는 5개 정도의 정규 종합 체육시설만 있으면 충분하다고 본다. 여기서 말하는 정규 종합 체육시설이란 전국대회를 소화할 모든 시설을 다 갖춘 체육시설(Sports Complex)을 의미한다. 그 외에는 소규모로 지역 주민들이 쉽게 접근하고 쉽게 사용할 수 있으며 관리가 용이한 간이 체육시설(예를 들어 테니스장, 조깅 트랙, 농구장 등)을 좀더 많이 건설하는 것이 훨씬 경제적이고 실생활에서의 이용 효과도 높이는 길이라고 생각된다.

충남도의 면적과 앞으로 확충될 도로망 및 자동차 보급률을 고려해도 시·군마다 종합체육시설을 건설하는 것은 무리가 많다. 좁은 충남의 면적에서 도로의 확장과 자동차의 보급은 5개 정도만 정규 종합 체육시설을 건설하여도 30분이면 도내 어느 지역에서도 종합체육시설 중 하나에는

접근이 가능하게 할 것이다. 이런 상황에서 시·군마다 종합체육시설을 건설하겠다는 것은 현재와 같이 경제가 어려운 상황에서 무척 부담스러운 정책이라고 할 수 있다.

필자가 주장하는 체육시설 정책과 관련한 제안은 다음과 같다.

(1) 정규 종합체육시설은 도내에 5개 정도로 제한을 하자. 단 이 5개 시설은 제대로 건립을 하자. 규모, 시설, 주차장과 같은 편의시설 등 모든 시설을 전국대회를 치르기에 조금도 부족함이 없는 수준으로 건설을 하는 것이다. 말하자면 자금을 분산해 부족한 시설을 많이 만들지 말고 자금을 몰아서 제대로 된 시설을 만들자는 것이다.

(2) 이럴 경우 건설비용은 절약할 수 있을 뿐만 아니라 건설 후 이용빈도를 높일 수 있고 유지관리비도 공동 부담하여 절약될 수 있다. 서울 잠실에 있는 88 올림픽 시설을 비롯한 시설도 사후의 이용빈도 부족과 막대한 유지관리비로 많은



문제점을 야기하고 있는 점을 상기할 때 시설의 건립이 능사가 아니라 건설 후 이용빈도를 높이고 유지관리를 제대로 할 수 있는 방안을 미리 생각해야 한다. 이런 점에서도 시·군마다 종합체육시설을 건설하는 것은 무리가 있다.

이 때 문제가 되는 것은 체육시설을 유치하는 시·군과 유치하지 못하는 시·군의 간격을 좁히는 방법과 시설을 공정하고 합리적으로 운영하는 방안이다. 이렇게 하자.

(3) 시설의 건설을 위한 자금과 건설 후 운영 및 관리를 위한 관리위원회(Authority)를 참여 시·군과 도가 공동으로 만들어 운영하는 것이다. 마치 몇 개의 행정구역에 걸쳐있는 환경이나 상하수도 문제를 다루듯 체육시설을 공동으로 관리하는 위원회를 만드는 것이다. 이 위원회의 인선과 운영자금 수익 및 비용의 관리도 공동으로 한다. 이 위원회는 또 민간적인 경영개념으로 운영해 가급적 수익을 높িয়ে 운영하면 각 시·군이 부담하는 비용부담도 줄일 수 있는 것이다.

(4) 시설의 활발한 이용을 위한 위원회의 장은 민간인 중에서 선임해 대화유치 마켓팅과 같은 것을 활용하는 것도 필요할 것이다.

필자가 보기에는 일년에 서너번 정도 이용하는 종합체육시설을 시·군마다 건설하는 것은 공공부문이라 해도 무리가 있으며 이를 통합해 제대로 건립하면 건설비의 부담도 줄어 들고 이용빈도도 높일 수 있을 뿐만 아니라 공동의 위원회가 민간적 경영기법으로 운영하면 유지, 보수, 관리

에도 비용의 절감이 있을 것으로 예상된다.

정부도 내년도 예산부터 성과주의 예산을 도입할 예정이다. 이는 사업별 예비타당성 검토를 의무화하고 사후 관리를 강화해 사업의 효과에 대한 체계적 검증장치를 마련하려는 조치이다. 이에 맞추기 위해서도 시·군의 체육시설 건설과 운영은 새롭게 검토될 필요가 있다고 본다. 큰 원칙은 주민에게 실질적인 편리를 주면서도 경제성을 높이는 것이다.

## 2) 부품 하청업체의 중점 육성

1989년에 대전시가 충청도에서 분리된 이후 충남도는 천안시, 아산시, 당진군, 서산시를 중심으로 한 북부권의 공업화로 급속히 도세를 확장할 수 있었고 최근 도 전체인구가 증가세로 돌아선 것도 이 지역에 많은 공업시설이 유치된 결과라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 충남도의 공업화는 몇 가지 취약점을 갖고 있는데 그 중에 하나가 도급관계의 단순성이다. 즉 우리나라의 다른 지역에 비해 모기업의 수, 모기업의 규모, 수급기업의 제품형태, 도급거래 유형 등이 상대적으로 매우 취약한 형태를 띠고 있다.

통계로 실태를 자세히 살펴보자. 1994년 현재 수급을 받는 중소기업체제를 대상으로 볼 때 평균적으로 거래를 하는 모기업 수는 충남에서 6.6개로 전국 평균 9.4개에 크게 못 미치고 있다. 거래하는 모기업 수 별 구성비를 보아도 거래하는 모기업수가 5개 이하인 비율이 전국 평균은

60.4%인데 반해 충남은 전국 평균을 크게 상회하는 72.9%나 된다.

이는 이 지역의 도급단계가 매우 단조로와 많은 중소기업이 설 공간이 제한되어 있다는 것을 의미한다. 아울러 대기업의 수가 적어서 도급의 파급효과도 작게 나타나고 있는 것이다. 거래 모기업 규모별 구성비를 보아도 도급을 주는 모기업이 중소기업인 경우가 53.8%로 전국 평균인 52.1%를 넘고 있다.(〈표 2〉 참고)

수급기업의 제품형태를 보아도 이 지역 중소제조업의 단순함을 엿볼 수 있다. 수급 중소기업이 만드는 제품을 단일부품(Parts), 단위부품(Units), 완제품으로 나눌 때 이 지역의 중소수급업체들은 단위부품과 완제품의 납품은 전국 평균보다 높고 단일부품의 납품은 낮아 도급연관관계의 단순함을 잘 보여준다.(〈표 3〉 참고)

이는 대기업이 적고 고도 정밀제품의 생산이 상대적으로 많지 않아 도급단계가 짧고 따라서 경제적 전후방위 파급효과도 적을 수밖에 없음을 의미한다.

이런 단조롭고 짧은 도급관계는 도급거래유형에서도 잘 나타난다. 도급과 관련해 기업을 네가지로 분류해 도급을 주기만 하는 모기업, 도급을 주기도 하고 받기도 하는 중간기업, 도급을 받기만 하는 하청기업, 도급거래관계가 전혀 없는 독립기업으로 볼 때 충남에는 우선 독립기업이 전국 평균보다 많고 하청기업이나 중간기업은 전국 평균에 크게 못 미치고 있다.(〈표 4〉 참조)

이런 도급관계의 단순함은 이 지역에 중소기업 수가 적은 주된 이유이며 파급효과와 감소로 경제력이 전국 평균에 못 미치는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 2〉 수급기업의 거래 모기업수별 구성비

(단위 : %)

충남 거래 모기업수		전국	충남
		9.4	6.6
거래 모기업수별 구성비	1개	20.3	36.7
	2~5개	40.1	36.2
	소 계	60.4	72.9
	6~10개	17.1	14.5
	11~21개	12.0	3.5
	22개~	10.5	9.1
거래 모기업 규모별 구성비	중소기업	52.1	53.8

자료 : 통상산업부·중소기업협동조합중앙회, 중소기업실태 조사보고, 1994.

주 : 1994년 중소제조업체 기준.

〈표 3〉 수급기업의 제품형태

(단위 : %)

	전국	충남
일괄주문(Orders)	26.9	17.5
일괄주문(Lot orders)	33.9	33.1
완제품	39.2	44.4

자료 : 통상산업부·중소기업협동조합중앙회, 중소기업실태 조사보고, 1994.

주 : 1994년 중소기업체 기준.

〈표 4〉 도급거래유형

(단위 : %)

	전국	충남
모기업	87	78
중간기업	23.4	19.3
하청기업	25.5	12.7
독립기업	42.4	60.4

자료 : 통상산업부·중소기업협동조합중앙회, 중소기업실태 조사보고, 1994.

주 : 1994년 중소기업체 기준.

도급관계의 단순함과 독립기업의 과다는 판매에 있어서도 안정성을 해치고 있다. 판매형태를 주문생산판매와 계획생산판매로 볼 때 충남에서는 주문생산판매가 적고 계획생산판매가 상대적으로 많다.(아래 〈표 5〉 참고) 이는 도급관계의

단조로움으로 안정적인 수요확보가 미흡하다는 의미로 우리 지역에 중소기업이 적은 큰 이유 중 하나다.

앞으로 서해안고속도로와 경부고속철도가 개통되고 아산항 등이 확충되면 아산시, 당진군 등

〈표 5〉 판매형태

(단위 : %)

	전국	충남
주문생산판매	79.3	76.4
계획생산판매	20.7	23.6

자료 : 통상산업부·중소기업협동조합중앙회, 중소기업실태 조사보고, 1994.

주 : 1994년 중소기업체 판매액 기준.

충남도 북부권의 입지조건은 향상될 것이 확실하다. 현재 수도권 규제 완화가 경기도를 중심으로 제기되고 있지만 우리나라의 수도권 집중이 너무나 과도해 수도권에 대한 규제는 상당기간 지속될 가능성이 크다고 볼 수 있다. 아울러 향후 천안시, 아산시, 당진군의 인구는 100만을 돌파할 것이다. 즉 충남 북부권의 입지 여건은 좋기 때문에 서두르지 말고 정책의 초점을 체계적인 개발에 두어야 한다. 공장의 입지도 향후 장기적 시각에서 구상할 필요가 있다. 특히 충남의 경우 고용, 부가치 등에 매우 긴요한 도급의 고도화가 우선적 과제라고 본다. 산업단지의 조성과 기업의 입지시 다단계 도급이 활성화 되도록 행정적, 재정적, 조세적 지원을 강화할 필요가 있다. 좀더 많은 도급관계로 기업이 연결되어 좀더 많은 긍정적 파급효과가 역내에 발생할 수 있도록 세심한 고려가 있어야 한다. 한 방안으로 도내 농공단지 등에 꼭 중소기업만 입주할 것이 아니라 200~300명의 종업원을 갖는 중견기업이나 대기업도 같이 입주할 시켜 이런 업체가 여러 개의 중소기업을 하청업체로 이끌게 하는 것도 한 방법이라고 본다.

IMF 지원사태로 경제가 어렵지만 조급하게 아무 공장이나 입지에만 역점을 둘 것이 아니라 좀더 많은 기업이 도급관계로 연결되도록 공장의 입주시 우리가 동원할 모든 수단을 이용해 종합적인 시각에서 시간을 갖고 기업의 유치에 노력할 필요가 있다. 시간은 결코 충남, 특히 북부권에 불리하지 않다고 본다.

### 3) 인터넷을 이용한 관광홍보의 강화

인터넷이 우리 생활에 미치는 영향과 위력은 이미 막강한 단계에 와 있고 앞으로 그 영향력은 우리의 상상을 초월할 것이다. 매 100일마다 정보의 양이 2배로 늘고 있는 상황에서 인터넷의 이용은 더욱 활발해 질 것이고 이의 적극적인 활용은 모든 분야에서 경쟁력과 직결될 것이다.

충남 관광에도 인터넷의 위력을 좀더 이용해야 한다. 물론 지금도 충남도 홈페이지 등에 관광지를 소개하는 자료가 올라 있지만 아직 내용 등이 개선할 점이 많다. 외국의 경우를 보면 州나 市에서 공동의 홈페이지를 만들고 그 공동 홈페이지로부터 세분화되어 관공지별 홈페이지가 연결되는 것은 우리와 같지만 그 내용에 있어서는 매우 실질적이고 정교한 차이점을 가지고 있다. 각 관광지별 사진과 약도는 물론이고 숙박지의 예약, 내·외부 시설에 대한 안내 사진, 예약이 가능한 방의 위치, 주변 음식점의 메뉴와 가격까지 다 수록이 되어있다. 또한 신용카드 예약을 받아 위약을 하는 경우 약 10%의 위약료를 카드사에 청구해 예약의 신뢰성을 높이고 있다. 또한 인터넷상의 쿠폰을 가지고 오면 10% 정도 할인 혜택을 주어 인터넷 이용의 인센티브를 부여하고 있다.

앞으로 주말을 앞둔 저녁쯤에 인터넷에 들어가 “이번 주말에 어디에 가 휴식을 할까?” 하고 정보를 찾는 가족단위 관광객이 계속 늘어날 것이다. 일시적으로 와르르 몰려와 마시고, 떠들고, 함부로 쓰레기나 버리고, 바로 떠나는 일시적 관광

객이 아니라, 가족과 함께 와 내일을 위한 휴식과 충전을 하며 두고두고 다시 방문하는 가족단위 충전형 관광객이 계속 늘어날 것이다. 장기적으로 볼 때 이런 관광객이 지속적으로 찾아주어야 관광지의 수입이 안정적일 수 있으며 호객행위, 바가지 요금, 불친절이 판치는 우리의 관광지를 정화할 수 있는 것이다.

따라서 가족단위 충전형 관광객들에게 정확한 관광지의 위치, 관광지에 대한 자세한 소개와 함께 예약제도의 도입, 신뢰있는 관광지 정보를 제공하는 것이 중요하며 인터넷이 이런 임무에 매우 적절한 수단이 될 수 있다고 본다. 인터넷은 정보의 공유를 급속히 확산시키고 이를 통해 관광지의 차별화를 가속화시킬 가능성이 농후하다. 자동차의 보편화와 함께 인터넷의 급속한 보급은 향후 정확하고, 신뢰를 주는 관광지의 개발과 홍보가 성공적인 관광지의 관건으로 부각될 것이다.

여기서 성공의 관건은 얼마나 정확하고 신뢰성 있는 정보를 올리느냐는 것과 최신 데이터로 계속 업데이트할 수 있느냐에 달려 있다. 아직 인터넷망의 보급이 충남의 시·군에 까지 충분히 보급되지 못해 시기상조(時機尙早)인 면이 있지만 우선 인터넷이 가능한 지역부터 실시해 가면 될 것이고 초기 단계에는 정보통신부와 도 및 시·군이 함께 행정적, 기술적, 비용적 지원을 해야 한다. 중소기업의 홈페이지 설치를 정부에서 지원하는 것이 좋은 예가 될 것이다. 그리고 자생력이 어느 정도 되면 각 지역별로 상인들의 모

임인 번영회 등에 운영을 맡기거나 일정한 가입비를 받아 전담요원이 최신 데이터로 계속 업데이트하는 방안이 좋을 것이다.

#### 4. 맺음말

지방자치의 초기단계라 아직도 우리는 새로운 모델을 시험하고 있는 중이라고 할 수 있다. 행정의 세세한 부분까지 새로운 틀이 정착되기까지는 아직도 많은 시행착오를 겪을 것이고 그런 적응의 기간은 강도의 차이는 있겠지만 영원히 계속될지도 모른다. 지사를 비롯한 도의 관계관이 시·군을 직접 순방해 현장을 보고 시·군의 관계관과 장시간 직접 토론을 한다는 것은 분명 새로운 지방행정 모델의 시도라고 할 수 있다. 이런 것이 앞으로 실질적인 효과를 거두려면 사전에 좀더 철저한 문제의 제시와 분석이 있어야 할 것이고 좀더 실용적인 접근을 위한 격식의 간소화가 계속 추구되어야 할 것이다.

짧은 방문이라 지극히 단상적인 견해만을 가질 수밖에 없었지만 이런 작은 테마들을 우리가 좀더 깊이 있게 연구해 가면 우리의 행정에 좋은 보탬이 될 것으로 믿는다. **열린농부**



## 충남의 향토 문화제 ·

시 군 명	축 제 명	개최 시기	장 소	행사 내용	안내 전화
천안시(5)	아우내봉화제	3.31(1일)	아우내장터	햇불행진, 봉화제 등	(0417)550-2541
	단오절민속놀이	6월중순(2일)	아우내장터	그네뛰기, 널뛰기 등	(0417)564-1022
	입장거봉포도축제	9월중순(2일)	입장초등학교	포도먹기대회 등	(0417)564-6199
	삼거리문화제	9월하순(5일)	삼거리공원	능소아가씨 선발대회 등	(0417)550-2541
	성환배축제	10월중순(2일)	천안문화회관	배 껍질 길게 깎기대회 등	(0417)581-4179
공주시(4)	동학사봄꽃축제	4월초순(4일)	동학사일원	산신제, 노래자랑 등	(0416)850-4541
	계룡산산신제	4.30~5.2(3일)	신원사일원	산신제	(0416)850-4541
	곰나루축제	7월~8월(2월)	곰나루일원	국악, 대중예술클래식 등	(0416)850-4541
	백제문화제(대제)	10.9~10.12(4일)	공주공설운동장	백제대왕제, 전국궁도대회 등	(0416)850-4541
보령시(3)	대천꽃게축제	5월초순(5일)	대천해수욕장	꽃게 홍보 등	(0452)930-3541
	보령머드축제	7.14~7.18(5일)	대천해수욕장	머드제품 홍보 등	(0452)930-3541
	대천해변제	6.30~7.1(2일)	대천해수욕장	개장식, 에어로빅시연, 연주회	(0452)930-3541
아산시(1)	온양문화제	4.26~4.28(3일)	아산시일원	왕실행차시연, 검도·궁도대회	(0418)540-2544
서산시(1)	벚가랏대놀이	3월중순(1일)	인지면야당리	벚가리 놀이 등	(0455)669-5050
논산시(3)	딸기·벚꽃문화제	4.9~4.10(2일)	논산공설운동장	딸기먹기대회 등	(0461)730-1224
	연산백중놀이	8.25(1일)	연산체육공원	백중놀이시연, 민속놀이 등	(0461)730-1224
	놀이향토제	9월하순	건양대 외	계백장군묘제, 민속행사	(0461)730-1224
금산군(3)	정월대보름축제	3.1~3.2(2일)	금산읍장동마을		(0412)750-2224
	금강민속놀이	7.31~8.2(3일)	부리면평촌리	각종 민속놀이 시연 등	(0412)750-2224
	금산인삼축제	9.7~9.13(6일)	금산교사거리	인삼아가씨 선발대회 등	(0412)753-4350
연기군(1)	도원문화제	4.16~4.18	조치원고교	복사아가씨 선발대회 등	(0415)861-2224
부여군(4)	은산별신제	3월하순(5일)	은산면은산리	조리술, 진대배기, 상당굿 등	(0463)830-2226
	임천충혼제	4월하순(2일)	임천면충혼사	봉화제, 충혼제, 가장행렬 등	(0463)830-2226
	백마강수박축제	6월중(1일)	청소년수련원	수박먹기대회 등	(0463)830-2226
	백제문화제(소제)	10.8~10.9	부여군일원	백제대왕제, 전국궁도놀이 등	(0463)835-3318
서천군(1)	모시문화제	5.1~5.6(6일)	한산도서관	길쌈놀이, 모시아가씨선발대회	(0459)950-4225
청양군(3)	정산송화동화제	3.1(1일)	정산면송화리	마을안년과 풍년기원	(0454)940-2225
	칠갑문화제	9.30~10.1(2일)	읍내지천둔치	구기자아가씨 선발대회 등	(0454)940-2225
	칠갑산문화제	12월~1월전(1일)	칠갑산휴양림		(0454)940-2225
홍성군(3)	만해제	8.14~8.15(2일)	홍성읍일원	만해기념 백일장, 자장놀이 등	(0451)630-1253
	대회문화제	9월중순(3일)	서부면남당리	대회 홍보 등	(0451)630-1253
	광천토굴새우젓 조선김대축제	10월중순(4일)	광천읍일원	새우젓·조선김 홍보 등	(0451)630-1253
예산군(2)	매현문화제	4.28~4.29(2일)	충의사일원	국악놀이, 씨름대회 등	(0458)330-2224
	추사문화제	10월중순(3일)	추사고택일원	추사 김정희 추모행사 등	(0458)335-2444
당진군(3)	한섬풍어당굿놀이	2.21~2.23(3일)	한섬명안섬	당제, 장승질시뻐기 등	(0457)350-3333
	기지사줄다리기	3.17~3.18(2일)	죽왕면기지사리	연날리기, 씨름, 시조·민요경창	(0457)350-3333
	상록문화제	9월말(2일)	당진군민회관	시조경창대회 등	(0457)350-3333
태안군(2)	북기풍어제	2.17~2.18(2일)	황도리일원	북기풍어놀이, 새경굿, 뱃고사	(0455)674-2123
	태안군민의날	5.1~5.2(2일)	태안중학교	태안군민의날 행사	(0456)674-2123

## 연구원 소식

- 원 장 동 정
- 기본 연구 과 제
- 용역연구사업
- 현안연구사업
- 디자인연구사업
- 연구원 활동



### 원장동정

#### ▶ 개발계획 선진사례 시찰을 위한 일본 방문

· 6월 7일부터 6월 11일까지 안면도 종합개발 계획을 성공적으로 추진하기 위해 일본 개발계획의 수립과 시공에 관한 선진사례를 일행 4명과 함께 시찰했다.

구마모도시, 우토·미스미 지역, 오야노·마츠시마 등을 시찰한 일행은 해변지역의 개발 현황을 살피고 수산업이 관광산업과 어떻게 조화될 수 있을지 타진해 보았다.

특히 구마모도시에선 창조적인 도시 건축문화의 일면을 접할 수 있는 계기가 돼 일본 시찰의 의미를 한껏 높였다.

#### ▶ 보령관광개발(주) 설립 발기인회의 참석

· 6월 21일(月) 가칭 보령관광개발(주) 설립 발기인 회의 및 창립 총회에 참석, 회사 설립 및 보령의 관내 골프장 건설 계획안 등 제반사항에 협의하고 21세기 관광단지로서의 보령을 지속적으로 연구지원 할 뜻을 밝혔다.



### 기본연구과제

#### ▶ 99년 기본연구과제 11건 30% 진행

· 본 연구원의 '99년 기본 연구 사업이 평균

30%의 진척도를 보이고 있다. 지방화 시대 충남행정의 지속적인 개선을 위해 본 연구원이 추진하는 기본연구는 모두 11건이며 올해 말에 완료된다.

#### 〈99년도 기본연구 과제〉

- 지방재정력 강화를 위한 세원 재조정에 관한 연구/이강선(산업경제부 경제정책팀)
- 사무행정의 생산성 향상방안/박진호(자치행정부)
- 서해안 고속도로 개통에 따른 서해안권의 대응 전략/김정연(지역개발부 지역개발계획팀)
- 충남도민의 공동체 의식 함양을 위한 프로그램 개발 방안/송두범(지역개발부 지역개발계획팀)
- 지수론적 접근에 의한 도농간의 기능분석 연구(Ⅱ)/이종상(산업경제부 산업분석팀)
- 충남지역의 인구분석(Ⅱ)/한무호(자치행정부)
- 조선시대 목민관 연구/임선빈(역사문화센터 문헌팀)
- 5일장의 활성화를 통한 관광진흥 연구/오석민(역사문화센터 문헌팀)
- 지방행정체계의 합리적 개편방안/최병학(자치 행정부)
- 충청남도 향토문화축제의 관광 상품화 방안/이인배(지역개발부 지역개발계획팀)
- 충청남도 폐기물 매립지의 효율적 관리방안에 관한 연구/심문보(지역개발부 공학 및 환경팀)

본 연구원은 매년 기본연구과제를 선정하여 추진하고 있습니다. 전년도 연구자료에 대한 사항은 본원 정보자료센터(T.472-1909)로 문의하시기 바랍니다.





## 용역연구사업

- 신창학성 지표 및 실측조사 연구 용역  
(98. 7. 3~99. 9. 11)
- 부여군 개성화 사업(CIP) 연구 용역  
(99. 3. 10~10. 30)
- 안면도 종합개발계획 연구용역  
(99. 3. 13~10. 8)
- 공주시 21세기 장기 발전 비전 연구 용역  
(99. 3. 18~11. 12)
- (주)중부농축산 물류센터 대외홍보자료 개발  
연구 (99. 3. 20~4. 20)
- 보령시 대천 해수욕장 조형디자인 연구 용역  
(99. 5. 31~9. 29)

본 연구원은 개원이후 수탁 용역사업으로  
총 49건의 연구사업을 진행시켜 왔습니다. 자료에  
대한 자세한 사항은 본 연구원 정보자료센터  
(T.472-1909)로 문의하시기 바랍니다.



## 현안 연구사업

- 서해안 고속도로 개통영향 및 대응방안 연구  
(99. 2. 23~6. 30)
- 동부댐(금산댐) 건설계획에 대한 충청남도  
대응논리 개발(99. 3. 20~6. 20)

- 도시가꾸기 주민참여 방안 연구  
(99. 4. 9~6. 30)
- 충남 축산폐수 일반현황 조사 연구  
(99. 4. 24~6. 30)
- 충청남도 산업 진흥계획 수립에 따른 검토  
의뢰(99. 5. 10~9. 30)
- 도시문화제 활성화 방안 연구  
(99. 5. 25~7. 24)
- 전국에서 기업하기 가장 좋은 도건설 연구  
(99. 6. 1~6. 5)
- 지역경제정보(99년 5월호) 내용에 대한 검토  
의뢰(99. 6. 7~6. 17)
- 장항선 개량·복선화에 따른 영향 분석 및  
대응계획 수립(99. 6. 9~7. 15)
- 한국의 생활안내 책자 발간 자문  
(99. 6. 11~6. 19)



## 디자인 연구사업

- 천안시 [전공비 조형물 제작] 디자인  
(99. 4. 1~7. 31)
- [국제 교류용 쇼퍼백] 디자인  
(99. 4. 24~4. 30)
- [외국인 투자 설명회 제작] 디자인  
(99. 4. 28~5. 7)
- [전국체전 기본계획] 표지 디자인  
(99. 5. 4~5. 6)

- [만남의 광장 행사 안내] 팸플렛 디자인  
(99. 5. 6~5. 8)
- [의회 소식지 발간] 표지 디자인  
(99. 5. 7~5. 10)
- [통계로 본 충남 모습] 표지 디자인  
(99. 5. 15~5. 20)
- [2000년 충남의 엠블렘] 디자인  
(99. 5. 15~5. 29)
- [자원봉사 안내책자] 표지 디자인  
(99. 5. 25~5. 28)
- [민선 2기 도정홍보] 광고 디자인  
(99. 5. 31~6. 5)
- [보령사랑 상품권] 디자인  
(99. 5. 31~6. 5)
- [한국의 생활 안내 책자] 표지 디자인  
(99. 6. 16~6. 30)
- [신지식 공무원상] 디자인  
(99. 6. 16~6. 21)
- [99도정 백서] 표지 디자인  
(99. 6. 17~6. 19)
- [글로벌 파트너십 등록 로고] 디자인  
(99. 6. 23~6. 25)

본 연구원은 개원 이후 총 254건의  
현안연구사업을 진행시켜 왔습니다. 자료에 대한  
자세한 사항은 본 연구원 정보자료센터  
(T.472-1909)로 문의하시기 바랍니다.



## 연구원 활동

### ▶ 최병학 자치행정부 책임연구원

· 6월 21일(月) 본원과 충청남도 소방 안전본부  
부가 공동 주최로 충남도청 대강당에서 열린 「제  
1회 소방행정 발전 세미나」에서 “21세기 소방행  
정서비스의 추진전략 : 수요자 중심의 소방안전  
서비스를 중심으로”라는 주제논문 발표를 통해,  
총래 공급자 중심의 소방 업무 수행에서 앞으로  
는 수요자 중심의 생활 밀착형 소방안전 서비스  
로의 전환을 강조하면서, 200만 도민의 생명과 재  
산을 지키는 21세기형 종합안전관리체제를 토대  
로 도민만족-도민감동의 소방행정서비스 창출,  
119 종합방재정보시스템 구축 및 항공 소방시대  
개막으로 지역안전 역량의 고도화 추진 등을 주  
문했다.

· 6월 24일(木) 충청남도 행정서비스현장 제정  
을 위한 심의위원회 의원으로 위촉되어 행정서비  
스 현장 전문, 10대 수요자 계층별 행정서비스 이  
행 표준, 4대 기능별 행정서비스 현장을 대상으  
로, 도민만족-도민감동 제공, 행정효율성 제고, 시  
정조치 및 보상체제 등이 수요자 중심기조로 구  
성, 운영되기 위한 실효성 있는 방법과 절차를  
제시했으며, 이를 통해 「새 천년을 이끌어 가는  
자치도정의 틀」을 새롭게 짤 것을 강조했다.

## ▶ 이인배 지역개발부 지역개발계획팀

· 7월 3일(土) 오후 2시 30분 배재대학교 21세 기관에서 한국관광학회와 배재대학교가 주최하고 대전시가 후원하는 [한국관광학회 제 46회 하계 정기 학술대회]에서 “충남지역 관광 자원의 선택영향 요인”이라는 주제발표를 했다.

이 발표에서는 충남의 관광자원을 선택하는 주

요 영향 요인 중 어떠한 영향 요인이 가장 크고, 그 영향의 정도에 차이가 어느 정도인지를 분석하였으며, 충남의 15개 시·군 지역별로 관광자원을 선택하는 요인간에 어떠한 차이가 있는지를 검증하여, 충남의 관광자원을 개발하기 위한 정책적 시사점을 제시하였다.

## 본 연구원내 역사문화센터 건립

‘新지방문화 정책’ 일환, 문화재 발굴 전문 기구로 8월 중 본격 활동

충남도가 지역경쟁력강화를 위해 추진하고 있는 ‘新지방문화 정책’의 일환으로

본 연구원내에 역사문화센터가 건립됐다. 역사문화센터는 공주시, 부여읍, 홍성

군 등 역사문화유적이 밀집해 있는 지역을 중심으로 매장 문화재 발굴 전담기구로 설립

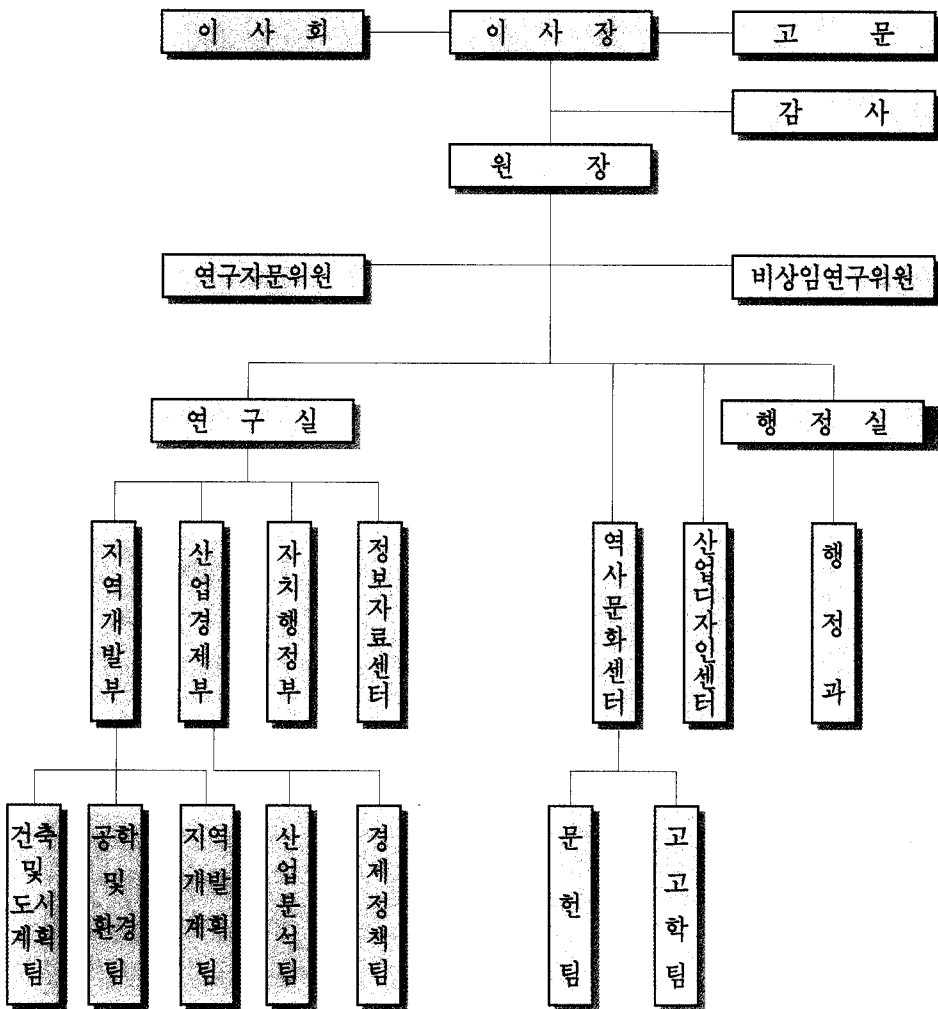
되며, 발굴조사에 필요한 인력, 장비, 예산 등을 담당한다. 도는 센터장 등 전문인력을

충남도청에 배치하고, 발굴조사에 필요한 예산을 확보하여 역사문화센터

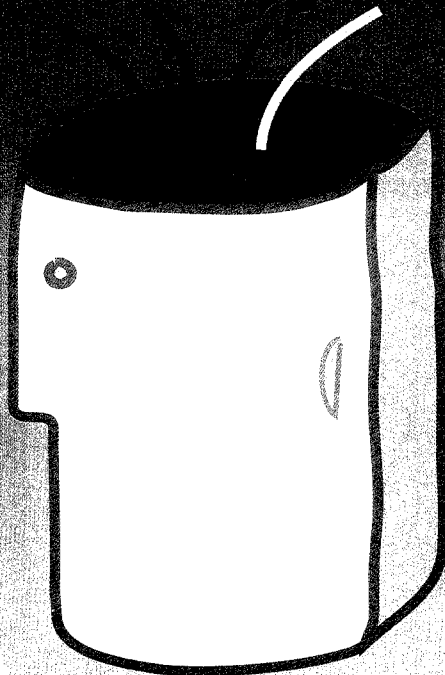
를 통해 발굴조사에 나서고 있다. 센터는 8월 중 본격적으로 활동할 예정이다.

북한은 **북미 정상회담으로 연구역량 강화에 일조**

이번 팀제개편으로 본 연구원은 21세기의 전문 지역연구원으로서 새롭게 출발, 실질적인 연구 질의 향상을 이끌어 낼 수 있게 됐다.



# “생각을 담는 냉장고”



생각이 없으면 미래도 없습니다.

밝은 생각으로  
충남을 이야기할 수 있습니까?  
지방화 시대  
세계화 시대  
생각이 살아야  
앞서갈 수 있습니다.

신선도 100%의 생각  
충남의 싱크탱크

충남발전연구원이 있습니다.

**CDI** 충남발전연구원  
Chungnam Development Institute  
ISSN 1226-637X