



충청지역연구

Chungcheong Regional Studies

2009년 6월호

충청지역연구

Chungcheong Regional Studies

• 목 차 CONTENTS

- 1 충청권 국방산업 인력양성의 방향과 과제:
전략물자 수출통제체제와 합동시험평가 분야를 중심으로 / 길병옥 1
- 2 연결망 이론을 활용한
충남 바이오산업 지식 네트워크 분석 / 홍성호·이만형 31
- 3 정책네트워크 관점의 재난관리 민·관·군 협력방안 연구:
충청남도 서해안 유류유출 사고사례를 중심으로 / 최병학·류상일·이주호 61
- 4 遼寧省与韓國地方政府間加强經濟交流合作的方案:
与忠清南道地方政府增進交流合作爲例 / 禹穎子·閔麗 101
- 5 지방중소도시 쇠퇴양상 실증분석 / 조수희·성순아 125
- 6 충남 지역축제 활성화를 통한 지역경쟁력 강화 방안:
축제 성공 요인을 중심으로 / 안혜원 151

충청권 국방산업 인력양성의 방향과 과제

전략물자 수출통제체제와 합동시험평가 분야를 중심으로

길 병 옥

충남대학교 교수

Future Directions and Tasks of Educating Human Resources in the
Defense Industries of the Choongchung Areas:
Centered on the Export Control System for Strategic Items and
Integrated Test & Evaluation

ABSTRACT

This inquiry searches for the ways of establishing a central hub of the defense industries as a new economic development engine in the Daejeon · Choongchung areas. Particularly, it aims at promoting an integrated, cooperative system among innovation policy makers in the civil society, government/military, academy, research institutes and media. To build "a ground for the civil-military cooperation," it suggests a viable model of defense technology governance network for the development of industries and human resources.

Educating next generation of human resources in the defense industries requires such specialized educational programs as aeronautics and space industries, electronics, information and communication industries, defense R&D industries, and so on. More

specifically, this paper looks into educational programs in the export control system for in the strategic items and integrated test & evaluation. It contends that partnership, integration and networking among the innovation policy makers are central elements for the establishment of a special district, co-production, and national defense science governance network in the Daejeon · Choongchung areas.

Key Words : Daejeon · Choongchung Province Areas, Education in Defense Industries, Strategic Items Export Control System, Integrated Test & Evaluation, Ground for the Civil-Military Cooperation, National Defense Science Governance Network

국문초록

대전·충청권은 지리적 여건을 고려하여 국방산업 특성화를 통해 “국방클러스터의 중추지역 건설”을 추진할 필요가 있고 신경제 성장동력으로서 지역혁신체제를 구축하여 국방·경제·문화·사회발전의 새로운 모멘텀을 창출해야 한다. 국방과학기술 거버넌스 네트워크는 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言)이 유기적으로 통합된 시스템으로 국방과학기술의 자생적(自生的) 혁신산업 창출과 인재육성을 위하여 대전·충청지역에 새로운 “민·군 화합공간”(民軍和合空間)을 제공할 것이다.

충청권 국방산업 인력현황에 대한 전략적인 인재육성, 배분 및 활용을 연계한 교육프로그램의 예는 항공우주산업, 전자·정보통신산업, 융·복합 국방R&D산업 관련 전문교육, 국방산업 분야별 전략적인 연계 강화 및 산업체 실무교육, 전략물자 수출통제제도 실무교육, 합동시험평가제도 실무교육, 차세대 성장동력으로서 국방산업 연계 협력네트워크 구축(예: 국방산업포럼), 기타 국방산업 분야별 교육 아카데미 운영사업 등이라고 할 수 있다. 본 연구는 구체적으로 전략물자 수출통제제도 및 합동시험평가제도에 대해 구체적으로 살펴보았다.

향후 과제는 첫째, 새로운 과학문화의 지평을 열어 가는 연구개발 사업으로서 국방과학기술 거버넌스 네트워크 및 민군화합공간의 구축과 같은 새로운 접근방식을 통하여 획기적인 국방산업 및 국방과학 인재육성을 지속적으로 추진하는데 있다. 둘째로는 대전의 대덕테크노밸리 및 국방산업단지와 함께 대전·충청권의 3군 본부 계룡대와 3군 대학 자운대를 비롯, 국방과학연구소로 이어지는 차별화된 벨트화를 기반으로 “과학특구-국방특구”의 연계 지정을 도모해야 할 것이다. 셋째로는 민·관·군·산·학·연이 각자의 독자적인 기능의 강화도 중요하지만 그보다 서로간의 협력·연계 노력을 통해 고유의 능력 향상은 물론 통합에 의한 시너지 효과를 통합적으로 창출하는 공생산(co-production) 협력시스템 구축에 적극 나서야 할 필요가 있다. 넷째는 국방산업의 전략산업 분야에 대한 지역의 내발적(內發的) 발전에 기초한 협력 네트워크를 형성하고 이를 통하여 새로운 지역혁신시스템 구축과 국방과학기술 메카로서의 지역발전의 새로운 정책적 대안을 제시해야 할 것이다. 마지막으로, 과제는 국내 유일의 국방과학과 인재육성 연계모델 구축을 위한 국방과학기술 거버넌스 네트워크(national defense science governance network)를 효율적으로 형성, 구축하는데 있다.

주제어 : 대전·충청권, 국방산업 인재육성, 전략물자 수출통제제도, 합동시험평가제도, 민·군화합공간, 국방과학기술 거버넌스 네트워크

I. 서론

최근 국방산업을 육성하기 위한 정부, 지자체 그리고 방위산업체의 노력이 가시화되고 있다. 방산수출액이 2008년 10억 3천만 달러로 사상 최고액을 돌파하였고 2009년 방산수출 12억 달러를 목표로 방위사업청은 이미 방산수출확대추진단을 출범시킨 바 있다.¹⁾ 국방부는 국방연구개발사업에 국내기업의 참여비율을

1) 정부의 방위산업 진흥을 위한 정책비전에 대한 언론 보도자료는 [Http://www.yonhapnews.co.kr](http://www.yonhapnews.co.kr) (검색일: 2009년 5월 17일) 참조.

50%에서 60%로 확대하고 방산육성자금 지원대상을 방산업체에서 일반업체까지로 확대해 국방산업을 신경계 성장동력으로서 지속적으로 지원할 계획을 가지고 있다. 우리나라의 국방산업은 1970년대 이후 꾸준히 발전해 왔는데 정부는 국방산업을 육성할 장기비전을 설정, 2015년까지 세계 제8대 국방연구개발(R&D)산업 강국으로의 부상을 도모하고 있다.

향후 국방산업이 지역 및 국가발전에 있어서 지대한 영향력을 미칠 것은 자명하며, 현재 충청권에서 추진 중인 국방산업 클러스터 구축방안에 따른 구체적 실천방안을 마련하는 것은 필수불가결한 사항이다. 특히 신경계 성장동력의 확산과 국토공간의 효율적 활용이라는 시대사적인 소명에 부응하여 국방산업과 같은 특화된 분야의 지방경쟁력 확보가 중요한 사안으로 대두되고 있다. 21세기 지식정보화와 세방화(globalization) 시대에 걸 맞는 국방과학기술을 기반으로 한 지역혁신체제의 선진화 모색과 국방벤처산업 육성과 같은 새롭고도 참신한 아이템 도입 및 획기적인 개선이 필요한 상황이다.

구체적으로 국방과학기술 분야의 클러스터(cluster) 육성과 이에 연관된 정책·정보·실행·조정·통제의 연동화가 지역 경쟁력 강화를 위해 필요하다는 지적이다. 또한 국방과학기술 클러스터 구축을 통한 “자생(自生)모델”(viable model)에 입각하여 국방산업과 국방R&D 육성을 위한 지역단위의 거버넌스 네트워크(governance network) 형성과 구축이 절실히 요구되고 있다(길병욱 외, 2007). 이러한 관점에서 대전·충청지역은 우리나라 최대의 국방관련시설(국방시설, 국방연구기관, 국방교육기관)의 집적지이고 지역의 여건상 국방과학기술을 분야별로 특화한 방위산업을 특성화시키는데 유리한 조건을 가지고 있다고 본다.

따라서 충청권 지자체에서도 지역적 특성에 맞는 국방산업 육성을 위하여 산업단지 조성, 세제지원, 협력센터 설립 등 다양한 방안을 마련하고 있다. 지역 내 국방산업 부분의 경쟁력 강화를 위해 성장동력을 집적화할 수 있는 클러스터를 조성하고 네트워크화하여 시너지 효과를 극대화하는 것이 그 방향이라고 판단된다. 클러스터의 조성은 지역을 중심으로 직접효과를 기대하는 것으로 이해되어 왔다. 이와 같이 지역적으로 연계된 클러스터의 형성을 통해 관련 산업의 유기적인 네트워크가 형성되고 그에 따르는 파급효과가 발생하는 것으로 나타나고 있다. 예를 든다면, 대전광역시의 공급관련 인프라(연구단지, 대학교, 벤처기

업), 계룡시의 수요처(계룡대), 논산시의 생산기반 및 관련 지원계획의 연계를 통해 광역적인 클러스터의 조성을 예상할 수 있다.

하지만 대전·충청권이 국방산업과 관련된 다양한 기관이 집적되어 있음에도 불구하고, 각 기관별 교류와 네트워크, 특히 군과 민간의 협력을 위한 제도적 뒷받침이 미흡하여 국가 및 지역발전의 견인차 역할이 상당히 미흡하다는 지적이다. 결국 대전 및 충청지역에 분포, 산재되어 있는 계룡대, 자운대, 국방과학연구소(ADD), 육군 군수사령부, 공군부대 등을 비롯한 국방과학기술 관련분야의 클라이언트(clients)들을 적극 활용할 수 있는 하드웨어(hard-ware)는 물론 소프트웨어(soft-ware) 및 휴먼웨어(human-ware)의 개발과 이를 적극 활용할 수 있는 국방산업 클러스터 구축과 인력개발은 시급한 과제라고 본다.

군과 민간의 활발한 교류를 촉진할 수 있는 국방산업 클러스터 구축에 예산, 조직, 제도 등과 같은 국가적인 지원과 관심이 필요한 실정이다. 실제로 국방산업을 생산·제조할 수 있는 생산시설을 확충하고 국방산업으로 특성화·전문화된 국가산업단지를 조성하여 방위산업이 국가 및 지역경제 성장에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 한계점은 국방과학기술을 민간에 이전·확산할 수 있는 거점기관이 부족할 뿐 아니라 방위산업의 세계적 추세인 복합기술개발 연구기관이 부족한 현실에도 있다(이관률, 2008).

구체적으로 국방과학기술을 민간부문에 이전·확산하고 있으나 내용적·범위적 측면에서 한계가 있는 관계로 국방과학기술 중에서 상용화 할 수 있는 분야를 중심으로 민간부문에 이전하고 민간과 공동으로 연구개발을 할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 게다가 국방관련기관이 다수 대전·충청지역에 입지하고 있음에도 불구하고 국방산업에 필요한 전문인력을 체계적으로 양성하고 있지 못한 것도 하나의 문제로 제기되고 있다.

따라서 본 연구에서는 대전·충청권의 지역적 특색에 부합되는 국방산업의 육성과 신경계 성장동력 및 전략산업으로 성장을 도모할 수 있는 인재육성에 중점을 두고 논의를 전개하고자 한다. 국방산업화에 필요한 연구개발, 상업화, 유통·마케팅, 그리고 전략적 의사결정 부문의 전문인력을 지역 내에서 양성하는 것이 바람직한 방향이다. 앞으로 추진해야 될 과제는 국방과학기술을 바탕으로 한 국방산업 육성과 민·관·군·산·학·연·연(民·官·軍·産·學·研·言)

협력체제를 통한 인적·물적자원의 협력 네트워크를 구축하는 것이다. 여기에서 인재육성을 위한 수요자와 공급자의 수준과 필요를 만족시킬 수 있는 통합관리 시스템 마련은 필수적인 사안이라고 판단된다.

II. 주요 외국과 한국의 국방산업 관련 인력양성 비교분석

주요 선진국 및 외국의 국방산업 육성을 위한 인재교육은 체계화되어 있다는 것이 정평이다. 특히 미국의 경우는 국방산업 분야에 있어 인력수급에 따른 처우 및 임금수준이 세계 최고의 위치에 있고 국방R&D 분야 또한 국방예산 중 10%이상을 지난 수 십년간 유지해오고 있다(SIPRI, 2008). 미국을 비롯한 주요 선진국의 경우에는 국방산업 인력양성을 위한 법과 제도, 예산 및 조직의 운영에 있어서 항상 최고의 수준을 유지하고 있는 것이 사실이다. 또한 전문성 강화를 위한 보직관리, 처우개선, 민간 전문인력의 효율적 활용 등이 부각되는 사안이다.

먼저 미국은 국방성 주관 하에 국방산업 관련 전문인력 양성을 위한 교육을 실시하여 왔으며 전문인력을 효율적으로 관리하고 활용하기 위한 DAWIA 법을 제정하였다. 특히 국방획득 분야에 있어서는 국방성내 획득업무의 통일화와 상호 연계성을 강조하는 정책을 추진하여 전문인력을 체계적으로 양성하고, 양성된 인력을 제도적으로 활용할 수 있도록 직위를 지정하며, 전문직위에 보직될 여러 기준을 설정하여 전문가에 의한 획득관리를 실시함으로써 국방획득관리의 효율화를 기하고 있다. 또한 DAWIA 법을 근거로 1992년에는 국방성 예하의 교육기관을 콘소시엄 형태로 하여 국방획득대학(DAU)을 설치하고, 미 국방성의 획득조직이 추구하는 목표달성을 위하여 획득업무 경력분야(11개)와 경력수준을 분류하여 교육체계에 반영시키고 있다(길병옥 외, 2007).

국방산업 분야에 있어서 인적자원의 전문성 증대와 군과 사회와의 연계성 강화가 가장 두드러진 특성이라고 할 수 있다. 예를 들면, 무기체계 획득 관련 분야별 각종 직위를 세밀하게 분석하여 특정직위에 보직되기 전에 3-6개월 동안

선정된 필수과목들을 이수하게 함으로써 해당직위에 대한 이론적 지식은 물론 실무적용 기술을 충분히 갖추어 업무에 임하게 하고 있다. 아울러 군교육의 전문성을 사회에서도 인정하고 있기 때문에 군 교육기관에서 이수한 유사과목에 대해 일반대학원에서 학점을 인정하고 있는 등 문외한을 전문가로 만드는 것이 미국의 교육이다. 특히 군의 전문성이 사회를 능가하기 때문에 전역 후 취직에 대해 염려하지 않는다. 전역 후 직업알선 노력대신에 평시 업무능력을 전문화시킴으로써 사회에서도 인정받는 전문 인력을 양성하기 때문이다.

일본의 유일한 방위 관련 전문연구소인 방위청 산하의 기술연구본부(TRDI)는 1952년에 설립되었으며, 우리나라의 ADD 조직 구성도와 유사한 점을 많이 내포하고 있다. TRDI에서는 미래 기반기술 축적을 위해 방위청 주도로 항공 기반기술에 상당한 예산을 투자하고 있으며, 그 일례로서 램젯(ramjet) 관련 100억원, 고공엔진실험실 관련 4000억원 및 풍동시설의 완공 등을 들 수 있다. 또한 시설 획득 시 자체기술을 최대한 이용함으로써 외국부품에 대한 의존도를 낮추고 있으며, 2006년 이후부터는 조직개편을 통하여 유사기능을 한 곳의 본부로 통합하는 작업을 계획하고 있는 것으로 알려져 있다(길병옥 외, 2007).

중국은 국방분야에 도입된 국방경제 개념에 따라서 군수산업에 대한 대대적인 개혁을 실시하였다. 군수산업을 지탱해오던 평생직장 보장, 직위 보장, 월급 보장의 3철 원칙이 타파되고, 국방예산은 상대적으로 줄어들어 과학적이고 효율적으로 사용하려면 조직개편이 필수적이었다. 1982년 전반적인 조직개편을 통하여 국무원의 국방공업판공실과 인민해방군의 국방과학기술위원회를 국방과학기술공업위원회(COSTIND)로 통합하였으며 국방R&D와 민수 전환, 신무기와 신기술 문제를 총괄하게 되었다(길병옥 외, 2007).

2000년대 들어 COSTIND는 첫째, 국방R&D와 생산부문 간에 오랫동안 지속되어 온 갈등조정, 군수산업의 비효율성 극복, 군수산업과 민수산업의 통합촉진, 둘째, 민수전환에 관련된 연구개발의 모든 재정과 행정적 감독기능 수행, 셋째, 민수전환에 대한 승인 등이다. 특히 효율적인 민수전환을 위해 군수공장과 국방대학으로부터 수천 명의 기술요원들을 차출하여 기업들의 계획, 장비, 제품 개발 및 근로자의 기술훈련 지도를 수행하고 있다. 또한 각 성(省) 차원의 지국(支局)은 제품의 생산에서 판매에 이르기까지 성 전체의 민수전환을 지도하면서 군수

공장, 지방정부, 판매 기업을 통합하는 기능을 가졌다.

반면, 우리나라는 국방산업 전문인력의 보직 자체가 현역과 군무원으로 구분되어 능력과 전문지식을 통한 경쟁체제가 마련되어 있지 않으며, 현역 위주의 사업관리자(PM)의 사업성격에 따라 별도 구성되므로 전문성 면에 있어서 미국과 현저한 차이가 발생할 수밖에 없는 실정이다. 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교육체제 면에서 미국, 영국, 프랑스 등 선진국들은 전문 교육기관을 설치하여 교육을 실시하고 있는 반면, 우리의 국방체계관리 교육은 그 기반이 구축되어 있지 못하다. 개론적으로 산만하게 이루어지는 전문교육은 실무와 연계되지 못하고 있는 실정이다(유용원, 2007). 국방산업 관련 전문교육기관이 사실상 전무하고 대학이나 대학원 과정에서 국방산업 관련한 교과과정만 일부 개설한 상태이다.

둘째, 교육이수 후 보직관리 면에서 볼 때 우리는 전문분야 직책을 명확하게 규정해 두지 못함으로써 제한적인 분야라 하더라도 교육을 이수한 인력이 교육과 보직이 잘 연계되지 못하고 있다. 이는 미국이 11개 전문분야의 12만개 보직에 대한 인력, 인사관리를 철저하게 운영하는 것과 매우 대조적이다.

셋째, 전문 인력운영을 위한 법적·제도적 장치 면에서 미 국방부는 의회에서 제정한 특별법인 DAWIA 법을 운영하고 있는 반면, 우리는 법적으로 국방에서 운영하는 규정이 제대로 갖추어져 있지 못하고, 30년 전 일반화된 체제를 그대로 고수하고 있는 실정이다.

주지하다시피, 오늘날 첨단 과학기술의 발전은 미래전의 양상을 근본적으로 변화시키고 있다. 따라서 첨단 군사기술을 개발·관리·운영할 수 있는 전문 인력의 확보는 국방 분야뿐만 아니라, 범정부차원의 과학기술정책과 연동하여 추진되어야 한다. 이러한 측면에서 군의 정보화·과학화 기반을 조성하고 전문인력 및 조직을 확보하기 위해 미국과 같이 국방산업 분야별 전문요원을 양성하고 활용할 수 있는 제도 및 규정을 제정하여 민·군간 인력운용 및 물자와 기술의 호환성을 증대시켜 자주국방의 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 국방R&D 투자는 자주국방의 실현이란 측면에서 핵심기술을 국산화함으로써 해외의존도를 줄이는 것과 우수한 국방산업 인력을 양성하는데 있다. 산업적 측면에서 군수용 사회 인프라와 첨단기술이 민수산업으로 확산될 경우 생산

업체로서는 그만큼 초기개발 위험부담을 줄일 수 있다. 또한 이공계의 우수인력 충원이 필요해 일자리 창출 효과가 있고 인력난 해소에도 도움이 될 것이다. 방위산업과 국방연구개발에 대한 특단의 대책을 조속히 세우지 않는다면 첨단무기의 해외도입에 치중하게 되고 결국 해외 의존도가 더욱 심화되어 협력적 자주국방의 구현은 요원하게 될 것이다.

그동안 국방과학기술산업 육성이 저조했던 이유는 여러 가지가 있다. 국방과학기술산업은 기본적으로 막대한 자본을 필요로 하고 첨단과학기술을 필요로 하기엔 실패에 따른 위험부담이 대단히 클 뿐만 아니라 국가적 차원에서 보안이 준수돼야 하는 산업이기 때문이다. 방위산업육성 측면을 보면 지난 20-30여 년간 나름대로의 경험과 기술 축적을 바탕으로 국산화를 해왔지만 핵심 기술개발에는 소홀했다는 지적이 많다. 또한 국산화한 제품에 대해 장기간 소요를 보장해줄 수 있는 정부의 촉진정책이 미약했고 무엇보다 국산화를 위한 정부·연구기관·업체와의 유기적인 협조체제가 부족했다는 비평이다. 따라서 실질적인 무기체계의 국산화 정책을 지속적으로 추진해야 한다. 국방R&D 육성과 방위산업의 육성은 결국 국방과학기술의 선진화를 꾀하고 군사기술의 종속화를 탈피할 수 있다.

또한 현실적으로 효율적인 인적자원개발을 위해서는 국방과학기술 분야의 지역별 클러스터 구축을 필요로 한다. 인적자원은 산·학·연 등의 정책주체들이 유기적인 통합체제를 구축하여 상호보완적으로 개발하는 것이 바람직하다(이영훈, 2003). 그러기 위해서는 첫째, 국방 관련 정부기관 및 지방정부가 우선적으로 인적자원개발을 위한 환경을 조성하고, 둘째, 대학과 연구소를 중심으로 지역에 적합한 인적자원개발 계획을 수립하며, 셋째, 기업과 지역사회는 공급된 자원으로 합리적인 운영을 통하여 경쟁력 있는 경제사회기반을 조성해야 한다.

그동안 인력양성에 있어서 전문가 우선정책 보다는 기회균등적인 측면을 강조한 점이 있다(국방과학연구소, 2007). 분야별 전문가를 지속적으로 양성한다는 측면에서 선진 국방과학연구소에 국방과학기술 분야의 연구원이나 전문가를 주기적으로 파견 또는 교육하는 프로그램을 대폭 확대해야 한다. 또한 전문대학원 등 양성과정을 확대하여 추진하고 공학계열 뿐만 아니라 사회학 계열에 대해서도 보다 많은 연구가 필요하다. 전문가 및 인재양성을 육성하는데 있어서 각종 복지혜택이나 보수수준 향상은 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

III. 대전·충청권 국방산업 인재육성 협력 네트워크 구축

대전 및 충청지역에 개별적으로 산재된 채 유기적인 협력·통합시스템을 구축하고 있지 못한 국방관련기관의 활용영역 확대 및 국방분야 전략산업육성을 위한 인재양성 교육체제를 구축하고 대전·충청권의 신경계 성장동력으로의 국방산업 육성 및 국방과학기술 거버넌스 네트워크로서의 성공모델을 제시하는 것이 필요하다. 특히 지역특화 국방산업과 국방과학기술 혁신거점지역에 해당되는 산업분야의 인재육성 및 교육 프로그램 마련하는 것이 필수적이다.

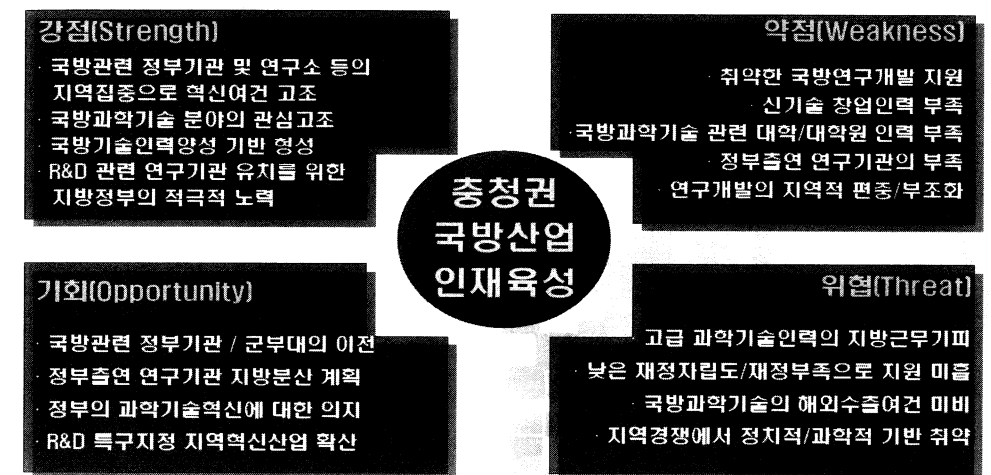
또한 대전·충청권에 위치하고 있는 계룡대, 자운대, 연무대, 성무대 등 국방과학도시로 성장할 충분한 잠재력을 가지고 있는 도시들 간의 협력 거버넌스 네트워크를 활성화하고 관련 전문가 및 실무자 역량강화사업을 추진해야 한다. 구체적이고 실질적인 효과를 얻기 위하여 국방산업 관련 실무자와 예비역들을 대상으로 정보교환 및 국방과학기술을 상용화 할 수 있는 방안에 대한 교육 등을 실행하는 것이 바람직하다. 국방산업 관련 지방벤처기업의 역량 및 경쟁력 강화를 위한 인재양성 교육 및 지역의 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言)이 통합적으로 연계된 자생모델을 구축하여 대전·충청권을 국방산업의 메카로 도약하기 위한 교육 프로그램을 실행하는 것이 그 방향이다(길병욱 외, 2007; 최병학, 2003).

대전·충청권 통합 국방산업 클러스터 형성을 통한 인적·물적자원의 협력 네트워크 구축방안을 추진함에 있어서 대전·충청권의 국방산업 분야의 지역혁신 클러스터를 형성하여 민과 군 그리고 산과 학·연이 서로간의 협력과 연계를 통해 혁신역량과 지역 경쟁력의 향상에 기여할 수 있는 사회적 자본이 축적될 것이다. 지역혁신의 주체로서 민·관·군·산·학·연·언이 통합적으로 연계된 “자생(自生)모델”로서 국방과학기술 거버넌스 네트워크 체제는 대전·충청권 통합 국방산업클러스터 형성을 통한 인적·물적자원의 협력 네트워크 구축의 추진 동력이 될 것이다.

따라서 대전·충청권의 국방산업 인재육성 관련 혁신체제를 창출함으로써 민(民)과 군(軍) 그리고 산(産)과 학(學)/연(研)이 서로 협력·연계를 통해 혁신역량

과 지역경쟁력의 향상에 기여 가능한 사회적 자본을 축적하고 지역특화 국방과학기술 SWOT 분석을 통한 국방산업 인재육성 클러스터를 특성화하는 것이 필요하다. 이는 계룡대-자운대-국방과학연구소의 차별화된 벨트화를 기반으로 “대덕 R&D 특구-국방특구”의 연계 지정을 중장기적으로 추진하여 국방산업 인재육성 관련 혁신체제를 구축하고, 이로써 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言)이 통합적으로 연계된 “自生모델”로서 국방산업 인재육성 관련 거버넌스 네트워크 체제를 구축하는 것이 중요하다.

충청권 국방산업 인재육성 관련 SWOT 분석



〈그림 1〉 충청권 국방산업 인력양성 관련 SWOT 분석

특히, 국방산업 인재육성 관련 거버넌스 네트워크를 국방R&D 분야와 연계된 산업기반과 인적자원의 네트워크화를 통해 효율적으로 구축하는 것이 바람직하며, 행위주체들(과학기술, 국방, 자치행정, 시민사회)에 대한 학습조직화 및 지식공유를 통해 시너지 효과를 극대화하고 대전·충청권을 국방산업 인재육성 관련 혁신체제로 특화하여 경쟁력을 강화하는 것이 요구된다.

이를 통해 선진 국방산업 인재육성 구현을 위한 국방연구개발 경쟁력 제고, 민군협력 거버넌스 네트워크 구축, 국방연구개발 혁신역량 강화를 통해 국방산

업 인재육성 관련 거버넌스 네트워크를 만들어 나가는 것이다. 이러한 네트워크를 통해서 인적자원 교류 활성화는 국방부, 계룡대, 자운대, ADD 등 국방과학기술 관련 기관과의 공동주최 학술세미나를 개최하고 전문가 인재풀의 확보를 통해 가능하다. 더불어 연구개발, 정보, 교육훈련, 금융시스템, 인적자원이 결합되어 상호작용하는 조화로운 지역혁신체제를 구축한다. 이를 통하여 사업운영방법 및 참여기관의 업무를 분장하고 교육생의 선발과 홍보 및 수준 높은 교육프로그램이 가능하다.

지역의 연구인력 양성과 고용창출 그리고 국방과학기술 육성을 위해서는 지속적인 혁신환경의 하부구조 보완이 필요하다. 국방과학기술 지역혁신체제는 새로운 과학문화의 지평을 열어가는 연구개발 사업으로서 국방부, 3군 본부, 3군 대학의 협조 속에서 과거와는 달리 획기적인 국방산업 육성과 새로운 국방과학문화 창달을 위한 절호의 기회를 제공한다. 국방산업 관련 지식활동을 원활하게 하기 위하여 국방과학 관련 공동연구시설 구축, 정보유통을 위한 정보통신망 구축, 국방과학단지 조성, 시험평가 지원, 행정지원 등 하부구조의 지속적이고 장기적인 기반확충이 요구된다.

여기에서 민·군 연계 거버넌스 네트워크 구축을 통한 지역의 새로운 성장 원동력의 창출, 군수 관련 산업 유치, 민·관·군 정책협의체 운영, 민·군 화합 군 문화축제의 활성화 및 독특한 지역의 국방과학문화 창달, 지역의 재대 군인촌 및 국방연구센터의 건립 등이 포함된다. 종합하면 국방과학기술 거버넌스 네트워크는 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言)이 유기적으로 통합된 시스템으로 국방과학기술의 자생적(自生的) 혁신창출을 위한 지역혁신체제로서 대전·충청지역에 새로운 “민·군 화합 공간”(民軍和合空間)을 제공할 것이다.

구체적으로 가능한 분야에서 충청권 국방산업인력 현황에 대한 전략적인 인재육성, 배분 및 활용을 연계한 교육프로그램의 예는 항공우주산업, 전자·정보통신산업, 융·복합 국방R&D산업 관련 전문교육, 국방산업 분야별 전략적인 연계 강화 및 산업체 실무교육, 전략물자 수출통제제도 실무교육, 합동시험평가제도 실무교육, 차세대 성장동력으로서 국방산업 연계 협력네트워크 구축(예: 국방산업포럼), 기타 국방산업 분야별 교육 아카데미 운영사업 등이라고 할 수 있다.

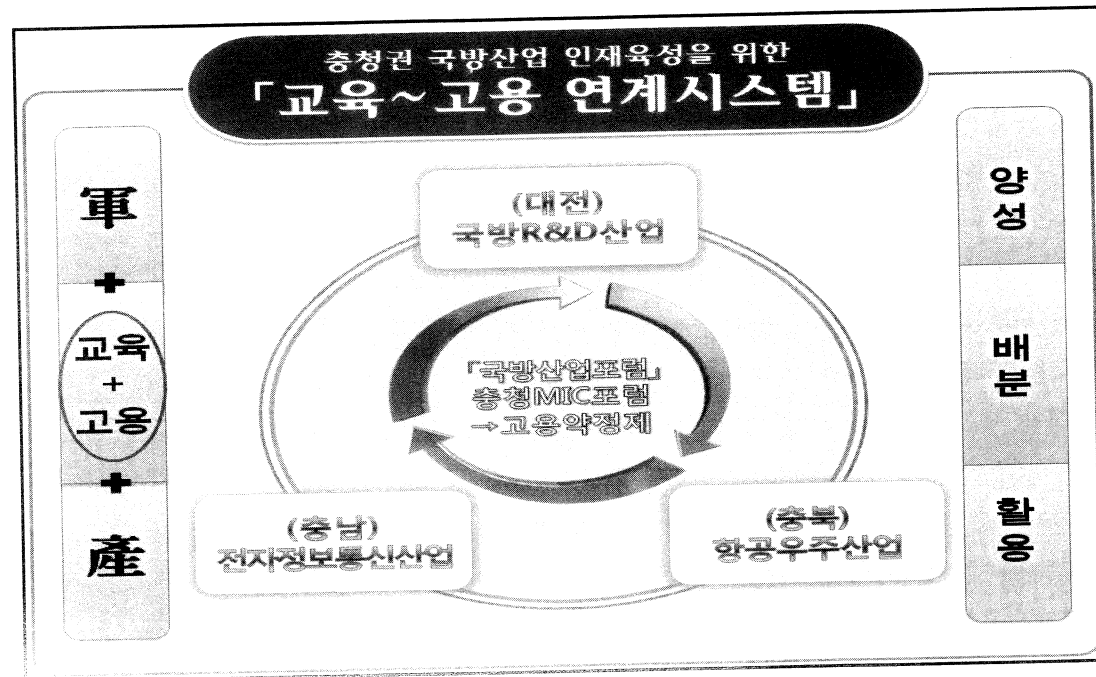
이러한 교육프로그램을 고용과 연계하기 위해 「국방산업포럼」(충청 MIC Forum)을 운영하는 것이 바람직하다. 사업 참여자들이 충청권의 국방산업분야에 배분 및 활용될 수 있는 기회를 확보하기 위한 사업단을 구성하고, 국방산업 관련 군 유관기관을 포함하여 국방벤처기업간의 「고용약정제」 추진을 포함한 체계적·연속적·유기적 포럼활동 추진이 포함된다. 이로서 국방분야 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言) 연계 네트워크 구축사업이 가능할 것으로 판단된다.

교육 프로그램을 통해 육성된 인재를 배분·활용하기 위하여 체계화된 고용촉진활동을 수행하고, 지역인재의 육성(교육)→배분 및 활용(고용)을 유기적으로 연계하는 軍-産 연계모델을 구축해야 한다. 특히, 「교육+고용 연계시스템」 구축을 핵심으로 지역의 다양한 군, 산업체와 교육생을 입체적으로 연계하고 지속적인 국방산업 인재육성의 ‘이슈화’를 통한 사업홍보 및 배분활동 고도화를 추진하는 것이 방향이다. 여기서 사업대상은 기업(충청권 국방산업 관련 기업 대표자, 인사채용담당자, 부서장 등), 대학 및 연구소(지역인재육성을 위한 대학(교) 취업담당자 및 부서장), 기타 정부 및 출연기관(교육과학기술부, 국방부, 노동부, 3군 본부, 자운대 국방 관련 기관, 국방과학연구소, 대전·충남·충북인적자원개발지원센터, 충청권 상공회의소, 충청권 기업인연합회 등 유관기관 담당자) 등이 포함된다.

또한 국방산업 인재양성 및 신규고용촉진(일자리 창출) 연계 프로그램의 실시간(real-time) 운영을 위한 「MIC-Net」 구축 및 관리가 필수적이다. 특히, 2013년 대비 「세계군문화EXPO」 개최 관련, 현행 「계룡군문화축제」(2009.10.7-10.11) 기간 중 「국방산업포럼」 관련 별도부스 설치·운영 등 “충청권 국방산업 인재 고용 페스티벌” 행사를 연계하여 운영하는 것도 하나의 방법이다.

지역의 국방산업 관련 인재육성사업의 성공적인 추진을 위해서 인력공급기반인 대학뿐만 아니라 수요처인 기업과 국방산업 관련 연구소가 함께 참여하는 네트워크 구축이 필요하다. 따라서 인력의 수요자인 기업과 관련 기관 담당자가 함께 의견을 개진하고 필요한 인재수요에 대한 정보를 공유하며 기업의 요구에 맞는 ‘맞춤형 인재’ 육성과 이를 통한 실질적인 취업(고용)이 가능토록 상생협력의 장을 마련해야 한다. 지역인재육성사업의 효과적인 운영과 실질적인 취업(고

용)지원을 위하여 관련 기관들의 정기적인 정보교류와 취업대책을 실질적으로 추진해야 하고 국방산업 분야별, 업종별 개별 주제를 통해 대학과 기업에게 실 수요 고용정보 제공과 참여도 극대화해야 한다. 이와 같은 「교육+고용 연계시스템」에 대한 총괄적인 예는 다음 그림과 같다.



〈그림 2〉 충청권 국방산업 교육~고용 연계 인재육성 시스템

국방산업의 전문 인재양성으로 나타나는 효과는 충청권 고용창출 및 청년실업난 완화가 있다. 세계 속의 차세대 성장동력인 항공우주, 전자·정보통신 및 용·복합 국방R&D산업 분야의 미래인재육성으로 지역 및 국가 차원의 경쟁력을 확보하는데 크게 기여할 것으로 판단된다. 또한 학·군 연계 실무교육과정을 통한 국방산업기술 거버넌스 네트워크의 구축 및 획기적인 국방산업 육성을 위한 통합관리 인재육성모델 제시가 기대된다. 국방핵심인 3군본부가 위치한 계룡대와 군 전문 교육기관인 자운대의 특장(特長)을 최대 활용한 충청권 민·관·군·산·학·연·언(民·官

·軍·産·學·研·言) 협력체제를 마련하고 21세기 새로운 지평을 열어가기 위한 민군화합의 새로운 장(場)으로서 국방산업 휴먼인프라 구축 및 인재양성을 구현하는 것이 궁극적인 방향이다.

IV. 충청권 국방산업 인력양성의 방향과 과제

앞서 충청권 국방산업 육성을 위한 전략적인 인재육성, 배분 및 활용과 연계한 교육 프로그램의 예를 살펴보았다. 특히 국방산업 각 분야별 전문교육 및 실무교육, 국방산업 분야별 전략적인 연계 강화를 위한 산업체 교육, 전략물자 수출통제제도 및 합동시험평가제도 관련한 실무교육, 기타 국방산업 분야별 교육아카데미 운영사업 등이 중요한 교육분야라고 할 수 있다. 사실 국방산업 분야에서 최대의 관건은 신개념기술시범(ACTD)에 근거한 혁신기술의 적용이지만 최근 두드러지고 있는 분야가 국방기술기획, 품질관리, 획득관리, 체계공학 등이다. 하지만 본 연구에서는 충청권 인재육성을 위한 방향설정 차원에서 전략물자 수출통제제도 및 합동시험평가제도에 관련한 사항을 중점적으로 살펴보려고 한다.

1. 전략물자 수출통제제도

전략물자 수출통제제도(Catch All 제도)는 2004년 4월 유엔안보리는 결의안 1540호로 모든 회원국이 대량파괴무기 관련물자의 연구개발단계에서 최종사용단계까지 공급사슬 전반에 대하여 통제하는 법률을 제정하고 국제규범화한 것으로 밀거래나 불법거래를 차단하려는 국제적 활동을 포괄한다.²⁾ 여기서 전략물자는 전략상 필요한 물자를 의미하고 전쟁수행시 필요한 모든 물자를 지칭하는 것으로 무기, 탄약 등을 비롯하여 철, 석탄, 금속, 석유, 각종 섬유 등 광범위한 품목들이 포함되며 그 시대와 상황에 따라 변화되어 왔다.

2) 우리나라의 경우 2004년 8월 당시 산업자원부(현 지식경제부)가 전략물자무역정보센터를 설립하였고 2007년 6월 전략물자관리원이 설립되어 동 센터의 업무를 포괄적으로 이양받아 시스템을 운영하고 있다.

따라서 전략물자에 대한 수출통제제도는 대량파괴무기(WMD) 제조에 사용가능한 물자 및 기술이 특정국가 및 테러조직에 공급되는 것을 차단하기 위한 국제협약체제에 따라 이루어지는 조치로, 핵무기, 생·화학무기, 미사일, 재래식무기 등 4개 분야를 대상으로 핵공급그룹(NSG), 호주그룹(AG), 미사일기술통제체제(MTCR) 및 바세나르협약(WA) 등의 국제협약이 마련되어 운영 중에 있다.

우리나라는 1989년 “전략물자 수출허가제도”라는 이름으로 대외무역법시행령에 근거를 신설하여 적용하여 왔고 구체적인 내용으로 보면 “전략물자·기술수출입통합공고”에 규정하고 있는데, 우선 수출허가를 받아야 하는 대상품목을 1종 전략물자와 2종 전략물자로 구분하고 있다. 1종 전략물자는 국제수출통제체제에서 정한 통제품목을 말하며, 이 품목을 수출할 경우에는 항상 허가를 받아야 하고 2종 전략물자는 1종 전략물자 이외의 품목으로서 대량파괴무기 등의 개발, 제조에 이용될 우려가 있는 경우에 허가를 받도록 되어 있는 품목을 말하며, 이를 일명 캐치올(Catch-all) 통제라고 한다.

그동안 우리나라는 전략물자수출통제체제에 부응하는 국내법 체계(대외무역법, 대외무역법시행령, 전략물자수출입공고 등 20여개)를 갖추고 전략물자 수출을 통제·관리하고 있다. 최근 지식경제부에서 전략물자수출입 관련법을 개정하여 통제대상물품과 통제대상지역의 명확화 및 자율준수체제의 명시적 도입 등을 통해 수출업계에 명확한 지침을 제공하여 왔다. 개정안에 따르면 4개 국제수출통제체제 통제품목, 캐치올(Catch-all) 품목 등으로 구분되던 것이 1·2종전략물자로 구분되고 “전략물자 수출입관리 정보시스템”(www.sec.go.kr)을 구축해 1종 전략물자 해당여부를 비전문가도 판단 가능하도록 정보를 제공하고 있다.

국내 기업들이 설비·자재를 반출하는 데 있어 특정 품목이 반출제한(전략물자·수출통제품목)에 해당하는지에 대한 심사·판정과 반출 승인 등 통제 절차는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 우리 정부가 국제사회의 대량살상무기(WMD) 확산 방지에 동참하기 위해 가입한 다자간 전략물자 수출통제 체제에 따른 절차이며, 다른 하나는 미국이 자국 안보와 WMD 확산 방지 등을 위해 북한 등 문제국가에 미국산 제품·기술이 일정 부분 이상 포함된 품목의 수출을 통제하는 미국 국내법, 즉 수출통제규정(EAR)에 따른 절차다.

수출허가에 있어서 대부분의 산업용품목(이중용품목) 및 소프트웨어는 지식

경제부, 기술과 원자력 전용품목은 교육과학기술부, 그리고 무기류 및 방산물자는 국방부(방위사업청)가 각각 담당하고 있다. 다자간 수출통제체제는 국제적 강제력이 없는 자발적인 체제로 동 체제가 정한 수출통제 기본원칙과 통제대상 품목의 성능과 규격 등을 감안해 회원국 정부가 구체적인 절차와 기준 및 통제대상 품목을 자국의 국내법에 반영해, 전략물자 수출(또는 반출)을 통제하고 의무 위반자를 처벌하도록 하고 있다(국방부, 2008; 길병옥, 2006). 적절한 수출허가를 받지 아니하고 수출할 경우 5년 이하의 징역 또는 거래가격의 3배 이내의 벌금에 처하도록 하는 대외무역법 뿐만 아니라, 약 50여개에 이르는 각 수출통제체제 회원국과의 무역에 있어서 제한을 받는 등 국제적으로 상당한 불이익을 받도록 되어 있다.

또한 미국은 국내법인 EAR에 따라 북한 등 문제 국가에 미국산 상품의 재수출, 미국 기술·소프트웨어가 일정 부분 이상 포함된 외국산 제품을 재수출하는 경우 미국 상무부의 승인을 받도록 규정하고 있다. 미국은 한국의 전략물자에 해당하는 반출제한물품을 상무부 수출통제품목(CCL, Commerce Control List)으로 관리하며, 국가별로 통제품목의 범위를 다르게 적용하고 있다. 테러지원국으로 분류된 북한으로 수출할 경우 미국산 기술·소프트웨어가 10% 이상 포함된 제품은 미 상무부의 사전 승인 절차가 필요하다. 한국도 북한 반출의 경우 남북교류협력법은 대외무역법을 준용토록 해 전략물자 반출을 통제하고 있다. 미국은 9.11 테러 이후 안보검색강화를 위하여 주요 교역대상국과 컨테이너안전협정(CSI, Container Security Initiative)을 체결, 대미 수출품에 대해 수출 전 보안검색을 실시하고 있다.

국제협약이 사찰을 통하여 수입국의 사용용도를 직접적이고 강제적으로 통제하기 위한 것이라면, 비공식 국제수출통제체제들은 공급국의 수출을 통제함으로써 사전적이고 원천적으로 봉쇄하는 역할을 하고 있다. 따라서 이들은 상호보완적인 관계를 가지고 있다고 할 수 있으나, 일부 우려국가에서는 비공식 국제수출통제체제의 존재의의를 부정하는 경우도 있는 형편이다. 이들 국제수출통제체제에서 현재 논의되고 있는 사항 중 중요한 것은 최종용도의 확인활동을 어떻게 효과적으로 수행할 수 있는가하는 것이다. 최종용도의 확인은 수출국의 영토 외에서 일어나는 활동에 관련되는 것으로서 이를 완벽히 수행하는 데 많은 어려움

을 겪고 있는 것으로 인식되고 있다. 사실 수출통제의 가장 기본적인 요건은 수출품목이 무엇인가하는 문제보다는 어떠한 목적으로 사용될 것인가가 더욱 중요한 문제이다.

또 하나의 중요한 사항은 무형의 기술이전에 관한 사항이다. 전화, 팩스, E-mail을 통한 기술이전을 효과적으로 차단하기 위한 제도적 장치 마련을 위한 논의가 진행 중이고 이러한 무형의 기술이전에 대한 통제가 어떠한 모습을 갖출 것인지에 대한 관심이 요청된다. 전략물자 수출통제제도가 산업적으로 중요성을 가지는 이유는 통제대상이 군수품에 한정되지 않고, 민수·군사적으로 이용가능한 이중용도장비, 부품, 소재, 소프트웨어 및 기술까지도 포함한다는 점이다. 이들은 첨단기술을 응용한 것들이 대부분이므로 이의 수입을 원활히 하여 국방산업의 기술력 증진과 고도화에 기여하여야 한다.

미국, 일본 등의 선진국의 기업체들은 생산·영업부서에서 수출통제체제 전반에 걸친 정보를 분석·검토하고, 별도의 조직에서 이를 보조하도록 하고 있는 예가 많다. 한국도 자율적인 통제가 이루어지도록 내부통제제도의 보급을 추진하고, 이를 토대로 포괄 수출허가제도의 이용이 확대되도록 하는 것이 향후의 중요한 과제가 되고 있다. 이를 위하여 기업은 최근의 국제흐름이 위반에 대한 제재가 더욱 엄격해지고 있다는 점을 인식하고 수출통제체제의 목적에 부합하여 수출한다는 원칙을 수립하는 등의 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 한국은 수출통제체제 회원국으로서 평화지향적 국가라는 이미지를 제고할 필요가 있다. 이를 위하여 수출통제제도의 운영이 합리적으로 이루어지도록 적극적인 활동을 하는 것이 필요하며, 선진국의 통제동향, 관련산업의 세계적 수급동향, 통제품목의 군사적·산업적 용도 등 체계적인 분석도 요청된다. 국내적으로는 효과적인 수출허가 절차의 구축으로 대량파괴무기 개발이나, 지역안전을 저해할 가능성이 있는 수출은 철저히 차단하되 이와 관련이 없는 순수한 산업적 목적의 교역에 대하여는 최대한 신속한 업무처리가 이루어져야 한다. 이를 위하여 국내생산 가능품목의 데이터베이스화 및 수입전략물자의 사후관리가 필요하다. 아울러 국제적으로 밝혀지는 의심스러운 국가, 프로젝트, 수입자 등에 관한 정보도 최대한 축적되어야 할 것이다.

여기서 중요한 점은 위와 같은 정보를 체계적으로 수집하고 분석하여 관련업

계에 필요한 정보를 적시에 공급할 전문정보연구기관 및 전문 인력의 양성이 절실히 필요하다는 것이다. 현실적으로 우리나라는 이러한 분야의 인력양성을 간과해 온 것이 사실이다. 충청권에 전략물자 수출통제체제 전반에 대한 전문 인력을 체계적으로 육성하여 산업체에 보다 효과적인 정보제공은 물론 경쟁력을 제고할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러면 보다 상세히 전략물자 수출통제체제에 대해 살펴보기로 하자.

구체적으로 다자간 무기수출 통제체제는 쟁거위원회, 핵공급국그룹, 호주그룹, 바세나르체제, 대량살상무기방지구상(PSI), 미사일기술통제체제 등을 말한다(길병옥, 2006). 첫째, 쟁거위원회(Zangger Committee)는 핵관련 물자를 수출하는 경우 IAEA 안전조치에 의거하는 국제수출통제체제로서 핵물질, 장비 및 시설에 대한 수출을 규제한다. NPT 3조 “당사국은 안전조치를 조건으로 하지 않고는 핵물질 및 장비를 제공할 수 없다”는 조건을 시행하기 위해 스위스 외교관 Zangger씨 주도로 1974년 설립되었고 한국은 회원국이다. 하지만 수출규제품목이 적고, 수출조건이 미약하여 전체적인 역할이 미미하다.

둘째, 핵공급국그룹(Nuclear Suppliers' Group)은 핵관련 물질의 수출 조건, 수출품에 대한 IAEA 안전조치 적용, 제3국으로 재이전시 원공급국의 사전 동의, 물리적인 방호조치 및 평화적 목적사용 서약 등이 포함되어 있다. 1978년 미국, 영국 주도로 7개국이 런던지침을 발표하면서 설립되었고 제3세계와 개도국들에 대한 원자력 수출규제 및 기술이전 제한과 한반도 핵위험의 감소를 위해 회원국간 유기적 협력 및 대북한 감시노력을 계속하고 있다.

셋째, 바세나르체제(Wassenaar Arrangement)는 전략물자 수출통제 체제로서 재래식 무기(전차, 장갑차, 야포, 전투기, 공격헬기, 전함, 미사일 등 1992년 규정한 유엔재래식무기 등록제도에 따른 품목)와 이중용도 품목 및 기술(정밀 공작기계, 슈퍼 컴퓨터 등)을 통제한다. 각 회원국이 통제품목 선정 및 수출허용 여부를 독자적으로 결정하고 수출관련 정보교환 의무화, 회원국간 협력 및 수출통제 일관성을 도모하고 있다. 한국은 1993년 발행된 전략물자 수출입 공고를 통해 협력하고 있고 2003년 1월 1일부로 국내 “catch-all” 통제제도를 도입하였다.

넷째, 호주그룹(Australia Group)은 화생무기 확산을 방지하기 위한 정보교환 및 협의기구로서 1985년 호주 외무장관 Haydon에 의해 화생물질 수출통제에 관

한 협의 제안으로 설립되었다. 비공식 협의체로서 법적 구속력은 없고 규제조치는 각 회원국이 개별적으로 시행한다. 회원국들은 1992년 생물무기 원료물질 및 제조시설/장비 이전통제를 합의한 바 있다.

다섯째, 특정재래식무기금지및제한협약(CCW, Certain Conventional Weapons)은 무차별적 살상효과를 초래하는 특정 재래식 무기의 사용을 제한/금지하기 위한 국제협약으로 제1의정서(X-Ray로 탐지 불가능한 파편무기 사용금지), 제2의정서(지뢰 및 부비트랩 사용금지), 제3의정서(화열무기 사용금지), 제4의정서(레이저 실명무기 사용금지), 제5의정서(전쟁잔류폭발물 규제)로 구성되어 있다. 1996년의 제2부속의정서(지뢰) 개정안은 탐지불능 대인지뢰의 원칙적 사용금지, 탐지물질(8g이상 금속) 부착 후 민간인 보호조치(표식, 감시, 차단물) 강구시 사용 가능, 탐지물질 부착은 9년간 유예 가능, 원격투발(500m이상) 대인지뢰는 자동폭발·자동무능화 장치 구비, CCW 회원국 간 기술이전 허용, 비회원국에게 지뢰/기술이전 금지를 규정하고 있다. 최근 전쟁잔류폭발물에 관한 사후 복구 조치와 비대인지뢰의 규제강화를 위한 논의를 한 바 있다.

여섯째, 대량살상무기방지구상(PSI, Proliferation Security Initiative)은 9.11 테러 이후 초국가집단의 WMD 접근 용이성을 제거하고 무기 확산을 방지하기 위하여 2003년도에 부시 대통령에 의해서 발표되었다. 이 구상은 클린턴 행정부 말기 때부터 추진한 대량살상무기 반확산전략을 발전시킨 것으로, 대량살상무기 확산을 방지하기 위해서는 정보공유는 물론 필요한 경우에 가입국의 군사적 합동작전도 가능하며, 대량살상무기의 밀수를 각국의 국내법으로 저지한다는 내용이 포함되어 있다. 2005년 현재 미국·영국·러시아·일본을 포함해 총14개국이 참가하고 있으며, 한국정부는 부분적으로 PSI에 참여하기로 결정한 바 있다.

끝으로, 미사일기술통제체제(MTCR, Missile Technology Control Regime)는 미사일 확산 방지를 위해 1987년 미국·독일·일본·프랑스·이탈리아·캐나다·영국 등 서방 7개국에 의해 설립된 다자간 협의체이다. 한국은 2001년에 정식 회원국으로 가입하였다. 이 체제의 목적은 미사일 기술 확산 방지와 대량살상무기를 발사할 수 있는 장치 수출을 억제하는 데 있고 회원국들이 수출통제 가이드라인과 수출금지품목을 정하여 시행하고 있다. 한편, 회원국들은 MTCR의 수출통제 기능만으로는 한계가 있음을 감안하여, 2000년 헬싱키에서 탄도미사일 확

산방지를 위한 행동규약안을 제정하고 2002년 헤이그에서 HCOC(Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation)를 출범시켜 현재 120개국이 참여하고 있다.

한국은 그동안 남북한의 군사적 긴장완화와 전쟁발생 위험을 감소시키고 상호 군사력의 운용을 조정 및 통제하여 한반도의 안정과 평화통일을 달성하는 데 유리한 안보여건을 조성하며, 아태지역의 안정과 세계평화에 이바지하는 데 목표를 두고 국제 군비통제 활동에 적극적으로 참여하여 왔다. 한국은 2001년 미사일통제체제(MTCR)에 가입하였고 1993년부터 MTCR 지침을 전략물자 수출입 공고에 반영하여 준수하여 왔다. 특히 탈냉전이후 테러단체나 초국가집단의 대량살상무기 보유 움직임과 재래식 무기 과잉축적에 따라 전략물자 수출통제체제(핵공급국그룹, 호주그룹, 바세나르협정 등)에 적극 가담하여 왔다.

더불어 한국은 생화학무기통제와 관련하여 1997년 제1차 당사국 총회에서 화학무기금지지구(OPCW) 집행이사국으로 선출되었고 1998년 3차 당사국총회에서 의장직을 맡아 1999년 4차 당사국 총회까지 임무를 수행하였다. 한국은 북한의 화학무기금지협약(CWC) 가입을 통한 화학무기위협 해소를 위해 전 세계의 모든 화학무기 보유 추정국이 협약에 가입하여야 하며, 이를 위해 OPCW가 노력한다는 보편성 결의안을 제안하여 만장일치로 통과시켰다. 한국은 1987년 생물무기금지협약(BWC)에 가입하였고, 특별그룹회의 및 평가회의 등에 대표단을 파견하는 등 생물무기의 확산을 통제하려는 국제사회의 움직임에 적극 호응하여 왔다. 한국은 북한이 확실한 BWC 검증체제에 참여할 수 있도록 유도하는 노력을 전개하고 있다.

마지막으로, 한국은 특정 재래식 무기를 통제하려는 UN의 정책을 적극적으로 지지하여 왔다. 한국은 특정 재래식 무기의 사용을 금지하거나 제한하는 국제협약과 유엔이 군비투명성을 확보하기 위해 결의한 재래식 무기 등록제도(UN Register of Conventional Arms)를 철저히 준수하고 있다. 한국은 연례적으로 주요 공격무기체제에 대한 자국의 수출입 현황을 UN 군축사무처로 보고하여 왔다.

결론적으로 한국은 국제 군비통제라는 분야에서 한국이 차지하는 국제적 위상에 부합되는 적극적인 군사외교 및 군비통제 활동을 전개하고, 군비통제의 법제화를 통하여 안보환경을 통제하려는 국제적 동향에 적극 동참하여 왔다. 요약하

면, 한국은 핵확산금지조약(NPT), 화학무기금지협약(CWC), 생물무기금지협약(BWC), 포괄적핵실험금지조약(CTBT), 국제원자력기구(IAEA) 등 5대 비확산체제에 가입했지만 북한은 검증장치가 아직 없는 BWC에만 참여하고 있다(〈표 1〉 참조). 북한은 NPT 탈퇴선언을 했으나 아직 정식으로 탈퇴처리가 되지 않은 상황이다. 사실상 대량살상무기 관련 품목의 5대 수출통제체제인 핵공급국그룹(NSG), 쟁거위원회(ZC), 호주그룹(AG), 미사일기술통제체제(MTCR), 바세나르체제(WA)에 전부 가입한 국가는 한국을 포함해 28개국뿐이다. 북한은 5대체제 중 어디에도 가입하지 않고 있지만 한국은 2003년 NSG 의장국을 지냈고, 2004년엔 MTCR의 의장국을 성공적으로 마친 바 있다.³⁾

〈표 1〉 대량살상무기(WMD) 국제기구 관련 남북한 가입현황

구 분	기구 및 체제 명칭	목 적	가입현황 남한 북한	
비확산 체제 (개방적)	핵확산금지조약(NPT)	핵무기 확산 방지	○	△
	화학무기금지협약(CWC)	화학무기 완전제거	○	x
	생물무기금지협약(BWC)	생물무기 완전제거	○	○
	포괄적핵실험금지조약(CTBT)	모든 핵실험 금지	○	x
	국제원자력기구(IAEA)	핵의 군사적 이용금지	○	x
수출통제 체제 (폐쇄적)	핵공급국그룹(NSG)	핵관련품목 수출통제	○	x
	쟁거위원회(ZC)	핵물질 확산예방	○	x
	호주그룹(AG)	생화학무기 확산방지	○	x
	미사일기술통제체제(MTCR)	미사일기술 수출통제	○	x
	바세나르체제(WA)	이중용도 물자수출통제	○	x

3) [Http://www.mnd.go.kr](http://www.mnd.go.kr)(검색일: 2009년 4월 3일).

2. 합동시험평가

충청권에서 중점적으로 육성해야 될 분야 중의 하나가 “합동시험평가” 부분이다. 미국 국방부 시험평가관리 가이드(Test and Evaluation Management Guide, 2005)에 따르면 합동시험평가는 합동작전시 각 군 무기체계의 상호운용성 평가, 합동기술 및 운용적인 개념의 평가 및 발전방향 제시, 합동군에 적용되는 시험방법론의 유효성 또는 타당성 평가, 현장 훈련 데이터와 연관한 모델링과 시뮬레이션의 타당성 향상, 정량적인 자료를 활용한 합동임무능력 향상, 무기체계 획득 및 합동작전부서에 평가결과 제공, 합동 전술, 기술 및 절차의 향상 등을 위해 실행하는 것이다.

한국의 시험평가 정책목표는 국제적 협력 및 인증이 가능한 시험평가를 수행하는 것이고 추진과제로는 시험평가 과학화, 시험평가 표준화 및 시험평가 인프라 구비에 있다(길병옥 외, 2007). 현재 국제적인 시험평가 기준의 검증방법 및 절차가 미정립되어 있는 부분과 시험평가 수행능력의 제한이 문제로 부각되고 있다. 시험평가 규정, 교범, 지침서, 적용표준, 규격 등 관리체계를 정립하는 것과 새로운 획득환경, 첨단 기술수준 대응 가능한 시험결과, 기술자료 등의 검토 분석능력 및 시험수행 기반요소(시험시설, 장비, 계측/분석 장비 및 분석 능력)를 갖추는 것이 필수적이다.

〈표 2〉 합동시험평가 추진과제별 주요 내용

추진과제	추진내용
시험평가 과학화	① 과학적 시험평가 능력 구비를 위한 기획기능 강화 ② 효율적 시험평가 정책제시 및 방법론 개발 적용 ③ 과학적 검증 및 인증제도 도입
시험평가 표준화	① 시험평가 프로세스의 표준화 ② 시험평가 적용 규격 및 기준의 표준화
시험평가 인프라 구비	① 시험수행 인프라 보강 및 종합관리 체계 구축 ② 시험평가 국제협력 강화 ③ 시험평가 전문 인력 양성 및 관리제도 정립

향후 한국은 시험평가 환경변화에 부응하고 국외수출이 가능한 무기체계 연구개발을 위해 시험평가 조직과 제도를 정립하고 국제적으로 인증이 가능한 시험평가 표준프로세스를 구축할 뿐만 아니라 시험평가 능력 확보에는 많은 시간과 비용이 요구됨에 따라 국가적으로 종합관리를 통한 집중과 효율성 증대가 필요하다. 시험평가 능력강화를 위한 정책, 조직 및 제도 정립방향과 시험평가 프로세스의 발전방향은 다음과 같다.

〈표 3〉 시험평가 정책, 제도 및 절차 발전방향

현 행		추진 방향	개 선
정책 제도 절차	<p>정책/조직/제도 정립 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> - 기획업무 수행 기능, 조직 및 인력 부족 - 시험평가 정책/방법 제시 미흡 - 표준프로세스 미비 - 적용 규격/기준 미 정립 	<p>과학화</p> <p>표준화</p>	<p>정책/조직/제도 정립</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시험평가 기획과(가칭) 설립 - 시험능력 관리/지원 시스템 보강 - 시험평가 정책 제시/방법론 개발 - 표준화된 프로세스 개발 - 적용 규격 및 기준 정립
능력 구비	<p>종합 관리체계 능력 미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> - 종합적인 인프라 확보 및 관리체계 미비 - 전문인력 양성/관리 미흡 - 국제 공동 협력 시험평가 능력 미흡 	<p>인프라 구비</p>	<p>국가 종합 관리체계 구비</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시험평가 인프라 확보 및 종합 관리체계 구축 - 전문인력 양성 및 관리체계 구축 - 시험평가 국제협력 강화
<p style="text-align: center;">국제적 협력 및 인증이 가능한 시험평가 수행</p>			

시험평가와 관련하여 국내 주요 조직과 직능은 다음과 같다. 국방부 군수관리실은 비무기체계의 정책 및 제도발전이 주요 업무이고, 각 군은 운용시험평가 수행, 운용시험평가 예산 소요제기, 각 군의 위임 비무기체계 시험결과를 판정한다(길병옥 외, 2007). 방위사업청 분석시험평가국은 시험평가의 정책수립, 무기체계 및 핵심기술 시험평가 제도발전, 시험평가 기본계획 검토, 수행 조정 통제,

결과 검토 및 판정, 예산 반영 및 집행업무와 전시 시험평가 사업을 분류한다. 획득기획국은 핵심 기술 연구개발 업무에 대한 조정, 통제 및 핵심기술 과제의 성과 평가업무를 수행하고 사업관리본부는 시험평가 기본계획 수립 및 제출, 개발시험평가 계획 검토, 세부 계획 검토, 인증 관리, 예산 확보 등이 주요업무이다. ADD와 국방기술품질원은 ADD 주관 연구사업개발사업 개발시험을 수행하거나 각 군 및 기관 시험평가와 관련하여 기술지원을 수행한다.

향후 한국은 시험평가 환경변화에 부응하고 국제적으로 인증 가능한 시험평가 표준절차를 정립하여 효과와 효율성 극대화된 제도와 조직을 구축하는 것이 필요하다. 특히 시험평가의 기본철학을 바탕으로 환경변화에 능동적으로 대처하여 System 연구개발과 획득과정 중 RISK의 조기식별 및 해결능력을 제고하고 능력에 기초한 시험평가(Capability Based T&E)와 상호 운용성 요구에 부합해야 할 것이다.

결론적으로 한국은 합동시험평가, 신개념기술시험(ACTD), 합동능력기반시험평가기술시험(JCTD), 핵심기술사업 시험개발사업 등에 대한 업무를 수행할 수 있는 별도의 조직과 제도가 필요하다. 또한 각 군의 시험평가 관련 기능을 보강하고 합참에서도 시험평가를 담당하는 과를 신설하는 것이 필요하다. 특히 방위사업청은 합동시험평가팀을 운영하여 합동시험평가에 대한 실현가능성 연구를 실행하고 시험평가의 과학화, 표준화 및 인프라 구비에 힘을 쏟아야 할 것이다. 더불어 합동시험평가의 원활한 수행을 위해 합동시험평가기획조정위원회 및 합동시험평가기술자문위원회를 별도로 구성, 운영하는 것이 바람직하다.

충청권 국방산업 육성을 위해서는 국방산업 전반에 걸친 산업수요조사가 선행되어야 하지만 통합적인 시험평가단지 조성의 이에 부합하는 전문 인력을 양성하는 것이 하나의 방향이다. 단계별로 그리고 분야별로 전략산업을 선택하여 집중적으로 육성하고 장기적인 관점에서 전략물자 수출통제체계 및 합동시험평가에 대한 제도, 조직, 전문 인력 등을 완비하는 것이 중요하다. 향후 보다 구체적으로 전략분야의 국방산업화를 위한 연구개발, 상업화, 유통·마케팅 분야에 이르기까지 전문 인력을 양성하는 것이 과제라고 판단된다.

V. 결론 및 과제

대전·충청권은 국방산업 특성화를 통해 “국방클러스터의 중추지역 건설”을 추진할 필요가 있고 지역혁신체제를 구축하여 국방·경제·문화·사회발전의 새로운 모멘텀을 창출해야 할 것이다. 특히 대전·충청은 3군 본부가 위치하고 있는 계룡대를 중심으로 군사교육의 중심인 육군교육사 및 육·해·공군 대학이 위치한 자운대, 군수사령부, 국방과학연구소, 논산의 연무대, 청주의 공군사관학교와 제17 전투비행단 등의 군부대들이 인접해 있어서 이들을 통합하는 축을 형성하는데 유리하며, 그렇게만 된다면 우리나라 국방과학기술의 중심적 역할이 가능하다. 더욱이 앞으로 국방대학교, 국방연구원 등이 이전되어 올 경우 대전·충청권의 국방중심 지역특화형 경쟁력 강화에 중심적 역할수행이 더욱 용이할 것으로 전망된다.

따라서 앞으로 계룡대, 논산 연무대, 대전 자운대 및 국방과학연구소 등과의 상호 유기적인 벨트화를 추진하고 국방산업 클러스터를 형성함으로써 기대되는 순기능적 효과를 적극 발굴해야 할 것이다. 이는 서로 인접해 있는 대전광역시와 대덕 R&D 특구와 연계할 경우 국방과학기술에 필요한 역량결집이 용이하고 나아가 첨단국방기술에 필요한 정보·기술·자원 활용이 가능하다는 측면에서도 앞으로의 전망은 매우 밝다 하겠다.

더욱이 그동안에 대덕연구단지를 중심으로 우리나라 과학기술과 시민사회간의 유리된 현상에 대한 비판도 적지 않게 제기된 점에 유념하여 국방과학기술분야와 지역혁신전략 추진간의 유기적인 협력관계 구축에 중점을 두어야 할 것이다. 즉, 국방과학기술분야에 있어서 “제도화되지 않은 전문가 그룹의 운영”에 따른 “단발성 정책제안”의 한계를 효율적·제도적으로 극복해야 하며, 군 당국과 시민사회(NGO/언론 포함)·기술거래/국방벤처 경영인을 함께 아우르는 (가칭) “열린포럼” 개최를 통해 검증 및 확산을 추진할 필요가 있다.

아울러 관련 특정정책의 채택 및 집행단계에서 정례화 된 평가 실시(시민/전문가 조사) 및 “비 구조화된” 정책제안을 탄력적으로 흡수, 피드백(feed-back)은 물론 “피드워드”(feed-forward)가 가능하도록 노력해야 할 것이다. 그리고 대전·

충청권이 국방과학기술분야를 특화전략으로 추진하기 위해서는 민·관·군·산·학·연·언을 한데 어우르는 “정책공동체”를 토대로 하는 거버넌스 네트워크 체제를 구성, 지속가능한 발전을 도모하는 것이 중요하다.

또한 국방분야의 지역혁신체제를 통해 주목해야 될 부분이 국방R&D와 방위산업의 육성이다. 그동안 우리의 방위산업은 막대한 국방예산을 사용하였음에도 불구하고 기술개발과 축적보다는 납품물량확보와 제조 중심의 조립산업 위주로 발전해온 결과, 아직도 핵심기술 및 부품은 해외에 의존하는 등 첨단기술기반을 구축하지 못하고 있다(김진식, 2003). 따라서 이제는 유망 중소벤처기업들이 국방 분야의 첨단부품 생산과 핵심기술을 개발 보유토록 하여 방위산업의 기반을 이루도록 해야 하며, 조립부분의 우수 중소기업이 군수품 공급의 사슬을 형성하여 군수품의 품질향상과 국방예산의 효율성 증대 및 자주국방의 실질적인 초석을 마련할 수 있도록 해 나가야 할 것이다.

이를 위해 기존의 국방기술 및 방위산업의 경쟁력 강화를 위한 신기술을 적극 유입할 수 있는 체제정립이 절실히 필요한 실정이다. 현재도 주요 수리부속 및 S/W 해외의존이 갈수록 심화되고 있으며, 기존의 방위산업체는 경제성 및 기술부족을 이유로 국산화를 주저하는 면도 있다. 그리고 기존의 국방기술 개발 및 생산구조로는 첨단 신기술 유입이 곤란하기 때문에 신기술을 보유한 국내 중소벤처기업이 국방사업에 적극 참여할 수 있도록 국방벤처산업 육성·지원을 위한(그러면서도 지역균형발전도 도모할 수 있는) 국방벤처 네트워크체제의 정립이 절실히 요구된다고 할 수 있다.

혁신적인 국방벤처기업을 육성하기 위해서는 ① 국가적 역량을 통합할 수 있는 추진체제 정립, ②벤처기업의 기술력 발휘를 위한 관리조직 구성, ③벤처기업 중심의 지원제도로의 개선이 요구된다(최성빈·한철희, 2001). 이와 같은 국방벤처 활성화는 첨단 신기술을 국방에 유입하는 계기가 되고, 나아가 군사기술혁신의 저변을 확대하는 지름길로 판단된다. 민간 벤처기업 특성인 신속성, 창조성, 역동성, 모험성 등을 국방부문에 도입할 경우 선진국의 사례가 말해주듯이, 국방기술개발 및 생산체제에 기여할 뿐만 아니라 국가시책인 벤처기업 육성에도 크게 일조할 수 있을 것이다.

한편, 지방분권에 관한 논의가 주요 화두로 떠오르면서 지역의 균형발전을 이

룩할 수 있는 지역혁신전략에 대해 많은 사람들의 관심이 집중되고 있다. 균형 발전을 한다고 해서 정부가 지방에 무작정 재원만을 지원할 수는 없는 일이다. 지역의 혁신을 위해서는 지역 스스로가 먼저 자신의 지역발전에 적합한 벤처기업(국방중소벤처기업을 포함한) 육성 등과 같은 혁신전략을 찾아내고 중앙정부의 지원을 받으면서 꾸준히 추진해야 소기의 성과를 얻을 수 있을 것이다. 향후 서울, 인천, 부산에 이어 대전·충청지역에 국방벤처센터가 들어서서 해외시장도 겨냥하는 등 활기 있게 운영된다면, 국토균형발전 및 지역경제 활성화에도 적지 않은 도움이 될 것으로 기대된다.

향후 과제는 첫째, 새로운 과학문화의 지평을 열어 가는 연구개발 사업으로서 국방과학기술 거버넌스 네트워크 및 민군융합공간의 구축과 같은 새로운 접근방식을 통하여 획기적인 국방산업 및 국방과학 R&D 육성을 지속적으로 추진하는데 있다. 국방중추인 3군 본부가 위치한 계룡대와 군 전문 교육기관인 자운대의 특장(特長)을 십분 활용한 민·관·군·산·학·연·언(民·官·軍·産·學·研·言) 협력체제를 바탕으로 민군융합의 새로운 공간으로서 21세기 새로운 지평을 열어가기 위한 인프라 구축 및 인재양성방안을 모색할 수 있다.

둘째로는 대전의 대덕테크노밸리 및 국방산업단지와 함께 대전·충청권의 3군 본부 계룡대와 3군 대학 자운대를 비롯, 국방과학연구소로 이어지는 차별화된 벨트화를 기반으로 “과학특구-국방특구”의 연계 지정을 도모해야 할 것이다. 특구형성이 된다면 국방산업의 메카로서 그리고 대전·충청 광역경제권의 Power-Zone으로서 대한민국 성장축 역할을 수행하고 국가균형발전에 크게 기여할 것으로 판단된다.

셋째로는 민·관·군·산·학·연이 각자의 독자적인 기능의 강화도 중요하지만 그보다 서로간의 협력·연계 노력을 통해 고유의 능력 향상은 물론 통합에 의한 시너지 효과를 통합적으로 창출하는 공생산(coproduction) 협력시스템 구축에 적극 나서야 할 필요가 있다. 이로써 지역경쟁력은 물론 국가경쟁력 향상에 기여할 수 있는 매우 중요한 사회적 자본(social capital)의 형성에 기여하는 독특한 노하우 축적이 기대된다.

넷째는 국방산업의 전략산업 분야에 대한 지역의 내발적(內發的) 발전에 기초한 협력 네트워크를 형성하고 이를 통하여 새로운 지역혁신시스템 구축과 국방

과학기술 메카로서의 지역발전의 새로운 정책적 대안을 제시해야 할 것이다. 결국 민군협력을 통한 새로운 발전모델 구축으로 국민과 함께하는 신 개념의 군사문화를 정착하고 국제과학비즈니스 벨트(행정도시~대덕단지~오송/오창)와의 상호보완적 네트워크를 통하여 Win-Win하는 시너지 효과를 극대화하는데 기여할 것으로 판단된다.

마지막으로, 과제는 국내 유일의 국방-과학 연계모델 구축을 위한 국방과학기술 거버넌스 네트워크(national defense science governance network)를 효율적으로 형성, 구축하는데 있다. 이는 각 행위주체들(과학기술, 국방, 자치행정, 시민사회)에 대한 학습조직화 및 지식의 공유화로 인한 시너지 효과를 발생시켜 대전·충청지역을 국방산업 분야로 특화할 수 있고 지역경쟁력 제고는 물론 새로운 국방과학기술 분야에 있어서 도약·발전의 전기를 마련하는 것이다.

<참고문헌>

- 국방과학연구소(2007), 「국방과학연구소 현황」, 대전: ADD.
- 국방부(2008), 「국방백서」, 서울: 국방부.
- 길병옥 외(2007), 「합동시험평가 수행을 위한 표준절차 정립방안」, 서울: 방위사업청.
- 길병옥 외(2007), 「국방과학 R&D 육성을 위한 지역혁신 클러스터 및 거버넌스 네트워크 구축방안」, 대전: 국방과학연구소.
- 길병옥(2006), 주요 국가의 군비통제 관련 조직활동 분석 및 시사점. 「한반도 군비 통제」, 제39집, 2006.
- 김진식(2003), 국방중소벤처기업의 육성 및 판로 확대 방안. 「국방품질」, 제24호.
- 유용원(2004), 방위산업과 연구개발: 자주국방 능력이 있는가. 한용섭 편, 「자주나 동맹이냐: 21세기 한국 안보외교의 진로」, 서울: 오름.
- 이관률(2008), 방위산업의 현황과 국방과학클러스터 구축방안. 충남발전연구원 주최 학술세미나 논문집.
- 이영훈(2003), 지역혁신체제 구축을 위한 지방대학의 역할. 충남발전연구원 주최

학술세미나 논문집.

최병학(2003), 「계룡시 승격 추진 관련 로컬거버넌스 구축방안 연구」, 대전: 충남발전연구원.

최성빈·한철희(2001), 국방벤처 활성화 대책. 「국방정책연구」, 제53호.

SIPRI(2008), World Armament and Disarmaments, Stockholm: SIPRI.

[Http://www.mnd.go.kr](http://www.mnd.go.kr).

[Http://www.yonhapnews.co.kr](http://www.yonhapnews.co.kr).

연결망 이론을 활용한 충남 바이오산업 지식 네트워크 분석

홍 성 호

충북대학교 도시공학과 박사과정

이 만 형

충북대학교 도시공학과 교수

Analysis on Chungnam Bio-Industry Knowledge Networking
Based on the Social Network Analysis (SNA) Methods

ABSTRACT

Recently regional stakeholders have shown special interest in on the development strategies hinged on the knowledge network. In the similar context, this study aims at divulging pattern, structure, and formation processes of bio-industry knowledge networking within Chungnam proper. Concerned with the analytical tools, it heavily depends on the social network analysis (SNA) methods. The key data come from joint research projects of 10 universities within the Chungnam Province from 2005 to 2008.

The preliminary results present that 285 institutions or organizations yield 382 links and form a “small world,” as all of them are interconnected after about 3.403 stages. The Capital Area altogether shows the highest participation rate (60%), which

is followed by Chungcheong Region (31%: Chungnam 18%, Daejeon 10%, Chungbuk 3%). In terms of centrality, Dankook University functions as a hub of knowledge network. Most of highest-participating organizations in the centrality come from pharmaceutical companies. In contrast, the research institutes record relatively higher rankings in the agriculture and environment sectors. Considering time-series patterns, the number of links has increased by 49% between 2005 and 2007, whereas its concentration indicator was amplified by 76.4% during the same period. These results indirectly imply that the bio-industry network growth within the Chungnam Province has depended on a handful of institutions, generating relatively higher ratio of centralities.

key words : knowledge network, social network analysis, regional development

국문초록

지식 네트워크 효과에 기반한 지역발전 전략은 세계적 차원에서 관심의 대상으로 떠오르고 있다. 이에 본 연구는 충남지역을 대상으로 바이오산업의 지식 네트워크의 형태, 구조 및 생성과정을 파악하고, 시사점을 도출하는 데에 주요한 목적을 두었다.

이 연구는 사회 네트워크 분석 기법을 주로 활용하였으며, 충남 소재 10개 대학이 최근 4년동안(2005년~2008년) 계약했던 프로젝트 가운데 대학 외부기관과의 자본 거래가 있었던 공동연구 프로젝트를 분석 대상으로 하였다. 자료를 분석한 결과 285개의 기관이 383개의 링크를 형성하고 있었으며, 평균 3.403단계를 거치면 모든 기관이 연계되는 ‘좁은 세상’을 이루고 있다. 참여기관 비율은 수도권 소재 기관 60%, 충청권 소재기관은 31%이다. 충청권 소재기관은 충남 18%, 대전 10%, 충북 3%이다. 중앙성 측면에서 단국대학교는 지식 네트워크의 허브이며, 상위 중앙성을 나타내는 산업체는 대부분 제약회사이다. 반면, 연구소는

농업·환경 관련기관의 중앙성이 상대적으로 높다. 한편, 시계열적으로 살펴보면 링크수는 3년간(2005년~2007년) 49.0%가 증가하였으며, 집중도는 76.4%가 증가한 것으로 나타났다. 이는 중앙성이 높은 몇몇 기관에 의해 네트워크의 성장이 이루어지고 있다는 점을 반증한다. 또한, 충남 내부 기관 사이의 밀도와 링크수는 지속적으로 높아지고 있어, 내부화가 이루어지고 있다고 평가한다.

I. 서론

네트워크 가치의 증대는 기존 패러다임을 근본적으로 변화시키고 있으며, 지역의 주요 의사결정자들은 이른바 네트워크 경쟁 시대라 할 정도로 네트워크의 중요성을 강조하고 있다. 특히, 이들은 지역성장 및 혁신에 있어서 클러스터와 혁신체제가 키워드로 등장하면서 구성원들 간 네트워킹에 주목한다. 그 중에서도 특히 산학연간 네트워킹 구축이 핵심 과제이다.¹⁾ 지역발전론 측면에서 네트워크를 강조하는 주된 이유는 지역혁신역량을 함양하고 혁신여건을 구축하기 위해서는 내부적 교류가 주요수단이기 때문이다. 최근에는 지역 내 혁신과 학습역량을 증진하기 위한 차원을 넘어 도시규모와 기능의 한계를 극복하는 수단으로 인식 할 만큼 네트워크의 역할을 확대하고 있다.²⁾

혁신이론에서 가장 중요시하는 정책적 목표는 상호작용적 학습(interactive learning)의 활성화 또는 지식 일출효과(knowledge spillovers)의 극대화이다. 이는 지식이 혁신의 원천이며, 혁신은 단선적이 아니라 관련 주체들 간의 상호작용 시스템에 의해 결정된다는 논리이다.³⁾ 혁신이론의 정책적 응용 사례는 세계 각국에서 확인할 수 있을 만큼 주요한 지역발전전략으로 자리매김하고 있다.⁴⁾ 반면, 신산업공간론 등 혁신관련 이론에 대해서는 Lovering 등이 이러한 논의들의

1) 이덕희, 2008, 네트워크 이코노미, 서울 : 동아시아, p12 재정리.

2) 김용웅·차미숙·강현수, 2003, 지역발전론, 서울 : 한울아카데미, p26.

3) 장재홍, 2005, 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응, 서울 : 산업연구원, p57 재정리.

4) 신동호 외(2006), 권오혁(2000) 등을 참조할 수 있음.

논리적 약점과 정책적 문제들에 대해 강도 높은 비판을 제기한 바 있고,⁵⁾ 이러한 비판적 논의가 국내에서도 확산되어가는 조짐이 나타나고 있다고 해도 무방하다.⁶⁾ 그럼에도--혁신관련 이론의 성과에 얽힌 여러 쟁점은 논외로 하더라도--산업간 상호작용이나 네트워킹이 지역발전에 유효할 수 있다는 경험적 사례가 제시되고 있고⁷⁾, 비공식적이든 공식적이든 네트워크는 지구적인 힘으로 이미 존재하고 있다고 보여진다.⁸⁾

한편, 지식(knowledge)은 지식경제에서의 핵심 경쟁 자원이자 권력의 원천으로 강조되고 있는데⁹⁾, 경제발전에 있어서 지식의 중요성에 대해서는 누구도 부정할 수 없다¹⁰⁾는 선험적 판단이 지배적이라고 해도 무방할 듯하다. 특히, 지식 공급의 주체들 사이의 네트워킹은 시너지효과가 발생하여 경쟁력이 더욱 증가하는 선순환 구조(reinforcing structure)를 이루게 될 여지가 높으며¹¹⁾, 미국의 생명공학 거버넌스 사례에 비추어 국가의 역할이 다양한 지식주체들의 활동을 네트워킹하는 데에 초점이 맞추어져야 한다¹²⁾는 견해 또한 설득력 있게 제시되고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 지식의 네트워크는 혁신관련 이론의 쟁점과는 별도로 국가적·지역적 차원에서 지속적인 관심의 대상이 될 것으로 판단한다. 이에 이 연구는 충남지역을 공간적 분석대상으로 설정하여, 충남의 지역전략산업 가운데 하나이자 충청 광역경제권의 선도산업으로 선정된 바이오산업의 지식 네트워크 형태와 진화과정에 초점을 맞추었다. 보다 구체적으로, 이 연구는 여러 주체가운데 지식산출의 중추인 대학을 거점으로 한 산업간 네트워킹 현황을 구조적·

5) 변창흠, 2000, "유연적 축적체제와 신산업공간의 등장 : 스콧과 러버링의 논쟁을 중심으로", 권오혁 엮음, 신산업지구, 서울 : 한울 아카데미, pp38-55.

6) 권오혁, 2006, "신지역주의 비판에 대한 반론", 대한국토도시계획학회, 국토계획, 제41권 제1호, pp21-22 재정리.

7) 피터 홀, 2000, 내일의 도시, 임창호·안건혁 옮김, 서울 : 한울아카데미, pp501-502 재정리.

8) 앤서니 기든스, 2009, 현대사회학, 김미숙 외 옮김, 서울 : 을유문화사, p629.

9) 배영자, 동북아 지식네트워크 : 싱크탱크와 공개소프트웨어, 동아시아연구원 국가안보패널 세미나 자료집, 제28호, 2007.8, p1. ; 손동원, 2008, 한국 하이테크 지식 네트워크 해부: 반도체와 바이오를 중심으로, 제3회 복잡계 컨퍼런스, p2. (<http://www.complexity.or.kr/index.html>에서 내려받음)

10) 장재홍, 2005, 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응, 서울 : 산업연구원, p30.

11) Audretsch, D. B., and Feldman, M. P., 1996, "R&D Spillovers and the Geography of Innovations and Production", American Economic Review, Vol. 86, pp630-640. ; 손동원(2008)을 재인용함.

12) 하영선·김상배, 2006, 네트워크 지식국가, 서울 : 을유문화사, p404.

공간적 측면에서 진단함과 동시에 네트워크의 진화과정을 규명하는 데에 목적을 두었다. 분석의 공간적 경계를 주되게는 충남 내부로 하되, 광역권 단위를 염두에 두고 연구체계를 정립한다. 분석방법론은 네트워크 현황진단을 위한 최적의 방법론으로 평가받고 있는 사회 네트워크 분석(social network analysis)을 활용한다.

II. 이론적 고찰

1. 사회 네트워크 이론

사회 네트워크 이론(social network theory)은 네트워크 이론 혹은 연결망 이론과 동의어로 사용되고 있으며, 행위 주체간의 관계성이 함축되는 네트워크(network)를 통해 사물과 현상을 살펴본다. 네트워크 이론의 기원에 대해서는 그 계보가 다양하지만, 현대적 의미의 네트워크 이론은 그라노베터(Granovetter, 1985)의 「자리매김 이론(theory of embeddedness)」에서 정립되었다고 보는 견해가 지배적이다. 자리매김 이론은 특정한 형태의 네트워크에 착근되어 있는 행위자의 위치가 행위자의 의식이나, 효용에 영향을 미친다는 점을 강조한다.¹³⁾

방법론적 측면에서 네트워크 분석은 전통적인 실증 분석과 대비된다. 후자는 특정현상에 대한 개체들의 속성(attribute)을 변수로 정의하여 변수 간 관계에 대한 통계적 검증을 통해 모집단의 특성을 분석하는 방식을 추구한다. 반면, 전자인 네트워크 분석은 분석의 주요 대상을 개체의 개별적 속성보다 관계성에 두는 방법론적 특성을 띤다. 이러한 관계성에 근거한 설명모델을 수식으로 정의하면 식 (1)과 같다.

13) Harrison, B., 1992, "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles?", Regional Studies, Vol. 26 No. 5, p476.

$$W = f(V_i, V_j, R_{ij}) \quad (1)$$

R_{ij} 는 체계를 구성하는 인자들 사이의 관계적 속성으로, 설명대상인 W 는 체계의 속성을 의미한다. 이때, 네트워크 분석 기법은 W 를 설명하기 위하여 구조의 구성인자들 V_i 와 V_j 사이의 관계를 이용한다.¹⁴⁾ 따라서, 네트워크 분석의 기저에는 개체의 속성만으로는 사회적 현상을 설명하는 데에 한계가 있으며¹⁵⁾, 관계론적 맥락에서 개체의 속성이 보다 구체적으로 밝혀진다는 인식을 내재하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 관계론(relationalism)이 실체론(substantialism)에 대비되는 인식론적·철학적인 이론 틀이라면, 네트워크 분석은 구체적인 자료를 중심으로 한 분석방법으로 정의될 수 있다.¹⁶⁾

실체적 측면에서 네트워크는 노드(node)와 링크(link)의 집합체로 살펴볼 수 있는데, 노드는 행위자를, 링크는 행위자 사이의 상호작용을 의미한다. 이때, 링크는 방향성의 유무와 가중치의 크기를 구분하기도 한다. 방향성이 있는 경우는 행위자간 교류가 일방적인 사례이며, 방향성이 없는 경우는 행위자간 교류가 쌍방으로 나타난다. 가중치는 전체 네트워크에서 두 결점 사이의 관계를 상대적으로 비교해야 하는 때에 활용한다.¹⁷⁾ 네트워크에 대한 해석은 크게 그래프를 이용하는 시각적 방법과 수학적·물리적으로 정의된 수식을 활용하여 관계의 정도를 측정하는 수치적 방법으로 양분된다.

2. 선행연구 고찰

밀그램(Milgram, 1967)의 분리도(six degrees of separation)¹⁸⁾ 개념에 근거한 좁은 세상(small-world) 이론과 케빈 베이컨 게임(Kevin Bacon Game)의 대중적 인기

14) 김용학, 2007, 사회 연결망 이론, 개정판, 서울 : 박영사, pp34-35.

15) Emirbayer, Musafa, and Jeff Goodwin, 1994, "Network Analysis, Culture, and the Problems of Agency", American Sociological Review, Vol. 99, p1414.

16) 송호근·김우식·이재열, 2004, 한국사회의 연결망 연구, 서울 : 서울대학교 출판부, p6.

17) 윤영수·채승병, 2005, 복잡계 개론, 서울 : 삼성경제연구소, pp284-285, 재정리.

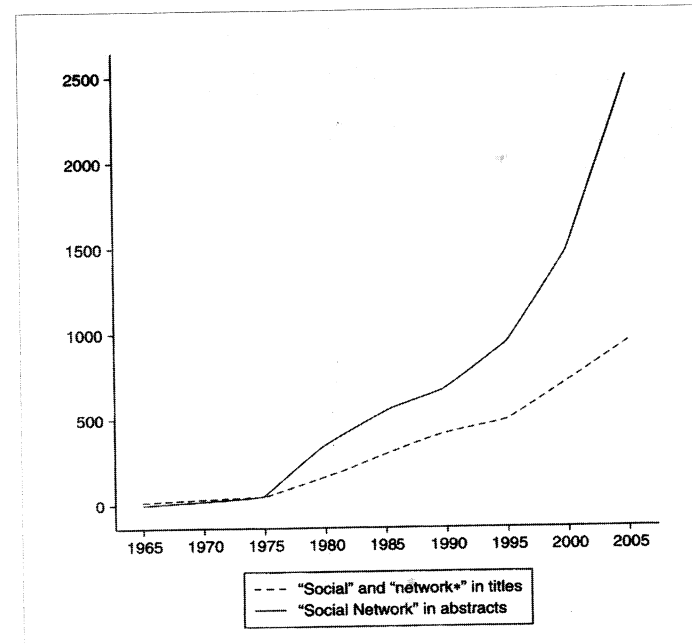
18) 네브래스카와 캔자스에 거주하는 사람들을 무작위로 선정하고, 보스턴에 사는 주식 중개인에게 편지를 전달하는 실험 결과, 평균 6단계 만에 주식중개인에게 편지가 전달되었다. 이 실험 결과를 토대로 좁은세상 이론이 본격적으로 연구되었다.

를 기점으로¹⁹⁾ 네트워크 연구가 기하급수적으로 늘어나고 있다.²⁰⁾ 사회 네트워크(social network)를 키워드로 지난 30년간의 사회과학 논문 색인을 검색한 결과인 <그림 1>의 그래프는 네트워크 분야의 비약적 성장을 볼 수 있는 단적인 사례이다.

사회 네트워크 연구의 이러한 성장에도 불구하고, 지식 네트워크의 분석을 수행하기 위해 필요한 관계데이터를 구하기가 어려운 이유로 해당 분야의 실증적 분석은 거의 시도되지 못하고 있다. 특히, 지역발전 측면에서 산업기술 지식과 연계된 지식 네트워크 선행연구는 그 수가 상대적으로 훨씬 적다. 국내에서는 이정협 외(2005, 2006)에 의한 연구가 대표적이다. 이정협 외(2005)는 SCI 논문 공동 저자들의 주소지를 기준으로 국내외 지역간 지식의 연계패턴을 도출하는데에 네트워크 분석을 활용하였다. 더불어 이정협 외(2006)에서는 지난 연구의 결과를 보완발전 하는 측면에서 SCI 공동저자 단위의 분석 수준을 프로젝트 단위로 보다 강화하여 국가연구개발사업의 네트워크 특성을 도출하였다. IT, BT, 산업기술 부문에 대하여 중앙정부의 연구개발 과제당 주관기관과 참여기관 사이의 관계를 분석 단위로 지식 네트워크를 실증하였다. 그런데, 이정협 외(2006)의 연구가 중앙정부 차원에서 시작된 외생적 측면의 네트워크를 지역적 차원에서 분석하였다면, 본 연구는 지역의 대학이 지역 내·외의 기관과 연계하고 있는 내생적 측면의 네트워크를 분석했다는 점에서 서로 차이가 난다.

19) 두 배우가 같은 영화에 출연했다면 그들이 서로 연결된다고 가정하고 배우 사이의 연결단계를 계산하는 게임으로 배우 케빈 베이컨은 인터넷 무비 데이터베이스(IMDb)에 수록된 50만 명의 배우들과 평균 2.896단계에 걸쳐 모두 연결되었다.

20) Knoke, David, and Song Yang, 2008, Social Network Analysis, Los Angeles: Sage, pp45-46.



출처 : Knoke, David, and Song Yang, 2008, *Social Network Analysis*, Los Angeles: Sage, p1.

〈그림 1〉 네트워크 연구의 양적 성장

Ⅲ. 분석의 틀

1. 분석 단위 및 절차

본 연구는 충남지역 대학 산학협력단²¹⁾에서 체결한 프로젝트 공동 연구기관 (발주기관)과의 관계를 기본적인 분석의 단위로 한다. 2001년을 기준으로 삼을 때 대학은 박사학위 소지자의 75%가 몰려 있는 등 지식 산출의 거점기관이며, 대학과 산업간 연계는 지식경제의 생명인 '지식'과 '혁신'을 촉발시키는 인센티브로서의 특별한 의미를 갖는다.²²⁾ 이에 본 연구는 충남지역 12개 대학의 산학협력단을 대상으로 면접 취지를 설명하고²³⁾, 각 대학이 2005년 이후 2008년 10월까지 계약한 프로젝트 계약 내용을 조사하였다. 조사부문은 프로젝트 명, 연구책임자의 소속학과, 프로젝트 공동 연구기관이었다. 프로젝트 명과 연구책임자의 소속학과를 통해 산업분야를 구분할 수 있었고, 프로젝트 연계기관은 그 자체로 사회 네트워크 분석을 위한 관계 데이터가 된다. 조사결과 2개 대학은 바이오산업 관련 공동연구가 없었으며, 나머지 10개 대학의 자료는 EXCEL 파일 형태로 전송받았다. 10개 대학 가운데 건양대학교의 경우 2005년 이후 2007년까지의 자료이다.

원자료(raw data)의 처리는 다음과 같은 절차를 거쳤다. 우선 대학별 목록 가운데 바이오 관련 연구과제를 선별하였다. 산업분류 체계는 미래유망산업 6T 분류체계를 기준으로 하였다. 6T 분류 가운데 BT의 세분류에 해당하는 부문과 NT로 분류되어 있는 부문 가운데 나노바이오 보건, ET의 에너지 부문 가운데 세분류로 바이오 에너지 기술 항목은 바이오 부분으로 규정하였다. 환경 및 해양 관련 부문은 순수기술의 경우는 제외하고, 바이오산업에 응용되는 과제는 포함하였다 (표 1 참조).

21) 국가청렴위원회에서 대학 연구비 집행 투명성 차원에서 관리기관을 산학협력단으로 단일화하는 안을 중앙정부에 권고한 이후(2005년 8월 3일 보도자료 참조), 각 대학은 산학협력단을 통해 연구과제를 관리하고 있다.

22) 손동원, 2007, 기업생로병사의 비밀, 서울 : 삼성경제연구소, pp73-103.

23) 충남 지역 2개 대학은 본교를 서울에 두고 있어 조사 대상에서 제외하였다. 다만, 본교를 수도권에 두고 있는 대학 가운데, 충남 바이오산업에서의 영향력이 큰 대학이라고 할 만한 단국대학교는 조사대상에 포함하였다.

〈표 1〉 바이오산업 분류 체계

구 분	분 류	세 분 류	분석 대상
BT	기초기반 기술	유전체기반기술 외 8개 항목	○
	보건의료 관련응용	바이오신약개발기술 외 8개 항목	○
	농업, 해양, 환경 관련응용	유전자 변형 생물체 개발기술, 농업·해양·생물 자원의 보존 및 이용, 동식물 병해충 제어기술, 환경 생명공학 기술, 기타 농업·해양·환경 응용기술	○
NT	나노소자 및 시스템	나노전자소자기술 외 4개 항목	×
	나노소재	나노소재기술 외 1개 항목	×
	나노기반 공정	원자, 분자, 레벨 물질 조작기술 외 7개 항목	×
	나노바이오보건	나노 바이오 물질 합성 및 분석기술, 의약 약물전달 시스템, 기타 나노바이오보건기술	○
ET	환경기반	대기, 자연환경, 수질, 폐기물, 환경관리, 기타 환경기반 기술	×
	에너지	바이오 에너지 기술	○
		바이오 에너지 기술 외 7개 항목	×
	청정생산	청정원천공정기술 외 4개 항목	×
	해양환경	해양환경 관리기술, 연안생태계복원기술, 기타 해양환경 기술	×

다음으로 대학과 공동 연구를 수행한 기관의 속성을 추가적으로 입력하였다. 속성은 프로젝트 공동 연구기관의 지역별 정보로서, 광역권 단위로 구분하여 입력하였다. 또

한, 충청권에 소재하고 있는 기관은 대전·충북·충남 어느 지역에 소재하는지를 추가적으로 입력하였다. 지역별 정보는 해당 기관의 인터넷 홈페이지를 일일이 방문하여 추출하였다.²⁴⁾

속성 입력 후에는 일반적인 사회 네트워크 분석을 위한 자료 처리 과정에 따라 매트릭스 형태로 데이터를 변환하였다. 매트릭스는 행(column)과 열(row)로 구성하여 행과 열이 만나는 셀에 특정 값을 표시하여, 행과 열 사이의 관계를 표시하는 방법으로 사회 네트워크 데이터를 표현하는 가장 기본적인 방법이다.²⁵⁾ 매트릭스는 1차적으로 대학기관-산·학·연·관 기관 매트릭스를 구성하였다. 이 때, 대학기관은 행으로 산·학·연·관 기관은 열로 구성하였다. 2차 단계로 매트릭스 가운데 일부 연구과제의 경우 하나의 연구과제에 2개 기관이 공동으로 자본을 출자한 경우가 있어, 공동 출자기관과의 관계성을 나타내기 위해 하나의 출자기관을 행으로 다시 변환하는 과정을 거쳤다. 3차 단계로 대학-산·학·연·관 매트릭스를 기관-기관 매트릭스로 변환하여 완전연결망 자료를 구성하였다. 마지막 4차 단계로 기관-기관 매트릭스의 방향을 양방향으로 변경하였다. 본 연구에서는 자본의 흐름은 지원기관에서 대학으로 흘러가지만, 지식의 흐름은 지원기관과 대학 쌍방향으로 흘러가는 경우로 보았기 때문이다. 1차 매트릭스는 (10×1,111), 2차 매트릭스는(82×1,111), 3차와 4차 매트릭스는 (285×285) 형태이다(그림 2 참조).

24) 지역별 정보를 얻을 수 없는 기관은 5개로 Missing Value로 처리함.

25) 손동원, 2002, 사회 네트워크 분석, 경문사, p47.

	A대학	B대학	...	C대학	D대학
a	1			1	1
b	1				1
b		1		1	1
c		1			1
c		1			1
c		1			1
d/e				1	1
...				1	1
f/g					1

1차 매트릭스

	A대학	B대학	...	C대학	D대학	d	e	f	g
a	1			1	1				
b	1				1				
b		1		1	1				
c		1			1				
c		1			1				
c		1			1				
d				1	1		1		
e				1	1				
...				1	1				
f					1				1
g									

2차 매트릭스

	A대학	B대학	...	C대학	D대학	a	b	c	d	e	...	f	g
A대학													
B대학													
...													
C대학													
D대학													
a													
c		3			3								
d				1						1			
e				1									
...													
f					1								1
g					1								

3차 매트릭스

	A대학	B대학	...	C대학	D대학	a	b	c	d	e	...	f	g
A대학						1	1						
B대학							1	3					
...													
C대학						1	1		1	1			
D대학						1	2	3				1	1
a	1			1	1								
b	1	1		1	2								
c		3			3								
d				1						1			
e				1					1				
...													
f					1								1
g					1							1	

4차 매트릭스

〈그림 2〉 매트릭스 개념도

분석 체계는 한축으로는 2005년 이후 2008년 10월까지의 연구과제를 종합하여 분석하고, 다른 축으로는 연단위로 시계열 분석을 시행한다. 연도별 네트워크를 종합한 분석은 충남 바이오산업 지식 네트워크의 형태, 허브 기관 및 브로커 기관 등으로 파악할 수 있는 구조 및 공간적 연계현황을 도출하는 데 적합하다. 종합하면 자료의 양이 많기 때문에 오차를 줄이는 데에 상대적인 강점이 있다. 연단위의 시계열 분석을 통해서 네트워크의 생성과 진화 또는 소멸의 경향성을 파악할 수 있다.

2. 분석 방법 및 지표

1) 연결망 시각화의 탐색

본 연구에서 동원한 시각화 기법은 「스프링 그리기(Spring-embedding)」 방법의 일환으로 가마다-가와이(Kamada and Kawai, 1989)가 설계한 Spring-KK 지표이다. 스프링 그리기는 물리적 모델에 근거를 두고 있는 그래프 그리기 방법으로, 노드들이 화면상에 고르게 분포되면서 인접한 노드들이 일정한 간격으로 가까이 위치한다.

Spring-KK는 기존의 스프링 그리기 방법론인 Spring-ED, Spring-FR에 비해 인접하지 않는 관계쌍에 대해서도 이상적인 거리를 유지하도록 고안된 장점을 보여준다.²⁶⁾ 연결망의 시각화는 연결망의 형태, 브로커의 존재를 시각적으로 확인함으로써 관계가 의미하는 상징성을 유추하는 데에 유용하다.

2) 연결망 구조의 탐색

본 연구에서는 네트워크 분석에 응용하기 위해 개발된 다양한 지표들 가운데 연결수 분포(links), 밀도(density)와 결속 계수(clustering coefficient), 평균거리(mean distance), 연결중앙성(degree centrality), 사이중앙성(betweenness centrality), 집중도(centralization), SMI(segregation matrix index), E-I (external-internal index) 지표를 이용하였다. 밀도는 하나의 네트워크에서 행위자들 사이의 연결된 정도를 의미하는데, 이는 구체적으로 네트워크 그래프에서 노드간 링크의 많고 적음을 의미한다. 하나의 네트워크의 밀도는 일반적으로 네트워크 노드간 존재하는 연결이 그 노드들이 가질 수 있는 최대한의 연결에서 차지하는 비중으로 계산된다. 이를 공식으로 표현하면 식 (2)와 같다.

$$\frac{k}{n(n-1)/2} \quad (2)$$

26) 김용학, 2007, 사회 연결망 분석, 개정판, pp148-151.

여기서, k 는 네트워크에 존재하는 링크의 수이고, n 은 네트워크에 존재하는 노드의 개수를 의미한다. 이 경우 분모인 $n(n-1)/2$ 는 해당 네트워크에서 최대 가능한 링크(관계)의 수이다.²⁷⁾ 결속 계수는 밀도와 유사한 개념으로, 밀도가 노드별로 연결의 중복이 반영되지 않는 데 반해, 결속 계수는 연결의 중복까지를 계산하여 질적(value) 분석이 가능한 지표이다. 밀도와 결속계수가 크면 행위자들간 연결 정도가 많다는 것으로 해석할 수 있다.²⁸⁾

중앙성은 권력과 영향력이라는 개념과 연결되어 가장 많이 쓰이는 지표이다. 연결 중앙성은 한 결점이 얼마나 많은 다른 결점들과 연결되는지를 측정하며, 사이중앙성은 한 결점과 다른 결점 사이의 최단거리를 연결하는 링크 위에 위치할수록 노드의 사이중앙성이 높아진다는 개념을 수식화 한 지표이다.²⁹⁾ 따라서, 연결중앙성이 높으면 네트워크에서 허브의 역할을 할 가능성이 높고, 사이 중앙성이 높으면 네트워크에서 정보의 획득 차원에서 유리한 브로커(broker)의 위상을 갖게 된다.

한편, 집중도는 특정 네트워크 전체가 하나의 '중심'에 집중되는 정도를 표현하는 지표로서, 중앙성은 한 노드의 입장을, 집중도는 전체 네트워크의 입장을 가진다는 점에서 차이점이 있다.³⁰⁾ SMI, E-I는 블록모델링(block modeling)에 따른 분석 지표로서, 네트워크 전체를 대상으로 하는 지표가 입력한 개별 속성 단위를 하나의 블록으로 묶어서 네트워크의 밀도와 링크수를 기준으로 다른 블록과 상대적으로 비교하는 지표이다. SMI는 밀도를 기준으로 하고, E-I는 링크수를 기준으로 한다. 본 연구에서는 충남 지역 소재기관을 하나의 블록으로 묶어서, 충남 내부 소재기관과 충남 외부소재기관 사이의 밀도와 링크수를 비교한다.

27) 손동원, 2002, 사회 네트워크 분석, 서울 : 경문사, pp58-59.

28) 이정협 · 김형주 · 손동원, 2006, 한국형 지역혁신체제의 모델과 전략, 과학기술정책연구원, pp111-112 재정리.

29) 김용학, 2004, 사회 연결망 분석, 개정판, 서울 : 박영사, pp39-44 재정리.

30) 손동원, 2008, "한국 하이테크 지식 네트워크 해부: 반도체와 바이오를 중심으로", 제3회 복잡계 컨퍼런스, p9. (<http://www.complexity.or.kr/index.html>에서 내려받음)

IV. 분석 결과

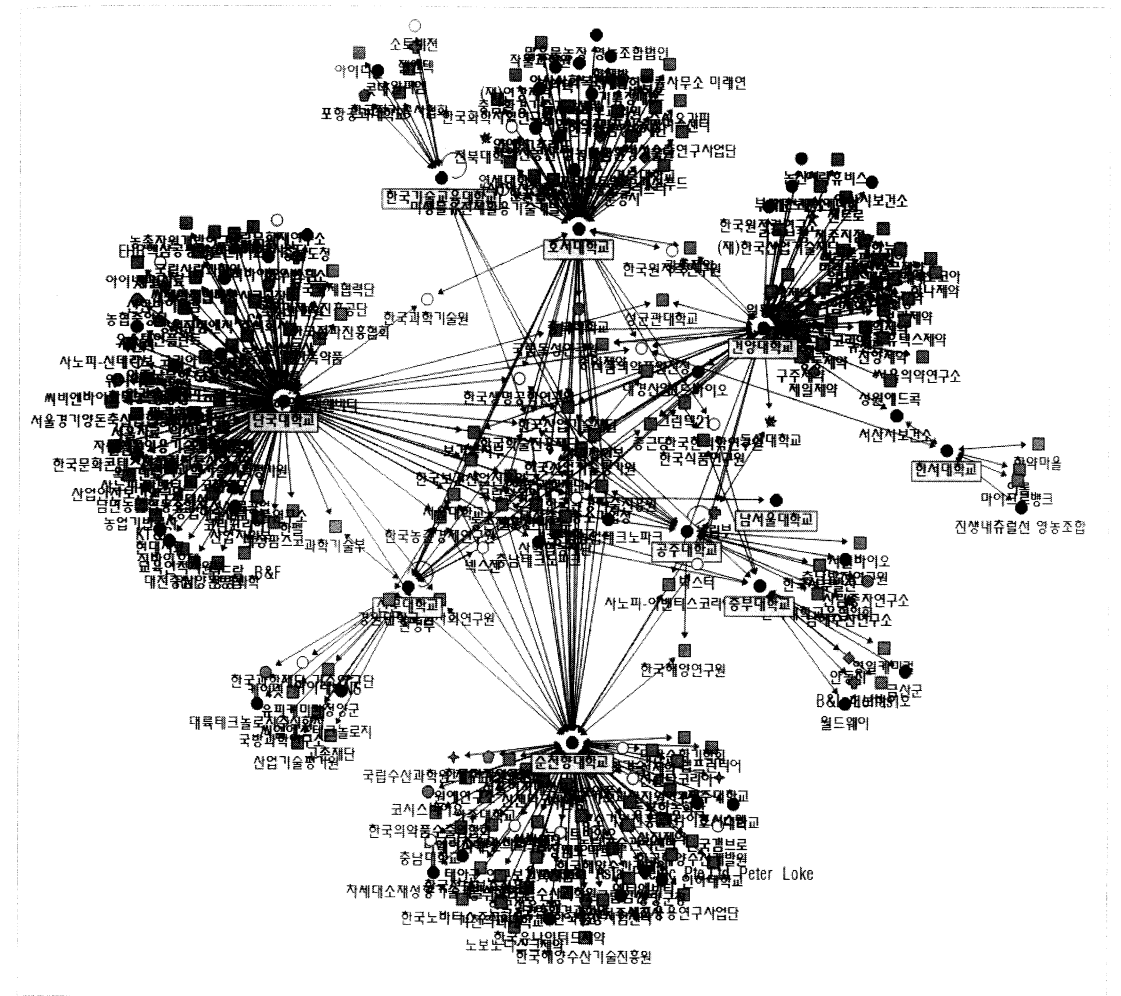
1. 네트워크의 구조 및 중앙성

1) 네트워크 구조

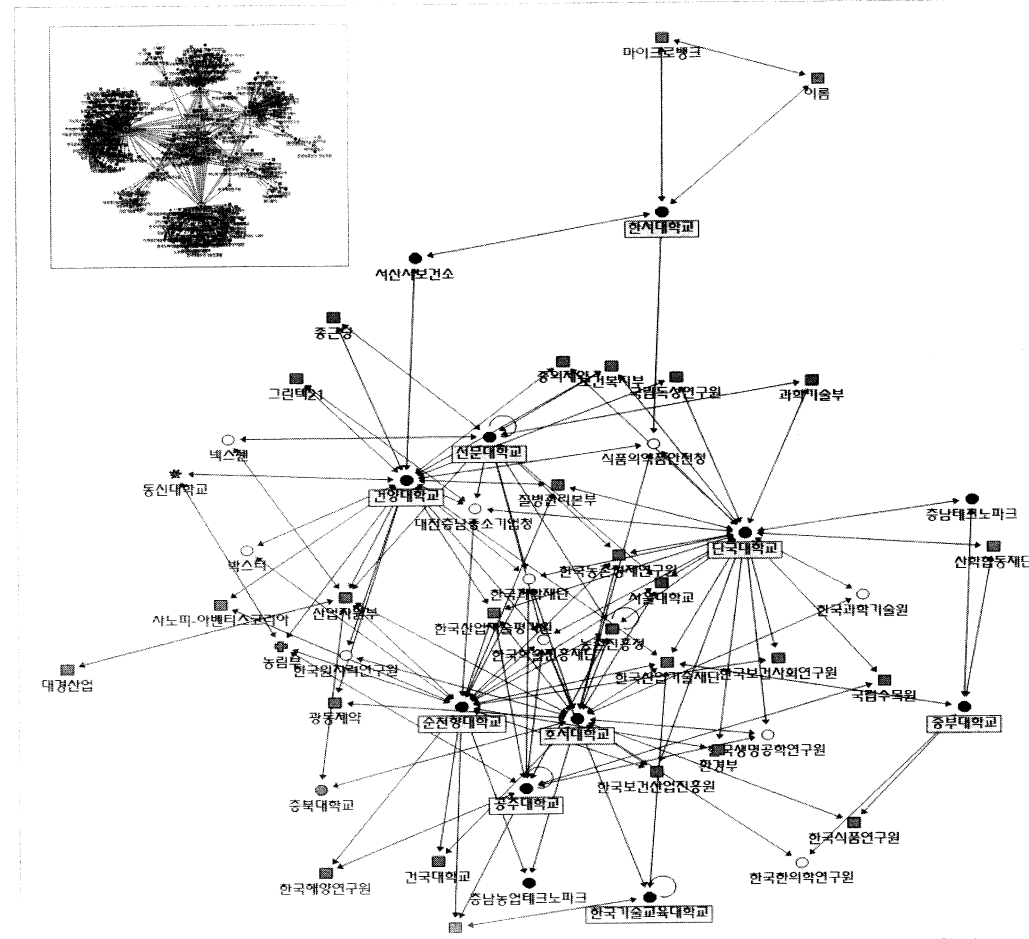
충남 바이오 부문의 지식 네트워크는 285개의 기관(node)이 383개의 링크(link)를 형성하고 있다. 모든 기관들은 평균적으로 3.403 단계를 거치면 다른 기관과 연계할 수 있다. 네트워크에 참여하는 기관들 가운데 연결단계가 가장 긴 기관은 6 단계를 거치는 것으로 분석되었는데, 이는 충남 바이오 부문의 지식 네트워크 또한 밀그램이 발견한 좁은 세상(small-world) 이론에 부합하는 결과이다(그림 3 참조).

참여 기관의 소재지를 광역경제권 단위로 살펴보면 수도권 소재기관이 169개로 가장 많은 기관이 참여하고 있으며, 비율은 전체의 약 60%에 해당한다. 충청권 소재기관은 87개로 31%를 차지하고 있다. 다음으로 동남권 9개(3%), 대경권과 서남권이 각각 4개(1%), 제주권 3개(1%), 강원권 2개(1%), 해외권 1개(0%) 기관이 네트워크에 참여하고 있다. 충남 바이오 부문 과학기술 네트워크에 있어 충남 소재기관 보다 수도권 소재기관의 비중이 높은 상황이며, 해외권을 포함한 타 광역경제권과는 연계가 극히 미미한 형편이다.

시·도 단위로는 서울 소재기관이 106개로 전체의 37%, 경기 소재기관이 55개로 전체의 19%에 해당한다. 충남 소재기관은 52개(18%)로 서울과 경기 소재기관에 비해 그 수가 적다. 대전 28개(10%), 충북 8개(3%) 순으로 소재기관이 분포하고 있다. 나머지 지역의 소재기관은 7개 이하로 나타났다. 충남 소재기관보다 서울 소재기관이 2배 이상 많은 기관이 네트워크를 점유하고 있으며, 경기 소재기관보다 충남 소재기관이 적은 실정이다(그림 4 참조).

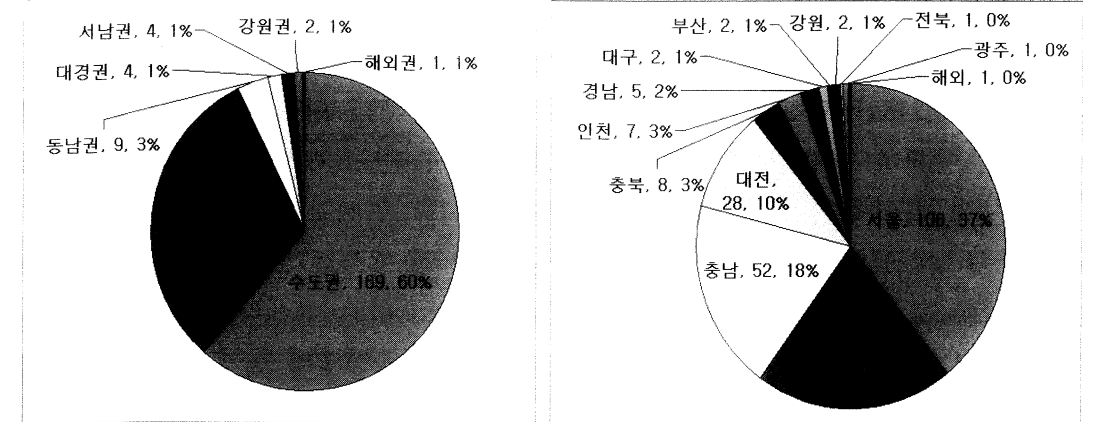


〈그림 3〉 충남 바이오산업 지식 네트워크 및 브로커 기관 네트워크 형태(계속)



주 : 충청권 ○, 수도권 ●, 대경권 ▲, 동남권 ◆, 서남권 ★, 강원권 ▲,
제주권 ◆, 해외권 ◆, Missing Value는 ◆ 모양으로 표기. 충청권은
대전 ○, 충북 ●, 충남 ● 으로 구분함.

〈그림 3〉 충남 바이오산업 지식 네트워크 및 브로커 기관 네트워크 형태



주 : Missing Value는 표기하지 않음.

〈그림 4〉 충남 바이오산업 지식 네트워크 참여기관의 지역별 분류

2) 중앙성

(1) 연결중앙성

링크의 수가 많은 노드, 즉 허브 역할을 담당하는 기관을 찾기에 적합한 지표는 연결중앙성이다. 연결중앙성 분석 결과 충남 바이오산업 지식 네트워크의 허브는 단국대학교로 나타났다. 상위 20개 기관 가운데 정부출연 연구소는 한국농촌경제연구원, 정부 및 공공기관 가운데는 한국학술진흥재단, 농촌진흥청, 중소기업청, 산업자원부(현 지식경제부), 한국과학재단, 식품의약품안전청, 보건복지부, 한국산업기술재단 순으로 중앙성이 높다. 산업체에서는 S의약연구소, B메디앙, J당 3개 기관이 상위 20개 기관에 속한다. 상위 20개 기관의 연결중앙성의 최하 값은 0.049이다.³¹⁾

상위 20개 기관 이외의 정부출연 연구소 가운데는 한국산업기술평가원(0.046), 한국환경기술진흥원(0.039), 한국해양연구원(0.027), 한국식품연구원(0.021)과 한국생명공학연구원(0.0211)의 연결중앙성이 높다. 이는 정부출연 연구소가 충남지역 대학에 6T 기준 바이오 부문의 분류 가운데, 농업·해양·환경 관련응용기술에

31) 민간기업의 경우, 기밀을 보장하기 위하여 영문 이니셜을 부가하였다.

상대적으로 집중했다는 점을 보여준다. 충남 외부의 대학으로는 서울대학교(0.035), 충북대학교, 경원대학교, 건국대학교(이상 0.014), 전북대학교(0.011) 순으로 나타났다. 충남 외부 대학의 연결중양성은 산업체나 연구소에 비해 상대적으로 연결중양성이 낮은 가운데, 일차적으로는 수도권 소재기관과의 연계가 있고 이차적으로 지역적으로 인접한 지역(충북, 전북)과 연계가 이루어진다는 맥락으로 유추할 수 있다. 산업체 가운데는 D약품(0.042), C사료기술연구소(0.039), L프린터(0.035), S제약(0.028), I제약(0.028), D B&F(0.025), K제약, H제약, T약품공업, S팜코리아, J트로, S사료(이상 0.021) 순으로 연결중양성이 높게 나타났다. 산업체는 보건의료 관련기술 가운데 바이오신약관련 기관의 연결중양성이 높고, 다음으로 바이오농업 부문으로 사료 기업의 연결중양성이 높다. 산업체는 빈도와 연결중양성지수가 정부기관이나 정부출연 연구소에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

한편, 충남 지방자치단체와 충남 지방자치단체에서 매칭펀드를 조성한 기관 가운데에는 충남환경기술개발센터(0.027), 충남테크노파크(0.015), 천안시(0.018), 금산군, 충남농업테크노파크(이상 0.011), 논산시, 충남도청(이상 0.007) 순으로 나타났다. 이는 상대적으로 중앙정부와 정부출연 연구소의 연결중양성 보다는 낮은 수치로서, 충남 바이오산업 지식 네트워크는 내생적 측면보다 외생적 영향으로 네트워크가 형성되었다고 유추할 수 있다.

(2) 사이중양성

네트워크에서 노드와 노드를 연결하는, 즉 기관과 기관을 연결하는 브로커 역할을 담당하는 기관을 나타내는 지표가 사이중양성이다. 사이중양성이 높은 기관은 그래프에서 네트워크의 가운데 부분에 위치한다(그림 3 하단 이미지 참조). 따라서, 기관과 기관을 매개하는 역할을 담당하지 않는 경우 사이중양성 값은 0이다. 사이중양성 값이 0을 초과하는 기관은 48개이다.

기관별로는 공공기관이 20개로 가장 많고, 대학 12개, 산업체와 정부출연 연구소가 각각 8개로 나타났다. 대학 가운데 3개 기관이 충남 외부 소재 대학(서울대, 한국과학기술원, 건국대)이다. 8개 산업체 기관은 J제약, S-A 코리아, B스터, K제약, J당, S의약연구소, B메디앙, K프라임제약 순으로 사이중양성이 높게 나타났다. 모두 바이오 제약관련 회사이며, S-A 코리아는 프랑스계 다국적 제약회사

이다.

맥에빌리와 자히르(McEvily & Zaheer, 1999)는 기업의 성과에 영향을 주는 중요한 네트워크 자원으로 브리징 연결(bridging tie)을 들고, 한 기업이 형성하고 있는 네트워크가 브리징 연결을 포함하고 있다면 경쟁력 확보에 있어서 유리하게 작용한다고 판단하였다.³²⁾ 주체들 간의 중복되지 않은 유일한 연결을 의미하는 브리징 연결을 통해 기존에 접하지 못했던 중복되지 않은 새로운 정보를 얻게 된다는 맥락이다. 따라서, 브로커 기관이 의미하는 지식 정보의 습득효과는 제약관련 회사가 극대화하고 있다.

2. 네트워크의 시계열 분석

1) 네트워크 특성

네트워크 자료를 연도별로 나누어 시계열적으로 분석하였다(그림 5 참조). 이를 통해 충남 바이오산업 지식 네트워크가 성장하는 과정에 있는지 혹은 쇠퇴하는 과정에 있는지를 파악 할 수 있으며, 그 원인에 대한 논의를 보다 면밀히 고찰할 수 있다. 2008년의 자료는 10월까지 자료이며 건양대학교의 자료는 2007년까지 반영되어 있어, 시계열 분석은 2005년~2007년까지의 자료를 활용하였다.

링크수 측면에서 2005년 이후 2007년까지 49%가 증가하였다. 이는 네트워크가 빠른 속도로 증가하고 있다는 점을 보여준다. 밀도와 결속계수는 큰 차이를 보이지 않는 가운데 2005년에 비해 2007년도에 다소 떨어져 있다. 노드 사이의 평균거리 또한 지속적으로 조금씩 멀어지고 있는 것으로 나타났다. 이는 신규로 네트워크에 진입하는 기관(node)이 네트워크 내에서 브릿징 역할로 발전하기 전에 특정 기관의 하부집단 구성원으로 편입되기 때문으로 보인다. 이는 같은 기간동안 집중도가 76.4%로 증가한 결과로 뒷받침된다.

종합하면, 충남 바이오산업 지식 네트워크는 링크수가 급속히 늘어나는 추세에서 신규로 진입하는 기관이 특정기관의 일원으로 편입되며 집중도가 높아지는 네트워크 진화단계를 거치고 있다. 즉, 특정기관이 네트워크의 진화를 주도하는

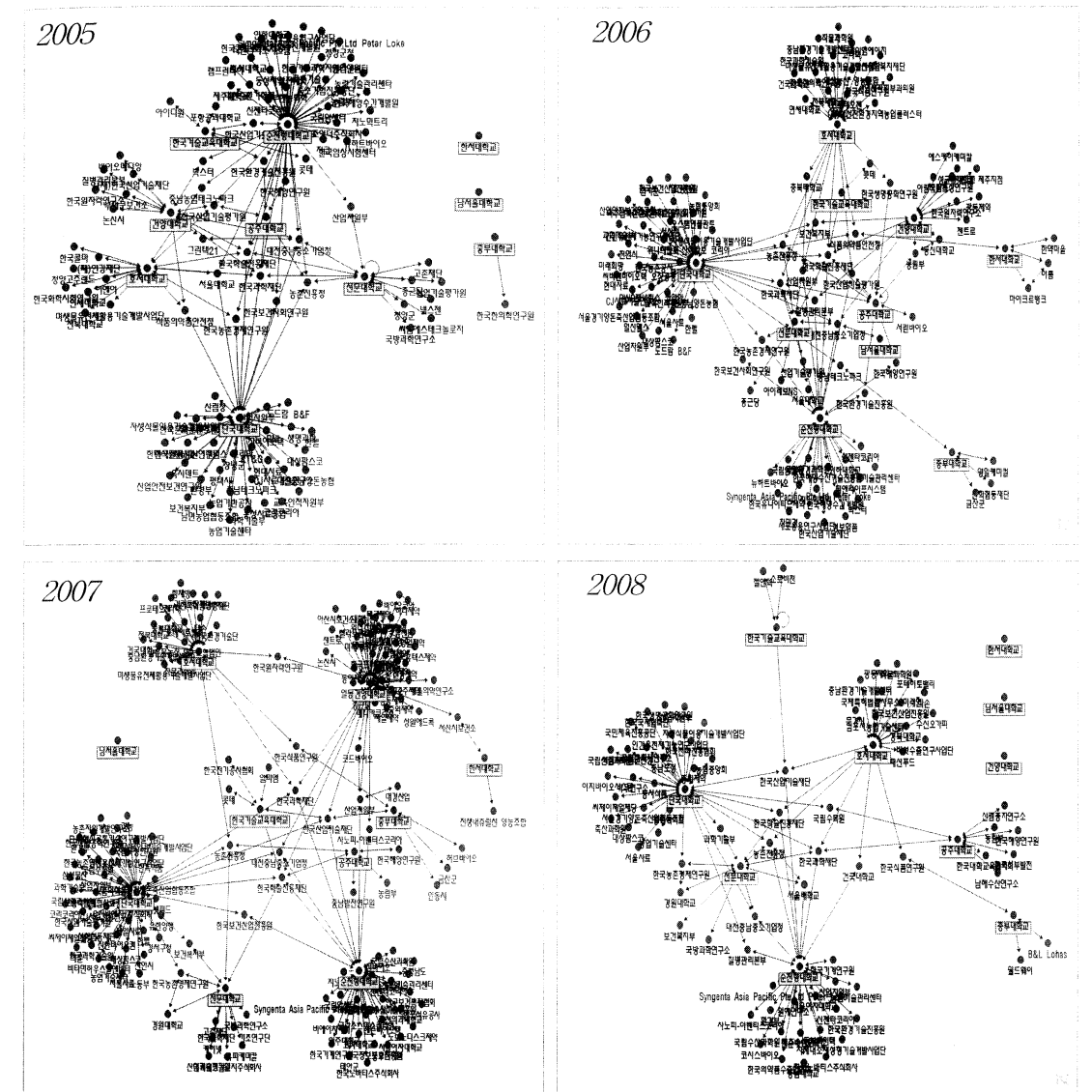
32) 이덕희, 2008, 네트워크 이코노미, 서울 : 동아시아, pp238-239.

상황인데, 실제 상위 3개 기관이 전체 공동연구 프로젝트에서 차지하는 비중이 2005년 78.8%에서, 2007년 84.5%로 증가하였다.³³⁾

〈표 2〉 네트워크 구조 분석 지표의 연도별 비교

	링크수	밀도	결속 계수	평균거리	집중도
2005년	134	0.022	0.055	3.248	36.63%
2006년	141	0.023	0.215	3.404	108.45%
2007년	200	0.016	0.548	3.455	88.614%

33) 특히, 건양대학교는 공동연구 프로젝트 수가 2005년 19개, 2006년 25개, 2007년 145개로 급속히 증가하였다. 이러한 혁신의 배경과 지속가능성에 대해서는 향후 추가적인 자료와 내용보완을 통해 설명되어야 한다.



〈그림 5〉 충남 바이오산업 지식 네트워크의 주체별 시계열 분석

2) 공간적 특성

충남 내부 기관을 한 그룹으로 묶고 충남 외부 기관과의 연결 관계를 시계열적으로 분석함으로써, 공간 단위 그룹의 특성을 보다 입체적으로 살펴 볼 수 있다. 속성이 동일한 노드를 그룹화하여 분석하는 기법을 블록모델링(block modeling)이라 하며, SMI와 E-I 지표를 활용하여 지수적으로 분석할 수 있다.

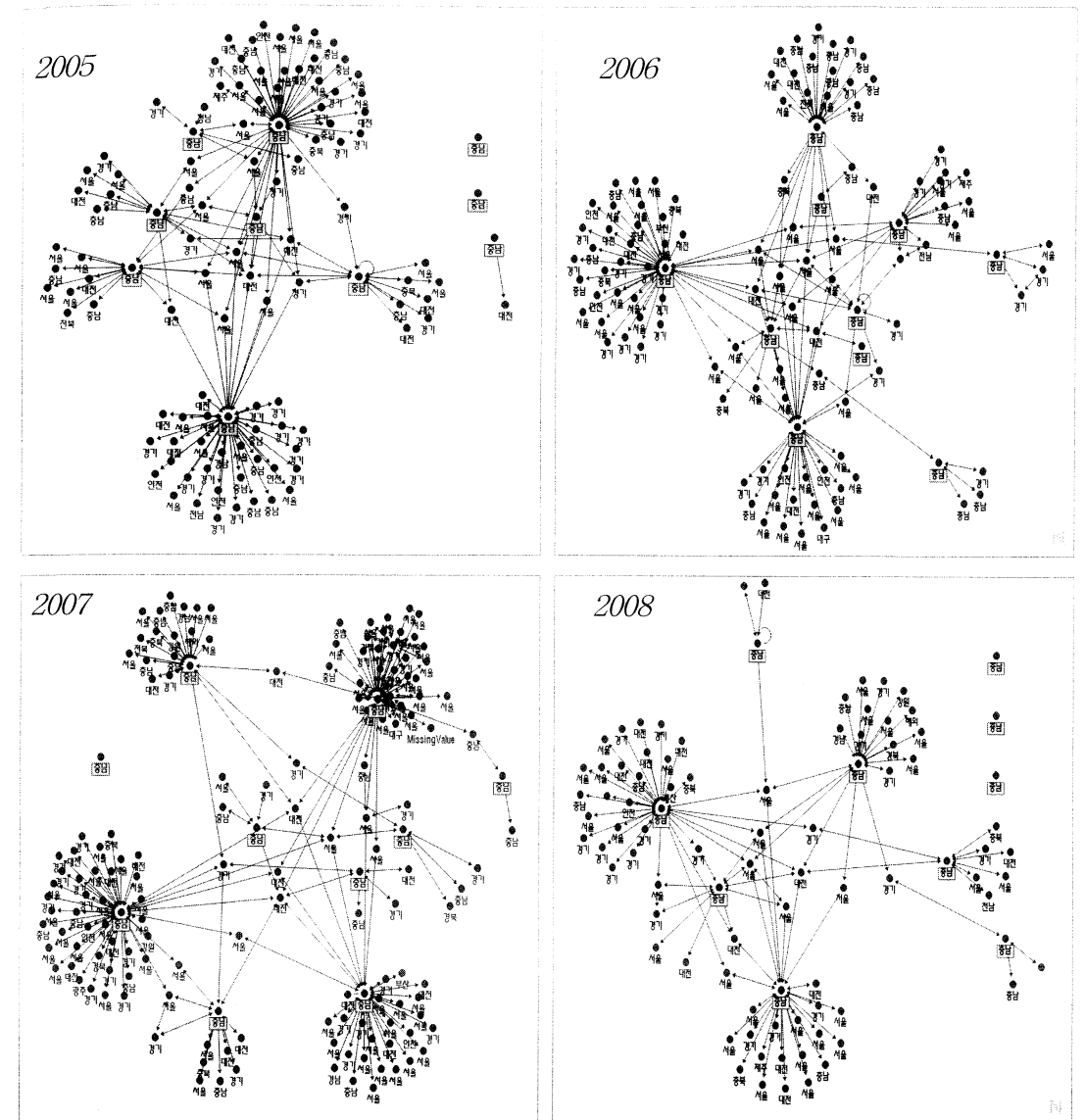
SMI(segregation matrix index)는 그룹들의 분리 정도를 나타내는 지수로 동일 그룹내 밀도와 그룹 간 연결 밀도를 비교하는 것으로, -1에서 1사이의 값을 갖는다. 만약 어떤 그룹들이 분리 정도가 크면 $SMI > 0$ 이고, 완전히 분리되어 있다면 $SMI = 1$ 이다. $SMI = -1$ 이면 한 그룹 내 노드가 모두 그룹 외부로의 링크만을 갖는다. 이와 유사한 지수로 E-I 지수(external-internal index)는 동일 그룹 내부로 연결되는 링크수와 그룹 외부로 연결되는 링크수를 비교하는 것으로 -1에서 1 사이의 값을 갖는다. $E-I = -1$ 은 모든 연결 노드가 동일 그룹에 속하는 것이고, $E-I = 1$ 은 모든 연결 노드가 다른 그룹을 의미한다.³⁴⁾

충남 바이오산업 지식 네트워크의 SMI는 2005년 -0.11에서, 2006년 -0.013, 2007년 0.07로 꾸준히 증가하고 있다. 이는 충남 내부 기관들의 상호 네트워크가 충남 외부 기관과의 상호 네트워크 보다 증대되고 있다는 점을 보여준다. E-I는 등락이 있으나, 2005년과 2007년의 결과만을 비교할 때에 값이 다소 낮아졌다. 이 역시 SMI 지수와 같이 충남 내부에서의 링크가 많아진 점을 반증하는 자료이다. 2006년에 SMI와 E-I 지수가 같은 경향성을 나타내지 않는 이유는 밀도를 반영하는 SMI 값은 연결의 강도를 반영하지 않기 때문이다. 종합적으로 살펴보면, 지식의 측면에서 충남 바이오산업은 역량의 내부화가 지속적으로 이루어지고 있다고 평가한다.

〈표 3〉 네트워크 공간 밀도 지표의 연도별 비교

	충남 SMI	충남 E-I
2005년	-0.11	0.835
2006년	-0.013	0.752
2007년	0.07	0.802

34) 구양미, 2008, "고령친화산업 행위주체 네트워크의 구조적·공간적 특성: 사회 네트워크를 중심으로", 대한지리학회지, 제43권 제4호, pp537-538.



〈그림 6〉 충남 바이오산업 지식 네트워크의 공간적 시계열 분석

V. 요약 및 결론

충남의 바이오산업 지식네트워크 현황을 고찰하기 위해 충남소재 10개 대학이 지난 4년간(2005년~2008년) 추진한 프로젝트의 산학연관 네트워킹 현황을 광역권 단위와 시·도 단위로 구분하여 살펴보고, 다시 시계열적으로 나누어 분석하였다. 본 연구는 지식공급자로서 대학의 역할에 대한 평가가 부족한 여건에서³⁵⁾ 대학을 중심으로 지식 네트워크 현황을 자본의 거래가 있는 구체적 자료를 통해 구조적·공간적 차원에서 실증하였다는 점과 네트워크의 진화과정에 대해 입체적 규명을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

구조적 측면에서 충남 바이오산업의 지식 네트워크에는 285개의 기관이 383개의 링크를 형성하고 있는데, 각각의 기관은 평균 3.043단계의 경로를 거치면 모든 기관과 연계할 수 있다. 285개의 기관 가운데 약 60%의 기관은 수도권에 소재하고 있으며, 충청권 소재 기관은 절반가량인 31%에 그치고 있다. 충청권 소재기관 31%의 비율은 충남 18%, 대전 10%, 충북 3%의 합계이다. 충남은 대전지역 소재기관과 연계비율이 높고, 충북과는 상대적으로 낮은 상황이다. 한편, 시·도 단위 측면에서 충남 소재기관의 비율은 서울 37% 뿐만 아니라 경기 19%에 비해서도 낮은 상황이다. 이는 학술진흥재단이나 산업자원부와 같은 중앙부처와 여러 바이오 관련 기업들이 수도권에 위치하고 있기 때문이다. 이는 충청권 내부의 내생적 역량이 상대적으로 부족하고, 네트워크의 성장이 외생적 영향에 따라 상대적으로 크게 좌우된 측면이 있다고 해석할 수 있다. 충남 지방정부와 지방정부에서 매칭펀드를 조성하여 운영하고 있는 바이오산업 지원조직의 중앙성이 중앙부처 조직의 중앙성에 비해 낮다는 점은 이러한 해석을 반증하는 결과이다.

중앙성 측면에서 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 네트워크의 허브는 단국대학교로 분석되었으며, 건양대학교의 중앙성이 지속적으로 높아지고 있다. 향후 두 기관의 허브 경쟁이 강화될 것으로 보이며, 허브 간의 경쟁은 네트워크를 보

다 활성화 시킬 것으로 판단한다. 둘째, 산업체 측면에서는 제약관련 산업체 그룹의 연결중앙성이 높은 가운데 바이오농업 부문의 사료관련 산업체 그룹이 다음을 나타내고 있다. 사이중앙성을 나타내는 산업체는 모두 제약관련 산업체 그룹으로 나타났다. 셋째, 정부출연 연구소는 제약부문 보다 바이오농업 관련으로 충남지역 대학과 지식 네트워크를 공유하는 경향성이 있다. 상대적으로 제약관련 산업체와의 지식 네트워크는 자발적으로 생겨난 특성이 큰데 반해, 바이오농업 관련 지식 네트워크는 지방정부의 유치산업³⁶⁾ 보호 측면에서의 노력이 크다고 판단한다. 충남지역은 지역전략산업으로 바이오농업 부문을 선정하여 육성하고 있는 바, 지자체 차원의 노력이 중앙정부나 정부출연 연구소에서 바이오농업 부문의 지식 네트워크를 강화한 측면이 있다.

시계열적 분석을 통해서는 2005년 이후 2007년까지 3년간 네트워크의 링크수는 49%가 증가하였으며, 네트워크 전체의 집중도는 76.4%가 증가하였음을 확인하였다. 이는 특정기관을 중심으로 지식 네트워크가 진화해 가는 결과이다. 한편, SMI, E-I지표를 토대로 충남 내부 기관이 외부 기관과 맺고 있는 네트워크 비중을 동태적으로 살펴보면, 역량의 내부화가 지속적으로 이루어지고 있는 경향성을 나타냈다.

상기의 논의를 네트워크 진화 측면에서 요약하고, 전략적 의사결정 측면에서 검토되어야 할 사항을 제안하면 다음과 같다. 첫째, 네트워크 진화측면에서 충남 바이오산업 지식 네트워크는 수도권 중심의 외생적 역량을 충남 내부의 몇몇 대학이 활용하면서 네트워크를 활성화 시키고 있으며, 점차 충남 내부 소재기관의 상호 연계를 높이며 역량을 내부화하고 있다. 둘째, 전략적 의사결정 측면에서 충남지역이 유치해야 할 지식산업을 충청권 3개 시·도의 지식 네트워크 현황과 비교하여 결정할 필요가 있다. 현재 충남지역에서는 바이오농업 산업을 유치산업으로 선정하였으나, 지식의 네트워크 측면에서는 제약 산업과의 지식 네트워크가 보다 활발한 상황이다. 지식의 측면에서는 유치되어야 할 분야가 다를 수 있고, 특히 충청권 네트워크에 수도권 기관의 참여가 월등한 여건에서--대전과

35) Sohn, D. W., and M. Kenney, 2007, "Universities, Clusters, and Innovation Systems: The Case of Seoul Korea", World Development, Vol. 35, No. 6, pp991-1004. ; 손동원(2007)에서 재인용함.

36) 미국 초대 재무부장관이었던 해밀턴(A. Hamilton)에 의해 사용된 용어로 장래에는 성장이 기대되지만, 현재에는 경쟁으로부터 자기 발로 설 수 있을 때까지 보호되어야 할 산업을 의미함. 장하준(2004)에서 인용함.

충북의 경우에도 비슷하리라고 판단--충청권 3개 시·도의 유치산업 배분은 내생적 역량을 강화하는 데 이바지 할 수 있다.

<참고문헌>

- 구양미, 2008, "고령친화산업 행위주체 네트워크의 구조적·공간적 특성: 사회 네트워크를 중심으로", 대한지리학회지, 제43권 제4호, pp526-543.
- 권오혁, 2000, 신산업지구, 서울 : 한울 아카데미.
- 권오혁, 2006, "신지역주의 비판에 대한 반론", 대한국토도시계획학회, 국토계획, 제41권 제1호, pp21-40.
- 김용웅·차미숙·강현수, 2003, 지역발전론, 서울 : 한울아카데미.
- 김용학, 2007, 사회 연결망 분석, 개정판, 서울 : 박영사.
- 김용학, 2004, 사회 연결망 이론, 개정판, 서울 : 박영사.
- 배영자, 동북아 지식네트워크 : 싱크탱크와 공개소프트웨어, 동아시아연구원 국가안보패널 세미나 자료집, 제28호, 2007. 8.
- 변창흠, 2000, "유연적 축적체제와 신산업공간의 등장 : 스콧과 러버링의 논쟁을 중심으로", 권오혁 엮음, 신산업지구, 서울 : 한울 아카데미, pp37-55.
- 뷰케넨 마크, 2003, 벡서스 : 여섯 개의 고리로 읽는 세상, 강수정 옮김, 서울 : 세종연구원.
- 손동원, 2002, 사회 네트워크 분석, 서울 : 경문사.
- 손동원, 2007, 기업생로병사의 비밀, 서울 : 삼성경제연구소.
- 손동원, 2008, "한국 하이테크 지식 네트워크 해부: 반도체와 바이오를 중심으로", 제3회 복잡계 컨퍼런스. (<http://www.complexity.or.kr/index.html>에서 내려받음)
- 송호근·김우식·이재열, 2004, 한국사회의 연결망 연구, 서울 : 서울대학교 출판부.
- 신동호 외, 2006, 세계적 혁신지역을 간다, 서울 : 한울 아카데미.
- 앤서니 기든스, 2009, 현대사회학, 김미숙 외 옮김, 서울 : 을유문화사.
- 윤영수·채승병, 2005, 복잡계 개론, 서울 : 삼성경제연구소.
- 이덕희, 2008, 네트워크 이코노미, 서울 : 동아시아.

- 이정협·김형주·손동원, 2005, 한국형 지역혁신체제의 모델과 전략1 : 지역혁신의 공간적 틀, 과학기술정책연구원.
- 이정협·김형주·손동원, 2006, 한국형 지역혁신체제의 모델과 전략 : 지역혁신의 유형과 발전경로, 과학기술정책연구원.
- 장재홍, 2005, 지역혁신정책과 지역균형발전 간의 관계 분석 및 정책 대응, 서울 : 산업연구원.
- 장하준, 2004, 사다리 걷어차기, 형성백 옮김, 서울 : 부키.
- 피터 홀, 2000, 내일의 도시, 임창호·안건혁 옮김, 서울 : 한울아카데미.
- 하영선·김상배, 2006, 네트워크 지식국가, 서울 : 을유문화사.
- Audretsch, D. B., and Feldman, M. P., 1996, "R&D Spillovers and the Geography of Innovations and Production", *American Economic Review*, Vol. 86, pp630-640.
- Emirbayer, Musafa, and Jeff Goodwin, 1994, "Network Analysis, Culture, and the Problems of Agency", *American Sociological Review*, Vol. 99, p1411-1454.
- Harrison, B., 1992, "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles?", *Regional Studies*, Vol. 26 No. 5, pp469-483.
- Kamada, T., and S. Kawai, 1989, "An Algorithm for Drawing General Undirected Graphs", *Information Processing Letters*, Vol. 31, No. 1. pp7-15.
- Knoke, David, and Song Yang, 2008, *Social Network Analysis*, Los Angeles: Sage.
- McEvily, B., and A. Zaheer, 1999, "Bridging Ties: A Source of Firm Heterogeneity in Competitive Capabilities", *Strategic Management Journal*, Vol. 20, No. 12, pp1133-1156.
- Sohn, D. W., and M. Kenney, 2007, "Universities, Clusters, and Innovation Systems: The Case of Seoul Korea", *World Development*, Vol. 35, No. 6, pp991-1004.

정책네트워크 관점의 재난관리 민·관·군 협력방안 연구

충청남도 서해안 유류유출 사고사례를 중심으로

최 병 학

충남발전연구원 연구위원

류 상 일

대불대학교 교수

이 주 호

국가위기관리연구소 연구원

A Study on the Civil Society · Government · Military Cooperative Plans
for the Disaster Management from the Perspective of Policy Network

ABSTRACT

This inquiry proposes the civil society · government · military cooperative plans for the future disaster management by analyzing policy network ingredients for the better policy plans in the interrelations among the society, public sectors and military. It focuses on the participants' interactions and their interdependence in the disaster response and recovery processes after the oil spillages nearby the western coast of the Choongchungnamdo.

After the analysis, this study finds that the cooperative relationship among the

civil society · government · military is the better format in the disaster management. In other words, for the efficient disaster management, a series of consultation and cooperative measures among them could achieve the common purpose through the mobilization of material and human resources.

Especially, in the case of Choonhchungnamdo, an intermediate organization is essential for the effective coordination and cooperation among the different sectors in the society. And then, an establishment of the consistent cooperative network system is necessary for the cooperative governance system in the various fields. In addition, what is needed is the increased role of the military, education and training programs, and networking among cooperative subjects for the efficient disaster management.

Key words : cooperative relationship, policy network, Choongchungnamdo

국문초록

본 연구는 재난 대응 및 복구과정에 참여자간의 상호작용, 특히 참여자간의 상호의존성에 초점을 두어 충청남도 서해안 유류유출 재난사고의 대응 및 복구 과정에 있어서의 민간부문, 공공부문 및 군(軍)부문의 상호관계의 개선방안을 정책네트워크 분석요소를 통하여 규명하고, 향후 재난관리에 있어서의 민·관·군 협력방안을 제시하고자 하였다.

결과적으로, 재난대응 및 복구과정에서 민간부문, 공공부문 및 군(軍)부문은 상호의존적인 협력관계를 형성하는 것이 바람직하다는 것을 알 수 있었다. 즉, 정책네트워크 관점에서 볼 때, 각각 기관들이 각자의 인력 및 물적자원을 동원하여 상호협력적으로 역할과 기능을 협의하여 재난대응 및 복구에 임하게 되면 공동의 목표를 효과적으로 달성하여 효율적인 재난관리를 할 수 있을 것이다.

특히, 충청남도의 경우 향후 재난관리뿐만 아니라 일반행정분야에서도 민·관·군 간의 협력을 위해서는 우선 협력기반 여건을 조성하고, 협력거버넌스 형성의

매개역할을 할 수 있는 중간조직을 마련하는 것이 필수적일 것이다. 다음으로, 상시적으로 정책네트워크망을 구축하여, 다양한 분야에 걸쳐서 협력거버넌스체계를 마련하는 것이 필요하다. 또한, 협력주체 간 네트워킹 및 사안에 따라 군(軍)의 참여 및 역할 증대가 요구된다. 즉, 재난관리에 있어서는 협력주체간 활발한 네트워크 연결이 긴요하며, 바람직한 협력거버넌스 구축을 위한 군 역할의 증대가 필요하다. 그리고 네트워크에 참여하는데 있어 각 기관들의 역할과 기능 분담을 위한 재난대응 및 복구에 관한 교육·훈련 및 학습프로그램이 요구된다.

키워드 : 정책네트워크, 재난관리, 민·관·군 협력방안, 충남 서해안 유류유출 사고

I. 서론

관료제적 시스템을 기반으로 하는 계층제적 운영방식은 일말의 한계에 달해 있다. 정치환경 뿐만 아니라 시장과 시민사회, 국제사회 등으로부터 그 효율성과 민주성, 투명성 그리고 경쟁성을 비판 받고 있다. 이에 따라 정부가 과거의 강압적 수단에 의존하지 않으면서 집합적 이익을 추구할 수 있는 대안적 전략들이 모색되고 있는데, 그 중 하나가 거버넌스(governance)라 할 수 있다(김정렬, 2000). 이처럼 2000년 이후 민·관 협력관계는 협력파트너십, 협력시스템, 협력거버넌스, 협력네트워크 등으로 이론연구 및 상당수의 조사분석 결과들이 나와 있다.

이 중에서 상대적으로 다양한 행위주체 간 관계에 초점을 맞추고 있는 협력네트워크 연구들도 많이 있으나, 한국적 특수성에 바탕을 둔 민·관·군 간 삼각구조 속에서의 협력네트워크 거버넌스 연구는 상대적으로 취약한 실정이다.¹⁾

한편, 기존의 민·군 관계 이론은 일반적으로 민·군관계의 분석이 너무나 군의 정치개입에만 편중되어 왔다는 한계를 지니고 있다. 즉 종래의 민·군 관계는 정치적 중립성(political neutrality) 측면에서 대부분 접근을 해 왔으나, 사회적·문화

1) 국내 민·관·군 협력 연구는 재난관리 분야에서 소수의 연구가 진행되고 있다. 실례로 이재은(2007)의 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안 연구 등을 들 수 있다.

적 측면에서는 그다지 관심을 두지 않았다(손수태, 1995 : 22-23). 특히 서로 다른 목적을 지닌 조직들 간의 협력관계를 거버넌스 측면에서 검토한 경우는 찾아보기 힘든 실정이다.

그러나 최근 국가발전이나 지역발전을 위해 다양한 자원을 동원해야 하는 상황적 조건들이 증가하고 있는 실정에서 민·관·군 협력이 긴요하다는 사회적 요청이 강하게 일고 있으며, 이는 충청남도의 경우 더욱 그렇다고 할 수 있다. 예컨대 계룡 국방도시 건설 및 세계 군문화 축제를 비롯하여 국방대학교 논산유치추진은 물론, 금번 서해안 유류유출 사고 관련 현장 대응·복구과정에서 보여준 민·관·군 간 협력체계의 역할은 긴요하다는 여론의 관심을 받았다. 그럼에도 불구하고 아직도 민·관·군 협력관계는 체계적이지 못하며 단편적이라는 지적이 많다. 그러므로 본 연구에서는 그 동안 간헐적으로 검토되어 온 민·군 관계 나아가 민·관·군의 협력관계를 바람직한 형태로 새롭게 재구성할 목적으로 일시적인 협력관계가 아닌 시스템적 측면에서 검토하고자 하였다.

우선 민·관·군 협력 거버넌스는 군과 공공부문 및 민간사회의 상호의존적 협력관계로서 ‘윈-윈 모델(win-win model)’이라는 개념적 성격을 갖는다. 이러한 상호의존적 관계는 민간사회(시민사회)와 공공부문 및 군대 간에 서로를 연계하면서 상호간 협력하는 관계를 지칭하는 것이며, 이러한 상호의존적 관계는 동반자관계(파트너십)로 논의될 수 있다. 특히 서로 다른 목적을 지닌 조직과 영역을 시스템적 측면에서 관계를 규정하는 협력거버넌스 체계는 조직관계의 안정성을 강화하고 상호 의사소통 및 협력행위를 체계적으로 조정하는 기준과 규율을 기반으로 삼는다.

따라서 본 연구는 충남 서해안지역 유류유출사고 사례에서 나타난 민·관·군 협력관계를 정책네트워크의 관점에서 분석하였고, 이를 통하여 충청남도 민·관·군 협력관계의 문제점을 도출하고, 향후 발전적 차원에서 충남지역의 민·관·군 협력 거버넌스 개선방안을 모색하고자 하였다.

Ⅱ. 재난관리 민·관·군 협력관계와 정책네트워크의 이론

1. 재난관리에 있어 민·관·군 협력의 필요성

1) 민·관·군 협력관계의 변화

민·관 관계는 역사적 사건들에 의해 약간의 영향을 받아 왔지만 관이 민을 선도하는 형태는 오늘날까지 계속 되어오고 있다. 서구에서는 1600년경에 민족국가체제의 등장과 더불어 개인은 단체를 위해 희생하도록 강요받아 왔을 뿐만 아니라 시민과 시민정신(citizenship)의 개념을 절대적인 법적질서의 영역 안에 가두어 버렸고, 국가이성과 통치의 기교가 민족국가의 토대를 다져주었다.

그러나 오늘날 서구에서는 공공행정이 공익의 증진이라는 본래의 역할을 수행하기 위해서는 시민정신 그리고 통치의 기술에 대한 개념의 소생이 필요하다고 여기고 있다. 근간 민주화에 대한 열망은 관과 민의 역학관계를 변화시키고 있다. 특히 오늘날 행정업무의 다양성과 복잡성은 관료들의 전문직업적 자질을 요청하고 있으며 주민들의 행정에 대한 참여 욕구는 폭증하고 있다.

따라서 주민과 관료에 있어서의 시민정신 내지는 자치의식 회복이 무엇보다도 중요하다고 볼 수 있다. 관료의 시민정신은 전문 직업성에서 야기될지도 모를 편견과 독선을 예방하기 위해서 요청되는 자질이며, 시민의 시민성은 관료의 올바른 업무수행을 감시하고 조력하기 위한 시민의 본령이다.²⁾

민·군관계에 대한 연구를 구체적으로 구분해서 설명하면 다음과 같다. 하나는 광의의 측면으로, 군대와 사회의 관계를 주요테마로 분석하는 군대사회학(military sociology)을 들 수 있다. 이는 사회의 군에 대한 의식성향, 국가의 정책결정과정 및 사회의 변혁과정에서 군의 역할 등을 주된 연구테마로 삼고 있다. 자노위츠, 드미터(Karl Demeter), 스토오퍼(Samuel Stouffer)가 그 대표적인 학자군에 속한다(김성조, 1999a : 11).

2) 따라서 앞으로 주민과 관료의 역학관계는 협력시대에 해당할 것이며, 민·관 협력 또는 민·관 파트너십, 민·관 공동생산(co-production)과 같은 용어들이 일반화될 것으로 전망되고 있다(이창기, 1999).

다른 하나는 협의의 측면으로, 군대와 정치의 관계를 다루는 정치학적 민·군 관계론이 있다. 헌팅턴(Samuel Huntington)이 가장 대표적 학자이며, 그 밖에 병영국가를 제시한 라스웰(Harold Laswell), 쿠데타의 원인과 군부통치의 유형을 연구한 노드딩거(Eric Nordinger), 군사정치형태의 비교연구를 수행한 라포포트(David D. Rapoport) 등이 있다. 이들 중에는 군부를 근대화의 기수로 긍정적으로 평가한 파이(Lucian Pye)나 존슨(John Johson) 같은 학자가 있으며, 군을 국가발전에 부적합 세력으로 부정적 시각으로 다룬 비넨(Henry Bienen), 웰치(Claud Welch) 등이 있다(이선희, 1998).

한편, 민·군 관계에 있어 “민·군융합론”에 강조점을 두고 있는 펄뮤터는 민·군 관계에 존재하는 정치적 긴장에 대한 가장 중요한 설명으로서 직업조합주의(corporate professionalism)의 영향과 기능을 들고 있다(Amos Perlmutter, 1977; 김성조, 1999b). 그에 의하면 군부의 직업주의에서 두 가지 질적 변수는 통제(control)의 숙련(skill)인데, 통제는 동료집단과 권위의 위계에서, 숙련은 관리와 전략에서 이루어진다고 한다. 따라서 안정된 정치체제에서 잘 나타나는 직업적 군부는 국가의 정책과 융합되어 있지만, 그렇지 못한 집정제 군부는 다르다는 것이다.

2) 재난관리에 있어 민·관·군 협력의 필요성³⁾

재난관리에 있어 협력의 필요성은 다음과 같다. 즉, 효과적인 재난관리를 위해서는 공공부문만으로는 그 한계가 있기 때문에 재난관리체계 참여기관 간 협력이 필요하다는 견해가 최근 들어 두각을 보이고 있다. 우선, 이재은(2000)은 위기관리의 효과성을 제고하기 위해서는 위기관리정책의 집행과정에 참여하고 있는 다양한 조직들간의 관계를 살펴보는 것이 매우 중요하다고 제시하고 있다.

또한, 이재은·양기근(2004)은 재난관리에서의 시민참여와 거버넌스 구축에 대

3) 외국의 경우, 미국 국방부는 민간의 능력으로 한계가 발생한 상황에 한하여 연방정부, 주정부 그리고 지방정부에 필요한 지원을 실시하는 것을 원칙으로 하며, 자연재해 및 인적재난 발생시 수송 및 의료분야에서 지원활동을 수행하고 있다. 일본군의 재난관리 지원시스템은 시·정·촌(市町村)장은 재난발생으로 인해 응급조치가 필요하다고 인정될 때 자위대 파견을 요청을 하고 있다. 독일에서는 민방위체제하에서 주정부가 주도적으로 대민 보호임무를 수행하고 재난 예방 및 기획방안 수립하고 있다. 스위스에서 재난관리는 민방위체제하에서 수행된다. 또한, 프랑스에서는 대규모 재난을 포함하는 모든 사고로부터 국민을 보호하기 위한 재난관리가 민방위차원에서 이루어지고 있다.

해서 연구한바 있다. 또한, 이재은(2007)은 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안 연구에서 재난관리체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 무엇보다도 다양한 주체간에 협력이 중요하다고 제시한 바 있다.

한편, 이주호(2006)는 재해복지 구호정책에 참여자간의 상호작용, 특히, 참여자간의 상호의존성에 초점을 두고, 재해구호정책의 집행에 있어서 공공부문과 민간부문의 상호관계의 개선방안을 정책네트워크 분석요소를 통하여 규명하고 개선방향을 제시하고 있다. 즉, 재해구호 집행과정에 있어서 공공부문과 민간부문의 관계는 기본적으로 상호 보완 혹은 상호의존적인 협력관계를 형성할 것이 요구된다. 또한, 이들은 각각의 재해구호활동에 있어서 조직 자체가 동원할 수 있는 자원을 토대로 정부와 민간조직들이 상호간 재해구호에서의 역할과 기능을 협의하고 공동의 노력을 통하여 재해를 극복하는 것이 요구된다고 주장한 바 있다.

류상일(2007)의 경우에도, 한국 지방자치단체와 미국 지방정부는 재난대응에 있어 네트워크 형성이 다른가에 주목하여, 효과적으로 재난에 대응하기 위한 재난대응 방안 모색의 일환으로 네트워크 관점에서 지방자치단체의 재난대응과정을 분석해 보았다. 사례분석결과 재난대응 네트워크에 있어 호혜성과 확장성이 높은 양방향·개방형 네트워크로 이동하는 것이 바람직함을 알 수 있었다. 즉, 재난대응 조직간 활발한 상호 양방향 호혜성 향상과 함께 재난대응 조직 외부기관을 개방적으로 받아들이는 것이 바람직하다고 제시하고 있다. 이처럼 효과적인 재난대응을 위해서는 협력체계 유지가 무엇보다도 필요하다. 특히, 서해안 유류유출 복구사례의 경우에서 보여주듯이 군 자원의 중요성을 인식할 때 민·관·군 협력의 필요성이 크게 제기된다고 하겠다.

2. 정책네트워크의 구성요소

1) 정책네트워크의 의미

정책네트워크의 등장은 행위자와 구조 모두를 변수로 상정하고 이들간의 상호작용을 포괄하는 중범위적 이론들을 정립함으로써 보다 완벽한 설명이 가능하다는 주장의 설득력이 더해지면서 주목받고 있다. 정책네트워크란 정책자원의 분산으로 인해 행위자들은 상호의존적이지만, 각각의 전략과 목표 및 선호를 갖는

자율적 존재이며, 이들 간의 상호작용과 연계구조에 따라 정책이 결정된다는 것이다.⁴⁾ 따라서 정책결정과정의 공식적인 결정구조로는 완전히 설명될 수 없고, 행위자간의 관계도 반드시 경쟁적이거나 위계적이지 않다는 점이 강조된다. 즉 이들 간의 상호작용과 연계구조에 따라 정책이 결정된다는 것이다.

2) 정책네트워크의 구성요소

정책네트워크 모형은 정책네트워크의 요소를 세분화함으로써 보다 정교해질 수 있다. 즉 정책네트워크를 구성하는 다양한 차원 및 요소를 해부함으로써 지금까지 블랙박스여겨졌던 정책의 구조 및 과정의 한계를 보완해 준다(김순양, 2003). 일반적인 정책네트워크 관련 연구들에서 나타나는 정책네트워크의 구성요소(분석변수)는 다음 표와 같다.

〈표 1〉 정책네트워크의 구성요소

학 자	정책네트워크 구성요소(분석변수)
Waarden(1992)	행위자(수, 유형), 기능, 구조, 제도화, 상호작용의 관행, 권력관계, 전략
Ripley & Franklin(1984)	행위자, 행위자간의 관계, 관계의 안정성, 영향력 정도
Jordan & Schubert(1992)	행위자, 행위자들간의 연계, 경제
Mayntz(1991)	정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서의 구조, 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용
Rhodes(1988)	이해관계의 배열, 구성원, 수직적 독립성, 수평적 독립성, 자원의 배분
배응환(2001)	정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로
이장재(1999)	참여자, 상호의존성, 영향력, 네트워크 구조, 네트워크의 배제성
김주애(2003)	행위자, 연계구조, 행위자간 상호작용

* 자료: 이주호(2007).

4) 또한, 정책결정과정에 조직화된 행위자들이 급증하고 국가 기구가 분권화되었으며, 공·사의 구분이 모호하게 되면서 정책결정과정이 행위자간 네트워크에 의해 좌우된다고 보고 있다.

이상의 연구에 따른 공통의 주요 변수는 크게 행위자, 관계구조, 행위자간의 상호작용의 세 가지 주요변수로 요약할 수 있다.

행위자는 정책참여자 혹은 이해관계자라고 할 수 있으며, 이해관계자는 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기 위해 영향력을 행사하려 하는 집단이나 개인으로 정의되고, 공공부문과 민간부문을 포함한다.

관계구조란 행위자간의 상호작용과 연계양식에 의해 이루어지는 틀이라고 할 수 있으며, 위계적 관점과 교환적 관점의 두 가지로 나눌 수 있다. 위계적 관점은 행위자간의 수직적 연계를 특징으로 하며 수평적 조정의 가능성은 매우 제한적이다. 반면, 교환적 관점은 그 반대의 관계로 수평적인 조정의 가능성이 크다.

행위자간의 상호작용은 정책목표의 실현을 위한 정책자원이 동원되고 교환되는 실제적 과정이며, 참여자들의 전략의 결과물이다. 행위자들간의 상호작용은 우선적으로 행위자간 상호의존성에 기반하며, 정책네트워크 내의 상호작용은 대립과 협력의 두 가지 대립적 방향으로 전개될 수 있다.⁵⁾

이들 구성요소를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 정책네트워크의 행위자

정책네트워크의 중요한 구성요소 중 첫째는 정책과정에 참여하는 행위자이다. 행위자는 정책과정에 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자라는 의미한다. 정책행위자는 정치과정 또는 행정과정에 누가 참여하는가 하는 문제이다. 행위자는 정책네트워크의 가장 역동적 요소로서, 행위자에 대한 분석의 초점은 정책네트워크에의 참여자, 참여자의 수, 그리고 정책과정의 주도집단 및 그들의 정책이익 등이다(김주애, 2003: 60). 행위자란 단일한 방법으로 그의 목표(이해)를 추구할 수 있는 어떤 사회적 실체를 의미한다(배응환, 2001: 268-269). 이러한 행위자 개념을 처음으로 언급한 것은 Easton으로 그의 행위자 개념은 개인들을 의미하는 것이었고, Marx나 Bentley의 행위자는 개인들보다는 집합적 행위자들인 계급과 집단을 의미하는 것이었다(배응환, 2001: 269). 따라서 정책참여자는 이해관계자라고 할 수 있으며, 이해관계자는 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기

5) 따라서 정책네트워크의 상호작용에 대한 분석은 상호의존적인 각 행위자들의 전략적 상호작용이 어떠한 성격을 나타내고 있는지를 분석하는 것으로 볼 수 있다.

위해 영향력을 행사하려 하는 집단이나 개인으로 정의되고(양재대, 2003: 26), 공공부문과 민간부문을 포함한다.

오늘날 현대정치와 행정과정에서 국가와 시민사회의 구별은 애매해지고 있어 정치나 정책결정은 정부적 그리고 비정부적 행위자들의 복잡한 상호작용에 의하여 이루어짐으로 정책네트워크 개념은 그의 경계 내에 정부부처들과 같은 공공부문과 시민단체 등의 민간부문의 행위자들을 포함하고 있다. 그러나 실제적인 정책네트워크에서 정치행정 영역마다 상이한 참여자가 있을 수 있고 그들의 능력은 균등하지 않다. 이러한 정책행위자들의 경계는 정책네트워크의 크기를 결정한다(배응환, 2003: 269).

결국, 정책결정과정의 모든 산출이 참여자들의 의도적 행위에 의해서만 이루어지는 것은 아니지만, 그들의 참여 없이는 어떤 결정도 용이하지 않으며, 정책집행의 성과도 불투명하다. 따라서 정책결정에 참여하는 행위자의 존재는 정책네트워크를 구성하는 가장 기본적인 요소이고 가장 역동적인 요소로서 이들의 능력과 수는 정책네트워크 관계구조와 상호작용에 영향을 미치게 된다. 따라서 행위자들에 대한 분석에 있어서는 정책네트워크에 누가 참여하며, 참여자의 수가 어떻게 되는가가 규명되어야 한다. 또한, 행위자들이 동원할 수 있는 자원은 무엇인가이다. 각 행위자들의 특성과 지위에 따라 동원할 수 있는 자원 또한 차별적이며, 어떤 자원을 어떻게 동원·활용하느냐에 따라 행위자들의 영향력이 달라질 수 있다. 이 밖에도 기존의 연구에서 분석요소로서 제시되는 정책목표, 정책이익, 전략 등도 행위자에 대한 분석을 위한 요소로 이해된다.

(2) 관계구조

정책네트워크는 일정한 관계구조를 형성하는데, 정책네트워크의 구조란 다수의 행위자들 간의 연계의 구조적 특성을 의미한다(김주애, 2003: 61). 정책네트워크의 분석에 있어서 네트워크가 어떻게 구성되는가는 중요한 분석요소가 된다(양재대, 2003: 29).

정책네트워크의 관계구조란 행위자간의 상호작용과 연계양식에 의해 이루어지는 틀이라고 할 수 있다. Hay(1998: 35-36)는 네트워크의 관계구조와 관행이 반

복적으로 상호작용을 발휘하는 역동적인 전개과정을 크게 강조하면서 다섯 단계로 나누고 있다. 첫째, 전략적인 타산이 생성, 둘째, 전략적인 의제를 도입하고 관련 행위자들을 받아들여 네트워크를 형성, 셋째, 네트워크의 실행, 넷째, 정책네트워크의 실패를 인식하고 네트워크의 관행과 구조를 개선, 적응능력의 유연성을 향상시키는 과정, 다섯째, 정책네트워킹의 쇠퇴 및 종결단계이다. 이러한 각 단계의 분석에서 고려해야 하는 중요한 요소로서 논의되는 것이 행위자 혹은 조직들이 활용할 수 있는 자원의 문제이다(양재대, 2003: 29).

또한, 관계구조란 ‘행위자들 사이의 상호작용 관계의 유형’으로 정책네트워크의 관계 유형은 위계적 관점과 교환적 관점의 두 가지로 나눌 수 있다(김주애, 2003: 61). 위계적 관점은 행위자간의 수직적 연계를 특징으로 하며 수평적 조정의 가능성은 매우 제한적이다. 반면, 교환적 관점은 그 반대의 관계로 수평적인 조정의 가능성이 크다(김광용, 2003: 31). 앞서 논의한 바처럼 관계의 유형은 각 행위자들이 보유하고 있는 자원에 대한 지배력에 의해서 결정된다. 그러나 행위자들이 보유하고 있는 자원의 중요성과 보유정도는 동일하지 않다. 따라서 우월적인 지위는 행위자에 의해서 발휘되는 자원의 배분과 사용에 대한 지배력이 연계의 행태를 결정짓는 것으로 이해된다(김주애, 2003: 63).

특히, 정책네트워크의 관계유형이 교환관계일 경우, 자원은 정보, 정당성, 집행에 필요한 자원 등이 되며, 이는 정책과정에서의 지위나 정책에 대한 통제권한과 교환될 수 있다(Knoke, Pappi & Tsujinaka, 1996: 27-28).

따라서 정책네트워크의 참여자가 교환할 자원을 가지고 있다면 이들 간의 상호작용이 정책의 방향을 둘러싼 교섭과 협상을 포함할 가능성을 증가시킨다.⁶⁾

(3) 상호작용

정책네트워크는 행위자간의 상호작용을 특징으로 한다. 행위자간의 상호작용은 정책목표의 실현을 위한 정책자원이 동원되고 교환되는 실제적 과정이며, 참여자들의 전략의 결과물이다. 특히, 정책네트워크에서의 상호작용이란 상호의존

6) 예를 들어, 정부가 민간부문이 보유한 자원의 일부를 필요로 하게 되는 경우 민간부문의 참여자는 정책에 대하여 일정한 영향을 미칠 수 있도록 배려되어야 하고, 이들에 대해 호의적인 정책을 채택할 가능성이 높아지게 된다.

적 행위자들의 목표와 전략, 자원동원 등이 구체적 실천에 의해 재생산되고, 동시에 그러한 실천의 맥락을 형성하는 것이다(양재대, 2003: 27-28).

행위자들간의 상호작용은 우선적으로 행위자간 상호의존성에 기반하며, 정책네트워크 내의 상호작용은 대립과 협력의 두 가지 대립적 방향으로 전개될 수 있다. 따라서 정책네트워크의 상호작용에 대한 분석은 상호의존적인 각 행위자들의 전략적 상호작용이 어떠한 성격을 나타내고 있는지를 분석하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 접근은 정책네트워크에서의 행위자간의 상호작용을 게임 혹은 협상으로 파악할 수 있는 근거가 된다.

따라서 정책네트워크의 참여자간의 상호작용은 반드시 갈등 아니면 협력이라는 이분법적인 시각으로 고정되는 것은 아니며, 현실의 정책과정에서 그때그때의 이슈나 혹은 정책목표와 정책이익에 따라 갈등과 협력이 변화 혹은 공존하는 경우가 많다. 이러한 정책네트워크 행위자간의 상호작용의 변화를 이들 간의 전략과 목표에 따라 구분하면 다음과 같다.

〈표 2〉 정책네트워크 내의 상호작용

구 분		정책이익	
		정책이익 반영 (협력관계)	정책이익 미반영 (갈등관계)
전략에 대한 합의	합의	적극적 협력	-
	합의 부재	소극적 협력	-
목표에 대한 이해관계	불일치	-	강한 갈등
	일부 일치	-	약한 갈등

* 자료: 양재대(2003: 29); 이주호(2007)에서 재구성.

결국, 정책네트워크의 상호작용은 참여하는 행위자간의 전략과 목표에 따라 관계구조가 변동되며, 따라서 상호작용에 대한 분석에 있어, 행위자간에 이루어진 모든 상호작용을 분석할 수는 없다. 이에 상호작용에 대한 분석에서는 행위자 모두를 대상으로 하기보다는 정책과정에 실질적으로 영향을 미치고자 했던 행위자간의 활동에 초점을 맞추어 분석해야 하는 한계가 있다.

3. 연구의 분석틀

재난 대응 및 복구과정을 통해 나타나는 활동 과정의 참여자는 공공부문의 참여자는 물론, 민간부문의 다양한 참여가 이루어진다. 따라서 재난관리 정책네트워크 연구에 있어서 정책네트워크 이론에 의한 접근은 다음과 같은 차원에서 유용성을 갖는다. 첫째, 정책네트워크 이론은 참여자들 간의 네트워크를 가정하며, 행위자, 상호작용, 이들 간의 관계로 이루어진다는 점에서 다양한 참여자가 서로의 동원 가능한 자원을 바탕으로 집행과정에 참여하는 재난관리에 적용이 가능하다. 둘째, 정책네트워크는 주로 공공부문 및 민간조직의 행위자들로 구성되는 비교적 안정적인 행위자들의 집합으로 형성된다는 점에서 이들 간의 협력관계를 강조하는 재난관리에의 적용이 가능하다. 특히, 이들 행위자들 간의 연계는 의사소통과 전문지식, 신뢰, 그리고 여타 자원을 교환하는 통로로서 작용하며, 집행구조 내의 상호작용을 이해하는데 도움이 된다. 셋째, 정책네트워크 이론은 기본적으로 다원주의 모형을 가정하며, 이는 정책과정을 특정한 쟁점을 둘러싸고 다양한 집단이 참여하는 이해를 둘러싼 경쟁·갈등 및 타협이 이루어지는 과정으로 이해한다는 점에서 유용성이 있다. 마지막으로 정책네트워크 이론은 행위자들 간의 관계를 비록 완전하지는 않으나, 거의 대등한 위치로 상정한다는 점에서 재난관리정책의 집행과정에 이론 적용의 유용성이 있다고 할 수 있다.

특히, 본 연구가 재난관리에 대한 정책네트워크 이론을 적용함에 있어서 재난관리에 참여하는 행위자간의 상호작용에 영향을 미치는 요인으로 이들 간의 역할과 관계형태에 따른 상호의존성에 초점을 두고 있다는 점에서 이러한 접근이 보다 의미가 있다.

한편, 정책네트워크 내 상호관계를 행위자 모두를 대상으로 하는 데는 한계가 있으며, 모든 상호작용을 분석하는 것은 어려움이 있다. 이에 본 연구는 재난관리 정책네트워크를 Rhodes 정책공동체 모델에 따른 하위변수를 통해 접근하고자 한다.

Rhodes(1988)는 정책네트워크를 국가와 사회의 상호침투영역에 관련되는 것으로, 국가와 사회의 이분법적 논의보다는 국가와 사회의 중간부분을 설명하는 개념으로 이해하였다. 또한 정책네트워크의 분석수준을 중간수준에서의 이익집단

과 정부 그리고 중앙정부와 지방정부간 관계로 이해하고 있다(Rhodes, 1988).

그러나 본 연구에서는 이를 그대로 적용하기 보다는 재난관리의 특성에 따른 참여자를 정책목표를 공유하는 이해관계자로서 민간부문의 단체와 정부, 그리고 중앙정부와 지방정부간의 관계로 접근하고자 한다. 이 과정에서 특히 재난관리는 정책의 특성상 네트워크가 보다 안정적이며, 참여하게 되는 행위자가 고정적이라는 점에서 Rhodes의 모델 가운데 정책공동체(policy community)에 초점을 두고 다음과 같이 변수를 선정하였다.

〈표 3〉 재난관리 정책네트워크의 하위변수

변 인	하위변수
행위자	행위자
	행위자의 형태
관계구조	수직적 독립성
	권한관계
상호작용	빈번한 상호작용
	지속성 유지
	자원의 동원 및 배분

* 자료: 이주호(2007)참조.

Ⅲ. 정책네트워크 관점의 서해안 유류유출사고의 민·관·군 협력관계 분석

1. 민·관·군 재난복구 실태 분석

2007년 12월 7일 서해안 유류유출사고 직후, 12월 8일부터 2008년 6월 23일까지 각종 기관 및 단체의 봉사활동이 이루어졌다. 본 통계현황 분석은 충청남도 서해안유류사고대책지원총괄본부, 태안군청 재난관리과, 충청남도 소방안전본부 등의 기관의 현장 통계자료를 바탕으로 이루어졌다. 이러한 통계를 분석을 통하여 이번 태안 기름유출사고와 관련된 민·관·군의 협력거버넌스 체제에 대한 좀 더 실증적인 연구가 될 수 있을 것이 기대된다. 본 통계자료상의 총 참여기관은 17,275곳이며, 모두 1,416,953명이 다녀간 것으로 나타났다.

1) 참여기관·단체별 분석결과

민관군 참여기관 및 단체별 분석(중복제외)을 살펴보면 전체 참여기관 17,275개 중 민간기관(개인포함)이 15,736개(91.1%)로 가장 많이 참여한 것으로 나타났다. 그 다음으로 관이 1,470개 기관(8.5%)으로 나타났으며 군은 69개(0.4%)로 가장 적게 나타났다.

이와 같이 참여기관별로 보면, 민이 압도적으로 많다는 것을 알 수 있다. 그런데 바로 이 점에 주목해야 할 필요가 있다. 즉, 재난관리는 그간 공공재적 성격으로 인하여 관 주도로 이루어져 왔다. 그러나 공공부문만으로는 한계에 부딪혔던 것이 사실이다. 이번 서해안 유류유출 사고 복구사례는 민간부문의 재난관리에서의 역할 비중을 인식시켜준 매우 좋은 사례라고 할 수 있다. 그러나 서해안 유류유출 사고 사례의 경우 특수성 때문에 민의 협력이 많았으나 다른 재난관리 사례에서는 거의 관 주도와 군의 협력이 전부였던 것이 사실이었다.

〈표 4〉 민·관·군 참여 기관 및 단체별 분석현황

(단위: 개소)

구 분	민	관	군	합 계
비율	91.1%	8.5%	0.4%	100.0%
기관수	15,736	1,470	69	17,275

2) 민·관·군 참여 총 인원수 분석결과

피해복구지역 자원봉사자 총 참여 수를 살펴보면 전체 1,416,953명 중 민간기관 참여자 수가 1,082,097명(87.3%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 군이 174,426명(12.3%), 관이 160,430명(10.7%)으로 나타났다.

〈표 5〉 민·관·군 참여 총 인원수 분석

(단위: 명)

구 분	민	관	군	합 계
비율	77.3%	10.7%	12.3%	100.0%
인원수	1,082,097	160,430	174,426	1,416,953

도저히 불가능할 것처럼 보였던 기름띠가 엄청난 자원봉사자들의 노력으로 조금씩 걷히기 시작했고 민간인들이 접근하기 어려운 벼랑이나 섬지역의 방제작업에는 군(軍)이 투입되면서 큰 역할을 담당하면서 빠르게 제 모습을 찾아갔다.

앞의 참여기관 현황에서는 군의 역할이 다소 미약한 것과 같은 결과 양상을 보였으나, 군의 경우 1개 부대에 많은 인원의 자원봉사자가 왔다는 것을 감안할 때, 참여 총 인원수 분석이 보다 타당할 것이다. 마찬가지로 민의 경우 77.3%라는 많은 수가 참가하였고, 반면에 관과 군은 대략 10%대의 참여율을 보였다. 특히, 군의 경우 관보다 재난복구에 많은 수가 참여했다는 것을 알 수 있다.

이처럼 재난관리 분야에서는 군의 역할이 상당히 중요하다. 민의 경우에는 많은 인력을 지니고 있고, 또한 다양한 분야의 종사자들을 확보할 수 있다.

그러나 재난관리의 경우 전문성을 필요로 하기 때문에 민의 경우 의로서비스

라든지, 서해안 유류유출사고와 같이 단순 인력을 필요로 하는 경우에는 가능하지만, 대부분의 재난관리 분야의 경우에는 관과 군처럼 전문성을 갖춘 인력과 장비의 활용이 효과적인 것은 사실이다. 따라서 민·관·군 협력거버넌스 구축에 있어서 각자의 역할을 명확히 해야 만이 보다 효과적으로 재난관리를 수행할 수 있을 것이다.

3) 민·관·군 반복참여 기관·단체수 분석결과

민·관·군 반복참여 기관 및 단체수를 분석해 보면 전체 반복참여(2회 이상) 기관 중, 민간기관(개인포함)이 773개(83.0%)로 가장 많았으며, 관이 116개(12.5%), 군이 42개(4.2%)로 나타났다.

반복 참여 기관에서도 민이 가장 많고, 다음으로 관과 군의 순으로 결과가 나타나고 있으나, 군의 경우 총 참여 기관수가 앞의 분석에서 나타났듯이 69개 가운데 42개가 반복참여를 하고 있다는 것을 알 수 있다.

즉, 상대적으로 민과 관에 비해서 반복 참여를 많이 했다. 즉, 민의 경우 일회성 재난복구를 하는 경우가 많으나, 관과 군의 경우 지속적인 복구활동을 펼쳤다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 민·관·군 반복 참여 기관·단체수 분석

(단위: 개)

구 분	민	관	군	총
비율	83.0%	12.5%	4.5%	100.0%
기관수	773	116	42	931

4) 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수 분석결과

민·관·군 반복참여 기관 및 인원수를 분석해 보면, 전체 반복참여(2회 이상) 기관 중, 민간기관(개인 포함)이 336,381명(57.3%)으로 가장 많았으며, 군이 170,545명(29.0%)으로 관이 80,358명(13.7%)으로 나타났다.

2회 이상 반복참여 단체에서는 군의 비율이 가장 적은 것으로 나타났으나, 인원

수 측면에서는 관을 제치고 상당히 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 군의 특성상 인력동원이 용이하고 대단위 규모로 이동작전을 수행하기 때문인 것으로 이해된다.

〈표 7〉 민·관·군 반복 참여 기관·단체 인원수

(단위: 명)

구 분	민	관	군	총
비율	57.3%	13.7%	29.0%	100.0%
인원수	336,381	80,358	170,545	587,284

5) 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별) 결과

참여 회수별 민·관·군 반복 참여 단체수를 분석해 보면, 전체적으로 민간단체(개인포함)의 반복참여가 773개(83.0)로 가장 많이 나타났으며, 군이 42개(4.5%)로 세 기관 중 가장 적게 나타났다.

참여 회수별로 살펴보면 2회, 3~5회, 6회 이상에서 민간단체가 각각 521개(88.5%), 162개(76.1%), 90개(69.8%)로 가장 많이 나타났으며, 그 다음으로 관이 각각 55개(9.3%), 41개(19.2%), 20개(15.5%)로 나타났다. 마지막으로 군은 각각 13개(2.2%), 10개(4.7%), 19개(14.7%)로 나타났다.

특이한 점은 민간단체와 공공기관은 반복참여 횟수가 크게 줄어드는 반면, 군 부대의 경우 오히려 6회 이상의 비중이 2회나 3~5회의 참여 비중보다 크게 높아 꾸준한 참여가 이루어졌음을 알 수 있다.

즉, 사고발생 직후 중앙정부의 초기대응에 대한 대응부실로 1차적으로 효과적인 재난시스템부재와 재난시스템을 원활하게 수행할 수 있는 전문가그룹과 조직적으로 대응할 수 있는 훈련된 조직의 필요성과 함께 이러한 재난상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 재난시스템을 지원할 수 있는 체계화된 민(民)·관(官)·군(軍)·연(研)·언(言)간 협력 거버넌스 지원체제가 필요하다고 입을 모으고 있으며, 특히 긴급 재난상황 발생시 무엇보다 초기 대처능력이 중요하기 때문에 즉시동원이 가능하고 조직적으로 일사불란 하게 움직일 수 있는 군(軍)의 역할과 필요성이 강조되고 있다.

〈표 8〉 민·관·군 반복 참여 단체수 분석(회수별)

(단위: 회, %)

구 분	민	관	군	합 계
2회	521(88.5)	55(9.3)	13(2.2)	589(100.0)
3회 ~ 5회	162(76.1)	41(19.2)	10(4.7)	213(100.0)
6회 이상	90(69.8)	20(15.5)	19(14.7)	129(100.0)
계	773(83.0)	116(12.5)	42(4.5)	931(100.0)

6) 1회 참여 규모별 단체수 분석결과

1회 참여규모별 단체의 수를 살펴보면 50명 미만 수준의 단체참여가 가장 많은 것으로 나타났다. 역시 민간단체의 참여가 가장 높았으며 1,000명 이상의 대단위 참여도 65개나 되는 것으로 나타났다.

공공기관의 경우 역시 50명 미만 수준의 참여가 가장 많았으며 1,000명 이상의 참여가 2개 기관이 있는 것으로 나타났다. 군의 경우는 민·관 기관과 달리 100~400명 수준의 참여가 41개로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 500~999명 12개, 50명 미만 9개 50~99명 7개의 순으로 나타났으며, 1,000명 이상의 참여는 없는 것으로 분석되었다.

〈표 9〉 1회 참여 규모별 단체수

(단위: 개)

구 분	민	관	군	합 계
1,000명 이상	65	2	0	67
500 ~ 999명	106	24	12	142
100 ~ 499명	1,372	176	41	1,589
50 ~ 99명	1,975	255	7	2,237
1 ~ 49명	12,218	1,013	9	13,240
계	15,736	1,470	69	17,275

7) 민·관·군 지역별 참여기관 현황 분석결과

민·관·군 지역별 참여기관 현황을 대전·충남과 그 외 지역으로 분류하여 살펴보면 민간기업(개인포함)은 총 15,736개 중 대전·충남지역이 2,612개로 전체 16.6%를 차지하였다.

공공기관의 현황은 대전·충남지역이 347개로 전체 23.6%를 차지하였으며, 군의 경우 6개소의 참여로 8.7%의 비율을 나타내고 있다.

전체 군의 참여 비율에 비해서 대전·충남지역으로 한정하였을 때, 군의 참여 비율이 약간 올라간다는 것을 알 수 있다. 이는 충남지역의 경우 군의 비중이 타 지역에 비하여 높다는 것을 반증하는 것이다. 즉, 충남의 특수성을 감안할 때, 민·관 협력거버넌스보다는 민·관·군 협력거버넌스의 구축이 보다 효과적인 것이다.

〈표 10〉 민·관·군 지역별 참여기관 현황

(단위: 개, %)

구 분	민	관	군	합 계
대전·충남지역	2,612(16.6)	347(23.6)	6(8.7)	2,965(17.2)
대전·충남 이외 지역	13,124(83.4)	1,123(76.4)	63(91.3)	14,310(82.8)
계	15,736(100.0)	1,470(100.0)	69(100.0)	17,275(100.0)

8) 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역) 분석결과

민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역)을 살펴보면, 민간단체의 경우 피해지역인 태안에서 총 392개의 단체가 참여했으며, 공공기관은 40개, 군부대 1개가 참여하였다. 피해 주변지역인 서산, 당진, 보령, 서천의 경우 민간 222개, 공공기관 47개, 군부대 2개가 참여하였다.

충남지역에서 직접피해지역 및 인접지역을 제외한 기타지역에서 민간 1,454개, 공공기관 180개, 군 1개소가 피해복구에 참여해 총 2,339개 단체의 참여가 있었던 것으로 나타났다.

〈표 11〉 민·관·군 피해지역의 참여기관 현황(충남지역)

(단위 : 개)

구 분	민	관	군	합 계
태안	392	40	1	433
서산, 당진, 보령, 서천	222	47	2	271
기 타	1,454	180	1	1,635
계	2,068	267	4	2,339

2. 행위자별 활동 분석

태안 유류유출사고 발생에 따른 이해관계자는 중앙정부 차원, 지방정부 차원, 그리고 비정부 조직으로서 지역주민과 관련 시민단체, 기업 등으로 구분된다.

1) 중앙정부

중앙정부의 경우 사고 피해의 수습을 위해 행정자치부와 소방방재청 그리고 주무부처인 해양수산부는 물론 국방부, 환경부, 보건복지부, 재정경제부, 국세청 등이 관여하고 있다(소방방재청, 2008. 2. 5). 그러나 향후 장기화되는 사고피해에 있어 적극적인 문제해결의 주체는 해양수산부, 환경부, 행정자치부 등이 된다. 해양수산부의 경우 유류유출사고의 주무부서이며, 해양오염에 따른 사고수습과 피해주민에 대한 문제해결의 실질적 책임을 갖는 부서가 된다. 한편, 환경부와 행정자치부 또한 재난 상황의 수습은 물론 환경 생태계의 실무 부서로서 태안 유류유출사고 수습에 지속적인 관여를 해야 하는 입장이었다.

2) 지방정부

지방정부 차원에서는 광역자치단체 수준에서는 피해지역인 충남도청, 전남도청, 전북도청이 피해에 따른 문제해결에 적극적인 대안을 수립해야 하는 상황이었다. 또한, 광역자치단체 내 주요 피해지역 기초자치단체들도 피해복구 및 장기

적 문제해결책의 수립을 위해 참여가 필요하다. 특히, 지방자치단체의 경우 지역 주민들의 입장을 충분히 수용하고 중앙정부와의 연결고리가 되어야 하는 입장에서 각 지방자치단체들은 문제해결을 위한 주도적 역할을 수행해야 하는 입장에 있다.

3) 비정부조직

비정부조직에서는 사고발생에 따른 실제 피해자로서 지역주민은 물론 지역의 기업들이 관련되며, 환경 피해에 따른 다양한 시민단체들이 태안 유류유출사고에 관계된다. 특히, 지역주민과 기업들의 경우 현시점에서의 피해보상은 물론 향후 장기화될 환경오염 피해에 따른 경제적 손실과 자원 손해에 대한 문제해결은 물론 생존권 보장을 위한 대안의 수립에 있어서 정당한 요구를 반영시키기 위해 다각적인 노력을 기울일 것으로 예상되었다. 아울러, 시민단체들의 피해범위가 3개 광역자치단체에 걸쳐 있으며, 생태계 위기에 따른 발전적 해결 방안과 요구를 반영시키기 위해 사고수습 과정에 지속적으로 참여하고자 하는 양상을 보였다.

4) 소결론

그러나 태안 유류유출사고 피해 지역인 충남 태안군은 물론 도서지역으로 태안군, 보령시 등 4개 시·군의 59개 오염도서는 물론 인접 광역자치단체로서 부안, 신안 등 전남·북지역의 42개 도서까지 3개 광역자치단체에 걸쳐 그 피해가 확산되었다. 또한, 피해의 정도는 사고발생에 따른 피해주민의 경제적 손실과 환경오염은 물론, 환경복구까지 계속될 해양자원의 손실이 막대한 것으로 보도되고 있다. 특히, 경제·문화적 가치가 높아지는 해양 생태환경의 파괴는 관광 및 경제적 수단의 토대가 되는 자원의 손실로 그 피해를 가늠하기 힘들 정도였다. 더욱이 생태환경의 복원까지 10년에서 20년 이상의 장기적 노력이 요구되는 점에 있어서도 협의체 구성을 통한 사고해결의 장기적 노력이 필요하다는 지적이 많았다(A와의 인터뷰).

3. 행위자별 관계구조 및 상호작용 분석

1) 행위자별 관계구조 분석

서해안 유류유출 사고의 대응 및 복구과정을 살펴보면, 중앙정부의 경우 행정자치부와 소방방재청 그리고 주무부처인 해양수산부는 물론 국방부, 환경부, 보건복지부, 재정경제부, 국세청 등이 관여하고 있고, 지방정부 차원에서는 광역자치단체 수준에서는 피해지역인 충남도청, 전남도청, 전북도청이 피해에 따른 문제해결에 적극적인 대안을 수립해야 하는 상황이었다.

또한, 비정부조직 차원에서는 사고발생에 따른 실제 피해자로서 지역주민은 물론 지역의 기업들이 관련되며, 환경 피해에 따른 다양한 시민단체들이 태안 유류유출사고에 관계된다. 정책네트워크관점에서 이들 간의 관계를 분석해 보면, 지금히 수직적인 권한관계가 형성되어 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 중앙정부의 지방정부에 대한 일방적인 명령하달식 의사전달이 이루어지고 있었고, 시민단체, 기업 등의 비정부조직은 재난대응과 복구활동에 대한 의사결정 전반에서 제외되어 있었다(A와의 인터뷰).

이처럼 행위자간 관계구조는 수직적이라고 판단할 수 있다. 한편, 재난관리에 있어 협력적인 네트워크가 형성되기 위해서는 수평적인 권한 관계가 유지되어야 하는데, 향후 개선할 대목으로 남는다.

2) 행위자별 상호작용 분석

행위자별 상호작용을 살펴보면, 정책네트워크 행위자간 즉, 중앙정부, 지방자치단체, 비정부조직, 군 간에 빈번한 상호작용이 이루어졌는지, 이러한 상호작용이 지속적으로 이루어졌는지, 자원의 동원과 배분이 이루어졌는지 등을 살펴보았다. 결과적으로 낮은 수준에서의 공문교환이라든지, 간단한 의견교환 활동에서는 지속적인 상호작용이 이루어졌으나, 자원의 공유 및 인력 교류 등의 보다 수준 높은 측면에서는 활발한 상호작용이 이루어지지 못했다.

즉, 서해안 유류유출 사고의 경우 180여 만명이라는 상상을 초월하는 자원봉사자가 복구활동을 다녀갔으나, 민·관·군 간의 협력거버넌스는 미약하였고, 협력

체계 구축 없이 각자가 복구활동을 펼쳤다는 것을 알 수 있다(B와의 인터뷰). 특히, 서해안 유류유출 사고를 중심으로 하여 기관관 평상시 네트워크 연결 상태를 분석한 결과를 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 충남의 재난대응 조직간 상호 접촉과 관계 지속의 문제가 발생하고 있었다. 협력거버넌스를 구축하기 위해서는 잦은 접촉 빈도와 함께 협력관계를 지속적으로 유지하여야 한다. 그러나 특별한 경우에만 재난대응 조직간 접촉을 시도하게 되고, 평상시에는 각 기관별로 재난관리 활동을 펼친다는 문제가 있다. 둘째, 규정 연계 문제가 발생하고 있다. 충남의 경우 재난대응에 관여하는 조직이 많은 반면 이들 조직들이 지니고 있는 각 규정간 상호 연계가 되지 않는다는 문제점을 지니고 있다. 셋째, 인력 및 장비 교류 문제이다. 네트워크 상 협력 정도를 높이기 위해서는 상호간 인력 및 장비의 지원이 활발히 이루어져야 한다. 그러나 인력과 장비 교류는 이루어지고 있지 못하다는 문제점이 있다. 넷째, 업무 협조의 방향성 문제가 발생하고 있다. 네트워크 형성에서 가장 중요시 되는 것은 상호간의 교류이다. 즉, 양방향 교류가 필요하다. 그러나 충남의 경우 공공부문 측면에서는 재난대응에 대하여 지침을 시달하는 형태를 보이고 있고, 민간부문은 업무 협조에 응하는 단방향의 교류가 이루어지고 있었다. 다섯째, 새로운 민간 참여주체와의 연계 문제가 발생하고 있다. 네트워크의 확장성을 높이기 위해서는 네트워크의 기존 참여기관이 아닌 새로운 외부 민간 참여주체와의 연계가 활발히 이루어져야 한다. 특히, 대규모 재난발생 시에는 짧은 시간에 많은 장비와 인력을 필요로 하게 되고, 이에 따라 민간부문의 활용이 필수적이다. 그러나 민간단체와의 평상시 연결고리가 형성되어 있지 못해서 재난이 발생할 경우 민간기관은 스스로의 역할을 정립하지 못하고, 이로 인해 참여기관들은 많은데 각 기관 간 효율적인 업무 분담이 되고 있지 못해 오히려 혼란이 가중되는 문제가 있다. 여섯째, 참여주체 간의 정보교류 문제가 있다. 네트워크가 확장되기 위해서는 무엇보다도 정보교류가 필수적이다. 그러나 평상시 민·관·군 협력거버넌스 각 주체 간 활발한 정보교류가 이루어지지 못하고 있었다.⁷⁾

7) 이처럼 충남지역 민·관·군 협력거버넌스의 각 참여 주체 간 네트워크 연결이 매우 느슨하다는 것을 알 수 있다.

IV. 서해안 유류유출사고를 통해 본 충남 민·관·군 협력관계의 문제점과 개선방향

1. 재난관리 민·관·군 협력관계의 문제점

1) 협력네트워크 형성을 위한 기반여건 부족과 법제도의 미비

서해안 유류유출사고와 관련하여 협력관계 형성을 위한 기반여건 조사결과⁸⁾에서도 알 수 있듯이 현재 태안지역 주민들은 가족간의 관계, 이웃집과의 관계, 이웃마을과의 관계가 안 좋아졌다고 대다수가 응답하고 있었다. 즉, 협력거버넌스 형성을 위해 기본이 되는 협력기반 내지 협력문화가 충남 서해안 지역을 중심으로 더욱 열악해 졌다는 것이다. 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위해서는 조직간의 협력여건이 형성되기 앞서 집단간 더 나아가 개인 간 협력여건이 형성되어 있어야 하는데, 이번 분석을 통해 알 수 있듯이 지역 주민간에 불신 풍조가 만연되어 있어 공동체 붕괴현상이 나타나고 있으며, 곳곳에서 갈등양상으로 옮겨갈 우려가 매우 높다.

이와 같이 민·관·군 협력거버넌스 형성을 위한 기초가 되는 기반여건이 부족하다는 문제점이 가장 근본적이며 우선적으로 해결하여야 할 과제로 도출되었다. 이러한 협력의 기반여건이 부족한 이유는 무엇보다도 법제도적인 미비라고 볼 수 있다. 즉, 민·관·군 협력에 대해 이러다할 법제도적인 장치가 없기 때문이다.

2) 협력네트워크 형성의 중간조직(매개조직)의 미흡

협력거버넌스가 형성되기 위해서는 무엇보다도 참여주체들을 연결할 중간조직 내지 매개조직이 필요하다. 서해안 유류유출 사고의 경우 180만 명이라는 상상을 초월하는 자원봉사자가 복구활동을 다녀갔으나, 민·관·군 간의 협력거버넌스는 미약하였고, 협력체계 구축 없이 각자가 복구활동을 펼쳤다는 것을 알 수 있다. 특히, 정보와 공문 교환 등에서는 협력관계가 유지되고 있으나, 인적자원 및

8) 유현정 외. 2008. 「태안유류유출사고가 지역민의 삶의 질에 미치는 영향」. 희망제작소. 참조.

사업 교류 등에서는 협력관계가 형성되지 않고 있었다.⁹⁾

이렇게 볼 때 정보나 공문들의 형식적인 수준에서만 협력 연결이 되고, 인적 자원 및 사업 교류 등과 같은 실제적인 부분에서는 협력 연결망이 구축되어 있지 못하다는 것은 재난예방과 대비단계에서는 재난관리기관간 어느 정도 협력체계가 형성되어 있으나, 재난대응과 복구단계에서는 재난관리기관간 협력관계가 형성되어 있지 못하다는 것을 의미한다.¹⁰⁾

충남 서해안 유류유출과 관련하여 민·관·군 기관을 중심으로 재난대응, 복구와 관련하여 네트워크 관계에 대한 연결관계를 조사한 결과 연결이 미흡하게 나타나 별도로 본 연구에는 반영하지 않은 바 있다. 이처럼 민·관·군의 협력거버넌스 체제가 구축되지 못한 근본적인 원인으로서는 중간조직 내지 매개조직이 부재하였다는 결론에 도달할 수 있다.

3) 상시 협력네트워크 체제의 가동 불능

민·관·군 협력거버넌스는 평상시에 구축되어 있어야 재난예방, 대비, 대응 활동이 가능해지고, 더 나아가 충청도정의 다른 분야에도 많은 도움을 받을 수 있다. 그러나 서해안 유류유출 복구과정 협력관계 실태분석에서 나타난 바와 같이 재난복구 등의 특수한 상황에서만 민·관·군이 협력체제를 가동하고, 평상시에는 이렇다 할 협력거버넌스가 구축되어 있지 못하다는 사실을 확인할 수 있다.

물론 충남 계룡시와 같이 특수한 지역의 경우에는 평상시에 민·관·군 정책협의회가 구성, 운영되고 있어, 상시 협력거버넌스를 구축하고 있으나, 이 역시 지역적인 한계를 지니고 있다. 이와 같이 특수한 상황에 치했을 때에만 협력거버넌스가 구축될 것이 아니라 평상시에 구축되고, 서로간에 활발한 정보 등의 교환이 이루어져야 각자의 역할을 사전에 숙지 및 학습하여 효과적인 협력관계를 유지할 수 있을 것이다.

9) 2008년 5월 15일 - 30일까지 15일 동안 충청남도 재난관리 관련 유관기관 43개소를 중심으로 협력연결망 조사를 위하여 네트워크 분석을 실시한바 있다. 그러나 각 기관 간 협력연결 관계가 거의 없어서 본 연구에는 반영하지 못하였다.

10) 즉, 예방과 대비단계에서는 정보와 업무 등의 교류가 어느 정도 이루어지게 되나, 막상 재난이 발생하게 되면 재난관리 기관들간에 우왕좌왕하게 되면서 협력관계 형성이 되지 않고 있다는 것을 의미한다.

4) 협력네트워크 체제의 특정분야에의 한정성

충남의 경우 민·관·군 협력체계는 서해안 유류유출 사고의 복구활동에 왕성히 참여하는 등 재난관리 분야에 협력체제가 미약하나마 형성되어 있다. 또한 계룡시의 민·관·군 협의회라든지, 군문화 엑스포, 국방클러스터 조성, 국방과학도시 등의 군 관련 분야에 민·관·군 협력거버넌스가 ‘느슨한 상태’(loosely coupled system)에서 구축되어 있다.

이는 충남의 문제뿐만 아니라 한국의 경우 그간 군의 역할이 국방에 초점을 맞추고 있어 민간부문에는 특별히 관여하지 않는 것이 일반적 현실이었다. 그렇기 때문에 재난관리 분야에 국한하여 군이 활동하다 보니, 민·관·군 협력거버넌스 역시 재난관리 분야에 한정적으로 구축되어 있는 게 사실이다. 그러나 냉전체제가 종식되고 한반도의 위기가 서서히 감소하는 이때에 민·관·군의 협력거버넌스는 특정분야 국한될 것이 아니라 다양한 분야에서 구축되어야 자원의 낭비를 막고 효과적으로 도정을 운영할 수 있을 것이다.¹¹⁾

5) 협력네트워크 구축을 위한 군 역할의 한계성

충남지역 민·관·군 협력거버넌스의 경우 군사 분야 및 재난관리 분야에 국한되다 보니 마찬가지로 군의 역할도 군사와 재난관리분야에 한정되어 있다.¹²⁾ 군은 국민사회를 구성하는 하나의 인자로서 하나의 전문직업집단에 속한다는 점을 감안할 때, 군과 정치의 원만한 관계는 직업인으로서의 군인과 조직체로서 군대의 현대적 성격이 여하히 정치체제를 구성하는 다양한 정치사회적 주체들과 상호작용 및 협력관계를 원활하게 이룩할 수 있는가 라는 차원에서 달성될 수

11) 특히, 민방위대의 경우 400만에 달한다. 즉, 대한민국 국민 10명 중 1명은 민방위대원이라는 사실을 감안할 때, 민방위대를 활용한 다양한 관계형성이 보다 바람직할 것이며, 아울러 의용소방대원의 적극적인 활용 또한 중요하다.

12) 그러나 현대에 있어서 군대조직은 이제 더 이상 전쟁을 위해서 존재하고, 전투를 본업으로 하는 과거의 직업군대로서만 간주될 수 없게 되었다. 그러므로 군대조직은 이제 군가안보의 도구일 뿐만 아니라 경제의 동력을 제공하며 강력한 사회조직으로서 막대한 정치적 영향력을 행사하게 되었다. 이것은 선진국과 후진국, 그리고 사회주의권을 막론하고 정도의 차이는 있지만 거의 공통된 현상이라고 할 수 있다. 이러한 군대조직과 정치·사회와의 관계와 관련하여, 군의 정치심리는 곧 사회구조의 제반 문제점을 반영하고, 그 역으로도 정치·사회질서는 군의 사기를 반영하게 되어 민과 군의 사기는 상호보완적 관계에 있게 된다는 주장이 설득력을 얻는다(남주홍, 1986 : 5-6).

있다.

따라서 건실한 사회발전을 위한 군의 역할 증대가 이루어져야 한다. 특히, 충남의 경우 계룡시 및 논산시를 비롯하여 군의 비중이 상대적으로 큰 만큼 특히 새로운 군의 역할 증대가 요구된다.

2. 충청남도 재난관리 민·관·군 협력방향

1) 협력기반 조성 및 조직화 추진

(1) 네트워크 형성을 위한 민·관·군 협력기반 여건 조성 및 법제도 정비

무엇보다도 민·관·군 협력이 활발히 이루어지기 위해서는 법제도적인 장치가 마련되어야 할 것이다. 현재 이러다할 법제도가 없는 상황에서 시급히 이루어져야 할 것이다. 특히, 계룡대를 비롯하여 특수한 상황인 충남의 경우 더욱 민·관·군 협력을 위한 법제도 정비가 필요하다.

민·관·군 협력네트워크 구축을 위한 협력기반 여건 조성을 위해서는 서로의 입장을 이해하고, 서로 적정한 수준에서 타협하는 상생·협력의 문화가 정착되어야 할 것이다.¹³⁾

특히 연구 분석결과에도 나타났듯이 충남 서해안 유류유출 지역의 경우 표면적으로 들어난 사실은 거의 원상복구가 된 듯 보이나, 주민들간의 갈등과 공동체 붕괴 현상은 심각하다는 것을 알 수 있다. 충남도 차원에서 상생과 협력의 기반 여건 조성을 위해서는 우선적으로 서해안 지역을 중점적으로 다양한 일차리를 마련하여 주민들간의 갈등을 해소하고 중식시켜야 만이 협력네트워크의 기반여건이 조성될 것이라 보여진다. 이렇듯 민·관·군 협력네트워크 구축을 위해서는 우선적으로 협력의 문화내지 협력 기반여건 조성이 필수적, 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

그러면 민·관·군 협력 무엇이 문제인가? 1990년대 중반 이후 시민운동이 활성화

13) 우리 사회에 만연하고 있는 불신풍조를 물론 하루아침에 바꿀 수는 없겠으나, 충남도 차원에서 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 등과 같이 상생과 협력을 위해 제도화된 단체를 활용하여, 충남도정을 지속적인 주민교육과 홍보 및 실천적 지원활동을 펼쳐야 할 것이 요망된다.

화되면서 정부나 지자체가 시민단체를 보는 시각이 일정한 변화를 보이고 있다. 이러한 인식의 전환은 향후 파트너십 구축에 있어 긍정적 의미를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 정부나 지자체는 시민단체를 설득과 포섭의 대상으로 간주하고 있다. 바로 이런 문제가 민·관 사이에 수평적 파트너십을 구축하는데 장애요인으로 나타나고 있다. 즉, 지향하는 사회의 상(image)에 대한 인식의 차이, 이해관계의 차이, 발전을 보는 관점의 차이, 권한과 관행 및 권력의 독점화 현상 극복, 인식의 수평적 전환 등이 이루어지면, 민·관·군 협력의 기반은 자연스럽게 형성될 수 있을 것이다.

그러나 여전히, 민의 문제점과 한계도 적지 않다. 시민운동에 참여하는 사람들은 여전히 극소수이고, 나아가 조직의 협소화, 재정의 열악한 문제가 있다. 따라서 관은 움직이는 동선에 대한 파악과 정보가 제한될 수밖에 없다. 따라서 민은 수많은 관의 행정과 현안, 이슈 중에서 가장 중요하다고 판단하는 문제에 대해서만이 비판과 감시를 할 수밖에 없는 현실적 조건에 처해 있다.

그럼에도 불구하고 공익적 차원에서 시민사회단체는 그 동안 지자체와 협력할 부분은 협력하는 나름대로 대응적 자세를 가져왔다고 평가받을 수 있다.¹⁴⁾

이와 같이, 협력네트워크 구축을 위해서는 우선적으로 협력의 문화내지 협력 기반여건 조성이 필수적이다.

(2) 협력네트워크 형성의 중간조직(매개조직)의 마련

충남의 민·관·군 협력네트워크가 구축되기 위해서는 계룡시의 민·관·군 정책협의회처럼 각 주체들을 매끄럽게 연결하여 줄 수 있는 중간조직 내지 매개조직 마련이 필수적이다. 이러한 중간조직은 관이나 군이 역할을 수행하게 된다면, 자칫 민이 수동적으로 따라오는 결과를 초래하여 협력네트워크가 변질될 우려가 농후하다. 따라서 새로운 제3의 협의체를 구성하는 것이나 또는 현 법령상 규정되어 있는 ‘통합방위협의회’를 활성화하는 것이 바람직할 것이다.

이번 서해안 유류유출사고의 경우에도 민·관·군이 각자의 역할에는 충실했으

14) 예를 들면 금강특별법 제정에 환경단체가 지자체와 같이 토론과 합의과정을 거쳐 문제해결에 기여를 했다거나, 용담댐 물 배분에 대한 문제제기를 통해 지역주민의 공공성을 확보하는데 충청남도도 같이 추진한 사례들을 볼 때 필요하다면 언제나 네트워크 차원에서 그 역할을 수행하고 있다.

나, 서로간에 활발한 협력관계를 유지하지 못한 이유는 바로 제3의 매개조직이 없었기 때문이다. 따라서 재난관리 분야에서 우선적으로 중간조직이 생성되어야 한다.

뿐만 아니라, 민·관·군 협력네트워크의 중간조직을 중심으로 하여 각 주체별 역할 분담이 효과적으로 이루어져야 할 것이다. 우선, 민간부분은 공공부분에 비해서 다양한 분야에서 제약을 받지 않고 활동할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 공공부분은 공익을 우선시해야 한다는 업무의 제약성이 뒤따른다. 따라서 가령 재난관리 분야의 경우 의료서비스와 자원봉사 서비스 등은 민간부분이 담당하게 되고, 재난복구에 각종 장비와 인력은 군이 담당하게 되고, 재정적인 측면과 전반적인 체계는 관이 담당하게 된다면 서로간의 역할 중복을 피할 수 있어 효율적으로 재난관리를 할 수 있게 된다.

이처럼 민·관·군 협력네트워크 구축의 선행조건이 중간조직의 역할과 함께 각 주체들의 각자 역할에 충실하는 방안이 될 것이다.

각각의 역할에 충실한 협력네트워크 구축을 위해서는 다음과 같은 사항들이 체계적으로 이루어져야 할 것이 요구된다.

우선, 민과 관 사이에 지향하는 사회의 상에 대한 이견을 좁히고 합의를 형성해내는 논의구조가 필요하다. 지속가능한 발전을 형식적으로 주장하지 말고, 지속가능한 발전이 어떻게 이루어져야 되고, 어떤 방식을 통해 형성될 수 있는지에 대한 공감대를 얻을 수 있는 정책적 협의체나 정례적인 토론회를 통해 양자간의 시각차를 줄일 수 있는 기회를 가져야 한다.

둘째, 공무원에 대한 참여민주주의와 공동체적 의식의 성숙을 위한 교육적 프로그램이 강화되어야 한다. 이를 전제로 공무원들에게 대시민의 공복의 의미를 심화시키고 이를 직접 일선 행정에서 실천할 수 있는 자율성과 권한을 증대시킬 필요가 있다. 자치단체장에게 인사권이 집중되어 있기 때문에 자치단체장의 성향을 쫓느라고 소신과 원칙 있는 행정을 펼치는데 문제가 되고 있다는 지적을 겸허하게 수용할 필요가 있다.

셋째, 정보의 공유와 공평한 분배, 그리고 이에 접근하는 개방성이 필요하며, 아울러 건강한 시민단체에 대한 지원이 필요할 것이다.

2) 상시운영체계 구축 및 적용범위 확대 운영

(1) 상시 협력네트워크체계의 구축

재난대응처럼 특수한 상황에 처했을 때에만 협력네트워크가 구축될 것이 아니라 평상시에 구축되고, 서로간에 활발한 지식·정보 등의 교환이 이루어져야 각자의 역할을 숙지하여 효과적인 협력관계를 유지할 수 있을 것이다.

나아가 민·관·군 상시 협력체계 구축 안에는 협력네트워크의 평가시스템 구축과 제도화 추진도 함께 이루어져야 할 것이다. 즉, 상시 협력체제를 만들었다고, 민·관·군 관계가 협력적으로 자동적으로 진행될 것이라고 생각하는 것은 오산이다. 이러한 상시 협력네트워크 체계를 지속적으로 모니터링하여야만 지속적인 관계가 유지될 수 있다.

따라서, 협력네트워크 평가시스템을 설계하고, 평가시스템을 운영하여야 한다. 또한, 평가지표 개발 및 평가의 제도화 방안을 마련하여야 지속적인 상시 협력네트워크 체계가 구축될 수 있을 것이다. 상시 협력네트워크 체제구축을 위해서는 특히, 민을 협력네트워크에 합류시키는 것이 중요할 것이다. 우선, 유사한 사업을 하는 지역NGO 중 경험이 많고 역사가 오래된 지역NGO, 리더십을 가장 잘 발휘하는 지역NGO가 주도적인 역할을 하면서 협력·연계에 대한 경험을 축적하는 과정이 필요할 것이다. 다음으로, 지역NGO들은 정보, 프로그램계획, 수행 및 평가과정 등 소프트한 측면에서의 협력·연계와 특정사안에 대한 협력·연계를 시작으로 점차 예산 편성에의 참여 및 시설 공유 등 전반적으로 협력 및 연계의 범위를 확대하고, 그 강도를 단계적으로 심화시켜 나가는 한편 궁극적으로는 지역NGO연합체의 설치 및 운영도 고려해 볼 수 있다. 마지막으로, 지역NGO 연합체에서는 학술세미나, NGO지도자 연수교육, NGO단체 및 NGO지도자 발굴, 자료의 제공, 지역NGO업적에 대한 홍보, 연합체 공동홈페이지 운영, 지역NGO자료센터 운영, 지역NGO공동프로그램 개발, 지역NGO 인력풀(pool) 관리, 지역NGO 간 교류 및 협력의 장 제공, 지역NGO의 공동규약 제정 등의 과제도 상정해 볼 수 있을 것이다.

이러한 NGO연합체는 각 단체별 이해관계로 인하여 단기적으로 실현가능성이 높지 않을 경우를 대비하여 우선 순차적으로 관-NGO간 사호 인원파견근무, 공

동사무실 운영 등도 협력체제와 정책네트워크 형성에 기여할 것으로 판단된다.

(2) 다양한 분야에 걸친 협력네트워크체제 마련

재난관리분야 뿐만 아니라 다양한 분야에서 민·관·군 협력네트워크 형성이 필요하다. 또한, 다양한 분야에서 협력네트워크를 구축하기 위해서는 다음의 네트워크 성공 원칙을 고려하여야 한다.

첫째, 지역사회의 공동의 이슈·사업을 선택하여야 한다. 네트워크는 참여 기관간의 공동의 이슈나 사업을 설정할 필요가 있다. 따라서 지역사회에서 요구하는 공동의 이슈를 선택하여야 한다. 예를 들면 환경 문제 등이 지역의 공동사업이 될 가능성이 크다. 물론 관련이 없는 기관은 참여시킬 필요가 없다.

둘째, 네트워크 사업의 중심에서 논의하여야 한다. 네트워크를 하게 된 사업의 핵심 과제부터 논의하는데 있어서, 중심이 되는 사업을 먼저 논의하고 이를 실행에 옮기게 되면 주변적인 과제로 확산시켜 나갈 수 있는 것이다.

셋째, 기여할 수 있는 점은 다양하다는 것을 인식하여야 한다. 기관들은 자기 기관의 단점을 충분히 보완하기 위해 네트워크에 참여하는 것이다. 따라서 각각의 기관들이 다른 기관이 가지고 있는 장점과 단점을 이해하고 받아들인다면 문제는 최소화될 수 있다.¹⁵⁾

넷째, 모든 기관의 독자적인 이해관계를 충족할 수 있도록 하여야 한다. 모든 기관들이 네트워크에 참여함으로써 이득이 있다고 생각하게 해야 한다. 따라서 개별 기관의 독자적인 이해관계를 만족시킬 수 있는 방향으로 네트워크 사업이 운영될 수 있어야 한다.

다섯째, 관습적인 이해관계를 이해하고 존중하여야 한다. 지역사회 내에서 각 기관은 고유의 역사와 구조, 가치, 문화, 지도력 등을 가지고 있다. 불필요한 갈등을 회피하기 위해서는 네트워크 기관들이 서로를 이해하고 일정부분 이를 존중할 필요가 있다.

여섯째, 명성을 공평하게 분배하여야 한다. 지역사회에서 네트워크 사업을 통

15) 예컨대 한 기관은 비용의 많은 부분을 부담할 능력이 있지만, 프로그램 개발 능력을 가지고 있지 못하다면, 다른 기관은 그 반대가 될 수도 있다. 따라서, 양자가 모두가 필요하며, 그들이 지니고 있는 힘과 결점이 바르게 평가되어야 한다.

하여 얻을 수 있는 명성이 각 기관에 공평하게 배분되어야 할 것이다. 이같이 지역사회의 인정은 구체적으로 교환되는 가치와 함께 네트워크에 참여하는 중요한 이유가 된다.

일곱째, 가시적인 성과를 획득하여야 한다. 네트워크를 통한 사업이 구체적이고 가시적인 성과를 획득하도록 해야 한다. 이는 각 기관들이 스스로 현실적이고 예측 가능한 결과를 볼 때만 지속적으로 참여를 하게 되는 것이다.

여덟째, 동의할 수 있는 것에 동의하여야 한다. 네트워크는 교환 활동이라고 하였듯이, 따라서 교환 과정에서 합의가 이루어지지 않는 경우는 흔하게 발생한다. 따라서 서로가 공동의 관심사와 동의할 수 있는 네트워크에 초점을 맞추어야 한다. 따라서 모든 것과 관련하여 불일치가 너무 심각할 경우는 네트워크가 와해될 수밖에 없다.

아홉째, 안정적인 협의체를 구성하여야 한다. 어떤 기관이 네트워크 조직에 참여하면서 누구를 그 조직의 임원으로 파견할 것인가 하는 선택은 자신들이 그 연합조직을 얼마나 진지하게 생각하고 있는가를 나타내는 것이다. 조직의 대표를 파견하지 않는다면, 고위 임원이나 직원을 정식 대표로 파견하게 될 것이다.

마지막으로, 현실적인 네트워크 예산을 편성하여야 할 것이다. 네트워크를 통하여 공동사업을 할 경우에는 각 기관의 부담금 등을 통하여 현실적인 네트워크 예산이 편성되어야 한다.¹⁶⁾

3) 협력주체 간 네트워킹 및 군 역할의 중대

(1) 협력주체 간 활발한 네트워크 연결

민·관·군 협력네트워크가 구축되어 활발히 운영되기 위해서는 소프트웨어적 차원에서 협력주체 간 활발한 네트워크 연결과 협력 활동이 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 다음이 필요하다.

첫째, 협력네트워크를 구축하기 위해서는 잦은 접촉 빈도와 함께 협력관계를 지속적으로 유지하여야 한다.

16) 예를 들어 지역문화축제를 개최하고자 할 경우, 여러 기관·단체들이 사업계획을 공동으로 세우면서 실제적인 사업의 전개를 위하여 부담금을 각출하여 운영한다. 이 부담금은 대표기관(혹은 사무국 기관)에서 사업 및 행정운영을 위하여 활용하게 된다.

둘째, 민·관·군 협력네트워크 체계 안에서는 상호 간에 규정이 연계되어야 한다.
셋째, 인력 및 장비 교류가 활발히 이루어져야 한다.

넷째, 업무 협조가 양방향 또는 다방향으로 이루어져야 한다.

다섯째, 새로운 민간 참여주체들을 개방적으로 받아들여야 한다.

여섯째, 참여주체 간에 활발한 정보교류가 이루어져야 한다.

특히, 지역사회자원의 네트워크는 자원을 효율적으로 활용할 수 있고, 지역사회의 경쟁력 향상에 많은 기여를 할 수 있다. 지역사회자원 네트워크는 지역사회의 인적자원과 물적자원을 묶어주는 연결망의 역할을 한다.¹⁷⁾

최근에 우리 사회는 네트워크에 대한 논의들을 활발하게 진행하고 있다. 마치 하나의 유행이나 흐름처럼 네트워크의 방법론과 기술들에 대해 이야기하고 있다. 지역사회개발 및 복지 분야에서도 예외는 아니다. 이러한 경향성들은 네트워크의 개념과 필요성에 대해서 당위적으로 전제하고 들어가는 경향이 있는데, 이는 자칫 네트워크가 기존의 우리 사회에 있었던 단체간의 ○○연합이나 ○○협의회, 더 나아가 이보다는 느슨한 조직형태인 ○○연대나 ○○연합 모임 정도로 생각하고 실천하는 오류를 낳을 수 있는 것으로 보여진다. 따라서 이 시점에서 네트워크의 필요성에 대해서 다시 한 번 숙고해야 할 것이다.

(2) 바람직한 협력네트워크 구축을 위한 군 역할의 증대

바람직한 협력네트워크 구축을 위해서는 군의 역할 증대가 이루어져야 한다. 특히, 충남의 경우에는 계룡시와 논산시 등을 비롯하여 군의 비중이 결코 적지 않은 다음과 같이 군 역할 증대가 요구된다.¹⁸⁾ 즉, 안보환경 변화에 맞게 군의 역할도 변화되어야 한다면, 현재 지역단위 향토사단 운영개념을 확장시켜 가칭

17) 지역사회자원 네트워크는 지역사회의 문제, 욕구, 현상 등 환경을 기초로 한다. 지역사회의 모든 조직과 개인은 생산, 교통, 소비, 복지, 교육, 환경 등 생활전반에 걸쳐서 상호간의 유기적인 관계를 지니고 있다. 조직과 조직, 조직과 개인, 개인과 개인들은 상호작용을 하면서 자신들의 목적달성을 수행해 나간다. 지역사회의 자원을 효율적으로 활용하기 위한 네트워크를 구축한다는 것은 이러한 유기적인 관계를 보다 효과적으로 형성하기 위한 작업이다. 조직과 개인의 자원과 욕구가 어디에 있으며 이들을 어떻게 상호작용하며 활용할 수 있는지를 파악하는 작업이다.

18) 무엇보다도 민·관·군 재난협력 공조시스템 구축과 학·군 제휴·교류협력 및 민·관·군 겸용기술의 고도화가 요구된다(최병학·류상일, 2008).

‘재난대응군’개념으로 확장하여 각종 재난관리에 활용하는 방안도 적극적으로 고려해볼 만하다.

어쨌든, 현재 한국군은 여러 가지 안보환경의 제약 속에 인력집약형의 군 구조를 유지하고 있다. 앞으로 안보환경이 변화되면 현재의 군 구조가 상당히 빠른 속도로 변화할 수 있다는 점을 고려할 때, 향후 군 발전을 선도할 전문인력의 양성과 관리는 한국군의 사활적 이익이 달린 중대한 문제가 된다는 주장에 귀 기울일 필요가 있다.

따라서 충청남도의 민·관·군 협력네트워크 구축을 위해서는 지역 주민, 시민 단체는 물론 행정기관과 군당국간에 사전 협의조정 메카니즘 형성(MOU체결 및 협의체 구성 등)을 포함하여 정기적인 현안협의 및 협력사안 조정모임을 개최하고, 실질적인 역할분담과 책임공유를 통해서 구체적인 ‘협력성과’(cooperative outcomes)를 산출해 낼 수 있어야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 재난 대응 및 복구과정에 참여자간의 상호작용, 특히 참여자간의 상호의존성에 초점을 두어 충청남도 서해안 유류유출 재난사고의 대응 및 복구 과정에 있어서의 민간부문, 공공부문 및 군(軍)부문의 상호관계의 개선방안을 정책네트워크 분석요소를 통하여 규명하고 향후 재난관리에 있어서의 민관군 협력 방안을 제시하고자 한다.

그러나, 서해안 유류유출사고 분석과정에서 나타났듯이 재난관리 분야에서 아직까지 충남지역의 민·관·군 협력네트워크 체계가 미비하여 이렇다 할 뚜렷한, 단일의 모델 구축 방안을 제시하지 못하였다는 것이 연구의 한계로 남는다. 또한, 재난관리 분야뿐만 아니라 일반도정 분야 전반에 걸친 민·관·군 협력네트워크 분석을 별도로 시도하지 못해 일반화의 어려움이 따른다. 그러므로 앞으로 충남도 차원의 민·관·군 협력네트워크체계 모델 구축을 위해서는 국방 분야 및 재난관리 분야 뿐만 아니라 도정 전반에 걸친 민·관·군 협력관계 분석이 시급히 필요하다는

사실이 향후과제로 남는다.

결과적으로, 재난 대응 및 복구과정에서 민간부문, 공공부문 및 군(軍)부문은 상호의존적인 협력관계를 형성하는 것이 바람직하다는 것을 알 수 있었다. 즉, 각각 기관들이 각자의 인력 및 물적 자원의 동원을 토대로 하여 상호 협력적으로 역할과 기능을 협의하여 재난 대응 및 복구에 임하게 되면 공동의 목표를 효과적으로 달성하여 효율적인 재난 관리를 할 수 있을 것이다.

다만, 본 연구가 효과적인 충남 민·관·군 협력네트워크 모델 구축에 일정부분 기여하기 위해서는 우선, 협력을 위한 기본여건 즉, 상생·협력의 문화 정착을 우선적으로 추진하여야 할 것이다. 그 다음으로, 협력네트워크 체계의 중간매개조직의 역할을 전담할 적절한 기관이 충남도 차원에서 필요하고, 또한 특정시가 아닌 평시 협력체계를 구축하기 위한 협의체 등이 구성·운영되어야 할 것이며, 이는 예컨대 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」과 같은 조직이 그러한 역할을 맡는 것도 적절한 방법이 될 수 있다. 마지막으로 특정 분야가 아닌 도정 전반에 걸쳐 협력네트워크가 구축되기 위해서는 국방 및 재난관리 분야 뿐만 아니라 무엇보다도 군 역할의 증대가 절실히 요구된다. 이러한 몇몇 선행과제들이 해결되어야 보다 효과적인 충남도의 민·관·군 협력네트워크 모델 구축이 가능할 것으로 사료된다.

향후 재난관리에 있어 민·관·군 협력 네트워크 구축방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 협력네트워크 형성을 위한 협력기반 여건 조성을 위해 특히, 서해안 유류유출 피해지역을 대상으로 하여 지역공동체 붕괴, 주민간의 불신, 주민간의 갈등 문제 등을 우선적으로 해결하는 것이 필요하다. 즉, 협력네트워크를 위해서는 협력의 문화가 바탕이 되어야 하는데, 지난 서해안 유류유출 사고로 인하여 과거의 협력 문화가 크게 퇴색되고 있다. 따라서 「상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼」 등의 협의체 조직을 중심으로 하여 협력네트워크 형성을 위한 기반여건을 조성하는 것이 우선적으로 필요할 것이다.

둘째, 민·관·군 협력네트워크가 형성되기 위해서는 중간조직 내지 매개조직이 마련되어야 한다. 특히 충남도 차원의 민·관·군 정책협의체를 구성하여 운영하는 것이 필요할 것이다. 우선적으로는 예컨대 ‘충남 재난관리 민·관·군 정책협의체’를

출발점으로 하여 충남도정 전분야 걸친 민·관·군 협의체 마련과 실효성 있는 운영이 필요하다.

셋째, 특정한 시기, 특정한 분야에 한정된 것이 아닌 평상시에 협력네트워크 체계 구축을 위해서는 충남도의 민·관·군 협의체에 대한 지속적인 관심과 지원 및 관리가 필수적이며, 이를 위한 연구개발 및 교육훈련 등 일련의 학습체제 구축이 필요하다.

넷째, 무엇보다도 군 역할이 증대되어야 할 것이 요구된다. 그러기 위해서는 행정기관과 군 당국 간, 그리고 각종 군 관련 기관·단체들과의 활발한 지식·정보 교류활동이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로, 충남도 차원의 민·관·군 협력네트워크 평가시스템을 구축하여 체계적으로 모니터링하여 협력네트워크를 단계적으로 제도화시켜야 할 것이 요구된다.

<참고문헌>

- 김광용 (2003), 「기초자치단체의 정책네트워크 분석: 천안시와 제천시의 통합시청사 입지관련 사례를 중심으로」, 서울대 석사학위논문.
- 김상복 (2000), 「정보내용등급제의 정책형성에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문.
- 김성조 (1999a), “건전한 민·군관계 재정립 방향,” 「군사논단」, 제8호, 한국군사학회.
- 김성조 (1999b), “건전한 민·군관계 재정립 방향,” 「한국군사」, 제8호, 한국군사학회.
- 김순양 (2003), “정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점분석,” 정부학연구, 9(1): 197.
- 김정렬 (2000), “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 김주애 (2003), 「정부차원의 NEIS 채택과정에 관한 연구: 정책네트워크 이론을 통한 분석」, 서울대학교 행정학 석사학위논문.
- 남주홍 (1986), 「민·군 관계의 현대적 분석」, 연구기획보고서, 서울: 국방대학원.
- 배응환, (2001), “정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색,” 「한국행정연구」,

- 10(3): 258-298.
- 소방방재청 내부자료(2008. 2. 5).
- 손수태 (1995), “민군관계와 군대교육행정의 개선에 관한 연구,” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 양재대 · 원준연 · 김선경 (2003). “도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석,” 「행정논총」, 41(4): 253-278.
- 이선호 (1998), “군 구조조정을 위한 여섯 가지 제안 : 민 · 관이 군 개혁을 주도해야 한다,” 「월간 사회평론 길」, 98(8): 58-63.
- 이재은 (2007), “재난관리에서의 민 · 관 · 군 협력체계 구축 방안: Jennings 접근법을 중심으로,” 「한국위기관리논집」, 3(1): 62-74.
- 이주호 (2007), “재해구호 정책네트워크 모형에 관한 연구,” 충북대학교 대학원 석사학위논문.
- 이창기 (1999), “여민(與民)행정 체제의 구축방안에 관한 연구,” 서울행정학회.
- 정용남 (1998), 「사법개혁과정에서의 정책네트워크 연구」, 서울대학교 박사학위논문.
- 최병학 (2008), “상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼: 걸어온 길과 앞으로의 과제,” 「정책포커스」, 제3호, 충남발전연구원 부설 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼 사무국
- 최병학 · 류상일 (2008), 「충청남도 민 · 관 · 군 협력거버넌스의 실태와 개선방안 연구」, 기본연구과제 2008-02, 충남발전연구원.
- Hay, C (1998), The Tangled Webs We Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking, in D. Marsh(ed.). Comparing Policy Networks. Buckingham: Open University Press.
- Helco, H (1978), Issue Networks and the Executive Establishment, in A. King(ed.). The New American Political System. Washington DC: American Enterprise, 87-124.
- Knoke, D. et al (1996), Comparing Policy Networks: Labor Policies in the US, Germany and Japan. Cambridge Press.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D (1992), Policy Networks in British Politics: A

- Critique of Existing Approaches. in Marsh, D. & Rhodes, R. A. W.(eds). Policy Networks in British Government. Oxford: Clarendon Press.
- Rhodes, R. A. W. (1988), The Sub-Central Governments of Britain, London: Urwin Hyman. Ltd.
- Waarden, F (1992), Dimensions and Types of Policy Networks, European Journal of Political Research, 21(1-2): 29-52.
- Yishai, Y (1992), From an Iron Triangles to an Iron Duet?: Health Policy Making in Israel, European Journal of Political Research, 21(1-2): 91-108.

遼寧省与韓國地方政府間加強經濟交流合作的方案

- 与忠清南道地方政府增進交流合作爲例 -

禹穎子¹⁾ · 聞麗²⁾

中國遼寧社會科學院

중국 요녕성과 한국의 지방정부간

경제교류협력 활성화 방안

- 충청남도 지방정부와의 협력증진을 사례로 -

우영자³⁾ · 문려⁴⁾

중국 요녕사회과학원

국문초록

오늘날 세계는 점차 개별적인 국가 단위의 국제사회에서 탈피하여 동일한 지역권에 있는 국가들이 공동체를 만들어 발전하는 지역통합의 추세를 강하게 나타내고 있다. 동서 유럽을 하나로 묶는 EU, 북미 중심의 NAFTA는 중남미에도 영향력을 확대하고 있으며, 중국과 ASEAN의 자유무역협정(FTA)이 2010년부터

1) 中國遼寧社會科學院世界經濟研究所 副教授 朝鮮半島研究室主任

2) 中國遼寧社會科學院世界經濟研究所 副教授

3) 중국요녕사회과학원 세계경제연구소 부교수, 한반도 연구실장

4) 중국요녕사회과학원 세계경제연구소 부교수

발효됨으로써 아시아에서도 대규모의 경제공동체가 탄생할 것으로 보인다.

세계경제의 이러한 질서 속에서 국제교류의 성격이 지금까지 국가와 국가 간의 관계, 즉 중앙정부 상호간의 외교, 안보, 금융 등 특수한 분야를 제외하고는 점차적으로 지방정부간(Local Government to Local Government), 기업 간(Business to Business), 개인(People to People) 등으로 세분화되어 긴밀하게 협력하는 새로운 국제관계의 형태로 변화되어 가고 있다. 이로 인해 오늘날 지방정부가 국제화의 주역으로 등장하고 있으며, 지방 및 지방정부의 역할과 기능이 더욱 커져가는 이른바 지방의 국제화 시대가 형성되고 있다.

이러한 맥락에서 지정학적으로 한국과 동일한 지역경제권에 속하는 중국의 요녕성은 줄곧 중·한(中·韓) 교류 및 협력에서 교두보의 역할을 수행해왔고, 특히 경제협력에서 커다란 성과를 거두었다. 2008년을 기준으로 요녕성과 한국의 통상액은 84.14억 달러로 이는 요녕성의 대외무역에서 한국이 차지하는 비중이 12%이며, 한국은 일본, EU에 이어 요녕성의 제3대 무역파트너로 부상하였다. 한국기업의 대(對) 요녕성 투자는 13.22억 달러로 요녕성 외자유치액의 12%를 차지함으로써 일본에 이어 제2위를 차지하게 되었고, 요녕성의 대외교류협력에서 한국이 차지하는 위상이 날로 높아지고 있다. 특히 중국 중앙정부의 노후공업기지 진흥 발전전략에 힘입어 추진된 요녕연해지역 개발 및 개방정책이 추진됨에 따라 한국의 대기업들이 속속들이 요녕성으로 진출하고 있으며, 한국기업의 투자가 산업클러스터(産業集群) 양상을 나타내고 있다. 글로벌 금융위기로 세계경제가 침체되고 외국투자기업들이 경영상 어려움을 겪고 있는 현 상황에서 위기를 극복하고 새로운 기회를 창출하기 위해 중·한 양국 지방정부의 역할과 지혜가 더욱 절실히 필요하다.

본 연구는 요녕성과 충청남도 간 경제교류협력 증진을 사례로 중·한 지방정부간 경제교류협력 활성화방안을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 이를 위한 기초작업으로 요녕성과 한국간의 교류 및 경제교류협력 현황, 특징 등을 살펴보고 존재하는 문제점들을 점검해 보고 요녕성과 충청남도의 지적우세, 경제보완성, 발전전략 등을 짚어봄으로써 양 지역의 교류협력 증진의 가능성과 필요성을 짚어보았다. 요녕성과 한국간의 경제교류는 교역, 외국인투자유치, 해외직접투자의 실태와 특성을 점검하는데 초점을 두었다. 이를 토대로 다음과 같은 활성화

방안을 제시해 보았다.

첫째, 요녕성과 한국의 지방정부간 교류협력 활성화를 위하여 (1) 요녕성 정부는 기존의 자매결연관계에 있는 지방정부들과의 유대를 강화하고 형식적인 교류 협력을 실질적이고 생산적인 국제교류협력으로 전환하여야 하며, 교류협력의 대상지역을 더욱 확대 추진할 필요가 있다. 현재 요녕성의 19개 지방도시가 60여 개의 한국 지자체와, 충청남도는 도내 13개의 시·군이 30여개의 중국 지자체와 자매결연 및 우호협력 관계를 맺고 있으나 지방편중현상이 나타나고 있으며 교류에서 형식적인 방문이나 협정체결로 이루어지는 경우가 있고 내실있는 교류협력이 잘 이루어지지 않는 상황이다. 고로 요녕성의 지방정부는 종래의 경기지역 중심의 교류협력틀에서 벗어나 우리와 동일하게 환 황·발해경제권에 속하는 충청남도와의 교류협력에 더 큰 힘을 부여할 필요가 있으며, 충청남도 역시 중국의 중부연해지역중심의 교류의 틀에서 벗어나 협력잠재력이 강한 동북지역으로 관심을 돌릴 필요가 있다. (2) 양 지역의 지방정부는 기업간의 협력메카니즘 및 상생거버넌스 구축을 적극 지원해야 한다. 이를 위해 양국의 지방정부는 중소기업간의 협력을 적극적으로 주선하여 서로가 이익을 볼 수 있는 윈-윈 전략을 도모해야 한다. 요녕성 정부는 중·한 중소기업간 첨단산업영역에서의 전략적 협력을 실현하기 위해 현존의 중소기업첨단기술공업구를 충분히 활용하여 공동연구와 기술개발을 촉진하고 공동의 브랜드를 창출하여 공동으로 해외시장을 개척하도록 행·재정적 지원을 아끼지 말아야 하며, 이를 위해 기술개발, 교육연수, 경영혁신 등 차원에서의 교류협력을 활성화해야 한다. (3) 각급 행정기관의 장 및 유관부서 실무진들간의 교류협력을 정례화 하여 각종 경제정보 및 학술교류 네트워크 및 협력거버넌스를 구축해야 한다.

둘째, 요녕성의 대(對) 한국무역을 활성화하기 위해서는 (1) 무역협력과 투자협력의 상승적 결합을 강화하여 투자협력의 활성화로 무역을 확대해 나가야 한다. (2) 수출입구조를 조절하여 기존의 저부가가치 제조업 중심의 수출을 고부가가치 산업제품의 수출로 유도해 나가야 한다.

셋째, 충청남도를 비롯한 한국 자본의 요녕성 투자유치를 확대하기 위한 방안으로서 (1) 요녕성의 각급 지방정부는 한국기업의 거주, 의료, 자녀교육 등 정주 환경을 개선하는데 더욱 적극적인 지원 노력이 필요하며 (2) 이미 요녕성에 진

출한 기업에 대한 행정서비스와 정책적 지원을 최대한 보장해 줌으로서 그들을 통한 대외홍보의 효과를 높여줘야 한다. 특히 글로벌 금융위기와 2008년 신노동법의 실행으로 요녕성에 투자한 한국기업이 경영에 어려움을 겪고 있는 상황을 감안하여 요녕성 각급 지방정부는 일시적(1~2년)으로라도 최저임금 하향조정, 기업인력 구조조정 허용, 단축근무시 임금지급 축소 등에 대한 해결책을 시급히 마련해야 한다. 이는 이미 요녕성에 진출한 한국기업의 안정적인 발전에 도움을 줄 뿐만 아니라, 앞으로의 한국기업 유치에서도 그 어떤 홍보수단보다 더 효과적인 성과를 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 요녕성 정부는 과거 투자유치 일변도의 고정적이고 전통적인 관념에서 벗어나 충청남도를 비롯한 한국 지방정부들과의 긴밀한 협력을 통해 요녕성내 우수한 기업들의 대(對) 한국 투자를 적극적으로 유도하고 지원해야 할 것이다.

주제어 : 경제위기, 요녕연해지역개발, 지방정부, 경제교류협력

I. 導 言

在經濟全球化的今天, 區域經濟一體化已成為世界經濟的一個重要趨勢。其中, 最典型的為歐盟及以北美為中心的NAFTA。中國與東南亞國家 (ASEAN)之間簽定的自由貿易協定 (FTA)在2010年正式生效, 這意味着亞洲也既將誕生大規模的經濟共同體。

在這種新的世界經濟格局的趨勢下, 各國之間的國際交流除了國家間外交、安全、金融等特殊的領域, 逐步向地方政府間、企業之間、個人之間緊密聯系和合作的新的國際關聯方向發展。為此, 當前各國的地方政府逐漸成為國際交流與合作的主体, 即在國際交流合作中地方的作用正在突顯。推動國際經濟交流合作已成為各國地方政府發展地方經濟的重要業務, 也是評價地方政府工作業績的重要標準。

中韓是一衣帶水的友好近鄰。自1992年中韓建交以來, 兩國在經貿、政治、外交、科技、教育等各方面合作與交流得到了長足發展。兩國關係發展歷程來看, 從‘親隣友好關係(1992)’→‘合作伙伴關係(1994)’→‘面向21世紀的合作伙伴關係(1998)’→‘全面合作新階段(2000)’→‘全面合作伙伴關係(2003)’, 進一步提升到‘戰略合作伙伴關係’(2008)⁵⁾。體現在經

貿額上尤其明顯, 由建交前的62億美元到2008年突破1860億美元, 16年增長了30倍之多。中國繼續保持韓國第一大貿易伙伴、第一大出口市場和第二大進口國地位。

由於地緣優勢, 遼寧省處在中國與韓國經濟交流與合作的最前沿。遼寧與韓國同處東北亞經濟圈, 地緣相近, 經濟互補性強, 合作潛力巨大, 在經濟、技術與文化等諸多領域有着良好的合作基礎。

為了實現區域經濟協調發展和全面建設小康社會的戰略目標, 中國政府於2005年提出“加快東北地區等老工業基地調整和改造”的戰略決策。這是繼沿海發展戰略和西部大開發戰略之後全面建設小康社會的又一重大戰略部署。在振興老工業基地過程中, 作為全面提高對外開放水平的重要舉措, 遼寧省提出了“遼寧中部城市群經濟區發展戰略”、“五點一線⁶⁾沿海經濟帶開發開放戰略。2009年7月1日, 遼寧沿海經濟帶開發開放正式被納入國家總體發展戰略, 這將進一步為遼寧與韓國的經貿合作開辟廣闊的發展空間。

本文以闡述遼寧省與韓國經貿合作的現狀、特點為基礎, 分析雙邊經貿合作中存在的問題, 結合遼寧沿海經濟帶發展戰略總結了發展前景, 並為進一步加強雙方的合作提出了建議。

II. 遼寧省與韓國的經貿合作現狀

1. 雙邊貿易

1992年中韓正式建交後, 遼寧省與韓國的經貿合作迅速擴大, 在遼寧的對外經濟合作的總體布局中占有越來越重要的位置。2008年韓國成為遼寧繼日本、歐盟之後的第3大貿易伙伴國, 進出口貿易總額為84.14億美元, 占遼寧省對外貿易總額的 12%。雙方貿易額增長迅猛。

5) 「中国社会科学院院报」2008年9月9日

6) “五點一線”即, “五點”是指大連長興島臨港工業區、營口沿海產業基地(含盤錦船舶工業基地)、錦州灣沿海經濟區(含錦州西海工業區、葫蘆島北港工業區)、丹東產業園區、大連花園口工業園區, 規劃總面積582.9平方公里, 起步區面積為219.86平方公里。“一線”則是指從丹東到葫蘆島1440多公里的濱海公路。通過“以點連線、以線促帶、以帶興面”的空間發展戰略格局, 輻射和帶動距離海岸線100公里範圍內沿海經濟帶的發展。

〈表 1〉近年來遼寧與韓國進出口貿易情況

單位：億美元

年度	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
外贸 總額	17.2	24.8	24.2	28.5	33.9	42.8	49.4	56.3	74.6	84.1
進口	10.2	14.8	13.5	15.8	18.3	19.7	20.6	22.6	26.7	33.5
出口	7.0	10.1	10.7	12.7	15.6	23.1	28.8	33.7	47.9	50.6

* 資料來源：1. 中國統計出版社，1994~2008年《遼寧統計年鑑》各年度。
2. 2008年的數據為中國海關總署2009年1月16日公佈的資料。

2. 投資情況

1) 韓國企業對遼寧的投資情況

韓國對遼寧投資歷史雖短，但發展速度很快，投資領域和項目規模不斷擴大。特別是進入新世紀以來呈跳躍式增長。2008年，遼寧省實際利用韓資額為13.2億美元⁷⁾，占全省外商直接投資的12%。

〈表 2〉近年來遼寧省利用韓資情況

單位：件、億美元

年 度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
投 資 額	0.65	1.29	0.79	1.54	1.60	1.67	1.82	2.64
投資件數	446	476	536	503	453	353	457	574
年 度	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
投 資 額	2.69	2.97	0.91	1.05	0.52	0.94	0.98	13.22
投資件數	597	672	762	859	839	618	507	—

* 資料來源：1. 中國統計出版社，1994~2008年《遼寧統計年鑑》各年度。
2. 2008年的數據為2009年1月遼寧省第十一屆人代會上，省外經貿廳廳長王金笛的介紹。

7) 2009年1月遼寧省第十一屆人代會上，省外經貿廳廳長王金笛的介紹

據不完全統計，遼寧省利用韓資中，沈陽和大連占全省吸引韓資總額的70%以上。以沈陽市為例，到2008年底，在沈陽的韓資企業已達4000余家，累計到位外資40億美元，在與沈陽開展對外經貿合作的國家和地區中，韓國名列第二位。⁸⁾

從投資行業、投資規模及投資動機來看，過去韓資在遼寧的投資主要集中在製造業、餐飲娛樂業和勞動密集型行業，投資規模也主要以中小型投資為主，投資項目單值比較低。韓國企業投資遼寧的主要目的是獲取廉價勞動力、開拓中國市場、採購原材料。在投資方式上，韓國企業傾向於獨資企業。

而進入新世紀以來，尤其是實施東北等老工業基地振興戰略及遼寧省實施“五點一線”沿海經濟帶開發開放戰略以來，韓資企業投資遼寧省出現新特點。如果說，過去投資遼寧的韓國企業過分集中於利潤較高、風險較小、回收期較短的勞動密集型產業，而對遼寧經濟發展急需的基礎產業、主導產業和高新技術產業投資較少，尤其是對遼寧老工業基地振興亟待解決的大中型國有企業改造參與不夠的話，現在開始向戰略合作轉變。

第一，韓國金融機構的先後入駐促進了韓資企業對遼寧的投資。

韓國金融機構先後進入遼寧省有利於對韓資企業提供金融服務，促進了韓資企業對遼寧的投資。自1995年韓國外換銀行在大連設立分行後，2003年4月，韓國第二大商業銀行——友利銀行與沈陽金融商貿開發區簽訂協議，在沈陽設立代表處。2004年5月19日韓亞銀行沈陽分行籌備組正式成立，這不僅標志著第一家韓資銀行在沈陽落戶，而且是第一家外資銀行正式在沈陽誕生。韓亞銀行沈陽分行先期將以韓國企業外幣貸款業務和在華僑民匯款業務為重點，同時為準備來沈投資韓企提供投資諮詢服務，還要與沈陽企業及金融界同行進行業務交流與合作。2005年6月，韓國中小企業銀行沈陽分行繼韓亞銀行沈陽分行之後落戶沈陽，韓國中小企業銀行沈陽分行的主要業務是為入駐遼寧的韓資中小企業提供資金支持，業務範圍是韓資企業或在沈陽工作學習的韓國人，其中，韓資的製造企業是他們的主要客戶對象。2008年6月，韓國產業銀行駐沈陽辦事處正式成立。這樣，目前有韓國外換銀行、友利銀行、韓亞銀行、韓國中小企業銀行、韓國產業銀行等5家韓國金融機構進入遼寧。

8) 2009年3月18日，中共遼寧省委常委、沈陽市委書記曾維會見韓國新任駐沈陽總領事館總領事辛亨根時談話內容。

第二，大型韓資企業以戰略眼光紛紛落戶遼寧。

盡管遼寧與韓國投資合作的前景十分廣闊，但以傳統的互補型為基礎的合作空間已相對飽和。今后要擴展遼寧和韓國的投資合作，必須盡快實現互補型合作向戰略型合作的戰略升級。“戰略型”合作有三層涵義：一是在選擇兩國合作領域時不是單純依據靜態的比較優勢，而是依據動態的比較優勢；二是不是為了追求短期經濟利益，而是由短期合作發展為長期合作、由局部合作發展為全面合作、由競爭關係發展到合作伙伴關係；三是注重社會邊際效益。就其本質而言，可以說“互補型”是外在的優勢互補，而“戰略型”是內在的優勢互補，是更深層次的優勢互補。

在這樣的背景下，韓國的大企業成為對遼寧投資的主要承擔者。表2中可以看出，自實施東北老工業基地振興以來，韓資對遼寧投資的單件投資額明顯提高，除了2005年以外均為100萬美元以上，而且呈逐年增長態勢。

其中，最具代表性的是投資9.02億美元在大連長興島投資的世界第六大造船企業韓國STX集團。這是遼寧省委、省政府確定“五點一線”新的對外開放戰略以來，全省引進的最大的外商投資項目遼寧引進的最大的韓資項目，也是改革開放以來遼寧省引進的最大的韓資項目。

第三，韓資企業投資遼寧呈集群態勢。

經國務院批准，國家發展和改革委員會、商務部於2006年9月25日以國家發展和改革委員會、商務部第47號令下發了《遼寧省外商投資優勢產業目錄》，並正式實施。這引起了國內外的廣泛關注，對增強外商在遼寧投資的信心，擴大遼寧省招商引資規模，調整產業結構，尤其按照產業鏈形成產業集群，提升利用外資質量起到很大的促進作用。

- 沈陽市滿融經濟區正在全力打造全國最大的韓資企業聚集區

沈陽市把位於東陵區西南部的全國最大的朝鮮族聚居村——滿融村為母體，整合它周邊渾河站西和白塔兩個街道75萬平方公里的土地，批准成立了沈陽市滿融經濟區。滿融經濟區是沈陽市朝鮮族居民最集中的地區，轄區內有四個朝鮮族村，與韓國有着悠久的民間交往和貿易往來，成為沈陽市對韓開放的重要窗口和韓資企業聚集發展的平台。2006年5月，時任遼寧省委常委、沈陽市委書記的陳政高在該地調研時強調，“充分利用滿融對外開放的品牌效應，放大滿融工業園區的品牌，利用滿融的影響擴大對韓國的開放。

沈陽市滿融經濟區凭借地緣、文緣、情緣、人緣與韓國的像近、相通，僅僅抓住東北老工業基地振興、遼寧中部城市群經濟發展戰略⁹⁾、國內外資本和資產轉移等諸多機遇，按照沈陽市的總體部署和經濟區總體規劃，重點引進韓資企業和高科技產業，全力打造沈陽對韓開放的窗口和招商引資的高地，建成服務沈陽大渾南地區，集商貿物流、高科技產業、教育科研、休閒商住等多功能於一體的現代化新城。到2012年，滿融經濟區人口規模將達到15萬人，規模以上工業產值達100億元，實現地方財政收入2億元，主要經濟指標年均增長70%，引進韓資企業和高科技企業300家以上。

- 大連STX船舶產業基地項目

韓國STX集團落戶大連長興島建立STX船舶產業基地。這將引來大批相關韓資企業來大連投資，會有力地帶動大連地區造船乃至全省配套產業的加速發展，進一步推動產業升級和技術進步，對大連確立包括造船產業在內的船舶產業在全省、全國乃至全球的地位將會產生積極推動作用，對吸引外資乃至國際知名的大公司積極參與東北老工業基地的振興都會產生積極的作用，必將帶動一大批國內外的船舶配套企業跟進發展，形成產業集群，不僅能培育一大批新的產業工人和管理層人才，推動大連船舶產業相關技術的更新換代，還將使大連的船舶產業緊跟國際市場的步伐，同國際造船和航運市場緊密接軌。

2) 遼寧企業對韓國的投資情況

在中國政府實行“走出去”戰略以來，中國企業開始走出國門，開拓國際市場。但遼寧企業的對外直接投資還是沒有真正開展起來。截止2007年底，遼寧企業在韓國的直接投資僅有17家，協議總投資額為3117萬美元，中方投資額為1452萬美元。最大的項目是大連遠洋運輸公司的海上運輸項目，總投資額外負擔為1200萬美元；其它較大的項目還有：營口港務局的海上運輸項目；葫蘆島虹京鉬業有限公司的偏鈳酸鉍、鈳鐵生產項目；東北特殊鋼集團有限公司的鋼鐵產品貿易項目¹⁰⁾。

9) 《遼寧中部城市群經濟區發展總體規劃綱要》提出，建設一個特大經濟核心，充分发挥沈阳的核心带动和辐射作用，整合发展空间，扩展城市功能，打造世界级先进装备制造业研发基地，建设区域性商贸物流和金融中心、科教文服务中心、高新技术产业中心，建成超强的区域中心城市，逐步发展成为东北亚国际性中心城市。

10) 资料来源：2008年辽宁省对外经济贸易厅统计

III. 遼寧利用韓資中存在的問題

1. 遼寧的韓國中小企業競爭力相對薄弱

由于長期實行了大企業主導型經濟發展戰略，韓國形成了二元經濟結構，即具有發達國家水准的大企業和明顯帶有發展中國家特点的中小企業并存。反映在對華投資上，三星、現代、LG等世界級跨國公司對華投資的同時，大量的韓國中小企業到中國來尋找生存空間。前者与歐、美、日等發達國家的大公司差距不大，大都為開拓新市場而來，而后者主要為節約勞動力成本而來，競爭優勢不明顯，對勞動力成本比較敏感，抗風險能力差，有的甚至毫无競爭力，因此，出現問題的多為中小企業。

對沈陽市的韓資企業調查結果表明，投資沈陽市的中小型韓資企業的經營業績呈三个“三分之一”，即三分之一盈利、三分之一保本、三分之一虧損。在沈韓資企業經營不善的原因，歸納起來有以下几点。

第一，投資的盲目性。韓資企業只考慮中國市場大、勞動力廉價，缺乏精確的投資論證。其結果，在實際經營中不斷遇到當地文化、法規、物流、生產效率等一系列未考慮到的問題。

第二，合作伙伴不可靠。由于韓國中小企業實力不强，缺乏投資前的嚴密論證，故對當地文化理解不深，選擇中方合作伙伴的面也不够寬，往往遇到不理想的合作夥伴。

第三，人員使用不當。投資遼寧的韓國中小企業老板找相對固定的當地情人現象比較普遍。而這些女性甘願做韓國老板的情人，主要動機是追求金錢利益。所以，這些人為了達到自己的目的會不擇手段，這對企業的經營有時會產生致命的影響。

以上情況表明，傳統意義上的互補型投資合作已處於飽和狀態，遼寧省与韓國的投資合作必須轉向戰略型合作。

2. 地方政府職能部門對韓資企業存在服務不到位現象

在韓資企業調研時普遍反映，地方政府重視招商、忽視服務。一些地方政府在招商時

的承諾，一旦招商成功韓資企業投資后兌現承諾便成為遙遙無期。這是投資遼寧的韓資企業意見最集中的突出問題。

3. 中韓投資合作中存在互不信任問題

這是中韓經貿合作長時間積累的問題。首先，前期投資遼寧的韓資企業大多數是中小企業，而韓國的中小企業生存能力較差，不少是在韓國淘汰的企業，自然在誠信方面存在諸多問題，如簽定合作協議后，資金遲遲不到位或中途撤資金使中方企業蒙受莫大經濟上的損失等，這些問題企業給中方留下不良印象；其次，由于我們的一些地方政府和官員只重視招商而忽視后期服務，在韓商面前失去信任等。

4. 應對國際金融危机的衝擊，利用韓資需要更新理念

過去遼寧省招商的基本思路是激發投資動力，即調動韓資企業對遼寧省投資的積極性，注入投資活力，即通過日益完善投資環境，不斷創新招商策略，使韓資企業來遼寧投資勢頭經久不衰。但是，受國際金融危机衝擊，目前韓資企業的對外投資能力普遍下降，而且在遼寧的韓資企業艱難經營。因此，消化已投資的韓資企業，壯大韓資企業的實力，應放在遼寧省利用韓資的重心。

IV. 遼寧省与忠清南道增進經濟交流合作的優勢及機遇

1. 經濟上的互補性

經濟上的互補性是韓資企業來遼寧投資的前提條件，也是雙方投資合作關係深入發展的動力，更是今后長期互惠合作，達到共同繁榮的深厚基礎。遼寧省与韓國之間的互補性主要表現在資源的有效配置和產業的互補性上。与韓國相比，遼寧的自然資源比較丰富，而且勞動力資源丰富，勞動力成本低，市場容量大。而韓國地小，自然資源短缺，能源和工業原料自給率低，人口密度較大，但由于經濟發展程度較高，生產和出口量很

大，加之人口老齡化，深感勞動力資源不足，勞動力成本高。此外，在資金方面也具有較強的互補性。

在產業分工上，不僅在諸多領域的技術具有較高的互補性，而且在產業分工上遼寧和韓國呈垂直分工體系。韓國作為新興工業國家，產業以資本密集型為主，技術密集型也具備一定的規模，其產業結構位于遼寧省的上一層次。經濟全球化與區域經濟一體化的發展趨勢下，韓國從上世紀中期開始促進了產業結構的調整，把傳統產業及部分資金、技術密集型產業開始加速向發展中國家轉移。技術含量高的產業轉移一般對受讓方要有一定的產業基礎和一定數量的素質較高的產業工人要求，否則這種產業承接就很難順利進行。遼寧作為老工業基地，工業基礎比較雄厚，制造業相對比較發達，同時擁有一大批高素質的產業工人，這些都為韓國的產業轉移提供了重要的產業基礎。

忠清南道位于韓國中部西海岸錦江流域，面積8598平方公里，人口193萬。主要工業產業有汽車與汽車配件、半島體、鋼材、石化、精密化學、機械、影像機器等。忠清南道近年來經濟發展迅速，2008年人均GRDP增長經濟率達到6.4%，連續三年保持韓國增長率最高的一個道¹¹⁾，其中IT產業和汽車產業及石化產業尤為發達，與遼寧省的經濟合作中有較強的互補性。

2. 地緣上的臨近性和文化同質性

地緣臨近性和文化同質性是雙方經貿合作的基础。遼寧省位于中國東北地區南部，遼東半島與韓國西海岸只一海之隔。現以開通的丹東、大連至韓國仁川海上航線均僅200多海里。忠清南道與遼寧省同處環黃渤海地區，唐津港與大連港的海上航線僅300多海里。目前，沈陽-漢城、大連-漢城、沈陽-清州、大連-清州等空中航線業已開通。遼寧省具有與韓國發展經貿往來的特殊地緣優勢。

此外，韓國自古以來就從屬於東方文明，是以中國為核心的儒教文明圈的一員。從公元前就開始使用漢字，與中國在文化環境上有很強的共性，這種共性將引導雙方生活習慣、消費形態以及思維方式的趨近，成為區域內產品相互需要和產業內貿易的重要基礎。

11) 引用韓國「老年時代新聞」2009年3月20日報道

3. 丰富的交流合作經驗

1) 遼寧省的合作經驗

遼寧省各級政府、各部門緊密結合實際，創造性地開展工作，不斷探索新的經驗和做法。第一，與韓國各級政府進行廣泛的國際交流。

遼寧省各級地方政府通過與韓國地方政府締結友好城市等方式進行廣泛的國際交流，推動經濟合作。

〈表 3〉遼寧省各市與韓國簽訂友好城市情況
(至2009年7月)

友好城市(中-韓)	類型	簽定時間
遼寧省-京畿道	姐妹結緣	1993-10-04
遼寧省-江原道	友好交流	1996-12-09
遼寧省-慶尚南道	友好交流	2000-09-25
遼寧省沈陽市-京畿道城南市	姐妹結緣	1998-08-30
遼寧省沈陽市-忠清南道公州市	友好交流	1999-09-09
遼寧省沈陽市-慶尚北道龜尾市	友好交流	1997-06-23
遼寧省沈陽市-大邱廣城市	友好交流	2001-06-18
遼寧省沈陽市-大田廣城市	友好交流	2003-03-24
遼寧省沈陽市-光州廣城市	友好交流	2007-09-11
遼寧省沈陽市-江原道春川市	友好交流	1998-11-04
遼寧省沈陽市-全羅北道全州市	友好交流	2006-07-17
遼寧省沈陽市-全羅北道群山市	友好交流	2003-07-17
遼寧省沈陽市-全羅南道光陽市	友好交流	2007-05-21
遼寧省沈陽市大東區-首爾特別市恩平區	友好交流	1999-08-26
遼寧省沈陽市大東區-首爾特別市江北区	姐妹結緣	2000-04-24
遼寧省沈陽市大東區-首爾特別市九老區	友好交流	2006-03-27
遼寧省沈陽市和平區-首爾特別市盧原區	姐妹結緣	1994-09-02
遼寧省沈陽市于洪區-首爾特別市恩平區	友好交流	2003-09-04
遼寧省沈陽市鐵西區-首爾特別市冠岳區	友好交流	1998-02-09
遼寧省沈陽市東陵區-釜山廣城市	友好交流	1997-09-28
遼寧省沈陽市東陵區-仁川廣城市東區	友好交流	1997-08-26
遼寧省沈陽市沈河區-大田廣城市西區	姐妹結緣	1995-11-21
遼寧省沈陽市法庫縣-京畿道廣州市	友好交流	2003-09-22
遼寧省沈陽市法庫縣-全羅南道順天市	友好交流	2003-03-26
遼寧省沈陽市沈北新區-蔚山廣城市蔚州郡	友好交流	2003-03-21
遼寧省沈陽市蘇家屯區-全羅南道寶城郡	姐妹結緣	2000-05-29

友好城市(中-韓)	類型	簽定時間
辽宁省大连市-首尔特別市	姐妹結緣	1994-06-22
辽宁省大连市-仁川廣城市	友好交流	1994-04-02
辽宁省大连市-濟州島	友好交流	2001-03-24
辽宁省大连市-全羅南道光陽市	友好交流	1999-07-17
辽宁省大连市-忠清北道	友好交流	1999-01-29
辽宁省大连市-江原道春川市	友好交流	2001-03-28
辽宁省大连市西崗區-大田廣城市儒城區	姐妹結緣	1997-09-07
辽宁省大连市甘井子區-釜山廣城市水營區	姐妹結緣	1996-06-20
辽宁省大连市金州區-釜山廣城市水營區	姐妹結緣	1996-09-09
辽宁省大连市中山區-首尔特別市江南區	姐妹結緣	1994-06-22
辽宁省大连市旅順口區-仁川廣城市富平區	友好交流	1997-05-28
辽宁省鞍山市-京畿道安山市	姐妹結緣	1997-04-18
辽宁省鞍山市千山區-仁川廣城市中區	友好交流	2001-09-01
辽宁省抚顺市-庆尚南道馬山市	友好交流	1997-09-08
辽宁省抚顺市順城區-大邱廣城市西區	友好交流	1999-10-06
辽宁省抚顺市清原滿族自治縣-全羅北道任實郡	友好交流	1997-11-04
辽宁省铁岭市-忠清南道唐津郡	友好交流	2002-04-26
辽宁省营口市-京畿道平澤市	友好交流	1999-05-26
辽宁省丹東市-全羅南道順天市	友好交流	2003-02-22
辽宁省丹東市-仁川廣城市	友好交流	1995-09-23
辽宁省丹東市-京畿道議政府市	姐妹結緣	1996-06-25
辽宁省锦州市-忠清南道論山市	友好交流	2001-06-21
辽宁省锦州市-京畿道坡州市	姐妹結緣	1995-10-24
辽宁省本溪市桓仁滿族自治縣-庆尚南道密陽市	友好交流	1998-05-01
辽宁省本溪市桓仁滿族自治縣-全羅北道鎭安郡	姐妹結緣	2008-01-25
辽宁省辽阳市-庆尚南道咸陽郡	姐妹結緣	2005-02-20
辽宁省辽阳市-大田廣城市儒城區	友好交流	2007-06-13
辽宁省葫芦岛市-大邱廣城市富平區	姐妹結緣	1998-04-01
辽宁省兴城市-濟州島西浦市	姐妹結緣	1996-11-12
辽宁省长海市-釜山廣城市	姐妹結緣	1995-09-19
辽宁省盘锦市-京畿道九里市	友好交流	2000-06-03
辽宁省盘锦市-蔚山蔚州郡	友好交流	2003-02-19
辽宁省盘锦市-仁川廣城市中區	友好交流	1995-12-07
辽宁省盘锦市大洼縣-全羅南道新安郡	友好交流	2004-09-06
辽宁省东港市-仁川廣城市西區	姐妹結緣	1998-10-15
辽宁省灯塔市-忠清南道靑陽郡	姐妹結緣	2005-05-31
辽宁省普兰店市-忠清南道牙山市	姐妹結緣	1997-05-21
辽宁省新民市-京畿道金浦市	姐妹結緣	1994-10-20
辽宁省调兵山市-京畿道抱川市	友好交流	2002-10-14

資料來源： 韓國自治團體國際化財團，www.klafr.or.kr

從〈表3〉中可以看出，遼寧省各級地方政府与60多个韓國各級地方政府簽定姐妹關係或友好合作協定，這為雙邊經濟交流与合作奠定了堅實的基础。

第二，依靠重点企業。

企業是市場經濟的主体，也是招商引資的主体。在招商工作中，一个發展良好的企業就是一本“宣傳書”、一張“活名片”，投資者不僅可以通過企業看到合作的前景，更重要的是可以通過企業了解政府對企業的扶持、支持程度。企業招商不僅可以引進資金、技術、項目、人才和管理經驗，贏得發展的机遇，而且可以增強開拓市場、占領市場的競爭實力。多年來，遼寧省上下各級政府堅持充分發揮企業在招商工作中的主体作用，形成了市場運作、企業為主、政府推動的招商工作格局。

第三，依靠創新载体。

遼寧省堅持“走出去、請進來”對外開放戰略，以大活動推動、小活動促動、聯絡處和中介組織牽頭帶動為原則，全力投入對韓招商工作。例如，2002年開始，沈陽市人民政府和駐沈陽韓國總領事館共同舉辦“沈陽韓國周”，使得在經貿、文化、体育、科技、教育、衛生、旅游、展覽等衆多領域，搭建了有效的對韓交流合作平台。經過几年的努力，韓國周已成沈陽及遼寧對外開放的品牌。

第四，主要領導親自推動。

多年來，各級主要領導都相繼出訪韓國，聯系客商，洽談合作，為推動對韓招商引資發揮了重要作用。凡是主要領導親自抓、親自跑的地區，對韓招商實效比較明顯。并且不斷開辟新的招商項目，創新引進韓資策略，努力打造韓資企業集群。沈陽市滿融經濟區就是极好的實例。

第五，日益完善投資环境。

遼寧省各級地方政府在不斷完善外企投資环境的同時，用好、用足中央政策，制定積極的政策來確保韓資企業對遼寧投資活力的政策保障。

東北老工業基地振興和遼寧中部城市群經濟區發展戰略、遼寧“五點一線”沿海經濟帶開發開放戰略的實施，也為韓國企業与遼寧的投資合作提供了可靠的政策保障。

在貫徹落實《中共中央國務院關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見》、《國務院辦公廳關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》、《中共遼寧省委、遼寧省人民政府關於進一步擴大對外開放的實施意見》等文件精神基礎上，2006年和2007年，遼寧先后下發了《遼寧省人民政府關於鼓勵沿海重點發展區域擴大對外開放的若干政策意見》、《關於部分沿海重點發展區域界定區域調整等有關問題的批复》、《關於加快“五點一線”沿海經濟帶建設的若干意見》等文件，界定了沿海重點發展區域範圍，提出了包括財稅增量返還、免收涉企行政性收費、金融支持、下放經濟管理權限以及拓展融資渠道、人才引進、創新管理體制和運行機制、改善軟環境等方面的優惠政策和措施。以2005年為基數，五個重點區域上繳省的增值稅、營業稅、企業所得稅、個人所得稅和房產稅，省財政給予70%的增量返還，主要用于基礎設施和主導產業建設。在五個重點區域內興辦的企業，經有關部門認定為高新技術企業的，可按15%的稅率征收所得稅。

不僅如此，按照國務院《關於促進東北老工業基地進一步擴大對外開放的實施意見》的文件精神，將遼寧省增列到《中西部外商投資產業指導目錄》中，《遼寧省外商投資優勢產業目錄》（國家發展改革委、商務部第47號令）的出台，引起了國內外的廣泛關注，將釋放出巨大政策能量。目錄內項目不僅能享受進口設備免征進口關稅和進口環節稅的優惠政策，而且按照《國家稅務總局國家發展和改革委員會關於印發外商投資項目採購國產設備退稅管理試行辦法的通知》（國稅發[2006]111號）文件精神，採購國產設備，享受增值稅退稅等優惠政策。這對增強外商在遼寧省投資的信心，圍繞《目錄》中的行業形成產業集群，調整產業結構，提升利用韓資在內的外資質量，全面振興遼寧老基地，將起到很大的促進作用。

2) 忠清南道與中國的交流合作經驗

自1992年中韓建交以來，忠清南道積極開展與中國各地區的國際交流與經濟合作，取得了較大的成效。

第一，忠清南道及下屬各級地方政府已與中國30多個地方政府簽定姐妹城市或友好城市關係，進行廣泛的國際交流與經濟合作。

〈表 4〉忠清南道與中國簽定友好合作城市情況

(至2009年7月)

友好城市(韩-中)	类 型	签定时间
忠清南道-河北省	姐妹结缘	1994-10-19
忠清南道-山东省	友好交流	1995-10-31
忠清南道-延边朝鲜族自治州	友好交流	2002-04-16
忠清南道-吉林省	友好交流	2004-09-26
忠清南道-江苏省	友好交流	2005-09-27
忠清南道-四川省	友好交流	2008-09-05
忠清南道-上海市	友好交流	2008-11-03
忠南天安市-河北石家庄市	姐妹结缘	1997-08-26
忠南天安市-山东省文登市	友好交流	2002-11-15
忠南公州市-辽宁省沈阳市	友好交流	1999-09-09
忠南保宁市-上海市清浦区	姐妹结缘	1999-04-26
忠南牙山市-辽宁省普兰店市	姐妹结缘	1997-05-20
忠南牙山市-广西壮族自治区	友好交流	2004-11-04
忠南瑞山市-河北省秦皇岛市	友好交流	1997-07-23
忠南瑞山市-山东省莱阳市	友好交流	2001-11-05
忠南论山市-辽宁省锦州市	友好交流	2001-06-21
忠南论山市-河北省廊坊市	友好交流	2004-04-06
忠南鸡龙市-北京市怀柔区	友好交流	2007-04-26
忠南锦山郡-山东省青岛市	友好交流	2006-02-22
忠南锦山郡-山东省烟台市	友好交流	2006-02-23
忠南锦山郡-吉林省安图县	姐妹结缘	1995-03-28
忠南锦山郡-浙江省	友好交流	2007-04-17
忠南燕歧郡-山东省莱阳市	友好交流	2005-11-03
忠南扶馀郡-河南省洛阳市	姐妹结缘	1995-03-28
忠南洪城郡-山东省沂水县	姐妹结缘	2002-04-24
忠南洪城郡-黑龙江省海林市	友好交流	2002-04-27
忠南礼山郡-吉林省图门市	友好交流	2004-06-01
忠南泰安郡-山东省泰安市	姐妹结缘	1997-04-23
忠南唐津郡-山东省胶南市	友好交流	2003-11-12
忠南唐津郡-吉林省汪清县	友好交流	2003-09-27
忠南唐津郡-辽宁省铁岭市	友好交流	2002-04-26
忠南唐津郡-山东省日照市	姐妹结缘	2007-04-24

資料來源：韓國自治團體國際化財團，www.klafir.or.kr

第二，通過開展海外開拓團派遣事業，積極開拓中國市場。

爲了幫助具有國際競爭力的中小企業開拓中國市場，忠清南道与大韓貿易振興公社大田忠南支部合作，積極支援中小企業參加中國內召開的各种博覽會及展示會，開拓中國市場。

〈表 5〉忠清南道對中國海外市場開拓事業

区 分	内 容	地 区	备 注
1998	国际姐妹结缘地区博览会	北京、石家庄	11家企业
1999	北京综合博览会	北京	7家企业
	香港电子博览会	香港	5家企业
2000	上海塑料、橡胶专业博览会	上海	6家企业
	广州综合博览会	广州	6家企业
2001	市场开拓团派遣	青岛	7家企业
	香港电子零部件博览会	香港	4家企业
2002	香港电子博览会	香港	1家企业
	香港美容博览会	香港	2家企业
2004	延边韩·中·俄新流通博览会	延吉	3人
2005	中国圈市场开拓团	台北、北京、沈阳	8家企业
	上海汽车零部件博览会	上海	8家企业
	东北亚投资贸易博览会	吉林省长春市	6家企业
2006	东北亚投资贸易博览会	吉林省长春市	4家企业
	北京汽车工业展示会	北京	4家企业
	中国圈市场开拓团派遣	北京、台湾、广州	8家企业
2007	东北亚投资贸易博览会	吉林省长春市	8名

資料來源:忠清南道 「道政白書」 各年度及忠清南道(2008),「2008輸出支援事業推進計劃」.

另外，1999年忠清南道在上海浦東地區開設上海商品展示館，以幫助道內中小企業開辟中國市場。2003年改稱上海貿易館，以此擴大業務範圍¹²⁾。上海貿易館主要提供經貿

12) 資料來源: 忠清南道 「2007道政白書」

信息、翻譯、貿易事務援助、參加博覽會援助等業務，爲道內中小企業起到海外分社的作用。

4. 經濟發展戰略

遼寧省与忠清南道各自的經濟發展戰略爲雙邊經濟合作提供了廣闊的空間。

中國政府爲了實現區域經濟協調發展和全面建設小康社會的戰略目標，于2005年提出“加快東北地區等老工業基地調整和改造”的戰略決策。這是繼沿海發展戰略和西部大開發戰略之后全面建設小康社會的又一重大戰略部署。在振興老工業基地過程中，遼寧省政府又提出了“遼寧中部城市群經濟區發展戰略”¹³⁾、遼寧沿海經濟帶開發開放戰略。包括大連、丹東、錦州、營口、盤錦、葫蘆島等沿海城市在內的遼寧沿海經濟帶，地處環渤海地區重要位置和東北亞經濟圈關鍵地帶，資源稟賦優良，工業實力較強，交通體系發達。2009年7月1日，遼寧沿海經濟帶開發開放正式被納入國家總體發展戰略，這將進一步爲遼寧与韓國的經貿合作開辟廣闊的發展空間。

作爲韓國地區生產總值(GRDP)增長最快的地區，韓國中央政府2007年12月將忠清南道指定爲黃海經濟自由區。忠清南道計劃將牙山市仁州地區(1302萬5157平方米)建成以影像機器、半導體生產爲主導的高科技產業基地，在瑞山地谷地區(354萬2550平方米)形成以生產汽車零部件爲中心的尖端汽車產業集群，唐津松岳·石門地區(2532萬9130平方米)作爲黃海經濟自由區的中心，重點培育汽車零部件產業、研發基地，並力爭在國際合作中起到核心作用。面臨西海岸時代，忠清南道發展戰略是將忠清南道建成韓國對中貿易的前沿基地，最終要成爲“環黃海經濟圈尖端技術產業國際合作中心”¹⁴⁾。

13) 辽宁中部城市群(沈阳经济区)是以沈阳为中心，通过中心城市沈阳的经济辐射和吸引，与周围经济社会活动联系紧密的地区，形成了“区域经济共同体”发展趋势。其地处东北亚的中心地带，是东北经济区和环渤海都市圈的重要组成部分。范围包括沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、辽阳、铁岭等7个城市，总面积65040平方公里，占全省的44%。

14) OhmyNews, 2007-12-21

V. 結言:遼寧省与忠清南道地方政府間加强經濟交流合作的方案

推進遼寧沿海經濟帶開發開放是實施東北老工業基地振興戰略的重大舉措，標志着遼寧省對外開放和經濟發展進入了一個全新的階段。遼寧沿海經濟帶的發展，不僅有利于遼寧沿海地區在開放的環境中獲得振興和發展，也為韓國企業在中國的發展提供了巨大商機。在遼寧大力推進老工業基地振興戰略与遼寧沿海經濟帶開發開放戰略的大背景下，為了進一步推動進一步加强遼寧与韓國地方政府的經貿合作，應在以下几个方面做出努力。

1. 遼寧省与韓國各級地方政府的努力方向：

1) 轉變傳統觀念

當前，遼寧省已有19個各級地方政府与韓國的60多個地方自治體進行友好交流，忠清南道的13個市、郡也與中國30多個地方政府保持友好交流与合作關係。但是兩國地方政府的交流与合作有時局限与政府有關部門領導的相互訪問和簽定合作協議的形式範圍內，並沒能實現真正意義上的合作。另外，合作地區的不均衡現象也較為嚴重。遼寧省与韓國的經濟合作主要集中在首爾和京畿地區，而忠清南道与中國的經濟合作主要集中在長三角和山東半島的沿海地區，与東北地區和西部地區的合作較少。為此，雙方在今後的合作中，要轉變只注重形式和考慮實質性合作的觀念，并以經濟互補性為基礎，提高合作水平與質量，擴大合作領域。

2) 推動企業之間的合作

為實現韓國企業在遼寧投資領域和投資地區的多樣化，遼寧各級地方政府應保持提高政策和制度的透明度和公平度。這實現遼寧与韓資企業在尖端產業領域的戰略合作，在現有的高科技產業區進行共同研發項目，共同開拓海外市場，實現雙方企業的共贏。

3) 經濟信息及學術方面的交流合作

信息的快捷、通暢是國際經貿合作的關鍵環節。近年來，中·韓各級地方政府為解決

經濟信息不暢問題，作出不懈的努力。如，各級地方政府的網站几乎都設有中·韓文網頁等。但一些即時的經濟信息和投資招商政策，通過網站有時還不能及時傳達。為此，各級地方政府要積極完善網站建設，這比互設聯絡關降低成本、快捷方便。

為進一步提高經濟合作層次和領域，雙方地方政府應積極鼓勵和支援大學、研究機構之間加强交流，就有關區域發展和地區合作等問題進行共同研究。

2. 為了推動遼寧与韓國的對外貿易，今后的努力方向是：

1) 推動貿易合作与投資合作相結合。

近几年遼寧与韓國在投資方面的合作發展很快，外國企業在遼寧的投資中，韓國居于第二位，但遼寧与韓國之間的貿易額在遼寧對外貿易總額中所占的比重還不大。應將雙方的貿易合作与投資合作結合起來，以投資合作帶動貿易合作，擴大投資項目下的貿易合作。特別是產業轉移、發展高新技術產業、農產品生產与加工以及服務業領域的合作應進一步加大：一是在韓國產業轉移上加强合作，可以搞投資辦廠，也可以把生產線或整廠移向遼寧；二是在高新技術產業中，開展軟件開發、硬件生產等方面的合作；三是在農產品生產上合作，把遼寧作為韓國農產品生產基地；四是開展商貿、旅游、中介服務等領域的合作。

2) 調整遼寧對韓國進出口商品的結構。

目前韓國對遼寧進出口貿易存在着出口高級化而進口低級化的現象。遼寧對韓國出口大多屬於勞動密集型產品，深加工制成品數量少，而韓國對遼寧出口大多屬於資本密集型產品，這實際上意味着遼寧對韓國出口商品結構的不合理，即遼寧對韓出口產品多以資源密集型和勞動密集型為主，并且這類產品附加值和技術含量低，在國際市場的激烈競爭中，也最容易受到沖擊，這對遼寧省出口貿易的增長極為不利。但是，通過國家對東北老工業基地振興的政策支持，遼寧省加工貿易產品已經從勞動密集型向技術密集型轉變，加工環節在增多，產業鏈條在延長，并且已經有一部分高新產業的產品在世界範圍內具有一定的競爭力。因此，我們必須從實際出發，主動調整遼寧對韓國出口商品的結構，由以農產品、輕紡產品為主轉向以機電產品、化工產品和高新技術產品為主，由粗加工、低附加值制

成品爲主轉向以精加工、高附加值的產品爲主,不斷開拓韓國市場,使遼寧對韓國的出口總額能够有較大幅度的提高,縮減双方進出口的不平衡差距。

3. 爲了進一步推動韓商對遼寧的投資,今后的努力方向是:

1) 突出环境建設,增大持續效應。

最近,韓國貿易學會提交一份題爲《中國東北三省經濟發展前景与投資提示》的報告。報告主要指出我國東三省國有重工業企業競爭意識不足、缺乏激勵制度,而且培訓、醫療等社會福利帶來的負擔很重農村企業和民營企業的成長环境也不是很好,企業文化很難在短時間內樹立起來,創新能力和發展可能性都很低基礎設施建設(港灣建設、公路建設)、中心城市作用的發揮、對外窗口開放以及腹地建設、企業創新條件和產業發展配套等方面都應該進一步加強等問題。上述几个方面我們存在的現實問題是客觀的。但我們應該發揮和利用与韓國文化相近的優勢,注重營造适合韓國客商的生活、教育及人文环境,興建涉外醫院和韓朝等多語種國際學校,以及大批辦公、商貿和娛樂設施,讓韓客商安心、放心、舒心地創業和發展。同時,發揮地緣優勢,在投資服務上向韓國項目傾斜,加大行政審批、項目跟踪、企業服務等環節的管理力度,建立起高效、透明的投資服務機制。

2) 以“安商、養商”提高招商的宣傳力度

國際金融危機的衝擊和中國新勞動法的正式生效對遼寧的韓資沖擊巨大,很多韓資企業面臨經營困境。就當前所面臨的形勢,政府以延長新的政策法規的生效期限或者試用期限來解決外資企業的實際困難,并幫助韓資企業在遼寧壯大實力。以“安商、養商”的思路,通過韓商的宣傳提高招商力度,迎接下一輪投資高潮。

4. 鼓勵加快加大遼寧省骨干企業對韓國的投資

爲了進一步落實和實施“走出去”戰略,應鼓勵加快加大遼寧省骨干企業對韓國的投資。目前,遼寧對韓投資增長速度落后于韓國對我國投資增長速度。因此,應該積極地實施“走出

去”戰略,鼓勵遼寧企業不斷擴大對韓國的直接投資,以投資帶動出口,促進對韓國的出口貿易上一个新台階。特別是近几年來,遼寧民營企業發展速度很快,無論是在資金上,還是在技術實力方面,都有長足的發展,并且正在積極主動地融入世界經濟產業鏈和國際經濟協作當中,具有較高的海外投資積極性,而韓國与遼寧省的經濟又有着較強的互補性,是衆多民營企業進行海外投資的重要目標國,我國各級政府有關部門以及商會和行業協會應當借鑒韓國政府在這一方面的經驗做法,加強有針對性的指導,幫助企業拓展對韓國的投資。

<参考文献>

- 曹曉峰、張卓民(2009),「2009年遼寧經濟社會形勢分析与預測」,北京:社會科學文獻出版社。
- 崔秉鶴(2007),「环黃渤海地區Governance构筑方案」,韓國公共行政學會,『公共行政研究』,第八卷2号, pp.41-47.
- 崔漢奎、田午鎮(2008),「韓·中地方政府間國際交流与經濟合作推動方案」,上海社會科學院國際會議發言。
- 戴相龍(2007),「深化區域合作 實現互利双贏」,『天津日報』。
- 韓彩珍(2008),「東北亞地區合作的制度分析」,北京:中國經濟出版社, pp.49-72.
- 金哲(2009),「遼寧利用韓資現狀及經驗」,『參考資料』,遼寧省省委。
- 李圭澤(2002),「韓國企業對中國投資問題研究」,中國社會科學院亞太所,『当代亞太』。
- 唐風(2009),「金融危机下的2009」,北京:中國商業出版社, pp.36-40.
- 尹勝炫(2008),「中國對韓國直接投資情況的研究」,吉林大學,『東北亞論壇』。
- 于天福(2000),「遼寧省与朝鮮半島經貿合作發展研究」,『經濟地理』。
- 于天福、王亞丰(2007),「遼寧對朝鮮半島貿易往來戰略調整分析」,『社會科學輯刊』。
- 禹穎子(2007),「环黃渤海地區中·韓·日地方政府間加強經濟合作的思路」,『公共行政研究』,韓國公共行政學會,第八卷2号。
- 禹穎子(2008),「遼寧對朝鮮半島經貿合作戰略調整探析」,『東北亞國際經濟合作新態勢与遼寧擴大對外開放取向』,北京:社會科學文獻出版社。
- 鄭在吉(1993),「韓國地方自治的現狀及未來的展望」,『日本海論叢』,第二号。

鄭貴斌、張紅波(2008), 「韓資企業經營困境對我國企業“走出去”的啓示」, 『当代亞太』 2008-05.

韓國自治團體國際化財團, 友好交流現狀, <http://www.klafir.or.kr>

遼寧省人民政府網站, <http://www.ln.gov.cn>

忠清南道, 「道政白書」, 2007, 2006, 2005, 2003, 2002, 2000, 1999, 1998各年度.

忠清南道網站, <http://www.chungnam.net/cms/index.html>

지방중소도시 쇠퇴양상 실증분석

조 수 희

충남발전연구원 전임연구원

성 순 아

충남발전연구원 초빙연구원

Analysis on the Degeneration Shape of Local Medium-Small Cities

ABSTRACT

Urban cities in Korea are going into a decline because of decrease in population, accelerated aging, economic stagflation, increase of old residences, the concentration of population into the metropolitan areas, and the migration of the rural population into the big cities.

This study defines 50 local cities outside the metropolitan areas and the results shows that the local cities are inferior to the big cities.

The statistics on the population and industries of local cities were analyzed based on the preexisting researches on the typical declining cities in the middle of the local areas.

The characteristics of the local cities show that the population is constantly decreasing, and the industry LQ on the industrial base, such as the manufacturing sector, the construction sector and the retail, wholesale, food and lodging services sector, etc. is revitalizing the regional economies.

The hypothesis was verified for the differences of the region, the causes and the futures of the cities.

The result of this research shows that there was no difference among the cities, and the region of them is city center.

It seems that the internal declining cause is job losses, the weakening of regional industry base, decrease in the population and the influx of population into the areas. The external cause is the migration into the Capital Area and neighboring big cities, and in this respect, there are differences between the declining cities.

Also, the future of their cities was different due to their originality.

This research results will be used as the basis for a policy making.

Key Words : *Medium-Small Local cities, Urban Regeneration, Current Status*

국문초록

우리나라의 지방중소도시는 세계화, 산업구조의 변화, 인구감소, 성장위주의 국토정책 등으로 인해 인구감소, 노령화 가속, 지역경제 침체, 노후불량주택 증가, 수도권 인구집중, 주변 대도시 인구 흡수로 인해 전반적으로 쇠퇴하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 지방중소도시를 수도권 외 지역의 50개 시급도시로 정의하고 유형화된 쇠퇴도시를 대상으로 쇠퇴지역, 쇠퇴원인 등 쇠퇴양상 및 미래상을 파악하였다. 그 결과 쇠퇴도시의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며, 주로 광업이 특화되어 있었고, 제조업, 건설업, 서비스업 등은 활성화되지 않고 있었다. 또한 11개 쇠퇴도시의 도시재생관련 공무원 165명을 대상으로 쇠퇴지역, 쇠퇴원인, 미래상 등에 관해 설문조사를 실시하여 가설을 검증하였다. 그 결과 쇠퇴도시의 쇠퇴지역은 도심으로 나타났으며, 내부쇠퇴원인은 ‘인구감소, 인구유출’, ‘일자리 감소, 산업기반약화’이었다. 쇠퇴지역과 내부쇠퇴원인은 쇠퇴도시간 차이는 없었다. 주된 외부쇠퇴원

인은 ‘서울 및 수도권 흡수’와 ‘주변대도시 흡수’였으며, 쇠퇴도시별 차이가 있는 것으로 나타났다. 쇠퇴도시가 추구하는 미래상은 도시별 고유성이 반영되어 도시 간 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 지방도시 쇠퇴양상에 관한 분석결과는 향후 지방도시의 재생을 위해 어느 지역을 어떤 방향으로 재생해야 하는지에 대한 정책 수립의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

주제어 : 지방도시, 도시재생, 쇠퇴양상

I. 연구의 배경 및 목적

우리나라 도시화의 특징은 대도시의 확대 현상과 수도권의 과밀화로 대표되며, 대도시의 과대 팽창과 지방중소도시의 정체로 인해 지역격차가 발생하고 국토의 불균형 발전이 초래되었다(윤정중 외, 2007). 그러나 국토정책의 추진과정에서 지하철 건설지원, 고속도로 및 국도 확충, 광역순환교통망 등 인프라 건설과 대규모 택지공급 및 교육시설 확충 등과 같이 주로 대도시 위주의 정책이 추진되었으며, 상대적으로 중소도시에 대한 투자는 미흡하였다(신정철 외, 2004, 국토해양부, 2008). 균형발전특별회계(현, 지역발전특별회계)의 지역개발계정 사업(현, 지역개발계정 사업)의 경우에도 소도읍, 농어촌, 낙후지역, 접경지역 등 특정한 지역에 집중되어 있어 지방중소도시를 대상으로 한 체계적이고 종합적인 육성정책은 부재한 실정이다(윤정중 외, 2007). 한편, 도시를 재활성화 하기 위한 도시 및 주거환경정비사업, 도시재생비촉진사업, 도시개발사업 등도 사업성이 확보되는 수도권 위주로 시행되고 지방도시의 추진실적이 저조하였다(국토해양부, 2008).

이러한 수도권 위주의 정책 및 지방중소도시 관련 정책 부재로 인해 지방중소도시는 물리적인 환경의 노후화, 인구감소 및 고령화 등이 나타나며, 지역경제 쇠퇴로 인한 일자리 감소, 정주 및 사회·교육 여건의 열악 등은 인구유출을 더욱 가속화시키는 요인으로 작용하고 있다(김기홍 외, 2007). 이러한 악순환이 계속되면서 지방중소도시는 일자리 부족, 열악한 교육여건, 의료수준·복지수준의 부진, 문화시설 및 이벤트 향유 기회의 부족 등 생활기반시설도 부족한 실정으

로 정주매력이 감소하고 있다(김정호, 2000).

한편, 도시정책에 관한 패러다임은 기존의 도시개발 중심적 사고에서 도시재생 및 관리 등 녹색성장에 대한 요구가 강조되고 있으며(송두범 외, 2008), 세계화의 전개로 인해 도시경쟁력에 관심이 증대되고, 후기 산업사회에서 도시부동산 투자가 새로운 경제성장의 동인으로 등장하면서 도시재생에 대한 정책적 관심이 커지고 있다(김용웅, 2008).

따라서 본 연구는 지방중소도시를 대상으로 유형화하여 쇠퇴도시를 구분해 내고 특성 및 원인을 실증분석하여 도시재생의 관점에서 활성화 방안을 도출하여 향후 지방중소도시의 재생을 위한 초석을 마련하고자 한다.

이에 본 연구는 지방중소도시의 개념을 정의하고, 쇠퇴도시로 구분된 도시들의 통계자료를 활용하여 쇠퇴양상을 파악하고 공무원설문조사를 통하여 가설을 검증하고자 한다. 이러한 실증적 연구는 향후 지방도시 재생을 위해 어느 지역을 어떤 방향으로 설정해야 하는지에 대한 정책 수립의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 이론적 고찰

1. 선행연구 고찰

권상준(1997)¹⁾은 지방도시를 인구규모별, 계획기능별, 목적별, 밀도별, 산업기능별, 입지별, 미래 형태별, 기하학적 유형별, 행정단위별로 구별하여 유형구분의 한계를 지적하고 지방도시의 특성을 역사, 인구 등 주요지표를 통해 파악하여 지방도시의 발전전략을 관념적 접근을 위주로 서술적으로 기술하였다.

김정연·김창석(2000)²⁾은 충남지역 도시체계의 차원적 특성과 개별도시의 특

1) 권상준(1997), 지방도시의 유형과 특성 및 발전에 관한 도입개념에 관한 연구, 도시·지역개발연구 제4권

2) 김정연·김창석(2000), 충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형분석, 한국지역개발학회지 제12권 1호, 한국지역개발학회, pp. 81~96.

성을 밝히기 위해 예비분석과 다변량분석을 실시하였다. 사업체수, 종사자수, 매출액, 창업체수 등의 변수를 요인 및 군집분석 결과, 시군읍소재지는 배후 농촌 지역에 대한 서비스 중심지 기능을 수행하고 있으나, 전반적으로 영세한 사업체를 보유하고 있어 개발 거점으로서 잠재력 및 상위도시와의 경쟁에서 취약성을 나타내고 있었다. 특히 면소재지 중 상당수는 공공시설이 없으며 서비스 중심지 또는 도시로서의 의미를 상실하고 있다고 보았다. 또한 도시체계의 통합성이 커질수록 하위 행정중심지의 쇠퇴 및 소멸이 더욱 촉진되어갈 것으로 예상하였다.

신정철 외 2인(2004)³⁾은 수도권 및 제주도를 제외한 지방중소도시를 인구 5만 이상 30만명 미만의 36개 시로 기본적인 자족기능을 갖춘 도시화된 지역으로 한정지어 인구증감을 기준으로 인구급증형(7개시로 인구가 증가하는 지방중소도시의 평균인구증가율(연평균 1.43%)을 상회하는 도시), 인구증가형(10개시로 인구가 증가하는 지방중소도시의 평균인구증가율보다는 높으나 인구가 증가하는 도시), 인구감소형(7개시로 인구가 절대적으로 감소하지만 인구가 감소하는 지방중소도시의 평균인구감소율(연평균 -1.21%)보다 감소하는 도시), 인구급감형(9개시로 인구가 감소하는 지방중소도시의 평균인구감소율 이하로 급격히 감소하는 도시)으로 유형화하였다. 또한 입지여건에 따라 대도시 의존형, 산업 배후형, 배후 농산어촌 중심지형, 특정시설 입지형으로 구분하였으며, 군집분석(인구, 경제, 교육, 복지)에 의해서 산업형(3개시), 복합형(9개시), 혼합형(16개시), 농산어촌형(8개시)으로 구분하였다.

권영섭, 신정철(2006)⁴⁾은 수도권이 아닌 13개 시·도에 위치한 도시를 대상으로 인구규모에 따라 인구 50만-100만 미만, 인구25만-50만미만, 인구25만미만으로 구분하여 지역혁신사업의 분포와 지역혁신사업을 추진할 역량을 살펴보았다.

국토해양부(2007)는 “중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구”에서 정책대상의 범위를 중심성 지수 및 정책상황을 고려하여 인구 5만~30만 이하의 지방 도시로 구분하였으며 내적·외적 역량을 분석하여 4개의 그룹으로 분류하였다. 167개 도시를 대상으로 분석하였으며 내적역량 및 외적역량 모두 강하게 분

3) 신정철외 2인(2004), 지방중소도시 활성화 방안 연구, 국토연구원, pp. 31-32

4) 권영섭, 신정철(2006), 지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구, 국토연구원 pp.10~11

석된 도시는 대부분 30만 이상의 도시들로 나타났으며 대부분의 군 지역들은 내적 및 외적 역량이 모두 약한 것으로 보였다. 경남 양산시와 내적, 외적 역량이 모두 높은 도시로 나타났으며, 경북 문경시는 내적역량이 가장 약한 도시로, 강원 삼척시는 외적역량이 가장 강한 도시로 조사되었다.

김향자 외 3인(2008)은 지방도시들이 도시정책과 관광정책을 어떻게 연계시켜 나가야 할 것인가에 대한 연구를 통해 지방도시 발전과 관광의 통합적 사고체계의 근거를 제시하고 나아가 지역관광개발의 새로운 개발모델 제시하였다. 지방중소도시의 관광진흥기본방향을 지역의 특성을 기반으로 한 도시관광 추진, 도시내외의 자원간 네트워크 체계 구축, 장소성이 높은 매력있는 도시화, 도시민이 주체로서의 역할 강화로 설정하였으며, 이를 위해 지방중소도시의 관광역할에 대한 인식개선, 광역적 차원의 도시관광 활성화 전략 모색, 도시관광 진흥 시범사업 실시, 지방중소도시 관광진흥을 위한 정책개선을 제안하였다.

정연우, 이삼수(2009)⁵⁾는 지방중소도시의 개념정의를 통해 수도권과 지방중소도시를 비교분석하고 유형분석을 통해 문제점을 파악하였으며, 현행 지방중소도시 관련 정책 및 제도를 검토하고 지방중소도시 관련 지역개발정책의 제도 개선방안을 제시하였다. 지방중소도시 유형분석을 위해 인구성장, 산업구조, 재정여건, 군집분석을 통해 유형을 분류하였으며 지방중소도시 관련 정책 및 제도를 국토계획상 관련 정책과 지원정책 및 제도로 구분하여 검토하였다.

5) 정연우, 이삼수(2009), 지방중소도시의 실태 및 지역개발정책에 관한 연구, 한국지역개발학회지 제21권 제1호, 한국지역개발학회 pp.29~50

〈표 1〉 선행연구 고찰 정리

연구자	내용
권상준(1997)	- 지방도시를 인구규모별, 계획기능별, 목적별, 밀도별, 산업기능별, 입지별, 미래 형태별, 기하학적 유형별, 행정단위별로 구별하고 지방도시의 역사, 인구 등 주요지표로 특성 파악
김정연·김창석(2000)	- 충남지역 도시체계 차원적 특성과 개별도시의 특성을 밝히기 위해 요인 및 군집분석을 실시 - 시군읍소재지는 배후 농촌지역에 대한 서비스 중심지 기능을 수행하나 영세하고 취약함 - 면소재지 중 상당수는 공공시설이 없다면 서비스 중심지 또는 도시 의미 상실
신정철외 2인(2004)	- 수도권 및 제주도를 제외한 지방중소도시를 인구 5만이상 30만명 미만의 36개 시를 인구급증형(7), 인구증가형(10), 인구감소형(7), 인구급감형(9)으로 유형화
권영섭, 신정철(2006)	- 수도권이 아닌 13개 시·도에 위치한 도시를 인구규모에 따라 인구 50만-100만 미만, 인구25만-50만미만, 인구25만미만으로 구분하여 지역혁신사업의 분포와 지역혁신사업을 추진 역량 검토
국토해양부(2007)	- 인구, 고령화지수, 주택의 노후도, 재정력지수, 중심성 지수, 양극화 측면 등을 비교하여 지방중소도시 인구 5만이상 30만이하의 38개 시읍도시를 정책대상으로 설정 - 내적역량과 외적역량이 모두 강하게 분석된 도시는 30만 이상 도시이며, 대부분 군지역은 내적 및 외적 역량 취약
김향자 외 3인(2008)	- 인구 5-30만명의 기존 중소도시에서 20-30만의 인구규모를 가진 지방도시를 연구의 대상으로 한정하고 지방도시
정연우, 이삼수(2009)	- 38개 중소도시를 인구성장에 의한 분류, 산업구조에 의한 분류, 재정여건에 의한 분류, 군집분석에 의한 분류로 구분하여 분석함

선행연구를 고찰한 결과 대부분의 연구에서 지방도시를 대상으로 인구, 경제, 사회 등의 지표를 이용하여 요인분석, 군집분석, 판별분석 등을 통해 유형을 구분하고 있으며, 그룹별 특성을 분석하는데 그치고 있었다. 따라서 본 연구는 유형화된 쇠퇴도시를 정량적 통계분석 및 정성적 분석을 통해 가설을 검증함으로써 실증적 연구를 수행하고자 한다.

2. 지방중소도시의 개념

지방도시를 정의하고 유형구분을 어떻게 하느냐는 정책적, 학문적 의도에 따라 다르다. 먼저 우리나라 지방자치법⁶⁾은 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정하고 있으며, 제2조에서 지방자치단체를 ①특별시, 광역시, 도, 특별자치도, ②시, 군, 구의 2가지 종류로 구분하고 있다. 이 법에 의한 지방의 의미는 국가와 대별되는 자치단체를 뜻하는 것으로 서울을 포함하여 전국의 248개⁷⁾ 자치단체를 총칭한다. 그러나 이법에서 규정하는 지방은 ‘특별시, 광역시, 도, 특별자치도’라는 광역적 공간단위와 ‘시, 군, 구’라는 기초적 공간단위를 포함하고 있어 지방도시를 명확히 정의하기에 혼란스럽다.

일반적으로 지방(地方)이라는 의미는 서울 이외의 지역⁸⁾을 뜻하고 있다. 그러나 우리나라는 서울뿐만 아니라 수도권(인천광역시, 경기도)도 서울의 기능을 분담하고 있어 그 둘을 따로 보기에는 무리가 있다(신정철 외, 2004). 따라서 본 연구에서는 서울의 범위를 수도권으로 포괄적으로 확대하여 ‘수도권 이외의 지역의 기초공간단위’로 지방에 관하여 정의하기로 한다. 그렇다면 여기서 기초공간단위 시·군·구중 어디까지를 도시로 보아야 할 것인가에 대한 문제가 발생한다. 우리나라 지방자치법 제7조에 의하면 시는 ‘그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다’고 하였으며, ‘인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군을 도농복합형태의 시로 할 수 있다’고 규정하고 있으나 시와 도농복합시와는 성격, 기능, 역할 등이 상이하기 때문에 하나의 개념으로 정의하는 것은 바람직하지 않다.

선행연구에 의하면 대부분의 연구자들이 지방도시를 서울 및 수도권 외 지역의 광역시를 제외한 시급도시로 보고 있었다(<표 1>참고). 다만 지방도시의 범위 안에서 중소도시의 인구를 어느 정도로 볼 것인가에 대해서는 연구에 의해 대동소이(大同小異)한 기준을 제시하고 있다.

6) 이법의 목적은 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.

7) 광역자치단체(1개 특별시, 6개 광역시, 9개 도), 기초자치단체(73개시, 90개군, 69개 자치구)

8) 사전적 의미와 같음

따라서 본 연구에서의 지방중소도시는 수도권외의 지역에 위치한 50개 시급도시로 정의하며, 이를 연구의 공간적 범위로서 한정한다.

〈표 2〉 선행연구의 지방도시 정의

연구자	지방도시 정의	연구대상	비고
김향자 외(2008)	서울을 제외한 도시	5만~30만 기존 중소도시에서 20만~30만 도시로 한정	100만명 이상 시를 대도시로 정의
송인성(1999)	서울 이외의 모든 시	지방대도시 및 중소도시 (명확한 대상 정하지 않음)	-
권상준(1997)	지방이라는 공간역에 있는 도시	-	-
권영섭, 신정철(2006)	수도권이 아닌 13개 시·도에 위치한 도시	인구 100만 이상, 50만~100만 미만, 인구 25만~50만 미만, 인구 25만 미만으로 구분	인구 25만이하 도시를 인구 50만이상 도시와 인접지역인 경우와 아닌 경우로 구분
전신옥, 신윤창(2004)	서울을 제외한 지역, 중앙 즉 서울과 대립되는 개념으로 사용	-	-

Ⅲ. 지방중소도시의 쇠퇴양상

1. 쇠퇴도시 유형화

일반적으로 지역의 유형을 구분하는 방법으로서 인구성장, 입지여건, 행정체계, 산업구조, 지역경제, 요인분석, 군집분석, 판별분석 등을 사용하고 있으며, 이러한 유형화는 연구의 목적, 데이터 등에 따라 각각 다른 결과가 도출되게 된다. 이에 본 연구에서는 연구의 연속성 등을 고려하여 별도의 유형화 과정 대신 본 연구자가 유형화한 결과를 기초자료로 활용하여 이후 연구를 수행하고자 한다. 조수희 외(2008)는 '중소도시 쇠퇴유형과 재생과제'연구에서 50개 지방중소도시를 대상으로 지표를 선정하고 요인분석, 판별분석을 통하여 대상 도시 중 22개 도시를 쇠퇴도시로 판단하였다. 본 연구에서는 22개 도시를 대상으로 요인분석, 판별분석을 통하여 대상 도시 중 11개 도시를 쇠퇴도시로 유형화하였으며, 지리적 분포는 [그림 1]과 같다(부록 1 참조).



[그림 1] 쇠퇴도시 지리적 분포

2. 쇠퇴도시 특징

1) 인구

인구는 도시의 가장 기본적인 구성요소이며, 정책 및 계획의 근간이 된다. 또한 도시의 인구는 도시화 및 도시경제에도 큰 영향을 미치며, 이는 다시 인구변화에 영향을 주는 상호유기적인 관계이다(조수희 외, 2008). 11개 쇠퇴도시의

2008년 현재 총인구는 1,294,271명으로 전체 인구의 2.6%가 거주하고 있다⁹⁾. 이들 도시의 인구는 지속적으로 감소(정읍시만 1995년-2000년 사이에 0.13%증가)하고 있으며, 특히 2000년~2008년 동안 정읍시(-2.63%), 문경시(-2.16%), 상주시(-2.08%)의 인구감소폭이 큰 것으로 나타났다.

〈표 3〉 쇠퇴도시 인구

구 분	1995년	2000년	2008년	1995년 - 2000년 변화율	2000년 - 2008년 변화율
김천시	151,641	149,864	138,056	-0.24	-1.02
안동시	192,522	183,903	167,300	-0.91	-1.18
영주시	138,654	131,175	113,930	-1.10	-1.75
영천시	123,069	119,639	104,022	-0.56	-1.73
상주시	133,895	124,674	105,381	-1.42	-2.08
문경시	95,778	89,900	75,486	-1.26	-2.16
통영시	142,714	136,864	136,275	-0.83	-0.05
정읍시	151,039	152,022	122,842	0.13	-2.63
남원시	109,185	103,571	88,356	-1.05	-1.97
제천시	122,895	118,504	106,885	-0.73	-1.28
보령시	146,087	147,950	135,738	0.25	-1.07
전국	45,858,029	47,732,558	49,540,367	0.80	0.47

자료 : 통계청

이러한 지방중소도시의 인구감소현상은 수요부족과 사회·경제여건 악화 등을 초래하여 시가지나 주거지의 노후화에 따른 재개발이나 재건축 등 도시재생을 위한 사업이 필요함에도 불구하고 추진여건을 악화시킬 것이다(윤정중, 2007).

9) 11개 도시의 총인구는 1,294,271명임

2) 산업

현재 지방중소도시의 산업은 기계, 철강 등 기존의 주력산업이 쇠퇴되고 있는 반면 이를 대체할 신산업의 발달이 미흡하여 지방경제에 악영향을 미치고 있다는 것이다. 현재 지방중소도시의 특화산업 분석을 위해 도시별 LQ지수를 분석한 결과는 다음과 같다. 석탄, 원유 및 우라늄광업은 상주시, 영주시, 문경시, 김천시, 제천시, 보령시에서 고도로 특화된 것으로 나타났으며, 음식료품제조업은 상주시, 섬유는 영천시, 목재 및 나무 제조업은 남원시, 펄프종이 제조업은 김천시, 문경시, 화학제품제조업은 김천시, 영천시가 각각 특화되고 있었다.

또한 지역경제에 활성화에 큰 영향을 미치는 건설업, 소매업, 숙박 및 음식점업은 특화되는 도시가 한곳도 없으며, 금융 및 보험관련 서비스업과 부동산업은 통영시를 제외하고 LQ지수가 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이외에도 교육서비스업, 보건업, 사회복지사업, 영화 방송 및 공연산업, 문화 및 오락 관련산업도 통영시를 제외하고 전체적으로 미미한 수준이었다.

〈표 4〉 쇠퇴도시 산업별 LQ지수

구 분	보령시	제천시	정읍시	남원시	김천시	안동시	영주시	영천시	상주시	문경시	통영시
석탄, 원유 및 우라늄 광업	3.06	6.84	2.93	-	9.10	-	14.44	-	15.17	12.34	-
음 . 식 . 료 . 품 . 제 . 조 . 업	1.86	1.59	2.13	1.82	2.21	1.63	1.74	2.18	3.92	2.20	-
섬유제품제조업; 봉제의복제외	0.17	0.25	0.46	0.16	0.87	0.22	2.11	5.54	0.83	0.32	0.27
목재 및 나무 제품 제조업	0.77	1.11	0.53	8.61	0.66	1.31	0.99	1.59	0.86	1.14	-
펄프, 종이 및 종이 제품 제조업	0.21	0.23	0.65	0.59	6.74	0.43	0.67	2.85	1.19	3.05	1.14
출판, 인쇄 및 기록매체복제업	0.49	0.52	0.57	0.49	0.41	0.38	0.48	0.41	0.35	0.25	-
화학물질 및 화학제품 제조업	0.19	0.39	0.66	0.35	6.36	0.82	0.27	3.98	1.13	0.97	0.14
조립 금속 제품 제조업	0.33	0.47	0.41	0.54	1.28	0.30	0.22	1.57	0.33	0.69	0.07
기타 기계 및 장비 제조업	0.09	0.12	0.36	0.16	0.60	0.09	0.07	1.57	0.12	0.25	-
컴퓨터 및 사무용 기기 제조업	-	-	0.07	0.08	12.59	0.11	-	-	0.37	0.74	0.81
전자부품, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	-	0.04	0.02	0.01	2.77	0.01	0.12	0.04	0.32	0.15	-
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	0.14	0.07	0.04	0.31	2.56	0.12	0.13	0.82	0.12	0.18	0.04
자동차 및 트레일러 제조업	0.07	0.03	0.25	0.13	1.97	0.01	0.01	15.06	0.20	1.52	1.63
가구 및 기타 제품 제조업	0.75	0.85	1.09	1.07	0.92	0.51	0.35	0.73	0.29	0.37	0.01
재생용 가공 원료 생산업	0.28	0.84	1.35	-	0.30	2.34	0.59	6.10	0.56	8.46	2.83
총 합 건 설 업	0.61	0.88	0.37	0.52	1.31	2.56	1.69	1.10	2.26	2.68	1.94
도매 및 상품 중개업	0.54	0.80	0.69	0.51	0.45	0.71	0.59	0.53	0.41	0.42	3.43
소매업	1.30	1.26	1.37	1.46	0.54	0.76	0.80	0.48	0.71	0.77	1.50
숙박 및 음식점업	1.70	1.41	1.06	1.16	0.68	0.81	0.77	0.60	0.76	0.89	0.53
육상운송 및 파이프라인 운송업	0.82	1.06	1.23	0.95	0.41	0.56	0.95	0.44	0.45	0.48	0.09
여행알선, 창고 및 운송관련 서비스업	0.61	0.69	0.68	1.04	1.83	0.87	4.69	1.17	1.29	0.84	0.36
통신업	0.94	0.70	1.13	1.14	1.56	3.76	1.91	1.55	2.34	2.58	3.23
금융업	0.64	0.55	0.80	0.88	2.60	2.16	2.12	2.34	3.03	2.56	0.47
보험 및 연금업	0.47	0.51	0.63	0.51	2.30	4.29	3.81	1.76	3.38	4.25	0.18
금융 및 보험 관련 서비스업	0.45	0.67	0.32	0.51	0.53	0.65	0.56	0.43	0.84	0.42	5.98
부동산업	0.58	0.60	0.41	0.34	0.43	0.52	0.40	0.44	0.45	0.33	0.18
연구 및 개발업	0.14	0.53	0.20	0.32	-	2.32	0.85	1.41	1.21	-	5.90
전문, 과학 및 기술 서비스업	0.53	0.67	0.73	0.66	0.59	0.76	0.74	0.40	0.67	0.73	0.29
사업 지원 서비스업	0.29	0.58	0.43	0.28	1.62	0.65	0.42	0.71	0.35	0.20	0.74
교육 서비스업	0.69	0.83	0.90	0.85	1.83	2.31	2.10	1.43	2.48	1.78	0.35
보건업	0.81	0.74	1.15	1.01	1.82	2.91	1.42	1.73	2.03	2.46	0.18
사회복지사업	0.32	0.46	0.76	0.69	1.21	2.25	1.39	1.11	1.46	1.38	3.87
영화, 방송 및 공연산업	0.20	0.32	0.29	0.68	0.35	1.59	0.22	0.19	0.36	0.45	8.79
기타 오락, 문화 및 운동 관련 산업	0.88	0.90	0.78	0.76	0.43	0.60	0.59	0.33	0.44	0.70	3.14
총 합 계	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

자료: 통계청(2005년 산업체기초통계)

3. 쇠퇴양상 실증분석

위에서는 쇠퇴도시로 유형화된 도시들이 어떤 특징을 가지고 있는지를 크게 인구와 산업에 관해 살펴보았다. 그렇다면 쇠퇴도시들 간에 쇠퇴양상에 어떠한 차이가 있는지 검토할 필요가 있음에 따라 아래와 같은 가설을 수립하였다.

가설 1 : 쇠퇴도시의 쇠퇴지역은 도시 간 차이가 없을 것이다.

가설 2 : 쇠퇴도시의 내부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다.

가설 3 : 쇠퇴도시의 외부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다.

가설 4 : 도시들이 추구하는 미래상은 도시 간 차이가 없을 것이다.

가설 검증을 위해 11개 도시의 시청에 근무하는 도시재생관련(도시계획, 문화관광, 경제산업 등) 공무원 165명(각 도시별 15명)을 대상으로 2009년 3월 3일~24일 동안 일대일 면접방식으로 설문조사¹⁰⁾를 실시하여 χ^2 -test와 ANOVA-test를 실시하였다.

1) 가설 1 : 쇠퇴도시의 쇠퇴지역은 도시 간 차이가 없을 것이다.

먼저, 거주하고 있는 도시의 주된 쇠퇴지역이 어디인가에 대한 응답에 대해 11개 도시에서 공통적으로 도심(중심시가지)이라는 응답율이 가장 높았다. 도심은 도시공간 속에서도 특히 기능이 집중되어지는 곳을 말한다. 과거에는 도심이 도시전체의 단일화된 중심지역할을 하였으나, 산업구조변화, 환경오염, 생활공간변화, 변화하는 문화, 정보통신기술의 발달 등에 따라 도심이 쇠퇴하거나 또는 부도심으로 유출되어 기존도심은 인구유출, 도심경제 쇠퇴, 물리적 환경 열악 등 도심공동화 현상이 나타나게 되었다(김홍관 외, 2007). 이러한 도심 공동화 현상이 도시의 쇠퇴지역이 도심으로 나타나게 된 원인으로 판단된다.

한편, 쇠퇴지역의 도시별 차이에 대해 검증하기 위해 ANOVA-Test¹¹⁾를 실시한

10) 국토해양부 첨단도시개발사업의 일환으로 실시된 조사를 바탕으로 재정리함(도시재생사업 1핵심 2세부과제).

11) ANOVA-Test는 여러 사회현상에 대한 집단간의 반응 차이를 검증하는 분석법이다(채서일, 2008). 두 개 이상의 모집단의 평균을 비교할 경우에 사용되는 통계적 기법으로 p값이 유의수준보다 낮으면 집단별 차이가 있다고 판단한다(한글Spss 기초에서 응용까지, 형설출판사(2006))

결과 $\chi^2=115.500$ $p=.341$ 으로 도시별 차이가 없는 것으로 나타나 가설 1은 채택되었다.

즉, 쇠퇴도시의 쇠퇴지역은 공통적으로 도심(중심시가지)인 것으로 나타났다.

〈표 5〉 쇠퇴도시의 쇠퇴지역

구 분		도시전체	도심(중심시가지)	산업단지 및 주변지역	도시내주거지	기 타
김천시	빈도	3	9	0	1	2
	%	20.00	60.00	0	6.67	13.33
안동시	빈도	2	11	0	1	1
	%	13.33	73.33	0	6.67	6.67
영주시	빈도	5	6	0	1	3
	%	33.33	40.00	0	6.67	20.00
영천시	빈도	3	5	3	2	2
	%	20.00	33.33	20.00	13.33	13.33
상주시	빈도	2	6	2	2	3
	%	13.33	40.00	13.33	13.33	20.00
문경시	빈도	2	7	3	0	3
	%	13.33	46.67	20.00	0	20.00
통영시	빈도	0	9	1	3	2
	%	0	60.00	6.67	20.00	13.33
정읍시	빈도	2	8	1	3	1
	%	13.33	53.33	6.67	20.00	6.67
남원시	빈도	1	10	1	1	2
	%	6.67	66.67	6.67	6.67	13.33
제천시	빈도	3	11	1	0	0
	%	20.00	73.33	6.67	0	0
보령시	빈도	2	12	0	0	1
	%	13.33	80.00	0	0	6.67
전체	빈도	25	94	12	14	20
	%	15.15	56.97	7.27	8.48	12.12

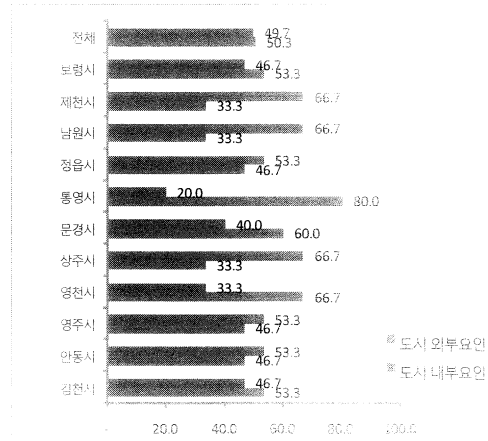
$$\chi^2=115.500 \quad p=.341$$

2) 가설 2 : 쇠퇴도시의 내부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다

일반적으로 수도권 및 대도시의 쇠퇴와 달리 지방도시는 지역경제위축, 인구감소 등 도시자체 내 원인과 주변신도시개발, 수도권으로 인구 흡수 등 외부의 원인이 동시에 작용한다. 또한 지방도시 중에서도 도시 내 특화된 산업이나 성장 동력이 있는 경우는 내부적 원인이 더 크게 작용하고 그렇지 않은 도시는 외부적 원인이 크게 나타난다.

도시의 쇠퇴에 내외부요인중 어떤 요인의 영향이 더 큰가에 대해 조사한 결과 [그림 2] 쇠퇴도시 내/외부요인 비중과 외부요인과 내부요인의 영향이 49.7%, 50.3%로 비슷한 것으로 나타났다. 제천시, 남원시, 정읍시, 상주시, 영주시, 안동시는 외부적 요인이 보령시, 통영시, 문경시, 영천시, 김천시는 내부적 요인이 더 큰 것으로 나타났다.

구체적인 쇠퇴의 내부요인에 관해 리커드 5점 척도로 조사한 결과의 평균치를 살펴보면, 내부적인 주된 원인은 ‘인구감소’, ‘인구유출’과 ‘일자리감소’, ‘산업기반 약화’로 나타났다. 이러한 원인이 도시별 차이가 있는가에 대한 ANOVA-Test 결과 $f=1.272$, $p=.251$ 로 도시별 차이를 인정할 수 없게 나타났다. 즉, 쇠퇴도시에 대한 내부쇠퇴원인은 공통적으로 ‘인구감소’, ‘인구유출’, ‘일자리감소’, ‘산업기반 약화’로 검증되었다.



〈표 6〉 쇠퇴도시 내부쇠퇴원인

구분	일자리감소, 산업기반 약화	노후주택 증가 및 신규주택 공급부족	생활편의 시설부족	교육시설 열악	인구감소, 인구유출	사회약자 증가	지방재정 열악	도시재생 인력부족
김천시	4.13	2.47	3.20	3.27	4.20	3.20	3.67	3.20
안동시	4.27	2.53	2.87	3.20	4.33	3.20	3.47	3.20
영주시	4.53	2.27	4.07	3.53	4.33	3.80	4.07	3.27
영천시	4.00	2.40	3.60	4.20	4.47	3.47	3.60	3.33
상주시	3.93	2.80	3.93	3.80	4.20	3.33	4.00	3.00
문경시	4.07	3.27	3.13	3.47	4.47	3.93	4.07	3.73
통영시	3.93	2.73	3.33	3.60	3.60	3.13	3.67	2.80
정읍시	4.13	2.47	3.27	3.73	4.20	3.53	3.67	3.33
남원시	4.27	2.33	3.53	4.40	4.47	3.20	3.33	3.53
제천시	4.27	2.20	3.53	3.80	4.27	3.40	3.73	3.20
보령시	3.73	2.40	3.40	3.73	4.20	3.13	3.33	2.93
합계	4.12	2.53	3.44	3.70	4.25	3.39	3.69	3.23
ANOVA Test	$f=1.272$ $p=.251$	$f=1.563$ $p=.123$	$f=2.159$ $p=.023$	$f=1.976$ $p=.039$	$f=1.330$ $p=.219$	$f=1.406$ $p=.182$	$f=1.477$ $p=.153$	$f=1.230$ $p=.276$

3) 가설 3 : 쇠퇴도시의 외부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다.

쇠퇴도시의 주된 외부원인은 ‘서울 및 수도권 흡수’와 ‘주변대도시 흡수’인 것으로 나타났다. ‘서울 및 수도권 흡수’ 원인이 도시별 차이가 있는지를 분석하기 위해 ANOVA-Test를 실시한 결과 f 값이 1.874, p 값이 .053으로 10% 유의수준에서 차이가 있는 것으로 나타났으며 ‘주변대도시 흡수’ 원인은 f 값 3.066, p 값 .001로 1% 유의수준에서 도시별 차이를 보이고 있어 가설 3은 기각되었다. 즉, ‘서울

및 수도권 흡수'와 '주변대도시 흡수'원인은 도시별 차이가 있다고 검증되었다.

Duncan 사후분석결과, '서울 및 수도권 흡수원인'은 통영시만 낮았으며, '주변대도시 흡수'는 통영시, 보령시 낮고 정읍시, 영천시, 상주시에서는 높은 원인으로 작용하였다.

〈표 7〉 쇠퇴도시 외부쇠퇴원인

구분	서울 및 수도권 흡수	주변대도시흡수	광역교통망 열악	대규모 신도시개발	주변도시로의 상권이탈	도시재생사업 지원부족 및 재원부족
김천시	3.87	3.60	2.47	2.20	2.40	2.80
안동시	3.67	3.73	3.20	2.80	2.93	3.00
영주시	3.67	3.60	3.07	3.00	3.33	3.40
영천시	3.73	4.13	2.80	2.67	3.07	3.27
상주시	4.07	4.27	2.93	3.07	2.87	3.07
문경시	3.60	3.53	3.00	3.13	3.53	3.93
통영시	2.73	2.80	2.93	3.13	3.20	3.13
정읍시	4.07	4.07	2.67	2.87	3.07	3.27
남원시	4.00	3.87	3.27	2.73	3.20	3.33
제천시	3.80	3.93	3.20	3.20	3.27	3.80
보령시	3.67	3.27	3.20	2.87	3.13	3.07
합계	3.72	3.71	2.98	2.88	3.09	3.28
ANOVA Test	$f=1.875$ $p=.053$	$f=3.066$ $p=.001$	$f=1.158$ $p=.324$	$f=1.436$ $p=.170$	$f=.126$ $p=1.552$	$f=1.847$ $p=.057$

4) 가설 4 : 도시들이 추구하는 미래상은 도시 간 차이가 없을 것이다.

최근 도시재생은 물리적 환경 중심에서 지역의 정체성·고유성을 살려 지역경제 활성화 동력으로 활용하면서 주민참여, 친환경중심으로 지속가능한 전략을 수립하고자 함에 초점이 맞춰있다. 이러한 기조는 지방중소도시에서 더욱이 쇠퇴도시의 정체성 및 고유성을 파악한 후 방향을 설정하는 것은 매우 중요하다.

도시들의 향후 발전 방향을 '역사문화 관광중심 도시', '산업경제중심의 도시', '환경, 생태, 전원중심의 친환경도시', '주민참여 활발한 도시'로 구분하여 조사한 결과 $\chi^2=81.553$ $p=.000$ 으로 가설 4는 기각되어서 각 도시별 차이가 있는 것으로 나타났다. 안동시, 문경시, 통영시, 보령시 등 역사문화와 관광자원이 있는 도시는 '역사문화 관광중심 도시', 상주시, 제천시는 '환경, 생태, 전원 중심의 친환경도시'가 미래상으로 나타났다.

〈표 8〉 도시의 미래상 및 중점사업

구 분		역사문화 관광중심 도시	산업, 경제 중심의 도시	환경, 생태, 전원 중심의 친환경도시	주민참여 활발한 도 시
김천시	빈도	1	6	6	1
	%	6.67	40.00	40.00	6.67
안동시	빈도	8	2	4	1
	%	53.33	13.33	26.67	6.67
영주시	빈도	4	6	5	-
	%	26.67	40.00	33.33	-
영천시	빈도	-	10	4	1
	%	-	66.67	26.67	6.67
상주시	빈도	1	5	8	1
	%	6.67	33.33	53.33	6.67
문경시	빈도	11	2	1	1
	%	73.33	13.33	6.67	6.67
통영시	빈도	10	4	-	1
	%	66.67	26.67	-	6.67
정읍시	빈도	5	5	4	1
	%	33.33	33.33	26.67	6.67
남원시	빈도	6	4	5	-
	%	40.00	26.67	33.33	-
제천시	빈도	-	3	11	1
	%	-	20.00	73.33	6.67
보령시	빈도	10	1	4	-
	%	66.67	6.67	26.67	-
전체	빈도	56	48	52	8
	%	33.94	29.09	31.52	4.85

$\chi^2=81.553$ $p=.000$ *도시별 차이가 있음

IV. 결 론

우리나라의 지방중소도시는 1950년대 전후(戰後)상황을 극복하기 위한 물리적 환경 개선과 급속한 경제성장을 목표로 추진된 국토정책의 영향으로 인해 등한 시되었다. 그러나 최근 세계화와 지역화의 기조에 의해 지방의 발전을 통한 국가 균형발전 측면이 강조되면서 지방중소도시에 대한 관심이 증폭되고 있다. 특히 지난 참여정부에서는 지역을 발전시키기 위해 국가균형발전위원회를 대통령 직속으로 설치하여 운영하여 기업도시, 혁신도시, 행정중심복합도시 등의 계획을 통해 관공서 및 기업을 지방으로 이전하고자 하는 등 다양한 노력을 기울였다. 현 정부는 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 새롭게 출범하면서 초광역, 광역, 기초단위로 구분하여 발전전략 및 정책을 추진하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 지방중소도시는 인구감소, 노령화 가속, 지역경제 침체, 노후불량주택 증가, 수도권 인구 흡수, 주변 대도시 인구 흡수 등으로 인해 전반적으로 쇠퇴하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 지방중소도시를 수도권외의 지역에 위치한 50개 시급도시로 정의하고 조수희 외(2008)의 연구에서 요인분석, 판별분석을 통해 유형화된 22개 쇠퇴도시를 대상으로 도시영향요인인 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력에서 모두 부(-)로 나타난 11개 도시를 최종 쇠퇴도시로 유형화하여 통계자료를 바탕으로 인구와 산업에 관해 분석하였다. 그 결과 11개 쇠퇴도시에 전체 우리나라 인구의 2.6%가 거주하고 있었으며, 1995년 이후 지속적으로 인구가 감소하고 있었다. 이러한 쇠퇴도시의 산업은 주로 '석탄, 원유 및 우라늄광업'이 특화되고 있었으며, 지역경제 활성화에 큰 영향을 미치는 건설업, 소매업, 숙박 및 음식점업 및 금융 보험관련서비스업과 부동산업은 특화도 낮은 것으로 나타났다.

다음으로 11개 쇠퇴도시의 도시재생관련 공무원들을 대상으로 쇠퇴지역, 원인 등에 관한 설문조사를 실시하였으며, 쇠퇴도시로 분류된 도시들 간에 쇠퇴지역, 쇠퇴원인 등 쇠퇴양상 및 미래상이 다른가에 대해 아래와 같은 가설을 검증하였다.
<가설 1 : 쇠퇴도시의 쇠퇴지역은 도시 간 차이가 없을 것이다> => 가설 채택
<가설 2 : 쇠퇴도시의 내부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다> => 가설 채택

<가설 3 : 쇠퇴도시의 외부쇠퇴원인은 도시 간 차이가 없을 것이다> => 가설 기각
<가설 4 : 도시들이 추구하는 미래상은 도시 간 차이가 없을 것이다> => 가설 기각
이상의 연구결과로 정책적 함의를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 쇠퇴하는 지방도시를 재생하기 위해 공통적·일반적인 부분에 대해서는 중앙정부의 일률적인 정책이 필요하다. 즉, 쇠퇴도시의 주된 쇠퇴지역은 도심(중심시가지)이고, 내부쇠퇴원인은 '일자리감소', '산업기반 약화', '인구감소', '인구유출'로 검증됨에 따라 이를 극복하기 위한 구체적·실용적 시책, 기법, 지원제도 등의 체계를 확립하여야 할 것이다.

둘째, 지방도시는 개별적 고유성과 정체성이 있음에 따라 개성적인 발전전략이 필요하다. 즉, 쇠퇴도시들은 주된 쇠퇴지역과 내부쇠퇴원인이 공통적임에도 불구하고 미래상은 차이가 있었다. 따라서 개별적 지방도시의 개성과 차별성을 존중하는 전략을 지원하여 지방도시의 경쟁력으로 발전시키고 나아가 국가 경쟁력으로 강화시켜야 할 것이다.

본 연구는 지방중소도시를 대상으로 기존의 연구를 바탕으로 쇠퇴도시를 유형화하여 관련 공무원을 대상으로 설문조사하여 쇠퇴양상을 실증분석한 장점이 있지만, 그 외 지방중소도시 간에 비교분석을 하지 않았으며, 조사내용을 깊이 있게 다루지 못하였다. 이러한 한계는 향후 연구과제로 남겨진다.

<참고문헌>

- 국토해양부(2008), 지방도시재생활성화를 위한 정책 토론회
- 권상준(1997), 지방 도시의 유형과 특성 및 발전에 관한 도입개념에 관한 연구, 도시·지역개발연구 제4권
- 권영섭·신정철(2006), 지방도시의 경쟁력 강화를 위한 지역혁신사업의 효율적 추진방안 연구, 국토연구원
- 김기홍·김영(2007), 지방도시 도심 분석과 도시재생방향에 관한 연구, 대한국토도시계획학회
- 김용웅 외(2003), 지역발전론, 한울아카데미
- 김용웅(2008), 도시재생정책의 패러다임 변화와 대응과제, 국토, 국토연구원
- 김정연·김창석(2000), 충남지역 중소도시의 기능 특징 및 유형분석, 한국지역개발학회지 제12권 1호, 한국지역개발학회
- 김정호(2000), 지방중소도시의 개발에 대한 재인식, 한국지방행정연구원
- 김향자 외(2008), 지방도시 발전에 있어서 관광의 역할 정립 방안, 한국문화관광연구원
- 김홍관, 여성준(2007), GIS를 활용한 부산시 도심재생에 관한 연구, 한국지리정보학회지 10권 1호
- 송두벌 외(2008), 중소도시재생 정책방향과 추진계획, 충남발전연구원
- 송인성(1999), 지방대도시 및 중소도시 육성방안 연구, 국토연구원
- 신정철 외(2004), 지방중소도시 활성화 방안 연구, 국토연구원
- 윤정중 외(2007), 중소도시 지역개발정책의 평가와 개선방안 연구
- 정연우, 이삼수(2009), 지방중소도시의 실태 및 지역개발정책에 관한 연구, 한국지역개발학회지 제21권 제1호, 한국지역개발학회
- 조수희·조봉운(2008), 중소도시 쇠퇴유형과 재생과제, 충청지역연구 제1권 제 1호
- 최충익·진상현(2007), 대산읍 중심시가지 활성화에 관한 전문가 인식 유형, 대한국토도시계획학회

채서일(2008), 사회과학조사방법론, 비앤엠북스

한글Spss 기초에서 응용까지(2006), 형설출판사

내일신문 <http://www.naeil.com/>

도시재생사업단 <http://www.kourc.or.kr/>

통계청 <http://www.nso.go.kr/>

부록 1.

□ 1단계 : 50개 지방중소도시를 대상으로 인구와 도시현황을 판별분석하여 모두 쇠퇴하는 도시를 1단계로 쇠퇴하는 도시로 판단함

1단계 : 지방중소도시 유형화

구 분		인 구		
		쇠 퇴	정 체	성 장
도시현황	쇠퇴	태백시, 삼척시, 문경시, 서귀포시, 남원시, 나주시, 김제시, 영천시, 보령시, 상주시, 사천시, 밀양시, 영주시, 정읍시, 통영시, 논산시, 제천시, 김천시, 안동시, 여주시, 마산시, 포항시 (22) ⇒ 쇠퇴도시(1단계)	속초시, 동해시, 공주시, 충주시, 강릉시, 경주시, 진주시 (7)	순천시 (1)
	정체		목포시, 군산시, 익산시, 창원시, 전주시 (5)	청주시 (1)
	성장		서산시 (1)	계룡시, 광양시, 진해시, 거제시, 아산시, 양산시, 경산시, 춘천시, 원주시, 제주시, 구미시, 김해시, 천안시 (13)

□ 2단계 : 1단계에서 구분된 도시를 대상으로 도시확산력, 도시흡인력, 도시경제력 모두 부(-)인 도시를 최종 '쇠퇴도시'로 유형화함

2단계 : 최종 쇠퇴도시 유형화

도시확산력	도시흡인력	도시경제력	해 당 도 시
+	+	+	-
		-	마산시
	-	+	서귀포시
		-	나주시, 김제시, 논산시, 여주시
-	+	+	-
		-	삼척시, 밀양시, 포항시
	-	+	태백시, 사천시
		-	문경시, 남원시, 영천시, 보령시, 상주시, 영주시, 정읍시, 통영시, 제천시, 김천시, 안동시

충남 지역축제 활성화를 통한 지역경쟁력 강화 방안

축제 성공 요인을 중심으로

안 혜 원

한국지방자치경영연구소 선임연구원

On a Way of Vitalizing Local Festivals of Chung-nam: Focusing on
the Successful Elements

ABSTRACT

The purpose of this study is to find a way of vitalizing local festivals in of Chung-nam through successful elements. Therefore this study analyzed various cases of local festivals - world expo of the butterfly and insect of Ham-pyoung, festival of ginseng of Kum-san, festival of mud of Bo-ryoung, etc. - through the successful elements - definitude, participation, foundation, organization, and capability of attracting people. And it also points out the problems of the local festivals and suggests the ways of vitalizing local festival in Chung-nam.

Keyword : *local festival, definitude, participation, foundation, organization, capability of attracting people*

국문초록

본 연구의 목적은 우리나라 대표적 성공 지역축제 사례와 충남 지역축제 사례의 검토 후 지역축제 성공요인의 분석을 통한 충남 지역축제 활성화 방안을 도출하는 것이다. 따라서 지역축제에 관한 이론적 고찰을 거쳐 대표적 지역축제 성공사례로 꼽히는 함평 나비축제를 비롯하여 충남지역에서 이루어지고 있는 금산인삼축제, 보령머드축제 등 지역축제 사례를 지역축제의 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성의 성공요소를 통해 분석하였다. 이를 바탕으로 지역축제의 문제점을 지적하고 충남 지역축제의 활성화 방안을 제시하였다.

주제어 : 지역축제, 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성

I. 서론

우리나라에서 문화적이라는 말과 함께 문화정책이라는 용어는 1990년을 전후하여 빈번하게 사용되기 시작했다. 최근에 이르러서는 문화를 들먹이지 않는 행정이 없고 문화를 정책으로 표방하지 않는 지도자가 없을 정도이다(강형기, 2005). 그리고 지방화시대를 맞이하여 이러한 문화정책의 일환으로 1997년 400여 개에 불과하던 지역축제가 최근 1,000개 이상으로 증가하였으며(이지석 외, 2008), 충남 지역에서도 해마다 지역의 특산물과 자원들을 활용한 수많은 축제가 개최되고 있다.

그러나 이처럼 많은 축제들은 이렇게 획기적인 양적 팽창에 비하여 질적 측면에서 특색이 없고 빈약하다는 지적이 많다는 것이 현실이다. 우후죽순처럼 생겨난 많은 지역축제들은 각 지역의 전통성과 주제설정이 미흡하고 주민의 자발적 참여가 부족한 관 주도적 축제가 대부분을 차지하고 있는 것이 현실이며, 지역 축제 등 관광 상품 개발이 그 지역 출신 단체장들의 정치적 업적이나 과시용으

로 이루어지고 있는 경우가 많다 보니 여러 가지 측면에서 획일성이라는 한계 속에 지역경제 활성화에까지 이르지 못하고 있다(이장한, 2007).

지역축제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 그 지역만이 지니고 있는 유형·무형의 부존자원으로써 특산물이나 자연 환경, 고유한 전통과 역사적 인물·문화재 등을 적절히 활용하여 분명하고도 공유할 수 있는 테마를 설정하고, 지역의 주민들이 축제의 공헌자이자 즐거움을 향유하는 주역으로 이에 참여함으로써 타 지역과는 차별화된 독창성 있는 프로그램의 개발을 통해 집객의 포인트를 충족시켜야 한다.

차별성과 독창성이 없는 축제는 축제 간의 경쟁 속에서 살아남기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 지속적으로 개최되기도 어렵기 때문이다. 또한 지역축제가 단순히 유흥적, 오락적 기능으로만 머물러서는 안 되며 지역주민들의 지역적 정체성을 정립하고 지역에 대한 귀속 의식이나 애향 의식을 고취시키는 계기로 삼는 한편 자발적 참여에 의한 주민 통합과 신명이 함께 어우러지는 조화와 균형을 통한 효과적·효율적 축제로 승화되어야 한다(김용선, 2004).

이러한 배경을 바탕으로 본 연구의 목적은 우리나라 대표적 성공 지역축제 사례와 충남 지역축제 사례의 검토 후 지역축제 성공요인의 분석을 통한 충남 지역축제 활성화 방안을 도출하는 것이다. 따라서 지역축제에 관한 이론적 고찰을 거쳐 대표적 지역축제 성공사례로 꼽히는 함평 나비축제를 비롯하여 충남지역에서 이루어지고 있는 금산인삼축제, 보령머드축제 등 지역축제 사례 분석을 하였다. 이를 위해 본 연구는 지역축제와 관련된 각종 서적과 논문, 기사, 단체·관련 학회 등에서 발행한 정기 간행물 및 보고서, 축제관련 사이트 등을 참고하였고, 이를 바탕으로 축제 활성화의 바람직한 방향을 제시하였다.

Ⅱ. 지역축제 활성화에 대한 이론적 논의

1. 지역축제의 의의와 특성

1) 지역축제의 개념과 효과

축제는 공유할 가치가 있는 정보를 그 참여자들에게 발신하는 무대이며, 지역개발의 방향을 설정하고 유도하는 장(場)으로써 짧은 시간 내에 지역의 이미지와 실태를 표현하는 무대이기도 하다. 지금까지 우리나라의 지방은 서울로부터 발신되는 정보를 일방적으로 수신하는 것이 그 전부일 뿐, 지방이 전국과 세계를 향하여 고유한 정보를 발신하는 경우는 드문 일이었다. 의외로 많은 사람들이 서울과 외국으로부터의 정보를 잘 수신하는 것이야말로 지방을 활성화시키는 것이라고 생각하고 있다. 그러나 지방의 활성화는 외부의 정보를 수집하는 것만으로 완성되는 것이 아니다. 보다 적극적으로 자신의 정보를 창조하고 이를 전국과 세계로 향하여 발신하는 능력이 곧 지방을 활성화시키는 능력인 것이다(강형기, 2001).

지역의 다양한 문화형상을 포괄하고 있는 지역축제의 개념 정의는 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 협의의 의미로서 지역과의 역사적 상관성 속에서 생성되고 전승된 전통적인 문화유산을 축제화한 것이다. 반면에 넓은 의미로는 전통 축제 뿐 아니라 문화제, 예술제, 전국민속예술대회를 비롯한 각 지역의 문화행사 전부가 포함된다(이중구, 2000). 이들 중 오늘날의 지역축제는 넓은 의미로 받아들여져 지역축제의 범위가 시대에 따라 확대되어 가고 있다. 이러한 지역축제가 더욱 중요시되는 이유는 지역축제가 말 그대로 지역의 역사와 전통과의 직접적인 관련성속에 공감대가 설정되어 지역주민과 함께 호흡할 수 있기 때문이다.

이외에도 지역축제에 대한 다양한 학술적 정의를 살펴보면 아래의 <표 1>과 같다.

이를 바탕으로 지역축제의 개념을 정의해 보면, 지역축제는 지역의 차별화된 공간과 시간을 표현하고, 지역의 가치, 정보, 이미지를 알리고, 지역의 발전을 유도하는 장이라고 정의할 수 있다.

그렇다면 지역의 축제는 무엇 때문에 필요한가. 과거 우리의 선조들이 작은 공동체를 통합하기 위하여 원시적인 종교행사를 치렀듯이 오늘날도 그 구성원이

축제에 참여함으로써 서로 간에 공동체적인 아이덴티티를 찾고 공유하게 하려는 것이다. 사실 축제는 하나의 지역이 다른 지역과는 왜 달라야 하며 어떻게 달라야 할 것인가를 천명하는 ‘자기아이덴티티’를 선언하는 무대이기도 하다. 축제는 대내적인 자기인식과 대외적인 자기소개 무대이기 때문이다.

구체적으로 지역축제의 효과를 살펴보면, 지역축제는 지역문화발전과 외래 관광객의 유치를 통한 지역경제 활성화에 목표를 두고 있기 때문에 지역주민에게는 지역문화를 보존, 전수함과 동시에 관광객에게는 지역문화를 널리 홍보하는 등 지역사회에 많은 파급효과를 가져다준다(임은혜, 2006). 이를 경제적 측면, 사회적 측면, 환경적 측면으로 나누어 살펴보고자 한다(조은주, 2008).

〈표 1〉 축제의 개념

학 자	개념 정의
Fallassi (1987)	축제는 특별한 날로 표시되는 세속적인 어떤 기념의 시간을 의미함
이창경 (1991)	주기적으로 반복을 거듭하면서 참여자들의 삶에 새로운 의미를 부여하고, 재충전의 기회가 되기도 함
하비콕스 (1985)	일상적인 자질구레한 일들을 걷어치우고 한동안 무엇인가를 경축하고, 무엇이든지 좋은 것으로 긍정해 주며 신들이나 영웅들을 기념하는 특수한 시간을 가지는 것, 남들의 기쁨과 그들이 지닌 여러 시대의 경험을 자기의 생명 안에서 융화, 음미하는 것
Getz (1996)	일반시민의 주제가 있는 기념일 → 일반시민의 참여를 강조함
한국문화정책개발원 (1997)	지역의 문화가 종합되고 상징화된 행사로서 한 지역을 관광 상품화하는 것
심상도 (1998)	축제는 좁은 의미로 지역과의 역사적 상관성 속에서 생성·전승된 전통적인 문화유산을 축제화한 것이며, 넓은 의미로는 전통축제 뿐 아니라 문화제, 예술제, 민속예술경연대회를 비롯한 각 지역의 문화행사 전반이 포괄됨
박철·손해식 (1998)	지역축제는 지역의 문화가 종합되고 상징화된 행사로서 한 지역을 관광상품화 하는 것
강형기 (1999)	지역의 차별화된 공간과 시간을 표현하고, 이에 그 참여자들을 동화시키는 제전임
한국관광공사 (2003)	지역의 전통과 민속을 기반으로 역사성과 전통성을 가지면서도 시대적 상황과 감각을 반영한 문화적 성격의 이벤트로 전통 민속 축제 뿐만 아니라 문화제, 예술제, 현대 문화예술행사 또는 문화적 성격을 띤 지역이벤트 등 축제적 성격의 문화이벤트 전반이 포함되는 것

자료: 이석주(2007) 재구성

첫째, 외지로부터 관광객의 유입으로 인한 관광수입 및 지역주민들이 활용할 수 있는 공공시설의 건설 등 지역사회 정비, 지역축제 관련 산업 진흥의 계기가 되는 등의 경제적 효과가 있다. 둘째, 지역축제의 시행을 통해 지역의 정체성 확립, 지역 문화 발굴, 지역주민들의 문화적 욕구 충족, 지역간·국가간 교류 활성화 등의 사회·문화적 효과가 있다. 셋째, 지역축제를 통해 주변 환경을 정비하고, 각종 사회간접자본시설을 정비하는 등 환경적 효과가 있다.

2) 지역축제의 분류와 현황

현대의 지역축제의 유형을 보면 경제적 발전과 함께 삶의 질이 향상되고, 이에 따라 축제를 향유하는 사람들의 욕구가 다양해지면서 축제는 다양화·복잡화되어가고 있다. 크게 지역축제를 개최 목적에 따라 분류하면, 주민화합·관광축제·산업축제·특수목적 축제로 나눌 수 있으며, 행사내용 및 구성에 따라 분류하면 전통문화축제·예술축제·종합축제 등으로 나눌 수 있다. 또한 지향성에 따라 분류하면, 내향형 전통축제, 외향형 전통축제, 내향형 현대축제, 외향형 현대축제로 나눌 수 있으며, 주제형태에 따라서도 다양하게 구분할 수 있다. 구체적 분류 현황은 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 지역축제의 분류

분류기준	축제의 종류	내 용
개최목적	주민화합축제	해당지역에서 전통적으로 개최되어 온 전통문화축제 주민의 날이나 시/군민의 날을 기념하여 벌이는 축제
	관광축제	관광산업 발전과 관광객 유치를 통한 지역경제 육성을 목적으로 개최하는 축제
	산업축제	농림축산업, 어업, 상업 등의 발전을 목적으로 개최하는 축제
	특수목적축제	환경보호 또는 역사적 인물이나 사실을 추모하거나 재현하는 것을 목적으로 하여 개최하는 축제
구성형식	전통문화축제	지역의 전승설화나 풍습에 유래하여 개최되는 축제로 전통적인 세례의식, 전통예술 및 민속놀이 위주로 구성된 축제
	예술축제	문학, 미술, 음악, 무용, 연극 등 현대적인 전시예술 및 공연예술 위주로 구성된 축제와 서구 문화적인 축제
	종합축제	프로그램 구성이 전통문화축제 형식, 예술문화 형식, 체육행사 및 오락프로그램 등이 혼합된 축제
	기타축제	위에서 분류된 축제 이외 체육행사를 비롯한 오락 프로그램 위주로 개최하는 축제
지향성	내향형 전통축제	지역주민들의 귀속감과 공동체 의식을 강화하려는 목적을 가지고 지역의 전통 문화적 배경을 토대로 개최되는 축제
	외향형 전통축제	지역경제에 대한 축제의 파급효과를 목적으로 전통문화적인 요소를 중심으로 구성되는 축제
	내향형 현대축제	지역의 자연조건이나 사회 경제적 환경을 중심으로 현대적 소재로 구성된 지역축제로 관광객 유치 확대를 통한 지역경제 활성화를 목적으로 하는 축제
	외향형 현대축제	지역주민의 화합이나, 지역문화예술의 발전 등 사회문화적인 목적을 가지고 현대문화적 요소를 중심으로 프로그램이 되는 축제
주제형태	각종축제	농업 및 전통공예특산물, 지형적 특성, 꽃, 음식, 음료 등 축제의 자원에 따른 분류

자료: 문화체육관광부(www.mcst.go.kr)에서 재구성

2. 지역축제 활성화 요인에 관한 선행연구

지역축제에 대한 기존의 문헌을 살펴보면 다양한 각도로 조명되어 있다. 초기에는 주로 문화와 예술계에서 지역축제에 관해 다루었으나 최근에는 점차 경제적·사회문화적 측면의 관점에서 조명되고 있다. 그리고 이러한 지역축제의 성공요인에 관한 연구들이 공통적으로 주장하고 있는 것은 방문객 만족과 지역주민 참여에 의한 지역발전이다. 지역축제의 성공은 궁극적으로 지역주민의 자발적 참여를 유도하고 방문객의 만족도를 높이기 위해 홍보, 마케팅, 전문조직 운영, 인력확보, 예산확보 등의 인련의 과정이 체계적이고 조직적인 운영을 통해 가능하다는 것이다.

지역축제의 성공요인에 대해 연구자들은 다양한 시각을 가지고 있다. 정강환(1996)은 지역축제의 성공요소로 지역적 주제설정, 중앙정부의 지원, 지역주민들의 자발적 참여유도를 위한 교육 프로그램 구성, 축제조직구도를 민간주도의 상설기구로 점진적 변화, 기업들의 후원이나 협찬의 활성화, 안내시설, 행사의 짜임새, 친절성, 편리성 등이 이루어져야 한다고 주장하였다. 강형기(1999)는 지역축제의 성공요소로 테마, 주민참여, 인적자원개발을 주장하였다. 분명하고 공유할 수 있는 테마의 설정, 축제의 전 과정 뿐만 아니라 축제를 누리기까지의 주민참여, 그리고 지역축제를 위한 인적자원 개발이다.

임재해(2000)는 지역축제의 성공요소로 축제 내용에 있어서의 독창성, 지역만의 고유한 특성, 축제 지식의 전문성 확보, 축제 주체의 민중성, 축제의 문화산업으로의 연결 등을 주장하였다. 안국찬(2001)은 지역축제는 축제의 명확한 목표, 정확한 평가, 지역축제에 대한 인식 전환, 지역축제의 주관 능력 함양, 지역축제에 대한 체계적 연구 등을 성공적 축제의 요소로 설명하였다.

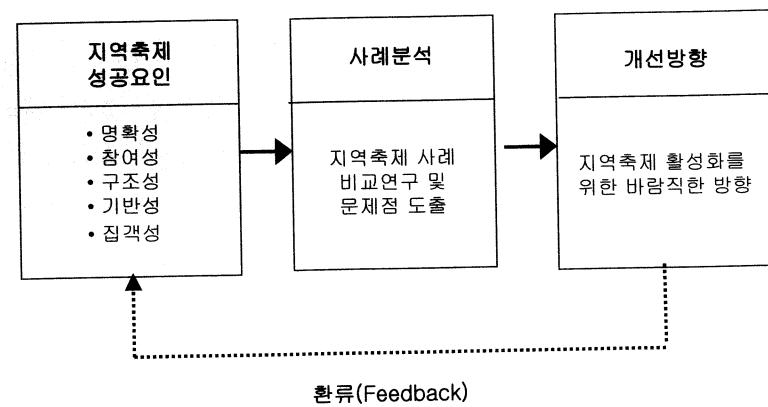
장순희(2002)는 지역축제의 성공요인으로 기획, 집행, 평가 등의 지역축제의 전 과정이 동태적이고 순환적으로 피드백되어야 한다고 설명하였다. 박주성(2002)은 성공적인 지역축제를 위해 특성화된 축제 소재의 개발, 테마별 축제의 개발, 철저한 기획과 홍보 전략, 참여자의 만족도 제고, 전문 인력 양성과 확보, 활발한 민간참여, 객관적 평가와 관리, 안정적 재원확보 등이 이루어져야 한다고 설명하였다.

송태갑(2004)은 성공적인 지역축제를 위해서는 축제 컨셉의 명확화, 추진주체의 건실성, 참신한 홍보 및 관람객 유치, 관광객을 위한 서비스 시스템의 구축, 지역민과 관람객이 만족할 수 있는 프로그램 개발, 지역적 특성의 특화가 필요하다고 설명하였다. 문태현(2005)은 안동 탈춤페스티벌의 성공요인을 분석하여 제시하였다. 지방정부·연구소·대학 등의 네트워크 형성을 통한 원활한 파트너십, 객관적 평가와 피드백, 지속적인 연구와 벤치마킹을 주장하였다. 한양명(2005)은 지역축제의 성공요소를 요사코이소란마츠리 축제를 통하여 설명하였다. 축제 본연의 의미 실현, 지역 역사 및 문화적 배경과 상황의 적합성, 전 세대를 아우를 수 있는 연행조직의 활성화, 경제적 자립성, 자발적 참여와 경비부담, 운영의 자율화, 축제공간의 다변화, 시대적 효용성, 축제 발전을 위한 지속적 노력이다. 이를 바탕으로 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성으로 구분하여 분석하면 다음의 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 선행연구를 통한 지역축제 성공요인 구분

구 분	정강환 (1996)	강형기 (1999)	임재해 (2000)	김규호 (2001)	안국찬 (2001)	장순희 (2002)	박주성 (2002)	송태갑 (2004)	문태현 (2005)	한양명 (2005)
명확성		O	O			O	O	O		O
참여성	O	O	O			O	O			O
기반성	O									
구조성	O			O	O	O	O	O	O	O
집객성	O	O		O						

3. 연구의 분석틀

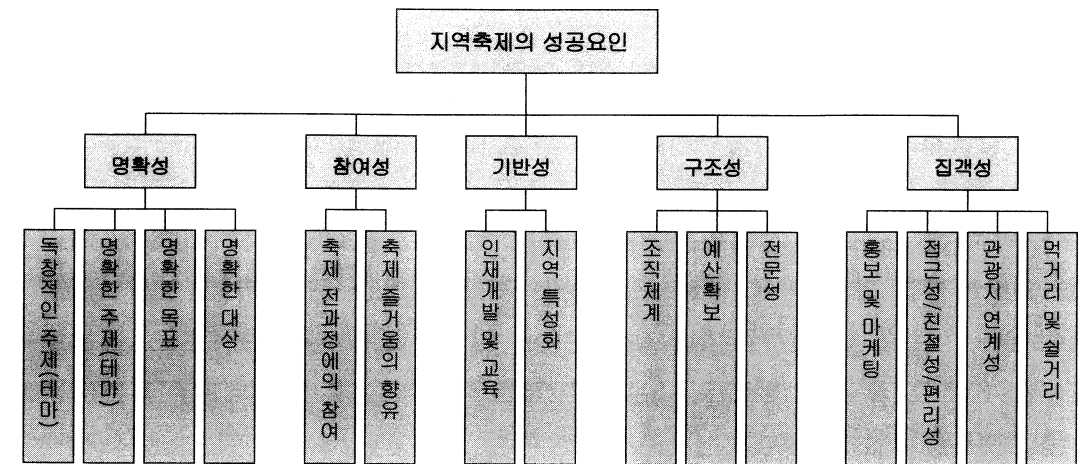


〈그림 1〉 연구의 분석틀

본 연구에서는 성공적인 지역축제 및 충남지역의 지역축제사례를 지역축제 성공요인으로 비교·분석을 통한 문제점 도출을 바탕으로 지역축제 활성화를 위한 바람직한 방향을 도출하고자 한다.

지역축제의 성공은 지역의 독특한 소재거리를 통해 체계적으로 프로그램과 조직을 운영하여 자발적으로 지역주민들이 참여하여 지역발전과 이미지에 긍정적 효과를 가져오는 것으로 정의할 수 있다. 이러한 지역축제의 성공요인으로 본 연구에서는 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성 등 다섯 가지를 들어 분석하였다.

우선, 명확성은 독창적인 주제(테마), 명확한 주제(테마), 명확한 목표, 명확한 축제 참여 대상 선정 등으로 정의할 수 있다. 참여성은 주민의 축제 전 과정에의 참여와 축제 즐거움의 향유 등으로 정의할 수 있다. 기반성은 지역축제를 위한 인재개발 및 교육, 지역의 특성화 등으로 설명할 수 있다. 구조성은 지역축제 조직체계, 예산확보, 전문성 등으로 정의할 수 있다. 집객성은 홍보 및 마케팅, 접근성·친절성·편리성, 관광지 연계성, 먹거리 및 쉼거리 등으로 정의할 수 있다. 이러한 지역축제 성공요인을 도식화 하면 아래의 <그림 2>와 같다.



〈그림 2〉 지역축제의 성공요인 구성

III. 지역축제의 성공 요인 분석

1. 지역축제의 실태

충남 지역의 다양한 축제를 바탕으로 앞서 정의한 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성으로 분류하여 지역축제의 성공요인을 분석하기에 앞서, 각 지역 축제의 실태를 고찰하고자 한다. 분석 대상으로는 충남지역의 전체 87개의 축제 중 저자가 임의로 접근 가능한 축제인 천안 홍타령 축제, 외암 민속마을 짚풀문화제, 계룡산 분청사기 축제, 강경젓갈축제, 금산인삼축제, 백제문화제, 보령머드 축제를 삼았으며, 특별히 함평의 세계나비·곤충엑스포의 경우 전국에서 가장 손꼽히는 성공적 축제 중 하나로서 그 비교 대상으로 추가하였다.

1) 함평 세계나비·곤충 엑스포

2004년 2월 24일 함평세계나비·곤충 엑스포 선언 이후, 2008년 4월 18일부터 6월 1일까지 45일 동안 미래를 만드는 작은 세계라는 주제로 2008 함평 세계나비·곤충엑스포가 개최되었다. 장소는 함평 엑스포공원(1,090m²)일대였고, 전라남도과 함평군이 주최하였으며, (재)함평세계나비·곤충엑스포조직위원회가 주관하였다. 이에 대한 총 사업비는 380억(국비 83억, 도비84억, 군비 178억, 기금 6억, 지정기부금 29억)원에 달하였으며, 총 37개의 기관·단체의 후원을 통해 개최되었다.

2) 천안 흥타령 축제

과거 16년 동안 개최해오던 '천안삼거리문화제'를 리모델링하여 지난 2003년도에 처음 개최된 천안 흥타령 축제는 천안삼거리에 얽힌 전설과 흥타령을 모티브로 하여 춤이라는 장르로 특화한 축제로서, 경연방식의 개방형 축제이다. 축제의 주제는 '다함께 흥겨운 춤을!(Let's Dance in Cheonan!)'이며, 기본 컨셉은 천안삼거리 전설과 흥타령을 축제의 소재로 하되, 현대인의 취향에 맞고 많은 사람이 참여할 수 있는 경연형태의 춤 축제를 개최하는 것이다(문화관광부, 2006). 축제는 천안시 천안문화원에서 주관하며 천안시문화예술선양위원회에서 주최하고, 천안의 삼거리공원, 아라리오 광장, 천안역 광장 일대에서 이루어진다. 주요 행사로는 거리퍼레이드 천안사랑열린음악회, 춤경연예선, 천안아시아도시댄스 등이다(문화관광부, 2006).

3) 외암 민속마을 짚풀문화제

외암 민속마을은 설화산 남서쪽자락에 500여년 전 강씨와 목씨 등이 정착하여 형성된 마을로 79가구의 조선시대의 전통가옥이 현재까지 남아있는 전통마을이다. 가을걷이를 끝낸 농한기를 맞아 주민들이 여는 소박한 축제인 외암리 민속마을 축제는 실제 살고 있는 초가집의 이영을 잇고, 수확한 곡식을 탈곡하고, 떡메를 쳐서 함께 나누어먹는 체험축제로서 외암 민속마을의 역사와 전통을 널리 알리고 한국인의 자연을 이용한 살아있는 조상의 슬기를 체험할 수 있도록 2000

년 청년회가 선도하여 '솔피축제'를 개최한 것에서부터 시작되었으며, 2002년부터 짚풀문화제라는 이름으로 명칭을 바꾸어 개최되었다(문화관광부, 2006). 축제는 아산시 송악 외암민속마을에서 개최되며, 아산시와 외암민속마을짚풀문화제추진위원회가 주최하고 주관하고, 그 내용은 의식행사, 재현행사, 전시행사, 체험행사, 민속초청행사 등 전체 6개 테마 54개 행사로 구성되어 있다.

4) 계룡산 분청사기 축제

일본의 도자기의 시조라고 불리는 이삼평의 고향이라고 추정되며, 주선시대 분청사기를 굽던 '학봉리가마터'가 가까이 있는 계룡산은 예부터 도자기를 만들던 터이다. 이러한 역사적 배경을 갖고 있는 계룡산 일대의 도예촌(공주시 반포면 상신리)을 중심으로 젊은 도예가들이 모여 도자예술촌을 만들어 축제를 통해 계룡산 일대에서 생성되어진 철화분청사기를 알림으로써 또 하나의 공주 브랜드를 만들어가고 있다. 이 축제의 특징은 다른 도자기 축제처럼 시나 문화원이 주관하는 것이 아닌, 직접 도예가들이 축제 추진위원회를 만들어 개최한다는 특징이 있다(문화관광부, 2006).

5) 강경젓갈축제

지난 1970년대 이후 쇠퇴하고 있는 지역경제를 되살리고 안전하고 쾌적한 생활환경을 조성하고자 지난 1997년 10월 제1회 강경전통맛갈젓축제를 개최하고, 이후 이를 강경젓갈축제로 리모델링하여 개최해 오고 있다. 강경젓갈축제는 논산시의 이미지와 강경의 지역특성 역사와 전통을 축제를 통하여 홍보함으로써 내·외 관광객을 적극 유치하고 소비성이벤트보다 관광객의 만족도와 참여도를 높일 수 있는 관광객지향 및 주제반영의 축제로 구성·전환하여 전통, 맛, 그리고 문화와 멋을 관광객이 직접 체험할 수 있도록 문화관광축제로서의 면모를 갖추어 국제적 문화관광축제로 발전시켜 나가고자 하고 있다. 행사는 충청남도 강경읍의 강경포구, 젓갈시장, 옥녀봉 등의 일대에서 논산시가 주최하고 강경젓갈축제추진위원회가 주관으로 개최되고 있다(노진철, 2004).

6) 금산 인삼축제

인삼 경작인 개인별로 인삼포를 완성하고 인삼의 새싹이 돌아오를 때면 인삼을 고장에 재배토록 하여준 산신령에게 감사드리고 인삼밭의 피해를 막아 인삼농사가 풍성하게 되기를 기원하던 삼장제를 금산군에서 현대적인 조화로 전승, 군민축제로 발전시켜 1981년 10월 제1회 금산 인삼제를 개최하여 오늘까지 이르고 있다. 금산은 인삼 주산지로서 인삼의 본질과 효능을 규명하여 널리 선양하고 인삼 활용 방안의 적극적인 모색으로 소비를 창출, 군민 소득증대를 기함은 물론 이 고장 전통문화행사를 정립시키기 위하여 조례를 제정, 관내 유관기관 및 각계인사를 망라한 금산군 인삼선양위원회가 주관이 되어 개최하고 있다(김정훈, 2005). 금산인삼축제는 문화관광부의 문화관광축제로 지정받아 학교운동장을 중심으로 개최된 지역축제의 틀을 벗어나 인삼, 약초상가가 몰려 있는 거리축제로 전환하고, 축제 기간도 연장하였다. 축제의 슬로건도 '금산에서의 하루, 당신의 미래가 건강해집니다'로 건강축제로의 홍보를 강화한 결과 금산을 방문한 관광객들에게 다양한 볼거리는 물론 인삼에 대한 중요한 판매촉진역할을 담당한 것으로 판명되었다(정강환, 1996).

7) 백제문화제

웅진 백제시대(475-538), 사비 백제시대(538-660)에 각각 수도였던 공주와 부여 지방에서 격년제로 열리는 역사문화 축제인 백제문화제는 1955년 10월 부여에서 '백제대제'라는 이름으로 시작하여 1965년 제11회 축제부터 지금의 '백제문화제'라는 명칭을 갖게되었다. 짝수의 해에는 부여에서 홀수의 해에는 공주에서 번갈아 열려온 백제문화제는 격년 윤년제로 열리기는 하지만 주관하지 않는 곳에서도 소규모의 행사를 열고 있다. 백제문화제는 위대한 백제선현의 얼과 슬기를 배양·고취하여 백제인의 자긍심을 드높이고 웅장한 백제 역사를 재현하고 백제 문화제의 교육적 의미를 부각시키고, 계승·보전과 지역공동체의 육성을 꾀하여 경주 신라문화제, 진주 개천예술제와 함께 우리나라의 3대 문화제로서의 위치를 다지면서 국제화 기반을 넓혀나감은 물론이고 문화관광의 도시로 자리매김을 하고자 하는데 목적이 있다. 개최시기는 매년 10월 첫째주 한글날을 전후해서 열

리며, 공주의 경우 공산성과 무령왕릉 연문광장이 부여의 경우는 부소산성과 구드래가 행사의 주된 공간이 되며, 부여군과 부여백제문화선양위원회가 주최하고, 부여문화원이 주관하여 진한다(이주영, 2005).

8) 보령 머드축제

보령시는 서해갯벌이 풍부함에도 불구하고 머드를 전량 외국에서 수입하는데 착안하여 보령산 머드를 대체 활용하는 방안을 연구하여 수익사업화를 추진하게 되었고, 1996년 대천해수욕장 인근 갯벌에서 채취한 머드를 가공하여 머드팩 외 16종의 화장품을 개발하였다. 따라서 보령시는 보령머드의 우수성을 널리 알리고 상품화로 성공한 보령머드 화장품과 대천해수욕장을 비롯한 지역 관광명소를 홍보하고자 1998년 7월 처음으로 보령머드축제를 개최하였으며, 향후 세계적인 축제로 육성하는 것을 궁극적인 목표로 하고 있다. 보령머드축제는 동양에서 유일한 패각분 백사장을 자랑하는 대천해수욕장에서 개최되어 해수욕 및 머드행사를 동시에 체험할 수 있으며, 축제기간 중에는 청정갯벌에서 진흙을 채취하여 각종 불순물을 제거하는 가공과정을 거쳐 생산된 머드분말(mud powder)을 이용한 머드마사지와 다양한 머드체험행사가 운영되고 있다. 또한 외연도를 비롯한 78개의 크고 작은 섬과 모세의 기적으로 유명한 무창포 신비의 바닷길, 한여름에도 오싹한 냉풍욕장, 석탄박물관 등 36점의 귀중한 문화유산을 함께 보고 즐길 수 있어 연계관광으로 '문화관광 보령'을 알리고 보령머드화장품을 국내외에 널리 홍보하고 있다(김형순, 2005).

2. 활성화 및 성공요인 분석

1) 성공요인의 분류 기준

본 연구에서는 기존의 연구에서 지역축제의 성공요인을 추출 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성으로 요약·분류하였다. 그 내용은 아래 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 지역축제 성공요인의 분류

구 분	분류 기준
명확성	명확성은 독창적인 주제(테마), 명확한 주제(테마), 명확한 목표, 명확한 축제 참여 대상 선정 등으로 정의할 수 있다.
참여성	참여성은 주민의 축제 전 과정에의 참여와 축제 즐거움의 향유 등으로 정의할 수 있다.
기반성	기반성은 지역축제를 위한 인재개발 및 교육, 지역의 특성화 등으로 설명할 수 있다.
구조성	구조성은 지역축제 조직체계, 예산확보, 전문성 등으로 정의할 수 있다.
집객성	집객성은 홍보 및 마케팅, 접근성·친절성·편리성, 관광지 연계성, 먹거리 및 쉴거리 등으로 정의할 수 있다.

2) 명확성

지역축제의 성공요인으로서 명확성을 지역축제별로 분석해 보면, 나비축제로 시작하여 세계나비·곤충엑스포로 발전한 함평의 사례는 초기 축제를 기획할 당시 지역과 어떠한 연고도 없던 나비를 테마로 선택함으로써 지역의 특산물·자연경관·역사 등을 바탕으로 하는 타 지역과의 차별화를 통한 독창성을 실현하였고, 나비라는 명확한 상징과 미래를 만드는 작은세계라는 주제와 환경, 곤충, 인간이라는 부제라는 명확한 목표, 그리고 초등학생과 중학교 저학년 학생을 명확히 대상으로 삼아 명확성을 충족시켰다. 춤이라는 주제 하나만을 가지고 축제를 기획했다는 면에서 천안 홍타령축제는 독창적이며 명확한 테마를 가지고 나갔으나 전 명확한 대상을 정하지는 못하였다. 금산인삼축제의 경우 인삼이라는 소재가 독창적이지는 않으나 주제와 목표, 대상적 측면에서는 명확성을 충족시키고 있다. 다른 축제들도 독창적인 주제, 명확한 주제, 목표, 대상을 중심으로 분석해 보면 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 지역축제별 명확성

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍타령 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈 축제	금산 인삼 축제	백제 문화제	보령 머드 축제
명확성	O	△	×	△	△	△	△	O

3) 참여성

지역축제의 성공요인으로서 참여성 측면에서 살펴보면, 함평 세계나비·곤충엑스포의 경우 축제의 준비단계에 조직위원회 구성에서부터 자문위원회, 범국민지원협의회, 유관기관단체지원협의회, 자원봉사단, 함평군지원단 등 지역주민들의 참여가 돋보였으며, 엑스포공원 외에도 함평군 내 각지에서 축제행사를 벌임으로써 지역주민들이 함께 즐거움을 향유할 수 있도록 하였다. 외암민속마을 짚풀문화제의 경우 초기 마을 주민들이 주체가 되어 자발적 축제를 개최하였으나 공공기관이 개입하면서 지역주민들의 참여가 현저히 떨어짐으로서 참여성의 부족을 보였다. 다른 축제들도 축제 과정에서의 주민의 참여, 지역 주민의 축제 즐거움 향유 등을 바탕으로 참여성을 분석하면 아래의 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 지역축제별 참여성

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍타령 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈축제	금산 인삼축제	백제 문화제	보령 머드축제
참여성	O	X	X	O	△	O	X	△

4) 기반성

함평 나비·곤충 엑스포는 청정 환경이라는 지역의 특성과 이를 배경으로 생태적인 환경을 강조하는 나비와 곤충을 대두시킴으로써 지역의 특성을 살려 기반성이 높다고 할 수 있다. 금산인삼축제는 지역의 특산물인 인삼을 바탕으로 축제를 벌임으로써 지역의 특성을 살렸다고 할 수 있으며, 보령머드축제 역시 대천 일대의 진흙을 주요 소재로 하여 해수욕장과 주변 섬들과의 연계된 축제를 함으로써 지역의 기반성을 잘 살렸다고 할 수 있다. 천안 홍타령 역시 축제는 천안삼거리에 얹힌 전설과 홍타령을 모티브로 하여 지역적 기반성을 잘 살렸다고 할 수 있다. 다른 축제들도 인재개발 및 교육, 지역 특성화 등을 바탕으로 기반성을 분석하면 아래의 <표 7>과 같다.

<표 7> 지역축제별 기반성

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍타령 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈축제	금산 인삼축제	백제 문화제	보령 머드축제
기반성	O	O	O	O	O	O	O	O

5) 구조성

외암 짚풀문화제는 2004년부터 문화재청의 예산지원으로 인해 안정적 예산이 확보되었으나 이로 인해 초기 축제를 진행하던 지역의 문화운동가들과 새롭게 축제를 주관하게 된 아산시 간의 마찰이 있어 기존 세력이 빠짐으로써 조직체계적 측면이나 전문성이 부족해 구조성이 부족하게 나타났다. 강경 젓갈축제는 2002년 이후 문화관광부 축제로 선정되면서 기존에 없었던 국가와 충청남도의 지원이 6천만원이나 생겨났고, 기존의 축제에서 거두었던 성과를 바탕으로 하여 논산시의 지원이 대폭 강화되어 2억8천5백만원의 지원이 있었으며, 젓갈축제를 위한 의결기구로서 지역인사들과 젓갈상인들로 구성된 추진위원회를 구성하였고, 집행 및 기획은 행정라인을 중심으로 이루어져 비교적 구조성은 갖추어졌다

고 할 수 있다(노진철, 2004). 다른 축제들도 조직체계, 예산확보, 전문성 등을 바탕으로 구조성을 분석하면 아래의 <표 8>과 같다.

<표 8> 지역축제별 구조성

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍타령 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈축제	금산 인삼축제	백제 문화제	보령 머드축제
구조성	O	O	X	△	O	O	O	O

6) 집객성

함평나비축제의 경우 미아·장애우·노약자 쉼터, 수유실, 물품대여소 등의 각종 편의시설을 마련하고 자원봉사자와 도우미를 충분히 확보하여 안내소 등을 운영하였으며, 숙박대책을 별도로 수립 공식숙박업소와 협약을 체결함으로써 요금 및 객실사용에 대해 준비하는 등 집객성을 충족시켰다. 계룡산 분청사기축제는 바로 옆에 계룡산이 있어 관광지와의 연계성은 좋지만 인터넷상의 홍보가 부족하고, 축제의 장소가 골짜기여서 교통이 불편해 집객성이 조금 부족했다. 강경 젓갈축제 역시 홍보 및 마케팅이 부족했으며, 접근성 및 편리성이 부족하고 주변 관광지 연계를 통한 다양한 먹거리와 쉼터의 제공이 부족하여 집객성이 부족한 것으로 나타났다(문화관광부, 2006). 다른 축제들도 홍보 및 마케팅, 접근성·친절성·편리성, 관광지 연계성, 먹거리 및 쉼터 등을 바탕으로 집객성을 분석하면 다음 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 지역축제별 집객성

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍터링 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈축제	금산 인삼축제	백제 문화제	보령 머드축제
집객성	O	△	△	△	X	O	△	O

3. 시사점 및 지역축제의 문제점

위의 내용을 종합하여 지역축제별 성공요인 분석 내용을 종합해 보면 아래의 <표 10>과 같다. 축제의 성공요인으로서 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성을 모두 충족시킨 축제는 함평 세계나비·곤충엑스포이며, 금산 인삼축제와 보령머드축제도 비교적 이러한 요건을 잘 충족시켰다.

〈표 10〉 지역축제별 성공요인 분석

구 분	함평 나비·곤충 엑스포	천안 홍터링 축제	외암 민속마을 짚풀 문화제	계룡산 분청사기 축제	강경 젓갈축제	금산 인삼축제	백제 문화제	보령 머드축제
명확성	O	△	X	△	△	△	△	O
참여성	O	X	X	O	△	O	X	△
기반성	O	O	O	O	O	O	O	O
구조성	O	O	X	△	O	O	O	O
집객성	O	△	△	△	X	O	△	O

이상을 바탕으로 지역축제의 문제점을 분석해 보면, 첫째, 독창적인 주제와 명확한 주제, 목표, 대상의 선정 등 명확성의 부족이다. 대체로 축제 명칭 자체에

명확성을 가지고 있는 것도 있었지만, 축제의 명칭 자체가 무엇을 지향하는지 불명확하거나 지역만의 고유한 독창성을 나타내기 보다는 어디서나 볼 수 있는 것을 축제의 소재로 선정한 지역도 있었다.

둘째, 무엇보다도 중요한 축제의 진행 과정뿐만 아니라 준비 과정에서까지 주민이 참여하고, 나아가 즐거움까지 함께 향유할 수 있는 지역 주민 참여성의 부족이다. 함평 세계나비·곤충엑스포의 경우 준비 조직위원회에도 많은 민간단체 및 주민단체가 참여하였고, 지역 주민들 또한 축제의 즐거움에 참여하였다. 그러나 대부분의 축제가 주민의 참여가 매우 부족한 실정이며, 공식적인 조직을 갖추어 주민을 참여시킨다 하더라도 이는 형식적일 뿐 실질적인 참여가 이루어지지 않아 지역주민과 관계 당국 간의 마찰도 많았던 것을 알 수 있다.

셋째, 인재 개발 및 교육과 지역의 특성을 살리는 기반성의 부족이다. 함평의 경우 축제를 준비하면서 수차례의 세미나와 강연을 통해 주민에 대한 교육이 이루어졌고, 이를 통해 진정한 참여를 이끌어낼 수 있었다. 대부분의 지역 축제가 지역의 사회·문화·역사·자연적 특성을 살려 축제를 개최하였으나 아직까지도 이를 위한 인재개발과 교육이 부족한 실정이다.

넷째, 체계적인 조직, 예산의 확보, 전문성의 부족 등 구조성의 문제이다. 대부분의 지역축제가 초기와는 달리 발전해 나가면서 중앙정부나 광역자치단체, 민간단체로 부터의 지원을 받게 되어 예산적인 측면에서는 어려움이 많이 해결되고 있는 추세이나 이러한 예산의 효율적 사용이 잘 되지 않고 있으며, 지역축제를 위한 전문가의 활용도 부족하다. 함평의 경우 1999년부터 ‘함평나비축제’라는 명칭으로 지역축제를 개최, 2004년 함평 세계나비·곤충엑스포 개최를 선언하고 수년 동안의 쌓여진 노하우와 준비과정을 거쳐 축제를 실시함으로써 탄탄한 구성을 보일 수 있었다. 그러나 대부분의 축제가 주먹구구식으로 몇 개월 전 축제 준비에 들어가 구성적 측면에서 부족함을 보여주었다.

마지막으로 홍보 및 마케팅, 접근성/친절성/편리성, 관광지와의 연계성, 먹거리 및 쉼거리 등의 집객성의 부족이다. 대부분 홍보 및 마케팅에는 열을 올리고 있으나, 지역의 타 관광지와의 연계성이 부족하고, 강경젓갈축제 역시 홍보 및 마케팅이 부족했으며, 접근성 및 편리성이 부족하고 주변 관광지 연계를 통한 다양한 먹거리와 쉼거리의 제공이 부족하여 집객성이 부족한 것으로 나타났다.

IV. 충남 지역축제 활성화를 위한 개선방향

위의 지역축제의 분석 결과를 토대로 하여 충남 지역축제의 활성화를 위한 개선방향을 제시하면, 다음과 같다. 우선, 명확성측면에서 독창적인 주제(테마), 명확한 주제(테마), 명확한 목표, 명확한 축제 참여 대상 선정 등이 이루어져야 할 것이다. 충남지역 축제의 경우 대부분 독창적인 주제와 명확한 주제, 목표, 대상의 선정 등 명확성의 부족하다. 즉, 축제가 무엇을 지향하는지 불명확하거나 또는 지역만의 고유성이 아닌, 어디서나 볼 수 있는 것을 축제의 소재로 선정한 지역도 있다. 따라서 향후 충남지역 축제가 나아가야 할 방향은 다른 지역에서 찾아볼 수 없는 주제를 선정하고, 축제가 무엇을 의미하고, 무엇을 지향하는지를 명확히 선정할 필요가 제기된다.

둘째, 참여성측면에서 주민 및 참가자를 축제 전 과정에 참여하도록 해야 하고, 이를 통해 그 지역의 주민이 축제 즐거움을 향유 할 수 있도록 해야 한다. 즉, 중요한 것은 축제의 진행 과정뿐만 아니라 준비 과정에서까지도 주민이 참여하고, 나아가 즐거움까지 함께 향유할 수 있는 지역 축제가 되어야 한다는 것이다. 논어에 보면 ‘近者悅遠者來’라는 말이 있다. 가까운 곳의 사람, 즉 지역사람이 기뻐해야 먼 곳에서의 사람들이 찾아온다는 것이다(강형기, 2006). 지역주민이 진정으로 축제에 함께 참여하고 기뻐해야 다른 지역에서도 그 지역을 찾게 되는 것은 당연한 일일 것이다. 또한 충남지역 축제의 경우 대부분 축제 준비과정에서 주민의 참여가 매우 부족한 실정이다. 따라서 향후 축제의 선정과 준비 및 축제 진행과정에서 주민을 적극적으로 참여시켜야 한다.

셋째, 기반성 측면에서 지역축제를 위해서는 인재개발 및 교육과 지역의 특성화를 위해서 노력하여야 한다. 충남지역 축제의 대부분이 지역의 사회·문화·역사·자연적 특성을 살려 축제를 개최하였으나 아직까지도 이를 위한 인재개발과 교육이 부족한 실정이다. 따라서 향후 지역의 특성화를 더욱 이루기 위해서는 축제관련 전문 인재를 개발하고 교육을 실시하여야만 지역축제의 고유성과 지역의 특성을 살린 축제를 열어가갈 수 있을 것이다.

넷째, 구조성측면에서 지역축제 조직체계, 예산확보, 전문성 등이 갖추어져야

할 것이다. 축제의 구조측면에서 늘 제기되는 문제가 체계적인 조직, 예산의 확보, 전문성의 부족 등이다. 즉, 대부분의 축제가 주먹구구식으로 몇 개월 전 축제준비에 들어가기 때문에 부족함을 보여주고 있다. 따라서 향후 충남 지역축제의 활성화를 위해서는 짜임새 있는 준비와 그를 위한 예산의 확보 및 전문적인 인력을 구성하여야 할 것이다.

마지막으로, 집객성 측면에서 축제의 홍보 및 마케팅과 접근성·친절성·편리성을 갖추는 것뿐만 아니라, 지역 관광지와 연계 및 먹거리 및 쉼거리가 제대로 갖추어져야 할 것이다. 충남 지역축제의 경우 대부분 홍보 및 마케팅에는 열을 올리고 있으나, 정작 지역의 타 관광지와 연계성이 부족하고, 또한 기존의 주민 생활지역이 아닌 새로운 곳에 축제를 위한 장소를 따로 마련함으로써 먹거리, 쉼거리, 접근성 부족을 초래하고 있다. 따라서 향후 충남 지역축제는 홍보와 마케팅보다도 지역 관광지와 연계라든가 먹거리, 쉼거리 등을 우선적으로 확보하여, 축제를 찾아온 사람들이 잠시 보고 가는게 아니라 오랫동안 머물게 할 수 있는 집객성을 추구하는 새로운 전략이 요구된다.

V. 결 론

본 연구는 우리나라의 대표적 성공 지역축제 사례와 충남 지역축제 사례를 비교 검토함으로써 지역축제 성공요인을 분석하고 이를 통해 충남 지역축제 활성화 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 이론적인 분석을 통하여 지역축제의 성공을 명확성, 참여성, 기반성, 구조성, 집객성 다섯 가지를 도출하여 사례분석을 실시하였다.

분석결과, 전국적으로는 함평 세계나비·곤충엑스포가 성공적으로 보이고, 충남 지역축제 중에서는 금산 인삼축제와 보령머드축제가 비교적 이러한 요건을 잘 충족시켰다.

이러한 분석을 토대로 하여, 향후 충남 지역축제의 활성화를 위한 개선방향을 제시하면, 첫째, 명확성측면에서 독창적인 주제(테마), 명확한 주제(테마), 명확한

목표, 명확한 축제 참여 대상 선정 등이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 참여성 측면에서 주민 및 참가자를 축제 전 과정에 참여하도록 해야 하고, 이를 통해 축제 즐거움을 향유 할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 기반성 측면에서 지역축제를 위한 인재개발 및 교육과 지역의 특성화를 위해서 노력하여야 한다. 넷째, 구조성 측면에서 지역축제 조직체계, 예산확보, 전문성 등이 갖추어져야 할 것이다. 다섯째, 집객성 측면에서 축제의 홍보 및 마케팅과 접근성·친절성·편리성을 갖추는 것뿐만 아니라, 지역 관광지와 연계 및 먹거리 및 쉼거리가 제대로 갖추어져야 할 것이다.

과거, 50-60년대가 생존을 위해서 살아갔고, 70-80년대가 부를 축적하기 위해서 살아갔다면, 90년대 이후 오늘날은 여가를 즐기고, 안전을 생각하며 풍요로운 삶을 살아가고자 한다. 즉, 오늘날은 그만큼 문화에 초점이 맞추어져 있는 만큼 지역축제의 활성화는 곧 지역의 경제발전과 지역 활성화와 직결된다. 이렇듯 그 중요성이 부각되는 지역축제를 일회성 사업으로 여길 것이 아니라, 지역 활성화의 소명을 걸고 체계적으로 분석하고, 연구하여 더욱 활성화된 축제를 열어가고, 정착시켜나가야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강형기, 1999, '지역축제, 어떻게 성공시킬 것인가', 지방행정, 48(552), pp.29-36.
 강형기, 2001, 향부론, 서울: 비봉출판사.
 강형기, 2005, '문화행정 10년의 현상과 과제', 문화도시와 문화복지 170호: pp.4-7.
 강형기, 2006, 논어의 자치학, 서울: 비봉출판사.
 김규호, 2001, '문화관광 활성화를 위한 문화지구 조성방안에 관한 연구', 관광학연구 25(1): pp.253-270.
 김용선, 2004, '지역축제 활성화를 위한 탐색적 연구', 연세대학교 일반대학원.
 김형순, 2005, '보령시 보령머드축제 성공사례', 상품학연구 23(2): pp.257-277.
 노진철, 2004, '지역축제 이벤트의 평가 및 활성화방안 연구', 목원대학교 언론광고홍보대학원.

- 문태현, 2005, '지역혁신을 위한 문화정책거버넌스의 성공요인분석: 안동국제탈춤페스티벌 집행위원회를 중심으로', 한국행정논집 17(2): pp.337-338.
 문화관광부, 2006, '한국 지역축제 조사평가 및 개선방안 연구Ⅱ', 서울: 문화관광부.
 박주성, 2002, '지역축제의 문제점과 개선방안', 문화연구 7집: pp.35-47.
 신선호, 2002, '광주전남의 지역축제 활성화를 위한 경영전략', 조선대학교 정책대학원.
 송태갑, 2004, '광주지역축제의 활성화 방안', 광주전남발전연구원.
 안국찬, 2001, '지역축제의 문제점과 개선방안', 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집.
 이석주, 2007, '문화관광축제의 가치가 방문객의 만족도 및 재방문에 미치는 영향', 경희대학교 관광대학원.
 이장한, 2007, '지역축제 성공요인의 상대적 중요도에 관한 연구: 파주지역 축제를 중심으로', 경희대학교 관광대학원.
 이주영, 2005, '백제문화제 실태 및 활성화 방안에 관한 연구', 한남대학교 사회문화과학대학원.
 이지석, 2008, '지역축제의 경제적 파급효과 분석: 2007 제천국제음악영화제에 대한 산업연관모델분석을 중심으로', 국제지역연구 12(1): pp.573-593.
 임은혜, 2006, '지역축제로서 경기도 세계도자비엔날레에 관한 연구', 홍익대학교 미술대학원.
 임재해, 2000, 지역문화와 문화산업, 서울: 지식산업사.
 장순희, 2002, '지역활성화를 위한 지역축제의 발전방안', 산업과학기술연구논문집 7(1): pp.75-89.
 정강환, 1996, '이벤트전략: 축제와 지방 활성화', 서울: 일신사.
 조은주, 2008, '지역축제 개선점과 활성화에 관한 연구: 청주 국제공예비엔날레 사례 분석', 강원대학교 교육대학원 석사학위논문.
 한양명, 2005, '요사코이소란마츠리를 통해서 본 지역축제의 성공요인', 비교민속학: 28집: pp.
 문화체육관광부 <http://www.mcst.go.kr>

충남발전연구원 학술지에 관한 규정

2008년 5월 31일 제정

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 충남발전연구원이 정기적으로 발간하는 “충청지역연구 (ChungCheong Regional Studies)”의 편집 및 발행에 관한 제반사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

제2조(성격 및 구성) 본 학술지는 국내 사회과학분야의 연구 성과를 중심으로 창의적 연구와 학문적 발전을 위한 논문(일반연구, 정책연구, 조사연구)으로 구성된다.

제3조(논문의 범위) 본 학술지에 게재되는 논문은 농촌개발, 도시및지역정책, 지방행정, 환경생태, 문화예술·관광, 산업경제 분야로 한정하되, 충남을 중심으로 한 충청권과 연관된 주제여야 한다.

제4조(편집위원회) 본 규정에 정한 사항을 집행하고 기타 학회지 관련 사항을 심의, 의결하기 위해 본 연구원내에 학술지 편집위원회(이하 위원회)를 둔다.

제2장 편집위원회

제4조(구성)

- 1) 위원회는 농촌개발, 도시및지역정책, 지방행정, 환경생태, 문화예술·관광, 산업경제, 도시계획 등을 전공한 박사학위소지자 또는 현직 대학교수로 구

성한다.

- 2) 위원회의 정원은 15명 이하로 하고, 위원장은 연구원 기획조정연구실장이, 위원은 연구실적 및 학술활동 등을 고려한 위원장의 추천으로 원장이 임명한다.
- 3) 위원장의 임기는 기획조정연구실장의 임기를 따르고, 위원의 임기는 1년으로 하되 연임할 수 있다.

제5조(역할)

- 1) 위원장은 학술지 원고의 모집공고, 편집위원 및 심사위원의 추천, 위원회의 소집 및 주재 등 학술지 발간과 관련된 총괄적 책임과 권한을 가진다.
- 2) 위원회는 논문 심사위원의 추천 및 추천, 논문 게재 결정의 추천, 논문 심사과 관련된 규정의 제정 및 개정 등의 권한을 가진다.
- 3) 간사는 위원장을 보좌하여 편집위원회의 회의록을 기록, 보관하며 학술지 발간에 따른 제반 회계 및 행정 실무를 관장한다.
- 4) 편집위원회의 구성원은 학술지 편집을 통해 학술지의 위상을 제고하기 위해 최선을 다해야 하고, 위원회 활동과 관련하여 취득한 투고자의 개인적 정보를 외부에 유출해서는 안 된다.
- 5) 이외 적시되지 않은 세부 사항에 대해서는 보편적 규정을 벗어나지 않는 범위내에서 위원장의 재량으로 의사 결정할 수 있다.

제6조(회의)

- 1) 회의는 연2회 개최하는 것을 원칙으로 하나, 위원장의 요청에 따라 학술지 발간과 관련하여 논의할 사항이 있으면 수시 개최할 수 있다.
- 2) 회의의 의결은 편집위원 2/3 참석에 과반수의 찬성으로 의결한다.
- 3) 회의에 참석한 외부편집위원에게는 연구원 규정에 의해 여비를 지급할 수 있다.

제3장 논문투고절차

제7조(투고자격) 본 학술지의 투고자격에는 제한을 두지 않는다. 단, 투고논문은 다른 일반간행물에 발표되지 않은 논문이어야 한다.

제8조(투고시기) 논문은 수시로 접수하며, 매회 접수마감은 논문집 발간 30일전으로 한다.

제9조(투고논문양식) 투고논문은 본 학술지의 논문작성지침(부록 1)을 반드시 준수하여야 한다.

제10조(투고방법) 원고의 투고는 전자우편이나 출력인쇄본과 디스켓으로 제출할 수 있으며 논문투고신청서(부록 2)를 작성하여 제출했을 때 투고로 인정한다.

제4장 논문심사절차

제11조(투고논문의 심사)

- 1) 위원회는 접수된 논문의 전공에 따라 3명의 적임 심사위원에게 심사를 위촉하고 그 심사결과를 토대로 게재가부를 결정한다.
- 2) 논문심사의 판정은 현 상태 게재, 수정 후 게재, 수정 후 재심, 게재불가 등 4가지의 정성적인 평가를 한다.
- 3) 이 심사결과에 대해 심사자와 투고자간의 이의가 있을 경우 위원회에서 그 내용을 종합 검토하여 게재여부를 최종 결정한다.
- 4) 논문심사의 기준은 투고논문심사조서(부록 3)의 양식에 맞춰 주제의 적절성, 기존 연구의 검토과정, 논문전개의 논리성, 분량의 적절성, 표·그림·지도형식의 적절성으로 구분하여 평가하며, 심사를 맡은 심사위원은 세부 지적 및 수정을 요구할 수 있으며 또한 게재불가 판정시에는 판정의 근거

를 구체적으로 제시하여야 한다.

5) 논문심사위원에게 소정의 심사료를 지불한다.

6) 논문심사결과기준은 다음의 조합결과에 따른다.

심사결과조합	심사결과
○○○	게재가/수정후게재
○○△	게재가/수정후게재
○○×	게재가/수정후게재
○△△	수정후재심사 (△심사자 중 1명 이상 게재가 나와야 함)
△△△	수정후재심사 (△심사자 중 2명 이상 게재가 나와야 함)
○△×	게재불가
△△×	게재불가
○××	게재불가
△××	게재불가
×××	게재불가

(○) 현상태게재/수정후게재, (△) 수정후재심, (×) 게재불가

부 칙

제1조(규정의 개폐) 본 규정은 위원회의 의결 또는 원장의 결정에 따라 개폐할 수 있다.

제2조(발간회수) 본 학술지는 연2회(6월 30일, 12월 31일) 발간을 원칙으로 한다.

〈부록 1〉

학술지 논문 작성 지침

1. (원고분량) 논문은 그림(Figure), 표(Table)를 포함하여 한글은 200칸 원고지 150매 내외, 영문은 더블 스페이스로 표준용지(A4 size: 21×29.7cm) 15매 내외로 한다.
2. (투고요건) 모든 원고는 가급적 표준용지(A4)로 심사용 사본 3부와 논문투고 신청서(부록 2) 1부를 우송하거나 E-mail을 통하여 제출해야 하며, 원본은 투고자가 보관하여야 한다. 논문은 익명심사를 위해서 별도의 표지에 원고종류, 제목, 저자, 소속 등을 기록하며, 원고에는 제목만을 표시하도록 한다. 또한, 투고자(들)의 이름은 註記(Note)와 인용문헌에서 일시 삭제하도록 해야 한다. 원고는 한글 2005 이하 버전으로 작업한 것이어야 한다.(MS Word 제외)
3. (원고체제) 모든 원고는 일반적인 논문의 체제를 갖추되, 논문은 반드시 영문 제목과 100단어 내외의 영문초록, 국문초록을 첨부하여야 한다. 또한, 본문에서 절(節)의 구분은 절(節), 항(項), 목(目)의 순으로 배열하되, 절은 'I, II, ...', 항은 '1, 2, ...', 목은 '(1), (2), ...' 와 같이 번호를 매긴 후 제목을 표기하되, 가급적 2단계를 유지하도록 한다.
4. (주기와 참고문헌) 인용문은 끝에 “(저자명 발행연도: 인용페이지)”의 형식으로 주기하고, 저자의 부가적인 설명이 필요한 경우 각주(footnote)로 표기한다. 각주는 해당되는 쪽의 하단에 넣고 미주(endnote)는 사용하지 않는다. 또한 본문의 각주에는 "1), 2), ..." 와 같이 일련번호를 붙인다. 각주 안에는 수식의 사용을 억제하고, 도표의 사용을 피한다. 참고문헌은 본문 중에서 직접 인용된 문헌에 한하여 빠짐없이 기록하되 한글, 영문, 기타 외국어 문헌의 순서로, 문자순으로 나열되도록 하되 다음의 형식을 지키도록 한다.

- 1) 논 문 : 저자명, 발행연도, '제목', 학술(회의)지명 권(호): 게재페이지.
- 2) 단행본: 저자명, 발행연도, 제목, 출판사: 발행지명, 총면수.
- 3) 보고서: 작성기관(또는 발행기관), 발행연도, 제목(보고서분류명, 번호), 발행기관: 발행지, 총면수.
- 4) 영문의 경우 : 단행본 제목, 학술지명(보고서 제목)은 이탤릭체로 진하게 (Vol.,No. 포함) 표시
5. (그림·표) 그림(사진, 지도포함), 표는 반드시 일련번호와 제목을 붙여야 하며, 출처를 인용문 주기방식으로 밝히도록 하고, 인쇄제판용 원고로 직접 쓸 수 있도록 가급적 투고자가 완전하게 준비하여야 한다.
6. (SSCI 조건 충족) 다음 사항은 반드시 영문을 병기하여야 한다.
 - 1) 논문의 제목(국문·영문 혼용)
 - 2) 저자명 및 소속(국문·영문 혼용)
 - 3) 영문초록
 - 4) 표의 각 셀(cell)에서 숫자를 제외한 첫행과 첫열의 구분 의미를 나타내는 단어
 - 5) 표, 그림의 제목과 출처
 - 6) Key Words(국문·영문 혼용)
7. (편집체제) 그 외에 게재결정 후 최종제출 논문은 기존에 출판된 본 연구원의 논문집 편집형식을 준수하여 편집된 형태로 제출하여야 한다.

〈부록 2〉

논문투고 신청서

성명	(한글)	(영문)	제출일자	년	월	일
직	직장명	직위	전화			
장	주소	☎	FAX			
			E-mail			
논문제목	(한글) (영문·외국어)					
논문분류	형식	일반연구(), 정책연구(), 조사연구()			작성언어	
	주제	농촌 개발(), 도시 및 지역계획(), 지방행정(), 환경 생태(), 문화예술·관광(), 산업경제()				
<p>[원고 내용 요약]</p> <p>1. 연구 배경 및 목적</p> <p>2. 연구 주요 내용</p> <p>3. 연구의 시사점</p>						

- 원고내용요약은 원고작성언어에 상관없이 모두 국문으로 요약하여 주십시오.
- 원고내용요약은 주어진 box 안에 요약하여 2 page가 넘지 않도록 하시기 바랍니다.
- 논문분류에서 "형식" 및 "주제"란에 해당항목에 O 표시를 해주시기 바랍니다.

〈부록 3〉

투고논문 심사조서

제 목	(한글) (영문 · 외국어)					
분 류	형 식	일반연구(), 정책연구(), 조사연구()				
	주 제	농촌개발(), 도시및지역정책(), 지방행정(), 환경생태(), 문화예술 · 관광(), 산업경제()				
심 사 평 가 척 도		아주 우수 A	우수 B	보통 C	미흡 D	아주 미흡 F
연구의 창의성						
연구주제의 가치성						
연구내용전개의 논리성과 일관성						
연구방법의 적절성						
연구자료의 신뢰성						
분석 또는 평가의 타당성과 객관성						
선행연구와의 관련성						
연구결과의 학술적 기여도						
작성규정 준수 정도						
기타 (영문초록)						
심사요지 및 수정보완 요구사항 (필요시 별지사용)						
판 정	게재가(), 수정 후 게재(), 수정 후 재심사(), 게재불가()					

심사 위원	소 속		심사 일자		성 명	
	☎					
	e-mail					
	계좌번호	은행, 계좌번호:			예금주:	

편 집 위 원

- 위원장 : 이 인 배 (충남발전연구원 기획조정연구실장)
위 원 : 고 승 희 (충남발전연구원 기획팀장)
권 경 득 (선문대 교수)
김 봉 한 (공주대 교수)
김 진 덕 (충북개발연구원 연구위원)
김 해 천 (목원대 교수)
마 채 우 (순천향대 교수)
성 태 규 (충남발전연구원 연구위원)
엄 수 원 (전주대 교수)
오 용 준 (충남발전연구원 책임연구원)
이 상 호 (한밭대 교수)
이 충 훈 (충남발전연구원 연구위원)
정 선 기 (대전발전연구원 연구위원)
최 영 문 (충남도립청양대학 교수)
한 무 호 (충남전략산업기획단 단장)
- 이상 가나다순 -

충 청 지 역 연 구 제2권 제1호(통권2호)

발행인 김용웅
발행처 (재)충남발전연구원
[314-140] 충청남도 공주시 금홍동 101번지
전화 041)840-1114 / 팩스 041)840-1129
인쇄일 2009년 6월 26일
발행일 2009년 6월 30일
인쇄처 필성인쇄 (T.042-252-1689)
ISSN 2005-6311

©2009. 충남발전연구원
www.cdi.re.kr

〈비매품〉