

내포문화권 개발의 역사·문화적 의의*

오 석 민

I. 서론

환경이 해당 지역의 특성을 결정짓는 것은 아니겠으나, 그 영향을 미치는 범위는 결코 적지 않다. 교통수단이 발달하지 못했던 전통시대에, 근거리이지만 산악에 의하여 사회적 교섭이 차단되고, 원거리임에도 불구하고 선박을 이용한 왕래가 용이한 경우는 드물지 않았다. 이런 의미에서 교통로는 외부와의 교섭을 보여주는 증거이자, 동시에 교섭을 강화 또는 차단하는 기제이기도 했다.

내포는 금북정맥(錦北正脈)에 의하여 공주 등지와 차단된 반면, 아산만과 경기만을 건너면 한양과 쉽게 교통할 수 있는 지방이었다. 그리고 물자 수송을 뱃길에 의존하였던 20세기 초·중반까지도 삼남의 물산이 서울로 운송될 때 반드시 거쳐야 하는 해역을 끼고 있었다. 대외적으로 볼 때, 특히 서북면 육로가 막혔을 때는 해양을 통한 중국과의 교섭창구가 되기도 하였다. 내포지방에 산재한 문화유산은 이러한 전통을 보여주는 흔적들이다.

그러나 일제강점기의 철도와 신작로로 대표되는 육로의 발전과 더불어 한국전쟁 이후 한강 수운이 막히면서 내포 지방은 서울에서 가까우면서도 접근하기 어려운 벽지로 변하였다. 인체에 있어서 혈맥과도 같은 교통로의 발전이 지체된 것이다.

최근 한국에서 교통의 발전은 사회·경제적 변화와 밀접한 관련이 있다. 한편으로는 교통체계의 개선에 의하여 산업화가 진행되면서 소중한 문화유산이 무방비 상태로 훼손되기도 하였고, 반대로 불편한 교통 때문에 관광객의 접근이 제한되면서 옛 모습을 간직하기도 했다. 때로는 일반에 널리 알려진 문화유산을 보존하기 위한 조치를 취하면서 원형을 훼손하는 경우도 있다. 그 가운데 내포 지방의 문화유산은 접근성이 제한되었던 관계로 널리 알려지지 않은 사례에 속한다고 볼 수 있다.

* 본 논문은 「서해안의 신 성장 중심도시 서산시 발전방향」 세미나(2005. 4)에서 발표된 논문을 수정, 보완한 것이다.

그런데 서해안고속도로가 개통되면서 이곳을 찾는 관광객이 급증하고 있다. 성공에 대한 논란이 많았던 안면도 꽃박람회가 성황리에 끝났고, 이제 안면도는 내포관광산업의 변화를 대표하는 지역으로 인식될 정도이다. 바로 이러한 시점에 내포문화권 개발계획이 확정된 것이다. 문화재 정비를 축으로 하여, 일부 사회기반시설을 확충함과 함께 관광자원화를 모색하는 것이 이 계획의 골자에 속한다.

내포문화권 개발사업이 문화유산에 대한 조치가 개발의 논리에 밀렸던 다른 사례에 비하면, 진일보한 측면이 있는 것은 사실이다. 그러나 기초 연구에도 미치지 못한 연구결과를 바탕으로 사업계획이 추진되었고, 소관 부처의 특성에 맞추다 보니 중요한 무형 문화유산에 대한 고려가 부족한 점 또한 문제라 할 것이며, 일부 앞서서 추진되었던 사업과의 연계가 고려되지 못한 점 등은 마땅히 지적되어야 할 부분이라 생각한다. 본고에서는 내포 지방의 지정학적 특징, 문화유산의 분포 양상, 그리고 관련 사업계획 등을 검토하고, 또한 후속되어야 할 과제들을 짚어보고자 한다.

II. 전통시대의 도로체계

1. 전통시대 육로와 내포지방

전통시대 한반도는 동남쪽으로 일본과, 서북쪽으로는 중국과 교섭하였다. 여기에 여진 등 만주족과 쟁패하던 동북 방면, 전라도를 경유하여 제주도와 연결되는 서남 방면의 길을 고려하면, 수도가 있었던 중부지방을 중심으로 도로망은 ‘X자형’의 모양을 갖춘다. 그리고 ‘X자형’의 도로체계는 개경에 도읍을 정한 고려시대 이후 최근까지 약 1,000년 간 크게 변치 않았던 특징이다.

육로 가운데 중국과 일본을 왕래하는 대외 교섭로, 특히 중국을 연결하는 육로가 중시되었음은 부언할 필요가 없다. 그러나 19세기 말 이후 상황은, 긍정적이든 부정적이든 일본 편향으로 흘러갔으며, 특히 남북이 분단된 이후는 그 추세가 더욱 강화되었다. 서울과 부산을 연결하는 경부축이야말로 20세기 사회·경제적 변화를 대변하는 표상이었다.

그런데 역사적으로 볼 때, 동남쪽 방면의 도로는 점차 서쪽으로 이동하는 경향을

보였다. 통일신라시대에는 죽령(竹嶺)을 넘나들었으나, 고려시대에는 계립령(雞立嶺)으로, 그리고 조선시대에는 우리에게도 익숙한 새재[鳥嶺]로 이동하였다(최영준 1990, 41-42). 고갯길이 이동하였다고는 하나, 공히 충주를 경유하기는 마찬가지였으니, 이 때문에 충주가 중요한 요충지로 인식되었으며, 충청 감영이 자리잡은 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 이 길은 크게 남한강을 따라 간다.

그러나 추풍령을 넘는 경우, 상황이 일변하게 된다. 임진왜란 이후 경상감영(慶尙監營)이 대구로 옮겨지면서, 영남으로 향하는 길은 한양-수원-청주-추풍령-대구를 경유하게 되었다. 충주와 상주의 교통 거점으로서의 기능은 점차 약화되게 된 것이다. 이렇게 변한 영남대로는 남한강과는 거의 무관하며, 서해로 빠지는 하천들을 계속 건너야 한다는 점에서 큰 차이를 보인다. 이 점은 호남대로와 마찬가지로 지이다. 또한 호남대로에 점차 접근하게 된다.

영남대로와는 달리 호남대로는 차령을 넘어서 공주를 경유하는 체계는 크게 변하지 않았다. 직산 고을을 통하여 충청도로 넘어선 후 천안-차령-공주-경천-은진을 거쳐 여산 고을에 이르면 전라도 땅이 된다. 그러나 일제시대 신작로를 개통하면서 동쪽으로 이동하였고, 영남으로 가는 국도와의 분기점도 조치원으로 변동하였다. 내포는 국가의 기간도로망에서 더욱 멀어졌고, 이는 옛 충청도의 중심지였던 공주 또한 마찬가지였다. 이를 대신하여 대전이라는 신흥 도시가 발전하게 되었음은 주지의 사실이다.

한편 이 길은 차령에서 서남쪽으로 비슷하게 뻗은 산줄기와 거의 평행하다. 호남대로와 평행하게 뻗은 그 산줄기를 전통시대에는 금북정맥(錦北正脈)이라 불렀다. 금강 북쪽의 큰 산줄기라는 뜻이다. 그런데 산악은 과거부터 사회적 교섭의 장애물이었다. 최근 토목기술과 교통수단이 발달했다고는 하나, 간선도로로 연결되지 않은 경우에는 산악을 경계로 생활권이 구분되는 경우가 많다. 이러한 까닭에 행정구역 또한 산 능선을 경계로 하는 경우가 많았다.

내포는 금북정맥에 의하여 호남대로라는 주 도로에서 격리된 지역이었다. 예산과 공주 유구를 연결하는 차동 고개, 청양과 정산을 연결하는 대터 고개 등 험로를 거치지 않으면 충청도의 다른 지역과 연결되지 않았다. 이렇듯 산악에 의하여 외부로부터 고립된 지세를 이루었던 까닭에, 내포 지방은 변란이 발생하였을 때도 피해가 크지 않은 승지(勝地)로 평가되었다. 『택리지』의 아래 기록은 그러한 상황을

반영하고 있다.

가야산(伽倻山)의 앞뒤에 있는 10고을을 함께 내포(內浦)라 한다. 지세(地勢)가 한 모퉁이에 멀리 떨어져 있고 또 큰 길목이 아니므로 임진(壬辰)과 병자(丙子)의 두 차례 난리에도 여기에는 미치지 않았다. 땅이 기름지고 평평하다. 또 생선과 소금이 매우 흔하므로 부자가 많고 여러 대를 이어 사는 사대부 집이 많다.

한편 20세기 접어들 무렵까지도 뱃길은 육로에 못지 않게 중요하였다. 내포 지방의 경우, 해로와 강로(江路)를 고려하면 고립된 지역이라는 평가는 무색해진다. 아산만과 경기만을 건너 후 한강을 건너면 바로 한양에 이르고,¹⁾ 삼교천과 무한천을 이용하면 내륙 깊숙한 지점까지 선박으로 항해가 가능하다. 특히 전통시대 물자의 유통이 수로에 의존하였다는 점을 염두에 둔다면, 서울의 큰 집안에서 내포의 농장(農庄)을 경영하였던 사실을 이해하기 어렵지 않다. 『택리지』에는 이러한 사정을 다음과 같이 기술하고 있다.

여러 읍과 이웃하였고 뱃길이 편리하여 서울과 가까운 까닭에, 서울 사대부집은 모두 이곳을 통하여 재화(財貨)를 운수하는 이익을 힘입는다. 비록 깊은 산과 큰 골짜기는 없으나, 바다 모퉁이에 궁벽한 지역이므로 난리가 당초 들지 않아 가장 복지(福地)라 일컫는다.²⁾

2. 전통시대 수운(水運)과 내포지방

전통시대 뱃길은 지금으로 치면 산업도로와 같은 구실을 하였다. 도로망이 발달하지 못하고, 교통수단 또한 변변치 못했던 20세기까지 대량의 물자는 대부분 선박을 이용하여 운송되었기 때문이다. 그 대표적인 사례가 국가 재정의 근간을 이루었던 세곡(稅穀)이다. 연안의 고을[海郡]에서는 각 고을에 소속된 해안가 창고[海倉]에서 바다를 통하여, 내륙의 고을[山郡]은 육로를 이용하여 바다 또는 강변에 위치한 조세창으로 옮긴 후, 모두 합하여 서울의 창고[京倉]로 운송하는 방법을 택하였다. 그러할 경우 내포의 바다는 재정의 근간을 이루었던 삼남의 세곡이 모두

1) 고려시대라면 개령이 된다.

2) 忠淸則保寧靑蘿洞洪州廣川海美武陵洞藍浦花溪 俱多世居富厚者 且隣比諸邑海道便近 故京城士大夫 皆仰其轉輸之利 雖無深山巨谷 以海隅地僻 兵戈初不入 故最稱福地. 『택리지』卜居總論 山水條.

운송되는 길목이 되었다.

그런데 바다와 강의 항해 조건은 서로 달랐다. 강에서는 물의 흐름을 거슬러 올라가야 했고, 따라서 배의 폭이 좁은 편이다. 이와는 반대로 바다에서는 풍랑을 이겨야 되었고, 안정을 유지하기 위하여 폭이 넓었다. 폭이 좁은 강배는 바다에서 전복되기 쉽고, 폭이 넓은 바닷배는 강에서 거슬러 오르기 어렵다. 그렇기 때문에 밀물 때 조수의 영향이 미치는 지점에서 바닷 배로 운송한 화물을 강배로 (또는 반대로) 옮겨 실었다. 바로 그러한 지점에 해산물과 육지의 산물이 교차하는 포구가 발달하였다.

바다로 돌출된 지형을 이루는 내포지방은 곳곳에 포구가 발달하였다. 그리고 지금은 내륙으로 인식되는 지점까지도 삼교천과 무한천 수로를 이용하여 바닷배가 왕래하였다. 보통 바닷배는 무한천에서는 신례원, 삼교천에서는 구만포까지 왕래하였고, 그 지천(支川)에서도 남원포·부리포 등이 포구가 곳곳에 산재하였다.³⁾ 내포지방은 이러한 포구를 통하여 한양이라는 최대 거점에 쉽게 접근할 수 있었던 곳이었다. 그러한 의미에서 볼 때, 내포지방은 과거 연장된 근교(近郊)⁴⁾로도 볼 수 있다.⁵⁾

해양 방어의 측면에서도 충남 서해안은 막바지 저지선에 가까웠다. 북으로는 장산곶 일원, 남으로는 태안반도 일원이 뚫리면, 곧바로 강화도와 교동도에 이르게 된다. 이런 까닭에 태안반도 등과 강화도 등의 관계는 입술과 이의 관계에 비유되기도 했다.⁶⁾

- 3) 삼교천 방조제가 완공되기 전 그 중하류 주민들은 인접한 하천을 바다로 인식하는 경향이 강하다. 또한 바닷가에 연한 지역 주민은 역세라고 인식되었으며, 충청도에서도 내포 주민들이 역센 기질을 지적하는 경우를 볼 수 있다.
- 4) 郊는 ‘성밖’을 뜻하는 단어로 周나라의 제도에 따르면, 國都에서 거리 50리 이내를 近郊, 100리까지를 遠郊라 하였다. 南郊에서는 동지 때 하늘에, 北郊에서는 하지 때 땅에 대한 제사를 지냈다.
- 5) 바다를 통해서는 황해도 연변 고을이 마찬가지였고, 한강의 경우 여주이천, 나아가서 원주까지도 서울과의 물자 유통은 원활하였다.
- 6) 이와 관련한 기사로는 다음과 같은 사례가 있다. ‘비변사가 아뢰기를, “... 우선 충청도로 말하면, 충주(忠州) 진관의 법이 잘 다스려질 경우 황간(黃澗)·영동(永同)·추풍령(秋風嶺) 등지의 파수하는 형세가 이루어질 수 있고, 공주(公州) 진관의 법이 잘 다스려질 경우 금강(錦江) 일대는 근심할 것이 없을 것이며, 홍주(洪州) 진관의 법이 잘 다스려질 경우 내포(內浦)나 연해(沿海) 등지를 모두 방어할 수 있으니, 이것이 바로 일은 간단하고 공은 많은 것임을 말하지 않아도 알 수 있는 것입니다. ...”’ <『선조실록』 권55, 선조 27년(1594) 9월 16일辛卯條>; ‘... 유성룡이 아뢰기를, “... 조종(祖宗) 때에는 진관(鎭管)을 네 곳으로 나누고, 홍주(洪州)는 해적(海賊)을 막고 공주는 호적(湖賊)을 막도록 했는데 유근(柳根)이 충청(忠淸)

내포지방은 중국과의 교섭에 있어서도 열린 형세를 이루었다. 바다를 향하여 열린 지세를 형성하는 내포지방의 특성은 태안반도에서 가장 두드러진다. 해저에 암초가 발달하여 연안 항로의 장애물이 되기도 했으나, 바다로 돌출된 탓에 원양을 항해할 때에는 손쉬운 도착점이 될 수 있었다. 특히 북방이 막혀 남조와의 교섭이 중요했을 때에는 태안반도와 같은 곳은 바닷길의 기착점이 되었다. 내포지방에 있어서 백제시대 내포불교의 전통, 조선 말 내포교회의 형성 등은 그러한 산물들이었다. 내포불교는 중국 남조의 영향에 속하며, 내포교회는 서북 방면의 육로가 막힌 이후 마카오를 통한 천주교의 전래를 말해 주는 유산들이다.

3. 20세기 교통체계의 변화와 내포지방의 쇠락

내포의 쇠락은 한국에 있어서의 수운(水運)의 쇠퇴와 맥을 같이 하였다. 일제 침략 이후 ‘신작로’ 개설과 철도 부설 등으로 육상교통이 발달하였다. 내포지방의 경우, 1931년 장항선이 경남선(京南線)이라는 이름의 사설철도로 개통되었다. 그리고 한국전쟁 이후 한강 하구가 막히면서 국내 수운은 보조적 수단으로 명맥을 유지하게 되었다.

그러나 국가 발전의 축이 경부선으로 집중되면서 장항선의 개량은 늦추어졌고, 도로망도 크게 개선되지 못하였다. 그 결과 내포지방에서는 철도나 도로에 비하여 선박을 이용하는 경우가 많았다. 특히 장항선을 이용하기 어려운 서산, 당진, 태안 지방에서 서울을 왕래하기 위해서는 무한천과 삼교천 중류를 우회하는 먼길을 가야했으며, 따라서 1979년 삼교천방조제 도로가 완공되기 전까지 주로 선박을 이용하였다. 기선으로 직접 인천을 출입하기도 했고,⁷⁾ 아니면 한진 나루 등에서 아산만을 건너 수원을 경유하였다.

에 영(營)을 설치한다 하니, 그 뜻이 좋습니다. …” 하였다. …’ <『선조실록』 권82, 선조 29년(1596) 11월 26일 戊午條>; 왕이 <시사청에 나아가> 공홍 감사(公洪監司) 윤효전(尹孝全)을 인견하였다. …… 윤효전이 아뢰기를, “… 공주(公州)·홍주(洪州)·청주(淸州) 세 고을은 양남(兩南)의 요충지이며, 게다가 홍주는 양포(兩浦)의 인후(咽喉)인데, …” 하였다. …『광해군일기』 권80, 광해군 6년(1614) 7월 17일 丁卯條. 육로를 통한 적을 방비하기 위하여 충주와 청주를 방어해야 한다는 의견은 서애 유성룡과 잠곡(潛谷) 김육(金堉)이 제기하고 있다. 『만기요람』 軍政編 4, 關防 忠淸道條 柳成龍所論; 同 金堉所論.

7) 인천에 또 하나의 내포가 형성된 것은 이러한 사회적 배경에 기인한다. 군산 또한 내포와 긴밀한 관계에 있었던 지역이며, 대체로 관장목이라는 험로가 위치한 안흥항이 인천 및 군산과 교통하는 경계선이었다고 한다.

이처럼 1960년대 이후 서울과 부산을 잇는 경부축을 중심으로 눈부신 경제적 변화가 진행되는 가운데에서도 내포지방이 소외되었던 것은, 거의 전적으로 정부의 교통정책의 산물이라 해도 과언이 아니었다. 육상교통의 발전은 지체되고, 수운 또한 급격하게 쇠퇴하는 가운데 내포는 낙후된 채로 남아 있었다. ‘한국 농촌을 그리려면 내포가 좋다’는 한 예술가의 평가는 단순히 칭찬으로 들을 수는 없다. 소위 ‘근대화’에서 밀려난 결과이기 때문이다. 또한 교통의 불편함 때문에, 내포 지방 문화유산이 원형에 가깝게 보존되거나, 최소한 교통의 불편함 때문에 일반에게 널리 알려지지 않았다. 잘 알려지지 않았다는 말은 곧 호기심의 대상이라는 말과 통한다. 실제로 서해안고속도로 개통 이후 내포를 찾는 발길은 끊이지 않고 있다.

4. 서해안시대 개막의 의의

20세기 이후 수운이 쇠퇴하고, 그를 대신할 만한 육상교통이 발전하지 못하는 가운데, 그나마 충청도의 중심지였던 공주마저 호남으로 통하는 교통 거점으로서의 위상을 잃으면서, 내포는 그야말로 서울과 가까운 벽지로 변모하였다. 조선시대 서울의 큰 가문에서 왔다투면서 농장(農莊)을 경영하던 곳이 일변하여 오지가 된 것이다.

그러한 상황은 다시 서해안고속도로의 개통과 함께 변화의 계기를 맞게 되었다. 내포 전역이 ‘수도권’에서 2시간 내에 접근할 수 있는 곳으로 다시 다가온 것이다. 실제로 서울 주민이 안면도에서 결혼식을 치르기도 한다. 내포가 다시 서울의 근교로 부상하고 있는 것이다. 소위 ‘서해안시대’라는 구호는 중국과의 교역 등을 염두에 둔 측면이 강하다. 그러나 국내적으로는 이미 서해안시대가 열리고 있다. 이러한 시점에 내포문화권 개발사업이 국책사업으로 채택되었다. 그리고 동시에 아산만 전체가 대규모 항만으로 개발되고, 곳곳에 대규모 산업단지가 조성되고 있다. 과거 갯마을의 정취는 이제 사라지고 있다. 그러나 이러한 공간구조의 변화는 단지 시작일 뿐이다.

최근 대단위 산업단지가 조성되기 직전에 그나마 ‘지표조사’, ‘구제발굴’ 등의 이름으로 고고학적 조사가 진행되고, 소규모 건축토목공사 등으로 인하여 문화재들이 속수무책으로 훼손 또는 망실되곤 하였다. 이에 반하여 내포지방은 서해안고속도로라는 사회기반시설과 약간의 공업단지가 조성되는 시점에서, 대규모 문화

유산 정비사업과 관광자원화의 계획이 수립되었다는 점에서 의의가 크다.

Ⅲ. 내포지방의 문화유산

1. 교통과 해방(海防) 관련 유적

조선시대까지 대규모의 물자는 거의 선박을 이용하여 운송되었다. 고려시대 개경을 수도로 정한 이후, 서해, 특히 경기만은 많은 물자가 집결하는 통로가 되었다. 그 추세는 조선시대 중앙집권적 체제가 강화되고, 조선 후기 서울의 도시화·상업화가 진행되면서 더욱 강화된다. 중앙정부 또는 서울 주민들이 필요로 하는 물산의 많은 부분은 삼남에서 공급되었기 때문이다. 따라서 삼남에서 서울 경강(京江)으로 향하는 뱃길은 위정자들의 큰 관심이 되었다. 현 충청남도 서해안은 바로 그러한 지점에 위치한 해양교통의 요충이었다.

이러한 연유로 서해안 곳곳에는 교통과 군사적 목적을 겸하는 국가시설이 설치되었다. 그런데 선박의 운행을 감시하고 바다를 통하여 접근하는 적을 살피기 위해서는 바다 쪽으로 돌출한 지형을 선택하여야 했다. 그러나 한편으로는 기상악화에 따른 피해에 대비하여야 하고, 또한 군사시설 자체가 적에게 노출되어서는 안되었다. 따라서 대부분의 해방시설은 돌출된 반도 지형의 후면에 위치하는 것이 일반적이었다. 수영(水營)과 같은 거점 시설은 큰 바다로부터 다소 멀리 떨어질 수 있지만, 대부분의 진성(鎭城)들은 반도 끝 부분의 후면에 위치하는 것이 보통이었다. 사실 반도로 돌출한 해역은 암초가 발달하여 해난사고가 잦았던 곳이기도 했다. 따라서 선박의 좌초를 예방하는 차원에서도 관련 시설이 필요하였다. 항해의 안전을 기원하는 사찰이나 신당(神堂)도 그러한 맥락에서 보아야 할 대상이다.

조선 후기 충남 서해의 항로는 사료를 통하여 어렵지 않게 확인할 수 있다. 당시 뱃길은 전라도 군산을 지난 후 마량진-원산도-안면도-안흥진-소근진-황금도를 따르는 연안을 따랐다. 이와 관련된 역사문화유적들은 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 내포 연안 교통 및 海防 관련 유적

유적 명칭	현 위치	비 고
石 串 浦	홍성 결성면 성호리 (속칭 ‘돌곶이’)	별칭 : 성호나루, 천북나루. 각 道の 漕船이 돌아와서 정박하는 곳임 <『만기요람』>
母 山 堂 浦	홍성 서부면 신리	태종 8년 결성현감 김자가 왜구를 물리침 <『만기요람』>
水軍節度使營	보령 오천면 소성리	도 지정 기념물 제9호. 명승지로 꼽힘 <『택리지』, 『만기요람』>
高 轡 梁	보령 주포면 고정리	
元 山 鎭	보령 오천면 원산도	군량 창고가 있는 곳으로, 水營의 虞侯가 겨울과 봄에 들어왔다가 여름에 돌아감 <『만기요람』>
要 兒 梁	태안 고남면 고남리 ‘영목’	水營이 있었음 <『세종실록지리지』>
安 興 城	태안 근흥면 정죽리	도 지정 기념물 제11호. 1905년 鎭을 폐지한 후, 그 자재로 동학혁명 때 소실된 태안군청 및 부속건물을 복구하였음<『서산군지』(1927)>
所 斤 鎭 城	태안 소원면 소근리 2구	도 지정 기념물 제93호.
波 只 島 營	서산 팔봉면 파지도리	후에 서산 팔봉면 호리로 옮김
平 薪 鎭	서산 대산읍 화곡리삼길포	황금산(서산 대산읍 독곶리)에서 망일산(대산읍 대산리 속칭 ‘구진’)으로 옮겨다가 다시 이전하였음 <『충청도읍지』(영조-헌종 연간) 『平薪鎭誌沿革條』>
唐 津 浦	당진 고대면 당진포리	문화재자료 제365호. 조선 후기 폐지됨
難 知 島	당진 석문면 난지도리	조선 후기 폐지됨. 뱃길이 험한 곳으로 알려져 있으며, 한말 의병들이 봉기한 곳임. 전해지는 이야기로는 동학혁명 때 패퇴한 농민군이 이곳에서 활빈당으로 활동하다가 다시 1905년 홍주의병으로 활동하였다고 하며, 최근 1908년 당시 의병과 일본경찰의 전투를 벌였던 기록이 발견되었음. 1987년부터 ‘소난지의병항쟁 추모제’를 지내고 있음.
大 津 浦	당진 송악면 한진리 한진나루	조선초 大津萬戶가 설치되었음. 1980년경까지 내포 주민들이 서울을 출입할 때 이용하였던 대표적인 나루임. 현 나룻터는 나룻배가 汽船으로 바뀐 후에 옮긴 곳으로, 원래는 서북쪽 절벽 아래에 있었다고 하고, 그 주위에 절이 있었다고 전해짐
영 웅 바 위	당진 송악면 한진리 앞바다	뱃사람들이 지날 때 향을 피워 기도하므로, 賽神이라 함(西連大海 遇風波濤極險 中流有巖如峯 高六七十丈 巖巖卓絶 號賽神令公 舟人遇此 必香火祈禱 故號賽神 而令公爲稱也 賽神 今說爲幸神) 이 외에도 토정 이지함, 또는 청일전쟁과 관련된 전설이 있음 <『만기요람』>

한편 해로상에서는 험로가 있어서 난파의 어려움을 겪는 사례가 많았다. 그 대표적인 해역이 경기만으로 진입하는 초입에 있었던 황해도의 장산곶과 충청도 태안의 안홍량, 그리고 한강 하구에 위치한 경기 강화도의 손돌목 등이었다. 특히 중앙 정부 재정의 근간을 이루었던 삼남의 세곡과 아울러, 서울 권문세가의 농장에서 거둔 수입을 운반하는 경로상에 있었던 안홍량과 손돌목에 대해서는 많은 관심을 기울일 수 밖에 없었다.⁸⁾ 내포의 안홍량은 신진도(新津島)와 마도(馬島)를 거쳐 관수각(官首角)과 가의도(賈誼島)에 이르는 해역(海域)을 말한다. 안홍량에는 압초가 많고, 또한 좁은 수로로서 조류가 빠르며, 간만의 차가 커서 선박 운항이 어려웠다.⁹⁾ 따라서 조수의 차가 심하지 않은 밀물을 기다려서 건넜다고 하며,¹⁰⁾ 최근 까지도 이 해역을 경계로 북쪽 어촌은 주로 인천, 남쪽은 군산 또는 강경을 출입하였다고 한다.

손돌목과 안홍량의 험로를 피하기 위한 노력의 결과가 바로 운하 굴착공사였다. 손돌목의 경우, 강화해협의 험로를 피하기 위하여 고려시대 무신정권 하에서 최이(崔怡)에 의하여, 그리고 조선시대 김안로(金安老, 1481~1537)에 의하여 김포 운하를 굴착하려는 시도가 있었다.¹¹⁾

안홍량 지역 운하 건설은 여러 차례에 걸쳐 시도되었다.¹²⁾ 태안반도 중간인 남쪽 천수만(淺水灣)과 북쪽 가로림만(加露林灣) 사이의 폭은 매우 좁았다. 구체적으로 현재 태안읍 인평리, 도내리와 서산군 팔봉면 어송리, 진장리와의 경계에 해당되는 곳이다. 그 지점의 폭은 불과 10리 미만이었으며, 높지를 포함하더라도 20여 리에 불과하였다.

8) 忠清道內浦泰安西有安興串 亦如長山之斗入於海 海中雙峭起 而舟從兩石間 過去船人甚畏之 惟此南北二串 屹然相對於海中 而舟行到此多敗 然全羅慶尚忠清三道 則賦稅皆漕至京師 故水道皆置漕軍 歲內鱗次輪運 且京城諸宮家及士大夫家 無不置庄土於三南 皆仰其轉輸 船人水路慣熟 而商賈亦多視安興 如履門庭矣. 『택리지』, 卜居總論 生利條.

9) 관수각은 관장목[冠丈項 또는 關障項]이라고도 했다. 1872년 간행된 『泰安地圖』(규10422)에는 관장목이 태안군 소원면 파도리 해변에서 남서쪽에 위치한 섬[小島]과 압초[大礁] 사이의 해역으로 표시되어 있다. 『만기요람』 財用編 2, 漕轉 漕規 險灘條. 한편 지령산에 있는 안波寺는 조운선의 안전 운항을 위하여 건립한 사찰이라고 한다. 『신증동국여지승람』 충청도 태안군 佛宇條. 주민들과의 면접에 따르면, 관장목과 소원면 모항리 속칭 '유리곶'에 이르는 해역의 물살이 급하다고 한다.

10) 『만기요람』 財用編 2, 漕轉 漕規 險灘條. 주민들은 밀물 때에는 “물이 어병병하여 배를 저을 수 있다”고 말한다.

11) 『만기요람』 財用編 2, 漕轉 漕規 金浦掘浦條.

12) 운하 건설의 역사적 연혁에 대해서는 이종영의 선행 연구를 바탕으로 하여 필자가 보완하였음을 밝혀두는 바이다(이종영 1963).

기록에 나타난 최초의 운하공사는 고려 인종 12년(1134)이다. 인종은 내시(內侍) 정습명(鄭襲明)을 파견하여 인근 군졸(郡卒) 수천 명을 동원하여 10여 리를 파다가 도중에 중단하였다.¹³⁾ 그리고 공양왕 3년(1391)에는 왜구 소탕에 공이 많았던 종실(宗室) 왕강(王康)의 논의로, 공사가 재개되었으나, 조수에 밀려온 토사로 메꾸어지면서 다시 실패하였다. 고려조에 약 10리 정도를 굴착하고 남겨진 공사는 조선조의 사업이 된다.¹⁴⁾ 여말선초 왜구의 침입이 심한 가운데에도, 태조조에 최유경(崔有慶)과 남은(南闇)을 현지에 파견하여 살피게 한 바가 있었고,¹⁵⁾ 태종조에 마침내 하륜(河崧)의 발의로, 갑문식(閘門式) 운하공사를 재개하였다. 그리고 인근의 군민 5,000명을 동원한 대대적인 공사가 시작되었고, 불과 2개월도 안되는 기간에 완공하기에 이르렀다.¹⁶⁾

태종조에 완공된 운하는 남북의 고지대 5개소에 계단식의 저수지를 축조한 방식이었다. 즉 천수만 방향에는 바다로 이어지는 수로 끝 지점에 길이 270척(尺), 너비 130척, 깊이 6척의 연못[鑿池]을 만들어 7~8척의 선박을 대기할 수 있게 하고, 또한 길이 100척, 폭 40척, 높이 18척의 남내방축(南內防築), 그리고 길이 470척, 폭 40척, 높이 18척의 남방축(南防築)을 쌓았다. 가로림만 방향에도 역시 길이 104척, 너비 62척, 깊이 5척의 연못을 만들어 3~4척의 선박을 대기할 수 있게 하고, 또한 길이 200척, 폭 40척, 높이 18척의 북방축(北防築)을 만들었다. 그리고 두 방향의 연못으로부터 천수만쪽으로는 길이 2,290척, 너비 130척, 가로림만쪽으로는 길이 925척, 너비 50척, 깊이 3척의 물길을 내어 고려조에 완공된 수로[水渠]와 연결시켰던 것이다.¹⁷⁾ 그러나 굴포운하를 통과할 수 있는 선박이 불과 150석(石)을 실을 수 있는 소선(小船)인 관계로, 500석을 싣는 조선(漕船)의 짐을 옮겨 실어야 하는 번거로움이 컸고, 더욱이 천수만의 수심이 얕아 대형 조선(漕船)이 운하까지 도달할 수 없었으며, 운하 저수지 안에도 암석이 있어서

13) 『고려사』 권16, 世家 仁宗 12년 秋7월.

14) 『고려사』 권116, 列傳 29, 王康條; 『고려사절요』 권35, 공양왕 3년 秋7月條; 『신증동국여지승람』 충청도 태안군 山川條. 이종영이 지적하였듯이, 고려 예종(睿宗)과 숙종(肅宗) 때에도 굴포운하 개착이 있었을 가능성도 전혀 배제할 수 없다. 그 원문은 다음과 같다. 其在 前朝睿王肅王 及乎叔世 皆動民疏鑿 夫見其效. 『태종실록』 권26, 태종 13년 8월 14일 庚申條.

15) 이 당시에는 암반층 때문에 공사를 포기했었다. 『태조실록』 권7, 태조4년 6월 戊辰條; 同 권12, 태조 6년 10월 乙酉條; 同 乙未條.

16) 『태종실록』 권24, 태종 12년 11월 丁酉條; 同 권25, 태종 13년 정월 壬寅條; 同 2월 己未條.

17) 『태종실록』 권25, 태종 13년 2월 己未條.

선박의 운항에 장애가 되는 등의 이유로, 실효를 거두지는 못하였다.¹⁸⁾

굴포운하를 건설하려는 계획이 수포로 돌아감에 따라, 차선택으로 강구된 것이 의항운하 건설이었다. 현 태안군 소원면 파도리 연안에는 험한 수로 세 곳이 있었는데, 소원면의 잘룩한 부분, 즉 의항리와 모항리 사이에 운하를 건설하면 그 해역을 피할 수 있었다.

의항운하 건설 논의는 중종 16년(1521)에 시작되었다. 김전(金銓)과 남곤(南袞)이 굴포운하 건설을 다시 제기한 상황에서, 현지를 답사한 고흥산(高荊山)이¹⁹⁾ 오히려 안홍량 부근 의항(蟻項, 속명 개미목)²⁰⁾에 운하를 만들 것을 건의하였고, 호조에서도 의견을 같이 함에 따라 중종이 재가를 하게 되었다.²¹⁾ 공사는 이듬해 수군(水軍) 약 3,000명을 동원하여 시작하였다. 그러나 정부 의견이 엇갈리면서 공사는 4개월만에 중단된 것으로 보인다.²²⁾ 그리고 중종 30년(1535)에 다시 김안로(金安老)가 굴포운하의 건을 제기하였고,²³⁾ 굴포와 의항의 득실을 재

18) 이 후에도 굴포운하에 논의는 그치지 않았다. 곧 바로 하륜은 운하의 대폭적인 개축을 청하기도 했다. 『태종실록』 권25, 태종 13년 8월 丁未條; 同 丙辰條; 同 권26, 태종 13년 8월 庚申條. 그러나 忠淸道都觀察使 李安愚의 비판 등에 부딪쳐서 결정을 못 내렸고, 공사는 중단한 후 이듬해에 태종이 직접 살펴보는 것으로 결론이 났다. 『태종실록』 권26, 태종 13년 8월 庚申條; 『태종실록』 권26, 태종 13년 8월 庚申條. 그러나 막상 논의가 재개되지 않았다. 그런 가운데 태종 14년 8월에 전라도의 조선 66척이 敗沒하는 사고가 발생하였고, 다시 하륜이 운하 공사의 재개를 발의하였다. 『태종실록』 권28, 태종 14년 8월 甲辰條. 태종이 한 때 태안의 治所였던 굴포운하 부근 蕆城鎭을 방문했던 길에 살펴보는 것으로 결론 지었다. 『태종실록』 권31, 태종 16년 2월 丁卯條. 그러나 이 역시 논의에 그치고 말았다. 굴포운하에 대한 논의가 다시 재개된 것은 세조조였다. 안홍량에 관한 대책을 논의하는 과정에서, 세조 7년 좌의정 신숙주의 주장을 좇아, 그를 忠淸道都體察使로 하여, 현지를 살펴보게 한 후 공사를 개시하였다. 『세조실록』 권25, 세조 7년 7월 丁巳條; 同 8월 甲申條. 이 공사는 태종 10년까지 약 3년에 걸쳐서 계속되었으나, 계속 수로가 메워지면서 실패로 돌아갔다. 『세조실록』 권32, 세조 10년 3월 丙寅條; 『신증동국여지승람』 권19 泰安縣 山川條; 『만기요람(萬機要覽)』 財用編 2, 漕轉 漕規 安興掘浦條. 『신증동국여지승람』에는 공사 책임을 맡았던 신숙주의 시(詩)가 전해지고 있어, 당시의 심정을 엿볼 수가 있다. 굴포운하 건설은 현종조에 다시 논란거리가 되었다. 『현종실록』 권15, 현종 9년 8월 癸巳條; 同 9월 戊戌條; 同 9월 乙巳條; 同 권16, 현종 10년 정월 甲辰條; 『승정원일기』 제212책 현종 10년 정월 초6일 庚子條; 同 초10일 甲辰條. 송시열을 필두로 하여 굴포운하의 건설을 주장하였고, 이에 대하여 좌의정 許積 등이 반대 의견을 내어놓았던 것이다. 결국 면밀한 검토 끝에 천수만과 가로림만의 얕은 갯벌 때문에 건설이 어렵다는 결론이 내려졌고, 대신에 천수만과 가로림만 사이 육지에 창고를 건설하여 육로로 운반하는 조치가 취해졌다.

19) 『중종실록』 권42, 중종 16년 8월 己亥條.

20) 이종영에 의하면, 의항운하의 위치는 소원반도 서쪽 끝자락에 있는 국수봉과 대소산(大小山) 사이의 수유동(水踰洞, 속칭 무내미) 협곡이다(이종영 1963, 111).

21) 『중종실록』 권43, 중종 17년 정월 丙辰條.

22) 『중종실록』 권82, 중종 31년 6월 己亥條.

23) 『중종실록』 권80, 중종 30년 8월 己亥條.

검토한 후 의항운하 공사가 재개되었다.²⁴⁾

당시 보고에 의하면,²⁵⁾ 의항운하를 건설한다 하더라도 거리가 단축되는 것은 아니었고, 다만 안홍량의 위험한 4곳 가운데 3곳을 피할 수 있다고 하였다. 이러한 현지 답사에 의한 보고에 따라서 15~50세의 승려 약 5,000명을 동원하였고, 그 보상으로 호패(號牌)를 지급하는 조치가 취해졌다. 공사는 중종 32년 2월에 공사를 시작하여 약 5개월만에 준공하였다. 그러나 준공 후 흙으로 메워져 쓸모가 없게 되었다고 한다.²⁶⁾

뱃길의 안전을 도모하려는 노력은 거기에서 그치지 않았다. 본래 안면도는 남면과 연륙되어 곳을 이루었다. 그러던 중 조선 인조조에 태안의 아전 방경잠(房景岑)²⁷⁾이 충청감영에 진정하여,²⁸⁾ 현재의 안면도와 남면 사이를 끊어서 운하를 완성하였다.²⁹⁾ 그 결과 안면도의 내해(內海)인 적돌강의 배가 직접 서해로 통하게 되어 안면도를 도는 200여 리의 뱃길을 단축하였다. 그 운하를 일명 ‘백사수도(白砂水道)’라고도 한다. 두 운하가 완공된 결과, 태안반도를 경유하는 조운로는 ① 안면외해, 그리고 ② 안면내해[천수만] - 백사수도 - 의항운하로 이원화되었다. 내해를 이용하는 경우 외해의 거친 풍랑을 피할 수 있는 이점이 있었다.

그러나 천수만과 가로림만을 뚫는 운하가 완공되지 못한 상황에서 뱃길의 안전은 보장되지 못했다. 이러한 파선(破船)의 위험을 줄이기 위하여, 차선택으로 천

24) 이와 관계된 『왕조실록』의 기사는 아래와 같다. 『중종실록』 권43, 중종 17년 정월 丙辰條; 同 권82, 중종 31년 9월 癸丑條; 同 己卯條; 同 11월 戊寅條; 同 권83, 중종 32년 2월 丁巳條; 同 권84, 중종 32년 4월 甲寅條; 同 乙卯條; 同 권85, 32년 7월 甲午條; 同 10월 甲戌條; 同 권 88, 중종 33년 9월 丁酉條; 同 戊戌條.

25) 『중종실록』 권82, 중종 31년 9월 癸丑條.

26) 『중종실록』 권88, 중종 33년 9월 27일 丁酉條. 현재까지 의항운하가 개통되지 못한 것으로 알려져 있다. 그러나 『대동여지도』, 『여지도서』, 『해동지도』 등의 관찬 지도에 의하면 의항운하를 경유하는 항로가 분명하게 표시되어 있고, 무너진 시설은 복구하는 법령이 있었던 것으로 미루어 의항운하는 조선후기까지 부분적으로 이용되었던 듯하다. 이에 대해서도 보다 세밀한 검토가 필요하다.

27) 『만기요람』에 의하면, 泰安郡吏房景齡이라 되어 있다. 이에 대해서도 자세한 검토가 있어야 할 것이다. 『만기요람』 軍政編 4, 海防 西海南部條.

28) 안면도의 백사수도를 굴착한 일에 대해서도, 당시 충청감사 김육(金瑬)이 주도했다는 설과 영의정 김유(金瑬)라는 설이 엇갈리고 있다. 참고로 김육은 인조 16년(1638) 6월 25일에 충청감사로 임명되었다가 2년 후 인조 18년 3월 14일에 좌부승지로 자리를 옮겼다. 『인조실록』 권36, 인조 16년 6월 丙辰條; 同 권40, 인조 18년 3월 乙未條.

29) 토정 이지함은 안면도의 산수를 좋아하여 자주 들렀고, 뒗줄기를 파낼 것이라는 예언을 남겼다는 전설이 전해진다. 『만기요람』 軍政編 4, 海防 西海南部條; 『서산군지』(1927) 古蹟條. 토정 이지함은 배를 타는 것을 좋아했다고 한다. 『울곡전서』 권30, 만력 6년(1578) 7月條. 그런 때문인지 서해안 곳곳에는 토정과 관련된 전설이 많다.

수만과 가로림만 사이를 육로로 운반하는 조치가 취해졌다. 이 조치는 이미 세조조부터 논의되기 시작하였으나, 조창(漕倉) 건설은³⁰⁾ 송시열의 주장에 따라 효종 10년 3월에 착공되었다. 안민창사목(安民倉事目)³¹⁾으로 구체화된 육운(陸運) 방식은 얼마 간 계속되었으나, 갯벌이 발달하고, 운반을 위하여 많은 민력(民力)이 필요하다는 이유로 오래 가지는 못한 듯하다. 이상의 논의와 관련된 운하 유적의 위치는 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 내포 운하 관련 유적 현황

운하 유적	현 위 치
泰安漕渠	태안 태안읍 인평리·도내리와 서산 팔봉면 어송리·태장리 경계
蟻項掘浦	태안 소원면 의항리와 송현리 사이
白砂水道	태안 안면읍과 남면 경계

2. 금산(禁山)과 목마장 관련 유적

조선시대에는 국가에서 목재를 조달하기 위하여 금산(禁山) 또는 봉산(封山)이라는 이름으로 지정한 지역이 있었다. 그 대표적인 송림지대로 황해도 장산곶 및 전라도 변산과 함께 안면도가 유명하였다.³²⁾ 금산으로 지정된 지역은 시기에 따라서 다소 변동이 있었을 터이고, 그 구체적인 지점을 모두 알 수 없지만, 대체적인 내역은 『만기요람』을 통하여 확인할 수 있다.³³⁾ 그 현황은 다음의 <표 3>과 같다.

30) 『세조실록』 권1, 세조 원년 윤6월 癸酉條.

31) 『비변사등록』 제28책, 현종 10년 2월 초10日條.

32) 안면도는 세종 연간에 이미 봉산으로 정해진 듯하다. 『세종실록』 권121, 세종 30년 8월 27日 庚辰條.

33) 『만기요람』 財用編 5, 松政 各道封山條.

〈표 3〉 조선후기 禁山 현황

지 역		封 山	黃 腸	松 田	계
공 충 도	泰 安	20			73
	洪 州	2			
	瑞 山	51			
전 라 도		142	3		145
경 상 도		65	14	264	343
황 해 도		2			2
강 원 도			43		43
함 경 도				29	29
계		282	60	293	635

그런데 『만기요람』에는 각도의 봉산(封山) 현황에 바로 뒤이어서, 그 가운데 유명한 송산(松山)을 기록하고 있다.³⁴⁾ 호서의 안면도를 비롯하여, 호남의 변산(邊山)·완도(莞島)·고돌산(古突山)·팔영산(八影山)·금오도(金鰲島)·절이도(折爾島), 영남의 남해와 거제, 해서의 순위(巡威)·장산(長山), 관동의 태백산·오대산·설악산, 관북의 칠보산 등을 꼽고 있다. 이들을 살펴 보면, 대체로 백두대간의 산악 외에는, 모두 서·남해안의 섬들이다. 이 또한 뱃길을 이용한 운송의 편리함 때문이었다. 태안이나 서산은 별도로 언급할 필요가 없거니와, 충청도의 많은 도서를 관할했던 홍주목에 봉산이 있는 것은 이 때문이다.

관용목재로 사용하는 황장목의 관리는 매우 엄격하였다. 조선후기 전선(戰船), 조선(漕船), 강화에서 임금이 타는 정자선(亭子船), 운석선(運石船) 등의 선재(船材)는 물론이요, 목재까지도 비변사에서 직접 벌채하여 내어주도록 되어 있었다.³⁵⁾ 호서에서는 선박을 만드는 목재는 대부분 안면도에서 많이 조달하였던 것으로 짐작된다. 『만기요람』에 의하면 아산현감이 순영(巡營)에 보고하면, 호조를 거쳐 비변사에서 수영(水營)에 관문(關文)을 내어주도록 되어 있었다.³⁶⁾ 이에 따르면 아산현감이 조선(漕船)의 건조를 맡고³⁷⁾ 수영(水營)에서 감독하였던 것으

34) 『만기요람』 財用編 5, 松政 著名松山條.

35) 『만기요람』 軍政編 1, 備邊司 所掌事目 松政條.

36) 『만기요람』 財用編 2, 漕轉 漕船材漕復米布退船條.

로 볼 수 있다. 그것은 아산의 공세곶은 충청도 대부분 군현의 세곡을 운송하는 곳이었으며, 안면도의 송림은 수영(水營)에서 관할했기 때문이다.³⁸⁾

이러한 금송정책으로 송림이 우거졌던 안면도는 구한말에서 해방 직후까지의 혼란기에 ‘도끼자루 하나만 있으면 먹고살 수 있는’ 지역으로 알려졌다. 막상 조선조에도 소나무를 베어 소금을 굽기 위한 장작으로 쓰려는 염한이[鹽漢] 또는 경작지를 확보하려는 농민과 우거진 송림을 보존하여 목재로 쓰려했던 정부 사이에서는 숨막꼭질이 끊이지 않았다. 거기에다 금산(禁山)까지도 절수(折受)받으려는 궁방(宮房) 등의 노림수가 있었으니, 안면도 땅을 둘러싼 이해관계는 복잡할 수밖에 없었다.³⁹⁾

궁방 등에서 안면도의 땅을 허급(許給)받으려 했던 것은 경작할 토지를 확보할 목적이 있었으나,⁴⁰⁾ 오히려 풍부한 산림을 이용한 염밭[鹽田] 경영에 있었던 듯하다. 20세기 천일제염법(天日製鹽法)이 도입된 이후에도, 거의 1960년경까지 우리나라에서는 자염법(煮鹽法)에 의하여 소금을 생산하였다. 따라서 소금 생산을 위해서는 막대한 연료가 필요하였고, 그런 측면에서 송림이 우거지고 갯벌이 발달한 안면도는 소금가마[鹽盆]를 설치할 수 있는 최적의 장소였던 셈이다.

이런 까닭에 안면도로 몰래 잠입하는 주민들이 많았고, 국가에서는 엄격한 주민을 쇄출하는 등 금송(禁松) 조치를 취하여 송림 보호에 노력하였다.⁴¹⁾ 그러나 생계를 도모하려는 유민(流民)이나 막대한 이익을 꾀하는 궁방(宮房) 등의 세력가는 물론이요, 국가에서도 재정의 확대를 위해서 염분 경영을 무시할 수는 없었다. 이러한 현실적 상황을 절충한 조치가 잡목 또는 바람에 쓰러진 소나무[風落松]를

37) 『정조실록』 권 42, 정조 19년 정월 7일 庚寅條.

38) 『비변사등록』 숙종 20년 7월 15일조의 湖西水營所管 安眠島培養船材事目.

39) 『숙종실록』 권6, 숙종 3년 8월 3일 丁未條; 『영조실록』 권25, 영조 6년 4월 1일 戊戌條. 숙종 3년의 논의는 明安公主房에서 절수받으려 했던 일을 말하며, 영조 6년의 논의는 司園署의 절수 논의를 말한다. 『비변사등록』 제33책, 숙종 3년 8월 3일조; 『비변사등록』 제40책, 숙종 12년 9월 14일조.

40) 水營에서 송림을 看養하기 위하여 파견한 山直의 경우는 경작할 토지의 확보가 절실하였다. 숙종 3년 이전에 그들을 위하여 토지 30결의 경작을 허가하였으나, 암암리에 그 면적이 확대되었던 듯하다. 『비변사등록』 제33책, 숙종 3년 8월 3일조; 『비변사등록』 제40책, 숙종 12년 9월 14일조.

41) 『세종실록』 권121, 세종 30년 8월 27일 庚辰條; 『세조실록』 권6, 세조 3년 정월 16일 辛巳條; 同 권6, 세조 3년 2월 25일 己未條; 『선조실록』 권19, 선조 18년 4월 29일 庚午條; 『영조실록』 권30, 영조 7년 11월 22일 辛巳條; 『정조실록』 권16, 정조 7년 10월 29일 丁亥條.

매각하거나 자염용(煮鹽用) 연료로 활용하는 방안이었다.⁴²⁾ 그리고 정조 16년 충청도 기근 때에는, 구황을 위하여 한시적으로 관의 감독 아래 민간이 소금을 굽는 일을 허락하기도 하였다.⁴³⁾

위에서 살펴본것처럼 서산과 태안 일원의 송림이 우거진 독특한 경관은 위와 같은 금송정책(禁松政策)의 결과로 형성된 역사적 경관이다. 그런데 현재 안면도 외에 금산으로 관리되던 지역에 대한 구체적인 조사는 이루어진 바가 없다. 또한 조선 말 이후 정부의 관리가 소홀해지면서 옛 경관을 유지하는 곳도 많지 않다.

국마장 또한 서·남해안에 집중 설치되었다. 선조 중앙정부에서는 원(元)나라의 직영목장이었던 제주도의 예에 따라 전국 각지에 국마장(國馬場)을 만들었다. 그런데 국마장은 ① 겨울철에도 방목(放牧)할 수 있게 기후가 온화하면서도, 또한 물과 풀이 풍부하고, ② 비상시에 손쉽게 운송할 수 있게 서울에서 가까우며, ③ 맹수가 출몰하지 않고, 또한 말이 산림으로 도망하지 못하는 곳을 선정하였다. 이러한 조건을 충족할 수 있었던 서·남해안의 도서(島嶼)가 대거 국마장으로 편입되었던 것이다. 서울과 가깝고 섬과 꽃(串)이 발달한 내포 일원도 그러한 곳 가운데 하나였다.

태안반도에 설치되었던 국마장 현황은 효종조(孝宗朝) 허목(許穆)이 사복시(司僕寺) 제조(提調)로 있을 당시 만든 「목장지도(牧場地圖)」⁴⁴⁾를 통해서 확인할 수 있다. 당시 각도의 목장 총수(總數)는 제주목장(濟州牧場)을 합하여 138소(所)였는데, 대부분 폐지되고 53처(處)만이 설장(設場)하고 있었다. 국마(國馬)의 수는 총 20,213필(雄馬6,939필, 雌馬 13,274필)로서 5,178명의 목자(牧子)가 돌보고 있었다. 그 중 공청도(公淸道)에는 4읍(邑)에 10목장이 있었고, 설장(設場)한 곳은 3처(處)였으며, 총 613필(雄馬167필)의 마필을 705명의 목자(牧子)가 사육하였다. 그 마필과 목자의 수가 각각 3%와 13.6%에 불과하다. 이렇게 적은 수의 마필을 사육하게 되었던 이유는 제주도의 목장이 절대 다수를 차지하였던 탓도 있었으나,⁴⁵⁾ 임진왜란 이후에 군제(軍制)가 다시 바뀌면서 많은 수의 국

42) 『인조실록』 권36, 인조 16년 정월 17일 辛巳條; 『영조실록』 권31, 영조 8년 정월 10일 戊辰條; 『정조실록』 권30, 정조 14년 7월 1일 己卯條.

43) 『정조실록』 권36, 정조 16년 12월 26일 庚寅條.

44) 『목장지도(牧場地圖)』 국립중앙중앙도서관 古20650.

45) 제주도의 목장에서는 1,386명(26.8%)의 목자가 총 12,821필(63.4%)의 말을 사육하였다. 제주도 목장을 제외했을 때에는 공청도의 마필과 목자의 비율은 각각 8.3%와 18.6%를 차지한다.

마장이 폐지되었기 때문이다. 효종조(孝宗朝)의 공청도 국마장 현황은 아래의 <표 4>와 같다.

<표 4> 조선후기 충청도의 국마장 현황

郡縣名	地 名	규 모	위 치	馬 匹 數	牧子	비 고
沔川	倉宅串	東西6里 南北20里 周廻50里	在郡北35里	雌雄竝23匹	60名	
瑞山	大山串	東西10里 南北35里 周廻90里	在郡西北	雌雄竝330匹	488名	(영조조 폐지)(1)
	興陽串	周廻60里				廢止
泰安	梨山串(2)	東西5里 南北30里 周廻60里	在郡北42里	雌雄竝260匹	157名	(正宗朝 폐지)(3)
	智靈山串	周廻30里				廢止
	薪串		在郡北29里			廢止
	禿津島		在郡北洋中			廢止
	安面串(4)					東陽尉 折受處
	大小山串		在郡西25里			廢止
洪州	元山島	東西10里 南北5里 周廻47里	在州西南洋中			移給安興鎮 水營移屬

(1) : 영조의 계비 정순왕후의 묘역이 있는 관계로 절수되었다고 전해짐

(2) : 현재 태안군 이원면 관리(官里)로 추정된다. 『서산군지』(1927) 古事條.

(3) : 『서산군지』(1927) 고사조(古事條).

(4) : 현재 태안군 남면 진산리(榛山里) 속칭 ‘장군벌[장문벌, 진벌]’로 추정된다. (黑松山 在南面 脈出泰安白華山 西南經同面南山里 爲本面榛山里 地形槩多平原小丘陵 更南走 作將

門坪 古昔牧馬場遺址 …, 『서산군지』(1927) 山岳條)

앞의 표에서 알 수 있듯이 충청도 국마장은 모두 내포지방에 위치하였다. 시대적 변화에 따라 치폐(置廢)를 거듭하던 국마장은 숙종조를 고비로 전체적으로 폐지되기 시작하였고, 충청도에서도 면천군의 창택곶 목장, 태안군의 이산곶 목장, 서산군의 대산곶 목장, 홍주목의 원산도 목장만 남았다.

폐지된 목장 토지는 조선후기, 특히 숙종조 이후 많은 분란을 야기한 이유가 되기도 하였다. 목장이 해변의 평탄한 지역에 있었던 관계로, 왕가를 비롯한 권력층들이 절수(折受)받으려 하였고, 반면에 정부에서는 재정을 확보하기 위하여 둔전(屯田)으로 경작하려 하였으며, 주민들도 토지들을 확보하기 위하여 적극적으로 노력하였다. 숙종조에 폐지되어 왕가에 절수된 목장의 토지는 안면곶 목장 뿐인데, 나머지의 목장은 둔전으로 경작되었거나 주민들에게 분배되었을 것이다. 이러한 목장 토지는 그후로 활발하게 간척사업이 진행되었다.

국마장 가운데 관심을 끄는 곳은 원산도 목장이다. 현재 태안해안국립공원에 바로 인접해 있고, 조선조에 국마장과 아울러 원산진이 설치되어 있어서, 보령의 수군절도사의 지휘 아래 수군우후(水軍虞侯)가 조운선(漕運船)의 호송을 책임졌던 군사시설이었기 때문이다.⁴⁶⁾ 이렇듯 군사와 교통의 요충지였던 까닭에, 숙종 42년(1716)에는 안흥원산창(安興元山倉)을 설치하고, 안면도의 둔세(屯稅)를 유치하여 섬주민들을 위한 환곡(還穀)을 만들기도 했던 것이다.⁴⁷⁾

3. 가야산의 불교유적

가야산 인근지역은 한국에서도 농치기 어려운 불교유적의 보고이다. 특히 서해로 돌출한 태안반도는 선진문물의 유입통로로서는 안정맞춤이었으니, 그 대표적인 증거가 태안반도에서 충청남도 내륙으로 이어지는 마애불들이다. 특히 한국의

46) 『충청남도지』(1870년대)에는 다음과 같은 기록이 있다. ‘用川面 元山島에 있으며, 前水의 虞侯가 있다. 매년 3월 초1일에 (漕船을) 護送하고 9월 초1일에 돌아와서 水營으로 간다. 甲寅年(1854)이 되어 巡警自辟軍官으로 元山別將을 삼아 호송토록 하였으나, 己巳年(1869)에 다시 別將을 혁파하고 水虞侯로 하여금 예전처럼 별장의 예에 따라 나가도록 하였다. 호송의 책임을 전담하는 바, 사고가 발생하면 우후에게 책임을 논하게 된다.’

47) 『만기요람』 財用編 6, 諸倉 安興元山倉條. 이와 관련하여 원산도에 이웃한 삼시도가 국가에서 어린 사슴을 방목하던 곳이라는 점도 염두해 둘 만하다. 『만기요람』 軍政編 4, 海防 西海南部條.

마애불은 내포지방에 집중되어 있는데, 태안 백화산, 서산 운산면 용현리, 예산 삼교읍 용화산 등지의 마애불, 그리고 예산 봉산면 사면석불 등이 대표적인 유적이다. 이와 함께 백제시대부터 고려시대에 이르는 불교사찰들이 대거 분포하고 있다. 예산 덕산면 덕숭산의 수덕사(修德寺)를 비롯한 말사(末寺)와 암자들, 남연군 묘역에 있었던 가야사지(伽耶寺址), 서산 운산면의 개심사문수사보원사지(普願寺址), 서산 해미면의 일락사, 서산 부석면의 간월암과 부석사, 홍성 용봉산의 용봉사와 광경사지, 보령 미산면 성주리의 성주사지 등등 열거하기가 어려울 정도이다. 이러한 불교유적지들은 대부분 가야산 주변에 위치하고 있다. 고려시대까지도 군사적인 이유로 각 군현의 치소(治所)가 산록(山麓)에 자리잡고 있었으며, 그 주변에 비보사찰(裨補寺刹)이 있었다는 점을 염두에 둔다면, 내포 고을의 불교 유적들이 가야산 일대에 산재하고 있다는 사실은 새삼스러울 바가 아니다.⁴⁸⁾

내포 마애불의 역사는 태안 백화산정에 서있는 마애삼존불(보물 제432호)부터 시작한다. 이 마애불은 높이 320cm로 조각 수법이 투박하지만, 세계 어느 곳에도 유례가 없는 ‘2불 1보살’이라는 기이한 삼존(三尊) 구도를 하고 있어서 눈에 띈다. 현재 태안 백화산의 마애삼존불은 한국 마애불의 시원(始原)으로 평가받고 있다. 가야산 북쪽 용현 계곡에 위치한 서산 마애삼존불(국보 제84호)은, 한 고고학자에 의하여 ‘백제의 미소’라고 명명되었으며, 백제화된 얼굴 표정을 보여주는 수준 높은 걸작품으로 꼽힌다. 이 외에도 수당불(隋唐佛)의 영향을 보여주는 예산 봉산면 화전리의 사면석불, 예산 삼교읍 용화산의 마애불 등이 내륙에서 발견되는 불상들이다.

이러한 마애불들은 백제가 한강 유역을 잃고 금강 유역으로 천도한 후, 제해권을 회복하는 6세기경 활발한 해상활동을 통한 국제문화적 성격을 보여주는 증거들로 보고 있기도 하다. 중국의 남북조시대는 불교 이상국가를 건설하려던 시기로 특징지어지는 바, 이러한 점과 관련하여 보았을 때 가야산 일원에 널리 퍼져 있는 상왕(象王)에 대한 전설 또한 재음미해 볼 가치가 있다 하겠다.

백제시대 이래 가야산 일원에서 중흥한 불교는 수많은 명찰(名刹)들을 탄생시켰다. 그 중 예산 덕산면 덕숭산(德崇山)의 수덕사(修德寺)는 백제시대에 건축되었으며, 고려시대의 대표적인 목조건물인 대웅전(국보 제49호)이 남아 있다. 1934

48) 이하의 논의는 최완수의 글에 많이 의존하였다. 따라서 이에 대해서는 별도의 주석을 생략하였다(최완수 1994).

년 해체공사를 시행할 당시에 발견된 묵서명(墨書銘)에 의하면, 대웅전은 1308년에 건축되었다. 이 건물은 맞배지붕, 주심포, 평이한 빗살문 등에서 단순 소박하면서도 장중하고 엄숙한 멋을 잃지 않고 있으며, 측면의 기둥과 들보는 정제된 규격미를 자랑하는 것으로 평가받고 있다. 수덕사는 특히 현대 불교의 중흥지로 지목되는 곳이기도 하다. 우선 근대 한국 선종(禪宗)의 중흥조인 경허 성우(鏡虛惺牛, 1849-1912) 선사의 고족 제자 만공 월면(滿空月面, 1871-1946)의 자취가 곳곳에 배어 있다. 만공 선사는 결성 출신의 만해 한용운(卍海韓龍雲, 1879-1944)과 교유하면서 일본의 한국불교와 민족을 위해 헌신하였던 인물로, 수덕사에 금선대(金仙臺)라는 초가 암자를 지어 살면서 제자들을 길러내었다. 그가 평생 기거했다는 소림초당(少林草堂), 교육장이었던 능인선원(能仁禪院)과 견성암(見性庵), 1924년에 조성된 용출관음석상(湧出觀音石像), 현대적 양식의 사리탑인 만공탑 등등은 모두 그의 손길이 닿은 자취들이다. 이와 함께 일찍이 『新女子』를 간행하는 등 여성운동가로 명성을 쌓았던 일엽 스님(金一葉, 1896-1971)이 만공 선사를 만나면서 견성암에서 출가하였던 사실도 특기할 만하다. 또한 수덕사 입구에는 아담한 초가의 수덕여관은 현대 미술사의 한 획을 긋는 고암(顧菴) 이응로(李應魯) 화백의 부인이 경영하는 곳으로, 뜰에는 그의 문자추상화가 새겨진 바위가 남아 있다.

가야동 계곡은 덕산 읍내와 이웃하여 있다. 그 초입에 조성된 옥계저수지 북쪽 태봉은 곧 조선 현종의 태실이 있었던 유허(遺墟)이고, 그 서북쪽에는 흥선대원군(興宣大院君)의 백형(伯兄) 흥녕군(興寧君) 이창응(李昌應)의 묘역이 있다. 다시 서쪽 저수지 끝자락 암벽[玉屏溪]에는 병계(屏溪) 윤봉구(尹鳳九) 형제의 흔적들이 많이 남아 있는데, 그것은 가야동 일대가 원래 그 집안의 사패지였기 때문이다. 지금은 도로 개설로 인하여 반쯤은 파묻혀 버린 옥병계에는 숙종조에 김진규가 새겼다는 ‘玉屏溪’, 성수심의 ‘水栽培’ 등의 글귀가 완연하다. 옥병계에서 서북쪽으로 2.5km 지점에 위치한 남연군묘는 가야사(伽耶寺)의 옛터이다. 가야사는 본래 고려시대에 건립된 대가람이었다가 남연군묘를 이장하면서 폐사(廢寺)되는 비운을 맞이하였다. 한편 남연군묘를 이장한 후, 흥선대원군은 맞은편 서원산에 큰 아들[李載冕]을 시주자로 하여 보덕사(報德寺)라는 사찰을 창건했으나, 조선 왕실의 마지막 원찰(願刹)이다. 남연군묘의 이장(移葬)으로 대표되는 풍수설에 얽힌 논란⁴⁹⁾은 지금까지도 이어지고 있으니, 최근 들어서 풍수가인 육관대사가 남연군묘 서쪽에 자신의 묘역을 스스로 정했다고 하여 화제가 되고 있다. 남연군묘

는 이미 1989년 12월 29일 충청남도 유형문화재 기념물 80호로 지정되어 있다. 그런데 또 다시 1998년 12월 29일에 가야사지가 충청남도 지정 기념물 150호로 지정되었다.

남연군묘 반대편 북쪽 용현계곡[강당골]은 여름철 서산시민들이 즐겨 찾는 용현계곡 유원지이다. 이 계곡에는 국보 84호 서산마애삼존불상, 사적 316호 보원사지(普願寺址) 및 당간지주를 비롯한 여러 점의 보물로 유명하다. 용현 계곡의 서산마애삼존불상은 더 이상 거론할 필요가 없는 백제의 대표적인 인물조각상이다. 이 마애불을 만나기 위하여 계곡으로 들어서는 순간 마치 서낭당처럼 돌무더기가 수북하게 쌓인 곳에 서있는 미륵불과 인사를 나누어야 한다. 이 미륵은 고려말 조선초에 조성된 것으로 보인다. 고흥저수지가 축조되기 전에는 현 위치에서 북쪽으로 약 200m 지점 구 도로의 삼거리에 있었다고 하는데, 본래부터 계곡을 향하고 있었다하여 구구한 해석이 전해지는 미륵님이다. 미륵과 헤어지자마자 조그만 시멘트 교량을 건너는데, 주민들에 의하면 본래 도로는 개천 동편의 오솔길이었다 한다. 아무튼 현재 개천 서쪽편을 따라 나있는 길을 따라 약 300m를 더 가면 도로 서쪽편에 높다란 바위가 버티고 서있다. 인바위[印岩]라 하는 이 암벽은 전설 속의 상왕이 말[斗] 만한 인장을 숨겨두었다는 전설이 전해지고 있다. 인바위 곁에는 길이 2m, 높이 50cm 정도의 조그만 바위[고양이바위]가 웅크린 자세로 엎드려 있는데, 보원사의 흥망과 관련된 전설이 전해 내려온다. 주민들은 풍수설에 입각하여, '고양이바위는 개천 건너 숲 속에 있는 쥐바위와 상극인데, 두 바위 사이에 다리를 놓아 연결하면서 보원사 일대의 모든 절이 망하게 되었다' 또는 '작은 암자 100개를 만드는 순간 두 곳이 서로 연결되었다' 하는 이야기들을 전하고 있다. 바위 아래 개천으로 내려가면 개천 양편에 축대가 완연하게 남아 있다. 서산 마애삼존불은 오솔길 중턱에 서있다. '백제인의 미소'라는 발견 당시의 평가에, '빛에 따라 부처의 표정이 달라 보인다'는 등의 현대적 설명이 더해지면서, 이미 이 불상은 백제 문화의 상징이 되어버렸다. 마애불의 서남쪽 산중턱에는 둘레 약 3.5km의 큰 석성(石城)이 남아 있는데, 주민들은 이 성을 대성(大城)이라 부르며, 서쪽으로 보원사지(普願寺址)가 한눈에 내려다보인다.⁵⁰⁾

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

50) 대성 아래 군자동(君子洞)은 원래 군장동(軍藏洞)으로 상왕이 군대를 숨겼다는 전설이 전해

보원사지는 서산 마애삼존불로부터 남쪽으로 약 1km에 위치한 절터이다. 보원사는 현재 신라말에서 고려초에 창건된 것으로 보고 있으나, 절터에서 출토된 금동여래불상이 6세기 중엽에 만들어진 것이라는 추정에 입각하여 백제시대에 조성되었을 가능성도 조심스럽게 제기되고 있다(서산문화원 1991, 512~520; 서산시 1998, 160~168). 보원사가 최초로 기록에 등장하는 시기는 신라 헌강왕 6년(880)이다. 보조선사장성탑비명에 의하면, 웅진인이었던 선사는 흥덕왕 2년(827)에 가량협산 보원사에서 수구계하였다고 하니, 보원사는 그 이전에 창건되었다고 보아 틀림이 없을 듯하다. 부성태수(富城太守, 893년 부임)를 지냈던 최치원이 남긴 『법장화상전(法藏和尚傳)』에 의하면, 웅주(熊州) 가야협(伽耶峽)의 보원사는 의상(義湘)을 계승한 화엄십사(華嚴十寺) 중의 하나였던 대가람이었다. 고려시대에는 왕권 강화 이념을 제공하였다는 점을 염두에 둔다면, 보원사의 사세(寺勢)는 크게 발전하였을 것으로 짐작된다. 그리고 법민국사 보승탑을 비롯한 유적들은 모두 고려시대 중건 당시의 것들로 추정되고 있다. 보원사는 화엄종이 약화되기 시작한 고려 무신정권 시기부터 사세가 기울기 시작하였다고 짐작된다. 그러나 “상왕산에 있다”는 『신증동국여지승람』 불우조(佛宇條)의 기록으로 보아 폐사되지는 않았던 것으로 보이는데, 1619년의 『호산록(湖山錄)』에는 이미 전우(殿宇)가 모두 없어진 것으로 되어 있으니, 보원사는 1530년~1619년 사이에 폐사된 것으로 보아야 한다. 보원사지(사적 제316호)에는 현재 석조(石槽, 보물 제102호), 당간지주(幢竿支柱, 보물 제103호), 오층석탑(보물 제104호), 법민국사 보승탑(法印國師 寶乘塔, 보물 제105호), 법민국사 보승탑비(寶乘塔碑, 보물 제106호)가 남아 있다. 보원사가 있는 용현계곡을 중심으로 하는 가야산 자락에는 수를 헤아리기 어려울 정도로 많은 절터들이 산재해 있다. 전설에 등장하는 보원사에 속한 100번째의 암자라는 옥양봉 아래에 위치한 백암사지(白庵寺址) 등 용현계곡 안의 절터를 비롯하여, 동쪽으로는 원평리 신사동과 의현동 일원의 절터, 그리고 서쪽으로는 보현사지를 비롯한 용현리 보현동 일원의 절터 등은 상세한 조사를 기다리는 미답의 유적들이다.

가야 연봉의 서쪽 사면 태봉리의 문수사(文殊寺)는 태봉리에 위치한다. 태봉리(胎封里)는 명종대왕의 태실(胎室)이 있다 하여 붙여진 이름이다. 1973년 문화재

관리국에서 금동아미타불좌상의 복장기(伏藏記)을 조사한 바에 의하면, 1346년 이전에 창건되었음이 밝혀졌지만, 『호산록』에는 이미 폐사되었다고 하니 보원사와 홍망을 같이한 것으로 짐작된다. 문수사의 창건연대는 불명확하며, 현 건물과 유물은 모두 16세기 이후의 것 들이다. 극락보전은 주심포계와 다포계를 정충한 맞배지붕의 건물로 지붕이 들려 있는 듯한 인상의 조선후기 건물이다. 그 안에는 1346년에 만들어진 금동아미타불좌상, 19세기에 조성된 것으로 보이는 16나한상, 1774년 제작된 지장보살도, 1892년 김금어가 제작한 신장정화(神將幀畵) 등이 소장되어 있다.

개심사는 문수사 남쪽에 위치한 고찰이다. 일제시대의 기록에는 수령 천년이 넘는 느티나무를 비롯하여 피나무, 밤나무, 참나무, 모감주나무, 향나무, 단풍나무 등이 군락을 이룬다고 했으나,⁵¹⁾ 옛 모습은 거의 사라지고 방문객들을 반기는 것은 가슴까지 후련하게 해주는 솔향과 짙은 적송(赤松)들의 고운 자태이다. 호젓한 길을 지나 경내로 접어들라치면 굽은 나무를 그대로 살린 종루(鐘樓)와 마주하게 된다. 온통 굽은 나무로만 지은 듯한 심검당(尋劍堂, 충청남도 문화재자료 제358호)의 진면목을 먼저 엿보게 하는 건물이다. 심검당을 비롯한 여러 건물들이 굽은 나무를 그대로 살린 멋을 간직하고 있다. 개심사는 이처럼 자연스러움이 매력인 곳이다. 그리고 개심사에는 대웅전(보물 제143호), 영산회괘불탱(靈山會掛佛幀, 보물 제1264호), 명부전(冥府殿, 충청남도 문화재자료 제194호), 심검당 등의 문화재가 있지만, 정작 언제 세워졌는지는 알려진 바가 없다. 다만 1941년 대웅전을 해체 수리할 때 발견된 묵서명(墨書銘)에 1484년에 대웅전을 중창하였다는 사실에 비추어, 그 이전부터 있었다고 짐작할 뿐이다.

한편 개심사는 왕비와 부마도위를 배출하고 김정희라는 큰 학자를 낳았던 경주 김씨와의 인연이 깊은 사찰이기도 하다. 속칭 ‘한다리[大橋] 김씨’라고 부르는 일가와의 인연은 김연(金堧, 1494~?)로부터 시작된다. 그가 계모 황씨의 고향인 한다리에 터를 잡았고, 그의 증손 김홍욱(金弘郁, 1602~1654)대에 이르러서 명문가로 등장한다. 그리고 현손대에 이르러 김한신(金漢薰, 月城尉)은 영조의 따님인 화순옹주(和順翁主)와 혼인하는 한편, 8촌 형제인 김한구(金漢耆)의 장녀가 영조의 계비(繼妃, 貞純王后)가 되니, 한다리김씨는 왕실과 연혼을 맺은 내외척

51) 『서산군지』 1927.

(內外戚)이 되었다. 추사 김정희는 바로 월성위의 증손이다. 한다리김씨와 개심사와의 인연은 이주 초기부터 시작되었던 듯하다. 김연의 계모 황씨의 묘소가 개심사의 내청룡에 해당되는 산중턱에 자리잡고 있다는 사실이 바로 그 증거라 할 것이다. 그리고 철종대의 개심사 중창에는 김씨 일문이 대대적으로 참여한다. 김홍욱을 비롯한 김적(金積)의 4아들의 후손들이 모두 불사에 참여하였음은 물론이요, 상궁(尙宮) 우씨와 함께 서산군수와 당진현감이 시주로 있었다는 사실은 왕실과의 연관성을 보여주는 증거라 할 것이다.

일락사는 해미읍성 뒤편에 위치한 사찰이다. 일락사에 현존하는 유물로는 고려시대의 양식인 3층석탑이 있으나, 막상 창건연대는 불확실하다. 다만 1649년 해미읍성을 중수할 때 일락사 대웅전을 함께 중수했다는 기록이 있어서 관심을 끈다. 현재 해미읍성은 천주교도의 순교지로 더 많이 알려져 있다. 그러나 왜구와 해적들이 준동하던 조선 태종 14년(1414) 가야산 너머 덕산에 있던 충청병마절도사영을 해미로 이설하였고, 효종 2년(1651) 다시 청주로 이전하기 전까지는 충청도 서해안의 중심 군사 요충지였던 곳이다. 현 해미읍성에서 서북쪽으로 서산까지 뻗은 국도변에 위치한 반양리에는 구해미[또는 반계]라고 하는 마을이 있고, 그곳에서 서쪽으로 불과 2km 지점까지 바닷물이 차올랐다고 하니, 해미읍성은 육지와 바다를 겸할 목적으로 가야산을 등져서 설치된 군사시설로 보아 틀림이 없을 듯하다.

그리고 1649년의 일락사 중수도 이와 연관하여 살펴보아야 할 연구과제라 할 것이다.

한편 일락사로 가는 황락리에도 미륵이 서있거니와, 조산리와 반양리에도 미륵이 있고, 얼마 전에 분실되기 전까지도 가야산 중턱 산수리에도 있어서 미륵불을 보기 위하여 해미를 찾는 사람들도 적지 않다. 민속학계에서는 주민들의 전언을 그대로 믿고, 해미읍성을 중심으로 4방향에 세워진 비보장승이며, 최근까지도 주민들이 공동으로 모셨다고 한다. 그러나 비보(裨補)를 위하여 세워졌는지도 확실치 않으며, 막상 최근의 공동의례에 대해서도 의견이 분분한 실정이다. 현재 반양리 미륵이 있었던 곳에서는 사찰이 건립되었고, 조산리 미륵이 있는 곳에는 매년 두 차례씩 무속인들이 찾아와 굿판을 벌인다. 황락리 미륵에 대해서는 주민들이 거의 관심을 기울이지 않고 있으며, 산수리에서는 산수저수지 축조와 함께 마을이 거의 없어지다시피 하는 와중에 분실되었다. 가야산 주변에 부지기수로 흩어져 있는 미륵들에 관해서도 최소한 실태조사는 있어야 될 것이다.

4. 내포의 기타 유적

내포 지방은 조선 후기 상업발전의 한 축을 이루는 보부상(裸負商) 관련 유품의 보고이기도 하다. 잘 알려져 있다시피, 조선후기 상업의 발달에 따라, 정부에서는 보부상(裸負商)을 상무사(商務社)로 조직하였다. 당시 도자기, 소금, 어물 등을 취급하는 부상(負商, 등짐장수)은 좌사(左社)로, 직물·철기 등을 취급했던 보상(裸商, 방물장수)은 우사(右社)가 되었다. 현재 내포에는 상무사의 전통이 명맥을 유지하여 오고 있다. 예덕상무사(禮德商務社)의 권역은 예산, 덕산, 면천, 당진이고, 원홍주육군상무사(元洪州六郡商務社)는 홍주, 광천, 보령, 청양, 대흥, 결성을 아우르며, 저산팔읍상무사(苧産八邑商務社)는 부여, 홍산, 남포, 비인, 서천, 한산, 임천 6개 고을의 시장을 관할하였다. 위의 3개 상무사 조직이 관할하는 지역을 살펴보면, 서산, 해미, 태안만이 제외되었을 뿐으로, 내포라 통칭되던 지역과 거의 일치한다. 결국 내포지역은 시장권이라는 측면에서도 접근할 수 있는 구역이라 할 수 있다.

그 가운데 원홍주육군상무사의 경우, 1851년 한성부(漢城府)의 공문(公文)에 의거하여 결성, 보령, 청양, 대흥 등과 함께 元洪州六郡商務社라는 이름으로 출범하였다. 1900년 당시 홍주는 인구 1,500의 큰 고을[大邑]로서 예산장에 필적하는 대장(大場)의 면모를 갖추고 있었으며,⁵²⁾ 육지의 다양한 품목, 그리고 광천 등지에서 유입되는 해산물 등 다양한 상품을 거래하는 종합시장적 성격을 띠고, 주변의 작은 정기시장[小場]으로 출하시키는 도매시장의 기능을 담당하고 있었다. 이 상무사의 관할에 속했던 옛 홍주목의 포구로서의 광천장의 경우, 충청도에서는 금강의 강경에 다음 가는 상업중심지로 성장하여,⁵³⁾ 포구[웅암포]까지에도 오일장이 개시되면서 2일간 연속 장이 서는 곳으로 발전하였다. 광천에서는 주로 해산물 도매 교역량이 많았음은 물론이다. 당시 인근에서는 홍주장→백야장→용호장→광천장→결성장으로 이어지는, 홍주와 광천이라는 2개의 대장(大場)을 중심으로 주변의 소장(小場)을 연결하는 순회 장길이 형성되었다. 현재 이 상무사와 관련하여 전해지는 유품 현황은 아래의 <표 5>와 같으며, 예덕상무사와 저산팔읍상무사와

52) 『通商彙纂』 179호(1900. 10) 「韓國京畿忠淸兩道內地情況」 p. 67.

53) 『日省錄』 정조 23년(1799) 5월 9일.

관련 유품도 일괄 유물로 지정되어 있다. (〈표 6〉 참조)

〈표 5〉 元洪州六郡商務右社の 관련 유품

지정여부	名 稱	所 在 地	指定日	관리자
重要民俗資料 제30호	襦負商遺品(一括 19種)	廣川邑 新津里455-5	92. 7.28	金東物
비지정	襦負商遺品(一括 36種)			상무사

〈표 6〉 예덕 및 저산팔읍상무사 관련 유물

구 분	지정여부	名 稱	所 在 地	指定日	관리자
예덕	重要民俗資料 제21호	襦負商遺品(一括 26種)	덕산면 보부상 기념관	73. 7.16	상무사
저산팔읍	重要民俗資料 제30호	襦負商遺品(1)(一括 4種 8點)		73. 7.16	國立扶餘博物館
	重要民俗資料 제30호	襦負商遺品(3)(一括 4種 107點)	林川面 塔山里 546	80.11.29	黃仁喆

해미읍성은 한국에서 완벽하게 보존된 읍성(邑城) 가운데 하나로 알려져 있다. 그러나 막상 해미읍성을 들어서는 방문객의 감회에는 근대사의 남다름이 있다. 통칭 ‘내포교회’라 불리는 충청남도 중서부 지역에서 흔히 ‘솔피[당진군 연천면 송산리]는 신앙의 못[苗]자리’라고 하는 반면에, ‘해미는 신앙의 밭[墓]자리’라고 전해지게 된 역사적 사건의 현장이기 때문이다. 내포의 천주교는 안중 - 공세리 - 예산 - 함덕 - 공주의 경로를 통하여 전파되었다고 한다. 내포교회는 한국에서도 천주교회의 가장 활발한 전교지역이었으니, 그 중심지가 함덕 본당이었으며, 전교 만큼이나 박해가 심했으니 수많은 순교자를 내었던 곳이 바로 해미읍성이었다.

이 지역에 천주교를 전파한 이는 이존창(1752~1801)으로 알려져 있다. 그는 1786년부터 내포지방의 전교 책임자로 활동하다가 체포되어 1801년 공주감옥에서 참수형을 당하였다. 한국 최초의 신부 김대건의 증조부 김진후(金震厚) 역시 이존창으로부터 전도를 받았다. 김대건 신부(1821~1846)는 당진군 우강면 송산리 솔피 마을에서 출생하였다. 증조부가 입교한 이래 대대로 천주교를 믿게 되었으

니, 아버지 김제준(金濟俊)은 1827년 기해사옥 때에 순교하였다. 프랑스 신부 모방의 주선으로 마카오의 신학교에서 수학한 그는 1845년에 최초로 신부의 서품을 받고 전도에 힘쓰다가 1846년 체포되어 새남터에서 처형되었다.

이러한 가운데 1861년에 이미 상부내포(上部內浦)와 하부내포의 두 본당이 설립되는 등 활동이 활발하였고, 그 결과 병인박해에는 187명이라는 대규모의 순교자를 낳았다. 1890년에는 두세 신부의 활동으로 양촌(陽村, 예산군 고덕면 상궁리)과 간양골 본당이 설립되었다가 1894년에는 간양골 본당이 양촌 본당에 병합되었다. 양촌 본당은 1899년 합덕으로 옮겨지게 되었으니, 한국의 총 165개 본당 가운데 10번째에 설립된 곳이다. 합덕 본당이 충청도의 중심지였다는 사실은, 후대에 설립되는 공세리, 공주, 금사리, 수곡 본당 등의 관할 구역이 본래 양촌 본당에서 관할하였다는 사실로서 짐작이 된다. 이러한 결과 합덕 본당에서는 국내에서 가장 많은 수도자와 사제를 배출하게 되었다.

이러한 교세 때문에 내포에는 수많은 천주교 유적지가 산재해 있다. 한국 최초의 영세자였던 이승훈이 예산으로 유배되면서 인근의 여사울[如斯洞, 예산군 신암면 두곡리]에 우리나라에서는 두 번째로 공소가 창립되었다. 내포지방 천주교 전도에 가장 큰 공헌을 세운 이존창의 활동무대가 바로 이곳이니, 천주교측으로서는 지대한 관심을 가질 수 밖에 없을 것이다. 당진군 우강면 송산리 솔피 마을은 이미 김대건 신부의 탄생지로, 1977년 이후 기념비와 동상을 건립하는 등 천주교 성지로 이미 널리 알려져 있다. 일가로서 이승훈에게 세례를 받은 실학자 이가환(李家煥)은 고덕면 상장리 장사래 마을 사람으로서, 1801년 신유박해 때 순교하였다. 이가환은 성호 이익 선생의 종손자로 천문학과 수학에 능했던 인물이다. 백서(帛書) 사건으로 유명한 황사영의 거주지는 덕산면 황모리이며, 또한 정약용 집안과 사돈간이다. 이 외에도 내포지방의 어머니 본당으로 꼽히는 (구)합덕 본당, 한국 카톨릭 교회사를 집필하였던 신리 등 곳곳에 산재한 공소들, 이와는 반대로 순교처로 유명한 해미읍성과 주변의 유적지, 보령 갈매못 등등 천주교 유적지는 이루 헤아릴 수 없을 지경이다. 내포문화권 개발사업 권역에 포함된 천주교 성지 현황은 아래의 <표 7>와 같다.

〈표 7〉 천주교 성지 현황

성지	소재지	현황
갈매못	보령시 오천면 영보리 산 9-53	1985년 9월에 5명의 순교성인 기념비와 야외 제단 세움
솔피 성지	당진군 우강면 송산리 114	1946년 성역화 사업 시작 6월 4일 순교기념비 건립 1977년 동상과 기념탑을 건립 1983년에 솔피 피정의 집 완공
신리 공소	당진군 합덕읍 신리	1927년 순교 기념비를 건립 순교 복자 기념비와 성모상 있음
이존창 생가터	예산군 신암면 신종리(여술)	1984년 가을에 신례원 본당에서 구전을 토대로 여사울의 생가 터를 찾음
합덕성당	당진군 합덕읍 합덕리 275	1890년에 설립, 1899년 현위치로 이전하였으며, 현재의 건물은 1929년에 준공
해미성지	서산시 해미면 읍내리 312-8	읍성에는 교우들이 간헐 있던 감옥터, 고문대로 쓰던 '호야나무'가 남아 있음
홍주 읍성	홍성군 홍성읍 오관리	읍성 내에는 신자들을 고문하고 혹은 처형지로 사용된 감옥 터, 객사, 동헌 등이 있음

기타 처형지 및 순교자 무덤	
처형지	德山, 沔川, 大興, 禮山
순교자 무덤	신평 성당 무명순교자 묘

순교자의 출생지와 교우촌	
예산	여사울·간양골·수철리
면천	개안말, 농바위 점, 원마루,
홍주	신리, 길아들기, 원모리, 옥금재, 대전골, 서면, 엄섬리, 중안이, 통포안
덕산	황무실, 섬라(島村), 가야산 밑, 개간실, 가(개)야골, 거동리, 구례골, 봉명골, 삼다리, 신평면, 황금리
서산	강당리, 용나인
병인 박해 때의 교우촌	
·결정 : 성머리(金화숙 베드로), 덕머리 ·해미 : 삼진리, 원벌, 역말, 이문, 장생동	

동학은 내부적으로 조선왕조의 몰락을 특징짓는 일대 민중운동으로 평가받는다. 단순한 민란의 차원을 넘어서서 새로운 시대를 지향한다는 점에서 근대적인 이념의 시작으로 평가받으며, 현실적으로도 동학혁명 운동으로 인하여 조선왕조가 몰락하였다는 점에서 정치사적으로도 큰 사건이었다. 동학은 최제우에 의하여 창제되었으며, 전봉준의 기치 아래 전라도를 중심으로 체제개혁운동으로 발전하였다고 알려져 있다. 그리고 전라도를 중심으로 운동이 전개되는 과정에서 경상도의 움직임이 거의 없었다는 점이 하나의 논란거리이며, 충청도에서는 보수적인 입장을 취하였다는 점이 지적되어 왔다. 즉 동학의 제2대 교주 최시형의 영도 아래에 있었던 충청도의 동학, 즉 북접(北接)은 봉기에 반대하고 나아가서 남접을 공략하려는 보수적인 입장을 취했다고 한다.

그런데 경상도 동학의 움직임이 밝혀지고 있으며, 충청도에서도 내포지방을 중심으로 활발한 활동을 벌였다는 사실이 밝혀지고 있음에도 주목하여야 한다. 특히 한말 대표적인 의병운동이었던 홍주의병 자체가 홍주를 중심으로 한 동학운동으로부터 배태되었다는 견해는 경청할 만한 가치가 있다.⁵⁴⁾ 동학 당시 활동했던 인물로는 박인호, 박덕철(박희인), 손병희 외에 면천을 중심으로 활동했던 이창구(李昌九), 한명순, 박용태 등이 있다고 한다. 1894년 4월에 면천에서 기포하여 같은 해 10월에는 합덕 성동산성, 당진읍 구룡리 승전목, 당진 송악면 송악산 등지에서 대규모의 전투가 있었으며, 한때 이창구를 중심으로 하는 동학교도들의 활동으로 조운(漕運)이 불통되었다고 전해진다. 또한 동학운동이 좌절된 이후에는 내포의 난지도를 중심으로 활빈당(活貧黨) 활동을 벌였으며, 홍주의병으로 대거 흡수되었다고 한다.

현재 내포지방의 동학운동은 일부 향토사가들이 개인적인 노력으로 기초적인 자료를 발굴하는 선에 그치고 있다. 그들의 노력에 의하여 내포에서 동학도들이 최초로 집결하였다고 하는 서산시 운산면 용현리 보현동 마을, 동학도들이 훈련받았다고 전해지는 용현리 보원사지, 지금까지 단군전이 소재한 운산면 와우리, 승전목·성동산·성송악산 등과 같은 전적지 등이 알려졌다. 그러나 모든 유적지에 관한 자세한 검토가 미미한 형편이며, 미발굴의 유적지가 더 많은 실정이다.

54) 이하의 구체적인 사실은 이인화의 글에 주로 의존하였다. (이인화, “내포지역 동학농민운동의 전개과정과 그 결과”, 당진문화원, 『당진향토문화논총』 17집, 1997) 이 글은 기초조사로서의 가치는 매우 크다고 보며, 이에 대한 종합적인 후속 연구가 있기를 기대하는 바이다.

IV. 내포문화권 개발계획의 성격

애당초 충청남도의 낙후지역에 속하는 내포지방에 대한 기초연구의 방향을 잡음에 있어서 문화관광에 초점을 맞춘 탓에(오석민 1999, 4), 내포문화권 개발사업의 방향은 문화재 정비 및 관광자원화에 주안점을 두게 되었고, 그와 연계된 도로 등 사회기반시설의 확충을 추진하는 사업이 되었다. 구체적으로 살펴보면, 전체 사업은 크게 ① 정신문화 창달사업, ② 문화유적 정비사업, ③ 관광휴양시설 확충사업, ④ 기반시설 확충사업으로 구분되었다. 정신문화 창달사업에는 서산 박첨지놀이 전수관 건립, 한성준 민속무용전수관 건립, 결성농요 전수관 건립, 기지시 줄다리기 시현장 조성 등 4개 사업이 포함되었으며, 문화유적 정비사업은 총 30개 사업으로 문화재 지정 등 일반에게 널리 알려진 문화유산은 대부분 포함되었다.⁵⁵⁾ 관광휴양시설 확충사업에는 간월도 관광지, 신두사구 생태공원, 봉수산 자연휴양림, 황도 관광지, 창리 관광지 등 5개소이다. 기반시설 확충사업은 총 7개소의 도로공사로서, 4개소는 단순한 진입로 공사이며, 그 외로 서산 마애삼존불과 남연군묘 등 가야산의 대표적인 유적지를 연결하는 도로, 내포지역을 동북쪽에서 서남쪽으로 횡단하는 국도의 확포장, 간월호 복단 연결도로 등 3개 사업이 포함되어 있다.

사업권역은 세부적으로 ① 가야산권, ② 해양권, ③ 북부권, 그리고 ④ 내륙권으로 구분된다. 가야산권은 백제 마애불 등 불교 관련 유적을 정비하되, 온천 등 기존 도심의 시설을 활용하여 내포문화의 거점으로 성장시키도록 되어 있다. 해양권은 해변에 분포하는 역사 및 자연자원을 활용한 해양관광지역으로 육성하도록 되어 있다. 북부권은 대규모 산업단지 배후지역으로 자연 및 역사자원을 활용하는 위락휴양형 관광지역으로 조성하는 것으로 구상되어 있다. 내륙권은 옛 내포의 중심지로서 역사체험 및 휴양공간으로 활용하도록 되어 있다.

사업추진은 3단계로 나뉘어 2005~2007년 1단계에 16개 사업, 2008~2010년 2단계에 15개 사업, 3단계(2011~2014)에 15개 사업이 배정되었다. 그 내역은

55) 구체적인 사업 대상지는 서산 마애삼존불, 보원사지, 남연군묘, 해미읍성, 천주교 순례지, 임존성, 대흥동헌 및 효계비각, 태안읍성, 대련사, 홍주성, 개심사, 솔피성지, 오천성, 한용운 생가지, 김좌진 생가지, 봉산사면석불, 안국사지, 갈매못성지, 안흥성, 소근진성, 면천읍성, 합덕제, 보령읍성, 노은서원, 백화산성, 명종대왕태실, 추사고택 및 화암사 등이다. 여기에는 용현계곡 문화재 편의시설, 화석전시관 및 고인돌공원 조성, 내포 보부상촌 조성 등 3개소에 전시관 등을 포함한 편의시설 설치 또는 조성사업이 포함되었다.

아래의 <표 8>과 같다.

<표 8> 단계별분야별 추진사업 현황

단계별	사업량	분 야 별 추 진 계 획
1 단계	16개 사업	·정신문화 (2): 기지시줄다리기 시연장, 결성농요 전수회관 ·문화유적(11): 해미읍성, 임존성, 홍주성, 보원사지, 추사고택, 화석전시관정비, 마애삼존불, 내포보부상촌, 개심사, 봉산사면석불, 안국사 정비 ·관광휴양 (1): 간월도관광지 ·기반시설 (2): 가야산순환도로, 갈매못성지 진입도로
2 단계	15개 사업	·정신문화 (1): 한성준민속무용 전수관 ·문화유적(10): 면천읍성, 한용운 생가, 대흥동한호제비, 오천성, 김좌진 생가 노은서원, 백화산성, 안흥성정비, 남연군묘(가야사지), 태안읍성 ·관광휴양 (2): 신두사구생태공원, 봉수산자연휴양림 ·기반시설 (2): 간월호 관광도로, 개심사 진입도로
3 단계	15개 사업	·정신문화 (1): 박첨지놀이 전수회관 ·문화유적 (9): 가야산사적지 주변정비, 솔피성지, 합덕제, 대련사, 보령읍성, 소근진성, 명종태실, 천주교 순례지, 갈매못성지 ·관광휴양 (2): 황도관광지, 창리관광지 ·기반시설 (3): 대련사 진입도로, 명종태실 진입도로, 내포권연계도로

총 사업비는 1,050,577백만원 가운데 450,805백만원은 국비이며, 지방비는 525,805백만원으로 계획되어 있다. 충청남도에서 성공적으로 평가하는 부분이 국비 450,805백만원의 확보임은 두말할 필요가 없다. 낙후된 지역에 4,500억원이 넘는 국비를 집중적으로 투자할 수 있게 되었음은 성공적이라 자평하여도 부족함이 없을 것이다. 향후 집중적으로 개발사업이 진행될 것으로 예상되는 서해안 연안이 사업대상지가 되었으므로, 개발에 따른 훼손 이전에 보호를 추진할 수 있게 되었음도 긍정적인 측면이라 할 것이다.

내포문화권 개발사업의 가장 큰 특징은 건설사업 중심으로 되어 있다는 점이다. 용역의 발주처가 충청남도 건설교통국이었고, 계획서 확정 후 건설교통부와의 협의를 거쳐서 최종적으로 확정되었다. 그 때문만은 아니겠으나, 사업의 대부분은 문화재 관련 시설의 정비에 맞추어졌다. 문화 콘텐츠와 관련된 부분과 직접 연관된 예산 지원은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. ‘정신문화 창달사업’이라고 되어 있는 경우에도 전시관 또는 시현장 건립 및 부대시설의 설치가 전부이다.

두 번째의 특징은 사업간의 연계성 부족을 들 수 있을 듯하다. 계획입안단계에서부터 특정지역 지정이 불가능하더라도 개별 사업 수준에서 추진할 수 있도록 구상하겠다는 전체를 세우고 있었던 까닭에 사업 상호간의 연계성은 강조되지 못한 부분이 많았다. 이러한 상황에서 전체 사업이 채택되었으므로, 사업간의 연계성 확보는 향후의 과제로 남은 셈이 되었다.

세 번째로 내포 문화권 개발사업의 과제는 사업권역에서 제외된 주변 지역에 대한 후속조치의 부분이다. 문화권이라는 개념 자체에 대한 엄격한 논의 자체가 없었던 것이 문제이기는 하지만, 설령 있었다 하더라도 문화권의 경계를 확정짓는 일은 거의 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 주민들의 생활 또는 사회적 교섭 범위가 행정구역처럼 명쾌하게 구분되지는 않기 때문이다. 즉 점이지역처럼 중간적인 성격을 지닌 지역은 얼마든지 존재한다는 뜻이다.

네 번째로 개발권역 내에서 제외된 일부 읍면이 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 태안당진 등의 일부 읍면은 충청남도 전체 면적의 30%를 넘지 못한다는 법적 규제 속에서, 활용 가능한 역사문화자원이 확인되지 않았다는 이유로 제외되었기 때문이다. 그러나 향후 활용 가능한 역사 또는 자연자원이 부각될 가능성은 크며, 특히 가로림만의 생태자원의 잠재력이 매우 크다는 점은 누구도 부정하지 못할 것이다. 이하에서는 이러한 문제의식을 가지고 향후의 과제를 짚어보고자 한다.

V. 향후의 과제

충청남도의 낙후된 사군이 밀집한 내포 권역에 대한 개발사업은 사실상 시작이라는 측면이 강하다. 잠재력을 갖춘 자원이 분포함에도 불구하고, 단지 접근성의 제약으로 인하여 일반에게 널리 알려지지 않았기 때문이다. 사실 영동고속도로가

개통되기 전까지도 서해안 해수욕장이 한국을 대표하고 있었던 실정을 감안하면 이해는 어렵지 않다. 어떻게 우여곡절을 겪으면서 내포문화권 개발사업이 착수되는 시점에 이르렀다. 이제 남은 과제는 원활한 사업 수행과 새롭게 도출될 수 있는 문제점을 극복하는 일이다.

이와 관련하여 우선 지적하여야 할 부분은 철저한 기초조사의 시행이다. 개발사업의 기초조사에 해당하는 연구를 수행한 필자로서는 기초적인 연구작업의 불철저성을 실감하지 않을 수 없다. 단편적인 문헌조사, 향토사가들의 제보에 의존한 답사, 피상적인 관련 연구의 검토 등은 모두 스스로 자괴감을 갖게 만드는 부분들이다. 물론 개발사업의 추진이 알려지면서 일부 대학의 주도로 연구단을 결성하여 대단위 프로젝트를 추진한 결과 일부 성과를 거두기도 하였다. 그러나 그 또한 시작에 불과할 뿐이며, 특히 새로운 자원 또는 사실의 발굴에 대해서는 미진한 감을 지울 수 없다. 내포 최대의 갯벌자원이 있는 가로림만은 차치한다 하더라도, 태안 서산의 여러 운하유적, 보물 제508호로 지정되어 있는 예산군 삼교읍의 석조보살입상(石造菩薩立像) 등등 누락된 문화유산은 소수가 아니다. 앞서 ‘Ⅲ. 내포지방의 문화유산’에서 살펴보았듯이, 내포 주민들에게조차 낯선 문화유산들은 결코 적지가 않다. 이 모두 새롭게 확인되어야 할 문화유산들이다.

이와 관련하여 지적할 사안은 정비대상 문화유산의 편중성이다. 무형의 자원에 대한 고려가 부족하다는 점은 말할 것도 없거니와, 유형의 자원 가운데, 예를 들어 성곽에 대한 정비사업은 지나치다는 인상을 지울 수 없다. 굳이 우리 나라가 산성(山城)의 나라라는 평가를 거론한다 하지 않더라도, 전국 곳곳에 성곽이 분포하지 않는 곳은 없다 해도 과언이 아니다. 그렇기 때문에 경쟁력을 갖춘 옛 성곽을 발굴하는 일은 결코 쉽지 않을 것이다. 그런데 내포문화권 개발사업 중 문화유적 정비사업이 31개소이고, 그 가운데 성곽의 정비가 무려 10개소이다. 내포지역만이 아니라, 최근 해미읍성이나 낙안읍성민속마을의 성공 사례에 고무된 지방자치단체마다 성곽정비에 관심을 기울이는 경향이 있다. 그러나 성곽정비 자체가 성공을 보장하는 관건은 아니다. 해미읍성은 읍성축제의 활성화, 낙안읍성은 음식축제 등의 성공으로 인한 측면이 강하다. 그렇다고 한다면 관건은 내방객의 관심을 유도할 수 있는 프로그램에 있는 셈이다. 물론 나름대로 활용 가능한 관련 자원의 잠재력은 큰 편에 속한다. 예를 들어, 임존성의 경우 백제부흥운동의 근거지였을 뿐만 아니라, 예당저수지를 조망할 수 있는 자연경관이 뒤지지 않을 것이다. 그러나 현

재는 성곽 자체의 정비사업 예산만이 책정되어 있을 뿐이다. 더욱이 성곽보수에 투입되는 예산이 결코 적지 않다는 점을 고려한다면, 성곽정비사업은 그 첫 단추에 불과할 뿐이며, 소기의 성과를 얻기 위한 노력이 본격적으로 수립되어야 할 것으로 판단된다.

기초조사와 아울러 관련 연구의 심화과정도 있어야 할 것이다. 자원간의 연계효과, 관련 문화 콘텐츠의 확보 등등은 모두 심화된 연구성과에 의존하여 가능할 것이기 때문이다. 예를 들어 내포지역의 중심 읍성이라 할 수 있는 홍주읍성의 복원 정비사업이 사업에 포함되었고, 홍성군에서도 의욕적으로 사업을 추진하고 있다. 그러나 읍성과 긴밀하게 관련되었을 것으로 추정되는 홍가신묘(洪可臣廟) 관련 의례에 대한 고증, 홍주성을 둘러싸고 치열하게 진행되었던 동학전쟁과 홍주의병의 활동 등에 대한 관심은 상대적으로 소홀한 편이다. 읍성이 복원되었다고 하여 지역의 정체성이 확립되고, 관광객들이 방문하는 것은 아니다. 오히려 읍성과 관련된 의례 또는 사건 등등의 자원이야말로 관련 자원을 활성화시킬 수 있는 문화 콘텐츠이라는 점을 명심하여야 할 것이다.

예산 보부상촌 조성사업 또한 면밀한 검토가 필요하다. 앞서 언급했듯이, 현재 내포 지역에는 예덕상무사외에도 원홍주육군상무사 및 저산팔읍상무사의 유물이 문화재로 지정되어 있다. 이러한 자원간의 연계 가능성까지 고려했을 때 시너지 효과는 더욱 커질 수 있을 것이다. 한편 원홍주육군상무사의 관련 유물은 소도읍가꾸기사업의 한 부분으로 포함되어 있으며, 저산팔읍상무사는 이미 활성화된 한산모시제의 주요 부분에 속하고 은산별신제와의 관련성 또한 제기되고 있다(이필영 2002; 이필영 2003; 오석민 2002; 오석민 2003). 연구의 심화와 동시에 이미 착수된 여타 사업과의 연계를 모색할 필요를 잘 보여주는 사례라 할 것이다.

사실 내포문화권 개발사업에는 이 지역을 대표하는 고찰인 수덕사 관련 계획이 배제되어 있다. 이미 사업이 추진되고 있다는 이유 때문이었다. 설령 그렇다고 하여도 이제는 사업간의 연계를 고려하여야 할 시점이 되었다. 가야산록의 대표적인 불교유산인 서산마애삼존불, 보원사지, 개심사 등의 개발사업과 수덕사 정비계획이 연계되지 못한다는 사실 자체가 오히려 이해하기 어렵기 때문이다.

문화재의 정비가 문화유산의 보존 및 관람의 편의를 위한 조치이고, 관련 콘텐츠 개발 및 자원 상호간의 연계를 유지함이 문화자원의 경쟁력을 강화하는 방식이라면, 교육과 홍보는 지역민의 문화적 정체성의 확립과 외부 관광객의 유치전략에

속한다고 할 수 있다. 이와 관련하여 우선 고려되어야 할 부분은 대중에 적합한 책자의 간행이다. 전문가들로 구성된 학술행사 또한 중요한 부분이겠으나, 연구성과를 널리 일반에게 알리는 작업은 결코 소홀히 할 수 없다. 특히 미래를 담당할 청소년층을 위한 교육교재, 외부인에게 내포지역의 문화적 경쟁력을 각인시키기 위해서는 누구나 쉽게 이해할 수 있는 ‘일반 교양서적’ 수준의 소개책자가 적합하다고 본다. 특히 관련 사진과 접근로를 표시하여 직접 유적지를 방문할 때 도움을 줄 수 있는 책자가 효과가 크리라 판단된다.

〈참고문헌〉

- 서산문화원. 1991. 『瑞山·泰安文化遺蹟』(上).
- 서산시. 1998. 『서산시지』 제7권 서산의 문화유적.
- 오석민. 1999. 내포지방 문화관광개발을 위한 기초연구. 충남발전연구원.
- 오석민. 2002. 『충청남도 전통민속자원의 실태 및 관리현황』. 충남발전연구원.
- _____. 2003. 『충청남도 중요무형문화재의 관리개선 방안』. 충남발전연구원.
- 이종영. 1963. “安興梁 對策으로서의 泰安漕渠 및 安民倉 問題”. 『동방학지』 제7집.
- 이필영. 2002. 『은산별신제』. 화산문화.
- _____. 2003. “무형문화재 정책의 근원적 문제”. 『역사민속학』 제16집.
- 최영준. 1990. 『嶺南大路』, 고려대학교 민족문화연구소(민족문화연구총서 24), p.p 41~42.
- 최완수. 1994. 『名刹巡禮』 ①②③. 대원사.

충남지역 선비문화의 특성과 활용방안*

임 선 빈

I. 서론

충청도 사람은 타 지역을 방문했을 때, ‘충청도 양반’, ‘충청도 선비’가 왔다는 말을 자주 듣는다. 충청도 사람을 대접해 주는 말이라고 좋아하는 사람도 있고, 세상물정 모르는 사람으로 취급받는다고 싫어하는 사람도 있다. 그러나 이 말에는 좋은 싫든 충청도인의 정체성이 반영되어 있다.

중요한 것은 우리가 과연 충청도의 전통문화, 선비문화에 대해 얼마나 제대로 알고 있는가이다. 많은 경우 충청도가 왜 충청도인지, 선비는 어떤 사람을 지칭한 것인지, 충청도 선비문화의 내용은 어떠한지 모르고 있다.

문화의 세기라 일컬어지는 21세기에는 지역이 갖고 있는 독특한 전통문화자원이 경쟁력을 갖춘 지역자원으로 주목받고 있다. 충청도의 경우에는 주로 백제문화와 선비문화가 거론된다. 백제문화에 대해서는 그동안 많은 연구와 투자가 이루어졌지만,¹⁾ 선비문화는 활용 가능성에 비해 상대적으로 조명되지 못했다. 본고는 충청문화의 역사적 특성을 선비문화에 초점을 맞추어 정리한 것이다.

먼저 충청도의 유래와 연혁을 통해 오늘날 지역문화범주로 의심 없이 받아들이

* 본 논문은 「문화분권시대 지역특성화 문화발굴 육성 대토론회」(문화관광부 지원 지역간 특성화된 문화산업 발굴 2004 학술세미나)의 발표문(2004. 9. 14.)을 수정·보완한 것이다.

1) 백제사 및 백제문화와 관련해서는 공주대학교의 백제문화연구소, 충남대학교의 백제연구소, 원광대학교의 마한백제연구소에서 백제관련 학술행사 및 연구지 간행, 단행본 출판을 하고 있을 뿐만 아니라, 최근 공주대학교에는 약 20억원의 예산으로 백제문화원형복원센터를 설치하였다. 또한 백제문화개발연구원이 1982년에 창립되어 20여년간 약 30억원으로 백제사연구논저와 도록 등 학술서적 59종 발간, 학술연구 보조사업 60여건, 유적지 발굴조사 지원사업 31건, 일본안의 백제유적조사 7회, 역사학회 후원사업 44건, 백제사 정립을 위한 학술세미나 2회를 포함한 총 200여건을 지원하였으며, 다시 2002년부터 2005년까지 국사편찬위원회를 통한 백제역사문고 편찬 지원금을 받아 ‘백제역사문고’ 30책을 발간 중에 있다. 한편 충청남도에서는 백제문화개발사업의 일환으로 부여에 백제역사재현단지를 건설 중에 있으며, 1999년에 약 27억원의 사업비(정보통신부 사업)로 ‘사이버백제역사문화관’을 구축하여 운영하고 있고, 2004년부터 충청남도역사문화원에 약 16억원(3년 계획)을 지원하여 ‘백제사대계편찬사업’을 추진하고 있다.

는 충청문화가 언제부터 의미를 지니는지, 충청도 내에서도 지역적으로 문화성격의 차별성이 어떠한지 살펴보고, 이어 선비의 개념과 선비문화의 내용, 충청도 선비문화의 역사적 맥락을 살펴보고, 나아가 충청도 선비문화를 어떻게 활용할 것인가에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

II. 충청도의 유래와 전통문화권

오늘날 우리에게 익숙해져 있는 ‘忠淸’이라는 명칭은 고려시대에 처음 등장한 것이다. 우리나라의 도명은 고려시대부터 界首官의 머리글자를 조합하여 만들기 시작했는데, 충청 지역의 도명은 고려후기에 楊廣忠淸(州)道, 楊廣(州)道, 忠淸(州)道 등으로 사용되다가 충숙왕 원년(1314)부터는 양광도라는 도명으로 굳어져 조선건국초까지 이어졌다.²⁾ 조선시대의 忠淸道는 조선초기인 1395년(태조 4)에 종전의 楊廣道가 바뀐 것이다. 양광도가 충청도로 개칭된 이유는 태조 4년에 도읍을 개경에서 한양으로 옮기고, 楊州·廣州 관할 郡縣을 양광도에서 갈라 京畿에 옮겨 붙이게 되자, 더 이상 양광도라는 도명을 사용할 수 없게 되었기 때문이다. 따라서 오늘날 우리가 생각하는 충청도의 권역은 이 때부터 진정한 의미를 지니기 시작한다.

충청도의 도명은 충주·청주·공주·홍주 등 계수관 고을의 승강에 따른 일시적인 개호가 8도 가운데 가장 자주 있었다. 忠淸道라는 명칭 외에도 조선전기에는 忠公道, 淸公道, 淸洪道라는 도명이 사용되었으며, 조선후기에는 忠洪道 公洪道 公淸道 洪淸道 忠公道 公忠道 洪忠道 등의 도명이 사용되었다. 조선후기에는 조선전기의 도명 가운데 충공도는 사용되었으나, 청공도나 홍공도 용례는 보이지 않는다. 이는 아마 조선후기 공주에 충청도 관찰사영인 감영이 설치되었기 때문에 공주를 충주 다음으로 예우한 것이 아닌가 생각된다(임선빈 2004c).

한편 조선시대에는 영남, 호남처럼 충청도지역을 湖西라고도 불렀다. 흔히 호서는 제천의 의림지를 기준으로 하여 그 서쪽이라는 개념으로 알려져 왔다. 의림지는 우리나라에서 오랜 역사를 가진 저수지로 손꼽힌다. 제방의 축조 시기는 서력 기원

2) 공민왕 5년(1356)에 양광도가 충청도로 바뀌었다는 일부의 기록은 오류로 판단된다.

전후까지 오르는 것으로 믿어지며, 삼국시대 이후 오늘날까지 보수하여 사용했던 큰 저수지이다. 이 같은 의림지의 위치로 보아 호서의 ‘湖’는 의림지 서쪽이란 설이 일반적이었다.

그런데 최근 최근목은 호서라는 명칭의 검토를 통해 금강이남 호남에 대칭되어 불린 것이라고 주장하고 있다. 즉 충청도의 별칭인 호서라는 명칭은 전라도 호남이란 별칭이 널리 사용된 이후 생긴 명칭이고, 호남이라는 명칭의 유래는 다분히 금강 이남이라는 데서 연유한다고 보는 견해가 우수하기 때문에 충청도는 의림지의 서쪽이라는 견해보다는 호남과 대칭적으로 짝지어진 데서 유래하였다고 보는 것이 타당하다는 것이다(최근목 2004).

아무튼 호서는 조선시대에 사용되기 시작한 표현이며, 조선후기에 이르면 보편화되고 있다. 이는 이때에 이르러서야 명실상부하게 충청도 전체가 하나의 문화권으로 의미를 지니기 시작했다는 반증일 것이다. 충청도 내부의 전통문화권은 크게 서해안의 내포 지역, 금강유역, 남한강 유역으로 구분할 수 있다. 남한강유역인 충주지역과 금강유역인 청주지역은 한남금북정맥으로 격리되고, 금강유역과 내포 지역은 금북정맥으로 나뉘며, 금남정맥은 금강이 계룡산을 휘감아 흐르면서 동서 지역이 모두 금강유역권에 포함된다.

조선시대에 주로 충청우도에 해당했던 대전시와 충청남도는 공주목과 홍주목이 이 지역 행정의 중심지였다.³⁾ 공주목과 홍주목은 고려시대부터 界首官 고을이었는데, 이와 같은 계수관 고을은 각기 지역문화의 중심지이기도 했다. 따라서 전통적으로 대전·충남지역은 크게 계수관 고을이었던 홍주를 중심으로 한 ‘내포[가야산]문화권’과 공주를 중심으로 한 ‘금강[계룡산]문화권’으로 구분하여 이해할 수 있다.⁴⁾

최근 學界와 忠南道政에서 동시에 주목받고 있는 內浦⁵⁾는 이중환의 『택리지』

3) 조선시대 충청도에는 관찰사가 한 사람만 파견되어 통치되었으나, 행정상 편의에 의하여 충주·청주 관할권은 충청좌도, 공주·홍주 관할권은 충청우도로 나누어 부르기도 하였다. 그런데 1896년에 8도를 13도로 나눌 때 충청좌도를 충청북도로, 충청우도를 충청남도로 부르기 시작하면서 이후에는 충청남북도가 드디어 완전히 구분되었다. 그러니까 정식으로 충청남북도가 등장한 것은 100여년 남짓 밖에 되지 않는다.

4) 공주 부역을 중심으로 백제문화권이라는 용어가 널리 사용되고 있으나, 백제는 공간적으로 충남의 서부지역까지 포함하기 때문에 적절한 용어가 아니다. 이는 원래 백제왕도문화권이라는 용어가 백제문화권으로 축약되어 사용되기 시작한 것으로 알고 있다.

5) 2002년 8월부터 2004년 7월까지 2년간에 걸쳐 학술진흥재단 지원 기초학문육성사업(총 사업비 약 6억원)의 일환으로 충남대학교에 ‘내포지역연구단’이 설치되어 내포에 관한 논문 27편

에 의하면, 금북정맥의 중심산인 가야산 앞뒤에 있는 열 고을을 지칭한다. 그러나 행정적으로는 내포의 범주가 중심고을이었던 홍주목이 관할하던 영역인 서천에서 평택까지의 20여 고을이었다. 내포지역은 충청도 지역 중 서해안을 끼고 있는 대부분의 지역을 포함하고 있다(임선빈 2003).

충남의 내륙에 있는 계룡산은 금남정맥의 중심산이다. 錦南正脈은 전주 동쪽 마이산에서 북으로 치달아 대둔산, 계룡산을 거친 후 서쪽으로 망월산을 지나 부여의 부소산과 조령대에 닿는다. 육로교통이 발달한 오늘날과는 달리 수로교통이 중요했던 전통시대에는, 산은 길을 막고 물은 길을 이어 주었으므로 전통시대에 이 지역을 이어주는 연결통로는 계룡산을 휘감아 흐르는 금강이었다. 따라서 이 지역을 ‘계룡산문화권’ 또는 ‘금강문화권’으로 부를 수 있다.

Ⅲ. 선비의 개념과 선비문화

선비는 한자어가 아닌 순수한 한국어이다. 따라서 ‘선비’라는 어휘의 용례에 대해서는 훈민정음 창제 이전으로 소급하기 어렵다. 선비가 언제부터 사용되던 용어인지는 자세히 알 수 없으나, 훈민정음이 창제된 직후인 조선초기의 기록에서는 선비의 고어가 ‘선비’로 儒士儒生을 뜻하였다. 이 선비는 시대에 따라 그 개념이 변해왔는데, 조선초기에는 고려 이후 유학을 공부하여 文翰을 전업으로 하는 문사를 지칭한 것으로, 유학을 공부하여 관리가 되려는 사람이나 관리가 된 사람을 가리키고 있다. 즉 儒者의 의미가 강하였다. 최세진의 『훈몽자회』(1527)에서도 儒가 ‘선비 유’로 풀이되어 있고, 그 뜻은 ‘도덕을 지키고 학문을 힘쓰는 사람’으로 설명되어 있다. 반면에 조선전기의 士는 유학과 관련된 경우에만 선비로 풀이되고, 士의 일반적 개념은 朝士, 즉 벼슬아치였다. 그러나 조선중기에 이르면 士가 선비의 의미로도 널리 사용되기 시작했다. 士가 朝士에서 儒學之士의 개념으로 확대된 것은 16세기 이후의 조정이 성리학을 수학한 士林들의 무대가 된 역사적 맥락과 관련 있는 것이다.

이 발표되었으며, 충청남도에서는 수년간 ‘내포문화권 특정지역 지정 및 개발계획’을 추진한 결과 최근 건설교통부로부터 사업승인을 받아 착수되기에 이르렀다.

조선후기에 이르면 선비의 계속적인 증가로 벼슬하지 못한 이들이 선비의 대종을 이루게 되었다. 따라서 ‘讀書曰士’라고 하여 士의 훈인 선비도 관직에 관계없이 유학을 공부하는 모든 사람을 가리키게 되었다. 조선말기의 선비상은 벼슬하지 못한 자를 지칭하기도 하는데, 이는 벼슬하지 못한 선비가 증가함에 따라 士의 본래적 의미, 즉 벼슬로서의 의미가 약화되었기 때문이다. 특히 유교교양인을 관료로 선출하던 전통시대의 인재등용시험인 과거제도가 폐지되고(1894년), 근대 교육제도가 도입되었으며, 나아가 일제식민지로 전락하게 되자, 더 이상 선비는 벼슬길에 나아갈 수 없게 되었다. 일제시대에 식민지 관료는 현실과 타협하면서 신학문을 공부해야만 되었다. 반면에 참된 선비는 식민지 관료가 되는 것을 치욕으로 생각하여 벼슬과는 관련이 없는 순수한 의미의 布衣로 남게 되었다. 이제 선비는 ‘학식이 있되 벼슬하지 않은 사람’이 되었다. 오늘날 일부 국어사전에서는 선비를 이렇게 풀이하고 있다. 우리가 선비에 대해 갖고 있는 부정적인 인식은 이와같은 선비의 말기적 모습에 기인한다.(이상 선비의 유래와 변천에 대해서는 이장희 1989; 최봉영 1997 참조)

선비는 조선시대 500여년간의 사회를 주도하였으므로, 전국 각지에 많은 유무형의 문화유산을 남기고 있다. 오늘날 남아있는 조선시대의 유교문화유산은 대부분 선비들이 남긴 것이라고 할 수 있다. 선비문화 가운데 향교, 서원, 서당, 누정, 재실, 사당 등 선비관련 유형문화유산은 문화재로 지정되어 있는 경우도 상당히 많다. 그러나 선비가 남긴 무형의 문화는 제대로 전승되는 경우를 찾기 어렵다. 조선시대 선비의 수련과정과 사회활동, 그리고 통과의례를 중심으로 선비문화의 대강을 정리해 보고자 한다(이하 선비문화의 내용에 대해서는 경상북도 2000과 한국국학진흥원 홈페이지 <http://www.koreastudy.or.kr> 조선시대 선비의 삶 참조).

조선시대 선비는 신분적 개념이 아니다. 선비가 되기 위해서는 수련과정이 필요하였다. 조선시대 선비의 수련은 태교와 유아교육에서부터 시작된다. 임신 전부터 부모는 조신하였으며, 임신 중에도 음식, 언어, 행동 등 모든 면에서 교육적인 측면을 고려하였다. 영아들의 두뇌발달과 정서함양을 위한 여러 가지 교육법이 있었으며, 유아기의 본격적인 글공부와 몸가짐 교육이 있었다. 특히 선비들은 소학의 내용을 어려서부터 직접 실천하는 교육이 이루어졌다.

선비들의 유교 교양에 대한 본격적인 수학은 집안에서 가학으로 이루어지는 경우도 있었지만, 대부분 서당에 다니면서 시작되었다. 서당은 관의 규제를 받는 것

이 아니었으므로 운영주체에 따라 생계형 서당, 독선생 서당, 문중서당, 마을서당 등 다양하였다. 주로 아동기에 다니는 곳이었지만, 훌륭한 스승 밑에는 연령에 관계없이 성인도 많이 출입하였다(일명 ‘高弟書堂’). 이 경우에는 종종 후에 서원으로 발전하기도 하였다. 노성 파평윤씨 문중에서 운영한 宗學堂에서는 조선후기에 40여명 이상의 문과 급제자가 배출되기도 하였다. 서당의 교육내용은 강독, 제술, 습자로 이루어졌다. 서당의 교육방식은 개인차를 무시한 획일적인 교육방식이 아니라 학동의 학습수준을 고려한 일대일의 개인지도 방식이었다.

선비들이 성인이 되어 다니는 지방교육기관으로는 향교와 서원이 있었다. 향교는 조선시대 一邑一校의 원칙에 따라 전국의 각 고을에 하나씩 세워진 관학교육기관이다. 향교교육은 유교의 경전을 공부하는 經學과 시문을 짓는 사장학으로 이루어졌는데, 이는 당시의 과거제도와 밀접한 관련이 있었다. 향교는 성균관과 마찬가지로 강학공간인 명륜당과 제향공간인 문묘로 구성되어 있다. 문묘는 유학자들이 성인으로 존경하는 공자의 신주가 모셔져 있기 때문에 大成殿이라 불리었다⁶⁾. 이곳에서는 매월 초하루와 보름의 봉심과 봄과 가을의 석전제가 거행되었다. 오늘날 성균관에서 거행되는 석전대제는 ‘세계적으로 우리나라에서 유일하게 보존되어 오고 있는 제례의식으로 보존가치가 크기 때문에’ 중요무형문화재로 지정되어 있다. 석전의례의 행사는 대체로 창홀, 전폐례, 초헌례, 아헌례, 종헌례, 분헌례, 음복례, 망료례 등으로 구성된다.

서원에서도 강학과 향사가 진행되었다. 서원의 교육은 국가의 영향보다는 자체적으로 제정한 원규에 의해 수행되었다. 원규에는 서원의 입학자격과 원임의 선출절차, 교육목표 및 벌칙조항이 수록되어 있다. 서원의 교육내용은 성리학적이고 도학적인 것이 중심을 이루었으며, 특히 관학에서의 교육이 과거와 법령의 규제에 얽매인 것과 비교할 때 서원 교육은 사학 특유의 자율성과 특수성이 존중되었다. 서원은 선현의 위패를 모시고 제향하는 곳이기 때문에 서원의 사우에서 향사가 이루어졌다. 서원에서 행해지는 제향의례는 강학의례와 함께 성현의 학문적 자세를 가다듬는 교육적 효과를 지니고 있었다. 춘추향사는 엄격한 의례절차를 수반하는 것으로 원생들에게 바람직한 인간상인 선현을 제사하는 의미가 있다. 또한 춘추향사에 참례할 자격은 까다로운 인선절차를 거쳐 청금록에 게재됨으로써 가능하였

6) 공자는 사후에 ‘大成至聖文宣王’에 추존되었으므로 그의 사당을 大成殿이라 일컫는다.

기 때문에 그 사회교육적 기능이 매우 컸다. 제향의례에서는 참여자들의 출입 승강 등 절차와 제반 제례의식 등 유학자들이 평소 지녀야 할 기본적인 법도와 몸가짐을 익힐 수 있다.

향교와 서원 등에서 공부한 선비들은 대부분 과거시험에 응시하였다. 유교교양을 지닌 선비들이 응시하는 과거는 원칙적으로 성균관 입학자격을 주기위해 실시하는 생원사진사시와 관직에 나아가기 위한 시험인 문과가 있었다. 과거시험의 절차에는 1차시험인 초시(향시, 한성시)와 2차시험인 복시(회시), 그리고 국왕 앞에서 치르는 전시가 있었다. 오늘날 조선시대 과거시험의 절차와 의례는 부분적으로 고증되어 재현되고 있다⁷⁾.

선비는 학문적 입장에서 보면 학자이고, 사환의 입장에서 보면 관료이다. 선비가 관료가 되는 길은 과거가 가장 일반적이었으나, 유일로 천거되는 것을 영예롭게 생각하기도 하였다. 선비들이 선호하는 관직은 청렴성을 지닌 청백리, 청요직 등이었다. 조선시대 관료들이 각 관청에 근무하면서 행했던 의식과 행사에 대해 엿볼 수 있는 자료들은 비교적 많이 남아 있다.

선비들은 관직에서 물러나면 한적하고 풍광이 아름다운 곳을 찾아 서실을 짓고 학문과 도리를 강론하면서, 향촌에서 공동체를 이루어 士相見禮 등의 의례를 통해서 서로 만나는 의식을 가졌다. 선비들이 공식적으로 서로 만나 인사하는 사상견례는 請見, 傳贊, 反見, 傳言, 饋食, 賓出, 還贊 등의 일정한 절차로 진행되었다. 사상견례는 유학적 관점에서 선비들 사이에 사람을 사귀는 의례이다. 사상견례는 연령, 학문, 덕망, 지위 등이 서로 엇비슷한 사람들이 만나는 절차이므로 대등한 위치에서 대등한 대화로 이루어지는 것이 원칙이었다.

鄉里의 서원, 서당, 사우, 재사, 향교, 누정은 선비문화의 현장이었다. 이곳에서 선비들은 학문을 토론하고 시문을 주고받는 등 정신적, 문화적 교류가 빈번하였다. 향촌사회에서는 선비들에 의해 향사례, 향음주례, 친영례 등 각종 예법이 행해졌으며, 향약을 제정하여 사회교화를 도모하기도 하였다. 각종 예법은 엄격한 의식에 의해 행해졌다.

성년식으로 알려진 관례는 선비의 통과례 중 가장 먼저 치르는 의미있는 의례

7) 조선시대 문과시험은 서울시에서 몇차례 재현하였으며, 무과시험은 충남발천연구원 역사문화부(충청남도역사문화원의 전신)의 고증(『조선전기 무과전시의 고증연구』 1998.)에 의해 아산시에서 재현되고 있다.

이다. 절차는 擇日, 告于祠堂, 戒賓, 陳設, 初加禮, 再加禮, 三加禮, 醺禮, 字冠者禮, 見祠堂尊長禮 등으로 구성되었다. 회갑의 進饌宴은 효와 연관된 격조 높은 유교문화로 자식이 부모 섬기는 도리를 일깨우는 자리이다.

喪祭禮는 문중 단위 유교의례의 결정판이므로 유교적 예학적 입장이 구체화되어 있다. 조상제사는 사당제(매월 초하루, 보름, 기일제사, 가묘에서 4대신위), 4시제(2월, 5월, 8월, 11월, 사당에서 지냄), 시조제(동지때 대종손이 지냄), 선조제(입춘때 초조이하 모두), 나제(아버지 사당에서 지냄, 9월), 묘제(4대 이전 산소제사), 기제와 불천위제사 등으로 나뉜다. 종가에서 행하는 조상제사의 횟수는 많게는 1년에 16회에까지 이르는데, 이는 그만큼 전통적인 종가가 친족집단의 영속성에 핵심적인 역할을 한다는 사실을 확인할 수 있다. 특히 기제사와 시제, 그리고 불천위제사는 조상제사의 전형이 될 수 있기 때문에 전체 의례과정을 보여줌에 따라 종가가 지닌 문화적 함의를 겉으로 드러내는 계기가 되었다.

조선시대 선비들은 統의식을 중시하였다. 집안에서는 家統, 학문에서는 學統, 국가에서는 王統으로 나타났으며, 죽은 자를 모시는 사당이 세워졌으니, 家廟, 文廟, 宗廟이다. 따라서 이 사당에서 이루어지는 제례의식은 어느 의식보다도 엄숙하게 이루어졌다. 국가에서 이루어지는 제례가 종묘제례이고, 성균관 문묘에서 이루어지는 것이 석전대제이다. 현재 종묘제례와 석전대제는 모두 중요무형문화재로 지정되어 있을 뿐만 아니라, 종묘제례와 제례악은 유네스코에서 제정하는 세계무형문화유산으로 등록되어 있다.

Ⅳ. 충청지역 선비문화의 역사적 맥락

선비가 조선시대의 역사적 개념이듯이, 선비문화도 조선시대 유교문화를 중심으로 이루어진 것이다. 조선시대의 유교문화가 모두 선비문화는 아니지만, 선비문화가 조선시대 유교문화의 중심문화라고 할 수는 있다. 따라서 충청도 선비문화의 전개는 조선시대 충청도 유교문화를 중심으로 살펴보아야 할 것이다.

우리나라 역사에서 유교가 시대를 주도한 것은 고려말 성리학의 도입 이후부터라고 볼 수 있다. 성리학은 고려말 충렬왕 이후 安珦, 白頤正, 禹倬, 權溥 등을 중심으로 이해되고 도입되기 시작했다. 그런데 성리학을 수용하는데 정치적으로

앞장선 사람은 安珦(1243-1306)이지만, 원나라에 10년간 머물면서 성리학을 본격적으로 연구하고, 성리학 관계 서적을 다량 수입하여 성리학을 가장 먼저 연구·보급한 사람은 충남 남포 출신의 白順正이다. 백이정의 묘소는 보령군 웅천면 평리 羊角山에 있으며, 그곳에 그를 모신 新安祠와 그의 神道碑가 있다(조선시대 내포 지방의 성리학에 대해서는 이성무 2002 참조)

성리학은 李齊賢, 李崇仁, 李穡, 鄭夢周, 吉再 등의 여말선초 유학자들에 의해서 학문적·사상적 수용의 단계에 돌입하였다. 이제현(1278-1367)은 권보의 사위로 당시에 풍미했던 사장의 학문에 반대하고 주자의 실천적 학문을 주장하였다. 백이정의 뒤를 이어 성리학 보급에 크게 기여한 것은 李穀(1298-1351)·李穡(1328-1396) 부자를 비롯한 韓山李氏 가문으로 이들은 지금의 충남 서천군 한산 출신이다. 석탄 이존오(1341-1371)는 말년에 공주 석탄(현재의 부여 저석리)에 은거했으며, 야은 길재(1353-1419)는 전라도 금주(지금의 금산)와 인연이 있다. 선초 사육신의 한 사람이었던 李塏(1417-1456)는 이색의 증손자요, 성삼문(1418-1456, 홍주)과 박팽년(1417-1456, 연가·회덕)도 충남과 연고가 있으며, 생육신인 김시습(1435-1493)은 부여 홍산 무량사에 부도와 영정이 남아 있다. 조선시대에 한동안 역사의 뒤편길에 묻혀 있었던 문무를 겸비한 진정한 선비 절재 김종서(1383-1453)도 공주 출신이었다(최완수는 절재 김종서를 ‘오백년 충의의 표상’으로 일컫고 있다. 최완수 1998, 임선빈 2002a)

한국의 유교는 16세기에 이르면 ‘조선적 성리학’이라고 일컬을 수 있을 정도로 독자성을 지니고 발달하였는데, 특히 16세기 기호유학은 花潭系列이 중심이었다. 花潭 徐敬德은 무인집안 출신으로, 제자를 받아들일 때 문호를 개방하여 양반뿐 아니라 양인·천인에게까지 문하에 출입하게 했다. 이중 충남의 내포지방에 살던 인물로 李之函徐起洪可臣 등이 있다. 이지함(1517-1578)은 한산이씨로 보령사람이며 묘소는 보령시 주포면 고정리에 있고 牙山의 仁山書院에 배향되어 있다. 서기(1523-1591)는 천인으로서 서자인 李仲虎의 문인으로 화담문하에 출입했다. 그는 만년에 공주의 공암에 살다가 그곳에서 묻혔으나, 원래 홍주의 상전리에서 태어나 40대까지 홍주에서 살았다. 아산의 향현으로 홍주목사를 지낸바 있는 홍가신(1541-1615)은 화담의 제자인 閔純(1519-1591)의 제자이다.

한편, 16세기에 호서의 내륙지방에서도 금강유역을 중심으로 유학자들이 활동했다. 계룡산의 처사 박증(1461-1517, 노성), 후기 사림파 김정(1486-1520, 보은·

회덕), 기묘명현록에 올라있는 李穡(1466-1524, 한산), 김안로를 탄핵했던 송인수(1487-1547, 청주·회덕), 만년을 계룡산 자락에서 보낸 서기(1523-1591, 공주), 유성과 연고가 있는 朴淳(1523-1589) 등이 금강유역의 대표적 인물이다.

조선후기 유학의 흐름은 크게 기호학과와 영남학과로 분류할 수 있다. 퇴계 이황과 율곡 이이의 학문은 그 제자들에게 계승되면서 퇴계학과, 율곡학과가 형성되었고, 나아가 조선후기에는 영남학과와 기호학과와 중심이 되었다. 기호학과의 종장은 율곡 이이로 정치적으로는 주로 서인계(후의 노론·소론)와 관련이 있다.

조선후기 유학의 주류는 영남학과가 아니라 기호학과였다. 조선시대의 학문은 정치와 밀접한 관련을 지니고 발달하였는데, 조선 후기 300년간의 중앙정계는 대체로 기호세력이 주도하였다. 기호학파의 기호는 서울을 중심으로 한 경기지방과 충청지역에 해당하는 호서지방을 가리킨다. 그런데 기호학파의 중심인물들은 호서 지역에서 많이 배출되었다.

기호학과 가운데 율곡 이이의 적통을 계승하는 김장생(1548-1631, 연산)과 그의 제자 김집(1574-1656, 연산), 송시열(1607-1689, 회덕), 송준길(1606-1672, 회덕), 이유태(1548-1631, 금산·공주), 김경여(1596-1653, 회덕), 그리고 김집 문하의 유계(1607-1664, 임천·금산), 윤선거(1610-1669, 노성) 등이 호서의 금강유역 인물이다. 김장생·김집 부자가 연산을 중심으로 한 강학 활동은 이 지역에 많은 선비들이 운집하게 하였으며, 이후 논산지역(연산, 노성)을 17세기 조선예학의 중심지로 만들었다. 이들의 제자 가운데 가장 뛰어난 다섯 사람(송시열, 송준길, 이유태, 유계, 윤선거)을 충청오현이라 했는데, 이들이 모두 금강유역의 인물이다.

조선시대 유교문화의 난숙기는 17세기인데, 이 시기의 주도적인 위상에 있던 유학자들은 기호, 그 중에서도 호서출신이 절대 다수였으니, 이는 선비 중의 선비라고 할 수 있는 山林도 예외가 아니었다. 산림은 조선시대 山谷林下에 은거해 있으며 학덕을 겸비하여 국가로부터 징소를 받은 인물로 山林之士, 山林宿德之士, 山林讀書之士의 약칭으로 林下之人, 林下讀書之人 등으로도 불리었다. 산림은 과거를 거치지 않고 향촌에 은거해 있으면서 유럽의 추앙을 받았으며, 정계를 떠나 있어도 정치에 무관심하였던 것은 아니며, 정계에 진출해 있다 해도 항상 산림에 본거지를 가지고 있는 조선후기 특유의 존재로서, 이들의 명성은 자기 자신을 스스로 드러내려고 노력해서 얻은 것이 아니라 수양을 통해 이루어진 것이었므로, 과거

를 거치지 않았으면서도 과거를 거친 관료보다 더 존중되는 선비였다.

17세기 산림의 거주지별 분포를 보면, 현재 조사된 38명 가운데 충청도가 17명, 경기도가 7명, 경상도가 5명, 전라도·강원도가 각각 2명, 평안도가 1명, 미상 4명이다(김세봉 1995). 충청도 출신을 구체적으로 거명하면, 김장생(연산), 박지계(신창아산), 강학년(연가·회덕), 김집(연산), 조극선(덕산), 송준길(회덕), 송시열(회덕), 권시(1604-1672, 유성), 윤순거(1596-1668, 노성), 이유태(금산·공주), 윤선거(노성), 윤원거(1601-1672, 노성), 송기후(회덕), 이상(전의), 윤증(1629-1714, 노성), 권상하(1641-1714, 청풍), 이기홍(연풍) 등이다.

17세기의 호서유학이 연산을 중심으로 인근지역인 회덕, 노성, 금산, 보은, 옥천 등지로 확산되었다고 한다면, 18세기의 호서유학은 금강유역에 머물지 않고 남한강유역과 내포지역에까지 확산되어 나갔다. 송시열의 직전은 권상하(1641-1721, 청풍 - 남한강유역)가 이었으며, 권상하의 문하에서는 이기론, 예론과 함께 조선시대 성리학계의 3대 논변 중 하나였던 人物性同異論爭[湖洛論爭]이 전개되었다. 이는 율곡의 주기론을 보완해 가는 과정에서 나타난 것으로, 경기를 중심으로 하는 人物性同論[洛論]과 충청도를 중심으로 하는 人物性異論[湖論]으로 갈리었다. 호론의 중심인물인 남당 한원진은 내포의 결성현 남당리[현재의 홍성군 결성면 남당리] 출신이며, 그의 지지자들은 예산의 병계 윤봉구, 매봉 최징후, 서산의 한간 김한록, 봉암 채지홍 등이 있다. 낙론의 지지자들은 주로 경기도에 살았지만, 중심인물인 외암 이간은 온양의 외암리[현재의 아산시 송악면 외암민속마을] 출신이다. 한원진의 적통이면서 기철학자로 유명한 녹문 임성주(1711-1788) 또한 말년에 공주에 머물지만 원래는 청풍 출신이다.

이외에도 토정 이지함의 조카로 대북의 영수이면서 영의정까지 지낸 아계 이산해(1539-1609, 예산군 대술면 방산리에 묘소가 위치), 인조초 김장생·장현광과 함께 조정에 징소된 3대산림으로 예학에 뛰어났던 박지계(1573-1635, 신창사람으로 아산의 인산서원에 배향), 효종때 소현세자의 부인 강빈의 억울함을 논하다가 죽임을 당한 김홍욱(1602-1654, 정조대의 벽파 김구주의 조상으로 서산 사람, 성암서원 배향, 묘소는 서산시 대산읍 대로리에 위치), 1611년(광해군 3)에 조광조·김굉필·정여창·이언적 등 四賢을 문묘에 배향할 것을 주장하다가 좌천되었고, 김육이 대동법을 실시하는데 기여한 유명한 학자·관료요 교육이론가였던 포저 조익(1579-1655), 권필·윤근수·이호민 등과 함께 東岳詩壇을 만들어 文名을 날렸으

며, 글씨도 잘 썼던 동악 이안눌(1571-1637), 박지계와 조익의 문인이며 성리학
과 예설에 밝았던 야곡 조극선(1595-1658), 숙종 때 오래 동안 영의정을 지낸
소론의 영수로, 결성에 寓居했던 남구만(1629-1711)), 홍주의 구봉산 아래 어재동
(현재의 청양군 화성면 구재리 어재동)에서 출생해서 정조대에 10년 獨相을 지낼
정도로 유명한 남인의 영수 번암 채제공(1720-1799), 추사체로 잘 알려진 김정희
(1786-1856, 예산) 등이 내포의 인물이며, 신흠(1566-1628, 회덕), 윤휴
(1617-1680, 공주우거), 김만중(1637-1692, 회덕), 이중환(1690-1752, 공주),
임성주(1711-1788, 공주), 김항(1826-1898, 연산) 등이 금강유역에서 활동하였다.

호서명현 가운데에는 사계 김장생, 신흠 김집, 우암 송시열, 동춘당 송준길과
중봉 조현이 문묘에 종사되었다. 그런데 이들 또한 모두 금강유역의 인물이었다.
금강유역에서는 많은 명현이 배출되었으므로, 조선후기에 서원과 사우가 많이 세
워졌다. 호서지역 전체의 서원 사우가 168개소였던데 반해, 금강유역에는 60%가
넘는 110개소였다. 서원의 당색을 살펴보면 내포지역에는 영남계 서원이 3(인산
서원, 정퇴서원, 도동서원), 소론계 2(혜학서원, 용계서원)이고, 남한강 유역에는
영남계 서원 4(남당서원, 운곡서원, 화암서원, 단암서원), 소론계 1(지산서원)인
데 반해, 금강유역에는 영남계 서원 4(쌍봉서원, 삼계서원, 쌍천서원, 봉계서원),
소론계 3(노강서원, 봉호서원, 구산서원)으로 상대적인 비중이 가볍다. 특히 금강
유역의 영남계 서원은 상류의 옥천과 중류(미호천)의 청원으로 모두 현재의 충북
에 해당한다. 금강 중·하류의 본류지역은 기호사림파의 서원이 지배적이었다.

〈표 1〉 호서지역 향교, 서원·사우 분포(최근묵 1987; 전용우 1994; 충청남도 1999에 의함)

지역	금강유역	내포지역	남한강 유역	계
	금산, 영동, 옥천, 보은, 대천, 청주, 청원, 연기, 공주, 부여, 논산 (11)	서천, 보령, 홍성, 청양, 서산, 태안, 당진, 예산, 아산, 천안 (10)	단양, 제천, 괴산, 음성, 충주, 진천 (6)	
향교	금산향교, 진산향교, 영동향교, 황간향교, 옥천향교, 청산향교, 보은향교, 회인향교, 회덕향교, 진잠향교, 청주향교, 문의향교, 연기향교, 전의향교, 공주향교, 정산향교, 부여향교, 석성향교, 임천향교, 홍산향교, 은진향교, 연산향교, 노성향교 (23)	한산향교, 서천향교, 비인향교, 남포향교, 보령향교, 오천향교, 결성향교, 홍주향교, 청양향교, 서산향교, 해미향교, 태안향교, 당진향교, 면천향교, 예산향교, 덕산향교, 대흥향교, 신창향교, 아산향교, 온양향교, 천안향교, 목천향교, 직산향교 (23)	단양향교, 영춘향교, 제천향교, 청풍향교, 괴산향교, 청안향교, 연풍향교, 음성향교, 충주향교, 진천향교 (10)	66

지역	금강유역		내포지역	남한강 유역	계
	금산, 영동, 옥천, 보은, 대전, 청주, 청원, 연기, 공주, 부여, 논산 (11)		서천, 보령, 홍성, 청양, 서산, 태안, 당진, 예산, 아산, 천안 (10)	단양, 제천, 괴산, 음성, 충주, 진천 (6)	
서원사우 16세기	상현서원(보은, 1549), 송계서원(영동, 1570), 신헌서원(청주, 1570), 쌍봉서원(옥천, 1571, 영남계), 의열사(부여, 1575) 충현서원(공주, 1581) (6)		문헌서원(서천, 1594) (1)	남당서원(제천, 1580, 영남계) 팔봉서원(충주, 1582) 백원서원(진천, 1597) (3)	11
	창주서원(옥천, 1608) 수현서원(대전, 1609) 노봉서원(청원, 1610) 초강서원(영동, 1611) 성곡서원(금산, 1613) 귀계서원(청주, 1613) 노봉서원(청주, 1615) 삼계서원(옥천, 1621, 영남계) 청일서원(부여, 1621) 죽림서원(논산, 1626) 창강서원(부여, 1629) 반계서원(금산, 1632) 돈암서원(논산, 1634) 봉암서원(영동, 1637) 표충사(금산, 1649) 봉암서원(연기, 1651) 덕천군사우(공주, 1654) 산천재서원(금산, 1663) 중용사(금산, 1663) 송계서원(영동, 1664) 용문서원(공주, 1665) 화암서원(영동, 1670) 청풍사(금산, 1672) 노강서원(논산, 1675, 소론) 정절서원(대전, 1684) 칠산서원(부여, 1687) 금곡서원(논산, 1687) 문목사(연기, 1690) 도산서원(대전, 1691) 충곡서원(논산, 1692) 봉호서원(부여, 1693, 소론) 검암서원(청주, 1694) 송천서원(청원, 1695) 쌍천서원(청원, 1695, 영남계)		건암서원(서천, 1662) 화암서원(보령, 1610) 인산서원(아산, 1610, 영남계) 정충사(홍성, 1632) 정퇴서원(아산, 1634, 영남계) 도동서원(천안, 1649, 영남계) 충장사(당진, 1636) 도산서원(아산, 1670) 노은서원(홍성, 1676) 송곡사(서산, 1694)	운곡서원(음성, 1602, 영남계) 구계서원(괴산, 1613) 화암서원(괴산, 1621, 영남계) 단암서원(단양, 1662, 영남계) 봉강서원(제천, 1671) 송파서원(단양, 1673) 화양서원(괴산, 1696) 누암서원(충주, 1696)	65

지역	금강유역	내포지역	남한강 유역	계
	금산, 영동, 옥천, 보은, 대전, 청주, 청원, 연기, 공주, 부여, 논산 (11)	서천, 보령, 홍성, 청양, 서산, 태안, 당진, 예산, 아산, 천안 (10)	단양, 제천, 괴산, 음성, 충주, 진천 (6)	
18세기	검담서원(청원, 1695) 덕천서원(청원, 1695) 화양서원(청주, 1696) 용호서원(대전, 1697) 종 회 사(대전, 1697) 유곡서원(금산, 1698) 기암서원(청원, 1699) 뇌암서원(연기, 1699) 휴정서원(논산, 1699) 석포재서원(금산, 17C후) 삼양서원(영동, 숙종대) 호계서원(영동, 숙종대) 백록서원(청원, 광해군) (47)	(10)	(8)	49
	구산서원(논산, 1700, 소론) 덕봉서원(옥천, 1701) 국제서원(청원, 1701) 태화서원(청원, 1701) 봉계서원(청원, 1702, 영남계) 송계서원(청원, 1702) 백록서원(청주, 1710) 충 장 사(연기, 1710) 기호서원(연기, 1710) 봉곡서원(논산, 1712) 효암서원(논산, 1713) 용강서원(금산, 1716) 합호서원(연기, 1716) 궐 리 사(논산, 1716) 한천서원(영동, 1717) 창열서원(부여, 1717) 미호서원(대전, 1718) 미 상(대전, 1719) 부산서원(부여, 1719) 표 충 사(청주, 1728) 성전영당(대전, 1731) 낭 산 사(부여, 1736) 표 충 사(공주, 1738) 간곡서원(부여, 1740) 퇴수서원(부여, 1757) 독담서원(옥천, 1765) 남산서원(부여, 1770)	덕잠서원(예산, 1705) 현 충 사(아산, 1706) 혜학서원(홍성, 1706, 소론) 동약서원(당진, 1706) 우천사우(예산, 1708) 집 성 사(예산, 1708) 회암서원(예산, 1709) 청 절 사(서천, 1710) 용계서원(청양, 1716) 양 곡 사(청양, 1718) 성암서원(서산, 1719) 용계서원(홍성, 1724, 소론) 화 산 사(서천, 1730) 사 창 사(보령, 1730) 용암사우(보령, 1740) 신 안 사(보령, 1797)	지산서원(진천, 1722, 소론) 황강서원(제천, 1726)	

지역	금강유역		내포지역	남한강 유역	계
	금산, 영동, 옥천, 보은, 대전, 청주, 청원, 연기, 공주, 부여, 논산 (11)		서천, 보령, 홍성, 청양, 서산, 태안, 당진, 예산, 아산, 천안 (10)	단양, 제천, 괴산, 음성, 충주, 진천 (6)	
19세기 미상	돈 파 사(대전, 1781) 풍천서원(영동, 정조) 죽계서원(청원, 영조) 검암서원(청원, 미상) (31)		(16)	(2)	23
	충 렬 사(공주, 1828) 동학서원(공주, 1830) 금곡서원(금산, 1831) 충 렬 사(금산, 1831) 구 암 사(금산, 1883) 대 칩 사(금산, 1886) 송 절 사(대전, 1856) 행림서원(논산, 1867) 서계서원(청원, 1871) 덕성서원(연기, 1885) (10)		화 신 사(홍성, 1815) 홍 산 사(서천, 1823) 창 주 사(홍성, 1826) 양 곡 사(홍성, 순조) 금곡서원(아산, 1837) 울 리 사(서천, 1850) 송 의 사(태안, 1851) 구 산 사(홍성, 1858) 검 산 사(서천, 1884) 표 절 사(청양, 1860) 송 덕 사(서산, 1864) 부 성 사(서산, 1887) 진 충 사(서산, 1897) (13)		
	한천서원(영동) 자통서원(영동) 운곡서원(청원) 곡수서원(청원) 성봉서원(공주) 운전사우(공주) 명탄서원(공주, 15C말?) 병암서원(공주) 요당서원(공주) 운산서원(공주) 연호서원(부여) 칠산서원(부여) 삼 충 사(부여) 모곡서원(논산) 선 충 사(논산) 향 현 사(서천) (16)		광성부원군사우(보령) 소도독사(예산, 고려?) 세 덕 사(아산) 추 모 사(보령) 향 현 사(청양) (5)		
계	향교 23 원사 110		향교 23 원사 45	향교 10 원사 13	66 168

V. 충청지역 선비문화 활용을 위한 제언

오늘날 충청지역의 선비문화는 내용과 위상에 비해 제대로 된 평가를 받지 못하고 있다. 타 지역에 비해 월등한 선비문화자원을 보유하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 조명이 잘 이루어지지 못하여 활용도 또한 낮은 편이다. 충청지역 선비문화의 활용을 위해 다음과 같이 몇 가지를 제언하고자 한다.

첫째, 선비에 대한 왜곡된 인식, 부정적 인식의 극복과 탈피가 우선되어야 한다. 조선시대의 선비는 정치, 학문, 종교의 통합적 지도자로서 500년 이상 유교문화를 형성하고 이끈 역사의 주역이었다. 조선왕조는 건국된 지 정확히 200년만에 7년간에 걸친 왜란을 경험하고, 다시 약 30여년이 지나 두 차례의 호란을 겪었으나, 국가는 망하지 않고 '再造'의 길을 걸었다. 양난을 경험하면서도 선비집단을 대체할 만한 새로운 세력이 등장하지는 않았다. 조선후기에 선비가 지도층(지배층) 역할을 계속할 수 있었던 것은 선비문화의 상대적 건전성에서 찾아야 할 것이다.

혹자가 갖고 있는 조선시대 선비에 대한 부정적인 인식은 조선왕조의 멸망이 성리학과 양반(선비) 때문이라는 논리에 기인한다. 망국의 책임은 일차적으로 망할 당시의 지배층에게 돌아가야 한다는 점에서 조선망국의 책임도 상당부분 당시의 지배층이었던 양반에게 돌아가는 것이 당연하다.⁸⁾ 그러나 20세기 초에 나라가 망한 책임을 같은 양반이라고 해서 수 백년 전인 조선 중기나 전기의 양반에게 돌리는 것은 잘못이다. 어느 나라이고 언젠가는 망하게 마련이고 망하기 직전의 사회는 대부분 타락하기 쉽다. 20세기 초에 조선이 망했다고 해서 조선중기의 양반이나 선비에게 그 책임을 돌릴 수는 없다. 오히려 조선시대 대부분의 선비들은 같은 시기 세계 다른 지역의 지배층에 비해 건강한 도덕성을 지니고 있었다. 사립 정치가 제대로 이루어지고 있던 시기의 선비들은 오히려 개혁적이고 진취적인 기상을 지닌 인물이라 보수세력의 강한 견제를 받기도 하였다.

앞에서 살펴본 것처럼 시기와 상황에 따라 '선비'라는 개념의含意는 달랐다. 따라서 선비문화의 속성을 논할 때에는 전성기의 문화를 중심으로 논의를 전개해야 할 것이다. 조선시대 선비문화의 典範은 16세기와 17세기에서 찾아진다. 16세기는 士林이 조정에 진출하고, 화담 서경덕, 퇴계 이황, 남명 조식, 율곡 이이 등이

8) 조선시대 선비문화는 주로 양반들의 유교문화이지만, 양반이 다 선비는 아니었으며, 양반이 아니라 하더라도 선비에 참여할 수 있었다.

활동하던 시기이며, 17세기는 퇴계와 율곡의 후학들에 의해 영남학과, 기호학과가 성립되어 학문의 깊이가 더해졌다. 이 시기에 성리학에 대한 연구가 심화되어 도학이 정립되고, 의리학이 발달했으며, ‘이기심성론’ ‘예론’ ‘인물성동이론’ 같은 성리학적 논쟁이 가능해 진다. 또한 이 시기에는 선비 중의 선비라고 할 수 있는 山林의 존재가 주목된다. 그런데 바로 이러한 시대, 특히 17세기를 주도한 중심인물들은 호서의 선비였다.

둘째, 충청지역 선비문화유산에 대한 체계적 조사와 정리 및 연구가 필요하다. 조선시대에 많은 선비를 배출한 충청지역에는 유·무형의 유교문화자원이 많이 남아 있다. 그러나 그동안 충남지역의 유교문화자원은 고고유적이거나 백제유적에 비해 체계적이고 심도있는 조사가 이루어지지 못했다. 고고학 중심의 문화유적 조사가 진행되면서 유형의 유교문화재도 함께 조사되는 정도였다.

충남지역의 문화유적에 대한 체계적인 조사 보고서로는 『충남지역의 문화유적』과 『문화유적분포지도』 등이 있다. 『충남지역의 문화유적』은 백제문화에 관심을 갖고 있던 모 사업가가 설립한 (재단법인)백제문화개발연구원의 지원에 의해 1982년부터 1996년까지 15년간에 걸쳐 체계적인 문화유적 조사가 이루어진 결과물이다. 여기에는 유교유적이 한 분야로 취급되어 다음과 같이 조사되었다.

공주 : 향교 및 서원 3건, 사우 6건, 정려 30건, 비 및 기타 5건
 부여 : 향교 4건, 서원 6건, 사묘·영당 14건, 정려 37건 (비는 별도 조사 16건)
 논산 : 향교 3건, 서원 8건, 사우 4건, 정려 26건, 비 6건, 기타 9건
 아산 : 향교 3건, 서원 3건, 사우 3건, 정려 23건, 신도비 7건, 비 8건
 당진 : 향교 2건, 사우 6건, 서원 1건, 정려 22건, 효열비 3건, 신도비 7건
 천안 : 향교 3건, 사우 5건, 정려 30건, 금석문 12건(신도비, 비석군)
 청양 : 향교 2건, 사우 5건, 정려 22건, 금석문 12건
 예산 : 향교 3건, 사우 5건, 정려 34건, 신도비 9건, 비 11건
 서천 : 향교 3건, 서원·사우·영당 9건, 정려 28건, 금석문(비) 10건
 보령 : 43건(향교 3건, 서원·사우·사당 9건, 정려 22건, 신도비 8건, 효행비 1건)
 연기 : 향교 2(2)건, 서원 및 사우·영당 14건, 정려 32건, 금석문 33건(신도비 13, 비석군 20)

이상의 조사내용을 보면, 누정과 고택, 서당, 명현묘소 등은 유교유적에 포함되어 있지 않으며(전통건축이나 기타유적에 포함), 금석문(묘비, 신도비, 비석군

등)은 별도의 장이 설정되기도 하고, 유교유적에 포함되거나 기타유적에 포함되기도 하는 등 일관성을 지니지 못하고 있다. 조사과정에 유교유적(문화) 연구의 전문가가 거의 참여하지 않아, 조사결과에 부분적으로 오류와 한계가 있다. 고고학 위주의 지표조사에, 유교유적에 대한 조사도 함께 개략적으로 이루어졌다는 데 의미가 있다.

『문화유적분포지도』는 1998년부터 문화재청의 연차사업으로 전국 시·군 단위로 이루어진 것으로, 충남지역은 2004년도를 끝으로 모두 마무리되었으며, 대전광역시도 2004년도에 실시되었다. 충남의 경우 동산문화재 이외의 각종 문화유적의 수량이 천안시(1998년) 210건, 공주시(1998년) 468건, 보령시(1999년) 445건, 서산시(1998년) 497건, 논산시(1999년) 517건, 부여군(1998년) 455건, 서천군(2000년) 432건, 홍성군(2002년) 668건, 예산군(2001년) 447건, 태안군(2000년) 494건, 아산시 451건(2003), 금산군 687건(2003), 청양군 571건(2003), 당진군 563건(2004), 연기군 429건(2004) 등이 보고되고 있다. 비록 시·군의 유적 건수가 지표조사 담당기관에 따라 편차를 보이고 있지만, 유교유적의 경우 천안시 74건, 공주시 72건, 보령시 57건, 서산시 83건, 논산시 145건, 부여군 98건, 서천군 96건, 홍성군 68건, 예산군 89건, 태안군 75건, 아산시 107건, 금산군 113건, 청양군 74건, 당진군 109건, 연기군 124건 등으로 나타나고 있다. 대전광역시는 933건의 문화유적 가운데 유교유적이 121건(건축 34건, 묘·비각 87건) 보고되었다.

한편, 충청남도에서는 1990년부터 전문연구자에게 의뢰하여 분야별로 문화유적을 조사하여 책자로 출판하였는데, 『문화유적총람』의 금석문편 상·중·하(1993), 『충남의 향교』(1999), 『충남의 서원·사우』(1999) 등이 유교문화유적에 포함된다고 할 수 있다. 조사 및 집필이 해당분야의 전문연구자들에 의해 이루어졌기 때문에 조사결과가 비교적 신뢰할 만하다. 유교문화와 관련하여 아쉬운 점은 종가, 서당, 정려, 누정, 전적 및 고문서 등의 조사와 연구가 계속되지 못한 점이다.

셋째, 선비의 정신이 담겨있는 고문서·전적 등의 체계적이고 종합적인 조사·수집이 시급하다. 유교문화재 가운데에는 건조물과 같은 부동산문화재만이 아니라, 서적·문서·회화 등 동산문화재도 유교문화의 정수를 담고 있는 매우 가치 있는 문화자원이다. 최근 충청남도에서는 문화재를 보존하기 위하여 많은 비용을 사용하고 있

다. 국가지정문화재를 비롯하여 도 문화재 자료에 이르기까지 모든 문화재가 보수 사업의 대상이다. 그러나 유형의 문화재에는 부동산문화재와 동산문화재가 있다. 그런데 동산문화재는 제대로 된 조사와 현황 파악 조차 이루어지지 못하고 있다. 이제 당장 문화재로 지정될 가치가 있는 자료만이 아니라, 동산문화재 특히 인멸되기 쉬운 고문서·전적 등에 대한 체계적인 조사와 수집이 필요하다. 그 동안 지방 역사자료의 체계적이고 종합적인 조사·수집사업은 대부분 중앙차원에서 이루어져 왔다. 대표적인 사례로 한국정신문화연구원과 국사편찬위원회의 자료 조사·수집 사업을 들 수 있다(임선빈 2002b).

한국정신문화연구원(이하 정문연으로 약칭)에서는 1980년대부터 고문서와 고서의 조사·수집사업을 진행하고 있는데, 1993년부터는 교육부지원 국학진흥연구사업이라는 이름으로 보다 체계적이고 적극적인 사업이 이루어지고 있다. 2001년 7월까지 조사 수집된 내용을 보면, 고문서 64만 8,253점, 고서 51만 3,305책에 달한다. 그 동안 정문연이 대전·충남지역에서 수집해간 자료는 1984년에 고문서 4,746점, 1997년에 고문서 1,864점과 고서 1,034책, 1998년에 고문서 8,479점과 고서 322책, 1999년에 고문서 2,278점과 고서 204책, 2000년에 고문서 305점, 합계 고문서 17,672점과 고서 1,560책이다. 이를 소장처별로 살펴보면, 서산의 경주김씨(고문서 422점), 논산의 파평윤씨(고문서 4,261점), 논산의 노강서원(고문서 63점), 청양의 연일정씨(고서 64책), 공주의 대구서씨(고서 29책), 대전의 김영한 소장자료(고문서 8,284점, 고서 941책), 부여의 함양박씨(고문서 1,886점), 예산의 한산이씨(고문서 2,451점, 고서 526책), 청양의 단양우씨(고문서 305점) 등이다.

국사편찬위원회(이하 국편으로 약칭)에서도 1987년부터 지방사료의 조사·수집 작업을 실시하였다. 국편에서는 각 지역별로 지방사료조사위원을 위촉하여, 이들을 최대한 활용하고 있는데, 2000년까지 국편에서 행한 국내 사료 수집·정리현황은 고서 3,042책 162,912면, 성책류 고문서 1,257건 35,144면, 낱장 고문서 12,058건 23,885면에 이른다. 그 동안 대전·충남지역에서 조사·수집해 간 현황을 보면, 1989년에 고문서 186점과 고서 123책, 1996년에 고문서 49점과 고서 51책, 1997년에 고문서 265점과 고서 187책, 1999년에 고문서 77점, 2001년에 고문서 236점 등 모두 고문서 813점과 고서 361책을 조사·수집해 갔다. 그러나 이와 같은 실적은 국편의 전체 수집량이나 다른 시·도의 수집량에 비해 매우 저조한 실정이다.

정문연과 국편의 지방자료수집은 마이크로필름 촬영을 원칙으로 하고 있으나, 일부의 자료는 자료소장자와의 협의하에 기증이나 기탁이 이루어지기도 하였다. 이 지역의 자료가 정문연이나 국편에 기증될 경우, 혹시 있을지도 모를 원자료의 도난이나 분실은 방지할 수 있겠지만, 지역자료(문화재)가 해당 지역에서 벗어나 타 지역으로 유출되는 현상은 지방문화의 입장에서 매우 애석한 일이다.

중앙에서 지방역사자료의 체계적인 조사·수집이 이루어지고 있는 상황과는 달리, 지방의 현실은 매우 열악하다. 그 동안 공공기관의 체계적인 조사·수집 사업은 거의 없이, 일부 향토사가들의 개인적인 관심에 의해 지방자료가 조사·수집되고 있는 실정이다. 충청남도에는 충남도정자료실에 충남도정과 관련된 고문서 및 서책이 수집되어 있다. 2002년 현재 고문서 671점, 고책자 569권, 사진 274점, 문집 183권, 실물 209점, 탁본 29점, 지도 25점, 도안 29점, 행정장비 102점, 서류철 110점, 관광그림엽서 24점, 개도 100년 자료 19점, 합계 2,344점이 수집·관리되고 있다. 이는 그 동안 개인(김영한·서봉식)의 헌신적인 열성과 노력으로 이루어진 측면이 없지 않다. 이 외에도 몇몇 기초자치단체나 문화원, 사설 박물관 등에서 향토사자료를 조사·수집하여 진열하고 있으나, 이는 극히 미미한 실정이다. 그나마 최근 충청남도역사문화원에서 역사박물관 건립을 위해 자료수집에 적극 나서고 있어서 다행이다.

넷째, 선비문화자원의 적극적 발굴과 활용이 이루어져야 한다. 문화의 세기라 일컫는 21세기는 문화가 국가경쟁력, 지역경쟁력의 척도가 될 전망이다. 문화가 고부가가치 상품이 되는 문화산업의 시대이다. 선비문화유산은 이러한 시대적 상황에 부합하는 매우 가치 있는 자원이다. 그런데 유형의 문화유산에 생명을 심어주는 것이 무형문화유산, 정신문화이다. 선비문화자원의 발굴과 활용은 이러한 시각에서 이루어져야 할 것이다.

향교와 서원 등 유형의 문화공간에서 과거에는 선비들의 많은 의식, 교육, 교화 등이 행해지고 있었으나, 오늘날 이를 바라보는 시각은 이에 대한 고려가 전혀 없는 실정이다. 전통시대의 정려는 사람이 가장 많이 왕래하는 동구밖에 위치했으나, 현재는 대개 인적이 드문 한적한 곳에 위치하여 정려의 의미가 퇴색하고 있다. 유형문화유산은 가시적이지만, 무형문화유산은 눈에 보이지 않고 난해하다고 생각하여 홀대한다.

이제 문화재정책은 보존과 활용의 조화를 도모할 시기이다. 단순한 보존만이 능

사가 아니며, 적절한 활용이 전제되어야 효과적인 보존이 가능하다. 그런데 대부분의 유교문화재(자원)는 그 본래의 기능을 살리면서 현대적 활용이 가능하다. 예컨대 향교와 서원이라면 강학례, 석전제, 제향의식은 물론, 이곳을 거쳐간 명망있는 선비들의 자취, 일화와 전설까지 찾아내어 활용해야 한다. 1년 내내 비어있는 재실은 도시인의 주말 선비문화체험공간으로 활용할 수 있다. 물론 이에는 현실성 있는 프로그램이 마련되어야 한다.

다섯째, 영남 유교문화권에 준한 기호유교문화권역의 설정과 개발의 추진이 필요하다.

충남은 공주부여의 백제고도를 중심으로 한 찬란한 백제문화와 함께, 조선시대 유교문화의 본고장이었다. 앞서 살펴보았듯이 충남지역은 고려말 성리학 수용에 중요한 역할을 하였으며, 조선시대 예학의 중심지였다. 한국사람들은 예로부터 예절을 중요하게 여기며 살아왔다. 특히 17세기 이후 세계문화사에서 유래가 없는 예학시대를 열었다. 이러한 예학발달에 큰 역할을 한 주역들이 충청인들이다. 한국의 예문화를 중흥 발전시킨 이는 예학의 종장으로 평가되는 김장생이다. 김장생은 상례를 정리하여 한국 민간 예서의 효시가 된 『상례비요』와 가정의례의 이론서 『가례집람』을 지었다. 그후 그의 제자들 가운데에서 17-18세기 한국의 학문계와 정치계를 주도했던 대학자, 대정치가들이 대거 배출되었다.

그 가운데에서 특히 한국의 대표적인 예학자로 이름 난 이는 김집, 송준길, 송시열, 이유태, 유계 등을 들 수 있다. 이들은 모두 논산, 대전, 공주 등에서 살았던 충청인들이다. 그들은 각종 의례를 이해하고 실천하기 위한 실용적 연구에 지나지 않던 예학을 학술적 연구로 한 단계 끌어올렸으며, 무의식적인 가례 준행을 의식적으로 실천할 수 있도록 학문화했다. 또한 이 지역은 산림세력이 강했던 곳이다. 조선 후기 산림은 한 지역 사대부의 여론을 주도하고, 지역 사림의 천거권까지 보유하여 국정의 방향과 운영, 특정 봉당이나 정파의 성쇠에 큰 영향을 끼쳤다.

더군다나 호서지역은 그 동안 영·호남에 비해 지역학 연구가 활발하지 못해, 아직도 드러나지 않은 유교문화자원이 매우 많다. 이와 같은 유교문화자원에 대해 체계적이고 종합적인 조사를 실시한다면, 더욱 많은 유교문화자원을 찾아 낼 수 있을 것이다. 알려진 향교·서원의 경우만 하더라도 충남지역은 다른 시·도에 비해 밀집도가 높은 편이다. 조선시대 지방 관학교육의 중심지였던 향교가 호서지역(충청남북도, 대전)에 56개소 현존하고 있는데, 이는 남한 향교 전체(234개)의 24%

에 해당하는 것으로, 호서지역의 면적이 전국의 17%에 불과하다는 점을 고려하면 향교의 밀집도가 매우 높은 편이다. 특히 충남의 경우에는 면적이 전국의 8%에 불과한데, 현존 향교수는 36개소(전국대비 15%)에 달하여, 향교의 밀집도가 더욱 높은 편이다. 서원을 비롯한 호서의 유교문화자원은 논산을 중심으로 인근의 대전·공주·부여·금산 등에 밀집되어 있어, 이 지역의 집중개발이 가능하다. 충청도의 내륙지역인 논산, 대전 등은 17세기 기호학파의 핵심적 인물들을 배출한 곳이다. 따라서 이 지역에는 지금도 많은 유교문화자원이 밀집되어 있다. 호서 내륙의 유교문화권은 수도권으로부터의 접근성이 높아 고부가가치 창출도 가능하다.

VI. 맺음말

이상 충청지역 선비문화의 특성과 활용방안에 대해 살펴보았다.

조선시대의 선비는 유교를 공부한 덕 있는 사람으로, 관직에 나아가 이상을 실현하기도 하고, 향리에 물러나 후학을 가르치면서 수양을 하기도 하였다. 선비는 시기에 따라 그 모습과 위상에는 차이가 있었으나, 조선시대 500년을 이끈 지도자였다. 이들은 유무형의 많은 문화유산을 남기고 있다. 특히 충청도는 조선시대 선비문화의 전개과정에서 많은 인물을 배출하였다. ‘충청’이라는 명칭은 고려시대에 처음 등장한 것으로, 조선시대에 8도제가 정착되면서 그 권역이 의미를 지니게 되었다. 충청도는 조선시대에 호서라고도 불리었는데, 내부의 전통문화권은 내포문화권과 금강문화권, 남한강문화권으로 구분할 수 있다. 이 가운데 조선후기 선비문화의 중심지역은 금강유역이었다고 할 수 있다.

오늘날 충청지역은 다른 지역에 비해 월등히 훌륭한 선비문화자원을 보유하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 조명이 제대로 이루어지지 못해 활용도 또한 낮은 편이다. 충청지역 선비문화의 활용을 위해서는 충청지역민의 선비에 대한 왜곡된 인식, 부정적 인식의 극복과 탈피, 충청지역 선비문화유산에 대한 체계적 조사와 정리 및 연구, 특히 선비의 정신이 담겨있는 고문서·전적 등의 체계적이고 종합적인 조사·수집이 시급하다고 생각한다. 나아가 선비문화자원의 적극적 발굴과 활용이 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 영남 유교문화권에 준한 기호유교문화권역의 설정과 개발의 추진이 필요하다고 생각한다.

〈참고문헌〉

- 강성복·박철희, 2003. 『암천 박증과 모곡서원』. 암천정신연구소.
- 김문준, 2004. “충남 유교정신의 현대적 활용방안” . 『충청학과 충청문화』 3. 충청남도역사문화원. 43-57.
- 김세봉, 1995. 17세기 호서산림세력 연구 : 산인세력을 중심으로. 단국대박사학위 논문.
- 이성무, 2002. “내포지방의 지성사” . 『열린충남』 18. 충남발전연구원. 76-87.
- 이장희, 1989. 『조선시대 선비연구』. 박영사.
- 임선빈, 2004a. “충남 유교문화자원의 실태와 활용방안” . 『충청학과 충청문화』 3. 충청남도역사문화원. 19-41.
- 임선빈, 2004b. “선비문화의 세계화와 박물관 : 무형문화유산을 중심으로” . 2004 서울세계박물관대회 발표문. 28-35.
- 임선빈, 2004c. “조선후기 충청도명의 개호와 금영” . 『호서사학』 37. 호서사학회. 67-97.
- 임선빈, 2003. “내포지역의 지리적 특징과 역사·문화적 성격” . 『문화역사지리』 15-2. 한국문화역사지리학회. 21-42.
- 임선빈, 2002a. “절재 김종서의 사후평가와 영웅만들기” . 『사학연구』 68. 한국사학회. 51-70.
- 임선빈, 2002b. “지역사 자료의 조사·수집현황과 과제 : 대전·충남지역을 중심으로” . 『향토연구』 26. 11-26.
- 임선빈, 2002c. 『충청남도 유교문화자원의 현황과 관리방안』. 충남발전연구원.
- 임선빈, 1995. “고창서기와 충현서원” . 『공주의 역사와 문화』. 공주대학교박물관·충청남도공주시. 265-283.
- 전용우, 1994. 『호서사림의 형성에 대한 연구 : 16-17세기 호서사족과 서원의 동향을 중심으로』. 충남대 박사학위논문.
- 최근복, 2004. “호서와 호서명현” . 『호서유학의 현대적 계승』 (제3회 호서명현 학술대회 발표문), 31-50.
- 최근복, 1987. 우암 송시열의 문묘 및 원사 종사에 관한 연구. 전북대 박사학위논문.

- 최봉영. 1997. 『조선시대 유교문화』. 사계절.
- 최완수. 1998. 『조선왕조충의열전』. 돌베개.
- 황의동. 2003. “충남 유교문화의 특성과 위상”. 『충청학과 충청문화』 3. 충청남도역사문화원. 5-18.
- 황의동. 1999. 『율곡학의 선구와 후예』. 예문서원.
- 황의동. 1995. 『한국의 유학사상』. 서광사.
- 경상북도. 2000. 『경북북부 유교문화 관광자원 조사연구』 (보고서).
- 논산시. 2002. 『논산지역 유교문화자료 기초조사』 (보고서).
- 충청남도. 1999. 『충남의 서원사우』.
- 충청남도. 1999. 『충남의 향교』.
- 한국국학진흥원 홈페이지 <http://www.koreastudy.or.kr>

충청남도 관광기념품의 유형분석*

권영현

I. 서론

서해안 고속도로에 이은 고속철도의 개통 등 교통망의 증설과 토요일무제의 시행과 같은 근무시간 단축에 따른 여가의 증대는 관광산업의 획기적인 수요 증가를 예고하고 있다. 여기에 지방자치 단체마다 자신들만의 독특한 유·무형의 자연과 문화 자원을 관광상품화사업으로 전개하면서 관광기념품 개발에 치열한 경쟁을 벌이고 있다.

그러나 이러한 열기에도 불구하고 아직까지는 관광자의 욕구를 충족시켜 주는 상품개발은 물론 상품군의 형성이나 확고한 시장의 형성이 되지 못한 채 종래의 관광 기념품 수준을 뛰어넘지 못하고 있는 것이 관광기념품이 보여주는 현재의 모습이다.

충청남도는 찬란한 고대문화를 꽃 피웠던 백제의 수도인 공주와 부여가 위치해 있고 해양을 통한 선진 문물과 불교문화가 도래했던 관문이었으며, 고려에서 조선 조로 이어지며 선비로 상징되는 학문과 청렴 그리고 애국충절의 고장이었다. 이렇듯 다른 지역과 차별성 있는 시대별·소재별의 활용 가능한 풍부한 유·무형 역사문화 자원을 보유하고 있음에도 이를 발굴하여 상품화 한 관광기념품 개발사례가 미미하여 관광산업의 수요증가에 적극적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다.

관광비용의 지출에 있어 숙박비, 식·음료비 등 대부분이 소모성 지출에 비해 관광기념품은 관광자 자신이 오랜 기간 간직하거나 타인에게 선사되어 관광시의 감흥을 회상시켜 주는 기능 뿐 아니라 방문했던 지역의 문화수준이나 정서를 표출하고 전달하는 기능까지 갖는 매개체라 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역의 역사적, 문화적 내용을 담고 있는 품격 있는 관광기념품의 개발이야말로 단순히 수익의 차원을 넘어 지역만의 차별성 있는 이미지를 새롭게 창출하여 이를 널리 알리고 파급시키는 지역 이미지 사업의 일환이라 할 수 있다.

* 이 논문은 (『시각디자인학 연구』 제16호, 2004)에 수록된 논문을 수정, 보완한 것이다.

이러한 관광기념품 개발 지원사업으로 충청남도에서는 매년 관광기념품공모전과 공예품공모전을 개최하고 있다. 그러나 응모작품의 수준은 기대에 미치지 못하고 입상되었다 하더라도 실제 상품화되는 품목이 적으며, 상품화가 이루어졌다 하더라도 마케팅 분야 특히, 유통과 홍보의 한계로 상품으로 정착하지 못한 채 사멸되는 사례가 많다. 이러한 실태의 원인은 첫째, 관광 기념품 제조업체의 영세성과 이에 따른 신상품 개발 능력의 미비에서 찾을 수 있다. 즉 값싸고 조악한 품질과 디자인의 제품들이 대량으로 쏟아져 나오에 따라 고도의 문화적 상징제품으로서 관광기념품이 갖는 고유성이 왜곡되거나 감소될 수 있다는 것이다(류지윤 1996, 3). 둘째, 다른 지역과 구분되어지는 특성이라 할 수 있는 독창적인 소재나 지역만의 독특한 원재료 및 가공기술로 개발, 제작되어 지는 것이 아니라, 전국 어느 곳에 서나 쉽게 대하고 구입할 수 있는 획일적인 상품의 구비로 인한 지역 특색이 결여된 현실을 꼽을 수 있다.

본 연구는 충청남도의 관광기념품 개발의 산실이라 할 수 있는 충청남도 관광기념품공모전에 입상된 작품(대상, 금상, 은상, 동상, 장려상, 특선, 입선) 96점을 대상으로 종류별, 용도별, 가공기술별, 소재별, 가격대별로 구분하여 분석하였다.

종류별 기준은 문화관광부에서 제시한 식품, 공산품, 공예품으로 구분하였으며, 공예품은 다시 한국공예협동조합연합회의 기준대로 목공예, 금속 공예 등으로 세분화하였다. 용도는 관광기념품의 본래 기능이 장식성을 띤 상품과 실용적인 상품 중간성격의 상품으로 구분하였다. 가공기술은 대량생산이 가능한 공산품, 식품, 주형(몰드)에 의한 복수 재현이 가능한 산업공예, 수제작 위주의 공정, 독특한 기법이나 수작업만으로 제작한 완전 수제작 방식으로 분류하였다.

소재에서는 충남 또는 더욱 세분된 지역의 특정의 소재로 사용했는지 정도를 3단계로 구분하였으며, 가격대는 5단계로 구분하여 그 빈도 수에 따른 상품 개발의 현상을 진단하고 문제점을 도출하여 다양한 관광기념품 개발방안을 모색하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 관광기념품의 개념 및 정의

관광 기념품의 영어표현은 ‘Gift’ 또는 ‘Souvenir’ 라고 하는데, 타인에게 증정하는 선물의 의미로는 ‘Gift’ 를, 자신이 간직하는 기념품의 경우에는 ‘Souvenir’ 를 사용하고 있다. Souvenir의 어원은 라틴어 ‘Subenir’ 에서 유래된 것으로 ‘마음을 일으키다’ 또는 ‘생각해 내다’ 라는 뜻을 담고 있는 것으로서, 여행의 유형적 증거물이자 추억을 상기시키기 위해 구매하는 상품이다(Valene L. Smith 1978, 28). 관광자는 여행경험의 일부분으로서 그가 발견한 ‘고유성(Authenticity)’의 가시적 증거물로서, 또한 일상생활과 유리된 비밀상적 활동체험의 기념물로서 관광기념품을 구입한다(B.Spooner 1986, 195). 이와 같은 정확한 용어의 사용은 구매목적에 따라 구분지를 필요가 있으며, 관광 기념품 개발에 있어서도 이러한 용도나 목적의 부여가 선행되어야 한다. 문화관광부에서는 관광기념품을 “한국 고유의 전통성을 지닌 공예품과 일상용품 등 관광객이 방문지에서 구입 또는 취득할 수 있는 모든 상품”이라고 함축적이며 적절하게 정의하고 있다.

관광기념품과 유사하게 사용되어지고 있는 용어로는 기념품, 토산품, 향토산품, 공예품, 전통공예품, 산업공예품, 민예품, 민·공예품(민속공예품), 특산품, 농·수축림산 특산품, 향토 특산품 등이 있는데 서로의 영역이 명확하게 구분되어 있지 않으며 사용주체 마다 의미의 차이를 보이고 있다.

관광기념품에서 많은 비중을 차지하는 공예품의 정의를 살펴보면, 민간에 의해 전승되어 오는 전통 기능, 기술, 기법 또는 토속 소재를 근간으로 하여 생산되는, 우리의 열이 깃든 고유의 향토성이 짙은 창의적 개발제품으로서 기술 및 디자인 개발을 통해 실용성, 예술성 및 소재의 다양성 등이 우수하여 상품화 및 수출산업화에 기여할 수 있는 고부가가치 제품을 말한다(중소기업진흥공단 1982, 13). 가공방법에 따라 산업공예품과 수공예품으로 구분할 수 있는데 수공예품이라 하더라도 기계에 의한 공정이 전혀 없을 수 없기 때문에 중요하며 특징있는 공정의 제조방법으로 판단하게 된다. 공예품의 큰 특징은 ‘기능공이나 숙련공이 예술적 가치가 있게 만든 공작품을 총칭하는 것으로 ① 생산지역의 전통적 예술적 특징과 ② 가내 수공업적 특징 및 ③ 장식적 특징을 가진다’(허갑중 1997, 9)로 정의하고

있다.

민예품이란 수공예적 기법으로 제작하는 제품이라는 점에서는 공예품과 유사하지만, 장인이나 숙련공에 의해 완성되는 공예품과는 달리 그 지역의 전승되어 온 전통적 수법을 토대로 지역 산물을 원재료로 하여 일상생활에 필요한 물건을 단 시간 내에 만들어 내는 것을 지칭 하고 있다. 흔히 민속공예품이라고도 하며 일반 서민들이 사용하던 목기제품이나 죽세공품이 대표적인 민예품이라 할 수 있다.

아래의 <표 1>은 한국 공예협동조합 연합회에서 규정한 공예품의 종류인데 동일한 품목을 중소기업청에서는 민예품이라는 다른 용어로 사용하고 있다. 현재와 같이 공예와 민예의 구별없이 사용하기보다는 사용 목적과 주체에 의한 구분이 필요하다. 공예의 사용 대상은 왕실과 귀족층들의 심미적 필요에 의한 예술품의 범주이며, 민예품은 일반 서민들의 일상생활의 필요한 생활용품에 속하기 때문에, 공예품의 범주에 민예품이 포함되어야 한다.

<표 1> 공예품의 종류(한국 공예협동조합 중앙회)

섬유	인형, 수예품, 민속의상, 매듭, 실크, 가방, 자수 등
목(나무)	목각(인물, 동물, 용기, 장신구), 가구(고전가구, 화각 공예) 등
칠기	나전 칠기, 견칠 공예(화병, 함, 상, 쟁반, 용기류) 등
도자	토기, 토령, 민속 도자기(청자, 백자, 분청), 공업도자기 제품(노벨티) 등
석(돌)	석각제품(화병, 용기, 석등, 동물상, 장신구 등), 벼루 등
보석	옥, 회석, 귀석, 산호, 수정 등의 장신구, 양식 진주제품 등
금속	금, 은, 동 합금 공예품, 철보제품, 모조 장신구류, 금속 및 비금속제의 실내장식 용품 등
초자	유리 세공품, 구슬 백, 인조 진주 등
죽세	죽세공품, 부채(합죽선, 태극선 등), 돛자리
초경	인초, 오나초, 옥초, 수세미, 맥한, 갈저, 완초벽지, 저마제품 등
피혁	우피, 양, 사피, 만피, 인조 피혁제품 등
종이	한지, 지공예품, 조화, 지등, 지우산 등
기타	회장, 우모, 수각, 패각, 부착화(보석, 쿨크, 석화), 수실인쇄물 등

2. 관광기념품의 유형

1) 목적에 따른 유형

관광기념품의 분류에는 외형적 분류보다는 표적시장(Target Market)을 정확히 겨냥하고 이루어지는 구매의 유형 목적에 따른 분류가 가장 우선시 되어야 한다. 상품화가 전제인 관광기념품의 개발에 있어 합목적성은 첫째 조건이며 이처럼 목적에 따라 이루어지는 유형을 염두에 두고 개발을 진행한다면 과정이 체계적이고 순조롭게 진행되어 만족한 결과를 얻을 수 있다.

관광기념품의 유형에 대한 구분은 크게 Meltelka 등에 의해 정의된 바와 같이 상품의 효용성 자체 보다는 관광경험의 상기효과에 중점을 둔 것과 Claudine Dervase 등이 주장한 대로 포괄적인 영역에 중점을 두는 것 2 가지로 나눌 수 있다.

〈표 2-2〉 관광 기념품의 목적에 따른 정의

구분		정의 내용
관광 경험 상기 효과	Smith & Laurel	관광 기념품은 여행의 유형적 증거물이자 추억을 상기시키기 위하여 구매하는 제품
	Meldeka	관광 기념품은 여행경험을 상기하게끔 하는 대상이며, 효용성 자체는 중요한 고려대상이 아니다.
	안중윤	지나간 여행을 회상하도록 하는 상품이나 사진
선물 구입 목적	허갑중	관광객이 관광목적지 또는 관광을 하기 위한 경유과정에서 자신과 가족 또는 주위 사람에게 선물할 목적으로 구입한 유형의 상품으로 공산품, 가공식품, 민공예품 등을 의미
	Claudine Dervase	관광지를 기념하기 위하여 여행 중에 구입한 것
	문화관광부	한국 고유의 전통성을 지닌 공예품과 일상용품 등 관광객이 방문지에서 구입 또는 취득할 수 있는 모든 상품

자료 : (서태양 외 2002)에서 재정리

2) 성격과 용도에 따른 유형

목적에 따른 구분 외에 기념품 자체의 성격이나 용도로써 다음과 같이 분류할 수 있다.

① 시각적 이미지 기념물(Pictorial Images)

가장 일반적인 기념품의 형태로서 그림엽서가 대표적이며, 스냅사진(Snap

Photo), 사진, 도록(Illustrated Books), 특별한 장소의 기념물이 그려진 카드, 스케치 등이 포함된다.

② 자연물 기념품(Piece of the Rock Souvenir)

자연으로부터 얻을 수 있는 소재로서 대평원의 잔디, 해변가의 조개껍질, 나뭇잎, 사냥을 통해 얻은 짐승의 노획물, 자연석 등을 들 수 있다. 이러한 자연물들은 원래의 장소에서는 특별한 의미를 갖지 못하나 일상환경으로 옮겨졌을 때 기념품으로서 큰 의미를 갖는다.

③ 보편적 상징 기념물(Symbolic Shorth and Souvenir)

일반적 제조품으로 특별한 시간과 장소에 대한 환기를 야기시키는 문자나 메시지를 담고 있다. 뉴욕의 엠파이어 스테이트 빌딩이나 프랑스의 에펠탑의 미니어처 같이 특별한 장소의 상징적 기념물이나 실제의 경관과 관련된 내용을 담고 있다.

④ 표상기념품(Marker)

그들 자체로는 특정장소나 사건과 관련이 없으나 특정시간과 장소에 관한 기록을 담고 있는 것이 포함된다. 티셔츠의 경우 그 자체로는 의미가 없으나, 특정 장소의 이름이 적힌 경우 좋은 기념품이 된다. 관광지의 그림이나 이름이 적힌 볼펜, 라이터 등을 예로 들 수 있다.

⑤ 지방특산 기념물(Local Product Souvenirs)

토속음식과 토속음식에 관련된 용기 및 소품류, 민속주, 민속의상, 민속공예품 등 지방 고유의 전통이 담긴 기념품이 포함된다(Beverly Gordon 1988, 140-143).

3. 관광기념품의 고유성

관광기념품은 한 국가나 지역의 사회, 문화를 일목요연하게 보여주는 소개 팸플릿의 역할을 수행한다고 할 수 있다. 한 나라의 관광기념품은 그 나라의 문화와 정신세계의 수준을 보여주고 상징하는 매개체인 것이다. 이러한 관광기념품이 갖추어야 요건 중에서도 다른 지역과 차별되고 구분되어지는 고유성을 대표적으로 꼽을 수 있다.

Littrell, Anderson and Brown은 미국의 아이오와, 미네소타, 네브래스카 3개 주에서 1,964명의 관광자를 대상으로 “기념품의 고유성”에 관한 조사를 실시했다(M.A. /Littrell, L.F.Anderson and P.J.Brown 1993, 197~215).

이 조사에서 나타난 관광기념품의 고유성에 관한 정의는 크게 5가지로 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

① 독특성과 창조성 (Uniqueness and originality)

독특성과 창조성은 고유성에 있어서 가장 중요한 개념으로 평가받았으며 ‘모조품, 복제품, 기계에 의해 대량생산된 제품이 아닐 것’이란 의미를 지니고 있다.

② 장인정신 (Craftsmanship)

대부분의 응답자가 장인정신을 고유성의 개념으로 꼽았다. 장인정신은 ‘손으로 만든 것’, ‘정선된 원료’, ‘오랜 제작기간’, ‘섬세한 마무리’ 등과 관련된 개념으로 세련된 기교와 정선된 원료를 소재로 오랜 기간에 걸쳐 수작업에 의해 생산되는 것이 관광기념품의 장인정신이라고 정의될 수 있다.

③ 역사성 문화성 (Culture and Historic Integrity)

고유성의 개념으로서 역사성과 문화성을 들 수 있다. 이러한 관광자는 ‘디자인과 모티브가 그 지역의 역사와 관련된 것’, ‘그 지방의 역사 문화적 배경을 담고 있는 것’, ‘지역성이 있는 것’을 고유한 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

④ 심미성 (Esthetics)

심미성은 개인적 취향에 의해 좌우되는 것으로 나타났다. ‘색상과 디자인이 마음에 드는가’가 중요한 결정요인으로 나타났으며, 또한 ‘전통적 디자인 색채’를 고유성의 요소로 인식하고 있다.

⑤ 기능성과 실용성 (Function and Use)

고유성의 개념으로 기능성과 실용성을 중시하는 관광자의 경우 여행경험이 풍부하며 가정소득이 상위권인 젊은 계층이 대부분을 이루는 특징을 보인다.

이와 같은 기념품이 갖추어야 할 고유성에 관한 항목은 개발과정에서 반드시 투입되어야 할 기본적인 필수적인 요소라 할 수 있다.

Ⅲ. 연구결과 및 해석

1. 충청남도관광기념품 공모전 시행현황

1) 공모전 실시 개요

충청남도는 관광기념품의 개발을 진흥시킬 목적으로 1999년 ‘제1회 충청남도 관광기념품 공모전’을 개최한 이래 매년 공모전을 개최하고 있다. 응모분야는 ① 공예품과 공산품, ②가공식품, ③지역특화 분야로 나누어 실시하고 있다.

응모작 중 대상1, 금상1, 은상2, 동상3, 장려상1, 특선20, 입선20 점 등 총 48점의 입상작을 선정하여 시상하며 장려상 이상의 수상작은 전국 공모전에 출품할 자격이 부여된다.

2) 선정 평가지표 및 심사기준

공모전에 출품한 작품을 평가하는 기준으로는

- ① 지역의 전통미와 향토성의 반영과 현대적 조화
 - ② 품질의 우수성과 실용성
 - ③ 적절한 가격대와 구매력을 갖춘 상품
 - ④ 지역의 이벤트를 소재로 한 상품 등 이며,
- 심사의 세부 사항과 배점은 아래 <표 3-1> 과 같다.

<표 3-1> 충청남도 관광기념품 공모전 평가항목 및 배점

평가항목	세부항목(세부배점)	배점
대표성 및 독창성	<ul style="list-style-type: none"> • 창의적 제조기법, 현대미의 재현 (15) • 향토성·지역특성의 반영 (15) 	30
상품화 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 위생적인 유통 및 안정성 (10) • 기호 만족 (10) • 양산 및 주문생산 가능 (10) • 가격의 적정성 (10) 	40
실용성	<ul style="list-style-type: none"> • 기념품으로서의 적정성 (10) • 제품 및 포장디자인 (10) • 제품설명 및 홍보물 디자인 (10) 	30
	총 계	100

2. 공모전 입상작의 유형분석

유형분석은 종류별 분석, 주 재료 및 가공방법, 소재에 의한 분석, 가격대에 의한 분석을 하였으며, 분석 대상인 96종의 분석 내용은 다음 <표 3-2>, <표 3-3> 과 같다.

<표 3-2> 2002년 충청남도 관광기념품 공모전 입상작 유형

	품 목	구 분	용 도	가공방법	지역특성	가격대
1	한 산 소 곡 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산품	중
2	왕 자 시 리 즈	석 공 예	결 용	완전수공	고/특산품	중고
3	주 방 생 활 용 품	목 공 예	실 용	수 제 작	중	중고
4	주 석 장 신 구	금속공예	실 용	몰드 가공	고/역사	중
5	거 북 선 모 형	금속공예	장 식	몰드 가공	고/역사	중
6	폐 이 퍼 나 이 프	금속공예	실 용	몰드 가공	고/역사	중고
7	삼 족 다 기 세 트	도기공예	실 용	완전수공	고/역사	중고
8	죽 생 활 용 품	죽 공 예	장 식	완전수공	중/민속	중고
9	지 게 쟁 기 외	초경공예	실 용	완전수공	중/민속	중
10	펼기구함	목 공 예	실 용	수 제 작	중	중저
11	생 활 용 품	목 공 예	실 용	수 제 작	고/분양	저
12	고 려 인삼 절 편	식 품	실 용	식품가공	고/특산물	중
13	추 사 채 붓 통	목 공 예	결 용	수 제 작	고/역사	저
14	서 해 명 품 들 김	식 품	실 용	식품가공	중	중저
15	장 고 , 북	목 공 예	장 식	수 제 작	중	고
16	전 통 용 기 제 품	도자공예	장 식	완전수공	중	중
17	5 인 다 기 세 트	도자공예	실 용	완전수공	중	고
18	백 제 대 향 로	금속공예	장 식	몰드가공	고/역사	중고
19	연 결	금속공예	실 용	몰드가공	고/역사	중저
20	구 기 자 된 장	식 품	실 용	식품가공	고/특산품	중
21	칠 갑 산 국 수	식 품	실 용	식품가공	중	중저
22	한 과	식 품	실 용	식품가공	중	중
23	서 천 김	식 품	실 용	식품가공	중	중
24	가 야 곡 왕 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산품	중
25	남 포 연	석 공 예	실 용	수 제 작	고/특산품	고
26	백 제 의 역 사	석 공 예	장 식	몰드가공	고/역사	중
27	천연염색 모시	섬유공예	실 용	완전수공	고/특산물	고
28	끈 술 노 리 개	섬유공예	결 용	수 제 작	중	중
29	이 충 무 공 영 패	목 공 예	장 식	수 제 작	고/역사	고

	품 목	구 분	용 도	가공방법	지역특성	가격대
30	백 자 다 기	도자공예	실 용	수 제 작	중	중
31	틀 무 시 틀	도자공예	장 식	완전수공	고/민속	고
32	자 배 기	도자공예	접 용	완전수공	중	중고
33	그 룻 받 칩	도자공예	실 용	수 공	고/문양	저
34	탁 상 사 무 용 품	도자공예	실 용	수 제 작	중	중
35	환 회	금속공예	실 용	몰드제작	중	중저
36	백 제 의 꿈	목 공 예	실 용	수 제 작	고/역사	중
37	백 제 의 만 남	도자공예	실 용	완전수공	중	고
38	죽 염 돌 김	식 품	실 용	식품가공	중	중
39	둔 송 구 기 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산물	중
40	구 기 자 한 과	식 품	실 용	식품가공	고/특산물	고
41	심 메 플 러 스	식 품	실 용	식품가공	고/특산물	중
42	사 과 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산물	저
43	우 리 한 과	식 품	실 용	식품가공	중	고
44	흙 의 잔 치	섬유공예	실 용	수 공 예	중	중고
45	문 화 유 산	석 공 예	장 식	완전수공	중	고
46	패 션 용 품	섬유공예	실 용	기계가공	저	고
47	노 리 개	섬유공예	접 용	완전수공	중	중
48	주 기 세 트	도자공예	실 용	완전수공	중	중

〈표 3-3〉 2003년 충청남도 관광기념품 공모전 입상작 유형

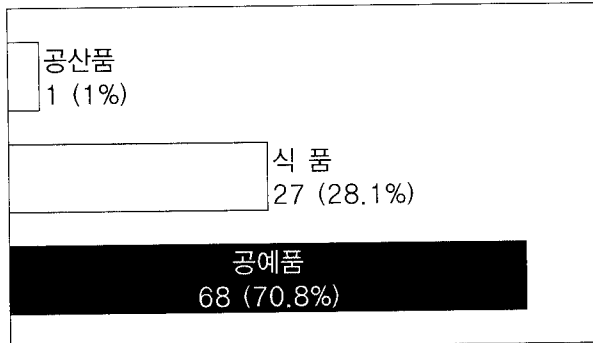
	품 목	구분	용 도	가공방법	지역특성	가격대
49	백 제 의 멋	금속공예	실 용	몰드가공	고/역사	중고
50	금 산 인 삼 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산	고
51	기 러 기 오 는 쌀	식 품	실 용	식품가공	고/특산	고
52	실 크 벡 타 이	섬유제품	실 용	대량생산	고/역사	중
53	천 연 향	기타공예	실 용	절충가공	중	중
54	태 안 자 염	식 품	실 용	식품가공	고/민속	중저
55	미 경 찻 잔 세 트	금속공예	실 용	몰드가공	저	중
56	남 비 받 칩	도자공예	실 용	수 제 작	고/역사	중고
57	서 진 , 문 진	석 공 예	실 용	완전수공	고/특산	중
58	한 국 의 장 승	목 공 예	장 식	완전수공	중	고
59	목 각 학	목 공 예	장 식	완전수공	고/민속	중고
60	키 손 잡 이	목 공 예	실 용	수 제 작	중	저
61	멋 과 여 백	도자공예	실 용	수 제 작	중	고
62	생 활 자 기	도자공예	실 용	수 제 작	중	고
63	부 채	금속공예	실 용	몰드가공	중	중저

	품 목	구분	용 도	가공방법	지역특성	가격대
64	열 쇠 고 리	금속공예	실 용	몰드가공	저	중
65	창	금속공예	겸 용	수 제 작	중	중
66	의 좋 은 형 제	금속공예	실 용	몰드가공	고/역사	저
67	칠 사 주	식 품	실 용	식품가공	고/특산	중
68	상 도	식 품	실 용	식품가공	중	중저
69	탕 정 와 인	식 품	실 용	식품가공	고/특산	중
70	한 국 전 통 탈	지 제 품	실 용	대량생산	중	저
71	태 고 의 신 비	석 공 예	겸 용	완전수공	중	중고
72	원 형 벼 루	석 공 예	겸 용	수 제 작	중	중고
73	벼 루	석 공 예	겸 용	수 제 작	고/특산	고
74	건 조 화	기타공예	장 식	완전수공	저	중
75	탁 상 용 품	금속공예	실 용	몰드가공	고/문양	중
76	미 니 거 복 선	금속공예	장 식	몰드가공	고/역사	중
77	웃 놀 이 세 트	섬유공예	실 용	대량생산	중	중
78	칠 분 장 신 구	목 공 예	실 용	수 제 작	중	고
79	주 병	도자공예	실 용	완전수공	중	중
80	욕 실 세 트	도자공예	실 용	수 제 작	저	중
81	전통문양이야기	금속공예	실 용	몰드제작	중	중
82	바 다 빛	금속공예	실 용	몰드제작	저	중
83	돛 가 비	금속공예	겸 용	몰드제작	중	중
84	서 천 김	식 품	실 용	식품가공	중	중
85	해 선 구 이 세 트	식 품	실 용	식품가공	중	중
86	송 화 소 금	식 품	실 용	식품가공	고/지역	중저
87	원 앙 뽕 주	식 품	실 용	식품가공	중	중저
88	양 지 말 한 과	식 품	실 용	식품가공	중	중
89	고 려 홍 삼 켈 리	식 품	실 용	식품가공	고/특산	중
90	구 기 자 다 림 차	식 품	실 용	식품가공	고/특산	중
91	나 전 칠 장 신 구	칠기공예	실 용	완전수공	중	중
92	모 시 액 세 서 리	섬유공예	실 용	수 공 예	고/특산	중
93	짚 공 예 품	초경공예	장 식	완전수공	중	중
94	장 구 메 모 꽃 이	목 공 예	겸 용	수 공 예	중	중
95	노 리 개	섬유공예	겸 용	완전수공	중	중
96	전 의 각 궁	목 공 예	실 용	완전수공	중	고

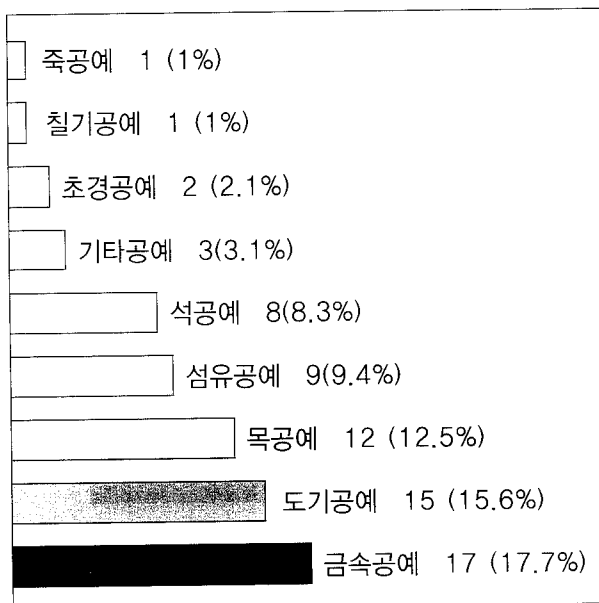
1) 종류에 의한 분석

공모전 입상작을 문화관광부에서 제시한 종류인 식품, 공산품, 공예품으로 분류한 결과는 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 공모전 입상작의 종류별 분류



〈표 3-5〉 공예품의 세분 분류



공모전 입상작 중 공예품이 차지하는 비율이 70%에 이르고 있다. 공산품은 식품 의존도가 높으며 일반 공산품으로 기획된 상품은 단 1종에 그치고 있다.

이러한 실태는 관광기념품 시장이 아직 형성되지 못하고 있음을 보여주고 있는데, 관련 업체의 영세성과 적극적인 시장 진출의 의지가 없기 때문에 초기 투자 비용의 부담이 적은 공예품으로의 개발에 집중하게 되는 현상을 보여 주고 있다. 공예품 중에서도 시장의 환경에 탄력적으로 대응할 수 있는 도자기와 금속공예에 집중되는 것도 시장의 불확실성에 기인한다.

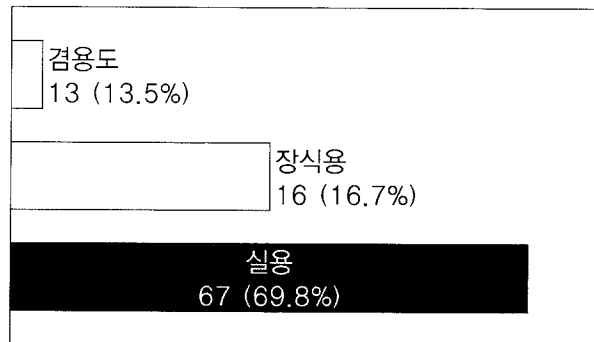
식품류의 비중이 28%에 이르는 것도 식품류가 시장의 변화에 대한 위험 부담이 적고 생산설비나 인력을 일반 상품으로 전환하기가 용이하기 때문이다.

2) 용도에 의한 분석

관광기념품이 갖추어야 할 요건으로 기념품의 실용성은 항상 강조된다. 그 지역만의 역사나 문화, 자연이라는 무형의 자원을 상품화하기 위해서는 실생활에서의 실용성이 고려되어야 한다. 이러한 실용성은 관광기념품 공모전의 평가기준이기 때문에 대부분의 입상작이 나름대로의 실용성을 갖추고 있다.

대상 상품중 벼루와 같이 현대에는 잘 사용되지 않는 시대적 기능의 차이나 고가격 입에도 메모꽃이 용도와 같이 억지스런 사례 등 가격대와 실제 활용 가능성을 고려하여 실용품, 장식품, 두 가지 기능이 결합된 형태로 구분하였다

〈표 3-6〉 공모전 입상작의 용도별 분포



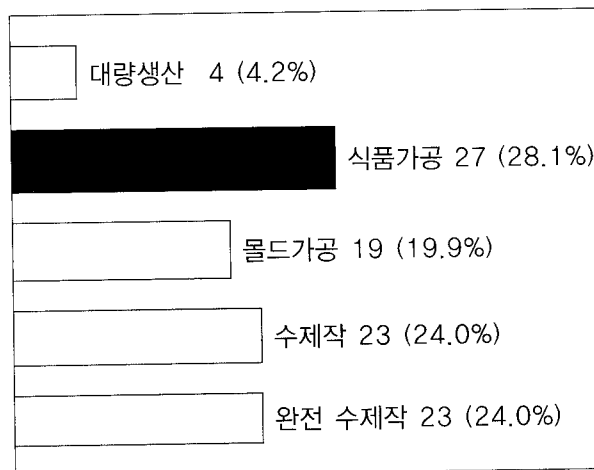
입상작의 70%가 실제 일상생활에서 활용할 수 있는 기능을 띠고 있다. 실용적인 상품이 구매자의 선택을 용이하게 하는 구매 요인이 될 수는 있지만, 앞서 관광

기념품의 유형에서 Melteika 등이 정의한 바와 같이 방문지의 추억과 정취를 오랜 기간 느끼게 하는 관광기념품으로서의 고유 기능면에서는 적합하지 않은 점도 있다. 운동경기에서 받은 우승배를 실제 술잔 용도로 사용하는 경우는 없을 것이다. 집안의 중앙에 진열하고는 방문객에게 그때의 감격을 전달하거나 혼자서라도 감흥을 떠올리는 용도만이라도 오랜 기간 보존할 가치가 충분할 것이다.

3) 가공방법에 의한 분석

관광기념품의 고유성에서 관광기념품의 독창성과 장인정신이 첫 번째와 두 번째 요건으로 꼽혔었다. 실제 관광기념품이 안고 있는 많은 문제점 중 조악한 품질과 포장 등 마무리가 자주 언급되고 있다. 이는 관광기념품 제작 공정이 제작기 다른 형태를 보이고 있는데서 기인한다. 가공방법으로 보면 크게 기계에 의한 대량 생산 유형과, 대량 생산과 수공업의 중간 형태를 띤 식품 가공, 대부분의 금속 공예품과 도자공예 중 일부에서 볼 수 있는 주형(몰드)을 이용한 가공 방법을 들 수 있다. 이 방식은 양산 금형을 사용하는 플라스틱 사출 방식과는 다르며, 생산성에서 차이가 나는 재현 가공방식이다. 그 외에 수제작과 완전 수제작으로 구분하였는데, 수제작은 기계 보다는 손에 의한 공정이 주를 이루어 제작되는 경우이며, 완전 수제작은 독특한 제조기법이나 대표되는 공정이 손으로 이루어지는 경우를 포함시켰다.

〈표 3-7〉 공모전 입상작의 제작공정별 분포



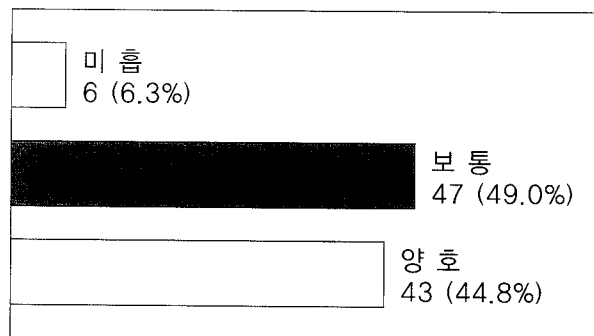
공예품 위주의 상품군은 수제작 위주의 공정을 보여주고 있다. 대량 생산이 가능한 품목은 단지 4 품목에 지나지 않는 편중된 구조를 보여주고 있다.

공예품의 제작 방식은 생산 효율이나 상품의 가치에 영향을 미치게 되는데, 산업공예품과 수공예품이 엄격히 다른 품목으로 분류되어 있으면서도 명확히 구별하기 어렵기 때문이다. 그 이유는 첫째로 수공예품이라 하더라도 제작 전과정을 수작업만으로는 완성하기는 어렵기 때문에, 특징이 되거나 비중이 있는 공정은 반드시 수작업을 통해 완성해야만 함에도 기계가공을 남발하여 그 기준이 모호해진다는 점이다. 둘째, 산업공예품이 수공예품에서만 볼 수 있는 미묘한 특성까지도 살려 제작하기 때문에 그 구별이 전문가가 아니면 어렵다는 점이다. 이러한 문제는 금속공예나 목공예는 물론 도자공예품을 구매할 때 일반 관광객이 구분하기 어렵다는 것이다. 이러한 품질확인의 어려움으로 진정한 수공예품이 점차 입지를 잃어가면서 관광객의 상품 선택의 폭도 점차 좁아지게 된다. 완전 수공예품은 그 제작이 어려운 만큼 그 가치는 보장받게 되며 지속적으로 계승되어야한다. 또한 시장에서도 확고하게 그 시장영역이 형성되어야 하며 모든 공예품을 우선하는 대표성을 지녀야 한다.

4) 소재에 의한 분석

지역의 역사나 독특한 문화 특산물에 의한 특성은 관광기념품의 차별성을 분명하게 하는 요인이다. 충남만의 역사소재나 문양, 인물, 민속, 원재료, 특산물을 소재로 하여, 지역 특색 표현이 우수한 경우와 막연히 한국적인 소재로 한 경우, 그리고 충남이라는 지역 특성을 사용하지 않는 경우로 분류하였다.

〈표 3-8〉 공모전 입상작의 소재에 의한 분포(충남의 특성 표현)

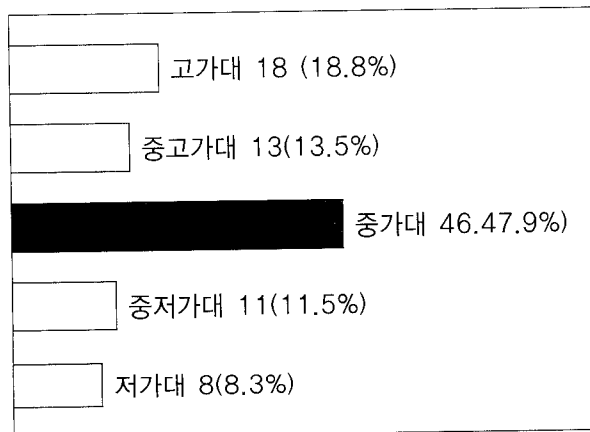


충남의 특성이나 이미지 표현은 제대로 한 경우는 44.8%로 나타났다. 주로 백제 관련 유물의 형상이나 문양을 활용한 공예품류와 민속주나 인삼과 같은 특산물 그리고 민속놀이나 역사적 인물을 활용한 경우가 대부분이었다. 그러나 절반에 해당하는 49%의 입상작이 충남이 아닌 보편적인 한국의 전통을 소재로 하거나 신라와 백제의 문양을 혼용하기도 하였으며 분청사기나 토기와 같은 재료를 사용하여 지역특성을 전달하려 하는 등 표현상의 한계를 나타내고 있었다.

5) 가격대에 의한 분석

공모전 입상작에 명시되어 있는 판매가격을 토대로 분류하였으며, 상품 구성이 여러 점인 경우 평균가를 채택하였다. 5,000원 미만은 저가, 5,000원~10,000원 미만은 중저가, 10,000원~30,000원 미만은 중가, 30,000원~50,000원 미만은 중고가, 50,000원 이상은 고가로 분류하여 분석하였다.

〈표 3-9〉 공모전 입상작의 가격대별 분포



가격대 분포에서는 비교적 균형 있는 구조를 보이고 있다. 중가대를 정상으로 하여 고가와 저가로 갈수록 내리막을 이루고 있다. 중가대에 집중된 것은 공모전의 특성으로 해석할 수 있다.

제한된 지역에서 매년 공모전을 개최하면서 가장 어려운 점은 신선한 소재의 발굴이라고 할수 있다. 이러한 출품작의 빈곤은 출품작 수준의 하락을 가져오게

되며, 궁극적으로 공모전의 존재가 달린 중차대한 문제를 안고 있다. 소재의 부족은 동일하거나 유사한 작품의 연속 출품으로 나타나는데 두드러진 사례는 다음 <표 3-4> 과 같다.

<표 3-10> 공모전 입상작 분석에서 나타난 문제점

작 품 명	문 제 점
한산소곡주 (2003 대상)	2000년 금상 수상작인 계룡백일주의 제품 구성이나 포장이 흡사하여 제품 차별력이 떨어짐
거북선 미니키트 (2003 특선)	2002년 동상인 키트와의 차별성이 없음 (동일 출품자에 의한 유사성)
서천김 (2003년 입선)	2002년 특선작품을 그대로 재 출품 (동일 출품자에 의한 유사성)
깊공예품 (2003년 입선)	2002년 특선작품을 그대로 재 출품 (동일 출품자에 의한 유사성)
장구메모꽃이 (2003년 입선)	2002년 특선작품을 메모꽃이 기능을 첨부하여 출품 (동일 출품자에 의한 유사성)

IV. 결 론

충남의 관광기념품을 다양하게 개발하기 위해서는 관광기념품 공모전의 적극적인 활용이 시급하다. 그러나 지금과 같이 편중된 상품구조로는 안목 있게 급변하는 소비자의 욕구를 만족시키는 문화상품으로서 확고하게 정착되기 보다는 충남의 이미지를 오히려 훼손하는 천덕꾸러기로 전락할 수도 있다.

다양하고 시장성 있는 관광기념품의 개발을 위한 방안으로 첫째, 역사적 가치가 있는 유·무형의 자원을 활용하는 방안과 둘째, 충남만의 특성을 지닌 대표성 있는 특산물을 관광기념품으로 활용하는 방안, 세 번째는 지역의 산업과 연계하여 시장의 요구에 탄력적으로 대응할 수 있는 공산품을 기념품의 범주에 포함하는 방안을 들 수 있다. 충남이라는 지역이 갖는 정체성이나 고유의 문화자산, 지역의 정서나 장점 등을 종합해 볼 때 문화·역사적 자원을 소재로 한 기념품의 개발이 타당성이 있고 경쟁력이 있을 것으로 판단된다. 이러한 문화·역사자원을 모티브로 상품화를

시도했거나 이미 상품화되어 시장에 출시한 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다.

충남 관광기념품의 소재 중 유형적인 소재로는

- ① 발굴된 고대의 유물이나 미술품의 형상, 미적 요소를 응용한 기념품
- ② 고대 불교의 유적이나 미술품을 형상화하거나 응용한 기념품
- ③ 지역에서 생산되는 특산물, 독특한 원자재나 제조 공법을 이용한 기념품을 들 수 있으며,

무형적인 소재로는

- ① 충남지역에 전승되어 오는 신제나 놀이를 응용하거나 겨냥한 기념품
- ② 역사적 사실이나 전승되는 이야기를 소재로 한 기념품 (예: 계백 장군의 토기인형, 이순신 해전장기 등)
- ③ 지역을 상징하거나 대표할 수 있는 브랜드나 캐릭터를 이용한 기념품을 들 수 있다.

다양한 상품을 창출해 내기 위해서는 우선 개발되어지는 공예품의 분류를 명확히 하고 예술적 수준과 품질을 평가하여 그에 맞는 등급과 합리적인 가격대가 형성되어야 한다. 현재와 같은 공예품 위주의 단순한 관광기념품 구조에서는 제품과 고객의 세분화(Segmentation) 전략이 요구된다. 특히 수공예품과 산업공예품 더 나아가 공예품과 민예품에 대해 차별된 등급을 두어야만 비교되는 가격대가 형성되고 다양한 상품군이 구비될 수 있다. 이러한 상품 등급의 체계화는 소비자의 상품에 대한 이해와 가격대의 차이에 대한 이해를 높여 상품과 충남이라는 지역에 대한 신뢰도를 높여주게 된다. 이러한 세분화 전략은 자연스럽게 지역상품의 브랜드화와 명품화를 이끄는 견고한 기반으로 이어질 수 있다.

다음으로 일부 품목에 편중하여 개발되는 양상을 개선하기 위해서는 다양한 분야의 전문 인력이 참여하는 개발 지원단이 필요하다. 특히, 무형의 자원을 상품화하기 위해서는 제품디자이너와 포장디자이너 등 디자인 전문 인력의 활발한 지원이 아쉬운 실정이다. 중앙 공모전의 심사기준에서는 디자인이 차지하는 비중이 30%나 되는데 비해 충청남도에서는 세부 사항에 겨우 포함시키고 있는 것이 현실이다.

마지막으로 관광기념품 개발과 관련된 인력이 육성되어야 한다. 많은 대학의 관련 학과의 교육이 이론적 접근에 치중하여 현장에서 실제적으로 활동할 역량을 갖춘 인력을 양성하는데 한계를 가진다. 소요되는 마케팅, 예술, 상품학 분야의

지식과 경험을 갖춘 인력을 양성할 수 있는 교육 기반의 마련이 필요하다.

관광기념품 개발을 단순히 수익사업 측면에서만 생각할 수는 없다. 지역의 전통과 역사 문화를 애정을 갖고 이해하고 다듬어 가는 자세와 풍토가 이루어져야 하며, 수 천년이 흘러도 최고로 인정받을 수 있는 명품을 만들겠다는 장인정신이 무엇보다 절실하다. 이런 과정과 기반의 조성만이 살아있는 기념품이 탄생할 수 있는 모태가 되는 것이다.

〈참고문헌〉

- 국립공주박물관. 2002. 『금강 최근 발굴 10년사』 .
- 류지윤. 1996. 『관광기념품의 문화적 고유성에 따른 마케팅전략에 관한 연구』 .
한양대학교 관광연구소.
- 서태양 외. 2002. “내 외국인 관광객의 기념품 구매 속성이 재구매의사에 미치는
영향에 관한 연구” 『관광연구』 .
- 이장섭 외. 1999. 『전통공예 문화상품 판매 및 유통활성화 방안 연구』 . 한국문화
정책개발원.
- 장인정 외. 2000. 『관광기념품 소비가치가 충동구매 행동에 미치는 영향』 . 한국
관광학회.
- 장희정 외. 2002. “관광기념품 특성이 구매의도에 미치는 영향” . 『관광 레저연
구』 .
- 충남대학교박물관. 2002. 『박물관 문화상품 개발의 새로운 모색』 .
- 허갑중. 1997. 『관광토산품 국제 경쟁력 강화방안』 . 한국관광연구원.
- 허갑중. 2001. 『관광 기념품 개발 활성화 방안연구』 . 한국관광연구원.

충남지역 브랜드 쌀의 차별화 방안*

이 충 훈

I. 서론

국가간 무역장벽이 무너지고, 세계무역기구체제(WTO)하에서 우리나라도 글로벌 시장(Global Market)으로 변화되어가고 있다. 특히 우리 쌀시장의 세계화 브랜드는 전무한 실정이다. 지난 1996년 이후 계속된 풍작으로 쌀 재고량이 적정 수준을 훨씬 넘어 정부재정을 압박하고 있는 가운데 우루과이라운드(UR)협상 결과 외국에서 의무적으로 수입해야 하는 물량도 증가하고 있어 쌀공급 과잉이 심각한 실정이다. 거기다가 2005년부터는 쌀시장 추가 개방까지 예상되고 있다. 또 가격지지정책의 결과로 국내 쌀가격은 국제시세보다 3~5배나 비싸지만 생산비 역시 지나치게 높아 농가수지(收支)는 갈수록 악화되고 있다. 벼농사는 국가적으로 대단히 중요한데도 불구하고 농민들은 벼농사의 수익성이 낮다고 생각한다. 이것은 벼농사의 경우 토지 단위당 생산액이 한정되어 있는데다 벼농사의 면적이 적기 때문이다. 농촌인구의 감소도 벼농사 면적이 늘어나는 원인이 되고 있다.

현재 농업 이외의 다른 목적으로 논을 이용하는 면적이 늘어남으로써 벼 재배면적의 감소율이 국민 1인당 쌀 소비량의 감소율보다도 높아지고 있다. 이로 인하여 쌀의 자급기반이 무너질 우려가 있다. 논은 비농업용으로 이용하기는 쉽지만 논을 다시 경작용으로 만들어 내기란 거의 불가능하거나 막대한 투자가 소요된다. 다른 농산물은 모두 수입하면서 ‘쌀만은 자급해야 한다’는 논리를 마냥 고집하기도 어려운 것이 국제적 현실이다. 따라서 미작(米作)문화의 전통을 이어가면서도 농가 경제에서 차지하는 쌀농사의 비중을 적정수준까지 낮추는 장기정책이 필요하다. 우리 쌀시장을 지키고, 농업의 경쟁력을 키우기 위해서는 무엇보다도 자치단체별로 고품질 쌀생산을 촉진하고, 고품질 쌀의 브랜드화가 이루어져야 할 것이다. 우수한 브랜드는 소비자의 브랜드 충성도가 높기 때문에 광고, 판촉, 영업 등에

* 본 논문은 (『한국식작디자인학회』 14권 2호, 2003)에 게재된 논문을 수정, 보완한 것이다.

소요되는 비용이 상대적으로 낮아 경쟁력을 가질 수 있다. 21세기 정보화 시대에는 기술의 발달로 인해 전 세계가 하나의 거대한 시장으로 형성되어 브랜드의 위력이 점점 증대되고 있다. 소비자의 구매의욕을 사로잡아야 하는 시장 환경에서 브랜드야말로 마케팅의 유일한 활로로 부각되고 있다. 개인이 기억할 수 있는 단어보다 더 많은 브랜드의 홍수 속에서 가장 강력한 브랜드 몇 개를 제외하고는 고객의 기억과 선택에서 떨어져 가고 있는 것이 현실이다. 현대 사회의 시장 환경에서 제품의 편리함이나 특징을 소비자에게 상세하게 주입시키는 일은 쉽지 않다. 소비자 역시 전체를 파악할 수 있는 전문적인 지식을 가지고 있지 못하다. 이로 인하여 생산자는 자신의 제품이 소비자에게 신뢰를 줄 수 있게 하기 위하여 자체 브랜드를 구축하고 이를 알리는데 주력한다. 이처럼 무형의 브랜드는 제품이 보유한 어떠한 외형적 특성보다도 더욱 중요하기 때문에 단순한 생산자 차원을 넘어 생산업체의 자산으로 평가받고 있는 것이다. 우리 쌀브랜드도 과거에 비해 빠른 속도로 차별화 되고 있다.

이에 본 연구에서는 쌀시장 현황과 쌀브랜드화 개발사례를 분석하고, 시장에서 경쟁력을 가질 수 있는 쌀 브랜드 아이덴티티 차별화전략 방안을 모색하고자 한다. 세부적으로는 이미 개발된 브랜드를 분석하여 우리 쌀의 경쟁력을 키우고 쌀 시장을 지키기 위해서 차별화된 고품질쌀의 생산과 브랜드를 어떻게 개발하고, 전개해 나갈 것인가를 논의하고자 한다.

제2장에서는 쌀생산현황과 브랜드 개발사례를 통해서 고품질 쌀의 생산과 시장 개방에 대한 대책을 알아보고, 쌀 브랜드 개발사례를 바탕으로 고품질 쌀의 브랜드 개발전략을 모색한다.

제3장, 마케팅 측면에서의 BI (Brand Identity) 차별화 전략에서는 브랜드 마케팅 전략과 쌀브랜드 차별화 전략, 그리고 충남도의 쌀 브랜드를 분석하고 소비자 구매행동 분석에 따른 이론적 배경을 다루었다.

제4장에서는 현재 쌀 브랜드의 디자인적 측면과 시각적인 면의 문제점에 대한 해결책을 제시하고, 마케팅 측면에서 차별화된 지역 쌀브랜드의 정립 방안을 제시하고자 한다.

II. 쌀생산 현황 및 브랜드 개발전략

1. 쌀 생산현황

1) 충청남도의 쌀 생산현황

쌀 생산에 있어서 충청남도는 천혜의 벼농사 여건을 고루 갖춘 지역으로 전국 최대의 농업도이며, 최대의 쌀 생산지역이다.

충청남도는 농업인구와 농지면적비율, 그리고 군 이하에 거주하는 농촌지역 인구비율이 매우 높은 도이다(김철호·권우영 2000).

충남지역의 2003년 쌀 생산량은 지난해 보다 감소 될 것으로 보이지만 단위 면적당 쌀 생산량은 전국에서 가장 높은 것으로 나타났다. 도내 쌀생산량은 6백12만~6백 22만석으로 지난해 6백63만석에 비해 6.2~7.7% 정도 줄 것이며, 10a당 수확량도 5백10~5백18kg으로 전년 5백53kg보다 6.3~7.8% 감소될 전망이다. 이 같은 감소폭은 전국 평균 8.6~10.2%에 비해 2.4~2.5% 포인트 낮은 것으로 타 시도에 비해서는 작황이 좋은 것으로 단보(10a)당 쌀 수확량은 전국 시도 가운데 가장 많은 것으로 조사됐다(충청남도 충남쌀 생산현황).

지방자치단체가 쌀 증산정책을 포기하는 대신 값 비싼 친환경 농산물과 고품질 쌀 재배면적은 대폭 늘리고 있다. 이같은 정책은 매년 벼 재배면적과 쌀 생산량은 늘어난 데 비해 소비량은 줄어들고 쌀 수입마저 늘어나는 등 대내외적인 여건이 크게 악화된 데 따른 것이다. 충남 농업인의 연중 쌀 판매액은 1조원을 상회하고 있으며, 전체 농업 조수익의 41.6%를 차지하는 주 소득원이다. 이외에도 충남은 온화한 기후, 맑은 물, 기름진 땅 등 천혜의 벼 농사 여건을 갖춘 지역으로 미질이 우수함에도 불구하고 다른 지역 쌀과의 경쟁에 있어서 뒤쳐지고 있는 실정이다.

2) 고품질 쌀 브랜드 개발의 필요성

오늘날 시장 환경에서 제품의 편리함이나 특징을 소비자에게 상세하게 주입시키는 일은 쉽지 않으며, 소비자 역시 전체를 파악할 수 있는 전문적인 지식을 가지고 있지 않다. 때문에 각 지역마다 자신의 생산품이 소비자에게 신뢰를 주도록 자체 농특산물 브랜드를 구축하고 이를 알리는데 주력하고 있다.

중국의 WTO 가입에 따른 중국산 및 해외 농산물의 수입이 늘고 국내 농산물간 경쟁이 심해지면서 자치단체 또는 생산자 조직을 중심으로 차별화 된 쌀 브랜드 개발 및 판매 전략이 활발해지고 있어, 농산물도 이젠 브랜드 시대를 본격적으로 맞이하고 있는 것이다(<http://www.chosun.com>).

브랜드 쌀은 ‘얼굴 있는 농산물’로 소비자에게 신뢰를 얻어 일반 쌀에 비해 20~30% 정도 높은 값을 받고 있으나, 아직 상표 등록을 하지 않아 법적 보호를 받지 못하거나 인지도가 낮은 경우가 대부분으로, 쌀의 차별화된 브랜드화가 이루어져야 할 것이다. 이는 곧 소비자에게 쌀에 대한 신뢰감을 심어주며 좋은 이미지를 구비한 브랜드만이 브랜드 충실도(Brand Royalty)를 높여 줄 수 있기 때문이다. 또한 무형의 자산인 브랜드는 농산물이 보유한 어떤 유형적인 특징보다도 더욱 중요하기 때문에 단순히 생산자를 알리는 차원을 넘어 생산자의 자산으로 평가될 수 있다. 따라서 쌀 브랜드는 소비자로 하여금 차별화된 특성을 인식케 하여 구매 결정을 용이하게 하여야 한다.

3) 충남 쌀 브랜드 개발현황

최근들어 소비자들의 쌀 구매형태가 기존 양곡상 위주에서 농협매장이나 백화점, 할인매장 등을 통한 소형 포장미를 구입하는 형태로 바뀌면서 믿고 살 수 있는 유명브랜드 쌀을 선호하는 경향이 두드러지고 있다.

따라서 사도는 각 지역별로 생산되는 쌀을 군단위로 브랜드를 개발하여 자체 상표화해 판매하는 ‘얼굴있는 쌀’을 만들고 있다. 충남지역의 쌀은 그 동안 높은 품질에도 불구하고 경기미의 그늘에 가려 낮은 품질의 쌀로 인식되었다. 충남은 이런 현실을 극복하기 위하여 ‘청풍명월’이라는 공동브랜드를 개발하였다. 이러한 ‘청풍명월’이 ‘1997년 처음으로 시중에 출하되면서 농가소득은 증대되었고, 청풍명월을 제외한 충남쌀에 대한 가격지지효과 등 많은 성과를 얻었다. 그러나 시간이 지나면서 공동브랜드가 갖는 한계점과 소비자의 욕구에 부응하는 판매전략을 수립하지 못함으로써 점차 그 효과가 감소하고 있다(김철호·권우영 2000, 3).

현재 충남지역의 브랜드화된 쌀은 도 공동브랜드인 청풍명월 쌀과 그 외의 개별 브랜드인 논산 황산별 쌀, 철새도래지인 천수만의 기러기오는 쌀, 서천 기별포 만나미, 예산 황금쌀, 합덕청결미, 당진해나루, 당진 우강 쌀, 홍성 오리농법 쌀, 천수만 쌀, 청산유수쌀, 푸른들 쌀 등이 있다.

III. 마케팅측면의 쌀 브랜드 차별화 전략

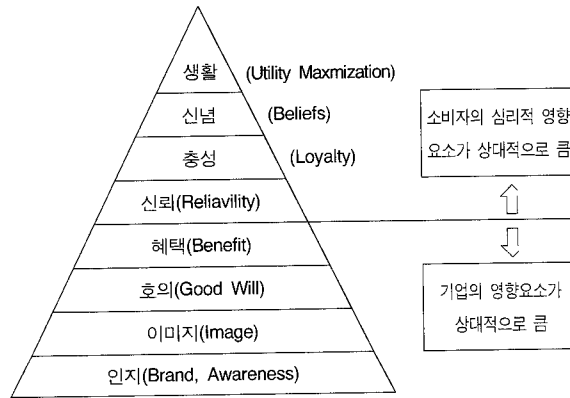
1. 브랜드 마케팅 전략

브랜드 마케팅이란 상품에 브랜드를 부착하여 그 브랜드 자체를 소비자에게 인식시키고, 그 브랜드를 선택하게 하는 마케팅 활동이다. 즉, 브랜드를 주요한 수단으로 활용하여 적극적인 수요를 창출하는 활동을 의미한다. 요즘은 같이 통신수단이 발달하고 기업간 제휴와 정보교환이 활발한 환경속에서는 제품 기능상의 차별은 어려우며, 설사 된다 하더라도 곧 경쟁사에 의해 유사기능을 가진 제품의 개발이 이루어지므로 그 우위성은 오래 가지 못한다. 이런 상황에서는 제품의 외견이나 디자인, 용기 등 소위 2차적인 기능으로 차별화를 꾀하거나 또는 광고나 기타 판촉 활동을 포함한 프로모션에 의한 이미지의 차별이 일반화된다. 따라서 ‘브랜드’의 가치와 비중이 크게 주목되고 중요시되는 이유가 여기에 있는 것이다.

상품은 그 기능성으로 가치를 결정해 가며 상품의 기능은 구매자에게 전달되기까지 여러 가지 요소가 더해진다. 상품 경쟁력을 제고하기 위해서는 상품의 가치를 높일 수 있는 계획이 수립되어야 한다. 비슷한 상품이 아닌 자사의 상품을 선택하게 하기 위해서는 한정된 수요 속에서 채어 확보를 위한 마케팅 수법이 활용되어야 하며, 이런 측면에서 C.I 및 B.I의 중요성이 부각되고 있다(이소영 1992). 현대 사회는 생산자 중심의 마케팅 환경이 소비자 중심의 전략으로 변화되었다. 따라서 수요가 공급을 초과하던 시대의 값싸고 양이 많은 제품을 생산하여 기업의 이윤을 추구하던 시대에서 소비자의 다양한 욕구와 기호에 적합한 브랜드 출시로 경쟁시대에서 자사제품을 적극적으로 홍보하여 강력한 브랜드를 구축하는 전략으로 전환하여야 한다. 따라서 업체에서는 소비자 욕구에 적합한 다양한 브랜드를 출시할 때 기업 이미지 및 제품의 특징 그리고 시장 환경에 따라 마케팅 전략에 의거하여 브랜드 체계를 확립하여 운용할 필요가 있다(장옥선 2002).

브랜드는 소비자의 제품 서비스 구매의 반복행동을 촉진하기 때문에 브랜드를 무시한 마케팅 활동에서는 많은 효과를 기대할 수 없다. 따라서 생산자는 모든 기회를 포착하고 브랜드를 소비자에게 보다 많이 노출시켜 소비자의 선택에 혼란이 발생하지 않도록 노력한 결과, 오늘날에는 제품표시로서의 브랜드라는 소극성을 탈피하고 보다 적극적인 의미를 가지게 되었다. 현대 경쟁체제 시장에서의 생산

시설과 기술력은 평준화 되어지고, 품질, 가격에 따른 차별화도 무의미해지는 상황에서 제품의 선택방법은 제품 자체보다 브랜드나 생산기업 이미지에 의존하게 되었다.



[그림 1] 소비자의 브랜드 수용단계

그러므로 마케팅커뮤니케이션의 기본 전략으로서 브랜드아이덴티피케이션 (Brand Identification)을 구축하는 것이 기업의 당면과제가 되었으며, 결국 마케팅 기본 전략으로서 B.I개념을 도입한 마케팅 전략이 이루어지고 있다. 최근 들어 지역별로 다양한 쌀 브랜드가 등장하고 있는데, 이러한 지역 쌀 브랜드를 적극적으로 개발하여 지역이미지 개선과 제품 홍보에 활용되어지고 있는 추세에 있다.

2. 쌀 브랜드 차별화 전략

1) 차별화의 성립조건

쌀을 차별화(differentiation) 한다는 것은 어느 특정 쌀 생산자 또는 가공업체가 자신의 쌀과 경쟁자의 쌀이 구별될 수 있도록 물리적 속성이나 단순한 외관상의 차이(포장, 이미지등)를 두는 것을 말한다. 쌀의 상품 차별화는 형태의 변경뿐만 아니라 광고나 상표사용, 판매장소의 선택 등을 통해서 이루어진다. 일반적으로 상품의 차별화는 해당 상품이 속해 있는 산업의 구조가 과점(oligopoly)이나

독점적 경쟁(monopolistic competition)에서 흔히 나타난다. 따라서 쌀의 차별화가 성립되기 위해서는 수요와 공급측면에서의 다양성이 전제되어야 한다.

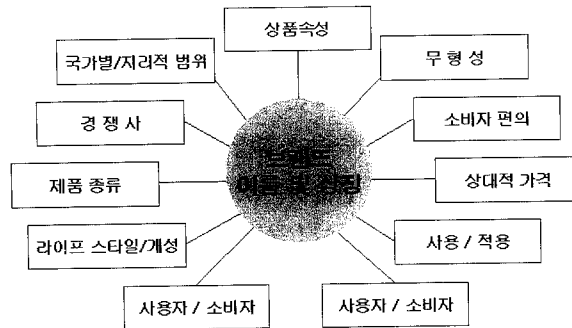
쌀의 차별화가 이루어지기 위해서는 첫째, 소비자의 쌀에 대한 선호가 다양해야 한다. 만일 소비자 선호가 다양하지 않을 경우 차별화는 제한적으로 일어난다. 소비자의 다양한 선호는 쌀의 상품 차별화를 초기에 유인해 주는 중요한 전제조건이다. 둘째, 차별화된 다양한 형태의 쌀을 공급할 수 있는 생산기술이 뒷받침되어야 한다. 아무리 소비자들의 쌀에 대한 선호가 다양하여도 생산기술이 뒷받침되지 못하면 소비자들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 없기 때문이다. 셋째, 차별화된 쌀의 시장수요는 소비자들이 지불할 수 있는 가격을 뒷받침할 최소 생산규모 이상이어야 한다. 수요자의 선호가 다양하고, 이를 뒷받침할 생산기술이 존재해도 시장에서의 수량이 생산의 경제단위가 되지 못하면 농가나 가공업자는 이를 공급할 수 없기 때문이다. 넷째, 소비자의 특정쌀에 대한 인식은 광고나 선전과 같은 판매전략에 의하여 바뀌어져야 한다(서중혁 1993). 이 경우 소비자 인식의 전환은 쌀에 대한 소비자들의 선호가 다양해 질 수 있음을 뜻한다.

2) 브랜드의 시각이미지 형성

브랜드의 이미지는 특정브랜드가 소비자의 감각기관을 통해 받아 들여져 해석되는 어떤 의미를 말한다.

이는 대상 상품이 실제로 어떠한가 와는 별도로 사람들의 마음속에 형성된 상(相)으로서 감정, 태도, 연상 등이 모두 포함된 복합적인 개념이다. 따라서, 쌀브랜드의 이미지는 제품의 생산계획단계에서 마케팅전략에 의해 방향이 설정되어야 한다. 즉 브랜드 이미지를 성공적으로 창출하기 위해서는 브랜드 시각 아이덴티티(Brand Visual Identity)가 이루어 져야 하는데 브랜드의 심적인 아름다움을 창조한다는 일차적인 사고에서 벗어나 경영전략 차원에서 이미지를 창출하는 것이 바람직하다. 이러한 브랜드의 시각이미지는 브랜드의 이미지 연상과도 밀접하게 관련되는데, 브랜드 연상(brand association)이란 브랜드 자산을 구성하는 한 가지 요소로 어떤 브랜드가 거론 되었을 때, 그 브랜드에 대해 연상하는 것을 말한다. 일반적으로는 제품 카테고리나 고객편익에 덧붙여서 제품속성, 이용상태, 이용자, 캐릭터, 가격, 국가나 지역, 라이프 스타일, 소리 등을 생각할 수 있다. 제품에 대한 브랜드 연상을 바람직하게 형성하기 위해서는 첫째, 소비자의 마음속에

호의적인 브랜드 연상(favorable association)이 형성되어야 하며, 둘째 소비자가 어떤 브랜드를 접했을 때, 그 브랜드와 관련된 좋은 연상들을 즉각적으로 떠올릴 수 있는 강력한 브랜드 연상(strong association)이 형성되어야 하며, 셋째 소비자의 마음속에 독특한 브랜드 연상(unique association)이 형성되어야 한다.



[그림 2] 브랜드 연상

3) 브랜드의 시각이미지 차별화

브랜드 이미지를 향상시키기 위해서는 소비자를 만족시킬 수 있는 이미지의 효율적인 활용을 위해 차별화된 시각이미지 형성에 미치는 심리적 요소를 파악해야 한다. 그 첫번째는 제품의 속성(기능적 속성, 상징적 속성)을 파악하여 시각적 차별성(differentiation)을 부여하는 것이다. 소비자는 브랜드를 처음 대할 때 제품의 속성을 추정하여 평가하므로 그 제품이 가지고 있는 능력, 성능, 편의 등을 시각 이미지에서 추정시킴으로써 차별적 우위성을 구축해야 한다. 두번째는 차별화된 브랜드의 시각이미지를 소비자가 ‘자신에게 적절하다’고 느낄 수 있도록 브랜드에 적절성(relevance)을 부여하여 심리적 일치감을 제공하여야 한다. 이는 브랜드의 심리적 거리나 깊이를 나타내는 개념이라고도 할 수 있다. 세번째는 서비스에 대한 신뢰감을 줄 수 있는 시각정보(visual information)를 고려하여 소비자가 제품의 기능적인 면까지 쉽게 이해할 수 있는 이미지를 형성하여 소비자로부터 높은 평가를 받을 수 있어야 한다. 네번째는 소비자가 브랜드를 어느 정도 알고 있으며 시각적으로 어떻게 인지하고 있는가에 따라 브랜드 시각이미지의 성

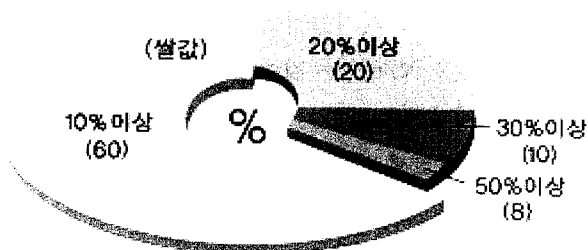
공 여부를 측정할 수 있어야 하는데 이는 단순한 지명도(awareness) 이상이라고 할 수 있다(노주현 2002).

따라서 브랜드의 시각 이미지 차별화 형성에 미치는 요소들은 브랜드를 성공적으로 확립하고 유지하는 필수 조건이므로 브랜드의 계획 단계에서부터 고려되어야 할 것이다.

3. 소비자 구매행동 분석

현대 정보화 시대의 소비자는 교육수준의 향상과 아울러 소비생활에 있어서도 풍족한 수준에 도달해 있다. 소득 수준이 향상되고 직업이 전문화됨에 따라 제품의 선택에 신중을 기하여 고품질을 선호하는 경향이 뚜렷해졌다. 농산물에 있어서도 아래 도표에 나타나듯이 쌀의 품질이 좋다면 값을 10%더 지불하겠다는 소비자가 전체의 60%를 차지하고 있다. 이것은 이제 소비자들이 값이 비싸도 고품질 무공해 쌀을 선호하고 있다는 사실을 알 수 있다.

소비자의 생활 방식도 평준화에서 차별화, 개성화로 라이프스타일이 변하고 있다. 또한 물질적 충족에서 정신적 충족으로 변하고 있다. 이제 농산물은 평준화에서 개성화, 차별화, 고급화, 지적요구상승, 고품질, 안전성 등을 들 수 있는데 쌀의 경우 브랜드의 선호도는 절대적이라고 할 수 있다.



[그림 3] 고품질 쌀에 대한 소비자 선호도

IV. 결 론

21세기 정보화 시대에는 기술의 발달로 인해 전 세계가 하나의 거대한 시장이 되어 브랜드의 위력이 점점 증대되고 있다. 소비자의 구매의욕을 사로잡아야 하는 시장 환경에서 브랜드는 마케팅의 유일한 활로로 부각되고 있다. 개인이 기억할 수 있는 단어보다도 더 많은 브랜드의 홍수 속에서 가장 강력한 브랜드 몇 개를 제외하고는 고객의 기억과 선택에서 멀어져 가고 있는 것이 현실이다. 현대의 시장 상황은 대량생산되는 막대한 상품을 소비자에게 판매하기 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있으며 하나의 거대한 상품경쟁의 현장이라고 할 수 있다. 이러한 상황에서 브랜드 아이덴티티의 차별화 전략은 소비자 중심의 시장경제 하에서 그 역할이 더욱 확대되면서 날로 그 비중이 증가하고 있다. 브랜드 아이덴티티의 차별화를 위해서는 상품개발 이전에 그 마케팅 전략이 이루어져야 하는데 그 이유는 포장이 시장의 도구가 되고 소비자의 끊임없는 욕구를 충족시키는 촉매제 역할을 하기 때문이다. 쌀 브랜드 디자인의 사례를 분석해 보더라도 지역적, 문화적 특징을 브랜드명과 연결시키고는 있으나 그 지역만의 독특한 이미지가 배어있는 시각적 요소가 결여되어 브랜드 이미지 차별화에 접근하지 못하고 있다.

브랜드아이덴티티에 의한 시각이미지는 제품의 품질을 보증하고, 원활하고 신속한 정보를 통해 소비자에게 각인되며, 시각적으로 친근감을 느끼게 하는 기능을 한다. 또한 브랜드의 인지도를 높여주며, 이로 인한 이익은 기업의 자산을 증가시키고 기업경영을 균형있게 유지, 발전시키는데 많은 영향을 끼친다고 할 수 있다.

사람들은 브랜드 그 자체를 소비하는 동시에 제품이 지닌 이미지를 소비한다. 결국 소비자들의 차별화 지향이 강하게 표출되면서 기업은 소비자들의 요구수준에 따라 철저하게 세분화된 브랜드 전략이 필요하게 되었다. 그러므로 차별화된 디자인과 단계적인 전략, 효율적인 활용 등으로 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있는 체계적인 브랜드의 시각 아이덴티티로 일관성있게 관리할 때만이 좋은 기업이미지를 지속적으로 유지할 수 있을 것이다.

품질은 생산자가 책임진다는 생산자의 의식전환이 필요하며, 소비자에게 브랜드를 통해 제공되는 정보와 품질이나 서비스 등 모든 면에서 소비자의 만족을 극대화시킬 수 있는 자세가 요구된다.

본 연구에서 살펴본 결과 충남지역의 쌀 브랜드 분석을 통해서 도출된 문제점은

첫째, 자체개발된 브랜드에 대한 사후관리 및 홍보미흡등으로 어렵게 만들어 놓은 브랜드가 사장될 가능성이 있으며, 둘째, 브랜드 쌀의 품질관리노력의 미흡으로 소비자의 신뢰도가 저하되고 있다. 셋째, 농협과 민간RPC마다 브랜드가 단일화되지 않아 경쟁력이 저하되고 있는 실정이다.

따라서, 바람직한 브랜드 이미지 차별화를 위한 개선방안으로는 첫째, 개별브랜드에 대한 관리체계를 강화하고 쌀소비촉진을 위한 품질위주의 청정쌀 핵심기술을 확산 시키며, RPC연합을 통해 광역화되고 규모화된 브랜드쌀의 유통을 유도해 나가야 될 것이다. 또한, 통합브랜드에 대한 정확한 홍보와 동일브랜드의 쌀을 산지에 따른 품질차이를 인정하여 가격차를 반영하는 등 다양한 소비자의 욕구에 부응해야 할 것이다. 앞으로 본격적인 쌀 시장개방이 이루어지면 더욱 많은 외국산 쌀이 직접 국내에 유입될 것이며, 외국 쌀 브랜드 자체에 의한 시장 지배 현상이 두드러질 것으로 예상된다. 둘째, 브랜드 전략 측면에서 국내 대부분 쌀 브랜드가 한 지역내에서 개별 브랜드 전략으로 일관되는 경향이 있으나 한지역을 통합하는 통합 브랜드(Family Brand)방식으로 제품과 시장의 성격에 따라 적절히 적용하는 것이 바람직하다. 브랜드 이미지 차별화 전략은 모든 조건을 충족시키기는 현실적으로 어려움이 뒤따를 수도 있겠지만 국내시장을 보호하고 소비자 이미지 제고를 위해서는 위의 요건에 대해 충분한 참고가 있어야 한다. 셋째, 지역적 정서와 문화적 특성을 고려한 지역의 고유 브랜드 아이덴티티 개발이 마케팅전략에 의해 치밀하게 이뤄져야 하며 청정지역으로써 이미지가 뛰어난 지역은 이런 요인을 브랜드 상품화와 연계시키는 것이 유리하다. 넷째, 지나치게 특정 컨셉에 얽매이면 다양한 이미지 구축에 한계를 초래하므로 풍부한 이미지 연상이 되도록 브랜드 이미지 축적이 용이해야 한다.

이상과 같이 브랜드 아이덴티티 차별화를 위한 브랜드디자인은 지역적 특성과 디자인 요소가 일치되고 브랜드이미지와 연계될때 소비자에게 인지도를 높혀 판매로 이어질 수 있는 역할을 할 것이며, 소비자의 구매기준 등의 요소들과 효율적인 결합이 이루어졌을때, 마케팅 전략으로써 그 효과를 기대할 수 있을 것이다. 결론적으로 “싼값에 맛있는 쌀”은 국제화 시대에 우리나라 쌀 산업이 지향해 나가야 할 발전목표이며, 또한 품질고급화를 통한 쌀의 상품차별화와 브랜드 이미지 차별화는 국내 소비자들의 소득수준향상과 선호도의 변화에 능동적으로 대처하는 한 수단이기도 하다.

〈참고문헌〉

- 김철호·권우영. 2000. “지역브랜드 쌀에 대한 소비자 반응분석과 판매전략”.
『식품유통연구』 제17권 1호.
- 노주현·임헌혁. 브랜드 아이덴티티의 시각 이미지 강화를 위한 심리적 차별화 방
안. 서울디자인포럼학회.
- 서종혁. 1993. 『쌀의 지역별 차별화 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 이소영. 1992. 패키지 차별화 전략으로서 Brand Identity에 관한 연구. 홍익대
석사학위 논문.
- 장옥선. 2002. 브랜드 계층구조 표현전략에 관한 연구. 한국 디자인학회.

제4부

환경·생태

기후변화협약의 의미와 충남의 대응과제*

정 종 관

I. 서론

최근 우리나라 동남해안 지방에서 기상관측 이래 최대의 폭설 등 정상적으로 일어나기 어려운 기상현상이 수시로 발생함으로써 이러한 비정상을 정상적인 현상으로 받아들여야 하는 기상이변이 잦아지고 있다. 일반적으로 기후는 매일 변화하는 기상의 종합적인 특징이라 할 수 있다. 즉, 기온, 강수량 등의 평균치와 변화폭, 최고·최저기온, 최대 강수량, 우기·건기의 분포 등으로 표현된다. 따라서 기후 변화는 기상의 장기적 변화라 할 수 있다.

기후변화 중 가장 대표적인 것이 지구온난화 현상이다. 지구온난화는 인류가 배출하는 온실가스의 농도가 증가하여 지구로부터 방출되는 적외선을 흡수하여 지구의 평균기온이 상승하는 현상이다. 지구촌 곳곳에서 여름철 폭서로 인해 사망자가 증가하고, 해수면 상승으로 태풍이나 허리케인의 강도가 세지는 것도 모두 지구온난화 문제이다. 지구온난화의 원인인 온실가스가 인류에게 해로운 것만은 아니지만, 산업혁명 전 자연계의 온실가스 중 이산화탄소 농도가 280ppm 정도였던 것이 현재에는 360ppm으로 증가하였다.

지구온난화 문제를 해결하기 위해서는 어느 한 나라 또는 한 지역이 노력한다고 해서 해결될 일이 아니다. 전세계 모든 국가가 함께 노력하여 해결해야 할 지구환경문제이다.

II. 기후변화협약이란?

과학자들의 연구차원에서 논의되던 기후변화에 대한 논의가 본격적인 국제적 논의로 등장한 것은 1972년 세계기상기구(WMO) 주관으로 개최된 ‘제1차 세계

* 본 논문은 (『열린충남』 통권 30호, 2005)에 수록된 논문이다.

기상기구회의’에서부터 시작되었다. 1988년에는 WMO와 유엔환경계획(UNEP)이 공동 주관하에 정부간기후변화패널(IPCC)을 설립하여 체계적인 연구를 실시하였고, 1990년 제1차 보고서를 발간, 지구온난화가 CO₂ 등의 온실가스에 의해 발생된다고 보고하였다. 이를 근거로 같은 해 UN총회에서 기후변화협약 제정을 위한 정부간협상위원회(INC)를 설치한다는 결의문을 채택하여 3차례의 협상위원회를 개최한 결과, 기후변화협약 초안을 마련하여, 1992년 브라질 리우에서 개최된 ‘환경과 개발 정상회의(UNCED)’에서 기후변화협약을 채택하였다.

1. 기후변화협약

2005년 1월 현재 190개국이 가입하였으며 협약채택 당시 도서연합국가 및 EU 등은 구속력 있는 감축의무 규정을 주장하였으나 미국 등 여타 국가들이 반대하여 단순 노력사항으로 규정되었다.

협약의 주요 내용으로는 ‘공통의 차별화된 원칙(Common but Differentiated Responsibility)’을 도입하였다. 이는 기후변화문제가 전세계 모든 국가가 공통으로 책임을 지되 선진국이 그동안 온실가스를 많이 배출하였으므로 그만큼 책임을 더 지라는 원칙이다. 이밖에 모든 당사국은 온실가스 배출량 감축을 위한 국가 전략을 수립 시행토록 규정하고 있다. 우리나라는 협약 채택시 외교력을 발휘하여 개도국 지위를 부여받았으며 1993년 12월에 비준하였다.

2. 교토의정서

기후변화협약상의 감축의무만으로는 지구온난화 방지가 불충분함을 인식하여 1997년 일본 교토에서 선진국(부속서-I) 국가들의 온실가스 배출 감축을 주요 내용으로 하는 의정서를 채택하였다.

그간 온실가스 감축시 경제적 부담이 막대하여 구속력 있는 감축목표가 설정되지 못하였으나 선진국들은 환경문제에 대한 국제사회 여론 및 온실가스 배출에 대한 역사적 책임을 외면할 수 없어 감축목표에 합의하게 된 것이다. 2004년 8월 124개국이 비준하여 발효요건이 비준국가 중 선진국의 배출량(현재 44.2%)이 선진 38개국(부속서-I)의 1990년 기준 55%에 못미쳐 발효되지 못하고 있다가

2004년 11월 러시아(17.4%)가 비준함에 따라 2005년 2월 발효되었다.

〈교토의정서 주요 내용〉

- ◇ 온실가스 감축목표 : 제1차 의무공약기간(2008~2012)동안 1990년 기준
평균 5.2% 감축목표 설정
EU : -8%, 미국 : -7%, 캐나다·일본 : -6% 등
- ◇ 교토메카니즘
 - 청정개발체제(CDM) : 선진국이 개도국에 투자하여 얻게 되는 온실 가스 감축분을 선진국의 감축실적으로 인정받는 제도
 - 배출권거래제(ET) : 선진국에 배출거래를 부여한 후 국제사회에 거래할 수 있게 하는 제도
 - 공동이행제도(JI) : 선진국 A가 선진국 B에 투자하여 얻게 되는 온실가스 감축분의 일정부분을 A국의 감축실적으로 인정하는 제도

3. 최근 동향 및 전망

교토의정서 발효에 따라 2005년부터 감축목표 이행의 실질적인 최고 의사결정 기구인 교토의정서 당사국총회(COP/MOP) 개최가 예정되어 있고, 온실가스의 국제 배출권거래 시장의 공식 개장(2008년)에 대비하여 선진국은 조기 배출권(credit)확보를 위한 청정개발체제(CDM)와 공동이행제도(JI) 사업의 활성화가 예상된다. 이에 따라 경제적 유인책에 의한 온실가스 저감정책으로 EU에서는 온실가스 자율협정 등에 의한 무역장벽 가능성 증대와 온실가스 기술시장이 확대될 것이다.

교토의정서의 발효에 따라 이제부터는 제2차 의무공약기간(2013~17년) 동안의 의무부담 방식, 대상 국가, 감축 규모에 관한 협상이 2005~07년간 진행될 예정이며 선진국 및 개도국 간의 의무이행 및 시기, 방법을 놓고 논란이 예상되는데, 우리나라는 2002년 기준으로 세계 9위의 온실가스 배출, 세계 10위의 에너지소비, OECD 회원국임을 감안하면 국제적인 의무이행 압력이 가중될 전망이다.

그러나 온실가스의 배출에 직접 관련이 있는 우리나라의 산업계에서는 교토의정서 제2차 의무공약기간에 참여할 수 없다는 입장인데, 선진국은 협상타결 후 10여년의 준비기간이 있으나 우리나라는 2013년 시행을 위한 인프라구축이 미비하며, 교토의정서가 규정하고 있는 절대량을 기준으로 한 감축목표 설정방식이 아닌 경제성장을 또는 에너지사용량 등과 연계한 감축목표 설정이 이뤄져야 한다는 입장이다. 이를 위해 경제성장을 보장하는 자발적 방식으로 온실가스를 줄여 나가야 하며, 업종별 의견을 종합해 국가적인 감축목표를 설정하고, 기업 스스로 온실가스 배출을 감소시킨 실적을 인정하고 이에 대한 보상방안이 제시되어야 할 것이다. 이러한 상황에서 우리나라는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부, 산업계, 시민 등 이해당사자의 여건과 향후 국제적 동향, 최신의 표준화된 저감기술(state-of-art technology) 등을 바탕으로 전면적 종합적 대응을 준비할 필요가 있으며 우리 충청남도에서도 지역경제에 대한 영향을 최소화하면서 기후변화협약 대응을 위한 부문별 과제 선정 및 대책 수립을 통해 위기를 기회로 전환시키기 위한 노력이 필요하다.

Ⅲ. 충청남도의 온실가스 배출현황 및 전망

1. 온실가스 배출 현황

충청남도의 온실가스 배출량에 대한 공식적인 통계 데이터는 아직 정립된 것이 없어 에너지경제연구원의 국가배출 통계자료(2004. 6)를 바탕으로 지역내총생산과 산업구조를 고려하여 추정하였다. 충남의 지역내총생산은 1995년 기준금액으로 1995년 14조 7740억원에서 2003년 26조 6000억원으로 증가하였고, 이에 따라 전국대비 지역내총생산 비율도 3.9%에서 4.8%로 상승하였는데, 온실가스 집약도를 나타내는 지역총생산에 대한 온실가스 배출량은 연평균 -0.96%를 나타내어 전국 평균보다 에너지효율이 높다고 할 수 있다.

〈표 1〉 우리나라의 온실가스 배출현황

구 분		1990	1995	2000	2001	2002	1990~02 증가율(%)
항 목	단 위						
온실가스 배출량	천TC	84,738	123,445	144,252	148,028	154,724	5.1
GDP	10억원 (1995년 기준)	263,430	377,350	478,533	493,380	524,689	5.9
온실가스 배출/GDP	TC/백만원	0.322	0.327	0.301	0.300	0.295	-0.7%

자료 : 에너지경제연구원 2004.

〈표 2〉 충청남도의 온실가스 배출현황

항목 \ 년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
전국GDP (십억원)	377,350	399,614	412,275	435,004	457,732	478,533	493,380	524,689	548,645
충남GRDP (십억원)	14,774	17,799	18,978	17,120	19,487	21,118	21,828	23,764	26,600
충남GRDP 점유비율	0.039	0.045	0.046	0.039	0.043	0.044	0.044	0.045	0.048
충남온실가스 배출추정량 (천 탄소톤)	4,833	6,059	6,298	5,337	6,061	6,366	6,549	7,008	8,035
충남온실가스 배출/GRDP (탄소톤/백만원)	0.327	0.340	0.332	0.312	0.311	0.301	0.300	0.295	0.302

〈표 3〉 우리나라의 부문별 온실가스 배출현황

(단위 : 천 탄소톤)

부문 (비율)	1990	1995	2000	2001	2002	1990~02년 증가율(%)
에너지	67,657 (79.7)	101,490 (82.2)	119,594 (82.9)	123,537 (83.5)	129,013 (83.4)	5.5
제조공정	5,428 (6.4)	12,747 (10.3)	15,886 (11)	15,748 (10.6)	16,929 (10.9)	9.9
농업/축산	4,798 (5.7)	4,917 (4)	4,519 (3.1)	4,405 (3)	4,414 (2.9)	-0.7
폐기물	6,945 (8.2)	4,291 (3.5)	4,254 (2.9)	4,337 (2.9)	4,367 (2.8)	-3.8
총배출량	84,738 (100.0)	123,445 (100.0)	144,252 (100.0)	148,028 (100.0)	154,724 (100.0)	5.1
토지이용/임업	-6,476	-5,793	-10,156	-9,448	-9,793	3.5
순배출량	78,262	117,651	134,096	138,580	144,930	5.3

자료 : 에너지경제연구원 2004.

〈표 4〉 충청남도의 부문별 온실가스 배출현황

(단위 : 천 탄소톤)

년도 항목	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
에너지	3,973	4,999	5,208	4,388	5,018	5,277	5,468	5,844	6,740
제조공정	498	621	647	545	641	707	694	764	891
농업/축산	193	218	246	224	212	197	196	203	204
폐기물	169	221	197	179	189	185	190	196	200
합계	4,833	6,059	6,298	5,337	6,061	6,366	6,549	7,008	8,035

각 부문별 배출량은 에너지 및 제조공정이 전체의 92.5~94.9% 수준으로 지속적인 증가추세를 보이고 있으며 농업/축산과 폐기물에 의한 배출은 약간 증가하는 경향을 보이고 있으며, 온실가스 6종 가운데 이산화탄소와 메탄이 전체 배출량의 93.1%를 차지한다. 에어컨 냉매로 사용되는 수소화불화탄소, 과불화탄소와 전자 및 반도체제품 생산에 세정제로 사용되는 육불화황 등은 비중은 적으나 충청남도의 지역특화업종인 반도체 박막 액정기기(TFT-LCD), 전자정보기기의 산업규모 확대와 생활수준의 향상에 따라 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 5〉 충청남도의 온실가스 종류별 배출추이

(단위 : 천 탄소톤)

년도 항목	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
이산화탄소	4,282	5,368	5,580	4,685	5,315	5,596	5,802	6,195	7,162
메탄	364	424	409	362	364	318	314	322	321
아산화질소	126	164	176	144	170	185	183	196	217
수소화불화탄소	53	73	82	75	91	102	72	105	104
과불화탄소	0	10	10	10	12	25	26	28	40
육불화황	8	21	41	61	109	140	151	161	190
합계	4,833	6,059	6,298	5,337	6,061	6,366	6,549	7,008	8,035

2. 온실가스 배출 전망

우리나라의 장기전망이 가능한 에너지부문의 경우, 2002~20년까지 온실가스 배출량은 별도의 온실가스 감축노력 부재시 연평균 2.3% 증가 예상되는데, 산업 부문은 에너지 다소비산업의 성장 둔화 등으로 온실가스 배출비중이 점진적으로 축소될 것이나, 수송부문은 가장 높은 온실가스 배출증가세가 예상되며, 2020년에는 전체 배출중 비중이 23.9%까지 상승할 것으로 전망되고 있다.

충청남도의 에너지부문 장기전망의 경우, 2002~20년까지 온실가스 배출량은 별도의 온실가스 감축노력이 없는 기존추세(Business As Usual)를 유지할 경우 전국 평균치보다 0.2% 포인트 높은 연평균 2.5% 증가가 예상된다. 각 분야별로는 발전부문은 2003년 기준으로 서천 2기, 보령 6기, 보령복합, 당진 4기, 태안 4기, 민간운영의 LG에너지 1기 등 총 18기의 발전용량 10,700MW에 연간 발전량 67,173GWh 규모이며, 2015년경 서천, 보령화력 일부의 폐쇄조치로 증가세는 다소 완화되나 추가 증설에 따른 비중이 지속적으로 증가할 전망이다. 이에 비해 산업부문은 철강, 석유화학, 시멘트 등의 에너지 다소비산업은 성장이 둔화할 것이나, 전자정보기기, 자동차부품 산업의 성장 등으로 온실가스 배출비중이 점진적으로 축소될 것이나 전국 평균보다는 높을 것으로 예상된다. 수송부문은 자동차 60만대 수준에서 증가추세를 유지하여, 2020년에는 전체 배출의 22.5% 수준, 가정 및 공공 기타부문은 12.2~14.2% 수준으로 거의 일정하게 유지할 것으로 전망된다.

그리고 제조공정 및 물질회수부문 장기전망의 경우 온실가스 중 수소화불화탄소, 과불화탄소, 육불화황 등의 사용량은 지속적으로 증가할 것이나 공정상 회수 가능할 것으로 예상하여 배출량은 전체의 5% 이하를 유지할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 우리나라의 에너지부문 온실가스 배출량 비중 전망

(단위 : %)

년도 구분	2002년	2005년	2010년	2015년	2020년
발 전	31.3	33.0	35.9	34.4	35.9
산 업	34.2	32.0	29.3	28.9	27.8
수 송	20.3	21.5	22.2	24.0	23.9
가 정	11.2	10.3	9.4	9.3	9.0
상 업·공 공·기 타	3.0	3.2	3.2	3.4	3.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 에너지경제연구원 2004.

〈표 7〉 충청남도의 에너지부문 온실가스 배출량 비중 전망

구분 \ 년도	2002	2005	2010	2015	2020
발 전	0.313	0.320	0.330	0.340	0.343
산 업	0.342	0.335	0.325	0.315	0.310
수 송	0.203	0.210	0.215	0.220	0.225
가 정	0.112	0.105	0.102	0.096	0.091
공 공 기 타	0.030	0.030	0.028	0.029	0.031
합 계	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

IV. 부문별 추진과제 선정 및 대책

1. 기본방향

지구 온난화 방지를 위한 국제적 노력 및 범정부적 노력에 동참하여 지속가능한 발전을 지향하는 충청남도의 위상을 높이고, 지역경제력 향상과 쾌적한 환경 공간을 유지하여 도민의 삶의 질을 향상시킬 수 있어야 한다. 이를 위해 에너지 이용의 효율성과 효과성을 향상시켜 온실가스 저배출형 경제구조로의 전환 연착륙을 통해 충격의 완화가 필요한데, 충남지역은 화력발전과 산업분야의 비중이 높아 지역내 기업의 자발적 협약(VA)을 통한 참여 유도와 경제적 인센티브 제공이 요구된다. 기후변화협약 발효에 따른 에너지 사용규제 보다 도민에 대한 교육 및 홍보기능의 강화로 심리적 위축, 부정적 경제영향의 최소화를 위해서는 위기를 기회로 전환 극복하기 위해 충남지역내 온실가스 배출원 그룹별 종합 DB망 구축을 통해 각 분야별 총력 대비가 요구된다.

2. 대응전략

각 영역 주체별 역할 정립을 위해 중앙정부, 지방정부, 기업, 도민의 기후변화 대응을 위한 상호협력체제 구축을 위해 특히 충청남도의 각 부서별 주요 활동과제를 도출하여 중앙정부 및 타 지방정부와의 협력, 관내 기업, 도민과의 협력방안을

마련할 필요가 있다.

각 영역 부문별 과제도출을 위해서는 발전, 산업, 수송, 가정, 공공부문 등에서 온실가스 배출현황, 전망, 대책에 대해 단기, 중기, 장기적 대응과제를 도출하되 연차별 시행은 기후변화협약 대응 관련 정부의 <제3차 정부종합대책> 내 지자체 대책 추진 지원과 연계 운용할 필요가 있다. 2005~07년까지의 주요 내용으로는 지자체 온실가스 저감계획 사업안 수립, 지방의제21 개편과 기후변화 대응 조례 제정, 지자체 참여유도를 위한 교육 및 지원 등이 논의되고 있다.

3. 지방정부 차원의 조치

에너지 서비스의 효율성 개선을 위해 지역에너지 체계에 대한 전체적 구조 형성이 필요하고, 공급측면에서의 에너지 전환효율 증대(열병합 발전 등)와 수요측면에서의 에너지 이용효율이 높은 기구 사용 등이 포함된다. 지역의 토지이용계획 고려 차원에서는 토지이용 패턴의 조밀화, 지역에너지계획 수립, 직주근접을 위한 토지이용계획이 포함된다.

연료전환은 고탄소 연료를 저탄소로 연료로 전환하는 것인데, 이에 대한 비용이 수반되나 대형에너지 공급시설의 연료를 고탄소의 석탄, 중유에서 저탄소의 LNG, CNG 등으로 전환하는 것이며, 대체에너지 전환은 장기적 계획으로 화석연료에서 신재생에너지로 전환하고 제도면에서는 건물의 입지나 단열, 냉난방 규정의 조례제정으로 가이드라인 제시가 포함된다. 도시 및 지역계획의 녹색화 방안으로는 도시내 도로, 건물의 채색도를 밝은 색으로 변경하고 도시녹화 사업 추진을 통해 열섬현상을 방지하는 방안을 고려할 수 있다.

4. 향후 추진계획 및 발전방안

기후변화협약에 대응한 연차별 시행계획은 <제3차 정부종합대책> 내의 지자체 대책 추진 지원과 연계하여 준비함으로써 국가계획과 보조를 같이 할 필요가 있다. 충청남도 온실가스 저감계획 수립 및 시범사업안은 각 부서별 시행계획안 작성 및 종합검토내용이 포함된다. 이 경우 시범사업은 청정개발체제의 적용 가능성 타진을 위해 타지역 사례로 울산화학에서 청정개발체제(CDM) 사업의 일환으로 추

진하는 HFC23냉매 열분해 사업, 수도권매립지 매립가스 발전사업 등을 들 수 있다. 도민의 실천 차원에서는 지방의제인 푸른충남21에서 에너지 및 기후분야 실천 및 모니터링 부문 개편 보완과 국제지방자치단체연합의 환경이니셔티브(ICLEI)에서 주관하는 기후보호도시(CCP) 캠페인 참여를 통해 국제적 네트워크를 구축하고 공동의 실천과 경험의 공유를 넓혀 가는 것이 바람직하다고 생각된다. 기후변화 대응과 관련한 법적 제도적 시행을 뒷받침하기 위해 기후변화 및 에너지 절약 관련 대응 조례 제정과 도민 참여유도를 위한 교육 및 지원을 통해 민·관·산의 통합적 노력을 통해 위기를 기회로 전환하는 슬기로움이 요구된다. 왜냐하면 기후변화협약 대응은 국제 환경레짐과 당사국간의 협상에 의해 영향을 받으므로 국제 동향에 대한 지속적 관심추적이 필요하고 온실가스 배출에 직접 관련이 있는 기업, 도민, 정부의 총력 대응이 필요하기 때문이다.

〈참고문헌〉

- 기후변화협약대책위원회. 2005. 기후변화협약 대응 제3차 종합대책.
- 에너지경제연구원. 2003. 기후변화협약 및 교토의정서 대응전략 연구.
- 에너지경제연구원. 2004. 온실가스 국가배출 통계.
- 외교통상부. 2004. 기후변화 국제세미나 및 민간포럼 자료집.
- 충청남도. 2004. 제44회 충남통계연보.
- 한국환경정책학회. 2005. 춘계학술발표회 자료집.
- 환경부. 2005. 교토의정서 청정개발체제 사업보도자료.
- <http://www.gihoo.or.kr>
- <http://www.iclei.org>
- <http://www.me.go.kr>
- <http://www.mocie.go.kr>
- <http://www.opm.go.kr>
- <http://unfccc.int>

금강 중·하류권역의 수질오염물질 유달특성 조사*

이 상 진

I. 서론

우리나라의 이용가능한 수자원은 수문지리적인 특성상 시간과 공간적으로 불균형이 심하기 때문에, 한정된 수자원을 보다 효과적으로 이용하기 위한 정책이 필요한 실정이다. 그러나 현재 수환경과 관련된 자료는 물의 이용과 배분을 위한 하천의 수리·수문 및 치수 위주에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 자료의 신뢰성과 자료 상호간 연관성이 부족하여 수계별 수환경 계획 및 관리가 어려운 실정이다. 금강의 수질개선을 위해서는 무엇보다도 지류하천에 대한 수질개선이 선행되어야 하며, 지류하천의 수질개선이 수반되지 않는 한 금강본류의 수질개선은 사실상 거의 불가능하다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 수환경관리의 근간이 되는 오염물질의 유달량, 평균농도 및 오염물질간 상관관계를 금강수계 중하류 권역을 대상으로 조사하였다. 본 연구의 결과는 2005년 8월부터 단계적으로 시행될 예정인 금강오염총량관리제 계획수립의 기초자료로서, 오염물질 삭감목표량과 배출허용량을 정량적으로 파악하고, 하천별 수환경관리대책의 우선순위와 개발의 한계를 결정하여 주는데 유용한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 연구 범위 및 방법

본 연구의 범위는 금강 중하류 권역 중 미호천 합류이후 하천인 삼성천부터 길산천까지 충청남도를 유역면적으로 하는 금강 제1지류 54하천을 대상으로 평·갈수기의 유량 및 수질을 4회 현장조사하고, 제1지류하천을 거치지 않고 금강에 직접

* 본 논문은 2003년도 춘계학술연구발표회(대한환경공학회) 논문요약집에 발표된 “금강중하류 권역의 지류하천에서 오염물질 유달량 상관관계 분석”을 수정 및 보완한 논문이다.

방류하는 환경기초시설 4개소의 1년간 운영자료인 방류유량 및 수질농도를 조사하여 BOD₅, COD_{Mn}, T-N, 그리고 T-P의 유달량, 평균농도 및 오염물질의 상관관계를 분석하였다. 지류하천별 유량측정을 위하여 유속은 금강과 연결하는 500m 이내 지점에서 하천유황(流況)이 일정하고 하상의 상태가 고른 지점을 선정하여, 물이 흐르는 방향과 직각이 되도록 소구간을 1m 간격으로 나누어 각 간격의 중앙지점을 유속 측정지점으로 정하였다. 그러나 유폭이 5m 이내인 경우는 유속특성 및 하천여건을 고려하여 보다 더 작은 간격으로 나누어 중앙지점을 측정점으로 정하였다. 또한, 나누어진 각 소구간마다 수심이 0.4m 미만일 때는 수면으로부터 전 수심의 60% 지점에서, 소구간의 수심이 0.4m 이상일 때는 수면으로부터 전 수심의 20%인 점과 80%인 점에서 각각 3분 동안 측정한 유속을 평균하였다.

유속은 연속측정이 가능한 Impeller Type의 Flow meter를 이용하여 측정하고, Velocity-area method 방법으로 유량을 산정하였다.

$$Q = q_1 + q_2 + \dots + q_n$$

Q : 하천유량(m^3/min)

q_n : 소구간 유량(소구간별 유수 단면적 $\text{m}^2 \times$ 평균유속 $\text{m}/\text{sec} \times 60\text{sec}/\text{min}$)

지류하천별 수질분석은 유속측정시 채수한 시료를 냉장 보관하여 실험실로 운반한 후, 수질오염공정시험방법에 따라 BOD₅, COD_{Mn}, T-N, 그리고 T-P를 분석하였으며, 하천별 평균농도 및 오염물질 유달량은 아래와 같이 산출하였다.

$$C = \frac{[(Q_1 \times C_1) + (Q_2 \times C_2) + \dots + (Q_n \times C_n)]}{(Q_1 + Q_2 + \dots + Q_n)}$$

$$L = \frac{[(Q_1 \times C_1) + (Q_2 \times C_2) + \dots + (Q_n \times C_n)]}{N_n} \times 10^{-3}$$

C : 평균농도(mg/L), Q_n : 유량(m^3/day), C_n : 수질농도(mg/L),

L : 평균유달량(kg/day), N_n : 측정횟수

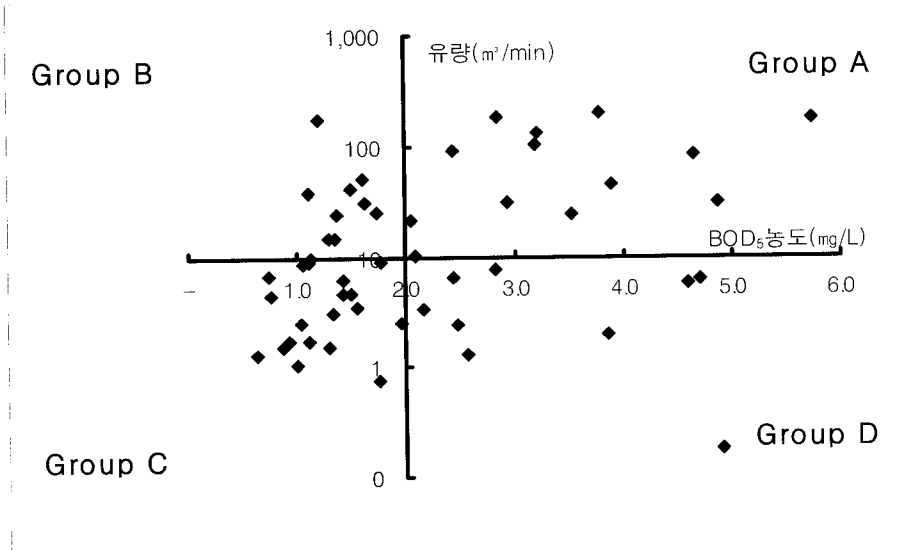
제1지류하천 및 환경기초시설에서 분석된 BOD₅ 평균농도와 산출된 유량을 바

탕으로 금강 본류에 유입하는 오염물질의 특성을 파악하고, 수환경 관리대책의 우선순위를 설정하고자 X축에는 BOD₅ 평균농도를, Y축에는 유량(m³/min)을 log 값으로 표현하여 BOD₅ 2.0mg/L 지점의 X축과 유량 10m³/min 지점의 Y축이 서로 교차하도록 모형화 하였다. BOD₅ 평균농도와 유량결과에 따라 지류하천을 4개 Group으로 분류하였으며, 이때 Group A(제1사분면)는 유량이 10m³/min 이상, BOD₅ 평균농도가 2.0mg/L 이상인 영역, Group B(제2사분면)는 유량이 10m³/min 이상, BOD₅ 평균농도가 2.0mg/L 미만인 영역이며, Group C(제3사분면)는 유량이 10m³/min 미만, BOD₅ 평균농도가 2.0mg/L 미만인 영역, 그리고 Group D(제4사분면)는 유량이 10m³/min 미만, BOD₅ 평균농도가 2.0mg/L 이상인 영역이다.

Ⅲ. 결과 및 고찰

조사기간 동안 연구대상 범위인 금강 중·하류 권역의 제1지류 54하천과 환경기초시설 4개소에서 금강본류에 유입하는 BOD₅량은 8,838.9 kg/day, 평균농도는 3.3 mg/L이었다. COD_{Mn} 유입량은 12,517.3 kg/day, 평균농도는 4.9 mg/L이었고, T-N 유입량은 8,337.17 kg/day, 평균농도는 3.286 mg/L이었으며, 그리고 T-P의 경우는 각각 340.83 kg/day, 0.134 mg/L이었다.

본 연구에서 다루어진 제1지류 54하천과 환경기초시설 4개소 등 총 58개 지점에 대한 BOD₅의 평균농도와 산출된 평균유량으로, 지류하천의 Group화 방법의 기준에 따라 분류한 결과의 모형은 [그림 1]과 같다. 분류된 결과에서 보듯이 BOD₅ 기준으로 볼 때, Group A와 Group D는 2.0mg/L 이상으로 필요에 따라 수질개선이 요구되는 Group이라 할 수 있으며, Group B와 Group C는 2.0mg/L 미만으로 수질이 비교적 양호한 Group이라 할 수 있다. 또한, 유량측면에서 볼 때 Group A와 Group B는 10m³/min 이상으로 비교적 유량이 풍부하고, Group C와 Group D는 비교적 유량이 적은 Group이라 할 수 있다.



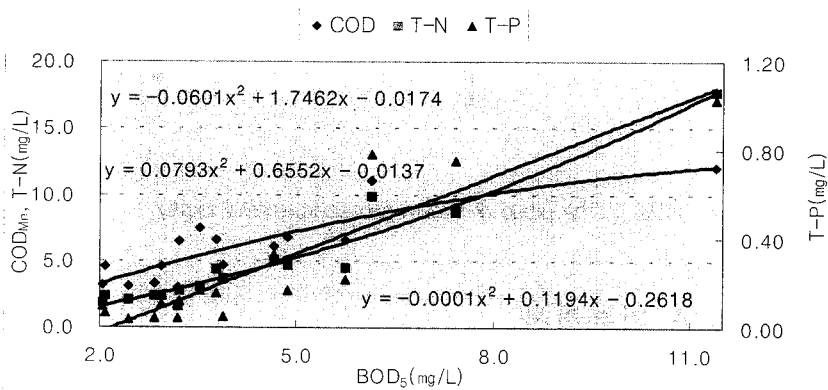
[그림 1] The group of stream and environmental facility

1. Group A 지류하천

유량이 $10\text{m}^3/\text{min}$ 이상이며 BOD_5 의 평균농도가 2.0mg/L 이상인 지류하천 및 환경기초시설로서 유량이 많고 오염물질 농도가 높아 수환경 관리측면에서 볼 때 가장 불리한 group이다. Group A에 속하는 일반적인 하천의 특징으로 유역면적이 광범위하고 오염원이 다양하여 수질개선이 단시간 내에 이루기는 어려우며, 이에 따른 재정적·기술적 노력이 상당히 요구된다. Group A로 분류된 16지점(공주 및 부여 하수종말처리시설 포함)에서 BOD_5 의 유달량은 $7,025.4\text{kg/day}$ 로 평균한 BOD_5 농도는 4.0mg/L 로 산출되었고, COD_{Mn} 5.5mg/L , T-N 3.851mg/L 그리고 T-P는 0.173mg/L 이었다. 총 58개 측정지점에 대한 유량적인 측면에서는 전체 양의 약 68.7%이나 BOD_5 유달량 측면에서는 83.3%에 이르고 있다.

따라서 중·하류권역에서 금강분류 하천수질 환경기준이 II 등급인 점을 감안한다면 Group A에서는 금강에 유달하는 유량이 많고, BOD_5 평균농도가 비교적 높아 일일 유달하는 BOD_5 부하량은 상당량에 이르게 되어 금강의 수질을 악화시키는 Group이라 할 수 있다. 금강의 수질개선을 위해서는 수환경관리의 대책이 가장 먼저 고려되어야 할 분류 군이다.

또한, BOD₅의 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도와의 상관성을 비교 평가한 결과 [그림 2]와 같이 BOD₅의 평균농도가 증가할수록 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P의 농도가 증가하였다. 상관계수는 COD_{Mn}($r=0.8618$), T-N($r=0.9605$), T-P($r=0.9125$)로 양의 상관관계를 보였으며 BOD₅의 평균농도 증가에 따른 각각 오염물질 농도의 상관성은 매우 높았다. 이때, 성립하는 BOD₅의 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도 관계의 2차 함수식은 <표 1>과 같이 표현할 수 있다.



[그림 2] Correlation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group A

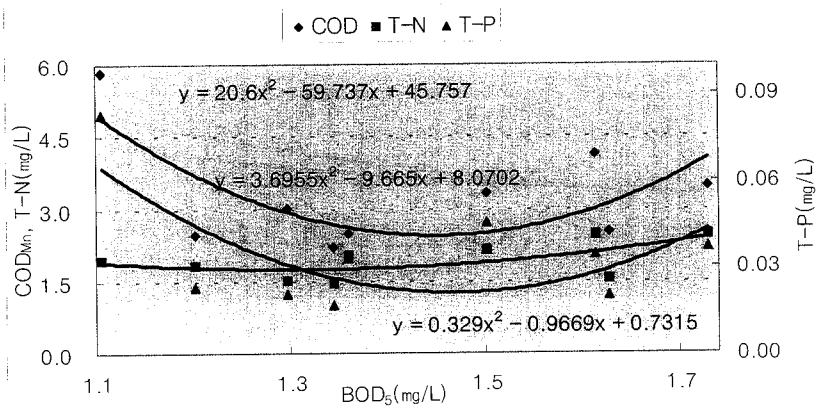
<표 1> Equation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group A

구 분	2차 함수식	상관계수	비 고
COD _{Mn} (mg/L)	$y = -0.0601x^2 + 1.7462x - 0.0174$	$r = 0.8618$	x=BOD ₅ 평균 농도(mg/L)
T - N(mg/L)	$y = 0.0793x^2 + 0.6552x - 0.0137$	$r = 0.9605$	
T - P(mg/L)	$y = -0.0001x^2 + 0.1194x - 0.2618$	$r = 0.9125$	

2. Group B 지류하천

유량이 10m³/min 이상이며, BOD₅의 평균농도가 2.0mg/L 미만인 하천으로 수 환경 측면에서 볼 때 가장 양호한 group이라할 수 있다. Group B로 분류된 9하천에서 BOD₅ 유달량은 817.3kg/day이며, BOD₅ 평균농도는 1.4mg/L이고,

COD_{Mn} 3.1mg/L, T-N 1.961mg/L 그리고 T-P는 0.033mg/L이었다. 총 58개 측정지점에 대한 유량적인 측면에서 볼 때 유량은 약 23.8%를 차지하나, BOD₅ 유달량 측면에서는 9.7% 정도를 차지하고 있다. 따라서 이들 하천에서 유출하는 하천수는 금강본류의 수질농도를 낮게 하는 역할을 도모한다 할 수 있다. 분류한 Group B 하천에서 BOD₅의 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도와의 상관성을 비교 평가한 결과 [그림 3]과 같이 BOD₅ 평균농도가 증가할수록 T-N($r=0.4717$)의 농도가 증가하는 양의 상관관계를 보였으나 상관성은 높지 않았고, COD_{Mn}, T-P의 경우에는 BOD₅ 평균농도 증가에 따른 상관성은 없었다.



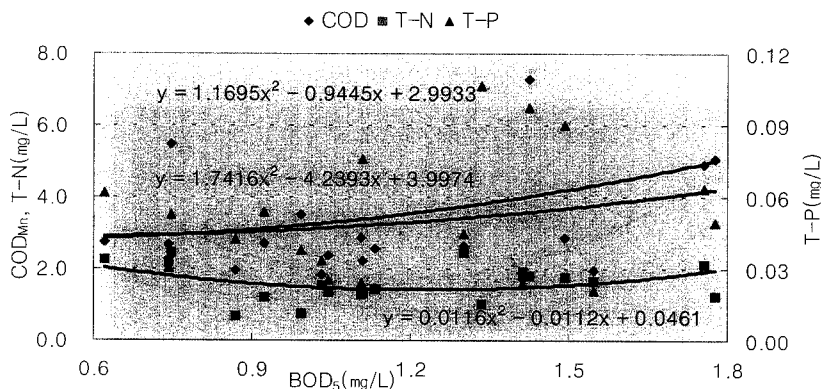
[그림 3] Correlation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group B

3. Group C 지류하천

유량이 10m³/min 미만이고, BOD₅의 평균농도가 2.0mg/L 미만인 하천으로 수질적 측면보다는 필요에 따라 수량확보에 관심을 기울여야 할 group이다. Group C로 분류된 19하천에서 BOD₅의 유달량은 142.8kg/day이며, 평균한 BOD₅ 농도는 1.2mg/L이고, COD_{Mn} 3.5mg/L, T-N 1.594mg/L 그리고 T-P는 0.048mg/L이었다. 총 58개 측정지점에 대한 하천의 유량과 BOD₅의 유달부하량 측면에서 볼 때 각각 4.7% 및 1.7%에 이르는 매우 적은 양이다. 일반적 특징으로 유역면적

이 적고 유하거리가 짧으며, 고정된 오염원 하에서 하천유량에 따라 오염물질 농도의 변화 폭이 크다. 비록 BOD₅ 농도가 높다 할지라도 유량이 적어 금강에 유달하는 BOD₅량은 매우 적은 하천이라 할 수 있다.

분류한 Group C 하천에서 BOD₅의 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도와의 상관성을 비교 평가한 결과 [그림 4]와 같이 BOD₅의 평균농도가 증가할수록 COD_{Mn}($r=0.2648$)와 T-P($r=0.2153$)의 평균농도가 증가하는 양의 상관관계를 나타냈으나 상관계수가 높지 않았고, T-N의 경우에는 BOD₅의 평균농도와 상관성은 없었다.



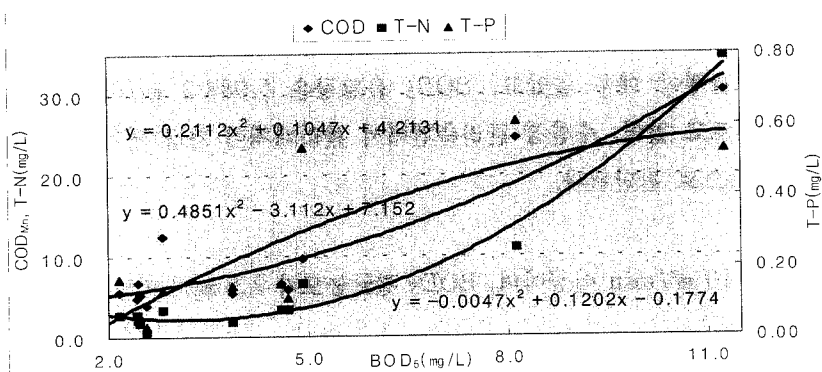
[그림 4] Correlation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group C

4. Group D 지류하천

유량이 10m³/min 미만이고, BOD₅의 평균농도가 2.0mg/L 이상인 지류하천과 환경기초시설로, 유량이 적고 오염물질 농도가 높아 수환경 관리측면에서 볼 때 수질개선의 측면과 필요에 따라 수량확보에 관심을 기울여야 할 group이다. Group D로 분류된 14지점(공주축산폐수공공처리시설 및 논산분뇨처리시설 포함)에서 BOD₅의 유달량은 453.4kg/day이며, 평균한 BOD₅의 농도는 6.3mg/L이고 COD_{Mn} 7.9mg/L이며, T-N 3.485mg/L, 그리고 T-P는 0.186mg/L이었다. 총 58측정지점에 대한 유량적인 측면에서 볼 때 약 2.8%로 매우 적은 양이나,

BOD₅의 유달량 측면에서는 5.4%에 이르는 양이다. Group D로 분류된 하천의 일반적 특징으로 유역면적이 좁고 유하길이가 짧으며, 오염물질량은 많은 반면 하천유량이 적어 하천내 수질정화시설을 설치·운영하는 등 비교적 적은 비용과 노력으로 단시간 내에 수질개선이 가능한 하천이다.

분류한 Group D의 BOD₅ 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도와의 상관성을 비교 평가한 결과 [그림 5]와 같이 BOD₅ 평균농도가 증가할수록 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도는 함께 증가하는 양의 상관관계를 보였고, 상관계수는 COD_{Mn}($r=0.9149$), T-N($r=0.9056$), T-P($r=0.8150$)로 각각의 상관성은 매우 높게 나타났다. 이때 성립하는 BOD₅의 평균농도와 COD_{Mn}, T-N 그리고 T-P 평균농도와의 2차 함수식은 <표 2>와 같이 표현할 수 있다.



[그림 5] Correlation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group D

<표 2> Equation of BOD₅ with COD_{Mn}, T-N, and T-P in group D

구 분	2차 함수식	상관계수	비고
COD _{Mn} (mg/L)	$y = 0.2112x^2 + 0.1047x + 4.2131$	$r = 0.9149$	x=BOD ₅ 평균 농도(mg/L)
T - N(mg/L)	$y = 0.4851x^2 - 3.112x + 7.152$	$r = 0.9056$	
T - P(mg/L)	$y = -0.0047x^2 + 0.1202x - 0.1774$	$r = 0.8150$	

〈참고문헌〉

환경부. 2000. 수질오염공정시험방법.

환경부. 2002. 금강수계오염총량관리기본방침.

충청남도 마을하수처리시설의 설치실태 및 관리방안*

이 상 진

I. 서론

오늘날 산업발달과 급속한 인구증가로 인해 물의 사용량이 급격히 증가하게 되었으며, 생활수준의 향상에 따라 보다 더 깨끗한 물 수급에 대한 국민들의 요구는 지속적으로 증대되고 있으나, 사용된 물은 공공수역의 수질오염으로 이어져 이용 가능한 물의 양은 점점 부족해지고 있는 실정이다.

이에 따라 인구가 밀집된 중·대도시 등으로부터 배출되는 생활하수는 상당부분 하수종말처리시설을 설치하여 처리하거나 공사 중에 있어, 최근에는 하수종말처리구역 외지역의 농·어촌지역을 대상으로 소규모 처리방식인 마을하수처리시설의 설치가 한창이다. 그러나 중앙부처의 업무성격에 맞추어 기초자치단체에서도 실과 단위 중심으로 독립적인 설치 및 관리체계를 유지하고 있어, 설치와 운영에 대한 실질적인 이행체계가 정립되지 않은 상태에서 지속적으로 추진되는 것이 현실이다.

따라서 충청남도 내 하수처리구역 외지역에 설치한 농·어촌지역의 마을하수처리시설에 대한 실태분석과 향후 마을하수처리시설 효율적인 설치 및 관리방안을 찾아보고자 하였다.

II. 하수처리체계 및 현황

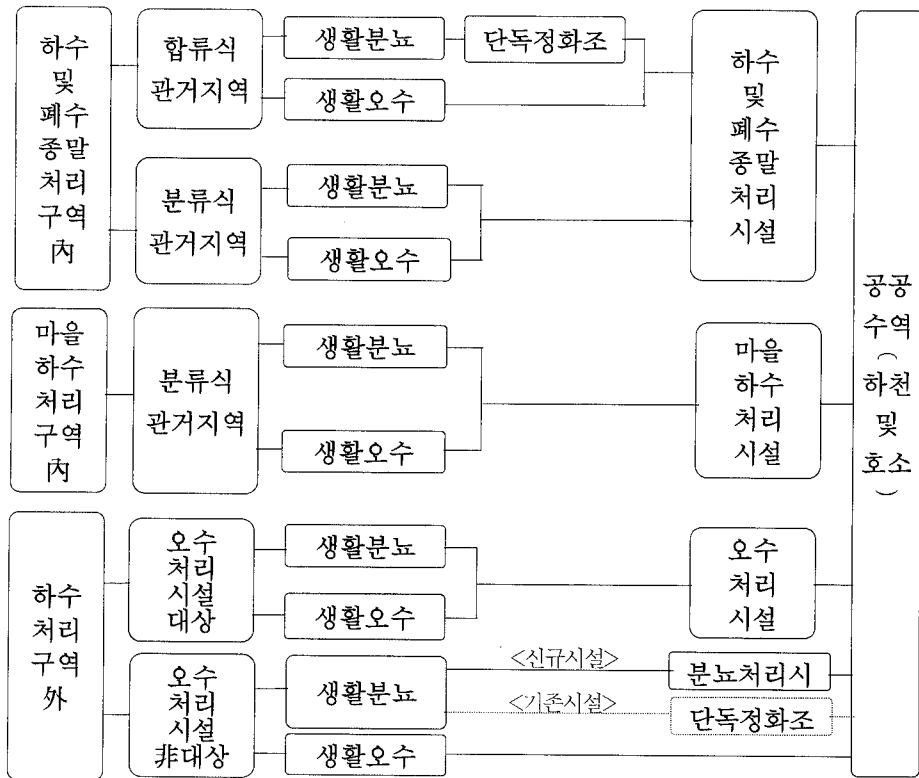
1. 하수의 처리체계

인구가 밀집된 중·대도시 등으로부터 배출되는 생활하수는 정부적인 차원에서 하수처리구역으로 편입하여 하수종말처리시설에 차집시켜 집중적으로 처리하고,

* 본 논문은 2004년도 충남발전연구원 기본연구과제에서 발표된 내용을 요약 정리한 것이다.

하수처리구역 외지역에 산재해 있는 농·어·산촌마을에서 배출되는 생활하수는 마을별 소규모 하수처리시설을 설치하고 있다.

그 외 하수폐수종말처리시설 및 마을하수처리구역 외지역에서는 오수처리시설을 설치하여야 한다.



[그림 1] 우리나라 하수처리의 체계도

2. 하수처리 현황

우리나라의 하수처리율은 2003년말 기준으로 약 78.8%이며, 이는 1992년도의 38.8%와 비교할 때 약 2배가 증가하였다. 하수종말처리시설은 시·군·구 및 읍·면·동을 포함하여 전국에 242개소(시설용량: 20,885천 m^3/day)이고, 하수종말처리

시설의 하수처리율이 77.9%로 가장 많으며, 마을하수도에서 처리되는 하수처리율은 0.5%, 폐수종말처리시설에서 처리하는 하수처리율은 0.4% 정도이다.

충청남도의 하수처리율은 2003년말 기준으로 43.0%이며, 이는 전국 평균인 78.8% 보다 매우 낮은 편으로, 광역단체별 하수처리율의 순위 비교시 16개 광역자치단체 중 15번째에 해당된다. 충청남도의 하수종말처리시설은 16개소이고, 총 시설용량은 418,800m³/day(370,547m³/day처리)이며, 대부분 활성슬러지 공법으로 설치되어 있다. 하수종말처리시설에서 처리되는 하수처리율이 42.4%, 폐수종말처리시설과 마을하수도에서 처리되는 하수처리율이 각각 0.3%로 생활하수의 대부분은 하수종말처리시설에서 처리하고 있다.

시가지 등 인구밀집지역 중심으로 설치되는 하수종말처리시설의 경우 대부분 설치가 완료되었거나 공사 중 또는 설계완료 단계에 있어, 앞으로는 농어촌지역을 중심으로 마을단위의 소규모 하수처리시설이 지속적으로 설치될 전망이다.

〈표 1〉 충청남도의 시·군별 하수처리 현황

구 분	총 인 구 (명)	하수처리 인구(명)				하수처리율 (%)
		합 계	하수종말 처리시설	폐수종말 처리시설	마을하수도	
합 계	1,930,132	830,894	819,059	5,498	6,337	43.0
천 안 시	462,714	298,005	298,005	0	0	64.4
공 주 시	131,769	65,507	63,357	1,102	1,048	49.7
보 령 시	110,880	51,499	51,499	0	0	46.4
아 산 시	196,860	83,990	80,305	3,252	433	42.7
서 산 시	152,494	65,709	65,044	0	665	43.1
논 산 시	136,541	46,171	45,780	142	249	33.8
계룡시	31,137	28,855	28,855	0	0	92.7
금 산 군	61,256	26,191	24,747	464	980	42.8
연 기 군	83,815	36,225	35,979	246	0	43.2
부 여 군	85,682	17,559	17,448	111	0	20.5
서 천 군	67,651	499	-	60	439	0.7
청 양 군	37,194	9,800	9,800	0	0	26.3
홍 성 군	95,117	37,827	37,126	0	701	39.8
예 산 군	95,568	37,199	36,154	121	924	38.9
태 안 군	64,045	2,562	1,664	0	898	4.0
당 진 군	117,409	23,296	23,296	0	0	19.8

자료 : 환경부, 하수도통계 (2003), 2004.

3. 마을하수처리시설의 도입배경

우루과이라운드(UR)협상 결과로 침체된 농·어촌의 분위기를 일신하기 위해서 농·어촌특별세와 농·어촌구조개선특별계획의 재원확보를 통하여, 농·어촌지역의 생활환경 개선사업으로 인한 생활향상(수세식화장실)과 관련, 소하천의 수질오염을 초기에 방지하기 위하여 부속사업으로 마을하수처리시설의 사업을 병행하여 추진하게 되었다. 농림부에서 주관하는 문화마을조성지구의 부속사업으로 1994년부터 시행하였고, 행정자치부에서 주관하는 농·어촌주거 환경개선사업 지구의 부속사업으로 1995년부터 설치사업이 시작되었다.

그 외 환경부에서는 수질오염의 심화가 우려되는 지역 및 수질개선이 필요한 지역을 중심으로 마을하수도사업을 추진하고 있다.

그러나 마을단위의 하수처리시설들은 구체적인 시설기준 및 제도의 뒷받침이 마련되지 않아 1997년 12월에 당시 내무부·농림부·환경부가 합동으로 ‘마을하수도사업 통합지침’을 마련하게 되었고, 2002년 8월에 개정하였으며, 2004년 10월에는 일부사항을 다시 개정하여 현재에 이르고 있다.

〈표 2〉 마을하수처리시설의 사업추진 체계

사 업 명	농어촌주거 환경개선사업	농어촌생활 환경정비사업	일반하수도사업
주 관 부 처	행정자치부	농 립 부	환 경 부
근 거 법	농어촌주택개량촉진법	농어촌정비법	하수도법
개 선 사 업 내 용	자연마을 단위로 농어 촌 주거환경개선지구 지정 후 각종 생활환경 개선사업 시행	농어촌지역에 신규 및 기 존마을 정비(농어촌생활 환경정비)를 위한 각종 생활환경 정비사업 시행	일정 규모 이상의 하수 를 최종처리하기 위한 공공하수도시설 설치사 업 시행
마을하수도 사업내용	농·어촌주거환경개선 사업의 일환으로 시행 하는 시설용량이 50m ³ /day 이상 500m ³ /day 미만인 시설	농어촌생활환경 정비사 업의 일환으로 시행하는 시설용량이 50m ³ /day 이상 500m ³ /day 미만인 시설	수질개선대책사업 등의 일환으로 시행하는 시설 용량이 50m ³ /day 이상 500m ³ /day 미만인 시 설

자료 : 행정자치부·농림부·환경부, 2004, 마을하수도사업 통합지침(개정).

Ⅲ. 충청남도 마을하수처리시설의 실태

1. 설치현황

2003년말 기준으로 충청남도 내 농어촌주거환경개선사업 및 문화마을조성사업(농어촌생활환경정비사업)의 부속사업, 그리고 일반하수도사업 등으로 추진한 마을하수처리시설 및 오수처리시설의 설치 사업지구는 197개소이다.

사업지구별 마을하수처리시설 및 오수처리시설의 추진형태는 행정자치부에서 주관하는 농어촌주거환경개선사업의 부속사업 추진한 사업지구가 약 85%에 해당하는 168지구에 이를 만큼 월등히 많았으며, 문화마을조성사업의 부속사업으로 약 11%에 해당하는 18지구, 일반하수도사업 및 기타사업 등으로 11지구가 설치되어 운영 중이다.

사업지구별 마을공동으로 1개의 마을하수처리시설을 설치한 곳은 147지구가

고, 마을공동으로 2~3개의 시설로 분산처리 하는 곳은 8지구, 사업지구내 1~2개의 공동처리시설을 설치하고 일부분은 각 가정별로 설치한 곳은 5지구이며, 사업지구내 마을하수처리시설 개념과 무관하게 각 가정별 오수처리시설을 설치한 곳은 36개 지구이다.

마을하수처리시설의 설치는 161사업지구내 172개 처리시설이 있으며, 1일 하수를 처리할 수 있는 마을하수처리시설 용량의 총 합계는 11,286m³로, 현행 하수법 규정에 의한 1일 처리시설용량이 50m³ 이상 500m³ 미만인 마을하수도 규모의 시설수는 전체의 30%에 불과한 52개소이다. 마을하수도 규모보다 시설용량이 작은 50m³ 이하의 마을공동오수처리시설은 68%에 해당하는 117개소이며, 소규모 하수종말처리시설이라 할 수 있는 500m³/day 이상의 시설용량을 갖는 하수처리시설이 3개소(주로 해수욕장지구 등 상가 중심적)를 마을하수처리시설로 설치하였다.

마을하수의 처리공법은 각 가정별로 설치한 1m³ 규모의 오수처리시설은 대다수가 과거에 합병정화조라 불려졌던 고효율합병정화방식으로 설치하였고, 마을공동으로 설치한 161개 사업지구 중 약 65%에 해당하는 104개 지구가 주로 호기성 미생물에 의한 처리방식으로 접촉산화법 또는 활성슬러지법(Activated Sludge)과 접촉산화법을 혼재한 공법이라 할 수 있는 고효율합병정화방식으로 설치하였으며, 접촉산화법(Contacted Aeration) 계통으로 설치된 사업지구가 29개 사업지구, 모관침윤트렌치 공법이 5개 사업지구였다. 그리고 T-N, T-P 저감공정을 도입한 사업지구로 18개 사업지구이며, 침지형막공정을 도입한 시설은 2개 지구이다.

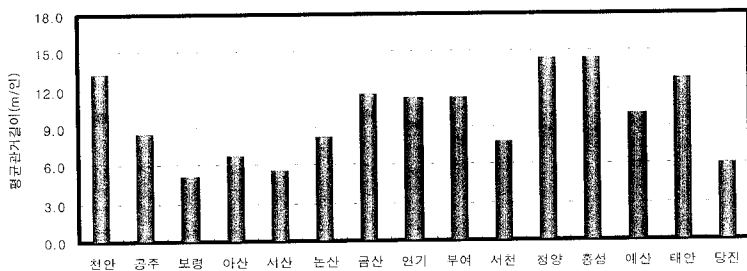
2. 설치 및 운영관리 평가

161개 사업지구 중 하수 및 환경관련 부서에서 설치한 시설지구 수는 5%에 해당하는 8개지구이며 나머지는 건설과 주택과 등에서 주관하여 설치하였다. 운영관리는 최근에 이르러 하수 및 환경관련 부서로 이관되거나 민간업체에 위탁관리로 전환되고 있는 추세이나, 아직까지도 약 47% 정도인 75개 지구는 마을하수처리시설을 설치한 부서에서 전문인력을 확보하지 않은 상태로 담당자 1명이 비정기적으로 순회관리 하거나 또는 마을이장 등에게 관리를 위탁하고 있는 현실이다.

원격감시 및 제어시설은 3개 지구에 불과하고, 새로이 설치되는 사업지구를 중심으로 서서히 도입하는 단계에 이르고 있으며, 공동처리시설의 운영관리에 소요

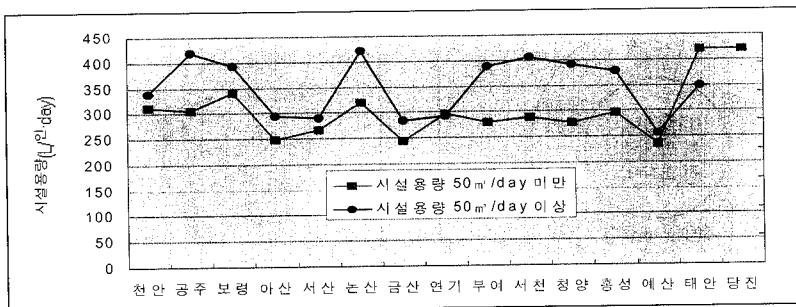
되는 비용을 처리구역 내에 주민에게 부과하고 있는 사업지구가 없고, 소요되는 전력비 등을 대부분 시·군비로 충당하며, 각 가정에 설치한 오수처리시설의 경우 각 가정에서 부담하고 있다.

마을하수를 차집하기 위한 하수관거는 길이가 길수록 하수처리를 위한 시설투자의 경제성은 낮아진다고 볼 수 있으며, 전체적으로 하수처리인구당 소요사업비가 많아져 결국 사업의 우선순위에서 다소 떨어진다고 볼 수 있는데, 평균하수관거 설치길이는 하수처리 인구당 약 9.1m이며, 각 시·군별 평균하수관거 길이는 5.1~14.5m/인 범위로 나타났다.



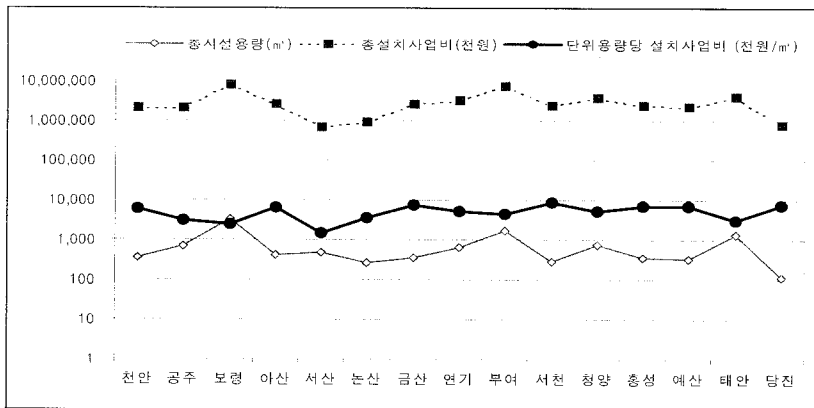
[그림 2] 처리인구당 평균하수관거 길이

하수처리인구당 시설용량을 산출한 결과 최저 126L/인·day에서 최고 868L/인·day까지 다양하며, 거의 모든 시설에서 170L/인·day은 초과하고 있다. 시설규모별 하수처리인구당 평균적인 시설용량을 살펴볼 때, 50m³/day미만의 시설에서 약 277L/인·day 정도이고 50m³/day이상인 시설은 약 314L/인·day 정도로써 50m³/day이상인 시설에서 약 37L/인·day 정도 시설용량이 크게 설치하였다.



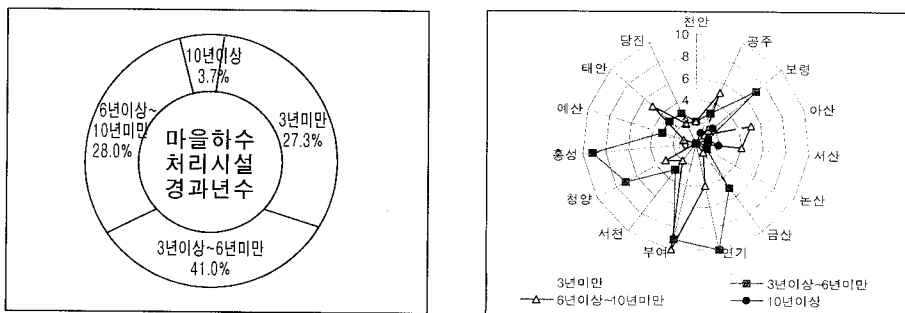
[그림 3] 하수처리인구당 시설용량

1일 하수처리능력 1㎥당 시설설치 비용은 농·어촌주거환경개선사업의 부속사업으로 추진한 경우 5,994천원으로 가장 많이 소요되었고, 문화마을조성사업의 부속사업으로 추진한 경우에는 3,757천원, 각 가정별 설치한 사업지구의 경우에는 5,830천원이 소요되었다. 마을하수처리시설의 경우 1㎥당 시설설치의 평균비용인 4,038천원보다 각 가정별 설치한 오수처리시설이 약 1,792천원이 더 많이 소요되었고, 시·군별 1㎥당 시설설치의 평균비용을 비교한 결과, 서천이 8,569천원, 금산 7,326천원, 당진 7,270천원, 홍성 7,121천원 등의 순이었다.



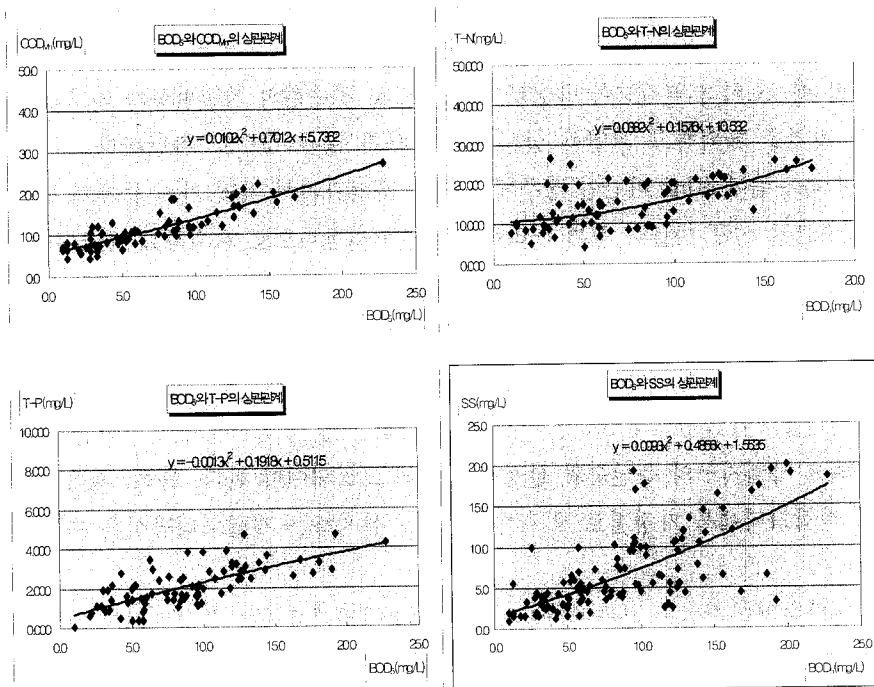
[그림 4] 시·군별 단위용량당 설치사업비

처리시설의 경과년수는 3년 이상 6년 미만인 시설지구가 66개소(41.0%), 3년 미만인 시설지구와 6년 이상 10년 미만인 지구가 각각 44개소 및 45개소이고, 10년 이상의 노후된 시설은 3.7%에 해당하는 6개지구로 조사되었다.



[그림 5] 마을하수처리시설 경과년수

오염물질의 처리효율을 살펴볼 때, BOD₅ 경우 약 85~95% 제거 효율, T-N과 T-P의 경우는 약 30~60% 범위의 제거효율을 보이고 있다. 방류수의 오염물질 상관성을 평가한 결과 방류수의 BOD₅ 농도가 높을수록 각각의 오염물질 농도가 증가하는 양의 상관관계를 보였으며, COD_{Mn}($r=0.8738$), T-P($r=0.7170$), SS($r=0.7011$)의 상관성은 비교적 높았으나, T-N의 상관계수(Coefficient of correlation)는 0.5949로 비교적 낮았다.



[그림 6] 방류수의 BOD₅와 상관성

IV. 시설설치 및 관리방안

1. 마을하수처리시설의 설치방안

마을하수처리시설 추진사업의 순서에 따라 주관실과에서 마을하수처리시설사업의 기본계획을 수립하고, 이후의 설계, 시공, 운영관리 등 모든 과정은 보다 더

전문성 있는 환경직 공무원에 배치된 부서로 인계하여 추진함이 바람직하다.

마을하수처리시설은 갈수록 급증하는 시설로 인한 인력소요에 따른 인건비 절감을 위해 무인 자동운전 및 원격제어기술 도입이 무엇보다 중요하고, 비록 토목 공사비등 비용이 추가적으로 소요된다 하더라도 지면아래에 설치함으로써 지온(地溫)으로 겨울철 미생물활성을 위한 최저수온을 유지하고, 유리한 수리경사도 확보, 기계시설의 소음 저감 등이 기대할 수 있을 것이다.

유입하수량 변동에 탄력적으로 대응하기 위하여 계절화 운전이 가능하도록 시설을 설치하는 경우가 있으나, 규모가 작은 시설에서는 설치비용 및 운영관리 등을 고려할 때, 오히려 역기능이 발생할 수 있으므로 하수량의 계절변화가 약 2배 이상 심한 지역을 제외하고 계절화 설치는 적합하지 않은 것으로 판단된다.

1일 하수량이 50m³ 미만인 경우에는 향후 운영관리시 여러 가지 문제가 발생될 수 있으므로 인근 마을과 함께 처리하는 집중처리방식으로 계획하고, 관거길이 등 이송거리의 문제로 집중처리가 곤란한 경우에는 사업지구의 우선순위를 재검토할 필요가 있다고 본다. 즉 시설규모에 있어서 지나치게 작은 규모로 분산설치하는 경우는 오히려 설치비용이 증가할 뿐만 아니라 운영관리에 상당한 애로가 있어 1일 처리능력이 50m³(약 100가구 정도) 미만의 시설인 경우에는 불가피한 경우를 제외하고 사업지구의 우선순위 설정시 신중히 고려되어야 한다. 특히, 마을하수처리의 적정지역에서 가정별로 오수처리시설을 설치하는 개별처리방식은 제한되어 한다.

마을하수처리시설은 하수처리공법의 문제점이라기보다는 운영관리의 기본지식이 갖추어지지 않은 상태에서 관심부족과 관리인력 자체가 없고, 운영관리에 소요되는 전력비, 수리수선비 등 운영비용이 마련되지 않기 때문에 상당수의 시설은 방치상태 이르러 정상 가동되지 못하고 있는 실정이므로 운전조작이 비교적 간단하고, 순회점검으로 시설이 유지될 수 있으며, 특히 운영관리비가 저렴한 공법의 적용이 무엇보다 필요하다. 이러한 충청남도 여건에 부합하는 마을하수처리공법은 활성슬러지법(Activated Sludge) 또는 접촉산화법(Contacted Aeration)에서 크게 변형되지 않는 공법을 적용함이 타당하리라 판단한다.

특히, 방류수역의 수환경관리 위하여 시설규모에 관계없이 T-N과 T-P 항목을 처리하는 계획은 바람직하다고 볼 수 있으나, 마을하수처리시설의 규모가 총량적으로 저감되는 양이 매우 적고, 유기물 제거시 T-N, T-P의 상당량이 함께

제거되며, 또한 시설설치비 및 운영관리비가 과다하게 소요되고 운영관리가 복잡해져 운영관리의 소홀 및 시설의 방치로 이어질 수 있음을 고려해야 한다.

현재 운영중인 마을하수처리시설의 하수처리인구당 시설용량은 약 250~350L/인·day 정도로써 실제 하수발생량 보다 시설용량이 과대하게 설치되어 있다. 하수 유입량에 비하여 시설용량이 지나치게 큰 경우에는 생물학적처리에서 여러 가지 부작용을 유발하는 등 결코 유익하지 않을 뿐만 아니라 시설설치비와 운영관리비 증가로 이어지는 현실고려 때, 시간대별 하수량과 농도를 사전에 충분히 조사한 자료를 적용함을 원칙으로 하되, 일반적인 농·어촌지역은 1인당 1일 하수발생량은 170L이하를 적용토록 함이 바람직하다.

이와 같은 결과로 추론할 때, 특수성을 배제한다면 충분한 여유율을 감안하더라도 250명(약 100가구)에서 발생하는 하수의 처리를 위해서는 약 50m³/day 규모가 적정하고, 2,500명(약 1,000가구)에서 발생하는 하수처리를 위한 마을하수처리시설의 시설용량은 약 500m³/day 규모가 적정하다고 볼 수 있다.

마을단위 하수를 처리하기 위한 설치비는 시설의 규모, 공법 등 여러 조건에 따라 달라질 수 있으나, 일반적으로 처리시설의 부지매입비용을 제외한다면 하수관거의 설치비는 약 40~80천원/m 정도 소요되고, 하수처리시설은 3,000~4,000천원/m³ 정도 소요된다. 설치재원은 사업추진방식에 따라 행정자치부 주관사업으로 실시하여 농·어촌주거환경개선사업의 부속사업으로 추진하는 경우 마을하수처리시설에 필요한 전액이 지원되고, 농림부에서 주관하는 문화마을의 부속사업으로 추진하는 경우 사업지구당 2억원을 정액보조 하고 있으며, 환경부의 일반하수도 사업으로 추진하는 경우에는 70%를 국고(양여금 포함)에서, 15%는 도비로 지원 받고, 나머지 15%는 시·군비로 재원을 마련해야 한다.

2. 마을하수처리시설의 관리방안

마을하수처리시설은 처리구역에서 발생하는 수질오염물질을 효율적으로 처리하여 방류하천의 건전한 수환경을 유지하거나 개선하는데 가장 큰 목적을 두고 있으므로 사업지구내 각 가정에서 발생하는 생활계 하수뿐만 아니라 가급적이면 처리구역 내의 일정량의 축산폐수, 유기성 공장폐수 등도 처리여건을 종합적으로 검토하여 함께 처리할 수 있도록 시설을 설치함이 바람직 할 것으로 판단한다.

주 반응조에 하수를 이송하는 과정은 수위(水位)변화에 따라 자동적으로 펌프가 가동되는데, 대부분 유체 이송관 및 펌프용량이 과잉으로 설치되어 간헐적이고 불규칙하게 하수가 이송될 수밖에 없기 때문에 처리효율을 저하시키는 요인으로 작용하므로 하수발생 특성에 적합한 균등조의 확보와 정량적으로 이송할 수 있도록 용량에 적합한 펌프로 교체하거나 시설의 대체를 통하여 미생물의 충격부하를 최소화하도록 시설을 개선해야 한다.

공동오수처리시설 및 마을하수도 운영관리는 사업주관 실과 또는 하수도 담당실과에서 운영관리의 주체가 되고 있어, 마을하수처리시설을 시설관리 측면보다는 하수처리 중심에서 운영할 수 있도록 수질환경을 담당하는 공무원 또는 다년간 하폐수처리 경험을 축적한 공무원을 운영관리 실과에 배치하거나 수질환경관리를 담당하는 실과에 이관할 필요가 있다.

인건비를 포함한 조사대상의 마을하수처리시설 운영관리비를 산출한 결과, 전체비용 중 인건비가 차지하는 비율이 약 51.8%로 가장 많고, 다음으로 전력비가 31.0%, 수리수선비가 9.9%를 차지한다. 마을하수처리시설의 연간 운영관리비는 시설용량과 처리공법 등에 따라 다소간의 차이는 있으나, 평균적으로 산출해 볼 때 1개소당 약 4,580,000원/년이고 시설용량 1m³당 69,800원/년(191원/day) 정도 소요될 것으로 추정되며, 인건비 항목을 포함하지 않은 운영관리비를 산출하면 1m³당 92원 정도가 소요될 것으로 판단한다. 이와 같은 결과는 전국에 설치되어 있는 1,000m³/day 미만의 하수종말처리시설 32개소를 평균한 경우 1m³의 하수처리비용인 960.4원과 비교할 때 마을하수처리시설의 운영관리비용은 매우 적게 소요된다고 볼 수 있다.

하수종말처리시설의 하수처리구역 내에서 하수를 배출하는 각 가정 및 시설물 소유자에게 시설의 운영관리에 소요되는 비용을 부과하고, 오수처리시설은 각 가정, 건물의 소유자가 설치비용 및 운영관리비용을 스스로 부담하기 때문에 결국 마을하수처리시설 이외의 하수관련 시설에서는 주민이 일정부분의 운영관리비용을 부담하고 있다. 마을하수도는 하수도사용료 징수가 가능하나 징수하지 않고 있으며, 마을하수도 범위에 이르지 않는 50m³/day 미만인 마을공동오수처리시설은 중앙정부나 광역자치단체의 지원규정도 없고, 오수처리대책지역의 지정대상 건물에 포함되지 않으며, 운영관리에 필요한 비용의 확보방안은 매우 어려운 구조로 되어있다.

따라서 현재 하수도사용료를 부과하지 않는 시설용량이 $500\text{m}^3/\text{day}$ 이상인 소규모 하수종말처리시설과 마을하수도는 하수도특별회계에 포함시켜 하수도사용료를 징수하고, $50\text{m}^3/\text{day}$ 미만인 마을공동오수처리시설은 마을하수도 범주에도 포함되지 않더라도 재정관리와 형평성을 위하여 하수도요금의 현실화율을 고려한 징수방안을 강구할 필요가 있다.

운영관리 방안에 있어서 현실적으로 기존 운영시설에 원격감사·제어설비 도입이 불가능한 경우에도 상주인력은 필요치 않다고 판단되나, 인력의 한계성 등으로 여의치 않는 경우라면 최소한 주 1회 이상은 반드시 순회점검이 요구된다. 현실적 여건을 고려한 관리방안으로 하수종말처리시설의 운영관리 인력을 활용하여 순회관리하거나, 민간위탁 중인 하수종말처리시설의 경우에는 마을하수처리시설 운영관리까지 포함하여 위탁계약을 체결함이 바람직하다고 본다.

시설규모별 방류수 관리방안으로 마을하수 사업지구 내 각 가정별로 설치한 오수처리시설과 시설용량이 1일 50m^3 미만인 마을공동오수처리시설은 BOD_5 와 SS의 2개 항목에 대하여 수변구역(금산군에 26.61km^2 가 지정됨) 내에 위치한 경우는 각각 10mg/L 이하로 관리하여야 하며, 그 외 나머지 지역은 일반지역으로써 각각 20mg/L 이하로 관리하여야 하고, 마을하수도와 마을하수도를 초과하는 소규모하수종말처리시설은 하수도법의 방류수 수질기준에 따라 관리하여야 한다.

V. 결론 및 제언

1. 요약 및 결론

본 연구는 하수처리구역 외지역에서 소규모 하천과 지류하천 등의 수질오염 방지를 위하여 농·어촌 마을단위를 중심으로 설치한 마을하수처리시설에 대한 효율적인 설치 및 관리방안을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 2003년 12월말 기준으로 충청남도 내 농·어촌주거환경개선사업 및 문화마을조성사업의 부속사업 그리고 일반 하수도사업으로 설치된 마을하수처리시설을 대상으로 현장조사를 실시하였다.

첫째, 조사한 사업지구는 197개소였으며, 이중 행정자치부에서 주관하는 농·어촌주거환경개선사업의 부속사업 추진한 사업지구가 약 85%에 해당하는 168지구로 가장 많았고, 문화마을조성사업(現; 농·어촌생활환경정비사업)의 부속사업으로 약 11%, 일반하수도사업 및 기타사업으로 추진한 경우는 4%였다. 설치형태에 있어서 사업지구별 마을공동으로 1~3개의 하수처리시설 설치한 사업지구는 161개소였고, 마을단위 공동처리 개념과는 무관하게 각 가정별 오수처리시설을 설치한 사업지역은 36지구였다.

둘째, 마을에서 발생하는 하수를 공동으로 처리하기 위하여 설치한 마을하수처리시설은 161개 사업지구에 172개소의 처리시설이 설치되었으며, 1일 하수를 처리할 수 있는 총 용량의 합계는 11,286 m^3 이고, 처리인구는 37,000명 정도이다. 수계별 설치된 마을하수처리시설의 사업지구는 약 50%에 해당하는 77개소가 금강수계에 위치하고 있고, 서해안수계에 31%, 삼교호 수계에 19%, 그리고 안성천수계에 2%의 사업지구가 분포하고 있다.

셋째, 설치된 마을하수처리시설 중 현행 하수도법 규정에 의한 1일 처리시설용량이 50 m^3 이상 500 m^3 미만인 마을하수도 규모의 시설 수는 전체의 30%에 불과한 52개소로 시설용량의 합계는 5,005 m^3/day 이었다. 한편, 마을하수도 규모보다 시설용량이 작은 50 m^3/day 이하의 마을공동오수처리시설은 68%에 해당하는 117개소이며, 마을하수처리시설 이라기보다는 소규모 하수종말처리시설이라 할 수 있는 500 m^3/day 이상의 시설용량을 갖는 하수처리시설이 3개소로 주로 해수욕장지구 등 상가 중심으로 설치되어 운영 중이다.

넷째, 운영중인 마을하수처리시설에 대하여 하수처리인구당 시설용량을 산출한 결과 최저 126L/인·day에서 최고 868L/인·day까지 다양하며, 거의 모든 시설에서 170L/인·day를 초과하고 있었다. 시설규모별 하수처리인구당 평균적인 시설용량을 살펴볼 때, 50 m^3/day 미만의 시설에서는 약 277L/인·day 정도이고, 50 m^3/day 이상인 시설은 약 314L/인·day정도로써 50 m^3/day 이상인 시설에서 시설용량이 비교적 크게 설치되어있다.

다섯째, 하수처리인구당 하수관거의 길이는 약 9.1m이고, 토지매입비를 제외한 하수처리시설, 하수차집관거, 설계용역비 등의 시설부대비용을 포함한 사업지구별 마을공동으로 설치한 마을하수처리시설의 설치비용은 시설용량 1 m^3 당 약 4,038천원으로 각 가정별 설치한 오수처리시설보다 약 1,792천원이 적게 소요되

었다.

여섯째, 마을하수처리시설 경과년수를 살펴볼 때, 3년 이상 6년 미만인 시설지구가 66개소(41.0%)로 가장 많았고, 3년 미만인 시설지구와 6년 이상 10년 미만인 지구가 각각 44개소 및 45개소이고, 10년 이상 경과된 시설은 3.7%에 해당하는 6개 지구였다.

일곱째, 오염물질 제거효율은 처리공법, 유입수질, 기후조건, 운영관리자의 노력여하 등에 따라 많은 차이가 있을 수 있으나, BOD₅ 경우 약 85~95% 제거 효율을 보이고 있었으며, T-N과 T-P의 경우는 약 30~60% 범위를 나타내고 있었다. 마을하수처리시설의 시설용량을 1일 50m³미만과 50m³이상으로 구분하여 BOD₅, T-N 그리고 T-P의 제거효율을 비교한 결과 큰 차이는 점을 발견할 수 없었다. 방류수의 BOD₅ 농도가 높을수록 COD_{Mn}, T-N, T-P, SS 농도가 함께 증가하는 양의 상관관계를 보였으며 COD_{Mn}, T-P, SS의 상관성은 비교적 높은 반면 T-N의 경우 상관계수가 비교적 낮았다.

여덟째, 순회관리 인력을 고려한 마을하수처리시설 운영관리를 산출한 결과 전체비용 중 인건비가 차지하는 비율이 약 51.8%로 가장 많고, 다음으로 전력비가 31.0%, 수리수선비가 9.9%를 차지하였다. 연간 운영관리비는 시설용량과 처리공법 등에 따라 다소간의 차이는 있으나 시설용량 1m³당 1일 191원(69,800원/yr)정도 소요될 것으로 추정된다. 이와 같은 결과는 1,000m³/day 미만의 하수종말처리시설에서 1m³의 하수처리단가인 960.4원과 비교할 때 마을하수처리시설의 운영관리비용은 매우 적게 소요된다고 볼 수 있다.

아홉째, 마을하수처리시설의 161개 사업지구 중 하수 및 환경관련 실과에서 설치한 시설지구 수는 5%에 해당하는 8개 지구에 불과하며, 나머지 95%는 농어촌 주거환경개선사업 및 문화마을조성사업 등에 따라 건설과 및 주택과 등 사업주관 실과에서 추진하고 있다. 운영관리는 최근에 이르러 하수 및 환경관련 실과로 이관되거나 민간업체에 위탁관리로 전환되고 있는 추세이나, 아직까지도 약 47% 정도인 75개 지구는 마을하수처리시설을 설치한 사업주관 실과에서 순회관리하거나 또는 마을이장 등에게 관리를 위탁하고 있는 것이 현실이다.

2. 연구의 한계와 정책제언

본 연구의 한계점으로는 마을하수처리시설 업무담당자의 잦은 교체로 업무의 연속성이 결여되고 설계서 등 일부 사업지구의 경우 관련서류가 보존기간 만료로 폐기된 점, 일부는 공공하수도대장을 작성·보관하고 있지 않은 점, 그리고 실·과간 현황자료의 공유관리가 미흡한 현실 등을 고려할 때 정확한 현황조사에는 한계성 있었으며, 모든 마을하수처리시설에 대하여 직접현지 방문하여 정밀한 기술진단 없이 사군별 담당자가 기록한 조사표에 상당부분 의존하여 그 결과를 통계적으로 분석하였다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 연구과정에서 밝혀진 내용을 기초로 향후 마을하수처리시설의 효율적인 설치 및 관리방안에 대하여 다음과 같이 제언한다.

첫째, 마을하수처리시설의 설치사업은 궁극적으로 처리구역 내에서 발생하는 하수를 깨끗하게 처리하여 방류하천의 수질을 보전하고, 용수의 이용목적에 적합하도록 관리함은 물론, 생태적으로 건전한 수환경을 조성하는데 목적을 두고 있다. 따라서 설치당시 보다 시설용량에 여유가 있거나 과잉용량으로 설치된 마을하수처리시설의 경우 인근마을의 생활하수를 차집하여 함께 처리하거나, 차집여건이 불리한 경우라면 다각적인 연구과정을 거쳐 수질오염물질이 총량적으로 저감될 수 있도록 일정량의 유기성 공장폐수 및 축산폐수 등을 유입시켜 처리하는 것도 바람직 할 것으로 판단한다.

둘째, 마을하수처리시설은 해가 갈수록 급증하는 시설로 인한 인력소요에 따른 인건비 절감을 위하여 근래 혁신적으로 발전하고 있는 무인 자동운전 및 원격제어 기술 도입이 무엇보다 중요하며, 인터넷 등 최신 각종 통신기술을 이용한 원격감사·제어 설비 도입은 무인자동화 운전이 가능하기 때문에 운영관리비의 많은 부분을 차지하는 인건비를 절감함으로써 하수처리단가를 획기적으로 줄일 수 있다. 이러한 원격·감시·제어 설비는 새로이 설치되는 시설에는 설계단계부터 반영하여 적용될 수 있으나 기존시설은 상당한 보수가 필요한 과제를 안고있는 것이 사실이다. 그러나 점진적으로는 마을하수처리시설 뿐만 아니라 지역별 또는 유역별로 하수종말처리시설, 폐수종말처리시설, 분뇨처리시설, 축산폐수공공처리시설 등 환경기초시설을 통합 운영할 수 있는 중앙집중감시·제어시스템 구축이 요구되고 있다.

셋째, 마을하수처리시설은 지면아래에 설치함으로써 지온(地溫)으로 겨울철 미생물활성을 위한 최저수온을 유지하고, 유리한 수리경사도 확보 및 외관상 혐오시설이란 인식을 예방할 수 있고 주민 친화적인 시설로 바람직 할 것으로 판단된다. 또한 유입되는 하수량 및 수질은 일변화가 심하고 유동인구가 많은 관광지 등은 변화가 더욱 심할 수 있으므로 충분한 균등조를 설치하여 미생물의 충격부하를 최소화하도록 노력해야 한다.

넷째, 마을하수처리시설의 설치방법에 있어서 마을별 하나의 하수처리시설을 설치하거나 마을과 마을사이의 거리가 가까울 경우에는 하수관거로 연결하여 하나로 통합하는 공동처리방식의 구조로 설치함이 바람직하다. 지나치게 작은 규모로 분산설치 하는 경우는 오히려 설치비용이 증가할 뿐만 아니라 운영과정에서 필요한 인력 및 유지관리비용 등 여러 가지 문제가 발생될 수 있으므로 1일 하수발생량이 50m³(약 100가구 정도) 미만으로 예측되는 지역인 경우에는 인근 마을과 함께 처리하는 방식으로 계획하고, 각 가정별로 오수처리시설을 설치하는 방식은 제한되어야 한다.

다섯째, 방류수역의 수환경관리 위하여 시설규모에 관계없이 T-N과 T-P 항목을 처리하는 계획은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 충청남도의 경우 마을하수처리시설의 설치 및 운영비용 확보에 기본요건이 되는 재정자립도가 매우 낮고, 대도시지역에서 90%이상을 보이고 있는 하수처리율과는 달리 43%정도밖에 이르고 있지 못한 상황에서 우선적으로는 유기물제거에 선택과 집중이 필요하다고 본다. 즉, T-N, T-P의 제거목적이 호소 등 정체수역에서 조류성장 억제가 주목적이란 점을 감안한다면, 규모에 관계없이 모든 마을하수처리시설에 고도처리공법 도입은 바람직하지 않다고 본다. 무리한 고도처리 공정의 도입은 각 반응조, 기계류 및 이송관로 등이 지나치게 많아져 시설설치비, 운영관리비가 과다하게 소요되고, 운영관리가 복잡해져 이로 인한 운영관리의 소홀 및 시설의 방치로 이어질 수 있음을 고려해야 한다. 따라서 방류지역이 상수원으로 이용되는 호소유역 안에 설치되는 마을하수처리시설과 마을하수처리시설에서 방류하는 T-N, T-P로 인하여 호소 및 연안의 수환경관리에 커다란 영향을 초래한다면 규모에 관계없이 고도처리공법이 우선적으로 도입되어 하나, 그 이외의 지역에서는 지나치게 작은 시설용량에 고도처리공법을 도입하기보다는 수질오염총량관리제 시행 시 오염물질 할당대상시설 기준이상으로 한정하는 등 매우 신중하게 추진해야 할 것으로 판단

한다.

여섯째, 현재 운영 중인 마을하수처리시설에 대하여 하수처리인구당 시설용량을 산출한 결과, 실제 유입되는 하수량 보다 시설용량이 과대하게 설치되어 있다고 볼 수 있다. 마을하수처리시설의 시설용량은 1인당 1일 하수발생량은 170L이하의 범위에서 적용하여야 적정하다고 판단할 때, 해당마을의 유동인구를 배제한 상태에서 여유율을 감안하더라도 250~300명(약 100가구)에서 발생하는 하수의 처리를 위해서는 약 50m³/day 규모를 초과하기가 어렵고, 2,500~3,000명(약 1,000가구)에서 발생하는 하수처리를 위한 마을하수처리시설의 시설용량은 500m³/day을 초과하지 않도록 하여야 할 것으로 판단한다.

일곱째, 시설용량이 500m³/day이상인 소규모하수종말처리시설과 마을하수도는 처리구역 및 사용의 공고를 거쳐 자치단체의 조례에 따라 하수종말처리시설과 같이 하수도특별회계에 포함시켜 하수도사용료를 징수하여 관리하여야 한다. 또한, 시설용량이 50m³/day미만인 마을공동오수처리시설은 비록 하수도법에 의한 마을하수도 범주에도 포함되지 않더라도 운영관리의 효율적인 재정관리와 형평성을 위하여 시·군별 조례개정을 통한 하수도 특별회계에 포함시켜 하수도요금의 현실화를 고려한 징수방안을 강구하여야 할 것으로 판단하고 있다.

여덟째, 현실적으로 마을하수처리시설의 운영을 담당하는 실과에 전문성 및 경험이 있는 인력이 배치되지 않고 있는 점을 감안한다면 하수종말처리시설의 운영관리 인력을 활용하여 순회관리하거나, 민간위탁 중인 하수종말처리시설의 경우에는 마을하수처리시설 운영관리까지 포함하여 위탁계약을 체결함이 바람직하다. 그러나 아직까지 중·대규모의 중심하수종말처리시설이 설치되지 않아 하수처리를 전문으로 하는 인력이 확보되지 않은 경우 수질분야전공자, 수질분야 자격증 소지자 및 약 3년 정도의 하·폐수처리 경험이 있는 공무원을 마을하수처리시설을 담당하는 실과에 배치하거나, 시·군별 환경보호과에 다년간 근무하고 있는 환경감시원 또는 3년 이상 운영경험 있는 자를 계약직 공무원으로 채용하여 배치하는 방법과 병역대체 근무자 중 환경관련 학과를 졸업하거나 수환경분야에 경험이 있는 자를 선발하여 복무기간 동안 마을하수처리시설의 운영관리를 전문적으로 담당하도록 하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

〈참고문헌〉

- 국무총리 수질개선기획단(관계부처 합동). 2004. 물관리종합대책 실천계획.
- 행정자치부·농림부·환경부. 2002, 2004. 마을하수도사업 통합지침(개정).
- 환경부. 2002. 下水道施設 運營·管理業務處理 統合指針(改正).
- 환경부. 2003. 오수분뇨 및 축산폐수 전국통계.
- 환경부. 2004(2003). 하수도 통계.
- 환경부. 2004. 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률.
- 환경부. 2004. 하수도법.
- H. Odegaard. 1993. *Design and Operation of Small Wastewater Treatment Plants*, Pergamon Press.
- US EPA. 1992. *Small Community Water and Wastewater Treatment*.

충청남도 갯벌보전 및 활용방안*

송 두 범

I. 머리말

갯벌은 생물다양성이 매우 높은 연안습지의 하나로서, 어류 생산 및 서식지 기능, 오염 정화 기능, 심미적·관광적 기능, 홍수태풍 조절 기능 등 다양한 기능을 지니고 있다(해양수산부 1998, 24-25). 우리 나라 서·남해안에는 약 2,393km² 면적의 갯벌이 발달해 있으며, 전체 갯벌 면적의 약 83%가 서해안에 분포하고 있다(해양수산부 1998, 8). 특히 서해안 갯벌은 캐나다의 동부해안, 미국의 동부해안, 북해연안 및 아마존강 유역과 더불어 세계 5대 갯벌지역 중 하나로 알려져 있다(해양수산부 1998, 3). 그러나 한국의 갯벌은 매립과 간척이 용이하다는 이유로 산업단지나 농지조성을 위하여 70년대 이후 전체 갯벌의 총면적 2,815km² 중 이미 732km²(26%)가 갯벌의 기능을 상실하였다. 현재 간척사업이 진행 중인 559km²도 곧 갯벌로서의 기능을 잃게 되어 전체갯벌의 45.8%(김완술 1997, 68~74)가 훼손·상실되는 수모를 겪었다.

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

다행히 최근 갯벌의 가치에 대한 인식이 새로워지면서 람사협약(Ramsar Convention)¹⁾에 가입하고, 습지보전법²⁾·연안관리법³⁾을 제정하는 등 갯벌보전

* 이 논문은 (『열린충남』 통권16호, 1999. 7)에 게재된 논문입니다.

1) 정식명칭은 '물새 서식지로서 특히 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(the convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat)'으로

노력이 확산되고 있는 추세이다. 그러나 과거에도 40여 개의 법률이 갯벌과 직·간접적으로 관련되어 있었으나 간척사업이 국가발전을 위해 보다 중요했기 때문에 갯벌보전 및 이용에 대해서는 크게 영향을 미치지 못하였다.

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

본 글은 갯벌의 간척·매립에 따른 자연환경의 변화가 지역사회와 사회경제와 공동체 문화에 심대한 충격을 주고 있고, 어장과 양식장의 상실로 주민의 생활근거지가 사라졌으며, 산업단지에서 나오는 오염물질은 생명과 생활환경을 훼손하고 있다는 문제의식에서 출발하였다.

따라서 어떻게 하면 충남의 갯벌에 대한 무계획적이고, 비과학적인 이용·개발에서 탈피하여, 환경적으로 건전하고 지속가능한 보전 및 이용을 통해 다음 세대까지 물려줄 수 있을까?라는 문제를 제기하면서 갯벌의 보전 및 이용방안을 모색하고자 한다.

71년 2월 2일 이란의 Ramsar에서 채택되었다. 즉, 물새 서식 습지대를 국제적으로 보호하기 위한 것으로 75년 12월에 발효되었다. 우리 나라는 1997년 7월 28일 101번째로 가입하였다.

- 2) 습지보전법안은 생물다양성의 보고인 동시에 오염물질 정화기능을 가진 습지를 효율적으로 보전·관리함으로써 국토의 효율적 이용을 도모하고, 물새서식처로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(람사협약)과 관련한 국제협력의 증진에 이바지하려는 것임.
- 3) 연안관리법안은 연안이 수산물의 생산, 항만산업단지·농경지의 개발, 레저 및 관광 등을 위한 공간으로 다양하게 이용되고 있으나, 현재 이를 종합적으로 조정하는 제도적 장치가 없이 각각의 개별법에 의하여 이용·개발됨으로써 연안의 훼손과 환경오염이 심화되고 있으므로 연안의 통합관리를 위한 연안통합관리계획을 수립·시행하고 연안환경의 개선 등을 위한 연안정비사업을 시행하게 함으로써 연안이 보다 효율적으로 보전·이용될 수 있도록 하려는 것임.

II. 갯벌의 기능과 가치

1. 갯벌의 기능

1) 자연재해 조절기능

갯벌은 육상생태계와 해양생태계 사이에 놓여 있어 태풍의 격렬한 에너지를 흡수함으로써 태풍의 영향을 감소시키는 완충역할을 한다. 즉, 태풍이나 해일이 발생하면 이를 일차적으로 흡수하고 완화하여 육지지역에 대한 피해를 감소시키는 역할을 한다. 미국의 경우 허리케인에 의한 재산피해는 높은 파도, 폭풍, 강우에 의한 것이다. 허리케인은 육지부에 상륙하자마자 핵이 약화된다. 왜냐하면 폭풍의 더운 핵에 필요한 해양의 열원이 더 이상 없기 때문이다. 육지와 높은 파도, 폭풍 사이에 있는 갯벌은 저장능력과 파동 에너지에 대한 마찰효과로 피해의 강도를 줄여준다. 또한 갯벌은 홍수에 따른 물의 흐름을 완화하여 물을 장기간에 걸쳐 조금씩 흘러보내기 때문에 홍수량을 조절하여 홍수에 따른 인명 및 재산피해를 감소시킨다.

2) 자연정화조의 기능

갯벌은 강의 중상류로부터 흘러내려 온 하천수가 바다로 유입되는 곳에 넓게 발달되어 있어 육상에서 배출되는 각종 오염물질을 정화하는 기능을 한다. 하천에 의하여 부유물질의 농도가 높은 물이 갯벌에 유입될 때에는 갯벌의 가장자리에서 자라고 있는 염생식물⁴⁾이 성장에 필요한 영양염을 흡수하여 유기물을 분해한다. 염습지에서는 오염물질의 분해작용이 가장 활발하게 일어난다. 따라서 염습지 아래에 발달된 갯벌은 오염물질의 분해 작용이 끊임 없이 일어난다. 갯벌 속의 시커멓게 썩은 흙을 볼 수 있는데 이는 바다에서 육지 쪽으로 쌓이는 해양생물의 죽은 시체나 그 밖의 유기물이 갯벌 속에 살고 있는 다양한 미생물에 의해 분해되어 수질을 개선하는 것이다.

우리와 갯벌 생물상이 비슷한 일본의 미카와만 이시키 갯벌(10km²)에서 조사한 연구결과를 보면 만조 때 외해수로부터 갯벌 위로 수송된 식물 플랑크톤을 중심으로 하는 현탁유기물은 여과식성이 패류를 중심으로 한 저서동물들의 활발한 섭식

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

에 따라 대부분 해수로부터 빠른 속도로 제거된다는 것이 정량적으로 밝혀졌다(홍재상 1999, 16).

3) 수산물 생산, 서식지로서의 기능

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

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

4) 문화·교육적 기능

갯벌은 해양과 육지의 작용에 의해 형성되어 있어 아름다운 자연경관을 제공하고, 어패류채취, 해양스포츠, 해수욕, 해양관광 등 레크레이션 기능도 수행하고 있다. 뿐만 아니라 자연탐구, 조류관찰, 학술연구 대상으로서의 기능을 지니고 있다. 서해안의 천수만 일대의 갯벌은 철새들의 중요한 중간기착지이며, 남해안의 낙동강 하구에 형성된 습지는 철새들의 서식지이자 좋은 자연학습장이 되고 있다. 충남 보령에서는 갯벌을 이용한 이벤트를 개최하고, 머드팩을 생산하는 등 관광자원으로서 활용하고 있으며, 강화도 등에서는 갯벌체험, 생태관광 등을 위한 관광 및 체험학습장으로 활용하고 있다.

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

〈표 1〉 갯벌의 기능

생태적 서비스	사회적 편익
<ul style="list-style-type: none"> • 어류의 산란장, 서식지 • 패류의 서식지 • 물새 및 기타 야생동물의 서식지 • 수질보전 기능 • 오염물질 여과 • 토사제거 • 산소 생산 • 영양염류 순환 • 화학 물질 및 영양염류 흡수 • 수중 생산력 향상 • 미세 기후 조절 • 생물다양성의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> • 수산물 생산, 서식지 기능 • 해상 재해 방지 • 해안 침식조절 • 홍수조절 • 상하수 양의 조절 및 재공급, • 홍수조절 • 오염정화기능 • 에너지원(탄충) • 가축의 먹이 • 목재 및 천연자원 공급 • 레크레이션 장소 • 심미적 가치 • 교육 및 과학조사 • 문화적 자산

자료: 장수환 1998, 15.

2. 갯벌의 가치

1) 자연재해감소 가치

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

2) 오염물질 정화 가치

1994년 미국 오하이오 주립대학 올랭탱지강 습지연구공원에서는 2.5에이커(약

1ha) 면적의 인공습지 두 개를 쿡팔 모양으로 이웃시켜 놓았다. 1995년 보고서에 의하면 가동 첫째 유입수보다 유출수의 용존산소가 43% 늘어났으며, 탁도는 66% 줄었다. 1년 동안 습지 1㎡당 질소는 79~83g, 인은 6g이 제거되었다.

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

3) 수산물생산기능의 가치

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

〈표 2〉 갯벌의 수산물 생산가치

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

자료: 이흥동 1997, 13.

4) 서식지기능의 가치

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

〈표 3〉 갯벌의 서식지기능 가치

구 분	갯벌면적(ha)	서식지가치(백만원)	단위생산성 (천원/에이커)
계	2,872.2	19,759.8	2,831
홍 보 지구	1,644	10,218.9	2,512
영종도 지구	1,226.2	9,540.9	3,149

자료: 이흥동 1997, 13.

5) 문화·교육적 기능의 가치

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

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

Ⅲ. 충청남도의 갯벌 및 간척현황

1. 충청남도 갯벌 현황

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

태안반도의 북쪽에 위치한 가로림만 내에는 80km²라는 비교적 넓은 갯벌이 발달되어 있는데, 굴양시장, 조개 특히 바지락 양식이 유명하다. 이곳은 만의 입구가 좁고 조차가 7m나 되어 조력발전소가 계획된 곳이지만 지금은 대산석유화학단지가 들어서 오염이 우려되고 있다. 태안반도의 가장 서쪽 돌출부에도 소원, 소근,

안흥갯벌 등 몇몇 소규모 갯벌이 있으며, 비교적 잘 보전되어 있는 지역이다. 천수만 안쪽에 발달했던 1백 60km²의 대단위 갯벌은 80년대 초 서산 A·B지구 간척사업으로 인해 사라져 버렸다. 따라서 현재 천수만의 입구는 갯벌이 형성되어 있지 않으나 내측 수로를 따라 올라가면 내측 깊숙히 남북방향으로 독립된 갯벌이 분포하고 있다.

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

1998년 해양수산부가 조사한 충청남도의 갯벌은 총면적은 304.2km²로 1987년의 502.90km²보다 198.7km², 비율로는 39.5%가 감소하여, 전라북도에 이어 전국에서 두 번째로 많은 갯벌이 상실되었음을 알 수 있다. 따라서 1987년 전국의 17.9%를 차지하던 갯벌면적이 1998년 12.7%로 그 비중이 감소하였다. 시·군별로는 태안군이 102.1km²로 충남 전체면적의 33.6%를 차지하고 있고, 다음이 서산시(22.3%), 서천군(20.8%) 순으로 분포하고 있다.

〈표 4〉 갯벌 분포현황

구 분	1987		1998		1998-1987	
	면 적(km ²)	비 율(%)	면 적(km ²)	비 율(%)	증감면적(km ²)	증감률(%)
전 국	2,815.4	100.0	2,393.0	100.0	422.4	15.0
경 기 도	1,076.6	38.2	835.5	34.9	238.1	22.1
충 청 남 도	502.9	17.9	304.2	12.7	198.7	39.5
전 라 북 도	218.9	7.8	113.6	4.7	105.3	48.1
전 라 남 도	946.6	33.6	1,054.1	44.0	107.5	11.4
경 상 남 도	70.4	2.5	82.6	3.4	12.2	17.3

자료: (해양수산부 1998)에서 재구성.

〈표 5〉 충청남도 시·군별 갯벌 현황

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

자료: 해양수산부 1998.

충청남도 갯벌이 급속하게 상실된 주요원인은 천수만 내측 서산 A·B지구 및 석문·대호·홍보·남포·부사지구 간척농지조성사업 등 대규모 간척사업이라 할 수 있다. 대규모의 간척사업은 현재에도 시행중에 있고 앞으로도 예정되어 있어 간척으로 인한 갯벌의 상실은 향후에도 계속될 전망이다. <표 6>에서 보는 바와 같이 국제적으로 중요한 우리 나라 42개 갯벌 중 10개가 충청남도에 속해 있으나, 대부분 간척·매립되었거나, 예정되어 있어 갯벌파괴가 얼마나 심하게 진행되어 왔는가를 알 수 있다.

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

번호	갯벌 명칭	주요한 위험/ 보전을 위한 문제점/ 현 상태
1	금강 하구	간척 계획중 / 하구독에 의한 문제
2	금강	하구독에 의한 하천형 호수 / 철새 휴식장소로서 호수/ 금강 주변 논에 대한 개발은 철새 먹이 공급지를 파괴.
3	천수만	대부분 이미 간척
4	서산 A지구	현대에 의해 계획된 주변 지역의 용도변경 위험
5	서산 B지구	현대에 의해 계획된 주변 지역의 용도변경 위험
6	태안 해안	자료(정보) 불충분.
7	가로림만	갯벌 생산성 감소, 매립 계획
8	당진 생태보전지구	자료 불충분 - 최근 간척된 지역에 생태보전지구 지정 예정 (UNDP)
9	아산호	하구독 호수는 철새의 휴식공간으로 이용됨 / 토지 용도변경 계획
10	아산만	간척 진행중 / 고속도로 다리 건설 / 오염

2. 충청남도 간척현황

서해안은 대개 완만한 경사를 보이기 때문에 조수의 운동에 따라 토사의 자연적인 퇴적이 이루어지고 세계에서도 보기 드문 넓은 갯벌이 발달하였다. 또한 바다 수심이 얕으며, 리아스식 해안으로 되어 있어 만 입구의 양단간의 거리는 짧으면서도 내부 간석지의 면적이 넓어 짧은 방조제를 축조하여 넓은 땅을 개발할 수 있다. 조선조부터 계속되어온 해택(海澤)개발은 이러한 자연조건에서 가능했다(충남발

전연구원·태안군 1997, 69).

이러한 입지조건과 더불어 ‘농촌확장’ 과 ‘산업시설을 위한 토지창출’ 이라는 두 가지 개발수요가 맞아떨어지면서 갯벌은 위기를 맞이하고 있다. 특히 간척사업은 80년대와 90년대를 거치면서 대규모화⁵⁾하였고 이는 공급 위주의 정부정책에 간척공학이 기술적으로 뒷받침해 준 결과라고 하겠다(고철환 1999).

우리 나라의 간척사업은 고려 때부터 시작된다.⁶⁾ 그러나 고려 및 조선시대의 간척사업은 부족한 농경지를 다소나마 해결하기 위한 방편으로 소규모로 행해졌다. 본격적인 간척사업은 일제시대 이후부터 이루어졌다. 일제는 부족한 식량문제를 해결하기 위해 1917년 ‘공유수면매립법’ 을 공포하여 근대적인 간척사업을 본격적으로 시행하였다. 해방 이후에도 신규 농경지 개발과 농지기반 조성사업을 시행하기 위해 정부주도로 지속적으로 간척사업을 진행하였다. 특히, 1962년 1월 20일에 제정된 공유수면매립법과 경제개발계획의 수립·실시 등으로 인해 간척사업이 활기차게 추진되었다.

1975~76년 서남해안 간척농지 개발사업의 본격 추진에 대비하기 위해 농수산부가 주관하여 농업진흥공사(현 농업기반공사)가 조사한 결과를 보면 충남의 경우 간척개답 가능면적이 55천 ha, 1980년 서남해안의 간척농지 개발사업 우선 순위 결정을 위한 개략조사 결과 40천 ha, 1987~89년까지 3개년에 걸쳐 농업진흥공사가 과거 농지조성의 단일목적으로 조사한 간척 부존자원을 재조명하여 간척사업의 종합적인 개발방향을 정립하고 효율적인 이용방안을 모색하기 위하여 간척개발에 관련되는 자연여건, 사회적 여건 및 각종 저해요인을 조사 분석코자 간척개답 면적은 69천 ha에 이른다.

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

당진군의 석문지구는 방조제 완공에 의해 대단위 농경지가 조성되어 갯벌을 대상으로 간척하는 것으로 상실된 갯벌면적은 38.0km²이고, 태안군 신진지구는 작은 만을 매립하였으며, 15km²의 갯벌이 상실되었다. 서산군의 서산 A·B지구의 간척지

5) 간척사업의 지구당 규모가 과거에 비하여 커지고 있는 추세임. 1970년대 이전의 간척사업의 1개 규모는 0.36km², 1970대부터 1990년 이전은 0.97km², 그리고 1990년 이후 시행되었거나 시행중인 것의 평균 규모는 26.5km²로 나타남.

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

조성은 총 매립면적이 약 154km²로 정확한 갯벌의 상실면적은 알 수 없으나 대부분이 갯벌이었을 것으로 추측할 수 있다. 이밖에도 서산만 대호간척지, 금강하구둑, 보령 남포지구, 부사지구, 홍보지구 등 간척·매립사업이 있으나 해도상에는 이미 완공된 것으로 표시되어 그 현황은 알 수 없으나 많은 갯벌이 상실되었을 것으로 추측할 수 있다.

〈표 7〉 우리 나라 간척사업의 타당성 논리

구 분	한국의 간척	영산강 보고서
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 국토확장 • 우량농지 창출 • 임해공업지 • 해안정비 • 항만개발 • 용수공급 	—
필요성	<ul style="list-style-type: none"> • 농지의 규모화 • 우량농지 확보 • 수자원 확보 • 수질의 효율적인 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 용지부족 • 농업토지 부족 • 우량농지확대 개발 • 수자원확대 • 육운개선, 관광, 항만개발 여건 조성
간척사업의 효과(의의)	<ul style="list-style-type: none"> • 농업생산성 제고 • 용수공급 • 국토의 효율적 이용 • 관광, 휴양자원 제공 • 재해방지 • 홍수조절 • 육운구조 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획적인 의의 <ul style="list-style-type: none"> — 영토확장, 우량 집단토지 조성, 용수 공급) • 경제/사회적인 의의 <ul style="list-style-type: none"> — 국토 건설, 지역균형개발 — 도로정비, 해안선 단축, 육운 개선, 농어촌 구조개선, 수산업에서 복합경영구조로 전환, 관광자원 개발, 내수면 개발, 해안시설의 보전과 재해방지, 견고한 방조제, 홍수조절, 침수방지, 염해방지
간척사업의 부정적인 측면	—	<ul style="list-style-type: none"> • 인위적 환경변화 — 퇴적과 침식, 토석채취 • 자연생태계 변화 — 방조제 내 생태계 변화 • 담수유출로 인한 어패류 서식환경변화 • 오탉수로 인한 어장환경 변화
사업지 입지의 타당성	—	<ul style="list-style-type: none"> • 리아스식 해안으로 만 입구가 좁고, 간척지는 넓다 • 섬이 많아 방조제 축조가 용이하다 • 방조제 축조에 필요한 돌과 자갈이 많다 • 해수면 상승이 적어 공사비가 낮다

자료: 농어촌진흥공사 1996.

한국산업경제연구원 1998.

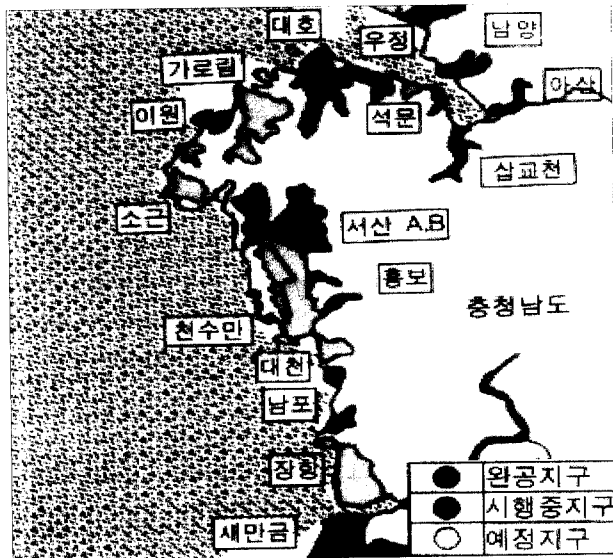
1948년 이후부터 현재까지 충남의 경우 매립 및 간척대상 면적 1,590km²중 31.0%인 494km²가 준공되었거나 시행중이고, 앞으로도 1,096km²가 매립 및 간척될 예정이다.

〈표 8〉 1948년 이후부터 현재까지의 간척사업 추진현황

(단위: km²)

구 분	총대상면적		94년까지 준공		95년 시행중		개발예정지	
	매립	간척지	매립	간척지	매립	간척지	매립	간척지
계	6,345	4,017	868	621	1,251	764	4,407	2,726
정 부	5,852	3,617	523	330	1,095	653	4,407	2,726
민 간	502	400	345	291	156	111	-	-
경 기	1,195	876	183	120	244	166	768	590
충 남	943	647	159	93	163	79	621	475
전 북	522	407	142	113	438	283	-	-
전 남	3,681	2,816	366	279	406	236	2,909	2,301
경 남	13	12	18	16	0	0	-	-

자료: 고철환 1996, 35.



자료: 농어촌진흥공사 1996, 30.

[그림 1] 충청남도 간척자원도

간척사업은 그 필요성이 불가피하게 인정된다 하더라도 기존의 해수면에 인공적인 개조를 함으로써 조간대와 인근 해역의 영구적 상실⁷⁾과 같은 물리적이고도 직접적인 영향을 미친다. 또한 방조제로 인해 유속이 느려지면 퇴적이 급속하게 진행되어 오염물질이 원활하게 외해로 이동하지 못함으로써 수질이 악화되고 서식하던 동식물들이 폐사하거나 소멸된다. 그리고 방조제 내측에 생기는 담수호로 인해 대기중의 습도와 안개일수가 증가하는 등 그 폭은 크지 않을지라도 미세한 기후변화가 일어난다. 뿐만 아니라 부유물질의 증가와 토사의 축적에 의해 갯벌이 갖는 어류의 산란장으로서의 역할을 파괴하여 어종의 감소와 어획량의 감소를 초래⁸⁾한다.

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

〈표 9〉 대단위 간척사업 현황

구 분	위 치	공사기간	매립면적 (ha)	간척면적 (ha)	유역면적 (ha)	방조제길이 (m)	
삼교천	충남 아산	76.12~79.11	2,594	989	163,950	3,360	
대 호	충남 당진	81.4~85.9	7,648	3,700	27,800	7,800	
홍보	홍성	충남 홍성	91.10~현재	512	—	7,860	1,856
	보령	충남 보령	91.10~현재	1,134	—	14,180	1,082
남포	남포	충남 보령	85.9~97	666	489	4,930	3,694
	부사	충남 보령	86.10~97	1,244	646	28,800	3,474
석 문	충남 당진	87. 8~96	3,740	2,050	22,630	10,600	
이 원	충남 태안	90.11~현재	1,352	700	4,180	2,981	
서산	간월	충남 서산	80.5~95.8	9,626	6,893	48,770	6,458
	부남	충남 서산	80.8~95.8	5,783	4,221	15,660	1,228
계			34,299	19,688	338,760	42,533	

자료: 농어촌진흥공사 1996, 356~357.

7) 최강원(1998)은 방조제를 건설한 후에도 갯벌이 형성되거나 기존의 갯벌이 확대되는 현상을 삼교방조제나 남양방조제, 금강하구언 등에서 볼 수 있다고 주장한다(최강원 1999, 91~94).

8) 서산 A·B지구의 간척매립이 시작되기 전인 1986년 천수만 지역의 어류생산량은 12,150톤이었으나, 방조제가 완공된 1991년에는 4,570톤으로 62%가 줄었다. 갑각류의 경우에도 77년 6천 톤 수준이었으나, 지금은 거의 잡히지 않고 있으며 낙지 등 연체동물도 2만 톤에서 5천 톤 수준으로 거의 1/4이 감소했다. 뿐만 아니라 가자미는 1992년, 넙치는 1994년 이래로 어획되지 않고 있다(박의준 1996, 200).

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

서산 A·B지구 매립·간척사업은 간척사업에 의한 국토확장과 간척농지조성, 간척농지 조성에 의한 식량증산 및 자급률 제고, 농산물 증산에 의한 수입대체, 소득 증대로 국민생활 향상 및 안정, 수자원 확보 등을 목적으로 1시 2군 10개 면에 걸쳐 매립면적만 15,594ha에 이르는 대규모 간척사업이다.

〈표 10〉 서산 A·B지구 매립·간척사업 관련 구역

구분	시 군	관련지역(동읍면)	비 고
A지구	서산시	양대동, 인자·부석·해마·고북면 일원	1시 1군 7면
	홍성군	갈산서부면 일원	
B지구	서산시	부석면 일원	2군 1읍 2개면
	태안군	태안읍·남면 일원	

〈표 11〉 서산 A·B지구 매립·간척사업 개발면적

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

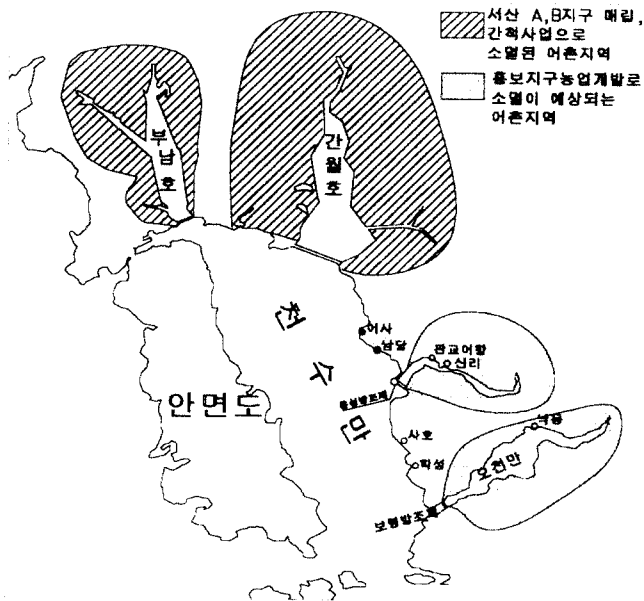
주: 비고는 수협중앙회 1992.

자료: 부산수산대학교 1985.

그러나 산란장 및 중요어장으로서 황금어장이었던 천수만에 있어 서산 A·B지구 매립·간척사업은 그 지역에 사는 어업인들의 의견을 수렴하지 않고 건설회사가 정부로부터 공유수면 매립허가를 받고 공사가 이루어진 일방적인 개발계획의 수립 및 사업실시였다(한국해양연구소 1998, 610). 사업실시로 피해를 입은 어업인에

게 대체어장의 제공, 새로운 직업훈련 및 직업알선, 이주대책 마련 등 구제책은 전혀 제시되지 않았고, 보상금액만 지불하는 것으로 모든 것을 해결코자 하였다. 이 사업으로 발생한 피해 및 보상내역을 보면 공동 및 양식어업이 146건 2,872ha, 낭장망 76건 254통, 기타어업이 242건으로 총 464건의 어장이 직접 또는 간접피해를 입었으며, 피해어가는 1,882호로 보상금액은 1,359백만원으로 1어가당 평균 약 73만원의 보상금이 1982~83년 사이에 지불되었다. 매립지역 외측에 있으면서 피해를 입은 어가는 1,687호로 어장가치 상실을 43%로 추정하여 보상금액은 7,465백만원으로 1어가당 평균 약 440만원이 1986년 5월에 지불되었다.

홍보지구 농업종합개발사업은 홍성군과 보령시를 경계로 하는 모산만과 보령시에 속해 있는 오천만에 방조제를 축조하고 방조제 내측을 담수호로 만들어서 담수호 주변지역을 경지정리하는 농업개발사업으로 1시 1군 2읍 12개 면에 걸쳐 총 개발면적만 8,100ha에 이르는 또 하나의 대규모 간척사업이다. 이 사업으로 인한 피해어장 총 건수는 49건, 831.1ha에 이르고 피해어선 338척, 신고 피해어민만 1,944명에 달해 피해어민은 2,000명을 능가할 것으로 예상된다.



자료: 한국해양연구소 1998b, 619.

[그림 2] 천수만 어촌의 지리적인 변화

서산 A·B지구 매립·간척사업으로 어업기능의 약화, 마비 또는 소멸로 인한 영향을 받은 어촌이 144곳으로 대부분의 어촌이 어업기능의 변화에 다른 지리적 변화가 일어났다. 즉, 간월호와 부남호 주변에 위치하고 있었던 촌락들이 수몰되어 어촌이 소멸되었거나 어업을 영위하던 어가들이 다른 업으로 전환하여 촌락의 모습이 어촌에서 다른 촌락으로 바뀌었다. 향후 어장 및 어업에 대한 적극적인 활성화 대책 없이는 쇠퇴형 어촌⁹⁾도 점차 소멸형 어촌¹⁰⁾으로 이행할 것으로 보이고, 더욱이 홍보지구 농업개발사업이 완료되면 이로 인해 천수만의 어촌에는 상당한 변화 및 변동이 예상된다. 특히 이 두 개의 대규모 간척사업으로 인한 인위적인 방조제 축조는 천수만 내의 유속의 변화, 수온변화, 산란장 파괴 등의 어장환경의 변화와 동시에 어촌분포의 변화 즉, 어촌의 지리적인 변화를 야기하였다.

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

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

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

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

구 분	지구명	매립면적(ha)	간척면적(ha)	방조제 연장(km)	사업기간
태안군 태안	태 안	279	195	1,900	1923~1938
태안군 원북	원 북	160	160	310	1928~1930
태안군 소원	소 고	144	75	500	~1975
태안군 송원	송 현	260	192	1,425	1969~
태안군 태안	산 후 1	100	49	400	~1975
태안군 안면	화 성 사	187	157	660	~1957
태안군 안면	대 야 도	447	446	1,313	~1971
태안군 소원	소 근 면	274	274	614	~1974
당진군 신평	해바라기	745	690	1,695	1964~1976
보령시 웅천	노 천	209	169	3,893	~1968
보령시 주산	증 산	152	117	3,930	~
보령시 천북	조 성	108	94	1,550	~1973
보령시 청소	금 오	143	106	600	1945년 이전
대천시 어항	내 항	114	80	1,620	1945년 이전
서천군 서천	장 구	710	674	76	1923~1926
서천군 중천	중 천	110	105	789	1957~1961
서천군 장항	옥 남	384	366	479	1923~1926
서천군 서면	도 둔	155	147	650	1958~1963
태안군 태안	어 도	123	100	700	~1976
계		4,804	4,196	23,104	

자료: 부산수산대학교 1985, 361~362.

IV. 갯벌보전 및 활용방안

1. 갯벌에 대한 체계적인 생태계 조사

갯벌보전 및 활용방안을 모색하기 위해서는 우선 갯벌에 대한 조사를 통하여 많은 자료를 축적하는 것이다. 이러한 자료를 근거로 갯벌의 보전 및 활용계획을 수립하고, 실행된 결과에 대한 모니터링이 가능하여 효율적인 관리가 가능하다. 따라서 갯벌의 생태적 흐름을 파악하기 전에는 가능하면 갯벌보전 또는 이용을

위한 어떠한 시설의 설치를 유보함과 동시에 과다 이용을 초래하는 어떠한 정책도 실시하지 말아야 한다. 한번 변화되기 시작하면 그것의 진행은 인간이 어떻게 되돌릴 수 없으며 설사 복원이 가능하다고 하여도 오랜 시간을 요하게 된다(최영국 1999, 37). 조사내용은 서식하는 새의 종류, 밀도, 개체수, 이동 및 계절적 변화, 저어생물의 종류 및 분포 그리고 갯벌의 질 및 오염정도 등에 대한 항목을 포함하여야 한다. 또한 이것의 변화하는 모습을 관찰하기 위하여 시계열적인 조사가 필요하다. 특히 지역사회 주민의 생업활동에 주요 대상이 되는 수산물과 그들의 분포 및 개체수의 변화들은 특별한 관찰대상이 되어야 할 것이다. 갯벌생성에 직간접적으로 영향을 주는 요소, 하천, 농업, 제조업 등의 생산활동, 갯벌 주변 토지이용상황, 각종 오염원 배출상태 및 방지사설 등에 대한 조사가 선행되어 내륙의 각종 생산활동이 갯벌 생태계에 미치는 영향을 고려하여야 한다.

2. 갯벌보전 및 활용을 위한 도민헌장 제정

갯벌보호헌장은 갯벌을 보전하여 인간과 함께 영원히 삶을 영위할 수 있도록 하자는 도민의 의지와 신념이 담긴 선언적인 표현으로서 법적인 구속력이 있는 것은 아니다. 충청남도에서는 지방의제인 푸른충남 21을 제정하였으며, 갯벌보전에 대한 내용은 행동원칙 2에서 언급하고 있다. 그러나 푸른충남 21은 환경전반에 대한 사항을 다루고 있기 때문에 갯벌과 관련한 내용은 아래 같이 언급만 하고 있는 상태이다. 즉, 갯벌보전과 관련하여 지방정부의 행동계획으로만 제시하고 있을 뿐 도민행동계획이나 기업행동계획에는 갯벌과 관련한 내용이 누락되어 있다.

행동원칙2 : 바다환경을 보전합시다.

〈지방정부 행동계획〉

• 갯벌을 살리는데 노력 합시다.

바닷물이 들어왔다 나가는 갯벌에는 갯지렁이, 게, 각종 조개류 등의 수많은 생물들이 살아가고 있습니다. 소중한 수산자원을 지키고 삶의 터전이 되는 갯벌이 오염되지 않도록 감시하고 살리는데 노력합시다

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

3. 갯벌을 국립공원으로 지정

경제적 효용가치가 높고 해양생태계의 보고인 갯벌의 훼손을 막기 위해서는 일정지역을 국립공원으로 조성해야 하며 가로림만이 최적지라는 평가이다(대전일보 1999.4.14). 태안군 이원면 내리와 서산시 대산읍 오지리에 걸쳐 있는 가로림만은 갯벌이 잘 발달되어 있을 뿐 아니라 굴과 갯지렁이, 낙지 등 어족자원이 풍부해 강화갯벌, 전북 부안 곰소갯벌과 더불어 우리 나라 3대 갯벌 중의 하나로 꼽히고 있다.

특히 가로림만 지역은 이미 조력발전소 부지로 지정되어 있어 매립이나 다른 용도로의 전용이 불가능할 뿐만 아니라 인접지역에 오염원도 거의 없어 천혜상태로의 갯벌보전 가능성이 매우 높다는 지적이다. 80km²에 달하는 가로림만 갯벌은 조수간만의 차가 4~5m이고, 간조시에는 폭 3~4km의 넓은 갯벌이 드러난다. 현재 서산시 대산읍 오지리, 웅도리, 대요리, 독곶리, 화곡리 등에 1천 6백여 가구의 어민들이 1천 73ha에 달하는 어장에 굴, 바지락, 미역, 갯지렁이, 우럭양어장을 운영하고 있다. 태안군 이원면, 태안읍 지역 5백여 가구 어민들도 2백 10ha의 김양식장, 굴양식장으로 생계를 이어나가고 있다.

독일은 와덴해(Wadden See)의 약 9,000km² 규모 갯벌 중 약 60%를 차지하고 있으며, 독일은 이 갯벌 전체를 슬레스비히 홈스타인 국립공원, 니더작센 국립공원, 함부르크 국립공원 등 세 개의 국립공원으로 나누어 관리하고 있다(고철환 1996, 65). 국립공원은 보전 강도를 달리하는 3개의 구역으로 나뉘며, 이 보전강도에 따라 국립공원의 관리법규가 달라질 뿐 아니라 이용시의 규제방법도 다르다. 보호강도가 가장 엄격한 제1구역(Ruhezone)은 수산업, 농업 행위 모두가 제한되며, 제2구역(Zwischenzone)은 갯벌이나 사구의 경관을 해치거나 경관의 가치를 감소시키는 모든 행위가 제한되고, 야생동물이 철저히 보호된다. 나머지 소규

모 휴양 지역인 제3구역(Erholungszone)은 해수욕장이나 휴양지로서의 이용이 가능하며 전 연안에 고루 분포되어 있다(고철환 1996, 65~66).

현재 우리 나라 국립공원관리공단에서는 우포늪 등과 함께 강화도 남단 갯벌 약 50km²을 습지국립공원으로 지정하기 위한 조사 등을 하고 있다.

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

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

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

4. 생태관광 개념의 도입

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

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

생태관광은 관광지 지역 주민에게 경제적 이익을 가져다주며 지역사회의 복지향상에 기여해야 한다는 것이 중요한 원리 중 하나이다. 그러나 생태관광이 단순히 지역사회에 경제적인 이익을 돌려주어야 한다는 ‘수혜적인 접근’ 보다는 생태관광 활동에 가능한 한 많은 지역주민의 참여를 유도하도록 해야 한다.

충청남도의 특정 갯벌에 생태관광을 도입할 경우 그곳에 거주하고 있는 지역주

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

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

5. 갯벌을 이용한 관광상품 개발

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

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

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

보령 머드팩은 과학적으로 우수성을 인정받은 상태이고 외국진흙이 우리 몸에 맞을리 없다는 점을 감안했을 때 '신토불이 화장품'으로 자리를 굳힐 것으로 보인다. 보령 머드팩은 관공서에서 품질을 보증한다는 점에서 소비자들의 신뢰를 얻고 있는데, 우체국 주문판매와 통신판매를 통해서도 구입할 수 있다. 보령시에서는 미국, 일본 등지로의 수출도 계획하고 있다.

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

6. 갯벌체험 프로그램 개발

갯벌활용의 방안으로 학생, 청소년, 시민 등을 대상으로 한 갯벌체험 프로그램을 개발하는 것이 필요하다. 현재 YMCA 등과 같은 단체에서 갯벌체험 프로그램은 갯벌에 대한 호기심을 충족시켜주고, 갯벌에 들어가 온몸으로 느낄 수 있는 보다 직접적인 환경체험의 장이라고 할 수 있다.

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

갯벌체험 프로그램으로 도입할 수 있는 활동은 다음과 같다.

구 분	도 입 활 동
고기잡이, 조개채취	간조전날 그물을 치고 다음날 물이 빠진 후 그물에 걸린 고기를 잡거나 바나 낚시를 한다. 갯벌에 서식하고 있는 바지락 등의 조개류를 채취한다.
갯벌탐사	갯벌 속에서 살아가고 있는 생물들을 채집하며 교육용으로 활용한다.
갯벌스포츠	갯벌에서 가능한 스포츠를 응용·도입하여 스포츠 경기를 행한다.
머드팩 마사지	피부미용에 효과적인 머드팩을 갯벌에서 체험할 수 있도록 한다.
조류관찰	갯벌이나 바닷가에 서식하고 있는 갈매기, 도요새 등의 조류를 관찰한다.

구 분	도 입 활 동
생태관찰	갯벌주변에 자라고 있는 갈대, 해홍나물 등의 해안식물 등을 관찰한다.
갯벌축제	매해 정기적으로 갯벌축제를 개최한다. 바다에서 생산되는 음식 등을 시식할 수 있는 기회와 바다와 관련된 놀이 등을 개발하고, 고기잡이조개 채취, 갯벌탐사, 갯벌스포츠, 머드팩 마사지, 갯벌스케치 및 사진촬영 등을 묶어 프로그램화 한다.

7. 갯벌활용 계획 수립 및 자치단체 연합체 구성

갯벌활용을 위해서는 체계적인 갯벌활용 계획을 수립할 필요성이 있다. 전라남도 신안군에서는 군정발전기획단을 구성하여 갯벌보전과 이용에 관한 정책방향을 자체적으로 작성하고 있으며, 몇몇 자치단체들도 이러한 움직임을 보이고 있다. 또한 갯벌은 폐쇄된 공간에 놓여 있는 것이 아니고 여러 지자체에 걸쳐 있어 어느 한 곳의 갯벌에 이상이 생길 경우 다른 곳에 미치는 영향이 지대하다.

따라서 갯벌관리에 대한 공동의 관리목표를 수립하고 각 지자체의 여건 및 특성에 적합한 관리수단을 마련하여 올바른 갯벌관리를 위해서는 광역적으로 인천시-경기도-충청남도-전라북도-전라남도-부산시 등 이 갯벌관리연합체를 구성하고, 충청남도의 경우도 당진군-서산시-태안군-홍성군-보령시-서천군 등이 연합체를 구성하여 갯벌보전 및 활용에 대한 프로그램 발굴 및 실천에 대한 역할 분담, 갯벌 주변 지역주민의 교육 및 홍보 프로그램의 공동 개발, 갯벌 생태계의 변화에 대한 공동 관찰 및 대처, 탐방객을 위한 시설의 설치, 정보제공 및 각종 프로그램의 공동 제작을 위한 노력이 필요하다.

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

〈표 13〉 전라남도 자치단체의 갯벌활용 사례

구 분	내 용
함평군	<ul style="list-style-type: none"> • 갯벌 생태체험 관광단지 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 갯벌박물관 건립, 갯벌연구소 건립, 갯벌탐사 여행지 조성(침목다리, 자연탐방로 개설) • 해안일대 관광지 개발 <ul style="list-style-type: none"> - 갯벌관광시설, 해수찜, 해수욕장, 활어횃집 조성, 어항개발을 위한 선착장, 물량장, 방조제 및 항로준설 등 • 해안일주도로 개설 및 확포장, 수리시설 확장, 오염하천 정화사업, 기타 배수로 개·보수 및 양수장 시설 • 해수욕장 정비 : 인공 해수욕장 개설
무안군	<ul style="list-style-type: none"> • 갯벌관광단지 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 갯벌체험 학습 이벤트, 갯벌체험스포츠 이벤트, 갯벌생태농장개설 등 • 인공수로 개설 <ul style="list-style-type: none"> - 무안반도에 통수로를 건설하여 조류 소통의 원활을 기하고 주민생활의 편익을 도모
신안군	<ul style="list-style-type: none"> • 갯벌보전을 위한 각종 오페수처리시설의 확대 • 갯벌연구소 설치 • 갯벌 생태 연구 및 체험관광 시범단지 조성 • 전통 갯벌 고기잡이촌 육성 • 갯벌 생태농장 조성 • 갯벌 건강관리센터 • 갯벌 특산음식문화센터 • 갯벌 체험스포츠 이벤트 사업 • 갯벌생태의 보전 및 이용에 관한 기본계획수립 추진

자료: 최영국 1999, 49~50.

8. 갯벌 보전 및 활용을 위한 관련 당사자의 역할

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

구 분	역 할 내 용
중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> 갯벌관리의 여건 조성(갯벌에 대한 조사, 기본계획수립 등) 뚜렷한 관리목표의 설정 지자체간 갯벌보전 및 이용에 대한 갈등조정 역할 담당, 갯벌관련 전문가를 육성하기 위한 제도적 장치 마련, 정책적 및 재정적 지원 방안 강구, 갯벌의 생태적, 경제적, 문화적 중요성에 대한 대국민 홍보 및 교육프로그램의 발굴
자치단체	<ul style="list-style-type: none"> 지역별 특성에 적합한 관리수단의 마련, 갯벌과 관련한 지역주민에 대한 현황파악 갯벌주변의 자연환경에 대한 실태 파악 갯벌관리를 위한 정보체계의 구축 지역주민을 대상으로 한 홍보 및 교육 실시 지자체의 계획수립에 관련된 행정체계의 전환
지역주민	<ul style="list-style-type: none"> 갯벌관리에 적극적으로 참여하고자 하는 자세가 요구됨 갯벌은 나보다는 자식을 위한 것이라는 인식
전문가	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 분야의 전문가가 지닌 지식 및 정보의 교환 전문가는 지역주민이 계획수립에 참여할 때 그들의 의견이 최대한 반영 되도록 노력하고 전문적인 지식으로써 주민들의 의견에 논리를 제공함과 동시에 부적절한 주민의견에 대해서는 그것이 가져올 문제점에 대한 지식을 제공함. 또한 주민간의 견해차이에 대한 조정역할 수행
환경단체 등 NGO	<ul style="list-style-type: none"> 구호성에 치우친 환경운동의 전환 또한 환경단체간의 연대 및 지역에서 활동하고 있는 유관단체간의 유기적인 협조체제를 이루어 지역 문제들에 대하여 관심을 갖고 환경운동을 활성화함으로써 환경운동이 지역주민의 생활과 밀접하게 함.

V. 맺음말

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

사업의 시행당사자로 설정하고 차질이 없도록 정책적인 지원을 하고 있다.

1996년 발간된 한국의 간척에서는 해양오염 및 퇴적 등으로 연안어장으로서의 기능을 이미 상실하였거나 저하된 지역을 개발함으로써 연안국토의 효율적인 이용 및 국토확장으로 「필요한 각종 산업용지를 확보·공급 또는 대체」 할 수 있을 뿐 아니라 담수호를 조성하여 연안지역 일대에 「절대 부족한 농·공·생활용수를 확보·공급」 한다(농어촌진흥공사 1996)는 논리로 간척사업의 타당성과 부득이함을 역설하고 있다. 또한 간척사업의 직접효과로 소득창출, 토지자원 창출, 수자원 확보, 내수면 개발, 육운 및 유통구조 개선, 관광 휴양자원 제공, 간접효과로 침수 및 홍수피해방지, 지역산업발전, 항만건설 비용절감, 고용창출, 염해 방지, 농어촌정주체계 확립 및 인구분산 등을 제시하고 있다.

그러나 간척사업을 통해 이용 가능한 토지를 얻는다는 논리의 이면에는 갯벌은 국토가 아니라 쓸모 없는 땅이라는 생각이 전제되어 있고, 용수를 확보한다는 논리는 시화호나 부남호의 사례에서 보듯이 그 설득력이 약하다고 볼 수 있다.

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

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

충청남도 차원에서 적극적인 갯벌 보전 및 활용을 위해 지역주민과 학생, 일반 국민 등을 대상으로 적절한 교육프로그램을 개발하고, 갯벌환경교육을 담당할 지도자양성, 청소년 갯벌캠프, 갯벌생태학교 등과 같은 환경교육을 실시하고 지원해야 한다. 또한 전통적인 갯벌 고기잡이, 갯벌체험스포츠 이벤트, 갯벌특산음식 행사, 갯벌건강센터, 갯벌 머드하우스 등 다양한 갯벌 문화행사를 추진해야 한다. 뿐만 아니라 갯벌체험 시범지역을 선정하여 갯벌지역의 자연과 어촌문화를 체험할

수 있도록 해야 한다. 특히, 갯벌보전 및 활용의 주체는 지역주민이 되어야 하고, 갯벌에 대한 철저한 조사실시, 뚜렷한 관리목표설정, 적합한 관리수단의 선정 등을 지역주민이 주체가 되어 추진해야 한다. 따라서 지자체에서는 지역주민이 갯벌 관리에 참여할 수 있는 기회와 여건을 마련하는 노력이 무엇보다도 필요하다.

〈참고문헌〉

- 고철환. 1996. “한국 서해의 갯벌; 생태현황과 간척” 녹색연합. 『습지. 생명과 조화의 땅』 .
- 김완술. 1997. “개펄만 죽는 것이 아니다” . 『포커스 전북 저널』 . 4월호.
- 녹색연합강화도 시민연대. 1998. 『강화도의 지속가능한 발전방향에 대한 연구』 .
- 농어촌진흥공사. 1996a. 『한국의 간척』 .
- 농촌진흥공사. 1996b. “한국 서해의 갯벌; 생태현황과 간척 “. 녹색연합. 『습지, 생명과 조화의 땅』 .
- 박의준. 1996. “간척사업으로 사라져 가는 습지” . 『공간과 사회』 . 한국공간환경학회.
- 부산수산대학교. 1985. 「천수만 방조제건설에 따른 해양 및 어업영향조사 보고서」 .
- 수협중앙회. 1992. 「어장피해보상 사례집」
- 유네스코 한국위원회. 1998. “생태계보존과 지역사회 발전을 위한 생태관광 그리고 갯벌의 보전과 이용” . 『제3회 자연포럼 자료집』 .
- 이흥동. 1997. 갯벌의 경제성 평가. 제2회 바다의 날 기념 갯벌세미나 자료집.
- 인천광역시·인천환경운동연합회. 1994. “인천갯벌의 생태적 가치와 보전방안” . 갯벌보호 인천시민현장 제정과 탐사지역지정을 위한 심포지엄.
- 인하대학교 해양과학기술연구소. 1997. 『인천 연안 도서 자연경관 및 자연생태계』 .
- 장수환. 1998. “간척사업의 비용·편익분석에서 갯벌, 강하구 생태계서비스의 경제적 비용에 관한 연구” 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원.
- 정상석. 1987. “서해안 어업과 간척” 『수산진흥』 제10호.
- 충남발전연구원·태안군. 1997. 『태안정신 정립에 관한 연구』 .
- 최강원. 1999. “갯벌의 현명한 이용에 관하여” 『인천갯벌의 생태적 가치와 보전 방안』 .
- 최영국. 1999. “한국의 갯벌 실태 및 관리방안: 영산강 IV단계 사업지구를 중심으로,” 『한국의 갯벌관리 어떻게 할 것인가? 심포지엄』 , 국토연구원·환경운동연합.
- 한국산업경제연구원. 1998. 『영산강 IV단계 개발사업 타당성 조사』 .
- 한국해양연구소. 1997. 『갯벌의 보전과 이용의 경제성 평가』 .

- 한국해양연구소. 1998a. 『갯벌의 효율적인 이용과 보존을 위한 연구』 .
- 한국해양연구소. 1998b. 『천수만 방조제건설에 따른 해양 및 어업영향조사 보고서』 .
- 해양수산부. 1998. 『우리 나라의 갯벌』 .
- 홍재상. 1999. "해양습지(갯벌)생태계의 이해와 환경영향 평가," 『경남개발』
통권 제37호, 경남개발연구원.
- 대전일보, 1999.4.14, 1면·3면.
- <http://www.momaf.go.kr/doc/pds/갯벌정책.htm>
- <http://www.ksdn.or.kr/resource/eco/eco03/e03003.htm>
- http://my.netian.com/~sea94/tidal_flat

제 5 부

자치행정

충남도정의 세계화정책 평가와 과제*

권 경 득

I. 서론

세계무역기구(WTO)의 출범과 정보·통신기술의 진보 등으로 요약되는 세계 환경의 변화는 인류의 생활양식(life style)을 급격하게 변화시키고 있으며, 국가간 물리적인 경계를 넘어 세계화(globalization)를 가속화시키고 있다. 따라서 21 세기에는 서로 다른 정치·경제·사회·문화적 배경을 가진 국가간의 상호의존관계(inter-dependency)가 더욱 심화될 것으로 전망된다.

지난 1990년대 중반 이후 우리 나라 국정운영의 기조로 정착된 세계화정책은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 차원에서도 지역경제의 활성화를 위하여 그 필요성이 강조되어 왔다. 대부분의 광역자치단체는 국제통상(교류) 관련 담당부서를 신설하고 국제교류와 국제통상 지원업무를 담당할 전문인력을 충원(양성)하여, '지방의 세계화'를 위한 사업을 중점사업으로 적극 추진하고 있다.

최근 발표된 국제경영개발원(IMD)의 자료에 의하면 한국의 국제화 수준은 1994년 44위에서 1995년 40위로 상승하였으며, 1996년 43위, 1997년 45위, 1998년 46위로 하락하였으나 1999년에는 40위, 2000년 30위로 매년 상승하고 있다(IMD, 2000). 이는 한국 정부(지방자치단체)가 세계화(globalization)라는 국가간 경계가 없는(boundaryless) 새로운 국제환경의 변화에 능동적으로 대응하고 지속적인 지역의 발전과 지역경쟁력 강화를 위하여 보다 효과적이고 합리적인 세계화전략을 추진한 결과라고 볼 수 있다.

지방자치단체 수준에서의 세계화 추진은 종래의 국가중심의 국제교류에서 벗어나 국가간 교류주체의 다원화를 가져오는 계기를 마련하고 있다. 즉 지방자치단체가 중앙정부를 통하지 않고도 세계와 곧 바로 통하는 시대가 되어 글로벌 플레이어(global player)로서의 역할을 톡톡히 하고 있으며(김판석 2000, 6; 안성호 2001), 이러한 지방자치단체의 역할은 계속 증대될 것으로 예상된다. 지방자치단

* 이 논문은 2002년 「충남의 세계화전략 세미나」에서 발표된 논문을 수정, 보완한 것이다.

체 수준에서의 세계화의 의미는 국제적인 사회변동에 능동적으로 대처해가면서 궁극적으로 지방행정의 선진화를 도모하고 주민복지의 향상을 꾀하는 데 있다.

지방자치단체가 보다 실질적이고 효과적인 국제교류를 추진하기 위해서는 중앙정부, 타 지방자치단체, 기업, 시민단체 등과의 협력체계의 구축이 절실하다. 그러나 대부분의 지방자치단체는 국제관련 사업의 예산상 문제, 국제관련 민관협력사업 선정의 어려움, 국제관련 사업효과의 장기성(長期性) 등의 어려움으로 인하여 세계화 관련사업의 추진을 위한 효율적인 민관협력체계의 구축에 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다.

본 연구는 세계화와 지방화에 대한 일반적 논의와 외국 지방자치단체의 세계화 추진사례를 살펴보고, 충청남도의 세계화 추진실태에 대한 분석, 평가 및 향후 과제에 대하여 살펴보도록 한다.

II. 세계화와 지방화에 대한 일반적 논의

1. 지방자치단체의 환경변화와 세계화

오늘날 우리나라의 지방자치단체는 국내외적으로 급격한 변화의 소용돌이(turbulence)에 직면하고 있다. 국내적으로는 지방자치제의 부활로 인한 지방분권화, 정보화의 급속한 진전, 주민생활수준의 향상으로 인한 가치관과 생활양식의 변화로 일대 전환기를 맞이하고 있다. 특히 IMF관리체제 이후 사회 전(全) 분야에 거친 구조조정의 여파로 지방자치단체는 저비용·고효율 행정체제로의 전환을 지속적으로 추진하고 있다. 지방자치단체는 지역주민(소비자)중심의 고성과(高成果) 중심의 정부를 지향하기 위하여 이른바 ‘기업가적 관리방식’을 도입·운영하고 있다. 국제적으로는 WTO체제의 출범으로 인하여 국가간 교역장벽 완화·철폐와 정보통신기술의 발전으로 국가간 상호의존성이 심화되고 있으며 국경 없는 이른바 ‘무한경쟁의 시대’가 전개되고 있다. 따라서 국가간 자본, 기술, 인력 및 상품의 이동이 보다 자유스럽게 이루어지고 있으며, 인터넷(Internet)을 통한 지식정보의 교환과 전자상거래를 통한 국제무역의 활성화로 세계는 국경을 초월한 하나의 거대한 정보공동체를 형성하고 있다(김익만 1997).

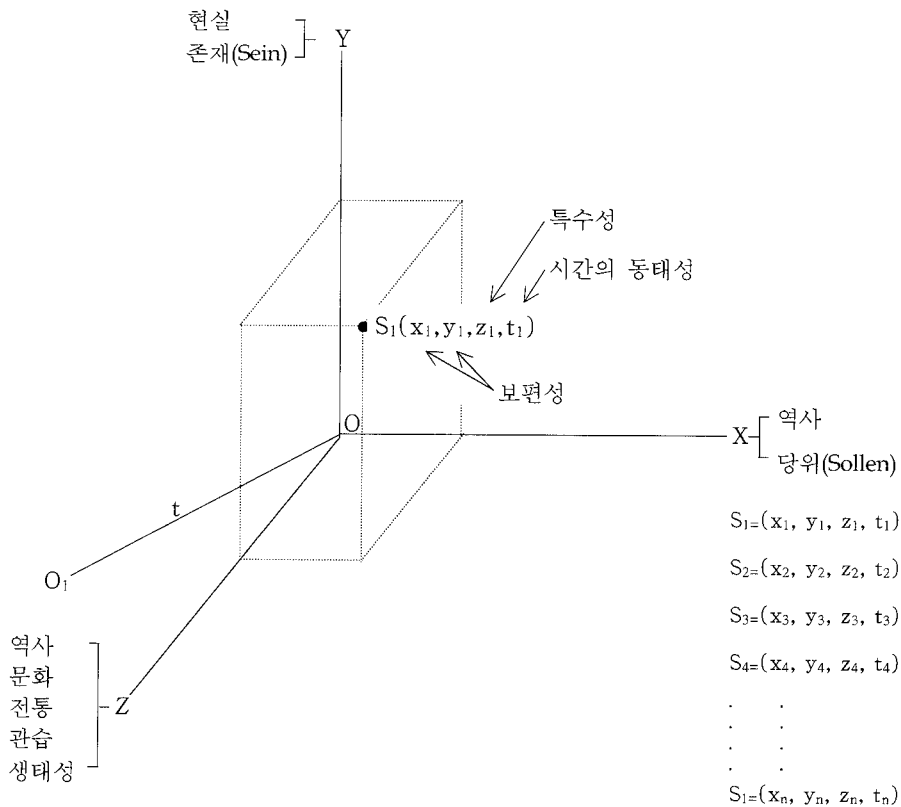
이와 같은 지방자치단체의 국내외적인 환경변화는 세계화(국제화), 정보화, 지방화 등으로 요약된다. 세계화는 경제통상의 개방과 인간·자본·물품교류의 활성화, 정보·통신의 발달 및 탈국가화 등으로 특징을 지워지며, 지방화는 정치·행정의 분권화, 시민참여의 증대, 행정의 민주화, 고객중심의 행정, 기업가적 경영방식의 도입, 주민의식의 다양화 등으로 특징 지워진다. 과거에는 주로 중앙정부의 단일 외교 창구를 통하여 국제교류가 간접적으로 이루어졌지만, 오늘날에는 중앙정부, 지방자치단체, 비정부기구, 시민단체(NGOs) 등이 주체가 되어 정치, 경제, 사회, 문화, 복지, 환경 등 다양한 범위에 걸쳐 외국의 상대기관과 인적·물적 교류를 추진하고 있다. 세계화와 지방화의 현상을 일명 '세방화'(glocalization)로 표현되기도 한다. 지방자치단체의 세방화 현상은 지역적으로 확대되고(broadening), 그 양상이 더욱 복잡하고 심화되며(deepening), 시간적으로 계속되는 연속성(continuing)을 지니고 있다고 볼 수 있다(길병옥 2002, 328).

2. 세계화와 지방화의 시·공간론적 인식

'지구적 시각에서 사고하고, 지방적으로 행동하라'(think globally, act locally). 세계화와 지방화의 현상은 4차원의 시·공간속에서 인식되어야 한다. 4차원의 시공간론속에는 수 많은 단위체(정부, 기업, 시민단체, 지역주민 등) S_1, S_2, S_3, \dots 등이 놓여져 있다. 그런데 이들 단위체 S 는 (x, y, z, t) 라는 변수로 좌표화할 수 있다(<그림 1> 참조). 변수 x, y 는 보편성 내지 일반성의 속성을 의미하며(x 는 역사 및 당위적인 측면을, y 는 현실, 존재론적인 측면을 의미한다), z 는 S 의 특수성 내지 개별성의 속성이다. 그리고 t 는 시간의 동태성을 의미한다. 따라서 각 단위체 S_1, S_2, S_3 는 보편성인 x, y 와 특수성인 z , 그리고 시간의 동태성인 t 의 결합으로 이루어진다. 보편성 x, y 중 x (역사, 당위)만을 강조하게 되면 사회의 진보를 단일 직선적이며 결정론적인 관점에서 보게 되며 서구중심의 진화론적 입장에 서게 된다. 그리고 보편성 y (현실)와 t (시간)만을 강조하게 되면 물가치론적인 입장에서 사회발전을 인식하게 된다. 반면에 x, y 를 무시하고 z 와 t 만을 강조하게 되면 특수성을 강조하는 입장에서 사회진보를 인식하게 되며, 지역주의, 국수주의, 배타주의적 관점을 지향하게 된다.

진정한 세계화는 사회구성원이 바라는 바람직한 방향으로의 삶의 질의 '질적 변

화'를 의미하며, 이것은 단순히 서구화를 의미한다든지 또는 동일한 과정과 단계를 거쳐 진화의 방향으로 나아가는 것을 의미하는 것은 아니다. 진정한 세계화의 의미는 보편성인 x, y 와 특수성(지역성)인 z , 그리고 시간의 동태성(t)을 고려할 때 그 참된 의미를 가지게 된다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 세계화는 보편성과 특수성의 조화로 나타나게 된다.



[그림 1] 세계화지방화의 사공간론적 인식¹⁾

1) 본 모형은 한국정치발전에 관한 한정일(1982)의 발전과 사공간의 모형에서 아이디어를 가져온 것임.

3. 지방자치단체의 세계화 추진방향과 교류의 모형

세계화 또는 국제화는 그 방향성에 따라 내향적 국제화(inward internationalization)와 외향적 국제화(outward internationalization)로 구분된다(김판석 2000, 8). 내향적 국제화는 국제적으로 보편화된 규범과 관행에 적응하기 위하여 국내의 제도, 규범 및 의식을 변화시키는 과정과 우리의 제도, 규범 및 내부수용성(의식)을 국제적으로 적용하기 위하여 확산시키는 과정을 포함한다(윤태범 1995, 12). 반면에 외향적 국제화는 정부와 정부, 기업과 기업, 민간과 민간, 지방과 지방 등을 포함한 다양한 교류의 주체가 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회전반적 측면에서 외국과의 인적, 물적 교류를 실질적으로 추진하는 것을 의미한다.

지방자치단체는 외향적·내향적 세계화(국제화) 사업의 추진을 통하여 선진 외국의 발달된 행정제도의 도입과 행정정보의 교환, 지역경제 및 산업의 발전, 지방공무원 및 지역주민들의 세계화 의식고취 및 국제예절의 배양 등을 도모하고 있다(권경득 2001; 강형기 1999). 지방자치단체의 세계화 추진사업의 방향을 구체적으로 살펴보면, ① 지방행정의 세계화, ② 인적·문화교류의 활성화, ③ 경제·통상교류의 활성화, ④ 지역주민의식의 세계화 등으로 나누어 생각할 수 있다(<표 1> 참조).

<지방행정의 세계화>는 국내의 환경변화에 신속하게 대응하고 효율적인 국제 교류 및 협력사업을 추진하기 위하여 지방자치단체 국제관련 조직을 정비하고 인력을 강화하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이밖에 지역기업과 외국기업의 경제·통상활동을 지원하기 위한 각종 행정시책, 행정규제의 완화와 행정절차의 간소화 등이 포함된다. <인적·문화교류의 활성화>는 자매도시간 공무원의 상호파견 또는 연수를 통한 선진 행정기술의 전수, 행정정보와 경험의 교환, 문화·예술교류의 활성화, 민간단체간 학술교류의 지원, 청소년·스포츠 교류의 활성화를 의미한다.

<경제·통상교류의 활성화>는 국제적으로 비교우위에 있는 지역상품을 개발·지원하며 해외시장을 개척하는 활동, 경제·통상관련 정보의 제공 및 상담실의 운영을 주요 내용으로 한다. <지역주민의식의 세계화>는 지역주민의 자기정체성의 확립과 주인의식의 함양, 인류보편적인 가치관의 함양, 국제예절의 배양, 지역주민을 위한 국제이해 교육 및 외국어 강좌 등을 주요 내용으로 한다.

지방행정의 세계화와 지역주민의식의 세계화는 내향적 국제화(세계화)의 범주

에 속하며, 인적·문화교류의 활성화와 경제·통상교류의 활성화는 외향적 국제화(세계화)의 범주에 속한다.

〈표 1〉 지방자치단체의 부문별 세계화 추진방향

분 야	추진방향
지방행정의 세계화	·국제관련 조직 및 인력의 강화 ·행정절차의 간소화 ·민간부문과의 협력체제 구축 ·정보안내 센터의 설치
인적·문화교류의 활성화	·자매도시와 교류 활성화 ·지방공무원의 국제교류 활성화 ·문화·예술·체육·학술교류의 활성화 ·민간교류의 활성화
경제·통상교류의 활성화	·경쟁력 있는 지역상품의 개발 및 지원 ·해외시장의 개척 ·통상관련 정보의 제공 ·통상관련 상담실의 운영
지역주민의식의 세계화	·주민정체성의 확립과 주민의식의 배양 ·국제예절의 배양 ·인류보편적인 가치관 함양 ·주민의 세계화 교육

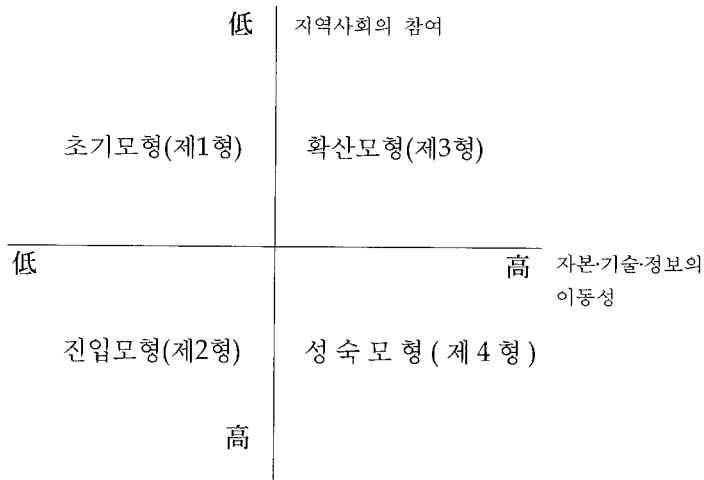
자료 : 권경득 2001, 4

지방자치단체의 국제교류는 사람, 정보, 아이디어, 우수사례, 상품, 자본 등이 국경을 넘는 쌍방향의 흐름으로 정의할 수 있으며, 외국의 지방자치단체 또는 지역과 단발적 또는 지속적으로 인적·물적으로 교류하는 것을 의미한다. 지방자치단체의 국제교류의 유형은 일반적으로 행정교류, 경제·통상교류, 문화·예술 교류, 체육교류, 청소년 교류, 기타 등으로 구분되며, 주요 내용은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 지방자치단체의 국제교류의 유형

교류분야	교류내용
·행정교류	·공무원 상호교환·파견근무 ·공무원 연수시찰 및 조사단 교환
·경제·통상교류	·경제교류협정체결 ·지역기업진출 및 합작투자사업 ·전용공단조성 ·무역센터건립 ·산업시찰 ·상품전시관 및 특산물 상설전시관 개관 ·시장개척단 파견 ·상공회의소간 자매결연 ·중소기업 연합회 조직 ·투자설명회 ·관광전 개최 ·기술이전협의 ·직항로(여객) 개설
·문화·예술교류	·민속축제참가 ·합창단, 시립가무단 및 민속무용단 공연 ·사진전 개최 ·서적기증 ·바둑 및 서예교류전 ·국악연수 ·민속품 전시회
·체육교류	·스포츠교류단 파견 ·친선 스포츠경기 ·프로팀 친선경기
·청소년교류	·유학생 교류·장학금 지급 ·친선방문(홈 스테이)
·기타	·상호 공원조성 ·한국 정자건립 ·거리 명명식 ·자매도시 전시관 개관 ·명예박사학위 수여 ·위난시 원조(성금) ·동물교환(동물원) ·의료봉사활동(초청진료, 무료진료 등)

지방자치단체의 세계화 추진과정은 ① 자본, 기술, 정보의 이동성과 ② 지역사회의 참여라는 2개의 차원을 중심으로 4개의 모형으로 구분될 수 있다(<그림 2> 참조). <제1모형>은 초기모형(初期模型)으로 자본, 기술, 정보의 이동성이 낮으며 지역사회의 참여도 낮은 모형이다. 초기모형에서는 국제수준의 자본, 기술, 정보의 지역내 진출입이 거의 없으며, 세계화와 관련하여 지역단위 수준의 참여나 제도화가 대부분 지방자치단체의 주도로 이루어진다. 세계화와 관련된 효과 역시 주로 공공기관에 한정되어 나타나는 경우이다. <제2모형>은 진입모형으로 국제수준의 자본, 기술, 정보 등의 지역 내외로의 진출입이 어느 정도 있으며, 세계화와 관련된 지역사회의 공감대가 확산되고, 이에 대한 제도화 과정에 민간부분이 폭넓게 관여하는 모형이다. 진입모형에서는 지방의 세계화에 관련된 내용에 대하여 지역주민들이 상당 수준 이해하고 있으며, 세계화가 지방화에 기여한다는 사실을 지역주민들이 인식하고 있다. <제3모형>은 확산모형(擴散模型)으로 세계화 추진과정에 있어 지역주민의 참여보다는 국제수준의 자본, 기술, 정보의 지역 내외로의 진출입에 상대적인 관심을 두는 모형이다. 이 모형에서는 자본, 기술, 정보의 지역 내외로의 진출입이 지역경제나 지역발전에 미치는 영향에 관심을 두고 있다. <제4모형>은 성숙모형(成熟模型)으로 세계화에 대한 지역단위의 제도화가 어느 정도 완성되고 국제수준의 자본, 기술, 정보 등이 지역 내외로 자유롭게 진출입하고 있으며, 지역주민들이 개별국가의 국민이면서 세계시민으로서의 자세와 인류보편적인 가치관을 함양하고 있는 경우를 말한다.



[그림 2] 자치단체의 세계화 추진과정 분석 모형(정재욱 1999, 89)

4. 우리나라 지방자치단체의 자매결연 현황

우리나라 지방자치단체의 외국 지방정부와의 자매결연 현황을 살펴보면 <표 3>과 같다. 2000년 12월 현재 우리나라 158개 지방자치단체(광역시: 16개, 기초: 142개)가 외국 40개 국가 392개 도시와 자매결연을 맺고 있다. 국가별 자매결연의 현황을 살펴보면 중국이 110개 도시(광역시: 16개, 기초: 94개)로 제일 많으며 미국이 74개 도시(광역시: 23개, 기초: 51개), 일본이 70개 도시(광역시: 13개, 기초: 57개), 러시아 14개 도시(광역시: 9개, 기초 5개), 호주와 대만이 각각 10개 도시(각각 광역: 4개, 기초: 6개)로 나타나고 있다.

지방자치단체별로 자매결연의 현황 <표 4>를 살펴보면 서울지역의 자치단체가 64개 도시와 자매결연을 체결하였으며, 부산지역의 자치단체 24개 도시, 대구지역의 자치단체 10개 도시, 인천지역의 자치단체가 12개 도시, 광주지역의 자치단체가 7개 도시, 대전지역의 자치단체가 11개 도시, 울산지역의 자치단체가 5개 도시, 경기지역의 자치단체가 64개 도시, 강원지역의 자치단체가 27개 도시, 충북지역의 자치단체가 11개 도시, 충남지역의 자치단체가 24개 도시, 전북지역의 자치단체가 19개 도시, 전남지역의 자치단체가 19개 도시, 경북지역의 자치단체가 32개 도시, 경남지역의 자치단체가 38개 도시, 제주지역의 자치단체가 13개 도시와 자매결연을 체결하고 있다. 서울·경기지역 지방자치단체의 자매결연 건수가 총

128건으로 전체 380건의 약 33.6%를 차지하고 있다. 지방자치단체의 자매결연은 1960년대의 경우 미국과 대만을 중심으로 이루어졌으나, 1970년대에는 일본과 미국을 중심으로, 1980년대에는 일본, 미국, 대만을 중심으로 이루어지고 있으며, 1990년대에 들어서는 미국(74건), 일본(70건)뿐만 아니라 중국(110건), 러시아(14건), 호주(10건) 등 기타 국가와 자매결연을 체결하고 있어 자매결연 대상국가가 다양화되고 있다.

〈표 3〉 지방자치단체별 자매결연 현황

(2000년 5월 기준)

(단위 : 개, %)

구 분	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산	경 기
한 국	26	11	4	4	4	4	1	24
외 국	64(16.8)	24(6.3)	10(2.6)	12(3.2)	7(1.8)	11(2.9)	11(1.3)	64(16.8)
구 분	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
한 국	12	6	10	9	11	12	12	5
외 국	27(7.1)	11(2.9)	24(6.3)	19(5.0)	19(5.0)	32(8.4)	38(10.0)	13(3.4)

자료: 행정자치부 2001, 242.

〈표 4〉 지방자치단체 자매결연추진 현황

(2000.12월 현재)

구분 국가명	외국자매 도시수	단 체 구 분		
		소 계	광역자치단체	기초자치단체
합 계	392	392	120	272
중 국	110	110	16	94
미 국	74	74	23	51
일 본	70	70	13	57
러 시 아	14	14	9	5
호 주	10	10	4	6
대 만	10	10	4	6
베 트 남	9	9	5	4
멕 시 코	10	10	6	4
인 도 네 시 아	7	7	5	2
캐 나 다	7	7	3	4
브 라 질	5	5	3	2
필 리 핀	4	4	1	3
몽 골	5	5	1	4
프 랑 스	4	4	2	2
뉴 질 랜 드	3	3	1	2
독 일	3	3	-	3
네 덜 란 드	3	3	1	2
이 탈 리 아	3	3	2	1
남 아 프 리 카	3	3	3	-
카 자 호 스탄	2	2	1	1
벨 기 에	2	2	-	2
영 국	2	2	1	1
형 가 리	2	2	2	-
폴 란 드	2	2	2	-
파 라 과 이	2	2	1	1
칠 레	2	2	1	1
스 페 인	3	3	2	1
터 어 키	2	2	1	1
이 집 트	2	2	2	-

※ 1개 도시 자매결연 도시(10)

- 광역시(4) : 스웨덴, 콜롬비아, 파나마, 이스라엘, 아르헨티나

- 기초단체(6) : 덴마크, 오스트리아, 키르기즈, 파푸아뉴기니, 루마니아, 인도

자료 : 행정자치부 2001.

Ⅲ. 외국 지방자치단체의 세계화 추진 사례

1. 외국 지방자치단체의 세계화 추진 사례

1) 일본 북구주시(北九州市)의 세계화 전략

일본은 지방정부의 세계화 사업을 중앙정부와 지방정부가 상호보완적으로 추진하고 있다. 중앙정부의 차원에서 자치성(自治省)은 지역의 세계화를 위해 지방정부가 추진하는 세계화 사업을 지원하고 있다. 그리고 지방정부는 지방의 세계화의 중요한 주체로서 각각 개별적인 국제교류, 지역발전 프로그램을 추진하고 있다. 지방정부들의 협력체인 「자치체국제화협회(CLAIR)」는 각 지방의 세계화 활동에 대한 정보를 교환하고 세계화 사업의 인력양성을 위한 연수 및 해외파견 프로그램을 기획·시행하고 있다.

일본의 북구주시(北九州市)는 경쟁력 있는 새로운 산업기반의 구축과 함께 세계화 시책을 과감하게 추진하고 있다(〈표 5〉 참조). 북구주시(北九州市)는 자매도시와의 교류확대, 민간주도형의 국제기술연수 프로그램 실시, 국제교류기반 및 교류거점 구축, 국제교류 및 외국인 서비스체계 정비, 지역고유문화의 창조, 북구주시(北九州市) 경제의 국제화, 해외시장개척 및 수입촉진 등 다양한 세계화 프로그램을 실시하여 지방정부의 경쟁력을 제고하고 있다(우동기 1995, 7-17).

2) 북미 지방정부의 세계화 전략

북미 지방정부의 세계화 전략을 벤쿠버시, 시애틀시 및 롱비치시를 중심으로 살펴보면 〈표 6〉과 같다. 캐나다 벤쿠버시는 1980년대 이전에는 문화교육중심의 자매도시 교류에 중점을 두었으나 1980년대 이후 경제교류중심의 자매도시 프로그램을 채택·운영하여 요코하마, 홍콩, LA 등과의 교류를 통하여 한태평양 지향적인 국제통상정책의 기초를 마련하고 있다.

〈표 5〉 일본 北九州市의 세계화 프로그램

구 분	주 요 추 진 사 업
·자매도시와 교류 확대	·미국 타코마(Tacoma)시와 자매결연(1959)을 시작으로 외국과의 자매 우호도시를 확대(1985년 인천시와 자매결연 체결) ·중국 大連市에 「재단법인 북구주국제교류협회 駐大連 경제문화 교류 사무소」 개설 (1991)
·국제기술연수 프로그램의 실시 (민간주도형)	·민·관출연으로 「재단법인 북구주국제연수협회(KITA)」 설치(1980) ·국제산업환경협력센터」와 「국제 프런트 메인터넌스 센터」 설치(1992) ·국제협력단(JICA)북구주센터」 설치(1988) ·북구주시청의 기술연수 프로그램(항만국, 경제국, 기획국 등) ·국제환경계획 「글로벌 500」 수상
·국제교류기반 및 교류거점 구축	·리딩 프로젝트(Leading-Project)」(1986): 국제도시 정비대상도시 지정 ·국제컨벤션지구 개발(약 15만평): 북구주국제회의장과 「북구주 패스포트 센터」 설치(1990) ·국제교류지구 개발(약 10만평): 「북구주 국제센터유치」(1988) ·재단법인 국제동아시아연구센터(ICSEAD)」 설립(1988) ·아시아 여성연구 교류포럼」 설립(1990) ·21세기를 대비한 항만 구축-북구주항만계획(1991)
·국제교류 및 외국인 서비스 체제 정비	·재단법인 북구주교류협회」 설치(1990): 국제교류활동의추진 및 정보제공 ·북구주국제교류단체 네트워크(KINET)」 결성(1988): 58개 단체가입 ·재단법인 북구주컨벤션뷰로우」 설치(1990) ·어학지도를 위한 외국청년유치사업(JET) 실시(1987) ·외국인이 살기 편리한 도시가꾸기 캠페인 ·외국 유학생 유치
·지역고유문화의 창조	·북구주국제음악제(1988) ·국제철강조각심포지엄(1987) ·현대미술여름세미나(1988) -외국 예술가초청 이벤트 개최 ·K플랜(Kitakyusyu City Event Plaining) 수립(1990)
·북구주시 경제의 국제화	·국제화의 추진을 6대 상공업진흥시책중의 하나로 채택하여 산업 및 유통의 국제적 거점도시로 발전 ·국제종합유통센터」와 「북구주국제환경협력센터」 설치(1988) ·북구주상공회의소와 공동으로 「북구주해외진출정보 협의회」를 설립하여 중소기업해외진출 모델지원사업추진
·해외시장개척 및 수입촉진	·북구주경제교류방문단-중국 각 도시 ·북구주경제 ·기술교류방문단 -한국의 각 도시 ·식품을 테마로한 西日本 국제견본시(1980) 개최

자료: (우동기 1995, 7-17)에서 재작성.

1987년에는 <전략적 자매도시 정책>을 수립하여 벤쿠버 경제개발국을 중심으로 환태평양(아시아 지역) 국가들과 실질적인 경제교류가 가능하도록 벤쿠버-요코하마간 전략도시프로그램>을 추진하고 있다(우동기 1995, 7-17). 1990년대 이후에는 문화적 요소에 관심을 가지면서 경제협력에 초점을 두고 있다. 특히 세계 평화와 군비감축, 해외원조, 세계 생태계 보호 등 기존의 중앙정부기관들이 행하였던 외교문제까지 지방정부의 정책으로 추진하고 있다.

미국의 시애틀시는 1986년 시정부 내에 국제국(Office of International Affairs)을 신설하여 종래의 문화와 교육기능 중심의 국제관계에서 국제산업 및 무역기능 중심으로 전환하였다. 1990년에는 Goodwill Games와 NAFTA회의를 개최하였으며, 1992년에는 시애틀 무역개발협력체(TDAOGS)를 설립하여 각국 무역대표단에게 무역관련 정보를 제공하고, 무역동반자와 자매도시 프로그램을 체결하여 시애틀을 북미 최고의 국제 무역관문 및 상업중심지로 성장시키고 있다. 시애틀은 「사업하기 좋은 도시」라는 세계화 전략을 수립하고, 1993년에 APEC 정상회의를 개최하였으며, 1996년부터는 매년 국제 소프트웨어 엑스포인 Global Soft Expo를 개최하고 있다.

한편 롱비치시는 「새로운 경제」라는 세계화 전략을 수립하고 지역발전과 국제화를 통한 경쟁력 제고를 위하여 항구의 발전에 총력을 기울이고 있다. 특히 항구의 운영을 완전 독립하여 롱비치항(Port of Long Beach)을 미국 최고의 컨테이너항으로 성장시켰다. 또한 국제교역량의 증가와 지속적인 증가를 위하여 「시(市) 수출개발국」을 설립하였으며 LA 세계무역연합(WTCA)의 국제무역 지원국의 정보를 활용하여 지역정보체계를 확립하였다. 롱비치시는 지역산업과 상업시설의 유치를 위하여 용도 지구제(Zoning)의 혜택, 비즈니스 창업, 용자 프로그램, 컨설팅 서비스의 제공 등 다양한 서비스를 제공하고 있다(박우서 1997, 64-70).

〈표 6〉 북미 지방자치단체의 세계화의 사례

도시명	전 략	추진사업내용
벤쿠버시	전략적 자매도시 협력	<ul style="list-style-type: none"> ·1980년대 이전에는 문화·교육중심의 자매도시교류의 증진 ·1980년대 이후에는 경제교류중심의 자매도시 프로그램 채택하여 요코하마, 홍콩, LA 등과의 교류를 통하여 환태평양지향적인 국제통상정책 기조를 마련 ·1987년 전략적 자매도시정책을 채택하여 벤쿠버 경제 개발국을 중심으로 환태평양(아시아 지역) 국가들과의 실질적인 경제적 교류가 가능하도록 전략 도시프로그램 진행(벤쿠버-요코하마 교류) ·1990년대 이후에는 문화적 요소에 관심을 가지면서 경제협력에 초점을 두고 있음. ·특히 세계평화와 군비감축, 해외원조, 세계 생태계보호 등 기존의 중앙정부 기관들이 행하였던 외교문제까지도 도시의 정책으로 추진하고 있음
시애틀시	사업하기 좋은 도시	<ul style="list-style-type: none"> ·1986년 시정부내에 국제국(Office of International Affairs)을 신설하여 종래의 문화-교육기능 중심의 국제관계에서 국제산업·무역기능 중심으로 전환 ·1990년 Goodwill Games와 NAFTA회의 개최 ·1992년 시애틀 무역개발협력체(TDAOGS)를 설립하여 각국 무역대표단에게 무역관련정보 제공 및 무역동반자와 자매도시 프로그램을 체결하여 시애틀을 북미 최고의 국제 무역관문 및 상업중심지로 성장 ·1993년 APEC정상회의 개최 ·1996년부터 국제 소프트웨어 엑스포인 GlobalSoft Expo개최
롱비치시	새로운 경제	<ul style="list-style-type: none"> ·지역발전과 국제화를 통한 경쟁력제고를 위하여 항구의 발전에 총력을 기울임(항구의 운영을 완전 독립). ·롱비치항(Port of Long Beach)을 미국 최고의 컨테이너항으로 성장시킴. ·국제교역량의 증가와 지속적인 증가를 위하여 시 수출 개발국을 설립. LA세계무역연합(WTCA)의 국제무역의 지원국 정보들을 이용하여 지역정보체계확립 ·지역산업과 상업시설의 유치를 위하여 용도 지구제(Zoning)의 혜택, 비즈니스 창업, 용자프로그램, 컨설팅 서비스 제공 등 다양한 서비스 제공

자료: (박우서 1997, 64-70)에서 재작성.

2. 지방자치단체와 NGO, 지역국제화협회와의 연계 및 협동 사례 : 일본의 사례

일본 지방자치단체의 NGO 및 지역국제화협회와의 네트워크 및 파트너십 사례, 자금조성, 사업위탁, 해외협력, 페스티벌 및 세미나 사례를 살펴보면 다음과 같다.

1) 네트워크 · 파트너십의 사례

- 홋카이도 NGO 네트워크 협의회 — 1999년도 설립
 - 사무국 : (재)홋카이도 YMCA내
 - 구성원 : NGO, 국제교류단체 등 40개 단체
 - 목 적 : 많은 사람들에게 NGO활동을 알리고, 활동의 폭을 넓히는 것
 - 활 동 : 홋카이도 국제협력페스티벌 개최, 회원 상호의 정보교환에 의한 협력체제의 강화 등
- 아키타 국제교류 네트워크 — 1995년 설립
 - 사무국 : (재)아키타현 국제교류협회
 - 구성원 : NGO, 국제교류단체, 경제단체, 교육기관 등 개인회원 165명, 136개 단체
 - 목 적 : 현(縣) 내의 정보센터로서 단체·개인 상호간의 정보교환 및 서포트, 조정(coordinate)을 하는 것
 - 활 동 : 기관지에 의한 정보의 제공, 아키타 국제페스티벌 개최, 국제 이해강좌 개최, 「국제교류활동조성금」의 교부
- 후쿠시마 지구시민 네트워크 — 2001년도 설립
 - 사무국 : (재)후쿠시마현 국제교류협회
 - 구성원 : 현 내외의 NGO·국제교류단체 등 29개 단체(예전 단체를 포함)
 - 목 적 : 후쿠시마 미래 박람회(2001년)에 참가한 단체가 중심이 되어 지역의 국제화, 지구시민교육, 국제 NGO활동의 추진에 공헌하기 위해 설립
 - 활 동 : 페스티벌에의 참여, NGO Management 강좌 개최

○ NGO 이바라키 모임 — 1994년도 설립

- 사무국 : 오이스카 이바라키지국
- 구성원 : 현 내 NGO 12개 단체
- 목 적 : 상호활동의 연계를 도모하고 국제협력활동의 보급·개발 추진,
자원봉사활동의 참여기회 제공을 목적으로 설립
- 활 동 : 현 주민에의 보급개발을 위한 공동 이벤트 등의 개최, 국제협력
활동에 관한 정보제공, 구성단체 상호간의 정보교환 등, (재)
이바라키 국제교류협회와 공동으로 난민모금이나 국제협력활
동의 실시

○ 아야노쿠니 사이타마 국제교류협력 네트워크 — 2000년도 설립

- 사무국 : (재)사이타마현 국제교류협회사이타마현
- 구성원 : NGO, 시정촌 국제교류협회, 전 시정촌(市町村) 198개 단체
- 목 적 : NGO와 행정이 하나가 된 지역개발, 「세계로 열린, 세계에 공헌
하는 아야노쿠니 사이타마」의 실현을 목적으로 함
- 활 동 : 현내 외국인의 사회참여 지원, 외국적 아동학생의 일본어 교육
지원, 시정촌 보육기자재의 개발도상국에의 제공, 시정촌 공무원을
대상으로 한 세미나 개최

○ 야마나시 인터내셔널 네트워크 — 1999년도 설립

- 사무국 : (재)야마나시현 국제교류협회
- 구성원 : NGO, 시정촌 국제교류협회 등 33개 단체
- 목 적 : 현 내의 국제교류협력단체의 네트워크화를 추진하고, 정보
교환과 공동사업 실시
- 활 동 : 국제페스티벌의 개최, 해외예술공연의 개최, 세미나 개최

○ 칸사이 국제교류 자원봉사 네트워크 회의 — 1996년도 설립

- 사무국 : (재)오사카부 국제교류재단
- 구성원 : NGO, 지역국제화협회, 시정촌 국제교류협회 등 80개 단체
- 목 적 : APEC 오사카회의(1995년)에서의 자원봉사자 활약을 계기로
칸사이 지구의 국제교류단체에 의해 자원봉사자 활동을 추진하기
위해 설립
- 활 동 : 국제교류 자원봉사자의 연계, 상호지원·협력, 조사연구 등

- 기타큐슈 국제교류단체 네트워크 — 1988년도 설립
 - 사무국 : (재)기타큐슈 국제교류협회
 - 구성원 : NGO, 국제교류단체 등 60개 단체(2002년 5월 1일 현재)
 - 목 적 : 필요한 정보의 발신, 유효한 노하우 제공에 의해 지역의 국제화에 기여함
 - 활 동 : 뉴스레터의 발행, 핸드북의 작성, 이벤트 캘린더 작성
- 후쿠오카 국제관계단체연락회 「FUKU-NET」 — 1987년도 설립
 - 사무국 : (재)후쿠오카 국제교류협회
 - 구성원 : NGO, 국제교류단체 등 92개 단체
 - 목 적 : 후쿠오카시 및 주변지역의 국제관계단체의 연계강화와 정보교환을 함으로써 지역에서의 국제화 추진에 기여한다.
 - 활 동 : 연학회(연 5회), 강연회, 활동발표회 등의 개최, 회원단체 명부의 작성

2) 자금조성

- 지역국제회협회(도도부현·정령시) 59개 단체 중, 45개 단체가 NGO에의 조성제도를 정비하고 있다. 조성액은 5만~50만엔 이내로 하고 있는 단체가 많지만, 100만엔 이내가 니이가타현, 카고시마현, 요코하마시, 오사카시, 히로시마시, 한도액이 100만엔을 넘는 단체도 4개 단체(토쿄도, 카나가와현, 기후현, 삿포로시)가 있다.

3) 사업위탁

- (재)나고야 국제센터
 - 나고야 NGO센터에의 연수사업 위탁
 - 내 용 : (재)나고야 국제센터의 「국제협력 NGO 스태프·자원봉사자 연수~기능향상코스」사업(2001년도 CLAIR<일본자치체국제화협회> 선도적 시책지원사업에 의한 조성사업)을 특정비영리활동법인 나고야 NGO센터에 위탁했다.

○ 효고현 교육위원회

- 다언어센터 FACIL에의 다언어정보(학교생활가이드) 작성 위탁

- 내 용 : 효고현, (재)효고현 국제교류협회 및 한신지역 7개 시, 1개 정(町)으로 구성하는 「한신지역 다언어 생활정보 작성위원회」는 「NGO와의 협동에 의한 다언어 생활가이드 홈페이지(12개 언어, 약 100항목) 작성」사업(2002년도 CLAIR 선구적 시책 지원사업에 의한 조성사업)을 특정비영리활동법인 「타카토리 커뮤니티센터」에 위탁했다.

4) 해외협력

CLAIR 자치체국제협력촉진사업(모델사업) 중에서 주요 NGO 연계사업을 정리하면 다음과 같다.

○ 도쿄도 기타구(北區)

- 동남아시아 보육지원사업

- 국제협력 대상지역 : 캄보디아 및 태국
- 사업년도 : 1996년~현재
- 연계NGO : 어린 난민을 생각하는 모임(CYR)
- 사업내용 : 구민이 주체가 되어 보육연수생의 영입, 보육사 현지파견에 의한 CYR보육소에서의 보육지도, 보육교재의 기증

○ 나가노현 나라가와촌(檜川村)

- 칠기공예을 통한 미얀마의 우호협력사업

- 국제협력 대상지역 : 미얀마
- 사업년도 : 1996년~현재
- 연계NGO : (재)오이스카
- 사업내용 : 칠기기술 전문가의 파견, 미얀마 기술자의 영입

○ 야마가타현

- 이리안 자야주 농업기술 등 보급지원사업

- 국제협력 대상지역 : 인도네시아(이리안 자야주(현 파푸아주))
- 사업년도 : 1999년~현재
- 연계NGO : 야마가타 이리안 자야 우호협회
- 사업내용 : 야마가타현의 우호 주(州)인 이리안 자야주(현 파푸아주)의

토양개발을 지원하기 위해 농업기술 등의 보급촉진을 도모한다. 야마가타 이리안 자야우호협회에 의한 민간주체의 국제협력을 전개하고 있다.

○ 시마네현 요코타정(横田町)

- 태국 주판 연수보급사업, 제조기술이전 조사사업
 - 국제협력 대상지역 : 태국(로이에트현, 안손현)
 - 사업년도 : 1994년~현재
 - 연계 NGO : 일본 민제교류 센터(日本民際交流Center)
 - 사업내용 : 1994년도부터 일본 민제교류 센터가 요코타정의 협력·지원 하에 행하고 있던 주판 보급사업을 1997년부터 정(町)이 주체가 되고 일본 민제교류 센터가 협력·지원하는 형태로 전환. 중학교 교사의 초빙, 현지에서의 지도자 세미나 개최, 주판대사(중학생)에 의한 교류, 주판 제조기술이전 조사사업 등을 실시했다. 현재는 정민(町民)참가형 교류활동을 시작하고 있다. 또한 주판교육에 관한 국제회의의 등도 계획 중

5) 페스티벌·세미나

○ 홋카이도 국제협력 페스타 2001

- 내 용 : 홋카이도 내 NGO단체 중심으로 국제협력활동을 어필. 세미나, 강연회, 민족의상 패션쇼, 바자회, 에스닉 카페 등
- 주 최 : 실행위원회(홋카이도, 삿포로시, JICA, (사)북방권센터, (재)삿포로 국제플라자, 홋카이도 내 NGO)

○ 군마 국제교류축제

- 내 용 : NGO나 NPO 등과 협동하여 현민과 재주외국인, 유학생 등과의 교류를 통해 상호이해를 도모한다.
- 주 최 : (재)군마현 국제교류협회

○ 아야노쿠니 사이타마 국제페어

- 내 용 : 현 내 NGO의 활동을 소개하는 부스 설치, 민족무용 등의 무대공연
- 주 최 : 실행위원회(사이타마현, 사이타마현 국제교류협회, TV사이타마(주), (주)사이타마 아리나)

○ 토치기 인터내셔널 페스티벌 2002

- 내 용 : 각국의 무용, 음악, 게임, 요리, 민예품
- 주 최 : (재)도치기현 국제교류협회(공동개최 : JICA, 협력 : 현 내 NGO, 시정촌 국제교류협회 등)

○ 니이가타 지구시민페스티벌

- 내 용 : 많은 자원봉사자의 협력 하에 민족예능퍼포먼스, 현 내 NGO 등 활동소개 부스, 에스닉 요리 코너, 민족의상 시착코너 등에 의해 국제협력에 대한 현민의식의 계발을 도모하고 있다.
- 주 최 : (재)니이가타현 국제교류협회

○ 아스 페스타 카나가와

- 내 용 : 심포지엄, 워크숍, 민족예능, 세계 포장마차촌 등에 의해 다문화 공생이념의 실현을 목표로 한다.
- 주 최 : 실행위원회(요코하마 화교총회, 민단, 총련, NGO, JICA, 카나가와현, (재)카나가 와현 국제교류협회)

○ 요코하마 국제협력 축제

- 내 용 : NGO활동을 소개하는 부스, 에스닉 포장마차촌, 세미나, 민족 음악무용 등에 의해 국제협력 활동, NGO활동에의 이해를 심화시키기 위해 개최
- 주 최 : 실행위원회(NGO 등으로 구성), (재)요코하마 국제교류협회

○ 원 월드 페스티벌

- 내 용 : 칸사이지구의 NGO, ODA, UN기관 등의 국제협력활동의 소개. 파넬디스커션, 워크숍, 민족요리 등
- 주 최 : 실행위원회(칸사이의 NGO, JICA, (재)오사카YMCA, 국제협력 은행, (재)오사카 국제교류센터, (재)오사카부 국제교류재단 등)

○ 지구시민휴일

- 내 용 : 국제협력활동, NGO에의 이해를 심화시키고, NGO와 시민 및 NGO간의 정보교환연계를 도모하기 위해, NGO활동을 소개하는 무대·부스전시 및 세미나를 개최
- 주 최 : 실행위원회(NGO 등 31개 단체), (재)후쿠오카 국제교류협회

IV. 충남 도정의 세계화 추진실태

1. 세계화 추진 조직 및 인력 현황

충청남도의 국제통상정책 관련조직 및 인력현황을 살펴보면 <표 7>과 같다. 충청남도는 1994년 5월에 기획관실과 자치행정과 등에서 분산하여 담당하던 국제관련업무를 전담할 국제통상협력실(국제협력계와 국제통상계)을 신설하여 일반 국제교류업무와 통상업무를 종합적으로 담당하도록 하였다. 1996년에 국제통상협력실은 기획관리실 산하의 국제협력담당관실(국제교류계와 국제지원계)로 조직이 변경되었으며, 통상업무는 분리하여 중소기업과에서 담당하도록 하였다. 국제협력담당관실은 1997년에 국제협력관실로 명칭을 변경하였으며 국제기획계, 교류 1계, 교류 2계로 확대되었다. 1998년 1월에는 국제기획계, 아주계, 미주계, 구주계 등 4계로 다시 확대되었다. 1998년 9월에는 경제통상국 산하의 국제통상과로 조직이 변경되었으며 국제기획담당, 통상협력담당, 아주담당, 미주담당, 구주담당 등 5담당으로 나누어 일반교류업무와 통상업무를 통합하여 담당하였다. 1999년 9월 이후에는 국제부서를 국제통상과로 일원화하였으며, 국제기획·국제교류·통상진흥·투자유치(외자유치)의 네 개 분야로 나누어 일반교류업무를 축소하고 투자와 외자 유치업무에 중점을 두고 있다. 이들 각 분야의 담당업무를 살펴보면 다음과 같다.

<국제기획분야>는 과(課) 소관업무의 종합계획을 수립·조정·총괄하며, 도민 국제화수준 향상 및 공무원 국제화 능력개발, 국제화 관련 민간조직 육성 및 협력, 국제화추진협의회 및 명예국제협력위원 운영, 그리고 국제업무에 대한 관련기관 및 실과·시군과의 협조업무를 전담하고 있다. <국제교류분야>는 자매결연 및 교류협정을 통한 외국자치단체와 협력사업 추진, 재외교민과의 협력, 도·시군 국제교류추진 지원, 해외사무소 지원 및 운영 등의 국제교류업무를 담당하고 있다.

<통상진흥분야>는 수출진흥 및 해외시장 개척 및 중소기업의 통상 지원 등을 비롯한 통상진흥시책을 수립·시행하고, 시·군의 통상업무 및 서울통상지원사무소와 해외사무소의 무역을 지원하는 역할을 담당하고 있다.

<투자유치분야>는 외국기업 및 외자 및 투자유치 종합계획을 수립하고, 관련 법령 및 제도를 운영하며, 외국인 투자진흥관실 및 투자유치협의회 운영, 외자유

치설명회 및 투자유치사절단 파견 지원업무를 담당하면서 사회간접자본시설이나 주요 대단위 사업에 대한 외자유치를 추진하는 업무를 담당하고 있다. 뿐만 아니라 유치기업에 대한 행정지원 및 고충사항을 처리하고, 외국기업관련 인수합병(M&A)에 관한 업무도 담당하고 있다.

또한 충청남도는 지방정부차원에서 중소기업제품 및 농축산물의 수출을 지원하기 위하여 1998년부터 해외통상지원단을 구성·운영하고 있다. 해외통상지원단은 국제통상과, 기업, 무역유관기관(뉴욕 등 해외사무소), 특수외국어 전문가(외국인사)와 유기적인 협조체제를 유지하면서 충남지역 업체의 수출을 지원하고 있다.

국제교류 및 통상업무를 담당하고 있는 충청남도 국제통상과의 분야별·직급별 인원현황을 살펴보면 <표 8>과 같다. 분야별로는 국제기획 11명, 국제교류 5명, 통상진흥 5명, 투자유치 4명, 해외사무소 2명이다. 직급별로는 4급 1명, 5급 6명, 6급 8명, 7급 6명, 기능 2명, 전임계약직 5명의 분포를 보이고 있다. 2002년 9월 현재 총 27명이 국제교류 및 통상업무를 담당하고 있다.

〈표 7〉 충청남도 국제교류 관련 조직의 변천

연 도	전 담 부 서		인 력 (정원)	기 능
1994. 5	국제통상협력실(2계)	·국제협력계 ·국제통상계	11명	일반교류·통상업무 종합처리
1996. 2	국제협력담당관실(2계)	·국제교류계 ·국제지원계	13명	통상업무 중소기업과로 분리
1997. 2	국제협력관실(3계)	·국제기획계 ·교류1계 ·교류2계	17명	일반교류업무담당
1998. 1	국제협력관실(4계)	·국제기획계 ·아주계 ·미주계 ·구주계	17명	일반교류 업무 담당
1998. 9	국제통상과(5담당)	·국제기획담당 ·통상협력담당 ·아주담당 ·미주담당 ·구주담당	26명	일반교류업무·통상업무 통합
1999. 9	국제통상과(5담당)	·국제기획담당 ·국제교류담당 ·통상진흥담당 ·투자유치담당	30명	일반교류 업무 축소·투자 및 외자 유치 업무 통합 (뉴욕사무소, 구마모토사무소)

자료: 충청남도 2002.

〈표 8〉 충청남도 국제통상과 인원 현황

(2002년 9월 현재)

구 분	계	4급	5급	6급	7급	8급	기능	전 임 계 약 직					
								계	가호	나호	다호	라호	마호
계	27	1	6	8	6		2	5		2	1	1	1
국제기획	11	1	1	2	1		2	4		2	1	1	
국제교류	5		1	2	2								
통상진흥	5		1	2	1			1					1
투자유치	5		1	2	1								
해외사무소	2		1		1								

자료: 충청남도 2002.

2. 충남 도정의 세계화 추진실태

1) 자매결연 현황

2002년 현재 충청남도와 충청남도내 15개 시군 중 10개 시군이 외국 27개 지방자치단체와 자매결연을 체결하고 있다. 충청남도와 15개 시군의 자매결연현황을 구체적으로 살펴보면(〈표 9〉 참조), 충청남도의 경우 6개국(일본, 중국, 러시아, 호주, 아르헨티나, 폴란드)의 6개의 주(州)·성(省)·현(縣)과 자매결연을 체결하였으며, 천안시는 2개국(미국, 중국)의 2개시, 공주시는 2개국(일본, 미국)의 4개시(군), 보령시는 1개국(중국)의 1개시, 아산시 1개국(중국)의 1개시, 서산시는 4개국(일본, 미국, 벨기에, 독일)의 4개시, 금산군은 1개국(중국)의 1개시, 부여군은 1개국(일본)의 4개 시정촌, 홍성군은 1개국(중국)의 1개현, 태안군은 1개국(중국)의 1개시, 당진군은 1개국(미국)의 1개군과 자매결연을 각각 체결하였다.

〈표 9〉 충청남도 자매결연현황

구 분	대 상 국 가		자매결연 체결일자	행 자 부 승인일자
	국가명 (주,성,현)	도 시 명		
계		27개		
충청남도	일본 중국 러시아 호주 아르헨티나 폴란드	구마모토(熊本)縣 허베이(河北)省 아무르(Amur)州 남호주州 미시오네스주 비엘코폴스카주	83. 1.22 94.10.19 95. 6.15 99.10.12 01. 5.28 02. 4.26	83. 1. 8 94. 7. 5 95. 5.17 99.10.12 01. 5.20 02.4.12
천안시	미국	Oregon Beaverton 河北省 스좌장(石家莊)市	89. 5. 1 97. 8.26	89. 4. 6 96. 6.11
공주시	일본 미국	熊本縣 菊水町 시가(滋賀)縣 모리야마(守山)市 야마쿠치(山口)縣 山口市 Culhoun郡	79. 9.15 91. 8. 5 93. 2.23 92.11.14	79. 8.18 91. 7.16 - 92. 3. 4
보령시	중국	上海市 청포구	99. 4.26	97.10.25
아산시	중국	遙寧省 普蘭店市	97. 5.20	96. 6.11.
서산시	일본 미국 벨기에 독일	나라(奈良)縣 텐리(天理)市 뉴저지주 클립턴시 Huy市 네하임 휴스턴시	91.11. 7 99. 5.12 84.12. 7 68. 9.27	91. 3.11 98. 5.14 84.11.16 -
금산군	중국	찌린(吉林)省 안투(安圖)縣	95. 3.28	95. 1.23
부여군 (부여읍) (은산면) (장암면)	일본 일본	나라(奈良)縣 아스카(明日香)村 후쿠오카(福岡縣) 太宰府市 미야자키(宮崎)縣 낭고(南郷)村 滋賀縣 蒲生郡 히노(日野)町 滋賀縣 蒲生郡 蒲生町	72.11.28 78. 4.21 91. 9. 2 90. 5.15 92.11. 2	72. 6. 8. 78. 3.16 - - -
홍성군	중국	山東省 沂水縣	02. 4.24	02.4.19
태안군	중국	山東省 타이안(泰安)市	94. 4.23	
당진군	미국	Washington州 Snohomish郡	89. 5.10	89. 2.22

2) 공무원의 해외 연수

충청남도는 세계화지방화 시대의 국제적 안목과 자질을 갖춘 지방공무원 양성을 위해 매년 공무원 국외여행을 추진하고 있다. 국외여행은 크게 단기연수·출장과 장기연수, 국외파견으로 구분하여 실시하고 있다(<표 10>과 <표 11> 참조). 공무원의 단기연수 및 출장은 각 분야에 대한 선진외국의 행정제도 및 운영기법 습득, 교류업무추진 등을 위해 1999년도에는 64건 107명, 2001년도에는 122건 219명이 각각 해외여행을 하였다. 장기연수는 선진 행정기법의 습득, 자매결연 외국정부와의 친선강화 등을 목적으로 매년 2명이 일본 연수를 실시하고 있으며(상호파견), 국외파견으로서 해외사무소운영을 위해 미국, 중국, 일본에 각각 1명씩을 파견하였다(충청남도 2002, 561).

<표 10> 공무원의 해외여행 현황 I

구 분		목 적 별			지 역 별			
년 도	총 계	견학	회의 참가	시장 개척	유럽주	미주	아시아주	오세아 니아주
2001	219명	161	22	36	60	50	98	11
1999	107명	54	29	24	23	30	50	4

자료: 충청남도, 2000, 2002.

<표 11> 공무원의 해외여행 현황 II

년 도	직 급 별					성 별		연수주관별	
	단체장	부단 체장	4급 이상	5급	6급이하	남	여	중앙부처	도(기타)
2001	2	2	38	39	138	202	17	53	140(26)
1999	2	1	19	28	57	102	5	15	92

자료: 충청남도, 2000, 2002.

3) 명예국제협력위원 활동

충청남도는 세계화·개방화 시대를 맞아 다(多)국가간의 교류 기반 구축을 위하여 해외교포 및 국내외 국제업무관련 인사를 명예국제협력위원으로 위촉하여 적극 활용하고 있다. 명예국제협력위원은 도내 관광명소, 특산품 소개는 물론 도정의 국제교류 사업에 대한 제반 협력과 도내 중소기업의 해외시장개척 알선 및 현지 정보 등을 수집 제공하고 있다. 1999년도에는 명예국제협력위원의 위촉 및 운영을 체계적으로 하기 위해 지침을 마련하는 한편 명예국제협력위원 수첩을 제작 배포하였다. 2001년 12월 현재 명예국제협력위원은 17개국 81명을 위촉 운영하고 있다(〈표 12〉 참조).

〈표 12〉 명예국제협력위원 국가별 위촉현황

년 도	합 계	아주(9)				미주(40)				구주(8)				한 국 (12)	오세니아주(7)			
		일 본	홍 콩	인도 네시아	말레 시아	미 국	카 나 다	아르헨 티나	베네수 엘라	브라 질	덴 마크	러 시 아	독 일		네덜 란드	프랑 스	호 주	뉴질 랜드
2001	81	6	1	1	1	32	5	5	1	1	1	1	4	1	1	13	5	2
1999	76	6	1	1	1	30	5	3	1	1	1	1	4	1	1	12	5	2

자료: 충청남도, 2000, 2002.

4) 민간단체 교류현황

충남지역내 민간단체의 국제교류현황을 살펴보면(〈표 13〉 참조), 천안지역이 77건, 공주지역이 11건, 보령지역이 5건, 아산지역 2건, 서산지역 10건, 논산지역 9건, 금산지역 6건, 연기지역 1건, 부여지역 9건, 서천지역 2건, 홍성지역 6건, 예산지역 1건, 태안지역 2건, 당진지역 8건으로 총 149건으로 나타나고 있다. 천안지역이 77건으로 전체의 51.7%를 차지하고 있다. 국가별로는 중국 23건, 일본 33건, 미주 46건, 유럽 9건, 기타 지역 38건으로 나타나고 있다. 미주 지역이 46건으로 전체 국제교류의 30.9%를 차지하고 있다.

〈표 13〉 민간단체 국제교류 현황

구분	계	천안	공주	보령	아산	서산	논산	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진
계	149	77	11	5	2	10	9	6	1	9	2	-	6	1	2	8
중국	23	7	2	1	-	4	2	-	1	1	1	-	1	-	2	1
일본	33	13	6	1	-	1	2	-	-	8	1	-	-	1	-	-
미주	46	27	2	1	-	3	2	3	-	-	-	-	3	-	-	5
유럽	9	8	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
기타	38	22	1	2	2	2	3	2	-	-	-	-	2	-	-	2

5) 외국인 투자현황

외국인 기업의 도내 투자현황을 살펴보면(〈표 14〉 참조), 천안지역 67개 기업, 아산지역 21개 기업, 공주지역 7개 지역, 보령지역 4개 기업, 서산지역 6개 기업, 논산지역 2개 기업, 금산지역 1개 기업, 연기지역 12개 기업, 부여지역 기업, 서천지역 2개 기업, 청양지역 2개 기업, 홍성지역 3개 기업, 예산지역 3개 기업, 태안지역 1개 기업, 당진지역 10개 기업으로 총 142개 외국인 기업이 충청남도 지역에 투자를 하고 있다. 천안지역에 외국인 투자기업은 67개로 전체 47.2%를 차지하고 있으며 아산(21개 기업), 연기(12개 기업), 당진(10개 기업)의 순으로 나타나고 있다. 충남서북부지역인 천안(67개), 아산(21개), 당진(10개)에 전체 69.0%의 외국인 기업이 투자를 하고 있다.

충청남도내 외국인 투자기업의 국가별 현황을 살펴보면(〈표 15〉 참조), 일본 53개 기업, 미국 32개 기업, 유럽지역은 33개 기업(독일 8개 기업, 프랑스 7개 기업, 영국 6개 기업, 네덜란드 6개 기업, 기타 6개 기업), 중국 20개 기업, 기타 14개 기업으로 나타나고 있다. 국가별로는 일본(53개 기업)과 미국(32개 기업)이 전체 외국인 투자기업의 59.9%를 차지하고 있다.

〈표 14〉 도내기업체별 외국인투자기업현황(142개 업체)

구분	천안	공주	보령	아산	서산	논산	금산	연기	부여	서천	청양	홍성	예산	태안	당진	계
수	67	7	4	21	6	2	1	12	1	2	2	3	3	1	10	142

〈표 15〉 도내 외국인 투자기업 국가별 현황(142개 업체)

일본	미국	유 럽 지 역					중국	기타
		독일	프랑스	영국	네덜란드	기타		
53	32	8	7	6	6	6	10	14

6) 외국인 등록현황

충청남도내 외국인 등록현황을 지역별로 살펴보면(〈표 16〉 참조), 미주지역이 673명, 유럽지역이 267명, 아시아 지역이 8,806명, 기타 1,339명으로 총 11,085명으로 나타나고 있다. 아시아 지역이 8,806명으로 전체 79.4%를 차지하고 있다. 이를 국가별로 살펴보면, 미주지역의 경우 미국(548명), 캐나다(110명), 기타(15명)로 나타나고 있으며, 유럽지역의 경우에는 영국(37명), 프랑스(15명), 독일(15명), 기타(193명)로 나타나고 있다. 반면에 아시아 지역의 경우에는 중국(3,047명), 일본(1,413명), 기타(4,346명)로 나타나고 있다. 국가별로는 중국(3,047명), 일본(1,413명), 미국(548명), 캐나다(110명)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 16〉 충청남도내 외국인 등록현황

국 가 별		총등록 외국인수	0세~4세 이하	5세~7세 이하	8세~13세 이하	14세~16세 이하	17세~19세 이하	20세 이상
미 주	미 국	548	23	31	92	31	18	353
	캐나다	110	2	1	1			106
	기 타	15						15
	소 계	673	25	32	93	31	18	474
유 럽	영 국	37		1	1	2	1	32
	프랑스	15	2	2				11
	독 일	22						22
	기 타	193	1			1	1	190
	소 계	267	3	3	1	3	2	255
아시아	중 국	3,047	11	10	35	27	55	2,909
	일 본	1,413	6	19	38	7	75	1,268
	기 타	4,346	17	16	36	16	30	4,231
	소 계	8,806	34	45	109	50	160	8,408
기 타		1,339	1	3	5	1		1,329
총 계		11,085	63	83	208	85	180	10,506

V. 충청남도정 세계화 추진의 평가와 과제

1. 충청남도정 세계화 추진의 평가

지방행정의 세계화 측면을 살펴볼 때, 충청남도 국제관련 부서의 편제와 인력의 배치는 비교적 효율적으로 관리되고 있는 것으로 평가된다. 아울러 대형 프로젝트 지원을 위한 Task Force팀과 외국인 기업과 행정기관과의 채널역할을 하는 외투기업 도우미제도를 운영하고 있으며, 외국인 기업지원을 위한 각종 기록을 D/B화 하여 관리하고 있다. 인적교류의 경우, 충청남도는 외국 도시와의 자매결연 체결 이후 기관장의 상호방문, 공무원의 해외연수, 공무원의 상호파견근무, 의회대표단의 상호방문, 문화예술행사의 개최, 체육·청소년 교류 등을 통하여 교류의 활성화를 도모하고 있다.

경제·통상교류의 경우에도 충청남도는 지역문화의 소개와 지역상품에 대한 해외시장의 확보를 위하여 해외시장개척단을 파견하고 해외상설시장을 설치하며 각종 박람회, 전시회 등에 참여하여 지역경제의 활성화에 기여하고 있다. 경제·통상활동도 이전과 달리 지역적으로 유럽, 북미 등 선진국과 중국, 일본을 포함한 아시아 지역과 중남미, 중동지역으로 경제·통상활동이 점차 확대되고 있다. 그리고 충청남도는 매년 국제연합일을 기념하여 도내 외국인 유학생(대학생)과 교수를 대상으로 초청간담회를 개최하여 외국인에게 한국과 충남의 역사와 문화를 이해시키는데 기여하고 있다.

이와 같은 관점에서 볼 때, 충청남도는 국제수준의 자본, 기술, 정보의 지역내외로의 진출입은 상대적으로 높으나 일반 지역주민의 세계화에 대한 관심은 상대적으로 낮은 수준인 확산모형(擴散模型)의 단계에 있는 것으로 평가된다. 충청남도정의 세계화 추진과정에서 제기되고 있는 몇 가지 개선사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 충남도내 15개 시군 중 외국 지방자치단체와의 자매결연을 맺고 있는 10개 시군을 제외한 5개 시군이 외국과의 자매결연을 체결하지 못하고 있는 실정이다. 이들 5개 시군은 충청남도, 지역국회의원, 해외동포, 해외공관장, 사회단체 등의 다양한 경로를 통하여 각자의 지역적 특성과 산업 특성을 고려하여 교류의 효과를 극대화할 수 있는 외국 도시와의 자매결연의 추진이 필요하다. 특히 자매결

연의 목적에 부합되는 결연지역의 선정에 보다 신중하여야 하며, 보다 장기적인 비전을 가지고 추진하여야 한다. 과거 일부 지방자치단체에서는 자매결연을 추진함에 있어 상대도시에 대한 경제, 산업, 문화, 사회단체 등의 교류전망에 대한 충분한 검토 없이 자매결연을 추진하여 자매결연이 체결된 이후에도 상호간 관심의 부족과 소극적인 태도로 부진한 교류상태를 초래한 것이 문제점으로 제기되었다.

둘째, 교류대상 국가의 다원화가 필요하다. 충남지역의 경우 일본(10건)과 중국(7건)과의 자매결연이 전체의 27건의 약 63.0%를 차지하고 있다. 이러한 자매결연 대상지역의 편중현상은 우리 나라 지방자치단체의 일반적인 현상으로 이는 지리적 접근성과 선진국 위주의 결연 희망, 자매결연 지역의 선정시 지역규모나 상대도시의 외양에만 지나치게 집착한 결과에 기인한다고 볼 수 있다(이승우 1999). 외국 도시간의 자매결연은 지방자치단체 차원에서 국제외교의 역할을 담당하기 때문에 다양한 국가를 대상으로 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

셋째, 외국인 투자의 경우 충청남도는 전국 16개 시도 중 서울, 경기, 경북에 이어 4위를 차지하고 있으나 충남지역내에서는 천안과 아산지역에 편중되어 있다. 지역경제와 산업의 균형적인 발전을 위하여 도내 기타 지역에 외국인 투자의 적극적인 유치가 필요하다. 특히 지역산업의 고도화 및 지역특화산업의 육성을 통한 지역경제의 활성화를 위하여 외국인 투자기업을 유치하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 도내 외국인 투자유치를 위하여 외국 기업에 세제 및 금융혜택을 주어 외국인의 투자환경을 적극적으로 개선할 필요가 있다. 아울러 외국인 투자유치에 있어 복잡한 행정절차와 서비스의 개선 및 규제완화가 절실히 요청되고 있다.

넷째, 세계화의 추진으로 충남지역의 외국인의 수가 매년 증가하고 있다. 이들 외국인들이 일상생활에 불편함이 없도록 각종 필요한 정보와 편의시설을 제공하여야 한다. 특히 거주 외국인의 약 5.2%에 해당하는 19세 이하의 연령층을 대상으로 하는 외국인 교육기관의 설치도 중요한 과제로 제기되고 있다. 이들 외국인 교육기관은 외국인 투자기업의 유치와도 밀접한 관련을 가지고 있다. 천안지역 외국인 기업투자기업의 한 외국인 간부는 천안지역의 생활에서 애로사항의 하나로 지역내 외국인 자녀를 위한 교육시설의 미흡함을 지적한바 있다.

2. 충남 도정 세계화 추진의 주요 과제

1) 국제관련 전문인력의 양성

지방행정 각 분야에 대해 국제적인 경쟁이 심화됨에 따라 국제관련 업무를 수행하는 지방공무원의 전문성이 요구되고 있다. 따라서 국제적인 감각을 갖추고 국제관련업무를 효율적으로 처리할 수 있는 우수한 인재의 확보와 관리가 필요하다. 국제 전문인력의 확보를 위하여 관련분야의 전문가의 특별채용의 확대와 외국인의 특별채용도 고려할 수 있다. 아울러 국내외에서 운영하고 있는 국제관련 전문가양성 교육훈련기관에 담당 공무원의 파견을 통하여 국제관련 업무의 수행에 필요한 전문적 지식과 국제감각, 국제상식 및 어학력을 겸비한 국제관련 전문가를 양성할 수도 있다.

2) 국제교류 활성화를 위한 민관협력체계의 구축과 교류 프로그램의 개발

지방자치단체 차원에서의 국제교류는 민간이 주체가 되어야 하며 민간교류가 활성화되어야 한다. 민간단체 참여의 활성화를 위해서는 민관협력사업(프로그램)의 개발과 민관협력사업 예산의 확보가 필요하다(〈부록 표 1〉 참조). 민관협력체계의 구축을 통하여 지방자치단체는 국제교류사업 추진시 민간단체와 인적·물적 자원을 상호 부담할 수 있어 재정적 부담을 줄일 뿐만 아니라 지역주민과 민간단체의 참여를 활성화할 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 일본의 경우에는 지역단위에 민관합작의 〈지역국제화협회〉와 같은 조직을 구성하여 다양한 국제교류와 국제협력사업을 추진하고 있으며 일부 현(縣)은 민간단체(기업)와 함께 외국 도시에 해외사무소를 설치하여 운영하고 있다.

3) 세계화 관련 추진계획과 전략의 수립

충남도의 효율적인 세계화의 추진을 위하여 충남도내 국제교류를 위한 제반 현황과 세계화 기반시설에 대한 현황 분석을 통하여 단기·중장기 세계화 추진계획을 수립하여야 한다. 이를 위해서는 공무원, 지역주민, 기업체, 민간단체 등을 대상으로 국제교류에 대한 수요조사가 선행되어야 한다. 국제교류에 대한 수요조사를 기

초로 단기·중장기 세계화 추진계획을 수립하여 구체적인 목표, 목표달성을 위한 세부적인 실천계획과 추진일정, 추진절차, 추진책임자, 소요예산 추정과 조달방법, 예상되는 문제점 등을 분석하여 보다 현실적인 계획이 될 수 있도록 하여야 한다.

4) 세계화 평가지표의 개발 및 정기평가 실시

효율적인 세계화의 추진을 위하여 지역단위의 국제교류 증진방향, 내실 있는 국제협력방안, 각종 정보의 교환, 외국인 투자유치에 따른 제반 준비사항 및 투자유치 증진방안, 통상정책, 중소기업육성방안, 관광산업 발전을 위한 방안, 학술교류 지원방안, 지역특화산업과 관련된 과학기술진흥정책의 개발, 기타 세계화 추진시 제기되는 제반 문제점 및 정책현안에 대한 정기적인 분석과 해결방안의 모색이 필요하다. 특히 세계화를 위한 장기적인 비전과 구체적인 추진방안을 제시하고 세계화 추진에 대한 평가분야, 항목 및 지표를 개발하여 정기적으로 평가를 실시함으로써 세계화 사업을 일관성 있게 지원 및 추진할 수 있다(예를 들면 자매결연 이후의 교류활동에 대한 평가를 통하여 사후관리를 강화할 수 있다).

5) 주민대상 세계화 교육 실시

세계화는 국가와 민족의 정체성을 전제로 전 인류, 지구촌 수준에서 상호간의 협력을 주요 내용으로 한다. 따라서 지역주민은 ‘지역주민’으로서의 지역의 정체성을 확고히 하고 이를 국제적 수준으로 고양시켜 주인의식의 확립에 노력하여야 한다. 지역주민을 대상으로 하는 세계화 교육을 실시하여 인류보편적인 가치관과 생활태도를 배양하며, 개방적 사고와 균형 있는 시야를 지닌 세계시민으로서의 자질을 함양할 수 있도록 하여야 한다. 특히 외국어 능력의 향상, 외국인에 대한 이해 증진, 외국인에 대한 열린 마음, 친절한 태도 등 국제예절의 함양을 통하여 상호신뢰의 기반을 다지며 상대방을 서로 협력의 동반자로 인식하여야 한다.

VI. 결 론

급격한 국제환경의 변화 속에서 지방자치단체는 ‘지방의 세계화’라는 대명제에 직면하고 있다. 지방의 세계화는 과거와 같이 중앙정부의 일방적인 지시나 지침에 의한 방법으로는 결코 달성될 수 없으며, 지방자치단체가 자신의 정체성을 유지하면서 지역의 특성에 맞는 세계화 전략을 추진함으로써 이룩될 수 있다. 충청남도는 본격적인 지방자치제가 실시된 이후 국제관련 담당부서를 설치하여 국제교류협력 사업과 통상교류활동을 지원하여 많은 성과를 기록하고 있다. 앞으로 충청남도는 보다 체계적인 세계화 추진전략과 추진계획을 수립하고, 세계화 추진실태에 대한 분석과 평가를 통하여 지금까지의 국제교류활동의 문제점을 개선하고, 자매결연, 통상교류 및 해외시장개척활동에 대한 철저한 사후평가와 관리를 통하여 지역경제의 발전과 주민복지의 향상을 도모하여야 한다.

〈참고문헌〉

- 강형기. 1999. “지방의 세계화”. 한국지방자치단체국제화재단(편). 『지방의 국제화』.
- 권경득. 2000. “지방정부의 세계화 추진실태와 발전방향 : 충청남도를 중심으로.” 『사회과학논집』.
- 권경득·우무정. 2001. “지방자치단체 국제통상정책의 효율적 추진방안 : 충청남도를 중심으로”. 『공공행정연구』 4(2).
- 길병옥. 2002. “내향적 세계화 및 민간주도형 세계화 정책 추진을 위한 방향과 과제: 6대 광역자치단체를 중심으로”. 『한국정책학회 2002년도 춘계학술대회 논문집』.
- 김경동. 1994. 『국제화와 지방화: 개념적 고찰』. 한국사회학회편. 서울: 나남출판사.
- 김병준. 1995. “지방자치단체 세계화 과제”. 『지방행정』.
- _____. 1999. “지방자치단체국제연합(IULA)”. 『국제교류』 25.
- 김선기. 1994. 『지방자치단체의 국제화 방향과 과제』. 지방자치국제교류재단.
- 김관석. 2000. “지방자치단체의 국제교류 발전방향”. 『지방자치학회보』 12(4).
- 박우서. 1997. “외국 지방자치단체의 국제화 사례”. 『국제교류』 17.
- 안성호. 2001. “21세기 충청남도 지방외교정책의 발전방향”. 『21C 동북아 그린파트너십 형성과 충남의 역할』. 충남: 충남발전연구원.
- 우동기. 1995. 『세계화와 지방자치단체의 정책과제』. 지방자치단체국제화재단 연구과제보고서(95-02).
- 윤태범. 1995. 『21세기 경기도의 세계화전략』. 경기개발연구원 연구보고서.
- 윤정식. 1995. 『세계화 국가전략』. 서울: 21세기 정책연구원.
- 이승우. 1999. “지방자치단체의 자매결연현황과 활성화 방안”. 『국제교류』.
- 이재창. 1997. “지방자치단체의 세계화 정책”. 『국제교류』.
- 정재욱. 1999. “지방자치단체의 세계화 과정에 대한 분석모형과 평가”. 『경남개발』.
- 지방자치단체국제화재단. 1998. 『자매교류 사례 및 최근 자매결연 현황』.
- 지방자치단체국제화재단. 1999. “자매결연사업추진지침”. 『국제교류』.

충청남도. 2000, 2002. 『도정백서』.

한정일. 1982. 『한국정치발전론』. 서울 : 전예원.

행정자치부. 2001. 지방자치단체 자매결연 현황(내부자료).

행정자치부. 1998. 『행정자치부 통계연보』.

IMD. 2000. *The World Competitiveness Yearbook*.

〈부록 1〉

동북아 국제교류 활성화를 위한 교류(협력) 프로그램의 예시

부문	교류 프로그램(예시)	비고
행정부문	·환황해권 도지사(광역자치단체장) 회의 ·환황해권 한·중·일 지방자치단체 차세대 지역리더 교류사업	관
산업경제부문	·환황해권 경제교류센터 설립·운영 ·환황해권 국제포럼 개최 ·중소기업 국제화 지원사업	민관
지역개발부문	·지역얼굴 바꾸기 국제교류 사업 ·환황해권 지방지(地方紙) 교류 심포지엄 개최	민관
사회생활부문	·동북아 평화연대 사업 ·한·중·일 국제여성 포럼 개최	민관
보건복지부문	·한·중·일 장애인 포럼 개최	민관
환경보존부문	·동북아 철새회의 ·동북아 환경보존 교류사업 ·한·중·일 환경 포럼(일명 : 물과 숲의 국제포럼)	민관
교육·청소년부문	·한·중·일 청소년(어린이) 국제회의 및 교류사업	민관
학술부문	·동북아시아 학술문화센터 운영 ·지구인 양성 세미나 개최	민관
스포츠 부문	·동북아 전통무술대회 개최 ·한·중·일 장애인 친선 스포츠 대회 ·환황해권 역전경주 대회	민관
문화·예술부문	·한·중·일 청소년(어린이) 음악제 개최 ·환황해권 음악 페스티벌	민관

자치경찰제 도입과 충남도정의 정책대응*

최 병 학

I. 서론

몇 해전까지만 해도 자치경찰제 및 교육자치제와 관련하여 논의가 크게 일었으나, 근래에 와서는 지방분권에 대한 원론적인 논란만 지속되고 있는 듯하다. 얼마 전 정세욱 교수는 “현재의 지방자치는 권력적 통제·감독인 중앙집권체제에서 벗어나지 못하고 있는 만큼 원조와 권고, 협력체제인 지방분권을 통한 주민자치형으로 발전되어야 한다”고 주장했으며, 김인 교수는 “현정부가 자치경찰제를 도입하겠다고 했지만 수포로 돌아갔고, 지방공기업까지 중앙정부에서 영향력을 행사하고 있는 것이 현실이므로, 지방정부가 책임지고 담당할 수 있는 분권화가 필수적”이라고 토론했다(김인 2002).

본래 지방자치란 지역단위로 이루어진다는 의미에서 지역자치이며, 지역주민의 일상생활과 직결되어 있다는 측면에서 생활자치이다. 그런데도 우리의 지방자치는 당초 취지에서 크게 이탈하고 있으며, 특히 경찰행정은 아직도 국가경찰제를 유지함으로써, 민생경찰로서 경찰 본연의 책무수행이 제도적으로 불가능한 실정이다. 또한 오랫동안 경찰의 정치적 중립성 문제는 끊임없는 논란의 대상이 되어 왔고, 경찰권의 중앙집중으로 한국경찰은 민생치안수요를 충족시키는데 한계를 드러냈다. 결국 우리의 경찰은 “민중의 지팡이” 역할을 다하지 못한 것이다.

미국의 자치경찰제도는 경찰권이 각 州로 분권화되어 도시경찰, 카운티 보안관, 타운 치안관, 주 경찰 등으로 나뉘어져 있고, 영국은 지방분권주의에 따라 내실 있는 자치경찰제를 실시하고 있다.¹⁾ 독일은 연방경찰과 자치체경찰로 운영되고

* 이 논문은 (『한국지방정부학회지』 제16권 1호, 2003)에 수록된 논문을 수정, 보완한 것이다.

1) 미국의 경우, 1937년에는 FBI의 “법집행선서문”(FBI Pledge for law enforcement officer)이 발표되었고, 1956년에는 미국내 경찰장협회(National Conference of police association)에서 윤리강령이 채택되었으며, 이는 보완되어 국제경찰장협회(IACP)가 채택한 세계경찰윤리헌장(Law enforcement code of ethics)으로 구체화되었다. 영국의 경우는 1992년 4월, 내무장관에 임명된 클라크는 경찰업무에 대한 심도 있는 개혁을 단행하고자

있으며, 일본은 자치경찰제를 광역단체 단위에 두면서 시·정·촌 경찰과 균형을 같이 이루고 있다.

특히 정치적 중립성 차원에서 보면, 미국은 경찰운영에 주민참여가 높고, 보안관·치안관 등 선거직 경찰관과 주지사가 경찰위원을 선임하는 제도를 운영하고 있으나 정치적 중립을 확보하고 있으며, 영국은 경찰의 정치활동 관여 및 의원검직 불가를 유지하고 있다. 프랑스의 지방경찰은 주민봉사가 기본임무이므로 정치적으로 이용될 소지는 거의 없고(James Cramer 1994, 187~188), 일본은 치안책임을 명확히 하면서 공안위원회 제도 등을 통해 정치적 중립성과 경찰기구의 독립성을 유지하고 있다.

이처럼 선진국들의 자치경찰제 운영이 우리에게 주는 시사는 매우 중요하다. 그러므로 우리도 이제는 경찰행정을 분권화해야 하며, 「자치경찰제」(local autonomy police system) 도입을 서둘러야만 한다. 민생봉사경찰로서 경찰 본연의 임무수행이 가능한 제도적 장치로서 자치시대에 부응하는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR: Community-Police Relationship)를 조속히 정착시켜야만 한다.²⁾

지방자치 성숙과정에서 경찰행정은 민생현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공질서를 유지하며 주민의 적극적인 협조와 참여를 기본으로 해야 한다. 이 점에서 자치경찰제 도입에 따른 지방 차원의 정책대응은 자치경찰제 도입에 따른 핵심쟁점과 현안문제에 대한 적실성 있는 추진전략 수립 또한 긴요하다(경찰개혁위원회 외 1998). 그러므로 자치단체장이 지역내 치안업무를 책임 있게 담당함으로써 지역공동체의 안전책무를 다할 수 있어야 한다는 점에서 자치경찰제 도입은 중요한 의의를 지니며, 따라서 지방정부의 정책대응은 현실적으로 대단히 중요할 수 밖에 없다.

한편, 자치경찰제 윤곽은 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않은 미국식 순수 자치경찰제가 아니라, 국가의 치안책임을 명확히 하는 국가경찰과 지역중심의 자치경찰

쉬이(Patrick Sheehy)경을 위원장으로 세워 「경찰책임 및 보수에 관한 조사보고서」(Inquiry into Police Responsibilities and Rewards)를 내놓았고, 이것이 구체화된 것이 바로 「21세기 경찰개혁안」이다.

2) CPR은 경찰행정기관이 곧 지역주민에게 고품질의 경찰서비스 제공을 지역사회의 필수적 구성요소로서 조직화하는 것이다. 이는 경찰 중심인 「경찰~지역사회 관계」(PCR: Police-Community Relationship)를 주민 중심인 CPR로 수정한 것이다(Howard Hallman 1972).

을 절충한 일본식 자치경찰제로 그 틀이 잡혀지고 있는 것으로 전해지고 있다. 이미 국회에서 지방경찰의 설치를 위한 경찰법 개정안이 발의되었고, 학계와 실무계에서 적지 않은 논의가 있어 왔음은 주지의 사실이다.³⁾

여기서는 현재까지 자치경찰제 도입을 둘러싼 쟁점현안들을 검토해 보고자 한다. 특히 그동안 이 문제가 법적·제도적 접근에 치중되어 왔다는 점을 감안한다면, 지방정부 측에서는 자체적인 정책대응이 어려웠던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 차제에 충청남도의 입장에서 자치경찰제 도입에 따른 대응구도를 모색, 제시해 보고자 한다.

II. 쟁점현안의 논의(1) : 경찰법 개정과 관련하여

1. 기본입장

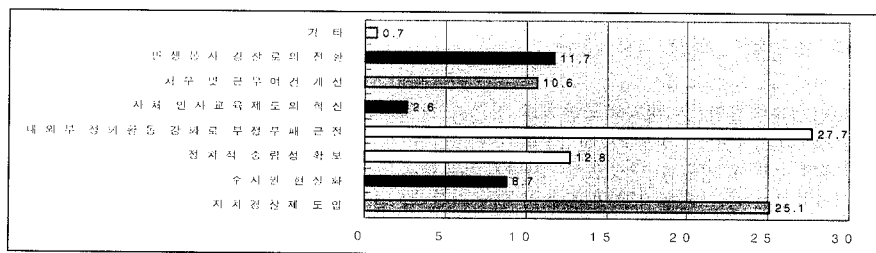
그동안 우리나라 경찰의 정치적 중립성(political neutrality)이 끊임없는 논란의 대상이 되어왔으며, 경찰업무의 중앙집중으로 인하여 국가경찰의 과부화상태를 초래하고, 결과적으로 경찰은 민생치안 수요를 제대로 충족시키지 못했다. 경찰이 관료화되고 권위주의적 형태를 벗어나지 못함으로써 일반국민과는 상당한 거리에 있게 되고, 특히 국민의 의사가 경찰업무 수행에 구조적으로 반영되지 못하고 있다(최병학 2000, 19~25).

3) 「경찰법개정법률안」은 새정치국민회의 정균환 의원의 97인이 의안번호 962호로 발의한 것이다(1994. 12. 1). 그 후 1997년 12월 대통령당선 제1성으로 공약한 자치경찰제 실현은 당시 집권여당 추미애 의원을 단장으로 「지방자치경찰제 정책기획단」에서 마련한 시안으로 출발한다(1998. 8). 이는 위원 12명(학계 7, 연구기관 2, 법조언론관계 각 1), 자문위원 및 실무간사 각 3명 등 총 19명으로 구성되었으며, 모두 8차례에 걸쳐 12개 항목 45개 과제를 선정, 집중토론을 벌인 바 있다. 이 시안으로 공청회 등을 거쳐 공식당론으로 입법화할 계획이었으며, 이 골격은 대체로 유지될 전망으로 알려진 바 있다. 한편 경찰청은 자치경찰제의 핵심사인 자치경찰의 인사권행사 방식, 국가직·지방직 경찰공무원 범위 등에 대한 최종입장을 정리, 대통령 보고절차를 거쳐 자치경찰제를 의원입법 방식으로 2000년 9월 정기국회에 법안을 제출할 계획으로 알려졌으나, 더 이상 진척은 없다. 다만 1995년 5월 경찰청 자체의 검토결과에 따르면, 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 일본식 절충제 도입, 시도 자치경찰에 방법, 교통, 일반수사권 이양 및 광역사건사고, 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태시 경찰청이 직접 지휘감독조정, 경정(또는 총정)이상은 국가공무원 및 시도 경찰관은 지방공무원으로 하되 상호교류 실시, 자치경찰 예산은 시도 부담원칙 및 국가지원 가능 등이 주요골자이다. 그러나 정부입법(경찰청)으로 「경찰법 중 개정법률안」(의안번호 23호, 2000. 6)을 통해 “총경으로 보하던 경찰서장을 총경 또는 경정으로 보하도록 함으로써 경찰인력의 탄력적 운영을 도모” 하도록 하기 위해 경찰법 제17조 1항을 개정(2000. 12. 20)한 것이 전부이다.

또한 경찰에 대한 주권자의 통제는 미미한 수준에 그치고 있다. 경찰행정이 현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 질서를 유지하는 특성 때문에, 주민의 적극적인 협조와 참여에도 불구하고 시대적 요청에 제대로 부응하지 못하고 있다.

이미 국회에서 지방경찰의 설치를 위한 경찰법 개정안이 발의되고 학계와 실무계의 적지 않은 논의가 있어 왔다. 이제는 현행 경찰제도의 문제점과 개편사안을 살펴 보면서, 바람직한 경찰상 모색과 함께 자치경찰제 도입의 틀을 숙고해 보는 것이 필요하다. 얼마 전까지만 해도 심각하게 논의된 바 있는 경찰법 개정 법률안은 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여, 한편으로는 경찰의 지방분권화를 추진하고 다른 한편으로는 경찰위원회제도를 도입하여 경찰의 정치적 중립성을 확보하는데 특징이 있다.

어떻든 이는 현행 경찰행정제도가 안고 있는 문제점과 개선방안에 대한 논의를 입법적 차원에서 구체화했다는 점에서 한국경찰제도사에 있어서 일대변화를 의미한다. 여기서 경찰개혁방향에 대한 주민의 인식도 조사결과를 보면 다음과 같다(최병학 1999a).⁴⁾



(N: 931 / m.v.: 2)

[그림 1] 현재 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제

4) 여기에서는 자치경찰제 도입과 관련된 현안쟁점에 대하여 필자가 수행한 설문조사결과를 활용하기로 한다. 설문조사는 2000. 5. 22~6. 9까지 충남도민과 공무원 1,000명을 대상으로 조사한 것으로 최종사용된 표본수는 951명이다. 조사문항은 경찰 이미지, 경찰서비스, 경찰의 개혁방향, 자치경찰제 도입현안 등 총 26개 문항이었으나, 여기서는 쟁점논의에 필요한 일부자료만 발췌, 제시하기로 한다(최병학 1999).

즉, 현재 우리의 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제로서는 부정부패의 근절과 자치경찰제 도입문제이며, 그 다음은 정치적 중립성의 확보, 민생봉사경찰로의 전환문제 등의 순으로 나타나고 있다.

2. 경찰법 개정 관련 논의

1) 경찰의 정치적 중립성 보장

경찰법 개정안 3조에서는 “누구든지 법률에 정한 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 의한 국가경찰위원회 및 특별사법경찰위원회와 경찰직무에 관해 지시하거나 간섭해서는 안된다”고 함으로써, 경찰의 정치적·사회적인 중립성을 선언하고 있다.

특히 정치적 중립성을 보장하기 위하여 국가에서는 국가경찰위원회를 두고 국가경찰위원회에 경찰청을 두도록 하고 있다. 국가경찰위원은 6인으로 하되 위원 중 2인은 국회의장이, 2인은 대법원장이 추천한 자 중에서 대통령이 임명토록 하고 있다. 또한 경찰위원회를 행정자치부로부터 독립시켜 국무총리 산하에 두도록 하고 있다.

시·도 경찰도 시·도 지방경찰위원회를 구성하여 지방자치단체장의 정치적 개입을 제도적으로 방지하고 있으며, 경찰위원의 임기를 3년으로 규정함으로써 사실상 독립적인 업무수행을 보장하고 있다. 시·도 경찰위원회는 5~7명 위원으로 구성하고, 위원은 당해 시·도의회의원의 피선거권을 가진 자 중 반드시 민간인을 2~3명 포함시켜 시·지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원의 임기는 시·도지사의 임기와 차이를 두기 위해 5년 정도로 하되 1회에 한하여 재임할 수 있어야 한다.⁵⁾

2) 경찰행정의 지방분권화 추진

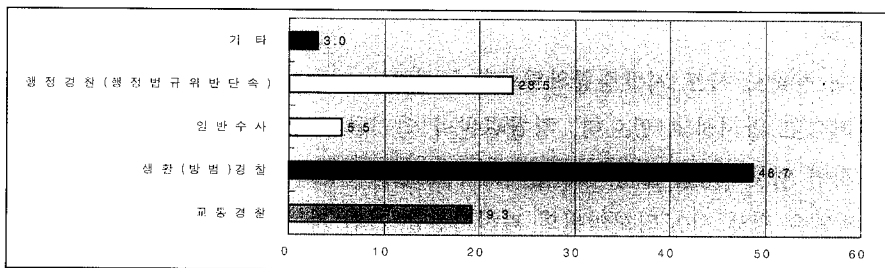
이 개정안에서는 종래의 일원화된 국가경찰제도를 국가경찰과 지방경찰로 이원화함으로써 경찰의 지방분권을 과감하게 시도하고 있다. 즉, 경찰사무는 원칙적으

5) 이 또한 여당안으로 제시된 기존의 「경찰법 개정안」이 중앙집권적 요소가 크다고 보고, 지방자치적 요소를 현실적으로 감안한 경우이다.

로 시도 경찰이 처리토록 하되, 일정한 경찰사무에 대해서만 국가경찰이 직접 처리하거나 지방경찰의 업무처리에 국가경찰이 관여토록 하고 있다.

한편, 개정안의 내용을 업무배분의 측면에서 보면, 국가경찰은 기획·조정기능과 일부의 경찰사무에 대한 권한을 갖도록 하고, 경찰사무의 집행에 대하여는 거의 지방경찰이 관할권을 가지도록 함으로써, 경찰업무의 지방분권적 특징이 매우 강하게 담겨있다고 볼 수 있다. 즉, 국가경찰과는 달리 자치경찰은 “생활경찰”로서 방범경찰교통경찰일반수사경찰과 함께 최근 법의식 약화에 따른 행정경찰의 역할도 강조되고 있다.

그런데 시도 경찰위원회 위원 중 2분의 1을 국가경찰위원회가 추천하고 시도 경찰청장, 경찰청장, 경찰서장의 임명권을 대통령이 가지며, 경정급 이상을 국가 공무원으로 하고 경감급 이하만 지방공무원으로 補하도록 하여, 국가의 지방경찰에 대한 인사권을 광범하게 인정하고 있다는 점에서는 집권적 요소가 크게 남아 있는 것이며, 이는 자치경찰기관으로서의 성격보다는 국가경찰체적 요소를 더 드러내주고 있음을 알 수 있다.



(N: 951 / m.v.: 7)

[그림 2] 자치경찰제 도입시 지방경찰기관의 권한이양

4) 경찰의 상호협력과 비상사태의 특별조치

일원화된 국가경찰체제로부터 자치경찰로의 분권화 추진에 의한 이원적 경찰제도의 도입을 통해 발생하기 쉬운 지역할거적 폐단을 극복하기 위하여, 경찰법 개정안에서는 경찰기관 상호간의 협력체제 구축에 관한 규정을 하고 있다.

즉, 시도 경찰에 대한 지원이 필요하다고 인정된 경우, 경찰청장은 이를 명령하고 지원·조정해야 한다. 또한 시도 경찰청장은 소관 경찰력만으로는 관할구역 안의

사건·사고에 대처할 수 없다고 판단되는 경우, 경찰청장 또는 다른 사도 경찰청장에게 인원, 기술, 정보, 장비 등의 지원을 요구할 수 있도록 하고 있다. 또한 관할구역 이외에서도 예외적인 경우에 권한행사를 가능하게 함으로써 치안공백 및 광역적 사건에 대비하고 있고, 또한 공조수사, 광역사건, 조직범죄에 대비한 규정을 포함하고 있다.⁶⁾

Ⅲ. 쟁점현안의 검토 (2) : 자치경찰제 도입과 관련하여

1. 기본입장

자치경찰제 도입과 관련된 핵심쟁점 중의 하나인 도입단위(적용범위)는 우선 광역단위에 도입하여 사도 경찰청의 하급기관으로 경찰서를 두도록 하는 것이다. 그래서 찬반대립이 있다. 물론 주민위주행정을 수행하기 위해서는 기초단체 중심의 자치경찰제가 필요하다. 그러나 치안업무는 그 구체적인 내용에 따라 광역적 업무와 주민근린적 업무로 구분할 수 있다는 측면과 국가경찰기능을 분권화하여 1차적으로 광역단위에 도입한다는 측면을 감안한다면 양자간의 관계를 적절히 설정할 필요가 있다.

또한 지방경찰에 대한 인사문제는 자치경찰제에 있어 가장 핵심적인 문제이다. 여당안에 의하면 사도 경찰위원회 위원을 4인으로 하되 2인은 지방의회가 추천하고 2인은 국가경찰위원회가 추천하는 자를 광역단체장이 임명하되, 상임위원은 국가경찰위원회가 추천하는 위원에 포함되도록 하고 있다. 또한 사도 경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 사도경찰위원회 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명토록 하고 있다. 여기서 경정급 이상 경찰간부는 국가공무원으로 정하고 있다.

이는 지방경찰청의 인사권을 거의 국가에 속하도록 하는 것으로써, 자치경찰제

6) 그러나 전사사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태, 내우외환·천재·지변 등 긴급사태, 대간첩작전, 대규모 소요사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 치안유지를 위해 필요하고 국가경찰위원회의 개최를 기다릴 여유가 없는 경우, 경찰청장은 사도 경찰청장에 대한 최소한의 명령권을 갖는 등의 예외적 권한을 인정하고 있다. 이는 1999년 5월 경찰청 자체 검토결과와도 크게 다르지 않다(이세구 외 2000, 45).

와는 근본취지가 매우 동떨어지는 것이다. 따라서 자치경찰제의 본질과 의의를 살리기 위해서는 지방경찰청장을 시도 경찰위원회 제청으로 시도지사가 임명토록 하는 것이 필요하다. 시도 경찰위원도 시도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나, 그 중 과반수를 지방의회가 추천하는 방식이 보다 지방자치의 의미에 부합될 것으로 보여진다.

또한 시도 경찰에 소요되는 경비는 원칙적으로 시도에서 부담하되, 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의해 국가가 일부 보조할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 지방재정의 형편을 고려한다면, 국세와 지방세간의 재조정과 교부세 인상 등을 통해 지방경찰 운영재정이 개선되도록 필요한 선행요건 등 후속조치가 뒤따라야 한다.

아울러 지방경찰에 대한 감독은 한편으로는 국가 전체의 경찰권의 통일적인 행사를 보장하고, 다른 한편으로 경찰행정에 있어서 법치행정을 실현하기 위하여 필요성이 인정된다. 그러한 점에서 시도 경찰에 대한 국가감독은 국가경찰위원회가 행하도록 하는 것이 요구되나, 자치사무에 대해서는 합법성 차원의 감독권만 가져야 할 것이다.

한편 자치경찰기관은 지방자치단체의 한 기관을 이룬다. 이 점에서 대표기관인 지방의회의 지방경찰에 대한 관여는 당연하며, 법령범위 내에서 지방경찰의 조직과 운영에 관하여 지방의회가 조례를 정할 수 있고, 의결권 및 감사·통제권이 허용되어야 한다.

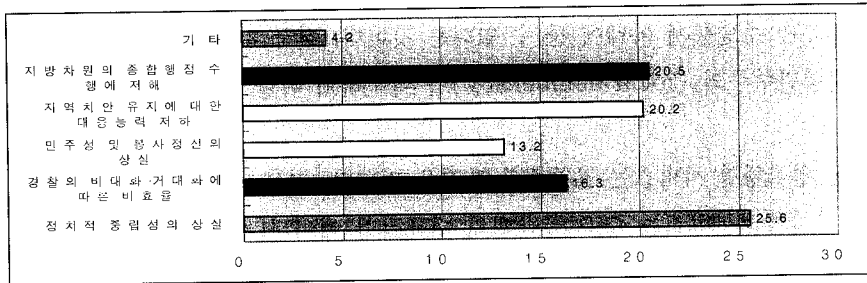
2. 자치경찰제 도입 관련 논의

1) 지방경찰제도 개편논의

현행 경찰제도를 자치경찰제로의 개편을 찬성하는 입장은 자치사무와 관련된 경찰사무는 국가경찰로 남아 있을 필요가 없다는 논리에 기초를 둔다. 경찰의 정치적 중립성, 경찰조직 민주화 및 지역주민 편의를 도모하는 경찰서비스 제공을 위해서는 현행과 같은 국가경찰체제로는 한계가 있으므로 마땅히 자치경찰제를 도입해야 한다는 것이다.

여기서 현행 국가경찰제 유지에 따르는 문제점을 보면 다음과 같다. 결국 자치시대에 걸맞는 경찰서비스 수요에 부응하기 위해서는 경찰기능을 지방정부에 이양하

여 자치경찰에 의해 경찰서비스가 제공되도록 개편해야 한다는 주장이 큰 설득력을 얻고 있다. 자치경찰제를 도입하여 국민적 지지와 신뢰를 확보할 수 있는 새로운 경찰로 다시 태어나 수요자 중심의 고객지향적 서비스를 제공해야 한다는 것이다.



(N: 950 / m.v.: 1)

[그림 3] 현행 국가경찰제도 유지상의 문제점

그러면 자치경찰제 도입과 관련하여 국가와 지방은 어떻게 역할을 분담할 것인가를 생각해야 한다. 중앙정부는 국가치안 업무에 대한 장기구도에서 전국적으로 통일을 요하는 경찰업무에 대한 기준설정 즉, 마약, 국제범죄, 정보작전 등 국가목적상의 치안업무를 담당하고, 지방경찰기관은 지역적인 치안기획·집행기능을 담당하는 것이다. 결국 자치경찰은 주민의 생명과 재산의 보호를 위해 방법유지, 교통관리, 일반수사 등 지역적 업무를 전담 처리하면서, 일부의 위임사무를 집행하는 것이다.

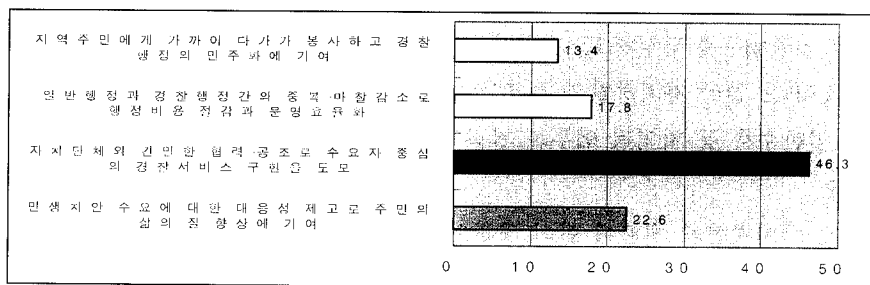
한편, 자치경찰제 개편에 있어 경찰업무 담당기구를 지방자치단체의 보조기관으로 편입·개편하는 것은 자치제도의 근본취지에 부합된다는 점에서 「책임치안」이 구현되고, 자치단체와의 협조관계가 용이하다 할 수 있다. 그러나 이에 대한 반대 의견도 있다.

그렇지만 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는 만큼, 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에만 전념할 수 있다는 것이다.

2) 자치경찰제 도입의 현실적 제약 여부

자치경찰제 도입을 주장하는 주요한 논거 중의 하나는 민주주의의 뿌리가 지방 자치이므로 경찰사무 또한 당연히 자치사무가 되어야 하며, 따라서 경찰사무를 지방자치단체에 두고 운영해야 한다는 것이고, 또 다른 하나는 이렇게 되어야 만이 경찰업무를 주민통제 아래에 둘 수 있다는 것이다. 결국 자치경찰제의 도입, 정착은 「지방민주주의」(local democracy)를 이룩하기 위한 필수조건으로 인식되고 있다.

물론 경찰행정 서비스는 공공재적 특징을 지닌다. 정부가 공급하는 공공재 중에서도 경찰행정서비스는 순수 공공재의 대표적인 예이다(Alfred R. Stone and Stuart M. Deluca 1994, 12~23). 이는 시장경제가 자원 및 재화의 자발적 교환을 전제로 하고, 이러한 교환과정에서 공정한 준칙(rule)이 세워져야 한다는 점을 그 전제로 삼는다. 이러한 조건을 정부가 보장할 때 불필요한 장애요인 없이 모든 자원은 시장기능에 따라 효율적으로 배분될 수 있다는 것이다. 따라서 경찰제도라는 공공재를 생산, 공급함으로써 그 기능의 정상적인 유지가 가능하다.



(N: 951 / m.v.: 11)

[그림 4] 자치경찰제 운영의 기대효과

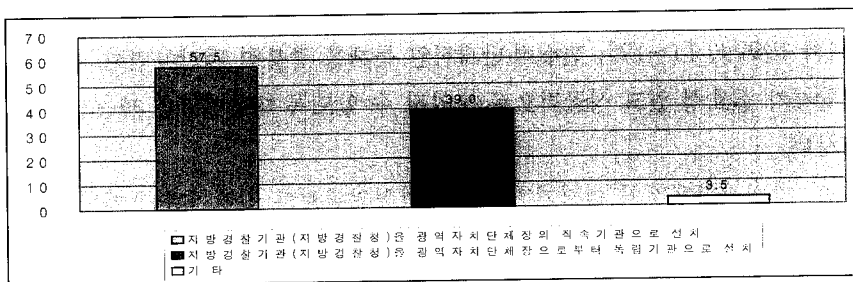
그런데 현행 국가경찰제에서는 지방경찰청이 중앙정부의 특별행정기관의 위치에 있으므로, 지방자치단체와의 관계 속에서 나타나는 구조적 문제점인 지역치안 수요에 대한 주민의 욕구에 신속히 대응할 수 없으며, 두 기관간의 갈등관계는 물론 경찰행정기관에 주민대표성이 제도적으로 반영될 수 없는 것으로 나타난다. 결국 이러한 문제인식은 자치경찰제를 도입, 운영함으로써 상당부분 해결될 수 있다.

3) 광역자치단체와 지방경찰청의 기능적 연계구조

자치경찰제 도입과 관련하여 검토현안 중의 하나가 자치경찰의 계층을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 즉, 자치단체의 계층과 관할구역과 동일하게 하는 방식과 현재의 경찰관서의 계층과 관할구역을 중심으로 하는 방식을 모두 상정해 볼 수 있다.

전자와 같이 자치경찰제를 상정할 경우에는 행정편의는 크게 도모할 수 있으나, 자치계층대로 지방경찰청이 모두 설치되어 있지 않고 시도간 공동으로 설치되어 있는 경우나 시·군·구간 공동으로 경찰서가 설치되어 있는 경우에는 자치단체별로 독립적인 경찰관서를 별도로 설치해야 하는 문제가 발생한다.⁷⁾

자치경찰제도가 광역자치단체에 먼저 도입된다고 상정해 볼 때, 현 지방경찰청의 소속에 대해서는 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역자치단체장 소속기관으로 설치해야 한다는 의견이 더 높게 나타났다.⁸⁾



(N: 951 / m.v.: 7)

[그림 5] 자치경찰제 도입에 따른 현 지방경찰청 소속문제

물론 자치경찰제를 도입함에 있어 지역적 특수성이 있는 경우에는 별도의 운영 체제를 구축해야 한다는 점과 모든 자치단체 계층에 따라 전면 실시할 경우에는

- 7) 이와 관련하여 또 하나의 문제는 현행 자치계층체제 중에서 논란의 여지를 남기고 있는 현안들, 즉 일부 광역시와 이를 둘러싸고 있는 인접 도간의 통합, 이른바 “사도통합” 논의와 관련해 볼 때(성중진 2002, 71~72), 시도 단위로 지방경찰청을 설치한다는 것도 일부 논란의 여지를 안고 있다.
- 8) 이 경우도 자치경찰조직(지방경찰청)을 광역단체장의 보조기관으로 설치운영하는 경우도 상정해 볼 수 있으나, 조직규모(organizational size)나 업무성격 등을 종합적으로 고려할 때, 광역단체장 소속기관이 현실성 있는 방안이 될 것이다.

자치경찰구조를 단순화하는 측면은 있으나 지역적 특수성이 고려되지 못하는 점도 있다.

4) 자치경찰제 도입의 단계별 추진 및 경찰행정 의결기관의 구성방식

자치경찰제를 도입단계나 방식은 자치계층을 중심으로 기초단체와 광역단체 동시 실시 방식, 광역단체만 실시하는 방식, 기초단체만 실시하는 방식, 그리고 광역단체와 기초단체 중 어느 한쪽을 먼저 실시하는 방식 등으로 나눌 수 있다. 즉, 지방자치의 진전과 더불어 자치경찰제를 도입한다 할 때 그 실시단위에 대해서는 기초단체까지 확대 실시, 일부 광역단체에 실시후 점차 확대, 그리고 광역단체에만 실시 등 여러 의견이 나오고 있다.

물론 자치경찰의 본질과 관련하여 본다면, 기초단체까지 확대 실시가 바람직한 것은 분명하지만, 지방단위에서 자치적으로 운영되어야 하는 현실적 측면에서 경찰행정 서비스의 특성과 행정비용문제 등을 동시에 고려하지 않으면 안된다. 특히, 현재 소방행정 서비스가 광역단체를 기준으로 운영되고 있다는 측면에서 본다면 (최병학 1999d, 11~17), 현실적·단계적인 문제를 충분히 감안하면서, 새로운 자치경찰제가 실효성 있고 성공적으로 도입될 수 있도록 대응전략을 짜는 것이 매우 중요하다.

한편, 자치경찰행정의 의결기관은 지방경찰위원회와 집행기관인 지방경찰청장을 둘 경우 지방경찰위원회 위원 및 지방경찰청장의 임명방법을 어떻게 할 것인가이다.

첫째 지방경찰위원을 지역단위로 1명씩 지방의회에서 선출하고 지방경찰청장은 지방경찰위원회 동의를 얻어 단체장이 임명하되 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 둘째 지방경찰위원을 단체장이 지방의회 동의를 얻어 임명하고, 지방경찰청장은 단체장이 지방경찰위원회 동의를 얻어 임명하며, 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 셋째 지방경찰위원, 지방경찰청장, 경찰서장 모두 주민직선으로 선출하는 것이다.

여기서 첫째 방식은 주로 민주성에 기초하며, 둘째 방식은 자치단체장의 권한을 강화해 주는데 초점을 두고 있고, 마지막 셋째인 경찰위원 및 경찰청장을 주민이 직접 선출하는 경우는 민생치안 중심적 자치경찰의 요청에 부응할 수는 있으나 선거문제를 수반해야 하는 문제가 있다. 따라서 경찰행정의 정치적 중립을 보장할

수 있고, 경찰기관 구성에 민주성을 확보할 수 있는 첫째 방식을 택하는 것이 바람직하다 하겠다.

IV. 자치경찰제 도입과 관련한 충남도정의 추진구상

1. 기본방향

자치경찰제 도입은 지방정부 차원에서만 필요한 것이 아니라 국가정책 차원에서도 중요하다. 이러한 논리는 지방자치제가 도입될 당시에 설득력 있게 주장되었던 주장과 동일한 논리인 것이다. 즉, 국가권력의 지방분산으로 과도한 중앙집중현상을 제도적으로 막고 분권화함으로써 균형 있는 지역발전을 도모할 수 있는 유일무이한 방식이 바로 지방자치였기 때문이다.

그렇다면 경찰행정의 경우는 어떠한가? 현재와도 같은 국가경찰제에서는 경찰의 민주화나 정치적 중립성 확보는 제도적으로 한계가 있다. 즉, 우선적으로 정당성(legitimacy) 차원에서 구조적인 문제를 안고 있는 것이다. 또한 경찰의 역할·기능과 관련하여 경찰 본연의 「민중의 지팡이」 역할을 제대로 담당하지 못하고 있다. 단일의 국가경찰제로서는 당연히 체제유지적 성격의 법집행 등 질서유지 기능이 우선시될 수밖에 없다. 이 또한 구조적 문제인 것이다. 따라서 경찰 본연의 “민중의 지팡이” 역할 차원에서 본다면 민생봉사치안기능의 효율성(efficiency)도 없는 것이다.

그렇다면 자치경찰제 도입을 통해 이러한 정당성(목적가치)과 효율성(수단가치)의 동시충족이 가능한가? 일단 그 답은 가능하다.⁹⁾ 그러므로 자치경찰제 도입의 당위성은 더 이상의 재론을 요하지 않는다. 문제는 어떻게 실현할 것인가이다. 이미 당국에서 골격을 잡아놓은 것은 있으나, 아직 지방정부 측에서는 특별한 대응 전략이 없다.

그러므로 충청남도의 입장에서는 자치경찰제 도입과 관련하여 자치경찰의 성격 즉, 정체성부터 명확히 규정해야만 한다. 이는 충청남도를 이끌어 가는 도정철학이

9) 물론 쟁점현안들이 정책결과정에서 합리적으로 조정되어 자치경찰제가 정상적으로 도입, 운영한다는 전제가 붙을 때만이 이러한 언명이 성립될 수 있다.

자 지도이념인 「인본·경영행정」을 기본이념의 토대로 삼고, 「수요자 중심 행정서비스」를 실천적 지표로 설정함으로써 가능할 것이다(최병학 1999a; 최병학 1999b).

앞서 논의한 바와 같이, 현행 국가경찰제로서는 정당성과 효율성 모두에 한계가 있다. 그래서 자치경찰제가 도입되는 것이다. 충청남도의 경우 자치경찰은 충남도민을 충남자치경찰의 ‘주인’으로 모시면서, 지역사회 속에서 민생봉사경찰로서 경찰행정서비스를 성심성의껏 펼치면 되는 것이다. 이렇게 한다면 충청남도의 자치경찰은 그 이념적 가치기준과 실천적 방법론에 있어 견고하게 무장할 수 있을 것이다.

2. 충청도정의 자치경찰제 도입방안 모색

1) 충청남도 자치경찰의 성립요건

지방시대를 제대로 열어가기 위해서는 무엇보다도 지역공동체의 안전을 도모할 수 있는 자치경찰제 도입, 운영이 필수적이다. 그렇다면 충청남도의 입장에서 자치경찰제의 성공적 도입·운영을 위한 기본전략은 무엇인가? 기본적으로 어떠한 형태, 어떠한 방식의 자치경찰행정체제에 입각하는 것이 필요하겠는가?

첫째, 충청남도 차원에서 자치경찰제를 도입, 운영하게 됨으로써 지역공동체의 안전을 스스로 지키면서 책임지고 꾸려가게 되었다는 사실이 중요하다. 일원화된 현행 국가경찰체제하의 지방경찰청 운영구조로는 그 지역의 실정과 특성에 적합한 경찰행정서비스, 그리고 지역밀착형 민생치안이 이루어질 수 없다. 그러므로 앞으로는 「4천만이 살고싶은 충남건설」이라는 도정비전에 부응하는 충남도민에게 고품질의 경찰서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

둘째, 자치경찰제 도입은 충청남도의 경우 각별한 의미를 지닌다. 이는 인본행정의 핵심적 내용을 이루고 있는 「안전한 주민생활보장」 즉, 「생활안전의 확보」는 그 구체적인 정책수단인 자치경찰제 도입을 통해 실현 가능하며, 특히 충남도민의 「생명지킴이」로서 24시간 각종 화마로부터 생활안전을 책임지는 소방안전본부와 함께 충청남도를 전국에서 가장 안전한 지역으로 만들 수 있기 때문이다(최병학 1999d).

셋째, 지금까지 중앙정부의 특별지방행정기관, 언필칭 ‘중앙정부의 지방사무

소' 또는 '중앙행정기관의 지부'로서 기능해 왔던 중앙의 권한을 자치단체에 이양한다는 차원에서, 경찰권 역시 지역주민과 지역사회를 위해 마땅히 봉사하는 유효한 제도적 장치로 확립될 것이 기대된다. 본래 행정의 본분은 주민봉사와 복지증진에 있다. 그러므로 지방자치 정신과 이념에 따라 민생치안 구현은 자치경찰제를 통해 이루어지는 것이 논리적으로나, 현실적으로 타당하다.

특히 충남도정은 민선 1기 이후 지금까지 도정철학이자 도정운영의 기본이념인 「인본·경영행정」을 꾸준히 견지해 오고 있으며, 민선 2기에 들어와서는 현장 수요자 계층별로 고품질 행정서비스를 제공하기 위한 실천방법론으로 「수요자 중심의 행정서비스」를 활발히 추진하여 왔다. 그러므로 「인본·경영행정」과 「수요자 중심의 행정서비스」를 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론의 모토로 삼는다면, 충청남도 자치경찰은 도정운영기조에 접목·연계되어 도민 모두가 바라는 쓸모 있는 민생봉사경찰이 될 것이다.

다음은 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론을 일반자치도정과 자치경찰행정으로 구분하여 예시해 본 것이다.

〈표 1〉 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법의 틀

구 분		일반자치도정	자치경찰행정
기 본 이 념	인 본 행 정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인간본위의 행정 ○ 생명존중의 행정 ○ 依民-與民-爲民의 행정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도민은 경찰의 진정한 봉사자 ○ 어떤 경우에도 도민생명 우선 ○ 지역사회와 함께 하는 경찰
	경 영 행 정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효율적·혁신적 행정 ○ 고품질, 경쟁력의 행정 ○ 저비용-고효율의 행정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경찰개혁으로 새로운 틀짜기 ○ 민생봉사로 도민 삶의 질 향상 ○ 타 시도에 앞서는 자치경찰모델
실 천 방법론	수요자 중 심 서비스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 충남도민을 주인으로 대접 ○ 수요자 계층별 특화 서비스 ○ 현장 중심의 감동행정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 범죄 없는 충남건설에 앞장 ○ 수요자대상별 경찰서비스 제공 ○ 밤낮 없이 발로 뛰는 무한책임

여기서의 자치경찰행정은 일단 제도도입 초기임을 감안하여 일반 자치도정과 구분한 것이나, 충청남도 도정기조인 「인본·경영행정」 및 「수요자 중심의 행정서비스」 차원에서 다음과 같이 맥락구성을 해 볼 수 있다.

첫째, 「인본행정」 차원에서는 충남자치경찰의 진정한 봉사의 대상은 충남도민임을 명백히 하고, 어떤 경우에도 도민 생명보호를 최우선으로 하며, 지역밀착형 민생치안에 입각하여 지역사회와 함께 하는 민주봉사의 경찰상을 확고히 정립, 정착시키는 것이다.

둘째, 「경영행정」 차원에서는 자치경찰제 도입을 계기로 다시 태어난다는 각오로 지방경찰개혁을 통한 새로운 틀짜기에 임하고, ‘이웃경찰’ (neighbor police)로서 가장 효율적인 경찰서비스 제공으로 도민 삶의 질 향상을 위해 자치경찰모델을 구축하는 것이다.

셋째, 「수요자 중심 행정서비스」 차원에서는 ‘범죄 없는 충남건설’에 앞장서며, 특히 수요자 대상별로 특화된 경찰서비스를 제공하면서, 24시간 현장에서 발로 뛰는 무한책임을 통해 지역사회를 위한 ‘민중의 지팡이’임을 실증해 내는 것이다.¹⁰⁾

2) 충청남도 자치경찰의 역할정립

충청남도 자치경찰은 도정철학인 「인본·경영행정」과 그 실천방법론인 「수요자 중심 서비스」를 토대로 다음의 역할수행에 만전을 기해야 한다(최병학 1999a, 157~158).

첫째, 자치경찰제 도입에 따라 충청남도의 지역공동체·지역사회의 안전을 지키는 “민중의 지팡이” 구현이 아닐 수 없다. 이는 충청남도지사 소속기관으로 「충남 지방경찰청」을 설치, 운영함으로써 국립경찰이 아닌 충남도민의 민생치안을 보살피는 지방자치형 봉사경찰로서, 지역사회의 참다운 반려자가 되는 것이다.

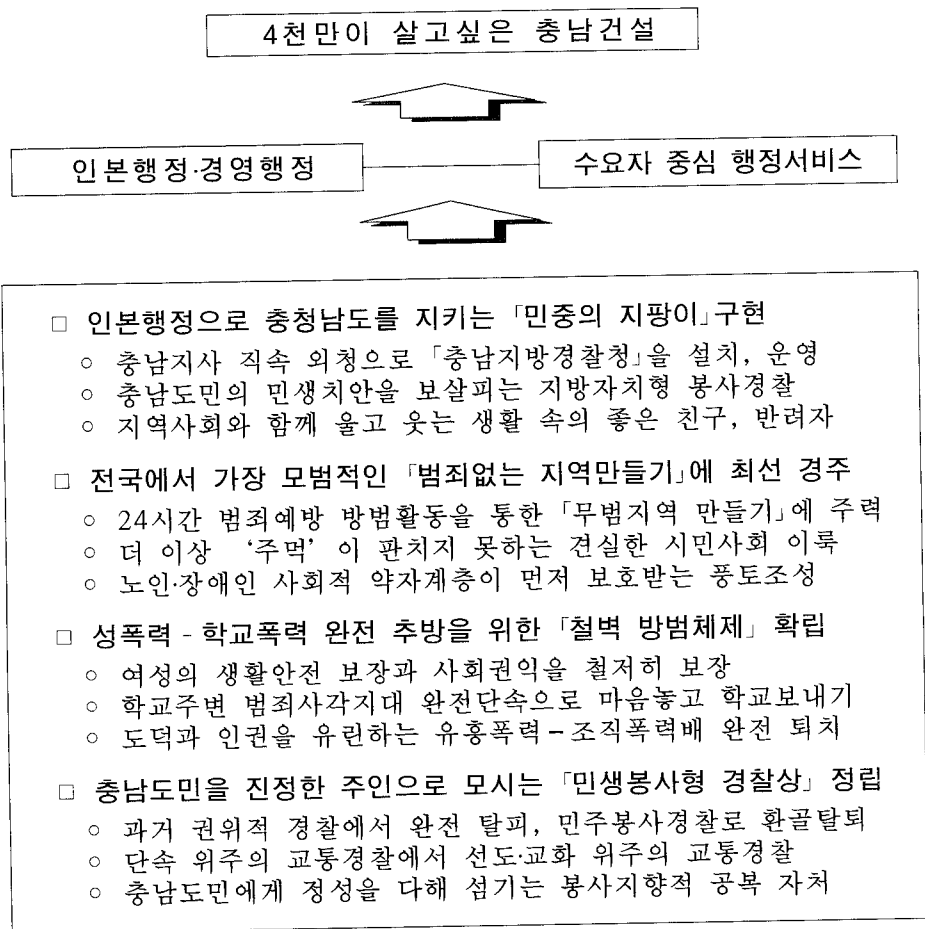
둘째, 전국에서 가장 모범적인 「범죄 없는 지역만들기」에 최선의 노력을 경주하는 것이다. 이는 24시간 범죄예방활동을 통한 「무범죄지역 만들기」 실현으로 더 이상 ‘주먹’이 발붙이지 않는 견실한 신뢰사회를 이룩하고, 특히 어르신과 장애인 등 사회적 약자계층이 먼저 보호받는 풍토를 조성하는 것이다.

셋째, 성폭력과 학교폭력 및 조직폭력 등의 완전 추방을 위한 「철벽 방법활동」 강화이다. 이는 여성의 생활안전 보장과 사회권익을 철저히 보장하고, 학교주변

10) 이같은 맥락구성은 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론을 「인본·경영행정」 및 「수요자 중심 행정서비스」 차원에서 유추한 것이므로, 보다 엄격한 논리체계 구성은 별도의 작업을 요한다.

범죄사각지대의 완전단속으로 마음놓고 학교 보내기가 가능하도록 하며, 도덕과 인권을 유린하는 유혹폭력-조폭을 완전 퇴치하는 것이다.

넷째, 지방자치의 이념정신에 부응하여 도민을 주인으로 모시는 「민생봉사형 경찰상」정립이다. 이는 과거 권위적 경찰에서 완전 탈피, 민주봉사경찰로 환골탈퇴함으로써 정성을 다해 충남도민을 섬기는 봉사지향적 공복이 되는 것이며, 그동안의 단속 위주의 교통경찰에서 선도·교화 위주의 교통경찰로 변신하는 것은 물론, 전국에서 가장 모범적으로 「인본경찰상」을 구현, 실천하는 충남경찰을 말한다.



[그림 6] 충청남도 자치경찰행정의 역할정립

이와 같이 충남도정·지역발전을 위한 자치경찰행정체제를 도정비전·목표를 포함, 그 의의와 역할을 검토해 보았다.

3) 국가경찰과 자치경찰의 관계설정

우리 나라의 경찰제도는 자치경찰제 도입에 따라 중앙에는 국가경찰제도를, 지방에는 자치경찰제를 택하는 절충적인 형태가 될 것으로 전망된다.

국가경찰은 경찰사무 전체의 기획조정과 치안관련기관 및 정부 각 부처와 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 소요사태 대처, 전국적인 유무선 통신시설의 확보 및 유지, 경찰중견간부의 양성 등을 담당하고, 자치경찰은 주민의 생명과 재산의 보호 등 지역사회 내의 포괄적인 방법, 교통, 경비, 일반수사 등의 업무를 담당토록 해야 한다.

국가경찰조직은 현재 행정자치부 소속으로 되어 있는 경찰위원회를 제도적으로 지위를 격상시켜 국무총리 소속의 국가경찰위원회로 전환, 명실공히 경찰행정업무와 관련된 최고의사결정기구로 설치할 필요가 있다. 그 산하에 경찰청을 둬으로써 독립제의 폐단을 방지할 수 있고, 또한 경찰청의 현행 업무분장을 재조정하여 국가경찰조직으로서의 면모를 다져나가야 한다(이경은 1998, 118~121).

또한 시도에 지방경찰위원회를 설치하며, 시도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하도록 해야 한다. 시도 경찰위원회를 합의제로 조직함으로써 국가경찰조직으로부터의 상대적 독립성을 보장함을 물론, 자치경찰조직이 단체장의 정치적 압력을 받지 않도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.¹¹⁾ 시도 경찰위원회는 5~7명 위원으로 구성하고, 위원은 당해 시도의회의원의 피선거권을 가진 자 중 반드시 민간인을 2~3명 포함시켜 시도지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원의 임기는 시도지사의 임기와 차이를 두기 위해 5년 정도로 하되 1회에 한하여 재임할 수 있어야 한다.¹²⁾

한편, 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는 만큼, 자치경찰이 정치적

11) 이는 지방자치의 이념에 부합하는 자치경찰제를 상정한 것으로서, 지방경찰청을 광역단체장 소속기관으로 설치하는 경우이다.

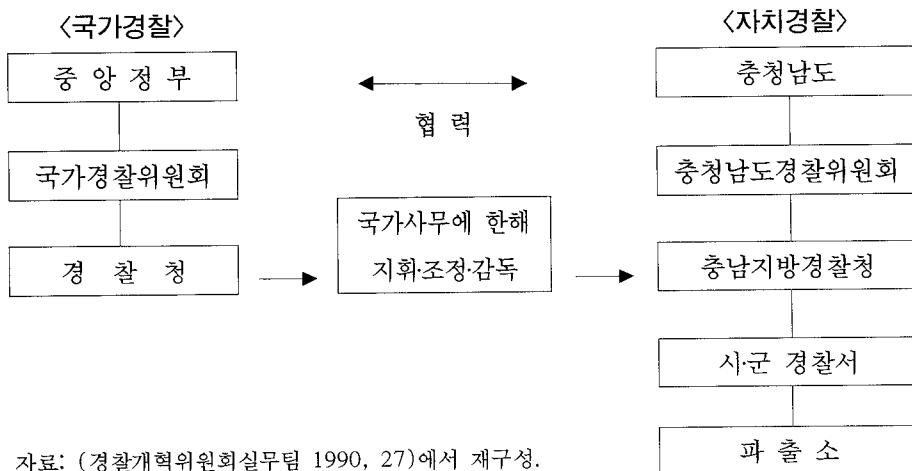
12) 이 또한 여당안으로 제시된 기존의 「경찰법 개정안」이 중앙집권적 요소가 크다고 보고, 지방자치적 요소를 현실적으로 감안한 경우이다.

소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에 전념할 수 있다는 사실이 중요하다.

그러므로 자치경찰제 도입과 관련한 경찰의 수사권 독립이 경찰 자체의 권한 강화·확보나 경찰중립화에 역행하는 처사가 있어서는 안 될 일이다. 자치경찰권의 소재와 행사는 자치단체장의 권한과 책임하에 엄정하게 이루어져야 하는 것이다. 경찰의 민주화는 경찰에 대한 주민통제를 강화함으로써 개인생활에 대한 침해를 최소화하려는 것이고, 주민편익 위주의 경찰행정서비스의 강화는 자치경찰이 그 지역의 치안을 책임지며 경찰의 역할을 통제가 아닌 서비스차원으로 전환시키려는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 지방자치단체의 자율성을 확대하고 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 경찰 본연의 치안서비스를 강화하고, 경찰 본연의 업무를 효율적으로 수행토록 하기 위하여 자치경찰을 도입하고자 한다면, 이와 동시에 필연적으로 경찰 수사권의 독립이 어떠한 형태로라도 함께 이루어져야 한다.

다음은 지방경찰기관의 광역자치단체장 소속문제와는 별도로 경찰위원회 구성 문제를 중심으로 국가경찰~지방경찰간의 관계설정모델이다.



[그림 7] 자치경찰제 도입시 국가-지방경찰의 관계모델(충청남도의 경우)

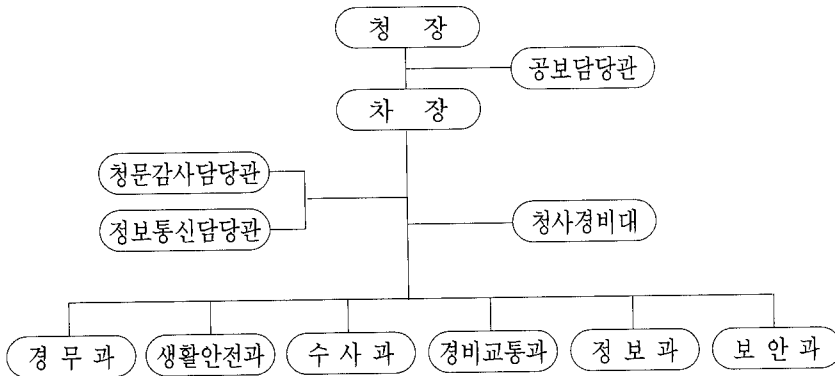
4) 지방경찰청의 직제구상 — 충청남도의 경우

자치경찰의 구성에는 자치경찰제의 적용범위, 소속관계, 운영형태, 경찰권 이양의 범위, 재정문제 등에 대한 구체적인 검증작업이 이루어진 후에 논의되어야 할 문제이나, 여기에서는 자치경찰제의 도입범위와 운영방식 등과 관련, 광역단체 수준에 적용할 수 있는 시도 지방경찰청을 조직모델에 의해 잠정적으로 구성, 제시해 보고자 한다.

이는 시도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하고, 지방경찰사무의 의결기관으로 특별시·광역시·도 경찰위원회제도를 설치하여 지방정치인의 영향으로부터 완충장치로서 기능과 지방경찰조직, 직무의 종류 등 지방적 경찰사항을 심의·의결토록 하여 민주성과 독자성을 부여토록 한다.

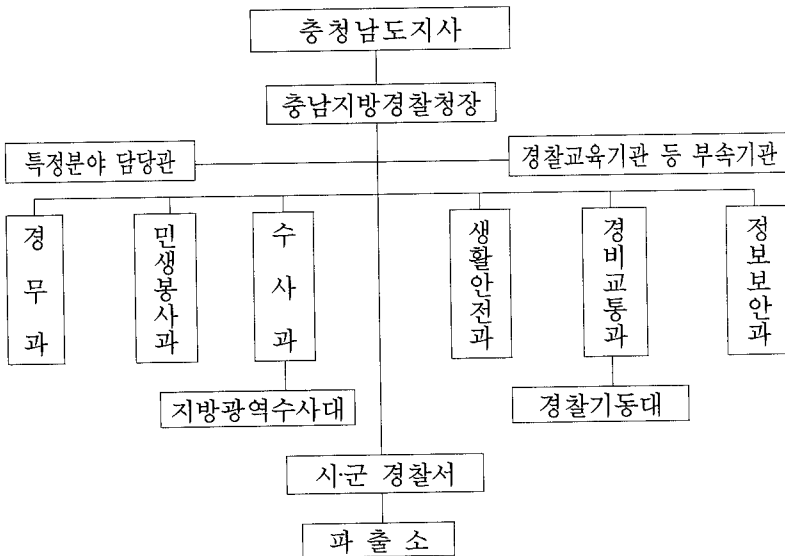
지방경찰청은 국가사무로서 경찰청의 위임사무와 고유의 지방경찰사무를 담당하며 지방경찰청의 권한을 대폭 확대, 독자성을 부여하여 경찰행정의 민주화와 책임·봉사의 경찰행정 서비스를 제공토록 한다. 또한 지방경찰의 운영경비는 원칙적으로 지방자치단체가 부담하되, 일정경비를 반드시 국고보조로서 지원토록 한다. 각 시도 경찰청장은 시도 경찰위원회의 집행기관으로 관할구역내의 경찰사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독한다. 시도 경찰청장은 경찰서와 그의 하부조직으로 지서 및 파출소를 둔다. 또한 특별조직으로 관할지역내 다중범죄 진압을 위한 기동대를 두고 교육기관을 비롯한 부속기관을 둘 수 있다.

이는 경찰권의 분권화, 경찰의 정치적 중립화, 경찰행정의 민주화, 특히 경찰행정의 주민봉사기능을 중심으로 하면서, 지역사회의 안전유지와 주민편익을 위해 봉사하는 자치경찰기관으로 탈바꿈시키는데 초점을 두고 있다.



※ 이는 충청남도지방경찰청을 기준으로 한 것이며(정부3청사 관할 포함), 대구·인천·전남
충남의 지방경찰청 조직은 동일하며, 광주·대전은 전남·충남지방경찰청 관할임
자료: <http://cnpolice.go.kr/newhome/introduce/formation.htm>.

[그림 8] 현행 국가경찰제에서 지방경찰청의 조직모델



[그림 9] 자치경찰제 도입시 지방경찰청 조직구성(안): 충청남도의 경우

특히, 여기서는 일반적인 경찰청 직제표준과 충남도정의 「인본행정」을 감안, 민
생봉사과 신설 및 정보과·보안과의 통합을 제안한 것이다. 이 경우 일반적으로 주

무과인 「경무과」는 총괄부서로서, 특히 별도의 「민생봉사과」라는 “지역사회~경찰의 관계”(CPR)를 전적으로 담당하는 민생봉사형 경찰서비스 전담부서를 우선 순위가 높게 편제시키며, 「수사과」는 일반수사업무만을 담당토록 한다. 또한 「경비교통과」의 교통관련업무는 교통안전시설 설치·관리업무는 제외하고,¹³⁾ 교통단속을 주업무로 하는 경우를 상정한 것이며, 자치경찰제 특성상 상대적 비중을 고려하여 「정보보안과」를 통합한 것이다.

아울러 담당관실 및 과단위 직제구성은 지역특성 등에 따라 일부 달라질 수 있을 것이며, 이는 지방정부의 자치고권인 자치조직권의 행사로 가능할 것이다.

IV. 결 론

국가기능의 합리적 배분은 필연적으로 지방행정체제의 기능보강 및 제도개선으로 이어지는데, 특별지방행정기관의 광역지방자치단체로의 기능이양은 대표적인 것이며, 그 중에서 자치경찰제 도입은 가장 중요한 현안이 되고 있다.

그런데 우리의 경우, ‘새로운 제도의 도입’에 앞서서 그대로 있으면 절로 해결된다는 식의 고정관념이 지방정부 수준에서 거의 일반화되어 있다. 그러나 준비한 경우와 그렇지 못한 경우의 차이는 매우 크다. 따라서 지방정부의 정책대응은 매우 중요하다(최병학 2002b, 211~213). 지방자치의 정신이념에 부응하는 자치경찰제 도입·운영은 그대로 앉아서 기다리면 해결될 문제가 아닌 것이다. “해결방안이 없으면 문제도 없다”(No Solution, No Problem)는 월다비스키의 언명처럼, 새로운 제도 도입이 주는 의미심장함을 깊이 있게 헤아려 기본틀과 추진전략을 수립해야 한다.

자치경찰제 도입시기는 당초 정부측 발표대로 2000년도 실시예정이 정치과정과

13) 이는 교통안전시설의 설치 및 운영업무를 현재 비전문조직인 교통경찰이 담당하고 있는 것을 지방정부로 이관해야 한다는 주장이다. 즉, 「도로교통법시행령」을 개정, 지방정부에 교통안전시설 설치·관리를 환원하자는 것이다. 원래 「도로교통법」상 교통안전시설 설치·운영에 관한 책임과 권한은 해당 단체장에게 있는 것이나, 시행령에서 행정편의상 경찰청장에게 위임한 것이다. 그러나 경찰청에서는 교통안전시설의 지자체 이관에 반대하며, 다만 자치경찰제 도입에 따라 업무의 이관조정이 가능하다고 보고 있다(국무총리실 안전관리대책기획단 2000, 87).

연동된 국정운영 프로그램에 따라 상당기간 미루어질 전망이다.¹⁴⁾ 얼마 전 수사권 독립문제로 검·경찰간 내부진통을 겪은 바도 있으나, 이를 경찰에서는 자치경찰제 도입 현안과 맞물린 선행조건의 성격으로 규정, 주장함으로써 사안의 성격을 더욱 복잡하게 만들었다. 그러면서도 「경찰개혁 100일 작전」 등을 전개함으로써, 경찰 자체의 의도가 현행체제 유지인가, 아니면 자치경찰로의 탈바꿈을 위한 예비절차인가를 분간하기 어렵다.

그동안 자치경찰제 도입현안과 관련하여 경찰중립화와 자치경찰 도입을 위한 경찰법안들이 이미 1994년과 1996년 국회에서 발의된 바 있고, 1998년에는 대대적인 자치경찰제 공청회가 열렸는가 하면, 이후 크고 작은 논의가 계속되는 가운데에서도 정부당국에서는 원칙론만 되풀이 해오다가, 최근에는 아무런 반응도 없다. 이러한 과정에서 경찰청에서는 아직껏 자치경찰제 도입에 대한 분명한 입장 표명을 하지 않고 있다.

한편 1999년 5월, 전국의 광역단체장들이 일반수사에 한정된 수사권 없이는 자치경찰제가 무색하다는 점을 정부당국에 합동건의를 한 바 있어, 자치경찰제 도입을 앞두고 민선지방자치를 현장을 책임지고 있는 시·도지사들의 입장을 엿볼 수 있다. 미국은 수사권, 압수수색권, 피의자심문권, 검증권, 증거조사권을 가지고 있으며, 영국은 전통적으로 범죄사건에 대해 독자적 수사권을 가지고 있으며 소추권을 행사한다. 독일은 사법경찰이 범죄행위 규명, 증거인멸 방지를 위한 조치강구 및 그 처리결과의 송치 등 독자적 수사권을 행사하며, 프랑스도 사법경찰이 독자적으로 형사법 위반행위에 대한 수사권을 행사한다. 또한 일본은 경찰이 1차 수사기관이 되어 압수수색·검증증장청구 등 강제처분권을 가지고 있으며 검찰은 보충적인 수사기관으로 되어 있다.

더욱이 우리가 자치경찰제를 도입해야 하는 이유를 선진국의 민생봉사 경찰서비스를 통해 적절히 시사 받을 수 있다. 미국은 지역중심치안활동으로 주민에게 가까이 다가가서, 주민의 눈 곁에 있고, 주민의 필요와 여망에 부응하여 치안을 주민과 더불어 합작생산(coproduction)한다.¹⁵⁾ 영국경찰은 시민현장에 입각하여 양질

14) 이미 정부는 2000년부터는 자치경찰제를 도입하고, 2001년부터는 교육분야도 명실상부한 교육자치제를 실시한다는 방침을 수차례 밝힌 바 있다.

15) 즉, 「지역사회 경찰제도」(community oriented policing)인 것이다(김인·허용훈 2000; Community Policing Consortium 1994, 13).

의 경찰서비스를 제공하며, 비무장과 반폭력주의에 따라 주민보호에 전념하고 있다. 프랑스 자치경찰은 주민에 대한 봉사가 기본임무이며, 일본은 자치경찰제를 토대로 민생치안을 확립하면서 지역내 생활안전센터를 중심으로 방범, 순찰, 지역 봉사활동을 활발히 전개하고 있다.

이 글을 마무리하면서 몇 가지 정책제안을 덧붙이고자 한다.

첫째, 자치경찰제는 지방자치라는 큰 틀에서 접근해야 한다. 왜 자치경찰제를 실시해야 하는가? 그것은 현재와 같은 국가경찰제로서는 주민을 위한 진정한 민중의 지팡이 역할을 다할 수 없기 때문이다. 특히 자치경찰기관의 소속문제나 인사권 행사는 관할 지방정부에게 책임 있게 맡겨져야 한다. 이 경우 지방경찰위원회 구성 및 지방의회 등을 통해 자치경찰권 행사가 민주적으로 이루어지도록 내부장치들 마련해 놓아야 한다. 또한 자치경찰의 운영재원 문제는 근본적으로 검토해야 한다. 지방자치는 왜곡된 국세-지방세간의 배분구조와 함께 현재 어려운 지방재정 여건을 감안, 중앙정부에서 현실적으로 지원하는 방안이 선행되지 않으면 안된다(심대평 2001, 101-107).

둘째, 원칙적으로 사회적 안전유지의 1차적 책임은 검사에게 달려 있으며, 이러한 이유에서 검사가 수사권을 가지고 경찰을 지휘감독하고 있다. 그러나 자치경찰제는 자치단체장에게 자치경찰권(지역치안권)을 부여하는 것과 결코 무관할 수 없고, 따라서 여기에는 수사권의 현실화 조치가 수반되지 않으면 안된다. 그러므로 국가경찰과 자치경찰간의 관계정립(역할분담)이 선결되어야 하나, 그 다음은 자치경찰권에 수사권 포함 여부 및 그 수사권의 성격·범위를 어떻게 설정할 것인가이다.¹⁶⁾

셋째, 지방자치란 해당 지역주민들이 선택한 단체장을 중심으로 지방행정을 꾸려가는 것이며, 여기에는 응당 자치경찰과 교육자치가 포함되어야 한다. 그러므로 자치경찰제는 지방자치를 제도화시키기 위한 최소한도의 요건이다. 국가경찰과 자치경찰은 당연히 서로 협력파트너가 되어야 한다.

문제는 자치경찰제 도입에 대해 중앙정부는 물론 지방정부에서 얼마나 책임 있게 대비하고 있는가이다. 단체장 지휘감독체제하에서는 경찰행정의 위상·성격·역

16) 이 수사권 현실화 문제는 자치경찰제 도입과 관련된 중요한 정책결정사항이 틀림없으나, 현재 수사권이 검찰청 소관이라는 점에서 특별지방행정기관의 권한과 사무의 지방정부로의 이양 차원에서 접근할 필요가 있다(임도빈 1997, 339~342; 최병학 1998, 20).

활기능이 근본적으로 바뀌지 않으면 안되기 때문이다. 분명한 점은, 새로운 제도 도입에 대응하는 지방정부 측의 정책대응 프로그램 준비는 매우 긴요하다. 아울러 심도 있는 연구개발과 함께 실무 차원의 준비기획팀 구성운영 등이 필요하다.

<참고문헌>

- 국무총리실 안전관리대책기획단. 2000a. 『국가안전관리 종합대책: 중간보고서』 .
_____. 2000b. 『국가안전관리 종합대책: 최종보고서』 .
- 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소. 1998. 『자치경찰 공청회 결과 보고서』 .
- 경찰개혁위원회실무연구팀. 1999. 『자치경찰제의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권』 .
- 경찰청. 1990. 『일본경찰』 .
_____. 1998. 『미국경찰』 .
_____. 2000. 『경찰개혁의 성과와 발전방향』 .
_____. 2001. 『경찰백서』 .
- 김남진 외. 1995. “지방자치시대 경찰의 역할과 위상”. 『수사연구』 . 8월호.
- 김영재. 2000. “자치경찰제의 핵심: 경찰중립화, 수사권의 독립”. 『지방포럼』 제5호. 3·4월호. 한국지방행정연구원.
- 김인. 2002. “지방정부의 위상과 발전방향” . 한국정책학회 기획세미나
- 김인·허용훈. 2000. “지역사회경찰제도의 도입방안”. 『지방정부연구』 제4권 1호 여름호. 한국지방정부학회.
- 김인·허용훈·이희태. 2000. “경찰대개혁에 따른 기강확립 성과평가와 정책과제: 부산지역 경찰을 중심으로”. 『지방정부연구』 제4권 2호 겨울호. 한국지방정부학회.
- 김충남. 1989. 경찰과 지역사회관계에 관한 연구. 박사논문. 동국대학교 대학원.
- 문성호. 2000. “주민의 생명·재산보호와 자치경찰”. 『지방포럼』 제5호 3·4월호. 한국지방행정연구원.
- 백형조. 1999. 『경찰개혁에 대한 평가분석과 21세기 한국경찰의 나아갈 방향』 경찰청 연구보고서.
- 성중진. 2002. 지방행정체제의 개편방안 연구. 석사논문. 충남대학교 행정대학원.
- 신원득 외. 2001. 『지방정부의 정책주도권에 관한 연구』 . 경기개발연구원.
- 심대평. 2001. “지방재정 건실화를 위한 지방재정 발전방안”. 「지방자치 부활 10주년 기념 21세기 지방자치발전 대토론회」. 전국시도지사협의회 외 공동개최.
- 윤광재. 2000. “자치경찰제 실시에 따른 소요재원 추정과 재원분담방안”. 「경기연

- 구」 제5호, 경기개발연구원.
- 이경은. 1998. “국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구”. 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」.
- 이기우. 1998. “지방경찰제도의 개선방안, 지방경찰제와 자치교육제의 개선방안”, 『연구보고서』 98-1, 한국지방자치학회.
- 이상안. 1986. 「현대경찰행정학」. 형설출판사.
- 이상원. 1997. “한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망”, 「논문집」 제17집, 경찰대학.
- 이세구·조임곤. 2000. 『교육·경찰행정의 지방이양과 정부간 재원분담방안』 시도연구원협의회.
- 이용부. 2000. “자치경찰과 지방화는 상관관계가 있는가?”. 『지방포럼』 제5호 34월호, 한국지방행정연구원.
- 이황우. 1995. “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”. 『한국공안행정학회보』 제4호, 한국공안행정학회.
- _____. 1996. “미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 제5호.
- 임도빈. 1997. 『지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해』. 박영사.
- 정균환. 1996. 『지방자치의 완성을 위한 자치경찰』. 신유영사.
- 정진환. 1994. 『미국경찰론』. 양영각.
- _____. 1994. 『비교경찰제도』. 학문사.
- _____. 1998. 『경찰행정론』. 대영문화사.
- 지방이양추진위원회. 2002. 「국가사무의 지방이양 추진현황」.
- 최병학. 1997. 『인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리』. 충청남도.
- _____. 1998. 『광역자치단체의 역할 재정립 방안연구: 최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편·기능조정 현안과제』. 충남발전연구원.
- _____. 1999a. 『자치경찰제 도입에 따른 충남도정의 대응전략 연구』. 충남발전연구원.
- _____. 1999b. 『충청남도 수요자중심 행정체제 수립연구』. 충남발전연구원.

- _____. 1999c. 『초일류를 지향하는 신세기 도정비전 수립』. 충남발전연구원: 안전관리분야 중 "자치경찰제 도입으로 민생치안서비스 정착" 편.
- _____. 1999d. "21세기 소방행정서비스 추진전략: 수요자 중심의 소방안전서비스를 중심으로". 『제1회 소방행정발전 세미나집』. 충청남도·충남발전연구원.
- _____. 2000. "자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식". 『충북리포트』 Vol.7. No.2. 여름호. 충북개발연구원.
- _____. 2001. "정책주도권의 개념과 실제: 충청남도의 조직운영사례와 관련하여". 『지방정부의 정책주도권에 관한 워크숍』. 경기개발연구원 주최.
- _____. 2002a. 『21세기 지방자치발전 시책추진 연구』. 충남발전연구원.
- _____. 2002b. "지방정부의 문제해결능력과 정책혁신: 충청남도의 정책운영 사례를 중심으로". 『2001년도 동계학술세미나 자료집』. 한국지방자치학회.
- _____. 2002c. "분권화와 지방자치제도 혁신: 자치경찰제 도입 관련 쟁점현안과 충남도정의 추진구상". 『지방선거제도의 개혁과 지방정부의 발전』, 한국지방정부학회 2001년도 동계학술대회 발표논문.
- 치안문제연구소. 1991. "일본의 경찰: 발전과 성장과정을 중심으로". 『치안문제』 122호.
- 행정자치부. 2001. 『통계연보』 제4호.
- _____. 2001. 『중앙행정권한의 지방이양 추진계획 시달: 획기적이고 과감한 지방이양을 통한 지방분권 촉진』.
- 김인. 2002. 지방정부의 위상과 발전방향+. 2002년 한국정책학회 기획세미나.
- Attorney General's Advisory Commission on Community-Police Relation. 1983. *The Police in the California Community. Sacramento: State of California.*
- Duggett, Michael. 1997. "The Evolution of the United Kingdom Civil Service 1848~1997". A Paper Prepared for the International Institute of Administrative Scienced Quebec Conference.
- Community Policing Consortium. 1994. *Understanding Community Policing: A Framework for Action*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.

- Earle, Howard H. 1967. *Police-Community Relations*. Illinois: Charles C. Thomas Publisher.
- Goldstein, Herman. 1987. Administration of Criminal Justice. in Report No.7. *Southern Regional Education Board and Institute of Government*. Univ. of North Carolina.
- Hallman, Howard. 1972. Federally Finance of Citizen Participation. *P.A.R.*, Vol.32. Special Issue. Oct.
- Holden, Richard N. 1992. *Law Enforcement an Introduction*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Kingdom, J. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.
- Mayntz, Renate. 1988. *Soziologie der Öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg/ Karlsruhe. C. F. Müller.
- Ostrom, Elinor and P. Gordon, Whitaker, 1973. Do We Really Want to Consolidate Urban Police Force?. "*Public Administration Review*," Vol.33, Sep./ Oct.
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. 1967. *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Radelet, Louis A. 1986. *The Police and the Community*. New York: Macmillan.
- Stone, Alfred R. and Deluca, Stuart M. 1994. *Police Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Walker, Samuel, 1980. *The Police in America: An Introduction*. New York: McGraw-Hill Book Co.

시군재정지표 분석기법 개선방안*

이 종 상 · 김 정 연 · 전 영 노

I. 서론

지방재정의 건실한 운영은 지방자치제가 발전하기 위한 중요한 요인중의 하나이다. 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 방만한 재정운영에 대한 우려가 높아진 가운데 지방자치단체의 재정평가에 대한 관심이 증대되고 있다.

지방재정법 제2조에는 ‘행정자치부장관은 지방재정의 건전하고 효율적인 운영을 위하여 지방재정운영상황의 측정기법을 연구·개발하여 시행하여야 한다’라고 규정하고 있으며, 제118조에 재정분석 및 진단에 관한 규정을 둬으로써 1994년에 재정분석 및 진단제도의 법적 토대를 마련하였다.

이 법의 목적은 지방자치단체의 재정현황과 운용실태를 재정수요의 자주재원 충당능력, 재정구조의 탄력성, 재정운용의 건전성 등으로 나누어 분석하고, 이를 통한 미래의 재정여건을 예측하며, 분석결과를 기초로 건전재정 구현을 위한 중장기비전에 부합한 재정운영과 동태적인 재정건전화 자구노력의 동기를 부여코자 하는데 있다.

이러한 지방재정평가가 소기의 목적을 달성하기 위해서는 이론적 근거를 바탕으로 지표를 선정할 수 있어야 하며, 다수의 개별 지표들을 이용하여 종합점수를 계산하는 과정에 논리적인 모순이 없어야 한다.

만일 그렇지 못할 경우 종합점수에 의한 지방자치단체에 대한 재정평가 결과는 사실을 오도하는 것이 되며, 자치단체 또는 중앙부처가 잘못된 처방을 내릴 수밖에 없다.

따라서 지방재정평가의 의미를 살릴 수 있는 논리적·과학적인 평가방법의 정립이 매우 중요한 과제가 되고 있다.

이 연구의 목적은 행정자치부에서 실시하고 있는 지방재정종합분석 중에서 재정지표분석의 단위지표 점수환산 기준과, 영역지표·부문지표·총점수 등의 종합점수

* 이 논문은 (『국토계획』 36권 1호, 2001.11)에 수록된 것을 수정하였다.

화기법, 그리고 지방자치단체별 점수를 등급화하는 방법상의 문제점을 지적하고 이에 대한 개선방안을 제시하는데 있다.¹⁾ 이 연구를 위하여 행정자치부에서 실시한 1999년도 지방재정종합분석의 데이터를 이용하였다.

II. 선행연구의 검토

시군재정지표의 분석과정²⁾은 재정지표 분석목적의 설정, 재정지표분석의 기준 설정, 평가지표 및 변수의 설정, 평가함수의 구축 및 종합점수화, 대상자치단체의 등급화 등으로 나눌 수 있다.

이러한 재정지표의 분석이 제대로 이루어지기 위해서는 평가의 타당성, 신뢰성, 객관성이 매우 중요하다. 이 것을 재정지표분석 과정과 연결시켜 보면, 타당성은 지표의 선정, 신뢰성은 각 단위지표의 산출, 객관성은 지표점수의 종합점수화와 관련된다.

재정지표분석의 기준설정은 분석의 목적에 따라서 결정이 되며, 평가지표 및 변수의 설정은 기준설정에 의해서 결정된다.

재정지표분석을 위한 평가함수는 각각의 지표치들을 평가하여 종합점수로 변환시키는 것이다. 식 (1)에서 X 는 개별 지표이고, Y 는 각 지표치들을 종합점수화한 것이다.

$$Y = f(X) \quad (1)$$

따라서, 정확한 재정지표분석을 위해서는 개별 지표의 가중치 설정과 개별 지표치들을 종합화하는 방법의 선택이 매우 중요하다.

재정지표분석을 위한 함수는 여러가지 형태를 취할 수 있는데, 크게 가법평가함수³⁾와 다변량분석인 요인분석과 주성분분석이 가장 널리 사용되어 왔다.

가법평가함수를 사용하는 경우, 각 지표에 대해서 가중치를 부여하여야 하는데,

- 1) 지방자치단체의 재정평가에 대한 전반적인 문제점에 관해서는 윤영진(2000)을 참조바람.
- 2) '재정지표분석'이라 함은 재정을 분석함에 있어 재정운영분석상황을 건전성과 효율성의 2개 부분과 그 하위의 지주성·안정성·생산성·노력성의 4개 영역별 분석측정을 위하여 선정한 10개 지표에 따라 지수를 산정하고, 이를 지표별·영역별 및 종합적으로 분석하는 것을 말한다(지방재정분석·진단실시규정 제1장 제2조 제3항).
- 3) 평가의 경우에는 대부분 가법평가함수를 이용하고 있다.

가중치는 평가의 목적에 따라서 달라지게 된다.

요인분석에 의한 방법은, 전체 지표에 대해 요인분석(박완규 1994; 박완규·임성일 1998)을 하여 고유치(eigen value)가 큰 소수의 요인점수를 종합점수로 이용하는 경우와, 전체 지표들을 하위영역으로 나누어 각각의 영역별로 요인분석하여 영역별 제1요인점수를 다시 요인분석하여 종합점수로 이용하는 경우(배인명 외 1995; 박병희 1993; 김현주 외 1997; 홍준형 1999)가 있다.

요인분석을 이용한 가중치의 부여 및 종합점수의 산출방식은 연구자에 따라서 다소 차이가 있으나, 일반적으로 홍준형(1999)이 제시한 바와 같이 3단계로 나눌 수 있다. 즉, ①서로 단위가 다르기 때문에 Z-점수를 계산하여 표준화한다. ②요인점수계수를 계산한다. ③요인점수계수와 각 변수의 표준점수를 곱해서 요인점수를 산출한다. 이때 종합점수의 계산방식은 제1요인점수만을 사용하거나(배인명 1995; 홍준형 1999), 고유치가 1인 요인점수들을 가중 평균하여 사용하기도 한다.⁴⁾

김태일(1999)은 종합점수화 기법으로서 요인분석의 문제점을 지적하였고, 이종상(2001)은 요인분석의 문제점을 보완하기 위하여 가중요인분석을 제안하였다. 그러나 요인분석이나 주성분분석은 이종상(2001)이 지적한 바와 같이, 요인점수(주성분점수)가 선택된 지표의 상관관계에 의해서 계산되기 때문에, 재정분석·평가의 목적과는 상이한 결과가 도출될 수 있기 때문에 가능한 한 사용하지 않는 것이 좋다. 다만, 변수간의 상관관계를 고려하면서 지표를 작성하는 경우에는 가중 요인분석이 일반적인 요인분석보다 적합할 것이다.

합산(이기현 외 1999)에 의한 종합점수화방법은 요인분석과는 달리 개별지표에 대한 평가와, 이것을 이용하여 종합점수화 과정으로 이루어진다. 개별 지표는 단위와 분산이 서로 다르기 때문에 표준점수를 사용하여 평가하고, 평가목적에 따른 지표들간의 중요도의 차이를 고려하여 가중치를 부여한 다음, 이를 합산한다.

이기현(1999)은 도시경쟁력 평가에서 재정운영의 효율성을 재정규모, 재정구조, 재정운영을 기준으로 하여 7개의 지표로 측정하고 있다. 개별지표에 대한 평가는 표준점수를 계산하여 7개 등급으로 나누고, 각 등급별로 평점산출공식을 사용하였으며, 부문별 종합점수는 개별지표의 평점에 가중치를 곱하여 합산하였다. 이

4) 박완규(1992), 임성일(1998)은 단순평균으로, 배인명 외(1995)는 고유치로 가중평균하였다.

연구의 문제점은, 7개의 등급으로 구분하는 과정에서 각 등급에 포함되는 비율이 40%, 20%, 5%로 일정하지 않고, 또한 등급간 Z-점수의 차이도 1.052, 0.756, 0.363등으로 일관성이 없다는 점이다. 이기현(1999)의 방식으로 1999년 행정자치부의 재정자립도를 구하여, 이 것과 원래의 지표간의 상관계수를 계산하면, 그 값이 0.9782로 나타난다. 따라서 이기현(1999)이 제시한 방법을 사용할 경우 지표점수를 변환하는 과정에서 왜곡이 발생함을 알 수 있다.

개별지표는 측정단위가 다르고, 지표점수의 분산이 서로 다르기 때문에 단순히 합산 또는 승산할 수 없다. 따라서 각 지표의 척도를 일치시키는 것이 필요한데, 일반적으로 Z-점수를 사용한다.⁵⁾

가중치 계산방법은 연구자의 주관에 의한 배점법과 요인분석 등의 통계적인 기법이 사용된다. 배점법은 가장 손쉬운 방법으로 널리 이용되고 있으나, 연구자의 주관에 개입될 가능성이 매우 크다. 그리고 요인분석(주성분분석)에 의한 통계적인 조작에 의해서 기계적으로 가중치를 계산하는 경우에 있어서도 겉으로는 객관적으로 보일 수 있으나, 그 분석결과는 선택된 지표⁶⁾에 의해서 가중치가 좌우된다. 또한 이 기법은 지표간의 상관관계에 의해서 가중치가 계산되기 때문에, 경우⁷⁾에 따라서 요인점수는 평가목적과 무관한 종합점수를 산출하게 되는 결점⁸⁾이 있다.

전문가의 의견을 수렴하여 가중치로 이용하는 경우, 이론적인 관련성을 고려하면서 주관에 치우치는 것을 피할 수 있는 방법으로 Delphi, AHP 등이 있는데, 이를 재정지표분석에서 사용한 사례는 거의 없다.

기존의 연구결과를 종합해 보면, 점수의 환산방식, 가중치 설정 및 종합화, 그리고 등급의 설정 및 지방자치단체의 배분 등에서 문제점을 가지고 있다.

5) Z-점수는 다음의 공식에 의해서 계산된다.

$$Z_i = \frac{(X_i - \bar{X})}{S}$$

(Z_i ; i 의 표준점수, X_i ; i 의 관측점수, \bar{X} ; 평균, S ; 표준편차)

6) 이종상(2000)을 참조하기 바람.

7) 평가목적과 관계가 깊은 지표라도 이 지표와 상관관계가 높은 다른 지표가 포함되지 않는 경우, 그 지표는 고유치가 높은 요인에 포함되지 않거나 포함된다고 하더라도 요인적재량이 작은 경우이다.

8) 이상의 문제를 해결하기 위한 방법으로 가중요인분석을 사용할 수 있다(이종상 2001).

Ⅲ. 행정자치부의 재정지표 분석방법

재정지표분석은 지방재정법 시행령 제165조 제1항의 규정에 따라 자치단체의 장이 작성·제출한 재정보고서를 기초로 지방재정종합분석의 일부로서 이루어지고 있다.

1. 재정지표분석의 지표와 산정방식

재정지표분석은 재정운영상황에 대한 10개의 지표를 자주성, 안정성, 생산성, 노력성의 4개 영역으로 나누고, 이 것을 건전성(자주성, 안정성)과 효율성(생산성, 노력성)의 2개 부문으로 나누며, 2개의 부문을 종합하여 분석한다.

분석과정은, 먼저 10개 지표 각각에 대해서 자치단체별로 비교 분석한 다음, 영역별·부문별로 10개 지표를 이용하여 구한 지수를 작성하여 분석하고, 전체적으로 종합분석하는 것을 말한다.

1999 회계연도의 지방재정분석에 사용된 재정분석지표는 다음의 표 1과 같은 체계로 구성되어 있다.

2. 단위지표의 점수환산 기준

단위지표를 합산하기 위한 점수환산방법은 당해 지표가 지향하고 있는 최고점수 대비 당해 자치단체의 지표값을 백분률로 환산한다. 단위지표별 환산기준은 <표 2>⁹⁾와 같으며, 최고점수와 차하점수간에 이격도가 클 경우 이를 차하의 점수로 조정하여 사용할 수 있도록 되어 있다.

3. 지표의 분석방법

단위지표의 분석은 <표 1>의 산식에 의해서 산정된 지표¹⁰⁾를 적용하고, 종합

9) 경상경비 증감율의 점수환산 기준은

$$(2 - \frac{\text{당해단체경상경비증감율}}{\text{최저치경상경비증감율}}) \times 100$$
으로서, 최저치경상비 증감률의 2배가 되는 자치단체가 있는 경우에는 -값이 나오는 문제가 발생한다.

10) 지방재정분석·실시규정 제6조 제1호에는 지수로 표기되어 있으나, 학술적인 의미에서 지수가 아니고 지표이다.

지표, 부문지표 및 영역지표는 <표 1>의 산식에 의해서 계산한 해당지표를 <표 2>의 점수환산방법에 의하여 산출된 수치를 가중치 없이 합산하여 계산한다. 자치단체의 등급은 종합점수 또는 부문별 점수를 기준으로 시·군·자치구의 경우 동일한 수의 4개 등급으로 구분하였다.

IV. 행정자치부 재정지표분석의 문제점

1. 점수환산 기준의 문제

모든 단위지표는 비율지표로 구성되어 있으며, 점수환산 방식은 3가지로 되어 있다. 첫번째는 최고점수와 비율을 구하는 방식¹¹⁾으로, ①재정자립도, ②재정력지수, ③경상수지비율, ⑧투자비비율, ⑨자체수입증감률, ⑩경상경비증감률 등 6개 지표가 해당된다. 두 번째는 지표점수를 그대로 사용하는 방법으로, ⑥재정계획운영비율, ⑦세입예산반영비율 등 2개의 지표가 해당된다. 세 번째는 인위적인 숫자를 이용한 조작을 통하여 점수를 구하는 방식으로, ④세입세출충당비율, ⑤지방채상환비율 등 2개의 지표가 해당된다.

최고점수와 비율을 구하는 방식은 각 개별지표의 최고점수가 동일한 경우에는 문제가 발생하지 않으나, 서로 다른 경우에는 최고점수에 의해서 각각의 환산점수가 크게 변화하게 된다. 이때, 최고점수 값이 클수록 개별지표 1점의 가중치는 높아지게 된다.

최고점수와 최하점수간의 이격도가 큰 경우에는 이를 최고점수의 차하점수로 조정하여 사용할 수 있도록 되어 있는데, 최고점수를 사용하는 경우와 차하점수를 사용하는 경우 점수의 간격이 달라지기 때문에 종합지수와 부문지수는 분석시에 순위가 바뀔 가능성이 있다. 이러한 문제를 재정력지수의 경우를 예로 들어 살펴보면 다음과 같다. 재정력지수의 최고점수는 과천시(267.66)이고, 차하점수는 용인시(166.96)이다.

11) 최고점수가 100인 경우에는 2번째의 개별 지표를 그대로 사용하는 것과 동일하다.

〈표 1〉 단위지표의 점수환산기준

분석부문 (부문지표)	분석영역 (영역지표)	분석단위 (단위지표)	산정방식	성격	활용
전전성	자주성	①재정자립도	$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{세입결산액}} \times 100(\%)$	·재정상태분석 ·자치단체 재정력 측정	·중앙의 의존 재원 지원 기준
		②재정력지수	$\frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100(\%)$		
	안정성	③경상수지비율	$\frac{\text{경상경비}}{\text{일반재원결산액}} \times 100(\%)$	·재정구조분석 ·재무구조, 수지의 탄력성 측정	·재정전단 대상단체 선정기준
		④세입세출충당비율	$\frac{\text{세출소요액}}{\text{세입결산액} - \text{조상충용액}} \times 100(\%)$		
		⑤지방채상환비율	$\frac{\text{최근4년간 평균 지방채부상환액}}{\text{최근4년간 평균 일반재원결산액}} \times 100(\%)$		
효율성	생산성	⑥재정계획운영비율	$\frac{\text{최종사업예산액}}{\text{지방재정계획의 사업비}} \times 100(\%)$	·재정관리분석 ·재정운영의 계획성 재원배분 의 합리성 측정	·재정인센티브 및 우수기관 시상기준
		⑦세입예산반영비율	$\frac{\text{세입예산액}}{\text{세입결산액} - \text{전년도이월액}} \times 100(\%)$		
		⑧투자비비율	$\frac{\text{사업비결산액}}{\text{세출결산액}} \times 100(\%)$		
	노력성	⑨자체수입증감율	$\frac{\text{당해연도자체수입결산액}}{\text{전년도자체수입결산액}} \times 100(\%)$	·재정노력분석 ·세입정수, 예산 절감노력 측정	
		⑩경상경비증감율	$\frac{\text{당해연도경상경비결산액}}{\text{전년도경상경비결산액}} \times 100(\%)$		

자료: 행정자치부 2000, 1999회계년도 지방재정종합분석.

최고점수와 차하점수 각각을 이용하여 환산점수를 계산하는 경우, 1위와 2위는 동일하게 과천시와 용인시였다. 최고점수를 이용하는 경우에는 3위는 성남시, 4위는 고양시로 나타난 반면에, 차하점수를 사용하는 경우에는 3위는 성남시, 4위는 고양시로 바뀌었다. 최고점수 대신에 차하점수를 사용하는 경우 시군의 순위가 바뀌는 것을 전체적으로 파악하기 위하여, 최고점수로 환산한 점수와 차하점수로 환산한 점수간의 상관계수를 구한 결과 0.9624¹²⁾로 나타났다.

〈표 2〉 행정자치부 지방재정 분석지표와 산정방식

분석단위	점수환산기준	비 고
①재정자립도	$\frac{\text{당해단체 재정자립도}}{\text{최고치 재정자립도}} \times 100$	
②재정력지수	$\frac{\text{당해단체 재정력지수}}{\text{최고치 재정력지수}} \times 100$	※100% 초과시 환산점수는 100으로 함.
③경상수지 비율	$\frac{100 - \text{당해단체 경상수지비율}}{100 - \text{최저치 경상수지비율}} \times 100$	
④세입세출 충당비율	$\frac{\text{당해단체세입·세출충당비율} - 70}{(100 - 5) - 70} \times 100$	※세입세출충당비율이 95%를 초과 100%까지의 환산점수는 100으로함. 세입·세출충당비율이 100%를 초과한 경우 적자상태로 간주 최저환산점수에 서 5점을 감점.
⑤지방채 상환비율	$\frac{25 - \text{당해단체상환비율}}{25 - 3} \times 100$	※지방채 상환비율이 0%에서 3%까지의 환산점수는 100으로함. 지방채상환 비율이 25%를 초과한 경우 최저환산 점수에서 5점을 감점.
⑥재정계획 운영비율	$\frac{\text{재정계획운영비율}}{100} \times 100$	※재정계획운영비율이 100% 초과시 (100-100초과분)으로 적용
⑦세입예산 반영비율	$\frac{\text{세입예산반영비율}}{100} \times 100$	※세입예산반영비율이 100% 초과시 (100-100초과분)으로 적용
⑧투자비비율	$\frac{\text{당해단체 투자비비율}}{\text{최고치 투자비비율}} \times 100$	
⑨자체수입 증감율	$\frac{\text{당해단체 자체수입증감율}}{\text{최고치 자체수입증감율}} \times 100$	
⑩경상경비 증감율	$\frac{\text{최저치경상경비증감율} - (\text{당해단체경상경비증감율} - \text{최저치경상경비증감율})}{\text{최저치 경상경비증감율}} \times 100$	

* ③, ⑤, ⑩은 그 값이 낮을수록 바람직한 지표이고, ④, ⑥, ⑦은 100%에 접근할수록 바람직한 지표임.
자료: 행정자치부 2000. 1999회계년도 지방재정종합분석.

12) 행정자치부의 규정에는 100이 넘는 점수는 100으로 하였으나, 상관계수의 계산은 그대로 하였다. 100으로 하는 경우의 상관계수는 0.9633이다.

이러한 현상은 분모를 최고점수로 하는 경우와 차하점수로 하는 경우에 재정력을 나타내는 지표값의 1점의 비중이 서로 다르기 때문에 발생하는 문제이다. 즉, 지표점수에서 1점의 차이는 최고점수의 경우는 0.0037점이고 차하점수의 경우는 0.0060점으로서, 재정자립도와 재정력지수에 의해서 자주성을 구할 경우 재정력 지수의 가중치가 달라지게 된다.

〈표 3〉 단위지표의 기술통계

단 위 지 표	지 표 점 수				환 산 점 수			
	최소값	최대값	평균	표준편차	최소값	최대값	평균	표준편차
①재정자립도*	16.14	96.09	46.65	15.87	16.79	100.00	48.55	16.51
②재정력지수	7.70	267.66	42.63	38.10	2.88	100.00	15.93	14.23
③경상수지비율	24.46	69.66	51.81	8.02	40.16	100.00	63.79	10.61
④세입·세출충당비율**	73.27	99.29	92.61	3.95	13.10	117.17	90.44	15.79
⑤지방채상환비율**	0.00	14.70	5.16	3.16	46.80	113.64	90.20	14.37
⑥재정계획운영비율	61.52	196.38	102.14	16.37	3.62	100.00	91.02	13.84
⑦세입예산반영비율	91.34	117.45	100.26	3.43	82.55	99.95	97.81	2.65
⑧투자비비율	53.79	82.51	69.25	5.09	65.19	100.00	83.93	6.16
⑨차체수입증가율	77.64	192.32	102.25	13.38	40.37	100.00	53.17	6.96
⑩경상경비증감율	75.93	118.60	101.06	5.57	43.82	100.00	66.91	7.34

* 재정력지수의 점수환산은 최고치를 사용함.

** 세입·세출충당비율, 지방채상환비율은 산식을 그대로 적용한 점수이기 때문에 100이 넘는 환산점수가 있음.

인위적인 숫자를 이용한 조작을 통하여 점수를 구하는 방식은 점수환산기준에서 사용한 70¹³⁾과 25¹⁴⁾가 매우 자의적¹⁵⁾이다. 최고점수의 크기를 반영해서 70과 25를 사용하고 있는 것으로 생각되나, 지방채상환비율의 경우 최대값이 14.7임에도 불구하고 25를 사용하고 있는데, 이 경우 환산된 최고점수와 최저점수는 각각 113.64¹⁶⁾와 46.80으로서 급간은 66.83인 반면, 25 대신에 20을 사용하는 경우에는 환산된 최고점수와 최저점수는 각각 117.65와 31.16으로서 급간이 86.49로

13) 세입·세출충당비율

14) 지방채상환비율

15) 최고점수의 크기를 반영해서 70과 25를 사용하고 있으나, 점수의 분포가 변화하는 경우에는 문제가 심각하다.

16) 0%에서 3%까지는 100점으로 한다. 따라서 행정자치부의 환산점수에서는 100점을 초과하지 않는다.

나타나, 사용하는 점수에 따라서 단위지표 1의 환산점수는 사용하는 값이 작을수록 그 가중치는 더욱 커지게 된다.

2. 가중치의 문제

각 단위지표들은 분석영역, 분석부문, 또는 종합점수와 동일한 관계를 맺고 있지 않기 때문에 가중치는 동일하지 않다. 또한, 각 지표의 가중치가 동일하더라도 단위지표는 개별적으로 비교되기 때문에 가중치의 문제는 발생하지 않으나, 영역지표를 산출하는 경우에는 각 지표의 환산점수 분포가 서로 다르기 때문에 각 지표의 가중치 역시 서로 달라지게 된다.

부문지표를 종합하는 경우, 각 분석영역에 속하는 단위지표의 수가 다르기 때문에 단위지표수의 분산이 동일한 경우에도 단위지표수만큼 분석부문에 대한 분석영역의 가중치는 달라지게 된다. 가령, <표 3>에서 보는 바와 같이 건전성의 부문지표의 경우 자주성과 안정성간의 가중치는 2:3으로 자주성에 비해서 안정성의 가중효과는 1.5에 달하게 된다. 또한, 개별지표의 환산점수는 분산이 서로 다르기 때문에 표준편차가 재정자립도는 16.51인 반면, 세입예산반영비율은 2.65였다. 따라서 분석영역점수, 분석부문점수, 전체종합점수의 환산점수를 단순합계로 계산하는 경우에 표준편차가 큰 지표에 의해서 합산점수가 좌우되어 표준편차가 큰 지표에 큰 가중치가 실리게 된다.

3. 등급별 자치단체수의 배분

행정자치부는 등급별로 자치단체의 수를 동일하게 배분하고 있는데, 이는 통계학의 확률분포이론을 무시한 것으로써 등급에 따라서는 동일 등급 내에서도 그 점수차이는 매우 다르다. 예를 들어, 자주성 영역의 점수를 재정자립도의 환산점수와 재정력지수의 환산점수로 계산할 경우, 163개¹⁷⁾의 시군을 동수로 4개 등급으로 나누면 다음과 구분할 수 있다. <표 4>와 같이 최우수의 급간은 122.92이며, 미흡의 급간은 18.80이며, 극단에 치우칠 수 있는 최우수와 미흡을 제외하고도, 우수와 보통간에도 급간이 2배의 차이를 보이고 있다.

17) 점수는 시와 군으로 나누지 않고 함께 계산하였다.

〈표 4〉 등급별 자치단체와 배분

구 분	계	가 (최우수)	나 (우 수)	다 (보 통)	라 (미 흡)
단 체 수	163	40	41	41	41
최고점수	200.00	200.00	76.42	54.59	43.43
최저점수	24.64	77.08	54.60	43.63	26.64
급 간	175.36	122.92	21.82	10.96	18.80

V. 재정지표분석의 개선방안

1. 점수의 산정방식

단위지표는 비율이 높을수록 좋은 것, 비율이 낮을수록 좋은 것, 100에 근접할수록 좋은 것들로 구성되어 있다. 비율이 높을수록 좋은 지표는 그대로 사용하고, 비율이 낮을수록 좋은 지표는 $100^{18)}$ 에서 각 지자체의 비율점수를 빼서 사용하였고, 100에 근접할수록 바람직한 지표는 $100 - |x_i - 100|$ 로 환산하였다. 이렇게 계산한 결과, 각지표의 평균, 표준편차 등은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 변수변환 후 지표의 기술통계

지 표	평균	표준편차
재 정 자 립 도	46.65106	15.86601
재 정 력 지 수	42.63470	38.10027
경 상 수 지 비 율	48.18875	8.01897
세 입 세 출 총 당	92.60927	3.94671
지 방 채 상 환 비 율	94.84468	3.16198
재 정 계 획 운 영	91.02284	13.83644
세 입 예 산 반 영	97.81466	2.65376
투 자 비 비 율	69.25175	5.08628
자 체 수 입 증 감 율	102.25183	13.38345
경 상 경 비 증 감 율	-1.05747	5.57335

18) 100 대신에 어떤 수라도 표준점수는 변화하지 않는다.

평균과 표준편차를 이용하여 표준점수를 구하고, 표준점수를 이용하여 평균은 70점, 표준편차는 10으로 하였다. 왜냐하면, 각 지표의 만점을 100점으로 표시하는 경우에 Z-점수가 3S이상일 확률은 0.13%이므로 평균을 70, 표준편차를 10으로 하는 것이 적당하기 때문이다.

이러한 경우에 점수의 범위가 40~100점 사이에 놓일 가능성은 99.74%이므로 가장 높은 점수를 얻은 시군의 종합점수가 100점이 넘어 자의적으로 점수를 하향 조정하는 경우는 거의 없을 것이며, 있다고 하더라도 극단적인 점수를 배제하는 것에 불과할 것이다. 실제 분석결과 100점 이상 또는 40점 미만인 곳은 <표 6>과 같다.

<표 6> 극단 점수를 갖는 지표

지 표	100이상	40미만
재 정 자 립 도	과천(101.16)	
재 정 력 지 수	과천(129.06), 용인(102.63)	
경 상 수 지 비 율	용인(104.11), 과천(103.46)	
세 입 세 출 총 당		고양(21.01)
지 방 채 상 환 비 율		군위(39.8)
재 정 계 획 운 영		연천(6.83), 동두천(14.81), 광명(19.91), 시흥(32.79), 울주(35.69)
세 입 예 산 반 영		천안(12.47), 예산(22.62), 경주(38.93)
투 자 비 비 율		부천(39.60)
자 체 수 입 증 감 율	영광(137.30), 웅진(110.20), 북제주(103.07)	
경 상 경 비 증 감 율	영천(115.08), 담양(100.67)	부천(38.53)

2. 가중치 설정방법

행정자치부는 동일 가중치를 사용하는 평가방법을 택하고 있으나, 현실적으로 각 지표가 동일의 가중치를 가질 수는 없다.

각 개별지표의 가중치를 계산하기 위하여 충청남도의 도본청 5명, 시·군의 재정담당 15명을 대상으로 설문조사를 한 결과, 각 지표별 가중치는 <표 7>과 같았다. 이때, 가중치 계산은 AHP를 이용하였으며, 부문, 영역, 단위지표로 나누어서 쌍대비교하였다. 각 단위지표별 가중치는 20명의 쌍대비교표를 기하평균하여 제1고유치의 고유벡터를 계산하여 구하였다.

〈표 7〉 10개 지표의 가중치

부 문	점 수	영 역	점 수	단 위 지 표	점 수	최종 가중치
건전성	0.58	자주성	0.43	재정자립도	0.25	0.062
				재정력지수	0.75	0.187
		안정성	0.57	경상수지비율	0.24	0.079
				세입세출충당비율	0.42	0.140
				지방채상환비율	0.34	0.113
효율성	0.42	생산성	0.52	재정계획운영비율	0.24	0.052
				세입예산반영비율	0.28	0.061
				투자비비율	0.48	0.105
		노력성	0.48	자체수입증가율	0.66	0.133
				경상정비증감율	0.34	0.068

3. 종합평가 방법

종합점수는 영역별, 부문별, 또는 총점으로 나누어 구할 수 있는데, 이 연구에서는 10개 지표의 총점을 구하였으며, 상위 10개 지방자치단체는 <표 8>에서 보는 것과 같다.

이상과 같이 동일지표와 점수환산 공식을 사용하여도, 가중치의 설정방식에 따라서 매우 큰 차이를 보인다. 하지만, 이 연구에서 사용한 가중치는 충청남도의 담당공무원을 대상으로 조사한 결과이기 때문에 전국의 공무원과 전문가를 대상으로 조사하여 사용하는 것이 필요할 것이다.

〈표 8〉 1999년 재정지표분석 결과

순 위	동일가중치		AHP가중치	
	시군명	총득점	시군명	총득점
1	안 산 시	782.71	태백시	799.16
2	과 천 시	780.65	정읍시	788.50
3	의 정 부 시	769.85	성주군	782.15
4	성 남 시	767.19	나주시	777.47
5	창 원 시	765.52	옥천군	773.62
6	남 양 주 시	763.75	화순군	768.33
7	수 원 시	762.07	함평군	767.78
8	보 은 군	761.61	군산시	765.80
9	오 산 시	761.48	부안군	764.09
10	상 주 시	761.01	양구군	763.50

4. 등급별 자치단체의 배분

분석대상의 자치단체를 몇 개의 등급과 등급간의 간격을 어떻게 구분할 것인가는 연구의 목적에 따라서 달라진다. 등급구분의 방법은 각 등급에 포함되는 자치단체의 수에 따라서 강제로 배분하는 방법은 지향하고, 표준점수를 구하여 평균과 표준편차의 크기에 따라서 결정되어야 한다. 이 연구에서는 평균과 분산을 동시에 고려하여 수, 우, 미, 양, 가 5개 등급으로 나누었고, 각 등급별 해당 자치단체수는 〈표 9〉와 같다.

〈표 9〉 등급별 자치단체의 배분

구 분	계	수	우	미	양	가
범 위	-	$z_i \geq 1.28$	$1.28 > z_i \geq 0.52$	$0.52 > z_i \geq -0.52$	$-0.52 > z_i \geq -1.28$	$-1.28 > z_i$
이론적 구성비	100%	10%	20%	40%	20%	10%
동 일 가중치	163 (100.0%)	18 (11.0%)	34 (20.9%)	57 (35.0%)	40 (24.5%)	14 (8.6%)
가중치 설 정	163 (100.0%)	19 (11.7%)	28 (17.2%)	62 (38.0%)	42 (25.8%)	12 (7.4%)

VI. 요약 및 결론

행정자치부는 지방정부의 재정운영을 평가하고 효율적인 재정운영을 유도하기 위하여 매년 지방재정분석·진단을 실시하고 있다. 재정지표분석은 지방재정분석·진단 중에서 재정운영상황을 10개의 지표에 따라 지수를 산정하고, 이를 지표별, 영역별 및 종합적으로 분석하는 것이다.

이러한 재정지표분석의 목적을 달성하기 위해서는 분석과정과 결과가 객관성, 타당성, 신뢰성을 확보할 수 있어야 한다.

이를 위해서, 이 연구에서는 지방재정지표분석에 대한 기존연구를 비교 고찰하였으며, 특히 행정자치부에서 실시하고 있는 재정지표분석의 점수변환과 종합점수화, 그리고 등급구분을 중심으로 문제점과 개선방안을 제시하였다.

기존의 연구에서는 각 지표의 가중치 설정과 종합점수화 기법으로서 요인분석이나 주성분분석을 주로 사용하였으나, 이는 평가의 기본원리와 다르고, 그 결과 역시 사용지표의 상관관계에 의존하기 때문에 사용하지 않는 것이 바람직 할 것이다. 행정자치부의 재정지표분석 방법의 문제점은 지표에 따라서 점수환산기준이 다르기 때문에 일관성이 없으며, 개별지표에 대한 가중치를 사용하고 있지 않으나 영역별 지표의 개수가 다르기 때문에 실제로는 영역별 가중치가 작용을 하고 있는 셈이다. 따라서 각 지표의 가중치는 동일하다고 할 수 없으며, 또한 각 지표의 환산점수의 분산이 서로 상이하기 때문에 의도하지 않은 가중치가 작용을 하는 것이다. 또한 등급별 자치단체의 수를 동일하게 강제 배분하고 있으나, 그 결과 등급간의 간격이 매우 다르게 된다.

이 연구에서는 이상의 문제점을 해결하기 위해서 AHP 방법에 의한 각 지표별 가중치의 설정, Z-점수를 이용한 각 부분별 종합점수화, 그리고 통계학의 분포이론에 따른 등급설정의 방법 등을 제안하였다.

이 연구에서는 AHP 방법에 의한 가중치 설정을 위하여 충청남도의 재정관련 공무원 20명을 대상으로 한 조사결과를 사용하였으나, 향후 전국의 재정관련 공무원과 전문가를 조사하여 보다 객관적인 가중치를 설정하여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 강인재. 1991. “지방정부의 재정력 분석모형에 관한 연구”. 『한국행정학보』 제25권 제3호.
- 김태석. 2000. “지방재정 분석·평가모형에 관한 연구”. 『재정정책논집』 제2편. 한국재정정책학회.
- 김태일. 1999. “요인분석을 활용한 종합점수화 기법Ⅱ”. 『정책분석평가학회보』 제9권 2호.
- 김현주 외 5인. 1997. 『세계 도시 경쟁력 비교』. 삼성경제연구소.
- 박병화·이재기. 1993. “지방재정력 측정을 위한 종합지표”. 『재정논총』.
- 박상우. 1996. “종합지방재정력 측정을 위한 새로운 방법의 모색”. 『한국경상논총』 제14권 1호.
- 박완규. 1992. “인자분석을 이용한 지방재정분석”. 『재정논집』 제6집. 한국재정학회.
- _____. 1994. “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”. 『경제학연구』 Vol.41. 한국경제학회.
- _____. 박성일. 1998. “지방재정진단지표에 관한 연구”. 『재정논집』 제13집 1호. 한국재정학회.
- 배인명 외. 1995. 『지방정부 재정진단모형에 관한 연구』. 서울시정개발연구원.
- 윤영진. 2000. “지방자치단체 재정평가”. 『지방행정연구』 제14권 3호.
- 이기현. 1996. 『한국의 도시경쟁력 평가에 대한 연구』. 한국능률협회 공공자치연구본부.
- 이상용·오희준·이정. 1998. 『지방재정력측정지표에 관한 연구』. 한국지방행정연구원.
- 이종상. 2001. “가중요인분석을 이용한 종합점수화 기법”. 『국토계획』 제36권 6호.
- 홍준현. 1999. “요인분석을 활용한 종합점수화 기법”. 『정책분석평가학회보』 제9권 1호.
- Saaty, T. L. 1999. *The analytic Hierarchy Process*, McGraw-Hill. New York.

다. 자치고권은, 지방자치단체가 국가의 지시나 감독을 받지 않고 법이 정하는 바에 따라 독자적인 책임하에 처리할 수 있는 권한을 의미한다(허영 2000, 1033).

참여정부는 국가균형발전을 위하여 다음과 같은 주요 분권화과제를 수행한다고 발표하였다.

- 지방교육자치제를 통한 지방행정과 교육행정과의 연계
- 지방자치경찰제 실시
- 기관위임사무 폐지 등 중앙사무의 지방이양
- 지방교부세율 인상 등 지방재정확대 및 지방재정운영의 자율성 제고
- 조례제정근거 확대 등 지방자치역량 강화
- 지방의정활성화 및 선거제도개선

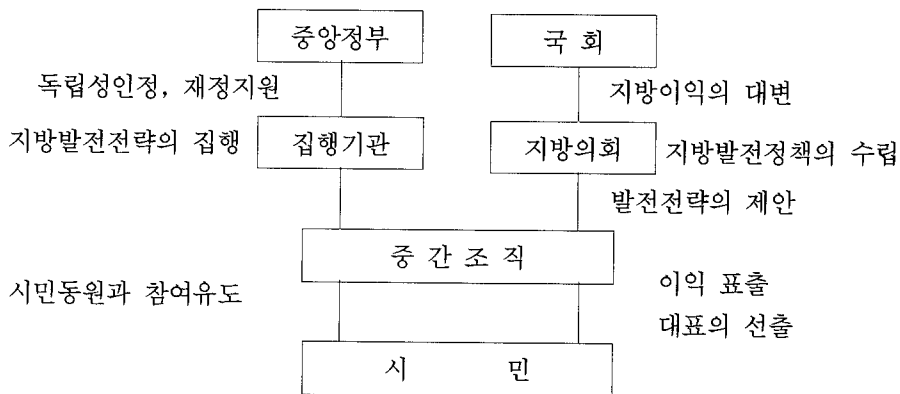
〈표 2〉 참여정부 지방분권 주요과제 추진일정

구분	주요과제	추진일정
정부간 권한배분	지방분권 추진법령 정비	2003-2004
	기관위임사무 폐지	2004-2005
	일괄이양법 제정(단계별)	04(1차), 05(2차), 06(3차)
	지방교육자치제 개선방안 마련, 확정	2004-2005
	지방자치경찰제 도입방안 마련, 확정	2004-2005
	특별지방행정기관 정비	2004-2006
재정분권	국고보조금사업 정비 및 자주 재원화	2003-2004
	지방교부세 법정률 인상	2004-2005
	지방예산편성지침 폐지	2004-2005
	지방채발행 개별승인제도 폐지	2004-2005
	복식부기제 전면 실시	2005
	재정출납관 독립성 강화	2004
자치역량 강화	조례제정근거 확대	2003-2005
	도시계획권 확대	2003-2004
	자치조직권 확대	2003-2005
	정부간, 민관간 인사교류 활성화	2004
	인사위원회제도 개선	2003-2004
지방의정 활성화와 선거제도 개선	지방의회 심의의결 권한 확대	2004
	의회사무기구 인사권 강화	2004
	전문위원제도 개선	2003-2004
	지방의원 신분제도 개선	2003-2004
	선거공영제 강화, 선거구제 개선, 후원제 도입 검토 등	2006
지방정부의 책임성강화	중복감사 해소방안 마련	2003-2004
	주민감사청구제도 활성화	2003-2004
	주민소송제 도입 검토	2005(방안마련)
	분권형 평가시스템 구축	2004-2005
	자체 평가시스템 확립	2003-2004
시민사회 활성화	주민투표법령 제정	2003-2004
	주민소환제 도입 검토	2004(방안마련)
	참여예산제 도입	2004
	자원봉사활동기본법 제정 검토	2004(방안마련)
	비영리민간단체육성지원법 개선	2004
합리적 정부간 관계 정립	중앙정부 입법과정에 참여 보장	2004
	조합제도 활성화	2004
	특별지방자치단체 제도 도입 검토	2004(방안마련)
	정부간 협력 및 분쟁해결을 위한 법률제정 검토	2005(방안마련)

지방의 권한과 재정 등 수단이 확대되어 지방에서는 자기결정·자기책임의 원칙에 따라 자치단체의 의사결정이 이루어지도록 지방의회의 활성화가 요구되고 있다.

1987년 광범위한 정치민주화 이후, 과거 권위주의적 중앙집권체제와는 달리 다원주의적 분권체제에서는 자치에 의한 상향식 의사결정이 중요시되고 있다. 그 결과, 시민과 중간집단의 발언권과 이익표출기능은 강화되고 집행기관과 지방의회는 표출된 이익을 집약하여 정책을 조정·통합하는 역할을 수행하여야 한다. 문제는 다양한 이익집단·중간조직간의 상이한 이익을 조정하고 사회적으로 통합하는 기능이다. 과거 권위주의 시대에는 자발적인 이익집단·중간조직의 형성이 허용되지 않았다. 시민들은 자신의 이익표출 통로가 차단되면, 자신의 이익을 억누르거나 또는 비평화적 방법을 통하여 자신의 이익을 표출하였다. 다양한 시민이 자신의 이익을 평화적으로 표출할 수 있고, 이 표출된 이익이 제도적으로 시민들이 납득할 수 있는 방식으로 통합될 때, 다원적 사회는 안정된 체제를 이룬다. 트루만(D. Truman)은 사회가 복잡하게 됨에 따라서 집단의 수나 다양성도 증대한다는 전제하에, 어떤 하나의 공통이익을 중심으로 이익집단이 형성된다면 그것에 대항하는 집단도 자동적으로 형성되기 때문에, 시스템 전체로서는 자연적으로 균형을 찾는다는 “균형회복가설(homeostatic mechanism hypothesis)”을 주장하였다(David Truman 1951).

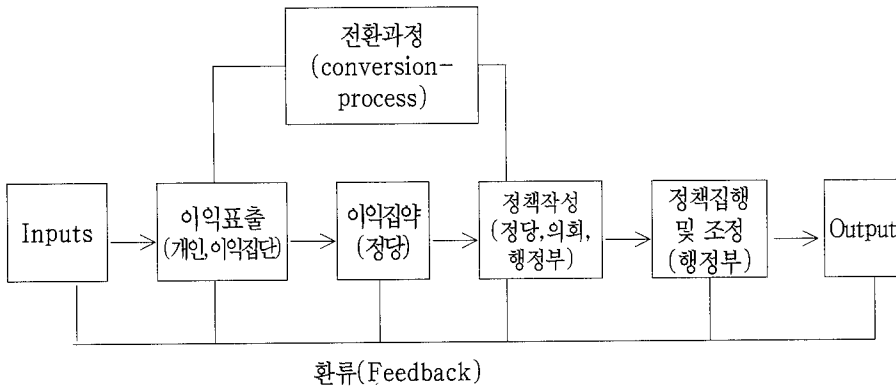
[그림 1]은 이익을 표출하는 중간조직과 상충되는 이익을 집약·조정하여 정책을 수립하는 지방자치시대에 지방의회의 역할을 나타낸다.



[그림 1] 지방화·민주화시대 지방의회의 역할

자료 : 이재열 1997, 137

체제의 안정을 위해 정치과정에서 의회와 이익집단이 행하는 역할에 대하여 Almond와 Powell은 비교의 방법을 통하여, 그리고 구조기능주의적 접근 (structural-functionalism)을 통하여 정치체계의 실행, 정치과정을 [그림 2]의 도식으로 설명하였다



[그림 2] 정치체계의 실행에 대한 Almond/Powell 도식

자료 : Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell Jr. 1978, 258.

[그림 2]는 사회의 개인과 이익집단이 자신의 이익을 표출하고, 다양하게 표출된 이익은 권력을 추구하는 정당이 수렴하여, 이를 대표적으로 의회에서 이익의 조정을 거쳐 법률의 형태로 정책화하면, 이를 행정부(집행부)에서 집행하여, 환류고리(feedback)을 통하여 다시 시민들의 검증을 받는 정치과정의 메카니즘을 보여준다. 다양한 시민들의 이익을 정책으로 반영하기 위해서는, 개인과 이익집단에 의한 이익표출, 정당에 의한 이익집약, 정당·의회·행정부에 의한 정책작성으로 이어지는 전환과정이, 체제의 안정성과 효율성을 위하여 중요함을 보여준다. 물론 이런 모형은 입법부에서 집행부가 선출되고 입법부에서 거의 모든 법안이 발의되는 기관통합형 정부형태에서 볼 수 있는 전형적인 모델이지만, 지방화·분권화 시대에 자치의 참 모습을 실현하기 위해서 우리의 지방의회가 앞으로 지향해야 할 모습을 보여준다. 또한 분권화시대에 체제의 실행능력(performance)을 증진시키기 위해서는 지방의회의 역할 역시 중요한 요소임을 보여준다.

2. 정보화

정보통신기술의 발달로 인한 정보화는 시간적, 공간적 차원에서 참여정치를 활성화하고 있다. 지난 대선에서 사이버 공간을 통하여 조직된 “노사모”의 위력은 사이버정치의 위력을 증명하였다. 사이버정치는 참여정치를 활성화하는 정보화에 따른 새로운 정치참여공간이다. 과거 시민들은 자신의 의견과 이익을 표출하기 위하여 지리적 공간을 필요로 하였지만, 사이버정치는 가상공간을 통한 이익표출과 참여를 가능하게 하고 있다.

정보화는 정치행정과정의 시간을 단축시킨다. 집행부와 입법부는 사이버공간을 통한 의견조사(cyber-poll)를 통하여 정책결정과정에서 시민들의 의견을 신속하게 파악하여 반영할 수 있을 뿐만 아니라, 과거에 비하여 정책실행과정에서도 시민들의 반응을 신속하게 파악하여 시행착오의 범위를 축소하고 시행착오를 해소하는 시간도 단축하고 있다. 행정분야에서도 정보화로 인하여 공개행정과 투명행정이 이루어지고 있다. 행정의 공개화투명화로 인하여, 집행 및 심사기관에 대한 시민사회의 감시가 용이하게 되었으며, 시민들은 자신들의 이익을 쉽게 파악할 수 있게 되었다. 이와 같은 정보화로 인하여 정치과정에서 다양한 중간조직·이익집단이 용이하게 형성되고 있다.

이러한 21세기 지식정보사회의 변화된 정치환경으로 인하여, 통치(government)에서 협치(governance)의 시대로, 관치에서 민치로, 중앙에서 지방으로, 소외에서 참여로 기존의 정치·행정의 패러다임이 변화되고 있다.

그러면, 우리의 광역 지방의회는 어떤 활동을 하였고, 어떤 문제점을 갖고 있는가?

Ⅲ. 광역 지방의회의 주요 의정활동 및 문제점

1. 전문성 결여

1) 조례제정의 실태

의회의 입법활동은 지방정부의 형태에 따라 많은 차이를 나타낸다. 일반적으로 의원내각제에서 볼 수 있는 의회 다수의석당에서 집행기관을 구성하는 형태, 즉

입법기능과 집행기능을 모두 단일 기관인 의회에 귀속시키는 기관통합형(parliamentary system)의 경우에는 의원의 입법활동이 매우 활발하다. 대표적으로 볼 수 있는 기관통합형 지방정부의 예로는 영국의 지방정부, 미국의 위원회형, 프랑스의 의회-의장형, 독일의 예에서 찾을 수 있다.

기관분립형(presidential system)은 권력분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 두 기관에 분담시켜 견제와 균형을 이루어, 주민에게 책임성을 높이려는 제도이다. 일반적으로 기관분립형의 경우, 의원발의 입법활동은 제한적인데 특히 기관분립형 가운데에서도 ‘강시장 弱의회’의 형태인 경우, 의원발의 입법활동은 더욱 미약하다. 대표적인 기관분립형 지방자치형태로는 미국의 시장-의회형(mayor-council form), 미국의 의회-매니저형(council-manager form), 우리 나라의 장-의회형, 일본의 수장-의회형, 프랑스의 의회-시장형을 들 수 있다.

기관분립형 가운데에서도 강시장-약의회의 형태를 지니고 있는 우리 나라 지방자치형태에서는 광역 지방의원들의 조례발의활동은 미약하다. 충청남도 6대 의회가 제정한 총 286건의 조례 가운데, 의원 및 위원장 발의의 조례는 약 10%인 총 30건이었다. 이 가운데 2건은 폐기되어, 실질적으로 가결된 의원 및 위원장발의의 조례안은 총 제정된 조례중 9.7%(28건)에 불과하다.

〈표 3〉 제 6대 충남도의회 조례발의 현황

발의주체	의회운영위원장	행자위위원장	농경위위원장	의 원
발의건수	18	1	1	8

내용면에 있어도 총 28건의 의원 및 위원장 발의 조례안 가운데, 도의회 자체 운영에 관한 조례가 18건(64.2%)에 달하고 있다. 도의회 운영에 관한 조례, 기존 조례의 폐지 등을 제외한 정책적 의미를 지닌 의원발의 조례는 2건에 불과하다. 다른 광역 지방의회에서도 이런 실태를 확인할 수 있는 바, 이는 우리의 광역 지방의회가 아직 정책적 조례를 발의할 정도로 전문화되어 있지 않음을 나타낸다. 또한 우리 나라 지방의회에서 의결된 조례안에 대하여 단체장에 의해 재의 요구되고, 재의결과에 대해 대법원에 제소되어 무효로 판결된 조례도 적지 않았다.

이와 같이 지방의회의 조례발의가 미미하다는 것은 지방정부의 업무가 전문화·다양화되었다는 시대적 변화, 제도적인 측면, 그리고 의원 개개인의 차원 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.

2) 집행부에 대한 행정감시기능

예산심의 및 행정감시기능은, 집행부에 대한 의회의 견제 및 균형기능을 강조하는 기관분립형 지방정부형태에서 집중되어야 할 기능이다.

그러나 우리 나라 광역 지방의회의 경우, 집행부에 대한 상대적인 전문성부족으로 감시기관으로서의 역할은 제한적이다. 우리 나라의 의회운영형태는 본회의 중심주의가 아닌, 상임위원회 중심주의이다. 광역지방의회에서도 상임위원회가 설치되어 위원회 중심주의로 운영되고 있다. 지방의회는 의안심사의 능률성, 전문성, 기본성을 제고하기 위하여 위원회를 두고 있으며, 회의운영에 자율성을 부여하는 의회의 내부기관으로서의 위원회는 합의제 기관으로 예비심사 기능을 수행하고 있다. 위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원을 심사하는 상임위원회와 특정한 안건을 일시적으로 심사처리하는 특별위원회로 구분되며, 위원은 본회의에서 선임된다.

제6대 충청도의회 의 행정사무감사 처리요구 건수는 372건으로, 이 가운데 농수산경제위원회가 120건, 행정자치위원회가 90건 등의 순으로 요구하였다.

〈표 4〉 행정사무감사 처리요구

구 분		계	기획 경제	내무	행정 자치	교육 사회	농림 수산	농수산 경제	건설 교통	건설 소방
제6대 ('98~ '00)	소 계	372			90(10)*	84(31)*		120		78
	시 정	92			12(1)*	18(8)*		42		20
	처 리	187			61(8)*	18(7)*		64		44
	건 의	93			17(1)*	48(16)*		14		14

* : 교사()내서는 교육청, 행자()내서는 사군숫자임
자료 : 충청남도의회 2000.

제6대 의회 행정사무감사 요구건수 372건중 조치결과 완료건수가 85.8%인 319건, 9.9%인 37건이 추진중이며, 0.8%인 3건이 조치불가의 순으로 나타났다.

〈표 5〉 행정사무감사 조치결과(1991. 7 - 2001. 6월)

구 분		계	완료	추진중	조치불가	장기검토
제6대	소계	372	319	37	3	13
	시정	92	83	7	-	2
	처리	187	164	18	2	3
	건의	93	72	12	1	8

자료 : 충청남도의회 2000.

우리 나라 광역지방의회 상임위원회의 활동은, 집행부의 활동을 감독하기 보다는 단순한 설명을 요하거나 집행기관의 대책을 묻는 수준의 형식적인 행정감사에 그치고 있다. 또한 상급기관의 감사에서 광역의회의 사무감사에 지적되지 않은 사항이 지적되는 경우도 있다.

3) 의회의 전문화 측정 지표

스콰이어(Squire)는 의회의 전문화를 측정하는 지표로 의원들의 연봉수준, 의원 일일당 사무요원, 그리고 의회의 회기일수를 들고 있다.²⁾

(1) 의원들의 연봉

의원들의 연봉은 그들에게 주어진 업무와 활동에 대한 보상이고, 의정활동에 전념할 수 있게 하는 자원이다. 이런 의미에서 의원직과 본업과의 양립가능성은 기능적 관점에서 의회의 전문성을 측정하는 기준이 된다. 즉 지방의원이 본업과 의원직을 같이 수행한다면 의원의 전문성을 낮게 될 것이며, 의원직만 수행한다면 전문성

2) 김순은·박영강 선생은 이외에도 차기 광역의회선거 재출마 희망여부, 의원직과 본업과의 양립가능성, 의원들의 지난 2년간의 회의 참석률, 소속 정당정책의 지지정도 및 의원들의 전문성 제고노력, 의원직에 수반되는 업무의 이해의 정도, 의회활동에 대한 주의력, 의원직에 대한 정열 및 애착, 의원직에 대한 중요성 인식, 의원직에 대한 정치적 직업의식 및 요구되는 주민면담의 정도를 지방의회의 전문성을 측정하는 기준으로 주장한다(김순은·박영강 1993)

은 제고될 것이다. 이는 결국 의원의 보수와 관련되어 있다.

우리의 경우, 지방의회 의원들이 의원직을 본업으로 전업하기에는 어려운 실정이다. 지방의원에게 지급되는 의정활동비는(광역의회는 보조비 포함) 다음과 같다.

- 광역의원 의정활동비(월 90만원), 회기수당(일 8만원)(년회기 120일)
- 기초의원 의정활동비(월 55만원), 회기수당(일 7만원)(년회기 80일)
- 그밖에 공통경비로 국내여비, 국외여비, 식비 등 운영비에서 소요액이 개인별로 지급된다(www.jachi.co.kr/news/news_03.html(검색일: 2003. 7. 10)).

(2) 의원 일인당 사무요원

의원 일인당 사무요원의 수는, 의원들의 의정활동을 제도적으로 보장해주는 전문화의 척도가 된다. 우리 광역지방의원의 경우, 개인보좌인력은 따로 없으며, 단지 의정활동을 지원하기 위해 사무기구를 두고 있다. 그러나 의정활동 지원기능을 수행하는 사무기구 직원들의 인사권이 자치단체장에게 있기 때문에 사무직원들로부터 적극적인 의정지원을 기대할 수 없다.

(3) 의회의 회기일수

회기일수는 얼마나 의회가 많은 일을 하고 있으며 주민들이 요구하는 공공서비스와 공공재를 제공하기 위하여 어느 정도의 노력을 기울이고 있는가를 보여주는 점에서 전문화의 척도가 된다.

〈표 6〉 제6대 충청남도의회 본회의 및 상임위원회 개최 일수

구분	본회의	위 원 회						
		계	운영	행자	교사	농경	건소	특별
계	114일	751	51	198	166	161	127	48
1998년	17일	156	8	38	33	37	31	9
1999년	24일	190	13	54	44	38	32	9
2000년	33일	171	14	45	39	36	25	12
2001년	31일	186	12	48	41	39	31	15
2002년	9일	48	4	13	9	11	8	3

〈표 7〉 제6대 충청남도의회 현장 의정활동일수

(일수/개소수)

회 차	합 계	위 원 회				
		행정자치	교육사회	농수산경제	건설소방	특별
계	196/361	27/37	47/90	46/90	72/109	4/29
1998년	35/91	4/6	9/17	9/17	10/16	3/28
1999년	60/111	8/11	17/37	17/37	22/36	
2000년	41/65	5/6	10/19	10/19	17/24	
2001년	49/73	8/11	8/14	8/14	20/29	
2002년	11/21	2/3	2/3	2/3	3/4	1/1

우리 나라 광역지방의회의 경우, 광역의원이 전업의원이 아니기 때문에 의회의 상시개회가 제한적일 수밖에 없고, 개원일수도 적은 편이다.

2. 협소한 자치입법권한

우리 나라 지방의회에서 의원발의 조례 제·개정 이 미미한 원인 가운데 하나는 자치입법권한이 제한되어 있기 때문이다. 현행법에서는 지방자치단체의 조례제정이 “법령의 범위 내에서” 가능하도록 제한되어 있다. 그러나 현대사회는 급속도로 전문화, 복잡화, 다원화되어 다양한 지방행정수요를 신속히 해결하여야 한다. 지방사회의 변화와 수요는 법령을 제정하는 중앙정부보다 지방자치단체에서 신속하게 조례를 통하여 대응하여야 한다. 따라서 조례제정권을 현행처럼 제약통제하고서는 아래로부터의 변화에 지방정부가 효율적으로 대처할 수 없다. 현행법에 의하면 지방사회의 변화와 요구가 지방정부의 무관심 속에 중앙정부까지 올라가 국회와 중앙행정기관의 관심과 주의를 끌고, 그것이 법제화되고 명령으로 규정될 때까지 기다린 다음, 지방정부는 그것을 근거로 하여 조례를 제정할 수 있게 되어 있다.

법률적으로 지방의회는 지방자치단체의 사무에 관하여만 조례제정이 가능하고, 헌법·법률·각종 법률의 시행령과 이에 준하는 명령에 위배되어서는 안되는 한계를 지니고 있다. 지방자치법 제 15조는 “법령의 범위 안에서”란 문구를 “법령에 명확한 근거가 있을 때에 한하여”로 매우 협소하게 해석하고 있어 조례제정의

범위를 극도로 제한하고 있다. 또한 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서, 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있지만, 동법 제9조 단서 조항에서는 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정함으로써 자치사무마저도 중앙정부가 법률을 제·개정할 경우 언제든지 국가사무로 전환시킬 수 있도록 되어 있다. 동법 제15조 단서조항에서는 “다만 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정함으로써, 조례제정의 범위를 더욱 제한하고 있다. 조례의 실효성과 관련하여 동법 제20조는 조례 위반에 대해서 일종의 질서벌로서 과태료만 부과할 수 있고, 그 이상의 벌칙은 부과할 수 없도록 규정하고 있어, 지방법으로서 조례의 실효성을 크게 저해하고 있다(김익식 2002, 15-16).

이러한 지방자치법과 같은 법적 테두리 외에, 광역의회의 의결권한은 자치단체장과 중앙정부 및 상급자치단체의 지도·감독권과 지방자치단체의 재정력에 의해 다시 제약되고 있다.

3. 제한된 행정감독 및 예산심의

행정감독은 기관분립형 지방정부형태에서 지방정부에 대하여 지방의회가 견제·균형을 위해 행하는 중요한 임무이다. 우리 나라 광역지방의회의 경우, 자치사무·기관위임사무·단체위임사무구분의 불명확성으로 인하여 행정감독권한은 제약되고 있다. 또한 행정부에 대한 감사시일이 부족하며, 예산권에 관한 권한도 중앙정부의 감독권에 의해 영향을 받고 세목과 세율이 법률로 정해져 있어 독자적인 세목개발과 세율결정이 거의 불가능하다. 지방정부 예산 또한 중앙정부의 예산결정에 크게 영향을 받아 결정됨으로써, 실질적으로 독립적인 재정권 수립이 어렵게 되어 있다(임동욱 1998, 154-174 ; 최창호 1994, 7-25).

IV. 지방의회 활성화 방안

1. 지방의원의 유급화

참여정부는 지방분권을 위하여 권한과 재정을 지방에 이양하려고 하고 있으며, 이에 따른 지방자치역량 강화를 시도하고 있다. 지방의 권한과 재원이 확대됨에 따라, 광역지방의회의 전문성도 제고되어야 한다. 또한 사회발전에 따라 경제·복지·환경 등 전문 영역이 확대되고 있기 때문에, 이들 영역에 대한 지방의회 차원에서 정책개발·예산심의·행정감독을 위해 지방의회는 더욱 전문성을 확보하여야 한다.

미국에서는 연방과 주정부의 경우 법안발의권한이 입법부에만, 그리고 자치단체에서는 집행부와 입법부 양자에게 주어져 있다. 자치단체의 경우 집행부와 입법부의 의안제출권수 비율은 거의 반반을 차지하고 있다. 우리 나라와 일본의 경우에도 의안제출권한이 집행부와 입법부에게 모두 주어져 있으나, 실제로는 집행부에서 90%이상 제출하고 있고 의원발의 입법은 미약하다. 의원입법이 예시하는 것과 같이 모든 지방의회는 전문성 강화라는 현실적 과제를 안고 있다. 이를 보강하는 하나의 방안으로 지방의원에 대한 유급화가 제기되고 있다.

지방의원의 유급화에 대하여 반대하는 입장에서는 소요비용의 과다, 지방의정활동의 업무량이 많지 않다는 점, 질이 낮은 의원이 안주할 것이라는 점, 지방의원 대부분이 재력보유자라는 점, 지방의원은 명예직이므로 유급화는 불가하다는 점, 무보수는 출마 당시의 약속이라는 점 등을 제기하고 있다(김익식 2002, 16). 그러나 소요비용의 경우 현재 지방의원에게 지급되는 각종 수당을 고려하면 많은 예산의 증가없이 유급제로의 전환이 가능하다.

1) 유급화의 필요성

무보수, 명예직의 의원신분은 우리의 경우 지방의회의 발전에 여러 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 지금까지 광역지방의원은 의회활동면에서 무보수 명예직 신분이었기 때문에, 이로 인하여 조례발의, 예산심사, 행정감독 등의 의정활동에 충분한 전문성을 지니고 대처할 수 없었다. 지방화분권화에 따라 지방정부와 지방의회의 권한과 책임이 점증하게 됨에 따라 의회의 전문성도 제고되어

야 한다. 유급화는 지방의원이 의정업무에 전념할 수 있는 조건을 만들어서 의정의 전문화를 유도하는 긍정적 효과가 있다.

둘째, 지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 다양한 영역의 유능한 인물이 충원되어야 하는데, 지금까지 지방의원의 직업적 배경은 공무원(전 지방의원 포함)과 정치인, 그리고 자영업자 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 이로 인하여 지방의회는 대표성과 관련하여 크게 두 가지 측면에서 지방정치의 발전을 저해하고 있다. 먼저 의회가 경제적으로 여유있는 주민들에 의해 구성됨으로써 의회는 보수화경향을 지니게 된다. 이에 따라 의회는 개혁정책 도입에 적극적이지 못하여 정책의회로서의 전환에 어려움이 있다. 다음으로 의원신분만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문에 지방행정·정치에 관심있는 주민들에게 지역을 위해서 일할 수 있는 기회를 제공하지 못하게 된다. 이는 유능한 신진 인물의 의회진출을 가로막는다.

미국 주의회의 경우 전문화를 추진하는 과정에서 비상근직 의원이 상근직으로 바뀌면서 주의회의원의 정당분포가 변화되었다. 과거 주의회가 비전문화되어 있을 때 주의회는 공화당에 의해 장악되고 있었다. 하지만 공화당 주도의 주의회가 민주당 주도의 주의회로 바뀌기 시작한 것은, 주의회를 전문화하기 위해 의원직이 상근직으로 바뀌었기 때문이다. 과거 공화당이 주의회를 장악하고 있었던 이유는 의원신분이 비상근직이었고 업무에 대한 보수가 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 주의회의원으로 진출할 수 있는 주민은 경제적으로 그리고 시간적으로 여유가 있는 주민들이었다. 이러한 주민들의 공통적인 성향은 보수층이며, 이들의 대부분은 공화당지지자들이었다. 상대적으로 민주당 지지자들은 경제적으로 여유가 없었기 때문에 이들은 주의회로 진출할 수 있는 기회가 적었다. 이리하여 주의회는 공화당 위주로 구성되어 있었고 보수적이었다. 하지만 주의회가 전문화되는 과정에서 비상근이었던 의원신분이 상근직으로 바뀌자, 상대적으로 경제적·시간적으로 여유가 없던 주민들에게 주의회로 진출할 수 있는 기회가 많아졌다. 그러자 많은 민주당지지자들이 주의회로 진출하여 활동하게 되었으며, 그들은 전문성을 바탕으로 정치적으로 더 높은 지위로 진출하기도 하였다.

이와 같이 지방의원의 유급화는 젊고 유능한 신진인사의 지방의회 및 지방정치 진출을 용이하게 하여, 참신한 정책의회로의 변모를 촉진할 것이다.

셋째, 지방화분권화가 진행되면 지방 의정활동의 중요성과 업무량은 증가할 것이며, 이런 면에서 의정활동의 상시화가 요구된다. 유급화를 통한 의원전업화는

Ⅳ. 지방의회 활성화 방안

1. 지방의원의 유급화

참여정부는 지방분권을 위하여 권한과 재정을 지방에 이양하려고 하고 있으며, 이에 따른 지방자치역량 강화를 시도하고 있다. 지방의 권한과 재원이 확대됨에 따라, 광역지방의회의 전문성도 제고되어야 한다. 또한 사회발전에 따라 경제·복지·환경 등 전문 영역이 확대되고 있기 때문에, 이들 영역에 대한 지방의회 차원에서 정책개발·예산심의·행정감독을 위해 지방의회는 더욱 전문성을 확보하여야 한다.

미국에서는 연방과 주정부의 경우 법안발의권한이 입법부에만, 그리고 자치단체에서는 집행부와 입법부 양자에게 주어져 있다. 자치단체의 경우 집행부와 입법부의 의안제출건수 비율은 거의 반반을 차지하고 있다. 우리 나라와 일본의 경우에도 의안제출권한이 집행부와 입법부에게 모두 주어져 있으나, 실제로는 집행부에서 90%이상 제출하고 있고 의원발의 입법은 미약하다. 의원입법이 예시하는 것과 같이 모든 지방의회는 전문성 강화라는 현실적 과제를 안고 있다. 이를 보강하는 하나의 방안으로 지방의원에 대한 유급화가 제기되고 있다.

지방의원의 유급화에 대하여 반대하는 입장에서는 소요비용의 과다, 지방의정 활동의 업무량이 많지 않다는 점, 질이 낮은 의원이 안주할 것이라는 점, 지방의원 대부분이 재력보유자라는 점, 지방의원은 명예직이므로 유급화는 불가하다는 점, 무보수는 출마 당시의 약속이라는 점 등을 제기하고 있다(김익식 2002, 16). 그러나 소요비용의 경우 현재 지방의원에게 지급되는 각종 수당을 고려하면 많은 예산의 증가없이 유급제로의 전환이 가능하다.

1) 유급화의 필요성

무보수, 명예직의 의원신분은 우리의 경우 지방의회의 발전에 여러 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 지금까지 광역지방의원은 의회활동면에서 무보수 명예직 신분이었기 때문에, 이로 인하여 조례발의, 예산심사, 행정감독 등의 의정활동에 충분한 전문성을 지니고 대처할 수 없었다. 지방화분권화에 따라 지방정부와 지방의회의 권한과 책임이 점점증하게 됨에 따라 의회의 전문성도 제고되어

야 한다. 유급화는 지방의원이 의정업무에 전념할 수 있는 조건을 만들어서 의정의 전문화를 유도하는 긍정적 효과가 있다.

둘째, 지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 다양한 영역의 유능한 인물이 충원되어야 하는데, 지금까지 지방의원의 직업적 배경은 공무원(전 지방의원 포함)과 정치인, 그리고 자영업자 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 이로 인하여 지방의회는 대표성과 관련하여 크게 두 가지 측면에서 지방정치의 발전을 저해하고 있다. 먼저 의회가 경제적으로 여유있는 주민들에 의해 구성됨으로써 의회는 보수화경향을 지니게 된다. 이에 따라 의회는 개혁정책 도입에 적극적이지 못하여 정책의회로서의 전환에 어려움이 있다. 다음으로 의원신분만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문에 지방행정·정치에 관심있는 주민들에게 지역을 위해서 일할 수 있는 기회를 제공하지 못하게 된다. 이는 유능한 신진 인물의 의회진출을 가로막는다.

미국 주의회의 경우 전문화를 추진하는 과정에서 비상근직 의원이 상근직으로 바뀌면서 주의회의원의 정당분포가 변화되었다. 과거 주의회가 비전문화되어 있을 때 주의회는 공화당에 의해 장악되고 있었다. 하지만 공화당 주도의 주의회가 민주당 주도의 주의회로 바뀌기 시작한 것은, 주의회를 전문화하기 위해 의원직이 상근직으로 바뀌었기 때문이다. 과거 공화당이 주의회를 장악하고 있었던 이유는 의원신분이 비상근직이었고 업무에 대한 보수가 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 주의회의원으로 진출할 수 있는 주민은 경제적으로 그리고 시간적으로 여유가 있는 주민들이었다. 이러한 주민들의 공통적인 성향은 보수층이며, 이들의 대부분은 공화당지지자들이었다. 상대적으로 민주당 지지자들은 경제적으로 여유가 없었기 때문에 이들은 주의회로 진출할 수 있는 기회가 적었다. 이리하여 주의회는 공화당 위주로 구성되어 있었고 보수적이었다. 하지만 주의회가 전문화되는 과정에서 비상근이었던 의원신분이 상근직으로 바뀌자, 상대적으로 경제적·시간적으로 여유가 없던 주민들에게 주의회로 진출할 수 있는 기회가 많아졌다. 그러자 많은 민주당지지자들이 주의회로 진출하여 활동하게 되었으며, 그들은 전문성을 바탕으로 정치적으로 더 높은 지위로 진출하기도 하였다.

이와 같이 지방의원의 유급화는 젊고 유능한 신진인사의 지방의회 및 지방정치 진출을 용이하게 하여, 참신한 정책의회로의 변모를 촉진할 것이다.

셋째, 지방화분권화가 진행되면 지방 의정활동의 중요성과 업무량은 증가할 것이며, 이런 면에서 의정활동의 상시화가 요구된다. 유급화를 통한 의원전업화는

IV. 지방의회 활성화 방안

1. 지방의원의 유급화

참여정부는 지방분권을 위하여 권한과 재정을 지방에 이양하려고 하고 있으며, 이에 따른 지방자치역량 강화를 시도하고 있다. 지방의 권한과 재원이 확대됨에 따라, 광역지방의회의 전문성도 제고되어야 한다. 또한 사회발전에 따라 경제·복지·환경 등 전문 영역이 확대되고 있기 때문에, 이들 영역에 대한 지방의회 차원에서 정책개발·예산심의·행정감독을 위해 지방의회는 더욱 전문성을 확보하여야 한다.

미국에서는 연방과 주정부의 경우 법안발의권한이 입법부에만, 그리고 자치단체에서는 집행부와 입법부 양자에게 주어져 있다. 자치단체의 경우 집행부와 입법부의 의안제출권수 비율은 거의 반반을 차지하고 있다. 우리 나라와 일본의 경우에도 의안제출권한이 집행부와 입법부에게 모두 주어져 있으나, 실제로는 집행부에서 90%이상 제출하고 있고 의원발의 입법은 미약하다. 의원입법이 예시하는 것과 같이 모든 지방의회는 전문성 강화라는 현실적 과제를 안고 있다. 이를 보강하는 하나의 방안으로 지방의원에 대한 유급화가 제기되고 있다.

지방의원의 유급화에 대하여 반대하는 입장에서는 소요비용의 과다, 지방의정 활동의 업무량이 많지 않다는 점, 질이 낮은 의원이 안주할 것이라는 점, 지방의원 대부분이 재력보유자라는 점, 지방의원은 명예직이므로 유급화는 불가하다는 점, 무보수는 출마 당시의 약속이라는 점 등을 제기하고 있다(김익식 2002, 16). 그러나 소요비용의 경우 현재 지방의원에게 지급되는 각종 수당을 고려하면 많은 예산의 증가없이 유급제로의 전환이 가능하다.

1) 유급화의 필요성

무보수, 명예직의 의원신분은 우리의 경우 지방의회의 발전에 여러 측면에서 부정적인 영향을 미치고 있다. 첫째, 지금까지 광역지방의원은 의회활동면에서 무보수 명예직 신분이었기 때문에, 이로 인하여 조례발의, 예산심사, 행정감독 등의 의정활동에 충분한 전문성을 지니고 대처할 수 없었다. 지방화분권화에 따라 지방정부와 지방의회의 권한과 책임이 점증하게 됨에 따라 의회의 전문성도 제고되어

야 한다. 유급화는 지방의원이 의정업무에 전념할 수 있는 조건을 만들어서 의정의 전문화를 유도하는 긍정적 효과가 있다.

둘째, 지방의회의 역할이 강화되기 위해서는 다양한 영역의 유능한 인물이 충원되어야 하는데, 지금까지 지방의원의 직업적 배경은 공무원(전 지방의원 포함)과 정치인, 그리고 자영업자 등이 큰 비중을 차지하고 있다. 이로 인하여 지방의회는 대표성과 관련하여 크게 두 가지 측면에서 지방정치의 발전을 저해하고 있다. 먼저 의회가 경제적으로 여유있는 주민들에 의해 구성됨으로써 의회는 보수화경향을 지니게 된다. 이에 따라 의회는 개혁정책 도입에 적극적이지 못하여 정책의회로서의 전환에 어려움이 있다. 다음으로 의원신분만으로는 생계를 유지할 수 없기 때문에 지방행정·정치에 관심있는 주민들에게 지역을 위해서 일할 수 있는 기회를 제공하지 못하게 된다. 이는 유능한 신진 인물의 의회진출을 가로막는다.

미국 주의회의 경우 전문화를 추진하는 과정에서 비상근직 의원이 상근직으로 바뀌면서 주의회의원의 정당분포가 변화되었다. 과거 주의회가 비전문화되어 있을 때 주의회는 공화당에 의해 장악되고 있었다. 하지만 공화당 주도의 주의회가 민주당 주도의 주의회로 바뀌기 시작한 것은, 주의회를 전문화하기 위해 의원직이 상근직으로 바뀌었기 때문이다. 과거 공화당이 주의회를 장악하고 있었던 이유는 의원신분이 비상근직이었고 업무에 대한 보수가 그리 크지 않았다. 이러한 이유로 주의회의원으로 진출할 수 있는 주민은 경제적으로 그리고 시간적으로 여유가 있는 주민들이었다. 이러한 주민들의 공통적인 성향은 보수층이며, 이들의 대부분은 공화당지지자들이었다. 상대적으로 민주당 지지자들은 경제적으로 여유가 없었기 때문에 이들은 주의회로 진출할 수 있는 기회가 적었다. 이리하여 주의회는 공화당 위주로 구성되어 있었고 보수적이었다. 하지만 주의회가 전문화되는 과정에서 비상근이었던 의원신분이 상근직으로 바뀌자, 상대적으로 경제적·시간적으로 여유가 없던 주민들에게 주의회로 진출할 수 있는 기회가 많아졌다. 그러자 많은 민주당지지자들이 주의회로 진출하여 활동하게 되었으며, 그들은 전문성을 바탕으로 정치적으로 더 높은 지위로 진출하기도 하였다.

이와 같이 지방의원의 유급화는 젊고 유능한 신진인사의 지방의회 및 지방정치 진출을 용이하게 하여, 참신한 정책의회로의 변모를 촉진할 것이다.

셋째, 지방화분권화가 진행되면 지방 의정활동의 중요성과 업무량은 증가할 것이며, 이런 면에서 의정활동의 상시화가 요구된다. 유급화를 통한 의원전업화는

의정활동의 상시화를 가능케 한다. 현재 광역 지방의회의 경우, 제한된 의정일수로 인하여 충실한 의정활동을 기대할 수 없다. 의정활동의 상시화를 통하여 지역주민의 의견수렴 및 정책개발, 조례 제·개정 등을 통한 집행부와와의 생산적인 협조를 기대할 수 있다.

2) 외국 지방의회의 유급화 실태

(1) 미국

L.A 지방의회 의원의 연봉은 1990년 기준 95,000 달러이며, 샌프란시스코의 지방의원의 연봉은 1994년 기준 23,925 달러이다.

(2) 일본

일본의 지방의원은 급여에 해당되는 보수, 비용변상 및 기말수당을 받을 수 있다. 지급액 및 방법은 조례에 규정되어 있으며(자치법 203의 5), 이외에는 어떠한 것도 법률 혹은 조례에 규정이 없으면 의원에게 지급될 수 없다(자치법 204의 2).

동경도의회 의원 보수 및 수당, 기말수당, 실비변상 등은 직원과 같은 기준하에 조례로 정해져 있다(조례 21조 1항). 1998년 기준으로 의장은 월 134만엔, 부의장은 월 121만엔, 위원장은 월 112만엔, 부위원장은 월 110만엔, 위원은 월 108만엔의 보수 수준이다. 이외의 실비변상으로서 1일 출장인 경우 12천엔, 회의 출석비용 1만엔, 도시지역의 원거리자에게는 12천엔이 지급되고 있다.

(3) 영국(Wales를 중심으로)

웨일즈의 경우, 지방의원지급수당의 종류로는 기본수당(basic allowances), 출석수당(attendance allowances), 특별임무수당(special responsibility allowances) 등이 있다. 특별임무수당은 의장, 부의장, 상임위원회의 위원장, 부위원장, 정당지도자(leaders of the council or political group) 등 부가적 임무를 맡은 경우 지급된다. 실비로는 회의참석비, 교통-숙식비, 출장비, 품위유지비(allowances for civic dignitaries) 등이 지급된다. 특별임무수당은 기본적으로 자원봉사의 원칙을 반영하되, 명확하게 부가적 임무를 수행하는 경우에 보상된다. 경비의 종류와 금액은 자치단체별로 상이하다. 출석수당의 경우 12개 자치

단체는 지급하지 않았으며, 5개 자치단체는 지급하였다. 이후 지방의원의 회의 참석수당을 폐지하여 불필요한 회의개최를 방지하고, 지방의원들이 주민 의견수렴 등 주민의 대표자로서의 역할에 더 많은 시간을 투자하도록 유도하기 위해, 참석수당을 폐지하고 평의원의 경우 한 달에 70시간을 보상하도록 개선되었다. 이외 의원 지급경비 결정에 대한 조언 기능을 담당할 독립된 수당위원회(allowance panel)를 당해 자치단체에 설치하고, 수당위원회의 조건을 참조하여 수당을 결정하고 주민에게 공표하는 방안이 실시되고 있다. 또한 지방의원으로서의 진출을 촉진하기 위하여 자치단체는 지방의원에게 탁아수당 등 별도의 수당을 고려하는 방안 등이 고려되고 있다(행정자치부 2000, 57-63).

(4) 프랑스

프랑스의 지방자치조직은 코뮌(Commune), 데파르트망(Departement), 레종(Region)등 복잡한 체계를 지니고 있다. 프랑스의 지방의원은 무보수 명예직을 원칙으로 하고 있다. 프랑스에서는 단체장(의장), 부단체장, 특정업무를 위임받은 의원의 특정직무수행을 위한 수당이 지급되고 있으며, 직무수행에 필요한 교통비 등 실비는 변상된다. 의정활동에 대한 지급경비(수당)는 공무원의 보수기준과 관련해서 결정되고 있다.

〈표 8〉 Commune 단체장의 수당한도액

인구규모	공무원보수대비최고허용비율(%)	총액(Franc)
500명 이하	12	2,542
500~999명	17	3,602
1,000~3,499명	31	6,568
3,500~9,999명	43	9,110
10,000~19,999명	55	11,652
20,000~49,999명	65	13,771
50,000~99,999명	75	15,890
100,000~200,000명	90	19,068
200,000명이상	95	20,127
Paris, Lyon, Marseille	115	24,346

〈표 9〉 Commune 단체장의 수당한도액

인구규모	시장수당액 대비최고허용비율(%)	총액(Franc)
500명 이하	40	1,017
500~999명	40	1,441
1,000~3,499명	40	2,627
3,500~9,999명	40	3,644
10,000~19,999명	40	4,661
20,000~49,999명	40	5,508
50,000~99,999명	40	6,356
100,000~200,000명	50	9,534
200,000명이상	50	10,063
Paris, Lyon, Marseille	50	12,182

(5) 독일

독일의 지방의원은 명예직으로, 사무지원비는 월별정액을 지급하거나 월별정액 및 회의시 일비를 지급하는 두 가지 유형의 지원 방법을 택하고 있다.

〈표 10〉 Nordrhein-Westfalen주의 지방의원 실비 보상 규정

(단위 : DM)

구분	인구	월별정액지원	월별정액 + 회의비지원	
			정액사무비	회의비
Gemeninde	20,000이하	310	165	29
	20,001~50,000	422	277	29
	50,001~150,000	562	417	29
	150,001~450,000	701	556	29
	450,000이상	839	694	29
Kreis	250,000이상	504	417	29
	250,000이하	643	556	29
Kreis freie Stadt	—	275	—	

정책사무비와 회의비외에 직위에 따른 월별 정책사무비가 지급되고 있으며, 타 지역 회의에 게마인데(Gemeinde)나 크라이스(Kreis)를 대표해서 참석하는 경우 출장비와 여비가 지급된다.

3) 개선방안

현행 무보수명예직의 지방의원은 유급제·봉사직으로 변경될 필요가 있다. 그러나 현행 제도를 개선할 때는 보수수준, 재원마련, 광역의원과 기초의원의 겸직 허용여부 등이 고려되어야 한다.

보수수준은 중앙정부가 획일적으로 정하기보다는, 외국의 사례에서와 같이 지방자치체의 취지를 감안하여 각 자치단체가 지역실정을 고려하여 스스로 결정하는 것이 바람직하다. 예산 팽창방지를 위해 중앙에서 보수수준의 유형별 상한액을 설정하는 것이 고려되어야 하되, 현재 의원에게 지급되는 비용을 가용재원으로 역산하여 적정 보수수준이 결정되어야 한다. 유급화에 따른 재원마련은 현재 다양한 명목으로 지급되고 있는 지방의회의 경비 중에서 의장단 활동비의 일부를 제외한 모든 비용을 합치고, 약간의 재원을 추가하면 가능할 것이다.

유급제 실시와 함께 광역의원으로 하여금 출신 지역의 기초의원을 겸직하게 하는 방안이 적극 고려될 필요가 있다. 이는 유급화를 위한 소요재원 마련에도 도움이 되지만, 더 나아가 광역의회와 기초의회간 의사소통 및 협조 원활화, 광역적 시각에서의 기초의회 운영 등 여러 장점이 있다(김익식 2002, 16-17). 이 경우, 유급화수준과 소요재원을 고려하여 광역의원의 수를 상향조정하여야 하되, 현 기초의원의 수는 감소되어야 한다. 예를 들어, 천안지역의 경우, 현 광역의원 4인과 현 기초의원 40인의 중간점이 되어야 한다[현 광역의원(4인) < 겸직의원수 < 현 광역의원(4인) + 현 기초의원(40인)].

또한 유급화가 지방의원들에게 높은 연봉을 보장하는 방향으로만 진행되어서는 안된다. 유급화가 지방의회의 전문성을 제고하기 위한 방편이기 때문에, 유급화수준은 집행부의 연봉수준이 참고되어야 하지만, 너무 높게 책정되어서는 안된다. 너무 높게 책정되었을 경우, 주민정서에 어긋나며 근본취지에 부합하지 않기 때문이다.

유급화의 재원은 의원 개개인의 생활보장과 더불어, 전문성있는 유급 스태프를 확

보하는 데에도 사용되어야 한다. 전문성은 의원 1인에 의해 제고되지 않고, 전문보조원에 의해서도 제고되기 때문이다. 의원 1인에 의회사무처 직원으로 배속된 2명의 스태프를 보조해주는 미국 L.A.의 예는 유급화의 본질이 무엇인가를 우리에게 시사해준다.

2. 선거제도의 개편

선거제도는 선거구방식과 대표방식으로 구성된다. 현 광역의회선거는 선거구방식으로는 소선거구제, 대표방식으로는 비례대표제를 채택하고 있다. 지방화분권화에 따라 지방의회의 활성화를 위해서 유능한 인물의 의회진출이 용이하게 되어야 하고, 지역 정당이 정책정당화되어 지역의 현안을 스스로 해결할 수 있는 역량을 갖추기 위해서는 선거제도의 개편·보완이 필요하다.

1) 선거구제 개선

먼저 현행 소선거구제는 선거구에서 최다득표자만 선출하기 때문에 지역사회 전체 차원에서 유능한 인재를 선출하기보다는 해당 선거구에 사업기반을 갖는 등 연고가 있는 지역유지의 당선에 유리하게 작용함으로써, 상당수의 지방의원이 자영업자 위주로 구성되어 전문인력의 진출을 가로막는 경향이 있다. 소선거구제는 지방의원으로 하여금 자기 지역구(기초의회의 경우 읍·면·동)를 중심으로 의정활동을 하게 만들고, 타 선거구나 자치단체 전체에 관련된 안건에 대해서는 소홀하게 함으로써 지역전체의 발전에 부정적인 영향을 초래할 수 있다. 물론 중·대 선거구에서도 이런 경향은 나타나지만, 그 정도는 약화될 것이다. 또한 소선거구제는 자기 선거구 중심의 지역내 이기주의를 부추기는 경향이 있어, 자치단체 전체를 대표하기보다는 선거구의 대표로서 활동하게 만드는 경향이 있다. 소선거구제는 많은 사표를 발생시켜, 득표수와 의석수와의 불일치로 표의 등가성 측면에서 문제를 내포하고 있다.

2) 개선방안

소지역주의가 아닌 자치단체 전체 차원에서 유능한 전문인력이 지방의회로 진출

토록 하기 위해서, 현행 광역지방의회차원에서의 소선거구제는 인구와 지역특성을 고려하여 중선거구제나 대선거구제로 전환될 필요가 있다. 선거구제의 전환을 통해서 자치단체 전체의 유능한 인물이 선출될 수 있도록 하여야 하며, 사표를 최소화하고 표의 등가성을 제고하여야 한다. 또한 중대 선거구제는 의원정수를 조정하는데도 도움이 될 것이다.

다만 선거구 제도의 개편은 도시와 농촌을 구분할 필요가 있다. 도시지역의 경우 대도시는 중선거구제로, 그리고 중소도시는 대선거구제로 변경하되, 농촌지역은 현행 소선거구제를 유지할 필요가 있다. 농촌의 경우 읍면 단위를 무시하고 중대 선거구제로 전환하는 경우, 타행정구역 출신 의원이 자기 지역을 대표할 개연성이 있어 지역별 차이에 따른 대표성 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 하지만 표의 등가성 문제를 해소하기 위해서는 장기적으로 농촌지역도 선거구 조정이 뒤따라야 할 것이다.

2. 대표방식의 개선

2002. 6. 13일 지방선거부터 처음으로 광역의원 선거에 한해 1인 2표제의 정당 명부식 비례대표제(*party-list system of proportional representation*)가 도입되었다. 정당명부제는 1842년 스위스인 빅터 콘시데랑(*Victor Considerant*)이 제창하여 1891년 텃신(*Tessin*), 1892년 주네브(*Geneve*)의 주의회의원선거에서 실현되었다. 연기투표제에 의한 이 선거에 대하여, 벨기에의 법학자인 동트(*Victor d'Hondt*)는 단기제를 제안하여 지금 정당명부식 투표제를 채택하고 있는 많은 국가에서 사용되고 있다.

비례대표의 종류는 명부식과 무명식으로 구분할 수 있다. 명부식 비례대표제는 후보자추천의 주체가 정당인 정당투표제를 근간으로, 선거인은 후보자명부를 제출한 정당이나 정당소속 후보자에게 투표를 하고, 정당이 제출한 명부에 대한 선거인의 지지도에 따라 의석을 배분한다. 명부식 비례대표제가 주로 선거인의 정당에 대한 지지도로 바탕으로 의석의 비례도를 나타내는 반면, 무명부식 비례대표제는 선거인의 정당지지도에 대한 비례적 의석배분보다는 선거인의 각 후보자에 대한 선택의 자유에 초점을 둔 개인본위, 인물본위의 제도로 영국식이라 불리워진다. 우리 나라의 광역 지방의회에서는 명부식 비례대표제를 채택하고 있다.

현행 1인 2표제의 정당명부식 비례대표제에 의하면, 각 당은 시도별 비례대표 선거에서 얻은 득표율에 따라 의석을 배분받는다. 예컨대 비례대표 의석정수가 10석인 서울시에서 A당이 50%의 득표를 했다면, 이 당은 서울시에서 5석의 비례대표 의석을 배정받는다. 비례의석을 할당 받으려면 무엇보다 해당 시도에서 비례대표 후보자를 한 명이라도 내야 한다. 그리고 해당 시도 비례대표 선거에서 유효투표의 5% 이상을 얻은 정당에 먼저 모든 의석을 득표율에 따라 배분하고 있다. 이는 지나친 군소정당의 난립을 방지하기 위함이다. 또한 한 정당이 아무리 득표를 많이 해도 그 지역 비례대표 의석의 2/3까지만 의석을 주도록 하고 있다. 이는 한 정당의 독점을 막기 위한 것으로, 군소정당들은 이때 남는 잔여의석의 배분을 받는다. 당선의원은 각 정당이 제출한 후보자 명부의 등재순서에 따라 결정된다.

1) 개선방안

광역 지방의회의 활성화를 위해서는 선거대표방식과 관련하여, 첫째 현행 지역구 의석과 비례의석의 의석비율이 재조정되어야 한다. 이는 비례대표제의 의미를 더욱 강화하기 위해서도 필요하다. 충남지역 광역지방의회의 경우 총 40의석 가운데 4석에 불과한 현행 비례대표의석은, 지역구 의석과 비례의석의 비율이 9 : 1로 비례대표제의 기본 취지에 부합하지 않는다. 따라서 비례대표제 의미가 나타나기 위해서는, 지역구 의석과 비례의석의 비율이 1 : 1로 되는 것이 바람직할 것이다. 그러나 지역에서의 정당정치가 활성화되지 않은 현실에서 급격히 비례의석을 확대하는 것은 여러 가지 문제점을 수반할 수 있다는 점을 고려해 볼 때, 의석비율을 점진적으로 균형화할 필요가 있다. 의석비율과 관련하여 1인 2표제 정당명부식 비례대표제의 취지도 고려되어야 한다.

정당명부식 비례대표제는 기본적으로 정책정당과 정당정치의 발전을 전제로 한다. 지방차원에서 정당정치의 역사가 거의 없는 현재의 지방자치에서 정당명부식 비례대표제의 도입은 자칫 ‘중앙정치의 지방화’라는 부작용을 초래할 위험도 있다. 그러나 지방화분권화라는 흐름 속에서 지방자치는 지방정치의 활성화를 필요로 하며, 이를 위해서는 정책정당이 자리잡아야 한다. 정당명부식 비례대표제는 정당의 정책화를 유도할 것으로 기대된다. 이러한 정책정당의 발전, 그리고 이를 통한 지방의화·정치의 발전을 위해서도 현재와 같은 지역구 의석과 비례의석의 비

율은 2 : 1 수준으로 상향조정될 필요가 있다.

이는 광역의원의 기초의원 겸직을 전제로 하여 광역의원정수를 확대했을 때, 가능한 개선안이다. 현재와 같이 40석에 불과한 광역지방의석을 2 : 1 수준으로 지역구의 의석과 비례의석으로 조정한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문이다.

둘째, 의원수 조정과 연계하여 남녀 의원 성비의 편차를 축소해야 한다. 광역 지방의회의 성별 편차는 심하게 나타나고 있다. 2002년 6월 지방선거 결과 광역의회의 경우, 남자의원은 649명(94.1%), 여자의원은 41명(5.9%)으로 심한 성별 편차를 보이고 있다. 제7대 충청남도의회도 남녀의원의 성비는 9 : 1에 달하고 있다. 지역구에서의 성비는 35 : 1로 남성위주로 더욱 편중되어 있다. 그러므로 지역의석과 비례의석의 2 : 1 균형화와 더불어, 비례의석에 직능별 여성 의원을 많이 배정하여 지방의원의 남녀 성비격차를 축소하여야 한다.

1인 2표제의 정당명부식 투표제를 한국에 도입하는데는 여러 가지 현실적인 문제점이 제기된다. 먼저 다수제에 익숙한 정치문화적 전통과 정당명부식 선거제도의 상대적 복잡성을 고려해 볼 때, 이 선거제도의 인지도가 문제가 될 수 있다. 예컨대 지난 6·13 지방선거에 즈음하여 실시된 설문조사 결과에 따르면, 광역의회 선거에서 정당투표의 의미에 대한 인지도부를 묻는 질문에, 응답자 가운데 단지 54.1%만이 정당투표의 의미를 알고 있다고 응답하였다. 이러한 점을 고려해 볼 때 정당명부식 선거제도에 대한 인지는 훨씬 낮은 수준이 될 가능성이 있다. 그러나 대의제 민주주의에서 선거는 유권자의 정치적 선호를 집약하는 과정이라고 볼 때, 선거제도에 대한 광범위한 무지는 심각한 문제라고 할 수 있다. 이는 유권자의 선호왜곡을 의미한다. 따라서 정당명부식 비례대표제를 도입하는 경우, 유권자들에게 어떻게 선거체계를 올바르게 인지도시킬 수 있는가에 대한 심각한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

여기에서 뉴질랜드의 선거제도 개혁과정이 상당히 중요한 시사점을 제공해 주고 있다. 구체적으로 선거제도 개혁을 위한 중립적인 기구를 중심으로 한 선거체제에 대한 지속적인 개혁논의, 국민투표를 통한 선거제도 개혁 등 국민적 수준에서의 광범위한 논의가 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 여겨진다. 다른 한편 독일의 경우 후보자 투표를 “제1투표”로, 정당투표를 “제2투표”로 칭하고 있는데, 이러한 점이 유권자의 오해를 가중시킬 수 있다. 따라서 상대적으로 중요한 정당투표를 “제1투표”로 칭하는 것이 유권자가 선거체계를 올바르게 이해하는데 도움

이 될 것이다(김영태 2003).

정당명부식 비례대표제는 책임있는 정책정당을 전제로 한다. 우리의 정당은 서구 유럽과 달리 정당의 성격이 인물위주의 사당의 성격을 띄고 있기 때문에, 정당의 기반이 취약하다. 그렇기 때문에 정당명부식 비례대표제에서와 같이 정당투표를 실시하는 것은 바람직하지 못한 측면도 있다. 그러나 정당투표가 정당정치의 효용성을 오히려 증대시킬 가능성이 있으며, 정책정당의 경향이 강한 군소 정당의 의회진출이 용이해 짐으로써 이들이 기존 정당을 정책정당으로 견인하는 역할을 수행할 수 있다는 발전적인 방향을 고려하면, 정당명부식 비례대표제는 지방의회를 활성화시키는 한 요인이 될 것이다.

3. 지방의원 정수 문제

의원정수의 문제는 비례대표제, 유급화문제가 제기될 때마다 재원부담과 관련되어 논의된 쟁점이다. 지방의원의 정수는 의회제도와 선거제도와 관계에서 파악되어야 한다.

우리나라 지방의회 규모에 대해 일부 학자들은 대의회제로 분류해 왔으나, 자치단체 인구, 면적, 규모 등을 고려할 때 대의회제로 분류하기는 어렵다. 1998년 6.4 지방선거시 광역의원은 전체의 29%, 기초의원은 전체의 23% 상당의 정원이 축소됨에 따라, 기초의회당 평균 의원수는 과거 19.7명에서 15명으로, 광역의회당 평균의원수는 과거 61명에서 43명으로 크게 줄어들었다. 그 결과 지방의원 1인당 대표하는 주민 수는 기초의원이 13,000여명, 광역의원은 66,000여명으로 확대되었다.

지방의원 정수와 관련된 또 다른 문제는 자치단체별 표의 등가성에 심각한 차이가 있다는 것이며, 행정단위의 대소/광협을 자치단체 스스로 고려할 수 없다는 것이 또한 문제로 제기되고 있다.

1) 개선방안

다른 나라와 비교해 볼 때 인구나 면적 대비 우리나라의 자치단체당 지방의원 수는 매우 적고, 그 결과 지방의원 1인당 주민대표 범위가 넓어 주민대표기능은 현저히 저하될 수밖에 없는 실정이다. 따라서 일률적으로 전체 지방의원 수를 몇

%씩 줄이는 방식은 지양되어야 하며, 향후 지방의원 수를 조정할 때 몇 가지 점이 고려되어야 한다.

첫째, 지방의원의 유급화 문제와의 관련성이다. 지방의원을 유급화한다 해도 외국과 비교하면 현재의 의원수가 많다고 볼 수는 없다. 만약 명예직을 고수할 경우, 지역에 따라선 주민대표성의 강화를 위해 오히려 의원수를 더 늘릴 필요가 있다. 더욱이 지방의 권한과 책임이 강화될 것이기 때문에 지방의원 1인당 대표주민수는 축소될 필요가 있다. 참여정부는 지방교부세 법정률의 인상, 지방예산편성지침 폐지 등을 추진하고 있기 때문에, 지방정부는 의원정수 확대에 인한 재정부담에서 약간은 자유로울 수 있다.

둘째, 분권화와 더불어 자치단체가 지방의원 정수의 축소나 확대를 스스로 결정할 수 있도록 자율성이 허용되어야 한다. 참여정부의 지방자치역량 강화과제인 조례제정근거 확대는 지방의원의 정수문제에 대한 자치단체의 자율성을 포함하여야 한다.

4. 정당공천 문제

지방자치가 지방정치의 활성화를 통한 민주화의 실현에 목표로 두고 있다면, 광역 지방선거에 정당이 참여하는 것은 당연한 일이다.

지방선거에의 정당 참여는 지역의 다양한 의견과 이해관계를 조직화하고 정책화하여 문제해결의 실마리를 제공할 수 있다. 또한 정당은 지방자치에 정치의식을 심어주고, 시민의 정치참여의식을 고양시켜 진정한 민주주의의 훈련장으로써 여건을 조성할 수 있다는 점에서 긍정적으로 작용할 수 있다. 그리고 정당은 지역의 이익을 중앙당을 통하여 중앙정부에 요구함으로써 주민의 요구와 이익을 국정에 반영하기 때문에, 지방선거에의 정당참여는 권력의 개인화를 방지시켜 책임정치와 책임행정 실현에 도움을 줄 수 있다.

그러나 정당의 이러한 역할이 이루어지지 못하면, 지방자치에의 정당참여는 당리당략적 중앙정치에 지방자치를 예속시키고, 당파간 파벌대립으로 지방정치가 과열되는 등 지방자치기능의 약화시킬 수 있다. 지방정치의 중앙예속화는 지방의 현안문제를 해결하는 데 있어 중앙에의 의존성을 심화시킨다. 그 결과 지방자치의 기반을 약화시킬 수 있다.

그 동안 실시된 세 차례의 지방선거는 지방선거가 아니라 중앙선거의 성격을 띠었다. 여야를 막론하고 모든 정당이 공천 과정에서부터 지방선거를 정국의 주권 확보를 위한 수단으로 인식하였다. 지방 주민의 희망이나 지지가 공천을 결정하지 못하고, 정당 수뇌부의 전략적 선택에 의해 후보자가 결정되었다. 지방선거가 지방의 수요, 정치적 이념이나 정당의 정체성보다도 정당간의 세 확장에 의해 지배되었다. 지방의 정책과 쟁점은 전국적인 이슈에 의해 가려지고, 선거 결과에 별 영향을 미치지 못했다. 이로 인하여 기초의회에 대한 정당공천배제가 주장되고 있다. 이는 지금까지 지방선거가 지방정치에 대한 정치적 책임을 묻는 선거로서의 기능을 다하지 못하고 있음을 예증한다.

지금까지 지방선거에 출마하는 후보를 중앙당이나 지역구 국회의원이 밀실에서 공천하기 때문에, 지방정치인들은 중앙 정치인만을 바라보고 시민을 무시하였다. 이런 맥락에서 광역의회의 활성화를 위해서는 정당의 상향식 공천이 필요하다. 또한 지역패권주의 때문에 대부분의 지방의회가 지역당에 의해 지배되어 지방의회의 활동이 침체되고, 지방정치는 지역 주민으로부터 격리되었다. 지방정치인들은 선거인의 선호에 의해서가 아니라 자신들의 이해관계와 당리당략에 따라 정책을 결정하며, 그 결과 주민의 정치적 소외가 심화되었다. 민주적인 상향식 공천을 통하여 정당이 운영될 때, 지방의회의 발전은 보다 잘 이루어질 수 있다.

지난 6.13 지방선거의 당선자는 대부분 정당 공천자들이었다. 광역단체장의 경우 70%(16개 시도 중 11개 시도)가 한나라당 소속이었으며, 무소속 후보자는 당선되지 못했다. 기초단체장의 60%인 140명이 역시 한나라당 소속이었다. 기초단체장 가운데 민주당, 자민련을 합한 정당공천자는 전체의 약 90% 이었다. 시도 의원 가운데 무소속 당선자는 불과 4%에 불과하였다. 이는 정치이슈의 중앙지배, 강력한 중앙정당 활동의 결과로 볼 수 밖에 없고, 지방의 개성화라는 자치이미지와는 연결되지 않는다. 지방선거에서 한나라당 승리 이유 가운데 76.4%가 대통령 아들 부정때문이었다는 조사(중앙일보 2002/6/13)는 지방선거가 지방현안에 의해 결정되지 않고, 중앙정치 현안에 의해 결정됨을 보여준다. 물론 이런 현상은 지방자치의 잘 운영되고 있는 선진 자치국가에서도 볼 수 있는 현상이지만, 사당과 지역색으로 인한 중앙정치의 과도한 지방침투가 이루어지는 우리의 현실에서는 더욱 심각하다고 할 수 있다.

따라서 지방선거는 중앙정치로부터 해방되어 지방정치의 지방화가 이루어져야

한다는 주장이 대두되고 있다. 즉, 중앙정치에의 예측과 사당정치로부터 탈피되어야 진정한 의미의 지방정치가 이루어질 수 있다는 것이다.

지방선거·정치의 중앙예속으로부터의 탈피는 지방자치의 성공을 위한 기초가 된다. 이런 맥락에서 기초 지방의회의 정당공천배제는 정당성을 갖고 있다. 기초자치단체영역에서는 중앙정치의 변동에 의해 커다란 영향을 받지 않기 때문이다. 즉 기초자치영역은 중앙정치와의 연계성이 약하기 때문에, 정당공천으로 인한 긍정적 측면보다는 부정적 측면이 더 많다.

그러나 광역자치단체는 기초자치단체와는 성격을 달리한다. 분권화와 관련하여 기관위임사무의 폐지, 지방교육자치제의 도입, 지방교부세 법정률 인상 등 지방자치재정의 확충, 지방예산편성지침 폐지, 자치조직권 확대, 조례제정근거 확대 등이 추진됨에 따라, 범위·규모·인구의 측면에서 광역자치단체는 앞으로 중앙과 분리되어 정책을 통한 자치범위가 확대될 것이다. 정책을 통한 자치범위가 확대됨에 따라, 광역자치단체는 정당정치의 무대가 된다. 범위와 규모의 측면에서 볼 때 광역자치영역은 정권변동에 따라 영향을 받기 때문에, 정당공천이 필요한 영역이다. 또한 광역단위에서의 정당공천 여부는 대표방식과 연관되어 고려되어야 한다. 현재의 정당명부식 비례대표제 유지된다면, 정당공천은 계속 허용되어야 한다.

5. 의정지원체계의 강화

다양한 활동영역에서 의원 개개인이 업무의 전문성을 갖추기는 현실적으로 불가능하다. 의회의 전문성강화 문제를 의원 개개인의 문제로 귀결할 수는 없다. 의원의 전문성문제는 지방자치의 정착여부와 무관하게 모든 국가에서 나타나는 문제이다. 복잡화, 전문화되는 현안을 개인 차원에서 대응한다는 것은 불가능하다.

그렇기 때문에 사무기구의 보좌기능을 강화하여 의회의 전문성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 보완책이 요구된다.

1) 의회사무처 인사의 독립

의회가 본연의 책무를 효율적으로 책임있게 수행하기 위해서는 의회사무처의 구성원을 스스로 조직하고 선발할 수 있어야 한다. 즉 의회 사무처 직원에 대한 인사권의 독립성 내지 자주성이 최대한 보장되어야 한다. 미국의 경우, 과거에 전

통적으로 의안제출권이 의회에게만 있었던 배경이 있었지만, 의안제출권이 집행부와 의회 양자에게 주어진 현재에도 의회사무처는 집행기관과 독립되어 별도의 인사체계를 갖고 있다.

2) 전문위원실 보강

의회 활동의 요체는 각종 의안의 발의와 심사, 예산결산의 심사 및 행정사무감사에 있다. 본회의 중심이 아닌 상임위원회 중심으로 의정활동이 이루어지는 우리의 경우, 이러한 활동이 중점적으로 이루어지는 각 상임위원회별 전문위원을 보강하여야 한다. 전문위원은 상임위원회 위원장 및 위원의 의정활동 보좌하기 때문이다. 예산이 문제가 된다면, 보좌인력은 인턴보좌관제를 하던지 위원별·팀별 보좌관제를 도입할 수도 있다. 또한 의회의 위상을 제고하기 위하여 전문위원에 대한 직급의 조정이나 인사행정상의 지원도 있어야 한다.

3) 연찬 프로그램 개발

자체 연찬 프로그램을 개발하여 안전을 다루기 전에 전문가를 초빙하여, 예산결산심의 기법을 익혀 즉시 활용함으로써 의원의 전문성을 향상시키는 방법을 고려할 필요가 있다. 매년 바뀌는 복잡한 예산과목의 구조나 예산결산내역을 총체적으로 파악하기 위해서는 의원 각자의 의정활동 폭을 넓혀 여러 분야에 관심을 가지고 전문지식을 넓혀가야 한다. 지방자치 이후 많은 학술 단체들이 연찬회와 세미나를 마련하여 지방의원들을 돕고 있으므로 이런 행사에 적극 참여하는 것도 좋은 방안이지만, 가장 좋은 방법은 자체 연찬 프로그램 등 의회전문화를 위한 지속적인 전문 보조 프로그램의 개발이 필요하다.

4) 입법보좌관제 도입

보좌관제는 의원에 대한 보좌활동을 충실히 하여 의원의 전문성을 향상시키고, 의회를 활성화시키고자 하는데 목적이 있다. 의원의 유급화가 의회의 전문성 제고에 목적이 있는 만큼, 의회의 전문성 제고를 위해서는 재원을 의원의 연봉인상에만 지출할 것이 아니라 입법보좌관제의 도입에도 지출되어야 한다. 단 보좌관제를 도입할 때 반드시 고려하여야 할 사항은, 입법보좌관의 자격사항이다. 과거 국회의원

보좌관으로 가족이나 친척을 편법으로 임명하던 사례를 교훈삼아, 실질적으로 의원의 의정활동을 보좌할 수 있도록 입법보좌관의 자격을 규정하여야 한다.

5) 연수원을 통한 전문교육 확대

자치입법, 의안심사, 예산·결산의 분석 심사, 의사진행, 감사자료 조사 등을 효과적으로 수행하기 위해서는, 의원연수원을 통한 전문교육 프로그램이 개발되어야 하며, 전문교육을 확대하여야 한다.

6) 의정활동의 평가기준 및 모형개발

국회의 효율적 운영을 위하여 시민단체 등이 주도로 국회의원의 의정활동에 대한 평가를 하고 있다. 의원에 대한 이와 같은 의정활동 평가를 주민과 시민단체의 협의를 거쳐 광역의원의 동의를 얻어 객관적 평가기준을 마련하여야 한다. 이를 통하여 의원들의 성실성, 전문성 등을 평가함으로써 의원들의 의정활동에 동기를 부여하고, 선거시 유권자의 객관적 선택기준으로 삼을 수 있도록 하여야 한다.

6. 시민단체와의 협력체제 형성

의회가 이익집약기능을(interest aggregation) 실행하고, 집약된 이익을 조례로 연결하기(policy making) 위해서는 의원과 주민, 의회와 주민과의 대화가 원활히 이루어져야 한다. 또한 의회의 행정감사 투명성을 높이기 위해서도 주민과의 의사소통이 제대로 이루어져야 한다. 이를 위해서는 주민의 방청이 원활할 수 있도록 휴일 및 야간 의회 개최도 고려해야 하며, 공청회나 참고인 제도도 활용할 필요가 있다.

지방의회는 또한 시민단체와의 협력관계를 유지하여야 한다.

지방의회는 주민의 대표로 구성된 반면, 시민단체는 주민의 일부로 구성되어 있다는 점에서 두 단체는 차이점을 갖고 있다. 그러나 지방의회와 시민단체는 지방자치단체장의 행정집행권한을 비판감시함으로써, 지방자치단체의 행정이 민주적·능률적으로 공정하게 집행하게 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다. 시민단체는 정치 과정에 대한 국민의 관심과 참여를 증가시킴으로써, 중앙집권적 정치구조의 분산에 많은 기여를 하였다. 또한 시민단체는 분야별로 조직되어 지속적으로 활동하고

있기 때문에, 분야별로 높은 전문성을 지니고 있다. 그러므로 지방의회는 분야별 지역의견을 수렴한다는 차원에서 뿐만 아니라, 분야별 전문의견을 참고한다는 차원에서도 분야별 지역 시민단체와 협력관계를 형성하여야 한다.

현재 시민단체를 대상으로 하는 일정한 인력이나 기구를 배치한 광역 지방의회는 전국에 한 곳도 없다. 그러므로 시민단체는 개별의원을 통해서 혹은 대부분의 경우 공문으로 접수하는 등 다소 폐쇄적이고 형식적인 수단을 통해 광역의회에 의사를 전달한다. 따라서 지방의회와 시민단체 간의 원활한 상호협력과 의견수렴의 통로를 마련하기 위해서는 의회와 지역내에 시민단체를 전담하는 기구나 인력을 배치하여 시민단체의 의견을 공식적이고 적극적으로 수렴할 필요가 있다. 또한 지역현안문제에 대하여 시민단체와 공동으로 연구·조사활동을 전개하고, 공청회를 개최하는 등의 협력관계를 형성하여야 한다.

7. 조례제정권의 확대

지방의회의 활성화를 위해서는 조례제정권 대상 범위가 확대되어야 한다. 이를 위해서는 중앙의 위임사무가 축소되어야 하고, 자치사무는 확대되어야 한다. 현재의 지방의회는 수동적으로 집행기관의 정책에 대한 감시기능에 치중되어 있고, 조례발의등 능동적으로 정책개발을 하지 못하고 있는 실정이다. 이에는 전문성이라는 문제도 있지만, 지방의회가 권한을 행사할 수 있는 사무가 자치권의 대상이 되는 고유사무에 불과하고 법률에 보장된 고유사무가 극히 제한되어 있기 때문이기도 하다. 현재 지방정부가 수행하는 사무 중에는 국가위임사무의 비중이 과도하게 높기 때문에, 지방자치단체의 자율성을 저해하는 중앙정부의 통제와 간섭이 지나치게 높을 수밖에 없다. 따라서 위임사무의 비중을 줄이고 자치사무의 비중을 확대하기 위해서는 현행 기관위임사무 중 지방적 성격이 강한 지역경제, 지역개발, 도시계획, 지역교통, 생활환경, 사회복지 등의 사무와 인허가 등 민원사무 및 단순집행적 성격의 사무들은 우선적으로 지방으로 이양되어야 한다.

또한 조례의 실효성도 제고되어야 한다. 지방분권이 실현되기 위해서는, 지방의회의 조례제정권을 강화하여 법률의 근거없이도 조례를 제정할 수 있어야 한다. 그러나 현행 헌법이 요구하는 법률유보의 원칙에 의하면, 주민들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 입법을 하는 경우에 법률의 근거를 요구하는 모순이 있다.

지나치게 법률유보의 원칙에 집착하게 되면, 민주적 절차를 거친 지방의회의 의결 사항에 대한 중앙정부의 지나친 간섭의 결과로 나타나게 되어 지방자치의 의미를 퇴색시키고 만다. 물론 이같은 해결책은 지역이기주의의 극복과 지방의 집행부·입법부의 역량 제고가 전제되어야 한다.

V. 결 론

분권화, 정보화, 세계화에 따라 과거의 중앙집권적 정치행정은 분권체제로 개편되어야 한다. 지방자치는 국가경쟁력을 강화하는데 필수적인 요소가 되고 있다. 우리나라는 지방자치를 다시 도입하였으나, 아직 지방의 자치를 이루지는 못하고 있다. 여러 요인 가운데 한 요인은 지방의회가 활성화되지 못하고 있기 때문이다. 참여정부도 지방분권을 이루기 위해 지방의정활성화와 선거제도 개선을 지방자치 발전을 위한 중요 과제로 설정하고 있다.

본고에서는 지방자치를 이룩하기 위해서는 지방의회와 지방정치가 활성화되어야 한다고 전제하에, 연구대상을 광역지방의회로 한정하고, 광역지방의회가 활성화되기 위한 법적·제도적·행태적 개선점을 고찰하였다.

정보화와 민주화를 통하여 공개행정, 참여행정이 활발하게 진행됨에 따라 과거 권위주의시대와는 달리 시민들의 이익표출 및 정책결정과정의 참여가 크게 증가하고 있다. 이런 시대적인 변화 속에 자치를 위해 강조되는 지방의회의 역할은 조례 제·개정기능, 행정감사 및 예산심의기능이라고 할 수 있다. 지금까지의 광역지방의회는 전문성결여, 협소한 자치입법권한, 제한된 행정감독 및 예산심의 등으로 자신의 역할을 다하지 못하고 있다.

지방의회를 활성화하기 위해서는 다음과 같은 개선점이 이루어져야 한다. 첫째 전문성을 제고하고 유능한 인물의 의회유인을 위해서는 의원의 유급화가 이루어져야 한다. 유급화수준과 방법은 지방자치단체의 자율결정에 위임하여야 한다. 둘째 선거제도와 관련하여 소선거구제는 중·대 선거구제로 개편하되, 광역의원의 기초의원 겸직을 허용할 필요가 있다. 이와 관련하여 광역의원의 정수는 예산을 고려하여 확대되어야 한다. 또한 현행의 1인 2표제 정당명부식 비례대표제는 유지하되, 지역구의석과 비례의석의 비율은 2 : 1로 균형화되어야 하며, 비례의석 가운데

50%를 여성에게 할당하여야 한다. 세째 기초의회의 경우 정당공천을 배제하되, 광역지방의회는 정당명부식 비례대표제의 취지에 맞추어 정당공천을 유지하여야 한다. 이제 지방의회의 활성화를 위해서는 정책정당을 육성하여야 하고, 정당정치를 활성화하여야 한다. 네째 의원지원체계를 강화하여야 한다. 이를 위해서는 의회 사무처 인사의 독립, 전문위원실 보강, 의원 연찬프로그램 개발, 입법보좌관제 도입, 연수원을 통한 전문교육확대, 의정활동의 평가기준 및 모형 개발 등이 요구된다. 다섯째, 시민단체와의 협력체제를 형성하여야 하며, 여섯째 조례제정권이 법적으로 확대되어야 한다.

위와 같은 개선책을 통해서 우리 나라의 광역의회 현재의 명예직 의회에서 전문의회로 전환되어야 한다. 전문의회는 견제를 통하여 집행부의 효율적 행정을 보조하며, 협력을 통하여 정책을 활발히 공급하는 의회이다. 올바른 지방자치를 위해서는 광역지방의회가 전문의회로 전환되어 의정활동을 활성화하여야 한다.

〈참고 문헌〉

- 금창호·김병국. 1994. 『지방의회의 위상정립방안』. 한국지방행정연구원 보고서 93-3.
- 김병수. 1991. “지방의원선거의 종합적 분석과 평가”. 『지방자치연구』 제 3권 제 2호.
- 김기언. 1994. “지방의회 회의록 분석을 통해 본 예산심의의 문제점과 개선방안” 『한국행정학보』 제8권 제 3호.
- 김순은·박영강. 1993. “광역의회의 지위에 관한 연구 : 광역의회간 전문성 비교를 중심으로” 『한국행정학보』 27집 3호
- 김영기. 2000. 『지방자치제의 이해』. 서울 : 대영문화사.
- 김영태. 2003. 독일선거제도의 도입가능성과 한계. 한독정치학회·중앙선거관리위원회 학술회의 발표논문.
- 김익식. 2002. “지방의회의 역할강화방안”. 『자치행정』 No. 177.
- 송광태. 1991. “지방의회 의정활동평가의 사례분석을 통한 교훈”. 『한국지방자치학회보』. 13권 2호.
- 송두범. 2002a. 지방의회 의원의 입법전문성 강화방안. 충남발전연구원.
- _____. 2002b. 충청남도의회 발전방안. 충남발전연구원.
- 유재원. “지방의원의 대표성 확립방안”.
<http://fnf-cla.hanyang.ac.kr/journal/View.asp?idx=430> (검색일 : 2003.5.6.)
- 이재열. 1997. “지방자치와 지역개발”. 성경륜 외, 『지방자치와 지역발전』. 서울 : 민음사).
- 이철형. 1996. 『최신정치학개론』. 서울 : 법지사.
- 임동욱. 1998. “지방의회의 권한과 운영”. 『한국의 지방자치』, (서울 : 의암출판)
- 최봉기. 2002. 『한국지방자치의 발전 전략』. 대구 : 계명대학교 출판부.
- 최병학. 2001. 지방의회와 집행부간의 파트너쉽 구축방안. 충남발전연구원.
- 최창호. 1994. “지방의회 조례제정권의 범위와 한계”. 『지방자치연구』 제 6권 1호.

충청남도의회. 2000. 『의정백서』 .

행정자치부. 2000. 『선진외국의 지방자치제도 I, II』 .

허영. 2000. 『헌법이론과 헌법』 . 서울 : 박영사.

Almond Gabriel A. and Powell Bingham G. Jr. 1978. Comparative politics. Boston : Little, Brown and Com.

Truman David. 1951. The Governmental Process., N.J. : Brown Press.

http://www.jachi.co.kr/news_03.html, (검색일 : 2003. 7. 10)

집필자

강영주(姜榮柱) yongju_k@cdi.re.kr

일본 東北大學(Tohoku Univ.)에서 박사학위를 취득하였다. 동북대학 경제학부 연구교수, 대전광역시 과학기술자문위원을 역임 후 현재 충남발전연구원 경제관광연구부 책임연구원으로 재직중이다. 주요 연구분야는 벤처기업정책과 이노베이션론이다.

고승희(高承熙) kosh@cdi.re.kr

단국대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 한국지방행정연구원 객원연구원과 한국미래정책연구원 연구위원을 역임하였다. 현재 충남발전연구원 자치정책연구부 연구원으로 재직중이며, 주요 연구분야는 정책평가, 성과관리, 조직관리 분야 등이다.

권경득(權慶得) kdkwon@sunmoon.ac.kr

미국 Akron대학에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 국무총리산하 인문사회연구회 평가위원, 한국행정학회 이사, 한국정책학회 이사 등을 역임하였으며, 현재 선문대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 충남 정책자문교수, 충남혁신분권단 위원, 한국지방자치학회 이사로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 정부혁신, 인적자원정책, 지방행정 등이다.

권영현(權寧炫) yhkwon@cdi.re.kr

한남대학교에서 산업미술학 석사학위를 취득하였다. 동아연필(주) 디자인실을 거쳐 배재대학교 미술학부 겸임교수를 역임하였다. 현재 충남발전연구원 산업디자인팀 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 지역이미지의 문화상품화이다.

김선배(金善培) kkkbsb@kiet.re.kr

서울대학교에서 경제지리학 박사학위를 취득하였다. 국가균형발전위원회 전문위원을 역임하였고, 현재 산업연구원 지역산업팀장으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 경제지리학(산업클러스터, 지역 혁신체계)이다.

김용웅(金容雄) pres@cdi.re.kr

영국 셰필드대학교에서 도시 및 지역계획학 석·박사학위를 취득하였다. 대만토지개혁훈련소 외래 교수, 국토연구원 국토계획연구실장부원장, 안양대학교 도시행정학과 교수를 역임하였으며, 현재 충남발전연구원장으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 도시 및 지역계획이다.

김인중(金仁中) inchukim@kicox.re.kr

神戸大學校(Kobe Univ)에서 경제학박사를 취득하였다. 산업연구원 지역산업실장을 역임하였으며, 현재 한국산업단지공단 산업입지정보센터소장으로 재직 중이다. 주요연구분야는 산업조직, 산업정책, 지역산업정책등이다.

김정연(金正淵) jykim@cdi.re.kr

서울시립대학교 도시공학 박사학위를 취득하였다. 한국농촌경제연구원 책임연구원을 역임하였으며 현재 충남발전연구원에서 연구실장으로 재직 중이다. 한국지역개발학회와 한국도시행정학회 이사로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 중소도시 및 농촌지역개발이다.

박철희(朴哲熙) jacob10@cdi.re.kr

서울대학교 환경대학원 석사학위를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 도시지역연구부 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 도시설계, 건축, 조경분야 등이다.

백운성(白雲成) wsbaek@cdi.re.kr

충남대학교에서 경제학석사를 취득하였으며, 현재 충남발전연구원 경제관광연구부 연구원으로 재직중이다. 주요 연구분야는 기술경제 및 계량경제학이다.

성태규(成泰圭) tgsung@cdi.re.kr

베를린 자유대학교에서 정치학 박사학위를 취득하였다. 서울대학교, 서강대학교, 이화여자 대학교, 성균관 대학교 등에서 강의하였으며, 서강대학교 사회과학연구소 선임연구원과 가톨릭대학교 아태연구원 전임연구원을 거쳐, 현재 충남발전연구원 기획정보팀장으로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 지방행정, 지방자치, 국제교류 분야이다.

송두범(宋斗範) songdb@hanmail.net

대구대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 도시지역연구부장으로 재직 중이다. 푸른충남21추진협의회 사회문화분과 부위원장, 충남지역인적자원개발분과위원, 충청남도도시계획위원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 지역개발, NGO, 인적자원개발분야 등이다.

오석민(吳碩珉) smoh7568@hanmail.net

한국정신문화연구원 한국학대학원 사회민속실 박사과정을 수료하였다. 충남발전연구원 부설 충남역사문화연구소에서 책임연구원을 역임하였으며, 현재 충남역사문화원 전시유물부장으로서 재직 중이다. 주요 연구분야는 역사민속학이다.

이상진(李相辰) lsjin@cdi.re.kr

대전대학교에서 환경공학 박사학위를 받았으며, 수질관리기술사를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 환경생태연구부장으로 재직 중이며, 주요 연구분야는 수질오염총량관리제, 수질관리, 상하수도 분야 등이다.

이인배 (李仁培) iblee@cdi.re.kr

경기대학교에서 관광학 박사학위를 취득하였다. 문화관광부 축제자문위원 등을 역임하였으며, 현재 충남발전연구원 경제·관광연구부장으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 관광개발계획과 지역 축제 분야이다.

이종상 (李鍾相) leejs@kongju.ac.kr

일본 九州大學에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 충남발전연구원 연구위원(산업경제연구부)을 역임하였으며, 현재 공주대학교에서 지역사회개발학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구분야는 지역분석이다.

이충훈 (李忠勳) chlee@cdi.re.kr

경희대학교 디자인학 박사과정에 있다. 현재 충남발전연구원 산업디자인팀 연구위원, 호원대학교 산업디자인학과 겸임교수, (주)BYC 그래픽디자인과, (주)동양매직GI그룹 디자인팀에 재직 중이다. 한국커뮤니케이션 디자인협회 회원, 현대디자인실험작가협회 회원, 한국디자인학회회원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 아이덴티티, 도시브랜드이다.

임선빈 (任先彬) ysb7340@empal.com

한국정신문화연구원 한국학대학원에서 문학박사(한국사전공)학위를 취득하였다. 공주대·한남대 강사, 목원대대전대 겸임교수 및 충남발전연구원 연구위원(역사문화부장, 충청학연구부장) 등을 역임하였으며, 현재 충청남도역사문화원 연구위원(충청학연구부장 겸 도지편찬실장)으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 조선시대 지방통치제도 및 향촌사회사, 유교문화자원의 보존과 활용 등이다.

전영노 (田永魯) yrjeon@cnria.re.kr

한남대학교 지역개발학과를 거쳐 서울시립대학교 도시행정학과에서 행정학 석사를 취득하였고, 현재 한남대학교 정치 및 지역발전학과 박사과정 중에 있다. 한국정보통신대학원대학교 부설 정보통신교육원에서 GIS프로그래밍과정을 이수하였고, 한남대학교 지역개발연구소 연구원, 충남발전연구원 위촉연구원을 거쳐 현재 충남전략산업기획단 연구원으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 도시 및 지역계획 분야이다.

정종관 (鄭鍾寬) asset@cdi.re.kr

충북대학교에서 환경공학박사를 받았으며, 환경기술사를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 환경생태연구부 연구위원으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 새만금 사업, 환경영향공동조사, 수도권 매립지 종합환경조사 연구 등이다.

조봉운 (趙奉雲) bwcho@cdi.re.kr

목원대학교 대학원 건축학과 박사과정을 수료하였다. 현재 충남발전연구원 도시지역연구부 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 도시계획토지이용계획 및 GIS 분야이다.

최병학(崔秉鶴) bhchoi@cdi.re.kr

청주대학교 대학원에서 행정학 석사박사학위를 취득하였다. 空大空士 교관 및 국무총리실 안전관리대책기획단에 정책자문관을 역임하였다. 현재 충남발전연구원 자치정책연구부장으로 재직 중이며, 충남대학교 평화안보대학원 겸임 정교수로 있다. 한국행정학회, 지방자치학회 이사 및 한국소방정책학회 부회장으로 활동하고 있으며, 주요 연구분야는 자치행정, 정책개발, 안정관리이다.

한무호(韓武虎) mhhan@cnria.re.kr

Fordham 대학에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 충남발전연구원 연구위원(산업경제연구부장)을 역임하였고, 현재 충남전략산업기획단 산업정책팀장으로 재직 중이다. 주요 연구분야는 경제성장론, 지역경제학이다.

한상욱(韓相旭) hansw@cdi.re.kr

충남대학교 건축공학과에서 공학석사를 취득하였다. 현재 충남발전연구원 도시지역연구부 책임연구원으로 재직 중이며, 주요 연구분야는 소도읍 경관계획분야이다.

충 남 지 역 연 구

인쇄일 2005년 6월 7일

발행일 2005년 6월 7일

발행처 충남발전연구원

대전광역시 유성구 장대동 138-42

전화 042)820-1114

팩스 042)820-1129

인쇄처 필성인쇄사 (전화 252-1689)

충남발전연구원 홈페이지

www.cdi.re.kr

〈비매품〉

