차 례

■ 주민을 위한, 주민에 의한, 주민의 예산(최현정) / 1

■ 여권발급제도의 개선방안(배인영) / 15

■ 지방자치단체 BSC 도입방안(강창기) / 27

■ 세방화시대의 충북 지방외교 발전방향(하지은) / 51

■ 저출산·고령화 대응전략(박은실) / 63

■ 농촌고령화와 30~40대 정주대책(원세연) / 77

■ 충북의 문화산업 활성화 방안(심은혜) / 85

■ 호남고속철도 오송분기역 특대화 방안(김길수) / 97

■ 청주시 도심 공동화 문제 고찰(김철기) / 121

주민을 위한, 주민에 의한, 주민의 예산

예산담당관실 수습

최 현 정

주민을 위한, 주민에 의한, 주민의 예산

1. 추진배경 및 근거

○ 주민참여예산제도란 주민참여를 통한 예산의 투명한 공개, 실현 가능한 예산계획 마련 등의 단계를 거치면서 지역주민들이 지자체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도임

○ 지방분권을 추진하는 과정에서 주민자치의 이념에 따라 주민참여를 활성화하기 위한 방안으로 제시됨

○ 납세자이자 행정수요의 주체인 주민이 도정의 종합계획서라고 할 수 있는 '예산'의 편성과정에 직접 참여함으로써 참여민주주의와 재정민주주의를 동시에 실현하는 획기적인 제도임

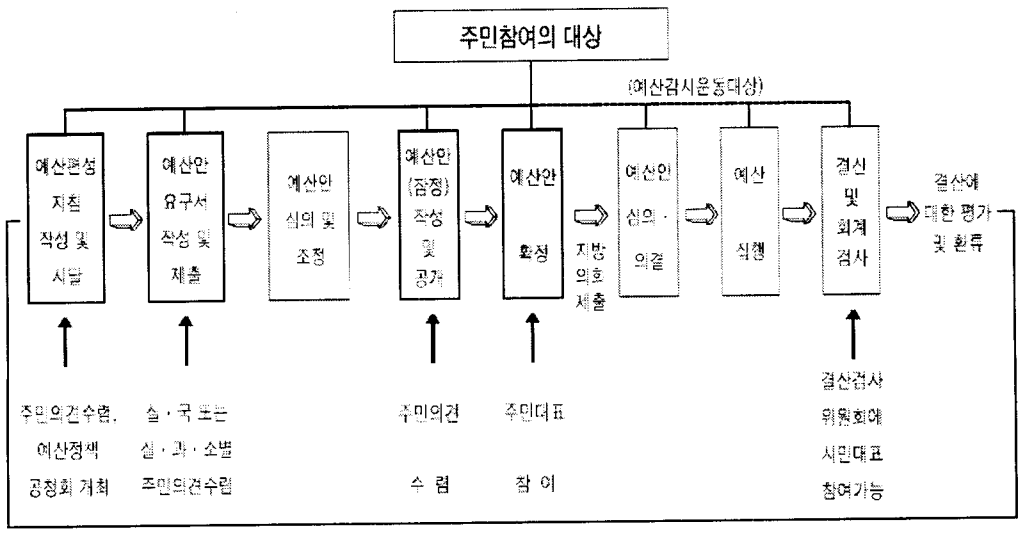
○ 추진근거

- 행정자치부는 '2004년도 지방자치단체예산편성기본지침'을 통해 지방재정운영방향의 일환으로 예산편성전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등 주민참여형 예산편성제도 정착을 제시
- 지방재정법 시행령 제30조 제1항 : 예산편성지침준수
- 정부혁신분권위원회 로드맵 아젠다중 참여예산제 도입방안 제시
- '지방재정법개정법률안'이 2005년 8월 4일자로 공포됨에 따라 앞으로 전국적으로 모든 지방자치단체에서 의무적으로 시행될 것으로 전망됨

2. 주민참여예산제도의 현황

○ 1989년 브라질의 포르투알레그레시(운영과정은 별첨1을 참조)에서 처음 시작된 이래 전 세계 지자체로 확산되고 있음

○ 처음 시작할 때에는 예산배분에 주로 관심을 가졌으나 점차 예산 편성과 심의 · 집행 · 성과평가에 이르는 전 과정에 관심을 갖게 됨



○ 한국의 지자체에서는 광주 북구와 울산 동구, 대전 대덕구, 청주시, 안산시에서 실행하고 있음 (참여예산조례의 내용은 별첨2를 참조)

○ 그 중에서 광주 북구는 여러 성과를 낳음 (2004년 예산사업에 25건 주민의견을 반영, 비예산사업에 29건 반영하여 예산 편성)

☞ 우리도의 주민참여 예산제도 현황

1) 도민예산참여방운영 (도홈페이지/도민센터/도민예산참여방)
   - 개　　설 : 2004. 9 (상설 운영)
   - 참여대상 : 도민 또는 도내거주자 및 기관 · 단체
   - 운영방법 : 제시된 의견중 합리적, 생산적 제안은 예산편성시 적극 반영

※ 2005년 운영 결과

- 의견개시 : 2건(도로 1건, 기타 1건)
- 조회횟수 : 223회
- 처리결과 : 해당부서로 하여금 검토 · 처리하도록 조치

2) 예산편성관련 설명회 개최

- 개최시기 : 2006. 8월 중
- 내　　용 : 2007 예산편성방향 등 설명 및 의견청취
  ⇒ 예산반영 등 검토
- 참석대상 : 시민단체 관계자, 대학교수, 공인회계사 등 외부전문가

※ 2005년 운영 결과

- 2006년 예산안 혁신토론회 개최(10. 26)
- 2006년 예산안 예산자문회의 개최(11. 2)

3) 예산편성결과 공개

- 시　기 : 2006. 2월 중
- 대　상 : 2006년도 예산편성결과
- 내　용 : 제정여건 및 운용방향, 회계별 예산규모, 주요사업조서(20억 이상), 지방세예산액 및 1인당 부담액, 재무관리계획, 기금운용계획 등
- 방　법 : 도보 및 인터넷홈페이지 게시

4) 예산홍보책자발간

- 목　　적 : 우리도 예산에 대한 이해제고
- 책 자 명 : "우리도 예산은 이렇게 쓰여 집니다"
- 발간부수 : 500부
- 배 부 처 : 도 및 시군, 유관기관 사회단체 등에 배부 활용

5) 타시도 우수사례 벤치마킹

- 기간 : 2006. 3월 중
- 대상 : 각 시 · 도
- 내용 : 재정운영상황 전반

6) 청주시 사례

- 2004년 9월 청주시민참여기본조례(제 8조)를 제정하여 주민참여예산제의 근거규정 마련 (별첨3 참조)
- 2006년 주민참여예산제운영조례표준안을 제정하였으나, 2006년 6월 행정자치부가 공통적인 기준(별첨4 참조)을 제시으로써 재검토 중

3. 예상되는 문제점

○ 형식적인 제도

- 환류대책 없이 형식적·과시용으로 운영될 우려 : 실질적 운영을 담보해내지 못하고 지방자치시대의 경쟁적인 시책양산의 하나로 형식화되지 않을까 하는 문제점 제기
- 지자체의 미미한 예산권과 낮은 재정자립도가 문제

[충청북도의 예산규모 및 재정자립도]

2006년도 당초예산 규모는 **2조37억원**으로 2005년도 당초예산 1조7,548억원 보다 14.2% 증가

- 일반회계 1조5,715억원 ('05년도 1조3,142억원보다 19.6% 증가)
- 특별회계 4,422억원 ('05년도 4,406억원보다 1.9% 감소)
- **재정자립도 25.6%**

- 인터넷을 통한 한시적 의견수렴 등 초보적이고 형식적인 수준에 그칠 우려
- 짧은 예산편성기간으로 인한 다양한 주민의견수렴 한계

○ 참여하는 주민의 전문성부족 및 형식적인 정보공개

- 주민 및 주민참여위원들의 참여열정에 비해 예산에 대한 전문성 부족
- 기존의 품목별 예산제도에 근거한 정보를 주민이 이해하기 어려움

○ 주민참여예산의 적용대상과 범위설정에 어려움

- 주민참여예산제도는 초기에는 예산편성과정의 단계에서 참여에 초점을 맞추는 제도였지만 그 초점이 달라지고 있는바, 일련의 예산편성절차의 흐름에서 어디서부터 어디까지를 주민참여의 범위로서 설정할 것인가의 문제가 있음
- 어떤 기준으로 주민참여위원을 설정할 것인지, 그에 따른 특정 계층 및 집단의 독점 및 공평성 문제 야기 우려

○ 효율성의 문제

- 예산지출의 효율성·예산 결정의 경제적 합리성 저해 : 참여적 계획은 대개 지역 개선 프로젝트나 주택 건설과 같은 지역적인 프로젝트와 프로그램들에서 이루어지므로, 지역 전체를 포괄하는 예산이 되기 어려움
- 지역이기주의 및 대표성의 문제 : 장시간의 토론과 논쟁에 참여하는 고도로 조직화된 지역주민 집단이 대중의 이해 고려하지 못함. 또한, 제출된 의견도 지역 이기주의적인 민원성 내용이 대부분을 차지
- 대중인기주의 영합 우려

○ 행정상의 문제

- 매년 시달되는 예산편성지침에 의거 추진함에 따른 촉박한 일정이 업무 가중시킴
- 자치단체의 한정된 자원으로 주민의 다양한 요구 충족시키기 어려움
- 자치단체장과 예산편성 담당공무원의 자율성이 약화

4. 바람직한 주민참여예산제도 운영을 위한 조건

○ 재정정보 공개의 내실화
- 모든 예산과정의 투명하게 공개
- 특히 예산편성결과를 주민이 쉽게 이해할 수 있는 자료로 공개

○ 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화
- 주민참여위원회의 구성 및 운영 활성화
- 주민참여 의지 고양 및 전문성 강화
- 상시적인 의견수렴

○ 공무원의 인식과 자세 변화
- 긍정적인 인식전환과 적극적 자세 필요

○ 역기능의 통제
- 주민의견의 선별적 수용기준 또는 지역별 예산배분기준을 사전에 설정
- 주민참여예산제도의 적용범위를 점진적으로 확대

5. 향후 추진방향

□ 주민의 참여 활성화 및 전문성 제고

○ 제도에 대한 홍보 강화 : 다양한 연령 대를 타깃으로 다양한 매체 이용 (예: 홈페이지, 텔레비전, 지역신문 및 잡지, 팸플릿 등)

○ 주민의 눈높이에 맞춘 알기 쉬운 예산설명서 작성 : 사업별 예산제도의 도입으로 더욱 용이

○ 주민참여예산학교 운영하여 예산과정에서 원활하게 의사소통할 수 있을 정도의 정보를 제공하고, 이수한 주민에게 자격증 수여 및 주민참여위원으로 위촉 ⇒ 책임감과 사명감을 느끼도록 유인

○ 어린이 예산참여교실을 운영하여, 교육 및 체험의 장이 되도록 하여 미래의 적극적이고 참여적인 주민을 양산하는 발판 마련

○ 주민참여위원회의 기능유지 및 정체성 확립을 위해 행정·재정적 적극 지원 (예: 예산편성에 반영된 주민의견에 대하여 참여자 보상 실시 및 시상)

○ 주민참여예산제도운영조례와 시행규칙 제정

⇒ 제도 운영절차와 기준을 표준화 · 제도화

□ 제도의 공평한 운영

○ 주민참여위원회 활성화를 위해 분과위원회 기능을 활성화시켜 특정 개인이나 단체 등에 악용되지 않도록 역기능에 대한 해소 방안 등 강구

○ 주민 의견의 예산반영에 있어서 저소득층 지원과 주민생활과 밀접하게 관련된 주민숙원사업에 대하여는 타 사업에 우선하여 연차적으로 예산에 반영

<별첨 1> 브라질 알레그레 시의 주민참여예산제 운영과정

구 분	개최시기	내 용
제1차 시민총회 (지역별, 의제별)	3~4월	① 지난해 및 올해 공공투자예산보고 ② 지난해 공공투자 결과평가 ③ 예산작성방법 설명 ④ 시민들의 요구취합 ⑤ 참여시민수에 따라 대의원 선출
대의원위원회 (지역별, 의제별 대의원포럼)	5~6월	① 총회와 neighborhood meeting에서 요구한 사항 우선순위결정 ② 행정부로부터 필요한 정보취합 ③ 예산편성지침 시의회제출
제2차 시민총회	6~7월	① 시 회계보고 ② 요구사항 투자우선순위 결정 ③ 대의원 중에서 평위원선출(지역별, 부문별 2명)
참여예산평의회 활동과 예산안 결정	7~10월	① 참여예산평의회(PBC) 활동 ② 기획실(GAPLAN)에서 예산안구체화 ③ 평의회에서 예산안 최종확정 ④ 시장에게 제출, 실무진과 실무계획협의
시의회 예산심의	11 ~ 다음해 7월	① 시의회 예산안심의투표, 시의회 압박 대중집회 ② 참여예산평의회(PBC) 계속활동

자료: Anne Latendresse, 1999: 7-9, Sergio Baierle, 2002: 2-4, 2000 Porto Alegre Participatory Budget에서 발췌 작성한 것임.

<별첨 2> 국내 참여예산조례의 비교정리

	광주북구(2004년 3월)	울산동구(2004년 6월)
조례명	광주광역시북구주민참여예산제운영조례	울산광역시동구주민참여예산제운영조례안
목 적	주민참여 보장, 예산 투명성 증대	주민참여 보장, 예산 투명성 증대
예산 위원회 기능	예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산에 대한 주민 의견 수렴·집약, 주민대상 교육활동, 예산정책토론회 개최, 결산에 대한 설명회 참여 활동	예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약, 총회·분과위원회 개최
예산위원 선정기준	인원은 80인 이내, 공개모집(1/2 이상), 주민자치위원회 추천 주민(각 동별 1인 이상), 예산 및 행정 전문가(비영리민간단체 추천)	인원은 100명 이내, 공개모집(1/20이상), 주민자치위원회 추천 주민(각 동별 1인 이상), 시민·사회·직능단체·기관 등의 추천을 받은 자
지역회의	없 음	동별로 주민참여예산지역회의, 해당동 위원 및 주민자치위원으로 구성, 주민도 참여할 수 있으나 동장이 대상자 선정
	청주시(2004년 9월)	**안산시(2005년 1월)**
조례명	청주시민참여기본조례	안산시주민참여기본조례
목 적	참여 활성화, 행정의 민주성과 투명성 증대, 시와 시민이 협동하여 지역사회의 발전 도모	참여 활성화, 행정의 민주성과 투명성 증대, 주민과 시가 협동하여 지역사회 발전을 도모
예산 위원회 기능	예산에 대한 주민의견 수렴 · 집약 활동, 예산정책 토론회 및 결산 설명회 개최, 시민 교육	예산편성, 예산초안에 대한 의견 수렴과 검토의견 제시 예산공청회에 관한 사항
예산위원 선정기준	지역·전문·직능·공익성 감안해 100인 이내 주민자치위원회 추천한 자치위원, 주민공개모집에 의해 선정된 자, 비영리민간단체 추천을 받은 자	지역·전문성 감안 80인 이내 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원, 비영리민간단체 추천을 받은 자, 공개모집 절차에 의해 선정된 주민
지역회의	없 음	없 음
	대전 대덕구(2005년 10월)	
조례명	대전광역시대덕구주민참여예산제 운영조례	
목 적	주민참여 보장, 투명성 확보	
예산 위원회 기능	예산편성 매뉴얼과 예산안에 대한 의견수렴, 중점투자사업의 우선순위결정, 예산홍보활동과 토론회 등 개최	
예산위원 선정기준	예산 및 행정 전문가로 비영리단체 추천, 동 지역회의에서 추천한 자, 공개모집을 통해 모집된 자 등 100인 이내로 선정.	
지역회의	동별로 10인 이내로 동장이 선정하여 위촉, 중점투자분야 등에 관한 의견 수렴 및 사업별 우선순위 제출	

<별첨 3> 청주시민참여기본조례(2004.9.3 의결)

제8조(예산편성의 시민참여)

①시장은 예산을 편성하는 단계에서부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 시민참여의 보장을 위하여 노력하여야 한다.

②시민의 예산편성 참여에 관한 사항을 협의하기 위하여 청주시예산참여시민위원회(이하 "예산위원회"라 한다)를 둔다.

③ 예산참여시민위원회의 기능은 다음 각호와 같다.

1. 예산편성 지침에 대한 의견 수렴
2. 예산에 대한 주민의견 수렴. 집약활동 등 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출
3. 예산에 대한 시민 교육
4. 예산정책 토론회 및 결산 설명회개최

④ 예산참여시민위원회 위원은 주민자치위원회가 추천한 자치위원, 주민공개모집에 의해 선정된 자, 비영리 민간단체의 추천을 받은 자 중 지역성, 전문성, 직능성, 공익성을 감안한100인 이내로 구성하고 청주시 각 국별 분과위원회를 둔다.

⑤ 예산참여시민위원회와 분과위원회는 매년 1회 이상 개최 한다.

⑥ 위원회는 필요한 때 관계공무원 또는 전문가의 의견을 청취하거나 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다.

<별첨4> 주민참여예산제운영조례 표준안

제1조(목적) 이 조례는 지방재정법 제39조 및 동법시행령 제46조의 규정에 의하여 ○○시(특·광역시, 도, 시, 군, 구/ 이하 "시"라 한다)의 예산 편성과정에 주민의 참여를 보장하고 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 "주민"이라 함은 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 당해 지방자치단체에 주소를 두고 있는 자
2. 당해 지방자치단체에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원

제3조(법령준수의무) 이 조례에 따라 예산편성시 주민참여 보장은 지방자치법, 지방재정법, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니된다.

제4조(단체장의책무) 시장(특·광역시장, 도지사, 시장, 군수, 구청장/이하 "시장"이라 한다)은 예산을 편성하는 단계에서부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

제5조(주민의권리) 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위내에서 자치단체의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있는 권리를 가진다.

제6조(운영계획 수립 및 공고) 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제 운영계획을 수립하여 일정기간동안 공보, 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 이를공고하여야 한다.

제7조(의견수렴 절차 등) ①시장은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

②시장은 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

제8조(의견 제출) 지방예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제6조의 규정에 따라 시장이 수립한 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

제9조(결과 공개) ①시장은 제8조의 규정에 의해 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

②시장은 필요시 의견수렴 결과 공개를 위해 설명회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

제10조(위원회 운영 등) 시장은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 도입에 따른 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있다.

제11조(시행규칙) 이 조례 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

여권발급제도의 개선방안

자치행정과 수습

배 인 영

여권발급제도의 개선방안

Ⅰ. 개 요

○ 소지자의 국적 등 신분을 증명하고 이로써 소지자에 대해 외교적 보호권을 행사 할 수 있는 국적, 국가를 표시하기 위한 여권은 국제적인 약속이라는 측면에서, 단순히 국내적인 문제만이 아님

○ '05년 9월 30일 한국의 여권이 사진부착식에서 사진전사식으로 바뀜

○ 여권법, 여권체계의 문제에서부터, 여권발급절차의 문제 등이 산재해 있는 상황임

○ 또한 전국가적인 차원에서 이루어진다는 점에서 국가와 지자체 간의 긴밀한 협조가 필요한 상황

Ⅱ. 여권발급제도의 현황

1. 여권의 정의 및 근거규정

□ 여권의 정의

○ 소지자의 국적 등 신분을 증명하고 이로써 소지자에 대해 외교적 보호권을 행사 할 수 있는 국적, 국가를 표시하기 위한 것

□ 여권발급의 목적

○ 여권은 각 국이 여권을 소지한 여행자에 대하여 자국민임을 증명하고 여행의 목적을 표시하여 자국민이 해외여행을 하는 동안 편의와 보호에 대한 협조를 받을 수 있도록 하기 위해 발급됨

○ 따라서 여권은 해외여행을 할 때 반드시 필요한 것이며 대한민국 정부가 외국으로 출국하는 사람에 대한 신분을 증명하고 외국에

대해 여행자를 보호하고 구조를 요청하는 일종의 공문서임

□ 여권관련법령

○ 여권법(61.12.31.법률 제940호/03.5.27. 개정 법률 제6897호)

○ 여권법시행령(74.12.31. 대통령령 제7457호/04.10.8. 대통령령 제18560호)

○ 여권법시행규칙(04.11.13. 개정 외교통상부령 제 51호)

2. 여권의 종류

□ 여권의 종류

일반여권, 관용여권, 외교관여권, 거주여권, 여행증명서

□ 기간에 따른 분류:

단수여권, 복수여권, 여행증명서

3. 여권발급절차

□ 일반/거주여권의 경우

○ 절 차

(1)신청서작성→(2)접수→(3)신원조사확인→(4)각지방경찰청→
(5)결과회보→(6)여권서류심사→(7)여권제작→(8)여권교부

□ 관용여권

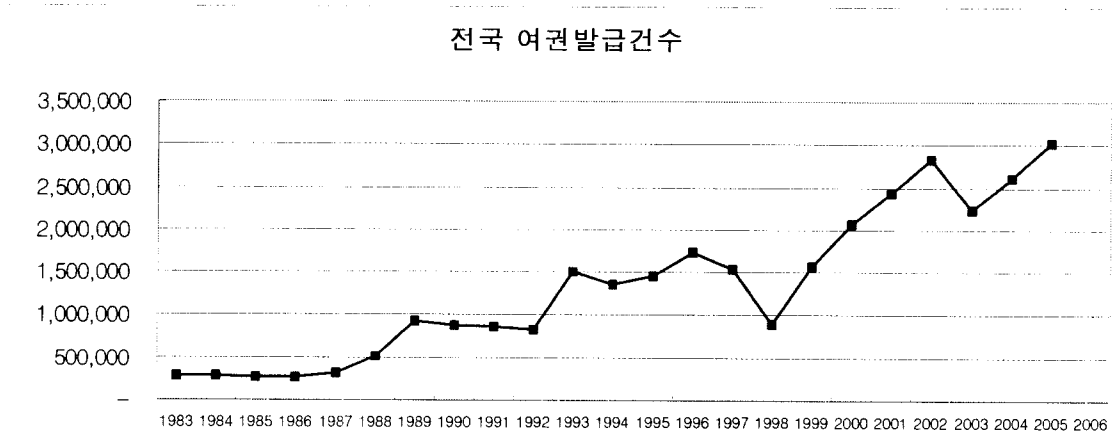
○ 관용여권은 공무상 국외여행 할 경우에 발급하며, 발급대상자의 가족은 공무상 동반할 경우에만 발급할 수 있으므로 가족에 대한 관용여권 발급 요청 시 관계부처에서는 그 필요성을 상세히 소명하여야 함

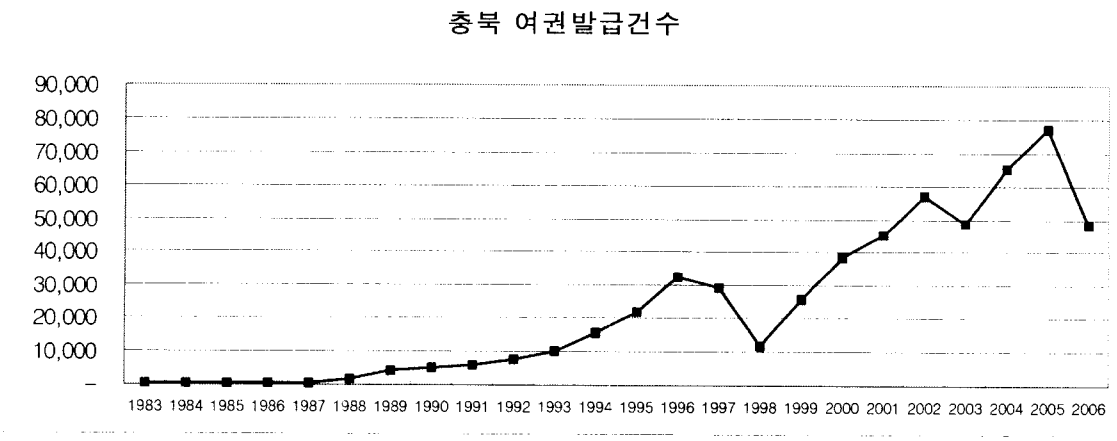
4. 여권발급현황 (전국 및 충북)

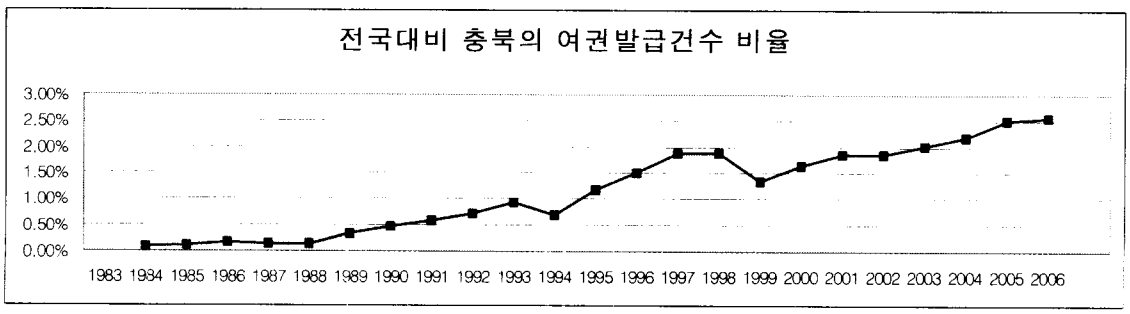
○ 2006년 현재 전국의 여권발급은 해마다 증가추세를 보이고 있음. 특히, 1989년 해외여행 자유화 이후로 여권의 발급이 급증함

○ 충북도청의 경우에도 역시 1983년 3월 여권발급 대행 업무를 시작한 이래 발급건수가 지속적으로 증가하고 있는 추세임 (아래 그래프의 충북도청 2006년 자료는 2006년 6월말 현재임)

○ 또한 충북의 전국대비 여권발급 비율 역시 해마다 증가하여 2005년 현재 2.55%의 비율을 차지하고 있음







Ⅲ. 문 제 점

1. 기관위임사무의 문제

□ 사무귀속의 문제

○ 현재 여권발급권자는 외교통상부 장관(여권법 제4조)

○ 그러나 실제 여권발급 업무는 외교통상부의 주관 하에 각 지방자치단체의 장에게 위임되어있는 형태임

※ 여권법시행령 제26조(권한의 대행)

① 외교통상부장관은 법 제15조 제1항의 규정에 의하여 일반여권 및 여행증명서의 발급·기재사항변경·유효기간연장·재발급 및 반납명령에 관한 권한을 영사·특별시장·광역시장 또는 도지사로 하여금 대행하게 한다.

○ 현 상태에서는 실질적으로 여권발급업무를 담당하고 있는 지자체가 자율적으로 업무 증가에 따른 후속조치를 취하기 어려움

□ 국가, 지자체, 지자체간의 사무의 협조의 문제

○ 외교통상부와 여권업무를 담당하는 지자체간, 지자체와 여권서류 접수를 대행하는 시군간의 업무협조문제

□ 수수료의 문제

○ 수수료의 구성: 여권발급수수료 + 국제교류기여금

○ 국제교류기여금은 한국국제교류재단법 제5조에 의거해 모금함

○ 발급수수료 책정상의 문제: 여권 발급에 들어가는 보안비용, 발급장비 및 접수장비, 인건비 등을 감안하더라도 발급수수료가 너무 비싸다는 지적이 제기되고 있는 실정

※ 여권발급 수입대체경비 지출현황을 보면 지난 1997년부터 2004년까지 8년간 연평균 475억원의 초과수입을 올렸으며, 경비대비 수입 비율은 3.41배에 달한다. 여권발급 수입은 국고로 들어가 지만 외교부가 필요에 따라 기획예산처와 협의해 집행비로 사용할 수 있다.

○ 기관위임사무인 만큼, 수수료는 모두 국고에 귀속되어 지방자치단체 차원에 인건비 등 최소비원만 지원되고 있는 상황임

○ 수수료 사용의 투명성의 문제
수수료중 국제교류기여금은 국제교류기금으로 편입되나, 이의 정확한 사용 내역은 밝혀지지 않고 있어 문제됨

2. 여권법체계상의 문제

□ 법적근거 미비의 문제: 여권종류에 있어서의 법적근거 미비

○ 여권의 종류는 실질적으로 일반여권, 관용여권, 외교관여권, 거주여권, 여행증명서로 나뉨

○ 그러나 여권법 제 3조에서 언급되는 여권의 종류는 일반여권, 관용여권 및 외교관여권 뿐

○ 그 외 여행증명서는 여권법 제10조에 근거. 거주여권은 여권법 시행령에 처음 언급되고 있음. 그 외 긴급여권의 경우에는 어디에도 명칭도 나와 있지 않은 실정

3. 여권발급절차 및 체계상의 문제

□ 복잡한 절차의 문제

○ 지난해 9월 사진전사식 여권이 도입되어, 위조방지 기능 강화와, 여권심사도 더욱 까다로워지면서 여권 발급에 소요되는 기간이 열흘 정도로 기존보다 2배 넘게 길어짐

○ 신여권이 도입된 지 1년이 다 되어가는 지금까지 "여권 발급 대란"이 계속되고 있는 실정: 여권을 발급받는데 이렇게 애를 먹는 것은 비즈니스·관광·어학연수 등의 목적으로 외국을 방문하려는 내국인 수요가 크게 증가한 반면 발급 능력은 여기에 못 미치고 있기 때문

□ 인력과 예산 부족의 문제(기관 한정의 문제)

○ 현재 국내 여권발급기관은 서울시 10개 구청과 각 도청, 광역시청 등 전국적으로 모두 29개 관청에 불과

○ 국가위임사무로 외교통상부에서 최소소요비용만을 지원하고 있어, 지방자치단체 차원의 자율성을 갖기 어려운 실정임

○ 최근 서울시는 자체예산을 투입하여 여권발급업무시간을 연장한다는 발표를 한 바 있음. 그러나 이는 근본적인 해결책이 될 수 없음

※ 참고기사(2006.7.27. 중앙일보)

서울시는 27일 10개 구청에 3억5000만원의 야근비를 지원해 여권 발급 업무를 오후 6시에서 9시까지 늘리도록 하는 방안을 발표했다. 하루 발급 건수를 6,650건에서 8,845건으로 늘려 민원인들의 불편을 덜어주기 위해서다.

○ 서울 등 여권 발급이 많은 지역에서는 여행사, 국민들이 지방으로 내려가서 여권을 발급받기도 함

○ 지방자치단체 차원에서 이러한 타 지역 민원으로 과부하를 겪고 있으며, 업무처리 과중에 따른 불만도 나오고 있음

Ⅳ. 해결방안의 모색

1. 개 요

○ 시스템 전반의 개혁이 필요

○ 단기적으로 인력과 예산을 증편하는 것이 필요

○ 장기적으로는 기관위임사무의 재편, 혹은 인센티브 디자인의 필요

2. 기관위임사무의 문제해결

□ 사무귀속의 문제

○ 기관위임사무의 경우 행정의 경제성, 지방사정의 정통성 등의 순기능을 하기도 하지만, 중앙과 지방간의 책임소재의 불분명, 지방자치단체의 국가의 하급기관화, 민중통제의 배제 등 현실에 있어 역기능 부작용이 더 크게 작용하고 있음

○ 여권사무의 경우 국제적 약속인 만큼, 전국적 통일성을 기해야 하므로 지방자치단체에 자율성을 부여하도록 하는 것은 바람직하지 않음

○ 그러므로 국가에서 여권사무에 있어 여권업무를 취급하는 지자체에 대한 지원을 늘리고, 수수료 수입 및 지출에 있어서 지자체에게 어느 정도 자율권을 주는 방향으로의 해결을 모색해야 할 것임

□ 인센티브 설계의 필요성

○ 여권업무를 담당하는 지자체가 한정되어 있는 현재의 상황에서 관할지역 내의 주민이 아닌 다른 지역 주민들의 여권업무를 처리해야 하는 지자체의 경우 과중한 업무로 인한 불만이 있는 상황임

○ 이에, 수수료수입을 여권 발급 실적에 따라 각 지자체에 배분하는 등 의 인센티브 설계가 필요함

□ 수수료 사용의 투명성의 문제

○ 더불어 수수료 수입 및 지출내역의 공개 및 여권발급 소요 경비의 공개 등을 통해 여권발급업무의 투명성을 높이려는 노력이 필요

3. 여권법체계상의 문제해결

□ 여권법률체계의 재정비 필요

○ 여권의 종류 등 여권 발급 체계 전반에 대한 명확한 법적근거 확보가 필요

○ 또한 현행 여권법령 체계를 국민들이 이해하기 쉽도록 좀 더 명확화 할 필요가 있음

○ 이에 여권법 등의 개정을 통한 여권법률 체계의 재정비가 필요함

4. 절차상의 문제해결

□ 절차의 간소화

○ 온라인창구의 마련 : 인터넷을 통한 여권서류 접수 등 online 창구를 마련하여 여권발급 절차를 좀 더 간편하게 할 필요

○ 이를 위해서는 사전적으로 전자서명 및 본인확인 등의 보안상의 문제가 해결되어야 할 것임

□ 고객지향적 여권발급행정의 필요(one-stop)

○ 여권유효기간 안내 뿐 아니라, 여권발급여부, 진행절차를 인터넷 및 SMS(short message service)서비스로도 제공하여 국민들이 자신의 여권 발급이 어느 단계에 와 있는지 직접 창구를 방문하지 않아도 손쉽게 알 수 있도록 하는 방법의 모색이 필요

○ 여권택배발급서비스의 확대시행
이미 경남도청, 대전광역시 등에서 도입되어 큰 호응을 얻고 있는 여권택배발급서비스를 통해 여권이 발급되면 국민의 집 앞으로 직접 여권을 배달해 주는 서비스 등 고객지향적 서비스가 필요

□ 인력과 예산 증가

○ 현재의 여권발급 시스템에서 "여권대란"을 해결할 단기적인 해결 방안은 무엇보다 외교통상부에서의 예산 확보를 통한 여권발급 인력 및 장비의 확보임

□ 여권발급기관의 확대

○ 여권발급기관을 여권발급수요에 따라 발급하는 기초지자체의 수를 확대하는 방안이 검토될 수 있음

○ 그러나 짧은 기간에 여권발급기관을 크게 늘리기가 현실적으로 어렵다면 발급 신청과 수령만이라도 국민들에게 편리하게 제도를 개선해야 할 것임

○ 이 점에서 여권 심사와 발급은 국무부 등 전국 17개 정부기관에서 맡고 있지만 여권 신청과 수령은 우체국, 지자체, 도서관 등 미 전역에 산재한 7000여개 기관에서 할 수 있는 미국사례를 참고하여 벤치마킹 하려는 노력이 필요

V. 향후 전망 및 충북에의 시사점

○ 여권발급업무가 법령의 정비에서부터 절차상의 고객지향적 행정까지 체계화, 시스템화 되어야 할 필요성이 무엇보다 큼

○ 최근 전자여권(e-passport)도입이 외교통상부에 의해 의욕적으로 추진되고 있음

○ 현행의 여권체계의 문제점 해결과 더불어 새로운 여권시스템 도입시 예견되는 문제점을 동시에 해결하여 중복투자가 발생하는 경우를 예방해야 할 것임

○ 충북도청의 경우 해마다 여권발급 민원이 증가하고 있으며, 서울·경기 지역 등 수도권 시민이 여권발급을 위해 충북을 찾는 일도 증가하고 있음

○ 외교통상부와의 긴밀한 협조와, 여권발급 업무를 담당하는 지자체간의 협조를 통해 기관위임사무의 역기능을 극복하려는 노력이 필요할 것임

지방자치단체 BSC 도입방안

혁신분권과 수습

강 창 기

지방자치단체 BSC 도입방안 연구

○ BSC는 조직의 비전과 전략으로부터 균형적 관점에서 도출된 성과지표 체계를 의미

○ BSC의 도입은 시대적 흐름이며, 우리나라에서도 '07년 전 지자체에 도입을 목표로 시범 자치단체를 선정하여 표준매뉴얼 및 성과지표 개발中

○ 외국 제도의 무분별한 도입은 자칫 예산낭비로 귀결될 수 있으므로, BSC가 지닌 문제점들을 보완해서 우리의 평가목적에 부합할 수 있는 제도로 발전시켜 나가려는 지속적인 노력이 필요

○ 현재 지방자치단체의 인사행정은 성과에 대한 합리적 평가 및 환류와는 무관하게 이루어지는 실정

○ 성과에 관계없이 맡은 직책에 따라 인사고과를 실시하거나, 각종 연고에 의해 능력과는 무관한 인사가 이루어지는 등 **관행적이고 비능률적인 인사**가 이루어지고 있음

○ 이와 같은 환경 아래서 지방공무원들은 스스로 일이 있는 곳을 찾아가려 하지 않고, 관행에 의한 승진에만 몰두하여 **자치단체장의 비전이나 주민들의 요구에는 복지부동**하고 있음

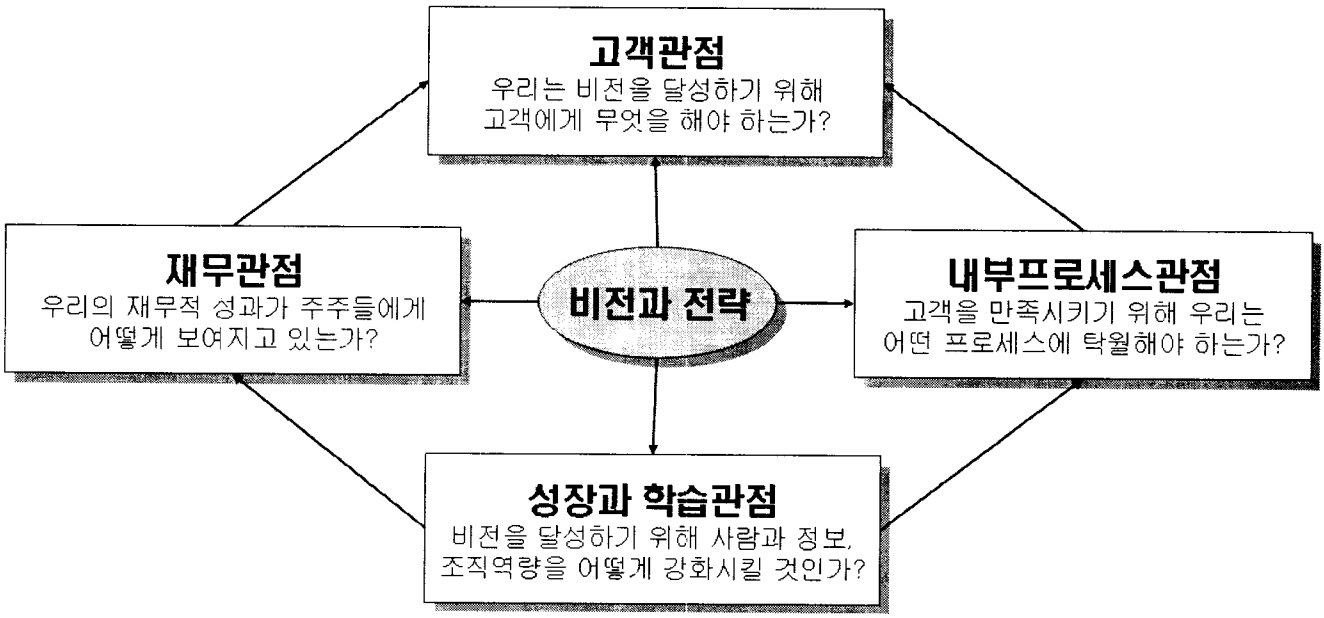
○ 결국 **민선자치단체장 시대**를 맞이하여, BSC에 따른 합리적 성과관리 시스템을 정착시킴으로서 조직에 활력을 불어넣고 공무원들의 행태를 변화시키는 것이 **자치단체장의 비전 실현**과 **주민만족도 제고**에 크게 기여할 것으로 판단됨

▶ 성공적인 지방자치단체 BSC 도입을 위한 중앙지방정부 차원의 방안

구분	중앙정부 차원	지방정부 차원
제도적 측면	• 계획, 예산, 평가주기를 일치시키기 위한 제도개선 • 보상수단 마련 및 정보시스템 구축 지원	• 장기-중기-단기의 성과관리계획을 체계적·통일적 관리 • 기존 성과관리제도와 유기적으로 연계하고 적절한 보상 실시
조직적 측면	• 자치단체장에게 조직개편 및 재설계 권한 부여 • 지자체의 팀제 도입을 지원하기 위한 방안 마련	• 일본 히메지시의 사례처럼 기존 시스템과 충돌하지 않도록 BSC의 부분적·탄력적 적용 • 팀제 도입을 위한 노력 경주
업무적 측면	• 권한이양 통한 지방사무의 비중 확대 • 예산상의 자율권 부여 • BSC 적용을 위한 학계 차원의 연구·분석·논의 지원	• 핵심 업무에 대한 분석 실시 • 단기: 일부 핵심 업무 위주의 전략적 성과관리수단으로 이용 • 장기: 조직의 성과측정에 이용 • 조직 업무의 특성을 고려하여 BSC의 4가지 관점 탄력적 적용
인적 측면	• BSC에 대한 이해도 제고를 위한 각종 전문교육훈련 및 연수 실시 • 지방공무원들의 신뢰와 관심을 이끌어 낼 수 있는 제도적 개선노력	• 자치단체장의 관심과 적극적 지원 • 지표설정 및 평가과정에 있어 직원 참여와 의사소통 확대 • 평가 전담부서의 설치 및 담당인력의 확충 • 평가부서 및 평가자에게 재량 부여
기타	• 성급한 도입을 위한 하향식·일률적 강제나 시달 지양 • 지방공무원들의 인식 저변 확대를 위한 지속적·장기적 노력 필요	• 지방공무원들의 혁신인식 함양 및 적극적 참여를 유도하기 위한 노력 필요 • 무엇보다도 자치단체장의 관심과 지속적 지원이 가장 중요

Ⅰ. BSC의 개념

○ BSC(Balanced ScoreCard)란 조직의 미션, 비전 및 전략목표를 실행하기 위해 「재무관리」, 「고객」, 「프로세스」, 「학습과 성장」 등 종합적이고 균형적인 관점에서 성과를 측정하는 방법.



○ 외국의 경우 공공부문에서도 일반화된 성과관리 기법으로 활용 중

- '03년 OECD 가입국 조사결과, 공공분야의 BSC 도입률이 민간보다 높음
  공공분야 20% > 제조12% > 과학기술7% > 통신6% > 금융5%
- 싱가폴의 경우, 공기업에 BSC 적용 의무화, 정부기관은 약 70% 도입

⇒ BSC의 도입은 단순히 성과지표만을 개선하기 위한 것이 아니라 보다 전략적인 성과관리체계를 구축하려는 시도

Ⅱ. BSC의 도입배경 및 현황

1. 성과관리의 도입배경

○ 기존의 성과관리체계는 실적평가에 치중하여 조직의 성과를 여러 관점에서 균형 있게 분석하기 어렵고, 조직의 비전과 전략을 실현하기도 어려움

○ 이에 고객과 내부프로세스혁신, 학습과 성장 등 종합적이고 균형적 관점의 지표를 통해 조직의 전략달성에 역량을 집중하는 균형성과표(BSC) 방식의 성과관리 모델이 확산·적용되고 있음

2. 기존 성과관리제도와의 비교

구분	기존 성과관리 체계	BSC 체계
지표도출 방법론	• 직무분석을 통한 Bottom-up 도출 → 조직의 비전과 전략의 괴리 발생 • 평가주무부서에서 주도	• 비전/전략으로부터 Top-down 도출 • 현업부서의 참여(TF팀)를 통한 지표 도출 • 참여와 토론 강조
지표체계	• 단기적, 과거 업적 중심의 평가지표 • 지표간 연관성 불분명	• 네 가지 관점별로, 장/단기, 거시적, 미래역량 지표 등이 균형적으로 도출 • 지표간 인과관계 정의
결과분석	• 실적의 주기적 모니터링 체계 미비 • 문제에 대한 원인분석 미흡	• 주기적 모니터링(월, 분기) 강조 • 모니터링 후 조치(자원추가투여 등)
결과활용	• 보상목적의 지표실적 평가 • 조직의 전략 등과 단절된 성과평가	• 지표실적의 분석 및 사후조치, 조직 전체성과에 대한 평가 • 조직의 비전, 전략 등과 연계

3. BSC 도입의 필요성

□ 기존 성과평가의 한계

① 성과평가가 전체조직의 성과목표나 성과계획서에 따라 이루어지는 것이 아니라 개별사업 위주로 자치단체장의 관심 유무에 따라 주기적으로 이루어지는 경우가 대부분

② 사업과 시책 등에 대한 평가가 주로 예산사업에 대한 평가로 이루어져 非예산사업에 대한 평가는 등한시 → 평가과정에서 다양한 이해관계자의 요구를 반영하기 어렵고, 시민의 이익을 반영하는 것이 불가능

③ 성과평가를 통하여 전체조직의 성과를 조감하는 것이 불가능

④ 성과평가가 주로 투입이나 산출물 위주의 지표로 이루어졌으며, 일부 사업에 대한 평가가 이루어져 자치단체장이나 의회가 필요로 하는 성과정보 제공에 한계 노정

⑤ 평가결과가 사업이나 업무 개선을 위해 환류 되는 경우가 많지 않음

□ BSC 도입의 필요성

① 목표에 의한 성과관리 및 성과목표의 전략목표에의 기여 여부를 파악할 수 있도록 해 줌

② BSC에 대한 관리자들이나 조직구성원들의 이해 및 접근의 용이성

③ **전략적 목표체계와 예산편성(budgeting)간의 연계**를 가능하게 함
⇒ 재원배분이 장단기적으로 중심이 되는 분야와 일치할 수 있도록 해줌

④ 자치단체장이나 의회의원들이 필요로 하는 성과정보 제공이 용이

⑤ 환류과정의 확립을 통하여 **관리자에게 성과관리의 기회 제공, 조직차원의 학습 촉진**

4. BSC 도입 현황: 행자부 방침

○ '07년 전 지자체의 BSC 도입을 목표로 시범 자치단체를 선정하여 표준매뉴얼 및 성과지표 개발 중

<시범자치단체>
- 광역(6): 부산, 대구, 충남, 전북, 경북, 제주
- 기초(6): 부천, 김포, 순천, 구미, 양산, 대구 동구

○ 지자체 도입 모델은 현재 행자부에서 활용하고 있는 통합행정시스템(hamoni)[1]의 변형된 모델이 될 것으로 예상

Ⅲ. BSC 제도의 장점

○ 전략기획에 근거하여 성과목표를 설정하고, 조직의 목표에 따라 체계적 성과관리가 가능

⇒ ① 결과중심의 성과평가의 한계를 벗어나 성과를 발생시키는 원인에 대한 근본적이고 체계적인 관리와 처방을 가능하게 함

② **조직의 경쟁력 확보**뿐만 아니라 **공무원의 책임성을 확보**하는 수단이 됨

○ 성과목표 달성여부를 실시간으로 확인, 수정, 보완함으로써 목표의 성공적 수행을 유도

○ 정책결정자들에게 필요한 **핵심적인 성과정보 제공 → 정책의 질 향상**

○ **성과에 따른 차별적인 인센티브 부여**가 용이

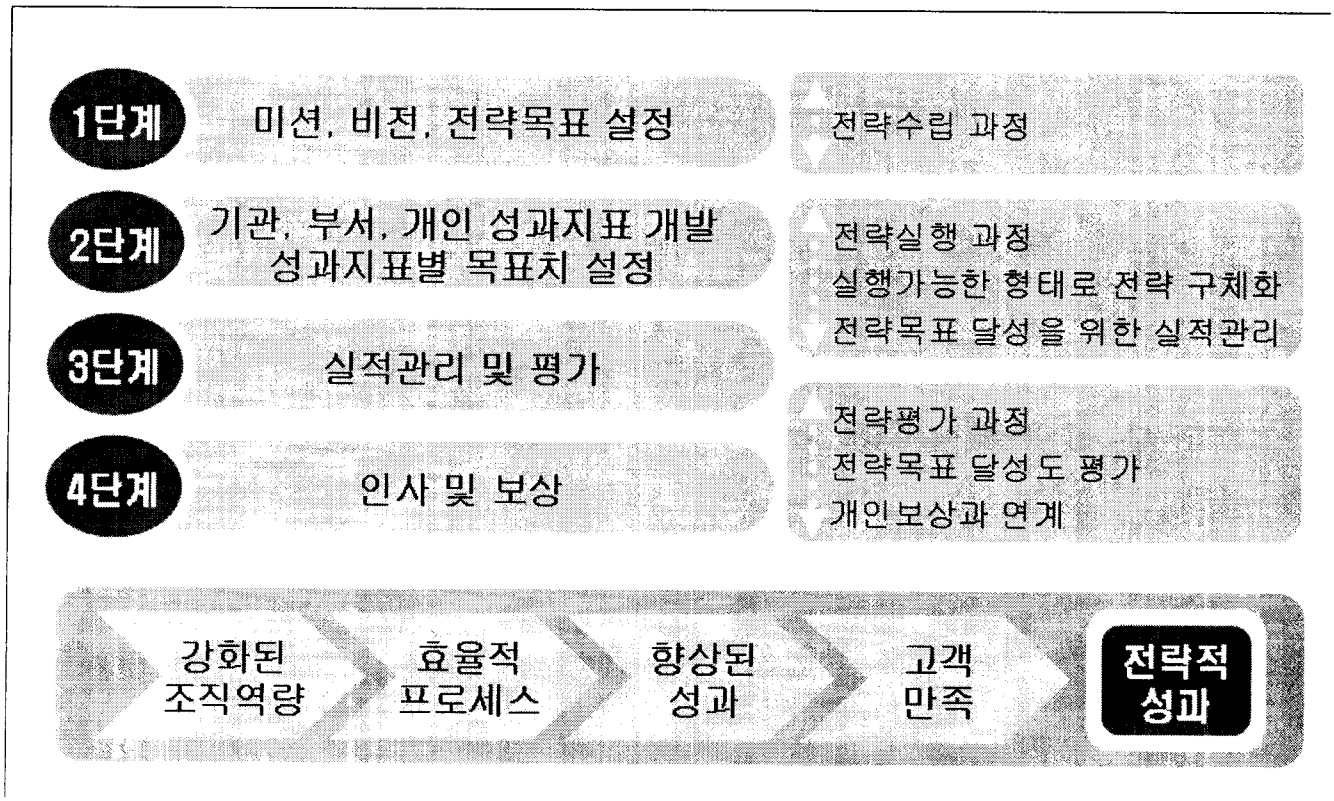
○ 조직구성원의 자발적인 참여와 합의를 통하여 지표 및 가중치를 설정하므로 **수용도도 상대적으로 높음**

1) 업무관리, 고객관리, 성과관리, 인사보상관리시스템이 유기적으로 통합된 시스템

Ⅳ. BSC 성과관리시스템 구축 방법

□ BSC 성과관리제도 운영방향

○ 기관의 비전 및 목표를 설정하고 이를 부서 및 개인 목표와 연계하여 평가하며, 공정하게 보상함으로써 기관의 역량을 극대화



□ BSC 성과관리모델 구축 절차

① 1단계: 미션, 비전, 전략목표설정

- 기관의 대내외 환경 분석과 내부역량분석을 통해 현재의 역할을 규명하고 미션(Mission), 비전(Vision), 전략(Strategy) 설정.

미션	• 기관의 존재 이유에 해당(상당기간 불변) • 고객에게 '어떤 혜택과 변화'를 줄지 규명
비전	• 미션달성을 위한 중장기 목표로 기관이 추구하는 미래상
전략목표	• 기관이 달성하여야 할 비전을 균형적 관점에 의해 기능, 분야별로 구체화

- BSC의 균형 관점에 따라 전략목표간 인과관계를 구현한 전략체계도 작성

  ※ 정부기관의 경우 일반적으로, **학습과 성장 → 프로세스 개선 → 성과(업무수행) → 고객 관점**으로 설정

② 2단계: 성과지표 개발 및 목표설정

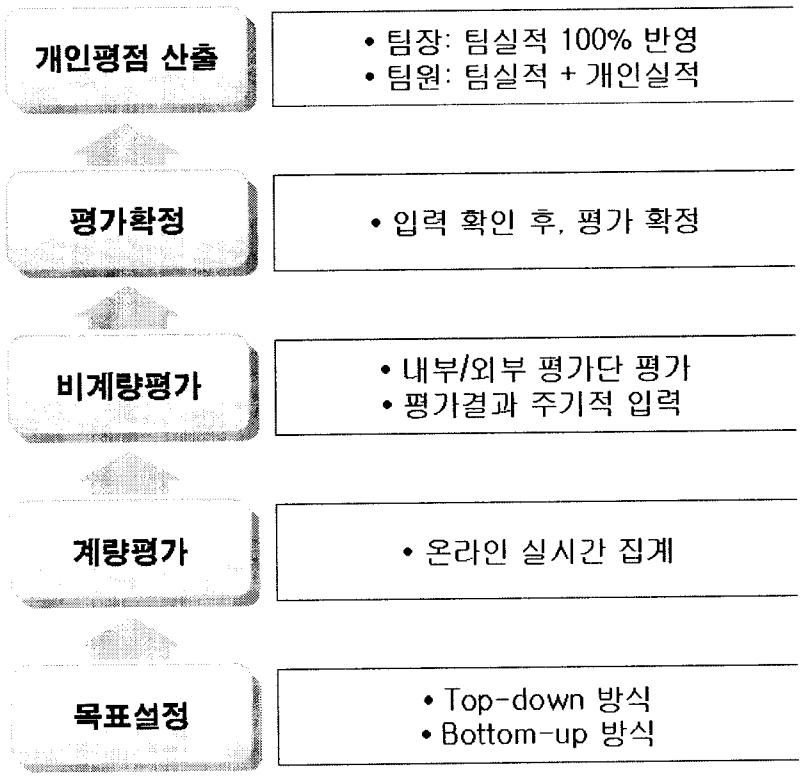
- 전략목표를 달성할 수 있는 **기관 핵심성과지표(KPI)** 개발
- 캐스케이딩 방식에 의해 본부, 팀 단위로 성과지표를 배분

  ※ 본부, 팀 단위 성과지표는 정책의 핵심 산출물이 나타나도록 설정
- 기관의 전략목표 중심으로 업무를 배분, 선택과 집중에 의한 업무성과 및 고객만족 극대화 도모
- 조직과 개인의 목표는 장관/본부장/팀장/팀원간의 협의 조정과정을 거쳐 Top-down 방식과 Bottom-up 방식에 의해 설정

※ 부 전체 정책목표: Top-down 방식/ 기타 목표: Bottom-up 방식

③ 3단계: 실적관리 및 평가

- BSC 온라인 평가시스템을 통해 **조직과 개인의 목표달성도를 실시간으로 평가하고 분석, 환류**



④ 4단계: 인사 및 보상

- 성과관리시스템의 실적평가결과와 다면평가에 의한 능력평가 결과를 합산하여 성과급, 승진 등 인사 및 보상에 반영

· 성과에 따른 성과급의 차등폭 확대

- 개인성과평가방법 예시: 행자부 사례

· 4급 이상 평가: 실적평가 + 능력다면평가

· 5급 이하 평가: 근무실적(BSC실적평가) + 직무수행태도(능력다면평가) + 근무태도

· 실적평가: 팀장 이상(팀 100%), 팀원(팀 70% + 개인 30%)

※ 1) 개인실적은 팀장이 팀 목표 달성기여도, 팀원간 협력도, 업무난이도, 혁신마일리지 등 감안, 정성평가 실시

2) BSC평가는 정량평가(CRM 점수, 업무관리시스템 평가점수, 혁신마일리지 점수)와 정성평가(내·외부평가단에 의한 분기별 평가)를 종합

3) 다면평가는 직상위자와 기타평정자(직근상급자, 동료, 하급자)가 평가

V. 현 지자체의 조직 운영

1. 현행 지방자치단체의 평가제도 운영실태:

자체평가, 목표관리제, 합동평가, 개별평가

□ 자체평가의 운영실태

○ 규칙제정 및 자체평가위원회 구성 현황

- 전체 250개 대상기관 중 **93%**에 이르는 234개 자치단체(광역 16, 기초 218)에서 자체평가의 운영에 대한 규칙 제정 완료

- 전체 250개 대상기관 중 **82%**인 205개 자치단체가 자체평가 위원회를 구성

⇒ **제도적·외형적 기반**은 갖춘 것으로 판단됨

○ 평가횟수 및 운영방법

자체평가위원회의 구성 및 운영현황

위원회 구성(위원회수/자치단체수)			회의개최실적(회)			미 개 최 위원회수
소계	광역	기초	소계	광역	기초	
205/250	16/16	189/234	303	43	260	34
82%	100%	80.7%	1.4회(평균)	2.6회(평균)	1.3회(평균)	

- 자체평가위원회가 평가계획수립 및 결과심의 등 주어진 임무를 수행하기 위해서는 **최소 연 2회**는 개최 필요
- 실제 회의 개최실적이 없는 자치단체도 34개에 이름.
  ⇒ 전반적으로 **자체평가위원회가 형식적으로 운영**되고 있는 실정
- 자체평가를 실시한 229개 자치단체의 **96.5%**에 이르는 221개 자치단체는 평가담당부서 주관으로 주로 **제출된 서류에 근거**한 자체평가 실시
  ⇒ 대부분의 지방자치단체에서 **현장 확인**이나 **주민참여방식** 등의 다면적인 평가가 이루어지지 못하고 있는 실정.
- 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위한 **전문기관 위탁평가**를 실시한 기초자치단체는 **8개(3.5%)**에 불과

○ 평가결과의 공표 및 환류

- 자체평가를 실시한 229개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 121개 기관(52.8%)에 불과
- 평가결과보고회를 개최한 기관은 108개(47%)로 절반에도 미치지 못함
  ⇒ 전반적으로 자체평가의 환류체계 및 사후조치 등이 확립되지 못하였고, **평가결과의 활용도 상당히 미흡**한 것으로 판단됨.

○ 결론적으로, 자체평가제도가 법·제도적 차원에서는 많이 정착되고 있으나, **운영차원**에서는 지방자치단체 수준에서 **기대하는 만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 것**으로 나타남.

□ 목표관리제의 운영실태

○ 목표설정시

- 조직목표에 대한 명확한 분석 없이 주요목표가 설정되는 경우가 대부분
- 조직구조상 상하위간 목표의 수준에 큰 차이가 없음
- 조직구성원들은 목표의 계량화와 측정 가능한 업무중심으로 목표달성이 용이한 업무를 목표로 선정하여 조직의 중장기적인 목표와의 연계성이 부족

○ 성과지표의 설정

- 목표관리제에 대한 이해부족으로 구체적인 지표를 설정하지 못하는 경우가 많음
- 설정된 성과지표의 경우에도 측정하려는 목표와의 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 약한 경우가 잦음.

○ 평가 및 환류

- 다양한 부서들 간의 업무차이를 충분히 반영하지 못해 평가대상자들 간의 형평성이 매우 낮음
- 대부분의 행정기관이 가점제도를 운용하고 있으나, 가점 부여가 주관적으로 이루어지기 때문에 타당성과 객관성이 낮음

□ 합동평가의 운영실태

○ 합동평가는 지자체가 수행하는 주요업무나 시책에 대한 성과평가를 통하여 지방행정의 합리적인 운영이나 개선에 도움을 주기보다는, 지자체가 수행하는 국가의 주요시책을 평가하여

○ 각 부처에서 통보한 시책을 중심으로 평가가 이루어져 평가과제별 크기나 비중에 차이가 있으며, 대표성을 지니지 못하여 지자체가 수행하는 업무 전반을 포괄하지 못함

□ 개별평가의 운영실태

○ 각 지자체, 특히 기초지방자치단체의 경우 평가를 전담하는 공무원이 거의 없는 실정 → 평가업무 수행이 지자체에게 엄청난 부담

2. 지방자치단체 BSC의 도입 여건 분석

□ 제도적 환경

○ **관리과정과의 연계성**: 기존 지방자치단체 관리과정과의 조화될 수 있는 새로운 관리 프로세스 개발·도입의 필요

○ **보상체계**: 성급한 보상연계는 부작용 초래, 단계적 접근법 필요

○ **정보시스템**: IT 지원 및 통합가능성과 시스템에 대한 직원들의 친숙성

○ **환경 여건**: 위기에 대한 인식 필요, 도입에 대한 공감대 필요

□ 조직 및 업무의 특성

○ **전략중심조직으로의 전환가능성**: 전략 중심적 업무설계의 가능성

○ **조직 및 업무간의 연계성**: 연계성에 대한 분석 없이는 성과측정의 신뢰성과 객관성 저해

○ **공공업무의 다차원성**: 다차원적·질적이고 복잡한 특성을 갖는 목표체계

○ **공공업무수행의 제약성**: 재원부족과 합법성의 제약

○ **목표설정 및 성과측정의 문제**: 목표의 불명확성 및 대체재의 부재, 정량적 평가의 어려움 및 성과 발생의 장기성

□ 행위자의 특성

○ **리더십**: 자치단체장의 관심부족

○ **평가에 대한 인식**: 직원들의 부정적 인식, 변화에 대한 저항

○ **평가역량**: 평가전담부서 및 인력 부족, 전문성 부족, 중앙정부의 지원부족

Ⅵ. 도입시 예상되는 문제점

1. 제도적 환경 분석

□ 거시적 환경 분석

중앙·지방사무의 구분

계	국가사무	단체위임사무	지방사무
15,774	11,744	1,920	2,110
100%	75%	12%	13%

○ 지방사무가 전체사무에서 차지하는 비중이 **13%**에 불과
→ **지자체 비전달성을 위한 전략 수립에 제약요인**으로 작용

□ 미시적 환경 분석

○ **지자체의 계획, 예산, 평가주기가 서로 상이**하여 예산이 기획을 만들고 있는 상황 → 예산과 성과의 연계는 힘들며 이에 따른 성과측정은 곤란

○ **주요업무계획과 자체평가용 성과관리계획(평가계획)이 별도로 작성**되고 **연계가 미흡**: 상·하위 계획간 연계가 부족하기 때문에 주요업무계획을 토대로 성과관리계획을 작성하는 것도 한계

○ 대부분의 지방자치단체들이 BSC 수용의 관건인 보상수단을 갖추지 못함

○ 성과평가를 인사제도 및 성과급과 연계하고 있는 지자체는 거의 없는 실정

○ IT 시스템 구축시 정보시스템비용, 교육비, 유지비, 컨설팅비용 등의 부담

2. 조직 특성 분석

○ 조직의 핵심적인 미션을 중심으로 **업무와 조직을 개편**하고 **재설계**할 수 있는 **권한**이 관리자에게 없음

○ 계급제 구조에서 오는 한계

- 직위별로 담당해야 할 **직무 및 책임의 한계가 불명확**하므로 기능 재배분이나 조직개편에 따른 인력수요 분석 및 평가가 제대로 이루어지지 못하여 BSC의 적용에 한계
- 현재의 계급제 하에서는 BSC 도입시 **계급과 직무요인 간 합리적인 연계가 미약** : 같은 계급 내에서도 공무원 간 직무부담의 불균형 초래 위험
- 지자체의 업무는 조직 내·외적으로 밀접하게 연관되어 운영
  ⇒ BSC를 전적으로 도입하여 적용하는 데 한계

3. 업무 특성 분석

○ 공공업무의 다차원성, 공공업무 수행의 제약성, 목표의 불명확성, 공공업무의 연계성(복잡성) 등으로 공공업무의 성과측정이 어려움

○ 자원부족과 법적 준거조건이 성과산출의 범위와 양을 제한

- **예산의 경직적 운용**으로 예산편성의 취지에서 벗어난 다른 업무 수행은 용이하지 않음

4. 인적 측면 분석

○ BSC 도입에 대한 **자치단체장의 관심, 추진의지 및 활용의지**는 보통이거나 낮은 것으로 조사됨 → 도입시 실패 가능성 내포

○ 평가에 대한 **공무원들의 부정적 인식과 불신**

- 성과평가를 인사 및 성과급과 연계하는 것에 동의하는 공무원들은 소수

지자체 평가결과의 활용에 대한 설문조사결과

(단위: %)

구분	광역	기초	종합
순위 비교	3.17	2.17	2.75
사업비 지원	15.87	13.04	14.68
평가결과 주민공개	12.70	6.52	10.09
정책 반영	20.63	28.26	23.85
인사 반영	6.35	4.35	5.50
우수사례 발굴제시	23.81	26.09	24.77
자료의 DB화	12.70	15.22	13.76
성과급 반영	3.17	2.17	2.75
기타	1.59	2.17	1.83

□ **평가역량의 부족**

○ 평가 업무량을 감당할 수 있는 규모의 **평가담당 인력 부족**:

- 지자체, 특히 기초자치단체의 경우 **평가를 전담하는 부서**가 **거의 전무**한 실정이고, 평가 담당인력도 절대적으로 부족하여 단순한 평가관련 자료 취합 이외에 **실질적인 평가업무 수행은 불가능**

○ 자체평가업무의 효율적인 수행에 필요한 **담당자들의 전문성 부족**

○ 자체평가업무 실시에 있어 **참여와 의사소통 부족**은 평가 자체에 대한 인식 부족과 더불어 평가결과에 대한 **수용성을 저해**

Ⅶ. 바람직한 도입방안

1. 제도적 측면

□ 예산 측면의 문제점 해결방안

미국 샤롯(Charlotte)시의 예

과거	현재('전략적 운영계획' 개발운영)
• 스코어카드와 비즈니스계획이 봄에 개발 • 예산안은 전년도 하반기에 개발 →본질적으로 예산이 비즈니스 계획을 도출	• 스코어카드와 비즈니스계획 개발로 시작 • 그 후에 부서에서 전략 우선순위를 해결하는 데 필요한 자원을 규정

○ 장기적으로 중앙정부와 지방정부의 예산과정이 같이 변화되어야 함

□ 계획 측면의 문제점 해결방안

○ 자치단체의 수준에서라도 장기-중기-단기의 성과관리계획에 있어서 그 수준을 맞추어 체계적·통일적 관리 필요

※ 상당수 지자체에서

- **당해연도 주요업무계획**에는 장기계획 및 중기계획을 고려한 내용이 미흡
- 하위계획간 **목표와 수단관계**가 성립되지 않은 경우가 많음
- 장기적 수준보다 더 **범위**가 큰 목적이 중·단기계획에 혼합되어 있음

□ 보상 및 정보시스템 측면의 문제점 해결방안

○ 보상수단 및 정보시스템 구축에 있어서는 중앙정부의 지원 필요

○ 목표관리제, 서비스헌장, 성과주의 예산제도, ISO9001, 부서평가 등 기존의 성과관리제도와 유기적으로 연계하고 적절한 보상을 실시하는 것은 지자체의 노력 필요

○ 정보시스템 구축에 있어서는 **BSC와 솔루션을 동일시하는 위험**을 경계해야 함. 실제 샤롯시 등 외국의 경우 정보시스템을 사용하지 않고 있는 실정

⇒ 1) IT 도입에 대한 지나친 기대나 성급한 시도는 예산낭비로 귀결

2) 우선적으로 비전, 미션, 이에 따른 전략의 수립이 선행된 후 이를 기초로 해당 자치단체에 맞는 솔루션을 customizing 하는 노력이 요구됨

2. 조직적 측면

□ 조직관리자의 권한 문제 해결방안

○ 조직의 핵심적인 미션을 중심으로 **업무와 조직을 개편하고 재설계**할 수 있는 권한을 관리자에게 부여

※ 미국 연방정부의 각 기관들과 지방정부의 조직개편 및 재설계 권한은 전적으로 관리자에게 일임 → 미국에서 갖가지 소프트웨어 중심의 행정개혁 프로그램이 조직의 하드웨어로 나타나 실효를 거둘 수 있는 배경은 최고관리자에게 조직관리의 전권이 주어지는 시스템이 보장되어 있는 것

□ 계급제적 한계의 극복방안

○ **단기적 방안: 일본 히메지 시의 사례**

- BSC개념을 적용한 행정평가시스템은 부 단위 조직에서 운용

⇒ 현행 시책이나 사무사업을 해당되는 과 단위 조직에 배분

- 계 레벨에서는 미션이나 비전 설정이 어려워 기존의 평가시스템 운용
- 개인단위의 스코어카드는 조직단위의 스코어카드와는 성격이 상이

⇒ 소속한 조직의 비전을 달성하기 위해 개인이 어떠한 역할을 담당하고, 어떠한 목표를 세우는가 하는 목표관리 시트로서 활용

○ **장기적 방안: 팀제의 도입**

- 팀별로 업무목표 구체화
- 팀의 업무수행에 대한 산출물을 명확히 파악 가능
- 개인별로 권한과 책임을 부여하여 그 실적을 평가 가능

3. 업무적 측면

□ 핵심 업무에 대한 분석이 이루어지지 않은 실정

○ 단기적으로는 BSC는 조직의 성과측정보다는 일부 핵심 업무 위주의 전략적 성과관리수단으로 이용하는 것이 바람직

○ 장기적으로는 BSC의 4가지 관점 중 2가지 이상의 관점과 관련된 업무를 어떻게 분류할 것인가에 대한 연구 필요

○ **BSC의 4가지 관점** 탄력적 적용

○ 조직 업무의 특성을 고려하여 customizing

미국 연방정부 기관들의 BSC 관점들 예시

운영주체	주요관점				
Kaplan-Norton	재정	고객	내부프로세스	학습-성장	
해군인력관리처		고객	업무	정보기술	내부직원
토지관리청	재정관리	고객만족	건강한 토지	직원의 학습-성장	
국세청	업무결과	고객만족		직원만족	
총무처 IT담당실	재정	고객	내부업무	혁신-학습	
교통부 조달국	재정	고객	내부업무	학습-성장	내부직원
의회 회계감사원	이해관계자 책무성	일상적 업무	고객책무성	지원책무성	
재향군인부	단위당 비용	고객만족	업무적시성	직원개발	정확성

□ **지방에의 권한이양을 통해 지방사무의 비중을 확대함으로써 지자체 비전달성을 위한 전략수립의 재량 확보**

□ **경직적 예산통제를 탈피하여 예산상의 자율권 부여**

4. 인적 측면

□ **자치단체장의 관심과 적극적 지원**

여러 외국 자치단체의 사례에서 나타나듯이 **가장 중요한 성공요인**은 **자치단체장**이나 **최고관리층**의 **지속적인 관심과 지원**

□ **공무원들의 인식개선을 위한 노력**

○ BSC에 대한 이해도 제고를 위한 각종 교육 및 워크숍의 실시

○ 평가자/피평가자의 신뢰·관심을 이끌어낼 수 있는 제도적 개선노력 경주

○ 지표설정 및 평가과정에 있어 직원들의 참여와 의사소통 확대 노력

□ **평가역량의 확보를 위한 방안**

○ 각 자치단체별로 **평가 전담부서의 설치** 및 **담당인력의 확충**

○ **전문교육훈련**과 **연수**를 통해 평가담당자의 업무수행능력 제고 필요

○ 전문성이 갖추어졌다는 전제 하에 상당한 정도의 **재량권 부여** 필요

5. 결 론

○ 기본방향

외국의 제도를 무조건적으로 신속하게 도입하는 것에서 벗어나

○ BSC의 도입방안 정리

구분	중앙정부 차원	지방정부 차원
제도적 측면	• 계획, 예산, 평가주기를 일치시키기 위한 제도개선 • 보상수단 마련 및 정보시스템 구축 지원	• **장기-중기-단기의 성과관리계획을 체계적 · 통일적 관리** • 기존 성과관리제도와 유기적으로 연계하고 적절한 보상 실시
조직적 측면	• **자치단체장에게 조직개편 및 재설계 권한 부여** • 지자체의 팀제 도입을 지원하기 위한 방안 마련	• 일본 히메지시의 사례처럼 기존 시스템과 충돌하지 않도록 BSC의 부분적·탄력적 적용 • **팀제 도입**을 위한 노력 경주
업무적 측면	• **권한이양 통한 지방사무의 비중 확대** • **예산상의 자율권 부여** • BSC 적용을 위한 **학계 차원의 연구·분석·논의** 지원	• **핵심 업무에 대한 분석** 실시 • 단기: 일부 핵심 업무 위주의 전략적 성과관리수단으로 이용 • 장기: 조직의 성과측정에 이용 • 조직 업무의 특성을 고려하여 **BSC의 4가지 관점 탄력적 적용**
인적 측면	• BSC에 대한 이해도 제고를 위한 **각종 전문교육훈련 및 연수** 실시 • 지방공무원들의 신뢰와 관심을 이끌어 낼 수 있는 제도적 개선노력	• **자치단체장의 관심과 적극적 지원** • 지표설정 및 평가과정에 있어 직원 참여와 의사소통 확대 • **평가 전담부서의 설치 및 담당인력의 확충** • 평가부서 및 평가자에게 재량 부여
기타	• 성급한 도입을 위한 하향식·일률적 강제나 시달 지양 • 지방공무원들의 인식 저변 확대를 위한 지속적·장기적 노력 필요	• 지방공무원들의 혁신인식 함양 및 적극적 참여를 유도하기 위한 노력 필요 • 무엇보다도 **자치단체장의 관심과 지속적 지원이 가장 중요**

□ **충청북도 차원의 방안:** '07년 BSC의 전면실시에 대비한 사전 준비 필요

○ BSC 도입 준비를 위한 TF의 구성 및 운영

- 충북도청 내 혁신분권과를 자치단체장 직속기관으로 개편

  ⇒ 자치단체장의 관심과 적극적인 지원을 통해 직원들의 사기 앙양

- BSC 도입을 위한 단기방안을 마련하고, 중·장기적으로는 **팀제 도입**을 통한 BSC의 성공적 구현 노력 필요 → 우수 혁신자치단체로서의 위상을 정립하여 대외적으로는 전남 장성군과 같은 **행정혁신 성공사례 전파** / 대내적으로는 **자치단체장의 도정목표 달성**을 통한 **주민만족도 제고**

○ 현재 확인평가 업무를 담당하는 **기획관실의 기능 보강**

○ 시스템 보급일정에 맞추어 **핵심성과지표 개발** 등 사전준비 필요

세방화시대의 충북 지방외교 발전방향

국제통상과 수습

하 지 은

충북 지방외교 발전방향

Ⅰ. 검토배경

❖ 수습사무관의 입장에서 소속과의 업무에 대한 검토 및 소견 제시
❖ 충청북도가 추진하고 있는 지방외교 정책을 평가하고 향후 발전 방향 제안

□ 대외적 측면 - 세방화·지세화 시대

○ 21세기 개방과 세계화로 주권국가의 문제해결 능력 위축

○ 지방이 주권국가 매개 없이 직접 세계 무대에서 활동하는 세방화·지세화 촉진

□ 대내적 측면 - 지방과 지방간의 무한경쟁 시대

○ 현 정부의 지방분권 및 균형발전 정책 추진으로 각 지자체마다 생존과 발전을 위한 각종 전략과 방안을 마련

○ 대부분의 지자체가 내놓은 전략과 방안이 차별화되지 못하고 유사한 사업의 나열에 국한

□ 경쟁극복과 발전을 위한 수단으로서 지방외교

○ 한국 지방외교는 단순한 통상 및 경제적 실리추구의 수단으로 활용되고 있으며 충북도 예외는 아님

○ 타 지자체와 차별화되며 충북을 대표할 수 있는 지방외교의 비전과 발전방향 설정 필요

Ⅱ. 충북 지방외교의 현황

1. 비전과 목표

□ 2006년도 비전과 전략목표 (국제통상과)

○ 국제화 역량 강화를 통해 'BUY 충북' 실현

○ 3대 전략 목표

- 외국인 투자유치 증대
- 수출지원 확대 및 무역인프라 확충
- 국제화 인프라 확충 및 국제교류 추진

○ 전략 목표 달성을 위한 9대 이행과제 추진

2. 국제교류 현황

□ 자매결연·우호교류지역 현황

○ 자매결연지역: 6개국/6개 지역

※ 중국 흑룡강성 자매결연 10주년 기념행사·미국 아이다호주 자매결연 20주년 기념행사가 9월 열릴 예정

○ 우호교류지역: 4개국/7개 지역

□ 경제통상교류 현황

○ 외국인 투자유치

- 오창 외국인 투자지역: LCD·반도체 소재·부품 등 IT 기업 9개 업체 유치 (76% 분양)
- 오송 생명과학단지: 외국인 투자지역 지정 및 분양준비, 티슈진과 MOU 체결('06.5.17), IT 1개사, BT 1개사 투자상담 진행

○ 수출실적

- 4월말 24.5억불 (성과지표 62억불의 39.5% 달성)
- 5월말 해외 마케팅 계약 0.4억불 (성과지표 2억불의 20.5% 달성)

□ 기 타

○ 국제자문관: 32개국/84명

○ 해외사무소: 8개국/9개소

○ 해외교포 네트워크: 12개국/23개 지역 (충청향우회 19, 한인회 4)

Ⅲ. 분석 및 평가

1. 비전과 목표에 대한 평가

□ 평가 기준설정

○ 지방외교정책 목표의 요건

- ◆ 지방 장기발전 비전과의 **통합성**
- ◆ 지방의 특색을 충실히 반영한 **고유성**
- ◆ 단기적 이익만을 추구하는 것이 아니라 장기적으로 꾸준히 지역발전에 도움이 될 수 있는 **거시적 목표**

※ 상기 요건은 지방자치단체국제화재단이 발간한 『지방외교 그 이론과 실제에 관한 연구』를 참조하여 설정

□ 'BUY 충북' 비전에 대한 평가

○ **충북 장기 발전비전과의 통합성**

- 충북은 인접지역의 역량을 결집하여 **국토중심의 융합지대 (코아 충북)**로 부상하는 것을 목표 (제3차 충청북도 종합계획)

- 충북 생활권역을 6개로 나누어 「오창-오송-증평-청주」에 이르는 지역을 '국제교류권역'으로 설정

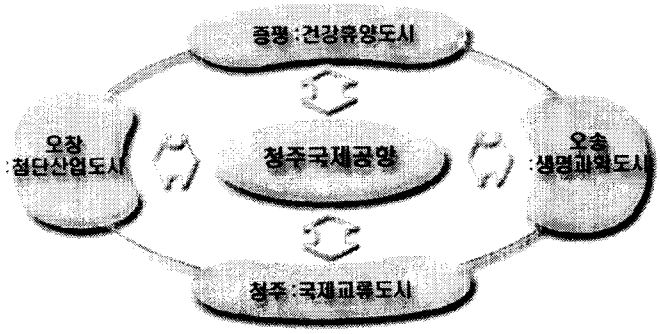


그림 1 국제교류권역 개념도

- 오창·오송 산업단지와 교통 및 물류이동의 편리성 고려시 국제화 거점이 되기에 충분한 잠재력 구비
- 국제화 거점이 될 경우 충북 장기 발전비전 실현에 기여
- 단, 수출지원·무역인프라와 같은 경제적 측면 뿐 아니라 글로벌 스탠더드에 부합하는 제도·서비스·시민들의 국제적 마인드가 갖추어져야 진정한 국제화 거점 역할

○ 각 지방의 특색을 충실히 반영한 고유성

- 'BUY 충북'은 충북이라는 지역만이 가지고 있는 고유성을 어필하기에는 지나치게 단편적
- 타 시·도 목표와 비교시 뚜렷한 특색이 드러나지 않음

  ※ [별첨1] 시·도별 지방외교정책 목표 및 기본방향(2005)

- 'BUY 충북' 비전을 설명하고 있는 모든 설명책자에는 '교통의 중심지, 우수한 인적자원, 효율적 행정서비스'를 들고 있으나 이는 거의 모든 지역이 내세우는 장점이므로 차별화 부족

○ **거시적 목표**

- 한국의 지방외교는 지나치게 단기적인 경제적 이익만 추구하고 있다는 비판이 있으며 충북 역시 예외 아님
- 지역경제 낙후성 극복을 위해 경제에 치중하는 것은 불가피한 측면이 있으나 장기적 목표로 삼기에는 불충분

2. 국제교류 활동에 대한 평가

□ 자매결연·우호교류지역

○ 지역선정의 타당성 부족

- 지역선정이유가 상대 도시의 제안·본도 출신 의원의 친분·해당지역 국제자문관의 추천 등으로 타당성 검토 부족
- 친선교류에서 논리적 타당성을 검토하는 것이 불필요해 보일 수 있으나 향후 지방외교 목표달성과 관련된 지역 선정을 통해 상호보완성 도모 필요

□ 경제통상교류

○ 외국인투자지역 활성화 및 사후관리 필요

- 오창 외투지역이 76%의 분양률을 달성하였으나 철저한 사후관리를 통한 고객만족 달성이 보다 중요

※ 경기도의 경우 바쁜 기업 CEO를 위해 헬기를 대기시켜 입주가 예정된 외국인 전용공단까지 이동하는 등 유치 업체 고객감동을 이끌어냄

- 오송의 경우 바이오산업단지라는 이미지를 확실히 구축하기 위해 유치업체를 유망한 BT 기업으로 한정할 것
- 단순한 분양률 목표 달성을 위한 백화점식 입주 지양

IV. 해외 사례

□ 일본 지방외교의 특징

○ 지역사회 과소화·고령화에 따른 새로운 지자체 재생 차원에서 국제적 전략 수립

○ 지리적인 블록을 설정하고 경제·정치·문화권 형성을 목표로 한 국제교류와 협력

※ 홋가이도: 북방권 구상, 후쿠오카: 아·태 교류권 구상

○ 지자체 주민의 관점에서 교류의 구체적 이익 검토

□ 구체적 사례 - 홋가이도의 "북방권 구상"

○ 북방권 구상의 배경

- 제조업이 취약하고 정부 공공 공사에 크게 의존하고 있었으나 공공 투자가 삭감되면서 위기 직면
- 북쪽 나라에 적합한 홋가이도의 독자적 생활문화에 초점

※ 1991년 설립된 「북방권 포럼(The Northern Forum)」은 8개국의 16개 지역정부를 회원으로 두고 있으며 한국도 회원국임

- 북방권에 존재하는 고유한 문제 해결 시도

○ 전개과정

- 1971년 「제3기 홋가이도 종합개발계획」에 '북방권 구상'이라 불리는 국제교류계획 제기
- 1974년 삿뽀르에서 「북방권 환경회의」 개최
- 미 알래스카 주와 공조하여 '북방권 포럼'으로 구체화
- 현재 북방권 교류 활동은 홋가이도 개발청, 외무성, 민간단체 등 많은 기관이 관계하면서 독자적 발전방향 추구

○ 북방권 교류활동의 결과

- 북방권 여러 국가와 교류 활발
- 홋가이도 내 대학, 자치단체, 민간단체 교류 활성화
- 북해도 개발경험의 전수로 개도국 개발에 기여
- 소극적 이미지를 적극적·긍정적 이미지로 전환

□ 충북외교와의 차이점

- 세계적으로 유사한 환경에 있는 지역과 교류할 수 있는 **거시적이고 포괄적인 비전**
- 대학 · 민간단체 · 시민 등 **민간부문의 참여 활발**
- 개도국에 경험을 전수하여 **국제사회에 공헌**
- 자연조건의 **한계**를 '북방권 지역'이라는 **지역 고유의 특징으로 승화**시켜 국제교류의 발판 마련

V. 향후 발전방향

□ 충북 외교의 새로운 비전 확립 필요

○ 'BUY 충북'이라는 지나치게 경제지향적인 비전보다는 거시적이면서 충북의 고유성을 잘 나타낼 수 있는 비전 설정이 요구됨

○ 비전설정을 위해서는 충북의 Brand Identity 확립 필요

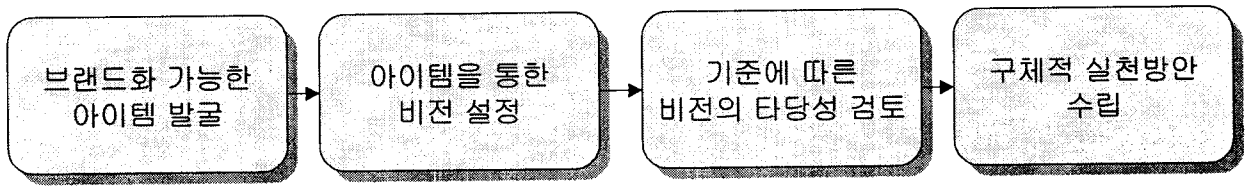
Brand Identity의 정의

BI란 고객의 마음속에 제품이나 서비스의 고유한 특성 (unique character)을 각인시키기 위한 브랜드 이미지 통일

○ 충북 BI의 현실

- 충북이라는 지역을 브랜드화 시켰을 때 명확하게 떠오르는 하나의 통합된 이미지가 부존재

○ BI 확립절차



브랜드화할 수 있는 아이템 제안

○ 접근방법

- 홋가이도의 선례처럼 충북지역이 안고 있는 문제점을 지역 특성으로 승화시켜 긍정적인 이미지로 전환

○ **Item 1**: 해마다 반복되는 수해 피해

- 충북은 충주댐으로 인해 한강 상류 지역에 있는 단양 등의 지역은 해마다 엄청난 수해 피해
- 자연재해보다는 인재의 성격이 강함
- 난개발로 인해 재해의 피해를 겪고 있는 지역들과의 교류를 통해 해결책 모색

○ **Item 2**: 재래시장

- 청주 재래시장은 그동안 많은 행정적·자금 지원이 있었음에도 불구하고 투자에 비해 수요유발 미미
- 국제교류를 통해 상인들에게 자발적으로 재래시장 발전을 도모할 수 있는 동기 부여

※ 재래시장 성공사례: 일본 서부 나가하마시

1970년대 자가용시대로 인해 시민들이 교외 대형상가로 이동

☞ 주변지역과 충돌하지 않는 독자산업(유리공예)으로 부활

□ 교류의 방향성 통일

○ 확실한 BI와 비전 설정 후 자매결연, 우호·통상교류에 있어 비전 달성에 기여할 수 있도록 방향설정

□ 지방외교 전담조직 보강

○ 도의 발전방향과 지방외교의 목표를 종합적으로 조정할 수 있는 조직 필요

○ 국제통상 기능위주로 편재되어 있는 실·국 조직을 고도의 정책적 판단이 용이한 형태로 개편 (예: 기획관리실, 시·도지사 직속기구화)

[별첨1] 시·도별 지방외교정책 목표 및 기본방향(2005)

시·도	정책목표 및 기본방향
서울	"세계일류 국제도시로의 성장기반 구축" - 국제사회에서의 도시외교역량 강화 - 아시아에서 TOP5이내의 국제도시기반 구축 - 기업의 해외진출과 외국인 투자유치활동 집중지원
부산	"국제교류 거점 확보를 위한 「부산의 세계화 전략」" 국제교류 및 도시 세일즈 ·투자유치활동 강화와 시장개척·통상역량 제고
인천	"국제항만과 국제공항을 통해 세계화 전진기지로 성장하는 국제도시" - 국제도시 인천의 발전역량 강화 ·외국관광객 유치활동 강화 - 해외시장개척과 수출증대 및 투자유치활동 전개
대구	"국제교류 활성화 및 통상지원 강화" - 해외 자매, 우호협력 도시 등과 교류협력강화 - 전시 컨벤션 산업 육성 - 중소기업 해외시장 개척 지원 및 수출능력 배양 - 국내외 투자유치 확대
광주	"국제교류협력 강화" - 내실있는 국제교류협력 강화 - 중소기업의 해외 마케팅 지원
대전	"민간중심의 해외자매도시와의 교류협력 기반구축" - 해외 자매도시와의 교류 협력 증대 및 자매결연 확대 - 해외시장 개척 활동 및 환동해권 교류 사업 적극 추진
울산	"국제중심도시역할 강화, 수출 증대" - 전략적 경제 통상교류 추진·중소기업 통상지원 전담기관 운영 - 내향적 국제화 심화·자매도시와의 교류확대 - 동아시아 도시회의 교류활성화
경기	"동북아 경제중심 실현기반 구축" - 국제교류협력 활성화·해외 마케팅을 통한 수출경쟁력 강화 - 외국첨단기업 및 글로벌 R&D 단지조성
강원	"강원도의 GLOBALIZATION" - 글로벌 역량의 강화 - 글로벌네트워킹의 강화·글로벌 인프라 구축
충북	"글로벌시대에 걸 맞는 국제역량 강화" - 수출증대 및 외국인 투자유치 촉진 - 글로벌시대에 부응하는 국제교류활동 강화
충남	"글로벌 스탠더드의 수용·세계시민을 지향하는 진취적 세계참여" - 지역경제에 기여하는 외자유치와 통상진흥시책 추진 - 자치역량에 부합하는 국제화 시책의 개발추진
전북	"외자유치 및 통상기반 확충을 위한 국제교류 추구" - 내실 있는 국제화기반 구축 - 해외시장 개척단 파견 - 외국기업 적극적 투자유치 마케팅 전개
전남	"교류협력 강화를 통한 국제화기반구축과 실리를 추구하는 국제교류 추진" - 정례 국제행사 참여활동 강화 - 활발한 인적교류를 통한 해외네트워크 강화
경북	"글로벌 경제경북 실현" - 지역기업의 세계화를 촉진하는 시장개척 지원 - 지구촌 교류협력네트워크 구축
경남	"국제교류 및 수출역량 강화로 도민의 삶의 질 향상" - 해외 마케팅 및 공격적인 통상지원 활동과 수출 250억불 달성 - 지역산품의 국외판로 확대를 통한 지역경제 활력 회복 - 국제역량강화 및 남북교류 준비
제주	"국제교류협력 활성화" - 수출시장 다변화와 통상지원 강화 - 교류지역의 다변화와 민간중심 실리위주의 국제교류 확대

저출산·고령화 대응전략

사회복지과 수습

박 은 실

I. 저출산·고령화 현황 및 그간의 정책평가

1. 저출산·고령화의 진행과 파급영향

○ '83년 합계출산율이 인구대체수준 이하로 하락한 이래 20여년간 저출산 현상 지속, 특히 외환위기 이후 '01년부터 초 저출산 사회진입

※ 1) 합계출산율 : 가임여성(15~49세) 1명이 평생 출산하는 평균자녀수
2) 인구대체수준 : 인구규모 유지에 필요한 출산율, 2.1명
3) 초저출산 사회 : 합계출산율 1.3명 이하

○ 평균수명 연장으로 65세 이상 노인인구가 지속적으로 증가하여 '05년 전체인구의 9.3%를 차지

○ 생산가능인구의 감소 및 평균 근로연령 상승, 저축·소비·투자 위축 등으로 경제 활력 저하와 국가경쟁력 약화를 초래할 전망

○ 사회적 측면에서 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세·사회보장비 부담 증가로 세대간 갈등이 야기될 가능성

● 우리나라는 고령화가 세계 유례 없이 빠르게 진행되고 있으나, 이에 대비할 수 있는 사회경제적 준비가 미흡하여 고령화로 인한 문제가 예상보다 커질 가능성도 배제할 수 없는 실정

2. 저출산의 원인

○ 다양한 사회경제적 환경 및 가치관의 변화에 따라 결혼연령 상승, 자녀출산 기피 등 저출산 현상 지속

○ 결혼연령 상승과 출산 자녀 수 감소는

①소득 및 고용 불안정, ②일과 가정의 양립 곤란

③자녀양육 부담 증가 등 복합적 요인에 기인

○ 결혼관 및 자녀관 등 가치관의 변화도 출산율 하락에 영향

3. 그간의 정책평가

○ 장기적 전망에 의한 정책의 방향 전환 미흡

'83년 합계출산율이 인구대체수준 미만(2.08명)으로 하락하였으나, 장기적 전망에 의한 정책대응 지연으로 출산율의 지속적 하락 초래

○ 저출산고령화 문제의 심각성 인식 이후에도 범부처적으로 종합적이고 일관성있는 정책을 추진하지 못하여 효율적인 정책효과 발휘에 한계

○ 중산층에 대한 정책적 고려 부족으로 국민전체에게 주는 저출산 고령화 대책의 체감도가 낮은 실정

○ 저출산·고령화 대응정책의 재원조달에 대한 사회적 합의 부족

II. 저출산 · 고령사회 정책 추진방향

1. 출산과 양육에 유리한 환경 조성

가. 추진배경

○ 자녀양육·교육비의 경제적 부담

○ 일과 가정의 양립 곤란

○ 육아지원시설 등 자녀 양육환경의 미흡

나. 중점 추진 과제

□ 출산·양육에 대한 사회책임 강화 추진

○ 자녀양육 가정의 경제적·사회적 부담 경감

- 영유아 보육·교육비 지원 확대
- 방과 후 학교 확대 등 사교육비 부담 경감을 위한 지원
- 자녀양육 가정에 대한 조세 및 사회보험 혜택
- 자녀양육 가정에 대한 인센티브제도 도입
- 국내입양 활성화

○ 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
- 육아지원시설 확충을 통한 보육수요 충족
- 민간 육아지원시설 서비스 개선
- 수요자 중심의 다양한 육아지원서비스 확대

○ 임신·출산에 대한 지원 확대
- 모성 및 영유아 건강관리 체계화
- 불임부부 지원
- 산모도우미 지원

□ 가족친화·양성평등 사회문화 조성

○ 일과 가정의 양립 환경 조성
- 산전후휴가급여 등 지원 확대
- 육아휴직제도 활성화 및 근로 형태 유연화
- 출산·육아기 이후 노동시장 복귀 지원
- 가족친화적 기업인증제 도입 등 직장문화 개선

○ 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성
- 가족가치관 확립을 위한 학교·사회교육 강화
- 친밀하고 평등한 가족생활문화 조성

□ 건전한 미래세대 육성

○ 아동·청소년의 안전한 성장환경 조성
- 아동 안전사고 예방을 위한 사회기반 조성
- 아동학대 예방 및 방임아동 보호체계 강화
- 학교폭력 예방·근절 대책 강화

○ 아동·청소년의 건전한 성장을 위한 사회적 지원시스템 확립
- 지역사회 아동·청소년 보호기능 강화
- 아동권리 보호를 위한 사회시스템 구축
- 아동·청소년의 창의성 제고를 위한 문화예술교육 지원
- 유해환경으로부터 청소년 보호
- 학교의 건강관리기능 강화를 위한 여건 조성

2. 고령사회 삶의 질 향상 기반 구축

가. 추진배경

○ 핵가족화와 노인부양의 사회적 책임 인식 확산

○ 다양한 교육수준·직업배경을 가진 노인세대 등장

○ 2010년 전체인구의 약 11%가 65세이상, 새로운 사회여론 소비주도 계층으로 등장

나. 중점 추진 과제

□ 안정적인 노후소득보장체계 구축

○ 공적 연금제도 내실화

- 국민연금의 장기 지속가능성 확보
- 고령사회 근로유인 제공을 위한 연금체계 구축

○ 노후소득보장 사각지대 해소

- 경로연금 확대
- 국민연금 사각지대 해소

○ 사적 소득보장제도 확충

- 퇴직연금제도 조기정착
- 개인연금 활성화

□ 건강하고 보호받는 노후생활 보장

○ 노후 건강관리 기반 조성

- 사전예방적 보건의료체계 구축
- 노후 의료보장 내실화
- 노인 건강증진을 위한 운동사업 활성화

○ 고령사회 대비 노인 요양보호 기반 확충

- 노인수발보험제도 도입
- 노인 요양 인프라 확충
- 치매노인에 대한 종합적 관리·지원체계 구축
- 요양산업 활성화

○ 평생 건강증진을 위한 생활체육 활성화

- 체육 인프라의 활용도 제고
- 연령별·개인별 특성에 맞는 체육프로그램 개발

□ 안전하고 활기찬 노후생활기반 조성

○ 안전한 주거공간의 확보

- 고령자가구의 주거기준 설정 및 주택개조 지원
- 저소득 고령자를 위한 주택공급 확대

○ 고령친화적 교통환경 조성

- 고령자를 배려한 대중교통 이용 및 보행 환경 개선
- 고령운전자에 적합한 교통기반 마련

○ 활동적인 노인 사회참여 여건 조성

- 노인적합형 일자리 창출
- 생산적인 여가문화 프로그램 활성화 및 참여여건 조성
- 농어촌 노인 복지서비스 및 사회참여 기반 확충
- 노인권익증진 및 효문화 조성

3. 저출산·고령사회의 성장동력 확보

가. 추진배경

○ 인구구조 변동으로 인한 노동력의 양적·질적 변화 및 경제·사회 전반에 걸친 변화 예측

○ 고령인력 활용 및 전문적 영역에서 여성인력 진출 확대 여력 충분

○ 기존노년층과 차별화된 교육수준·직업경험·건강·소비수준 등을 가진 노인세대 등장으로 고령친화산업 수요 확대 기반 성숙

나. 중점 추진 과제

□ 여성·고령자 등 잠재인력 활용기반 구축

○ 여성의 경제활동 참여 촉진

- 적극적 여성고용정책 강화
- 여성의 직업능력개발 및 취업지원

○ 고령인력 활용을 위한 생산적 고령화 시스템 구축

- 연령차별 금지 법제화 및 정년제도 개선
- 기업의 임금체계 개편 및 근로형태 다양화 지원
- 고령자 고용촉진 인센티브 강화
- 중고령자 직업능력개발 지원
- 고령근로자 근무수행환경 개선

○ 외국적 동포, 외국인력의 활용 및 사회통합 기반조성

- 외국적 동포의 활용
- 우수 외국인력의 적극 유치
- 외국인고용허가제의 조기 정착
- 다문화사회 적응을 위한 사회통합 프로그램 활성화

□ 인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고

○ 선순환적 직업능력 개발 및 평생학습체계 확립

- 학교교육과 노동시장 연계 강화(School to Work)
- 수요자 중심의 직업능력개발 기회 확대(Work to School)
- 평생학습, 직업훈련인프라 및 국가기술자격제도 혁신

○ 산업재해 예방을 통한 노동력 손실 방지

- 산업현장의 안전·보건 증진
- 산재근로자 직장복귀 지원 강화

□ 고령사회의 금융기반 조성

○ 역모기지제도 활성화

○ 자산운용산업 활성화

○ 장기국채시장 활성화

○ 고령친화산업 육성 인프라 조성

- 고령친화산업의 체계적 육성을 위한 제도적 기반 마련
- 우수 고령친화제품(서비스) 지정·표시제도 도입
- 고령친화제품 종합체험관 설립

○ 고령친화제품 기술개발 촉진 및 클러스터링

○ 고령친화제품 표준화 확대

III. 기타 과제 및 방안

1. 저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성

□ 전략적 교육·홍보

○ 저출산고령화 실태 및 대응 방향에 대한 충분한 공론화를 통해 정책에 대한 수용성 제고와 국민 인식을 전환하는 기반 마련

○ 일방적·주입식 홍보를 지양하고 정책 이해 및 신뢰를 바탕으로 쌍방향 '스며들기'식 홍보 추진

○ 학교교육과 사회교육, 다양한 홍보매체를 활용한 생애주기별 교육·홍보

○ 직장인, 주부, 노인등 성인 대상의 민간 교육사업 지원 및 민관 협력을 통해 사회교육 활성화

□ 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도

○ 종교계, 노동계, 경제계, 시민사회단체 등 사회 각 부문과의 정책파트너십 구축으로 저출산고령사회 문제의 공론화 및 여론 형성

○ 사회 각 부문이 참여하는 협의체 구성을 통해 구체적·실천적 합의 도출

□ 정책 효과성 제고를 위한 추진체계 구축

○ 중앙 및 지방자치단체간 정책 연계 강화

○ 저출산·고령사회 정책 성과관리체계 구축

○ 인구패널 및 데이터베이스 구축

2 . 투자계획 및 재원조달 방안

□ 연차별 투자계획

○ '06~'10년 중 총 투자 규모는 32조 746억원

○ 분야별 투자계획 : 출산·양육지원에 18조 8,998억원, 노후생활 기반 조성에 7조 1,802억원, 성장 동력확충에 5조 9,600억원 투입

□ **재원조달방안**

○ 제 1차 기본계획 소요재원은 「'06~'10년 국가재정운용계획」과 매년도 예산편성에 반영하여 계획의 차질 없는 추진을 뒷받침

○ 중장기적으로 안정적 재원 확보방안 검토

IV. 외국의 저출산 · 고령사회 정책과 시사점

1. 외국의 저출산·고령화 동향

○ 저출산·고령화는 대부분의 OECD 국가에 공통적인 현상이나, 출산율, 노인인구비율 및 고령화 속도 등은 국가마다 큰 차이

○ 상대적 고출산 국가들은 양성평등문화와 다양한 가족 및 이민자에 대한 수용성을 높이는 등 사회문화적 기반이 견고하며 일과 가정의 양립을 지원하는 사회경제적 체계 및 육아인프라 발달

○ 상대적 저출산 국가들은 전통적인 문화의 영향 등으로 성분업적 역할규범이 계속 유지되고 사회 변화에 대한 대응이 미흡하여 자녀 출산과 양육의 기회비용 증가

2. 국가별 사례 분석

가. 불어권 및 북유럽 국가

○ 출산·보육환경 개선에 집중적인 투자, 일과 가정 양립이 가능한 사회환경 조성으로 선진국 중 비교적 높은 출산율 수준을 유지

○ 보육 투자, 일과 가정 양립정책으로 출산율 유지와 여성의 경제활동 참가율 제고를 동시에 달성

⇒ 강력한 저출산 대책으로 고령화 속도가 크게 완화

나. 영어권 국가

○ 출산에 따른 고용 불안 등 부담이 적고 구직과 재취업, 근무시간 조절 등이 용이하여 상대적으로 높은 출산율 유지

○ 가족 정책이나 경제적 지원은 약한 편이나, 유연한 노동시장 구조로 직장과 육아의 병행이 용이하여 여성의 높은 경제활동 참가율과 고출산율을 동시에 실현

⇒ 탄력적인 근무시간, 출산여성의 직장복귀 장애 해소를 통해 출산·양육의 기회비용을 낮출 필요

다. 남유럽 및 독일어권 국가

○ 여성의 고학력화, 경제활동 참여 증가 등 환경 변화에도 불구, 일과 가정 양립을 위한 사회 환경 조성이 미흡하여 출산율 급락추세

○ 가부장적 전통의 존속으로 가사·육아부담이 여성에게 집중

○ 일과 가정 양립기반과 양성 평등적 가족·사회문화 결여로 정부의 보육지원의 출산율 제고효과 발휘 미흡

⇒ 제도개선 뿐 아니라 사회적 분위기 및 공감대 형성 등 사회문화적 개선 병행 필요

라. 아시아 국가

○ 일과 가정의 양립기반 부족, 높은 자녀양육 비용, 가족 내 가사, 육아부담 공유 미흡 등으로 출산율 급격 하락

⇒ 주 출산연령층 여성의 경제활동 참여 증가를 지원할 수 있는 육아지원 인프라, 일과 가정의 양립기반 조성 필요

⇒ 양성평등적 가족·사회문화 조성, 자녀양육부담 경감 등 경제·사회 전반에 걸친 종합대책 마련이 필요

3. 외국사례로부터의 시사점

<table>
<tr><th></th><th>구분</th><th>출산율</th><th>사회문화적 · 정책적 요인</th></tr>
<tr><td rowspan="3">상대적 고출산 국가</td><td>북유럽국가
(스웨덴, 핀란드, 덴마크, 노르웨이)</td><td>1.6~1.8명</td><td rowspan="3">○ 양성평등 문화 정착
○ 일-가정 양립이 가능한 사회적 환경 및 지원제도
-사회적 지원제도 정착(출산·육아휴가) : 프랑스·스웨덴
-유연한 노동시장 구조(탄력적 시간근무제, 구직재취업용이 등) : 미국
-공보육제 확립 : 프랑스·스웨덴, 저가의 보육서비스 시장형성 : 미국
○ 양육부담 경감(수당제도 발달, 높은 소득대체율 유지) : 미국 제외
○ 이민자 수용, 다양한 가족 수용(혼외출산 등) 증가</td></tr>
<tr><td>불어권국가
(프랑스, 벨기에, 룩셈부르크)</td><td>1.9명 수준</td></tr>
<tr><td>영어권국가
(미국,호주, 캐나다, 뉴질랜드)</td><td>1.6~2.0명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">상대적 저출산 국가</td><td>남유럽국가
(이탈리아, 스페인, 그리스)</td><td>1.1~1.3명</td><td rowspan="3">○ 가부장적 사회문화환경 (전통 카톨릭 문화,유교주의 등)
○ 일-가정 양립이 어려운 사회적 환경
-경직된 노동시장 구조(출산후 노동시장 재진입 곤란,고용불안 등)
-육아휴직 미활용 및 제도 미정착
-보육서비스 제공 미흡(시설부족, 고가의 이용료 등)
○ 양육부담 증가(수당지원 미흡, 출산~결혼 후 분가까지 부모책임)</td></tr>
<tr><td>독일어권국가
(독일,스위스 오스트리아)</td><td>1.3~1.4명</td></tr>
<tr><td>일부 아시아권
(한국,일본, 싱가폴 대만,홍콩)</td><td>1.3명 미만</td></tr>
</table>

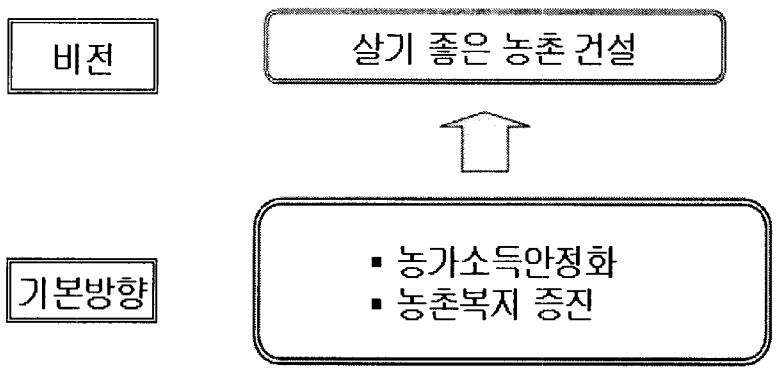
농촌고령화와 30~40대 정주대책

농정과 수습

원 세 연

농촌고령화와 30~40대 정주대책

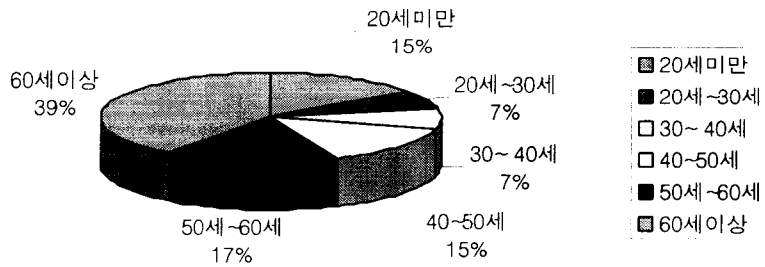
Ⅰ. 비 전



Ⅱ. 충청북도 내 농업현황

1. 연령별 농가인구수

연령별 농가인구 구성



○ 그림에서 보듯이 도내 60세이상의 고령층이 전체인구의 40% 정도를 차지하고 있는 실정임. 이는 농촌은 초고령화 사회로 진입했다는 것을 알려줌.

2. 충북 도내 농가 소득 수

○ 충북의 농가소득은 2003년 현재 28,593천원으로 전국평균인 26,878천원보다는 높은 실정임.

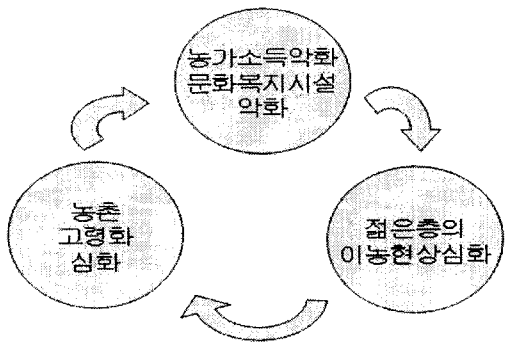
○ 그러나 도시와의 소득을 비교시 2003년 현재 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 비율이 76.2%에 불과하여 도농간의 소득격차가 발생하고 있음.

Ⅲ. 문 제 점

○ 농촌의 고령화는 농촌의 저생산성과 경제적 빈곤을 유발시킴

○ 이는 농촌의 경쟁력을 약화시켜 젊은 층의 이농을 부추김.

○ 결국 이는 다시 농가소득 악화와 문화복지시설의 미흡으로 이어져 농촌 경제의 악순환을 가져 옴



Ⅳ. 해결 방안

1. 기본 방향

○ 고령 농업인에 대한 의료 여가 소득의 지원을 통한 저소득 농업인에 대한 복지 확충

○ 30-40대 전업농 육성 및 귀농인구의 적극적 유치를 위한 도내 농가소득 안정화

2. 세부 방안

가. 농가소득 안정화 방안

□ 경영안정 장치 강화

1) 경영위험 관리시스템 구축

○ 농작물 재해 보험 확대

- 현재 농작물재해보험 대상 농작물은 사과, 배, 복숭아, 감귤, 포도, 단감으로 전체 농작물에 일부분에 불과함. 이는 도내 농작물중 절반이 벼농사임을 고려시에 재해 보험으로 보호 될수 있는 영역이 미미함을 보여줌
- 따라서 충북지역의 주요 특산품인 단양의 마늘, 음성의 고추, 증평의 인삼 등에 대한 재해 보험 대상의 확대가 필요함.

○ 농업재해관리 대책 추진.

- 최근의 충북 충주, 단양, 진천등 북부 지방의 수해가 시사하듯 도차원의 적극적인 농업재해관리 대책의 추진이 필요함.

- 현재 충북도는 최근 자연재해 발생 형태가 다양화, 대형화 추세를 보이고 있는 점을 감안, 농업재해 대책을 효율적으로 추진하고자 6. 1~ 10. 15 농업재해대책상황실을 운영하고 있음

2) 가격하락에 대비한 자율적 수급조절 제도 정착

농산물 자조금, 농산물 유통명령조절제,채소수급안정사업,축산자조활동자금사업을 통하여 가격하락에 대비한 자율적 수급조절 제도 정착이 필요.

3) 경영회생지원제 운영 내실화

○ 농가부채와 농산물 가격하락으로 인한 농업경영인들의 부도 상황을 완화하기 위해선 농업경영회생지원사업과 채무조정 프로그램이 필요함.

○ 충북도 차원내에선 경영회생을 도와줄수 있는 농업 전문 경영 컨설팅기구의 설치 운영이 필요함.

□ 다양한 농외소득원 적극발굴

1) 농촌 어메니티 증진 등 농촌관광활성화

주 5일제 시대의 도래로 인한 도시인들의 관광 레저에 대한 관심이 높아지고 있는 실정임. 따라서 이들의 적극 유치를 위한 농촌 테마파크의 조성과 1사1촌운동의 활성화가 필요함.

2) 지역 부존 자원을 활용한 향토 산업 육성

영동의 포도를 이용한 천연화장품의 개발,포도씨유의 개발등과 같은 지역 특성에 맞는 부존 자원을 활용한 향토 산업 육성이 필요함

나. 농촌복지증진

□ 교육 의료 등 기초복지 인프라 확충

1) 농촌 교육환경의 획기적 개선

○ 교육부와 충북교육청과 협력하여 농촌 학교학생의 학습권 보장이 필요. 또한 농촌 출신 대학생 학자금 융자의 강화가 필요함

○ 1사 1촌 운동의 성과를 교육부문에도 확장하여 1읍 면 1도서관 운동을 추진해야함.

2) 농촌 보건 의료 인프라확충

농촌 공공의료기관인 보건소의 내실화가 필요함. 또한 농업인 재해 예방 및 지원체계의 구축과 사고 농가 영농지원이 필요.

3) 노인복지 강화

85세 이상의 농촌 노인들에게 월 일정액의 장수수당을 지급, 1농가구 1도시 가구와의 자매결연 추진을 통해 도시 어린이에게는 농촌의 따뜻함을 농촌노인들에게는 말벗을 제공할 수 있는 프로그램 개발이 필요

충북의 문화산업 활성화 방안

문화예술과 수습

심 은 혜

충북의 문화산업 활성화 방안

문화예술과 경제의 접합영역으로서 문화산업의 중요성이 증가하고 있음. 또한, 정책현안으로서 국가정책과의 통일성 및 충북의 지역 경쟁력 확보 측면에서 도의 문화산업 정책을 검토할 필요가 있음. 이에 충북의 문화산업을 전통문화산업과 첨단문화산업[2]으로 구분하고 각각의 정책적·행정적 지원방안을 보고함

Ⅰ. 검토배경: 왜 문화산업인가

□ 환경적 측면

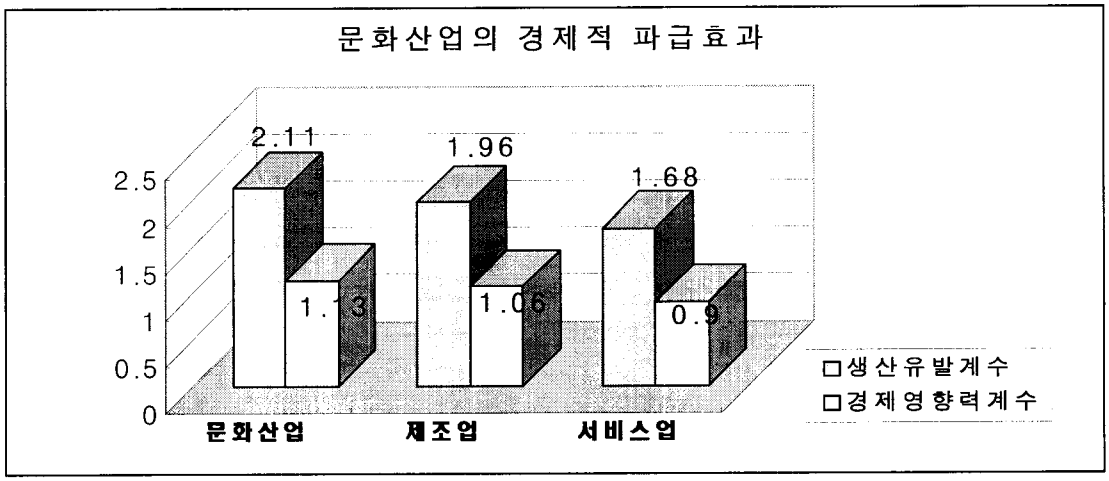
○ 문화산업의 경제성: 글로벌시대 경쟁력을 좌우하는 핵심역량

- 디지털 융합(컨버전스) 시대를 맞이하여 콘텐츠의 양과 질이 국가경쟁력을 좌우하고 있고 아이디어, 감성과 콘텐츠가 결합된 문화관광사업이 경제성장의 선도산업으로 부상
- 다른 산업에 비해 높은 성장률과 고용효과를 가진 문화관광분야의 다양한 콘텐츠를 가공·활용함으로써 새로운 고부가가치를 창출할 기회

○ 세계화와 지방화 시대: 충북의 지역정체성과 문화산업

- 본격적인 지방자치 시대에 지자체 간 경쟁 심화
- 지방의 차별화 전략으로서 충북의 역사성과 지역성에 기반한 문화산업 발전을 통한 지역경쟁력 확보가 필수적임

2) 산업형태에 따른 분류로서 문화산업은 최신의 정보, 기술, 컴퓨터 등을 이용하는 측면과 결부된 첨단문화산업과 우리의 전통문화를 응용 발전시켜 문화상품을 생산 보급하는 전통문화산업으로 구분될 수 있음



자료: 문화콘텐츠진흥원, 2004. 문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과

□ 정책적 측면

○ 중앙정부의 『문화강국(C-KOREA) 2010』(2006.7.6.)
문화관광부는 21세기 국가발전의 동력으로서 3C(Creativity, Culture, Contents)를 활용한 문화관광산업의 전략적 육성방안을 제시하였음.

○ 제 3차 충청북도 종합계획 『충북 CHANGE 21』
충청북도는 2020년까지 충북문화예술과 문화산업의 세계화를 전략과제로 도출한 바 있음. 그러나 중원문화와 문화산업을 연결하는 구체적인 정책방향을 제시하고 있지 못함

○ 청주첨단문화산업단지 정책의 표류
- 사업타당성 등 감사원 지적에 따라 사업계획 전면 재검토
- 청주시장의 이러닝 사업 백지화 발표(2006.7)에 따라 충북의 문화산업 정책을 원점에서 검토하고 중장기 전략을 수립할 필요가 있음

Ⅱ. 충북의 문화산업정책 평가 및 시사점

□ 주요성과

○ 청주첨단문화산업단지 조성지원

- 사업기간 02. ~ 07년, 사업비 총 1,340억원 투입, 50개의 문화산업기업 유치(에듀테인먼트로 특화)
- 콘텐츠 연구 및 문화상품 개발사업(사업수주 3건/760만원)
- 문화산업 관련 전문인력 양성(8개 과정/457명)

○ 영상산업 육성 및 산업화 지원

- 제2회 제천국제음악영화제('06.8)
- 제천영상위원회 운영지원(도비 8천만원)

○ 산업디자인 대상전 개최

□ 미흡한 점

○ 청주첨단문화산업단지의 사업타당성 재고('06. 1. 감사원지적)에 따라 정책 수정이 불가피한 상황이며 예산낭비라는 지적

○ 도에서 지원하는 문화산업의 가시적인 성과 부재

□ 시 사 점

○ 지방분권 추세에 따라 도시간, 지역간 경쟁이 치열해지면서 지역 이미지(Image)에 대한 관심이 증가되고 있음. 충북의 브랜드파워를 높이는 것과 문화산업을 연계한 정책이 필요

○ 문화산업은 대자본과 장기간이 소요되는 만큼 도 전체의 장기적인 비전과 전략위에 수립되고 추진되어야 함

Ⅲ. 충북의 문화산업 정책환경 분석

□ 강점요인

○ 오창과학단지와 오송생명과학단지의 조성으로 기술집약 산업의 인프라 구축과 공동활용 가능성 증대. 문화산업 또한 고도의 산업기반을 필요로 하므로 관련 투자 및 유통의 활성화를 기대

○ 국토의 중심부에 위치한 지리적 이점으로서 교통망 확충에 따른 인구와 기술 유입 가능성

□ 약점요인: 취약한 충북의 문화산업 기반

기존의 문화산업 기반은 문화산업 활성화에 가장 중요한 요인임. 그러나, 수도권과 대전권에 대부분의 문화산업 자원과 수요의 80%가 집중되어 있음

□ 기회요인

충북의 인구 및 소득수준이 약상승하고 있으며 행정복합도시의 이전으로 문화산업에 관한 수요 증가 가능성

□ 위협요인: 지방자치단체의 경쟁적인 문화산업 도입

○ 첨단문화산업의 경우 지역문화산업 클러스터가 부산 등 전국 8개 지역에 특화산업을 지정하여 운영 중임

○ 전통문화산업의 경우 대부분의 지방자치단체에서 드라마 촬영장, 영화제 등 영상산업, 상품개발 등 각 분야에서 산업화하여 부가가치를 창출하려는 노력

※ 기획예산처 등에 따르면 지방자치단체가 문화산업에 사업효과나 수익성에 대한 충분한 검토없이 혈세를 쏟아부어 드라마 · 영화 촬영지의 상당수가 기대했던 역할을 하지 못하고 방치되어 있는 것으로 조사됨

강점요인(Strengths)	약점요인(Weakness)
· 오창과학산업단지 조성으로 투자 유인 증대 및 인프라 공동활용 가능성 증대 · 수도권 근접 입지와 사통팔달의 교통망	· 투자여건, 유통구조 등 문화산업 기반 취약 · 고급인력, 원천기술 등 핵심자원 부족 · 충북의 고유한 브랜드(특화산업전략) 정립 미흡
기회요인(Opportunities)	**위협요인(Threats)**
· 충북의 소득수준 향상 및 문화소비욕구 증대로 문화콘텐츠 수요 증가 · 행복도시, 기업 · 혁신도시 건설	· 문화산업을 지역 전략산업화하는 지방치단체 증가로 치열한 경쟁 예상

▶ 이상의 분석으로부터 현재 충북의 문화산업적 기반은 매우 취약한 상태이며, 산업의 특성상 장기간의 일관성 있는 투자와 전략이 매우 중요한 점을 고려할 때 단기간 내 가시적인 성과를 기대하기 어려움을 알 수 있음

▶ 그러나 충북의 브랜드 가치를 높이고 경쟁력을 확보하는 데에 충북의 가치가 반영된 문화산업을 배제할 수 없음. 또한 향후 투자와 기술의 인프라를 갖춘다면 IT와 BT와 문화산업(CT)의 시너지 효과를 기대할 수 있음

▶ 따라서 문화산업의 기반요인인 유관산업의 존재와 인력양성을 장기적 관점에서 추진. 민간의 신뢰를 확보할 수 있는 일관성 있는 정책 수립과 단계적 지원이 필요

▶ 이에 청주를 중심으로한 도심권에는 첨단문화산업을, 충주·제천·단양을 중심으로한 중원문화권에는 전통문화산업을 활성화하는 전략을 고려할 수 있음

Ⅳ. 충북의 문화산업 활성화를 위한 제언

□ 인식적 측면: 소비에서 생산으로 발상의 전환

○ 문화예술 정책이 관련 단체에 보조금 등을 교부하는 간접적인 지원방식에서 벗어나 경제적 부가가치를 창출하는 생산 수단이 됨을 인식할 필요가 있음

- 물질적 측면: 문화산업의 고용창출 및 부가가치효과
- 정신적 측면: 충북의 정체성을 디자인함으로써 지역 브랜드가치 제고

□ 정책적 측면 Ⅰ: 전통문화산업 활성화 방안

○ 문화정체성(identity) 정립: 융합과 포용의 중원문화

- 충주·제천·단양의 북부지방을 중심으로 중원문화를 문화산업의 컨텐츠로 활용하여 관광과 연계
- 서민문화 재현을 통한 융합과 포용 이미지 전략

※ 왕조의 수도였던 부여, 경주, 서울 등과 달리, 중원문화는 서민 문화의 기반이었으며, 융합과 포용을 그 특징으로 함. 따라서 웅장한 볼거리 중심의 역사 재현보다 삼국시대 서민들의 생활상을 복원, 발전시킴으로써 문화상품화를 생각해볼 수 있음

○ 중원문화유적 관리를 통한 문화산업 활성화

- 중원고구려비의 주변환경 정비

※ 대외적인 지명도가 있음에도 허술한 주변관리로 인해 평가절하되고 있음. 주변을 공원화하고 편의시설 유치 및 중원고구려비 관련 아이템을 개발하여(악세서리 등) 올바른 역사관 정립과 함께 관광과 여가활용의 장으로 활용될 수 있음

○ 청남대의 문화산업적 가치 극대화

- 청남대와 대청댐, 문의문화재단지를 연결한 문화상품 개발
- 중장기적으로 청남대관리사업소를 책임운영기관화 하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각됨

※ 청남대가 민간에 개방되어 방문객수 증가 및 봄가을 축제 등 볼거리가 마련되고 있으나 일회성 방문과 단순관람에 그치고 있음. 청남대가 상수원보호구역 등으로 개발이 제한되고 있으나 시민의 휴식 공간으로 적극 활용될 수 있도록 조각공원을 만들거나 카페운영 등 즐길 수 있는 아이템을 개발 할 필요가 있음

□ 정책적 측면 II: 첨단문화산업 활성화 방안

○ 청주첨단문화산업단지의 제도적·금전적 지원 강화

- 최신의 기술, 정보와 결합한 첨단문화산업은 초기비용이 막대하고 시장실패가 발생할 수 있는 특성이 있으므로 기초자치단체(청주시)의 재정력과 행정력만으로 감당하기 어려운 측면이 있음

○ 지역 내 문화산업 기반 조성: 투자와 유통구조 개선

- 조례 제정을 통한 제도적 지원

※ 첨단문화산업의 국내외 투자 활성화(민자유치) 및 기업 유인책으로서 조세감면 등의 구체적 대안 필요

※ 뉴욕의 실리콘 앨리의 성공사례에 의하면 정부의 포괄적 지원의 내용으로서 규제개혁, 조세, 산업간 네트워킹, 하부구조로써 정보 소프트웨어 확대, 삶의 질을 통한 지역 이미지 제고 등이 요인임

- 문화컨텐츠의 저작권 보호방안 수립: 지적재산권 관련 법령의 교육과 홍보 등

○ 기존 산업정책과 연계한 시너지 창출

- IT 중심의 오창과학산업단지 내에 위치한 디지털 컨텐츠 지원 기반시설(음향지원, 인터넷방송국, 영상편집)을 첨단문화산업단지와 연계하여 비용절감 추구
- IT·BT·CT 상호연계를 통한 시너지 창출로 충북의 브랜드가치 제고

○ 지역특화산업 정립: 에듀테인먼트[3)]

- 그래픽, 애니메이션, 줄거리제공을 위한 책, 음악, 게임 등의 융합콘텐츠로서 산업적 의의가 있음
- 교육수요 증가에 따라 교육서비스로 확장될 가능성이 큼
- 국내외적으로 경쟁력이 있다고 평가되나 청주문화산업단지의 경우 아직까지 가시적인 매출은 없는 상태임

※ 첨단문화산업은 전통문화산업과 달리 지역의 고유한 역사적 특성보다 기존의 산업인프라로부터 지역특화산업을 정립하는 것이 유리. 청주문화산업단지가 축소되더라도 현재까지 축적된 역량을 활용하여 틈새시장에 진출할 수 있도록 지원하는 것이 바람직하다고 생각됨

○ 문화콘텐츠 창작 활성화 시스템 구축: 품질경쟁력 향상 지원

- 신기술에 대한 정보부족을 해결할 수 있는 인프라 지원
- 산·학 연계 활성화로 지역혁신체계(RIS) 구축

※ 충북 도내에 청주대학교 등 문화산업과 관련된 인적자원은 비교적 풍부한 편이나 고급인력이라고 보기는 어려움. 중장기적인 관점에서 문화산업에 투입될 수 있는 인재양성으로서 특성화지원책 등을 고려할 수 있음

---

3) 사용자가 놀이(entertainment)를 즐기는 과정에서 스스로 교육(education)의 효과를 얻을 수 있도록 고안된 컨텐츠

□ 행정적 측면: 조직과 인력의 보완

○ 장기적인 관점에서 문화산업을 지원·육성할 전담부서 확보

- 대구첨단문화산업단지 등 문화산업을 추진하는 지방자치단체는 『문화산업과』를 중심으로 정책을 실현하고 있음. 반면 충북은 문화예술과에서 문화산업을 담당하고 있으며 인력 또한 부족한 실정임(문화산업담당 인력 3인)

○ 도내 기초자치단체 및 민간과의 네트워크를 통한 Local Governance 실현

- 문화산업은 신뢰에 기초한 도내 기초자치단체 및 민간과의 긴밀한 협조가 필수적이며 광역자치단체로서 도(道)는 조정·통합자의 역할을 수행해야 함

- 기초자치단체와 협약(MOU)체결, 협의회 구성 및 세미나 등을 통해 목표를 공유하고 리더쉽을 발휘해야 함

호남고속철도 오송분기역 특대화 방안

교통과 수습

김 길 수

호남고속철도 오송분기역 특대화 방안

Ⅰ. 오송분기역 결정의 배경 및 앞으로 예상되는 문제점

1. 결정의 배경

○ 오송은 행정복합도시의 관문역이며, 관문공항인 청주국제공항과 직결

○ X자형 고속철도망이 연결되어 낙후 지역의 발전을 앞당김

○ 과밀화된 수도권 인구와 기능을 분산시켜 국토의 균형 발정을 이룩

○ 제 4차 국토 종합계획에 반영된 호남-충청-강원을 잇는 5대 광역권 개발을 촉진

○ 오송 분기역의 장점

- 건설 비용이 적게 들고,통행수요가 많음
- 오송은 충남 대전충북의 접경 지역에 위치하여 상생 발전과 지역화합에 기여
- 천안 대전보다 오송~익산 구간 고속철도 건설이 가장용이
- 문화재와 환경훼손을 최소화 할수 있는 가장 바람직한 노선
- 통일시 중국(TCR)과 시베리아(TSR) 대륙횡단철도와의 연결

2. 예상되는 문제점

○ 교통수단간 환승시스템의 부재, 모 도시와 이격된 역세권의 형성에 따른 기존 도심의 공동화 문제, 교통연계시스템의 부재에 따른 지역관광산업과의 미연계성, 신규 역세권 개발에 따른 모도시와 신도시간의 차별화된 기능설정 필요, 출퇴근 객차수의 제한에 따른 지방으로의 출퇴근 인구 이전의 어려움, 신행정수도 입지 및 역세권 개발에 따른 기대심리로 부동산 가격의 앙등에 따른 수도권 유입인구의 미비, 역세권의 주기능이 업무 및 유통기능이 부여될 경우 도심의 재래시장 등 기존상권의 붕괴 등 고속철도의 개통 으로 지방 특히 충청권의 정차역을 중심으로 강력한 외부유출효과가 예상되는 등 새로운 위기가 발생될 것으로 예상되어 청주시는 수도권의 위성도시로 전락할 가능성이 매우 큼

◆ 서울 및 수도권 소재 백화점들이 천안/아산역, 대전역 주민을 대상으로 마케팅 공략을 추진

- 충청권 지역민들에게 광고 전단지와 사은품을 돌리고 백화점까지 오는 지하철, 택시비 명목으로 5000원짜리 상품권 제공 -

- 이 같은 현상은 앞으로 문화 부문에서도 충분히 예상되는데, 특히 관람료가 상대적으로 비싼 고급 문화예술 공연의 경우 지역고객을 유치하기 위해 파격적인 할인을 해주고 있으며, 결국 수도권과의 접근성이 높아진 지역일수록 경제와 문화가 서울에 종속될 우려됨

○ 또한 고속철도 정차역을 중심으로 개발과 인구집중이 가속화하면서 연담화(2개 이상의 도시가 각각 팽창 접근하면서 하나의 대도시로 연결되는 현상)가 나타날 경우 대전광역시나 청주시는 수도권의 위성도시로 전락할 가능성이 매우 큼

○ 고속철도 개통은 충청권에는 지역발전을 위한 절호의 기회요인이 될 수 있을 것이다. 그러나 위와 같은 여건의 미성숙으로 발생될 위협요인은 신행정수도 건설이 완료될 때 일정부분 상쇄될 것으로 보인다. 그렇지만 신행정수도 건설은 2011년에나 완료되므로 지역차원에서는 중장기적 대응전략을 마련하여야만 지역발전의 위협요인들을 극복할 수 있을 것임

○ 따라서 지역발전의 주체들인 광역 및 기초자치단체와 정치 엘리트들, 시민사회단체, 그리고 시민들의 합일된 의지와 노력이 절실히 요구되는 것이며, 경부고속철도 오송역 개통시 예상되는 문제점에 대한 분석과 이에 대한 대응방안의 강구가 절실한 상황

3. 고속철도역사의 입지 특성과 연계교통체계 현황 및 문제점

1) 역사별 입지 특성 및 연계교통체계 현황

○ 2004년 고속철도 개통시 경부고속철도 연계교통체계 구축현황은 역사별 입지특성에 따라 세 가지 유형으로 구분

- A형 : 도심 내 위치, 기본 철도 및 대중교통체계 구축
- B형 : 도심 외곽 위치, 기존 철도와 연계되나 대중교통체계 미구축
- C형 : 도심 외곽 위치, 기존 철도 및 대중교통체계 미구축

< 고속철도 정차역의 교통특성 비교>

권역별	입지특성	일반철도	도시철도	시내버스	시외버스	리무진버스	자가용	택시
서울역	A	○	○	○	△	△	○	○
용산역	A	○	○	○	X	X	○	○
광명역	C	X	X	△	X	X	○	○
천안아산역	B	X	X	△	X	X	○	○
오송역	C	X	X	O	△	X	O	O
대전역	A	○	X	○	X	X	○	○
동대구역	A	○	△	○	△	X	○	○
경주역	C	X	X	△	X	X	○	○
부산역	A	○	○	○	X	△	○	○

주 : 1) ○ 양호, △ 보통, × 미흡

2) 평가기분 : 연계교통체계 구축 및 노선서비스지역

3) 오송역, 경주역은 2010년 개통시 기준

2) 문제점

○ 서울역, 용산역, 대전역, 동대구역, 부산역 등 기존역사를 증축하여 활용하는 정차역은 연계교통체계가 구축되어 있으나 환승체계가 미흡한 실정임

- 서울역 : 경부선 시종착역으로서 교통망 확충 등 시설측면의 정비가 어려우며, 시내버스, 도시철도와의 환승체계미흡
- 용산역 : 호남선 시종착역으로서 인근 도로망이 노후되어 있고, 도시철도 4호선과 환승체계 미흡
- 대전역 : 지방 중핵도시의 교통 요충지에 위치하나, 인근 도로 혼잡 및 시외버스·도시철도와 연계성이 미흡
- 동대구역 : 철도간선 분기역으로서 시내버스·도시철도와 연계성 미흡
- 부산역 : 경부선 시종착역으로서 시외버스·도시철도와 연계성 미흡

○ 광명역, 천안/아산역, 경주역 등 신설역의 경우는 철도, 고로등 대중교통수단과의 연계교통체계가 전반적으로 미비

- 광명역 : 기존철도, 광역철도 및 시내·시외 버스 등 대중교통 수단의 연계체계 미비
- 천안/아산역 : 기존철도(장항성 이설후)와 연계되나 시내, 시외 버스등 대중교통수단의 연계체계 미비
- 경주역 : 기존철도 및 시내·시외 버스 등 대중교통수단과의 연계 체계 미비

※ 오송역 : 기존 도시인 청주시와 10km 이상 이격되어 있고, 광역 교통체계 및 환승체계미흡

Ⅱ. 고속철도 개통에 따른 외국의 지역개발사례

1. 일 본

□ 국제대학 및 교육타운 유치 및 운영사례

○ 죠에츠 신간선이 정차하는 야마토 쬬는 농업을 주산업으로 하며, 인구는 약 1만 5천명이 거주하는 조그만 도시에 불과하였지만, 죠에츠 신간선의 접근성을 활용하여 국제대학을 유치하여 지역 활성화에 성공한 사례지역

○ 영어로 수업을 하는 국제대학의 성격상 기업체 파견자, 외국인 유학생, 일본학생 등은 기숙사생활을 하지만 교수 및 강사들은 도쿄가 근거지인 사람이 많은데, 그들이 1-2회 죠에츠 신간선을 이용하여 도쿄에서 1시간 30분만에 출퇴근할 수 있는 것이 장점으로 부각되어 성공적인 유치를 가능하게 함
즉, 편리성, 접근성이 국제대학 유치 및 기업입지 전략으로 효과가 크게 나타난 사례라 할 수 있음

○ 나고야의 경우 신간선 개통이후 나고야역 부근을 중심으로 대입 학원 타운을 조성할 수 있었던 사례 또한 도쿄의 유명 강사진을 확보하는데 신간선의 편리성과 손쉬운 접근성 때문임

□ 신간선을 중심으로 한 역세권 개발

○ **마쿠하리 역세권 개발** : 1989년 지바현 당국과 민간이 공동으로 마쿠하리 역세권 개발을 시작하였으며. 업무용 빌딩, 상업시설, 호텔, 주택, 학교 등을 정비하고 직장, 주거, 학교, 유원지의 복합 기능을 집적시켜 현재 하루 11만명이 넘는 인구가 이용

- 신시가지의 개발방식으로 역세권개발이 이루어져 비즈니스, 문화/국제교류의 중요한 거점으로 변신하는데 성공을 거둔 사례

○ **오오미야역의 역세권 정비** : 오오미야역은 사이타마시 중 옛 오오미야시에 위치하고 있는데, 역의 서쪽은 중심상업지역이 형성되어 있으며, 동쪽은 신칸센역 개통과 함께 개발되기 시작한 지역으로서 상업 업무기능이 주택과 혼재되어 있음. 신칸센 오오미야역은 1982년 6월 도호쿠 신칸센 개통에 따라 기존 재래선역에 개설되었으며, 1982년 11월 조에츠 신칸센도 정차함

○ 오오미야역의 역세권 정비는 신칸센역 개통 후 역주변 정비계획을 수립하면서 시작되는 등 신칸센과 직접적인 관계를 가지고 있음.
오오미야역의 역세권 정비는 낙후된 기성시가지로 구성되어 있는 오오미야역 동측지역은 먼저 토지구획정리사업에 의해 역주변의 기반을 새로이 조성하였으며, 이러한 기반 위에 역전광장 정비사업이나 재개발사업, 민간 임의개발사업 등의 지장물 정비사업을 일체적으로 전개하여 전통적인 상업, 문화기능, 고차도시기능 등을 도입하였음

○ 사이타마시는 이와 같은 역세권 정비후 오오미야역과 인접한 구 국철 오오미야조차장의 이전적지(47.4ha)를 대상으로 한 "사이타마신도심계획"을 추진하여 공용의 청사나 공공건물 등의 광역행정기능, 상업, 업무시설이나 중핵시설 등의 상업, 업무기능, 문화기능, 철도역의 신설이나 복합교통센터의 건설 등에 의한 신도심을 조성하여 도시공간구조를 재편하였음

○ **미카와안조역의 역세권 정비** : 미카와안조역은 아이치현의 동부에 위치하고 있는 인구 약17만명의 안조시에 위치하고 있는데, 현 최대 도시인 나고야시에서 신칸센으로 약12분 거리에 있음. 신칸센 미카와안조역은 1964년부터 운행되어 오던 도호쿠 미카와안조역은 1964년부터 운행되어 오던 도호쿠 신칸선의 추가역으로 결정됨에 따라 안조시의 중심시가지와 떨어진 지역에 1988년 개통되었으며, 신칸센 미카와안조역의 개통과 함께 인접한 재래선 철도인 JR 도카이도선에 미키와안조역을 신설하여 미카와안조역은 신칸선과 재래선철도를 모두 갖추게 되었음 **(오송과 유사한 지역적 특성을 갖고 있는 사례지역)**

○ 미카와안조역은 주변이 논이나 밭 등 미개발지역으로서, 신칸선 정차에 따라 신칸선 및 재래선의 역사를 새로이 건설하고 주변의 토지기반을 새로이 조성하기 위하여 토지구획정리사업을 실시하는 것으로 역세권 정비가 시작되었으나 미카와안조역이 기성시가지와 떨어진 지역에 위치하고 있고, 아울러 기성시가지의 안조역이나 나고야역과 약20분 정도에 연결되고 있어 미카와안조역의 토지구획정리사업지구는 상당기간 분양이 되지 않아 미개발지 상태로 남아 있었음. 이에 따라 안조시에서는 미카와안조역의 역세권 정비를 활성화하기 위하여 1994년 역주변지역을 대상으로 지구계획을 수립함

○ 이 지구계획에 의해 신칸선이나 광역적 이용자를 위한 광역 상업, 업무기능, 재래선 철도 이용자를 위한 지역밀착형 상업, 업무기능, 안조시 및 나고야시의 통근자를 위한 도시형주택지 등을 도입하여 2002년 말 현재 전체 6만여 평의 부지 중 약 절반이 개발됨

□ 지역특성을 살린 시설계획

○ 미야기현의 가마마찌에 속해있는 나카니이다쬬(인구 1만 4천명)는 도호쿠 신간선이 갖는 잠재력을 활용하면서 광역적 교류를 촉진할 목적으로 바하 홀을 건립하여 지역발전을 가져온 사례로 많은 국가 및 지역으로부터 벤치마킹 대상이 되고 있는 지역

○ 바하 홀 음악연주홀은 지자체의 특성을 고려한 시설계획으로 개업 이후 높은 수준의 이용율을 보여주고 있으며, 개업후 15년이 경과한 1997년의 이용율은 96.1%에 달함

○ 이와 같은 높은 이용율을 유지할 수 있었던 이유는 도호쿠 신간선이 갖고 있는 잠재력을 충분히 활용하고 있기 때문이며, 음악연주홀 이용객의 지역별 분포를 보면 지역주민의 이용율은 10% 정도에 지나지 않으나 나머지 90%는 타지역주민들이 이용하고 있음

2. 프 랑 스

□ 테크노 파크 개발

○ 파리에서 187km 떨어진 방돔(Vendome)은 TGV 에 의해 2시간 20분에서 42분으로 운행시간을 대폭 감소시켰으며, 중간역 설치이후 통근자가 증가하였음. 지자체는 방돔의 TGV 역 주변에 경공업, 첨단산업 등의 유치활동을 벌였으며, 1,000헥타의 숲이 있는 곳에 150헥타의 산업단지(Bois de l ' Oratoire)를 건설하여 업무용 빌딩, 호텔, 레저 센터, 골프장 등을 건설함

○ 27,500명의 상주인구가 있는 방돔은 1,400만 프랑을 지원 받아 1억 프랑의 부동산 투자를 하여 1,500개의 일자리를 창출하였는데, 이 중 200개는 TGV 역의 테크놀로지 파크에서 발생되었으며, 방돔에서는 매년 세계적인 기타 연주회도 개최하여 관광객을 유치

□ TGV역세권 개발

○ **유라릴 역세권 정비** : 유라 릴(Lille)은 광역도시권을 형성하고 인구 110만명의 릴시에 위치하고 있으며, 파리와 런던, 브뤼셀, 암스테르담 등 북유럽 대도시의 중간에 위치하고 있어 고속철도인 TGV개통 이후 유럽교통망의 충주적역할을 담당하고 있는 지역

○ 유라릴 사업은 도시정비지구(Z.A.C)를 지정하여 추진되었는데, TGV역사건물 신축 등 철도역 관련사업과 역주변의 미개발지역을 대상으로 하여 시행된 세 가지 핵심사업으로 구성되었는데, 핵심사업은 재래선역과 TGV역 사이의 미개발지역을 대상으로 하며, "유라릴 센터"로 불리는 복합상업지구와 TGV 역사 위에 고층빌딩으로 건설된 업무직, 회의장, 전시장, 공연장 등으로 구성되는 컨벤션센터로 구성되어 있으며, 이밖에 도시공원이나 대규모 공용주차장, 일반업무용빌딩 등을 조성

○ 릴시에서 투자초기에는 유라릴 고속철도 역세권개발에 치중하였으나, 민간개발사업자들은 도심지역 재개발 등 릴시의 타부분에도 관심을 갖게 되었으며, 고속철도 정차효과는 분명하게 나타났지만 실제로는 릴시 전체가 개발에 대한 자극을 받아 수많은 사무용공간이 개발되었고 결국 릴시의 도시관광수요를 증대시키게 됨

○ **파리 북역의 역세권 정비** : 파리 북역은 유럽 북부도시를 연결하는 TGV 북유럽선의 출발역으로서 TGV의 개통에 따라 기존 재래선역과 함께 1993년 개설되었으며, 연간 약3천만 명 이상이 이용

○ 파리 북역의 역세권 정비는 기존의 낙후되어 있는 역사건물을 현대식 역사로 증/개축하는 등 역사와 관련된 시설정비를 위주로 하여 추진하였으며, 역사건물 주변에 버스정류장이나 택시 승강장 등의 관련교통시설을 새로이 설치하고, 이들 시설의 지하에 대규모 지하주차장을 설치

- 그리고 이들 관련교통시설과 고속철도 역사를 직접 보행로로 연결하여 보행동선의 네트워크화를 추진

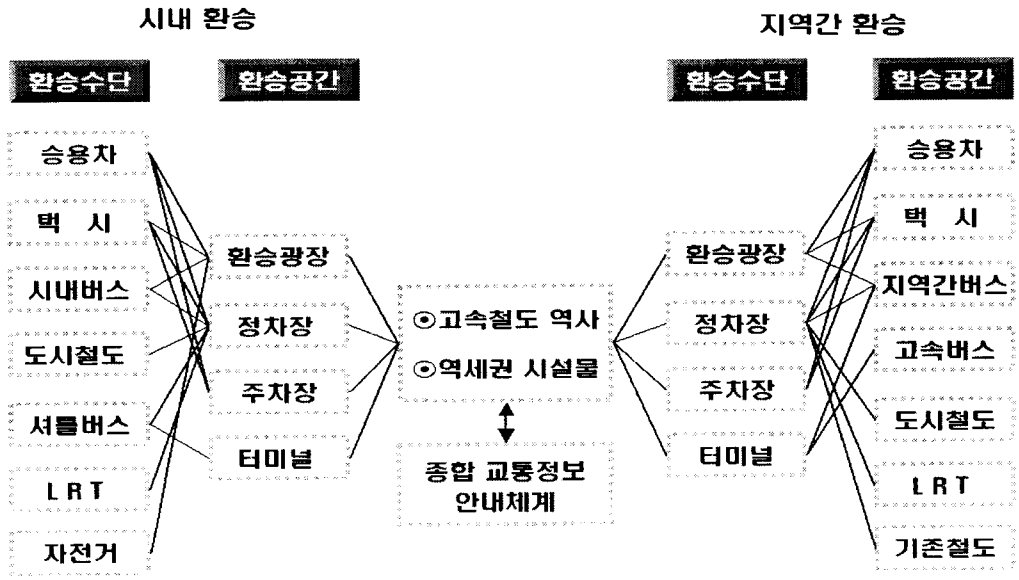
Ⅲ. 오송역 개통에 따른 추진과제(수요 창출 방안)

1. 교통측면

1) 편리한 교통환승체계 구축

○ 고속철도의 잠재적 이용승객은 captive rider 보다는 대부분 choice rider들이기 때문에 잠재승객들 특히 승용차 통행승객을 고속철도로 유인하기 위해서는 고속철도가 가진 신속성, 정시성, 안락성의 장점이 연계 교통체계에서도 유지될 수 있도록 대책이 강구되어야 함

○ 이를 위해서는 단순히 이용공간이 아닌 휴식 및 여가 위락공간으로 활용할 수 있는 편리한 고속철도 역사가 개발되어야 하고, 이용객이 고속철도 역사 주변의 교통시설 및 안내체계 정비를 정비하여 쉽게 이용할 수 있도록 이용체계를 구축



환승교통체계 구상도

2) 종합환승센타의 건설

○ 체계적이고 효율적인 환승체계구축을 통하여 고속철도역이 가지는 본래의 기능인 고속철도이용객의 편의를 도모하고 고속철도이용효율을 극대화하려는 노력이 이루어지고 있음

○ 고속철도역은 기존의 철도역이 가지는 여객 및 화물수송 기능만을 위주로 하는 단일기능의 역이 아닌 종합교통센타로서의 다양한 기능을 수행할 수 있는 역으로 개발되고 있음

○ 프랑스 파리-리옹(Paris-Lyon) TGV 역사는 단일건축물에서 고속전철, 국철, 지하철, 버스, 승용차등의 환승이 입체적으로 이루어지고 있으며, 주변건출물과의 연결은 인공데크(deck)를 통하여 유기적으로 연결

○ 따라서 고속철도 역은 기존 철도와의 연계교통뿐만 아니라 지역과 지역을 연결하는 타교통수단이 집분/산되고 정차도시내의 도시교통체계와 효율적인 연계가 가능한 종합역으로 개발되고 있음

○ 그러므로 고속철도역사는 고속철도 이용객 및 역세권 개발이용시설물 이용객이 효율적이고 편리하게 접근할 수 있도록 지하철, 버스, 승용차, 택시, 셔틀버스 등의 교통수단 전체를 수용하는 종합환승교통센타로의 역할이 요구되며, 지역주민을 포함한 모든 시민이 문화, 정보, 상업, 업무, 숙박 등의 도시서비스 기능을 제공받을 수 있는 도시중심장소로서의 역할 수행도 가능한 역으로 개발되어야 함

3) 고속철도와 기존선 연계운영방안

□ 기존선로 고속화 추진

○ 일본, 프랑스 등 고속철도 운영경험이 있는 국가는 고속철도를 주요 간선에 연결하여 운행시간 단축과 여객수송율을 높여 수송체계의 효율화를 달성하고 있고, 기존철도 구간으로 고속철도 도입 효과를 극대화하여 이용객의 편의 및 이용수요 증대를 도모하고 있음

○ 직결운행할 수 있는 네트워크가 구축된다면 고속철도와 연계 가능한 주요도시를 3시간이내 도달케 함으로써 고속철도 도입효과를 전국으로 확산시킬 수 있으며, 반나절 생활권화와 왜곡된 공간구조를 바로잡아 지역균형발전을 유도할 수 있음

□ 틸딩(tilting) 차량을 이용한 고속화

○ 기존선에 고속철도를 운행하기 위한 요건으로 고속철도노선과 기존선을 연결하는 연결선을 건설해야 하는데, 연결선 건설 및 기존 시설 개량에 소요되는 비용이 정부의 재정여건상 곤란할 경우 주행성능이 뛰어난 전기식 틸딩차량의 도입방안도 효과적임

○ 고속철도가 기존선에 직결운행할 경우 승객이 열차를 도중에 갈아타는 불편을 최소화하여 수요를 증대시킬 수 있는데, 이는 환승에 의한 연계수송보다 직통운행에 의한 연계수송이 보다 더 많은 수요를 창출할 수 있기 때문

○ 아울러 고속철도의 운행지역이 단계적으로 확대되므로 승객수요를 확충하여 영업의 수익성을 높일 수 있으며, 높은 가격의 고속철도 차량과 철도시설물의 활용을 극대화하여 국가적으로도 고속신선 투자를 통하지 않고서도 고속철도 서비스를 제공가능한 장점

2. 지역경제측면

1) 산업단지간 클러스터 구축

○ 고속전철의 개통은 시간거리의 단축효과를 발생시켜 정보비용의 저하를 통해, 특히 첨단기술 산업에 속하는 기업을 중심으로 지방으로의 기업체 이전 등 산업입지 재편작업이 이루어질 것으로 보이기 때문에 국가 공단으로 조성중인 "오송생명과학단지"와 지방산업단지인 "오창과학산업단지"로의 기업체 입주를 통해 활성화를 모색

○ 오송생명과학단지를 보다 효율적인「바이오 산업단지」로 조성하고, 더 나아가 대전 대덕연구단지와 연계시켜 최첨단 기술의 개발 및 양 지역간 연구기관과의 유기적 제휴를 도모하며, 이업종간의 교류 폭을 증대시켜 산업기술의 중심권역로서, 정보발신기지로서 육성하여야 함

- 이를 위해 고속철도역사와 "오송생명과학단지", "오창과학산업단지"를 연계할 수 있는 교통망을 구축하고 "오송생명과학단지", "오창과학산업단지"간 정보네트웍 구축

2) 첨단 연구산업의 입지조건 강화

○ 지역내의 기업유치를 위한 입지 기반의 정비와 더불어 지역 기업의 발전에 걸맞는 산업을 유치·육성하여야 하며, 특히, 21세기에 우리나라의 산업 및 기술의 중심 권역으로 등장하기 위해서는 기존 산업의 고도화·복합화 뿐만 아니라, 차기 기술혁신의 담당자가 될 신소재, 「마이크로일렉트로닉스」(ME), 생명공학 등의 새로운 연구산업을 창출하거나 유치·육성

3) 고차 「서비스」 산업의 육성, 강화

고속전철이 개통되면 그 여파로 지역경제에 다양하고 복합적인 효과가 발생할 것으로 예상되는데 특히, 고속성에 기인한 정보비용의 감소로 기업의 입지가 촉진될 것이며, 이와 관련하여 기업체의 유입과 기업 「서비스」 관련 산업육성이 예상되며 특히, 산업활동에서 고차기능을 담당하는 정보 서비스업, 광고업, 디자인업, 출판인쇄업, 컨설팅업 등 지식집약적인 산업의 도입, 육성이 무엇보다도 필요

3. 지역개발측면

1) 역세권 개발

○ 고속철도 개통의 효과가 수도권 집중을 완화하고 지역균형발전을 촉진할 수 있도록 지역발전을 발전시키기 위해서는 정차역과 주변 지역에 대해 복합용도 개발(mix use development)을 통해 지역경제의 핵심거점으로 육성하여야 하며, 중앙정부의 지역산업정책과 연계하여 주변지역에 특화산업의 클러스터를 형성하고, 정차역을 고속도로, 일반도로, 기존 철도, 공항 등과 연결하여 이용률을 높여야 함

○ 외국의 사례들을 종합해 볼 때 오송 역세권에 배치될 수 있는 기능은 크게 교통, 유통, 레져, 업무, 교류, 문화 등의 복합 기능이 부여됨으로서 단순히 교통수단을 이용하는 공간이 아닌 여가와 문화 및 쇼핑 공간으로 제공되어야 할 것임

○ 그러나 오송역 주변에 대한 대단위 역세권 개발 및 신도시 조성시 최우선적으로 고려할 사항은 청주시와의 기능 배분 및 역할설정을 어떻게 할 것인가이다. 현대도 외곽지역의 개발에 따라 도심공동화 문제가 중요한 이슈로 부각되는 청주의 경우 고속철도의 오송역 개통은 재래시장의 침체 등 도심상권의 붕괴등을 초래할 가능성이 매우 높음

○ 새로운 지역간 고속운행교통수단인 고속철도의건설을 계기로 구미 선진국에서도 고속철도 역사를 중심으로 하는 역 및 역세권을 개발하여 고속철도역이 기존의 철도역이 갖는 도시활동의 중심지역으로서의 기능을 회복하고, 또한 고속철도 정차도시의 상징적인 이미지를 고속철도 역사건축으로 표출하려는 노력들이 시도되고 있음

- 역세권을 대규모로 개발하고 있는 사례는 프랑스의 유라릴르(Eura Lille)로 프랑스 정부가 TGV 북부선의 거점도시로 지정하여 개발하는 복합적인 역세권개발로 고속철도 역사주변에 대규모 국제비지니스 센타, 호텔, 쇼핑센타 등이 개발되고 있음

2) 신도시 개발

○ 장기적으로는 정보통신기술의 발달에 따라 재택근무가 일반화될 경우 출근일수(통행비용)를 감소시킴으로써 수도권 인구의 유입효과가 발생될 수 있을 것임 (미국의 경우 1998년 현재 재택근무자가 약 1,570만명으로 전체 고용인구의 약 12%를 차지하고 있음)

○ 또한 산업계에서 필요로 하는 노동력을 차질 없이 공급받기 위해서는 편안하게 거주할 수 있는 주거공간과 부대시설이 갖추어져 있어야 함 따라서, 쾌적한 주거공간의 마련으로 역내의 인구뿐만 아니라 역외의 전문인력까지도 안심하고 편안하게 살 수 있도록 정주권을 정비해야 함

4. 사회문화측면

1) 리조트 조성 등을 통한 자연관광자원과 리조트간의 연계개발

○ 역사 주변 및 타교통수단과의 연결지점에 음식, 숙박업을 정비, 육성하며, 관광객의 다양한 소비 욕구에 대응하는 새로운 위락공간의 조성 및 「리조트」 시설의 개발이 필요함

- 자연관광자원과 산업관광자원을 유기적으로 배합시켜, 특색있는 관광상품을 개발할 필요가 있음

2) 지역 관광 활성화 기반구축

○ 주 5일 근무제가 도입됨에 따라 가족단위의 관광객이 많을 것이고 현재의 통행패턴으로 볼 때에도 관광에 이용되는 교통수단 중 대부분이 승용차나 전세, 관광버스이어서 고속철도가 개통된다 하더라도 도시별 관광객수는 급격하게 변화하지 않을 수도 있음

○ 그러나 장기적으로 고속철도와 기존선을 연계한 운행패턴의 변화나 광역적 환승체계구축 등으로 고속철도 및 기존철도를 이용한 충북선의 관광철도화 방안 등의 강구(영국의 황실열차) 등으로 철도이용분담율이 향상될 것임

○ 따라서 타교통수단 이용자의 고속철도 이용전환 방안을 강구하고 이의 일환으로 ***리조트, ***랜드 조성 등 위락공간을 조성하고 국제회의를 개최할 수 있는 대형 컨벤션 센타를 조성토록 해야함

3) 학술, 문화교류장소로 육성

○ 고속철도는 지역간 학술, 문화교류를 활성화 시킬 것이며, 학술, 문화적 중추관리기능은 경제적, 행정적 중추관리기능과 마찬가지로 대도시 집중성이 강하므로 학술, 문화활동 유치를 위한 여건 조성이 필요

○ 따라서 오송역을 중심으로 학술문화 진흥을 위한 교류센타를 구축하고 컨벤션 센타와 연계한 국토중심의 "전국민 화합의 장소"등의 조성을 통해 학술, 문화교류의 장소로 육성하도록 해야 함

5. 환경 및 경관측면

1) Eco-Network

□ 산악경관 유지

○ 지형지세의 급변 지양 및 배후 산악경관의 유지(신행정수도 입지고려)를 통해 장소변화를 최소화하여 도시내 부존하는 산악경관자원의 보전과 활용 및 자연친화적 개발을 병행하고 도시의 산림스카이라인의 보존계획과 도시 건축·구조체 스카이라인 계획을 수립

○ 도시의 얼굴인 주요 산을 천혜 관광부존자원의 생태자원과 조화로운 Eco-park화함과 동시에 산의 제 모습 찾기와 주경관 관찰점의 지정운용과 전망의 확보계획을 통해 산악경관을 유지

□ wildlife의 이동통로유지 및 생태계 녹지체계의 corridor 유지

○ 생태경관적 특성을 감안하여 생물상의 자연화와 야생동물의 이동통로를 최대로 확보하며, 야생생물의 서식지가 연담될 수 있는 선형적 녹지를 발굴하고 수계와 수림이 연계될 수 있도록 패치를 개발함. 또한 인간의 거주지나 생활에 의해 발생되는 야생동물의 이동통로의 차단을 억제하는 장소에 초종적 발전을 위한 녹지corridor를 설치함

○ 하천 수계와 수림의 연계화를 위한 네트워크를 구성하고 소규모의 패치를 다양하게 조성하여 중규모의 패치로 발전하는 틀의 기반을 형성하도록 함

□ 신도시간의 생태균형 공간 확보

○ 신행정수도와 오송역(청주역)의 입지에 따른 신도시(오송, 오창, 신행정수도)와 기존 도시(청주, 대전, 조치원 등)의 계획단지에 Eco-Network의 구상과 기존 도시 및 지역이 지닌 장기종합 발전계획(도시계획을 위시로 인구배분계획, 생활권계획, 산업진흥계획, 관광종합계획, 각 종 환경계획, 각종 안전 재해대책계획, 경관계획, 여가위락 종합계획 등)의 재검토에 따라 효율적으로 계획을 수립하고 합리적으로 추진

2) Clean/Green Network

□ 신행정수도의 배경적 녹지체계화

○ 신행정수도와 대청호, 충주호, 소백산 등을 활용한 충북의 청정 이미지 Clean Network를 강화하기 위하여 각 도시 및 지역의 미화운동계획 (예 ; 아름다운 가로 형성계획, 충북 (호반) 경관 형성계획, 청주, 충주, 제천 이미지 강화사업추진계획 등) 전략의 구축·실천을 통해 도시의 배경 녹지를 체계화

□ 신도시의 생태적 안정을 위한 녹지의 단위체계화

○ 신행정수도와 연계된 각 권역 중심도시(청주, 충주, 제천 등)와 소도시(증평, 진천, 괴산, 음성, 단양, 옥천, 영동 등)의 녹지 보전과 시가지내 계획녹지간의 Green Network를 구축하여 푸르고 아름다운 가로경관형성 계획과 전통과 기품이 있고 자발적으로 참여하는 청정마을, 청정직장 등 새로운 마당 가꾸기 사업계획을 수립하고 적극적으로 추진

○ 새로운 산림지역에 의해 종다양성과 레크레이션 및 목재생산을 위한 공간으로 산림 패치를 조성함. 아울러 중규모의 광역 녹지네트워크 조성에 의한 경작지 보호와 산능선의 보존을 통해 생태자원화

□ 청정 환경을 위한 마을의 상징적 공간형성과 소단위 마을의 청정 환경 시설물 설계

○ 도시미화운동의 일환으로 지방의 독창성을 발휘하고 새로운 종류의 디자인을 수용하는 접근을 통해 태양, 열린 공기, 오픈 스페이스에 접근 용이하며, 건강에 좋고 상쾌한 환경을 가진 마을을 개성적으로 개별화

○ 지방의 녹색 마을을 강화하고 작은 규모의 도시미를 추구하는 주거단위의 공간적 개발 방식을 채택하여 장소적 상징성을 부각

□ 오송 역세권 녹지체계를 위한 공간구조

○ 자연녹지와 산림, 호소, 하천 등의 자연지형을 바탕으로 공간을 단위구조화하며, 녹지와 자연의 연계망을 구축하고 교통체계의 상호 보완적 공간으로 구조화하며, 미호천을 휴식공간으로의 활용과 꽃길 조성으로 생활주변의 쾌적한 환경을 조성하면서 주변 자연녹지가 연계된 자연생태 유지와 도시미관을 향상시킬 수 있는 보다 친환경적 공간으로의 Green Network 화

3) 장소번영을 위한 공간체계

□ 오창, 오송, 신행정수도와 기존 도시(청주, 대전, 천안, 공주, 조치원 등)와의 Eco-system 보전공간 확보

○ 도시의 토지, 시설, 인적 자원과 에너지의 공급이 원활하면서도 자원과 에너지 절약을 위한 순환체계를 형성하고 가능한 최소의 장소변화로 자원과 에너지 절약형 Eco-system 보전공간구조를 통하여 환경적·사회적 이익을 획득

○ 재생가능한 자원을 영속적으로 순환시킬 수 있는 커뮤니티를 조성하고 식량과 자원 에너지가 순환되고 자족적인 도시공간구조를 기초단위화하면서 물과 공기 그리고 폐기물이 일정한 순환계통으로 자정작용이 가능한 커뮤니티로 형성

□ 한국적 산악과 하천의 地性的 공간성 유지와 개성적 장소창출

○ 자연친화적 공간개발을 존중하면서 보존을 위한 산, 하천과 자연녹지 등의 자연지형을 바탕으로 토지이용을 체계화하고 지역의 장소변화를 최소화 하며, 지역 또는 장소의 자연적 형성과정과 지역민에 의한 사회적 과정을 반영한 장소성을 부각시키며, 장소변화에 있어 변화유형과 사회적 동력을 감안하여 지역의 역사, 전통과 공간적, 사회적 기능성을 충분히 고려한 역사문화적 정체성을 반영한 공공장소를 실현

□ 조형공간으로 단절된 자연생태계를 복원가능하게 하는 도시발전

○ 도시발전은 도시민의 참여아래 도시의 자유성과 자연성을 존중함으로서 자연경관을 부각시키는 경관생태적 도시로의 공간구조를 재편하여 자연지형을 회복하는 도시경관을 구축

○ 도시발전을 위한 공간계획에는 새로운 도시형태를 수용하는 생태학적 접근이 주가 되어 도시민의 주거형태도 에코 하우스 및 환경폐해 최소화를 위한 단위화와 주거공간의 개성적 커뮤니티화

□ 녹지와 하천을 존중하는 신도시개발 기법의 도입

○ 인위적 구조체 위주가 아닌 자연요소로서의 녹지공간을 유지하고 도시공간 내부에 자연스럽게 침투된 자연녹지계통화를 이룸으로서 도시공간의 외연에는 농촌지역이나, 호소, 하천, 자연 산림 및 해양과 같은 자연계와 연담

○ 각 도시와 소도시의 상징적 하천(미호천, 무심천)을 맑게 하는 사업계획의 수립추진과 시가지내 하천을 자연순응형으로 정비하고 수림과 수계와의 녹지체계화를 이루며, 시가지에 산재해 있는 복개하천의 복원계획과 함께 각 마을마다 맑은 시냇물을 선정하여 순차적으로 전 시가지의 맑은 물 흐르기 추진사업계획을 수립하고 실천적 과제를 마련

청주시 도심 공동화 문제 고찰

도로과 수습

김 철 기

청주시 도심 공동화 문제 고찰

도시가 발전함에 따라 인구증가와 개발 등으로 인하여 변화하게 되면서 예전의 도시의 중심지였던 도심이 정주 기능 등을 상실하게 됨으로써 쇠퇴하게 되는 도심 공동화 현상을 겪게 된다. 청주시의 경우 현재 이러한 도심 공동화 현상이 진행되고 있는 바, 그에 대한 원인을 고찰해보고 해결방안을 제시하고자 한다.

I. 도심 공동화 현상

1. 도시 및 도시화의 개념

가. 도시의 개념

○ 도시에 대한 개념은 도시의 성격이 시대와 공간에 따라 다양하게 변하므로 특정시각 및 개별 학문적 분야의 입장에서 다양한 개념이 정의되고 있다.

○ 도시란 제한된 지역내에 조밀하게 정착해 있는 인간과 이를 수용하고 있는 건축물의 집결체이며, 이질적인 인간들이 함께 생활하고 활동하며 이들에 의하여 경제활동 및 경제 생산성을 향상시킬 수 있는 장소로서 어떤 공동사회의식을 달성할 수 있게 하는 진보된 인간의 결합 형태라고 정의할 수 있다.

○ 도심은 인간활동의 결과로 형성된 중심지라는 지리적 개념이라고 할 수 있으며, 도시 중 가장 활동이 강조되는 지역으로서 당해 도시의 상업·업무·행정의 중추적 기능 이외에 다양한 기능과 활동이 집적되어 있는 곳이다.

나. 도시화의 개념

○ 도시화란 인구가 도시에 집중되는 과정이라고 보며 도시수의 증가, 각 도시에 거주하는 인구규모의 증가로 보고 있다. 도시화를 도시의 절대적 성장과 구별하는 주장도 있으며 도시화를 도시 거주자의 수를 전체 인구에 대한 비율의 증가로 정의하기도 한다.

○ 도시화는 2차 대전이후 각국의 장기적인 경제발전 정책과 함께 급격 하게 진행되고 있으며 농업기반의 경제체제에서 비농업 분야로의 생산과 재화에 기초를 둔 시장경제로 전환되는 경제행위 및 인구 구조의 변화를 추구하는 것이다.

○ 이와 같이 도시의 개념을 한가지로 정의할 수 없지만 도시란 일정 장소에 다수의 정주인간이 집중하여 각기 다양한 생존조건을 형성 하는 생산·소비의 장소이며, 법·정치·행정적 제도이고 다양하고 이질 적인 인자에 일체성을 부여하고 전체적으로는 조화와 기능적 통합성을 꾀하는 하나의 사회적 실체이다.

○ 또한 일부점유하고 있는 좁은 장소에 정주인구가 대량으로 집중함으로써 인구밀도가 높은 곳이며, 인구는 주로 제2·3차 산업과 같은 비농업적 경제활동에 종사하고 전문적 특성을 지니는 사회조직이며, 자치성과 법적 지위가 보장되는 정치 행정의 단위라고 정의할 수 있다.

2. 도심 공동화

가. 도심 공동화의 개념

도시 집중이 계속됨에 따라 비좁은 시가지에 집중해 오는 인구나 산업을 모두 수용할 수 없게 되고, 도시의 외곽부에 인구와 산업이 파급되게 된다. 그 결과 도심의 외연적 확대, 즉 경제활동의 분산화 경향이 시작되는데, 이를 가능하게 한 것은 도시교통기관의 발달이다. 이와 같이 도시 교통의 발달에 따른 도시 외연의 확대는 먼저 거주 활동을 중심으로 진행되고 점차 산업활동에 파급되게 된다.

하지만 거주활동과 산업활동의 분산화는 주로 제조업의 경우이고 새로 발달된 제3차 산업이나 첨단 정보 산업은 도심부나 중심도시에 더 한층 집적되어 전체적으로 볼 때 중심도시의 고용집중현상을 나타내게 된다.

다만 거주활동에서는 분산이 집중보다 더 증대되는데 그 중요한 원인은 개인소득의 향상과 이에 따른 중간 소득 계층의 증대 및 경제력 향상을 들 수 있다. 이는 도심의 비좁은 거주 공간보다는 여유로운 거주공간의 확보와 도심환경의 악화에 따른 도심 외곽부의 나은 환경으로 거주지역을 옮겨가게 하는데, 이는 도시교통의 발달 특히, 자동차의 보급의 대중화가 이를 더욱 가속화시키는 요인으로 작용하였다.

《도시화의 과정》

구분	인구변화			도시화의 특징
	중심도시	교외	도시권(전체)	
협의의 도시화 (집중적도시화)	+ ++	− +	+ ++	절대적 집중화 상대적 집중화
교외화	+ −	++ +	++ +	상대적 분산화 절대적 분산화
역도시화	− −−	+ −	− −−	도시의 쇠퇴

위의 표에서와 같이 교외화의 과정 중 도심과 외곽부의 발달은 부도심부가 형성될 수 있도록 하는데, 이로 인해 중심도시의 거주환경을 크게 약화시키게 된다. 고층건물의 출현은 일조시간을 빼앗고 자동차 교통의 증대는 대기를 오염시키며, 도심부일수록 지가가 높아 재산세가 올라가서 결국 거주환경의 상대적 악화를 증대시키게 된다. 이에 따라 거주자가 급속히 빠져나감으로써 도심의 공동화 즉 인구의 도넛 현상이 나타나게 되는 것이다.

나. 우리나라 대도심의 도심 공동화 현상

도심공동화 현상은 도시의 발전단계와 밀접히 관련된다. 도시의 성장 과정에서 도시공간이 확대되고, 이에 따라 도심기능인 상업업무기능은 점점 확대되어 도심은 비거주기능 공간화된다. 도시중심부에 살고 있었던 사람들은 도시외곽에 새로 개발되는 신개발지역으로 옮겨가는 반면, 도시중심부에서 수행하고 있었던 상업, 업무기능은 계속 유지, 강화된다.

도심에 직접 인접한 지역에서도 주거시설이 오피스 등의 타용도로 전용될 뿐만 아니라 인구가 도시외연부나 교외로 빠져나가게 되어 상주 인구 감소가 현저하게 나타난다.

이에 따라 도심부에서 상주하는 인구는 큰 폭으로 감소하고, 반대로 도심부에서 경제활동하는 인구 및 유동인구는 증가하게 된다.

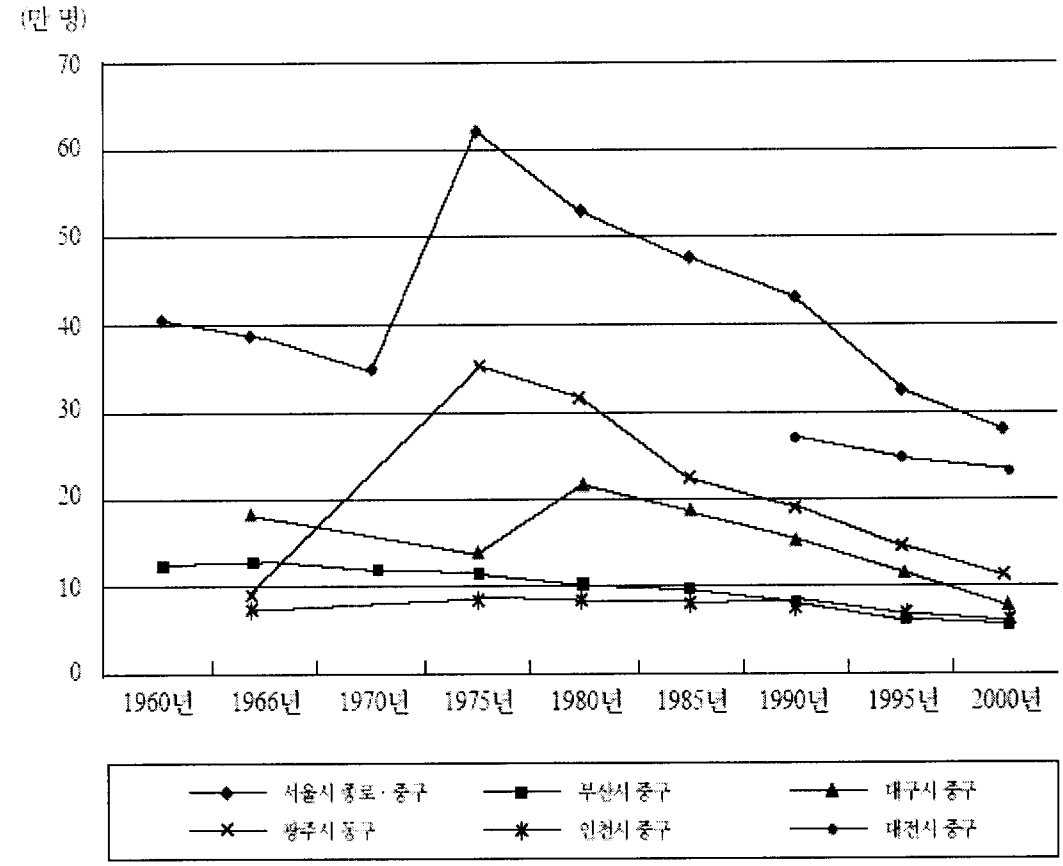
따라서 도시의 중심부는 상주인구의 입지장소로서는 적합하지 못하게 되어 도심공동화 현상이 발생하게 된다. 우리나라 대도시들은 1960년대부터 산업화와 도시화를 거치면서 본격적으로 인구규모가 커졌다.

그러나 도시전체 인구는 늘어났지만 도심지역의 인구는 그 반대다. <차트 1>은 우리나라 대도시들인 특별시와 광역시의 도심지역 인구변화를 나타낸 것이다. 도심지역들은 너나 할 것 없이 인구가 계속 감소중임을 잘 보여주고 있다. 가장 최근에 광역시로 승격되어 통계수치의 작성문제상 제외한 울산시의 경우에도 도심지역의 인구감소는 마찬가지다.

다른 지방 광역도시들의 경우에도 도심지역의 인구유출과 공동화는 현실적인문제가 되었다. 다만 특징적인 것은 광역도시의 교외화, 광역화라는 도시발전단계 요인 외에도 시청 등 공공기관의 신시가지 이전으로 구도심은 인구유출과 경제적 활력저하가 동시에 일어나고 있다는 점이다. 가령 대전시의 경우에도 도심지역이 포함된 중구와 동구의 인구는 과거 10년간 각각 10%, 17.5% 감소하였다. 반면 신시가지로 개발된 둔산이 포함된 서구는 지난 10년간 125%의 인구증가가 나타났다.

한편 대규모 도시들의 경우는 어떠할까? 대규모 도시의 도시구조는 도심이라고 하기에는 규모와 구조가 미흡하지만 구시가지의 인구밀도가 하락하고 있으며, 시가지의 활력저하도 심해지고 있다. 그 원인은 성남시의 분당, 고양시의 일산 등 독립 신도시(satellite newtown)의 건설, 안양시의 평촌, 수원시의 영통 등 도시 내 대규모 신시가지(newtown in town)의 조성, 천안시와 같은 시청사의 외곽이전 등을 들 수 있다.

<차트 1>



다. 도심공동화의 원인

도심시가지의 공동화에 따른 쇠퇴원인은 도시의 성장과정단계에서 자연스럽게 나타나는 현상으로 보기도하고, 일자리의 감소 등 경제적 요인을 강조하기도 하며, 또 공공정책 및 계획으로 인한 불균등문제로 보기도 한다. 제인 제이콥스(J.Jacobs, 1961)는 도심공동화의 요인을 용도복합의 결여, 차량위주의 교통체계에 따른 보행공간의 결핍, 건축물의 시대적 다양성 상실, 상주인구의 감소와 공동화 등 4가지 요인을 지적하고 있다.

우리나라의 경우 도심공동화를 촉진하는 요인으로서는 도심부 주요 시설의 노후화 및 교외화 현상, 도시정비의 불균형을 강조하는 도시정책 요인론, 일자리 감소를 원인으로 보는 도시경제침체론, 그리고 이러한 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 보는 종합적 견해 등이 있다.

이외에도 도심의 교통체증에 따른 접근성 제약과 신시가지 및 부도심 개발 등의 도시의 외연적 확산과 다심구조화에 따른 영향 등을 들 수 있다. 한편, 또 다른 원인으로 시청사 등 행정기관의 이전정책도 지적할 수 있다.

이를 바탕으로 원인을 고찰해 볼 경우

첫째, 자연스러운 도시화과정으로써의 도심시가지의 쇠퇴현상을 이해할 수 있다. 광주광역시 동구지역은 과거 광주지역에서 일찍부터 도심으로 발전해 온 까닭에 도시계획에 의한 건축보다는 자연적 취락형태를 취하고 있는 지역이 많다.
도시계획에 의해 형성된 동구 금남로 및 충장로지역 역시 현재의 교통여건에 맞지 않는 교통체계를 가지고 있으므로 하여 현재의 변화하는 교통환경에 적응하지 못하고 있는 실정이다.

두번째 ,일자리 감소 등 경제적 요인에 관한 논의이다. 도심의 업무환경이나 교통환경, 거주환경이 저하하여 경제적 집적효율성이 저하하게 되면 도심시가지 쇠퇴현상이 나타나게 된다.

이는 경제적 시설이 집적에 의한 이익보다 비효율적 요인에 의한 불이익이 더 클 경우 업무시설 등 기업의 이탈현상과 새로운 기업의 유입을 저지하는 요인으로 작용하기 때문이다.

세 번째, 공공 정책 및 계획에 의한 불균등 문제이다. 도시계획에 있어 신도시나 신도심 위주의 정책을 펴오는 과정에서 기존 도심은 소외되게 된다. 모든 재정적, 행정적 지원이 신도심위주로 진행됨에 따라 기존 도심의 시설 낙후와 경제적 여건은 상대적으로 열악하게 된다는 것이다.

네 번째, 시장기능에 의한 요인으로 효율과 비효율의 문제이다. 기업가는 이익극대화를 위하여 노력하는 집단이다. 즉 기존 도심에서 얻을 수 있는 이익과 타지역으로 이전함으로써 얻을 수 있는 이익 및 이전비용을 비교하여 높은 이익을 창출할 수 있는 지역으로 이전하게 된다.

라. 도시화와 도심공동화의 관계

한국의 도시화는 대부분의 도시가 중앙지와 주변지의 문제를 인근 지역의 편입을 통해 도시의 문제를 해결함에 따라 도시 지역내 불균형을 초래하고 있다. 특히 도시 지역내의 개발정책이 개발의 능률성과 효과성에 초점이 맞추어져 대부분의 도시 개발에 있어서 개발지역과 개발소외지역 간의 불균형을 초래하여 지역적 격차를 겪게되고 이는 지역주민의 단합을 저해하는 요인이 되고 있다.

일부 대도시 지역(서울 중구, 광주 동구, 대전 중구)은 교통 통신의 발달로 주거지와 생활 근거지가 분리되면서 기존도심은 기능별 특성화나 개발비용의 증가와 신규 투자 요소의 부재로 개발이 미치지 못하여 도시 기반 시설이 노후화되고 신규투자 또한 이루어지지 않음으로 도시쇠퇴를 겪으며 공동화 지역으로 변모하고 있다. 또한 지방자치단체도 기존도심의 신규투자보다는 신도시 개발에 비중을 두면서 기존도심의 도시문제가 등장하고 있다.

도시 개발과정에서 발생하는 도시 불균형은 도심공동화 현상과 상관관계를 맺고 있으며 도심공동화는 거주 인구와 정비례 관계로 나타난다. 도심공동화 현상은 지역의 불균형 개발 및 거주인구 감소와 밀접하게 관련되어 있다.

II. 청주시의 도심 공동화

1. 청주시의 실태

가. 상주 인구의 급속한 감소

○ 청주시 1차 도심 (중앙, 성안, 우암, 내덕 1,2 동)의 인구가 90년에 127,733명이 2005년말 60,384명으로 53% 감소됨.

○ 2차 도심 (탑대성, 영운, 금천, 용담, 명암, 사직1,2, 사창, 모충, 수곡1, 봉명1,2) 의 인구가 90년도 312,629명이 2005년 말 236,503명으로 25% 감소됨.

나. 초등학교 학생의 변화

구분	주성초 (영동)	석교초 (석교동)	중앙초 (문화동)	한벌초 (사직동)	우암초 (우암동)
1990	1,789	2,279	1,944	2,481	2,234
2000	522	885	674	1,051	850
2006	342	625	469	772	558
감소율	81%	73%	76%	69%	76%

다. 청주 도심 성안길

□ 성안길의 과거 모습

『1905년 이후』 경부선이 개통되면서 1920년 충북선 계통에 이어 1926년 청주-충주간 철도의 연장이 되면서 청주역전을 중심으로 노점상과 짐운반업자 등이 성행하고 연탄공장이 위치하면고 극장이 함께 위치해 판매, 생산, 물품운반, 서비업의 발전하면서 청주상권 형성의 계기가 됨.

『해방후』 생산자 직거래시장 중심의 상거래가 성행했던 시기로 1949년 청주시로 승격되면서 직거래 및 물물교환의 유통구조에서 남주·서문·중앙시장 및 성안길 상권을 중심으로 행정, 경제, 금융 교통, 시장, 문화 등이 집중된 단핵상권 형태로 상가 발달의 본격적 시작되었으며 청주상권의 도입기가 됨.

『1970년대』 상권의 도약기로 성안길 중심의 도·소매업 상가발달이 이루어졌고 더불어 재래시장도 지속적으로 도약하는 양상을 보였으며 70년 청주공단조성으로 청주시 산업기반조성과 경제성장의 발판을 마련하였다.

『1980년대』 경제성장기로 수요와 공급시장이 더욱 확대되어 청주상권은 제1성장기를 맞이하면서 "청주공단의 영향권내 봉명로와 공단오거리, 학교/학원가, 집합상가" 등으로 소매점과 음식점 및 주점업 등의 상가 발달이 확대되었고 특히 청주시는 성안길 중심의 행정, 금융, 로드샵 전문상가 확대가 매우 강하게 발달하여 명실상부한 청주의 지역중심 상업지구상권으로 성장·발전하였다.

『1990년대』 수요보다 공급이 많은 공급과잉기로 새로운 택지개발 등을 통해서 지역 일반상업지구 상권과 근린주거상권이 새롭게 등장해 청주상원이 단핵상권에서 다행상권으로 변화의 양상을 보이며 청주상권의 제 2의 전성기를 맞이하지만 도심은 기능적 공동화 현상의

□ 성안길의 현황

1) 공간분석

청주 성안길은 청주의 가장 중심이 되는 곳으로서 큰 은행들과 각종 관공서, 패션 전문점들이 많이 있다. 또한 분식부터 시작하여 고급 레스토랑에 이르는 다양한 먹거리들이 있고 쇼핑을 위한 각종 상가들이 많이 있다.

또한 상당공원과 중앙공원이 자리를 잡고 있으며 문화재인 철당간이 있어 문화적으로나 역사적으로 중요한 역할을 하고 있기도 하다.

그리고 몇년전부터 자리잡고 있는 대형 매장인 쥬네스와 APM이 있고 그 외에 극장가들이 자리를 잡고 있다.

2) 상업 기능

성안동이 가지고 있는 역할은 상업적인 기능이 가장 크게 나타난다. 대부분의 도시의 도심에서도 상업, 행정, 금융의 기능을 수행하고 있지만 상업적인 기능이 그 주를 차지 있음을 알 수 있다. 하지만 성안동은 8%라는 높은 공율을 나타내고 있다. 도심은 그 위치적 특성상 높은 지대로 인해서 고밀지대를 이루게 되는 것이 일반적이지만 성안동에서는 다른 지역에서는 찾아 볼 수 없는 특이한 현상을 보이고 있다.

3) 성안길과 기타 도로

성안동의 주 도로라고 할 수 있는 성안길은 평일 낮임에도 불구하고 많은 사람들이 돌아 다니며 도심의 모습을 보이고 있다. 하지만 성안길에서 한 블록만 벗어나 면 같은 성안동이라고 믿기 힘들만큼 노후화된 건물들이 보이고 좁고 후미진 골목들로 이루어져 있어 사람의 통행을 거의 찾아보기 힘들다. 하지만 이러한 지역마자도 위치적 특성에 의한 지대는 고가를 유지하고 있는 상황으로 재개발의 어려움이 따르고 있다.

4) 부도심과의 비교

청주시 전체인구는 85년부터 99년까지 4.39%의 증가율을 보이고 있음을 알 수 있다. 하지만 도심부의 인구증가는 전체적으로 2.62%의 감소를 보이고 있는 반면 외곽부에서는 8.50%의 인구 증가율을 보인다.

또한 고용인구 또한 전체적으로 3.24%의 증가율을 보이는 반면 도심부는 4.48%의 감소를 보이고 외곽부는 7.36%의 증가 율을 보이고 있음을 알 수 있다.

도심과 부도심의 인구증가 비교 이러한 상황은 도심의 기능이 외곽지역으로 이동함에 따라 자연스러운 인구이동 패턴이 이루어졌다고 판단된다.

2. 청주시의 도심 공동화 대책

가. 재래 시장 활성화

㉠ 이벤트 공간의 확보-명소화 거리 조성, 광장
㉡ 충북개발공사와 재래시장사업 참여 유도
㉢ 동일 물품끼리 집단화, 규격화, 정찰제, 번영회 통해 시설개선, 상품진열 표준화, 인근 마트와 차별화
㉣ 기반 시설 설치 지원
㉤ 재래 시장용 셔틀버스 운행, 택배제도 시행
㉥ 관광업체 승인시 코스결정
㉦ 충북에서 생산되는 특산물 판매의 날 선정 운영
㉧ 인사동처럼 청주에만 있는 골동품 거리 조성

나. 재래 시장 활성화를 위한 의식변화 유도

㉠ 외국인이 찾는 명소화 개발
㉡ 주차장 추가 확보
㉢ 대형마트 건축시 도시계획위원회 엄격심사

다. 상주인구 확보를 위한 도심 재개발 사업 추진

㉠ 현재 청주시 도시·주거환경정비법에 의한 기본계획 승인절차 이행중
㉡ 50만 이하의 시는 도심 공동화 현상 발생시 대처
㉢ 아파트 일색이 아닌 특성화된 도시 재개발
㉣ 아파트·주상복합 아파트 일색이 아닌 지역별 특화된 재개발
㉤ 건폐율, 용적율 상향 조정 등재개발 시설지원
㉥ 재개발 사업 단위 규모 확대 시행으로 기반시설 확충
㉦ 도서관, 영화관, 공연장 등 공공기관이 투자

라. 행정기관의 관심도 제고 담당부서 운영

㉠ 아파트 건설이 도심 재개발의 주요사업이므로 건축문화과 건설국으로 편입
㉡ 지역개발과 공동화 전담직원 추가 배치

3. 도심 공동화 해결 방안

현재 청주시의 도심 공동화 문제 역시 여타 도시와 같이 인구가 증가함에 따라 도심 외각지의 택지 개발이나 부도심 육성 등으로 인해 일반적이고, 자연적으로 발생된 것으로 보인다.

이에 따라 도심 공동화 문제를 겪고 있는 여타 다른 도시와 마찬가지고 청주 역시 도심재개발이 그 해결방안일 것이다.

문제는 각 도시의 특성이 다르기 때문에 어떻게 도시의 특색을 살리면서 효율적인 방법으로 도심을 재개발 하느냐 일 것이다. 청주시에서 추진하고 있는 방안으로 재래 시장을 활성화시키는 방안을 추진 중이다. 재래 시장의 활성화 역시 좋은 방법일 수 있겠으나, 대형 마트가 상권을 많이 가지고 있는 현재의 상황에서 큰 효과가 있을 것으로 기대하기는 어려울 것 같다.

도심지는 도심지답게 청주를 대표할 수 있는 상징적인 빌딩이나 건물 혹은 주상복합 건물 등을 건설하고, 대규모 공원을 조성하여 쾌적하고 현대적인 도심으로 만드는 것이 좋은 방법일 것으로 보인다.

또한 도심 공동화 현상은 도시가 발전하게 되면서 도심 외각지를 개발하는 과정에서 자연스럽게 발생하게 된다. 외국의 사례나 우리나라의 여러 사례를 보더라도 확인할 수 있다.

우리나라에서는 50만 이상 인구를 가진 도시를 대상으로 도심 공동화 현상을 고려하게 되는데, 이미 50만 이상이 넘어 도시가 팽창하는 상황에 다다르게 되면 도시 외곽부의 개발로 인한 구 도심의 쇠락을 겪게 될 수 밖에 없다.

따라서 인구 추세로 보아 50만 예상 도달 시점보다 10년 전부터는 미리 도심 재개발에 관한 계획을 수립해야 한다고 본다. 너무 팽창해 버린 도심을 버리고 외곽으로 행정관청이나 터미널 등 주요 시설들을 외곽으로 빼려고만 하지 말고, 미리 대처할 수 있는 계획을 수립해야 할 것이다.

실무수습 사무관 명단

성 명	직 렬	생년월일	출신학교	수습부서 (시 군)
최현정	재 경	81. 5. 6	청주여고, 서강대 경제학과	예산담당관실 (청주시)
배인영	일반행정	79. 8. 20	금천고, 이화여대 행정학과	자치행정과 (청원군)
강창기	재 경	81. 2. 20	세광고, 서울대 경제학과	혁신분권과 (청주시)
하지은	국제통상	76. 9. 22	송원여고, 연세대 행정학과, 외대 통번역대학원 한영학과	국제통상과 (청주시)
박은실	일반행정	80. 1. 11	제천여고, 성균관대 경영학과	사회복지과 (제천시)
원세연	일반행정	80. 2. 3	충남고, 충남대 행정학과	농 정 과 (청원군)
심은혜	일반행정	74. 7. 11	충북여고, 서울대 간호학과, 서울대학원 간호학과	문화예술과 (청주시)
김길수	기 계	73. 11. 12	진주 동명고, 성균관대 바이오메카트로닉스	교 통 과 (청주시)
김철기	토 목	80. 1. 13	제천고, 서울대 지구환경시스템공학부	재난관리과, 도로과 지역개발과 (제천시)