

대전사회론

대전연구시리즈 I

서장 대전연구의 과제

정선기 충남대학교 사회학과 교수

1장 매력있는 도시, 대전의 어제와 오늘

이창기 대전발전연구원장

2장 대전광역시의 인구변동과 도시화의 미래

전광희 충남대학교 사회학과 교수

3장 대전 경제의 변화와 특징

박 경 목원대학교 디지털경제학과 교수

4장 대덕특구

이현주 토지주택연구원 연구위원

5장 대전의 재정

정세은 충남대학교 경제학과 교수

6장 대전지역의 계층구조 및 불평등

최인이 충남대학교 사회학과 교수

7장 대전의 시민운동 : 전개과정과 특성

박재묵 충남대학교 사회학과 교수

8장 대전지역 정치의 구조와 특성

장수찬 목원대학교 행정학과 교수



302-846 대전광역시 서구 월평본1길 39(월평동 160-20)
Tel. 042) 530-3500 Fax. 042) 530-3528 www.djdi.re.kr



값 25000원

9 788998 154554
ISBN 978-89-98154-55-4

대전발전연구원

대전연구시리즈 I

대전사회론

대전발전연구원 엮음

정선기, 이창기, 전광희, 박 경, 이현주, 정세은, 최인이, 박재묵, 장수찬 지음



대전발전연구원

대전발전연구원은, 국가균형발전 정책 연구를 선도하

며 대전의 행복한 미래를 설계하는 창의적인 연구기관

을 목표로 하고 있습니다. 그간 세계화, 정보화, 지방화

시대에 대응하여 대전광역시의 지역계획을 수립하고

정책대안을 모색하는 등 대전지역발전을 위한 제반연

구를 수행해 왔습니다.

중요한 전환기를 맞고 있는 대전광역시의 현재를 진단

하고 미래를 전망하기 위해 지역의 연구역량을 결집하

여 [대전연구] 시리즈를 발간합니다.

대전사회론

대전사회론

대전발전연구원

Ⅵ 발간사 Ⅵ

지방자치제도가 실시된 지도 벌써 20여년이 지나고 있지만 지역의 균형발전에 기초한 실질적인 지방분권에 대한 논의는 여전히 진행형입니다. 그런 의미에서 정부가 추진하고 있는 중앙행정부처의 중부권 이전은 국토의 균형적인 발전과 국가의 미래 발전을 위한 중요한 첫걸음이라 아니할 수 없습니다.

이제 새로운 국가적 도약의 갈림길에서 대전을 중심으로 한 중부권 지역은 여러 면에서 변화의 중심에 놓여있습니다. 대전은 종래의 제한된 지역성에서 벗어나 대한민국의 새로운 중심도시로서 지역 간 교류의 허브기능을 요청받고 있습니다. 그리고 이처럼 변화된 새로운 정책 환경은 대전의 현주소에 대한 냉정한 진단과 미래의 전망에 대한 체계적인 준비를 요구합니다.

그간 대전발전연구원은 급속하게 변하는 정책 환경에 능동적으로 대응하면서 대전의 미래 도시전략을 마련하기 위한 다양한 정책연구를 수행해왔습니다. 이러한 과제를 달성하기 위해 우리 연구원은 내부 역량을 강화하는 것은 물론이고 다양한 지역의 연구역량을 결집하여, 개방적이고 미래지향적인 자세로 우리사회의 지속가능한 발전을 선도하고자 노력해왔습니다.

이번에, 대전발전연구원은 전환기에 놓여 있는 대전광역시의 현재를 진단하고 미래의 전망을 마련하기 위해 연구원과 대학의 연구자들이 함께하는 공동연구를 추진하였습니다. 이 연구의 특별한 의미는, 단순히 연구의 성과를 생산하는 것에만 목적을 두지 않고 공동 작업을 통해 지역의 연구자들이 함께 만나 연구하는 상호협업네트워크를 구축·운영함으로써 지역 연구의 수준과 깊이를 더 하였다는 데 있습니다.

이 연구에 참여하여 지역연구의 새로운 가능성과 협업의 모범을 보여주신 필자와 연구자들에 깊이 감사드립니다. 앞으로 대전발전연구원은 우리 대전의 성장과 도약을 견인하는 창의적인 연구기관으로 꾸준히 발전하기 위해 더욱 매진하겠습니다.

2012년 5월

대전발전연구원장 이 창 기

발간사 이창기 / 대전발전연구원장

서장	대전연구의 과제 정선기 / 충남대학교 사회학과 교수	9
1장	매력있는 도시, 대전의 어제와 오늘 이창기 / 대전발전연구원 원장	19
2장	대전광역시의 인구변동과 도시화의 미래 전광희 / 충남대학교 사회학과 교수	43
3장	대전 경제의 변화와 특징 박 경 / 목원대학교 디지털경제학과 교수	127
4장	대덕특구 이현주 / LH 토지구획연구원 연구위원	161
5장	대전의 재정 정세은 / 충남대학교 경제학과 교수	207
6장	대전지역의 계층구조 및 불평등 최인이 / 충남대학교 사회학과 교수	247
7장	대전의 시민운동 : 전개과정과 특성 박재목 / 충남대학교 사회학과 교수	291
8장	대전지역 정치의 구조와 특성 장수찬 / 목원대학교 행정학과 교수	327
	찾아보기	378

서장 대전연구의 과제

대전은 100년 남짓한 짧은 기간에 인구 150만 이상의 대도시로 급속하게 성장한 중부권의 거점도시다. 대전이 이처럼 짧은 기간에 광역대도시로 발전하게 된 요인으로는 무엇보다 국토의 중심부에 입지한 지리적 위치와 중앙정부의 국가발전을 위한 전략적 개발정책의 추진을 꼽을 수 있다.¹⁾

1960년대 이후 정부가 국가발전계획을 본격적으로 추진하면서 대전은 중부권을 관통하는 경부와 호남 고속도로의 교차지가 되었고, 특히 국가의 과학기술 육성을 위한 거점지역으로 대덕연구단지가 조성되면서 과학기술 중심도시의 위상을 갖게 되었다. 또한 1980년대 국가 방위의 중추기관인 3군사령부가 계룡에 들어서고, 둔산 지역에 정부청사가 입지하자 대전은 군사 및 행정기능분담도시의 특성도 갖게 되었다.

1990년대에 들어 지방자치제도가 본격적으로 시행되면서 대전은 명실공히 중부권의 발전을 선도하는 거점도시의 역할을 수행해왔다. 현재 대전은 전국 7대 광역대도시 중 5번째 규모로 인구 150만이 조금 넘는다. 이제 국가계획에 따라 2030년까지 ‘세종시’와 ‘국제과학비즈니스벨트’의 조성이 차질 없이 진행된다면 대전광역시는 단순히 중부권 거점도시 기능을 넘어서 대한민국의 미래 발전을 견인하는 새로운 허브도시의 역할을 수행하게 될 것이다.²⁾

그런데 도시의 규모나 기능적 중요성에도 불구하고 대전은 학문적인 지역연구 분야에 있어서는 그간 서울, 대구, 광주 등 대도시는 물론이고 춘천 등 중소도시에 비해서도 매우 소극적이었다.³⁾ 물론 지자체의 지원에 의해서 운영되는 ‘대전시

-
- 1) 대전에 도시가 형성된 계기는 1905년 경부선 철도의 개통이라 할 수 있다. 경부선이 개통되면서 조선시대 후기까지 평야지대이던 곳에 대전역이 신설되고, 이어서 1914년 호남선 철도 역사가 조성되면서 대전은 삼남과 기호지방을 연결하는 교통의 관문이 되었다.
 - 2) 세종시가 계획대로 조성된다면 2015년까지 16개 행정기관과 산하의 소속기관 20개가 중부권으로 이전하고, 국제교류기능과 더불어 대형복합공연장 등 문화예술 인프라를 갖춘 인구 약 15만의 도시가 대전의 인근에 새롭게 만들어진다. 2020년까지 30만, 2030년에는 50만 인구규모의 자족적 도시로 발전하게 될 것으로 예상된다.
 - 3) 지난 1990년대 이후 사회과학적 관점에서 접근하고 있는 지역연구로는 『춘천리포트』(1991)를 시작으로 『서울연구』(1993), 『대구경북사회의 이해』(1995), 『제주사회론』(1995) 등 다수가 있다.

사편찬위원회(大田市史編纂委員會)나 지역대학의 연구자들이 참여하는 '대전학연구회'의 활동을 통해서 지역의 전통과 문화에 대한 부분적인 연구성과를 생산하고는 있으나 80년대 이후 급속하게 변화된 지역사회의 변동에 관한 체계적인 사회과학적 접근은 거의 없는 실정이다.⁴⁾

비교적 짧은 도시성장의 역사 때문에 대전광역시는 흔히 전통이 약한 도시라는 잘못된 이미지를 가지고 있다. 그러나 지역에서 발굴된 자료들에서 알 수 있듯이 대전의 역사는 선사시대로 거슬러 올라가며, 특히 조선후기 기호유학의 중심지로 자긍심 높은 전통의 뿌리를 가진 고장이다.⁵⁾ 따라서 대전광역시는 이러한 지역의 전통과 문화에 대한 시민의 이해를 진작시키기 위해 '시사연구(市史研究)'나 초중고 교과서로 활용할 수 있는 '대전역사교과서' 개발 사업 등을 적극적으로 지원하고 있다.⁶⁾

그런데 이렇게 지역 향토사 연구에 대한 지자체의 지원과 '대전학(大田學)'의 정립이라는 성과에 비해, 아직도 근대 이후 대전의 도시성장, 특히 지난 90년대 이후 급속한 지역사회의 변동에 대한 체계적인 학술적 연구는 극히 미흡한 수준이다. 지역 연구자들의 열정이 부족한 측면도 지적할 수 있겠지만, 지역사회의 인식이나 지자체의 관심과 지원이 미치지 못하고 있다는 점이 더욱 아쉽다.

대전은 국내의 여타 대도시와 마찬가지로 지난 20년 동안 대내외적으로 급속한

-
- 4) 도시발전과 지역공동체의 형성에 관한 진지한 인문사회학적 연구가 미흡한 편이었다. 부분적으로 지자체의 지원으로 출간되는 『大田市史』나 『대전문화』 등의 문헌을 통해서 지역의 역사와 전통에 대해서는 어느 정도 다루고 있지만 최근의 지역사회 변동에 대한 심층적인 사회과학적 연구는 거의 없는 실정이다.
 - 5) 실제 대전은 구석기 시대부터 사람들이 거주했던 지역이며, 청동기 시대까지 마한의 변방에 속했다가 서기 3세기 전후에는 한강유역에 나라를 세운 백제의 중요한 군사적 요충지였다. 통일신라시대를 거쳐 고려시대부터 대전은 회덕군과 진잠현으로 나뉘고, 조선시대에 공주목 산하의 회덕현과 진잠현 관내의 일부 지역이 太田(한밭)이라고 불리었으며, 진잠과 회덕에는 조선후기 기호유학의 활동을 주도했던 선현의 발자취가 남아있다.
 - 6) 지역사회에 대한 시민의 관심을 고취하기 위해 추진된 사업의 일환으로 2006년 처음 중학생을 위한 지역사회 교과서 『대전의 역사와 문화』(대전광역시)를 출간하고, 2010년에는 이를 증보판과 더불어 초등학생을 위한 교과서 『우리고장의 역사와 문화』(대전광역시)를 출간하였다.

사회·경제적 변동을 경험하고 있다. 무엇보다 급속한 도시성장에 따른 '원도심'과 '신도심'의 불균형 및 동서 간 교육격차, 전통 도시산업의 쇠퇴 등을 겪고 있다. 여기에 점차 확대되는 여가수요, 도시인구의 고령화, 시민참여 등 새롭게 제기되는 도시문제들이 추가되면서 변화된 도시의 정책 환경에 대해 효과적으로 대응할 수 있도록 사회경제문화 전반에 대한 체계적인 분석 및 미래도시의 전망을 필요로 한다.

『대전사회론』은 본격적인 지역연구를 통해 도시의 성장 과정에서 초래된 지역의 문제점을 진단하고 미래 대전을 조망해보고자 한다. 대전의 인구, 도시화, 산업, 경제, 재정, 불평등, 지방정치, 시민참여 등을 주제로⁷⁾, 대전발전연구원의 연구진과 지역대학의 연구자들이 참여하였다.

제1장은 대전이라는 도시의 어제와 오늘을 3차원의 관점에서 정리해 본다. 도시행정학자인 이창기는 지역의 정체성 이해를 위해 1차원을 인구와 공간에 대한 이해로부터 이를 조직화 해 나가는 사회조직들의 구조와 도시전체가 지향하는 가치와 신념, 상징을 다룬다. 연구자는 대전이라는 도시의 공간적 평가에 있어서 산과 물이 어우러진 천혜의 땅으로 살기 좋은 곳인 만큼 자부할만 하다고 여긴다. 특히 대전의 역사를 시대별로 정리하여 도시의 발전과정을 서술하고 지리적 특성도 담고 있다. 또한 이 땅 위에서 뜻을 펼쳐온 역사적 인물들을 통해 후손들이 따라야 할 롤 모델을 제시하고 있으며, 통계로 보는 대전의 하루는 살아있는 도시의 모습을 피부로 느낄 수 있으며 대전이 추구하는 가치와 신념, 상징을 정리하여 비전을 제시하고 있다.

7) 모든 도시의 핵심적인 문제는 무엇보다 인구, 주거, 일자리, 소비, 여가활동을 매개하는 직업과 소비활동 사이의 효율적인 동선과 교통여건으로, 이를 통해 도시의 환경과 여가문화의 조화로운 균형을 유지할 수 있어야 한다. 따라서 도시 문제에 대한 학술적 연구는 일차적으로 도시 및 인구 성장, 산업 및 경제, 계층과 불평등, 교통과 환경, 여가와 문화, 복지와 재정, 시민참여와 정치 등에 초점이 두어져야 한다. 이번 연구에서는 문화, 복지, 환경, 교통, 행정 등 일부 중요한 영역을 제외하고 있는데 이들 주제에 대해서는 후속연구에서 다룰 예정이다.

제2장은 인구변동과 도시화 문제를 다룬다. 도시사회학자 전광희는 1960년대부터 현재까지 진행된 대전의 인구 및 도시 성장의 과정과 그 한계성을 살펴본다. 대전은 여타 광역대도시에 비해서도 급속한 인구성장과 도시의 공간적 확장으로 인해 극심한 원도심 공동화와 동서 지역격차를 경험하고 있는데, 연구자는 이를 중요한 정책적 과제로 진단한다. 특히, 연구자는 신도심의 개발과 더불어 인구의 도시 내 지역 간 이동이, 점차 둔화되는 도시의 인구성장과 맞물리면서 동구와 중구의 인구 감소를 초래하고 고령화를 가속시키고 있음을 지적한다.

대전광역시가 저출산이나 고령화 문제에 대한 책임 있는 프로젝트를 추진해야 하며, 외국인노동자나 결혼이민자의 추가적인 유입에 대해서도 적극적으로 대응할 것을 주문한다. 도시의 활력은 기본적으로 생산성 있는 인구를 많이 가지는데서 출발해야 하며, 점차 국제적인 교류가 강화되고 국적별 인구구성이 다양해질수록 체계적이고 종합적인 정책적 접근이 필요하다고 강조한다. 이를 위해서는 무엇보다 인구이동은 물론 자연동태(출생과 사망)를 동시에 고려하는 방식으로 도시관리 계획을 수립하지는 제안을 한다.⁸⁾

제3장은 대전 경제의 변화와 지역적 특성을 살펴본다. 경제학자 박경은 대전이 수도권과의 관계에서 경제적으로 어떤 역할을 하고 있는지에 초점을 두면서 중부권 거점도시로서 대전광역시 경제의 한계와 과제를 제시한다. 대전은 제조업보다는 서비스업 중심 경제구조의 특성을 가지며, 지역 내 총생산은 타시도에 비해서 낮은 편이지만, 개인별 소득 및 소비의 수준은 비교적 높은 양상을 보이고 있다.

대전의 서비스업은 충청권의 공급기지 역할을 하면서 성장해 왔지만 연구개발 서비스를 제외하고 법무, 회계 등 전체 상업관련전문서비스는 대부분 수도권에 의존한다. 또한, 2000년대 이후 대전은 그간 지역경제를 견인해 온 서비스업의 성장이 둔화되면서 지식기반서비스 산업도 둔화되는 추세를 보이고 있다. 따라서 연구

8) 필자는 동구와 중구를 중심으로 도시의 중추기능을 담당했던 원도심을 종전의 지위로 복원하는 것은 대단히 어려운 프로젝트이며, 3개 부심(유성, 진잠, 신탄진)을 키우려는 광역 도시관리계획도 유성을 제외하고는 성공하기 어려울 것으로 진단한다.

자는 대전 경제의 과제는 어떻게 미래의 성장동력을 확보하고 중부권 거점도시로서 대전의 도시기능을 발휘할 것인가가 중요한 과제라고 지적한다.

대전경제를 활성화하기 위한 대안으로 연구자는 수도권 의존에서 벗어나 대전이 충남충북을 포괄하는 광역경제권의 정보통신 사업관련 전문서비스의 공급지역 역할을 강화할 필요가 있다고 강조한다. 또한 전략적으로 고부가가치를 창출하는 MICE산업이나 문화콘텐츠산업의 육성을 고려할 필요가 있고, 지역 서비스업의 많은 부분을 점하고 있는 자영업의 체질 개선을 위한 프로젝트의 시행이 시급하다고 주장한다.

제4장은 대전경제의 발전과 관련해서 대덕연구개발특구의 역할을 살펴본다. 도시계획학자 이현주는 지식산업사회로 진입하는 21세기에 지역의 경쟁력 확보를 위해 대덕단지의 적극적인 역할이 무엇보다 중요하다고 강조한다. 반면 대덕연구단지가 안고 있는 문제점으로는 그간 국가차원의 과학기술발전에 대한 성공적인 기여에도 불구하고 외생적으로 이식된 연구개발거점이라는 한계 때문에 오랫동안 지역 공동체와 긴밀한 연계 없이 고립적으로 발전해왔다는 점을 지적한다.

연구자는 대덕단지가 고립을 해소하고 지역 내 다른 경제주체들과 유기적인 협력관계를 형성하여 지역경제의 성장거점 기능을 수행해야 한다고 주장한다. 특히, 국가의 재정과 정책결정권을 가진 세종시가 인접지역에 위치함에 따라 금융이나 기업서비스 접근성이 크게 향상될 것이며, 또한 국제과학비즈니스벨트 조성으로 더욱 강화될 연구개발 성과를 적극적으로 사업화하고 지역 경제주체들의 혁신네트워킹을 구축·운영하여 미래 지식서비스산업의 성장 동력을 확보한다면, 대덕특구가 국가혁신체계의 지식공급지로서의 역할과 함께 지역경제의 성장을 견인하는 핵심 클러스터의 기능을 수행할 수 있을 것으로 전망한다.

제5장은 대전의 지방재정에 대해서 살펴본다. 경제학자 정세은은 다른 광역자치단체의 지방재정과 비교를 통해서 대전의 예산규모, 세입 및 세출의 특징을 살펴보고, 대전의 지방재정을 개선할 수 있는 방안을 모색한다. 우리나라 지방재정 대부분은 중앙에 대한 재정 의존성 심화, 재정운용 재량의 한계, 대응예산으로 인

한 지방재정의 부담 등의 문제를 안고 있다. 이러한 왜곡된 구조에서 대전도 마찬가지로 지자체 재원의 지속적인 감소, 국고보조금 증가에 따른 지방재정의 부담, 분권교부세 제도에 의한 지방재정 비율의 증대 등 지속적인 어려움을 겪고 있음을 보여준다.

대전은 재정자립도와 재정자주도가 동시에 하락하고 있다. 특히 재정자주도가 하락한다는 것은 지방정부의 재량권이 줄어든다는 사실을 의미하며, 이는 지방체계에 교부세 및 보조금 제도 등에 문제가 있음을 시사한다. 그러나 다행히 지방채 수준은 다른 지방정부에 비해서 낮은 편이며, 부채 수준으로 재정건전성을 파악할 때 다른 지방정부에 비해 양호한 편이라고 연구자는 분석한다. 물론 아직까지 재정건전성을 위협할 수준은 아니라고 하더라도 감세가 지속적으로 부정적인 영향을 미칠 것이 예상되므로 가능한 한 사업의 남발을 피해서 재정건전성이 악화되지 않도록 주의해야 한다고 지적한다.

제6장은 대전지역의 계층구조와 불평등 문제를 다룬다. 산업사회학자 최인이는 대전의 불평등 문제를 고전적인 계급적 시각에서 접근하지 않고 계층적 관점에서 바라봄으로써 다양한 불평등 현상을 보다 광범하게 분석하고 있다. 대전의 취업자의 정규직 종사자 비율은 전국 7대 광역대도시 중에서 울산 다음으로 높게 나타나고 있으며, 그중 화이트칼라 계층은 서울 다음으로 높은 비율이다.

대전은 화이트칼라 계층이 밀집해 있는 서부지역과 자영업자의 비율이 높은 동부지역 간에 사회·경제적 격차를 보이고 있다. 필자는 대전이 정책적으로 지역 간 격차를 좁히는 데 관심을 두지 않을 경우 '서고동저' 현상은 서부와 동부의 계층적 양극화로 발전할 가능성이 있음을 지적한다. 이러한 격차는 시민으로서 소속감과 자부심에 악영향을 끼치므로, 사회적 갈등을 줄이고 공동체의 통합을 달성하기 위해서는 무엇보다 계층(지역) 격차를 좁히는데 관심을 기울여야 한다고 지적한다.

제7장은 그간 대전의 시민운동이 전개되어온 과정과 그 특성에 대해서 살펴본다. 사회학자 박재묵은 전통적인 '신사회운동' 개념과 한국적 '시민운동'의 특성을 비교하면서, 1987년을 기점으로 새롭게 형성·성장해 온 시민운동의 발전과정을

살펴본다. 필자는 한국적 시민운동의 흐름을 크게 '정치·경제적 개혁운동'과 '생활세계 개혁운동'으로 구분하면서 전자는 경실련과 참여연대로 대표되는 참여민주주의운동을 의미하고, 후자는 환경운동, 여성운동, 소수자운동 등을 포함하는 개념으로 규정한다.

대전지역 시민운동의 발전과정과 향후과제를 살펴보기 위해 연구자는 지역 시민단체의 현황분석 및 그 전개 과정에 대한 설명을 통해서 대전 시민운동의 독자적인 특성을 보여주고 있다. '새로운 시민운동단체의 중심세력화', '시민운동 단체간 연대활동의 활성화', '전국적 의제에 대한 높은 호응도'를 대전지역 시민운동의 특징으로 제시한다. 이러한 활동이 시민 권력화를 진전시키고, 환경과 주민생활방어의 영역에서 성과를 가져다 준 것으로 평가하고 있다.

앞으로 대전지역 시민운동의 과제는 그간 사각지대로 남겨져 왔던 생활세계 문제에 대해 관심을 높여 지역(도시) 만들기 운동을 확대할 필요가 있다고 역설한다. 또한 도시의 미래에 대한 장기적인 비전을 정립하고, 도시의 정체성을 실현하기 위한 지속적인 노력이 필요하며, 이를 위해서는 무엇보다 시민사회가 주도하는 싱크탱크의 형성이 요구된다고 결론짓는다.

제8장은 대전지역의 정치구조를 분석하고 그 특성을 살펴본다. 정치학자 장수찬은 한국사회의 지방정치는 출신학교를 중심으로 맺어지는 사회적 연결망에 의해서 토호세력의 보수적인 엘리트 헤게모니가 관철되고, 중앙정치와 '가신주의적 관계'가 유지된다고 진단한다. 이러한 한국적 지방정치의 일반적인 특성은 대전의 지역정치를 규정하는 요소로 작용하지만, 필자는 그 지역적 특수성을 밝히기 위해 지방의 정치엘리트를 선출하는 선거과정에서 유권자의 투표행태를 결정하는 요소들이 무엇인가를 분석한다.

대전지역 정치의 주요 특징 중 하나는 지방의회의 견제나 감시의 기능이 제대로 작동하지 못함으로 인해서 자치단체장을 통제하기가 매우 어렵다는 점이다. 시의회가 사회적 의제들을 감당하지 못해 대부분의 정책결정은 전문 관료집단에 의

해 이루어지고, 지역의 NGO 단체만이 부분적으로 '단체장 주도형 지방정치를 견제하는 역할을 수행하고 있다는 지적이다.

연구자는 대전지역도 그간 지탱되어 왔던 보수주의 독점구조가 조금씩 약해지면서 지역 연고주의가 점차 정책적 지역주의로 변화하고 있다고 진단한다. 시의회 등의 정치제도에 전문가 집단, 시민운동 활동가, 민주화 운동세력, 노동운동세력 등이 진출함으로써 지역 보수주의가 서서히 약화되고 있다고 본다. 시민사회가 성장하면서 지역정치에 참여하게 됨에 따라 연줄망에 기초한 그간의 정치구조가 서서히 정책중심의 정치로 전환되는 추세를 보인다고 분석한다.

정선기 충남대학교 사회학과 교수

충남대학교와 독일 베를린자유대학에서 사회학을 전공하였으며, 연구 분야는 사회이론과 문화사회학이다. 주요저서 및 논문으로는 『문화사회학』(2011), 『문화와 권력』(공저, 1998), 「노동의 성격에 따른 문화취향의 차이」(2011), 「소유자본의 유형과 생활양식」(2011) 등이 있다.

jsg3763@cnu.ac.kr

1장 매력있는 도시, 대전의 어제와 오늘

제1절 풍수로 본 대전

제2절 대전의 역사

제3절 대전의 지리적 특성

제4절 대전사람은 누구인가?

제5절 역사속의 대전인물

제6절 통계로 보는 대전의 하루

제7절 대전의 상징

제8절 지금보다 더 크고 좋은 대전

필자는 대전시민들에게 대전이라는 도시를 체계적으로 이해하고 설명할 수 있는 책자를 펴내고 싶은 욕구를 느꼈다.

더구나 오늘의 세계를 움직이는 기본적인 메커니즘은 지식기반사회이다. 지식이 다른 어떤 생산요소보다 중요하게 작용하는 사회가 도래한 것이다. 이제 개인의 머리 속에 혹은 서고에 보관되어 있는 지식은 필요가 없다. 무한경쟁의 시대에서 우리에게 필요한 지식은 '살아있는 지식'이어야 하며, '행동하는 지식'이어야 한다. 다시 말해서 끊임없이 자기 지역사회를 학습하는 시민에게만 쾌적하고 아름다운 도시에 살 권리가 주어지는 것이다.

이 때 도시에 대한 학습은 체계적 이해가 필요하다. 즉 지역사회를 3차원으로 나누어 이해하는 것이 쉽다. 제1차원은 문화차원으로 그 지역 주민들이 갖고 있거나 추구하는 가치신념상징을 담고 있고, 제2차원은 사회조직차원으로 가치실현을 위해 자치단체나 지역단체 등이 존재한다. 끝으로 제3차원은 허부구조차원인데 지역은 인구와 공간을 배제하고 존재할 수 없다. 이를 대전과 연계시켜 그림으로 나타내면 다음과 같다.

차 원	요 소	대전의 사례
문화차원	가치신념-상징	과학도시 / 중용·화합 / 까치, 목련, 소나무
사회조직차원	사회조직	자치단체(광역시구) / 시민단체
허부구조차원	인구와 공간	152만 / 540km ² / 순박총절 / 계룡산·금강 등

제1절 풍수로 본 대전

풍수지리설에 따르면 대전은 국토의 중심출맥으로서 기(氣)의 원천이며, 산태극(계룡산)과 수태극(금강)이 상응하는 천혜의 보고로 알려져 왔다. 일찍이 이중환은 그의 저서 『택리지』에서 「계룡산 아래에 수 백만 호가 들어앉아 태평성대를 구가할 것」이라고 예언했을 뿐 아니라 수파지리학에서는 대전이 득수득파(得水得破)를 알기 어려운 곳이라 하여 무한한 가능성을 지닌 땅이라고 극찬해 마지않

았다. 그도 그럴 것이 대전은 지구상에서 단 하나 뿐인 산태극 수태극의 형국인지라 풍수지리학자들이 높은 평가를 내려온 것은 당연한 일이다.

뛰어난 산세와 수세를 갖춘 대전은 식장산을 등에 업고 달갈형의 넓다란 분지를 형성하고 있다. 북쪽에는 금병산(해발 364m)이 병풍처럼 둘러 쳐져 북풍한설을 막아주고, 남쪽으로는 식장산(해발 598m)과 보문산(해발 457m)이 버티고 있으며, 동쪽으로는 계족산(해발 429m)이 대청호를 막아주고, 서쪽에는 명산 계룡산(해발 848m)이 대전을 고즈넉이 내려다보고 있다.

식장산은 손방(정동남향으로 일명 생기방이라고도 함)에 속하는 빼어난 산으로 귀인 격인 문필봉을 주봉으로 갖고 있어 귀인이 많이 배출되는 곳이며, 산의 형상이 마치 임금이 만조백관을 앞에 놓고 조회하는 것 같은 모습을 지닌 것이 특징이다. 대전의 남쪽에 불끈 솟아서 맑고 밝은 기상이 서려있는 보문산은 보물산에서 유래했다는 말처럼 대전의 보물이며, 문채(文采)를 뒷받침하는 지명으로 말미암아 학문과 관계가 깊어서인지 그 주변에 교육기관이 즐비하다.

계족산은 천 년을 유유히 흐르는 금강을 옆에 끼고 있는 명산으로서 『동국여지승람』에 「아무리 한발이 심해도 계족산천이 한 번 울기만 하면 단비가 내렸다」는 기록이 전해 내려 올 정도이다.

한편 만인산에서 시작한 물줄기와 식장산에서 발원한 세류가 합쳐져 흐르는 대전천은 화국(火國)의 형상인 한발골에 있어서 풍요로움을 기약해 주고 있다.

또한 대둔산과 계룡산에서 발원한 물줄기들이 서로 만나 흐르는 갑천은 천하제일의 하천이라고 일컬어져 왔다. 일찍이 갑천 안에는 사대부 이상의 사람들만이 살 수 있다고 전해 내려오는데 오늘날 갑천벌에는 대덕연구단지가 들어서 있어 헛된 말이 아님을 실증적으로 보여주고 있다. 다산 정약용도 『산림경제』에서 「공주 갑천으로 흘러내린 물은 이 나라에서 영원히 대를 이어 살만한 주거지가 될 수 있는 길지(吉地)」라고 적어놓았다.

대둔산에서 발원하여 안영동에서 합류하는 유등천은 빼어난 모습으로 도심을 관통하고 있다.

제2절 대전의 역사

1. 선사시대

최근 대전지역에서 선사시대 유물을 비롯해 도요지 등 각종 유적과 유물들이 잇따라 발굴되면서 대전이 뿌리 없는 도시라는 그릇된 통념들이 무너지고 있다. 오히려 대전지역은 선조들이 시대에 따라 독특한 문화적 특징을 지니고 있었던 윤택한 삶의 터전이었던 것으로 밝혀지고 있다.

2. 철기시대

초기 철기시대에는 초기국가형태인 성읍국가(城邑國家)로서 「신혼국」의 입지가 다름 아닌 대전지역이었을 것이라는 역사학자들의 추정이 흥미롭게 제기되고 있다. 그 추정에 따르면, 마한은 54개 나라로 구성되어 있었는데 이 중 신혼국이라는 부족국가가 지금의 진잠에 자리잡고 있었을 것이라는 추측이다. 그 신혼국은 수 개의 씨족사회가 모여서 이룩한 부족국가였던 셈이다.

3. 백제시대

이후 백제는 마한을 완전 병합했다. 백제시대에 대전지방은 1군 2현의 행정구역 을 지니고 있었다. 회덕엔 우술군이 있었고, 그 아래 덕진현과 노사지현이 있었다.

그러나 백제시대에 대전지방이 각광을 받기 시작한 것은 도읍을 웅진(공주)으로 옮기고 자리를 잡아가던 동성왕(492~501) 때부터라고 할 수 있다. 대전지방은 백제의 수도인 웅진의 위성역할을 수행했던 전략적 요충지였다.

지리적 여건으로 보아 동쪽의 신라가 공주 쪽으로 가려면 옥천에서 동성왕이 설치한 탄현을 넘어 통과하게 되어 있다. 이 길이 백제와 신라의 국경 통로였다. 이 통로를 따라 백제의 수준 높은 문화가 신라로 흘러들어 갔으며 문물의 교역이 이루어졌다.

4. 통일신라시대

통일신라는 통일 이후 점령지에 대해서 행정개혁을 단행했다. 서기 687년에 9주를 설치했는데 9주의 하나인 웅천주는 공주에 두었으며, 대전부근을 포함한 충남일대를 다스렸다.

5. 고려시대

고려시대 대전은 기층민중의 인간해방을 부르짖는 투쟁의 터전으로서 정부군과의 충돌이 끊임없었다. 1176년 천민들의 집단거주지인 명학소(지금의 탄방동 부근)에서 발생한 천민 망이와 망소이의 반란은 기층민중의 신분해방투쟁에 불을 당긴 사건이었다.

6. 조선시대

고려왕조를 무너뜨린 이성계는 조선을 창건하면서 건국 초에 조선의 도읍지를 계룡산에 정하려고 시도하였다. 이 <계룡산 정도계획>은 지금의 신도인(계룡시)

지역으로서 대전 근교에 위치해 있었다는 사실에서 시사하는 바가 자못 중대하다 하지 않을 수 없다.

1년 남짓 벌어진 신도안의 신도건설은 곳곳에서 건설의 망치소리가 메아리를 이루었으며 그 메아리는 새 시대의 개막을 알리는 서곡이었다. 그러나 경기도 관찰사 하륜의 상소로 신도건설은 반대에 부딪쳐 정도계획은 한낱 신화로 전락하고 말았다.

그러나 조선시대에 대전은 주자학의 큰 맥을 형성하며 기호학파의 요람으로 부상하였다. 예학(禮學)의 대가인 사계 김장생은 한밭 땅에 유학의 씨를 뿌리고 탐스러운 결실을 맺게 해준 큰 스승이었다. 그의 문하에서 조선시대 최고의 유학자인 송시열과 송준길이 배출되었다. 대전지역은 김장생을 중심으로 기호학파가 활발하게 활동했던 곳이며, 그의 아들 신독재 김 집과 제자 송시열 등에 의해 더욱 찬란한 꽃을 피우게 되었다. 따라서 대전은 기호학파의 요람이며 봉당정치의 중심지이기도 했다. 봉당정치가 한창일 때 한밭은 대학자와 정치가들이 논쟁을 벌였던 정치의 중심마당이었다.

7. 일제시대

대전에는 역사적으로 중요한 건축문화재가 산재해 있음에도 불구하고 이에 대한 시민들의 인식도는 매우 낮는데, 그 중 가장 큰 이유는 대전이 일제 때인 1905년 경부선의 개통과 더불어 생긴 신흥도시라고 인식하고 있기 때문이다. 1914년에는 대전에서 호남선이 갈라지면서 교통의 요지로 부상하게 되었고 그것 때문에 인구의 유입이 급속화 되었던 것이다. 따라서 대전 중심부의 원주민이라 해도 100년이 안 된 거주역사를 지니고 있을 뿐이다.

8. 해방이후

815광복 이후 정치사회문화 등이 일본식 잔재와 서구풍에 휘말려 우리의 전통성에 많은 혼란이 거듭되는 가운데 625사변이 발발되었다.

그 당시의 대전시까지는 다른 도시에 비해 피해가 극심하여 폐허화되었다. 전재(戰災)복구는 1953년 휴전이 성립된 이후 10여 년이 걸렸다. 1950년대 대전시의 두드러진 변모양상은 많은 군부대의 주둔으로 군사문화를 제외하고라도 도시계획을 비롯한 개발과 발전에 많은 제한성을 내포하고 있었다. 어떻게 보면 군부대의 특수성으로 그 지역 일대가 통제되고 제한되는 문제점으로 대전시의 성장속도가 늦었다고도 볼 수 있다. 이와 같은 영향은 1980년대 초반까지 이어져 왔다.

① 1960년대

1960년대(1960~1969)는 대변혁기였다. 1961년 5월 16일 군사혁명 이후 1962년 1월 15일에는 제1차 경제개발 5개년계획을 발표함과 동시에 본격적인 국토개발 및 경제개발을 추진하면서 경제성장 제일주의를 국책목표로 설정한 것이 한국근대사의 분수령이었다.

대전재건계획(1961~1963) 기간 중 시행된 주요 사업은 도로개수 및 포장, 치수, 국민주택(판잣집 개량사업), 상하수도, 토지구획정리사업 등으로서 대전에서 가장 활발하게 추진된 사업은 토지구획정리사업이었다.

② 1970년대

1970년대는 제2차 경제개발 5개년계획을 마무리짓고, 제3차, 제4차 경제사회개발 5개년계획을 추진해온 시기였으며, 특히 1972년부터는 새마을운동이 도시와 농촌에 구별없이 활발하게 전개되어 조국 근대화의 기반을 확립한 시기였다.

대전에서도 국가시책에 바탕을 두어 단위별 종합개발 5개년계획(1972~1976)을 수립하여 추진했으며, 전 시민의 '자조자립협동'의식을 바탕으로 시민의 의욕과 저력을 총 집결시켜 변영의 1970년대를 향한 개발과 건설에 주력하였다.

1970년대 중반기부터 개발정책의 두드러진 특색은 공업의 지방분산을 통한 국토의 균형있는 발전과 새마을사업의 일환으로 소득의 분배시책을 시도하였다는 점이다. 대전에서는 1950~1960년대보다는 1970년대가 모든 면에서 도로개발사업이 활발하였다.

③ 1980년대

1980~1990년은 대전역사상 제일 약동기라고 할 수 있다. 국가적으로 제5, 6차 경제개발 5개년계획의 추진, 제1, 2차 국토종합개발계획 및 지역균형개발계획 등이 수립되었다. 1980년대 전중반기는 대전광역시 승격을 위한 도시기반 조성기였고, 그 결과 1989년 1월 1일 대전광역시로의 승격으로 우리나라에서 1특별시 5개 광역시 내에 포함되는 대도시로의 면모를 갖추게 되었다.

광역시 승격과 함께 도시행정구역이 208.28km²에서 537.25km²로 2배 이상 확장되었고, 서울 다음가는 광역도시구역을 확보하게 되었으며, 종전의 3개 구청 1개 출장소가 동구, 중구, 서구, 유성구, 대덕구 등 5개 구청으로 재편되었다. 또한 각급 군부대의 이전계획이 적극적으로 추진되어 그 자리에 둔산신도시가 조성되는 등 토지이용률이 높아졌다.

특히 1980년대는 서해안과 대전의 개발시대라고 해도 무리는 아닐 것이다. 택지조성사업을 비롯하여 주택, 도로, 교량, 상수도, 하수도 및 하수처리장 등 도시토목사업이 활발하게 추진되어 그 어느 때보다도 실적이 많았으며, 광역시 승격을 위한 도시기반조성사업에도 눈부신 진전을 가져 왔다.

④ 1990년대

1990년대에는 서해안개발의 영향권, 행정수도로서의 기능강화, 대덕연구단지를 비롯한 과학도시로서의 활성화, 유성온천종합관광휴양도시개발, 3대 도시 하천종합개발, 용계, 진잠 등의 서부권 신도시개발, 계룡시, 공주, 부여, 조치원, 옥천, 금산, 청주 등과 연계되는 광역도시권개발, 순환도로 하천변고속화도로, 전철 및 고속전철 등 교통망체계확립, 도시환경개선, 대전 세계박람회 등이 계획 및 추진되었다.

아울러 정부의 청단위 부처가 대전으로 이전함에 따라 정부 제3청사시대를 맞이하게 되었다.

⑤ 2000년대

새로운 밀레니엄을 맞은 대전은 대한민국의 신중심으로 발돋움하는 여러 변수들이 발생했다. 우선 대전 부근에 행정수도이전문제에 위헌논란을 겪었지만 행정도시로 자리매김되면서 2007년부터 세종시건설이 본격적으로 이루어지고 중앙부처 9부 2처 2청이 점진적으로 이전해오면서 대한민국 권력의 중심이 세종시로 바뀌게 되었다. 이러한 권력의 이동으로 수도권에서 유입된 인구들이 비교적 정주여건이 잘 갖추어진 대전에 정착하면서 대전은 중부권의 수부도시로서 중부권메갈로폴리스 형성을 이끌어 가는 역할을 부여받게 되었다. 더구나 국제과학비즈니스벨트의 거점지구가 대전으로 결정되면서 다시 한번 대한민국의 과학수도로 각인시키는 효과와 더불어 기초연구로부터 사업화까지 원스톱으로 이루어지는 과학도시의 기반을 갖추게 되었다.

제3절 대전의 지리적 특성

대전은 동경 127°14'에서 127°33', 북위 36°10'에서 36°29'에 걸쳐있는 내륙도시이다. 위도상으로 보면 북경, 아테네, 테헤란, 리스본, 샌프란시스코 등과 거의 같은 선상에 있다.

국내적으로 보면 대전은 실질적인 국토의 중심부로서 편리한 교통을 바탕으로 전국을 만나질 생활권으로 하고 있다.

대전은 대륙내부에 위치하고 있어 일년 중 평균기온이 5.7°C로서 인근지방과 큰 차이를 보이지 않는데, 월 평균기온은 아래 표와 같으며 8월이 27.1°C로 가장 높고 1월이 -2.7°C로 가장 낮다.

[표 1] 대전의 월 평균기온(2010년)

월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
기온	-2.7	2.1	5.3	10.0	17.8	23.4	25.7	27.1	21.9	14.2	6.9	0.1

자료 : 대전광역시, 2011 대전광역시 통계연보, 2012.

한편, 대전의 일년 평균강수량은 1,707.5mm이며, 여름철의 강수량은 55%인 943.7mm로 연 강수량의 절반 이상을 차지하며, 아래 표에서 보는 것처럼 8월 한 달의 평균강수량은 473.6mm로 연 강수량의 27%나 되어 우리나라의 강수 특성을 그대로 보여주고 있다.

[표 2] 대전의 월 평균강수량(2010년)

월	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
강수량	46.4	81.5	100.1	88.5	117.6	65.6	223.1	376.4	250.5	17.9	16.4	35.7

자료 : 대전광역시, 2011 대전광역시 통계연보, 2012.

대전의 연 평균상대습도는 67%이고, 7, 8월이 약 80%로 가장 높고 4월이 51%로 가장 낮다.

대전은 다른 지역에 비해 자연재해가 그리 많지 않으며, 단지 내륙에 위치해 있기 때문에 집중호우에 의한 피해가 간혹 나타나는 정도이다.

제4절 대전사람은 누구인가?

지역주민의 기질은 그들이 삶을 영위하고 있는 땅 위의 자연환경과 역사적 배경에 의해 크게 영향을 받기 마련이다. 그런 의미에서 산자수려하고 재난이 거의 없는 자연적 조건에 비추어 대전사람들은 순하고 따뜻한 인간미가 넘치는 사람들이 모여 살던 곳이다.

그런데 후한서에 보면 한발사람들이 외래물질문명에 영향을 받지 않고 순박하면서도 「그 사람들은 몹시 씩씩하고 용맹스러웠다」고 하여 이중적인 평가를 내리고 있다. 이는 한발사람들의 순수함과 동질의식에 대한 외부세력의 침투를 거부하는 기질을 잘 보여주는 것이며, 자기의 문화에 대한 보호본능의 발로였던 셈이다.

성리학을 통치이념으로 삼은 조선왕조시대에는 한발사람들의 충의정신이 그 빛을 한껏 발휘하는 계기가 되었다. 조선초기의 사육신 박팽년 선생의 절개는 조선조 선비들의 귀감이었으며 권시, 송준길, 송시열 선생으로 이어지는 예론의 융성은 이 땅의 질서를 바로 세우는 요람이었다. 더구나 송준길, 송시열 선생의 북벌론은 민족적 자존심을 일깨우는 독립정신의 쾌거였으며, 조선조 말기 신채호 선생의 항일운동정신은 그 뿌리를 바로 이 땅의 정기에 두고 있다 해도 지나친 표현이 아닐 듯 싶다. 고려말에서 조선 초에 이르는 회덕 황씨의 선행을 들추다 보면 가장 따뜻한 사람들이 살고 있는 땅도 다름 아닌 한발이었던 것이다.

조선시대까지 한발을 「열심히 밭을 갈고, 순박한 풍속을 지녔으며, 그 인심이 후한 곳」이라고 후한 점수를 주었으며, 이 고장에는 선비들이 독서를 숭상하는 선비의 고장이라고도 평하였다.

해방과 625사변을 겪은 이후 대전은 팔도에서 모여든 사람들의 집합지였다. 아마도 서울을 제외하고는 가장 다양한 출신 지역민으로 구성된 땅이 대전일 것이다. 비록 출신도별로 인적구성을 계수화한 자료는 없는 실정이지만 어림잡아 충청도, 경상도, 전라도, 이북5도 및 기타지역 출신이 각각 1씩 거주하고 있는 것으로 알려져 있다.

한편 우리나라에서는 출신지역 못지 않게 성씨(姓氏)가 중요한 준거기준인데 대전지역에서는 원래부터 거주해온 성씨보다 밖에서 들어온 성씨가 주류를 이루고 있다. 원거(元居)성씨로는 유성과 회덕과 진잠을 본관으로 하는 성씨들이 있으며, 그 가운데서 회덕 황씨가 가장 널리 알려져 왔던 것 같다. 그런데 대전지역의 성씨조사에 따르면 대전을 본관으로 하는 성씨가 39개에 이르고 그 중에서 33개가 대전을 본관으로 하는 새로운 성씨의 출현이다. 그러나 대전을 본관으로 하는 성씨가 대전에 거주하는 숫자는 2,000여명에 지나지 않고 대부분이 타처로 이주한 듯 하다.

현재는 내거(來居)성씨가 주류를 이루는데 오랜 이주의 역사를 갖는 성씨로는 은진 송씨, 경주 김씨, 충주 박씨, 순천 박씨, 진주 강씨, 연안 이씨, 밀양 박씨, 동래 정씨, 평산 신씨, 고성 남씨, 안동 권씨, 충주 지씨 등을 꼽을 수 있다.

본관별 성씨에 따른 인구수에 있어서는 90년대 기준으로 김해 김씨(65,340명)가 1위이고, 그 다음이 전주 이씨(62,997명), 밀양 박씨(57,045명), 경주 김씨(45,558명), 경주 이씨(29,326명), 광산 김씨(23,353명) 순이었다.

이렇듯 대전은 국토의 중심지와 삼남의 관문으로서 가장 다양한 지역출신인사와 성씨들이 마치 불나비처럼 한발정신을 찾아 모여든 희망의 땅이다.

이제 한발정신의 재구축과 재현은 지역과 성씨를 떠난 대전 시민 모두의 몫인 셈이다.

제5절 역사속의 대전인물

대전의 지세가 말해주듯 대전은 수많은 인물을 배출해낸 땅이다. 대전의 넉넉한 인심을 대변해 주는 황자후 선생을 비롯하여 지조 높은 사육신 박팽년 선생, 유학의 대가 송시열, 송준길, 권 시 선생, 그리고 독립투사 신채호 선생에 이르기까지 대전이 낳은 인물들은 후세에 커다란 귀감이 되어 줄 뿐 아니라, 이 땅에 살고 있는 대전시민들의 가슴에 확고한 신념과 긍지를 심어주고 있다.

1. 미륵원주인 황자후

회덕 황씨의 시조는 황윤보인데, 그의 증손인 황자후(1363~1440)는 선대부터 전해 내려온 가문의 미덕을 이어받아 대전시 동구 마산동의 미륵원을 크게 확장하여 여행자들의 숙식을 제공하는 선행을 후세에 길이 남겨준 인물이다.

황윤보의 아들 황연기는 고려말인 1332년부터 1352년까지 20년동안 매년 겨울이면 숙박소인 미륵원을 열어 영호남을 오르내리는 여행자들을 도왔다. 그가 죽은 뒤에는 그의 아들 수 형제가 선친의 뜻을 받들어 사재를 들여 낡은 원을 새로이 증건하고 여행자들이 여름에도 더위를 피할 수 있게끔 누각을 지었으니 이를 남루라 일컬었다. 그 후 황수의 아들 황자후가 또 다시 미륵원을 확장하여 동쪽과 서쪽에 새로이 집을 짓고 남자와 여자의 숙소를 따로 마련해 주었다. 황자후는 할아버지 황연기의 뜻과 행적을 기리기 위해 이곳을 한 번씩 거처간 당대의 명사들에게 발문을 청하여 남루 천장의 나무판에 새겨 걸어 놓았다.

목은 이색은 『미륵원남루기』에서 「베품을 좋아하는 자는 인인(仁人)이요, 장자(長子)의 처사이다. 집이 있어 풍우를 피하고 루가 있어 더위도 피하며 탕도 있고 찬 썸도 있으며 채소도 입에 알맞고 하여 여행자들이 황씨에게 은혜입은 바가 크다. 황씨부자는 부자간에는 자효(慈孝)하고 형제간에는 우공(友恭)하여 널리 사

람들에게 은혜를 베푸는 일이 이와 같으니 사관들은 마땅히 이러한 선행을 기록해야 옳다고 보아 이색이 사관의 일을 계승하여 이에 기록한다고 되어 있다.

이렇듯 황씨 가문이 나그네를 위하여 잠자리와 음식을 제공했던 미륵원이 지금은 대청호를 굽어보며 선행의 역사를 은근히 뽐내고 있다.

2. 사육신 박팽년

사육신의 한 분인 박팽년 선생(1417~1456)은 지금의 가양동에서 당시 이조판서 박중림의 아들로 태어났다.

16세에 생원으로 급제하고 2년 뒤에 문과에 장원하여 성삼문 등과 더불어 집현전 학자가 되었다. 그는 세종의 유명을 받아 문종을 보필하고 문종이 죽자 단종을 돕다가 충청도 관찰사가 되었다.

그러나 수양대군이 왕위를 찬탈하고 단종이 왕좌를 양위하게 되자 형조참판의 자리에 있던 박팽년 선생은 어린 왕을 제대로 보필하지 못한 죄책감으로 괴로운 나날을 보내게 되었다. 그러던 중 의견을 같이 하는 성삼문, 유응부 등과 거사계획을 세워 명나라 사신을 맞는 잔치자리에서 성삼문의 아버지 성 승이 의장용 칼을 차고 임금을 수행, 뒤에 시립해 있다가 세조의 목을 베기로 하였다. 그러나 거사계획이 한명회의 우연적인 방해로 차질을 빚게 되자 거사가 탄로 날지도 모른다는 두려움에 떨던 김 질이 이 사실을 고자질함으로써 관련자가 모조리 잡혀들어오게 되었다.

이 때 세조는 전부터 박팽년의 재능을 매우 아껴왔던 터라 그를 회유하려 했다. 그러나 박팽년 선생의 불사이군(不事二君)의 기개에 이성을 잃어버린 세조는 마침내 그를 참살하고 아버지 박중림을 비롯하여 삼족을 모두 처형했다.

선생의 생가 터인 가양 2동 197번지에는 그의 충절을 추모하는 선비들이 1668년에 유희비를 세웠다. 이 비문은 송시열이 짓고 글씨는 송준길이 썼으며, 1980

년에 대전시에서 비각 부근의 토지를 사들여 박팽년 선생의 정신을 보존해 오고 있다.

3. 선비의 표상 권 시

탄옹 권 시 선생(1604~1672)은 조선조 후기의 학자로서 권득기 선생의 다섯째 아들로 태어났다. 태어나서부터 그의 총명함은 널리 알려졌고 9세에 벌써 시를 지을 줄 알아 세상을 놀라게 했다. 탄옹 선생이 학문을 시작한 이후로 이와 같이 영리하고 조속하며 여러 경전을 통달하고, 섭렵치 않은 책이 없을 뿐 아니라, 몸가짐마저도 남달리 단정하여 사람들이 공자의 제자인 안자(顔子)에 비길 정도였다. 선생의 나이 15세 때 광해군의 폭정을 차마 눈뜨고 지켜볼 수 없던 권득기 선생은 좌랑자리를 박차고 충청도 태안에서 은둔생활을 시작하였다. 이 때 탄옹 선생은 아침저녁 끼니를 잊지 못하면서도 공부에만 열중하여 종일토록 두 무릎을 꿇고 사색하는 일을 게을리 하지 않았다고 한다.

탄옹이 25세 되던 해에 초시를 보았는데 시험관이었던 조 익은 그의 답안지를 보고 세속선비의 문장이 아니라고 극찬하였다. 이 즈음 그의 집안은 지금의 대전시 탄방동으로 이사를 오게 되었는데 여기에서 탄옹은 오로지 학문에만 정진하였다.

탄옹이 병으로 세상을 떠나고 20여년이 지난 뒤에 유생들이 탄방동에 도산서원을 세우고 탄옹과 그의 아버지 권득기 선생을 추모하였다. 한 때 둔산신시가지의 개발로 서원의 존폐가 위기에 처했으나 다행히 보존키로 하여 그 선비정신을 후세에 길이 남겨줄 수 있게 되었다. 더욱이 황폐한 정신으로 가득 찬 현대의 도시 공간 속에서 홀연히 선비의 기상을 발휘하고 있다는 것이 여간 다행스러운 일이 아닐 수 없다.

4. 동춘당 송준길

회덕출신의 송준길 선생(1606~1672)은 사계 김장생 선생의 문하에서 수학하였으며, 신독재 김 집 선생의 제자이기도 하다. 우암 송시열 선생과는 동향에다 동문수학한 사이로 중앙정치에서 호흡을 맞추어 왔다.

송준길 선생은 19세 때 진사에 합격하였으나 관직에 나아가기보다는 오로지 학문에만 정진하였다. 이 때 김장생 선생은 송준길 선생을 가리켜 장차 예학의 종장이 될 것이라는 평가를 내릴 만큼 예학에 조예가 깊었다.

그러다가 효종 즉위 년에 관직에 올라 그 당시 권세를 휘두르고 청나라에 아부를 일삼던 김자점을 탄핵하여 명성을 드높였다. 그 후 송시열 선생과 함께 효종을 도와 북벌계획에 참여했으나 김자점이 이 일을 청나라에 밀고함으로써 좌절되어 낙향하고 말았다.

그러나 낙향한 이후에도 학문에 정진하여 예학의 대가로 칭송이 자자했으며 현종에게 태극도설을 지어 올려 세인들의 추앙을 받았다.

현재 대덕구 송촌동에는 동춘당과 고택이 잘 보존되어 있다.

5. 송자학의 송시열

송나라 때 주희의 유학을 주자학이라 일컫는다면 그에 버금가는 학문적 업적으로 인하여 송시열 선생(1607~1689)의 유학을 「송자학」이라 부르기도 한다. 그 만큼 조선시대 유학의 대표적 인물이었으며, 최근 대전시민의 여론조사에서도 대전을 상징하는 인물로 송시열 선생을 꼽는데 주저하지 않을 정도이다.

송시열 선생은 연산에 은거하는 당대의 거유(巨儒) 사계 김장생의 문하에 들어가 학문을 연마하였다. 사계는 율곡의 으뜸가는 제자로서 예학의 제1인자였다.

우암은 이로써 율곡의 학통을 그대로 이어받게 되었다. 그러나 1년 뒤 사계가 세상을 떠나자 그의 아들 신득재 김 집에게서 다시 배워 학문을 크게 이루었다.

1633년에 생원시에 1등으로 합격한 우암은 그해 10월에 경릉참봉의 벼슬을 받았으나 노모를 떠나 먼 곳에 머무를 수 없다 하여 곧 돌아오고 말았다. 그러나 1635년에 봉림대군(나중에 효종)의 사부가 되니 송시열이 크게 출세할 수 있는 인연은 이 때 맺어진 셈이다.

효종이 즉위하자 장령(掌令)으로 등용되었으며, 이어 세자시강원의 진선(進善), 집의(執義)에 임명되는 등 효종의 신임이 두터웠으나 영의정 김자점과의 시국관 차이로 한 때 고향에 돌아가 후학을 기르는데 전념하기도 하였다.

만년에는 정계에서 은퇴하고 청주 화양동에서 은거하던 중 왕세자가 책봉되자 이를 시기상조라 하여 반대하는 상소를 올렸다가 제주에 유배되고 정읍에서 사약을 받음으로써 일생을 마감하였다.

우암은 일생을 주자학 연구에 몰두한 거유(巨儒)로 율곡의 학통을 계승하여 기호학파의 주류를 이루었고 예론에도 밝았으며 수많은 학자들을 배출하였다. 그리하여 우암은 전국 37개 사액서원을 비롯해 70여개소의 서원에 봉향되는 영광을 안게 되었다.

한 때 벼슬에서 물러나 지금의 소재동에 위치해 있던 소재호(약 5만여 평의 아름다운 호수였으나 일제 때 매립되었음) 주변에 기국정(杞菊亭)이란 정자를 지어 놓고 한시를 짓기도 하고 학문을 논하면서 후학들을 길렀었다. 그러나 지금은 소재동 골목길에 우암의 고택만 초라하게 방치되어 있을 뿐이고 가양동 더퍼리공원 입구에 송시열이 강론을 펴던 남간정사와 소재동의 옛 집터에서 옮겨온 기국정만이 남아있다. 최근에 대전시는 가양동 지역을 성역화 하여 우암사적공원을 조성하고 송시열 선생의 높은 학덕과 북별론의 기개를 추모하고 있다.

6. 애국자 신채호

독립운동가이며 민족사학자인 단재 신채호 선생(1880~1936)은 지금의 중구 어남동에서 출생했다. 그의 부친은 가난한 선비였던 신광식이며, 모친은 밀양 박씨인데 그 사이에서 둘째 아들로 태어난 것이다.

단재는 8세 때 부친상을 당하고, 선대의 세가인 충북 청원으로 이사하여 조부의 사숙에서 한문수업을 받았다. 그 후 그는 13세에 이르러서는 사서삼경을 독파하여 신동소리를 듣기도 했다.

19세 때 성균관에 입학했던 신채호는 26세가 되던 1905년에는 성균관 박사가 되었다. 이 해에 그는 황성신문의 논설위원에 위촉되어 계몽논설을 집필하기 시작했으며, 『영웅전』을 써서 민족의식의 양양과 독립정신의 고취에 힘썼다.

단재는 조국의 광복을 위해 여러 결사체에 참여하고 글을 썼으며, 마침내 1928년 5월에 대만의 기륭항에 상륙하려다가 일본관헌에 체포되어 대련으로 호송되었으며, 2년 뒤에 대련 법정에서 10년형을 선고받고 여순 감옥에 이감되어 복역하던 중 조국의 광복을 보지도 못한 채 1936년에 순국했다.

단재 신채호는 비록 가난한 선비의 아들로 태어나 어려서부터 한학과 유학을 익혔으나, 안빈낙도하는 유학자로 머무르지 않고 일생을 거의 구국운동에 헌신한 독립운동가요 사학자였던 것이다. 단재의 순수한 민족주의적 사관은 항일독립운동의 이념적인 지표였으며, 우리나라 개화기 언론의 선구자였다. 지금 중구 어남동 출생지에는 단재선생의 유택비가 세워져 있다.

제6절 통계로 보는 대전의 하루

*자료 : 대전광역시, 한 눈에 보는 대전, 2011년 12월 31일 기준.



+ 출생 41명



+ 사망 17명



+ 혼인 27쌍



+ 이혼 8쌍



+ 시도간전입/전출
244명/233명



+ 지방세징수
37억



+ 차량증대
33대



+ 건축허가
10건



+ 인당급수량
30₩



+ 전력소비량
24,821Mwh



+ 유류소비량
2,435kℓ



+ 가스소비량
2,419천m³



+ 사업체수증가
6.8개



+ 여권발급
406명



+ 지하철이용인구
103천명



+ 시내버сий용인구
423천명



+ 교통사고발생
16건



+ 화재발생
5건



+ 119구조활동
21건



+ 하수처리량
597천ton

제7절 대전의 상징

도시는 가치나 상징, 그리고 사회조직, 물리적 공간과 인구조로 구성되어 있다. 따라서 도시주민들의 성격을 이해하고 그들이 추구하는 가치를 파악하기 위해서는 그 도시의 상징을 알아보는 것이 하나의 방법이다.

대전의 도시 이미지는 그 동안 교통도시로 알려져 왔다. 그러나 70년대 중반의 수도권기능분산정책에 따라 제2의 수도라는 이미지가 더욱 부각되었으며, 정부 제3종합청사가 들어선 오늘의 상황에서 대전은 제2의 수도요 행정의 중심지로 확고부동한 이미지를 잡아나가고 있는 것 같다. 거기에는 80년대에 들어선 900여만 평에 이르는 대덕연구단지의 조성과 1993년의 EXPO 개최는 대전을 과학의 도시로 발돋움시켰다. 사실 대전만큼 첨단과학도시의 조건을 갖춘 곳도 흔치 않다. 교통의 요지이며, 대학과 연구기관이 즐비하고 과학전시공간이 상설되어 있으며, 무공해용수를 공급받을 수 있는 대전이야말로 첨단과학도시이자 첨단과학산업단지로서의 최적지인 것이다.

그리고 대전에서 최근 발견되고 있는 선사시대의 유적들은 대전이 결코 뿌리 없는 도시가 아님을 반증하고 있으며, 유적의 보존과 문화공간의 확충이 시급한 과제이다. 제4의 물결이 밀려오는 창조화의 시대에는 문화력이 곧 국력이며, 창조력이 결여된 첨단과학도시는 알맹이 없는 껍데기 도시에 불과하다. 대전이 진정한 과학도시로 발돋움하기 위해서는 문화력이 뒷받침되어야 한다.

또한 대전은 생태의 도시(ecopolis) 즉, 환경의 도시를 지향하고 있다. 인간과 자연과의 조화를 꾀하는 생태도시의 조성은 우리의 후손을 위해서도 당대의 우리가 심혈을 기울여야 할 책무인 것이다. 환경적으로 깨끗하게 지탱할 수 있는 공간을 만들어 가기 위해서는 녹지공간을 확충관리하고 쓰레기배출량도 줄여야 하며 에너지소비도 크게 줄여 대기오염발생량을 대폭 감소시키는 환경친화적 행태의 생활화가 절실하다.

대전시는 이러한 가치의 실현을 위해 대전광역시를 상징하는 꽃으로 백목련을, 나무로는 소나무를, 새로는 까치를 선정하여 시민의 일체감을 유도해 가고 있다.

시화인 백목련의 꽃말은 우정이다. 백목련은 화사한 봄날 잎이 나기 전에 탐스런 순백의 꽃을 피우는 꽃 중의 여왕으로 우아하고 품격 높은 시민정신을 상징하고 있다.

시목인 소나무는 곧게 뻗은 수형이 충절을 상징하며, 푸르고 광택있는 잎의 모양은 활기찬 시민생활을 대변해 주고 있다.

시조인 까치는 우리나라 사람들의 가슴속에 길조로 자리잡고 있다. 아침에 까치가 와서 울면 반가운 손님이 온다는 속설이 있듯이 까치는 만민에게 아름다움과 경쾌함을 선사하고 있다.

제8절 지금보다 더 크고 좋은 대전

필자는 대전에 사는 것이 매우 자랑스럽다. 우선 대전은 자연의 혜택을 너무 많이 받고 있다. 빼어난 산과 아름다운 하천, 그리고 시원한 호수, 피로를 말끔히 씻어 주는 온천까지 이루 헤아리기 어려울 정도다. 다른 지역에 사는 사람들은 1년에 한번 큰 맘 먹고 가족여행을 떠나야 할 온천이 바로 지척에 있다. 어디 그 뿐인가. 명산을 찾는 것도 다른 지역에 사는 가족들에게는 무척 힘든 여행계획이다. 그런데 대전 사람들은 시내를 조금만 벗어나면 명산이 즐비하다. 확 트인 바다가 보고 싶을 땐 대청호로 달려가면 바다같이 드넓은 대청호가 반겨준다. 대전은 자연재해가 없는 천혜의 삶의 터전이기도 하다. 게다가 대전은 최근 들어 국토의 중심으로서의 역할을 꾸준히 부여 받아 왔다. 70년대에 대덕연구단지까지 들어서 21세기 국력의 원천인 과학기술력을 보유하게 되었고, 국방의 중추기관인 3군본부와 교육훈련기관인 자운대 등이 몰려와 있으며, 정부 제 3청사도 대전부근을 행정

도시의 입지로 자리매김하는데 결정적인 역할을 하고 있다. 대전은 최근 15년 주기로 비약적인 발전을 꾀해 왔다. 1978년에 대덕연구단지가 완공되면서 대한민국 최고의 과학기술도시로 자리매김을 했는가 하면 15년 뒤인 1993년에 국제엑스포 개최로 대전의 발전이 10년 이상 앞당겨 졌다는 평가를 받아 왔다. 그렇다면 15년 뒤인 2008년, 무언가 대전발전의 이정표를 세울 큰 변화가 있어야만 했다. 그런 의미에서 2010년대에 살고 있는 우리 모두에게 대전의 미래 먹거리를 창조할 역사적 임무가 주어져 있는 셈이다. 민선 5기는 대전의 비전을 대한민국의 신중심도시로 설정하고 수도권과 같은 물량 위주의 집중적인 중심이 아니라 물질과 정신이 균형을 이루는 새로운 중심으로 만들어 갈 계획이다. 그렇게 하기 위해서는 지금 보다 더 큰 대전을 만들기 위해 사람과 돈이 모여 들 수 있는 도시인프라를 구축하는 게 급선무이다. 아울러 일자리 창출을 위한 기존 기업에 대한 지원강화와 새로운 기업의 유치, 의료건강관광, 명품축제 개최 등과 같은 소프트웨어의 마련이 동시에 이루어 져야 한다. 그런가 하면 천박한 물질주의가 발을 붙이지 못하도록 시민의 역량을 강화하여 상호신뢰하고 약자를 배려하는 따뜻한 공동체를 복원해야 할 큰 과제가 버티고 있다. 다행히 민선 5기의 주요공약사업인 영유아보육 지원을 정부가 확대하겠다고 발표했고 무상급식마저 중앙 몫으로 돌아간다면 대전시 재정은 한결 여유로울 수도 있다. 더구나 민선 5기 들어 좋은 조짐들이 하나둘씩 나타나고 있다. 우선 국책사업의 일환인 HD드라마타운을 엑스포과학공원에 건립하기로 결정했다. 드라마 촬영을 위해 수많은 연기자를 비롯한 스태프들이 대전에서 머물 것이고 촬영지에 대한 관광객유치효과도 적지 않아 지역경제활성화에 크게 기여할 전망이다. 더구나 효문화진흥원, 시청자미디어센터 등이 국비사업으로 확정되었고 국제과학비즈니스벨트도 대전에 등지를 틀게 되었다.

이제 대전은 세종시 원안추진이라는 호재를 바탕으로 새로운 도약을 해야 한다. 아마도 세종시의 초기 정주여건이 열악할 것으로 추정해 볼 때 토지와 인구 압력이 모도시인 대전에 긍정적 영향을 미칠 것이 확실하다. 그러나 수도권을 뛰어 넘는 교통과 환경, 주택 등의 물리적 인프라가 잘 갖춰져 있고, 교육과 문화

시설들이 제대로 갖추어져 있을 때 대전에 기회가 주어진다는 사실을 잊어서는 안된다. 지금이 바로 대전을 키울 절호의 시기인 것이다.

이창기 대전발전연구원 원장

서울대학교에서 행정학 박사를 취득하였으며, 연구분야는 도시행정, 에너지환경 정책이다. 주요 저서 및 논문으로는 「현대도시화 행정」(2010), 「환경행정론」(1998), 「대전의 모든 것」(1995), 「대전의 역사와 문화」(1997) 등이 있다.

leeki54@hanmail.net

2장 대전광역시의 인구변동과 도시화의 미래

제1절 머리말

제2절 대전광역시의 형성과 인구성장의 역사

제3절 대전광역시 인구변동의 요인

제4절 대전광역시의 장래인구 전망:2006~2035년

제5절 대전광역시의 도시재생사업과 도시화의 미래

제6절 종합 및 결론

제1절 머리말

도시화는 도시연구의 핵심 주제이다. 도시화는 한마디로 정의하기 어렵지만 도시적 성격을 지닌 지역이 공간적으로 확대되어 가는 과정이라 할 수 있다(전광희, 1996: 349-51). 도시는 다시 인구를 포함하여 정치, 경제, 행정 등의 기능이 집중된 지역이라고 정의할 수 있지만, “도시”라고 명명된 행정구역을 가리키는 경우가 대부분이다. 그러니까, 산업화, 근대화와 함께 근대사회 형성의 원동력이었으며, 산업구조의 변화, 합리적 가치관과 제도의 변화 등과 같은 경제, 사회, 문화적 변화를 가져온 원인인 동시에 그러한 변화의 결과이기도 하다(전광희, 1987, 1991).

이 글은 현재 대전광역시와 지난 100년 동안에 경험하였던 인구변동과 향후 20년 이내에 직면하게 될 도시화의 가까운 미래를 인구학적 관점에서 파악하고자 한다. 인구변동은 출생, 사망, 혼인, 이혼 등의 자연동태(自然動態)와 인구가동이라는 사회동태(社會動態)에 의하여 영향을 받는 인구성장 또는 인구감소를 의미한다. 흔히들 나라 전체에 대하여 인구변동을 다루는 경우에는 국경을 넘는 인구가동이 그리 많지 않기 때문에, 국내인구가동에 초점을 맞추면 되겠지만, 대전광역시가 지난 100년 동안 경험하였던 인구변동을 다루는 경우에는 식민지시대의 외국인이나 최근의 국제결혼이나 외국인 노동력유입으로 인한 국제이동의 문제를 다루지 않을 수 없다.

우리가 “대전”하면, 지역 자체가 현재 광역시로서, 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산 등과 같이 인구규모가 100만이 넘는 대도시로 많은 사람들에게 각인되고 있다. 그러나 20세기 이전 대전은 “한밭”이라는 명칭으로 다른 지역에서도 볼 수 있는 지역의 명칭이었고, 20세기에 들어서도 일제강점기 시대에는 “면”단위 행정구역에 불과했던 적도 있었지만, “대전면”에서 주변지역을 병합하면서 “대전부(府)”로 승격하여, 도시로서의 존재감을 키워나가기 시작하였다.

해방이 되고, 한반도의 남쪽에 정부가 수립되고 “대전부”는 명칭을 변경하여 “대전시”로 불리게 되었다. 또, 대전시는 이른바 “보통시”에서 1989년에는 주변의

대덕군을 흡수하여, 중앙정부가 직접 관할하는 “대전직할시” 승격되었으며, 다시 1990년대에는 개정 지방자치법¹⁾에 의거하여 “대전직할시”가 “대전광역시”로 명칭을 변경하였다. 한마디로, 현재의 대전광역시는 1900년대 초에 대덕군 전체를 사정권을 하여 농촌지역에서 도시지역으로 발전하였다는 점에서, 자연동태(출산력과 사망력의 차이)와 인구이동을 포함하는 인구변동은 물론 공간 확장(boundary expansion)과 여기에서 파생하는 사회경제적 문제들이 특이한 관심영역이 될 수 있을 것이다.

이 글에서는 대전광역시의 형성과 인구성장의 역사를 다루고, 1960년대 이후 적어도 2000년까지는 끊임없이 성장해 온 대전의 인구성장에는 한계가 있음을 확인하고 현재 진행되고 있는 대전광역시의 원도심을 중심으로 전개되는 도시재생사업을 검토하게 된다. 대전은 일제 식민지 시대에는 물론, 적어도 해방 이후를 포함하여, 직할시, 광역시로 발돋움하는 과정에서 인구폭발, 정확히는 인구의폭(population explosion)이라 불러야 할 만큼 경이로운 인구성장을 하여왔지만, 이제는 전국 수준의 인구감소를 앞둔 시대를 맞이하여 인구내폭(population implosion)을 경험하면서, 출산력 후퇴와 급격한 고령화로 인하여 다양한 어려움에 직면하게 될 것이라는 사실을 강조한다. 또, 최근에는 대전광역시 경계 안에서도 인구가 감소하는 지역도 있고, 인구가 증가하는 지역도 있어서, 시 경계 안에서도 이에 대하여 적절한 방식으로 대응하지 않으면 안 된다는 점도 강조하게 될 것이다. 나아가, 최근에 우리나라 다른 지역에서도 벌어지고 있지만, 국제결혼이나 외국인 노동자의 유입은 오랫동안 국제인구이동에 의하여 영향을 그리 크게 받지 않았던 대전광역시의 주민 구성에 영향을 미칠 수 있음을 강조하게 될 것이다. 현재, 도시재생사업에 대한 논의가 진

1) 도시를 서양식으로 정의하는 방법이 있기는 하지만, 동양에서 “도시”는 도(都) + 시(市), 곧 정치권력과 시장의 기능이 복합되어, 다수의 인구가 집단적으로 거주하는 장소(인구 규모, 인구밀도)로 볼 수 있을 것이다. 행정적 정의는 지방자치법에 의하여 “시”로 규정되는 것을 의미한다. 지방자치법에 의하면, 제2조(지방자치단체의 종류)에는 (1) 지방자치단체의 종류로서 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 (2) 시, 군 구 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다) = 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 가리키는 것으로 되어 있다.

행되고 있는 만큼, 대전광역시를 포함한 우리나라 대도시의 도시발전에 대한 미래상을 구축하는 것이 본 연구의 목적이기도 하다.

제2절 대전광역시의 형성과 인구성장의 역사

1. 일제시대

현재의 대전광역시에 대한 지리적 공간은 당초에는 대전군, 회덕군, 대덕군 등으로 불려졌다. 물론, 지금은 대전광역시의 원도심(原都心)으로 불리는 대전면 지역은 1900년대까지 최고 권력자인 왕이나 그의 대리인인 관찰사나 군수가 거주하는 읍(邑)도 아니었다. 1905년 경부선 철도의 개통과 더불어 대전역이 설치되고 철도공사에 종사하던 일본인 거류민이 대전천과 대동천의 합류지점에 정착하면서 성장하였다(박재묵·정선가·박노동, 1998; 김문조·윤인진·장호·류승호, 1998).

철도의 개통은 광활한 평야를 배경으로 현재 대전광역시 경계로의 무한한 공간 확장의 가능성과 장애에 야기될 사회경제적 문제를 약속하였다. 일본인들의 유입이 있었으며, 정동, 중동, 원동, 인동 지역에 일본인의 시가지가 형성되어 나갔다. 1900년대의 시가지는 대전천 동부에만 국한되고 서부지역으로는 진출이 없었다. 이것은 도시발전에서 대전천이 시가지의 동서발전의 지형적 장애요소가 되었기 때문이다. 당시 일본인들의 직업은 운송, 건축, 여관, 상업 등 서비스업이었으며, 이들은 대전역을 중심으로 현대식 시가지를 형성하는데 기여하였다.

일제 식민지 시대에 실시된 센서스와 각종 통계조사에 의하면, 대전역을 중심으로 형성된 대전면의 1925년 인구는 8,614명이었고, 대전면을 둘러싸고 있는 대전군 또는 대덕군의 1925년 인구는 97,403명으로, 대전과 주변의 대전군(또는 대덕군)을 포함하는 인구 대비 조사시점 대전인구의 구성비는 8.8%에 불과하였다(통계청, 2012). 또, 대전이 읍으로 승격되기 직전 1930년의 인구는 21,696명이었으며,

2010년 대전광역시 경계에 해당하는 대덕군을 포함하는 전체 지역의 인구는 113,136명으로, 2010년 대전광역시 경계대비 조사시점 대전인구의 구성비는 경계 확대와 인구유입으로 13.18%로 증가하였다. 또, 대전면이 1935년에는 대전부로 승격을 하였는데, 당시의 대전인구는 39,061명이었고, 주변을 둘러싼 대덕군 일대의 지역은 126,830명으로, 대전과 주변의 대덕군을 포함하는 인구 대비 대전부의 인구는 30.8%였다. 또, 1940년에는 대전인구가 45,541명이었으며, 대전과 주변지역 인구는 129,478명으로, 대전과 주변의 대덕군을 포함하는 인구 대비 대전부 인구의 구성비는 35.2%로 증가하였다. 마지막으로, 일제 식민지 시대 마지막 센서스인 1944년에는, 조사시점의 대전인구가 76,675명으로 대전과 주변의 대덕군을 포함하는 지역, 곧 현재의 대전광역시 경계 안의 인구는 160,073명으로, 대전과 주변의 대덕군을 포함하는 현재 대전광역시 경계선 안의 인구 대비 대전부 인구의 구성비는 47.9%에 이르렀다.

경부선 철도의 개통과 더불어 호남평야를 가로지르는 호남선 철도가 1911년 7월 11일 대전연산 간의 공사에 착수한 뒤 2년 6개월을 지나 1914년 1월 11일에 총 연장 261.1km로서 완성되어 같은 해 1월 21일 목포에서 개통식이 있었다. 호남선의 종착역으로 서대전역이 설치되면서 대전의 서부지역의 발달이 시작되었고, 1912년에 만들어진 목척교를 통해서 비교적 협소한 대전천 동부지역을 벗어나 대전천을 넘어 서부지역으로 시가지의 확장이 일어난다. 일본인의 증가로 쌀을 중심으로 한 농산물과 토산물의 수요가 급증하는 한편 한국인과의 상거래가 활발해짐에 따라 지금의 인동 부근에는 정기시장인 ‘한밭장’이 이루어졌고 ‘장대리’라는 새로운 시장촌이 형성되었다. “대전”이라는 지명은 1905년 당시 행정구역의 명칭에 불고하였던 내산면 태전리에서 나온 것으로 되어 있다.

일본의 식민지 정책은 한국을 일본의 식량공급기지로 삼고 한국에서 쌀 증산정책을 추진하는 것이었다. 당시 남한 지역에는 쌀의 상거래와 정미업의 기업화가 활발해졌고 쌀의 집산지가 도시성장의 요인이 되었다. 이렇게 해서 성장한 도시들이 군산, 목포, 대전 등이었다. 철도교통의 발달과 함께 1912년에 충청도청이 있는

공주-대전 도로가 개통되어 대전과 내륙지방과의 자동차 교통이 가능하게 되었다. 또한 만주와의 철도 연결이 개시되어 대전의 상권은 한반도의 다른 지역은 물론 뿐만 아니라 일본 및 만주와의 관계를 맺게 되었다. 이로 인해 만주의 무연탄과 압록강의 목재가 수입되고 일본의 공산품도 거래되어 대전에는 상권의 발달은 물론 원료의 공급을 통하여 공업의 발달도 촉진되었다(박재묵 정선가박노동, 1998: 김문조·윤인진·장호·류승호, 1998).

일본인은 대전을 공업도시로 전환하기 위하여 간이공업학교를 설립하는 등 공업육성에 주력하여 정미, 제사, 방적, 피혁 공업 등의 국내농축생산을 원료로 하는 경공업이 발달하였다. 이들 산업 중 제사, 방적, 피혁 공업 등은 대전이 누에고치 및 농축산물의 집산지라 교통도시로서의 이점, 저렴한 노동력, 대전천의 풍부한 용수를 이용하여 대전의 대표 산업으로 자리 잡았고, 이후 풍한방적, 대전방적(후에 금하방적으로 개칭, 대전피혁 등의 회사들이 대전을 대표하는 회사로 성장하였다(박재묵 정선가박노동, 1998).

대전의 공업은 본래 일본인 자본에 의한 소비재 일변도의 기형적 구조를 이루고 있었고, 지하자원과 동력자원 부족으로 군수경기에 대한 반응은 한반도 전반의 추세에 비하여 훨씬 후에 나타났다. 대전의 대표적이고 규모가 컸던 군수공장으로는 한국이연회사가 있는데, 이것은 1942년 항공기재 제작회사로 창설되었으며 일제의 군수공장으로서 지정되어 자동차, 전차, 항공기 등의 피스톤 링을 생산하여 군납하던 공장이었다. 그러나 전체적으로 보아서 대전의 공업은 일본인의 상업자본에 의해서 성장하였으며, 소비재 중심의 영세적인 구조를 지니고 있었다.

1926년 3월 대전읍의 구역확장에 따라 외남면의 일부를 편입하여 면적이 16,36㎢로 인구가 14,930명으로 늘었고 1931년 4월에는 대전읍으로 승격되었다. 이렇게 두 차례에 걸친 행정구역의 확장으로 인접한 농촌지역이 편입되어 조선인의 급증 현상이 일어나게 되었다. 1925년에 조선인이 2890명이었던 것에 비해서 1930년에는 26,614명으로 117% 증가한 반면 일본인의 수는 5,724명에서 7,229명으로 늘어나 증가율이 3.8%에 머물렀다. 조선인의 수가 늘어나면서 대전의 성비는 균형을 회복하

여 성비는 여자 100명당 남자 101명에 이르렀다. 또한 대전시 총인구 가운데 조선인의 비율은 1925년의 33.6%에서 1932년에는 78.6%으로 2배 이상 늘어났다.

1930년대에 이르러서 현재 대전광역시의 원도심과 주변지역은 새로운 성장의 계기를 맞게 되었다. 1932년 충남도청이 공주에서 대전으로 이전되자 대전은 철도 교통의 중심지에서 상공업 기능은 물론 지방행정과 교육의 중심지가 되어 도시의 공간 확대가 급속하게 이루어지는 계기가 되었다. 1935년 10월에 부제의 실시와 더불어 대전부로 승격하였으며 대전군의 나머지 부분인 대덕군이 1990년 대전시가 직할시의 지위를 부여받을 때까지 외곽지역으로 남아있었다. “대전” 부로 일제 식민지 시대에 “도시”의 지위를 획득한 당시 대전의 인구는 39,061명으로 당시 충남 전체인구의 2.7%에 불과했지만, 주변 대덕군을 포함하는 경우 전체 인구의 30.8%에 이르렀다. 1940년 11월, 행정구역의 확장으로 외남면의 대부분과 유천면의 일부를 편입하여 면적은 35.7km²로 늘어났다.

철도개통, 상공업 발달, 도청이전으로 지방행정과 교육 중심지로서 대전의 성장 잠재력이 확인되면서 대전의 인구는 급격한 증가를 경험하였다. 해방 이전 대전의 인구성장은 일본인 급성장의 시기(1904~25), 한국인 급성장의 시기(1926~32), 인구 성장 둔화의 시기(1933~44)로 구분할 수 있다(박재묵·정선기·박노동, 1998). 일본인의 급성장 시기에는 경부호남선 철도개통으로 철도교통의 결점점인 대전의 성장 잠재성을 알고 있었던 일본인들의 인구유입이 두드러졌다. 1904년 188명이었던 일본인들은 1925년에 2,724명으로 14배나 증가하였다. 대전의 일본인 인구성장은 1925년 이후에 실질적으로 빠르게 이루어졌는데, 그 이유는 비록 1915년에 대전에 철도노선이 개통되었어도 철도가 실제로 식민지 경제와 통치에 중요한 기능을 수행한 것은 1925년 이후였기 때문이다.

일반적으로 국제이동자들의 경우에는 대부분 젊은 연령층의 미혼 남성들이나 처럼, 이 당시의 일본인들은 식민지 개발을 목적으로 사람들이기 때문에 젊은 연령층의 남성들의 비율이 높았다. 이들은 대부분 항만과 도시 기반시설(turban infrastructure)의 건설을 위한 노무자와 이와 관련된 상인과 교통업 종사자들이었

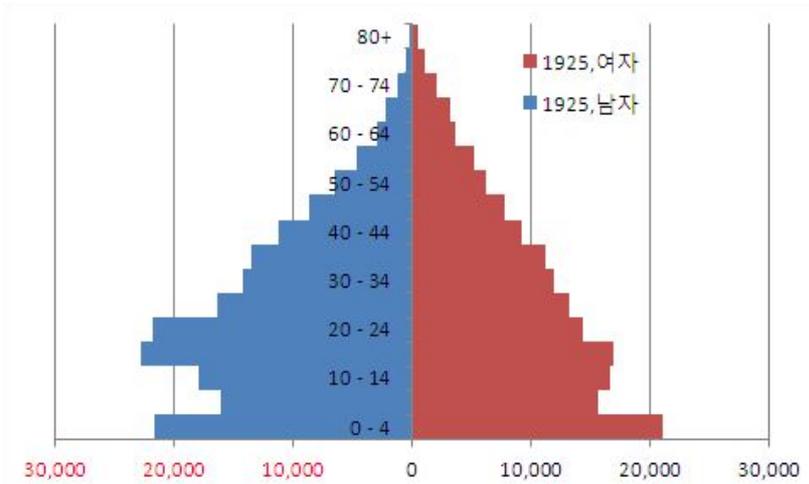
으며, 일본에서의 이들의 지위는 매우 낮았을 것임에 틀림없다(권태환, 1990). 특히 대전의 경우는 일본인들에 의해서 세워진 신흥도시였기 때문에 여자 100명당 남자 123명으로 남초 현상이 두드러졌다.

[표 1] 일제 식민지 시대 대전의 인구성장 추이: 1925-1944

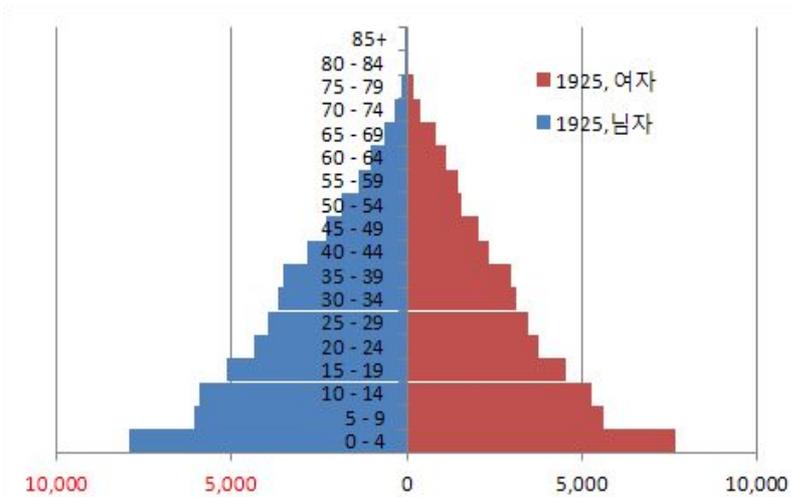
연도	인구(명)		2010년 경계 대비 조사시점 대전인구의 구성비	센서스 간 인구성장률(%)		연평균성장률(%)	
	2010년 경계	조사시점의 경계		2010년 경계	조사시점	2010년 경계	조사시점
1925	97,409	8,614	8.84			2.61	11.51
1930	113,136	21,696	19.18	3.74	23.09		
1935	126,830	39,061	30.80	2.86	14.70		
1940	129,478	45,541	35.17	0.52	3.84		
1944	160,073	76,675	47.90	5.30	13.02		

[표 1]에서, 조사시점별 대전의 인구에 대한 센서스(국세조사) 간 성장률을 보면, 1925-1930년에는 23%로 대단히 높았으며, 그것이 1930-1935년에는 14.7%로 감소하였으며, 다시 1935-1940년에는 전국 평균인 2%대를 넘어서지만 성장률의 템포가 둔화되었다가 일제 식민지 시대의 마지막인 1940-1944년에는 13%대로 다시 큰 폭으로 증가하였다. 물론, 여기서 주목할 것은 현재의 대전광역시에 해당하는 대전시와 주변의 대덕군을 포함하는 지역의 인구성장률은 대체로 조사시점의 대전인구의 인구성장률과 비슷한 패턴이었지만, 그 성장률의 폭은 훨씬 낮은 것으로 나타난다. 가령, 1925-1944년의 20년간에 걸쳐 행정적으로 “대전시”로 규정된 조사시점의 대전인구는 11.5%이지만, 현재의 대전광역시 경계에 해당하는 대전시와 주변의 대덕군을 합한 경우의 인구성장률은 26%에 불과한 형편이다.

[그림 1] 경성부의 1925년 인구피라미드: 간이국세조사결과



[그림 2] 대전군의 1925년 인구피라미드: 간이국세조사 결과



2010년 현재 대전광역시시의 행정구역에 해당하는 대전군 지역주민의 1925년 인구피라미드는 고출산, 고사망의 인구변천(demographic transition) 개시이전의 모습을 보이고 있으며, 도시지역의 인구특성을 전혀 보이지 않고 있다(그림 2 참조). 이것은 현재 서울특별시 행정구역의 원도심인 강북지역, 곧 경성부의 1925년 인구피라미드가 20대 연령층의 유입으로 인하여 농촌지역과는 다른 인구피라미드를 보여주고 있는 것과는 대조를 이룬다고 볼 수 있다(그림 2 참조). 한마디로, 1925년 당시의 대전을 포함하는 대전군은 일본의 식민지 통치를 위한 총독부가 위치한 경성부에 비하여 그리 도시적인 특성을 갖추고 있었다고는 하기 힘들다(권태환·윤일성·장세훈, 2006).

2010년 현재 대전광역시시의 행정구역 경계와 일치하는 대전군의 인구피라미드는 고출산, 고사망의 인구변천(demographic transition) 개시이전의 모습을 보이고 있으며, 도시지역의 특성을 전혀 보이지 않고 있다. 이것은 1925년 현재의 서울의 원지역에 해당하는 경성부의 인구피라미드가 20대 연령층의 유입으로 인하여 농촌지역과는 다른 인구피라미드를 보여주고 있는 것과는 대조를 이룬다고 볼 수 있다.

한국의 도시화는 1930년대 이후의 일본의 식민지 산업정책에도 불구하고 매우 미약한 수준에 머물렀다. 예컨대 전체 인구 중 도시에 거주하는 인구의 비율인 도시화율은 1925년의 5.7%에서 1940년의 16.9%에 불과하였다(박재묵·정선기·박노동, 1998). 따라서 이 시대의 한국 도시는 농촌인구를 흡수할 수 있는 능력이 상당히 제한적이었다고 할 수 있다(권태환·윤일성·장세훈(2006)). 1920년대가 한국 근대도시의 맹아기로서 일제의 쌀 증산정책으로 인해 쌀의 집산지가 도시로서 성장하였다고 한다면 1930년대는 일본의 농업과 제조업의 균형발전 전략에 힘입어 근대상공업도시로 발달하였다. 지하자원과 전력이 풍부한 북부지방의 도시들이 발달한 반면 남부 이남의 내륙 도시들은 정체상태에 놓이게 되었으며 이로 인해 대전의 인구성장률도 1932년과 1944년 사이에 10.5%에 불과하게 되었다. 이 사이의 인구증가도 1940년 11월에 있었던 또 한 차례의 행정구역의 재분류에 의한 몫을 제외하면 자연동태 곧 출생아에서 사망자의 수를 뺀 수치의 폭은 매우 작았다고 볼

수 있다. 그러나 대전의 인구증가는 1930년대에 급격히 일어나서 1935년 당시 전국 17개의 도시 중에서 16위를 차지하던 대전이 1944년에는 21개 도시 중에는 13위를 차지하게 되었다(권태환, 1990: 290-292).

[표 2]는 일제 식민지 시대의 도시에 해당하는 “부”를 인구규모의 순서로 배열하고 있다. 전주, 광주, 개성, 진주와 같은 조선시대의 지방중심도시가 1935년까지 부로 인정받지 못했고 대신 군산, 목포와 같은 적은 규모의 도시들이 쌀의 집산지로서 급성장하다가 1940년대 중반에는 평양, 신의주, 청진, 함흥, 해주, 나진, 성진 등의 북부지방의 도시들의 성장이 두드러졌다는 것이다. 이렇듯 일제 식민지 시대의 우리나라의 도시화는 일제 식민지 정책에 의해 개성, 전주와 같은 조선시대의 전통적인 도시의 성장이 인위적으로 단절되고 대신 일제의 식민지 지배를 돕기 위한 신흥도시들이 급성장하며 일제의 식민지 정책이 방향을 전환하면서 다시 몰락하는 양상을 보여준다.

[표 2]에서 보면, 대전의 일본인 구성비는 다른 부의 일본인 구성비에 비해서 높다. 1935년 당시 대전부의 일본인 비율은 24.5%로서 17개 부들 가운데 서울(28%), 부산(28.5%) 다음으로 높았고 1944년에는 그 비율이 13.9%로 떨어졌으나 여전히 21개 부들 가운데 7번째로 높았다. 이것은 초기부터 대전이 일본인들에 의해서 형성되었고 이후의 성장 역시 일본인들의 유입과 그들에 의한 산업발달에 기인한 것이기 때문이라고 볼 수 있다. 실제로 일제가 도시들을 부로 승격시킬 때 중요하게 고려하였던 것은 일본인 거류지의 존재 및 거류자수였기 때문에 대전이 공주나 전주 등의 전통적인 지방 행정중심도시들을 제치고 일찍이 부로 승격할 수 있었던 것은 일본인들의 인구경제 비중이 높았기 때문이다.

대전은 기존의 도시나 취락과 관계없이 일본인들에 의해 교통도시, 곧 중계도시로 새롭게 형성되었고 한반도 남부의 중심부에 위치하여 각종 생산물의 집산지로서 상업발전의 입지적 여건을 갖추었다. 따라서 대전성장의 초기부터 교통과 상업은 대전의 산업구조에서 매우 중요한 비중을 차지하였다. 1930년 센서스에 의하면, 당시 대전의 산업별 인구구성에서 상업과 교통업에 종사하는 가구수는 1,731

호로 전체 가구 4,372호의 39.6%로서 상업의 비중은 절대적이었다. 반면 농업이나 목축업에 종사하는 호수는 총 호수의 14.4%에 불과하였다. 상업·교통업 다음으로 많이 종사했던 직업은 공무자유업으로서 총 호수의 28.2%가 이 두 직업들에 종사하였다. 즉 대전의 직업구조는 상당히 도시적인 것이었으며 이것은 앞서 지적하였듯이 대전의 주민들 가운데 일본인들의 비율이 상당히 높았기 때문이었다.

[표 2] 일제 식민지 시대 부별 인구규모 및 일본인의 비율: 1915-1944년

도시	1915	1920	1925	1930	1935	1940	1944
서울	241 (26.1)	250 (26.2)	343 (25.9)	394 (26.8)	444 (28.0)	935 (16.5)	989 (16.1)
인천	31 (38.1)	36 (30.9)	56 (21.2)	68 (17.3)	83 (16.1)	171 (10.4)	214 (10.2)
개성	-	-	-	49 (3.1)	56 (2.9)	72 (2.7)	76 (2.5)
대전	-	-	-	-	39 (24.5)	46 (21.8)	77 (13.9)
군산	11 (48.3)	14 (40.0)	22 (32.8)	26 (33.1)	42 (22.5)	41 (20.7)	58 (14.3)
전주	-	-	-	-	42 (13.0)	47 (12.9)	67 (10.3)
목포	13 (41.9)	17 (31.6)	27 (25.5)	35 (25.8)	61 (15.1)	64 (13.3)	69 (11.1)
광주	-	-	-	-	55 (14.8)	65 (13.1)	82 (10.8)
대구	33 (24.3)	45 (26.7)	77 (22.8)	93 (20.8)	107 (20.0)	179 (11.3)	207 (10.0)
부산	61 (49.2)	74 (44.8)	107 (38.8)	146 (32.7)	183 (28.5)	250 (22.9)	329 (18.6)
마산	16 (30.1)	16 (25.8)	23 (22.5)	28 (20.0)	32 (18.8)	36 (16.0)	54 (11.7)
진주	-	-	-	-	-	43 (5.7)	53 (6.2)
해주	-	-	-	-	-	63 (9.5)	82 (8.1)
평양	46 (18.9)	72 (22.7)	89 (19.6)	141 (14.3)	182 (13.8)	286 (10.0)	342 (9.3)
진남포	22 (24.8)	21 (16.9)	27 (16.9)	38 (13.9)	51 (11.8)	69 (11.0)	82 (8.1)
신의주	6 (46.0)	14 (27.7)	23 (23.8)	48 (15.7)	58 (15.3)	61 (15.3)	118 (8.8)
원산	22 (31.6)	28 (25.9)	36 (23.5)	43 (21.7)	60 (18.5)	79 (16.9)	113 (12.9)
함흥	-	-	-	44 (20.5)	57 (18.7)	75 (13.4)	112 (10.7)
청진	6 (46.5)	11 (36.7)	21 (29.5)	36 (24.7)	56 (22.4)	198 (14.7)	184 (16.1)
나진	-	-	-	-	-	38 (22.7)	34 (26.4)
성진	-	-	-	-	-	-	68 (14.0)
도시수	12	12	12	14	17	20	21
남한	405 (31.6)	452 (30.3)	653 (27.4)	840 (24.8)	1,143 (22.8)	1,949 (15.5)	2,275 (13.9)
북한	103 (26.3)	146 (24)	197 (21.5)	350 (17.2)	463 (16)	869 (13)	1,136 (13.1)
합계	508 (30.5)	598 (28.8)	850 (26)	1,190 (22.6)	1,606 (20.8)	2,818 (14.7)	3,411 (13.1)
전국(B)	17,976		19,523		22,899		25,918
도시인구의 비율 (A/B)	2.8		4.4		7.0		13.2

주: 괄호 안의 수치는 일본인의 비율(%). 부의 인구수는 백 단위에서 반올림하였음

자료: 朝鮮總督府, 『國勢調査報告書』, 1925-1944; 朝鮮總督府, 『朝鮮總督府年報』, 1915, 1920. (권태환, 1990: 290-292)

해방 이전까지 일본인들은 상공업과 공무원 관련 직업을 독점하였으며 조선인들은 농목축업에 주로 종사하면서 도시화의 또 다른 특성에 해당하는 도시적 생활양식을 향유할 수 있는 기회를 얻지 못하였다.

대전의 직업구조를 다른 시기의 다른 도시와 비교하면 공업 종사자는 대전은 12.2%인데 반하여, 전체 시부는 22.8%를 차지하고 있었고, 공무원·자영업의 경우는 대전이 28.2%인데 비해 전체 시부에서는 12.2%를 차지하고 있었다. 이러한 자료들은 대전에서 제2차 산업의 발달은 타 도시들보다 열세에 있었다고 할 수 있지만 상업, 교통업, 공무원, 자유업 등의 제3차 산업들은 앞서 발달하였다는 것을 보여준다.

2. 해방 후 인구성장 : 1945-2010년

우리나라의 도시화는 광복 이후 본격적으로 진행되었다고 할 수 있다. 이러한 전개과정은 관찰되는 특성에 따라서 크게 초기도시화, 산업도시화, 광역도시화, 후기도시화 등의 4단계로 구분할 수 있다(김병수, 2010; 최진호·고성호, 1996; 최금애·강현수·최병두 2004).

가. 초기도시화(1945-1960)

1960년대 이전 우리나라에서 본격적인 산업화가 이루어지기 전 단계에 해당하는 시기이다. 이 시기는 광복과 한국전쟁 등으로 인한 격변의 시기로 인해 도시인구의 증가와 감소가 반복되던 시기라고 할 수 있다. 1945년 광복 직후부터 한국전쟁 이전의 기간까지는 도시인구가 급증하였다. 이 기간 동안에는 해외동포들이 대거 귀국하고, 이들의 상당수가 도시에 거주함에 따라 도시인구는 크게 증가하게 되었다.

한국전쟁(1950년~1953년)으로 도시의 상당부분이 파괴된 이후, 1950년대 후반은 전쟁으로 인한 복구와 함께 도시 재건이 진행되었다. 이 기간 동안에는 도시인구

가 연평균 약 8%의 수준으로 증가하였다. 결국, 전쟁의 복구와 산업화의 시작으로 진행된 초기도시화 단계에서는 결과적으로 도시인구의 성장이 진행되어 1940년대 중반 도시인구 비중은 25% 내외 에서 1960년에는 39.2% 수준으로 증가한 것으로 파악되었다.

나. 산업도시화(1960-1985)

1960년대부터 1980년대 중반까지는 산업도시화 단계의 시기라고 할 수 있다. 이 시기는 고도경제성장과 산업도시화로 특징지을 수 있다. 우선, 급격한 산업화의 추진에 따라 도시는 구조적으로 전통적 산업도시에서 근대적 산업도시로의 전환적 특성을 보였으며, 정부 주도의 강력한 공업화 정책이 추진됨에 따라 울산, 창원, 마산, 여수 등 신흥 공업도시가 출현하게 되었다. 또한, 주요 도시뿐만 아니라 새로 계획된 신도시의 기반시설이 확충되고, 도시적인 면모를 갖추어 나감에 따라 인구의 급격한 도시화가 진행되었으며, 상대적으로 이로 인한 농촌인구의 급격한 감소가 관찰된 시기이다. 이러한 도시성장의 절정기는 점차 우리나라 국토공간의 균형발전에 대한 부담으로 작용하기 시작하였으며, 1980년대 이후 도시인구의 증가율은 점차 약화되었다.

다. 광역도시화(1985-2000)

1980년대 중반 이후 과도한 인구와 산업의 도시집중으로 인하여 도시는 점차 자연적, 물리적 한계에 직면하게 되었다. 특히, 서울과 부산을 중심으로 하는 대도시의 인구과밀은 당시 해결해야 할 시급한 과제로 인식되어, 제2차 국토종합개발 계획수정안을 통해 인구분산과 국토의 효율적 관리를 목적으로 하는 광역 대도시권 개발계획이 제시되기도 하였다. 이를 통해 수도권외의 광역화가 진행되었고, 원도심에 주변의 농촌지역을 포함하는 광역대도시권이 대전을 포함하여 부산, 대구, 광주에 설정되기 시작하였다.

라. 후기도시화(2000-현재)

후기도시화 단계는 이전의 단계에서 관찰되던 도시인구의 증가는 현저하게 감소하나, 이전과는 다른 차원의 도시화의 성향이 나타나는 시기라 할 수 있다. 인구 구조적인 측면에서는 크게 저출산/고령화의 인구정체 또는 인구감소의 현실화와 외국인의 유입에 의한 다문화의 특성이 강하게 관찰되며, 인구의 감소에 따른 경제 활동 인구의 감소, 그리고 노령화에 따른 생산성 저하는 장기적으로 우리나라 경제성장의 둔화를 가져올 가능성이 있다. 또한, 인구구조의 변화는 새로운 Life Style을 가져올 전망이다. 노인가구의 급증과 여가 및 휴식에 대한 재인식으로 실버산업 시장의 급증과 도심형 서비스산업의 증가가 예상되는 시기이다.

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 도시화 과정에서 일차적으로 인구집중과 인구분산은 도시화의 구체적인 표현이며 일반적으로, 산업도시화 시대에는 자연동태보다는 인구유입이 도시성장의 원동력이 되는 것이다. 따라서 대전의 도시화 연구를 위해서 대전의 인구변화는 어떠한가 그 과정에서 도시의 공간구조는 어떻게 변화했는가를 살피는 것이 필요하다.

[표 3]은 1945년 해방 이후 2010년까지 정치적 혼란시대의 초기도시화, 1960-1980년대 산업도시화, 1980-2000년대의 광역도시화, 2000년대부터 개시되는 후기도시화의 다양한 도시화 단계를 거치는 동안 지난 65년 동안 인구 규모와 변화를 보여준다. 우선, 해방이후, 대전이 광역시로 승격하게 되는 1990년 이후에는 2010년 경계와 사실상 일치하기 때문에, 1990년 이후부터는 2010년 경계대비 조사시점의 대전인구의 구성비는 100%에 이르게 된다. 또, 해방 이후, 조사시점의 대전인구가 대전과 주변의 대덕군을 합친 현재의 광역시 경계에 해당하는 지역에 대한 인구의 구성비가 1994년에 47.6%, 1949년에 56.0%, 1955년에 61.4%, 1960년에 74.8%, 1966년 73.0%, 1970년에 77.2%, 1975년에 79.2%, 1980년에 81.1%, 1985년에 91.9%에 이르렀고, 1990년에는 마침내 100%에 도달하여, 일제 식민지 시대

에 설정된 당시 대전부의 배후지역인 대덕군 일대를 포함하는 현재의 대전광역시 경계 안에서 도시화가 완성단계에 접어든다.

[표 3] 해방이후 대전의 인구성장 추이: 1944~2010

연도	인구(명)		2010년 경계 대비 조사시점 대전인구의 구성비	센서스 간 인구성장률(%)		연평균성장률(%)	
	2010년 경계	조사시점의 경계		2010년 경계	조사시점	2010년 경계	조사시점
1944	160,961	76,675	47.64			2.61	11.51
1949	226,292	126,704	55.99	6.81	10.05		
1955	281,465	172,786	61.39	3.64	5.17		
1960	353,352	228,987	64.80	4.55	5.63		
1966	431,540	314,991	72.99	3.33	5.31		
1970	526,871	406,910	77.23	4.99	6.40		
1975	639,585	506,708	79.22	3.88	4.39		
1980	803,954	651,792	81.07	4.57	5.04		
1985	943,012	866,148	91.85	3.19	5.69		
1990	1,049,578	1,049,578	100.00	2.14	3.84		
1995	1,272,121	1,272,121	100.00	3.85	3.85		
2000	1,368,207	1,368,207	100.00	1.46	1.46		
2005	1,442,856	1,442,856	100.00	1.06	1.06		
2010	1,501,859	1,501,859	100.00	0.80	0.80		

조사시점과 2010년 경계를 기준으로 대전이 광역시로 승격하기 전인 1944~1990년의 46년간 연평균 인구성장률은 조사시점의 대전인구를 기준으로 할 때, 11.5% 2010년 현재의 대전광역시를 경계로 할 때, 2.6%에 이르렀다. 분명한 것은 대전이 광역시로 승격하기 이전부터, 지난 46년간 꾸준히 시역을 확대함으로 해서 연평균 인구성장률이 높아진 부분도 있겠지만, 대부분은 대전 이외의 지역에서 대전으로 인구가 유입함으로 해서, 인구성장이 가속화된 점을 강조하지 않으면 안 될 것이다.

일제 식민지 시대와 유사하게, 대전광역시의 인구성장은 산업도시화(1960~1985)과 광역도시화(1985~2000)가 진행되는 시점에도 경제성장과 인구성장은 우리나라 경제발전의 두 축이라고 볼 수 있는 수도권과 영남권을 연계하는 결절점의 기능을 수행하면서 이루어졌다. 그런 과정에서 대전과 충남권에 뿌리를 둔 자립적인

산업화가 아니고 서울을 포함한 수도권이나 부산·울산 등의 영남권에 종속적인 경계구조를 형성한 것이 심각한 문제점으로 제기되었다(박소영·전성우·최철웅, 2009).

[표 4] 대전광역시의 산업별 취업자수의 변화 : 1980-2010

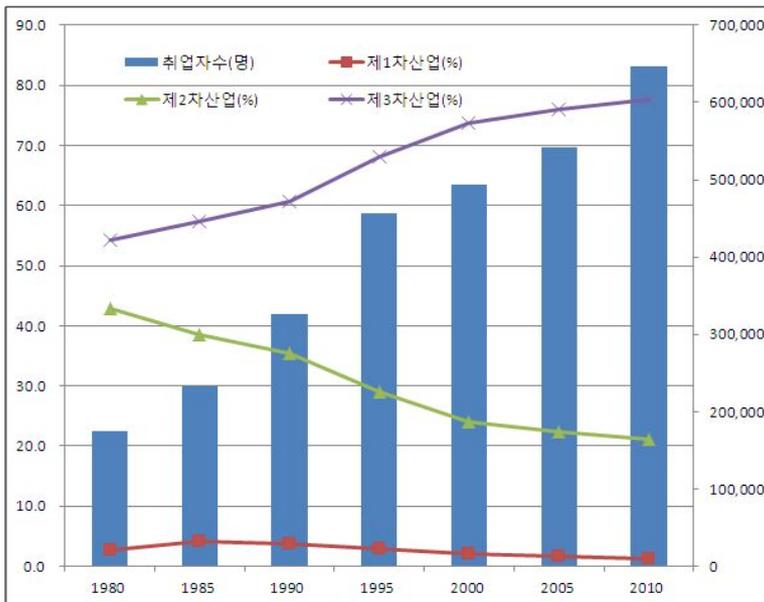
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
1차산업	4,838	9,737	12,371	13,254	10,835	8,867	7,824
2차산업	74,768	89,716	115,905	132,340	119,160	121,220	136,705
3차산업	94,610	134,004	198,339	311,751	364,348	411,681	501,799
합계	174,216	233,457	326,615	457,345	494,343	541,768	646,328
	구성비(%)						
1차산업	2.8	4.2	3.8	2.9	2.2	1.6	1.2
2차산업	42.9	38.4	35.5	28.9	24.1	22.4	21.2
3차산업	54.3	57.4	60.7	68.2	73.7	76.0	77.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

대전의 인구성장과 산업발전과의 관계를 살피기 위해서 [그림 3]는 대전 인구조사와 산업별 종사자수의 증가를 시계열로 표시하였다. 인구주택총조사는 1980년 이전에는 대전에 관한 별도의 정보를 따로 제공하지 않았고, 1990년 이전과 이후의 산업의 분류기준은 상이하기 때문에 산업별 취업구조를 시계열 비교를 통하여 검토하는데 어려움이 따른다(통계청, 2012). 그러나 한 가지 일관된 변화양상은 2차 산업 종사자 수는 1990년대에 약간 증가하지만, 그 구성비는 1980년 이후 2010년까지 지속적으로 감소하는 반면, 3차 산업의 종사자 수는 절대수치나 그 구성비 면에서 비약적으로 성장을 하고 있음을 알 수 있다. 가령 1980년에는 대전시 총 취업자 수의 42.3%가 광업, 건설업, 제조업 분야, 통상 제2차 산업이라고 불리는 부문에서 2010년에는 21.2%로 대폭적으로 감소하였다. 반면 3차 산업 종사자수의 비율은 1980년의 54.3%에서 1995년의 77.6%로 증가하였다.

또 광역도시화(1985-2000)와 후기도시화(2000 이후)의 단계에 접어들면서 나타나는 하나의 중요한 변화양상은 대전광역시의 인구증가는 3차 산업 종사자수의 증가와 시기적으로 병행하지만 다른 산업의 종사자수의 증가와는 별다른 상관관

계를 보이지 않는다는 것이다(최금애, 강현수, 최병두(2004)). 즉 대전광역시가 당시, 중앙정부의 직접관할을 받게 되는 “직할시”로 승격하여, 명칭을 “광역시”로 변경하였던 1980년부터 2010년 사이에 그 인구가 2배가량 증가할 때에 3차 산업 취업자 수는 3.5배 증가한 반면 2차 산업 종사자 수는 1.3배 증가하는 데 그쳤다. 또한 신산업분류표가 도입된 1990년 이후의 산업구조를 보면 1,2차 산업 종사자 수는 절대적으로 감소하는 추세인 반면 3차 산업 종사자 수는 증가 추세이다. 따라서 대전광역시의 인구증가는 3차 산업, 중에서도 근대적 성격이 강한 서비스업 특히 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공, 수리 및 개인서비스업, 가사 서비스업, 국제 및 외국기관의 성장이 주도하였다고 볼 수 있다.

[그림 3] 대전광역시의 산업별 취업자 구성비의 변화: 1980-2010년



3. 대전광역시의 최근 인구변화 패턴 : 2000-2010년

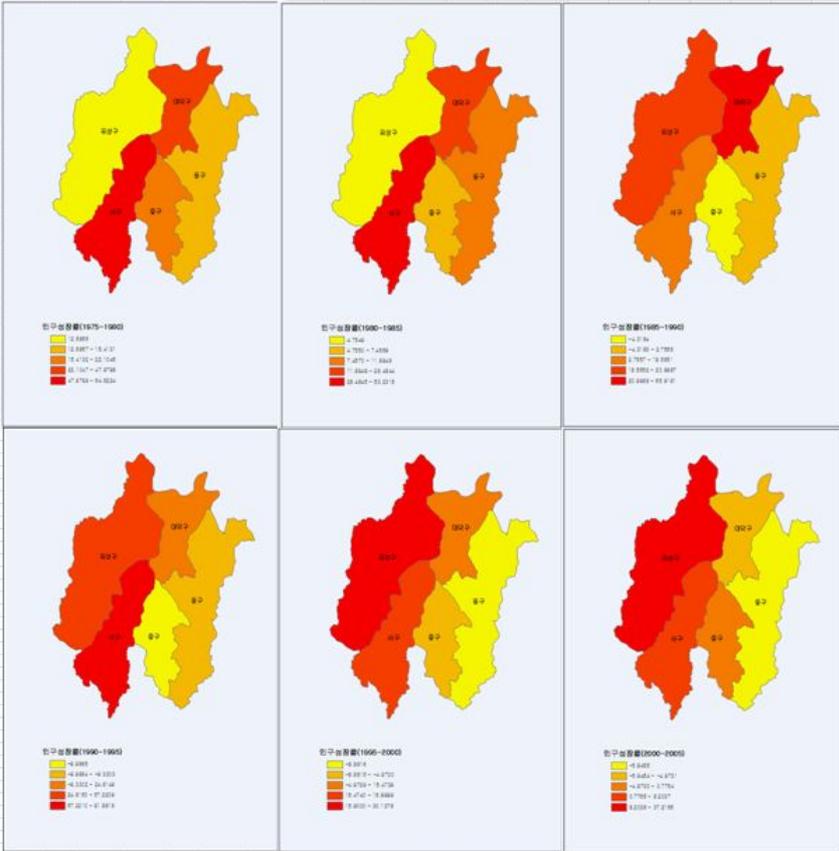
흔히들, 2000년대부터 현재를 대전광역시의 후기도시화 단계의 시작이라고 본다. 이 시기에는 이전의 단계에서 관찰되던 도시의 인구성장은 두드러지게 감소하거나 사실상 제로의 상태에 이르게 되어, 이전과는 다른 차원의 도시화의 성향이 나타나는 시기라 할 수 있다. 인구 구조적인 측면에서는 크게 저출산·고령화·국제이동 등에 의한 다양한 특성이 도시의 일상적 생활구조에서 관찰되며, 인구의 감소에 따른 경제 활동 인구의 감소, 그리고 고령화에 따른 생산성 저하는 장기적으로 지역사회는 물론 국가 전체의 경제성장 둔화를 가져올 가능성이 있다. 또한 인구구조의 변화는 새로운 라이프스타일을 생성하는데 중요한 역할을 할 수도 있다.

[표 5]는 대전광역시의 자치구별 인구를 2010년 경계를 기준으로 하여 표시한 것으로, 1975년의 인구주택총조사 집계결과에 의하면 동구와 중구가 20만 명을 넘는 지역이고, 서구가 7만 782명으로 5만 명을 초과하지만, 유성구와 대덕구는 5만 5523명, 5만 1109명으로 5만 명을 약간 상회하고 있었다. 한마디로, 1975년에는 동구와 중구가 여전히 2010년 경계기준 대전광역시의 중심이고 성장거점이었다. 서구, 유성구, 대덕구는 주변의 농촌을 포함하는 일종의 주변 교외지역에 불과하였다. 이러한 상황은 35년이란 시일이 경과하면서, 대변화가 일어나서, 서구가 50만 984명으로 인구가 가장 많으며, 다음이 유성구로서 29만 3,505명에 이른다. 또 동구와 서구는 24만 6915명, 25만 5486명으로, 서구와 유성구에 비하여 그 인구규모가 뒤로 밀리는 현상이 나타났다. 1975년에는 2010년 경계로 동구와 중구가 72.3%를 차지하였으나, 2010년에는 33%로 위축되었으며, 서구, 유성구, 대덕구의 경우는 1975년에는 11.1%, 8.7%, 8.0%를 차지하였으나, 2010년에는 33.4%, 19.5%, 13.6%로 나타나서 대전 안에서도 직할시/광역시 승격과 더불어 설치된 5개 자치구의 명암이 서로 엇갈리고 있음을 알 수 있다.

[표 5] 대전광역시 2010년 통계기준 구별 인구의 변동: 1975-2010

2010년 통계 기준 구별 인구						
	동 구	중 구	서 구	유성구	대덕구	대전 전체
1975	225,646	236,525	70,782	55,523	51,109	639,585
1980	260,425	288,808	116,523	62,567	75,631	803,954
1985	291,402	310,344	178,550	65,542	97,174	943,012
1990	299,432	296,942	211,698	79,305	162,201	1,049,578
1995	271,494	267,282	406,210	124,684	202,451	1,272,121
2000	247,381	253,990	470,797	162,261	233,778	1,368,207
2005	232,673	255,962	509,420	222,649	222,152	1,442,856
2010	246,915	255,486	500,984	293,505	204,969	1,501,859
2010년 통계기준 구별 인구의 구성비(%)						
1975	35.3	37.0	11.1	8.7	8.0	100.0
1980	32.4	35.9	14.5	7.8	9.4	100.0
1985	30.9	32.9	18.9	7.0	10.3	100.0
1990	28.5	28.3	20.2	7.6	15.5	100.0
1995	21.3	21.0	31.9	9.8	15.9	100.0
2000	18.1	18.6	34.4	11.9	17.1	100.0
2005	16.1	17.7	35.3	15.4	15.4	100.0
2010	16.4	17.0	33.4	19.5	13.6	100.0
인구성장률(%)						
1975-1980	2.87	3.99	9.97	2.39	7.84	4.57
1980-1985	2.25	1.44	8.54	0.93	5.01	3.19
1985-1990	0.54	-0.88	3.41	3.81	10.25	2.14
1990-1995	-1.96	-2.10	13.03	9.05	4.43	3.85
1995-2000	-1.86	-1.02	2.95	5.27	2.88	1.46
2000-2005	-1.23	0.15	1.58	6.33	-1.02	1.06
2005-2010	1.19	-0.04	-0.33	5.53	-1.61	0.80

[그림 4] 대전광역시의 인구성장률: 1975-2010년 (경계기준: 2010년)



[표 6]에서, 동구는 1985-1990년에 0.54%로 정체되기 시작하여, 1990년 이후에는 모든 관찰기간에 대하여 인구성장률이 예외없이 마이너스를 기록하여 최근에는 감소의 템포가 둔화되었다고 하지만, 지속적으로 감소되고 있음을 알 수 있다([그림 4] 참고).

[표 6] 대전광역시 동구 행정동 인구의 연평균 성장률(%): 2000-2010, 2000-2005, 2005-2010

행정구역별(동)	인구(명)			연평균성장률(%)		
	2000	2005	2010	2000-2010	2000-2005	2005-2010
대전광역시	1,368,207	1,442,856	1,501,859	0.93	1.06	0.80
동구	247,381	232,673	246,915	-0.02	-1.23	1.19
효 동	16,132	13,597	25,866	4.72	-3.42	12.86
판암1동	14,778	13,136	11,160	-2.81	-2.36	-3.26
판암2동	17,280	14,152	11,900	-3.73	-3.99	-3.47
용운동	19,690	23,147	25,847	2.72	3.24	2.21
지양동	15,896	15,320	15,881	-0.01	-0.74	0.72
가양1동	18,000	16,386	13,620	-2.79	-1.88	-3.70
가양2동	25,506	24,353	24,736	-0.31	-0.93	0.31
용전동	21,662	22,616	21,265	-0.18	0.86	-1.23
흥도동	15,356	13,594	14,862	-0.33	-2.44	1.78
대청동	3,310	3,064	2,624	-2.32	-1.54	-3.10
산내동	12,859	13,048	18,942	3.87	0.29	7.45
중앙동	10,451	8,390	6,659	-4.51	-4.39	-4.62
신인동	12,301	10,599	13,392	0.85	-2.98	4.68
대 동	12,962	11,406	10,430	-2.17	-2.56	-1.79
성남동	13,225	14,593	11,242	-1.62	1.97	-5.22
삼성동	17,973	15,272	18,489	0.28	-3.26	3.82

대전광역시의 원도심 지역이 포함된 중구의 경우는 동구보다 빨리 인구성장률이 마이너스로 전환하여, 1985-1990년부터 -0.88%에 이르고, 1990-1995년에는 -2.10%로 감소의 템포가 빨라졌으나 최근에는 도시재생계획 특히, 주거환경정비사업이나 주택재개발사업에 의한 것인지 분명하지는 않지만, 인구가 약간 증가하였다가 감소하면서 정체상태를 보이고 있다.

서구의 인구는 가장 빠른 속도로 성장을 하였으며, 1990-1995년에는 13.0%로 10% 이상의 성장을 기록하였다가, 최근에는 성장속도가 둔화되고 있으며, 2005-2010년에는 약간 마이너스 성장을 기록하고 있다. 이것은 서구가 계속 성장 지역으로 남을 수 있으리라는 일반적 기대와는 상치되는 것이라고 할 수 있다.

우성구의 경우는 전반적으로 대전광역시에서 자치구 중에서 가장 빠른 속도로 성장하고 있는 지역 중에 하나이며, 특히 다른 지역들, 특히 동구와 서구가 성장세가 둔화되는 것과는 달리 성장세가 오히려 강해지고 있는 지역이다. 한편 대덕구의 경우는 전반적으로, 1975-1995년의 20년 동안 5개 자치구 중에서 서구를 제외하고는 아주 빠른 성장세를 보였던 지역으로, 이것은 대덕연구단지가 건설되는 당시에 일어났던 인구유입과 관련이 있다고 판단되지만, 그러한 성장세도, 2000년대 이후에는 다시 마이너스 성장률을 기록하여, 대덕구의 인구는 감소세로 전환하고 있다고 할 수 있다.

다음은 대전광역시 5개 자치구의 행정동 단위 인구의 연평균 성장률을 10년 간격 (2000-2010), 5년 간격(2000-2005, 2005-2010)으로 구분하여 살펴보도록 한다. [표 6]에서 동구의 경우, 2000-2010년 동안 비교적 높은 연평균 성장률을 보이는 행정동에는 효동(4.7%), 산내동(3.6%), 용문동(2.7%) 등 3개가 있는데, 이들은 원도심 대전 원도심 재생사업에 의하여 긍정적 영향이 있다고 판단되는 반면, 나머지 지역은 연평균 성장률이 제로에 가깝거나 마이너스로 인구가 감소하는데, 특히 인구감소의 템포가 큰 행정동에는 중앙동(-4.5%), 판암2동(-3.7%), 판암1동(-2.8%), 가양1동(-2.8%), 대청동(-2.3%), 대동(-2.2%), 성남동(-1.6%) 등 7개가 있다(김홍태, 2011). 행정동의 연평균 성장률을 5년 단위로 나누어 보면, 2000-2005년에는 11개 행정동이 (-) 성장률, 4개 행정동이 (+) 성장률을 보이고, 2005-2010년에는 8개 행정동이 (-) 성장률, 7개 행정동이 (+)의 성장률을 보이는 것으로 나타났다. 5년간 연평균 성장률이 지속적으로 (-)인 행정동에는 판암1동, 판암2동, 가양1동, 대청동, 중앙동, 대동 등 모두 6개가 있다.

[표 7]에서 중구의 경우, 17개 행정동 중에서 2000-2010년 동안 비교적 높은 연평균 성장률을 보이는 곳은 목동(6.4%), 태평2동(4.5%), 문화1동(3.8%) 등 4개가 있으며 이들도, 대전의 도시재생사업 가령 주택재개발이나 주거환경비 사업에 의하여 영향을 받았다고 판단되며, 나머지 지역은 대부분 연평균 성장률이 제로에 가깝거나 마이너스로 인구가 감소하는데, 특히 인구감소의 템포가 큰 행정동에

[표 7] 대전광역시 중구 행정동 인구의 연평균 성장률(%): 2000-2010, 2000-2005, 2005-2010

행정구역별(동)	인구(명)			연평균성장률(%)		
	2000	2005	2010	2000-2010	2000-2005	2005-2010
대전광역시	1,368,207	1,442,856	1,501,859	0.93	1.06	0.80
중구	253,990	255,962	255,486	0.06	0.15	-0.04
은행선화동	13,787	14,534	14,653	0.61	1.06	0.16
목 동	7,181	14,025	13,593	6.38	13.39	-0.63
중촌동	19,522	17,980	16,939	-1.42	-1.65	-1.19
대흥동	11,582	10,941	10,739	-0.76	-1.14	-0.37
문창동	7,943	6,375	5,404	-3.85	-4.40	-3.30
석교동	24,168	21,308	19,128	-2.34	-2.52	-2.16
대사동	7,941	7,437	6,815	-1.53	-1.31	-1.75
부사동	9,948	8,238	7,432	-2.92	-3.77	-2.06
용두동	11,520	10,176	10,779	-0.66	-2.48	1.15
오류동	11,927	10,888	10,388	-1.38	-1.82	-0.94
태평1동	15,993	13,908	15,829	-0.10	-2.79	2.59
태평2동	19,665	32,054	30,729	4.46	9.77	-0.84
유천1동	8,271	7,536	7,235	-1.34	-1.86	-0.82
유천2동	18,161	16,969	15,716	-1.45	-1.36	-1.53
문화1동	16,464	16,064	24,063	3.79	-0.49	8.08
문화2동	19,193	17,843	16,327	-1.62	-1.46	-1.78
산성동	30,724	29,686	29,717	-0.33	-0.69	0.02

는 문창동(-3.9%), 부사동(-2.9%), 유천1동(-1.3%), 유천2동(-1.5%), 문화2동(-1.6%) 등 5개가 있다(김홍태, 2011). 행정동의 연평균 성장률을 5년 단위로 나누어 보면, 2000-2005년에는 14개 행정동이 (-) 성장률, 3개 행정동이 (+) 성장률을 보이고, 2005-2010년에는 12개 행정동이 (-) 성장률, 5개 행정동이 (+)의 성장률을 보이는 것으로 나타났다. 5년간 연평균 성장률이 지속적으로 (-)인 행정동에는 중촌동, 대흥동, 문창동, 석교동, 대사동, 부사동, 오류동, 유천1동, 유천2동, 문화2동 등 10개가 있어서, 중구의 행정동들은 반수 이상이 인구감소를 경험하고 있다. [표 8]에서 서구의 경우는 중구의 경우, 23개 행정동 중에서 2000-2010년 동안 비교적 높은 연평균 성장률을 보이는 곳은 복수동(6.6%), 가장동(6.4%), 관저2동(7.9%) 등 3개가

[표 8] 대전광역시 서구 행정동 인구의 연평균 성장률(%): 2000-2010, 2000-2005, 2005-2010

행정구역별(동)	인구(명)			연평균성장률(%)		
	2000	2005	2010	2000-2010	2000-2005	2005-2010
대전광역시	1,368,207	1,442,856	1,501,859	0.93	1.06	0.80
서구	470,797	509,420	500,984	0.62	1.58	-0.33
복수동	11,385	15,644	22,684	6.89	6.36	7.43
도마1동	25,866	23,483	21,244	-1.97	-1.93	-2.00
도마2동	27,970	26,601	25,631	-0.87	-1.00	-0.74
정림동	22,378	20,907	19,381	-1.44	-1.36	-1.52
변 동	19,847	20,143	18,894	-0.49	0.30	-1.28
용문동	15,031	14,843	15,215	0.12	-0.25	0.50
탄방동	26,348	29,973	30,364	1.42	2.58	0.26
둔산1동	18,764	18,506	18,132	-0.34	-0.28	-0.41
둔산2동	41,391	43,396	42,960	0.37	0.95	-0.20
괴정동	16,345	17,829	19,402	1.71	1.74	1.69
가장동	7,329	14,414	13,944	6.43	13.53	-0.66
내 동	21,152	28,421	27,057	2.46	5.91	-0.98
갈마1동	22,100	26,832	25,797	1.55	3.88	-0.79
갈마2동	26,183	31,883	30,728	1.60	3.94	-0.74
월평1동	14,228	14,927	13,945	-0.20	0.96	-1.36
월평2동	23,281	20,349	18,894	-2.09	-2.69	-1.48
월평3동	28,781	27,260	25,447	-1.23	-1.09	-1.38
만년동	16,509	16,955	16,285	-0.14	0.53	-0.81
가수원동	19,375	17,739	16,329	-1.71	-1.76	-1.66
기성동	4,799	4,590	4,503	-0.64	-0.89	-0.38
관저1동	20,022	18,638	16,957	-1.66	-1.43	-1.89
관저2동	15,299	31,672	33,721	7.90	14.55	1.25
둔산3동	26,414	24,415	23,470	-1.18	-1.57	-0.79

있으며, 나머지 지역 중 중구 평균 성장률을 웃도는 내동(2.5%), 탄방동(1.4%), 괴정동(1.7%), 갈마1동(1.5%), 갈마2동(1.6%) 등 5개가 있고, 나머지 행정동은 연평균 성장률이 제로에 가깝거나 마이너스로 인구가 감소하는데, 특히 인구감소의 템포가 큰 행정동에는 월평2동(-2.1%), 도마1동(-2.0%), 가수원동(-1.7%), 관저1동(-1.7%), 정림동(-1.4%), 월평3동(-1.2%), 둔산3동(-1.2%) 등 7개가 있다. 행정동의 연평균 성장률을 5년 단위로 나누어 보면, 2000-2005년에는 11개 행정동이 (-) 성장률, 12개 행정동이 (+) 성장률을 보이고, 2005-2010년에는 18개 행정동이 (-) 성장률, 5개 행

정동이 (+)의 성장률을 보이는 것으로 나타났다. 5년간 연평균 성장률이 지속적으로 (+)인 행정동에는 복수동, 탄방동, 괴정동, 관저2동 등 4개가 있고 (-)인 행정동에는 도마1동, 도마2동, 정림동, 둔산1동, 월평2동, 월평3동, 가수원동, 기성동, 관저1동, 둔산3동 등 10개가 있어서, 중구의 23개 행정동 중에서 절반에는 미치지 않지만, 상당수의 행정동이 이미 인구감소를 경험하고 있다. 이것도 또한 현재, 서구가 둔산 신도심이 위치하고 있는 자치구이기는 하지만, 향후 몇 년 동안에 인구 감소가 일어나는 지역이 더 많이 발생할 가능성이 큰 지역이라고 볼 수 있다.

[표 9] 대전광역시 유성구 행정동 인구의 연평균 성장률(%): 2000-2010, 2000-2005, 2005-2010

행정구역별(동)	인구(명)			연평균성장률(%)		
	2000	2005	2010	2000-2010	2000-2005	2005-2010
대전광역시	1,368,207	1,442,856	1,501,859	0.93	1.06	0.80
유성구	162,261	222,649	293,505	5.93	6.33	5.53
진잠동	22,281	25,258	28,382	2.42	2.51	2.33
온천1동	19,346	23,362	29,964	4.38	3.77	4.98
온천2동	30,369	40,650	49,918	4.97	5.83	4.11
신성동	27,525	27,325	30,846	1.14	-0.15	2.42
전민동	26,688	27,394	26,667	-0.01	0.52	-0.54
노은1동	818	17,604	23,300	33.49	61.38	5.61
노은2동	3,769	30,774	43,197	24.39	42.00	6.78
구즉동	29,848	29,642	32,553	0.87	-0.14	1.87
관평동	1,617	640	28,678	28.76	-18.54	76.05

[표 9]는 최근에서 가장 빠른 성장률을 보이고 있는 유성구 9개의 2000-2010년의 행정동 인구성장률을 제시하고 있다. 2000-2010년 동안 전민동이 약간의 마이너스 성장을 보이는 것을 제외하고, 모든 행정동이 상대적으로 높은 성장률을 보이며, 그 중에서도, 노은1동 33.5%, 관평동 28.8%, 노은2동 24.4%로 주변지역이 새로이 건설되는 세종특별자치시와 가까운 곳에 위치하고 있으며, 최근의 신도시건설로 각광을 받는 곳이어서 경이적인 인구성장을 기록하고 있다. 한편, 유성구의 모든 지역이 높은 연평균 성장률을 기록하는 것은 아니며, 신성동과 구즉동은 사실상 대단히 낮은 성장률을 기록하고 있다. 유성구의 행정동 중에서 2000-2005년

에 특히 높은 연평균 성장률을 보이는 행정동은 노은1동과 노은2동이며, 2005-2010년에 특히 높은 성장률을 보이는 행정동은 관평동이다.

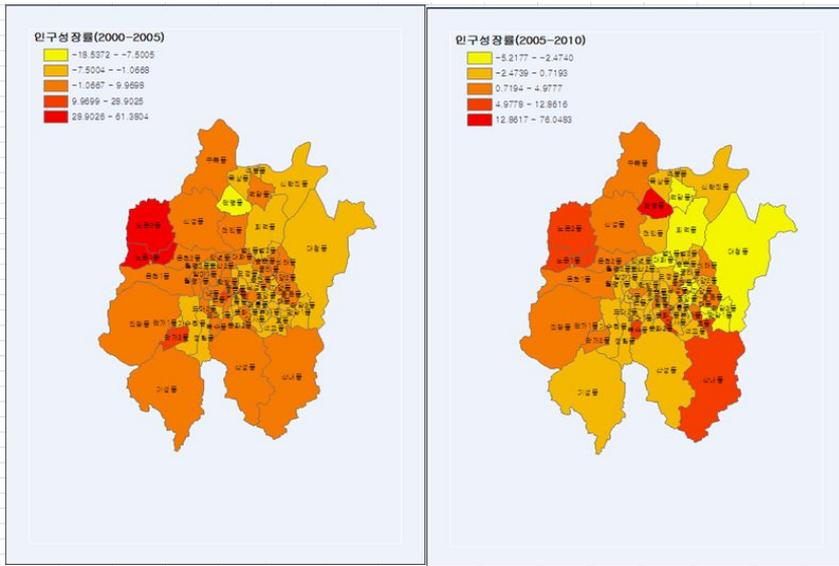
노은1동과 노은2동은 세종 특별자치시와 근접한 거리에 있으며, 국도 제1호선과 유성 나들목, 북유성 나들목이 연결되어 있는 교통의 중심지로서, 1997년 이후 대전 북서부의 신도시로 개발되었다. 노은택지개발지구에는 7만여 명의 인구가 거주하는 아파트 단지와 고급주택, 고급빌라 등 신혼 주거단지와 상업시설이 들어서 있다. 동쪽과 북쪽으로 갑천을 건너 대덕구의 목상동, 덕암동, 회덕동과 마주보며 서쪽으로는 구즉동과 신성동, 남쪽으로 전민동과 맞대고 있으며, 중앙의 관평천과 동부의 청계산은 주민들의 대표적인 여가생활지다. 유성구의 많은 지역은 현재 인구가 빠른 속도로 성장하는 행정동이 많지만, 향후 대전광역시와 세종 특별자치시의 관계가 어떻게 정립되는가에 따라서, 인구성장의 명암이 엇갈리는 지역들이 생겨날 수도 있을 것이다(최원희, 2007).

[표 10] 대전광역시 대덕구 행정동 인구의 연평균 성장률(%): 2000-2010, 2000-2005, 2005-2010

행정구역별(동)	인구(명)			연평균성장률(%)		
	2000	2005	2010	2000-2010	2000-2005	2005-2010
대전광역시	1,368,207	1,442,856	1,501,859	0.93	1.06	0.80
대덕구	233,778	222,152	204,969	-1.32	-1.02	-1.61
오정동	25,756	23,316	21,972	-1.59	-1.99	-1.19
대화동	12,327	11,935	10,170	-1.92	-0.65	-3.20
회덕동	23,027	20,566	18,173	-2.37	-2.26	-2.47
비래동	18,568	18,472	19,700	0.59	-0.10	1.29
중리동	26,894	26,606	23,258	-1.45	-0.22	-2.69
법1동	18,093	16,763	15,302	-1.68	-1.53	-1.82
법2동	24,321	22,533	20,754	-1.59	-1.53	-1.64
신탄진동	16,061	14,533	13,214	-1.95	-2.00	-1.90
석봉동	8,322	7,363	6,657	-2.23	-2.45	-2.02
덕암동	19,861	18,831	16,095	-2.10	-1.07	-3.14
목상동	8,121	7,426	7,282	-1.09	-1.79	-0.39
송촌동	32,427	33,808	32,392	-0.01	0.83	-0.86

마지막으로, [표 10]은 대덕구 12개동의 2000-2010년의 10년간과 5년간으로 나누어 계산한 연평균 인구성장률을 보여준다. 2000-2010년의 10년간에 걸쳐서, 대전광역시는 여전히 낮은 수준이기는 하지만 (+)의 성장률을 보이고 있지만, 대덕구는 -1.32%로 마이너스 성장률을 보이고 있어서, 자치구로서 인구감소는 심각한 걱정거리가 될 수 있다고 생각한다. 특히, 회덕동, 덕암동, 석봉동, 신탄진동 등 4개 행정동은 사실상 연평균 성장률이 -20%대에 이르고 있어서 대전광역시 자치구 중에서, 동구, 중구 등 일제 식민지 시대부터 도시 중심부의 기능을 담당했던 지역과는 달리, 최근에 대전광역시에 편입된 후, 우리나라 농산어촌 지역에서 볼 수 있는 정도는 아니지만, 도시지역으로서는 보기 드물게 인구감소를 지속적으로 경험하고 있다는 점에서 특별한 대책이 요구될 수도 있을 것이다.

[그림 5] 대전광역시 행정동별 연평균 인구성장률: 2000-2005, 2005-2010년



대전광역시의 인구는 자치구별로 볼 때, 2000년대에 들어서 과거 일제 식민지 시대에 도심부로서, 대전광역시의 도시중심 지역을 형성했던 동구, 중

구가 인구감소 또는 인구정체의 방향으로 나아가고 있으며, 결국은 서구도 이에 참여할 가능성이 높아지고 있다. 한 가지 특징적인 모습은 유성구만이 비교적 빠른 속도로 성장하여, 대전광역시의 인구성장을 마이너스 성장이 되지 않도록 기여하고 있으며, 대덕구도 1990년대 직할시, 광역시 승격에서 대전광역시의 일부가 된 지역이지만, 계속해서 마이너스 성장을 하고 있다는 점은 특이한 사실이라고 할 수 있다.

제3절 대전광역시 인구변동의 요인

본 절에서는 대전광역시의 최근 인구변동에서, 출생, 사망 등의 자연동태에 의한 증가(보통, “자연증가”라고 부름)와 국내인구이동 곧 사회동태에 의한 증가(보통, “순이동”이라 부름)에 대하여 살펴보기로 한다. 이것은 향후, 대전광역시의 인구구조가 향후 20년 내에 어떠한 형태로 발전하는가를 이해하는데 중요하기 때문에, 우리나라 통계청이 공표하는 동태통계(출생, 사망, 혼인, 이혼)와 주민등록 전출입신고를 토대로 작성되는 인구이동통계를 중심으로, 지난 20년 동안에 일어나고 있는 인구변동의 요인을 검토한다.

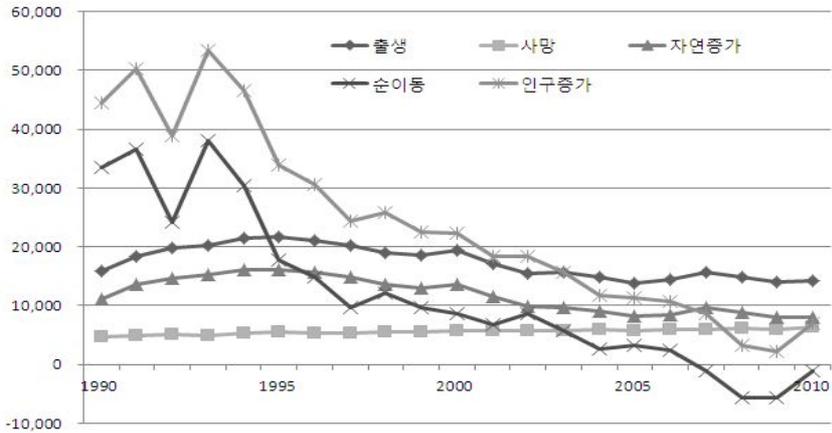
1. 자연증가와 사회증가의 상대적 중요성

한 지역의 인구성장은 출생아 수에서 사망자 수를 뺀 자연증가(natural increase)와 주민등록 전출입신고에서, 전입자 수에서 전출자 수를 뺀 순이동자수(net migration) 곧 사회증가(social increase)에 의하여 결정된다. [표 11]은 1990-2010년의 20년간에 걸쳐서 대전광역시의 출생아수, 사망자수, 그리고 순이동자수를 보여주고 있다. 또, 이것을 [그림 6]에서 도표화하고 있다.

대전광역시의 출생아 수는 1990년에는 연간 1만 5,800명 수준이었으나, 1990년대 말에는 합계출산율(TFR, 15-49세 여성이 한해 동안 기록한 연령별 출산율을 합

한 특정 연도의 출산력 지표)이 상승하면서, 출생아수가 증가하여, 1995년의 2만 1600명을 정점으로 천천히 감소하여, 2004년에는 1만 5,000명을 밑돌기 시작하여, 2005년에는 1만 3,863명으로 최저치를 기록하다가 약간 상승하기는 하였지만, 2007년을 제외하고는 1만 5,000명을 밑도는 추세를 계속하고 있다. 한편, 사망자

[그림 6] 대전광역시의 인구증가: 자연증가와 순이동, 1990-2010년



수는 1990년대 초반에는 4,500명을 약간 상회하였지만, 인구전체의 평균연령이 상승하면서 고령화가 진행됨에 따라, 고령층에서 사망확이 항상 높기 때문에, 최근에 이르면 이를수록 사망자 수는 증가하여, 6,000명대에 이르고 있다. 자연증가 곧 출생아 수에서 사망자수를 뺀 수치는 1990년 1만 1,000명대에서 1994년과 1995년에 1만 6,000명으로 증가하여 정점에 이르렀다가, 2005년 이후에는 2007년을 제외하고, 자연증가는 대체로 8,000명 수준에 근접하고 있다.

주민등록 전출입신고를 기반으로 작성된 순이동(net migration)은 대전광역시에 전입한 사람의 수에서 전출한 사람의 수를 뺀 수치로서, 1994년 이전에는 1992년의 2만 4000명을 제외하고, 3만 명을 초과하였으나, 순이동자수는 감소하기 시작하여, 1997년 IMF 금융위기가 발생했던 때에 1만명 미만이었던 것을 제외하면, 1999년부터 본격적으로 1만 명이하의 순이동 시대로 진입하며, 2003년 이후에는

5000명 미만의 순이동 시대를 시작하였다가, 2007년부터 전출이 전입보다 많아지면서 순이동자수가 (-)가 되는 시대에 접어들게 되었다.

[표 11] 대전광역시의 출생아수, 사망자수 및 순이동수: 1990-2010

연도	출생	사망	자연증가	순이동	인구증가
	(1)	(2)	(3)= (2)-(1)	(4)	(5) =(4)-(3)
1990	15,822	4,721	11,101	33,463	44,564
1991	18,462	4,889	13,573	36,615	50,188
1992	19,737	5,027	14,710	24,130	38,840
1993	20,157	4,858	15,299	38,030	53,329
1994	21,397	5,231	16,166	30,484	46,650
1995	21,619	5,465	16,154	17,750	33,904
1996	21,039	5,359	15,680	14,918	30,598
1997	20,262	5,403	14,859	9,594	24,453
1998	19,094	5,443	13,651	12,093	25,744
1999	18,526	5,617	12,909	9,609	22,518
2000	19,402	5,751	13,651	8,576	22,227
2001	17,149	5,704	11,445	6,840	18,285
2002	15,509	5,730	9,779	8,555	18,334
2003	15,573	5,811	9,762	5,826	15,588
2004	14,925	5,905	9,020	2,616	11,636
2005	13,863	5,742	8,121	3,210	11,331
2006	14,390	5,909	8,481	2,315	10,796
2007	15,705	5,949	9,756	-1,048	8,708
2008	14,856	6,105	8,751	-5,610	3,141
2009	13,915	5,950	7,965	-5,758	2,207
2010	14,315	6,311	8,004	-1,045	6,959

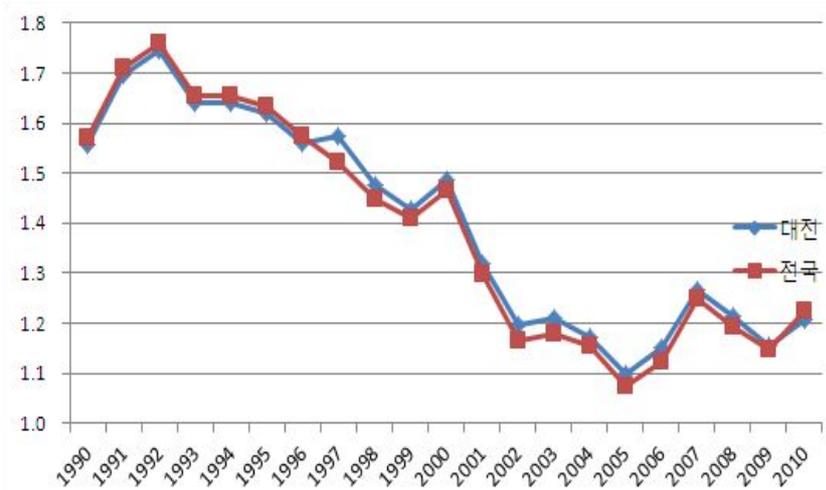
대전광역시는 자연증가와 순이동을 합친 인구증가가 1990-1994년에는 4-5만 명 수준이었지만, 1997년부터는 3만 명 미만으로, 2001년부터는 2만 명 미만으로, 2007년부터는 1만 명 미만으로 감소하기 시작하였다. 전반적으로, 대전광역시의 인구증가는 현재 자연증가, 출생아가 사망자보다 많기 때문에 일어나는 현상이라고 볼 수 있으며, 많은 사람들이 대전광역시의 인구재생산에 결정적 요인 저출산 보다는 전입자 대비 전출자의 증가로 야기되는 인구감소를 두려워하는 경향들이 있기는 하지만, 고전적 인구변천이 종료되고, 인구가동이 안정화되는 시점에서, 출

산력은 향후 대전광역시의 인구가 감소하지 않도록 하는데 중요한 역할을 할 것이라는 점을 기억할 필요가 있을 것이다.

2. 출산력의 변동

대전광역시의 합계출산율, 곧 5세 연령별 출산율 15-49세 연령에 대하여 합하여 계산한 것을 보여준다. 이것은 특정의 출생코호트가 한 해 동안에 계산된 연령별 출산율에 따라서, 출산을 한다고 할 때, 태어나는 자녀수를 가리킨다.

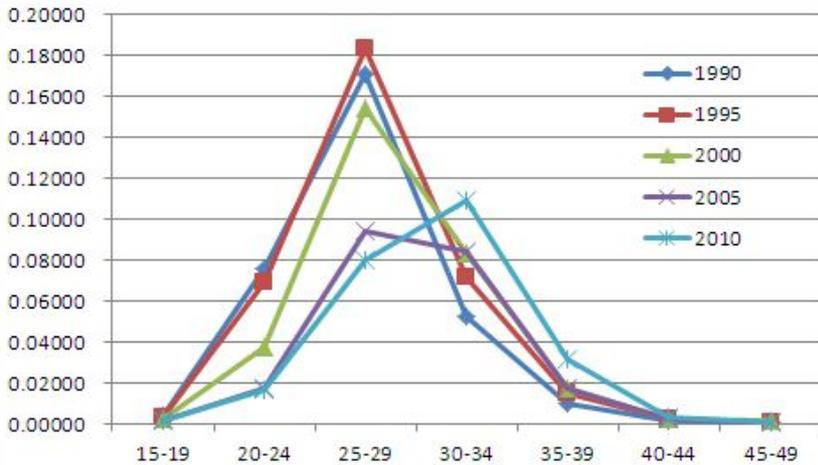
[그림 7] 대전광역시의 합계출산율: 1990-2010년



[그림 7]에서 대전광역시와 우리나라 전체의 합계출산율은 약간 정도 차이가 나고 있음을 알 수 있다. 대전광역시의 합계출산율은 우리나라의 전반적 추이와 마찬가지로, 1990년대부터 약간 상승하기 시작하여, 1992년의 여자 1명당 1.74를 정점으로 하여 계속 감소하기 시작하여, 새천년 베이비 붐 시기인 2000년에 여자 1인당 1.49로 약간 상승하였다가, 계속 감소하여, 2003년에 1.10으로 최악의 합계

출산율을 기록하고 있다. 2004년 이후 합계출산율이 여자 1인당 1.20 이상으로 약간씩 상승하고 있기는 하지만, 이것이 2000년대 초반에 너무 낮은 출산율을 기록한데 대한 일시적 반등인지, 대전광역시를 포함한 지방자치단체의 출산장려정책에 기인한 것인지에 대해서는 아직도 속단하기가 힘들며, 출산력의 회복에 대해서는 낙관론과 비관론이 교차하고 있다.

[그림 8] 대전광역시 여성의 연령별 출산율 패턴의 변화: 1990-2010년



[그림 8]에서 1990년대에는 출산율이 약간 증가하였다가 다시 감소하는 추세이기는 하지만, 연령별 출산율 패턴이 1990-1995년에 합계출산율의 증가가 30-34세 여성들의 출산율 증가에 기인하였으며, 1995-2000년에는 혼인연령의 상승에 따른 20-24세, 25-29세의 연령별 출산율도 감소하는 모양으로 나타난다. 또, 2000대에 들어서, 30세 미만 연령층의 출산율은 다시 한번 감소하고, 만산화로 인하여 30세 이상 연령층의 출산율은 증가하는 모습을 보이고, 그 현상은 2010년에 더욱 두드러지기 시작하여, 연령별 출산율의 정점이 25-29세에서 30-34세로 이동을 하게 된다. 현재의 합계출산율이 대단히 낮아서, 대전광역시를 포함한 모든 지방자치단체들이 출산장려정책에 관심을 기울이고 있지만, 연령별 출산 패턴이 과거와는 다른

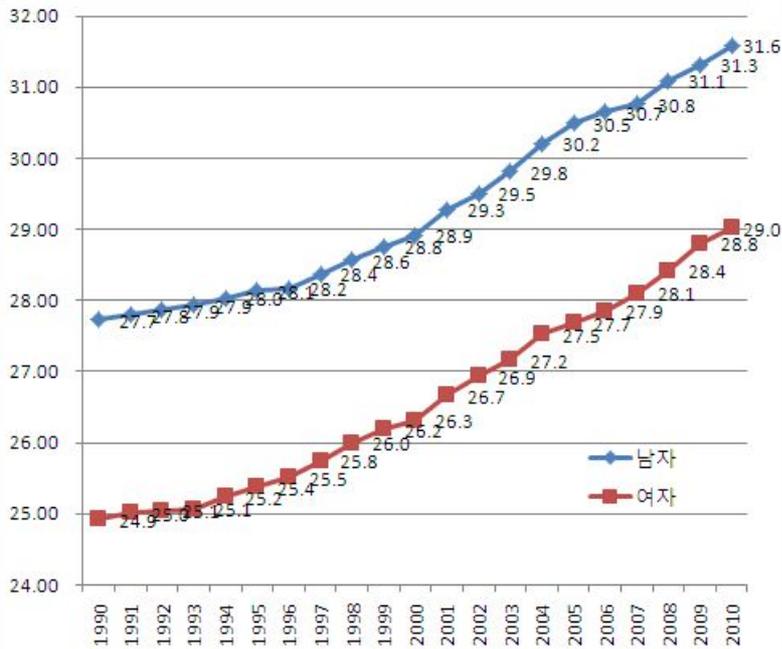
모습을 보이기 시작하면서, 그것이 다시 대전시의 인구성장에 어떠한 영향을 주게 될 것인가에 대해서는 계속 추적을 하여 볼 필요가 있을 것이다.

[표 12] 대전광역시의 출생순위별 성비: 2000-2010년

	합계	첫째아	둘째아	셋째아	넷째아 이상
2000	100.9	106.7	141.7	138.6	178.6
2001	106.5	103.7	140.8	138.7	165.0
2002	108.5	113.5	130.5	123.8	227.1
2003	100.9	109.2	140.4	141.1	134.4
2004	105.8	108.3	125.8	121.0	180.4
2005	104.8	103.4	134.2	133.8	137.5
2006	108.1	107.2	131.4	133.5	116.4
2007	103.4	104.3	107.7	108.9	98.9
2008	106.1	106.4	110.5	108.5	127.6
2009	104.4	106.2	124.1	124.9	118.1
2010	110.8	101.4	105.6	105.6	105.2

대전광역시는 우리나라 전체와 비슷한 수준에서 대단히 낮은 출산율을 기록하고 있는 상황에서, 출생순위별 성비는 어떤 모습으로 변해왔는가를 보면 다음과 같다. 먼저, 2000년 이후, 전체 자녀에 대한 출생성비는 여자 100명당 남자 104-106명 사이의 범위를 크게 이탈하지는 않았기 때문에 정상 출생성비(normal sex ratio at birth)라고 볼 수 있다. 이러한 경향은 첫째아의 경우에 대해서도 그렇게 정상 출생성비라고 볼 수 있지만, 둘째아 이상의 경우에는 적어도 2006년 이전에는 둘째아와 셋째아가 출생성비가 여자 100명당 남자 130명 이상인 경우 많으며, 넷째아의 경우에는 남아선호에 대하여 강력한 단속이 있었던 연도를 제외하고는 여자 100명당 남자 200명 이상의 출생성비를 갖는 경우도 있다는 점은 전국 수준의 비정상적인 출생성비보다는 덜 심각할 수 있지만, 지방자치단체 차원에서 선별적 인공임신중절이 일어나지 않도록 하는 방법을 찾아야 할 것이다.

[그림 9] 대전광역시 남녀들의 평균초혼연령: 1990-2010년



[그림 9]은 대전광역시 남자와 여자들의 평균초혼연령을 보여준다. 평균초혼연령은 우리나라 전체 남자와 여자들과 비교할 때, 남자는 0.2-0.3세가량 낮은 것으로 나타나고, 여자들은 0.1-0.2세 정도가 높은 것으로 나타난다. 이것은 대전광역시의 경우에, 여자들이 남자들보다 혼인시점에서 배우자를 찾는 것이 그리 쉽지 않다는 것을 의미한다. 여자들의 평균초혼연령은 1990년에 24.8세였으나, 2010년에는 29.0세로 증가하여, 매년 0.2세 정도 상승하였으며, 남자들의 평균초혼연령은 1990년에 27.7세였으나, 2010년에는 31.6세로 증가하여, 매년 0.2세에 약간 못 미치는 정도로 상승하여 왔다. 전체적으로 1990년의 남녀 간 평균초혼연령의 차이는 2.9세였으나, 2010년에는 2.6세로 그 차이가 약간 줄어든 것으로 나타났다.

3. 사망율과 사망원인의 변동

대전광역시의 사망률은 2000년 현재 인구 10만명당 418명에서, 2010년에는 424명으로 약간 증가하였다. 사망률은 여자보다 남자가 높은 것으로 나타났으며, 남자는 2000-2010년의 10년 동안 인구 10만 명당 455명에서 480명으로 증가하였고, 여자는 381명에서 368명으로 증가하였다.

우리나라 통계청이 발표하는 최근(2008년)의 시도별 생명표에 의하면, 남자의 기대수명은 77.13세, 여자의 기대수명은 83.1세으로 우리나라 전체의 남자와 여자의 기대수명이 76.54세 83.29세과 비교할 때, 대전광역시의 남자는 약간 높고 여자는 보다는 약간 높은 편이다. 대전광역시의 인구가 기대수명이 상승할 뿐만 아니라, 점진적으로 고령화하면서, 대부분의 사망건수는 고령자 층에서 발생하기 때문에, 앞으로 사망률(CBR)은 높아지게 될 것이고, 이로 말미암아, 지금과 같이 출산력 상태에서 사망자수가 출생아수보다 많아지게 되고, 자연동태 자체에 의한 인구감소는 필연적인 것이 될 것이라고 예상할 수 있다.

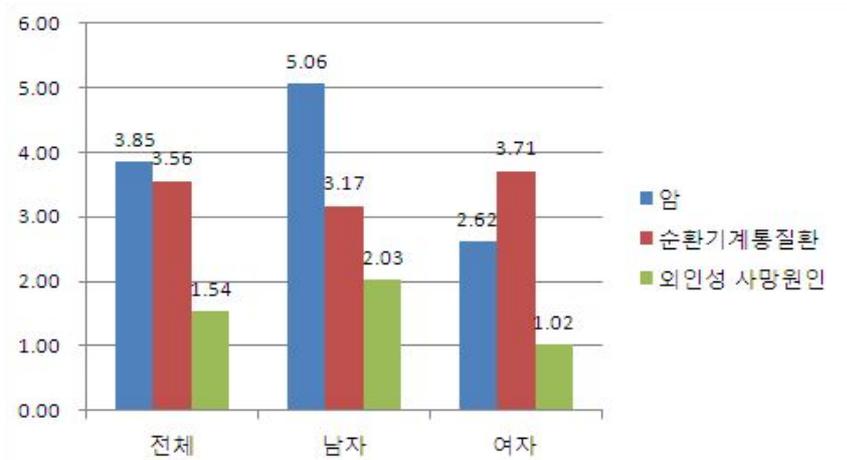
[표 13]은 대전광역시를 주민등록지로 하는 사망자의 사망원인별 사망구조를 보여준다. 남자의 경우에 1990년에는 분류미상이 33.7%로 가장 많았으며, 그 다음이 순환기계통질환(18.7%), 암(16.6%), 사고사 당 외인성 질환(16.5%)이고, 그 외에 소화기계통 질환(6.0%), 호흡기계통 질환(2.4%)이 주요사인이었다. 한편 20년이 경과 후, 분류미상은 구성비가 줄어들었고, 암(32.3%)으로 단연 으뜸이며, 순환기계통 질환(19.5%), 외인성질환(16.3%)로 높은 비중을 차지하고 있다. 지난 20년 동안에, 대전광역시 사망자들의 사망원인으로, 호흡기계통 질환이 점점 중요해지고 있으며, 소화기계통 질환, 비뇨기계통 질환, 내분기계질환, 신경계질환도 그 구성비가 약간씩 증가하고 있다.

[표 13] 대전광역시의 사망률: 2000-2010년

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
합계	418.4	409.1	406.0	407.5	410.7	396.3	404.6	404.4	413.0	401.3	424.2
남자	455.2	447.6	437.8	442.0	447.1	432.5	443.8	435.6	452.9	442.8	478.9
여자	381.2	370.2	373.9	372.8	374.0	359.8	365.1	373.1	372.9	359.8	369.5

여자의 경우, 1990년에는 분류미상이 49.5%를 차지했고, 순환기계통 질환(19.4%), 암(11.4%)이 주요사인으로 되어있지만, 2010년에 이르면서, 암(25%), 순환기계통 질환(24.5%)로 점점 그 구성비가 증가하고 있다. 남자와는 달리, 사고사 등 외인성 질환에 의하여 사망할 확률은 그리 크지 않지만, 남자와 같이 내분비계통 질환, 호흡기계통, 소화기계통 질환으로 사망할 확률은 점점 증가하고 있다.

[그림 10] 대전광역시 인구의 특정사인 제거 시 기대수명의 증가: 2008년



2008년 사망원인별 생명표에 의하면([그림 10] 참고), 대전광역시는 암, 순환기계통 질환, 사고사 등 외인성으로 인한 사망원인을 제거하는 경우에 현재의 기대수명에서 각각, 3.85세, 3.56세, 1.54세의 수명이 추가적으로 신장될 수 있는 것으로 나타난다. 그러나 이것을 남녀별로 구분하면, 암의 경우는 남자 5.06세, 여자 2.62세의 수명을 추가로 신장시킬 수 있는 사망원인이 되고 있으며, 순환기계통 질환은 남자 3.17세, 여자 3.71세의 수명을 추가로 신장시킬 수 있는 요인이 되며, 사고사 등 외인성의 경우는 남자 2.03세 여자 1.02세의 수명을 추가로 신장시킬 수 있는 사망원인이 되고 있다. 전반적으로, 암과 외인성 사망원인을 제거하는 경

우, 남자가 여자보다 혜택을 많이 보게 되며, 순환기계통의 질환을 제거하는 경우에는 여자가 남자보다 약간 혜택을 많이 보도록 되어 있다.

이상에 본 것처럼, 남녀 모두 순환기계통이나 암으로 사망할 확률은 증가하고 있으며, 남녀 간의 가장 큰 차이는 남자가 사고사 등 외인성 요인으로 사망할 확률이 큰데 반하여 여자는 그렇지 않다는 것이다. 이러한 경향은 우리나라 전체 자료에서도 확인되고 있으며, 대부분의 선진국에서도 이러한 방향을 사망원인이 변하고 있기 때문에 지역사회 차원에서도 대응책이 필요하다고 볼 수 있다.

4. 국내 주민등록인구이동의 특성

인구이동은 국내인구이동과 국제인구이동으로 구분되며, 국내인구이동의 특성은 5년마다 실시되는 인구주택총조사 자료나 주민등록 전출입신고를 통해서 작성되는 주민등록인구이동통계를 통해서 파악할 수 있다. 주민등록인구이동통계는 주택청약, 복지혜택 등을 이유로 가구의 임의분리가 일어날 수 있고, 이 때문에 인구이동의 특성을 정확하게 기술하지는 않으나, 인구이동의 특성을 연차적으로 파악할 수 있다는 장점 때문에 많이 이용된다.

[표 14]는 대전광역시의 주민등록인구에서 연차적으로, 시도간 경계선을 넘는 전입자수와 전출자수를 집계하고, 이들 전입자수와 전출자수를 합하여, 총이동수(gross migration)로 하고, 전입자수에서 전출자수를 뺀 것을 순이동수(net migration)으로 하여 정리하였으며, [그림 11]는 그 결과를 도표화한 것이다. 여기서 총이동수는 대전광역시 주민등록인구가 어느 정도 유동성(mobility)을 보이는가를 확인하는데 도움을 주고, 순이동수는 대전광역시의 인구증가에 출생아수, 사망자수로 계산되는 인구동태요인에 인구이동이 어느 정도 기여하는가를 확인하는데 도움을 주는 지표이다(권상철, 2011).

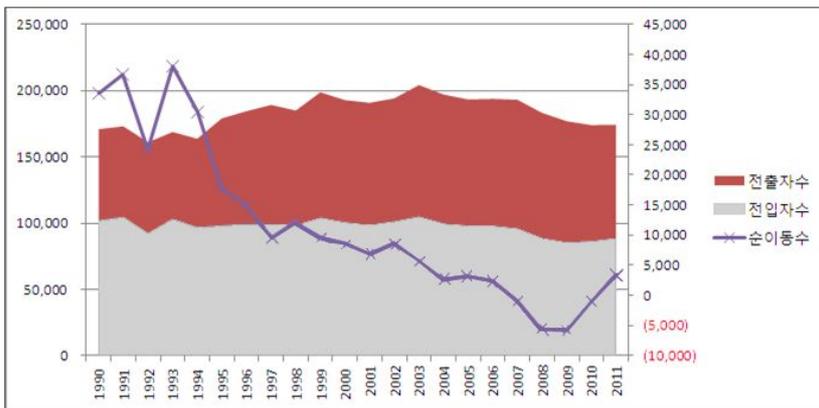
대전광역시의 주민등록인구이동에서 전입자수는 1990-2007년의 18년 동안 거의 10만 명대로 유지하다가, 2008년부터 9만 명대로 감소하기 시작하였다. 최근의 경

[표 14] 대전광역시 사망자의 사인별 구성비: 1990-2010년

사망원인별	1990	1995	2000	2005	2010
남자					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
감염성/기생충질환	1.5	2.2	2.9	2.4	2.2
암	16.6	23.6	27.8	31.0	32.3
혈관계 질환	0.2	0.2	0.1	0.4	0.2
내분비계 질환	2.1	3.0	3.8	4.1	3.4
정신 및 행동장애	0.4	2.1	1.7	1.1	1.0
신경계 질환	0.7	0.9	1.5	1.4	2.1
안과질환	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이비인후과 질환	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
순환기계 질환	18.7	19.3	19.7	19.9	19.5
호흡기계통질환	2.4	3.2	6.9	7.1	7.2
소화기계통질환	6.0	8.4	6.6	5.1	4.2
피부계통 질환	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1
근육골격계통 질환	0.4	0.3	0.6	0.3	0.4
비뇨기계통 질환	0.3	0.7	1.0	1.5	2.0
임신 출산 관련 질환	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
출생전후기 질환	0.0	0.3	0.7	0.3	0.3
선천기형성 질환	0.6	0.8	0.5	0.3	0.3
분류 미상	33.7	14.0	9.4	8.5	8.6
외인성 질환	16.5	21.0	16.6	16.5	16.3
여자					
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
감염성/기생충질환	1.4	0.8	2.4	1.9	2.7
암	11.6	17.3	18.6	22.6	25.0
혈관계 질환	0.1	0.2	0.4	0.5	0.1
내분비계 질환	1.6	4.0	5.2	5.6	4.3
정신 및 행동장애	0.6	2.5	3.3	1.6	2.8
신경계 질환	0.9	0.7	1.5	1.6	3.4
안과질환	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
이비인후과 질환	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
순환기계 질환	19.4	24.8	24.2	25.4	24.6
호흡기계통질환	1.9	2.4	6.0	7.2	7.2
소화기계통질환	2.1	3.8	2.7	2.5	3.1
피부계통 질환	0.0	0.1	0.2	0.3	0.2
근육골격계통 질환	0.6	1.1	1.5	0.8	1.2
비뇨기계통 질환	0.5	0.9	1.2	1.5	2.4
임신 출산 관련 질환	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1
출생전후기 질환	0.1	0.1	1.2	0.5	0.5
선천기형성 질환	0.7	0.7	0.5	0.2	0.1
분류 미상	49.5	29.7	21.8	16.9	12.6
외인성 질환	8.9	10.5	9.3	10.7	9.7

제불황이나 세종 신도시 건설 등에 의하여 영향을 받은 것인지 확실하지는 않지만, 대전광역시 전입인구는 지난 20년 동안의 1997년 IMF 금융위기나 다른 주기적으로 발생하는 경제적 혼미에 크기 영향을 받지 않고, 전반적으로 안정세였다고 볼 수 있다. 한편, 전출자수는 1990년에는 7만 명에 약간 못 미쳤지만, 1995년에는 8만 명을 넘어섰고, 1999년에는 9만 명, 2010년에 다시 9만 명을 밑도는 수준으로 감소하기 시작하였다. 그 결과, 총이동수는 1990년에는 17만 명 수준이었으나, 1996년에는 18만 명을 넘어섰고, 1999년에는 19만 명을 넘어섰으며, 2003년의 20만 명을 정점으로 하여 점점 감소하여, 최근에는 17만 명을 약간 웃도는 수준에 머물러 있다. 또, 전입자수에서 전출자수를 뺀 순이동건수는 1990년대 초에는 3만 명 이상을 유지하다가 급격히 감소하기 시작하여 1997년에는 1만 명대 수준으로 감소하였으며, 1996년에는 순이동수가 마이너스로 전환하였다가, 2011년에 처음으로 플러스 수준을 회복하여, 전입자수가 전출자수보다 대전광역시의 인구증가에 약간 정도 기여하게 된다.

[그림 11] 대전광역시 주민등록인구의 전출자수, 전입자수, 순이동수: 1990-2011년



[표 15] 대전광역시 주민등록인구의 전입자수, 전출자수, 총이동수, 순이동수: 1990-2011년

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전입자수(명)	102,219	104,827	92,580	103,415	97,082	98,432	99,726	99,419	98,569	104,189	100,713
전출자수(명)	68,756	68,212	68,450	65,385	66,598	80,682	84,808	89,825	86,476	94,580	92,137
총이동수(명)	170,975	173,039	161,030	168,800	163,680	179,114	184,534	189,244	185,045	198,769	192,850
순이동수(명)	33,463	36,615	24,130	38,030	30,484	17,750	14,918	9,594	12,093	9,609	8,576
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전입자수(명)	98,856	101,366	105,035	99,840	98,266	98,073	96,040	88,784	85,588	86,470	88,784
전출자수(명)	92,016	92,811	99,209	97,224	95,056	95,758	97,088	94,394	91,346	87,515	85,440
총이동수(명)	190,872	194,177	204,244	197,064	193,322	193,831	193,128	183,178	176,934	173,985	174,224
순이동수(명)	6,840	8,555	5,826	2,616	3,210	2,315	-1,048	-5,610	-5,758	-1,045	3,344

[표 15]에서 대전광역시 주민등록 전입인구의 전출시도별 분포를 보면, 1990년에는 충남이 31.9%로 압도적으로 많고, 서울 18.6%, 충북 11.8%, 경기 10.5%, 전북 6.2%로 그 뒤를 따르고 있다. 1990-2011년의 22년간에 걸쳐, 충남을 전출시도로 하는 대전광역시 전입인구의 구성비는 약간의 굴곡이 있기는 하지만 전반적으로 감소하는 추세이며, 2008년 이후에는 전체 전입인구의 25%에 미달하는 것으로 나타났다. 서울을 전출시도로 하는 대전광역시 전입인구의 구성비는 1990년의 18.6%에서 1998년 이전에는 20% 미만의 비슷한 수준을 유지하다가, 2000년 이후에는 대략 15% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 경기도를 전출시도로 하는 대전광역시의 전입인구 구성비는 1990년에는 10.5%였으나, 우리나라 전체의 경제상황에 따라 약간의 굴곡을 보이기는 하지만 2007년 이후에는 18%를 넘어서, 서울을 포함한 수도권 전출인구의 대전광역시 전입이 가시화되고 있다는 느낌을 주기에 충분하다고 본다. 충북을 전출시도로 하는 대전광역시 전입인구는 전반적으로 10-11%로 안정 상태에 있었던 것으로 보인다. 전북을 전출시도로 하는 대전광역시 전입인구는 1990년의 6.2%에 이르렀으나 그 후 7%로 상승하기도 하였지만 약간의 굴곡을 보이면서, 2011년 현재 6%에 약간 못 미치고 있다. 전반적으로, 대전광역시의 전입인구는 현재, 수도권 지역과 충남북 지역이 각각 1/3 이상을 차지하며, 영남권(부산, 대구, 경북, 경남)과 호남권(광주, 전북, 전남)의 비중이 거의 비슷한 수준의 구성비를 보이는 것으로 나타난다.

[표 16] 대전광역시 주민등록 전입인구의 전출시도별 분포의 변화: 1990-2011년

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전국	102,219	104,827	92,580	103,415	97,082	98,432	99,726	99,419	98,569	104,189	100,713
서울	18.6	18.6	19.1	19.6	19.4	19.3	18.4	16.8	19.8	16.8	16.0
부산	3.2	3.1	3.9	3.4	3.4	3.1	3.1	3.0	3.4	3.0	3.0
대구	2.1	2.0	2.2	2.3	2.3	2.5	2.8	2.4	2.3	2.4	2.4
인천	2.3	2.5	3.1	3.3	3.4	3.4	3.3	3.3	3.4	3.4	3.5
광주	1.3	1.3	1.4	1.5	1.5	1.6	1.4	1.4	1.4	1.6	1.6
울산	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	1.0	1.0	0.9
경기	10.5	11.1	12.7	13.1	13.8	15.1	17.3	15.8	17.2	15.9	16.4
강원	2.4	2.4	2.5	2.3	2.4	2.3	2.8	2.6	2.8	3.1	3.3
충북	11.8	11.8	10.9	10.9	11.0	10.6	10.0	10.1	9.8	10.8	10.9
충남	31.9	31.1	28.0	27.3	27.2	26.4	25.8	29.1	25.3	27.0	25.6
전북	6.2	6.2	6.1	6.0	5.9	5.9	5.8	5.7	5.2	5.7	6.4
전남	2.6	2.8	2.5	2.4	2.2	2.1	2.2	2.3	2.1	2.7	2.8
경북	3.5	3.7	3.7	3.6	3.3	3.3	3.3	3.5	3.2	3.6	3.9
경남	3.3	3.1	3.5	4.0	3.9	4.1	3.5	2.6	2.7	2.8	2.8
제주	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국	98,856	101,366	105,035	99,840	98,266	98,073	96,040	88,784	85,588	86,470	88,784
서울	15.3	14.5	14.8	14.0	14.6	15.2	14.9	15.2	15.9	16.0	15.7
부산	2.9	2.8	2.6	2.5	2.4	2.6	3.2	2.8	2.7	2.6	2.8
대구	2.6	2.6	2.4	2.4	2.6	2.5	2.3	2.4	2.4	2.3	2.3
인천	3.3	3.2	3.0	2.8	3.1	3.0	2.9	3.3	3.3	3.0	3.2
광주	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8	1.7	1.8	1.8	1.7	1.9	1.9
울산	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	1.0	1.1	1.0
경기	16.4	16.2	16.2	15.4	16.5	17.5	18.1	18.5	18.4	18.9	18.6
강원	3.6	3.6	3.3	3.1	3.1	3.0	3.2	3.3	3.2	3.4	3.7
충북	11.1	10.8	10.4	10.4	10.5	10.7	10.1	10.1	10.5	10.2	10.3
충남	25.6	25.8	27.0	28.5	27.9	26.6	26.7	26.0	24.8	24.7	24.2
전북	6.8	7.6	7.0	7.8	6.5	6.1	5.9	5.9	5.8	5.6	5.8
전남	2.7	2.6	2.6	2.6	2.4	2.5	2.3	2.2	2.4	2.3	2.4
경북	4.1	4.1	4.3	4.2	4.2	4.0	4.0	3.8	3.9	4.0	4.2
경남	2.7	2.8	3.0	3.0	3.0	2.9	3.2	3.3	3.3	3.4	3.4
제주	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5

[표 17] 대전광역시 주민등록 전출인구의 전입시도별 분포의 변화: 1990-2011년

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전국	68,756	68,212	68,450	65,385	66,598	80,682	84,808	89,825	86,476	94,580	92,137
서울	23.5	22.5	21.3	21.8	20.8	18.1	17.8	17.3	16.8	18.7	20.3
부산	2.8	2.8	3.0	2.9	2.7	2.6	2.5	2.4	2.4	2.6	2.4
대구	1.8	1.9	2.1	2.2	2.4	2.7	2.3	2.2	2.3	2.3	2.1
인천	3.6	3.1	3.3	3.6	3.7	3.2	3.3	3.4	3.4	3.4	3.6
광주	1.4	1.4	1.3	1.5	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.6
울산	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.8	0.8	0.8
경기	12.8	13.5	14.7	15.3	15.3	15.8	16.6	16.6	16.5	18.5	19.9
강원	1.8	2.1	2.2	2.1	2.3	2.1	2.4	2.7	2.9	3.2	2.9
충북	11.6	11.5	12.4	11.6	10.6	10.6	10.4	10.5	11.3	10.5	10.2
충남	26.2	26.0	25.8	24.3	25.8	29.3	29.2	29.6	27.6	23.9	22.9
전북	5.5	5.4	5.1	5.5	5.2	5.2	5.1	4.8	5.5	5.7	5.2
전남	1.9	1.9	1.8	2.0	2.0	1.9	1.9	2.0	2.4	2.4	2.3
경북	2.9	3.2	3.4	3.3	3.4	3.2	3.1	2.8	3.2	3.6	3.1
경남	3.8	4.2	3.3	3.5	3.7	3.2	3.3	2.7	2.8	2.4	2.2
제주	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국	92,016	92,811	99,209	97,224	95,056	95,758	97,088	94,394	91,346	87,515	85,440
서울	19.2	19.7	17.6	16.5	17.5	18.6	18.4	18.4	19.1	18.0	17.4
부산	2.3	2.4	2.2	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.3	2.3	2.4
대구	2.0	2.1	1.9	2.0	2.0	1.9	2.0	1.9	2.0	2.0	2.2
인천	3.7	3.6	3.4	2.8	3.1	3.0	3.2	3.2	3.0	3.2	3.3
광주	1.6	1.5	1.4	1.5	1.6	1.6	1.5	1.6	1.6	1.7	1.5
울산	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	0.7	0.9	0.9
경기	20.0	21.0	19.8	19.0	20.3	20.6	20.0	19.4	20.2	20.6	19.3
강원	3.0	3.2	2.9	2.6	2.6	2.6	2.8	2.9	3.1	3.0	3.4
충북	9.7	9.9	9.8	9.7	9.3	10.0	10.2	10.3	9.8	10.1	10.4
충남	22.3	23.0	25.7	30.5	27.1	25.1	24.8	26.1	24.1	24.2	24.7
전북	7.3	4.9	6.1	5.0	5.0	4.9	5.4	4.9	5.2	4.9	5.2
전남	2.3	1.9	2.1	1.9	2.1	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.3
경북	3.1	3.2	3.6	2.9	3.4	3.6	3.3	3.1	3.5	3.6	3.7
경남	2.1	2.2	2.4	2.3	2.7	2.8	3.0	2.8	2.9	2.9	3.0
제주	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6

[표 16]에서 대전광역시 전출인구의 전입시도별 분포를 보면, 1990년에는 충남이 26.2%이고 서울 23.5%로 이들 두 전입지가 전체의 절반 이상을 차지한다. 또, 서울을 포함하는 수도권(인천, 서울)의 구성비는 42.9%를 차지하고, 충남과 충북을 합친 충청권의 구성비는 32.0%를 차지한다. 영남권(부산, 대구, 경북, 경남)을 전입지하는 전출인구의 구성비는 9.5%이고, 호남권(광주, 전북, 전남)의 구성비는 11.2%를 차지한다. 1990-2011년의 22년간에 걸쳐서, 대전광역시 전출인구 중 서울을 전입지로 하는 인구의 비율은 약간의 굴곡이 있기는 하지만, 전체적으로 감소하고 있다. 한편 경기도를 전출지로 하는 인구의 구성비는 1990년의 12.8%에서 계속적으로 증가하여 19-20%대를 유지하고 있는 추세이며, 2011년 현재 19%를 약간 넘는다.

주변지역인 충남을 전출지로 하는 인구의 구성비는 1990년의 26% 수준에서 최고 30% 수준으로 상승하기도 하고 최저 22%대로 감소하기도 하지만, 전반적으로 24-25% 선을 유지하고 있다. 충북을 전출지로 하는 인구의 구성비는 1990년의 11.6%에서 약간 증가하기도 하지만, 전반적으로 약간 감소하는 추세를 보이다가, 최근에는 10% 수준을 유지한다. 전북을 전출지로 하는 인구의 구성비도 5% 수준에서 7% 수준으로 증가하기도 하지만, 최근에는 5% 수준을 유지하고 있다.

전반적으로, 대전광역시의 전출인구는 수도권(서울, 인천, 경기)을 전입지로 하는 경우가 40%를 웃돌고 있으며, 충남과 충북을 포함하는 충청권을 전입지로 하는 경우가 30%를 약간 웃돌고 있기 때문에, 대전광역시는 전입인구의 전출지 분포와 유사하게 수도권과 충청권을 전입지 또는 전출지로 하여 인구이동이 활발하게 일어나고 있다고 할 수 있다. 1990년대 초반에는 수도권 인구의 대전광역시 전입으로 인하여, 순이동이 플러스(+) 였지만, 최근에는 다시 대전광역시 전출인구가 대거 수도권으로 이동함으로써, 순이동은 마이너스(-)로 전화되었다. 이러한 추세가 최근의 KTX 고속전철의 사업개시 또는 세종 자치특별시의 행정수도 건설과 어떠한 관련이 있을 것이라고 추측되지만 이에 대한 심층연구가 필요할 것이다.

[표 18]은 시도간 경계를 넘는 이동과 시도내 경계 안의 이동이 대전광역시 5개 자치구간에 어떻게 분포되어 있는가를 보여준다. 시도간 순이동자수는 2001-2011년의 10년 동안, 대전광역시 전체는 7060명이고, 자치구별로는 유성구가 21437명, 서구 309명으로 전입자수가 전출자수를 초과하였지만, 중구 -7740명, 대덕구 -4034명, 동구 -2012명으로 전출자수가 전입자수를 초과하였다. 시도간 경계를 넘는 인구가동에서 전입자보다 전출자가 많아지기 시작한 것은 동구와 중구가 통계가 제시된 시점인 2001년부터이고, 대덕구가 2004년부터, 서구가 2006년부터이고, 대전광역시 전체는 2006년부터이다. 대전광역시의 5개 자치구 중에서 유성구만이 2001-2011년의 관찰기간 내내 전출자보다 전입자가 많은 플러스(+) 상태의 순이동을 유지하여왔다.

시도내 이동, 곧 대전광역시 자치구 내 이동을 가리키는 것으로, 5개 자치구 중 유성구만이 순이동자수가 32,552명으로 전입자수가 전출자수를 초과하고 있으며, 나머지 자치구는 모두 순이동자수가 마이너스(대덕구 -1,3,060명, 동구 -10,479명, 중구 -7,511명, 서구 -1,502명)으로 전출자수가 전입자수를 초과하고 있다. 서구는 2005년부터, 대덕구, 동구, 중구는 관찰이 시작된 2001년부터 전출자수가 전입자수를 초과하고 있으며, 유성만이 관찰이 시작된 2001년부터 전입자수가 전출자수를 초과하는 플러스(+) 상태의 순이동이 계속되어 왔다.

시도간 이동과 시도내 이동을 합하여, 대전광역시의 5개 자치구의 순이동수를 계산하면, 2001-2011년에 유성구가 5만 4,000명으로 전입자수가 전출자수보다 많았으며, 대덕구, 동구, 중구, 서구는 각각 1만 7,000명, 1만 3,000명, 1만 5,000명, 1,000명 의 마이너스 순이동을 기록하여, 다른 인구변동 요인을 고려하지 않는다면 이들 자치구는 아마도 현재 인구감소가 시작된 서구를 제외하고는 상당히 심각한 수준에 이르고 있어서, 유성구를 제외한 모든 자치구의 인구감소로 인한 쇠퇴를 우려하지 않을 수 없을 것이다.

[표 18] 대전광역시 주민등록인구의 시도내 및 시도간 순이동: 2001-2010년

년도	대전	동구	중구	서구	유성구	대덕구
시도간 이동						
2001	4,212	-55	-325	2,312	1,844	436
2002	4,650	-109	-206	1,791	2,956	218
2003	4,013	-38	-125	1,251	2,613	312
2004	1,317	-360	-705	659	2,129	-406
2005	2,161	-161	-352	25	2,940	-291
2006	-233	-193	-1,220	-985	2,925	-760
2007	-2,526	-434	-890	-1,456	1,196	-942
2008	-4,356	-680	-1,208	-2,012	328	-784
2009	-3,118	-677	-1,226	-926	542	-831
2010	-418	-141	-873	-502	1,673	-575
2011	1,358	-64	-610	152	2,291	-411
합계	7,060	-2,912	-7,740	309	21,437	-4,034
시도내 이동						
2001	0	-3,307	-684	1,914	2,799	-722
2002	0	-2,823	-1,659	2,127	3,587	-1,232
2003	0	-596	180	48	1,160	-792
2004	0	-1,314	-1,564	1,507	2,412	-1,041
2005	0	-2,072	-291	-644	4,697	-1,690
2006	0	-333	-1,344	-1,509	5,498	-2,312
2007	0	1,674	-18	-1,273	1,137	-1,520
2008	0	-75	-589	-872	2,259	-723
2009	0	-559	-229	-63	1,914	-1,063
2010	0	-818	-811	-1,826	4,435	-980
2011	0	-256	-502	-911	2,654	-985
합계	0	-10,479	-7,511	-1,502	32,552	-13,060
순이동(시도간+ 시도내)						
2001	4,212	-3,362	-1,009	4,226	4,643	-286
2002	4,650	-2,932	-1,865	3,918	6,543	-1,014
2003	4,013	-634	55	1,299	3,773	-480
2004	1,317	-1,674	-2,269	2,166	4,541	-1,447
2005	2,161	-2,233	-643	-619	7,637	-1,981
2006	-233	-526	-2,564	-2,494	8,423	-3,072
2007	-2,526	1,240	-908	-2,729	2,333	-2,462
2008	-4,356	-755	-1,797	-2,884	2,587	-1,507
2009	-3,118	-1,236	-1,455	-989	2,456	-1,894
2010	-418	-959	-1,684	-2,328	6,108	-1,555
2011	1,358	-320	-1,112	-759	4,945	-1,396
합계	7,060	-13,391	-15,251	-1,193	53,989	-17,094

5. 대전광역시의 외국인 인구

끝으로, 대전광역시의 외국인 인수도 국제화, 글로벌리제이션의 시대에, 인구구조나 인구변동에 내재한 다양한 불균형으로 말미암아, 무시할 수는 새로운 지역주민이 될 개연성이 커지고 있다. 우리나라에서도 수도권 일부 지역에서는 외국인 노동자의 유입으로 지역사회가 새로운 특성을 드러내기 시작한 지역도 있으며, 국내의 저출산이나 인구감소의 위협 속에서, 외국인 인구는 다문화사회라는 프레임 속에서 조명되는 주제이기도 하다.

행정안전부의 2011년 지방자치단체 외국인주민 현황에 의하면, 대전광역시의 외국인(국적취득자 포함)은 21,360명으로, 2011년 1월 1일 기준 주민등록인구의 1.42%를 차지하고 있으며, 우리나라 전체에 대한 외국인 비율인 2.50%보다는 낮은 것으로 나타나고 있다(행정안전부, 2011). 대전광역시의 외국인은 동구 4,428명, 중구 2,652명, 서구 5,140명, 유성구 6,000명, 대덕구 3,140명으로, 유성구와 서구에 상대적으로 많은 숫자의 외국인 인구가 밀집하고 있다. 대전광역시 외국인 인구 중에서 국적 미취득자는 16,433명으로, 그 구성비는 76.9%로 우리나라 전체 외국인 인구에 대한 국적 미취득자의 비율 79.3%보다는 약간 낮은 편이다. 또, 외국인 인구 중에서 국적취득자의 구성비는 7.0%, 이 수치도 우리나라 전체 외국인 인구에 대한 국적 취득자의 구성비 8.8%보다 약간 낮은 편이다. 또, 외국계 자녀의 구성비는 대전광역시의 경우 16.1%로서, 이 수치는 우리나라 전체 외국인 인구에 대한 외국계 자녀의 구성비인 11.9%보다는 높은 것으로 나타난다.

대전광역시의 5개 자치구 중에서, 유성구가 국적 미취득자의 비율이 87%로 가장 높고, 중구와 대덕구가 각각 66.0%와 68.3%로 국적 미취득자의 비율이 낮으며 나타나며, 동구와 중구는 그 중간에 있는 것으로 나타나고 있다. 유성구는 국적 미취득자 중에서 유학생이나 조선족 재외동포 인구의 비율이 각각 42%와 15.4%로 상대적으로 높은 것으로 나타나며, 중구는 국적 미취득자 중에서 외국인 노동자의

비율이 24.6%, 결혼이민자의 비율이 37.3%이며, 대덕구는 국적 미취득자 중에서 외
국인 노동자의 비율이 45.8 %, 결혼이민자의 비율이 26.7%로 나타나고 있다.

대전광역시에서 전체 외국인 인구 중에서 국적 취득자의 구성비가 상대적으로
높은 구는 중구와 대덕구로서, 그 수치는 10.7%와 9.8%이다. 또, 유성구는 해당
비율이 가장 낮은 구로서, 그 수치는 3.8%에 불과하다. 동구는 국적취득자 중에서
혼인이주자의 비율이 다른 구보다 높다는 것이 또 하나의 특징이기도 하다.

대전광역시의 전체 외국인 인구 중에서 외국계 자녀가 차지하는 비율은 16.1%
로서, 우리나라 전체의 해당 비율인 11.9%보다 높은 편이다. 외국계 자녀의 구성
비가 높은 구에는 중구와 대덕구가 있으며, 그 수치는 23.3%와 21.8%에 이른다.
외국계 자녀들의 경우, 모(母)가 외국인이고 부(父)가 한국인인 경우가 가장 많으
며, 외국계 자녀의 구성비가 높다고 해서 반드시 혼인이주에 의하여 출생한 외국
계 자녀의 구성비가 높은 것으로 나타나지는 않는다. 대전광역시의 대덕연구단지
에 위치한 각종 연구기관과 연계되는 외국인들의 자녀가 행정안전부의 외국인 통
계에 포함되면서, 일반적인 농촌지역과는 다른 특성을 보이고 있다고 할 수 있다.

[표 19] 대전광역시 구별 외국인 인구의 분포 특성: 2011년 1월 1일 현재

구분		전국	대전광역시	동구	중구	서구	유성구	대덕구	
주민등록인구('2011. 1.1)	A	50,515,666	1,503,664	248,835	265,846	499,742	281,692	207,549	
비율 (B/A)	%	2.50	1.42	1.78	1.00	1.03	2.13	1.51	
총계(B)	B = C + I + L	1,265,006	21,360	4,428	2,652	5,140	6,000	3,140	
국적 미취득	소계	C	1,002,742	16,433	3,431	1,751	3,888	5,217	2,146
	외국인근로자	D	552,946	3,917	619	430	892	994	982
	결혼이민자	E	141,654	3,270	736	653	817	492	572
	유학생	F	86,947	5,664	1,648	147	1,368	2,193	308
	재외동포	G	83,825	1,557	106	168	383	803	97
국적 취득	기타외국인	H	137,370	2,025	322	353	428	735	187
	소계	I	111,110	1,488	292	284	375	228	309
	혼인귀화자	J	69,804	1,165	241	227	276	176	245
	기타취득자	K	41,306	323	51	57	99	52	64

구분			전국	대전광역시	동구	중구	서구	유성구	대덕구
외국계 주민자녀	소계	L	151,154	3,439	705	617	877	555	685
	모/외국-부/외국	M	9,621	153	8	68	14	58	5
	모/외국-부/한국	N	126,317	2,772	611	488	694	409	570
	모/한국-부/외국	O	15,216	514	86	61	169	88	110
			구성비 (%)						
국적 미취득	소계	B/C	79.3	76.9	77.5	66.0	75.6	87.0	68.3
	외국인근로자	D/C	55.1	23.8	18.0	24.6	22.9	19.1	45.8
	결혼이민자	E/C	14.1	19.9	21.5	37.3	21.0	9.4	26.7
	유학생	F/C	8.7	34.5	48.0	8.4	35.2	42.0	14.4
	재외동포	G/C	8.4	9.5	3.1	9.6	9.9	15.4	4.5
	기타외국인	H/C	13.7	12.3	9.4	20.2	11.0	14.1	8.7
국적 취득	소계	I/C	8.8	7.0	6.6	10.7	7.3	3.8	9.8
	혼인귀화자	J/I	62.8	78.3	82.5	79.9	73.6	77.2	79.3
	기타취득자	K/I	37.2	21.7	17.5	20.1	26.4	22.8	20.7
외국계 주민자녀	소계	L/C	11.9	16.1	15.9	23.3	17.1	9.3	21.8
	모/외국-부/외국	M/L	6.4	4.4	1.1	11.0	1.6	10.5	0.7
	모/외국-부/한국	N/L	83.6	80.6	86.7	79.1	79.1	73.7	83.2
	모/한국-부/외국	O/L	10.1	14.9	12.2	9.9	19.3	15.9	16.1

대전광역시의 혼인이주자는 국적별 구성에서 지난 10년 동안 큰 변화를 하였다. 2000년대 초에는 중국이 혼인이주 여성의 60%를 차지하고, 2005년까지는 꾸준히 성장하였으나 그 후부터는 계속 감소하여 2010년에는 27% 수준에 머물고 있다. 그 이유로는 중국의 조선족 사회가 소수민족으로서 그리 규모가 크지는 않은 공동체이기도 하거니와 조선족 여성들이 이제는 더 이상 대전광역시를 포함한 우리나라 전체 지역의 혼인배우자로서 무한 공급될 수 없다는 것을 포함하여, 중국 조선족이 집거하고 있는 요녕성, 길림성, 흑룡강성의 지역사회 해체위기와도 관련될 것이라고 생각된다.

한편, 중국이 혼인이주 여성의 공급원으로서 매력을 상실하면서, 대신에 등장하게 된 지역이 베트남이다. 베트남은 2000년 초에는 1-2명 수준의 혼인이주 여성이

대전광역시에 거주하기 시작하였으나, 2005년 이후 전체 혼인이주 여성의 20%를 초과하기 시작하여, 2010년에는 45% 수준으로 급격히 성장하게 되었다. 필리핀은 2000년 초에는 대전광역시에 거주하는 혼인이주 여성의 8% 정도를 공급하는 나라였으며, 그 후에도 완만하게 성장하여 12% 수준에 이르고 있다. 또, 일본도 2000년대 초에는 13%에 해당하는 꽤나 높은 정도의 혼인이주 여성을 공급하는 나라였지만, 현재는 그 비율이 빠른 속도로 감소하여 1-3% 미만의 수준에 이르고 있다. 미국이나 우즈베키스탄도 혼인이주 여성을 공급하는 나라로서, 일정정도의 역할을 하였지만 현재에는 그 비율이 격감하여, 대전광역시의 한국인 남성이 국제 결혼을 하는 여성들의 배우자로서 그리 큰 역할을 하지는 못하고 있다.

제4절 대전광역시의 장래인구 전망 : 2006-2035년

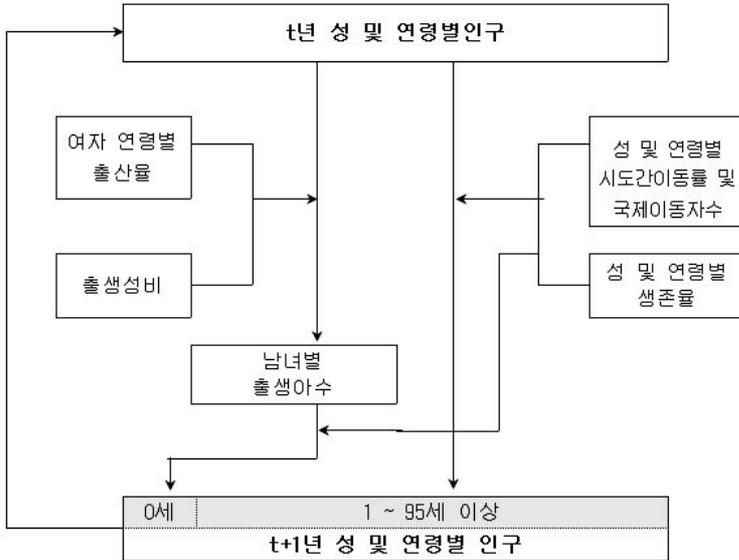
본 절에서는 대전광역시의 도시화가 어떤 모습으로 전개될 것인가를 검토하기 위하여, 장래인구의 모습을 살펴보기로 한다. 장래인구를 전망하기 위하여, 통계청의 시도별 장래인구추계를 사용하여야 하겠지만, 2010년의 기준인구를 사용하여, 최근의 출산력, 사망력, 인구이동 가정을 이용한 최신 결과를 사용하여야 하겠지만, 그 결과는 현재로서는 가용한 상태가 아니다. 따라서 본 절에서는 2006년의 장래인구추계를 이용하여 대전광역시의 장래인구를 전망하고, 그 결과를 바탕으로 하여, 현재의 대전광역시 현행 도시계획을 검토하고, 도시화의 미래를 생각하여 보기로 한다.

1. 장래추계의 방법론과 가정설정

장래추계는 통상적으로 전국추계는 물론 대전광역시와 같은 광역자치단체의 경우에도, 코호트요인법(cohort component method)을 이용한다(통계청,

2007). 이것은 특정 연도의 성 및 연령별 기준인구에 인구변동 요인인 출생·사망·이동에 대한 장래 변동을 추정하여 이를 조합하는 방법이다(그림 12) 참고).

[그림 12] 코호트요인법에 의한 장래인구추계의 흐름도



장래추계의 결과는 인구규모, 인구성장률, 연령별 인구구조, 총부양비, 중위연령 등의 다양한 지표를 구성하는데 도움이 되며, 2006년 장래인구추계의 특징은 (1) 인구변동요인 가정 설정의 합리성을 향상시키고 (2) 연령별 출산율, 출생성비, 기대수명, 시도간 이동률의 시도간 차이를 과거의 추이에 근거하여 최대한 수학적 궤도(trajecory)에 적합(fitting)시키는 방법으로 장래의 변화를 가정하였으며, (3) 인구변동요인별로 가능한 최근의 추이를 반영하되, 보다 나은 적합을 위해 다양한 시뮬레이션을 행하였다.

장래인구추계 설정에서 출산력, 사망력, 인구이동 가정은 다음과 같다.

- ① 합계출산율은 1970년 이후 지속적으로 감소해 2000~2005년 중에는 연평균 1.26명 수준을 보이고, 2000~2005년의 대전광역시 출산력 가정은 서울, 부산, 대구 등의 출산율보다 약간 높게 나타나는 사실을 반영한다. 따라서 2005~2010년은 합계출산율을 1.14 (여자 1인당)으로 가정하고, 추계의 중점인 2025~2030년에는 1.24 수준에 도달하는 것으로 가정한다. 또 출생성비는 2005~2010년의 107.6 (여자 100명당)에서 106으로 거의 정상화되는 것으로 가정한다.
- ② 대전광역시의 기대수명은 2005~2010년 남자 76.2세, 여자 82.7세에서 2025~2030년에는 남자 79.6세 여자 86.0세로 상승하는 것으로 가정한다. 이것은 전국 수치보다 약간 높은 기대수명이다.
- ③ 대전광역시의 국내인구이동은 2005~2010년 3만 2000명 수준에서 2025~2030년에는 1만 1000명 수준으로 감소한다. 이것은 대전광역시의 경우, 2010~2015년에는 8000명, 그 후에는 1만 1000명 정도의 순이동이 발생하는 것으로 가정하는 것을 의미하며, 매년단위로 볼 때, 2005~2010년에는 6400명, 2010~2015년에는 1600명, 2015년 이후에는 2250 명 정도의 순전입이 있을 것이라는 가정이다.
- ④ 국제인구이동은 전국수치를 대전광역시의 인구에 비례하여 배분한다.

2. 대전광역시의 총인구와 인구증가율

박주형 등(2010)의 우리나라 6대 대도시 적정인구 규모 연구에 의하면, 대전광역시의 적정인구는 360만에 이른다는 분석결과를 내놓고 있다. 대전의 경우는 비록 도시의 기술수준이 7개 광역시 중 서울에 이어 2번째로 높은 수준을 보이고 있으나 공공서비스의 수준이 매우 높은 편으로 아직까지는 인구증가에 따른 비용보다는 편익이 크다고 주장한다. 결국, 최적인구규모를 결정하는 요인은 얼마나 공공서비스가 충분하게 제공되느냐에 달려있으며, 최적점에서 잉여의 절대적인 크기를 결정하는 요인은 해당 도시의 기술수준이 얼마나 높은가에 달려있다고 볼

수 있다. 그러나 대전의 인구가 150만을 넘는 상황에서 2배 이상으로 총인구가 증가한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

[표 20] 대전광역시 혼인이주자의 국적별 구성의 변화: 2000-2010

국적	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	110	219	228	414	589	779	687	636	746	693	691
대만(타이완)	0.0	0.0	0.4	0.5	0.2	0.4	0.4	0.5	0.3	0.4	1.0
필리핀	8.2	5.0	5.7	7.5	6.8	3.9	5.1	8.2	6.6	7.8	12.0
베트남	1.8	1.4	2.6	8.2	12.6	22.7	32.8	25.8	40.3	41.8	44.0
캄보디아	0.0	0.0	0.0	0.2	1.0	1.4	2.8	8.2	2.5	3.5	7.7
리오스	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
말레이시아	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
인도네시아	0.0	0.5	1.8	0.5	0.5	0.3	0.3	0.0	0.4	0.4	0.0
태국(타이)	2.7	1.4	2.2	2.2	0.7	0.3	0.3	1.1	1.1	0.9	0.7
네팔	0.0	0.0	0.9	1.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.1	0.6	0.4
몽골	0.0	2.3	1.3	0.7	1.7	1.8	1.5	1.7	0.8	1.3	0.7
중국	60.0	70.8	63.6	67.9	68.9	64.8	49.8	46.7	40.9	35.6	27.1
일본	13.6	8.2	4.4	4.1	2.5	1.5	1.9	2.2	1.9	3.3	1.9
키르기스스탄	0.0	0.9	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
우즈베키스탄	3.6	2.7	8.8	2.7	1.2	1.3	3.1	2.0	1.6	1.0	1.2
캐나다	0.9	1.4	0.9	0.2	0.2	0.1	0.3	0.5	0.3	0.4	0.1
미국(미합중국)	3.6	2.3	1.3	1.0	1.2	0.4	0.6	1.3	0.9	1.2	1.2
오스트레일리아	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.3	0.2	0.0	0.1	0.3
뉴질랜드	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1
키르기스스탄	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.0	0.4
러시아	0.9	1.4	2.2	1.9	1.4	0.5	0.4	0.6	0.0	0.6	0.3
기타 및 미상	2.7	1.8	3.9	1.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.8	0.7	0.7

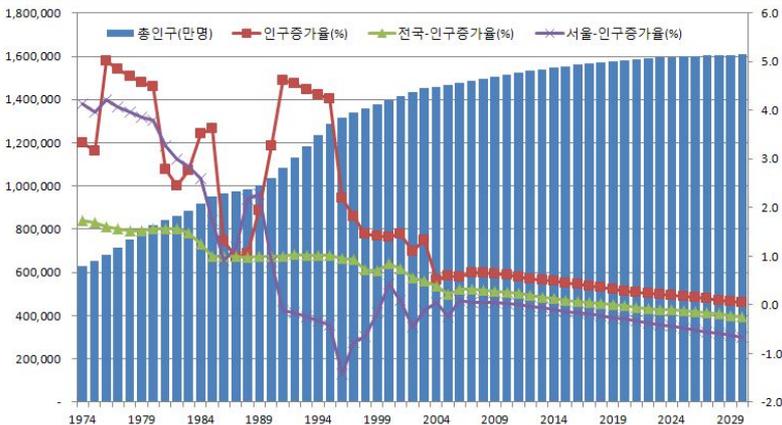
대전광역시의 총인구는 적어도 1990년대까지는 대덕군을 포함하는 공간확대를 통하여 꾸준히 성장하여 왔다([표 20]과 [그림 13] 참고). 추계인구는 1970년대 중반에 60만 명을 약간 상회하였지만, 1989년에는 공식적으로 100만 명을 돌파하였으며, 그 이후에도 꾸준히 성장하여 2010년에는 150만 명을 넘어서고 있다. 그러나, 2006년 통계청의 시도별 장래인구추계결과에 의하면, 2030년경에는 대전의 총인구가 160만 명에 도달할 것으로 전망되고 있다. 한마디로, 이제는 1970년대나

1990년대의 공간확대, 곧 일제 식민지 시대에 당초 대전광역시의 원지역 (pro-region)으로 설정된 공간이었던 대덕군이 더 이상 존재하지 않는 상황에서, 대전광역시는 사실상 더 이상 총인구가 무한 팽창할 가능성은 존재하지 않는다는 것이다. 사실, 장래인구추계에서는 서울특별시가 장기적으로 인구감소로 특징지어지고, 우리나라 전체의 경우도 인구감소가 그리 멀지 않았다는 시점에서 장래추계가 실시되었는데, 이 당시에도 대전광역시의 인구성장률은 사실 제로에 접근하기는 하지만, 그래도 완만한 속도로 성장할 것으로 가정되고 있었다.

대전광역시는 1970년대부터 우리나라 인구의 1.7%에 이르면서 지역거점도시로서 존재감을 키워왔으며, 1990년대에는 3.0%에 이르면서 수도권 다음의 주요도시로서 각광을 받아왔다. 그러나 향후, 총인구 규모 면에서 대전광역시는 성장추세가 둔화되면서, 지속적으로 존재감을 키우는 것은 불가능할 것이고, 주변지역의 세종 특별자치시나 새로이 이전하게 되는 충남도청의 소재지인 내포지역, 그리고 다른 주변의 중소규모 도시와 연계하여, 그 존재감을 지속시켜나가야 할 것이라고 볼 수 있다.

[그림 13] 대전의 총인구 및 인구증가율: 1970-2030

(1970-2005년 실적치; 2006-2030 추계치)



[표 21] 대전의 연령계층별 인구, 부양비 구조, 고령화율:

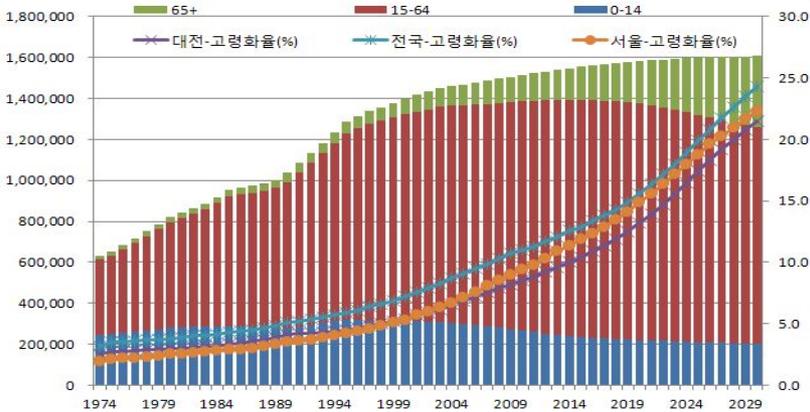
1970-2030 (1970-2005=실적치, 2006-2030=추계치)

년도	연령계층별 인구				부양비 구조			고령화(65세 이상)율(%)		
	0-14	15-64	65+	합계	유소년 부양비	고령 부양비	총 부양비	대전	전국	서울
1970	225,950	310,102	12,362	548,414	72.86	3.99	76.85	2.3	3.1	1.7
1971	231,791	323,694	13,565	569,050	71.61	4.19	75.80	2.4	3.2	1.8
1972	238,332	337,908	13,832	590,072	70.53	4.09	74.63	2.3	3.1	1.8
1973	243,038	352,875	14,683	610,596	68.87	4.16	73.03	2.4	3.2	1.8
1974	246,745	368,526	15,710	630,981	66.95	4.26	71.22	2.5	3.2	1.9
1975	248,122	385,313	17,506	650,941	64.39	4.54	68.94	2.7	3.5	2.1
1976	253,789	411,056	18,737	683,582	61.74	4.56	66.30	2.7	3.5	2.2
1977	259,603	437,070	20,061	716,734	59.40	4.59	63.99	2.8	3.6	2.2
1978	265,380	463,615	21,447	750,442	57.24	4.63	61.87	2.9	3.7	2.3
1979	271,939	489,926	22,882	784,747	55.51	4.67	60.18	2.9	3.7	2.4
1980	279,637	516,018	24,421	820,076	54.19	4.73	58.92	3	3.8	2.5
1981	282,921	534,590	25,443	842,954	52.92	4.76	57.68	3	3.9	2.5
1982	285,013	551,806	26,716	863,535	51.65	4.84	56.49	3.1	4	2.6
1983	287,115	572,296	28,033	887,444	50.17	4.90	55.07	3.2	4	2.7
1984	289,072	599,886	29,764	918,722	48.19	4.96	53.15	3.2	4.1	2.8
1985	289,966	630,149	31,828	951,943	46.02	5.05	51.07	3.3	4.3	2.9
1986	286,252	645,060	33,145	964,457	44.38	5.14	49.51	3.4	4.4	2.9
1987	281,282	657,777	34,716	973,775	42.76	5.28	48.04	3.6	4.5	3
1988	277,103	670,372	36,567	984,042	41.34	5.45	46.79	3.7	4.7	3.2
1989	275,909	688,303	38,901	1,003,113	40.09	5.65	45.74	3.9	4.8	3.3
1990	276,507	716,655	42,824	1,035,986	38.58	5.98	44.56	4.1	5.1	3.5
1991	284,627	753,854	45,240	1,083,721	37.76	6.00	43.76	4.2	5.2	3.6
1992	293,918	791,253	47,896	1,133,067	37.15	6.05	43.20	4.2	5.4	3.7
1993	303,459	828,970	50,879	1,183,308	36.61	6.14	42.74	4.3	5.5	3.9
1994	312,245	868,059	54,264	1,234,568	35.97	6.25	42.22	4.4	5.7	4
1995	319,827	909,067	57,950	1,286,844	35.18	6.37	41.56	4.5	5.9	4.2
1996	319,289	934,360	61,379	1,315,028	34.17	6.57	40.74	4.7	6.1	4.4
1997	316,513	957,823	64,550	1,338,886	33.05	6.74	39.78	4.8	6.4	4.6
1998	314,182	976,432	67,756	1,358,370	32.18	6.94	39.12	5	6.6	4.8
1999	312,415	993,816	71,314	1,377,545	31.44	7.18	38.61	5.2	6.9	5.1
2000	312,183	1,009,437	75,249	1,396,869	30.93	7.45	38.38	5.4	7.2	5.3

연령계층별 인구				부양비 구조			고령화(65세 이상)율(%)			
년도	0-14	15-64	65+	합계	유소년 부양비	고령 부양비	총 부양비	대전	전국	서울
2001	312,439	1,024,528	80,212	1,417,179	30.50	7.83	38.33	5.7	7.6	5.7
2002	310,788	1,036,929	85,140	1,432,857	29.97	8.21	38.18	5.9	7.9	6
2003	308,659	1,052,869	90,600	1,452,128	29.32	8.61	37.92	6.2	8.3	6.3
2004	304,582	1,059,156	95,777	1,459,515	28.76	9.04	37.80	6.6	8.7	6.7
2005	299,746	1,067,711	100,860	1,468,317	28.07	9.45	37.52	6.9	9.1	7.1
2006	293,516	1,076,648	106,572	1,476,736	27.26	9.90	37.16	7.2	9.5	7.6
2007	286,913	1,086,821	112,910	1,486,644	26.40	10.39	36.79	7.6	9.9	8.1
2008	280,100	1,097,718	118,643	1,496,461	25.52	10.81	36.32	7.9	10.3	8.5
2009	273,052	1,109,069	123,836	1,505,957	24.62	11.17	35.79	8.2	10.7	9
2010	265,823	1,120,278	128,983	1,515,084	23.73	11.51	35.24	8.5	11	9.4
2011	259,191	1,130,011	134,638	1,523,840	22.94	11.91	34.85	8.8	11.3	9.8
2012	252,811	1,138,028	141,263	1,532,102	22.21	12.41	34.63	9.2	11.7	10.3
2013	247,157	1,144,650	148,219	1,540,026	21.59	12.95	34.54	9.6	12.1	10.9
2014	241,826	1,150,304	155,459	1,547,589	21.02	13.51	34.54	10	12.6	11.4
2015	236,462	1,155,797	162,467	1,554,726	20.46	14.06	34.52	10.4	12.9	11.9
2016	231,395	1,160,282	169,710	1,561,387	19.94	14.63	34.57	10.9	13.4	12.3
2017	227,897	1,161,635	177,974	1,567,506	19.62	15.32	34.94	11.4	13.8	12.9
2018	225,319	1,160,777	186,976	1,573,072	19.41	16.11	35.52	11.9	14.3	13.5
2019	222,589	1,158,502	197,072	1,578,163	19.21	17.01	36.22	12.5	14.9	14.1
2020	220,861	1,153,412	208,517	1,582,790	19.15	18.08	37.23	13.2	15.6	14.9
2021	219,438	1,146,389	221,033	1,586,860	19.14	19.28	38.42	13.9	16.4	15.6
2022	217,390	1,138,498	234,585	1,590,473	19.09	20.60	39.70	14.7	17.2	16.4
2023	215,141	1,129,963	248,664	1,593,768	19.04	22.01	41.05	15.6	18	17.2
2024	212,897	1,120,594	263,264	1,596,755	19.00	23.49	42.49	16.5	18.9	18
2025	210,686	1,110,281	278,456	1,599,423	18.98	25.08	44.06	17.4	19.9	18.8
2026	208,527	1,099,946	293,311	1,601,784	18.96	26.67	45.62	18.3	20.8	19.6
2027	206,429	1,089,354	308,007	1,603,790	18.95	28.27	47.22	19.2	21.8	20.3
2028	204,387	1,079,742	321,277	1,605,406	18.93	29.75	48.68	20	22.6	21
2029	202,392	1,070,327	333,856	1,606,575	18.91	31.19	50.10	20.8	23.5	21.7
2030	200,440	1,060,994	345,811	1,607,245	18.89	32.59	51.48	21.5	24.3	22.3

[그림 14] 대전의 연령별(0-14세, 15-64세, 65세 이상) 인구구조와 고령화율(65세 이상) :

1970-2005(실적치)와 2006-2030(추계치)



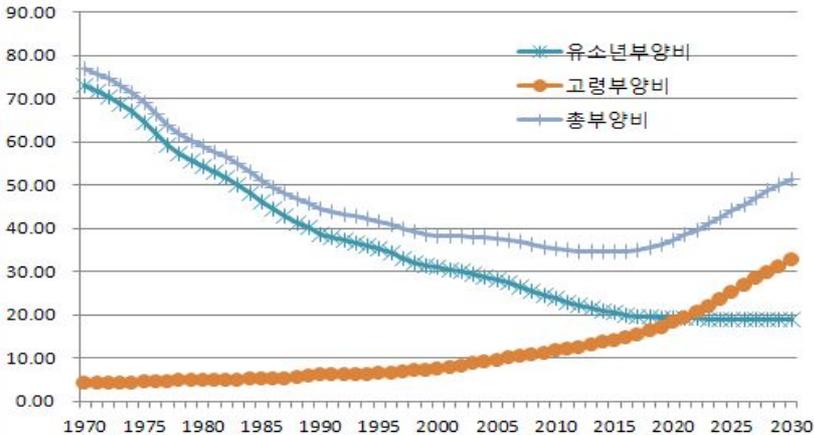
3. 대전광역시의 인구구조와 고령화율의 변화

대전광역시의 인구구조를 통상적인 구분인 유소년인구(0-14세), 생산연령인구(15-64세), 고령자인구(65세 이상)의 기능적 구분을 이용하며 보면 다음과 같다([그림 15] 참고). 먼저, 유소년 인구는 1995년의 32만 명을 정점으로 지속적으로 감소하여, 2030년에는 20만 명 수준에 이르게 된다. 결국, 대전의 유소년 인구는 1970년대 초에는 총인구에서 차지하는 구성비가 40%에 이르렀으나 2010년에는 20%에 이르게 되고, 2030년에는 12.5%로 격감하게 된다. 이들은 다음 세대의 주역이라는 것도 있지만, 지역사회의 초중고교 학교시설의 통폐합에 당장 영향을 주게 될 것이다. 다음은 생산연령인구는 현재에도 증가하고 있으며, 2017년의 116만 2,000명을 정점으로 하여 감소하게 될 것이다. 생산연령인구가 총인구에서 차지하는 구성

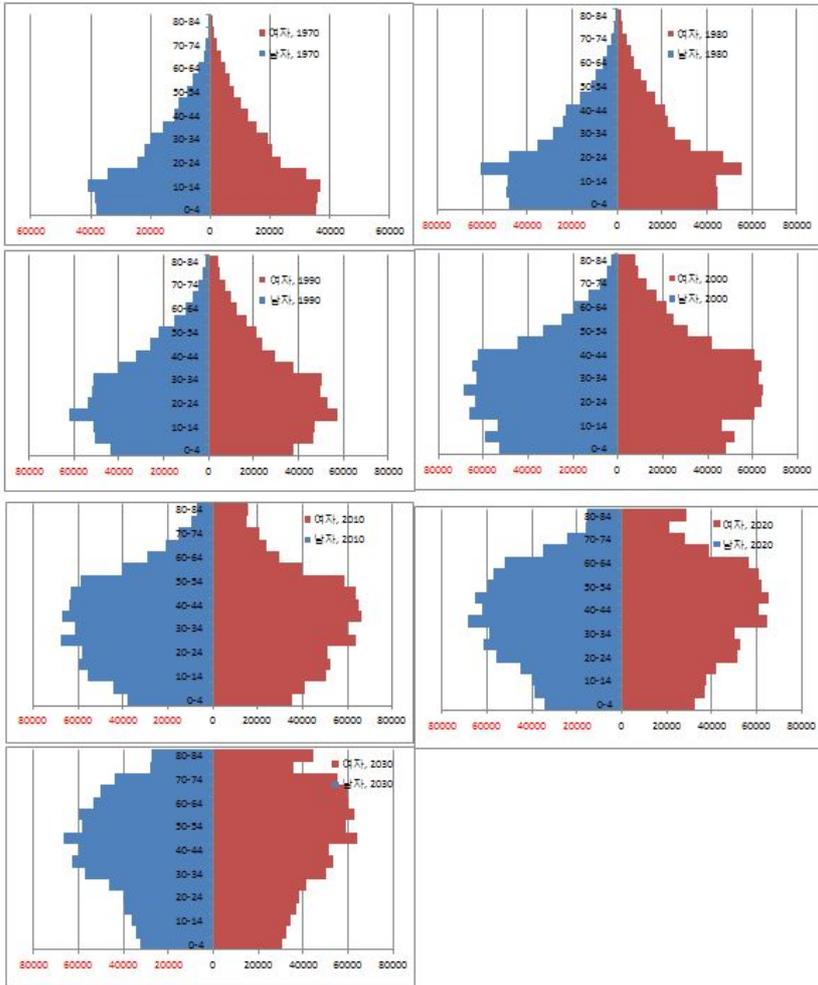
비는 56.5%에서 2010년에는 73.9%로 증가하여, 2015년의 74.5%를 정점으로 하여, 2030년에는 66%로 감소하게 된다.

또, 고령자인구는 1970년대의 1만 2,000명 수준에서, 지속적으로 증가하여 2030년에는 34만 6,000명에 이르게 된다. 대전광역시의 고령자 인구의 비율은 2010년에 8.5%로서, 인구고령화가 가시화되기 시작하여, 2023년에는 15%를 웃돌게 되고, 2030년에는 22% 수준에 이르게 될 것이다. 물론, 2030년경에는 우리나라의 모든 광역자치단체에서 고령인구가 20%를 초과하게 되는 것으로 나오며, 전남(32.8%), 강원(31.1%)은 30%를 초과할 전망이다. 때문에, 그리 큰 문제가 아니라고 생각할 수 있지만, 이에 대한 대응책을 마련하는 것은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 대전광역시의 고령자 인구 비율은 전국 수준이나 서울특별시의 고령화 수준을 밑돌고 있기는 하지만, 그것이 주는 복지부담은 엄청나게 크게 증가할 것으로 생각되며, 광역도시화의 시대에 지방자치단체가 할 수 있는 복지공급의 방식이나 전달체계에 대하여 심사숙고해야 할 것이라고 판단된다.

[그림 15] 대전의 총부양비 구조: 1970-2030 (1970-2005 실적치 2006-2030추계치)



[그림 16] 대전광역시의 인구피라미드: 1970-2030



대전광역시의 총부양비구조는 유소년 부양비가 20·21, 고령자 부양비가 10·12 수준으로 이를 합하면, 30·34 수준에 있어서, 대전광역시가 일제 식민지시대부터 지금까지 빠른 속도로 도시성장을 해 온 이후, 최적의 상태에 있다고 본다. 여전히 유소년부양비, 곧 생산연령인구 대비 유소년인구의 비율은 빠른 속도로 감소하

고 있으며, 고령자 부양비, 곧 생산연령인구 대비 고령자인구의 비율은 상승하기는 하지만 감당 못할 수준은 아니라고 볼 수 있다.

흔히들 인구보너스는 지역사회의 총인구에서 생산활동에 종사하는 노동자의 수가 증가하면서, 그것이 경제발전에 미치는 효과가 긍정적일 것이라는 전제에 입각해 있다. 이러한 인구보너스는 출산율이 감소하면서, 그것이 인구의 연령구조를 변화시킬 때 나타나는 현상이다. 출산율의 감소는 생산활동에 종사하는 노동자의 수가 많은 경우에 유소년 피부양인구를 줄이는 결과를 가져오고, 그것은 저출산 자체가 가족의 소비생활에 주는 부담을 줄이기 때문에 지속적 경제발전에도움이 될 수 있다는 가설이다. 물론, 이러한 가설은 대전광역시와 같은 상황에 적용되기 위해서는, 생산연령인구를 취업시킬 수 있는 노동시장이 있어야 하며, 오늘날과 같이 “일자리”가 늘지 않는 성장(jobless growth) 없는 상황에서 경제발전과 직결되지 않을 수도 있을 것이다(Bloom and Canning, 2003).

4. 초중고교 및 대학의 학령인구

통계청의 장래인구추계는 대전광역시의 학령인구를 전망하는데도 도움이 될 수 있다. 학령인구를 6세를 하한으로 21세를 상한으로 할 때, 학령인구는 210년의 33만 명에서 2005년의 35만 5,000명에서, 2015년에는 30만 명, 2020년에는 26만 6,000명, 2025년에는 24만 3,000명, 2030년에는 23만 2,000명으로 감소하게 된다. 2005년 학령인구 대비 2030년의 학령인구는 2/3 수준으로 감소하게 된다.

학령인구를 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교로 구분하여 보면 다음과 같다. 초등학교 학령인구는 2005년의 13만 1,000명에서 2010년의 11만 1,000명에서 2030년에는 8만 1,000명 수준으로 감소하여, 감소의 정도는 2005년과 비교할 때, 5만 명 이상이 감소하여 2005년 초등학생수의 62%에 불과하게 된다. 중학교는 2005년의 6만 7,000명에서 2015년에는 5만 5,000명으로 감소

하고, 2030년에는 4만 3,000명으로 감소하여, 2005-2030년의 25년간 감소규모는 2만 명으로 2030년의 중학생 수는 2005년의 62%에 이른다.

[표 22] 대전광역시의 학령인구 전망: 2005-2030년

구분	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2005년 대비 감소인구			2005년 대비 비율		
							2010	2020	2030	2010	2020	2030
학령(6-21세)	355	330	300	266	243	232	-26	-89	-123	92.8	75.0	65.3
(총인구대비구성비)	(24.2)	(21.8)	(19.3)	(16.8)	(15.2)	(14.4)	(-2.4)	(-7.4)	(-9.8)			
초(6-11세)	131	111	94	93	87	81	-20	-38	-50	85.0	70.7	62.0
중(12-14세)	67	66	55	46	47	43	-1	-20	-24	98.1	69.4	64.6
고(15-17세)	61	69	62	49	47	45	8	-12	-15	113.5	80.9	74.8
대(18-21세)	97	84	90	78	63	62	-13	-18	-35	86.8	80.9	64.1
대학입학대상자(18세)	22	22	22	18	15	15	0	-4	-7	100.9	81.0	69.8

또 고등학교의 경우는 2005년의 6만 1,000명에서 2010년에는 6만 9,000명으로 약간 증가하지만, 그 후에는 계속 감소하여, 2030년에는 4만 3,000명에 이른다. 2005년 대비 2030년의 고등학교 학령인구 감소폭은 1만 5,000명으로, 감소의 정도는 25%에 이르게 된다. 마지막으로, 대학교 학령인구는 2005년의 9만 7,000명에서 2010년에는 8만 4,000명으로 감소하지만, 2015년에는 다시 9만 명으로 증가하였다가 그 후에는 지속적으로 감소하여 2030년에는 6만 2,000명에 이르게 된다. 2005년 대비 2030년의 대학교 학령인구 감소폭은 3만 5,000명으로, 감소의 정도는 35%에 해당한다.

현재, 대전광역시에는 도안신도시나 노은지구 등에서 대규모 주택개발사업이 뉴타운 개발의 형태로 진행되고 있으며, 이들에 신규로 건설되는 주택 입주자들의 자녀를 위한 학교설립이 계획되고 있다. 가령, 초등학교 5개, 중학교 4개, 고등학교 2개를 신설하는 계획이 도안 신도시 설치계획에 들어 있다. 그러나 장래추계결과에 의하면, 대전광역시의 모든 초중고교가 20년 이내에 1/3은 통폐합의 대상이 된다는 점을 고려할 때, 일시적으로 신도시 사업을 성공으로 유도하기 위한 단기

적 학교설립계획안이라는 것을 염두에 두면, 이들에 대한 신중한 계획방안이 마련되어야 할 것이다. 결국, 신도시나 여타 신규주택건설 사업에 학교시설이 일시적으로로는 입주자를 유치하는데 도움이 되겠지만, 그것도 우리나라는 물론, 대전광역시도 예외가 될 수 없는 저출산으로 인한 학령인구의 감소에 의하여, 결국 빠른 시간 안에 폐기될 가능성이 있는 시설이 되는데 대한 신중한 대응방법을 마련하여야 할 것이다.

[표 23] 도안 신도시의 학교시설 설치계획

구 분		개소수(신설)	기타		
유치원		4	-		
초등학교		6(5)	존치 1개소(흥도초)		
중학교		4(4)	중4 1개소 설립보류		
고등학교		2(1)	체고 1개소		
특수학교		1(1)	-		
총 계		13(11)			
학교명	학급수	개교일	추진상황	공정률	통학 블록
봉명초	37(1)	'11.3.2.	'11.1.31. 준공		1,2,6,7블록
원신흥초	25(1)	'11.3.2.	'11.1.31. 준공		8,10,11블록
도안초	25(1)	'11.3.2.	'11.1.31. 준공		15,16블록
흥도초(존치)	25(1)	'12.3.	'10.12.2. 착공		12,13,14블록
					(개교전 원신흥초 통학)
학교명	학급수	개교일	추진상황	공정률	통학 블록
가창"서남3초"	25(1)	'12.3.	'10.12.7. 착공		3, 9블록
					(개교전 상대초 통학)
가창"서남7초"	미정	미정	미정		17, 18블록 분양시기 감안
봉명중	34(1)	'11.3.2.	'11.1.31. 준공		-
유성중	34(1)	'11.3.2.	'11.1.31. 준공		-
가창"서남4중"	미정	미정	미정		-
가창"서남5중"	25(1)	'12.3.	'11.2.1. 착공		-
가창"서남2고"	31(1)	'13.3.	설계발주		-
가창"서남특수"	34	'12.3.	'10.12.20. 착공		

5. 혼인 주연령층 인구

마지막으로, 우리나라 혼인 주연령층(20-39세) 인구의 성비구조를 검토하여 보기로 한다. 대전광역시외의 경우, 2010년에는 남자 주연령층이 25만 5,000명이고, 여자 혼인 주연령층이 24만 1,000명으로 성비는 105.6으로 전체성비 101.2보다 높은 것으로 나타난다. 또 이러한 성비불균형이 2030년에 이르면 남자 혼인 주연령층이 20만 6,000명이고, 여자 주혼인연령층이 18만 4,000명으로 성비는 112.1로 전체성비 98.0보다 높은 것으로 나타난다. 이러한 사정은 결국, 많은 남자들이 평생미혼으로 살거나 아니면, 외국에서 신부감을 구하도록 하는 결과를 야기하게 된다.

[표 24] 혼인 주연령층 인구 및 남녀 성비구조: 2010-2030년

		2010		2015		2020		2025		2030	
전국	전체성비/혼인성비	100.8	107.5	100.6	109.9	100.1	111.2	99.6	112.3	99.0	111.8
	남		7,734		7,321		6,973		6,315		5,770
	여		7,198		6,663		6,268		5,623		5,159
대전	전체성비/혼인성비	101.2	105.6	100.6	109.3	99.9	112.0	99.0	114.0	98.0	112.1
	남		255		249		245		224		206
	여		241		228		219		197		184
서울	전체성비/혼인성비	98.2	101.5	96.7	100.6	95.1	100.8	93.5	102.4	91.9	102.1
	남		1,755		1,584		1,416		1,206		1,085
	여		1,729		1,574		1,405		1,178		1,063
부산	전체성비/혼인성비	98.4	106.3	97.5	110.0	96.5	112.8	95.4	114.6	94.2	113.7
	남		523		477		430		361		306
	여		492		434		381		315		269
대구	전체성비/혼인성비	100.4	106.0	99.6	112.1	98.7	116.2	97.6	119.5	96.5	116.4
	남		373		347		327		290		252
	여		352		310		282		243		216
인천	전체성비/혼인성비	102.2	108.3	101.8	111.1	101.3	112.9	100.5	114.0	99.5	114.0
	남		434		429		421		387		355
	여		400		386		373		340		311
광주	전체성비/혼인성비	99.2	102.4	98.7	104.9	97.9	107.5	97.0	110.1	95.9	110.1
	남		233		220		211		190		175
	여		228		210		196		173		159

전반적으로, 대전광역시와 우리나라 전체와 사정이 비슷하고, 대구광역시, 인천광역시보다 성비불균형이 덜 심각한 것처럼 보이기는 하지만, 이들은 오늘날 글로벌리제이션의 시대에 외국인 배우자에 대한 편견이 완화되고 있는 상황에서, 국제결혼의 가능성을 증대시키게 될 것이다. 현재, 대전광역시의 국제결혼이 농촌이나 중소도시보다는 덜 심각하다고 할 수는 있겠지만, 결국은 지난 20-30년 동안의 출산력의 급격한 감소와 남아선호에 의한 성비의 불균형은 불가피하게 결혼이민자의 유입을 가져오게 될 것이며, 이러한 요인은 대전의 대덕연구단지나 대학, 그리고 일부학원가에 와서 거주하는 외국인 외에, 추가적인 결혼이민자의 유입으로 인하여 대전광역시 자체는 더욱 더 글로벌리제이션의 흐름에 합류하지 않을 수 없을 것이다.

제5절 대전광역시의 도시재생사업과 도시화의 미래

도시든 농촌이든 인구가 감소하면 이를 원래의 상태로 복원하는 정책을 필요로 한다. 도시재생은 이러한 방법의 하나로서, 산업구조의 변화 및 신도시, 신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를 새로운 기능을 도입하고 창출함으로써 인구규모를 다시 증가시키기 위해서 노력하는 것을 의미한다(김홍태, 2008, 2011). 서울시나 수도권에서 오랫동안 시행하여 왔다가, 최근에 논란이 되고 있는 뉴타운 사업이 대표적이며, 각 기초자치단체 등에서 시행하고 있는 재건축 및 재개발 사업, 주거/상업 등 단일 기능의 도시를 복합 기능의 도시로 탈바꿈시켜 유동인구와 대기업을 유치하는 도심재생사업(민/관 합동형PF) 등이 모두 도시재생사업의 범주에 들어간다.

1. 도시재개발의 개관

대전광역시도 5개 자치구별 인구성장, 특히 인구이동의 패턴을 살펴볼 때, 1990년대 이후, 늦어도 2000년대 이후에서는 인구학적으로 저출산의 문제가 심화되기 시작하는 확실하게 후기도시화 시대에 진입하였다고 볼 수 있다(한필원, 1999, 김병수, 2010). 도시개발 과정에서 늘어나는 주택 수요를 충족시키기 위해 신도시, 신시가지를 개발하게 되고, 반면에 구 시가지는 특히 젊은 층의 인구 유출로 정주인구가 감소하고, 인구는 고령화 되어 상업, 문화, 교육, 복지 등 도시 기능이 약화되는 등으로 급격한 산업화에 따른 개발이 쉬운 도시 외곽지역으로 기능이 팽창하게 되는데, 대전광역시의 경우에는 원도심의 중심 시가지를 중심으로 공동화 현상의 심화로 그 모습이 나타나게 되었다.

도시의 공동화 및 도심부 쇠퇴 현상은 에너지 및 자원의 낭비, 교통 혼잡, 공해, 구시가지 기반시설 노후화 및 상업기능 쇠퇴 등 환경적, 경제적, 사회적 문제를 일으킨다. 이를 극복하기 위한 일반적인 도시 정비사업의 경우 물리적 환경정비 위주의 사업을 우선 시행하게 되는데, 이는 이미 황폐화된 구 시가지를 회복하는데 일시적으로 성공할 수는 있겠지만 한계가 있을 수 있다 (이우상·정성관·박경훈·유주한·김경태, 2008; Klemek, 2011).

가. 공간적 범위와 내용적 범위

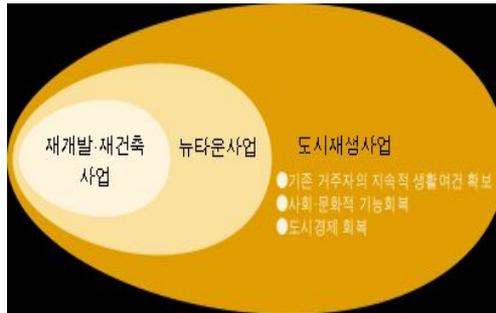
도시재생이란 물리적 정비사업과 함께 적절한 프로그램 주입을 통해 도시를 부흥시키는 방법으로, 기존 도시가 가지고 있는 물리적, 사회적, 경제적 문제를 치유하기 위한 모든 행위를 말하며, 도시 재개발, 도시 재활성화 등을 포괄하는 광의의 개념이다

도시재생사업은 그 범위는 도시의 매력 창출 및 도시기능 강화를 포함하는 사업까지 매우 다양하게 나타난다. 즉, 기존 물리적 환경정비 중심의 도시정비사업

이 환경 개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 도시재생사업은 지속가능한 도시 커뮤니티를 보전하고 고양하기 위한 과정적 산물을 증시한다([그림 17] 참고)

도시재생사업의 공간적 범위는 ① 자치단체의 도시 및 주거환경정비 기본계획상 정비예정구역 ② 향후, 도시쇠퇴현상이 심화될 것으로 예상되는 지역 내 중심시가지 및 기성시가지 ③ 지방중소도시의 도심부(대도시나 수도권 도시와 달리, 도심 중핵공간이 대도시 도심주변부의 특성을 나타냄) 로 구분된다. 한편 내용적 범위는 ① ·환경적으로, 쇠퇴화가 진행되고 있는 지역을 대상으로 기성시가지의 체계적인 정비와 신개발지의 계획적 개발이 이루어지도록 유도할 수 있는 범위 ② 생활·문화적으로, 공공, 민간, 지역주민 등 다양한 개발주체의 참여를 통해 지역 고유의 사회·문화적 특성을 유도할 수 있는 범위 ③ 경제적으로, 도시의 지역 산업과 경제 등 종합적인 도시부흥을 유도할 수 있는 범위로 구분할 수 있다

[그림 17] 도시재생사업의 범위



자료: 도시재생사업단 웹사이트(<http://www.kourc.or.kr>)

나. 유형

도시재생사업이란 기존의 도시 및 주거환경정비사업 영역을 포함하되, 그간 물리적 환경정비 위주로 추진되어온 한계를 극복하고, 쇠퇴한 도시지역의 노후화된

인프라를 재정비하여 공간 구조재편 및 신공간 창출을 도모함으로써 새로운 도시 기능을 수행 할 수 있도록 하기 위한 사업이다(도시재생사업단 웹사이트, 2012).

- ① 주택재건축사업 : 정비기반시설(도로, 상하수도, 공원, 공용주차장 등)은 양호하나 노후불량 건축물이 밀집한 지역(주로 노후한 아파트)을 대상으로 기존 주택 철거 후 그 자리에 새로 공동주택을 건설하는 사업으로서 관리처분 방식으로 시행한다.
- ② 도시환경정비사업 : 건축물 및 기반시설이 노후화 되었거나 부족하여 도시 공간의 효율적인 이용이 어렵다고 판단되는 상업지역, 공업지역을 대상으로 기존에 노후 건축물을 철거한 후 그 대지위에 새로운 건축물(상업, 업무, 주상복합) 및 기반시설을 설치하는 사업이다.
- ③ 주택재개발사업: 기반시설(도로, 상하수도, 공원, 공용주차장 등)이 열악하고 노후 불량주택이 밀집한 주거지역을 대상으로 기존의 저층주택들을 철거한 후 그 자리에 새로 공동주택과 그 규모에 적합한 정비기반시설을 설치하는 사업으로서 관리처분방식으로 시행한다.
- ④ 주거환경개선사업: 주거환경개선사업은 사업성이 낮아 장기간 개발이 방치된 지역에서 주택공사 등 공공기관이 정부의 각종지원 (지구내 국공유지의 사업시행자 무상양여, 공공시설 설치비 재정부담 등)을 받아 시행하는 사업이다.

다. 필요성에 대한 주장

우리나라에서, 도시재정비촉진을 위한 특별법에 따른 도시재개발 관련 사업은 개발이익의 과도한 사유화, 도시기반시설 부족과 기형적 난개발, 도시 어메니티

상실, 저소득 계층의 주거안정 훼손 및 사회적 통합 저해 등의 부작용을 불러왔다 (이우성·정성관·박경훈·유주한·김경태, 2008).

그 결과 민간위주의 재정비 사업은 노후 정도나 기능회복의 필요성보다 수익성이 기대되는 곳에서만 사업이 이루어짐으로서 소규모 단위사업과 사업성이 없는 노후, 불량주거지는 방치되고, 무분별한 전면철거 재개발로 인한 장소성, 역사성의 상실, 지나친 수익성 중심 개발과 공공참여 미비에 따른 공공성 결의 등의 문제점을 낳게 되었다.

지역경제의 방향, 지역 커뮤니티 활성화 등을 종합적으로 고려한 경제, 사회, 문화, 복지 등 다양한 차원에서의 업무협업체 구성, 주민참여 활성화를 통한 민간, 학계, 정부가 함께하는 다양한 수준의 거버넌스 모델 개발, 도시내부의 균형발전과 도심활성화 차원에서 논의가 시작되었다. 도시에 거주하고 있는 사회적 약자의 능력 및 지불의사에 부응하는 저비용의 적절한 주택(decent housing) 계속공급으로 사회통합적 주거공동체 기술개발 및 커뮤니티 재생, 낙후된 지역에 토지 및 도시 공간의 이용 효율성을 높이기 위해 도시의 공간적 범위를 수평, 수직적으로 확장, 입체화하고 다양한 기능을 체계적이고 합리적인 방식으로 융합시킨 입체 복합 시설(Mixed-use Complex) 설치를 설치한다.

2. 대전광역시의 도심재생 노력

대전광역시는 도심재생을 위한 노력을 행정적·제도적으로 추진하는 것도 있고, 도시계획에 의하여 추진하는 것도 있다. 이를 구분하여 행정·제도적 노력, 도시관리계획에 의한 노력, 그리고 구체적으로 진행되는 부문별 사업내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 행정적·제도적 노력

대전광역시시는 기존 도심지역의 재생을 목적으로, 2003년부터 원도심의 활성화를 위한 특별조례를 제정하고, 이를 시행하여 왔다. 이 조례는 일제 식민지 시대부터 1990년대 직할시/광역시 승격에 따른 도시의 성장과 확산에 따라 공간구조가 다핵화되고, 도시의 중추기능이 서구의 둔산지역으로 이전되면서 인구감소는 물론 소비위축과 상업기능의 침체현상을 경험하는 원도심지역을 활성화함으로써, 안정적인 도시발전과 거점도시의 기능을 회복하려는 제도적 근거를 마련하기 위한 것이었다. 이 제도에 의하여 원도심으로 설정된 동구와 중구 일부 지역에 대하여 행정적·제도적 지원이 가능하게 되었다.

행정적 지원에는 건축밀도 완화, 시내버스 무임승차권역 제정, 지방 투융자 사업 우선순위 반영 등이 있으며, 재정적 지원에는 기반시설 공급, 광고 등 시가지 정비 개선, 재래시장 현대화 및 편익시설 확충, 임대료 지원사업 등이 있다.

도심활성화를 위한 사업추진에는 물리적 환경정비와 유도 및 여건조성을 통한 질적인 환경개선을 원칙으로 하고 있으며, 입체적 정비부문은 민간이 담당하고 기간시설부문은 공공이 지원하는 민관협력 체제를 목표로 하고 있다. 이와 함께, 각 추진사업별 주민협의체를 조직 운영하여 주민의 자발적인 참여와 협동적인 활동을 추진하되, 지자체에서는 일정비율의 세금을 해당 지역의 기반시설 정비를 위하여 지원하고, 각종 홍보활동 및 활성화 기금 등 해당 지역의 소유주, 상점주 등이 부담하게 되어 도심활성화의 책임감과 주인의식을 갖도록 하고 있다. 또한, 적극적인 주민참여를 실현하기 위하여 각종 주민설명회, 공청회, 공람 등의 제도를 개선하여, 계획단계부터 주민들의 의견을 반영할 수 있도록 노력하고 있다.

나. 도시계획적 측면

대전광역시시는 도심쇠퇴의 문제를 해결하고, 원도심의 활성화를 위하여, 1994년 대전시도심재개발기본계획을 시작으로 중(동)구 장기발전계획(1994), 대전도시기본

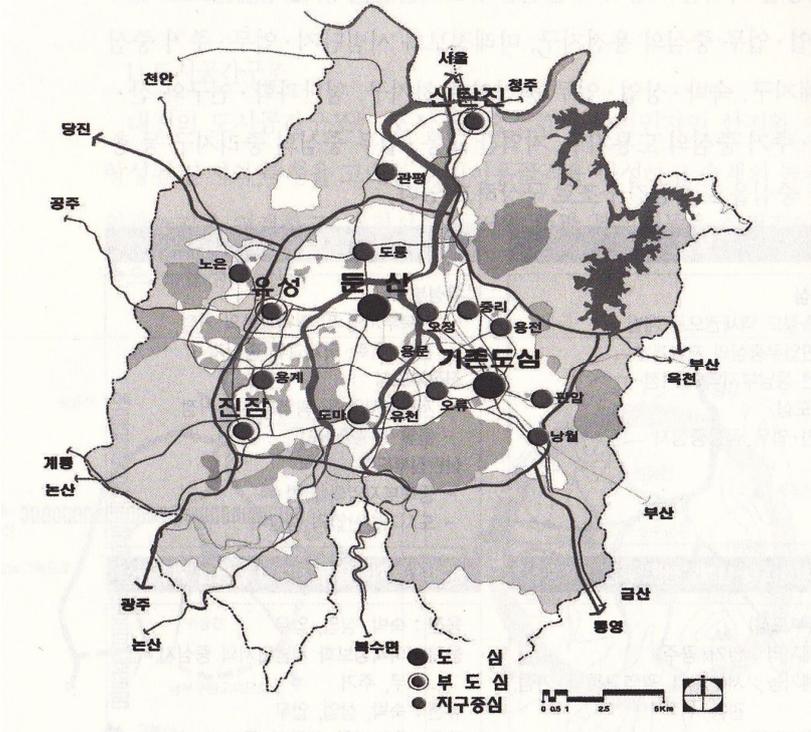
계획(1997), 기존도심재활성화방안에 관한 연구(1999)등을 통하여, 1990년부터 꾸준히 대응하여 왔다. 특히, 구도심의 재개발지역에 속해 있는 동구와 중구에서는 1990년 후반부터 인구가 지속적으로 감소하였기 때문에, 도심활성화의 기반을 구축하는데 많은 노력을 기울였다.

2003년에는 「대전광역시 도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 시행한 결과, 중구의 일부 지역에서는 상권이 회복되고 1997년 이후 주민등록인구가 증가하는 현상이 나타났다. 그러나 사실상 2000-2010년 인구주택총조사의 시계열 비교에 의하면, 중구의 행정동 중에서 선화은행동이 인구가 감소하지 않은 것을 제외하고는 모든 행정동이 거의 대부분 인구감소를 경험하고 있으며, 주택정비사업을 거친 경우에도 사업기간에 일시적으로 인구증가가 있었지만, 그 후에는 바로 감소하는 경우가 있었다.

대전광역시는 둔산 신도시의 건설로 인하여, 1도심체제에서 2도심체제로 공간구조체계를 변경하였지만, 광역차원에서 공간기능의 연계성이 부족하다는 점은 대단히 우려할 만한 점이다. 또한 1990년대에 대전광역시청을 포함한 주요 행정기능이 원도심지역에서 둔산지역으로 이동하면서, 기존도심의 중심의 중추기능이 소멸하였으며, 단순히 지구중심으로서의 기능으로 전락될 위험은 존재하여 왔다. 중구의 일부동과 대전역 주변의 원도심지역에 광역도시 전체의 기능이 조화될 수 있도록 통합적 도시구조 지향을 목표로 상업적 기능을 활성화하고, 둔산 신도심의 경우에는 제3정부청사와 대전시청, 대전지방법원 등으로 구성되는 행정적 기능을 활성화하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 현재, 대전광역시 도시관리계획에 따라, 원도심을 KTX 역세권, 일반업무지역, 동남부 지역의 거점으로 육성한다는 전략으로 현재 둔산신도심에 비견할 수 있는 특성지역으로 발돋움할 수 있는지 미지수이다.

대전광역시의 현행 도시관리계획에는 공간구조계획이 2개 도심 외에 유성, 진잠, 신탄진 3개의 부심 마련되고 있다. 2000년 이후 인구성장이나 인구이동의 특성을 볼 때, 유성은 노은지구를 중심으로 해서 서북부 지역 및 광역교통의 거점지역으

[그림 18] 대전광역시의 공간구조도



로 개발될 수 있다고 판단하지만, 진잠지역이나 신탄진 지역은 사실상 대전광역시의 “농촌” 지역으로서, 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서, 이러한 부도심으로 개발할 때, 공간구조상의 기능을 제대로 수행할 수 있을 것인가가 의문시된다.

대전광역시의 현행 도시관리계획에서, 종전의 8개 지구에서 13개 지구 중심으로의 다핵화와 함께 각 중심생활권별로 도시기반시설의 확충에 의한 중심성 확립성을 추구하고 있다. 또, 균형적인 도시구조 형성 및 선진도시기반 구축을 위하여, 기존 도심지역의 대규모 이전적지(풍한산업, 제3보급창, 구 산업대부지 등)의 활용 방안을 모색하였으며, 철도로 인하여 단절된 도심지역과 소외지역을 연결하여, 상대적으로 낙후된 동남부 지역에 택지개발사업에 의한 신도시 개발을 추진하였다.

[표 25] 대전광역시 공간구조계획의 주요지역과 기능

도심	부도심
기존 도심(원도심) · 고속철도(KTX) 역세권으로 개발 · 일반업무중심의 지역개발 · 대전 동남부 지역의 거점 둔산 신도심 · 행정, 금융, 업무의 중심지	유성 부도심 · 서북부지역 및 광역교통의 거점지역 · 관광, 위락, 국제교류의 중심지 진잠 부도심 · 서남부 지역 및 광역교통의 거점지역 · 물류와 유통의 중심지 신탄진 부도심 · 동북부 지역의 거점지역 · 도시기반산업의 중심지
주변도시들과의 연계발전을 위한 지역중심	현재의 토지이용을 극대화하는 지구중심
유성(부도심) · 연계지역: 연기, 공주 · 연계기능: 서북지역 광역교통의 거점 관광 및 위락 진잠(부도심) · 연계지역: 논산 · 연계기능: 서남지역 광역교통의 거점지역, 물류 및 유통의 중심지 신탄진(부도심) · 연계지역: 청원, 청주 · 연계기능: 동북지역 광역교통의 거점, 도시기반산업의 개발 판암(지구중심) · 연계지역: 옥천 · 연계기능: 동남지역 광역교통의 거점 낭월(지구중심) · 연계지역: 금산 · 연계기능: 남부지역 광역교통의 거점	용전: 숙박, 상업, 업무 용계: 미래정보화 시범단지의 중심지, 업무, 주거 유찬: 숙박, 상업, 업무 도룡: 첨단과학, 연구개발의 중심, 산학연주 종라: 지역간 교통의 중심지, 업무 오류: 업무, 상업 용문: 업무, 상업 도마: 서구생활권의 중심지, 상업 및 주거 오정: 상업, 유통 노은: 상업, 유통 관평: 첨단산업 및 벤처산업

대전광역시의 개발밀도는 유성구 일부지역을 제외하고는 200-250명/ha 정도로, 중저밀도의 개발수준이라고 할 수 있으며, 인구변동에 따른 개발밀도가 각 생활권 중심으로 300명/ha 이하로 설정하고 있어서, 균형있는 토지이용과 중저밀도의 개발이 유지될 것으로 예상할 수 있다. 도심지역 토지이용 현황을 보면, 상업지역의 경우 상업용도만이 아니라 주거용도가 상당히 많은 비중을 차지하고 있고, 주거지역의 경우에도 주거기능을 보호하기 위한 건축물 및 용도의 규제가 보전 및 전용 주거지역을 제외하고는 제대로 이루어지지 않고 근린생활시설에 대한 허용용도가

애매할 정도로 광범하게 규정되어 있어서, 주거기능과 관련이 없는 상업용도의 입지도 가능하도록 되어 있다.

한편, 기존도심은 둔산신도심과 비교할 때, 주거면적이 10% 수준이지만, 상주인구의 감소로 말미암아 개발밀도를 유지할 수 없기 때문에, 주거기능을 강화하고 각종 도심재개발 사업을 통하여 토지이용을 고도화, 복합화, 입체화하는 방안을 모색할 수는 있을 것이다. 물론, 이러한 방안을 실행함에 있어서 직장/주거 근접형 토지이용을 촉진하기 위한 제도나 방안을 도입할 필요성이 있다고 생각되며, 도심의 고층, 고밀도 특성을 감안한 입체적 토지이용이 지구단위계획을 통하여 실현되어야 할 것이다.

다. 부문별 사업내용

대전광역시 도시재생사업은 역사문화적 환경의 보전과 이와 연계된 보행자 공간의 조정 그리고 도심공동화 현상을 감소시키기 위한 도심주거의 확보, 복합용도개발 등으로 정리될 수 있을 것이다. 이와 같은 정책방향은 원도심이 갖고 있는 문화적, 역사적 장점을 살리고, 예전의 활력을 회복하는 것이 궁극적으로 원도심의 기능을 회복하고 경쟁력을 향상시킬 수 있는 방법이기 때문이다.

먼저, 대전광역시의 대전역에서 현재의 충남도청에 이르는 중앙로를 중심으로 하는 대전역세권 외에 목동, 은행선화동, 용두동 등의 원도심 지역에는 역사적 건축물로는 일제 식민지 시대에 건설된 공공기관 건물이나 일부의 조선시대 주택들을 제외하면 거의 찾아보기 힘들다. 이 때문에, 대전의 시민문화는 역사적 전통이 살아 있는 장소보다는 중앙재래시장, 각종 특화거리 및 문화적 거리, 연정국악원, 홍명상가, 충남도청, 대전역, 중앙로 주변 지하상가 등을 비롯한 주변지역을 중심으로 형성되어 왔다. 역사문화적인 자원을 이용한 특화사업은 재래시장 현대화 및 특화거리 활성화, 문화시설 확충, 대전역사 및 주변지역 개발 등 주로 도심활성화를 위한 보행자 공간 조성과의 연계하여 추진되어 왔다. 1990년대 중반부터는 물리

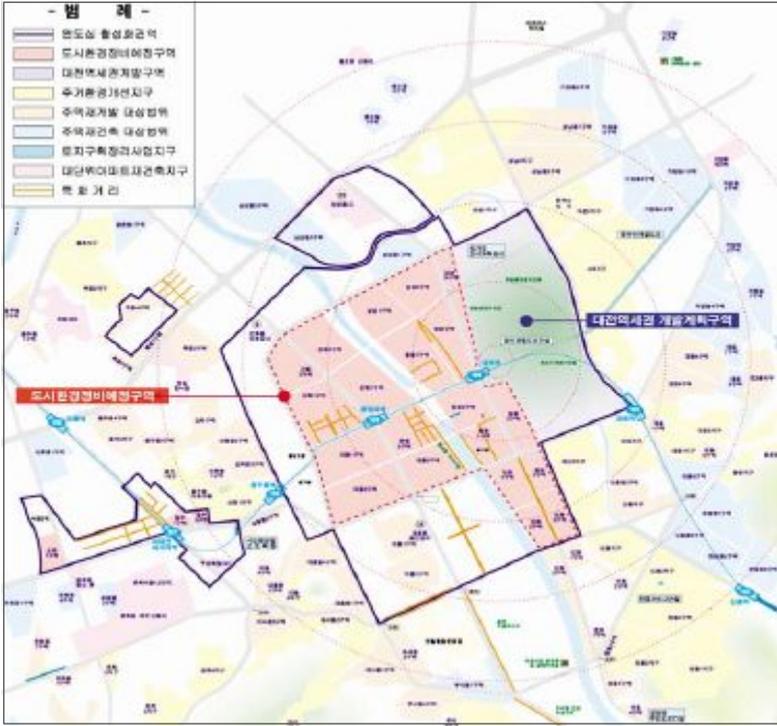
적 환경정비와 소매업 활성화를 목표로 하여 시작된 보행자 공간 조성사업에 의해서 도심지역의 중앙시장, 목척시장 등의 재래시장 현대화 사업과 연계하여 상점가 주변에 각종 특화거리를 조성하였다. 구체적으로, 특별용도지구(재개발지구, 상점가 환경개선지구, 가로환경정비구역 등)로 지정하거나 지구단위계획을 수립하여, 건축규제, 시행조례제정, 세제지원 등 행정정책 지원을 통하여 사업을 추진하였다.

다음은 도심주거/복합용도개발 및 도심산업에 관련된 내용이다. 동구나 중구 등의 예전 도심지역에서는 전출인구가 전입인구가 많아서 인구가 감소하는 것을 막기 위하여, 대단위 아파트 건설에 의한 주거공급과 택지개발 및 구획정리사업, 주거환경개선사업 등을 통한 낙후된 주거환경을 개선하고 정비하여 쾌적성의 조건을 만족시킬 수 있는 주거단지를 조성하고자 하는 것이다. 이와 함께 블록단위 사업정비방식으로 각종 재건축사업, 주상복합용 도로 정비, 도시기반시설 확충 등의 도시재개발사업을 추진하면서, 불량지역과 양호지역으로 구분하여, 각 지구별로 적절한 토지이용을 권고하며, 도시의 균형발전을 위한 도심환경정비를 통해 도시계획적인 정비와 지구별 효율적인 기능배분을 하는 사업이 진행되어 왔다.

도심지역의 복합용도 개발 및 도심산업의 육성을 위해서 민간자본을 유치하고 이를 통하여 문화 및 쇼핑시설 등 복합용도 개발을 유도하고 있으며 도심지역 내 빈 건물을 활용하여 전략적으로 벤처기업을 육성하기 위한 건물임대료 지원, 세제 혜택 등의 행정적 지원을 하여왔다. 이와 함께, 대전역사 및 주변지역의 개발에 있어서, 상업, 업무, 주거 등 복합기능을 수용하고, 관련사업과 연계하여 대규모의 복합개발을 통한 활성화를 시도하여 왔다.

그러나 이와 같이 각종 원도심 활성화 프로젝트들이 도심활성화에 기여할 수 있는 바람직한 부분도 있었지만, 대형할인점의 유치를 통한 지역소매상의 쇠퇴와 같은 부정적인 측면을 충분히 고려하지 않으면 안 될 것이다. 따라서 대전광역시 내의 모든 자치구들 간에 균형있는 발전을 목표로 하여 시도되는 원도심 활성화 프로젝트가 계획의 수립이나 집행에 있어서 신중한 검토와 지속적인 관리를 필요로 할 것이다.

[그림 19] 대전광역시 원도심 활성화 권역도



최근 대전발전연구원의 노은지구와 기존시가지 분석에 의하면, 현재 대전에서 실시되는 주택개발사업에 대하여 고려해야 할 두 가지 주요사항이 있었다(임병호, 2011). 가령, 노은지구나 관평동 테크노밸리 개발사업지구 등 신규지역에 대한 주택개발사업의 경우, 대전광역시 인구의 내부이동은 60% 이상에 이르고, 주거환경 개선사업이나 도시재개발사업과 같은 기존시가지 주택개발사업의 경우에는 대전광역시의 내부이동이 85.7%로 나타났다. 즉 주택개발사업이 진행될 경우, 내부이동이 전체의 60%~85%를 차지하는 것으로 예측되었다.

그러나 2020년 대전도시기본계획에서는 도시 및 주택개발사업 시 외부유입인구 증가를 30%로 적용하고 있다. 이러한 적용치는 실제로 이 연구에서 실시한 기존

시가지 재개발사업에서의 외부유입인구 증가율(15%)에 비해 상대적으로 높다고 볼 수 있다. 향후에는 도시주거환경정비나 도시재개발차원에서 정비사업이 많이 진행될 것인데, 이 경우 외부유입률이 현재 대전시 도시기본계획 수립 시 적용하는 수치보다 낮을 것이라는 점을 충분히 고려할 필요가 있다.

또 하나는 기존 시가지 도시개발사업에서 원거주민 입주비율이 약 8%인 것으로 나타났고, 원거주민의 재정착률은 14.2%로 유추되었다. 주택개발사업 유형별로는 주거환경개선사업의 재정착률이 13.8% 그리고 재개발사업의 경우 16.5%로 도출되었다. 분명히, 이러한 원거주민의 낮은 입주율이나 재정착율은 일제 식민지 시대부터 중추기능을 담당하였던 동구와 중구의 일부 원도심 지역에서 도시재개발사업을 할 때 고려되어야 할 사항이라고 본다. 특히 서울시내 재개발지역 원주민 재정착률(2002년 이후 6년간)이 44%라는 점을 고려할 때, 대전시 주택개발사업에서의 재정착률 증가, 특히 주거환경개선사업에서의 주민 재정착률을 올리기 위한 많은 노력과 정책적 추진이 필요하다고 할 수 있다.

제6절 종합 및 결론

이 글은 현재 대전광역시의 행정구역에서 원도심에 해당하는 일제 식민지 시대의 “대전면”에서 출발하여, 대전부로, 대전시, 대전직할시, 대전광역시로 성장하는 과정의 역사를 다룬다. 특히 통계청의 장래인구추계를 바탕으로 하여 1960년대 이후 적어도 2000년까지는 끊임없이 성장해 온 대전의 인구성장에는 한계가 있음을 확인하고, 현재 진행되고 있는 도시재생사업을 검토하게 된다.

대전은 일제 식민지 시대에는 물론, 적어도 해방 이후를 포함하여, 직할시, 광역시로 발돋움하는 과정에서 인구폭발이라 할 만큼 놀라운 인구성장을 하여왔지만, 이제는 인구폭발의 시대에서 인구내폭(population implosion)을 경험하면서, 저출산과 고령화가 진행되면서 다양한 어려움에 있을 것이라는 점을 강조한다.

또, 최근에는 대전광역시 경계 안에서도 인구가 감소하는 지역도 있고, 인구가 증가하는 지역도 있어서, 광역시 경계 안에서도 이에 대하여 적절한 방식으로 대응하지 않으면 안 된다는 점도 강조하게 될 것이다. 나아가, 최근에 우리나라 다른 지역에서도 벌어지고 있지만, 국제결혼이나 외국인 노동자의 유입은 오랫동안 국제인구이동에 의하여 영향을 그리 크게 받지 않았던 대전광역시의 주민 구성에 영향을 미칠 수 있음을 강조하게 될 것이다. 현재, 도시재생사업에 대한 논의가 진행되고 있는 만큼, 대전광역시를 포함한 우리나라 대도시의 도시발전에 대한 미래상을 구축하는 것이 본 연구의 목적이기도 하다.

대전광역시의 현재 행정구역은 1904년 경부선과 그 후의 호남선의 개통으로 시작하여, 적어도 대덕군 일대를 중심으로 하는 외형적인 도시화를 1990년까지는 완료하였다. 한마디로 현재 대전광역시 시경계, 곧 1900년대에 설정된 경계 선안에 거주하는 도시인구의 비율이 100%가 되었다. 그러나 1990년대부터, 종전의 도심 지역이었던 대전역과 충청도청을 연결하는 원도심과 그 주변의 자치구인 동구와 중구에서는 인구감소가 일어나고, 광역도시화의 시대에 유성구만이 진행되면서 지속적으로 성장을 해 온 지역이다. 또, 자치구 중에서 유성구와 같이 현재의 대전광역시에 포함된 대덕구는 광역도시화(1990-2000)와 후기도시화(2000-현재)가 진행되면서, 지속적으로 인구감소를 경험하였다. 또, 서구의 경우에는 1990년대 초반에는 어느 정도 인구성장의 추이가 계속되었지만, 다시 감소세로 변하는데, 동구와 중구에 비하여 감소의 템포는 크지는 않다는 것이다. 그러나 유성구를 제외하고 나머지 4개 자치구 중 동구와 중구는 물론 서구에서도 인구성장이 둔화되고 정체 또는 감소의 방향으로 진전될 가능성이 있다.

대전광역시 전체는 물론 인구감소가 진행되는 동구와 중구는 물론 인구증가가 큰 폭으로 생기는 유성구의 경우에도, 인구변동의 핵심요인은 인구이동이 아니라 출산력과 사망력의 차이인 자연증가가 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 현재는 출생아 수가 사망자 수보다 많기 때문에 대전광역시 전체의 경우 인구성장이 둔화되기는 하지만, 그래도 (+) 성장이 일어나고 있는 현재의 상황에서, 장기적으로

기대수명의 상승으로 인구의 평균연령이 상승하게 되면, 출생이수가 사망자수보다 작게 되며, 특히 순이동이 (-)가 되는 경우에는 대전광역시 자체가 (-) 성장의 시대로 접어들게 될 것이다. 물론, 여기에는 충청도청의 내포 이전이나 세종 특별자치시의 출범으로 인하여, 대전과 이들 지역 간에 생겨는 인구이동의 불확실성에 대해서 특별한 가정을 하지 않는 경우에도 그러하다.

대전광역시의 합계출산율은 사실상 전국 평균치 1.2명에 근접하며, 기대수명도 큰 차이는 나지 않는다. 이 때문에, 대전광역시의 전출이나 전입이 특별한 관심을 끌게 되며, 대전에 전입자의 다수는 충남, 서울, 충북, 경기 등의 주변지역을 기원지로 하고 있으며, 전출자는 서울, 경기, 충남 등의 주변지역을 목적지로 하고 있다. 또 대전광역시 전체에서 거주지이동(residential mobility)에 해당하는 내부이동이 활성화되고 있다. 이 때문에, 도시관리계획에서 2개 도심, 3개 부심을 설정하고 있지만, 노은지구를 중심으로 하는 유성구의 뉴타운건설 프로젝트의 일부로 계획된 일부지역을 제외하고는 순이동에 의한 인구성장이 그리 활발하지 않은 편이어서, 대전역사 주변의 원도심에서 인구감소가 일어나는 것과 마찬가지로 결국은 대전광역시 청사가 위치하고 있는 둔산의 신도심 지역도 언젠가는, 아마도 멀지않아 인구감소가 현실화될 수도 있을 것이다.

또, 대전광역시에는 전국적 수준의 저출산 고령화, 인구감소의 시대에 직면하여, 인구성장과 인구구조의 다양한 변동에 대응하는 방식으로 외국인 노동자와 혼인이주자들이 유입하기 시작하여, 이들이 글로벌리제이션의 전반적 조류 속에서 대전 인구의 모습을 변화시킬 가능성이 크다. 물론, 지역별 외국인노동자, 혼인이주자, 유학생, 외국인 자녀 등이 차지하는 비율이 다르기는 하지만, 이들의 구성 자체가 변화하는 모습에 따라서 대전의 인구와 도시화의 미래상은 달라질 것이다. 특히, 결혼이주자들의 경우에는 2000년대 초반에는 중국국적이 주를 이루었으나, 최근에는 베트남 국적이 많아지기 시작하였다. 또 초기에는 그 구성비를 무시할 수 없었던 필리핀, 일본 국적의 결혼이주자들은 상대적으로 감소하기 시작하였다.

통계청의 2006년 시도별 장래인구추계 결과에 의하면, 대전광역시도 중국적으로 2030년대에는 65세 이상의 인구가 20% 이상을 차지하게 되어 고령화의 다양한 도전에 직면하게 될 것임을 보여준다. 현재 총부양비, 곧 유소년부양비와 노년부양비의 합은 최소값을 유지하여, 경제활동이 가능한 생산연령인구가 취업을 하는데 아무런 어려움이 없다면 지역사회의 발전에 도움이 되는 구조라고 볼 수 있다. 그러나, 현재로서는 일자리 성장이 없는 경제성장의 개연성도 크기 때문에, 최적의 인구구조가 대전광역시의 경제발전에 어느 정도 도움이 될 것인가에 대해서 불확실한 상황이다.

그러나 지난 30년 동안에 출산율이 빠른 속도로 감소하고, 그 과정에서 현재화 되었던 남아선호사상들이 혼인 주연령층의 성비불균형을 가져오고 있으며, 혼인적령기의 남자들이 배우자들을 구하지 못한다면, 이들의 배우자를 중국이나 동남아시아에서 데려와야 하는 상황에서, 대전광역시의 국적별 인구구조를 다양화하는데 기여하게 될 것이다. 또 학령인구의 감소는 대전광역시의 수준에서도 무시할 수 없는 정도이며, 학령인구가 감소하는 상황에서 도시재개발사업, 주거환경 정비사업에서 대전광역시가 아닌 다른 지역의 인구를 유인하기 위하여 무분별하게 초중고교 학교설립을 시도하는 일은 없어야 할 것이라고 판단한다.

대전광역시가 일제 강점기의 식민지 도시화를 거쳐서, 해방 이후 1960년대 이전까지 풍요로움이 없는 도시화 시대에 이르기까지 꾸준히 성장하였으며, 특히 산업도시화의 시대에 제조업 기반이 없는 상황에서도 다른 지역과의 중계기능을 수행하면서 성장을 하여, 적어도 1990년에는 외형적이거나 종전의 대덕군 전체를 행정구역으로 하는 대도시로 발돋움하였으며, 인구는 150만 정도에 이르게 되었다. 통계청의 장래인구추계에 의하면, 저출산고령화의 어려움이 있고, 성장이 둔화되기는 하지만, 2030년대에는 160만 명 정도의 대도시로 발돋움하게 될 것임을 알려주고 있다. 그러나, 향후의 도시관리계획은 인구성장을 전제로 하는 팽창위주의 도시정책이 아니라 수축시대의 도시정책을 전개하는 지혜를 보여줄 때라고 생각한다.

전반적으로, 대전광역시가 직면하는 저출산고령화의 다가오는 위험에 특별히 대처하는 도시정책이 없는 상황에서, 이 글은 원도심의 쇠퇴를 막기 위하여 진행되는 도시재생노력을 검토하였다. 원도심의 역사문화적 유산을 보존하고, 특히 재래시장의 상권을 유자보전하는 방안을 채택하여, 정부와 시민단체가 협력하는 과정을 보았다. 또, 도시재생사업의 근간을 이루는 도시재개발사업, 주거환경 정비사업에 대해서도 살펴보았다. 이 글에서 대전광역시가 최근에 서울을 중심으로 해서 생겨나고 있는 뉴타운 프로젝트의 어려움이 현재화된 상황에서, 대규모의 아파트를 건설하는 프로젝트보다는 소규모의 지역사회 단위로 원도심 부흥 프로젝트에 변신을 꾀하고 있는 것은 좋은 징조라고 본다, 그러나, 각종 재개발사업에서 원거주민의 입주율이나 재정착률이 그리 높지 않은 상황에서, 일제 식민지 시대부터 대전의 중추관리기능을 가졌던 동구와 중구를 중심으로 하는 원도심을 종전 지위로 복원한다는 것은 일시적으로는 성공할 수 있겠지만 대단히 어려운 프로젝트일 수 있다. 특히, 3개 부심(유성, 진잠, 신탄진) 중에서, 유성을 부심으로 키우는 프로젝트를 제외하고는 광역도시관리계획이 성공하기가 쉽지를 않을 것이며, 유성구의 지구관리계획, 뉴타운 건설로 미화된 주택건설사업은 물론 각종 인프라 구축도 세종 특별자치시 간의 관계성정에 따라 재조정되어야 할 것이라는 판단을 한다.

끝으로, 이 글에서 대전광역시는 원도심 신도시의 문제도 후기도시화 시대의 도시균형발전에 대단히 중요한 과제이지만, 저출산이나 고령화의 문제에서도 책임 있는 프로젝트를 추진해야 할 과제를 안고 있다는 사실을 지적하고 싶다. 또, 외국인 노동자나 결혼이민자의 추가적인 유입에 대해서도, 대전광역시의 국적별 인구구성이 다양해질수록 체계적이고 종합적인 관리가 필요하다는 인식을 가지고, 행·재정적인 면에서 전향적인 태도를 키울 필요가 있다고 본다. 도시의 활력은 생산성이 있는 인구를 많이 가지는데서 출발해야 하며, 이러한 목적을 달성하는데 필요한 프로젝트를 인구이동은 물론 자연동태(출생과 사망)을 동시에 고려하는 방식으로 도시관리계획을 수립하는 지혜가 필요할 것이다.

전광희 충남대학교 사회학과 교수

서울대학교에서 사회학(문학사)을 전공하였으며, 미국 브라운대학에서 사회학 박사학위(인구학 전공)를 취득하였다. 현재 한국의 초저출산력, 국제결혼, 적정인구, 인구추계, 등록센서스에 대한 연구를 진행하고 있다.

주요저서 및 논문으로는 『한국사회학』, 『전통서울의 이해』, 『Induced Abortion in Korea』, 『SPSS사회조사분석』, 『적정인구추계 연구』, 『출산사망예측모형 연구』, 『한국의 인구변동』, 『인구대사전』, 『인구통계-기초와 응용』, 『북한의 인구와 인구센서스』 등 이 있다.

jkh96@cnu.ac.kr

참고문헌

- 권상철(2011), “한국 대도시의 도시화 특성: 이동, 통근자 자료 분석을 통한 도시화 단계의 실증적 검토”, 한국지역지리학회지 제11권 제5호: 536-553
- 권일·류상규(2005). “인구분포로 본 우리나라 국토불균형”, 『국토계획』, 제40권 제2호, pp. 23-32.
- 권태환·윤일성·장세훈(2006), 『한국의 도시화와 도시문제』, 서울: 도서출판 다해.
- 권태환·김태현·최진호(1997), 『한국의 인구와 가족』, 서울: 일신사.
- 김문조·윤인진·장호·류승호(1998), 『대전·충청권의 도시화와 지역발전』, 서울: 백산서당.
- 김병수(2010), “우리나라 도시정책의 변화 특성 연구” 『한국지역개발학회지』 제22권 제4호: 1-16.
- 김홍태(2008), “대전광역시 원도심 활성화 사업의 성과분석”. 대전발전연구원
_____(2011), “원도심 활성화 정책의 효과분석”, 대전발전연구원.
- 대전광역시(2012), 대전광역시청 웹사이트(<http://www.daejeon.go.kr/>).
- 도시재생사업단 웹사이트(2012), “도시재생사업의 의의” (<http://www.kourc.or.kr/>)
- 박주형 · 김익준 · 최명섭 (2010), “우리나라 광역시 인구규모의 적정성 분석”, 『한국경제지리학회지』 제13권 제3호 2010(487~497)
- 박소영·전성우·최철웅. (2009). “행정구역 위계별 도시성장 패턴 및 특성 분석 : 1985~2005를 중심으로”, 『한국지리정보학회지』, 제12권 제4호, pp. 34-47.
- 박재묵·정선기·박노동(1998), “대전시민의 일상생활.” 『大田民俗誌』 下卷. 제12장 2119-2161. 大田廣域市史 編纂委員會.
- 양재섭, 장남동 (2007). “국내도시재생사업의 추진동향과 과제-서울, 인천, 대전을 중심으로”, 국토(구 국토정보),(구 국토정보다이제스트) 3월호 (통권 305호) pp 15-24
- 이우상·정성관·박경훈·유주한·김경태(2008). 도시의 지속가능한 발전을 위한 유형 분류 및 관리방안, 『환경영향평가』 제17권 제6호, pp.335-348. .
- 임병호(2011), “대전시 주택개발사업에서의 인구가동”, 대전발전연구원 연구보고서

- 전광희(1987), "The Reproductive Behavior of Rural-Urban Migrants in Korea: An Analysis of the Proximate Determinants." Ph.D Dissertation, Brown University.
- _____ (1996), "농촌해체와 도시화." 한완상 외, 『한국사회학: 한국사회에 대한 이해와 전망』. 서울: 민음사.
- _____ (1999), "The Reproductive Behavior of Rural-Urban Migrants in Korea: An Analysis of the Life History Data." Department of Sociology, Chungnam National University.
- 최원희(2007), "한국의 도시발달과 행정중심복합도시 건설", 정신문화연구 30(3) (통권 108): 35-61.
- 최금애, 강현수, 최병두(2004), "1990년대 대전의 신도시화 과정과 도시공간의 변화", 한국지역지리학회 제10권 제1호 pp 67-82.
- 최진호·고성호(1996) "대도시지배와 한국의 도시체계." 『한국사회학』 30 : 703-730.
- 통계청(2007), 시도별 장래인구추계 결과, 통계청 인구동향과 보도자료.
- _____ (2012), 국가통계포털시스템 <http://www.kosis.kr/> (인구, 가구 통계 및 해방 이전의 통계)
- 한필원(1999), "대전 구도심의 거주문제의 현황과 과제." 충남대학교 지역개발연구소 및 대전도시 건축연구원, "도시건축포럼: 도시활성화, 새로운 천년의 모색." 심포지움 발표논문.
- 행정안전부 (2011), "2011년 지방자치단체 외국인주민 현황 조사결과". 행정안전부 다문화사회지원팀 보도자료.
- Bloom, David E. and David Canning (2003) Contraception and the Celtic Tiger, *Economic and Social Review*, 34, pp 229-247.
- Klemek, Christopher (2011). *The Transatlantic Collapse of Urban Renewal, Postwar Urbanism from New York to Berlin.*

3장 대전 경제의 변화와 특징

제1절 머리말

제2절 대전 경제의 현황과 특징

제3절 산업구조 변화와 특징

제4절 대전 경제의 발전 전망과 과제

제1절 머리말

대전하면 대부분 떠올리는 상이 과학연구도시이다. 1994년 완공된 대덕연구단지
를 비롯하여 최근에 국제과학비즈니스 벨트의 조성, 또 서울에 이어 전국에서
가장 많은 벤처기업의 존재 등이 대전을 상징하는 것들이다. 그러나 이런 것들만
가지고 대전 경제의 특성을 규정지을 수는 없다.

대전은 인구 약 150만이 살고 있는 중부권의 중심 대도시이다. 인구 150만이
살고 있는 대도시에는 다양한 경제활동이 존재한다. 벤처기업과 대덕연구단지가
비록 대전을 상징하는 특징이라고 하더라도 대전 경제에는 이런 연구과학 기능뿐
만 아니라, 중부권의 거점 도시로서 생활, 공공, 교통, 소비, 교육 등 다양한 기능
들이 존재한다. 대전에서 서비스업이 큰 비중을 가지고 빠르게 발전해 온 것도 이
런 이유에서이다. 따라서 대전 경제를 논할 때 연구과학 기능 하나만 가지고 보거
나, 전국 평균과 대비하여 제조업이 취약한 경제라고만 보서는 대전 경제를 잘 이
해할 수 없다. 중부권의 거점 도시로서 대전이 어떻게 발전해 오고 기능해 왔는가
를 봐야 대전 경제의 특성을 잘 이해할 수 있을 것이다.

그러나 대전이 중부권의 거점도시라는 관점에 주목하더라도 이것만 가지고 대
전 경제를 이해하는데 충분하지 않다. 그것은 우리나라의 도시체계가 서울 중심의
일극집중(一極集中) 구조를 가지고 있기 때문이다. 흔히 수위도시와 여타 도시와
의 관계를 보는 지표 중에 하나가 도시종주성(urban primacy)인데, 서울은 1990년
에 2위 도시인 부산의 약 4.27배였다가, 2000년에 4.64배로 최고를 기록한 뒤 2010
년에는 4.51배로 다소 감소하였지만 여전히 높은 수치를 나타내고 있다(지역내 총
생산 규모 기준). 3위 도시인 대구와 비교하면 7.51배, 대전과 비교하면 무려 10.47
배나 된다. 이와 같이 서울에 각종 공공 및 금융활동, 기업본사가 집중해 있음으
로 말미암아 지방 대도시들은 서울의 영향권 아래 그 발전이 제약되어 왔다. 매쉬
(Massey)는 이를 공간분업론(spatial divisions of labour)으로 설명하고 있는데, 오
늘날 기업의 규모가 커지면서 기업 내에 지역 간 분업체제가 나타나게 되면 기업

내의 최상위 기능인 통제연구기획과 개발 기능은 중심 거대도시(서울과 같은 대도시)로 모이는 반면에 지방도시는 중하위 대리점 관리나 판매지도 기능을 담당하고, 생산기능(공장)은 그 주변지역이 담당하게 된다는 것이다(Massey, 1984). 우리나라에서 수도권에 대기업 본사의 약 90%가 입지하고, 지방 대도시에는 지사나 지점이, 그리고 주변 시군 지역에는 공장이 주로 입지하는 현상도 이런 기업내 공간분업론에 의해 설명할 수 있다. 비록 대전에서 서비스업이 발달해 왔더라도 고차 서비스업의 발달이 저조한 이유도 이런 이론으로 설명할 수 있다.

최근에 대전 경제를 견인해 왔던 서비스업의 성장이 정체되면서 대전 경제도 성장세가 둔화되고 있다. 따라서 그 원인을 살펴려면 대전이 중부권의 중심도시로서 가진 기능이 무엇이고, 또 서울을 중심으로 한 피라미드 도시체계 내에서 대전은 어떤 기능을 해왔는가를 봐야 할 것이다.

이 글에서는 이런 시각에서 그동안 대전 경제의 발전과 특징을 중부권 중심도시로서의 기능과 역할에 초점을 두고 살펴보려고 한다. 아울러 서울을 중심으로 한 피라미드 도시체계 하에서 대전 경제의 한계와 앞으로의 발전 전망도 논의해보려고 한다. 이 글의 순서는 다음과 같다. 다음 절에서는 대전 경제의 현황과 특징을 살펴본다. 이 절에서는 대전 경제의 규모와 성장 추이, 1인당 지역내 생산과 소득 및 소비의 괴리, 그리고 광역생활권 중심지로서의 대전의 기능을 살펴본다. 제 3절에서는 산업구조의 변화와 특징을 제조업과 서비스업으로 나누어 살펴보고, 제 4절에서는 결론에 대신하여 대전 경제의 발전 전망과 과제를 간략히 논해 본다.

제2절 대전 경제의 현황과 특징

1. 대전 경제의 규모

대전의 면적은 539.97km²로 전국토의 0.54%이며, 인구는 2010년말 현재 1,503,664명(주민등록 인구)으로 총 인구의 2.97%를 차지하고 있다. 지역내 총생산(GRDP, 명목)은 2010년 약 26.4조원으로 전국의 2.3% 수준인데, 전국 대비 인구의 비중에 비해 지역경제의 규모가 다소 작다. 전국 7대 도시와 비교하면, 시세 규모는 전반적으로 광주와 비슷하고 타 대도시에 비해서는 상대적으로 작은 수준이다. 1인당 GRDP는 2010년 1,748만원으로서, 전국 16개 시도중에 13위를 기록하여 광주, 부산, 대구와 더불어 하위 수준에 머물러 있다([표 1] 참조).

[표 1] 주요 대도시의 규모 지표(2010년)

(단위 : km², 명, 십억원, 만원, %)

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
면적	100,212 (100.0)	605 (0.6)	767 (0.8)	884 (0.9)	1,029 (1.0)	501 (0.5)	540 (0.5)	1,059 (1.1)
인구	50,516,666 (100.0)	10,312,545 (20.4)	3,567,910 (7.1)	2,511,676 (5.0)	2,758,296 (5.5)	1,454,636 (2.9)	1,503,664 (3.0)	1,126,298 (2.2)
지역내 총생산	1,172,742 (100.0)	271,649 (23.2)	59,531 (5.1)	35,632 (3.0)	56,857 (4.8)	25,140 (2.1)	26,413 (2.3)	59,160 (5.0)
1인당 GRDP (전국순위)	2,373 -	2,703 (5위)	1,717 (14위)	1,441 (16위)	2,096 (8위)	1,688 (15위)	1,748 (13위)	5,407 (1위)

주: 괄호 안은 전국 대비 비중

자료: 국토해양부(국토면적), 통계청(주민등록인구, 지역내 총생산)

대전 경제 규모의 변화 추이를 보면, 전국 대비 지역내 총생산의 비중이 1990년 2.4% 수준에서 2010년에는 2.2%로 축소되었다. 이 수치만 보면 대전의 상대적 인 경제규모가 위축되어 왔다고 판단할 수 있으나, 다른 지방 대도시와 비교해 보면 대전의 시세가 크게 위축된 것은 아니다. 오히려 지방 대도시 중에는 부산과 대구의 시세가 훨씬 축소되어 왔다. 부산의 경우 전국 대비 지역내 총생산의 비중이 1990년의 6.8%에서 2010년의 5.1%로, 대구의 경우 1990년의 4.5%에서 2010년에 3.0%로 크게 줄었다. 전국 시도별로 보면 1990년에서 2010년 기간 중에 전국

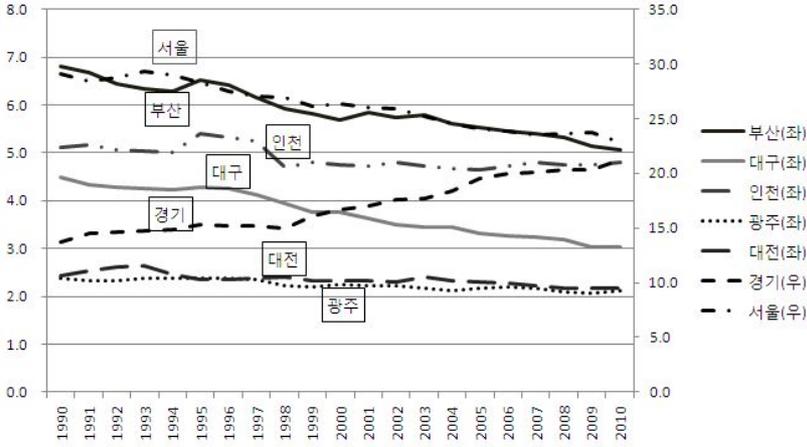
대비 비중이 가장 증가한 곳은 경기(13.8→19.8%)와 충남(4.1%→6.5%)이었고 나머지 지역은 비중이 감소하거나 비슷한 수준을 유지하였다([표 2] 및 [그림 1] 참조). 우리나라의 고질적인 수도권 집중 때문에 1990년대 이후 경기도의 규모가 계속 확대되는 가운데, 충남이 수도권 확산 덕분에 상대적으로 경제규모가 확대되었을 뿐 타 지역은 지속적으로 경제규모가 축소되어 왔다는 것을 이 자료를 통하여 알 수 있다. 특히 대도시 가운데에서는 부산과 대구의 시세 위축이 두드러져 최근 이 두 지역에서 영남 역차별론이 나올 만도 하다. 대전의 경우 전국 대비 경제규모의 비중이 다소 줄기는 하였으나, 부산과 대구에 비해 크게 줄지 않아 경제규모면에서는 도시 위상을 그런대로 유지해 왔다. 한편 대전의 전국 대비 인구 비중은 2000년의 2.9%에서 2010년의 3.0%로 약간 증가하였다.

[표 2] 시도별 지역내 총생산 및 인구 비중의 추이(%)

	지역내 총생산 비중			인구 비중	
	1990	2000	2010	2000	2010
서울	29.1	26.3	23.2	21.6	20.4
부산	6.8	5.7	5.1	8.0	7.1
대구	4.5	3.8	3.0	5.3	5.0
인천	5.1	4.7	4.8	5.3	5.5
광주	2.4	2.2	2.1	2.9	2.9
대전	2.4	2.3	2.3	2.9	3.0
울산	0.0	5.0	5.0	2.2	2.2
경기	13.8	16.6	19.8	19.3	23.3
강원	3.4	2.9	2.1	3.3	3.0
충북	2.8	3.2	3.5	3.1	3.1
충남	4.1	4.5	6.5	4.0	4.1
전북	3.4	3.1	3.0	4.2	3.7
전남	5.5	5.4	5.0	4.5	3.8
경북	6.3	6.6	6.7	5.9	5.3
경남	9.6	6.8	7.0	6.5	6.5
제주	1.0	0.9	0.9	1.1	1.1
전국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 통계청, 지역소득 및 인구통계

[그림 1] 주요 지역의 전국 대비 지역총생산 비중 추이(%)



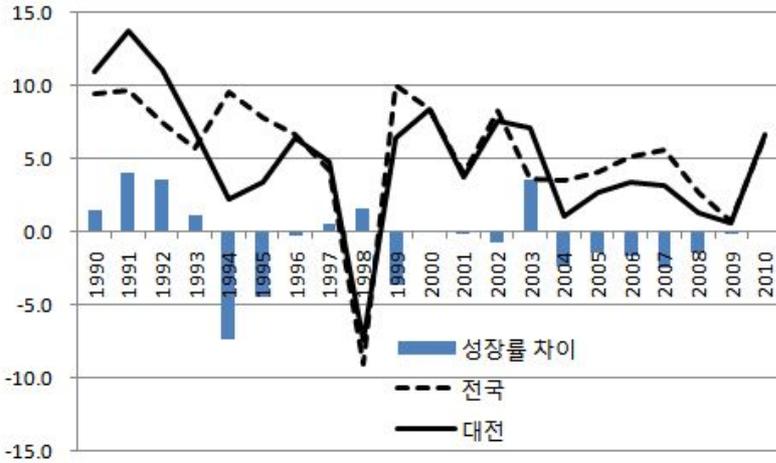
자료: 통계청, 지역소득, 각년도

2. 대전 경제의 성장 추이

대전 경제는 1990년대에 높은 성장을 보이다가 1998년의 외환위기로 잠시 타격을 받은 이후 2000년대 중반까지는 그런대로 견조한 성장세를 유지하였다. 그러다가 2000년대 후반 이후에는 성장세가 둔화하는 추세를 보이고 있다([그림 2] 참조).

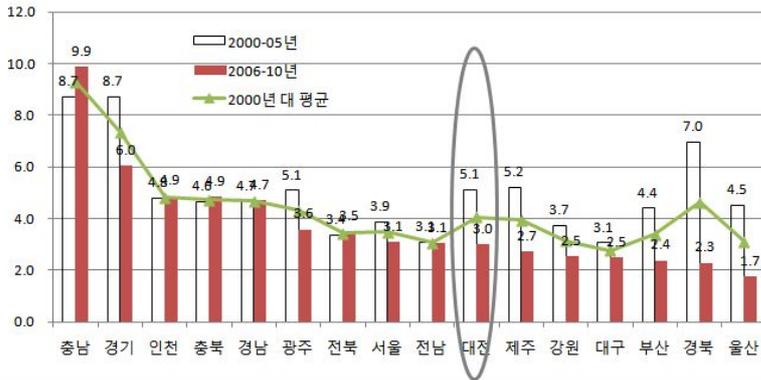
이를 전국 평균 성장률과 대비해 보면, 1990년대 초반은 대전 경제가 전국 성장률을 상회하며 가장 호조를 보인 시기로서 이 당시 둔산지역 개발, 엑스포 개최(93년) 및 대전정부청사 이전(97년) 등에 따른 건설업 및 서비스업 등의 호조로 1990~99년중 연평균 5.8%의 높은 성장세를 기록하였다. 그 이후 대전 경제는 90년대 후반에서 2000년대 중반까지 기복은 있었으나 건설업 주도 경제에서 서비스업 주도 경제로 전환하면서(건설업 비중, 1990년 17.6% → 2000년 8.3%) 전국 성장률과 비슷한 수준의 성장률을 보이다가(2000~5년중 평균 5.1%), 2000년대 후반에 들어 뚜렷한 성장 동인 부재로 지속적으로 전국 성장률을 하회하는 모습을 보이고 있다(2006~10년중 평균 3.0%).

[그림 2] 전국 및 대전의 성장률 추이(%)



자료: 통계청, 지역소득, 각년도

[그림 3] 시도별 지역내 총생산의 성장률 및 순위



자료: 통계청

전국 현황을 보면, 2000년대 후반 이후 저성장 기조로 전환하면서 대부분의 지역의 성장률이 저하하는 가운데, 충남, 경기, 인천, 충북 등은 견조한 성장세를 유지하는 반면에 대전을 비롯하여 대구, 부산, 경북, 울산 등은 성장세가 약화되고 있다(그림 3 참조). 즉, 우리나라의 지역은 성장이 빠른 수도권(경기, 인천) 및 수

도권 확장 지역(충북, 충남)과, 성장률이 정체되는 지방대도시(대전, 대구, 부산) 및 성숙산업지역(경북, 울산)으로 나누어지는 것을 알 수 있다.

이를 통해 본다면, 우리나라에서 지역간 성장률의 격차는 고부가가치 제조업이 주도하는 경기, 인천, 충남 등의 성장지역과 생산성이 낮고 서비스업이 주도하는 지방대도시간, 그리고 굴뚝산업의 비중이 높아 제조업의 성장률이 떨어지는 성숙 산업지역간의 격차로 구분되며, 대전의 성장률이 2000년대 후반 이후 떨어지는 이유도 일반적으로 지방대도시의 서비스업 주도의 산업구조가 가지는 저생산성 때문이라고 해석 할 수 있다. 대전 서비스업의 특징은 다음 절에서 살펴보기로 하고, 이하에서는 대전의 특징 중에 하나인 1인당 지역내 총생산 및 소득, 소비의 괴리현상에 대해 살펴보기로 하자.

3. 1인당 GRDP 및 소득, 소비 수준

대전 경제의 특징 중에 하나는 1인당 지역내 총생산은 전국 하위 수준인 반면에(2010년 기준 16개 시도 중 전국 13위), 1인당 지역소득 및 소비는 전국 평균보다 훨씬 높다는 점이다. 즉, 성장률도 낮고 1인당 지역내 총생산의 순위도 낮는데, 소득 및 생활수준은 상대적으로 상당히 높은 것이 대전 경제의 특징이다. 2010년 1인당 개인소득의 경우 대전은 울산, 서울에 이어 전국 3위이고, 1인당 민간소비는 서울, 울산, 경기, 부산 다음으로 전국 4의 수준을 보이고 있다.)¹⁾([표 3] 참조)

이는 대전이 중부권의 광역 중추도시로서의 기능을 하면서, 지역 외로부터 소득이 유입되기 때문이다. 소득에 비해 민간소비가 더 높은 이유도 인근 지역에서 대전으로 소비지출이 이루어지기 때문이다. 즉, 서비스업 위주의 산업구조와 낮은

1) 2009년도의 대전의 1인당 지역내 총생산 순위는 전국 13위, 1인당 지역내 총소득은 전국 9위, 1인당 개인소득은 전국 6위, 1인당 민간소득은 전국 7위 이었으나, 2010년에는 1인당 지역내 총생산 순위가 전국 14위로 떨어졌음에도 1인당 지역내 총소득은 전국 8위, 1인당 개인소득은 전국 3위, 1인당 민간소득은 전국 5위로, 1인당 소득 및 소비 관련한 대전의 지위는 전반적으로 상승하였다.

[표 3] 시도별 1인당 지역내 총생산, 총소득, 개인소득, 민간소비의 순위(2010년 기준)

시도별	1인당 지역내총생산 (천원)	시도별	1인당 지역내총소득 (천원)	시도별	1인당 개인소득 (천원)	시도별	1인당 민간소비 (천원)
울산	54,071	울산	39,339	울산	16,376	서울	15,980
충남	36,786	서울	35,165	서울	16,123	울산	12,782
전남	33,060	경북	23,469	대전	13,667	경기	12,770
경북	29,802	경기	22,955	부산	13,276	대전	12,349
서울	27,028	충남	22,529	경기	13,036	부산	12,264
경남	25,666	전남	20,142	제주	12,971	인천	11,612
충북	23,812	대전	20,078	광주	12,942	대구	11,451
인천	20,956	경남	19,925	대구	12,737	광주	11,404
경기	20,079	인천	19,500	경남	12,658	경남	11,285
강원	19,394	충북	18,554	충남	12,539	제주	11,280
전북	19,307	부산	18,297	인천	12,290	강원	10,539
제주	19,147	광주	17,230	충북	12,273	충남	10,223
대전	17,482	제주	17,198	경북	12,177	경북	10,214
부산	17,174	대구	16,728	전북	12,025	충북	10,067
광주	16,879	강원	16,272	강원	11,690	전북	10,017
대구	14,413	전북	15,819	전남	11,331	전남	9,733

자료: 통계청, 지역소득, 2010.

노동생산성으로 대전의 1인당 지역내 총생산은 낮지만, 이를 인근 지역으로부터 소득과 소비의 유입으로 보충하고 있다. 이는 전형적인 지방중추도시의 모습으로 부산, 광주 등의 다른 대도시도 마찬가지이나, 특히 대전의 경우 다른 지방대도시 보다 지역 외로부터 유입되는 소득의 비율이 크다. 2010년 경우 대전 지역의 GRDP 대비 지역 총소득 비율은 서울(130.1%), 대구(116.1%)에 이어 전국에서 3번째(114.8%)를 기록하고 있다.

이런 대전의 특성을 지역소득 요소분해를 통해 다시 한 번 살펴보고, 타 지역과 비교해 보기로 하자. 1인당 지역 총소득은 다음과 같이 요인별로 분해할 수 있다²⁾.

2) 자세한 것은 박경(2011) 참조.

$$\begin{aligned}
\text{1인당 지역 총소득} &= \text{지역 총소득/인구} \\
&= (\text{지역 총소득/지역내 총생산}) \times (\text{지역내 총생산/취업자}) \times (\text{취업자/인구}) \\
&= \text{생산대비 소득의 비중} \times \text{노동생산성} \times \text{취업자 비율}
\end{aligned}$$

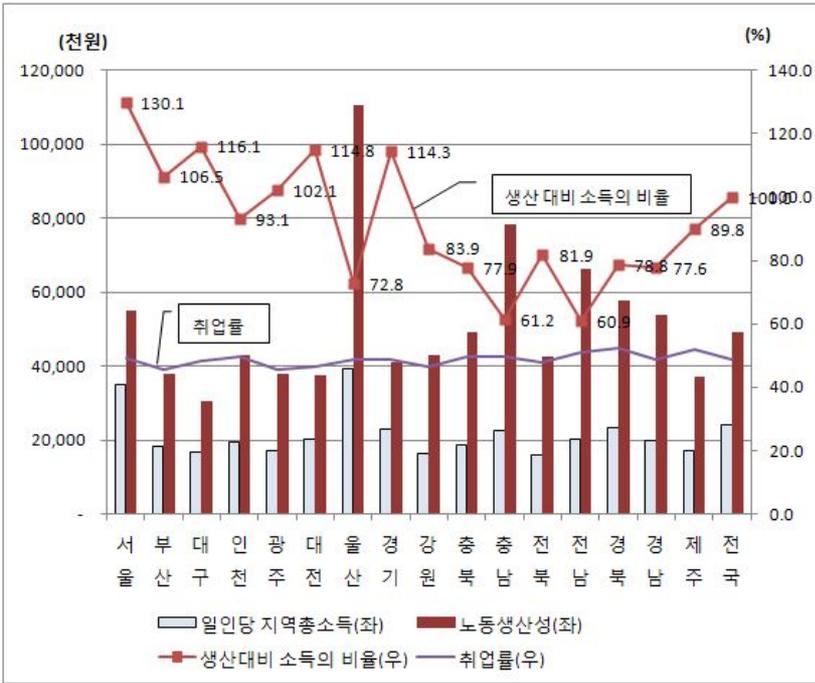
위 식에서 1인당 지역 총소득의 수준을 결정하는 것은 지역 외로 부터의 소득의 유입률(여기서는 총생산대비 총소득의 비율)과, 지역경제의 생산 역량(노동생산성) 및 고용현황(취업자 비율)이다. 2010년 기준으로 우리나라에서 지역 총소득이 가장 높은 지역은 서울과 울산인데, 서울이 이렇게 1인당 지역 총소득이 높은 이유는 노동생산성이 전국 평균보다 높을 뿐만 아니라, 한국의 모든 행정, 금융, 기업본사가 집적된 중추도시로서 전국으로부터 소득이 유입되기 때문이다([그림 4 참조]). 서울의 경우 지역내 총생산 대비 총소득의 비율이 약 130%로서 전국에서 가장 높다. 한편 울산의 경우 제조업의 강세를 바탕으로 전국 대비 노동생산성이 압도적으로 높은 덕분에 1인당 총소득도 전국 1위를 기록하고 있으나, 분공장 경제라는 특성 때문에 생산된 부가가치의 약 30%가 지역 외로 유출(지역총생산 대비 총소득의 비율이 약 72%) 되어 실제로 생산만큼 소득 수준을 누리지 못하고 있다.

한편 대전의 경우 노동생산성은 전국 14위의 하위수준이나 지역외로부터 소득이 유입되어(지역내 총생산 대비 총소득의 비율, 114%) 1인당 지역 총소득은 전국 7위이며, 광역 지방대도시 중에서 울산을 제외하고 부산, 광주, 대구보다 더 높다³⁾. 한편 취업률의 경우 전국적으로 격차가 크지 않아 지역 간 소득을 결정하는 주요 요인이 되지 않고 있다.

전체적으로 볼 때 충남, 경기, 경북, 전남, 경남 등 중화학공업이 상대적으로 발달한 곳이 1인당 생산성도 높고, 지역소득도 높다. 지방대도시는 생산성이 상대적으로 낮으나, 이를 역외 소득의 유입으로 어느 정도 상쇄하는 덕분에 지방공업지역에 비해 1인당 총소득의 격차는 그렇게 크지 않다.

3) [그림 4]에서 생산 대비 소득의 비율은 (지역 총소득/지역내 총생산)의 역수로 그려져 있는데, 100% 이상이면 소득의 유입을, 이하이면 소득의 유출을 나타낸다.

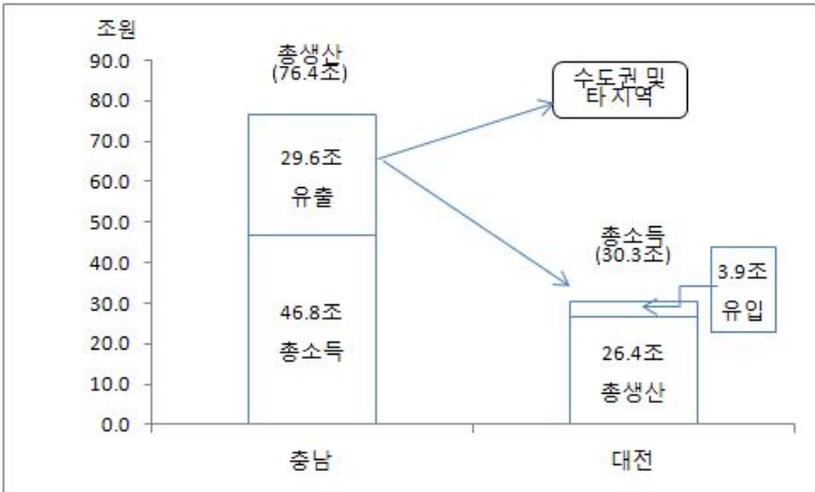
[그림 4] 시도별 1인당 지역총소득, 노동생산성, 취업률, 생산과 소득의 비율(2010년)



자료: 통계청, 지역소득, 2010.

이렇게 보면 대전의 경우 타 광역시보다는 생산성이 낮으나, 지역 외로부터 유입이 커서 상대적으로 타 광역시 보다 높은 1인당 총소득 수준을 시험하고 있다. 2010년 대전의 총소득은 약 30.3조원이었는데 이 중에 3.9조원이 역외로부터 유입되었다(충남의 소득 역외 유출분 29.6조원 중에 수도권으로 유출되는 부분을 제외한 나머지가 대전으로 유입된 것으로 추정된다)(그림 5 참조). 따라서 대전은 낮은 1인당 노동생산성을 어떻게 올릴 것인가 하는 점과 광역 중심지로서의 도시 기능을 어떻게 더 잘 발휘해 나갈 것인가 하는 점이 과제라고 할 수 있다.

[그림 5] 충남과 대전의 소득 유입, 유출(2010년)



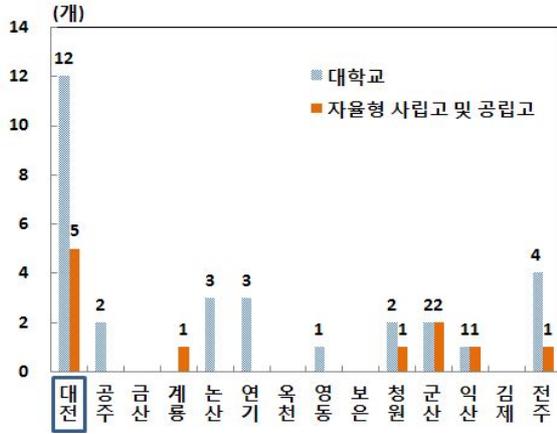
자료: 통계청, 지역소득, 2010에서 작성

4. 광역생활권의 중심지로서의 대전

그렇다면 광역중심지로서 대전의 기능은 어떤가. 대전은 충남·북 및 전북지역을 포함한 중부권의 광역생활권의 중심지로서 소비와 생활의 중심지일 뿐만 아니라, 생산된 서비스의 많은 부분을 충남·북 지역으로 제공하는 광역경제권의 서비스산업 공급기지 역할을 하고 있다. 먼저 생활과 소비면을 보면, 대전에 대학이 12개나 있고(그림 6) 참조), 충남도청과 고등 및 지방법원, 그리고 각종 금융기관의 중부권 본부가 위치하며 대전 소재 종합병원도 8개나 되는 등 공공·금융·교육·의료 등의 중심지가 되고 있다. 그 외 쇼핑 문화 여건면에서도 인근 지역의 수요를 대전에서 충족하는 구조이다. 대전, 논산 및 전주 지역을 제외한 모든 지역에는 백화점이 없고 있더라도 규모가 작으며, 대형마트도 일부 시를 제외한 대부분의 지역에 없다(그림 7) 참조.)⁴⁾

4) 이하 한국은행 대전충남본부(2012) 참조

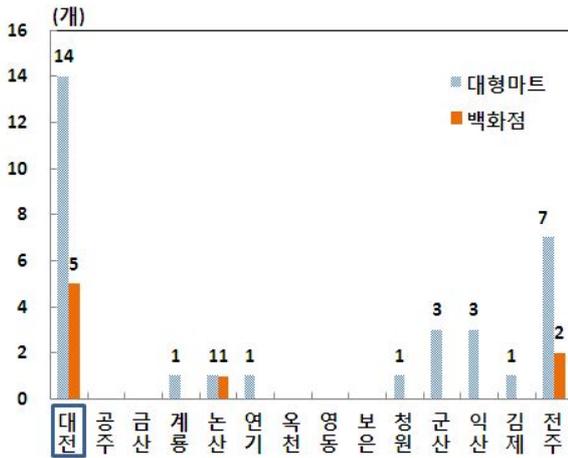
[그림 6] 대전 및 인근 지역의 교육시설 현황



주: 1) 2010년 기준

자료: 각 시도별 통계연보, 교육과학기술부(한국은행 대전충남본부, 2012에서 재인용)

[그림 7] 대전 및 인근지역의 대형마트 및 백화점 수



주: 1) 2009년 기준

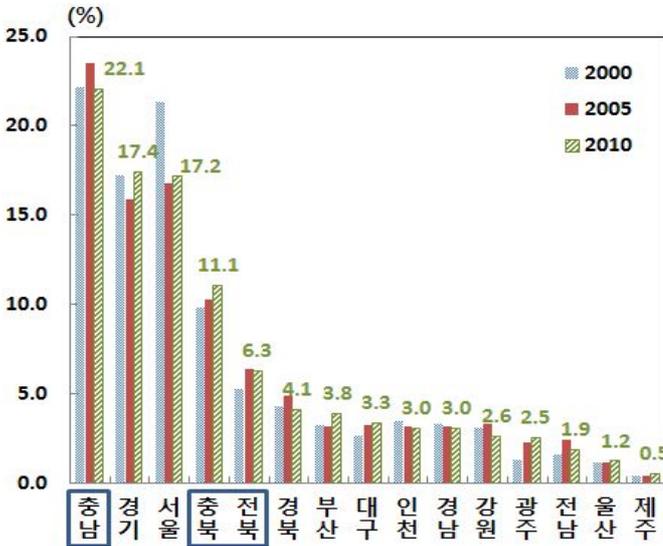
자료: 각 시도별 통계연보(한국은행 대전충남본부, 2012에서 재인용)

또한 대전의 인구가 꾸준히 늘어나면서 충남, 충북 및 전북에서 대전으로 거주지를 옮기는 비중이 늘고 있다. 대전으로 전입한 지역 중 서울, 경기를 제외하면 충남, 충북, 전북이 가장 높다([그림 8] 참조). 또 대전에서 충남, 충북 및 전북 지

역으로 통학통근하는 비율도 꾸준히 늘고 있는데, 대전의 통학통근 비율 중에 이들 지역으로 통학통근하는 비율이 약 80%를 점하며, 통학통근 인구수도 2001년중 일평균 통근통학량은 1만7천건에서 2009년중 2만3천여건으로 35% 이상 증가하였다(그림 9 참조).

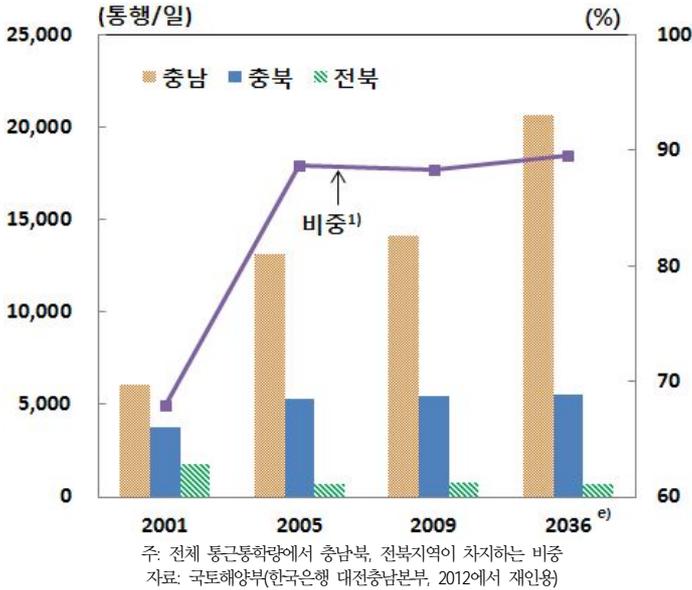
대전에 거주하면서 생산활동은 인근지역에서 영위하고 있는 인력이 늘어나면 대전에서의 소비와 역외소득도 증가하게 되는데, 2010년중 대전지역 민간소비 규모는 18.7조원으로 지역내 총지출(26.4조원)의 70.6%이며 16개 시도 중 대구(79.6%)에 이어 2번째로 높은 수준이다(전국 평균은 52.6%).

[그림 8] 대전지역으로의 지역별 전입비중



자료: 통계청, 인구총조사(한국은행 대전충남본부, 2012에서 재인용)

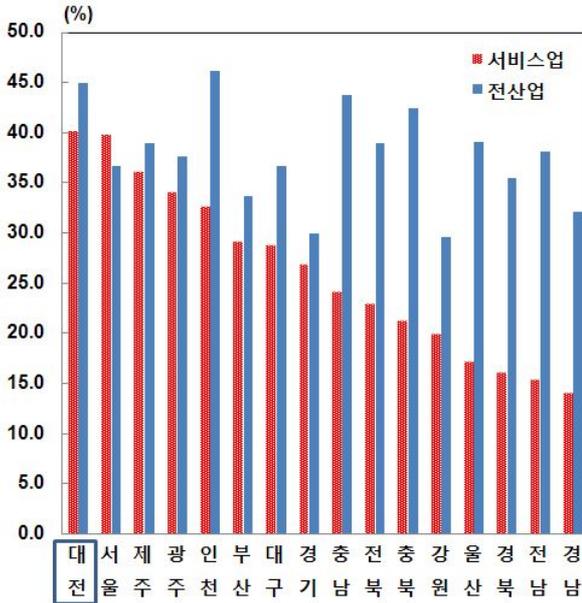
[그림 9] 대전과 인근지역과의 통근통학량



한편 생산측면에서도 대전지역은 생산된 서비스의 많은 부분을 충남북 지역으로 제공하는 광역경제권의 서비스 공급기지 역할을 수행한다. 대전지역에서 생산된 서비스의 타지역 이출률⁵⁾은 40.2%(2005년 기준)로 16개 시도중에 가장 높다([그림 10] 참조). 지역별로는 충남지역으로의 이출(40.9%)이 가장 크며 충북지역(9.3%)도 경기 및 서울 다음으로 높은 수준이다([그림 11] 참조). 이출되는 서비스를 업종별로 보면 부동산 및 사업서비스(29.2%) 및 운수업(10.6%) 등 기업관련 서비스가 주종을 이루고 있다. 사업서비스중에서는 특히 연구개발(12.3%)이 가장 크고 다음으로 법무회계 등 사업관련전문서비스(4.8%)가 높다.

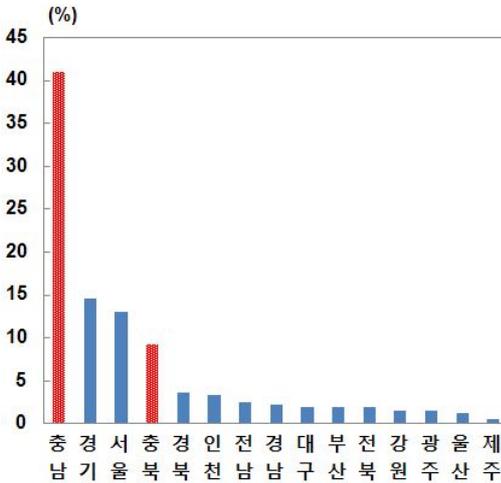
5) 지역간 이출입이란 특정지역이 다른 지역과 행하는 거래를 의미하는 것으로서 타지역으로부터 재화 및 서비스를 구입하는 것은 이입, 타지역에 재화 및 서비스를 판매하는 것은 이출이다.

[그림 10] 지역별 서비스업 이출률



자료: 한국은행, 「2005 지역산업연관표」(한국은행 대전충남본부, 2012에서 재인용)

[그림 11] 대전지역 서비스업의 지역별 이출 비중



자료: 한국은행, 「2005 지역산업연관표」(한국은행 대전충남본부, 2012에서 재인용)

이런 사실로부터 그 동안 대전 경제를 보는 시각의 교정이 필요함을 알 수 있다. 그간 대전 경제를 보는 시각은 대전 경제를 하나의 독립적인 지역으로 봐서, 제조업이 취약하고 서비스업 중심의 산업구조로 되어 있으며 소득 수준도 낮은 지역이라고 평가해왔다. 그러나 대전은 1인당 개인소득 수준으로 전국 3위의 지역이다. 따라서 대전에 제조업이 취약하다거나 서비스업 위주의 경제라는 종래의 대전 경제 분석관을 넘어서 지방 중추도시로서의 대전의 기능과 역할을 분석하여 그 특징과 향후 성장 가능성을 평가하는 것이 중요하다고 할 것이다.

제3절 산업구조 변화와 특징

1. 산업구조의 변화와 부문별 성장기여율

대전 경제는 중부권 거점 도시라는 성격을 반영하여 서비스업 비중이 높고 제조업 비중이 낮은 산업구조를 가지고 있다. 2010년 현재 대전경제 중에 서비스업의 비중이 74.6%인데 비해 제조업은 17.3%이며, 건설업이 6.4%의 비중을 차지한다. 물론 농림어업은 0.1%에 불과하다(명목 부가가치 기준).

대전 경제가 서비스업 중심으로 전환한 것은 1990년대 후반으로, 1980년대 이후 제조업이 쇠퇴하고 1990년대 초반 EXPO 등 각종 개발사업의 덕분에 건설업의 비중이 증가하다가, 1997년 정부 제 3청사 이전을 계기로 서비스업의 비중이 빠르게 증가하였다(표 4 참조).

2010년 현재 대전의 서비스업 비중은 16개 시도 중에 서울(89.8%)에 이어 두 번째로 높고, 제조업의 비중은 1989년 25.3%에서 2010년에 17.3%로 하락하여 전국 평균(30.5%) 이하의 구조를 가지고 있다. 다른 지방 대도시와 비교해 볼 때 대전의 서비스업의 비중은 가장 높다(그림 12 참조).

[표 4] 대전의 산업구조 변화 추이

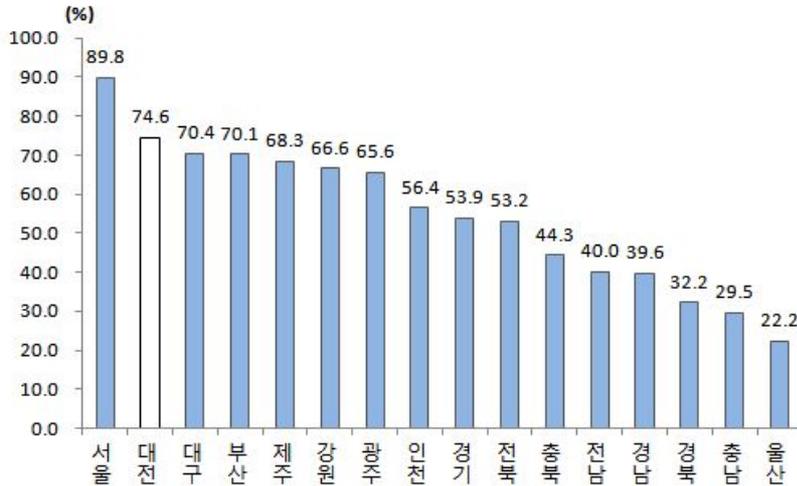
(단위, %)

구 분	1989	1993	1997	2001	2005	2010	전국
농림어업	1.9	1.0	1.0	0.6	0.3	0.1	2.5
광업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
제조업	25.3	18.3	18.7	18	15.3	17.3	30.5
전기가스증기 및 수도사업	0.8	1.0	1.0	2.4	1.7	1.5	1.9
건설업	13.3	21.7	12.8	7.6	8.3	6.4	6.3
서비스업	58.7	57.9	66.4	71.4	74.2	74.6	58.5

주 : 명목 부가가치 기준

자료 : 통계청, 지역소득, 각년도

[그림 12] 시도별 서비스업 비중의 순위(2010년)



자료 : 통계청, 지역소득, 2010.

이런 서비스화의 진전에 따라 1990년대 이후 서비스업이 대전 경제의 성장을 주도해 왔다. 1991~2010년 기간 중에 산업별 성장률을 보면, 서비스업의 성장률이 다른 산업에 비해 압도적으로 높다. 서비스업은 90년대 연평균 7.5%, 2000년대 4.7% 성장하여 전국 평균 성장률을 상회한 반면에, 제조업 및 건설업은 서비스업뿐만 아니라 전국의 제조업과 건설업 평균에 비해서도 부진한 성장세를 보여 왔다. 제

조업의 경우 2000년대 이후 전국 평균 성장률이 6.9%였는데 비해 대전의 제조업 성장률은 4.1%에 그쳤고, 건설업은 전국 평균 성장률이 1.8%였으나 대전은 마이너스 0.1%였다. 이하에서는 제조업 및 서비스업의 구조와 특성을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

[표 5] 산업별 연평균 성장률

(단위 : %)

	대전		전국	
	1991~99	2000~10	1991~99	2000~10
▪ 농림어업	△2.4	0.6	3.0	0.8
▪ 제조업	2.6	4.1	5.1	6.9
▪ 건설업	△0.7	△0.1	2.7	1.8
▪ 서비스업	7.5	4.7	6.6	4.4
▪ GRDP	5.3	4.2	5.8	4.8

주: 실질 부가가치 기준
자료: 통계청, 지역소득

2. 제조업의 구조와 특징

대전의 제조업에는 약 730여개의 사업체와 약 3만 3천명의 종사자가 종사한다(광공업 조사, 10인 이상, 2009년 기준), 기업규모는 평균 45명 수준으로 중소기업 중심의 영세성을 면치 못하고 있다. 사업체수 및 고용규모로 기타 기계 및 장비 제조업(126개, 5,037명)이 가장 산업규모가 크고, 다음이 전자부품·컴퓨터·영상 음향 및 통신장비 제조업(87개, 4,172명), 의료·정밀·광학기기 및 시계제조업(82개, 2,551명)의 순이다. 부가가치 기준으로는 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제외)의 비중이 가장 크고(15.3%), 다음이 고무제품 및 플라스틱제품 제조업(13.5%), 담배 제조업(10.2%), 기타 기계 및 장비 제조업(8.3%)의 순이다([표 6] 참조)6).

6) 사업체수 및 고용규모로 규모가 큰 기타 기계 및 장비 제조업, 전자부품·컴퓨터·영상 음향 및 통신장비 제조업, 의료·정밀·광학기기 및 시계제조업 등이 부가가치 면에서는 오히려 비중이 작아 이 산업들이 아직 대전의 주력산업으로서 부상하지 못함을 알 수 있다.

[표 6] 대전 제조업의 주요 업종의 사업체, 종사자, 부가가치(2009년 기준)

(단위, 개, 명, 백만원, %)

산업별	사업체수	종사자수	부가가치	
			금액	비중
제조업(10~33)	728	32,925	4,806,300	100.0
화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외	45	2,598	734,937	15.3
고무제품 및 플라스틱제품 제조업	30	3,455	651,066	13.5
담배 제조업	3	827	492,074	10.2
기타 기계 및 장비 제조업	126	5,037	396,653	8.3
전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	87	4,172	378,393	7.9
펄프, 종이 및 종이제품 제조업	19	1,532	372,958	7.8
식품품 제조업	48	1,961	274,271	5.7
금속가공제품 제조업;기계 및 가구 제외	42	1,842	234,161	4.9
전기장비 제조업	36	1,436	218,467	4.5
음료 제조업	4	358	208,335	4.3
의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	82	2,551	198,089	4.1
의료용 물질 및 의약품 제조업	18	965	170,191	3.5
1차 금속 제조업	24	801	115,770	2.4
자동차 및 트레일러 제조업	24	1,269	106,272	2.2
비금속 광물제품 제조업	22	617	71,952	1.5
기타 제품 제조업	18	747	54,329	1.1

자료: 통계청, 광공업조사보고, 2009.

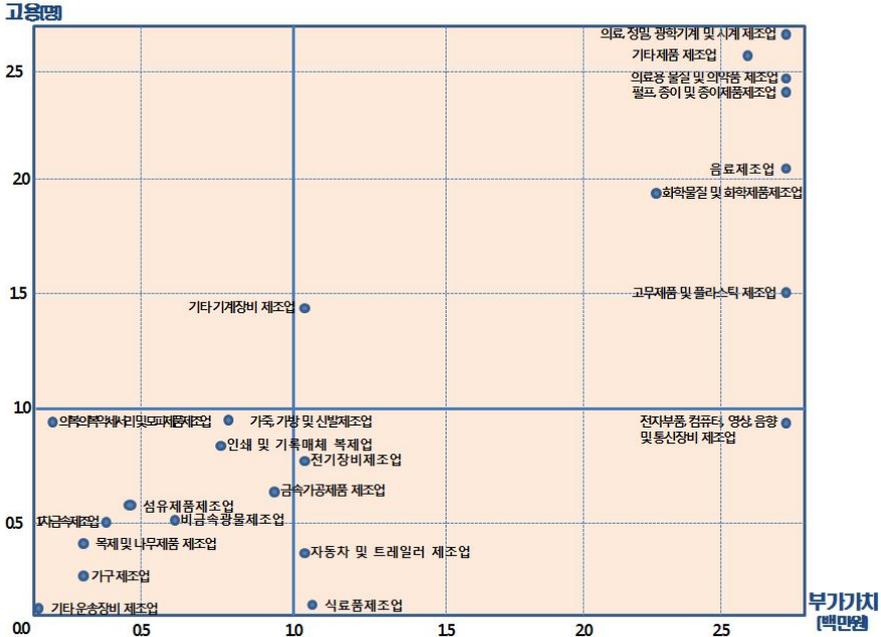
대전 제조업의 업종별로 전국 대비 얼마나 특화되어있는가를 입지계수를 가지고 살펴보면(2009년도 기준), 고용 및 부가가치 두 기준으로 입지계수가 1을 넘어서는 산업은 의료·정밀·광학기기 및 시계제조업, 의료용 물질 및 의약품제조업, 펄프·종이 및 종이제품제조업, 음료제조업, 화학물질 및 화학제품제조업, 고무제품 및 플라스틱제조업, 기타 기계장비제조업 등이다([그림 13] 참조).

OECD는 기술집약도에 따라 제조업을 고위기술 산업(항공, 컴퓨터, 통신 기기, 의약품 제조업 등), 중위 기술 제조업(자동차, 고무·플라스틱 제조업 등), 하위기

7) 입지계수(location quotient)는 $LQ_j = \frac{\text{대전의 } j\text{산업구성비}}{\text{전국의 } j\text{산업구성비}}$ 로 정의되며, 이 값이 1보다 크면 대전에서의 j산업의 입지비중이 전국의 수준을 상회함을 의미한다.

술산업(음료, 의복, 가구 제조업 등)으로 나누는데, 대전의 특화산업 중에 고위 기술 산업에 속하는 업종은 의료·정밀·광학기기 및 시계제조업, 의료용 물질 및 의약품제조업에 불과하고, 나머지는 중위 내지 하위 기술산업으로 구성되어 있는 것을 알 수 있다.

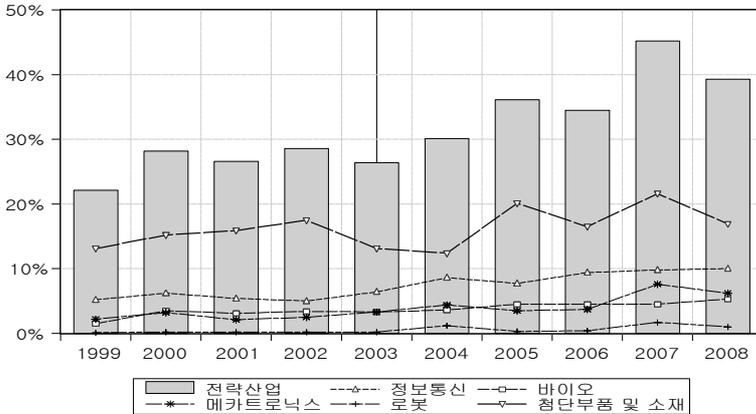
[그림 13] 제조업 2009년 입지계수 분포도



자료: 강영주(2011)

다만 대전시는 2003년부터 정부의 지역전략산업진흥 계획의 일환으로 정보통신 바이오, 메카트로닉스, 첨단부품 및 소재를 4대 전략산업으로 지정, 육성해 오고 있는 바 2003년 이후 이 산업들의 제조업에서 차지하는 생산액 비중이 꾸준히 늘고 있어(1999년 22.1%—2008년 39.3%) 대전 제조업의 산업구조는 이 전략산업 중심으로 고도화되고 있는 추세를 보이고 있다([그림 14] 참조).

[그림 14] 대전 전략산업 생산액의 제조업 대비 비중 추이



자료: 강병수 외(2011)

3. 서비스업의 구조와 특징

대전의 서비스업에는 약 2만 5천개의 업체와 약 12만 4천명의 종사자가 종사하며, 업체당 평균 10인을 고용하고 있다(2009년 기준). 지역내 총생산 기준으로 서비스업의 구조를 보면 대덕연구개발특구를 중심으로 한 사업서비스가 전체 서비스업의 15.8%를 차지하여 가장 크고, 다음으로 도소매업(13.7%), 공공행정(13.0%), 교육서비스(12.5%) 등의 순으로 비중이 높다⁸⁾. 종사자수 기준으로는 도소매업(19.0%), 사업서비스(15.2%), 음식숙박업(12.5%) 등이, 사업체수 기준으로는 도소매업(29.5%), 음식숙박업(20.4%) 등 전통서비스업이 많은 부분을 차지한다([표 7] 참조).

대전 서비스 산업의 특징을 입지계수를 통해 보면 대전 서비스업은 사업서비스 및 교육서비스, 그리고 공공행정·국방·사회보장행정에 특화되어 있는 것을

8) 이 절은 한국은행 대전충남본부(2012)를 주로 참조함.

알 수 있다. 사업서비스의 경우 GRDP로 본 입지계수가 2.38, 그리고 교육서비스가 1.52이며, 공공행정·국방·사회보장행정도 입지계수가 1.52로 높다.

[표 7] 대전 서비스업의 업종별 현황

	구성비			입지계수		
	GRDP	종사자수	사업체수	GRDP	종사자수	사업체수
도소매	13.7	19.0	29.5	1.12	1.02	1.02
운수	4.1	6.5	12.6	0.74	0.93	1.08
음식숙박	3.3	12.5	20.4	1.12	1.00	0.97
정보통신	3.6	2.5	0.8	0.65	0.81	0.99
금융보험	8.8	5.2	1.4	0.95	1.06	1.11
부동산임대	12.0	3.6	4.0	1.24	1.15	0.94
사업서비스	15.8	15.2	3.6	2.38	1.50	1.06
공공행정국방·사회보장행정	13.0	7.3	0.3	1.51	1.55	0.71
교육서비스	12.5	11.3	6.0	1.52	1.17	1.10
보건·사회복지	7.8	8.3	4.1	1.50	1.20	1.22
기타서비스	5.4	8.6	17.4	1.17	1.05	1.10

주: 1) GRDP는 2010년, 종사자수 및 사업체수는 2009년 기준
 자료: 한국은행 대전충남본부(2012)

서비스업 성장률의 추세를 보면, 2000년대 이후 정체되는 모습을 보이고 있다. 1990년대 대전 서비스업은 연 평균 7.4%의 높은 성장률은 보였으나 2000년대 전반에는 성장률이 5.7%로, 2000년대 후반에는 3.8%로 하락하고 있다([표 8] 참조). 서비스업 부문별로 보면 도소매·음식숙박업·운수업 등 전통서비스업의 성장률이 크게 낮아지고(6.5% → 4.2%), 높은 성장세를 보였던 지식기반서비스업⁹⁾도 지속적으로 둔화되고 있다(8.0%→5.6%)([그림 15] 참조). 이런 서비스업의 성장률 둔화는 향후 대전 경제에 애로가 될 것으로 전망된다.

9) 지식기반서비스산업에는 정보통신(우편, 통신, 방송 등), 금융보험, 사업서비스(연구개발, 법무회계, 사업지원서비스 등), 교육, 보건복지, 예술·스포츠·여가 등이 해당한다.

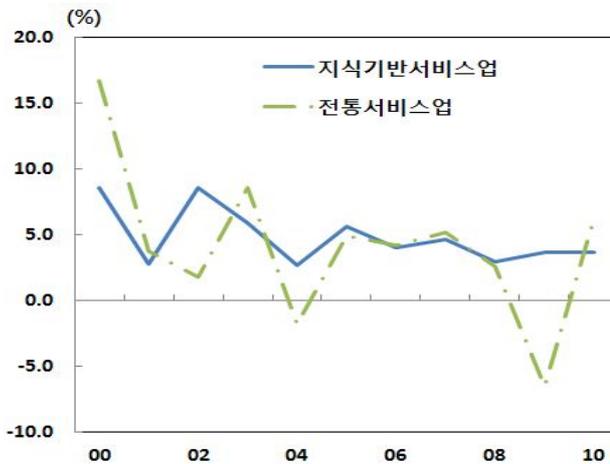
[표 8] 전국 및 대전의 서비스업 성장률 추이

(단위: %)

	1990~99	2000~10	2000~10	
			2000~04	2005~10
전 국	6.9	4.4	5.2	3.6
6대 광역시	7.6	4.5	5.8	3.4
대 전	7.4	4.7	5.7	3.8

자료: 한국은행 대전충남본부(2012)

[그림 15] 대전 서비스업의 부문별 성장률



자료: 한국은행 대전충남본부(2012).

특히 대전 서비스업의 문제는 1인당 부가가치 창출액이 전국에 비해 낮으며 이 중에서도 전통서비스업의 부가가치 창출액이 전국 평균에 비해 크게 낮다는 점이다. 대전 지역 서비스 종사자 1인당 부가가치 창출은 전국 부가가치 창출의 약 87%에 불과하고, 특히 전통 서비스부문은 74.3%에 불과하다. 이는 경제의 서비스화가 빠르게 진전되었음에도 불구하고 생계형 전통서비스업인 음식숙박업 및 도소매업 등의 생산성이 낮고 이들을 활성화할 수 있는 여건도 부족한 데 기인한다(한국은행대전충남본부, 2012, p.14).

[표 9] 전국 및 대전의 1인당 서비스업 부가가치 창출액

(단위: 백만원)

서비스업	전통서비스	도소매			지식기반 서비스	
		도소매	운수	음식숙박		
대전	34.1	18.5	21.6	18.4	11.5	39.1
	(87.0)	(74.3)	(77.7)	(52.1)	(92.0)	(91.2)
전국	39.2	24.9	27.8	35.3	12.5	42.9

주 : 괄호안은 전국 대비 비중
 자료: 한국은행 대전충남본부(2012)

또한 그동안 빠른 성장을 보였던 지식기반서비스업의 경우에도 1인당 부가가치 창출액이 전국보다 낮으며 연구개발업 등에 집중되어 있어 균형있는 발달이 미흡한 것도 문제이다. [표 10] 및 [표 11]을 보면 연구개발업은 대덕연구개발특구를 중심으로 다른 업종에 비해 상당히 특화되어 있으나 법무회계 등 전문서비스 업종의 입지계수는 상대적으로 낮은 수준이다.

[표 10] 1인당 부가가치 창출액

(단위: 백만원)

	대전	전국
■ 지식기반서비스	39.1	42.9
정보통신	32.5	65.1
금융보험	55.6	93.9
교육	39.5	36.3
보건복지	33.1	32.0
여가	23.8	34.3
사업서비스	40.8	28.9

[표 11] 지식기반서비스업 입지계수

지식기반서비스	사업체수	총사자수
연구개발업	2.08	4.93
사업시설 관리 등	1.52	1.49
보험 및 연금업	1.37	1.22
사회복지 서비스	1.33	1.16
통신업	1.15	1.07
교육 서비스업	1.10	1.17
사업지원 서비스	1.08	1.42
전문서비스	1.02	0.85
기타 전문·과학기술	0.96	0.84

자료: 한국은행 대전충남본부(2012).

이런 서비스업의 성장률 둔화, 특히 전통 서비스 산업의 성장률 둔화는 대전 지역의 자영업 경제에도 타격을 주고 있다. 대전 지역의 자영업자는 대부분 서비

소업에 종사하며(전체 자영업자 중 82.3%, 2008년 기준), 특히 전체 자영업 중 도소매·음식숙박업의 비중(44.8%)이 전국평균(33.6%)에 비해 크게 높은 편이다([표 12] 참조). 2000년과 비교하면 대전은 전체 자영업자 비중 중에 도소매업(-3.6%p), 음식숙박업(-1.3%p) 등의 비중이 하락한 반면 운수·통신·금융업(2.7%p), 교육서비스(1.7%p) 등은 상승하고 있다. 이 중에서 대전지역 도소매 자영업자는 대형마트, 체인화 편의점 등과 같은 기업형 종합소매점이 증가함에 따라 자영업 내 비중이 점차 하락하는 것으로 분석된다(한국은행 대전충남 본부, 2010b).

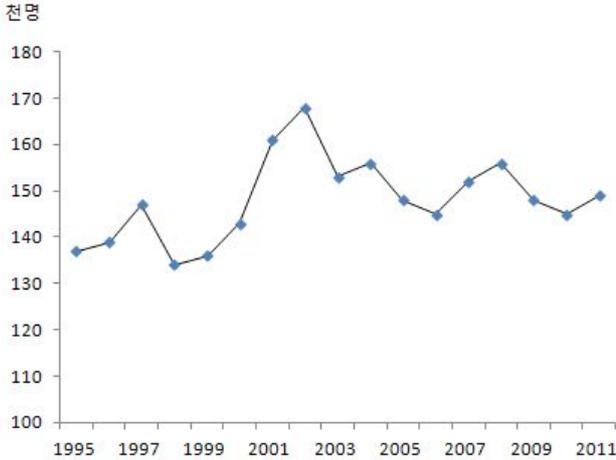
대전의 자영업자 수는 2000년대 이후 증가해 오다가 글로벌 금융위기 이후 회복이 지연되고 있는데([그림 16] 참조), 자영업은 임금근로자로부터 이탈된 실업자를 흡수하여 고용과 서민 경제의 안정에 기여하나, 이런 도소매업, 음식숙박업 등 전통적인 고용흡수처에서 고용증가가 더 이상 기대하기 어렵다는 것은 대전의 일자리 창출에도 악영향을 미칠 것으로 판단된다.

[표 12] 전국 및 대전의 자영업자의 산업부문별 비중

	대 전			전 국		
	2000(A)	2008(B)	B-A	2000(A)	2008(B)	B-A
농림어업	8.7	8.5	-0.2	36.5	32.4	-4.1
광공업	7.1	6.7	-0.4	6.5	6.6	0.2
건설업	1.8	2.5	0.7	1.3	1.9	0.6
도소매업	30.0	26.4	-3.6	20.8	19.4	-1.4
음식·숙박업	19.7	18.4	-1.3	13.9	14.2	0.3
운수·통신·금융	10.0	12.7	2.7	6.4	8.7	2.3
부동산·사업·임대	4.8	5.3	0.4	3.1	3.9	0.8
교육서비스	2.6	4.3	1.7	1.7	2.9	1.2
보건사회복지	1.7	2.0	0.2	1.0	1.1	0.1
기타서비스	13.5	13.2	-0.3	8.9	8.9	0.0
총 계	100.0	100.0	-	100.0	100.0	-

자료: 한국은행대전충남본부(2010b)

[그림 16] 대전의 자영업자의 증감률 추이



자료: 통계청, 경제활동인구(시도별, 종사자별)

제4절 대전 경제의 발전 전망과 과제

지금까지 살펴 본 바와 같이 대전 경제는 2000년대 중반까지 각종 지역개발 등으로 견조한 성장을 해왔으나, 2000년대 후반 이후 그간 대전 경제의 성장을 견인해 온 서비스업의 성장률이 둔화되면서 대전 경제의 성장동력도 약화되는 모습을 보이고 있다. 특히 그동안 높은 성장세를 보였던 지식기반서비스업이 둔화되는 추세이어서 더욱 우려를 낳고 있다. 한편 제조업은 최근 들어 다소 호전되었으나(2010년 성장률 18.7%, 전국은 16.6%), 2000년대 전체적으로 전국 평균보다 낮은 성장세를 기록해 왔고, 1990년대 초반에 대전 경제를 끌어왔던 건설업도 2000년대 이후 부진을 면치 못하고 있어 대전 경제는 뚜렷한 성장동인을 가지지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 대전의 소득과 소비 수준은 여전히 높은 수준이다. 대전의 1인당 지역내 총생산 수준은 전국 16개 시도 중에서 13위에 불과하나, 1인당 개인 소득과 소비 수준에서는 전국 3위 및 4위의 수준을 차지하는 것이 대전의 또 다

른 모습이다. 이것은 대전이 중부권의 광역 거점도시 기능을 하면서 인근 지역으로부터 인구, 소득, 소비가 유입되기 때문이다. 따라서 대전 경제는 생산면에서 어떻게 성장동력을 확보해 나갈 것인가, 아울러 중부권의 광역 거점도시로서 대전이 가진 중심기능을 어떻게 잘 발휘해 나갈 것인가가 하는 것이 과제이다.

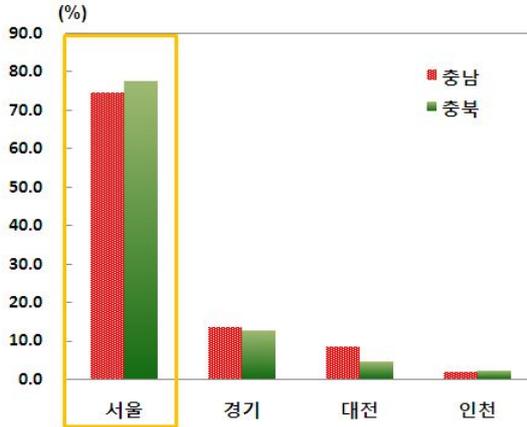
그렇다면 향후 대전의 발전 전망은 어떻게 될 것인가. 이를 위해서 먼저 서비스업의 전망을 평가해 보자. 앞서서도 살펴보았듯이 대전의 서비스업은 충남 및 충북지역의 공급기지 역할을 하면서 성장해 왔다. 그러나 충청지역의 사업서비스 중에 대전이 공급하는 연구개발서비스는 높은 편이지만, 법무·회계 등 충청 지역의 전체 사업관련전문서비스는 여전히 높은 비율로 수도권에서 충당하고 있는 상황이다. [그림 17]을 보면 충남과 충북에 이입되고 있는 사업서비스의 지역별 비중 중에 서울의 비중이 압도적으로 높고, 다음이 경기이며 대전은 생각보다 낮다.

따라서 향후 대전의 서비스업이 발달하기 위해서는 충남 및 충북지역이 수도권에서 대부분을 충당하고 있는 정보통신, 사업관련 전문서비스(법무회계 등) 등의 고부가가치화를 통하여 광역경제권내 서비스산업 공급기지로서의 역할을 확대하는 것이 필요하다. 또 대전이 가진 사통팔달의 지리적 이점을 활용하여 향후 성장이 기대되는 문화콘텐츠산업(HD 드라마타운 조성 등)이나 MICE(Meeting, Incentives, Convention, Exhibition)산업의 발전을 꾀하는 것도 그 방안의 하나이다. 아울러 글로벌 금융 위기 이후 어려움을 겪고 있는 서비스 부문의 자영업 체질 개선을 위해 자영업자에 대한 창업 및 경영관리 교육, 신용대출 및 보증 확대 등 금융지원 강화, 불필요한 규제의 완화 등을 통해 자영업 생산 제품 및 서비스의 질적 제고 및 고부가가치화를 유도할 수 있는 실효성 있는 방안도 필요할 것이다.

그러나 보다 근본적으로는 충청지역 내 지역간 연계를 어떻게 향상시킬 것인가 하는 점이 중요하다. 충청지역의 지역간 연계를 보면, 충남북 지역의 경우 인접한 대전보다 수도권에 대한 이입 의존도가 더 높고 대전의 경우도 수도권에 대한 이출이 높게 나타나 충청지역 내 연계가 부족한 실정이다([그림 18] 참조). 더구나 수도권 접근이 편리한 교통망 때문에 충남 북부와 대전광역시의 연계는 더욱 약

화되는 추세이다. 천안까지 수도권 전철이 연결되어 있고, 서해안 고속도로, KTX 등 한 시간 이내로 수도권에 접근 가능한 교통망이 발달되어 있기 때문에 사실상 충남 북부권은 광역 수도권의 일부가 되었다고 말해도 좋다.

[그림 17] 충청지역 사업관련전문서비스업 지역별 이입비중

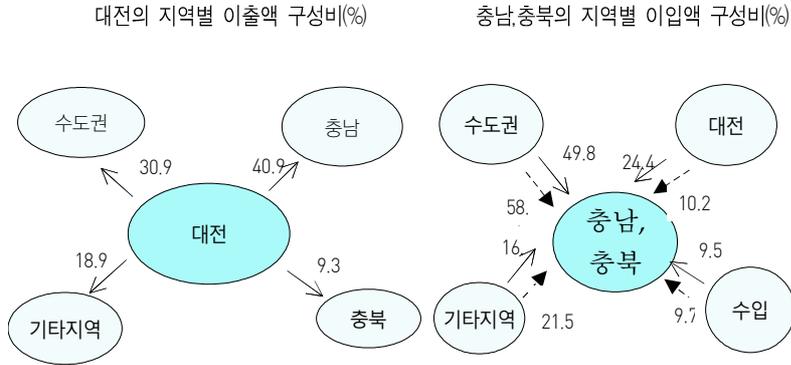


자료: 한국은행 대전충남본부(2012)

따라서 충청권을 하나의 자립적 광역권으로 재구축하는 광역경제권 발상이 중요한데, 충청권 상호간에 공간발전과 산업발전을 연계하고 지자체의 업무영역과 행정구역을 초월하는 통합적 추진체계를 구축하는 것이 향후 긴요한 과제이다. 정부도 5+2 광역경제권을 설정하여 광역경제권 계획을 추진중이나 현행 지방행정구역을 두고, 시도간에도 광역경제권 형성에 대한 공감대가 낮아 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 그럼에도 향후 대전 발전과 충청권의 연계구조를 향상시키기 위해서는 충청권 자립 광역경제권 창출 노력이 한층 진전될 필요가 있다.

또 다른 한편으로 대전이 가진 지점경제로서의 위상을 탈피하는 것도 과제이다. 대전에서 특히 종업원 300인 이상의 대기업의 경우 지역에 본사를 둔 기업은 거의 전무한 실정이며, 대전의 현재 주력업종인 음식료품, 화학산업에서 외래기업이 많다. 서비스업의 경우도 주력업종인 도·소매업에서 본사를 외지에 둔 대형마트나 백화점, 체인점 등의 비중이 점점 늘어나고 있다.

[그림 18] 지역별 이출 이입 구조



주 : 지역별 이입금액은 충남은 실선, 충북은 점선
 자료 : 한국은행(2005년 지역산업연관표)

대전이 공업은 취약하나 서비스업 및 건설업의 발전으로 성장을 지속해 온 것은 지점경제적 성격의 도시에서 전형적으로 나타나는 특성이다. 그러나 이러 지점경제적 발전이 어디까지 지속될 수 있는가. 일본에서 지방중추도시의 지점경제를 연구한 결과를 보면, 지방중추도시는 70년대의 고도성장기에 공업적 기반은 취약해도 지방 블러내 시장확대 거점으로서 도매업이나 건설업이 발전하게 되어 성장했다. 그러나 80년대 들어서 정보망이나 교통의 발달로 지방시장을 본사가 직접 통괄하게 되자 지점의 기능이 약화됨으로써 도매업이 정체되었고, 또 정부가 공공지출을 삭감함에 따라 건설경기도 침체하게 되어 지방중추도시의 성장력이 감퇴되었다. 더구나 지점으로부터 소득의 유출도 문제인데, 후꾸우까(福圃)를 연구한 사례에서는 지점의 경우 매상고의 약 반정도를 지역에 떨어뜨리는 반면 본사업체는 80%를 지역에 떨어뜨린다고 한다(宮本憲一 외 1990, p.277-8)

지점경제에서 더욱 문제가 되는 것은 서비스 산업이 발전을 하더라도 서울과 같은 전국형 대도시처럼 정보나 사업 서비스업으로 고도화되는 것이 쉽지 않다는 점이다. 일반적으로 본사와 지사의 업무내용 결정권이 다른데, 지점은 관할 구역에 있어서 판매계획, 수주, 판매활동, PR활동, 하부기구나 특약점, 대리점의 감독,

판매지도가 주요 권한이다. 반면에 장단기 자금의 차입, 거래 금융기관의 결정, 거래점·특약점·대리점의 결정 내지 출자, 대졸 직원의 채용 등 자금·인사에 관한 주요의사 결정은 본사가 한다.

또 사업 연관 서비스도 디자인, 소프트웨어 작성, 컴퓨터 관련 서비스, 공인회계사 사무 등 지식집약적 전문 서비스는 본사에서 직접 한다. 지사에서는 기계수리, 화물수송, 창고 유통, 청소경비용역 및 인쇄 등 주로 육체노동과 관련된 사업 연관 서비스를 처리한다. 대전의 서비스 사업 고도화가 목전의 과제라고 하더라도 이런 지점경제하에서는 쉽지 않은 과제일 수 밖에 없다. 예를 들어 소프트웨어 관련 산업의 발전이 소망스럽다고 하더라도 대전에는 관련시장이 협소하기 때문에 아무리 관련 인력이 많더라도 발전에는 한계가 있다.

대전의 고차 서비스업이 발달하기 위해서는 이런 지점경제 형태를 탈피하는 것이 시급한 과제이다. 이런 점에서 앞에서 언급한 충청 자립 광역경제권의 구축과 아울러 지방의 독자적인 행·재정상의 결정권을 담보하는 지방분권, 그리고 대덕특구를 기반으로 한 내생적 기업발전과 영세자영업의 자립화 등이 향후 대전 발전에 중요한 과제가 될 것이다.

이 글에서는 대전 경제의 일반적 현황과 성장추이, 산업구조의 변화 등에 초점을 맞추어 대전경제의 특징을 살펴보았다. 향후 대전 경제에 있어 또 하나의 중요한 요소인 대덕특구의 기능과 역할에 대해서는 살펴보지 못했는데, 이는 다음 장으로 넘긴다.

박 경 목원대학교 디지털경제학과 교수

충남대학에서 경제학으로 박사학위를 취득하였으며, 동경대학교 객원연구원과 호주 멜버른 대학 인류·지리·환경학부 객원교수(Honorary fellow)를 역임하였다. 지역경제학을 전공하였으며, 주요 저서 및 논문으로는, 『유럽의 지역발전정책』(2003, 공저), 『지역균형발전정책의 위상과 구조에 대한 국제비교연구』(2008, 공저) 등이 있다

bauiro@mokwon.ac.kr

참고문헌

- 강병수 외, 2011, 「대전 전략산업간, 광역사업간, 특화산업간 연계방안 수립」, 대전 테크노파크
- 강영주, 2011, 「대전지역 특화 육성산업의 도출을 위한 산업비교우위 분석」, 대전 테크노파크
- 대전광역시발전협의회, 2010, 「지식기반산업을 통한 산업구조 고도화 방안」.
- 대전발전연구원, 2009, 「대전지역 제조업 및 서비스업 특성에 관한 분석」.
- 대전발전연구원, 2010, 「충청광역경제권의 지역경쟁력에 관한 연구」.
- 박경, 1996, 『21세기를 향한 대전경제 발전방향』, 대전상공회의소
- 박경, 2011, 「우리나라 지역 간 소득의 역외 유출 현상」, 「계간 공간과사회」, 제21권 4호(통권38호), 한국공간환경학회 편, pp. 83-111.
- 한국은행, 2008, 「2005년 지역산업연관표로 본 지역별 경제구조 및 지역간 연관관계」, 한국은행 경제통계국.
- 한국은행 대전충남본부, 2007, 「충청지역산업연관 분석」.
- 한국은행 대전충남본부, 2010a, 「최근 대전·충남지역의 자영업 현황 및 시사점」.
- 한국은행 대전충남본부, 2010b, 「충청지역 경제서비스화의 특징 및 시사점」.
- 한국은행 대전충남본부, 2012, 「대전지역 경제의 특성과 시사점」.
- 宮本憲一·横田茂·中村剛治郎 編(1990), 『地域經濟學』, 有斐閣
- Massey, D, 1984, spatial divisions of labour ; social structures and geography of production, London, Macmillan.
- 통계청, <http://kosis.kr>

4장 대덕특구

제1절 머리말

제2절 대덕단지의 성장

제3절 대덕단지 개발의 영향

제4절 과학도시 대전의 미래를 향한 도전

제1절 머리말

21세기는 지역혁신이 화두이다. 최근 들어 경쟁의 지리적 단위가 '국가'에서 '지역'으로 이행되면서 각국은 지역혁신체제 구축을 통하여 국가경쟁력을 강화하려고 힘을 쏟고 있다. 우리나라도 지역별로 특색있는 클러스터 구축을 위해 부단한 노력을 기울이고 있지만 첨단기술 클러스터로 성장한 지역은 드문 실정이다. 대덕특구는 예외적으로 연구기관에서 파생되어 나온 벤처들의 성장에 힘입어 혁신 클러스터가 구축되고 있는 지역으로 평가받고 있다.

대덕특구의 모태가 되는 대덕연구단지(현 대덕연구개발특구)는 우리나라 최대의 과학연구단지로 일본의 쓰쿠바 연구학원도시를 모델삼아 개발된 곳이다. 1970년대 들어서면서 급속히 진행된 과학기술의 발달과 그 당시 팽배했던 선진국들의 기술보호주의적 정책으로 인하여 주요 핵심기술을 이전받기가 점차 어려워짐에 따라 정부는 지속적인 경제성장을 지원할 과학기술분야의 자주적인 혁신기반마련을 도모하게 된다. 이때 채택된 것이 테크노폴리스 전략이다.¹⁾ 이러한 정책이 채택된 이유는 그 당시 기술집약적인 첨단기술산업이 성장산업으로 부상하면서 세계 각처에서 자연발생적으로 또는 정책적으로 많은 테크노폴리스가 조성되고 있던 것에 기인한다.

테크노폴리스의 개발은 일정 규모이상의 모도시가 있어야 하는 입지적 조건이 있기 때문에(한주성, 2001: 39) 수도권에서 멀지 않으면서, 경부고속도로와 호남고속도로가 교차하여 사통팔달의 입지우위를 지닌 대전시 인근의 대덕군을 연구과학단지 입지로 선정하였다. 지방거점도시인 대전인근에 개발된 덕분에 대덕연구단지는 개발초기 대전의 잘 갖추어진 도시인프라를 공유하면서 연구단지가 필요로 하는 핵심시설에 우선적으로 집중투자하는 전략을 구사할 수 있었다. 그 결과 30

1) 테크노폴리스는 1980년대 이후 중앙정부의 일부지역에 집중된 기술혁신정책을 지양하고 지역을 기반으로 한 분산적 지역개발정책을 추구하는 과정에서 많이 활용된 정책수단이다. 따라서 테크노폴리스 구상은 산업구조가 취약한 지역의 거점도시를 지식 및 기술집약형 산업구조로 발전시킬 목적을 가지고 추진한 분산형 기술집약적 거점도시건설이 핵심이다.(홍형득, 1997:102, 124)

여년이 지난 지금 대덕단지 는 우리나라 최대 규모의 연구개발중심지이며 국가혁신체계를 선도하는 공간으로 성장하였다.

대덕연구단지는 우리나라 전체의 국가개발전략에 따라 조성된 곳으로 국가 전체적으로는 매우 성공적인 사업이라고 할 수 있으나 대단위 연구단지를 유지하고 있는 대전시의 입장에서는 아직도 해결해야 할 많은 당면과제를 던져주는 곳이다.

대덕연구단지의 조성이 대전내 새로운 성장핵 육성과 지식기반사회에서의 혁신 잠재력 확보라는 차원에서는 의의가 크다. 하지만 대덕단지는 국가주도형 국토개발정책에 의하여 외생적으로 이식된 연구개발거점이라는 한계 때문에 기존의 대전 경제구조와의 연계성을 찾지 못하고 오랫동안 '고립된 첨단기술의 섬'으로 남아있어 지역발전에 대한 기여도가 미약하다는 비판을 받아 왔다. 이는 대덕단지의 연구기관들이 지역 혁신의 창출자이자 전파자로서 대전발전의 중요한 견인차 역할을 담당할 수 있었으나, 그동안 국가과학기술 경쟁력 제고를 위한 전초지기로의 역할만을 주로 담당하고 대전의 지역경쟁력 창출을 소홀히 한 감이 없지 않기 때문이다. 물론 대덕특구가 우리나라 전체 이익을 위하여 조성된 곳이므로 국가 전체적 차원에서 과학기술의 혁신을 제공하는 역할을 담당하는 것이 일차적인 목적이지만, 그러나 지리적 기반을 통하여 대전이라는 도시경제공동체에 속해 있으므로, 지역적인 차원에서는 대전의 발전을 견인하는 역할을 담당해야 할 의무가 있는 공간이다.

최근에는 대덕단지의 이러한 고립을 해소하고자 다양한 정책적인 노력을 경주하고 있으며 연구기관들도 벤처기업들을 매개로 지역내 다른 경제주체들과 유기적인 협력관계를 형성하면서 지역에 뿌리를 내려가고 있다. 특히 대덕연구단지에서 대덕연구특구로의 확장 이후 대덕지역이 대전의 중요한 성장축으로 부상하고 있다.

이처럼 대덕은 외부에서 이식된 성장거점임에도 불구하고 대전성장에 지대한 영향을 미치는 공간이다. 사실 대전경제와의 통합성이 결여되어 기존의 대전경제

체제에 미치는 영향이 미미하였다는 비판을 받던 초기에도 대덕 자체적 성장력으로 인하여 대전의 전체 발전에서 차지하는 무게는 무시할 수 없었다.

그러므로 대덕특구는 '현대의 대전'을 이해하기 위하여는 필연적으로 논의되어야 할 공간일 뿐 아니라 대전경제가 전통적 경제구조에서 미래의 경쟁력있는 경제구조로 이행하기 위하여는 더욱 면밀하게 관찰하여야 할 공간이다.

따라서 본 장에서는 대전의 핵심 성장축으로 부상한 대덕단지의 진화과정과 대전에 미친 영향을 조명해 본다. 우선, 대덕지역에 대한 이해도를 높이기 위하여 변화하는 국내외 상황 속에서 대덕단지가 어떻게 진화되어 왔는지를 정리해 본다. 둘째, 대덕단지의 개발이 21세기 지식산업사회로 진입하는 대전경제에 어떠한 의미로 받아들여지는지를 대전경제구조의 변화와 벤처산업의 발달, 혁신클러스터의 지역내 뿌리내림을 중심으로 고찰한다. 마지막으로 과학도시로의 성장을 위한 대전의 도전에 대하여 살펴본다.

제2절 대덕단지의 성장

1. 대덕연구단지 조성

대덕이 공공연구기관을 중심으로 한 정부주도형 클러스터로 형성된 것은 일본의 쓰쿠바 연구학원도시를 모델로 하여 개발한 영향이 크다.²⁾ 쓰쿠바가 동경으로의 집중을 분산함과 동시에 일본의 연구기능의 집적을 추구했던 것과 마찬가지로 대덕연구단지도 '수도권 분산'과 우리나라 '연구기능의 집적을 통한 과학기술육성'이라는 두 가지 목적을 위하여 개발되었다. 이를 위하여 대전광역시 유성구 일원

2) 쓰쿠바는 일본이 1960년대 중반 과학기술진흥을 위하여 산재해 있던 국립연구시험기관을 동경으로부터 50km 떨어진 곳으로 이전시켜 최첨단 연구도시로 조성한 곳이다. 1999년 46개 국립 연구교육기관과 공공기관의 입주로 인해 주변지역에 250여개의 민간연구소가 입지하고 4,500여명의 연구원이 취업하였다.(최현일, 2003:96)

총 면적 27.5km²(834만평) 규모에 반독립적 신도시를 조성하고 서울의 R&D기능을 이전토록 한 것이다.³⁾ 대덕연구단지는 1974년 최초 구상당시에는 자족적인 연구학원도시로 구상된 연유로 과학기술개발에 필요한 임계규모 형성과 서울인구분산 효과를 거둘 수 있는 5만 규모의 신도시로 계획되었다. 그러나 사업진척부진으로 서너차례 개발계획이 변경되었고 그 과정에서 대덕연구단지 개발의 컨셉이 자족적인 연구학원도시 개념에서 대전시를 모도시로 하는 부심형 테크노폴리스로 전환되었다. 테크노폴리스의 기본 개념은 지역이 가지고 있는 기존의 전통과 문화 및 자연에 첨단기술산업의 활력을 도입하여 '산업', '학술', '주거'가 조화된 도시를 건설하는 것이다.(권오혁, 2002:308, 홍형득, 1997:105) 이에 따라 대덕단지는 연구교육시설을 중심으로 과학공원, 체육공원 건축과 더불어 주거공간이 함께 조성되어 연구교육문화주거기능을 갖춘 복합전원도시로 건설되었다.

1983년 대덕군이 대전시로 편입된 이래 대덕단지는 대전의 신성장 동력을 담당하는 부심으로 성장하여 현재 70여개 연구기관, 2만여 명의 연구인력, 6만여 명의 주민을 위한 공간으로 발전하였다.

대덕단지의 발전과정은 3단계로 구분해 볼 수 있다. 제 1기는 1979년부터 1990년대 초반까지의 시기로, 국책연구기관 및 민간연구기관의 입주가 진행된 연구기관 확충 시기이다. 제 2기는 1990년대 중반부터로 연구기관과 인근 대학, 벤처기업, 지방정부 사이의 산학연관 네트워크를 중심으로 기술집약적 클러스터로 변신을 도모하던 시기이다. 이 시기에 대덕연구단지는 1999년 개정된 대덕연구단지관리법을 바탕으로 연구학원단지로부터 첨단산업지구로 전환되었으며 명칭도 '대덕밸리로' 변경되었다. (강현수, 2006 : 114-115) 제 3기는 2005년부터 현재까지이며 대덕연구특구로의 확대를 통하여 혁신 클러스터로 성장해 가는 시기이다.

3) 그동안 우리나라 과학기술공급체의 역할을 담당하던 서울 홍릉과학단지가 시간이 경과함에 따라 과밀과 시설노후화로 인해 연구환경이 악화일로에 있었으므로 정부는 홍릉의 성공모델을 지방으로 확산시키고자 대덕연구단지를 계획하였다. 조성목적은 첫째, 과학기술의 범국가적 지적공동체 구축을 통하여 과학기술혁신의 가속화를 꾀하고 둘째, 연구기관, 교육기관, 기업의 집중배치와 육성을 통하여 인력과 정보의 공동활용 및 산학연 협동체제를 구축하기 위함이다.(최현일, 2003:106)

[그림 1] 대전시의 지역확장과 대덕단지의 상대적 위치 변화



출처 : 대전산업단지 재생계획 수립용역(2010), ppt 자료.

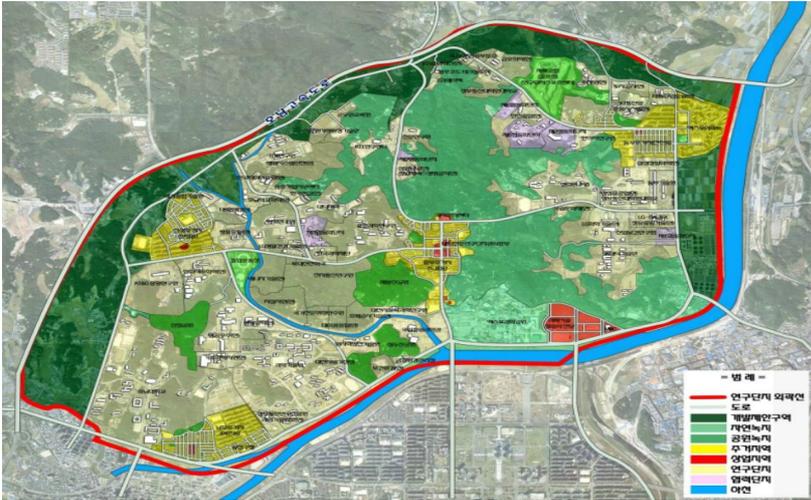
그림 제 1기 대덕연구단지의 성장과정과 특징부터 차근히 살펴보자.

전술한 것처럼 대덕연구단지의 가장 큰 특징은 쓰쿠바를 모델로 한 까닭에 순수하게 연구 및 교육기능을 중심으로 특화된 것이다. 좀 더 자세히 말해서 국책연구기관을 중심으로 집적된 것이 특징이다. 대덕 입주기관의 52%가 정부출연 연구기관 또는 정부투자기관의 부설연구소 등의 국책연구기관이다.

이는 토지이용계획을 통해서도 확인할 수 있다. 대덕단지의 토지이용계획을 보면 단지내에 4개의 대규모 연구시설 지구와 4개의 주거지구가 배치되어 있으나 전체 47%에 해당하는 393만평이 교육연구 및 실용화 관련시설구역이며 나머지 43%를 녹지로 조성한 후 10% 면적에 주거구역과 상업지구를 배치하고 있다.(권오혁, 2002:300) 이 중 연구기관의 토지이용현황을 보면 정부출연연구원과 정부투자기관 공공기관 등 공공에서 차지하는 면적이 대부분이고 민간연구소의 면적은 20% 내외에 불과해 정부출연연구원 중심의 연구개발단지임을 나타낸다. 공공기관은 1978년 한국표준연구원 등의 입주를 시작으로 2000년까지 70여개의 연구교육기관이 입주하였는데 상당수의 대형 연구소들은 단지개발 초기인 1990년대 이전 배치되었고 민간기업 연구소는 대개 1980년대 후반이후에 입주하였다.(권오혁, 2002:296) 이에 따라 대덕연구단지는 공간분포상 재미있는 특징이 나타나게 된

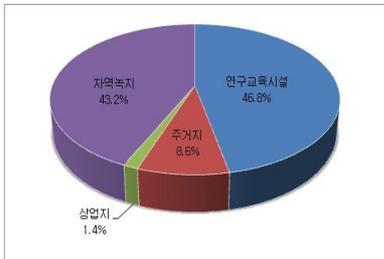
다. 기관들의 입주시기 차이에 의해 발생한 공공과 민간부문간 공간적 분화현상이 다. 공공기관은 연구시설지구의 서부에 위치하고 민간연구소들은 연구시설지구 동부에 집적해 있다.

[그림 2] 대덕연구단지 토지이용계획도



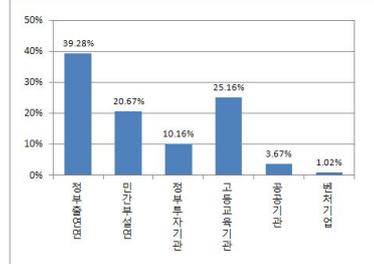
출처 : 김병이(2007), 대덕연구단지의 생태환경 모델, 한밭대 산업대학원 석사논문.

[그림 3] 대덕단지 토지이용계획



자료 : 한수성, 2001, 로캘러티로서 대덕연구단지의 노동시장 특성과 공간적 네트워크, p.38-39.

[그림 4] 대덕단지내 연구기관별 면적비중



4) 이는 대규모의 공공 연구기관의 대덕단지로의 입주가 민간연구소를 대덕단지로 견인한 긍정적인 결과라고 평가할 수 있다.

대덕연구단지의 공공 연구기관들은 우리나라 산업구조가 저부가가치 상품위주에서 고부가가치 상품생산으로 이행하는 과정에서 일익을 담당하였다. 1980년대 말 대기업들과 협력하여 신기술을 개발하고 그 연구결과를 바탕으로 활발하게 상품개발을 이루어 갔다. 일례로 한국전자통신연구원(ETRI)은 삼성, 대우, 현대 등과 공동으로 반도체, 전화교환기, 이동통신 등과 관련된 중요한 기술들을 개발하여 상업화하는데 성공하였다. 그 외 대덕연구단지의 중요한 연구성과로는 핵연료 국산화, 국산 전자교환기, 중형 컴퓨터 개발, 고정밀 표준기기, 성능좋은 항생제 개발 등을 들 수 있다. 이처럼 대덕연구단지는 우리나라 첨단과학기술의 수준을 한 단계 끌어올려 세계 일류 산업국가로 성장하는 데 핵심적 역할을 수행하였다.

그러나 1990년대 이후 대기업들이 독자적인 연구개발능력을 배양하여 대덕연구단지를 떠나 수도권에 정착함에 따라 대덕연구단지의 공공 연구기관들의 역할이 약화되었고 대덕의 R&D활동이 국가 과학기술 발전과 경제구조 고도화에 기여하지 못한다는 비판에 직면하게 된다. 이러한 난관을 돌파하기 위하여 대덕연구단지는 새로운 진화의 방향을 모색하게 되었는데 그것이 대덕연구단지에서 대덕밸리로의 전환이다.

2. 대덕밸리로의 진화

대덕연구단지의 연구성과가 우리나라 경제개발에 지대한 영향력을 발휘한 것은 의심할 나위없는 사실이다. 그러나 1990년대 중반이후 대덕연구단지의 경쟁력이 점차 저하되고 있었으며 지역경제에 미치는 영향이 미미하다는 것 또한 현실이었다. 대덕연구단지가 테크노폴리스 개념을 표방하고는 있었지만 연구단지내 생산시설의 입지를 허용하지 않음으로 해서 진정한 의미의 테크노폴리스로 성장하지 못한 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

연구개발기능을 중심으로 형성된 대덕연구단지는 연구시설과 생산시설이 분리 배치된 까닭에 생산성 높은 연구성과를 기대하기 어렵고 이는 연구의 생산성과

제품화를 저하시키는 요인이 되었다. 과거 혁신의 기반이 특정 개인이나 특정 기업의 R&D 능력에 기인한 신기술 창출능력이었다면 오늘날의 혁신은 개별실험실 단위로 진행되는 것이 아니라 다양한 개인, 다양한 기관과의 협력을 기반으로 추진된다. 특히 연구개발과 생산라인간의 긴밀한 협력은 산업적 혁신을 위해 필요불가결한 조건이 되었다. 실제로 생산과 직접적으로 연계되지 않은 연구개발은 산업적 실효성을 확보하기 어렵고 연구개발을 위한 산업적 지원을 받기도 어렵다고 평가되고 있다.(권오혁, 2002:311)

대덕지역의 경제활성화를 위하여 연구결과를 기초로 한 파생(Spin-off) 효과의 적극적인 창출과 연구단지내 기술집약적 민간기업유치의 필요성이 강력하게 제기되었다. 이에 따라 대덕연구단지내 산업체의 입주를 허용하도록 1999년 「대덕연구단지관리법」이 개정되었다. 이는 제조형 벤처기업들을 대덕연구단지내로 유인할 수 있는 제도적 기반을 마련한 것으로 대전이 21세기형 경쟁우위를 형성하는 데 지대한 영향을 미치게 된다. 사실 대덕연구단지에서는 1980년대 후반부터 꾸준히 연구역량을 갖춘 제조형 벤처기업들이 탄생하였으나 이들을 위한 지원시설이 미흡하였다. 그러나 1999년도에 단행된 법개정을 통하여 대덕연구단지내에 이들을 위한 창업센터 및 생산공간이 제공되게 되었다. 이를 계기로 대덕단지의 발전방향은 연구확원단지에서 첨단산업단지로 전환되게 되고 2000년에는 명칭도 '대덕밸리'로 변경되었다.⁵⁾

그러나 대덕연구단지는 이미 기존에 입주한 기능들이 공간을 점유하고 있어 새로운 전문 벤처기업들에게 할애할 용지가 충분치 않았고, 특히 정부출연 연구기관들과 대기업들이 거대한 토지를 분점하고 있어 중소기업들은 입지가 어려운 실정이었다. 그런 까닭에 이러한 시도의 성과는 아쉽게도 제한적일 수밖에 없었다.

한편, 대덕밸리는 1990년대 후반 외환위기를 지나면서 또 한 차례 성장을 위한 변화의 진통과정을 거치게 된다. 연구기관의 대대적인 구조조정과 이를 극복하기

5) 이러한 명칭변경은 대덕단지가 실리콘밸리를 지향하는 의지를 담은 것이라 하겠다.(강현수, 2006:115)

위한 노력으로 등장한 벤처기업들의 탄생이 그것이다. 이 시기에 새로운 성장잠재력인 벤처기업의 탄생을 계기로 지식기반사회에서의 혁신창출의 중요성을 인식하게 되고 대덕밸리의 기능과 역할을 재정립하게 된다.

3. 대덕연구개발특구로의 확장

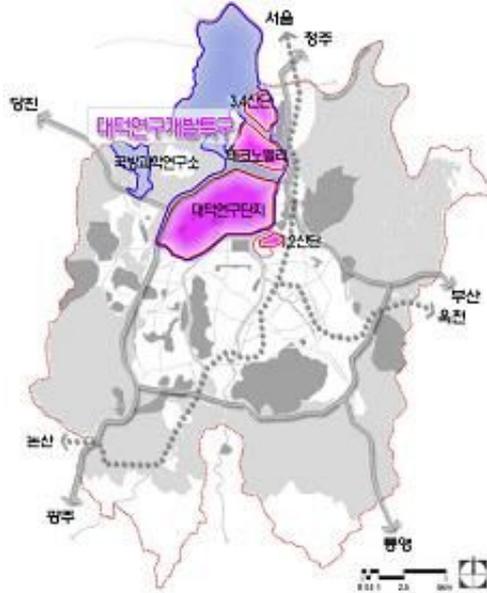
1980년대 기술과 혁신이 지역발전의 핵심 원동력이라는 인식이 팽배하였고 기술과 혁신을 지역에 이식시키기 위한 효과적인 정책수단으로써 '과학단지(science park)'가 거론되었다. 이에 따라 전 세계적으로 과학단지가 대거 조성되었다. 그러나 이러한 과학단지들은, 대덕단지의 경우와 마찬가지로, 도처에서 해당지역의 기업들과 긴밀한 협력관계를 구축하지 못하고 고립되면서 지역의 내생적 발전역량 확보에 기여하지 못하는 문제점을 드러냈다. 그에 따라 1990년대 중반이후부터는 지역정책의 방향이 물리적 허부구조 조성보다는 지역의 혁신환경조성에 초점이 맞춰지기 시작하였다. 이와 함께 지역혁신체계론(RIS: Regional Innovation System)과 혁신클러스터가 부상하였다.⁶⁾

이러한 추세에 발맞추어 과학기술부는 2005년 대덕연구단지를 확장하여 '대덕연구개발특구'로 지정하고 국제적인 수준의 혁신클러스터로 육성시키기 위해 계획을 수립하였다.⁷⁾ 연구개발특구 정책은 그동안 대덕연구단지에서 미흡하였던 R&D기능과 사업화를 연결하는 비즈니스 기능의 강화를 목적으로 산학연 네트워크

-
- 6) 기업의 혁신은 기업내부적 역량보다 기업과 기업간, 기업과 연구기관간의 연계망 속에서, 그리고 그들이 속한 지역사회의 제도와 문화를 바탕으로 창출되고 학습된다는 지역혁신체계론이 힘을 얻고 있다. 따라서 이때부터 단순한 과학단지에서 혁신 클러스터로의 진화를 추구하여 혁신집적지 및 혁신지원기능 등의 물리적 구축과 함께 사회문화적 환경인 RIS구축을 위한 노력이 경주되고 있다. 혁신주체들간의 공간적 접근성과 조직적 접근성을 지원하는 연계망 강화와 더불어 신뢰를 바탕으로 한 정보교환의 문화창달 등을 통하여 동태적 혁신성을 배태하려고 노력하고 있다.(강현수, 2006:111)
 - 7) 연구개발특구(the INNOPOLIS)는 대덕, 광주, 대구의 3개 지구에 지정되었다. 「연구개발-기술사업화-재투자」의 비즈니스 선순환구조가 실현되는 세계적인 혁신클러스터로의 도약을 목표로 한다.

크 및 첨단기술 사업화를 위한 벤처생태계 조성과 기업경쟁력 제고를 위한 산업 인프라 확충 및 특구내 혁신주체간 네트워크 강화 등을 초점을 맞추고 있다. 대덕 특구는 연구개발기능과 비즈니스, 생산기능이 상호유기적으로 연계된 혁신클러스터의 토대를 마련하게 되었다.

[그림 5] 대덕연구개발특구의 위치



출처 : 토지공사(2007), 「대전1.2 산업단지 및 주변지역 재정비방안 수립연구」, p.15.

추가된 기능들을 담기에는 기존 대덕연구단지의 공간적 범위가 협소하였으므로 공간적 범위를 보다 확대하여 대전광역시 유성구와 대덕구 일원의 총 70.4km²을 ‘대덕연구개발특구’로 지정하였다. 기존의 대덕연구단지(I 지구, 27.8km²)를 중심으로 대덕테크노밸리(II 지구, 4.3km²)와 대덕산업단지(III 지구, 3.2km²), 북부 그린벨트(IV 지구, 31.2km²), 국방과학연구소 일원(V 지구, 3.9km²)을 추가하였다.

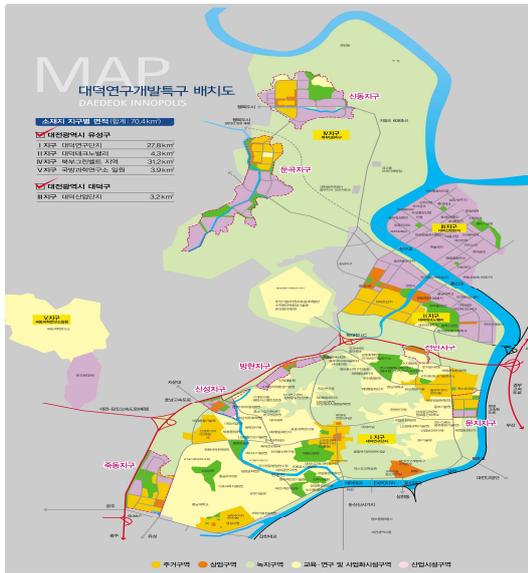
[표 1] 대덕연구특구의 토지이용현황

(단위 : 천㎡, %)

구 분	I 지구	II 지구	III 지구	IV 지구	V 지구	전체 특구	
						면적	비율
소 계	27,781	4,270	3,195	31,211	3,960	70,417	100.0
주거구역	2,081	1,195	16	0	0	3,292	4.7
상업구역	335	373	0	0	0	708	1.0
녹지구역	12,317	716	96	31,211	3,059	44,340	67.3
교육연구	13,048	0	0	0	901	13,048	19.8
산업시설	0	1,986	3,083	0	0	5,069	7.2

출처 : 과학기술부, 연구개발특구 육성종합계획(2006~2010) 자료참조.

[그림 6] 대덕특구 토지이용도



출처 : 대전광역시 시청 연구개발특구 배치도 자료

대덕특구의 토지이용계획을 보면 주거, 상업, 교육연구 및 사업화시설 구역, 산업시설구역, 녹지구역으로 구성된다. 대덕연구단지와 비교할 때 연구교육지구의 비중이 확연하게 감소한 대신 산업시설구역이 새롭게 조성된 것이 특징이다. 대덕 테크노밸리와 대덕산업단지가 특구내에 조성되어 대덕연구단지 연구성과를 바탕으로 한 사업화 공장과 벤처기업의 생산공간으로 제공되고 있다.

이러한 토지이용계획은 대덕특구개발의 핵심이 그동안 대덕연구단지에 미흡했던 생산시설 공간 확충에 있음을 확연하게 보여준다.

그 결과 대덕연구단지때와 비교할 때 기업들의 입주가 급격하게 성장하는 성과를 보이고 있다. 2012년 자료를 보면 대덕특구내 입주기업은 공공기관 21개, 교육기관 8개, 정부출연기관 35개, 기타 비영리법인 28개인데 반해 기업은 무려 1,238개나 입주한 것으로 조사된다.

[표 2] 대덕연구특구의 입주기업현황

구 분	공공기관	기업체	교육기관	정부출연기관	기타 비영리법인	합 계
I 지구	17	289	6	34	16	362
II 지구	3	573	2	0	11	589
III 지구	1	375	0	0	1	377
IV 지구	0	0	0	0	0	0
V 지구	0	1	0	1	0	2
소 계	21	1,238	8	35	28	1,330

출처 : 대덕연구개발특구 홈페이지 자료(2012.2월 자료)

한편, 대덕연구특구는 대덕연구단지의 혁신역량과 인프라를 그대로 이전받았다. 그 결과 대덕연구단지가 지니고 있던 장점뿐 아니라 해결해야 할 문제점도 함께 떠안게 되었다.

대덕특구의 취약점으로 지적되는 것으로는 첫째 대덕은 공공연구기관을 중심으로 한 연구역량을 갖추고 있으나 사업화를 지원하기 위한 관련 인프라 및 기반이 미흡하여 연구결과를 사업화로 발전시키지 못하는 것이다. 둘째, 외국계기업이나 연구기관의 부족으로 인한 국제적 네트워크망이 취약하며 셋째, 선진국 기술집약적 클러스터에 비해 벤처 캐피탈 및 엔젤자금의 금융, 법률, 회계, 경영, 기술 컨설팅 등 기업성장을 지원하는 벤처지원서비스, 기업지원서비스 제공자 등이 부족하여 벤처생태계가 미발달되어 있다는 것이다. 넷째, 대덕클러스터가 정부주도형으로 진행되면서 클러스터 활성화에 중요한 역할을 담당할 대기업이 대덕클러스

터내로 들어오지 못하여 시장수요 지향적인 환경구축이 미약하다는 것이다. 이는 앞에 열거된 약점으로 보다 심각하게 받아들여지는데 대기업의 부재는 지역혁신 체계내에서 연구개발물의 사업화를 수행할 수 있는 시스템 통합자의 미발달로 연결될 뿐 아니라 더 나아가 입주기간들간 활발한 네트워크망 구축 미흡과 클러스터 내부에서 자체완결적인 네트워크망의 미발달 등의 문제와도 연결되기 때문이다. 이는 또한 타지역 또는 타 클러스터와의 연계에도 영향을 미쳐 효율적인 혁신 클러스터로의 발전에 제약이 되는 것으로 평가되고 있다.(한세역, 2007:8-9, 11)

이에 따라 대덕연구특구 지정을 계기로, 한국형 과학단지 모델의 글로벌화를 목표로 하여 2010년에는 대덕테크비즈니스센터(TBC), 융합기술생산센터(CICC) 등의 기술사업화 인프라를 보완하고 있으며 특구지원본부를 설치하여 대덕특구내 부족한 지원기능 강화와 특구내 지역혁신체계 정착을 도모하고 있다.

제3절 대덕단지개발의 영향

1. 대전경제활성화

대덕단지 개발이 대전지역 경제에 미친 영향을 살펴보자. 그동안 많은 학자들이 대덕단지가 대전경제활성화에 미친 영향에 대하여 부정적인 평가를 내리고 있다. 특히 홍형득은 '실제로 대전지역의 경제구조는 대덕연구단지가 있음에도 불구하고 지난 10년간 거의 변화를 하지 않은 것으로 나타났으며 이는 지역의 산업구조변화와 지역경제활성화에는 대덕연구단지가 별 영향을 끼치지 못했음을 나타낸다고 평가하고 있다.(홍형득, 1997: 111)

그런 반면, 2000년 이후의 연구들에서는 연구단지를 바탕으로 창업한 벤처기업들의 활동을 매개로 대덕단지가 첨단기술의 섬에서 탈피하여 대전지역경제로 통합되기 시작한다고 진단하고 있다.

따라서 과연 대덕단지가 과거 파급효과가 미미했던 것에서 벗어나 최근에는 대전경제에 미치는 영향력이 증가하는 지를 살펴보는 것은 의미있는 일일 것이다.

이에 본 단원에서는 대덕특구 개발로 인하여 대전경제에 미친 영향을 정리해 본다. 특히 대덕개발이 대전경제에 영향을 미치기 시작한다고 평가되는 2000년대 이후의 현황을 중심으로 고찰해 본다. 대전경제활성화에 미친 영향을 산업구조 변화, 사업체수 증가, 고용증가 및 혁신클러스터에서 핵심 경쟁력으로 자리잡은 연구분야의 경쟁력 측면에서 살펴본다. 그러나 관련 통계자료의 부족으로 통계학적 분석은 불가능하고 기존 자료를 바탕으로 한 추세적인 고찰을 위주로 정리한다.

가. 대전 산업구조 개선

대전경제는 소비성 서비스산업위주로 구성되어 제조업기반이 매우 취약한 특징을 가지고 있다. '2000년 말 국가경제에서 차지하는 대전경제의 비중은 2.3%로 인구비중 2.8%에도 미치지 못하는 소비성 서비스산업위주의 취약한 지역경제구조를 보이고 있었다(김태명, 2003:109)고 진단할 정도로 생산기반이 미약한 경제구조를 가지고 있었다.

[표 3] 대전시의 산업구조 변화

구분	2003	2005	2007	2009	
인구(천명)	1,439	1,463	1,487	1,499	
경제활동인구(천명)	664	676	709	724	
경제활동별 생산구조(%)	농림어업	0.3%	0.2%	0.2%	0.2%
	광·제조업	15.7%	15.9%	14.8%	16.7%
	서비스업	84.0%	83.9%	85.0%	83.1%

자료 : 대전광역시(2011), 「대전경제 주요지표(2011.6.30)」 자료 및 「대전의 사회지표」

2000년대 이후 대전 경제활동별 생산구조의 변화를 살펴보면 2003년 제조업 15.7%, 서비스업 84%이던 것이 2009년에는 제조업 16.7%, 서비스업 83.1%로 점진

적으로 제조업 비중이 증가하고 서비스업비중은 감소하는 추세를 보인다. 그러나 이는 인구지표를 중심으로 고찰한 결과이며 부가가치 기준으로 환산할 경우 아직은 제조업 분야의 성장세가 부각되지는 않는다.(제3장 [표4] 참조)

이상과 같이 대덕특구의 개발로 인하여 대전산업구조에 지각변동이 일어나고 있다고 진단하기에는 아직은 이른 감이 있다. 그러나 제조업내에서의 구성비 변화 방향에서 긍정적인 증후가 보인다. 생산액 기준으로 2000~2003년 기간 동안 기존 산업분야와 IT산업간의 구성비가 70 : 30 수준에서 40 : 60수준으로 이행되어 IT 산업의 비중이 점차 높아지고 있는 것으로 조사된다.(김태명외, 2003:124)

대덕특구의 4대 특화분야가 IT융복합, 바이오메디컬, 나노융합, 정밀기기로, IT 산업이 대덕특구를 중심으로 집중배치된 산업임을 고려할 때 대덕특구 개발이 대전산업의 경쟁력 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

한편, 2000년 이후 대덕단지가 벤처기업의 집적지로 성장하면서 생산기반 확충 및 고용증가로 대전 사업체 증가와 수출증가를 주도하며 대전경제활성화에 기여하는 것으로 조사된다.

사업체 증가측면을 살펴보면, 대전의 총 사업체수 증가는 거의 정체되어 있는 반면 벤처기업체의 경우 절대수치로는 작지만 성장률로는 10.3%라는 높은 수치를 보인다. 이는 대전 총사업체수의 증가율(0.3%)에 비해 34배 이상 높은 수치를 기록한다.

수출액의 경우, 단위기업당 평균 수출액을 비교하면 대전 총사업체의 수출액 평균은 2003년 14,539달러, 2009년 30,598달러인데 반해 벤처기업의 경우 기업당 평균 수출액이 2003년 218,830달러, 2009년 465,347달러로 한 기업당 수출액은 일반 기업체보다 벤처기업들이 약 15배가량 높다. 또한 2003~2009년 동안 전체 벤처기업의 수출액 증가율(25.1%)이 대전 기업 총 수출액의 증가율(13.6%)보다 약 2배 정도 높다. 이를 토대로 벤처기업의 성장이 2000년 이후 대전경제활성화에 견인차 역할을 한 것으로 해석할 수 있을 것이다.8)

[표 4] 대전 사업체 및 벤처기업 성장추이

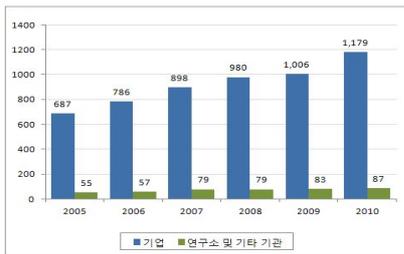
구 분	2003	2005	2007	2009	03-09 성장률
사업체수	91,480	90,366	91,097	93,176	0.3
수출액(백만원)	1,330	2,161	2,581	2,851	13.6
벤처기업수	393	410	520	707	10.3
벤처수출액(백만원)	86	150	242	329	25.1

자료 : 대전광역시(2011), 「대전경제 주요지표(2011.6.30)」 자료

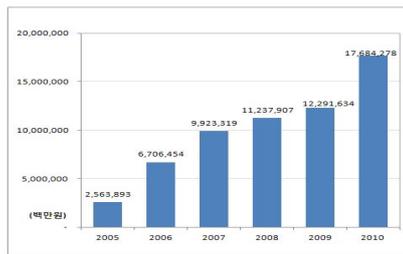
대덕연구특구내의 기업체 성장을 구체적으로 살펴보면 2005년~2010년 기간 중 입주기업체 수가 687개에서 1,179개로 증가하여 약 1.7배 성장하였으며 이는 이 기간중 11.4%의 연평균성장률을 보인 결과이다.⁹⁾ 특히 첨단기술기업은 36개에서 93개로 2.5배 이상 증가하였으며 코스닥기업도 11개에서 23개로 증가하였다.

매출액의 성장은 더욱 뚜렷하여 동기간 중 25조원에서 177조원으로 증가하여 약 7배의 성장을 보이며 이는 연평균 47.1%의 가파른 성장추이를 나타내는 것이다.

[그림 7] 대덕특구 입주기관 증가현황



[그림 8] 대덕특구 기업 매출현황



자료 : 대덕특구포털(2012) 통계현황자료

대덕특구가 대전경제에서 차지하는 무게를 가늠해 보기 위하여 구별로 생산액과 부가가치 현황을 비교해 보았다. 그 결과 대전 전체의 매출과 부가가치의 95.7%가 대덕특구가 위치한 유성구와 대덕구에서 창출되는 것으로 조사된다. 특히 대덕구의 비중이 월등하여 약 80%를 점유하고 있다.

- 8) 대전의 모든 벤처기업이 대덕특구에 위치한 것은 아니나 벤처기업의 최대 집적지가 대덕특구이므로 유추하여 해석하여도 무리가 없을 것이다.
 9) 2005~2009년 기간중 대전 총사업체수의 연평균 증가율은 0.8%에 불과하다.

[그림 9] 대전광역시 구별 생산액과 부가가치 현황(2007)



자료 : 2007 대전광역시 사업체 기초통계조사

대덕특구가 대전지역경제활성화에 미친 영향을 보다 논리적으로 알아보기 위하여 김태명과 김영태의 2003년 연구를 고찰하였다. 이 연구는 1995~2000년 기간의 산업유형별로 승수효과 계산하여 대덕단지가 대전경제에 미친 파급영향을 분석한 것이다. 이 연구에 의하면 대덕밸리 벤처기업이 많이 속해 있는 컴퓨터 및 사무용 기계, 정기기계 및 장치, 영상음향통신장치, 정밀기기 분야 등이 1995년에 비해 2000년에 감응도계수와 영향력계수가 높을 뿐 아니라 생산승수효과와 고용승수효과 및 소득승수효과도 높게 나타났다. 이는 대덕밸리 생산증가로 인하여 대전지역에 있는 다른 산업에로의 파급효과가 컸음을 알 수 있게 하는 결과이다.¹⁰⁾ 또한 컴퓨터 및 사무용 기계, 정기기계 및 장치, 영상음향통신장치, 정밀기기 등은 대전의 성장형 산업으로 분류되며 전후방연계효과도 큰 것으로 조사되어 향후 대전지역의 경제구조가 대덕단지를 중심으로 한 비공해산업인 첨단산업위주로 성장할 것으로 예상된다고 분석하였다.

그와 더불어 지난 경제개발시대에 수도권 및 동남권에 비해 상대적으로 소외되어 제조업이 제대로 발전하지 못했던 대전지역이 벤처산업의 성장으로 산업구조 개편과 지역경제활성화의 계기를 마련하고 있다고 평가한다.(김태명의, 2003:109, 126-136)

10) 대전시 전체의 산업연관효과와 경우 전방효과는 안정적이나 후방효과는 상대적으로 국내의 타지역과 연관관계가 높아 불안정하다. 한편, 대덕밸리 벤처기업 경우는 전후방연관효과가 모두 안정적으로 평가된다.(김태명의, 2003:128)

이러한 산업구조의 전환은 대전의 미래 전략산업선정에도 영향을 미치고 있다. 대전시는 최근 차세대 성장동력사업 육성을 위하여 대덕연구단지의 R&D 역량을 바탕으로 생물, 정밀화학, 전자정보기기 산업을 발전시킬 것을 계획하고 있다. 이와 더불어 지식기반서비스 산업육성을 통한 산업구조 변화를 모색하고 있다.

나. 대전고용시장의 확대

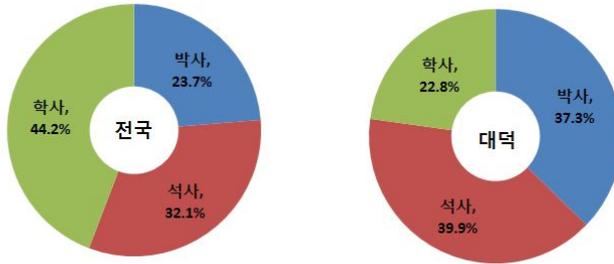
대덕특구가 대전 노동시장에 미친 영향은 노동력 질적인 측면과 고용의 양적인 확대로 설명할 수 있다.

우선 노동력 질적인 측면은 연구교육직들의 대거 이전으로 대전의 노동시장이 고학력 직업군으로 재편되는 특징을 보인다. 대덕에서 연구직과 전문직을 위한 취업기회가 증대함에 따라 고소득 전문직 고용시장이 형성되었다. 특히 박사 및 석사학위 소지자대상의 고용시장 활성화가 두드러진다. 그 결과 전국 박사인력의 10%가 대덕특구에 집중되어 있으며 대덕특구의 박사급과 석사급 연구인력의 비중이 전국평균 보다 20% 이상 높다.¹¹⁾ 이렇게 영입된 고급인력들로 인해 대전의 고용시장은 전반적인 학력상승효과와 임금상승효과가 일어났다.

고용의 양적 확대를 살펴보면 대덕단지의 연구기반이 정착되고 대덕단지내 생산시설 입지가 허용된 이후 대전시 전체 종사자수가 빠르게 증가하고 있다. 2003-2009년 동안 70,711명의 고용이 증가하였다. 물론 이를 전적으로 대덕특구개발의 영향이라고 단정할 수 없지만 동기간 대덕단지내 고용자수의 증가가 30,600여명에 달하여 대전시 전체 종사자수 증가의 50%를 차지하고, 대전시의 종사자수 연평균 증가율이 2.8%에 비해 대덕특구는 13.2%로 10배 이상 높은 것을 감안하면 대덕특구가 대전 전체 고용증가에 미친 영향이 지대하다고 하겠다.

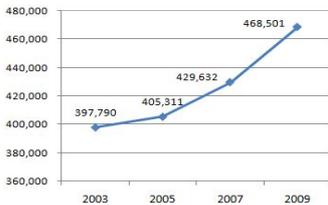
11) 정부출연연구기관과 고등교육기관이 박사급 연구자의 고용증대를 주도하였다면 민간기업 부설연구기관과 정부투자기관, 벤처기업은 석사급 고용시장 활성화에 영향을 미쳤다.(한주성, 2001:42)

[그림 10] 연구인력 학력분포(전국, 대덕특구)

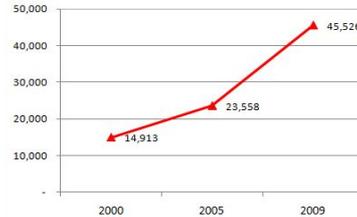


자료 : 대덕특구지원본부(2010), 통계현황자료

[그림 11] 대전 종사자수 증가('03 - '09)



[그림 12] 대덕특구 종사자수 증가

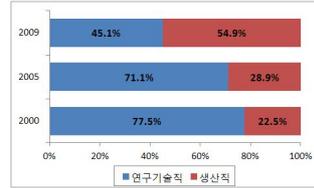


자료 : 대전광역시(2011), 「대전경제 주요지표(2011.6.30)」 자료와 대덕특구포털(2012) 통계현황자료

대덕특구내에서의 고용창출 추이를 보면 뚜렷한 질적인 변화를 보인다. 그 전까지는 연구개발직이 대덕의 고용창출을 주도하였다면 2000년대 들어서는 그 주도권이 생산관리직으로 이행되는 추세를 보인다. 연구개발분야는 2000~2009년 기간 동안 약 4,000명에 달하는 높은 고용증가를 기록하였지만 그보다 더 경이로운 것은 생산관리직의 증가이다. 생산관리직은 동기간 동안 3,350명에서 25,004명으로 늘어나 약 2만2천여 개에 달하는 고용증가를 보인다. 그 결과 대덕특구의 생산관리직 비중이 2000년 22.5%에서 2009년에 54.9%로 늘어나 연구개발직 비중을 상회하게 되었다. 이는 대덕의 대표적 벤처기업인 IT와 BT기업들의 고용인구 증가율이 제조업 전체 증가율보다 5~8% 높은 까닭이며(김태명, 2003:124) 특구내 대덕테크노밸리와 대덕산업단지를 조성한 효과이다.

[표 5] 대덕특구의 고용시장의 성장

구분	연구기술직					생산직, 관리직 등	총 고용자수
	박사	석사	학사이하	연구보조	계		
2000	4,214	4,606	1,254	1,489	11,563	3,350	14,913
2005	6,236	7,561	2,962		16,729	6,799	23,558
2009	7,661	8,191	4,650		20,522	25,004	45,526



출처: 권오혁(2002), 「첨단산업과 도시」, p. 297와 대덕특구포털(www.ddi.or.kr)자료

다. 연구개발 분야의 경쟁력 강화

지식기반사회에서 지역의 경쟁력 확보를 위하여는 혁신역량을 갖추는 것이 매우 중요하다. 대덕특구는 연구과학단지를 모태로 한 범국가적인 지식집적지로서 우리나라의 대표적인 과학기술의 보고이므로 다른 지역에 비해 어느 정도 혁신역량을 갖추었다고 평가받고 있다.

본장에서는 지적재산권¹²⁾ 보유현황을 통해 보다 정확하게 대전의 혁신경쟁력을 가늠해 본다.

우리나라의 지식재산권은 다른 기능과 마찬가지로 수도권에 집중되어 있지만 비수도권지역 중에서는 대전이 지식재산권 보유비중이 가장 높은 지역이다. 대전의 지식재산권 출원은 2009년 현재 9,974건, 실용신안 651건, 디자인 1,107건, 상표 2,451건으로 전국의 7.8%를 차지하며 비수도권 지역 중에서는 최고의 수치를 기록하고 있다.¹³⁾ 지식재산권 등록 현황의 경우, 특허 3,427건, 실용신안 114건, 디자인 504건, 상표 807건이 등록되어 전국대비 8.1%의 점유율을 차지하고 있다. 물론 수도권인 서울(30.8%), 경기도(31.2%)와 비교할 때 아직도 미약한 수준이다. 그러나 대전의 특허권과 디자인권 보유현황은 꾸준한 증가세를 보이고 있으며 상표

12) 지식재산의 창출은 발명, 아이디어, 지식재산 검색, 지식재산 출원, 직무발명 제도 등을 통해 이루어진다. 여기서는 지식재산의 출원과 등록현황을 바탕으로 정리하였다.

13) 지식재산권 출원의 경우, 서울이 차지하는 비중은 33.1%, 경기도는 29.8%로 수도권 지역에서 우리나라 전체 지식재산권 출원의 2/3가 이루어진다.

권의 경우 특히 2000년을 전후하여 비약적인 도약을 한 후 그 추세를 이어가고 있어 매우 고무적인 상황이다.

[그림 13] 대전 지식재산권 출원현황



자료: 특허청, 특허통계 시도별(대전광역시) 출원건수

[표 6] 대전 국내외 특허현황

구분	국내특허(누적)		해외특허(누적)	
	출원	등록	출원	등록
2005	41,368	22,625	15,872	5,935
2006	46,333	27,165	17,695	6,584
2007	46,355	29,193	17,893	5,978
2008	55,154	30,737	20,492	6,544
2009	66,764	32,664	28,822	7,684
2010	80,432	39,052	32,779	9,005

자료, 대전특구포털 자료

연구주체별 특허출원 현황을 살펴보면 대전의 경쟁우위가 더욱 부각된다. 기업과 개인의 특허활동은 경기도와 서울이 주도하고 있는 반면 공공연구기관과 공기업의 특허출원은 대전광역시가 주도한다. 공공연구기관이 획득한 특허 중 56.8%가 대전광역시에서 출원되었고 공기업 경우도 56.5%가 대전광역시 소재기관에 의해 출원되었다. 이는 대전이 공공부문을 중심으로 한 우수한 연구경쟁력을 갖춘 곳임을 증명한다.

한편, 기초지자체별로 지식재산권을 보유한 기업비율을 분석해 본 결과 대전 유성구가 31.4%로 전국에서 가장 높은 것으로 나타난다. 이는 대덕특구의 영향으로 유성구 소재기업들이 지적재산권을 중심으로 한 고부가가치 창출형 신산업구조를 가지고 있기 때문이다(대전발전연구원, 2010:137-148).

연구기관의 지식재산권 활용을 기술이전 건수로 고찰해보면 1997년 이후 기체에 이전한 기술건수가 증가하는 추세를 보이고 있으며 특히 대덕특구로 지정된 후 급격히 증가하는 것으로 조사된다.

1990년대 후반부터 정부가 추진한 벤처기업 육성정책의 영향으로 대덕연구기관들이 자체개발기술의 이전 및 사업화를 적극적으로 시행하고 있다. 이에 따라 기술이전은 1997년 이후 급증하였으며 특히 2005년~2008년 기간의 기술이전은 거의 매년 100건 이상 증가하는 추세를 보인다. 기술이전 건수로는 2009년 이후 잠시 주춤하는 양상을 보임에도 불구하고 기술이전료 지표로 보면 2005년 이후 꾸준히 성장하고 있다. 2010년에 기록한 1,103억원은 2005년 대비 2배가량 증가한 수치로 대덕특구 기관들의 연-산 연계가 활성화됨을 알 수 있다.

[표 7] 대덕특구 기술이전 현황

구분	기술이전건수	기술이전료(백만원)
2005	611	52,408
2006	723	61,205
2007	815	77,798
2008	974	95,723
2009	910	109,394
2010	778	110,319

자료: 대덕특구포털자료 (2012.3)

특히 한국전자통신연구원의 성과가 두드러진다. 1997년까지 기술이전건수의 총 누계가 224건에 불과하던 것이 2004년에는 2,700여개 업체에 1,400여건의 기술이전을 수행한 것으로 조사되어 급격한 성장세를 보인다. 그러나 이러한 기술이전은 대전보다 타지역을 중심으로 이루어지고 있는 한계점이 나타난다.¹⁴⁾(홍형득, 1997:113, 강현수, 2006:116)

종합하면 R&D분야의 경쟁력측면에서는 대덕특구가 우리나라 최상위 그룹에 속하는 지역이라고 평가할 수 있다. 이러한 R&D 경쟁력이 혁신창출의 경쟁력으로 전이되어 향후 대전의 성장력을 향상시키는 강력한 원동력으로 작용하게 될 것이다.

14) 2/3이 타지역으로의 기술이전인데 주로 수도권 업체와의 기술연계가 뛰어나 대덕단지 연구성과의 산업화 기업의 소재지의 63%가 수도권인 것으로 나타난다.

2. 지식기반사회에서의 대전의 성장잠재력 제고

대덕특구는 연구기관, 대학들은 중심으로 한 혁신인프라가 구축되어 있는 덕분에 우리나라의 대표적인 연구개발형 혁신클러스터로 발전하고 있다. 클러스터 이론은 '집적의 형성'과 '네트워크'가 그 핵심을 이룬다. 성공한 클러스터의 경우 긴밀한 산학연의 협력체계 아래 자본, 기술, 인력의 집적을 통하여 기술혁신의 선순환구조를 이루고 있다.

그럼 대덕특구의 경우는 어떤지 고찰해 본다. 그전에 우선 대덕특구 클러스터의 성장단계의 특성을 살펴보자. 복득규 등은 2003년 연구에서 대덕클러스터의 성장단계를 4단계로 나누어 제시하였다. 제 1단계는 1990년대 초반으로 ETRI와 KAIST를 중심으로 한 1세대 벤처의 출현시기이며, 제 2단계는 1990년대 후반, 1세대 벤처가 성장하고 벤처창업이 양적으로 확대되면서 출신기관과의 네트워크가 다양화된 시기이다. 현재는 3단계로서 선도기업과 후발 벤처기업간 네트워크가 형성되고 산학연 네트워크에 덧붙여 산산 네트워크(벤처 커뮤니티)가 더해지는 시기이다. 향후 4단계에는 선도벤처가 대표기업으로 정착하고 이를 중심으로 전문기술 및 서비스 공급주체가 연계된 커뮤니티가 발달하는 단계로의 진화과정을 거칠 것이다(복득규 외, 2003: 86-87).

앞서 말한 바와 같이 혁신 클러스터의 고찰을 위하여는 벤처의 역량과 집적형성 및 혁신주체간의 네트워크 구축을 살펴보는 것이 중요하다. 따라서 본 단원에서는 대덕클러스터의 혁신주체들의 집적형성은 창업보육센터와 벤처기업의 성장을 통하여 살펴보고 혁신주체간의 네트워크는 기업활동 네트워크와 인적 네트워크의 두가지 측면에서 고찰한다. 집적 형성은 주로 1,2 단계에 생성된 벤처창업과 네트워크 구축을 통해 살펴본다. 기업활동 네트워크의 경우 중요하게 다루어져야 할 것이 가치사슬상의 전후방연계이다. 따라서 산학연계와 산산연계가 지리적으로 어떻게 형성되는 지로 고찰해 본다. 한편, 대덕연구단지내 인적 교류 네트워크는 연구원에서의 창업과 고용 네트워크 등을 중심으로 파악한다. 이를 종합하여 대덕특구 기업들이 어느 정도 대전에 뿌리내림을 하고 있는지 평가해 본다. 이는 주로 2,3단계에 대한 고찰로 기업행태를 중심으로 고찰한다.

가. 창업보육센터 설치

창업보육센터는 1998년 지식기반경제에서의 경쟁력 강화와 벤처육성을 위하여 정부지원을 바탕으로 전국적으로 설립되었는데 대전시에 특히 많은 수의 창업보육센터가 설립되었다. 22개 창업보육센터가 대전에 설립되어 약 400여개 이상의 기업들이 그곳에서 보육중이다.

대덕연구단지내에서 벤처가 창업되기 시작한 것은 1990년대 중반부터로, KAIST에 TIC(Technological Innovation Center)와 TBI(Technological Business Incubator)가 설립된 후 벤처창업이 본격화 되었다. 그 후 정부의 정책자금지원과 ETRI, 한국원자력연구소 등 주요 대학 및 연구기관내에 설립된 창업보육기관 등이 대덕 클러스터를 형성하는 제도적 환경을 조성하는데 중요한 역할을 담당하였다. 현재는 대덕특구내에 13여개의 창업보육기관이 설치운영되고 있다. 대덕특구 창업시설의 특화분야는 바이오·환경산업, 정보처리 및 컴퓨터 관련업, 기계장비제조업과 자원에너지산업로 대덕연구기관의 전문분야와 유사한 업종분포를 보인다.

대덕특구에는 벤처의 창업지원시설 뿐 아니라 정착을 위한 다양한 입지시설이 제공되고 있다. 이러한 벤처집적시설들은 상호 보완적인 업체나 지연, 학연으로 연결된 CEO들이 자발적으로 조성하여 기술개발의 연계성을 높이고 시너지 효과를 창출하고 있다.

창업보육기관(TBI)을 졸업한 기업들이 지역내 정착할 수 있도록 창업이후의 입지시설(Post-TBI)이 활발히 조성되고 있으며 또한 중소벤처 협동화 단지가 조성되어 성장단계의 벤처들의 입지문제를 해결해 주고 생산시설, 창고 등을 지원하고 있다. 이에 따라 생산단계로 성장한 동종의 벤처들은 이런 협동화단지를 중심으로 재집적한다.¹⁵⁾

15) 2002년 현황으로 10개소의 벤처협동화단지에 100여개 기업이 입주해 있는 것으로 조사되었다.

[표 8] 대덕특구내 창업보육센터 현황

센터명	설립기관	특화분야
대전기능대학 창업보육센터	대전기능대학	기계장비제조업
목원대인터넷 창업보육센터	목원대학교	정보처리 및 컴퓨터관련업
한국정보통신대 창업보육센터	한국정보통신대학원 대학교	정보처리 및 컴퓨터관련업
바이오벤처센터	한국생명공학연구원	바이오·환경산업
원자력연구소 창업보육센터	한국원자력연구소	자원에너지산업
표준과학연구원 창업보육센터	한국표준과학연구원	의료·정밀 등 제조업
한국기계연구원 신기술 창업보육센터	한국기계연구원	기계·장비제조업
한국에너지기술연구원 창업보육센터	한국에너지기술연구원	자원에너지산업
한국전력벤처기술 육성센터	한국전력연구원	기타 서비스업
대전시 중소기업 지원센터	(재)대전중소기업 종합지원센터	정보처리 및 컴퓨터관련업
SK(주)대덕 창업보육센터	SK(주)	바이오·환경산업
동부신기술사업화센터	동부한농화학(주)	바이오·환경산업
한화벤처인큐베이터	한화석유화학(주)	바이오·환경산업

자료: 대덕특구포탈 자료(www.ddi.or.kr, 2012.3월 자료)

이와 같이 대덕 네트워크의 특징은 업종별·출신기관별 동질감을 바탕으로 계획적인 입지공급과 이를 매개체로 한 커뮤니티 연계망 형성이다. 창업보육시설 및 협동화단지를 매개로 하여 기업네트워크가 형성되고 유지되는 것이다. (복득규외, 2003:59)

[표 9] 대덕특구의 대표적인 벤처 협동화 단지

구분	입주업체	비고
(주)대덕벤처협동화단지	IT관련(가전) 6개 기업	유성구 문지동 소재 대덕특구 최초 협동화단지
(주)대덕밸리협동화단지	S/W, 정보통신 21개 기업	유성구 장동 본격적인 협동화 단지
IT플렉스	IT관련 소프트웨어와 하드웨어 관련 9개 기업 입주	ETRI출신의 벤처기업들이 모인 협동화단지
한밭중소기업 제1, 2 협동화 단지	- 기계업종 34개 기업(1단지) - 화공 분야 10개 기업(2단지)	대덕구 신일동 소재
(주)대덕기술연합	정보처리 분야 5개 기업	유성구 화암동 소재
대덕원자력 레이저	전기전자 분야 7개 기업	유성구 전문동

출처: 신동호외(2006), 「세계적 혁신지역을 가다」, p. 337.

나. 기술벤처집적지의 성장

대덕특구는 국내 최대의 연구개발형 기술벤처 집적지로 서울의 테헤란밸리, 포이밸리에 이어 국내에서 두 번째로 큰 벤처 클러스터를 이룬다. 서울경우 소프트웨어 및 인터넷 분야 위주인 것에 반해 대덕의 벤처는 반도체, 정보통신, 생명공학, 기계분야 등 하드웨어 분야의 기술벤처 비중이 높은 것이 주요한 특징이다. 즉 대덕단지에는 서울의 벤처 집적지와는 다르게 제조업중심의 기술벤처 집적지를 형성하고 있다.

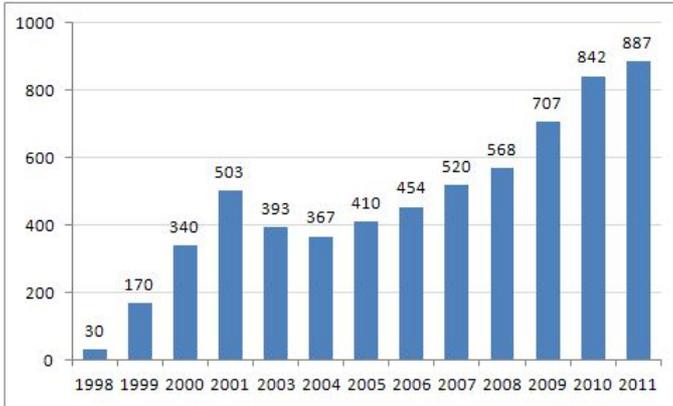
대덕특구가 국내벤처산업의 중심지로 떠오르기 시작한 것은 1990년대 말부터 이다. 1994년까지 대덕단지 분리창업 실적은 매우 미미하여 25개 불과하였으며 분리창업에 성공한 기업이라도 대부분이 서울에 본사를 둔 위성기업으로 대전지역과의 연계는 미약하였다. 그러다가 1998년을 기점으로 벤처기업이 폭발적으로 성장하기 시작하였고 2011년에는 활동중인 벤처기업이 887개에 달할 정도가 되었다.¹⁶⁾

혁신클러스터의 임계규모에 대해서는 학자마다 다른 견해를 가지고 있지만 성공한 외국사례들을 보면 최소 200개 이상의 특화 기업체 집적과 첨단 민간기업체에서의 일자리 창출능력이 12,000개 이상이다. 이런 관점에서 보면 대덕클러스터는 자체적인 성장역량을 확보한 혁신클러스터로 진입하였다고 할 수 있다.¹⁷⁾

벤처성장의 추이를 시기별로 살펴보면 1998~2001년 기간이 벤처기업의 창업이 가장 많았던 시기이며 그 이후로는 성장세가 급격히 둔화되는데 이는 2000년 이후 불어 닥친 벤처버블의 붕괴와 무관하지 않다. 다행스럽게도 2008년부터는 다시 금 벤처기업 성장이 활발해진다.

-
- 16) 상기에 소개한 그림은 등록된 벤처기업을 중심한 통계이다. 김태명 등은 연구(2003)에서 확인되지 않은 벤처기업이 확인된 벤처기업의 50% 수준이라고 추정하고 있으므로 현재 대전에는 약 1,000여개 이상의 벤처기업들이 활동하고 있을 것으로 예상된다.
 - 17) 캠브리지의 경우는 임계규모 달성연도로 인정하는 1985년 기업체수 360개, 특화분야 민간 고용자수 14,000개였으며 울루의 임계규모 달성해인 1988년에 기업체수 200개, 고용 창출 규모가 12,000이었다.(이현주외, 2007:226)

[그림 14] 대전의 벤처기업 성장추이



자료: 대전광역시, 대전경제 주요지표(2011.6.30 기사)와 김태명, 김영태(2003), p. 111의 [표 1]
 * 2011년 자료는 6월까지의 통계임

앞서도 말한 바와 같이 1998년 이후 비약적인 벤처의 성장은 1997년 경제위기 당시 정부출연연구기관의 구조조정과 관련이 깊다. 경제위기때 많은 연구원들이 20여년동안 쌓아 놓은 연구성과를 바탕으로 분사창업(Spin-off)을 하였다. 그 결과 대덕 IT 관련 벤처의 83.2%가 IMF 이후 창업한 기업들이다. 또한 기업 창립자의 55.5%가 연구기관 또는 대학출신일 정도로 대덕특구는 연구원출신 벤처가 주류를 이루는 것이 특징이다.

대덕특구 기업들의 업종 분포를 살펴보면 정보통신분야의 비중이 가장 높아 46%이며 다음으로 환경기계분야 16%, 화학 10%, 생명의료정밀 10%, 연구개발서비스 8%로 정보통신분야 위주의 구성을 보인다. 이는 대덕특구 기업들이 주요 연구기관인 ETRI와 생명공학연구원, KAIST 등의 연구교육기관에서 배태된 데 기인한다(이상빈외, 2008:226). 그 영향으로 대전시 벤처기업은 IT와 BT 중심의 업종구성을 보인다.

그러나 77.4%의 벤처가 종사자수 20인 이하의 기업으로 아직은 중견기업으로 성장하지 못한 소규모 벤처기업가 주류를 이루고 있어 대덕클러스터는 성숙단계에는 이르지 못한 성장단계라 할 수 있다(복득규 외, 2003:76, 황주성, 2004:367).

대덕벤처는 크게 연구개발형 기업과 생산연계형 기업으로 구분할 수 있다. 초기에는 연구개발형 벤처중심 구조에서 현재는 생산연계형 벤처중심으로 성장하였다. 생산연계형 기업이 70%이상으로 증가하였는데 2000년을 전후하여 창업한 벤처기업들이 2~3년간의 연구개발단계를 거쳐 시장에 진입하고 있는 것이다. 성장단계로 진입한 벤처들은 대전내 산업단지에 생산시설을 두거나 연구단지내 소규모 생산시설을 설치하여 제품을 생산하고 있다(복득규 외, 2003:78-80).

다. 혁신네트워크의 뿌리내림

대덕벤처의 경우 대덕연구단지 소재 모태 연구기관으로부터 절대적인 보호를 받으면서 성장하고 이를 기반으로 다양한 국내외적 연계를 형성한 까닭에 대덕특구내 혁신네트워크가 비교적 지역에 기반을 두고 형성되고 있다고 평가받고 있다.(신동호, 2000:5) 일반적으로 기업들의 지역사회에 뿌리내림에 영향을 미치는 요소로는 연계기업과의 지리적 접근성 및 동종업계 기업간의 정보교환 촉진, 대학 연구기관과의 지리적 접근성 및 연계, 원활한 노동력 공급, 세제혜택 및 값싼 부지 등 제도적 지원으로 조사된다(이현주외, 2007:213). 그럼 대덕 벤처들은 어떤 요인에 자극을 받아 지역내 뿌리내림을 하고 있으며 그 뿌리내림의 정도를 어느 정도인지를 살펴보자. 이는 지역내 혁신주체들간의 기업활동 네트워크와 고용 및 인적교류 네트워크를 중심으로 살펴보고자 한다.

□ 대덕 벤처연계의 지역내 뿌리내림

벤처기업들의 전후방 연계의 특징을 살펴보면 기획과 연구개발 및 시제품생산과 생산기능의 경우 70~80%가 지역내에서 이루어지는 반면 마케팅은 50%정도가 외부지역, 특히 서울에서 수행된다. 이러한 현상은 전략적 제휴에서도 유사한 지역적 연계 패턴을 보인다. 벤처기업의 전략적 제휴경험은 연구개발 및 기술협력이가장 많고 마케팅제휴와 생산제휴 순으로 조사된다. 이때 연구개발 제휴지역으로

대전이 56.8%로 가장 많고 마케팅제휴와 생산제휴는 수도권 비중이 가장 높다. 이를 종합하면 벤처기업들이 기술원천은 대덕연구단지에 뿌리를 두고 있으나 공급 및 마케팅은 대부분 수도권에 의존함을 알 수 있다(황주성, 2004:375-380).¹⁸⁾

인력공급, 연구개발, 제품 구매 등에서는 지역과의 밀착정도가 높으나 마케팅은 아직은 지역연계가 미흡한 이유로는 대덕특구 벤처들의 생산품 특성에 기인한다. 이들이 생산하는 제품은 주로 중간재로서 기업이 주요 고객인 제품이다. 그러나 대전의 산업구조가 대덕벤처의 주요업종인 IT와 BT와는 괴리가 있기 때문에 시장 진입단계로 접어든 대덕의 벤처기업들은 대규모 시장과의 접근성을 확보하기 위하여 수도권 및 해외에 마케팅 법인설립을 추진하게 된다. 조사결과 고객기업의 13.8%만이 대전지역에 입지하며 74.7%는 국내 타지역, 11.5%는 국외에 고객업체가 입지하는 것으로 나타냈다¹⁹⁾(복득규 외, 2003:81).

[표 10] 대덕 IT벤처 기업연계의 지역간 구조

거래관계		지역				
		대전	충남	수도권	기타 국내지역	해외
구매관계		44.6 %	3.0 %	40.4 %	5.9 %	6.1 %
판매관계		35.2 %	4.0 %	45.2 %	11.4 %	4.1 %
서 비 스	금융	87.0 %	0.5 %	11.6 %	0.9 %	0 %
	법률, 회계, 컨설팅	79.1 %	0 %	20.4 %	0.5 %	0 %
	연구개발, 기술	76.2 %	1.3 %	19.2 %	2.7 %	0.6 %

출처 : 황주성(2004), 대덕 IT클러스터의 구조와 특징 분석, p. 375.

한편, 대덕 IT제조벤처의 제품생산의 가치체인의 특성을 보면 자체 생산과 외부기업의 아웃소싱이 혼합된 형태를 보이는데 이들의 생산네트워크는 대전지역에

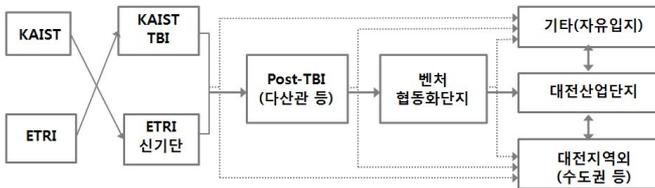
-
- 18) 대덕IT클러스터 효과는 개발초기의 기업에게는 긍정적으로 작용하나 생산단계 또는 시장확보단계의 기업에게는 실질적인 효과가 없는 것으로 나타난다. 그에 반해 마케팅 정보와 지원기관 부족이 기업성장의 걸림돌로 작용한다.
- 19) 이는 대전의 지역내 시장이 제한되어 있음을 의미하는 것으로 대전 벤처기업들의 성장에 걸림돌이 될 수 있다. 한편, 벤처기업이 서울 등에 별도의 사무실을 설립하는 이유는 마케팅이외에도 서울에 집중되어 있는 투자기관과 기업지원서비스로의 접근성 제고를 위한 목적도 크게 작용하고 있다. 따라서 지역밀착형 벤처캐피탈의 육성도 필요하다.

뿌리를 내리고 있다. 제품구매의 44.6% 등 제품생산연계의 70~80%가 대전지역이다. 생산연계가 주로 대전내 산업단지를 거점으로 이루어진다. 이에 따라 벤처기업들의 분포는 대덕연구단지가 입지한 유성구에 절반이상 집적해 있고 대덕산업단지와 Post-TBI가 집중된 대덕구와 둔산 신시가지가 위치한 서구를 중심으로 집적해 있다(황주성, 2004:366).

혁신클러스터 중 가장 핵심적인 연계는 연구개발 및 상품화를 위한 협력활동이다. 대덕특구의 경우 이러한 산학연 활동이 비교적 활발한 것으로 조사되는데 이는 대덕특구가 가장 독특한 특징덕분이다.

대덕특구의 독특한 특징 그 첫 번째는, 전술한 바와 같이 개발 및 생산네트워크가 입지인프라를 중심으로 한 커뮤니티형 네트워크 구조로 발달한 것이다. 벤처기업들은 생애주기에 따라 정책적으로 조성된 공간에 입주하는 과정을 통하여 자연스럽게 네트워크가 형성유지된다. 즉, 벤처창업은 TBI에서 시작하여 Post-TBI, 협동화단지, 산업단지로 이동하는 경로를 따르는데 이처럼 각 성장단계별로 특화된 기업입지인프라를 기반으로 기업간에 '커뮤니티형 네트워크가 형성되기에 좋은 구조를 가지고 있다. 단일건물이나 인접한 협동화단지내에 입주한 기업간의 커뮤니티형 '개발 및 생산 네트워크'는 유연하면서도 매우 강한 구조로 발전하고 있다.

[그림 15] 대덕밸리 벤처기업의 발전단계에 따른 입지이동 경로



출처: 복득규외(2003), 「한국산업과 지역의 생존전략, 클러스터」, p. 63

창업보육단계를 지나서 성장단계에 있는 벤처기업들이 대덕을 떠나지 못하고 다시 벤처집적시설에 재입지하는 것도 이러한 기술개발 및 생산 연계망 때문이다.

이 덕분에 성장단계별로 벤처기업들의 대덕지역내 정착 구도가 형성되고 있다²⁰⁾ (복득규 외, 2003:59-67).

두 번째 대덕특구의 독특한 특징은 업종별출신기관별 동질감을 바탕으로 한 기업네트워크가 형성되었다는 것이다. 특히 연구개발네트워크는 창업자의 출신기관과 밀접한 관련이 있다. 생산연구원출신 벤처들은 출신기관과의 공동연구개발 및 기술전수, 공동학습 등의 산학연 네트워크를 형성하고 있다. 기술혁신과정 네트워크 경우 지역내 대학과 연구기관(31.5%), 수도권외의 고객업체(19.4%), 지역내 고객업체(9.7%) 등이 중요한 파트너로 되는 것으로 조사되어 지역내 네트워크가 매우 활성화 된 것을 알 수 있다(황주성, 2004:376).

그러나, 벤처기업이 산학연 연계를 통하여 지역내에 뿌리를 내리기 시작한 것으로 판단되나 여전히 한계가 있다. 연구성과를 통한 지역혁신에 기여하는 연산 연계구조가 ETRI 등의 일부 연구소를 중심으로만 활성화되어 있어 중소기업과 출연연구소간의 협력은 미흡한 실정이며 차라리 감소하는 추세로 조사된다. 대덕 인근 벤처기업조차도 대덕단지로부터의 기술확보 비중이 낮은 실정이다. 대덕연구소로부터의 기술이전은 5.7%, 기술공동개발은 16.1%에 불과한 것으로 나타났다. 특히, 중소기업과의 기술협력에 참여한 대덕연구단지 출연연구소 중 사업화에 성공하여 기술료가 발생한 경우는 18.8%에 불과하다(강현수, 2006:117).²¹⁾

더우기 벤처기업을 제외한 대전의 기존 산업단지에 입주한 일반기업과의 상호 협력은 거의 없는 상태이다. 그 이유는 대전의 기존 산업기반이 대부분 첨단기술

20) 벤처 커뮤니티는 산산 네트워크의 실현의 장으로서 동질적인 집단의 벤처기업이 공동 이익을 목표로 집적된 형태이다. 유사한 성장단계, CEO의 인적 친밀감, 기술적 보완성, 사업공간의 독립 및 확대 필요성 등으로 형성되는데 기술융합의 기회확대, 애로기술 해소의 용이성, 장비의 공동활용, 위탁생산 및 판매 등의 협력과 기업경영상의 노하우를 상호학습하는 기회중대의 이점이 있다.

21) 전반적으로 대덕의 연구기관의 사업화가 미흡한 이유는 국책연구기관이라는 존재 특성상 실용화나 응용연구보다는 기초원천기술개발에 역점을 두기 때문에 특정 산업 혹은 기업을 위한 연구를 하지 않기 때문이며 기업관련 연구를 시행할 경우에도 외지에 위치한 계열기업이 필요로 하는 연구를 수행하기 때문에 인근지역 업체들과 협력관계를 형성하기 어렵다.(황주성, 2004:380, 강현수, 2006:118)

을 요하지 않는 노동집약적 산업이었기 때문에 대덕특구와 산학연 네트워크를 형성하기가 어려운 실정이며 제품의 상용화에 필요한 부품과 요소기술을 제공할 수 있는 산업기반이 취약한 것이 큰 원인으로 지적된다(홍형득, 1997:113).

□ 인적 네트워크

대덕의 산학연 네트워크가 인적교류 네트워크와 밀접하게 연결되어 있으며 대덕벤처의 연구개발 네트워크는 창업자의 출신기관과 밀접한 관계가 있다는 사실은 전술한 바와 같다. 특히 ETRI와 KAIST, 충남대학교가 대덕 인적 네트워크의 핵심을 이룬다.

ETRI는 벤처사관학교라 불릴 만큼 Spin-off형 창업이 활발하여 현재 237개에 달하는 ETRI 출신 벤처기업이 운영 중이다. 이들은 1996년에 조직된 EVA(ETRI Venture Business Association)를 중심으로 강한 네트워크망을 구축하고 있다. 이것이 대덕 IT클러스터의 중심적 네트워크를 형성하고 있다. EVA는 ETRI와 공동 연구 및 기술용역으로 상호보완적 협력체제 구축하고 있으며 정기적으로 ETRI-EVA간담회 개최하여 실험장비와 기술 및 시장관련 정보 교환, 공동 기술세미나를 개최할 뿐 아니라 전시회에서의 공동전시관 마련 등 벤처한계를 극복하기 위한 노력을 경주하고 있다. EVA 소속 벤처의 58%가 대덕에, 37%가 서울에 입지하여 EVA 소속기업의 주요 집적지는 대덕인 것으로 조사된다. 그 이유는 ETRI의 경력에 따른 이유와 R&D에서 대덕단지의 경쟁력 때문이다. 심지어 본사를 서울등지로 이전한 기업들도 R&D센터는 대부분 대전에 그대로 입지시키고 있다.

1989년 대덕단지로 이주한 KAIST도 중요한 대덕클러스터의 중심축을 형성하고 있다. KAIST출신 벤처기업 모임인 KVN(KAIST Venture Network)는 EVA처럼 조직적이지 못하지만 KAIST에서 학위를 취득한 후 ETRI에서 경험을 쌓은 벤처인이 대덕 IT 클러스터의 대표적인 인맥형성을 형성하고 있다.

대전 벤처의 3대 네트워크로는 EVA, KVN와 함께 백마벤처클럽을 들 수 있다. 백마벤처클럽은 충남대 출신 기업인들이 설립한 인적연계망 조직이다.

대덕특구의 인적 네트워크 경우, 초기에는 주로 출신기관 중심 또는 개인적 친분에 의한 모임이 형성되었으나 2000년 이후 벤처기업수가 일정규모에 도달한 후부터는 출신기관을 초월한 IT네트워크로 성장하였다. 그러나 인적네트워크는 여전히 ETRI, KAIST, 충남대 등이 핵심적인 역할을 담당한다(황주성, 2004:369-373).

창업주의 출신지역을 통한 지역내 뿌리내림을 살펴보면 벤처창업의 경우 대전 지역과 상당한 연계성을 맺고 있는 것으로 나타난다. 벤처기업 창업자들의 출신지는 대전권이 40.9%로 가장 많고 그 다음이 수도권 22.0%이며 출신 학교소재지 경우는 수도권 49.6%, 대전권 35.1%로 나타난다. 창업주의 80.3%가 창업직전 대전시내 취업 상태, 55.4%는 대덕연구단지내 기관 종사자로 80%이상이 지역에 연고를 두고 있다.²²⁾ 대전에서 성장하고 고등교육을 받은 인재가 대전에서 창업하여 활동하는 것으로 조사된다(황주성, 2004:368).

인적자원 조달 네트워크를 보면 14.9%가 대덕연구단지로부터, 53.0%는 대전권에서 조달하는 것으로 나타난다. 이를 바탕으로 대덕 벤처의 경우 고용 네트워크가 지역에 뿌리를 내렸다고 해석할 수 있다. 일례로 2000년 신규인력 채용결과를 분석해 보면 58%가 지역내 채용으로 수도권출신채용의 21.7%를 월등히 상회하는 수치를 보이고 있다.

이처럼 대덕은 창업의 49%, 인력고용의 52%, 기술협력분야의 38%를 차지할 정도로 대전벤처기업의 인적 네트워크 형성에서 중요한 역할 수행하는 것으로 조사된다(신동호, 2000:11, 황주성, 2004).

상기의 내용을 종합해 보면 창업, 인력조달, 기술 및 경영정보 등을 위한 인적 네트워크가 대덕 또는 대전지역에서 조달하는 사례가 많아 벤처기업의 대전내 뿌리내림 상당히 진행된 것을 알 수 있다.

22) 창업자의 전 직업은 연구소가 53.8%, 기업체 사원경영자 24.3%로 조사되어 연구소 출신의 창업이 많은 것을 알 수 있다.

과거 대덕연구단지가 대전에 뿌리내리지 못했고 '첨단 기술의 섬'으로 존재한다는 지적이 시간이 지날수록 개선되고 있는 경향을 보인다. 특히 벤처를 통하여 대전에 뿌리를 내리기 시작하는 것으로 평가된다. 그러나 대덕의 연구기관들은 대부분 국책연구기관으로써 여전히 '지역 혁신체계에서의 역할보다는 '국가 혁신체계의 거점역할을 부여받아온 까닭에 대전의 기존 업체들과 긴밀한 연계관계를 맺기에는 한계가 있다. 따라서 대덕특구가 보다 경쟁력있는 클러스터로 발전하기 위하여 지역접합형 기술개발과 그 연구성과를 바탕으로 한 상품화 노력을 통하여 혁신네트워크의 지역내 뿌리내림이 진화될 수 있도록 하여야 한다.

3. 전통산업공간과 대덕특구내 산업공간간 괴리

대덕연구단지가 모도시인 대전광역시와는 별개로 '고립된 섬'으로 존재한 이유를 살펴보면 대덕의 연구기관들은 국가연구기관들로 위주로 구성된 까닭에, 수행하는 연구과제는 원자력, 항공, 정보통신, 항공, 생명공학 등 미래지향적이고 첨단 기술분야의 국책과제들인데 반해 대전은 서비스산업 위주의 경제구조를 이루고 있으며 제조업의 경우 노동집약적 산업이 주류를 이루고 있어 대덕연구단지의 기술과 관련되는 업종이 없기 때문이었다(홍형득, 1997, 109).

대덕특구가 벤처들의 성장과 더불어 이전의 고립된 섬의 이미지를 탈피하여 대전경제에 뿌리를 내려가고 있다고는 하나 여전히 기존 산업구조와 대덕의 업종간에는 간극을 좁히지 못하고 있다. 이러한 대덕과 기존의 대전의 산업기반간의 부조화는 산구도심의 산업공간의 괴리로도 이어지고 있으며 이러한 부조화는 생산조직 가치체인상의 단절로만 나타나는 것이 아니라 도시경관상으로도 표출되어 있어 대전의 산구도심간의 조화로운 성장에 장애요인이 되고 있다.

그럼 여기에서는 대전의 전통적인 산업공간과 대전의 미래를 견인할 산업공간을 비교하여 살펴보자.

대전의 지역산업의 기반은 1960~70년대 조성된 대전 1,2산업단지와 1990년에 조성된 대덕산업단지 및 2000년대의 대덕테크노벨리를 중심으로 형성되어 있다. 이중 대전의 전통적 산업공간을 대변하는 곳으로는 대전 구도심에 입지한 대전 1,2산업단지가 있으며 대전의 신산업공간으로는 대덕특구내에 새롭게 조성된 대덕테크노벨리를 들 수 있다.

[표 11] 대전광역시 산업단지 현황(2009.12월 현재)

단지별	조성시기	면적 (천㎡)	입주업체	가동업체 (가동율)	종업원수	생산액 (억원)	수출액 (백만\$)	
합계		8,639	952(847)	830 (98.0%)	23,260	77,688	2,265	
대전산업단지	소계	1969~1979	1,256	195	186 (95.4%)	3,758	21,407	404
	1단지	1969~1973	479	94	88 (93.6%)	1,590	5,260	73.8
	2단지	1975~1979	777	101	98 (97.0%)	2,168	16,147	330.2
대덕산업단지	소계	1990~1998	3,113	294	290 (98.7%)	11,525	50,917	1,808.5
	3단지	1990~1992	1,234	97	97 (100%)	4,407	16,303	424.5
	4단지	1991~1998	1,879	197	193 (98.0%)	7,118	34,614	1,384
DTV*	2001~2007	4,270	463(358)	354 (98.8%)	7,977	5,364	52.5	

자료: 대전광역시 통계자료

* 대덕테크노벨리(DTV) 등록업체수 : 463개 (가동354, 휴폐업4, 건설58, 미착공47)

※ 대덕산단과 대덕테크노벨리는 2005년 이후 대덕특구로 지정

[그림 16] 대전 1,2산업단지 및 주변지역 현황



자료: 대전산업단지 재생계획 수립용역(2010) ppt 자료

대전 1, 2산업단지의 경우, 1960~70년대 대전시 외곽에 속하던 대화동과 읍내동 일원의 갑천변에 조성된 산업단지로 시역확장으로 대전의 도심으로 편입된 곳

이다. 현재도 195개 기업이 입주하여 3,458명을 고용하는 대전에서 가장 오래된 산업단지이다. 토지이용을 보면 생산시설용지의 비율이 77.8%로 매우 높은 반면 도로와 지원시설용지 비중이 4.5%에 불과할 정도로 낮으며 녹지는 전무하여 작업 환경이 열악하다. 20년 이상 경과된 건물이 73.8%를 차지할 정도로 전반적으로 건물 노후도가 심각한 상태이다. 또한 산업단지의 주변지역은 영세업체 난립과 함께 대형 레미콘 공장까지 입지하고 있어 수질 및 대기오염 등의 환경오염으로 인한 민원이 발생하고 있다.

한편, 대덕테크노밸리는 친환경적 첨단기술력을 보유한 기업들을 위한 첨단벤처복합단지로 구상되었다. 이에 따라 직주근접의 신도시개발의 개념을 도입하여 벤처, 생산, 주거와 레저 등을 포함하는 환경친화적 복합도시로 개발되었다. 건물의 건축형태도 고급자재를 활용한 스마트 건물로 고층화하는 특징을 보인다.

대덕테크노밸리의 토지이용을 대전 1,2산업단지와 비교하면 확연한 차이를 보인다. 전통적 산업공간인 대전 1,2산업단지는 생산시설용지위주의 토지이용실태를 보이는데 반해 대덕테크노밸리의 경우 생산시설용지는 31.2%로 축소되고 공공용지가 35.8%로 증가했을 뿐 아니라 지원시설용지도 13.8%로 증가하여 구(舊)산업단지에서 고질적으로 나타났던 도로 및 주차난의 문제와 오염처리시설 부족의 문제, 종사자들의 후생복지시설 부족의 문제 등이 해결되었다.

[그림 17] 대덕테크노밸리 토지이용도

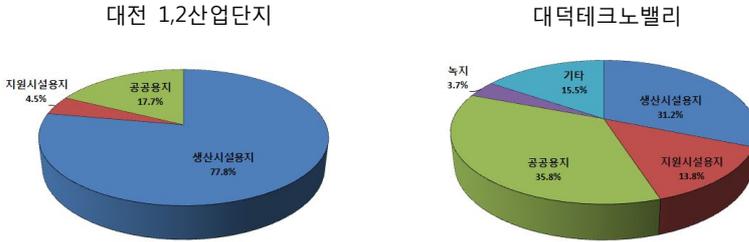


[그림 18] 대덕테크노밸리 경관 사진



출처 : 대덕특구포털(www.ddi.or.kr) 연구개발특구 배치도

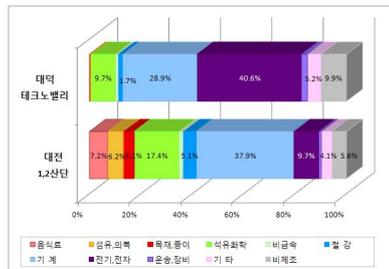
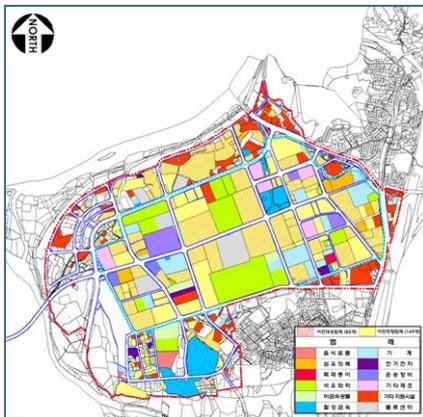
[그림 19] 대전 1,2산업단지과 대덕테크노밸리 토지이용 현황 비교



자료: 대전광역시 통계자료

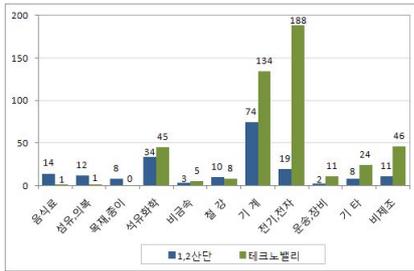
이들 산업단지의 업종별 구성을 비교하면 구도심의 대전1,2산업단지는 기계(37.9%) 및 석유화학(17.4%)이 주요 업종이며 이와 함께 섬유·의복 및 가죽 산업 등의 전통적인 노동집약적 산업도 여전히 중요한 산업분야의 지위를 유지하고 있다. 이에 반해 첨단산업분야가 전무하기 때문에 대덕연구단지와의 기술적 연계가 미미할 수밖에 없다.

[그림 20] 대전1,2산단 및 주변지역의 입주업종 분포 [그림 21] 산업단지내 업종별 입주기업비중

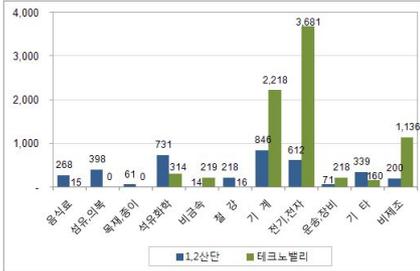


자료: 대전산업단지 재생계획 수립용역(2010) ppt 자료

[그림 22] 산단별 업종별 기업체수



[그림 23] 산단별 업종별 종사자수



자료: 대전광역시 통계자료

그에 비해 대덕테크노밸리는 기업체수와 종사자수가 전체적으로 증가하였을 뿐 아니라 입주한 기업들의 업종비중도 확연하게 변화하였다. 대전 1,2단지에 입주한 기업의 9.7%밖에 차지하지 못하던 전기전자부문의 비중이 대덕테크노밸리에서는 40.6%로 가장 높은 비중을 차지하는 업종으로 부상한다. 반면 1,2산업단지에서 주축을 이루던 기계와 석유화학의 비중은 낮아져 대덕테크노밸리에서는 각각 28.9%, 9.7%를 기록한다. 주목할 것은 섬유·의복분야의 쇠퇴와 비제조업분야의 성장이다. 기업체수로는 6.2%로 높은 비중을 차지하지는 않았지만 대전 1,2산업단지에서 넓은 면적에 걸쳐 분포하고 있는 섬유·의복의 비중은 현저히 낮아져 대덕테크노밸리에서는 입주기업체 0.2%의 비중만을 차지하고 있을 따름이다. 반면 비제조업 분야의 경우, 대전 1,2산업단지내에는 비제조업 부문이 11개 기업에 200여명의 종사자를 고용한 것에 불과하였으나 대덕테크노밸리의 경우는 46개 기업에서 1,136명의 종사자를 고용할 정도로 성장하였다. 이로써 대덕테크노밸리에는 제조업기반의 기업 이외에도 연구 및 서비스제공 기업들이 상대적으로 많이 입주하고 있음을 알 수 있다. 이는 대덕테크노밸리가 기획초기부터 대덕연구단지의 실용화연구개발 및 첨단산업의 육성을 위하여 IT, NT, BT, 정밀기계 등 첨단산업과 첨단산업지원업종을 입주하도록 조성한데 기인한다.

한편, 대전시는 대전1,2산업단지를 노후산업단지 재생사업을 통하여 구산업공간의 구조고도화를 꾀하고 있다. 이미 대전1,2산업단지는 2009년 9월 노후산업단지

재생사업 시범단지로 지정되었으며 재생사업을 통하여 구도심에 전략적 산업업종을 유치하는 공간으로 조성하려고 계획하고 있다. 그러나 1,2산업단지의 높은 토지가격으로 인해 재생사업의 사업성을 확보하기가 어려워 사업추진에 난항을 겪고 있다.

구산업단지의 재생사업과 관련하여 해결해야 할 과제가 있다. 노후산업단지를 재생하여 첨단산업공간으로 탈바꿈할 경우 과거 대전의 성장을 뒷받침했던 전통적인 산업기반은 도심내에서 생산기반을 잃어버리고 시경계 밖으로 밀려날 가능성이 높다. 이는 대전시내에서의 전통적 산업분야의 일자리 축소를 초래하여 과거 대전의 주류를 형성했던 중산층의 일자리는 시외곽으로 밀려나게 된다. 그 대신 대전 도심은 외부에서 유입되는 고급인력을 위한 경제활동공간으로 채워질 것이다.

노후화된 산업공간을 그냥 두고서는 신성장공간과의 연계를 담보할 수 없고 또한 가장 많은 투자가 축적되어 있고 접근성이 우수한 도심공간이 효율적으로 활용되지 못하는 문제점이 있다. 한편 노후산업공간의 산업구조를 대덕특구와 조화를 맞추어 고도화하게 되면 대전 전통적 산업기반이 도심내 입지가 좁아지는 딜레마가 있다. 그리고 대전이 현재로는 아직 모든 도심공간을 첨단 고급 경제활동으로 채울 여력이 부족하다는 문제도 있다.

따라서 노후산업단지 재생계획을 수립할 때 이러한 문제를 잘 조율하여 방향성을 결정하여야 할 것이다.

제4절 과학도시 대전의 미래를 향한 도전

1. 대전 과학비즈니스 벨트 건설

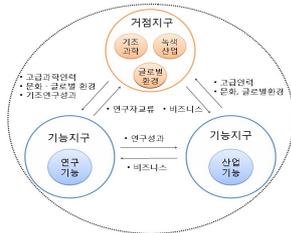
2010년 세계적 수준의 기초연구환경을 구축하고 기초연구와 비즈니스가 융합될 수 있는 기반을 마련하기 위하여 국제과학비즈니스 벨트계획이 발표

되었다. 이는 충북 연기군일대에 조성되는 세종시 개발과 함께 대전미래에 긍정적인 영향을 미칠 사업으로 인식하고 있다.

「국가과학비즈니스벨트조성 및 지원에 관한 특별법」제정을 계기로 「국제과학비즈니스벨트 종합계획」과 세종시 종합계획이 연계되도록 수정하였다. 세종시 종합계획 수정(안)에는 세종국제과학원 설립과 C벨트(세종, 대전, 오창, 오송 등) 및 K벨트(서울, 광주, 강릉, 대구, 부산 등) 구축과 관련하여 새로운 개념이 포함됨에 따라 대전은 향후 과학기술분야의 명실상부한 핵심거점으로서 부상할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 그동안은 대전은 의결결정권이 집중된 수도권에 밀려 실제적인 과학기술의 Core역할을 담당하기가 어려웠으나 향후에는 재정과 정책결정권을 가진 세종시와 인접하여 위치하게 됨에 따라 명실상부한 우리나라의 과학기술 거점으로 성장하게 될 것이다.

과학벨트는 거점지구와 기능지구로 구성될 예정인데 2011년 거점지구로 대전의 신동둔곡지구가, 기능지구로는 청원군천안사연기군이 선정되었다. 이에 따라 거점지구 개발을 위하여 대덕특구 개발계획을 변경하고 2013년부터 대덕특구 IV지구에 포함되어 있던 신동지구와 둔곡지구를 개발할 예정이다. 신동과 둔곡지구에는 중이온가속기를 중심으로 한 첨단분야의 연구 및 제조기능과 이를 지원하는 비즈니스 기능을 비롯하여 종사자들을 위한 정주공간이 조성될 예정이다.²³⁾

- 23) 과학벨트의 주요내용은 ① 세계적인 기초과학연구원 설립: 총 3000명 이상의 규모, 국내외 대학 및 연구기관에 Site-Lab을 갖는 Network형태, ②기초과학 인프라로서 대형연구시설(중이온 가속기) 설치·운영, ③지속가능한 성장을 위하여 비즈니스기반 구축 : 첨단산업유치 및 과학기술사업화의 인프라 구축, ④글로벌 정주환경 조성 ⑤거점벨트 조성 및 전국 광역벨트 구축



거점지구	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연구분야의 거점기능을 수행할 목적으로 지정 - 기초과학, 지식산업, 교육, 글로벌 정주환경 등 취약부분의 기능 보완
기능지구	<ul style="list-style-type: none"> - 거점지구와 연계하여 응용개발연구 및 사업화 등 수행을 위해 지정 - 산업단지, 응용개발, 생산기지, 물류기능 등 기존기능 강화

[그림 24] 대전 국제과학비즈니스벨트 개념도



자료: LH공사(2012) 자료

2. 대덕연구특구의 발전방향

대덕연구단지 는 우리나라가 산업선진국으로 도약할 수 있는 과학기술 지식을 공급하도록 범국가적으로 추진된 프로젝트로 지난 40여 년간 첨단 신기술 개발을 통하여 대한민국 경제성장을 주도하면서 우리나라 국가혁신체계 구축에 핵심적인 역할을 담당하였다.

그러나 오늘날에 와서는 지역이 경쟁의 단위로 부상하였고 지리적 근접성과 관계망형성을 통한 혁신창출이 경쟁력의 원동력이 되고 있으므로 이제는 대덕특구는 국가혁신체제의 지식공급지로서의 역할과 함께 대전의 지역혁신을 담당할 수 있는 클러스터로 재탄생되어야 한다.

대덕특구는 이미 국내 최대의 연구개발 인프라와 혁신창출 기업들이 집적해 있으므로 혁신클러스터로의 발달이 진행되고 있는 우리나라 몇 안 되는 경쟁우위 공간이다. 따라서 그동안 대덕연구단지가 연구개발을 위한 ‘첨단의 섬’으로 고립되어 있던 것을 시정하여 산업시설의 입지를 허용하고 벤처기업과의 다양한 연계를 통하여 새로운 시너지를 창출하고 있는 것과 같이 대전 과학비즈니스벨트 개발을 계기로 대덕은 새로운 모습으로 진화되어야 한다.

대전의 지속적인 경쟁력 강화를 위하여 특히 그동안 미흡하였던 기초연구성과의 사업화를 위한 지원인프라 구축에 주력하여야 한다. 세종시의 이전으로 인하여 그동안 대덕의 약점으로 거론되던 금융 및 기업서비스로의 접근성이 향상될 것으로 기대되므로 보다 적극적으로 연구개발 성과의 사업화를 통한 경쟁력 강화방안 노력이 필요하다.

또한 현재 대덕 혁신클러스터는 하향식 개발로 인한 자기 완결성의 결여로 인한 한계를 내포하고 있으므로 이를 수정하기 위하여 대전내에서 생산체계상 전후방 연계가 완결될 수 있는 Value Supply Chain이 필요하다. 이를 위하여는 혁신클러스터에서 시스템 통합자 역할을 수행할 수 있는 선도기업의 육성이 특히 필요하다. 이런 선도기업을 중심으로 기업기업, 기업-연구원대학간 가치연관망이 형성될 때 성숙한 벤처생태계가 형성되고 동태적인 변화과정에서도 가치연관관계가 유지될 것이다.

이와 더불어 R&D분야의 지속적인 경쟁력 제고를 위하여 대덕특구와 타 클러스터 및 해외 클러스터와의 연계가 필요하다. 역외 클러스터와의 공동연구 및 상호 정보교류의 장 활성화를 통하여 글로벌 경쟁력을 축적해 갈 수 있다.

이현주 LH 토지주택연구원 연구위원

서울대학교와 소르본느-파리IV대학에서 지리학 및 지역개발학을 전공하였으며 연구분야는 산업입지, 산업단지 개발, 국토개발이다. 주요 저서 및 논문으로는, 『수도권 규제완화에 따른 제조업 입지수요 변화에 관한 연구』(2010), 『장기 임대 산업용지를 활용한 아파트형 공장 공급방안 연구』(2012), 「개발촉진지구사업을 통한 지역개발사업의 낙후도 개선효과에 관한 연구」(2010), 「입지계층분석을 활용한 산업단지 유치업종 결정에 관한 연구」(2011) 등이 있다.

lhjpeal@lh.or.kr

참고문헌

- 강현수, 2006, “지역혁신체제 구축에 있어서 국책연구기관의 역할에 관한 연구 -대덕연구단지와 유럽 경험의 비교 연구”, 「한국지역지리학회지」 12(1): 108-123.
- 권오혁, 2002, 「첨단산업과 도시」, 한울아카데미.
- 김선근, 정지복, 2005, 「대덕밸리 IT 및 BT클러스터의 Global Value Chain 실증분석」, 과학기술정책연구원.
- 김왕동, 김기근, 2007, 「혁신클러스터의 네트워크 평가지표 개발 및 적용 -대덕 IT클러스터를 중심으로-」, 과학기술정책연구원.
- 김이수, 2009, “연구기반 스피노프 성장의 결정요인에 관한 연구-대덕연구단지 연구원출신 창업기업의 성장요인을 중심으로”, 「서울도시연구」 10(2): 63-85.
- 김태명, 김영태, 2003, “대덕밸리 벤처기업이 활성화가 지역경제성장에 미친 효과분석”, 「벤처경영연구」 6(1): 107-140.
- 김태현, 2009, “대덕 R&D특구 Inno-Biz의 생태환경 경쟁력 분석”, 「서울도시연구」 10(3): 189-212.
- 복득규외, 2003, 「한국산업과 지역의 생존전략, 클러스터」, 삼성경제연구소.
- 성을현, 한인수, 오근엽, 노준화, 이상빈, 유병주, 2008, “혁신네트워크에서의 개별기업의 국지적 연계와 조직유효성-대덕연구개발특구를 중심으로”, 「생산성논집」 22(2): 81-116.
- 신동호, 2000, “첨단 벤처기업의 산관학연 네트워크에 관한 연구 - 대덕연구단지를 중심으로”, 한국지역개발학회지 4/12(1): 1-15.
- 신동호외, 2006, 「세계적 혁신지역을 간다」, 한울아카데미.
- 이상빈, 한인수, 오근엽, 성을현, 노준화, 유병주, 2008, “대덕연구개발특구의 기업네트워크 특성분석: 근접성 효과를 중심으로”, 경희대 인류사회재건연구원(OUGHTOPIA), 「The Journal of Social Paradigm Studies」, 217-243.
- 이현주, 김도형, 권용우, 이원호, 박원석, 2007, 「혁신도시의 조기활성화 방안 연구」, 국토도시연구원.

- 최현일, 2003, “한일 연구학원도시의 입지분석-쓰꾸바대덕의 입지분석과 수도권 연구학원도시의 타당성 분석”, 「한국토지행정학보」 10(1): 95-119.
- 한세익, 2007, “혁신클러스터의 정책성취와 과제:대덕연구개발 특구를 중심으로”, 「한국행정학회」 2007 하계학술대회자료집, 3-19.
- 한주성, 2001, “로컬러티로서 대덕연구단지의 노동시장 특성과 공간적 네트워크”, 「한국지역지리학회지」 7(2): 35-54.
- 홍사균, 2004, 「과학기술정책연구의 체계적 접근 -일반체계이론에 의한 국가혁신체계의 재조명」, 과학기술정책연구원.
- 홍형득, 1997, “지방정부의 지역혁신체제구축을 위한 테크노폴리스 조성전략 -대덕연구단지과 대전광역시를 중심으로-”, 「한국정책학보」 6(2): 101-127.
- 황주성, 2004, “대덕 IT클러스터의 구조와 특성 분석”, 「한국경제지리학회지」 7(3): 359-384.
- 김병이, 2007, 대덕연구단지의 생태환경 모델, 한밭대 산업대학원 석사논문.
- 대전발전연구원, 2010, 대전광역시 지식재산 육성전략
- 충남대학교 대전테크노파크, 2011, 대전 전략산업간, 광역사업간, 특화산업간 연계방안 수립
- 충청광역경제권 선도산업지원단, 2011. 충청광역경제권 선도전략산업 육성계획 총괄계획보고서
- 대덕특구포털(<http://www.ddi.or.kr>) 자료(2012.2.28)
- 특허청, 특허통계(1995~2010)
- 통계청, 광업·제조업조사통계자료(시도/시군구)(1999~2009)
- 과학기술부, 연구개발특구 육성종합계획(2006~2010)
- 교육과학기술부, 2011, 국제과학비즈니스벨트 기본계획(2012~2017)

5장 대전의 재정

제1절 머리말

제2절 대전 재정의 추이

제3절 대전 재정의 구조적 문제점

제4절 재정건전성 진단

제5절 요약 및 시사점

제1절 머리말

대전의 재정 규모는 지방분권 실시 이후 지속적으로 증가해 왔으나 특히 2000년대 중반 이후 증가 속도가 더욱 빨라져 2003년에서 2011년 동안 거의 2배가 되었다. 규모만 커진 것은 아니다. 세출에서 큰 비중을 차지하던 경제개발비의 중요성은 줄었고 사회복지비 지출 비중은 크게 늘었다. 이러한 변화는 대전시의 복지 제공자로서의 역할이 더욱 중요해지고 있음을 의미한다는 점에서 저출산·양극화 및 고령화 사회에 부합하는 긍정적인 변화로 이해할 수 있을 것이다.

그러나 그간 대전 재정의 변화 모습이 긍정적인 측면만 가지고 있는 것은 아니다. 지방 재정을 연구하는 학자들에 따르면 지방정부 전체적으로 중앙에의 재정 의존성 심화, 재량적 재정 운용에서의 제약, 지방비 대응으로 인한 재정부담 증가 등의 문제를 안고 있다고 한다. 이러한 문제는 대전도 동일하게 겪고 있는 문제인데 이와 같이 왜곡된 구조 한 가운데에 바로 자체 재원의 지속적 감소, 복지사업에서의 국고보조금 증가, 지방에의 재정 부담을 떠넘기는 분권교부세 제도가 있다. 중앙으로부터 이전받는 재원이 충분하지 않고 자체 재원의 탄력적인 확보도 가능하지 않은 상태에서 중앙으로부터 지방으로 더 많은 복지사무가 이전되고 있는 것이 대전을 비롯한 지방정부의 재정을 압박하고 있는 것이다.

본 연구는 이러한 배경을 염두에 두고 대전의 재정에 대해 최근 10여 년간에 초점을 맞추어 그간의 변화 모습을 살펴보고 그로부터 향후 개선을 위한 시사점을 제시하는 것을 목적으로 한다. 분석방법으로는 주로 대전 재정에 관한 통계 자료들을 시계열적으로 살펴보는 방법과 이를 다른 특별시 및 광역시 지방정부의 통계자료들과 비교하는 방법을 사용할 것이다. 이를 통해 대전 재정의 모습이 시간의 흐름에 따라 어떻게 변해 왔는지, 다른 동종 자치단체들과 비교하여 대전의 특징은 무엇인지를 알 수 있게 될 것이다.

본 논문은 이후 2절에서 대전의 예산 규모, 세입 및 세출의 대강의 추이와 특징을 살펴본 뒤, 3절에서는 구조적 문제들에 초점을 맞추어 서술하고 이후 4절에

서는 재정건전성 여부에 대해 검토한 뒤 5절에서 간단한 요약과 함께 향후 개선 방안을 제시할 것이다. 본 연구의 대상은 대전시 전체이며 자치구에 관해서는 세입 및 세출 구조만 간단히 언급될 것이다.

제2절 대전 재정의 추이

1. 예산규모의 추이

대전의 재정 규모는 빠른 속도로 증가해 왔다. [표 1]에 따르면 그간 예산 규모가 빠르게 증가하여 2003년 1조 5,864억 원(순계, 당초예산 기준)이었던 것에서 2011년 2조 9,626억 원으로 거의 2배 증가했다. 또한 2008년 이후의 경우 국제금융위기로 인해 국가 경제 전체적으로 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 대전의 예산 규모는 줄어드는 모습을 보이지 않고 있다.

[표 1] 대전시 예산 규모(순계, 총계 기준, 백만원)

	순계		총계	
	당초	최종	당초	최종
2003	1,586,405	2,012,050	2,085,203	2,648,288
2004	1,851,545	2,160,739	2,377,207	2,760,792
2005	1,994,907	2,195,665	2,587,151	2,872,667
2006	2,195,644	2,444,556	2,859,958	3,263,558
2007	2,353,512	2,775,766	3,132,033	3,639,043
2008	2,520,957	2,906,454	3,361,176	3,882,152
2009	2,682,090	3,256,540	3,531,162	4,338,475
2010	2,838,132	3,135,796	3,788,357	4,249,249
2011	2,962,632	-	3,952,673	-

출처: 행정안전부 재정고

당초예산을 최종예산과 비교해 보면 2003년에는 최종예산이 2조 120억 원, 2010년에는 3조 1,357억 원으로 최종예산이 당초예산보다 3,000억 원에

서 5,000억 원으로 많았던 것을 나타낸다. 이는 대전시가 보수적으로 예산을 세우는 관행을 보여 왔음을 의미한다. 한편 총계 기준의 예산 규모를 살펴 보면 2003년 2조 852억 원에서 2011년 3조 9,527억 원으로 1조원정도 증가해 순계 기준과는 2003년에 5,000억 원 정도, 2011년에는 1조원정도 차이가 발생했다.1)

[표 2] 대전시 예산 규모(순계기준, 회계별, 백만원)

구 분	계		일 반 회 계		특 별 회 계	
	당초	최종	당초	최종	당초	최종
2001 년	1,479,379	1,715,461	939,718	1,192,933	539,660	522,528
2002 년	1,531,427	1,873,601	1,034,848	1,342,161	496,579	531,440
2003 년	1,586,405	2,012,050	1,174,225	1,468,343	412,180	543,707
2004 년	1,851,545	2,160,739	1,295,687	1,499,182	555,859	661,557
2005 년	1,994,907	2,195,665	1,417,790	1,518,782	577,116	676,883
2006 년	2,195,644	2,444,556	1,508,446	1,742,411	687,198	702,144
2007 년	2,353,512	2,775,766	1,668,810	1,840,993	684,703	934,773
2008 년	2,520,957	2,906,454	1,821,166	2,144,602	699,791	761,853
2009 년	2,682,090	3,256,540	2,095,974	2,558,987	586,116	697,552
2010 년	2,838,132	3,135,796	2,201,508	2,470,416	636,624	665,381
2011 년	2,962,632	-	2,323,174	-	639,458	-

출처: 행정안전부 재정고

회계별로 예산규모의 추이를 살펴보자. 두드러진 특징은 특별회계의 예산규모는 크게 변함이 없는데 일반회계의 예산규모가 빠르게 증가해왔다는 것이다. 그로 인해 일반회계 비중이 전체 예산에서 차지하는 비중이 점차 증가해 왔다. 당초예산 기준으로 2001년 61%에서 2005년 71%, 2011년 78%로 증가해왔고 그와 반대로 특별회계의 비중은 해당 연도 각각 36%, 29%, 22%로 하락해왔다. 이것은 지방정부가 특별회계 설치를 통해 특정 사업을 진행시킬 필요가 줄어들었음을 의미한다.2)

- 1) 예산 순계는 자치단체 내 회계 간(일반회계·특별회계) 내부거래, 자치단체 간(시도·시군구) 외부거래 중복 계상분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도별(시군구 포함) 재정규모 파악 시에 활용한다.
- 2) 지방정부는 일반회계, 특별회계 이외에 기금도 운영하고 있다. 기금은 지방정부가 세입세출예산에 의하지 않고 특정 행정목적 달성을 위해 보유·운용하는 특정자금이다. 지방정부는 기금운용계획을 의회에 제출하여 의결을 받음으로써 운용의 투명성을 확보한다. 대전의 경우 2011년 말 총 17개, 4,432억 원의 기금을 운영하고 있다.

대전의 재정규모 확대 속도가 과도하게 빠른 것인가? 이를 판단하기 위해서는 우선 대전의 재정규모 확대는 무엇보다 중앙정부로부터 이전되는 재원이 빠르게 증가한 것에 기인한다는 점을 이해할 필요가 있다. 즉 지방재정 정책의 흐름을 보면 2000년에는 지방교부세의 법정교부세율이 내국세 총액의 13.27%에서 15.0%로 인상되었고 2005년에는 지방양여금이 폐지되는 대신 법정교부세율이 내국세 총액의 15.0%에서 18.3%로 인상되었으며 아울러 국고보조사업 149개 지방 이양과 더불어 분권교부세가 신설되는 등 이전 재원의 증가 요인들이 있었다. 이로 인해 지방정부 전체적으로 비슷한 속도로 재정 규모가 확대되어 왔기 때문에 대전의 재정규모 확대는 다른 동종 자치단체들에 비해 빠른 것이라고 할 수 없다.

[표 3] 민선시기별 지방재정 추이

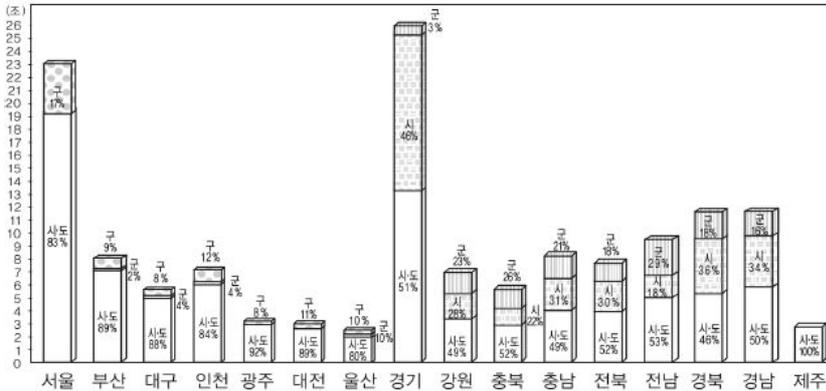
	민선1기 (95-98)	민선2기 (99-02)	민선3기 (03-06)	민선4기 (07-10)
주요 정책	국고보조금 일괄신청 제도 도입 지방양여금 재원확대 (농특, 주세)	지방교부세율 인상 (13.3->15.0%) 지방양여금 재원 확대	지방교부세율 인상 (15%-19.3%) 지방양여금 폐지 국고보조금 개편 부동산교부세 신설	종부세, 소득세 인하 지방소득소비세 도입 분권교부세 기한 연장

또한 지방정부의 재정 규모가 커졌다고 해서 중앙정부의 재정 규모보다 더욱 빠르게 확대된 것은 아니다. 1995년 국가예산과 지방예산은 각각 74.5조원, 42.2조 원으로서 국가예산의 규모는 지방예산의 1.75배였는데 2010년에도 각각 217.5조원, 137.5조원으로서 1.67배였다. 즉 경제 규모의 증가, 고령화와 같이 정부의 규모를 크게 만드는 여러 요인들로 인해 중앙정부와 지방정부 모두 업무가 증가하게 되었고 이로 인해 재정 규모가 커질 수밖에 없었는데 지방정부의 자체 재원 확대가 어렵기 때문에 중앙정부가 새롭게 재원을 마련하여 준 것이다. 따라서 대전의 재정규모가 늘었지만 이것을 두고 대전의 재정규모가 과도하게 커졌다고 판단할 수는 없을 것이다.

대전시의 재정 규모는 다른 광역자치단체와 비교할 때 작은 편에 속한다. 아래 그림은 2011년 광역 단체별 세입 순계예산 규모를 보여준다. 대전은 2011년 예산

규모가 순계기준으로 2조 9,626억 원으로써 특별시·광역시 중에서 여섯 번째의 규모를 보이고 있으며 광주(3조 1,644억 원)와 비슷한 수준이다.

[그림 1] 자치단체별 예산 규모(순계, 당초예산)



출처: 행정안전부(2011), 지방자치단체 예산개요.

2. 세입 구조의 추이

대전시의 재정규모가 지속적으로 증가하는 동안 세입 구조면에서도 변화가 발생했다. 대전시의 세입은 크게 지방세 수입과 세외수입, 지방채 등으로 이루어지는 자체재원과 중앙정부로부터의 교부세 및 보조금으로 이루어지는 의존재원으로 나눌 수 있다. 그런데 그간 자체재원의 규모가 그다지 빠르게 늘지 않는 동안 의존재원의 규모는 빠르게 증가하는 모습을 보였다. [표 4]에 따르면 자체재원은 2001년 1조 825억 원에서 2011년 1조 8,047억 원으로 1.7배 정도 증가했는데 의존재원은 3,372억 원에서 1조 544억 원으로 3배 정도 증가했다.

[표 4] 금액 기준 대전시 세입 구조 (억 원)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
지방세	6,068	7,356	8,755	10,557	10,564	11,832
세외수입	4,757	3,837	5,091	6,416	6,443	6,214
지방양여금	428	475	-	-	-	-
지방교부세	516	783	1,551	1,715	3,017	3,909
보조금	2,428	2,954	4,033	4,331	5,733	6,635
지방채등	597	460	520	517	1,064	1,036
합계	14,794	15,864	19,949	23,535	26,821	29,626
자체재원	10,825	11,192	13,846	16,973	17,007	18,047
의존재원	3,372	4,212	5,583	6,046	8,750	10,544

출처: 행정안전부 재정고

절대액 차원에서의 서로 다른 증가속도로 인해 각 항목이 전체 세입에서 차지하는 비중이 크게 변하였다. [표 5]는 동일한 기간 동안 각 항목별 비중의 추이를 보여준다. 자체재원이 세입에서 차지하는 비중은 계속 줄어 2001년 73%에서 2011년 61%로 하락했으며 의존재원은 23%에서 36%로 증가했다. 지방채의 비중은 2~3%로 큰 변화가 없었다. 한편 자체재원 중 지방세수입의 비중은 2001~2011년 동안에는 1%p만 줄었지만 2003~2011년 동안에는 6.5%p나 줄어들었다. 대전의 경우 특이하게도 지방세가 2001~2003년 사이에 크게 증가했다가 이후 지속적으로 감소하는 모습을 보이고 있는 것이다. 한편 지방세외수입의 경우 감소 속도가 매우 뚜렷해 32%에서 21%로 11%p 줄었다.

의존재원의 경우 교부세는 양여금을 합할 경우 6%에서 13%로 7%p증가했고 보조금은 16%에서 22%로 6%p 증가했다. 의존재원이 증가한 것은 재정력이 미약한 대전시에 있어 그 자체로 부정적인 것은 아니다. 문제는 중앙으로부터의 의존재원이 모두 조건 없이 주어지는 것이 아니기 때문에 의존재원의 증가는 재정 재량적 재정운영을 제약할 수 있다는 점이다. 또한 국가로부터 보조금을 더욱 많이 확보하기 위해 불필요한 사업을 추진할 가능성도 있으며 지역경제의 활성화와 지방세수의 연계성이 부족해 지방자치단체의 세수 확보 노력이 미진할 가능성이 높아진다.

[표 5] 비중 기준 대전시 세입 구조 (%)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
지방세	41.0	46.4	43.9	44.9	39.4	39.9
세외수입	32.2	24.2	25.5	27.3	24.0	21.0
지방양여금	2.9	3.0	-	-	-	-
지방교부세	3.5	4.9	7.8	7.3	11.2	13.2
보조금	16.4	18.6	20.2	18.4	21.4	22.4
지방채등	4.0	2.9	2.6	2.2	4.0	3.5
합계	100	100	100	100	100	100
자체재원	73.2	70.6	69.4	72.1	63.4	60.9
의존재원	22.8	26.6	28.0	25.7	32.6	35.6

출처: 행정안전부 재정고

[표 6] 지방자치단체 세입 구조 추이 (단위: % 억원)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011
지방세	31.6	31.4	32.7	31.8	34.2	35.3
세외수입	27.6	30.5	29.6	29.2	24.6	21.0
지방양여금	15.6	15.3	-	-	-	-
지방교부세	6.2	5.3	18.4	19.2	19.3	19.4
보조금	14.4	14.6	16.0	17.1	19.3	21.7
지방채등	4.6	2.9	3.3	2.8	2.7	2.6
합계	100	100	100	100	100	100
(규모)	791,099	975,256	1,070,625	1,280,366	1,375,349	1,410,393
자체수입	59.2	61.9	62.3	61.0	58.8	56.2
의존수입	36.3	35.2	34.3	36.3	38.5	41.1

주: 일반회계 및 특별회계 당초예산 순계기준

출처: 행정안전부 재정고

의존재원의 증가현상은 비단 대전만 겪는 현상은 아니다. [표 6]은 지방자치단체 전체에 대해 세입 구조를 비중 기준으로 계산한 것이다. 이에 따르면 자체재원은 59.2%에서 56.2%로 줄었고 의존재원은 36.35에서 42.1%로 증가했다. 자치단체

평균적으로는 대전에 비해 자체재원 비중이 원래 작았으나 그 비중이 줄어드는 속도는 더욱 느렸던 것이다. 자체재원 비중이 크게 작은 것은 재정력이 열악한 기초자치단체들도 모두 포함되었기 때문이다. 흥미로운 점은 지방세 비중이 대전시와는 달리 2003년 이후 눈에 띄게 증가했으며 2009년 이후에 정체되고 있다는 점이다.

[표 7] 대전 자치구의 세입 구조 (2011년, 총계, 억 원, %)

	동구		중구		서구		유성구		대덕구	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	2,392	100	2,168	100	3,009	100	2,414	100	2,005	100
자체재원	427	18	485	22	859	29	1,135	47	438	22
지방세	226	9	279	13	554	18	580	24	287	14
세외수입	201	8	206	10	305	10	555	23	152	8
의존재원	1,965	82	1,683	78	2,150	71	1,279	53	1,567	78
지방교부세	50	2	53	2	45	1	43	2	50	2
교부금	370	15	332	15	322	11	137	6	255	13
보조금	1,545	65	1,298	60	1,783	59	1,099	46	1,261	63

출처: 행정안전부 재정고

대전 자치구들의 세입 구조를 살펴보자. [표 7]에 따르면 총계 기준으로 2011년 가장 예산 규모가 큰 자치구는 서구로서 세입 규모는 3,009억 원이다. 그 뒤를 유성구, 동구, 중구, 대덕구가 따르고 있는데 각각 2,414억 원, 2,392억 원, 2,168억 원, 2,005억 원의 세입규모를 보이고 있다. 자체재원이 차지하는 비중은 차이가 있어서 유성구가 가장 높은 47%를 기록하였으며 서구는 29%, 중구, 대덕구는 22%, 동구는 18%를 기록하였다. 즉 자치구들의 경우 의존재원 비중이 높다는 것을 알 수 있다.

이제 대전시 재정자립도의 수준과 하락 속도를 다른 광역자치단체들과 비교하여 살펴보자. 재정자립도는 예산규모에서 자체재원이 차지하는 비중을 의미하는데 의존재원의 증가로 인해 대전의 재정자립도는 계속 하락하여 2003년 73.6%였던 재정자립도는 2011년 57.2%를 보이고 있다. 그런데 재정자립도 하락 현상은 대전만의 일은 아니다.

[표 8] 광역자치단체의 재정자립도 추이

	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2003~2011
전국평균	56.3	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	-4.4
서울	95.9	96.1	94.3	90.5	88.3	92.0	85.8	90.3	-5.6
부산	74.9	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6	56.4	-18.5
대구	76.4	73.9	70.7	63.9	59.5	54.7	56.3	53.5	-22.9
인천	74.6	70.0	69.2	69.8	71.0	74.2	70.4	69.3	-5.3
광주	63.0	60.6	57.5	54.2	52.6	48.3	47.5	47.5	-15.5
대전	73.6	75.0	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3	57.2	-16.4
울산	71.6	69.9	65.7	68.4	69.9	67.7	67.2	69.1	-2.5
경기	78.0	76.2	75.2	74.9	76.3	75.9	72.8	72.5	-5.5
강원	26.7	27.5	26.7	28.3	28.2	28.0	27.1	27.5	0.8
충북	31.4	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7	32.7	1.3
충남	29.8	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	36.6	35.4	5.6
전북	25.6	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6	24.5	-1.1
전남	21.0	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6	20.7	-0.3
경북	29.2	29.6	27.8	28.9	28.7	27.7	29.3	28.1	-1.1
경남	37.2	37.5	38.8	39.1	39.4	39.4	42.9	42.6	5.4
제주	37.4	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1	25.1	-12.3

출처: 행정안전부 재정고

서울을 비롯한 대부분의 다른 광역자치단체들도 모두 대전과 마찬가지로 재정자립도가 하락하는 모습을 보이고 있다. 그러나 서울의 경우 그 수준은 2003년에 95.9%, 2011년에 90.3%로서 다른 지방정부에 비하면 여전히 매우 높다는 것을 알 수 있다. 한편 광역자치단체 중에서 대전과 규모가 비슷한 광주의 경우 63%에서 47.5%로 비슷한 하락폭을 기록했다. 광역자치단체 중에서 가장 빠른 재정자립도 하락 속도를 보인 곳은 대구, 부산으로서 2003~2011년 동안 각각 22.9%p, 18.5%p 하락하여 2011년 각각 53.5%, 56.4%의 수준을 기록했다, 대전의 하락폭은 16.5%p로서 대구, 부산의 뒤를 따르고 있다. 즉 대전은 재정자립도가 아직까지 광역시 중에서 중간 정도이나 하락 속도가 매우 빠르다는 것이 문제이다.

[표 9] 대전과 동종자치단체의 재정자주도 추이

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2003~2011
서울	95.9	95.5	96.1	95.4	94.4	93.6	93.7	87.2	89.7	-6.2
부산	79.4	80	81.3	80.7	76.9	75.4	74	72.5	69.9	-9.5
대구	82.8	80.2	87.3	84.7	80.8	78.4	75.3	73.6	69.1	-13.7
인천	80.1	81.1	77	76.5	79.7	80.3	82	80.1	73.4	-6.7
광주	74	71	77.1	75.1	75.9	74.2	73.6	69.2	65.4	-8.6
대전	80.9	80.8	86.6	83.9	83.1	80.1	74.5	71.9	70.6	-10.3
울산	79.6	77.8	81.7	82.6	84.6	82.6	80.2	78.8	73.6	-6

출처: 행정안전부 재정고

한편 재정자주도의 추이는 어떠한가? 재정자주도는 자체재원에 교부세를 합친 재원이 예산 규모에서 차지하는 비중으로서 지방정부가 재량적으로 사용할 수 있는 예산 비중을 의미한다. 그런데 [표 9]에 따르면 자체재원의 비중이 빠르게 줄어들어 따라 재정자주도도 하락하는 모습을 보이고 있다. 재정자주도가 하락하는 것은 지방정부의 정책 재량권이 그만큼 줄어들다는 점에서 바람직하다고 할 수 없다. 다만 재정자주도는 재정자립도가 줄어드는 속도보다는 느리게 줄어들기는 했다. 이것은 중앙정부의 교부세, 즉 꼬리표 달지 않은 보조금의 역할이 이전보다 커졌기 때문이다. 한편 대전과 다른 동종자치단체들을 비교해 보면 대구가 2003년~2011년 간 가장 빠른 자주도 하락폭을 보였으며 그 뒤를 대전이 따르고 있다. 자립도에서와 마찬가지로 부산, 대구, 대전이 하락세가 더욱 빠르다는 것을 알 수 있다.

3. 세출 구조의 추이

대전의 세출 구조를 살펴보면 가장 눈에 띄는 변화가 복지지출의 증가 현상이다. 2008년~2011년만 살펴보아도 사회복지지는 21.1%에서 26.2%로 5.1%p 증가

3) OECD에서는 정부의 지출항목을 일반공공행정, 국방, 공공질서치안, 경제, 환경보호, 주택

했고 이로 인해 사회복지가 2011년에 세출 항목들 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 사회복지 이외에 일반공공행정도 4.7%에서 8.1%로 크게 늘어났는데 사회복지와 일반공공행정 지출 비중 증가로 자연히 다른 항목들의 비중이 감소했다. 2008년~2011년 간 가장 크게 비중이 줄어든 부문은 수송 및 교통 부문으로서 16.3%에서 9.8%로 6.5%p 줄었다. 그 외에 국토 및 지역개발 부문은 11%에서 9.2%로 소폭 줄었고 환경보호 부문도 9.3%에서 7.5%로 소폭 줄었다.

[표 10] 대전시 세출 예산 현황(순계, 억 원, %)

	금액				비중			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
일반공공행정	1,173	1,370	1,874	2,399	4.7	5.1	6.6	8.1
공공질서 및 안전	263	238	297	336	1.0	0.9	1.0	1.1
교육	1,913	1,899	1,967	2,061	7.6	7.1	6.9	7.0
문화 및 관광	1,041	1,351	1,446	1,150	4.1	5.0	5.1	3.9
환경보호	2,356	2,259	2,588	2,226	9.3	8.4	9.1	7.5
사회복지	5,323	6,109	6,890	7,769	21.1	22.8	24.3	26.2
보건	401	392	412	449	1.6	1.5	1.5	1.5
농림해양수산	258	286	346	406	1.0	1.1	1.2	1.4
산업·중소기업	450	454	467	759	1.8	1.7	1.6	2.6
수송 및 교통	4,108	3,869	3,721	2,894	16.3	14.4	13.1	9.8
국토 및 지역개발	2,785	3,318	2,919	2,718	11.0	12.4	10.3	9.2
과학기술	38	375	295	307	0.1	1.4	1.0	1.0
예비비	388	373	511	749	1.5	1.4	1.8	2.5
기타	4,714	4,528	4,648	5,404	18.7	16.9	16.4	18.2
합계	25,210	26,821	28,381	29,626	100	100	100	100

출처: 행정안전부 재정고

이렇게 사회복지 지출 비중이 증가한 것은 비단 대전의 현상만은 아니다. 지난 10년 동안 지방 세출 구조에서 경제개발비와 사회개발비의 역할이 역전된 것은 전체 지방자치단체가 경험한 현상이다. 김태영(2011)에 따르면 1997년 사회개발비

및 지역사회개발, 보건, 오락문화, 종교, 교육, 사회보호 등 10개로 나누고 있다. 이 중 지방정부의 경우 국방비 지출이 없으므로 9개로 나눌 수 있다.

는 30.5%를 차지하였고, 경제개발비는 37.1%를 차지하였는데 2007년에는 사회개발비는 42.9%로 급증한 데 비해, 경제개발비는 30.0%를 차지하는 데 그쳤다. 그리고 사회복지비의 증가가 사회개발비 비중 증가에 큰 역할을 하였다.

[표 11] 광역단체의 세출구조 비교 (순계, 2011년)

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
일반공공행정	8.8	5.7	9.1	7.0	6.6	8.1	9.5
공공질서 및 안전	0.7	1.7	1.0	1.0	0.8	1.1	1.4
교육	12.5	6.6	6.3	8.5	6.8	7.0	7.7
문화 및 관광	2.7	4.3	4.1	7.7	5.9	3.9	4.7
환경보호	8.9	8.6	9.4	8.3	11.4	7.5	11.1
사회복지	21.9	25.0	25.1	20.0	27.7	26.2	18.7
보건	1.7	1.4	1.3	1.2	1.4	1.5	1.2
농림해양수산	0.4	1.9	1.1	2.0	1.5	1.4	3.3
산업·중소기업	0.9	3.3	5.3	1.1	3.8	2.6	2.4
수송 및 교통	14.6	17.8	17.1	14.7	10.3	9.8	10.7
국토 및 지역개발	4.2	6.9	4.0	14.0	5.7	9.2	11.7
과학기술	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	1.0	0.0
예비비	1.3	1.3	1.3	1.6	1.4	2.5	1.5
기타	21.6	15.5	15.0	12.6	16.5	18.2	16.1

출처 행정안전부 재정고

2011년 특별시 및 광역시의 세출 구조를 비교해 보면 모두 사회복지 지출이 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다([표 11]). 그렇지만 그 비중에 있어서는 다소 차이가 있는데 광주, 대전, 대구 부산은 27.7%, 26.2%, 25.1%, 25%로 높은 편이고 서울 21.9%, 인천 20.0%, 울산 18.7%로 낮은 편이다. 다른 광역자치단체와 비교하여 대전의 사회복지 지출이 적지 않다는 특징을 가지고 있는데 이것은 지난 몇 년간 대전의 지출구조에서 사회복지 부분이 차지하는 비중이 빠르게 증가한 데에 기인한 것이다. 한편 다른 지출 항목들의 경우 대전과 광주만을 비교해

보면 대전이 광주보다 환경보호 비중이 크게 적은 대신에 국토 및 지역개발 비중이 높은 것을 알 수 있다.

[표 12] 자치구의 세출 예산 규모와 구조 (총계, 억 원, %)

	동구		중구		서구		유성구		대덕구	
	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
합 계	2,392	100	2,168	100	3,009	100	2,414	100	2,005	100
일반공공행정	172	7	93	4	179	6	150	6	100	5
공공질서 및 안전	5	0	5	0	4	0	96	4	4	0
교육	22	1	9	0	2	0	5	0	14	1
문화 및 관광	34	1	20	1	41	1	50	2	37	2
환경보호	71	3	64	3	167	6	64	3	34	2
사회복지	1,273	53	1,149	53	1,577	52	785	33	994	50
보건	55	2	56	3	96	3	99	4	42	2
농림해양수산	33	1	18	1	37	1	49	2	28	1
산업·중소기업	50	2	37	2	62	2	16	1	6	0
수송 및 교통	63	3	115	5	161	5	156	6	217	11
국토 및 지역개발	98	4	66	3	34	1	447	19	86	4
예비비	57	2	33	2	41	1	39	2	35	2
기타	457	19	504	23	607	20	458	19	407	20

출처: 행정안전부 재정고

자치구의 경우 사회복지 지출 비중이 더욱 크다. 동구, 중구, 서구, 대덕구, 유성구 순으로 각각 53%, 53%, 52%, 50%, 42%가 사회복지 지출에 사용되었다([표 12]). 세입 구조에서는 자치구 간 다소 차이가 존재하였는데 세출 면에서는 큰 차이가 없다는 것을 알 수 있다. 사회복지 지출 비중이 세출의 거의 절반을 차지한다는 점에서 자치구의 기능은 사회복지에 집중되어 있다고 말할 수 있다.

제3절 대전 재정의 구조적 문제점

1. 의존재원의 구조적 문제점

가. 교부세

지방재정에서 복지 부담이 급격히 늘어나는 반면 자체재원의 증가속도는 이를 따라가지 못하게 되자 지방정부의 재원압박 문제를 완화하기 위해 그동안 중앙정부는 교부세율을 높이고 분권교부세와 부동산교부세를 마련하는 노력을 기울여 왔다. 그러나 교부세와 관련하여 교부세 총액 자체가 충분하지 않거나 각 자치단체에 배분되는 방식이 공평하지 않다는 비판들이 제기되어 왔다.

교부세 중에서 가장 핵심이 되는 것이 보통교부세이다. 이는 꼬리표달리지 않은 보조금으로서 각 지방정부의 재정활동에 필요한 재원의 부족분을 중앙정부가 지원하기 위한 것이다. 특히 재정자립도가 하락하는 등 지방정부의 재정력이 크게 떨어져 왔기에 중앙정부는 이를 보완해줄 필요가 있다. 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 것으로서 숫자가 낮을수록 재정력이 부족한 것을 의미하며 1이 넘지 않는 경우 재정활동에 필요한 재원을 자체적으로 마련할 수 없다는 것을 의미한다. 보통교부세 총액은 내국세의 일정 비율로 결정되고 중앙정부는 각 지방정부의 기준재정수입액과 기준재정수요액에 기초하여 보통교부세를 각 단체별로 배분하게 된다.⁴⁾ [표 13]은 특별시 및 광역시의 재정력지수의 추이를 나타낸 것으로 대전을 비롯하여 지방정부 전체적으로 하락하는 추세를 보이고 있음을 알 수 있다. 따라서 지방정부의 재정부족분을 지원하는 보통교부세의 역할이 중요해지고 있다.

4) 2006년부터 지방교부세의 재원은 내국세의 19.24%이며, 이 가운데 일부가 보통교부세의 재원이 되는데, 우선 지방교부세 재원인 내국세의 19.24% 중에서 분권교부세의 재원으로 0.94%만큼 제외되며, 도로사업보전분으로 8,500억 원을 제외한다. 남은 금액 중 4%는 특별교부세의 재원이 되며, 나머지 96%가 보통교부세의 재원이 되는데, 2007년부터 제주특별자치도는 재정부족액을 따로 산정하지 않고 지방교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받고 있다.

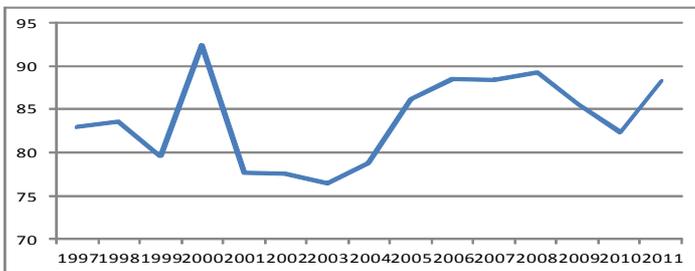
[표 13] 특별시 및 광역시의 재정력 하락 추이

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2003~2011
서울	1.11	1.27	1.11	1.09	1.01	1.01	1.01	1.01	1.02	-0.09
부산	0.91	0.93	0.94	0.92	0.88	0.85	0.75	0.70	0.69	-0.22
대구	0.91	0.92	0.90	0.86	0.81	0.76	0.72	0.70	0.65	-0.26
인천	0.99	1.11	1.11	1.04	1.01	0.99	0.96	0.92	0.92	-0.07
광주	0.75	0.77	0.77	0.74	0.68	0.66	0.59	0.59	0.57	-0.18
대전	0.85	0.87	0.87	0.87	0.87	0.84	0.75	0.72	0.69	-0.17
울산	0.86	0.88	0.84	0.84	0.83	0.85	0.84	0.88	0.87	0.01

출처: 행정안전부 재정고

보통교부세와 관련하여 제기되는 가장 큰 문제는 재원 총량이 지방재정을 효과적으로 지원하는 데 한계가 있다는 것이다. 보통교부세가 재정부족분을 채워주는 조정률⁵⁾이 지방자치단체 전체적으로 과거 10여 년 동안 충분하지 않았다. [그림 2]는 보통교부세가 지방정부의 재정부족분을 채워주는 정도를 나타내는 조정률의 추이를 1997년 이후부터 보여주고 있는데 2000년을 제외하면 지속적으로 90% 이하에 머물러 있었음을 알 수 있다.⁶⁾

[그림 2] 보통교부세 조정률의 변화 추이 (%)



출처: 전국시도연구원협의회(2011)

- 5) 조정률은 보통교부세가 지방자치단체들의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차액을 얼마큼 보전해 주는가를 의미한다.
- 6) 보통교부세의 재원 조성에 있어서 변화가 없는 가운데 조정률이 연도별로 일정하지 않는 것은 기준재정수요와 기준재정수입이 불안정하기 때문이다.

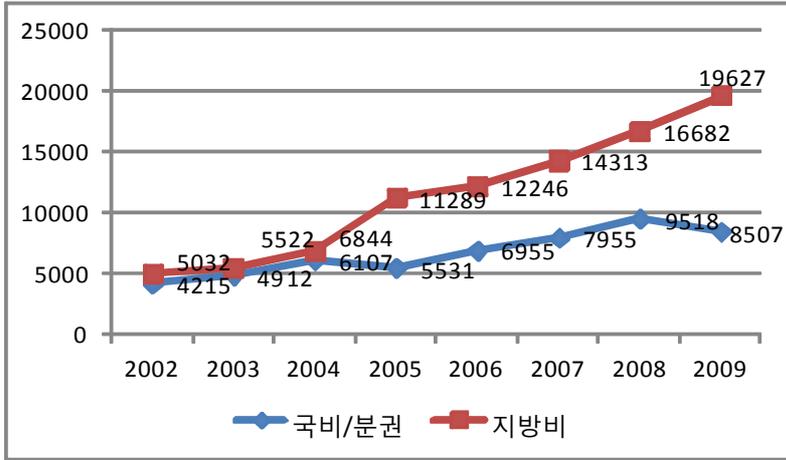
보통교부세 이외의 교부세로는 분권교부세와 부동산교부세가 있다. 분권교부세는 2000년대 중반 국고보조금 제도를 정비하면서 도입되었다. 당시 지방분권을 주요 국정과제로 설정하였던 참여정부는 기존의 국고보조금제도가 안고 있는 문제들을 재정분권을 통해 해결하기 위해 국고보조금의 일괄 정비 작업을 추진하였다. 그리고 2004년 기준으로 국고보조금 533개 사업, 12조 7,000억 원 가운데 149개 사업, 9,581억 원을 지방으로 이양하기로 결정했다. 그리고 이양사업의 재원으로서 분권교부세를 교부세 제도의 독립 항목으로 신설하였다.⁷⁾

그런데 분권교부세 제도가 이후 지방의 재정 부담을 야기하는 주요 요인이 되고 있다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다. 그것은 분권교부세는 보통교부세와 달리 지방비를 대응시켜야 하는데, 해당 사업에 소요되는 지방비 부담이 꾸준히 늘어왔기 때문이다. 2004년까지 국고보조금 사업이었다가 지방에 이양된 사업들에 투입된 중앙정부 재원은 2002년~2004년 연평균 증가율이 20.4%(국고보조금)였으나 이양 이후인 2005년~2009년 연평균 증가율은 6.9%(분권교부세)로 크게 하락했다. 한편 이 사업들의 지방비 부담은 지방이양 이전에는 16.6%로 국고보조금보다 더욱 느리게 증가했지만 이양 이후에는 23.5%라는 매우 높은 증가율을 보이고 있다 ([그림 3]). 결국, 국고보조사업의 지방이양을 통해 중앙의 재정부담은 감소했지만 그 감소분의 대부분을 지방이 자체의 재원으로 충당하는 현상이 발생한 것이다.

보통교부세와 분권교부세가 구조적으로 지방재정 압박이라는 문제를 안고 있는 상황에서 2008년에 감세정책이 시행됨으로서 지방정부의 재정운영은 더욱 어려워졌다. 2008년 소득세와 법인세의 감세는 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세를 줄일 수밖에 없었기 때문이다. 소득세, 법인세 세율 인하 외에 종합부동산세의 완화도 지방교부세에 부정적인 영향을 미쳤다. 보통교부세와 분권교부세 이외 지방교부세의 별도 항목인 부동산교부세가 종합부동산세의 세입으로 마련되기 때문이다.

7) 분권교부세제도가 도입될 때 재원은 내국세 수입의 0.83%였다. 2006년도부터는 담배소비세 확충 실적이 예상과 달리 낮아지는 등 분권교부세 사업의 재원부족 문제가 쟁점이 되면서 내국세의 0.11%가 추가 배정되었다. 이에 따라 분권교부세로 매년 내국세의 0.94%에 해당하는 금액이 배정되게 되었다.

[그림 3] 분권교부세 사업에 대한 지방비 부담 (억 원)



출처: 전국시도연구원협의회(2011)

부동산교부세는 2000년대 중반에 참여정부가 부동산투기 억제 대책으로 종합부동산세를 도입하고 그 세수를 지방으로 전액 이전하기 위해 지방교부세에 별도 항목으로 신설하였던 것이다. 신설 당시 지방재정의 복지비 부담 문제가 고려되어 관련 재원의 배분 기준에 사회복지요소가 포함되었다.⁸⁾ 그런데 2008년 종합부동산세 완화에 따라 세수가 감소하여 사실상 부동산교부세의 사회복지 재원 기능이 대폭 축소되었다. 2008년에 2조 3,000억 원 정도 규모의 종합부동산세는 2009년도에 9,700억 원 정도로 축소되었다. 이에 따라 정부는 예비비로 1조 8,000억 원을 긴급 편성하여 3조 1,000억 원을 부동산교부세로 지원한 바 있다. 그런데 2010년도에는 종합부동산세가 1조 1천억 원으로 줄어 2007년의 절반 수준에 그쳤다.

8) 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세개편에 따라 발생하는 지방세수 감소분을 보전하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 규정하였다.

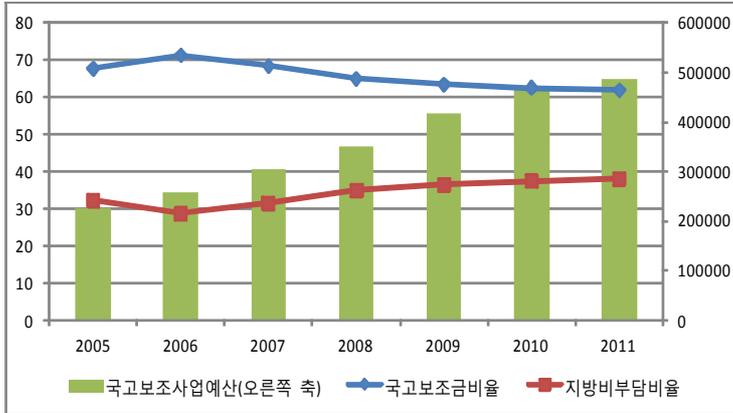
나. 보조금

교부세가 충분히 지원되지 못하고 보조금의 역할이 점차 커지게 됨에 따라 지방정부의 재정 재량권이 약화되고 재정 부담이 가중되는 현상이 심화되고 있다. 교부세가 '꼬리표 달리지 않은 보조금'으로서 지방정부에서 재량껏 사용할 수 있는 예산인데 반해 국고보조금은 '꼬리표 달린 보조금'으로서 국가가 사용 용도를 정해서 내려 보내는 예산이다. 따라서 이 '꼬리표 달린 보조금'의 규모가 커질수록 지방정부에 대한 중앙정부의 입김은 세지고 지방의 재정운영 재량권은 위축될 수밖에 없다. 국고보조금이 가진 이 문제점을 인식하여 이미 2000년대 중반에 참여정부가 보조금제도 개혁에 나섰지만 그 후에도 꼬리표 달린 국고보조금의 규모가 줄지 않음에 따라 문제는 계속되고 있다.

국고보조사업은 지방정부의 재량권을 위축시킬 뿐 아니라 대응 지방비를 배정해야 하기 때문에 지방재정을 압박한다는 문제점을 안고 있다. 이미 위에서 지방정부 예산에서 국고보조금이 차지하는 비중이 커지고 있음을 살펴보았는데 [그림 4]에 따르면 지방정부의 대응 지방비 부담 비율은 증가하는 추세를 보이고 있다. 이것은 국고보조사업이 늘어날수록 국고보조사업에 투입되는 지방정부의 자체 예산도 더욱 커져 지방정부가 재량적으로 사용할 수 있는 가용재원이 줄어들어가는 것을 의미한다. 대전도 국고보조사업의 증가속도가 빠르다는 점에서 이러한 문제점을 마찬가지로 겪고 있을 것으로 보인다.

국고보조사업은 다양한 지출 항목에서 편성되고 있지만 특히 정부의 사회복지재정이 국고보조사업 위주로 구성되어 있다. 사회복지분야 국고보조사업은 꾸준히 증가하여 2010년의 경우 그 규모가 약 14조 1,100억 원이며 이것은 보건복지부 예산 19조 2,900억 원의 73%를 차지한다. 2005년에 보건복지부 전체 예산이 8조 9,100억 원이었고 그 중 국고보조사업이 약 55%인 4조 9,500억 원이었던 것과 비교하면 절대액 기준으로도, 비중으로도 복지사업에서 국고보조사업이 더욱 중요해졌음을 알 수 있다. 이렇게 사회복지 분야에서의 국고보조사업의 증가는 이 분야에서의 지방비 증가를 야기하여 2010년 전체 지방자치단체의 대응 지방비는 약 7조원에 이르고 있다.

[그림 4] 지방자치단체 국고보조사업에서 지방비 부담 추이



출처: 전국시도연구원협의회(2011)

[표 14] 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이

(조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
정부총지출	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	7.0
보건복지부예산	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	16.7
국고보조사업 (보건복지부)	4.95	6.04	7.82	11.63	13.89	14.11	23.3
지방비부담액	1.78	2.15	2.85	5.18	6.27	7.01	31.5

출처: 전국시도연구원협의회(2011)

2. 자체재원의 구조적 문제점

대전의 자체재원(지방세+세외수입) 비중이 점차 줄고 있는 것이 문제라는 점은 이미 지적했다. 2003년부터 2011년 사이에 예산규모는 2배 정도 증가했는데 자체재원은 그보다 더 작게 증가하여 전체 재원에서 자체재원이 차지하는 비중이 줄어들게 된 것이다. 이것은 지방세가 성장 탄력성이 적은 자산관련 조세로 이루어졌기 때문이며 여기에 더해 2008년 이후 감세정책이 실시되었기 때문이다.

[표 15] 2011년 달라진 지방세법

구분	내용
지방세법 분법	지방세법-> 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법
지방세 세목 간소화	취득세+등록세(취득관련분) -> 취득세 재산세+도시계획세 -> 재산세 주민세(균등할)+사업소세(재산할)-> 주민세 통합 등록세(취득무관분)+면허세 -> 등록면허세 공동시설세+지역개발세 -> 지역자원시설세 자동차세+주행세 -> 자동차세 도축세 폐지
새로운 세목 신설	현행 부가가치세역의 95%는 부가가치세로, 5%는 지방소비세로 전환 주민세(소득할)+사업소세(사업소할) -> 지방소득세
감면혜택	취득세 2011년 말까지 현재보다 50% 감면 - 9억원 이하 1인 주택: 현행 취득가액의 2%에서 1%로 인하 - 9억원 초과 1인 1주택 또는 다주택: 현행 취득 가액의 4%에서 2%로 인하

감세정책이 지방세입에 미치는 부정적인 영향을 인식하여 2011년에는 지방소비세와 지방소득세를 도입하는 지방세 개혁이 있었다. [표 15]는 2011년에 있었던 지방세제 개정안을 보여준다. 지방세의 몇몇 세목이 통합되어 간소화되었고 지방소비세와 지방소득세 등 새로운 세목이 신설되었다. 그런데 이 두 세목이 신설되었다고 해서 자체재원이 크게 증가할 것으로 보이지는 않는다. 지방소비세의 경우 자체재원 증대에 도움이 되겠지만 지방소득세의 경우 도입 이전에 존재했던 주민세와 사업소세 중 일부분을 분리하고 통합하여 만들어낸 것이기 때문이다.

2003년과 2011년의 지방세의 규모와 구조를 비교함으로써 자체재원이 지방재정 규모보다 적게 증가한 이유를 살펴보자. [표 16]에 따르면 지방소득세와 지방소비세는 2011년 지방세 세수의 21.7%로서 적지 않은 비중을 차지하는 세목이 되었으나 대전의 세입에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 취득세, 등록면허세, 자동차세, 재산세 등 자산관련 조세로서 이들이 전체 지방세의 55.4%를 차지한다. 이 중 취득세는 2003년에 비해 2.73배가 증가하였는데 등록면허세는 0.13배로 크게 줄었다. 이것은 등록세 중 취득관련분이 취득세로 통합되었기 때문이며 이를 감안해 취득세와 등록면허세를 합하면 자체세입 전체에서 차지하는 비중은 2011년에 크게 줄었음을 알 수 있다. 대신 자동차세, 재산세의 비중이 크게 줄었다. 즉 최근

지방소비세와 지방소득세의 도입에도 불구하고 자산세 위주의 구조에 큰 변화가 없기 때문에 경제성장에도 불구하고 자체재원 비중이 감소하게 된 것이다.

[표 16] 대전의 지방세 세입 구조

(백만원, %)

	2003		2011		B/A
	금액(A)	비중	금액(B)	비중	
취득세	111,949	15.4	306,020	26.2	2.73
등록면허세	161,715	22.3	20,292	1.7	0.13
재산세	24,374	3.4	149,271	12.8	2.97
자동차세	56,089	7.7	170,932	14.6	1.92
주행세	32,804	4.5			
주민세	92,938	12.8	7,778	0.7	
사업소세	11,021	1.5			
지방소득세			190,532	16.3	1.91*
지방소비세			94,000	8.1	
레저세	18,280	2.5	12,500	1.1	0.68
담배소비세	58,890	8.1	79,400	6.8	1.35
종합토지세	26,663	3.7			
도축세	620	0.1			
지역자원시설세			19,474	1.7	1.69
도시계획세	25,902	3.6			
공동시설세	11,289	1.6			
지역개발세	252	0.0			
지방교육세	91,994	12.7	116,673	10.0	1.27
합계	724,780	100.0	1,166,872	100.0	1.61

* (2011년 지방소득세, 주민세의 합)/(2003년 주민세와 사업소세의 합)

출처: 행정안전부 재정고

지방세의 역할이 미약한 것에 최근의 중앙정부의 감세정책도 일조하고 있다. 감세정책이 교부세를 줄이는 것에 대해서는 이미 지적하였다. 이 외에 소득세와 법인세의 감소는 이와 연동되는 지방소득세도 줄일 수밖에 없다. [표 17]에 따르면 2008년~2012년 간 지방소비세는 7조 3,002억 원 증가하지만 주민세는 6조

2,985억 원, 지방소득세는 2조 8,647억 원이 줄어들어 순 효과는 25조 7,587억 원 감소하는 것으로 추정되었다.

[표 17] 감세정책과 지방세 개편에 따른 지방재정 영향

(억 원)

		2008	2009	2010	2011	2012	합계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,341	-17,541	-17,304	-62,985
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	합계(A)	-13,599	-47,264	-79,529	-81,003	-80,547	-301,942
지방 세개 편	지방소비세			24,334	24,334	24,334	73,002
	지방소득세			-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	합계(B)			14,785	14,785	14,785	44,355
순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,744	-66,218	-65,762	-257,587

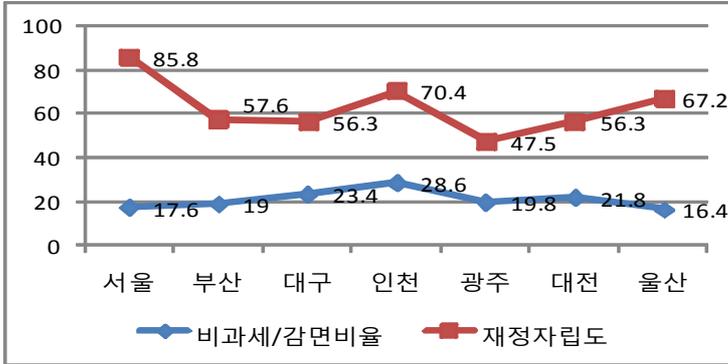
출처: 전국시도연구원협의회(2011)

지방재정을 어렵게 하는 또 다른 요인은 지방세의 비과세감면이다. 경제 활성화를 위한 각종 비과세, 감면과 관련된 법률안들이 2008년 하반기부터 연달아 국회를 통과하면서 지방세입의 감소가 이 시점을 기준으로 두드러지게 나타났다. 국회예산정책처(2010)에 따르면 2008년부터 2009년 6월까지 제 18대 국회에서 통과된 8개 지방세법, 조세특례제한법 등에 의한 2009~2013년 지방세 수입 감소액은 1조 9,000억 원에 달한다고 한다. 당시 통과된 법률은 대부분 경제 활성화를 위하여 지방세의 주요 세원인 취득세, 등록세, 재산세, 주민세 등이었다. 2011년에도 주택 취득세 감면조치가 취해졌는데 적지 않은 세입 감소가 있을 것이다.

이러한 지방세 비과세 및 감면 규모가 적은 수준이 아니다. 지역별 재정자립도와 비과세 및 감면 비율을 조사해 보면 대전의 경우 재정자립도는 56.3%인데, 비관세 및 감면 비율은 21.8%였다. 그런데 서울이나 울산의 경우 재정자립도가 높

은데도 불구하고 비과세 및 감면 비율이 더욱 낮았다. 이것은 현재 지방세 비과세 및 감면 제도가 문제가 많음을 의미한다.

[그림 5] 지역별 재정자립도와 비과세 및 감면 비율 (2010)



출처: 전국시도연구원협의회(2011)

대전은 지방세 비중 감소와 더불어 세외수입 비중 감소의 문제도 심각하다. [표 18]은 2003년과 2011년의 세외수입 규모와 구조를 보여주고 있는데 경상적 세외수입과 임시적 세외수입이 모두 예산규모에 비해 느리게 증가하는 특징을 보이고 있다. 자체재원의 안정적 확보를 위해서는 경상적 세외수입이 임시적 세외수입보다 많은 것이 바람직하다는 점에서 경상적 세외수입이 늘어나는 속도가 임시적 세외수입이 늘어나는 속도에 비해 빠른 것은 긍정적인 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 여전히 임시적 세외수입이 경상적 세외수입보다 더 많은 상태이다. 따라서 경상적 세외수입의 역할을 늘리기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. 그렇지만 경상적 세외수입이 수익자 부담을 원칙으로 하는 수수료, 사용료 등을 주요 재원으로 한다는 점에서 신중한 접근이 필요할 것이다.

[표 18] 대전의 세외수입 구조

(백만원, %)

	2003		2011		B/A
	규모 (백만원, A)	비중	규모(백만원, B)	비중	
경상적세외수입	213,527	41.7	346,649	46.2	1.6
재산임대수입	2,804	0.5	4,003	0.5	1.4
사용료수입	108,025	21.1	164,107	21.9	1.5
수수료수입	26,641	5.2	32,893	4.4	1.2
사업수입	35,488	6.9	84,167	11.2	2.4
징수교부금수입	17,134	3.3	26,147	3.5	1.5
이자수입	23,435	4.6	35,333	4.7	1.5
임시적세외수입	298,219	58.3	403,072	53.8	1.4
재산매각수입	585	0.1	9,983	1.3	17.1
잉여금	131,542	25.7	197,887	26.4	1.5
이월금	1,637	0.3	800	0.1	0.5
전입금	82,897	16.2	84,313	11.2	1.0
예약금및예수금	1,450	0.3	3,052	0.4	2.1
융자금원금수입	30,658	6.0	31,993	4.3	1.0
부담금	30,786	6.0	38,692	5.2	1.3
잡수입	11,127	2.2	15,399	2.1	1.4
지난년도수입	7,538	1.5	20,954	2.8	2.8
합계	511,746	100.0	749,721	100.0	1.5

출처: 행정안전부 재정고

3. 세출의 구조적 문제점

2005년도 사회복지기능의 지방이양 및 정부의 사회복지정책의 확대, 강화 등으로 세출 중 복지예산은 계속 증가하고 있는 반면 지방자치단체는 복지사무의 지방비 부담의 재원이 되는 자주재원(자체재원+교부세)이 감소하고 있다. 이로 인하여 타 사회복지 사무는 물론이거니와 사회복지 이외에 지역발전과 주민을 위한 자율적 투자재원이 고갈되고 있어 자체사업이 지속적으로 감소하고 있다.

[표 19] 지방자치단체 정책사업과 자체사업 비중 추이(일반회계)

	정책사업 비중 (예산규모 %)					자체사업 비중 (예산규모 %)				
	2008	2009	2010	2011	2008~2011	2008	2009	2010	2011	2008~2011
서울	76.5	76.3	75.7	73.9	-2.6	58.1	58.1	55.6	52.6	-5.5
부산	74.5	73.6	76.1	74.5	0	37.4	37.4	37.2	37.3	-0.1
대구	63.3	74.2	77	76	12.7	36.9	36.9	35.6	34.9	-2
인천	79	81.8	80.5	80.5	1.5	45.3	45.3	41.9	41.5	-3.8
광주	75.4	76.2	77.4	77.4	2	33.6	33.6	31.4	30.9	-2.7
대전	75.9	79.3	78.6	78.4	2.5	43.2	43.2	35.4	35.8	-7.4
울산	78.7	78.3	77.1	77.2	-1.5	46.1	46.1	39.6	37	-9.1

출처: 행정안전부 재정고

총예산 중 정책사업 비중은 대구만 예외적으로 크게 증가하였고 그 외 다른 특별시 및 광역시의 경우 큰 변동은 없었다.⁹⁾ 그런데 전체 예산규모에서 정책사업 추이와는 상관없이 자체사업 비중은 동기간 특별시 및 광역시 전체에서 줄어드는 추이를 보였다. 그 중 울산이 가장 크게 자체사업 비중이 줄었으며 그 뒤를 대전이 따르고 있다. 그런데 울산의 경우 정책사업 전체가 줄어드는 모습을 보였으며 그 중에서도 자체사업이 더욱 빨리 줄어들었다고 한다면 대전의 경우 정책사업은 증가하는데 자체사업은 줄어드는 현상을 보였다. 정책사업보다 자체사업이 더욱 빠르게 감소하는 것은 보조사업이 빠르게 증가하고 있음을 의미한다.

보조사업 비중이 증가하는 것은 국고보조금이 빨리 늘기 때문이다. 그리고 복지지출의 빠른 증가가 그 배경에 자리 잡고 있다. [표 20]에서와 같이 대전의 경우 보조사업의 비중이 2008년과 2011년 간 9.9%p 증가했다. 이와 동시에 사회복지지출의 비중도 21.7%에서 2011년 28.2%로 6.5%p나 증가했다. 이것은 다른 동종 자치단체들 중 가장 빠른 증가폭을 의미한다.

9) 정책사업이란 자치단체의 총예산 중에서 행정운영경비, 재무활동에 사용되는 경비를 제외한 재원으로 운영되는 사업을 의미하며 이는 다시 자체재원만으로 운영되는 자체사업과 국고보조와 자체재원을 대응하여 운영되는 보조사업으로 나뉜다.

[표 20] 보조사업 비중과 사회복지지출 비중

	보조사업 비중 (예산규모 %)					사회복지지출 비중 (예산규모 %)				
	2008	2009	2010	2011	2008~2011	2008	2009	2010	2011	2008~2011
서울	18.4	18.2	20.1	21.3	2.9	18.8	18.7	20.3	22.3	3.5
부산	37.1	36.2	38.9	37.2	0.1	22.6	24.9	25.2	25.7	3.1
대구	26.4	37.3	41.4	41.1	14.7	23.4	25.5	26.7	28.2	4.8
인천	33.7	36.5	38.6	39	5.3	20.4	19.8	22.3	26.5	6.1
광주	41.8	42.6	46	46.5	4.7	25.6	27.4	28.2	28.1	2.5
대전	32.7	36.1	43.2	42.6	9.9	21.7	23	25.8	28.2	6.5
울산	32.6	32.2	37.5	40.2	7.6	15.5	14.3	17.7	20.3	4.8

주: 사회복지 분야는 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육가족 및 여성, 노인청소년, 노동, 보호, 주택, 사회복지 일반)을 의미함.

출처: 행정안전부 재정고

그러나 복지지출 비중이 증가한다고 해서 대전시의 재정정책이 복지에의 의지가 뚜렷하다고 볼 수 있을까? 만일 전체 지출액 규모가 아니라 자체사업 예산의 규모만을 가지고 어떤 분야에 대전시가 집중하고 있는지를 살펴본다면 대전은 사회복지 분야보다는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야에 더 집중하고 있다고 이야기할 수 있다([표 21]). 즉 2011년 예산의 경우 자체사업만을 대상으로 하면 사회복지 예산규모가 2,221억 원이었는데 국토 및 지역개발이 2,377억 원 3,188억 원으로서 더 큰 규모를 보이고 있다.

물론 이러한 자체예산 규모만을 비교하여 대전시의 복지 의지가 특별히 약하다고 판단하기는 어려울 것이다. 대전 뿐 아니라 지방 정부 전체적으로 이런 경향을 보인다는 점에서 사회복지정책이 아직 저소득층, 노인, 장애인과 같은 이른바 사회적 취약계층을 대상으로 하는 사업들에 집중되어 있다는 우리나라 복지정책의 틀을 반영하고 있는 것으로 보아야 할 것이다.¹⁰⁾

10) 2009년 행안부 자료(지방자치단체 예산개요)에 따르면 우리나라 지방자치단체들의 경우 자체사업과 보조 사업에 있어서 경제 분야는 자체사업이 보조사업의 2배에 이르고 있는데 사회복지 분야는 전체 지출의 85%가 보조 사업이어서 복지사업은 보조사업 위주로 최소한으로만 편성하고 긴급적 경제사업 위주로 예산을 배정하고 있는 것으로 나타났다.

[표 21] 세출 부문별 자체사업 금액과 비중

(억 원, %)

분야명	자체사업	보조사업	보조사업 비중	보조사업중 지방비	보조사업 지방비비중
공공질서및안전	923	25	2.6	10	41.3
과학기술	118	268	69.5	112	42.0
교육	2,213	17	0.8	10	57.9
국토및지역개발	2,377	1,000	29.6	404	40.4
기타	2,008	20	1.0	17	86.5
농림해양수산	336	278	45.3	132	47.6
문화및관광	1,042	471	31.1	287	61.0
보건	258	190	42.4	58	30.7
사회복지	2,221	6,408	74.3	1,493	23.3
산업·중소기업	856	322	27.3	105	32.7
수송및교통	3,188	508	13.7	254	49.9
일반공공행정	7,240	92	1.3	48	51.7
환경보호	523	235	31.0	91	38.7

출처: 행정안전부(2011), 지방자치단체 예산개요

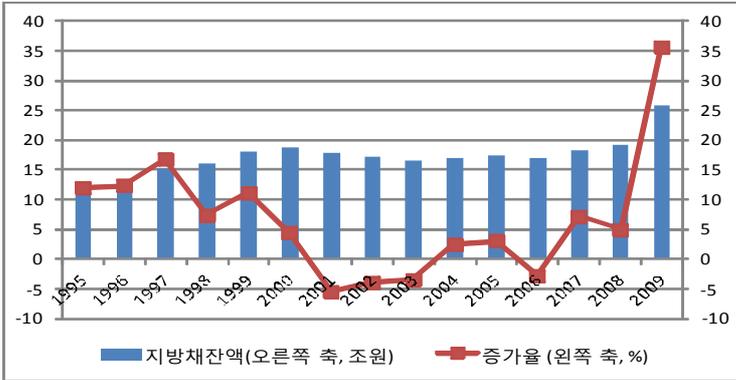
제4절 재정건전성 진단

1. 지방채 수준

최근 지방정부 전체적으로 지방채 발행 규모가 커지면서 지방정부의 재정건전성에 대한 우려가 높아지고 있다. 그간 지방재정의 근본 운영원리는 세입의 범위 안에서 지출함으로써 지방채 수준 증가를 억제하는 등 건전성을 유지하는 것을 기본 원칙으로 삼아왔다. 그러나 최근 지방정부가 발행하는 지방채가 중앙정부 채권보다 빠르게 증가하고 있어서 우려를 불러일으키고 있다.¹¹⁾ 지방자치단체 전체의 지방채 채무잔액의 추이는 다음과 같은데 특히 최근 몇 년간 빠르게 증가했다.

11) 중앙정부의 채무증가율은 2007년, 2008년, 2009년에 각각 5.8%, 3.0%, 16.2%였는데 지방정부의 경우는 2.1%, 13.3%, 21.6%였다(우명동, 2010).

[그림 6] 지방자치단체 전체의 지방채 채무 잔액 추이



출처: 전국시도연구원협의회(2011)

전체 지방자치단체 일반회계와 공기업 특별회계를 합한 채무 잔액은 2000년의 18조 8,000억 원을 정점으로 감소하였으나 2008년 19조 486억 원, 2009년 25조 8,725억 원, 2010년 28조 9,000억 원으로 급증했다.¹²⁾ 한편 지방자치단체의 산하 공기업인 공사, 공단 등이 발생하는 채권이 급증하는 것도 문제이다. 지방공기업 등은 사업을 하여 그 수익으로 운영함을 원칙으로 하기 때문에 이들이 발행하는 채권들은 보통의 지방채 통계에는 잡히지 않지만 부채가 늘어난 상황에서 수익을 내지 못하면 그 부담은 지방자치단체에 전가되기 때문에 문제가 된다. 그런데 예를 들어 14개 광역자치단체 산하 지역개발공사의 채권발행 누적액은 2008년도 2조 6,548억 원에서 2009년도에는 12조 9,865억 원으로 증가하였다.¹³⁾

우명동(2010)은 지방정부 채무가 중앙정부 채무보다도 빠르게 증가하는 것과 함께 첫째, 사업성채무보다 적자성채무가 빠르게 늘고 있고, 둘째, 지방채무가 단기화되며, 셋째, 상환액 비중이 떨어지고 있는 것도 문제라고 보고하고 있다. 이의 원인으로는 감세로 인한 세입의 감소(지방세와 교부세의 감소), 국고보조사업의 부담으로 인한 세출 증가, 그로 인한 재정수지의 악화를 들고 있다.

12) 매일신문, 2010년 3월 2일.

13) 조선일보, 2010년 3월 20일.

[표 22] 대전시 지방채 추이

	2006	2007	2008	2009	2010
채무현황	6,952	6,788	5,167	5,747	6,088

출처: 대전시청(2011), 2011년도 지방재정공시

그렇다면 대전시의 지방채 규모의 추이는 어떠하며 수준은 어느 정도인가? 대전시의 지방채 수준은 2006년 6952억 원에서 줄어들어 2008년에 5,167억 원이 되었으나 이후 다시 증가하여 2009년 5,747억 원, 2010년 6,088억 원이 되었다. 그러나 2010년의 지방채 수준은 아직 2006년 수준에 이르지 않은 상황이므로 수준만으로 보았을 때에는 심각하다고 이야기할 수는 없다.

[표 23] 지역내총생산 대비 지방채무잔액의 비중(2010)

	지방채무(억원, A)	GRDP(억원, B)	A/B(*100%)
합계	326,313	11,752,012	2.78
서울	38,177	2,747,786	1.39
부산	30,448	608,348	5.01
대구	20,913	363,074	5.76
인천	28,736	565,179	5.08
광주	8,005	244,281	3.28
대전	6,722	266,467	2.52
울산	6,021	590,590	1.02
경기	58,653	2,308,544	2.54
강원	16,356	291,471	5.61
충북	9,775	359,888	2.72
충남	18,673	744,443	2.51
전북	13,456	345,469	3.89
전남	17,636	565,200	3.12
경북	20,413	794,438	2.57
경남	24,778	853,656	2.90
제주	7,551	103,175	7.32

출처: 한국지방행정연구원, 2011, 재정분석 종합보고서.

대전의 지방채 규모를 다른 특별시 및 광역시와 비교해 보자. 2010년을 기준으로 했을 때 대전의 지방채 규모는 2010년에 6,722억 원으로서 7대 특별시 및 광역시 중 울산 다음으로 지방채 규모가 작다. 광역시 중에서는 부산, 대구, 인천이 2조원~3조원에 이를 정도로 지방채가 많으며 광주, 대전, 울산은 6,000억 원~8,000억 원 수준으로 지방채가 적다. 물론 GRDP 규모가 많은 지방정부가 당연히 지방채 규모가 많을 것이므로 GRDP 대비 규모를 살펴보는 것이 더욱 옳을 것이다. 이에 따르면 대전은 GRDP 대비 2.52% 정도의 빚을 지고 있는 셈이어서 대전 재정은 다른 광역자치단체에 비해 상대적으로 건전하다고 판단할 수 있다.

2. 재정분석과 재정공시 자료

지방채 이외의 재정건전성 관련 통계도 살펴보자. 아래 표는 2011년에 대한 재정건전성 비교표이다. 이에 따르면 무엇보다 대전의 경우 통합재정수지비율이 동종단체 평균보다 높은 수치를 보이고 있으며 경상수지비율도 양호하여 재정수지 측면에서 안정적인 수준을 보이고 있다. 이 지표들이 양호하다는 것은 대전이 재정을 보수적으로 운영해 왔다는 것을 의미한다. 이로 인해 지방채를 발행할 필요성이 줄어들어 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율, 지방채무상환비율도 동종단체 평균보다 낮은 수준을 보이게 된 것이다.

그런데 일부에서는 지방채의 존재로 인한 이자상환액은 낭비이기 때문에 가능한 한 지방채를 줄여 이러한 낭비를 없애야 한다고 주장하기도 한다. 대전의 경우 지방채 발행에 따른 2011년 이자 상환액은 모두 총 96억 원인데 이는 대전시가 점진적 무상급식 시행을 위해 배정한 예산액 80억 원 보다 많은 수준이다. 그러나 지방채가 아예 없어서 이자비용이 발생하지 않는 것이 바람직한 것은 아니다. 장기적 대규모 투자사업의 경우 적절한 수준의 채무발행은 오히려 세대 간 형평성의 확보라는 측면에서 바람직하기 때문이다. 대전은 장래세대 부담비율도 다른 특별시 및 광역시보다 낮기 때문에 현재의 지방채 수준이 결코 높다고 말할 수 없다.

[표 24] 특광역시 재정분석 중 재정건전성 비교표(2011)

특광역시	재정건전성 분야									
	통합재정수지비율	경상수지비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비율	장래세대부담비율	자체세입비율	자체세입증감률(2010)	자체세입증감률(2009)	자체세입증감률(2008)	자체세입증감률(2007)
서울본청	-3.68%	77.03%	18.90%	1.91%	4.73%	68.12%	-0.12%	-2.84%	-1.90%	2.98%
부산본청	-0.43%	63.07%	48.59%	6.95%	9.68%	41.65%	13.93%	6.61%	-0.37%	-0.52%
대구본청	-2.77%	68.31%	57.77%	8.50%	10.08%	40.40%	17.06%	-5.43%	2.66%	-6.13%
인천본청	-2.45%	71.88%	56.70%	4.81%	13.06%	51.66%	2.40%	-0.57%	3.95%	15.30%
광주본청	4.43%	65.64%	34.98%	6.87%	5.96%	37.47%	11.64%	9.59%	2.64%	-1.18%
대전본청	3.13%	66.30%	25.07%	4.47%	4.43%	42.94%	19.79%	-6.58%	4.11%	-7.59%
울산본청	2.83%	59.71%	31.10%	5.04%	8.44%	49.13%	22.35%	-5.22%	5.49%	8.88%
유형평균	0.15%	67.42%	39.02%	5.51%	8.05%	47.34%	12.44%	-0.63%	2.37%	1.68%
광역평균	0.15%	67.42%	39.02%	5.51%	8.05%	47.34%	12.44%	-0.63%	2.37%	1.68%

통합재정수지비율 : (세입 - 지출 및 순융자)×100

경 상 수 지 비 율 : (경상비용/경상수익)×100

지방채무잔액지수 : (지방채무잔액/일반재원결산액)×100

지방채무상환비율 : ((과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환액) / (과거4년+미래4년간 평균 일반재원결산액)×100)

장래세대 부담비율 : (부채총계/유형고정자산)×100

출처: 한국지방행정연구원, 2011, 재정분석 종합보고서.

그러나 지방채 채무 수준의 추이만을 보아서는 재정건전성을 완벽하게 파악하기 어렵다. 중앙정부든 지방정부든 일반적으로는 부채와 자산을 동시에 증감시키기 때문에 부채만을 보아서는 안 되며 자산의 규모까지 함께 고려한 순부채의 관점에서 재정건전성을 판단하는 것이 더욱 정확하다. 기존 단식부기 방식의 지방회계제도가 이러한 점에서 문제가 있다는 비판 때문에 최근 복식부기 방식으로 지방회계제도를 개혁한 바 있다. 그리고 그 결과를 각 지방정부는 매년 공시하기 시작했는데 그 자료가 바로 재정공시자료이다. [표 25]는 재정공시자료 중 재정건전성 평가 부분을 보여주고 있는데 총자산 대비 총부채 비율이 2010년에 3.44%로 매우 낮다는 것을 알 수 있다.

[표 25] 재정공시자료에 의한 재정건전성 평가

(%)

	지표명	대전
재정 상태	총자산 대비 총부채 비율	3.88
	총부채 대비 차입부채 비율	95.63
	총부채 대비 실질부채 비율	100.00
	재정자금 대비 금융상품 비율	56.09
	총부채 대비 현금창출자산 비율	120.09
	차입부채 대비 재정자금 비율	96.23
	유동부채 대비 유동자산 비율	580.53
	미수세금 대비 대손충당금 비율	19.65
	단기민간융자금 비율	15.29

출처: 대전시청(2011), 2011년도 지방재정공시

3. 재정건전성 악화 요인

지방채 수준과 재정분석 자료, 재정공시 자료를 보았을 때 현재 대전의 재정건전성은 상당히 양호하다고 판단내릴 수 있지만 그러나 대전이 앞으로도 재정건전성을 유지할 수 있을지에 대해서는 다소 의문이 제기되고 있다. 근본적으로는 대전시의 세입 구조에서 자체재원이 차지하는 비중이 꾸준히 줄어들고 있다는 것이 문제이다. 고령화 등 복지지출이 계속 증가할 것으로 예상되는 상황에서 의존재원의 비중이 지속적으로 증가함으로써 대전이 복지 지출 증가에 대처해 올 수 있었지만 향후 중앙정부가 어느 정도로 지방정부의 재정수요를 책임져 줄지는 불확실하다. 여기에 최근 몇 년간 감세정책이 시행됨으로써 자체재원과 의존재원이 모두 줄어드는 부정적 결과가 발생하고 있다. 이러한 근본적 문제들은 향후 지속적으로 대전 재정을 압박하게 될 것이다.

이러한 근본적인 문제 이외에 단체장 공약사업 추진으로 인한 과도한 지방채 발행의 우려도 존재한다. 대전시는 2011년도에 660억 5,100만원의 지방채를 신규로 발행했는데, 이 중 시장공약관련 지방채 발행액이 145억으로 2011년도 지방채

발행액의 22%를 차지하고 있다. 또한 민선 5기 공약 사업을 모두 시행할 경우 9조 7,489억 원이 필요한 것으로 추정되고 있는데 이 중에서 대전시가 자체적으로 만들어야 할 재원이 4년간 2조 7,000억 원에 이르는데 시의 가용재원이 향후 4년간 최대 8천억 원이라는 점이 우려를 야기하고 있다.

물론 직접적인 부담을 피하기 위해 대전시는 민자 유치를 통해서 공약사업들을 진행시키려 할 수도 있다. 그러나 천변고속화도로 건설 사업 사례와 같이 민자유치 사업의 경우 효과가 불확실한데도 당장 비용이 들어가지 않는다는 매력 때문에 쉽게 추진되지만 결국은 시의 부담이 되는 경우가 많기 때문에 신중을 기해야 한다. 대전 천변도시고속화도로는 일본 사무라이펀드(85%)와 국내펀드(15%) 등 1,645억 원의 민간자본을 유치하여 건설하였다. 그런데 개통 전에는 하루 5만여 대의 통행량을 기록할 것으로 추정되었지만 개통 후 실제 통행량은 그에 훨씬 못미쳐 계속해서 적자를 야기해 왔다. 대전시는 건설 당시 수입이 현저하게 적을 경우 금융 채무를 대신 지급하는 대위변제의무로 계약, 2011년까지 342억 원의 세금을 투입해 왔다. 최근 대전시는 엔화차입금을 이자율이 낮은 엔화펀드로 재차환했고 운영업체를 통폐합함으로써 2012년부터는 지원금을 30억 원 정도로 줄일 수 있을 것으로 보고 있다. 그렇지만 이러한 개선에도 불구하고 이 사업의 근본적 문제는 여전하다.¹⁴⁾

많은 재정이 투입된다는 이유만으로 SOC 건설을 반대하는 이는 없을 것이다.¹⁵⁾ 문제는 장밋빛 전망을 믿고 사업을 강행할 때 발생할 수밖에 없는 부작용

14) 민자 사업의 폐해는 심심치 않게 보고되고 있다. 양주시의 경우 시의 상수도 사업과 관련하여 20년간 1,177억 원의 위탁 손실액이 발생한다는 원가분석도 나오고 있는 상황에서 이 사업을 위탁하고 있는 수자원공사(수공)와 1년째 싸움을 벌이고 있다. 또한 양주시가 한화건설과 체결한 관내 하수처리장 위탁사업의 경우 20년간 직영방식보다 1천804억 원의 손실이 발생하는 등 경제성이 없다는 전문기관 분석 자료가 나온 바 있다.

15) 대전 지하철 1호선도 그 효과에 비해 재원이 과도하게 투입된, 적자 유발 사업이었다는 비판이 제기되어 왔다. 그러나 지하철 도입의 긍정적 효과는 장기에 걸쳐서 실현되고, 다른 대중교통 수단과의 적절한 조합을 통해 긍정적 효과를 개선할 수 있다는 점에서 단기적 관점에서 평가하기는 어려울 것이다. 다만 대규모의 지방정부 재원이 투입된다는 점에서 지역민들의 여론 수렴은 매우 중요하다.

이다. 원론적인 이야기지만 대전시는 향후 민자 사업을 추진하려 할 때 모든 자료를 투명하게 공개하고 전문가, 시민, 언론의 검증작업을 거쳐야 할 것이다.

제5절 요약 및 시사점

본 연구는 대전 재정의 추이를 다른 동종 자치단체들과 비교하여 살펴봄으로써 그 구조적인 문제를 짚어보았다. 분석 결과 대전 재정은 다른 동종 자치단체들과 마찬가지로 재정 규모의 증가, 복지지출의 뚜렷한 증가의 특징을 보여 왔다. 대전의 재정규모가 커지고 복지지출 비중이 커지는 것은 바람직한 현상임에 틀림없다. 대전은 특히 최근 들어 다른 동종 자치단체들보다 복지 지출 비중을 빠르게 증가시켜 왔는데 이것도 긍정적인 현상이라고 말할 수 있다.

이러한 복지지출 증가는 중앙으로부터의 의존재원의 증가가 있었기에 가능한 것이었다. 자체재원이 빨리 증가하지 않는 상황에서 중앙으로부터의 의존재원의 급증은 대전시의 부족한 재정사정에 큰 도움이 된 것은 확실하다. 그러나 중앙으로부터의 의존재원의 비중이 증가할 때 재량적으로 사용할 수 있는 지방정부 예산은 더욱 빠르게 줄어들기 마련이다. 왜냐하면 국고보조금에 지방비를 대응시켜야 하기 때문이다. 이로 인해 예산은 느는 데 예산이 부족하다는 모순이 발생할 수밖에 없었다. 이와 같은 구조적 문제는 2005년 복지사업의 지방이양 이후 더욱 심해졌다. 복지사업의 증가와 함께 자체사업 비중이 줄어들고 있는 것은 복지사무 증가를 뒷받침할만한 충분한 자원마련 방안이 제시되지 못하고 있음을 의미한다. 이러한 상황에서 감세정책까지 시행됨으로써 대전을 비롯한 지방 정부의 재정은 더욱 압박받게 되었다.

특히 대전의 경우 다른 자치단체들에 비해 자체재원이 빠르게 줄어들고 있어서 매우 우려스럽다. 중앙으로부터 재원을 이전받는 것이 재정력이 낮은 지방자치단체에는 도움이 될 것이므로 재정자립도가 낮아진다고 해서 반드시 부정인 것은

아니다. 그러나 재정자립도와 동시에 재정자주도가 하락하고 있다는 것이 문제이다. 재정자주도는 자체재원과 지방이 재량껏 사용할 수 있는 의존재원을 합한 것이므로 이것이 하락한다는 것은 지방정부의 재정 재량권이 실제로 줄어든다는 것을 의미하기 때문이다. 즉 중앙으로부터 지방으로 이전되는 재원 중에서 용도가 정해진 재원이 여전히 중요한 위치를 차지하고 있는 것이 문제이다. 이는 현재의 지방세 체계, 교부세 및 보조금 제도 등이 구조적으로 문제가 있음을 의미한다. 특히 2000년대 중반에 있었던 국고보조금 개혁은 불만족스러운 것이었다.

한편 대전의 세출에서 사회복지가 차지하는 비중이 빠르게 증가하고 있음에도 불구하고 대전시가 복지에 대해 뚜렷한 의지를 가지고 있다고 보기 어렵다. 자체사업 예산의 규모를 보면 대전은 사회복지 분야보다는 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 분야 예산이 더욱 많다. 자체사업과 보조사업의 비중을 비교해 보면 사회복지 분야의 경우 자체사업의 비중이 다른 지출 항목보다 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 물론 자체예산 규모만을 가지고 대전시가 복지 의지가 특별히 낮다고 판단하기는 어려울 것이다. 대전 뿐 아니라 지방 정부 전체적으로 복지사업을 의무 사업을 중심으로 운영하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 경향은 사회복지정책이 여전히 저소득층, 노인, 장애인과 같은 이른바 사회적 취약계층을 대상으로 하는 우리나라 복지정책의 틀을 반영하고 있는 것이다.

따라서 세입과 세출 면에서의 이와 같은 구조적인 문제와 한계를 해결하기 위해서는 국가 차원의 큰 틀에서 해결책이 모색되지 않으면 안 된다. 지방재정을 연구하는 학자들은 지방세를 강화하여 지방정부 자체재원을 늘려줌으로써 자립도를 높이고 지방이양사업은 재정비하여 일부는 다시 중앙정부로 이전함으로써 지방재정의 부담을 해소할 뿐 아니라 보통교부세의 총액을 늘리고 지방재정조정제도도 자치 단체 간 공평성을 높일 수 있도록 개혁할 것을 주장하고 있다. 결국 이 문제는 대전만의 문제가 아니며 그에 대한 해결책을 대전이 독자적으로 만들 수도 없으므로 다른 자치단체들과의 협의가 중요하다. 더불어 세출 측면에서도 지방

정부의 기능이 어떤 분야에서, 또한 어느 정도로 이루어져야 할 것인지에 대한 큰 틀에서의 근본적인 재검토도 필요하다.

이와 같은 근본적 차원에서의 해결책이 마련되기 전까지 대전은 재정건전성이 훼손되지 않도록 노력하는 가운데 지출구조를 지금보다 더욱 적극적으로 복지 위주로 가져갈 필요가 있다. 대전의 자체 재원이 빠르게 감소하고 있음에도 대전이 지방채 수준이 다른 지방정부에 비해 낮다는 것은 바람직한 현상이다. 지방 정부 전체적으로 부채가 많지 않은 상황이며, 부채 수준으로 재정건전성을 파악한다면 대전은 매우 건전하다고 판단내릴 수 있다.

물론 최근 감세정책과 국제금융 위기 이후 부채 규모가 증가하는 것은 사실이지만 아직까지 재정건전성을 위협할 수준은 아니다. 단지 미래에 감세 정책이 지속적으로 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되고 대규모 공약 사업 추진으로 인해 재정건전성이 위협받을 가능성이 있으므로 재정건전성이 악화되지 않도록 주의해야 필요가 있다. 또한 세출 면에서 사회복지가 차지하는 비중이 빠르게 늘었지만 저출산·양극화 문제를 해결하기 위해서 현재보다 더욱 적극적인 사회복지 지출 프로그램을 시도해 볼 필요도 있을 것이다.

정세은 충남대학교 경제학과 교수

서울대학교와 동대학원에서 경제학을 전공하였으며, 프랑스 파리 13대학 경제학과에서 박사학위를 취득했다. 주요논문으로는 프랑스 사회통합의 위기와 사르코지 정부의 개혁정책 평가 (국제지역연구, 15(1), 2011), 보편적 복지국가를 위한 세계 개혁 방안 (사회경제평론, 37(1), 2011), Exchange Rate Misalignments at World and European Levels: A FEER approach (공저, International Economics 121, 2010) 등이 있다.

jseeun@cnu.ac.kr

참고문헌

- 국회예산정책처(2010), 『감세의 지방재정영향분석』.
- 김태영(2011), 『지방재정위기의 본질과 지방재정조정제도 개선에 관한 시론적 연구』, 지방재정의 건전성과 책임성 확보방안 토론회 자료집.
- 대전시청(2011), 『2011년도 지방재정공시』.
- 박정현(2010), 2011년도 본예산안 관련 재정상황 분석.
- 우명동(2010), 지방재정건전성 문제에 대한 재인식, 『재정정책논집』, 제12집, 제 3호.
- 전국시도연구원협의회(2011), 『지방재정의 환경변화와 재정분권 강화방안』.
- 한국지방행정연구원(201) 『재정분석 종합보고서』.
- 행정안전부(2011), 『지방자치단체 예산개요』.

6장 대전지역의 계층구조 및 불평등

제1절 대전지역 계층구조 분석의 함의

제2절 대전지역의 계층구조

제3절 대전지역 내부의 불평등 양상 :

지역 간 불균형을 중심으로

제4절 지역 간 불균형 그리고 대전 시민으로서의
소속감, 자부심

제1절 대전지역 계층구조분석의 함의

본 장에서는 먼저 대전지역 계층구조를 다른 광역시와 비교해서 살펴보고, 나아가 대전지역 내부에 존재하고 있는 계층적 불평등 양상의 특징을 파악해 보자 한다.

계층구조에 대한 분석은 그 사회에서 살아가고 있는 사람들의 생활양식을 파악할 수 있는 바탕이 된다. 계층이란 원래 경제적인 변수를 통해 가름할 수 있는 사람들의 분포라고 할 수 있다. 한 사회 속에 존재하고 있는 구성원으로서의 개인들은 경제적인 자원의 획득 여부에 따라서 계층적으로 위치 지워져왔다. 그러나 사회가 발전하면서 이러한 개인들의 계층적 위치는 단순히 경제적인 변수만을 통해서 정해지는 것이 아니라, 그로부터 파생되는 문화적, 사회적, 정치적 지위를 모두 포함하여 결정되도록 변화되어졌다고 할 수 있다. 따라서 각 개인들의 계층적 위치를 파악하는 것은 사회 속에서 그들의 생활양식과 각종 행위양태를 비교하고 예측하는 데 중요한 실마리를 제공하게 된다. 또한 각 개인들의 위치 지움을 통해 우리는 개인들의 합인 집단으로서의 “계층”을 파악할 수도 있다. 집단으로서의 계층은 가족의 단위를 넘어서 하나의 사회적인 집합체로서 간주되며, 학자들은 이러한 상상의 공동체 단위를 중심으로 그 단위에 속한다고 판단되는 사람들의 행위양식을 설명하고 예측하게 된다. 따라서 한 사회의 계층 구조에 대한 분석은 그 사회의 성격을 분명하게 드러내주는 방법의 하나로서 의미를 갖는 동시에 그 사회가 발전할 미래의 방향을 예측할 수 있는 중요한 근거가 된다.

계층구조의 파악을 통해 그 사회의 정치적, 사회적, 문화적 변동에 대한 설명이 가능한 것은 계층구조 자체가 한 사회의 불평등 양상을 보여주는 지표가 되기 때문이다. 일반적으로 소득수준에 따른 계층의 구분으로부터 시작하여 그로부터 파생되는 사회적, 문화적, 정치적 불평등의 양상을 분석하는 것은 한 사회의 성격에 대한 다양한 설명을 제공하게 된다. 또한 각 계층별 분포의 특이성을 통해 그 사회가 지니고 있는 고유의 문제와 그에 대한 해결책을 제시하는 것이 가능해지기도 한다.

한국사회에서는 계층이라는 용어와 계급이라는 용어를 혼용하기도 한다. 계급은 주로 경제적인 불평등이 그 구분기준이 되며, 집단의식의 형성이나 조직화, 이를 통한 집합적인 행동을 강조하는 개념인 반면 계층은 보다 다차원적인 불평등의 기준을 가지고 사회구성원들을 구분하는 범주라고 할 수 있다.

이 글에서는 대전 지역사회의 현재의 모습을 불평등의 관점에서 살펴보고자 한다. 따라서 고전적인 계급의 개념보다는 다양한 시각에서 불평등의 현상을 바라보기 위해서 계층의 개념을 기반으로 설명을 시도해 보고자 한다.

분석을 위해 이용된 자료는 국가통계포털의 각종 통계자료들과 『2011 대전의 사회지표』이다. 『2011 대전의 사회지표』는 2011년 7월부터 8월까지 대전지역의 5,000개 표본가구의 만15세 이상 가구원을 대상으로 한 2011 대전광역시 사회조사 결과로 만들어졌다. 이 글에 인용된 대부분의 표들은 국가통계포털과 대전의 사회지표에서 선정된 것들이며, 그 외에 몇 가지 표들은 필자가 원자료를 가공하여 재구성한 것이다.

제2절 대전 지역의 계층구조

대전지역의 계층 구조에 대해 체계적으로 이루어진 기존의 연구는 매우 찾아보기 힘들다. 김선진, 이호성(1997)에 의해 수행된 “대전지역 계급구조의 변화:1980-1995”와 이호성(2008)의 “한국사회 변동과 대전지역 계급의 변화”, 그리고 문창기(2008)의 “대전지역 사회양극화 실태조사: 의료, 빈곤, 교육, 노동”이 그간 발표된 대전지역의 계층구조에 관한 연구들이다. 김선진과 이호성은 과학기술의 발달이 관리자와 기술자의 작업과정에서의 자율성과 통제력을 감소시켜 프롤레타리아화를 가속화시키게 되는지 혹은 반대로 과학기술의 발전이 일의 복잡성과 전문기에 대한 수요를 증가시켜 노동자들에게 지식과 기술을 습득하게 하여 탈프롤레타리아화 경향을 증대시키는 지에 대해 대전지역의 사례를 통하여 살펴보는 연

구를 진행하였다. 이들은 1980년부터 1995년까지 대전지역 계급구조의 변화는 노동자의 감소 그리고 자본가와 자영업자를 중심으로 하는 삐띠부르조아지의 증가라고 결론짓고 있다(김선진, 이호성 1997). 이호성(2008)은 외환위기 이후 대전지역의 계급변화의 특징은 소유계급의 증가와 비소유계급의 감소라고 주장하면서 특히 삐띠부르조아지의 증가가 외환위기 이후 실업증가의 결과로 나타난 것이라기보다는 오히려 금융, 보험, 부동산 같은 개인서비스업의 증가와 관련 있는 것으로 파악하고 있다. 또한 외환위기 이후 산업구조의 변화가 전반적인 노동자계급의 감소를 가져왔다는 사실에 주목하면서 이러한 변화가 당분간 지속될 것으로 전망하였다. 이는 2012년 현재 대전지역의 계급구조 내에서 자영업자의 높은 비율을 설명하는 실마리를 제공하고 있다고 할 수 있다. 그러나 이 연구들은 주로 대전지역의 계급구성의 변화에만 초점을 맞추어서 실질적인 불평등 현상에 대한 연구에는 관심을 기울이지 못한 아쉬움이 있다.

문창기(2008)의 연구는 앞서의 연구보다는 대전지역의 보다 광범위하고 다양한 계층 간의 불평등 정도를 각종 통계자료를 이용하여 분석하고 있다. 이 연구에 의하면 2008년 현재 대전지역은 지역에 따라서 교육, 빈곤, 노동, 의료의 영역에서 심각한 양극화 양상을 보이고 있는 것으로 나타난다. 지역에 따른 양극화 현상은 특히 서부와 동부 지역으로 나뉘어 나타나는데 서부는 서구와 유성구를 동부는 대덕구, 동구, 중구를 포함한다.

이 글은 문창기의 지역 내 양극화 현상에 대한 논의를 수용하면서, 대전지역 전체의 계층구조를 먼저 조망해 보고, 이를 바탕으로 구체적인 불평등 현상을 분석해 보도록 하겠다.

1. 대전지역 계층구조 개괄

2010년 현재 대전시의 인구는 1,503,664 명으로서, 6대 광역시 중 4번째로 많은 인구가 거주하고 있다.

[표 1] 특별, 광역시(구)별 인구분포 (2010)

시별	2010		
	한국인(계)	한국인(남)	한국인(여)
전국	50,515,666	25,310,385	25,205,281
서울특별시	10,312,545	5,111,259	5,201,286
부산광역시	3,567,910	1,773,170	1,794,740
대구광역시	2,511,676	1,255,245	1,256,431
인천광역시	2,758,296	1,390,356	1,367,940
광주광역시	1,454,636	721,780	732,856
대전광역시	1,503,664	753,648	750,016
울산광역시	1,126,298	579,071	547,227

출처: 국가통계포털, 행정안전부 주민등록인구 필자가 재구성

[표 2] 일인당 지역내 총생산(16 시도)

(단위: 백만 원)

시도별	2005	2006	2007	2008	2009
서울특별시	20.87	21.97	23.59	24.76	25.67
부산광역시	13.40	13.91	14.94	16.06	16.00
대구광역시	11.47	12.18	13.06	13.31	13.42
인천광역시	15.67	16.68	18.29	18.19	19.00
광주광역시	13.09	14.07	14.73	15.03	15.23
대전광역시	13.64	14.09	14.92	15.52	16.08
울산광역시	38.97	40.22	44.51	48.31	47.06
경기도	15.95	16.71	17.54	17.69	18.2
강원도	15.46	16.31	17.67	18	18.83
충청북도	18	18.86	20.22	20.31	21.73
충청남도	24.76	26.64	28.48	29.83	33.38
전라북도	13.88	14.74	16.14	16.87	18.48
전라남도	23.12	23.06	26.03	29.37	28.97
경상북도	23.29	23.66	24.28	25.84	26.56
경상남도	18.74	19.81	22.13	23.72	24.62
제주특별자치도	14.71	14.9	16.04	16.19	17.66

주: 일인당 지역내 총생산 = 지역내총생산(당해년가계)/추계인구
 자료: 통계청 「지역소득통계」, 「시도별 장래인구추계」

[표 2]에 따르면, 2009년 현재 대전지역의 1인당 지역내 총생산은 1천 6백 8만원으로 광역시 중 3번째로 높게 나타난다. 그러나 광역시 중 가장 총생산이 높은 울산(4천 7백 6만원)에 비하면 현저히 낮은 수준이며, 충남지역의 3천 3백 38만원과 비교하면 약 절반 정도의 수준으로 나타난다. 이는 대전지역이 인구에 비하여 생산성이 높은 산업을 보유하고 있지 못하다는 점을 단적으로 보여준다. 이러한 지역 내 생산구조의 특징은 여타의 다른 경제적 지표들에도 영향을 미치게 된다.

2011년 3월 현재 우리나라의 월평균 소득은 3,897,609원이다(국가통계포털). 『2011 대전의 사회지표』에 따르면 대전지역의 월평균소득은 2백만 원에서 3백만 원 사이에 약 24.6%가 분포되어 있고, 백만 원에서 2백만 원 사이에 23.5%, 그리고 3백만 원에서 4백만 원 사이에 23%가 분포되어 있는 것으로 나타나 전국평균과 비교하면 다소 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다.

[표 3] 대전지역 가구당 월평균 소득과 생활비 분포

구분	계	100만원미만	100~200만원미만	200~300만원미만	300~400만원미만	400~500만원미만	500만원 이상
소득	100.0	13.4	23.5	24.6	23.0	9.8	5.7
생활비	100.0	24.0	42.8	26.0	5.6	1.3	0.4

출처: 2011 대전의 사회지표

가구당 월 생활비 지출은 300만원 미만이 전체 조사 대상자 중 92.8%를 차지하고 있고, 특히 100만원에서 200만원사이가 42.8%로 가장 많은 수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

[표 4] 대전지역 가구당 월평균 저축률 분포 (%)

구분	계	10%미만	10~20%	20~30%	30~40%	40%이상	
전체	100.0	19.8	20.7	22.7	23.4	13.3	
가구주 성별	남자	100.0	17.3	21.3	23.3	24.4	13.7
	여자	100.0	26.9	19.0	21.1	20.6	12.4

출처: 2011 대전의 사회지표

조사 대상자 중 23.4%가 소득의 30-40%를 저축하고 있는 것으로 나타났으며, 10%에서 30%까지 저축하는 사람들의 비율도 43.4%로 나타난다. 특히 가구주가 남자인 경우가 여자인 경우보다 저축률이 높은 것으로 나타나는 데, 그 이유는 남성 가구주가 여성 가구주보다 수입이 더 높기 때문일 것으로 추측된다. 또한 남성이 가구주인 경우, 부부간 맞벌이로 일할 가능성도 높아 여성이 가구주인 가구보다 저축을 더 많이 할 수 있을 것이라 생각된다.

[표 5] 2011년 행정구역별 취업자의 종사상지위

(단위: 천명, %)

지역	자영업자	무급가족종사자	상용근로자	임시근로자	일용근로자	계
전국	5,520 (22.9)	1,109 (4.6)	10,824 (44.9)	4,986 (20.7)	1,686 (7.0)	24,125 (100)
서울	969 (19.5)	160 (3.2)	2,317 (46.6)	1,144 (23.0)	381 (7.7)	4,971 (19.5)
부산	354 (22.2)	74 (4.6)	646 (40.6)	375 (23.5)	145 (9.1)	1,593 (100)
대구	273 (23.0)	56 (4.7)	490 (41.3)	274 (23.1)	95 (8.0)	1,187 (100)
인천	294 (21.1)	45 (3.2)	605 (43.5)	355 (25.5)	93 (6.7)	1,392 (100)
광주	141 (20.9)	26 (3.9)	297 (44.1)	168 (24.9)	42 (6.2)	674 (100)
대전	145 (20.6)	23 (3.3)	355 (50.4)	131 (18.6)	50 (7.1)	704 (100)
울산	95 (17.5)	14 (2.6)	288 (52.9)	115 (21.1)	32 (5.9)	544 (100)

출처: 국가통계포털, 통계청 사회통계국 고용통계과

대전지역의 취업자들의 종사상 지위를 다른 시와 비교해 보면([표5]), 울산을 제외하고는 다른 광역시 그리고 특별시에 비해 취업자 중 상용근로자의 비율이 높은 것으로 나타난다. 상용근로자는 일반적으로 정규직 근로자를 의미하는데, 2011년 12월 현재 대전지역의 전체 취업자 중 약 50.4%는 정규직 근로자의 지위를 가지고 있는데 이는 전국 평균인 44.9%를 상회하는 수치이다. 임시직근로자와 일용근로자를 포함하는 비정규직 근로자로 취업한 사람들은 25.7%로 전국 평균인 27.7% 보다 낮게 나타나며, 타 광역시들에 비해서도 낮은 수치를 보여주고 있다.

취업자들만을 대상으로 하여, 정규직의 비율을 비교해 본다면 대전지역의 근로자들은 다른 지역에 비하여 고용이 안정된 직업에 상대적으로 많이 종사하고 있다고 할 수 있겠다.

[표 6] 행정구역별, 연령별 실업률 (%)

시도별	연령별	2011 1/4	2011 2/4	2011 3/4	2011 4/4
전국	계	4.2	3.4	3.1	2.9
	15 - 29세	8.8	7.9	6.7	7.1
	30 - 59세	3.0	2.6	2.4	2.2
	60세이상	4.5	2.3	2.1	1.8
서울특별시	계	5.2	4.7	4.3	4.1
	15 - 29세	9.3	9.1	7.3	7.6
	30 - 59세	4.0	3.5	3.6	3.2
	60세이상	5.3	3.9	3.8	3.4
부산광역시	계	4.2	3.6	3.3	3.3
	15 - 29세	9.5	10.0	8.0	7.7
	30 - 59세	3.0	2.6	2.5	2.7
	60세이상	5.0	2.5	2.6	2.1
대구광역시	계	4.7	3.8	3.4	3.0
	15 - 29세	10.7	8.7	7.0	5.5
	30 - 59세	3.5	2.9	2.7	2.7
	60세이상	3.6	2.2	2.1	1.4
인천광역시	계	5.9	4.7	4.5	4.0
	15 - 29세	11.0	10.8	9.6	8.5
	30 - 59세	4.3	3.3	3.3	2.9
	60세이상	8.2	3.7	3.1	3.7
광주광역시	계	3.9	3.6	2.6	2.1
	15 - 29세	9.1	7.6	5.5	4.5
	30 - 59세	2.6	3.0	2.0	1.6
	60세이상	3.6	1.1	2.4	1.2
대전광역시	계	4.7	3.2	3.0	3.3
	15 - 29세	9.0	7.1	7.0	8.4
	30 - 59세	3.3	2.3	2.3	2.4
	60세이상	7.6	3.0	1.4	0.9
울산광역시	계	3.8	3.4	2.1	1.8
	15 - 29세	7.6	6.5	3.5	5.1
	30 - 59세	2.5	2.5	1.9	1.1
	60세이상	8.3	5.5	1.1	1.9

출처: 국가통계포털, 통계청 사회통계국 고용통계과

취업자들이 상대적으로 안정된 고용지위를 누리고 있다고는 하지만 대전지역의 실업률은 타 지역에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타난다.

[표 6]에 나타난 2011년 4/4분기 실업률을 비교해보면, 대전지역의 실업률은 3.3%로 전국 평균인 2.9%보다 높다. 15세에서 29세까지의 청년실업률이 인천광역시(8.5%)와 비슷한 수준인 8.4%로 타 지역들에 비해 높게 나타나며 이는 전국 평균인 7.1% 보다 상당히 높은 수준이다. 중장년층인 30세에서 59세까지의 실업률은 2.4%로 타 지역과 유사하게 나타나고 있으며, 60세 이상 노년층의 실업률은 0.9%로 가장 낮게 나타나고 있다.

대전지역의 상대적으로 높은 청년 실업률과 상대적으로 높은 취업자 중 정규직의 비율은 대전지역에 제조업 중심의 블루칼라계층 보다는 사무직과 전문직을 포괄하는 화이트칼라계층이 많이 분포되어 있다는 사실을 반영하기도 한다. 이러한 계층구조의 특성은 다음 장에서 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

2. 대전지역 계층구조의 특성

가. 화이트칼라 계층의 밀집

대전지역의 직업분포를 살펴보면, 화이트칼라 계층의 비율이 타 지역에 비해 높은 편에 속한다는 것을 알 수 있다. 화이트칼라 계층으로 분류 되어지는 의회의원, 고위임직원 및 관리자, 전문가, 기술공 및 준전문가, 사무종사자에 포함되는 직업군에 종사하는 사람들의 비율을 지역별로 비교해 보면, 서울이 48.7%로 가장 높고, 두 번째로 높은 지역이 44.3%인 대전이다. 이는 상대적으로 제조업의 비율이 낮고 연구단지와 학교 등 화이트칼라 전문 기술직들이 다수 필요한 대전지역의 산업구조를 반영한 것이기도 하다.

이들 화이트칼라 계층의 비율이 높다는 것은 가구주의 교육정도를 비교한 표를 통해서도 확인할 수 있다.

[표 7] 특별시, 광역시별 직업분포 (2008)

직업별	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
의회의원, 고위임직원 및 관리자	2.3	2.7	3.2	2.7	2.2	2.8	2.6	1.3
전문가	9.8	14.7	8.5	9.3	6.7	11.9	13.3	7.3
기술공 및 준전문가	10.8	14.3	9.5	9.3	13.0	11.3	12.4	7.3
사무 종사자	15.2	17.0	14.7	14.5	16.6	17.4	16.0	16.9
서비스 종사자	12.6	13.7	13.9	12.6	11.9	12.7	12.0	11.7
판매 종사자	11.2	11.8	14.5	13.8	10.0	11.6	13.1	7.3
농업, 임업 및 어업숙련 종사자	5.6	0.1	0.3	2.1	0.4	1.3	0.7	3.6
기능원 및 관련 기능 종사자	9.9	10.0	11.7	10.2	11.0	8.9	10.1	16.5
장치,기계조작 및 조립 종사자	11.0	6.1	12.5	13.7	17.3	11.6	9.5	18.2
단순 노무 종사자	11.5	9.8	11.0	12.0	11.0	10.4	10.5	10.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 국가통계포털, 통계청 사회통계국 고용통계과

[표 8] 특별시와 광역시별 가구주의 교육정도 (2010)

	계	초등학교	중학교	고등학교	대학 (4년제미만)	대학교 (4년제이상)	석사	박사	무학
전국	100 (17,339,422)	11.5	10.4	33.7	11.6	22.7	4.2	1.3	4.6
서울	100 (3,504,297)	7.7	8.9	30.5	10.9	31.1	6.7	2.2	2.0
부산	100 (1,243,880)	12.1	13.6	35.4	10.5	20.7	2.9	1.1	3.6
대구	100 (868,327)	11.7	12.0	32.6	13.8	21.6	3.4	1.3	3.6
인천	100 (918,850)	9.5	11.0	42.6	12.6	18.2	2.8	0.6	2.7
울산	100 (373,633)	8.8	10.7	43.7	13.3	17.6	2.3	0.6	3.0
광주	100 (515,855)	9.0	9.1	31.8	14.7	26.4	3.8	1.6	3.5
대전	100 (532,643)	9.4	9.0	29.6	12.0	27.3	6.5	3.4	2.7
동구	100 (93,347)	14.0	12.6	31.5	12.2	22.0	2.7	0.7	4.3
중구	100 (89,902)	12.6	11.8	31.9	10.9	22.9	4.9	1.5	3.5
대덕구	100 (71,639)	12.1	11.6	37.7	11.6	19.8	3.0	0.7	3.5
서구	100 (178,499)	7.0	7.3	29.6	13.2	31.0	7.0	3.0	1.9
유성구	100 (99,256)	4.7	4.2	20.1	11.1	34.9	13.3	10.2	1.5

주: 재학, 중퇴도 해당 교육 정도로 집계(예, 고등학교 재학 → 고등학교)

출처: 국가통계포털, 통계청 조사관리국 인구총조사과

일반적으로 화이트칼라 직업군에 종사하는 사람들의 교육수준을 4년제 대졸이상으로 상정하는데, 대전지역의 가구주의 교육수준을 살펴보면, 4년제 대학이상의 학력을 가진 사람들의 비율이 37.2%로 서울의 40%에 이어 두 번째로 높은 것을 알 수 있다. 이는 전국에서 4년제 이상의 학력을 가진 가구주의 비율인 28.2%를 훨씬 웃도는 수치이다. 따라서 대전지역은 타 광역시에 비해 학력이 높은 화이트칼라 계층이 다수 거주하고 있다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있겠다.

그러면 대전지역에는 화이트칼라 계층이 균등하게 분포되어 있는 것인가? 대전 광역시의 구별로 가구주의 학력을 살펴보면, 4년제 대학 이상의 학력을 가진 사람들의 분포는 주로 서구와 유성구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 서구의 경우 4년제 대학 이상의 학력을 가진 사람들의 비율이 41%, 유성구는 58.4%로 동구(25.4%), 중구(29.3%), 대덕구(23.5%)에 비해 월등히 높다. 이는 대전지역의 계층적 특성의 또 다른 면을 보여주는 중요한 지점이다. 대전지역의 전반적인 특징이 사무직과 전문직에 종사하는 화이트칼라 계층의 밀집이라고 보기에는 화이트칼라 계층의 거주와 관련된 지역적 편차가 너무 크게 나타나기 때문이다. 즉 화이트칼라 계층의 밀집이 대전지역의 계층구조의 전반적 특성이라 정의하기에는 대전지역 내부에 존재하는 지역적 격차가 너무 크다는 것이다. 따라서 다음 장에서는 대전지역 내부에서 나타나는 지역별 계층구조의 상이성을 보다 심층적으로 분석해 보도록 하겠다.

나. 지역별 계층구조의 상이성

대전지역의 계층구조를 인구분포를 통해 추정해 보기 위해 2008년에 조사된 자료를 토대로 아래의 표를 만들어 보았다. [표 9]에서 보면, 전체 대전인구의 34%가 서구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그러나 서구의 면적은 전체 면적의 약 18%정도를 차지하고 있어서 매우 높은 인구밀도를 보여주고 있다.

[표 9] 대전지역 인구분포 개요 (2008)

구별 세대 및 인구	대전광역시	동구	중구	대덕구	서구	유성구
인 구	1,495,048 (100)	248,983 (17)	266,167 (18)	213,248 (14)	502,868 (34)	263,782 (18)
세 대	531,682 (100)	94,402 (18)	97,719 (18)	74,143 (14)	174,265 (33)	91,153 (17)
면 적	540 (100)	137 (25)	62 (11)	68 (13)	95 (18)	177 (33)
인구밀도	2,769	1,823	4,284	3,114	5,272	1,488
외 국 인	14,153 (100)	3,010 (21)	1,489 (11)	2,007 (14)	3,696 (26)	3,951 (28)

출처: 국가통계포털, 통계청 조사관리국 인구총조사과

서구의 경우 정부기관이 들어서 있고, 주거용 아파트가 밀집해 있으며, 특히 학원가가 밀집해 있어서 교육에 신경을 많이 쓰는 중산층들이 모여 살고 있는 곳으로 잘 알려져 있다. 결국 서구지역의 인구집중은 교육여건과 그에 따른 인구유입 그리고 늘어난 인구를 대상으로 하는 각종의 경제 환경이 변화하면서 나타난 현상으로 파악할 수 있다.

[표 10] 대전지역 65세 이상 노령인구의 비율 (2008)

(단위:명, %)

인구	대전광역시	동구	중구	대덕구	서구	유성구
전체인구	1,495,048 (100)	248,983 (100)	266,167 (100)	213,248 (100)	502,868 (100)	263,782 (100)
65세이상 인구 (%)	120,178 (8)	26,203 (10.5)	27,324 (10.3)	16,275 (7.6)	34,355 (6.8)	16,021 (6.1)

출처: 국가통계포털, 통계청 조사관리국 인구총조사과

대전 서부지역의 인구구성의 특징은 65세 이상 노령인구의 비율에서도 나타난다. 대전지역 전체의 노령인구 비율은 2008년 현재 8%로 조사되는데, 각 구별 분포를 보면 동부지역인 동구, 중구, 대덕구에 각각 10.5%, 10.3%, 7.6%의 노령인구가 거주하고 있는 것으로 나타나며, 서구와 유성구의 6.8%, 6.1%와 비교할 때 매우 높다.

이는 동부지역과 서부지역 간의 연령 계층에서도 간과할 수 없는 차이가 존재함을 나타낸다. 65세 이상 인구의 경우 일반적으로 직장에서 은퇴를 해서 소득활동을 하지 않거나 소규모 자영업이나 임대업 등에 종사하는 경우가 많다. 2011년 대전지역 사회조사에서도 65세 이상 고령자의 평균 생활비는 84만원으로 조사되었으며, 100만원 미만인 경우가 전체 노령인구의 65.2%를 차지하는 것으로 나타났다(대전광역시, 2011). 이는 전반적인 노년층의 빈곤화를 나타내는 것이다. 구별로 살펴본 노년 부양비의 경우도 동구가 15.5%인 반면에 유성구는 8.7%로 가장 낮게 나타나며, 노령화 지수도 동구가 76.5%로 무려 유성구(29.7%)의 2.6배로 나타난다. 결국 노령인구의 비율은 각 구별 지역경제의 생산 활동과 소득수준에 영향을 주고 있으며, 이는 지역 간 경제 격차를 만드는 중요한 요인이 되기도 한다.

대전지역 계층구조의 특성은 서부와 동부 간 경제적 격차가 문화적, 사회적 격차로까지 확대되어지는 것이라고 할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 서부 지역에는 화이트칼라 중산층이 밀집되어 있고, 동부지역은 소득이 다소 낮은 사람들이 주로 분포되어 있으며, 이와 같은 경제적 격차는 다시 문화적 사회적 격차를 가져오고 있다. 구별 소득별 직장의 유형을 보여주는 [표 11]은 지역 간 경제격차가 나타나고 있음을 잘 드러내 준다.

지역적으로는 서부인 서구와 유성구에 공무원과 공공기관, 정부투자출연기관 등의 근무자들이 다수 거주하고 있으며, 동구, 중구와 대덕구의 경우에는 소기업 근무자와 자영업체 근무자가 다수 분포되어 있음을 알 수 있다. 이는 즉 고위사무직인 서비스업에 종사하는 화이트칼라들이 주로 유성구와 서구에 거주하고 있음을 다시 한 번 확인시켜준다.

대전지역 전체를 대상으로 직업의 유형을 살펴보면, 자영업자의 비율이 36.8%로 가장 높게 나타난다. 이 자영업자들은 주로 동구와 중구에 각각 39.1%, 42.5% 분포되어 있다. 또한 100만원 미만의 월평균 소득을 획득하는 가구 중 68.2%가 자영업에 종사하고 있다는 점은 영세 자영업자가 동부지역에 다수 존재하고 있음을 간접적으로 드러내 준다고 할 수 있겠다.

[표 11] 성별, 구별, 소득별 직장의 유형

(단위: %)

구분	계	공무원(국,공 립교사포함)	정부투자, 출연기관	기타공 공기관	대기업 (300인 이상)	중소기업 (50~299인)	소기업 (49인 이하)	자영업체	기타	
전 체	100.0	9.4	2.9	11.7	4.1	15.7	19.3	36.8	0.1	
성별	남 자	100.0	8.5	3.9	11.8	5.1	19.3	19.4	32.0	0.1
	여 자	100.0	10.7	1.3	11.7	2.6	10.4	19.3	43.9	0.1
구별	동 구	100.0	9.8	0.8	10.5	3.9	12.4	23.5	39.1	0.1
	중 구	100.0	2.1	0.9	6.5	4.3	20.7	23.1	42.5	0.0
	대덕구	100.0	3.9	0.7	4.1	3.1	15.4	26.2	46.3	0.2
	서 구	100.0	10.3	2.6	14.3	2.9	17.2	17.4	35.3	0.0
	유성구	100.0	16.0	7.5	16.5	6.7	12.2	12.9	28.0	0.1
	가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원 미만	100.0	0.0	0.0	4.6	0.7	1.1	25.3	68.2
100~200만원 미만	100.0	8.5	0.7	9.6	1.1	12.1	26.8	41.1	0.1	
200~300만원 미만	100.0	5.2	1.7	8.5	5.0	20.3	20.7	38.6	0.1	
300~400만원 미만	100.0	12.0	3.3	16.8	6.1	19.6	15.1	27.1	0.1	
400~500만원 미만	100.0	10.9	9.6	16.1	6.8	16.6	10.4	29.5	0.2	
500~600만원 미만	100.0	12.4	13.8	12.3	5.5	7.2	6.8	41.9	0.0	
600만원 이상	100.0	13.3	8.9	17.0	16.7	6.4	5.1	32.6	0.0	

출처: 2011 대전의 사회지표

[표 12] 구별 직업분포

(단위: %)

구분	계	관리자	전문가 및 관련	사무직	서비스	판매중 사자	농림 어업 숙련	기능원 및 관련기능	장치 기계조작 조립	단순 노무	군인	학생	주부	무직
전 체	100	2.2	5.1	18.6	14.8	7.3	0.7	4.4	2.3	3.7	0.2	13.0	20.9	6.7
동 구	100	1.8	5.0	15.8	15.0	7.5	0.6	4.9	2.8	4.3	0.1	12.5	20.3	9.2
중 구	100	2.9	3.1	14.4	12.9	5.7	0.7	4.8	2.1	5.4	0	12.2	27.3	8.6
대덕구	100	1.7	2.7	12.6	12.1	9.0	0.6	6.7	4.1	5.5	0	12.2	24.2	8.5
서 구	100	2.6	4.8	24.4	18.3	7.9	0.6	3.5	1.5	2.3	0.1	13.8	16.6	3.6
유성구	100	1.6	9.6	23.1	14.3	6.2	1.2	2.6	1.6	1.9	1.1	14.0	17.1	5.1

출처: 2011 대전의 사회지표

거주지별 직업의 분포를 보면, 사무직 종사자의 경우 서구와 유성구가 각각 24.4%, 23.1%로 전체 평균인 18.6%를 훨씬 상회하고 있는 것을 알 수 있다. 전문가 및 관련 종사자의 경우도 유성구가 9.6%로 압도적인 우위를 보이고 있다. 반면, 대덕구, 동구, 중구에서는 기능직으로 분류될 수 있는 기능 및 관련 기능 종사자, 장치기계조작조립 종사자 그리고 단순노무자의 비율이 서부지역에 비해 높은 것을 관찰할 수 있다. 물론 전반적으로 기능 및 관련 기능 종사자, 장치 기계조작조립 종사자 그리고 단순노무자의 비율이 전문직이나 사무직에 비해서는 낮은 비율을 차지하고 있지만, 동부의 3개 구에서는 생산직 혹은 기능직의 비율이 서부지역보다 높게 나타나고 있으므로 서구와 유성구에 화이트칼라 계층이 집중되어 있다고 결론 내릴 수 있다.

[표 13] 성별, 구별 직업의 유무

(단위: %)

구분	계	직업 있음	직업 없음
전체	100.0	61.9	38.1
성별	남자	75.0	25.0
	여자	49.2	50.8
구별	동구	58.0	42.0
	중구	53.2	46.8
	대덕구	57.4	42.6
	서구	68.1	31.9
	유성구	65.1	34.9

출처: 2011 대전의 사회지표

또한 무직자의 비율을 보면 동부의 3개 구가 서부의 2개 구보다 약 1.7에서 2배 정도 높게 나타나고 있다는 점도 각 구별 계층의 성격을 어느 정도 드러내 주는 지표가 된다고 할 수 있다. 구별 무직자의 비율을 살펴보면 다음과 같다.

대전 지역 전체에서 학생, 주부, 무직을 포함하여 직업이 없는 사람들의 비율은 38.1%로 전국 평균인 30%를 약간 상회하는 것으로 나타난다. 특히 직업이 없는

여성의 비율이 50.8%로 매우 높게 나타나는 것도 대전 지역의 하나의 특징이라고 할 수 있겠다.

[표 14] 대전 지역 주민들의 교육정도의 구별비교

구분	계	무학	초등	중등	고등	4년제 미만 대학	대학	석사	박사
전 체	100.0	2.1	7.5	8.0	38.8	12.3	29.1	1.6	0.5
동 구	100.0	4.5	9.1	11.3	34.7	13.9	24.7	1.5	0.3
중 구	100.0	1.8	11.2	10.5	42.7	12.9	20.1	0.7	0.1
대덕구	100.0	3.1	10.1	9.8	45.3	13.6	17.3	0.7	0.2
서 구	100.0	0.5	3.9	5.0	41.7	10.3	37.2	1.2	0.3
유성구	100.0	1.5	5.3	4.8	28.8	12.1	41.9	3.9	1.7

주: 각 교육정도는 중퇴, 수료, 졸업, 재학, 휴학을 포함한 수치임
출처: 2011 대전의 사회지표

일반적으로 화이트칼라로 분류되는 직종에 종사하는 사람들의 교육정도가 타 직종에 비해 높다는 가정 하에 대전지역 5개 구 주민들의 교육정도를 살펴보면, 4년제 대학 이상의 학력을 가진 사람들의 비율이 유성구 47.5%, 서구 38.7%로 나타난 반면, 동구 26.5%, 중구 20.9%, 대덕구 18.2%로 나타나는 것을 볼 수 있다. 특히 유성구의 경우는 연구 단지를 중심으로 취업된 사람들이 많아서 석사, 박사의 비율이 타 지역에 비해 높게 나타남을 알 수 있다. 이러한 평균 학력의 차이는 결국 직업, 직종의 차이를 반영하여 대전지역의 동부와 서부간의 계층 차이를 형성하는 중요한 원인이 되기도 한다.

[표 15] 2010년 주택보급률

(단위: %)

지 역	일반가구	자가	전세	월세	무상 및 기타
동 구	100.0	47.5	18.2	32.3	2.0
중 구	100.0	57.5	19.0	21.2	2.3
대덕구	100.0	54.4	18.7	23.7	3.2
서 구	100.0	50.3	20.1	27.9	1.7
유성구	100.0	46.0	21.3	27.6	5.0
대전광역시	100.0	50.8	19.6	26.9	2.7

출처: 2011 대전의 사회지표

대전지역의 주택 보급률을 보면, 자가의 비율이 50.8%로 가장 높으며, 그 다음으로는 월세, 전세의 순서로 나타남을 알 수 있다. 동구와 유성구의 경우 자가의 비율이 대전시 평균보다 낮고, 월세의 비율이 가장 높은 지역은 동구로 나타난다.

자가의 비율에는 집값과 거주민의 소득 등이 영향을 미치는 것으로 보이는 데, 동구의 경우, 높은 월세의 비율은 소득과 관련이 있는 것으로 보이며, 서구와 유성구의 월세의 비율은 직장으로 인한 유입인구의 증가와 관련된 것으로 추측된다. 중구와 대덕구의 높은 자가 비율은 상대적으로 낮은 주택 가격과 관련된다. [표 16]은 이를 잘 대변해 주고 있다. 서구와 유성구의 경우 사업상 혹은 직장 때문에 거주지를 선택한 사람들의 비율이 42.6%, 63.4%로 나타나고 있으며, 동부의 3구의 경우는 '옛날부터 살아와서', '경제적 능력에 맞추어서' 거주하게 되었다고 대답한 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 특히 대덕구의 경우는 경제적 능력에 맞추어 거주하게 되었다는 대답의 비율이 43.5%로 가장 높게 나타났다.

[표 16] 현 거주지 선택이유

(단위: %)

지역	계	사업상 또는 직장 때문	자녀의 양육때문	자녀교육 또는 본인 학업때문	근린 생활시설이 편리해서	자연환경이 좋아서	주택가격 등 경제적 가치 상승 기대 때문	교통이 편리해서	옛날부터 살아와서	경제적 능력에 맞추어서	기타
동 구	100.0	37.6	1.8	8.7	0.9	6.5	1.2	3.3	18.2	20.7	1.2
중 구	100.0	29.3	3.1	3.2	7.2	5.1	4.0	7.2	19.4	21.3	0.1
대덕구	100.0	22.7	1.9	3.3	0.7	3.7	3.7	2.4	17.9	43.5	0.3
서 구	100.0	42.6	2.4	5.4	6.6	8.0	4.2	6.2	11.6	12.8	0.3
유성구	100.0	63.4	2.2	5.8	3.6	6.3	2.4	2.4	8.3	5.6	0.1

출처: 2011 대전의 사회지표

대전지역의 경우, 서울, 부산 등의 대도시에서 관찰되는 것처럼 주택가격의 경제적 가치상승을 기대하며 거주를 결정한 사람들의 비율은 상대적으로 낮게 나타난다. 그 이유는 대전지역의 주택가격 상승률이 그간 높지 않게 나타났기 때문으로 파악된다. 타 광역시와 비교할 때, 두 번째로 높은 상승률을 기록하고 있지만 가장 높은 부산시와 비교할 때는 현저한 차이가 있다.

[표 17] 주택가격 상승률

(단위 : %, %p)

시도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	증감
								(10-09)
서울	-1.4	6.32	18.87	5.42	5.03	2.65	-1.18	-3.83
부산	-4.14	-1.14	-0.62	0.2	2.54	4.1	11.48	7.38
대구	-1.58	7.65	1.56	-1.83	-2.24	-1.07	1.34	2.41
인천	-4.42	-0.28	11.41	11.81	13.55	-0.34	-1.71	-1.37
광주	1.35	4.12	3.15	-0.13	1.25	-0.67	2.16	2.83
대전	0.28	2.12	-0.74	-1.13	0.66	4.72	8.02	3.3
울산	1.28	3.97	14.8	2.69	-0.79	1.66	3.09	1.43

출처 : 국민은행 「전국주택가격동향」 제공 : KOSIS(e-지방지표)
 공표범위 : 시도 주택(아파트, 단독, 연립 포함)의 매매가격 상승률만을 산출한 자료임

동부와 서부지역 간의 차이가 구체적으로 어떻게 형성되어 있는지는 소득과 소비 그리고 저축액의 차이를 통해 구체적으로 살펴볼 수 있을 것이다.

[표 18] 대전지역 구별 가구당 월평균 소득

(단위: %)

구 분	계	100만원 미만	100~200만 원 미만	200~300만 원 미만	300~400만 원 미만	400~500만 원 미만	500만원 이상
전 체	100.0	13.4	23.5	24.6	23.0	9.8	5.7
동 구	100.0	32.0	22.8	20.2	17.6	5.0	2.5
중 구	100.0	14.3	27.4	28.8	21.2	5.7	2.7
대덕구	100.0	12.6	28.4	38.2	13.6	4.1	3.1
서 구	100.0	5.8	22.5	23.7	29.3	12.8	5.8
유성구	100.0	9.1	19.3	17.2	25.0	16.7	12.7

출처: 2011 대전의 사회지표

월평균 300만 원 이상의 소득이 있는 가구들만 비교해 보면, 서구 47.9%, 유성구 54.4%로 나타나는 데 비해, 동구 25.1%, 중구 29.6%, 대덕구 20.8% 로서 역시 서부지역과 동부지역 간에 상당한 소득격차가 존재하고 있음을 알 수 있다. 특히

유성구에는 500만 원 이상의 소득을 가진 가구가 12.7%를 차지하여 다른 지역에 비해 독보적으로 높다는 것을 알 수 있다.

[표 19] 구별, 소득별 가구당 월평균 생활비

(단위: %만원)

구분	계	100만원 미만	100~200만원 미만	200~300만원 미만	300~400만원 미만	400~500만원 미만	500만원 이상	월평균 생활비
전 체	100.0	24.0	42.8	26.0	5.6	1.3	0.4	155.15
동 구	100.0	39.8	38.3	18.3	3.1	0.4	0.2	124.04
중 구	100.0	26.9	46.0	20.7	4.3	1.8	0.2	145.54
대덕구	100.0	24.0	51.6	19.6	3.8	0.7	0.3	147.97
서 구	100.0	20.5	40.7	30.7	6.4	1.6	0.2	165.19
유성구	100.0	13.3	41.7	33.6	8.9	1.5	1.0	179.18

출처 : 2011 대전의 사회지표

[표 20] 구별, 소득별 가구당 월평균 저축액(%)

구분	10% 미만	10~20%	20~30%	30~40%	40% 이상	계	
전체	19.8	20.7	22.7	23.4	13.3	100.0	
구 별	동 구	38.5	15.0	15.2	18.8	12.5	100.0
	중 구	21.4	31.8	24.0	12.6	10.3	100.0
	대덕구	22.4	18.0	27.0	24.8	7.8	100.0
	서 구	10.0	20.9	26.5	27.1	15.5	100.0
	유성구	16.9	17.7	19.3	29.6	16.5	100.0
가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원미만	87.7	8.3	2.7	0.6	0.6	100.0
	100~200만원미만	20.2	24.3	22.9	24.5	8.1	100.0
	200~300만원미만	8.8	24.7	25.9	29.2	11.4	100.0
	300~400만원 미만	3.3	23.2	27.8	27.1	18.6	100.0
	400~500만원 미만	5.4	17.9	25.8	22.7	28.3	100.0
	500~600만원 미만	2.6	14.1	34.8	34.0	14.5	100.0
	600만원 이상	2.1	7.4	18.2	30.9	41.3	100.0

출처: 2011 대전의 사회지표

소득수준의 차이는 소비의 차이로 이어진다. 대전지역 전체의 월평균 생활비는 약 155만 원 정도인 것으로 나타났다. 그러나 동부지역 3개 구의 평균 생활비는 동구 약 124만 원 중구 약 146만 원 대덕구 약 148만 원 선으로 전체 평균을 밑도는 것으로 나타난다. 반면 서구와 유성구는 각각 165만 원과 179만 원으로 동부 지역에 비해 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

지역별 부의 격차는 빈곤율에서도 나타난다. 아래의 표는 각 구별 기초생활보장 수급자 비율을 보여준다.

[표 21] 2010년 대전지역 기초생활보장 수급자 비율

(단위:명, %)

지역	기초생활보장수급자	총인구대비	일반수급자	시설수급자
동 구	13,091	5.19	12,185	731
중 구	10,289	3.85	9,333	238
대덕구	8,393	4.00	7,719	611
서 구	11,779	2.34	10,791	832
유성구	4,752	1.66	3,952	759
대전광역시	48,304	3.18	44,580	3,171

주: 특례수급자포함

출처: 2011 대전의 사회지표

각 구의 총인구 대비 기초생활보장 수급자의 비율을 보면 유성구와 서구는 각각 1.66%, 2.34%로 대전시 평균인 3.18%보다 낮게 나타나지만 동부지역인 동구는 5.19%로 대전지역에서 가장 높은 수급자 비율을 보여주고 있으며 중구와 대덕구도 각각 3.85%, 4% 선으로서 전체 평균을 웃도는 것을 알 수 있다. 빈곤률의 지표인 기초생활보장 수급자 비율이 높은 동부지역이 전반적으로 서부지역에 비해 빈곤한 계층이 다수 거주하고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

중사상 지위에 있어서도 지역 간에 불균형 현상을 확인할 수 있다. 안정적인 소득을 보장받을 수 있는 상용직 근로자 즉 정규직 근로자의 비율은 서구와 유성구가 각각 70.0%, 72.4%로 월등히 높게 나타나고, 동부지역의 경우 동구만 대전시

평균을 조금 상회할 뿐 나머지 증구와 대덕구는 평균보다 훨씬 낮은 수치를 보여 주고 있다. 특히 증구와 대덕구는 임시직, 일용직 즉 비정규직 근로자의 비율이 다른 지역보다 높게 나타나는 특징을 보이고 있다. 100만 원 미만의 월평균 소득을 가지고 있는 사람들 중 약 51%가 임시직, 일용직 근로자들이라는 점을 감안할 때, 동부지역의 소득이 상대적으로 낮은 이유가 일부 설명되기도 한다. 결국 한국 사회에 전반적으로 나타나고 있는 정규직, 비정규직 노동자간의 소득격차로 인한 양극화 현상의 심화가 대전지역에서도 고스란히 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표 22] 성별, 구별, 소득별 직업 종사상 지위

(단위: %)

구 분		계	고용주	단독 자영업자	상용직 근로자	임시직,일용 직근로자	무급가족 종사자
전 체		100.0	5.3	12.2	66.6	11.6	4.3
성 별	남 자	100.0	7.2	14.4	70.5	7.3	0.7
	여 자	100.0	2.5	9.0	60.8	17.9	9.7
구 별	동 구	100.0	3.2	14.9	67.2	10.2	4.5
	중 구	100.0	7.9	13.9	58.4	18.2	1.7
	대덕구	100.0	3.3	19.4	56.0	16.0	5.2
	서 구	100.0	6.1	9.1	70.0	9.8	5.1
	유성구	100.0	4.8	10.2	72.4	8.3	4.3
	가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원미만	100.0	0.7	14.7	32.5	50.9
	100~200만원 미만	100.0	2.7	13.2	66.8	16.8	0.5
	200~300만원 미만	100.0	6.2	19.3	67.8	6.1	0.6
	300~400만원 미만	100.0	6.9	12.4	77.3	3.2	0.3
	400~500만원 미만	100.0	12.2	15.4	70.3	1.3	0.8
	500~600만원 미만	100.0	22.6	18.3	57.7	0.6	0.8
	600만원 이상	100.0	25.7	9.8	64.5	0.0	0.0

출처: 2011 대전의 사회지표

이렇게 직종과 종사상 지위에 따른 소득과 소비 그리고 저축액의 격차는 대전 지역의 동서 간 양극화를 심화시키는 주요 요인으로 작용하게 된다. 지역 간 경제적 격차는 사회적, 문화적 격차까지 심화시키는 결과를 가져오게 되고, 이는 다시 대전지역의 계층 양극화를 심화시키고 공고화 시키는 결과를 가져오게 된다.

지금부터는 대전 지역에서 나타나고 있는 사회적 문화적 불평등 양상에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

제3절 대전지역 내부의 불평등 양상 : 지역 간 불균형을 중심으로

1. 교육기회의 불평등

교육공화국인 대한민국에서 사회적 불평등의 중요한 잣대가 되는 것은 사람들이 얼마나 평등하게 교육기회를 가질 수 있는지의 정도라고 할 수 있다. 서울 경기지역의 경우 서열화된 공교육과 사교육시장의 팽창으로 인해 소득에 따른 교육비 지출에서 계층 간 차이가 심화되고 있다는 것은 누구나 아는 사실이다. 이것은 결국 교육기회에 있어서의 실질적 평등이 실현되는 것이 매우 어렵다는 것을 의미한다.

그렇다면 대전지역에서는 교육의 기회가 어느 정도 평등할까? 대전지역의 경우 교육기회의 불평등은 지역불균형과 같은 맥락 안에서 설명되어진다고 할 수 있다.

우선 교육비 지출에 있어서 소득의 차이를 반영한 지역 간 격차가 관찰된다. 대전지역 전체의 월평균 교육비 지출액은 57만 원 정도로 조사되었다. 이를 각 구별로 살펴보면 서구와 유성구는 각각 약 59만원, 64만원으로 조사되었으며, 동구와 대덕구는 각각 46만원, 49만원으로 나타나 역시 지역 간 차이를 발견할 수 있다 ([표 23]).

가구당 월평균 소득액에 따른 교육비 지출을 살펴보면 100만원 미만의 소득을 가진 가구의 경우 월평균 18만 원 정도의 교육비를 지출하는 반면 600만 원 이상의 소득을 가진 가구의 경우 평균 102만원의 교육비를 지출하고 있다고 조사되어 소득액에 따른 교육비 지출에서의 심대한 격차를 발견할 수 있다. 특히 월평균 교육비 지출이 공교육과 사교육을 합한 지출이라는 점을 감안할 때, 소득이 높은 계층은 상대적으로 사교육에 더 많은 비율의 지출을 하고 있음을 추측할 수 있다. 이는 공교육보다는 사교육에 의존하는 한국사회의 교육 행태와 매우 높은 대학 등록금의 문제를 다시 한 번 생각하게 해주는 결과라고 할 수 있다.

[표 23] 구별, 소득별 가구당 월평균 총교육비 지출

구분		총교육비 (만원)
전 체		57.1
구 별	동 구	46.2
	중 구	58.5
	대덕구	49.2
	서 구	58.5
	유성구	64.4
가구의 월평균 소득별	100만원 미만	18.0
	100~200만원미만	52.1
	200~300만원미만	44.8
	300~400만원 미만	51.2
	400~500만원 미만	69.1
	500~600만원 미만	70.2
	600만원 이상	102.1

출처: 2011 대전의 사회지표

지역별 교육격차는 분거가구를 대상으로 한 분거이유에 관한 조사에서 더욱 잘 드러난다. 조사 결과, 서구(32.3%)와 유성구(45.9%)의 경우가 동부지역보다 학업으로 인해 가족이 떨어져 사는 경우가 훨씬 많은 것으로 나타났다. 이는 특히 자녀

들을 외국으로 유학 보내거나 혹은 서울·경기권의 소위 “좋은 학군”의 학교로 보낸 경우가 많다고 추측할 수 있다. 특히 자녀교육지원을 위해 가족이 떨어져 사는 비율에서도 서구와 유성구는 각각 5.6%, 3.1%로 다른 구들에 비해 높은 비율을 나타내는 것도 이와 같은 선상에서 이해될 수 있다.

[표 24] 지역별, 가구주 직업별, 가구소득별 분거이유

(단위: %)

구분	계	분거이유							
		직장	학업 (학교, 취직 준비)	가족간 불화	건강상의 이유	자녀 교육지원	군대	기타	
전 체	100	52.6	29.3	2.9	0.7	3.0	22.3	0.9	
구 별	동 구	100	64.3	22.1	2.9	1.0	1.1	15.6	1.0
	중 구	100	62.5	18.2	6.2	2.1	1.3	20.1	0.0
	대덕구	100	60.7	22.8	1.6	1.6	0.0	18.5	1.8
	서 구	100	41.2	32.3	2.3	0.0	5.6	32.1	0.9
	유성구	100	49.0	45.9	1.8	0.0	3.1	13.6	1.0
가 구 주 직 업 별	전문관리	100	33.6	51.5	0.0	0.0	9.0	26.0	0.0
	사무	100	41.5	39.3	1.7	0.0	4.4	25.5	2.0
	서비스판매	100	45.7	24.1	5.0	0.0	0.0	35.9	0.0
	농어업	100	57.6	23.8	0.0	0.0	0.0	18.5	0.0
	기능노무	100	58.8	20.3	6.3	0.8	0.0	18.6	0.9
가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원 미만	100	80.4	7.7	5.4	6.0	3.9	5.8	1.8
	100-200만원미만	100	62.1	14.9	7.3	0.7	1.4	16.8	0.7
	200-300만원미만	100	57.6	20.0	2.6	0.0	1.4	23.1	1.6
	300-400만원미만	100	51.1	37.8	0.8	0.0	3.2	25.8	0.0
	400-500만원미만	100	34.1	45.0	0.0	0.0	3.9	32.2	1.4
	500-600만원미만	100	27.4	57.5	0.0	0.0	3.7	34.3	0.0
	600만원 이상	100	25.7	59.7	0.0	0.0	13.0	14.6	0.0

출처: 2011 대전의 사회지표

주: 한가꾸당 배우자 및 여러 명의 자녀가 동시에 타지에 살고 있는 경우가 있으므로 분거의 이유의 각 합이 100%가 넘음.

가구주의 직업별로 살펴보았을 때도, 학업으로 인한 분거의 비율은 전문 관리, 사무, 서비스판매직의 순서로 높게 나타나는 데 이러한 직업군이 많이 몰려 있는 지역은 앞서도 살펴보았듯이 주로 서부지역이었다. 전문 관리와 사무직에 종사하는 가구주들의 가족이 자녀교육 지원을 위해 분거하는 경우도 역시 다른 직업에 비해서 훨씬 높게 나타나고 있음은 앞서의 가설을 보충해 준다고 할 수 있다. 또한 월평균 가구 소득과 관련하여 볼 때, 소득이 낮은 계층일수록 직장으로 인한 분거가 많고, 소득이 높을수록 학업으로 인한 분거가 많다는 점은 소득과 교육기회의 관련성을 다시 한 번 생각하게 해준다. 결국 대전지역의 외부에 있는 교육의 기회에 대한 접근성은 소득과 밀접한 관련이 있다는 점을 알 수 있다.

그렇다면 대전지역 내에서의 교육기회의 평등성 정도는 어떻게 나타날까? [표 25]는 대전시의 5개구별로 조사된 교육기회의 충족도 및 미충족 이유에 대한 응답의 결과이다. 서구와 유성구는 교육기회가 충족되었다고 응답한 비율이 60.1%, 65.5%로 높게 나타나지만 동부의 지역들은 교육기회가 충족되지 못했다는 응답이 많았다. 교육기회 미충족의 가장 큰 이유는 '학비 마련이 어려워서'라는 경제적 요인이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 동구와 대덕구의 경우 경제적 어려움으로 인한 교육기회 미충족의 비율이 특히 높게 나타난다. 이는 앞서 살펴본 소득수준과 교육기회 접근성 간의 관련성을 확인시켜 주는 결과라고 할 수 있겠다.

[표 25] 구별 교육기회 충족도 및 미충족 이유

(단위: %)

구분	충족	미충족	미충족 이유				
			학비 마련이 어려워서	가까운 곳에 학교가 없어서	입학시험 실패 및 학업부진	부모님의 전근대적 교육관	기타
전 체	55.8	44.2	45.9	0.8	18.7	15.0	19.5
동 구	49.5	50.5	58.1	1.3	5.2	12.5	22.9
중 구	46.0	54.0	41.3	0.6	25.8	16.4	16.0
대덕구	51.4	48.6	56.8	0.5	15.1	15.1	12.6
서 구	60.1	39.9	36.7	0.4	24.9	17.9	21.0
유성구	65.5	34.5	44.7	1.7	17.1	10.4	26.2

출처: 2011 대전의 사회지표

각 구별로 조사된 거주지역의 교육 만족도에서도 동부와 서부지역간의 차이가 관찰된다. 유성구의 경우 가장 높은 만족도(38.7%)를 나타내었고 서구의 경우는 30.8%의 만족도를 보이고 있다. 서구와 접해있는 중구의 경우 30.2%로 동부지역에서는 가장 높은 만족도를 보이고 있으나, 동구의 경우는 13.5%로 가장 낮은 교육만족도를 나타내고 있다.

[표 26] 구별 거주 지역 교육 만족도

(단위 : %)

구분	계	만족	매우 만족	약간 만족	보통	불만족	약간 불만족	매우 불만족
전 체	100.0	28.8	4.9	23.9	52.0	19.2	17.8	1.4
동 구	100.0	13.5	1.6	11.9	60.1	26.4	24.3	2.1
중 구	100.0	30.2	5.1	25.1	53.5	14.5	14.5	1.9
대덕구	100.0	26.1	2.8	23.3	64.9	9.0	7.6	1.4
서 구	100.0	30.8	5.8	25.0	47.6	21.5	20.7	0.8
유성구	100.0	38.7	7.2	31.5	42.5	18.8	17.5	1.3

출처: 2011 대전의 사회지표

[표 27] 거주 지역 교육환경 개선점

(단위 : %)

구분	계	추가적인 학교 설립	학교 시설의 개, 보수	학교 주변 유해 업소 정비	지역 내 다양한 사설학원 설립	도서관 설립	기타
전 체	100.0	12.7	22.4	20.2	22.1	20.8	1.9
동 구	100.0	5.6	19.7	22.6	25.5	24.3	2.3
중 구	100.0	21.8	27.9	15.9	17.6	16.0	0.8
대덕구	100.0	10.5	33.4	20.0	16.5	17.8	1.8
서 구	100.0	13.8	17.4	23.9	22.7	20.2	2.0
유성구	100.0	10.7	20.7	15.5	25.8	24.9	2.4

출처: 2011 대전의 사회지표

각 구별로 조사된 교육환경 개선점에 대한 응답에서는 동구의 경우 학교주변 유해업소의 정비, 다양한 사설학원 설립, 도서관 설립 등이 높은 비율을 차지했고,

중구의 경우는 추가적인 학교의 설립, 학교시설의 개, 보수 등에 대한 요구가 많았다. 대덕구의 경우도 학교시설 개, 보수의 요구가 가장 많다는 점에서 학교 기반 시설이 매우 낙후되어 있다는 것을 간접적으로 확인할 수 있다. 이에 비하여 서구와 유성구의 경우는 사설학원과 도서관 설립을 개선점으로 지적한 비율이 높아서 공교육 시설자체에 대한 요구보다는 오히려 사교육과 개인적인 교육기회의 확충에 대한 요구가 많다는 것을 알 수 있다. 정리하면, 동부지역의 경우, 가장 필수적인 학교의 수, 학교의 시설, 학교주변 환경 등에 있어서 서부지역 보다 여전히 개선되어야 할 점이 많다는 것을 알 수 있으며, 이는 교육기회의 불평등을 보여주는 한 단면이라고 할 수 있다.

지역별 사교육 관련 시설 현황에서도 동부지역과 서부지역간의 차이가 존재한다. 인구 천 명 당 사설학원의 수는 서구와 유성구가 대전시 평균(1.5)보다 약간 높게 나타났고, 동구의 경우 1.0으로 가장 낮게 나타났다. 이는 앞서의 [표 27]에서 동구지역에서의 다양한 사설학원의 설립에 대한 요구가 높았던 점을 충분히 설명해 주는 결과이다. 따라서 사교육에 대한 접근성의 측면에서 보자면 서구와 유성구가 동부지역의 3개 구에 비해 그 선택의 폭이 더 넓다는 것을 알 수 있다.

[표 28] 구별 사설학원 수 (2010년 4월)

(단위: 개, 명)

지역	사설학원 수	인구 천 명당 사설 학원 수	수강자 수	이수자 수	강사 수
동 구	253	1.0	14,966	12,503	604
중 구	362	1.4	20,947	18,106	1,141
대덕구	302	1.5	17,898	15,061	893
서 구	872	1.7	57,814	95,933	2,271
유성구	429	1.6	19,421	17,435	782
계	2,218	1.5	131,046	159,038	5,691

출처: 2011 대전의 사회지표

각 구별로 지출되는 월평균 사교육비를 비교해 보면, 아래 [표 29]와 같다. 서구와 유성구에 거주하는 가구들이 다른 구에 거주하는 가구들에 비해 상대적으로 많은 사교육비를 지출하고 있으며, 특히 이들 두 개의 구는 미취학, 초등학교 자녀와 취업준비생 자녀에 대한 사교육비 지출에서 다른 지역을 월등히 앞지르는 것으로 조사되었다. 전체적으로는 중학교와 고등학교 자녀를 둔 경우, 사교육비 지출이 최고조에 달하지만, 특이하게도 유성구와 서구의 경우는 다른 구들과 비교해서 취학 전과 초등학교 그리고 취업준비생 자녀에게까지 사교육을 지원하는 모습을 보이고 있다.

이러한 현상도 역시 그 지역의 소득수준과 깊이 관련 있다고 할 수 있다. 소득수준이 상대적으로 높은 서구와 유성구에 거주하는 학부모들의 경우 자녀들에 대한 사교육비 지원을 미취학시기부터 취업준비시기까지 매우 장기적으로 하고 있지만, 소득수준이 낮았던 동구의 학부모들의 경우는 자녀가 대학을 졸업하는 것과 동시에 사교육비 지원을 중단하고 있음을 알 수 있다.

[표 29] 구별 가구당 월평균 사교육비

(단위: 만원)

구 분	사교육비						
	미취학자녀	초등학교 자녀	중학교 자녀	고등학교 자녀	대학교 자녀	대학원 자녀	취업준비생 자녀
전 체	17.7	31.2	29.5	34.1	19.5	15.9	11.0
동 구	15.8	28.8	24.8	22.1	23.0	0.0	0.0
중 구	12.5	25.4	27.0	33.9	16.9	28.1	7.7
대덕구	14.2	25.6	33.4	29.6	18.4	29.1	9.4
서 구	21.2	32.8	28.6	33.4	17.5	12.5	14.4
유성구	20.5	36.6	34.2	44.0	23.4	10.7	14.0

출처: 2011 대전의 사회지표

대전지역 내의 각 지역별로 살펴본 교육기회의 접근성과 그에 따른 평등성의 정도는 각 지역의 소득수준과 밀접한 관련이 있다는 것이 명백하게 나타났다. 소

득수준이 높은 지역일수록 공교육 시설과 환경이 상대적으로 잘 갖추어진 것으로 보이며, 사교육 시설 또한 다양하게 갖추어져 있어 선택의 폭이 넓은 것으로 나타났다. 또한 사교육에 대한 경제적 투자도 보다 많이, 그리고 장기적으로 이루어지고 있는 것으로 관찰되었다. 이는 경제적인 계층 불평등이 교육의 불평등으로 연결되며, 나아가 계층의 세대 간 재생산으로 연결되어 질 가능성이 높아짐을 보여 준다.

2. 문화적 불평등 양상

현대 사회에서 문화적 불평등은 계층 간 불평등을 구성하는 또 하나의 중요한 요소이다. 경제적 불평등으로 인해 문화 시설에 대한 접근성, 문화 경험, 향유하는 문화의 종류 등에서 차이가 만들어지고, 이렇게 형성된 문화적인 불평등은 다시 사회 내부의 계급구조를 재생산하고 공고화하는 역할을 하게 된다.

문화적 불평등의 양상을 살펴보기 위해 사용할 수 있는 가장 손쉬운 지표는 각 개인들의 문화 시설과 문화 경험에 대한 접근성이라고 할 수 있다. 문화 시설과 경험에 대한 접근성은 2011 대전의 사회지표에 수록된 평생교육 이용실태¹⁾와 각 구별 문화 시설(문화 공간, 도서관)의 실태를 통해 살펴볼 것이다.

대전지역의 주민들은 소득수준에 따라 평생교육 수혜에 있어 많은 차이를 보인다. 월평균 소득 100만 원 미만인 사람들은 단지 4.8%가 평생교육 관련 경험이 있고, 600만 원 이상인 사람들은 42.2%가 평생교육을 받은 경험이 있다고 조사되었다. 또한 지역적으로 볼 때, 동부의 경우는 평생교육 이용자의 비율이 대덕구(7.9%), 동구(10.4%), 중구(14.5%)의 순으로 조사되어 서부지역의 유성구 22.8%, 서구 19.5%에 비해 낮게 나타나는 것을 알 수 있다. 평생교육에 대한 시간과 돈의

1) 평생교육의 경우는 교육의 영역에 넣을 수도 있겠으나, 일반적으로 대학을 졸업하고 직장생활을 시작하면서 자기계발이나 취미활동을 위해 하는 활동을 의미하는 용어로 사용된다는 점에서 교육보다는 문화 활동의 영역에 포함하는 것이 적절하다고 판단되어진다.

투자는 경제적인 여유와 직접적으로 연관이 되므로 이러한 결과는 당연한 것이라 할 수 있다.

평생교육을 경험한 사람들은 소득수준과 지역에 상관없이 직장을 통해 가장 많은 교육의 혜택을 받은 것으로 조사되었고, 그 다음으로 지역이나 백화점 문화센터를 이용하는 경우가 많은 것으로 나타났다.

[표 30] 성별, 구별, 소득별 평생교육 이용실태

(단위: %)

구분		계	있음	직장에서 받은 교육훈련	공공기관의 평생교육원 강좌	사설 학원	지역문화센터, 백화점 문화센터강좌	TV 및 인터넷학습 강좌 수강	개인과의, 스테디 클럽, 동호회	없음
전 체		100.0	16.2	29.0	15.7	14.9	23.2	9.0	8.2	83.8
성별	남 자	100.0	14.4	40.1	10.7	16.7	9.8	10.5	12.2	85.6
	여 자	100.0	17.9	20.6	19.5	13.6	33.4	7.8	5.1	82.1
구별	동 구	100.0	10.4	31.1	22.4	14.2	20.6	7.5	4.2	89.6
	중 구	100.0	14.5	32.6	16.9	8.6	23.0	10.1	8.7	85.5
	대덕구	100.0	7.9	29.1	18.2	13.0	22.8	10.8	6.1	92.1
	서 구	100.0	19.5	28.3	13.5	21.8	24.5	6.2	5.7	80.5
	유성구	100.0	22.8	27.1	15.0	9.1	22.6	12.6	13.5	77.2
	가구의 월 평균 소득별	100만원미만	100.0	4.8	24.6	42.7	3.0	9.7	6.3	13.7
	100~200만원미만	100.0	10.6	30.9	17.1	25.4	13.7	10.9	2.0	89.4
	200~300만원미만	100.0	12.5	44.6	15.7	15.3	15.8	5.6	3.0	87.5
	300~400만원미만	100.0	14.4	38.2	11.1	10.1	14.3	10.4	15.9	85.6
	400~500만원미만	100.0	22.7	36.5	5.7	19.4	13.2	6.2	19.0	77.3
	500~600만원미만	100.0	28.7	40.0	10.7	20.5	8.8	9.1	10.9	71.3
	600만원 이상	100.0	42.2	38.4	7.1	13.0	8.6	14.0	18.8	57.8

출처: 2011 대전의 사회지표

흥미로운 점은, 지역문화센터와 백화점 문화센터에서 교육받는 비율이 높은 다른 지역들과 구별되게, 동구의 경우는 공공기관에서 운영하는 평생교육원 강좌를 통해 교육받은 사람들의 비율이 22.4%로 직장을 통해 받은 교육 다음으로 높은 비율을 차지하고 있다는 것이다. 이는 소득계층별 평생교육의 이용실태에서 월평균 100만원 미만의 소득계층의 42.7%가 공공기관의 평생교육원 강좌를 들었다는 응답과 관련되어진다고 볼 수 있다. 반면, 사설학원을 통한 평생교육의 비율과 지역문화센터나 백화점 문화센터를 통한 평생교육을 받은 비율은 이러한 시설이 많이 위치하고 있는 서구가 가장 높았다. 따라서 동구의 경우는 민간 평생교육시설에 대한 다소 불리한 지리적 접근성과 낮은 소득수준 등으로 인해 공공기관을 통한 지원에 많이 의존하고 있다는 것을 알 수 있으며, 지속적으로 이 부분에 대한 지원이 더욱 확대되어야 할 필요성을 잘 나타내주고 있다.

구별로 조사된 문화공간의 숫자를 살펴보면, 대부분의 문화공간이 서부지역에 집중되어 있음을 알 수 있다. 공연시설, 미술전시실, 지역문화 복지시설까지 대부분의 문화 공간이 서구에 위치하고 있는 데 비해, 동구는 일반 주민이 접근할 수 있는 문화공간이 절대적으로 부족한 것으로 나타난다. 대덕구의 경우도 가장 쉽게 접근할 수 있는 문화 공간인 영화상영관이 전무한 실정이다.

[표 31] 2010년 문화 공간 현황

(단위: 개소)

지역	공연시설	공공공연장	민간공연장	영화상영관	전시실	미술관	화랑	지역문화복지시설	문화의집	사회복지관	청소년수련관	기타시설	문화원	국악원	전수회관
동구	8	3	2	3	3	-	3	6	-	5	1	1	1	-	-
중구	10	5	3	2	16	-	16	5	1	3	1	2	1	1	-
대덕구	10	7	3	-	3	-	3	6	1	4	1	3	1	-	2
서구	16	7	4	5	15	3	12	12	4	7	1	1	1	-	-
유성구	9	5	2	2	8	2	6	2	1	1	-	2	1	-	1
대전광역시	53	27	14	12	45	5	40	31	7	20	4	9	5	1	3

출처: 2011 대전의 사회지표

그러나 특이할 만 한 것은 중구에 밀집되어 있는 화랑들이다. 조사결과에 따르면 16개의 화랑이 중구에 위치하고 있으며 이는 서구에 위치한 화랑의 수보다 오히려 많다. 이렇게 화랑이 많은 이유는 원도심으로서의 중구의 역사를 반영하는 것이라 할 수 있다. 관할 구청의 문화예술의 거리 조성을 위한 사업도 이 지역의 문화 공간 확충에 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 이 사례는 지역 간 경제 격차에 따른 문화격차의 문제를 해결하는 데 있어 중요한 시사점을 제공한다.

문화 공간 이외에 일반 시민들의 지식과 정보에 대한 접근성을 높여줄 수 있는 중요한 시설로 도서관을 들 수 있다. 대전지역 2010년 공공도서관 현황은 [표 32]와 같다.

[표 32] 2010년 공공도서관 현황

(단위: 개소, 명, 권)

지 역	도서관수	좌석수	자료수	연간 이용책수	연간 이용자수	연간 열람책수	연간 대출책수
동 구	8	1,413	357,424	1,260,842	901,407	833,243	427,599
중 구	3	5,226	993,415	2,903,431	2,761,782	2,075,012	828,419
대덕구	3	2,380	246,262	1,952,600	1,223,706	1,525,515	427,085
서 구	4	3,050	427,789	1,996,703	1,858,111	1,156,399	840,304
유성구	4	1,463	139,037	1,473,049	962,612	869,491	603,558
대전광역시	22	13,532	2,163,927	9,586,625	7,707,618	6,459,660	3,126,965

출처: 2011 대전의 사회지표

공공도서관의 좌석 수, 자료 수, 이용자 수를 고려할 때, 대전지역에서 가장 활발히 이용되고 있는 도서관들은 중구에 위치해 있는 것으로 보인다. 중구는 비록 도서관의 절대 수는 많지 않지만 가장 많은 좌석과 자료를 보유하고 있는 것으로 나타나며, 그 다음으로는 인구가 가장 많은 서구가 좌석 수와 자료의 수가 많은 것으로 나타난다.

대전지역의 문화적 불평등 양상은 교육 불평등만큼 심한 동, 서간 양극화를 보이지는 않는 것으로 보인다. 문화시설과 경험에 대한 접근성 면에서 여전히 서부

지역이 상대적으로 유리한 점을 가지고 있는 것으로 보이지만, 대전 지역의 원도심의 역사를 가지고 있는 중구의 경우, 문화공간들의 발전 양상이나 공공도서관의 이용현황 등을 고려할 때, 문화적 격차를 해소 할 수 있는 다양한 잠재력을 가지고 있는 것으로 판단된다. 반면 문화시설이 밀집되어 있는 서구의 경우도 인구밀도가 가장 높은 지역이라는 점을 감안한다면 지역 주민들이 향유할 수 있는 충분한 문화시설이 갖추어 진 것이라고 결론 내리기는 어렵다. 따라서 대전지역의 지역별 문화 불평등은 아직 심각하게 진행되어지지 않은 것으로 판단된다.

3. 건강에서의 불평등

현대인들에게 건강은 삶의 질에 있어서 매우 중요한 지표이다. 대부분의 사회에서는 경제적 불평등이 개인들의 건강에 있어서의 불평등으로까지 연결되는 것으로 간주되어 지기도 한다. 특히 사회보장제도가 제대로 정착되지 않은 사회에서 이러한 현상을 더더욱 두드러지게 나타난다. 특히 빈곤층의 경우 의료시설 자체에 대한 접근이 힘들고 일상적으로 이루어져야 할 건강에 대한 관리에 소홀해질 수 밖에 없는데, 이것은 곧 삶의 기회가 줄어드는 것과 직접적으로 연결되어진다고 할 수 있다. 따라서 건강에서의 평등성에 대한 다양한 분석은 계층적 불평등을 연구하는 데 있어서 주요한 테마가 되고 있다. 이 절에서는 대전지역 주민들의 건강에서의 불평등의 정도를 제한된 자료를 통해 검토해 보고자 한다.

대전광역시의 2010년 의료인력 현황에서 의사 1인당 인구수를 보면 동구가 1,185명으로 가장 높고 유성구가 1,131명 그리고 대덕구가 1,043명의 순으로 조사되었다. 의사 1인당 인구수가 가장 낮은 곳은 중구로 269명, 그 다음은 서구가 456명으로 나타났다.

[표 33] 2010년 의료인력 현황

(단위: 명)

지역	의사		치과의사		한의사	
	계	1인당 인구	계	1인당 인구	계	1인당 인구
동구	210	1,185	66	3,770	86	2,893
중구	989	269	116	2,292	110	2,417
대덕구	199	1,043	52	3,991	47	4,416
서구	1,095	456	213	2,346	220	2,272
유성구	249	1,131	102	2,762	80	3,521
대전광역시	2,742	548	549	2,739	543	2,769

출처: 2011 대전의 사회지표

이러한 결과가 나온 이유는 중구와 서구에 대형 종합병원이 집중되어 있으며, 일반병원과 의원 그리고 치과와 한방병(의)원까지도 모두 서구에 집중되어 있기 때문으로 파악된다([표34]).

[표 34] 2010년 의료기관 현황

(단위: 개)

지역	종합병원		병원		의원		치과병(의)원		한방병(의)원	
	병원수	인구 10만명당	병원수	인구 10만명당	병원수	인구 10만명당	병원수	인구 10만명당	병원수	인구 10만명당
동구	1	0.4	2	0.8	146	58.7	65	26.1	80	32.1
중구	3	1.1	6	2.3	188	70.7	92	34.6	79	29.7
대덕구	1	0.5	4	1.9	106	51.1	50	24.1	44	21.2
서구	2	0.4	17	3.4	387	77.4	189	37.8	166	33.2
유성구	1	0.4	4	1.4	136	48.3	93	33.0	74	26.3
대전광역시	8	0.5	33	2.2	963	64.0	489	32.5	44.3	29.5

출처: 2011 대전의 사회지표

그러나 실질적으로 주민들이 받게 되는 의료혜택의 질에 대해서 의사와 의료기관의 수만을 가지고 판단할 수는 없다. 1차 진료기관인 의원의 수가 많은 것이 종합병원이 많은 것 보다 주민들의 의료시설 이용 면에서 더 편리할 수도 있으며, 유성구의 경우 인접한 서구의 의료시설을 이용할 가능성도 높기 때문이다.

그렇다면 실제로 대전지역 주민들은 자신들의 건강에 대해 어떻게 인지하고 있는가? [표 35]는 대전 시민들이 주관적으로 자신의 건강에 대해 ‘ 좋음 ’ 또는 ‘ 매우 좋음 ’이라고 응답한 비율을 보여주고 있다. 2010년에 조사된 건강에 대한 인지율에서는 중구가 가장 건강에 대해 비관적으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며 (44.7%), 다음으로 동구가 49.9%로 조사되어져서, 동부지역의 2개구가 전년도 대비 건강에 대한 비관적 인지가 높아진 것으로 나타났다. 반면 서구와 유성구의 경우는 전년도인 2009년과 비교할 때, 건강수준에 대한 인지율이 상대적으로 많이 높아진 것으로 관찰된다. 아래의 표에서 한 가지 특이한 사항은 늘 건강수준 인지율에서 가장 부정적이었던 대덕구가 2010년 들어 급격하게 긍정적으로 변모했다는 것이다.

[표 35] 대전시 주민들의 주관적 건강수준 인지율

구별	2008	2009	2010
대전광역시	51.3	51.2	54.3
동 구	53.8	55.5	49.9
중 구	56.4	51.7	44.7
대덕구	46.4	43	60.2
서 구	49.5	51.2	56.9
유성구	51.7	54.1	58.6

출처: 국가통계포털, 통계청 조사기획과

주: 건강에 대한 인식에서 좋음 또는 아주 좋음으로 응답한 비율

대덕구의 급격한 변화를 반영한다고 하더라도, 그간의 흐름으로 보았을 때, 주민들의 건강수준 인지도도 역시 동·서간의 격차를 어느 정도 반영하고 있는 것으로 분석할 수 있겠다. 이는 결국 소득격차에 따른 삶의 기회의 차이에 대한 주민들의 인식을 어느 정도는 반영하는 결과라고도 할 수 있다. 물론 그 차이가 아직 심각하게 드러나고 있는 것은 아니지만, 앞으로 더욱더 의료서비스의 수혜에 있어서 격차가 벌어지지 않을 것이라고 낙관하기는 힘들다. 결국 전반적인 사회복지의

수준이 높아지는 것만이 대전지역내의 건강의 불평등을 해소 할 수 있는 길이라는 것은 의심할 여지가 없다.

4. 여가활동에서의 불평등

전반적인 삶의 질이 높아지면서 여가활동에 대한 관심과 요구가 높아지고 있다. 따라서 문화의 한 측면으로서 여가의 향유는 사람들의 생활에 많은 영향을 미치게 된다. 그러나 여가활동은 또한 소득계층에 따른 격차를 가장 잘 드러내 주는 지표가 되기도 한다.

대전지역의 구별 체육시설 현황은 이러한 지역별 격차를 잘 보여주고 있다. 공공체육시설과 신고체육시설을 모두 합했을 때, 서구와 유성구가 월등히 많은 체육시설을 보유하고 있음을 알 수 있다. 특히 고소득계층이 많이 이용할 것으로 판단되는 골프연습장의 경우 약 73%가 서구와 유성구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이밖에 신고 체육시설로 분류되는 대부분의 사설 체육시설들도 서구와 유성구에 밀집되어 있음을 알 수 있다.

체육시설 이외에 여가를 즐길 수 있는 도시공원의 면적도 삶의 질의 측면에서 중요한 지표가 될 수 있다. 도시공원은 어린이공원, 근린공원, 수변공원, 묘지, 체육공원 등을 모두 포함하는 것으로 주민들이 여가시간을 집밖에서 보낼 수 있도록 제공되는 물리적 공간을 의미한다.

구별로 살펴보면 공원 면적이 가장 넓은 곳은 서구와 유성구로 나타난다. 유성구와 서구의 경우 어린이 공원과 근린공원이 넓게 분포하고 있어서 가족단위의 여가를 멀리가지 않고 즐길 수 있다. 중구의 경우 근린공원의 면적이 유성구의 2배로 파악되지만 인구가 밀집되어 있는 곳이라 인구 1인당 면적을 비교했을 때, 유성구보다 낮게 나타난다. 서구의 경우는 근린공원의 면적이 $6,973,000m^2$ 로 중구의 $4,702,000m^2$ 보다 현저히 높으나 역시 인구의 밀도가 높기 때문에 1인당 면적은 중

구에 비해 좁게 나타나는 것을 알 수 있다. 그러나 어린이 공원 등 놀이와 교육시설이 복합된 공간의 면적이 중구에 비해 월등히 넓다는 것을 표를 통해 알 수 있다.

[표 36] 2010년 체육시설 현황

(단위: 개소)

지역	합계	공공체육시설					등록 체육 시설 골프장	신고체육시설						
		실내체육관	종합경기장	테니스장	수영장	사격장		수영장	체육도장	골프연습장	체력단련장	당구장	무도학원	기타
동구	207	2	-	1	1	-	-	2	57	15	21	90	17	1
중구	276	6	1	1	3	-	-	2	61	29	45	107	17	4
대덕구	208	3	-	2	3	-	-	4	46	19	31	97	3	-
서구	533	4	-	4	5	-	-	8	119	92	89	211	8	4
유성구	382	2	-	-	4	-	3	7	76	77	52	153	5	3
대전광역시	1,606	17	1	8	16	-	3	23	359	232	227	658	50	12

출처: 2011 대전의 사회지표

[표 37] 2010년 도시공원 면적

(단위: 천 m^2)

지역	면적	어린이공원	소공원	근린공원	수변공원	묘지공원	체육공원	기타공원	1인당 면적(m^2)
동구	1,475	91	34	1,122	37	-	37	154	5.85
중구	5,065	95	40	4,702	-	-	-	228	18.11
대덕구	3,078	113	26	2,045	-	-	426	469	12.45
서구	7,378	215	19	6,973	16	-	155	-	14.66
유성구	6,941	232	25	2,185	172	3,227	1,041	60	24.26
대전광역시	23,938	746	144	17,027	225	3,227	1,659	910	15.31

2) 역사공원, 문화공원 포함, 도시자연공원 제외

출처: 2011 대전의 사회지표

여가활동을 위한 시설을 비교해 보면, 체육시설이나 공원시설 모두에 있어서 동구가 가장 열악한 환경을 가지고 있는 것으로 나타나며, 서부지역의 두 개의 구

가 비교적 주민들의 접근이 유리한 시설들을 보유하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 차이는 각 구별 주민들의 소득수준 그리고 그와 밀접하게 연결되는 구의 재정과 행정능력 등으로부터 발생하는 것이라 결론 내릴 수 있을 것이다.

제4절 지역 간 불균형 그리고 대전 시민으로서의 소속감과 자부심

앞에서 살펴보았듯이 대전지역의 계층구조는 화이트칼라 계층이 밀집해 있는 서부지역과 자영업자의 비율이 높은 동부지역 간에 경제적 격차가 존재하고 있음을 보여준다. 그리고 이러한 경제적 격차는 다시 사회적, 문화적 격차로 연결되어 지고 있다는 것을 몇 가지 영역에 대한 분석을 통해서 확인할 수 있었다. 지역 간 소득수준의 격차는 교육과 문화, 건강, 여가의 불평등으로 이어지게 되고, 교육, 문화, 건강, 여가에서의 불평등은 개인들의 생활양식에 영향을 미치게 된다(부르디외, 2005). 이렇게 계층별로 상이하게 형성된 생활양식은 세대 간 전수를 통해 사회의 전반적인 계층 간 격차를 공고하게 하는 역할을 하게 되고, 나아가 계층 간 이동의 가능성을 낮게 만드는 것이다. 특히 신자유주의 경제구조 하에서 계층 간 격차를 좁히기 위한 노력이 줄어들면서 사회복지의 확충, 공공교육의 강화, 의료서비스의 공공성 확보 등이 이루어지지 않을 경우, 계층 간 격차는 더욱 심화되어질 수밖에 없다. 결국 대전지역의 전반적인 '서고동저'의 현상은 앞으로 서부와 동부지역간의 계층적 양극화로 나타날 가능성이 높아진다고 할 수 있겠다.

지금까지 대전에서는 “도시가 팽창하면서 새로운 도심을 만들고, 신도심을 유지하기 위해 기존의 도심의 각종 자원들을 신도심으로 집중함으로써” 1990년대 이후에 형성된 서구와 유성구 중심의 서부지역의 빠른 발전과 대비되는 동구와 중구지역의 낙후현상이 초래된 것으로 볼 수 있다(문창기, 2008: 121). 이 과정에서 새로운 화이트칼라 계층이 집중된 서부지역의 소득 수준은 동부지역을 앞서게

되고, 그에 따라서 교육부분에서의 동-서간 불균등은 점차 심화되어지고 있는 것으로 나타난다. 특히 물리적인 교육환경과 사교육비용에 있어서 지역 간 격차는 고등교육으로 올라갈수록 더욱 심하게 벌어진다는 점에서 계층 간 격차의 세대 간 재생산으로 연결되어질 것으로 전망된다. 그리고 문화, 의료, 여가생활에 있어서도 교육의 영역만큼 심각하지는 않지만 여전히 지역 간 불균등이 존재하고 있으며, 특별한 정책적 노력이 더해지지 않는 한 앞으로 이러한 불평등은 더욱 심화될 것으로 예상되어진다.

지역 간, 계층 간 격차는 또한 대전 시민으로서의 소속감, 그리고 자부심에도 영향을 미치게 된다. 지역주민으로서의 소속감과 자부심은 앞으로 대전지역 공동체의 발전에 있어 매우 중요한 원동력으로 작용할 수 있다. 하지만 지역, 계층 간 격차로 인해 소속감이나 자부심에 있어서 차이가 발생하게 되면, 대전지역 사회의 갈등이 고조될 가능성이 높아지고, 지역의 통합적인 발전이 더욱 힘들어 질 것이라는 것은 누구나 예상할 수 있다.

2011년 대전의 사회지표 조사를 통해 얻은 응답결과를 보면, 거주 지역, 소득수준에 따라 소속감의 정도에 차이가 있는 것을 알 수 있다. 즉 서부지역에 거주할수록, 소득수준이 높을수록 대전 시민으로서의 소속감이 높게 나타난다는 것이다. 유성구의 경우 '대전 시민으로서의 소속감'에 긍정적인 반응을 보인 응답이 64.1%로 가장 높고, 서구는 58.5%로서 두 번째로 높게 나타났다. 반면 대덕구는 31.1%로 가장 낮은 소속감을 나타내고 있고, 동구와 중구의 경우도 각각 43.8%, 48.8%로 서부지역에 비하면 낮은 소속감을 보여주고 있다. 또한 소득수준별로 살펴보면 월평균 소득 300만 원 이상 계층에서는 '대전 시민으로서의 소속감'에 대한 긍정적인 응답이 60%-70%를 유지하고 있는 데 비하여, 월평균 소득 100만 원 이하의 소득 계층의 24.7%는 소속감에 대한 부정적인 반응을 보이는 것으로 나타나고 있다.

[표 38] 대전 시민으로서의 소속감

(단위: %)

구분	긍정			보통	부정			
		매우느낌	약간느낌			별로 느끼지 않음	전혀 느끼지 않음	
전 체	51.8	19.1	32.7	37.1	11.1	9.2	2.0	
성 별	남 자	53.5	20.9	32.7	36.3	10.2	8.7	1.5
	여 자	50.1	17.4	32.7	37.8	12.1	9.7	2.4
구 별	동 구	43.8	20.8	22.9	36.3	19.9	13.9	6.0
	중 구	48.8	11.3	37.5	36.7	14.5	11.9	2.6
	대덕구	31.1	4.1	27.0	60.8	8.1	7.3	0.7
	서 구	58.5	20.1	38.4	33.8	7.6	6.9	0.8
	유성구	64.1	33.2	30.9	27.0	8.9	8.1	0.9
가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원 미만	31.3	10.1	21.2	44.0	24.7	16.3	8.4
	100~200만원미만	44.1	18.8	25.3	42.4	13.5	11.3	2.2
	200~300만원미만	47.8	16.1	31.8	41.8	10.4	9.4	1.0
	300~400만원 미만	63.9	29.0	34.8	29.4	6.8	6.2	0.6
	400~500만원 미만	64.4	26.2	38.2	27.5	8.1	8.0	0.2
	500~600만원 미만	69.1	28.4	40.6	25.7	5.3	4.7	0.5
	600만원 이상	60.4	29.4	31.0	30.5	9.1	6.8	2.3

출처: 2011 대전의 사회지표

‘대전 시민으로서의 자부심’에 대해 묻는 질문에서도 역시 소득수준과 거주 지역에 따라 상이한 반응이 나타나고 있음을 알 수 있다.

유성구(60.5%)와 서구(49.4%)는 대전 시민으로서 자부심을 느낀다는 응답이 높았던 반면, 대덕구와 동구는 특히 각각 32.0%와 40.9%만이 자부심을 느낀다고 응답하였다. 또한 소득계층 별로 살펴보면, 가구 월평균 소득이 300만 원 이상인 경우는 55% 이상의 응답자들이 자부심을 느끼고 있다고 답한 반면, 월평균 소득이 100만 원 미만인 경우는 27%가 자부심에 대해 부정적인 반응을 보이고 있는 것으로 나타난다.

[표 39] 대전 시민으로서의 자부심

(단위: %)

구 분	긍정			보통	부정			
		매우느낌	약간느낌			별로 느끼지 않음	전혀 느끼지 않음	
전 체	47.0	17.9	29.1	41.4	11.6	9.4	2.3	
성 별	남 자	48.8	20.0	28.8	41.0	10.2	8.5	1.7
	여 자	45.2	15.8	29.4	41.8	13.0	10.2	2.8
구 별	동 구	40.9	16.9	24.0	37.4	21.7	14.0	7.7
	중 구	46.1	12.7	33.4	38.6	15.4	12.8	2.6
	대덕구	32.0	4.6	25.6	59.8	10.0	9.2	0.9
	서 구	49.4	19.1	30.2	42.9	7.7	7.1	0.6
	유성구	60.5	30.3	30.2	31.8	7.7	6.4	1.3
	가 구 의 월 평 균 소 득 별	100만원 미만	29.1	10.5	18.6	43.9	27.0	15.7
	100~200만원미만	39.3	14.6	24.7	45.2	15.4	13.3	2.1
	200~300만원미만	41.0	13.8	27.2	46.5	12.4	11.5	0.9
	300~400만원 미만	55.8	26.9	28.9	36.9	7.3	6.7	0.7
	400~500만원 미만	55.8	26.9	28.9	38.9	5.2	4.7	0.5
	500~600만원 미만	68.3	36.2	32.1	27.2	4.4	3.5	0.9
	600만원 이상	62.3	25.6	36.7	31.4	6.2	3.9	2.3

출처: 2011 대전의 사회지표

이처럼 ‘대전 시민으로서의 소속감과 자부심’이 소득수준 그리고 거주 지역과 밀접한 관계가 있다는 사실은 지역 내에서 참여화 될 수 있는 갈등의 가능성을 줄이고 통합적인 지역 발전을 도모하기 위해 지향해야할 정책적 방향을 제시해 준다고 할 수 있다. 소득의 격차와 그로부터 파생되는 다양한 불평등의 간극을 줄이기 위해 노력하는 다양한 정책들을 마련하는 것이 무엇보다도 중요하며, 이러한 정책들은 단순히 경제적인 측면에서의 지원만으로 그치지 않고 사회적·문화적 차원의 정책으로 확대되어질 때만이 대전지역의 진정한 통합적 발전의 기반이 마련되고, 대전 시민들의 전반적인 삶의 질 또한 높아질 수 있을 것이다.

최인이 충남대학교 사회학과 교수

이화여자대학교와 캘리포니아주립대학(University of California, San Diego)에서 사회학을 전공하였으며, 주요 연구 분야는 산업사회학과 계급, 계층이다.

주요 논문으로는 「근대적 시간관념과 이윤개념의 내면화: 새마을부녀지도자의 노동활동 경험을 중심으로」(2011), 「한국영화산업의 노사관계 시스템 형성에 관한 연구: 전국영화산업노동조합 결성과 1차 단체교섭 이후의 변화를 중심으로」(2010), 「영화인'의 영화 '노동자' 되기: 영화산업노동조합 사례를 중심으로」(2010) 등이 있다.

inyichoi@cnu.ac.kr

참고문헌

- 김선건·이호성(1997) “대전지역 계급구조의 변화:1980-1995” 『사회과학논총』
충남대학교 사회과학연구소
- 대전광역시(2011) 『2011 대전의 사회지표』 ,
- 문창기(2008) “대전지역 사회양극화 실태조사: 의료, 빈곤, 교육, 노동”, 제1회
비판과 대안을 위한 보건복지연합 학술대회. 비판과 대안을 위한 사회복지
학회.
- 브르디외, 피에르(2005) 『구별짓기』 최종철 옮김, 새물결.
- 이호성(2008) “외환위기와 대전지역 계급구조의 변화”, 『한국사회 변동과 대전
지역 계급의 변화』 , 보성.
- 웹사이트
국가통계포털 <http://www.kosis.kr>

7장 대전의 시민운동 : 전개과정과 특성

제1절 머리말

제2절 대전지역 시민단체 현황

제3절 대전지역 시민운동의 전개 과정

제4절 대전지역 시민운동의 특징

제5절 맺음말 : 성과와 과제

제1절 머리말

시민운동은 다양하게 정의되고 있지만, 우리 사회에서는 대체로 탈계급적 주체가 탈계급적 쟁점 즉 공공선의 실현을 목표로 '개혁'의 방법을 통해 사회변화를 추구하는 사회운동을 가리킨다. 이런 점에서 시민운동은 흔히 특정 계급이 계급적 이익을 증진시키기 위해 체제의 '변혁'을 추구하는 민중운동과 대비된다. 민중운동과 시민운동의 구분은 유럽에서 흔히 사용되는 구사회운동(old social movement)과 신사회운동(new social movement)의 구분과 유사하지만, 유럽의 경우 신사회운동이 구사회운동을 대체하여 출현한 반면에, 우리 사회의 시민운동은 민중운동과 동시에 존재하고 있다는 점과 시민운동이 탈물질주의적 가치(post-materialism)뿐만 아니라 사회 민주화를 동시에 추구하고 있다는 점에서 유럽의 신사회운동과 동일시하기는 어렵다.

우리나라에서 시민운동의 맹아적 형태는 100여 년 전에 있었다고 할 수 있다. 시민운동의 맹아에 가장 근사한 사례는 1896년에 창립된 독립협회라 할 수 있다. 독립협회는 초기 구성원이 주로 관료층으로 이루어졌기 때문에 순수한 '민간'단체로 보기 어려운 점이 없지 않지만, 1898년 종로에서 가진 만민공동회(萬民共同會)에서 보듯이 대중의 힘을 기반으로 국가 권력에 맞서고자 했다는 점에서 시민운동의 맹아적 형태로 보아도 좋을 것이다. 또한 현존하는 시민운동단체 중에서 가장 오랜 역사를 갖고 있는 YMCA가 1903년 황성기독교청년회라는 이름으로 창립되었다는 사실도 우리나라 시민운동의 역사를 100여 년 전으로 소급할 수 있게 해준다. YMCA에 이어 흥사단(1913년), YWCA(1922년) 등의 현존 단체들도 이미 일제강점기에 창립된 바 있다.

이처럼 시민운동의 맹아적 형태가 이미 100여 년 전부터 있어 왔지만, 일제 강점기와 해방 후 거듭된 억압적 정치체제를 거치는 시기에는 전반적으로 시민운동의 성장은 지체되었다. 이러한 우리나라 시민운동의 역사에 일대 전환점을 가져온 것이 바로 1987년의 6월 항쟁이었다. 6월 항쟁의 성과로 장기간 지속되어 온 권위

주의 정치체제가 퇴장함으로써 그동안 억압되었던 '시민'의 정치적 기회(political opportunity)가 급속하게 확장되고 이에 따라 공론의 장으로서의 '시민사회'가 활짝 열리게 되었다. 또한 6.29선언 이후 진행된 제도적 수준의 정치적 민주화는 운동 담론의 지형을 크게 바꾸었다. 과거 억압적 정치체제 하에서 운동 담론을 지배했던 민중 담론과 민주화 담론이 퇴조하는 국면에서 그 동안 주변에 밀려나 있었던 '생활의 정치'가 '시민운동'의 이름으로 새롭게 부상하게 되었다. 바로 이 시기에 오늘날 시민운동을 주도하고 있는 '새로운' 시민운동단체들이 대거 출현하게 되었다. 우리나라 시민운동은 유럽의 신사회운동처럼 생활세계를 방어하기보다는 참여를 통해 민주화를 생활세계로 확장시키고자 했다는 점에서 시민운동은 민주화운동의 성과로 출현한 것이면서 동시에 민주화운동을 계승해 왔다고 할 수 있다.

이들 '새로운' 시민운동단체들에 의해 주도된 시민운동은 느슨하게 표현할 경우, '개혁 지향적' 시민운동으로 묶을 수 있지만, 세부적으로 보면 과거의 민주화운동의 연장선상에서 정치적·경제적 민주화에 주력한 '정치·경제개혁운동'과 이념 및 목표에 있어서 서유럽의 신사회운동(new social movements)과 맥을 같이 하는 '생활세계 개혁운동'¹⁾의 두 부류로 구분할 수 있다. 전자는 경실련과 참여연대로 대표되는 참여민주주의운동을 말하며, 후자는 환경운동, 여성운동, 소수자운동 등을 말한다.

2000년대에 들어서면서 시민운동은 다시 한 번 큰 변화를 맞이하게 되었다. 우선 자유시민연대(2000년), 바른사회시민회의(2002년), 자유주의연대(2004년), 뉴라이트전국연합(2005년) 등으로 대표될 수 있는 보수적 시민운동의 출현으로 시민운동은 이념적 분화를 겪게 되었음을 지적할 수 있다. 이러한 보수적 시민운동의 집중 출현으로 시민운동 내부에서 경쟁과 대립의 양상이 출현하게 되었다.

2000년대에 일어난 또 하나의 중요한 변화로는 이른 바 시민운동 내에서 '2차 분화가 진행되면서 '대안생활세계운동'(life world changer movement)이 출현하고 있음을 들 수 있다(조희연·김동춘·김정훈, 2010: 15; 조희연, 2010: 47). 최근

1) 생활세계개혁운동은 조희연의 용어를 따른 것이다(조희연·김동춘·김정훈, 2010:15)

농촌에서는 물론 도시지역에서도 출현하고 있는 새로운 공동체 만들기 운동은 '대안생활세계운동'의 대표적인 사례라 할 수 있다.

일부 연구자들은 2000년대에 일어난 정치·경제개혁운동이 겪고 있는 제도화와 그에 따른 동력 상실에 주목하여 새로운 운동주기가 도래하고 있다는 진단을 내놓고 있다. 이러한 새로운 주기에서는 '전자적 공중' 또는 '유연자발집단'이 유력한 동원 양식이 될 것으로 전망하고 있다(조대엽, 2007: 7-15). 요약하자면, 2000년대 이후 시민운동 영역에서는 이념, 목표, 쟁점 등의 분화가 두드러지게 나타나고 있고, 동원에 있어서도 대안적 양식이 출현하고 있다.

이러한 상황에서 대전지역의 시민운동은 어떤 궤적으로 발전해 왔으며, 어떤 도전에 직면해 있는가를 논의해 보고자 하는 것이 이 글의 목적이다. 이러한 목적을 위해 여기에서는 네 가지 문제에 초점을 맞추고자 한다. 첫 번째 문제는 대전지역 시민사회단체의 현황 분석이다. 여기에서는 지역 내 시민단체의 총수, 활동영역별 구성, 조직형태별 구성, 회원 수, 활동가 수, 예산 규모 등이 다루어질 것이다. 두 번째 문제는 지역 시민운동의 형성 및 전개 과정에 대한 고찰이다. 여기에서는 주로 1980년대 후반 이후 현재까지의 시민운동을 시기별로 나누어 고찰하고자 한다. 세 번째 문제는 대전지역 시민운동의 특성을 밝히는 일이다. 대전지역 시민운동의 특성을 밝히기 위해서는 다른 지역 시민운동에 대한 자료와 연구 성과가 요구되지만, 대전은 물론 다른 지역의 시민에 대한 연구 성과가 아직 충분히 축적되어 있지 않으므로 주로 필자의 관찰과 경험을 토대로 하여 특성을 도출해 보고자 한다. 마지막으로 결론 부분에서는 대전지역 시민운동의 성과와 과제를 논의해 보고자 한다.

제2절 대전지역 시민단체 현황

시민단체에 관한 정보를 가장 폭 넓게 수록하고 있는 자료는 「한국민간단체총람」(아래에서는 ‘민간단체총람’이라 함)이다. 「민간단체총람」은 1997년 시민의 신문사에 의해 처음 발행된 후, 발행기관을 달리 하면서도 매 3년마다 5회에 걸쳐 지속적으로 발행되었다. 따라서 여기에서는 가장 최근의 정보를 담고 있는 「2009 민간단체총람」에 수록된 민간단체를 중심으로 하여 대전의 시민단체 현황을 살펴보고자 한다. 다만 「민간단체총람」에는 공공선을 추구하는 시민단체 외에 특정 집단의 이익을 추구하거나 관심을 충족시키고자 하는 이익단체나 직능단체가 다수 포함되어 있기 때문에 민간단체로부터 순수한 시민단체를 선별해내고, 누락단체 및 누락 정보를 보완하는 작업이 요구된다.

1. 개별 단체

가. 시민단체의 규모

[표 1]에서 보는 바와 같이, 「2009 민간단체총람」에 수록된 대전의 시민단체는 196개로 집계된다. 그러나 「민간단체총람」은 기본적으로 단체들이 자발적으로 제공한 자료에 의존하고 있기 때문에 수록되지 않는 단체들이 있기 마련이다. 따라서 대전지역의 실제 시민단체의 수는 196개보다 상당히 많다고 보아야 한다. 이러한 사실은 대전광역시에 등록된 비영리민간단체의 수가 「2009 민간단체총람」에 수록된 단체 수보다 훨씬 많다는 데서도 확인되고 있다. 2012년 1월 현재 대전광역시에 등록된 비영리민간단체는 400개에 이르고 있다([표 1] 참조). 그러나 대전광역시에 등록된 비영리민간단체 중에도 스스로 표방하고 있는 활동 내용과는 달리 회원의 권익 신장에 역점을 두는 ‘협화류의 이익단체 또는 직능단체가 다수 포함되어 있기 때문에 400개의 단체를 모두 시민단체라고 볼 수는 없다. 이런 사실을 종합적으로 고려해 볼 때 대전의 시민단체는 250-300개에 이르는 것으로 볼

수 있다. 「2000 민간단체총람」을 분석한 최진혁(2005: 18)의 연구에 따르면 2000년 당시 대전의 시민단체의 수는 96개로서 전국의 시민단체 4,023개의 2.3%를 차지하고 있었다. 따라서 대전의 시민단체는 2000년대 이후에도 매우 빠른 속도로 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 1] 대전 시민단체의 활동 영역별 분포

영역	단체 수				영역	단체 수			
	민간단체총람 수록단체('09)		대전시 등록단체('12)			민간단체총람 수록단체('09)		대전시 등록단체('12)	
환경	26	(13.3)	38	(9.5)	소비자 권리	3	(1.5)	6	(1.5)
인권/민주화	3	(1.5)	3	(0.8)	도시/교통/가정	9	(4.6)	18	(4.5)
평화/통일	9	(4.6)	5	(1.3)	노동/빈민	1	(0.5)	9	(2.3)
여성	13	(6.6)	9	(2.3)	소수자/외국인	4	(2.0)	8	(2.0)
권력 감시	5	(2.6)	3	(0.8)	모금	1	(0.5)	1	(0.3)
정치/경제/과학	13	(6.6)	41	(10.3)	자원봉사	12	(6.1)	49	(12.3)
교육/연구	14	(7.1)	36	(9.0)	국제연대	4	(2.0)	9	(2.3)
문화/체육	6	(3.1)	35	(8.8)	대안사회	6	(3.1)	2	(0.5)
복지	47	(24.0)	90	(22.5)	기타	0	(0.0)	0	(0.0)
청소년/아동	20	(10.2)	38	(9.5)	총계	196	(100.0)	400	(100.0)

출처: 시민운동정보센터·한국민간단체총람편찬위원회. 2009. 「2009 한국민간단체총람(상·중·하) 및 http://www.daejeon.go.kr/citizen/civilnetwork/notice/1307793_1442.html.

나. 활동 영역

「2009 민간단체총람」에 수록된 대전지역 시민단체의 활동 영역)별 구성을 보면, 복지 영역에 속하는 단체가 47개(24.0%)로서 가장 많고, 그 다음으로 환경 영역(26개)과 청소년/아동 영역(20개)에 속하는 단체들이 큰 비중을 차지하고 있다.

- 2) 활동 영역 구분은 기본적으로 「2009 한국민간단체총람」에서 사용한 구분 방식을 따랐다. 다만 영역의 명칭은 이해를 돕기 위해 필자가 일부 수정했다. 예컨대 ‘청년/아동’을 ‘청소년/아동’으로 그리고 ‘도시/가정’을 ‘도시/교통/가정’으로 수정하였다. 또한 「2009 한국민간단체총람」 편집 과정에서 일부 단체의 활동 영역이 잘못 구분된 경우도 발견되어 바로잡는 작업을 거쳤다.

반면에 노동/빈민 영역과 모금 영역에 속하는 단체는 각각 1개씩으로 가장 낮은 구성비를 보여주고 있다([표 1] 참조). 이러한 영역별 구성은 대전광역시 등록 단체의 영역별 구성과 상당히 다르다. 대전광역시 등록단체의 경우에는 복지(90개), 자원봉사(49개), 정치/경제/과학(41개)의 순으로 많은 단체들이 소속되어 있다. 대전 시민단체의 설립 시기별 구성을 보면, 1988년 이후 2000년까지의 시기에 가장 많은 단체들이 설립되었음이 드러난다. 설립연도를 밝힌 전체 91개 단체의 절반을 약간 넘는 46개 단체가 이 시기에 설립되었다. 두 번째로 많은 단체들이 설립된 시기는 2001년 이후 현재까지이다([표 2] 참조). 이 시기에 전체의 37.4%를 차지하는 34개가 설립되었다. 비록 설립 시기를 밝히지 않은 많은 단체들이 분석에서 제외되었지만, 우리나라 시민운동이 1987년 이후 활성화되기 시작했다는 사실에 비추볼 때, 이러한 설립 시기별 구성은 실제의 동향을 반영한 것으로 보아도 좋을 것이다. 전국 시민단체의 설립 시기를 분석한 최진혁의 연구에서도 1980년대 이후 설립된 시민단체가 전체의 77.5%에 이르는 것으로 분석된 바 있다(최진혁, 2005: 21). 이러한 경향은 다른 지역의 시민단체 연구에서도 똑 같이 확인되고 있다. 대구지역의 사회운동에 관한 한 연구에서도 전체 25개 사회운동단체 중에서 19개가 1987년 6월 민주화운동 이후에 결성되었고, 나머지 6개만이 그 이전에 조직된 것으로 밝혀진 바 있다(최경화, 1994: 290).

[표 2] 대전 시민사회단체의 설립 시기별 분포(2009년)

시기	1944년 이전	1945년~1987년	1988년~2000년	2001년 이후	계
단체 수(개)	0	11	46	34	91
구성비(%)	0	12.1	50.5	37.4	100.0

다. 조직 형태

지역 시민단체의 조직적 특성을 분석하기 위한 방안으로 조직 형태를 ‘독립형’, ‘연합형’ 및 ‘지부형’으로 구분해 볼 수 있다. ‘독립형’은 인사, 재정, 활동(사업) 등

단체 운영에 있어서 다른 단체로부터 통제나 구속을 받지 않는, 문자 그대로 독립적인 조직 형태를 말하고, ‘연합형’은 인사, 재정 등 기본적인 조직 운영은 독립적으로 이루어지지만, 활동 등 일부 측면에서 다른 단체와 체계적인 연계를 맺고 있는 조직 형태를 지칭하며, ‘지부형’은 인사, 재정, 활동 등 대부분의 영역에서 ‘중앙’ 조직으로부터 통제를 받는 형태이다.

이러한 구분 방식에 따라 지역 시민단체의 조직 형태를 살펴보면, ‘독립형’ 단체가 전체 196개 단체의 53.6%로서 가장 많고, 그 다음으로 ‘지부형’ 단체(37.2%)가 많으며, ‘연합형’ 단체는 9.2%로서 가장 적다([표 3] 참조). ‘지부형’에 비해 ‘독립형’이 우세하다는 점에서 대전 시민사회에는 적어도 지역 고유의 의제를 추진할 수 있는 조직적 기반이 구축되어 있다고 볼 수 있다.

[표 3] 대전 시민사회단체의 조직 형태별 분포(2009년)

조직형태	지부	연합	독립	계
단체 수(개)	73	18	105	196
비율(%)	37.2	9.2	53.6	100.0

라. 상근활동가

대전지역 시민단체의 상근활동가 수를 보면, 대부분의 단체가 적은 수의 상근활동가를 두고 있음을 알 수 있다. 상근활동가의 수를 밝힌 전체 55개 단체의 80.0%에 이르는 44개 단체가 5명 이하의 상근활동가를 두고 있다([표 4] 참조). [표 4]에서는 5인 이하를 하나의 범주로 묶었기 때문에 활동가 수의 실상이 제대로 드러나지 않으므로 5인 이하의 단체들을 다시 활동가 수에 따라 세분해 볼 필요가 있다. 5인 이하의 상근활동가를 두고 있는 44개 단체 중에서도 1인의 상근활동가를 두고 있는 단체가 무려 20개에 이르고 있고, 2인의 활동가를 두고 있는 단체가 7개이다. 결국 전체 55개 단체 중에서 1-2명의 활동가를 둔 단체가 거의 절반에 가깝다.

약 절반의 시민단체들이 1-2명의 상근활동가를 보유하고 있지만 10명 이상의 상근활동가를 두는 단체가 5개에 이르고 있음이 눈에 띈다. 가장 많은 상근활동가를 두고 있는 단체는 「대전YWCA」로서 2009년 현재 37명의 상근 인력을 두고 있으며, 그 다음으로 「대전YMCA」와 「녹색환경감시중앙협의회」가 각각 35명과 19명을 두고 있다. 이처럼 수십 명에 이르는 상근활동가를 보유하고 있는 시민단체들은 대부분 공공부문으로부터 서비스 제공 등의 사업을 위탁받아 수행하는 단체들이다.

[표 4] 대전 시민사회단체의 상근활동가 현황(2009년)

활동가 수	5인 이하	6-10인 이하	11-20인 이하	21인 이상	계
단체 수(개)	44	7	2	2	55
비율(%)	80.0	12.72	3.64	3.64	100.0

마. 회원 규모

대전 시민단체의 회원 규모별 분포를 보면 100인 이상 500인 미만의 회원을 가진 단체가 전체의 36.4%로서 가장 많고, 그 다음으로 500인 이상 1,000인 미만의 단체가 22.9%를 차지하고 있다([표 5] 참조). 100인 미만의 회원을 가진 단체가 6.3%이기 때문에 500인 미만 회원을 가진 단체는 전체의 41.7%에 이른다. 적은 수의 회원을 가진 단체들이 회원 수에 관한 자료를 공개하지 않으려 하는 경향을 고려한다면, 500인 이하의 회원을 가진 단체의 실제 비중은 이보다 훨씬 클 것으로 보인다.

시민단체들이 전반적으로 적은 수의 회원을 갖고 있는 가운데 3개의 단체는 10,000인 이상의 대규모 회원을 보유하고 있다. 가장 많은 회원을 보유하고 있는 「대전여성단체협의회」의 회원 수는 62,000명이다. 그 다음으로 많은 회원을 보유하고 있는 단체는 「대전광역시지체장애인협회」(18,000명), 「전국주부교실 대전광역시

시지부(10,437명) 등이다. 상근활동가 수에서와 비슷하게 시민단체 간 회원 규모의 차이는 매우 크다.

[표 5] 대전 시민사회단체의 회원 수(2009년)

회원 수	100인 미만	100인 이상-500인 미만	500인 이상-1000인 미만	1000인 이상-1500인 미만	1500인 이상~2000인 미만	2000인 이상-5000인 미만	5000인 이상	계
단체 수(개)	3	17	11	8	2	3	4	48
비율(%)	6.3	35.4	22.9	16.7	4.1	6.3	8.3	100.0

바. 예산 규모

많은 시민단체들이 예산 규모를 공개하지 않기 때문에 시민단체의 예산 규모를 파악하기가 쉽지 않다. 실제로 2009년 판 「민간단체총람」에 수록된 총 196개의 시민단체 중에서 예산 규모에 관한 자료를 공개한 단체는 32개에 지나지 않는다([표 6] 참조). 또한 예산 규모가 작은 단체들이 자료를 제시하지 않는 경향이 있기 때문에 공개된 자료만으로 예산 규모를 파악하고자 하는 경우에는 과대 추정의 오류를 범하기 쉽다. 이런 점을 고려하여, 아래에서는 널리 알려진 단체들의 예산 규모를 제시함으로써 지역 시민단체들의 재정 실상에 대한 이해를 돕고자 한다.

[표 6] 대전 시민사회단체의 예산규모 현황(2009년)

예산규모	5천만원 미만	5천만원 이상~1억원 미만	1억원 이상~2억원 미만	2억원 이상~5억원 미만	5억원 이상~10억원 미만	10억원 이상	계
단체 수(개)	9	9	7	5	2	0	32
비율(%)	28.1	28.1	21.9	15.6	6.2	0	100.0

우선 [표 6]에서 보는 바와 같이, 5천만원 미만의 예산 규모를 가진 단체와 5천만원~1억원 미만의 예산을 가진 단체가 똑 같이 28.1%를 차지하여 시민단체의

56.2%가 1억원 미만의 예산을 집행하고 있다. 그러나 5억원 이상 10억 미만의 예산을 집행하는 단체도 2개나 있다. 2009년의 경우, 연간 예산 규모가 가장 큰 단체는 「한국예술문화단체총연합회대전광역시연합회」(약 6억9천만원)이고, 「대전지역사회교육협의회」(약 5억2천만원)가 그 뒤를 잇고 있다. 「대전의료생활협동조합」(약 4억2천만원)와 「부스러기사랑나눔회부설 신나는 조합」(약 3억원) 등도 3, 4위의 예산 규모를 운용하고 있다. 대체로 지자체로부터 재정 지원을 받는 단체와 조합들이 상대적으로 큰 예산을 확보하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 대전의 대표적인 시민운동단체들의 예산 규모는 어느 수준일까? 2009년의 경우, 지역의 대표적인 시민단체들은 대체로 1억 이상 2억 미만의 예산을 운영하고 있다. 「대전홍사단」(약 1억9천만원), 「대전환경운동연합」(약 1억7천만원), 「대전경제정의실천시민연합」(약 1억5천만원), 「대전참여자치시민연대」(약 1억원) 등이 비슷한 규모의 예산을 운용하고 있다. 「대전여민회」(약 2억5천만원)는 이보다 큰 규모의 예산을 그리고 「대전충남민주언론시민연합」(약 8천만원), 「대전문화연대」(약 5천5백만원), 「대전시민아카데미」(약 5천만원)는 이보다 작은 예산을 운영하고 있다.

2. 연대 기구

대전지역 시민단체들의 연대기구로서 일찍 출범된 것으로는 '금강 제2휴게소 건설반대운동'을 위해 1991년에 조직된 「환경보전대전시민연합」(아래에서는 「환시련」이라 함)과 IMF 경제위기 직후 실업극복운동을 위해 1999년 지역의 노동운동 단체, 시민운동단체, 복지기관 등이 연대하여 결성한 「대전실업극복시민운동협의회」가 있었다. 「환시련」은 휴게소 건설 저지 성과를 가져온 후 한동안 환경운동을 지속하다가 해체되었고, 「대전실업극복시민운동협의회」는 2004년 「대전실업극복시민연대」라는 법인으로 바뀌면서 시민단체들의 참여가 줄어들었고, 시민단체의 연

대기구적 성격을 상실하였다. 이들 단체들은 특정화된 목표를 위해 결성되었기 때문에 처음부터 한시적 연대기구로 출발되었다고 할 수 있다.

위 두 단체들보다 뒤에 결성된 「대전시민사회단체연대회의」(아래에서는 ‘대전연대회의’라 함)는 처음부터 상설연대기구로 출범하였다. 「대전연대회의」는 우리나라의 대표적인 시민사회단체 연대기구라 할 수 있는 「시민사회단체연대회의」(2001년)와 연계된 9개의 지역 연대기구 중 하나이다. 「시민사회단체연대회의」는 「2000년 총선시민연대」의 활동에 참여했던 단체들이 시민운동단체 간 상설협의기구를 설치할 필요가 있다는 데 합의하고, 이들 단체들의 주도하에 전국의 211개 단체들이 2001년에 결성한 연대기구이다. 「시민사회단체연대회의」의 주요 사업은 시민사회단체 간 소통, 시민운동가 지원, 시민단체를 대상으로 한 컨설팅, 시민운동 관련 법제도 개선 등이다.

「대전연대회의」는 「시민사회단체연대회의」와 같은 날(2001년 2월 27일) 창립되었다. 결성 당시에는 11개 회원 단체로 출범하였으나, 그 후 여러 차례에 걸친 회원 단체의 가입과 탈퇴가 있었다. 2011년 현재 「대전연대회의」에 회원으로 참여하고 있는 단체는 「(사)대전충남민주화운동계승사업회」, 「대전경제정의실천시민연합」, 「대전문화연대」, 「대전민주언론시민연합」, 「대전시민아카데미」, 「대전여민회」, 「대전여성정치네트워크」, 「대전참여자치시민연대」, 「대전충남녹색연합」, 「대전충남민주화를위한교수협의회」, 「대전충남생명의숲」, 「대전환경운동연합」, 「대전YMCA」 등 13개이다. 1987년 이전에 창립된 단체 중에서는 「대전YMCA」가 유일하게 이 연대기구에 참여하고 있다. 회원 단체들의 구성으로 보아 「대전연대회의」는 개혁지향적 시민운동단체들의 소통 및 연대활동 기구라 할 수 있다.

「대전연대회의」는 정관에서 ‘정치 및 사회개혁을 위한 연대활동’, ‘시민사회단체들의 연대협력사업’, ‘시민사회운동의 활성화를 위한 사업’ 등을 주요 사업으로 설정하고 있으나(대전시민사회단체연대회의, 2011: 92), 주된 활동은 지역 및 전국 수준의 현안 문제에 대한 지역 시민단체들의 ‘프레임’을 조정하고 회원 단체 및 기타 지역 단체들이 참여하는 공동 대응을 조직하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라

서 자연스럽게 「대전연대회의」는 지역의 다양한 쟁점에 대응하고자 하는 한시적 연대기구 결성의 매개체 기능을 수행하게 되었다. 「대전연대회의」를 매개로 하여 지난 2·3년간 활동해온 대전지역의 한시적 연대기구로는 「행정사무감사 대전네트워크」, 「한국타이어 공동대책위원회」, 「원자력연구소 안전망 구축을 위한 시민대책위원회」, 「월평공원·갑천지킴이시민대책위원회」 등 20여 개가 있다. 또한 「대전연대회의」는 지역 시민운동가들의 소통 및 공동학습의 통로로서의 기능을 수행하고 있다. 「대전연대회의」는 회원 단체의 수가 많지 않고, '느슨한 연대의 틀'을 유지하고 있지만, 회원 단체 자체가 영향력 있는 단체들이기 때문에 지역 시민운동의 의제 설정 등에서 주도적 역할을 수행하고 있다.

3. 거버넌스 기구

최근 시민단체를 비롯한 민간단체가 참여하는 거버넌스 기구들이 증가하고 있다. 거버넌스 기구는 정부, 지방자치단체, 민간단체, 기업 등 다양한 주체들이 참여하여 공동으로 의사결정을 하거나 특정 사업을 추진하는 기구를 말한다. 거버넌스 기구를 넓게 정의할 경우, 다양한 주체들이 참여하는 정부 및 지자체 내의 다양한 위원회들도 여기에 포함될 수 있지만, 여기에서는 대전지역의 거버넌스 기구를 대표할 수 있는 「대전의제21추진협의회」와 「대청호보전운동본부」만을 살펴보고자 한다.

가. 「대전의제21추진협의회」

「대전의제21추진협의회」는 리우 선언(1992년)에 따라 지방의제21(local agenda21)을 수립하고 이를 실천하기 위한 기구로서 1996년 창립되었다. 창립에 이어 1998년 4월 22일 지구의 날에 「꿈과 희망의 푸른 대전21」(줄여서 '대전의제21'이라 부름)이라는 명칭을 가진 지방의제21을 선포하였다. 대전의제21은 2002년에 한 차례 수정되었고 2012년에 다시 수정될 예정이다. 「대전의제21추진협의회」

는 한편으로 대전의제21을 수립하고 수정하는 일과 수립된 의제21의 이행을 모니터링 하는 일을 수행하면서 참여 주체들과의 협력을 통해 도시의 지속가능성을 높이기 위한 교육 및 홍보 활동을 전개하고 있다.

「대전의회제21추진협의회」에는 리우 선언의 기본 정신에 따라 지방자치단체(대전광역시와 5개 구청), 학계, 시민단체, 복지기관, 언론기관, 기업 및 여성계의 대표들이 참여하고 있다. 이처럼 참여 주체는 다양하지만, 시민단체 인사들이 핵심적인 역할을 수행해 왔다. 주요 의사결정기구인 상임운영위원회는 2인의 공동운영위원장과 10인의 상임운영위원으로 구성되어 있는데, 이들 12인의 상임운영위원 중에서 2인의 공동운영위원장과 8인의 위원이 시민단체를 대표하는 인사들이다. 시민단체 관계자 외의 다른 참여자는 학계 대표 1인과 대전광역시 관계자 1인이다. 또한 45명으로 구성된 운영위원회에는 학계 11인, NGO 8인, 행정 6인, 기업 6인, 복지단체 6인, 여성 4인, 언론계 3인, 외국인단체 1인 등이 참여하고 있다.

지방의회제21 추진 기구는 우리나라에서는 물론 전 세계적으로 거버넌스체제를 새로운 지역문제 해결의 방식으로 확산·정착시키는 데 매우 중요한 역할을 해왔다. 특히 민·관 협력에 기반을 둔 공동 결정과 운영의 경험이 없었던 우리나라에서는 지방의회제21 추진 기구의 결성이 지방자치에 거버넌스체제를 도입하고 제도화하는 데 결정적인 계기를 마련해 주었다고 할 수 있다. 이런 점에서 「대전의회제21추진협의회」의 운영은 지역거버넌스 발전의 시금석이라 할 수 있다.

나. 「대청호보전운동본부」

「대청호보전운동본부」는 대전은 물론 충남·북의 대청호 상류 및 연안의 지역환경단체 및 지방자치단체 및 마을이 참여하여 결성한 조직이다. 「대청호보전운동본부」는 크게 보면 두 개의 상·하위 거버넌스로 구성되어 있다. 주요 정책을 결정하는 상위거버넌스는 이사회(의 형태)로 조직되어 있는데, 여기에는 한국수자원공사, 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 금강유역환경청, 민간단체 및 학계 대표가 참

여하고 있다. 하위거버넌스는 실행기구의 성격을 띤 것으로서 7개의 지역 네트워크가 여기에 속한다. 각 네트워크에는 기초자치단체, 지역 민간단체, 마을 등이 참여하고 있다. 7개의 네트워크에 참여하는 주체들은 [표 7]과 같다. 7개 네트워크에 참여하는 기초자치단체, 민간단체, 마을 및 기관의 총수는 99개이다. 99개 중에는 민간단체가 45개로서 가장 많고, 그 다음으로 대청호 주변의 마을이 43개로서 큰 부분을 차지하고 있다.

「대청호보전운동본부」는 대청댐 및 금강의 수질 보전이라는 단일 목적 하에 금강수계의 다양한 주체들이 참여한다는 점에서 지역 거버넌스의 새로운 양식으로 주목 받고 있다. 다만, 참여 주체의 다양성과는 달리 운영 재원의 대부분을 특정 기관에 의존하고 있다는 것이 향후 해결해야 할 과제로 남아 있다. 이 기구는 2002년 설립 이래 지금까지 운영 재원을 대청호와 대청댐을 관리·운영하는 수자원공사의 출연금에 크게 의존해 왔다. 최근 재정 다원화를 꾀하면서 2011년 현재 수자원공사 기금지원 대비 17.8%의 재원이 다른 곳에서 출연되고 있다(이건희 2012: 11).

[표 7] 대청호보전운동본부 7개 네트워크 참여 주체

네트워크	참여 주체
금산네트워크	금산참여연대 등 7개 단체, 금산군 금성면 의총리 등 9개 마을, 금산군
대전네트워크	대전충남녹색연합 등 9개 단체, 대전광역시 동구 직동 찬샘마을 등 2개 마을, 대전시 동구 및 대덕구
무주네트워크	무주군자연보호협의회 등 4개 단체, 무주군 부남면 가당리 하평마을 등 7개 마을, 무주군
영동네트워크	청주충북환경운동연합 영동지부 등 3개 단체, 영동군 양산면 봉곡리 등 8개 마을, 영동군
옥천네트워크	대청호주민연대 등 4개 단체, 옥천군 군북면 석호리 등 7개 마을, 옥천군
천안아산네트워크	천안·아산환경운동연합 등 5개 단체와 천안시
청주청원네트워크	충북생명의숲 등 10개 단체, 청원군 문익면 구룡리 등 5개 마을, 청주시, 청원군, 한국수자원공사 청주권 관리단
보은네트워크	보은사회복지사협의회 등 3개 단체, 보은군 회남면 분저리 등 5개 마을, 보은군

제3절 대전지역 시민운동의 전개 과정

1. 전사(前史) : 1987년 이전의 시민운동

1987년 이전에는 다른 지역에서와 마찬가지로 대전지역에서도 시민운동단체들의 결성이 활발하지 않았다. 필자가 「2003 민간단체총람」에 수록된 민간단체 자료를 활용하여 집계한 결과에 따르면, 활동 내용³⁾에 비추어 시민단체로 분류될 수 있는 단체로서 1986년 이전에 설립된 것은 24개 정도이다(2009: 88). 「2003 민간단체총람」은 당시에 활동하고 있었던 단체들을 수록하고 있기 때문에 그 자료에는 설립되었다가 해체된 단체들은 포함되어 있지 않다. 따라서 1986년 이전에 설립된 시민단체의 수는 적어도 24개보다는 많다고 보아야 할 것이다.

이 시기에 창립되어 현재까지 활동을 하고 있는 주요 시민단체로는 「대전YWCA」(1946년), 「대전YMCA」(1947년), 「대한어머니회 대전연합회」(1958년), 「대전웃다리농약보존회」(1960년), 「한국부인회 대전광역시지부」(1963년), 「대전흥사단」(1966년), 「광복회 대전충남연합지부」(1967년), 「전국주부교실 대전광역시지부」(1971년), 「한국자연환경보전협회 대전·충남지부」(1979년), 「한국청소년대전·충남연맹」(1981년) 등을 들 수 있다.

이들 단체에서 드러나는 주요 특징은 이른바 ‘지부형’ 및 ‘연합형’ 단체가 주류를 형성하고 있다는 점이다. 앞에서 예시한 주요 단체 외에도 이 시기에 설립된 복지단체 및 문화예술단체가 있으나, 이들 단체들도 대부분 중앙조직의 지역의 지부의 성격을 띠고 있었다.

3) 여기에서는 시민사회단체 중에서 회원봉사단체(member-serving organization)를 제외한 공공봉사단체(public-serving organization)를 일차 고려 대상으로 삼았다. 그 다음 단계에서는 공공봉사단체 중에서 교회 등 종교단체와 서비스제공단체(service providing organization)를 제외한 주로 시민권리옹호단체(civic advocacy organization)를 시민운동단체로 보았다. 물론 「총람」에서의 단체 분류 방식은 이와 다르기 때문에 매 단체의 성격을 기준으로 판단할 수밖에 없었다.

이 시기의 시민운동은 두 가지 활동에 집중되었다. 그 하나는 시민 및 청소년 교육이다. 교육활동은 당시의 많은 시민운동단체들에 의해 수행되고 있었지만, 특별히 교육을 중시한 대표적인 단체로는 「대전YMCA」와 「대전YWCA」를 꼽을 수 있다. 다른 하나의 활동은 시민실천 위주의 환경운동이다. 시민실천 위주의 환경운동은 1970년대 이후에 주로 「전국주부교실 대전광역시지부」, 「대전YWCA」 등에 의해 이루어졌다. 주부교실은 당초 소비자단체로 출발했지만, 1970년대에는 재활용 및 폐품 이용 운동을 전개하고, 여성을 대상으로 하여 환경교육을 실시하였으며, 1980년대에는 재사용운동의 일환으로 ‘알뜰구판장’을 운영하기도 했다. YWCA는 1970년대부터 ‘코끼리복덕방’으로 불리는 중고물품교환센터를 운영하고 1980년대에는 폐수은건전지 분리수거, 합성세제 적량 쓰기 등의 운동을 전개하였다. 여성단체가 아니면서 환경 분야에서 시민실천운동을 전개한 단체로는 「한국자연보존환경협회 대전·충남지회」⁴⁾를 들 수 있다. 이 단체는 쓰레기 줍기, 자연생태계 보전 캠페인 등의 활동을 하였으나(대전환경운동연합, 2003: 19-20) 전문가 중심의 조사 및 연구 활동에 역점을 두는 단체이기 때문에 본격적인 환경운동과는 거리를 두고 있었다. 전반적으로 1987년 이전의 대전지역 시민운동은 개량주의적 접근에 바탕을 두고 있었다고 할 수 있다.

2. 1987년 이후의 시민운동

가. ‘새로운’ 시민단체의 출현과 시민운동의 영역 확장

1987년 6월 항쟁에서의 민주화 세력의 승리로 그 동안 억압되었던 시민사회는 급속하게 확장되었다. 이에 따라 대전지역에서도 시민단체의 구조가 재편성되고 시민운동이 활성화되는 커다란 변화가 일어났다. 앞에서 본 바와 같이, 1987년 이전에도 종교에 기반을 둔 시민운동단체와 여성단체가 지역에서 활동을 하고 있었

4) 당시에는 단체의 명칭이 「한국자연보존협회」였으나, 1998년에 「한국자연보존협회」로 변경하였다.

지만 1987년 이후에는 여성, 환경, 권력 감시 등 다양한 영역에서 운동성을 강하게 띤 단체들이 대거 출현하게 된 것이다.

[표 8] 1987년 이후 영역별 시민운동단체 설립 현황

영역	설립 현황
환경(5) ¹⁾	배달환경연구소(1991년 ²⁾), 대전환경운동연합(1993년), 환경보호감시국민운동본부 대전지회(1996년), 대전충남녹색연합(1997년), 대전·충남 생명의 숲(1998년), 대전여성환경포럼(2000년)
인권/추모(3)	대전민변(1988년), 민교협 대전지회(1989년), 대전·충남민주화운동계승사업회(2003년)
여성(5)	대전여민회(1987년), 대전여성단체협의회(1989년), 대전여성유권자연맹(1990년), 대전여성해방연대(2003년), 대전여성정치네트워크(2007년)
권력 감시(4)	대전경실련(1990년), 대전참여자치시민연대(1995년), 유성민주자치연합(1999년), 대전충남민주언론운동시민연합(2000년)
교육/연구(1)	참교육학부모회 대전지부(2002년), 대전시민사회연구소(2005년), 대전시민아카데미(2005년),
문화/체육(3)	우금치(1990년), 대전문화연대(2004년), 대전·충남민예총(2004년)
복지(2)	대전·충남인의협(1988년), 건치대전·충남(1989년)
소비자 권리(1)	소비자문제를 연구하는 시민모임 대전지부(1999년)
도시/교통/가정(1)	대전기운실(1991년)
노동/빈민(1)	대전실업극복시민운동협의회(1999년)
소수자/외국인(2)	대전 외국인노동자와 함께하는 모임(1996년), 대전외국인이주노동자종합지원센터(2002년)
국제연대(3)	대전국제네이버스(1991년), 대전·충남월드비전(1993년), 글로벌 케어 대전지부(1997년)
대안사회(4)	한발생활협동조합(1990년), 한발레츠(2000년), 민들레의료생협(2002년)
기타(1)	풀뿌리사람들(2008년)

주: 1) 영역 란의 ()속 숫자는 영역별 단체의 수임

2) 설립 현황 란의 ()속 숫자는 각 단체의 설립연도를 나타냄

이들 단체들은 '새로운' 시민단체라고 부를 수 있는데 여기에서 새롭다는 것은 이중(二重)의 의미를 갖고 있다. 첫째로, 이들 단체들은 1987년 이전에 창립된

YMCA 등의 단체들에 비하여 최근에 창립되었다는 것을 의미한다. 둘째로, 이들 단체들은 대체로 개혁지향성을 공유하고 있는데, 이러한 개혁지향성이 1987년 이전부터 활동해 왔던 단체들의 개량주의적 접근과 대비된다는 점에서 또한 새롭다고 말할 수 있다.

[표 8]은 1987년 이후 최근까지 결성된 주요 시민단체들의 설립 시기를 보여준다. [표 8]에서 보는 바와 같이, '새로운' 시민단체들은 영역별로 약간의 시차를 두면서 결성되었다. '새로운' 단체들이 가장 먼저 결성되기 시작한 영역은 여성운동 영역이다. 1987년 12월에 「대전여민회」가 「충남여민회」라는 이름으로 처음 창립되었고, 이어서 「대전여성단체협의회」(1989년) 등의 단체들이 속속 설립되었다. 그 뒤를 이어 인권/민주화 영역에서는 「대전민변」(1988년)과 「민교협 대전지회」(1989년)가 출범하였고, 권력 감시 영역에서는 「대전경실련」(1990년)과 「대전참여자치시민연대」(1995년)가 창립되었으며, 환경 영역에서는 「대전환경운동연합」(1993년)과 「대전충남녹색연합」(1997년)이 결성되었다. 이처럼 여성, 인권/민주화, 권력 감시, 환경 등 네 개 영역에서 1980년대 후반에서 1990년대 후반에 이르는 시기에 출현한 '새로운' 시민단체들이 대전지역 시민운동의 중심 세력을 형성하였다.

이 중에서도 1995년의 「대전참여자치시민연대」(아래에서는 「대전참여자치」라 함)의 창립은 지역 민주화운동세력의 '새로운 결집'으로서 의미를 갖고 있다. 창립 당시 「대전참여자치」의 주축 세력은 그 동안 「참여와 자치를 위한 시민연대」(1991년), 「지역운동의 발전을 생각하는 작은 모임」(1994년) 및 「방송바로세우기 대전시민위원회」(1994년)⁵⁾ 등의 활동을 통해 참여민주주의운동을 해왔던 인사들이다.

2000년대에 들어오면서 '새로운' 시민단체의 결성이 위 네 가지 영역 이외의 다른 영역으로 뻗어나가는 뚜렷한 경향을 보인다. 문화 영역의 경우, 이미 1990년대에 「우금치」와 같은 공연 단체가 결성되기는 했지만, 보다 포괄적인 문화운동을 전개하는 「대전문화연대」(2004년) 및 「대전·충남민예총」(2004년)은 2000년대 중

5) 「방송바로세우기 대전시민위원회」는 「지역운동의 발전을 생각하는 작은 모임」의 구성원이 중심이 되어 당시 정부가 추진하던 지역민간방송국 설립 인가 과정에서 시민의 권익을 확보하기 위한 목적으로 결성되었다.

반에 와서야 출범하였다. 또한 대안사회 영역에서도 2000년대에 이르러 기존의 「한발생활협동조합」(1990년)에 「한발레츠」(2000년)와 「민들레의료생협」(2002년)이 추가됨으로써 대안생활세계운동이 새로운 시민운동의 영역으로 자리 잡게 되었다.

또한 최근에는 시민운동이 여성, 인권/민주화, 권력 감시, 환경 등의 '주류' 영역으로부터 새로운 니치(niche)를 추구하는 방향으로 움직이고 있다. 이러한 새로운 활동은 민간 싱크 탱크 및 시민교육 영역에서 조직되고 있다. '시민참여와 자치에 기반한 정책연구 활동'을 목적으로 설립된 「대전시민사회연구소」(2005년)와 '지역 공동의 담론 활성화와 지역 시민의 교류의 장을 실현하기 위해 설립된 「대전시민아카데미」(2005년)가 대표적인 사례이다. 2008년에는 시민운동을 지원하는 시민운동단체로서 「풀뿌리사람들」이 출범하였다. 「풀뿌리사람들」은 '공익적 시민활동의 활성화와 발전을 지원하기 위한 목적으로 창립되었다(풀뿌리사람들, 2012: 87). 이러한 과정을 거쳐 지역 시민단체는 보다 다양해졌고 그 활동 영역은 크게 확장되었다.

나. 시민운동의 전개

(1) 태동기의 개혁지향적 시민운동

6월 항쟁 이후 변화된 정치적 기화구조 속에서 개혁지향적 시민운동의 활성화를 예고해 주는 두 개의 운동이 1980년대 말과 1990년대 초에 대전에서 일어났다. 그 첫 번째 사례기 바로 1989년에 시작된 '미군기지 대전이전 반대운동'이다. 당시 오늘날 자운대로 불리는 곳에 새로운 군사시설용지가 조성되어 있었지만 이곳에 어떤 군사시설이 입주할 것인지는 시민들에게 알려져 있지 않았다. 이러한 상황에서 이 부지에 당시 용산에 주둔하고 있었던 미8군이 이전해 온다는 언론 보도가 있었고, 이 보도가 8군의 대전 이전을 반대하는 시민운동을 촉발시키는 계기가 되었다(대전참여자치시민연대, 2005: 35-37). 1989년 3월에는 「대전목회자정의평화실천협의회」 등 기독교 계열 6개 단체가 "미군의 저질 퇴폐문화 확산으로 인해

민족문화와 향토문화가 무참히 파괴될 것"을 우려하면서 미군의 대전 이전에 반대하는 목소리를 처음으로 내기 시작했다. 이어 대전 및 충남지역 대학 교수 84명이 "주민 의사와는 다른 대전 이전"에 반대한다고 결의했다.

이 운동을 주도한 「미8군 대전이전 저지를 위한 시민공동대책위원회」(아래에서는 시민공동대책위원회라 함)는 1989년 7월 27일에 결성되었다. 당시 지역 언론의 보도)에 따르면 대전지역의 종교계, 노동계 등의 40여개 단체가 「시민공동대책위원회」에 참여하였다. 나중에 지역 대학생들이 「시민공동대책위원회」에 합류하게 됨에 따라 대자보 등을 통한 홍보 활동이 더욱 활발하게 전개될 수 있었다(박재묵, 2002: 1559). 같은 해 8월 15일에 개최될 예정이었던 결의대회는 경찰의 원천 봉쇄로 이루어지지 않았으나, 성명서 발표, 대자보 게시, 대언론 홍보 등의 활동은 지속적으로 이루어졌다. 6월 항쟁을 이끈 민주화운동 과정에서 이미 지역에 형성되어 있었던 재야 및 지식인 집단 내부의 연결망이 「시민공동대책위원회」의 조기 조직화를 가능케 했다. 이 운동은 몇 가지 한계)에도 불구하고 지역의 민주화운동세력이 지역 문제에 관심을 기울인 첫 번째 사례라는 점에서 큰 의미를 갖고 있다.

또 하나의 운동은 1991년에 있었던 '금강 제2휴게소 건설반대운동'이다. 당시 대전의 시민운동단체들은 금강 제2휴게소의 건설이 이루어질 경우, 대전의 상수원인 금강과 대청호가 오염될 가능성이 크다고 보고 휴게소 건설 반대 운동에 나섰다. 이 운동은 기존 시민운동단체의 연대기구인 「환경보전대전시민연합」(이하 '환시연'이라 함)에 의해 주도되었다. 「환시연」에 참여한 단체들은 「대전YWCA」, 「대전YWCA」, 「전국주부교실 대전광역시지부」, 「배달환경연구소」(1991년) 등이었다. 「환시연」의 활동은 금강 제2휴게소 건설을 저지했을 뿐만 아니라 환경문제에 대한 지역 주민들의 관심을 고취시키는 데 큰 성과를 가져온 것으로 평가된다. 또한 「환시연」은 휴게소 건설반대운동이 끝난 후, 쓰레기 분리수거운동, 종이 및 우유

6) 「대전일보」 1989년 7월 28일자를 참조하였음.

7) 내부에 주한미군철수론과 주민생활문화보호론 간의 시각 차이가 있었다는 점, 시민 대중의 참여가 제한적이었다는 점, 통일·평화·군축운동으로 승화되지 못했다는 점 등이 한계로 지적되고 있다(대전참여자치시민연대, 2005: 37).

팩 등의 재활용품 교환소 운영 등의 활동을 지속적으로 수행함으로써 지역 환경 운동의 기반을 닦았다(대전환경운동연합, 2003: 21).

(2) 일상화 단계에서의 시민운동의 전개

여성, 환경, 권력 감시 등 시민운동의 주요 영역에서 '새로운' 시민단체들의 결성이 이루어진 1990년대 중반에 이르러 대전지역 시민운동은 비로소 지역적 쟁점은 물론 전국적 쟁점에 대응할 수 있는 조직적 역량을 갖추게 되었다. 특히 1993년과 1995년에 「대전환경운동연합」과 「대전참여자치시민연대」가 창립되면서 지역 시민운동의 조직적 역량은 크게 향상되었다. 이런 점에서 1990년대 중반에 이르러 대전의 시민운동은 일상화 단계에 진입했다고 할 수 있다.

1989년 이후 대전지역 시민운동의 주요 전개 과정은 [표 9]와 같다. [표 9]에서 보는 바와 같이, 1994년에 이후부터는 매년 크고 작은 운동들이 지속적으로 전개되어 왔다. 운동이 다룬 문제⁸⁾를 전국적 문제와 지역적 문제로 구분할 수 있는데, 여기에서는 먼저 지역적 문제를 다룬 운동부터 살펴보고자 한다.

지역적 문제 중에서 지역 시민운동이 가장 지속적으로 다루어온 것은 환경보전이었다. 1994년 이후 지역 환경문제를 다룬 운동으로는 민주시산 물한계곡 지키기 운동, 문예공원지키기운동, 쓰레기소각장 건설반대운동, 계룡대 및 자운대의 골프장 건설반대운동, 월평공원·갑천생태계 지키기운동, 계룡산 민속박물관 건립반대운동, 3대하천살리기운동, 용담댐 건설 및 대청호 수질 보전 운동, 금강수계특별법 제정 운동, 금강운하건설저지운동 등을 들 수 있다. 지역 환경운동은 지속적으로 전개되었을 뿐만 아니라 지역의 광범위한 시민단체의 참여와 연대를 이끌어냈다는 점에서 지역 시민운동의 주된 흐름 중의 하나였다고 할 수 있다. 문예공원지키기운동, 월평공원·갑천생태계지키기운동 및 금강운하건설저지운동은 지역 시민단체들이 광범위하게 참여한 대표적인 사례이다.

8) 여기에서 '문제'는 쟁점(issue)과 의제(agenda)를 포함한 보다 일반적인 문제 설정을 의미한다. 쟁점은 운동 외부로부터 주어진 문제를 의미하며, 의제는 운동이 주체적으로 설정한 문제를 말한다.

[표 9] 대전지역 주요 시민운동의 전개 과정

연도	주요 시민운동
1989	미8군 대전 이전 반대운동
1990	-
1991	금강 제2휴게소 건설 반대 운동
1992	-
1993	시민에 의한 대기오염도 조사 실시
1994	민주지산 물한계곡 지키기 운동, 지역 민영방송 바로세우기 운동
1995	지방선거 시민·환경후보 당선운동, 환경규제완화저지운동,
1996	총선 후보자 정보공개운동, 문예공원지킴이운동(1997년까지), 특허법원유치운동
1997	쓰레기 소각장 건설반대운동(1998년까지), 계룡대골프장건설반대운동,
1998	지방선거 후보검증활동, 월명공원·갑천생태계지킴이운동(2011년까지), 실업극복운동
1999	작은 권리 찾기 운동, 장외경마장 유치반대운동, 계룡산민속박물관립반대운동(2003년까지), 용담댐 담수 및 대청호 수질보전대책운동,
2000	총선 국면 낙천·낙선운동, 산내 학살 대책활동(2005년까지), 용담댐 담수 및 대청호 수질보전대책운동(2001년까지), 아파트녹지화운동(2003년까지), 올바른 의약분업운동
2001	서구 러브호텔 대책활동, 금강수계특별법 제정운동
2002	지방분권운동, 자운대 골프장건설저지운동, 대청호보전운동, 대중교통활성화운동
2003	지방분권·균형발전·신행정수도건설을 위한 지방살리기 3대법률제정운동, 급행버스체제(BRT)도입운동(2005년까지), 동네경제살리기운동, 도시개혁운동, 호주제폐지운동, 생태하천 복원운동
2004	총선 국면 낙천·낙선운동, 노무현 대통령 탄핵 무효화운동, 이라크 파병반대운동, 행정수도지속추진운동(2005년까지), 경륜장건립저지운동(2005년까지), 성매매 없는 사회 만들기 운동, 학교급식조례제정운동
2005	마을도서관건립운동, 학교급식조례제정운동
2006	지방선거 청렴협약운동, 지방선거 헛공약 선정 발표, 지역간교육격차해소운동, 주민소환제입법운동, 한미FTA저지운동(2012년까지)
2007	수도권과밀반대운동, 한국타이어노동자집단지사망 대응활동(2009년까지)
2008	금강운하저지운동(2009년까지), 광우병위험미국산쇠고기수입반대운동 및 촛불문화제, 수도권규제완화대응활동
2009	용산참사 대응활동 및 추모 촛불문화제, 행정도시정상(원안)추진촉구운동(2010년까지), 노무현대통령서거 추모활동, 김대중대통령서거 추모활동, 미디어악법규탄활동, 교육공공성확보운동
2010	4대강정비사업중단촉구운동, 지방선거 대응활동(2010대전유권자희망연대 결성 등), 행정사무감사 모니터링 활동(행정사무감사대전시민네트워크 결성)
2011	4대강정비사업모니터링 활동, 도시철도2호선계획(고가경전철) 재검토 요구 활동, 과학비즈니스벨트 관련 대선공약 이행 촉구활동, 지역 방사성폐기물관리시설 안전성 모니터링 활동

신행정수도 건설(행복도시 건설) 역시 지역 시민운동이 중요하게 다루어온 문제이다. 신행정수도 문제는 2003년 노무현 정부의 신행정수도 건설 추진, 신행정수도건설특별법에 대한 헌법재판소의 위헌 결정(2004년 10월 21일), '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설특별법' 제정(2005년 3월 2일)에 이어 이명박 정부가 추진한 세종시 수정안 부결(2010년 6월 29일)에 이르기까지 약 7년 간 지역의 주요 쟁점이 되었고, 지역 시민단체는 이 기간 동안 「신행정수도법충청권협의회」, 「신행정수도 지속추진 범대전시민연대」, 「신행정수도건설비상시국회의」 등의 지역 연대기구에 참여하면서 단속적으로 운동을 전개하였다. 운동의 목표와 강도는 시기에 따라 큰 기복을 보였으나, 신행정수도 관련 활동은 지역 시민단체가 단일 현안에 대해 관심을 집중시킨 대표적인 사례이다.

도시교통 문제도 지역 시민운동의 중요한 관심사였다. 시민단체들은 시 당국의 도시철도(지하철) 1호선 건설에 반대하면서 그 대안으로 대중교통의 활성화와 BRT의 도입을 촉구하는 운동을 전개했다. 지하철 1호선 건설을 저지하지는 못했지만, 시내버스 운영의 준공영화라는 형태의 성과를 가져왔다. 현재는 도시철도 2호선의 지상고가화 건설을 반대하는 운동을 전개하고 있다.

주민의 생활방어 및 생활향상도 비교적 중요하게 다루어졌다. 주민생활방어를 위한 주요 운동으로는 경륜장 건립 반대운동, 리브호텔 건립 반대운동, 장외경마장 유치 반대운동 등을 꼽을 수 있고, 주민활향상을 위한 운동으로는 동네경제 살리기 운동, 마을어린이도서관 건립운동, 학교급식조례 제정 운동 등이 있었다. 주민생활방어운동은 대체로 지역 시민단체들의 연대 활동으로 전개되었으나, 주민생활향상운동은 대부분 개별 단체 수준에서 추진되었다.

이러한 통상적인 운동과 함께 정치세력화 시도도 이루어졌다. 특정 시기에 국한된 활동이긴 하지만, 일부 시민단체는 지방선거에 '시민후보' 추대 활동을 '감행'하였다. 이러한 추대는 당시 시민단체의 후보 추대를 금지한 선거법의 제약 속에서 그리고 시민단체의 '정치적 중립성' 논란 속에서 이루어졌기 때문에 추대된 후보의 수는 많지 않았다. 1995년 지방선거에서 「대전참여자치시민연대」는 광역의회

의원 후보 4인과 기초의회 의원 후보 9인을 포함한 총 13인의 후보를 '시민후보'로 추대하였다. 선거 결과 13인의 '시민후보' 가운데 시의원으로 당선된 사람은 없었고, 구의회 의원으로는 4인이 당선되었다. 1998년 지방선거에서는 4인의 구의원 후보만이 '시민후보'로 추대되어 모두 당선되었다(박재묵, 2001: 457).

전국적 쟁점과 의제를 다룬 운동으로는 낙천·낙선운동, 올바른 의약분업운동, 지방분권·지역균형발전운동, 호주제폐지운동, 성매매반대운동, 주민소환제입법운동, 한미FTA반대운동, 광우병위험쇠고기수입반대운동, 노무현대통령 및 김대중 대통령 추모 활동, 미디어악법규탄 활동, 교육공공성확보운동, 4대강사업반대운동, 용산참사 대응 활동 등이 있었다. 그 중에서도 많은 시민단체들이 참여한 운동은 낙천·낙선운동, 지방분권·지역균형발전운동, 한미FTA반대운동, 광우병위험쇠고기수입반대운동, 4대강사업반대운동 등 다섯 가지였다. 한미FTA반대운동과 광우병위험쇠고기수입반대운동은 촛불집회라는 새로운 운동 양식으로 이루어졌다.

제4절 대전지역 시민운동의 특징

1. '새로운' 시민운동단체의 중심 세력화

지역 시민운동의 중심 세력은 주요 지역 운동의 의제 설정과 활동에 주도적으로 참여하는 단체들을 말한다. 이렇게 정의할 경우, 지역 시민운동의 중심 세력은 주요 연대기구에 얼마나 적극적으로 참여하는가를 통해 확인할 수 있다. 왜냐하면 지역의 주요 의제들은 상설 연대기구 또는 한시적 연대기구를 통해 설정되고 운동에 대한 참여 역시 연대기구의 틀 속에서 이루어지기 때문이다.

어느 지역에서나 비슷하겠지만, 대전지역 시민운동에서는 1987년 이후 새로 출범한 개혁지향적 시민단체들이 중심 세력을 형성하고 있다. 이들 단체에는 [표 8]에 제시된 단체들 중에서 「배달환경연구소」의 경우처럼 다른 단체와의 통합을 통

해 새로운 단체를 창립한 단체, 「유성민주자치연합」 및 「대전실업극복시민운동협의회」처럼 활동력이 저하되거나 단체의 성격이 복지 전달기관으로 바뀐 단체들 및 지역 문제에 대해 상대적으로 적은 관심을 갖고 있는 국제연대 영역의 3개 단체들을 제외한 대부분의 단체들이 포함된다. 이들 단체 중에서도 특히 「대전연대회의」 회원 단체들은 일단 중심 세력이라 할 수 있다. 그러나 1987년 이전에 설립된 단체들 중에도 1987년 이후 출범한 이들 단체들과 함께 중심 세력을 형성해온 단체들이 있다. 현재 「대전연대회의」에 회원으로 참여하고 있는 「대전YMCA」, 과거에 「대전연대회의」에 회원 단체 또는 참관 단체로 참여했던 「대전YWCA」, 「주부교실대전광역시지부」, 「대전홍사단」 등이 이러한 부류에 속하는 단체들이다.

2. 연대 활동의 활성화

대전지역 시민운동의 중요한 특징 중의 하나가 연대활동의 활성화이다. 지역적으로 또는 전국적으로 중요한 사안이 발생하게 되면, 대체로 주요 시민운동단체들은 「대전연대회의」 또는 다른 회의체를 통해 인식 틀(frame)을 공유하는 과정을 거친 후, 한시적 연대 기구를 만들고 이 연대기구가 중심이 되어 운동을 전개해 왔다.

연대를 통한 운동의 전략은 시민운동의 태동기부터 나타나기 시작했다. 앞에서 살펴본 1989년의 미군기지 대전이전 반대운동의 경우에는 40여개 단체가 「시민공동대책위원회」를 결성했고, 금강 제2휴게소 건설 반대운동에서는 4개 단체가 연대하여 「환시연」을 결성한 바 있다. 그 후 연대기구를 통한 운동은 대전지역 시민운동의 관례화된 운동 전략으로 자리 잡았다. 연대 활동의 주요 사례로는 「물한계곡 개발반대 범대전추진위원회」가 전개한 민주자산 물한계곡 지키기운동(1994년), 지역 시민단체들의 연대 활동으로 전개된 문예공원 축구장 건립반대운동(1996년), 「소각로 건립저지 범시민대책위원회」(1997년)가 주도한 소각로 추가 건설 반대운동, 「월평공원-갑천생태계 지키기 시민연대」가 추진한 갑천 우안 도로 건설 반대 및

월평공원 생태계 보전 운동(1998년-2011년), 「계룡산 살리기 국민연대」가 전개한 계룡산 민속박물관 건립저지운동(2000년), 대전 및 충남·북 지역 60여개 시민단체들의 연대활동으로 추진된 용담댐 용수배분 합리화 운동(2000-2001년), 「대전충선시민연대」의 낙천·낙선운동(2000년 및 2004년), 지방분권·지역균형발전·신형정수도 건설 관련 운동(2003-2010년), 경륜장건립저지운동(2004-2005년), 한미FTA 저지운동(2006-2012년까지), 금강운하 및 4대강사업반대운동(2008 -2012년), 광우병 위험미국산쇠고기수입반대운동(2008년) 등을 꼽을 수 있다. 사실상 [표 9]에서 열거되고 있는 거의 대부분의 운동들이 시민단체 간 연대를 기반으로 하여 전개되었다고 할 수 있다.

지역에서는 물론 전국적 수준에서 연대 활동의 활성화를 가져온 결정적인 계기는 2000년 「충선시민연대」의 낙천·낙선운동이었다. 전국적 연대기구인 「충선시민연대」는 적어도 당시까지는 사상 최대의 연대기구였다. 결성 당시 전국의 473개 단체가 회원으로 가입하였으나, 100일 동안의 한시적 활동기간 중에 회원단체는 지속적으로 증가하여 최종적으로 975개에 이르렀다. 낙천·낙선운동이 연대 활동 활성화의 계기가 된 것은 단순히 많은 단체들이 회원으로 참여했기 때문이 아니라 연대 활동이 큰 성과를 가져올 수 있다는 확신을 주었기 때문이라 할 수 있다. 2000년 총선에서 「충선시민연대」는 낙선 대상으로 삼은 86명의 68.6%에 이르는 57명이 낙선)되었을 뿐만 아니라 낙천·낙선운동이 광범위한 국민적 지지 속에 전개됨에 따라 시민단체들은 연대 활동에 대한 효능감(efficacy)을 갖게 된 것이다.

대전지역에서도 시민단체들이 2000년에 「대전충선시민연대」를 결성하여 낙천·낙선운동을 전개한 결과, 낙선대상자 4명 전원이 낙선하였다. 이러한 낙천·낙선

9) 낙선된 57명 중에는 낙선대상자로 지목되기 전에 이미 지지율이 낮아 당선될 가능성이 낮았던 후보자가 많이 포함되어 있었기 때문에 57명의 낙선이 순전히 낙선운동의 영향이라고 보기는 어렵다. 낙선운동의 영향은 지역별로 다르게 나타났는데, 영남지역에서는 낙선대상자로 지목된 후 지지율이 올라간 후보자도 있었다. 한 연구에 따르면, 분석 대상자 79명 중 낙선운동으로 지지율이 저하된 후보자는 51명(64.6%)에 이르지만, 이들 중에서 당락이 바뀌는 수준의 영향을 받은 후보는 8명으로 분석 대상자 79명의 10.1%이다(안문석·황민섭, 2002: 235; 247).

운동의 경험과 성과를 바탕으로 「대전연대회의」가 출범하게 되었고, 이 기구가 지역 연대 활동의 기반이 되어 왔다. 2010년의 경우, 「대전연대회의」를 기반으로 하여 조직된 지역 연대기구는 「한미FTA저지대전·충남운동본부」 등 총 24개에 이르고 있다(대전시민사회단체연대회의, 2011: 10-11).

3. 전국적 쟁점 및 의제에 대한 높은 호응도

대전지역 시민운동의 세 번째 특징으로는 전국적 쟁점 및 의제에 대한 호응도가 매우 높다는 점을 들 수 있다. [표 9]에서 보는 바와 같이, 지역 시민운동이 지역적 쟁점 및 의제를 중심으로 하여 전개되고 있기는 하지만, 부패 무능 정치인 추방을 통한 정치 개혁, 지방분권 및 지역 균형발전, 학교 급식, 한미FTA, 미국산 쇠고기 수입, 주민소환제, 한반도대운하 및 4대강사업, 용산 참사 등의 전국적 사안들도 지역 시민운동의 의제로 등장하고 있다.

전국적 문제가 곧 지역의 문제라는 점에서 지역의 시민운동이 전국적 사안에 반응을 보인다는 것은 어떤 점에서 당연한 일이다. 또한 지역의 많은 시민단체들이 지부 또는 연합의 형태로 ‘중앙’ 조직과 연계되어 있다는 점도 지역 시민운동이 ‘중앙’의 운동으로부터 분리될 수 없게 만드는 조건이 된다. 중요한 것은 전국적 쟁점과 의제에 대한 지역 시민운동의 호응 수준이다. 다른 지역의 시민운동과 비교하기는 어렵지만, 대전의 시민운동은 다른 지역 시민운동에 비해 ‘중앙’ 시민운동과 상대적으로 강한 연대를 형성하고 있고, 이들 바탕으로 하여 전국적 사안에 대해 적극적으로 대응하고 있다.

그렇다면 ‘중앙’ 시민운동과의 상대적으로 강한 연대는 어떻게 설명될 수 있을까? 아마도 수도권과의 지리적 인접성 및 이로 인한 낮은 수준의 지역주의가 그 원인일 가능성이 있다. 수도권에서 멀리 떨어진 지역, 예컨대 제주, 부산, 광주 등의 지역에서는 강한 지역주의를 바탕으로 하여 ‘중앙’의 의제와 다른 의제 또는 ‘대안적’ 의제가 만들어지고 이러한 의제들이 시민운동의 방향을 결정해 주는 반

면에 대전지역에서는 그렇지 않다는 것이다. 하나의 예로서 지방분권 및 지역균형 발전의 의제를 들 수 있다. 수도권 중심의 발전에 대한 대안적 의제로서의 지방분권과 지역균형발전은 참여정부 시절에 국가적 의제가 되었지만, 그 이전에 이미 부산·대구 및 광주지역 시민사회와 정치권에서는 ‘대안적’ 발전 담론으로 부상하고 있었다.

제5절 맺음말 : 성과와 과제

1. 성과

지난 20년간 시민운동은 다양한 방식으로 시민사회의 가치를 지역사회에서 실현하고자 했다. 시민운동은 그 동안 많은 것을 이룩했고 또 많은 것을 방어해 왔지만 우선 가시적인 성과에 국한한다면, 크게 두 가지 영역에서 찾을 수 있다. 그 하나는 지방자치 영역에서의 주민 참여의 제도화라 할 수 있다. 제도화의 형식적 측면에서 본다면 주민소환제와 주민참여예산제가 우리나라 지역 시민운동의 가장 뚜렷한 성과일 것이다.

그러나 주민 참여의 제도화는 이미 특정 제도의 도입을 넘어서서 거버넌스적 시정 운영의 정착을 통해 보다 관례화된 형태로 진행되고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 비공식 자료에 의하면, 현재 대전광역시의 전체 86개 위원회 중에서 전문가 중심으로 운영되고 있는 건설기술심의위원회, 행정심판위원회 등 31개의 위원회를 제외한 55개 위원회에 시민단체 관계자 및 추천 인사들이 참여하고 있는 것으로 알려져 있다. 시민사회가 참여하고 있는 55개 위원회의 총 970명의 위원 중 당연직 위원(165명)을 제외한 위촉직 위원은 805명인데, 위원으로 위촉된 시민단체 관계자 및 추천 인사는 총 116명이다. 위촉직을 기준으로 할 때 시민단체 관련 인사의 참여율은 14.3%에 이른다.¹⁰⁾ 한편에서 보면, 거버넌스의 영역의

확대와 참여의 실질화의 측면에서 해결해야 할 과제들이 남아 있지만, 시민 권력화(empowerment)를 크게 진전시켰다는 점에서 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

다른 하나의 성과는 환경 및 주민생활방어의 영역에서 찾을 수 있다. 많은 사례 중에서 가장 두드러진 성과로 꼽을 수 있는 것은 둔산 문예공원 지키기와 경륜장 건설 저지이다. 문예공원 지키기는 시민단체들의 연대 활동이 광범위한 시민의 지지를 바탕으로 시 당국의 월드컵경기장의 입지 변경을 이끌어냄으로서 공원 보전과 합리적인 도시 공간 조성에 기여했다. 경륜장 건설 저지는 사행산업의 폐해로부터 건전한 주민생활을 지켜냈다는 점에서 의미 있는 운동 성과로 평가할 수 있다.

그러나 시민운동의 성과를 가시적인 변화에 국한해서 논의할 수는 없다. 시민운동의 목적을 소통을 통해 시민사회가 추구하는 가치를 실현하는 데 있다고 한다면 시민운동이 느린 변화와 덜 가시적인 변화에 미친 영향에 보다 주목할 필요가 있다. 저지를 위한 운동이든 '만들기'를 위한 운동이든 운동 과정에서 이루어진 소통 자체가 시민의 생각을 바꾸게 하고 궁극적으로는 미래의 지역사회 변화에 기여하게 되기 때문이다. 이런 점에서 시민운동의 성과는 당장의 성공과 실패를 기준으로 평가될 것이 아니라 소통의 방식과 그 활성화 수준과 관련해서 평가되고 또 성찰될 필요가 있을 것이다.

2. 앞으로의 과제

지역 시민운동은 앞에서 본 성과에 못지않게 많은 과제를 안고 있다. 여기에서는 시민단체 내부의 과제는 논외로 하고, 거시적인 측면에서 시민운동의 활동 방향의 정립에 초점을 맞추어 몇 가지 과제를 제시해 보고자 한다.

10) 시민사회 관련 인사들의 구성비가 높은 위원회로는 수도물평가위원회(100%), 농업, 농어촌 및 식품산업정책심의위원회(58.3%), 소비자정책위원회(52.9%), 장애인차별금지 및 인권위원회(40.0%), 소방기술심의위원회(37.5%), 계약심의위원회(37.5%), 장애인 복지위원회(37.5%) 등이다.

첫째로, 지역(도시) 만들기 운동이 확대되어야 한다. 거대한 체제개혁운동에서 작은 생활세계 만들기 운동으로의 방향 전환이 모색될 필요가 있다는 것을 의미한다. 부연하자면, 체제개혁이 완성되었거나 의미 없는 운동이기 때문에 포기해야 한다는 것이 아니라 상대적으로 그 동안 사각지대로 남겨져 왔던 생활세계의 문제에 대한 관심을 확대해야 한다는 것이다. 결국 체제 및 제도의 개혁과 생활세계의 재구축은 동시에 그리고 균형 있게 추구될 필요가 있다.

지역 시민운동을 되돌아보면 '만들기 운동'은 이미 시작되었지만, 아직은 시작 단계에 머무르고 있다고 할 수 있다. 지역에서 이루어진 의미 있는 '만들기 운동'의 주요 사례를 든다면, 환경 영역에서는 3대 하천 살리기 운동, 안전한 놀이터 만들기 운동, 아파트 및 공공기관의 담장 허물기운동 등이 있었고, 주민 생활 향상 영역에서는 마을어린이 도서관 건립운동, 동네상권 살리기 운동 등이 있었으며, 대안생활세계운동으로는 지역통화운동(한밭레츠)과 의료협동조합운동이 있었다. 최근에는 사회적 경제 육성을 위한 사회적 기업 및 마을기업 지원이 시민운동의 일환으로 전개되고 있다. 따라서 이미 시작된 변화를 가속화시키는 것이 향후의 과제라고 할 수 있다. 이러한 다양한 종류의 '만들기 운동'을 관통하는 공통의 화두는 공동체이다. 공동체주의적 전망에 기초한 사회적 관계 및 조직의 재편성은 향후 수십년 간 지속될 트렌드가 될 것으로 전망된다.

둘째로, 도시의 미래에 대한 시민 판 장기 비전의 정립이 요구된다. 지금까지 지역 시민운동이 추구하는 가치는 운동 과정에서의 언술을 통해 다양하게 표현되어 왔지만, 이러한 가치들이 도시 전환의 비전으로 결정화(結晶化)되지는 못했다. 자치단체는 대전의 비전으로 과학기술도시, 생태(환경)도시, 창조도시, 혁신도시, 문화도시, 신중심도시 등을 제시해 왔다. 이러한 도시 비전은 주민이 바라는 도시 미래상을 반영하기보다는 도시 패러다임의 국제적 조류, 중앙정부의 국정 기조, 자치단체장의 신념 등에 의해 결정되고 또 자주 변경되어 왔다. 그 결과 도시의 비전과 정체성에 있어서 혼란이 야기되고 있다. 이런 점에서 시민사회 판 도시 비전은 보다 장기적인 관점에서 정립되어야 할 것이다.

셋째로, 시민적 싱크 탱크의 형성이 요구된다. 시민사회가 도시 비전의 정립과 함께 도시 만들기를 추진해 나가기 위해서는 독자적인 싱크 탱크를 보유해야 한다. 지역에 대전충남시민환경연구소(1997년 설립)와 대전시민사회연구소(2005년 설립)가 이러한 시민적 두뇌집단에 가까운 역할을 수행하고 있으나, 아직 싱크 '탱크'에는 미치지 못하고 있다. 현재의 시민단체의 역량에 비춰볼 때, 가능한 싱크 탱크의 형태는 상근 연구 인력 중심의 조직보다는 광범위한 지역 연구자들의 네트워크의 구축에 역점을 두는 조직일 것이다. 이런 점에서 대구의 대구사회연구소가 1980년대에 연구회로 출발하여 1990년대 초반에 와서 연구소의 형태로 재출범한 바 있음을 참고할 필요가 있다. 기존의 대전시민사회연구소의 네트워크 기반을 확충하고 기능을 강화하는 것이 유력한 대안이 될 수 있을 것이다.

박재묵 충남대학교 사회학과 교수

서울대학교와 동대학원에서 사회학을 전공하였으며, 환경사회학, 발전사회학, 사회운동론 등을 연구하고 강의하고 있다. 주요 저서 및 논문으로는 『우리 눈으로 보는 환경사회학(공저)』(2005), 『제3세계사회발전론(편역)』(1982), 「자원봉사자의 환경주의와 탈물질주의」(2010), 「환경재난으로부터 사회재난으로」(2008) 등이 있다.

jmpark@cnu.ac.kr

참고문헌

- 김조년. 2002. “대전지역 사회단체와 시민사회운동,” 대전광역시사편찬위원회 (편), 「대전100년사(제3권)」. pp. 2059-2086.
- 대전시민단체연대회의, 2011. 「제11차 정기총회(자료집)」.
- _____. 2010. 「제10차 정기총회(자료집)」.
- _____. 2009. 「제9차 정기총회(자료집)」.
- _____. 2007. 「제7차 정기총회(자료집)」.
- _____. 2006. 「제6차 정기총회(자료집)」.
- 대전참여자치시민연대, 2005. 「대전참여자치시민연대 10년사: 아름다운 대전을 위한 시민의 힘」.
- _____, 2011. 「2011년 대전참여자치시민연대 정기총회(자료집)」.
- _____. 2010. 「2010년 대전참여자치시민연대 정기총회(자료집)」.
- 대전환경운동연합. 2003. 「투쟁의 역사 실천의 역사」. 대전환경운동연합.
- _____. 2012. 「2012대전환경운동연합 정기총회(자료집)」
- 박재묵. 2001. “한국 시민운동의 정치세력화 방향: 환경운동연합과 대전지역 시민운동단체의 지방선거 참여 사례를 중심으로,” 권태환·임현진·송호근 편, 「신사회운동의 사회학: 세계적 추세와 한국」. pp. 437-461.
- _____. 2002. “대전의 도시성장과 군사도시,” 대전광역시사편찬위원회(편), 「대전100년사(제2권)」. pp. 15479-1562.
- _____. “대전지역 시민운동의 전개와 향후 과제,” 「대전의 60년: 회고와 미래 과제」(대전광역시지역혁신협의회·충남대학교 사회과학연구소 주최 대전광역시 시승격 60주년학술대회 자료집). pp. 87-103.
- 시민운동정보센터·한국민간단체총람편찬위원회. 2009. 「한국민간단체총람(상, 중, 하)」.
- 시민의신문. 2003. 「2003 한국민간단체총람」. 시민의신문.
- 신행철 외. 1995. 「제주사회론」. 한울.
- _____. 1998. 「제주사회론2」. 한울.

- 안문석·황민섭. 2002. “시민단체의 공직후보 낙선운동의 영향력 평가: 16대 총선에서의 총선시민연대의 낙선운동을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제11권 제2호: 227-253.
- 이건희. 2012. “올해 대청호보존운동의 흐름은、、、” 「대청호 소식」 76: 11.
- 조대엽. 2007. 「한국의 사회운동과 NGO: 새로운 운동주기의 도래」. 아르케.
- 조희연. 2010. “‘거대한 운동’으로의 수렴에서 ‘차이의 운동들’로의 분화: 한국 민주화 과정에서의 사회운동의 변화에 대한 연구,” 조희연·김동춘·김정훈 편, 「거대한 운동에서 차이의 운동들로: 한국 민주화와 분화하는 사회운동들」. 한울, pp. 25-137.
- 조희연·김동춘·김정훈. 2010. “‘독재 이후’ 및 ‘개발 이후’ 한국 민주화 과정에서 사회운동의 변화와 재구성,” 조희연·김동춘·김정훈 편, 「거대한 운동에서 차이의 운동들로: 한국 민주화와 분화하는 사회운동들」. 한울, pp. 9-23.
- 최경화. 1995. “대구지역 사회운동의 현황과 성격,” 대구사회연구소(편), 「대구·경북사회의 이해」. 한울, 281-327.
- 최진혁. 2005. “Local Governance의 이론과 실제,” 「지방자치의 발전과 NGO의 역할」(한국NGO학회·대전시민단체연대회의·대전광역시 주최, 한국NGO 포럼 자료집), pp.7-32.
- 풀뿌리사람들. 2012. 「2012 풀뿌리사람들 연례보고서(총회 자료집)」.

8장 대전지역 정치의 구조와 특성

제1절 머리말

제2절 한국 지방정치의 일반적 특성

제3절 대전지역 정치의 환경과 특성

제4절 대전 지방정부와 지역 민주주의

제5절 맺는말

“충청도가 핫바지나? 부산도 뽕치고 광주도 뽕치면
우라도 뽕치는게 정상이다.”
- 충청지역 노정객 -

제1절 머리말

지방정치란 지방화한 국가권력에 대한 시민사회 제 집단의 정치행위와 정치엘리트들의 정치적 선택으로 구성된다. 따라서 국가권력의 지방화 혹은 분권화가 전제되지 않은 지방정치란 존재하지 않는다. 국가권력의 지방화가 전제되면 지역정치공간에 정당이 개입하고 정당을 통해서 지방정치가 구성된다. 대전의 지방정치는 1991년 3월 26일 기초자치단체인 구·시의회 의원 선거를 실시하여 부활하였다. 그리고 1995년 6월 27일 처음으로 대전시 의회와 대전 시장을 동시에 선출함으로써 본격적인 지방정치를 위한 공간이 마련되었다.

지방정치란 특정 지역 공간 내에서 지방정부 차원의 권력을 둘러싸고 이루어지는 일련의 정치행위로 이루어진다. 국가, 시장, 시민사회의 지방화는 우선적으로 국가권력의 지방화를 전제로 진행된다. 따라서 국가권력의 지방화 혹은 분권화가 이루어지지 않을 경우 시민사회의 지방화도 이루어지기 어렵다. 예를 들면, 1990년 초반 이후에 지역차원의 비정부기구들이 급속도로 생성되기 시작한 것은 국가권력의 분권화가 전제되었기 때문이다. 1995년에 기초의회 의원 및 단체장과 광역의회 의원 및 단체장 선거를 동시에 실시하고 권력의 지방배분이 시작되면서 지방정치가 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 1995년 이후 진행되어 온 국가권력의 분권화는 지역화 된 국가, 시장, 시민사회를 출현시키며, 이는 지역사회가 여러 부문으로 분화되는 것을 의미한다. 또한 지역사회의 이러한 내부적 분화 자체가 지역정치사회가 출현하는 토대가 된다.

국가의 지방화는 중앙 집권시스템이 지방자치시스템으로 전환하면서 지역 공간 내에서 정치사회를 형성하게 된다. 중앙정부와 지방정부간 권한과 책임의 배분, 지방정부의 예산권 입법권 등의 확대, 자치참여의 입법화 등과 같은 자치법이 제도화 되면서, 지역 내의 정치권력 역학이 변화한다. 즉 중앙정당정치의 지방화, 지방엘리트와 시민 관계의 변화, 시민사회의 성장, 지방의 정치문화생성, 새로운 정치엘리트의 성장, 지역차원의 정당지배구조의 변화 등이 뒤따라 발생한다. 다시 말해서 지역사회에 대한 권력적 지배가 이루어지는 지역의 상부구조로서 지역정치사회가 변화하고 새로이 구성되게 된다. 우리나라에선 1990년대 초 자치제의 복원으로 지방정부의 자치권이 확대되면서, 지역에서 이루어지는 인프라 확충사업, 개발사업에 대한 정책결정과 집행을 중심으로 개발정치가 구성된다. 그리고 이것이 지역의 정치사회를 형성하는 데 중요한 배경이 되었다. 예를 들면, 지방정부가 추진하는 지하철 사업, 월드컵 경기장 건설, 도로 확충사업, 쓰레기 매립지 건설 등의 사업을 놓고, 시장과 시의회, 지역의 토건업자, 핵심 이해관계 주민, 정치엘리트, 지역정당, 그리고 지역시민 일반이 개입하여 지역정치를 구성하게 된다.

대전지방정치는 어떻게 구조화 되어 있는가? 대전 지역 정치는 한국 지방정치의 일반적 특성으로부터 크게 빗겨나 있지 않다. 따라서 지방자치제의 도입에 따른 지방정치 패러다임이 한국 전체 사회를 통하여 어떻게 이루어져 왔는가를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 전제 없이는 대전 지역정치를 이해하는 것이 불가능하기 때문이다. 한국 지방자치의 특성은 중앙정치와 비교하여 보수적이며 지역에 관계없이 보수적인 토호세력이 사회적 연줄망을 통하여 지배를 관철하고 있다. 대전 지역정치도 예외는 아니어서 소수 고등학교, 대학교 출신들로 정치엘리트들이 집중되어 있으며, 엘리트 연줄망의 집중성 때문에 아주 쉽게 소수 엘리트가 대전지역정치의 헤게모니를 유지할 수 있었다.

지방자치의 두 번째 주요한 특징은 중앙정치로부터 지방정치가 아직까지도 자유롭지 못하고 가신주의적(家臣主義的) 관계를 유지하고 있다는 사실이다. 중앙정당정치 엘리트는 공천과 정치적 보호를 지방의 정치인들에게 보장해 주는 대신에

그들로부터 충성을 받아 낸다. 지역단위 정치엘리트들은 지역공간에서 지방정치의 독자적 결정권을 가지지 못하고 중앙정치 엘리트의 대리인으로서 기능한다. 따라서 지방적 정치 문제 결정의 자주권이 지나치게 훼손되어 지방정치의 존재가 부인되는 결과를 낳기도 한다. 셋째, 한국의 지방자치는 개별정당이 지역정치를 독점함으로써 정당정치가 큰 의미를 가지지 못하는 구조를 가지고 있다. 개별 지역 단위에 헤게모니 정당이 존재하고, 헤게모니 정당이 자치단체장과 자치의회를 장악하게 됨으로서 다양한 사회정치세력의 이해가 지방정부에 반영되는 것을 어렵게 만든다. 즉 일개 정당에 의한 독점적 단점정부 현상은 제 세력 간에 견제와 균형의 원리를 파괴하고 '단체장 중심 지방자치제'를 만들었다. 그 결과 지역정치에서 연고주의적 정치는 있지만 이데올로기적 분화와 정책적 분화가 이루어지지 못했다.

위에서 언급한 한국 지방정치의 일반성이 일차적으로 대전 지역정치를 규정하는 일차적인 요소이다. 그러나 대전지역정치는 또한 충청지역주의라는 특수한 환경 속에서 이해되어 져야 한다. 충청지역주의는 호남 영남지역 주의와 달리 지역주의 차원에서 주변부적 성격을 갖는다. 호남의 지역주의가 저항적 성격을 가지고 출발하였고, 영남의 지역주의가 패권적 성격을 가지고 출발하여서 나름대로 자체적 동질성을 강하게 가지고 있다. 그러나 충청지역주의는 내부적으로 생성되기 보다는 영·호남 지역주의의 헤게모니적 영향력에 대응하여 반사적으로 생성되었다. 다시 말해서 영·호남 지역주의에 즉자적으로 대응하여 충청지역 내집단 선호도와 같은 단순한 지역주의에서 출발하였다. 따라서 충청지역주의는 주변부적 성격을 가지고 있으며 응집성과 강도가 대단히 약한 편이었다. 이러한 충청지역주의 특성이 지역정당 정치의 주요한 구조적 변수이며 지역정치를 이해하기 위해서 필수불가결한 요소이다.

충청지역주의는 반사적 지역주의 특성으로 인해 다른 주요 지역에 비해 전통적 지역주의에서 다른 유형의 지역주의로 빠르게 진화해 나갔다. 즉 자유민주연합(이하 자민련)과 같은 지역주의 정당의 헤게모니적 지위가 2002년 지방선거 이후 급

속도로 약화되었고, '연고적 지역주의'에서 '정책적 지역주의'로 진화하였다. 정책적 지역주의란 유권자들이 투표행위 시에 지역연고를 우선시하기 보다는 지역차원의 대규모 사회경제적 이익이 발생할 수 있는 정책아젠다를 선호하여 투표하는 경향을 말한다. 2002년 대통령 선거에서 노무현 후보의 '신행정수도 충청이전' 정책에 대한 반응이 '정책적 지역주의'의 시작이었다. 그 이후에도 대전·충남 지역에서는 특정정당을 무조건적으로 지지하는 투표성향에서 탈피하여 세종시, 과학벨트 등과 같은 지역이슈와 정당활동을 연동하여 투표하는 경향이 두드러지게 나타났다. 그리고 정치지도자의 선택도 자유선진당과 같은 지역 해계모니 정당 안에서 선택하는 것이 아니라 인물과 지역이해를 반영하여 선택하는 경향이 강하게 나타나게 되었다. 2010년 6.2 지방선거에서 안희정 후보가 충남도지사로 당선된 것은 이러한 경향의 좋은 실례이다.

본 연구에서는 위에서 언급한 한국지방정치 일반적 현상과 충청지역주의라는 특수성을 전제로 대전지역정치의 특성이 무엇인지를 밝히고자 한다. 우선 지방정치는 지방정부를 대표하는 정치엘리트를 선출하는 선거과정에 대한 이해를 전제로 한다. 권력재생산 과정, 즉 선거과정에서 유권자들의 투표행태를 결정하는 요소들이 무엇인가를 분석함으로써 지역정치지형을 해석해 보고자 한다. 선거결과는 대체로 '구도(지역주의, 세대, 계급 계층)', '인물', '이슈' 등에 의해 결정된다. 지역정치를 이해하는데 지역주의와 지역이슈는 우리가 가장 주목해야할 변수이다. 그리고 선거결과를 통해서 형성된 정치지형이 어떤 의미를 가지고 있는지를 밝히는 것도 대단히 중요하다. 예를 들면, 어떤 정당이 지역정치에 어느 수준의 해계모니적 지위를 가지고 있는지, 선거결과에 따라 자치단체장의 정치적 권한은 제한 받게 됨으로 집행부와 의회가 동일정당에 복속되는 단점정부인지 아니면 분점정부인지, 그리고 단점정부의 독점적 지위 수준은 어느 정도인지를 분석하는 것은 지방정치 행태를 이해하는데 대단히 중요하다.

지방정치의 내용을 이해하기 위해서 가장 초점을 맞추어야 할 자치제도는 시장이다. 지방정치의 가장 두드러진 특징 중에 하나가 '단체장 주도형 지방자치'이기

때문이다. 대전시장은 주민들의 직접선거에 의해서 선출되지만 당선된 이후 주민들에 대한 정치적 책임성을 크게 지지 않는다. 첫 번째 이유는 주민들의 정책선택도가 선거에 반영되기 보다는 지역주의 투표로 시장이 당선되기 때문에 주민들에 대한 정치적 책임성이 약하다. 둘째는 지역정당이 집행부와 의회를 독점하는 단점 정부가 구성되어 의회가 집행부를 견제하고 감시하는 기능이 약화되기 때문이다. 게다가 선거를 통한 주인(주민)들의 대리인(시장) 통제는 실제적으로 불가능한 측면이 있다. 4년에 한차례씩 치러지는 선거를 통해 대리인에 대한 감시는 거의 불가능하며 지역주의 투표로 인해 정치적 책임을 묻는 것이 불가능하다. 뿐만 아니라 지역정치가 엘리트 연줄망을 통한 비공식적 비제도적인 정치행위를 통해서 이루어지기 때문에 시장의 일차적 정치적 책임은 지역 엘리트들을 향해 있다.

두 번째로 초점을 맞추어야 할 자치제도는 시의회이다. 시의회는 지역수준에서 정당활동을 통해 시민사회와 정부를 연결하는 다리역할을 한다. 그리고 때로는 단체장과 대립하고 또는 협조하면서 시민의 이익을 전달하는 정치적 기능을 주로 수행한다. 따라서 의회연구는 지역정치사회를 이해하는데 중요한 요소이다. 본 연구는 의원들의 이데올로기적 스펙트럼이 어떤 특징을 갖는지, 학력, 직업, 나이 등의 구성의 변화를 통하여 의정활동 능력, 새로운 인물의 유입, 전문성의 강화 등은 이루어지고 있는지 등을 살펴본다. 그리고 마지막으로 시의회가 권한과 역할을 효율적으로 사용하여 지역 민주주의에 기여하고 있는지를 알아보고자 한다. 의회가 자신들에게 주어진 입법권, 예산심의권, 집행부 감시권, 의결권 등을 적절히 활용하여 자치단체장의 독주를 견제함으로써 지방자치의 균형을 확보하는데 기여하는지를 살펴본다. 특히 해계모니 정당의 독점적 단점 정부 하에서 '자치단체장 중심의 지방자치가 이루어지기 쉽기 때문에 의회의 '견제와 균형(check and balance)'에 대한 역할은 대단히 크다고 하겠다. 의회가 자치단체장에 대한 '견제와 균형을 하지 못한다면 어떤 제도적 이유에서 인지 아니면 개별 의원들의 역량문제인지를 점검해 보고자 한다.

마지막 장에서는 누가 지역을 통치하고 어떤 주요 행위자들이 주요 정치결정과정에 개입하는지를 살펴볼 필요가 있다. 지방거버넌스 혹은 지방정치에 주요한 행위자들의 수와 유형을 알아보고 행위자들의 관계구조가 어떻게 형성되어 있는지 그리고 위에서 언급한 정당지형은 정책결정과정에서 어떤 영향력을 행사하는지를 파악해 보고자 한다. 행위자들의 영향력을 경험적으로 확인하는 것은 쉽지 않다. 공개적 제도적 영향력 행사가 이루어지기 보다는 지역 엘리트 연결망 등을 통하여 비공식적으로 비제도적으로 행사되는 경우가 많기 때문이다. 그리고 지방 거버넌스 모형 혹은 지방정치 모형의 변화가 어디를 향하고 있는지를 예측해 보고자 한다.

제2절 한국 지방정치의 일반적 특성

1. 지방자치제의 도입과 지방정치 패러다임

가. 지방자치의 도입과 풀뿌리 민주주의

지방자치는 몇 가지 헌법적 의미를 가진다. 우선은 중앙이 권력을 지방으로 넘겨주고 지방은 넘겨받은 권력을 이용해 자율적으로 통치하는 자치권의 부여이다. 둘째는 지방자치단체를 공법상 독립성이 보장되는 '행위주체'임을 인정한다. 셋째 지방자치가 '헌법적 사항'으로 인정받고 '국가의 기본질서의 일부분으로 보장 받는다. 즉 지방의 지역주민들이 자치입법권, 자치조직권, 자치행정권 그리고 자치재정권을 통하여 스스로를 다스리는 제도이다 (정일섭 2011). 지방자치법은 1947년 7월 4일 처음으로 공포되어 시행되어 오다가 1961년 5.16 군사 쿠데타로 중단되어 30년 동안 시행되지 못했다. 그러나 1991년 지방의회 선거가 우선적으로 실시됨으로서 부분적으로 복원되기 시작하였다. 지방자치제가 본격적으로 실시된 것은 자치단체장 선거와 지방의회 선거가 동시에 실시된 1995년 이후라 할 수 있다.

지방자치는 어떤 정치적 의의를 갖는가? 첫째, 지방자치는 민주주의를 위한 정치학교이다. 민주주의는 사고의 자율성과 행위의 자기결정성, 그리고 그 결과의 자기책임성을 갖는 시민들이 직·간접적으로 공적영역의 결정과정에 참여하는 것을 요체로 하고 있다. 그러므로 민주시민에게 있어 참여는 당연한 권리이며, 시민들은 정치적 참여를 통하여 정치적으로 훈련되고 민주적 자질을 갖추게 된다. 지방자치제는 주민들의 참여를 쉽게 이끌어 낼 수 있는 중요한 정치적 기제이다. 이러한 측면에서 지방자치는 지역주민에게 정책의 결정과정과 집행과정, 그리고 사후의 평가에 있어 보다 많은 참여의 기회를 제공할 수 있으며, 이를 통해 지역주민들이 정치과정을 이해하게 되고 또 민주적인 문제해결의 방식을 체득하게 되므로 지방자치는 정치교육의 중요한 하나의 장으로서 기능할 수 있는 것이다. 미국을 여행했던 프랑스 사회학자 토크빌이 지방자치야 말로 민주주의 교실이라고 주장한 이유가 여기에 있다.

둘째, 민주주의 정치제도하에서 정치지도자들이 훈련되고 성장할 수 있는 기회를 갖는다. 지방자치는 정치에 뜻을 둔 사람들에게 정치적 입문과 훈련의 기회를 제공한다. 미국과 유럽을 비롯한 선진 민주주의 국가에서는 중앙정치엘리트들의 대부분이 소규모 단위 지방자치단위에서 성장한 경우가 많다. 미국 대통령 오바마의 경우에도 시카고 시의원에서 출발하여 주의 상원의원 등의 정치적 훈련을 거쳐 성장하였다. 오랜 지방자치의 역사를 가진 국가의 중앙 정치지도자들 상당수가 지방의회의 의원이나 지방자치단체의 장을 통해 정치에 입문하고 또 이를 기반으로 하여 중앙정치에 진출하고 있다. 미국의 경우 중앙정부나 주정부의 의원 및 행정가들은 그들의 정치경력을 교육위원회 위원, 카운티위원회 의원, 시의원, 또는 지방행정요원으로부터 출발하고 있다. 이러한 결과를 볼 때 지방의회와 지방자치단체장은 민주주의 제도 하에서 정치지도자로 성장할 사람들을 위한 가장 적절한 정치훈련의 장이 된다고 할 수 있다.

셋째, 지방자치는 몇 가지 점에서 정치적 평등의 효과를 창출한다. 우선 지방정부는 주민들에게 접근성을 용이하게 함으로써 특정 계급·계층이나 사회적 그룹

의 정부 접근성에 대한 독점을 방지한다. 그리고 지방자치는 중앙과 지방, 지방과 지방간의 상호 평등성을 전제하고 있고, 중앙과 지방은 상호 협력관계를 지향한다. 이러한 측면에서 지방의 결정은 국가적인 통일성을 저해하지 않는 한도 내에서 언제나 중앙으로부터 존중된다. 다른 말로 표현하면, 지방정부는 공법상 독립성이 보장되는 행위주체임을 존중받는다. 이러한 지방정부의 위치와 특성은 궁극적으로 지방에 거주하는 주민들의 정치적 소외감을 완화하고 실질적인 정치적 평등을 가져다준다.

다섯째, 선출직 공무원이나 임명직 공무원의 주민에 대한 정치적 책임성을 제고시킨다. 지역의 주민들에 의해 직접 선출된 공직자들에 의해 의결기관과 집행기관이 채워지게 됨으로서 주민들에 대한 반응성과 책임성이 높아질 수밖에 없다. 지역주민들에게 많은 정치적 정보가 주어지고 이들의 정부의 접근성도 용이하기 때문에 주민들의 의사, 요구, 혹은 정책 선호도에 대해 민감할 수밖에 없다. 그리고 주민들이 선거를 통해 주요 선출직 공무원들을 평가하고 책임을 묻는 구조를 가지고 있어서 지역주민들에 대한 책임감이 증대될 수 있는 구조를 가지고 있다. 마지막으로 지방자치는 새로운 민주적인 제도를 쉽게 실험할 수 있고 따라서 새로운 민주주의 제도를 도입하는 용기로 기능한다. 중앙정부 차원에서의 새로운 제도도입은 많은 연구와 검토를 통해 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 다양한 이해집단 간의 조율이 필요하기 때문에 정치적으로 어려운 측면이 있다. 또 시행의 결과 부작용이 발생할 경우, 이로 인한 손실과 혼란이 크기에 이러한 실험이 쉽게 이루어지기 어렵다. 그러나 지방은 중앙에 비해 소규모이고, 지역주민의 동질성이 상대적으로 높아 각종 제도의 실험적인 도입과 운영이 보다 용이하다.

나. 지방자치의 보수 독점화

위에서 언급하고 있는 지방자치제의 정치적 효과가 그대로 나타난다면, 지방단위에서 민주주의의 새로운 실험과 진전이 이루어졌어야 했다. 그러나 지난 21년간

의 지방자치의 현실은 이론과는 아주 다른 모습으로 나타나고 있다. 현재 목격되는 지방정치의 특징 중에 하나는 중앙정치와 비교하여 지방정치는 보수적인 경향을 강하게 갖는다.

[표 1] 지방선거결과와 국회의원 선거 결과 비교

지방선거	광역자치단체장	광역의회	기초자치 단체장	기초의회	국회의원
2006	12/16(75%)	557(76%)	155/230(56.1%)	1,621(56.1%)	169/299(56.2%)
2010	8/16(50%)	249(51%)	151/230(55.0%)	1,587(54.1%)	2012년 선거

2006년 지방선거결과를 국회의원(중앙정치) 선거결과와 비교하여 보면, 지방이 중앙정치에 비해 보수적인 경향을 가지고 있음을 한눈에 알 수 있다. 지난 2006년 지방선거의 결과로 16개 광역자치단체장 중 12개 (75.0%), 230개 기초자치단체장 중 155개 (67.4%), 733개 광역의회 의원직 중 557개(76.0%), 2,888개 기초의원직 1,621개(56.1%)의 자리를 한나라당이 차지했다. 반면에 중앙정치에 해당하는 국회의원 선거결과는 보수당의 지배가 지방에서처럼 높은 수준에서 관철되고 있지는 못하다. 국회 299개 의석 중 169개 (56.2%)를 한나라당이 차지하고 있을 뿐이다.

지방자치의 보수지배는 한국 사회의 두 가지 정치요소가 합쳐서 이루어 낸 것으로 보인다. 첫째, 지방분권 등 지방자치제의 실시에도 불구하고 중앙정치에 의한 지방정치의 지배와 간섭이 지속됨으로써 지방의 자율적인 ‘정치적 영역(the political sphere)’이 제대로 형성되지 못해 왔다. 지방이 정치적 자율성을 갖지 못하게 되자 지역 내 새로운 정치 엘리트의 유입은 차단되게 되었다. 둘째, 형식적인 지방자치제가 열어 놓은 ‘정치적 영역’을 지역의 시민주권자 대신 토호라고 불리는 지방의 전근대적인 파워엘리트가 차지해 왔다. 지방의 파워엘리트는 대부분 중소상공인·지역관료·지역언론 엘리트들 사이에 혈연, 학연, 지연과 같은 연결망을 구성하고 정치적 파워를 유지하는 경향을 갖는다.

1991년 지방자치제가 복원된 후 중앙의 권한이 자치행정권 등의 형식으로 지방으로 대폭 이양되었다. 그러나 이는 중앙정부의 권력이 지방정부의 권력으로 바뀌는 민주적 분권을 의미하지 않는다. 권력은 여전히 중앙정부 혹은 중앙정치세력이 움켜진 채 중앙정부의 업무와 기능이 지방으로 위임된 것이다. 자치행정권, 자치입법권, 자치사법권 중 자치행정권이 우선적으로 이양되었을 뿐이다. 그래서 지방자치법상 지방은 ‘자치단체’일 뿐이고 자치정부(government)는 아니다. 지방자치가 국가의 기본질서의 일부로 인정받아야 함에도 불구하고 중앙정부만 인정되어 왔던 것이다. 한국의 지방자치제가 지방주권의 제도화에 의해서가 아니라 국가행정의 집행단위로 조직화 된 데서 비롯된 것이다. 따라서 지방이란 공간은 상대적으로 완결적인 자율적 정치단위로 기능하지 못한다. 지방의 정치는 중앙의 정치에 의해 채워지거나 대체되어야만 한다. 중앙정치에 의한 지방정치의 지배는 크게 네 가지 방식으로 이루어진다. 첫째, 중앙-지방 간 직접적인 권력고리를 통해서다. 예를 들면 중앙엘리트가 지방엘리트의 공천권을 장악함으로써 주인대리인관계를 맺는다. 둘째, 중앙정부에 의한 자원배분 및 지방행정에 대한 통제를 통해서다. 중앙행정관료 혹은 중앙정치엘리트는 중앙정부가 가지고 있는 자원을 배분하는 과정에서 혹은 지방정책을 승인하는 과정을 통하여 지방을 지배한다. 셋째, 국가정책과 그 이념의 지방화를 통해서다. 중앙정부의 주요 정책 아젠다를 지역별로 강제함으로써 국가정책을 지방화한다. 그 좋은 예가 4대강 정비사업의 지역별 추진이다 (조명래 2010).

토호정치는 ‘탈정치화’된 지방정치를 자생적인 토호세력에 의해 ‘재정치화’되는 것이지만, 그 재정치화가 전근대적이고 퇴행적이란 점에선 여전히 ‘탈정치작’이다. 지역에 장기간 거주하면서 가문, 학연, 사회적 지위, 경제적 부를 바탕으로 지역현안에 영향을 미치는 지역사회 엘리트 개인이나 집단을 토호라 한다. 여기에 지역 유지, 지방언론사 사주, 지방기업체의 사주, 관변단체의 관계자, 지역친목단체의 관계자, 지방권력기관(예, 법원, 상공회의소, 경찰서, 군부대, 조합 등)의 장, 지방정부의 고급공무원, 지역연고를 통해 선출된 자치단체장, 지방의원 등이 망라된다.

이들은 지연, 혈연, 학연이란 전근대적인 연줄에 의해서만 아니라 지방자치의 권력적 연줄, 기득권을 지키려는 이해관계의 연줄 등을 통해 복잡하게 서로 얽혀 있다. 토호들은 지역의 제도정치영역, 일상생활영역, 시장영역 모든 영역에 포진한 채 얽혀진 연줄망을 통해 그들만의 폐쇄적인 권력적 연합을 이룬 채 독자적인 정치공간을 구축하고 있다. 토호들은 이러한 권력적 연합을 통해 형식적으로 주어진 지방자치 공간을 실제 채우고, 또한 중앙정치와의 연결을 통해 지방정치를 실제 좌지우지 한다. 일상적으로 드러나는 이들의 정치적 권력행사는 지방자치단체 산하의 각종 참여기구(위원회), 그 주변 조직(관변단체))의 장악을 통해서이지만, 궁극적으로는 연고주의에 기반한 선거를 통해 단체장이나 의원으로 선출되거나 이들과 연계를 통해 이루어진다. 토호세력에 의한 지방지배는 한국 지방정치에서 지속된 현상이다 (조명래 2010).

2. 가신주의 정치와 중앙-지방정치의 유착

제 3세계에서 정치의 일반화된 유형은 가신주의(clientelism)로 이해된다. 정치 권력의 재생산은 기본적으로 주인-대리인 사설구조(The chain of patron-client relations)를 통하여 이루어진다. 중앙의 정치엘리트들(patrons)은 공천과 정치적 보호를 지방의 정치인들(clients)에게 보장해 주는 대신에 그들로부터 정치적 충성을 받아낸다. 소위 작은 물고기는 큰 물고기의 보호와 그늘아래에서만 정치적 생존이 가능하다. 이 승만 정권시대는 가신주의 정치의 전형을 보여주었다. 가신주의 정치전통은 70년대 80년대에 들어서는 상도동과 동교동계 정치양식으로 변형되어 나타났으며, 이러한 가계정치양식 역시 주인-대리인 관계 모형으로부터 멀리 떨어져 있지 않았다. 그러나 민주화 이행이후 한국정당의 대중화와 분권화가 진행되면서 주인-대리인의 관계 모형은 질적 변화를 강요받아 왔다.

민주화 이행이후 지역주의가 정치전면으로 부상하면서 우리나라 지역정치는 일당의 독점적 지배가 쉽게 관철되는 구조를 안착시켰다. 개별정당이 특정지역을 독

점함으로써 정당정치가 지방자치의 정치과정에서 큰 의미를 갖게 힘들게 되었다. 특정정당의 후보자로 선출되기만 하면 거의 당선이 확실시 되는 상황에서, 다른 말로 한다면, 공천권 확보가 실제적인 선거만큼이나 중요한 상황에서, 지역 정치 엘리트들에게 주민들을 정치적으로 조직하는 것은 불필요한 일이었다. 공천권을 행사하는 당직자나 실력자에게 줄을 서는 것이 합리적인 선택이었다. 따라서 지역 정당은 주민과 유리된 조직으로 남아있을 수밖에 없게 되었으며 기껏해야 선거기간동안 캠프로서 일시적으로 존재하는 기구로 전락하고 말았다.

지역주의 정당구조의 폐해는 지방정치 수장들의 경험 속에서 분명히 확인되고 있다. 유능한 현직 지방자치단체장에게도 공천권 확보는 정치생명을 이어갈 절대 절명의 과제가 되고 있다. 아무리 행정성적이 좋은 현직 지방자치단체장이라 하더라도 선거에 당선되기 위해서는 정당의 공천을 받는 것이 선거에서 절대적으로 유리하다. 특정지역에서 지배정당의 추천을 받지 못한 현직 지방자치단체장이 선거에 패배하는 경우는 자주 목격되었다. 그리고 지방자치 단체장들의 상당수가 뇌물수수과 부패 스캔들에 연루되는 이유도 공천현금을 마련하기 위해 부정한 행위를 하는 경우가 대부분이다. 대부분의 현직 기초단체장들이 당면하고 있는 가장 큰 정치적 어려움은 중앙정치의 공천권자와의 관계이다(황아란·김성호, 2000).

지역주의 정당구조는 지역 정치엘리트들의 선거과정에서 행위만을 규정한 것이 아니라 지역정치의 내용에 심각하게 부정적인 영향을 미치고 있다. 특정 지역에서 지배정당은 자치단체장을 선출시킬 뿐만 아니라 지방의회도 장악하게 된다. 따라서 자치단체장과 지방의회가 일개 지배정당의 영향력 아래 놓이게 되고 단체장과 지방의회의 정치적 담합이 쉽게 가능하게 된다. 대부분이 중앙당은 이러한 담합을 조장하거나 방치한다. 조 성대의 연구에 따르면, 특정지역에서 지역주의 정당구조의 영향력이 강하면 강할수록 의회의 입법 활동과 집행기관에 대한 견제 및 감시 활동, 즉 의원의 조례발의 활동이나 조례수정활동, 예·결산 심의 활동이 심각하게 위축당한다(조성대, 2003: 270-271). 조금 심한 경우에는 지방의회의 기능이 거의 작동되지 않는다. 지방의회 기능의 정지 혹은 위축은 지방정치의 부패와 무능

을 야기한다. 지역주의 정당구조 아래에서 지역단위의 정당정치는 작동하지 않게 되며 '지방정치의 실패'를 야기한다.

중앙정치와 지역정치의 유착과 재생산은 정당의 공천권과 깊은 연관을 갖는다. 정당이 어떤 공천절차와 성격을 가지고 있느냐에 따라 중앙과 지방의 정치관계모형은 변화한다. 슈나이더는 '공천절차의 성격이 정당의 성격을 결정하며, 공천을 할 수 있는 자가 정당의 주인이다.'라고 주장했다. 따라서 정당공천과정에서 지역 주민들이 실질적으로 후보자 선출권한을 가지고 있는지, 아니면 중앙당의 실력자들의 손아귀에 놓여 있는지는 대단히 중요하다. 다른 말로 표현하면, 공천과정이 상향식으로 민주적으로 진행되고 있는가 아니면 중앙당이 일방적으로 결정하고 후보자를 지역당에게 강제하는가는 중앙-지방권력관계에서 대단히 중요하다. 많은 국내학자들은 현재 수준에서는 공천권이 궁극적으로는 중앙당에 귀속되고 있다고 판단한다. 중앙당은 공천권을 적절히 활용함으로써 중앙과 지방과의 관계를 상호 협력의 대등한 관계가 아니라 일방적 수직관계를 강제하고 있다고 주장 한다 (황아란, 2004; 박종만신수경, 2001).

보스정치와 가계정치가 지배적인 정치양식이었던 시기에, 공천권은 소수의 파워엘리트에 이루어진 코커스(caucus)에 의해 좌지우지 되었다. 그러나 정당들이 선거전에 승리하기 위해 대중을 유인하려는 노력을 경주하게 되었다. 그 결과 근대정당들은 후보자 선택권을 정당 엘리트들로부터 대중에게로 이양한다. 최근에 들어와서 정당들은 후보자 공천권을 일반당원과 유권자에게 급속히 양도하게 되었으며 근대정당의 일반화된 형태로 자리잡게 되었다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 계파정치는 민주화이후 빠른 속도로 완화되어 왔으며, 이에 따른 공천권 행사의 소재나 양식도 많은 변화를 경험하게 되었다. 2002년 대통령 선거 시기 때 시도된 민주당의 국민경선은 그 방식이나 참여범위에 있어 공천권과 관련하여 가장 의미 있는 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 2002년 지방선거에서 경선은 보다 보편화된 후보자 선출과정으로 자리 잡은 것처럼 보인다. 그러나 실제적인 내용에 있어서는 그렇지 못했다. 2002년 기초단체장 후보의 공천결과를 보면, 한나라당은

184개 지역 가운데 58개만이 경선을 통해 후보를 결정하였으며, 새천년민주당은 145개 지역 중 80개, 그리고 자민련은 40개 지역 중 5개 지역에서 경선을 실시하는데 그쳤다(황아란 2002 :105).

5.31 지방선거에서 각 정당들은 기존의 선거운영 방식 및 제도적 내용과는 다른 새로운 제도를 내놓았다. 우선은 각 정당들이 '분권형 공천'을 실험하였다. 예를 들면, 열린 우리당과 한나라당의 경우, 광역자치단체장에 대한 공천권은 중앙당이 실질적으로 행사했지만, 기초자치단체장에 대한 공천권은 지구당에 상당한 수준으로 이양되었다. 중앙당은 기초단체장 후보자들에 대한 평가기준과 지침만을 내려 보냈다. 따라서 국회의원들의 지방선거 출마자들에 대한 영향력은 한층 높아졌다. 둘째는, 기초의원들에 대한 정당공천제와 지방의원의 유급제가 적용되어 새로운 인물들의 유입 가능성이 높아졌다. 그러나 지방의원 유급제로 인한 새로운 인물 유입 가능성은 정당공천제로 인해 그 의미가 퇴색되었다.

그러면 '분권형 공천'이 지역정당의 민주화에 실질적으로 기여하는 방향으로 전개되었는가? 기초의원의 정당공천제와 공천의 분권화는 국회의원들과 당원협의 회장의 영향력 강화로 나타났다. 중앙당에서 내려 보낸 기초단체장 후보자 선정에 대한 지침들이 참신성, 선거수행능력 등과 같은 아주 주관적인 요소들이어서 지역 구의원이나 당원협의회 운영위원장(옛 지구당위원장)의 입김에 의해 공천이 좌우될 여지를 열어 놓았다. 공천과정에서 공천심사위원들이 있지만 지역구 의원들의 의사가 관철되는 경우가 허다했다. 공천심사위원은 주로 지역구 의원이나 지역인사들로 구성되어 있어서 지역구의원 사이의 '자기사람 심기' 위한 '품앗이 공천'이 횡행했다. 국회의원들은 중앙정치를 하는 인사라고 볼 수 있으며 중앙정치무대에서 가계정치의 귀속자들이다. 따라서 국회의원은 지방정치와 중앙정치에 예측시키는 교차로 역할을 한다.

공천권의 분권화가 5.31 지방선거(2006년)와 6.2 지방선거를 계기로 실시되었지만 지역주의 정당구도 속에서 공천권의 분권화가 실질적으로 이루어지는데 한계가 있었다. 오히려 기초자치단체장과 기초의원들에 대한 정당공천을 허용하고 공

천권을 분권화함으로써, 국회의원이 지구당을 장악하고 공천권을 자의적으로 행사할 수 있는 기회를 열어 놓았다. 그리고 그 결과 지방정치가 중앙-지방정치 교차로에 위치한 국회의원들의 손에 종속시키게 만들었다. 그리고 국회의원들은 지역주의 정당구도 하에서 유력한 대권주자들의 지역차원의 대리인(client)으로 기능하게 되었다.

‘2006년 지방선거시민연대는 5월 15일 주요 4당의 공천현황을 분석한 결과를 발표했다. 발표에 따르면 “실질적 경선을 통해 후보를 선출한 비율은 광역단체장은 22%, 기초단체장은 21%에 그쳤다”고 밝혔다. 광역기초단체장 후보를 합치면 실질적 경선 비율은 4당이 후보를 낸 540곳 중 113곳으로 21%를 기록했다. 민주노동당은 예외적으로 당헌당규에 따라 모든 공직후보를 100% 당원투표로 선출했다. 열린우리당은 16개 지역 가운데 서울전북전남 등 3곳(19%)만 경선을 실시하고 나머지 13곳은 무경선 단수 공천했다. 한나라당은 전남을 제외한 15곳 가운데 서울부산대구 등 8곳(53%)에서 경선을 실시했다. 민주당과 국민중심당은 각각 선거를 준비하는 12곳과 7곳 모두를 경선 없이 단수공천 또는 전략공천을 했다. 기초단체장의 경우, 100% 여론조사 경선방식을 제외하고 당원 및 국민투표, 여론조사를 병행한 실질적 경선비율은 열린우리당과 한나라당이 각각 29%(184곳 중 54곳)와 15%(187곳 중 28곳)로 나타났다. 민주당은 21%(87곳 중 18곳), 국민중심당은 6%(32곳 중 2곳)였다. 전반적으로 상향식 민주적 공천이라고 보기에는 많은 문제점을 가지고 있었다. 2010년 지방선거의 경우에도 2006년의 지방선거 후보자 공천과정과 유사한 결과를 낳았다.

제3절 대전지역 정치의 환경과 특성

대전지역 정치환경은 앞에서 언급한 한국지역정치환경과 크게 다르지 않다. 단지 몇 가지 점에서 대전지역정치는 타지역과 다른 정치환경을 가지고 있다고 볼

수 있다. 우선은 대전지역정치는 충청지역주의의 특성과 영향력을 강하게 받는다. 충청지역주의는 호남이나 영남 지역주의가 독특한 역사적 경험에 바탕한 발생경로를 가지고 있는 것에 비해 충청지역주의는 영호남 지역주의에 반응하여 발생하는 경향을 갖는 반사적 특성을 가지고 있다. 이러한 특성이 지역정당정치 균열을 다르게 하고 지역정치를 규정하는 주요한 요소이다. 둘째, 특정지역의 정치는 지역 엘리트 구조와 사회경제적 구조에 의해 영향을 받게 된다. 특히 지역 엘리트 구조는 지역정치를 특징지우는 직접적인 요소가 된다. 따라서 지역 엘리트 구조와 지역 정치엘리트들의 특성이 무엇인지를 살펴보는 것이 지역정치를 이해하는데 크게 도움이 된다. 셋째, 특정지역의 정치는 그 지역의 헤게모니적 지위를 가진 정당 지도자의 정치행태와 이데올로기적 지도력에 의해 영향을 받게 된다. 김대중이라는 정치 지도자와 호남 유권자가 오랫동안 정치적 상호작용을 하면서 호남 유권자들이 남북문제, 복지문제 등에 보다 진보적 입장을 취했던 것과 달리 충청 지역에서 김종필이라는 정치 지도자는 지역의 보수주의의 확대재생산하는데 기여하였다

1. 충청지역주의의 특성과 변화

가. 충청지역주의의 특성

여러 차례 지역주의조사에서 충청인들의 소외의식은 호남인들과 달리 경험적으로 확인되지 않았다. 그렇다면 충청지역에서 지역주의 투표가 발생하는 이유는 무엇인가? 충청지역은 호남이나 영남의 지역주의에 대응하여 충청지역 내집단 선호도와 같은 단순한 지역주의가 초기 지역투표의 원인으로 보여 진다. 연줄조직사회가 가지고 있는 특성 때문에 내집단 선호도는 간단한 동기부여만 이루어진다고 해도 동원될 수 있는 배경적 자원이 되는 것이다. 충청지역주의는 기본적으로 주어지 정치 환경 혹은 정치선택을 놓고 충청인들이 자신들의 사회경제적 이익을 보호하기 위한 선택으로 출발하였다. 물론 여기에는 정치엘리트들의 지역주의 동

원전력이 촉매제 역할을 하였다. 충청지역주의는 1987년 대선전이 1노 3김의 지역 대결 구도로 펼쳐지자 충청인들이 신민주공화당 후보로 나선 김종필 후보(JP)에게 몰표를 안겨주면서 시작되었다.

충청지역주의는 크게 몇 가지 특성을 가지고 있다. 첫째, 충청지역주의는 호남이나 영남지역주의에 비교하여 응집력이 약하다. 응집력은 투표 참여율과 지역투표의 강도를 통해서 나타난다. 그 간의 국회의원 선거나 대통령 선거를 분석하여 보면 충청지역 유권자들의 투표참여율은 호남에 비해 낮게 나타났다. 그리고 지역투표의 강도 역시 낮아서 지역후보에 대한 지지율이 상대적으로 낮았다. 그리고 지역당에 대한 지지도를 통해서도 충청지역주의는 상대적으로 응집력 낮다는 사실은 확인되었다. 충청지역주의 응집력이 낮은 이유로는 반사적 지역주의가 갖는 특성에서 찾아야 할 것이다. 호남지역의 주민들의 경우에는 다른 지역에 비해 높은 소외의식을 가지고 있으며 집단적 정치행동을 취할 정당성을 가지고 있다. 그리고 영남의 경우에도 적어도 기존이익을 옹호해야할 구체적 목표가 나름 데로 존재한다. 그러나 충청지역의 경우에는, 영호남이 가지고 있었던 '이익옹호'나 '역사적 정당성' 등이 결핍되어 있었기 때문에 엘리트들의 정치동원 내용 역시 단순히 '영호남 지역대결'을 역이용하는 수준에 머물 수밖에 없었다.

둘째로, 충청 지역주의는 안정성이 높지 않다. 지역 유권자들의 지지율은 선거양식에 따라 시기에 따라 많은 변화가 있었다. 호남지역의 지역정당에 대한 지지율이 평균 64%~91.9%로 고정되어 있는 것에 비해 충청지역 유권자들의 지역정당에 대한 지지율은 18.0%~56.4%로 유동적이었다. 셋째로, 충청 지역주의는 '반사적 지역주의적' 성격을 가지고 있어서 호남이나 영남처럼 일관된 투표성향을 보이지 않고, 대선, 총선, 지방선거 등의 선거종류 혹은 규모에 따라 혹은 선거이슈에 따라 다른 투표형태를 보여주는 경향이 발견된다.

나. 충청지역주의 성격 변화

충청지역주의는 1987년 민주화 이행이후 2002년 까지는 자유민주연합(이하 자민련)이 지역정치의 헤게모니적 지위를 유지하면서 다소 안정적으로 유지되었다. 그러나 [표 2]에서 보여 지듯이 2002년 지방선거에서 한나라당에게 지역 헤게모니를 내어준 후에 자민련의 지역 헤게모니 정당의 지위가 흔들리기 시작하였다. 2002년 지방선거에서는 한나라당이 선전했지만 2004년 17대 총선에서는 열린 우리당이 선전하였다. 2006년 지방선거에서는 한나라당이 다시 지역을 석권하였으며 2008년 18대 총선에서는 한나라당은 대전지역에서 1석도 건지지 못하고 자유선진당과 민주당에게 지역 정치헤게모니를 내주었다. 그리고 2010년 지방선거에서는 세종시라는 메가 이슈를 통하여 자유선진당은 지역정치 헤게모니를 다시 확고히 하였다. 여론조사를 통하여 살펴보아도 정당 지지율은 최근에 까지 상당히 유동적이어서 지역차원의 헤게모니정당 해체 현상이 지속되고 있다.

[표 2] 역대 대전지역 지방선거 정당별 결과

회기	정당별 시의원 분포					역대 시장당선자 (괄호 안은 정당)
	자민련	민주당	한나라	무소속	합계	
1대(1991~)		3	16(민자)	4	23	엄홍철 (민자당)
2대(1995~)	22	1	4	1	26	홍선기 (자민련)
3대(1998~)	12	2	4	0	18	홍선기 (자민련)
4대(2002~)	3	3	12	2	20	엄홍철 (한나라)
5대(2006~)	4	2	10	4	20	박성호 (한나라)
6대(2010~)	15	5	1	1	26	엄홍철 (자유선진당)
총계	56	16	49	12	133	

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보 시스템

대전지역에서 지역주의에 기초한 정당의 헤게모니적 지위가 흔들리면서, 대전 지역에서 지역주의는 연고적 지역주의에서 새로운 지역주의 양태, 즉 '정책적 지역주의'로 진화해 나갔다 (김욱 2004; 유재일 2005). 어느 정당도 대전지역 유권자

들의 안정적 지지를 확보하지 못하는 상황이 되자 특정 메가 이슈에 따라 정당의 선호도가 급격히 변화하였다. 2002년 대통령 선거에서 노무현 후보자는 '신행정수도 건설'이라는 메가 정책이슈를 대전지역 유권자에게 제안했다. 충청지역 유권자들은 구체적이고 과시적인 이익을 가져다 줄 '신행정수도 충청이전'이라는 정책제안에 반응하여 노무현 후보자를 선택했다. 노무현 후보자의 신행정수도 건설 제안은 충청지역이 '전통적 지역주의'에서 탈피하여 '정책적 지역주의'로 이동하는 계기를 마련하였다.

'정책적 지역주의'란 '전통적 지역주의'와 대별되는 개념이다. 전통적 지역주의란 지역을 대표하는 지도자 혹은 정당에 대한 강한 정치적 일체감과 정치적 충성심을 가진다. 그리고 지역출신을 지지하는 주요한 이유가 단기적이고 구체적인 이익보다는 추상적이고 간접적인 혜택, 연줄망에 기초한 내집단 선호도, 혹은 대권을 확보한 이후 갖는 지역차원의 보상에 대한 막연한 기대감 같은 것이었다. 이에 반해 '정책적 지역주의'란 정책 공약과 그에 따른 구체적인 경제적 이익에 기초하여 정치적 지지를 결정하는 것을 말한다. 예를 들면, 2002년의 대선의 경우에는 충청지역 거주자들이 이전의 대선과는 아주 다른 후보자 선택을 하였다. 2002년을 분석하여 보면 지지후보자에 대한 원적지별 차이는 거의 발견되지 않고 있다. 이회창 후보를 지지한 유권자들이나 노무현 후보를 지지한 유권자들이나 출신지역에 따른 지지도에 차이가 발생하지 않고 있다. '신행정수도이전'을 공약으로 한 노무현 후보에 대한 지지가 출신지역에 관계없이 높게 나타났다. 이것은 2002년 대선에서 충청지역 유권자들이 지역주의 쟁점보다도 '신행정 수도이전'이라는 쟁점을 선택했음을 의미한다.

그러면 쟁점변화가 충청지역에서 진행되어온 지역주의의 약화와 어떤 관계가 있는가? 신행정수도 이전이라는 새로운 쟁점의 부상은 지역주의 약화로 이어졌고 지역에서 보수주의 헤게모니에 파열음을 가져다주는데 기여하였다. 충청지역의 '반사적 지역주의'는 지역민들 사이에 얽은 이해관계를 가지고 있는 가지고 있기 때문에 쉽게 지역균열쟁점보다도 다른 쟁점으로 이전될 가능성을 가지고 있었다.

충청지역에서 지역주의는 2000년 17대 총선과정을 거치면서 '자민련 해체현상'을 거쳤고, 2002년 대선에서는 '전통적 지역주의'에서 '정책적 지역주의'로 이동하고 있음이 확인되었다. 그러나 '정책적 지역주의'역시 지역균열이라는 이슈차원을 벗어나고 있지 못하고 있어서 지역주의의 해소라기보다는 또 다른 형태의 지역주의라고 보여 진다.

예를 들면, 2007년 이명박 정부가 등장한 이후 신행정수도 이전 계획을 무산시키려 하자 충청지역주의는 2008년 총선과 2010년 지방선거를 통해 다시 강하게 부활하였다. 보다 구체적이고 과시적인 지역이익에 반응하여 정당에 대한 정치적 지지가 결정되면서 한나라당은 지역에서 정치적 지위를 잃고, 대신에 지역정당인 자유선진당과 민주당이 정치적으로 부상하였다. 그러나 몇 가지 점에서는 '정책적 지역주의'는 '전통적 지역주의'의 특질과 크게 다르지 않다. 첫째, 국가권력 혹은 대권을 누가 차지하느냐에 따라 지역이익이 대단히 영향을 받을 것이라는 인식을 '정책적 지역주의'는 전통적 지역주의와 공유한다. 전통적 지역주의는 국가권력의 소유권을 누가 차지하는가 하는 단차원적인 정치결과에 집중적 관심을 보여 왔다. 특정지역을 대표하는 정당이 대권을 차지할 경우 사회경제적으로 포괄적 이익이 돌아 올 것이라는 기대감에 대한 반응이었다.

2010년 충남도 지방선거에서 민주당의 안희정 후보자는 차기대권 주자라는 이유로 충남도지사에 당선되었다. 신인물론과 지역 대망론이 결합하여 만들어진 결과였다. 안희정 후보자로 대표되는 정당이나 이념체계 때문에 지역유권자가 안희정을 선택한 것이 아니었다. 정당체제가 지역적 균열을 중심으로 하여 편제되어 있는 조건에서 유권자들은 지역주의를 다른 양태로 재생산하는 정치적 선택을 할 수밖에 없다. 다시 말하자면, 유권자들의 사회경제적 이익을 극대화하기 위한 선택이 지역주의로 귀결될 수밖에 없다는 것이다. 한국 정당체제가 대중적 조직에 기반을 두고 있지 않고, 정당체계가 보수주의자들에 의해 독점되어 있어서 이념적 스펙트럼이 크게 나타나지 않고, 그리고 정당 간 정치경쟁이 사회경제적 균열에 의해 이루어지기 보다는 지역균열을 통하여 이루어지는 상황에서는 국가권력을

둘러싼 단차원적인 갈등으로 이익을 표출할 수밖에 없다. 다시 말해서 충청지역의 '정책적 지역주의'도 단차원적인 이익갈등 표출에서 크게 벗어나고 있지 못하다는 것이다. 충청지역에서 발생하고 있는 다양한 정치현상을 이해하기 위해서는 이러한 충청지역주의의 특성을 우선적으로 이해할 필요가 있다.

2. 대전지방 정치 엘리트의 특성과 현실

가. 대전지방 일반 엘리트의 구성과 특성

대전시 엘리트는 분야에 따라 정치, 행정, 경제·산업, 언론, 사회·문화, 학계, 시민사회엘리트 등으로 분류해 볼 수 있다. 정치엘리트는 전현직 국회의원, 시당위원장, 각정당당원협의회장, 구청장, 그리고 시의원 등으로 구성된다. 행정엘리트는 시정업무를 담당하고 있는 시장, 부시장, 각부서의 실·국장급으로 구성된다. 경제·산업 엘리트는 제조업, 유통업, 금융업, 건설업, 서비스 분야에서 매출액 규모가 큰 기업의 사장과 임원으로 구성된다. 사회·문화분야 엘리트는 문화원장, 미술, 체육, 그리고 음악분야의 단체장들로 구성된다. 학계 엘리트는 각대학 총장, 지역 학술단체장, 각대학 핵심보직자로 구성된다. 시민사회엘리트는 보수와 진보를 망라하여 활동성이 뛰어난 시민단체 실무책임자와 대표들로 구성된다. 이들 엘리트들은 대체로 200여명에 이르는 것으로 최근연구가 밝히고 있다(김상태·최정진 2005).

이들 엘리트의 절대다수인 75%가 대전과 충남지역 출신이며 엘리트의 가장 중요한 특징 중에 하나는 대전고등학교가 21% 그리고 대전공고가 7%로 다른 어떤 고등학교 출신들과 비교하여 높은 점유율을 가지고 있다는 것이다. 대학별로는 서

1) 경제·산업 분야 엘리트로는 제조업 분야에서 동양강철, 우성사료, 한국타이어, 한솔제지, 남선기공 등이 있고, 유통분야에서는 롯데백화점, 세이백화점, 갤러리아백화점 등이 있고, 금융업에는 충청하나은행, 국민은행, 우리은행 등이 있고, 건설업에는 계룡건설, 금성백조, 삼정건설, 운암건설, 금성건설 등이 있다.

올대 출신이 10% 그리고 충남대 출신이 9%를 점유하여 비교적 높은 비중을 가지고 있다는 사실이다. 조금 더 범주를 넓혀 역대 엘리트들의 분포도를 살펴해보았다. 대전지역 엘리트들은 지역 집중성과 출신고교 집중성으로 인해 아주 긴밀한 연결망을 가지고 있는 것으로 나타났다. 지역 엘리트의 41% 이상이 대전고, 대전공고, 충남고, 홍성고, 보문고 등 특정 고교를 졸업한 것으로 나타났으며, 출신대학별 분포도에서는 충남대, 서울대, 고려대, 연세대, 성균관대 등 5개 대학에 46%의 집중도를 나타냈다. 출신대학별로 나타난 엘리트들의 대부분이 몇몇 지역 고교출신들이어서 엘리트들의 연줄망 집중도는 대단히 높다고 하겠다(김상태·최정진 2005; 54-57).

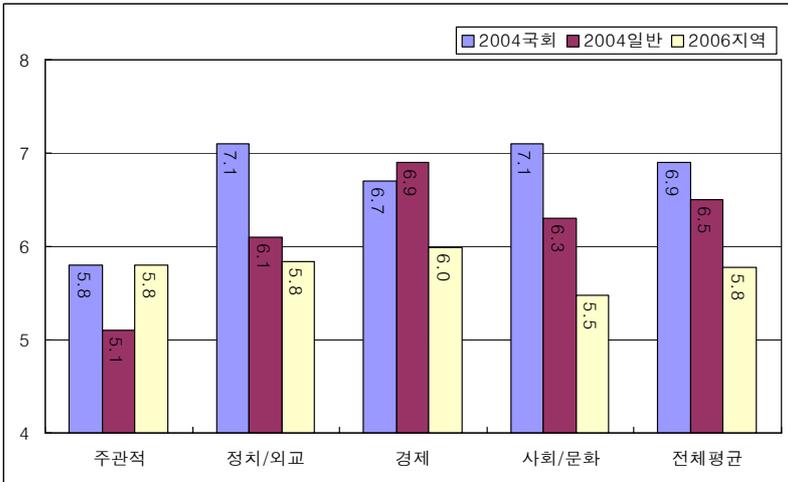
위에서 언급한 엘리트들의 특성과 연결망을 가지고 유추해 볼 수 있는 것은 다음과 같다. 우선은 엘리트들의 영향력이 대단히 클 것으로 보인다. 엘리트 연결망이 빈번하고 집중성이 높을 때 이들의 지역사회에 영향력은 높아 질 수밖에 없다. 김상태·최정진(2005)이 사례연구를 통하여 밝히고 있듯이 대전시 정책결정과정에 있어서 위에서 거론된 엘리트들은 집중화된 연결망을 통하여 영향력을 행사한다. 정책사안에 따라 이해관련 엘리트들의 영향력이 행사되고 이들 영향력이 이해 당사자 주민 혹은 시민사회단체들에 의해 제한을 받는다.

위에서 언급한 대전지역의 일반 엘리트들의 소분류로서 지역정치 엘리트들을 특성을 살펴보자. 우선적으로는 지방정치 엘리트들은 중앙정치 엘리트들에 비해 보수적인 경향성을 갖는다. 아래 [그래프 1]에서 읽을 수 있듯이, 지방정치 엘리트들은 국회의원들에 비해 보수적일 뿐만 아니라 일반 시민들과 비교하여 보아도 보수적이다. 그리고 그래프에서 쉽게 읽을 수 있듯이 지방정치 엘리트들의 보수화 경향은 정치·외교, 경제, 사회문화 등의 모든 분야에 걸쳐서 존재한다. 한국 지방 엘리트의 상대적 보수성은 왜 존재하는가? 지역주의 정당 구조 하에서는 권위주의 정권동원에 존재했던 지방 성장연합이 교체될 수 없었기 때문이다. 권위주의적 중앙집권적 국가체제에서 지역토호세력은 하위단위의 지역성장연합을 구성하고 지역정치를 독점하여 왔다. 1995년 이후 지방자치제도가 실시되어 왔지만 지역주

의 정당구조는 지역단위의 정치경쟁을 불가능하게 만들었다. 지역주의는 선거과정에서 발생할 수 있는 정치경쟁을 봉쇄시키는 역할을 하여 왔다. 그 결과, 지역권력 변화는 좀처럼 현실화되는 것이 불가능하게 되었다.

대전지역 정치엘리트의 특성과 이데올로기적 성향

[그래프 1] 그룹별 이데올로기 지수 (국회의원, 일반시민, 대전지역엘리트)



- 주1) 위의 표에서 보수-진보를 1~10 scale로 나누어 측정하였다. 따라서 1 scale은 가장 보수적인 것을 의미하고 10 scale은 가장 진보적인 것을 의미한다.
- 주2) 2004년 국회는 2004년도에 당선된 국회의원들을 대상으로 이데올로기조사 결과이다.
- 주3) 2004년 일반은 2004년도 전국의 남녀 1000여명을 대상으로 한 이데올로기 조사 결과이다.
- 주4) 2006년 지방은 2006년도 대전·충남·충북에서 5.31 지방선거에 출마한 후보자를 대상으로 한 이데올로기 조사 결과이다. 세 조사 모두 동일한 문항을 사용하여 개인들의 이데올로기 성향을 측정하였다.

지역정치의 두 번째로 주요한 특징은 중앙 엘리트들과 비교하여 정치엘리트들 사이의 이데올로기적 차별성이 존재하지 않는다는 사실이다. [그래프 2]을 통하여 쉽게 알 수 있듯이, 정당별로 국회의원들과 지방선거 출마자들의 이데올로기를 비교하여 보면 지방선거 출마자들의 이데올로기적 차별성은 아주 작은 것으로 나타났다. 열린 우리당 소속 국회의원들과 한나라당 소속 국회의원들 사이에 일정한

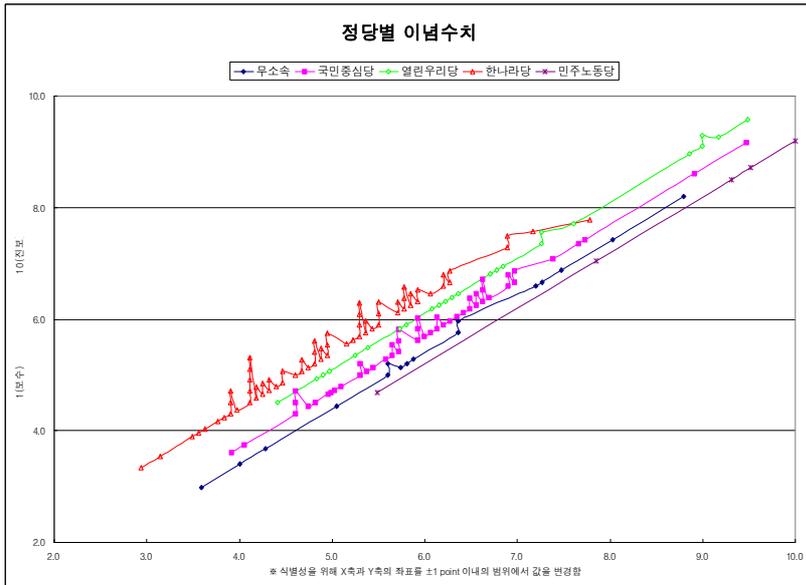
이데올로기 거리가 존재한다. 그에 비해 대전충남충북 지역의 5.31 지방선거 출마자들 사이에는 정당 간에 아무런 차별성이 없는 것으로 나타났다. 지역정당이 전국 정당에 비해 이렇게 낮은 이데올로기적 차별성은 보여주는 이유는 무엇일까? 중앙정치 무대에서는 정당경쟁이 존재한다. 지역주의 정당구조 하에서, 지역선거의 기능은 선거 자원을 즉 돈²⁾과 연줄조직망 자산³⁾, 누가 많이 가지고 있는가에 대한 대결이다. 정책대결이 비집고 들어설 선거공간은 존재하지 않는다. 현재 지방엘리트들에겐 지방선거는 돈과 연줄조직에 의해 결정된다는 사고가 팽배해 있다. 따라서 선거결과에 영향을 미치지 못하는 정책을 개발하는데 비용을 들이려고 하지 않는다.

이데올로기 대결의 부재 혹은 정책대결의 부재는 보수주의자들의 지방정치 지배를 설명한다. 정당경쟁이 존재하는 곳에서 정치적 혁신은 이루어질 가능성이 높다. 특히 정당경쟁이 존재하게 되면 새로운 인물의 진입⁴⁾이 가능하게 되고 보수주의의 지배체제가 몰락할 가능성이 높아진다. 키이 교수(Key, 1949)의 미국 지방정치연구에 따르면, 정당경쟁이 대체로 지방정부의 정책유형을 결정하는데 중요한 역할을 한다. 예컨대 정당 간 경쟁이 높은 지역에서는 주정부가 사회복지정책에 투자를 많이 하는 반면, 일반적으로 비경쟁적 지역은 '없는 자를 위한 프로

-
- 2) 지방의회 의원들의 상당수는 자신들의 금전을 이용하여 지방의회에 진출하고 있다. 1995년과 1998년 광역의원의 직업조사에 따르면, 상공운수와 같은 3차 산업에 종사하는 후보자들의 다수를 점하고 있다. 2002년 선거에서도 상공인 운수업, 그리고 제조업에 종사하는 사람들이 후보자들의 가장 많은 비율을 차지하고 있다. (정연정 2006: 7). 2010년 지방선거 후보자 분석에서도 정당인(43%), 중소기업인 및 자영업(29%)로 다수 비중을 차지하였다 (유진숙 2010:11).
 - 3) 현재 한국의 지방정치에서 가장 큰 영향력을 발휘하는 것은 연줄조직으로는 고등학교 학연이다. 지역 엘리트들이 개별지역에서 특정 출신학교에 어는 정도 집중되어 있는가를 연구한 조사에 따르면, 대전고의 경우 집중도는 45%, 청주 61%, 전주 54%, 광주 32%, 대구 43%, 부산 37% 등이다. 지역주요도시의 엘리트들이 지역 명문고등학교 출신들로 구성되어 있으며 이들이 사실상 지역을 지배하고 있다 (박대식 2004:272-273).
 - 4) 새로운 인물의 진입이 차단되면서 지방선거 출마자들의 연령은 상당히 높은 편이다. 5.31 지방선거 출마자들의 연령은 다수가 50대 이다. 2006년 4월에 연구자가 실시한 조사에 따르면, 대전 충남 충북의 경우, 광역자치단체장의 경우 65세, 기초자치단체장의 경우 59.4세 등이다.

그랩에 투자지출이 적다는 것이다. 뿐만 아니라 정당경쟁이 높은 지역에서 새로운 아이디어와 새로운 인물의 진입이 가능해 진다. 나아가 정당경쟁이 있는 곳에서 정당은 선거에서 승리하기 위해 지역주민들을 정치적으로 조직하려는 노력을 기울인다. 그리고 이것은 지역주민들의 정치참여로 이어지게 된다.

[그래프 2] 대전지역5.31지방선거(2006년)출마자의 정당별 이데올로기분포도



주1) 위의 지방선거 출마자들의 이데올로기 분포도는 2006년 4월 조사를 통해서 작성되었다.

제4절 대전 지방정부와 지역 민주주의

1. 2010년 6.2 지방선거 결과와 지역정치지형

가. 대전광역시장 선거 및 시의원 선거 결과와 지역정치 지형

2010년 6.2 지방선거를 통하여 형성된 정당정치지형을 살펴보자. 6.2 지방선거는 한나라당 지배의 지역정치를 자유선진당 지배의 지역정치로 급격히 변화시켰다. 또한 지역 정치를 한 정당의 독점적 지배하에 놓이도록 만들었다. 다시 말해서 대전시의회와 행정부 권력이 한 정당, 자유선진당에 독점된 단점 정부를 다시 형성시켰다. 단점 정부 현상은 1991년 지방자치제가 시작된 이후 역대 대전지방정부의 일반적 현상이 되어 왔다 (참조 [표2]).

보다 구체적으로 대전광역시장 선거와 시의회 선거결과를 살펴보자. [표3]은 대전광역시 시장선거 결과이다. 자유선진당 염홍철 후보가 46.7%라는 압도적 득표율을 획득하여 당선되었다. 선거결과를 어떤 요인이 결정했을까? 선거결과를 결정하는 요인은 주로 구도(지역주의, 세대, 계급·계층), 인물, 이슈로 나뉘어 볼 수 있다. 6.2 지방선거의 경우에는 지역주의 구도와 이슈가 결정적인 요인이 되었다. 충청 지역주민들의 이해와 별개로 정부여당이 일방적으로 세종시 수정안을 추진하면서 자유선진당은 세종시를 중심이슈로 한 지역대중 동원화 전략에 성공할 수 있었다. 세종시 이슈는 정부의 중간평가와 맞물리면서 6.2 지방선거에서 쉬운 쟁점이 되었다. 세종시가 쉬운 쟁점이 되면서 자유선진당이 지역주의 선거구도에서 지역주민 다수의 선택을 받는 것이 가능했다. 전국적으로는 4대강 사업, 천안함 사태, 무상급식 등의 이슈가 선거결과를 결정짓는데 중요한 역할을 했지만, 대전 지역의 경우에는 세종시가 단연 쉬운 쟁점으로 선거결과를 결정지었다. [표3]에서 나타나는 바와 같이 염홍철 후보는 대전의 다섯 개 구에서 고른 득표율을 보이면서 압도적인 우위를 점유하였다.

[표 3] 6.2 지방선거 대전광역시선거 결과

명칭	선거인수	투표수	후보자별 득표수(득표율)				무효수	기권수	
			한나라당 박성호	민주당 김원웅	자유선진당 염홍철	진보신당 김윤기			계
대전광역시	1,127,547	596,683	168,616 (28.50)	137,751 (23.28)	276,122 (46.67)	9,074 (1.53)	591,563	5,120	530,864
동 구	195,072	97,967	28,132 (29.03)	21,795 (22.49)	45,415 (46.87)	1,535 (1.58)	96,877	1,090	97,105
중 구	206,384	109,744	34,128 (31.38)	21,922 (20.16)	51,150 (47.03)	1,538 (1.41)	108,738	1,006	96,640
서 구	375,073	197,443	55,962 (28.54)	44,371 (22.63)	92,799 (47.33)	2,927 (1.49)	196,059	1,384	177,630
유성구	193,868	109,646	28,689 (26.34)	29,079 (26.70)	49,288 (45.26)	1,831 (1.68)	108,887	759	84,222
대덕구	157,150	81,883	21,705 (26.79)	20,584 (25.41)	37,470 (46.25)	1,243 (1.53)	81,002	881	75,267

출처: 중앙선거관리위원회

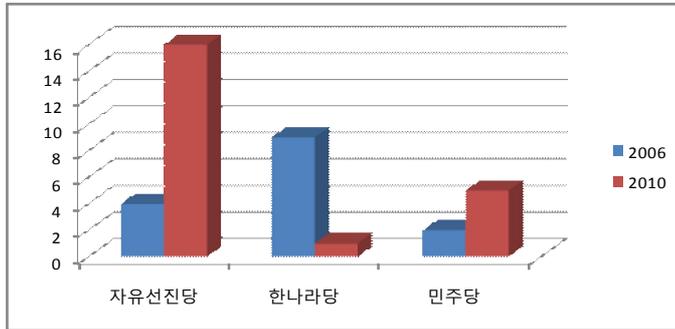
대전시의원 선거결과는 어떻게 나타났는가? [표 4]에서 읽을 수 있듯이 6.2 지방선거에서 자유선진당은 '세종시'라는 쉬운 쟁점을 통하여 지역주의를 동원함으로써 지배정당이 되었다. 대전 동구, 중구, 대덕구의 모든 선거구에서 자유선진당 후보가 모두 당선되었으며 유성구의 경우 제2선거구에서만 민주당 후보가 당선되고 나머지 세 선거구에서 자유선진당 후보가 당선되었다. 서구의 경우만 예외적으로 자유선진당과 민주당이 50%씩 의석을 나누어 갖게 되었다. 따라서 자유선진당은 지역구에서 15석, 즉 79%를 장악한 여당으로 급부상하였으며 비례대표 1석을 포함하여 23석 중에서 16석을 보유함으로써 시의회 지배정당이 되었다.

지난 2006년 5.31 지방선거에서 당시 대전광역시 시의원 선거에서 한나라당은 총 의석의 100%, 즉 16석 중에서 16석을 장악한 바 있다. 이후 재보궐 선거를 통하여 의회정당 비율이 변화하긴 하였지만 2010년 지방선거 직전의 대전시의회에서도 한나라당은 총 19석 의석 중 9석, 즉 50%를 차지하여 다수당의 지위를 유지하고 있었다. 자유선진당 4석, 그리고 민주당은 비례대표 한 석을 포함하여 겨우 2석을 유지하고 있었다. 그러나 한나라당은 지역구에서 한 석도 확보하지 못하는 패배를 경험하였으며 비례대표 1석만을 보유하게 되었다. 기존에 약세였던 민주당은 지역구 4석을 포함하여 비례대표 한 석을 추가함으로써 제2당으로 부상하였다 ([표 5]를 참조할 것).

[표 4] 6.2 지방선거 대전시의회 당선자

구시군명	선거구	정당명	성명	성별	연령	직업	학력	경력	득표수 (득표율)
동 구	1	자유선진당	남진근	남	51세	자영업	대전실업전문대 졸업	자유선진당 동구청년위원장	13,464 (45.04)
	2	자유선진당	곽수천	남	69세	정당인	우송공대 졸업	대전시동구의회위원장, 대전시의회의원	11,384 (40.38)
	3	자유선진당	안필응	남	49세	기업인	대성고 졸업	플러비오 대표이사	10,064 (38.09)
중 구	1	자유선진당	황경식	남	46세	정당인	단국대 석사과정 수료	권선택의원 사무소장	10,780 (40.59)
	2	자유선진당	김경훈	남	43세	정당인	대전대 졸업	대전시 중구의회의원	22,781 (54.75)
	3	자유선진당	권중순	남	48세	세무사	한남대 졸업	한국세무사회 이사	16,291 (41.93)
서 구	1	자유선진당	곽영교	남	51세	대전시 의회의원	충남대 박사과정 졸업	대전시의회의원	15,252 (39.72)
	2	자유선진당	김경시	남	55세	정당인	배재대 법학석사	서구의회의원	12,063 (36.44)
	3	민주당	김인식	여	52세	대전시 의회의원	충남대 석사과정 재학중	대전시의회의원	12,172 (44.57)
	4	자유선진당	황웅상	남	50세	정당인	충남대 행정학 석사	서구의회 의원	19,360 (54.88)
	5	민주당	김종천	남	41세	원스텝 엔지니어 이사	중경공업전문대 졸업	민주당대전시당 특별공동위원장	13,640 (38.35)
	6	민주당	김명경	남	46세	회사원	충남대 졸업	민주당 대전시당 윤리위원장	11,421 (36.58)
유성구	1	자유선진당	임재인	남	61세	정당인	세계사이버대 졸업	유성구의회의원	12,995 (37.22)
	2	민주당	박충선	남	46세	출판인	국민대 대학원 졸업	국회 입법비서관	11,282 (41.03)
	3	자유선진당	이상태	남	53세	대전시 의회의원	목원대 졸업	대전시의회 의원	7,923 (34.75)
	4	자유선진당	한근수	남	52세	유성문화 원장	한남대 졸업	유성청년회의소회장	9,265 (40.82)
대덕구	1	자유선진당	심현영	남	63세	정치인	대덕대 졸업	대전시의회 의원	13,342 (49.82)
	2	자유선진당	이희재	남	57세	정당인	경북산업대 졸업	자유선진당 대덕구 당원협의회 부위원장	8,751 (31.01)
	3	자유선진당	오태진	남	57세	회사원	대전산업대 석사졸업	대덕구의회 의원	9,987 (39.83)
비례대표		한나라당	이영옥	여	56세	도서관장	한국방통대 재학	대전 시각장애인 연합회 상임이사	
		민주당	박정현	여	45세	정당인	충남대 졸업	대전충남 녹색연합 사무처장	
		자유선진당	한영희	여	46세	정당인	한밭대 재학	자유선진당 대전시당 여성위원장	

[표 5] 2006년 vs 2010년 대전시의회 정당구성의 변화



출처: 중앙선거관리 위원회 역대 선거정보 시스템

6.2 지방선거를 통해서 구성된 대전시의회 의원들의 특성은 몇 가지로 요약된다. 우선적으로 2005년 지방의원 유급제 도입이후 시의원의 급격한 학력 수준향상이 이루어졌다. 따라서 제6회 시의원들의 경우에는 대학 졸업의 학력을 보유한 경우가 68%, 대학원졸업이 31%이며 전문대 졸업 이상의 학력 보유자의 비율은 95%에 가깝다. 특히 서구의 경우는 대학원 졸업자가 50%를 차지하는 높은 학력수준을 보여주고 있다. 위와 같은 학력 분포는 2002년 제3회 시의원들과 비교하면 눈에 띄게 향상되었다. 2002년 제3회 대전광역시의회 당선자들 중에는 50%가 대학 졸업 이상의 학력, 12%가 대학원졸업의 학력을 보유하고 있었으며 초등학교 졸업자 1명, 중학교졸업 2명 고등학교 중퇴 2명 등도 포함되어 있었다. 결론적으로 말해서, 2005년 지방의원 유급제 도입 이후 비교적 급격한 학력 수준 향상이 이루어졌으며 그 이후에는 학력수준이 완만하게 향상되어 왔다.

6.2 지방선거를 통해서 선출된 시의원들의 구성비 변화도 눈에 띈다. 1998년의 경우에는 시의원 중에서 가장 높은 비중을 차지했던 직업군은 상업, 건설업 종사자들이었다. 이들 직종에 종사했던 시의원들의 비중은 지속적으로 감소하였으며, 지방의원 정당정치인과 같이 전문적인 정치인들의 비중이 지속적으로 증가하여 왔다. 2010년 선거에서 눈에 띄는 것은 회사원, 회계사, 도서관장, 시민운동활동가, 출판업과 같은 직종에 종사했던 후보자들의 의회 유입이다.

그리고 여성정치가의 의회진출도 주목해 볼 필요가 있다. 2010년 선거에서 여성후보는 한나라당, 민주당, 자유선진당, 국민중심당 등 다양한 정당 소속으로 총 8명(18%)이 등장하였다. 이 수치는 지난 2002년의 제3회 지방선거에서 대전의회 여성출마자가 44명중 1명(2%)에 지나지 않았던 점을 고려하면 여성정치가의 진출은 주목할 만하다. 그러나 대전의회 지역구 당선자 중의 여성비율은 전체 19인 당선자 중 민주당 김인식 의원 한명인 0.5%에 지나지 않는다. 비례대표를 통하여 진출한 3인의 여성의원들을 포함할 경우 비로소 여성정치인 비율은 17%로 상승한다.

[표 6] 대전광역시 시의원 직업별 구성의 변동 1998-2010

	합계	지방의원	정치인	농, 축산업	상업	건설업	교육자	회사원	출판업	무직	기타
1998년	14	1	3	2	4	3	0	0	0	0	1
2002년	16	1	4	1	3	1	1	0	0	0	5
2006년	16	3	5	0	2	0	0	0	0	0	6
2010년	19	2	5	0	2	0	0	2	1	0	7

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템, 비례대표를 제외한 지역구 의원 통계분류임.

6.2 지방선거는 기본적으로 지역주의 투표의 결과물이다. 지역주의 투표를 통해 다시 대전시의회와 행정부 권력이 한 정당, 자유선진당에 독점된 단점 정부가 다시 형성되었다. 2002년 '신행정수도 충청이전'이라는 메가 이슈에 지역주민들이 동원되면서 지역주의는 다른 양태로 재생산되어 왔다. 2010년 6.2 지방선거도 '정책적 지역주의'로 지역주의가 진화하면서 나타난 정치적 결과이다. 지역단점정부는 행정적 효율성 제고라는 장점에도 불구하고 민주주의적 균형과 통제의 결여라는 문제점을 제공한다. 시장-의회 관계를 다루는 다음 장에서 논의하겠지만, 지역 정당 지형이 일당 독점구조를 갖춤으로서 정치경쟁 구도가 갖는 순기능이 억제되고 단점 정부가 갖는 역기능이 극대화될 수 있는 지역정치환경이 마련되었다.

나. 구청장 선거와 구의회 선거 결과 및 지역정치 지형

구청장 선거와 구의회 선거결과는 시장 및 시의회 선거결과와 약간의 차이를 보여주고 있다. 유권자들은 시장-시의원-구청장-구의원으로 이어지는 지방선거 중 층구조에 대체로 지역주의 투표로 반응했지만, 구청장-구의원 의 경우에는 일상적으로 지역주민들과 밀착된 공간 속에서 접촉이 이루어지기 때문에 광역시 선거와 비교하여 인물본위 투표가 보다 강하게 나타났다. 우선 [표 7]에서 보듯이 5개 구청 중에서 자유선진당이 3개 지역만 선점하였고 유성구와 대덕구를 각각 민주당과 한나라당에게 내주었다. 그리고 선거결과가 보여 주듯이 구청장 선거에서는 한나라당, 민주당, 그리고 자유선진당 간의 치열한 각축전이 전개되었다. 특히 서구청장의 경우 한나라당 조신행 후보와 민주당 장종태 후보, 그리고 선진당 박환용 후보가 3강 구도를 이루고 경쟁하였으며 선거 직전까지 14% 이내에 접전을 벌인 바 있다. 중구청장의 경우에도 한나라당 이은권 후보와 자유선진당 박용갑 후보 사이에 치열한 경쟁이 있었다.

[표 7] 6.2 지방선거 대전광역시 구청장 선거 결과

명 칭	선거인수	투표수	후보자별 득표수(득표율)					무효 투표수	기권수	
			한나라당 이창우	민주당 양승근	선진당 한현택	국민중심연합 박홍기	계			
동 구	195,072	97,964	30,633 (31.86)	29,156 (30.32)	34,311 (35.69)	2,032 (2.11)	96,132	1,832	97,108	
			한나라당 이은권	민주당 남일	선진당 박용갑	평화 민주당 오걸근				계
중 구	206,384	109,754	35,551 (33.00)	28,175 (26.16)	42,561 (39.51)	1,411 (1.31)	107,698	2,056	96,630	
			한나라당 조신행	민주당 장종태	선진당 박환용	국민중심연합 정주신				계
서 구	375,073	197,449	47,842 (24.63)	67,027 (34.51)	74,291 (38.26)	5,011 (2.58)	194,171	3,278	177,624	
			한나라당 진동규	민주당 허태정	선진당 송재홍	계				
유성구	193,868	109,683	33,968 (31.66)	44,909 (41.86)	28,390 (26.46)		107,267	2,416	84,185	
			한나라당 정용기	민주당 박영순	선진당 최종규	국민중심연합 오노균				무소속 박응용
대덕구	157,150	81,900	27,159 (33.75)	23,749 (29.51)	25,691 (31.92)	2,624 (3.26)	1,248 (1.55)	80,471	1,429	75,250

출처: 중앙선거관리위원회

구의원 선거결과는 시장선거결과와 가장 대별된다고 볼 수 있다. 유권자 숫자가 적고 생활공간 정치가 이루어지는 영역이어서 정당변수와 함께 인물변수가 나름대로 영향력을 행사하였다. 제5기 6.2 지방선거에서는 총 66명의 구의원이 선출되었다. 이 중에서 55명이 23 중선거제도 하에서 주민직선으로 선출되었고, 나머지 11명은 정당득표율에 따라 비례대표로 선출되었다. 구의원 숫자는 인구 비례로 할당되기 때문에 서구가 21명으로 가장 많고, 대덕구가 10명으로 가장 적다. 그리고 동구 10명, 중구 10명, 그리고 유성구가 9명의 구의원을 선출했다. 6.2 지방선거에는 148명의 출마자들이 21개의 지역구에 도전장을 냈으며, 22명이 비례 구의원 선거에 도전장을 냈다.

선거결과를 어떤 요인이 결정했을까? 아래 [표 8]이 6.2 지방선거 대전시 구의회 의원 선거의 결과이다. 선거결과를 결정하는 요인은 주로 구도(지역주의, 세대, 계급·계층), 인물, 이슈로 나뉘어 볼 수 있다. 우선 지역주의 요인이 중요한 역할을 했다. 세종시라는 '쉬운 쟁점'은 구의원 선거에서 한나라당 후보자들에게 절대적으로 불리한 구도를 만들었다. [표 8]에서 읽을 수 있듯이 한나라당의 성적은 선진당과 민주당의 성적에 절반에도 미치지 못한다. 한나라당은 2명을 뽑는 선거구에서는, 유성 다 지구(신성동, 전민동)를 제외하곤, 모든 지역에서 예외 없이 탈락했다. 그리고 3명을 뽑는 지역구 13개 중에서 9개 지역에서 3등으로 겨우 턱걸이 당선됐다. 뿐만 아니라 3명을 뽑는 서구 다 지구(가수원동, 관저1동, 관저2동, 갈매2동)와 서구 마 지구(둔산1동, 둔산2동, 둔산3동)에서 1석도 건지지 못했다. 이러한 결과는 '세종시 이슈'로 인해 한나라당이 불리한 구도를 가지고 있었고, 한나라당의 잘 못된 공천전략과 결합하면서 구의원 선거에서 패배하는 요인이 되었다. 한나라당은 기초의원 개별 지역구에 1명의 후보자를 공천한 민주당과 달리, 기존 선거결과에 기초하여 거의 모든 지역에 2명의 후보자를 공천하였다.

둘째로, 구의원 선거는 어느 지역에 출마하느냐가 영향을 미쳤다. 대전 지역 내에서 지역에 따라 계층별 분포가 달라지고 계층에 따라 정당 일체감이 달라진다. 예를 들면, 유성은 민주당 최대 강세지역이다. 구의원 비례선거 정당별 득표율을

보면, 민주당이 39.8%, 선진당이 35.4%, 그리고 한나라당이 24.7%이다. 그리고 4개의 지역구에서도 민주당 후보자들은 선진당과 한나라당 후보자들을 압도적인 표차(윤종일 41.6%, 유주봉 42.1%, 유종원 37.7% 등)로 누르고 당선되었다. 이것은 유성구에 민주당 지지계층인 화이트 칼라, 전문직 종사자, 학생계층 등이 밀집해 있기 때문이다. 서구지역도 민주당의 강세지역으로 분류할 수 있다. 서구 구의원 비례선거에서 민주당이 48.6%, 선진당이 51.45를 획득하였고 한나라당은 후보자를 세우지 않았다. 특히 서구 다 선거구(기수원동, 관저1동, 관저2동, 가장동)와 서구 나선거구(도마1동, 도마2동, 복수동, 정림동)는 전통적으로 민주당 강세지역이다. 이 두 지역이 민주당 강세지역인 이유는 유성구와 다르다. 이 두 지역은 호남을 원적지로 가지고 있는 사람들이 밀집하여 있는 곳이다. 결론적으로 말해서 계층분포 혹은 지역주의 성향이 구의원 선거에 영향을 미쳤다.

[표 8] 6.2 지방선거 구의원 선거결과(+: 비례대표)

지역/정당	한나라	민주당	선진당	구청장선거결과	비교
서 구	4	6+1	8+2	박환용(선진당)	지배정당無
동 구	2	4+1	4+1	한현택(선진당)	지배정당無
중 구	1	4+1	5+1	박용갑(선진당)	지배정당無
유성구	2	4+1	3+1	허태정(민주당)	지배정당無
대덕구	2	3+1	3+1	정용기(한나라)	지배정당無
총 계	11	26	29		

출처: 선거관리위원회

셋째로, 구청장-시의원 선거가 구의원 선거에 영향(coat-tail effect)을 미쳤는지를 살펴보자. 앞에서 언급한대로 민주당 후보자였던 장종태(서구청장 후보자)와 허태정(유성구청장 후보자)은 선거중반에서부터 선진당 후보자와 한나라당 후보자와 각기 1-2위를 다했다. 위의 [표 8]에서 보여 주듯이 민주당은 시의원 선거에서 서구와 유성구에서 가장 좋은 성적을 보여 주었다. 그리고 구의원 선거에서도 민주당은 유성구와 서구에서 가장 좋은 성적을 얻었다. 그러나 이것을 구청장-시의

원구의원 선거 사이에 사슬적 연관효과가 작동했다고 해석하는 데에는 무리가 있어 보인다.

넷째, 현직 프리미엄이 구의원 선거에 영향을 미치는가를 살펴보자. 6.2 지방선거에는 55개의 지역구에 총 30명의 현역 구의원이 출마하였다. 30명 중에서 18명이 유권자들로부터 재신임을 받았다. 현역의원 출마자 중에서 60%가 재선되었기 때문에 현직 프리미엄이 있었다고 추정된다. 현직 구의원이 아무래도 주민과의 접촉기회를 많이 가지고 있고 따라서 지역주민에게 널리 알려질 가능성이 높다. 따라서 현직 구의원의 높은 당선율은 구의원 선거에서 후보자의 지명도가 상당한 수준에서 영향을 미친다는 사실을 의미한다. 시의원 선거에서 현직 프리미엄이 아주 적게 나타난 것과는 대조되는 대목이다. 예를 들면 6.2 지방선거에서 19명의 시의원 중에서 7명이 시의원 재선에 도전하였다. 이들 중 시의회 의원 재선에 성공한 경우는 자유선진당 이상태의원 그리고 비례대표였던 민주당 김인식 의원 뿐이다. 구의원 선거는 광역단위 선거 보다는 이슈로부터 영향을 적게 받고 개별 후보자들의 네트워크, 인지도, 평판도 등이 영향을 많이 미치는 선거이다. 위에서 언급한 현역의원들의 지명도는 후보자에게 유리한 자산인 것만은 사실이다. 그러나 지명도보다 더 중요한 것은 후보자들의 평판이다. 구의원 선거는 공간적으로 좁은 지역에서 치러지기 때문에 주민들의 네트워크에 흐르는 후보자의 평판도가 결정적이었다.

2. 대전 시의회와 시장

가. 대전시의회와 시장의 구성과 변화

대전 지방정치에서 시장과 시의회가 갖는 비중은 다대하다. 특히 지방의회의 기능과 역할은 지역 민주주의 수준을 가늠하는 척도이다. 시의회는 주민이 직접 선출한 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 그리고 주민과 관련된 정책을 결정하는 의결기관이다. 뿐만 아니라 자치단체의 조례를 제정할 수 있는 입법기관이

다. 동시에 집행부를 감시 감독하고 견제하는 기관으로서의 지위를 갖는다. 따라서 이 대표기구를 통하여 시민사회가 지방정부로 연결되는 다리 역할을 맡고 있다. 시민사회를 구성하는 이익집단, 직업직능단체, 시민운동단체, 기타 자발적 결사체 등의 중간매개 집단이 지방정부와 연결되는 제도적 고리이기도 하다. 그러나 대전시의회가 위에서 언급한 기능과 지위에 걸 맞는 역할 수행과 발전이 이루어졌다고 보기에는 부족한 감이 많다. 대전광역시의회는 1989년 1월 1일 직할시 승격이후, 1991년 6월 20일 선거를 거쳐 7월 8일에 최초로 개원하였다. 지방자치가 중단된 지 30년 만에 이루어진 개원이었다. 시의원 선거는 소선거구제로 선출하도록 되어 있었으며, 대전직할시의원정수는 23명으로 동구 6개 선거구에 6명, 중구 6개 선거구에 6명, 서구 5개 선거구에 5명, 유성구 2개 선거구에 2명, 그리고 대덕구 4개 선거구에 4명 등 모두 23명이었다. 비례대표 제도는 제1대에는 존재하지 않았다. 대전광역시 의회는 의원총회, 4개의 상임위원회, 의회 사무처, 등의 기구로 구성되었다.

[표 9] 대전 시의회 의원 정수의 변화

	지역구	비례대표	합계	비고
제1대 (1991)	23	0	23	비례대표 없음
제2대 (1995)	23	3	26	
제3대 (1998)	14	3	17	대목축소
제4대 (2002)	16	3	19	
제5대 (2006)	16	3	19	
제6대 (2010)	19	3	22	교육위원 4명

출처: 중앙선거관리위원회

위의 [표 9]를 통해서 알 수 있듯이, 시의회 의원 정수는 제1대와 2대에는 20명이 훨씬 넘는 의원으로 구성되어 있다가 제3대 의회는 17명(지역구 14명, 비례대표 3명)으로 대폭 축소 되었다. 그리고 1998년 의회사무처 설치조례를 개정하여 계제도 폐지하고 사무처 공무원 정원규모를 58명에서 52명으로 축소하였다. 제3대 의회 이후 비례대표 숫자는 3명으로 고정되어 왔다. 2010년 지방선거에서는 총 19

개 지역구 수에 의원 정수는 지역구의원 19명, 비례대표 3명, 교육의원 4명으로 구성되었다.

나. 대전시의회 의 권한과 역할

앞에서 언급한 대로 대전 시의회는 1) 주민대표기관으로서의 지위, 2) 입법기관으로서의 지위, 3) 의결기관으로서의 지위, 4) 지방행정 비판·감시기관으로서의 지위를 가지고 있다. 지방의회는 주민이 선출한 의원으로 구성되며, 자치단체의 중요의사를 심의·결정하는 주민대표기관으로서의 지위를 가진다. 시의회는 자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능과 이에 관련한 제반기능을 담당하는 입법기관으로서의 지위를 가진다. 지방의회가 입법권을 행사하는 것은 가장 기본적인 기능을 담당하는 것으로 볼 수 있다. 자치단체의 장에게도 규칙의 제정권이 부여되지만, 이는 지방의회가 제정한 조례의 위임에 의하여 제정되는 것이다. 의결기관으로서의 지위는 중요한 사항에 대하여 그 자치단체의 의사를 최종적으로 결정하는 기능을 가진다는 것으로, 즉 자치단체의 주민부담에 관한 사항, 조례제정, 단체운영 등 그 지역의 전반적인 정책을 심의하여 최종적으로 결정하는 것을 의미한다. 또한 지방의회는 집행기관이 적법하고 합리적인 행정을 집행하고 있는가를 감시하는 감시기관으로서의 지위를 가진다. 지방자치단체의 장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 기능을 의미하는데, 입법기관으로서의 지방의회의 지위가 낮아지면서 상대적으로 부각되는 지방의회의 지위라 할 수 있다. 현행 지방자치법에서는 집행기관의 행정사무에 대한 감사 및 조사권, 자치단체장에 대한 서류 제출 요구권, 자치단체장과 관계 공무원에 대한 출석 요구 및 질문권, 그리고 자치단체장의 선결처분에 대한 승인권을 가지고 있다.

대전 시의회는 위에서 언급한 지위에 걸 맞는 기능을 수행할 수 있도록 여러 가지 권한을 가지고 있다. 이러한 지방의회의 권한은 지방자치법과 지방재정법 등 지방자치관련법령 등에 의하여 부여되고 있다. 이 권한을 형식적인 관점에서 분류

하면 의결권, 감시권, 자율권, 의견표명권, 청원처리 및 수리권, 선거권(내부조직 선출권), 동의권 등이 있다. 의결권은 지방의회의 여러 권한 중에서 가장 기본적인이고 중요한 권한이라고 할 수 있는데, 지방의회의 의결을 거쳐야 하는 중요한 사항으로서는 조례를 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과 징수, 기금의 설치·운용, 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분, 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외 의무 부담이나 권리의 포기, 청원의 수리와 처리 등을 들 수 있다.

주민의 대표기관의 지위에서 집행기관의 독주를 막고 자치행정의 적정한 운영을 도모하는 의미가 있다. 또한 주민은 자치단체장과 공무원이 지역의 사무를 잘 처리하고 있는지에 대해 감시할 필요가 있다. 이에 따라 지방의회는 집행기관이 의회가 결정해 준 대로 일을 잘 처리하고 있는가, 지역 주민이 원하는 대로 일을 하고 있는가, 예산을 낭비하고 있는 것은 없는가, 일을 처리하는 과정에서 잘못하고 있는 것은 없는가 등의 여러 사항을 감시·감독하고 확인하여야 한다. 지방의회는 그 지역의 중요한 일을 결정하기 때문에 지방의회의 조직과 운영에 있어서 국가나 집행기관 등 외부기관으로부터 관여나 간섭을 받지 않고 스스로의 규율에 따라 일을 할 수 있어야 한다. 이를 위해서 지방의회는 회의운영에 필요한 법규인 회의규칙을 만드는 회의규칙 제정권, 회의의 개폐 및 회기 결정권을 가지며 의장과 부의장을 선출하고 이들에 대해 의장·부의장 불신임권을 행사할 수 있다. 또한 회의장의 질서를 지키기 위한 질서 유지권, 의원의 징계 및 자격심사권 등을 가지고 있다.

다. 대전시의회와 지역 민주주의

대전시의회가 위에서 언급한 기능과 역할을 제대로 하게 되면 지방자치는 민주주의 학교로 기능하면서 지역차원의 민주주의를 확대해 나갈 수 있다. 우선적으로

시의회의 입법활동을 점검해 보자. 의회의 의정활동을 평가할 수 있는 가장 객관적인 경험지수는 조례안의 발의, 수정, 검토 그리고 의결과 관련된 사항이다. 아래 [표 10]을 통해서 쉽게 알 수 있듯이, 대전시 조례 제정과정 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 조례안 중에서 시장발의가 차지하는 비중이 지나치게 높고 시의회발의 비중이 상대적으로 낮다. 1~6대에 이르는 회기동안 시장발의가 차지하는 비중이 평균 88.9%로 나타나고 있다. 그러나 1~6대를 거치는 동안 조례안에 대한 의회발의의 비중이 지속적으로 성장해 가고 있다. 특히 5대 의회와 6대의회 의회에서 의회가 발의한 비중이 급성장하고 있는 것으로 나타났다.

[표 10] 대전광역시 의회 제1대부터 제6대까지의 조례 숫자

역대의회	의회발의 (비중:%)	시장발의 (비중:%)	합계
1대의회 (1991)	25(12.5)	175(87.5)	200 (100.0)
2대의회 (1995)	9(3.5)	246(96.5)	255 (100.0)
3대의회 (1998)	18(5.8)	293(94.2)	311 (100.0)
4대의회 (2002)	27(9.5)	257(90.5)	284 (100.0)
5대의회 (2006)	76(18.9)	326(81.1)	402 (100.0)
6대의회 (2008)	16(17.2)	77(82.8)	93 (100.0)
합 계	171(11.1)	1,374 (88.9)	1,545 (100.0)

출처: 대전광역시 시의회

조례제정과 관련하여, 하나 짚고 넘어가야 하는 사항은 대전광역시의 경우에, 시의원들의 조례제정활동이 다른 광역자치단체 의회에 비교하여도 상대적으로 낮다는 사실이다. 같은 기간 동안 광주광역시의 경우에 의원들의 조례발의 비중은 총 발의된 조례 1581건 중에서 301건으로 19%를 차지하고 있고, 인천광역시의 경우에는 의원들의 조례발의 비중이 총 발의된 조례 1572건 중에서 444건으로 28.2%를 차지하고 있다. 반면에 대전시의회는 의원발의가 차지하는 비중이 12.4%에 지나지 않고 나머지 87.6%는 시장에 의해서 발의되었다. 이는 대전 시의원들의 경우에 조례제정건수가 타도시와 비교하여 상대적으로 적고 행정부와

비교하여서도 상대적으로 저조한 편이다. 게다가 의원들이 발의한 조례 중에서 거의 40%에 육박하는 조례들이 의회 내의 운영에 관련된 것들이다. 의원 자신들의 이해관계와 직접적인 연관성이 있는 조례들만 양산하고 있는 것이다. 다시 말해서 의회운영에 관한 조례들이 의원발의 조례안의 다수를 차지하고 있다.

[표 11] 대전광역시의회 본회의에서의 조례안 처리 결과

조례처리	의회	시장
수정가결	16	85
수정의결	9	218
원안가결	57	223
원안의결	88	823
검 토	1	0
부 결	0	2
의견채택	0	1
철회	0	10
폐 기	0	12
합 계	171(12.4%)	1374(87.6%)

출처 : 대전광역시 시의회

둘째로 중요한 특징 중에 하나는 시장이 제안한 의안들의 76.1%가 원안 가결 혹은 원안 의결 되고 있다. 이는 의원들이 조례 발의 능력에 한계를 가질 뿐만 아니라 의안 심사 능력에 분명한 한계를 가지고 있다는 것을 의미한다. 타 광역자치 단체의 경우에도 시장이 제안한 조례 심사가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 확인되었다.

위와 같이 의원들이 발의한 조례안의 비중이 상대적으로 낮은 이유는 무엇인가? 우선적으로 의원들이 가지고 있는 조례제정 역량이 행정부에 비해 상대적으로 부족하다. 행정부의 관료들이 한 분야에서 오랫동안 행정사안을 다루면서 풍부한 경험을 가지고 있으며 정책 사안에 대한 많은 정보를 가지고 있기 때문에 의원들에 비해 월등히 높은 조례제정 역량을 갖고 있다고 판단된다. 지방정부의 각종 업무가 고도로 전문화, 복잡화 되어 있어 비전문가인 의원이 조례를 발의하는

것이 쉽지 않다. 그러나 의원들의 조례활동(예를 들면, 자료수집과 조사활동, 조례 제정 개폐대상이 되는 사안의 발굴과 정보확보 등)을 위한 체계적이고 제도적인 지원이 존재하지 않는다. 예를 들면, 의원들의 전문성 확보를 위한 지방의원 보좌관제와 같은 제도적 도입이 전제되어야 조례활동이 체계적으로 이루어질 수 있다. 의원들의 조례제정 활동이 낮은 또 다른 이유 중에 하나는 현행법에 의하면, 의원들의 조례 제정권에 많은 한계가 있기 때문이다. 법률의 위임 없이는 의원들이 자주적으로 조례를 제정할 수 없도록 하고 있는 지방자치법상의 법률 위임 규정이 문제이다. 예를 들면, 지방세의 세목, 세율, 부과징수 등 반드시 조례로 제정되어야 할 지역적 주민부담 사항이 지방세법에 의하여 세부적으로 규제되어 있다. 이외에도 의원들이 조례를 제정하려 해도 법적 근거의 결여와 감독관청의 압력으로 좌절되는 경우가 많다.

그러면 시의원들의 조례 제정 활동이 낮은 이유가 모두 제도적 제약 때문인가? 시의원들의 조례제정 비중이 낮고, 시장이 발의한 조례가 제대로 심사되지 않는 것은 시의원들이 집행부에 대한 보충적인 것으로 인식하는 경향 때문이기도 하다. 의원들이 자치입법에 대한 소극적인 자세와 집행부 의존형 인식을 소유하고 있기 때문이다.

조례의 제정, 개폐권 이외에도 의회의 가장 중요한 기능 중 하나는 집행기관 즉, 행정기관의 감시와 비판, 그리고 견제이다. 의회는 매년 행정사무감사(예결산 심의)를 통해 주민의 대표기관의 지위에서 집행기관의 독주를 막고 자치행정의 적정한 운영을 도모하고 있다. 그러나 의정활동에 중요한 책임을 맡고 있는 의회 사무처 직원의 인사권을 집행기관의 장이 행사하기 때문에 올바른 기능 수행에 어려움을 겪고 있다. 이러한 이유 때문에 지방의회 직원들이 그 본연의 임무인 행정기관에 대한 적극적인 견제·감시 업무 수행을 위해서 인사권을 독립시켜야 한다고 주장한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 의회 직원들의 인사권을 의장이 행사하거나, 공무원 임용 시 의회직렬을 신설하여 채용하거나, 의회 사무처 직원에 대한 임명동의권을 지방의회에 부여하는 것 등이 제시되고 있지만 행정기관

의 반대와 제도적·재정적인 문제로 현실적으로는 어려운 상황이다. 현재 사무처 일부직원의 인사권을 사무처장이 행사하도록 제도가 개선되었다. 지방의회에 근무하는 사무직원의 자격요건, 정수, 효율적인 인사방식, 주민의 지지 등을 고려한 정책대안이 나와야 한다.

시의회의 예산심의, 확정권, 결산 승인권도 제대로 행사되고 있지 못하다. 현재 시의회의 예산 심의 기간이 너무 짧아서 의원들이 예산심의에 대한 역할을 제대로 수행할 수 없다. 심의기간이 짧아 방대한 규모와 복잡한 업무의 내용을 파악하기 어렵고, 시간에 쫓겨 예산을 통과하는 경우가 허다하다. 시의회가 제대로 예산을 심의하지 못하는 중요한 이유는 국회의 예산심의 의결권과 달리, 지방자치법의 예산심의 의결권은 단체장의 재의요구에 따라 무산될 수 있기 때문이다. 지방자치법 제108조에서 '지방자치회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되면 단체장은 재의요구를 할 수 있다.'라고 규정하고 있다. 따라서 단체장의 재의요구권을 아주 포괄적으로 인정하고 있다. 심하게 말해서 주민의 대표기관인 지방자치회의 예산안 의결이 마음에 안들면 단체장은 언제든지 재의요구 할 수 있는 것이다. 그리고 국회는 대통령 탄핵권한과 국무총리나 국무위원, 헌법 재판관 등에 대한 임명동의권, 행정부 해임건의안 제출 등 다양한 견제권한을 가지고 있지만 지방의회는 단체장 탄핵권한은 커녕 일정 직급이상의 간부 공무원에 대한 임명동의권도 인사청문회 권한도 없다. 단체장이 마음대로 인사전형을 해도 그 어떤 견제도 불가능하다.

또한 행정기관과의 문제 중 하나로 지방자치회의 자치단체장 불신임권에 대한 새로운 검토도 필요하다. 현재 일본의 경우 지방의회가 단체장 불신임권과 부단체장 등 주요 공무원에 대한 임명동의권을 갖고 있는데 반해 우리나라의 경우 1949년 제정된 지방자치법에서는 단체장 불신임권을 인정했지만 1956년 지방자치법이 개정되면서 폐지됐다. 물론 당시 자치단체장에 대한 불신임권은 의회가 자유롭게 결의할 수 있었으며 1952년 지방의회가 구성된 후 3년 간 불신임결의 건수가 66건

에 달했다는 것은 분명히 논란의 여지는 있지만 자치단체장 불신임권은 의회의 권한을 강화하는데 상당한 도움이 될 수 있다.

행정기관과의 마찰 이외에도 지방의회 내부적인 문제점은 더욱 많다고 할 수 있다. 먼저 지방의회위원의 전문성 부족과 도덕성 결여, 책임감 부족 등으로 인한 근본적인 지방의회 운영의 미흡을 초래하여 지방议회의 권한과 기능 수행에 있어서 주민의 신뢰와 불신을 초래하고 있다. 이에 따라 전문성 제고와 도덕성 검증을 위한 의회차원의 인사청문회 시스템이 필요하다는 시각이 존재하며 일례로 제주도의 경우 지방의회차원의 인사청문회를 도입해 이러한 폐단을 막고 있다. 또한 의회 내부 인사가 아니더라도 광역자치단체의 고위직 공무원이나 공사의 사장을 임명할 경우, 의회의 검증을 거치는 것이 바람직하다.

의원의 전문성 강화를 위한 최고의 대책은 지방의원 보좌관제 도입이다. 광역의회는 경우 집행부의 1년 예산규모가 수조원대에 육박해 정확한 집행의 감시를 위해서는 현재 의원들만으로 부족하다. 또한 의회의 기능이 행정부의 견제와 감시뿐만이 아니라 조례 제정·예산 심의·정책 개발 등의 여러 활동이 있기 때문에 이를 고려하여 보좌관제는 반드시 필요하다. 현재 국회의원을 보좌하는 인력은 '국회의원 수당 등에 관한 법률 개정안' 통과로 5급 비서관이 1명 늘어, 4급 보좌관 2명, 5급 비서관 2명, 6·7·9급 비서 3명 등 모두 7명이 담당하고 있다. 지방의회의원들은 국회의원의 수준은 아니더라도 1~2명 정도의 의정활동 보좌관은 필요하다. 예를 들면 로스앤젤레스 시의 경우 인구 349만명에 의원 수는 15명이나 의회사무처 인원은 50명이나 된다. 또한 의원 1인에 2명의 보좌관이 있으나 의회사무처의 직원배속을 말하며 개인적으로는 사무처 내 혹은 외부인 비서를 임명할 수 있다. 그 외에도 전문성을 가진 인사들의 지방의회 진출을 유인하기 위한 유급직회를 조금 더 강화하고, 지방의원과 사무직원의 전문성 강화를 위해서 전문연수기관 혹은 프로그램을 운영할 필요가 있다.

위에서 언급한 여러 가지 이유로 인해 시의회와 집행기관과의 불균형 체제가 심각하다. 자치단체장인 시장의 권한은 매우 강력한데 비해 시의회의 권한은 상대

적으로 약하다. 양자의 균형관계 유지가 사실상 어렵고 따라서 지방정치는 시장 중심으로 진행될 수 밖에 없는 구조적 문제점을 가지고 있다. 학자들이 현재의 대전지방자치체를 '자치단체장 중심 지방자치'라고 부르는 이유이다.

제5절 맺는말

1. 대전지역 정치의 구조

대전지역 정치는 한국사회 지역정치구조의 일반성에 의해 일차적으로 규정된다. 이차적으로 대전지역 정치는 충청지역주의가 형성한 독특한 정치문화에 의해 다시 규정된다. 한국사회 지역정치는 일반적으로, 가신주의(家臣主義) 정치를 통한 중앙정치의 지방정치에 대한 지배, 지방정치의 보수 독점화, 지방토호 세력의 폐쇄적인 연결망에 의한 지배 등으로 구조화 되어 있다.

우선적으로 가신주의 정치를 통한 중앙정치의 지방정치에 대한 지배는 지역주민들이 지방권력을 이용해 자율적으로 지방을 통치하는 자율권을 심각하게 방해한다. 가신주의의 중요한 기제로 활용되어 왔던 공천권이 국민경선제도를 도입하면서 중앙정치의 지방정치에 대한 지배는 급격히 이완될 가능성이 높아지고 있다. 특히 개별정당들이 자신들의 정치적 지지를 확보하기 위해 선출직 공직자 선정과정을 대중에게 돌려주기 위해 공천과정 제도개선에 적극적으로 나서고 있다. 뿐만 아니라 정치적 자기표현에 대한 욕구가 강한 비판적 시민(critical citizen)이 급속하게 성장하면서 정치엘리트들의 정당정치통제는 더욱 어렵게 되었다.

둘째로 중앙정치와 비교하여 지방정치의 보수 독점화는 당분간 지속될 전망이다. 지방정치 엘리트들은 중앙정치엘리트들에 의해 보수적이며 정당 소속 간에 이데올로기적 차별성이 없는 것이 특징이다. 따라서 지방정치의 보수 독점화가 일반화되어 있어 이들 보수 지방정치엘리트들은 개인들의 정치적 이해를 가지고 갈등

하는 경향을 강하게 갖는다. 대전시의원 성분 분석을 통하여 보면, 전문직 종사자들의 의회유입이 지속적으로 늘어나고 지역 상공업자들의 의원비중이 줄어들고 있긴 하지만, 지방단위 정치에 전문성과 이데올로기적 가치를 가지고 직업정치를 하고자 하는 사람들의 지방정치 유입은 아직까지 많은 진척을 보이고 있지 않다. 지극히 부분적으로 시민사회 활동가들의 지방정치 유입이 이루어지고 있기는 하지만 기존의 지방정치 엘리트 지형의 변화를 이루어내기에는 역부족이다. 따라서 지방정치의 보수 독점화는 지속될 가능성이 높아 보인다.

셋째, 지방토호세력에 의한 지방정치의 지배문제이다. 누가 지역을 다스리는가? 지역 토호 엘리트들인가 아니면 시민일반인가? 대다수 지역 엘리트 연구는 지역 차원의 엘리트들의 연결망이 집중되어 있고 그 강도도 매우 강하다는 사실을 경험적으로 보여주고 있다. 대전의 경우에도 예외는 아니어서 특정 고등학교나 대학을 중심으로 한 학연의 집중도가 대단히 높고 실제적으로 이들의 영향력이 대단히 높은 편이다. 지방토호들은 혈연, 학연, 지연과 같은 비공식적인 연결망으로 네트워크를 구성하고 비공개적으로 비제도적으로 각종 개발정책에 영향력을 행사하기 때문에 경험적으로 이들의 영향력 수준을 측정하는 것이 쉽지 않다. 그러나 지하철 건설, 도로만 확충사업, 경기장 건설 등의 정책결정을 보면 지역 토건업자 그리고 상공업자 등의 영향력은 아직까지도 상당히 높은 수준이다.

대전 지방정치는 또한 충청지역주의가 생산하는 정치문화에 의해 규정된다. 충청지역주의는 일차적으로 보수적 이데올로기적 경향성을 확실히 갖고 있다. 지역주의를 운용하는 엘리트들의 보수주의 경향성은 주민들의 보수화에 지대한 영향을 미친다. 호남의 지역주의가 다소 진보적 성향을 갖는 것은 단순히 호남지역민이 처한 사회경제적 지위 때문이기도 하지만 김대중이라는 정치지도자의 개혁적 성향이 투영된 것이라고 볼 수 있다. 정치지도자는 선거 캠페인, 사회적 이슈선점, 그리고 사회적 정책논의과정을 통하여 유권자들을 정치적으로 리더하고 나아가서 이데올로기적 변화를 유도한다. 충청지역주의의 경우에, 전통적으로 보수적인 정치엘리트들이 지역주의를 활용하여 지역주민을 동원하면서 보수주의적 가치가 지

역차원에서 재생산되는 과정을 경험하여 왔다. 충청지역주의가 '연고적 지역주의'에서 '정책적 지역주의'로 전환하면서 대전지역에서 민주당이 점차적으로 영향력을 높여 왔다. 한나라당과 자유선진당은 메가 지역이슈에서 차이가 있을 뿐 이데올로기적으로 차별성이 존재하지 않는 정당들이다. 따라서 민주당의 지역정치 진입은 지역정치지형에 의미있는 변화이다. 특히 민주당에 학생운동 혹은 시민운동 출신자들의 유입은 보수 일변도의 지역정치지형에 커다란 변화를 이룰 것으로 보여 진다.

2. 대전지역 정치의 특징

대전지역 정치의 가장 두드러진 특징 중에 하나는 지방정치가 자치단체장 주도로 진행된다는 사실이다. 다시 말하면, 대전지역 지방정치는 '단체장 주도형 지방정치'에 가장 가깝다. 지방정치가 자치단체장 주도로 이행될 수밖에 없는 몇 가지 이유들이 존재한다. 주민이 주인이고 단체장은 대리인으로서 주민의 정책적 선호도를 지방정부에 반영해야 한다. 그러나 선거를 통한 대리인 통제는 그 메커니즘에 심각한 문제를 안고 있다. 우선 선거는 4년에 한차례만 이루어져 대리인의 감시기능을 아주 제한적으로만 가능하게 만들어 놓았다. 게다가 지역주의 정당구조로 인해 사회·경제적 이슈를 중심으로 정치가 이루어지지 않고 있기 때문에 투표행위가 정책대결의 결정자 역할을 할 수 없게 되어 있다. 따라서 선거를 통한 대리인 통제는 거의 불가능하게 된다.

지방의회를 통한 행정부의 견제나 감시도 여러 가지 제도적 제약과 지방의회의원들의 능력한계로 인해 용이하지 못하다. 조례제정을 위한 전문성이 부족하다거나, 의회 사무적 직원의 인사권을 시장이 가지고 있다거나, 조례활동을 위한 체계적이고 제도적인 지원이 없다거나, 지방정부 예산심의 의결권이 한계를 가진다거나 등등의 이유로 자치단체장을 견제하는 데는 한계를 갖는다. 특히 지역주의로 인해 해게모니 정당이 집행부와 의회를 독점적으로 점유하고 있기 때문에 의회를

통한 견제와 균형이 이루어지지 않는다. 동일 정당 소속의원들에 의한 감시와 견제가 이루어 질 수 있긴 하나 정치사회가 연고주의로 움직이는 상황에서는 거마저 어렵게 된다.

주민에 의한 자치단체장 통제를 더욱 불가능하게 만드는 요소는 '행정 국가화 현상'이다. 현대사회에서 시민들에 의해 대표자로 선출된 시의원들은 복잡하고 방대한 사회문제를 해결할 능력을 충분히 가지지 못한다. 따라서 대부분의 정책결정은 전문적인 관료집단에게 맡겨지는 현상이 가속화 되고 있다. 행정 국가화 현상은 대의정치의 위기를 가속화 한다. 왜냐하면 시민들이 주인으로서 최종 대리인(임명직 공무원)을 통제하고 감시하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그리고 그 감시경로가 복잡할 경우에는 주인과 대리인 간의 '정보의 비대칭성'이 급격히 증대된다. 주인과 대리인 사이의 '정보의 비대칭성'이 커지면 커질수록 주인의 감시기능은 의미를 잃게 된다. 이러한 구조적 조건들이 시민들로 하여금 대의정치에 대해 좌절과 불신감을 가지게 한다.

"단체장 주도형 지방정치"에 도전하여 과두정치를 참여정치로 변화를 시도하는 유일한 그룹은 지역 NGO 단체들이다. NGO 단체들이 지역 민주주의의 두 가지 점에서 크게 기여하고 있다고 판단된다. 하나는 지역 정치 혹은 지방정부 정책과정을 보다 공개적이고 투명하게 그리고 민주적 절차 과정으로 만들고 있다는 것이다. 다른 하나는 개발정책 혹은 할당정책과 관련하여 개발주의와 성장주의의 관점과 다른 정책관점을 제시하고 있다는 점이다.

자치단체장을 정책보좌하고 있는 관료집단은 정책결정 과정에서 '효율성'을 가장 우선시 하는 경향이 있다. 따라서 지역주민의 이해를 민주적인 절차를 통하여 정책결정과정에 반영하기 보다는 관료주의의 "도구적 합리성"을 추구한다. 반면에, NGO는 시민사회의 대리인으로 자임하여 시민사회의 이해를 반영하도록 관료조직과 지역단체장에게 정치적 압력을 가하고, 동시에 지역단체장과 지역주민 사이에 "의사소통의 민주성"을 추구한다. 다시 말하면 시민(주인)과 대리인(선출

직 공무원) 사이의 의사통로를 보다 민주적인 형태로 바꾸는 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

시민단체의 또 다른 주요한 기능 중에 하나는 개발중심 혹은 성장 이데올로기 중심의 정책에 새로운 대안을 제시한다는 것이다. 많은 사례연구들이 (홍성만 2002; 배응환 2002) 보여주고 있는 것처럼 대부분의 관료조직은 근대화 과정에서 그리고 지역개발 과정에서 오직 성장 이데올로기에 기반한 정책을 추구하여 왔다. 그 “성장이데올로기”의 중핵을 이루고 있는 것은 물량적 성장 정책이다. 한국 사회의 근대화 과정에서 “성장”은 우리 사회의 ‘지배적인 사상과 관념’이 되었으며, 특히 지역차원에서 성장주의는 지배 이데올로기적 위치가 더욱 굳건하다. 지역 NGO는 이러한 성장 이데올로기에 도전하는 역할을 하고 있다. 지역단체장의 개발편의주의에 대응하여 지역 NGO는 환경친화적 문화중심적 도시성장 정책대안을 제시하고 있다. 지역 정책사안에 대해 지역주민 보다 앞서서 새로운 관점과 정책방향을 제시함으로써 미래 지향적인 정책성향을 보여주고 있다. 결론적으로 말해서, NGO의 역할은 주민-정부 사이에 의사소통의 민주성을 추구하여 지역단체장의 정치적 책임성을 제고시키려는 활동을 함과 동시에, 지역 NGO들이 새로운 관점과 대안을 제시함으로써 지배적인 이데올로기에 도전하고 있다.

3. 대전지역 정치 전망

본 연구를 통해서 몇 가지 지역정치 전망을 해 볼 수 있다. 우선은 지방정치에서 오랫동안 지탱되어 왔던 보수주의 독점 구조가 서서히 해체되어 가고 있다고 판단된다. 보수주의의 독점적 지배는 충청지역주의가 연고주의에서 정책적 지역주의로 변화하면서 이루어지고 있다. 정책적 지역주의란 단순한 내집단 선호도에 근거한 전통적 지역주의와 큰 차이를 갖는다. 전통적 지역주의가 혈연, 학연, 지연과 같은 연고주의에 근거하고 있는 것에 반해, 지역주의의 또 다른 유형임에는 틀림 없지만, 정책적 지역주의는, 주민들의 사회경제적 이해를 보다 적극적으로 반영하

고 있다. 사회경제적 메가 이슈를 통하여 지역민들의 이해를 반영할 수 있다면 아니면 새로운 정치기대에 인물과 정책으로 부응할 수 있다면 어떤 정치적 리더도 지역주민들의 선택을 받을 수 있기 때문이다.

또한 지방정치의 보수주의 독점 구조의 해체는 새로운 정치세력의 유입을 통해 이루어 질 것으로 기대된다. 시의회 등의 정치제도에 전문가 집단유입, 시민운동 활동가의 유입, 민주화 운동세력의 유입, 혹은 노동운동세력의 진출 등을 통하여 보수주의 지배가 해소될 것으로 보인다. 민주통합당과 진보 통합당과 같은 개혁적인 정치세력이 새로운 인물영입과 지역정책 아젠다의 확장에 성공하다면 보수정당에 의한 지역지배는 빠른 속도로 해소될 가능성이 있다. 7대 국회의원 선거를 통해 보수주의 독점구조에 파열음이 일차적으로 시작되었지만 일시적인 충격에 지나지 않았다. 2012년 총선과 대선을 거치면서 지역의 정당정치 지형은 보수자유개혁세력 간 스펙트럼으로 재편될 가능성이 높아지고 있다.

지방정치에서 실질적 민주주의의 확대와 진화가 이루어질 가능성이 높아지고 있다. 앞에서 언급한대로 지역단위에서 시민사회가 끊임없이 진화해 왔으며 시민사회는 조직화된 혹은 훈련된 정치역량을 가지고 정치사회에 직접 개입할 가능성이 높아지고 있다. 이렇게 될 경우, 연줄망에 기초한 정치는 불가피하게 정책중심 혹은 이데올로기 중심의 정치로 전환될 수밖에 없다. 뿐만 아니라 시의회와 같은 정치기구들이 제기능을 회복하면서 지역의 정치공간은 뚜렷하게 확장될 가능성이 높다. 물론 지방행정관료-지역언론-지역토건업자-지역상공인 사이에 자리 잡은 정치 카르텔을 어느 수준에서 허물 수 있는지가 관건이지만, 새로운 집단의 지방정치 유입 혹은 자치단체에 대한 헤게모니 장악은 민주주의의 질적 확대로 이어질 것으로 전망된다.

장수찬 목원대학교 교양교육원장, 행정학과 교수

노스이스턴 일리노이주립대학과 미시간 주립대학에서 비교정치학을 전공하였으며, 연구분야는 신제도주의 이론과 사회자본 등이다. 주요 저서 및 논문으로는 『NGO와 한국정치(2004)』, 『East Asian Values and Democracy (2006)』, 『신생민주주의의 사회적 함정(2008)』, 『지방정부와 심의 민주주의(2011)』 등이 있다.

jangsooc@mokwon.ac.kr

참고문헌

- 강경태. 2009. '정당공천제 개선방안 기초의회의원선거를 중심으로' 「한국정당학회보」 제8권 1호.
- 강원택. 2000. "지역주의 투표와 합리적 선택: 비판적 고찰." 「한국정치학회보」. 34집 2호.
- 강원택. 2003. 「한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어」. 서울: 푸른길.
- 김상태·최정진. 2005. 「대전지역사회 엘리트 구조와 이익집단」, 호미출판사
- 김진하. 2010 '한국지역주의의 변화.' 대전정치학회 추계학술대회 발표논문.
- 김옥. 2005. "충청 정치문화의 특성과 변화 전망." 『아태정치연구』. 제1권 1호, pp. 115-149.
- 김옥. 2004. "한국 지역주의의 지역별 특성과 변화 가능성: 대전 충청지역을 중심으로" 『21세기 정치학회보』. 제14집 1호.
- 박재정. 2005. "신행정수도 위헌 결정과 충청권 정치지형의 변화 가능성." 『아태정치연구』 제1권 1호. pp. 97-114.
- 박재창. 2010. 「한국의 거버넌스」. 서울:아르케.
- 박종민·신수경. 2001. '지방정치에서 정당의 역할과 한계.' 「정부학연구」. 제7권 1호.
- 장수찬. 2011. '대전시 시의회의 변화와 활동평가.' 한국공공정책학회 발표논문.
- 장수찬. 2008. '충청지역주의의 변화와 지역정당해체.' 「아태정치연구」 제4권 1호.
- 장수찬. 2006. '중앙정치와 지역정치의 유착과 재생산,' 「시민과 세계」, 제9호. pp. 46-59.
- 장수찬. 2004. '대전지역 NGO의 성장과 지방자치의 변화.' 김영래·이정희 편, 「NGO와 한국정치」 아르케. pp. 311-361.
- 정일섭. 2011. 「한국지방자치론」, 서울: 대영문화사
- 조명래. 2010. '보수독점 지방자치 평가와 진보적 지방자치의 방향, 진보정치세력의 연대를 위한 교수·연구자 모임 주최 토론회, 지자체 선거국면에서 진보세력의 운동기조와 의제

- 조명래. 2006. '개발정치로서 이명박 서울시정.' 「시민과 세계」 제9호. pp. 117-132.
- 조성대. 2003. '지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회 활동.' 「21세기 정치학회보」. 제13권 1호.
- 안성호·배응환. 2004. 「지방거버넌스와 지방정책」. 도서출판 다운샘.
- 유진숙. 2011. '대전의회선거 평가와 정치지형 전망.' 아태정치학회 추계학술대회 발표논문.
- 황아란. 2002. '지방선거의 정당공천 : 경선제 도입의 문제점과 개선방안.' 「지방행정연구」 제16권 제1호.
- 황아란·김성호. 2000. 「지방정치의 부패구조 개혁방안 연구보고서」 한국지방행정연구원.
- 홍성태. 2006. '지역과 민주주의', 「시민과 세계」, 제9호 p. p. 21-45.
- 홍덕률. 1997. '지역사회의 지배구조에 대한 실증연구: 대구, 광주, 인천을 중심으로. 「경제와 사회」 제34권 여름호 pp. 137-168.

|| 찾아보기 ||

ㄱ			
가신주의적	328	계룡산 민속박물관 건립반대운동	311
감시·감독	363	계룡산 살리기 국민연대	316
감시기관	362	계족산	20
갑천	20	계층적 불평등	247
갑천 우안 도로 건설 반대 및 월평공원 생태계 보전 운동	316	고등학교 학령인구	102
개발중심	373	고령자 부양비	100
개인소득	133, 142, 152	고령자 인구	99
개혁 지향적 시민운동	292, 309	고령화	56, 98
개혁지향적 시민단체	314	고위기술 산업	145
개혁지향적 시민운동단체	301	공간구조 다핵화	110
거버넌스	318	공간분업론	127
거버넌스 기구	302	공동체주의적 전망	320
거버넌스체제	303	공동화 현상	106
건강에 대한 인지율	280	공법상 독립성	332
건설업 주도 경제	131	공약사업	238
건축밀도 완화	110	공천과정	340
견제와 균형	331	공천권	339
경료장 건립 반대운동	313	과두정치	372
경상수지비율	236	과학벨트	200
경상적 세외수입	229	과학비즈니스 벨트	199
경성부의 인구피라미드	51	과학연구도시	127
경실련	292	관평동 테크노벨리	116
계급	248	광복회 대전충남연합지부	305
계룡대 및 자운대의 골프장 건설반대운동	311	광역 중심지	136
		광역경제권	137, 153
		광역도시화	55
		광역생활권	128, 137

광우병위험쇠고기수입반대운동	314	노은택지개발지구	68
교부세	220	녹색환경감시중앙협의회	298
교육공공성확보운동	314	뉴라이트전국연합	292
교육기회	267	뉴타운 개발	102
구사회운동	291		
구의원 선거	358	ㄷ	
구청장 선거	357	다문화사회	88
국가과학비즈니스벨트조성 및 지원에 관한 특별법	200	단점 정부	352
국고보조금	224	단점정부	330
국고보조사업	224	단체장 주도형 지방정치	371
국내인구이동 가정	93	단체장 중심 지방자치제	329
국민경선제도	369	대덕IT클러스터 효과	189
국적 미취득자	88	대덕구의 동별 인구성장	68
국제결혼	105	대덕구의 인구성장	64
굴뚝산업	133	대덕연구단지	105, 163
권시	32	대덕연구단지관리법	168
글로벌리제이션	105	대덕테크노밸리	196
금강 제2휴게소 건설반대운동	310, 315	대덕테크비즈니스센터(TBC)	173
금강수계특별법 제정운동	311	대안생활세계운동	293, 309, 320
금강유하 및 4대강사업반대운동	316	대전 시의회	362
금강유하건설저지운동	311	대전YMCA	301, 305, 310, 315
기대수명	77	대전YWCA	298, 305, 310, 315
기술보호주의적 정책	161	대전·충남민예총	308
기술이전	182	대전경실련	308
기업네트워크	191	대전경제정의실천시민연합	300
기존도심재활성화계획	111	대전고용시장	178
꿈과 희망의 푸른 대전21	302	대전광역시지체장애인협회	298
		대전군의 인구피라미드	50
ㄴ		대전도시기본계획	111
낙천·낙선운동	314, 316	대전목회자정의평화실천협의회	309
네트워크	183, 370	대전문화연대	300, 308
노년층의 빈곤화	258	대전민변	308
노동생산성	134	대전민주언론시민연합	301
노은지구	116	대전시민사회연구소	309, 321
		대전시민아카데미	300, 309

대전시의 적정인구	93
대전시청	111
대전실업극복시민운동협의회	300, 315
대전여민회	300, 308
대전여성단체협의회	298, 308
대전여성정치네트워크	301
대전연대회의	301, 315, 317
대전웃다리농악보존회	305
대전의 시민단체	295
대전의제21추진협의회	302
대전지방법원	111
대전지역 시민단체	297
대전지역사회교육협의회	300
대전참여자치	308
대전참여자치시민연대	300, 308, 311
대전천	20
대전총선시민연대	316
대전충남녹색연합	301, 308
대전충남민주언론시민연합	300
대전충남민주회를위한교수협의회	301
대전충남민주화운동계승사업회	301
대전충남생명의숲	301
대전충남시민환경연구소	321
대전환경운동연합	300, 308, 311
대전홍사단	300, 305, 315
대청호보전운동본부	303
대한어머니회 대전연합회	305
도시 가능	106
도시관리계획	111
도시연구	43
도시재개발사업	117
도시재생사업	105
도시재정비를 위한 특별법	108
도시중주성	127
도시체계	127

도시화	54
도심산업	115
도심활성화	109
도안신도시	102
동구의 동별 인구성장	63
동구의 인구성장	62
동네경제 살리기 운동	313
동네상권 살리기 운동	320
둔산 문예공원 지키기	319
둔산신도심	67, 111
르	
러브호텔 건립 반대운동	313
리우 선언	303
로	
마을기업	320
마을어린이도서관 건립운동	313, 320
만민공동회(萬民共同會)	291
만인산	20
매쉬(Massey)	127
목적시장	115
문예공원 축구장 건립반대운동	315
문예공원지키기운동	311
문화공간	276
문화도시	320
문화시설 확충	114
문화콘텐츠산업	153
물한계곡 개발반대 범대전추진위원회	315
미8군 대전이전 저지를 위한 시민공동대책위원회	310
미군기지 대전이전 반대운동	309, 315
미디어악법규탄	314
민간단체총람	294, 305
민간소비	133, 139

민교협 대전지회	308
민들레의료생협	309
민주자산 물한계곡 지키기운동	311, 315

ㄴ

바른사회시민회의	292
박팽년	31
반사적 지역주의	329, 343
반응성	334
방송바로세우기 대전시민위원회	308
배달환경연구소	310, 314
백마벤처클럽	193
벤처 커뮤니티	191
벤처 협동화 단지	185
보문산	20
보수 독점화	334
보수적 시민운동	292
보수주의 경향성	370
보수화 경향	348
보조금	224
보조사업	231
보통교부세	220
복식부기	237
복지지출	216
복합용도 개발	115
부동산교부세	222
부스리기사랑나눔회부설 신나는 조합	300
분공장 경제	135
분권교부	222
분권교부세	220
분권형 공천	340
분권화	327
블루칼라계층	254
비과세감면	228
비영리민간단체	294

비정규직 근로자	252
비판적 시민	369
빈곤율	265
뿌피부르조아지	249

ㄷ

사망력	91
사망률	77
사망원인	77
사망원인별 생명표	78
사업서비스	140, 147, 153
사회동태(社會動態)	43
사회복지정책	350
사회적 기업	320
사회증가	70
산산 네트워크(벤처 커뮤니티)	183
산업도시화	55
산태극	19
상근활동가	297
상설연대기구	314
상업용도	113
상용근로자	252
상위거버넌스	303
생명표	77
생산연령인구	98
생태(환경)도시	320
생활권	112
생활세계 만들기 운동	320
생활양식	247
서고동저	283
서구	359
서구의 동별 인구성장	66
서구의 인구성장	63
서비스 공급기지	140
서비스업 주도 경제	131

선거결과	353
성매매반대운동	314
성비불균형	104
성숙산업지역	133
성장 동인	131
성장지역	133
세종 특별자치시	68, 85
세종시	26
세종시 이슈	358
세출	230
소각로 건립저지 범시민대책위원회	315
소득의 유입	135
소득의 유입률	135
소득의 유출	135, 155
송시열	33
송준길	33
수도권 인구	85
수도권 집중	130
수도권 확장 지역	133
수태극	19
순이동수	72, 79
시내버스 무임승차권역	110
시도간 이동	87
시도내 이동	87
시민 권력화	319
시민공동대책위원회	315
시민운동 활동가	374
시민적 싱크 탱크	321
시의원 선거	353
식장산	20
신도안	22
신사회운동	291
신중심도시	39, 320
신채호	35
신탄진 지역	112

신행정수도 건설	313
신흠국	21
실질적 경신	341
쓰레기소각장 건설반대운동	311
쓰쿠바	163
○	
아파트 및 공공기관의 담장 허물기운동	320
안전한 놀이터 만들기 운동	320
양극화	249
여성정치가	356
역외소득	139
연고적 지역주의	344
연구개발네트워크	191
연구개발업	150
연구개발특구(the INNOPOLIS)	169
연대기구	300, 313, 316
연령별 출산율	73
연출망	331
예산심의	367
올바른 의약분업운동	314
외국계 자녀	89
외국인 노동자	88
용담댐 건설 및 대청호 수질 보전운동	311
용담댐 용수배분 합리화 운동	316
용산참사	314, 317
우금치	308
원도심	64, 106, 110
원도심 활성화 프로젝트	115
원자력연구소 안전망 구축을 위한 시민대책위원회	302
월평공원·갑천생태계 지키기운동	311
월평공원·갑천지킴이시민대책위원회	302
유급제	340

유등천	21	자유주의연대	292
유성	358	자체재원	211
유성구의 동별 인구성장	67	자치단체장 불신임권	367
유성구의 인구성장	64	장래인구추계	91
유성민주자치연합	315	장외경마장 유치 반대운동	313
유소년 부양비	100	재래시장 현대화작업	110
유소년 인구	98	재신임	360
유연자발집단	293	재정건전성	233, 236
융합기술생산센터(CTCC)	173	재정공시	237
의결권	363	재정력지수	220
의료협동조합운동	320	재정자립도	214
의원발의	364	재정자주도	216
의정활동 보좌관	368	저출산	72
의존재원	211	전국시도연구원협의회(2011)	243
이데올로기적 지도력	342	전국주부교실 대전광역시지부	299, 305, 310
이데올로기적 차별성	349	전략산업	146
인구감소	69, 72, 110	전문성 강화	368
인구내폭	44	전문적인 정치인	355
인구변동	70	전용주거지역	113
인구변동요인	92	전입자	79
인구보너스	101	전입지	85
인구외폭	44	전출자	79
인물본위 투표	357	전출지	85
인적 네트워크	192	전통 서비스 산업	150
임시적 세외수입	229	전통서비스업	149
입지계수	147	전통적 지역주의	345
입체 복합 시설	109	접근성	333
		정당경쟁	350
ㅅ		정상 출생성비	75
자민련	346	정주인구	106
자연동태	43, 51, 70	정책사업	231
자연증가	70	정책적 지역주의	330, 344
자영업	150	정치적 기회	292
자유선진당	352	정치적 책임성	334
자유시민연대	292	정치학교	333

정치혼련의 장	333	지방소득세	226
제3정부청사	111	지방소비세	226
조례제정	364	지방의회	338
조례제정 역량	365	지방자치시스템	328
주거용도	113	지방재정의 환경변화와 재정분권 강화방안	243
주거정비사업	63, 106	지방정치	327
주거환경개선사업	64, 117	지방중추도시	134, 155
주민등록	79, 82	지방채	233
주민등록 전출신고	70	지식기반서비스업	150
주민등록인구	79	지식재산권	180
주민생활방어운동	313	지역 대망론	346
주민생활향상운동	313	지역 민주주의 수준	360
주민소환제	317	지역 엘리트 구조	342
주민소환제입법운동	314	지역간 연계	153
주민참여예산제	318	지역거점도시	95
주부교실대전광역시지부	315	지역성장연합	348
주인-대리인관계	336	지역소득 요소분해	134
주택 수요	106	지역운동의 발전을 생각하는 작은 모임	308
주택재개발사업	63, 108	지역주의 정당구조	338
주택재건축사업	108	지역통화운동(한발레츠)	320
중구의 동별 인구성장	65	지역혁신체계론	169
중구의 인구성장	63	지적재산권	180
중국 조선족	90	지점경제	154
중부권 중심도시	128	진잠지역	112
중부권메갈로폴리스	26	집적의 형성	183
중앙시장	115	집중성	348
중위 기술 제조업	145	집중화된 연결망	348
중추도시	142		
중학교 학령인구	101	ㄷ	
지구단위계획	114	참여민주주의운동	292
지방공기업	234	참여연대	292
지방분권	156	참여와 자치를 위한 시민연대	308
지방분권·지역균형발전운동	314	창업보육기관(TBI)	185
지방선거	352	창업보육센터	184
지방세	225		

창조도시	320	플뿌리사람들	309
천변고속화도로	239	풍수지리설	19
첨단의 섬	201	프레임	301
청년 실업률	254	프롤레타리아화	248
초기도시화	54	ㅎ	
초등학교 학령인구	101	하위거버넌스	304
초혼연령	76	하위기술산업	146
촛불집회	314	학교급식조례 제정 운동	313
총선시민연대	301, 316	학교설립계획안	103
출산력	73	학력 분포	355
출산력 가정	93	학령인구	101
출산순위별 출생성비	75	한국부인회 대전광역시지부	305
출산율	70	한국예술문화단체총연합회대전광역시연합회	300
출산장려정책	74	한국자연환경보전협회 대전·충남지부	305
출생성비	75	한국청소년대전·충남연맹	305
취업자 비율	135	한국타이어 공동대책위원회	302
ㅋ		한미FTA	317
커뮤니티형 네트워크	190	한미FTA반대운동	314
코호트요인법	92	한반도대운하	317
ㅋ		한발레츠	309
ㄷ		한발생활협동조합	309
탈물질주의적 가치	291	합계출산율	70
탈정치적	336	행정 국가화	372
택리지	19	행정사무감사	366
테크노폴리스	164	행정사무감사 대전네트워크	302
테크노폴리스 전략	161	혜계모니 정당	344
토지이용	113	혁신네트워크	188
토호세력	328	혁신클러스터	169
특별용도지구	115	현직 프리미엄	360
특허현황	181	호주제폐지운동	314
특화거리 활성화	114	혼인 주연령층	104
ㅌ		혼인이주	89
ㅍ		화이트칼라계층	254
파워엘리트	335	환경보전대전시민연합	300, 310

환시연	300, 310, 315
황자후	30
회덕 황씨	29
후기도시화	56, 106
1도심체제	111
2도심체제	111
3대하천살리기운동	311, 320
4대강사업	317
4대강사업반대운동	314
6월 항쟁	291, 306
EVA	192
KTX 고속전철	85
KVN	192
MICE산업	153
YMCA	308

대전연구시리즈 I

대전사회론

인 쇄 일 2012년 11월 30일

발 행 일 2012년 11월 30일

발 행 대전발전연구원

발 행 인 이창기

저 자 정선기 이창기 전광희 박 경 이현주

정세은 최인이 박재묵 장수찬

출판대행 (주)봄인터랙티브미디어

등록번호 364-2006-000019

전 화 042-633-7800

ISBN 978-89-98154-55-4