

2007

통권 제1호 창간호

ISSN 1976-0167

인천연구



2007

통권 제1호 창간호

인천연구



인천발전연구원
Incheon Development Institute

2007 통권 제1호 창간호 **인전연구**

CONTENTS



창간사	2
-----	---

기획논단 : 인천경제자유구역	6
-----------------	---

01. 경제자유구역의 성공적 개발방향	9
----------------------	---

허재완 | 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수

02. U-City 구축을 통한 인천경제자유구역의 도시경쟁력 강화 방안 고찰	29
--	----

이우종 | 경원대학교 도시계획학과 교수

03. 동북아 비즈니스 허브를 위한 인천경제자유구역 외자유치 : 과거, 현재, 그리고 미래	45
--	----

임성훈 | 건국대학교 상경대학 국제무역학과 교수

04. 인천경제자유구역의 지속가능 도시교통정책	65
---------------------------	----

황기연 | 홍익대학교 도시공학과 교수

지역연구	78
------	----

01. 버스 - 도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구	81
---------------------------------	----

석종수 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 연구위원

신도겸 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

채경환 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

02. 인천광역시 아동양육시설 발전방안 연구	99
--------------------------	----

박은미 | 서울장신대학교 사회복지학과 조교수

03. 日帝下(1920~30年代) 仁川 精米勞動者の 罷業과 階級意識	119
---------------------------------------	-----

민윤 | 부천 상일초등학교 교사

학술지 원고 투고 안내	142
--------------	-----

지역연구(자유공모) 원고모집 안내문	144
---------------------	-----

「인천연구」 편집 및 발간 규정	145
-------------------	-----

「인천연구」 논문 투고 신청서	147
------------------	-----

창간사

Foundation

금년 1월 개최된 다보스포럼에서는 지구촌을 움직이는 ‘힘의 축’에 발생한 균열을 감지하고, 경제, 지정학, 기술과 사회, 비즈니스 등 4개 분야에서 ‘힘의 균형이동(The shifting Power Equation)’이라는 대 주제를 가지고 폭넓은 논의와 해법을 제시하였습니다. ‘힘의 균형이동’이 논의의 대상이 되었다는 것은 과거 미국과 유럽이 힘의 방정식에서 핵심 역할을 하였다면, 21세기는 아시아를 중심으로 한 신흥국가들이 세계경제 성장에 중요한 역할을 할 것이라는 전망과도 맥을 같이 하고 있습니다.

한반도와 함께 세계에서 가장 역동적인 성장을 거듭하고 있는 중국과 경제 대국 일본 그리고 대만, 홍콩, 싱가포르 등을 아우르는 동북아시아는 EU와 NAFTA에 버금가는 세계 주요 경제권의 하나로 급부상 하였고, 향후 세계의 미래를 주도할 것입니다. 이처럼 급부상하는 동북아시아에서는 경제 주도권을 선점하기 위한 국가 간 경쟁관계가 심화되고 있습니다. 특히 WTO와 FTA로 인하여 개별 국가는 물론 도시차원에서도 생존을 위한 무한경쟁시대로 돌입하였습니다.

이와 같은 무한경쟁시대에서의 인천은, 인천국제공항 및 항만 그리고 인천경제자유구역을 중심으로 동북아시아 경제중심지 실현이라는 한국의 목표 달성을 위한 전진기지로서의 막중한 임무가 부여된 도시입니다. 1883년 개항 이래 인천으로서 세계도시로 도약할 수 있는 매우 중요한 시기입니다. 인천이 21세기 무한경쟁 사회에서 거듭나기 위해서는 감히 예측하기 어려운 미래를 준비하고 개척하는 적극적인 관심과 끊임없는 노력에 의해 새롭게 창조할 수 있어야 합니다.

이러한 측면이 인천발전연구원의 존재가치이며 역할이 아닐까 감히 생각해봅니다. 미래 인천을 위한 창의로운 연구로 풍요로운 삶과 지혜로운 도시를 만들어가려는 우리 연구원은 1996년 개원 이후 인천광역시의 시정 전반에 대한 싱크탱크의 역할을 해왔습니다. 합리적인 정책결정과 지혜로운 정책 추진, 시민의 풍요로운 삶을 일구기 위해 최선의 노력을 다해왔습니다.

2006년 연구원 개원 10주년을 맞아, 연구원의 지난 10년을 냉엄하게 평가하였고 새로운 10년을 향한 자체적인 청사진을 마련하였습니다. 이 과정에서 그동안의 인천에 대한 연구실적을 반추하고 인천관련 연구 성과와 정보를 체계적으로 수집하고 함께 공유할 수 있는 시스템을

구축하는데 부족함이 많았음을 깊이 인식하게 되었습니다. 인천발전연구원이 주체적으로 인천의 다양한 도시정책에 관련한 새로운 이론과 접근방법, 대안 등을 담아 지역 아카데미즘의 기초를 마련하고 건전한 토론의 장을 제공함으로써 지역사회와 함께 공유할 수 있는 방안의 일환으로, 지난 1년 동안 학술지 '인천연구'의 발간을 준비해왔습니다.

'인천연구'는 기획주제 논문과 자유주제 논문으로 구분된 편집체계를 갖추으로써 인천에 관한 다양한 이해와 관심을 전문지식과 식견을 통해 심도 있게 다룸으로써, 지역발전의 원동력을 견인하고 불확실한 미래를 현명하게 대처할 수 있는 최선의 대안을 도출하는 산실이 되도록 발전시켜 나갈 계획입니다. 더욱이 국내외적으로도 호평 받는 전문학술지로 발전시키기 위하여 게재되는 연구논문의 창의성과 전문성, 인천과의 연관성 등 질적 품성을 최우선적인 가치로 삼아 평가절차를 거치도록 할 것입니다.

지금껏 보여주신 인천발전연구원에 대한 시민여러분의 변함없는 지지와 성원에 감사드리며, 본 학술지가 관련 공무원 뿐 아니라 지역사회 각계각층에서 인천의 미래를 걱정하고 준비하는 모든 분들에게 유용한 자료가 되고, 인천을 연구하는 연구자와 전문가들이 다양한 분야의 통합적 논의를 위해 학제적으로 접근하는 총본산으로서 명실 공히 최고 수준의 학술지로 자리매김 될 수 있도록 최선의 노력을 경주하겠습니다.

감사합니다.

2007년 10월
인천발전연구원장

김 창 성



기획논단

: 인천경제자유구역

01. 경제자유구역의 성공적 개발방향

Directions for Successful Development of Free Economic Zone (FEZ)

허재완 | 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수

02. U-City 구축을 통한 인천경제자유구역의 도시경쟁력 강화 방안 고찰

A Discussion of Strengthening Urban Competitiveness through U-City Plan in Incheon Free Economic Zone

이우종 | 경원대학교 도시계획학과 교수

03. 동북아 비즈니스 허브를 위한 인천경제자유구역 외자유치 : 과거, 현재, 그리고 미래

FDI Inducement Strategy of Incheon FEZ for Northeast Asian Business Hub: The Past, the Present, and the Future

임성훈 | 건국대학교 상경대학 국제무역학과 교수

04. 인천경제자유구역의 지속가능 도시교통정책

Sustainable Urban Transportation Policy for Incheon Economic Free Zone

황기연 | 홍익대학교 도시공학과 교수

01

기 획 논 단

경제자유구역의 성공적 개발방향

Directions for Successful Development of Free Economic Zone (FEZ)

허 재 완 | 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수

Abstract

Korean government designated the three cities (Incheon, Pusan and Kwangyang) as Free Economic Zone in 2003 as an attempt to establish Korea as a business hub of Northeast Asia.

Many policy makers and experts have paid special attention to Incheon Free Economic Zone (IFEZ) due to its locational advantage and outstanding environment. Unfortunately, however, current achievements, in terms of FDI, made by IFEZ so far have been disappointing.

With this in mind, the paper has attempted to systematically investigate of what are the main obstacles and problems IFEZ are facing. And

further, what kind of policy measures should be made to overcome such difficulties. To make IFEZ more competitive, the paper concluded that regulations and living conditions should be reformed based on the needs of firms which are potential demanders of IFEZ. Furthermore, the paper suggests that autonomy and independence should be allowed to the Office of IFEZ in order to successfully recruit internationally well-known leading firms. Also it emphasized that well planned physical environments, including land-mark facilities, are also crucial in making IFEZ more attractive and competitive.

경제자유구역의 성공적 개발방향

허 재 완 | 중앙대학교 도시및지역계획학과 교수

I. 서언

지난 2003년, 정부는 한반도를 동북아의 비즈니스 중심국가로 육성하겠다는 야심찬 계획하에 인천·부산·광양 등 3개 지역을 경제자유구역으로 지정하였다. 이들 지역이 국제경쟁력을 지닌 제대로 된 경제자유구역으로 발돋움하기 위해서는 상당한 기간이 필요하다. 경제자유구역 마스터플랜이 2020년을 목표연도로 삼고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 그러나 경제자유구역 지정이 4년이 지난 지금, 우리는 경제자유구역이 어디쯤 와있으며 어디로 가고 있는가를 한번쯤 되새겨 볼 때가 되었다. 왜 우리가 경제자유구역을 추진했었는지를 되돌아보고, 현재 추진하고 있는 사업들이 애초의 경제자유구역 지정 취지에 부합하는지, 무엇이 부족하고 무엇이 더 채워져야 하는지, 추진되고 있는 제사업들이 직면하고 있는 장애요인은 무엇이며 예상하지 못했던 문제점들이 왜 나타나는지를 검토해 보아야 한다.

경제자유구역은 21세기 치열한 국제경제전쟁에서 한국이 준비하고 있는 비장의 무기이며, 제2의 한강의

기적을 통해 선진 한국을 꿈꾸는 우리의 생존전략이다. 경제특구가 중국경제발전의 선봉장이 되었듯이 경제자유구역은 한국을 동북아의 비즈니스 중심지로 이끌 현대판 청해진이 되어야 한다. 한국경제의 미래를 위해 경제자유구역은 반드시 성공해야 하고 이를 위해서는 경제자유구역이 제대로 가고 있는지를 냉정하게 돌아보아야 한다.

II. 경제자유구역의 배경과 필요성

왜 우리는 경제자유구역을 추진했던가? 세계적 컨설팅회사인 부즈-앨런 & 해밀턴이 1997년 한국에 대해 매우 충격적인 진단을 내렸다. 한국의 제조업기반은 광대한 배후시장과 저임노동력을 가진 중국에 밀릴 수밖에 없고, 첨단기술은 일본에 치일 수밖에 없는 이른바 넛 크래커(nut-cracker)의 위기상황에 직면해 있다는 것이다¹⁾. 이러한 부즈-앨런의 경고는 한국인들에게 적지 않은 위기의식을 불러 일으켰다. 이러한 위기의식에 대한 탈출구의 하나로 제시된 것이 이른바 경제자유구역 아이디어였다. 2001년에 제시된 4차 국토종합계획에서는 세방화(glocalization)²⁾시대의 '신개방 국토거점'의 육성이 필요하다고 제시하였는데³⁾ 이는 결과적으로 경제자유구역의 필요성을 주장한 제안이었다. 즉 중국의 푸둥이나 홍콩 그리고 싱가포르 등을 염두에 두면서 우리나라에도 유사한 형태의 경제특구적 접근이 필요하다는 것을 시사한 것이었다. 이러한 분위기에 편승하여 2002년 정부는 중국의 발전 속도를 감안할 때, 향후 5-10년 내에 동북아 비즈니스 중심 국가로서의 위상을 확보하지 못할 경우 우리나라가 변방국가로 전락할 위험이 있다면서 "동북아 비즈니스 중심 국가 실현방안"이라는 정책구상을 제시했다 <그림 1>. 이를 기초로 하여 2002년 말 경제자유구역특별법이 국회를 통과하였고 2003년에 인천을 포함한 3개 지역이 경제자유구역으로 지정되었다.

세계는 지금 국경 없는 치열한 경제전쟁을 치루고 있다. 이러한 전쟁에서 승리자가 되기 위하여 (혹은 낙오자가 되지 않기 위해) 각국은 기업하기 좋은 나라, 해외투자유치에 적합한 공간을 만드는데 주력하고 있다. 중국은 1990년대부터 푸둥에 국가급 경제특구를 만들어 오늘의 중국경제성장을 견인하는데 결정적인 역할을 하고 있으며, 싱가포르도 도시국가라는 한

계를 극복하기 위하여 전 국토를 경제특구식으로 조성하여 높은 경쟁력을 유지하고 있다. 유럽의 네덜란드, 아일랜드, 스웨덴 등도 전 국토를 기업하기 좋은 지역으로 개조하는 국가시스템 리모델링 작업에 성공함으로써 세계경제의 모범국으로 등장하였다.

이에 비해 우리의 기업여건은 매우 열악하여 이들 나라들과 경쟁하기에는 너무나도 버거운 상황이다. 아일랜드, 스웨덴 같은 유럽 선진국은 차지하고라도 동북아 경제권의 경쟁국인 중국, 싱가포르 등과도 도저히 경쟁하기 어려운 처지이다. 어떻게 하여야 이러한 위기를 타파하고 우리의 경쟁력을 한 단계 높일 수 있을까? 이러한 측면에서 경제자유구역은 한국경제의 구원투수 혹은 생존프로젝트로 채택되었다. '70년대 초기에 수출자유지역이라는 전략으로 고도성장의 기반을 마련하였듯이 21세기 세계화라는 시대적 흐름에 부응하는 새로운 정책적 무기로써 경제자유구역이 선택된 것이다. 따라서 왜 우리가 경제자유구역을 필요로 하는가라는 질문에 대한 대답은 명확하다. 더 잘 사는 선진국으로 도약하기 위해 가장 필요하고도 유익한 정책수단이기 때문이다.

구체적으로 경제자유구역의 필요성은 크게 다음과 같은 4가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째는 세계경제를 리드하는 우수한 선진기업을 유치하기 위해서이다. 즉 외국 우수기업의 투자를 촉진하고 입지를 유도하기 위하여 경제자유구역이라는 정책수단이 필요하다. 기존에도 물론 외국기업을 유치하기 위한 제도가 있었다. 관세자유구역이나 외국인 전용공단 같은 것이 대표적이다. 그러나 이들 기존제도의 효과는 매우 제약적이고 특히 경쟁상대국인 중국이나 싱가포르의 선진화된 투자유치여건에 비하면 취약하다. 따라서 외국기업의 투자를 효과적으로 유인하기 위해서는 경쟁

1) 한국의 대표적 기업인 삼성의 이근희 회장은 최근 우리의 이러한 넛 크래커 현상이 더욱 심화되고 있다고 우려한바 있다.

2) 세계화(globalization)와 지방화(localization)의 합성어를 축약하여 나타내는 용어이다

3) 4차 국토종합계획은 신개방 국토거점의 의미를 '국내의 여타지역에서 일반적으로 적용되지 않는 일종의 정책수단을 통하여 규제를 완화하는 한편 각종 혜택을 부여함으로써 수출입 및 투자 등 특정한 종류의 경제활동을 장려하는 제한된 점위의 지리적 공간'으로 정의하고 있다.

〈표 1〉 투자유치제도의 유형

유형	목적	도입시기	근거법률	사례지역
자유무역지역	외자유치 및 국제교역활성화	2000	자유무역지정등에 관한법률	마산, 익산, 군산 등
관세자유지역	국제적 물류 중심지구축	2002	국제물류기지육성을 위한 자유 무역지정및 운영에 관한법률	부산항, 광양항 등
외국인투자지역	외자유치 (대규모)	1998	외국인투자촉진법	사천, 양산, 음성 등
외국인기업전용단지	외자유치	1994	공업배치 및 공장설립에관한법률	광주, 평동, 대불, 천안 등
제주국제자유도시	외국관광객유치	2002	제주도국제 자유도시특별법	제주도

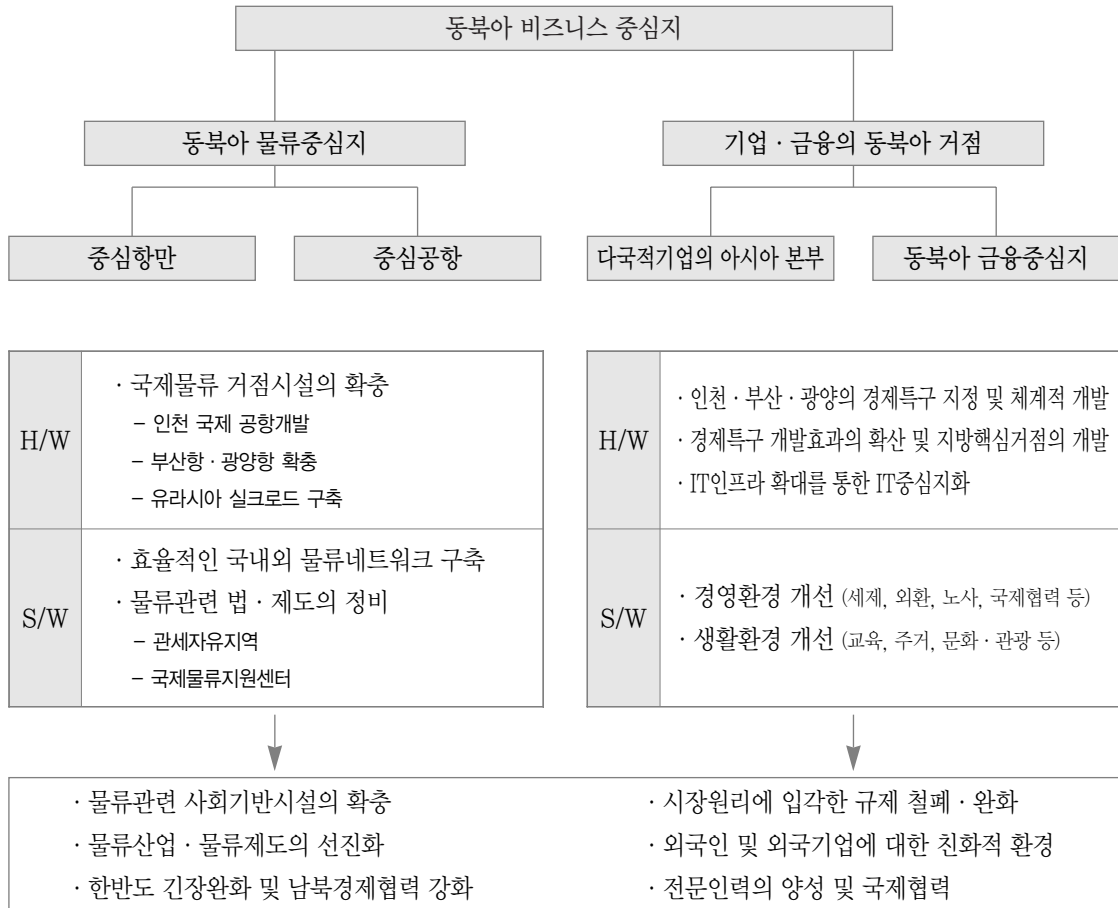
국들에 뒤지지 않는 고도화된 기반시설과 글로벌 스탠다드에 입각한 제도를 갖춘 경제자유구역의 조성이 필요한 것이다. 이러한 선진기업의 유치를 통해 고용을 촉진함은 물론 첨단기술이전 및 유능한 인력확보가 가능해진다.

두 번째는 신산업의 거점육성을 위해 경제자유구역의 조성이 필요하다. 7,80년대 우리경제를 이끌어 왔던 중화학공업으로는 국가경쟁력 제고에 한계가 있다. 산업구조의 고도화를 통해 지식정보사회에 부응하는 새로운 산업거점의 구축이 필요하다. 특히 IT, BT를 주축으로 한 새로운 첨단산업 거점의 구축이 시급하다. 이를 위해서는 이들 산업 및 종사자들이 필요로 하는 국제적인 수준의 사업환경과 주거여건을 계획적으로 갖춰주어야 한다. 효과적인 첨단지식산업의 거점확보를 위해서는 경제자유구역의 조성이 필수적인 이유이다.

세 번째는 국내기업들의 기업경쟁력 제고를 위해 경제자유구역이 필요하다. 오늘날과 같은 경제전쟁의 시대에 기업경쟁력은 바로 국가경쟁력이다. 국내기업들이 그동안 국제경쟁력을 갖추기 위해 적지 않은 노력을 경주해 왔지만 전반적인 수준에서는 여전히 미흡하다. 만약 경제자유구역에 높은 경쟁력을 지닌 외국 유수기업들이 입주할 경우, 국내기업들은 그들로부터 다양한 기술이전 및 습득이 가능할 뿐만 아니라

그들과의 경쟁을 통해 높은 수준의 국제경쟁력을 보유할 수 있게 된다. 마지막으로 동북아 물류중심지 구축을 통한 경제활성화이다. 동북아 경제권은 유럽연합(European Union: EU) 및 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement: NAFTA)과 더불어 세계 3대 경제권으로 급격히 부상하고 있다. 동북아 경제권의 중요도가 높아짐에 따라 동북아의 물류규모 역시 급격히 증가하고 있다. 우리의 지정학적 이점을 활용하여 동북아의 물류중심지로 부상할 때 우리 경제의 미래가 보장될 수 있다. 경제자유구역은 동북아물류중심지 확보를 위한 주요한 전략이다.

〈그림 1〉 정부의 동북아 비즈니스 중심지 개념도



자료 : 재경부(2002)

III. 경제자유구역의 추진 현황과 문제점

1. 경제자유구역 추진현황

현재 전국적으로 인천, 부산·진해, 광양만 등 3개의 경제자유구역이 지정되어 있다. 인천경제자유구역은 수도권에 인접해 있으면서 세계적인 인천공항을 활용할 수 있다는 이점을 활용하여 국제업무 및 금융중심지, 항공물류 허브 그리고 R&D의 중심지로 육성한다는 계획이다. 부산·진해 경제자유구역은 국내 최

대의 무역항이자 세계 4위의 국제무역항인 부산항을 중심으로 해운물류 및 자동차, 기계 및 조선 같은 전통산업 위주의 특구로 개발한다는 목표를 설정하고 있다. 또한 광양만권 경제자유구역은 광양항을 중심으로 철강, 석유화학 같은 소재산업의 특구를 지향하고 있다.

〈표 2〉 경제자유구역 지정현황

	인 천	부 산 · 진 해	광양만권
위치 및 면적	송도, 영종 및 청라 일원 3개지구 6336만평	부산 강서구 및 경남 진해시 일원 5개 지역 16개 지구 3172만평	여수, 순천, 광양시 및 경남 하동군 5개 지구 2733만평
계 획 인 구	49만명	24만명	11만명
사 업 비	14조 7600억원	7조 6900억원	9조 5000억원
사 업 기 간	2020년	2020년	2020년
재 원 조 달	국고지원, 지자체, 민자·외자, 토지공사	국고지원, 지자체, 민자·외자	국고지원, 지자체, 민자·외자
개 발 방 식	공영개발	공영개발	공영개발
개 발 컨 셉	국제업무 및 금융, 항공물류, R&D(IT·BT)	제조업(자동차, 기계, 조선) 해운물류	소재산업, 해운물류

자료 : 재경부 경제자유구역단, 2006

규모면이나 입지적 잠재력 측면에서 인천경제자유구역은 한국을 대표할 가장 핵심적인 경제특구이다. 인천경제자유구역은 여의도 면적의 70배에 달하는 넓은 땅에 최고의 시설과 서비스를 갖춘 공항 및 배후지를 개발하여 한국이 21세기 동북아의 경제중심지로 부상하는데 선봉장 역할을 감당하게 하는 것을 주요한 목표로 하고 있다. 정부의 마스터플랜에 의하면 인천경제자유구역은 〈표 3〉에서 제시된 것처럼 크게 4가지의 세부목표를 추구하고 있다. 비즈니스 허브, 물류

허브, R&D허브, 관광레저 허브가 그것이다. 인천경제자유구역을 구성하고 있는 3개 지구는 이러한 기능을 나누어 분담하고 있다.

우선 인천경제자유구역에서 가장 주요한 역할을 담당할 송도지구는 국제업무 및 R&D 허브로 개발될 계획이다. 이를 위해 송도국제비즈니스단지(국제업무단지 및 컨벤션센터), 지식정보산업단지 및 바이오산업단지의 조성사업이 추진되고 있다.

〈표 3〉 인천경제자유구역 4대 허브 조성계획

비즈니스 허브	물류허브	IT, BT 및 R&D 허브	관광레저 허브
- 물류, 무역, 금융 중심의 비즈니스 거점조성 - 송도지구의 국제비즈니스 센터와 컨벤션센터를 선도개발	- 인천공항과 인천항의 물류경쟁력 극대화 - 자유무역지역, 첨단물류산업단지, 송도신항만건설 - 국제물류 특송업체 Big 4 (UPS, FedEx, DHL, TNT) 유치	- 지식정보산업단지, 바이오 산업단지, 차세대 IT 클러스트 조성 - 송도 u-IT크러스트 및 바이오 메디칼 허브구축	- 용유·무유도 국제관광단지로 조성 - 청라지역에 테마파크와 스포츠·레저단지 조성

인천국제공항을 중심으로 한 영종지구는 항공물류, 관광·레저가 복합된 세계적인 공항도시로 개발될 예정이다. 이를 위해 공항 배후부지 내에 자유무역지역이 조성되고, 운북 복합지구 및 영종지구 택지조성사업, 용유·무유 국제관광단지 조성 등 다양한 사업이 추진되고 있다.

한편 청라지구는 국제금융 및 관광·레저 허브로 개

발될 계획이다. 서울과의 인접성을 고려하여 도심에 국제비즈니스단지, 주변녹지에 레저·위락단지를 추진 중이다. 전체 537만평 가운데 42만평은 농업기반공사가 화훼단지로, 15만평은 GM대우의 R&D시설용지로 그리고 나머지 480만평은 한국토지공사가 주거지역, 아시안빌리지, 테마파크, 골프장, 병원, 대형쇼핑몰 등 용도별로 나누어 개발할 예정이다.

2. 인천경제자유구역의 추진실적

인천경제자유구역은 제대로 추진되고 있는가? 이 질문에 대한 답은 2가지 형태로 검증해 볼 수 있다. 하나는 원래의 계획대비 실질적인 사업진척이 어느 정도 이루어지고 있는가를 검토해 보는 것이고 다른 하나는 경제자유구역 조성의 궁극적 목적인 해외투자유치가 어느 정도 이루어졌는지를 살펴보는 것이다.

먼저 전자의 관점에서 보면 인천경제자유구역의 추진성과는 전반적으로 불만족스럽다. 특히 송도 지구에 비해 청라 및 영종지구의 추진이 더디다. 송도의 경우에도 핵심사업의 경우는 추진실적이 낮은 반면 기반시설의 경우는 상대적으로 추진실적이 높은 편이다. 예를 들어, 인천경제자유구역청의 자료에 의하면 송도의 국제비즈니스 추진사업에 대한 계획대비 실적은 2006년 6월 현재 약 12%의 공정률에 불과하다. 반면 기반시설의 경우에는 상대적으로 40~80%의 높은 추진률을 보이고 있다.

해외투자유치 측면에서 본 경제자유구역의 추진성과 역시 매우 실망스럽다. 개발 사업을 제외한 순수한 측면에서의 투자유치는 양적 측면에서나 질적 측면에서 매우 미약하다. 본 계약을 체결한 경우는 3건에 3.1억 달러 수준에 불과하다. 업종으로는 바이오 신약 및 기계분야에 한정되어 있다. 그러나 MOU 및 LOI를 체결한 업종은 상대적으로 다양한 편이다. IT, BT 및 물류분야까지 포함되어 있다. 비록 본 계약 체결만큼 확실한 투자유치는 아니라 할지라도 인천경제자유구역에 대한 관심도를 보여준다는 측면에서 긍정적이다.

〈표 4〉 인천경제자유구역의 주요추진계획 대비실적

	사업명	추진계획	실적
송 도 지 구	국제비즈니스	- 국제업무단지조성 (173만평) - 컨벤션센터 건설 ('07. 12 준공)	실시계획 승인 공정 12%
	지식정보산업단지	- I 사 아시아 태평양 지역센터 투자유치 - M Studio (해외유수 IT기업컨소시엄) 투자유치	투자계약체결 사업계획 협의중
	바이오산업단지	- 셀트리온 중심 생물약품 기업 유치 - BIT산업지원센터 건립 추진	美 바이오제맥스 토지매매 계약 추진 타당성 용역 추진
	송도신항건설	- 남외항설계 용역추진 (중간보고 : '06. 3)	용역중
	매립	- 3공구 매립공사 - 5.7공구 매립공사 (1구역 76만평) 준공 : '06. 4 - 6.8공구 매립공사	공사준공 : 05. 8 공정32% 실시설계용역완료
	기반시설	- 지식정보산업단지 - 공원녹지 - 하수종말 처리시설	공정 78% 공정 45% 공사착공 : 05. 4
	중수공급시설건설	- 13,000톤/일 공급관로 25.9km ('06. 3착공)	
	지식정보산업단지 진입도로	- 토공작업 ('06. 5 준공)	
	지식정보산업단지 기반시설	- 구조물 공사 ('06. 5 준공)	공정 78%
	푸른송도만들기 1000만그루심기	- 수목식재 (공공, 민간) 78만본	84만본
	2.4공구공권녹지조성	- 1시가지 공원녹지 (43만평) - 지식정보산업단지 공원녹지 (6.4만평) - 야조공원 조성 (5.8만평)	평균공정 45%
	4공구쓰레기 자동집하시설건설	- 수송관로 및 투입구 설치	공정 40%
영 종 지 구	부지조성	- 영종개발 추진계획 확정 - 영종지역 개발사업	혼용방식 실시계획 승인신청
	기반시설	- 보상추진 (토지, 건축물) 7개사업	6개사업 추진중
	관광레저	- 용의 · 무의관광단지 조성 - 운북복합레저단지 지원사업	실시계획 승인신청 (05. 12)
	인천대교 (제2연육교)	- 공사착공, 기초공사	공정 13%
청 라 지 구	부지조성	- 실시계획 변경승인	
	기반시설	- 중봉로 도로개설	개발계획 변경승인
	관광레저	- 화훼단지 41.6만평 및 1단계실시계획	
	국제금융단지	- 국제금융, 스포츠, 레저단지 479.9만평	승인 (05. 8)
	자동차주행시험장건설	-	-
구	경인고속도로 직선화	-	-

자료 : 인천경제자유구역청 제출자료, 2006

인용 : 국회예산정책처, 경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안, 2006. 7

〈표 5〉 인천경제자유구역의 본 계약체결 현황

기 업	업 종	금 액	계약일시	비 고
Gale(미)	송도국제업무지구 개발	127억달러	'02. 03	개발사업
셀트리온(미)	바이오신약 생산	1,5억달러	'01. 10	
AMEC(영)	인천대교 건설	10,9억달러	'03. 06	개발사업
GM-대우(미)	자동차 성능시험장 건설	1,47억달러	'05. 06	
Gudel AG(스)	로봇조립	0.06억달러	'05. 12	

자료 : 인천경제자유구역청 제출자료, 2006
인용 : 국회예산정책처, 경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안, 2006. 7

〈표 6〉 인천경제자유구역의 MOU 및 LOI 체결 현황

기 업	업 종	금 액	계약일시
DHL(독)	인천공항 화물터미널 건설	0.2 달러	'03. 07
TNT(네)	인천공항 화물터미널 건설	0.07억 유로	'03. 11
중창텔레콤(중)	인천 차이나타운 개발	3억 달러	'05. 12
NYP(미)	종합병원 설립	6억 달러	'06. 04
상해영국국제학교(중)	국제학교 설립	0.2억 달러	'04. 08
AMB property(미)	물류단지 조성	3억 달러	'05. 09
ProLogis(미)	물류단지 조성	2억 달러	'05. 11
VGX Pharm(미)	신약제조	1억 달러	'05. 12
Portman컨소시움(미)	151층 쌍둥이 타워	110억 달러	'06. 02

자료 : 인천경제자유구역청 제출자료, 2006
인용 : 국회예산정책처, 경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안, 2006. 7

3. 인천경제자유구역 추진상의 문제점

현재 추진되고 있는 인천경제자유구역사업은 대내외적으로 여러 가지 문제점에 직면하고 있다. 예를 들어, 대외적으로는 중국, 러시아, 인도 같은 주변국들이 경제특구지정을 통하여 빠른 속도로 기업을 유치하고 있어 경제자유구역의 경쟁자로 부상하고 있다. 대내적으로는 개방에 대한 거부감과 경제자유구역에

대한 부정적인 시선이 여전히 남아있어 경제자유구역의 추진에 어려움을 가중시키고 있다. 여기에서는 특히 인천경제자유구역 추진과정에서 노정되고 있는 문제점을 중심으로 개발계획 및 주체, 법률 및 제도, 조직 및 운용, 투자유치 등 4가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 개발계획 및 주체 측면

경제자유구역 내에서 시행되는 여러 개발 사업들의 근거법 및 시행주체가 달라 사업추진의 효율성이 떨어지고 있다. 예를 들어, 현재 인천경제자유구역내의 사업을 총괄하는 기구는 경제자유구역지정 및 운영에 관한 법률에 의거하여 조직된 인천경제자유구역청이다. 그러나 인천공항 및 일부 주변지역에서 추진되고 있는 개발사업의 경우는 수도권신공항건설촉진법에 의하여 인천국제공항공사가 담당하고 있다. 추진주체 및 근거법이 상이함에 따라 공동사업 추진의 어려움, 유사·중복사업의 발생, 인허가 절차의 번잡 등의 문제가 발생하여 경제자유구역내의 효율적이고 일관성 있는 사업추진을 저해하고 있다.

특히 개발계획과 관련하여 유사계획의 중복문제는 심각하다. 사업지구간의 중복문제뿐만 아니라 동일사업지구 내에서도 계획의 중복문제가 발생하고 있다. 예를 들어, 영종지구와 청라지구 모두 관광레저 허브를 표방하면서 다양한 시설을 계획하고 있는데 중복문제가 적지 않으며, 영종지구 내에서도 운북레저단지, 용의·무의 관광단지 그리고 Air-City간의 관광시설 및 카지노 중복문제가 나타나고 있다. 또한 영종지구, 송도, 청라지구 모두 외국인 학교를 계획하고 있는데 차별성이 명확하지 않다. 이러한 중복이 경우에 따라서는 경쟁을 유발하는 순기능도 있지만 불필요한 중복투자의 유발과 낭비적인 마케팅으로 인해 경제자유구역의 조기 활성화를 저해할 가능성이 높다. 또한 개발계획과 관련하여 제기되는 문제점으로 백화점식 개발계획의 제시와 자연친화적 개발개념의 결여를 들 수 있다. 인천경제자유구역 내에는 한국토지공사, 인천도시개발공사, 인천공항공사, 국내민간업체, 해외개발업체 등 다양한 유형의 개발주체들이 사업을 계획하고 있다. 문제는 이들 주체들이 상호간의 충분한 협의나 검토 없이 독자적으로 단기병렬식 개발계획을 추진하다 보니 장기적, 단계적, 유기적 기능연계를 통한 계획구상이 제시되지 못하고 있다는 점이다. 이에 더하여 대부분의 개발계획이 시설위주의 계획이라 주변자연환경과의 조화를 충분히 고려하지 못해 시대가 요구하는 환경친화형 계획과는 거리가 멀다는 점도 비판

의 대상이 되고 있다.

한편 인천경제자유구역에는 적지 않은 사유지가 포함되어 있고 또 매립계획이 되어 있지만 매립을 하지 못한 지역이 다수 있다. 문제는 아직 매립을 하지 못한 사유지나 매립을 완료하지 못한 미매립지에 대한 제대로 된 계획이 없어 이들 지역에 대한 개발가능성이나 사업타당성 여부가 불명확하다는 점이다. 따라서 이들 미매입용지나 미매립지에 대한 실현가능성에 회의적인 시각이 적지 않다.

마지막으로 계획과정의 유연성이 부족해 외국인의 요구를 수용할 수 없다는 문제점이 제기되고 있다. 경제자유구역 내에서의 개별사업은 개별 법률을 준용토록 하고 있기 때문에 외국인 의견 수용이 어려운 경우가 많다. 즉 실시계획 승인이 나야 사업이 가능한데, 실시계획 이후에는 투자자의 요구에 의해 계획을 변경하기가 매우 어렵게 되어 있고 계획변경에 많은 시간이 걸리게 된다. 따라서 세부계획이 아닌 큰 그림만으로 투자유치가 가능하도록 계획과정의 유연성이 필요하다.

2) 법률 및 제도 측면

경제자유구역지정의 정책적 취지를 고려하면 경제자유구역은 기존의 국토개발에 관한 법률에 구애 받지 않는 그야말로 자유로운 개발공간이어야 한다. 문제는 현행 법률체계에 의해 경제자유구역에 그러한 지위가 허용되지 않는다는 점이다. 경제자유구역 지정 및 관리에 관한 법률에 의거하여 경제자유구역은 특별한 국토공간으로 지정되지만 문제는 다른 법률에 의하여 구속을 받는다는 점이다. 예를 들어, 인천경제자유구역은 국토기본법 및 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의해 수립되는 인천도시기본계획의 구속을 받게 되며, 또한 수도권지역관리를 위한 특별법인 수도권정비계획법에 의한 여러 가지 제약을 받게 된다. 따라서 현행 법률체계 하에서는 경제자유구역의 국토공간 내 지위가 특별한 공간으로 간주되지 못하고 있다.

한편 경제자유구역 내에서 사업을 추진할 경우 실시계획 승인을 득하게 되면 36개 인허가 사항이 의제처리하게 된다. 그러나 현실적으로 인허가 관련 법률이 워낙 많다보니 이 정도의 의제처리로는 효과적인

사업추진이 어렵다는 점이다. 불충분한 법률상의 인허가 의제사항으로 인해 사업추진의 적지 않은 장애요인이 되고 있다. 더욱이 특별법에 의하여 의제처리하게 된 경우라 하더라도 개별법에 의하여 또 다시 규제받는 경우가 있어 의제처리의 취지를 훼손하는 경우가 있다. 환경관련법의 경우가 특히 그러하다. 또한 실시계획 승인 과정에서 특별법이 아닌 관계로 관련 부처의 의견 수렴 및 협의 등으로 장기간 소요되는 경우가 많고, 위원회 등 각종 협의 등으로 인허가 과정이 매우 복잡해 사업의 불확실성을 가중시키고 있다.

또한 경제자유구역 내에서 추진되는 사업에 대하여 경제자유구역 관련 기관에서 독자적인 결정권을 가지고 있지 못하고 있다. 그러다 보니 경제자유구역 내에서 추진되는 사업들은 일반적인 개발사업 심의절차와 경제자유구역에서 적용되는 심의절차를 동시에 받아야 하는 문제점을 가지고 있다. 그러다 보니 개발계획, 실시계획 승인 및 변경절차가 복잡해지고 사업기간이 길어지는 부작용을 낳고 있다.

현행 경제자유구역제도는 국내기업에 대한 역차별이라는 문제점을 내포하고 있다. 경제자유구역법상 특례규정으로 외국인 투자기업에 대해서만 공장 신·증설을 허용하고 있고, 국내기업은 수도권정비계획법의 규제대상이 되기 때문에 국내기업에 대한 투자제한이라는 부작용을 낳고 있다. 뿐만 아니라 국내대기업의 공장 신·증설 제한으로 국내외기업 간 산업클러스트의 형성이 어렵기 때문에 외자유치의 주요한 장애요인으로 작용하고 있다. 국내의 대표적인 대기업들은 이미 세계적인 다국적기업으로 알려져 있으며 따라서 이들 대기업들과 다양한 협력관계를 맺기 위해 투자하고자 하는 외국기업들이 많은 것이 현실이다. 그러나 경제자유구역에서 이러한 투자수요를 받아들일 수 없게 되어 있다. 따라서 수도권정비계획법과 경제자유구역법간 관계 정립이 필요하다. 수도권정비계획법상 수도권에 인천광역시가 포함되어 있어, 학교, 공

공청사, 연수시설 기타 인구집중유발시설의 신설·증설과 공업지역의 지정이 금지되어 있다. 그러나 경제자유구역은 국가경쟁력 강화와 지역간 균형발전을 도모하기 위해 지정된 지역이므로 수도권정비계획법과 경제자유구역법간의 관계를 보다 분명히 해야 할 필요가 있다. 예를 들면, 경제자유구역법 제17조에 수도권정비계획법의 적용을 배제하는 조항을 명기하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

경제자유구역은 특수한 지역이다. 영토적으로는 국내이지만 제도적으로는 글로벌기준이 통용되는 곳이다. 그럼에도 불구하고 일반적인 국내규제를 그대로 경제자유구역에 적용함으로써 경제자유구역의 설립취지를 훼손하고 있다. 예를 들면, 부동산시장 안정화를 위한 분양가 상한제 등이 대표적이다. 분양가 상한제를 경제자유구역에 적용할 경우 외국인들이 선호할 수 있는 질 높은 주거환경의 확보가 불가능해짐에도 이를 그대로 유지하고 있다.

경제자유구역 특별법은 자유구역 내 투자기업에 대해 조세감면 혜택이 가능하도록 규정하고 있다. 그런데 구체적인 감면을 위한 개별법령의 개정 미비로 실질적인 혜택이 부여되지 못하는 문제점을 노정하고 있다. 예를 들어, 경제자유구역법상 조세특례제한법, 개발이익환수법 등 관련 법령이 정하는 바에 따라 사업시행자에 대한 법인세, 소득세, 재산세 등 각종 조세와 개발부담금, 농지보전부담금, 대체토지조성비 등 각종 부담금감면이 가능하나 아직 해당법령의 개정이 이루어지지 않고 있다. 또한 외국인이나 외국투자기업⁴⁾이 개발사업 시행자 지위가 아닌 경우, 실제로는 감세효과가 없다는 문제가 있다. 조세특례제한법 제121조 2항에 근거하여 경제자유구역법상 경제자유구역 내 입주하는 외국인 투자기업이 영위하는 사업, 개발사업시행자에 해당하는 외국인 투자기업이 영위하는 사업에 대해서 법인세·소득세·취득세·등록세 및 재산세를 각각 감면하도록 하고 있다. 그러나 실제 외국

4) 면세대상 외국인 투자기업은 조세특례제한법 시행령 조항 참조

5) 재정경제부장관은 경제자유구역법 제6조제3호의 규정에 따른 개발사업의 시행자를 정함에 있어서는 다음 각호의 사항을 고려하여 사업시행자를 정하도록 하고 있음.

0. 외국인투자의 유치능력
0. 유사 개발사업의 시행경험

0. 재무건전성 및 소요자금 조달능력

0. 개발사업의 원활한 수행을 위하여 재정경제부장관이 필요하다고 인정하여 고시하는 사항

인이 사업 시행자 지위를 갖기는 어려운 실정이다⁶⁾. 사업시행자가 되기 위해서는 제조업·관광업(1천만 불 이상), 물류업(5백만 불) 이상 투자해야 하며, 조세감면 대상 산업군은 제조업의 공장시설, 관광, 호텔, 물류, 레저산업 등으로 한정돼 있다(조세특례제한법 시행령 제116조의 2). 또한 외국기업의 국내지사나 다국적기업의 동북아사무소 등을 설치할 경우엔 경제자유구역법상 조세감면 및 세제지원 혜택을 받을 수 없게 되어 있어, 결국 사업 시행자 지위를 획득하지 못하는 외국투자기업에 대해서는 사실 세제상 우대를 해주기 어려운 실정이다.

3) 조직 및 운용 측면

경제자유구역의 추진에 있어서 중심추진기관의 불명확화로 관계기관의 역할충족과 혼선으로 인해 추진력이 약화되는 부작용이 나타나고 있다. 예를 들어, 경제자유구역청 운영관련 부처가 국민경제자문위, 재정부, 산자부, 해수부, 건교부, 지자체 등 6개 기관에 달해 책임 있는 의사결정 및 신속한 의사결정이 어려워지고 있다. 특히 경제자유구역의 사업을 실질적으로 집행할 경제자유구역청의 성격이 명확하지 않고 전문성이 결여되어 있어 효율적인 업무추진을 어렵게 하고 있다. 현행 규정상 경제자유구역청의 업무, 인사 및 예산의 일부는 해당 지자체가 직접 결정할 수 있도록 하고 있다. 경제자유구역청의 조직인사를 지자체가 행사하다 보니 지자체의 파견인력에 크게 의존하고 전문성의 부족 및 사기저하 문제가 나타나게 된다. 더욱이 사무감사, 의회보고 등 지자체 관련업무가 과다하여 업무량 과중 및 인력손실이라는 부작용을 낳고 있다. 또한 경제자유구역청장과 일부 직원은 개방 계약직이나 다수가 지자체공무원인 탓에 강력한 리더십 확보가 어렵다는 문제가 나타나고 있다.

한편 경제자유구역에 대한 중앙정부의 재정지원이

제한적이다 보니 대부분의 재원을 지자체에 의존하는 문제점이 나타나고 있다. 특히 개발지구내 기반시설은 중앙정부와 지자체간의 공동분담으로 진행되고 있어 지자체 입장에서는 이중적 자원부담을 안고 있다.

4) 투자유치 측면

국제적인 우수기업의 유치에 있어서 가장 주요한 사항 중의 하나가 원활한 커뮤니케이션이 가능하여야 한다는 점이다. 이를 위해서는 국제공용어인 영어의 자유로운 소통이 무엇보다 중요하다. 그러나 현재는 경제자유구역 내의 영어소통을 위한 특별한 조치가 없다. 이는 앞으로도 해외투자요인의 주요한 걸림돌로 작용할 가능성이 크다. 또한 투자유치에 있어서 인천 경제자유구역이 중점적으로 유치하고자 하는 업종이 무엇인지 불분명하다. 계획상으로는 두바이, 중국푸둥, 싱가포르 처럼 금융, 물류, 첨단산업 등을 표방하고 있지만 조세감면 감면 대상 업종이 제조업, 물류업, 관광업 등으로 한정되어 있어 중점유치업종이 명확하지 않다.

한편 경쟁국대비 경제자유구역의 낮은 인센티브도 투자유치부진의 주요한 문제점으로 제기되고 있다. 예를 들어, 법인세와 개인소득세의 경우, 두바이는 아예 세금이 없고 싱가포르와 중국 푸둥지구는 우리보다 세율이 낮다⁶⁾. 선진기업의 유치를 위해서는 국제적 수준의 업무환경 및 생활환경이 제공되어야 한다. 그러나 관련 이익단체의 반발로 인해 경제자유구역 내에서의 노동여건, 기업활동 및 생활환경조성 등에 있어서 외국인 투자를 유인할만한 인센티브가 부족하다. 특히 외국학교 및 병원 등 생활시설 설립규제가 완화되지 못해 국제적 수준의 생활시설 조성에 어려움이 있다.

6) 두바이 자유무역지역(JAFZ)의 경우 관세, 법인세, 소득세, 지방세 등이 모두 면제되고 입주기업 수익의 100% 모두 본국송금이 가능하도록 하고 있다. 상해 푸둥지구는 법인세율이 15%이지만 최초 2년은 법인세율이 면제되고 그후 3년간은 50%가 감면된다. 특히 인프라형기업에 대해서는 5년간 법인세 면제, 그후 5년간 50% 감면의 혜택을 부여하고 있다. 한편 싱가포르의 경우 자국에서 생산되지 않는 신기술의 경우 5-10년간 법인세를 면제하고 있다.

〈표 7〉 경제자유구역에 적용되는 주요 인센티브

세금감면	· 제조업·관광업 : 1천만불 이상 / 물류업 : 5백만불 이상 기업에 대해 다음의 세금감면 · 국세(소득세, 법인세) : 3년간 100%, 2년간 50% 감면 · 도세(취득세·등록세) : 15년간 100% · 시세(재산세, 종합토지세) : 10년간 100%, 5년간 50% 감면 · 외국인 임직원에 대해 총급여액에 단일세율 17% 적용 · 자본재 수입 관세면제 : 3년간
각종자금지원	· 개발사업시행자에 농지조성비 등 부담금 감면 · 기반시설에 대한 국고지원 · 외투기업에 임대료 감면 (100%까지 가능)
외투기업 경영환경 개선	· 공장총량제 등 수도권규제 배제 · 국가유공자·장애인 의무고용제 배제 · 주휴무급제, 근로자 파견 대상업종·기간 확대
외국인 생활환경 개선	· 외국교육기관 설립 허용 (초·중·고·대학) · 외국병원 설립 허용 (내국인도 진료) · 관공서의 외국어 서비스
행정절차 간소화	· 실시계획 승인으로 36개 법률상 인허가 일괄 의제 · one-stop 서비스 제공기관으로 경제자유구역청 설치

자료 : 재경부, 2005. 12, 자유경제구역으로서 영종도의 합리적 개발방향 토론회자료집.

IV. 인천경제자유구역의 바람직한 개발방향

1. 초심으로 돌아가야 한다.

경제자유구역은 여러 가지 어려움에 직면해 있다. 이러한 어려움을 극복하고 경쟁력 높은 경제자유구역의 조성을 위해 가장 필요한 것은 무엇인가? 어려울수록 돌아가라는 옛말이 있듯이 경제자유구역의 성공적인 추진을 위해서는 초심으로 돌아가야 한다. 경제자유구역을 국토전략적 차원에서 “초국경·초영토의 개방거점”으로 육성한다는 것이 초심이었다. 바람직한 기로는 우리 국토 전체가 경제자유구역이 되는 것이다. 그러나 그것이 현실적으로 불가능하기 때문에 선택과 집중의 원리에 입각해 특정지역을 전략적으로,

이른바 현대판 ‘청해진’으로 설정한 것이다. 따라서 경제자유구역은 국내용이 아니라 동북아적 혹은 세계적 관점에서 접근하여야 한다. 이런 관점에서 경제자유구역을 국토균형개발을 위한 수단으로 간주하거나 혹은 해당 지역의 지역개발 전략차원에서 접근하는 것은 자제되어야 한다.

현재 3개의 경제자유구역이 지정되었지만, 원래의 정책 의도나 입지여건을 감안할 때 인천경제자유구역에 더욱 초점을 맞추어서 집중적인 노력을 기울여야 한다. 치열해지는 국가 간 경쟁에서 인천경제자유구

역의 성공도 손쉬운 일이 아닐진대 여러 개의 경제자유구를 지정해 정책적 노력을 분산하는 것은 선택과 집중이라는 초심을 벗어나는 조치이다. 특히 인천경제자유구역이 인천지역의 지역개발수단으로 오남용되는 것도 철저히 막아야 한다. 인천지역은 최근 아시안게임 등 다양한 국제행사를 유치해 지역개발수요가

높아지고 있다. 그러한 행사진행에 필요한 시설이나 사업들을 경제자유구역에 추진하려는 유혹이 강하게 나타날 가능성이 높는데 냉정하게 자제되어야 한다. 경제자유구역은 국가경쟁력을 높이기 위한 정책수단으로 활용되어야지 특정지역의 지역개발을 촉진하기 위한 수단으로 이용되는 것은 초심과 거리가 멀다.

2. ‘기업’이 중심이 되는 경제자유구를 만들어야 한다.

0. 수요자 중심의 경제자유구

인천경제자유구역의 궁극적 목표는 동북아의 비즈니스 중심지가 되는 것이다. 즉 동북아에서 가장 기업하기 좋은 지역이 되는 것이다. 이것은 경제자유구역이 기업이 실질적으로 원하는 환경을 제공해 줄 수 있을 때 비로소 가능해진다. 환언하면 수요자 중심의 경제자유구역이 되어야 한다는 것이다. 경제자유구역의 수요자인 기업(외국인)의 관점에서 계획하고 개발하고 제도를 구축하여야 한다. 그러나 현재 경제자유구역은 수요자 중심이라기보다는 오히려 공급자(우리나라)적 관점에서 추진되고 있다. 우리에게 익숙하고, 우리 내부적으로 논란이 없는 제도와 사업을 추진하려고 하고 있다. 수요자의 취향이 빠르게 변화하고 있고, 해외투자 유치를 둘러싼 각국의 경쟁이 날로 치열해지는 환경여건 하에서 공급자 위주의 경제자유구역 조성은 곧바로 실패로 연결된다. 경제자유구역에 대한 수요자의 니즈를 정확하게 파악하고 이를 즉각적으로 반영할 수 있을 때 비로소 경쟁력 있는 경제자유구역의 조성이 가능해진다.

수요자 중심의 경제자유구역 조성을 위한 하나의 전략으로 세계적인 기업들에게 그들의 취향에 맞는 단지를 직접 개발할 수 있도록 해주는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 인텔이나 소니 같은 다국적기업들이 그들이 원하는 입지 및 규모의 토지를 직접 매입하여 자기들이 필요로 하는 형태의 건물이나 부대시설을 직접 개발하도록 허용해주는 이른바 수요자 중심의 맞춤형 개발방식을 도입하는 것이다. 즉 인천경제자유구역에 기업들이 스스로 만든 기업단지인

이른바 ‘인텔타운’, ‘소니타운’ 등이 들어서게 하는 것이다.

0. 해외 선도기업 유치 및 국내기업의 전면적 허용

경제자유구역의 주인공은 기업이어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 경제자유구역에는 기업 특히 국제적인 명성을 갖고 있는 선도 기업은 없고 개발업자와 건설업자가 주류를 이루고 있다. 초기단계의 물리적 환경조성을 위해 개발업자가 필요하긴 하지만 그것은 어디까지나 수단에 불과하고 경제자유구를 리드할 세계적인 기업의 유치에 초점을 맞추어야 한다. 높은 경쟁력을 가진 경제특구들은 예외 없이 세계적인 기업들이 입주하여 리더로서의 역할을 감당하고 다수의 관련 업체들이 주변에 입지한 산업클러스터 형태를 띠고 있다. 송도지구에는 세계 IT, BT 분야를 선도하는 대표적인 다국적기업들이 입주하여 관련 업체들을 유인하여야 하고, 영종지구에는 세계적인 물류업체가 유치되어야 물류산업 클러스터 형성이 가능해진다. 인천경제자유구역의 성공여부는 바로 이러한 선도기업 유치가 가능하냐에 달려 있다.

외국인 선도기업의 투자유치를 위해서는 세계적인 다국적 기업으로 명성을 얻고 있는 국내기업들의 경제자유구역입지를 허용하여야 한다. 외국기업들의 입장에서 보면 잘 알지 못하는 한국의 경제자유구역에 투자하기에는 적지 않은 리스크가 따른다. 얼마나 기업하기 좋은 곳인지를 확인하기가 용이하지 않다. 그러나 국제적 지명도가 높은 한국기업들이 경제자유구역에 입지해 있을 경우 투자선택에 부담감이 적어진다.

유럽최대의 IT, BT클러스트로 국제적인 명성을 얻고 있는 스웨덴의 시스타 사이언스파크나 핀란드의 올루 사이언스파크가 대표적인 사례이다. 시스타 사이언스파크에는 스웨덴의 대표적인 기업이자 세계적 기업인 에릭슨을 중심으로 IBM, 소니 등 세계유수의 기업들이 입지하였고, 올루의 경우에도 핀란드의 세계적 기업인 노키아가 중심이 되어 관련 업체들을 유인하였다. 현재 경제자유구역에는 국내기업들의 입주가 원칙적으로 허용되지 않고 있다. 수도권규제 및 균형발전이라는 명분 때문에 외국인 투자를 선도할 수 있는 수단을 활용하지 못하고 있는 것이다. 경제자유구역에 세계 유수의 기업들을 입주시키고자 한다면 하루라도 빨리 국내첨단 대기업들의 입주를 허용하여 외국인 투자를 선도할 수 있도록 하여야 한다.

0. 사업지구별 적정한 입주업종 선정 중복기능 재조정

인천경제자유구역을 구성하는 3개 지구는 마스터플랜 상으로는 차별화된 개발모형을 제시하고 있다. 즉

송도지구는 IT, BT 및 업무, 청라지구는 국제금융, 관광·레저, 영종지구는 항공물류 및 관광분야에 각각 특화한다는 것이다. 그러나 구체적으로 들어가면 차별화가 모호하다. 업무라는 분야가 어떤 업종까지를 포괄하는지, 관광·레저분야는 어떤 업종까지 가능하고 어떤 업종까지 허용되어야 하는지가 명확하지 않다.

우선 인천경제자유구역 허용 가능 업종에 대한 기준을 보다 구체화할 필요가 있다. 경제자유구역의 취지를 고려할 때 다음과 같은 기준을 충족시킬 경우 경제자유구역에 적합한 업종이라 할 수 있다: i) 국제적 비즈니스 기회를 창출하여 국외에서 국내로 부가가치를 흡인할 수 있는 기능, ii) 국내 다른 지역이 아닌, 인천경제자유지역만이 할 수 있거나 비교우위를 갖고 있는 기능, iii) 핵심 기능과 시너지 효과를 창출하여 부가가치를 제고할 수 있는 기능

이러한 기준을 근거로 인천경제자유구역 및 3개 지구에 입주가능 한 업종을 보다 구체화할 필요가 있다. 지구간 중복기능을 방지하고 일관성 있는 업종선정을 위해서는 이러한 작업이 필수적으로 요구된다.

3. '자유'가 있는 경제자유구역을 만들어야 한다.

0. 경제자유구역을 '경제의 치외법권 지대'로 조성

높은 경쟁력을 가진 경제자유구역이 되려면 무엇보다도 국내 법·제도, 관행이 아닌, 국제기준(global standard)이 통용되는 지역으로 만들어야 한다. 국내에는 여러 가지 이유로 인해 다양한 유형의 규제가 존재하고 기업들의 활동을 직간접적으로 제약하고 있다. 전국 모든 지역에 대해 일시적으로 이들 규제를 폐지하기란 현실적으로 불가능하다. 따라서 경제자유구역이라는 특수한 지역을 조성해서 환경, 치안, 안전, 보건 등을 위한 최소한의 규제만 유지하고 나머지는 모두 폐지함으로써 기업활동의 자유를 최대한 보장하여야 한다. 즉 경제자유구역은 국토적으로는 한국에 속하지만 제도적으로는 한국이 아닌 독립된 공간인 것이다. 경제활동에 관한 한 한국의 규제제도나 법률이 효력을 미치지 못하는 이른바 경제의 치외법권지대

여야 한다. 좀 더 극단적으로 얘기하면 경제자유구역은 중국의 홍콩처럼 일국 2체제로 운영되어야 한다.

우리의 경쟁국들은 이미 이러한 방향으로 가고 있다. 예를 들어, 동북아의 라스베이거스를 꿈꾸는 마카오는 카지노산업에 대한 그동안의 규제를 철폐하고 완전개방을 통한 무한경쟁체제로 돌입하였고, 두바이를 필두로 한 중동국가들(바레인, 카타르 등)은 무관세, 무세금, 무제한송금, 무분규, 무스폰서십(100% 외국인 소유 허용), 100% 외국인 노동자 허용 등 파격적인 규제완화를 시도하고 있다. 투자유치에 가장 성공적인 국가라는 평을 받는 유럽의 강소국 아일랜드도 기업이 요구하면 무노조를 허용하고 법인세율을 지속적으로 인하하고 있다.

0. 대통령 직속의 경제자유구역 추진체제로 재편

전술한 것처럼 경제자유구역을 경제치외법권지대

로 만들기 위해서는 무엇보다도 경제자유구역에 여전히 적용되고 있는 각종 규제를 과감하게 완화하는 것이 필수적이다. 그러나 이러한 규제를 완화하기 위해서는 통치권 차원의 강력한 리더십이 아니고는 현실적으로 불가능하다. 수도권규제나 토지이용에 대한 규제뿐만 아니라 외국학교, 외국병원 유치 등을 둘러싼

노조 및 관련 이익집단의 반대를 극복하기 위해서는 통치권차원의 설득과 정책추진이 필요하다.

이런 관점에서 현재의 경제자유구역 추진 체계를 대통령 직속으로 격상시킬 필요가 있다. 현재 재정부 산하인 경제자유구역기획단을 대통령직속으로 격상시키는 것도 하나의 방안으로 강구할 필요가 있다.

4. ‘개성’이 넘치는 경제자유구역을 만들어야 한다.

0. 창의성 있는 프로젝트의 발굴

여러 나라가 투자유치의 수단으로 경제특구를 만들다 보니 경제특구도 이른바 경쟁의 시대가 되었다. 이러한 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 경제자유구역이 제도적 측면뿐만 아니라 물리적 측면에서도 개성적인 매력이 넘쳐나야 한다. 개성이 넘치는 경제자유구역 조성에는 있어서 가장 중요한 요소는 창의성(creativity)이다. 해상호텔과 잠수함식당이라는 독창적 아이디어로 차별화된 세계적 랜드마크가 된 두바이의 버즈알 아랍, Tourism을 고급기술인력 정주수요로 연계시켜 유럽의 실리콘밸리로 성장한 프랑스의 소피아 안티폴리, 이슬람 종교문화적 특성을 이용 국제교육수요를 국내에서 충족시킬 수 있도록 틈새시장을 공략한 카타르의 Education City 등은 창의성이 어떻게 경제특구의 경쟁력을 높이는데 기여할 수 있는지를 잘 보여주고 있다.

0. 경제자유구역청의 전문성 및 자율성 확대

개성 있는 경제자유구역의 조성은 자율성을 갖춘 경제자유구역 관련조직들이 높은 전문성으로 무장될 때 비로소 가능해진다. 그러나 현재의 여건은 전혀 그러하지 못하다. 경제자유구역 추진의 최일선 조직은 이른바 경제자유구역청이다. 그런데 문제는 경제자유구역청이 인사, 재원 등에 있어서 전혀 자율성을 갖출 수 없다는데 있다. 자치단체가 상급기관으로 기능하는 상황에서 경제자유구역청은 결코 경제자유구역의 백년대계를 준비하는 독립적인 추진기구로서의 역할

을 감당하기가 힘들다. 오히려 자치단체의 산하기관으로서 지역개발사업을 지원하는 역할에 머무를 수밖에 없다. 뿐만 아니라 중앙정부와 자치단체 모두로부터 지휘감독을 받아야 하기 때문에 관료적 절차와 관행적 업무로 인해 창의성을 발의하기가 어려운 여건이다. 경제자유구역청의 자율권을 확대하기 위해서는 자치단체가 갖는 권한을 가능한 범위에서 모두 위임하고 지방의회에서는 업무보고 간소화, 관련제도 개선 등 협력과 지원의 역할을 강화시키는 것이 바람직하다.

그러나 자율성이 곧바로 창의성을 보장하지는 않는다. 자율성에 전문성이 더해 질 때 비로소 창의성이 가능하다. 현재의 경제자유구역청은 전문성과는 거리가 멀다. 대부분의 직원이 자치단체 공무원으로 충당되는 상황에서는 한계가 있을 수 밖에 없다. 경제특구의 책임자는 반드시 선진국에서 투자유치 경험이 많은 전문가로 충원하도록 한 카타르의 사례는 우리에게 많은 것을 시사해준다. 유능한 해외기업의 유치, 창의적인 계획수립과 지구의 조성은 아무나 할 수 있는 것이 아니다. 우리의 경쟁상대국 인력보다 더욱 전문성 높은 인력들이 경제자유구역을 추진할 때 비로소 가능해진다. 경제자유구역청이 분야별 전문가로 무장될 수 있도록 제도를 바꾸고 업무조건을 쇄신하여야 한다.

0. 경제자유구역의 공간적 범위 재조정

경제자유구역에 창의적인 개발프로젝트를 추진하려면 과도한 사업비용, 특히 토지비가 부담이 되지 않아야 한다. 현재 경제자유구역 내 토지는 크게, 매립에 의해서 공공부문이 확보하고 있는 토지와 민간부문

이 소유한 토지로 나누어진다. 송도지구와 청라지구는 모두 매립으로 확보된 용지이기 때문에 상대적으로 제약이 덜하지만 영종지역의 경우 대부분 사유지로, 사업시행자가 보상주체로서 초기에 막대한 자금이 소요된다는 문제점이 발생한다. 기반시설 등의 비용이 조성원가에 반영되는 구조로 인해 토지 원가의 과다 상승이 고비용 구조의 사업추진을 유발하게 되어 원하는 개발사업 보다는 주거단지 같이 수익성이 담보되는 제한적인 사업밖에 추진할 수 없게 된다. 뿐만 아니라 사유지가 많을 경우 민원 해소 차원에서 어쩔 수 없이 시행되어야 하는 사업들이 발생해 경제자유구역의 개발 컨셉이 모호해지는 부작용이 발생 한다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 정부, 지자체의 토지보상재원 확보로 공공부문이 토지를 확보하여 보다 창의적인 개발프로젝트를 추진하는 것이 바람직

하지만 현실적으로 정부 및 지자체의 재원조달 능력이 제한되어 있어 매우 어렵다. 이러한 현실을 고려할 때 경제자유구역에 포함되는 사유지는 최소화 하는 것이 바람직하다. 즉 현재 경제자유구역내에 포함된 미매입 사유지 중 지가가 너무 높아 계획된 사업추진이 어려울 경우 과감하게 사업대상지에서 제외하는 것이 바람직하다.

그리고 아직 매립이 추진되지 않고 있는 미매립지 중 사업성격이 불명확하거나 환경적 논란을 불러올 수 있는 미매립지의 경우 반드시 친환경적 개발방식으로 추진해야 한다. 경제자유구역이 환경문제로 논란을 불러일으킬 경우 세계적인 외국기업들을 유치하는 것이 불가능해진다. 국제적인 선진기업들은 대부분 친환경 경영을 실천하고 있기 때문에 환경적 논란을 불러일으키는 지역에 입지하는 것을 꺼린다.

V. 맺는 말

우리는 인류가 지금까지 한 번도 경험해 본적이 없는 이른바 세계화라는 새로운 흐름 속에 살고 있다. 세계화시대에는 거대한 자본이 언제든지 국경을 초월하여 이동할 수 있으며, 따라서 영토를 초월한 국제비즈니스 기회가 창출되기도 한다. 앞서 가는 우리의 경쟁국들은 이러한 국제비즈니스 기회를 보다 효과적으로 잡기 위해 지금 이순간도 무서운 속도로 질주하고 있다.

그러나 다행히도 인천경제자유구역의 잠재력은 높다. 비록 대한민국 ‘국토’ 면적이 중국 중경직할시 ‘도시’ 면적에 불과한 작은 나라이지만 입지적 여건은 경쟁국인 홍콩이나 싱가포르에 비하여 오히려 우월하다. 적어도 상해 북쪽의 중국과 극동 러시아, 일본을 배후 경제권으로 삼을 수 있는 지정학적 잠재력을 가지고 있다. 적어도 5억 이상의 인구가 우리 경제자유구역의 배후인구로 자리잡고 있으며, 세계 최고 수준의 국제공항과 항만 그리고 수도권의 고급인력을 이용할 수 있다.

따라서 이러한 여건을 최대한 활용하여 빠른 시간 내에 인천경제자유구역의 경쟁력을 높여야 한다. 경제자유구역 지정의 초심으로 돌아가서 수요자인 기업의 요구에 부응하는 제도와 정주환경을 갖추어야 한다. 자율성을 갖춘 경제자유구역 관련 조직들의 전문성에 의해 세계경제를 선도하는 국내외 기업들이 경쟁적으로 입주하고자 하는 최적의 비즈니스 환경을 만들어야 한다. 국제 통용어인 영어로 자유롭게 비즈니스를 할 수 있으며, 최소한의 규제로 최대의 기업활동 자유가 보장되며, 독창성이 넘치는 랜드마크적 시설들로 개성이 넘치는 지역이 되어야 한다. 성공적인 경제자유구역의 조성으로 명실상부한 선진국의 대열에 동참하여야 한다.

경제특구에 관한한 우리는 후발주자이며, 경쟁국들은 결코 우리를 기다려 주지 않는다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 2006, 7, 경제자유구역 추진현황 평가와 개선방안
- 인천경제자유구역청, 2006, “주요 현안과제와 향후 추진과제”, 국회예산 정책처 제출자료
- 삼성경제연구소, 2000, 경제특구의 성공적 추진방안
- 재정경제부, 2006, 경제자유기획단 주요업무현황
- 전경련, 2004, 경제자유구역청 운영의 개선과제
- 전경련, 2002, 경제특구관련제도의 실태와 시사점

02

기 획 논 단

U-City 구축을 통한

인천경제자유구역의 도시경쟁력 강화 방안 고찰

A Discussion of Strengthening Urban Competitiveness through U-City Plan in Incheon Free Economic Zone

이 우 종 | 강원대학교 도시계획학과 교수

Abstract

Competitiveness of modern cities depends not only on adequately provided urban infrastructure but also on the ability to respond to the rapidly changing social environment. In particular, the speed of response to the social change is the most important element for the competitiveness of modern cities. Such ability is crucial to Incheon Free Economic Zone which faces competition from other similar cities all over the world. Incheon's strategy to enhance

competitiveness is adopting a ubiquitous system, called the U-City Plan. This paper discusses the general concept of U-City, its current status in Korea, and U-City cases of foreign countries. It also examines the present U-City Plan of Incheon Free Economic Zone, identifies the problems encountered in implementation, and suggests the solutions for strengthening urban competitiveness.

U-City 구축을 통한 인천경제자유구역의 도시경쟁력 강화 방안 고찰

이 우 종 | 강원대학교 도시계획학과 교수

I. 들어가는 말

건설교통부(2002)는 “국가 경쟁력은 국제무대에서 비교우위를 점할 수 있는 경쟁력의 개념에서 출발하였기 때문에 협의의 경쟁력은 대부분 경제적 경쟁력 또는 산업의 경쟁력을 의미한다.”고 주장한다. 서울 21세기 연구센터에 의하면, 도시의 경쟁력은 “생산요소가 풍부하고, 시장이 크며, 핵심시설 및 관련서비스 산업이 강하고, 공공서비스와 기반시설이 풍부하며, 생활의 질이 양호하여 세계적인 경쟁력을 갖는 활동이 쉽게 집적할 수 있는 도시 역량을 갖추는 데 가능하다(조명래, 2001).”고 설명하고 있다. 또한 도시 경쟁력을 삶의 질 측면에서 정의하고 있는 김현주 등(1997)은 “주민 삶의 질을 지속적으로 향상시키며, 인간 개발로 연계시킬 수 있는 능력으로 타 도시에 비하여 비교우위가 있는 정도”로 정의하고 있다.

이러한 내용으로 볼 때 도시경쟁력이란 경제와 산업 및 주민 삶의 질의 향상을 위해 지원되는 인재, 기업, 비즈니스 및 생활환경의 유·무형의 조건이 잘 갖추어져 있어 도시의 여건과 내용이 끊임없이 변화해가

는 능력으로 정의할 수 있을 것이다. 그렇다면 도시는 빠른 변화 즉, 속도(Speed)가 도시 경쟁력의 중요한 요인이 될 수 있음을 짐작할 수 있다. 이 때문에 도시는 유·무선 네트워크의 구축을 통해 도시의 관리와 경제활동을 위한 정보, 교통, 물류서비스의 활용뿐 아니라, 도시민을 위한 방재, 안전등을 신속히 관리할 수 있도록 도시에 유비쿼터스(Ubiquitous)시스템을 도입하고 있으며, 이를 통해 U-City를 실현하고자 한다.

유비쿼터스를 통한 U-City의 구현은 속도가 도시 경쟁력의 중요한 부분으로 자리 잡고 있는 현 시점에서 도시들간의 경쟁에서 비교우위에 서기 위해서 반드시 고려되어야 하는 사항으로 인식되고 있다. 특히 도시 건설 목적이 대외적으로는 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 등의 특구도시와 경쟁해야 하며, 대내적으로 국가성장둔화와 제조업 위주의 성장한계, 고용창출의 미흡과 서비스산업의 경쟁기반 취약에 대한 성장동력을 발굴해 활로를 모색할 필요성에 의해 건설되는 곳

이라면 더욱 그러할 것이다.

따라서 국제 비즈니스, 물류 그리고 첨단산업 허브 기능을 목적으로 지정·개발되고 있는 인천경제자유구역이 U-City로서 다른 경쟁도시들 보다 비교우위를 차지할 수 있는 방안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 먼저 일반적인 U-City의 개념을 정의하고, 신도시 및 기존도시의 추진계획 및 추진사례를 파악하였다. 다음으로는 인천경제자유구역의 현황 및 U-City

추진실태를 살피고 이를 바탕으로 도시경쟁력을 제고시키는 방안을 제시하였다. 그리고 마지막으로 이러한 U-City를 효과적으로 추진 정착시키기 위해서 우리가 반드시 고려해야 할 문제점 및 해결방안의 모색을 통해 인천경제자유구역뿐만 아니라 우리나라에서 U-City구축에서 반드시 고려되어야 할 사항들을 정리하였다.

II. U-City의 개념 및 현황

1. U-City의 개념

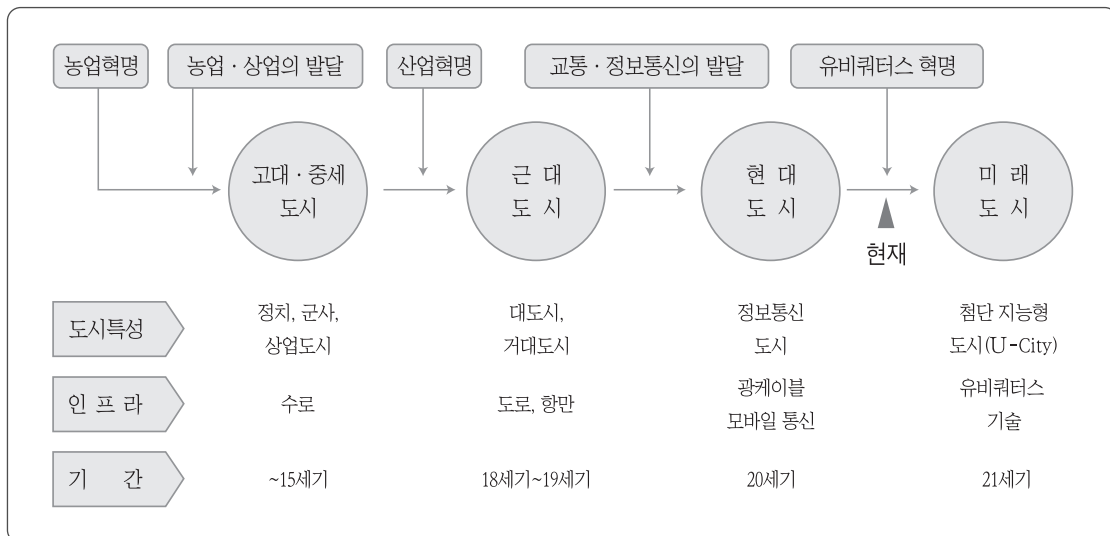
1) U-City 등장

1950년대부터 도시계획분야에 적용되기 시작한 정보기술은 사회지역분석(social area analysis)등의 분야에서 분석기법으로 활용되어 오다가, 1970년대 들어 각종 정보를 효과적으로 구축, 저장, 처리할 수 있는 정보 시스템이 본격적으로 발전하기 시작하였다. 그 후 1990년대에는 PC의 대중화, 인터넷을 통한 네트워크 컴퓨팅 등의 발전으로 시공간의 제약이 완화되고 가상현실 기술 등이 급속하게 발전되었다. 또한 21세기 정보통신 기술의 발달은 기존도시의 경계를 해체하고 새로운 형태의 도시를 등장시키고 있다. 1995년 MIT대학의 교수인 윌리엄 미첼(William Mitchell)은 그의 저서 “비트의 도시(city of bits)”에서 가상공간 시스템에 의해 도시공간 구조가 결정되는 새로운 도시유형을 설명하고 있다. 이것이 오늘날 급속히 진전되고 있는 정보통신 인프라를 바탕으로 첨단 지능형 도시로 변화해 가고 있는 도시이다. 이러한 도시를 유비쿼터스도시라 하며 <그림 1>에서와 같은 도시 발전과정을 통해 그 개념이 등장하게 된다. 농업혁명과 산업혁명을 통해 인간이 정착하고, 점차 거대해지는 도시를 가장 효율적으로 관리하기 위해서 교통 및 정보통신 인프라를 구축한 것이 현재의 대도시라면 그보다 진일보한 21세기의 도시로써 기존의 물리적 공간에서 제3의 공간까지 도시의 영역이 확대되는 첨

단지능형도시를 U-City라 할 수 있다.

우리나라에서 유비쿼터스라는 용어는 U-Korea에 관한 비전이 언론에 보도되기 시작한 2002년부터 일반인들에게 소개되기 시작하였다. 한국전산원의 조사(2005년 10월)에 의하면 유비쿼터스라는 용어에 대한 인지도는 68%에 달하였으며, 과반 수 이상이 그 의미를 이해하고 있는 것으로 나타나 이제 우리의 일상생활에서도 널리 쓰이는 용어가 되었다. 이러한 추세를 반영하여 건설교통부에서도 유비쿼터스도시건설을 차세대 연구개발의 핵심 주제로 선정하여 집중적인 투자를 아끼지 않고 있다¹⁾.

〈그림 1〉 U-City 등장



출처 : 정창무, 미래도시와 U-City 전망, 서울대학교 · 삼성SDS U-City산학협력 세미나 자료집, 2007, 3

2) U-City 개념

유비쿼터스는 시공간재(時空自在) 즉, '언제 어디서나 존재 한다' 라는 뜻의 라틴어에서 유래하였으며, 유비쿼터스 컴퓨팅(Ubiquitous Computing)이란 언제 어디서나 손쉽게 컴퓨터에 접속하여 원하는 정보와 서비스를 제공받을 수 있는 환경이다. 이는 제록스(Xerox)사의 마크 와이저(Mark Weiser)가 1988년 컴퓨터라는 물리적 제약으로부터 자유로운 환경을 지향하는 개념으로 도입한 이후 정보·통신 기술(Information Technology)이 어떤 사물, 활동 혹은 장소와 융합되면서 태어난 새로운 형태의 서비스를 지칭한다. 유비쿼터스의 개념은 보는 관점과 시점에 따라 다른 해석이 가능하며, 기술발달에 따른 개념변화 역시 지속될 것으로 예상된다. 하지만 U-City에서는 단순한 유비쿼터스 기술을 적용한 도시공간이 아니라 미래발전 방향 달성을 위한 도시공간 변화를 유도하여

새로운 도시환경을 창조하는 것을 의미 한다¹⁾. 현재 우리나라에서는 유비쿼터스의 'U'를 접두어로 하는 공통서비스와 특화서비스로 구분되어 U-City가 계획되거나 실행되고 있다. 공통서비스 부분에는 U-지하시설관리, U-행정, U-교육, U-교통, U-방재, U-환경관리, U-시설관리 등이 있으며, 특화서비스로는 U-관광, U-Port, U-컨벤션, U-실버타운, U-홈/헬스, U-Office 등으로 구분되어 다양한 용어가 만들어져 사용되고 있다. U-City는 이러한 서비스를 복합적으로 도시에 제공할 수 있는 정보통신기반을 갖추으로써 언제 어디서나 누구나 필요한 각종 서비스를 제공받을 수 있도록 관리·운영하는 것이다.

최근 U-City와 관련하여 건설교통부가 입법추진 중인 U-City건설지원법(안)에서 "언제 어디서나 U-서비스를 제공받을 수 있도록 U-기술을 도시공간에 구현함으로써 도시를 지능화하여 도시민의 삶의 질과 도시의 경쟁력을 향상시키는 도시"라고 정의 하고 있

1) 류중석, 유비쿼터스 시대의 도시계획 및 설계의 과제, Urban Review, 한국도시설계학회, 통권 13호, 2007, p.9.

2) 온영태, U-City와 도시설계의 과제, Urban Review, 한국도시설계학회, 통권 13호, 2007, p.2.

다. 즉 U-City란 도시의 장기발전계획에 따르는 발전 방향 및 비전 달성을 목표로 전자태그(RFID:Radio Frequency Identification) 및 유비쿼터스 센서 네트워크(USN:Ubiquitous Sensor Network)을 이용하여 도시공간을 하나의 도시네트워크로 연결하여 도시

의 현재 상황을 실시간으로 인식해 스스로 제어할 수 있도록 도시를 지능화시킴으로써 의료, 문화, 관광, 복지 및 산업 등의 발전, 진화를 통해 도시 경쟁력을 강화하는 것이다.

2. 추진현황

1) 국내 추진현황

최근 U-City구현을 위한 각종 개발 사업은 지자체와 공사 등 공공부문의 주도로 경쟁적으로 발표되고 있다. U-City의 유형은 U-City의 공간적 입지, 기존 도시와의 관계성에 따라 신도시 개발형과 기존도시 개발형으로 구분할 수 있으며, 물리적 규모면에서 U-Home에서 U-City까지 광범위한 범위를 가진다.

활발하게 U-City사업을 추진하고 있는 지자체는 서울, 부산, 제주, 인천, 대전 등 전국 10여 곳에 이르고 있다. 사업내용을 보면 서울의 경우 4대 선도사업을 추진하고 있으며, 부산은 U-Traffic, U-

Convention 등을 제주는 디지털방송을 광주는 공공 서비스 부문에 주요 사업내용을 가지고 있다.(기타 도시들은 <표 2>참조). 신도시 중에서는 인천경제자유구역(IFEZ)이 가장먼저 U-City 도입계획을 진행하였으나, 사업 진행은 화성 동탄신도시가 가장 빨리 진행 중이다. 흥덕(용인), 판교(성남), 운정(파주), 광교(수원) 등도 뒤를 이어 신도시 계획에서 U-City를 적용한 사업추진이 가시화되고 있다. 가장 큰 규모로는 계획인구 50만의 행정중심복합도시로 전략계획과 서비스 도출을 마치고 기본설계가 진행되고 있다. 혁신도시, 기업도시들도 U-City전략계획 또는 마스터플랜을 수립해 추진하고 있다. 이처럼 신도시들은 U-City

〈표 2〉 기존도시의 주요 U-City 추진현황

사업명	사업지구	주요사업내용	비고
U-서울	서울시	4대 선도사업추진(뉴타운, 청계천, U-Library, U-TOPIS)	사업기간 : 2006년부터 단계별 추진
U-부산	부산시	2010년까지 U-Traffic, U-Health, U-Convention 등 구축	사업기간 : 2005년 ~ 2010년
U-전주	전주한옥마을	U-전주4대 비전(전통문화 체험 U-기반구축, 디지털 영상산업 활성화 지원, U-life 실현기반 구축Digital Contents Complex 조성)	사업기간 : 2005 ~ 2010년 총 면 적 : 76,363평
U-제주	제주도	텔레매틱스 기반에 디지털미디어 방송(DMB), 전자태그(RFID)를 중합	사업계획 : U-Traffic, U-Museum, U-Park, U-Coupon
U-대구	대구시	공간정보통합시스템 구축, U-헬스케어 서비스시작, 재래시장 화재 예방 시스템 구축	사업계획 : U-R&D혁신클러스터, Cool-Town 조성, U-Lohas2 도시건설
U-대전	대전시	U-스마트타운, U-ITS, U-R&D클러스터, U-웰빙도시건설 등	총 면 적 : 534km ² 수용인구 : 150만명
U-광주	광주시	U-문화수도를 향한 공공부문 핵심서비스 개발, 광주 Cool-Town프로젝트 추진	사업기간 : 2006년 ~ 2010년

자료 : 이병철, 기존도시의 U-City추진사례, 국토, 국토연구원, 2007,5, p.26.

개념이 도입된 마스터플랜을 통해 교통, 상하수도, 재해, 안전 등 도시의 모든 부분에서 체계적 사업시행을 통해 도시경쟁력 및 이미지 강화뿐만 아니라 효율적 도시관리 차원에서 적극적으로 U-City개념을 활용하고 있다. 반면 기존 도시에서는 신도시처럼 체계적인 유비쿼터스 인프라 구축에 한계가 있어 선도사업들을 통해 도시 이미지나 경쟁력 강화 측면에서 U-City 개념에 접근하고 있음을 알 수 있다.

2) 해외 추진현황

U-City라는 용어는 국내에서 처음으로 사용되었으며, 국내와 해외를 포함하여 아직 구체적으로 구현된 U-City의 실체는 존재하지 않는다. 대부분 설계단계이거나 구현 초기단계로서 일부 시범 서비스를 도입하고 있는 상황이다. 또한 해외에서는 총체적인 기술 복합화가 실현되는 우리의 U-City 개념을 사용하기 보다는 특정 목적을 위해 정보서비스 제공과 관련된 클러스터 구축에 초점이 맞춰져 있다.

미국은 샌프란시스코의 최대 휴양도시인 미션베이(Mission Bay)에 2010년까지 기가바이트 속도의 네트워크 망 구축을 통해 일반 전화선을 통해서는 받기 힘든 실시간 네트워크 제어 시스템, 전자상거래, 텔레/의약품, 인터테이먼트 환경³⁾을 구축할 계획이다. 핀란드 헬싱키의 아라비안란타(Arabianranta : 아라비안의 해안)는 헬싱키의 7개 재개발 대상지중 하나로 2010년까지 기존의 쇠락한 공장지대를 디자인, 문화, 교육의 IT도시로 계획하고 있으며, 아라비안란타 내에 모든 공간(거주지, 교육기관, 사무공간)을 네트워크화는 헬싱키 버추얼 빌리지(Helsinki Virtual Village)라 불리는 가상마을 포털서비스 제공을 계획하고 있다. 또한 덴마크는 'CrossRoad' 개념을 통해 2007년까지 3차원 위치기반 모바일 서비스, 상황인식 서비스가 구현되는 도로를 완성할 예정이다.

인천경제자유구역과 직접적 경쟁의 대상이 될 수

있는 아시아 지역의 사례를 살펴보면 홍콩의 '사이버 포트(Cyberport)', 싱가포르의 '원 노스(One North)', 말레이시아의 'MSC(Multimedia Super Corridor)'를 생각해 볼 수 있을 것이다.

홍콩의 사이버포트는 2007년 완공을 목표로 홍콩섬 Southern District의 텔레그래프 베이에 위치하고 있는 240,000㎡(7만평)면적으로 디지털 미디어센터, 홍콩무선 IT센터, I-지원센터, 전시 및 홍보시설을 과 초고속정보 통신망을 갖추고 세계선도적 IT기업들의 유치를 목표로 하고 있다.

북위 1도선에 걸쳐 있다고 해서 '원 노스(One North)'로 잘 알려진 싱가포르의 '부오나 비스타' 지역은 2020년까지 1,960,000㎡(59만평) 광대역무선망 확충과 도시기능 통합을 통해 생물학, IT&미디어, 비즈니스 허브, 신 첨단교통시스템의 출발점으로 삼아 의학·문학·미디어의 허브도시로 구축을 통해 '세계 첨단산업의 집적지' 건설을 계획하고 있다.

말레이시아의 'MSC'는 2020년 완공을 목표로 진행되며, 기업·상업·주거 지역, 멀티미디어 대학 등이 포함된 사이버자야와 R&D센터, 사이버 인큐베이터 등이 조성되는 테크놀로지 파크, IT중심의 신행정도시 푸르트자야 등으로 나누어 조성된다. 초고속정보 통신망을 통한 네트워크가 구축되면 전자정부, 스마트 카드, 원격의료 등을 구현할 예정이다. 위의 사례들과 개념에서 차이가 있지만 일본은 산업도시 중심의 네트워크와 통신인프라 강화를 위한 목적이며 U-도쿄/TRON을 추진하고 있다. TRON(The Real-time Operating system Nucleus)은 1984년 동경대학교의 사카무라 켄 교수에 의해 제안된 컴퓨터의 Operating System으로 언제, 어디서나, 우리 주변의 모든 기기나 설비, 도구 등에 컴퓨터가 내장되어 상호네트워크로 연결되어 상호 동작을 하면서 인간사회를 한층 더 업그레이드 시켜주는 이른바 유비쿼터스 시대가 열릴 것을 염두에 두고 만들어진 임베디드⁴⁾ OS의 사양이다. 이상과 같은 해외의 U-City현황을

3) 옆집에 있는 이웃과 실시간으로 게임이나 영화를 함께 즐길 수 있는 환경

4) 임베디드 시스템(Embedded System)은 어떤 특정한 처리를 하기 위해 전용으로 설계되어 내장된 시스템이라 할 수 있다.

〈표 3〉 해외 U-City 추진현황

구분		사업명 (대상지)	규모	목표년도	주요사업내용
북미유럽	미국	샌프란시스코 미션베이	-	2010	네트워크제어시스템, 전자상거래, 텔레/의약품, 인터테이먼트
	핀란드	헬싱키 아라비안란타	-	2010	모든 공간의 네트워크 헬싱키 버추얼 빌리지의 가상공간 서비스
	덴마크	CrossRoad	-	2007	위치기반 모바일 서비스, 상황인지 서비스가 구현되는 도로
아시아	홍콩	사이버 포트	240,000m ²	2007	디지털미디어센터, 홍콩무역센터, IT센터, I-지원센터, 전시 및 홍보시설, 세계선도적 IT기업유치
	싱가포르	원노스 (부오나 비스타)	1,960,000m ²	2020	생물의학, IT&미디어, 비즈니스 허브, 신첨단교통시스템, 의학·문학·미디어의 허브도시, 세계첨단 산업의 집적지
	말레이시아	MSC	-	2020	전자정부, 스마트카드, 원격의료
	일본	TRON	-	-	유비쿼터스 시대를 고려한 컴퓨터의 임베디드 OS

간략하게 정리하면 〈표 3〉과 같다. 이 밖에도 중국의 Science Park와 두바이의 Internet City 등의 계획이 수립되고 있거나 사업이 추진 중에 있다. 그러나 이러한 개념들과 서비스 구현 레벨 및 인프라 기술 등

의 수준은 아직 우리나라 U-City의 개념과 기술에 미치지 못했다는 평가가 일반적이다⁵⁾.

III. 인천경제자유구역의 U-City

1. 일반현황

세계 각국은 국경 없는 전쟁을 치열하게 벌이는 가운데 기업하기 좋은 나라, 기업유치에 적합한 특별지역 등 경제특구를 만드는데 주력하고 있다. 개방경제시대의 성장거점을 선점하기 위해서 '무역+물류+기업집적+기술혁신'이 결합된 경제특구를 개발하고 있다.

우리도 지리적 이점과 세계적 공항·항만, 우수한

인력·기술을 한곳으로 모으고 직접의 필요성이 요구되어 인천, 부산, 광양을 경제자유구역으로 지정하고 세계적 기준에 부합되는 제도개선과 최고의 기업경영·생활환경 제공을 통해 비즈니스허브, 물류허브, 첨단산업허브로의 기능을 부여하여 국가성장 동력으로 활용하고자 하고 있다. 특히 인천경제자유구역은 국제공항 및 항만, 광역교통시설, 수도권배후지역이

5) 이연호, 행정중심복합도시의 U-City 추진전략, 국토, 국토연구, 2007, 5, pp.32-33.

〈표 4〉 지구별 개요

구분		송도지구	영종지구	청라지구
주기능		국제업무지식기반산업	공항지원 항공물류, 국제관광	국제금융 관광·레저
기본 현황	면적	1,611만평	4,184만평	541만평
	사업기간	1단계 : 1989~2008 2단계 : 2009~2020	1단계 : 2002~2008 2단계 : 2009~2020	2004~2008
	계획인구	25만명	15만명	9만명
주요개발계획현황		국제비즈니스센터 지식정보산업단지 첨단바이오단지	자유무역지구 물류·첨단산업단지 용유·무의관광단지	국제금융·업무 스포츠·레저 화훼단지·공공용지

출처 : 인천광역시, 인천경제자유구역백서, 2005, p.44.

위치하고 풍부한 토지공급이 가능한 송도·영종·청라지구 등 3개 지구 6,336만평(209km²)을 경제자유구역으로 지정해 글로벌 기업들이 자유롭게 투자하고, 편안하게 비즈니스 활동을 할 수 있는 환경 조성을 목표로 계획, 개발하고 있다.

송도지구는 송도앞바다의 갯벌을 1994년부터 매립하기 시작해 현재 약 390만평 정도를 매립한 상태이며, 2020년 모든 개발이 완료되면 1,611만평의 드넓은 땅을 확보하게 된다. 인천시는 이곳을 미래 발전의 중심축으로 설정하고 국제비즈니스센터, 지식정보산업단지, 첨단바이오단지와 공동주거단지가 어우러지는 최첨단의 정보통신 인프라를 갖춘 국제비즈니스의 중심으로 조성하고 있다. 영종지구는 인천국제공항 주변의 영종도와 용유도를 포함한 총 4,184만평에 이르는 항공물류의 허브와 해양레저 복합 도시로 2020년까지 개발이 완료되면 주거, 산업 및 물류, 국제 업무와 종합레저 단지를 갖추게 된다. 청라지구는 서북부 매립지, 동아 매립지로 불리던 541만평의 부지에 2008년까지 3조5,446억원의 사업비를 투자해 최첨단 관광도시로 개발되고 있다. 규모는 작지만 송도, 영종지구와 함께 인천경제자유구역의 트라이앵글을 형성하면서 국제 관광·레저도시로의 발돋움을 통해

수도권 220만 시민들의 휴식 공간의 역할도 수행할 것이며, 이러한 각 지구의 내용을 정리하면 〈표 4〉와 같다⁶⁾.

이러한 목표에 따라 인천국제공항을 중심으로 한 물류허브 기반을 활용하여 국제업무 및 지식기반산업의 중심지, 관광·위락 및 국제금융업무 중심지 조성 등을 통해 동북아 경제중심 실현을 위해 21세기 세계 최고의 국제자유도시 건설을 목표로 하고 있다.

6) 인천광역시, 인천경제자유구역백서, 2005, pp.44~48.

2. U-City 현황

인천경제자유구역은 편리한 비즈니스 환경을 위해 고도로 정보화되고 뛰어난 콘텐츠를 보유한 최첨단 정보화 신도시를 지향하고 있다. 첨단정보통신기술을 비롯한 지식정보산업의 성과를 도시의 인프라와 생활 속에 적용하고, 최적의 문화시설을 계획하고 있다. 또한 24시간 실시간 세계 주요도시와 비즈니스가 가능하며 최신의 정보획득과 가공·활용이 가능하도록 조성이 계획되어 있다.

인천경제자유구역 중에서 U-City계획이 수립되어 있는 송도는 '동북아 비즈니스 중심국가육성'을 기본 구상으로 인천경제자유구역청에서 사업을 추진하고 있다. 대규모의 최첨단 환경을 구축할 계획을 가지고 IT관련 첨단 R&D센터와 동북아 물류거점, IT, BT, NT산업 등과 연계해 실질적인 경제효과를 창출하는 방향으로 추진되고 있다. 기본전략은 대학연구기관과 대기업, 벤처기업을 연계해 산업 가치사슬(value chain)⁷⁾을 동북아지역으로 확대하는 것을 목표로 광대역통합망(BcN:Broadband convergence Network)과 유비쿼터스 센서 네트워크(USN:Ubiquitous Sensor Network) 등의 인프라를 구축하고 국제비즈니스센터, 첨단산업단지, 벤처기업, 연구소 등을 지원

할 수 있는 다양한 U-City 서비스를 계획하고 있다⁸⁾. 특히 송도정보화도시내 국제비즈니스센터의 주요 콘텐츠로서 e-물류비즈니스센터의 개발, 그리고 e-물류비즈니스 전문가 양성으로 구성된다. 물론 우리나라가 전 세계를 대상으로 할 수는 없지만 우리나라와 동북아 정보가 축적됨에 따라 네덜란드, 미국 등 지역별로 제휴가 가능해 질 수 있다. 즉 데이터베이스와 솔루션이 확보되면 e-물류비즈니스센터 주변의 선사(船社) 및 관련업체들과 거래가 자리잡게 된다. 물건은 홍콩이나 상해항에서 운반 선적되지만 거래는 송도에서 이루어지게 되는 것이다. 송도정보화 신도시의 기능이 충분히 뒷받침할 수 있게 된다면 이미 물건이 건네지는 곳에서 거래가 이루어지던 시대는 지나가고 있다. 또한 텔레커뮤니케이션센터 건설로 위성 및 정보서비스 바탕의 국제비즈니스 지원, 위성통신 및 위성방송 송수신 서비스(기지국 기능), 동북아 허브통신센터로서의 인터넷데이터센터(IDC) 설치 및 서비스, 정보통신 부가서비스 등을 수평함으로써 통합 관리시스템을 구축해 정보통신 인프라를 완벽하게 실현하게 된다⁹⁾.

3. U-City 수립에 의해 강화되는 도시경쟁력

인천경제자유구역은 U-City계획의 수립추진에 따라 도시의 첨단화 및 활성화, 도시기능의 최적화, 그리고 도시환경 및 기반여건이 고도화된 특성을 갖게 한다. 도시의 공간, 기능, 구조가 고도화되어 도시의 합리성, 생산성, 편리성, 환경성, 안전성 등을 개선시켜 삶의 공간을 최적화시켜 줄 것으로 기대되고 있다. 특히 U-City의 실현은 크게 도시의 환경, 진화하는

도시기능, 거주민의 안전, 그리고 입주하는 기업들의 행정서비스 등 다음의 4부분으로 구별하여 경쟁력을 설명할 수 있을 것이다.

첫째, 환경친화적 도시 관리가 가능하다.

인천경제자유구역에서는 환경정보수집인프라와 관

7) 기업활동에서 부가가치가 생성되는 과정을 의미한다. 1985년 미국 하버드대학교의 마이클 포터(M. Porter)가 모델로 정립한 이후 광범위하게 활용되고 있는 이론 틀로, 부가가치 창출에 직접 또는 간접적으로 관련된 일련의 활동·기능·프로세스의 연계를 의미한다.

8) 박용철, 신도시의 U-City 구현방향, 국토, 국토연구, 2007, 5, p.17.

9) 인천광역시, 인천경제자유구역백서, 2005, p.85.

련된 장비의 설치 및 조직의 운영을 통해 자연, 대기, 수질, 폐기물, 동·식물생태 등 개별 매체별로 취득한 환경정보를 도시통합센터 중심으로 통합하여 환경오염 및 동·식물의 객체 등을 하나의 시스템으로 관리 보존할 수 있다. 또한 이러한 도시환경정보를 시민, 관련 기관 등에 개인 모바일기기, 인터넷, 방송 등 다양한 매체를 통해 실시간으로 전달하여 도시의 환경상태를 공유하게 된다. 이러한 기능이 U-City 내 중앙통합관제센터에서 자동으로 관리되어 도시 환경에 대한 통합관리를 통해 인천경제자유구역의 친환경적 도시이미지를 부각시킬 것이다.

둘째, 지능화된 스마트(Smart) 도시로 변할 수 있다.

전자태그(RFID)를 이용해 경제자유구역에 필요한 사항을 원격모니터링 및 양방향 커뮤니케이션 제어를 통한 실시간 도시시설물 및 물류 유통서비스 관리가 가능하다. 또한 지능형 교통체계(U-ITS)와 유무선 통신서비스의 결합을 통해 최적의 도로를 찾아 목적지까지 이동할 수 있는 시민 맞춤형, 지능형 대응 교통서비스 제공이 가능하다. 또한 실시간 교통신호관리, CCTV를 통한 불법주정차 단속과 같은 자동교통단속, 차량영상인식을 통한 교통유출입 제어 등은 경제자유구역을 항상 최상의 교통흐름이 가능한 도시로 변화시킬 것이다. 버스 도착시간을 바로 알려주는 대중교통 정보서비스, 실시간 가용 주차정보를 제공하는 무인주차관리 등도 함께 이루어 질 것으로 사료된다.

셋째, 홈 네트워크 인프라를 통한 안전하고 건강한 도시가 된다.

홈 네트워크 서비스는 크게 인천경제자유구역 거주민에게 건강, 재난과 범죄로부터 안전, 공간위치정보 통한 교통정보를 집에서 확인할 수 있도록 할 것이며, 홈 가전제품을 언제 어디서든 유기적으로 통합·통제 관리할 수 있다. 인천경제자유구역에 거주하는 주민들은 집에서 간단한 개인 단말기를 통해 개인의 건강을 체크 확인 할 수 있으며, 이상이 있을 때는 바로 도시통합센터로 연결되어 필요한 조치를 받을 수 있다.

또한 집의 각종 재난이나 범죄로부터 위험에 처하게 되면 도시안전신고 단일창구로 지령·관제·처리의 복합처리가 신속히 이루어지는 복합기능을 수행하는 도시가 된다. 이와 더불어 집안의 각종 전자장비에 대한 원격제어를 통해 집이 아닌 외부에서도 필요한 조치를 치할 수 있는 데 이러한 각종 서비스를 제공하는 홈 네트워크는 홈·단지·도시를 유기적으로 연결할 것이다.

넷째, One-Stop 비즈니스·행정서비스 도시로의 지향이 가능하다.

인천경제자유구역이 국제 비즈니스, 물류, 첨단산업의 허브가 되어 경쟁도시들보다 비교우위를 점하기 위해서 가장 중요시 되어야할 U-City서비스기능이 바로 One-Stop 비즈니스·행정서비스 일 것이다. 특히 인천경제자유구역은 송도, 청라, 영종으로 분산된 민원행정 서비스 및 지역포털을 통합하여 One-Stop 통합행정서비스를 제공하게 되며, 또한 유비쿼터스의 쌍방향 정보교환의 특성을 활용하여 가버넌스적 행정 방식으로 공공과 시장, 시민공동사회가 협력체계속에서 행정에 참여하고 담당하므로 인해 기업도시, 산업 클러스터 도시, 네트워크형 도시 등 새로운 도시체계의 모델을 만들 수 있을 것이다. 이러한 모델은 적합한 전자지방정부의 행정을 통해 도시경쟁력이 강화될 수 있다.

앞에서 살펴봤던 홍콩, 싱가포르, 말레이시아의 도시들이 U-City건설을 통한 도시경쟁력을 강화하여 외국의 첨단산업 및 기업을 유치하려고 심혈을 기울이고 있다. 우리의 U-City에 대한 선도적 입지와 인천경제자유구역의 체계적인 U-City건설은 타 도시나 국가보다 경쟁력에서 비교우위를 갖게 하는 중요기능임에는 의심에 여기가 없다. 하지만 분명 남이 가보지 않은 길을 먼저 간다는 것은 그 만큼 예측할 수 없는 위험이 존재하게 마련이며, 이러한 문제를 해결하기 위해서 좀더 철저한 준비가 필요한 것이다.

IV. U-City의 건설과정의 문제점 및 해결방안

1. 건설과정의 문제점

인천경제자유구역의 유비쿼터스 도입을 통한 U-City건설은 크게 주민참여, 재정, 정보통신망 및 조직의 통합, 기술위주의 도시개발로 흐르고 있다는 문제점을 지적할 수 있으며 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 의사결정과정에서 전문가와 지역주민의 참여 기회가 부족하다.

U-City 건설에는 교통, 환경, 방법, 방재, 재난, 행정 등 각 서비스의 제공과 서비스간의 연계·통합을 통해 U-City의 운영과 관리에 효율화를 기할 수 있다. 또한 이러한 기능의 통합을 위해 각 관련기관 및 기능 등에 대한 U-City운영센터 구축협의 등 긴밀한 협조가 요구된다. 이는 U-City 전문가 또는 주민들의 참여가 요구되고 있음을 의미하나 현재 추진되고 있는 신도시들의 U-City 건설은 수많은 부서와 개별 협의를 거쳐 진행되어 의사결정에 많은 시간이 소요되고 전문가나 지역주민이 참여할 여지가 부족하다는 문제를 가지고 있으며 인천경제자유구역의 U-City 건설 또한 이러한 문제점을 안고 있는 것으로 사료된다.

둘째, U-City건설 과정 및 차후 관리상에서 경제적 부담이 증가 하게 된다.

U-City를 추진할 경우 재원은 입주민들이 부담하게 되어 주택 및 용지분양의 원가상승으로 이어지며 이는 가격 경쟁력에 문제점으로 부각될 수 있다. 또한 이러한 가격 경쟁에서 단점을 극복하고 투자자나 입주가 입주하게 된 후에도 U-City 서비스에 대한 불만족할 경우 필요하지 않은 사업 실시로 인한 도시건설비용만 증가했다는 민원에 대해 정부나 건설업체는 부담을 갖지 않을 수 없으며, 지역 활성화에도 문제점으로 작용할 수 있다. 이뿐만 아니라 U-City건설사업은

인프라의 구축만으로 끝나는 것이 아니며, 지속적인 운영 및 관리가 이루어지는 것이 중요하다. 하지만 U-City 시설물 유지보수, 유지보수 인력 등에 막대한 비용 소요가 예상된다. 특히 세계의 유수의 도시들과 각종 산업 및 시설의 유치를 경쟁해야 하는 인천경제자유구역은 분명 이러한 경제적 부분이 큰 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 U-City건설에서 발생하는 손익을 분명하게 분석하여 순차적이고 철저한 준비를 통해 경쟁력 있는 U-City건설에 만전을 기해야 할 것이다.

셋째, 도시정보의 통합운영을 위한 조직 및 통신망의 통합이 이루어져야 한다.

도시정보를 통합운영하기 위해서는 시설물관리, 환경관리, 방재관리와 경찰청의 교통신호체계관리, 교통단속관리, 방범관리, 그리고 소방과 의료구급 등이 연계되어야 한다. 이를 위해서는 현재 각 기관별로 운영되고 있는 관계센터를 통합조직으로 운영해야 한다. 하지만 이러한 통합 과정에서 단체의 지위관계와 관련 공무원 파견문제 등의 이슈가 발생할 여지가 있다. 이러한 조직의 통합뿐만 아니라 각 기관별로 운영되는 통신망(공공통신망과 자가통신망)의 정보를 연계해야 정보통합의 기능을 다할 수 있다. 하지만 현행법상 허용되지 않고 있으며, 타인의 통신망과 매개할 경우는 공중망 및 임대망을 사용하여 매개하여야 한다. 이는 자가통신망을 통해 긴급상황에 경찰서 및 소방서 등과 직접적인 커뮤니케이션을 통한 방법·방재 기능을 발휘할 수 없음을 의미한다.

넷째, 삶의 질 향상을 위한 U-City 건설이 기술개발위주로 되어 도시 본래의 목적을 상실할 우려가 있다.

도시의 물리적 계획 및 설계를 담당하는 도시계획

가나 도시설계가들이 유비쿼터스 기술과 관련한 지식을 습득하여 도시계획 및 설계업무에 반영해야 한다. 그러나 U-City관련 지식의 부족으로 물리적 도시계획 및 설계에 구체적이며 예측 가능한 유비쿼터스 기능 도입이 이루어지지 않고 있으며, 단순히 U-City의 건설이 현재의 모든 도시문제를 해결할 수 있다는 추상적 접근이 이루어지고 있다. 또한 정보통신 전문가는 현재의 유비쿼터스 기술이 실제 도시와 접목되었을 때 발생할 수 있는 도시의 물리적 변화가 도시민의 삶

의 질에 미치는 영향에 대한 구체적인 관심보다 유비쿼터스 기술의 실현에 관심을 보이고 있다. 결국 이러한 문제는 도시민의 삶의 질 향상을 위한 하나의 수단으로의 기술이 아니라, 도시가 기술의 실현을 위한 실험장으로 활용될 우려가 있다. 단순한 유비쿼터스 기술의 실현을 위한 U-City건설은 도시민의 삶의 질 향상이나 도시경쟁력 제고라는 본래의 목적을 상실할 우려가 있다.

2. 바람직한 U-City 건설

위에서 언급한 문제점을 해결하기 위해서는 민간과 정부, 산업계와 학계 그리고 주민이 각자의 영역에서 공동의 노력이 요구되며, 인천경제자유구역청도 이러한 문제를 인지하고 적극적인 해결책을 찾아야 할 것이다.

첫째, 사업협의체 구성을 통한 전문가와 지역주민의 참여기회 확대가 필요하다.

먼저 의사결정과정에서 전문가와 지역주민의 참여 기회 부족은 협의채널의 미비를 한 원인으로 생각해 볼 수 있다. 인천경제자유구역의 U-City건설 과정에서 발생하고 있는 지방자치단체와 건설자 그리고 주민으로 삼원화된 문제를 ‘사업협의체’ 구성을 통해 필요한 정보의 공유를 통해 의사결정과정에서 상호 의견이 반영될 수 있도록 해야 한다. 이는 U-City건설 및 관리에 소요되는 경제적 부담에 대한 입주자의 사전 동의 측면에서도 그 의미가 있다고 하겠다.

둘째, 국가적 차원의 재정지원을 통해 U-City건설 및 관리에 대한 경제적 부담을 경감시켜야 한다.

건설에 소요되는 재정적 부담은 인천경제자유구역의 성격상 국가의 적극적 예산지원이 요구된다. 경제자유구역은 국가적 사업으로 그 성공여부를 통해 국가의 이미지 변화 및 국가 경쟁력에 지대한 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때 국가는 인

천경제자유구역의 U-City건설과 관련하여 U-City 지원기금이나 특별회계를 설치하여 적극적 지원을 아끼지 말아야 한다. 또한 인천경제자유구역청도 인천경제자유구역의 성장가능성과 성공적 개발에 따른 파급효과를 분명하고 객관적으로 증명하여 국민들이 국가적 지원의 필요성을 인식할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, U-City건설지원법을 통하여 정보통신망 및 조직 통합을 이룰 수 있도록 해야 한다.

정보통신망 및 조직의 통합은 현재 건설교통부와 정보통신부가 마련하여 상정 검토 중인 ‘U-City건설지원법(안)’에서 그 해결책을 찾아야 할 것이다. 하지만 법 제도의 시급성에 밀려 종합적 고려가 미약해 단편적이거나 절차적인 성격만 규정하고 있어 법령안의 내용은 계속보완, 개선해 가고 있는 단계이다. 따라서 인천경제자유구역청은 U-City건설과정에서 정보통신망 및 조직 통합에서 발생하는 문제점을 찾아 관련 법률의 수정 보완을 계속적으로 요구하며 관련 준칙(準則)마련도 함께 될 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 도시건설의 본래 목적을 수립하고 계획하는 도시계획가의 역할이 중요하다.

지금까지의 문제점에 대한 해결책의 내용은 지방자치단체와 중앙정부, 사업시행자와 주민이 각자의 영

역에서 공동으로 노력해야 하는 부분이 크다면 다음은 도시계획가가 고민하고 해결해야 할 도시민의 삶의 질에 대한 부분이다. 이를 위해서 인천경제자유구역의 U-City건설에 대한 명확하고도 체계적인 개념정립을 통해 U-City기반시설과 서비스 수준에 대하여 진지하게 고민해 봐야 할 것이다. 이러한 고민을 바탕으로

인천경제자유구역에 가장 이상적 물리적 도시계획 및 설계를 통해 유비쿼터스기능과 관련된 내용을 반영하여 도시 경쟁력을 확보할 수 있도록 해야 하며, 동시에 기술적인 도시가 아닌 인간중심의 살고 싶은 도시를 지향할 수 있도록 해야 한다.

V. 맺음 말

U-City의 실현이 현 도시문제를 해결하고 도시민의 삶의 질을 한 단계 높여주며, 도시경쟁력을 강화해 줄 수 있는 최우선의 실현과제로 인식하는 경우가 많다. 세계 각국은 명칭만 다를 뿐 여러 가지 형태로 U-City구현을 통해 도시경쟁력을 강화하려 하고 있다. 특히 인천경제자유구역과 직접경쟁의 대상이 될 수 있는 홍콩, 싱가포르, 말레이시아 등도 U-City건설에 국가의 역량을 집중하고 있는 것은 주지의 사실이다. 때문에 현 시점에서 보다 심도 있는 연구와 사회적 실현이 요구되고 있는 것이다.

일부 전문가들은 이러한 유비쿼터스 기술을 바탕으로 하는 U-City는 다른 선진국에 앞서 우리가 선도할 수 있는 전략이라 입을 모으고 있으며, 아직까지는 세계에서 가장 앞서가고 있는 것 또한 사실이다. 하지만 국내외를 막론하고 벤치마킹할만한 사례가 없는 상황에서 선두주자로서 불가피하게 안게 되는 사업의 불확실성에 대한 비용지급 및 막대한 시행착오 등의 어려움이 산적해 있는 것 또한 부정할 수 없다. 앞에서 지적했던 문제점 이외에도 정보의 홍수속에서 정보에 대한 적절한 통제, 정보의 표준화 문제, 시스템 오류로 인한 재앙, 모든 활동이나 행동이 제3의 공간 즉 가상공간에서 이뤄질 경우 인간성의 상실 등 산적한 문제를 해결해야 한다.

세계 역사를 변화시켰던 농업혁명과 산업혁명을 인류가 현명하게 대처 했듯이 유비쿼터스 혁명도 우리의 삶의 질을 한 단계 높이기 위해서 반드시 넘어야

할 과제임은 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 거대한 변화의 흐름이 시대적 상황이라면 비록 선두주자로서의 어려움은 있더라도 국가와 지자체, 기업과 개인 모두에 득이 되는 방향으로 전략을 추진해야 나가야 한다. 또한 철저한 준비와 고찰을 통해 발생될 수 있는 문제를 최소화하는 국민적 지혜를 모아 사회적으로 발생할 수 있는 경제적 부담을 극복해 나가야 할 것이다. 하지만 세계 최초의 U-City 구현을 위해서 많은 난관을 피해갈 수는 없겠지만 이를 하나하나 극복해 갈 때 마다 우리의 경쟁력은 높아질 것이며 이러한 지속적인 노력이 쌓인다면 세계 속에 빛나는 한국을 건설할 수 있을 것이다. 특히 세계 유수의 도시와 경쟁해야 하는 인천경제자유구역의 경우는 틀림없이 비교우위를 차지할 수 있을 것이며, 이러한 사실을 인지하고 있었기에 우리나라에서도 가장 먼저 U-City계획이 추진된 것 아니겠는가.

참고문헌

- 건설교통부, 2006, 행정중심복합도시 국제공모 관리 및 기본 계획 수립연구 : 미래형 삶의 질 향유를 위한 첨단정보도시 구현방안 연구, 건설교통부
- 건설교통부, 2006, 행복도시 기본계획, 개발계획
- 건설교통부 외, 2007, 유시티건설 지원을 위한 제도개선 연구, 건설교통부
- 김민수, 2007, 유비쿼터스 시대를 여는 TRON과 T-Engine, 퍼스널미디어(주)
- 김영표 외, 2004, 時空自存의 세상을 향사 사이버국토 창조방안, 국토연구원
- 김정훈, 2006, 지역균형발전을 위한 U-City추진방향, 지역정보화 통권40호, 자치정보조합
- 김현수, 1997, 세계도시의 경쟁력 비교, 삼성경제연구소
- 류중석, 2007, 유비쿼터스 디세의 도시계획 및 설계의 과제, Urban Review, 한국도시설계학회, 통권 13호
- 박민우, 2007. 5, '유시티' 구현을 위한 법적기반 조성, 국토, 국토연구원
- 박용철, 2007. 5, 신도시의 U-City 구현방향, 국토, 국토연구
- 삼성경제연구소, 2003, 유비쿼터스 컴퓨팅 : 비즈니스 모델과 전망
- 이병철, 2007. 5, 기존도시의 U-City추진사례, 국토, 국토연구원
- 이연호, 2007. 5, 행정중심복합도시의 U-City 추진전략, 국토, 국토연구
- 이우중, 2003. 11, 유비쿼터스와 도시계획, 대한국토·도시계획학회지 "도시정보" 4월호, 2005. 4, 좋은 도시만들기를 위한 단상, 대한건축학회지 "건축" 통권315호, 2005. 8 외, GIS를 활용한 도시개발 가용지 분석에 관한 연구(수원시 사례를 중심으로), 한국GIS학회 2003년 추계학술대회 논문집
- 인천경제자유구역청, 2005, U-City정보화 전략수입 최종 산출물
- 인천광역시, 2005, 인천경제자유구역백서
- 정창무, 2007, 미래도시와 U-City전망, 서울대학교·삼성SDS U-City산학협력 세미나자료집
- 한국전산원, 2005, 한국형 U-City모델 제안
- 한국전산원, 2004, 유비쿼터스 환경 구축을 위한 국내외 동향 분석
- 한국토지공사, 2007, 행정중심복합도시 U-City구축을 위한 실행방안 및 기본설계용역 중간보고서
- Mark Weiser, 1993, 7, Some Computer Science Problems in Ubiquitous Computing, Communication of the ACM,
- William J. Mitchell, 1996, 11, City of Bits, MIT press,

03

기 획 논 단

동북아 비즈니스 허브를 위한

인천경제자유구역 외자유치 : 과거, 현재, 그리고 미래

FDI Inducement Strategy of Incheon FEZ for Northeast Asian Business Hub: The Past, the Present, and the Future

임 성 훈 | 건국대학교 상경대학 국제무역학과 교수

Abstract

The purpose of this paper is to suggest a foreign direct investment (FDI) strategy of Incheon Free Economic Zone (FEZ) and its implementation tactics in two perspectives: effectiveness and efficiency. Four years ago, Korean government designated Incheon FEZ for business hub of Northeast Asia as a national competition policy corresponding to Hong Kong, Singapore, and Shanghai. However FDI inflows into FEZ were insufficient unlike expectation. Especially, Incheon FEZ couldn't get any substantial results in attracting establishment of multinational corporation regional headquarters is one of the main strategic policy tools for business hub. With this in mind, this paper

proposes three strategies for inducing FDI as follows. Firstly, the tailored promotion activities should be employed according to each FDI pattern or investment motives with creating an investment project (i.e., business model reflecting local ownership advantages) in order to increase a demand of new investments. Secondly, it is necessary to select target investors in the position of political effectiveness and procedure efficiency. Thirdly, Incheon FEZ should exploit an established social infra structures of adjacent area (e.g., Seoul and Konggi Province) and FDI attracting network to save marketing resources.

동북아 비즈니스 허브를 위한 인천경제자유구역 외자유치 : 과거, 현재, 그리고 미래

임 성 훈 | 건국대학교 상경대학 국제무역학과 교수

I. 서론

인천경제자유구역은 3개 지구 총 6,336만평에 2020년까지 14조 7,610억원(국비 47.6%, 지자체 45.7%, 민자 및 외자 6.7%)이 투입돼 기업여건·생활 환경 개선을 통한 물류중심지, 금융중심지, 국제비즈니스 중심지 건설을 지향하는 대규모 프로젝트다(재경부 외, 2005). 정부주도로 막대한 자본을 들여 경제자유구역을 건설하게 된 주요 이유 중 하나는 21세기를 맞아 아태지역 국가들 간 일어난 국제화 및 외자유치 정책 경쟁에서 찾을 수 있다(오용석, 2003; 구정모 외, 2005; 임성훈b, 2006). 싱가포르는 1999년 'Industry 21' 이란 국가비전을 설정하고 세계경제 중심지가 되기 위한 글로벌 역량 강화차원에서 다국적기업 지역본부유치 프로그램을 가동하였다. 말레이시아는 2020년까지 선진국 대열에 합류한다는 'WAWASAN 2020' 정책을 내놓았다. 홍콩조차 그 동안 자유경제 원칙에 입각, 외자유치에 대한 특별한 우대조치를 실시하지 않았던 자유방임적 정책에서 생산성 향상과 산

업구조 고도화 추진을 위한 전략적 외자유치정책을 공표하였다. 이들 국가(도시)들은 21세기 국제환경하에 생존과 번영을 위해 기존 산업 및 경제구조의 틀을 벗어나는 새로운 선진적 경제체제 구축이 필요하며 이는 다국적기업의 지역본부 유치, 외국기업의 첨단기술 및 산업 유치 등과 같은 고급수준의 외자유치를 통해 실현할 수 있다는 공통된 신념을 갖고 있었다.

이런 분위기는 우리나라에선 2001년도 중반부터 동북아경제중심, 다국적기업의 지역본부 유치에 대한 필요성이 각종 언론보도를 중심으로 나타나기 시작했다(조선일보, 2001; 헤럴드경제신문, 2002; 서울경제신문, 2002). 중국 상해가 지역본부 유치를 위해 제도를 마련하고 있다는 계획이 국내에 알려지면서 동북아시아 권역에서 지역본부 유치경쟁의 주도권을 상해에 내줄 수 있다는 우려가 가중됐다. 당시 상해시는 지역본부 설립에 대한 인센티브를 강화하는 법안을 준비 중이었으며¹⁾ 실제 2002년 법안 재정 당시 41개였던 지역

1) 상해는 2001년 10월에 상해시정부발전연구센터의 왕전(王戰)에 의해 작성된 「다국적기업 지역본부의 상해유치 촉진을 위한 연구(關於進一步吸引跨國公司地區總部進入上海浦東的研究)」를 토대로 지역본부에 대한 정의와 인센티브에 대한 규정인 '다국적기업의 지역본부설립 장려에 관한 상해시의 잠정규정(上海市鼓勵外國跨國公司設立地區總部的暫行規定)'을 2002년 7월 20일에 제정하였다.

본부는 그 해 말 53개로 12개가 증가하였다(KOTRA, 2004). 이에 우리나라 정부는 재정부를 중심으로 한 정부 부처에서 단기간 내 홍콩, 싱가포르, 상해와 같은 경쟁지역 수준의 투자환경 및 산업·비즈니스환경을 구축하기엔 전 국토를 대상으로 하는 지역개발 계획은 너무 비효율적이라는 결론을 내리고 특정지역 내에 우선적으로 선진 인프라 구축과 대폭적인 규제완화를 핵심으로 글로벌경제 시스템을 도입하는 경제자유구역 정책안을 채택하였다(재정경제부, 2002; 국정홍보처, 2003).

이러한 당시 상황에서 시작한 우리나라 경제자유구역 개발 프로젝트는 현재 어느 정도 애초 설정한 정책 목표를 부합하며 추진되고 있을까? 우리나라 3대 경제자유구역 중 규모나 진행정도가 가장 크고 앞선 인천경제자유구역의 경우 특히 이런 관점에서 항상 여론과 국민 앞에 높은 관심이 노출돼 있다. 인천경제자유구역이 2003년 8월 6일 지정돼 2020년 완성을 목표로 추진 중인 장기 프로젝트인 점을 감안할 때 지금

시점에서 평가를 시도하는 것은 선부른 결론을 도출하여 오히려 전체 추진일정에 잘못된 신호를 줄 수도 있을 것이다. 그러나 현재까지 추진된 상황을 점검함으로써 미래에 일어날 수 있는 재정투입의 비효율성과 정책목표달성의 비효과성을 사전에 방지한다면 중앙정부나 지역사회 모두에게 의미 있는 시도라고 생각한다. 정책목표와 수단간 전략적 적합성 달성은 성공적 정책 수행을 위한 전제조건이기 때문이다(Lim, 2005). 본고는 비즈니스 허브로서 인천경제자유구역의 기능을 극대화하는 외자유치 전략에 초점을 맞춰 현재의 성과와 현황을 분석하고 이를 기반으로 미래의 전략적 방향을 모색하고자 한다. 세부적으로 경제자유구역 지정 당시 국제적 외자유치 경쟁 환경, 현재 인천시와 인천경제자유구역의 외자유치 현황 분석, 이를 바탕으로 한 미래 정책목표 달성 가능성, 그 가능성을 극대화시키기 위한 외자유치 전략 재정립 방안 등을 통해 이러한 논의를 전개해 보도록 한다.

II. 동북아 비즈니스 허브를 위한 외자유치 조건, 경쟁구조, 현황

1. 선진 비즈니스 환경구축과 다국적기업 지역본부 입지요인

동북아 비즈니스 허브의 주요 측정 수단이 되는 다국적지역 본부유치 방안에 대한 논의 시 가장 문제가 되는 것은 지역본부를 어떻게 정의할 것인가이다. 각 나라가 설정한 다국적기업의 지역본부에 대한 정의가 제각기 다르며 이에 대한 학술적 연구도 부족해 투자유치정책 담당자나 투자유치 전담관에게 혼란을 주고 있다. 미래 전략적 대응방안을 제시하기에 앞서 제도적 측면과 학술적 측면에서 이에 대한 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다. 우리나라의 경우 지역본부 정의에 대해 정부 및 유관기관이 내놓은 공식적인 지침 또

는 규정이 없다. 이에 비해 홍콩은 매년 통계자료를 발간하면서 그 기준을 공표하고 있다. 통계집은 지역본부를 매우 광범위하게 정의하여 모기업으로부터 정기적인 위탁 또는 간접 없이 다른 사무소나 지사를 조정하고 관리하는 경우를 지역본부(Regional Headquarters : RHQs)라고 하며 그렇지 않은 경우는 단순한 지역사무소(Regional Office : ROs)로 양자 간 구별을 하고 있다²⁾. 싱가포르는 자본 규모, 운영조건, 고용인력 수준, 임금수준 TBS 지출규모³⁾ 등으로 지역본부의 종류를 정한다. 말레이시아는 싱가포르와 분류기준이 유사하

2) 홍콩은 1990년부터 발간해오고 있는 통계집인 'Annual Survey of Regional Offices Representing Overseas Companies in Hong Kong'에서 지역본부를 간략히 정의를 하고 있다.

3) TBS는 Total Business Spending의 약자로 외부계약 고용인력 인건비, 원재료 및 부품비, 포장비, 로열티 등을 제외한 모든 영업관리 비용을 말한다.

나 싱가포르보다 세분화하고 있지 않다. 반면 상해시는 기능에 따라 지역본부의 종류를 구분하고 있다. 관리경영형 지역본부는 총체적인 전략목표에 따라 자회사를 관리·조정하는 경우이며, 기능개발형이란 전체 다국적기업의 시스템을 관리하면서도 상대적으로 독립된 기능 개발능력을 보유하는 경우에 해당한다. 물론 규모에 대한 부가 조항도 두고 있다. 상해시에서 지역본부 인증을 받으려면 전제조건인 모기업 자산총액이 4억불 이상이며 중국에 이미 3천만불 이상을 투자한 경우를 충족하여야 한다.

지역본부에 대한 학술적 정의를 하고 있는 연구엔 Lasserre and Schütte(2006)와 임성훈a(2006) 등이 있다. 전자의 연구에선 지역본부의 역할을 두 가지로 나눈다. 첫 번째는 전략개발과 실행과 관련한 역할로 모기업으로 권한을 위임받아 지역 내 경쟁자에 대응한 자회사들 간 예산 배정, 전략조정, 정보수집, 신사업 기회 탐색 등이며, 또 다른 역할은 관리적 측면에서 자회사 경영활동 간 시너지 창출 및 일관성 제고를 위해 운영활동을 조정하고 감독하는 역할이다. 후자의 연구에선 다국적기업의 전략을 개별시장중심형과 지역시장 중심형으로 구분한 후 지역시장 중심형을 다시 지역거점형투자와 지역본부(관리거점형투자)로 나눠 기능을 구분하고 있다⁴⁾. 지금까지 내용을 요약하면 나라별, 학자별 지역본부에 대한 개념을 다르지만 지역본부 정의에 대한 제도적, 이론적 공통점은 관할 지역에서 모기업과 자회사를 연결하고 조정·관리하는 역할을 한다는 것이라 할 수 있다.

이러한 지역본부의 속성은 실제 지역본부 입지결정 요인을 조사한 설문에서도 나타나고 있다. 홍콩의 투자유치기관인 Invest HK가 조사한 바에 따르면 외국계 기업들이 홍콩을 지역본부 입지로 선택한 이유는 홍콩의 간단한 세금체계와 저세율(75%), 정보유통의 자유(73%), 외환관리규제완화(72%), 통신/운수 기반 시설(71%), 자유항 지위(69%), 지리적 위치(66%), 정부의 투명성(64%), 경영·전문인력 공급용이(64%), 중국내륙의 상업기회(63%), 금융서비스 업무발달(63%) 순이었다(KOTRA, 2005). KOTRA가 투자전담무역을 통해 시행한 설문조사에서도 비슷한 결과를 보이고 있다⁵⁾. 설문항목에서 사회정치안정성, 정보통신인프라, 신변안정성, 금융인프라, 사회투명성, 시장경쟁공정성, 노동유연성, 세금부과수준, 교통인프라, 출입국 용이성 등이 생산비용, 자원확보, 공급자 확보성 등에 비해 높은 점수를 나타냈다. 일반적인 외국인투자 입지결정요인에 해당하는 저임금, 시장, 자원확보 등과 관련한 요인과 달리 접근성 및 관리 효율성과 관련한 요소가 주요한 지역본부 입지결정 요인으로 나타나고 있다. 즉 지역본부가 유치하는 외자유치 환경은 일반 외자유치환경과 달리 개방적이고 선진적인 비즈니스 환경이 구축된 경우에 비로소 가능함을 시사해 준다. 따라서 21세기 국제환경의 글로벌화, 개방화를 맞이하여 아태지역의 각국 정부가 다른 외자유치보다도 지역본부 유치에 사활을 건 이유는 여기에 있다고 하겠다.

2. 아태지역 주요국 지역본부의 경쟁구조

아태지역 내 다국적기업 지역본부 유치경쟁 상황을 분석하기 위해 앞의 KOTRA가 투자전담무역을 통해 수집한 설문조사 자료를 활용한다. 통계적 분석방

법은 응답자의 인지상에서 유사성을 공간적 거리로 나타내 주는 다차원척도법(multidimensional scaling: MDS)을 사용하였다. 분석결과 홍콩과 싱가포르는 같

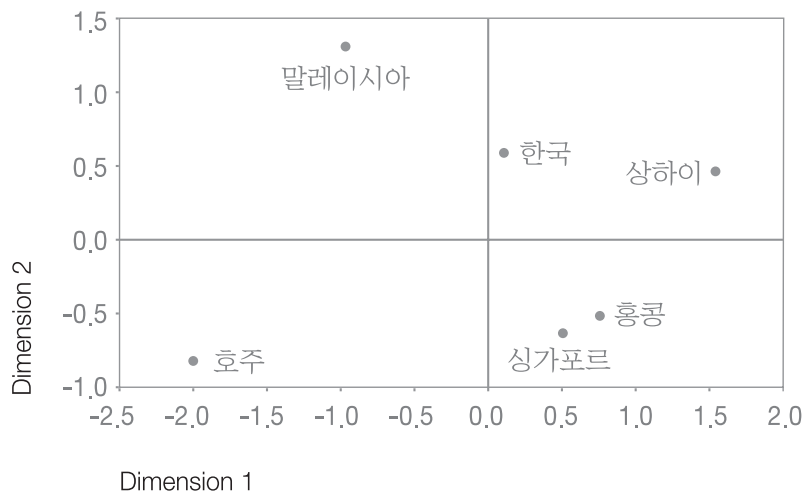
4) 관리거점형 투자가 일반적으로 말하는 지역본부에 부합하는 개념인데 이는 모기업을 대신하여 개별 가치사슬활동에 특화된 산하 자회사들을 조정·관리하여 전체의 가치사슬을 완성해 이익을 창출하게 하는 기능을 하는 경우라고 정의하고 있다(임성훈a, 2006).

5) KOTRA 2002년 6월 14일부터 6월 28일부터 조사대상지역인 상하이(중국), 홍콩(중국), 싱가포르, 쿠알라룸푸르(말레이시아), 암스텔담(네덜란드), 시드니(호주) 등 6개 지역에 지역본부 입지결정요인에 대한 설문을 실시하여 50개의 표본을 수집하였다.

은 영역에 위치하고 있으며 우리나라는 상해와 관념적 거리에서 가깝게 나타났다. 반면 호주와 말레이시아는 다른 지역에 비해 차별적인 위치에 위치하였다. 이는 인천경제자유구역의 지역본부 유치 전략에 두 가지 측면에서 중요한 시사점을 제공한다. 첫째는 아태권역에서 두 가지 유형(홍콩·싱가포르형과 한국·상해형)의 지역본부 입지가 형성될 수 있다는 것과, 둘째는 인천경제자유구역의 직접적인 경쟁자는 홍콩, 싱가포르보다 상해라는 것이다. 인천경제자유구역 입장에서 정책적 함의는 전자는 아태지역에서 인천경제자

유구역이 지역본부유치를 통한 동북아 비즈니스 허브가 될 수 있다는 가능성을, 후자는 그 상대는 바로 중국 본토의 왕성한 외자유치 흡인력을 배경으로 한 상해가 최대의 경쟁자가 될 수 있다는 것이다. 보다 심도있는 분석을 위해 MDS 분석 결과를 바탕으로 통계 분석 전체 표본 중 호주와 말레이시아를 제외하고 인천경제자유구역의 주요 경쟁자라 할 수 있는 중국 상해, 홍콩, 싱가포르 위주로 외자유치 환경과 투자유치 현황을 비교·분석해 보도록 하자.

〈 그림 1 〉 MDS 분석에 의한 지역본부입지 경쟁지역 간 유사성 분석



	호주	홍콩	한국	말레이시아	상해
호주	-				
홍콩	10,079	-			
한국	9,489	9,341	-		
말레이시아	9,870	9,222	9,688	-	
상해	11,218	7,972	7,307	10,039	-
싱가포르	8,634	9,650	10,795	8,600	9,967

주 : 표의 숫자는 유클리디안 거리 (Euclidean distance)

3. 주요국의 지역본부 및 외자유치 현황과 환경 비교

홍콩은 지역본부 입지로서 지리적이나 제도적 측면에서 가장 우수한 환경을 갖추고 있다. 지리적으로 아시아 대륙의 가장 중간 지점에 위치하고 있으며 역사적으로 영국제도의 영향을 받아 자유경쟁, 경제개방, 저세율, 무관세정책, 각종 입출국 절차 간소화 등 선진형 정책 제도를 일찍부터 완비하였다. Invest HK의 발표자료에 따르면 2006년 6월 기준 외국기업은 6,354개사이며 이중 지역본부는 1,228개사, 지역사무소 2,617개사, 그 밖에 지사 2,509개사다. 업종별로는 도소매/무역(615개사), 비즈니스서비스(271개사), 운송 및 관련분야(103개사) 순이다. 지역본부의 모기업 국적별로는 미국이 295개사로 가장 많고 뒤이어 일본 212개사, 영국 114개사 순이다. 산업별 외자유치액(2004년 기준)은 부동산(1,051억 홍콩달러), 금융·은행(732억 홍콩달러), 도소매업·수출업(495억 홍콩달러) 순으로 제조업은 136억 홍콩달러에 불과해 금융, 물류 위주의 홍콩의 산업구조를 잘 나타내 주고 있다.

홍콩의 최대 지역본부 유치 경쟁지역인 싱가포르는 외국자본 유치를 통한 경제발전 정책을 적극 추진하여 왔다. 현재 포춘(FORTUNE) 500대 기업 중 300개사를 비롯하여 싱가포르 정부는 1986년부터 2004년까지 약 280개사에게 지역본부의 인증을 부여했다(KOTRA, 2004). 싱가포르의 투자 매력도로서는 정부의 적극적인 투자유치 정책, 자본 및 외환시장 자유

화, 탁월한 사회간접자본, 정치·사회적 안정성 등을 들 수 있다. 1987년 이후 파업 또는 폐업건수가 전무할 정도로 노사관계가 안정되어있으며 국민 대다수가 영어를 구사할 수 있다는 점은 외자유치에 큰 강점이 된다. 2004년도 싱가포르의 외자유치 누계액은 싱가포르 달러로 2,721억불이며 산업별로는 금융서비스와 제조업 비중이 각각 36%, 35.6로 가장 높고 상업, 운송 및 저장산업 등이 높게 차지하고 있다. 제조업에선 화학, 전자부품, 석유제품 순으로 높다.

상해는 외국기업의 직접투자가 활발해지면서 장차 홍콩을 대체할 수 있는 비즈니스 센터로 부상하고 있다. 특히 상해는 베이징, 서울, 도쿄 등 국제도시에 근접한 태평양 연안의 세계적 교통 중심지, 중국의 황금수로(黃金水道)로 불리는 양자강의 입구에 위치한 교통·물류 중심지라는 이점은 홍콩의 입지환경을 위협한다. 세계 500대 기업 중 마이크로 소프트, NEC, GM, 폭스바겐 등 450여개가 상하이에 진출(이중 150여 개가 푸둥신구 소재)해 있으며 지역본부 154개사가 위치하고 있다. 2006년 한해만도 다국적기업 지역본부 30개를 비롯해 외국계 지주회사와 연구개발(R&D)센터 각각 20개와 26개가 상하이에 진출하였다. 대표적인 지역본부는 시티뱅크, 필립스, 코카콜라, HSBC, 알카텔, 유니레버, GE, 미쓰비시, 나이키, 미쉐린, 스탠다드&차터드 은행, 후지, 파이오니어 등이다. 상해

〈표 1〉 홍콩의 외자유치 현황

연도/업종	지역본부	지역사무소	지사	연도/업종	지역본부	지역사무소	지사
2001	944	2,293	1,230	2002	948	2,171	1,748
2003	966	2,241	2,207	2004	1,098	2,511	2,334
2005	1,167	2,631	2,474	2006	1,228	2,617	2,509
도소매, 무역	615	1,368	923	비즈니스 서비스	271	625	512
운송 및 관련분야	103	175	232	금융/은행	74	225	443
제조	73	80	83	건축, 설계, 토목	35	80	103
통신서비스	17	51	18	보험	16	55	90
부동산	12	26	62	레스토랑/호텔	11	13	37

주 : 업종별 집계는 2006년 기준이며 단위는 개사
자료 : Invest HK, 홍콩통계청

〈 표 2 〉 싱가포르 외자유치 현황

산업	2000년	2002년	2003년	2004년
제조	81,870	85,949	91,717	96,835(35.6)
건설	1,720	1,950	1,410	1,322 (0.5)
상업	34,108	38,066	40,091	43,249(15.9)
운송 및 저장	8,183	8,731	10,233	13,032 (4.8)
정보통신	2,048	3,132	3,122	3,633 (1.3)
금융서비스	80,964	82,543	89,627	97,996(36.0)
부동산	6,222	6,998	6,440	6,705 (2.5)
비즈니스서비스	6,872	7,581	8,860	9,211 (3.4)
기타	332	16	152	146 (0.1)
합계	222,319	235,105	251,652	272,128(100)

주 : 괄호 안은 비중, 싱가포르 백만불

자료 : Foreign Equity investment in Singapore 2006

〈 표 3 〉 상해 외자유치 현황

구 분		중국 전체	상해	베이징
건 수	2006년	41,485	4,061(9.8)	2,106(5.1)
	2007년 1/4분기	9,297	909(9.8)	483(5.2)
계약액	2006년	-	145.74(-)	73.0(-)
	2007년 1/4분기	-	31.74(-)	16.4(-)
실행액	2006년	694.68	71.07(10.2)	45.5(6.5)
	2007년 1/4분기	158.93	20.15(12.7)	14.9(9.4)

주 : 괄호 안은 점유율, 단위는 미화 억불

자료 : 중국 상무부 및 상하이/베이징 통계국(KOTRA, 2007, 『中國：汎長三角 經濟動向』, p. 4

의 외자유치 규모(2006년 기준)는 4,061건 실행액 71 억불로 베이징의 2,106건 45.5억불을 능가하며 중국 전체에서 10%의 점유를 보이고 있다.

우리나라 경제자유구역과 상해(푸둥신구), 홍콩, 싱가포르의 투자환경을 비교하면 <표 4>와 같다. 소득세를 및 법인세율을 고려한 세금 부담 정도는 국내기업의 경우 다소 차이가 있겠으나 외국인투자기업의 경우엔 크게 차이가 없다. 또한 직접 제조활동을 하지 않는 지역본부의 경우엔 세제혜택 정도가 직접적으로 해당지역의 투자유인 매력도를 올리는데 도움을 주지 않는다는 점을 감안하면 세제수준 기준으로 우리나라 경제자유구역이 크게 미흡하다고 할 수 없을 것이다. 이 보단 노사관계, 접근성, 교육기관, 의료서비스 수준

등과 같이 기업편의 및 생활편의 관련한 투자환경이 더욱 지역본부 유치에 영향력을 행사하는 요인이 된다(임성훈a, 2006). 이점에선 우리나라 경제자유구역도 다른 지역에 비해 결코 우위에 있지 못하다. 경제자유구역 내에선 근로자 파견근무제에 대한 규제를 부분적으로 완화하고 있지만 아예 노조의 단체행동권이 없거나 노사분규가 원칙적으로 불법인 상해와 싱가포르 등에 비해 불리하며 무노동 무임금 원칙과 정리해고가 유연하게 적용되는 홍콩에 비해서도 결코 유리하지 않다. 본사에서 경영층에 속하는 지역본부 근무자들의 자녀교육과 의료서비스 제공측면에서도 점차 개선이 이루어지고 있다곤 하나 그 수와 지원체계 면에서 아직까지 미흡한 형편이다.

〈 표 4 〉 인천경제자유구역 및 주요 경쟁지역 투자환경 비교

구분	한국(경제자유구역)	상해(푸둥신구)	홍콩	싱가포르
위치	인천광역시 송도, 영종, 청라 일원	중국 동남부의 장강(양자강)삼각주	중국, 광둥성, 동남해안, 주강입구 동쪽	동남아, 적도 근처
면적	209 km ²	6,340.5 km ²	1,076.27 km ²	약 699 km ²
인구	261만(2005년 말)	1,780만명	689.5만(2005년 말)	435만명(2005년 말)
전담조직	· 경제자유구역위원회 · 경제자유구역기획단	경제특구 및 경제기술 개발구 관리 위원회	Invest HK	EDB(경제개발청)
입주조건	· 국내외기업 차별 (국내기업 혜택 없음)	국내외기업 무차별	국내외기업 무차별	국내외기업 무차별
소득세율	최고 소득세율 : 36% (외국기업인에 17% 단일 세율)	최고 소득세율: 45%	최고 소득세율 : 20% (외국기업인에 15% 단일 세율)	최고 소득세율 : 22%
법인세율	13% / 25%	33%(외투기업은 15%)	26%	22%
감면대상	입주외국인투자기업	국내외기업 (국내기업에 역차별 없음)	별도 세제감면 없음	EDB가 승인한 외국기업 (첨단기술, 신규투자등)
세제인센티브	법인세 등 3년간 100%, 2년간 50% 감면(제조, 물류, 관광업만)	법인세 2년간 100%, 3년간 50% (금융업도 법인세 1년간 100%, 2년간 50%)	별도 인센티브 없음	· 선도기업 : 5~10년간 법인세 면제 · 개발확장 : 10년간 13% 법인세 적용 · 생산설비 신규투자 50% 소득공제 등
노사관계	· 무노동 무임금 (주휴무급) · 쟁의 중 대체근로 금지 정리해고 엄격	· 정부 적극개입 · 노조 단체행동권 없음 · 정리해고는 엄격	· 무노동 무임금 · 정리해고 유연	· 정부강력개입 (노사분규 원칙적 불법) · 임금 가이드라인 제시 · 무노동 무임금, 정리해고 유연
교육	· 외국교육기관 설립 가능 · 외국학교 분교 및 외 국인 학교에 내국인 입학 허용	· 외국인 학교 9개 (런던 스쿨, 던위치 칼리지 등 영국 사립 학교 유치) · 외국인만 입학	· 국제학교 50개 (정부보조) · 완전독립 사립학교 제도 (영어수업)	· 외국인학교 22개 · 국제사립학교벨트 조성 (스탠스필드스쿨, 난양 예교, 라살레예교 등 명문 사립교 유치)
의료	외국의료기관 설립 가능 (외국인 전용)	· 상해 전체에 16개 합작 병원운영(1989년 의료 시장개방) · 외국인 보험혜택 가능	· 주요병원 영어사용 · 외국계의료보험진출 · 외국인보험혜택가능	· 주요병원 영어 사용 · 병원 설립 및 투자 자유 (존스홉킨스 등 유수 병원 진출) · 공공의료 정부지원 확대

Ⅲ. 인천, 인천경제자유구역의 외자유치 현황 및 성과 평가

1. 인천지역의 외자유치 특징

인천과 전국에 유입된 2001년부터 2006년까지 최근 7년간 업종별 외자유치 현황을 분석하였다. 최근 7년간 전국은 신고기준 535억 5천만불의 투자를 유치하였고 인천은 이 중 4.47%에 해당하는 24억불을 유치했다. 서울, 경기를 제외한 각 지자체 투자유치 실적은 전국대비 2-3%대에 불과한데 비해 4.5%는 상대적으로 높은 수치다⁶⁾.

전국의 업종별 외자유치는 화공, 금융·보험, 전기·전자, 음식·숙박, 도소매(유통), 문화·오락 등에 높은 외자유치액을 기록하고 있는 반면 인천지역은 화공, 운송용기계, 문화·오락, 부동산·임대, 전기·전자, 기계 및 장비, 식품 순으로 나타났다. 우리나라 누적 외자유치총액(1962년부터 2006년말 까지) 중 금융·보험, 도소매(유통), 전기·전자, 화공 등 4대 업종에 가장 많은 외자유치가 이루어졌다는 점을 감안하면 인천은 특히 운송용기계, 부동산·임대, 기계 및 장비 등 업종에서 상대적으로 높은 외자유치 집중도를 보이고 있다. 인천은 업종별 전국대비 비중에서도 운송용기계(18.36%), 부동산·임대(9.94%), 의약(9.81%), 기계 및 장비(8.91%), 식품(8.31%), 문화·오락(6.99%) 순으로 나타나 이와 같은 사실을 입증해 준다. 요약하면 인천의 외자유치 강세 업종을 분류하면 수도권지역의 영향을 받은 문화·오락, 식품 업종, 식품경제자유구역 및 신도시 개발수요를 반영한 부동산·임대, 그리고 전통적으로 강세 제조업종인 운송용기계, 전기·전자⁷⁾, 화공 등 세 가지로 분류할 수 있다.

비록 충분한 시계열 자료를 확보할 수 없으나 인천경제자유구역이 지정된 2003년을 기점으로 외자유치 업종 변화에서 두드러진 특징은 비즈니스 서비스업과 운수·창고(물류) 업종의 신장세다. 유치액 기준으로

낮지만 비율론 가장 활발한 상승이 일어났다. 이외에도 금융·보험, 도·소매(유통), 문화·오락 부분도 상승하였다. 이러한 특징은 앞서 분석한 금융중심, 비즈니스 중심, 관광레저 활성화를 꾀하는 홍콩, 싱가포르, 상해의 외자유치 현황과 일치한다. 점차 인천지역에 인천경제자유구역 개발효과가 투자환경 및 구조에 반영되고 있음을 조심스럽게 유추할 수 있는 대목이라 할 수 있을 것이다.

인천의 외자유치 현황은 일반적으로 크게 세 가지 특징을 갖는다(임성훈, 2005). 첫째, 원유정제처리업과 자동차조립업에 대한 대규모 투자가 있었으나 자동차산업은 추가투자 유입을 통한 관련업종 계열화가 진행된 반면 원유정제처리업은 이러한 효과가 나타나지 않았다. 둘째, 전기·전자업종과 운송용기계 분야의 외국인투자는 다양성과 기술적 측면에서 지역산업 특성화에 크게 기여했다. 그리고 셋째는 수도권 및 항만지역이라는 지역적 특성을 고려한다면 이와 관련한 터미널, 부동산개발업 등에 관한 실질적 외자유치 성과는 미흡하였다는 것이다. 경제자유구역 지정 이후 증가세를 보이고 있는 비즈니스 서비스업과 운수·창고(물류)업종의 외자유치 유입은 인천지역의 경제구조에 이미 새로운 변화의 동력을 제공하고 있다고 하겠다.

이러한 인천 외자유치 현황에서 보여준 특성은 결국 인천경제자유구역의 외자유치 형태에도 영향을 미치는 요인으로 작용할 것이다. 향후 경제자유구역의 전략마련엔 배후지역인 인천지역의 이와 같은 외자유치 특성을 충분히 반영하여야 할 것이다.

6) 서울, 경기, 인천 등 이들 3개 수도권지역의 신고기준 투자액은 55%를 상회한다.

7) 부동산·임대는 인천경제자유구역이 지정 이전에도 인천의 주력 외자유치업종 중 하나이나 최근 들어서도 다른 업종에 비해 상대적 상승세가 증가하고 있어 경제자유구역 및 신도시 개발 특성을 반영한 업종으로 구분하였다.

〈 표 5 〉 인천지역 외국인투자 유치현황

	전국 01~06년	인 천						
		01~06년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
공공 · 기타서비스	211,986	235(0.11)	171	—	—	—	—	64
광업	6,333	42(0.66)	42	—	—	—	—	—
금속	1,088,028	40,153(3.69)	19,068	1,221	14,870	2,727	1,750	517
금융 · 보험	14,757,219	202(0.00)	—	—	—	—	100	102
기계및장비	1,383,572	123,295(8.91)	10,463	15,694	10,029	26,245	22,729	38,135
기타제조	377,147	18,288(4.84)	5,339	—	584	9,738	2,627	—
농 · 축 · 임업	28,112	—	—	—	—	—	—	—
도 · 소매(유통)	4,499,313	69,409(1.54)	6,543	4,163	4,333	34,848	9,094	10,428
문화 · 오락	4,290,783	300,268(6.99)	80	—	43	300,090	55	—
부동산 · 임대	2,796,502	278,243(9.94)	530	100,000	5,000	609	121,450	50,654
비금속광물	1,019,109	1,183(0.11)	748	—	75	—	—	360
비즈니스서비스업	3,145,871	4,736(0.15)	243	1,799	46	42	—	2,606
섬유 · 직물 · 의복	303,710	—	—	—	—	—	—	—
수도	53	—	—	—	—	—	—	—
식품	1,306,774	108,607(8.31)	87,050	—	21,557	—	—	—
어업	12,800	—	—	—	—	—	—	—
운송용기계	2,980,424	547,254(18.36)	309	405,124	23,518	60,734	57,569	—
운수 · 창고(물류)	1,902,515	34,194(1.79)	2,533	886	—	882	8,850	21,043
음식 · 숙박	5,377,659	2,020(0.03)	269	205	290	384	551	321
의약	317,297	31,151(9.81)	—	30,000	—	—	1,151	—
전기 · 가스	2,111,093	—	—	—	—	—	—	—
전기 · 전자	7,668,081	205,747(2.68)	52,685	11,687	78,248	38,920	10,843	13,364
전문직별건설	57,880	791(1.36)	39	80	86	274	—	312
제지 · 목재	280,338	1,914(0.68)	—	1,014	—	—	—	900
종합건설	1,240,566	—	—	—	—	—	—	—
통신	1,454,026	80(0.00)	—	80	—	—	—	—
화공	54,869,182	601,544(1.09)	—	342	302	596,885	2,584	1,431
합계	53,548,022	2,396,431(4.47)	186,112	572,299	158,984	1,072,384	239,357	140,295

주 : 신고기준, 미화 천불, 괄호안은 전국합계 대비 비율
자료 : 산업자원부 DB

2. 인천경제자유구역 외자유치 특징

2007년 6월 말 현재 인천경제자유구역의 외자유치 실적은 계약기준 13건, 165억 2,000만불이며 투자의향서(MOU) 기준으론 7건, 121억 6,000만불이다. 대규모 투자는 주로 국제업무지구 조성(NSIC, 127억불), 인천대교 건설(AMEC, 15억 9,140만불), 운북복합 레저단지(리포인천개발, 11억불), 청라 테마파크(맥쿼리 컨소시엄, 5억 3,070만불) 조성 등과 같이 초기 인프라 개발과 대규모 레저단지 조성사업에서 이루어졌다⁸⁾. 물류단지 조성도 투자유치가 활발하였다. 독일 기업인 쉵커에 의한 공항물류단지건설(공항물류단지, 900만불), AMB프로퍼티의 물류센터(공항, 4,200만불) 계약이 이루어졌고 한중 컨소시엄 투자자에 의한 한중물류센터(인천남항, 2,000만불), JAFZA인터내셔널의 글로벌비즈니스 물류파크(규모 미정) 등에선 MOU가 체결됐다.

그 밖에 제조업 분야에서 외자유치는 주로 송도지구에서 활발하였다. 바이오 신약제조시설 건설(Celltrion, 2억 5,000만불), 산업용 로봇조립공장(Gudel AG, 600만불), LED제조시설(산일테크, 1,100만불), 전산센터(BONANZA, 9,000만불), 나노옵틱스 제조 및 연구센터(나노옵틱스, 1,500만불) 등의 계약과 VGX팜(VGX Pharm, 1억불)의 MOU 체결 건이다. 반면 청라지구에선 자동차주행장 및 연구센터(GM, 1억 5,200만불)가 계약됐다. 영종지구는 공항시설 내 물류단지 외자유치 외에도 외국인학교(노드앵글리아, 8,000만불), 패션아일랜드(프랑스패션협회, 7억불) 등에서 MOU를 체결하여 외자유치 사업의 다양성을 확대하고 있다.

지금까지 외자유치 현황을 보면 외형과 구성측면에선 초기 물류인프라 구축에 대한 외자유치를 제외하곤 비즈니스 중심지를 지향하는 인천경제자유구역에 걸맞은 외자유치 성과는 아직까지 미흡하다고 평가할 수 있다. 물류관련 외자유치 또한 초기에 물류공간을 확보하기 위한 창고형 투자유치 위주로 물류산업의 서비

스를 활성화하는 국제물류서비스 센터에 대한 투자유치도 미흡한 실정이다. 미래의 바람직한 외자유치 형태는 무엇이며 이를 어떻게 실현시킬 수 있을까? 이제부터 이를 위한 전략적 추진방안에 대해 논의해 보도록 하자.

8) 이러한 현상은 상해 푸둥신구 건설의 경우와 마찬가지로 하겠다. 상해시 또한 초기 인프라 건설을 정부주도하에 적극적인 외자유치로 추진한 바 있다(임성훈, 2007).

〈 표 6 〉 인천경제자유구역 외국인투자유치 추진현황

구분	사업자	사업자	사업 내용	체결일자	투자규모
계 약	개발 사업	국제업무지구조성	NSIC Gale+Posco 2004~2014(1단계 : 2008. 7) 송도국제도시 (173만평)	2002. 3. 20	12,700.0
		인천대교 건설	KODA사 (영국 AMEC) 2003. 6~2009.10 길이 12.34km, 6차로	2003. 6. 13	1,591.4
		운북복합 레저단지 개발	리포인천개발 2006~2012 중구 운북동 57만평	2006. 11. 28	1,100
		청라테마파크형 골프장	맥쿼리 컨소시엄 2006~2010 청라지구내 BL 1, 2	2007. 2. 28	530.7
	입주 기업	송도바이오단지 조성	Celltrion VaxGen+KT&G 2002~2005. 5(2단계 2009) 송도 (5,8만평) / 바이오 신약	2002. 2. 25	249.3
		공항물류단지건설	헥커 (독일) 2005. 3~2006. 7 공항물류단지 (3,025평)	2005. 3. 15	9.0
		CTT 및 R&D	GM대우자동차 2004.12~2007. 4 청라지구 (16만7천평)	2005. 6. 14	152.0
		전산센터 설립	BONANZA 04-005 2006. 4~2017. 4 송도지 식정보산업단지 (5,200평)	2005. 12. 26	90.0
		산업용 로봇조립공장	Gudel AG 2005.11~2006.12 송도지 식정보산업단지 (3,400평)	2005. 12. 26	6.0 (1단계 : 2.5)
		LED 제조	산일테크 2006. 6~2008 송도 (2,357평)	2006. 6. 12	11.0
		물류센터건설	AMB Property 2005. 9~2006. 9 공항 (2만평)	2006. 7. 20	42.0
		나노 테크닉스 (R&D센터)	나노 테크닉스 2006. 10~2007. 12 송도 (약1,800평)	2006. 10. 16	15.0
		Nano Optics 제조 및 연구소	나노옵틱스 2006. 8~2009 송도지산단지 (3,285평)	2006. 12. 22	22.5
	13건				16,518.9
투 자 의 향 서	개발 사업	송도 6·8공구 개발사업	Portman 컨소시엄 2006년부터 송도 6, 8공구 (152만평, 유수지 40만평 미포함)	2006. 2. 6 (기본협약체결: 2006. 7. 11)	11,000.0
	입주 기업	외국학교 유치	노드앵글리아 2009. 9(개교목표)영종 구 역내(1만5천평)	2004. 8. 06	80.0
		물류센터건설	AMB Property 2005. 9~2006. 9 공항, 송도 배후단지	2006. 9. 29	258.0
		VGX Pharm 제조공장	VGX Pharm 2005.12~2007.12 송도 바이오단지 내 (2만여평)	2005. 12. 06	100.0
		패션아일랜드 건립	프랑스패션협회 (프레타포르테) 2006~2010 영종 IBC-110만평, 교통중추 지역(2만평)총 22만평	2006. 3. 31	700.0
		한중물류센터 건립사업	국내3개사 중국4개사 2005. 2년부터 인천남항 제1준설도 투기장	2006. 4. 16	20.0
		글로벌비즈니스 물류파크조성	JAFZA International 비즈니스·물류파크조성 인천경제자유구역내	2006. 11. 30	-
	7건				12,158.0

주 : 단위는 년도, 미화 백만불, 2007년 5월31일 기준
 자료 : 인천경제자유구역청

Ⅳ. 성공적 목표달성을 위한 미래 외자유치 전략 방향

1. 효과적 외자유치, 누구를 유치해야 하는가?

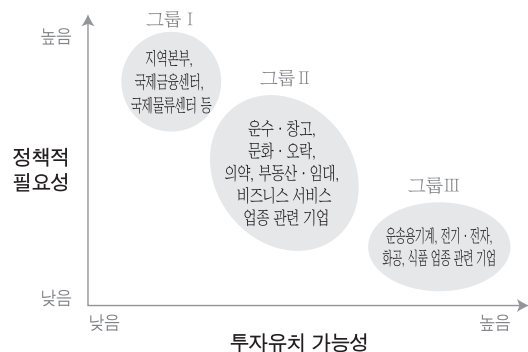
투자유치대상을 선정하는데 두 가지 기준이 있다면 그 기준은 ‘가능성’과 ‘필요성’이다. 가능성이란 투자 유치될 확률이 높은 순으로 투자유치 대상을 정하고 투자유치활동을 전개하는 것이다. 반면 필요성이란 지역에 대한 경제적 파급효과 중에서 가장 필요한 효과를 올릴 수 있는 대상을 선택하여 유치활동을 추진하는 것이라 할 수 있다(임성훈, 2004).

인천경제자유구역의 투자유치 대상 선정에도 이 두 기준을 적용해 볼 수 있다. 먼저 가능성 기준으로 배후지역인 인천지역, 수도권지역이라는 특성과 전통적 강세 제조업종 측면에서 문화·오락, 식품, 운송용기계, 전기·전자, 화공 관련 업종 등을 선정할 수 있다. 필요성 기준으로 동북아 비즈니스허브라는 정책적 목표에 부합하는 외자유치 기능 유치, 즉 국제금융센터, 지역본부, 국제물류센터 등이 해당한다. 이러한 정책적 필요성 잣대로 보면 앞서 분석한 인천경제자유구역의 외자유치 실적은 물류를 제외하고 그 성과가 두드러지지 않는다. 물론 국제적인 금융, 지역본부를 유치하기 위해선 어느 정도 비즈니스 기반 인프라가 건설돼야 비로소 가능하겠지만 MOU 체결 또는 잠재투자자에 대한 투자문의가 미약하다는 것은 우려되는 점이 아닐 수 없다. 가시적 양적성과에 급급하여 기존의 전통적인 제조업종 유치에 전략적 초점을 맞추는 것은 정책 효과성에 반하는 처사라 할 것이다.

그렇다면 인천경제자유구역의 효과적 외자유치는 무엇을 말하는가? 그것은 경제자유구역 건설 설립 목표에 부응한 정책적 효과성을 외자유치 성과에 얼마나 반영돼 나타나고 있는냐를 의미한다. 앞 절의 인천지

역에 상대적으로 많이 유입된 외자유치 업종을 가능성 기준으로 대의하고 정책 필요성을 경제자유구역 지정 당시 정부가 경제자유구역 건설을 통해 이루고자 하는 정책목표로 대응하여 업종별 외자유치 타겟팅 그룹을 분류하면 <그림 2>의 세 그룹으로 분할 수 있을 것이다. 정책적 필요성과 투자유치 가능성을 축으로 외자유치 기업군은 정책적 필요성 측면이 강한 (그룹 I)에는 지역본부, 국제금융센터, 국제물류센터 등이, 투자유치 가능성이 높은 (그룹 II)에는 문화·오락, 운송용기계, 전기·전자, 화공, 식품 등과 관련한 업종이, 그리고 양 기준의 중간적 속성을 가진 (그룹 III)에는 운수·창고, 문화·오락, 의약, 부동산·임대, 비즈니스 서비스 등과 관련한 업종이 해당된다. 인천경제자유구역의 효과적 외자유치란 결국 (그룹 I)과 (그룹 II)를 궁극적으로 얼마만큼 유치할 수 있는가라 할 수 있을 것이다.

< 그림 2 > 인천경제자유구역 외자유치 타겟팅



2. 효율적 외자유치, 어떻게 유치해야 하는가?

투자유치 대상이 결정되면 다음 단계는 대상별로 어떤 투자마케팅 활동을 적용할 것인가에 대한 선택이다. 투자마케팅 활동에서 주목해야 할 개념은 ‘효율성’이다. 인천경제자유구역의 효과적 외자유치가 정

책 함목적성에 중점을 둔 개념이라면 효율적 외자유치는 투자마케팅활동 대비 최대의 성과를 올리는 방법 모색을 의미한다. 다시 말해 인천경제자유구역청 및 투자유치 유관기관이 투입하는 투자유치 노력과 재원

을 야끼면서 목표한 투자성약도를 높이는 추진과정의 경제성 추구라고 할 수 있다. 그렇다면 정책 효과성을 충족시키는 (그룹 I) 또는 (그룹 II)을 효율적으로 추진하기 위한 방법은 무엇인가? 이에 대한 답변으로 두 가지 방안을 제시한다. 첫째는 해당 투자업종별, 투자형태별 입지결정요인의 차이를 인식하고 이에 따라 차별적 투자유치 마케팅 활동을 전개하며 둘째는 이때 사안별 단순한 개별 입지결정요인 자체 홍보를 추진하기에 앞서 잠재투자자의 관심을 끌 수 있도록 매력 있는 투자대상 상품(비즈니스 모형)을 직접 개발하여 이를 판촉포인트(unique selling proposition: USP)로 삼으라는 것이다.

첫 번째 방안은 투자입지 결정요인이 투자자의 업종과 투자동기에 따라 비중이 다르다는데서 출발한다 (Behrman, 1972; UNCTAD, 1998). 제조업의 경우와 서비스업의 경우가 다르고 또한 현지시장에 진출하기 위한 경우와 현지에서 생산된 제품을 인근 지역에 수출하기 위한 투자가 다르다. 일반제조업에 대한 투자는 시장규모, 생산비용, 투자인센티브, 노사관계 등이 비중 높게 작용하는 반면, 첨단제조업의 경우는 인적자원, 기술수준, 특허권보호제도, 외국인생활환경 등이 중요하게 작용한다. 특히 다국적기업의 지역분부는 시장수요, 노동비용과 같은 경제적 요인보다는 해상/항공시설, 통신인프라, 출입국용이성, 지리적위치, 생활환경, 언어소통 등 접근성과 의사소통 인프라, 그리고 생활편의적 요인이 주요 결정요인이 된다 (임성훈, 2004; KOTRA, 2005). 맞춤형 투자마케팅 활동은 바로 이런 입지 결정요인의 차이를 인식하고 각 결정요인에 맞는 홍보활동, 투자창출활동, 사후관

리 등을 적합하게 사용하는 것이라 할 수 있다(Wells and Wint, 1990; Wells 1999).

두 번째 방안은 창의적 투자상품 개발을 통해 성약 가능성을 증대시키는 것이다. 인천경제자유구역의 지리적 이점, 외국인인을 위한 편의시설, 업무 및 주거용 시설 등을 잠재투자자에게 홍보할 때 이를 개별적 지표로 홍보하기보다 외국인투자 환경을 활용한 비즈니스 모델을 개발하여 잠재투자수요에게 제시함으로써 새로운 투자유치수요를 창출할 수 있는 기회를 높일 수 있다. 다시 말해 풍부한 고급인력과, 시장수요가 있다는 사실을 그대로 홍보하는 것보다는 풍부한 고급인력을 통한 비즈니스 기회, 존재하는 시장을 재정의 하거나 틈새시장 개발을 통한 비즈니스 기회를 기획하여 강조하는 것이 투자성약 가능성을 높이는 방법이라는 것이다. 이해를 돕기 위해 사례를 들어보도록 하자.

BT 인력, 기계엔지니어 분야의 우수한 연구인력 활용 가능성은 기존 수요시장, 유통망과 결합한 아태지역 AS 지역본부 유치 가능성을 높일 수 있다. 실제로 GE의 발전기부문 아태지역 AS지역본부, 할리데이비슨사의 AS 트레이닝센터 유치협상은 이런 상황을 반영하여 추진됐다. 실제 성약까지 이른 LCD 연구·A/S 센터인 독일 Merk사 유치사례도 여기에 해당한다. 오토바이관련 액세서리를 미국 본토에 물류센터를 두고 한국 및 아시아 지역 소비자에게 제공하는 할리데이비슨사도 한국에 소싱센터 및 물류센터를 둔다면 홍콩, 일본, 호주 등 인근 아태지역의 주요 시장 물류관리의 효율성을 실현할 수 있을 것이다. KOTRA LA 무역관은 삼성전자의 휴대폰 제조기술력 향상을 위한 우량 납품업체 발굴 프로젝트를 지원하는 과정에서 마그네

〈 표 7 〉 비즈니스 모델을 통한 투자상품 개발

비즈니스 모델	사 례	비즈니스 모델 구성요소
고급 전문인력 활용	· 백스젠, BT단지 · 할리데이비슨 AS센터	· 외국병원, BT클러스터 + BT 인력 · 지정학적 위치 + 기술엔지니어
발달된 산업재 시장	· Merk사 R&D/AS 센터 · GE AS센터	· 산업재 시장 + R&D인력 · 산업재 시장 + 기술엔지니어
새로운 시장 창출	할리데이비슨 물류센터	소싱경쟁력(제조업) + 지정학적 위치(물류)
수출과 투자 연계	삼성전자 부품·기술 공급업체(KOTRA LA무역관)	기술·부품 납품(수출) + 생산시설 직접투자

텍 센서 등 세 가지 부품에 대해 혁신적 기술을 가진 납품업체를 발굴하고 이 기업에게 향후 생산시설 및 R&D시설을 확장할 경우 주요 납품처가 될 한국에 입지할 것을 제안한 적이 있다. 이러한 소싱선 발굴과

연계한 외국인투자유치는 국내기업의 수요분석을 기반으로 한 새로운 외자유치 모델 중 하나가 될 수 있다.

3. 성공적 외자유치, 무엇을 활용해야 하는가?

인천경제자유구역과 동북아 비즈니스 허브에 걸맞는 외자유치의 질적성과를 실현하기 위해선 현재 환경은 부족하다고 할 수 있다. 그러나 나름대로 지역적 특성을 충분히 살린다면 높은 성과를 기대할 수 있을 것이다. 인천경제자유구역은 인근 남구·남동구의 산업단지, 경기남부지역의 산업 집적지와 연계가 용이하며 수도권 배후시장을 갖고 있다. 또한 인천에서 3시간 이내 거리에 100만 이상의 도시가 43개, 14억 인구가 거주하고 있어 중국·태평양을 잇는 연계지로서 유리하다. 기존 국제공항, 고속도로(제1·2 경인, 제1 외곽순환) 외에 송도 신항만, 공항철도, 제2연육교, 고속도로(제2외곽순환, 제3경인) 등의 건설은 지정학적 요충지로서 국내외 인접환경을 활용하여 외자유치 환경 매력도를 높이는데 도움을 줄 것이다. 일찍이 Poter(2001)는 경쟁우위의 단위를 개별 기업, 개별 기능이 아닌 산업 클러스터(industrial cluster)가 더욱 중요함을 피력한 바 있다. 외자유치 환경에서도 산업 클러스터는 입지 매력도를 높이는데 크게 기여한다(Yehoue, 2005). 인천경제자유구역 또한 이점에 착안하여 BT클러스터, IT클러스터를 조성 중이다. 이러한 인천경제자유구역의 클러스터는 모든 기능을 지닌 자기완결형 구조로 추진한다면 그 방향을 바꾸어야 한다. 자기완결형보다는 수도권에 이미 구축된 클러스터의 기능에 특화하여 이미 구축된 클러스터 간 상호의존성을 강화하는 기능보완형 클러스터로 추진해야 할 것이다. 인천시의 산업기반과 도시 인프라, 서울, 경기 등 수도권 지역의 인프라와 연계성을 촉진 시킬 수 있는 기본 인프라와 제도적 네트워크를 형성한다면 더욱 부가가치가 높은 인천경제자유구역 BT클러스터, IT클러스터, 금융클러스터를 건설할 수 있을 것이다.

또한 인천경제자유구역의 효과적, 효율적 외자유치 전략 추진은 이러한 물리적 기존 인프라 활용뿐만 아

니라 기존 투자유치 네트워크를 충분히 활용함으로써 가능하다. 1998년에 개소한 외국인투자지원센터(Korea Investment Service Center: KISC)를 강화한 조직인 Invest Korea엔 유관부처의 파견공무원을 포함하여 투자유치전문가 100여명이 근무를 하고 있다. 해외엔 투자전담무역관이 설치돼 해외잠재투자자 발굴을 위한 해외네트워크가 전국단위 투자유치체제 차원에서 이미 구축돼 있다. 상대적으로 해외 마케팅 인프라가 부족한 인천경제자유구역청의 경우 해외 잠재투자자에 대한 접근성을 높이기 위해 이들 해외 네트워크를 적극적으로 활용하는 것이 바람직하다. 얼마나 강력한 해외 네트워크를 구축하느냐는 곧 투자성약 가능성을 높이는 지름길이 된다(Wint, 1992). 필요한 자원공유와 마케팅활동의 시너지 효과를 높이기 위해선 비단 투자유치기관(investment promotion agency: IPA)간 제휴뿐만 아니라 관광진흥단체, 전문홍보기관, 은행, 상공회의소, 유틸리티 서비스회사, 법률 및 비즈니스 컨설팅회사 등과 광범위한 파트너십 구축도 필요하다. 경제자유구역 내 IPA가 투자유치와 관련된 모든 활동을 자신의 내부 자원만을 통해 진행하는 것은 거의 불가능하다. 세계적으로 성공한 IPA들은 자신의 활동을 도와주는 공식·비공식 파트너들과 네트워크를 구축하면서 투자유치활동을 전개해 나간다(MIGA, 2000). 자원제약, 제한된 권한을 극복하고 필요 전문가 확보, 정보수집 활동을 원활히 할 수 있는 가장 적절한 방안이기 때문이다. 즉 인천경제자유구역이 효과성과 효율성을 반영하면서 성공적으로 외자유치 활동을 하기 위해선 기존인프라, 즉 인근지역의 물리적 기반시설과 투자유치 유관기관 네트워크를 얼마나 잘 활용하느냐에 달려 있다고 하겠다.

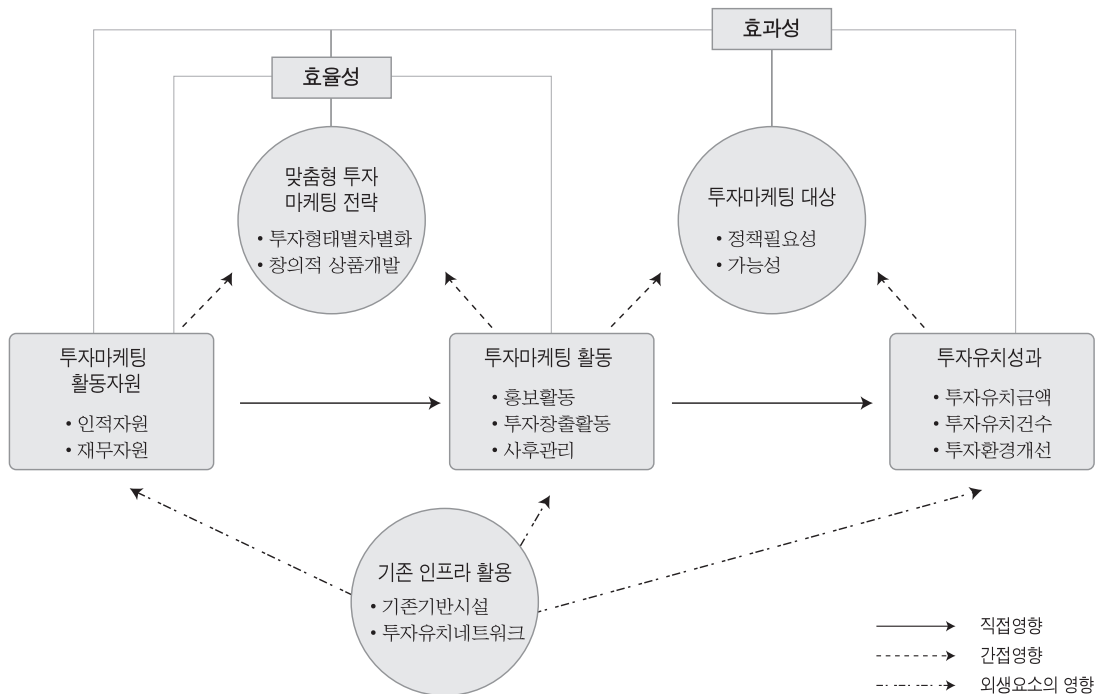
4. 성공적 외자유치를 위한 전략적 추진방향 종합

성공적 외자유치를 위한 인천경제자유구역의 전략적 추진방향에 대한 프레임워크를 정리해 보도록 하자. 앞서 성과평가의 두 기준으로는 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness) 개념을 들었다. 효율성은 투입량(input) 대비 산출량(output) 비율이 큰 것으로 정의되며 비용측면에서의 접근을 말한다. 반면 효과성이란 애초에 목표한 바를 얼마만큼 만족하는가 하는 합목적성에 근거한 개념이다. 따라서 효과성은 효율성을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 이러한 두 개념을 투자유치성과에 대한 평가에 적용하면 투자마케팅 성과의 효율성이란 얼마나 적은 비용으로 투자성과 목표를 달성하였는지를 의미하며, 투자마케팅 성과의 효과성은 이러한 투자유치 활동들이 애초에 설정한 투자유치 목표에 근접하였는가로 볼 수 있을 것이다.

인천경제자유구역 외자유치 방안이 성공적이기 위해선 이러한 효율성과 효과성을 최대한 반영해야 할

것이다. 이는 곧 누구를 유치해야 하는가? 어떻게 유치해야 하는가? 무엇을 활용해야 하는가? 등 세 가지로 관점에서 그 대응책을 설명할 수 있을 것이다. 인천경제자유구역 외자유치 전략에 있어 미래의 대응책을 골격은 설립취지에 맞는 정책 효과성을 달성하는 외자유치 대상을 선정하고 이를 유치하는 과정에서 효율성을 확보하는 것이며 그 방법은 기존 인프라를 적극적으로 활용하여 네트워크의 외부성을 최대한 실현시키는 것으로 요약할 수 있다. 이를 도표로 정리한 것이 <그림 3>이다. 투자마케팅활동 자원의 투입, 투자마케팅 활동 추진, 투자유치 성과 측정이라는 일련의 투자유치 추진절차에서 매개 수단으로서 맞춤형 투자마케팅 전략(투자형태별 차별화/창의적 상품개발), 투자마케팅 대상 선정(정책 필요성/가능성)을 도출하고 외생요소로서 기존 인프라를 활용하는 내용이 바로 성공적 외자유치 추진 프레임워크라 하겠다.

〈 그림 3 〉 성공적 외자유치 추진 프레임워크



V. 맺음말

지금부터 4년 전 인천경제자유구역은 동북아중심국가로 국가경쟁력을 확보하기 위해 홍콩, 싱가포르, 상해 등 경쟁지역을 능가하는 투자유치 환경 마련이 시급하다는 국가전략적 프로젝트로 출발하였다. 그러나 최근 인천경제자유구역, 나아가 인천지역의 외자유치 성과를 보면 이러한 기대를 충분히 충족시키고 있는지에 대해선 쉽게 확신을 가질 수 없게 한다. 이러한 문제 제기를 시작으로 지금까지 본고는 미래의 경제자유구역 외자유치 방향을 모색하고자 하였다.

논리적 전개를 위해 먼저 인천경제자유구역이 지정될 당시의 상황을 경쟁국가(도시), 즉 홍콩, 싱가포르, 상해 등의 다국적기업 지역본부 유치전략(현황)을 중심으로 살펴보고 이러한 분위기를 반영한 비즈니스 허브를 위한 외자유치 전략 방향을 탐색적 측면에서 기술하였다. 그 결과 다국적기업 지역본부 입지결정요인에 대해 위 국가(도시)와 말레이시아, 호주를 포함한 6개 국가(도시)에 대한 MDS 분석에 따르면 우리나라는 상해와 가장 지역본부로서 포지션닝이 유사한 그룹으로 분류됐다. 2005년 이후 화물처리량 기준으로 싱가포르를 제치고 세계 1위로 부상한 상해항의 입지를 볼 때 우리가 더욱 경쟁전략의 세밀성을 높여 대응하여야 한다고 할 것이다. 우리나라 외국인투자 통계를 바탕으로 최근 7년간(2001-2006년) 전국 및 인천시의 업종별 외자유치 현황을 새롭게 분석하였다. 최근의 성과를 평가하면 인천경제자유구역 개발에 따른 투자환경변화가 인천지역 전체에 반영되기 시작했으나 아직까진 정책적 필요성을 달성하기엔 턱 없이 부족한 상태라고 할 수 있다. 이에 대해 본고는 성공적인 미래의 외자유치 방향 설정에 대한 함의를 도출하였다.

첫째 인적자원, 재무자원 등 투자마케팅 활동자원을 절약하면서 홍보활동, 투자창출활동, 사후관리 활동 등 투자마케팅활동을 효율적으로 추진하기 위해선 투자형태별(입지결정요인별) 차별화를 꾀하는 동시에 비즈니스 모델을 통한 투자상품을 적극 개발, 이를 판촉포인트로 활용해야 한다. 둘째, 투자마케팅 대상을 정책적 필요성과 가능성 기준으로 구분하여 투자자원의 적절한 배분(효율성)과 함께 정책적 합목적성을 달

성하도록 추진한다. 셋째, 효과성과 효율성을 반영하면서 성공적으로 외자유치 활동을 하기 위해 기존인프라(물리적 기반시설과 투자유치 유관기관 네트워크)를 적극 활용해 나간다. 현재 인천경제자유구역의 외자유치 성과를 보고 실망하긴 아직 이르다. 그렇다고 그 방안을 찾는 노력을 게을리 해선 안 될 것이다. 지금부터라도 찬찬히 과거의 성과, 현재의 위치를 점검하여 미래 대응방안을 철저히 준비해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 구정모, 이현훈, 허현승, 2005, "지역경제의 국제화 전략: 강원도의 환동해권 협력전략을 중심으로", 『동북아경제연구』, 제17권 제1호, pp. 103-131.
- 국정홍보처, 2003, 『동북아경제중심 추진의 비전과 과제』.
- 서울경제신문, 2002, 3. 11일자, 『개별기업 외자유치 한계 거점투자 유도할 때』.
- 오용석, 2003, "한국의 동북아경제중심 정책의 과제와 전략", 『동북아경제연구』, 제15권 제3호, pp. 35-63.
- 임성훈, 2004, 『동북아시대 전략적 외국인투자마케팅』, 학현사.
- 임성훈, 2005, "인천경제자유구역 외국인투자 활성화 전략", 『인천경제의 성장동력 확충방안』, 2005년 지역경제세미나, 한국은행/인천발전연구원
- 임성훈(a), 2006, "아시아 주요국의 다국적기업 지역본부 유치제도와 지역본부 결정요인에 대한 연구", 『국제·지역연구』, 제15권 2호, pp. 1-25.
- 임성훈(b), 2006, "동북아경제중심을 위한 경제자유구역 외자유치 전략: 인천경제자유구역사례를 중심으로", 『동북아경제연구』, 제18권 제2호, 2006, pp. 1-39.
- 임성훈, 2007, "남북경제협력 특구의 경쟁력 분석과 개발전략", 『한국국제경영관리학회 춘계학술대회 논문집』, 한국국제경영관리학회, 2007. 5, pp. 243-264.
- 재정경제부, 2002, 『동북아 비즈니스중심국가 실현방안』.
- 재경부, 건교부, 해수부, 국민경제자문회의, 2005, 『제1차 물류·경제자유구역회의의 보고대회』.
- 조선일보 2001. 7. 30일자, 『한국, 글로벌기업 아태본부 유치 경쟁 뒤져』.
- 헤럴드경제신문 2002. 1. 8일자, 『다국적기업 적극 유치를』.
- KOTRA, 2004, 『싱가포르의 다국적기업 지역본부 유치정책과 현황』, KOTRA 무역관동향보고, KOTRA.
- KOTRA, 2005, 『홍콩, 외국인투자 늘어난다』, KOTRA 무역관동향보고.
- KOTRA, 2007, 『中國·汎長三角 經濟動向』, 中國地域本部·上海貿易館 보고자료.
- Behrman, J. N., 1972, The Role of International Companies in Latin America: Autos and Petrochemicals, Lexington, MA: Lexington Books.
- Lasserre, P. and H. Schütte, 2006, Strategies for Asia Pacific: Meeting New Challenges, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Lim, S. H., 2005, "Foreign Investment Impact and Incentive: A Strategic Approach to the Relationship between the Objectives of Foreign Investment Policy and Their Promotion", International Business Review, pp. 14(1), pp. 61-76.
- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), 2000., Servicing investors, investment promotion Toolkit, MIGA: Washington DC.
- Porter, M. E., 2001, On Competition, Boston: Harvard Business School Press.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 1998, World Investment Report 1998: Trends and Determinants, Sales No. E.98.II.D.5.
- Wells, L. T., 1999., Revisiting marketing a country: promotion as a tool for attracting foreign investment, FDI seminar on FDI issues: knowledge gains, Foreign Investment Advisory Service (FIAS).
- Wells, L. T. and A. G. Wint, 1990, Marketing a Country: Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment, Multilateral Investment Guarantee Agency: Washington, DC.
- Wint, A. G., 1992, Public Marketing of Foreign Investment: Successful International Offices Stand Alone, International Journal of Public Sector Management, 5(5), 27-39.
- Yehoue, E. B., 2005, "Clusters as a Driving Engine for FDI", IMF Working Paper, EP/05/193, International Monetary Fund.
- Young, S., N. Hood and A. Wilson, 1994, "Targeting Policy as A Competitive Strategy for European inward Investment Agencies", European Urban and Regional Studies, 1(2), pp. 143-159.

04

기 획 논 단

인천경제자유구역의

지속가능 도시교통정책

Sustainable Urban Transportation Policy for Incheon Economic Free Zone

황 기 연 | 홍익대학교 도시공학과 교수

Abstract

To respond to worsening global warming and energy problems caused by excessive auto uses, advanced countries recently set up new urban policy paradigm called new urbanism and smart growth, and start to implement associated policies such as job-housing balance, compact development, TOD(transit oriented development), traffic calming, and BRT(bus rapid transit).

The purpose of this paper is to suggest sustainable urban transportation policies for IFES. In this regard, it establishes equity, efficiency and social integration as main policy objectives, and proposes 6 branches of policy directions to accomplish the objectives.

First of all, it suggests that street design be modified from auto-oriented to pedestrian friendly pattern, and metropolis eventually be

headed toward called 'slow city' where human body energy becomes more popular than fossil fuels, and slowness has higher priority to speediness in transportation MOE(measure of effectiveness). Secondly, mass transit services should be improved by adopting BRT and tax benefit for transit users, and a tougher TDM(transportation demand management) policy such as congestion pricing should be implemented across cities. Thirdly, it is required for improving the effectiveness of transportation facility investment, that TDM take a role to accommodate at least 20% increasing travel demand prior to the investment. Lastly, it recommends that TOD be considered very important since it help integrate land use and transportation strategically.

인천경제자유구역의 지속가능 도시교통정책

황 기 연 | 홍익대학교 도시공학과 교수

I. 서론

1, 2기 신도시 그리고 제2기 지방 신도시의 건설을 되돌아보면 우리는 항상 자동차우선의 신도시 교통설계를 해 왔다. 이는 광로중심의 교통체계로 보행자와 대중교통이용자에 대한 배려보다는 자가용 이용자를 위한 교통설계였다. 승용차는 매력적인 수단으로 출발시간과, 목적지에 상관없이 자유로운 이동을 할 수 있다. 그렇지만 그에 따른 사회적 비용을 우리는 놓치고 있다. 분당, 일산 등의 1기 신도시에서 서울로 이어지는 경부고속도로와 자유로는 아침, 저녁으로 심한 정체에 시달리고 있다. 이는 도로의 용량을 늘이는 것이 해결책이 되지 않음을 의미한다. 자가용 이용의 증가와 이에 따른 정체로 인한 자동차 배출가스의 증가는 우리의 환경과 건강을 크게 해치고 있다. 특히 인천은 대형 경유 화물차가 많아 대기 환경이 좋지 못한 곳이다.

우리는 이제 새로운 교통 패러다임을 생각해야 할 시점에 왔다. 이제까지 거의 사회적 부담을 전혀 지지 않은 자동차를 운전해 오던 습관을 제도적으로 고쳐야

할 시점에 왔다. 최근 교통 선진국에서는 교통으로 인해 악화되는 환경 및 에너지 소비 문제를 대처하기 위해 신도시주의(Bohl, 2000), 스마트 성장 (Litman, 2003), 고밀도시(Kenworthy and Newman, 1998), 창의도시(Florida, 2002, Crane, 2007) 등의 새로운 도시패러다임이 등장하면서 직주근접, 고밀개발, 대중교통중심개발(Calthorpe, 1993; Cervero, 1996), 교통진정(Traffic Calming), BRT 등의 다양한 정책대안들이 논의되고 있다. 인천경제자유구역은 상호간에 상당한 영향력을 미치는 서울, 인천, 경기도가 맞닿아 있다. 이는 인천경제자유구역은 기존의 신도시와는 달리 상당부분의 자족수준을 갖출 수 있을 것으로 예상되지만 광역교통을 포함한 도시교통문제에 있어서는 자유로울 수 없고 이에 따라 본격적으로 해외에서 논의되는 새로운 패러다임을 수용한 최초의 대도시 모형이 되어야 한다.

본 논문의 목적은 최근 급속하게 개발의 속도를 더하고 있는 인천경제자유구역의 교통정책 패러다임을

환경과 교통약자를 배려하는 새로운 패러다임으로 정착시키고 이를 통해 미래 도시경쟁력을 극대화시키는데 있다. 인천경제자유구역은 첨단과 문화 그리고 환경이 어우러진 도시도 중요하지만 장애인, 어린이, 보행자, 대중교통이용자 등 사회적 약자가 살아가는데 사회적으로 차별이 없는 도시이기도 해야 한다. 인천경제자유구역의 교통정책은 최근 한국교통연구원(2007)에서 발표한 국가기간교통망 수정계획(안)에서도 천명되었듯이 자동차 중심에서 사람과 환경 중심의 지속가능한 교통체제로 옮겨가야 하며 승용차와 견줄

수 있는 대중교통서비스의 구축하고, 승용차 이용자에 의해 발생하는 사회적 비용을 원인자부담의 원칙에 의거해 징수하고, 화물차량에 대한 종합적인 교통관리 중심이 되어야 한다.

본 논문의 구성은 총 5장으로 구성되며, 제2장에서는 우선 인천경제자유구역의 교통현황 및 미래계획을 검토하고, 3장에서는 현재 진행되고 있는 계획의 문제점을 점검하도록 한다. 제4장에서는 교통약자 위주의 새로운 교통패러다임 실현을 위해 고려한 정책 대안을 제시하고, 5장에서는 결론으로 맺음한다.

II. 현황 및 미래 교통계획

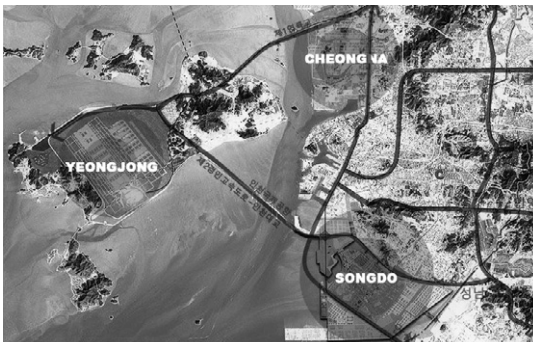
이 장에서는 인천경제자유구역(INCHEON FREE ECONOMIC ZONE, 이하 IFEZ)의 교통 현황 및 미래계획에 대해 살펴본다(인천광역시, 2006). 교통 현황 및 미래계획은 크게 도로체계와 대중교통, 그리고 녹색교통으로 나누어 알아보았다. 도로체계는 인접시, 도와 연관된 광역도로체계 및 도시내 거점간을 연

결하는 도시고속도로 및 도시부 교통체계를 중심으로 살펴보고, 대중교통은 도시철도와 버스, 신교통수단으로 나누어 각각에 대한 특징과 현황 및 계획을 알아보았다. 그리고 IFEZ가 표방하고 있는 녹색교통에 대해 살펴보았다.

1. 도로체계

IFEZ의 광역 및 간선도로체계는 남-북축으로는 제1서울외곽순환고속도로, 건설예정으로 있는 제2순환도로와 환서해안고속도로, 동-서축으로는 제1, 2, 3경인고속도로와 인천공항고속도로로 계획되어 있다(그림1참조).

〈그림1〉 광역 및 도시간선교통망 현황 및 계획



남-북축 노선 중 김포~인천~안양~서울을 잇는 제1서울외곽고속도로는 기 건설된 노선이고, 인천 남항~검단지구~경기도 파주를 잇는 제2서울외곽고속도로는 계획중인 노선이다. 그리고 환서해안고속도로는 서해안 고속도로 시흥 나들목 이남에서 갈려나와 송도 신도시~인천국제공항~강화~북한서해안축으로 연결되는 안이 검토되고 있는 노선으로, 인천대교를 가교로 송도신도시와 인천국제공항을 전략적으로 연계시키는 것은 물론 통일에 대비해 계획되었다.

동-서축 노선 중 서울 영등포~부평~석남~인천항 2도크를 잇는 제1경인고속도로와 영종도~인천~김포~자유로를 잇는 인천공항고속도로, 인천~시흥~광명~안양을 잇는 제2경인고속도로는 기 건설된 노선이다. 그리고 인천면허시험장~경기도 파주를 잇는 제3경인고속도로는 계획중인 노선으로, IFEZ에 수도권 남부 및 서해안벨트축의 성장 잠재력을 연결시켜줄 노

선이다. 또한 서구 가좌동 북항~인천시립공원묘지~서울외곽순환고속도로~장수 나들목을 잇는 가칭 '중부고속화도로'는 보조축에 해당하지만, 동-서축의 한 부분을 담당할 수 있을 것으로 예상된다.

한편, 도시부 도로체계는 격자형 도로체계를 근간

으로 하여 환상형 체계가 보완형태로 설계되어 있으며, 도로중심의 투자를 통해 인천의 서북부와 구도심부, 그리고 IFEZ를 연결하는 고속도로망을 확충하고, 고속도로 및 일반도로의 효율적인 연계를 꾀하며, 도시내 도로의 교통문제를 대처하고 있다.

2. 대중교통

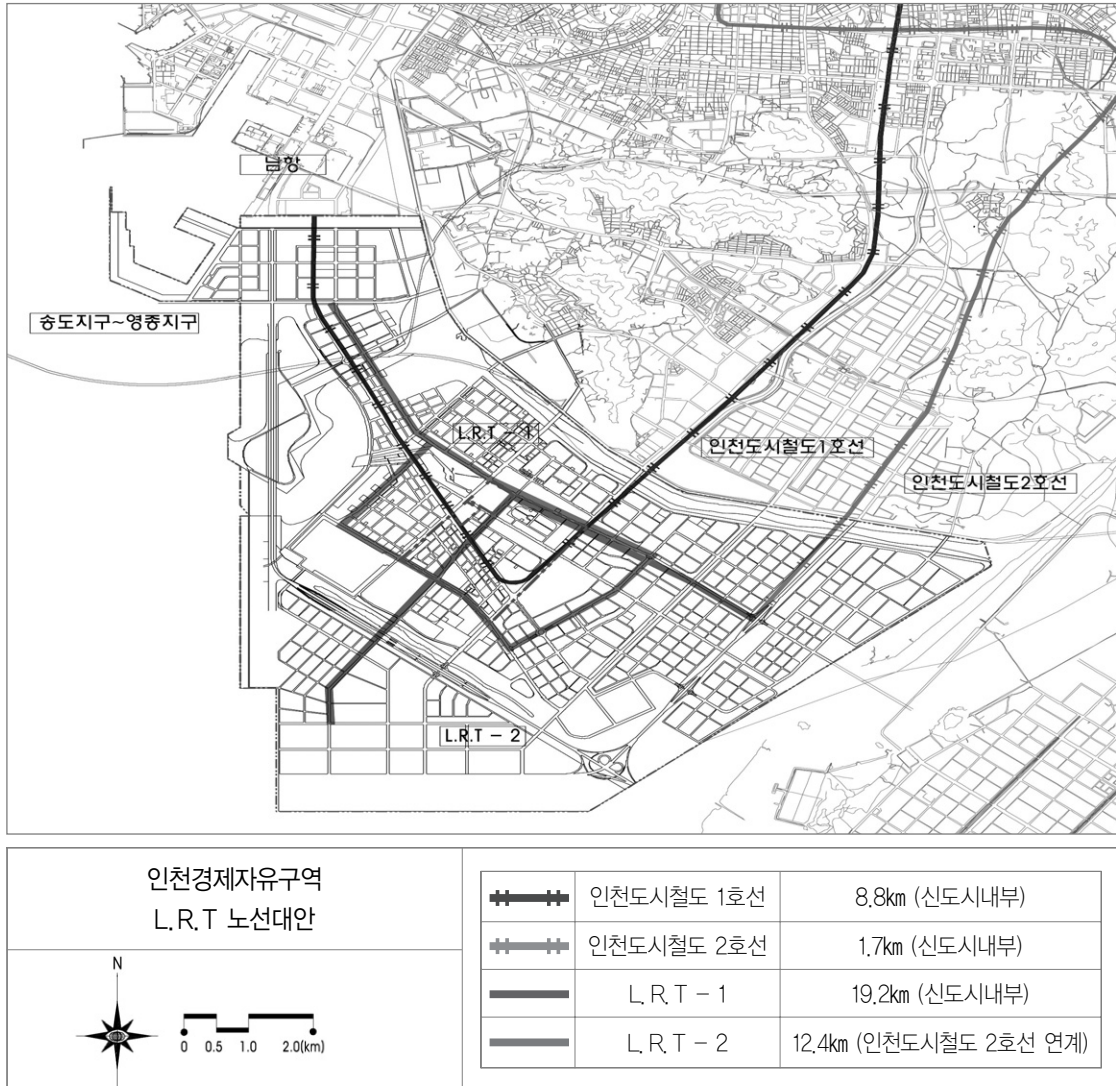
IFEZ의 개발이 완료되는 2020년경에는 전체 활동인구를 178만인 이상으로 예상하고 있다. IFEZ는 인천광역시 남단에 위치해 인천도심과는 약 8km, 서울도심과는 약 40km 떨어져 있다. 즉, 인천과는 그다지 멀지 않지만, 서울과의 거리는 일반적인 신도시의 그것보다 10km 이상 초과한다. 이는 IFEZ의 교통 정책 수립에 있어 광역대중교통이 중요한 요소임을 의미한다. 자동차 중심의 교통체계는 IFEZ의 경우 장거리 통근통행을 의미하는데, 이는 연료소모량 증가와 더불어 배기가스 배출의 증가로 인해 도시의 경쟁력을 떨어뜨리는 중요한 요인이 된다.

인천시는 도시 성장에 부응해 기존 도시철도 노선망을 보완하고, 타 교통수단과의 연계를 강화한 종합 도시철도망 체계를 확립함으로써 지역균형발전을 도모하는데 목표를 두고 있다. 그 내용을 살펴보면 도시철도 1호선은 송도신도시 추가 연장(151층 쌍둥이 빌딩)과 검단신도시(계양역) 연결이 검토되었고, 정부 지원 대상사업으로 확정돼 2013년 개통을 목표로 건설을 추진할 도시철도 2호선은 소래(논현2지구, 소래·논현 구역)까지 연장해 수인선과 연결하는 방안을 추진하는 것으로 검토되고 있다. 그리고 도시철도 3호선은 2호선이 당초 서구 오류동~남동공단 간 34km에서 서구 오류동~인천대공원 간 28.9km로 변경된 데 맞춰 노선 및 전동차 시스템을 재검토하였다. 또한 인천시는 인천도시철도 1호선 부평구청역까지 연장되는 서울지하철 7호선을 청라지구로 추가연장하고, 도시철도 2호선과 환승하는 방안도 추진해 나가기로 계획하고 있다. 한편, 각각의 도시구역에는 LRT와 PRT를 운행하여 도시지역 내부의 중심 대중교통체계로 구상하고 있다.

IFEZ에 적용할 신교통수단으로 고려되고 있는 시

스템에는 BRT, 경전철, 모노레일이 있다. 인천시는 오는 2010년 인천 청라지구~서울 화곡동 구간(17.9km)의 시범 운영을 시작으로, 2013년까지 '땅 위의 지하철'로 불리는 간선급행버스(Bus Rapid Transit, 이하 BRT) 9개 노선을 신설하는 계획을 확정했다. 1단계로 효성~화곡간 12.3km를 오는 2008년까지 완공하여 시범 운영한 뒤, 경인고속도로 직선화 완료 시기에 맞춰 2010년까지 효성~청라 구간(5.6km)을 개통할 예정이다. 송도신도시는 국제도시가 갖는 브랜드에 걸맞게 사업비 5,500억원, 연장 13km 규모의 고무차륜AGT(Automated Guideway transit, 이하 AGT)를 도입, 운영하기로 했다. AGT는 고무차륜 또는 철제차륜의 경전철이 제3궤조에 의한 전력을 공급받아 가이드웨이에 의하여 운행되는 시스템으로 무인자동운전이 가능하다. 영종지구는 국제관광단지 내 노선에 사용하기 위해 사업비 6,800억원, 연장 15km 규모의 모노레일 시스템을 도입하기로 했다. 모노레일은 1개의 주행로 위에 차량이 좌 또는 현수하여 주행한다. 모노레일은 용지의 점유면적이 적고, 도입공간과 구조물의 폭원이 적고, 급구배와 급곡선으로 운전이 가능한 장점을 가지고 있다.

〈그림2〉 송도신도시 지역 신교통수단과 도시철도 연장 및 신설 노선



3. 녹색교통

2013년 우리나라는 온실가스 의무 감축 대상국에 선정될 것이 확실하기 때문에 녹색교통의 중요성이 더욱 부각되고 있다. 특히 친환경적인 첨단도시를 표방하는 IFEZ는 녹색교통과 관련된 부분에 많은 관심을 기울이고 있다. 송도중앙공원은 송도 국제업무단지 내 12만평 규모로 만들어질 예정이다. 송도중앙공원은 수로로 업무 중심지와 연결되고, 주변의 대학교 캠퍼스와 연결되어 쾌적하고, 안전하며, 볼거리가 충분한 보행 및 자전거 도로가 들어서는 등 녹색교통의 중심지로서의 역할을 수행하게 될 것으로 예상된다. 그리고 청라지구와 영종지구 역시 도심 내부의 자동차 위주 통행이 아닌 대중교통과 보행, 그리고 자전거를 이용한 통행을 촉진하기 위한 계획이 진행되고 있다.

퍼스와 연결되어 쾌적하고, 안전하며, 볼거리가 충분한 보행 및 자전거 도로가 들어서는 등 녹색교통의 중심지로서의 역할을 수행하게 될 것으로 예상된다. 그리고 청라지구와 영종지구 역시 도심 내부의 자동차 위주 통행이 아닌 대중교통과 보행, 그리고 자전거를 이용한 통행을 촉진하기 위한 계획이 진행되고 있다.

III. 기존 계획에 대한 진단

이 장에서는 앞에서 살펴본 도로체계와 대중교통, 녹색교통의 현황 및 미래 계획에 대한 문제점에 대해 알아본다. 우선, 현재까지 나타난 광역교통체계에 관련된 계획을 보면 인천시의 광역교통 및 도시교통 문제는 우선적으로 도로투자를 통해 해소하려 하고 있다는 판단이다. 특히 경제자유구역내의 3개지역을 연계하는 수단은 도로밖에 없기 때문에 향후 교통수요가 늘어났을 경우 한정된 지역간 도로의 교통혼잡과 그에 따른 대기환경 오염문제 등이 우려된다. 대중교통의 수요 확보가 초기 단계에 문제가 되더라도 최근의 도시개발의 경향이 한적한 외곽도시에서도 대중교통과 개발을 연계하고 있기 때문에 이에 대한 배려가 아쉽다.

둘째, 도시철도 및 경전철 등의 투자시기가 도로에 비해 다소 늦게 책정되어 자동차교통에 익숙한 통행습관이 정착된 후 대중교통으로 전환되기 어려운 점이 우려된다. 특히 지역내부의 대중교통수단이 대부분 신통수단으로 계획되어 있고, 착공시기도 미정인어서 도시내부의 자동차교통으로 인한 혼잡이 우려된다. 현재 IFEZ에 신통수단이 도입되는 시기는 2014년 이후로 연기될 것으로 예상된다. 이는 IFEZ의 도시기반시설 건설이 진행중이고, 교통 수요 부족으로 인해 민간투자자가 나서지 않는 등 투자비용에 비해 재정적 부담에 따른 결과로 추정된다. 그러나 선행되는 교통투자는 수요를 창출한다는 사실을 고려해야 한다. 따라서 신통수단이 완성될 때 까지는 버스교통을 도시내부의 간선 대중교통체계로 보다 적극적으로 활용하는 계획이 보다 적극적으로 마련되어야 할 것이다. 또한 현재 송도신도시, 영종지구, 청라지구에 계획된 각각의 신통수단 즉, AGT, 모노레일, BRT는 각각의 지구 특성에 맞춰 계획된 신통수단이다. 그러나 계획에 따라 AGT, 모노레일, BRT가 각각 따로 건설되어 운영되는 경우, 통합되어 운영될 경우에 비해 건설 및 유지 관리와 이용에 따른 불편이 예상된다. 그러므로 시작단계부터 서로 다른 수단을 통합적으로 연계하여 이용에 불편이 없도록 시스템을 설계하여야 할 것으로 판단된다.

셋째, 인천시는 전통적으로 전체 차량 중 화물차의 비율이 높은 곳으로, 화물차는 승용차에 비해 적어도 2배 이상의 PCU를 가진다. IFEZ의 광역도로체계는 화물차에 대한 고려가 필요하지만, 현재 그와 관련된 계획은 명확하게 찾아볼 수 없다. 경제자유구역에 신설되는 신도시와 화물교통체계를 명확하게 구분하여 도시의 정온성을 유지하고 동시에 화물교통의 신속한 이동을 배려하는 교통체계가 아쉽다.

넷째, IFEZ는 녹색교통에 있어 상당 부분 발전된 형태의 계획을 제시하고 있다. 넓은 의미에서 녹색교통은 화석연료나 기타동력의 힘에 의존하지 않고 이동이 가능한 수단으로, 대표적인 예로 보행과 자전거를 들 수 있다. 그러나 녹색교통을 단순히 녹색교통의 의미만으로 적용해서는 안 된다. 녹색교통이 여가 수단이 아닌 도시 교통 수단으로 이용될 때에는 환승 등 대중교통과의 연계를 고려하는 것이 중요하다. 송도신도시의 경우, 송도중앙공원에 환승센터 설치를 통해 녹색교통 실현하는 계획은 좋지만, 보다 구체적인 녹색교통 마스터플랜이 필요하다. 마스터플랜의 부재는 이미 계획된 대중교통 체계에 단순히 녹색교통의 단편적인 요소만을 삽입하는 정도에 그칠 수 있기 때문이다. 녹색교통은 대중교통의 하위 개념이 아니다. 효과적으로 계획되어 운영되는 녹색교통은 대중교통의 이용을 촉진시키고, 승용차 수송 부담률을 낮출 수 있는 근본적인 방안이다. 그러므로 녹색교통을 중심으로 각 교통수단간의 효과적인 연계를 통해 IFEZ의 교통 서비스 수준을 높이는 것은 IFEZ의 성공과 국제 경쟁력을 높이는 길이다.

IV. 향후 교통정책 목표

앞에서 논의된 IFEZ의 교통계획 현황 판단과 문제점 진단을 근거로 향후 IFEZ가 지향해야할 교통정책의 목표를 제시하면 다음과 같다. 첫째, IFEZ가 “사회적 약자가 살아가는데 어려움이 없는 사회”를 이룩하기 위해서는 교통투자가 자가용 승용차가 아닌 보행자, 자전거와 대중교통, 환경이 중심이 되는 교통체계를 구축하여야 할 것이며 (류재영, 2006; 황기연·조용학, 2001) 특히 경제자유구역간을 상호 연계하는 대중교통 서비스가 이루어져야 할 것이다. 반면 승용차 이용자들은 수익자/원인자 부담의 원칙에 따라 적절한 비용을 부담하여야 한다.

둘째, “지속가능한 저비용 고효율의 사회”를 추구해야 한다. 이를 이룩하기 위해고비용의 시설물 건설중심 대안 대신 저렴한 관리대안을 모색하고, 자동차수

요를 저감시키며, 사회적 비용을 경감시키는 환경친화적 교통체계를 구축해야 한다.

셋째, “사회적 제기능이 서로 유기적으로 통합되고 균형을 이룬 사회”를 추구해야 한다. 이를 이룩하기 위해서는 도시계획과 교통, 환경 등이 조화되고, 경제활동인 물류이동을 충분히 배려되어야 한다.

구현해야 할 목표 기초하여 교통 정책이 나아가야 할 개략적인 방향을 제시하면 아래와 같다: ① 사람/환경 중심의 교통체제로 패러다임의 일대전환, ② 승용차에 경쟁할 수 있는 대중교통서비스 제공, ③ 원인자/수익자부담의 원칙을 철저히 적용, ④ 화물차량의 원활한 흐름을 보장, ⑤ 교통시설투자의 효율성 향상, ⑥ 종합적 도시관리정책 추진 등이다

V. 교통정책 방향 및 전략

1. 사람과 환경중심의 교통체계 구축

지구온난화, 대기오염 등 교통으로 인한 사회적 문제가 심각해지면서 자동차중심의 교통체계를 지속가능한 교통체제로 전환하기 위한 노력은 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 유럽에서는 슬로우시티(Slow City) 운동이 확산되면서 인간의 생체에너지를 최대한 활용하는 노력이 진행되고 있으며 (Norgard, 2005), 신도시주의(New Urbanism)에서도 보행자 친화적 가로 설계 방안이 활발하게 제시되고 있다 (Kata, 2006; Davies, 2000). 정책방향에 따른 구체적인 정책대안을 제시하면 아래와 같다.

1) 보행친화형 도시설계

구체적인 도시설계시 보행자 친화적 도시가로를 설계해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 원칙을 준수해야 한다.

① 도시부에서 블록을 구성할 때 대형블록을 지양

해야 한다 (이수민 외, 2007). 블록 길이가 300m가 넘는 블록은 블록간 도로폭이 최소한 편도3차선 이상 되어야 하기 때문에 신호등에 의해 보행이 차단되는 문제가 있고, 직선거리가 아닌 블록을 위회해서 목적지를 가야하기 때문에 보행거리가 길어지는 부작용이 있다. 소형블록의 경우 도로폭이 좁기 때문에 신호등의 설치없이 보차혼용 도로 설계가 가능하다.

② 교차로의 크기를 가능한 적게 하고 교차로에서 교통섬과 완화차선을 최소화해야 한다. 대형교차로와 완화차로는 차량의 빠른 소통을 위해서는 바람직하지만 보행자들의 보행동선을 복잡하고 길게 하는 부작용이 있다. 또한 교차로 크기를 적게 하면 보행신호시간이 짧아지면서 차량소통이 오히려 원활해지며, 교차로의 접근성 좋은 상업부지 공간을 최대한 활용할 수 있는 이점도 있다.

③ 도로를 다양한 기능으로 디자인해야 한다(그림 3 참조). 도로는 차량만이 아니라 보행자, 녹지공간, 휴

〈그림3〉 캐나다 토론토 수변도심 가로 디자인의 예



식공간, 바람통로, 주차공간, 버스전용차선, 버스정차공간, 자전거길 등의 다양한 기능을 수행하기 때문이다. 따라서 차량소통을 위한 공간은 최대 편도3차선(직진, 좌회전, 우회전 1차로씩)을 원칙으로 설계하고, 나머지 공간은 다목적으로 활용해야 한다. 차선이 편도4차선을 넘으면 차선변경, 불법주차 등으로 인해 도로용량이 오히려 감소하는 부작용이 생길 수 있다.

④ 보행의 연속성을 확보하기 위해서는 보행자 밀도가 높은 도로에서 건물전면으로 차량이 진출입하지 못하도록 주차장을 후면이나 측면에 배치하고, 여러 개의 건물이 공동으로 활용하는 주차장을 만들어서 세가가가 많이 생기는 것을 최소화해야 한다. 또한 건물 전면 뒷물림공간(Setback)으로 차량이 주차하는 것을 막기 위해 상업·업무형 가로에서는 건물과 보도가 서로 거리없이 인접하도록 하거나 거리카페를 위한 공간으로 활용할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다.

⑤ 중정형 단지를 장려하여 차량을 이용한 외부로의 이동없이 단지 내부에서 보행으로 쇼핑, 레크리에이션 등 다양한 기능을 수행할 수 있도록 한다.

⑥ 보행의 쾌적함을 높이기 위해서는 보행의 재미와 편리함을 높이는 설계적 배려가 필요하다. 가능한 건물의 1층을 일반인들이 접근하여 활용할 수 있는 카페, 전시장, 음식점 등의 용도로 활용하여 보도공간을 확장하도록 하며, 건물의 개방감을 높이기 위해 투명한 외장을 쓰고 가능한 건물의 3면을 통해 건물로의 접근이 가능토록 한다.

⑦ 주로 보행자들을 대기오염과 소음, 진동 등에 직접적으로 노출시키는 갓길 버스전용차로는 최소화되어야 한다.

2) 슬로우 시티 인프라의 확충

도시를 지속가능하게 만들기 위해서는 인간의 생체 에너지를 최대한 활용할 수 있도록 시설적인 배려가 필요하다.

① 서울 명동에서 시행되고 있는 교통진정지구(traffic calming zone)로 불리우는 프로미나드(promenade) 또는 걷고 싶은 거리 사업을 적극적으로 추진하여야 한

다. 또한 일본 동경의 긴자거리와 뉴욕의 중심가처럼 평일에는 찾길던 곳을 주말에는 보행자전용을 전환하여 품물시장 등으로 활용하는 방안을 도입해야 한다.

② 보행자를 위해 교차로 횡단보도를 확충하고 편도2차로 이하에서는 신호가 없는 대신 보행자 안전시설을 갖춘 보차혼용도로를 많이 설치해야 한다 (그림 4 참조). 보행자를 위한 가로시설물을 적절하게 설치하기 위해 지구교통개선 사업을 적극적으로 시행할 필요가 있다. 이미 서울시의 경우 광화문에 보행로를 신설하고 명동, 건국대앞 등은 보행자 친화적인 거리로 변화되었고 돈화문길도 공사중에 있다.

〈그림4〉 미국 시애틀 중심가의 보차혼용도로



③ 수변공간 및 교량을 따라 원거리 자전거도로망을 갖추고, 프랑스 파리와 같이 무료자전거 시스템을 도입하여 도시내 단거리 환승수단으로 자전거의 이용을 적극 장려해야 한다. 참고로 파리에서는 광고업자가 광고물을 자전거와 자전거 주차장 등에 부착하는 대신 무료자전거를 30분 이내거리에서 카드를 이용해 손쉽게 갈아탈 수 있는 제도를 성공적으로 시행하고 있다.

2. 경쟁력 있는 대중교통서비스 제공

대중교통수단의 경쟁력을 높이기 위해서는 아래와 같은 조치를 취할 필요가 있다.

① 고밀도로 개발된 가로에서 대중교통중심가로제를 시행할 필요가 있다. 이러한 가로들의 현실은 승용차의 과다한 이용으로 도로는 혼잡하고 보행자들의 공

간은 충분하게 배려되지 못하고 있다. 따라서 이러한 가로에서 교통서비스를 혁신적으로 개선하기 위해서는, 지하에 지하철이 있다하더라도 지상에 버스를 투입하고, 중앙버스전용차로제를 도입하여 버스의 신속한 흐름을 보장해야 하며, 보행자를 위해 차도를 줄이고 보행공간의 확충하는 대중교통중심가로제의 도입이 필요하다.

② 도시간 또는 도시내 장거리 이동을 위해서는 신공항철도와 같은 광역급행도시철도, BRT 등의 대중교통으로 유도하여 장거리 자동차통행을 억제하고, 고속도로의 번잡한 시내구간에서 버스전용차로제를 전일화한다.

③ 대중교통의 요금지불체계를 교통카드로 통합하고, 수단간 환승편의시설 정비, 환승요금할인제도 도입, 신교통수단, 다양한 콜시스템을 기반으로 한 택시 서비스를 제공한다.

④ 대중교통이용자들에게 고용주가 이용보조금을 지원할 경우 세금감면 혜택을 주어 대중교통이용을 재정적으로도 적극 장려한다.

3. 원인자/수익자부담의 원칙 준수

승용차 이용자에게 대해서는 원인자/수익자부담의 원칙을 철저히 적용하고 이를 통해 얻은 수익은 철저히 대중교통수단을 고급화하고 통합운영기관을 재정적으로 지원하는데 투여해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 전략을 추진해야 한다 (황기연 · 엄진기, 2000).

① 혼잡이 예상되는 중심권역에 대해서는 스웨덴의 스톡홀름과 같이 혼잡통행료를 부과하도록 하고 싱가포르와 같이 교통량 수준에 따라 가변적으로 변화하는 혼잡통행료를 징수하는 방안도 검토해야 한다. 혼잡료 수입금은 대중교통개선에 사용하도록 한다. 또한, 각 건물별로 교통량 감축정도에 따라 교통유발부담금을 차등 적용하는 기업체교통수요관리를 철저히 시행해서 무료주차로 인한 과도한 교통수요유발을 미연에 방지토록 한다.

② 백화점 또는 대규모 업무시설 밀집지를 미리 도시교통정비촉진법에 의한 교통혼잡특별관리구역으로 지정하고 선택과 집중의 논리에 따라 다양한 교통관리

대안 및 도시설계기법을 활용하여 집중 관리함으로써 도시교통문제의 암적 요인인 대규모 수요발생지에 대한 적극적 처방을 시행한다.

③ 업무/상업 용도의 주차장에 대해서는 주차장세를 부과할 수 있도록 하여, 과다한 주차장 공급으로 인한 주차수요 흡인 요인을 미연에 방지하도록 한다.

④ 도시내 고속도로를 철저하게 유료화하여 도시고속도로의 원활한 흐름을 보장하고, 외곽에서 시내로 진입하여 통과하는 자동차교통을 최소화하여야 한다.

4. 화물교통에 대한 신중한 배려

화물차량에 대한 운행규제는 제한적으로만 시행되어야 하며, 화물통행망을 구축하여 원활한 흐름을 보장할 수 있는 도로투자 또는 개선은 사업의 우선순위가 확보되어야 한다. 또한 택배, 조업주차 등을 통해 단말물류의 효율성을 높여야 한다. 이를 위해

① 화물차량이 운행이 많은 곳에 화물전용도로 또는 화물전용차로 도입을 추진하고,

② 도심 상업지구에서 단말물류비 감소에 위한 화물조업주차제도를 시행하고, 화물차량으로 인한 지구내 혼잡을 완화시키기 위해 트럭타임플랜(Truck Time Plan)과 같은 제도를 도입해 정해진 시간에만 조업활동이 가능하도록 유지해야 한다. 한편 화물차량건물신축시 조업관련 시설 설치를 의무화하도록 주차장법 등에서 이에 관한 조항을 강화할 필요가 있다.

③ 현재 이륜택배업은 길거리의 무법자로 교통사고, 배달사고, 무보험, 불법도로점유 등 많은 문제점을 일으키고 있으나 법에서 적용할 수 있는 단속조항이 없고, 또한 화물자동차운송사업법에서는 하나의 운송사업으로써 이륜택배업을 인정하고 있지 않기 때문에 문제는 날로 더욱 심각해지고 있는 실정에 있다. 따라서, 이러한 이륜차(오토바이) 택배를 제도화함으로써 불법운행/주차에 따른 단속근거를 마련하고 영업환경을 개선할 필요가 절실하다.

④ 도시내에 소화물집배송센터를 건립하여 소화물 일관수송을 활성화하고, 종합물류정보통신망을 구축하여 물류비를 감소시킬 필요가 있다.

5. 교통시설투자의 효율성 향상

기존에 많은 비효율로 인해 문제가 되어 왔던 교통시설투자의 효율성을 높이기 위해:

① 도시기본계획, 교통정비기본계획과 같은 주요 계획 수립시 시설공급에 앞서 기존 시설이용효율개선을 통해 처리할 교통량과 수요관리를 통해 감축할 교통량 목표를 미리 설정하고 나머지 모자란 부분에 대해서만 새로운 시설을 공급하는 방안을 강구할 필요가 있다. 기존에 있는 교통관련 법정계획에서는 늘어나는 교통수요에 대해 대부분을 공급적 처방에 의해 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 공급적 처방은 많은 예산을 확보할 수 있기 중요한 정책수단으로 우선순위를 높게 두고 있으나, 교통체계관리, 교통수요관리, 접근관리와 같은 저비용의 관리적 수단은 단순히 나열하는 수준에 불과하였다. 미국의 경우 CMP에서는 늘어나는 교통량의 20%를 관리를 통해 해결하도록 하고 있고, 프랑스는 4-8%의 교통량을 관리를 통해 처리하도록 규정하고 있다.

② 도로투자의 경우 새로운 도시고속도로의 신설보다는 기존 도로간의 연계체계를 강화하여 효율을 높이고, 도시철도의 경우 기존선을 계량하여 급행서비스 및 광역서비스 기능을 수행하도록 하거나, 기존선에서 분기되어 새로운 수요지역을 서비스할 수 있도록 지하철 건설시 고려해야 한다.

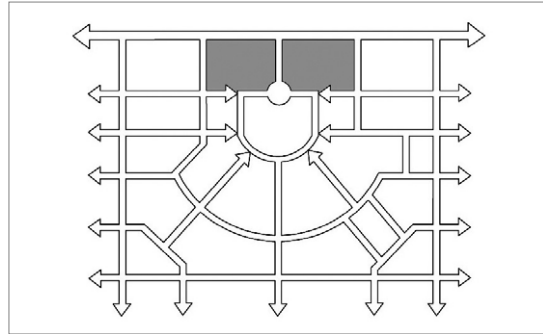
③ 교통관리기법을 다양화하여 접근관리, 토지이용관리, 도시설계, ITS, 사고관리 등을 적극 활용하고 이를 위해 교통행정 전문가를 육성하고 적어도 시/군 단위에서는 최소한 1인 이상을 확보하도록 하여 관리시대의 교통정책이 효율적으로 집행되도록 추진(현재 시/군 단위 교통전문가는 전무한 상태로 비전문가, 정치적 이해관계에 의해 예산의 효율적인 집행이 안되고 있는 실정)한다.

6. 종합적 도시관리정책 추진

1970년대와 80년대부터 새로운 도시계획 이론으로 제시되기 시작한 뉴어버니즘(New Urbanism) 도시 계획가들은 새로운 신도시를 건설하거나 외곽으로 주거지가 확산되는 것을 방지하기 위해 기존 시가지를 재생하는 방안을 제시하고, 대중교통과 연계된 고밀 개발이 교통문제를 해소할 수 있다고 주장한다. 이와 관련된 정책을 제시하면 다음과 같다:

① 신도시주의 계획에서는 새로운 도시구성방법인 “집중형 그리드방식”의 TOD 개발을 추구하는데, 이는 근대 모더니즘의 반도시적문제를 개선하는 동시에, 도시의 지속가능성에 대한 논의를 포괄하고 있다 (그림 5 참조). 즉, 기존의 차량중심의 계획에서 대중교통, 보행중심의 커뮤니티를 조성하는 지역차원의 실천적인 해결방안을 제시하여 미국에서만 125개 이상의 프로젝트에 적용되어 좋은 평가를 받고 있다.

〈그림5〉 집중형 그리드 방식의 TOD 개발



② 신도시주의(New Urbanism)이 지향하는 원리는 기개발된 도시내부를 보다 집약적(Compact)으로 발전시킬 필요가 있다고 주장한다. 이와 신도시주의 정책이 지향하는 토지이용특성을 요약하면 <표 1>과 같다 (황기연 · 조용학, 2005).

〈표 1〉 신도시주의 정책이 지향하는 토지이용특성

구 분	Smart Growth
도시개발밀도	고밀도 (Compact), 집약적 활동 (Clustered Activities)
성장패턴	기개발된 도시공간의 재생 (Infill Development)
토지이용	복합된 기능이 함께 밀집된 토지이용 (Mixed Land Use)
도시서비스	지역내, 소규모, 대부분 보도접근거리내 위치
교통	다양한 교통수단, 보행, 자전거, 대중교통 장려
연결성	도로, 보도, 경로 간의 연결성 높음
거리디자인	사람들의 다양한 활동에 유리한 디자인, Traffic Calming
계획절차	지방정부와 이해관계자들간의 긴밀한 협력 및 공동 계획
공공 부지	도로경관, 보행환경, 공원, 공공시설 등 공공기능에 활용

VI. 결론

동북아시아의 거점도시로 인천경제자유구역의 윤곽이 서서히 구체화되고 있다. 교통 측면에서 보면 대체로 고속도로와 철도망 등 광역교통망과 지하철 등

도시내 간선교통망은 일부 아쉬운 점은 있지만 큰 골격이 잡혀서 큰 무리없이 추진되고 있는 것으로 판단된다. 향후의 과제는 새로운 신도시로서 기능을 원활

하게 하기 위해 큰 골격만 짜여진 도시의 교통체계의 내부를 상세하게 들여다보면서 어떻게 시대가 요구하는 방향으로 만들어 나가느냐 하는 것이 대단히 중요하다.

본 논문의 목적은 지속가능성이라는 시대적 패러다임을 반영한 IFEZ의 도시교통정책 대안을 제시하는데 있고 이를 달성하기 위한 교통정책의 목표를 사회적 약자 배려와 고효율, 사회적 제기능의 통합이라는 데 설정하였다. 이를 달성하기 위한 교통정책 방향으로 크게 ① 사람/환경 중심의 교통체계, ② 경쟁력 있는 대중교통서비스 제공, ③ 원인자/수익자부담의 원칙 준수, ④ 화물차량의 원활한 흐름을 보장, ⑤ 교통시설투자의 효율성 향상, ⑥ 종합적 도시관리정책 추진 등의 6개를 설정하고, 각각에 대해 추진해야 할 구체적인 정책내용을 소개했다.

보행자 친화적 도시설계를 통해 가로설계의 방향을 철저하게 자동차에서 보행자 위주로 전환시키고, 신속함에 대비되는 생체에너지에 의존하는 슬로우 시티 인프라에 대한 정책 대안을 제시했다. 대중교통중심

가로제의 시행과 대중교통이용보조금 제도를 도입해 대중교통이용자들의 승용차 대비 상대적인 경쟁력을 높이고, 교통혼잡이 우려되는 도심 등에서는 혼잡통행료제도와 같은 강력한 교통수요억제책을 건의했다. 예상되는 화물교통에 대한 처방으로는 화물전용차로제와 트럭타임플랜 등의 시행을 제안하여 일반 가로 교통과 보행자 등과 화물교통이 혼란되면서 오는 가로환경의 질적 저하를 예방토록 했고, 향후 교통시설투자는 교통수요관리를 전제로 효율적인 시설투자가 되도록 제안하였다. 마지막으로 도시 제기능의 복합화를 통해 교통문제를 해소하기 위해 신도시주의와 스마트성장이론에서 제기하는 대중교통중심개발(TOD) 방안에 대해 제시했다.

본 논문에서 제시된 환경친화적이고 지속가능한 교통정책이 구체적으로 실현되면서 인천경제자유구역의 신도시들이 기존의 도시가 겪었던 대기오염, 지구온난화, 교통혼잡과 같은 자동차로 인한 치명적인 사회적 비용에서 해방된 창의적인 미래도시로 태어나길 바란다.

참고문헌

- 류재영, 2006, "혁신도시의 교통체계 구축 방향" 교통기술과 정책, 제3권제1호, pp. 23-26.
- 인천광역시, 2006. 10, 인천경제자유구역 송도지구 개발계획(변경)
- 황기연 · 엄진기 2000, 「교통수요관리론」, 청문각.
- 황기연 · 조용학 2005, "도심고밀개발전략의 교통영향분석", 「국토계획」, 40(3): 91-105.
- 황기연, 조용학 2001, "도시교통정책의 신패러다임 구상," 현 대사회와 행정, 2001, 12월호
- 한국교통연구원, 2007. 5, 국가기간교통망 수정계획(안) 공청회 자료
- Bohl, C. 2000, "New Urbanism and the city: Potential Applications and Implications for Distressed Inner-city Neighborhoods," Housing Policy Debate, 11, 761-801.
- Calthorpe, P. 1993, The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream, New York: Princeton Architectural Press.
- Cervero, R. & Kockelman, K. 1997, "Travel Demand and the 3Ds: Density, Diversity, and Design", Transportation Research D, 2: 199-219.
- Cervero, R. 1996, "Mixed land-use and commuting: evidence from the american housing survey", Transportation Research Part A 30(5), 361-377.
- Crane, L. 2007, "Creative Industries Districts: An Innovative Concept for an Innovative Time" Conference on When Creative Industries Crossover with Cities, Hong Kong, Apr. 2-3, Proceeding pp.200-209.
- Davies, L. 2000, Urban Design Compendium, English Partnerships, The Housing Corporation.
- Florida, R. 2002, The Rise of the Creative Class: and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life, New York, Perseus Books Group.
- Katz, P. 2006, The New Urbanism: Toward an Architecture of Community, McGraw Hill Korea, Inc.
- Litman, T. 2003, "Evaluating Criticism of Smart Growth, VTPI(www.vtpi.org), 2003.
- Newman, P., Kenworthy, J. 1989, Cities and Automobile Dependence, An International Sourcebook, Avebury Technical, Great Britain.
- Norgard, J. 2005, "Under-use of body energy and over-use of external energy" ECEEE 2005 Summer Study Proceedings, pp.243-252.



지역연구

01. 버스 - 도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구

A Study for Evaluating Facilities Provided for Transferring Between buses and metros

석종수 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 연구위원

신도겸 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

채경환 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

02. 인천광역시 아동양육시설 발전방안 연구

The Study on Development Plans for Child Welfare Institutions in Incheon City

박은미 | 서울장신대학교 사회복지학과 조교수

03. 日帝下(1920~30年代) 仁川 精米勞動者의 罷業과 階級意識

The Strikes and Class Consciousness of the Rice Polishing Workers Under Japanese Rule(1920-1930)

민윤 | 부천 삼일초등학교 교사

지 역 연 구

01

버스 - 도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구

버스 - 都市鐵道 間 物理的 換乘 環境 評價 研究

A Study for Evaluating Facilities Provided for Transferring Between buses and metros

석 종 수 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 연구위원
신 도 겸 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원
채 경 환 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

Abstract

Improving the rate of public transportation usage has been an important issue and a goal in many metropolitan cities to manage the problems resulting from a high rate of car usage. The local government of Incheon has considered and implemented alternatives to improve the rate of public transportation usage. It is true that the rate has remained stable. One of the reasons may be the inconvenience of transferring between two or more transport modes, an essential activity in a large city like Incheon. Despite this fact, studies on this topic are lacking.

In this paper, we will report on the study for evaluating facilities provided for transferring between buses and metros. The method requires quantitative measurement of the

facilities related to bus-metro transfer and qualitative opinions from the passengers who actually transfer between the two modes. The physical measurement of the facilities is conducted at each entrance of an individual metro station to its nearest bus stops. To obtain and analyze the opinion of passengers, questionnaires and AHP (Analytic Hierarchy Process) are used. From the two data, a statistical relation is analyzed, and then an index evaluating the bus-metro transfer convenience for an individual site is built.

In conclusion, walking time between a metro station and a bus stop is the most influential factor, followed in order by wait time, transfer information, and convenience facilities.

버스 - 도시철도 간 물리적 환승 환경 평가 연구

석 종 수 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 연구위원

신 도 겸 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

채 경 환 | 인천발전연구원 도시계획교통연구실 책임연구원

I. 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

도시교통문제를 개선하기 위해서는 대중교통 수송 분담률을 높일 필요가 있으며, 많은 도시들이 대중교통 수송 분담률을 높이기 위한 정책을 펴고 있다. 그러나 많은 노력에도 불구하고 대중교통수단의 수송 분담률은 크게 변하지 않고 있는 것이 사실이다. 대중교통 수송 분담률이 높아지지 않는 것은 대중교통수단 간 환승이 불편한 것이 한 원인이 될 수 있다.

2006년에 실시된 '수도권 가구통행 실태 조사'(수도권교통조합, 2007) 결과를 보면 인천지역 버스 통행자들의 도시철도 이용 환승 비율이 20.7%로 버스를 이용한 환승 비율(64.8%) 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다. 2002년의 가구 통행 실태 조사(인천광역시, 2003)에서는 버스-도시철도 간 환승 비율이 44.7%로 버스-버스 간 환승 비율 32.4%보다 더 높았다. 이와 같이 인천과 같이 도시철도망이 완전하게 구축되지 않은 도시에서는 버스와 도시철도 간 환승이 매우 빈번하게 발생하고 있다.

그러나 대부분의 도시에서는 도시철도역과 버스 정류장이 개별로 건설되고 관리되어 왔기 때문에 버스를 이용한 도시철도역 접근이 원활하지 못한 실정이다. 녹색교통에서 1997년에 실시한 설문 결과에 의하면 지하철과 버스 노선의 연계성을 강화하는 것이 지하철이 다른 대중교통수단과 연계성을 확보하는 데 가장 시급한 사항이라고 응답한 사람들이 조사대상의 77%나 된다. 따라서 대중교통 간 환승의 부담감을 줄여주는 정책이 절실히 필요한 실정이다.

지금까지 국내외에서 보행 서비스 수준이나 차내 서비스 수준, 정류장의 서비스 수준 등을 평가하기 위한 각종 연구들은 활발하게 수행되어 왔지만, 환승 환경을 종합적으로 평가할 수 있는 방법에 대한 연구는 매우 미흡하였다. 그 결과 환승 환경을 개선하기 위한 사업의 우선순위를 결정하거나 개선 대상 지점을 선정하는데 필요한 기준이 부족하였다. 따라서 버스-도시철도 간 환승 환경을 효과적으로 개선하기 위해서는

버스-도시철도 간 환승 환경을 객관적으로 평가할 수 있는 평가 방법을 개발하는 것이 필요하다.

이 연구에서는 이와 같은 배경을 바탕으로 대중교통 수단의 환승 환경을 평가하는 방법을 개발하고 이

를 이용하여 인천시의 대중교통 환승 환경을 평가하는 것이 목적이다. 또한 인천시의 환승 환경을 평가한 결과를 이용하여 인천시의 환승 환경을 개선 방안을 수립하는데 필요한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구 범위와 내용

1) 연구 범위

환승의 종류에는 대중교통수단 간 환승과 대중교통수단과 개인교통수단 간 환승이 있다. 개인교통수단과 대중교통수단 간의 환승은 주로 자가용 승용차나 자전거 등 개인교통수단을 이용하여 대중교통수단을 이용할 수 있는 버스 정류장 또는 도시철도 역으로 접근하여 대중교통수단을 이용하는 형태로 환승 주차장, 배웅 주차장 또는 자전거 주차장이 구비되어 있어야 한다.

대중교통수단 간 환승은 같은 종류의 교통수단 간 환승과 다른 교통수단 간 환승으로 나눌 수 있다. 도시철도와 도시철도 간 환승, 버스와 버스 간 환승이 같은 종류의 교통수단 간 환승에 속하며, 버스와 도시철도 간 환승이 다른 대중교통수단 간 환승의 대표적인 형태다.

환승의 종류와 형태에 따라 정책의 방향이 달라져야 한다. 대중교통수단과 개인교통수단 간 환승을 원활하게 하기 위해서는 환승 주차장을 정비하는 것이 필요하며, 대중교통수단 간 환승을 원활하게 하기 위해서는 환승에 따른 불편과 부담을 줄여주는 정책이

필요하다. 인천광역시에서는 대중교통수단과 개인교통수단 간 환승도 많이 일어나고 있지만, 주로 대중교통수단 간 환승이 일어나고 있으며 그 중에서도 대중교통망 특성으로 인해 도시철도와 버스 간 환승이 가장 많이 일어나는 것으로 조사되었다.

따라서 이 연구에서는 가장 많은 비중을 차지하고 있는 형태인 대중교통수단 간 환승 중에서 버스와 도시철도 간 환승과 관련된 환경을 연구의 주 대상으로 하였으며, 인천광역시의 모든 도시철도 역을 연구의 대상으로 하였다.

2) 연구 내용

이 연구에서는 버스와 도시철도 간 환승을 대상으로 환승 서비스 수준을 분석하는 방법을 개발하였다. 지금까지 각종 연구를 통하여 환승역의 보행환경이나 대기환경에 대한 서비스 수준 평가는 있었으나, 환승 환경 전반을 평가하는 서비스 수준 평가는 없었다. 이 연구에서는 보행 환경과 대기 환경 등을 종합하여 평가할 수 있는 환승 서비스 수준 평가 방법을 연구하였다.

II. 관련 이론 연구

1. 환승의 개념과 환승 환경 개선 필요성

1) 환승의 개념과 종류

환승의 사전적 의미는 “다른 노선이나 교통수단으로 갈아타”이다. 즉 버스나 지하철과 같은 대중교통수단의 특정 노선에서 다른 노선으로 갈아타는 행위나

서로 다른 교통수단으로 갈아타는 행위를 환승이라고 할 수 있다. 건설교통부에서 도시철도 정거장을 계획하고 설계할 때 적용하기 위해 발간한 「도시철도 정거장 및 환승·편의시설 보완 설계 지침」(건설교통부, 2002)에는 환승을 “통행자가 출발지에서 목적지까지

통행을 위하여 두 개 이상의 교통수단을 이용하는 경우 첫 번째 교통수단에서 다음 교통수단으로 승차하기 위해 갈아타는 행위”라고 정의하고 있다.

환승의 대상은 주로 대중교통수단이지만 대중교통수단 외에 승용차, 자전거, 택시 등과 같은 개인교통수단도 될 수 있다. 또한 보행을 교통수단의 하나로 본다면 보행으로 접근하여 대중교통수단을 이용하는 것도 환승이라고 할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 보행으로 접근하는 경우는 환승으로 보지 않는다.

환승은 승객의 입장에서 대중교통 서비스의 질을 낮추는 한 요인이다. 승객이 기다리고 갈아타기 위해 이동하고 하는 행동들이 부담으로 작용하기 때문이다. 따라서 가능하면 환승을 하지 않고 출발지에서 목적지까지 한 번에 이동할 수 있는 대중교통 서비스가 가장 바람직하다. 그러나 노선과 교통수단의 제약이 있는 대중교통의 특성으로 인해 모든 대중교통 이용객이 환승 없이 이동하기는 어렵다. 오히려 환승은 대중교통 운영에서 필수불가결한 교통 행동이라고 할 수 있다. 그렇다면 대중교통의 서비스 질을 높이기 위해서는 환승 부담감을 줄이는 것이 중요하다.

환승은 크게 대중교통수단 간 환승과 대중교통수단과 개인교통수단 간의 환승으로 나눌 수 있다. 대중교통수단 간 환승에는 철도 ↔ 철도, 버스 ↔ 버스, 철도 ↔ 버스 등의 환승이 있으며, 대중교통수단과 개인교통수단의 환승에는 철도, 버스와 승용차, 자전거, 택시 간의 환승이 있다.

2) 환승 환경 개선의 필요성

파리지역을 대상으로 한 프랑스 국립 연구원의 연구에 의하면 버스와 전차를 일정시간 승차하는 것을 1로 놓았을 때 보행으로 역이나 정거장으로 접근하는 것은 1.75, 환승은 2, 대기는 3의 부담감을 느끼는 것으로 되었다(太田勝敏 외, 1996). 이를 통해 사람들이 환승이나 대기가 버스나 전철 등의 대중교통 이용을 꺼리게 하는 중요한 요인임을 알 수 있다. 도시의 대중교통체계에서 환승은 필수 요소임에도 불구하고 노선 확충이나 교통수단의 고급화 등에 비해 등한시되었다.

서울시 지하철 이용자의 불편사항에 대한 조사에서

도 환승과 관련한 사항이 주요 불편사항으로 조사되었다. 자가용 승용차 이용을 둔화시키기 위한 정책 대안 연구에 따르면 대중교통수단을 이용하는데 지하철은 환승 소요시간과 차내 통행시간이 매우 민감한 요소로 나타났으며, 버스도 차내 시간과 차외 시간이 민감한 요소로 조사되었다(조중래 외, 1995).

이 연구의 결과를 보면 승용차의 이용을 줄이기 위해서는 지하철은 역까지 접근 시간을 단축하고 환승체계를 개선하여 환승시간을 단축시켜야 하고, 버스는 버스전용차로제 등으로 통행시간을 단축시키는 것이 가장 효과적이다. 대중교통수단 이용자들이 느끼는 환승 부담과 불편을 줄이는 노력이 대중교통을 중심으로 하는 교통체계 개편에 가장 중요한 일임을 알 수 있다. 즉 열차 운행시간을 1분 단축하는 것보다 환승을 위한 시간을 30분 단축하는 것이 더 중요한 일이라는 것을 알 수 있다.

2006년에 실시한 「수도권 가구통행 실태 조사」에 따르면 도시철도 환승 수단비율을 분석해보면 인천광역시 도시철도 환승자 중 7.2%가 도보를 이용해 도시철도역으로 접근하고 55.2%가 버스를 이용하였다. 경기도의 도보 이용자와 버스 이용자 비율이 각각 59.0%, 27.1%인 것에 비하면 인천은 버스와 도시철도 간 환승이 많음을 알 수 있다. 이 처럼 도시철도와 버스 간 환승이 전체 환승의 절반을 넘고 있지만, 지금까지 도시철도 역사와 버스 정류소는 각각 다른 시기에 건설된 것이 대부분이고 운영주체가 서로 달라 환승객들에게 불편을 초래하는 곳이 대부분이다.

버스 정류장의 위치를 조정하는 등의 환승 환경을 정비하면 도시철도의 경쟁력이 높아지고, 환승을 위한 보행 시간이 단축되는 효과가 기대된다. 서울시에서는 평균 환승 보행거리를 160m에서 100m 이내로 약 60m 단축하면 총 통행시간이 1일 약 58,642시간 단축될 것으로 예상하고 있다(김경철 외, 1998).

또한 승객이 계단을 오를 때는 평탄한 길을 걸을 때에 비해 약 10배 정도 에너지를 더 소모하게 되고, 특히 7~8m(40~50 계단 정도)를 경계로 에너지 소비가 급격하게 증가한다고 한다(서울특별시 지하철건설본부, 1996). 그리고 고령자의 ‘저항 없이 걸을 수 있는 거리’가 일반인의 1/3 수준에 불과하다고 한다(太田勝

敏 외, 1996). 따라서 고령자와 장애인의 사회활동이 증가하고 있는 현실을 감안할 때 도시철도와 버스 정

류장 간 환승 환경을 정비하는 것이 시급하다.

2. 환승 서비스 수준

1) 서비스 수준

교통공학에서 서비스 수준이란 통행속도, 통행시간, 통행자유도, 쾌적성, 교통안전 등을 설명하는 개념으로 당해 시설물의 운영 상태를 어느 정도까지 허용할 것인가를 결정하는 기준이 되는 척도다. 서비스 수준은 일반적으로 A~F의 6단계로 구분하여 나타내며 시설물의 설계 기준은 서비스 수준 C와 D가 된다. 우리나라에서는 도로 시설물의 서비스 수준을 건설교통부에서 발간한 「도로용량편람」에서 정한 기준에 따라 정하고 있다.

서비스 수준을 규정하기 위해서는 효과척도(MOE : Measure of Effectiveness)가 사용된다. 즉 서비스 수준은 각 시설물의 서비스 상태를 가장 잘 나타내는 한 가지 또는 몇 가지의 척도를 기본으로 하도록 규정된다. 서비스 수준의 개념은 시설물의 서비스 상태를 폭넓게 나타내는 것이 바람직하지만 각 시설물의 많은 관련 변수 전체를 포함하여 나타내는 것은 자료 수집 및 활용의 제한 때문에 불가능하다. 따라서 시설물의 서비스 상태를 가장 잘 나타내는 척도 한 가지 또는 몇 가지로 해당 시설물의 서비스 수준을 설명하는 것이 일반적이다. 도로에서는 일반적으로 통행속도, 주행속도, 밀도 등을 서비스 수준의 효과척도로 사용한다.

2) 보행자 시설의 서비스 수준

건설교통부에서 발간한 「도로용량편람」에서는 환승 시설과 관련한 서비스 수준에 대해서는 특별히 제시되어 있지 않다. 다만 보행자 시설의 용량과 서비스 수준에 대한 설명이 있다. 보행자 시설의 유형을 보행자도로, 신호횡단보도, 계단, 대기공간, 횡단보도로 분류하고 시설별로 서비스 수준의 효과척도를 달리하고 있다. 각 시설의 서비스 수준을 나타내는 효과척도와 서비스 수준은 다음과 같다.

- 보행자 도로 : 보행 교통류율, 보행 점유공간, 보행 밀도, 보행 속도
- 계단 : 보행 교통류율
- 대기공간 : 보행 점유 공간
- 신호횡단보도 : 평균 보행자 지체, 보행 점유시간

보행자 도로에서는 보행 교통류율-속도 관계를 그래프로 표시했을 때 기울기 변화가 두드러지는 점을 기준으로 서비스 수준을 구분하였고 계단에서는 보행자가 군집을 이루었을 때와 군집을 이루지 않았을 때를 나누어 보행 교통류율을 기준으로 서비스 수준을 설정하였다. 대기공간의 서비스 수준을 판정하는 데는 1999년에 한국표준과학연구원에서 제시한 한국인의 표준 체형을 근거로 한 사람 당 차지하는 점유공간 $0.2m^2$ 를 서비스 수준 E의 기준으로 하였다. 한 사람의 점유공간은 어깨 폭과 가슴 폭을 곱한 인체 타원의 면적으로 하였다. 신호횡단보도에서는 보행자의 평균 보행자 지체와 횡단보도를 횡단하는 점유공간의 크기로 서비스 수준을 결정하였다. John J Fruin은 대기 공간과 보행 공간으로 나누어서 서비스 수준을 6단계로 나누어 제시하고 있다(John J Fruin, 1971).

3) 환승 서비스의 결정 요소

환승 서비스 수준은 서비스 수준의 일반적인 개념에서 보아 환승 시설의 쾌적성과 안전성을 설명하는 개념으로 볼 수 있다. 「도시철도 정거장 및 환승·편의시설 보완 설계 지침」에서는 정거장 시설과 관련하여 정거장 시설을 계획하거나 설치함에 있어 당해 시설의 운영 상태를 어느 정도까지 허용할 것인가를 결정하는 기준이 되는 척도로 정의하고 있으며, 당해 시설물을 이용하는 이용객이 느낄 수 있는 편의성의 정도를 수치 척도로 설명한 것으로 6단계로 나누고 있다. 이 지침에서는 투자재원의 효율성 및 사회적, 경

제적 측면을 고려하여 이용객의 수가 가장 많은 침두 시간대를 기준으로 승강장 및 내·외부 계단의 서비스 수준은 D, 환승 통로의 서비스 수준은 E를 설계 서비스 수준으로 하고 있다.

환승 서비스를 결정하는 요소는 환승 거리와 승차 대기시간이 가장 중요하며, 대중교통수단 이용안내 정보 및 역세권 안내도, 환승 요금체계, 개인교통수단의 환승 주차·정차장 및 환승 관련 시설의 제공 등이 환승 서비스를 결정할 수 있는 요소다(송제룡, 1999). 환승 거리는 교통수단의 도착 승강대에서 갈아탈 다른 교통수단의 탑승 지점까지 거리 또는 이동 시간으로 설명할 수 있다. 이때 이동을 위해 수직 또는 수평 이동장치를 이용할 때는 이동 시간이 단축되므로 이동 거리보다는 이동 시간을 서비스 수준 평가에 사용하는

것이 더 바람직하다. 대기 시간은 갈아탈 다른 교통수단의 탑승 지점에 도착 한 후 교통수단에 탑승할 때까지 소요되는 시간이다.

미국의 UMTA(Urban Mass Transportation Administration)에서 제시하고 있는 환승 서비스 수준 결정 요소는 다음과 같다(조중래 외, 1995).

- 환승 보행시간 / 거리(수평 또는 수직거리)
- 환승 평균 대기시간
- 대기시간의 편차(정시성)
- 환승 요금
- 환승에 대한 안내
- 부대 편의 시설(의자, 정류장 덮개 등)

III. 환승 환경 평가 방법 개발

1. 서비스 수준 평가 방법

이 연구에서는 환승 환경과 관련된 요소들을 6가지 등급으로 나누고, 이들 각 요소들의 상대적인 가중치를 곱하여 환승 환경을 평가하는 방법을 개발하였다. 각 평가 요소들의 상대적인 가중치는 환승객들의 인식 자료를 근거로 하였으며, 계층분석법(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 이용하여 구하였다.

이 연구에서 사용한 AHP는 복잡한 문제를 세분화하고 계층화하여 접근하는 방법이므로 AHP 과정에서 더 많은 정보와 지식을 이용할 수 있고, 많은 대안을 생성하고 평가할 수 있다. 또한 다양한 기준을 수립하여 문제를 규명하고 분석함에 따라 폭넓은 관점을 동원할 수 있으므로 AHP는 집단 의사결정에 매우 적합하다고 할 수 있다(이창효, 2000). 이 외에도 집단 참가자들의 평가를 수렴하여 집단 의사결정을 하게 되므로 그룹사고와 절충적인 의사결정을 배제할 수 있다. 즉 AHP는 집단 의사결정의 장점을 더욱 강화하면서 적당한 기준과 대안으로 구성되어 있는 의사결정일 경우에 집단 의사결정의 단점을 축소시킬 수 있는 장점이 있다(임채연, 1995).

1) 서비스 수준 평가 과정

환승 환경 서비스 수준을 분석하기 위해 우선 평가 요소를 선정하는 작업을 수행하였다. 평가요소는 기존의 연구 문헌들에서 제시하고 있는 평가 요소 중 현장 조사 자료, 환승객 인식 조사 자료를 근거로 산정하였다. 다음으로 선정된 평가요소에 대해서 환승객들을 대상으로 쌍대 비교하도록 하고, 이 값을 집단의사를 취합하는 기법을 이용하여 취합하였다. 쌍대 비교 결과 각 평가 요소별 상대적인 중요도가 산출되었으며, 이를 각 평가 요소의 가중치로 하였다. 이러한 과정을 거쳐서 도출된 각 평가요소의 가중치를 적용한 모형을 통해 각 환승역의 환승 환경 서비스 평가 지수를 구하였으며, 이들 서비스 지수를 이용하여 각 역별 환승 환경 서비스 수준을 결정하였다.

이 연구에서는 환승 환경에 영향을 미치는 요소들의 가중치를 구하기 위해 인천지하철 1호선 23개 역사와 수도권 전철 1호선 인천구간 10개 역사 등 총 33개 역사(부평역은 1개 역사로 간주)에서 환승객을 대상으로 일대일 대면 설문조사를 실시하였다. 배포된 설문

지 중 결측 응답이 있는 자료 및 응답의 일관성에 문제가 있는 자료를 제외한 40부의 응답 자료를 대상으로 분석하였다.

각 세부 평가 기준에 대한 쌍대비교는 Satty의 9점 척도를 이용하여 평가하였으며, 설문지 분석을 위해서는 AHP 기법에 의한 통계 분석을 위해서 Expert choice사가 만든 전문 프로그램인 「Expert Choice 2000」을 사용하였다.

2) 집단의 견해 취합 방법

AHP는 다양한 의사 결정 문제에 이용되고 있지만, 의사 결정자가 혼자일 때 주로 사용된다. 그러나 현실적으로 조직의 의사 결정은 집단적으로 이루어지는 것이 대부분이고, 최근에는 AHP를 집단의 의사 결정 문제에 적용하는 경우도 많다.

AHP를 집단 의사결정 문제에 적용할 때 집단 개개인의 쌍대비교행렬을 취합하는 방식은 크게 두 가지다. 하나는 고유치를 산정하기 전에 집단 구성원 개개인의 쌍대비교행렬을 취합하는 방법(기하평균)이고, 다른 하나는 고유치를 산정하기 전에 집단 구성원 개개인의 쌍대비교행렬을 취합하지 않고 평가에 참여하는 모든 평가자의 견해를 반영하여 이들의 평균값을 이용해서 가중치를 구하는 방법이다.

이 연구에서는 개개인의 쌍대비교에 대한 일관성 지수를 도출하여 응답이 일관성 있게 이루어지지 않은 결과를 제외하고, 두 번째 방법으로 개개인의 평가 모형에서 결과를 가중평균하는 방법을 사용하였다.

3) 의사결정 계층도 구성

(1) 평가기준 설정

미국의 UMTA(Urban Mass Transportation Administration)에서는 환승 서비스 수준을 결정하는 요소로 환승 보행시간/거리(수평 또는 수직거리), 환승 평균 대기시간, 대기시간의 편차(정시성), 환승 요금, 환승에 대한 안내, 부대 편의시설(의자, 정류장 덮개 등)을 꼽고 있다(조중래 외, 1995). 이들 환승 서비스 수준 결정 요소 중 환승 요금 부분은 모든 환승

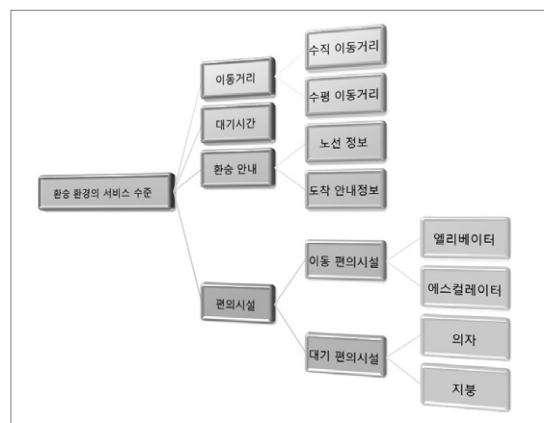
정류장에서 동일하게 발생하므로 이 연구에서는 고려하지 않았다. 또한 대기시간의 편차(정시성)도 정류장마다 다소 차이는 있으나 이를 측정하는 것이 현실에서는 쉽지 않다. 실제로 환승객 의식 조사 결과에서도 조사 대상 역마다 큰 차이를 보이지 않았으며, 78.21%의 응답자가 균질하거나 보통 수준이라고 응답하였다. 따라서 이 연구에서는 대기시간의 편차를 평가 대상에서 제외하였다. 따라서 이 연구에서는 미국의 UMTA에서 제시한 평가 요소들 중 환승 요금과 환승 대기시간의 편차(정시성)를 제외한 나머지 4가지 요소(환승을 위한 이동거리, 환승을 위한 대기시간, 환승 안내정보, 환승 편의시설)를 평가 요소로 선정하였다.

(2) 의사 결정 계층도 구성

현장 조사와 이용객 의식 조사 그리고 관련 문헌 조사를 통해 선정된 평가기준을 기초로 하여 AHP의 의사 결정 계층도를 작성하였다.

최상위 계층에는 이 연구에서 목적으로 하는 환승 환경의 서비스 수준이 배치되었고, 계층 2에는 이 연구에서 선정한 환승 서비스 수준 결정 요인인 환승 이동시간, 환승 대기시간, 환승 안내시설, 환승 편의시설 등 4가지 요인을 위치시켰으며, 환승 대기시간을 제외한 나머지 3개 요인은 다시 계층 3에서 세부 항목들로 세분화하였다. 계층 3에는 계층 2에서 환승 대기시간을 제외한 나머지 3개 요인들의 세부 항목인 환승

〈그림 1〉 의사결정 계층도



이동거리, 환승 환승안내, 환승 편의시설을 구성하는 세부 항목들을 배치하였다. 계층 4에는 환승 편의시설을 구성하는 시설물 중 대표적인 2가지씩(환승 노선정보, 도착 안내시설, 의자, 정류장의 지붕 등)을 배치시켰다.

(3) 중요도 분석 결과

환승 환경을 평가하는 요소들의 상대적인 중요도 순위는 이동거리(0.396), 대기시간(0.323), 환승안내(0.153), 편의시설(0.128)의 순으로 나타났다.

환승거리는 다른 연구에서도 환승을 하는데 가장 많은 부하로 작용하고 있는 것으로 조사되고 있으며, 이 연구에서도 39.6%라는 절대적인 비중을 차지하고 있다. 환승거리를 구성하는 수직 이동거리와 수평 이동거리의 상대적 중요도는 각각 0.539, 0.461로 수직 이동거리의 중요도가 수평 이동거리의 중요도보다 더 높게 분석되었다. 이는 다른 연구에서 분석되는 결과들과 비슷한 결과로 합리적으로 중요도가 도출된 것으로 판단할 수 있다.

환승안내를 구성하는 요소인 노선안내와 도착시간 안내정보는 각각 중요도가 0.335, 0.665로 도착시간

안내의 중요도가 더 높다. 이는 대중교통을 이용하는 승객들이 대체로 노선을 숙지하고 있는 경우가 많아 노선 정보보다는 도착 안내정보를 더 선호한다는 것으로 추정된다.

편의시설 중에서는 이동 편의시설의 중요도가 0.600으로 대기 편의시설의 중요도 0.400보다 더 높다. 이는 이동 편의시설이 주로 수직 이동에 소요되는 에너지를 줄여주는 시설이기 때문에 대기 편의시설보다 더 선호되는 것으로 추정할 수 있다. 특히 이동 편의시설 중에서도 쉽게 이용할 수 있는 에스컬레이터의 중요도(0.789)가 이용이 제한적인 엘리베이터의 중요도(0.211)보다 월등하게 높다. 한편 대기 편의시설 중에는 평상시 이용 빈도가 높은 의자의 중요도(0.611)가 악천후 시에 주로 이용되는 정류장 지붕의 중요도(0.389)보다 더 높다.

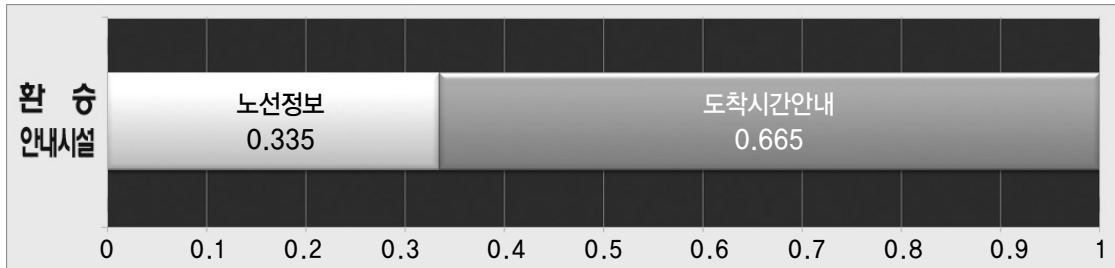
〈그림 2〉 환승 환경 요소별 중요도



〈그림 3〉 환승 이동거리의 요소별 중요도



〈그림 4〉 환승 안내시설의 요소별 중요도



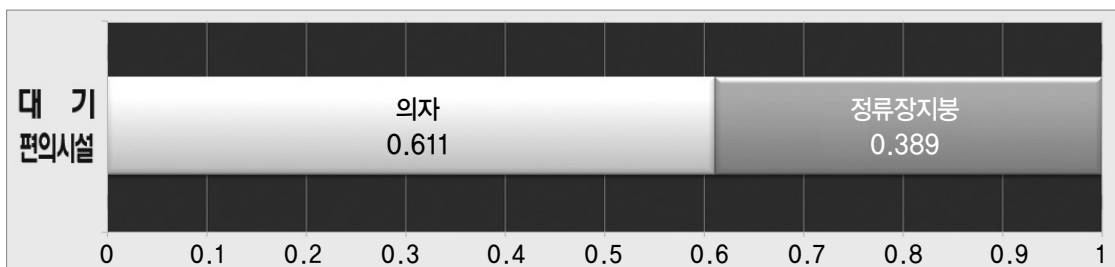
〈그림 5〉 환승 편의시설의 요소별 중요도



〈그림 6〉 이동 편의시설의 요소별 중요도



〈그림 7〉 대기 편의시설의 요소별 중요도



〈표 1〉 중요도 산정 결과

목표(Level 1)	평가 기준(Level 2)		평가 기준(Level 3)		평가 기준(Level 4)	
환승 환경의 서비스 수준	이동시간	0.396	수직 이동시간	0.539	-	-
			수평 이동시간	0.461	-	-
	대기시간	0.323	-	-	-	-
	환승안내	0.153	노선 정보	0.335	-	-
			도착시간 정보	0.665	-	-
	편의시설	0.128	이동 편의시설	0.600	엘리베이터	0.211
					에스컬레이터	0.789
			대기 편의시설	0.400	의자	0.611
					지붕	0.389

2. 환승 환경 평가 모형

이 연구에서는 환승 서비스를 평가하는 4가지 요인들의 중요도를 이용하여 환승역의 서비스 수준을 평가하는 모형을 개발하였다.

먼저 현장 조사와 이용객 의식 조사를 통해 구해진 결과들을 참고로 하여 각 평가 요소들의 이상적인 값과 현실적인 한계 값을 정하고, 이들 상한 값과 하한 값 사이를 6단계로 등간격으로 나누어 지수로 하였다. 이들 지수에 AHP에서 구한 평가요소별 가중치를 곱하여 종합 환승 환경 서비스 평가 지수를 구하였다. 이 종합 환승 환경 서비스 평가 지수를 6단계로 나누

어 서비스 수준 A에서 F 까지 6단계로 나누었다. 이 서비스 수준을 평가 방법을 적용하여 평가한 서비스 수준과 환승객 의식 조사에서 구한 역별 평가를 비교하여 모형을 검증하였다.

1) 평가요소별 범위 산정

평가치가 다른 각 평가요소를 등가화 시키기 위해서 평가요소들의 상한 값과 하한 값을 정하였다. 이때 상한 값은 각 평가요소별로 이상적인 값으로 하였으

〈표 2〉 평가 요소별 상·하한 값

평가 요소	상·하한 값	상한 값	하한 값	등급 간 간격
수직 이동거리	m	0	30	5
수평 이동거리	m	0	240	40
대기시간	분	0	15	2.5
노선정보	%	100	0	17
도착 안내정보	%	100	0	17
엘리베이터	%	100	0	17
에스컬레이터	%	100	0	17
의자	%	100	0	17
지붕	%	100	0	17

며, 하한 값은 현실적으로 가장 나쁜 경우를 가정하여 정하였다.

수직 이동거리의 상한 값은 도시철도역과 버스 정류장이 같은 층에 있는 경우로 0m로 하였다. 수직 이동거리의 하한 값은 인천광역시의 23개 역 중 수직 이동거리가 가장 깊은 역인 인천시청역의 수직 이동거리가 33.6m인 점을 감안하여 30m로 하였다. 그리고 등급 간 간격은 5m로 하여 6단계로 나누었다. 수평 이동거리의 상한 값은 같은 승강장에서 바로 환승을 하는 경우인 0m로 하였다. 그리고 수평 이동거리의 한계를 3분 동안 보행하는 거리가 216m인 점을 감안하여 수평 이동거리의 하한 값을 240m로 하였다. 수평 이동거리의 등급 간 간격은 40m로 하여 6등급으로 나누었다.

환승을 위한 대기시간의 상한 값은 이동 후 바로 다음 교통수단을 탈 수 있는 이상적인 상황을 가정하여 0분으로 하였으며, 시내버스의 배차간격을 고려하여 대기시간의 하한 값을 15분으로 하였다. 환승 대기시간의 등급 간 간격은 2.5분으로 하였다.

환승 안내정보와 환승 편의시설은 이동거리나 대기시간과 달리 연속적인 값이 아니라 단속적인 값으로 표현된다. 그리고 출입구의 수에 따라 정보 또는 시설의 개수가 달라질 수 있다. 따라서 환승 안내정보와 환승 편의시설과 관련된 평가 요소들은 출입구별 소요 개수에 대비한 설치 개수의 비율을 백분율로 환산하여 사용하였으며, 상한 값을 100%로 하고 하한 값을 0%로 하였으며, 등급 간 간격은 17%로 하였다.

2) 환승 환경 서비스 평가 지수 산출식 구축

환승 환경 서비스 평가 지수는 위에서 결정한 4개의 평가 요소들의 평가 지수를 모두 더하여 구할 수 있다.

환승 환경 서비스수준 지수 =
이동거리 평가 지수 + 대기시간의 평가 지수
+ 환승 안내시설의 평가 지수 + 편의시설의 평가 지수
이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$SBT = \alpha I_d + \beta I_w + \gamma I_c + \delta I_s + \kappa$$

여기서 SBT = 환승 환경 서비스 평가 지수

I_d = 이동거리 평가 지수

I_w = 대기시간 평가 지수

I_c = 편의시설 평가 지수

$\alpha, \beta, \gamma, \delta$ = 각 평가 요소의 가중치 (α, β 는 음수)

κ = 보정 계수

각 평가 요소들의 평가 지수는 각 평가 요소들의 하부 평가 기준들의 평가 지수들을 합하여 구할 수 있다. 즉 환승 이동거리의 평가 지수는 수직거리의 평가 지수와 수평거리의 평가 지수를 합한 값이다. 그런데 이때 수직거리의 평가지수와 수평거리의 평가지수는 서로 다른 가중치를 가지므로 수직거리와 수평거리에 각각 도출된 가중치를 곱하여 더해야 한다.

$$I_d = k_v D_v + k_h D_h$$

여기서 D_v = 수직거리 평가 지수

D_h = 수평거리 평가 지수

k_v = 수직거리의 가중치

k_h = 수평거리의 가중치

환승 대기시간의 평가 지수는 하부 평가 기준이 없기 때문에 대기시간의 가중치를 대기시간의 평가 지수에 바로 곱하여 구할 수 있으며, 환승 안내시설의 평가 지수는 하부 평가 기준인 노선 정보와 도착시간 안내정보의 평가 기준에 각각의 가중치를 곱한 값을 합하여 구할 수 있다.

$$I_i = m_r F_r + m_a F_a$$

여기서 F_i = 노선 정보의 평가 지수

F_a = 도착 안내정보의 평가 지수

m_r = 노선 정보의 가중치

m_a = 도착 안내정보의 가중치

환승 편의시설의 평가 지수는 이동 편의시설의 평가 지수와 대기 편의시설의 평가 지수를 더하여 구할 수 있으며, 이동 편의시설의 평가 지수와 대기 편의시설의 평가 지수는 각 편의시설의 하부 평가기준인 엘리베이터, 에스컬레이터, 의자, 지붕의 평가 지수에

각각의 가중치를 곱하여 구한다.

$$I_c = \eta[C_M + C_W] \\ = \eta[(n_e C_e + n_s C_s) + (n_c C_c + n_r C_r)]$$

여기서 C_M = 이동 편의시설의 평가지수
 C_W = 대기 편의시설의 평가지수
 C_e = 엘리베이터의 평가지수
 C_s = 에스컬레이터의 평가지수
 C_c = 의자의 평가지수
 C_r = 지붕의 평가지수
 n_e = 엘리베이터의 가중치
 n_s = 에스컬레이터의 가중치
 n_c = 의자의 가중치
 n_r = 지붕의 가중치

따라서 환승 환경 서비스 평가 지수는 다음 식으로 구할 수 있다.

$$SBT = \alpha[k_v D_v + k_h D_h] \\ + \beta W_t \\ + \gamma[m_r F_r + m_a F_a] \\ + \delta[\eta(n_e C_e + n_s C_s) + \eta(n_c C_c + n_r C_r)] \\ + \kappa$$

이 식은 결국 각 평가 요소의 하부 평가 기준들 중

최하위 계층에 있는 기준들에 각각의 평가 요소에 속하는 모든 가중치를 곱하여 구해진 값을 곱한 후 이들 값들을 합한 값이 되므로 다음과 같은 1차식으로 표현할 수 있다.

$$SBT = \alpha k_v D_v + \alpha k_h D_h + \beta W_t + \gamma m_r F_r + \gamma m_a F_a \\ + \delta \eta n_e C_e + \delta \eta n_s C_s + \delta \eta n_c C_c + \delta \eta n_r C_r + \kappa$$

이 연구에서는 위의 식에 적용되는 평가 기준별 가중치 상수를 AHP에서 구한 평가 요소의 평가 기준별 중요도를 모두 곱한 값을 백분율로 환산하였으며, 각 가중치의 합은 100이 된다. 그리고 보정계수(k)는 410을 적용하였으며, 적용하는 도시의 특성과 시민들의 의식 수준 등을 고려하여 다르게 적용할 수 있을 것으로 판단한다.

$$\begin{aligned} \alpha k_v &= 0.396 \times 0.539 \times 100 \\ \alpha k_h &= 0.396 \times 0.461 \times 100 \\ \beta &= 0.323 \times 100 \\ \gamma m_r &= 0.153 \times 0.335 \times 100 \\ \gamma m_a &= 0.153 \times 0.665 \times 100 \\ \delta \eta n_e &= 0.128 \times 0.600 \times 0.211 \times 100 \\ \delta \eta n_s &= 0.128 \times 0.600 \times 0.789 \times 100 \\ \delta \eta n_c &= 0.128 \times 0.400 \times 0.611 \times 100 \\ \delta \eta n_r &= 0.128 \times 0.400 \times 0.389 \times 100 \\ \kappa &= 410 \end{aligned}$$

〈표 3〉 평가 기준별 가중치

평가 기준		가중치	평가 기준		가중치	평가 기준		가중치
수직 이동거리	αk_v	-0.213	노선정보	γm_r	0.051	에스컬레이터	$\delta \eta n_s$	0.061
수평 이동거리	αk_h	-0.183	도착 안내정보	γm_a	0.101	의자	$\delta \eta n_c$	0.031
대기시간	β	-0.323	엘리베이터	$\delta \eta n_e$	0.016	지붕	$\delta \eta n_r$	0.020

이 때 각 평가 기준의 평가 지수는 각 평가 기준의 상한 값과 한한 값 사이를 6구간의 등간격으로 나누어

다음과 같이 적용하였다.

〈표 4〉 평가 기준별 평가 지수

평가 기준	평가 지수	6	5	4	3	2	1	비고
수직 이동거리	m	>25	≤25	≤20	≤15	≤10	≤5	
수평 이동거리	m	>200	≤200	≤160	≤120	≤80	≤40	
대기시간	분	>12.5	≤12.5	≤10.0	≤7.5	≤5.0	≤2.5	
노선정보	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	
도착 안내정보	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	
엘리베이터	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	
에스컬레이터	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	
의자	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	
지붕	%	≥85	≥68	≥51	≥34	≥17	<17	

3) 환승 환경의 서비스 수준 판정

이상의 과정을 통해 도출된 환승 환경의 서비스 수준 평가 지수는 이상적인 상황에서 506.1이 되고 가장

최악인 경우가 6.6이 된다. 이 값을 서비스 수준을 판정할 수 있도록 6단계의 등간격으로 나누면 등급 간 간격은 대략 80이 된다. 이러한 과정으로 환승 환경의 서비스 수준을 평가하는 기준을 정하면 다음과 같다.

〈표 5〉 환승 환경 서비스 수준 평가 기준

서비스 수준	A	B	C	D	E	F
환승 환경 서비스 평가 지수	≥420	≥340	≥260	≥180	≥100	<100

3. 인천광역시 버스-도시철도 간 환승 환경 평가

1) 역별 환승 환경 서비스 수준

먼저 역별 평가 기준들의 현황을 적용하여 역별 환승 평가를 위한 개별 기준들의 평가 지수를 구하였다.

이 지수에 평가 기준별 가중치를 곱하여 산출한 환승 환경 서비스 수준 평가 지수(SBT)를 만들었으며, 이를 바탕으로 인천광역시 33개 지하철역의 지하철-버스 간 환승 환경의 서비스 수준을 평가하였다.

〈표 6〉 역별 환승 환경의 서비스 수준

역이름	계양	굴현	박촌	임학	계산	경인교대	작전	갈산	부평구청	부평시장	부평
LOS	C	E	E	E	E	E	E	C	D	D	E
역이름	동수	부평삼거리	간석오거리	시청	예술회관	인천터미널	문학경기장	선학	신연수	원인재	동춘
LOS	E	D	D	D	E	D	D	C	E	D	C
역이름	동막	인천	동인천	도원	제물포	도화	주안	간석	동암	백운	부개
LOS	D	D	E	D	D	E	E	D	E	E	D

이 연구에서 도출한 서비스 수준이 어느 정도 타당한지 여부를 판단하기 위하여 각 역에서 환승객들을 대상으로 각 역의 환승 환경에 대한 만족도 조사를 실시한 값과 비교하였다. 이용자 만족도 조사 결과의 평균은 74.2이고 표준 편차는 7.9, 최대값과 최소값이 각각 85.7, 55.7이다. 이러한 통계치를 바탕으로 이용자

평가 점수를 6단계로 나누었으며, 등급 간 간격은 등차간격으로 하지 않고 등비간격(5×2^x)으로 하였다. 이는 응답자들의 평균에 가깝도록 응답하는 경향이 있고, 고득점을 주는 것에는 민감하게 응답하는 응답 행태를 고려한 간격이다.

〈표 7〉 이용자 평가의 등급화

등급	A	B	C	D	E	F
이용자 평가 점수	≥95	≥90	≥85	≥75	≥55	<55
등급 간 간격	-	5	5 (5×2^0)	10 (5×2^1)	20 (5×2^2)	-

2) 서비스 수준 평가 결과

환승 환경 서비스 수준 평가 지수를 이용하여 각 역의 환승 환경을 평가한 결과가 이용자 환승 환경 만족도 조사에서 조사된 값과 어느 정도 일치하는 것으로

분석된다. 전체 33개 역 중 이 연구에서 평가한 서비스 수준과 이용자 의식 조사 결과와 일치하는 역이 전체의 70%에 해당하는 23개 역이고, 이 연구에서 평가한 서비스 수준보다 이용자들이 더 높게 평가하는 역이 4개, 더 낮게 평가하는 역이 6개다.

〈표 8〉 서비스 수준 평가 결과 비교

서비스 수준 일치	이용자가 높게 평가	이용자가 낮게 평가
23	4	6

〈표 9〉 서비스 수준 분석 결과

서비스 수준	역명	역수
C	계양, 갈산, 선학, 동춘	인천(4), 경인(0)
D	부평구청, 부평시장, 부평삼거리, 간석오거리, 시청, 인천터미널, 문학경기장, 원인재, 동막, 인천, 도원, 제물포, 간석, 부개	인천(9), 경인(5)
E	굴현, 박촌, 임학, 계산, 경인교대, 작전, 부평, 동수, 예술회관, 신연수, 동인천, 도화, 주안, 동암, 백운	인천(10), 경인(5)

각 역의 서비스 수준을 평가해 본 결과 서비스 수준이 A, B, F인 역은 없었으며, 대체로 서비스 수준이 D 또는 E 수준이다. 비교적 서비스 수준이 높은 것으로 볼 수 있는 LOS C에 해당하는 역은 계양, 갈산, 선학, 동춘역 등 4개 역으로 모두 인천지하철에 해당하며, 경인전철 역 중에는 LOS C에 해당하는 역이 없다.

이용자들이 환승역으로 활용하기에 무리가 있는 것

으로 판단되는 LOS E에 해당하는 역은 경인전철역이 5개, 인천지하철역이 10개로 총 15개 역이 이에 해당한다. 서비스 수준 E에 해당하는 역들은 환승 환경 개선 작업의 우선순위가 가장 높은 역으로 이들 역 중 버스 노선 수가 비교적 많은 계산역, 경인교대역, 작전역, 주안역 등의 환승 환경을 크게 개선할 필요가 있다.

IV. 결론

인천광역시에서는 매년 막대한 예산을 들여 대중교통 수송 분담률을 높이기 위한 정책을 쓰고 있지만, 인천의 대중교통 수송 분담률은 전체 통행의 절반에도 미치지 못하는 44.7% 정도에 머물고 있다. 대중교통 수송 분담률이 높아지지 않는 것은 대중교통수단 간 환승이 불편한 것이 한 원인이 될 수 있다. 인천지역 버스 통행자들의 도시철도 이용 환승 비율이 20.7%로 버스를 이용한 환승 비율(64.8%) 다음으로 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 인천지역에서는 도시철도역과 버스 정류장이 개별로 건설되고 관리되어 왔기 때문에 버스를 이용한 도시철도역 접근이 원활하지 못한 실정이다.

지금까지 국내외에서 보행 서비스 수준이나 차내 서비스 수준, 정류장의 서비스 수준 등을 평가하기 위한 각종 연구들은 활발하게 수행되어 왔지만, 환승 환경을 평가할 수 있는 평가 지표와 관련된 연구는 매우 미흡하다. 따라서 버스-도시철도 간 환승 환경을 개선하여 대중교통 수송 분담률을 높이기 위해서는 우선 버스-도시철도 간 환승 환경을 객관적으로 평가하는 것이 중요하고 이를 위한 평가 지표 및 평가 방법을 개발하는 것이 필요하다.

이 연구에서는 환승 환경의 서비스 수준을 평가하기 위해서 환승객들을 상대로 조사한 의식 자료를 근거로 한 계층분석법(Analytic Hierarchy Process; AHP)을 이용하였다. 평가기준은 미국의 UMTA(Urban Mass Transportation Administration)에서 제시한 환승 서비스 수준을 결정하는 요소 중 환승 요금과 환승 대기시간의 편차(정시성)를 제외한 환승을 위한 이동거리, 환승을 위한 대기시간, 환승 안내정보, 환승 편의시설 등 4가지를 평가 요소로 선정하였다. 그리고 의사 결정 계층도는 현장 조사와 이용객 의식 조사, 그리고 관련 문헌 조사를 통해 선정된 평가기준을 기초로 하여 작성하였다. 최상위 계층에는 이 연구에서 목적으로 하는 환승 환경의 서비스 수준이 배치되었고, 계층 2에는 이 연구에서 선정한 환승 서비스 수준 결정 요인인 환승 이동시간, 환승 대기시간, 환승 안내

시설, 환승 편의시설 등 4가지 요인을 위치시켰으며, 환승 대기시간을 제외한 나머지 3개 요인은 다시 계층 3에서 세부 항목들로 세분화하였다. 계층 3에는 계층 2에서 환승 대기시간을 제외한 나머지 3개 요인들의 세부 항목인 환승 이동거리, 환승 환승안내, 환승 편의시설을 구성하는 세부 항목들을 배치하였다. 계층 4에는 환승 편의시설을 구성하는 시설물 중 대표적인 2가지씩(환승 노선정보, 도착 안내시설, 의자, 정류장의 지붕 등)을 배치시켰다.

환승 환경을 평가하는 요소들 중 환승에 미치는 영향이 가장 큰 요인은 이동시간으로 평가되었고, 환승 거리를 구성하는 수직 이동거리와 수평 이동거리 중 수직 이동거리의 상대적 중요도가 높게 나타났다.

서비스 수준을 평가하기 위한 모형을 구축하고 개별 환승 평가 기준에 평가 기준별 가중치를 곱하여 산출한 환승 환경 서비스 수준 평가 지수(SBT)를 이용하여 인천광역시 33개 지하철역의 지하철-버스 간 환승 환경의 서비스 수준을 평가한 결과 계양역, 갈산역, 선학역, 동춘역 등 4개역이 LOS C로 분석되었으며, 나머지 역들은 LOS D 또는 LOS E로 평가되었다.

이상의 결과를 바탕으로 인천의 대중교통 환승 환경을 개선하기 위해서는 평가 요소들 중 상대적인 중요도가 높은 부분에 대한 개선이 우선되어야 하며, 서비스 수준이 E 이하인 역들의 환승 환경을 우선 개선하는 것이 필요하다. 또한 환승 환경의 서비스 수준을 높이기 위해서는 버스와 지하철 간 환승시간을 줄이는 것이 개선 효과가 가장 크며, 특히 지하철역의 수직 이동시간을 줄일 수 있는 방안이 우선 강구되어야 한다.

참고문헌

- 건설교통부, 2005, 『도로용량편람』.
- 건설교통부, 2002, 『도시철도 정거장 및 환승·편의시설 보완 설계 지침』.
- 김경철 외 1인, 1998, 『도시철도 이용증진을 위한 연계교통시설 개선 방안 연구』, 서울시정개발연구원.
- 김보라, 2002, “도시의 토지이용에 따른 보행자 통행발생 모형 정립”, 경원대학교 대학원 석사 학위 논문.
- 박용진·강신화, 2004, “이용자 개인의 버스 환승 노선정보의 이용가치 평가”, 대한교통학회지 제22권 제6호.
- 산업자원부 기술표준원, 2004, 『제5차 한국인 인체치수조사사업 최종보고서』.
- 서울특별시 지하철건설본부, 1996, 『제2기 지하철 정거장 건축계획 기본방향-에스컬레이터 설치 기본방향-』.
- 서준석, 2002, “버스 및 버스 정류장 용량 산정에 관한 연구”, 명지대학교 대학원 공학박사 학위 논문.
- 송재룡, 1999, 『경기도 대중교통 환승체계 개선방안 연구』, 경기개발연구원.
- 수도권교통통합, 2007, 『2006년 수도권 가구 통행 실태 조사 2차 중간보고서』.
- 양창화·손의영, 2000, “서울시 지하철 이용객의 환승 관련 변수의 가치 추정”, 대한교통학회지 제18권 제4호.
- 이재춘, 1995, “보행량추정모형에 관한 연구:서울시 강남·송파 아파트지역을 중심으로”, 경원대학교 대학원 공학석사 학위 논문.
- 이정임, 2001, “한국인 여성의 표준체형에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 이학박사 학위 논문.
- 이창호, 2000, 『집단의사결정론』, 세종출판사.
- 인천광역시, 2003, 『2002년 인천시 통행 실태 조사』.
- 임채연, 1995, “집단의사결정을 위한 AHP 확장”, 포항공과대학교 정보통신대학원 석사학위논문.
- 조중래 외, 1995, 『대중교통수단 환승체계구축 연구』, 서울시정개발연구원.
- (財)豊田都市交通研究所, 1994, 『れからの驛前廣場』, (財)豊田都市交通研究所.
- 社団法人 日本交通計劃協會, 2002, 『驛前廣場計劃指針』, 技報堂出版.
- 鹿島出版會, 2002, 『驛再生-スペースデザインの可能性』, 鹿島出版會.
- 太田勝敏 외, 1996, 交通決折点計劃と短距離交通, 地域科學研究會.
- Daly, P. N., McGrath, F., and Annesley, T. J., 1991, Pedestrian speed/flow relationships for underground stations, Traffic Engineering and Control 32(2).
- HCM, 2000, Highway Capacity Manual.
- John J Fruin, 1971, Pedestrian Planning and Design, Metropolitan Association of Urban designers and Environmental Planners, INC.
- John J Fruin, 1971, “Design for Pedestrian -A level of service concept-”, Highway Research Record, No. 355.
- Wells, Katharine F. 1964, Kinegiology, Saunders.
- Wilson, D. G., and Grayson, G. B., 1980, “Age-related differences in the road crossing behaviour of adult pedestrians”, LR 933. Crowthorne, Berks:Transport Research Laboratory.

지 역 연 구

02

인천광역시 아동양육시설 발전방안 연구

The Study on Development Plans for Child Welfare Institutions in Incheon City

박 은 미 | 서울장신대학교 사회복지학과 조교수

Abstract

Recently, child welfare policies have been changed according to social needs and pressure for change from the global society. Child welfare institutions need to do new various and challenging roles instead of the simple task of taking care of needy children. This study has several purposes. First, the change of Korean child welfare policies and child welfare intuitions were reviewed. And the actual status of needy children and child welfare institutions in Incheon city were analyzed in order to suggest development plans.

The methods of this study were literature review, analyzing statistical data, visitation and interview. The visitations and interviews were done from 12th of July, 2007 till 20th of July, 2007.

As a result of this study, the following development plan have been suggested. The child welfare institutions in Incheon city need to be changed into various types, such as intensive care facilities, therapeutic homes, independence living homes, etc. Also new types of institutions need to be reviewed for families at risk. The size of those institutions needs to be reduced or operated by individual cottages in order to offer family-like environment. Various new services need to be developed and offered to the children and their families in the local community. Finally, it is stressed that improvement of service quality and also the coordination of roles and functions in entire child welfare delivery system in Incheon city are needed.

인천광역시 아동양육시설 발전방안 연구

박 은 미 | 서울장신대학교 사회복지학과 조교수

I. 연구의 필요성 및 목적

아동양육시설은 우리나라 사회복지시설의 효시로 서 사회복지 현장에서 중심적인 기능을 해왔다. 최초의 아동양육시설로 알려지고 있는 고아원이 1888년에 명동 천주교회에 설치된 것을 시작으로(노길명, 1984: 김승권 등, 2003: 68 재인용), 아동양육시설은 지속적으로 증가하여 1960년대에는 전체 사회복지시설의 약 80%인 472개소에 달하였으며, 근년에 이르기까지 아동복지사업의 중심을 점하고 있었다(장인협·오정수, 1999: 99).

그러나 1999년 아동복지법의 개정을 기점으로 2000년 이후 아동복지 현장에는 상당히 급격한 변화가 일어나고 있다. 2000년에는 친부모라 하더라도 아동양육에 대한 능력과 의지가 사회적 최저수준에 도달하지 못하면 국가가 강제로 개입하는 아동학대 관련법이 만들어져서 2001년 전국에 17개 아동보호전문기관의 설치를 시작으로 2006년 12월 현재 43개 기관이 설치되었으며(보건복지부·중앙아동보호전문기관, 2006: 103-104), 2003년에는 수차례 시범사업을 진

행해왔던 가정위탁사업의 적극적인 추진을 위해 전국적으로 가정위탁지원센터가 설치되었는데, 2006년 12월 현재 18개소가 운영되고 있다(보건복지부·중앙가정위탁지원센터, 2007: 181). 한편, 대규모시설이 아닌 소규모·가정환경에서 아동을 양육해야 한다는 취지로 2003년 12월 아동복지법에 공동생활가정의 설치에 대한 법적 근거를 마련하여, 2000년 102개소로 파악되던 그룹홈은 2006년 12월 신고된 그룹홈이 176개소, 10인 미만을 기준으로 할 경우 200개소를 상회할 것으로 예측되고 있다(김광수, 2007). 지역사회에 방임되는 아동을 보호하기 위한 지역아동센터도 법적 근거를 가지고 전국적으로 확대되어 2004년 895개소에서 2006년 12월 현재 2,029개소에 달하는 것으로 보고되고 있다(전국지역아동센터공부방협의회, 2007: 5).

친부모가 없거나 더 이상 가정에서 양육할 수 없게 된 요보호아동의 대규모생활시설 보호가 중심이던 아동복지는 보육이나 지역아동센터 등을 통하여 친가정

의 양육기능을 보완하는 서비스체계를 수립하고, 일시적으로 친부모가 양육할 수 없게 된 상황이라고 하더라도 위탁가정에서 우선적으로 보호하도록 하는 가정위탁제도를 수립하는 등 가족내 보호를 강조하는 방향으로 전환하게 된 것이다. 친가정에서 보호되기 어려운 경우에도 시설보호보다는 입양이나 가정위탁을 통하여 가정에서 보살핌을 받도록 할 뿐 만 아니라, 시설에서 보호하는 경우에도 대규모시설 보다는 공동생활가정 등과 같은 소규모 가정환경의 시설에서 보호하는 것을 우선적으로 추진하게 되었다(보건복지부, 2007: 109).

이와 같은 변화에는 유엔아동권리협약의 영향이 상당한 것으로 여겨진다. 우리나라는 1991년 국내법과 같은 효력을 갖는 유엔아동권리협약에 비준하였는데(이혜원, 2006: 193), 협약의 전문에는 아동이 친부모 가정으로부터 분리되지 않을 권리를 보장하여야 한다고 강조하고 있으며, 분리가 최선인 상황에서는 아동의 보호를 위해서 가정과 같은 환경에서 양육할 것을 권고하고 있다. 2003년 한국정부가 보고한 국가보고서에 대한 심사에 대한 최종견해로서 과반수의 요보호 아동이 시설보호되고 있는 점을 지적하면서 시설보호를 감소시키고 ‘가정위탁보호를 포함하여 그룹홈과 같은 대안양육체계의 숫자를 지속적으로 확대할 것’을 권고한바 있다(인권운동사랑방 역, 2003).

국내 아동복지 서비스 전달체계 및 정책의 변화, 아동보호에 대한 국제적 변화 요구와 더불어 출산율의 현저한 감소로 인하여 시설입소 대상 아동의 수가 급속히 감소하고 있다. 1967년 568개소(표갑수, 2002: 70)에 달하던 아동복지시설은 2005년에는 총 277개소로 감소된 것으로 보고되었다(김통원 등, 2005: 88). 그럼에도 불구하고 정원 대비 현재 입소되어 있는 아동의 비율을 살펴보면 76.4%에 불과하다(한국사회복지협회 등, 2005: 39). 뿐 만 아니라, 입소사유나 입소아동의 가족관계, 문제 및 재원 기간 등에서 시설에 입소되는 아동들은 과거와는 다른 특성들을 보이고 있는 것으로 보고되고 있다(김승권 등, 2003; 김통원 등, 2005).

변화하는 아동복지 환경에서 아동양육시설은 사회적 변화를 명확하게 인식하고 지역사회의 아동복지 전

달체계 속에서 타 기관들과 유기적인 관계를 형성하며 다양한 기능을 수행해야 하는 과제를 갖게 되었다. 이와 같은 다양한 요인들에 기인하여 아동양육시설의 변화가 불가피하다는 점이 강조되고 있다(김승권 등, 2003; 김통원 등, 2005; 오정수 등, 2005; 이석규, 2007; 전광현, 2007).

그러나 시설이 처한 상황은 지역 마다 상당한 차이를 보이고 있다. 예를 들면 시설의 다기능화는 시설에 입소하는 아동수의 감소와 직접적으로 연관되고 있는데(김통원 등, 2005: 386), 정원대비 아동현원 비율을 살펴보면, 전국 평균은 76.42%이지만 가장 높은 비율을 보인 지역은 울산으로서 98.00%였으며 전북지역은 최저로서 59.12%의 비율을 보였고, 인천의 경우는 83.87%를 보였다(한국사회복지협회 등, 2005: 42-44). 또한 선행연구에 따르면, 수도권지역의 경우와 광역시단위의 지역, 기초자치지역으로 분류하여 살펴본 바, 각각 지역별로 선호하는 기능에 차이를 보였다(김통원 등, 2005: 394).

그러므로 인천광역시 아동양육시설의 다기능화와 관련된 전국적인 연구결과와는 별도로 보호필요아동과 가족의 특성과 욕구를 파악하고 인천광역시 내의 아동복지 기관들이 균형 있게 배치되어 유기적으로 서비스가 전달될 수 있도록 해야 하며, 아동양육시설들은 이 가운데서 시설의 물리적 환경과 인적 구조, 지역사회 특성 등에 기초하여 특정 기능을 강화하거나 타기능으로 전환, 혹은 다양한 기능을 수행하도록 하는 등 적극적인 변화 방안을 독자적으로 모색해 나아가야 할 것이다.

이와 같은 연구의 필요성에 기초하여 본 연구는 다음과 같은 연구목적으로 수행되었다.

첫째, 아동양육시설의 기능 변화에 대한 국내외 문헌들을 검토한다.

둘째, 전국과 비교하여 인천광역시 보호필요아동 발생 및 보호현황을 조사한다.

셋째, 전국과 비교하여 인천광역시 아동양육시설의 현황 및 문제점을 분석한다.

넷째, 국내외 문헌과 전국과 비교하여 조사·분석된 인천광역시의 특성에 기초하여 인천광역시 아동양육시설의 발전방안을 모색한다.

이상의 연구목적을 가진 본 연구를 통하여 향후 인천광역시 아동양육시설이 아동과 가족, 지역사회의 욕구를 충족시키기에 바람직한 방향으로 변화될 것이

기대되며, 인천광역시가 아동보호체계의 바람직한 모델을 제시하며 우리나라 아동양육시설의 발전적 변화에 기여하게 될 것으로 기대된다.

II. 이론적 고찰

1. 집단시설보호와 가정보호

전통적으로 아동양육시설의 기능은 대리적 서비스의 일환으로서 친부모가 양육할 수 없는 아동을 친부모 대신 보호하는 것이었다. 전쟁이나 부모의 사망 등으로 친부모가 없는 아동을 대규모 집단시설에서 보호하는 것은 아동보호를 위한 다른 대안이 없는 상황에서 유일한 수단이었다. 그러나 집단시설보호에 대한 극단적인 비판(Wolins, 1974; Whittaker, 2000, 재인용)들과 부모와의 애착의 중요성에 대한 연구(Bowlby, 1951; 김통원 등, 2005: 202, 재인용), 1970년대에 Jerome Miller등과 같은 사회공학자(social engineer)들의 설득으로 탈시설화와 가정보호가 강조되었다(Peter, 1995).

미국의 경우, 1920년부터 친가정에서 양육될 수 없는 경우의 아동들에 대해서 집단시설보호 보다는 가정 위탁제도가 바람직한 것으로 제안되어(Whittaker, 2000: 64-65), 2001년을 예로 들면, 18% 정도만이 집단공동생활가정과 시설을 포함하는 아동복지생활시설에서 보호되고 있는 것으로 보고되고 있다(U.S.DHHS, 2002 : CWLA, 2004 재인용). 영국의 경우에도 특별한 욕구가 있는 아동만 시설에서 보호하고 있는데, 시설에 입소되는 아동은 보호필요아동 중 13% 정도에 불과하다(Berridge & Brodie, 1998; 김통원 등, 2005: 187, 재인용).

그러나 20세기 중반에 들어서면서 몇몇 연구들에 기초하여(Mass & Engler, 1959; Goldstein, Freud & Solnit, 1973; Fanshel & Engler, 1973), 아동이 위탁가정을 수차례 옮겨 다니면서 헤어짐의 경험을 반복하는 것에 대한 부정적인 영향에 관심이 모아지는 한편(CWLA, 2004, 재인용), 집단생활보호의 긍정적인 기

능에 대한 경험적 연구보고도 계속되고 있다(Peter, 1995; Peter, 2005; Landsman, et al, 2001). 탈시설화와 가정보호를 강조하고 있는 대부분의 국가에서 여전히 집단생활시설보호는 일부 아동을 위해서 지속되고 있으며, 특별히 시설에서 보호되는 것이 더욱 적합한 아동이 있다고 보고되고 있다. 1975년 경 Martin Wollins는 생활시설환경을 보다 잘 통제하고 계획해서 활용한다면 충분히 가치 있는 서비스가 될 수도 있음을 방대한 자료에 기초한 연구를 통하여 강조하면서 집단생활시설보호는 새로운 세기에 우선 고려될 만한 서비스가 될 수 있다고 하였다(Whittaker, 2000).

물론 집단생활시설보호라 함은 과거와 같은 대규모 수용시설에서 소수의 인력이 다수의 아동에게 의식주를 제공하면서 생활하는 것과 같은 보호형태를 의미하는 것은 아니며, 가정보호가 주된 아동보호 정책인 것은 분명하다. 하지만, 특별히 가정보호 보다는 집단생활시설보호가 보다 적합한 상황의 아동이 있으며, 이들을 위해서는 전문적으로 고안된 집단생활시설보호가 바람직하다는 것이다.

가정보호를 상대적으로 뒤늦게 선택한 우리나라의 경우, 가정보호를 적극적으로 확대하는 것이 중요하지만, 동시에 집단생활시설보호의 기능을 강화하여 시설보호가 필요한 아동에게 적절한 서비스를 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다. 특히 변화하는 아동과 가족의 욕구에 기초하여 시설보호의 기능을 강화함으로써 가정보호를 보완하며 병존하는 아동보호 서비스를 제공할 수 있을 것이다.

2. 아동생활시설보호의 기능

아동집단생활시설보호는 전통적으로 '치료적 환경'으로 고안된 생활시설에서 아동을 24시간 보호하는 아동복지서비스'로 정의되는데, 이러한 환경에서 아동자신의 가정이나 대리가정(substitute family)에서는 효과적인 도움이 될 수 없는 치료적, 교육적 서비스가 제공된다(Pecora et. al., 2000: 406-407).

특별한 발달상의 욕구, 치료적 욕구, 신체적 욕구, 정서적 욕구를 가진 아동들에게 구조화된 환경에서 전문적인 치료적 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 아동생활시설보호가 바람직한 성과를 거두기 위해서 몇 가지 원칙이 강조되는데, 특히 가족-중심 실천과 아동을 위한 조기 개입 및 영속성이 결정적이라고 보고되고 있다(CWLA, 2004). 부모가 없는 아동이 대다수이던 과거와는 달리, 오늘날 아동양육시설은 친가족 복귀가 중요하며, 아동과 가족이 만족스러운 관계를 유지하도록 지원하는 것이 중요하다(Ainsworth, et. al., 1996; CWLA, 2004, 재인용). 또한 문제를 경험하고 있는 아동과 가족에게 조기 개입 서비스를 해야 하며, 가정외보호를 하면서도 상담, 교육, 보건, 영양, 일상생활 경험, 자립생활기술 습득, 친가족복귀 서비스, 정신보건과 약물남용 치료와 같은 전문적인 서비스, 방과후 보육 서비스와 옹호 등을 포함하여 적절하게 혼합된 서비스를 받을 수 있어야만 한다는 점이 강조되고 있다(CWLA, 2004).

정영순(2000: 248)은 Down et al.(1996), Costin et al(1992) 등의 연구들을 인용하면서 가족들의 방문을 통한 관계 유지가 퇴소율이나 적응에 도움이 되도록 부모와 아동간의 관계 유지와 접촉을 위해서 다양

한 기회를 최대한 제공하여야 한다는 점을 강조하였다. 또한 다양한 연구를 인용하여, 가족재결합에서 부모의 양육기술이 매우 중요하므로 시설보호 시 아동에 대한 직접적인 상담·치료 보다 오히려 부모의 양육기술을 증진하고 아동과 가족을 위한 지지망을 형성하는데 주력해야 한다는 점을 지적하였다(정영순, 2000: 249). 국내 연구에서도 시설보호 청소년의 심리사회적 적응을 높이기 위해 부모-자녀 관계 향상을 위한 프로그램이 개발될 필요가 있고 부정적인 생활사건을 경험하고 시설에 입소한 청소년에 대해 특별한 보호계획이 수립되어야 함이 지적되었다(정선옥, 2002: 164).

한편, 친부모가정으로 복귀하지 못하는 경우라면, 적극적으로 자립지원 서비스를 제공하여 시설 퇴소이후의 안정된 적응을 준비하여야 한다. 미국의 경우에는 퇴소 아동 중 38%는 노숙자로 35%는 범죄자로 전락하고 47%는 사회복지서비스 수혜자로 밝혀져 의존적인 생활이 계속되는 것이 밝혀지면서부터(Barth, 1990: 노충래, 2001: 54 재인용) 자립지원의 필요성이 인식되기 시작하였고, 1999년 퇴소아동의 자립지원을 위한 법안을 마련하여 적극적으로 자립지원 서비스를 제공하고 있다.

이상과 같은 변화되는 기능들을 수행하기 위해서는 과거와 같은 단순한 생활상의 보호 이상으로 다양한 기능이 복합적으로 수행되는 새로운 형태의 시설들이 존재하여야 한다. 이들 시설들은 지역사회의 다른 시설 및 기관들과 유기적인 체계를 구축하여 그 지역사회의 아동과 가족이 필요한 서비스들을 제공할 것이 기대되고 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구의 대상은 인천광역시 소재하고 있는 8개 아동양육시설이다.

본 연구를 위하여 인천 소재 8개 시설로부터 제출받은 2007년 아동복지시설 평가 자료, 연구자에 의한

방문 면담 자료가 수집·분석되었다. 인천광역시 아동양육시설 방문은 2007년 보건복지부와 한국사회복지협의회에서 수행한 아동복지시설 평가의 일환으로 진행되었으며 연구자, 인천광역시의 사회복지 공무

원, 아동양육시설장이 함께 팀을 구성하여 실시되었다. 시설 방문은 2007년 7월 12일부터 7월 20일까지 진행되었으며, 한 시설 당 종일 혹은 반일이 소요되었다. 시설방문 전에 인천광역시 아동복지 연합회로부터 시설에 대한 전반적인 자료를 받아 숙지한 후, 방문 당일에는 시설의 입지와 지역사회 등을 관찰하였고

시설에서는 시설장과 사무국장, 필요에 따라 해당 업무 담당자와의 면담이 연구자에 의해 이루어졌다. 개별 시설의 평가를 위한 세부자료는 연구분석에 포함시키지 않았으며, 기본적으로 개괄적인 자료만 사용되었고, 이에 대해서는 인천광역시 아동복지연합회의 허락을 받았다.

2. 연구방법 및 조사도구

국내의 아동복지시설에 대한 문헌연구를 통하여 아동보호 정책의 변화와 아동양육시설의 기능에 대한 변화되는 요구 등을 정리하였으며, 일차적으로 2007년 인천광역시 8개 아동양육시설 평가를 위해 제출된 자료들을 비교·분석하였고, 연구자의 방문에 의한 면담자료 등을 분석하였다. 2007년 평가를 위해 제출된 자료와 방문에 의한 면담에 의해 수집된 자료들은 이차적으로 2004년에 수행된 전국 아동복지시설 평가자료(한국사회복지협의회 등), 2003년(김승권 등)과

2005년(김통원 등)의 아동복지시설 연구보고서들의 결과와 비교·분석되었다.

조사를 위해서는 한국사회복지협의회와 보건복지부가 개발한 2007년 사회복지시설 평가 중 아동복지시설 평가지표를 사용하였다(한국사회복지협의회·보건복지부, 2007). 아동복지시설 평가지표는 시설환경 및 설비, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스의 질, 생활인의 권리, 지역사회관계 등 6개 영역으로 구분되어 있으며, 전체 87개 지표로 구성되어 있다.

IV. 연구결과

1. 인천광역시 아동복지 현황

1) 인천광역시 아동인구 현황

인천광역시의 아동인구 비율은 <표 1>에서 살펴보는 바와 같이, 전국과 마찬가지로 현저히 감소되고 있다. 1970년대 아동인구의 비율은 총인구와 비교하여 50.6%였으나, 2000년에는 31.3%, 2005년에는

27.2%의 비율을 보이다가 2020년에는 17.4%로 낮아질 것으로 전망된다.

그동안은 절대 수 자체가 감소된 것은 아니었으나, 2000년 이후에는 총인구 대비 아동인구의 비율 뿐 만 아니라 아동의 절대 수 자체가 감소하기 때문에 상당한 영향이 있을 것으로 보여 진다.

<표 1> 아동인구비율 추이

(단위 : 천명, %)

	1970		1980		2000		2005		2010		2020	
	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비
전국 총인구	32,241		38,124		47,008		48,138		48,875		49,326	
전국 0-19세	16,978	52.7	17,470	45.8	13,753	29.3	12,378	25.7	11,308	23.1	8,558	17.3
인천 총인구	804		1,253		2,522		2,578		2,661		2,783	
인천 0-19세	407	50.6	552	44.1	789	31.3	700	27.2	640	24.1	485	17.4

자료 : 국가통계포털/주제별통계/인구·가구/추계인구·가구/연령별(시도) 추계인구(www.kosis.kr, 2007. 8. 1. down load)

〈표 2〉 보호필요아동 발생 및 보호현황

(단위 : 명)

	요보호아동발생		요보호아동 보호내용							
			시설보호		가정보호					
					위탁보호		입양		소년소녀가정	
	전국	인천	전국	인천	전국	인천	전국	인천	전국	인천
1995	4,576	86	2,819	86	505		472		780	
2000	7,760	52	4,453	52	1,406	-	1,337	-	564	-
2002	10,507	144	4,547	144	2,177	-	2,544	-	673	-
2004	9,393	118	4,680	118	2,212	-	2,100	-	299	-
2006	9,034	125	4,366	27	3,101	84	1,259	2	308	12

자료 : 보건복지부, 1995-2004, 『보건복지 통계연보』, 보건복지부, 2006, 아동복지팀, 통계자료.

2) 인천광역시 보호필요아동 발생 및 보호현황

전국통계에 따르면 1995년에는 전체 요보호아동 4,576명의 61.6%가 시설에 보호조치 되었고 11.0%인 505명만이 위탁보호 조치되었으나 2006년에는 전체 9,034명의 요보호아동 중 48.3%가 시설보호, 34.3%가 가정위탁보호된 것으로 보고되었다. 점차 시설보호의 비율이 감소되고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 미국, 영국, 호주 등과 비교하면 아직 시설보호의 비율이 상당히 높은 편이며(김통원 등, 2005: 325) 보건복지부의 최근 발표에 따르면 가정보호는 지금보다 적극적으로 추진될 것으로 보인다(이석규, 2007: 95-96).

인천광역시의 경우, 2006년부터 요보호아동의 보호내용을 시설보호와 가정보호로 분류하여 집계하였으며 단지 통계보고 체계상의 문제 때문에 2006년 전에는 시설보호와 가정보호로 구분하지 않고 발생된 요보호아동 전원을 시설보호 한 것으로 집계해왔다. 2006년 한 해 동안 인천광역시에는 125명의 보호필요아동이 발생되

었고, 이중 21.6%인 27명만이 시설에 입소되었으며 위탁가정보호는 67.2%인 84명이나 되었다(표 2).

특기할 만 한 점은 전국적인 상황과 비교해볼 때 2006년의 경우 가정위탁보호의 비율이 상당히 높다는 것이다. 2006년 전국적으로는 전체 발생된 보호필요아동의 34.3%가 가정위탁보호 되었으나 인천광역시의 경우 거의 두 배에 가까운 67.2%나 위탁가정에 배치되었다. 2003년에 전국적으로 17개 지역가정위탁센터가 설치되어 시도별로 상황에 차이가 많은 것으로 파악되고 있으나, 인천광역시 가정위탁지원센터의 경우에는 초기부터 적극적으로 사업을 추진하고 있는 것으로 평가되고 있다. 가정위탁보호아동의 현황을 살펴보면, 매년 보호필요아동의 발생 수에 있어서는 전국대비 약 1% 내외이지만 가정위탁보호 되고 있는 아동의 비율은 2006년을 예로 들면, 전체 가정위탁보호아동의 5.5%나 되었다. 특히 서울이나 다른 광역시들과 비교해보면 가정위탁사업이 매우 활발히 진행되고 있음을 알 수 있다(표 3).

〈표 3〉 가정위탁보호아동 현황

(단위 : 명)

	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
2003	7,565	441	738	101	595	183	122	47
2004	10,198	696	922	151	724	175	175	120
2005	12,562	866	1,029	183	803	239	171	143
2006	14,465	1,103	1,018	219	799	347	194	197

자료 : 중앙가정위탁지원센터, 2003-2005년 가정위탁현황, 2006년 가정위탁 현황, www.fostercare.or.kr.

3) 인천광역시 아동복지 현황

인천광역시의 사회복지정책 및 인프라 수준의 제고를 위한 기초자료와 사회복지발전의 수준을 측정하기 위한 사회복지발전지표 개발연구(김승권 등, 2005)에 따르면 인천광역시의 아동복지 관련 지표는 전국과 비교하면 상대적으로 양호한 것으로 나타났다. 2004년 전체 사회복지예산 대비 아동·청소년 복지예산 비율과 복지수준은 전국 비율이 2.5인 것과 비교하면 인천광역시는 4.3으로서 상당히 높은 복지수준인 것으로 평가되었으며 아동1인당 복지예산도 전국이 8,676원

인 것과 비교하면 인천광역시의 경우 10,160원으로서 상대적으로 높은 것으로 파악되었다(김승권 등, 2005: 507-508). 아동 중 국민기초생활보장 대상 아동의 비율 역시 전국이 2.9명인 것과 비교하면 인천광역시는 2.5명으로 상대적으로 낮은 비율을 보였으며, 특히 요보호아동발생률은 전국이 아동 천명당 0.83명인데 반하여 인천의 경우는 0.18명으로 상당히 낮은 비율을 보이고 있다. 그러나 아동복지생활시설 종사자 1인당 보호아동수는 전국이 24.9명이었으나 인천광역시는 28.3명으로 다소 낮은 복지수준인 것으로 나타났다(김승권 등, 2005: 512, 515, 518).

2. 인천광역시 아동양육시설 현황 및 문제점

인천광역시 아동양육시설의 현황 및 문제점을 파악하기 위해서는 아동보호현황을 먼저 살펴본 후, 2007년 아동복지시설평가의 주요 영역인 시설환경 및 설비, 재정 및 조직운영, 인적자원관리, 프로그램 및 서비스의 질, 생활인의 권리, 지역사회관계 등 6개 영역의 현황을 파악해보고자 한다. 2007년 평가 자료를 인천광역시 8개 시설들 간에 비교·분석하거나 2004년 전국 아동복지시설 평가결과, 아동복지시설 발전방안에 대한 선행연구들과 비교분석함으로써 각각의 영역에서 현황 및 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

1) 아동보호 현황

(1) 시설유형 및 보호아동 현황

아동복지시설 유형별 보호아동 현황을 살펴보면 <표 4>와 같다. 2006년 12월 말 현재 인천광역시에는 모두 8개 시설이 운영되고 있으며, 8개 모두 양육시설이고 665명이 보호되고 있다. 아동복지시설은 8개 유형의 시설로 분류되어 통계가 집계되고 있으며 이 시설통계에는 보호아동이 없는 아동상담소나 전용시설, 개인양육시설은 포함되지 않았는데, 인천광역시에는 3개의 아동상담소와 1개의 전용시설이 있는 것으로 별도 집계되었다.

전국적으로 전체 시설 282개소 중 86.2%인 243개소가 아동양육시설로서 아동양육시설이 집중되어 있

는 것이 문제점으로 지적되고 있으며, 인천광역시의 경우도 다른 유형의 생활시설이 전무한 것으로 지적될 수 있다. 그러나 인천광역시 아동복지담당 공무원과의 면담에 의하여 파악된 바, 전국적으로 서울과 부산 등 일부 지자체에만 설치되어 기능하고 있는 아동상담소는 전담 공무원에 의해 보호아동의 배치를 담당하고 있으며, 2007년에 일시보호소와 자립지원센터가 새롭게 설치되어 운영되고 있다. 한편 <시설 1>과 <시설 5> 등에서 적극적으로 추진하고 있는 상담·치료 센터의 기능이 지역사회 아동을 포함하여 시설아동을 대상으로 적극적으로 제공될 수 있다면 전반적으로 인천광역시의 아동복지시설들이 기능면에 있어서 균형을 갖게 될 수 있을 것으로 파악되었다.

시설유형과 관련하여 전국적으로는 영아시설이 감소되는 상황이며 외국의 경우에는 영아들은 특별한 이유가 없는 한 가정보호를 우선으로 하고 있다(CWLA, 2004). 인천광역시의 경우 8개 양육시설 중 1개의 시설은 영아시설의 기능을 수행하고 있는데 정원인 105명이었다. 방문 관찰 및 담당직원 면담 결과 영유아만을 위하여 보건위생이나 전문적인 양육환경 등이 조성되어 있었고, 20% 정도는 귀가되고 70%가 국내입양되며 10% 정도만이 일정연령이 되었을 때 양육시설로 전원 되는 상황이었어서 불필요하게 양육환경이 바뀌는 문제 등은 크지 않다고도 볼 수 있으며 장점도 있다. 그러나 여전히 영유아의 애착형성이나 정서적 보호의

〈표 4〉 아동복지시설 보호아동 현황

2006. 12. 31. 현재

(단위 : 개소, 명)

구 분	계(현원)		양육시설		직업훈련시설		보호치료시설		자립지원시설		일시보호시설		종합시설	
	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원
전국	282	18,817	243	17,517	3	75	8	436	13	235	13	391	2	163
서울	46	3,476	33	2,916	2	60	1	77	3	67	5	193	2	163
인천	8	665	8	665	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

자료 : 보건복지부, 2006. 『아동복지시설 현황』.

문제는 지적될 수 있으므로 향후 인천광역시의 가정위탁이 보다 활성화되면 영유아들에 대해서는 특별한 의료적인 욕구가 있는 경우가 아니면 가정보호를 우선하는 방안이 검토될 필요가 있다.

(2) 정원대비 현원 비율

2006년 12월 말 현재 전국적으로 282개소의 아동복지시설에 정원의 73.2%인 18,817명의 아동이 보호되고 있다. 서울의 경우는 74.6%로 전국 현황과 유사한 상황이지만 인천광역시의 경우는 85.8%로서 정원 대비 현원 비율이 다소 높은 편이다. 2004년 아동시설 평가 자료에 따르면 당시 정원대비 현원 비율은 76.4%였으며 울산이 98.0%로 가장 높았고 전북이 59.1%로 가장 낮았다. 인천은 83.9%로 보고되었다(김통원 등, 2005: 336-337).

전국 현황과 비교하면 정원대비 현원의 비율이 다소 높은 편이기는 하지만 향후 저출산에 따른 아동의 절대수의 감소나 가족기능강화를 통한 보호필요아동의 감소, 보호필요아동의 가정보호의 활성화를 고려한다면 비율은 점차 감소될 전망이어서 시설의 기능전

환 등 이에 대한 대책이 모색되어야 한다고 보인다. 이와 관련해서는 현재 시설이전이 추진되고 있는 시설 2개소의 경우, 시설의 기능 전환이 용이하도록 설계함으로써 인천광역시 전체 보호필요 아동 발생 추이에 따라 아동생활시설에서 이용시설로 혹은 가족단위 입소 시설 등으로 전환할 수 있도록 융통성 있는 물리적 구조로 설계하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 시설규모

인천광역시 시설은 8개소에 정원 775명으로서 시설 당 평균 96.9명이며〈표 6〉 전국시설의 경우 평균 1개 시설 당 88.4명을 정원으로 하고 있었다(김통원 등, 2005: 336). 전국시설과 비교해도 인천 시설들은 대규모로 운영되고 있는 상황이다. 가장 대규모 시설인 〈시설 8〉의 경우 정원은 150명에 이르고 있다〈표 6〉. 평균적으로 6명 내외의 아동을 보호하고 있는 영국과 호주의 아동양육시설들과 비교하면 상당한 차이를 보이고 있으며(김통원 등, 2005), 유엔아동권리위원회는 이러한 대규모집단지설보호 상황에 대하여 비판적 지적을 하였다.

〈표 5〉 아동복지시설 정원대비 입소 현황

2006. 12. 31. 현재

(단위 : 개소, 명)

구분	시설수	정원	입 소 인 원		
			계	남	여
전국	282	25,711	18,817	10,789	8,028
서울	46	4,661	3,476	1,952	1,524
인천	8	775	665	373	292

자료 : 보건복지부, 2006. 『아동복지시설 현황』.

개인의 창의성과 독창성이 중요한 가치로 인식되고 있는 미래 정보사회에서 대규모집단생활보호를 통하여 어떠한 성과를 보일 수 있을 지는 제고되어야 할 것이다. 이와 관련해서는 현재 대부분의 시설이 물리적으로는 소숙사 형태를 갖추었으므로 실제 생활상으로도 소숙사제도로 전환하도록 하여 전체 울타리에서 6-8명이 하나의 가정을 구성하면서 생활하도록 하고 통계적 분류 체계에서도 소숙사 형태의 시설들은 소규모 시설로 구분할 필요가 있다. 공동생활가정의 집합체로서 현재의 대규모시설들을 전환할 수 있도록 행정적인 지원방안과 운영방안이 모색되는 것이 바람직하다고 사료된다.

2) 시설환경 및 설비

시설환경 및 설비와 관련해서는 소숙사 구조로 되어 있는지 건물관리상태나 침실, 거실, 식당, 화장실, 세면실, 상담실, 사무실, 실외놀이공간 등의 관리상태와 시설내부 관리상태, 침구, 개별사물함, 옷장, 개별책상, 오디오, 문화용품 등 설비의 구비상태와 관리상태, 소방시설 및 안전검사, 주차장, 소독, 식품보관 및 위생상태 등 총 20개의 지표에 의해서 평가하였다(한국사회복지협의회·보건복지부, 2007).

시설환경 및 설비에 대한 자체평가는 8개 시설 모두 20개 지표 대부분에 대하여 시설 간 차이 없이 우수한 것으로 평가되었다. 자체평가 결과와 방문에 따른 관찰 및 담당직원과의 면접 결과에 따라 아래의 내용은 부가적으로 검토되었다.

(1) 시설구조

영아시설인 <시설 1>을 제외하고 7개 시설 중 5개의 시설이 개보수를 통하여 물리적인 환경을 소숙사 형태로 갖추었다. <시설 4>는 2007년 7월 현재 이전을 준비 중에 있으며, <시설 6>만이 기숙사형태를 유지하고 있다. 가정과 같은 환경을 갖추는 것이 중요한데, 인천광역시의 경우 <시설 6>을 제외하면 소숙사 구조를 갖추었거나 갖추게 될 것이다.

그러나 실제 소숙사 형태의 구조에서 내용적으로도 가족과 같은 환경으로 생활하고 있는 지에 대해서는

재검토가 필요하다고 보인다. <시설 7>만이 의식주 전부를 개별 숙사에서 해결하고 있었는데, 가능하면 개별 숙사가 독립된 가정으로 자율적으로 운영되면서 실제 생활도 가정과 같이 운영될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

(2) 개별화를 위한 환경

대부분의 시설에서 의복과 옷장, 책상 등이 아동마다 개별적으로 배정되어 있었으며 8개 시설 모두에서 침구, 사물함과 옷장, 책상 등, 대부분의 시설환경 및 설비 영역에서 개별 아동마다 마련되어 있다고 자체평가 되었으나 일부 시설의 경우 방문 관찰 및 직원과의 면담 결과 어느 정도의 공간이 있었음에도 실제로는 책상이나 침구류가 개별적으로 배정되지 않고 공유되고 있었으며 개별적으로 배정할 필요조차 인식하지 못하고 있었다.

(3) 접근성

전체 8개 시설 중 3개소의 시설이 남구에 설치되어 있으며 부평구에 2개소, 중구·동구·강화군에 각각 1개소씩 설치되어 있다(표 6). 강화도에 설치되어 있는 <시설 3>과 영종도에 설치되어 있는 <시설 2>를 제외하고는 인천시내의 주택가에 위치하고 있으며 <시설 2>의 경우에는 이전을 추진 중에 있다.

접근성은 현재 보호 중인 아동이 지역사회의 다양한 아동복지 서비스 및 자원들을 이용하기 위해서도 중요하지만 향후 시설의 발전방안을 모색하는데 중요한 변수가 된다. <시설 3>의 경우, 강화군의 농촌지역에 위치하고 있고 강화 문화유적지와 인접한 특성에 기초하여 현재 청소년 수련관을 설치하여 운영 중에 있다. 주택가 중심에 위치하고 있는 <시설 1>에서는 상담치료기관을 건축 중에 있으며 완공이후 지역사회 아동 및 가족에게 서비스를 제공할 계획에 있다. 역시 주택밀집지역에 위치한 <시설 5>에서는 이미 다기능 복합시설로 전환되어 다양한 아동복지서비스를 지역 아동 및 가족과 보호 중인 아동에게 제공하고 있다.

〈표 6〉 시설 현황

2006. 12. 31. 현재

시설종별	설치년도	시설구조	수용아동		소재지
			정원	현원	
양육시설1	1894	영아시설	105	105	남구
양육시설2	1952	소속사	50	48	중구
양육시설3	1951	소속사	100	92	강화군
양육시설4	1951	이전준비	100	73	동구
양육시설5	1952	소속사	105	88	남구
양육시설6	1957	소속사	90	80	남구
양육시설7	1952	기숙사	75	69	부평구
양육시설8	1953	소속사	150	110	부평구
	계		775	665	
전용시설1	2003		(이용시설)	-	강화군

자료 : 보건복지부, 2006. 『아동복지시설 현황』, 한국사회복지협의회 · 보건복지부, 2007. 아동복지시설평가 자료.

3) 재정 및 조직운영

양육시설의 경우 재정 및 조직운영은 직원의 이(퇴)직율, 운영법인의 자부담 비율, 후원금 비율, 운영철학과 중장기 사업계획, 연간 사업계획, 법인이사회 구성 및 활동, 운영위원회 구성 및 활동, 비품관리대장의 비치와 기록, 운영일지와 보육일지 비치와 기록, 건강진단기록의 비치와 기록, 입·퇴소 관련기록의 비치와 기록, 학교생활기록의 비치와 기록, 후원관리기록의 비치와 기록 등 13개 세부 지표로 구성되어 평가되었다.

(1) 재정 현황

아동양육시설의 재정에서 운영비와 사업비는 지자체의 지원에 의해서 대부분 지원되기 때문에 시설 간의 차이는 거의 없으나, 법인에 의한 자부담이나 후원금의 비율이 개별 기관마다 다소 간 차이가 있었다(표 7). 자부담 비율은 가장 많은 법인이 10.5%의 비율을 보였으며 전혀 없는 시설도 있었다. 평균적으로는 전체 예산의 4.8% 정도를 법인에 의해서 지원하는 것으로 파악되었다. 후원금의 경우에도 차이가 있었다. 가장 후원금이 많은 시설은 역시 <시설 1>로서 16.5%가

되었고, 가장 낮은 비율을 보인 시설은 1.7%였으며, 평균 7.1%의 비율을 보임으로서 후원금의 모금에서 시설 간의 차이가 확인되었다.

참고로 2004년도 평가자료를 재분석한 연구에 따르면, 당시 전국 평균 결산액에 대한 자부담비율은 8.5%였으며 후원금 비율은 7.7%였다(김통원 등, 2005: 342-344). 재정은 시설의 운영에 있어서 중요한 요소인데, 재정 상황에서 8개 시설들 간에 차이가 큰 것으로 파악되었다.

(2) 조직운영 현황

시설 운영철학과 중장기 사업계획, 연간 사업계획, 법인이사회와 운영위원회, 비품관리대장, 운영일지와 보육일지, 건강진단기록, 입·퇴소 관련기록, 학교생활기록, 후원관리기록 등으로 평가된 조직운영 현황상으로 보면 8개 시설 모두 차이 없이 대부분의 영역에서 평가 지표상으로 우수하게 평가되고 있다. 그러나 법인이사회의 구성 등에서는 다섯 개의 시설이 '우수'가 아니라 한 단계 낮은 '양호'로 평가함으로써 법인이사회 구성에 있어서는 개선의 여지가 있는 것으로 파악되었다. 또한 운영위원회 영역에서도 3개의 시설에서 부족함이 있는 것으로 평가되었다.

〈표 7〉 재정 및 조직운영 현황

2007. 6. 30. 현재

(단위 : %)

시설별	현재직원수*	이퇴직직원수**	직원이(퇴)직율	자부담비율	후원금비율
양육시설1	50	38	76.0	10.5	16.5
양육시설2	12	2	16.7	3.7	10.9
양육시설3	25	37	148.0	4.1	3.8
양육시설4	22	18	81.8	4.4	1.7
양육시설5	31	29	93.6	10.0	7.0
양육시설6	22	11	50.0	3.4	7.8
양육시설7	21	8	38.1	4.3	11.5
양육시설8	25	8	32.0	0.0	4.2
평균			54.4	4.8	7.1

자료 : 한국사회복지협의회 · 보건복지부, 2007. 아동복지시설평가 자료.

* 현재 직원수에 시설장 제외 ** 이퇴직은 2007년 6월 30일로부터 3년 전까지의 기간

(3) 직원의 이(퇴)직율

시설의 안정적인 운영과 서비스의 질에 영향을 미치는 중요한 변수 중에 하나가 직원의 이(퇴)직율이다. 아동보호에 관한 경험이 축적되고 축적된 경험에 기초하여 보호되고 있는 아동들과 지속적인 관계형성이 되어야 안정적인 보호가 가능하기 때문이다. 그러한 측면에서 직원의 이(퇴)직율을 살펴보면 시설 마다 상당한 차이를 보였고, 특히 우려될 만한 상황인 시설도 있는 것으로 파악되었다. 인천광역시 전체 이(퇴)직율은 54.4%로서 지난 3년간 절반 정도의 직원이 이직이나 퇴직한 것으로 나타났다. 특히 이(퇴)직율을 높은 시설의 경우, 148%의 높은 비율을 보이고 있다.

4) 인적자원 관리

인적자원관리란 직원충원율, 자격증 소지 직원비율, 직원 1인당 외부교육 참여시간, 교육비 지출액, 직원의 채용과 충원, 복무규정 이행, 직무분장표 내용과 직무분담, 직원회의 개최, 직원 업무평가 기준 및 시행, 신입직원의 교육훈련, 프로그램 기획회의 실시, 직원행사 실시와 참여, 직원 욕구조사, 직원 복지후생제도와 포상제도, 직원 자치단체의 구성과 참여 등 총 15개 세부 지표로 구성되어 평가되었다.

(1) 종사자의 전문성

종사자의 질적 구조는 매우 중요한데 전문성과 경험을 가진 인력을 통해서 질적인 서비스가 가능하기 때문이다. 먼저, 직원충원율은 전체 8개 시설 평균 98.5%로 대체로 양호한 것으로 평가되었다. 법적 직원수를 훨씬 상회하여 직원충원율이 121.1%에 달하는 시설도 있었으며, 100.0%가 넘는 시설도 58%에 해당하는 5개 시설이 있었다. 그러나 나머지 3개소는 80%대에 불과하였다.

전체 직원 중 자격증을 소지하고 있는 직원의 비율과 직원 1인당 외부교육 시간 평균 및 교육활동에 투입된 비용을 살펴봄으로써 직원의 전문성 관련 영역을 평가하였다. 자격증 소지자 비율은 평균 74.7%였으며 가장 높은 비율을 보인 시설은 시설 종사자 대부분인 95.7%의 직원이 자격증을 소지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 가장 낮은 시설의 경우에는 시설종사자의 절반 정도인 52.0%만이 자격증을 소지하고 있었다. 또한 외부 교육시간도 시설마다 큰 차이를 보였는데 이는 외부 교육에 어떤 내용을 포함시키는가에 다소 차이가 있는 것으로도 보였다.

그러나 전문성과 관련해서 이상의 양적 지표만으로는 평가되기 어려운 측면이 있다. 이에 시설 방문 및 직원면담 결과에 따르면, 〈시설 7〉에서는 상근 임상심리사를 채용하여 모든 아동에 대한 심리검사와 전문

〈표 8〉 인적자원관리 현황

2007. 6. 30. 현재

시설별	현재직원수 (명)	법정직원수 (명)	직원총원율 (%)	자격증비율 (%)	외부교육평균 시간(시간)	교육활동비 (원)
양육시설 1	50	61	82.0	82.0	21.6	79,306.5
양육시설 2	12	14	85.7	58.3	20.5	201,923.1
양육시설 3	25	25	100.0	80.0	16.4	72,397.4
양육시설 4	23	23	100.0	69.6	19.8	46,956.5
양육시설 5	31	28	110.7	87.1	10.6	31,387.1
양육시설 6	23	19	121.1	95.7	22.7	164,406.8
양육시설 7	22	21	104.8	72.7	103.8	242,646.8
양육시설 8	25	30	83.3	52.0	247.8	53,560.0
평균			98.5	74.7		

자료 : 한국사회복지협의회 · 보건복지부, 2007, 아동복지시설평가 자료.

상담을 진행하고 있었으며, 〈시설 1〉에서도 모래놀이 치료를 실시할 수 있는 전문 인력이 확보되어 있었다. 또한 〈시설 1〉과 〈시설 5〉에는 전문 상담실을 설치하고 외부 전문가가 정기적으로 방문하여 상담 및 치료를 하고 있었다. 이와 같이 시설별로 특정 영역에 초점을 두고 전문성을 축적하고 활용하려는 노력에 차이가 있는 것으로 나타났다.

5) 프로그램 및 서비스의 질

아동양육시설의 경우 프로그램 및 서비스의 질은 직원 및 생활지도원 1인당 아동수, 아동 1인당 사업비, 프로그램 사업비 비율, 초기적응 등 각종 프로그램 실시 여부, 퇴소아동의 자립지원 및 퇴소관리, 서비스 욕구조사 및 만족도 조사, 아동상담 및 가족·연고자 상담, 등 21개 지표에 의해서 평가되었다.

(1) 종사자 비율

프로그램과 서비스의 질에 결정적으로 영향을 미치는 요인은 종사자의 전문성과 이(퇴)직을 이외에 직원과 아동의 비율이다. 인천광역시의 경우 현재 시설에서 보호하고 있는 아동 대비 종사자 비율은 3.3명인 것으로 조사되었다. 전국적으로는 3.7명, 서울은 3.1

명이었다. 전국 평균 보다는 다소 높은 비율을 보이고는 있으나 종사자 비율을 단순히 현재 보호되고 있는 아동의 수와 종사자 수로 살펴보는 것은 시설의 유형마다 법정 종사자 수와 직무 유형의 차이 때문에 그다지 의미 있는 검토가 되지는 못한다.

그러나 최근 적극적으로 추진하고 있는 가정위탁보호와 공동생활가정의 인력구조와 비교해보는 것은 시사점이 있다. 공동생활가정의 경우, 2인의 종사자가 5명을 표준으로 7명까지를 보호하고 있으며(보건복지부, 2007: 101), 가정위탁보호의 경우에는 기존 가정에 별도의 인력이 투입되지 않고 보호되며 단지 위탁 부모 교육 및 관리를 위한 인력이 가정위탁지원센터에 배치되어 있다. 개별시설별로 살펴보면 〈시설 1〉의 경우에는 영아시설의 기능을 수행하고 있기 때문에 105명의 영아를 48명의 종사자가 보호하고 있어서 비율이 2.2로 낮은 편이다.

(2) 프로그램의 유형 및 질

최근 아동양육시설에 입소하는 아동들은 부모의 별거나 가출, 혹은 빈곤, 가정폭력이나 아동학대 등 다양한 부정적인 양육 경험을 하는 경우가 많고 이에 따라 심리·정서적으로 문제를 보이는 아동이 증가하고 있다. 2004년 조사를 통하여 신규입소 아동 중

29.4%가 특정한 장애나 문제를 경험하고 있는 것으로 나타났다(김통원 등, 2005: 369). 시설에 대한 다양한 비판에도 불구하고 잘 고안된 시설에서 집중적이고 전문적인 서비스를 제공받을 수 있다면 가정환경에서 적응하기 어려운 특정 아동들에게는 최상의 환경이 될 수도 있음이 지적된 바 있다(Peter, 1995).

심리·정서적 문제나 신체적 문제에 대한 집중적이고 전문적인 치료 및 상담, 친가족복귀를 위한 아동 및 가족 상담, 부모역할훈련이나 부모교육, 친가족으로의 복귀가 어려운 아동에 대해서는 자립지원 서비스 등이 아동양육시설에서 제공될 필요가 있는 프로그램이다.

이번 아동복지시설 평가에서는 다양한 유형의 프로그램 실시 여부에 대하여 평가되었는데 조사된 대부분의 지표에서 진행되고 있는 프로그램에 대한 평가는 시설 간에 차이 없이 모두 우수한 것으로 평가되었다. 그러나 시설 방문 및 직원 면담 결과 파악된 내용에는 시설 간 차이를 보였다.

먼저, 상담 및 치료서비스와 관련해서는 8개 시설들 간에 편차가 상당히 큰 것으로 파악되었다. 상담실은 대부분의 시설에서 설치된 되어있었으나, 방문 관찰 및 직원과의 면담결과에 의해서 확인한 바에 따르면 실제로 활발하게 상담이 이루어질 수 있는 상담실 구조를 갖춘 곳은 2곳뿐이었다. <시설 7>과 같이 상근 임상심리사를 별도로 고용하여 입소하는 모든 아동에 대해서 임상심리검사를 실시하고 필요한 후속 서비스를 받도록 하는 곳이 있는 반면, 심리·정서적 문제에 대한 개입의 필요성조차 인식하지 못하고 있는 시설도 있었다. 한 시설의 경우, 직원과의 면담 시 한 해 동안 입소아동 중에 전문가의 상담이 필요한 아동은 한명도 없었으며 그렇기 때문에 전문 상담이나 치료를 받은 사례도 한 해 동안 한건도 없었다고 하였다. <시설 1>과 <시설 5>에는 전문 상담실이 구축되어 있었으며 상담원이 시간제로 방문하거나 전문 치료적 상담이 가능한 인력이 있었다. 과반수 정도의 시설은 상담 및 치료에 대한 이해가 부족한 것으로 지적될 수 있었다. 상담실의 공간이 확보되어 있는 지 보다는 실질적으로 필요한 상담이 활발하게 제공될 수 있는 물리적 환경을 갖추는 일과 전문 인력이나 생활교사들의 기본 상

담 능력을 증진하는 것이 필요하다고 파악되었다.

친가족복귀를 위한 프로그램들은 아직 다양하게 개발되지 못한 것으로 파악되었다. 담당자들과의 면담이나 시설자료에 기초하여 시설들은 아직 친가족복귀 노력이 시설의 필수적인 기능이라는 인식은 부족한 듯 하며 소극적인 측면에서 가족이 시설에 접근하였을 때 이를 받아들이는 수준이었다. 대체로 연고자가 있는 아동의 경우, 아동과 가족이 정기적으로 만나거나 아동이 가정방문이나 외출을 하는 것 정도의 프로그램을 유지하고 있었다. <시설 5>와 <시설 7> 등에서는 정기적으로 아동의 생활 내용을 정리해서 가족에게 우편 발송하고 있었으며 아동과 가족 간의 관계유지를 적극적으로 격려하고 있었다. <시설 6>의 경우에도 1년에 4차례 아동 양육일지를 연고자에게 발송함으로써 가족들이 아동의 상황을 이해하도록 노력하고 있었다. 반면에 특별한 노력을 하고 있다기 보다는 방문자가 오거나 아동이 원하는 경우에 소극적으로 반응하는 시설도 일부 있었다.

자립지원 프로그램 역시 아직 체계적으로 진행되기 보다는 대다수의 시설들이 기술습득이나 정보제공 등을 퇴소 직전 한 해 동안 제공하고 있었다. 일상생활상의 자립능력이나 취업이나 진로지도를 위한 계획서를 수립하여 입소 전 과정에서 자립지원 프로그램이 체계적으로 실시되도록 해야 할 것이다. 운전면허증을 취득하도록 지원하거나, 자격증 교육, 대학입학시 등록금 지원 등이 대체로 시설에서 자립지원프로그램으로 실시하고 있는 프로그램들이었다.

(3) 서비스 표준화

시설 방문 및 직원 면담 결과에 기초하여 아동보호와 관련해서 서비스 표준화가 지적될 수 있었다. 아동이 입소되기 전부터 퇴소 이후 일정기간까지의 모든 과정별로 필요한 모든 업무와 서비스 내용을 설정하여 이에 따르도록 하여야 할 것이며 이를 위해서는 공통의 업무매뉴얼을 제작하는 것이 필요하다. 현재는 개별 시설에 따라 입소 이후 퇴소까지의 보호과정에서 제공받는 서비스에 차이가 크다고 관찰되었으며 한 시설이라 하더라도 종사자에 따라 차이가 있을 수 있는 업무구조라고 지적될 수 있었다.

〈표 9〉 직원 및 생활지도원 1인당 아동비율

2007. 6. 30. 현재

(단위 : 명, %)

시설별	현재 아동수(명)	현재 직원수(명)	직원비율(%)	현재 생활지도원수(명)	생활지도원비율(%)
양육시설1	105	49	2.1	36	2.9
양육시설2	49	11	4.5	7	7.0
양육시설3	86	24	3.6	16	5.4
양육시설4	62	22	2.8	14	4.4
양육시설5	83	30	2.8	16	5.2
양육시설6	81	22	3.7	14	5.8
양육시설7	68	21	3.2	12	5.7
양육시설8	100	24	4.2	16	6.3
평 균			3.4		5.3

자료: 한국사회복지협의회 · 보건복지부, 2007. 아동복지시설평가 자료.

방문 및 담당직원과의 면담 결과에 따르면 〈시설 5〉에서는 상당히 구체적인 내용의 업무매뉴얼을 제작하여 이에 따라 업무를 수행하고 있었으나 아동보호 관련 기록 양식이 없거나 개별 아동에 대한 자료들이 아동별로 축적되지 않는 등의 문제가 있는 시설도 일부 있었다. 서비스 표준화를 위해서 업무매뉴얼을 공통으로 제작해서 활용하면 도움이 될 수 있을 것이다.

6) 생활인의 권리

생활인의 권리는 적절한 음식 제공, 청결한 음식 준비, 입소시 건강진단과 정기 건강검진, 적절한 일과운영, 적절한 교우 및 학교생활 관리, 자치활동 보장, 인권침해 호소경로 마련, 아동권리 정보제공, 아동의 개인정보 분리 보관, 체벌금지 서약서와 체벌자 처벌규정 등 10개 세부 지표로 평가되었다.

지표에 의한 10개 영역의 평가에서 시설 간의 차이는 나타나지 않았으며 대부분의 시설이 모든 영역에서 우수한 것으로 평가되었다. 그러나 이 영역 역시 지표에 의한 평가에서는 우수한 결과를 보이더라도 실제로는 개선되어야 할 측면이 없지 않았다. 예를 들면, 인권침해 호소 경로는 대부분의 시설이 인권침해 신고함을 설치하고 있었으나 실제로 활용이 권장되기에는 어려움이 있는 분위기인 것으로 파악되었다.

7) 지역사회관계

지역사회관계는 자원봉사자 실인원 및 시간, 연계체계 구축, 후원자 모집 담당 직원 배치 및 관리대상 비치, 후원자 정기행사 및 연계체계, 후원자 명단 및 내역 공개, 자원봉사자 담당 직원 배치 및 관리대장 비치, 자원봉사실 구비 및 정기행사, 지역주민에 대한 시설 개방, 시설 홍보, 실습교육 실시 등 10개 항목으로 구분되어 평가되었다.

8개 시설 모두가 지역사회 관련하여서 자원봉사자 참여, 후원자, 지역사회에 대한 시설 개방 여부에 대한 내용에 우수하게 평가되었다. 그러나 방문 및 담당 직원과의 면담결과에 따르면 지역사회에 대한 시설 개방 노력의 필요성조차 인정하지 않는 시설도 있었고, 실제로는 지역사회 아동과 가족을 위한 전문적인 서비스나 프로그램 보다는 시설의 비품 대여나 공간 개방이 주를 이루었다. 일부 시설들에서 운영하고 있는 지역아동센터 프로그램들은 지역아동들의 참여 저조로 시설 자체 아동이 주를 이루는 경우가 더 많았다. 지역사회를 대상으로 한 서비스는 〈시설 5〉에서 가장 적극적으로 진행하고 있었는데 지역사회 부모들의 과도한 양육스트레스를 경감하기 위한 양육휴가 서비스(respite service)를 개발하여 민간재원의 지원을 받아 실시하고 있었고 상담·치료 서비스, 도서실,

지역아동센터 등을 적극적으로 운영하고 있었다. 이 시설의 다양한 지역사회 주민 대상 서비스들은 전국적

으로 아동양육시설의 모델이 될 수 있을 것으로 기대된다.

V. 인천광역시 아동양육시설 발전방안

전반적으로 이번 조사연구에서 인천광역시의 아동양육시설들은 시설환경 및 설비, 재정 및 조직운영, 인적 자원관리, 프로그램 및 서비스의 질, 생활인의 권리, 지역사회관계 등에서 기본적으로 거의 차이 없이 우수한 것으로 평가되었다. 인천은 2004년도 아동양육시설 전국 16개 시도별 평가에서 평균 90.86을 받은 제주에 이어 평균 90.45로서 두 번째로 높은 평가를 받은 바 있는데 당시 전국 평균은 83.40으로 보고되었다(한국사회복지협의회 등, 2004: 144)).

그러나 항목 별 시행 여부나 자료구비 등과 같은 기본적인 요건에서 더 깊이 있게 관찰하고 면접하면서 파악된 내용에 따르면 시설의 운영이나 서비스의 질 등에서 8개 시설 간에 의미 있는 차이가 있었고 인천광역시의 전체 아동양육시설들이 아동보호에 대한 지식과 경험을 공유하면 시설이 다음 단계로 도약할 수 있을 것으로 파악되었다. 발전을 위한 기초는 마련되어 있는 것으로 평가되었고 발전의 의지와 능력도 인지되었다고 할 수 있다.

이상과 같은 내용을 종합해서 향후 인천광역시 아동양육시설이 변화해 나아가야 할 방안을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 시설의 유형을 다양화할 필요가 있다. 현재 인천광역시에는 아동양육시설만 8개소 설치되어 있다. 물론 운영 내용을 살펴보면 영아시설과 복합다기능시설로 분류될 수 있는 시설이 각각 1개소씩 있으나 보호·치료시설이나 자립지원시설 등과 같이 특정 기능이 강화된 시설이 필요하다. 기존의 시설들이 2006년 12월 말 현재 정원대비 현원 비율이 85.8%이며 향후 가족기능강화 서비스와 보육 및 가정위탁, 공동생활가정등의 사업들이 적극적으로 수행되면 더욱 낮아질 것으로 전망되는 바, 새롭게 시설을 설치하기 보다는 기존의 시설들이 기능상의 조정을 통하여 개별 시

설별로 특정 기능을 수행하는 시설로 전환하고 보호필요아동과 가족의 욕구에 따라 배치하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 자립지원센터가 2007년 설치되어 적극적인 사업이 기대되고 있고 일시보호시설은 2007년 새롭게 설치되었으나 접근성이 떨어진다는 우려가 되고 있으며 배치에 관한 업무를 수행하는 상담소와 일시보호소가 현재 물리적으로 분리되어 있는 것도 조정이 필요하다.

둘째, 시설들 간의 기능 조정이나 전환 시 기존 아동복지시설의 유형 중 하나로 전환하는 것 뿐 만 아니라 새로운 형태의 시설도 검토될 수 있다. 현재 빈곤이나 실직, 장애 등으로 인하여 가족기능이 약화된 채로 있다가 해체되는 가정의 수가 증가하고 있다. 학대나 방임, 장애, 극도의 스트레스 등과 같이 부모역할 수행에 어려움이 있는 가족이나 폭력이나 갈등으로 해체위기에 있는 가정의 경우, 현재로서는 이들 아동과 가족에게 필요한 서비스가 제공되지 못하고 있다. 선진국에서는 이러한 상태에 있는 가족의 아동들이 부모로부터 격리되기 보다는 가족단위로 시설에 입소하여 필요한 기능을 강화할 수 있는 서비스를 제공하고 있다. 자연스러운 생활환경에서 역할모델이 되는 생활시설의 교사로부터 부모역할훈련을 하기도 하고 부모역할 중에 약화된 부분을 강화하여 가족이 다시 자립할 수 있을 때 퇴소하도록 하는 것이다. 조손세대나 장애가 있는 가족에게도 일부 가족의 기능을 시설에서 공동으로 하면서 가족으로서의 정서적 유대는 유지하도록 할 수 있다. 이미 아동양육시설들의 다수가 아파트식 숙소로 개조되었기 때문에 가족단위 입소 시설로 전환하기 용이한 조건으로 보인다. 단지 아동, 장애인, 노인, 여성으로 분류되어 있는 행정분류 체계를 조정하여야 할 것이다.

셋째, 시설규모의 조정이 필요하다. 현재와 같은 대

규모시설의 형태는 외형적으로 문제로 지적될 수 밖에 없다. 구조뿐만 아니라 운영방식을 소속사 형태로 적극 전환하여 가정생활과 같은 방식으로 운영되도록 하여야 할 것이며 이렇게 전환된 시설에 대해서는 전체 정원만으로 분류되어 통계가 집계되기 보다는 소규모 시설 몇 개의 집합 형태로 분류되도록 함으로써 전체적으로 시설 운영 및 행정체계를 개선해야 할 것이다. 특히 운영비와 사업비가 현재와 같이 분리·집행되는 것은 시설의 변화에 실제적인 제한으로 작용하게 될 것이다. 전국적으로 정기적인 시설평가가 진행되고 있고 시설 간이나 민관의 정보공유가 개방적인 현재와 같은 상황에서는 예산이 통합적으로 지원되어 시설들이 다양한 특성에 따라 융통성 있게 집행될 수 있도록 조정되는 일이 전제가 될 것이다.

넷째, 지역사회 아동과 가족을 위한 서비스가 개발되어야 할 것이다. 지역사회 위기 아동과 가족들은 잠재적인 시설 입소 대상이며 퇴소 당사자이기도 하다. 이들에 대한 사전·사후 서비스들이 개발되어 적극적으로 제공될 수 있도록 시설의 기능이 확충되어야 한다. 이를 위해서는 18세 미만의 아동에 대해서만 서비스가 제공되는 현재의 예산지원구조를 변경할 필요가 있다. 시설은 더 이상 가족으로부터 완전히 분리된 아동을 18세까지 의식주를 제공하면서 단순보호 하던 기능만을 고유의 기능으로 간주하지 않게 되었다. 시설이 위치하고 있는 사회의 아동과 가족 모두가 잠재적인 서비스의 대상이며 아동들은 가족의 상황에 따라 입퇴소 되고 있다. 현재 시설에 입소되는 아동 중 친부모 모두 생존해 있는 경우가 2004년 조사에서도 58.1%나 되는 것으로 나타난 바(김통원 등, 2005: 366-367), 가능하면 조속한 가족복귀를 목표로 하여야 한다는 점이 지적되고 있다.

다섯째, 특정 기능 시설로 전환하거나 복합다기능 서비스 시설로 전환하지 않더라도 기존의 시설들은 시설의 기능을 강화하여야 한다. 상담기능 강화, 서비스의 표준화, 개별화된 보호 서비스, 친가족복귀 지원, 자립지원 서비스들을 확충할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 진행되고 있는 사무국장 모임과 같은 연계망을 연구·개발 쪽으로 집중할 것이 검토되어야 한다. 아동의 권리를 신장시키고 보호의 질을 강화할 수

있는 프로그램들을 개발하고 서비스의 표준화를 위하여 업무매뉴얼이나 프로그램매뉴얼 등을 공유하도록 노력해야 할 것이다. 기존 인력에 대한 전문성 향상을 위한 체계적인 교육과정의 설치도 필요한 것으로 보인다. 시설종사자들이 8개 시설을 순회 방문하여 연구, 프로그램 개발 및 교육 등을 함께 할 수 있는 정기적인 구조를 구축하는 것을 고려할 수 있는데 이러한 역할은 인천광역시 아동복지연합회에서 담당할 수 있다고 사료된다.

여섯째, 지역아동센터나 복지관, 아동보호전문기관 등과 같은 기존의 다른 아동복지 이용시설들이나 가정위탁지원센터나 공동생활가정 등과 같은 아동보호체계, 그 외 보육시설들이나 건강가정지원센터, 모자시설 등과 같은 인천광역시의 서비스기관들과 연계망을 구축하여 서비스를 조정하고 교환할 수 있도록 해야 할 것이다. 이는 개별 시설에 입소되고 있는 아동이나 퇴소아동의 자립지원을 위해서도 필수적인 일이지만 거시적으로는 인천광역시 차원에서 서비스의 누락과 중복, 집중과 분산을 예방하여 효율적인 아동복지 전달체계를 구축할 필요에서도 강조되는 과제이다. 이에 대해서는 인천광역시 아동복지연합회와 상담소, 일시보호소 등에서 역할을 할 수 있다고 파악된다.

일곱째, 개별화를 위한 노력이 보다 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 개별화는 집단생활시설 보호 시 가장 사려 깊게 고안되어야 하는 영역이다. 아동 개개인이 자신의 성격과 욕구 등을 자유롭게 표현하도록 격려되고 일상생활에서 아동 개개인의 특성이 반영되어야 할 것이다. 개별화를 위한 노력으로는 개인의 사유물이나 사적 공간을 배정하고 개별 아동의 선택의 폭을 최대한 확장하며 실제 생활을 자율적인 태도로 하도록 세심하게 배려하는 것 등이 있다. 개별화는 아동들의 초기 적응, 생활상의 적응, 퇴소 준비 등의 프로그램에서도 확인될 수 있었어야 했는데 일련의 서비스들이 개별아동의 성장·발달에 기초하여 계획되고 진행되고 있다는 근거를 확인할 수 있는 자료들은 부족한 실정이었다. 물론 실시여부와 관련해서는 각각의 프로그램들이 실시되고 있다는 증빙자료들이 있었다.

인천광역시는 전국 현황과 비교해서 변화가 상대적으로 용이할 것으로 보인다. 무엇보다도 우리나라 아

동복지 초창기부터 기여해온 역사성과 최근의 사회적 욕구와 환경 변화에 대한 인식에 기초하여 아동양육시설들의 변화 의지가 뚜렷하게 확인되었다. 뿐만 아니라 담당 공무원 및 아동복지연합회의 전문성에 기초한 적극적인 의지가 있고 시설들 간에 유기적인 관계가 유지되어 오고 있는 것도 변화를 위해 긍정적으로 작용할 것으로 기대된다.

이에 인천광역시 아동인구의 변화, 보호필요아동의 발생 원인에 대한 분석 및 전망, 지역사회 아동과 가족의 문제 및 욕구 분석 등에 기초하여 전체 아동복지 전달체계들을 검토하고 아동 및 가족복지 서비스 전달 체계들 속에서 필요한 서비스를 발견하여 제공하도록 8개소의 아동양육시설들이 새롭게 기능을 보완하거나 기존의 기능을 강화하거나 시설들 간의 기능 조정을 하도록 하는 위와 같은 방안들을 통하여 인천광역시 아동복지체계 내에서 아동양육시설들이 중추적인 역할을 수행하게 될 것이라 사료된다.

참고문헌

- 김광수. 2007. "아동그룹홈과 관련서비스 연계방안." 『한국아동복지학회 춘계학술대회 자료집』.
- 김승권 · 장영식 · 김영민 · 고미선 · 조윤화. 2005. 『인천광역시 사회복지발전지표 개발연구』. 인천광역시 · 한국보건사회연구원.
- 김승권 · 조애저 · 박세경 · 임유경 · 윤영아 · 이종은. 2003. 『아동복지시설 생활아동 복지증진 방안 연구』. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 김통원 · 김경륜 · 김성천 · 박은미 · 이상균. 2005. 『아동복지시설 발전방안 개발연구』. 보건복지부 · 한국아동복지연합회 연구용역보고서.
- 노총래. 2001. "한국 및 미국의 요보호아동의 자립을 위한 서비스 프로그램 분석." 『한국아동복지학회 제15회 학술대회 자료집』. 51-95
- 노총래 · 박은미 · 강현아 · 신혜령. 2007. 『가정위탁보호 활성화 화방안연구』. 보건복지부 · 보건복지부 연구용역보고서.
- 보건복지부. 2006. 『아동복지사업안내』.
- 보건복지부. 2007. 『아동복지사업안내』.
- 보건복지부. 2006. 『아동복지시설 현황』.
- 보건복지부 · 중앙가정위탁지원센터. 2007. 『가정위탁지원센터 표준업무매뉴얼』.
- 보건복지부 · 중앙아동보호전문기관. 2006. 『한국아동학대현황 보고서』.
- 오정수. 이혜원. 정익중. 2005. 『선진복지국가 아동정책 비교와 21세기 한국아동정책의 발전방안』. 보건복지부 연구용역보고서.
- 이석규. 2007. "아동복지시설 발전방향." 『제32회 한국아동복지시설 최고경영인 전진대회 자료집』. 한국아동복지연합회. 95-107.
- 이혜원. 2006. 『아동권리와 아동복지』. 서울: 집문당.
- 인권운동사랑방 역. 2003. 『대한민국에 대한 유엔아동권리위원회 최중 견해』. 유엔아동권리위원회. www.okwelfare.net. 2005. 8. 5. download.
- 장인협 · 오정수. 1999. 『아동 · 청소년복지론』. 서울: 서울대학 교출판부.
- 전광현. 2007. "저출산 · 고령화 시대 아동복지시설의 역할." 『제32회 한국아동복지시설 최고경영인 전진대회 자료집』. 한국아동복지연합회. 19-57
- 전국지역아동센터공부방협의회. 2007. "지역아동센터의 역할과 기능." 『전교조협약식 발제자료집』. www.jckh.org. 2007. 8. 2. download.
- 정선욱. 2002. "시설보호 청소년의 원가족 관계 경험이 심리 사회적 적응에 미치는 영향." 『한국아동복지학』. 제14호: 145-168.
- 정영순. 2000. "시설보호아동의 가족재결합 촉구방안." 『한국아동복지학』. 제9호: 247-261.
- 표갑수. 2002. 『아동청소년복지론』. 서울: 나남출판.
- 한국사회복지협의회 · 보건복지부. 2007. 『2007년도 사회복지시설평가 지침』.
- 한국사회복지협의회 · 성균관대사회복지연구소 · 보건복지부. 2005. 『2004년도 아동 · 장애인 사회복지시설평가』.
- Child Welfare League of America. 2004. Standards of Excellence for Residential Services, revised edition. Child Welfare League of America: Washington DC.
- Landsman M. J., Groza V., Tyler M., & Malone K. 2001. Outcomes of family-centered residential treatment. Child Welfare, 80(3), 351-379.
- Pecora P., Whittaker J., Maluccio A., & Barth R. 2000. The Child Welfare Challenge. NY: Walter de Gruyter, Inc.
- Peter V. J. 1995. Welfare Reform, the American Family, and Ophanages: What's best for the Children? USA Today, 124, 2606: Academic Research Library, 56.
- Peter V. J. 2005. The Girls and Boys Town Teaching Model: A Developmental History. Applied Reserach : to Help America's Children and Their Families. Girls and Boys Town National Research Institute for Children and Family Studies. www.girlsandboystown.org. 2005. 10. 31. down load.
- Richardson, N. 2005. "Resource Sheet." The Australian Institute of Family Studies. www.aifs.gov.au/nch/sheets/rs8.html. 2006. 4. 22. down load.
- Whittaker, J. K., 2000. The future of residential group care. Child Welfare, 79(1), 59-74.

지역연구

03

日帝下(1920~30年代)

仁川 精米労働者の 罷業과 階級意識

The Strikes and Class Consciousness of the Rice Polishing Workers Under Japanese Rule(1920-1930)

민 윤 | 부천 상일초등학교 교사

Abstract

After Eulsa Treaty, rice polishing industry directly related to Japanese pillage marked a quantum leap in Incheon which became a field for the imperialistic despoliation. The geographical closeness to Kyongsung, the capital city, and the establishment of Office of Incheon Rice and Grain Purchase brought about the development of rice polishing industry. The lives of the rice polishing industry workers, however, were severely deteriorated with the low wages, arbitrary management, and poor working conditions. Especially, the majority of women workers suffered from the discrimination based on their class, ethnicity, and gender. The workers' miserable lives and their heightened awareness of oppressive management provoked strikes as a consequence.

The strikes of Incheon rice polishing industry workers' underwent the periods of "formation", "development", and "stagnation". The forming period was from the late 1910s to 1923, when "Sosung Labor Association" was established. The developing period was from 1924 to 1927, during which Incheon Labor Federation and several labor unions according to the occupations were organized. From 1927, the strikes stagnated due to the depression of rice polishing industry and ideological conflict inside of the labor unions.

The class consciousness of rice polishing workers can be perceived by the solidarity, the demands, and their relationship with nationalistic awareness appeared in the process of strikes. The rice polishing workers in Incheon organized joint strikes as well as individual workshop strikes. The

strike of workers of rice polishing workshops run by Korean owners in 1923, the strike of Incheon Cargo Union of 13 rice polishing workshops in 1924, and the joint strike of 3,000 workers working in 11 rice polishing workshops run by Japanese owners in 1926 were the examples. Especially the organization of Women Rice Selecting Workers' Union by 3,000 women workers was reported as a sensation. Several labor organizations such as "Sosung Labor Association" and "Incheon Labor Federation" intervened and arbitrated in the strikes and tried to heighten the consciousness of workers sending manifestos and giving lectures to the workers. Meanwhile, the workers who suffered from destitution often failed to be unified and returned to work in the early stage of strikes. The bond among the workers also was weakened due to the menace of workshop owners and arrest of workers involved in the strikes.

The demands of rice polishing workers for the strikes developed from the early claims such as wage raise and "stabilization of employment", which were to solve the facing problems, to the later ones such as enactment of "minimum wages rule", "8 working hour rule" and "lactation time for women workers", which were more related to improvement of working condition and treatment. The fact that the majority of strikes of Incheon rice polishing industry workers were due to the violence of Japanese managers indicates that they were the expression of class consciousness and nationalistic emotion of Chosun Workers against Japanese capitalists.

日帝下(1920~30年代)

仁川 精米勞動者の 罷業과 階級意識

민 윤 | 부천 상일초등학교 교사

I. 서론

19세기 중반까지 인구 수백의 한적한 어촌에 불과했던 인천은 1883년 개항과 함께 한국사의 전면에 등장했으며, 이후 개항기와 일제강점기를 거쳐 현대에 이르기까지 명실상부 한국을 대표하는 국제항구로서의 위상을 다지고 있다. 특히 개항기에는 최초의 호텔을 비롯한 근대식 건물과 전기와 철도, 그리고 방역시스템 등 근대문명의 수입처로서 역할을 담당하였을 뿐 아니라 양대 양요(洋擾)와 임오군란, 갑신정변 그리고 청일전쟁과 러일전쟁을 거치는 동안 열강의 각축장이 되기도 하였다. 또한 인천에 설치된 일본의 전관조계(專管租界)는 준 식민지로서 일본의 모험상인들 뿐 아니라 군대가 합법적으로 진출 및 주둔할 수 있는 근거지가 되기도 하였다.

을사늑약(乙巳勒約) 이후 인천은 일본제국주의 침탈의 온전한 장(場)이었으며, 식민지항구로서의 역할을 수행하였다. 1910년대 당시의 공업은 일본제국주의의 직접적인 약탈과 관련된 농산물 가공부분이 압도적인 부분을 차지했으며 정미업(精米業)과 조면업(繰綿業)이 주를 이루었다. 특히 인천은 황해, 경기, 충청도의

미곡이 집산되는 항구였으며, 항만이 증축되고 인천 미두취인소가 설립되었으며 일본으로의 수출이 증가하면서 인천의 정미업은 비약적으로 발전하였다. 전성기를 구가하던 1920년대 말의 경우 정미업은 전체 인천 종업원 수의 70%, 공업생산량의 80%를 상회하기도 하였다. 당시 신흥 자본주의 국가체제로의 편입을 서두르던 일본은 안정적인 시장 확보를 위해 식민지 건설 전쟁을 계획하고 있었으며, 그 과정에서 안정적인 쌀의 확보는 필수적인 요소 중의 하나였다. 따라서 일본제국주의의 입장에서 '쌀 수입 항구'로서 인천의 존재는 중요했으며, 자연스럽게 인천에 정미소들이 들어서게 된 것이다.

일제의 토지조사사업으로 농촌에서의 생활터전을 상실한 농업종사자들은 빠르게 도시의 상업이나 일용노동 혹은 부두노동으로 편입되었으며 이들은 근대적인 의미의 임금노동자들이었다. 인천 정미소의 노동자들 또한 대체로 그러한 경로를 통해 취업하였으며, 대부분이 여성들이었던 선미직공(選米職工)들은 식민

지 노동자가 떠맡아야 했던 민족·계급·성적 차별을 감내해야 했다. 특히 일본제국주의는 식민지의 노동계급을 더욱 가혹하게 다루었는데 자본가들은 노동자들에 대한 노동조건을 일방적으로 규정했으며 노동자들이 최소한의 생활을 유지하고 건강을 도모하며 노동조건을 개선하고 안전을 유지할 수 있는 법률적·제도적 장치조차 마련되지 못한 상황이었다(이갑영, 2004: 9). 특히 일본 제국주의의 침략전쟁은 식민지의 노동자들에게 저임금, 노동시간 연장, 강제된 산업, 국방헌금의 의무화, 물가의 폭등에 따른 생활 위협과 함께 전사와 기아를 가져다 주었다(김정일, 1991: 82). 인천에 집중적으로 입지했던 정미업의 경우 무엇보다도 장시간 노동을 통한 잉여가치생산이 압도적 비중을 차지하고 있었다. 그들의 노동시간은 대체로 하루에 12~16시간이었으며 늘상 저임금에 시달렸다. 또한 그들을 괴롭힌 것은 고용구조에 따른 중간 착취, 일본인 혹은 남성 노동자와의 임금 차별이었다. 따라서 인천의 정미노동자들은 서서히 자신들이 처한 상황이 개인의 운명 혹은 태생적 한계에서 오는 업보 등으로 치부하는 사고로부터 탈피하기 시작했다. 자연스럽게 그들은 직장별로 노동조합을 조직하기 시작했고 때로는 직장외의 노동운동단체와 연대하였고 궁극적으로 산업별 노동단체를 조직해 자신들의 문제를 시정하고 내외에 알리려는 시도를 하였다.

겉으로 드러난 정미노동자들의 노동운동 혹은 노동쟁의의 양상을 바탕으로 그들이 근대적인 의미의 ‘노동자계급’을 형성하는 문제와 ‘노동자계급의식’을 형성하는 문제는 별개로 보아야 할 것이다. 현상적으로 조선후기부터 시작된 임노동의 형태와 일제 강점기 이후의 공업고용노동 형태로 정착된 노동자계급의 형성 자체를 부정하기는 힘들 것이다¹⁾.

파업과 태업 등의 노동쟁의(勞動爭議)의 과정에서 노

동자들은 일관되게 임금인상과 처우개선 혹은 차별철폐를 요구하였고 그러한 주장에는 개인적인 문제의 해결을 넘어 사회·민족적인 문제의 해결을 추구하는 일련의 ‘의식’이 담겨있었던 것 또한 사실이다. 반면에 노동쟁의에 대한 일제의 대응 방식은 잔혹하였고 노조와 지원단체들의 힘은 미약하였다. 특히 1920년대 말로 접어들면서 세계공황의 여파와 군수산업 재편의 과정에서 일제의 탄압은 극에 달했고 노동운동의 방향은 극단적 이념지향으로 흐르거나 반대로 투쟁을 회피하는 개량주의로 변환되기도 하였다. 따라서 선언적으로 정미노동자들의 계급의식을 ‘유무(有無)’의 차원으로 이해하는 것은 무의미하다. 파업의 원인과 전개과정에서 노동자들의 결속력과 공통의 이해관계, 요구조건을 면밀히 살펴야 할 것이다. 또한 당시의 시대적인 상황에서 노동자들의 민족의식과의 관련성을 고찰해야 할 것이다.

이러한 인식을 바탕으로 본 연구에서는 일제하 1920년대와 1930년대에 걸쳐 인천 노동운동의 주류를 이루었던 정미노동자의 파업의 양상을 중심으로 그 과정에서 보여준 노동자들의 계급의식에 대하여 이해하고자 한다. 이를 위해 먼저 인천의 정미업과 정미노동자의 노동 조건, 그리고 인천지역의 노동운동의 전개과정을 고찰할 것이다²⁾.

1) 조선 노동자계급의 형성 과정은 제국주의의 침략과정과 밀접하게 관련되어 있었다. 개항 후 조선산 쌀을 일본으로 이출하는 데 동원된 부두노동자나 철도공사장의 자유노동자, 광산노동자 등이 형성된 점은 제국주의가 조선에서 수탈하려는 자원이 어떤 것이었는가를 잘 보여주는 사례인 동시에 조선 노동자계급 형성의 주요한 특징이었다(강만길, 2004: 8-9).

2) 일제하 노동운동의 시기 구분에 대하여는 학자들간 약간의 편차가 존재하지만 일반적으로 남한의 연구들은 대체로 1920년대와 1930년대 이후, 그리고 1930년대 후반 이후의 세 시기를 구분하여 보는 것이 보통이다. 이에 따라 1920년대는 합법적 노동조합 운동의 시기, 그 이후를 비합법운동기, 그리고 1930년대 후반 이후를 전시체제로의 이행으로 파악하는 것이다. 예컨대 김윤환(1990: 17)은 1920년대 이후의 노동 운동을 근대적 노동운동의 대두기(1920-1924), 발전기(1925-1929), 심화기(1930-1936), 잠복기(1937-1945)의 네 시기로 구분하고 있다.

II. 정미업과 정미노동자

1. 인천의 정미업

19세기말부터 시작된 일본 자본의 조선 침투는 대개 농산물과 같이 비교적 소규모 자본으로 가능하고 자본회전이 빠른 부문에 집중되었다. 일본인들이 가장 먼저 투자하기 시작한 부문은 정미업이었다. 1890년대부터 나타나기 시작한 일본인 경영의 정미공장은 1905년 이후 급속히 늘어나 1904년에 3개이던 것이 1908년에는 25개에 이르렀다. 생산액에서도 일본인 경영의 정미공장이 조선내 일본인 가공업에서 가장 큰 비중을 차지하고 있었다. 일본인들은 주로 항구도시

와 곡창지대에 정미공장을 설치하고 기계와 기술을 도입하여 수공업에 의존하는 조선인 경영의 정미공장을 압도하였다(강만길, 1995). 인천에 최초의 정미소가 등장한 것은 1889년에 일본인이 설립한 인천정미소이다. 이후 1892년에 최초의 근대적 정미소인 미국계 타운젠트 정미소가 설립되었으며 高野精米所(1904), 力武精米所(1905), 辻川精米所(1909), 谷本精米所(1908) 등이 설립되었다. 인천에 본점 혹은 지점을 둔 정미소의 현황은 다음과 같다.

〈표 1〉 인천 소재 주요 정미소의 현황

2007. 6. 30. 현재

(단위: 圓)

회사명	설립연도	자본금	회사대표	주소	기타
高野精米所	1904-09-00	10,000	高野周三郎	·	지점
力武精米所	1905-11-00	120,000	力武平八	인천부 빈정	본점
辻川精米所	1909-00-00	·	辻川富重	인천부 화방정 2정목	본점
谷本精米所	1910-12-00	2,000	谷本傳次郎	인천 신정 2정목	본점
園田精米所	1913-00-00	·	園田助五郎	인천부 화방정 2정목	본점
朝鮮物産(株)	1917-09-10	500,000	石井鐵太郎	인천부 만석정 18	본점
加藤精米所(合資)	1918-10-05	300,000	加藤平太郎	인천부 궁정 38	지점
奥田精米所(株)	1919-03-10	300,000	吉田秀次郎	인천부 산수정 3정목 5	본점
吉田精米所(合資)	1919-07-20	50,000	吉村信三	인천부 궁정 33	본점
丸北精米所(合資)	1922-10-13	16,000	·	인천부 만석정 71	본점
金泰勳精米所(合資)	1929-11-05	12,000	金泰勳	인천부 신화수리 288-1	본점
朱命基精米所(合名)	1929-11-07	250,000	朱命基	인천부 유정 16	본점
齋藤精米所(株)	1930-12-20	50,000	齋藤久太郎	인천부 만석정	지점
吉村精米所(合資)	1932-11-25	6,000	吉村信三	인천부 화정 1정목 34	본점
李順日精米所(合名)	1932-11-25	3,500	李順日	인천부 금곡리 51	본점
仁川角丸精米所(株)	1934-11-01	30,000	·	인천부 화정 1정목 34-2	본점
河村精米所(合資)	1934-11-28	25,000	河村宗七	인천부 화정 1정목 34	본점
杉野精米所(合資)	1935-12-01	30,000	杉野榮八	인천부 화정 1정목 34-5	본점

자료 : 中村資良 編, 1921; 中村資良, 1931

한편 인천에서 정미업이 그 지위를 확고하게 다지게 된 배경에는 '인천미두취인소(仁川米豆取引所)'의 설립이 한 요인이 될 수 있다. 일본인들은 미곡수매와 미가조정의 편익을 꾀하고 미곡의 품질표준을 확정하며 한국미의 질적 향상에 기여한다는 구실을 내세워 주요 미곡상을 중심으로 1896년 인천미두취인소를 설립했다. 초기에는 미곡, 대두, 석유, 명태어, 금사, 목면 등 7종의 상품에 대해 정기거래와 직거래를 하던 기관이었으나 운영이 부진하자 1904년 거래상품을 미곡과 대두로 한정하였다³⁾. 인천항을 거쳐 일본으로 반출된 미곡과 대두는 한일합방 이전엔 많지 않다가 1910년부터 갑자기 늘어나는 추세를 보였다. 미곡의 경우엔 1928년에 148만석여석이 반출되었으며 1925년엔 가격으로 무려 4천 7백 7만여 원을 기록했을 정도다.

한편 1929년 미국에서 시작된 세계 대공황의 영향으로 농산물 가격이 폭락하였다. 특히 일본 내에서 생산되는 쌀과 조선 및 대만에서 들어온 쌀의 총량이 일본의 자체 수요를 초과하면서 쌀값이 더욱 큰 폭으로 하락하여 일본 농촌은 심각한 위기에 직면하였다. 이

에 일제는 1931·1932년 두 차례에 걸쳐 「미곡법」의 개정과 1933년 「미곡통제법」의 제정으로 조선 쌀의 일본 유입량을 조절하였다. 일제는 안정적인 식량공급을 위해 식민지에서 시행한 쌀 증산정책을 쌀값 하락 방지를 위한 공급량 조절 정책으로 전환하지 않을 수 없었다. 일본의 쌀값 하락과 그로 인한 일본으로의 쌀 수입 통제는 조선 경제에 큰 영향을 미쳤다(강만길, 2000). 이에 따라 증가일로에 있던 인천의 정미업계는 타격을 받았고, 대다수 영세한 정미소들이 휴·폐업하였으며 불안한 고용 상태에 있었던 정미노동자들은 임금의 삭감, 강제 감원의 대상이 되었다.

인천은 전형적인 식민지 항구의 역할을 수행하였으며 그에 따른 공업들이 배치되었기 때문에 정미업이 중심을 이루면서 양조업이나 제염업이 입지했고 선박 수리업 등이 있었으나 본격적인 공업화는 1930년에 들어서면서 이루어졌다(이갑영, 2004: 6). <표2>를 통해 인천의 공업성장을 살펴보면 정미업은 1922년 공장 수 16개, 종업원 수 1,321명, 생산액 14,559원으로 인천 전체 공업생산액의 78.2%를 차지하고 있음을

〈표 2〉 인천의 공장수와 생산액, 종업원 추이 (1922~1935)

2007. 6. 30. 현재

(단위 : 개, 명, 천원, %)

		1922	1929	1932	1935
공장 수	전체	102(100.0)	167(100.0)	109(100.0)	125(100.0)
	정미업	16(15.7)	35(21.0)	16(14.7)	16(12.8)
	기타음식물제조업	67(65.7)	80(47.9)	46(42.2)	50(40.0)
	금속, 기계제조업	5(4.9)	12(7.2)	9(8.2)	9(7.2)
	기타제조업	14(13.7)	40(24.0)	38(34.9)	50(40.0)
종업원수	전체	2,556(100.0)	3,938(100.0)	3,422(100.0)	5,534(100.0)
	정미업	1,321(51.7)	2,813(71.4)	1,819(53.2)	1,817(32.8)
	기타음식물제조업	861(33.7)	665(16.9)	604(17.7)	701(12.7)
	금속, 기계제조업	127(5.0)	175(4.4)	79(2.3)	153(2.8)
	기타제조업	247(9.7)	804(20.4)	920(26.9)	2,863(51.7)
생산액	전체	18,627(100.0)	41,457(100.0)	31,260(100.0)	47,909(100.0)
	정미업	14,559(78.2)	27,117(65.4)	23,186(74.2)	24,003(50.1)
	기타음식물제조업	2,920(15.7)	3,385(8.2)	6,371(20.2)	14,329(29.9)
	금속, 기계제조업	99(0.5)	308(0.7)	53(0.2)	148(0.3)
	기타제조업	1,049(5.6)	10,647(25.7)	1,703(5.4)	9,429(19.7)

자료: 윤진호, 2001.

〈표 3〉 조선 전체 대비 정미(精米) 수이출고(輸移出高)

(단위 : 석)

	조선전체	인천	조선전체 대 인천의 비율
1930년	2,169,648	922,126	42.5%
1931년	3,764,232	1,262,477	33.6%

자료 : 古文天道, 1932, 김락기·이지영 공역, 2006.

알 수 있다. 1929년의 경우 공장 수는 35개, 종업원 수는 2,813명으로 늘어나 인천 전체 종업원 수의 71.4%를 차지했다. 생산액 또한 27,117원으로 증가하였다. 1935년의 경우 공장수와 종업원 수가 줄어들었으나 여전히 인천 전체 생산액의 50%를 상회하고 있음을 알 수 있다.

2. 정미노동자의 노동 조건

인천에 있는 노동자로서 비교적 고정해있는 노동은 정미직공 생활인데 그것도 요사이 와서는 매우 동요되는 형편이라고 한다. 그들은 아침 새벽동이 트기전에 집을 나와온 하루를 문지와 복데기 속에서 로동을 하여 겨우 하루품삯 일원 가량을 맞는바 그것으로 살아갈수 없다고 해서 또 밤이 새이도록 잠을 자지안고 차디찬 야귀와 귀퀴한 문지냄새속에 요란한 귀계 옆에서 파분하고 쇠잔한 몸으로 또 밤이 새이도록 일을 해서 하루 이십사시간 동안 삼원남짓한 돈을 맞는다는 바 그들은 유일의 기능인 육체를 팔아서 겨우 그날그날 생활을 해가는 것이다. 요사이 참담한 이야기가 도는데 그것은 인천항정(仁川港町)에 있는 가등정미소(加藤精米所)에 다니는 정미직공 한사람은 기막힌 태도로 일반에게 하소연을 하였다는바 그것은 다른 것이 아니라 가등이가 인천에서 비롯오 공장을 설치할 때 일하돈 노동자로서 칠년동안 빼가늑고 피땀이 마르도록 로동한 공로로 금년말상여금(賞與金)을 봉지에 너허 주었는바 펴고보니 금일원(金一圓)이 들었다고 한다(시대일보, 1925년 12월 29일).

다음 〈표 3〉에서 확인하듯이 인천의 정미소에서 처리하는 쌀의 수이출고(輸移出高)는 조선 전체 대비 1930년 기준 약 43%였으며, 1931년에는 이보다 조금 떨어져 34%를 기록하였다. 16개 정미소의 하루 생산량은 약 7,000석 1년 생산량은 1백만 석이었다.

일제하 인천의 정미노동자들의 생활은 위의 기사에서처럼 열악하기 그지없었다. 그들은 보통 아침 6시에서 저녁 6시까지 12시간 노동을 하였는데 헤어진 옷을 걸치고 조밥과 우거짓국으로 연명하였다. 휴일도 없이 일하면서 이들의 임금은 하루에 최고 65전, 최저 35전을 받았으며 10대에서 50대까지 연령층이 있었으나 30세까지가 가장 많았다. 또한 현대적인 기계들이 속속 등장하는 가운데 배운 것 없고 가진 것 없는 정미노동자들의 미래는 어두울 수 밖에 없었다³⁾.

노동자들의 절대적인 임금이 낮은 것은 물론이고 상대적으로도 차별을 받고 있었다. 〈표 4〉에서 보듯이 민족별, 성별 노임의 차이는 현저하였다. 즉 일본인 성년 남자와 비교할 때, 한국인 성년 남자의 임금은 2분의 1, 한국인 성년 여자의 임금은 4분의 1, 한국인 유년여자의 임금은 6분의 1에 불과하였다. 이렇게 낮은 수준의 임금은 일본제국주의의 민족차별로 더욱 악화될 수밖에 없었는데 이것은 식민지 초과이윤을 겨냥

3) '인천미두취인소'는 당시 도쿄와 오사카 다음으로 미두거래시장으로 성황을 이뤘다. 하지만 미곡을 거래할 수 있는 종재인 20명 중 한국인은 두세 명에 불과했고 나머지는 일본이었다. 현물의 수탈과 함께 미가조정(米價調整)을 위해 설립된 미두장은 한국인들의 돈을 합법적으로 빼앗아갈 수 있는 투기장이었다. 미두장에서 현물이 아닌 기한부 '선물거래방식'을 취함으로써 미두에 참여하고 싶은 사람은 종재인을 통해 보증금을 예치하고 미두통장을 받았다. 이처럼 보증금만 갖고 몇 천 몇 만 석을 살 수 있어 미두장은 일확천금을 노리는 미두꾼들의 투기대상으로 떠오르기에 충분했다. 당시 발간된 잡지인 '개벽'에는 '일확천금에 주눅이들지라다가 전래의 재산을 툭툭 들고'(靑畝, 1924: 131)라거나 '투기적 사업의 유행으로 인하여 인천미두취인소에서 망한 자가 얼마나 되며'(이민창, 1925: 31)라고 논평하고 있다.

4) 정미공업의 작업 과정은 기계화의 수준에 따라 차이가 있지만 제현기(製玄機)에 의해서 벼의 껍질을 벗기고, 다시 정미기(精米機)로 현미의 겨를 제거하여 정백(精白)하게 된다. 이러한 과정에서 정미공업의 노동자들은 기계장치를 다루는 소수의 기술자와 햇볕에 벼를 말리는 건조인부, 벼에 섞여있는 돌 등을 고르는 선미인부, 그리고 운반인부, 하역인부 등으로 구성되어 있다. 특히 선미작업은 약간의 경험을 통해서도 쉽게 할 수 있는 작업이기 때문에 주로 값싼 여성 노동력이 활용되었다(이갑영, 2003: 14).

〈표 4〉 민족별성별 임금(1일 평균)

(단위 : 원)

연대	성년공				유년공			
	한인		일인		한인		일인	
	남	여	남	여	남	여	남	여
1929	1.00	0.59	2.32	1.01	0.44	0.32	—	—
1931	0.93	0.57	1.86	0.98	0.37	0.33	—	—
1933	0.92	0.50	1.93	1.00	0.40	0.25	0.81	0.65
1934	0.90	0.51	1.88	0.88	0.36	0.31	0.83	0.67
1935	0.90	0.49	1.83	1.06	0.48	0.30	0.81	0.43
1936	0.92	0.47	1.85	1.04	0.41	0.30	0.83	0.67
1937	0.95	0.48	1.88	0.98	0.42	0.32	0.85	0.78

자료 : 유봉철, 1971, p.437.

하는 한편 한국인과 일본인 노동자들의 경쟁과 대립을 조장하기 위한 것이었다(이갑영, 2004: 9). 더욱이 이 임금조차도 해마다 하락하는 추세를 보여, 1920년대의 노임지수를 100으로 할 때, 1925년에는 85, 1927

년에는 83, 1929년에는 83으로 떨어졌고, 다시 1936년을 100으로 해서 볼 때 1940년에는 86, 1942년에는 92, 1944년에는 99로 저하하는 현상을 나타냈다(김미숙, 1983: 35-36).

이와 같은 한국인 일반 노동자의 임금 수준은 당시의 물가와 비교하여 볼 때에도 상당한 차이를 나타내어, 이것은 당시 노동문제중의 최대의 문제로써 노동운동을 크게 양양시킨 근본요인이었다.〈표 5〉 참조) 임금이 오르는 정도에 비해 물가는 천정부지로 뛰었으며, 상대적으로 저임금에 시달리던 도시 노동자들의 생계는 더욱 궁핍할 수밖에 없었다.

한편 공장노동자의 평균 노동시간 또한 굉장히 열악한 상황이었다. 강동진(1979)의 조사에 따르면 조사

대상 1199개의 공장 중에서 41%, 노동자 665,374명 중에서 46.9%가 12시간 이상의 장시간 노동을 강요당하고 있었다. 8시간 정도의 노동시간을 지키는 공장은 전체 공장수의 0.9%, 전체 노동자수의 0.8%에 불과하였다. 이에 비해 일인 노동자들은 45.3%가 8시간 내지 10시간의 노동을 했고, 12시간 이상 노동을 한 노동자는 전체의 0.3%에 불과해 노동시간에 있어서도 민족차별이 심각했음을 알 수 있다.

절대적인 노동 시간의 과다 못지않게 노동자들을

〈표 5〉 임금과 물가지수(서울) 1910년 기준

연도	임금	물가	물가에 대한 현실 임금
1916	76	129	59
1920	239	305	78
1933	149	160	93
1937	181	206	88
1939	210	274	77
1940	210	312	67

자료 : 이효재, 1976, p.137.

괴롭힌 것은 근대적 공장의 엄격한 노동규율이었다. 근대적 공장에서 노동자에게 요구되는 가장 중요한 규율은 시간관념을 갖는 것이었다(강이수, 1997: 116-119). 공장의 시간 규율의 확립은 ‘출근 카드의 활용’, ‘작업진행 시간의 통제’를 통해 이루어졌다. 지각을 하거나 작업시간을 어길 경우 가차 없이 벌금과 감봉으로 이어졌으며 심한 경우 폭행과 처벌이 이루어졌기 때문에 노동자들은 노동규율에 길들여질 수 밖에 없었다⁵⁾. 실제로 1920년대 말 한 직포작업장의 경우 임금은 20전 내지 40전인데, 지각하면 5전, 점심시간에 늦으면 10전, 너무 곤하여 잠깐 조는 데는 15전씩 벌금을 제한 사례가 있다(동아일보, 1927년 10월21일). 인천의 力武 정미소 파업시 노동자들은 정오로부터 1시간 휴식시간을 줄 것을 요구하기도 하였다(동아일보, 1931년 6월 6일).

한편 1930년대에 들어서면서 세계 공황의 파고와 제국주의 전쟁의 수행은 노동계급을 한층 가혹한 상태로 몰아넣게 되었는데, 경제 공황에 따른 임금인하와 해고, 실업은 전국적으로 파급되었으며 폭발적인 인플레이션으로 실질임금은 지속적으로 하락하였다. 또한 전쟁이 확대되면서 징수된 국방헌금, 전선원호금, 공채, 강제저축 등의 온갖 세금과 부담금으로 노동계급의 상태는 극한 상황으로 치닫게 되었다. 더구나 정미노동자들은 고용구조에 따라 중간착취를 당하는 경

우가 많은데 자본가가 직접 고용하기 보다는 봉건적 노무공급 체계에 따라 일자리를 얻게 되어 노동자단체에서도 분쟁이 끊임없이 일어났으며 자본가들이 노동자들을 분할 통제할 수 있는 계기를 만들었다(이갑영, 2004: 11-12). 인천의 加藤 정미소의 경우 상용인부 10명과 임시인부 30명으로 하역인부를 조직했는데 상용인부 10명이 전체 40명분의 품삯을 받아 나머지에겐 분배함에 따라 임시인부는 같은 일을 하면서도 불공평한 대우를 받는 경우가 많았다(동아일보, 1931년 3월 19일). 이렇게 되면서 임시인부를 신분제의 굴레로 묶는 대신에 상용인부들의 특권화로 노동자들 사이에 갈등과 반목을 조장하게 되었다.

정미노동자들을 압박했던 다른 하나는 바로 불안정 고용이었다. 정미업의 공장규모가 대부분 영세하였고 손노동에 의존한 낮은 수준에 머물러 있었으며 정미업 노동자들의 고용구조는 다른 부문에 비교하여 불안정한 상태에 노출되어 있었다. 왜냐하면 정미업자들은 농촌과 도시의 광범한 상대적 과잉인구들과 직접 연결되어 있었으며, 일년에 평균 취업일수가 제조업에 비해 훨씬 낮을 수밖에 없었고 쌀값의 폭락 등 경기에 예민하여 조업 단축이 빈번했다(이갑영, 2004: 15)⁶⁾. 특히, 여성노동자와 유년노동자의 비율이 높은 정미업에서 노동자들은 한층 가혹한 착취에 내몰릴 수밖에 없었다.

3. 인천지역 노동운동의 전개

개항장 인천은 그 어떤 지역보다도 일찍이 노동자 계층이 형성되었다. 여기에 수도 서울에 인접해 있다는 입지적 요인으로 인해 일본 상인들의 진출이 많았고, 이에 따른 경제적 잡식과 수탈이 커 시민들의 어

려움과 불만은 막대했다. 일본인들이 인천 경제력의 80% 이상을 장악하고 있었던 것이다. 이런 사정으로 인천지역의 노동자들은 기본적으로 빈곤문제 해결이 시급한 과제였으며 이를 위해 발생한 노동쟁의가 항일

5) 근대적 공장의 엄격한 노동규율은 조선인들이 대규모 근대적 공장을 기피하는 사유가 되기도 하였다. 한 일인 학자는 농촌노동자들의 공장 기피가 매우 심각함을 지적하면서, “예컨대 1933년도의 조선에 있어서의 직업 소개 상황을 보면, 광공업 등의 조직적 작업장을 갖는 근대산업 부문에 있어서는 심한 희망자의 부족을 보이는 반면에, 노동조건이 열악함에도 불구하고 상업 중의 비생산 부문에 있어서는 구직자수는 구인자수에 비하여 훨씬 초과하며, 그 반수가 잠시 취직하고 있는데 불과한 것과 같은 사실 및 농촌에서의 열악한 소작조건에도 불구하고 근소한 소작지에 매달려 있다는 것은 그러한 운명에 지배된 勞動嗜好를 생각나게 하는 것이다.” 正久宏之, “戰時下朝鮮の勞動問題(下)” 『殖産調査月報』38호, 1941년 7월, p.408. 안병직, 1989, p.408에서 재인용.

6) 동아일보 1934년 7월 8일자를 보면, ‘인천의 조선인 소유 8개 정미소와 일본인 소유 10개 정미소 등 20여개 정미소가 정미할 정초(正租)가 없어서 최대 정미소인 加藤 정미소 이외에는 전부 휴업 상태에 빠지게 되어 남자 1,205명, 여자 1,960명 등 함께 3,000여명의 생활에 큰 위협을 당하고 있다.’고 전하고 있다.

투쟁의 성격을 띤 것은 필연적인 귀결이었다.

생존권의 보호와 민족적 저항이라는 양면적인 성격을 띤 인천지역의 노동운동이 본격화된 것은 1920년 이후부터이다. 개항 이후 산발적이었던 인천지역의 노동운동은 1920년 6월 25일 조선노동공제회 인천지회가 설립되면서 처음으로 조직화의 길을 걷게 된다. 발기인 팽한주와 수십명의 청년들은 인천 방내리 교회당에서 발회식을 갖고 임시회장으로 팽한주를 선출하였다(전명혁, 2002: 29). 이후 조선노동공제회 인천지회는 강연회 활동을 통한 노동자 의식 강화 등의 활동을 하기도 했지만⁷⁾, 상호부조와 계몽적 활동을 중시한 관계로 당시의 조직 활동은 친목적인 성격이 강했다.

한편 1923년에 6월에는 해방노동자그룹이 1920년 6월에 설립하여 운영하던 소성야학회가 총회를 통해 노동계급의 단결을 도모하고자 ‘인천소성노동회’로 개편하고 사회주의 계열의 사상조직인 북풍회 출신의 박창한을 회장으로 추대하였다(조선일보, 1923년 6월 12일). 조선노동연맹의 건설 이후 전국적으로 직업별 노동조합 투쟁이 활발하게 전개되었는데 인천에서 각 직업별 노동조합이 생겨난 때는 1924년이다. 10월에 인천선미여공조합(동아일보, 1924년 11월 29일), 하역인부조합(동아일보, 1924년 11월 8일), 정미직공조합(동아일보, 11월 25일) 등이 잇따라 조직됐다. 1925년 1월에는 서울철공조합의 지원으로 인천철공조합(동아일보, 1925년 11월 18일)이, 8월에는 인천목공조합(동아일보, 1925년 1월 13일)이 각각 설립됐다. 1928년 인천의 양랍(양초) 직공들이 조합을 조직하려다 경찰의 제지를 받았다(동아일보, 1928년 6월 25일). 이들 노동조합은 조선노동공제회와 달리, 파업투쟁을 조직하고 지도하는 일에 적극적이었다. 이들은 8시간 노동제 실시나 임금인상, 임금인하반대, 단체교섭권 확립, 노동조건 개선 등을 노동자들의 당면요구로 내세웠다. 조선노동총동맹이 1924년 4월 건설되면서 인천소성노동회도 박창한을 위원장으로 해 ‘인천

노동총동맹’으로 개편한다. 이후 조선노동총연맹이 다시 농민단체와 노동단체로 분리하는 것을 결의하자 인천에서도 1926년 4월에는 인천노동연맹으로 조직을 개편한다. 여기에는 정미직공조합, 신문배달부조합, 마차부조합들이 참여했다. 개인적으로 참가한 회원들은 노우회(勞友會)를 조직했다(동아일보, 1926년 11월 3일). 또한 1926년 8월에는 인천의 청년노동자들이 인천청년노동조합이라는 단체를 조직하여 임시의장으로 유두희를 선임하였으며, 인천노동연맹과 함께 청년들의 문맹퇴치, 의지향상을 위해 활동하면서 월간지「정의」를 발행하였다(동아일보, 1926년 11월 3일).

인천의 노동운동은 1927년 중반 들어 침체에 빠진다. 1928년 1월에 다시 인천노동조합을 결성하는 등 노동운동이 조직적으로 발전했지만 이들 노동단체들은 빠르게 혁명화하거나 의식화해가는 노동자들과 호응하지 못했다. 지도부는 노동자들을 혁명적으로 조직화하기 못했을 뿐더러 일제의 탄압에 합법주의적 입장을 고수했다. 파업이 발생하는 경우, 노동자들에게 조정을 권고하고 자본가, 경찰 및 총독부에 타원하며 중재를 청하기도 했다(이갑영, 2004: 25). 이러한 노동자들의 약점은 혁명적 조직에 대한 기대로 나타났으며 공산주의자들과 선진적 노동자들은 합법적 노동자들의 개량주의적 상층을 반대하면서 혁명적 노동조합의 건설을 위한 적극적인 투쟁을 전개했는데 이것이 바로 적색노동조합건설운동이다. 그들은 농민문제나 노동시간을 비롯한 노동자들의 경제적 이익을 위한 투쟁을 전개함은 물론 노조신문을 출판하여 제작했으며, 노동자강습이나 야학 등의 합법적 활동과 비합법 활동을 결합시키려고 노력하였다. 인천에서도 개량주의적 지도부를 비판하고 조직을 혁신하려는 움직임이 나타났는데 1927년 6월 인천노동연맹은 집행위원회를 열어 지도부의 타협적이고 배신적인 전술을 체계적으로 비판하고 불신임한다. 새로운 지도부가 선출될 때까지 산하단체로 부터 임시위원 7인을 선출해 집무할 것을 결정한다(조선일보, 1927년 6월 14일). 권평

7) 조선노동공제회 인천지회는 1920년 9월 11일 인천 축항사에서 강연회를 열었으며, 오상근은 「현하 노동문제와 쯔인의 희망」, 신백우는 「노동생활의 근본의식」이란 제목으로 강연을 하여 청중의 환호와 갈채를 받았다(조선일보, 1920년 12월 13일).

근, 김성규, 이창식 등이 합법적인 조직인 인천노동조합을 혁명적 조합으로 전환시키려 했고 또 신보현, 김찬옥 등 부두노동자들을 중심으로 한 적색노동조합사건도 벌어진다. 김형선을 비롯한 정갑용, 김만석, 백봉흠 등이 인천적색노동조합을 건설하고, '공장뉴스' 등 출판물을 간행해 노동자들을 계급적으로 조직하려고 했다(조선일보, 1931년 9월 17일).

인천의 노동운동은 독자적인 조직화의 길을 걷기보다 서울의 조직체계가 변화함에 따라 함께 변화하는 길을 걷는다. 파업의 횟수나 강도도 지역적으로 비교할 때 서울이나 평양, 부산에 크게 미치지 못하지만, 정미업 노동자들과 부두노동자들을 중심으로 활발한 노동쟁의를 보여주었다.

Ⅲ. 인천 정미노동자의 파업과 의식

1. 정미노동자의 파업

인천의 업종별 노조 중 가장 왕성하게 활동했던 곳은 정미업종이었다. 인천항이 일본으로의 쌀 수출이 많았던 항구였기에 정미업은 당시 인천경제에 대한 비중이 80%에 이를 정도로 주력산업이었다. 하지만 이곳에서 일했던 정미직공과 선미직공들의 생활상은 매우 비참했다. 비참한 생활과 경영진들의 횡포에 대한 정미·선미 직공들의 불만은 자연스레 집단행동으로 이어졌다. 당시 정미소 노동쟁의는 加藤, 力武 정미소를 비롯한 지역 내에 있는 일본인 소유 정미소가 주된 원인이었지만 주명기가 경영하던 조선정미(주)를 위시한 한국인 소유의 정미소에서도 노사마찰은 끊이지 않았다. 인천 정미업계의 노동쟁의는 1920년대 인천은 물론 한국 노동운동을 주도했다고 해도 과언이 아니다.

인천의 정미노동자들의 파업은 1910년대 후반에서부터 1930년대 중반까지 이어졌으며 특히 1920년대에 파업이 집중적으로 발생하였다. 그것은 인천 노동자의 파업 추이를 정리한 이갑영(2004)의 글과도 일맥상통한다. 그에 따르면 인천의 파업은 1920년대 초반부터 1930년대 중반까지 이어지는 것을 확인할 수 있다. 그 가운데 1920년대 중반에 인천의 파업은 절정에 달했는데 이 시기에 전술한대로 인천 소성노동회와 인천노동자총동맹이 결성되고 선미여공조합과 정미직공조합이 결성되어 활동하였다. 반면 1930년대에 이르면 인천의 노동운동은 침체되는 데 그것은 경기불황여파가 정미산업에 영향을 주고 정미기계가 개발되어 정미 노동자들의 해고 감원, 혹은 정미공장 자체가

휴·폐업하게 되었기 때문이다.

이에 따라 일제하 인천의 정미노동자들의 파업 양상은 형성기, 고조기, 침체기로 나누어 고찰할 수 있다. 최초의 파업이 발생한 1910년대 후반부터 소성노동회가 건설된 1923년까지는 형성기로 인천노동총동맹이 건설되고 각 직업별 노동조합이 활동한 1924년부터 1927년까지는 고조기, 그리고 이후는 정미업 자체의 불황과 노동조합내 이념 투쟁이 치열했던 1927년 중반 이후는 침체기로 볼 수 있다.

1) 형성기

먼저 기록에 나타난 일제하 인천 정미소의 최초 파업은 1919년 12월 17일 朝鮮物産의 쌀고르는 여공(선미여공) 350명의 동맹파업이다. 인천 조선물산회사 정미공장 미선직 여성노동자 197명이 임금 1두 당 8리 인상을 요구하며 파업을 하였다. 이들은 나흘간 파업하였으며 1두 당 3리를 인상하는 타협안이 성립되어 업무에 복귀하였다. 또한 1921년 8월 12일에는 인천부 만석정 齊藤 외 2정미소의 선미직 여성노동자 300명이 임금 인하에 반대하여 파업하였으며, 종전대로 할 것이 관철되어 업무에 복귀하였다(朝鮮總督府內務局社會科, 1923: 70-75). 1923년 1월 5일에는 濱町 정미소에서 일본인 감독이 선미여공을 구타하여 응급치료를 받는 사건이 발생하자 선미여공 200여명이 동맹파업하였다. 1923년 이전 상황을 보면 이미 정미공

장 내 쌀고르는 여공(選米女工)들은 동맹파업을 주도하였으며 단일 사업장내 파업은 물론 동종 인근의 사업장과 연대하는 파업도 발생하고 있다. 파업의 원인 또한 임금의 인상, 임금 인하의 반대, 혹은 주로 일본인인 감독 혹은 공장주의 폭력이었으며 이는 이후 인천의 정미소 파업의 경우에도 일관되게 나타나는 현상이었다.

1923년에 접어들며 인천 정미소의 파업은 발생횟수와 전개과정에서 새로운 양상을 띠게 된다. 특히 加藤 정미소는 본점을 진남포에 둔 당시 조선 최대의 정미소였으며, 진남포와 인천 양 공장 모두에서 1920년대와 30년도에 걸쳐 노동쟁의가 빈발하였다. 1923년 8월 29일 加藤 정미소의 남녀 노동자 300명은 업주인 加藤이 중국인 노동자를 취업시키려는 움직임에 대하여 동맹파업하였다. 특히 加藤은 조선노동자들에게 “너희들은 중국인보다 일을 못하고 임금은 그들보다 더 비싸니 임금을 십전씩 깎을 터이라”라고 경고를 하곤 했다. 이후에 소성노동회가 개입하여 조정에 나섰으며 중국인 노동자 추가취직 반대와 임금인상, 그리고 해고자의 복업 등 3가지 요구조건을 제시하였다. 공장주는 셋째의 조건을 제외하고 두 가지는 승인하여 파업이 종료되었다(동아일보, 1923년 8월 30일). 본 加藤 정미소 파업의 경우 중국인 노동자와의 갈등 문제가 제기된 점, 인천 소성노동회가 개입한 점 등에서 이전의 파업과는 다른 양상을 나타내었다.

直野 정미소 또한 노동쟁의가 빈발했던 정미소로 1923년 10월 29일에 일본인 감독이 조선 여공을 구타하여 여공 50명이 동맹휴업하였다. 이후 노동자들은 공장주와 첫째, 무지한 감독에게 욕을 당한 여자의 치료비를 부담할 것 둘째, 그 여자는 잘못이 없으니 병이 나은 뒤 채용할 것 셋째, 티가 많은 쌀은 될 수 있는 대로 주지 않을 것 등 3개 항에 합의하였다(동아일보, 1923년 11월 1일).

한편 1923년 12월 3일에는 인천에 있는 조선인이 경영하는 40여 공장의 300여명의 노동자들이 임금인상을 요구하며 동맹파업하였다. 노동자들은 기존 40전에서 35전으로 인하된 임금에 대해 다시 40전으로 올려달라고 주장하였으나 조선인들로 구성된 米商組合에서는 일본인이 경영하는 정미소들과의 경쟁에서

살아남을 수 없다는 이유를 들어 반대하였다. 업주 측의 강경한 태도와 경찰이 개입하여 金春壽, 金聖奎, 金喜兼을 파업의 선동자로 지목, 검거함에 따라 노동자들은 성과 없이 다음날 전원 복업하였다. 또한 검거된 3인의 노동자들은 보안법 위반의 명목으로 구류 20일의 처분을 받았다(동아일보, 1923년 12월 4일, 12월 5일, 12월 7일). 본 사건의 경우 조선인들이 경영하는 정미소 노동자들이 연대하여 동맹파업을 했다는 점에서 주목할 만하며 노동자들간 연대는 이루어졌으나 조직화의 실패로 성과 없이 복업하였고 주동자가 검거되는 희생을 치렀다. 일제하 정미공장에서는 업주가 일본인이든 조선인이든 관계없이 자본가와 노동자들간의 갈등이 상존했다는 것을 알려주는 사례라고 할 수 있다.

2) 고조기

1924년은 인천에서 노동총동맹과 직업별 노동조합들이 결성된 해로 정미소의 노동자들 또한 이전보다 더욱 활발한 노동쟁의의 양상을 보여주었다. 3월 10일에는 齊藤 정미소의 여공 300명이 임금의 인상과 감독 在前의 만행을 규탄하여 동맹파업하였다. 여공들에 따르면 在前 감독은 시내 여러 곳의 정미소를 다니면서 쌀 고르는 여자들을 능욕하는 일이 한두 번이 아니었으며 齊藤 정미소에도 같은 일을 벌였다는 것이다. 업주는 5일을 버티다가 감독을 교체하고 임금인상을 약속하여 파업은 마무리되었다. 이 과정에서 소성노동회가 개입하였는데 경찰에서 그 간부를 구인하여 개입금지를 명하였다(동아일보, 1924년 3월 12일, 3월 13일, 3월 14일, 3월 17일).

같은 해 3월 30일에도 인천 방화정의 園田 정미소의 선미여공 70여명이 동맹파업을 하였는데 그 원인은 주인의 계속되는 해고 협박 때문이었다. 주인인 園田은 ‘쌀은 나쁜 것을 주면서 쌀을 잘못 골라서 검사에 떨어지게 되면 여공 전부를 쫓아내겠다’고 종종 위협하였다. 이에 여공들은 그러한 무리한 대우 아래서는 일을 할 수 없다고 파업에 나서게 되었다. 그러나 본 파업은 본래 노동조건에 기인한 파업이 아니었기 때문에 즉시 해결되어 다음날 여공들은 복업하였다(시

대일보, 1924년 4월 1일, 4월 2일). 여공들의 파업에 겁을 먹은 園田이 한발 뒤로 물러선 것으로 보인다.

한편 1924년 10월 12일에는 인천지역 13곳의 정미소 선미여공(選米女工) 대표들이 모여 선미여공조합(選米女工組合)을 조직하였다. 위원장으로 直野 정미소의 박소사 외 9인의 위원을 선출하였다. 11월 6일에는 인천의 13개 정미소에서 결복(結卜)에 종사하는 인부 100여명으로 조직된 하조조합(荷造組合)에서는 임금인하에 대한 항의로 노자(勞資)가 충돌하였다. 원래 한가마에 삼전이리에서 사전까지 주던 것을 정미소측에서 8월에 불황이라는 이유로 이전팔리로 인하를 결정하여 당시에도 문제가 되어 동맹파업에 이르렀고, 노동총동맹에서 중재하여 삼전으로 합의된 바 있다. 이에 정미소측에서 당시의 합의가 10월 까지의 한시적이었다는 주장을 펴고 하조조합에서 이를 부정하여 다시 대립하게 된 것이었다(동아일보, 1924년 11월 8일).

이후의 파업에서는 단위 사업장내 파업에 인천노동총동맹의 중재가 보다 조직화되었는데 대표적인 사례가 11월 17일의 加藤 정미소 파업이다. 파업의 발단은 일본인 여검사원 龍野久가 쌀을 고르는 여공을 구타하여 발생하였다. 여공들은 검사원의 행동에 분개하면서 파업에 돌입하였다. 이 과정에서 경찰의 중재 노력이 있었으며 인천노동총동맹에서는 위원을 파견하여 사실조사를 하였다. 따라서 당초 검사원을 옹호하면서 강경하게 나오던 주인은 태도를 바꿔 검사원 龍野久를 해고하여 11월 20일 전원 복업하였다(동아일보, 1924년 11월 19일, 11월 20일).

加藤 정미소에서는 다음해인 1925년에도 파업이 발생하는데 이번에는 가마니를 묶는 결복인부(結卜人負) 40여명이 2월 15일 임금인하에 반대하여 동맹파업을 시도하였다. 종전에는 한가마니에 일전칠리하던 임금을 일전오리로 내리려는 주인 가토(加藤)의 시도에 맞서 파업을 한 것이었다. 마찬가지로 인천노동총동맹에서 개입을 시도하였으나 가토는 예비 직공을 모집하려고 하였다. 직공들은 15일 밤에 모여 3개항에 대하

여 결의하였다. 이에 주인은 임금인하는 기계의 사용 등으로 어쩔 수 없는 일이며, 만일 사태가 해결 안되면 경찰의 힘을 빌릴 것이고 휴업까지 불사하겠다는 강경한 주장을 펼치고 있다(동아일보, 1925년 2월 16일, 2월 17일, 조선일보 2월 17일). 이후 노동총동맹의 활약으로 일부가 복업하였으며 파업직공에게 동정금을 지급하였고 (복업하지 못한 인부들을 위해) 취직할 곳을 동회인사부위원에게 극력 주선하기로 하였다(조선일보, 1925년 2월 17일, 2월 18일, 2월 20일, 2월 22일).

加藤 파업과 거의 비슷한 시기인 1925년 2월 16일 인천의 辻川 정미소의 여공 팔십 여명은 같은 임금에 더 많은 쌀이 들어가는 새 목함(木函)의 도입에 반대하며 파업을 벌였다. 종래 한말을 고르는데 샅이 삼전이었는데, 돌연 주인이 ‘한말 한되’ 이상이 들어가는 목함을 도입하려 한 것이었다. 경찰이 출동하여 현장에서 목함을 조사하여 새 목함이 종전의 것보다 크다는 것을 밝혀냈는데 당초에 주인은 교묘하게도 목함 안에 줄을 그어 사용하려 했다는 변명을 하고 휴업도 불사하겠다는 입장을 보였다. 이에 여공 일부는 당일 복업하였으나 이후 인천노동총동맹에서는 19일에 교섭위원을 정하여 공장 측과 교섭하였고 경찰에서 목함을 가지고 가서 조사하였고 파업은 더욱 확대되었다⁸⁾. 경찰에서는 주인을 소환하여 엄중한 설유(說諭)를 한 결과 새로 만든 목함은 사용치 아니하고 전에 사용하던 목함을 사용하기로 함으로써 여공들은 모두 복업하였다(동아일보, 1925년 2월 18일, 2월 20일, 2월 21일). 본 사건의 경우 경찰이 꾸준히 개입하고 인천노동총동맹의 교섭이 유효했다는 점에서 이전 이후의 파업들과 다른 특성을 갖는다고 할 수 있다.

1925년 2월 24일에는 인천의 園田정미소 선미여공 40여명이 감독 이노우에(井上)가 남자직공 김형모를 구타한데 항의하여 감독교체를 요구하며 동맹파업하였다. 하지만 파업에 참여하지 않은 30명이 정상적으로 근무하여 파업의 의미가 감소하였고 공장주는 요구

8) 경찰의 조사에 따르면, 구(舊) 목함의 경우 폭(幅) 9촌, 횡(橫) 1척 4촌, 고(高) 6촌 8분, 용량은 8,568 입방적인데 비해, 신(新) 목함은 폭 8촌 5분, 횡 1척 4촌, 고 8촌 9분, 용량 10817.95 입방적인. 결국 신 목함이 2249.95 입방적 큰 것으로 드러났다(동아일보, 1925년 2월 20일).

조건을 거부하여 26일에 전원 복업하였다(동아일보, 1925년 2월 26일). 1925년 11월 3일 力武 정미소의 선미여공 300여명은 주인의 임금인하 방침에 반대하여 파업을 시도하려다가 주인의 감언에 끌리어 결국 복업하게 되었다. 주인은 '종래에 쌀 한말 두되에 삼전을 주던 것을 이전 오리로 인하할 것이며, 발석기(拔石機)가 생겨 그것도 오히려 비싸다'는 주장을 폈다. 한편 이후 주인은 파업을 선동했다는 이유로 여공 이두리 등 5명을 해고하였다(시대일보, 1925년 11월 5일, 11월 8일). 결국 예의 두 사건은 여공들이 파업 혹은 파업 기도가 업주 측의 강력한 대응으로 무산되었으며, 여공 5명이 선동하였다는 이유로 해고되는 상황을 낳았다. 이는 특히 1925년 들어 인천의 정미공장들에 집중적으로 쌀 고르는 기계(選米機械)가 설치되기 시작하였고 실직자가 넘쳐나는 상황(동아일보, 1925년 2월 27일)과도 관련이 있다고 볼 수 있다.

1926년 들어 인천 정미노동자들의 파업은 보다 조직화되고 규모도 커지는 것을 알 수 있다. 가장 대표적인 것으로는 3월 23일 일본인이 경영하는 朝鮮, 齊藤, 直野, 力武, 加藤, 園田, 有馬, 奥田, 吉田, 加藤, 馬野 11개 정미소의 남녀 노동자 3,000여명이 일제히 동맹파업을 한 것이다. 이들은 '임금인상'과 '직공대우', '8시간 노동제', '작업 중 면회허용', '잔업 수당의 지불', '민족차별의 철폐', '위생시설의 완비' 등의 요구조건을 고주들에게 제출하였다. 수많은 노동자들이 동맹파업을 선언하자 공장주들은 노동자들의 요구조건을 받아들였다(동아일보, 1926년 4월 21일; 조선일보, 1926년 3월 24일, 3월 30일). 종전에도 동일직종 사업장들의 동맹파업이 있었으며 특히 1924년에 선미여공조합이 건설되기도 하였으나 이처럼 대규모의 동맹파업이 이루어진 것은 최초의 일이었다. 요구조건 또한 임금인상을 비롯해 근무조건에 관련된 대부분의 것들을 포함하고 있어 일제하 노동운동의 한 획을 그은 사건이라고 할 만하다.

1926년 6월 22일에는 인천의 奥田 정미소의 선미여공 칠십 여명이 감독 사토(佐藤)가 여공을 구타한데 항의하여 동맹파업을 벌였다. 인천노동연맹에서 중재에 나서기는 했으나 별 소득이 없었으며 여공들은 24일 무조건 복업하였다(시대일보, 6월 23일, 6월 27

일). 한편 본 파업과 관련 인천의 협우청년회(協友靑年會)에서 파업 여공들에게 '끝까지 초지를 관철하라'는 내용의 격문을 보낸 사실이 밝혀져 청년회의 간부 김익수가 경찰에 소환돼 취조를 받았다(동아일보, 1926년 7월 3일).

1927년 8월 29일에는 인천의 衫野 정미소에서 선미여공 100여명이 일본인 감독이 일본인 여공과 조선인 여공을 차별하고 구타한 일로 동맹파업을 하였다가 경찰의 개입으로 진압되었다(동아일보, 1927년 8월 31일). 같은 해 11월 3일 齊藤 정미소 선미여공 300여명이 임금인상을 요구하며 파업에 돌입했다. 이들은 야간작업(저녁 6시에서 아침 6시까지 작업) 임금을 인상해 줄 것을 요구하며 파업하였으며, 5전 인상이 관철되어 업무에 복귀하였다(조선일보, 1927년 11월 6일). 또한 11월 5일 靑木 정미소에서는 선미여공 100여명이 임금인상을 요구하며 파업을 일으켜 요구조건을 관철하였다(동아일보, 1927년 11월 6일).

3) 침체기

인천지역 노동운동은 1927년 중반부터 침잠해졌는데 노동연맹 내의 노선 투쟁이 치열해졌고 정미업 자체도 극심한 불황에 시달렸기 때문이다.

1928년 12월 27일 園田 정미소의 선미여공 55명이 일급제를 석수제(石數制)로 전환한데 항의해 동맹파업을 벌였다. 여성 노동자들의 일일 노동시간은 오전 6시부터 오후 6시까지이며 이후에는 1시간 마다 일급을 1할씩 추가로 지급했으나 새로운 공장주가 일급제를 석수제로 산정한다고 하여 실질적인 임금인하가 되기 때문에 파업을 조직했으나 공장주는 파업 노동자중 여직공 4명과 남직공 2명을 해고하였다(조선일보, 1928년 3월 22일).

1930년 1월 10일에는 인천의 加藤 정미소에서 남녀 직공 300여명이 임금인상과 차별금지, 8시간노동제 등 총 9개항을 요구하며 동맹파업을 결의하였다.

아울러 노동자들은 시위행렬을 계획하였으나 경찰에 사전에 발각되어 무산되었고 주모자인 김응태 외 6명이 검거되었다. 주요 간부의 검거와 업주 측의 적극적인 분해, 그리고 노동자들의 생계 압박으로 결국 노

동자들은 14일부터 노동자들은 자유복업하였으며 파업은 종료되었다(동아일보, 1930년 1월 13일, 1월 14일, 1월 15일; 중외일보, 1930년 1월 14일, 1월 15일). 한편 해고된 노동자들은 공산당 계열 조직인 인천청년동맹원이라는 이유로 검거되었는데, 그 중 윤천수는 경성지방법원인천지청으로부터 징역 육개월에 집행유예 3년을 언도받고 출옥하였다(동아일보, 1930년 2월 23일). 본 파업의 경우 이전 보다 ‘임금’과 ‘노동 조건’ 등에 걸쳐 요구조건이 상세하며 공산당 계열의 청년동맹원이 개입하였다는 점에서 이전과는 특성을 보인다고 할 수 있다. 다만 전체적으로 파업의 지도부 내에 일관된 지도력이 부족하였고 인천경찰서 고등계의 극심한 탄압으로 노동자들이 검거되는 희생을 치렀으며 파업은 실패로 돌아갔다.

1930년 11월 26일에는 인천 화정에 있는 衫野 정미소에서는 여직공(女職工) 100여명이 여직공 십장(什長) 고삼돌이가 정미소 인부감독 齋藤精藤에게 구타를 당한데 항의하여 동맹파업을 단행하였다(동아일보, 1930년 11월 27일).

1931년 3월 17일에는 加藤 정미소의 하조인부(荷造人負) 30여명이 동맹파업을 하였다. 파업의 이유는 원래 정미소에서 40명을 사용하면서 그 중 30명을 임시인부로 사용하여 사용인부 10명이 정미소에서 40명의 품삯을 도급으로 받아다가 분배하면서 10명은 후하게 받고 30명은 박하게 받는데 기인하였다. 따라서 그 30명의 인부들은 같은 일을 하면서 불공평한 대우를 받을 수 없다고 고주 측에 임금을 공평하게 해줄 것을 요구하면서 파업에 나서게 된 것이다. 결국 노동자들의 요구는 관철되었으나 박수복은 조종자라는 이유로 경찰의 취조를 받았다(동아일보, 1931년 3월 19일).

1930년대 노동쟁의중 가장 주목할 것은 1931년 6월에 있었던 力武 정미소의 파업이다. 특히 1930년대 들어 인천의 정미업체는 불황에 시달리고 임금인하와 휴업 등이 잇따르는 가운데 노동자들의 상황은 최악을 치닫고 있었다. 이런 가운데 1931년 6월 3일 업주가 임금 3할의 감하를 선언한 인천의 力武 정미소의 남녀 직공 400여명은 공장회의를 열고 대표 네 명을 선정하여 일사정연하게 항쟁을 개시하였다. 노동자들은 동맹파업을 가결한 후 아사동맹(餓死同盟)을 조직하고

공장을 점령하였으며, 총 13개항의 요구조건을 제시하였다.

노동자들의 이와 같은 주장과 움직임에 대하여 인천의 도가와(東川) 경찰서장이 적극적으로 알선하였고, 이에 업주는 어쩔 수 없이 수긍하여 임금감하를 취소하고 공장 안에 식당을 설치하며 파업 해결 후에도 희생자를 내지 않는 것으로 양보하고 그 외의 것은 직공들이 양보하는 선에서 파업은 마무리 되었다(동아일보, 1931년 6월 6일, 6월 7일; 중외일보, 1931년 6월 7일). 본 파업의 경우 ‘아사동맹’을 조직하고 공장을 점거하였다는 점에서 투쟁의 방식이 좀 더 과격해지고 있음을 알 수 있다. 또한 요구조건에서도 ‘임금 인상’과 ‘해고반대’, ‘차별금지’, ‘단체가맹 자유’ 등 거의 노동자의 기본과 관련된 거의 모든 분야를 망라하고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

1931년 6월 10일에는 直野 정미소의 정미직공 150여명은 임금이 이전보다 감해진데 항의하여 ‘임금삭감반대’와 ‘점심시간확보’ 등 6개의 요구사항을 제시하며 동맹 태업(怠業)을 시도하였다. 이에 대하여 주인은 그 중에서 네 가지만 들어주고 임금인상에 대한 두 가지는 11일까지 회답하여 주겠다고 하였다. 그런데 이후 공장주는 입장을 바꾸어 휴업을 선언했으며 위의 네 가지에 대해서도 들어줄 기세가 보이지 않자 노동자들은 12일에 동맹파업을 결의하고 요구조건 6가지를 완전히 들어줄 것을 촉구하며 공장을 점령하였다. 그러자 경찰에서 출동하여 노동자들은 해산시켰으며 직공 10명과 인천노동조합 간부 권충일 등 6명을 검속 취조하였다. 이중 직공 10명은 바로 훈방 조치되었고 노동조합 간부 권충일 외 3명은 14일 석방되었으나 인천 노동조합 간부인 김명산과 김호남은 좀 더 취조를 받은 뒤에 석방되었다(동아일보, 1931년 6월 12일, 13일, 14일; 중외일보, 1931년 6월 15일, 6월 16일, 6월 17일). 유사한 시기에 벌어진 두 정미소의 파업에 대해 인천의 경찰서에서는 대응의 방식이 상이했다는 것을 알 수 있으며 결국 노동자 조직의 견고성과 업주의 태도에 따라 이후의 결과가 판이하게 달라졌음을 알 수 있다.

1931년 11월 29일에는 인천 力武정미소 하조인부(荷造人夫) 김학운 외 11명이 임금지급방식이 도급제

에서 일급제로 변경되는데 항의하여 파업을 하던 중에 새로 채용한 인부를 폭행한 혐의로 피검되었다(중외일보, 1931년 11월 29일).

이후 1930년대에는 정미업 자체의 불황과 노동단체의 노선투쟁, 그리고 경찰의 극심한 탄압으로 정미노동자들이 파업 자체를 시도하기가 힘들어졌다. 일례로 1933년 4월 30일에는 인천의 奥田 정미소와 朝鮮 정미소에서 산포한 ‘메이데이’에 관한 격문으로 인해 경찰에서는 격문을 뿌린 사람을 검거하려고 용의자로 직공과 학생 등 32명을 취조한바 있다(조선중앙일보, 1933년 5월 2일; 동아일보, 1933년 5월 2일). 이처럼

‘격문’ 하나에도 수십 명이 검거되는 상황에서 사업장 내 파업을 조직하기는 상당히 어려운 시기였던 것이다. 1937년 6월 4일에는 力武 정미소의 직공 200여명이 물가가 폭등하는데 정미노동자의 임금은 올려주지 않아 도저히 살기가 어렵다고 업주 측에 진정을 하였다. 인천 경찰서에서는 사전에 이를 감지하고 주모자 수명을 소환하여 불법집회에 대하여 엄중 훈시하고 돌려보냈다(동아일보, 1937년 6월 9일). 태업이나 파업을 한 것도 아니고, 임금을 인상해달라고 업주에게 진정을 했다는 것만으로 소환되었고, 모여서 결의한 것만으로 불법집회 운운하는 상황이 되었다.

2. 인천 정미노동자의 계급의식

계급의식이란 Marx가 그의 저서 「독일 이데올로기」에서 처음 사용한 것으로, 생산관계에서 차지하는 지위의 차이에 의해서 형성된 계급들이 자신들이 처한 상황이나 이해관계와 그것을 달성하기 위한 방법을 공동으로 인식하는 것이라고 할 수 있다(K. Marx and F. Angels, 1955, 김미숙, 1983: 5에서 재인용). 또한 주체적 노동계급 형성에 미치는 조건으로 Marx는 다음과 같이 세 가지를 제시하였다. 첫째는 공통의 경험과 공통 이해에 의한 단결력이며, 그에 따른 연대의 필요성이다. 특히 노동자들이 겪는 빈곤의 경험은 노동자들에게 연대감을 가져다주고 그들의 계급 대립 의식을 강화시키는 역할을 한다고 볼 수 있다. 둘째는 투쟁을 통한 성장이다. 노동 운동의 발전은 노동자 계급의 단결 능력을 발전시킬 조건들의 성숙에 토대를 두면서도 그것은 자본가와 노동자의 투쟁을 통하여 패배와 승리, 정제와 비약을 통해서만 가능한 것이다. 셋째는 조직에 의한 의식의 성장이다. 조직 그 자체는 이데올로기의 담지자이며, 그런 점에서 노동조합과 정당은 무엇보다 중요하다(이수인, 1990: 39-48).

1910년대 토지조사사업이 수행된 이후 1920년대부터는 식민지적 자본주의화가 본격적으로 전개되었고 이것은 식민지하 노동자계급 형성의 객관적 조건을 마련하였다. 가혹한 노동과 기아적 임금, 비참한 삶은 그들에게 ‘계급 감정’을 형성시켰고 점차 그들의 노동조건을 개선시키려는 투쟁 속에서 계급의식은 싹트기

시작하였다(전명혁, 2002: 25). 저항과 쟁취, 재도전과 실패의 연쇄 고리 속에서 노동자들은 그들의 계급적 구분을 명확히 하고 계급성을 강화시켜 명실상부한 노동 계급을 형성해 나간 것이다.

일제시기 인천의 정미노동자들에게 행해진 지속적인 폭력과 통제는 이미 언급한 바 있다. 또한 그들의 빈곤과 저임금은 일상적인 것이었다. 또한 ‘투쟁의 연속성’이라는 측면에서 볼 때 일제하 인천의 정미노동자들의 투쟁과 파업은 가히 놀랄만하다. 특히 파업이 집중적으로 이루어진 1920년대 초반부터 1930년 중반까지 인천 정미노동자들의 파업은 인천의 노동운동을 주도하였다. 또한 조직화의 측면에서도 인천의 노동계는 ‘인천노동공제회(1920)’, ‘인천소성노동회(1923)’, ‘인천노동총동맹(1924)’, ‘인천청년노동조합(1926)’, ‘인천노동조합(1928)’을 건설하였으며, 정미노동자들은 1924년 10월에 각각 선미여공조합과 선미직공조합을 건설하였다. 인천의 정미노동자들은 겉으로 드러난 것만으로 판단할 때 상당한 수준의 노동자 ‘계급의식’이 고양되어 있었다고 할 수 있다.

반면, 조돈문(1995)의 경우 일제하 한국에서 노동자 계급의 형성은 실패했다고 단정 짓는다. 그 근거는 첫째, 노동자 계급의 ‘무산자화(無産者化)’이다. 일본제국주의에 의한 토지조사사업과 각종 세금 및 규제로 인해 농민들과 소작인들의 물질적 자원이 고갈 당하였고, 공산품의 침투는 농촌의 가내 수공업업을 파괴하였

다. 둘째는 노동 계급의 조직적 형성의 실패이다. 가령 ‘조선노동공제회’는 지도부의 파벌 싸움으로 해체되었고, ‘조선노동연맹회’ 또한 지도부의 분열과 대량 검거로 무력화되었다. 따라서 1920년 후반부터는 합법적 활동 대신에 지하활동이 주를 이루었고 적색노조들만이 활동하였다. 셋째는 노동 계급의 이데올로기적 형성의 실패이다. 특히 높은 작업 이동률, 저임금과 폭력적 노동 통제, 그리고 노동운동 탄압은 계급의식의 발달을 가로막았다. 몇 가지 반론의 여지가 있는 하지만 조도문이 지적한 일제하 노동자 계급의 형성의 문제를 인천의 정미노동자들의 경우에도 적용할 수 있을 것이다. 특히 높은 직업 이동률과 폭력적 노동 통제는 정미공장의 경우에도 예외는 아니었다. 실제로 파업에 참여하지 않은 대다수의 공장들과 노동자들에게 대해 더 주목해야 한다는 목소리 또한 강하다.

따라서 겉으로 드러난 파업의 횟수와 해결만으로 계급의식을 판단하는 것은 무리가 있으며 구체적으로 파업의 과정에 나타난 노동자들의 결속의 양상과 요구 조건 등을 살펴야 할 것이다. 또한 당시 시대적 특성이라 할 수 있는 민족의식과의 관계를 통해 계급의식의 의미를 고찰할 수 있을 것이다.

1) 노동자들의 결속력과 공통의 이해관계

노동자들의 결속력을 판단할 수 있는 근거는 동맹파업(同盟罷業)이며, 개별 사업장 내에서의 파업도 동맹파업의 범주에 들어갈 수 있으나 중요한 것은 동일업종간의 동맹파업이다. 인천의 정미노동자들의 동맹파업 혹은 연대파업은 1923년 조선인이 경영하는 정미소 노동자 300여명의 동맹파업(12월 3일)과 1921년 齊藤 정미소 외 2개 정미소 선미여공 300여명의 동맹파업(8월 12일), 1924년 인천 13개 정미소 하조조합(荷造組合) 노동자 100여명의 노자총돌(11월 6일), 그리고 1926년 일본인 경영 11개 정미소 3,000명의 동맹파업(1926년 3월 23일)이 있다. 특히 주목해야 할 것은 1924년 10월 12일 인천의 선미여공 3000명이 ‘선미여공조합(選米女工組合)’을 결성한 일이다. 당시 ‘시대일보’에서는 ‘인천 노동자 해방과 노동운동의 일대 서광’으로 표현하면서, ‘지방논단’을 통해 다음

과 같이 그 의의를 기술하고 있다.

어리고 연약한 여성이 자아의 눈이 뜨고 생의 총동에 깊이 느끼어 어떻게 하면 우리도 사람다운 생활을 할 까. 오직 무기는 단결이다. 약한 우리 여성의 무리여. 모이고 뭉치라는 뜻으로 삼천여공이 하루저녁에 일치단결됨을 무한히 감격하는 동시에 앞길을 위하여 축복을 마지 않고자 한다. 인천선미여공만세! 만세!(시대일보, 1924년 10월 18일)

선미여공들의 단결은 ‘자아에 눈뜨고, 일치단결됨을 보여준 감격스러운 일이었던’ 것이다. 이렇듯 동일직종간의 동맹파업은 노동자 개인의 의지를 표현하는 것임은 물론 연대를 통한 동일한 목표의 달성이라는 측면에서 고양된 계급의식의 발로라고 할 수 있다.

다음으로 고려할 수 있는 것은 정미노동자들의 파업에 대한 노동운동단체들과의 관련성이다. 기록에 따르면 최초로 정미공장의 파업에 노동단체가 개입한 사례는 1923년의 加藤 정미소의 파업이었으며, 인천의 소성노동회가 파업을 중재하여 파업이 원만히 해결되었다. 소성노동회는 1924년 3월의 齊藤 정미소의 파업에도 개입하여 파업은 원만히 마무리 되었으나 개입한 간부가 경찰에 구인되기도 하였다. 1924년에는 인천노동총동맹이 결성되어 마찬가지로 加藤 정미소의 양대 파업(1924. 11.17, 1925.2.15)에 개입하여 사실조사를 벌이고 업주 측과 협상하였으며 1925년의 辻川 정미소의 파업(2월 16일)에도 개입하였다. 이즈음 정미소의 여성노동자들은 조직하기 위해 서울에서 초빙된 여성운동가들이 상무집행위원으로 활동하기도 했다. 1924년에는 주세죽이, 7월에는 정철성이 상무위원이었는데, 이들은 인천노동총동맹, 선미여공조합, 정미직공조합, 무산청년동맹 등의 노동단체와 관련을 맺고 있던 경성여자청년동맹의 중심인물들이었다. 이들은 인천의 정미소에서 일하는 2~3000명의 선미여공들을 조직하기 위해 조합에 설치된 여자부의 책임과 운영을 맡았다(이갑영, 2004: 21). 이후 1926년 6월 17일에는 일본에 가 있는 相愛會가 반동 정치의 도움을 받아 勞資戰線에 간섭을 하며 더욱이 일본 山梨縣에서 재일 노동자들을 난타하여 50여명이 사상하였다는 소식을 듣고 이사회를 열고 다음과 같이 결의하였다.

〈결의사항〉

- 一. 조선인으로서의 어떠한 계급을 물론하고 응당 박멸하기 위하여 재일본 조선인 노동총연맹과 협의한 후 일 치행동을 취할 것
- 一. 일본 山梨縣에서 참살당한 노동동지장에게 弔電을 발할 것
- 一. 일본노동운동을 시찰하며 금번 사건에 대하여 재일본 노동총동맹을 위문코자 특파원을 보낼 것(시대일보, 1926년 6월 20일)

개별 사건만으로 일반화하는 데는 무리가 있을 수 있으나 당시의 인천 노동자들은 在日 한인노동자들에게도 지극한 동지 의식을 가지고 있었음을 알 수 있다.

한편 1926년에는 인천의 奥田 정미소의 파업에도 인천노동연맹이 중재에 나섰으며, 인천의 협우청년회에서 파업 여공들에게 ‘끝까지 초지를 관철하라’는 내용의 격문을 보낸 사실이 밝혀져 청년회의 간부 김익수가 경찰에 소환되기도 하였다(동아일보, 1926년 7월 3일). 또한 1930년 加藤 정미소의 파업에서 해고된 노동자들은 공산당 계열 조직인 인천청년동맹원이라는 이유로 검거되었는데, 그 중 윤천수는 경성지방법원인천지청으로부터 징역 육개월에 집행유예 3년을 언도받고 출옥하였다(동아일보, 1930년 2월 23일). 이렇게 볼 때 특히 1920년에 걸쳐 인천의 노동운동단체들은 정미공장의 파업에 적극적으로 개입하여 일정한 성과를 냈다고 할 수 있으며 때로는 격문을 보내거나 강연회를 갖는 등 노동자들의 의식고양에도 일조하였다. 또한 노동자들이 직접 노동운동 단체에 가입하여 활동하면서 개별 사업장의 파업을 주도하기도 하였다.

반면에 생활고에 못이긴 노동자들은 파업의 초기에 단결하지 못하고 일부가 복업하기도 하였으며 때로는 공장주의 협박과 경찰의 관련자 검거 등에 따라 위축되는 등 결속력이 약해기도 하였다. 가령 1923년 12월 3일 조선인 경영 정미소 40여 직공들의 파업에서 노동자들은 일정한 대오를 갖추지 못하고 다음날 일부가 복업하면서 전체적으로 파업의 실패를 가져오게 된다. 이에 언론에서는 “그날그날을 버티어 먹는 노동자의 형편이 필경 무조건으로 복업될 모양이더라”고 전

하고 있다(동아일보, 1923년 12월 5일). 한편 파업시업주가 강경한 태도로 주동자를 해고하거나(1925년 力武 정미소 파업, 1928년 園田 정미소 파업) 파업 관련자가 소환 및 검거되는(1926년 奥田 정미소 파업, 1930년 加藤 정미소 파업, 1931년 直野 정미소 파업) 상황에서 노동자들의 파업은 더 이상 진전되지 못하였고, 결속력은 약화되었다. 무엇보다 1920년 후반 이후 정미업계의 불황과 정미기계의 도입 등으로 정미공장의 휴·폐업이 이어지는 상황에서 노동조합의 상황은 악화될 수밖에 없었다. 또한 경찰의 탄압이 극심해지는 상황에서 파업을 주도해야 할 노동단체내부에는 지속적으로 지도부간의 노선갈등이 일어났으며 노동자들의 결속력은 더욱 약화되었다.

2) 파업시 요구사항의 심화

인천 정미공장에서 노동자들의 파업의 원인으로는 주로 임금의 인상과 임금 인하의 반대, 그리고 일본인 감독에 의한 횡포 혹은 폭력이 주를 이루었다. 그러나 그것은 파업의 동기가 된 것이었고 파업의 과정을 통하여 노동자들은 자신들의 권리와 처우 개선을 위한 사항들을 ‘요구사항’의 형태로 제시하였다. 그러한 요구사항들은 노동자들의 고양된 의식을 보여주는 중요한 지표가 될 수 있다. 다음은 기록을 통해 확인할 수 있는 파업시 노동자 혹은 노동단체의 요구사항들을 정리한 것이다.

① 1923년 8월 29일 加藤 정미소 파업

1. 중국인 노동자들은 이미 고용한 18인 외에는 더 쓰지 말 것
2. 임금을 절대로 내리지 말 것
3. 이번 동맹파업의 주모자도 역시 취입케 할 것

② 1923년 10월 29일 直野 정미소 파업

1. 무지한 감독에게 욕을 당한 여자의 치료비를 부담할 것
2. 그 여자는 잘못이 없으니 병이 나은 뒤 채용할 것
3. 티가 많은 짚은 뿔 수 있는 대로 주지 않을 것

③ 1925년 2월 14일 인천노동총연맹의 결의

1. 현금 매일 12시간 내외를 노동함은 불감(不感)할 바인

- 즉 8시간제로 하되 노은(勞銀)은 1원 이상으로 할 일
- 2. 선미여공의 임금 현재 매두 3전을 3전 2리로 하게 할 일
- 3. 선미여공 감독의 불법 행위에 대책을 강구할 일

㉔ 1925년 2월 15일 加藤 정미소 파업

- 1. 일공 일원이나 한 가마에 삭전을 종전보다 일리라도 감하는 때는 결단코 복업하지 아니할 일
- 2. 일을 아무쪼록 온건하게 또는 원만히 해결하기 위해 노동회에 사람과 직공 중에 두 사람의 위원으로 공장 측에 재교섭 할 일
- 3. 재교섭을 하여도 원만한 해결을 못할 때에는 부득이 최후에 강경한 수단을 취하기까지 할 일

㉕ 1926년 3월 23일 인천지역 정미소 동맹파업

- 1. 임금인상 2. 직공대우
- 3. 8시간 노동제 4. 작업 중 면회허용
- 5. 잔업 수당의 지불 6. 민족 차별의 철폐
- 7. 위생시설의 완비

㉖ 1930년 10월 10일 加藤 정미소 파업

- 1. 최저임금은 80전으로 할 것
- 2. 현재 임금에서 3할을 인상할 것
- 3. 조선인과 일본인간 차별을 없앨 것
- 4. 심장은 노동자 중에서 선정할 것
- 5. 노동자의 위생시설을 완비할 것
- 6. 8시간 노동제를 실행할 것
- 7. 작업으로 인한 부상자와 사망자에 대하여 위적(慰籍)과 치료비를 지불할 것
- 8. 해고자에 대하여 구십일분의 임금을 지불할 것
- 9. 해고한 노동자를 복업케 할 것

㉗ 1931년 6월 3일 力武 정미소 파업

- 1. 8시간제 실행
- 2. 최저임금제 확립(최하 1원 10전으로)
- 3. 임금감하 반대
- 4. 해고반대
- 5. 여직공임금차별 반대
- 6. 공장 내 위생시설 완비
- 7. 부상자치료비지불과 완치기간 임금 지불
- 8. 정오로부터 1시간 휴식 자유
- 9. 공장 내에 직공 식당 설비

- 10. 심장과 감독 횡포 타도와 노동자 자신 선출
- 11. 경찰 간섭 반대
- 12. 단체 가맹 자유
- 13. 여직공 급유시간 제정

㉘ 1931년 6월 10일 直野 정미소 파업

- 1. 회사는 시간급을 노동한 시간보다 적게 주었으니 시간 착취를 말 것
- 2. 임금은 조금도 줄이지 말 것
- 3. 점심시간 30분을 줄 것
- 4. 여자직공 임금도 남자와 같이 줄 것
- 5. 여공의 임금 지불기일을 매 10일에 한번 씩 할 것
- 6. 해고된 직공대표 2인을 복직시킬 것

먼저 ㉑과 ㉒는 파업의 직접적인 원인과 관련된 ‘중국인 노동자의 고용 불가’, ‘욕을 당한 여자의 치료’를 각각 주 요구사항으로 삼고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 인천노동총연맹에서 ‘선미직공조합’과 ‘선미여공조합’에서 결의한 ㉓의 경우 당시 파업의 가장 주된 원인들이었던 ‘임금인상’과 ‘감독의 불법 행위에 대한 대책 마련’을 담고 있다. 주목할 것은 ‘8시간 노동제의 확보’를 주장한 것인데, 당시의 정미노동자들의 노동시간이 12시간 이상이었던 점을 감안하면 파격적인 주장이었으며, 실현여부와 관련 없이 노동조합내에서 노동자의 처우 개선과 관련된 논의들이 집중적으로 이루어졌음을 보여주는 요구사항이다. ㉔에서는 비로소 ‘노동회’ 즉 인천노동총동맹을 통한 중재의 필요성을 인식하고 이를 명문화했다는데 의의가 있다.

㉕의 경우 인천지역 일본인이 경영하는 11개 정미소의 동맹파업으로, 본격적으로 임금인상과 처우개선 및 차별 철폐에 대한 사항이 요구사항으로 제시되고 있다. 특히 ‘직공대우’는 당시노동자들이 대부분 임시적인 고용(雇工)이었던 점을 고려하면 정규직으로의 전환을 요구하는 것으로 이전의 요구사항들과는 차별된다. 면회 허용과 위생시설의 완비는 본격적으로 노동자들의 작업 환경과 처우에 대한 인식을 반영하는 것이다. 아울러 ‘민족 차별철폐’의 경우 당시 일본인과 조선인간의 극심했던 임금차별은 물론 작업중 벌어지는 일본인 감독에 의한 폭력 등에 대한 시정으로 요구하는 것으로 보인다.

⑥의 경우 ‘최저임금’에 대한 요구사항이 보인다. 노동자의 최저임금에 대한 논의는 생존권과 관련된 것으로, 당시 극심한 저임금에 시달렸으며 그나마 실질 임금이 계속 하락하던 상황에서 최저임금에 대한 논의가 이루어진 것으로 보인다. 또한 해고자에 대한 임금 지급과 복직에 대한 요구사항은 이전의 것들과 차별되는 것으로 파업 과정 중에 행해지는 업주에 의한 해고에 대비하기 위한 요구사항이라고 할 수 있다.

⑦은 力武 정미소의 파업시 작성된 요구사항으로, 일제시기 발생한 파업시 요구사항들을 종합적으로 정리한 것이라고 할만하다. ‘8시간 근무제’를 비롯 ‘최저임금제’, ‘위생시설 완비’, ‘해고반대’, ‘부상자 치료’, ‘휴식시간 자유’ 등 노동자의 근로 환경과 관련된 거의 모든 사항을 담고 있다. 새롭게 추가된 것으로 ‘단체가맹의 자유’가 있으며 노동자간 연대의 필요성을 주장하고 있는 것이다. 가장 주목할 사항은 ‘여직공 임금차별 반대’와 ‘여직공 급유시간 제정’이다. 선미여공들은 같은 조선인 남자 직공에 비해서도 50~60%의 임금만을 받고 있던 상황임을 볼 때, 이와 같은 요구는 정당한 것이었으며 오히려 늦은 감이 있다. 또한 당시의 선미여공들중 대다수가 기혼자였고 특별히 돌봐줄 사람이 없는 기혼여공들은 어린 자녀들과 함께 출근하여 작업하였다. 따라서 아기들을 위한 급유시간은 절대적으로 필요한 것이었다⁹⁾.

⑧에서 주목할 것은 ‘점심시간 30분’에 대한 요구사항이다. ⑦에서도 ‘정오로부터 1시간 휴식시간’에 대한 요구사항에서 볼 수 있듯이 일제하 공장 노동자들에 대한 노동통제는 가혹한 것이었다. 가령 미혼여성에 대해서는 기숙사 제도를 통하여 생활의 전면적 통제를 하거나, 잠깐의 외출을 위한 외출권을 얻는 것조차 매우 힘들었다. 이밖에 짧은 휴식 시간, 저열하기 짝이 없는 식사, 각종 벌금제 등으로 노동자들을 옥죄었다(정진성, 1998: 74). 노동자들의 의식이 고양되기 시작하면서 점차로 임금이외에 자신들을 옥죄는

통제의 기제를 타파하는데 관심을 갖기 시작하였다.

이상에서 볼 때 일제하 정미노동자들의 파업에서 노동자들의 요구사항은 임금인상과 감독교체와 같은 파업의 근본적인 원인 해결에서 벗어나 점차로 노동자 자신의 작업환경과 처우개선과 같은 사항으로 심화되고 있음을 알 수 있다.

3) 계급의식과 민족의식

식민지 상황에서 노동자들은 자신들의 생존방식을 터득해갔다. 일본인들이 조선인의 열등감을 내재화시키려 했지만 그 열등감 속에 매몰되지는 않았다. 일본인들은 ‘교육도 훈련도 없이 의연히 걷는 모습, 긴장을 잃은 얼굴... 아무리 국가를 부르짖어도 좀체 그것을 이해할 수 없는 사람들’로 묘사했다(이병례, 2002: 63). 일제는 조선인 노동자가 지능을 요하는 작업에는 적합하지 않으며 근육노동에 적합하다고 하여 일본인과의 능력을 비교하곤 했다.

앞서 지적한 대로 한국인 노동자들의 임금은 일본인의 절반에도 미치지 못하였다. 극단적으로 한국인 여성 유년 노동자의 임금은 일본인 성년공의 7분의 1에도 미치지 못하였다. 또한 일본인 노동자들의 81%가 상층부문에 소속되어 있는 반면, 한국인 노동자들의 경우 상층부문에 소속되어 있는 노동자들은 14%에 불과했다. 노동시간에 있어서도 당시의 한인 공장노동자들이 대부분 12시간 이상의 장시간 노동을 한데 비해 일본인노동자들은 45.3%가 8시간 내지 10시간의 노동을 했고, 12시간 이상의 노동을 한 노동자는 전체의 0.3%에 불과했다(김미숙, 1983: 39 ~ 40; 조돈문, 1995: 93). 이러한 노동 계급 내의 민족간 차별은 노동자들의 일상 경험의 핵심을 구성하였다.

특히 한국인 노동자들은 일본인 감독들과 그들의 노동통제에서의 무자비한 폭력에 대한 적개심에 충만하여 있었다. 문제는 한국인 노동자들이 지닌 계급 적대감이 일

9) 동아일보에서는 2월 26일자 사설을 통해 ‘조선의 여공 문제, 노동조건을 향상하라’고 주장하고 있다. 특히 “성년 여공을 위하여 임신, 출산에 특별한 편의시설이 있어야겠으며, 무료탁아소와 같은 것은 더욱 절실히 필요한 것이나 전연 이런 것이 하다는 것은 늘어가는 여공생활에 중대한 불안의 한 가지가 아니면 아니다. 그리고 근본적으로 노은(勞銀)과 노동시간에 최저, 최장을 결정하여 그 생활의 최소한도를 보장하여야 할 것이니 이는 여공 자신의 깨달음과 위정당국의 적극적 결심이 없이는 좀처럼 이루어질 수 없는 것이라 하겠다.”고 밝히고 있다.

본인 일반에 대한 민족 적대감과 얽혀 있었던 터여서, 어디까지가 계급의식이고 어디까지가 민족의식이었는지를 구분하기가 쉽지 않다는 점이다(조돈문, 1995: 99).

인천정미공장의 파업의 경우에도 공장주, 혹은 감독의 폭행을 포함한 횡포로 인해 발생한 경우가 다수를 차지한다. 直野(1923. 10.29), 田中(1924.1.26), 齋藤(1924.3.10), 加藤(1924.11.17), 園田(1925.2.24) 등의 정미소에서는 감독이 여공을 구타하거나 능욕하고 협박했으며 여공들은 이에 항의하여 파업을 일으켰다. 특히 齋藤 정미소의 아루마에(在前) 감독이 여공들을 능욕한 사건이나, 가동 정미소의 일본인 여자감독 龍野久가 여공들과 말다툼 끝에 구타한 사건은 대표적이다. 이 과정에서 일본인 공장주들은 철저히 감독들을 옹호하였으며 그것은 사태를 더욱 악화시키는 결과를 낳곤 하였다. 1928년 齋藤 정미소에서는 일본인 감독 藤富가 여공을 색대로 때려 혼절케하였으며, 때마침 이것을 본 100여명의 군중들이 흥분하여 藤富를 끌어내 난타하여 중상을 입힌 사건이 발생하였다. 이에 경찰이 출동하여 사태가 진정되기는 하였으나 인천

의 군중들이 일본인에 대한 감정이 극도로 격앙되었다(중외일보, 1928년 4월 4일).

심지어 일부 감독이 여공을 때려서 낙태시킨 사례도 발생하였다. 1931년 7월 4일 인천 빈정의 力武 정미소의 일부 감독 三本이 여공을 때려 낙태시켰다. 동아일보에 따르면 “피해자는 인천 송현리 48번지에 사는 한 길목의 처 백씨인데 그날 공장에서 잠깐 졸고 있던 때에 난타를 했다고 한다. 그리하여 피해자는 임신 3개월의 몸이었으므로 3일간에 필경 낙태를 했는데, 그 남편은 장차 고소를 제기코자 준비 중이라고 한다.”는 기사를 확인할 수 있다(동아일보, 1931년 7월 29일). 일본인 감독이 여공을 때려 낙태까지 하는 상황이다 보니 정미직공들의 일본인 감독에 대한 감정은 극에 달했다. 당시의 노동자들은 일본인 업주 혹은 감독의 횡포에 대한 항의의 표시로 파업을 벌였으며, 그러한 파업은 자본가인 일본인에 대한 조선인 노동자들의 계급의식의 표출이자 민족 감정의 재현이었던 것이다.

V. 결론

을사늑약 이후 제국주의 침탈의 장이된 인천에는 일제의 직접적인 약탈과 관련된 정미업이 비약적으로 발전하였다. 수도인 경성과 가까운 지리적인 조건과 인천미두취인소의 설립은 정미업 발전의 요인이 되었다. 그러나 인천의 정미노동자들의 생활은 열악하기 그지없었는데 낮은 임금과 감독의 전횡, 열악한 근무 조건은 심각한 상황이었다. 특히 다수의 선미여공들은 계급·민족·성적 차별에 놓여있었다.

비참한 생활과 경영진의 횡포에 대한 정미노동자들의 인식은 자연스레 파업으로 이어졌다. 인천정미노동자들의 파업의 양상은 1910년대 후반부터 ‘소성노동회’가 건설된 1923년까지는 ‘형성기’로, 인천노동연맹이 건설되고 각 직업별 노동조합이 건설된 1924년부터 1927년 초반까지는 ‘고조기’로 볼 수 있다. 또한 정미업 자체의 불황과 노동조합 내에서 이념투쟁이 활발했던 1927년 중반 이후는 ‘침체기’로 볼 수 있다.

파업의 과정에 나타난 결속력과 요구조건, 그리고 민족의식과의 관계를 통해 정미노동자들의 계급의식을 이해할 수 있다.

인천의 정미노동자들은 단일 직장내 파업 뿐 아니라 동일직종간 동맹파업을 전개하였다. 1923년 조선인경영정미소 노동자들 간의 파업을 비롯하여, 1924년 인천 13개 정미소 하조조합 파업, 1926년 일본인경영 11개 정미소 노동자 3,000여명의 동맹파업 등이 그 예이다. 특히 1924년 선미여공 3,000여명이 ‘선미여공조합’을 조직한 것에 대해 당시 언론에서는 대단한 사건으로 기록하고 있다. 한편 인천에는 ‘소성노동회’, ‘인천노동연맹’ 등의 노동단체들이 정미소의 파업에 개입하여 중재하거나, 격문을 보내고 강연회를 갖는 등 노동자들의 의식과 양을 위해 노력하였다. 반면에 생활고에 못이긴 노동자들은 파업의 초기에 단결하지 못하고 일부가 복업하기도 하였으며, 때로는 공장주의 협박과 경찰의 관련자 검

거 등에 따라 위축되는 등 결속력이 약해지기도 하였다.

일제하 정미노동자들의 파업시 요구사항을 보면 파업 초기에는 주로 '임금인상'과 '고용불안해소' 등 당면한 문제를 해결하는 요구가 주를 이루었으나, 후반기로 갈수록 '최저임금제의 실시', '8시간근무제', '여성급유시간 제정' 등 노동자 자신의 작업환경 및 처우개선과 같은 사항으로 심화되었음을 알 수 있다. 한편 인천 정미노동자들의 파업은 상당수가 일본인 감독에 의한 정미노동자의 폭행에 기인하였으며, 이는 자본가인 일본인에 대한 조선인 노동자들의 계급의식의 표출이자 민족감정의 재현이었다.

일제하 인천의 정미노동자들은 자신들의 생활을 개선하려는 의도에서 파업을 벌였고 파업의 과정에서 직장 내, 직종간 그리고 노동단체와의 연대가 이루어졌으며 요구사항 또한 단순히 임금인상의 차원을 넘어 작업환경의 개선은 물론 민족·성적 차별 철폐를 꾀하려는 방향으로 확대되었다. 따라서 파업의 과정에 나타난 일제하 정미노동자들의 계급의식의 수준은 점차 고양되었다고 할 수 있다. 다만 그러한 계급의식의 고양 이후 전시체제기와 해방공간의 노동운동으로 계승되었는가의 문제는 별도의 논의를 통해 고찰해 볼 문제라 할 것이다.

참고문헌

- 『동아일보』
- 『조선일보』
- 『시대일보』
- 『조선중앙일보』
- 『개벽』
- 강동진, 1979, 『일제하 한국노동운동』, 『한국근대 민족운동사』, (서울 : 돌베개).
- 강만길 외, 2004, 『한국노동운동사』, (서울 : 지식마당).
- 강만길, 2000, 『한국자본주의의 역사』, (서울 : 역사비평사).
- 강이수, 1997, “식민지하 근대적 공장과 노동규율”, 『상지대논문집』 18집, 상지대학교.
- 김경일, 2004, 『일제하의 노동운동(1920-1945)』, 고려대노동문제연구소.
- 김무용, 2002, “한국노동자계급의 경험과 집단기억, 저항과 순응의 공존”, 『역사연구』, 10호, 역사학연구소.
- 김미숙, 1983, “한국노동운동을 통해본 계급의식 연구 - 일제시대를 중심으로”, 이화여자대학교대학원 석사학위논문.
- 김윤환, 1990, 『한국노동운동사』, (서울 : 일조각).
- 김홍수, 1990, “1920년대 노동조합조직의 발전과정”, 『한국사론』 22호, 서울대학교인문대학 국사학과.
- 박미숙, 1999, “한국노동자계급 형성기(1920, 30년대)의 계급형성 과정 - 생활세계를 중심으로”, 『이화사회학』, 이화여자대학교대학원 사회학과.
- 박영구, 1989, “식민지하 조선 노동자계급의 존재형태 연구”, 『동서연구』 제 2권 1호, 연세대학교 동서문제연구소.
- 신영숙, 1989, “일제하 한국여성사회사 연구”, 이화여자대학교대학원 박사학위논문.
- 안병직, 1989, “식민지 고용구조에 관한 연구 - 1930년대의 공업화를 중심으로”, 『근대조선의 경제구조』, (서울 : 비봉출판사).
- 오강석, 1995, “1920년대 항구도시의 노동운동”, 『현대사상연구』 제 6집, 대구효성카톨릭대학교 현대사상연구소.
- 유봉칠, 1971, “일제하의 민족생활 수준”, 『일제하의 민족생활사』, (서울 : 민중서관).
- 윤진호, 1990, 2001, “인천지역의 고용과 노동”, 『인천지역경제와 노사관계』.
- 이갑영, 2003, “개항초기 인천의 임금노동자 형성”, 『인천학연구』 2-1호, 인천학연구소.
- 이갑영, 2004, “일제하 인천의 노동운동”, 『교수논총』 3-2, 인천대학교.
- 이병례, 2002, “일제하 전시체제기 노동자의 경험세계”, 『역사연구』 11호, 역사학연구소.
- 이병례, 2004, “일제하 경성 전차 승무원의 생활과 의식”, 『서울학연구』 22호, 서울학연구소.
- 이상희, 2004, “강경애 「인간문제」 연구”, 경성대학교교육대학원 석사학위논문.
- 이수인, 1990, “노동계급 형성론에 대한 일 연구”, 『사회와 역사』 19집, 한국사회사학회.
- 이원보, 2005, 『한국노동운동사-100년 동안의 기록』, 한국노동사회연구소.
- 이호재, 1976, 일제하의 여성노동운동문제, 『한국학보』 제2권 3호, (서울 : 일지사).
- 전명혁, 2002, “한국노동자계급 형성 연구”, 『역사연구』 11호, 역사학연구소.
- 정진성, 1988, “식민지 자본주의화 과정에서의 여성운동의 변모”, 『한국여성학』 제 4집 1호, 한국여성학회.
- 조돈문, 1995, “일제하 전제적 계급 지배와 노동계급 형성의 실패 : 멕시코 디아스 시대와의 비교연구”, 『현상과 인식』 19집 1호, 한국인문사회과학회.
- 최숙경 외, 1993, “한국여성사 정립을 위한 여성인물 유형연구 III”, 『여성학논집』 제 10집, 이화여자대학교 한국여성연구소.
- 古川文道, 1932, 『仁川の 緊要問題』, 김라기·이지영 공역 (2006), 『인천의 긴요문제』, 인천학연구원.
- 朝鮮總督府內務局社會科, 1923, 『會社及工場に於ける労働者の調査』.
- 中村資良 編, 1921, 『朝鮮銀行會社組合要錄』, 東亞經濟時報社.
- 中村資良, 1931, 『朝鮮銀行會社組合要錄』, 東亞經濟時報社.



학술지 원고 투고 안내

지역연구(자유공모) 원고모집 안내문

「인천연구」 편집 및 발간 규정

「인천연구」 논문 투고 신청서

지역연구(자유공모) 원고모집 안내문

• 「인천연구」의 성격과 구성

「인천연구」는 인천발전연구원이 발간하는 학술지로서, 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과 · 동향 · 전망을 학술논문의 형식에 따라 출간하는 논문집입니다.

「인천연구」의 구성은 〈기획논단〉과 〈지역연구〉의 두 부분으로 크게 구분됩니다.

〈기획논단〉은 본지 편집위원회에서 주제와 필진을 선정하여 집필의뢰가 이루어지며, 〈지역연구〉는 자유투고 논문을 선별하여 게재하게 됩니다.

• 모집원고 종류

인천에 관련된 논문

타학회에서 심사 중이거나 이미 기고된 논문은 다시 기고할 수 없습니다.

• 원고 작성 방법

원고는 필히 「인천연구」논문작성방법에 따라 작성해야 합니다.

원고 제출 시 인천연구 투고신청서도 함께 작성해 보내야 합니다.

• 원고 분량

원고지 100장이내 (B5 15~20장)

• 원고 접수

상시접수

논문과 투고신청서를 함께 제출해야 정식접수가 됩니다.

제출된 논문이 본지 투고규정에서 정한 논문의 구성항목을 모두 갖추지 않았을 때에는 필자에게 수정보완을 요청하게 되며, 수정 보완된 논문을 다시 제출했을 때 정식접수가 됩니다.

접수된 논문은 심사자 위촉 → 1차 심사 → 논문수정 → 재심 또는 2차 심사 → 논문수정 → 논문 수정확인의 과정을 거치게 됩니다.

• 원고제출방법

원고는 이메일로 제출하기 바랍니다.

이메일 전송이 불가능한 경우, 등기우편으로 원고가 든 CD와 원고 출력본 4부를 제출해야 합니다.

• 제출처

우편접수 우)404-190 인천시 서구 심곡로 168

인천발전연구원 연구기획실 「인천연구」담당자 앞

전화 : 032-260-2623 / 팩스 : 032-260-2629

이메일접수 E-mail : sabine@idi.re.kr

실제 게재된 논문에 한해 소정의 원고료를 지급합니다.

「인천연구」 편집 및 발간 규정

I. [인천연구]의 성격과 구성

1. [인천연구]는 인천발전연구원이 발간하는 연간지로서, 논문을 게재하는 것을 원칙으로 한다. 논문은 창의적인 연구결과 및 일정한 주제에 관한 연구성과·동향·전망을 학술논문의 형식에 따라 기술한 것을 말한다.
2. 논문은 다른 학술지 또는 문헌에 게재되지 않은 것이어야 한다.

II. 논문투고 및 게재절차

1. 원고는 수시로 접수하며, 접수일자는 원고가 본지 편집위원회에 도착한 날로 한다.
2. 논문 투고자는 심사용 논문출력본 4부(그림, 표, 사진 등이 포함된 원고)와 논문이 수록된 CD를 제출하여야 한다. 단, 이메일(E-mail)을 통해 원고를 제출한 투고자는 원고출력본과 원고가 수록된 CD를 제출하지 않아도 된다.
3. 투고자는 본지의 투고신청서에 논문제목, 주저자의 이름, 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처와 함께, 원고의 주요내용을 기재하여 제출하여야 한다. 또한, 교신저자 (해당 원고 관련 문의에 응할 수 있는 공동저자)가 별도로 있다면, 교신저자의 이름, 교신저자의 소속 및 직급/직위, 주민등록상의 주소, 연락처 등을 기재하여야 한다.
4. 접수된 원고 중 본지 투고규정 및 원고작성방법에 의거해 작성하지 않은 원고는 본지 편집위원회에서 저자에게 수정 및 보완을 요구할 수 있고, 투고자는 이에 따라야 한다.
5. 접수된 원고는 일체 반환하지 않는다.

III. 논문의 기본요건

1. 원고의 표지에는 논문제목(한문·영문), 필자명(국문·한문·영문), 소속기관과 직위, 주소 (자택 및 직장), 전화 및 팩스번호(E-메일 주소 포함), 은행계좌번호, 주민등록번호 등을 기재해야한다.
2. 논문의 내용은 제목(한문 및 영문), 요약문, 본문, 참고문헌 등의 순으로 구성된다.
3. 논문의 본문 원고분량은 그림 및 표, 사진을 포함해 200자 원고지 100매 이내로 한정한다. (단, B5용지 1매는 (81Columns×27Lines 기준) 원고지 4매에 해당)
4. 원고분량이 본 규정보다 지나치게 초과 또는 미달하는 경우에는 본지 편집위원회가 저자에게 조정을 요구할 수 있으며, 저자는 이에 따라야 한다.
5. 요약문은 B5용지 15행 내외의 분량으로 작성하며, 국문논문은 영문으로, 외국어논문은 국문으로 요약문을 작성해야 한다.
6. 모든 원고는 한글 프로그램을 사용하여 아래의 편집체제를 따라 작성해야 한다.

편 집 용 지	문 단 모 양	글 자 모 양
용지 B5, 단면, 좁게	좌/우 여백 0	글꼴 신명조
상/하 여백 15	상/하 여백 0	글꼴 신명조
좌/우 여백 20	줄간격 180	크기 10
머리말 15	들여쓰기 2	장평 100
꼬리말 15	양쪽 혼합	자간 0
제본 0	날말간격 0	각주크기 9

IV. 본문 및 참고문헌 작성요령

1. 내용목차의 번호는(I. 1. 1) (1) ①의 순서를 따라야 한다.
2. 표와 그림에는〈표 1〉, 〈그림 1〉 등과 같이 일련번호를 부여해야한다. 표 제목은 해당표의 상단 중앙에 맞추기로, 그림제목은 해당그림 하단에 중앙 맞추기로 표기해야 한다.
3. 본문 주는 내용 주와 참고문헌의 주로 구분된다.
 - (1) 내용 주(content notes)는 본문의 내용을 부연 설명하기 위한 것으로 해당부분의 오른쪽 위에 논문 전체에 걸쳐서 일련번호를 매기고 본문 하단에 각주로 처리해야한다.
 - (2) 참고문헌 주(references)는 인용 또는 참고한 자료를 밝히기 위한 것으로서, 본문 중에는 괄호 안에 저자의 이름, 출간 년도, 인용한 쪽을 제시하며 그 자료에 대한 완전한 문헌정보는 논문의 말미에 첨부해야한다.
4. 참고문헌의 작성양식
 - (1) 참고문헌은 한글문헌, 동양문헌, 서양문헌으로 구분하며, 저자의 성에 따라 한글 및 동양문헌은 가나다순으로, 서양문헌은 알파벳순으로 배열해야한다.
 - (2) 참고문헌에 포함되어야 할 사항들을 순서대로 나열하면 저자, 출판연도, 제목, 권, 호, 쪽, 출판장소와 출판사명 등이다.
 - (3) 서명은 한글 및 동양문헌은 『 』로 묶고, 서양문헌은 이탤릭체로 표기한다. 논문 (학위논문, 기사포함)은 출판 연도 다음에 해당 논문 명을 “ ”로 묶어 표기해야한다.
 - (4) 참고문헌 속의 모든 외국 journal은 약어대신 풀어서 써야한다.

V. 기타사항

1. 본문 속에서 약어를 사용하고자 할 때 해당 용어를 처음 사용할 땐 풀어쓰고 그 다음 번부터는 약어를 사용하여도 된다.
2. 필자 자신의 논문이나 저술을 지칭할 때 ‘줄고’라는 용어를 사용하지 말고 반드시 필자의 이름을 적어 밝혀야 한다.
3. 국문원고의 경우 한글사용을 원칙으로 하며 필요한 경우 한자와 외국어는 괄호 안에 표기해야한다.

VI. 발간

1. 원고교정
 - (1) 편집위원회는 오타자, 비문(非文), 논리 전개의 오류등을 교정하거나, 저자에게 수정을 요구할 수 있다.
2. 원고의 게재순서
 - (1) 원고의 게재순서는, 특별한 경우를 제외하고는 게재 확정 순으로 하는 것을 원칙으로 한다.
3. 원고료 지급
 - (1) 채택된 논문에 한해 소정의 원고료를 지급한다. 단, 원고료는 실제 게재된 후에 지급하고, 게재 당시의 연구원 일반 예산-학술지 발간 지급기준에 지급하는 것을 원칙으로 한다.
4. 발행 횟수와 시기
 - (1) 본지는 1년에 한번 발행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 본지 편집위원회에서 필요하다고 인정될 경우 발행 횟수를 조정할 수 있다.
5. 발행 부수
 - (1) 본지의 발행부수와 인쇄의 질 등은 편집위원회에서 정한다.

「인천연구」 논문 투고 신청서

- 투고자는 아래 투고신청서를 작성해서 논문과 함께 이메일로 보내주시기 바랍니다.
- 논문은 본지의 원고작성방법에 따라 작성되어야 합니다. 원고작성방법은 연구원 홈페이지(www.idi.re.kr)를 참조하시기 바랍니다.

• 논문 개요

논문제출일자	년 월 일
논문 구분	국문논문 () 영문논문 () *해당란에 표시함
논문 제목	(국문) (영문)
논문 요약 (국문)	

• 주저자 인적사항

성명	(한글)	(영문)
소속 및 직급/직위	(소속)	(직급 또는 직위)
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

• **교신저자 인적사항** (*교신저자가 있는 경우에만 기재함)

※ 저자를 대신해 원고 관련 실무를 담당하는 실무자가 있는 경우에만 기재해주시기 바랍니다.

성명		
소속 및 직급/직위		
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

• **실무담당자 인적사항**

※ 저자를 대신해 원고 관련 실무를 담당하는 실무자가 있는 경우에만 기재해주시기 바랍니다.

성명		
소속 및 직급/직위		
우편물 수령이 가능한 주소		
연락처	(사무실전화번호)	(휴대폰번호)
	(자택전화번호)	(팩스번호)
	(이메일)	

• **기타 사항** (원고제출 및 원고내용에 관해 특별히 언급할 사항을 기재해주시기 바랍니다.)

--



