지역균형발전정책의 발전방향 모색

일 시 : 2005. 10. 5(수), 15:00～18:00
장 소 : 청양군청 대회의실
주 관 : 한국농촌경제연구원 · 충남발전연구원
주 최 : 새국토연구협의회
후 원 : 지속가능발전위원회 · 청양군

◈ 진 행 순 서 ◈

개 회 식 (15:00～15:20)

- 국 민 의 례
- 개 회 사 **최 정 섭** 새국토연구협의회상임대표
- 환 영 사 **김 시 환** 청양군수
- 인 사 말 **고 철 환** 지속가능위원회위원장

주제 발표 (15:20～16:30)

- 좌 장 **정 순 오** 한남대학교 교수

- 제1주제 발표 **농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립**
  송 미 령 한국농촌경제연구원 지역개발팀장

- 제2주제 발표 **청양군의 지역발전 비전과 과제**
  윤 갑 식 충남발전연구원 책임연구원

- 제3주제 발표 **지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전 정책의 평가**
  변 창 흠 지속가능발전위원회 전문위원 · 세종대 교수

휴 식 (16:30～16:40)

종 합 토 론 (16:40～18:00)

- 좌 장 **정 순 오** 한남대학교 교수
- 토 론 자 **김 선 희** 국토연구원 연구위원
  정 환 영 공주대학교 교수
  최 동 주 (사)전국농업기술자협회 사무총장
  최 진 석 지속가능발전위원회 수석연구위원

폐회 (18:00)

목 차

□ **제1주제 : 농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립**

Ⅰ. 왜 농촌정책인가 3
Ⅱ. 농촌개발의 의미와 새로운 도전 4
Ⅲ. 농촌개발정책의 성과와 한계 8
Ⅳ. 농촌개발정책의 체계화 방안 16
Ⅴ. 지역에서의 남은 과제 24
참고문헌 26

□ **제2주제 : 청양군의 지역발전 비전과 과제**

Ⅰ. 서론 29
Ⅱ. 지역균형발전정책의 추진동향 30
Ⅲ. 청양군의 여건과 발전 잠재력 38
Ⅳ. 청양군의 발전전략과 과제 53
Ⅴ. 결론 및 정책제언 61
참고문헌 63

□ **제3주제 : 지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전정책의 평가**

Ⅰ. 서론 67
Ⅱ. 지속가능한 발전에 대한 개념과 측정 지표 69
Ⅲ. 국가균형발전을 위한 대규모 개발사업의 현황과 제도 분석 75
Ⅳ. 지속가능성 기준에 입각한 대규모 개발 사업의 평가 85
Ⅴ. 나오는 말: 지역균형발전을 위한 대규모 개발사업의 추진 방향 ...94
참고문헌 97

제1주제

농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립

송 미 령

(한국농촌경제연구원 지역개발팀장)

제2주제

청양군의 지역발전 비전과 과제

윤 갑 식

(충남발전연구원 책임연구원)

제3주제

지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전정책의 평가

변 창 흠

(지속가능발전위원회 전문위원 · 세종대 교수)

농촌의 새로운 비전과 지역정책의 방향 정립[1)]

Ⅰ. 왜 농촌정책인가

○ 국가정책 차원에서 농촌의 개발은 꾸준히 제기되어 온 과제임. 그러나 농촌개발의 의미나 의의는 농촌을 둘러싼 여건 변화에 따라 바뀌어왔음

○ 우선 농업, 농촌, 농민을 강조하던 시대의 농촌개발은 농업개발과 동의어로 사용되었음. 또한 도시화에 따른 농촌지역의 상대적 낙후성이 강조되면서 농촌개발은 농촌지역의 부족한 SOC 정비와 같은 의미로 사용되었음

○ 그러나 최근에는 이러한 농촌개발에 대한 기존 개념에 대한 비판과 함께 농촌지역의 자원과 주민의 참여에 기초한 나아가 전 국민에게 열린 통합적 농촌개발, 지역경영 등의 중요성이 제기되고 있음

○ 이러한 측면에서 이 글에서 검토하고자 하는 바는 이 시대 우리 농촌개발의 비전은 무엇이며 그에 걸 맞는 정책은 어떻게 체계화되는 것이 적합한가 하는 것임

○ 이를 위해 글의 구성은 다음과 같이 하였음. 우선 제2장에서는 농촌개발에 관한 기존의 논의를 간략히 살펴보고 농촌지역의 고유한 개성과 자원에 기초한 농촌개발의 비전을 제시함. 그리고 이러한 관점에서 제3장에서는 우리나라의 농촌개발정책 현황을 간략히 평가한 후, 제4장에서 농촌개발정책의 체계화 방안을 제시하고, 끝으로 제5장에서는, 충분하지는 않지만, 지역에 남겨진 과제를 제안하기로 함

1) 이 글은 새국토연구협의회 제2차 포럼에서 발표되었던 것을 수정, 보완한 것이다.

Ⅱ. 농촌개발의 의미와 새로운 도전

1. 농촌의 범위와 위상

○ 전통적으로 농촌은 자연, 사회, 문화, 경제적으로 도시와 대비되는 공간 내지 지역사회로 이해되어 왔음. 즉 도시는 인구밀도가 높고 농촌은 낮으며, 도시가 주로 2·3차 산업 활동을 경제적 기반으로 하는 반면에 농촌은 1차 산업을 경제기반으로 한다는 것임

○ 이러한 전통적 개념에서는 '농촌지역은 곧 농업지역'으로 인식되었으며, 농촌의 기능은 식량생산과 원료공급처, 도시 공산품의 소비시장으로 규정되고, 농업의 비중이 급락한 산업사회에서 농촌이란 낙후한 공간 혹은 나머지 공간으로까지 인식되었음

○ 한편 우리나라에서는 흔히 행정구역을 기준으로 시부(市部) = 도시, 군부(郡部) = 농촌 또는 동부(洞部) = 도시, 읍·면부(邑·面部) = 농촌으로 구분하고 있음. 이는 단위지역 내의 인구수에 따라 도시와 농촌을 구분하는 것임

○ 다른 한편 제도적인 차원에서 농촌지역은 국토공간에서 용도지역상 도시지역을 제외하고 남은 '나머지 지역(비도시지역)'의 개념으로 파악되기도 함

○ 그러나 오늘날 농촌은 단순한 농업생산공간이 아니라 전 국민의 생활공간으로서 그리고 농업 이외의 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간으로서, 환경 및 경관과 휴식 및 레크레이션 공간으로서 그 중요성이 부각되고 있음

○ 또한 농촌은 이와 같은 고유한 기능을 지님과 동시에, 도시의 '나머지'나 주변이 아니라 도시와의 적극적인 교류를 통한 공생을 추구함

2. 농촌 그리고 농촌개발의 비전

○ 위에서 언급한 바와 같이 농촌은 전 국민에게 열려 있는 생활공간이자, 다각적 경제활동이 이루어지는 산업공간이며, 아름다운 환경과 경관을 보전하고 여가와 휴식이 이루어지는 자연공간의 기능이 중첩되어 있는 곳임. 그리고 이러한 중첩적 기능을 효과적으로 달성하기 위해 정책의 영역과 방향, 수단이 설정돼야 함

1) 생활공간으로서의 농촌

○ 농촌에 거주하는 모든 국민의 생활에 필요한 공공서비스(의료, 교육, 복지, 문화 등)와 사회간접자본(주택, 도로, 상하수도, 교통, 정보, 통신)이 최소한으로는 공급되어야 함

○ 특히 국민최저한(national minimum)의 관점에서 전 국민이 국토 어디에 살든 최소한 누리고 살 수 있는 생활여건을 마련하는 것이 공공부문의 역할임

○ 이러한 공공서비스와 사회간접자본을 공급하는 농촌개발정책이 필요함. 생활공간으로서 농촌지역의 상대적 낙후성을 극복할 수 있는 지속적인 정책집행과 획기적인 재정지출이 요구됨

2) 산업공간으로서의 농촌

○ 농업은 농촌지역의 가장 중요한 기반산업임. GNP에서 차지하는 농업의 비중은 이미 5%수준으로 낮아졌지만, 농촌지역에서 농업이 차지하는 비중은 여전히 절대적임

○ 따라서 농업개발은 여전히 중요함. 다만, 농업개발의 목적을 지금까지와 같이 규모화를 통한 생산성 향상에 두는 것은 재검토될 필요가 있음

○ 특히 통합적 농촌개발을 위해서는 일정 규모 이상의 인구유지가 필요하고, 농촌에 대한 국민의 요구가 값싼 식량의 제공에서 다면적 기능으로 전환되는 추세이므로 농업개발의 방향도 환경친화적인 고품질 농산물 생산으로 바뀌어야 함

○ 한편 농업이 농촌지역에 중요한 산업인 것은 사실이지만 농촌지역의 유일한 산업은 아니고 그래서도 안 됨. 이미 여러 농촌지역에서 비농업 경제활동의 종사자가 농업종사자를 훨씬 능가하고 있으며, 농촌 지역사회를 지속적으로 유지하기 위해서는 농촌지역의 경제활동이 다각화되어야 함

○ 경제활동의 다각화는 비단 농민의 경제활동 다각화뿐 아니라 비농민의 경제활동이 활성화되어야 한다는 것을 의미함. 농촌지역의 경제활동 다각화와 관련해 농산물의 가공 및 마케팅, 연관산업 및 새로운 기업 창출, 향토문화산업과 농촌관광의 활성화 등이 중요함

○ 이를 위해서는 기존 농업정책의 방향 전환 및 농촌지역의 경제활동의 다각화를 촉진하기 위한 새로운 농촌개발 정책수단의 도입이 필요함

3) 자연공간으로서의 농촌

○ 농촌에 대한 국민적 인식과 요구가 변화하면서 자연공간으로서 농촌의 중요성이 점차 증대되고 있음. 즉, 농촌이 단순한 생산공간이 아니라 아름다운 환경과 경관을 보전하는 의미 있는 공간으로서 그리고 전 국민의 여가와 휴식공간으로서 주목받고 있는 것이 세계적 추세임

○ 그러나 그간 우리 농촌의 환경 및 경관은 이른바 개발의 미명 아래 급속도로 파괴되어 왔기 때문에 농촌 환경 및 경관을 회복하고 보전하는 것은 매우 긴급한 과제임

○ 회복하고 보전해야 할 환경 및 경관의 범위에는 비단 자연환경 뿐 아니라, 야생동식물 보호, 유형·무형의 전통적 문화유산(전통 건축물, 문학 및 예술, 축제, 식문화 등), 그 지역의 개성 등이 포함되어야 하며, 이것이 결국 농촌의 경제활동 다각화와도 밀접한 관련을 갖어야 함

4) 주민의 역량을 키우는 농촌개발

○ 현재 우리 농촌의 경우 그 역량이 매우 미약한 게 사실임. 따라서 농촌개발정책을 이른바 상향식(bottom-up)으로 전면 개편하는 데는 한계가 있음

○ 그럼에도 불구하고 농촌개발정책이 결과뿐 아니라 과정으로서도 그 위상을 높여가기 위해서는 농촌개발은 기본적으로 상향식으로 추진되어야 하며 장기적 관점에서 지방과 주민의 역량을 강화하기 위한 노력을 기울이지 않으면 안 됨

○ 이를 위해서는 각종 교육 및 훈련기회를 더욱 확대해야 할 뿐 아니라, 지방과 주민 스스로 자신의 문제를 찾아내고 그 해결책을 고민할 수 있는 새로운 정책프로그램이 적극적으로 개발되어야 함

Ⅲ. 농촌개발정책의 성과와 한계

1. 기존의 농촌개발사업

○ 정책은 사업을 통해 구체화됨. 기존의 우리나라 농촌개발사업은 중앙정부 10개 부처가 약 40여 개의 사업을 중심으로 추진하여 왔음. 대강의 특징을 나열하면 다음과 같음

○ 첫째, 개개 사업마다 그 근거 법을 바탕으로 추진하고 있음

○ 둘째, 개별 사업이 적용되는 공간 범위는 마을, 마을권, 읍·면, 시·군 일부지역(대체로 3~5개 읍·면) 등으로 다양함

○ 셋째, 사업 내용은 표면적으로는 다양하게 나타나지만, 주택 및 도로정비나 공공시설 공급 등과 같이 농촌의 부족한 SOC를 보충하는 하드웨어 정비가 주를 이루었음. 굳이 그 내용을 구분하자면, 일반 농촌의 정주기반 확충, 낙후 농촌의 정주기반 확충, 도농교류 등 소득기반 조성 등으로 큰 구분이 가능함

○ 넷째, 사업 추진 절차와 방식에서는 법률 등으로 사업대상지가 먼저 지정된 상태에서 추진하는 방식과 시·군 등이 작성한 사업계획서 등을 토대로 공모 형태로 추진하는 방식으로 양분할 수 있음

○ 또 다른 한편으로, 사업을 위한 계획의 수준이 기본계획인가 아니면 물량계획인가로도 구분이 가능함. 이 이외에도 여러 가지 각도로 농촌개발사업을 분류해 볼 수 있을 것임

<표 1> 농촌 지역개발사업 현황

시군	도시 기본계획/관리계획					
	농업농촌발전계획					
			지역특화발전특구계획	접경지역종합계획	농지이용계획	
읍면				접주권개발계획		
				오지도시종합개발계획		
				소도읍육성계획		
마을	문화마을조성사업	자연생태우수마을	녹색농촌체험마을	농촌마을종합개발		
	농어촌주거환경개선사업		전통테마마을	산촌종합개발사업		
			어촌체험마을	어촌종합개발사업		
			아름마을가꾸기			
			정보화시범마을			
단위시설	농어촌도로정비	아름다운마을숲조성사업	청소년수련마을지원사업		농촌용수개발	미곡종합처리장설치운영
	소하천정비				경지정리	가축계열화사업/한우사업
	상수도/하수도 사업				배수개선	농산물표준규격화
	폐기물종합처리시설				수리시설개보수	농산물산지유통기반확충
	부엌,목욕실화장실개선				기계화경작로확포장	농산물유통시설지원
	오지교통지원사업				방조제개보수	농기계구입지원
	농어촌다목적광장조성				발기반정비	농업종합자금
	생활환경 개선	자연환경보전	도농교류확대	지역종합개발	생산기반/정비	소득기반/지원
자료: 조원량(2004).						

<표 2> 균특회계 농촌 지역개발사업 개요

사업명	부처	근거법	계획수립	사업대상 범위	주 사업 내용	비고
접경지역지원	행자부	접경지역지원법(2000)	○	-15개 접경 시·군 98개 읍·면·동	정주기반 확충	
도서종합개발	x	도서개발촉진법(1986)	△ (사업물량계획)	-53개 도서면 (410개 도서)	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -연당 5억원
오지종합개발	x	오지개발촉진법(1988)	△ (사업물량계획)	-399개 오지면	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -마을별 소액 분산 투자
소도읍육성	x	지방소도읍육성지원법(2001)	◎	-194개 읍(면)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	제한적 공모방식
농촌마을종합개발	농림부	농어촌정비법 삶의질특별법(2004)	◎	-정주권면의 마을권역(3~5개 법정리)	-정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화 -소프트웨어 사업	공모방식
정주기반확충	x	농어촌정비법	○	-757개 정주권면	정주기반 확충	-마을별 소액 분산 투자
전원마을조성	x	농어촌정비법	△ (시설계획)	-정주권면 중심 마을(면소재지)	택지조성 및 정주기반 확충	신마을조성 및 기존마을 재정비형
녹색농촌체험마을	x	농업농촌기본법 농어촌정비법	○	-마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	공모방식
산촌종합개발	산림청	산림기본법 임업및산촌진흥촉진에관한법률	△ (시설계획)	-153개 산촌마을	정주기반 확충	-(선)대상지 지정 -사전설계비 포함
어촌체험관광마을조성	해수부	농어촌정비법 해양수산발전기본법	○	-연안 시·군 60 개의 1개 마을	도농교류사업	-제한적 공모방식 -어촌계 지위 및 자부담 5%
어촌종합개발	x	농어촌정비법 농어촌구조개선특별회계법	○	-160개 권역 (1,200개 어촌계)	정주기반 확충 및 지역특화사업 활성화	
농촌전통테마마을	농진청	농업농촌기본법 농촌진흥법	○	-(157개) 마을	-도농교류사업 -소프트웨어 사업	-공모방식 -추진 과정 독특성 (생활지도사)
개발촉진지구지원	건교부	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률(1994)	○	-72개 시·군 (2~3개 면에 집치는 벨트 중심)	정주기반 확충 (도로건설 위주)	-시·군의 지구지정 및 개발계획 승인신청 -민자유치 저조 및 예산부족으로 사업 지연

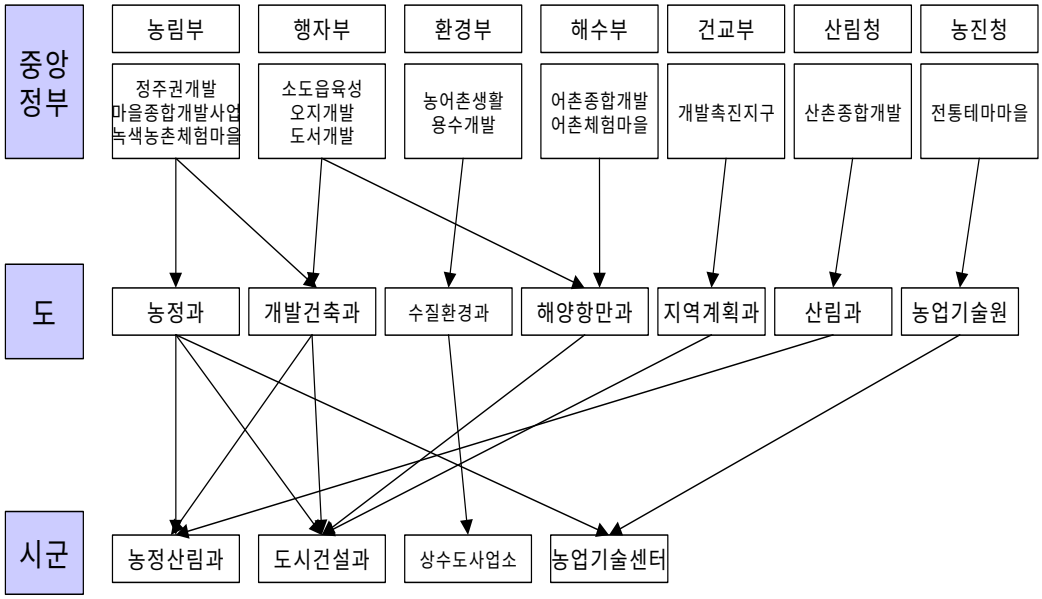
자료: 송미령·박주영(2004).

○ 이와 같은 기존의 농촌개발사업에 대해서는 다양한 각도에서 평가가 있었음. 절대적 낙후의 시대에는 하드웨어적 정비가 불가피한 선택이었던 만큼 농촌개발사업이 농촌의 낙후한 물리적 기반 구축을 하는데 상당 부분 기여했다는 점을 부인할 수 없음에도 불구하고, 물리적 기반을 닦는 일에만 지나치게 치중하여 왔다는 것이 가장 보편적 평가임

○ 그밖에 몇 가지 부정적 평가를 종합해보면 첫째, 사업간 중복성이 존재한다는 점임. 여러 부처에서 경쟁적으로 농촌개발사업을 추진함으로써 성격상 비슷한 사업들이 중복되는 경향이 있음. 가령, 정주권개발사업과 오지개발사업은 사업의 추진 체계나 내용에 있어 큰 차이가 없음에도 불구하고 농림부와 행자부의 역할 분담을 위한 편의에 의하여 정주권면과 오지면을 분할하고

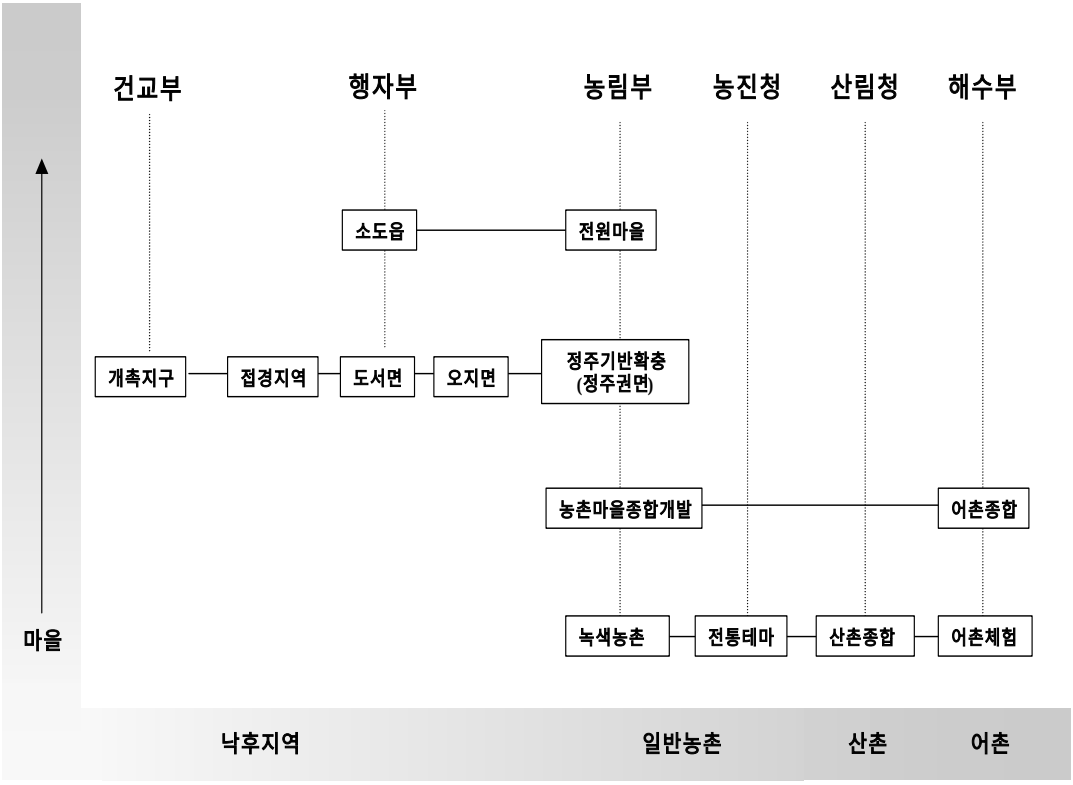
있을 뿐임

○ 둘째, 현장에서의 비효율성이 발생하고 있음. 사업 추진 계통이 다기화되어 있어 시·군 단위에서 종합화·체계화되지 못하는 측면이 있기 때문임



[그림 1] 농촌 지역개발사업의 중앙·지방간 추진 체계 예시

○ 셋째, 농촌 정주체계 및 부처 간 기능과 무관한 공간(정책대상지역) 분할 체계를 형성하고 있음. 국토 속의 농촌의 위상과 역할 및 농촌의 정주체계, 생활권, 경제권 등을 고려치 않고 편의적으로 공간을 구분하거나, 큰 타당성이 없음에도 불구하고 오지면·정주권면을 구분하거나, 혹은 농촌·산촌·어촌 구분이 혼재되어 있음. 이는 부처별 미션과 기능에도 부응하지 않는 업무를 추진하게 할 가능성이 높음



[그림 2] 공간범위에 따른 농촌 지역개발사업의 분포

○ 넷째, 사업 내용의 시의성 및 차별성이 미약함. 사업 목적과 내용 측면에서 급변하는 시대적 수요와 지방의 현장 수요를 고려하지 않은 채 추진되는 사업이 많음. 이미 10여 년 전의 상황에 맞추어 디자인되어 시행되는 사업인 만큼 어쩌면 당연한 일인지도 모름

○ 이와 더불어 농촌의 지역개발사업이 지역혁신을 달성할 수 있는 요소들을 자극하는 역할을 하였는가라는 관점에서도 짚어볼 수 있을 것임. 우선, 기존의 농촌개발사업은 공간적, 기능적으로 시·군 전체 나아가 농촌 전체의 혁신을 모색하는 등과 같이 지역이 자율적, 탄력적으로 체질에 맞는 통합적 지역개발을 추진하기 어렵게 되어 있었던 것이 사실임. 즉, 주관하는 부처의 법률이나 지침에 따라 단위사업별로 사업을 추진하다보니 지역의 자율성이나 사업의 탄력성을 충분히 보장하지 못하였음

○ 둘째, 농촌의 토지, 경관, 어메니티 등 '보전'에 초점을 둔 사업이 절대적으로 부족함. 농촌에 부족한 SOC를 공급하는 데 사업의 주 목적이 있었기 때문에 특정 농촌에 있어 지역 자원의 가치를 인식, 발굴하고 가꾸는 토대로서의 지원은 절대적으로 부족할 수밖에 없었음

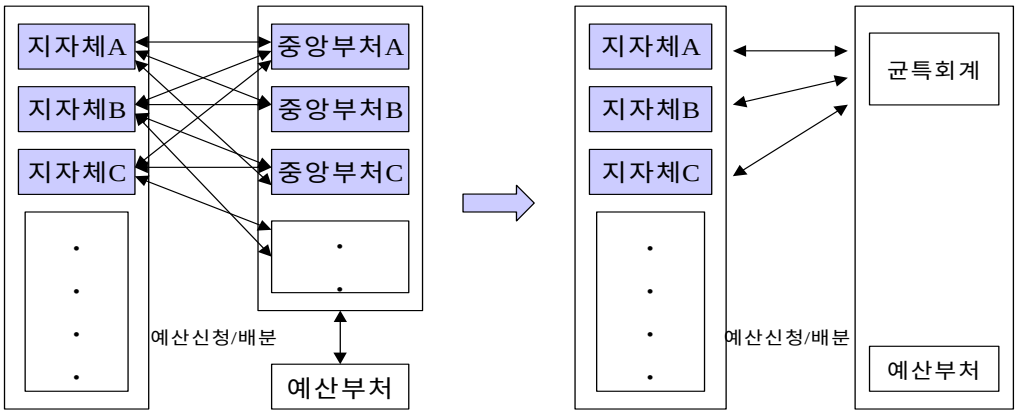
○ 셋째, 농촌의 인적자원 특히 주체 형성, 지역의 다양한 자원 동원을 위한 시도로서 과정적 측면을 강조하는 농촌개발사업은 거의 없었음. 이는 사업 내용과도 관련이 깊은 바, 하드웨어 물량을 중심으로 한 성과를 강조하기만 하였지 사업 과정이나 절차의 효과성을 도모할 수 있는 사업을 배려하지는 못하였던 탓임. 그러다보니, 지역의 역량, 주체의 육성을 도모할 수 있는 경로와 기회는 부족할 수밖에 없었음

2. 참여정부의 농촌개발정책

○ 참여정부 들어와 지방화와 분권화가 강조되는 흐름 속에서 농촌개발정책에도 여러 변화가 나타났음. 우선, 「지방일괄이양법」 제정 등으로 지방분권 추진에 따른 권한의 지방이양 및 책임성이 강조되었음. 도시계획 권한의 지방이양을 비롯하여 중앙정부가 추진하던 지역개발사업 중 일부가 지방이양사업으로 본격 재편되기도 하였음[2)]

○ 둘째, 균형발전특별회계라는 새로운 예산운용 시스템이 형성됨으로써 중앙정부의 부처별로 지자체에 지원하던 농촌개발사업의 대다수가 균특회계사업으로 이전되었음. 알려진 바와 같이 균특회계에 포함된 사업의 경우, 주어진 예산의 한도내에서 지자체가 필요한 사업을 취사선택할 수 있도록 하고 있음

2) 지방이양대상 사업은 지방사무성격(지역특화사업 등), 반복적 집행성격(여성농업인센터 운영 등), 지방재원 보전성격, 소액보조사업성격(소규모 문화관광축제, 친환경화장실 등)의 사업이다.



[그림 3] 균특회계사업의 예산운용 체계 변화

○ 셋째, 상대적으로 낙후된 농산어촌 주민의 삶의 질(Quality of Life) 향상을 도모하고, 중앙정부 부처별로 시행되는 분절적 농산어촌 지역개발정책을 범정부적 차원에서 체계적으로 추진하기 위한 목적으로 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법(이하 「삶의질향상특별법」)」이 제정되었음

- 이를 따라 시·군 단위의 지역개발 및 복지·교육 등에 관한 실태 조사, 기본계획 수립, 관련 부처별 시행계획 수립 등을 통해 사업 예산 반영을 적극적으로 하며 사업 추진을 위한 재원은 농어촌특별세로 조성된 재원을 우선 사용하는 것으로 하였음

- 또한 국무총리를 위원장으로 하는 "농림어업인삶의질향상및농산어촌지역개발위원회"를 설치하여 부처간 협조 및 조정 체제를 제도화하고자 하였음

○ 넷째, 낙후지역의 혁신 유도를 위해 일방적인 사업성 재원 확대보다는 분산되거나 중복된 지역개발사업의 체계화로 투자 성과의 극대화를 모색코자 신활력사업[3]을 신설하였음. 무엇보다 농

3) ○ 지역 선정
- 지표: 인구(인구변화율, 인구밀도), 산업경제(소득세할주민세), 재정(재정력지수)
- 범위: 전국 234개 지자체 중 하위 30%로 70개 시·군

촌 지역개발에서 지역의 자율성, 소프트한 분야에의 강조 등은 주목할 만한 변화임

○ 그러나 여러 제도나 사업의 적용 과정을 들여다보면 근본적 변화라고 보기는 어렵고 농촌의 특성을 간과하고 있지는 않은지 하는 의문이 드는 대목도 없지 않음. 우선, 급격한 지방화 추세에도 불구하고 정작 지방화를 받아 들일만큼 지방의 수용태세는 아직 확립되어 있지 못함

○ 또한, 균특회계사업 운용의 경우, 예산총액한도 내에서 지방이 사업을 선택하는 체계 하에서는 예산 규모가 작다거나 효율성이 떨어지는 사업 혹은 공무원 입장에서 많은 역할을 해야 하지만 생색이 나지 않는 사업은 인기 없는 사업으로 전락될 것이라 짐작됨. 문제는 대부분의 농촌개발사업이 이러한 특성을 지니고 있다는 것임. 따라서 장기적으로는 농촌개발사업 예산 축소 가능성이 없지 않음

○ 셋째, 「삶의질향상특별법」의 경우 역시, 중앙정부에서 기본계획을 수립한 후 그에 따라 시·군에서 계획을 수립하는 하향식 구조로 되어 있고, 계획을 수립한다 하여도 행재정적 구속력을 보장할 수 없어 목적한 바를 달성하기 어렵게 되어 있음

- 한편 신활력사업은 기존 낙후지역 사업과의 차별성과 연계성이 모호할 뿐만 아니라 「삶의질향상특별법」 등을 통해 지역개발사업의 체계적 정비를 도모하고자 하는 상황에서 또 하나의 사업을 탄생시켜 농촌개발사업의 체계적 정비를 방해하고 있는 듯한 인상마저 주고 있

○ 지원 규모
- 매년 2,000억 원의 규모의 재원을 확보하여 지원

○ 지원 방안
- 3년간 일정액 지원, 최대 3번까지만 선정 및 지원
- 낙후도를 감안하여 차등 지원
- 선정된 지자체에서는 지역혁신체계(RIS: Regional Innovation System) 구축후 중장기 지역발전계획과 연차별 계획을 수립하고, 계획에 따라 내생적 발전이 이루어지도록 사업 집행
- 낙후지역 졸업제도를 도입, 조기 졸업지역에 인센티브 부여
- 3년마다 평가하여 대상지역을 단계적으로 축소

음. 결정적으로 그 자체의 추진체계가 명확히 정립되지 못한 채 기존 사업과의 차별성을 강조할 뿐임

○ 넷째, 낙후지역의 자립적 지방발전을 위해 도입된 신활력사업의 경우, 지방에서는 아직도 하드웨어사업, 소프트웨어사업의 영역 구분과 예산사용에 대해 혼란을 가지고 있을 뿐만 아니라 사업을 총괄하는 부서, 집행부서간 유기적 협조체제의 혼란 등의 문제를 안고 있음

Ⅳ. 농촌개발정책의 체계화 방안

1. 농촌개발사업의 방향 전환

○ 미래 농촌의 발전 비전은 언급한 바와 같이 크게 세 가지로 압축할 수 있음. 생활공간으로서 농촌, 생산공간으로서의 농촌, 자연공간으로서의 농촌임

- 생활공간으로서 농촌의 비전 달성을 위해서는 시설 및 서비스 수준이

국민최저한(national minimum)은 달성 가능한 수준으로 정비되어 국민이 국토 어디에 살던 동일한 생활여건을 향유할 수 있도록 지속적으로 정비되어야 한다는 것을 의미함

- 생산공간으로서 농촌의 비전 달성을 위해서는 농림업 이외에도 다각적 경제활동이 활성화되어 국민 전체에게 고용기회를 보장할 수 있어야 한다는 것을 의미함

- 자연공간으로서 농촌의 비전 달성은 환경, 경관, 어메니티 등이 잘 보전되어 있어 현재와 미래 국민들 전체의 휴식공간이자 배움공간으로 활용될 수 있어야 한다는 것을 의미함

○ 따라서 이를 위해서 농촌개발정책과 정책사업의 방향을 크게 그 영역과 목표를 중심으로 재설정해야 함. 먼저, 기초 생활여건 정비는 물리적(시설 및 서비스) 측면에서 국민적 최저한 달성이 이루어질 때까지 지속되어야 함

○ 둘째, 경제적 측면의 다각화라는 측면에서 농산업 이외에도 다양한 향토산업(클러스터) 육성, 농촌관광 등이 활성화되어야 함

○ 셋째, 환경, 경관, 어메니티 등을 발굴하고 보전하는 내용의 프로그램이 확충되어야 함

○ 넷째, 주체의 역량 강화를 위한 인적자원 육성 프로그램이 대폭 신설되어야 함

○ 특히 이를 구현하기 위해 지역개발사업은 다음과 같은 체계를 형성할 수 있도록 지향할 필요가 있음

1) 지방의 자율성과 창의성을 담보할 수 있는 체계

○ 지방에서 추진 가능한 사업은 지방의 특성에 맞도록 지방정부의 자율과 책임 하에 추진할 수 있는 환경 구축

- 농촌 지역개발은 지방의 자율적 역량 강화에 기여[4]

4) 중앙 부처별 지역개발사업이 체계화되더라도 사업주체인 지방의 수권역량이 뒷받침되지 못한다면 오히려 지역개발사업의 효율성을 저하시킬 가능성도 없지 않다. 특히 사업의 공간범위가 넓어지고 다양한 아이디어를 필요로 하는 사업의 경우는 더욱 그렇다. 그럼에도 불구하고 실질적 지방화를 강조하는 것은 지방의 자율적 개발 역량 강화가 농촌개발사업의 목표 중의 하나이기 때문이다. 현재까지 농촌개발사업은 하드웨어 정비에만 초점이 맞추어져 있었지만, 광의의 지역개발은 주체의 역량 강화 및 소득증대, 고용창출 등

2) 농촌지역의 정주공간체계에 부응하는 사업 체계

○ 정주체계상 중심지 > 배후 마을 > 오지 마을 등으로 서열화가 가능하며, 사업 내용은 점차 정주기반 확충과 소득기반 조성을 겸하는 방식으로 전환

- 농촌 지역개발은 국토의 효율적 정비에 기여

3) 중앙부처 간 미션과 기능을 고려한 역할 분담 체계

○ 중앙정부 부처마다 고유한 업무 미션과 노하우가 있음을 인정하여 그에 걸맞은 사업을 추진

- 상호의 시너지효과 기대

4) 사업의 목적 및 내용에 따라 통합된 시행 체계

○ 유사한 사업 목적과 내용으로 시행되는 단위 사업들을 통합, 연계 추진

- 투자 효율성 증진 기대

2. 농촌개발사업의 체계적 정비 방안

○ 농촌개발사업의 체계적 정비를 위해 여러 가지 방안이 있겠으나 여기서는 다음과 같은 9가지를 제안함. 처음의 5가지는 현재 제도 및 사업의 개선방안에 해당한다면 다음의 4가지는 상대적으로 장기적인 관점에서 추진해야 할 과제에 해당함

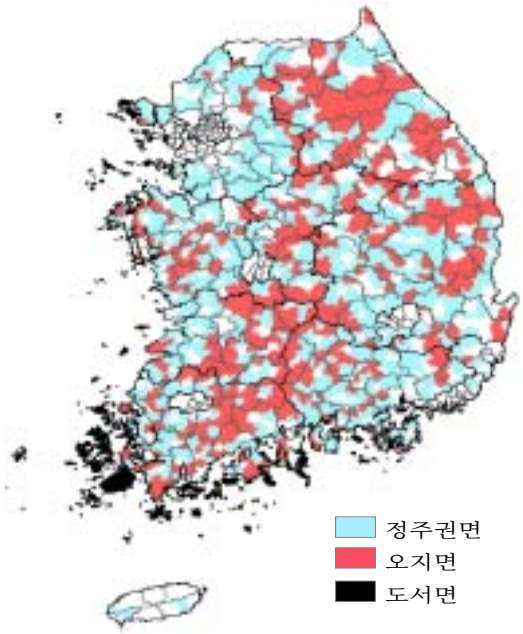
1) 첫째, 오지면과 정주권면의 구분 해제

○ 구분의 의미가 모호한 채 그간의 관성상, 행정적 편의상 존재하

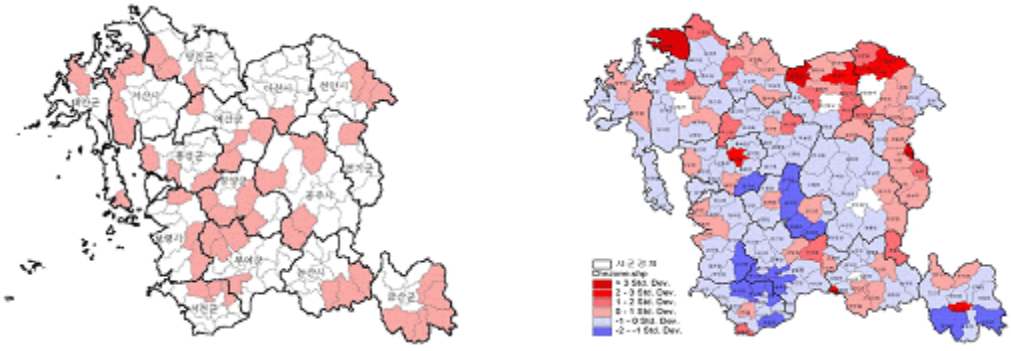
까지를 포함한다.

는 면의 구분을 폐지함으로써, 모든 면을 대상으로 정주기반확충사업을 확대할 필요가 있음

○ 다만, 이미 오래전에 디자인된 정주기반확충사업이 변화된 시대적 요구와 상황, 지방의 창의와 자율에 적합하게 사업 내용과 추진방식을 업그레이드하는 것을 전제로 함



[그림 4] 전국의 면 구분 현황



[그림 5] 충남도 오지면(좌)과 읍면별 낙후도에 따른 구분

○ 오지면 구분 지표

- 인구, 고용, 지역경제 부문: 인구증가율, 제조업 종사자, 일인당 소득
- 교통, 통신, 생활환경 부문: 승용차 보유율, 도로율, 도로 포장율, 수세식 화장실 보급률, 입식 부엌 보급률, 상수도 보급률
- 교육, 복지, 지방재정 부문: 중졸 이상 인구, 영세민 비율, 재산세액, 임야율

○ 낙후도 평가 지표

- 인구밀도, 인구변화율, 노령인구비율, 사업체밀도, 취업자비율, 사업체 생산성, 노동생산성, 최근창업율 등 8개 지표

2) 둘째, 마을 단위 사업의 통합 추진[5)]

○ 농산어촌을 농촌, 산촌, 어촌으로 잠정 구분하되 녹색농촌체험마을사업과 농촌전통테마마을사업은 통합하고, 산촌종합개발사업 및 어촌체험마을조성사업 역시 대상 공간 및 사업비 규모의 차이 여하와 관련 없이 통합적 추진을 고려할 필요가 있음

○ 더불어 대상지역으로 선정된 마을에 대하여는 포괄보조 방식으로 지원하며 사업 추진 과정 및 사후관리 등을 동일하게 조정함으로써 시·군에서 필요한 사업을 취사 선택할 수 있도록 통합예산을 편성하여 추진

3) 셋째, 신활력사업 추진의 체계 개선

○ 신활력사업은 당초 새로운 사업의 추가가 아닌 기존 낙후지역 사업의 한계를 근본적으로 혁신하려는 목적으로 시작되었음. 가령, 낙후지역에 대한 상대적인 세제상의 우대, 예산증액교부, 개

5) 여러 부처에서 마을 단위 사업을 분산 추진함으로써 오히려 농촌 지역 전체로는 수혜의 폭이 커졌다는 긍정적 평가도 존재하고 이는 현재의 정책추진체계에서는 상당한 의의를 가진다. 그러나 만약 현재 규모의 예산이 보장되는 체계에서 시·군 나름으로 특성에 맞는 마을 단위 사업을 재배열하도록 하거나 상호 연계할 수 있도록 한다면 투자의 효과를 증대시킬 가능성이 보다 높다.

발사업 추진의 자율권 부여 등과 같이 소프트웨어의 확충, 정책 적용 시스템의 혁신을 도모하고자 했던 것임

○ 따라서 사업 내용을 불허행위열거(negative) 방식으로 예시함으로써 지방의 창의와 자율을 최대한 존중하되, 지역의 혁신을 도모할 수 있는 사업 내용은 전적으로 수용하는 것이 필요함

○ 해당 지역에서 하드웨어가 필요하다면 그것을 하면 되는 것이지 다른 농촌개발사업과의 중복을 피하려는 이유로 소프트웨어만을 지나치게 강조하는 것은 억지임.[6] 그 추진 방식도 시·군의 간략한 사업계획에 대하여 시장·군수와 협약 체결 후에 포괄보조 방식으로 지원하고, 지방 단위에서 소액 분산 투자 등과 같이 낭비적으로 예산이 쓰이는 것을 막을 수 있는 정도의 지침만을 제시하고 그것을 평가하는 시스템이면 충분함

○ 농촌개발사업의 효과 평가는 상당히 장기적 관점을 요구함. 신활력사업이 3년간 90억원 정도를 지원하고(타 사업에 비해 소액), 시·군마다 출발하는 상황이 동일하지 않으며(신활력지역의 여건 다양), 그로 인한 여하한 성과는 기존 혹은 동시에 추진되는 타 농촌개발사업의 효과와 결합된 것임을 고려할 때 3년 만의 사업 자체에 대한 단독 평가는 불가능하거나 형식에 가까움. 이 사업의 평가는 모범사례(best practice)를 발굴, 전파하고, 부진한 이유를 찾아 개선해 나아가는 정도가 적합함

4) 넷째, 「삶의질향상특별법」 운용의 실질화 도모

○ 시·군의 자율적, 종합적 계획을 토대로 실행사업이 연계될 수 있는 상향식 체계가 마련되고 계획에 따라 예산지원이 연동될 수 있는 구속력이 갖추어질 필요가 있음. 이를 위해서는 관련 부처들의 이해와 협조가 선행되어야 하며 지역의 책임성도 강화되어야 함

6) 미국의 농촌 EZ/EC사업의 예를 보면, 도박·매춘과 관련되지 않는 사업은 모두 인정하고 있다.

○ 특히 신활력사업이 낙후지역 70개 시·군에 한정하여 영향을 미친다면 「삶의질향상특별법」은 낙후지역을 포함한 농촌 전역에 영향을 미칠 수 있는 틀을 가지고 있다는 차원에서 각별한 관심이 요청됨

5) 다섯째, 균특회계 사업을 전면 재편

○ 언급한 바와 같이 지방에서 적지 않은 예산의 일부를 부담해야 하거나, 소액사업이거나, 혹은 손이 많이 가는 사업 등은 전략적으로 기피하는 경향이 강할 수밖에 없음

○ 방재사업 등 반드시 필요한 사업 및 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업[7] 등 지역의 균형발전을 위해 정책적으로 필요성이 크다고 판단하여 최근에 도입된 사업들은 중앙정부 사업으로 추진하는 것이 오히려 바람직함

○ 또한 공모방식으로 추진되는 사업 역시 균특회계사업에서 제외하거나 예산 한도외 사업으로 인정되어야 함. 공모방식은 지방의 창의와 자율을 바탕으로 하되 상호 경쟁에 의한 집중 지원으로 효율성을 극대화하고자 도입된 지역개발사업 방식임

6) 여섯째, 장기적으로 농촌 지역개발 총괄법 제정이 필요

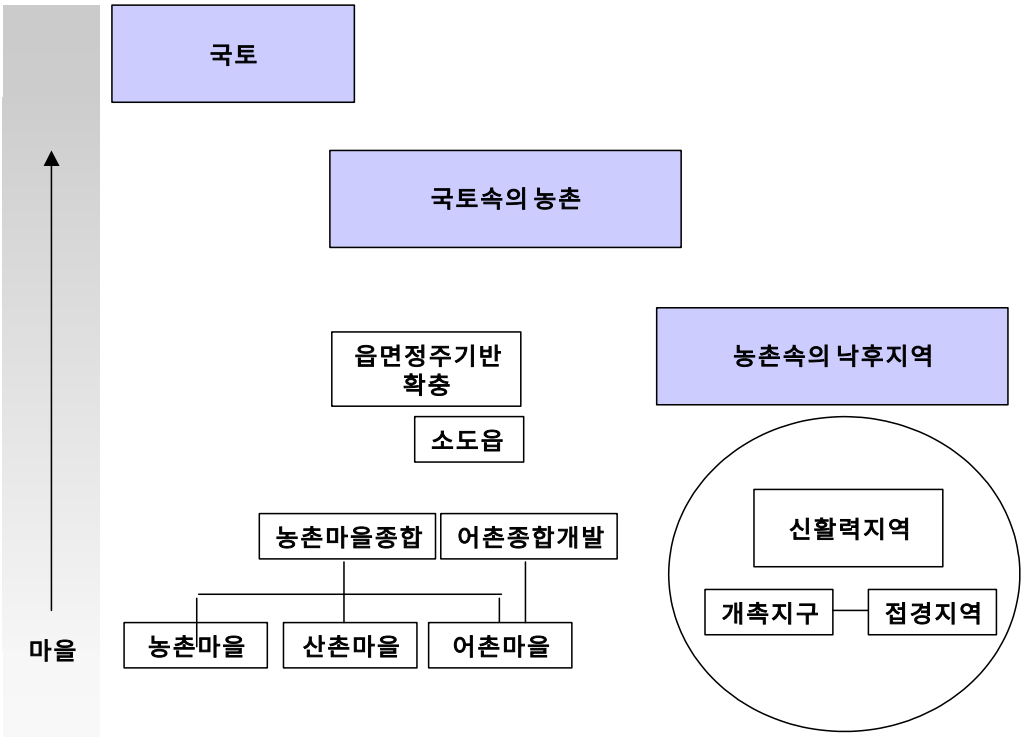
○ 현재는 부처별로 해당 부처의 지역개발사업 추진을 위해 저마다 개별 법을 제정하고 있음. 따라서 우리 국토 속의 농촌개발에 대한 통합적 비전과 철학은 부재하거나 파편화되어 있음

○ 국토속의 농촌의 역할과 미래 비전, 농촌개발의 방향성, 농촌의 토지이용 및 시설설치에 관한 계획의 수립, 그 실현을 위한 필요 사업 등을 담아 통합적인 총괄법을 제정할 필요가 있음

---

7) 농촌마을종합개발사업은 사업의 필요성에 대한 정책적 합의에 의하여 신설되었으나 각 시·군에서는 기존에 시행하던 사업 위주로 예산을 신청·집행함으로써 사업 추진에 애로를 겪고 있다.

○ 이를 통해 1개의 통합 법률을 중심으로 각 개별적 사업법들이 위치하는 형태를 구축하는 것임. 그러나 만약 「삶의질향상특별법」 운용의 실질화를 도모할 수 있도록 관련 부처들이 협력한다면 굳이 새로운 총괄법의 필요는 크지 않을 것임



[그림 6] 농촌 지역개발사업의 새로운 체계 구상(안)

7) 일곱째, 국토계획체계와의 관계 정립

○ 국토의 계획은 공간계층에 따라 국토종합계획-도종합계획-시·군종합계획의 종적 체제를 유지하는 가운데, 시·군종합계획은 기본계획, 관리계획, 지구단위계획으로 삼분되어 있으나 도시계획체계를 농촌 전역에 적용하는 구도로 되어 있을 뿐 농촌의 특성과 여건을 살린 계획으로 실질화되기 어려운 형식과 내용을 갖고 있음

○ 따라서 농촌을 대상으로 하는 계획들과 국토계획체계를 어떻게 접목시킬 것인가는 향후의 남은 과제임

8) 여덟째, 농촌개발사업을 추진할 지방조직의 정비와 훈련

○ 농촌개발사업을 비롯하여 지방의 일을 지방이 알아서 추진하도록 그 환경을 조성하고 책임성을 부여한다고는 하지만 막상 지방의 역량은 아직까지 충분치 않음. 그간의 관행처럼 농림부 사업은 농정과나 농업기술센터가, 행자부 사업은 지역개발과나 개발건설과가 추진하는 방식으로는 지방에서의 통합적 농촌개발을 기대하기 어려울 것임

○ 따라서 시·군 자치단체 전반의 여건과 비전에 비추어 적합한 사업들을 스스로 찾아내고 그 사업들을 통합적으로 추진할 수 있는 새로운 조직체계 정비가 이루어져야 함

9) 마지막으로, 새로운 사업의 확충

○ 누누이 강조한 바, 현재 농촌개발사업은 막연히 소프트웨어를 강조하고 있을 뿐이지 지역의 가치 있는 자원을 발굴, 육성할 수 있는 프로그램이나 지역의 인적자원을 육성할 수 있는 프로그램이 충분치 않음

○ 따라서 이러한 내용의 사업으로서 보다 효과적이고 현장성이 강한 신규 사업들을 꾸준히 발굴, 기획하는 것도 앞으로 남은 과제임

Ⅴ. 지역에서의 남은 과제

○ 한편 주어진 여건이 변화되지 않는다 하더라도 농촌지역 현장에서 스스로 혁신의 노력을 기울여야 할 대목도 없지 않음. 우선, 시·군 스스로 지역발전의 비전과 방향을 설정하고 그 비전과 방향을 향해 행동을 결집시키는 노력을 해야 함

- 장수군의 순환농업체계 구축, 서천군의 어메니티 가꾸기 등의 지역발전 비전 제시는 좋은 예 중 하나임

○ 둘째, 주어진 여건 하에서 중앙정부 정책사업의 예산을 효율적으로 집행할 수 있는 구조를 만들 수 있는 시도를 할 필요가 있음. 가령, 같은 환경 내에서 금산군은 지역주민의 종합복지센터를 설립하는데 10여 개 가까운 부처의 예산사업을 함께 모아 사용한 바 있음

○ 셋째, 지역 내외의 다양한 인적자원을 통합할 수 있는 체계를 형성함으로써 지역의 역량을 키워내야 함. 이를 위해서는 장성군과 같이 지속적인 교육 프로그램을 진행하는 것도 한 방법이고 함평군과 같이 외부에서 농업과 연관되는 기업인을 유치하는 것도 한 방법이 될 수 있음

○ 많은 과제들이 남아있지만 끝으로 강조하고 싶은 것은 잘 사는 지역 가꾸기의 문제가 반드시 소득문제와만 맞닿아 있지 않다는 것임. 물론 소득이 가장 중요한 기반요소임을 부정할 수는 없지만 주민의 역량, 품위 있는 문화 등도 충분히 주목해야 할 요소임. 예컨대, 오래전부터 시도되었던 일본의 지역 가꾸기 경험담은 이와 관련해 많은 생각을 하게 함

- 나가노현에 있는 3개의 시·정·촌 사례임. 이이야마시는 모리노이에라고 불리우는 대규모 가공·체험·숙박시설을 설치하여 도시민을 유치함으로써 지역 활력을 높이고자 시도했음. 그러나 도시민 유치는 기대한 바에 미치지 못하였고 재정적 적자가 과다하여 지속적인 보조금이 없이는 시설 유지가 어려운 형편에 처하게 되었음

- 이웃한 오부세정에서는 지역의 작은 기업, 농협, 주민이 함께 지역의 전통, 역사, 문화를 보존하기 위한 크고작은 노력들을 하였음. 자신들의 특산물인 밤을 소재로 거리를 꾸미고, 지역전통을 잊지 않기 위한 건물과 장소 보존 활동을 하고, 생활공간인 정원 등을 가꾸는 것이었음. 놀라운 것은 이를 보기 위해 찾아오는 외지인들이 많아져 지역 전체가 조용한 노천박물관처럼 부상하였음

- 한편 오가와촌에서는 공민합동의 지역 가꾸기를 시도했는데, 자신들의 삶의 공간을 잘 가꾸기 위해 공무원, 주민, 외부 전문가가 함께 분과를 구성하고 정기적으로 학습하며 지역의 문제를 논의하는 활동

임. 별다른 자원도 없고 과소화와 노령화가 심화된 산촌지역에서 몇 몇이 회의를 하는 것으로 무슨 성과가 있을까 싶었지만, 보람과 긍지 그리고 지역에 대한 애착을 느끼는 주민이 증가하게 되었음을 이들 스스로가 긍정적 변화로서 내세우고 있었음

참 고 문 헌

김정연, 2004, "농어촌 지역개발정책 개선방안", 농특위 제2분과위원회 발표자료.

송미령 등, 2004,『신국토 구상과 농산촌의 혁신체계 구축』, 한국농촌경제연구원.

송미령, 2004, "신활력지역 정책의 효율적 추진방안", 대한지방행정공제회,『도시문제』.

송미령·김정연, 2004, "지방분권시대 농촌지역개발정책의 재편과 쟁점", 한국농업경제학회 하계학술대회 발표논문.

송미령·박주영, 2004,『농촌 지역개발사업의 체계화 방안』, 한국농촌경제연구원.

조원량, 2004, "농촌지역개발과 농촌마을종합개발사업", 강원농수산포럼 제36차 정기세미나 발표자료.

한국농촌경제연구원, 2005, 「지역경영 심포지엄」 자료집.

Morgan, Kevin and (eds), 2002, Regional Innovation Strategies: Less favored Region, London: Routledges.

Moseley, Malcolm J., 2003, Rural Development: Principles and Practice, London: SAGE Pub.

청양군의 지역발전 비전과 과제

Ⅰ. 서론

○ 지금까지 우리나라는 양적성장 위주의 산업화 정책 추진 결과, 경제규모는 크게 증가하였으나, 수도권은 환경오염, 토지와 주택의 부족 등 과밀의 폐해에 시달리고 비수도권은 인구, 인적자원, 자본유출로 정체와 침체에 빠지는 등 지역간 불균형이 심화됨

○ 수도권 중심의 인구성장으로 인한 지역격차 등 구조적인 지역문제를 해소하기 위해 다양한 정책이 추진되었으나, 이러한 정책들은 지역균형발전의 개념조차 제대로 정립되지 못한 가운데 개별 부처 위주로 분산되고 개별사업간 상호연계성이 없이 추진됨에 따라 실효성이 미흡하였음

○ 참여정부는 국가균형발전을 최우선적 국정과제로 설정하고 총량적 성장과 효율성을 강조하는 전통적인 국가균형발전 패러다임을 지양하고 균형과 효율을 동시에 추구하면서 지역발전을 통한 국가균형발전을 추구하기 위해 다양한 시책을 추진하고 있음

○ 이에 본 연구에서는 낙후지역의 대표적인 특성을 지닌 청양군을 사례로 지역균형발전정책 하에 추진되고 있는 다양한 지역개발사업의 추진동향과 이에 대한 평가를 실시하고 아울러 지역발전을 위한 발전전략과 과제를 모색하고자 함

○ 본 연구는 다음과 같이 구성됨. 우선 제2장에서는 지역균형발전정책의 추진동향을 살펴보고 제3장에서는 청양군 지역개발사업의 추진현황과 이들에 대한 평가를 실시하고 아울러 청양군 발전의 새로운 여건변화를 살펴봄. 제4장에서는 청양군의 발전전략과 과제를 제시하고 마지막 제5장에서는 청양군 발전을 위한 정책과제를 요약해서 제시함

Ⅱ. 지역균형발전정책의 추진동향

1. 지역균형발전정책의 새로운 패러다임

1) 지역균형발전정책의 기조 전환

(1) 한정적인 공간정책 → 국가발전정책

○ 지역발전정책의 가장 큰 변화는 그동안 지역격차 해소, 낙후지역 진흥 등 국가발전의 보완적 기능을 수행하는 한정된 공간정책에서 벗어나 국가발전과 경쟁력을 높이는 국가발전정책으로서 위상을 지니게 된다는 점임

(2) 지역간 균등발전 → 개성적 지역발전역량 구축

○ 그동안 지역균형발전정책은 지역간 발전수준과 발전속도의 균등화를 의미했다면 개방적인 세계경제체제 속에서 지역균형발전이란 모든 지역이 자기만의 개성과 경쟁력을 지니고 자립적으로 발전해나갈 수 있는 역량을 갖추는 것

(3) 폐쇄적 공간배분전략 → 개방적 가치창출 전략

○ 기존의 지역균형발전정책에서는 정책목표 달성을 위해 수도권의 집중을 억제하고 기업이나 공공시설을 지방이전 하는 분산정책에 의존하였음. 하지만 새로운 지역균형발전정책은 물적시설을 낙후지역에 재배분(zero-sum)하는 분산정책에서 벗어나 모든 지역이 경쟁력을 갖추고 자립적으로 발전할 수 있는 기반을 구축할 수 있도록 차별적으로 지원하는 가치창출적(plus-sum) 전략으로 전환

2) 지역발전 정책목표와 전략의 전환

(1) 지역발전 목표의 전환

○ 지역균형발전정책의 목표는 수도권과 지방, 농촌과 도시 등 지역간 균등발전에 치중해 왔으나, 21세기 새로운 정책환경의 변화 속에서는 모든 지역이 경쟁력을 지니고 자립적으로 발전할 수 있는 경제기반을 구축하는 것으로 전환

○ 또한 지역간 균등발전을 위해서 상대적 낙후지역의 물적 기반과 생산력 확대 등 총량적 성장이 중시되었으나 새로운 정책기조하에서는 지역고용, 소득증대 등 지역주민의 실질적 생활수준이 우선

(2) 지역발전 대상지역의 변화

○ 그동안 지역균형발전을 위한 대상지역은 규제지역과 발전촉진지역으로 양분되어 성장억제와 성장촉진의 대립적 정책이 추진되었지만 새로운 정책 기조하에서는 수도권을 비롯한 모든 지역이 지역발전 대상지역으로서 지위를 지니며, 각자 지닌 잠재력과 경쟁력을 극대화하는데 치중

(3) 지역발전 추진전략의 변화

○ 기존의 지역발전 추진전략은 수도권 집중억제와 지방분산시책을 추진하는 하향적, 외부자원 의존적 전략이었지만 최근의 지역발전 추진전략은 지역잠재력과 내부역량을 강화하는 상향적 내생적 발전전략으로 변화되고 있음

○ 또한 지역발전정책의 추진에 있어서 규범성과 비전의 제시보다는 실천가능성과 목표달성의 실효성을 높이는 전략으로 전환

(4) 지원 및 추진방식의 전환

○ 그동안 지역균형발전정책에서는 기업에 대한 직접적 규제와 지원 등 정부의 직접개입 방식에 의존했으나 새로운 지역발전정책 패러다임에서는 자유로운 기업여건의 형성 등 간접지원방식을 채택하고 지역발전시책은 부문별·산발적 추진방식보다 통합적으로 추진

○ 그동안에는 중앙정부가 지역균형발전정책의 수립 및 집행에 있어서 주도적 역할을 했으나 새로운 지역정책 패러다임에서는 지역사회가 주도적인 추진주체가 되고 산·학·연 등 민·관 협력이 강조되고 있음

<표 2-1> 지역발전정책 패러다임의 변화

구분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	· 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화) · 지방의 물적기반, 생산규모 확대 (지역의 총량적 성장)	· 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화) · 지역고용, 소득 등 생활수준 향상 (주민의 복지효과 증진)
대상지역	· 수도권외의 지방발전 · 낙후지역 발전 (확정적 행정지역)	· 수도권 포함 전국의 모든 지역 · 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)
추진전략	· 수도권 집중억제와 지방분산시책 (하향적, 외부자원 의존전략) · 장기적 대규모 시책 및 사업추진 (규범성과 비전제시 중시)	· 지역잠재력, 내부역량 강화전략 (상향적, 신내생적 발전전략) · 경쟁력과 지역경제효과 증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)
지원형태 및 방식	· 정부의 직접규제 및 지원중시 · 인프라 확충, 제조업 위주 지원 · 부문별, 사업별 개별지원 방식 (사전적 통제 중시)	· 지역사회 주도를 위한 간접지원 중시 · 문화, 관광 등 지역특화분야 지원 · 경제성, 효과성 차원의 재정지원 · 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)
추진주체 및 방식	· 중앙정부 주도의 획일적 추진 · 공공기관 주도 추진체계 · 종합적, 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계)	· 지역자율 및 중앙·지방 파트너십 추진 · 민-관협력추진체계 · 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
기대효과	· 제로섬 적인 지역간 균등발전 · 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장)	· 가치창출적 지역간 상생발전 · 지역잠재력 및 주민복지 증진 (삶의 질 증진 및 내부역량 강화)

자료: 김용웅 외(2003).

2. 최근 지역균형발전정책의 주요내용과 특징

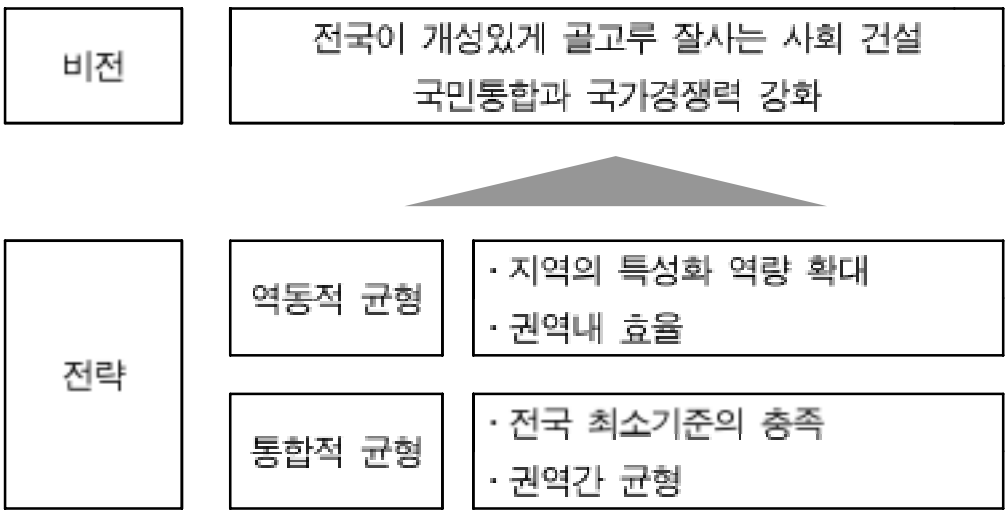
1) 최근 지역균형발전정책의 주요내용

(1) 국가균형발전의 비전과 전략

○ 국가균형발전의 비전은 국민통합과 국가경쟁력 강화를 추구하는 자립형 지방화를 통하여 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는 것으로 설정하고 이를 달성하기 위한 역동적 균형과 통합적 균형전략 강조

○ 역동적 균형(내생적 발전역량 극대화)을 통해 지역의 특성과 강점을 살리는 특성화된 발전 전략(전략산업 육성과 지역혁신 체제구축)으로 지역간 발전의 기회 균등을 통한 지역의 발전 잠재력 극대화

○ 통합적 균형으로 물리적 인프라(SOC, 물류, 정보, 통신 등)와 생활 인프라(주택, 의료, 교육, 문화 등)의 균형적 발전 여건 조성



[그림 2-1] 국가균형발전의 비전과 전략

(2) 국가균형발전의 주요 추진과제

○ 지역특화 발전정책 추진

- 지역특화발전특구법을 제정하여 지역산업을 기반으로 하여 지역경제 발전의 토대를 구축함으로써 지역간 불균형을 해소하고 자립형 지방화를 촉진하여 국가균형발전 및 지방의 특색 있는 발전과 경제 활성화 도모

- 지역혁신 네트워크를 강화하고 지역의 산업에 대한 일관된 기획·관리 평가 체계를 확립하고 SOC 등 기존 하드웨어 기반위에 지역의 산·학·연 등 혁신역량 결집

○ 지역혁신역량 강화

- 지역여건과 특성에 적합한 지역혁신체계를 구축하기 위해 지역혁신체계의 유형개발, 산·학·연 협력에 관한 시책을 추진하고 지방에 R&D 예산지원 비중을 확대하고, 지방대학 혁신역량 강화를 통한 지역산업 발전 및 지역대학 자립기반 구축

○ 낙후지역의 개발촉진

- 낙후지역 및 농산어촌의 생활환경 개선, 고용창출 및 지역 활성화 등을 위한 시책을 추진하도록 하여 특성있는 지역혁신 및 지역개발을 도모

- 부처별로 분산된 정책을 종합적, 체계적으로 지원하도록 시스템을 정비하고 지방주도의 발전계획을 수립하고 중앙부처간 협력을 통해 이를 조정 지원

○ 공공기관 지방이전

- 공공기관의 수도권집중을 억제하기 위하여 수도권 소재의 공공기관을 단계적으로 지방으로 이전하는 시책 추진. 공공부문의 적극적인 지방분산을 통해 민간부문의 지방이전을 유도하고, 궁극적으로 균형발전을 촉진

2) 낙후지역 활성화 정책

(1) 신활력사업을 통한 지역성장 동력 창출

○ 신활력사업은 관주도의 생활·정주환경개선 등 인프라 구축 위주의 기존 낙후사업과는 달리 지자체가 포괄적 자율권을 가지고 자치단체는 물론 지역내 대학·기업·연구소·NGO·언론 등 다양한 혁신주체들의 역량을 결집하여 지역특성에 부합하면서도 장기적으로 지역발전을 견인할 수 있는 최적의 사업을 발굴·추진하는 낙후지역 개발사업임

○ 특히, 과거 관주도의 H/W개발에서 SAP(System-Actor-Project) 방식의 지역혁신체계에 기반한 S/W위주로 전환 추진된다는 점에서 신활력사업의 의미가 큼. 즉, 자율적·지속적 발전을 가능케 할 지역혁신 역량 강화 및 내생적 지역성장 동력 창출에 사업의 중점이 있음

○ 2004년 인구·산업경제·재정적 측면의 3개 분야 4개 지표에 의거 전국 234개 전 기초자치단체를 대상으로 종합평가하여 산업쇠퇴, 인구감소 등으로 소외되고 경제기반이 취약한 낙후지역 70개 시군을 선정. 2005년부터 매년 2,000억원 규모의 예산을 시군의 낙후도에 따라 3년 동안 차등 지원하여 신활력사업 추진

(2) 소도읍 육성을 통한 거점지역 기능 확보

○ 대도시의 인구집중을 완화하고 국토균형발전을 도모할 수 있는 거점지역으로서 읍지역의 역할이 새롭게 인식됨에 따라 2003~2012년까지 10년간 총 12조원이 투자되는 소도읍 육성종합계획 수립

○ 지역이 가지는 유·무형의 강점을 테마로 하여 특화산업을 집중시키고, 도시기반시설과 문화·관광산업 등을 연계하여 육성하는 이 사업은 지역주민과 지자체가 함께 참여하여 중앙정부에 제안하는 상향식 공모제와 투자효율성을 배가하는 선택과 집중, 중앙정부와 지자체가 안정적 지원과 책임추진을 약속하는 육성협약제도 등 기존의 지역개발사업과 차별화된 추진전략을 도입

○ 총 194개 읍중 2003년부터 현재까지 43개읍을 선정하여 1,337억을 투자하여 소도읍 육성에 필요한 사업 추진

(3) 농산어촌 마을종합개발을 통한 자립기반 조성

○ 농산어촌 마을종합개발사업은 생활권이 같은 3-5개 마을을 소권역으로 설정하여 지역특성에 맞는 계획수립을 바탕으로 기초생활환경정비, 경관개선, 공동소득기반 확충, 주민역량강화 등 사업을 종합적으로 추진하는 사업

○ 농촌다움을 유지·보전하고 쾌적함을 증진시키는 방향으로 권역내 잠재자원을 특성화하여 소득과 연계함으로써 주민의 자립기반을 구축하고 지역주민과 지자체가 적극적으로 참여하여 쾌적하고 활력이 넘치는 살기 좋은 농촌모델 창출 및 농촌 주민의 삶의 질 향상 도모를 목표로 설정

○ 농촌마을종합개발은 2004년부터 2013년까지 전국 1,000여개의 마을을 선정하여 집중 투자할 계획으로 2004년 사업착수 대상지 16개 권역과 기본계획수립 대상지 20개 권역을 선정

○ 지역별로 잠재자원을 발굴하여 다양하고 특색있는 지역개발을 유도하기 위하여 민간 전문가 또는 민간기관과 컨소시엄 및 위탁방식으로 당해 지방자치단체와 지역주민들의 의견을 수렴하면서 기본계획을 수립 중

○ 산촌종합개발은 생활환경이 열악한 산촌마을을 대상으로 정주기반과 소득증대에 기여하고자 1995년부터 시작하여 2004년 말 현재 108개 마을에 대한 개발을 완료하였고 2005년에는 45개 마을에 대한 사업을 추진 중

3) 최근 지역균형발전정책의 특징

(1) 지역 고유자원을 활용한 내생적 발전전략

○ 외부지원에 의존하는 발전전략보다는 지역내부의 고유한 자원을 활용하여 차별화된 발전전략을 추구함으로써 지속적으로 발전할 수 있는 내적 혁신역량 제고 강조

(2) 투자효율성 극대화를 위한 선택과 집중전략

○ 투자의 효율성이 떨어지는 나눠주기식 소규모 분산투자를 지양하고 투자의 효율성을 극대화하기 위해 전략적으로 육성하고자 하는 사업에 선택과 집중하는 전략 추진

(3) 사업의 실효성 제고를 위한 사후평가 시스템 강화

○ 물량 중심의 실적주의에서 벗어나 사업의 실질적인 효과성 제고를 위해 집행과정 및 사후평가 시스템을 강화하는 방안이 강조되고 있음(신활력사업의 경우 F/D 제도 도입)

(4) 물리적 환경개선(H/W)보다는 주민의 삶의 질 개선(S/W) 중시

○ 생활기반시설 및 인프라 구축 등과 같은 물리적 환경개선보다는 지역 주민의 실질적인 삶의 질을 개선할 수 있는 사업이 중시

(5) 민관 파트너십에 기초한 상향식 계획수립

○ 지역의 특성을 고려하고 지역의 자원을 최대한 활용할 수 있도록 지역내 다양한 주체의 파트너십에 기초한 상향식 계획 수립이 강조

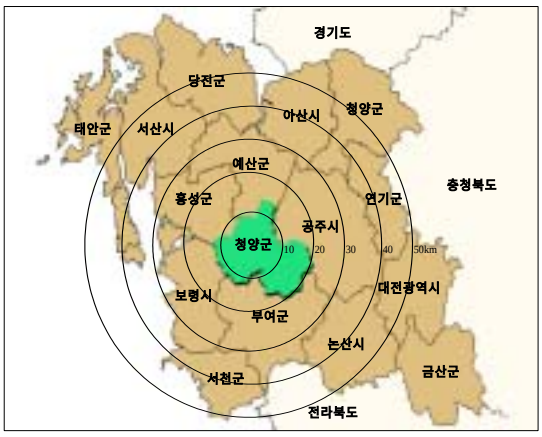
Ⅲ. 청양군의 여건과 발전 잠재력

1. 청양군의 현황과 문제점

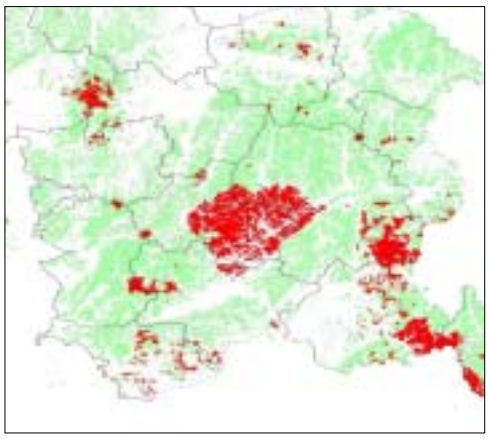
1) 자연지리적 현황

(1) 충남의 지리적 중심지

○ 청양군은 충청남도의 중앙에 위치하여 동쪽은 공주시, 서쪽은 보령시, 남쪽은 부여군, 북쪽은 예산군과 인접해 있으며 광역적으로 대전시의 사회·경제적 영향권에 포함



[그림 3-1] 청양군의 위세력권



[그림 3-2] 충남의 생태자연도

(2) 풍부한 산림면적 : 충남의 알프스

○ 청양군의 임야면적은 전체면적의 64.8%로서 충남 평균인 52.3%보다 훨씬 높고 생태자연도 1등급 지역이 충남에서 가장 넓은 면적을 차지해 충남의 지붕역할을 담당

○ 따라서 산림의 공익적 기능을 최대한 발휘하여 충남의 허파기능

을 담당할 수 있도록 효율적인 자연생태계 관리 방안 필요

(3) 천혜의 기후조건 : 특산물 재배에 유리

○ 청양은 내륙에 위치하여 사계절이 뚜렷하고 같은 위도상의 해안 지역에 비해 겨울기온은 낮으며 기온의 연교차가 큰 내륙성 기후의 특징을 보임. 일기별로는 맑은 날이 247일로 대부분을 차지하며, 강수와 눈이 오는 날은 각각 68일과 24일을 차지

○ 이러한 청양의 기후는 고추, 구기자, 메론 등 특산물 재배에 유리한 천혜의 조건 제공

<표 3-1> 청양의 기후

구분	기온(℃)			강우량	평균풍속	평균습도
	평균	최고	최저	(㎜)	(m/s)	(%)
1996	11.0	36.2	-17.0	1,009.0	1.1	77
2000	10.7	34.4	-16.5	1,551.0	1.6	79
2003	11.1	32.0	-20.3	1,371.0	1.2	87

자료: 2004 청양 통계연보, 2004.

(4) 양호한 수질 유질

○ 청양군의 하천은 주로 칠갑산, 오서산 등 차령산맥의 지맥에서 발원하여 금강본류나 지류, 무한천 수계로 유입

○ 청양군내 모든 수계는 지역내 산지에서 발원하여 타 시군으로 흘러가며 다른 지역에서 유입되는 하천이 전혀 없음. 이러한 지형적 특성과 지역내 대규모 오염원이 없어 청정한 수질 유지

2) 인문사회적 현황

(1) 인구의 지속적 감소

○ 2003년 현재 청양군의 인구는 37,194명으로 충남의 약 2%를 차지하며 1990년 이후 연평균 2.68% 감소

○ 청양군의 가구는 지난 10년동안 연평균 0.2% 증가하였는데 지속적

인 인구감소를 고려할 때, 이는 가구규모가 점점 영세해짐을 의미

<표 3-2> 인구 및 가구변화 추이

(단위: 명, %)

구분		1990	1995	2000	2003	연평균성장률
인구	충 남(A)	2,013,926	1,855,346	1,930,234	1,930,132	-0.4
	청양군(B)	53,621	45,736	41,093	37,194	-2.7
	B / A	0.03	0.02	0.02	0.02	-
가구	충 남(A)	478,579	514,254	589,144	691,966	2.8
	청양군(B)	13,488	13,631	14,030	13,761	0.2
	B / A	0.03	0.03	0.02	0.02	-

자료: 충남 통계연보, 청양 통계연보 각 년도.

(2) 지속적인 노령화

○ 청양군은 유년층 13.6%, 청장년층 63.1%, 노년층 23.2%로서 초고령사회에 이미 접어들었음. 또한 고령화율이 지속적으로 높아지고 있는 추세임

○ 청양군과 청양읍은 이미 초고령 사회에 접어들었기 때문에 이러한 고령자를 위한 복지시설 수요가 크게 증가할 것으로 예상됨

3) 경제적 현황

(1) 경제규모와 구조

○ 사업체수 기준으로 살펴본 청양군의 경제규모는, 지난 7년간 연평균 0.1% 감소하였고 고용자수는 1.2% 감소하여 지역경제의 활력이 감소하고 있음

○ 청양군의 산업구조를 살펴보면, 농가비율이 도내에서 가장 높은 55%로서 전국 평균의 5배를 넘고 있어 전형적인 농업 중심지역이라고 할 수 있음

○ 이러한 산업별 특화도를 고려할 때 청양군은 농업 생산물에 기

초한 지역발전 전략 추구가 필요하다고 할 수 있음

<표 3-3> 경제규모 추이

구분		1995	2000	2002	연평균 성장률
충 남	사업체	107,397	119,149	119,762	1.6%
	고용자	456,807	496,966	525,595	2.0%
청양군	사업체	2,339	2,378	2,315	-0.1%
	고용자	9,242	8,933	8,521	-1.2%

자료: 충남 통계연보 2004, 청양 통계연보 2004.

(2) 지역특산물

○ 청양을 대표하는 지역특산물로는 고추와 구기자, 메론 등을 들 수 있음

○ 고추의 재배면적은 944.3ha로 충남의 12.9%이고 생산량은 2,210톤이며 농가당 수입은 3,624천원에 달함

- 밤낮의 일교차가 커 매운성분 함량이 높고 감칠맛이 나며 과피가 두껍고 색깔이 진홍색임. 태양건조 및 원적외선 건조기를 이용하여 건조하여 상품성이 우수(2005년 1월에 상표등록)

○ 청양지역에서는 1,300여호 136ha에서 249톤의 구기자가 생산되어 연간 약 36억원의 소득 창출

- 청양지역에서는 전국 구기자 생산량의 약 70%를 생산하고 있어 전국 제일의 구기자 명산지임

○ 메론은 160여 농가에서 73ha를 재배하여 연간 46억원의 소득을 창출하며 타지역에서 생산되는 메론보다 당도가 높고 맛과 향기가 좋을 뿐 아니라 과육이 많고 부드러워 일본으로도 수출되고 있음

<표 3-4> 청양 특산물 개요

구분	재배면적	농가수	생산량	생산액	비고
청양고추	944.3ha	5,792호	2,210톤	210억원	충남의 12.9%
청양구기자	136ha	1,300호	249톤	36억원	전국 생산량의 70%
메론	73ha	160호	-	46억원	일본으로 수출

자료: 청양군 내부자료(2005).

4) 문화 · 관광자원 현황

○ 청양군내 문화재는 총 38개로 국가지정문화재 10개(국보 2개, 보물 7개, 중요민속자료 1개), 지방지정문화재 13개가 있음

○ 1973년 도립공원으로 지정된 칠갑산은 차령산맥의 잔구(殘丘)로서 주변지역에는 명승과 명찰이 많으며 충청남도의 알프스로 불림. 칠갑산 주변에는 장곡사, 지천구곡(之川九曲) · 삼형제봉(三兄弟峰) · 장곡사(長谷寺) · 정혜사(定慧寺) · 두릉윤성, 1979년에 만든 인공 저수지인 천장호(天庄湖), 칠갑산자연휴양림 등 다양한 명소들이 산재해 있음

[그림 3-1] 청양군 문화 · 관광자원

2. 청양군 지역개발사업 추진 동향과 평가

1) 청양군 지역개발사업 추진 동향

(1) 신활력사업 추진

○ 청양군은 낙후지역의 자립적 발전이 가능하도록 지역혁신역량을 강화하여 생동감 있는 활력지역을 만들어 전국의 균형발전을 도모하기 위해 선정된 신활력지역(국가균형발전특별법 제2조제5호상의 낙후지역)으로 지정

○ 지역특성에 부합되고 지역의 활력을 창출하여 소득창출 효과가 큰 사업을 중심으로 선택과 집중원칙에 의거하여 지역혁신협의회 등 관련 전문가와의 충분한 협의를 거쳐 사업 선정

○ 청양군신활력사업의 주요내용은 지역농업을 중심으로 산·학·연·관이 유기적으로 연계되는 지역혁신체계(RIS) 확립과 청양을 대표하는 7가지 농산물 중에서 청양고추 명품화 사업을 우선적으로 추진

<표 3-5> 청양군신활력사업의 주요내용

구분	주요내용	투자금액
RIS 구축	· 지역혁신협의회, 청양고추연구센터, 청양고추 포럼 등 지역혁신조직 운영 · 지역혁신 워크샵, 벤처농업인 육성, 농촌관광경영인 양성, 청양아카데미 운영	2,000백만원 (1,950백만원)
파워 7감 청양고추 명품화	· 친환경 재배 시스템 구축, 청양고추 품질표준화 및 품질관리 등 고품질 생산기반 확충 · 고춧가루 생산 현대화, 매운맛 등급별 고추장 개발, 청양 특산물 함유 고추장 개발 · 파워7감 공동 BI 개발, 포장재 디자인 및 홍보판촉물 제작, 청양고추 홍보·마케팅 · Green-Come 운동전개, 도농교류 확대, 농촌관광상품 개발	10,500백만원 (7,400백만원)
합계	-	12,500백만원 (9,350백만원)

자료 : 청양군신활력사업(2005)에서 정리.

(2) 소도읍 사업 추진

○ 청양군 청양읍은 도시와 농촌을 유기적으로 연결하고 배후 농촌의 경제·사회·문화적 거점기능을 담당하는 소도읍을 체계적으로 육성하기 위해 행정자치부에서 추진하는 지방소도읍 육성사업으로 2005년에 선정

○ 청양읍 종합육성계획은 선택과 집중 전략에 의해 세 가지 사업으로 구성됨

- 첫째, 신활력사업과 연계하여 청양의 전략산업인 고추산업의 고부가가치화를 도모하기 위한 청양고추문화마을 조성사업
- 둘째 고추·구기자의 생산 및 유통의 중심지로 육성하기 위한 고추·구기자 특화시장 기능 강화사업
- 셋째, 충남 최고의 산림도시 이미지를 강화하기 위한 푸른 청양 가꾸기 사업

<표 3-6> 청양읍 종합육성계획의 주요내용

구분	주요내용	투자금액
청양고추문화마을 조성사업	· 체류형 주말농장 조성 · 전시·홍보관 조성 · 고추테마공원 조성 · 그린투어리즘 네트워크 허브 구축	8,200백만원
청양시장 활성화 사업	· 웰빙먹거리 장터 조성 · 고추·구기자 기능 강화 · 상인 역량 강화 및 세계 매운 맛 먹거리 축제 개최	7,500백만원
푸른 청양 가꾸기 사업	· 우산 생태숲 조성 · 지천 수변 생태공원 조성 · 경관가로 조성 · 아름다운 지붕경관 가꾸기 및 벽면·옥상 녹화	5,500백만원
합계	-	21,200백만원

자료 : 청양읍 종합육성계획(2005)에서 정리.

(3) 농촌마을종합개발사업 추진

○ 청양군 정산면 서정권역이 농촌다움의 유지보전과 쾌적함 증진 등 농촌의 다원적 기능을 확충하여 지역 주민의 삶의 질 향상과 국토의 균형발전을 도모하기 위해 추진되고 있는 농촌마을종합개발사업의 대상지역으로 2004년에 지정

○ 하늘아래 최고의 청정성을 지닌 마을로서 청양군의 이미지를 가장 잘 실현할 수 있는 권역이라는 점을 강조하기 위해 “하늘빛 땅빛 물빛 마을”이라는 비전 설정

○ 낙후한 지역여건을 재해석하여 ‘4개의 최고와 2개의 최저가 함께 있는 마을’이라는 슬로건을 통해 최고의 청정성과 농촌성을 지닌 마을로 인식 전환

<표 3-7> 서정권역 마을종합개발계획의 주요내용

구분	주요내용	투자금액
자연환경보전계획	· 하천재해방지시설 조성 · 수변공원 조성	436백만원
삶의 질 향상을 위한 사업	· 청소년 체육시설, 장승공원 조성 · 마을회관 리모델링, 마을 쉼터 조성 · 산책로, 꽃길, 주차장, 마을연결도로 보수 등	1,785백만원
지역경제 활성화를 위한 사업	· 방문자 센터 조성 및 전통문화체험관 리모델링 · 가재체험장, 웰빙체험농장, 장류가공시설, 구기자 체험관 등 체험시설 조성 · 표고톱밥배지재배사 조성 · 대나무 낚시터, 어린이 동물체험장 조성 등	2,659백만원
지역혁신역량 강화사업	· 리더육성 및 주민교육 · 친환경재배기술교육 · 권역내 정보화 및 권역종합안내시스템 구축	662백만원
기타	· 세부설계비 및 사업관리비 등	584백만원
합계	-	6,126백만원

자료 : 충청남도 청양군 서정권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서(2005)에서 정리.

(4) LOHAS Green21 포럼 추진

○ 산업자원부에서 추진하는 지역혁신특성화사업의 포럼활동지원사업의 일환으로 청양군에서는 LOHAS Green21 포럼 추진(2005. 9. 1 ~ 2006. 8. 31)

- LOHAS(Lifestyle of Health & Sustainability)는 건강과 환경으로 대표되는 웰빙(well-being)의 상위개념이자 미래산업의 키워드라고 할 수 있음

○ LOHAS Green21 포럼은 청양군의 주력산업인 농업과 Green 자원을 유기적으로 연계하여 지역의 신성장동력을 유도하고 지역주민의 삶의 질 향상을 통해 새롭게 변화·발전하며 미래를 향해 도약할 수 있는 선순환 신공동체 형성을 지향

2) 청양군 지역개발사업의 평가

○ 최근 청양군은 낙후지역 육성을 위해 추진되고 있는 신활력사업, 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등 다양한 정부시책의 수혜자로 부상

- 이런 측면에서 볼 때 청양군은 낙후지역 육성정책의 시험무대라고 할 수 있으며 또한 동 정책의 평가를 위한 매우 좋은 사례지역임

○ 청양군의 지역개발사업은 아직 시행초기 단계이므로 그 효과에 대한 평가는 적절하지 않음. 하지만 최근의 지역개발정책 추진동향과 사업내용이 부합하느냐 하는 측면에서의 평가는 의미 있다고 할 수 있음

○ 앞에서 살펴본 최근 지역개발정책의 특징인, 지역 고유자원을 활용한 내생적 발전전략, 투자효율성 극대화를 위한 선택과 집중전략, 민관 파트너십에 기초한 상향식 계획 수립, 혁신주도형 계획내용이라는 측면에서 청양군의 지역개발사업은 전체적인 개발방향이 적절하다고 할 수 있음

- 신활력사업과 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업은 모두 고추·구기자로 대표되는 지역의 고유자원과 청정한 지역이미지를 계획의 주요 테마로 설정하고 있어 내생적 발전전략과 선택과 집중전략을 취하고 있음

○ 하지만 청양군의 지역개발사업은 몇 가지 측면에서 한계를 가지고 있으며 이에 대한 대안을 제시하면 다음과 같음

○ 우선 지역 내부적으로는 차별화된 사업을 발굴했다고 하지만 전국적인 측면에서는 차별성이 미흡한 면이 있음. 즉, 지역의 내적 자원을 활용한다는 측면에서 청정성과 고추, 구기자 등의 자원을 활용하여 다른 지역과 차별화된 발전전략을 추구한다고 하지만 전국 낙후지역의 대부분이 청정성을 내세우고 있고 특산물 또한 다른 지역과의 차별성이 미흡하게 보여 질 수 있음

- 이러한 문제는 추진방법 상의 차별성으로 극복할 수 있음. 왜냐하면 동일한 사업을 추진한다고 하더라도 어떻게 추진하느냐에 따라 그 결과는 달라지기 때문임

- 실제로 동일한 여건하에서도 성공한 농촌사례가 나오는 것처럼 유사한 사업을 추진하더라도 성공한 지역과 그렇지 못한 지역이 발생할 수 있음. 이는 결국 사업을 어떻게 추진하느냐가 중요함을 시사함. 따라서 청양군의 낙후지역 육성정책이 다른 지역의 모범이 되는 사례(best practice)가 될 수 있도록 효율적인 추진체계를 마련하는 것이 필요함

○ 둘째, 지역개발사업이 추진되는 지역과 배후지역간의 연계성 즉, 지역개발사업의 효과를 주변지역으로 확산시키는 전략이 미흡함. 또한 고추·구기자 등 지역의 대표산업과 다른 산업의 연계발전 전략이 미흡함. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 지역의 장기적 발전전략을 구체화하는 종합적인 발전계획을 수립하는 것이 필요함

3. 청양군 발전의 새로운 기회

1) 농촌성(rurality)의 중요성 확대

○ 전통적으로 농촌지역은 자연생태적, 사회문화적, 경제적으로 도시와 대비되는 공간 또는 지역사회로 이해되어 왔음

○ 특히, 농촌지역은 농업지역으로 인식되었으며, 농촌의 기능적 가치, 식량의 생산과 원료의 공급, 도시 공산품의 소비시장, 나아가 산업사회에서 농촌은 부수적 공간 혹은 나머지 공간으로 인식되어 왔음(농정연구센터, 2004)

○ 소득수준의 향상, 주5일 근무제의 확대, 교통여건의 개선 등으로 여가생활에 대한 관심이 늘어나면서 일반 국민의 농촌에 대한 인식이 바뀌고 있음

- 즉, 기존에는 낙후된 공간, 식량공급처라는 인식에서 탈피하여 국민의 휴양공간, 생산공간, 생활공간이라는 인식 전환이 확대되고 있음

○ 또한 도시지역과 차별화되는 농촌의 기본속성인 농촌성(rurality)의 중요성이 강조되고 있음. 이에 따라 최근에는 농정의 기본이념이 농촌이 가지는 다원적 기능을 극대화하는 방향으로 재정립되고 있음

2) 농촌어메니티 자원에 대한 새로운 가치 인식

○ 어메니티(Amenity)란 사람이 어떤 사물이나 환경에 대해 긍정적으로 느끼는 감흥으로서의 쾌적성을 의미하며 농촌어메니티는 단순한 쾌적한 환경이라는 의미보다는 농촌지역 사회구성원들에게 사회적·경제적 가치를 제공하는 자원으로 봄(전영옥, 2003)

○ 농촌어메니티 자원은 청정한 자연환경, 도시민들이 생각하는 원풍경으로서 농촌경과, 특산물, 경작지 경관, 역사적 기념물, 문화

적 전통을 포함한 농촌지역의 유·무형의 자원을 의미함

○ 최근 여가관광시장의 확대, 건강에 대한 관심 증대 등으로 인해 농촌어메니티 자원은 경제적 가치를 지닌 자원으로 새롭게 인식되고 있어 이는 지역활성화의 원동력일 뿐만 아니라 새로운 부가가치 창출의 원천으로 재인식

○ 낙후된 농촌지역은 어메니티 차원에서 재평가할 때 청정한 이미지의 자원이 풍부한 곳으로 재인식될 수 있어 낙후지역 활성화를 위한 중요한 전략적 수단으로 활용되고 있으며 그 중요성은 날로 증대되고 있음

- 충남 서천군의 경우 다른 지역에 비해 개발이 늦어져 지역발전이 정체된 것에 대한 역발상을 시도하여 어메니티 개념을 역동적인 지역회생정책으로 활용하여 '어메니티 서천'을 지역의 비전으로 설정하고 군정의 기본전략과 지침으로 활용

<표 3-8> 어메니티의 개념

구분	개념
어메니티	사람이 어떤 사물이나 환경에 대해 긍정적으로 느끼는 쾌적성
농촌어메니티	도시어메니티와 다르게 삶의 질은 물론 농촌지역 사회구성원들에게 사회적·경제적 이익을 제공할 수 있는 가치개념
농촌어메니티 자원	농촌주민의 삶의 질과 쾌적성 및 경제성을 추구할 수 있는 유·무형의 자원

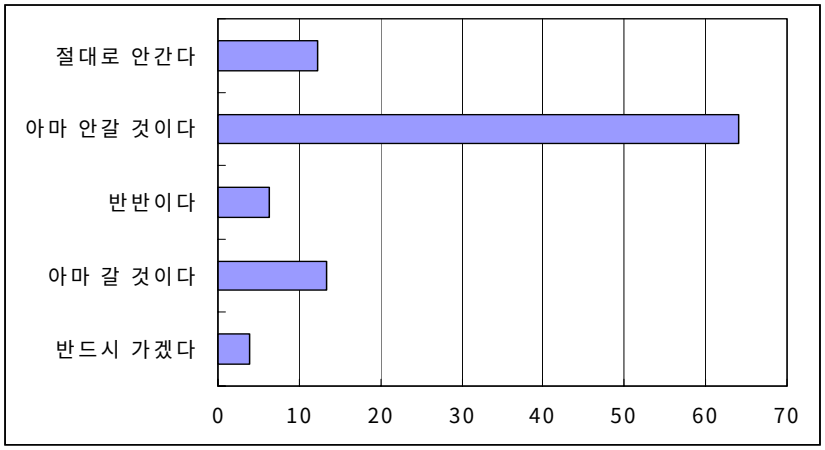
자료 : 서천군(2005).

3) 농촌관광에 대한 수요 확대

(1) 농촌관광 수요조사 결과

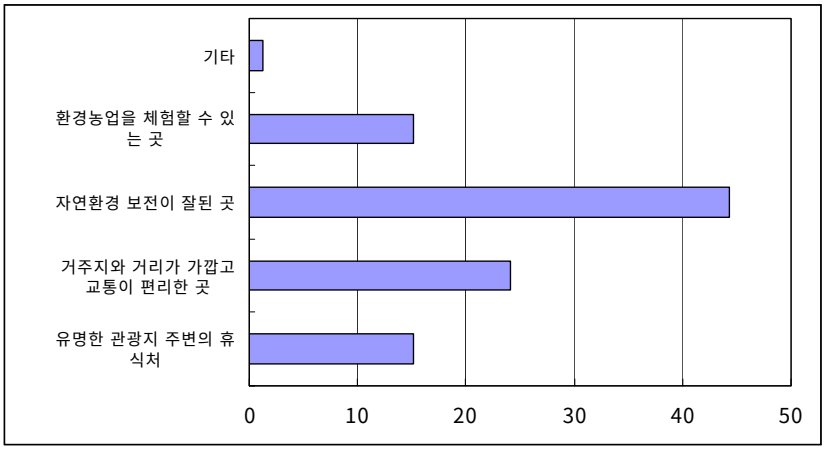
○ 농림부·국정홍보처에서 실시한 농촌관광에 대한 도시민의 선호도 조사(2004)에 의하면 향후 1년내에 농촌관광을 가실 의향이 있는 사람은 응답자의 17.3%(반반 포함)로 나타났음

○ 주5일 근무제를 실시하는 경우 농촌관광 참여는 년간 0.35회에서 0.73회로 증가하는 것으로 조사되었음(농촌경제연구원, 2003). 이러한 경향을 반영할 경우 주5일 근무제가 일반화 될 경우 농촌관광은 17.3%보다 2배 이상 증가하여 34.6%이상이 될 것으로 전망됨



[그림 3-2] 농촌관광 의향

○ 농촌관광의 희망지역으로는 자연환경이 잘 보전되어 있는 곳(44.3%)이 가장 많았고 그 다음으로 거주지와 거리가 가깝고 교통이 편리한 곳(24.1%), 유명한 관광지 주변의 휴식처(15.2%), 환경농업을 체험할 수 있는 곳(15.2%) 순으로 나타났음



[그림 3-3] 선호하는 농촌관광지역

(2) 농촌관광 전망

○ 주5일 근무제 확산에 따른 여가시간의 증대, 고속교통망의 확충, 노동중심의 가치관에서 여가중심의 가치관으로의 변화 등과 같은 대내외적 여건변화로 인해 국내 관광수요는 지속적으로 증가할 것으로 전망됨

○ 특히, 생태적·환경적 가치에 대한 관심이 증가하고 웰빙 중시 추세로 전원생활 선호 및 고품질의 안전농산물에 대한 수요 증가로 이와 연계된 농촌관광 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상

○ 박시헌 외(2003)의 연구결과에 의하면 우리나라의 연간 농촌관광객의 총량은 2001년 약 3천 9십만명에서 2011년에는 약 9천 3백만명으로 증가하여 연평균 11.64% 성장하는 것으로 전망되어 농촌 관광 수요가 일반관광보다 약 2배 이상 빠르게 증가할 것으로 전망됨

<표 3-9> 농촌관광 수요 전망

(단위: 천명)

구분	2001년	2005년	2008년	2011년	연평균 성장율			
					2001-2005	2005-2008	2008-2011	전체
연 국내관광 총량(A)	327,929	507,436	536,876	605,968	11.5%	1.9%	4.1%	6.3%
연 농촌관광 총량(B)	30,829	58,355	70,868	92,713	17.1%	7.0%	9.3%	11.64%
비중(B/A)	9.4%	11.5%	13.2%	15.3%	-	-	-	-

자료: 송미령 외(2003).

4) 접근성 개선

○ 서해안 고속도로가 개통됨으로써 수도권과의 접근성이 개선됨에 따라 청양군은 농촌관광 목적지로서의 매력도가 증진

○ 또한 현재 건설중이거나 계획중인 공주-서천 고속도로, 대전-당진 고속도로, 공주-보령 고속도로 등이 개통될 경우 청양군에 대한 접근성이 대폭 개선됨에 따라 첨단산업 등 새로운 산업의 입지공간으로서의 가치도 증대될 것으로 전망됨

5) 행정중심복합도시 건설

○ 행정중심복합도시는 수도권에 입지해 있는 중앙행정기관 12부 4처 2청이 충남 연기군과 공주시 일대로 이전하여 인구규모 30~50만명 규모의 다기능 복합형 자족도시로 개발될 예정임

○ 행정중심복합도시는 품격 높은 세계적 모범도시 건설을 통한 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경 도시, 편리성과 안정성을 동시에 갖춘 인간중심 도시, 문화와 첨단이 조화되는 문화·정보도시를 추구하고 있음

○ 청양군은 행정중심복합도시의 최인접 배후지역으로서 도시개발의 파급효과를 적극적으로 수용할 수 있는 지역임과 동시에 지역의 세력권이 행정중심복합도시에 흡입되어 오히려 지역이 위축될 수도 있음

○ 따라서 청양군은 행정중심복합도시 및 대전시 등 인구 300만명의 배후지역으로 부상한 여건변화에 전략적으로 대응할 필요가 있음. 청양군은 충남에서 가장 자연환경이 잘 보존되어 있고 청정성을 확보하고 있는 지역이미지를 적극적으로 활용

○ 행정중심복합도시가 조성될 경우 청양군은 최인접 배후지역으로서 5도2촌의 최적지로 부상할 것으로 전망됨에 따라 다양한 농촌 체제·정주 수요가 확대될 것으로 예상됨. 따라서 이러한 수요에 부합하는 맞춤형 정주공간 조성전략이 요구됨

Ⅳ. 청양군의 발전전략과 과제

1. 지역산업의 고부가가치화

1) 지역농업 클러스터 육성

○ 청양군은 전형적인 농업지역으로서 지역산업의 고부가가치화를 위해서는 지역농업의 고부가가치화가 필수적이며 이를 위한 전략적 수단으로 지역농업 클러스터 육성이 강조되고 있음

○ 지역농업 클러스터란 일정지역에 특화된 농산물의 생산, 유통, 가공 등과 관련된 주체를 중심으로 산·학·연·관이 유기적인 네트워크를 형성하고 가용자원의 최적이용을 통해 지역농업을 혁신하는 농산업 결집체(농림부, 2004)

○ 지역농업 클러스터는 생산위주의 정책에서 벗어나 가공·유통 등 농산업과 지역의 문화관광 산업을 연계하여 선택과 집중방식의 맞춤농정으로 전환하고 지역핵심 농산업을 중심으로 산학관의 모든 혁신역량을 체계화하여 시너지 효과를 고양하고자 하는 정책임

○ 이런 측면에서 볼 때, 지역농업 클러스터란 새로운 산업이나 산지를 만드는 것이 아니라 클러스터 개념을 바탕으로 기존의 산지를 발전시키기 위하여 클러스터로서의 구성요소나 요소간의 연계성을 보강하는 것이라고 할 수 있음

○ 그러므로 지역농업 클러스터 구축을 위해서는 전략산업과 관련된 구성주체들을 조정·통합할 수 있는 중재자를 중심으로 시스템적으로 운영될 수 있는 효율적인 거버넌스 체계를 구축하고 클러스터 구성주체간의 지식과 정보교류 활성화를 위해 학습커뮤니티를 적극적으로 육성할 필요가 있음

○ 청양군 신활력사업과 소도읍사업은 청양의 대표 특산물인 고추·구기자 산업의 클러스터 육성을 목적으로 이를 위한 기반 구축 사업을 포함하고 있음

○ 따라서 현재 추진되고 있는 소도읍 사업과 신활력사업을 기반으로 농업클러스터 육성을 지속적으로 추진할 수 있는 토대를 마련하는 것이 필요함

○ 지역혁신협의회에 가칭 '고추·구기자산업 혁신위원회'를 구성하고 이를 중심으로 클러스터를 추진하는 것이 필요함

2) 지역특화발전특구 추진

○ 지역농업 클러스터와 연계하여 향토산업 육성 전략의 일환으로 지역특화발전특구를 추진할 필요가 있음

○ 지역특화발전특구란 세계화, 지방화의 시대적 요구에 부응하고 지방중심의 국가균형발전을 달성하기 위해 지방 스스로가 차별화된 자립형 특화발전 전략을 수립할 수 있도록 지원하기 위한 제도임

- 지금까지 전국을 대상으로 한 일괄적인 규제개혁은 다양한 지역별 수요를 반영하기 어려우므로 지방화 시대에 맞추어 "규제도 지역특성에 따라 다를 수 있다."라는 새로운 인식하에 지역특화발전특구제도 도입

○ 현재까지 순창장류산업특구를 포함해서 전국적으로 26개의 특구가 지정되어 운영되고 있으며 이미 긍정적인 효과가 나타나고 있는 것으로 분석됨

- 실제로 순창의 장류산업특구의 경우, 장류관련 매출액이 22% 증가하였고, 고창 복분자산업특구에서는 복분자의 재배면적이 2배로 증가하는 등 가시적인 효과가 나타나고 있는 것으로 조사되었음(지역특화발전특구기획단, 2005)

○ 따라서 청양군에서도 고추·구기자 산업에 관한 한 전국적인 생산·유통의 메카로 거듭나기 위해 지역특화발전특구 제도를 전략적으로 활용할 필요가 있음

2. 매력적인 정주공간 창출

1) 소도읍사업과 연계한 정주환경 정비

○ 주거환경 정비, 공공시설의 공급확대, 주민복지 향상 등을 통한 정주환경 개선은 현재 청양군에서 추진하고 있는 소도읍사업과 연계하는 것이 바람직

○ 소도읍사업과 연계된 정주환경 정비 전략의 세부적인 시책은 아래와 같이 제시할 수 있음

○ 첫째, 지역특성을 고려한 주거환경 정비

- 오랜 역사를 겪으면서 형성된 주거지구는 지역, 사회, 문화 등의 측면에서 개성과 특성을 갖고 있으며 당면한 문제도 다르고 그 해결방안도 다름

- 도심주거지의 경우 수복형 재개발을 추진하고 주택·도로여건이 양호한 주거지는 현재개량방식을 적용하며 고밀개발이 가능한 주거지는 공동주택건설방식을 적용하는 등 지역특성에 맞는 다양한 주거환경 정비방식 활용

○ 둘째, 공공시설 및 공동이용시설 확충

- 지역내 공공시설 및 공동이용시설은 그 고유한 기능 외에 커뮤니티센터로서 지역주민의 교류와 사회학습의 장으로 활용할 수 있고 또한 지역 주민조직이나 관련 단체들이 주관하는 행사의 장으로 활용 가능하므로 이의 확충이 필요함

- 지역 커뮤니티의 복원과 활성화를 위해서는 공공시설의 공급확대 뿐만 아니라 지역 주민의 자발적인 참여를 촉진할 수 있는 다양한 소프트 프로그램 개발이 필요

○ 셋째, 청장년층 정착유도와 노년층의 생활복지 증진

- 이농현상으로 인한 지역인구의 지속적 감소와 고령화가 계속되고 있는 농촌지역 주민들이 도시지역과 유사한 편익과 서비스를 향유할 수 있는 정주환경 마련이 필요

- 특히, 청장년층의 정착을 유도하고 노년층의 생활복지를 증진시키기 위한 주민 생활복지를 향상시키는 방안이 요구됨

2) 도시민을 위한 주거공간 조성

○ 최근 농촌의 역할이 농업생산에서 생활·경제활동 공간, 환경 및 경관공간으로 확대되면서 농촌의 중요성이 재인식되고 있음

- 소비자들의 생활패턴 다양화로 전원생활 선호 및 고품질의 안전농산물과 건강식품에 대한 수요증가로 이와 연계된 농어촌 체재 및 체류 증가가 예상됨

- 인구의 노령화 추세가 가속화됨에 따라 은퇴자 등 노령인구가 쾌적하게 노후생활을 보낼 수 있는 공간으로서 농촌의 기능이 새롭게 부각되고 있음

○ 특히, 청양군과 같이 쾌적한 자연환경을 보유하고 있는 농촌지역은 농촌에 체재하거나 정주를 희망하는 도시민을 유치하기에 매우 적절한 지역임

○ 청양군은 행정중심복합도시가 조성될 경우 5도2촌의 최적지로 부상할 것으로 전망됨에 따라 다양한 농촌 체재·정주 수요가 확대될 것으로 예상

○ 도시민의 다양한 농촌 체재·정주유형에 부합하는 맞춤형 정주공간 조성전략이 요구됨

- 농촌체험관광 및 주말전원생활 수요에 부응하는 농촌 체재형 정주공간 및 취업형, 노후 생활형, 도시 출퇴근형 등과 같은 유형의 농촌 정주공간을 전략으로 조성할 필요가 있음

○ 또한 도시민의 농촌정주에 필요한 사항을 종합적·체계적으로 지원하기 위해 전담조직과 인터넷 종합정보망 구축·운영

<표 4-1> 도시민의 농촌 체재 · 정주유형

구분		주요내용
농촌 체재형	농촌체험관광형	도시에 거주하면서 주말에 농촌지역을 방문하여 농사, 전통문화 등을 체험
	주말전원생활형 (Second House)	도시에 거주하면서 농촌지역에 별도의 전원주택을 보유하고 별장으로 이용하거나 주말농장으로 운영
농촌 정주형	취업형	도시에 거주하다가 농어업 또는 2·3차 산업에 종사할 목적으로 농촌으로 이주
	노후생활형	직장 은퇴후 노후생활을 농촌에서 전원생활을 하면서 지낼 목적으로 농촌에 이주
	도시출퇴근형	생계수단은 도시에 있으나, 낮은 집값, 전원생활 향유 등을 목적으로 농촌에 정주하면서 도시로 출퇴근
	기타형	각급학교 · 대안학교 취학, 휴양 · 치료 등을 목적으로 농촌으로 이주

자료 : 농어업 · 농어촌특별대책위원회(2005).

3. 농촌관광지로서의 매력도 제고

1) 차별화된 농촌관광 프로그램 마련 · 보급

○ 지역의 고유 자원을 활용한 차별화된 지역발전 전략수립이 강조되면서 대부분의 낙후지역은 청정한 자연환경을 지역의 경쟁요소로 인식하고 이를 상품화하여 도시의 소비자를 지역으로 이끌어 들이기 위한 농촌관광 활성화 전략을 추진하고 있음

○ 이런 측면에서 볼 때, 낙후지역은 도시 소비자를 유인하기 위한 새로운 형태의 경쟁환경에 직면해 있음. 이러한 상황에서는 결국 지역에서 제공하는 서비스(농촌관광 프로그램)가 얼마나 고객(도시 소비자)의 수요를 잘 반영하면서 다른 지역의 그것과 차별화 되느냐가 가장 중요함

○ 하지만 현재 농림부를 포함해서 행자부, 해양수산부, 문화재청 등 다양한 부처에서 농촌관광을 활성화하기 위한 다양한 시책사업이 추진되고 있지만 대부분의 사업내용이 유사해 지역간 · 사업간 차별성이 미약한 실정임

○ 따라서 청양군에서는 다른 지역에서 추진하는 농촌관광 프로그램을 단순히 답습하기 보다는 청양의 인지도를 각인시킬 수 있는 차별화된 농촌관광 프로그램의 개발 및 보급이 절실히 요구됨. 이를 위해 우선적으로 청양군 신활력사업의 일환으로 추진하고 있는 Green-Come 운동의 적극적 추진이 요구됨

2) 지역 어메니티 자산의 보전 및 발굴·활용방안 마련

○ 어메니티 자원은 경제적 가치를 지닌 자원으로 새롭게 인식되고 있어 지역활성화의 원동력일 뿐만 아니라 새로운 부가가치 창출의 원천으로 재인식되고 있음. 이로 인해 낙후지역에서는 어메니티 자원이 지역의 새로운 성장동력으로 활용되고 있음

- 어메니티 자원은 주민의 삶의 질을 향상시키고 나아가 지역내 산업활동과 연계됨으로써 주민의 소득향상 및 지역경제 활성화에 기여하고 있음

○ 어메니티 자원은 유·무형의 자산을 포괄하는 개념으로서 크게 자연생태자원, 문화자원, 사회자원으로 구분되며 각각의 세부 내용은 아래 표에 제시되어 있음

○ 청양군이 보유하고 있는 쾌적하고 아름다운 자연생태자원, 향토문화자산을 발굴하여 이를 지역주민의 실질적인 소득증대에 연계될 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함. 아울러 어메니티 자원의 지속적인 유지·보전방안도 마련해야 함

<표 4-2> 어메니티 자원의 유형 구분

구분	주요내용
자연생태자원	· 환경자원과 자연경관자원을 포괄 · 환경자원 : 맑은 물, 소음이 없는 환경, 자연의 소리 등 · 자연경관자원 : 산림·하천·해안경관, 특이지형 등
문화자원	· 역사자원과 문화경관자원을 의미 · 역사자원 : 문화재, 인물스토리, 전설, 역사적 사건 등 · 문화경관자원 : 농업경관, 마을경관 등
사회자원	· 상품자원과 문화활동으로 구분 · 상품자원 : 농특산물, 유기 농산물 등 · 문화활동 : 축제, 노동교류활동 등

자료 : 서천군(2005)의 내용 수정·정리.

4. 지역정체성 확보를 통한 장소마케팅 전략 추진

1) 장소마케팅의 개념과 필요성

○ 장소마케팅이란 용어는 1980년대 유럽의 도시와 관련하여 처음 등장하였으며, 장소를 관리하는 개인이나 조직에 의해 추구되는 일련의 경제적·사회적 활동을 포함하는 현상으로 기업가·관광객·주민들에게 매력적인 장소가 되도록 하기 위해 지리적으로 규정된 특정한 장소의 이미지를 판매하기 위한 다양한 방식의 노력으로 정의됨

○ 상품이 경쟁자의 것과 비슷한 상황에서 다른 경쟁자와 차별화되기 위해서는 그 상품 고유의 독특한 정체성(identity)을 부여하는 것이 매우 중요함. 이와 마찬가지로 현재 비슷한 상황에 놓여 있는 지방자치단체들이 다른 지역과의 경쟁에서 우위를 확보하고 나아가 지역활성화를 위해서는 지역고유의 정체성를 확보하는 것이 가장 중요한 과제라고 할 수 있음

- 특히, 새로운 지역균형발전정책의 패러다임 하에서는 지자체간의 선의의 경쟁은 불가피하게 되었음. 그러므로 지자체의 자립기반강화와 생존전략차원의 경영전략을 고객중심(기업/주민/방문객)으로 개편하여, 삶의 질이 높은 매력적이고 개성 있는 지자체를 만드는데 장소마케팅전략 도입이 필요함

2) 장소마케팅 추진방안

○ 장소마케팅에 있어 가장 중요한 부분은 무엇을 누구에게 판매할 것인가를 결정하는 것임. 그러므로 청양군 장소마케팅 계획을 세우기 위해서는 가장 먼저 청양군이 가지고 있는 자산에 대한 체계적인 분류 및 분석 작업을 통한 지역자산의 재평가작업을 통한 차별화된 마케팅 컨셉을 설정하는 것이 필요함

- 즉, 청양군이 무엇을 얼마나 가지고 있는가에 대한 냉철한 평가가 가장 중요하다고 할 수 있음. 단순한 하드웨어적인 사회간접자본 외에도, 자연적 자산, 문화적 자산, 사회적 자산, 산업자산 등에 대해 재평가를 실시해야 함

○ 장소마케팅의 추진은 온라인을 통한 마케팅, 지역특성을 반영한 로고, 색채 등을 포함한 명함, 브로슈어 등 매체를 활용한 마케팅, 축제 및 이벤트를 통한 마케팅 등 다양한 방법을 통해 이루어져야함

○ 장소마케팅은 지역의 주력산업, 주민생활, 문화적 측면의 접목을 통한 통합적으로 추진되어야 하므로 청양군에서는 마케팅 전담부서를 만들어, 총체적인 장소마케팅을 지휘할 필요가 있음

Ⅴ. 결론 및 정책제언

○ 오늘날 지역균형발전정책은 한정적인 공간정책에서 국가발전정책으로, 지역간 균등발전보다는 개성적 지역발전역량 구축으로, 폐쇄적 공간배분전략에서 개방적 가치창출 전략으로 정책기조가 전환되고 있음

○ 특히, 낙후지역 활성화를 위해서 신활력사업을 통한 지역성장 동력 창출, 소도읍 육성을 통한 거점지역 기능 확보, 농산어촌 마을종합개발을 통한 자립기반 조성 등 다양한 유형의 시책이 지역균형발전정책의 일환으로 추진되고 있음

○ 이러한 최근의 지역균형발전정책은 지역 고유자원을 활용한 내생적 발전전략과 선택과 집중전략, 상향식 계획수립 과정을 중요시 하며 내용적으로는 물리적 환경개선보다는 주민의 삶의 질 개선을 강조하고 있음

○ 최근 청양군은 낙후지역 육성을 위해 추진되고 있는 신활력사업, 소도읍육성사업, 농촌마을종합개발사업 등 다양한 정부시책의 수혜자로 부상하고 있어 낙후지역 육성정책의 시험무대라고 할 수 있음

○ 청양군의 지역개발사업은 아직 시행초기 단계이므로 그 효과에 대한 평가는 적절하지 않음. 하지만 최근의 지역개발정책 추진동향과 사업내용이 부합하느냐 하는 측면에서 살펴보면 전체적인 개발방향이 적절하다고 할 수 있음

○ 하지만 지역 내부적으로는 차별화된 사업을 발굴했다고 하지만 전국적인 측면에서는 차별성이 미흡한 면이 있고 또한 지역개발사업이 추진되는 지역과 배후지역간의 연계성 및 고추·구기자 등 지역의 대표산업과 다른 산업의 연계발전 전략이 미흡함

○ 이러한 문제는 효율적인 추진체계 마련을 통한 추진방법상의 차별화와 지역의 장기적 발전전략을 구체화하는 종합적인 발전계획을 마련하는 것으로서 해결할 수 있을 것으로 전망됨

○ 최근에는 농촌지역에 대한 국민적 인식이 재정립되면서 농촌성과 농촌어메니티 자원의 중요성이 강조되고 또한 농촌관광에 대한 수요가 지속적으로 확대될 것으로 전망되고 있어 가장 농촌다운 농촌의 특성을 보유한 청양군은 새로운 발전의 전기를 맞이하고 있음

○ 아울러 청양군은 서해안 고속도로 개통 및 대전-당진 고속도로 건설 등으로 광역적 접근성이 개선되고 행정중심복합도시의 최인접 배후지역으로 부각되면서 발전 가능성이 높아지고 있음

○ 이러한 여건 변화에 효율적으로 대응하고 장기적인 지역발전을 유도하기 위한 청양군의 발전전략과 과제를 제시하면 다음과 같음. 첫째, 전형적인 농업지역인 청양군의 지역산업 고부가가치화를 위해서는 지역농업 클러스터 육성과 지역특화발전특구 등을 활용한 향토산업 육성 전략이 요구됨

○ 둘째, 지역주민의 삶의 질을 개선하기 위한 매력적인 정주공간 뿐만 아니라 도시민의 다양한 농촌 체재·정주유형에 부합하는 맞춤형 정주공간 조성전략이 필요함

○ 셋째, 지속적으로 증가하는 농촌관광 수요를 적극적으로 수용할 수 있도록 농촌관광지로서의 매력도를 제고하기 위해 차별화된 프로그램을 마련하고 지역 어메니티 자산의 효율적인 활용방안과 적극적인 보전방안을 함께 마련해야 함

○ 마지막으로, 지자체간의 선의의 경쟁이 불가피한 상황에서 지속적인 지역발전을 추진하기 위해서는 지역의 고유한 정체성을 바탕으로 지역의 새로운 창조성을 판매하여 지역경제 활성화를 도모하는 장소마케팅 전략을 적극적으로 추진해야 함

참 고 문 헌

국가균형발전위원회·산업자원부(2005), 2005년도 국가균형발전계획에 관한 연차보고서.

김용웅 외(2003), 지역발전론, 한울아카데미.

김정호 외(204), 지역농업클러스터의 형성과 발전방향, 한국농촌경제연구원.

농림부·국정홍보처(2004), 농촌관광에 대한 도시민의 선호도 조사 보고서.

농어업·농어촌특별대책위원회(2005), 농·도생상을 위한 농어촌 복합생활 공간 조성방안.

농정연구센터(2004), 농촌개발의 종합적 전략에 관한 연구.

박시헌 외(2003), 우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안, 한국농촌경제연구원.

송미령 외(2004), 농산촌 테마관광 종합타운 조성사업 실시계획, 한국농촌경제연구원.

지역특화발전특구기획단(2005), 1차 지정 지역특구의 6개월간 성과(보도자료).

충남발전협의회·충남발전연구원(2005), 행정중심복합도시 건설에 따른 충남지역 발전방안 자료집.

전영옥(2003), 농촌활성화를 위한 농촌어메니티 정책의 방향, 삼성경제연구소 Issue paper.

청양군(2000), 21세기 청양군 장기발전계획.

청양군(2004), 청양 통계연보.

청양군(2005a), 파워7갑 특화사업계획서.

청양군(2005b), 청양읍 종합육성계획 제안서.

청양군·농업기반공사(2005), 충청남도 청양군 서정권역 농촌마을종합개발사업 기본계획서.

청양대학(2005), 청정청양 "LOHAS" Green21 포럼(안).

한국농촌경제연구원(2003), 우리나라 농촌관광 발전방향 및 방안.

지속가능한 발전 차원에서 본 국가균형발전정책의 평가[1)*]

Ⅰ. 서론

○ 참여정부 들어 행정중심복합도시를 비롯하여 기업도시, 혁신도시, 3개의 경제자유구역, 제주국제자유도시, J-프로젝트 등 수많은 종류의 도시들이 지역균형발전과 지역경쟁력 강화를 위한 방안으로 전국에 걸쳐 동시에 추진

○ 분권·분산·분업의 3분 정책의 추진에 따라 지방자치단체와 지역 주민의 지역발전에 대한 관심이 제고되면서 이러한 대규모 개발사업의 유치를 위한 지방자치단체간의 경쟁이 더욱 격렬해지고 있음. 해당 지역 내에 대규모 개발사업을 유치하는 것은 곧 지역의 발전이라는 믿음 때문임

○ 정부는 국가균형발전이 핵심적인 국정과제로 채택하고 지역균형발전을 위한 법적, 조직적, 재정적인 지원방안을 마련하여 추진력을 뒷받침하고 있음. 국가균형발전특별법을 제정하고, 국가균형발전위원회를 법적 기구로 편성하였으며, 균형발전특별회계를 만들어 운영하고 있음

○ 이에 따라 그동안 사안에 따라 부처별로 추진해왔던 각종 지역균형발전 시책들이 국가의 핵심과제로 등장하고 추진력까지 갖추게 된 것은 우리나라 지역정책에서 획기적인 변화라 할 수 있음. 또한 지방정부 차원에서도 지역발전과 지역산업에 대한 관심이 본격화되고 지방정부와 지역내 다양한 주체들이 지역발전의 주체로서 등장하기 시작하였다는 것은 매우 의미있는 일이라 할 수 있음

1)* 본 원고는 한국정책학회 2005년 추계학술대회에서 발표한 [지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가]를 수정·보완한 글입니다.

○ 이러한 노력에도 불구하고 그동안 추진해 온 각종 지역균형발전 정책이 과연 기대하는 효과를 가져올 것인가에 대해서는 우려섞인 시각이 많음.

○ 지역정책은 특성상 이동불가능한 공간을 대상으로 하기 때문에 대상지역 선정에 따라 상대적 수혜지역과 피해지역간의 인식의 차이는 불가피한 요소이며, 실제 지역균형발전정책에 대한 대부분의 비판은 지역간 배분문제를 둘러싼 갈등에서 기인하는 것도 사실임. 수도권 규제를 둘러싼 수도권/비수도권간의 갈등, 신활력지역, 기업도시, 혁신도시, 각종 특구의 입지선정을 둘러싼 지역간 경쟁과 갈등 등이 이러한 측면을 반영하고 있음

○ 그러나 좀 더 본질적으로는 지역균형발전정책이 외형적으로는 대규모 개발사업의 형태를 띠게 되면서, 지역균형발전정책에 대한 우려의 근저에는 과연 지방의 지속가능한 발전을 보장할 수 있을 것인가에 대한 회의가 내재되어 있음

○ 과연 대규모 개발사업을 유치하여 특정 목적의 도시를 구상하고 건설하기만 하면 그 지역이 발전하게 될 것인가? 기존 지역과 새롭게 개발될 도시가 공존할 수 있을 것인가? 그리고 도시를 구성하는 각 요소들은 무엇인지, 기존지역이 지닌 요소들을 어떻게 활용할 것인가?, 건설된 도시는 누가 운영하고 지역주민들이 어떻게 참여할 것인가? 이러한 근본적인 문제에 접근하지 않는 한 지역균형발전을 위한 대규모 도시개발사업은 지방에 거대한 콘크리트 덩어리를 만드는 것에 불과하며, 거대한 부동산 개발사업을 벌이는 것에 불과할 수 있기 때문임

○ 이 글에서는 국가균형발전이라는 명분으로 추진 중인 각종 대규모 도시개발사업에 대해 지속가능성이라는 기준을 통해 추진논리와 문제점을 평가해 보고자 한다. 이를 통해 지방에서 전개되고 있는 대규모 국책개발사업이 지속가능한 발전을 위해서는 어떠한 방향으로 계획되고 개발, 운영되어야 할 것인가에 대한 정책방안을 제시하고자 함

Ⅱ. 지속가능한 발전에 대한 개념과 측정 지표

1. 지속가능성의 개념과 구성 요소

○ 지속가능한 발전은 1980년대 중반이후 등장한 개념으로 현 세대의 자원과 환경이 과도하게 개발되어 미래세대의 후생과 복지를 위협하지 않도록 배려하는 개발이라 할 수 있음

○ 이러한 개념은 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED, world commission on environmental and development)가 『우리의 공동 미래』(Our Common Future, 일명 Bruntland 보고서)를 출간하고 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의가 이 개념을 정식으로 채택하면서부터 정치, 경제, 사회 등 전분야에서 정책을 수립하는 데 가장 우선적으로 고려해야 할 개념으로 자리를 잡아가고 있음

○ 『우리의 공동미래』에서는 지속가능한 발전은 "미래세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력과 여건을 저해하지 않으면서 현세대의 필요를 충족시킬 수 있도록 하는 발전"으로 정의하고 있음(WCED, 1987). 반면, 지방정부참여를 위한 국제위원회(ICLEI)는 지속가능한 발전을 "어떤 사회가 시스템 자체의 존립가능성을 위협받지 않는 범위 내에서 기본적인 환경적, 경제적, 사회적 서비스를 모든 이에세 제공해주는 발전"으로 규정하고 있음

○ 이러한 개념정의에서 지속가능한 발전은 현 세대의 필요를 위해 불가피하게 발전을 하되, 미래 세대가 활용할 환경용량을 초과하지 않는 범위 내에서 발전이 이루어져야 한다는 것을 의미

○ 이러한 관점은 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 더욱 구체화되었음. 리우선언과 함께 채택한 의제 21(Agenda 21)에서는 지속가능한 발전을 "현재 및 미래세대의 발전적 필요와 환경적 필요가 동등하게 충족되는 것"으로 정의하고 있음

○ 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서는 리우선언 이후 지속가능한 발전에 대한 관심과 요청을 반영하여 요하네스버그선언문과 의제21의 구체적 실천계획인 이행계획을 채택하였음. 이 선언에서는 경제성장과 환경보전, 사회복지의 조화를 각 국가가 21세기 국가발전전략으로 삼을 것을 권장하는 내용을 담고 있음(이용우・윤양수, 2003)

○ 지속가능한 발전의 개념은 전문가에 따라 상이하게 정의할 수 있지만, 기본적으로는 발전의 당사자인 현세대의 과도한 개발을 억제하고 발전의 논의에서 고려하지 못했던 환경, 보전, 미래세대, 공익 등을 고려하는 발전을 이루어야 한다는 것이 기본적인 취지라 할 수 있음

○ 이런 측면에서 보면, 지속가능한 발전은 '환경과 경제, 보전과 개발, 현세대와 미래세대, 사익과 공익 등이 상호균형을 이루면서 상생하는 방식으로 이루어지는 발전을 의미한다'고 볼 수 있음(조명래, 2004). 그러나 이러한 개념은 관념적이고 선언적이기 때문에 현실에 적용하는 데는 상당한 논란과 어려움이 따르고 있음

○ 구체적으로는 발전과 환경 중 무엇을 우선적으로 고려할 것인가?, 환경이 발전의 전제조건인가 아니면 양자의 조화를 추구하는가?, 미래 세대가 수용할 수 있는 현 세대의 발전이나 개발수준을 어떻게 정의할 것이며[2] 미래세대의 동의를 어떻게 구할 것인가? 등에 대해 구체적인 기준이나 원칙을 제시해주기가 어렵기 때문임

○ 이러한 원칙과 기준이 정립되어야 지속가능한 발전의 개념이 실제 정책을 수립하고 채택하는 과정에서 유용하게 활용될 수 있

2) 미래세대가 그들의 필요를 충족시킨다는 것은 그들이 충분한 자본을 지니게 되는 것을 의미하고, 이는 인공자본, 자연자본, 인적 자본, 사회적 자본을 어떻게 규정하는가에 달려있다. 생태경제학자들은 자연자본 및 기타자본이 서로 대체가능하지 않다고 보는 반면, 환경경제학자들은 자본의 대체가능성을 인정하고 있다. 이러한 인식차이는 지속가능한 발전을 측정하는 지표를 어떻게 설정할 것인가에서 중요한 쟁점이 된다(정연근, 2004 참조)

음. 이러한 문제는 지속가능한 발전의 개념을 구체적으로 분해함으로써 부분적으로 해소할 수 있음

○ 지속가능한 발전은 크게 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있음. 환경(자연 혹은 생태)적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 사회적(혹은 조직적)의 지속가능성 측면임

○ 환경적 지속가능성은 환경의 본래의 질과 상태가 유지되고 생태계가 파괴되지 않는 범위 내에서 발전을 이루는 것임. 반면, 경제적 지속가능성은 인간의 기본적인 욕구를 충족하기 위한 경제활동이 현세대 뿐만 아니라 미래세대까지 지속될 수 있도록 발전이 되어야 한다는 것임. 사회적 지속가능성은 사회계층적, 공간적 갈등이 최소화되고 격차가 축소될 수 있도록 발전이 이루어져야 한다는 것임

○ 이승일(2000)은 지속가능한 발전을 위해 고려되어야 할 세 가지 중요한 요소로 '보전을 위한 환경', '성장을 위한 경제', '형평을 위한 사회' 등을 들고 있음

○ 세 가지 요소들은 각기 상이한 이념을 지니고 있음. 우선 환경측면에서는 환경적, 생태적 지속성(environmental, ecologocal sustainability)임. 환경이 우리 인류에게 자연자원을 공급할 수 있는 능력과 환경오염물질의 자정능력 범위 내에서 발전을 이룩해야 함

○ 둘째, 경제적 측면에서는 효율성(effciency)임. 에너지, 물 등과 같이 사람이 살아가는 데 꼭 필요한 각종 자원을 최대한 효율적으로 공급하되 공급 위주가 아닌 수요관리정책으로의 전환이 필요함

○ 셋째, 사회적 측면에서는 형평성(equality)임. 시간적으로는 미래세대의 발전가능성, 그리고 공간적으로는 국가내와 국가간의 빈부격차 등을 줄여가야 함

○ 그러나 환경, 경제, 사회의 모든 요소에 대해 한계용량을 선정하고 이를 기초로 정량적으로 측정하고 지속가능한 발전을 위한 목표를 선정하는 것은 실제 상당히 어려운 일임(이승일, 2000)

○ 왜냐하면 실제 상황과 시간의 경과에 따라 목표가 변화할 수 있기 때문임. 따라서 지속가능한 발전의 개념 자체를 기준으로 설정하기보다는 이를 달성하기 위한 요소들을 세분화한 다음 이에 기초하여 기본적인 원칙을 정립해 가는 것이 중요함

○ 여기에는 앞서 살펴본 3가지 요소들을 활용할 수 있을 것임. 각 공동체별로 합의에 의하여 상황에 맞도록 지속가능한 발전의 목표를 선정하고 이를 실천해 가야 하는 것임

2. 지속가능한 발전에 대한 선행 연구의 동향

○ 지속가능한 발전에 대한 인식이 확대되면서 이러한 개념을 실제 국토개발이나 도시관리에 어떻게 적용하여 활용할 것인가에 대해 많은 연구가 진행되어 왔음. 이러한 연구는 그동안 급속한 경제개발과정에서 과도한 개발과 개발의 집중, 그로 인한 지역간, 사회계층간 격차가 확대되고 과도한 환경파괴에 대한 우려가 급증되면서 나온 것이라 할 수 있음. 기존 연구들은 크게 세 가지로 유형화할 수 있음

○ 가장 우선적으로는 지속가능한 발전의 개념에 입각하여 우리나라 국토계획이나 토지이용체계를 재평가하고 발전방안을 제시한 연구들을 들 수 있음

- 박헌주(2001)은 지속가능한 발전의 개념에 입각하여 현재 국토의 관리와 이용체계의 문제점을 분석하고 의제 21을 실현하기 위한 지속가능한 국토이용체계 구축방안을 제시하였음

- 이용우 · 윤양수(2003)은 환경성, 효율성, 형평성이라는 지속가능한 발전의 원칙을 통해 국토관리전반의 문제점을 분석하고, 지속가능한 국토관리를 위한 추진전략을 제시하였음

- 조명래(2004)는 지속가능한 발전의 개념을 분석하여 지속가능한 토지이용의 조건을 도출하고 이를 기준으로 현행 토지이용제도의 문제점을 분석하고 지속가능한 토지이용제도의 구축방안을 제시하였음

○ 둘째로는 지속가능한 발전의 개념을 분해하여 각 요소들을 평가하기 위한 지수나 지표를 개발하는 연구들임

- 평가지수나 지표를 개발하기 위한 평가항목으로는 앞서 살펴본 바와 같이 지속가능성을 크게 환경적 측면, 경제적 측면, 사회적 측면 등 세 가지로 구분하는 경우가 많음(이승일, 2000; 조명래, 2004, 이용우·윤양수, 2002 등).

- 반면, 정대연(2003)은 지속속가능한 발전을 자연, 경제, 인구, 문화, 기술, 사회구조 등 여섯 가지 부문으로 나누고 있으며, Chung(2002)은 사회적 측면, 환경적 측면, 경제적 측면, 제도적 측면으로 구분하고 있음

○ 평가항목들을 이용하여 평가지표를 개발하는 연구도 활발하게 진행되고 있음

- 이용우·윤양수외(2004)는 국토개발의 지속가능성을 측정하고 평가하기 위한 지표를 개발하였음. 이 연구에서는 국토개발지표를 토지이용, 환경보전, 생활환경, 지역개발, 교통 및 자원관리로 나누어 국토개발과 관련된 종합적인 지표를 도출하였음

- 정연근외(2004)는 정책당국자가 주요 의사결정할 때 활용할 수 있도록 지속가능 발전지수를 사회, 환경, 경제, 제도적인 측면으로 구분하여 도출하였음

- 또한 정연근(2004)은 동북아 지역의 국가실정에 적합한 지속가능발전지표(SDIs: sustainable Development Indicators)를 개발하고 이 지수를 국가별 지속가능발전지표 비교연구를 통하여 지속가능발전 정도를 평가하였으며, 오영석 등(2004)은 지속가능한 발전의 개념을 지역사회 차원에서 적용하기 위해 지방자치단체의 사회용량을 조사하기 위한 항목을 도출하였음

○ 셋째로는 지속가능한 발전의 개념을 활용하여 실제 국토개발이나 도시관리를 위한 원칙과 기준을 정립하기 위한 연구들임

- 이승일(2000)은 지속가능한 발전을 위한 도시계획법 개정방안을 제시하였으며, 임회지(2001)는 지속가능한 도시조성을 위한 기존의 도시개발정책의 한계를 지적하고 커뮤니티에 입각한 신전통주의적 계획기법의 활용방안을 제시하음

- 고순철(2002)는 지속가능한 지역사회개발의 개념을 정립하고 이를 실현하기 위한 영역별 과제를 도출하였음

○ 본 연구에서는 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성 등의 세 가지 요소들이 지속가능한 발전을 구성하는 요소로 파악하고, 이를 기준으로 세부 평가지표를 개발하기 보다는 각 요소들이 궁극적으로 추구하고자 하는 이념에 입각하여 대상사업을 평가하고자 한함

○ 이 이념을 기준으로 국가균형발전사업이 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성 등 지속가능발전의 3가지 요소를 어느 정도 충족시키고 있는가를 평가하는 것임

Ⅲ. 국가균형발전을 위한 대규모 개발사업의 현황과 제도 분석

1. 국가균형발전 정책과 대규모 개발사업

1) 국가균형발전 과제와 개발사업의 관계

○ "지방분권과 국가균형발전"은 참여정부가 출범하면서 제시한 12대 국정과제 중 가장 핵심적이고 대표적인 과제 중의 하나임. 이 과제는 다시 지방분권과 국가균형발전으로 구분될 수 있으며, 참여정부는 국가균형발전이라는 목적을 달성하기 위해 지역별 특성화 발전, 지방대학 육성, 행정중심복합도시 건설 등의 정책 프로그램을 추진하고 있음

○ 이러한 정책 프로그램을 추진하는 기구로 [국가균형발전위원회]라는 대통령 자문 기구가 구성되었으며, 이 위원회는 국가균형발전을 위해 다음의 표와 같은 16개 정책과제를 수행하고 있음

○ 국가균형발전위원회가 주도하여 추진 중인 16개 과제에는 지역혁신체계의 구축과 지역산업의 육성과 같이 지역의 혁신 및 발전역량을 제고함으로써 지역발전을 유발하기 위한 정책들이 중심을 이루고 있음

○ 그러나 수도권 지역에서 지방으로 이전하게 될 중앙행정기관, 공공기관 및 대기업을 수용하고 새로운 지역발전과 혁신의 창출원을 조성하기 위한 목적으로 다양한 물리적 개발사업을 동시에 포함하고 있음

○ 여기에는 신행정수도후속대책으로 추진되고 있는 행정중심복합도시(행정중심복합도시건설을위한특별법), 지방이전 공공기관을 중심으로 건설되는 혁신도시(국가균형발전특별법), 국토균형발전

및 경제활성화 목적으로 추진되는 기업도시(기업도시개발특별법), 각 지역의 특색있는 발전을 목적으로 하는 지역특화발전특구(지역특화특구발전법) 등이 있음

○ 이 사업들은 기존의 국토의계획및이용에관한법률이나 개발에 관한 법률을 따르기보다는 개발사업마다 특별법을 제정하여 일반법률보다 더 많은 각종 지원이나 규제완화 혜택을 부여함

○ 그 외에도 국가균형발전계획과 관련된 정책에는 물리적인 개발을 주된 내용으로 하지는 않지만 사업내용에서는 개발사업의 성격을 띠는 사업들이 포함되어 있음

○ 대덕R&D특구특별법에 의해 추진되는 대덕특구 개발사업, 국가산업단지의 혁신 클러스터화 사업, 농·산·어촌의 낙후지역을 대상으로 하는 신활력지역 개발사업, 수도권 규제의 일환으로 추진되는 발전정비지구 지정사업 등이 그것임

○ 국가균형발전을 위한 16개 핵심과제와 이와 관련된 도시개발사업을 요약하면 아래의 <표1>과 같음

<표 1> 국가균형발전 16개 핵심과제와 도시개발사업

분 야	핵심과제	관련부처	도시개발사업의 내용 및 현황
1. 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화	① 지역혁신체계 구축 및 운영지원	산자부 시도	지역혁신협의회 운영
	② 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발	교육부, 시·도	지방대학 육성 프로그램 운영
	③ 신산학협력 모델의 정립 및 확산	교육·산자·과기·정통·문광·노동부, 중기청	산학연 중심대학 지정 육성
	④ 대덕 R&D 특구 육성	과기·산자부, 중기청, 대전시	대덕 R&D 특구육별법 제정, 대덕특구개발
	⑤ 국가산업단지 혁신 클러스터화 추진	산자부	6개 국가공단 혁신 클러스터 시범사업 추진 산업단지 혁신 클리스터 육성
2. 자립형 지방화를 위한 지역산업 육성	⑥ 지역전략 산업의 진흥	산자부	4개·9개 지역산업 진흥사업의 특성화 및 지역혁신 시스템화 추진
	⑦ 문화·관광 자원을 활용한 자립형 지역개발	행자·문광·건교부	지역의 특성화된 문화·관광자원을 활용한 지역개발
	⑧ 낙후지역 개발방안 수립	행자·건교·농림·해수·산자	농·산·어촌형 RIS 구축 등 신활력지역 개발방안 수립
3. 국가균형 발전을 위한 제도적 기반 확립	⑨ 국가균형발전 5개년계획 수립	20개 부처 및 시·도	지역혁신발전5개년계획 및 시행계획 수립, 각종센터건립사업 추진
	0 특별회계 운영 및 제도개선	예산처, 시도	지역개발특별회계를 통해 각종개발사업 지원
	1 국가균형발전사업 평가체제 확립	전부처, 시도	평가와 예산의 연계
	2 지역특화발전 특구 추진	재경부	지역특화발전특구법 제정, 각지방별 특구신청
4. 국토 및 수도권의 계획적 관리	3 신국토구상 수립·추진	건교·산자·재경부	신국토구상에 대규모 개발사업 반영
	4 수도권의 계획적 관리 방안 수립	건교·재경·산자부	수도권 규제의 합리화 및 발전정비지구 지정 예정
	5 공공기관 지방이전	건교·교육부, 기예처, 시도	177개 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
	6 수도권 기업의 지방이전	산자·건교·재경부	수도권 기업의 지방이전 재정지원 강화

*출처 : 한국토지공사(2005)를 수정 보완,

2) 국가균형발전 정책 추진을 위한 대규모 개발사업의 종류

(1) 행정중심복합도시 건설사업

○ 중앙행정기관의 이전을 통해 충청권에 신행정수도를 건설하고자 했던 계획이 신행정수도건설특별법의 위헌판결 이후, 2004년 12월 23일 국회는 '신행정수도후속대책 및 지역균형발전 특별위원회'를 구성하고 여야 합의를 거쳐 [신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법]을 마련

○ 이 법에 따라 후속대책위원회와 후속대책기획단이 '행정중심복합도시 건설추진위원회'와 '행정중심복합도시 건설추진단'으로 개편되었고, 사업시행자인 한국토지공사는 '행정중심복합도시건설사업처'와 '행정중심복합도시건설사업1단'과 '2단'을 설치하여 사업을 추진하고 있음

○ 지난 5월 24일 건설교통부장관은 연기·공주지역에 행정중심복합도시 예정지역으로 2,212만평, 주변지역으로 6,769만평을 지정·고시하였음. 이로써 충청권에 분당신도시의 약 4배에 이르는 면적에 인구 50만명을 목표로 하는 새로운 신도시 건설이 시작되었음

(2) 혁신도시 건설사업

○ 참여정부가 구상하고 있는 "혁신도시"란 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관을 매개로 지방도시에 건설되는 도시임. 수도권에서 이전하는 공공기관을 성격별로 묶어 지방에 집단으로 이전하고 이전지역에 기업과 연구소를 유치하여 지역의 특화발전을 선도하는 도시이자 지역의 혁신거점으로 육성한다는 구상임

○ 지방으로 이전하는 공공기관은 각 지방의 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특성을 고려하여 가능한 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있도록 지역을 결정하였음

○ 이에 따라 수도권에 소재하는 268개 공공기관 중 수도권 입지가 불가피한 기관을 제외한 177개를 지방으로 이전하게 되었으며, 이들이 이전하는 지역에 건설되는 혁신도시들은 수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설됨

○ 도시형태는 기존도시 재개발, 신시가지형, 독립 신도시형 등으로 유형화할 수 있다. 이 도시들은 2007-2010년 이내에 지방자치단체와 협약을 맺고 도시건설 및 이전 준비 작업을 거쳐 2012년에 이전을 완료한다는 구상임

(3) 기업도시 건설사업

○ 기업도시란 제조업·관광업 등 산업입지와 경제활동을 위해 민간기업 주도로 개발된 도시로서, 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택·교육·의료·문화 등 자족적 복합기능을 가진 도시(건설교통부, 2004)임

○ 이 도시는 기존의 주택신도시나 산업단지에 비해 주사업자가 민간기업으로 민간주도로 추진하고 있다는 점(기업주도), 산업, 주거, 교육, 문화 등 복합기능을 지닌 도시(복합도시), 규모나(일정규모이상) 기능면에서 자족적인 도시(자족도시)의 특성을 지니고 있음

○ 당초 기업도시는 2003년 10월 17일 전경련이 투자활성화와 국가균형개발을 촉진하기 위해 기업도시 개발을 추진하겠다고 발표하면서 시작되었음

○ 전경련은 지방에 대기업 주도로 1,000만평(인구 30만)규모로 개발할 수 있도록 정부의 획기적인 지원을 요구하였음. 이에 정부는 민간기업의 국내투자촉진과 국가경쟁력강화라는 차원에서, 그리고 지역혁신역량 강화와 지역발전을 통한 국가균형발전의 견인차로 활용한다는 차원에서 전경련의 제안을 수용하여 이를 뒷받침하는 특별법을 제정하였음

○ 이 법에 따라 기업도시 시범사업자를 선정한 결과 8개 기업도시 건설사업자가 신청하였음. 이중 지식기반형인 충북 충주시와 강원 원주시, 관광레저형인 전북 무주군, 산업교역형인 전남 무안군이 1차 시범사업으로 선정되었고, 전남 영암·해남군과 충남 태안군은 재심사를 통해 최종 선정되었음. 이로써 기업도시의 시범사업은 당초의 계획과는 달리 전국적으로 6개가 동시에 추진되고 있음

<표 2> 기업도시 신청 및 선정 현황

유형	지역	규모(평)	참여기업	업종	선정여부
산업교역형	전남 무안	1,400만	BS바이오등 38개	바이오집적단지	선정
지식기반형	강원 원주	100만	국민은행, 롯데건설등 6개	연구개발단지	선정
	충북 충주	210만	이수화학, 임광토건, 주택공사등 5개	정보기술, 생명공학	선정
관광레저형	충남 태안	472만	현대건설	골프장 및 위락시설	재심사후 선정
	전북 무주	249만	대한전선	골프장, 주말농장 등	선정
	전남 해남·영암	3,032만	전경련, 관광공사컨소시움 18개	골프장, 호텔, 카지노	재심사후 선정
	경남사천	200만	IBN관광레저개발	골프장, 위락시설	탈락
	전남 하동·광양	841만	동서화합개발	위락시설	탈락

(4) 지역특화발전특구에 의한 개발사업

○ 지역특화발전특구란 지역특화발전특구에관한규제특례법에 따라 지역의 특화발전을 위하여 지정·고시된 구역으로, 이 구역에서는 지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 해제되는 특례가 적용됨. 지역특화특구 제도는 일본의 규제개혁특구를 표본으로 한 것으로 중앙정부의 행정규제완화와 지방자치단체의 지

역에 특수한 개발사업이 결합될 수 있도록 만들어진 제도임

○ 특화발전특구는 그 자체가 개발사업의 절차를 명시한 제도는 아니지만, 토지이용관련 12개 법률의 26개 규제와 25개 개별법률에서 44개의 규제특례를 명시하고 있음

○ 특구로 지정되면 사업의 내용에 따라 국토의계획및이용에관한법률상의 용도지역안 건폐율 및 용적율 한도를 150%범위 안에서 조례로 완화하여 적용할 수 있게 한 것임. 특화특구로 지정되면 농지 전용, 도시 지역 변경 등 토지이용이나 개발과 관련된 규제가 완화되기 때문에 개발사업을 촉진하는 효과가 있음

○ 재정경제부는 지역발전특구위원회를 거쳐 전국 189곳의 자치단체에서 신청한 448곳의 특구 중 최종적으로 31개 지역을 지정하였음. 지정을 신청한 448개 특구의 52%에 이르는 233개가 관광과 관련된 특구를 신청하고 있다는 점에서 특화특구제도는 새로운 개발의 통로로 활용되고 있음. 실제 이러한 기대 때문에 특화특구제도에는 재정·세금 지원 조치가 없음에도 불구하고 특구 신청만으로도 지가를 상승시키고 있음

(5) 혁신클러스터 조성 사업

○ 혁신클러스터 조성사업은 기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도하고자 하는 사업임. 창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 기존의 7개 산업단지를 시범사업지로 선정하여 추진하고 있음

<표 3> 지역균형발전을 위한 도시개발사업의 현황

구 분	개 념	대 상	규 모	추진 일정
행정중심 복합도시	중앙행정기관 12부, 4처 2청이 이전하여 건설되는 인구 30-50만명 규모의 행정중심 도시	충남 연기 공주지역	2,212만평	2005년 11: 도시개발계획 수립, 토지보상시작 2006년 1월: 행정도시개발청(가칭) 발족 2007년: 공사 착공 2012년 준공, 부처이전시작
혁신도시	수도권 공공기관 성격별로 묶어 지방에 집단이전하고 기업과 연구소를 유치하여 지역발전 도모	수도권과 대전·충남을 제외한 11개 광역시도에 하나씩 건설	미정 -기존도시 재개발 -신시가지형 -독립 신도시형	-상반기중 혁신도시입지 결정 -2007-2010년 지자체와 협약을 맺고 단계적 이전 -2012년 이전 완료
기업도시	기업이 주도해 지방에 건설하는 자족도시	-낙후지역 우선고려 -수도권·광역시는 제외 -무안,충주, 원주, 태안, 무주, 사천, 굉양, 하동, 해남·영암 등 8곳 신청	-산업교역형 150만평 이상 -지식기반형 100만평 이상 -관광레저형 200만평 이상	-6월 시범지역 4곳, 9월 2곳 추가선정 -매년 1-2곳 추가신청
지역특화 발전특구	지역의 특수성에 따라 관련 규제가 선택적으로 규제의 특례가 적용되는 특구	지자체가 신청한 지역을 선정		전국 448개의 특구 중 31개 선정
혁신클러스터조성 사업	기존 지방산업단지나 연구단지에 연구, 컨설팅, 생산기능을 통합해 지역발전 선도	-창원, 구미, 울산, 광주, 원주, 반월, 시화, 군산 등 7개 산업단지를 시범사업지로 선정 -대덕연구단지도 후보	미정	-올해 연구개발단지 조성사업비 300억원 책정 -단지별로 추진단을 만들어 2008년까지 단계적 추진
S-프로젝트 (서남해안 개발)	서남해안에 관광레저형 도시 건설, J 프로젝트 일부 지역이 S 프로젝트 지역 안에 포함	무안 목표, 해남 일대	약 9,000만평	-싱가포르 CPG가 만든 개발계획을 총리실에 제출 -추진일정은 미정

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부·건설교통부, 중앙일보 2005.5.30일자를 수정·보완, 변창흠(2005)에서 재인용.

3) 국가균형발전을 위한 개발사업 관련 제도

○ 일반적으로 도시개발 방식은 정부의 역할정도에 따라 공공개발과 공영개발, 민관합동개발, 민간개발로 구분할 수 있는데 우리나라의 개발방식은 주로 공영개발의 성격을 지니고 있었음[3]. 이러한 공영개발방식은 한국토지개발공사, 한국수자원공사(구 기지개발공사), 대한주택공사 등이 담당하게 되었음

- 이들의 개발방식은 개발예정지역을 미리 검토한 후에 개발예정지구를 지정하여, 공권력을 동원하여 토지를 강제로 매입하고 택지나 산업용지를 조성하여 매각함으로써 발생하는 개발이익을 통해 기반시설을 확충하는 것임

○ 이러한 체계하에서는 개발대상지역은 불가피하게 기존의 국토종합계획이나 도시기본계획에 반영될 수가 없었고 기존의 계획체계와 무관하게 개발사업을 진행하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법체계가 요청되었음

○ 이러한 요청에 의해 만들어진 개발법규는 특별법의 성격을 띠게 되었다. 이 법률이 1972년에 제정된 주택건설촉진법, 1980년에 제정된 택지개발촉진법, 1990년에 제정된 산업입지및개발에관한법률 등이었음

○ 이러한 특별법에 의한 개발사업은 기존 도시계획과의 일관성, 종합성 부족의 문제점을 낳았음. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 주택건설촉진법은 주택법으로 개편되었으며, 택촉법도 주된 시행자인 토지공사가 [지역종합개발사업]을 통해 시군의 도시기본계획과의 연계성을 강조하는 방향으로 발전하고 있음

---

3) 공공개발은 정부가 토지에 대한 모든 권한 즉, 개발권, 소유권, 처분권을 장악한 채 토지를 개발하는 것으로 개발 이후 토지의 이용 및 처분까지도 정부가 직접 규제하는 방식이다. 반면에 공영개발은 정부가 개발권을 장악하고 토지를 개발하지만 분양절차를 거쳐 토지의 소유 및 처분의 권한을 민간에게 이양하는 것으로 토지의 이용 및 처분에 간접적으로만 개입한다. 결국 토지의 소유, 개발, 유통 및 이용의 전반적인 토지공급 과정에 대해 공공개발이 전면적이고 포괄적인 시장개입이라면, 공영개발은 개발 및 유통단계에 국한한 제한적인 시장개입이라고 할 수 있다(장세훈, 1996).

○ 그러나 1990년대 이후 동북아 지역내 경쟁이 격화되면서 이에 대응하기 위한 전략지역이 또다시 특별법의 형태로 개발되기 시작하였음. 해외 자본 유치를 위해 경제자유구역지정및운영에 관한법률과 제주도국제자유도시건설특별법이 제정되었으며, 각종 지역균형발전사업들도 특별법에 의해 추진되고 있음

○ 지역균형발전을 위한 기본법은 국가균형발전특별법이지만, 이 법의 정신을 실현하기 위한 각종 도시개발사업이 개별적인 개발법으로 제정되기 시작하였음. 충청권에 새로운 행정수도를 건설하기 위해 제정된 신행정수도건설특별법[4], 기업도시 건설 및 지원을 위한 '기업도시개발특별법', 지역의 특화산업의 육성을 위한 '지역발전특화특구법', 미군기지 이전에 따른 평택지역의 지원을 위한 '평택지원특별법' 등이 연이어 제정되었음

4) 후에 헌법 불합치 판결을 받게 되면서 '신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법'이 제정되었다.

Ⅳ. 지속가능성 기준에 입각한 대규모 개발사업의 평가

1. 환경적 건전성 충족 여부

○ 환경적 건전성 내지 지속성 측면에서 지속가능한 개발이란 지역의 환경이 버틸 수 있는 범위라 할 수 있는 지역의 환경용량, 지역수용능력(regional capacity)의 범위 내에서 개발이 이루어짐을 의미함

○ 이러한 개발방향을 고려할 때 환경적 건전성은 ① 개발사업이 물리적인 개발을 위주로 건설되고 있는 것이 아닌가? ② 도시개발을 통해 지역의 환경이 과도하게 파괴될 수 있는가? ③ 지역이 수용가능한 범위 내에서 개발총량이 정해지고 있는가? 등을 통해 평가할 수 있음

1) 물리적 개발위주의 균형발전 정책

○ 지역의 혁신역량을 강화함으로써 지역을 발전의 주체로 육성하고자 하는 구상에도 불구하고, 지역의 내부적인 자원이나 산업주체를 활용하는 내생적 개발보다는 외부자원이나 자본을 유입함으로써 지역발전을 도모하고자 하는 외부지향적인 개발을 지향하고 있음. 이러한 구상은 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등에서 모두 동일하게 적용됨

○ 참여정부의 대규모 개발사업은 이념적으로는 지역의 내생적인 역량을 결집하여 지역혁신을 유발하는 것을 지향하고 있지만, 실제 구현되는 모습은 지역의 경쟁력을 제고하기 위한 새로운 공간을 조성하는 형태를 취하게 됨으로써 개발주의적 속성을 띠게 되는 것임. 이에 따라 물리적 건조환경을 통해 지역균형발전이란 본래의 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대해서는 많은 의구심이 들 수밖에 없음

2) 과도한 환경파괴

○ 균형발전을 위한 개발사업의 내용은 기존 지역과 무관한 대규모 신규개발사업으로서 지역의 환경이 지탱할 수 있는 범위를 넘어서고 있음. 특히 기업도시의 경우는 대규모 골프장과 호텔, 대규모 레저시설, 주택단지 등 대규모 환경훼손을 전제로 하는 개발이 주류를 이루고 있음

○ 또한 지역균형 발전사업 추진과정에서 환경에 대한 객관적인 기준과 원칙이 적용되지 않고 있음. 국책개발사업을 추진하면서 도시계획 과정에서 새로운 환경기준을 설정하고 사업자 선정시에도 환경기준을 중요한 요소로 활용하고 있음. 그러나 지속가능한 발전에서의 환경은 발전을 지원하거나 공존하는 조건이라기보다는 발전을 위한 전제조건으로 평가될 필요가 있음

○ 이런 측면에서 최근 대규모 개발사업에서 활용하는 친환경적인 기준은 개발을 전제로 하되 환경적인 요소를 고려하는 수준에 그치고 있음. 이러한 현상은 입지선정이나 사업자 선정, 신도시 계획 과정에서 그대로 관철되고 있음[5]

3) 지역의 환경 용량을 넘어선 개발

○ 지역균형발전 사업은 동일 권역 내에서 유사한 개발사업이 중복적으로 지정되어 추진될 뿐만 아니라 지역별 개발의 총량을 미리 계획하거나 규제하는 시스템이 마련되어 있지 않음. 이에 따라 개발하고자 하는 총량이 지역이 수용할 수 있는 역량을 넘어서고 있음

5) 기업도시의 시범사업 평가에서 핵심적인 평가항목이었던 환경영향에 대해서는 일정수준을 넘지 않은 지역에 대해서도 재평가를 통해 시범사업으로 결정하는 무리가 있었다.

○ 현재 진행 중인 대규모 개발사업들은 개별사업별로 특별법에 따라 추진됨에 따라 국토균형 발전에 대한 비전과 연계성이 부족하함. 대규모 국책개발사업은 지역균형발전과 국토의 지속가능성을 고려한 국토종합계획을 수립하고, 이 계획에 입각하여 개발사업을 추진하여야 함. 그러나 이 사업들은 개별사업별로 별도의 주체에 의해 추진됨에 따라 지역균형발전 사업간의 일관성과 종합성이 결여되고, 사업간의 중복과 상충이 발생하고 있음

○ 최근 논란이 되고 있는 S 프로젝트는 문화관광부와 전남이 추진중인 J 프로젝트와 중복되며, 이 구상은 국토종합계획과 연계성이 부족한 채 검토되고 있음. 또한 다양한 외국인 투자유치지역들은 상호간에 어떻게 역할분담할 것인지, 주변에서 검토 중인 각종 개발사업과 어떻게 연계할 것인지가 종합적으로 검토되지 못하고 있음

2. 경제적 효율성 충족 여부

○ 경제적 효율성에 입각한 개발이란 인간의 욕구를 지속적으로 충족할 수 있는 성장을 하되, 자원과 비용을 최소화하는 개발이 되어야 한다는 것임. 이를 위해서는 과도한 개발을 통한 자원의 낭비를 줄이고 최대한 재생불가능한 자원을 절약하고 재활용하는 자원절약형 개발이 이루어져야 함

○ 이러한 방향을 고려할 때 경제적 효율성은 ① 개발사업을 통해 낙후된 지역의 안정적인 발전을 지원하는가? ② 개발사업이 지나치게 개발이익을 위해 추진되지는 않는가? ③ 지역의 기존 자원을 최대한 활용하는가? 등을 통해 평가할 수 있음

1) 지역균형발전 사업을 통한 낙후지역의 발전 문제

○ 지역균형발전을 위한 사업들은 낙후지역의 안정적인 발전을 도

모할 수 있어야 함. 낙후지역에 대규모 개발사업을 진행하는 방식의 개발사업은 물리적인 공간의 발전은 가져올 수 있는 반면, 지역에 거주하는 주민의 복지가 증대하는지, 지역산업이 이 개발사업을 통해 산업경쟁력이 증가하는지는 깊이 있게 검토하지 못하고 있음

○ 또한 개발이 진행되는 도시가 외부 자원에 지나치게 의존하게 됨에 따라 지역경제의 안정성을 훼손할 수 있음. 특정도시가 한 기업이나 동일산업에 집중하는 경우 해당 기업이나 산업의 부침에 따라 지역경제의 운명이 결정될 여지가 있는 것임

2) 개발이익을 위한 과도한 개발의 문제

○ 개발과정에서 발생하는 개발이익을 환수하는 제도적 장치가 불비하기 때문에 전국에 걸친 과도한 개발의 열기가 더욱 확대되고 있음. 일반적으로 도시개발과정에서는 개발계획의 수립 및 발표, 토지보상, 토지개발, 토지 및 주택의 분양 각 단계별로 개발이익이 발생하게 됨. 그러나 개발이익 환수제도를 기업이나 개인에 대한 정부의 과도한 개입으로 인식하여 개발이익의 개념과 환수에 대한 제도가 마련되어 있지 않거나 약화되어 왔음[6]

○ 현재 우리나라의 개발이익환수제도는 조세수단으로는 소득세법상의 양도소득세와 지방세법상의 간주취득세가 있고, 부담금 형태로는 개발부담금과 일부 수익자부담금제도가 명맥을 유지하고 있음

○ 조세를 통한 개발이익환수제도는 과표현실화율이 낮고 각종 감면조항 때문에 실효성이 낮으며, 부담금 등을 통한 개발이익환수제도는 IMF 경제위기 이후 기업규제완화 차원에서 대부분 폐지되거나 완화되어 실효성을 상실하게 되었음. 그 외에도 공공시설 기부채납과 물납에 의한 개발이익환수제도가 운영되고 있

6) 개발이익환수에 대한 기본법으로 '개발이익환수에관한법률'이 제정되어 있고 이 법에서 개발이익의 개념을 광의로 정의해 두고 있으나 주요 정책수단이 폐지되거나 부과중지되어 법률로서의 실효성을 상실하고 있다.

으나 부과기준이 애매하고 합리적인 기준이 설정되지 않아 개발이익환수제도로서 역할에 한계가 있음[7]

○ 개발이익환수제도의 불비는 본래적 용도보다는 개발이익의 취득을 목적으로 하는 개발을 유도하게 됨. 사업자체의 비용/편익보다는 개발로 인한 지가상승이나 자본이익을 목적으로 개발이 이루어지게 되어 지역간 개발의 편차가 심하게 나타나게 됨. 그 결과 개발이익의 규모가 큰 수도권과 지방대도시에서는 과도한 개발이 이루어지는 반면, 지방에서는 개발이 정체되고 있음

○ 최근 새로운 개발법률에 의해 시행중인 기업도시는 낙후된 지방에서도 개발이 활성화될 수 있도록 사업시행자에게 개발이익을 향유할 수 있도록 제도화하고 있음. 그러나 이 방식은 지방에서도 새로운 개발이익을 창출함으로써 거대한 개발이 일어날 수 있는 제도적 여건을 조성한 데서는 의의가 있으나, 개발이익의 수취를 주된 목적으로 사업계획이 작성되어 기업도시가 거대한 부동산 개발사업으로 전락될 가능성을 배제할 수 없게 됨

○ 따라서 지방의 대규모 개발사업을 수행하기 위해서는 우선 개발이익환수 제도의 마련이 선행되어야 함. 국가균형발전사업의 추진으로 전국적으로 신도시 형태의 개발이 집중적으로 이루어지는 경우 개발이익의 배분을 둘러싼 갈등이 우려되며, 사업자체의 추진에 장애요소로 작용할 가능성이 높음

○ 이러한 문제점을 방지하기 위하여 토지의 보상, 개발과정 등에서 개발이익을 원천적으로 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련한 후에 개발사업을 추진하는 것이 바람직함

---

7) 8월 31일 발표된 [부동산제도 개혁방안]에서는 2004년 1월 1일부터 부과중지되었던 개발부담금을 부활하고 기반시설부담제도를 신설하였다. 그러나 개발부담금은 부과요율을 IMF 이전의 50%에서 25%로 낮게 설정되어 있고 재개발이나 재건축사업은 부과대상에서 제외되어 있다. 또한 부관 등에 의해 관행적으로 이루어지고 있는 택지개발사업에서의 공공시설 부담, 기부채납과 물납 등에 의한 개발이익환수제도는 이번 대책에서 보완하지 않았다.

3) 지역의 기존 자원 활용의 문제

○ 참여정부가 지역균형발전을 위해 추진하는 정책으로는 수도권의 중추행정기능과 공공기관의 지방 이전, 지역혁신체계 구축, 낙후지역 지원, 지방대학 육성 등이 있으나, 가장 강조를 두고 있는 정책은 지역혁신체계(RIS, Regional Innovation System)의 구축이라 할 수 있음

○ 지역의 혁신을 창출하는 구성요소라 할 수 있는 대기업, 연구기관, 공공지원기관, 민간기업을 한 지역에 집적시키는 구상은 혁신클러스터라는 개념으로 정책에 반영되어 있으며, 이 구성요소들을 통해 하나의 시스템을 구성하는 논리는 지역혁신체계라는 개념으로 도입되어 있음

○ 그러나 낙후지역의 경우 내생적 발전을 가져올 산업 기반 및 자체 혁신 능력이 취약한 것이 현실임. 우리나라의 고질적인 지역불균등 발전의 결과, 주요 혁신 역량이 수도권에 집중되어 있어서 비수도권 지역에서는 지역발전을 위한 혁신 역량 자체가 부족한 것임. 때문에 지역혁신체제를 통해 지역 경쟁력을 높이고, 지역의 내생적 발전을 도모하자는 구상은 단기적으로 기존의 불균형 상태를 교정하는 정책 수단으로서는 그 한계를 지닐 수밖에 없음

○ 이러한 논리에 따라 낙후 지역에서 특정한 목적을 지닌 도시가 갖추어야 할 요소들을 보유하고 있지 않기에 외부의 공공기관이나 대규모 자본을 유치하여 그 내용을 채우겠다는 구상이 대규모 국책개발사업에서 활용되고 있음

○ 행정중심복합도시는 중앙행정기관을, 혁신도시는 수도권의 공공기관을 유치하여 채우고, 기업도시는 민간기업의 생산시설과 각종 위락시설로 채우고자 g함. 그러나 도시의 각 구성요소들을 한 지역에 적정한 위치에 집적시키기만 하면 자동적으로 혁신이 창출되고 산업경쟁력이 제고될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 많음(강현수외, 2004)

3. 사회적 형평성 충족 여부

○ 사회적 형평성에 입각한 개발이란 현세대 내 사회구성원 간의 공생이 가능하도록 지역간 계층간 격차를 해소하고 갈등을 최소화하는 개발을 의미함. 이른바 사회적 지속성이 보장되는 개발이 되어야 함을 의미함

○ 이러한 방향을 고려할 때 사회적 형평성은 ① 지역균형발전을 위한 도시개발사업이 국토균형발전에 기여하는가? ② 지역내에서 기존 지역과 새롭게 개발되는 지역이 공존할 수 있는가 그리고 개발사업의 진행에 따라 계층간 격차가 해소될 수 있는가? ③ 사업 추진과정에서 주민이나 지방자치단체의 참여가 보장되는가? 등을 들 수 있음

1) 지역대규모 개발사업과 균형발전 효과

○ 지역불균형을 해소하기 위해서는 지역불균형을 어느 기준으로 정의하고 어떻게 이를 해소할 것인가에 대한 계획이 구체적으로 제시되어야 함. 수도권과 다른 광역권간에 인구 혹은 부가가치액, 고용창출 등에서 어떠한 격차가 존재하며 대규모 개발사업을 통해 이러한 격차를 얼마나 해소할 수 있을 것인가에 대한 청사진이 제시될 필요가 있음

○ 그러나 지방의 대규모 개발사업을 추진하는 과정에서 수도권에서 새로운 규제완화와 개발의 명분을 제공함으로써 수도권에서는 더 많은 개발이 진행되고 있음. 수도권의 개발수요에 대한 추정연구에서 수도권에서는 매년 600-800만평의 택지개발이 불가피하다고 추정하고 있으며, 건설교통부가 작성하여 발표한 주택종합계획(2003-2012)에서도 공공택지로 판교신도시의 25개에 해당하는 7,060만평이 필요한 것으로 분석하였음[8]

8) 이 수치는 8월 31일에 발표된 [부동산 제도 개혁방안]에서 연도별로 300만평을 추가하는 것으로 계획되었다.

<표 4> 수도권의 택지개발 및 주택건설 수요 추계

연구명	기간	택지 소요량(천평)	주택호수	비고
고철(2003)	2003-2007	48,000	750만호	
안건혁(1999)	2001-2010	63,180		1인당 주택면적 기준
건설교통부(2003)	2003-2012	70,600	242만호	주택종합계획 공공택지기준
경기도(2004)	2004-2030	160,000		수도권성장관리기본구상
	2004-2021	179,880		

자료: 변창흠(2005).

○ 수도권 지방자치단체도 도시기본계획을 통해 2020년의 수도권의 목표인구를 2005년 현재인구보다 무려 391만에서 608만명이 늘어난 2,724~2,941만으로 설정해 두고 있음. 도시기본계획의 목표인구는 구속력을 지니지는 않으나 이를 기초로 도로, 상하수도, 주택, 시가화용지 등을 결정하게 되므로 목표인구를 높게 설정하게 되면 이후 도시의 기본구상이 개발지향성을 띨 수밖에 없게 됨

○ 결국 지역균형발전 정책이 지방의 대규모 개발사업의 형태를 띠게 되면서 전국적으로 개발수요를 확대하고 수도권의 집중은 더욱 강화되는 결과를 초래하게 된 것임

<표 5> 계획인구를 기준으로 할 때 경기도 인구의 전국 비중변화

지역별 인구	2005년	2020년
전국인구	4,829만명(100.0%)	4,996만명(100.0%)
수도권 인구	2,333만명(48.3%)	2,724만명(54.5%)1) 2,941만명(58.9%)2)
경기도 인구	1,071만명(22.2%)	1,458만명(29.2%)1) 1,675만명(33.5%)2)

주: 1) 경기도가 발표한 1,458만명 기준
2) 광명의계가 추계한 1,675만명 기준
출처: 조명래(2005), "2020년 도시기본계획 상 수도권 인구계획 현황과 문제점" 미간행.

2) 신개발지역과 기존 지역간의 공존 문제

○ 특화신도시 개발을 통해 지역발전을 도모하겠다는 시도는 지역에 또다른 개발의 섬을 조성하는 결과를 초래할 수 있음. 지금까지의 대규모 택지개발사업이 기존 도시와의 연계성이 부족한

거대한 물리적 구조물의 집합체가 되었듯이 기존 도시의 자원을 활용하지 않고 기존 지역과 연계성을 고려하지 않고 별개의 공간을 조성하는 계획은 이러한 시행착오를 반복할 수 있음

○ 이 경우 장소는 발전하는 반면, 기존 지역의 주민의 복지는 증대하지 않는 결과를 초래할 수 있음. 때문에 지역의 발전계획을 수립하는 과정에서 지역의 주민과 산업을 어떻게 활용할 것인가는 최우선적으로 고려해야 할 과제라 할 수 있음

3) 주민이나 지방자치단체의 참여 보장 문제

○ 국가균형발전을 위한 대규모 도시개발사업에서는 지역의 관련 주체들의 참여가 제한되어 있음. 지역발전을 선도할 도시개발사업은 단지 민간기업 투자 유치를 통한 지역산업의 활성화에만 목적이 있는 것이 아니라 지역의 시민사회가 함께 새로운 도시 모형을 모색해 가는 계기로 활용되어야 함

○ 지역의 시민사회가 활성화하는 것은 지역에 자발적 시민모임이 활성화되고, 신뢰와 규범이 두터워지고, 복지 수준이 향상되는 것을 의미함. 그리고 이러한 시민사회의 활성화는 그 자체로 중요할 뿐 아니라, 장기적으로는 지역의 건전성을 높여 지속적인 경제 활성화에도 도움을 주게 됨

○ 새롭게 건설되는 도시가 장소와 기업이 상생하는 공간이 되기 위해서 시민과 기업, 공공주체의 합의에 의해 추진되는 것이 가장 바람직함. 도시의 건설은 도시의 장기적 발전에 대한 시민적 합의에 기초하여 추진되어야 하며, 최소한의 시민적 권리를 보장할 수 있는 구체적인 프로그램을 구축할 필요가 있음

○ 그러기 위한 일차적 조건으로 도시의 건설은 지방자치단체의 지역발전에 대한 장기발전계획과 연계하여 추진되어야 하며, 도시 구상단계에서부터 지방자치단체, 기업, 시민사회간의 지속적인 참여가 필요함

Ⅴ. 나오는 말: 지역균형발전을 위한 대규모 개발사업의 추진 방향

○ 참여정부가 지역균형발전을 위해 추진하는 정책으로는 수도권의 중추행정기능과 공공기관의 지방 이전, 지역혁신체계 구축, 낙후지역 지원, 지방대학 육성 등이 있으나, 이를 실현하기 위한 시책들은 대부분 대규모 개발사업들로 구성되어 있음. 최근 대규모 개발사업이 과다하게 추진되면서 재정에 부담이 되고 예정지역을 중심으로 지가가 급등하면서 사업자체의 타당성과 정당성에 대한 회의적인 시각이 늘고 있음

○ 이러한 문제는 지역균형발전 정책을 추진하면서 어떠한 지역균형발전의 모습을 상정하고 있는가? 과연 어디에 얼마나 효과적으로 도시를 건설할 것이며, 누가 개발하고 어떻게 관리할 것인가? 지역의 발전과 지역주민의 발전을 어떻게 조화할 것인가? 등과 같은 지역균형발전을 위한 도시개발사업의 원칙과 기준이 명확하게 설정되어 있지 않았기에 생기는 문제라 할 수 있음

○ 향후 지역균형발전을 위한 개발사업을 추진하는 경우에는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음. 우선, 국토 전체 공간차원에서는 균형발전을 위해 도시건설을 허용할 수 있는 도시의 조건과 범위 등을 설정하는 것이 필요함

○ 현재 지역균형발전을 목적으로 추진 중인 개발사업은 작게는 수십만평에서 크게는 수천만평에 이름. 무분별한 유치 경쟁과 중복 건설을 방지하고, 사업간 연계성을 강화하기 위하여 개발될 도시들은 개별 목적으로 분산할 것이 아니라 낙후지역 광역권의 기존 대도시와 연계하여 특화된 거점도시로서 역할을 담당할 수 있도록 종합적으로 검토하여 배치하는 것이 필요함

○ 이 도시들은 단순히 수도권 과밀해소와 지역발전을 위한 도시개발 자체에 목표를 둘 것이 아니라 지역산업클러스터의 계획적 조성을 위한 광역적 지역균형발전 거점이 되도록 조성하여야 함. 또한 광역권을 기준으로 인구 혹은 부가가치액, 고용창출 등의 지표를 사용하여 권역별 개발총량 배분 계획 수립하고 광역권간의 균형발전을 도모하는 기초자료로 활용함. 또한 광역권 단위에서 지속가능성을 고려한 개발총량을 검토하여 개발의 양을 조정하여야 함

○ 둘째, 지역의 역사, 문화, 생태적 자원을 활용하고 지역산업과 연계될 수 있는 도시가 건설되어야 함. 또한 지역주민과 지역산업주체, 지방자치단체가 참여하는 지역개발 모형을 개발하여야 한다. 지역의 자원이나 주체와 무관하게 결정된 도시는 장소의 발전을 도모할 수 있으나 주민의 복지와는 무관할 수밖에 없음

○ 진정으로 지역개발사업이 장소의 번영이 아니라 지역주민의 삶의 질 향상으로 연결될 수 있기 위해서는 외부의 자원에 의해 좌우되는 개발이 아니라 지역의 내생적인 자원과 인력을 활용하는 구상이 우선되어야 함. 작지만 체계적이고 느리지만 성공적으로 지역과 결합된 새로운 지역혁신체제 모델을 창출해 내는 노력이 필요함

○ 셋째, 지역균형발전사업은 국토의 지속가능한 발전의 3요소를 고려하여 추진되어야 함. 지역산업의 경쟁력 제고와 지역총생산의 증대, 일자리 창출 등과 같은 경제적 효율성뿐만 아니라 지역균형발전, 빈부격차 해소, 양극화 방지 등과 같은 사회적 통합성, 환경파괴의 최소화, 선계획-후개발 원칙에 입각한 개발 등의 환경적 건전성이 동시에 고려되어야 함

○ 도시의 지속성은 기존 지역의 환경적, 생태적, 문화적 지속성을 유지하는 것과 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것으로 나누어 볼 수 있음. 그동안 택지개발과정에서는 새롭게 개발된 도시가 항상 선이었으므로 기존의 지역과 주민은 철거와 이주의 대상이 되어왔음

○ 따라서 향후 개발과정에서는 기존 지역이 지닌 각종 다양성의 훼손이 최소화될 수 있는 새로운 모델을 개발할 필요가 있음. 또한 새롭게 조성된 도시의 지속성을 보장하는 것도 무엇보다 중요함. 수천호의 아파트와 주상복합건물로 덮혀진 도시가 수십년 수백년을 지속한다는 것은 상상하기 어렵움. 지역 전체의 장기적 발전 과정과 다양한 주체들의 합의도출과정을 통해 새롭게 건설되는 도시의 지속성을 보장할 수 있는 방안이 모색되어야 함

참 고 문 헌

강현수, 2003, "참여정부의 국가균형발전 전략의 내용과 주요 쟁점", 수도권살리기 시민연대 토론회 자료

고순철, 2002, "지속가능한 지역사회개발의 개념과 접근과제", 『한국농촌지도학회지』, 제 9권 2호.

국가균형발전위원회·건설교통부, 2004, [기업도시 개발 추진현황 및 지원 방안], 제 1차 기업도시지원 실무위원회 자료.

김일태, 2000, "지속가능한 도시개발 전략", 『우리나라 국토정책의 나갈 길』, 새국토연구협의회 공개토론회 자료집. 2000.9.

박순애, 2001, "지속가능한 발전과 시민참여", 『도시행정학보』, 제 14집 제 2호.

박헌주, 2001, "지속가능한 국토관리를 위한 토지정책의 방향", 새국토협의회, 『환경친화적 국토개발전략과 토지정책방향에 관한 토론회』 발표논문.

변창흠, 2005, "지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가" 한국정책학회 추계학술대회 발표논문.

변창흠, 2004, "지역균형발전을 위한 성공적 기업도시의 조건", 한국공간환경학회 춘계학술대회 발표논문.

변창흠, 2005, "신개발주의적 지역개발사업 막는 길", 『문화과학』, 2005년 가을호.

서순탁, 2001, "21세기 새로운 토지정책의 방향", 21세기 정보화시대 토지정책 방향에 관한 토론회 세미나 자료

서응철, 2004, "지속가능성 지표의 변천에 관한 연구", 『한국산림휴양학회지』. 제 8권 제 2호.

양병이, 1999, "새로운 밀레니엄 시대의 지속가능한 도시", 『지속가능한 도시발전에 관한 국제심포지움』 자료집. 199.10.

오영석외, 2004, "지속가능발전의 지역화에 관한 방법론 고찰: 경주시의 사회용량 기초조사를 사례로", 『한국행정논집』, 제 16권 제3호.
윤양수외, 1998, 『환경친화적 국토개발사업 추진방안』, 국토연구원.
이승일, 2001, "지속가능한 개발과 도시계획법 개정", 『국토연구』, 제 29권.
이용우 · 윤양수, 2002, "지속가능한 국토관리를 위한 전략", 『환경정책』, 제 11권 제 2호.
이원호, 2004, "혁신도시와 국가균형발전", 한국토지공사 주최 혁신도시 심포지움 『국가균형발전과 혁신도시』, 2004년 11월 12일.
임희지, 2001, "지속가능한 도시조성을 위한 신전통주의계획이론 분석 연구", 『국토연구』, 제 32권.
정대연, 2003, "지속가능한 발전의 사회학적 고찰", 『환경영향평가』, 제 12권 1호.
정연근, 2004, 『동북아 지속가능발전 지표 개발 및 비교 연구』, 한국환경정책평가연구원 연구보고서.
정연근 · 강상목 · 여준호, 2004, "지속가능발전지표의 지수화 연구", 『환경정책』 제 13권 제3호
정희남·김승종·박동길(2003), 『토지에 대한 개발이익환수제도의 개편방안』, 국토연구원
조명래, 2003, "한국 개발주의의 역사와 현주소", 환경과생명: 『환경과생명』 통권37호 (2003 가을) pp.31-53
조명래, 2004, "지속가능성 측면에서 본 한국의 토지이용제도", 『지역사회발전연구』, 제 29집, 제 1호.
한국토지공사, 2003, 『국가균형발전을 위한 지역혁신체계 실행모델 정립 및 사업화 방안』, 한국토지공사.
한국토지공사, 2005, 『국가균형발전을 위한 토지정책 방향에 관한 연구』, 한국토지공사.
Anderson & Jones Lang Lasalle. 2001, 『지식기반산업 육성 및 수도권정책 전환방향』, 경기도.

Chung, Yong-Keun, "Sustainable Decelopment Indictors for Korea", 『환경정책』 제 10권 3호.

Golany, Gideon, 1996, New Town Planning: Principles and Practice, John Willey and Sons: New York

Putnam, Robert D., 2000, 안청시 외 역, 『사회적 자본과 민주주의』. 서울: 박영사.

Jun-Gu Bae and June-Woo Kim(2001), "The Developmental Urbanization of Singapore", <지역사회개발연구>, 제26권 제1호

OECD, 2002, "Sustanable Development : A Framework for Peer Review and Related Indicators", ECO/EDR/DIV(3003).

UNCSD, 2001, "Indicators of Sustanable Development: Guidelines and Methodlogies".

UN, 2001, Indicators of Sustanable Development: Guidelines and Methodologies. N.Y.

WCED, 1987, Our Common Future. Oxford: Oxford Press.