

제2기 지역균형발전사업 지원대상 시군선정 및 가이드라인 작성

목 차

I. 서론	2
II. 제1기 지역균형발전정책의 성과 및 개선과제	3
1. 배경 및 목적	3
2. 평가관련 이론 및 분석의 틀	3
3. 제1기 균형발전정책·사업 평가	6
III. 지역균형발전 대상지역의 합리적 조정방향	19
1. 문제의 제기	19
2. 대응방안	20
IV. 제2기 지역균형발전정책의 기본방향	24
1. 지역균형발전의 개념변화 대응	24
2. 충청남도 지역균형발전정책 개선방향	25
V. 제2기 지역균형발전지원의 가이드라인	28
1. 기본방향	28
2. 지원사업 분야	30

I. 서론

- 충청남도는 천안·아산 중심의 북부권과 경부축 중심의 발전으로 인한 서남부권의 상대적 저성장을 고려하여 지역균형발전차원에서 「지역균형발전 지원 조례」(07. 3.30)하여 지역균형발전 사업 추진의 기반을 구축하였음
- 지역균형발전사업 지원대상 시·군을 선정¹⁾하여, 군특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원을 확보하여, 지역균형발전특별회계를 설치하고, 매년 580억원 규모로 지원하고 있음²⁾
 - 이를 지원하기 위해서 2020년을 목표로 하는 기본계획과, 실질적으로 재정이 지원되는 개발계획(2008-2014)을 수립하여 지역균형발전위원회의 심의(08.3.18)를 거쳐 지원하고 있음
- 민선 5기에 들어와서도 충청남도내 지역간 균형발전을 중요한 정책목표로 설정하고 있으나 전반적인 정책기조가 민선 4기와 많은 부분에서 달라짐. 또한, 2010년부터 기초생활권발전계획 및 포괄보조금사업제도의 본격적인 도입, 그리고 최근에는 지역개발 통합법률 제정 움직임 등과 같은 새로운 정책환경으로 변화하고 있음
- 이상과 같이 충청남도의 지역균형발전정책은 2012년이면, 계획기간이 완료되는 시점인 바, 제1기 지역균형발전정책에 대한 전반적인 평가와 더불어 민선 5기의 도정기조 및 주요 정책과의 연계성·정합성 확보, 국가 차원의 지역균형발전 관련 정책 변화에 대한 대응이 필요한 시점임
- 따라서 이 연구는 충청남도의 지역균형발전정책중 개발계획이 2012년이 완료되는 시점에서 제1기 지역균형발전정책에 대한 문제점과 개선과제를 검토하고, 이슈화가 예상되는 제반 사항을 검토함으로써, 향후 제2기 지역균형발전정책의 추진방향을 제안하는데 목적이 있음

1) 평가지표는 인구증가율, 총사업체 종사자 비율, 노령화지수, 시군 재정력 지수, 소득세할 주민총액, 도로율의 6개 항목임

2) 시지역(공주, 보령, 논산) 년 60여억원, 군지역(금산, 부여, 서천, 청양, 태안) 년 80여억원을 지원하고 있음

Ⅱ. 제1기 지역균형발전정책의 성과 및 개선과제

1. 배경 및 목적

- 정책 및 사업에 대한 평가는 일반적으로 공공에서 추진하는 사업의 평가내용은 거의 모든 사업이 기본적으로 사업형성과정, 집행과정, 사업성과 단계 등 계획, 집행, 성과 등의 3단계를 중심으로 평가하고 있음
 - 평가방법으로는 부서별 자체평가를 실시한 후 그 결과를 토대로 별도의 위원회에서 서면평가와 더불어 현장실사평가 등을 실시하고, 평가된 결과를 점수화하여 그 점수에 따라 사업의 축소, 확대 등 적절한 조치를 위하는 것이 일반적임
- 균형발전개발계획에 의거 실질적으로 재정지원되는 균형발전사업이 현재 완료되는 시점에서 현행 균형발전사업을 성과중심으로 평가하고, 그 사업추진과정상 나타나는 문제점 등을 파악하여, 향후 균형발전사업 추진방향에 대한 발전방향을 모색하는데 목적이 있음. 더불어서, 이와 같은 평가와 더불어 향후 충청남도의 균형발전정책의 추진에 있어서 정책적 함의를 도출코자 함

2. 평가관련 이론 및 분석의 틀

1) 사업평가에 대한 일반적 개념

- 균형발전사업은 공공부문에서 추진하는 사업으로 공공부문의 사업평가란 행정관리의 수단, 서비스의 욕구를 가지고 있는 대상에게 정확하게 서비스가 전달되는지, 적절한 서비스인지, 효과적인지, 혹은 효율적인지를 사정하는 것을 의미함
- 즉, 공공부문의 사업평가는 공공에서 추진하는 사업이나 정책에 대하여 보다 과학적이고 체계적인 분석과 평가를 통해 피드백 가능한 유용한 정보를 창출해내는 작업이라고 할 수 있음³⁾
- 따라서, 평가의 목적은 공공차원의 해결이나 조정이 요구되는 사업에 대한 정책적 해결방안이나 개선대안의 제시를 목적으로 하며, 그 과정은 일반적으로 크게 종합분석과 평가의 2단계로 이루어짐
 - 대상사업의 투입에서부터 추진과정, 산출 및 성과에 이르기까지 사업의 전주기적 과정 전체에 대해 심층적으로 분석하고 사업의 적합성, 효율성, 효과성, 유용성 등을 핵심요소로 하여 평가하여야 함⁴⁾

3) 황한철(2007), 농촌개발사업의 추진실적 평가항목 선정 및 가중치 산정에 관한 연구, 농촌계획 제13권 제2호,p19

4) 김경량 외 2(2005), 농촌마을종합개발사업의 효율적 추진을 위한 중간평가체계 개발, 한국농촌계획학회지 제12권 12호,

<표 1> 공공부문 사업평가의 평가기준

기준	내용
사업의 적합성	· 정책방향, 사업계획 및 자원 투입의 내용이 국가차원의 목적을 달성하는데 적절한가를 평가
추진체계의 효율성	· 계획 및 투입자원대비 사업의 운영체계가 효율적인가를 평가함
사업의 효과성	· 계획 및 투입자원대비 사업수행으로 얻어진 산출 및 성과내용이 공공차원의 목표를 달성했는가를 평가함
사업의 유용성	· 사업의 성과에 대한 지속력 및 잠재력 측정정도를 평가함

2) 단계별 사업평가의 주요내용

- 평가는 문제정의, 측정, 분석과 판단의 지속적인 과정이라는 전제하에 평가단계는 투입단계, 집행단계, 사후단계로 나누어서 평가함⁵⁾

<표 2> 사업단계별 평가의 주요 내용

구분	주요내용	
투입 단계	문제의 정의	○ 사업의 추진에 앞서 당면한 문제를 명확하게 확인했나? ○ 사업의 목표가 조직목표와 일치하는가?
	이해관계분석	○ 사업의 지지세력과 반대세력은? ○ 이해관계자들의 요구수준은? ○ 이해관계로부터 충분한 의견수렴을 하였나? ○ 사업의 미래수요는?
	대안선택의 합리성	○ 선택가능한 대안들을 모두 검토하였나? ○ 각 대안의 타당성분석결과는? ○ 대안의 실행가능성은? ○ 집행상의 어려움은 없는가?
	계획의 충실성	○ 사업목표가 명확한가? ○ 사업일정, 예산, 인력 등이 각 단계별로 구체적으로 제시되었는가? ○ 예기치 않은 사태에 대처하기 위한 비상계획이 마련되었는가?
집행 단계	계획적 집행 노력	○ 사업에 투입될 인적, 물적자원이 계획대로 집행되었나? ○ 사업에 대한 정보를 고객들에게 지속적으로 제공하고 있나? ○ 고객의 참여정도는?
	사업진척도	○ 사업일정대로 진척되고 있나? ○ 사업이 비용, 성과면에서 계획대로 진척되고 있는가?
	모니터링 및 환류	○ 사업의 모든 측면에서 모니터링 되고 있나? ○ 모니터링 결과가 사업팀에 제대로 환류되고 있나?
사후 단계	목표달성도	○ 완성된 산출물은? ○ 계획대비 실적비율은?
	사업효율성	○ 사업의 실적단위당 소요자원의 정도는? ○ 사업이 시간과 비용을 초과하지 않았나?
	고객에의 영향	○ 사업의 지역경제적 효과는? ○ 사업에 대한 고객의 만족도는?

5) 한국지방행정연구원(1999), 지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법개발.

3) 분석의 틀 설정

- 앞에서 전술한 사업의 단계별 평가를 시행하는 것이 이론적 근거에 의한 제대로 된 평가라고 할 수 있으나, 본 원고의 취지가 중간평가의 성격을 갖고, 향후 정책추진에 있어서의 함의를 도출코자 함에 비추어 봤을 때, 다음과 같이 분석의 틀을 설정함
- 첫째, 균형발전정책의 추진 취지와 관련하여, 균형발전사업 시행 전과 시행 후의 변동사항을 6개 지표별로 나누어서 검토하고 종합점수를 산출하여 시군의 균형발전사업 시행 전과 시행 후 어떻게 변화하였는지에 대해서 검토함
 - 지표는 지역균형발전조례에 의한 6개 지표로 실시하며, 종합점수는 Z-score를 산출하여, 기존의 균형발전사업 시행전과 상호 비교가 가능토록 설정함
- 둘째, 현재 지역균형발전사업이 진행중이고, 본 사업의 파급효과가 가시적으로 나타나기에는 시간적으로 상당한 기간이 소요될 것으로 예상되는 바, 지역균형발전사업에 대하여 그 사후단계에 나타날 효과를 중심으로 정성적으로 분석함
- 셋째, 향후 지역균형발전사업의 바람직한 방향을 모색한다는 측면에서 지난 2년간 나타난 지역균형발전사업의 문제점을 검토하여 향후 지역균형발전사업 추진에 있어서 정책적 함의를 도출함

<표 3> 분석의 틀 설정

구분	주요내용	비고
충청남도 지역격차 분석	○ 6개 지표별, 종합순위 변동사항 및 특성(Z-score)	
사업평가	○ 사업추진의 사후단계 중심의 검토	
현행 사업 추진상의 문제점 검토	○ 사업추진상 나타난 애로사항 검토	

3. 제1기 균형발전정책·사업 평가

1) 6개 지표별 지역격차 변화 검토

① 연평균 인구증가율

- 인구증가율은 최근 10년간의 증가율을 기준으로 하며, 증가 추세에 있어서 지역 균형발전대상지역은 증가율이 증감이 0.345로 나아지는 반면, 비지원대상지역은 0.075로 나타남
- 이것은 지역균형발전대상지역은 마이너스의 인구가 감소하는 추세이며, 그 감소세가 약화되고 있는 추세라고 할 수 있음

<표 4> 연평균 인구증가율 비교

구분	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	4.192	2.978	-1.214	1.578	1.326	-0.252	2	3	-1
공주	-0.599	-0.657	-0.058	-0.194	-0.360	-0.166	7	8	-1
보령	-1.171	-0.863	0.308	-0.405	-0.456	-0.050	11	10	1
아산	2.641	3.979	1.338	1.004	1.791	0.786	3	2	1
서산	0.409	0.816	0.407	0.179	0.323	0.144	4	5	-1
논산	-1.141	-0.913	0.228	-0.395	-0.479	-0.084	10	11	-1
계룡	7.303	4.607	-2.695	2.728	2.082	-0.646	1	1	
금산	-2.110	-1.172	0.937	-0.753	-0.599	0.153	13	12	1
연기	0.349	0.323	-0.026	0.157	0.095	-0.062	5	6	-1
부여	-2.277	-2.000	0.278	-0.815	-0.983	-0.169	14	14	
서천	-2.705	-2.121	0.583	-0.973	-1.040	-0.067	16	15	1
청양	-2.558	-2.186	0.372	-0.918	-1.069	-0.151	15	16	-1
홍성	-1.000	-0.646	0.355	-0.342	-0.355	-0.013	9	7	2
예산	-1.769	-1.410	0.359	-0.627	-0.710	-0.083	12	13	-1
태안	-0.950	-0.727	0.223	-0.324	-0.393	-0.069	8	9	-1
당진	0.195	1.906	1.711	0.100	0.829	0.729	6	4	
평균	0.103	0.165	0.062	0.000	0.000	0.000			
표준편차	2.966	2.299	1.015	1.000	1.000	0.323			
지원평균	-1.689	-1.330	0.359	1.000	1.000	0.345			
비지원 평균	1.540	1.569	0.029	0.597	0.672	0.075			

② 노령화지수

- 농어촌지역에서 가장 심각한 문제로 대두되고 있는 노령화지수의 경우, 충청남도도 전반적으로 증가하고 있는 추세에서 지역균형발전대상지역은 116.38에서 185.39로 노령화가 급속하게 진행되고 있음
- 순위면에서는 홍성군이 6단계 상승을 하였는데, 이는 내포신도시 조성에 따른 유입인구의 증가에 기인하는 것으로 추측됨

<표 5> 노령화지수 비교

구분	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	26.646	41.855	15.209	1.549	1.295	-0.254	15	15	
공주	83.376	132.956	49.580	0.177	0.015	-0.162	9	8	1
보령	81.432	126.828	45.396	0.224	0.101	-0.123	10	9	1
아산	47.472	53.812	6.341	1.045	1.127	0.082	14	14	
서산	55.745	79.798	24.052	0.845	0.762	-0.083	13	12	1
논산	89.481	141.336	51.855	0.029	-0.103	-0.132	8	7	1
계룡	21.707	31.963	10.255	1.668	1.434	-0.234	16	16	
금산	125.451	182.428	56.977	-0.841	-0.680	0.161	4	4	
연기	75.249	107.557	32.309	0.373	0.372	-0.001	12	10	2
부여	129.093	215.284	86.191	-0.929	-1.142	-0.213	3	3	
서천	143.642	237.395	93.753	-1.281	-1.453	-0.172	2	2	
청양	172.122	264.937	92.815	-1.970	-1.840	0.130	1	1	
홍성	101.780	67.761	-34.020	-0.269	0.931	1.199	7	13	-6
예산	115.296	180.158	64.862	-0.595	-0.648	-0.053	5	6	-1
태안	106.505	181.992	75.487	-0.383	-0.674	-0.291	6	5	1
당진	75.842	98.113	22.270	0.359	0.504	0.146	11	11	
평균	90.678	134.011	43.333	0.000	0.000	0.000			
표준편차	41.349	71.168	35.403	1.000	1.000	0.352			
지원평균	116.388	185.395	69.007	-0.622	-0.722	-0.100			
비지원 평균	64.967	82.627	17.660	0.622	0.722	0.100			

③ 총사업체 종사자수 비율

- 충청남도는 지속적으로 증가하는 추세이며, 균형발전대상지역은 증가하는 추세를 보이고 있음
- 균형발전대상지역중 크게 감소하는 시군은 없으며, 전반적으로 모두 증가 추세임
- 순위면에서는 상대적으로 보령시의 하락이 두드러지며, 홍성군은 순위가 증가하였음

<표 6> 총사업체 종사자수 비율 비교

구분	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	35.116	37.342	2.227	1.488	1.594	0.105	2	2	
공주	25.319	29.256	3.937	-0.281	0.016	0.297	9	7	2
보령	26.356	28.196	1.839	-0.094	-0.191	-0.097	8	11	-3
아산	39.741	38.313	-1.428	2.324	1.783	-0.541	1	1	
서산	27.065	29.181	2.117	0.034	0.001	-0.033	6	8	-2
논산	25.000	28.873	3.873	-0.339	-0.059	0.280	10	10	
계룡	16.946	16.811	-0.134	-1.794	-2.413	-0.619	16	16	
금산	30.860	34.645	3.784	0.720	1.067	0.348	4	3	1
연기	32.332	32.449	0.117	0.985	0.639	-0.347	3	4	-1
부여	21.015	24.354	3.339	-1.059	-0.941	0.118	15	15	
서천	26.710	29.518	2.808	-0.030	0.067	0.097	7	6	1
청양	23.449	26.681	3.232	-0.619	-0.487	0.132	14	13	1
홍성	23.492	28.928	5.436	-0.611	-0.048	0.563	13	9	4
예산	24.020	25.276	1.256	-0.516	-0.761	-0.245	12	14	-2
태안	24.120	27.190	3.070	-0.498	-0.387	0.110	11	12	-1
당진	28.476	29.790	1.315	0.289	0.120	-0.169	5	5	
평균	26.876	29.175	2.299	0.000	0.000	0.000			
표준편차	5.536	5.125	1.768	1.000	1.000	0.323			
지원평균	25.354	28.589	3.235	-0.275	-0.114	0.161			
비지원 평균	28.398	29.761	1.363	0.275	0.114	-0.161			

④ 재정력지수

- 재정력지수는 충남의 전 시군이 전반적으로 증가하는 것으로 나타났으나, 논산시와 홍성군, 서천군은 감소하는 추세임
- 균형발전대상지역도 전반적으로 증가치를 보이고 있는 반면, 논산시만 감소하고 있음
- 재정력지수의 평균은 비지원대상지역이 지원대상지역보다 0.084차이를 보여 양극화가 심해지고 있음

<표 7> 재정력지수 비교

구분	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	0.677	0.850	0.173	2.953	2.617	-0.336	1	1	
공주	0.221	0.238	0.017	-0.385	-0.450	-0.066	9	9	
보령	0.234	0.248	0.014	-0.290	-0.397	-0.108	8	8	
아산	0.479	0.728	0.249	1.504	2.007	0.504	2	2	
서산	0.300	0.409	0.109	0.193	0.409	0.215	4	4	
논산	0.246	0.227	-0.019	-0.202	-0.504	-0.302	7	11	-4
계룡	0.197	0.278	0.081	-0.560	-0.250	0.311	12	7	5
금산	0.186	0.211	0.025	-0.641	-0.584	0.057	14	12	2
연기	0.298	0.354	0.056	0.179	0.132	-0.047	5	5	
부여	0.179	0.182	0.003	-0.692	-0.730	-0.038	15	15	
서천	0.196	0.197	0.001	-0.568	-0.657	-0.089	13	14	-1
청양	0.115	0.122	0.007	-1.161	-1.032	0.129	16	16	
홍성	0.209	0.208	-0.001	-0.473	-0.599	-0.126	11	13	-2
예산	0.216	0.235	0.019	-0.421	-0.463	-0.042	10	10	
태안	0.264	0.315	0.051	-0.070	-0.062	0.008	6	6	
당진	0.360	0.440	0.080	0.633	0.562	-0.070	3	3	
평균	0.274	0.328	0.054	0.000	0.000	0.000			
표준편차	0.137	0.200	0.072	1.000	1.000	0.212			
지원평균	0.205	0.217	0.012	-0.501	-0.552	-0.051			
비지원 평균	0.342	0.438	0.096	0.501	0.552	0.051			

⑤ 소득세할주민세

- 균형발전대상지역의 평균 소득세할주민세 세액은 2,885,617천원이고, 비지원지역은 12,085,088천원으로서 시간흐름에 따라 격차가 심해지고 있음
- 소득세할주민세는 시군의 인구수와 밀접한 관계를 보이는 바, 균형발전대상지역 중 순위의 변동이 크게 있는 곳은 없으며, 상대적인 순위가 하락한 시군은 논산시이고, 보령과 부여가 순위가 상승하였음

<표 8> 소득세할주민세 비교

구분	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	38,632,587.750	41,920,549.333	3,287,961.583	3.310	3.288	-0.022	1	1	
공주	6,005,864.750	6,367,308.333	361,443.583	-0.092	-0.107	-0.015	5	5	
보령	3,581,211.250	3,974,709.000	293,497.750	-0.345	-0.345	-0.000	8	7	1
아산	19,154,524.250	21,087,254.500	1,932,730.250	1.279	1.299	0.020	2	2	
서산	9,616,520.750	10,789,136.167	1,172,615.417	0.285	0.315	0.031	3	3	
논산	3,629,235.500	3,825,248.167	196,012.667	-0.340	-0.349	-0.010	7	8	-1
계룡	1,963,605.250	1,979,007.333	15,402.083	-0.513	-0.526	-0.012	12	13	-1
금산	1,892,814.750	1,948,463.167	55,648.417	-0.521	-0.529	-0.008	14	14	
연기	5,369,748.000	5,372,977.167	3,229.167	-0.158	-0.202	-0.044	6	6	
부여	1,924,008.750	2,013,816.833	89,808.083	-0.517	-0.522	-0.005	13	12	1
서천	1,572,441.250	1,698,218.167	125,776.917	-0.554	-0.553	0.002	15	15	
청양	779,667.500	813,504.500	33,837.000	-0.637	-0.637	-0.000	16	16	
홍성	3,069,869.000	3,266,643.500	176,774.500	-0.396	-0.403	-0.007	9	9	
예산	3,062,640.000	3,223,405.833	160,765.833	-0.399	-0.407	-0.008	10	10	
태안	2,341,392.750	2,543,670.167	202,277.417	-0.474	-0.472	0.002	11	11	
당진	7,564,523.250	9,041,737.833	1,477,214.583	0.071	0.149	0.078	4	4	
평균	6,886,290.922	7,485,353.125	599,062.203	0.000	0.000	0.000			
표준편차	9,591,200.952	10,474,025.604	921,698.002	1.000	1.000	0.026			
지원평균	2,715,829.563	2,885,617.292	169,787.729	-0.435	-0.439	-0.004			
비지원 평균	11,056,752.281	12,085,088.958	1,028,336.677	0.435	0.439	0.004			

⑥ 도로율

- 도로율은 도로법에 의한 도로 중 개통도로의 연장을 행정구역면적으로 나눈 값으로서 충청남도의 평균에 균형발전대상지역의 도로율은 높은 것으로 나타났으며, 상대적으로 비지원대상지역은 낮음
- 균형발전대상지역의 경우, 상대적인 순위가 낮아진 시군은 금산, 서천이며, 순위가 높아진곳은 부여, 청양, 태안임

<표 9> 도로율 비교

도로율	절대량			표준화점수			순위		
	당초	현재	증감	당초	현재	증감	당초	현재	증감
천안	1.654	1.520	-0.134	1.964	1.627	-0.338	2	2	
공주	0.815	0.856	0.040	-0.125	-0.163	-0.038	7	7	
보령	0.786	0.801	0.015	-0.197	-0.309	-0.111	8	8	
아산	0.822	1.327	0.504	-0.108	1.105	1.213	6	3	3
서산	0.988	0.989	0.002	0.305	0.197	-0.107	3	4	-1
논산	0.873	0.987	0.114	0.019	0.191	0.172	5	5	
계룡	1.996	1.913	-0.083	2.817	2.685	-0.132	1	1	
금산	0.564	0.566	0.001	-0.750	-0.944	-0.193	15	16	-1
연기	0.717	0.750	0.033	-0.369	-0.447	-0.078	9	9	
부여	0.695	0.746	0.051	-0.425	-0.458	-0.034	11	10	1
서천	0.875	0.898	0.024	0.023	-0.048	-0.071	4	6	-2
청양	0.659	0.699	0.040	-0.515	-0.586	-0.071	12	11	1
홍성	0.696	0.686	-0.010	-0.421	-0.620	-0.198	10	13	-3
예산	0.575	0.696	0.121	-0.723	-0.593	0.131	14	12	2
태안	0.483	0.597	0.115	-0.953	-0.858	0.095	16	15	1
당진	0.648	0.626	-0.022	-0.541	-0.780	-0.239	13	14	-1
평균	0.865	0.916	0.051	0.000	0.000	0.000			
표준편차	0.401	0.371	0.138	1.000	1.000	0.350			
지원평균	0.900	0.963	0.063	0.086	0.125	0.039			
비지원 평균	0.732	0.794	0.062	-0.332	-0.328	0.003			

⑦ 종합점수 비교

- 현재의 전체 순위는 1위 천안, 2위 아산, 3위 계룡, 4위 서산, 5위 당진, 6위 당진, 7위 공주, 8위 홍성, 9위 논산, 10위 보령, 11위 금산, 12위 태안, 13위 예산, 14위 서천, 15위 부여, 16위 청양순임
- 전체적으로 지역격차의 변화는 순위 변동이 거의 없으며, 보령시, 연기군, 태안군이 순위가 하락하였고, 당진시, 금산군, 홍성군이 순위가 상승함

<표 10> 6개 지표 종합점수 비교

구분	당초		현재		증감	
	점수	순위	점수	순위	점수	순위
천안시	2.140	1	1.958	1	-0.182	-
공주시	-0.150	7	-0.175	7	-0.025	-
보령시	-0.185	8	-0.266	10	-0.081	-2
아산시	1.175	2	1.519	2	0.344	-
서산시	0.307	4	0.335	4	0.028	-
논산시	-0.204	9	-0.217	9	-0.013	-
계룡시	0.724	3	0.502	3	-0.222	-
당진시	0.152	6	0.231	5	0.079	1
금산군	-0.464	12	-0.378	11	0.086	1
연기군	0.195	5	0.098	6	-0.097	-1
부여군	-0.739	15	-0.796	15	-0.057	-
서천군	-0.564	14	-0.614	14	-0.05	-
청양군	-0.97	16	-0.942	16	0.028	-
홍성군	-0.419	10	-0.182	8	0.237	2
예산군	-0.547	13	-0.597	13	-0.05	-
태안군	-0.45	11	-0.475	12	-0.025	-1

⑧ 지표 변화로 본 균형발전사업 효과 추정

- 충남도내 시·군의 낙후도 순위는 동일한 선정지표 적용결과, 순위상의 부분적인 변화 이외에 크게 변동사항은 없는 것으로 나타남
 - 선정지표의 종합점수(Z-score)가 4개 시·군(청양군, 부여군, 금산군, 태안군)에서 상향된 것으로 나타나 선정지표 측면에서 지역수준이 좋아지고 있음을 알수 있으나,
 - 지원대상지역이 아닌 시·군들에서도 2개 시·군은 상향, 4개 시·군은 하향되는 것으로 나타나 종합점수의 변화만으로 지원시책 효과를 단언하기는 곤란함

- 다만, 종합점수의 최대 지자체와 최저 지자체의 격차 완화를 통해 균형발전시책의 효과를 추정하는 것은 가능할 것임
 - 선정지표의 종합점수 격차가 3.11에서 2.9로 다소 완화
 - 선정당시 종합점수: 최대지역-천안시(2.14), 최저지역-청양군(-0.97)
 - 최근 종합점수: 최대지역-천안시(1.958), 최저지역-청양군(-0.942)

- 종합점수의 지역간 격차는 다소 완화되었으나, 최대발전지역인 천안시의 종합점수가 낮아진 점도 격차완화에 작용하고 있어 시·군간 발전격차가 완화되고 있다는 평가를 내리기는 곤란함

- 이것은 종합점수의변화로 균형발전 수준제고나 지원시책의 효과를 판단하기에는 무리라고 결론내릴 수 있으며, 지표값의변화가 시책추진효과를 추정하기 어렵다는 점에 기인함

- 또한, 균형발전사업이 시군 저체 예산운용규모나 지역개발추진사업에서 차지하는 비중이 매우 미미하다는 점을 들 수 있음
 - 총예산 대비 균형발전사업비 비율 2.14%, 충남 총예산 대비 0.5%

2) 균형발전 정책의 성과

① 균형발전의 개념 적용 측면 : 제도적 기반 마련, 실행상 성장거점 형성에 주력

- 충청남도는 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」에서 균형발전의 “목적”, “균형발전 대상사업의 선정”에서 균형발전의 개념을 포괄적으로 규정
- 그러나 실제 지역균형발전 사업계획 수립에 있어서는 성장거점 형성을 핵심 개발전략으로 설정. 이것은 충청남도가 1990년대부터 추구해온 4대 개발권역별 성장거점 동력화라는 지역정책 기조의 연장선상에서 나온 것이라고 볼 수 있음

② 안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보 / 사업기간의 단축 및 가시적 효과 거양

- 충청남도는 조례에 의해 균형발전 특별회계를 설치하고, 이를 집행함에 있어 지역개발 정책과 관련된 각종 사업의 예산을 매년 수립하는 것이 아니라 다년 계획을 승인하고 예산이 집행되도록 함으로써 예산 집행의 확실성과 안전성을 부여함
- 이로 인하여 기존의 사업추진을 위한 중앙부처와의 협의에 의한 예산확보, 사업추진 과정에서 나타나는 사업추진시기의 연장을 미연에 방지함으로써 조속한 사업을 추진함에 따른 사업기간의 단축으로 가시적인 효과를 거양하는 성과를 거양
 - 기존의 재원확보 및 사업추진 방식은 선 중앙부처 재원확보 후 지방비부담이었으나, 균형발전사업의 경우는 선 지방비 확보 후 중앙부처 협의로 진행됨에 따라 중앙부처와의 협의 기간이 크게 단축됨

③ 사업추진 주체인 시·군의 사업제안과 균형발전위원회의 승인으로 사업선정 및 추진의 자율성 확보 / 시·군정 방향과 부합하는 사업의 제안 및 선정으로 지역특화발전의 기틀 마련

- 충청남도의 균형발전사업 재원은 모두 균형발전지원 대상지역에 지원하고, 시·군은 해당 시·군의 시·군정 방향과 부합하고, 충청남도에서 부여한 사업선정 가이드라인에 부합하는 사업을 자율적으로 선정하여 충청남도에 제안

- 제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인⁶⁾과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업⁷⁾의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써 시군의 자율성을 최대한 확보
- 지방자치단체가 주도권을 가지고 자율과 책임 하에 지역실정에 맞는 창의적인 계획 수립 및 집행을 보장하고, 자치단체의 포괄적 재원을 바탕으로 지역이 필요로 하는 사업을 자유롭게 선택함으로써 지역특화발전을 유도하는 기틀을 마련하였다는데 의미를 둘 수 있음
 - 특히, 균형발전사업 중 국가균특 지원없이 도비만으로 추진하는 「도비 지원 대상사업」의 경우, 중앙부처의 지침을 따르지 않고, 도지사가 인정하는 사업으로 추진됨에 따라 제도적인 제약성을 해소

④ 충청남도에서 중점적으로 추진하는 현안사업에 대한 효율적 지원

- 2007년 당시 충청남도의 중점현안이었던, 공주 부여의 세계대백제전의 준비, 태안 꽃박람회, 금산 인삼약초육성과 관련하여 지역균형발전사업으로 지원함으로써 메가이벤트사업에 대한 원활한 시행이 가능하였음
- 금산군의 경우 인삼약초산업과 관련하여 개별적으로 추진하던 정책 및 사업을 산업적 클러스터적 접근으로 전환하고 통합적으로 추진하여, 대규모의 국책사업 획득 등의 효과를 거양함

⑤ 시군의 전략사업의 경우, 광특사업을 보조하여 사업기간을 단축하고 가시적인 효과를 거양

- 시군에서 전략적으로 추진하는 사업의 경우이거나 성장거점을 형성하고자 하는 사업의 경우, 투자재원의 부문별 집중과 더불어 투자효율성 측면에서 중요한 것은 공간적인 집중임
- 이러한 사업의 경우, 성장거점을 형성하고, 거점간의 네트워크를 구축하기 위한 노력이 뒤따라야 효율성을 배가할 수 있는바, 지역균형발전사업에서는 공간적 집중과 연계로 사업의 효과를 극대화하였음

6) 도지사가 낙후지역의 성장동력을 창출할수 있도록 인정하는 사업에 대한 가이드라인

7) 국가균형발전특별법 제34조 제2항 제1호의 사업 중 지역간 균형발전을 도모하고, 지역경쟁력을 강화할 수 있다고 인정하는 사업에 의거한 기획재정부가 매년 발행하는 「국가균형발전특별회계 예산안 작성지침」에 의거 계획을 수립, 기타 도비만을 투입하는 사업은 도지사가 인정하는 사업으로 계획 수립

- 서천군 : 장항읍 일대의 폐선활용 관광진흥사업(장항화물역, Tram)
- 금산군 : 인삼약초물류집하장, 전문농공단지, 건강체험장, 인삼약초연구센터, 비즈니스 타운
- 논산시 : 탐정호 주변의 백제군사박물관, 기호유교문화권(돈암서원), 국방대학교 이전, 양촌자연휴양림
- 청양군 : 지천주변의 장곡지구, 생태녹색관광개발, 까치내휴양관광지

3) 균형발전 사업의 개선과제

① 지역의 자립역량 배양사업이 미흡하고, 소프트사업에 대한 보다 높은 이해와 지역에서의 적용 미흡

- 지역균형발전지원사업 중 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통분야의 사업 미흡
 - 지역특화분야, 생산유통분야사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%
- 금산군이 유일하게 연구, 생산, 가공, 체험, 홍보, 마케팅 등의 다분야에 산업클러스터 조성을 추진
- 생산유통분야는 서천군이 유일, 재래시장 조성은 시설물 지원에 국한

② 지원분야 다양화에 따른 실질적 맞춤형 추진체계 구축·운영 필요

- 사업추진시 일체성과 지속성을 갖는 효율적인 추진체계의 구축 운영
- 순환경제체제 구축을 위한 기능적 차원의 연계성 고려시, 자율적인 거버넌스 체계를 구성 운영할 필요성이 높음

③ 지역산업활성화를 위한 전략적·단계적·통합적 프로그램 및 지원체계 구축 운영

- 현재 충청남도는 모든 사업을 시·군이 건의하고, 선정된 사업을 일괄적으로 추진하는 형태를 취하고 있고, 대부분의 사업내용이 관광, 휴양 및 기반시설에 집중되어 있어서, 지역경제활성화 부문의 사업은 사업수나 사업비 투입이 상대적으로 빈약
 - 지역경제활성화에 대한 사업추진의 필요성은 설문조사 및 면담결과를 통해 인지 하고 있으나, 실질적인 사업추진에 있어서는 시행상의 어려움으로 난색을 표함

- 지역경제활성화 부문이라 하더라도 국가지원 사업을 주어진 지침에 의거하여 추진하는 경우가 대부분이어서 지역발전을 위한 창의적인 계획수립 및 사업 추진이 이루어지지 않고 있음
- 또한, 지역발전 패러다임의 변화에 따라 대두되고 있는 내발적 지역발전을 도모할 수 있는 사업 선정 및 추진방식의 변화가 요구됨
- 종합하면, 균형발전 지원사업의 유형을 세분화할 필요성이 있으며, 세분화된 유형별로 지원사업비의 규모, 추진방식, 평가 및 환류시스템의 적용방안에 대한 검토가 필요하다.
 - 지역의 성장을 견인하는 사업(대규모 성장거점 및 국책사업과의 연계발전을 도모하는 사업)
 - 시군별 비교우위에 있는 특화사업의 선택과 집중하여 추진하는 사업
 - 지역의 내발적·자립적 발전역량을 강화하는 사업
 - 지역의 혁신 그룹을 형성하기 위한 지원 사업
 - 지역간·시군간 연계·협력·복합화로 사업의 시너지효과를 제고하는 사업
 - 중앙정부에서 지원이 미약한 신생부문과 사업의 가시적 효과를 거양하기 위한 민자유치를 포함한 통합적인 정책적 지원
- 지역순환형 경제체제를 구축하기 위한 통합적 지원프로그램 마련 요구

④ 지원사업 선정 객관화 및 사업 추진방식의 다양화 요구

- 시·군의 사업선정 절차 및 방법의 투명성·객관성 검증 필요
- 균형발전위원회 심의시 지역발전 기여, 실현가능성, 관리운영 등에 대한 면밀한 검토 요구
- 지역경제활성화를 위한 다양한 사업 추진시 공공주도에서 벗어난 다양한 사업추진방식 고려

⑤ 시·군의 사업발굴·선정 및 계획수립 역량 제고 / 개발계획과 사업시행계획 차별화

- 사업추진중 나타나는 다양한 문제의 시발점은 개발계획의 구체적이지 못함에 기인함
 - 잦은 사업 변경, 현안사업 중심의 추진, 자원 미확보, 타당성 부족, 사전이행 조치 미수행, 사업관련자 미협의 등

- 지역균형발전 개발계획의 성격은 법정계획, 시군의 발전을 위한 전략계획, 5년 단위의 중기 실행계획 성격을 갖음
 - 법정계획 : 충청남도 균형발전 지원 조례에 의거하여 시군의 지역발전 정책을 실현하기 위한 계획
 - 전략계획 : 지역공동체형성, 주민 소득증대, 낙후지역 개선, 생활환경개선을 통한 주민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 계획
 - 5년 단위의 중기 실행계획 : 광특회계의 효율적 활용을 통하여 지역의 발전 잠재력을 극대화하기 위한 사업계획

⑥ 도비지원사업의 실효성 제고를 위한 유연적 지원 강구

- 도비사업은 H/W구축을 위한 지역개발사업을 보완하는 경우가 대다수/ 일정부분 효과 거양
 - 시군의 전략사업이나 중앙정부의 지원조건을 충족하지 못한 경우, 이를 보완함으로써 국비지원을 충족
- 도비 사업은 가변적 상황에 효과적인 대응이 가능하므로, 사업추진의 원활화·지속화를 위해 법적·제도적 제약사항을 벗어나 유연하게 지원
 - ※ 시행규칙 제2조(균형발전사업의 범위) 6항 “그밖에 충청남도지가가 낙후 지역의 성장동력을 창출할 수 있다고 인정하는 사업”

Ⅲ. 지역균형발전 대상지역의 합리적 조정방향

1. 문제의 제기

■ 당초 균형발전 대상지역 선정시 경위

- 규정한 6개 지표를 상용하여 낙후수준을 평가할 경우, 종합점수 상위그룹에 속하는 시·군은 천안, 아산, 계룡, 서산, 당진, 연기는 양(+)의 점수인 반면, 나머지 10개 시·군은 모두 음(-)의 점수로 산출됨
- 하지만, 균형발전 지원 대상지역은 8개 시·군으로서, 홍성(10위), 예산(13위)이 제외됨
 - 대상지역 선정에 관한 의사결정 당시 도의원과 협의상에서 결정된 사안을 극복하기 위해서 시행규칙 3조 2항에 성장거점사업이 확정되어 추진되고 있는 시·군은 지원대상지역에서 제외할 수 있다는 단서조항을 포함시킴
 - 균형발전의 개념이 발전수준의 형평성 강화 차원에서 특성화발전, 주민소득과의 직결, 내발적 발전의 수용의 형태로 변화하였고, 성장거점대상사업으로 인한 파급효과가 지역발전에 미치는 영향이 제한적이라는 점에서 시행규칙에서 규정한 사항은 타당성이 약하다고 할 수 있음

■ 홍성, 예산의 문제제기

- 홍성, 예산에서는 성장거점사업의 확정 지역(내포신도시)이라는 수혜혜택이 나타나지 않고 있고, 오히려 내포신도시로의 인구 및 자본이 흡수됨에 따라 도심 공동화를 우려하여 대책 마련 요구

■ 해결과제

- 지원대상지역 선정근거인 조례·시행규칙의 명확한 적용 여부
- 향후 세종시 출범에 따른 관할 시군의 축소, 세수 재원의 축소에 따른 대응
- 지원대상지역 선정을 위한 충청남도 행정, 도의회, 시군과의 사회적 합의
- 지원방식의 다양화를 위한 충청남도의 대응방안 마련

2. 대응방안

1) 지원대상지역의 법·제도적 검토

- 지원대상지역은 조례 제3조에 의거하여 매 5년마다 발전수준을 분석하여 충청남도지사가 지정토록 되어있으며, 구체적인 사항은 시행규칙 3조에 의거하여 선정함
- 문제제기의 화두가 되는 시군의 선정 범위에 대해서는 명확한 근거가 없으며, 관련조항이 시행규칙에 명기되어 충청남도지사의 관할사안임
 - 균형발전 대상지역을 합리적으로 선정하기 위하여 도의회, 시군, 균형발전위원회의 의견을 듣는 조항은 없음

<충청남도 조례> 제3조(지원대상지역 선정) ①충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 충청남도(이하 “도”라 한다)내 각 시·군별 발전수준을 분석하여 매 5년마다 지원대상지역을 선정한다.

②제1항의 지원대상지역은 다음 각 호를 고려하여 선정하여야 한다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의한 지원대상지역의 구체적인 선정기준은 규칙으로 정한다.

<충청남도 시행규칙> 제3조(지원대상지역 선정기준) ①조례 제3조제3항의 규정에 의한 구체적인 선정기준은 다음 각 호와 같다.

②시·군별 발전수준 분석은 제1항의 각 호에 의하여 산출한 수치의 표준화 점수를 합한 종합점수로 하고, 이를 기초로 지원대상 시·군을 선정한다. 다만, 성장거점사업이 확정되어 추진되고 있는 시·군은 지원대상지역에서 제외할 수 있다.

- 다만, 조례 9조(균형발전위원회의 설치와 기능)에서 심의사항에 그밖에 균형발전이 위해 필요한 사항을 심의토록 되어 있음

<충청남도 조례> 제9조(설치와 기능)

①균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속하에 충청남도균형발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 균형발전 기본계획 및 개발계획의 수립에 관한 사항
2. 균형발전사업 시행계획의 수립·평가에 관한 사항
3. 균형발전사업비의 지원에 관한 사항
4. 그 밖에 균형발전을 위해 필요한 사항

- 충청남도의 조례는 지역발전 지원대상지역을 선정하는 데에 객관적인 근거와 절차상 합리적인 근거를 제시하지 않고 있음
- 한편, 최근에 충청남도과 유사한 정책을 추진하는 경상남도의 조례는 지역균형발전대상지역을 선정하는 것을 위원회의 심의기능을 규정하고 있음

<경상남도 조례> 제3조(지원대상지역 선정) ① 도지사는 도내 각 시·군의 발전수준을 분석하여 5년마다 균형발전 지원대상지역을 선정한다.
 ② 제1항의 지원대상지역은 다음 각 호를 고려하여 선정하여야 한다.
 ~
 ③ **제1항에 따라 지원대상지역을 선정할 때에는 제9조에 따른 위원회의 심의를 받아야 한다.**
 ④ 제2항에 따른 지원대상지역의 구체적인 선정기준은 규칙으로 정한다.

<경상남도 조례> 제9조(위원회의 설치 및 기능) ① 지역균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 도지사 소속으로 경상남도 지역균형발전위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
 ② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.
 1. 지원대상지역의 선정
 2. 개발계획의 수립에 관한 사항
 3. 시행계획의 수립·평가에 관한 사항
 4. 지역균형발전사업비의 지원에 관한 사항
 5. 그 밖에 도지사 및 위원장이 지역균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

2) 국내외 낙후지역 선정사례 검토

- 우리나라의 낙후지역 관련 정책은 개발촉진지구, 신활력지역, 서장촉진지역, 특수상황지역 등이 있으며, 대부분의 지원대상범위는 개별정책의 목적에 의거한 지표에 의거하여 분석 결과의 하위 20-30%범위내에서 지원하고 있음
 - 다만, 특수상황지역과 같이 오지,접경지역과 같이 특수한 지역에 대해서는 50%를 지원
- 그러나, 이러한 지원대상지역을 선정함에 있어서 관련법이나 시행령, 시행규칙 상에서 명기된 것이 아닌 행정예규나 지침으로서 운영하는 점임
 - 이러한 사유는 개별정책을 추진함에 있어서 한정된 재원내에서 모든 대상지역을 일시에 지원할 수 없다는 한계점으로 인하여, 계획수립이 된 준비된 대상지역을 순차적으로 지원함에 따른 것임

<표 11> 우리나라 낙후지역의 지정기준 및 지원범위

구분	지정기준	지원범위
개발촉진지구	- 인구증가율, 재정자립도, 제조업고용인구 비율, 도로율, 평균지가	5개 지표중 2개 이상이 전국하위 20%이내
신활력지역	- 인구변화율, 인구밀도, 소득세할주민세(재정력지수)	하위 30%
성장촉진지역	- 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할주민세 총액, 재정력지수, 지역접근성	하위 30%
특수상황지역	- 인구증감율, 도로포장율, 상수도보급율, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역	5개지표 중 3가지 이상이 전국평균보다 낮은 지역

3) 대응방안

- 홍성, 예산의 지역균형발전대상지역의 포함시와 미포함시의 경우에 따른 관련 조례, 예산, 의회, 시군, 균형발전담당관의 입장에서 고려하여야 할 사항을 정리하면 다음 표과 같음
- 다양한 분야에 걸친 관련자가 각자의 입장에 따라서 이해득실을 달리하는 문제이므로, 이는 일방향적인 정책추진으로는 난관에 봉착할 수 있는 문제의 소지가 다분함
- 따라서, 균형발전대상지역의 포함문제는 집행부, 의회, 시군과의 협의에 의해서 이루어질 의사결정사안임

<표 12> 홍성·예산 포함·미포함에 따른 관련주체별 인식 차이

구분	홍성·예산 포함시	홍성·예산 미포함시	비고
조례	수정·보완 불필요	시행규칙 제3조2항의 예외조항 적용여부에 대한 대응논리개발 필요	도의회의 시행규칙의 변경 요구
예산	기존지원시군간의 지원액 감소	현행 유지	예산담당관 실
의회	홍성·예산 찬성 지원지역 의원 반대	홍성·예산 반대 지원지역 의원 찬성	
시군	홍성·예산 찬성 지원지역 시군 반대	홍성·예산 반대 지원지역 시군 찬성	
균형발전 담당관	제2기 균형발전대상사업 지원범위 별도 계정 추가	현행 유지	

■ **홍성, 예산의 균형발전지원대상지역의 포함여부는 공론화하고, 객관화할 제도적 의견수렴장치 필요**

- 홍성, 예산 포함여부가 당초 평균값 이하(-)인 지역을 선정한다는 기존 방침을 유지한다는 전제하면, 홍성·예산의 지원대상 포함여부는 다분히 의사결정에 대한 정치적인 문제로 귀결이 됨
- 따라서, 충청남도 집행부, 도 의회, 시군과의 공론화의 장이 필요하며, 더불어서 균형발전 위원회의 의견 제시 및 심의기능을 추가할 필요성이 있음

■ **홍성, 예산에서 요구하는 도시쇠퇴를 극복하고, 내포신도시와 홍성·예산이 상생발전하기 위한 정책적 지원 별도 강구**

- 내포신도시의 자족성 확보 전단계까지 홍성·예산의 인구와 자본 유입현상은 불가피한 상황임
 - 일례로, 세종시 주변지역인 공주,연기를 대상으로 하는 설문조사 결과 세종시가 지역에 미치는 긍정적 영향은 긍정적이라고 응답한 비율이 81.1%임
 - 그러나 부정적 영향에 있어서는 인구 자본유출 47.2%, 도심공동화 8.3%, 지역간 격차 심화로 인한 소외감 27.8%로 응답
- 더불어서, 기존 도시와의 내포신도시간에 있어서 지역주민은 주거환경, 고차의 교육 및 의료서비스, 환경친화적 도시환경등에 있어서 비교 열위에 있기 때문에 내포신도시로 이주하고자 하는 경향이 강화될 것임
 - 세종시의 경우, 이주사유로 고차의 교육 및 의료서비스 45.5%, 고급 주거환경 22.7%, 자산가치 증대 18.2%, 환경친화적 도시환경 13.6%로 응답함
- 따라서, 내포신도시는 인규와 자본 유입현상을 최단기간내에 수행하여야 하며, 이를 위해서는 자족성 확보를 위한 기반부문의 고용유치가 최우선되어야 함
 - 현재의 행정기관 입지만으로는 불충분하고, 내포신도시와 바로 인접하여 홍성읍과 예산읍이 자동차로 10분 거리내에 위치함에 따라 기존 도시로의 부정적 파급효과는 막대할 것임
- 단기적으로는 내포신도시와 주변지역의 도시기반과 시설에 대한 수준은 심각한 격차와 공간구조의분리현상을 초래할 우려가 있으므로 주변지역의 획기적인 개선을 위한 투자와 지원이 필수적임

IV. 제2기 지역균형발전정책의 기본방향

1. 지역균형발전의 개념변화 대응

- 중앙정부의 지역발전 정책이 부존자원을 활용한 자립적 성장과 특화발전 개념으로 전환
 - 균형발전특별회계→광역·지역발전특별회계(포괄보조도입으로 지자체 자율성 확대)
 - 붕어빵식의 획일적 사업 →지역의 특화발전을 위한 창조지역 도입 및 활성화
- 지역의 경쟁력이 국가의 경쟁력을 좌우하는 시대로 지역발전 정책의 패러다임이 전환됨
 - 국가의 경쟁력 : 미국이나, 일본이나, 중국이나 → 뉴욕이나, 도쿄나, 상하이나
- 저발전지역을 더 이상‘소외’‘낙후’등의 논리로 접근하지 않고, 특별한 예산을 지원하여 저발전 지역에 대한 특화발전(무조건적인 도시 따라잡기 지양)모델을 구상하고, 이를 실현하기 위한 출발점으로 인식하는 관점의 전환 필요

<표 13> 지역균형발전의 개념 차이

지역균형발전의 개념변화	국가-지방정부의 균형발전정책 차이
지역간 균등성 ⇔ 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화	총량적 가시적 성장 ⇔ 지역발전역량의 구축
외부적 자원과 총량적 성장 ⇔ 내부적 발전역량의 강화	경제성장과 구조개선 ⇔ 주민 소득·복지 및 삶의질 개선
중앙정부 주도 ⇔ 지역이 자율과 창의 중시	전체지역개선 ⇔ 특정소단위지역의 개선

2. 충청남도 지역균형발전정책 개선방향

■ 지역의 자구적 노력과 경쟁력을 중시

- 현재의 낙후지역 발전정책은 형평성을 근간으로 하고 있지만, 중앙정부의 광역경제권 중심의 정책추진에서 어중간한 위치에서 추진되고 있음
- 형평성에 토대하여 국가가 국민통합을 달성하기 위해 ‘국가 최소기준’(national minimum)의 관점에서 국가가 낙후지역의 발전을 전적으로 책임지는 접근을 취하고 있지 않고, 충남 역시 생활서비스에 대한 최소기준이 미설정되어 있음
 - 중앙정부의 정책이 해당 지역 내의 저발전 지역을 지원하기 위한 ‘권역의 최소기준’(local minimum)을 달성하기 위한 차원의 정책을 추진하고 있지 않음
- 새로운 낙후지역의 발전은 지역의 ‘자구적인 노력’과 ‘지역간의 경쟁’이 보다 중시되는 방향에서 추진
- “자립적 경쟁”(autonomous competitiveness)을 기조로 하는 새로운 낙후지역발전에서는 지역은 낙후지역 발전정책의 수동적 수혜자가 아니라 능동적인 정책의 주도자의 지위를 차지

■ 지자체 주도의 내생적 발전과 성장 추구

- 정책기획, 사업개발, 사업대상지 지정, 재원지원, 사용용도, 정책평가 등 모든 것을 중앙정부에서 원격적으로 컨트롤하는 과거의 접근에서 탈피
 - 그동안 국가 주도의 정책추진은 지역의 세부적인 특성에 대한 고려부족 등으로 모든 지역에 일률적인 인프라 위주의 시책을 추진하다 보니 정책의 실효성, 효과 등이 저하되는 문제를 노출
- 중앙정부와 충청남도는 낙후지역의 발전을 위한 밑그림 및 정책 세팅, 인프라 제공 등의 제한된 역할을 통해 시군주도의 내생적 성장과 발전을 도와주는 보조자, 지원자, 촉진자의 역할을 수행
 - 전 세계 낙후지역의 발전정책이 내생적 발전의 주요 요소인 경쟁력 있는 지역의 특화자원의 상품화를 통한 부가가치 창출 및 소득증대, 인구유지 및 유

입을 통한 활력의 제고로 이동을 고려하여 지역 자원의 상품화에 주력

- 따라서, 시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모
 - 유럽이나, 일본 등의 낙후지역의 발전에서와 같이 지역발전을 위한 지역의 헌신적이고 열정적인 리더를 중심으로 다양한 형태의 주체간 협력, 파트너십 및 거버넌스를 낙후지역의 발전에 활용
- 현대 지역발전의 요체가 되고 있는 '주민의 번영'(people's prosperity)과 '장소의 번영'(place's prosperity)이 일치되는 자구적 노력과 일자리 창출에 상응하는 중앙의 지원 및 인센티브를 제공
 - 지자체가 중심이 되어 지역의 사회적 경제 활성화의 관점에서 지역주민과 지자체의 협력에 의한 일자리 및 소득 창출 등 활성화

■ 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 도모

- 내생적 발전의 토대가 되는 지역의 자원측면에서 볼 때, 낙후지역 지자체는 다양한 특성을 보유
- 낙후지역은 1차 산업의 상품화를 중심으로 한 발전, 1차 상품을 활용한 관광 및 체험의 3차 산업화, 지역의 제조업 및 사회적 기업 등의 활성화를 중심으로 한 기업화 발전 등의 유형화 발전이 가능
 - 1, 2기 신활력 사업의 경우, 1차 산업의 상품화, 1차 산업의 관광 및 체험 활성화, 향토 및 지역특화산업을 통한 발전으로 유형화가 가능
 - ※ 보다 세부적으로는 농·특산물을 위주로 한 향토자원의 개발, 지역 문화관광, 산업 및 인재육성, 지역 이미지 개발, 해양 수산자원 개발 등으로 나눌 수 있음
- 하나 혹은 둘 이상의 지역은 지역이 지니고 있는 경쟁력 있는 특성에 기반해서 다양한 유형의 특화발전을 추구하고 중앙 및 시도는 이에 적합한 발전을 지원

<표 14> 충청남도 지역균형발전 추진전략

구분	주요 내용	비고
자구적 노력과 경쟁력 증시	- 자립적 경쟁을 근간으로 지역의 노력과 경쟁발전의 접근으로 정책을 추진	균형 보다 경쟁 증시
지역 주도의 내생적 발전 추구	- 국가는 지원자, 촉진자의 역할을 담당하며, 지역은 내생적 발전의 주도자로서의 역할	책임성
행정구역 경계를 벗어난 협력 발전	- 고착화된 지역발전 관행인 행정구역 경계 내부만의 발전에서 벗어나 지역간 연계·협력 권장	투자 및 관리운영 효율성
융·복합적 발전의 체계적 지원	- 단순한 지역생존에서 나아가 지역성장을 위한 지역 자원의 다양한 개발·활용에 주력하여 다각적인 부가가치 창출, 일자리 창출을 도모	다각적인 부가가치 및 일자리 창출
지역개성에 입각한 다양한 유형의 특성화 발전	- 발전지역의 범위, 사업의 내용, 지역의 성격 등을 고려한 다양한 유형의 정책시행	지역개성 살린 특화발전

<표 15> 충청남도 지역균형발전 정책 개선방향

구분	제1기 충남 지역균형발전정책 (2008~2012)	제2기 충남 지역균형발전정책 (2013~2017)
정책 목표	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역간 발전수준 균등화 추구 (격차 완화) ◦ 낙후지역의 물적기반 확충 ◦ 낙후지역의 성장동력 창출 중심 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역의 자립적 지역발전 추구 ◦ 지역의 고용, 소득, 생활수준 향상 ◦ 지역의 성장동력 창출 및 연계 강화
기본 방향	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역별 특성화 사업 추진 ◦ 도지원사업과 중앙정부사업의 결합 추진 ◦ 외부고객(교류자) 증가 도모 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 내발적 발전전략에 의한 낙후지역의 자립성과 지속성 강화 ◦ 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 ◦ 협력·제휴에 의한 지역간 공동발전
대상 지역	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역(평균미만) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 유지(잠정)
대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역, 기반시설, 관광에 집중 ◦ 단일 독립사업 중심 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역, 지역경제활성화에 중점 ◦ 연계·협력·복합사업(지구) 중심
정책 연계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가지원 균형발전사업 등과의 연계 미고려 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 추진사업의 단계적 진화 및 지속화를 위해 국가지원 균형발전사업 등과의 연계
정책 효과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영의 합(Zero-sum)적 지역간 균등 발전 ◦ 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 가치 창출적 지역간 상생발전 ◦ 지역잠재력 및 주민복지 증진 (경제·사회적 자립성 및 주민복지 강화)

V. 제2기 지역균형발전지원의 가이드라인

1. 기본방향

① 제1기 균형발전사업의 단점 보완 및 장점 극대화(2-track)

- 장점 : 안정적 재원확보 및 추진, 추진절차 간소화, 사업기간 단축, 시·군 중심의 사업제안에 따른 자율성 확보 ⇒ 현행 유지
- 단점 : 지역의 자립역량배양 사업 미흡, 지역경제활성화 부문에 대한 상대적 미흡 ⇒ S/W사업, 지역경제 활성화 사업의 집중 투자로 전환

② 지역균형발전의 패러다임 변화 대응(Zero-sum→특성화발전, 자립역량 구축)

- 당초 개념 : 지역발전수준의 균등화를 추구, 낙후지역의 물적기반 확충
- 변경 개념 : 자립적 지역발전추구, 낙후지역의 지속성 강화에 중점

③ 축소시대, 지역개발 패러다임의 변화에 대응

- 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환하여야 하며, 그 수단으로 도시의 창조적 축소(compact city)와 연계·협력, 지역주도의 지역활성화, 시설과 시설의 융복합화를 고려하여야 함
- 사업적 측면에서는 제1기의 단순, 개별사업 추진은 지양하고, 사업내용의 융합, 복합, 연계로 파급효과 광역화 고려하여야 하며, 그 경제효과는 규모의 경제 창출, 범위의 경제, 연계의 경제를 모두 고려하여야 함

<경제효과의 유형>

- 규모의 경제(economies of size) : 생산규모의 확대에 따라 생산의 평균비용이 장기적으로 계속 감소하게 되는 현상으로서 대규모 생산에서 자본이 노동을 대체함으로써 평균생산비를 절감
- 범위의 경제(economies of scope) : 어느 한 제품의 생산과정에서 다른 제품에 공통적으로 사용할 수 있는 생산요소가 포함될 때 그 공통생산요소를 활용하여 다양한 제품을 생산할 때 발생하는 경제성으로서 일정 주체의 입장에서 복합생산이 강조되는 다각화 측면의 개념
- 연계성의 경제(economy of linkages) : 각각의 지역이 가지고 있는 내부자원뿐만 아니라 다른 지역이 보유한 자원을 활용하고 연결시킴으로써 생겨나는 경제성으로서 복수주체가 존재하고 복수주체간의 연결이 지식, 정보, 기술 등의 다중이용에 의해 유발되는 경제성의 개념

④ 정책의 지속성을 유지하되, 다양한 시책사업의 복합·연계 추진으로 시너지 제고(관련 정책사업의 연계)

- 지역균형발전 지원 시군은 충청남도내에서 낙후지역이라 할 수 있으며, 낙후지역은 특화된 지역자원을 활용한 성장동력을 창출하고, 지역경제활성화할 수 있는 특화방안이 발굴되고 개발되어야 함
- 이러한 특화자원의 단순 발굴에서 그치지 않고, 지역주민의 참여활성화를 함께 도모하고, 관광화, 산업화, 복합화, 상품화 등의 연관부문과 연계추진되어야 함
- 이를 위해서는 기존의 중앙정부 및 충청남도에서 추진하는 관련사업에 대한 면밀한 파악 및 발전계획을 수립하고, 이를 통합·조정·지원하기 위한 기능에 대해서 재원을 지원함으로써 시너지효과를 제고

⑤ 시장, 군수의 현안문제 해결을 위한 재원 투입 지양

- 충남 지역균형발전 회계를 시장·군수의 현안과제 해결을 위한 싹짓돈으로 인식하는 문제점 개선
- 시장·군수가 단기적 목표로 하는 H/W 조성사업은 지양
- 5년간의 적극적인 투자로 사업추진의 효과를 거양할 수 있는 대안 마련 및 시행

2. 지원사업 분야

1) 전제사항

- 충남 지역균형발전 사업의 세출은 크게 광특회계사업과 순도비사업으로 나뉘며
 - 광특회계사업은 개별부처 및 道 관련실과와의 협의 후, 지원 여부에 따라 지원(관련지침 이행 필요)
 - 순도비사업은 道균형발전담당관실, 균형발전위원회의 심의 통과사업에 대하여 지원

- 시·군은 지원사업분야의 가이드라인에 부합하는 사업을 자체적으로 발굴하고, 사업을 선정하여 제안함으로써 시·군의 사업추진 자율성을 확보
 - 단, 사업발굴 및 선정, 관련실과 협의, 사업계획수립은 균형발전담당관실과 상호 협의하여 추진

2) 조례 및 시행규칙상의 지원분야

① 조례(제2조 2항)

2. “균형발전사업”이라 함은 「국가균형발전특별법」 제34조제2항제1호의 사업 중 지역간 균형발전을 도모하고 지역경쟁력 강화에 지속적으로 기여할 수 있는 사업으로서 제1호의 균형발전 지원대상지역 안에서 이 조례에 의하여 추진되는 사업으로 규칙에서 정하는 것을 말한다.

② 시행규칙 : 제2조 균형발전사업의 범위

1. 낙후지역 및 농산어촌의 개발 관련사업
2. 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련사업
3. 지역의 문화·예술·관광자원의 개발 및 확충 관련사업
4. 지역의 고용창출 등 지역경제 활성화에 관한 사업
5. 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업
6. 그 밖에 충청남도지사(이하“도지사”라 한다)가 낙후지역의 성장동력을 창출할 수 있다고 인정하는 사업

3) 사업분야(안)

① 지역의 성장을 견인하는 사업(대규모 성장거점 및 국책사업과의 연계발전을 도모하는 사업)

- 지역의 성장을 견인하는 규모가 큰 사업은 대부분 국책사업으로 대부분 사업추진주체가 시·군이 아님
- 시·군의 고민은 이러한 국책사업을 어떻게 연계하여 그 파급효과를 지역내로 유인할 것이냐가 관건이지만, 현실적으로 직접적인 중앙부처와의 연계협력사업 추진은 단기적으로 어려움
- 따라서, 중앙부처가 일방적으로 요구하는 기반시설 설치, 스포츠단지 조성과 같은 일회성 사업은 사양하고, 사업시행 후 그 파급효과를 지역내로 유인하고, 광역화할 수 있는 연계사업 발굴 및 지원

공주·부여 : 금강살리기 / 논산 : 국방대학교 이전
/ 서천 국립생태원, 해양생물자원관

② 시·군별 비교우위에 있는 특화사업의 선택과 집중하여 추진하는 사업

- 균형발전대상지역의 특징은 충청남도내에서 상대적으로 낙후된 지역이며, 농수산업이 주요 기간산업으로 자리매김하고 있지만, 시·군별로는 인근 시·군과 비교 우위에 있는 특화사업이 존재함
- 이러한 특화사업은 대부분 중앙부처로부터 지원을 받아서 추진되어 왔으며, 일정부문에 있어서는 전국적인 인지도와 관련부처의 지원을 지속적으로 지원받고 있음
- 이러한 특화사업의 다양화, 고도화, 규모화를 도모하고, 기존 사업의 지속성을 담보할 수 있는 사업에 대해서는 지원
 - 생산(품종개량, 재배기술 보급, 수확기술, 생산인프라)
 - 가공(기술개발, 제조장비, 포장, 홍보·광고)
 - 유통·마케팅(저장·보관, 브랜드·표준화, 홍보·전시)
 - 문화관광(축제, 체험마을)

공주 : 쌀, 정안 밤 / 보령 : 머드산업, 해산물 / 논산 : 딸기, 꽃감, 대추 등
 / 금산 : 인삼·약초, 깻잎 등 부여 : 굻뜨래 농산물
 / 서천 : 친환경농업, 수산물 / 청양 : 고추, 구기자, 콩
 / 태안 : 해산물, 화훼, 호박고구마, 6쪽마늘

③ 지역경제를 지탱하는 토대 부문인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 진흥 등에 대한 대책 마련

- 중소기업, 토착산업, 1차산업, 상점가는 지역의 고용창출의 장으로서 중요한 역할을 해왔고, 대부분의 산업이 고도화되지 못하는 한계에 봉착하고 있음
- 더불어서, 지역의 고령자에게 일거리, 설거리, 즐길거리 제공 등 지역공동체의 리더나 고령자의 생활을 영위하기 위한 혁신적인 아이디어 발굴이 필요하며, 체계적인 지원 고려

상점가 활성화, 상권구역활성화, 수요대응형 일자리 제공 서비스, 미니 생산단지

향토산업(청양 구기자, 한산 소곡주, 부여 굻뜨래 밤, 금산 인삼, 논산 강경 전통맛깔젓 등)

④ 도시쇠퇴의 근본적 해결을 위한 도시재생을 위한 사업

- 우리나라 도시의 쇠퇴정도는 대도시에 비해 중소도시가 상대적으로 심화되고 있음
 - 인구 20만이하 소도시는 농업, 어업, 광업 등 1차 산업을 기반으로 하고 있으며, 이러한 기반산업의 축소·붕괴에 따른 도시 전반의 쇠퇴가 진행
- 도시 재생을 위한 관련법률에 의한 사업들이 추진되었지만 지방중소도시가 안고 있는 저조한 사업성과 과급효과 때문에 거의 적용되지 못하고 있음
- 한편, 민선5기의 도정정책기조에 있어서 사업투입은 농어촌지역에 집중되고 있으며, 상대적으로 도시지역에 대한 투자는 상대적으로 미흡
- 중앙부처에서는 ‘도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안’⁸⁾(2011.12.30)을

심사·의결하여 「도시 및 주거환경정비법」을 대폭 개정하였으며, 이 중에는 지방 중소도시에도 적용 가능할 것으로 보이는 사업방식을 포함하고 있어 기대되고 있음

- 당초 : 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업
- 개정 : 당초 + 주거환경관리사업, 가로주택정비사업

- 따라서, 쇠퇴하는 도시를 방치하기 보다는 근본적인 쇠퇴원인에 대한 문제의식을 갖고, 해결과제를 종합하여 중장기적으로 순차적으로 추진할 필요성이 있음

예) 주택재개발사업, 주택재건축사업, 주거환경개선사업, 도시환경정비사업 +
주거환경관리사업, 가로주택정비사업

⑤ 지역산업 활성화를 위한 전략적인 클러스터 육성 중시, 단계적 지원 프로그램 마련 및 통합적 지원체계 구축·운영

- 균형발전사업 중 지역경제활성화 부문의 사업은 전체 사업비의 27%를 차지하고 있어 열악한 수준이며, 지역경제활성화를 위한 지원사업의 추진에 대해서는 절대적인 호응을 보이고 있음
- 지역경제활성화의 추진수단은 대부분 소규모의 S/W인 사업일 가능성이 높고, 이러한 S/W사업의 핵심은 소득과 일자리 창출등의 생업기반을 구축하는 것으로 인식됨
- 이러한 S/W사업의 핵심은 리더(Actor), 체계(System), 프로그램(Program, Project)이 핵심인데, 이러한 요소별 기본 내용은 위에서 언급한 사업들을 추진하기 위한 제반여건의 구축과 직접적으로 연관됨
 - 리더(Actor) : 리더 발굴 및 육성, 학습 프로그램, 지역혁신 네트워크 구축
 - 체계(System) : 추진조직, 협의회
 - 프로그램(Program, Project) : 지역산업 육성, 브랜드 제고, 장소마케팅, 지역문화 개발

8) 이 법안은 의원이 발의한 '도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안' 20건과 정부가 제출한 '도시 재정비 및 주거환경 정비법안'등을 통합·조정한 대안이다(이창호, 2012, 1).

- 그러나, 이러한 S/W사업은 H/W사업에 비해 상대적으로 그 수혜의 폭이 넓지 않고, 사업투입에 따른 가시적인 효과가 나타나기에는 장기간이 소요된다는 단점이 있으며, 특히, 공공에서 사업을 추진시에 일회성에 그치고, 사회에 재투자되지 않는다는 비판을 받고 있음
 - 이러한 사유로 공공에서 투입하는 재원에 대한 비효율성이 자주 언급됨
- 따라서, 공공에서 투자하는 프로그램이나 프로젝트에 대해서는 그 개발이익이 지역내로 재순환하는 시스템의 구축과 운용이 필요함
 - 지역산업 육성 : 지역특화발전특구, 지역연구사업육성, 지자체 연구소 육성사업, 향토산업육성, 지역특화품목육성 등
 - 도농교류 : 식재료·전통 음식 제공, 체류형 여가 · 전통문화체험 · 농어업작업 체험, 아토피 치유·노인요양·문화예술공간 제공·자연·농산어촌 체험·현장학습, 농산어촌 유학, 식생활교육, 도시농업 지원, 귀농귀촌자르 위한 정주공간 제공, 농산어촌 일자리 제공 / 로컬푸드의 안정적 구매, 학교급식, 농산어촌관광, 도농 자매결연을 통한 직거래 장터 활성화, 관광 · 휴양 · 여행(공정여행)을 통한 농산어촌 소득증진, 귀농 · 귀촌을 통한 인구유입, 교육·의료·농산어촌형 사회적 기업등의 전문인력 제공, 1사1촌 등 기업의 사회적 공헌(농식품 구매 및 인력·서비스제공, 기금제공 등
 - 사회적 경제 : 사회적기업, 마을기업, 커뮤니티 비즈니스, 자활공동체, 협동조합 등
 - 일자리 창출 : 창업보육, 농공상 융합기업 지원, 용역과 서비스 상호 거래
 - 농촌개발사업 : 농촌마을종합개발사업, 읍면소재지정비사업, 농산어촌체험마을 등