

제3주제

충청남도 지역 균형개발의 현황과 대안

—한상욱 충남발전연구원 연구위원

충청남도 지역균형발전 현황 및 대안

한상욱(충남발전연구원 지역도시연구부 연구위원)

I. 서론

1. 배경 및 목적

- 우리나라는 국가 주도의 압축적 성장의 부작용으로 지역 불균형이 심화되어 왔다. 국가적 자원 배분 권한을 독점한 중앙정부가 주도하여 몇몇 특정 부문과 지역에 편중하여 자본투자를 집중시킨 개발전략은 극심한 사회계층간, 부문간, 지역간 불균형 발전 및 그로 인한 부작용을 낳게 되었다.
 - 이에 따른 우리나라의 지역간 불균형 양상들은 수도권과 지방간의 발전 격차, ‘수도권+경부축’의 발전지역과 나머지의 쇠퇴지역으로의 양권화(兩圈化), 도시와 농촌간의 불균형 즉, 성장하는 대도시와 정체하고 있는 중소도시, 침체에서 벗어나지 못하고 있는 농촌지역간의 불균형으로 구분할 수 있다(박경·강현수, 2005, 5).
- 지방에서도 국가 차원의 불균형화 메카니즘이 그대로 작용하여 지역간 불균형이 심화되고 있다. 특히, 충청남도는 수도권과 인접한 북부지역과 경부축상에 있는 지역은 지속적으로 성장하고 있지만, 나머지 지역은 상대적·절대적 쇠퇴가 진행되면서 시·군간 발전격차가 심화되고 있다. 이와 함께 시·군별로도 도시·산업화가 진행되는 지역, 대도시 근교지역, 일반적인 농어촌지역, 과소농어촌지역 등으로 지역의 성격과 특성이 다양하게 분화하고 있다.
- 중앙정부는 지역간 불균형을 시정하기 위해 다양한 형태의 균형발전정책과 사업을 추진하여왔다. 중앙정부는 1990년대부터 광역권개발, 특정지역개발사업, 개발촉진지구개발사업, 오지개발사업, 도서종합개발사업 등을 추진하여 왔다. 참여정부에서는 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시 등과 같은 지방거점 형성사업과 함께 신활력사업, 접경지역개발사업 등과 같은 낙후지역개발사업을 추진하였고, MB 정부에서는 포괄보조금제도와 기초생활권발전전략을 도입하는 한편, 낙후지역에 대해서는 성장촉진지역 개발사업, 신발전지역개발사업 등을 도입하여 추진 중에 있다.
- 그러나 이러한 정책과 사업들이 지역간 불균형 발전 패턴을 교정하거나 완화하였다는 증거는 나타나지 않고 있다.

- 한편, 충청남도는 2000년부터 충청남도종합계획에서 공간개발의 기본전제로서 도내 시·군간 불균형 문제를 완화하고 상생적 발전을 촉진하기 위한 4대 개발권역을 설정하고 권역간 균형발전 전략을 도입하였다. 또한, 2007년부터는 충청남도가 보다 적극적으로 「충청남도 지역균형발전 지원 조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 「충청남도 균형발전 개발계획(2008~2012)」을 수립하여 8개 시·군에 대한 개발사업을 지원하고 있다.
 - 이상과 같이 충청남도의 지역균형발전정책은 2011년 말이면 계획기간의 중간지점을 지나게 되는 만큼 점검·평가를 통한 개선방안 마련이 필요하고, 민선 5기의 도정기조 및 주요 정책과의 연계성·정합성 확보, 국가 차원의 지역균형발전 관련 정책 변화에 대한 대응이 필요한 시점이다.
- 따라서 이 연구는 ‘현 상황에서 지방정부 주도의 지역균형발전정책이 필요한가, 정당성이 있는가, 필요성과 정당성이 있다면 어떻게 추진되어야 하는가’에 대해 기본적인 문제의식을 가지고, 최근의 정책적·제도적 환경 변화를 고려하여 합리적인 개선방안을 제시하는데 목적을 둔다.

II. 관련 논의의 검토

1. 지역균형발전의 의미

1) 지역균형(regional balance)의 개념적 의미

- 공간정책 차원에서 지역균형발전이란 일반적으로 “지역간 사회·경제적 제반 여건과 삶의 질이 일정 수준의 균등성(equality)을 유지한 상태나 과정”으로 정의되어 왔다.
- 경제학적인 차원에서 지역균형이란 “지역 간 자본 수익률, 투자 효율성이 균등화된 지역 간 평형상태(regional equilibrium)” 또는 평형상태로 수렴되는 과정으로 본다.

2) 지역균형발전의 정책적 의미

- 정책적인 차원에서 지역균형발전이란 국가적 통합성과 통일성을 훼손하거나 국가의 경제 및 사회 발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태를 의미한다.
- Hirschman(1958)은 산업 및 경제성장과정에서 선도 지역은 상대적으로 우월한 부존자원과 입지적 여건과 함께 유리한 집중화와 전문화의 강력한 힘 즉 극화효과(polarization effect)를 지니고 있기 때문에 경제성장의 진척에 따라 지역간 불균형은 불가피하게 나타나는 것으로 보았다.
- 역사적으로 1930년대 이후 1980년대 초까지 영국, 프랑스 등 서국 선진공업국에서 지역균형이란 과도한 집중과 변영을 구가하던 런던과 파리 등 대도시권과 지방간의 갭을 줄이는 것을 의미했다. 반면 개발도상국에서 지역균형이란 국가의 근대화화 산업화의 전국적 확산을 의미했다.

- 그러나 근래들어 기술혁신, 세계화 등 거시적 정책환경의 변화 때문에 지역균형의 개념과 전략이 크게 변하였다. 지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있다.
- 참여정부의 지역균형발전정책 기조도 이 같은 근래의 추세와 크게 다르지 않았다. 참여정부의 지역균형발전 개념은 ‘모든 지역의 발전수준을 균등하게 만든다는 의미가 아니고, 모든 지역의 고유한 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적 경쟁력을 갖도록 하는 것(역동적 균형)’을 의미하였다.³⁾
 - 이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립경제기반을 구축토록 하여 국가발전을 추구하는 OECD 지역정책과 궤를 같이 하고 있다. 즉, 전통적 지역균형발전 정책에서는 중앙정부의 주도로 국내 지역간 자원을 재분배하여 균형을 도모하려는 영의 합(zero-sum) 전략에 의존하였으나, 새로운 지역균형발전전략에서는 모든 지역의 고유한 잠재력과 내부적 발전역량을 최대한 발휘토록 하는 가치 창출적(plus-sum) 지역균형발전정책을 지향하였다.⁴⁾

2. 지역균형발전의 판단기준 : 지역격차의 측정

1) 지역격차의 개념

- 지역격차의 사전적인 정의는 ‘둘 이상의 지역간에 나타나는 사회적·경제적 발전의 차이’이다.
- 지역균형발전은 정치, 경제, 사회적 차원에서 수용할 수 없을 정도의 지역불균형(regional unbalance) 또는 지역격차(regional disparity)가 존재함을 전제한다.
- 지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질에 대한 차등(regional variation)의 존재 여부와 수준의 측정을 위해서는 지역의 공간단위를 어떻게 정할 것인지, 그리고 무엇을 기준으로 지역간 차등을 할 것인지를 결정할 필요가 있다.
- 지역격차는 지역 간 소득격차의 의미로 사용되어, 1인당 주민소득의 차이를 비롯한 경제지표로 측정되어 왔으나, 근래에는 지역의 격차를 생활서비스를 포함한 보다 광의의 개념으로 보는 경향이 있다(안광현, 2010, 75). 다시 말해서 지역격차의 개념은 소득격차라는 개념에서 탈피하여 삶의 질의 격차로 확대되어 기존의 외형적·물질적인 생활 상태와 심리적 만족 등까지 포함하는 고차원적 개념으로 파악되고 있고, 지역간 격차를 어떻게 정의하느냐에 따라서 다른 의미로 사용되기도 한다.

3) 참여정부의 국가균형발전정책은 지역균형의 개념을 모든 지역의 발전수준에 균등화가 아닌, 모든 지역이 고유의 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적인 경쟁력을 갖도록 하는 이른바 역동적 균형 개념으로 인식하고 있다(서태성 외, 2005).

4) 그것은 수도권 집중 억제만으로 비수도권의 지역발전을 피할 수 없으며, 세계화와 지식정보화사회의 변화 가운데 지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 혁신 주도형 질적 발전을 통해 자립력을 확보하는 것이 핵심적인 과제라고 보았기 때문이다.

2) 지역단위의 선정

- 지역단위의 선정을 위해서는 우선 지역의 본질적인 의미와 형태를 규명해야 한다.
 - 지역은 단순한 지리적 단위가 아니고 다음의 공통 속성 필요.
- 일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 기능적으로 연계되고 효율적인 경제단위가 될 수 있는 기능지역을 지역단위로 하고 있다.
 - EU는 지역단위의 통일을 위해 전국을 3단계의 기능적 공간계층으로 설정
- 경제정책 차원의 지역구분은 규모의 경제, 집적경제의 이점을 고려하여 광역차원의 지역단위를 설정하며하며, 주민복지와 삶의 질적 차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위인 소지역 단위 선정
- 우리나라 지역불균형 측정단위: 16개 시·도 또는 전국 시·군·구를 지역단위로 활용하나 수도권과 지방간 극심한 격차를 대변하지 못하고 있다.
 - 수도권과 비수도권간의 불균형은 최근까지도 지속적으로 확대 추세
- 기존 지역균형발전정책 또는 낙후지역정책에서의 공간단위
 - 1980-1990년대에는 오지개발사업, 면정주권개발사업 등과 같이 읍·면을 단위로 하였다.
 - 2000년대부터는 신활력지역사업, 기초생활권발전계획, 성장촉진지역사업 등 시·군을 단위로 하고 있다.

3) 지역격차 측정지표의 선정 및 기준

- 지역경제 차원에서는 소득수준, 실업률 및 경제성장률을 측정 지표로 하는 반면, 복지와 삶의 질적 차원에서는 주택 및 가구설비 수준, 도로 상하수도, 교육, 의료 및 복지 서비스 수준이 측정지표가 된다.
- 최근에는 세계적으로 인구쇠퇴지역(depopulated areas)이 새로운 문제지역으로 등장하면서 인구감소율과 노령화가 대표적 낙후지역의 측정지표로 등장하고 있다.
- 근래에는 참을 수 없는 수준의 지역불균형은 학문적인 개념이 아니라 국가의 경제성장 수준, 정부의 재정 능력과 의지, 사회적 합의 문제로 인식한다.
 - 지역격차가 경제성장과 복지에 미치는 영향분석은 방법론과 자료 등 한계로 인하여 대부분 실증연구가 일관성 결여로 인해 부분적, 잠정적인 결론으로 인정하고 있다.
- 근래에는 지역발전의 경제적 총량뿐만 아니라 소득분배, 형평성, 안전, 건강한 생활, 환경보전 등을 포함하는 보다 광의의 의미로 이해하려는 경향이 나타나고 있다. 김상호(1998)와 같이 지역격차를 보다 광의적으로 해석하는 연구들은 기존의 경제적 측면에만 한정시킨 지역격차의 개념들은 정치·행정적 요인들을 소홀히 취급하고 있다고 비판하면서 지역격차의 개념을 삶의 질 또는 인간의 기본수요 측면에 초점을 두어야한다고 지적한다. 따라서 경제적 요인을 포함한 다양한 지표를 이용하여 지역격차를 분석하고 있다(김의준, 1995; 정진호 외, 1995; 박성복, 1997; 홍준현, 1999; 김선기·박승규, 2008; 안광현 2010).

- 이와 같이 종합방식에 의한 지역격차 분석에 있어서는 전통적인 격차분석법에서 벗어나 지표의 산술 및 종합적 방식에 의해 지역격차를 설명한다(김수동, 1984; 김의준, 1995; 전진호 외 1995; 박상복, 1996).
- 이러한 연구는 자료의 확보가 용이하지 않기 때문에 주로 광역자치단체를 대상으로 하는 경향이 있다.
- 공간개념을 적용한 지역격차 분석은 지역간 경제적 격차의 원인이 일반적으로 자본과 노동력 및 기술의 차이, 자연 및 인간자원의 불균등한 분포와 자원의 지리적 집중화에 따른 집적경제성의 차이 및 규모경제성의 차이에서 비롯된다.
- 지역간 수렴 및 발산에 대한 분석을 초기 지역간 격차에 발산이 일어나는 이유가 국가 또는 지역의 핵심부문에 지역의 소득을 창출하는 성장 잠재력이 있거나 또는 성장하는 산업 및 요소들이 집중하기 때문이며, 후기에 지역간 격차가 수렴하는 성향을 보이는 이유는 지역의 소득을 창출하는 요인들이 분산하기 때문이다.
- 종합적으로 볼 때, 균형발전을 위한 정책대상지역 판단지표의 선정기준과 측정방법의 선택은 정책목적에 적합한 지역을 선정하여 사업을 추진하려는 것으로서, ① 제도 및 사업의 취지, 성격을 반영한 선정지표체계 구성 및 활용, ② 낙후성 요인에 따른 공통지표와 특성지표의 구성 및 활용, ③ 선정지표체계의 단순화 구성 및 대표성 선정지표 활용, ④ 낙후도 비교·평가를 위한 정량적 산출측정방법을 활용하는 것이 중요하다.

3. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화

1) 지역개발전정책의 목표의 다원성

- 지역발전정책은 경제성장과 균형발전을 동시추구, 균형발전이 경제성장을 희생한 개념이 아님을 분명히 하고 있다.
- Kuklinski(1975) 지역정책 목표
 - 국가경제성장의 효율적 추진과 지원,
 - 지역 간 형평성 증진
 - 개별지역 잠재력확대와 사회경제적 조건 개선
 - 지방의 사회·문화적 정체성 확보
- Vanhove와 Klassen(1980) 지역정책의 목적
 - 경제적 측면
 - 전국적 균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화
 - 지역자원 및 입지조건을 고려한 기업의 최적 입지선정지원,

- 분산된 공간발전을 통한 대도시혼잡비용 최소화,
- 자원과 투자의 공간집중으로 인한 지역불균형과 인플레이션 방지,
- 사회적인 측면
 - 모든 지역 완전고용실현,
 - 지역 간 소득배분 균등
 - 저발전 또는 쇠퇴지역의 주민복지 증진
- 기타 정책 측면
 - 자원과 환경남용 방지,
 - 지속가능한 국가발전유지,
 - 불균형으로 인한 지역 간 갈등·분쟁 대립방지와 국가적 통합성 증진

2) 지역균형발전정책과 개념의 변화

- 산업화·도시화 진전과정에서 농촌과 도시 갈등, 대도시 병리적 현상의 제거, 지역 정체성과 문화 복원, 자율적인 지방생활의 재창조 운동 전개, 지역정책도입 이후 지역격차 해소와 낙후지역 성장이 지역정책 핵심으로 등장하였다.

(1) 산업화 및 경제성장 수단으로서 지역균형개발

- 산업화 초기단계 및 발전도상국의 지역정책은 산업 및 경제성장의 촉진 수단이었다.
 - 지역정책의 초기단계에서는 산업 및 경제발전에 가장 유리한 지역을 선정하여 집중적인 개발을 통하여 경제성장을 달성하는 데 치중하였고,
- 점차 지역정책은 경제성장에 필요한 자원의 개발을 위해 자원부존지대를 선정하여 개발하고, 산업화와 경제성장의 전국적 확산에 치중하였다.
 - 1960-70년대 산업 성장을 위한 경인특정지역, 울산특정지역, 그리고 자원개발 위한 태백산, 영산강특정지역개발, 항만, 도로, 전력, 용수 등 인프라 투자 집중
- 지역정책의 핵심적 가치는 투자의 효율성과 산업성장에 두었기 때문에 지역개발 잠재력이 높은 상위계층 대상의 거점도시 및 자원이대 개발에 치중하였다.

(2) 산업화 작용의 치유수단으로서 지역균형개발

- 선진공업국가에서 지역정책은 산업화과정에서 농촌 및 산업지역의 쇠퇴 화와 대도시의 과밀 등 문제 지역(problem areas) 해결이 목적

- 선진국의 전통적인 지역균형이란 산업화에서 뒤쳐진 낙후지역이나 산업화 쇠퇴로 실업의 고통을 받는 지역을 전국평균정도인 중간지역(intermediate areas) 수준으로 끌어 올리는 것을 의미
 - 구체적인 수단으로는 지원지역으로 이전하는 기업에 대한 재정, 금융적 인센티브의 제공과 런던, 파리와 같이 과도한 집중이 이루어지는 지역의 투자수요(사무실 및 공장 등)에 대한 규제를 통해 낙후지역으로 유도 추진
- 그러나 선진 공업국에서는 1970년대 중반이후 탈산업화와 경기침체, 정보와 지식기반의 새로운 생산양식이 대두되면서 지역균형은 학문적, 정책적 관심사항에서 멀어지게 됐다.

(3) 탈산업화·세계화 등 거시변화에 대응하기 위한 신 지역정책 대두

- 선진공업국가의 탈산업화 및 국가재정 역할 감소
 - 탈산업화로 인한 실업 증대로 대도시권이 공동화되는 등 지원대상의 전국적 확대
 - 중앙정부의 역할과 재정 감소 및 기존 지역균형시책의 효율성에 대한 비판 제기
 - 분권화와 지방자치로 인한 중앙정부의 통제력 약화와 지방의 역할 증대
- 국가 간 자본이동의 확대로 국내 자원 재배분에 의한 지역 간 균형 달성이 곤란하고 고유한 전통, 문화 및 발전 잠재력 등 이동불능자원을 지닌 지역이 새로운 경제 단위로 등장
- 신 지역정책(new regional policy)은 지역 간 균등발전 추구보다는 전국의 모든 지역의 특성적 발전 추구
 - 제한적 문제 지역 대응 (과밀혼잡 및 낙후지역해소)→세계화시대 국가발전전략
 - 영국과 프랑스는 1980년대 중반부터 지역정책 차원의 런던과 파리의 규제시책을 포기, 세계도시지역(global city region)으로서 경쟁력 증대 추구
 - 프랑스 : 지역 간 경제수준 균등성 → 기회의 균등성 전환, 낙후지역의 자원 및 인력 활용확대를 위해 생활조건의 불평등 시정, 지역의 불리한 조건의 보완 및 지방정부 부(富)의 격차 완화
- 정책수단 및 전략의 전환: 번영 및 혼잡지역 간 자원의 재분배 보다는 지역 고유의 잠재력과 역량을 키우고 개성적 발전을 추구하는 데 치중
 - 패쇄적 공간내 재분배(zero-sum)→개방적 공간속에서 경쟁과 협력 (plus-sum)
 - 지역의 총량적·가시적 성장 → 지역 혁신과 경쟁력 강화
- 지역발전을 위한 자원과 기술의 경우에도 중앙이나 외부에 의존하기 보다는 지역적 기반이 있는 자원이나 기술 및 역량을 키우는 데 치중
 - exogenous development → neo-endogenous development(주체역량+ 외부자원)
- 지역정책 추진방식이 중앙의존 방식에서 벗어나 지역적 선도와 자율방식을 채택
 - top-down approach → neo bottom-up approach(중앙과 지방간 파트너십 강조)

<표1> 국토균형발전 정책 패러다임의 변화

구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
정책목표	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간 발전수준 균등화 추구 (지역간 격차 완화) - 지역내 물적기반, 생산규모확대 (지역의 총량적 성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 자립적 지역경제성장기반 강화 (지역경제의 자생력 강화) - 지역고용, 소득 등 생활수준향상 (지역의 복지효과 증진)
대상지역	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권외의 지방발전 - 낙후지역 발전 (확정적 행정지역) 	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권 포함 전국의 모든 지역 - 다양한 정책지원지역 발전 (가변적 기능지역)
추진전략	<ul style="list-style-type: none"> - 수도권집중억제와 지방이전 (하향적 외부자원 의존적 전략) - 지역물적기반 및 생산규모 확대 (규범성과 비전제시 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역잠재력, 내부역량강화전략 (상향적 내생적발전전략) - 경쟁력과 지역경제효과증진전략 (실천가능성과 실효성 중시)
지원시책 및 추진방식	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 직접규제 및 지원중시 - 인프라 확충, 제조업위주지원 - 정치 차원의 형평적 재정지원 - 부문별, 사업별 개별지원방식 (사전적 통제 중시) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회주도위한 간접지원중시 - 문화, 관광 등 지역특화분야지원 - 경제성, 효과성 차원의 재정지원 - 부문별 통합, 일괄지원 방식 (사후평가와 관리 중시)
추진방식 및 체계	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부 주도의 획일적 추진 - 공공기관 주도 추진체계 - 복지행정의 포괄적 수행체계 (포괄적 추진체계) 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자율의 다원적 추진 촉진 - 정부계층간, 민-관협력추진체제 - 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> - 영의 합적 지역간 균등발전 - 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가치창출적 지역간 상생발전 - 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)

자료: 김용웅(1997)21세기 지역개발시책의 새로운 접근, 국토 9월 24-31 보완

Ⅲ. 충남의 지역균형발전정책 추진실태와 문제점

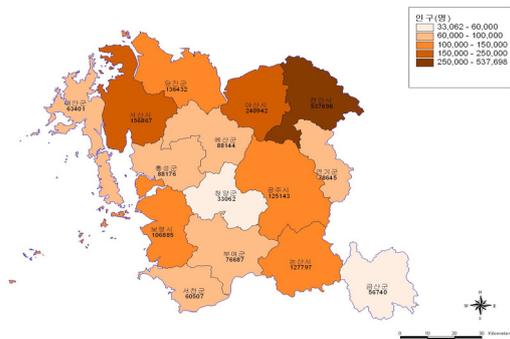
1. 충청남도의 불균형 실태

1) 지역간 불균형 문제점

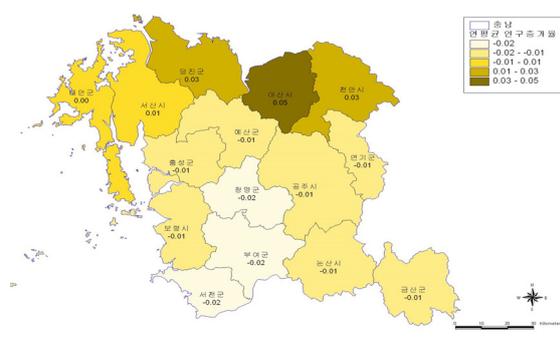
- 시군간·권역간 불균형 심화, 시·군지역의 다양한 분화(分化), 충남지역 전체의 사회적·경제적·공간적 통합성 약화
 - 충남 북부지역은 수도권 확장의 영향으로 수도권과 동일한 경제권을 형성하고, 이로 인해 이 지역은 수도권과의 연계는 강하나 충남 내부의 다른 지역들과의 연계는 오히려 취약
 - 대전광역시 근교지역들도 통근·통학 연계 강화, 동일 구매권 형성, 대전광역시로부터의 휴양·체험수요 수용 등으로 상호작용이 긴밀한 반면에 충남의 다른 시·군과의 연계는 낮은 편임
 - 기타의 시·군은 대부분 독자적인 생활권을 형성하고 있는 농어업 중심의 농어촌지역이나 북부권·대전권과의 불균형이 심화되고 있으며, 수도권, 대전광역시, 충남 북부지역으로 인구가 유출되어 과소화·고령화가 심화됨에 따라 지속가능한 발전에 제약이 되고 있음
- 북부권: 편향적·제한적 산업·도시 성장, 급격한 유입(influx)에 따른 과밀·난개발, 충남의 여타 지역과 낮은 연계성
 - 1990년대 중반 이후 수도권의 공간적 확장 영향으로 수도권과 인접한 북부권을 중심으로 인구가 상당히 증가하였으며, 산업 집중 영향으로 천안, 아산 등의 고용이 크게 증가
 - 국내경제가 수출-내수, 중화학공업-경공업, IT산업-비IT산업 등 부문별 양극화 현상을 보이고 있는 가운데, 충남북부지역은 수출부문의 주력업종인 자동차, 반도체 등과 관련된 업종이 많이 집적
- 기타권역 : 과소화·고령화, 기반산업인 농어업 쇠퇴, 산업입지 매력 상실, 생활서비스 공급의 량 및 질 저하, 지역공동체의 지속 가능성 약화
 - 북부권을 제외한 대부분의 권역에서 주력 산업인 농어업이 지속적으로 쇠퇴하는 가운데, 제조업이나 지식기반 서비스업의 발전이 매우 미약한 상태로서, 지역의 고용과 소득원이 부족하여 인구가 지속적으로 외부 지역으로 유출되는 경향
 - 이로 인해 인구수의 절대적 감소와 고령화 현상이 심화되고, 지역의 내수 서비스산업도 붕괴되는 등 지역경제의 지속 가능성이 심각하게 훼손되고 있음(박경·강현수, 2005, 92).
 - 이처럼 이들 지역은 산업기반 자체가 없는 것이 문제임. 이러한 산업 낙후지역은 산업기반을 만들기 위해 산업단지를 조성해도 입지적 매력이 약한 관계로 기업의 수요가 없어서 산업단지 공급 자체가 거의 없는 실정임⁵⁾
 - 이와 함께 기초생활기반, 교육, 보건·복지, 문화·체육 등의 서비스 공급이 저조하고, 설령 이들 서비스가 신규 공급되는 경우에도 인구의 과소화·노령화에 따라 운영 효율이 저하되어 서비스

5) 충남 전체적으로는 산업단지 분양률이 96.9%에 달한다.

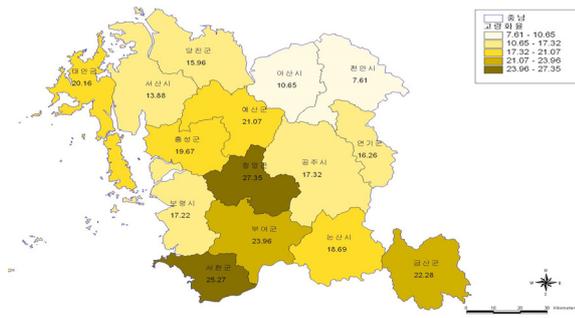
의 질이 떨어지거나 공급이 중단 되고 있으며, 결과적으로 사적(私的) 부문부터 생활 서비스가 고차 중심으로 상향이동(up-ward shift)하여 낙후지역 주민들은 이용에 많은 불편을 겪는 누적적 악순환이 계속되고 있음



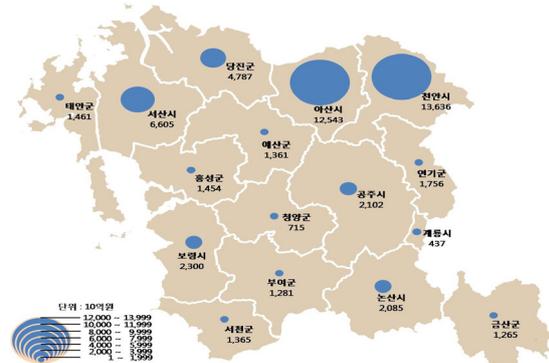
전국 및 충남의 인구규모 분포(2008)



충남 시군별 연평균 인구변화율(2004 ~ 2008)



충남 시군별 고령화율(2008)



시군별 지역내총생산(2007)

2) 충남의 지역구조 변화 전망 : 두 가지 시나리오

(1) 시나리오1 : 공간적 분화(Spatial Divide)에 따른 지역내 성장 격차 심화

- 시나리오1은 산업발전의 추세에 따라 특정의 정책적 개입이 없을 경우 충남도내 공간적 분화에 따라 지역내 성장 격차가 심화되는 부정적 발전 시나리오임
- 고속철도의 개통과 광역교통망의 확충, 수도권전철 연장 등으로 인하여 충남 서부-북부축이 수도권지역에 기능적으로 더욱 강하게 통합될 가능성이 큼
- 충남 서부-북부축은 IT와 자동차산업 등이 집적한 수도권 남부지역과의 기능적인 연계가 강화될 것임
 - 충남지역에 LCD와 자동차산업, 바이오산업, 문화산업 등이 집적하는 것은 충남자체의 내부역량보다는 외부요인(예: 수도권 규제, 기업전략, 중국 부상 등)에서 비롯되었기 때문임⁶⁾

- 이러한 발전 시나리오에 따른다면, 충남지역 내 불균형발전이 가속화될 수 있음
 - 대전, 천안·아산 지역은 수도권에 기능적으로 편입되어 성장 속도가 가속화되지만, 서해안권, 금강권 등은 1차 산업 중심으로 발전 격차가 심화될 우려가 있음
 - 또한 행정중심복합도시가 공주·연기지역에 입지함에 따라 행정도시 건설 예정지역, 대전지역, 오송, 청주지역 등이 발전지역으로 부상할 것임
- 따라서 중심(발전)지역과 주변지역간 격차가 발생할 가능성이 크고 충남지역의 정체성, 안정성, 지속성, 유기적 발전 등에 문제가 발생할 수 있음
 - 충남 중부내륙 및 서해안 지역은 주변지역으로, 행정중심복합도시 인근 지역은 발전지역으로, 충남 서부-북부 지역은 광역수도권 편입 등으로 충남이 공간적으로 분절될 우려가 있음

(2) 시나리오 2: 충청권의 네트워크형 공간구조로 자율적 경제권역 형성

- 시나리오 2는 적극적인 정책적 개입을 통한 긍정적 발전 시나리오로서 충청권의 네트워크형 공간 구조에 기반을 둔 자율적 경제권 형성임
- 전략적인 차원에서 행정중심복합도시를 행정·문화 중심지로 자리매김하고, 충청권이 하나의 자율적 경제권역으로 기능할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요함
 - 충남 북부지역에는 행정중심복합도시의 Edge City(예 : 미국 워싱턴 DC의 주변 배후지역이 IT의 집적지로 각광)로서 첨단산업이 집적하고, 충남 남부지역에는 행정중심복합도시의 배후 지역이자 관광·여가, 바이오산업의 집적을 유도할 것임
 - 또한 충남, 충북, 대전의 각 도시 및 지역간 기능적 보완성에 기초하여 네트워크형 공간구조와 산업 연계를 형성하는 것이 광역경제권의 임계규모(critical mass) 확보를 위해서도 필요함
- 이러한 공간구조를 형성한다면 수도권과 구별되는 자율적인 경제권역이 가능하며, 지역적·국가적 차원에서 지속가능한 발전이 가능함
 - 충청권은 수도권과 비수도권, 영·호남을 연결하는 가교 역할과 국가균형발전의 중심축으로서 역할을 수행할 것임
 - 동북아 경제권의 성장 동력을 능동적으로 수용하면서, 세계 대도시와 경쟁·협력할 수 있는 동북아 경제권 교류·협력의 Hub로서의 위상을 제고함으로써 지속적인 국가 경쟁력 강화에 기여할 것임

2. 충남의 균형발전 관련 정책·사업 추진현황

1) 균형발전 정책의 구조

- 중앙정부지원 균형발전사업, 충남도 자율의 광역적 균형발전정책과 낙후지역 활성화정책으로 3

6) 그러나 앞으로는 수도권 규제완화로 수도권과 경쟁하고 있는 디스플레이, 자동차산업의 경쟁력이 약화될 우려가 있다.

차원적으로 추진되고 있으며, 실질적 낙후지역지원정책은 충청남도 주관 지역균형발전정책임

- 광역적 균형발전 정책 : 권역별 기능특화전략, 광역개발권, 특정지역, 연계협력사업(충청광역경제권, 기초지자체간)
- 낙후지역 활성화 정책 : 중앙정부지원(개발촉진지구, 성장촉진지역, 신발전지역 등), 충청남도 주관 지역균형발전정책

구 분	근 거	성 격	비 고
권역별 특화 및 균형발전	충청남도 종합계획	기본계획, 방향제시 (선언적 공간정책)	4대 개발경영권
지역간 연계협력사업	국가균형발전특별법	협력적(Collaborative) 지역발전사업 추진	기초지자체간 협력사업, 시·도간 협력사업
중앙정부지원 균형발전정책	지역균형개발법, 국가균형발전특별법, 신발전지역특별법	종합계획, 사회기반시설 중심	개발촉진지구, 성장촉진지역, 신발전지역
충청남도 지역균형발전정책	道 조례	낙후지역 활성화, 사회통합성 제고	지방의 자율, 창의, 협력, 타지역 선도(충북, 전북, 경남)

- 개발촉진지구(7개 시·군)
 - 보령, 태안, 서천, 부여, 청양, 홍성, 금산
- 성장촉진지역(5개 시·군)
 - 서천, 금산, 부여, 청양, 예산
- 신발전지역(5개 시·군)
 - 서천, 금산, 부여, 청양, 예산
- 충청남도 균형발전사업 대상지역(8개 시·군)
 - 공주, 보령, 논산, 금산, 부여, 서천, 청양, 태안
- 특화발전 특구(7개 시·군, 9개 특구)
 - 아산(국제화교육특구), 금산(인삼헬스케어특구), 논산(청정딸기산업특구, 양촌곶감특구, 발효전갈산업특구), 청양(고추·구기자특화산업특구), 예산(황토사과특구), 서천(한산모시산업특구), 태안(종합에너지특구)

충청남도의 균형발전사업 대상 지역·지구

2) 국가지원 및 광역적 균형발전정책의 한계

- 물적 기반 확충, 실효성이 낮은 민자유치에 초점을 두거나 선언적인 수준에서 발전방향만 제시

물적 인프라중심 지원정책 ↔ 사회적 배제(social exclusion) 미고려
장소의 번영(place prosperity) 중심 ↔ 주민번영(people prosperity) 소홀
외생적 발전(exogenous development)지향 ↔ 내발적 발전(endogenous development) 미흡

3. 충청남도 주관 균형발전정책

1) 추진배경과 목적

- 충청남도는 2006년 「제3차 충청남도 발전계획 수정계획」을 수립하는 과정에서 충청남도 북부지역에 비해 상대적으로 낙후가 심화되고 있는 금강 주변 시·군에 대한 정책적 지원의 필요성을 중요하게 인식하고, 대안 마련을 위해 「금강 광역복합개발구상」을 수립하고, 이를 확대하여 충청남도만의 균형발전정책을 추진하게 된다.
- 이에 따라 충청남도내 시·군에 대한 지역발전 수준을 분석하여 낙후지역을 선정하고, 성장거점사업을 발굴 지원함으로써 사업효과를 확산시키는 균형발전 전략을 추진하고자 2007년 3월 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」를 제정하고, 균형발전 지원대상 시·군을 선정하였다.

2) 충남 지역균형발전정책의 추진실태

■ 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 규정하고 있다.
- 그러나 실제 지역균형발전 사업계획 수립에 있어서는 성장거점 형성을 핵심 개발전략으로 설정하였다. 이는 충청남도가 1990년대부터 추구해온 4대 개발권역별 성장거점 동력화라는 지역정책 기조의 연장선상에서 나온 것이라고 볼 수 있다.
 - 그 결과 지역경제활성화, 일자리 창출에서는 한계를 나타냈다.

■ **균형발전의 사업선정 방향(시·군 시행 사업에 대한 가이드라인) : 낙후 원인별 지원, 주민의 실질적 소득 증대 미흡**

- 조례에서 규정한 지역의 특성에 적합한 차별화된 성장동력사업을 추진함에 있어 지역경제를 활성화 할 수 있도록 추진방향을 설정하였다
- 균형발전사업의 실현 가능성을 제고하기 위하여, 민선4기 도지사가 ‘충청남도 차원의 전략적 현안문제에 부합된 사업을 중심으로 선정할 것’을 제시하였다. 이것이 실제 사업계획 수립과정에서 시·군의 사업선정 자율성을 제약하는 요인으로 작용하기도 하였다
- 또한 합리적인 사업선정에 대한 가이드라인의 부재가 낙후원인에 따른 처방, 주민의 실질적인 소득 창출 등의 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인으로 작용하였다

■ **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 부여하였다
- 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 거두었다.
 - 기존의 재원확보 및 사업추진 방식은 선 중앙부처 재원확보 후 지방비부담이었으나, 균형발전사업의 경우는 선 지방비 확보 후 중앙부처 협의로 진행됨에 따라 중앙부처와의 협의 기간이 크게 단축되었다.

■ **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 제안하였다.
- 제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인⁷⁾과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업⁸⁾의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써

7) 도지사가 낙후지역의 성장동력을 창출할수 있도록 인정하는 사업에 대한 가이드라인

8) 국가균형발전특별법 제34조 제2항 제1호의 사업 중 지역간 균형발전을 도모하고, 지역경쟁력을 강화할 수 있다고 인정하는

써 시군의 자율성을 최대한 확보하였다.

- 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 있다
- 특히, 균형발전사업 중 국가균특 지원없이 도비만으로 추진하는 「도비 지원 대상사업」의 경우, 중앙부처의 지침을 따르지 않고, 도지사가 인정하는 사업으로 추진됨에 따라 제도적인 제약성을 해소하였다

■ 지역경제활성화 관련사업의 상대적 빈약(H/W 중심의 사업 추진) / 내발적 발전을 위한 사업 全無

- 균형발전사업 중에서 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통 분야의 사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%를 차지함
- 지역경제활성화 부문에서 금산군이 유일하게 연구-생산-가공-체험-홍보-마케팅 등의 다분야에 걸친 산업클러스터 조성을 추진하고 있다.
- 생산, 유통 분야는 서천이 수산물 관련한 저장, 가공시설의 보급에 노력하고 있으며, 다른 시·군은 지역경제활성화를 위해서 재래시장 조성 등의 단편적인 노력에 그치고 있다.
- 대부분의 시장 조성의 경우, 시설물 및 지원시설에 국한되어 산업적 측면에서의 지원은 全無

3) 충남 지역균형발전정책의 과제

■ 낙후원인별 실태 분석 및 원인해결 방법의 결여 및 최소서비스 기준의 미설정

- 일반적으로 낙후지역은 발전지역에 대한 상대적 개념으로 자연조건의 열악, 경제기반의 부족, 인구의 유출, 재정의 빈곤, 정치적 영향력이 취약한 지역으로 발전에 비해 활력이 없으며 상대적으로 경쟁력이 떨어지는 지역이나 성장잠재력이 풍부한 지역이라 정의할 수 있다(국토해양부, 2009).
- 다시 말하면, 사회적, 경제적, 문화적, 환경적 발전성 자원(특성화되고 차별적인 지역 고유의 자원)은 풍부하나 성장동력(정책적, 재정적 지원)이 부족하여 성장엔진(지역발전을 도모할 수 있는 경쟁력을 갖춘 물적·질적 사회기반)을 갖지 못한 지역이라고 할 수 있다.
- 이러한 논의는 두가지 측면에서 낙후지역 정책방향을 설정할 수 있음을 뜻한다. 첫째는 낙후지역의 실태를 분석하고 원인해결을 위한 지원 측면과, 둘째는 Civil Minimum적 측면에서 생활을 영위하기 위한 최소기준 설정의 문제로 요약된다.

사업에 의거한 기획재정부가 매년 발행하는 「국가균형발전특별회계 예산안 작성지침」에 의거 계획을 수립, 기타 도비만을 투입하는 사업은 도지사가 인정하는 사업으로 계획 수립

- 첫째, 낙후지역의 실태분석 및 원인해결 측면에서 정책적 영역에서 고려할 수 있는 것은 지역의 성장잠재력을 확충하고, 소득 증대 및 일자리 창출을 유도하며, 정주여건 개선을 통한 삶의 질을 확충하고자 하는 방향으로 전환되어야 함을 의미한다.
- 하지만, 현실성을 고려한 개별 원인에 따른 정도의 차이는 규명할 수 있겠지만, 개별원인의 종합으로 나타나는 상대적 낙후지역이라는 점을 고려하면, 그 정책적 추진의 실효성에는 의문을 제기할 수 있다.
 - 왜냐하면, 현실적으로 낙후지역과 낙후원인별 상관관계, 낙후원인별 처방을 위한 정책적 지원의 범위에 대한 논의가 현실적으로 어렵다는 한계를 갖고 있기 때문이다.
- 두 번째는 낙후지역내 생활여건의 최소기준을 설정하고, 장기적으로 체계적인 투자계획과 지원체계를 마련하기 위한 사항이다.
- 이러한 낙후지역내의 최소생활여건의 기준을 설정하고, 이에 대한 지원을 수행하는 것에 대한 영역이 광역지자체에서 추진해야 할 것인가, 아니면 중앙정부차원에서 수행해야 할 것인가에 대한 논의가 선행되어야 한다.
 - 현재 중앙정부 차원에서 농림수산식품부를 중심으로 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획내에 농어촌 서비스기준⁹⁾의 운용을 추진하고 있는 바, 대부분의 충청남도의 낙후지역이 농산어촌지역임으로서 그 대상이 된다.
- 현재, 중앙정부에서 추진하는 농어촌서비스 기준의 시행과 관련하여 해결해야 할 과제가 산적한 현실적인 상황에서 충청남도 입장에서 이에 대한 서비스 기준의 설정과 지원에 대한 정책적 측면에서 전면 검토할 필요성이 있다.
 - 농어촌 서비스기준 운용의 실효성과 관련된 근본적인 문제점은 그 운용에 있어서 농림어업인 삶의 질 향상에 관한 특별법상 강제사항이 아닌 권장사항이라는 점이며, 이를 해결해야 할 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 첫째, 농어촌 서비스기준의 운영에 별도의 예산이 배정되어 있지 않아 관계부처의 상대적인 관심이 적다
 - 둘째, 농어촌 서비스기준의 각 항목별로 개별부처에서 운용시 각 부문을 대표할 수 있는 항목의 재검토 및 각 항목의 개념 정의와 적용범위에 대한 명확화가 선행되어야 하고, 이를 바탕으로 전체 내용에 대한 정비와 보완이 필요하다.
 - 셋째, 농어촌 서비스기준의 이행실태를 점검하고 목표 달성 성과를 측정 및 평가하기 위해서 각 기준항목별로 적절한 평가지표가 개발되어야 한다.
 - 넷째, 삶의 질 향상 정책의 추진에 있어 농어촌 서비스기준의 역할을 명확할 필요가 있다.
 - 다섯째, 농어촌 서비스기준 운용의 필수적인 기반이 되는 농어촌 통계기반 구축 및 활용방안이 조기에 마련되어야 한다.

9) 농어촌 서비스기준(Rural Services Standard:RSS)는 농어촌 지역 주민들이 일상생활을 영위하는데 요구되는 공적 서비스 항목과 최소한의 목표수준을 그 개념으로 설정하고 있으며, 공공기관 농어촌 사업의 가이드라인으로 활용코자하는 목적을 두고 있다. 구성은 주거, 교통, 교육, 보건의료, 사회복지, 응급, 문화여가, 정보통신의 8개 분야 31개 기준으로 구성됨

■ 지역발전을 견인할 수 있는 사업으로의 전환 및 균형발전 지원사업 추진 방식의 다양화

- 균형발전위원회의 사업 심의시 사업의 지역발전 기여, 실현가능성에 대한 면밀한 지침과 검토가 사실상 이루어지지 않아 사업선정에 따른 그 실효성이 낮게 나타나고 있다.
 - 충청남도에서는 균형발전사업의 모델을 제시할 필요성이 있으며, 사업선정절차에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.
- 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 빈약하다.
- 또한, 지역발전 패러다임의 변화에 따라 대두되고 있는 내발적 지역발전을 도모할 수 있는 사업 선정 및 추진방식의 변화가 요구된다.
- 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

■ 균형발전 지원사업과 관련 사업간의 연계·융복합화, 후속사업의 추진으로 시너지 효과 제고

- 사업의 시너지 효과를 제고하기 위해서는 사업간 연계·융복합화가 필요한 바, 특히 서비스 시설과 프로그램 간의 복합·연계화를 위한 노력이 수반되어야 한다.
 - 일정 시설·프로그램의 활용 및 관리운영의 효율성을 제고하기 위해서는 여러 중앙부처가 지원하는 사업을 그 시설·프로그램을 중심으로 연계하거나 복합하여야 하며, 이를 위해서는 균형발전사업을 추진하는 과정에서 중앙부처가 지원하는 관련사업을 집중 및 연계시키는 노력이 필요하다.
- 시설 또는 하드웨어 중심의 사업추진에서 벗어나 소프트사업에 대한 보다 높은 이해와 적용이 이루어져야 한다.
 - 소프트사업은 관리운영상의 문제점을 해결할 수 있고, 지역경제와 긴밀하게 연계되어 지역의 소득과 부가가치를 창출하는 방향으로 전환되어야 한다.
 - 그러나 소프트사업은 가시적 면에서 인프라 사업에 비해 성과 창출이 명확하지 않고, 더 많은 시간이 소요되며, 사업을 추진하기에도 애로가 있을뿐만 아니라, 사업 추진에 대한 책임감도

크기 때문에 지자체들이 기피하는 경향이 있으나, 반드시 극복해야 할 문제이다(김현호, 2007, 229-231).

- 향후, 지역발전을 위해서는 지역의 자립역량 배양이 우선되어야 하지만, 상당한 시간을 요하며 단기적으로 효과를 거둘 수 있는 정책이 아니다. 따라서 지역의 저발전에 대응하기 위해서는 기존에 추진하고 있는 지역의 일자리 창출과 고용확보 관련 정책 또는 사업들과 연계하거나 통합적으로 추진하는 노력이 수반되어야 한다.
 - 특히, 향토자원을 활용한 지역산업 또는 농산업은 융·복합적 개발의 특성을 지니고 있다. 향토자원의 본질적 속성 때문에 특정한 부문의 개발에 한정되지 않고 1차, 2차, 3차 산업으로 복합적으로 개발될 뿐만 아니라, 이런 개발의 속성 때문에 다양한 부문에 걸쳐 지식과 노하우를 지닌 주체의 참여와 협력을 필요로 한다. 그러나 중앙부처간, 지방정부의 관련 부서간 협력이 미약한 편이다.
 - 아울러 지역 내의 인프라 기반의 사업과의 향토자원을 활용한 사업의 연계 추진 또는 유사·동일 향토자원을 활용한 지역간 연계사업의 추진도 미약한 편이다.
- 지역경제를 지탱하는 토대 부문인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 진흥 등에 대한 대책이 필요하다(박경·강현수, 2005, 47-48).
 - 성장산업을 중심으로 한 지역특화산업 육성에만 초점을 맞추는 경우 다른 편에는 지역경제를 지탱하는 토대부문인 중소기업, 토착산업, 1차 산업, 상점가 등이 급속하게 쇠퇴하게 된다.
 - 중소기업, 토착산업, 1차산업, 상점가는 지역의 고용창출의 장으로서 중요한 역할을 해왔다. 또한, 중소기업이나 상점가는 경제적인 측면에서 뿐만 아니라, 지역사회를 뒷받침하는 중요한 일부분을 담당하고 있다. 지역공동체의 리더나 고령자의 생활의 장으로서 역할을 해왔다. 따라서 이러한 부문의 쇠퇴와 함께 지역사회의 쇠퇴도 동시에 진행되고 있는 것이 현실이다.

■ 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 있으며, 국가에서 지원하는 사업을 단순히 집행하는 정도에 그치고 있다.
- 금산군의 사례에 비춰봤을 때 개선해야할 과제는 다음과 같이 요약할 수 있다.
 - 첫째, 타시군의 특화산업부문의 발굴 및 정책적 지원
 - 둘째, 중앙정부에서 지원이 미약한 신생부문과 사업의 가시적 효과를 거양하기 위한 민자유치를 포함한 통합적인 정책적 지원
 - 셋째, 지역순환형 경제체제를 구축하기 위한 지원프로그램의 마련

IV. 충남 지역균형발전정책 개선방안

1. 기본방향

1) 통합적 균형과 역동적 균형발전간의 균형

■ 지역균형 개념의 변화

- 지역균형의 사전적 의미는 “지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지”하는 것이었음
- 그러나 최근 기술혁신, 세계화 등 거시적 정책환경의 변화 때문에 지역균형의 개념과 전략이 크게 변하고 있다. 지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있음(김용용, 2005).
- 참여정부에서부터 우리나라의 지역균형발전정책의 기조도 이 같은 최근의 국제적 추세와 크게 다르지 않음. 이 때의 지역균형은 ‘모든 지역의 발전수준을 균등하게 만든다는 의미가 아니고, 모든 지역의 고유의 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적 경쟁력을 갖도록 하는 것’을 의미함
- 균형발전의 목표는 ‘지역의 혁신역량 강화를 통해 모든 지역에서 기회와 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로는 지역 전체의 경쟁력을 극대화하는 것’이라고 할 수 있음(성경룡 외, 2004, 13-14).

■ 통합적 균형과 역동적 균형

- 균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분할 수 있음(국가균형발전위원회, 2004, 25-26; 성경룡 외, 2005, 60-61.)
- 통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략임. 과거와 같은 불균형 발전전략 하에서 낙후지역은 계속해서 낙후된 상태로 남아있을 수밖에 없음. 이러한 의미에서 현재의 낙후지역은 기존 경제발전모델의 희생지역이라 할 수 있음. 이러한 통합적 균형발전 전략은 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것임. 이는 가치의 이전, 결과의 균등을 추구함
- 역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정임. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정함. 이것은 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하는 것임
- 역동적 균형발전에 따른 결과의 차이에 의해 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로 통합적 균형개념에 의해 보완되어야 할 필요가 있음. 다시 말해서 역동적 균형과 통합적 균형 사이에 균형이 필요한 것임

2) 역동적 균형을 위한 내생적 발전전략의 추진

(1) 내생적 발전전략의 도입 필요성

- 과거의 지역정책에서는 산업 낙후지역의 문제의 근원을 교통이나 산업단지 등 하부기반시설의 부족에 기인하는 것으로 보아 교통에 대한 투자, 산업단지 조성 등 주로 물리적 투자에 치중한 바 있음. 최근까지 물리적 투자로 인하여 산업 낙후지역에도 어느 정도 하부기반시설의 투자가 이루어졌으나 여전히 산업 낙후 현상은 지속되고 있음(박경·강현수, 93).
- 이를 위해 지방자치단체들이 자기 지역의 발전을 위해 지역혁신역량을 강화하고 내생적 발전전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 지원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부의존적 발전을 추구해왔음(성경룡, 2007, 75).
 - 지방자치단체들이 새로운 가치를 창출하여 경쟁력을 키우는 대신 계속해서 중앙정부나 외부의 기업들을 대상으로 로비하고 이익을 유도해내는 식의 노력을 하게 되면 지역은 자생적 발전역량을 키우지 못하게 되고, 전국적으로는 끊임없이 가치의 재배분만 일어날 뿐 국부의 총량은 증가하지 않게 됨
- 충남의 많은 시·군지역에 있어서는 현재까지도 북부권에서와 같이 외부로부터 기업을 끌어들이어 지역을 활성화 하는 성장 모델을 그대로 답습하려는 경향이 있음
 - 다시 말해서 충남의 많은 시·군이 제조업 등 기업 유치와 대규모 개발을 통해 지역주민에게 소득기회를 제공하고, 지역산업의 활성화를 통해 낙후지역 또는 농촌활성화에 기여할 것이라는 기대 하에 외생적 지역발전 전략을 선호하고 있는 것임
 - 그러나 이 같은 지역발전 전략은 외생적 자본·기업을 끌어들이기도 어렵고, 설사 성사된다고 하더라도 환경 및 지역공동체 파괴로 이어져 시군의 정체성을 상실하는 결과로 이어질 수 있음
- 따라서 개별 지방자치단체의 자립의지와 혁신역량을 강화하여 스스로 일어설 수 있도록 하는 내생적 지역발전전략을 채택해야 함
- 다만, 참여정부에서도 내생적 발전전략을 기본이념으로 국가균형발전전략을 추진하였지만, 내생적 발전론을 도구주의적으로 받아들이고 그것이 가지는 주체와 목적론적 관점을 간과하였으며, 특히 단기적인 성과에 매달려 주체 형성과 역량배양 프로그램을 마련하지 못함으로써 성과가 확산되지 못하였던 점을 염두에 두어야 함

(2) 내생적 발전의 하위 전략

■ 경쟁력 강화

- 농어촌지역이 대부분인 낙후지역의 발전을 위해 가장 중요한 요소가 지역의 일자리와 소득창출에 있음. 지방의 발전은 일자리와 소득이 창출되지 않고는 불가능하기 때문임. 이 같은 이유에서 균

형발전정책의 기초가 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 투자보다 지역의 경쟁력과 자생력을 강화시키기 위한 부가가치 창출을 중심이 되어야 함

■ 특성화 발전

- 특성화발전을 추구는 지역의 개성에 기반한 특성화, 차별화 발전을 통해 경쟁력을 확보하고 있는 지역발전의 세계적 동향과도 부합함
- 특성화발전을 위한 도구로 지역자원(regional asset)의 개발을 중시하고 있음. 지역은 다른 지역과의 낮은 입지 대체성에서 오는 경쟁이점이 높아 지역의 부가가치 창출이 수월하기 때문임. 그래서 특성화된 자원을 활용한 특화산업의 육성이나 제품의 개발, 관광 등을 활성화시키고 있음 (김현호, 2007).

■ 혁신역량 강화

- 농산어촌의 수동적, 의존적 발전이 아니라 자립적 발전이 가능하도록 낙후지역의 혁신역량을 강화해야 함. 이는 낙후지역의 발전이 외부의 자원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원을 활용하고 역량을 결집함으로써 자립적으로 발전할 수 있는 새로운 지역발전 시스템의 구축을 의미함

■ 산업간 융·복합

- 낙후지역정책에서는 산업부문간의 융·복합(inter-sectoral convergence)이 중요하다. 낙후지역 발전의 근간이 되는 향토자원의 부가가치를 극대화하기 위한 차원의 전략이라고 할 수 있음
- 향토자원은 특정한 부문에 한정되지 않는 개발의 특성을 지니고 있음. 따라서 향토자원 개발을 통해 낙후지역을 농업, 제조업, 서비스산업의 다양한 부문이 융합·복합되어 부가가치를 창출하고 새로운 활력이 넘치는 곳으로 전환시켜야 함. 이는 농산어촌 등 낙후지역의 경제기반을 1차 생산에서 그치는 것이 아니라 제조업, 관광, 축제, 유통 등을 융합하여 소득기반을 확대하는 차원의 시책인 셈임.

■ 도·농간 상생

- 도농간 상생전략은 도시와 대표적인 낙후지역인 농촌이 필요로 하는 것을 상호 보완함으로써 낙후지역의 발전을 도모하는 전략임
- 대표적으로 5도2촌은 현대인의 라이프스타일 변화에 기반하고 있음. 주일 근무제가 본격 시행됨

에 따라 도시, 농촌 두 장소의 거주(two place living)의 증가, 농촌체류 및 반거주의 증가 등 도시민의 라이프스타일이 질적, 양적으로 변화하고 있기 때문임

- 또, 고속철도, 고속도로와 같은 고속교통망의 확충과 초고속 정보통신기술의 발달은 낙후지역의 접근성을 대폭 향상시켜 거리제약이 감소되었고, 삶의 질과 환경가치 등을 중시하는 분위기가 확산되어 낙후지역의 어메니티에 기반한 매력의 증가하고 있음.

2. 균형발전 정책의 추진전략

■ 지역의 자구적 노력과 경쟁력을 중시

- 현재의 낙후지역 발전정책은 형평성을 근간으로 하고 있지만, 중앙정부의 광역 경제권 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 있지도 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 충청남도도 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 유입을 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

■ 협력과 제휴에 의한 지역간(상생적) 공동발전 추구 / 행정구역단위 탈피 지역간 연계협력발전 도모

- 중앙정부의 시책은 소규모 행정구역 단위의 낙후지역 발전투자에 있어서 지역발전에 대한 고민 없이 우선 투자하면 된다는 인식을 심어주는 문제를 발생
- 낙후지역의 발전추세도 지역발전 정책의 추세와 같이 그 동안의 관행인 행정구역 단위 (administration unit)를 벗어나 기능지역 단위(functional unit)의 발전을 추구하는 추세로 나아가고 있음
 - 행정구역 단위를 벗어나 기능지역 단위의 발전을 추구하는 보다 구체적인 이유는 '규모의 경제,' '범위의 경제,' '크기의 경제' 때문임(오은주·김현호, 2008)
- 동일하거나 유사한 여건과 자원을 지니고 있거나 공동의 지역발전의 이해와 목적을 지니고 있는 복수 지역간의 공동발전을 도모하여 투자의 효율성을 극대화하고 지역발전 성과창출을 향상

■ 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 2> 충청남도 지역균형발전 추진전략

구 분	주요 내용	비 고
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 지역자원의 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

3. 지역균형발전의 기본원칙

1) 협력적(스마트한 사업추진(연계, 융복합, 협력))

- 일본은 2005년부터 절대인구가 감소하기 시작하였으며, 2010년 이후에는 더욱 인구가 감소하여 모든 도도부현에서 인구가 감소할 것이며, 대도시권에서는 고령화 문제가 현실화되어 2035년 경 노년인구가 동경, 가나가와, 오사카, 사이타마 순으로 많을 것으로 예측되고 있다. 또한, 30만명 규모의 82개 생활권이 2050년에는 69개 권역으로 감소할 것으로 예상됨
 - 이에 따라 인구감소시대의 지역의 미래상을 그리고, 인구 감소를 극복하기 위한 전략적 지역활성화정책 방향을 모색하고 있음
- 우리나라의 인구는 2018년을 정점으로 절대인구가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있으며, 충남은 2020년까지 농어촌인구를 전망할 경우 천안시, 아산시, 계룡시는 증가하고, 연기군, 당진군은 증가 또는 감소하며, 나머지 시·군은 모두 감소할 것으로 전망됨(김정연 외, 2009, 196).
 - 이에 따라 대부분의 시·군에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 경제활동가능연령층 감소에 의한 경제성장률이 저하되며, 사회인프라·생활기반 붕괴에 의한 편리성이 저하될 것으로 예상할 수 있음
- 여기에다 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구·산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전국토의 양극화가 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있음

- 일본의 경우, 인구가 감소할지라도 생활을 유지할 수 있는 지방도시의 재생, 생활권의 재구조화 등을 중요한 목표의 하나로 설정하고, 이를 위한 수단으로 도시의 창조적 축소(compact city)와 연계·협력, 도시(중심지)간 연계·협력을 가능케 하는 세재정(稅財政) 시스템의 도입, 행정에만 의존하지 않는 지역주도의 지역활성화 등을 제시하고 있다(충남발전연구원 역, 2010).
- 따라서 농촌지역이 지속가능한 발전을 담보하기 위해서는 지금까지와 같은 성장시대의 정책사고가 아닌 축소시대의 창조적 사고로 전환해야 하며, 이제부터는 인구감소시대에 예상되는 농촌지역의 다양한 변화상과 과제들을 심층적으로 검토해야 할 것임

2) 시·군·읍 중심지의 콤팩트화와 재생방식에 의한 사업 추진

■ 시·군·읍·면 중심지의 압축적(compact) 개발

- 세계도시의 1/6이 인구감소를 경험하고 있으며, 특히 서구에서는 ‘축소도시연구’, ‘축소도시정책’을 추진하고 있다. 축소도시연구가 과제로 삼고 있는 것은 기존의 도시자원의 재편, 재이용을 통해 환경부하를 경감하는 방향으로 ‘도시규모를 창조적으로 축소하는’것이다.
- 시·군청소재지의 도심을 콤팩트화 하고(행정비용의 감소라는 측면에서 논의할 것이 아니라 콤팩트화에 의한 고도 서비스업의 유지 및 창업하기 쉬운 비즈니스 환경을 만들어야 한다는 관점에서 바라보아야 함), 교외로 확산된 주택, 상업시설, 공공시설을 도심으로 집적하고, 매력적인 주거공간, 상업공간, 비즈니스 공간으로 전환한다. 이와 함께 일본의 다카야마에서와 같이 장벽없는(barrier free) 도시화사업을 연계 추진하면 장애인·고령자의 유치를 촉진할 수 있을 것이다.
- 주변 농어촌지역을 포함한 광역적 생활권 구축을 위해 도심 접근성을 확보한다.
- 이용되지 않고 방치되어 있는 산림, 농지, 주택, 오피스빌딩, 상업시설, 공공시설 등을 해체하고, 도시의 축소를 아름다운 경관창조와 연계하여 생활의 질을 향상한다(그것을 활용하여 아름다운 경관을 창조하고 주택 수준을 향상하며 공원·녹지·오픈스페이스의 증가를 꾀해야 한다).
- 도시를 창조적으로 축소시키면서 도시간, 도시와 농촌간 연계·협력에 의해 중심지체계 전체의 최적화를 도모한다.

■ 시·군·읍·면 중심지의 도시재생(regeneration) 전략 추진

- 물리적 환경개선과 경제·사회·문화 부문의 활성화를 통합적으로 추구하는 재생 전략을 추진하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다.
 - 농촌중심지의 재래시장·5일시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 사회적 기업 등 신사업의 육성을 추진한다.
- 중심지를 대상으로 하는 관련 정책사업 연계(연계사업 방식)

- 재래시장 활성화, 향토산업 육성, 경관정비 등 중심지 활성화를 위해 도입 가능한 제반 사업들을 적극적으로 연계
- 관련 하드웨어 사업의 연계 → 도시민 유치를 위한 전원마을사업이나 농어촌 뉴타운 등 하드웨어 관련 사업과 중심지 육성 프로그램 연계 방안을 마련
- 신규 시설 조성 시에는 각종 시설들이 단지화하여 입지하도록 유도하여 주민 편의와 접근성 제고

■ 중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치

- 영국의 경우 이동 수단에 서비스 접근을 위한 적정 거리 또는 시간을 Core National Accessibility Indicators로 측정하여 일상생활에 필수적인 서비스 공급시설의 적정한 접근성을 규정하고 있음
- 독일의 경우 헌법에 해당하는 기본법(Basic Law)에 ‘전 국토에 대한 등가치적 생활조건 확립’(establishment of uniform living condition 또는 uniformity of living conditions)하고 중심지 위계에 따라 필수적인 서비스 공급 시설의 배치를 규정하고 있음
- 충남지역에 있어서도 지역정주생활권의 중심지 위계(중소도시-읍·면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 공공시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립토록 함
 - 생활권 계층 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영
 - 기왕에 도입된 농어촌 서비스기준(RSS)의 운영을 위해서라도 혁신적인 서비스 전달체계의 개발뿐만 아니라, 이를 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 중심지 위계별 서비스 공급방안이 구축되어야 함

■ 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합·연계화

- 중심지 위계(중소도시-읍·면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립함
 - 생활권 위계 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영
- 마을단위 기존시설들을 최대한 복합기능화
 - 마을단위에서는 시설 또는 공간을 복합기능화 하여 이용효율을 제고
 - 마을회관, 노인정, 건강관리실 등을 복합기능화 하면서, 물리치료실, 소규모 운동시설, 찜질방, 목욕시설 등 건강과 관련한 수요, 정보화시설, 도농교류시설 등 관련한 수요 등을 추가

- 시·군·읍 중심지에서도 관련기능을 복합·연계된 농촌공공서비스 거점을 형성하고, 마을을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율을 증대
 - 읍·면단위에 있는 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화 하고, 서비스는 차량을 이용하여 찾아가는 방식으로 공급
- 스마트(Smart)한 농어촌 커뮤니티 시설 확충 사업을 추진
 - 마을(복지)회관과 연계한 소규모 공동 주거시설을 건축하여 농어촌지역의 영세계층과 독거노인 등의 주거공간으로 활용하는 방안을 검토
 - 마을(복지)회관을 영세계층 주거복지시설, 주민 커뮤니티 시설, 건강관리실 등 마을단위 커뮤니티센터로 기능을 강화
 - 가급적 일정 공간 위에 여러 기능이 상호 연계·보완되도록 하는 다기능 복합형 공동이용공간·시설을 조성하되, 하나의 공간·시설도 필요에 따라 다른 용도로 가변적으로 변화시켜 이용
 - 도농교류가 이루어지는 농어촌마을의 경우는 공동이용 공간과 시설을 설치할 경우, 농촌주민뿐만 아니라 방문객들의 이용수요도 고려

■ 농어촌 교통서비스의 유연화를 위한 파일럿 프로젝트 추진

- 배후 마을과 각급 서비스 중심지 간의 접근성 개선 노력이 이루어져야 함. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 가장 기초적인 커뮤니티 중심인 읍·면소재지와 마을들 간 접근성을 개선하는 방안을 마련한다.
- 교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복지를 위한 교통공백 또는 불편지역 해소, 고령자 등의 외출 촉진, 공공시설 등의 이용촉진을 위해 지자체 등이 직접 주체가 되어 운행하는 커뮤니티버스를 우리 농촌 실정에 맞게 도입토록 한다.
- 대중교통 수단의 운행 노선과 시간을 현재와 같이 고정할 경우 심각한 운영 문제에 봉착하게 되는 교통과소지역에서는, 정보통신기술과 결합하여 운행 시간 및 노선이 수요에 따라 유연하게 변화되는 비관행적 대중교통수단 운행방식을 실험적으로 도입하고, 효과성이 입증되면 적용대상을 확대해가도록 한다.
 - 다이얼어버스(Dial a Bus), 그룹하이어버스(Group Hire, Minibus Hire) 등의 수요감응형버스의 도입을 검토

3) 연계협력강화 및 거버넌스체계구축

■ 지자체간 협력강화 경향

- 최근 지역간 불균형과 정책갈등, 지자체간 중복투자와 소모적인 경쟁에 대한 사회적 논의가 활발

하다. 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역개발 협력모델이 구체적으로 논의되고 있다.

- 한편, 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있다.
 - 이를 위하여 국토계획에서는 지방자치단체간의 협력으로 공동사업을 적극 발굴하고, 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하고 있다.
 - 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할 분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.
- 국토기본법과 국가균형발전특별법에서도 지역간 협력을 통한 공동발전을 촉진하는 규정을 명문화하고 있다.
 - 국토기본법(제3조 2항)에서는 “국가 및 지방자치단체는 지역간의 교류협력을 촉진시키고 이를 체계적으로 지원함으로써 지역간의 화합과 공동번영을 도모하여야 한다”고 명시하고 있다.
 - 국가균형발전특별법(제39조 제2항)은 “정부는 2 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성시 우선적으로 반영할 수 있다”는 내용을 담고 있다.
- 기초생활권발전계획에서는 시·군간, 광역경제권발전사업에서는 광역시·도간 연계·협력사업을 우선적으로 요구하고 있다.
- 주요 선진국에서도 지자체간 공동발전 및 협력프로그램은 지역정책의 중요한 수단으로서 이에 대한 재정적, 제도적 지원기반을 갖추고 있다.
 - EU에서는 지역간 협력 프로그램으로 INTERREGⅢ을 운용하고 있으며, 미국의 경우 지자체간 협력법(Interregional Cooperation Act)을 제정하여 운용하고 있다.

■ 지자체간 성공적인 공동발전 요인(박양호 외, 2004; 진영한, 2005)

- 성공 가능성이 높은 협력사업의 선정
 - 지자체간 협력사업이 모두 성공하는 것은 아니다. 사업의 원활한 추진을 위해서는 대상사업을 잘 선정하는 것이 무엇보다도 중요하다. 특히 단일사업보다는 종합계획의 성격을 갖는 사업이 공동의 관심을 유발하기에는 더욱 적합하다.
 - 그리고 지역간의 이해관계가 지나치게 커서 양보가 곤란한 일발성 대형사업보다는 복수의 소규모 사업을 선정하여 출발하는 것이 바람직하며, 쉽게 실천할 수 있는 사업부터 시작하여 협력의 경험을 학습해 가는 것이 중요하다.
- 참여주체의 인식전환과 리더십
 - 지자체간 협력사업은 참여 지자체의 필요를 바탕으로, 참여주체들이 지역간 협력을 통해 해결

될 수 있는 지역과제가 무엇인지에 대한 문제의식의 공유로부터 시작해야 한다. 특히 지역내 의사결정권자들에게 흔히 발견되는 행정구역 중심의 사고방식을 탈피해야 한다.

- 한편, 민선자치단체장의 의향과 리더십에 너무 좌우되지 않고 실용적인 입장에서 협력사업을 추진하기 위해서는 담당 실무진이 협상을 주도할 수 있는 구조가 필요하다.
- 참여 지방자치단체간의 수평적 파트너십과 명확한 역할분담
 - 협력사업에 참여하는 지자체간의 과열경쟁 요인을 배제하기 위해서는 파트너십 구축이 필요하며, 지역특성을 감안하여 명확한 역할분담 체계를 확립해야 한다.
 - 추진방식에 있어서는 공동추진을 기본으로 하되 주관 지자체를 윤번제로 교체하여 주도권 경쟁을 예방하는 방식의 채택도 가능하다. 지자체 차원의 파트너십뿐만 아니라 지역주민, 단체 등간의 교류와 협력도 협력사업 추진에 긍정적인 효과를 가져올 수 있다.
- 협력성과의 가시화 및 공유
 - 지역간 공동사업으로 얻게 되는 세외수입, 예산절감, 중복투자 방지 등 편익의 가시화는 발의 단계에서부터 지자체장은 물론 담당 실무진을 설득하는데 중요한 수단이 될 수 있다.
 - 그리고, 협력의 성과를 주민들에게 알리고 이를 실제로 느끼게 하는 것은 차후의 다른 협력사업 추진에 긍정적인 역할을 하게 될 수 있다.
- 지역간 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화
 - 협력사업 추진주체들의 과당경쟁은 협력사업을 교착상태에 빠뜨릴 수 있으므로 사업 발의단계에서 협약서 또는 협의회 규정을 마련하거나 공동기획단(추진단)을 설치하는 것이 바람직하다.
 - 협력주체간 의견대립이 첨예한 경우에는 제3의 전문기관, 중앙정부 등 상급기관을 활용한 갈등조정 장치도 필요하다.

■ 행정기관의 통합적 개발행정 및 거버넌스체계 구축

- 다차원적인 균형발전정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 장소 중심적 통합적 접근(Area-based Integrated Approach)가 요구되며, 이를 위해서는 무엇보다도 자치단체의 부서간 연계·협력의 강화와 이를 견인할 총괄 기획·조정기능의 강화가 필요하다.
- 지속 가능한 지역의 재생과 균형발전을 위해서는 주민 참여를 기반으로 이해관계자들이 적극적으로 참여하는 거버넌스체계의 구축이 필요하다.

<참고문헌>

- 강현수(2003), 참여정부 지역균형발전정책 수단의 효과성
- 강현수(2007), “주요 국가의 지역발전 정책”, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.410-448.
- 건설교통부(2007), 낙후지역 개발제도 평가 및 제도개선방안 연구.
- 고병호(2010. 6), “국가균형발전을 위한 지역정책 패러다임의 변화와 방법론”, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 23(2), pp.169-197.
- 고영선 편(2008), 지역개발정책의 방향과 전략, KDI.
- 국가균형발전위원회(2003), 국가균형발전의 비전과 과제.
- 국가균형발전위원회(2008), 낙후지역정책의 발전방안.
- 국가균형발전위원회(2009), 국가균형발전사업 평가체계 개선방안 연구.
- 국토해양부(2009), 낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안.
- 김선기·박승규(2008), 지역간 경제성장격차 변화분석, 한국지방행정연구원.
- 김승희(2008), 일본의 지방재생전략, 강원발전연구원
- 김유오외(2008), 일본 중심시가지 활성화 제도, 시장경영지원센터
- 김용웅 외(2000), 충청권 공동발전방안 연구, 대전·충청권행정협의회.
- 김용웅(2004), 3대특별법 성공적 추진전략과 국가경쟁력 강화, 국토 3월호, 국토연구원.
- 김용웅(2003a), 지역중심의 분권형 국토발전체제의 구축방안, 국토 (통권257호), 2003. 3월호, 국토연구원.
- 김용웅(2003b), 참여정부 지역균형발전정책의 과제, 한국공간환경학회, (사) 참여사회연구소 공동주최 정책 심포지움, 2003년 7월 15일 발표자료.
- 김용웅(1999), 지역개발론, 법문사.
- 김용웅(1997), 21세기 지역개발시책의 새로운 접근. 국토, 1997년 9월호, 국토연구원.
- 김용웅, 차미숙, 강현수(2003), 지역발전론, 한울 아카데미.
- 김정섭(2010), “지속가능한 농촌 발전 정책의 과제: 일자리와 정주생활환경 문제를 중심으로”, 한국지역개발학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김정연 외(2009), 당진-대전 및 서천-공주 고속도로 주변지역의 여건변화와 발전전략, 충남발전연구원.
- 김정연 외(2010), 충남의 농어가인구 및 농어업인력 전망과 정책과제, 충청남도.
- 김정연(2010), “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”, 국가농어촌정책의 추진방향과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 김정연(2010. 12. 9), “충남의 균형발전 전략과 방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍 발표자료, 충청남도, pp.5-80.
- 김현호·한표환(2005), 낙후지역개발사업의 조정방안, 한국지방행정연구원.
- 김현호(2007), 자립적 균형발전을 위한 균형정책, “국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.200-235.
- 도시재생사업단 편역(2007), 『일본의 도시재생-도시재생특별법을 중심으로』, 도시재생사업단

- 박 경(2005), “한국농촌의 장기비전과 발전전략”, 농정연구센터 제13회 연례 심포지엄 발표자료.
- 박 경·강현수(2005), 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구, 국회산업자원위원회.
- 박 경(2008), “대안적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론”, 강원대학교 사회과학연구소, 사회과학연구, 제47집, pp.85-102.
- 박양호 외(2004), 통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ), 국토연구원, 2004.
- 박진도(2010), “왜 지역에 주목하는가-지역재생의 논리와 과제-”, 계간 농정연구, 통권 33호.
- 성경룡 외(2004), 국가균형발전의 비전과 전략, 국가균형발전위원회.
- 성경룡 외(2005), 동북아시아의 한반도 공간구상과 균형발전전략, 국가균형발전위원회.
- 성경룡(2007), 참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략“, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.58-109.
- 송미령 외(2009), “농어촌 기초생활권의 전망과 정책과제, 농업전망 2009, 한국농촌경제연구원
- 송미령(2010), 국가농어촌정책의 추진전략과 과제, 한국농촌경제연구원.
- 염명배(2006), “일본 지방자치단체의 지역재생 프로젝트와 참여정부 지역특화사업에 대한 지역경영 전략 평가”, 「한국지방재정논집」, 제11권 제2호
- 오은주·김선기(2008), 낙후지역 지원을 위한 제도기반 구축, 한국지방행정연구원.
- 유정복(2006), 외국의 낙후지역개발 성공사례로 본 낙후지역 활성화정책 개선과제, 2006 국정감사 정책자료집.
- 이소영·김현호(2008), 지역재생사업추진방안, 한국지방행정연구원
- 충청남도(1989), 충청남도 권역별 개발계획(안).
- 충청남도(1992), 제2차 충청남도 건설종합계획.
- 충청남도(1992), 4대권 개발경영구상 연구.
- 충청남도(2000), 제3차 충청남도 종합계획.
- 충청남도(2008), 제3차 충청남도 종합계획 수정계획.
- 충청남도(2010), 민선 5기 경제도정 운영방향 연구-충발연, 충남TP 현안과제.
- 한상욱(2009), “충청남도 균형발전사업 평가 및 개선방향”, 균형발전사업 추진(3년차) 평가와 발전 방향 모색을 위한 워크숍, 충청남도.
- 한상욱(2010. 12. 9), “충청남도 균형발전사업 발전방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍 발표자료, 충청남도, pp.83-132.
- Douglass, M., 2000, Turning Points in the Korean Space-Economy: From the Developmental State to the Intercity Competition, 1953~2000, The Urban Dynamics of East Asia, discussion papers, Asia/Pacific Research Center, Institute for Studies, Stanford University.
- KDI 공공투자관리센터·한국조세연구원(2007), 2006년도 재정사업 심층평가 보고서 : 낙후지역개발 사업.
- OECD, 2000, Assessment and Recommendations: Korea- Territorial review at National Level, OECD headquarters, 14-15 December 2000. DT/TDPC(2000)30
- OECD(2006), The New Rural Paradigm: Policies and Governance.