

전략연구 2011-12

충청남도 지역균형발전정책의 평가 및 개선방안 연구

한상욱 외

발 간 사

우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 균형발전이라는 화두는 끊이지 않고 지역발전을 위한 정책적 영역으로 자리잡고 있습니다. 과거 우리나라의 균형발전의 논리는 국가주도의 압축적 성장의 부작용에 대한 완화의 수단으로 자리매김하여 왔으며, 그 불균형 양상은 수도권과 지방간의 발전격차, 수도권+경부축의 발전지역과 나머지 쇠퇴지역으로의 양권화, 도시와 농촌간의 불균형으로 크게 나타납니다.

이러한 국가차원에서의 불균형 메카니즘은 그대로 지방에서도 작용하여 지역간 불균형이 심화되고 있으며, 특히, 충청남도는 수도권과 인접한 북부지역과 경부축상에 있는 지역은 지속적으로 성장하고 있지만, 나머지 지역은 상대적·절대적 쇠퇴가 진행되면서 시·군간 발전격차가 심화되고 있습니다.

충청남도는 국가에서 추진하는 균형발전정책 외에 지난 2007년부터 자체적으로 “지역균형발전 조례”를 제정하고, 일정부분의 재원을 마련하여 별도의 지역균형발전정책과 사업을 추진하고 있습니다.

본 연구는 충청남도가 자체적으로 추진하고 있는 균형발전정책이 일단 2012년에 마감이 되면서 향후 충청남도의 균형발전방향과 전략을 어떻게 설정하여야 할 것인지, 또한 어떠한 방식으로 추진되어야 할 것인지에 대한 효율적인 개선방안을 마련하는데 목적으로 두고, 합리적이고 효율적인 방안을 제시하고자 하였습니다.

본 연구에 연구책임자로 참여한 한상욱 연구위원을 비롯하여 많은 조언과 참여를 아끼지 않아주신 외부연구진과 자문위원에게 감사의 말씀을 전하며, 연구수행과정에서 적극적으로 협조해준 연구심의위원에게 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

2011년 12월 31일

충남발전연구원장 박 진 도

연구 요약

1. 필요성과 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(圈化), 도시와 농촌간의 불균형 즉, 성장하는 대도시와 정체하고 있는 중소도시, 침체에서 벗어나지 못하고 있는 농촌지역간의 불균형으로 구분할 수 있다

지방에서도 국가 차원의 불균형화 메커니즘이 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.

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 지원조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 「충청남도 균형발전 개발계획(2008 ~ 2012)」을 수립하여 8개 시·군에 대한 개발사업을 지원하고 있다.

민선 5기에 들어와서도 충청남도내 지역간 균형발전을 중요한 정책목표로 설정하고 있으나 전반적인 정책기조가 민선 4기와 많은 부분에서 달라졌다. 또한, 2010년부터 기초생활권발전계획 및 포괄보조금사업제도의 본격적인 도입, 그리고 최근에는 지역개

발 통합법률 제정 움직임 등과 같은 새로운 정책환경으로 변화하고 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, 지난 3년 동안 추진되어온 충남의 지역균형발전정책을 점검·평가한 다음, 최근의 정책적·제도적 환경 변화를 고려하여 합리적인 개선방안을 제시하는데 목적을 두며, 구체적으로 다음과 같은 세부목적으로 구성된다.

첫째, 충청남도 차원의 지역균형발전의 의의와 판단기준, 지역균형발전정책의 변화와 지방정부에 의한 지역균형발전정책 추진의 당위성 등에 관한 논의와 쟁점을 검토하고, 본 연구의 관점을 정리한다.

둘째, 충남의 지역균형발전 정책의 방향성에 대해서 타 광역지자체와의 비교·검토하고, 균형발전 사업에 대해서는 기존의 기획·추진 실태와 향후 구상하고 있는 후속조치를 검토하여 문제점과 과제를 파악한다.

셋째, 이러한 분석·평가를 기반으로 충남의 지역균형발전정책의 기본방향과 원칙을 재정립하고, 충남 지역균형발전정책의 대상지역 및 사업, 계획 및 추진체계, 자원 및 제도적 지원 등의 측면에서의 개선방안을 제시한다.

2. 주요 연구내용

1) 충청남도 지역균형발전정책의 평가

충청남도의 지역균형발전정책의 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 균형발전의 개념을 적용하여 제도적 기반 마련, 실행상 성장거점 형성에 주력

하였다. 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 지역경제 활성화, 일자리 창출에서는 한계를 나타냈다.

둘째, 균형발전의 사업선정 방향(시·군 시행 사업에 대한 가이드라인)과 관련하여 낙후 원인별 지원, 주민의 실질적 소득 증대 미흡하였다. 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. 이와 같이 합리적인 사업선정에 대한 가이드라인의 부재가 낙후원인에 따른 처방, 주민의 실질적인 소득 창출 등의 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인으로 작용하였다

셋째, 안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보하였으며, 이로써 사업기간의 단축 및 가시적 효과를 거양할 수 있었다. 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.

넷째, 사업추진 주체인 시·군의 사업제안과 균형발전위원회의 승인으로 사업선정 및 추진의 자율성 확보함으로써 시·군정 방향과 부합하는 사업의 제안 및 선정으로 지역특화발전의 기틀 마련하였다. 제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인

과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써 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

다섯째, 사업추진에 있어서 지역경제활성화 관련사업의 상대적으로 빈약한 점을 꼽을 수 있다. 균형발전사업 중에서 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통분야의 사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%를 차지하며, 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.

2) 개선과제

개선해야할 과제로는 첫째, 균형발전 지원 대상지역 선정의 합리성이 결여되었다는 점이다. 당초, 규정한 6개 지표를 사용하여 낙후수준을 평가할 경우, 종합점수 상위 그룹에 속하는 시·군은 천안, 아산, 계룡, 서산, 당진, 연기는 양(+)의 점수인 반면, 나머지 10개 시·군은 모두 음(-)의 점수로 산출되지만, 균형발전 지원 대상지역은 8개 시·군으로서, 홍성(10위), 예산(13위)이 제외된다.

둘째, 낙후원인별 실태 분석과 원인해결 방법의 결여 및 최소서비스 기준의 미설정이 고려되지 않았다. 조례에서 규정한 6개 지표가 공통지표로서의 성격을 갖고 있으나, 지역특성을 나타내는 지표라고 볼 수 없기 때문에 각 지역의 낙후 양태, 원인, 그에 따른 문제점을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 안고 있다. 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 경

쟁력을 갖춘 물적·질적 사회기반)을 갖지 못한 지역이라고 할 수 있다. 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. 또한 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.

셋째, 지자체 주도의 내생적 발전과 성장 추구하여야 한다. 정책기획, 사업개발, 사업대상지 지정, 재원지원, 사용용도, 정책평가 등 모든 것을 중앙정부에서 원격적으로 컨트롤하는 과거의 접근에서 탈피하여, 충청남도는 낙후지역의 발전을 위한 밑그림 및 정책 세팅, 인프라 제공 등의 제한된 역할을 통해 시군주도의 내생적 성장과 발전을 도와주는 보조자, 지원자, 촉진자의 역할을 수행하여야 한다. 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 주력하고 있음은 시사하는 바가 크다. 따라서, 시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모하여야 한다. 즉, 현대 지역발전의 요체가 되고 있는 ‘주민의 번영’(people’s prosperity)과 ‘장소의 번영’(place’s prosperity)이 일치되는 자구적 노력과 일자리 창출에 상응하는 지원 및 인센티브를 제공하여야 한다.

3. 결론 및 시사점

충청남도의 지역균형발전은 우선, 통합적 균형과 역동적 균형의 조화를 추구하여야 한다.

통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략으로 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것이며, 가치의 이전,

결과의 균등을 추구하며, 역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정이다. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정하고, 그 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하여야 한다.

이와 더불어 기능적인 측면에서 대상지역의 선정, 사업선정방식의 변화, 사업추진지역의 광역화, 사업유형의 구체화, 통합적 추진체계로의 전환, 발전수준별 재원지원의 차등화 등을 종합적으로 고려하여 정책의 완결성을 도모하여야 한다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	3
1) 연구의 범위	3
2) 연구의 방법	4
제2장 관련 논의의 검토 및 본 연구의 관점	7
1. 지역균형발전의 의의와 판단 기준	7
1) 지역균형발전의 의의와 특성	7
2) 지역균형발전의 판단기준: 지역격차의 측정	9
2. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화	17
1) 지역개발정책의 목표의 다원성	17
2) 지역균형발전정책과 개념의 변화	18
3. 지역균형발전 정책의 당위성과 실효성	23
1) 지역균형발전 정책의 당위성	23
2) 지역균형발전 정책의 실효성	24
3) 지역단위 균형발전 정책의 당위성과 실효성	25
4. 쟁점과 본 연구의 관점	27
1) 지방정부에 의한 지역균형발전정책의 필요성과 당위성	27
2) “지역균형발전”의 의미와 목적의 명료화	27
3) 지역단위 균형발전 정책의 적절한 접근방법	28
제3장 충남 지역균형발전정책 추진실태와 문제점	29
1. 중앙정부의 지역균형발전정책의 실태와 문제점	29
1) 이명박 정부의 지역균형발전 관련 지원정책	29
2) 주요 낙후지역 지원정책	36
3) 중앙정부 낙후지역 정책의 성과와 문제점	41
2. 충청남도 주관 균형발전정책	48
1) 추진배경과 목적	48
2) 충남 지역균형발전정책의 구조와 내용	49

3) 충남 지역균형발전 사업계획의 수립 및 추진 현황	57
3. 충남 지역균형발전정책의 추진실태	65
1) 충남 지역균형발전계획의 수립	65
2) 충남 지역균형발전사업의 추진	68
3) 지역균형발전사업 추진조직의 구성 및 운영	74
4. 충남 지역균형발전정책의 문제점과 과제	78
1) 충남 지역균형발전정책의 수정 보완	78
2) 균형발전 사업 추진	85
3) 효율적 사업 추진을 위한 추진체계	88
제4장 충남 지역균형발전정책 개선방안	92
1. 기본방향	92
1) 통합적 균형과 역동적 균형발전간의 균형	92
2) 역동적 균형을 위한 내발적 발전전략의 추진	93
2. 균형발전 정책의 추진전략	99
1) 지역의 자구적 노력과 경쟁력을 중시	99
2) 지자체 주도의 내발적 발전과 성장 추구	99
3) 협력과 제휴에 의한 지역간(상생적) 공동발전 추구 / 행정구역단위 탈피 지역간 연계협력발전 도모	100
4) 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 도모	100
3. 지역균형발전 사업 모형	103
1) 정책적 개선 방향 / 기본원칙	103
2) 충남 지역균형발전 사업 모형	111
4. 제도적 개선방안	112
1) 충남 균형발전정책 대상지역의 조정	112
2) 사업방식의 제한적 공모방식 추진	114
3) 사업유형의 다양화 및 구체화	117
4) 차등지원 및 추진실적 평가	121
5) 통합적 추진체계의 구축·운영 / 지역중심의 추진체계	125
6) 조례 및 시행규칙의 수정·보완	127
제5장 결론 및 정책제언	133
1. 연구 요약	133
2. 향후 연구과제	136

참고문헌	138
<부록 1> 충청남도 지역균형발전 지원조례 및 시행규칙	143
<부록 2> 지역발전지수 분석	151
<부록 3> 충청남도 예산 현황(2011)	156
<부록 4> 6개 지표에 의한 지역발전수준 분석(2010현재)	158
<부록 5> 삶의질 관련 지표	161
<부록 6> 타 광역자치단체 불균형 측정지표	174

표 목 차

<표 1> 지원지역 지정기준 사례	17
<표 2> 국토균형발전 정책 패러다임의 변화	20
<표 3> 3차원적 지역발전정책	30
<표 4> 광특회계의 기본구조	32
<표 5> 포괄보조금 통합대상 낙후지역 종합개발사업('08년 기준)	33
<표 6> 포괄보조금 대상사업의 기본구조('09년 당초안)	34
<표 7> 지역유형별 포괄보조사업의 내역('11년 기준)	35
<표 8> 지역유형별 포괄보조사업의 내역('11년 기준)	36
<표 9> 우수 창조지역사업 현황('10년)	39
<표 10> 신발전지역 지원내용의 비교	41
<표 11> 낙후지역과 농촌지역의 차이	43
<표 12> 주요 사업의 시·군 당 국고지원금 현황	46
<표 13> 광역자치단체 지역균형발전 관련 조례 제정 현황	49
<표 14> 광역자치단체 균형발전 관련 조례의 구성	51
<표 15> 광역자치단체 지역균형발전 조례 시행규칙의 조문 구성	52
<표 16> 시·군별 주요 추진현황	57
<표 17> 부문별 사업변경 내역	58
<표 18> 사업별 세부 사업추진현황	59
<표 19> 사업별 완료가능성 및 후속연계사업 구상	62
<표 20> 충남의 사업선정방향과 시군의 사업선정 결과	67
<표 21> 지역경제활성화 부문의 사업내역	68
<표 22> 도비지원사업 추진 실태	70
<표 23> 사업별 지연 사유	72
<표 24> 사업추진 부서별 주요업무 검토	75
<표 25> 지역균형발전사업 추진실적 평가표(2010)	76
<표 26> 균형발전 대상지역의 농어촌 서비스 현황	82
<표 27> 새로운 농촌발전 패러다임	97
<표 28> 충청남도 지역균형발전 추진전략	101
<표 29> 충청남도 지역균형발전 정책 개선방향	102
<표 30> 독일의 중심지 위계별 생활서비스 배치 기준(바이에른주의 예)	106
<표 31> 낙후지역 선정지표 및 측정방법 비교	112

<표 32> 주요국의 낙후지역 선정기준	114
<표 33> 지역발전 격차 분석(종합점수-6개 지표)	115
<표 34> 지역발전 격차 분석(종합점수-3개 지표)	116
<표 35> 지역발전 격차 분석(6개지표, 3개지표 비교)	116
<표 36> 개발사업의 유형화	120
<표 37> 영국 낙후지역의 차등보조	122
<표 38> 전라북도 차등지원 배분모형의 특징 및 결과	123
<표 39> 조례 및 시행규칙 수정·보완(안)	132

그림 목차

<그림 1> 연구의 주요내용과 수행방법	6
-----------------------------	---

제1장 서론

1. 연구의 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(圈化), 도시와 농촌간의 불균형 즉, 성장하는 대도시와 정체하고 있는 중소도시, 침체에서 벗어나지 못하고 있는 농촌지역간의 불균형으로 구분할 수 있다(박정·강현수, 2005, 5).

지방에서도 국가 차원의 불균형화 메카니즘이 그대로 작용하여 지역간 불균형이 심화되고 있다. 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, 혁신

도시, 기업도시 등과 같은 지방거점 형성사업과 함께 신활력사업, 접경지역개발사업 등과 같은 낙후지역개발업을 추진하였고, MB 정부에서는 포괄보조금제도와 기초생활권발전전략을 도입하는 한편, 낙후지역에 대해서는 성장추진지역 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 사군간 불균형 문제를 완화하고 상생적 발전을 촉진하기 위한 4대 개발권역을 설정하고 권역간 균형발전 전략을 도입하였다. 또한, 2007년부터는 충청남도가 보다 적극적으로 충청남도 지역균형발전 지원조례(2007. 3. 30)」를 제정하고, 「충청남도 지역균형발전 개발계획(2008-2012)」을 수립하여 8개 사군에 대한 개발사업을 지원하고 있다.

2008년부터 2014년까지 총 54개 사업에 총 5,013.7억원(광특 1,430, 도비 1,436, 사군비 1,472.34, 기타 67,563) 투입하도록 계획하였으며, 2010년말까지 15개 사업이 완료되었고, 33개 사업은 착수되어 진행 중에 있으며, 6개 사업은 미착수 상태에 있다. 현재의 전체 공정률은 예산계획 대비 투입으로 환산했을 때 35.2%로 나타난다.

민선 5기에 들어와서도 충청남도내 지역간 균형발전을 중요한 정책목표로 설정하고 있으나 전반적인 정책기조가 민선 4기와 많은 부분에서 달라졌다. 또한, 2010년부터 기초생활권발전 계획 및 포괄보조금사업제도의 본격적인 도입, 그리고 최근에는 지역개발 통합 법률 제정 움직임 등과 같은 새로운 정책환경으로 변화하고 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, 지난 3년 동안 추진되어온 충남의 지역균형발전정책을 점검·평가한 다음, 최근의 정책적·제도적 환경 변화를 고려하여 합리적인 개선방안을 제시하는데 목적을 두며, 구체적으로 다음과 같은 세부목적으로 구성된다.

첫째, 충청남도 차원의 지역균형발전의 의의와 판단기준, 지역균형발전정책의 변화와 지방 정부에 의한 지역균형발전정책 추진의 당위성 등에 관한 논의와 쟁점을 검토하고, 본 연구의 관점을 정리한다.

둘째, 충남의 지역균형발전 정책의 방향성에 대해서 타 광역지자체와의 비교·검토하고, 균형발전 사업에 대해서는 기존의 기획·추진 실태와 향후 구상하고 있는 후속조치를 검토하여 문제점과 과제를 파악한다.

셋째, 이러한 분석·평가를 기반으로 충남의 지역균형발전정책의 기본방향과 원칙¹⁾을 재정립하고, 충남 지역균형발전정책의 대상지역 및 사업, 계획 및 추진체계, 재원 및 제도적 지원 등의 측면에서의 개선방안을 제시한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

현재 충청남도가 자율적으로 추진하고 있는 지역균형발전 제도와 사업 모두를 연구대상으로 한다. 여기에는 충청남도 지역균형발전 지원조례(2007. 3. 30)와 「충청남도 균형발전 기본계획(2008-2020)」, 「충청남도 균형발전 개발계획(2008-2012)」이 포함되며, 그 구성 내용과 추진과정 전반에 대해서 검토한다.

충청남도의 지역균형발전 정책 추진과 관련된 충청남도와 8개 시·군(보령시, 공주시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군)의 추진조직과 추진방법 및 충남도 및 시·군내 관련부서간 관계구조를 대상으로 하며, 개별 사업의 추진실태 평가에 있어서는 8개 시·군의 53개 개발사업을 대상으로 한다.

시간적으로는 충청남도 지역균형발전 방안을 모색하기 시작한 2007년부터 2010년 12월 말까지를 대상으로 한다.

연구내용에 있어서는 아래와 같은 사항을 포함한다.

1) 여기서는 충남의 권역별 균형발전 전략 및 지역간 연계·협력 방안(광의의 균형발전정책방안)과 충청남도가 추진하고 있는 지역균형발전정책(협의의 균형발전정책방안) 모두를 다룬다.

첫째, 지역균형발전이라는 측면에서 관련 논의의 검토 및 본 연구의 관점을 정리한다. 지역균형발전의 개념과 지역개발에서의 패러다임의 변화에 따라 주요 쟁점을 정리하고, 이를 본 연구에 적용하기 위한 틀을 정리한다.

둘째, 충청남도의 지역균형발전정책과 사업에 대한 평가를 실시한다. 충청남도는 전국에서 첫 번째로 지역균형발전 조례를 제정하여 시행하고 있는 바, 충청남도차원에서 지역균형발전정책이 갖는 의미를 해석하고, 정책입안시에 정책의 기획·추진에 있어서 중점적으로 이루어진 부분에 대한 검토를 실시한다. 또한 정책의 추진에 있어 나타나는 사업의 추진·집행과 그 사업의 추진으로 나타난 성과를 검토한다.

셋째, 충청남도의 지역균형발전정책의 개선방안을 제시한다. 개선방안은 크게 정책적 측면과 기능적(사업적)측면으로 구분하며, 정책적 측면에서는 충청남도의 균형발전정책이 나아가야 할 방향을 설정하고, 그 기본방향과 원칙, 대상지역, 추진사업의 범위를 제시한다. 기능적(사업적)측면에서는 사업의 유형, 계획의 수립방안, 관리 운영을 위한 추진체계(계획체계, 추진체계, 모니터링·평가체계 및 후속관리), 자원 및 제도적 지원 등을 제시한다.

2) 연구의 방법

(1) 기본적인 연구수행방법

우선, 외부 전문가와의 협력연구 및 Network 강화로 연구수행의 효율성·완성도 제고한다. 지역균형발전(지역개발)관련 정책전문가와의 워크숍을 진행하여 정책적 합의와 연구 방향을 설정한다.

지역균형발전의 목표 및 성과를 측정하기 위해서는 지역격차와 지역특성을 정확하게 판단하는 것이 관건인바, 이를 위해 지역격차 및 지역특성 분석 전문가를 중심으로 충청남도의 실태에 대한 워크숍을 진행하여 정책적 반영 가능 정도를 검토한다.

또한, 충청남도 외에 광역자치단체중에서 충청남도와 동일한 유형의 지역균형발전정책을 추진하고 있는 충청북도과 전라북도를 대상으로 해당 지자체의 관련 정책 전문가와의 워크숍을 진행함으로써 향후 개선방안에 대한 정책적 합의를 도출한다.

본 연구가 기존의 정책에 대한 개선·보완을 중심으로 이루어지고, 정책 추진의 실효성을 높이기 위해서 충청남도(균형발전담당관), 시·군 관련자의 의견수렴 및 충청남도 의사결정자에 대한 보고를 실시하여 정책 개선방안에 대한 실현성을 제고토록 한다.

본 연구는 연구단계별 방향설정 및 의사결정의 다단계적인 연구를 수행함에 있어 각 단계별로 워크숍을 개최하여 연구의 질을 제고토록 하였다. 그 주요내용은 관련이론연구 및 정책 시사점 도출로 정책적 함의 도출, 실태분석을 위한 관련 지표 설정 및 방법론 설정, 실태분석 결과의 해석, 정책화를 위한 과제 및 추진전략 설정, 충남 지역균형 발전정책 개선방향 모색(평가지표, 지원 대상, 지원 형식, 재원 확보, 관리체제)으로 요약할 수 있다.

(2) 연구주제별 연구수행방법

첫째, 지역균형발전정책에 대한 관련 논의의 검토 및 본 연구의 관점 정리하였다. 지역균형발전의 의의와 판단기준, 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화, 지역균형발전정책의 당위성과 실효성 등에 대한 논의를 정리하고, 쟁점과 본 연구의 관점을 도출한다.

둘째, 충청남도의 지역개발 관련정책·사업 추진실태 평가하였다. 지역개발정책 및 사업 평가방법을 연구목적에 맞게 재구성하여 크게 정책의 내용(사업계획의 타당성, 추진전략의 적정성), 사업집행(추진과정의 효율성), 사업성과(사업목표 달성도, 사업의 파급효과) 등으로 구분하여 평가하였다.

셋째, 충청남도의 지역균형발전정책 방향과 과제 도출 및 개선방안 제시하였다. 관계 공무원 및 전문가와의 워크숍 등을 추진하였다. 충북, 전북 등 타 지역 사례 비교 검토를 통한 시사점 도출하고, 대상지역 및 적정 사업 파악을 위해 충남의 시·군 단위 또는 읍면 단위의 지역 분석(격차 분석, 특성 분석) 하였다.

〈그림 1〉 연구의 주요내용과 수행방법



제2장 관련 논의의 검토 및 본 연구의 관점

1. 지역균형발전의 의의와 판단 기준

1) 지역균형발전의 의의와 특성

(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. 지역 간 균등화(equality)는 지역 간 소득, 복지수준 및 실업률 등 정태적 현상의 균등화와 일정기간 동안 경제성장, 소득증가 및 인구 성장률 등 동태적 현상의 균등화를 포함한다.

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 사회발전을 저해할 정도의 지역 간 차등이 없는 상태를 의미한다. 이는 지역마다 입지 및 부존자원과 잠재력이 다르고, 산업화와 경제발전을 위해서는 자본의 부문 및 공간적 집중이

불가피하기 때문에 지역 간 사회경제적 조건과 삶의 질적 수준의 획일화된 균등화는 가능하지도 바람직하지도 않기 때문이다.

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. 그러나 지역간 불평등은 일정 수준까지는 경제성장을 촉진하나 일정 수준을 넘으면 선도지역 등 국가전체의 경제성장을 억제하는 제동효과(breaking effect)가 나타나기 때문에 지역불균형해소를 위한 정부개입은 필요하고 정당하다.

역사적으로 1930년대 이후 1980년대 초까지 영국, 프랑스 등 서국 선진공업국에서 지역균형이란 과도한 집중과 번영을 구가하던 런던과 파리 등 대도시권과 지방간의 갭을 줄이는 것을 의미했다. 반면 개발도상국에서 지역균형이란 국가의 근대화와 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.²⁾ 이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립 경제기반을 구축토록 하여 국가발전을 추구하는 OECD 지역정책과 궤를 같이 하고 있다. 즉, 전통적 지역균형발전정책에서는 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.³⁾

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

3) 그것은 수도권 집중 억제만으로 비수도권의 지역발전을 꾀할 수 없으며, 세계화와 지식정보화사회의 변화 가운데

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.

(2) 지역단위의 선정

지역단위의 선정을 위해서는 우선 지역의 본질적인 의미와 형태를 규명해야 한다. 지역은 단순한 지리적 단위가 아니고 다음의 공통 속성 필요하기 때문이다. 그 단위로는 정치적 연대성과 역사 문화적 정체성을 지닌 영토적 지역, 통치와 행정의 편의를 위해 인위적으로 구분된 사군, 시도 행정단위, 상호보완과 기능 연계를 갖춘 경제권 및 생활권 등 기능지역단위 등이 거론된다.

일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 기능적으로 연계되고 효율적인 경제단위가 될 수 있는 기능지역을 지역단위로 하고 있다. EU는 지역단위의 통일을

지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 혁신 주도형 질적 발전을 통해 자립력을 확보하는 것이 핵심적인 과제라고 보았기 때문이다.

위해 전국을 3단계의 기능적 공간계층으로 설정하고 있다.

NUTS 1(300-700백만), NUTS 2(시·군집단지역:80-300만),

NUTS 3(시·군5-80만), 최소 산업·경제단위: 캐나다 CMAs(census metropolitan area), 독일 LMRs(labour market areas), 이태리 지방노동시장지역(LLMAs) 등

경제정책 차원의 지역구분은 규모의 경제, 집적경제의 이점을 고려하여 광역차원의 지역단위를 설정하며, 주민복지와 삶의 질적 차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위인 소지역 단위 선정한다.

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

- 수도권 인구비중 : 1970(28.2%)→ '80(35.7%)→2000(46.2%)→ '05(48.1%)

- 수도권 소득세징수: 1996(65.9%)→2000(65.5%)→ '05(71.7%)→ '07(75.7%)

- 수도권/지방 간 소득 격차 (1인당 소득세기준) :

서울/부산: 1996년 2.0배→2000년 2.1배→2005년 2.8배→2007년 3.2배

경기/전남: 1996년 2.6배→2000년 4.0배→2005년 4.7배→2007년 6.5배

그러나 16개 시·도 간의 지역불균형을 측정하면, 우리나라는 지역 간 격차수준이 매우 낮고, 지속적으로 축소하고 있다는 정반대 해석도 가능하다.

- 소득격차 표준편차: 1970년 0.49→1975년 0.27→ 1990년 0.028→ 1995년 0.164

- 삶의 질 격차지수: 1975년 0.263→ 1980년 0.217→1990년 0.069→1995년 0.060

이것은 지역이라는 공간단위 설정이 매우 중요함을 의미한다. 그래서 우리나라에서 지역불균형은 모든 지역 상호간의 관계를 의미하지 않고 수도권과 비수도권의 관계만을 의미한다.

기존 지역균형발전정책 또는 낙후지역정책에서의 공간단위는 정책추진을 위한 일련의 공간단위를 정책목적에 의해 추진함에 따라 그 공간단위가 다양하다. 1980-1990년대에는 오지개발사업, 면정주권개발사업 등과 같이 읍면을 단위로 하였다. 2000년대부터는 신활력지역사업,

기초생활권발전계획, 성장촉진지역사업 등 시·군을 단위로 하고 있다.

지표작성에 있어서 지역 단위별 장단점을 살펴보면, 시·군단위는 전국의 시·군·구 또는 도의 시·군과 비교·이용 가능한 자료가 많이 있다. 그러나 시·군을 단위로 하는 데이터에는 동부(대부분 시청소재지) 또는 읍지역(대부분 군청 및 읍사무소소재지) 등의 도시지역에 대한 데이터와 농촌지역 인면지역의 데이터가 혼합되어 그 하위 단위 지역의 특성을 반영하지 못한다.

읍·면·동: 충청남도의 읍·면·동간에 비교에 있어서 이용 가능한 자료가 제한되어 있으나, 읍·면·동 각각은 대체로 도시지역과 농촌지역의 특성이 구분되고 있어 데이터의 왜곡 현상이 적고, 소단위지역 또는 커뮤니티 수준에서 도입 가능한 사업을 판별하는데 유리하다.

생활권: 읍·면·동간 통근통행 등의 지역간 연계성을 고려하여 생활권별 비교분석할 수 있다. 이용 가능한 자료가 제한되어 있고, 동일 생활권이라도 시·군이 다른 경우에 정책 추진에 어려움이 있다.

(3) 지역격차 측정지표의 선정 및 기준

① 지역격차 측정지표 선정 원칙 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. 그러나 국가적 통합성과 통일성, 경제성장에 부정적인 영향을 미치는 수준의 지역격차 수준의 판단을 위한 객관적인 기준이 미흡한 실정이다.

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.

② 지역격차 측정 방법

정책 대상지역의 지역격차를 분석하기 위해서는 개별지표 및 종합적 방식에 의해 격차를 구분하는 방법이 사용된다. 개별지표 방식에 의한 지역격차 분석은 지역격차를 협의적으로 해석하여 경제적 요인에 의한 연구와 보다 광의적으로 해석하는 연구들로 분류된다.

경제적 요인을 중시하는 연구들은 지역격차를 지역 간 소득격차의 의미로 인식하여, 1인당 주민소득의 차이를 비롯한 경제지표로 지역성장과 소득격차를 설명하고 있다. 기존에는 경제 개발과정에서 1인당 주민소득과 같은 경제적 요소들의 성장이 바로 지역의 발전이라고 생각하였기 때문이다. 그러나 발전이란 양적 성장과 함께 질적 변화도 동시에 포괄하는 현상으로 보기 시작하면서 정치, 사회, 행정적 요인들을 배제하고 경제적 측면에만 한정시킨 협의의 지역발전 개념은 비판을 받아왔다.

지역격차를 측정할 수 있는 방법으로는 최대치와 최소치의 차이의 절대값을 구하는 방법부터 사분편차, 십분편차를 측정하는 방법, 평균편차나 표준편차를 측정하는 방법, 최대치와 최소치의 차이의 절대값을 평균값으로 상대화하는 방법, 변이계수(coefficient of variation), 지니계수(Gini coefficient), 타일계수(Theil index), 순위규모계수(rank size coefficient) 등이 있다(박승규 · 윤종현, 2008).

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; 전진호 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; 박성복, 1996). 이러한 연구는 자료의 확보가 용이하지 않기 때문에 주로 광역자치단체를 대상으로 하는 경향이 있다.

또한, 대부분의 선행연구들이 개별지표들을 동질화하여 종합지수화 하는 방법을 사용하는

데, 이는 각 영역별로 비교는 물론이고 대상 지역간 종합적인 비교를 명확하게 나타낼 수 있다는 장점이 있는 반면에 다양한 측면을 나타내는 개별 지표들이 과연 종합적으로 등질화될 수 있는지, 그리고 각 지표별 가중치를 얼마나 합리적으로 부여할 수 있는지에 의문이 남는다. 또한, 시계열자료를 이용한 지역격차의 추이분석이 부족한 경우가 많다.

또 다른 종합 방식에 의한 분석방법으로서 다지표를 사용한 요인(주성분)분석 방법을 사용하는 경우가 있다. 여기서는 지역의 격차뿐만 아니라 지역특성을 유형화하여 종합적으로 해석한다. 그런데, 여기서 사용되는 요인분석은 자료의 제약으로 인해 탐색적인 것으로서 예비적인 지역 유형화의 의미를 갖는다(이원호 외, 2007).

실증연구 사례를 보면 다음과 같다.

우영진 외(2008)는 “권역별 사회지표의 지역격차 분석”에서 경제 이외의 사회기반시설, 문화, 교육, 복지, 지방재정 등의 지표를 사용하여 전국을 5개 권역으로 나누어 지역 간의 격차에 대하여 분석하였다.

박승규 · 윤종현(2008)은 수도권에 대한 지역격차를 연구하였는데, 요인분석을 이용하여 18개의 개별 자료를 4개 부문으로 통합한 후, 지니계수, 변이계수, 타일계수, 순위규모계수로 서울시, 경기도, 수도권 남·북부지역의 지역격차를 분석하였다. 주성분분석과 공통요인분석을 이용하여 재생성된 2차 분석 자료는 지니계수, 변이계수, 타일계수, 순위규모계수를 이용하여 서울시, 경기도, 수도권 각각의 지역격차를 분석하였다. 또한, 서울시, 경기도, 수도권 남·북부지역의 지역격차의 차이가 존재함을 검정하기 위해 분산분석을 이용하여 지역격차 차이의 유무를 검정하였다.

문동진 · 홍준현(2008)은 “지방재정역량과 지역격차의 관계에 관한 연구”에서 지역격차의 변화에 영향을 미치는 기초자치단체의 재정역량의 구성요소가 무엇인지 규명하고 지역격차와 지방재정역량에 관하여 설정된 지표들을 바탕으로 관련 통계자료의 측정을 통해 지역격차와 지방재정역량의 격차의 추이를 살펴보고 이러한 지역격차에 영향을 미치는 지방재정역량의 구성요소를 찾아내기 위해 다중회귀분석 방법을 실시하였다.

허문구 · 안기돈(2008)은 “한국의 경제성장과 지역소득격차 간 인과관계 분석”에서 지역 간 소득격차 추이분석을 통해 역U자형 가설이 우리나라에도 적용되는지를 살펴보았으며, 경

제성장과 지역내총생산 1인당 소득에 의한 지역소득격차 간의 인과관계를 그랜저 인과성 검정을 통해 규명하였다. 이를 통해 정부에서 추진하던 국가균형발전과 지역 간 소득격차 완화에 대안을 제안하였다.

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. 최근 연구결과는 위치와 집적 외부성이 경제적인 활동과 소득의 공간적인 집적이 가장 중요한 요소라는 것을 제시하였다.

따라서, 이러한 요소들은 시간과 장소에 따라 변화되기 때문에 시간과 공간을 함께 고려한다. 주로 공간적 자기상관 모형(SAR, Spatial Autoregressive Model)을 사용한다.

지역간 수렴 및 발산에 대한 분석을 초기 지역간 격차에 발산이 일어나는 이유가 국가 또는 지역의 핵심부문으로 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.

대체적으로 1980년대 이후, 특히 1990년대 이후를 분석의 대상으로 한 연구에서는 지역성장 격차가 확대되는 경향을 가진 것으로 분석하고 있고, 그 이전을 분석대상으로 한 연구에서는 지역격차가 감소하는 경향이 있는 것으로 나타났다.

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 비교평가를 위한 정량적 산출측정방법을 활용하는 것이 중요하다.

이러한 연구를 살펴보면 지역격차와 관련한 연구들에서 몇 가지 특징이 발견된다. 먼저, 기존의 지역격차에 관한 연구들은 대부분 광역자치단체를 대상으로 하고 있다. 또한 도 단위 이하의 지역을 대상으로 분석한 연구는 광역자치단체 간 연구에 비해 변수이용이 다양화되어 있지 못

하다. 이러한 이유는 230개 지자체를 포함한 광역자치단체 내의 연구가 광역자치단체 간 연구에 비해 자료구득에 한계가 있기 때문이다(안광현, 2010, 79).

④ 지역격차 측정의 국내 사례

우리나라에서는 공통적으로 인구, 경제, 사회(보건·복지), 산업, 기반시설(SOC), 행·재정 부분, 지역발전 잠재력 등 총 7개 유형의 선정지표가 사용되고 있다.

- 개발촉진지구: 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세총액, 재정력지수, 노령화지수, 사업체총종사자비율, 도로율, 지역접근성(낙후도지표 기준 전국 하위 30% 미만인 지역)
- 신활력지역: 인구변화율, 인구밀도, 소득세할주민세(재정력지수)
- 성장촉진지역: 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력지수, 지역접근성
- 특수상황지역: 인구증감률, 도로포장률, 상수도보급률, 제조업종사자비율, 군사시설보호구역(5가지 지표 중 3가지 이상이 전국 평균 지표보다 낮은 지역)

⑤ 지역격차 측정의 해외 사례

WTO에서는 전국평균 가구소득의 85%이하, 실업률 110%이상 지역은 개발보조금 지급을 허용하고, EU는 1인당 GDP 75%이하를 지원지역으로 하고 있다.

일본의 경우, 인구부문의 인구감소율 지표, 행·재정부문의 재정력지수 지표를 주요 선정지표로 활용한다.

- 인구감소지역(depopulated areas)의 지정기준은 일정기간 동안 인구 감소율과 노령인구 비율
- 20년간 인구감소율이 20-25%이상이고 65세 노령인구 비율이 16% 24%이상이면 문제 지역

유럽에서 낙후지역은 1인당 GDP를, 산업쇠퇴지역은 실업률을 그리고 인구감소지역은 인구 밀도를 측정지표로 삼아 상이한 기준을 적용하여 지원지역을 결정한다. 유럽연합은 인구부문의 인구밀도 지표와 경제부문의 1인당 GDP 지표를 주요 선정지표로 활용한다.

- 영국은 인구밀도 지표, 노동력 실업률, 노동참여율, 주민 실업률 지표, 제조업의존도를 선정지표로 활용한다.
- 독일은 현재실업률 지표, 2~3년 후 실업률전망 지표, 현재 1인당 소득, 인프라수준 지표를 활용한다.
- 미국은 인구부문의 인구감소율 지표, 경제부문의 실업률과 1인당소득 지표를 주요 선정지표로 활용한다.

이상과 같이, 유럽연합(EU), 영국, 독일, 미국, 일본의 낙후지역 선정지표를 종합적으로 검토해 보면, 인구부문, 경제부문, 산업부문, 기반시설(SOC)부문, 행·재정부문 등 총 5개 부문으로 구분할 수 있으며, 그 시사점은 다음과 같다.

첫째, 지원정책 목표에 따른 지원지역 유형화·제도화(EU: Objective 1, 2, 3지역, 독일 : 카테고리 A, B, C 지역, 영국 : Tier 1, Tier2, Tier3 지역)

둘째, 지방의 자발적·적극적 참여와 협력 역할을 중시한다. (권한이양 및 책임, 재량을 부여하는 분권화 원칙(Principle of Subsidiarity)을 바탕으로 지역간 경쟁을 유도)

셋째, 지원정책 방향·방법의 변화(EU 회원국은 지역의 자생력과 지속력, 경쟁력 강화를 증진시키는 방향으로 투자의 초점이 변화, 일본은 지역의 자립촉진 도모(소프트웨어적 지원))

넷째, 지역정책 집행력 극대화를 위한 지원정책 차등화(중점 지역의 특성에 따라 지원정책, 방법, 규모 등 차등화 지원)

〈표 1〉 지원지역 지정기준 사례

구 분	지 정 기 준
〈한국〉 개발촉진지구	① 인구증가율, 재정자립도, 제조업고용인구 비율, 도로율, 평균지가 ② 5개 지표중 2개 이상이 전국하위 20%이내
〈일본〉 과소지역활성 화 특별법 (1990-2000)	①-1 1960-80년간 인구감소율 25%이상 -2 동기간중 인구감소율이 20%이상 65세 노령인구 16% 이상 -3 동기간중 인구감소율이 20%이상 /15-29세인구비율 ② 평균재정력 지수 0.44이하
〈일본〉 과소지역 자립촉진 특별조치법 (2000-2010)	①-1 1960-95년 인구감소율 30%이상 -2 동기간중 인구감소율 25%이상, 노령인구 24%이상 -3 동기간중 인구감소율 25%이상, 15-29세 15%이하 -4 1970-95년 인구 감소율 19%이상 ② 1996-98년 평균재정력 지수 0.42이하
〈유럽〉 연합구조기금 대상지역	① 낙후지역발 촉진: EU평균 1인당GDP의 75%이하(유럽지역개발기 금, 유럽사회기금, 유럽농업기금) ② 산업쇠퇴지역 구조전환: EU 평균실업률 이하 - 해당산업의 고용감소지역 (유럽지역개발기금, 유럽사회기금) ③ 인구감소지역 지원: 인구밀도 8인/km ² 이하 지역 (유럽지역개발기금, 사회기금, 농업기금) ④ 모든 관련지역에 대한 지원 프로그램 - 장기실업 및 청년, 사회적 소외계층(유럽사회기금) - 직업전환훈련 지원(유럽사회기금) - 농어업부문의 현대화(유럽농업기금, 유럽어업기금) - 농어촌지역의 개발추진(유럽지역개발기금, 유럽농어업기금, 유럽사 회기금)

2. 지역균형발전정책의 특성과 개념의 변화

1) 지역개발전정책의 목표의 다원성

지역발전정책은 경제성장과 균형발전을 동시추구, 균형발전이 경제성장을 희생한 개념이 아님을 분명히 하고 있다. Kuklinski(1975) 지역정책 목표를 국가경제성장의 효율적 추진과 지원, 지역 간 형평성 증진, 개별지역 잠재력확대와 사회경제적 조건 개선, 지방의 사회·문화적 정체성 확보로 보았으며, Vanhove와 Klassen(1980) 지역정책의 목적을 경제적 측면에서는 전

국적 균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화, 지역자원 및 입지조건을 고려한 기업의 최적 입지선정지원, 분산된 공간발전을 통한 대도시혼잡비용 최소화, 자원과 투자의 공간집중으로 인한 지역불균형과 인플레이션 방지로 제시하였고, 사회적인 측면에서는 모든 지역 완전고용실현, 지역 간 소득배분 균등, 저발전 또는 쇠퇴지역의 주민복지 증진으로 보았다. 기타 정책적 측면에서는 자원과 환경남용 방지, 지속가능한 국가발전유지, 불균형으로 인한 지역 간 갈등분쟁 대립방지와 국가적 통합성 증진으로 보았다.

2) 지역균형발전정책과 개념의 변화

(1) 산업화 · 도시화에 대응한 지역주의 운동의 대두

15-16세기 교역증대와 근대 국민국가 탄생이후 봉건체제와 지역공동체가 붕괴되고, 산업혁명 이후에는 급격한 산업화와 도시화로 농촌사회 붕괴 및 가속화를 초래하였다. 18세기말부터 농촌 소외, 자율역량 약화에 대한 반발로 유럽 및 미국에서 지역문화와 전통 유지, 독립적인 지역공동체 회복을 위한 지역주의 운동이 전개되었다. 그 후 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.

(2) 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 자원지대 개발에 치중하였다.

(3) 산업화 작용의 치유수단으로서 지역균형개발

선진공업국가에서 지역정책은 산업화과정에서 농촌 및 산업지역의 쇠퇴 화와 대도시의 과밀 등 문제 지역(problem areas) 해결이 목적이다. 선진국의 전통적인 지역균형이란 산업화에서 뒤쳐진 낙후지역이나 산업화 쇠퇴로 실업의 고통을 받는 지역을 전국평균정도인 중간지역(intermediate areas) 수준으로 끌어 올리는 것을 의미한다. 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.

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

선진공업국가의 탈산업화 및 국가재정 역할 감소하게 되면서, 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 증대가 이루어지게 된다.

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 등장하였으며, 신 지역정책(new regional policy)은 지역 간 균등발전 추구보다는 전국의 모든 지역의 특성적 발전 추구하기에 이른다.

- 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 활용

확대를 위해 생활조건의 불평등 시정, 지역의 불리한 조건의 보완 및 지방정부 부()의 격차 완화

한편, 정책수단 및 전략의 전환이 이루어지게 되는 데, 변영 및 혼잡지역 간 자원의 재분배 보다는 지역 고유의 잠재력과 역량을 키우고 개성적 발전을 추구하는 데 치중하게 된다.

- 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 치중한다.

- exogenous development→ neo-endogenous development(주체역량+외부자원)

지역정책 추진방식이 중앙의존 방식에서 벗어나 지역적 선도와 자율방식을 채택한다.

- top-down approach→ neo bottom-up approach(중앙과 지방간 파트너십 강조)

〈표 2〉 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 내발적발전전략) - 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 - 정부계중간, 민-관협력추진체계 - 전략부문의 전담수행체계 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

(5) 참여정부와 MB 정부의 지역균형발전정책

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.⁴⁾

이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립경제기반을 구축하도록 하여 국가발전을 추구하는 OECD 지역정책과 궤를 같이 하였다. 즉, 전통적 지역균형발전 정책에서는 중앙정부의 주도로 국내 지역간 자원을 재분배하여 균형을 도모하려는 영의합(zero-sum) 전략에 의존하였으나, 새로운 지역균형발전전략에서는 모든 지역의 고유한 잠재력과 내부적 발전역량을 최대한 발휘토록 하는 가치 창출적(plus-sum) 지역균형발전정책을 지향하였다.⁵⁾

국가균형발전 5개년 계획 상에 나타난 참여정부의 지역균형발전정책은 ① 혁신주도형 발전 기반 구축(지역혁신체계 구축, 지역혁신역량 증대, 산학연 네트워크 강화, 지역별 혁신클러스터 육성), ② 수도권 질적 발전 도모(수도권 기능의 지방분산, 수도권의 계획적 관리, 수도권의 경쟁력 증진), ③ 네트워크형 국토구조 형성(지역인프라 확충, 개방거점 및 관련 인프라 확충, 환경친화적 국토관리), ④ 낙후지역 자립기반 조성 등이었다. 여기서 낙후지역 자립기반 조성정책은 ① 낙후지역개발(낙후지역 선정 및 재정지원, 종합적·체계적 낙후지역 발전 프로그램 추진), ② 농산촌형 RIS 구축-지역인재와 외부전문가가 결합된 개방형 RIS(5도2촌사업 시행, 지방농업혁신클러스터 육성, 1차 산업의 혁신과 2·3차 산업과의 융합, 주민평생학습 프로그램 실시), ③ 지역경제 활성화(지역특화발전특구 지정·육성, 지역의 향토자원 개발 및 활용, 지역전문점 및 관광백화점 기획·개발, 특성화된 지역문화 육성) 등으로 구성되었다.

4) 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).

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

MB정부의 지역발전정책은 광역경제권의 경쟁력 강화를 최우선 목표로 하여, 5+2 광역경제권 활성화 전략과 기초생활권정책을 추진하고 있다. 이는 5+2 광역경제권, 초광역개발권, 기초생활권의 3차원 지역정책으로 구성된다. 여기서 지역균형발전정책으로서 성격을 갖는 기초생활권정책은 다음과 같은 내용을 포함하고 있으며, 참여정부에 비해 지역균형발전의 의미와 비중이 크게 퇴색하였다.⁶⁾

- 163개 기초생활권(시·군)을 인구, 소득 및 서비스, 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 중점 개발기초생활권 유형별 특성화/차별화된 개발 추진
- H/W 개발(도로, 건물, 시설)과 병행하여 S/W 개발(교육, 의료, 문화, 환경 등)을 강화함으로써 주민의 기본적 삶의 질 향상, 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질 향상
- 정주주거 기반을 확충하여 전국 어디든지 최소한의 생활수준(national minimum) 보장
- 낙후도가 심한 지역은 「성장축진지역」으로 지정, 도로 등 기반시설에 대한 차등적 지원, 낙후 및 소외 지역 등의 차등적 생활기반 확충,
- 문화관광, 환경 등 지역간 연계·협력 촉진으로 규모·범위의 경제화, 시·군간 연계·협력 활성화를 통한 시너지효과 극대화
- 시장·군수 또는 2 이상의 시장·군수가 자율 수립하되, 중앙은 계획 수립 매뉴얼등 컨설팅 제공·포괄보조금 제도를 도입하여 지자체가 기초생활권 계획에 따라 자율적으로 직접 개발사업을 설계할 수 있도록 포괄적으로 재정 지원

그러나 우리나라에서 경제성장을 추진한 이래 수없이 시도되었던 국가균형발전이라는 목표 설정과 이를 달성하기 위한 정책과정 및 그 결과가 정책의 이름만 달리한 채 다시 반복되고 포장되어, 부메랑이 되어 돌아오는 저간의 정책과정이었으나, 그럼에도 불구하고 새로운 이론적 패러다임의 수용과 지역환경 변화에 대응해온 변환적 발전과정이라고 할 수 있다(고병호, 2010. 6, p.171).

6) 다른 한편에서는 국토해양부가 신발전지역제도를 도입·추진하고 있다.

- 기존의 낙후지역 개발제도의 근본적인 문제점인 국지적, 개별적, 단편적 개발에 따른 비효율성을 극복하기 위하여 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법을 시행(2008. 9)
- 신발전지역은 국가균형발전특별법에 의한 성장축진지역(소득, 인구, 재정상태 고려)과 특수상황지역(점점지역지원법상의 점점지역, 도서개발촉진법상의 개발대상도서)으로 양분
- 낙후지역이지만 성장잠재력을 보유한 지역의 민간투자유치 활성화기반 조성에 초점

3. 지역균형발전 정책의 당위성과 실효성

1) 지역균형발전 정책의 당위성

무한 경쟁의 세계화시대에는 지역 간 형평성의 증진보다는 개별지역의 경쟁력 증진이 중요하며, 국가 내부 지역 간 자원 재분배의 수단으로는 상대적 쇠퇴지역의 발전을 촉진하는 데 한계가 있다. 그러면 전통적인 지역균형발전의 개념은 더 이상 유효하지 못하고 정책 채택의 정당성을 상실했다고 할 수 있는가 하는 점이다.

그러나 어떤 선진국의 경우에도 경제적 침체와 쇠퇴화로 주민의 소득과 고용, 삶의 질이 크게 낮은 낙후지역지원 정책을 포기하지 않고 있어 세계화 시대에도 지역균형발전 정책의 당위성이 인정된다. 만약, 지역균형발전이 시대적으로 뒤떨어진 비효율적인 정책이라는 이유로 포기한다면 이는 헌법이 명시한 국가적 책무를 저버리는 행위가 된다.

- 헌법전문에서는 “...정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘케 하며” ... “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기한다” 로 명시하고 있고,
- 헌법 제123조의 ② “국가는 지역 간 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다” 고 명시, 지역균형발전이 국가의 책무임을 분명히 하고 있다.

또한 경제적인 차원에서도 지역불균형의 부작용이 이미 가시화되고 확대 추세에 있기 때문에 지역균형발전의 정책적 당위성을 부인하기 곤란하다. 세계화된 개방경제체제 속에서도 수도권만의 과도한 인구 및 경제활동 집중과 과밀로 인한 고비용 저효율의 생산구조 고착, 그리고 지방경제의 침체와 쇠퇴화로 인한 지역발전 잠재력의 약화는 부인할 수 없는 사실로 확인된다.

- 수도권 지가: 수도권 지방의 8.5배/ 경기도 충남의 4.3배
 - 교통혼잡비용 증대: 1991년 2.9조원→2003년 12.4조원→2007년 14.3억원
 - 지방보다 낮은 수도권 총요소생산성 (1995-2005): 수도권 -4%, 지방 1.5%)
 - 수도권 생산성 국제비교(OECD): 서울·경기도/보스턴 25%, 27%,/ 샌프란시스코 29%, 31%,/ 뉴욕 30%, 32%

2) 지역균형발전 정책의 실효성

영국은 1920년대부터, 프랑스는 1940년대부터, 일본은 1950년대 중반이후, 그리고 우리나라는 1960년 중반이후 대도시 집중 억제와 상대적 낙후지역의 지원을 위한 다양한 시책을 추진해 왔으나 정책추진의 정당성에도 불구하고 실효성에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 대부분의 경우 구조적으로 형성된 지역불균형 추세의 반전은 일어나지 않았다. 그러나 영국 및 프랑스의 경우, 런던과 파리의 집중도를 완화하고 상대적 낙후지역의 경제 활성화와 삶의 질 개선에 기여한 것으로 평가된다.

지역균형발전정책의 실효성이 미흡한 데에는 다양한 원인이 있다.

- ① 개별경제 주체의 자유로운 선택과 행동에 의존하는 시장에 대한 정부개입 효과 제한적
- ② 모든 부문정책의 통합이 요구되는 지역정책 추진을 위한 체계적이고 효과적인 정책조정 통합의 거버넌스 구축 실패
- ③ 효율적이고 효과적인 정책수단 제시 미흡
- ④ 일관성 없는 정책 추진 등.

세계화의 진전에 따라 모든 생산요소의 자유로운 이동이 확대되고 지역 간 형평성보다는 개별지역의 경쟁력 증진이 더욱 중시되는 여건 속에서 지역균형발전정책의 실효성은 상대적으로 낮아질 것으로 전망된다. 이의 극복을 위해서는 세계화 등장 이전의 국내 지역간 자원 재분배에 의존한 지역간 균형발전정책 패러다임 전환이 필요하다.

참여정부는 지역 간 자원 재분배에 의존한 균등발전보다는 지역의 고유 잠재력을 바탕으로 특화된 발전역량을 키워 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회 건설이라는 “역동적 균형발전”의 추진을 천명하고, 지역혁신 촉진과 경쟁력 강화 등 다양한 지역내부 발전역량 강화에 치중해 왔고, 이명박 정부는 경제적 효율성을 중시하는 광역경제권 육성과 지역특화발전을 추진하였다.

최근 지역균형발전정책의 우선순위는 지역간 균등 및 균형보다는 개별 지역의 고유한 잠재력 개발, 내부역량 강화 등 경쟁력 강화에 초점을 두고 있다. 세계화된 개방경제 체제 속에서도 지역 간 자원의 재분배에만 의존하지 않고 개별지역이 지닌 고유의 자원과 잠재력을 최대

한 활용하여 지역만의 특화된 경쟁력과 내부발전역량 강화전략에 치중하는 경우 지역균형발전정책은 충분한 효과를 발휘할 수 있을 것으로 판단된다

3) 지역단위 균형발전 정책의 당위성과 실효성

지역단위 균형발전 정책의 당위성과 실효성을 논하기 위해서는 국가와 지역단위 지역발전 정책과 중앙정부와 지방자치단체의 지역발전정책의 목적과 전략 등 특성적 차이에 대한 이해가 필요하다.

첫째, 국가단위 지역발전정책은 지역문제를 지역간 관계에서 규명하고, 관계를 통하여 해결하는 데 치중하는 지역간 정책(inter-regional policy)으로서 지역 간 균형과 국가-지역발전을 위해 자원의 재분배를 통한 지역간 형평성을 강조한다. 지역 내부정책(intra-regional policy)으로 불리는 지역단위 지역발전정책은 지역을 하나의 통합된 경제공간으로 보고 효율적인 자원 이용과 투자의 확대 등을 통하여 생산기반 확충, 산업경쟁력 증진 및 삶의 질 개선 등 지역내부 발전에 치중하며, 자원배분 및 이용의 효율성을 강조한다. 지역단위 지역발전정책은 중앙정부의 지원으로 지방자치단체에 의하여 추진한다.

둘째, 중앙정부 지원의 지역균형발전정책은 지역의 생산규모의 확대, 생산성 증진 및 경제 활성화 등 총량적 성장과 구조적 개선에 치중하는 데 비하여, 지방자치단체 주도의 소지역간 균형발전 정책은 중앙정부의 낙후지역정책과 같이 지역주민의 소득, 취업 및 주거생활 등 주민밀착형 복지효과에 치중하게 된다. 그러면 지방자치단체 추진의 지역균형발전정책은 정당성과 실효성이 있는가, 정책의 정당성과 실효성 판단기준은 무엇인가의 문제가 있다.

이에 대한 첫 번째 기준은 지역내부의 소지역간 경제조건과 삶의 질 수준의 격차가 정책개입이 필요할 정도로 높은가의 여부에 대한 판단을 어떻게 하느냐이다. 과학적 조사와 분석을 통한 객관적 자료를 바탕으로 전문가적인 판단과 지역적 합의도출이 필요하다. 자연적인 지역적 차이나 용인이 가능한 수준의 지역격차인 경우 불필요한 자원이용의 비효율과 낭비를 가져오기 때문이다. 또 다른 기준은 지역발전목표 상호간의 정합성 여부이다. 중앙정부의 지역균형발전정책은 광역지역을 하나의 공간단위로 보아 선택과 집중을 통한 산업 및 경제 규모 확대, 생산성

증대, 경쟁력 강화를 하는 데 치중한다.

반면, 지방자치단체 주도의 지역균형발전은 광역지역을 소지역으로 구분하고 상대적으로 낙후된 지역에 대하여 재정지원을 확대하여 경제 활성화와 삶의 질에 대한 균등 개선을 추진함으로써 결과적으로 정책 목표간 불일치를 초래할 수 있다. 그러나 지역단위 지역균형발전이 지역내부의 소지역단위로 지니고 있는 잠재자원의 발굴과 활용, 낙후된 주민의 삶의 수준을 개선하여 장기적으로 지역발전을 촉진하는 장기 전략으로 추진되는 경우 정책목표 간의 대립 문제는 해소될 수 있다.

둘째, 재정 등 가용자원의 한계와 자원배분의 효율성이다. 지역발전을 위해서는 제한된 가용자원의 효율적인 활용이 필수적이다. 지역균형발전예산의 규모가 전체 지역발전예산의 효율적 집행에 결정적 장애를 초래할 정도로 크다면 자원배분의 효율성 차원에서 지역단위 균형발전정책을 재검토해야 한다. 그러나 정부의 낙후지역정책과 같이 제한된 범위에서 제한된 대상에 대한 지원정책은 바람직한 것으로 판단된다.

셋째, 지역균형발전정책 목적과 우선순위의 문제이다. 특히 최근 지역발전논의에서 지역발전 촉진 조건으로 지역정체성과 문화, 공동체사회 형성이 주요한 과제로 등장하고 있다. 지역내부의 불균형이 심각한 경우, 삶의 질에 대한 균등한 향상을 추구하는 지역단위 균형발전정책은 지역주민간 연대감과 귀속감을 높이고 공동체사회를 형성하여 지역발전의 잠재력을 높이는 수단이 될 수 있다.

마지막으로 구체적 시책과 사업선정 추진의 합목적성, 집행의 효율성, 효과성이다. 지역단위 균형발전의 당위성이나 실효성은 정책목적이나 전략의 적합성이나 정당성 여부로만 결정되는 것이 아니다. 구체적인 시책과 사업이 얼마나 적절하게 선정되고, 효율적으로 집행되었는지, 그리고 사업추진으로 낙후지역주민의 소득과 삶의 질 개선에 어떤 효과가 있었는지, 비용대비 효과는 무엇인지 등을 밝히는 일이 필요하다.

4. 쟁점과 본 연구의 관점

1) 지방정부에 의한 지역균형발전정책의 필요성과 당위성

이 연구에서 먼저 밝혀야 할 과제는 충청남도(지방정부)와 해당 시·군이 공동으로 추진하는 ‘충남도내 지역간 균형발전정책’이 필요성과 당위성을 지니고 있는가이다. 다시 말해서, 중앙정부의 다양한 지역균형발전정책 또는 사업이 추진되고 있음에도 광역지방정부에 의한 별도의 지역균형발전정책이 필요한가, 그 이유 또는 당위성이 무엇인가이다. 이러한 과제에 대한 해답을 모색하기 위해서는 다음과 같은 질문들에 대한 해답을 모색하여야 할 것이다.

먼저, 중앙정부가 주도하는 지역균형발전정책이 충청남도내 지역간 불균형을 극복하는 수단으로서 어떤 한계와 문제점을 안고 있는가, 그것이 긴급하고 우선적인 지역발전의 과제인가를 확인할 필요가 있다.

둘째로, 근래에 강조되고 있는 분권·분산, 지방자치의 정착, 순환형 경제·사회 시스템으로의 전환, 내발적 발전, 통합적 지역개발 등과 같은 지역발전의 새로운 지향 또는 방식의 도입·적용의 문제를 고려할 때 지방정부에 의한 균형발전의 추진이 필요한 것인가?

셋째, 민선 5기 충청도정의 이념과 방향에 부합하는가, 4년 동안 수행해야 할 중요한 정책 영역의 하나인가, 어느 정도의 비중과 중요성을 지니고 있는가?

이와 관련하여 이 연구에서는 먼저 기존 지역균형발전정책의 목적, 내용, 추진방법, 추진실적과 성과를 평가하여 의의와 문제점을 파악하고, 민선 5기 정책체계 상에서의 위상·역할을 파악하고자 한다.

2) “지역균형발전”의 의미와 목적의 명료화

지역단위 균형발전정책의 성공적인 추진을 위해서는 지역특성에 적합하고, 민선 5기 도정방향에 맞는 ‘지역균형발전’의 목적을 명료화할 필요가 있다. 지역균형발전 정책 목적과 목표의

설정은 주어진 자원의 한계를 고려하여야 한다. 다시 말해서, 매년 지원 가능한 예산 및 제도적 역량 한계 내 실천 가능성을 고려하여야 한다.

특히, 충청남도에서 중점적으로 추진하고 있는 지역균형발전정책은 그 예산투입의 양적인 측면에서의 효율성을 감안할 경우, 그 의미와 목적을 분명히 해야할 것이다.

이것은 지역균형발전이라는 의미상 과거의 논리와 현재 변화하고 있는 패러다임이 갖는 의미 사이에서 그 중간지점에 있다는 점을 감안하여야 한다.

이를 다시말하면, 경제성장 및 활성화 대비 주민복지 및 삶의 질 개선, 총량적 가시적 성장 대비 지역발전역량 구축, 전체지역 개선 대비 특정 소단위 대상지역의 개선 등으로 귀결된다고 할 수 있다.

3) 지역단위 균형발전 정책의 적절한 접근방법

지방정부 주도의 지역균형발전정책의 추진에 있어서 충청남도는 이를 총괄 진행하고, 시·군은 이를 실질적으로 집행하는 역할을 하고 있다. 국가주도의 균형발전정책, 특히, 낙후지역지원정책과 그 집행단위와 관련하여 비교하면, 국가주도의 낙후지역 지원정책은 중앙-광역-기초라는 3단계 시스템에 맞게 낙후지역을 선정하고, 집행할 수 있지만, 충청남도와 같이 광역자치단체에서 집행하는 낙후지역지원정책은 충청남도에서 낙후된 읍면단위의 공간을 설정하고 지원하는 것에 대한 검토가 필요하다. 이런 낙후지역정책 지원대상지역의 세분화는 정책모형에 있어서 광역지방자치단체의 역할이 증대하고, 기초지자체의 역할은 단순 집행에 그치는 반면, 그 지원내용에 있어서 중앙정부의 지원정책과의 차별성을 도모할 수 있겠느냐에 대한 검토가 필요하며, 또한 그 접근방법을 어떻게 추진할 것인지에 대한 효율성의 문제가 관련되고 그 정책의 전체 지역균형발전정책과의 적합성과의 검토도 필요하다.

또한, 지역발전의 패러다임 변화에 따라 현재 논의되거나 정책도입 및 추진을 고려중인 사회적 경제, 로컬푸드시스템, 커뮤니티 비즈니스 등이 충청남도가 내발적 지역발전정책의 하위 정책 수단으로서 도입하고자 하는 바, 이러한 정책·프로그램·프로젝트들은 아직 가시화되지는 않았지만, 향후 지역균형발전정책과 어떤 연관성이 있는가?에 대한 접근방법에 대해서 심도있는 방안 마련이 필요하다.

제3장 충남 지역균형발전정책 추진실태와 문제점

1. 중앙정부의 지역균형발전정책의 실태와 문제점

1) 이명박 정부의 지역균형발전 관련 지원정책

(1) 지역발전시스템의 전면 개편

이명박 정부는 국정철학, 기존 국가균형발전정책의 평가, 해외 선진국의 정책동향 등을 토대로 새로운 지역발전정책의 패러다임으로서 신지역발전정책을 추진하였다. 종전까지 지역발전정책에서 보편화되었던 ‘나누어 먹기식 균형’, ‘수도권과 비수도권간의 제로섬 논리’, ‘중앙집권적 획일성’, ‘단혀진 내국적 논리’를 지양한다. 신지역발전정책의 패러다임을 ‘경쟁과 잠재력 발굴을 통한 발전’, ‘수도권과 비수도권간의 상생발전’, ‘지방분권적 차별성’, ‘열려진 세계화’로 전환을 의미한다.

신지역발전정책의 비전은 ‘일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조’으로 설정하고, 비전 달성을 위한 5대 추진전략으로 ① 전국토의 성장잠재력 극대화, ② 신성장동력 발굴 및 지역특화발전, ③ 행·재정권한의 지방이양 등 분권강화, ④ 수도권·지방의 상생발전, ⑤ 기존 균형발전정책의 발전적 보완 등을 제시하였다.

또한, 신지역발전정책의 추진시스템을 구축하기 위하여 ‘09년 4월 22일 국가균형발전특별

법을 개정하고 계획, 사업, 추진체계, 예산 등을 개편하였다. 주요내용은 다음과 같다.

- 동 법에 따라 광역경제권을 주축으로 하는 지역발전 5개년계획을 수립
- 종래 지역혁신사업-지역개발사업으로 양분했던 성격별 사업분류체계를 초광역개발권-광역경제권-기초생활권 등 권역별 사업분류체계로 전환하고⁷⁾ 부처간 유사사업을 대폭 간소화하는 등 사업을 대폭 조정
- 지역발전사업의 총괄 조정기구로서 대통령 직속으로 지역발전위원회를 구성하고 실무조직으로 지역발전기획단을 설치
- 신지역발전정책의 체계적 지원을 위하여 '광역화, 효율화, 자율화'를 지향하는 방향으로 균특회계를 광특회계로 개편

신지역발전을 입체적으로 추진하기 위하여 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권 등 3차원적 발전전략을 도입하였다.

〈표 3〉 3차원적 지역발전정책

차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)적	국가경쟁력 강화	4 + α 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)적	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(點)적	국민의 기본수요 충족	163시군	기초생활권 계획

MB정부에 들어서면서는 균형·혁신·분산의 기존 정책 패러다임을 상생·경쟁·분권으로 변화하였으며, 그 세부내용은 다음과 같으며, 그 키워드는 분권, 자율, 네트워크, 연계·협력으로 요약할 수 있다.

- 산술적 균형·지역안배→ 상대적 ·역동적 균형, 행정구역을 초월한 창조적 경쟁, 다양성과 차별성을 통한 발전역량 극대화
- 중앙집권적·시혜적 지역개발 → 분권과 자율의 지역개발(지방주권 확립), 지역자율과 책임의 분권적 지역발전, 중앙대 지방의 수평적 의사결정체제

7) 명칭의 변경에도 불구하고 실질적으로는 지역혁신사업이 광역경제권사업으로, 지역개발사업이 기초생활권사업으로 거의 승계되는 형태이다

- 소규모 분산투자 → 통합·네트워크화를 통한 규모의 경제, 행정구역 단위 분산투자에서 광역화·네트워크화로 지역경쟁력 강화
- 소모적·대립적 지역주의 → 생산적·창조적 지역주의, 수도권과 비수도권, 자치단체간 상생 관계와 창의적 지역특화 발전
- 닫힌 국토 → 열린국토, 지역간 경쟁을 탈피, 동북아시대를 향한 열린 글로벌 지역발전 도모

(2) 소외된 지역에 기초생활권 발전정책 추진

광역경제권 중심의 지역발전정책에서 소외될 우려가 있는 기초자치단체 163개 시·군(제주특별자치도 2개 행정시 포함)을 기초생활권으로 설정하여 균형발전을 도모하기 위해 기초생활권의 비전을 ‘전국 어느 곳에 살든지 기본적인 삶의 질 보장’으로 설정하고 ① 특성화·차별화된 개발, ② 삶의 질과 소득 확보, ③ 차등적 생활기반 확충, ④ 연계·협력 활성화 등을 추진 전략으로 제시하였다.

기초생활권에 대해서는 살고 싶은 정주공간의 형성과 삶의 질 향상을 위한 시책을 추진함으로써 전국 어디든지 최소한의 생활수준(national minimum)을 보장하고, 기초생활권을 성장촉진지역, 특수상황지역, 일반농산어촌, 도시활력증진지역 등 4개 유형으로 구분하여 기반확충 분야에 대한 시·군·구·자율편성의 포괄보조사업을 시행하였다.

낙후도가 심한 지역은 「성장촉진지역」으로 지정, 도로 등 기반시설에 대한 차등적 지원하고, 도서, 접경지역 등 특수상황지역에 대해서는 별도 지원책 강구하였다.

이명박 정부의 낙후지역정책은 별도의 낙후지역을 대상으로 하는 시책이 따로 있는 것이 아니며, 기본적으로 기초생활권정책의 일환으로 추진한 것이다.

(3) 광특회계 운용에 포괄보조제 적용

정부는 지자체 상호간에 통합적·상생적 협력에 기반하여 지역 경쟁력을 확보하고, 지역의 자율성을 토대로 내발적 특화발전을 지향하며, 범정부적 통합, 부처별 사업지역의 통합, 그리고 관련 재원의 통합으로 무질서했던 지역발전체계를 재정비하기 위하여 광역·지역발전특별

회계(이하 “광특회계”)를 설치·운용하였다. 광특회계는 2005년 참여정부에서 처음 도입한 국가균형발전특별회계(이하 “균특회계”)를 개편하여 새롭게 재정비하였으며, 균특회계와 마찬가지로 지역개발계정, 광역발전계정, 제주특별자치도계정의 3개 계정으로 구성하였다. 종래의 지역개발계정사업이 시·군단위 기초생활권발전사업으로 바뀌면서 지역개발계정에서 이를 지원하고, 종전의 지역혁신계정을 광역발전계정으로 개편함과 동시에 규모경제화·광역화 협력·상생화를 뒷받침하고자 재원규모를 확대하였다. 특히 지역개발계정은 시·군 단위 기초생활권 발전정책을 체계적으로 지원하기 위하여 포괄보조금제를 도입하여 대폭 정비하였다.

- 지역개발계정은 자치단체 세출한도 내에서 사업선택의 자율성을 부여한 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 구분
- 시·군·구 자율편성은 일반농산어촌지역(농식품부), 도시활력증진지역(국토부), 성장촉진지역(국토부), 특수상황지역(행안부) 등 특성화 발전을 추구

〈표 4〉 광특회계의 기본구조

구분	균특회계	광특회계
지역개발계정	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업 ③ 부처편성사업	① 시·도자율편성사업 ② 시·군·구자율편성사업 ※ 포괄보조금 대상
광역발전계정	④ 부처편성사업	③ 부처편성사업
제주특별자치도계정	⑤ 시·도자율편성사업 ⑥ 균형발전기반지원사업 ⑦ 특행기관 이관사무 ⑧ 부처편성사업	④ 시·도자율편성사업 (기초생활권 사업 포함) ⑤ 특행기관 이관사무 ⑥ 부처편성사업

‘08년 포괄보조금체계로 개편하기 위한 1단계 작업으로 그동안 대표적인 유사·중복사업으로 지적받은 마을, 읍·면단위 개발사업을 과감하게 통합하였으며, 이들 사업은 주로 낙후지역을 대상으로 종합개발 성격을 지니고 있어 공간적, 사업별 중복 지원이 만연하였으나 성과창출은 부진하였다.

〈표 5〉 포괄보조금 통합대상 낙후지역 종합개발사업('08년 기준)

사업명	'08년 예산 (억원)	사업내용
① 행정안전부	2,225	
• 접경지역 지원	511	• 도로, 마을회관 등 정주환경 개선
• 도서지역 개발	954	• 생산, 생활기반시설 확충
• 소도읍 육성	464	• 생활편익, 소득·문화기반시설 등
• 살기좋은지역 만들기	296	• 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부	6,936	
• 신활력지원	1,882	• 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립
• 농촌생활환경정비	3,109	• 면단위 기초생활환경 정비
• 농촌마을종합개발	1,235	• 경관개선, 생활환경정비, 소득기반
• 전원마을 조성	103	• 기반시설, 부지조성 등
• 어촌종합개발	298	• 생활환경 개선, 생활·소득기반 확충
• 농촌농업생활용수 개발	309	• 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부	3,099	
• 개발촉진지구 지원	1,816	• 낙후지역 기반시설 확충
• 주거환경 개선	1,133	• 도심불량주거지 내 도로, 상하수도 정비
• 살고싶은 도시 만들기	150	• 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청	228	
• 산촌생태마을 조성	228	• 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부	594	
• 도서지역식수원 개발	594	• 도서지역의 식수원 개발

지역개발사업의 통합을 토대로 200여개에 달하는 유사·중복 지역개발사업을 22개 사업군으로 통·폐합하여 포괄보조금의 기본체계를 구축하고, 포괄보조 22개 사업군은 18개 시·도 자율편성사업과 4개 시·군·구 자율편성사업으로 구성하였으며, '10년 까지는 19개 시·도 자율편성사업과 5개 시·군·구 자율편성사업으로 구성된 "19 + 5" 사업을 '11년부터 "18 + 4" 사업으로 조정하였다. 통합한 낙후지역 대상 종합개발사업은 시·군·구 자율편성사업으로 편성하여 분권적 지역발전의 토대를 마련하였다.

〈표 6〉 포괄보조금 대상사업의 기본구조('09년 당초안)

구분	부처	포괄보조 사업명	사업개편 이전 세부사업	'09 (억원)	'10 (억원)
시· 도 자율 편성 사업	문화부	①문화시설 확충 및 운영	· 박물관, 문예회관 등(18개)	1,082	1,438
		②관광자원 개발	· 문화도시, 관광지 개발(8개)	2,218	2,048
		③체육진흥시설 지원	· 운동장, 수영장 등(11개)	958	909
		④지역문화산업 육성지원	· 문화컨텐츠센터 등(8개)	283	255
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	· 지역문화유산개발 등(5개)	257	303
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원	· 도농교류활성화 등(13개)	2,322	2,219
		⑦농어업기반정비	· 밭기반 정비 등(13개)	2,361	2,399
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	· 농촌지도기반 조성 등(5개)	280	313
	산림청	⑨산림경영자원 육성	· 임산물 수출촉진 등(3개)	613	684
		⑩⑪산림휴양·녹색공간조성	· 휴양림, 수목원 등(4개)	1,248	1,352
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	· 섬유패션산업 등(10개)	542	702
	중기청	⑫전통시장 및 중소기업물류 기반 지원	· 전통시장 시설현대화 등(2개)	1,720	1,568
	복지부	⑬청소년시설 확충	· 공부방, 수련시설 등(2개)	353	359
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리	· 생활용수공급 등(4개)	2,716	2,875
		⑮자연환경 보전 및 관리	· 자연환경보전 등(2개)	625	828
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리	· 연안정비 등(3개)	438	474
		⑰대중교통 지원	· 물류단지 지원 등(5개)	503	426
		⑱민자유치접속도로 지원	· 가덕대교 건설 등(6개)	2,056	1,405
		⑲지역거점 조성지원	· 국민임대산단 조성 등(2개)	553	1,161
시· 군· 구 자율 편성 사업	국토부	①성장촉진지역 개발	· 개척지구 지원 등(3개)	1,920	2,137
	행안부	②특수상황지역 개발	· 접경지역 지원 등(15개)	1,674	1,913
	국토부	③도시활력증진지역 개발	· 주거환경 개선 등(16개)	1,161	1,015
	농식품부	④일반농산어촌 개발	· 전원마을 조성 등(15개)	10,136	9,581
	환경부	⑤도서지역식수원 개발	· 도서지역 식수원 개발(1개)	569	560

주 : 시·도 자율편성사업 중 ⑱민자유치접속도로 지원은 '10년 사업이 종료되었으며, 시·군·구자율편성사업 중 ⑤도
서지역식수원 개발은 '11년 예산부터 시·도자율편성(⑭상수도시설 확충 및 관리)으로 통합

포괄보조금은 자치단체별로 세출한도액을 부여하며, 자치단체는 한도액 범위에서 각 사업
군에 포함된 내역사업을 선택할 수 있다. 도입 당초에는 24개 사업군에 포함된 내역사업에 한
정하여 포괄보조사업을 기획하여 추진하되, 도입 초기단계인 점을 감안하여 자치단체에는 사

업메뉴 선택권만 부여하고 재정당국이 승인권을 보유하는 제한적인 자율성만 부여하였다. '11년 예산부터는 군특회계 당시부터 잔존해왔던 17개 부처별 개발사업(내역사업)을 통합하여 기초생활권 지역유형별로 2-4개 내역사업으로 통합함으로써 실질적 포괄보조금으로 진일보 하게 되었고, 이렇게 되면 오랫동안 유지되어 왔던 시·군·구자율편성의 내역사업은 사실상 폐지되는 효과가 있다.

〈표 7〉 지역유형별 포괄보조사업의 내역('11년 기준)

구분	내역사업	사업 내용(예시)
성장촉진 지역개발 (국토부)	①지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	②성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상향 지역개발 (행안부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도 서(연육·연도교)접근성 제고
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비, 경 관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민 서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력 증진 지역개발 (국토부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 각종 테마형 지 원 사업
	③주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민 서비스 개선을 위한 SW사업
일반 농산 어촌개발 (농식품부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비, 경 관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민 서비스 개선을 위한 SW사업

(4) 낙후지역 등에 차등지원제도 도입

기초생활권을 구성하고 있는 일반농산어촌지역 및 도시활력증진지역 중에서 재정여건, 인구유출입 등 지역발전수준이 현저하게 불리한 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지정하여 도로, 상·하수도 등 사회기반시설 확충을 위하여 전액(100%) 국비로 지원하고 있다⁸⁾. 도서, 접경지역 등 특수상황지역에 대해서도 보조율을 80%로 상향 조정하고 필요한 행정적 지원조치를 강구하고 있다.

〈표 8〉 지역유형별 포괄보조사업의 내역('11년 기준)

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
①문화시설 확충 및 운영	40%	⑫대중교통 지원	90%
②관광자원 개발	50%	⑬지역거점 조성지원	100%
③체육진흥시설 지원	30%	⑭문화유산 관광자원화	50%
④지역문화산업 육성 지원	50%	⑮지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤농어촌자원 복합자원화 지원	50%	⑯산림경영자원 육성	80%
⑥농어업 기반정비	80%	⑰산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦지역특성화산업 육성 지원	50%	⑱전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
⑧청소년시설 확충	30~88%	⑲성장촉진지역 개발	100%
⑨상수도시설 확충 및 관리	70%	⑳특수상황지역 개발	80%
⑩자연환경 보전 및 관리	50%	㉑일반농산어촌	70%
⑪해양 및 수자원 관리	50%	㉒도시활력증진지역 개발	50%

2) 주요 낙후지역 지원정책

(1) 성장촉진지역 지원정책

중앙정부의 특별한 배려가 필요한 낙후도가 심한 70개 시·군 “성장촉진지역”으로 지정하여 국토해양부 주관하에 도로·상하수도 등 기반시설 구축에 차등적으로 지원하고 있다.

- 군특법 제39조제2항에 따라 성장촉진지역의 포괄보조사업에 대해서는 세출예산을 차등

8) '10년 이전부터 추진해왔던 계속사업은 기존 보조율을 그대로 적용

지원

- 시도지사는 재원배분시 관할구역내 성장촉진지역에 대한 개발사업을 우선적으로 고려
- 각 지자체가 시도자율편성사업으로 성장촉진지역에서 시행하는 포괄보조사업에 대해서는 예산신청한도 내에서 보조율 10%p를 상향 적용⁹⁾

성장촉진지역에 대한 포괄보조금사업으로는 지역접근성시설지원과 성장기반시설지원의 2가지 내역사업에 대해 전액 국비 지원

(2) 특수상황지역 지원정책

특수상황지역에 대해서는 시군구 자율편성으로 포괄보조금사업을 적용하고 있다. 2011년부터는 종래의 15개 단위사업을 ①기초생활기반확충, ②지역소득증대, ③지역경관개선, ④지역역량강화 등 4개 내역사업으로 통합하여 포괄보조금화하였다.

성장촉진지역과 달리 특수상황지역에 대해서는 균특법에서 지역지정 이외에 별도의 특별한 지원조치가 마련되어 있지 않음에 따라 시·군·구자율편성 대상사업의 예산신청 소관부처를 구분하기 위한 목적 이외에 특별한 지역지정의 의의는 그다지 크지 않다.

다만 특수상황지역에 대한 포괄보조금사업으로는 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역경관개선, 지역역량강화 등 4개 내역사업에 대해 80% 국비 지원하고 있다.

(3) 시·군간 연계협력사업 활성화정책

지역발전사업의 규모경제화 및 지역간 상생발전을 목적으로 다음 요건에 해당하는 연계·협력사업에 대해서는 예산에 우선 반영하고 보조율을 우대 조치하고 있다.

- 지자체간 협약/계약/약정 등에 의하여 사업비를 분담하여 단일 목적의 사업을 추진함으로써 시너지효과가 기대되는 사업
- 개별지자체마다 중복 추진하지 않고 관련 지자체 주민들이 공동 이용할 수 있는 단일시설 사업을 추진하는 경우
- 개별 지자체로서 수행하기 곤란한 대형사업에 대한 공동 투자

9) 시·도 세출한도 내에서 성장촉진지역을 지원하도록 규정하고 있어 '제살 깎아먹이식 지원'이라는 비판도 제기된다.

- 지자체간 특화된 자원/산업/기능/인프라를 상호보완 및 연계하기 위한 제반 사업

연계·협력사업은 공간적으로 ①광역경제권 연계·협력사업, ②초광역개발권 연계·협력사업, ③기초생활권 연계·협력사업으로 추진하고 있으며, 이 중에서 기초생활권 연계·협력사업은 40여 개 우수사업을 발굴하여 그 중 10개 사업(83억원)을 관계 부처와 협의를 거쳐 '11년 예산에 반영하고 있다.

(4) 기초생활권 창조지역사업

시·군이 보유한 문화적, 자연적, 역사적, 경제적 자원들을 활용한 특화발전을 촉진하기 위하여 창조지역사업을 적극 추진하고 있다.

- 다른 지역에서 하지 않는 독특한 사업
- 물리적인 시설사업이 아니라 콘텐츠나 스토리텔링이 있고, 지역혁신과 관련된 역량강화 등 적은 예산으로 지역발전 기반구축이 가능한 사업
- 산업의 고부가가치화를 추구, 지역경제 활성화를 촉진하는 사업
- 당해 지역에만 전승되어 온 지식을 활용하여 상품화가 가능한 사업

창조지역 성격의 사업 중에서 시·군 자체적으로 추진한 사업을 우선적으로 발굴하여 지원하고 있다. 시·군 자체사업 중 국고지원으로 조기 성과창출이 가능한 사업을 집중 발굴하여 광특회계 지역개발계정으로 지원하고 있다. 창조지역사업은 기초생활권사업이 H/W 중심인 관행을 탈피하고 S/W 중심의 성장동력 창출에 기여하는 것이 특징이라고 할 수 있다. '10년에는 시범적으로 12개 시·군·구에서 제안한 14개 사업을 발굴하였으며 '11년 광특회계예산에 42억원을 반영하여 지원하고 있다.

〈표 9〉 우수 창조지역사업 현황('10년)

권역	지자체	부처	사 업 명	사업내용
충청권	대전	국토부	○ (대덕구) 배달강좌제50	▪ 평생학습 + 서비스개선
	충북	농식품부	○ (음성군) 동요 에듀케어 project	▪ 전래동요 + 교육문화
	충남	농식품부	○ (공주시) 사이버시민과 5도2촌 주말도시 융복합 사업	▪ 사이버시민 + 도농교류 (도시농업)
		농식품부	○ (서산시) Birds of Korea project	▪ 철새 + 모바일Application
호남권	전북	국토부	○ (전주시) 국선생 매크로젝트	▪ 막걸리 + 전통주 + 지역재생
		국토부	○ (전주시) 소리산업 아카이브 구축	▪ 소리 + 음향산업
	전남	농식품부	○ (순천시) 행복24시 정겨운 순천사람들	▪ 자원봉사 + 의료 · 복지
		농식품부	○ (순천시) 문화로 가꾸는 경관농업	▪ 논 + 캔버스 + 순천만 + 철새
동남권	경남	농식품부	○ (고성군) 공룡특화자원화-4D 입체	▪ 공룡 + 영상 → 창조자원화
		농식품부	○ (남해군) 생생테마랜드 - 에너지 자족 마을	▪ 환경직접시설 + 공공디자인 → 창조자원화
		농식품부	○ (산청군) 동의보감촌 문화콘텐츠 개발	▪ 동의보감 → 창조자원화
대경권	경북	농식품부	○ (경산시) 로터스 floating 아일랜더 가든	▪ 연꽃 + 수상식물원 → 창조자원
		농식품부	○ (예천군) 꿀벌 우수 종봉선발사업	▪ 꿀벌 → 창조자원화
강원	강원	농식품부	○ (정선군) 아리랑의 고향 정선 조성	▪ 정선아리랑 → 창조자원화

(5) 신발전지역 지원정책

실효성있는 낙후지역의 발전을 위해서는 정부재정과 더불어 민간의 활력과 투자유치를 활용한 지역별 특화된 사업의 발굴이 요구됨에 따라 낙후지역에 대한 투자 촉진을 위하여 '08년 3월 28일 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진특별법」을 제정하였다.

이 법 제2조에서는 “신발전지역”을 균특법 제2조제7호 및 8호의 지역 즉, 성장촉진지역과 특수상황지역으로 연동화시킴으로써 동 법이 균특법상 낙후지역에 관련된 법임을 표방하고

있고, 신발전지역과 그 인접 시군(전체면적의 50% 미만)을 연계하여 신발전지역 종합발전구역역을 지정토록 하였다. 종합발전구역안에서 종합발전계획에 따라 개발사업 및 투자유치를 위한 ‘발전촉진지구’ 및 ‘투자촉진지구’ 지정하였고, 신발전지역 종합발전구역에 대한 개발의 방향과 성격을 제시하는 신발전지역종합발전계획을 수립(국토부장관 직접 또는 도지사 요청)하였다. 주요내용은 기본시책, 발전/투자촉진지구, 주요 개발사업의 시행, 기반시설 정비·확충, 소요재원 등이다.

신발전지역에서의 사업시행자로 국가, 지자체 이외에 공기업, 지방공기업, 민간기업, 지역개발법인 등을 확대 규정하고 민간기업에 대한 투자유치 촉진시책을 마련하였다.

- 발전촉진지구의 사업시행자와 발전/투자촉진지구에 입주하는 입주기업에 대하여 조세 및 부담금 감면
- 입주기업 자금지원(용지비 용자등) 및 채무보증, 기반시설 등 지자체 보조율 상향, 관광진흥개발기금 지원 등 재정지원
- 학교·의료시설 및 주택공급 설치 특례 지역주민 우선 고용, 임대전용산단 우선지정 등 정주환경 지원
- 개발기간 단축을 위해 도시기본/관리계획, 택지개발계획, 산단지정 등 관계 법률에 따른 인·허가 의제

〈표 10〉 신발전지역 지원내용의 비교

구분	신발전지역	기업도시	경제자유구역
사업 시행자	<ul style="list-style-type: none"> · 토지수용권 · 조세 및 부담금 감면 · 편의 및 기반시설 지원 · 조성토지 처분 · 주택공급 특례 · 교육·의료기관설치 및 운영특례 · 관광진흥개발기금 대여 보조 · 임대전용산단 우선지정 	<ul style="list-style-type: none"> · 토지수용권 · 조세 및 부담금 감면 · 간선시설 지원 · 조성토지 처분 · 주택공급 특례 · 교육·의료기관 설치 및 운영특례 	<ul style="list-style-type: none"> · 토지수용권 · 조세 및 부담금 감면 · 간선시설 지원 · 조성토지 처분 · 주택공급 특례 · 교육·의료기관설치 및 운영특례
입주 기업	<ul style="list-style-type: none"> · 조세 및 부담금 감면 · 용지매입비 융자 · 토지 임대료 감면 · 편의시설 설치자금 지원 · 국공유재산 임대·매각 특례 · 주택공급특례 · 주민우선고용 · 학교·의료·주택시설 설치자금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 조세 및 부담금 감면 · 고용보조금지원 · 국공유재산 임대·매각특례 · 학교·의료시설 설치에 관한 특례 	좌동

3) 중앙정부 낙후지역 정책의 성과와 문제점

(1) 낙후지역정책의 성과

■ 낙후지역에 대한 특별지원을 통한 국가 통합에 기여

낙후지역에 대한 국가의 특별지원의 정당성은 경쟁력 강화와 투자의 효율성에 있는 것이 아니라 사회적 형평성 제고를 통한 국가 통합에 기여한다는 점에 있다. 입지적 불리나 국가정책상 목적으로 인하여 발전에 제약을 받는 지역에 대해 국가가 지원을 함으로써 더불어 사는 통합사회를 구현해야 한다. 특히 참여정부 이후로 국가균형발전을 국정의 핵심시책으로 설정하고 낙후지역에도 정책적 배려를 제공함으로써 지역발전의 패러다임을 중앙-수도권 중심에서 지방-지역 중심으로 전환시키는데 상당히 기여하였다.

■ 낙후지역 시군의 열악한 투자자원 보충

낙후지역에 대한 재정적 배려는 낙후지역이 어려운 재정여건을 극복하고 최소한의 투자여력을 갖추는데 크게 일조하였다.

- '10년 기준 지방재정의 자립도는 평균 52.2%에 불과하며 자치단체간, 계층간 불균형이 심각한 수준
- 지방세 수입으로 인건비 미해결 자치단체가 137개(56%)에 달하여 낙후지역의 대부분이 포함
- 특히 최근에는 복지예산 등 사회개발비의 급속한 증가로 경제개발비의 비중이 하락함으로써 투자여력이 매우 부족

지방재정의 의존재원은 39.5%에 달할 정도로 과다하며 특히 국고보조금에 평균 21%를 의존하고 있으며 낙후지역의 보조금 의존도는 더욱 큰 비중을 차지하고 있다.

낙후지역으로 하여금 자립적 역량을 갖추고 삶의 질 개선을 위한 최소요구수준(National Minimum)을 충족하는데 각종 보조사업이 적지 않은 역할을 수행하였고, 낙후지역에서 최소한도의 자립역량을 강화하기 위해서는 보조금 제공이나 보조율 설정에서 우대조치가 필요하다.

■ 사업정비 및 포괄보조 도입으로 투자효율성 향상

참여정부 이후로 계획, 추진체제, 재정 등 정책추진의 구성요소들을 통합적으로 개편, 운영함으로써 강력한 실천력과 조정력을 확보하였으며 이러한 시스템은 이명박 정부의 지역발전 시스템에도 그대로 적용하고 있다. 특히 재원의 통합적 운용을 통하여 사업체계를 대폭 간소화하였으며 포괄보조금제도의 도입으로 낙후지역 개발사업을 획기적으로 개편·정비하였다. 지방의 창의성과 자율성을 대폭 신장함과 아울러 투자의 효율성도 크게 개선되었다.

(2) 낙후지역정책의 문제점

■ 낙후지역의 개념과 용어상 혼란

낙후지역과 농촌지역간의 개념적 구분 또는 혼용에 관한 논쟁이 지속되고 있다. 지역발전에 따른 낙후지역과 지역특성에 따른 농촌지역간의 개념적 구별에도 불구하고 현실적으로 양 지역간 상당한 중첩으로 인해 혼란이 야기되고 있다. 낙후지역사업을 추진하는 여러 부처간 이해관계가 논쟁을 가중하고 있으며, 낙후지역개발사업과 농촌개발사업이 혼재되어 중복적으로 적용되고 있다.

〈표 11〉 낙후지역과 농촌지역의 차이

구분	낙후지역	농촌지역
구분 기준	-지역발전도(낙후도)	-지역특성(자연적 여건 및 산업구조 특성)
지역구분	-발전지역, 성장지역, 쇠퇴지역, 낙후지역 등	-도시, 농촌, 산촌, 어촌 등
대상지역	-지역발전도에 따른 선정지역(성장 촉진지역 등)	-군지역과 도농복합시의 농촌지역
낙후원인	-산업침체 등 복합적 요인	-주력산업(농림수산업)의 침체
지역발전에 따른 변화	-상대적 낙후지역은 상존	-산업화·도시화에 따른 농촌지역의 축소
대응전략	-자생역량 제고 및 삶의 질 개선	-주력산업의 경쟁력 강화

낙후지역의 개념이 물리적 개발 중심으로 정립됨으로써 관련사업도 하드웨어 위주의 물리적 시설사업에 지나치게 치중되고 있다. 낙후지역은 “살기 불편한 지역” 이기에 앞서 “살기 어려운 지역” 이라는 점을 간과(김선기·김현호, 2006: 8-9)하고 있으며, 이러한 문제점은 성장 촉진지역의 정의와 사업추진에서도 그대로 재현¹⁰⁾되고 있다. 이명박 정부 들어서는 낙후지역이란 용어 자체를 사용하지 않음으로써 개념이 더욱 모호해졌다. 낙후지역 대신 성장촉진지역 등으로 명칭을 바꾸었으나 이는 참여정부때 신활력지역과 마찬가지로 ‘발전지향적’ 용어라는 점에서는 의의가 있으나 개념을 표출하는데 한계가 있다.

10) 성장촉진지역의 예산신청 주관부처가 인프라사업을 총괄하는 국토해양부로 정해지면서 더욱 H/W 중심의 경향이 강화되었다.

■ 근거 법령체계의 복잡성

낙후지역 관련사업에 대한 법령체계가 지나치게 복잡다기화하다. 낙후지역을 총괄하는 기본법이 없기 때문에 개별법에서 단위사업을 제각기 규정하고 있어 시책의 난맥상을 표출된다. 같은 목적과 유사 내용에도 불구하고 용어만 조금씩 달리 사용하는 제도가 난립(예 : 신활력지역, 개발촉진지구, 신발전지역 등)하고 있으며, 이는 제도 정비는 소홀히 한 채, 그때그때 수요에 따라 부처별로 경쟁적으로 법령을 양산한 결과이며 이러한 제도의 복잡성으로 인해 관련사업의 통폐합 등 정비가 현실적으로 매우 어렵다.

낙후지역 관련 사업은 광특회계 포괄보조의 도입으로 어느 정도 통합 정비가 되었으나 계속사업의 존치로 법제도는 그대로 남아있는 형편이다. 이는 특히 참여정부 시절 부처간에 사업영역을 확대하려는 의도하에 경쟁적으로 관련 제도를 남설한 때문이며 이명박 정부 이후에도 신발전지역제도 등이 추가로 제정되었다.

■ 중앙정부 주도의 획일적 추진

대부분의 사업이 중앙부처에서 지침을 내려주면 그에 맞게 지자체가 사업계획을 세우고 중앙부처의 검토·보완을 거쳐 사업을 집행하는 구조를 갖고 있어서 기초지자체의 자율성과 창의성이 제약받고 있다. 이러한 관행은 통일된 기준에 따른 중앙의 일관된 관리에는 효율적이지만 사업을 시행하는 자치단체 입장에서는 자율성이 그만큼 제약적이다. 중앙부처의 사업계획이나 추진지침 등은 대부분 단순하고 정형화되어 있기 때문에 각 지방자치단체의 여건·특성을 충분히 살리는 사업계획 및 집행이 곤란하다.

낙후지역의 경우 포괄보조사업의 시행으로 이러한 문제점이 개선될 여지가 많지만 아직도 계속사업이 적지 않게 남아있고 포괄보조사업의 실시 이후에도 주관부처의 지침 등에 의한 간여가 잔존하고 있다.

다수의 부처에서 수직적 라인에 따라 지자체의 사업부서별로 낙후지역 개발사업을 분리추진함으로써 종합적 관점에서 사업이 통합되지 못하고 있는 것이 현실이다. 지방 차원에서 총괄조정이 전혀 이루어지지 않아 하드웨어사업과 소프트웨어사업간 연계가 곤란한 채, 분산적 일회성 사업으로 그치는 경우가 많다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 기초생활권에 포괄보조

금제를 도입하고 시·군·구 자율편성에 의해 사업을 선택하도록 개편하였으나 여전히 소관부처의 여러 가지 형태로 자치단체 자율성을 침해하고 있다.

■ 사업체계의 다양성

관련 법령 및 추진체계가 복잡 다기화되어 유사한 성격의 사업이라도 사업주체, 대상지역, 추진방식, 지원기준과 규모, 재원매칭의무, 추진절차 등이 서로 상이하다. 지역 차원에서 종합적인 지역개발에 대한 기획과 추진이 곤란하고, 특정 부처의 공모에 탈락한 사업을 재포장해서 다른 부처의 공모에 지원하는 사례도 발생하고 있다. 같은 부처의 사업에서도(예 : 농식품부) 유사한 목적의 사업을 공간범위만 달리하여 추진하는 등 사업을 지나치게 세분화하는 경향이다.

■ 사업간 유사 중복성

마을, 마을군(), 읍면지역을 대상으로 하는 관련 사업들의 상당부분이 내용이나 범위가 유사중복적으로 경합 시행하고 있다. 5개 이상의 사업을 시행하고 있는 시·군이 36%, 3~4개 사업을 시행하는 곳이 35%를 차지한다. 지방의 입장에서는 최종 사업지구가 중복되지 않는다면 별 문제가 없는 것으로 인식하고 있을 뿐 아니라 사업 통합으로 예산이 축소될까 우려스럽다. 사업간 연계조정이 없이 지나친 사업세분화는 투자의 효율성을 저하시키는 요인이 되며, 여건이 유리한 지자체가 특정 분야의 부처별 공모사업을 다수 유치함으로써 형평성에 문제를 야기한다. 대표적으로 관광부문과 종합개발부문은 여러 부처가 경쟁적으로 사업을 남설해 시행하고 있으나 내용면에서 별 차이가 없이 대동소이하다.

■ 소규모 분산투자의 비효율성

마을단위의 사업은 대부분 연간 3~10억원 가량의 소액으로 배분되며, 일부 시·군 단위 사업들만이 연간 30~50억 가량으로 배분되어 소액 분산투자가 발생한다. 소액배분 현상은 기초지자체에서 사업예산을 집행하는 과정에서 특정 읍 또는 마을에 대해 지역별로 나눠먹기식 예산배분이 다시 한번 발생할 소지가 있다. 소규모 분산 투자는 투자의 효과성이 저하될 우려가

있으며 파급효과를 기대하는 중요 사업을 추진을 어렵게 만들고 집중적 투자를 제약하여 소규모 시설단위의 사업에 그치는 문제점을 야기한다. 또한 예산의 소규모 분산배분은 각 사업마다 추진지침 등을 통해 예산 사용용도를 일정하게 제한하고 있고 투자 대상지역도 사업별로 선정된 읍·마을 등 단위지역에 한정시키기 일췌여서 지자체의 자율성을 제약하고 있다.

〈표 12〉 주요 사업의 시·군 당 국고지원금 현황

세부사업명	연간 지원액	비 고
접경지역지원	시·군당 약 34억	10억~60억까지 시·군에 따라 다양함
도서종합개발	도서당 약 7억	2007년 예산지원현황 기준임
소도읍 육성	읍당 약 8.6억	읍당 4년간 100억
살기좋은지역만들기	마을권역당 7억	시범지역에 3년간 20억 지원
신활력지역지원	시·군당 약 27억	낙후도에 따라 3년간 60~90억 차등지원
농촌생활환경정비	정주면: 약 5.7억 오지면: 약 5.2억	정주면: 면당 3~5년간 평균 30억 오지면: 면당 2~3년간 평균 25억원
농촌마을 종합개발	계속: 권역당 약 12.8억 신규: 권역당 약 3억	마을권역당 3~5년간 40억~70억
전원마을 조성	계속: 마을당 약 3억 신규: 마을당 약 1억	마을 규모에 따라 10억~30억 차등지원
어촌종합 개발	권역당 약 15.7억	2단계 선정 권역은 평균 총액 50억원 기준으로 지원하되 규모에 따라 차등 가능
산촌생태 마을조성	조성 중인 마을당 약 3.8억	마을 조성 2년간 규모에 따라 10억~16억 차등지원
개발촉진지구지원	시·군 당 약 50.4억	2008년 7개 지구 내 36개 군 지원기준
도서지역 식수원개발	개소(도서)당 14.5억	

■ 재원부족 및 재원조달 한계

낙후지역개발에 투자되는 보조재원이 충분하지 못하여 지자체 입장에서는 불충분한 재원과 낮은 재정자립도 등으로 인한 지방비 확보의 한계를 호소하고 있다. 낙후지역개발사업이 경기

도와 시 지역을 제외한 나머지 지역에서 주로 시행되고 있어 지방재정 형편상 애로가 발생한다.

사업기간과 예산지원 기간이 연계성이 결여되어 있고, 예산지원이 일률적으로 단년도로 결정되기 때문에 사업 진척과정에서 연속성이 부족하고 예산집행이 이월되거나 사업기간이 불필요하게 연장되는 경우가 발생하고 있다.

■ 하드웨어 중심의 물리적 개발

대부분의 낙후지역 관련사업이 도로, 생활환경 등 정주기반 확충에 치중함으로써 하드웨어 사업이 주종을 이루고 있으며 소득창출, 인력육성 등 소프트웨어사업은 상대적으로 매우 소홀하다. 이러한 결과는 근본적으로 낙후지역을 “살기 불편한 지역”으로 보는 오래된, 그러면서도 아직도 바뀌지 않은 관행에 기인한다. 정주여건이 아무리 개선되어도 소득과 고용 등 실질적인 경제여건이 개선되지 않으면 인구유출이 지속되는 결과를 낳게 된다.

하드웨어사업이 치중하는 또 다른 원인은 계획수립의 용이성과 가시적 성과에 집착하여 물리적 시설사업에 집중하는 공무원들의 성향 때문이다. 인구 감소와 고령화가 심각한 낙후지역에 대해서 정확한 수요분석이 결여된 채 물리적 시설에 투자를 집중하는 것은 자칫 재원의 막대한 낭비를 초래할 우려가 있다.

포괄보조금 도입에도 불구하고 지자체의 특성과 창의성에 근거한 사업을 기획하기보다 관행적으로 기존 사업을 추진하는 경향이 지속되고 있다. '10년 159개 시·군대상 기초생활권 발전계획의 분석 결과, 일반농산어촌 시·군의 경우 포괄보조 시행에도 불구하고 55.6%는 기존 사업을 그대로 제시하고 있다.

■ 평가 및 환류시스템 미흡

거의 모든 사업이 자치단체 차원의 사업평가환류시스템은 마련되어 있지 못하며, 중앙부처 주도의 하향식 평가만 이뤄지고 있는 실정이다. 특히 낙후지역을 포함한 기초생활권에 대한 평가가 광역경제권발전계획에 대한 자체평가의 일부분으로 포함되어 충실한 평가를 기대하기 어려운 실정이다. 중앙부처의 평가도 내용을 살펴보면 아래와 같이 평가기준이 부적절하거나 평가가 형식적이며 환류가 제대로 이루어지지 못하고 있다.

- 지방비확보율, 예산집행률, 계획대비 사업추진실적 등과 같은 단순한 양적 지표를 중시
- 이러한 양적지표 중심의 평가기준은 단순히 지자체가 사업지침을 지켰는지 여부를 확인하는 데에 그치게 되며, 사업으로 인한 정확한 산출(output)은 물론 성과(outcome)를 측정하기에는 한계

2. 충청남도 주관 균형발전정책

1) 추진배경과 목적

충청남도는 2006년 제3차 충청남도 발전계획 수정계획」을 수립하는 과정에서 충청남도 북부지역에 비해 상대적으로 낙후가 심화되고 있는 금강 주변 사군에 대한 정책적 지원의 필요성을 중요하게 인식하고, 대안 마련을 위해 「금강 광역복합개발구상」을 수립하게 되었다.

- 산업의 집적이 주로 천안·아산 등 북부권과 천안-대전을 잇는 경부축을 중심으로 형성, 서남부권은 상대적으로 저성장
- 인구 최대편차 - 천안 : 청양 15.6 : 1,
- 제조업체 최대편차 - 천안 : 태안 22.7 : 1,
- 재정자립도 최대편차 - 천안 : 청양 4.7 : 1

이에 충청남도에서는 4대 권역별 성장거점 동력을 연계하여, 內 전체가 균형 있게 발전할 수 있는 개발전략 마련을 도모하였다. 행정중심복합도시 건설 및 도청이전 신도시 건설을 계기로 골고루 발전할 수 있는 동기와 기회가 마련되었다고 인식하고, 이 양대 축을 성장동력으로 하여 도내 전체지역이 균형 있게 발전할 수 있는 개발전략을 모색하기에 이른다.

이에 따라 충청남도내 사군에 대한 지역발전 수준을 분석하여 낙후지역을 선정하고, 성장거점사업을 발굴 지원함으로써 사업효과를 확산시키는 균형발전 전략을 추진하고자 2007년 3월 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」를 제정하고, 균형발전 지원대상 사군을 선정하였다.

2) 충남 지역균형발전정책의 구조와 내용

(1) 검토 대상

우리나라에서 광역자치단체 중에 지역균형발전과 관련이 있는 조례를 제정한 광역지자체는 현재 부산, 광주, 인천, 대전, 충북, 충남, 전북의 7개 광역지자체이며, 이 중에서 3개 지역이 충남과 유사한 조례를 제정하여 운영하고 있다.

이 중에서 충남과 유사한 정책을 추진하고 있는 충북, 전북의 조례를 비교 검토하였다.

〈표 13〉 광역자치단체 지역균형발전 관련 조례 제정 현황

시도	조례명	제정일	최근 개정	시행규칙
부산	부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례	2006-05-10 조례 제4087호	2010-12-29 조례 제 4578호	
인천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례	2005-07-25 조례 제03831호	2008-03-31 조례 제4163호	
광주	광주광역시 지역균형발전 지원 조례	2007-02-01 조례 제3469호		2011-02-15 규칙 제2816호
대전	대전광역시 도시균형발전 지원조례	2007-05-11 조례 제3498호	2010-11-05 조례 제3902호	
충북	충청북도 지역균형발전 지원조례	2007-04-13 조례 제2998호	2011-04-01 조례 제3354호	2010-08-11 규칙 제2678호
충남	충청남도 지역균형발전 지원 조례	2007-03-30 조례 제3252호	2011-01-01 조례 제3567호	2007-12-31 규칙 제3022호
전북	전라북도 동부권 발전 지원에 관한 조례	2006-05-12 조례 제3193호	2010-11-05 조례 제3537호	2010-11-12 규칙 제2824호

(2) 조례의 구성

조례의 기본적인 골격은 총칙, 균형발전계획, 특별회계의 설치, 위원회의 운영에 관한사항으로 공통적이다.

총칙은 목적, 정의가 공통 사항이며, 충북은 지방자치단체의 책무를 추가하였다. 충북의 지방자치단체 책무에 대한 조항은 ‘종합적인 시책을 수립·추진하고, 예산·확보 지원방안을 강구하여야 한다’는 강행규정으로 되어있다.

계획수립 및 시행과 관련해서 충북과 충남은 지원대상지역을 일정 기준에 의해 선정토록 하였으나, 전북은 이러한 규정없이 동부권으로 명시하고 있다.

- 전북 동부권 : 남원, 진안, 무주, 장수, 임실, 순창 등 6개 시·군

3개 도가 공통적으로 계획의 수립·평가에 대한 조항을 두고 있다. 또한 충북·충남은 사업의 선정에 대해 규정하지 않고 있는 반면에, 전북은 별도의 조항을 두고 도지사로서 하여금 정하도록 하고 있다.

- 전북 : 동부권의 지리적 특성과 산업·경제적 자원 등을 고려한 식품·관광 등 개발계획

균형발전 특별회계의 세입은 3개 도가 공통적으로 도보통세, 군특회계 지역개발배정분 배정분으로 하고 있다.

- 충북 : 도 보통세 5%이내 전입금, 군특회계 지역개발배정분 도 배정분의 5%
- 충남 : 도 보통세 5%이내 전입금, 군특회계 지역개발배정분 도 배정분의 10%
- 전북 : 도 보통세 4%이내 전입금, 군특회계 지역개발배정분 도 배정분의 10%

3개 도가 위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 공통적으로 규정하고 있으며, 특히 충북은 연구전담팀 및 지역협력단에 대해서 규정하고 있다.

- 충북 : 권역별 균형발전에 대한 종합적이고 심층적인 연구와 정책 제시를 위하여 공공연구기관에 권역별 균형발전 연구전담팀(이하 “연구전담팀”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

〈표 14〉 광역자치단체 균형발전 관련 조례의 구성

구 분	충 북	충 남	전 북
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지방자치단체 의 책무)	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지원대상지역 선정)	제1조(목적) 제2조(정의)
제2장 지역균 형발전 계획 및 사업	제4조(지역균형발전 기본계획의 수립) 제5조(시행계획 수립) 제6조(불균형 실태조 사) 제7조(지역균형발전 전략사업 투자협약제 운영) 제8조(지역균형발전 사업의 지도·점검) 제9조(지역균형발전 사업의 평가)	제4조(기본 및 개발계 획의 수립) 제5조(사업시행계획의 수립·평가)	제3조(동부권 발전계획의 수립) 제4조(사업의 선정) 제5조(평가·인센티브 등)
제3장 균형발 전 특별회 계 등	제10조(특별회계의 설치) 제11조(특별회계의 세입과 세출) 제12조(세출예산의 차등지원) 제13조(특별회계의 관리·운영)	제6조(특별회계의 설 치) 제7조(특별회계의 세 입과 세출) 제8조(특별회계의 관 리·운영)	제6조(특별회계의 설치·운 영) 제7조(특별회계의 세입·세 출 등)
제4장 균형발 전 위원회 등	제14조(충청북도 균 형발전 위원회 설치) 제15조(연구전담팀 및 지역협력단 운영)	제9조(설치와 기능) 제10조(구성과 운영) 제11조(회의) 제12조(수당 등)	제8조(동부권발전위원회 설치) 제9조(구성) 제10조(실비변상 등)
보칙			제11조(시행규칙)

충남은 시행규칙에서 균형발전사업의 범위와 지원대상지역 선정기준을 제시하였으나, 충북과 제시하지 않고 있고, 전북은 조례에서 규정하고 있다. 충남의 경우 조례 제3조 2항에서 정한 지원대상 지역에 대해 시행규칙에서 연평균 인구증가율, 노령화지수, 총사업체 종사자비율, 재정력지수, 소득세할주민세, 도로율을 제시하고 있으며, 이를 표준화점수로 산출한다는 방법까지 구체적으로 제시하고 있다. 발전수준 분석의 예외조항으로 성장거점사업이 확정되어 추진되는 지역을 지원대상지역에서 제외할 수 있도록 하고 있다.

〈표 15〉 광역자치단체 지역균형발전 조례 시행규칙의 조문 구성

구분	충북	충남	전북
제1장 총칙	제1조(목적)	제1조(목적)	제1조(목적)
제2장 지역균 형발전 계획 및 사업		제2조(균형발전사업의 범 위) 제3조(지원대상지역 선정 기준) 제4조(기본 및 개발계획 의 경미한 변경) 제5조(시행계획 수립지침 작성 등)	제2조(동부권 발전계 획의 수립 및 보완)
제3장 균형발 전 특별회 계 등	제2조(충청북도 지역 균형발전특별회계의 운용) 제3조(세출예산 지원 비율)	제6조(회계 관계 공무원 의 관직 지정) 제7조(준용규정)	제3조(특별회계의 설 치·운용)
제4장 균형 발전 위원회 등	제4조(지역균형발전 기본계획의 심의·자 문)		제4조(위원 임명 및 위촉) 제5조(위원장의 직무) 제6조(회의) 제7조(운영세칙)

(3) 주요 내용 검토

① 균형발전의 정의

1조의 목적에서는 해당 조례가 추구하고자 하는 바를 적시하고 있으며, 이에 대해서는 3개 광역지자체가 모두 규정하고 있다. 전북의 경우 “균형발전”이라는 개념과 정책추진상 인식의 차이, 사업선정 및 추진의 수월성 등을 고려하여 “특화발전”이라는 용어를 사용한다. 조례가 일반 주민을 대상으로 한다는 전제하에 균형발전의 용어자체가 갖는 지역간 사회경제적 여건과 삶의질 상의 일정수준의 균등성을 의미하는 것으로 인식되는 것으로 판단된다. 또한, 전북의 특화발전은 하드웨어 중심의 정책추진에서 소프트웨어 중심의 정책추진으로 변화하였음을 시사한다. 하지만, 전북의 조례에서는 “특화발전”이라는 용어에 대한 정의가 없다.

“지역균형발전”의 정의를 제시한 곳은 충청북도이며, 지역발전역량 증진, 삶의질 향상, 지속가능한 개발 도모, 지방경쟁력 강화가 키워드이다. 충북의 조례(제2조 1항)에서 “지역균

형발전”이란 지방자치단체가 지역의 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속 가능한 개발을 도모하여 지방 경쟁력을 강화하는 것으로 정의하고 있다.

② 지원대상지역의 선정 및 지표

지역균형발전사업의 대상이 되는 지역을 선정하기 위한 기준을 제시하는 것을 말하며, 3개 광역지자체가 다르게 적시하고 있다.

- 충북 : “낙후지역”이라 칭하며, 조례 제6조(불균형실태조사)에 의거하여 도지사가 지정한 시·군을 말한다.
- 충남 : “균형발전 지원대상지역”이라 칭하며, 시행규칙 제3조에 의거 구체적인 선정기준을 제시하고 있다.

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

1. 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되는 정도는 최근 10년간의 연평균 인구증가율로 산출한다.
2. 인구의 고령화가 심한 정도는 전년도 말 노령화지수(65세 이상 인구수를 14세 이하 인구수로 나눈 비율)로 산출한다.
3. 주민의 취업기반이 미약한 정도는 최근 총사업체 종사자비율(사업체의 총 종사자수를 인구수로 나눈 비율)로 산출한다.
4. 지방재정의 기반이 취약한 정도는 최근 5년간 시·군의 재정력지수(기준재정수입의 합을 기준재정수요의 합으로 나눈 비율)로 산출한다.
5. 지역소득 수준이 낮은 정도는 최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균으로 산출한다.
6. 사회기반시설이 미약한 정도는 최근 도로율(도로법에 의한 도로 중 개통도로의 연장을 행정구역 면적으로 나눈 값)로 산출한다.

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

- 전북 : “동부권”이라 칭하며, 불균형지역 선정에 대한 내용은 없다.

균형발전 지원대상지역은 5년간의 6개 지표의 변화 실태를 조사하여 재지정토록 하고 있으나, 현재의 지표체계가 갖는 특성상 지원대상지역의 변동이 발생할 소지는 거의 없다. 또한,

균형발전 지원대상지역을 선정하고, 지원대상지역(시·군)¹¹⁾에 있어서 어떤 기준을 적용하여 실질적인 지원사업을 선정하는지에 대한 근거가 없다.

③ 사업계획의 수립 및 사업의 추진

계획의 종류와 계획기간에 있어서, 충남만은 3단계의 계획을 수립토록 하고 있는 반면에, 충북과 전북은 2단계의 계획을 수립토록 하고 있다.

- 충북 : 기본계획(5년), 시행계획(1년)
- 충남 : 기본계획(20년), 개발계획(5년), 시행계획(1년)
- 전북 : 발전계획(5년)

3개 도 모두 계획의 목표, 기본방향을 규정하고 있다. 이 외에 충북은 지역별·권역별 균형발전 촉진사항을 규정하고 있고, 충남의 문화적 전통을 고려한 개발계획 및 지역경제활성화 중심의 개발계획을 수립토록 하고 있으며, 전북은 식품·관광 부문을 중심으로 개발계획을 수립토록 규정하고 있다.

- 충북 : 목표, 기본방향, 지역별·권역별 균형발전 촉진사항
- 충남 : 목표, 기본방향, 지리적 특성·문화적 전통 등을 고려한 개발계획, 지역경제활성화 방안
- 전북 : 목표, 지리적 특성, 산업경제적 자원 등을 고려한 식품·관광 등 개발계획

충청남도의 기본계획(20년)의 수립 취지와 목적에 적합하도록 거시적 차원에서의 정책 지속성을 담보하기 위한 균형발전에 대한 기본적인 방향과 전략을 중심으로 주요내용이 수정되어야 할 것이다. 또한, 사업계획적 성격을 갖는 개발계획(5년)에 대해 도지사는 가이드라인만을 제시하고, 계획수립은 시·군별로 추진하여 권한이 위임되어야 자율권을 보장받고, 시·군의 역할을 정립할 수 있을 것이다.

현행 모든 계획의 수립권자는 도지사, 승인권자도 도지사이며, 시·군은 시행권자로 볼 수 있

11) 충남은 16개 시·군 중 8개 시·군을 선정하여 지원하고 있다.

다. 사업추진에 따른 별도의 평가 및 모니터링제도 시행과 관련하여서는 시행계획에 의거한 점검·평가만이 이루어지고 있으며, 모니터링제도와 관련하여서는 충북만이 시행하고 있다.

- 충북 조례 제15조(연구전담팀 및 지역협력단 운영)에서 평가 및 컨설팅을 주도적으로 추진할 수 있는 근거를 제시하였다.
- 평가에 따른 인센티브 부여에 있어서 충북과 전북은 명시하고 있는 반면, 충남은 관련내용이 없다.

또한, 사업비의 차등지원에 대해서 충남과 전북은 특별회계의 세출에서 포괄적으로 규정하고 있는 반면, 충북은 지원규모, 보조비율에 차등지원을 둘 수 있도록 하고 있다.

- 전북 조례 제12조(세출예산의 차등지원) ① 도지사는 세출예산을 편성함에 있어 시·군의 재정상황 및 제6조에 의한 불균형실태 조사결과와 제9조에 의한 평가결과 등을 고려하여 지원규모, 보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.
- ② 도지사는 2 이상의 낙후지역 시·군이 공동으로 추진하는 사업의 경우에는 소요되는 경비를 예산 편성 시 우선적으로 반영할 수 있다.

④ 위원회의 역할

위원회의 기능은 계획의 수립에 관한 사항, 평가에 관한 사항, 사업비 지원에 관한사항 등에 대한 심의기능이 주를 이루며, 자문기능을 명시한 곳은 충북이다. 이러한 자문기능을 컨설팅이라는 용어를 사용하여 “지역협력단”으로 규정하고 있으며, 별도의 경비를 지원할 수 있도록 제시하고 있다. 위원회의 구성과 운영에 있어서 충남과 전북은 별도로 제시하고 있으나, 충북은 구성과 운영을 제시하지 않고 있다. 위원회의 구성은 25인 이내이고, 충남과 전북의 위원회 위원장은 행정부지사이며, 당연직위원과 위촉직위원은 다소 상이하다.

- 충남의 당연직 의원은 경제통상실장, 자치행정국장, 문화체육관광국장, 농수산국장, 복지보건국장, 환경녹지국장, 건설교통항만국장이며, 전북은 도 관계 실국장 및 6개 시·군 부단체장이다.
- 충남의 위촉위원은 지원대상 지역별 충청남도의회 의원 각 1인, 지역발전분야의 대학교

수, 지역발전 연구기관 연구원, 그 밖에 지역발전분야에 전문적 식견과 경험을 가진 자로 제시하고 있으며, 전북은 동부권 6개 시군 도의원, 식품·관광산업 분야의 대학교수 및 연구기관 연구원, 지역발전분야에 전문적 식견과 경험을 가진 사람으로 규정하고 있다.

(4) 검토 요약

① 균형발전의 개념을 포괄적으로 정의

충청남도의 지역균형발전조례는 그 목적에서 “도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설” 하는 것으로 명시하고 있다.

② 균형발전 계획의 대상사업은 지역특성을 고려한 지역경제활성화를 포함

개발의 기본방향은 지역특성을 고려토록 하였으며, 직접적인 재원이 투입되는 개발계획은 지리적 특성, 문화적 전통, 지역경제활성화방안으로 규정하고 있다.

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

③ 균형발전 특별회계의 설치로 안정적인 재원투입 가능

도 보통세 징수액의 5%이내 일반회계 전입금, 군특회계 지역개발사업계정의 도 배정분의 10% 이내로 보조금으로 재원을 확보함으로써 안정적인 재원 투입이 가능하게 된다.

더불어서, 예산집행과 관련하여 다년간의 집행이 가능함에 따라 전략적인 사업추진이 가능하고, 사업추진의 지속성을 담보할 수 있게 된다.

④ 평가모니터링에 대한 제도적 장치는 미흡

균형발전위원회에서 주도를 하되 정책 및 사업의 평가, 환류시스템을 확보하기 위한 제도적 시스템은 미흡하다.

3) 충남 지역균형발전 사업계획의 수립 및 추진 현황

(1) 사업변경 현황

총 사업수는 57개 사업이며, 현재 추진인 사업은 53개 사업이다¹²⁾. 시·군별 총 사업수 : 공주 1개 사업, 보령 2개 사업, 논산 7개 사업, 금산 12개 사업, 부여 9개 사업, 서천 10개 사업, 청양 10개 사업, 태안 6개 사업이다. 당초 사업계획에는 없었으나 추진과정에서 신규 도입된 사업은 총 8개 사업으로, 논산 1개 사업, 부여 4개 사업, 청양 3개 사업이 있다.¹³⁾

〈표 16〉 시·군별 주요 추진현황

구분	총사업수	제외사업	추진사업	신규
소계	57	4	53	8
공주	1		1	
보령	2		2	
논산	7	1	6	1
금산	12		12	
부여	9	1	8	4
서천	10	1	9	
청양	10		10	3
태안	6	1	5	

12) 시·군별 추진중인 사업수 : 공주 1개 사업, 보령 2개 사업, 논산 6개 사업, 금산 12개 사업, 부여 8개 사업, 서천 9개 사업, 청양 10개 사업, 태안 5개 사업

당초 사업계획 중에서 추진과정에서 제외된 사업은 총 4개 사업으로 논산 1개, 부여 1개, 서천 1개, 태안 1개 사업
논산 제외사업 : 탐정호관광지종합개발사업

부여 제외사업 : 백제호관광단지조성사업

서천 제외사업 : 전원마을 조성사업

태안 제외사업 : 만리포집단시설지구 정비사업

13) 논산 신규사업 : 양촌자연휴양림조성사업

부여 신규사업 : 서동요역사관광지조성사업, 백제 사비왕궁원 조성사업, 문화관광형 시장조성사업, 굿뜨레 웰빙마을조성사업

청양 신규사업 : 칠갑산 자연휴양림 보완사업, 운곡 농공단지 조성사업, 구기자 가공산업 육성사업

(2) 부문별 변경내역

부문별로는 계획수립 당시 총 48개 사업중 문화관광부문 21개 사업, 기반시설 확충분야 9개 사업, 지역특화분야 12개 사업, 생산유통분야 6개 사업이었으며, 현재 변경사업은 문화관광분야 22개 사업, 기반시설확충 9개 사업, 지역특화분야 16개 사업, 생산유통분야 6개 사업이다.

문화관광 분야 22개 사업, 기반시설확충 분야 9개 사업, 지역특화 분야 16개 사업, 생산유통 분야 6개 사업에서 사업비가 변경되었다. 문화관광 분야의 사업비가 51,508백만원 감소하였으며, 기반시설확충 분야는 1,815백만원, 지역특화 분야 22,281백만원, 생산유통 분야 400백만원이 증가하였다.

〈표 17〉 부문별 사업변경 내역

(단위 : 백만원)

구분		사업수	사 업 비					비고
			계	광특	도 비	시·군비	기 타	
당 초	계	48	479,202	145,200	145,200	135,650	53,152	
	문화·관광분야	21	337,258 (70.4%)	107,700	101,750	85,413	42,395	
	기반시설확충분야	9	42,162 (8.8%)	11,840	18,970	11,052	300	
	지역특화분야	12	86,015 (17.9%)	19,160	21,250	37,025	8,580	
	생산·유통분야	6	13,767 (2.9%)	6,500	3,230	2,160	1,877	
변 경	계	53	452,190	140,150	141,800	139,097	31,143	
	문화·관광분야	22	285,750 (63.2%)	98,400	92,465	94,185	700	
	기반시설확충분야	9	43,977 (9.7%)	12,500	19,045	12,132	300	
	지역특화분야	16	108,296 (23.9%)	22,550	26,860	30,620	28,266	
	생산·유통분야	6	14,167 (3.1%)	6,700	3,430	2,160	1,877	
증 감	계	5	-27,012	-5,050	-3,400	3,447	-22,009	
	문화·관광분야	1	-51,508	-9,300	-9,285	8,772	-41,695	
	기반시설확충분야		1,815	660	75	1,080		
	지역특화분야	4	22,281	3,390	5,610	-6,405	19,686	
	생산·유통분야		400	200	200			

〈표 18〉 사업별 세부 사업추진현황

(단위 : 백만원)

시군	사업명	회계	현황	사업비			변경 횟수	비고
				당초	변경	증감		
공주시	공주문화관광지조성	광특	착수	41,655	48,305	6,650	1	
보령시	대천해수욕장 관광지 조성	광특	완료	8,000	8,000			
	舊대천역사문화관광지구조성	광특	착수	37,500	42,775	5,275	1	
논산시	기호유교문화권개발사업	광특	착수	3,750	8,550	4,800	3	
	백제군사박물관테마공원조성	광특	착수	6,518	10,518	4,000	2	
	탐정호관광지종합개발	광특	제외	16,150		-16,150	3	제외
	양촌농어촌지방상수도사업	광특	완료	3,925	3,925			
	국방대학교이전지원	도비	미착수	5,625	5,625			
	기호유교문화권개발	도비	착수	3,750	3,750			
	양촌자연휴양림 조성사업	광특	착수		7,100	7,100	2	신규
금산군	금산인삼명품화사업	광특	착수	14,460	10,040	-4,420	3	
	금산인삼향토산업육성	광특	착수	3,000	2,500	-500	3	
	금산인삼마케팅지원	광특	착수	4,000	5,800	1,800	2	
	금산약초물류집하장설치	광특	착수	10,000	3,800	-6,200	3	
	인삼약초특화농공단지조성	광특	착수	18,900	11,318	-7,582	3	사업명 변경
	금산 인삼약초건강체험장 조성	광특	착수	7,636	17,262	9,626	4	사업명 변경
	개삼터관광자원개발사업	광특	착수	1,860	3,675	1,815	2	사업명 변경
	인삼재래시장활성화프로젝트	도비	완료	7,000	8,406	1,406	1	
	금산 국제인삼·약초연구센터설립	도비	착수	7,000	13,517	6,517	1	
	인삼·약초 비즈니스타운 기반조성	도비	착수	6,994	7,088	94	1	
	금산인삼글로벌광고사업	도비	완료	4,875	700	-4,175	1	사업명 변경

	인삼시장개척을 위한 안테나-샵 설치	도비	착수	600	600			사업명 변경
부여군	옥산·남면농어촌 지방상수도사업	광특	완료	5,129	5,129			
	서동공원관광공원화	광특	착수	10,200	10,200			
	정림사지중창복원사업	광특	미착수		12,000	12,000	1	신규
	백제호관광단지조성	광특	제외	74,420		-74,420	3	제외
	백제호-백제역사재현단지연결도로개설	도비	완료	8,000	8,000			
	서동요역사관광지조성사업	광특	착수		14,137	14,137	3	신규
	백제사비왕궁원조성사업	광특	완료		4,150	4,150	1	신규
	문화관광형시장조성사업	광특	완료		3,000	3,000	1	신규
	'굿뜨래 웰빙마을 조성사업	도비	착수		4,680	4,680	1	신규
서천군	장항수산물처리저장시설	광특	완료	3,000	3,000			
	김육상채묘및냉동망보관시설	광특	완료	3,500	3,500			
	서면 수산물위판장 건립	광특	완료	700	700			
	비인 수산물직매장 시설지원	광특	완료	400	400			
	장항 수산물산지가공시설지원	광특	완료	1,167	1,167			
	장항선 폐선활용 관광진흥사업	광특	착수	28,800	30,750	1,950	2	
	도시민유치전원마을조성	광특	제외	11,015		-11,015	1	제외
	장항도선장 해상기반시설 확충	도비	완료	1,610	1,610			
	서천읍 문화관광복합지구 조성	도비	착수	3,000	3,000			
	장항선 폐선부지 매입 및 선로변 경관조성	도비	착수	8,000	7,850	-150	1	
청양군	외국체험 관광마을 조성	광특	착수	10,902	13,902	3,000	1	
	청양 재래시장 활성화	광특	착수	5,000	5,400	400	1	
	장곡지구 테마학습장	광특	착수		10,300	10,300	1	사업명 변경
	칠갑산 도림온천 관광지 조성	광특	완료	1,000	1,000			
	지천 생태녹색 관광개발	광특	진행중	2,498	3,313	815	1	
	까치내휴양관광지 조성	도비	착수	3,400	5,400	2,000	1	
	특산 원예작물 공공육묘장 설치	도비	완료	1,550	1,550			

	칠갑산자연휴양림보완사업	광특	착수		3,600	3,600	1	신규
	운곡농공단지조성	광특	착수		14,735	14,735	3	신규
	구기자가공산업육성	도비	착수		3,300	3,300	1	신규
태안군	이원농어촌 지방상수도사업	광특	완료	5,375	5,375			
	백사장항 해양관광 자원개발	광특	착수	9,400	19,150	9,750	3	
	신두사구 생태공원조성	광특	착수	23,000	18,000	-5,000	1	
	안면우회도로개설	도비	완료	5,000	5,000			
	황도교가설	도비	착수	5,638	5,638			
	만리포집단시설지구정비	도비	제외	4,000		-4,000	1	제외

(3) 사업의 완료 가능성

2008년부터 추진된 균형발전 개발계획이 마감되는 2012년에 완료 가능한 사업계획이 대부분이나, 4개 사업은 완료 여부가 불투명하다.

- 논산시 : 기호유교문화권 개발사업
- 부여군 : 서동공원관광공원화 사업, 정림사지 중창복원사업, 서동요역사관광지조성사업

균형발전사업으로 기반을 조성하고, 향후에 타 사업으로 지속추진하여 고도화 및 활성화가 필요한 사업이 대부분이지만, 단위사업으로 완료되는 사업, 기반시설확충사업의 경우는 후속 사업으로 연결되지 못하고 있다.

- 단위사업 : 양촌휴양림조성사업(논산), 금산약초물류집하장(금산), 인삼약초비즈니스타운 기반조성(금산), 문화관광형시장조성(부여), 굿뜨래 웰빙마을조성(부여), 외국체험관광마을(청양), 장곡지구테마학습장(청양), 칠갑산 도립온천관광지(청양), 지천생태녹색관광개발(청양), 까치내휴양관광지(청양), 칠갑산 자연휴양림 보완사업(청양), 운곡농공단지(청양),
- 기반시설사업 : 지방상수도사업(부여,태안), 백제호-백제역사재현단지 연결도로(부여), 장항도선장 해상기반시설확충(서천), 백사장항 해양관광자원개발(태안), 안면우회도로개설(태안), 황도교 가설(태안)

균형발전사업과 연계하여 시너지효과를 제고하기 위하여 후속 연계사업을 현재 추진중이거나, 구상·계획중인 사업이 대부분이다.

- 연계추진중인 사업 : 공주문화관광지, 금산인삼명품화, 금산인삼향토산업육성, 인삼 마케팅, 인삼약초건강체험랜드, 개삼터 관광자원개발, 인삼재래시장 활성화, 인삼약초 비즈니스타운 기반조성, 금산 인삼 글로벌 광고사업, 인삼시장개척을 위한 안테나 샵 설치 운영, 수산물관련 가공시설지원
- 계획중인 사업 : 금산인삼약초 연구센터, 장항선 폐선활용 관광진흥사업, 서천읍 문화관광 복합지구 조성, 청양재래시장 활성화, 운곡농공단지 조성, 구기자 가공산업육성, 신두사구 생태공원
- 구상중인 사업 : 구 대천역사문화관광지구 조성, 기호유교문화권개발사업, 국방대학교 이전지원, 백제사비왕궁원조성, 백사장항 해양관광자원개발

〈표 19〉 사업별 완료가능성 및 후속연계사업 구상

시군	사업명	공정	사업기간	완료 가능성	지속 추진 유무	후속 연계 사업
공주시	공주문화관광지조성	착수	2008-2012	가능	지속	추진중
보령시	대천해수욕장 관광지 조성	완료	2008-2012	가능	지속	
	舊대천역사문화관광지구조성	착수	2008-2012	가능	지속	구상중
논산시	기호유교문화권개발사업	착수	2009-2011	불가	지속	구상중
	백제군사박물관테마공원조성	착수	2008-2012	가능	지속	
	양촌농어촌지방상수도사업	완료	2008-2009	가능	지속	
	국방대학교이전지원	미착수	2011-2012	가능	지속	구상중
	기호유교문화권개발	착수	2007-2012	불가	지속	
	양촌자연휴양림 조성사업	착수	2009-2011	가능		
금산군	금산인삼명품화사업	착수	2008-2012	가능	지속	추진중
	금산인삼향토산업육성	착수	2008-2012	가능	지속	추진중
	금산인삼마케팅지원	착수	2008-2012	가능	지속	추진중
	금산약초물류집하장설치	착수	2008-2010	가능		
	인삼약초특화농공단지조성	착수	2008-2012	가능	지속	
	금산 인삼약초건강체험장 조성	착수	2010-2012	가능	지속	추진중
	개삼터관광자원개발사업	착수	2009-2012	가능	지속	추진중

	인삼재래시장활성화프로젝트	완료	2008-2010	가능	지속	추진중
	금산 국제인삼 · 약초연구센터설립	착수	2008-2012	가능	지속	계획중
	인삼 · 약초 비즈니스타운 기반조성	착수	2008-2012	가능		추진중
	금산인삼글로벌광고사업	완료	2011	가능	지속	추진중
	인삼시장개척을 위한 안테나-샵 설치	착수	2011-2012	가능	지속	추진중
부여군	옥산 · 남면농어촌 지방상수도사업	완료	2008	가능		
	서동공원관광공원화	착수	2009-2012	불가	지속	
	정림사지중창복원사업	미착수	2012	불가	지속	
	백제호관광단지조성	제외	2008-2012			
	백제호-백제역사재현단지연결도로	완료	2008-2009	가능		
	서동요역사관광지조성사업	착수	2010-2015	불가	지속	
	백제사비왕궁원조성사업	완료	2009	가능	지속	구상중
	문화관광형시장조성사업	완료	2011	가능		
	굿뜨래 웰빙마을 조성사업	착수	2011-2012	가능		
서천군	장항수산물처리저장시설	완료	2009	가능	지속	추진중
	김육상채묘및냉동망보관시설	완료	2008	가능	지속	추진중
	서면 수산물위판장 건립	완료	2008	가능	지속	추진중
	비인 수산물직매장 시설지원	완료	2008	가능	지속	추진중
	장항 수산물산지가공시설지원	완료	2008	가능	지속	추진중
	장항선 폐선활용 관광진흥사업	착수	2010-2012	가능	지속	계획중
	장항도선장 해상기반시설 확충	완료	2009	가능		
	서천읍 문화관광복합지구 조성	착수	2009-2012	가능		계획중
	장항선 폐선부지 매입 및 선로변 경관 조성	착수	2009-2012	가능	지속	계획중
청양군	외국체험 관광마을 조성	착수	2007-2011	가능		
	청양 재래시장 활성화	착수	2009-2011	가능		계획중
	장곡지구 테마학습장	착수	2011-2013	가능		
	칠갑산 도립온천 관광지 조성	완료	2008-2012	가능		
	지천 생태녹색 관광개발	착수	2006-2011	가능		
	까치내휴양관광지 조성	착수	2008-2011	가능		
	특산 원예작물 공공육묘장 설치	완료	2009	가능		
	칠갑산자연휴양림보완사업	착수	2010-2011	가능		
	운곡농공단지조성	착수	2009-2012	가능		계획중
	구기자가공산업육성	착수	2010-2011	가능	지속	계획중

태안군	이원농어촌 지방상수도사업	완료	2008	가능		
	백사장항 해양관광 자원개발	착수	2009-2012	가능		구상중
	신두사구 생태공원조성	착수	2009-2012	가능		계획중
	안면우회도로개설	완료	2008-2009	가능		
	황도교가설	착수	2009-2011	가능		

3. 충남 지역균형발전정책의 추진실태

1) 충남 지역균형발전계획의 수립

■ 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.

이와 같이 합리적인 사업선정에 대한 가이드라인의 부재가 낙후원인에 따른 처방, 주민의 실질적인 소득 창출 등의 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인으로 작용하였다

시군별 계획수립 가이드라인(2007년)

- 공주시, 부여군 : 대백제전 대비, 백제문화 선양 및 관광지 개발
- 보령시, 서천군, 태안군 : 서해안 관광개발 및 지역특산물 발굴 육성
- 논산시 : 기호유교문화 및 관광개발, 백제문화개발
- 금산군 : 인삼약초특화산업
- 청양군 : 청정지역 관광개발 및 지역특산물 발굴 육성

■ 안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업 추진의 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 지역 특화발전의 기틀 마련

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

제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인¹⁴⁾과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업¹⁵⁾의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써 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

14) 도지사가 낙후지역의 성장동력을 창출할수 있도록 인정하는 사업에 대한 가이드라인

15) 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

게 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

〈표 20〉 충남의 사업선정방향과 시군의 사업선정 결과

구분	가이드라인	부합 여부	부합사업	불부합사업 (시군자율선정)	비고
공주	대백제전, 백제문화선 양, 관광지 개발	○	공주문화관광지		
보령	서해안 관광개발 및 지 역특산물 발굴 육성	△	대천해수욕장	구대천역사	전략
논산	기호유교문화 및 관광 개발, 백제문화개발	△	기호유교문화권, 백제 군사박물관 탐정호, 자연휴양림	국방대학교 지원	전략
금산	인삼약초특화산업	○	모든 사업		
부여	대백제전 대비, 백제문 화 선양 및 관광지 개 발	△	연결도로, 서동공원, 서 동요관광지, 백제사비 왕궁원	지방상수도, 문화관 광형시장, 굿뜨래 웰빙마을	
서천	서해안 관광개발 및 지 역특산물 발굴 육성	△	수산물 직매장 및 가 공처리사업	도선장, 장항선 폐 선부지 활용, 서천 읍 문화관광복합지 구	전략
청양	청정지역 관광개발 및 지역특산물 발굴 육성	△	외국인체험마을, 테마 학습장, 도립온천, 까 치내 휴양관광지, 원 예작물 공공육묘장, 구기자 가공산업,	재래시장, 농공단지	
태안	서해안 관광개발 및 지 역특산물 발굴 육성	△	백사장항 해양관광개 발, 신두사구	지방상수도, 안면우 회도로, 황도교	

주) 비고란의 전략으로 표기한 사업은 충청남도의 가이드라인에는 불부합하지만, 시군에서 전략적으로 추진코자 하는 사업임

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

균형발전사업 중에서 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통 분야의 사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%를 차지한다. 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 無하다.

〈표 21〉 지역경제활성화 부문의 사업내역

구분	사업수	사 업 비	사업내역
계	53	452,190	
문화·관광분야	22	285,750 (63.2%)	
기반시설확충분야	9	43,977 (9.7%)	
지역특화분야	16	108,296 (23.9%)	-부여 : 굿뜨래 웰빙마을 조성, 문화관광형 시장조성 -금산 : 인삼명품화, 향토산업육성, 마케팅, 약초물류 집하장, 특화농공단지, 건강체험장, 재래시장 활성화, 연구센터, 비즈니스 타운, 글로벌 광고, 안테나 샵 -청양 : 운곡농공단지, 특산원에 작물 공공육묘장, 구기자산업
생산·유통분야	6	14,167 (3.1%)	-서천 : 수산물관련 위판장 및 가공시설 -청양 : 재래시장 활성화

2) 충남 지역균형발전사업의 추진

■ 시·군의 사업선정의 자율성을 확보하였으나 사업선정은 비합리적, 정책이해 부족 / 현안 위주의 사업 선정

균형발전지원 대상지역으로 선정된 시·군은 별도의 재원을 투입하는 정책환경의 변화에 대응하기 위하여, 시·군의 지역개발효과를 거양할 수 있는 5년 후를 대비한 전략사업의 선정이

아닌 현안위주의 사업추진으로 수차례에 걸쳐 사업변경이 이루어졌다. 전략사업을 선정하여 추진한 시군의 경우 의견수렴 절차, 다년간에 걸친 지속적 추진, 공간적 집중으로 시너지효과를 제고하고 있으나, 현안 위주로 추진한 사업을 추진한 시군은 잦은 계획변경에 따라 가시적인 효과를 거양하고 있지 못하다.

〈전략사업 선정 사례〉

- 공주시 : 공주문화관광지 조성 및 활성화를 위한 한옥마을 및 고마예술센터 추진
- 보령시 : 구 대천역사 문화관광지구 조성으로 구도심 쇠퇴 방지로 지역상권 활성화 기반 마련
- 금산군 : 인삼약초산업에 대한 다분야에 걸친 통합적 추진
- 서천군 : 정부대안사업 추진에 따른 연계전략으로서의 장항선 활용 사업

〈현안사업 선정 사례〉

- 논산시 : 탑정호 관광지 종합개발의 단계적 추진을 위한 로드맵 부재, 기호유교문화권 개발을 위한 인프라 위주의 사업 추진, 국방대학교 이전지원을 위한 IC개설사업 추진 등
- 부여군 : 서동요역사관광지의 타당성 부족에 의한 전면 재검토, 정립사지 중창복원사업의 신규사업, 문화관광형시장 조성을 위한 도로개설사업, 굿뜨래 웰빙마을조성사업의 위치변경에 따른 지연
- 청양군 : 지천주변 관광시설 조성의 로드맵 부재, 운곡농공단지의 신규사업, 구기자 가공산업 육성의 신규사업
- 태안군 : 안면우회도로 개설, 황도교 가설의 기반시설 확충

■ 재원투입의 비효율성 / 전략사업의 보완, 현안 및 미준비사업에 대한 집행

균형발전사업은 광특사업과 도비사업으로 크게 나뉘며, 도비사업의 경우 그 제약요인이 적으므로 사업의 효율적인 추진을 위하여 유용하게 투입할 수 있는 재원이다.

〈효율적 재원 투입에 따른 긍정적 효과〉

도비지원사업의 효율성을 증대하기 위해서는 시·군의 전략사업의 경우, 광특사업을 보조하여 그 사업추진에 따른 사업기간의 단축과 함께 가시적 효과를 거양할 수 있다.(공주 : 문화관광지 조성사업, 보령 : 구 대천역사문화관광지구 조성)

국가지원사업의 특성상 지방비 부담사업으로 그 효율성을 배가하기 위한 사업으로 추진하여 완결성을 도모한다.(서천 : 장항선 폐선부지 매입), 도비지원사업 추진으로 국가재원 획득에 계기를 마련한 경우도 있다.(금산 : 금산 국제인삼약초연구센터)

〈임시방편적 현안사업 추진으로 비효율성 초래〉

- 국가지원 가능사업이지만, 도비를 지원받아 추진한 사업
 - 청양 : 구기자 가공산업 육성, 까치내 휴양관광지
- 마스터플랜이 없는 상태에서 현안사업 위주 추진사업
 - 논산 : 국방대학교 이전 지원, 기호유교문화권 진입로 개설
 - 부여 : 굿뜨래 웰빙마을 조성
 - 청양 : 까치내 휴양관광지
 - 태안 : 황도교 가설

〈표 22〉 도비지원사업 추진 실태

구분	사업수	사업명	사업내용	비고
공주				광특사업 보조
보령				광특사업 보조
논산	2	국방대학교 이전지원	IC 및 진입로 개설	현안사업으로 추진
		기호유교문화권 개발	진입로 개설	현안사업 추진
금산	5	인삼재래시장 활성화	도로개설	미등록 시장 및 구도심활성화를 위한 도시환경 정비
		국제인삼약초연구센터	연구센터 건립	지경부 예산지원 획득
		인삼약초비즈니스타운 기반조성	토지매입	사유지 매입으로 인삼산업거점형성

		금산인삼글로벌 광고사업	홍보·판촉 및 시장개척	시장개척
		안테나샵 설치	홍보·판촉 및 시장개척	시장개척
부여	2	백제호-문화단지 연결도로	대백제전대비 진입로 개설	대백제전 개최
		굿뜨래웰빙마을 조성사업	소도읍사업 후속조치	현안사업추진
서천	3	장항도선장 해상기반시설 확충	도시환경정비, 광장조성	Tram역사거점조성
		서천읍 문화관광복합지구 조성	서천읍 상업지역 활성화	상업지역활성화
		장항선 폐선부지 매입	토지매입	장항선 폐선부지 활용사업의 기반마련
청양	3	까치내휴양관광지	관광시설 조성	사전이행조치 미이행사업
		특산원예특작물공공육묘장	육묘장 건립	현안사업
		구기자 가공산업 육성	가공공장 건립	현안사업
태안	3	안면우회도로	도로개설	꽃박람회 개최
		황도교가설	교량 설치	현안사업

■ 사전 이행조치 및 마스터플랜 부재로 인한 사업기간 지연 / 잦은 사업변경

광특회계 지원사업의 경우, 사업추진을 위해 기본적으로 요구하는 사전이행조치가 선행되어야 사업을 추진할 수 있다. 당초 계획과 비교해 보면, 많은 사업들이 보통 2-3년씩 지체되고 있으며, 지체사유는 대부분 보상 지연, 행정업무처리기간(문화재 협의, 도시관리계획 변경, 시설결정), 사업주체 변경과 사·군비 미확보로 나타났다.

사업추진의 명분상 장기적으로는 사·군에 있어서 중앙부처와의 관계에 있어서 전략적으로 추진해야할 사업지만, 중앙부처 정책 흐름의 변화에 따라 착수시기가 지연되는 사업도 있다.

이러한 사업의 경우는 사업착수 연장, 연장에 따른 보상비 상승, 이로 인한 사업비의 증가를 초래할 것으로 예상되며, 해당 사업 미착수로 인한 당해년도 사업비 집행에 어려움을 겪고, 향후 전체 집행에 재정적 압박을 가중시킬 요인으로 작용할 가능성이 크다. 이러한 이유는 사업의 선정부터 해당사업 추진시 사전이행 내용의 파악과 절차 이행에 소요되는 기간의 파악이 미흡하였다는 것을 의미하는 것이며, 지가상승에 따른 보상비 상승으로 인한 경우는 정확한 산출근거가 미흡하거나 감정평가보다 높은 보상비를 요구할 경우에 대비한 대책 미흡을 꼽을 수 있어 이에 대한 개선이 요구된다.

〈표 23〉 사업별 지연 사유

사 업 명		지연	지연사유
공주시	공주문화관광지조성사업		착공
보령시	대천해수욕장 관광지 조성사업		착공
	舊대천역사문화관광지조성사업	○	협의지연, 보상문제
논산시	기호유교문화권개발	○	문화재청 사업지침이행 추진지연
	백제군사박물관테마공원조성		착공
	탐정호관광지종합개발	○	관광지지정승인절차 미이행
	양촌자연휴양림 조성사업	○	기본계획 및 실시설계로 추진지연
	양촌농어촌지방상수도사업		완료
	국방대학교이전지원사업	○	마스터플랜 부재
	기호유교문화권개발(돈암서원·고정지구)		착공
금산군	금산인삼명품화사업		착수(매년시행)
	금산인삼향토산업육성		착수(매년시행)
	금산인삼마케팅지원		착수(매년시행)
	금산약초물류집하장설치사업	○	농림부지침변경으로 사업주체 변경
	인삼약초전문농공단지	○	토지보상지연
	금산인삼약초테마파크조성		
	개삼터 관광진입도로 개설	○	토지보상 지연
	인삼약초건강체험장 조성		
	인삼재래시장활성화프로젝트	○	토지보상 지연
	국제인삼·약초연구센터설립	○	토지보상 지연
	인삼·약초 비즈니스타운 기반조성	○	토지보상지연
	금산 인삼 글로벌 광고사업		
	금산인삼산업자조협력시스템구축		
	인삼시장개척을위한안테나-숍 설치		
부여군	옥산·남면농어촌지방상수도사업		
	서동공원관광공원화사업	○	도시관리계획변경 및 실시계획, 인허가
	백제호관광단지조성사업	○	관광지지정 행정절차 미이행
	서동요 역사관광지 조성사업	○	사업타당성 부족
	백제비왕궁원 조성사업		
	백제호-백제역사재현단지연결도로		
서천군	장항수산물처리저장시설	○	대상부지 협의 및 용도변경
	김육상채묘및냉동망보관시설		
	서면 수산물위판장		
	비인 수산물직매장시설지원		
	장항 수산물산지가공시설지원		
	장항선 폐선활용 관광진흥사업	○	철도공사 및 철도시설공단 협의 지연
	장항도선장 해상기반시설 확충	○	대상부지내 영업시설 보상협의 지연
	서천읍 문화관광 복합지구 조성		

	장항선 폐선부지 매입 및 선로변 경관 조성사업	○	철도공사 및 철도시설공단 협의 지연
청양군	외국체험 관광마을	○	실시설계 및 관리계획 변경
	청양 재래시장 활성화사업	○	주민 이전반대 및 협의 지연
	지천종합관광지조성사업	○	이주대책 및 민자투자 곤란
	지천 생태녹색 관광개발	○	토지보상 지연
	칠갑산 도림온천 관광지 조성	○	조합측 공사지연
	칠갑산 자연휴양림 보완사업		
	운곡2농공단지 조성	○	토지보상 지연
	까치내휴양관광지 조성	○	실시설계 및 공원계획 변경, 토지보상
	특산 원예작물 공공육묘장 설치	○	군비 미확보 지연
	구기자 가공산업		
태안군	이원농어촌 지방상수도사업		
	백사장항 해양관광 자원개발	○	시설결정 및 매립기본계획 변경절차 이행 지연
	신두사구 생태공원조성	○	문화재현상변경허가 협의 지연
	안면우회도로개설		
	황도교가설		

■ 사업 대상 공간의 산재(미집중성), 분산투자에 따른 효율성 저하

투자재원의 부문별 집중과 더불어 투자효율성 측면에서 중요한 것은 공간적인 집중이다. 성장거점을 형성하고, 거점간의 네트워크를 구축하기 위한 노력이 뒤따라야 효율성을 배가할 수 있다.

공간적 집중과 연계로 사업의 효과를 극대화한 사례로는 서천군(장항읍 일대의 폐선활용 관광진흥사업(장항화물역, Tram)), 금산군(인삼약초물류집하장, 전문농공단지, 건강체험장, 인삼약초연구센터, 비즈니스 타운)이 있고, 공간적 집중은 이루었지만, 네트워크가 이루어지지 않는 사례로는 논산시(탑정호 주변의 백제군사박물관, 기호유교문화권(돈암서원), 국방대학교 이전, 양촌자연휴양림), 청양군(지천주변의 장곡지구, 생태녹색관광개발, 까치내휴양관광지)이다.

반면, 공간적 집중도 이루어지지 않는 사례로는 부여군(서동요(충화), 부여읍 일원, 규암면 일원에 분산 배치)와 태안군(안면도 일원(황도, 백사장, 드르니항 등), 원북 일원(신두사구))이 있다.

3) 지역균형발전사업 추진조직의 구성 및 운영

■ 통합적 사업추진체계의 부재 / 사업간 연계·통합화 등 사업관리 난항

부서간 칸막이를 제거하고 자치단체가 종합적 관점에서 선택과 집중에 의해 사업을 추진함으로써 투자효율성을 극대화하고, 분산적·다원적 사업추진체계를 간소화하여 중복투자 방지, 행정비용 절감, 사업 추진과정에서 발생하는 문제점에 대한 즉각적인 대응을 위해서는 통합적인 사업추진체계가 필요하다. 충청남도의 경우 균형발전담당관 산하의 균형개발담당에서 이러한 모든 업무를 총괄하고 있으며, 기획, 예산 집행, 사업추진, 사업관리, 사업평가, 의견수렴의 모든 기능을 담당하고 있다.

사업을 직접 집행하는 사군의 경우, 대부분 기획기능을 담당하는 부서에서 총괄하고 있으며, 태안군만이 유일하게 미래전략추진단이라는 별도의 조직을 두어 사업을 총괄하고 있다.

기획실의 기획담당이 기획·총괄·조정업무를 담당하고 있으며, 이에 수반하는 예산편성에 있어서 예산담당과의 업무협조가 원활이 이루어지는 반면, 별도의 조직을 구성한 태안의 경우는 예산신청 및 집행기능이 기획부서보다는 상대적으로 원활하지 못하다.

총괄부서가 담당하는 기능은 기획-예산신청-예산집행-사업추진-사업관리-사업평가-의견수렴으로 크게 나눌 수 있으며, 이 외에도 총괄부서의 다양한 기능수행이 요구된다. 그러나 사군의 총괄기능 수행에 있어서 공통적으로 나타나는 문제점은 사업의 관리 및 평가, 의견수렴 절차가 공정하고 투명하게 이루어지지 않는다는 점이며, 이러한 총괄부서의 기능 미수행은 잦은 사업변경으로 나타나고 있다.

일례로, 공주시는 단일사업의 추진으로 인하여 관광축제팀에서 사업추진에만 집중하고 있고, 금산군은 기획감사실에서 모든 사업의 관리를 원활하게 추진하고 있으며, 사업추진중 발생하는 사항에 대해서는 다양한 관련주체들의 의견수렴을 과정을 수행하고 있다.

논산시, 부여군, 청양군은 충청남도에서 집행하는 사업에 대한 단순 창구역할만을 수행할 뿐, 사업의 관리, 평가, 의견수렴이 원활하게 이루어지지 않고 있다.

서천군은 정책기획실에서 총괄하되, 균형발전사업의 핵심사업을 서천발전전략사업단에서 추진토록 하고 있다.

청양군은 기획감사실 기획평가담당이 사업을 총괄하고 있으며, 유일하게 기획실에서 사업

을 추진을 일부 담당하고 있음. 이러한 사유는 사업추진부서에서 사전이행조치 미이행, 토지 매입 난항에 따라 사업추진이 지연됨에 따라 중앙부처와의 협의 진행 및 계획수립을 진행하고 있다.

태안군은 미래전략추진단에서 별도의 조직으로 사업을 추진하고 있으며, 사업추진상의 모든 제반사항을 총괄하고 있다.

〈표 24〉 사업추진 부서별 주요업무 검토

구분	총괄부서	사업추진부서	총괄부서 주요업무						비고
			기획	예산집행	사업추진	사업관리	사업평가	의견수렴	
충청남도	균형발전담당관 균형개발담당	균형발전담당관 균형개발계	○	○	○	○	○	○	
공주	無	관광축제팀	×	×	○	△	△	×	
보령	기획감사실 기획담당	도시주택과, 관광과	○	△	×	△	△	×	
논산	전략기획실 정책개발담당	문화관광과, 국방대학교이전 지원사업단, 산림공원과, 공 공시설사업소	○	△	×	○	×	×	
금산	기획감사실 전략정책담당	문화공보관광과, 농업정책 과, 산림정책과, 인삼약초과, 지역경제과, 건설과, 도시건 축과, 농업기술센터	○	△	○	○	○	○	
부여	기획감사실 균형성과담당	문화관광과, 경제진흥과, 도 시건축과, 고도문화사업소	×	△	×	△	×	△	
서천	정책기획실 어메니티기획담 당	건설과, 해양수산물, 경제진 흥과, 생태관광과, 서천발전 전략사업단	○	△	×	○	△	○	
청양	기획감사실 기획평가담당	문화관광과, 농림식품과, 지 역경제과, 건설도시과, 공공 시설사업소	×	△	△	△	×	△	
태안	미래전략추진단 전략3팀	문화관광과, 유류피해대책지 원과, 건설도시과	○	△	○	○	○	○	

주1) 충청남도 균형발전담당관 균형개발담당의 예산집행은 전체예산의 배정은 균형발전담당관에서 수행하며, 사업 추진을 위한 시군으로의 예산배정은 개별사업을 관리하는 도청내의 담당을 통해 집행됨

주2) ○ : 총괄부서의 담당에서 직접 수행 △ : 총괄부서의 타 담당에서 수행

× : 총괄부서에서 미수행

■ 단순 점검 차원의 사업평가 / 평가·환류시스템 구축 필요

충청남도는 충청남도 지역균형발전 지원 조례」 제5조 제3항¹⁶⁾에 의거하여 추진실적을 평가하고 있다. 평가대상은 예산이 투입된 지역균형발전사업 모두 평가하며, 평가반은 균형발전 담당관과 균형개발담당에서 공무원이 자체적으로 추진하고 있다.

평가시행방법은 평가지침 시달(도→사·군) / 자체 평가보고서 작성 및 제출(사·군→도) / 현지 확인 및 평가결과 정리 분석 / 평가결과 통보(도→사·군)의 순으로 진행된다.

추진실적의 평가내용은 추진상황, 예산집행 실적 등이 주를 이루고 있으며, 주어진 양식에 의해 추진되고 있다.

〈표 25〉 지역균형발전사업 추진실적 평가표(2010)

평가항목	세부항목	평 가 기 준	배점	평점	비고
계			100		
1.사업 추진실적	소 계		60		
	1-1 세부단위사업 집행실적	○ 사업 착공시기(5) ○ 사업추진 실적(30) ○ '11년도 대상사업 행정절차 이행여부(5)	40		
	1-2 계획의 부합성	○ 道 균형발전 개발계획과 부합여부(3) ○ 당초 계획 변경여부 및 적정성(3) ○ 당초 계획대비 지방비 확보실적(4)	10		
	1-3 유지관리실태 및 지속성	○ 완공된 사업의 관리 및 완성도(7) - 유지 및 관리상태(현장사진 첨부) - 사업의 독창성 및 완성도 등 ○ 사업의 지속성 여부 등(3)	10		
	소 계		15		
2.사업추진 과정의 타당성	2-1 주민참여	○ 주민의견 수렴 및 반영 - 공청회, 설문조사, 간담회 개최횟수 - 주민의견 반영실적	5		
	2-2 전담조직의 구성 및 운영	○ 균형발전사업 전담팀 구성·운영	5		
	2-3 단체장 관심도 및 추진노력	○ 단체장 주재 보고회 등 관심도 - 지시사항 및 조치내용 등	5		
	소 계		25		
3.사업성과 및 지역 발전파급 효과(성과)	3-1 지역발전 효과	○ 지역 이미지 제고(7) ○ 주민복지·문화적 발전효과(3) ○ 수혜주민 및 소득증가 기여 등(5)	15		
	3-2 수범사례 및 홍보실적	○ 우수사례 제출실적(4) ○ 시군정보화, 홈페이지등 자체홍보실적(3) ○ 방송, 신문등 매체를 통한 대외적 홍보실적(3)	10		
	3-3 우수사례 가점	○ 타지자체에 전파할만한 우수사례 1건당 2점			
	소 계				
4.감점처리		○ '08년, '09년 사업 미준공건수에 따라 감점			

16) 제5조(사업시행계획의 수립·평가) ③도지사는 매년 균형발전사업 시행계획에 대한 추진실적을 평가하고, 주변 여건의 변화와 관련법규 등의 변경사항을 고려하여 이를 사업계획에 반영하여야 한다.

사업의 지체요인은 향후 사업착공의 지연, 대상사업 후반기의 사업 쏠림현상이 발생하여, 지자체의 재정압박으로 나타날 가능성이 크기 때문에, 사업의 평가는 이를 미연에 방지하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 대부분의 사업 지체 이유는 계획단계부터 사업의 타당성과 실현 가능성을 높이기 위한 사전타당성조사가 이루어지지 않았기 때문이고, 사업계획을 기획부서에서 작성하다보니 사전이행절차에 대한 구체성이 결여되어 사업추진이 지체된 경우도 많다.

현재, 균형발전사업 추진계획은 수립되어 있는 상황에서 사업추진과정의 평가는 일반적으로 투자·집행단계의 평가라고 할 수 있으며, 이는 사업재검토를 위한 평가시스템 구축으로 특징지어질 수 있다.

사업의 재평가는 균형발전위원회에서도 가능하고, 시·군 나뉠대로의 평가시스템을 구축하는 방법도 가능한 바, 이때 사업평가에 대한 구체적이고 객관적인 방식으로의 개선이 필요하다.

사업평가표를 작성하는데 있어 유의해야 할 사항은 다음과 같다.

- 사전에 기존의 사업을 정책, 기본사무, 단위사무 등의 체계로 정리하여야 한다.
- 해당 단위사업이 시·군의 장기발전계획 혹은 정책기조와 어떻게 연계되고, 또한 어떤 시책과 관련이 있는지 명확하게 검토함으로써 해당 단위사업의 목적 및 필요성을 구체화 투명화하여야 한다.

4. 충남 지역균형발전정책의 문제점과 과제

1) 충남 지역균형발전정책의 수정 보완

○ 충청남도 균형발전정책의 긍정적인 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 조례를 제정함으로써 제도적 지원 기반을 마련
- 균형발전특별회계의 설치 및 운영으로 실행력을 제고
- 다년간의 안정적인 재원확보 및 집행으로 사업의 지속성을 확보
- 별도 예산에 의한 중앙부처 협의 원활, 사업추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보
- 시군 자율에 의한 사업선정 및 집행으로 사업추진의 자율성 확보
- 투입재원 확보 및 추진절차의 단축으로 인한 사업의 가시적 효과와 후속사업의 구상 및 추진으로 시너지효과 제고

○ 반면, 균형발전 정책의 수정·보완되어야 할 사항은 다음과 같다.

■ 균형발전 지원 대상지역 선정의 합리성 결여

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 산출된다. 하지만, 균형발전 지원 대상지역은 8개 시·군으로서, 홍성(10위), 예산(13위)이 제외된다.¹⁷⁾

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 포함시킨다.

균형발전의 개념이 발전수준의 형평성 강화 차원에서 특성화발전, 주민소득과의 직결, 내발

17) 부록 참조

적 발전의 수용의 형태로 변화하였고, 성장거점대상사업으로 인한 과급효과가 지역발전에 미치는 영향이 제한적이라는 점에서 시행규칙에서 규정한 사항은 타당성이 약하다고 할 수 있다. 만약, 균형발전 지원 대상지역이 8개 시·군에서 10개 시·군으로 증가할 경우, 고려해야할 요인은 낙후 정도에 따른 지원범위의 문제와 예산제약의 문제로 귀결된다.

충청남도의 균형발전사업은 낙후 정도에 따른 차등지원의 형태가 아닌 시부와 군부로 구분하여 차등지원 형태를 취하고 있다. 따라서 향후에는 낙후 정도에 따른 차등지원으로 전환하여야 하고, 이를 위한 근거 마련이 필요하다.

또한 예산 지원 측면에서는, 매년 소요재원이 감소하는 상황¹⁸⁾에서 시·군별 배정재원의 감소로 이어지게 되므로, 지역균형발전을 위한 사업계획의 충실성과 효율성 증대를 위한 추가적인 조치가 수반되어야 한다.

- 매년 필요재원 : 국도비 580억원(광특290, 도비290)
 - 3개시 × 60억원 = 180억원, 5개군 × 80억원 = 400억원
- ' 10재원확보 : 538억원(광특266, 도비272) ⇒ 부족 42억원¹⁹⁾

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

조례에서 규정한 6개 지표가 공통지표로서의 성격을 갖고 있으나, 지역특성을 나타내는 지표라고 볼 수 없기 때문에 각 지역의 낙후 양태, 원인, 그에 따른 문제점을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 안고 있다.

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(국토

18) 광특회계 지역개발계정 시도자율 편성분 재원 감소와 경기영향 등으로 인한 도 보통세 세입감소로 도비 부담액 감소

19) 광특배정 및 도세징수 현황(2010년 기준)

구 분		광특(중전 군특)배정 및 도세징수 (억원)			비 고
		2008년	2009년	2010년	
군특 도배정액 (시도자율계정)	배정액	3,360	3,230	2,276	228+38억원 추가배정
	10%	336	323	266	
도 보통세	징수액	6,003	5,828	5,434	
	5%	300	291	272	

해양부, 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.

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 추진해야할 것인가, 아니면 중앙정부차원에서 수행해야할 것인가에 대한 논의가 선행되어야 한다.

현재 중앙정부 차원에서 농림수산식품부를 중심으로 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획내에 농어촌 서비스기준²⁰⁾의 운용을 추진하고 있는 바, 대부분의 충청남도의 낙후지역이 농산어촌지역임으로서 그 대상이 된다.

중앙정부에서 추진하는 농어촌서비스 기준의 시행과 관련하여 해결해야할 과제가 산적한 현실적인 상황에서 충청남도 입장에서 이에 대한 서비스 기준의 설정과 지원에 대한 정책적

20) 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

측면에서 전면 검토할 필요성이 있다. 농어촌 서비스기준 운용의 실효성과 관련된 근본적인 문제점은 그 운용에 있어서 농림어업인 삶의 질향상에 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.

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

균형발전사업의 선정에 있어서 현재는 시·군의 계획안을 행정에서 검토를 하되 균형발전위원회 심의를 거쳐서 선정하는 절차를 거치고 있다. 균형발전위원회의 사업 심의시 사업의 지역발전 기여, 실현가능성에 대한 면밀한 지침과 검토가 사실상 이루어지지 않아 사업선정에 따른 그 실효성이 낮게 나타나고 있다. 이러한 근본적인 원인은 사업내용이 시·군 현안사업 위주로 수립되어 지역발전을 견인하기에 부족하다는 점이며, 시·군에서는 당해 시·군 차원의 중점사업비 조달을 위한 경우가 다수이다.

〈표 26〉 균형발전 대상지역의 농어촌 서비스 현황

	항목	단위 (지표)	평균	공주시		보령시		논산시		금산군		부여군		서천군		청양군		태안군	
				값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	순위	값	등급
거	이상가구수비율			81,929	53	84,916	38	81,340	56	66,227	110	80,672	60	78,191	68	76,411	73	86,874	26
	상수도 보급률	%	63.217	62,400	70	62,400	70	54,800	88	56,500	83	51,700	91	49,200	97	26,400	135	55,800	85
	하수처리율	%	48.931	59,500	47	55,800	50	33,000	102	39,800	81	30,000	111	3,400	133	29,900	112	34,600	96
통	도보 15분 내 이용 가능 대중교통 운행 회수	회/일	17,088	15,272	54	14,285	57	18,098	40	26,490	21	12,988	72	12,203	82	10,615	98	10,038	102
	도로 포장률	%	71.255	73,149	58	74,637	46	87,526	7	85,883	10	78,383	27	77,814	29	81,209	15	74,543	49
	도로(면적)율	%	2,530	1,725	100	3,037	43	3,301	28	2,162	82	2,674	64	4,072	9	2,226	79	2,519	69
교육	유아교육기관	개소/㎡	0.086	0.081	41	0.105	34	0.106	33	0.042	94	0.080	42	0.115	29	0.038	99	0.046	86
	초등학교	개소/㎡	0.049	0.040	63	0.058	36	0.067	29	0.031	87	0.050	50	0.059	35	0.031	86	0.048	57
	중학교	개소/㎡	0.021	0.015	86	0.023	40	0.025	32	0.016	78	0.022	44	0.025	33	0.015	91	0.018	68
	고등학교	개소/㎡	0.013	0.011	62	0.011	64	0.023	17	0.009	83	0.008	86	0.020	23	0.006	110	0.008	88
	교사인당 유치원	명	15,495	15,286	72	15,908	57	14,188	90	16,031	56	13,482	105	11,767	128	14,040	92	18,595	17
	교사인당 초등학교	명	17,671	17,931	55	17,121	64	17,733	56	15,355	80	14,208	98	15,112	85	12,129	119	15,144	82
	교사인당 중학생	명	13,587	16,035	44	14,026	59	15,788	47	11,818	79	11,374	88	12,188	75	10,228	100	12,877	67
	교사인당 고등학교	명	11,893	13,497	45	13,614	41	12,407	63	10,773	90	12,044	68	9,883	102	8,844	117	13,096	49
	컴퓨터학원	개소/㎡	0.010	0.005	62	0.007	47	0.013	29	0.003	86	0.006	54	0.011	33	0.006	56	0.004	76
	보습학원	개소/㎡	0.179	0.080	56	0.093	51	0.121	41	0.024	110	0.067	66	0.081	55	0.021	113	0.046	80
보	예능학원	개소/㎡	0.196	0.108	48	0.104	51	0.173	36	0.043	89	0.067	68	0.126	46	0.042	95	0.061	71
	병원	개소/㎡	0.191	0.124	52	0.165	40	0.247	29	0.092	67	0.107	62	0.148	44	0.046	102	0.097	65
	공중보건	개소/㎡	0.038	0.032	85	0.044	48	0.072	8	0.029	92	0.058	17	0.078	6	0.046	43	0.040	57
의료	약국	개소/㎡	0.111	0.081	63	0.095	50	0.151	29	0.076	65	0.088	55	0.106	40	0.058	80	0.073	66
	병상수	개/인구천명	8,777	20,940	5	7,975	61	9,407	48	8,830	53	12,945	27	9,123	49	6,003	89	4,971	104
	의료인	의료인수/인구천명	5,153	6,901	27	7,358	19	7,947	14	7,952	13	6,398	36	7,499	18	7,057	25	5,499	58
사	노인복지	개소/㎡	0.007	0.004	72	0.000	122	0.007	47	0.007	48	0.005	67	0.011	30	0.000	122	0.002	100
	장애인	개소/㎡	0.005	0.009	29	0.005	46	0.013	13	0.002	84	0.005	49	0.008	30	0.002	77	0.000	96
	아동보육	개소/㎡	0.067	0.019	79	0.019	78	0.029	53	0.028	57	0.011	96	0.014	84	0.023	70	0.014	85
이	치안	개소/㎡	0.028	0.017	103	0.047	15	0.029	42	0.019	90	0.027	49	0.059	11	0.025	60	0.042	17
	소방	개소/㎡	0.014	0.014	53	0.025	17	0.020	28	0.017	37	0.019	30	0.036	4	0.025	16	0.014	52
	구급	개소/㎡	0.001	0.000	33	0.000	33	0.002	17	0.000	33	0.000	33	0.000	33	0.002	12	0.000	33
문화	영화관	개소/천명	0.006	0.016	23	0.010	37	0.016	22	0.019	13	0.014	29	0.017	18	0.000	54	0.000	54
	도서관	개소/천명	0.031	0.016	104	0.031	52	0.016	103	0.019	95	0.014	115	0.035	40	0.064	14	0.034	43
	체육시설	개소/천명	0.714	0.630	87	0.659	80	0.742	65	0.560	105	0.544	107	0.657	81	0.639	85	0.494	118
정보통신	인터넷 활용 인구비율	%	26,939	30,967	38	26,188	63	26,226	62	23,195	92	18,993	117	21,952	100	20,469	110	21,068	106
	경제활동인구비율	%	63,407	67,035	40	64,923	57	64,903	58	62,976	71	59,712	103	59,183	107	57,054	121	65,863	51
경제산업	사업체수	개소		8,200,000	38	7,680,000	42		34	4,548,000	69	4,837,000	64	4,416,000	71		120	4,506,000	70
	총사자수	명	33,361,029		41	28,633,000	47	33,803,000	40	18,212,000	65	17,201,000	69	17,275,000	68		118	15,455,000	77
	제조업체수	개소	847,372	744,000	38	593,000	56	917,000	33	738,000	39	446,000	68	423,000	71	268,000	97	219,000	112
	제조업총사자수	명	9,799,307	5,651,000	47	3,689,000	65	7,462,000	40	6,385,000	44	3,510,000	67	3,805,000	64	2,003,000	84	628,000	126
	서비스업체수	개소	6,372,139	7,186,000	38	6,805,000	42	7,937,000	33	3,683,000	74	4,197,000	66	3,842,000	71	1,866,000	120	4,130,000	67
	서비스업총사자수	명	21,419,467	25,392,000	35	21,396,000	41	24,201,000	36	10,965,000	79	12,330,000	69	11,290,000	78	5,669,000	118	13,184,000	66
	재정자립도	%	21,126	19,200	56	20,500	52	14,700	87	18,600	60	12,400	107	10,100	122	11,600	112	25,500	35

주) 평균이하 항목은 음영처리

따라서, 충청남도에서는 균형발전사업의 모델을 제시할 필요성이 있으며, 사업선정절차에 대한 심도 있는 검토가 필요하다. 일례로, 내발적 발전으로의 정책방향 전환을 지역균형발전 정책에서 수용하기 위해서는 개별법에 의해 이루어지고 있는 기존의 관련정책을 통합하거나 체계화하고, 관련 정책이 상호 연계되는 시스템을 구축하는 것이 관건이다.

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. 지역경제활성화에 대한 사업추진의 필요성은 설문조사 및 면담결과를 통해 인지 하고 있으나, 실질적인 사업추진에 있어서는 시행상의 어려움으로 난색을 표했다. 지역경제활성화 부문이라 하더라도 국가지원 사업을 주어진 지침에 의거하여 추진하는 경우가 대부분이어서 지역발전을 위한 창의적인 계획수립 및 사업추진이 이루어지지 않고 있다.

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

■ 시·군의 프로그램·사업 발굴 및 선정 등에 있어서 기획능력 제고 및 다양한
관련자(기관)의 의견 수렴 / 개발계획 수립지침 마련

사업 추진 중에 나타나는 일련의 문제점들의 시발점은 개발계획이 충실하게 수립되지 못한

데서 그 원인을 찾을 수 있다. 사업추진 과정에서 나타나는 잦은 사업변경, 현안사업 중심의 추진, 시·군 재원투입 가능성 미고려로 인한 재원 미확보, 타당성 부족, 사전이행조치 미수행으로 한 사업지연, 사업관련자와의 미협의로 인한 민원 발생 등의 문제는 개발계획을 수립 과정에서 전반적으로 면밀한 검토가 이루어지지 않은 데서 기인한다.

시·군이 수립하는 개발계획의 구성은 일반적인 지역발전계획서의 구성 형태인 계획의 개요, 현황 및 여건, 비전과 전략, 개발사업계획으로 이루어져 있다. 지역균형발전 개발계획의 성격은 법정계획, 시·군의 발전을 위한 전략계획, 5년 단위의 중기 실행계획 성격을 갖는다.

- 법정계획 : 충청남도 균형발전 지원 조례에 의거하여 시·군의 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 발전잠재력을 극대화하기 위한 사업계획

계획의 성격상 개발계획 수립시 중점적으로 고려되어야 할 사항은 다음과 같다

- 5년 후 목표연도까지의 계획지표를 총괄 및 분야별 설정
- 사업선정을 위한 객관적인 기준의 제시와 계획수립 전담조직의 자체 학습 및 평가 실시
- 계획의 성격에 따라 시·군이 전략적으로 추진해야할 사업의 그룹화
- 중기 투자계획으로서 개발가용예산의 추산에 따른 실행성이 담보된 사업계획의 수립
- 사업추진 수행해야 할 사전이행조치 이행 여부 검토
- 주민, 관련자, 의회, 개별 T/F가 함께 공동협력하여 계획을 수립
- 특히, 내발적 발전과 관련성이 높은 사업계획에 참여하는 당사자(일명 지역혁신그룹)는 사업계획 수립 시 반드시 참여

2) 균형발전 사업 추진

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

2012년에 완료되는 53개 균형발전사업은 현재 연계 추진중인사업, 계획 중인 사업, 구상 중인 사업 등으로 구분할 수 있다. 하지만, 현안사업 위주로 추진된 사업의 대부분은 연계사업이나, 후속사업등이 구상되지 않고 있어 균형발전사업으로 인한 파급효과가 미흡하다. 이러한 사업의 대부분은 현안 위주의 사업이고, 인프라 등 기반시설 조성사업이며, 개별적인 단위사업이 해당된다.

지역균형발전사업과 연계된 사업이라 하더라도 균형발전사업 추진부서와 연계사업 추진부서가 서로 다르고, 긴밀한 협조가 이루어지지 않아, 총괄사업에 대한 시너지효과를 거양하기 어려운 단점이 있다.

사업의 시너지 효과를 제고하기 위해서는 사업간 연계·융복합화가 필요한 바, 특히 서비스 시설과 프로그램 간의 복합연계화를 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 위해

서는 기존에 추진하고 있는 지역의 일자리 창출과 고용확보 관련 정책 또는 사업들과 연계하거나 통합적으로 추진하는 노력이 수반되어야 한다. 특히, 향토자원을 활용한 지역산업 또는 농산업을 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 있으나, 금산군을 제외한 나머지 시·군은 국가에서 지원하는 사업을 단순히 집행하는 정도에 그치고 있다.

농림수산업 부문에서는 서천군은 수산물 관련 저장, 가공시설 보급에 그치고 있고, 대부분의 시·군에서 재래시장 활성화를 위한 시설물 지원에 국한되고 있다. 금산군의 경우, 인삼·약초 분야에 있어서 인삼·약초산업 클러스터를 형성하기 위하여 연구-생산-가공-체험-홍보-마케팅

등 다분야에 걸친 사업을 복합적으로 연계하여 진행하고 있다. 더불어서 주요 시설물을 분산 배치하지 않고, 인삼약초시장을 중심으로 입지시킴으로써 공간적으로 집중하기 위한 기반을 마련하였다.

금산군에서 사업 추진과정에서 겪는 애로사항의 하나는 인삼·약초산업 클러스터를 육성하기 위하여 중앙정부의 예산지원 획득 노력을 경주하지만, 중앙부처는 부처별 기능과 업무에 적합한 분야만을 지원함에 따라 선도적으로 진행하는 세부분야에 대한 지원이 미흡하고, 금산군은 향후 이에 대한 관리·운영 방향 설정과 재원확보에 고심하고 있다. 인삼·약초산업 클러스터 조성을 위해서 기존의 중앙부처에서 추진하는 사업의 대부분은 생산, 가공, 체험, 홍보, 마케팅 등이며, 대표적인 관련부처는 농림수산물식품부, 문화체육관광부, 지식경제부, 기획재정부이다. 신생분야로서 중앙부처의 지원이 적은 연구 분야는 지식경제부에서 지원하는 것이 유일하며, 지식경제부는 사업기간 5년 내에 연구소의 건립과 장비·기기만을 지원한다. 인삼·약초산업 클러스터 형성에 장기간이 소요되고, 지속가능성을 담보하기 위해서는 연구기능의 강화와 지속적인 투자가 이루어져야 함에도 불구하고, 현실은 건물건립에 약 3년이 소요되고, 연구관련 장비 지원에 약 2년이 소요된다. 즉, 연구소를 운영하기 위한 체제의 정비, 연구방향 설정 등 관련 기반 구축과 동시에 중앙부처의 지원은 마감을 하게 되고, 모든 행·재정적 지원은 지방자치단체가 떠안게 된다. 여기서 발생하는 문제점이 지방자치단체의 연구소는 연구기능을 수행함에도 불구하고, 교육과학기술부에서 연구기관으로 인정하지 않는 제도적 한계로 인하여 연구의 제안단계에서부터 자격요건의 미충족으로 인하여 대규모 연구사업에 참여조차 하기 어려운 실정이다. 즉, 연구소 단독으로 연구 제안 및 연구수행에 상당히 제한적이다.

더불어서, 지식경제부의 지원이 마감된 이후에 관연구소의 관리운영에 소요되는 연간 약 15억원 상당의 재원이 금산군의 재정 압박을 가중시키고 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

■ 도비지원사업의 실효성 제고를 위한 유연적 지원

충남의 지역균형발전사업은 광특사업과 도비사업으로 나뉘며, 도비사업은 제약요인이 상대적으로 적기 때문에 그 재원의 투입의 목적에 따라서 효과성을 배가할 수 있는 장점이 있다.

현재의 도비사업의 특징은 H/W 구축을 위한 지역개발사업을 보완하는 경우가 가장 많으며, 국가지원이 가능한 사업임에도 불구하고 도비로 지원하는 경우가 있으며, 마스터플랜 없이 시장·군수의 현안사업 위주로 추진하는 등의 문제점이 나타나고 있다.

해당지역에서 꼭 필요한 선도·전략사업이나 중앙정부의 지원조건을 충족하지 못한 경우, 균형발전 사업비(도 보통세에 의한 도비사업)를 투자하여 조건을 구비함으로써 국비지원 조건을 충족시켜 사업추진을 원활하게 진행하고 있다.

이러한 도비사업은 사업추진 과정에서의 가변적인 상황에 효과적으로 대응하여 사업추진의 원활화, 지속화를 도모할 수 있으므로, 도비 보조사업의 투입방식을 유연하게 할 수 있도록 하는 조치가 필요하다.

- 도비사업 미지원 대상 : 국가지원가능사업, 현안위주의 사업
- 도비사업 지원대상 : 국가미지원사업으로 그 효과를 배가할 수 있는 사업, 도비사업으로 국가재원의 획득이 가능한 사업 등

3) 효율적 사업 추진을 위한 추진체계

■ 사업추진을 위한 효율적인 추진체계 구축 및 운영

시·군의 추진과정상 다단계제를 거치게 되고, 여러 부서가 관여하게 됨에 따라 전담부서에서 실질적인 총괄·조정 기능을 부여하여 진행과정에서 부서간 유기적인 협조·협의를 이루어져야 사업이 원활하게 추진될 수 있다.

충청남도는 균형발전담당관 균형개발담당에서 이러한 모든 업무를 총괄하고 있지만, 사업을 직접 시행하는 시·군은 사업의 관리 및 조정, 의견수렴절차가 원활하게 이루어지지 않고 있다. 이러한 전담조직의 역할 미수행으로 인하여 공사의 지연, 잦은 사업변경으로 나타나고 있다.

추진체계의 개선은 장소기반의 통합적 발전전략이 반드시 전제되어야 하는 바, 부문(부서)별 개별 추진에 의한 의사소통의 비원활성, 목표지향점에 있어서의 비통일성, 형식적 업무처리에 대한 반성으로부터 출발해야 한다. 일정 규모의 공간을 대상으로 하여 산업·경제, 주거, 문화, 복지, 환경, 관광은 물론, 이를 지원하는 S/W까지 모든 영역이 동시다발적으로 이루어지는 경우 통일성과 효율성을 기할 수 있도록 추진체계가 구축운영되어야 한다.

이러한 제반 문제점을 극복하기 위해서는 일체성과 지속성을 갖는 통합적인 추진체계의 구축이 필요한 바, 별도의 추진조직을 구성하여 운영하는 것이 가장 바람직하며, 시·군의 사정에 따라서 기획기능을 담당하는 기획(정책)담당과의 긴밀한 협조가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 대부분의 시·군의 기획담당에서는 시·군정 기획·조정, 중장기 계획업무, 시·군정 정책 및 현안업무, 성과관리 업무, 중점관리 업무, 공약사업 관리 업무를 추진하고 있다. 시·군에 따라서는 시·군정상 중점적으로 추진하는 중점사업에 대해서는 별도의 조직을 설치하여 추진하므로, 이러한 별도 조직에서 추진하는 방안도 검토할 필요가 있다.

내발적 발전방식에 의해 지역균형발전사업이 추진되는 경우, 농림수산부서, 기술센터, 지역경제, 관광 관련부서 등으로 참여부서의 폭이 확대되고, 더불어서 민간의 이해관계자(단체)와의 긴밀한 협조가 요구된다. 내발적 발전에 의한 지역순환경제체계 구축을 위한 기능적 차원의 연계성을 고려할 경우, 자율적인 거버넌스 체계를 구성·운영할 필요성은 더욱 높다. 서구의 경우, 종합적인 지역발전시책을 추진하더라도, 지역경제·산업발전만을 전략적으로 추진하는 전담기구를 설치·운영하고 있는 바, 지역균형발전 지원사업을 추진하는 시·군에서는 관련 부문을 통합하여 사업의 시너지 효과를 창출하고 지역경제 활성화를 도모하는 방향으로 추진체계의 개선이 이루어져야 한다.

■ 평가 및 모니터링체계 구축

충청남도는 충청남도 지역균형발전 지원 조례」 제5조 제3항에 의거하여 추진실적을 평가하고 있으며, 주요 평가내용은 추진상황, 예산집행 실적 등이다. 모니터링은 사업의 전략적 관리에 초점을 맞추고, 사업 수행의 효율적 방법의 채택, 파트너십의 활용이 전제되어야 하고,

평가는 지역여건에 맞는 평가기준 마련, 정량적 평가와 함께 정성적 평가 병행, 사업 수행시의 적절한 수준의 리스크 고려하여 평가 보상제도의 활용으로 이어져야한다. 현재 충청남도에서의 평가는 엄밀하게 말하면 점점이라고 할 수 있다. 따라서, 균형발전정책의 추진과정에 투자의 효율성과 지역의 책임성을 유도하기 위해서는 평가체계 및 기능의 강화가 필요하다.

이러한 평가체계와 기능의 강화는 후속으로 지역특성, 지역발전도 등을 고려한 차등지원의 형태로 나타나 투자의 효율성을 제고할 수 있게 된다. 평가방식의 개선에 있어서는 균형발전 사업에 대한 평가 지침 및 매뉴얼을 작성하여 수행할 필요가 있다.

충청남도 균형발전담당관에서 평가지표, 평가방식, 평가자료, 평가조직의 구성 및 운영 등에 관한 상세한 지침을 개발하고, 평가지침은 충청남도의 관련 부서 및 시·군의 의견을 들어 공동으로 작성하여야 한다. 평가지표를 산출(output) 중심에서 결과(outcome)중심으로, 과정(process) 중심에서 성과(performance) 중심으로 개편하여야 한다.

평가방식은 지역균형발전사업이 포괄보조의 성격을 가지므로 그 성격에 부응하여 2원화함으로써 공정성과 객관성을 확보하여야 한다.

- 1차 평가 : 시·군별 자체평가로서 균형발전담당관이 평가 매뉴얼을 개발하고, 각 시·군별로 평가위원회를 구성하여 자체 평가를 실시한다. 현재는 1차 평가를 실시하고 있지만, 시·군에서 평가위원회를 구성하여 자체평가를 실시하지 않고 있다.
- 2차 평가 : 상위평가(메타평가)로서 균형발전담당관에서 외부 전문가로 총괄평가위원회를 구성하여 자체평가의 평가과정과 결과에 대해 2차 평가를 실시한다. 더불어서 외부평가시 균형발전위원회를 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 현재는 균형발전담당관에서 자체평가를 실시하고 있고, 외부 평가를 실시하지 않고 있다.

자율성에 상응하는 책임성을 도모하기 위해서 평가에 의한 결과를 반영하기 위한 환류체계를 강화할 필요성이 있다. 이러한 평가결과는 시·군 입장에서는 인센티브와 패널티로 귀결이 된다. 현재 균형발전사업은 포괄보조형태로 지원되며, 한도 내에서 시·군에게 자유롭게 사업선택권과 사업추진권을 부여하고 있다. 평가결과의 정책환류를 강화하는 방안으로 평가결과에 따른 예산지원의 차등화를 위해 사업예산 범위내에서 평가결과에 따라 익년도 지원예산의 조정에 반영하는 방안이 검토될 수 있다.²¹⁾ 또한 평가결과에 따라 개별사업의 확대·축소·폐지 등의 후속조치를 시행하여야 하며, 연속 평가결과가 하위인 사업에 대해서는 사업을 폐지함으로써

써 시군의 사업진행에 대한 책임성을 강화할 필요성이 있다. 이러한 평가결과에 따른 환류체계는 시·군 및 도의회와의 긴밀한 협의가 전제되어야 하고, 이를 수행하겠다는 충청남도 및 시·군간의 공동승인절차도 경우에 따라서는 고려할 수 있다.

■ 진단 및 컨설팅 기능의 강화 / 연구전담팀 및 자문단 운영

시군의 사업 위주의 관리방식에서 탈피하여, 정책진단과 컨설팅 기능을 대폭 강화할 필요성이 있다. 현재, 충청남도에서는 정책진단과 컨설팅기능이 부재한 실정이다. 시·군에서 부족한 기획기능을 보완하고, 사업의 실질적 성공을 위한 정보제공·교육·컨설팅에 대한 지원을 최우선적으로 실시하여야 한다. 시·군에서 사업의 기획 및 추진시 애로사항이라고 할 수 있는 부문이 중앙정부의 정책동향에 대한 대응과, 전문영역에서의 문제해결이다.

이를 극복하기 위해서는 관련 중앙부처 공무원과의 긴밀한 연계가 필요하고, 가능하면 중앙으로부터 컨설팅 서비스를 제공하는 것이 효과적이다. 더불어서, 충남발전연구원에서 전문컨설팅 풀(pool)을 구성하고, 상시적·체계적인 컨설팅을 수행하는 방안을 고려할 수 있다.

또한, 현재 충청남도 균형발전위원회가 설치되어 있는 바, 사업자문위원회를 균형발전위원회 아래 자문을 위한 소위원회나 사전 평가를 위한 소위원회 형식으로 둘 수도 있고, 시·군은 별도의 「사업자문위원회」를 설치할 수도 있다. 현재, 충청남도의 균형발전 지원조례에는 이와 같은 내용이 없는 반면, 충청북도에는 이에 대한 대안을 명시하고 있다.

- 「사업자문위원회」를 설치하는 경우에는 다각적인 관점에서 사업 재평가를 실시하고 향후의 추진방향을 결정하여야 한다. 이러한 사업 재평가 시스템은 한정된 재원아래 경비 절감과 지출 효율성을 제고함과 동시에 주민이 보다 필요로 하는 사업을 효과적으로 전개해나가기 위해 적극적으로 도입할 필요성이 있다.
- 「사업자문위원회」의 구성과 기능에 대해서는 향후 선진사례를 벤치마킹하여 시·군 또는 충청남도의 재량에 의해 구성토록 하되, 계획 전반에 대한 전문가(Generalist)와 개별사업에 대해서 정통한 전문가(Specialist)로 구성하고, 필요시 의회의 의원이나 주민대표가 참여하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 균형발전계획에 대한 이해가 높고, 지역의 현실을 깊게 아는 전문가가 참여하여야 위원회의 기능을 제고할 수 있다.

21) 중앙부처의 경우 평가결과에 따라 10% 범위 내에서 예산조정이 이루어지고 있다.

제4장 충남 지역균형발전정책 개선방안

1. 기본방향

1) 통합적 균형과 역동적 균형발전간의 균형

■ 지역균형 개념의 변화

지역균형의 사전적 의미는 “지역간 사회경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지” 하는 것이었다. 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 있다(김용웅, 2005).

참여정부에서부터 우리나라의 지역균형발전정책의 기조도 이 같은 최근의 국제적 추세와 크게 다르지 않다. 이 때의 지역균형은 ‘모든 지역의 발전수준을 균등하게 만든다는 의미가 아니고, 모든 지역의 고유의 잠재력과 내부적 발전역량을 키워 개성적 경쟁력을 갖도록 하는 것’을 의미한다.

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 있다(성경룡 외, 2004, 13-14).

■ 통합적 균형과 역동적 균형

균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분할 수 있다(국가균형발전위원회, 2004, 25-26; 성경룡 외, 2005, 60-61.) 통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략이다. 과거와 같은 불균형 발전전략 하에서 낙후지역은 계속해서 낙후된 상태로 남아있을 수밖에 없다. 이러한 의미에서 현재의 낙후지역은 기존 경제발전모델의 희생지역이라 할 수 있다. 이러한 통합적 균형발전 전략은 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것이다. 이는 가치의 이전, 결과의 균등을 추구한다.

역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정이다. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에 따른 결과의 차등을 인정한다. 이것은 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하는 것이다.

역동적 균형발전에 따른 결과의 차이에 의해 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로 통합적 균형개념에 의해 보완되어야 할 필요가 있다. 다시 말해서 역동적 균형과 통합적 균형 사이에 균형이 필요한 것이다.

2) 역동적 균형을 위한 내발적 발전전략의 추진

(1) 내발적 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 있다. 최근까지 물리적 투자로 인하여 산업 낙후지역에도 어느 정도 하부기반시설의 투자가 이루어졌으나 여전히 산업 낙후 현상은 지속되고 있다(박경·강현수, 93).

이를 위해 지방자치단체들이 자기 지역의 발전을 위해 지역혁신역량을 강화하고 내발적 발전전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 지원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부의존적 발전을 추구해왔다(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 된다.

충남의 많은 시군지역에 있어서는 현재까지도 북부권에서와 같이 외부로부터 기업을 끌어들이 지역을 활성화 하는 성장 모델을 그대로 답습하려는 경향이 있다. 다시 말해서 충남의 많은 시군이 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 것이다(송두범, 2010). 그러나 이 같은 지역발전 전략은 외생적 자본기업을 끌어들이기도 어렵고, 설사 성사된다고 하더라도 환경 및 지역공동체 파괴로 이어져 시군의 정체성을 상실하는 결과로 이어질 수 있다.

따라서 개별 지방자치단체의 자립의지와 혁신역량을 강화하여 스스로 일어설 수 있도록 하는 내발적 지역발전전략을 채택해야 한다. 다만, 참여정부에서도 내발적 발전전략을 기본이념으로 국가균형발전전략을 추진하였지만, 내발적 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 한다.

(2) 내발적 발전론의 내용과 선진국의 동향

■ 내발적 발전론

내발적 발전(endogenous development)이란 말은 1970년대 중반 이후 UN에 있어서 개발도상국의 대안적 개발을 모색하는 가운데서 태동하였다. 내발적 발전론은 단순한 기술적 처방전

이 아니라, 소득수준을 향상시키면 빈곤으로부터 해방되어 지역 격차의 시정이 가능하다고 하는 서구적 근대화·공업화의 획일적 개발 논리에 대항하여, 주민참가와 지역자원 활용을 축으로 토착적이고 인간 중심적인 발전을 목표로 하는 사상으로서 등장하였다. 이런 점에서 내발적 발전론은 인간적 발전론, 복지지향적 발전론의 이념 지향성을 지니고 있다(박경, 2008, 102).

내발적 발전론에 있어서 지역을 바라보는 관점에 대해서는 村剛治郎의 논의를 바탕으로 보면 다음과 같다(中村剛治郎, 2004, 51; 박경, 2008, 103)

- “...지역이라는 것은 사람들의 생활의 장소이며, 비경제적 가치(요소)와 경제적 가치(요소)가 만나 결합되는 장소이다. 그러므로 지역경제란 비경제적 가치와 경제적 가치가 결합하여 있는 독자적인 복합적인 경제이며, 시장경제의 논리로만 말할 수 없는 지역의 자율성, 복합성, 다양성을 가진다...따라서 현대의 지역정책은 지역경제의 발전을 목표로 하는 입장에서 서 있더라도 종래와 같이 경제적 목표만을 내걸어 지역의 비경제적 요소를 희생해서라도 경제성장을 목표로 하는 것이 아니라, 지역을 지역답게 하는 비경제적 가치를 중시하여 지역의 개성이나 자율, 지역사회·문화·환경·정치의 발전을 목표로 하면서, 경제적 가치도 실현되는 독자적인 정치·경제 시스템을 어떻게 조직하는가 하는 관점에 서는 것이 중요하다.”

일본의 미야모토 겐이치(宮本憲一)는 내발적 발전을 주체와 목적, 그리고 방법의 3가지 측면에서 고찰하고 있는데, 내발적 발전은 지역과 주민 스스로의 창의와 노력을 바탕으로 하고(주체), 경제발전뿐만 아니라 환경, 교육, 복지, 문화, 그리고 주민의 인권 확립을 추구하는 종합적 발전론이며(목적), 지역내 부가가치 순환과 산업연관을 도모하는 산업진흥 전략(방법)이라고 하며, 구체적으로 다음과 같이 정의한다.

- ① 지역의 상업·문화를 토대로, 지역내 시장을 주 대상으로, 지역의 주민이 학습하고, 계획·경영할 것, ② 환경을 고려하는 개발 아래 어메니타·복지·문화 향상을 중심 목적으로 하고 지역주민의 인권 확립을 꾀하는 종합성을 가질 것, ③ 지역내 산업연관을 중시하며 지역산업의 다각화와 부가가치의 지역내 귀속을 도모할 것, ④ 주민참가 제도를 만들어 지자체가 자본이나 토지이용을 규제할 수 있도록 자치권을 확보할 것(宮本憲一, 1989; 다나코 도시후미, 2002, 8-9; 박경, 2008, 104).

OECD(1992) 및 Giachino Garofoli ed.(1992)는 내발적 발전의 성공조건으로서 다음과 같이 제시하였다.

① 지역자원의 활용, ② 산업 다변화, ③ 토착기업가(entrepreneurship) 육성, ④ 지역내 주체간의 파트너십, ⑤ 사회경제적 변환능력(외부도전에 대한 응전)과 혁신능력, ⑥ 사회적 학습의 증진, ⑦ 지역내 협력을 촉진하고 외부자본을 통제할 수 있는 규제 제도 및 기구의 발달을 들고 있다(박경, 2008, 104).

특히 경제적 관점에서 볼 때 내발적 발전이란 지역내 산업연관에 의한 지역내 경제순환을 추구하는 것이다. 지역내 경영 주체의 네트워크화는 지역내 산업 연관을 제구축하여 지역내 경제순환을 만드는 것으로 지역내 재투자력을 증폭시키기 위한 요체이다(田知弘, 2005, 172; 박경, 2008, 104).

■ 선진국의 동향

최근 선진국의 낙후지역 활성화를 위한 전략은 지역의 내발적 역량과 외부적 지원을 적절히 조화시켜 산업, 관광, 문화, 환경, 생태 등의 부문에서 새로운 발전 계기를 마련하고자 한다. 외부지원은 지속 가능한 일자리의 창출과 유지를 위한 생산적 투자, 산업구조의 원활한 조정, 물리적·사회적 인프라 투자, 지역경제활동의 다변화 등에 사용된다(강현수, 2007, 430-431).

선진국의 낙후지역 정책방향은 지역의 혁신잠재력을 높이는 방향에 초점을 맞추고, 이를 위해 중앙정부와 지방정부, 그리고 민간부문의 협력을 증진하는 방향으로 나아가고 있다. 물론 낙후지역 발전에 전통적인 경제활동과 보조금 지급 등의 전통적 정부개입이 필요하기도 하다.

(3) 내발적 발전의 하위 전략

■ 경쟁력 강화

농어촌지역이 대부분인 낙후지역의 발전을 위해 가장 중요한 요소가 지역의 일자리와 소득

창출에 있다. 지방의 발전은 일자리와 소득이 창출되지 않고는 불가능하기 때문이다. 이 같은 이유에서 균형발전정책의 기초가 생활환경 개선을 위한 물적 인프라 투자보다 지역의 경쟁력과 자생력을 강화시키기 위한 부가가치 창출을 중심이 되어야 한다.

〈표 27〉 새로운 농촌발전 패러다임

구분	과거의 접근방법	새로운 접근방법
목 표	평준화, 농가소득, 농가 경쟁력	농촌지역의 경쟁력, 지역자산의 가치현실화, 미활용자원의 개발(재발견)
핵심 대상부문	농업	농촌지역 경제를 구성하는 다양한 산업부문(예: 농촌관광, 제조업, 정보통신산업 등)
주요 수단	(단위사업별) 보조금	(통합적) 투자
핵심 관계자	중앙정부, 농업인	모든 수준의 정부(초국가, 국가, 지역, 지방, 다양한 지방의 이해관계자(공공부문, 민간부문, NGO))

자료: OECD, 2006, p.15.

■ 특성화 발전

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

■ 혁신역량 강화

농산어촌의 수동적, 의존적 발전이 아니라 자립적 발전이 가능하도록 낙후지역의 혁신역량을 강화해야 한다. 이는 낙후지역의 발전이 외부의 자원에 종속되는 것이 아니라 내부의 자원

을 활용하고 역량을 결집함으로써 자립적으로 발전할 수 있는 새로운 지역발전 시스템의 구축을 의미한다.

■ 산업간 융·복합

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

■ 도·농간 상생

도농간 상생전략은 도시와 대표적인 낙후지역인 농촌이 필요로 하는 것을 상호 보완함으로써 낙후지역의 발전을 도모하는 전략이다. 대표적으로 5도2촌은 현대인의 라이프스타일 변화에 기반하고 있다. 주일 근무제가 본격 시행됨에 따라 도시, 농촌 두 장소의 거주(two place living)의 증가, 농촌체류 및 반거주의 증가 등 도시민의 라이프스타일이 질적, 양적으로 변화하고 있기 때문이다.

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 매력이 증가하고 있다.

2. 균형발전 정책의 추진전략

1) 지역의 자구적 노력과 경쟁력을 중시

현재의 낙후지역 발전정책은 형평성을 근간으로 하고 있지만, 중앙정부의 광역 경제권 중심의 정책추진에서 어중간한 위치에서 추진되고 있다. 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 있다. 중앙정부의 정책이 해당 지역 내의 저발전 지역을 지원하기 위한 ‘권역의 최소기준’ (local minimum)을 달성하기 위한 차원의 정책을 추진하고 있지도 않다.

새로운 낙후지역의 발전은 지역의 ‘자구적인 노력’ 과 ‘지역간의 경쟁’ 이 보다 중시되는 방향에서 추진되어야 하며, “자립적 경쟁” (autonomous competitiveness)을 기조로 하는 새로운 낙후지역발전에서는 지역은 낙후지역 발전정책의 수동적 수혜자가 아니라 능동적인 정책의 주도자의 지위를 차지하여야 한다.

2) 지자체 주도의 내발적 발전과 성장 추구

정책기획, 사업개발, 사업대상지 지정, 재원지원, 사용용도, 정책평가 등 모든 것을 중앙정부에서 원격적으로 컨트롤하는 과거의 접근에서 탈피하여, 그동안 국가 주도의 정책추진은 지역의 세부적인 특성에 대한 고려부족 등으로 모든 지역에 일률적인 인프라 위주의 시책을 추진하다 보니 정책의 실효성, 효과 등이 저하되는 문제가 노출되고 있다.

중앙정부와 충청남도도는 낙후지역의 발전을 위한 밑그림 및 정책 세팅, 인프라 제공 등의 제한된 역할을 통해 시군주도의 내발적 성장과 발전을 도와주는 보조자, 지원자, 촉진자의 역할을 수행하였다. 전 세계 낙후지역의 발전정책이 내발적 발전의 주요 요소인 경쟁력 있는 지역의 특화자원의 상품화를 통한 부가가치 창출 및 소득증대, 인구유지 및 유입을 통한 활력의 제고로 이동을 고려하여 지역 자원의 상품화에 주력하고 있다.

따라서, 시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융복합 상

품화, 지역의 특화발전을 도모하여야 한다.

유럽이나, 일본 등의 낙후지역의 발전에서와 같이 지역발전을 위한 지역의 헌신적이고 열정적인 리더를 중심으로 다양한 형태의 주체간 협력, 파트너십 및 거버넌스를 낙후지역의 발전에 활용하여야 한다. 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 제공하여야 한다. 지자체가 중심이 되어 지역의 사회적 경제 활성화의 관점에서 지역주민과 지자체의 협력에 의한 일자리 및 소득 창출 등 활성화

3) 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 발생하고 있다. 낙후지역의 발전추세도 지역발전 정책의 추세와 같이 그 동안의 관행인 행정구역 단위(administration unit)를 벗어나 기능지역 단위(functional unit)의 발전을 추구하는 추세로 나아가고 있다. 행정구역 단위를 벗어나 기능지역 단위의 발전을 추구하는 보다 구체적인 이유는 ‘규모의 경제,’ ‘범위의 경제,’ ‘크기의 경제’ 때문이다.(오은주김현호, 2008)

동일하거나 유사한 여건과 자원을 지니고 있거나 공동의 지역발전의 이해와 목적을 지니고 있는 복수 지역간의 공동발전을 도모하여 투자의 효율성을 극대화하고 지역발전 성과창출을 향상할 수 있다.

4) 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 도모

내발적 발전의 토대가 되는 지역의 자원측면에서 볼 때, 낙후지역 지자체는 다양한 특성을 보유하고 있다. 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 가능하다. 1, 2기 신활력 사업의 경우, 1차 산업의 상품화, 1차 산업의 관광

및 체험 활성화, 향토 및 지역특화산업을 통한 발전으로 유형화가 가능하다. 세부적으로는 농·특산물을 위주로 한 향토자원의 개발, 지역 문화관광, 산업 및 인재육성, 지역 이미지 개발, 해양 수산자원 개발 등으로 나눌 수 있다.

하나 혹은 둘 이상의 지역은 지역이 지니고 있는 경쟁력 있는 특성에 기반해서 다양한 유형의 특화발전을 추구하고 중앙 및 시도는 이에 적합한 발전을 지원한다.

〈표 28〉 충청남도 지역균형발전 추진전략

구 분	주요 내용	비 고
자구적 노력과 경쟁력 중시	- 자립적 경쟁을 근간으로 지역의 노력과 경쟁발전의 접근으로 정책을 추진	균형 보다 경쟁 중시
지역 주도의 내발적 발전 추구	- 국가는 지원자, 촉진자의 역할을 담당하며, 지역은 내발적 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

〈표 29〉 충청남도 지역균형발전 정책 개선방향

구분	제1기 충남 지역균형발전정책 (2008~2012)	제2기 충남 지역균형발전정책 (2013~2017)
정 책 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
기 본 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"> ◦ 지역의 자립성과 지속성 강화 ◦ 지역마다 경쟁력 있는 특성화 발전 ◦ 협력·제휴에 의한 지역간 공동발전
대 상 지역	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역(평균미만) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 낙후지역 - 지원 시·군 수의 변경은 집행부, 의회, 시·군의 합의 필요
대 상 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
정 책 연계	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 국가지원 균형발전사업 등과의 연계 미 고려 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 추진사업의 단계적 진화 및 지속화를 위해 국가지원 균형발전사업 등과 연계
정 책 효과	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 영의 합(Zero-sum)적 지역간 균등발전 ◦ 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)

* 낙후지역 선정 기준 사례

- 신활력·성장촉진지역·개발촉진지구 : 하위 30%
- WTO : 전국 평균 가구소득의 85% 이하, 실업률 110%이상
- 일본 : 인구감소율 20-25%이상이고, 65세 노령인구 비율 16-24%이상
- 유럽 Object1(낙후지역발전촉진지역) : EU 평균 1인당 GDP 75%이하, 인구밀도 8인/km² 이하
- 유럽 Object2(산업쇠퇴지역 구조전환지역) : EU 평균 실업률 이하
- 오지지역 : 전국 면지역 평균 이하

3. 지역균형발전 사업 모형

1) 정책적 개선 방향 / 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 예상되고 있다. 이에 따라 인구감소시대의 지역의 미래상을 그리고, 인구 감소를 극복하기 위한 전략적 지역 활성화정책 방향을 모색하고 있다.

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 시군은 모두 감소할 것으로 전망된다(김정연 외, 2009, 196). 이에 따라 대부분의 시군에서는 인구감소에 의해 지역수요가 감소하여 고차 서비스 기능의 소멸과 지역경제의 정체가 심화되고, 경제활동가능연령층 감소에 의한 경제성장률이 저하되며, 사회인프라생활기반 붕괴에 의한 편리성이 저하될 것으로 예상할 수 있다. 여기에다 경제활동의 글로벌화, 서비스 경제화, 정보화의 진전은 대도시권으로의 인구산업을 더욱 집중시켜 발전지역과 쇠퇴지역으로 전국토의 양극화가 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있다. 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(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 것이다.

(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 추진 하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다. 농촌중심지의 재래시장·5일시장과 중심상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌도시와 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 있다.

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 있다.

충남지역에 있어서도 지역정주생활권의 중심지 위계(중소도시-읍·면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 공공시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립토록 한다.

생활권 계층 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영하며, 기왕에 도입된 농어촌 서비스기준(RSS)의 운영을 위해서라도 혁신적인 서비스 전달체계의 개발뿐만 아니라, 이를 효과적·효율적으로 달성할 수 있도록 중심지 위계별 서비스 공급방안이 구축되어야 한다.

〈표 30〉 독일의 중심지 위계별 생활서비스 배치 기준(바이에른주의 예)

구 분			소규모 중심지	하위 중심지	중위 중심지	상위 중심지
중심성 판별 기준	소매중심성	소매업매출액(백만 유로)	10	25	100	350
	고용중심성	사회보험가입의무 근로자수	850	2,000	6,500	21,000
		사회보험가입의무 통근자수	500	1,200	4,000	12,000
서비스 시설	일반서비스	우체국 또는 취급소	1	1	1	1
		금융기관	1	1	1	1
	보건·의료	의사, 일반의	1	1	1	1
		치과의	1	1	1	1
		지역의(일반의 제외)	1	1	1	1
		약국	1	1	1	1
		병원 보급단계 II, III, 또는 IV			1	1
		병원 보급단계 III 또는 IV				1
	사회서비스	앰블런스 서비스 시설	1	1	1	1
		노령자보호원		1	1	1
	교육	초등학교	1	1	1	1
		중학교		1	1	1
		성인교육 시설			1	1
		실업학교			1	1
		인문계고등학교			1	1
		직업학교			1	1
		고등교육기관				1
	공공 교통	정류소(1일 3차례 왕복)	1	1	1	1
		철도역(주요역)		1	1	1
		승차권 판매하는 철도역			1	1
		장거리철도역 연결			1	1
	관청 법원	행정타운	1			
		경찰지소, 경찰서		1	1	1
		군행정관청			1	1
		법원지소 또는 지원			1	1
		세무서			1	1
		노동사무소			1	1
		주법원				1

■ 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합·연계화

중심지 위계(중소도시-읍면소재지-마을권-마을)에 따라 적합한 시설의 종류, 수, 규모, 입지장소, 서비스의 공간범위를 결정하고, 서비스 전달체계를 확립한다. 생활권 위계 및 이용인구를 감안하여 운영이 가능한 시설의 규모와 기능을 설정하여 배치하되, 서비스의 다양성과 접근성을 확대해 가는 방식으로 운영한다.

마을단위 기존시설들을 최대한 복합기능화한다.

- 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 복합연계된 농촌공공서비스 거점을 형성하고, 마을을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율을 증대한다.

- 읍면단위에 있는 공공서비스들을 상호 연계하거나 일정 장소에서 복합화 하고, 서비스는 차량을 이용하여 찾아가는 방식으로 공급

스마트(Smart)한 농어촌 커뮤니티 시설 확충 사업을 추진한다.

- 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 공동이용공간시설을 조성하되, 하나의 공간시설도 필요에 따라 다른 용도로 가변적으로 변화시켜 이용
- 도농교류가 이루어지는 농어촌마을의 경우는 공동이용 공간과 시설을 설치할 경우, 농촌 주민뿐만 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 읍면소재지와 마을들 간 접근성을 개선하는 방안을 마련한다.

교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복

지를 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, 효과가 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 활발하다. 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 통합 국토의 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 역할분담체계를 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.

국가균형전특별법(제39조 제2항)은 “정부는 2 이상의 지방자치단체 관할구역에 효과가 미치는 사업을 당해 지자체가 공동으로 추진하는 경우에 해당사업에 소요되는 경비를 예산 편성 시 우선적으로 반영할 수 있다” 는 내용을 담고 있다.

기초생활권발전계획에서는 시·군간, 광역경제권발전사업에서는 광역·시·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 선정하여야 한다. 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 육성이 관건이다. 지자체간 협력사업은 참여 지자체의 필요를 바탕으로, 참여주체들이 지역간 협력을 통해 해결될 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 역할분담이 이루어져야 한다. 협력사업에 참여하는 지자체간의 과열경쟁 요인을 배제하기 위해서는 파트너십 구축이 필요하며, 지역 특성을 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.

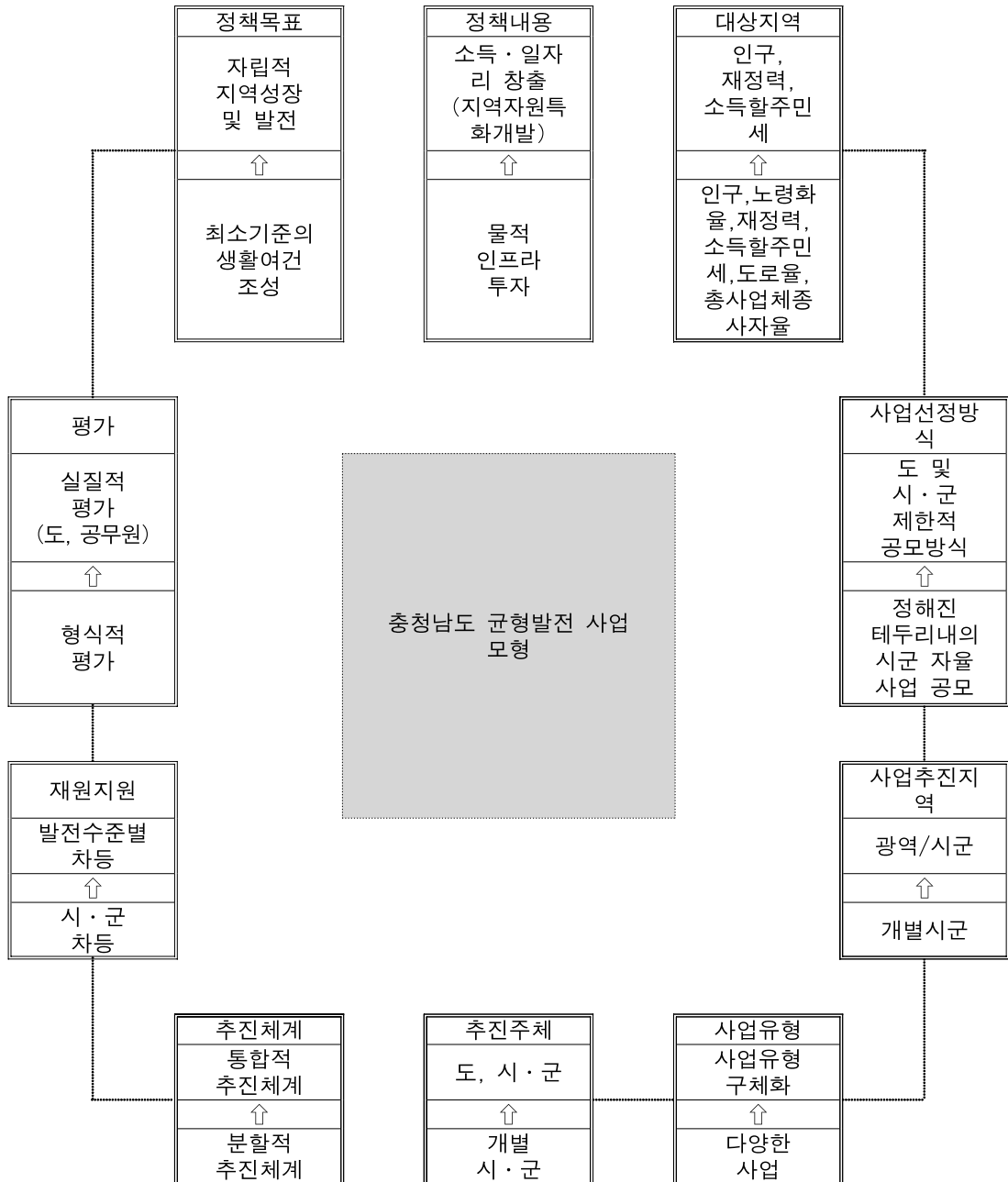
협력성과의 가시화 및 공유가 활성화되어야 한다. 지역간 공동사업으로 얻게 되는 세외수입, 예산절감, 중복투자 방지 등 편익의 가시화는 발의 단계에서부터 지자체장은 물론 담당 실무진을 설득하는데 중요한 수단이 될 수 있다. 그리고, 협력의 성과를 주민들에게 알리고 이를 실제로 느끼게 하는 것은 차후의 다른 협력사업 추진에 긍정적인 역할을 하게 될 수 있다.

지역간 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화토록 한다. 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 전인할 총괄 기획·조정기능의 강화가 필요하다. 지속 가능한 지역의 재생과 균형발전을 위해서는 주민 참여를 기반으로 이해관계자들이 적극적으로 참여하는 거버넌스체계의 구축이 필요하다.

2) 충남 지역균형발전 사업 모형



4. 제도적 개선방안

1) 충남 균형발전정책 대상지역의 조정

2007년 당시 균형발전 대상지역을 선정하면서, 흥성과 예산이 누락되었으며, 이러한 연유는 시행규칙 3조2항과 관련하여 성장거점지역 개발에 따른 연계지역이라는 예외규정에 근거한다. 시행규칙 제3조(지원대상지역 선정기준)에서 정한 6개 지표에 의한 표준화 점수 산출시 평균 이하 시군에는 흥성, 예산이 포함되나, 시행규칙 제3조 2항의 “성장거점사업이 확정되어 추진되고 있는 시·군은 지원대상지역에서 제외할 수 있다”라는 조항에 의거하여 흥성, 예산 제외되었다.

최근 10년간 연평균 인구증가율, 노령화지수, 총사업체종사자비율, 시·군재정력지수, 최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균, 도로율 등의 6개 지표를 대상으로 종합적인 발전수준을 측정할 경우, 이 지표체계가 갖는 특성상 지원대상지역의 변동이 발생할 소지가 적음

〈표 31〉 낙후지역 선정지표 및 측정방법 비교

유형	낙후지역 선정지표 및 측정방법					비고
	개발촉진지구	개발대상도서	접경지역	성장촉진지역	충남 균형발전 대상지역	
인구	연평균인구증가율 (최근5년간)	거주민구수 (10명이상)	연평균인구증감률 (최근5년)	연평균인구변화율 (최근10년간)	연평균인구변화율 (최근10년간)	
				인구밀도 (인구수/행정구역면적)	노령화지수 (65세이상인구수/14세이하인구수)	
경제	승용차등록비율 (승용차등록재수/인구×100)			소득세할주민세 총액 (최근3년간)	소득세할주민세 총액 (최근5년간)	
					총사업체종사자 비율 (총사업체종사자수/지역인구수)	
사회 (보건·복지)	의사비율 (의사수/인구수×100)					
	노령화지수 (65세이상/0~4세 인구)×100					

산업	제조업종사인구 비율 (제조업종사자수/ 인구)×100		제조업종사인구 비율 (제조업종사자수/ 인구)×100			
기반시설 (SOC)	도로율 (법정도로연장/행정구역면적) ×100		도로포장률 (포장도로연장/법정도로연장) ×100		도로율 (개통법정도로연장/행정구역면적) ×100	
			상수도보급률 (상수도보급가구수/인구수)×100			
행재정	재정자립도 (지방세+세외수입/일반회계세입 총계)×100(3년간 평균)			재정력지수 기준재정수입/기준재정수요	5년간 재정력지수 기준재정수입/기준재정수요	
지역발전 잠재성	도시적토지이용 비율 (대지+공장용지+학교용지)/행정구역면적×100	교량등으로 육지와 연결된 도로(10년 미만)	군사시설보호구역 점유비율 (군사시설보호구역면적/행정구역 면적)×100	광역대도시와 시·군간 인구를 급한 것을 양 지점간 거리와 접근소요시간을 급한 것으로 나눈 값		

이러한 균형발전대상지역은 충청남도는 6개 지표²²⁾에 의거하여 그 지원대상지역을 설정하고 있는 바, 지원 대상지역의 선정은 정책지원을 위한 1차적 대상으로서의 지위 보유하고 있으므로, 최근의 정책동향을 반영을 고려할 필요성이 있다. EU 등에서도 국민인지의 명료성 등을 고려하여 3개 정도를 권고함을 고려하여 인구, 산업·경제, 재정 부문의 가장 대표적인 지표를 적용하고 있으며, 그 지표는 인구밀도, 연평균 인구변화율, 소득세할 주민세 총액, 재정력 지수이다.

이외에 고려할 사항으로는 제도사업의 취지, 성격을 반영한 선정지표체계 구성 및 활용, 선정지표체계의 단순화 구성 및 대표성 있는 선정지표 활용적 측면, 낙후성 요인에 따른 공통 지표와 특성지표 구성 및 활용적 측면, 낙후도 비교·평가를 위한 정량적 산술측정방법 활용적 측면을 고려할 필요성이 있다.(이원호 외, 2009, 45)

22) 6개 지표는 ① 최근 10년간 연평균 인구 증가율, ② 노령화 지수, ③ 총사업체 종사자비율, ④ 최근 5년간 재정력지수, ⑤ 최근 5년간 소득세할 주민세 ⑥ 도로율

〈표 32〉 주요국의 낙후지역 선정기준

국 가	선정지표
E U	· 평균 1인당 GDP가 EU 전체의 75% 이하
일본	· 인구변화율, 재정력 지수
프랑스	· 주요기준 : 실업률, 1인당 GDP, 인구밀도 등 인구적 기준
영 국	· 인구, 고용율, 실업율, 제조업 의존도
독 일	· 고용지표(가중치 50%), 1인당소득(가중치 40%), 인프라지표(가중치 10%)
미 국	· 실업률, 개인의 소득, 인구감소 등
네덜란드	· 실업률, 소득, 산업구조조정의 필요성
오스트리아	· 실업률, 1인당 GRDP
핀란드	· 1인당 GDP, 실업률, 인구이동, 산업구조, 인구밀도, 기후
포르투갈	· 인구구조, 생활수준, 경제활동의 현황과 구조, 접근성
스페인	· 1인당 GDP, 실업률
스웨덴	· 실업률, 고용참가율, 인구이동률

2) 사업방식의 제한적 공모방식 추진

기존 지역균형발전정책의 문제점 중의 하나는 충청남도에서 사업선정과관련된 가이드라인을 제시한다하더라도, 시군에서 필요로 하는 시책을 선택해서 시행하는 것이다. 시군의 실정 내에서 지역이 필요로 하면 시책을 추진할 수 있는 방식으로 지역이 책임성과 사업추진의 성과창출을 위한 동기부여를 할 수 없는 한계가 있다. 즉, 지자체로 하여금 경쟁을 통해서 시책을 추진하고자 하는 동기를 유발시키지 못하는 지나치게 형평성의 관점에서 시책을 추진하여야 한다.

공모방식의 적용은 지역의 자구적인 노력을 유발시키고 지역발전에 대한 책임성과 고민을 촉발시키자는 것이 가장 큰 취지이며, 더불어, 충청남도에서는 사업선정의 가이드라인을 구체화하여 제시할 필요성이 있다.

〈표 33〉 지역발전 격차 분석(종합점수-6개 지표)

구분	종합점수				인구				노령화지수				중사자수비율				재정력지수				소득세할주민세				도로율			
	현재		당초		현재		당초		현재		당초		현재		당초		현재		당초		현재		당초		현재			
	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위		
천안	2.140	1	1.988	1	1.578	2	1.326	3	1.549	15	1.295	15	1.488	2	1.594	2	2.933	1	2.617	1	3.310	1	3.288	1	1.964	2	1.627	2
공주	-0.150	7	-0.175	7	-0.194	7	-0.360	8	0.177	9	0.015	8	-0.281	9	0.016	7	-0.385	9	-0.450	9	-0.092	5	-0.107	5	-0.125	7	-0.163	7
보령	-0.185	8	-0.266	10	-0.405	11	-0.456	10	0.224	10	0.101	9	-0.094	8	-0.191	11	-0.290	8	-0.397	8	-0.345	8	-0.345	7	-0.197	8	-0.309	8
아산	1.175	2	1.519	2	1.004	3	1.791	2	1.045	14	1.127	14	2.324	1	1.783	1	1.504	2	2.007	2	1.279	2	1.299	2	-0.108	6	1.105	3
서산	0.307	4	0.335	4	0.179	4	0.323	5	0.845	13	0.762	12	0.034	6	0.001	8	0.193	4	0.409	4	0.285	3	0.315	3	0.305	3	0.197	4
논산	-0.204	9	-0.217	9	-0.395	10	-0.479	11	0.029	8	-0.103	7	-0.339	10	-0.059	10	-0.202	7	-0.504	11	-0.340	7	-0.349	8	0.019	5	0.191	5
계룡	0.724	3	0.502	3	2.728	1	2.082	1	1.668	16	1.434	16	-1.794	16	-2.413	16	-0.560	12	-0.250	7	-0.513	12	-0.526	13	2.817	1	2.685	1
금산	-0.464	12	-0.378	11	-0.753	13	-0.599	12	-0.841	4	-0.680	4	0.720	4	1.067	3	-0.641	14	-0.584	12	-0.521	14	-0.529	14	-0.750	15	-0.944	16
연기	0.195	5	0.098	6	0.157	5	0.095	6	0.373	12	0.372	10	0.985	3	0.639	4	0.179	5	0.132	5	-0.158	6	-0.202	6	-0.369	9	-0.447	9
부여	-0.739	15	-0.796	15	-0.815	14	-0.983	14	-0.929	3	-1.142	3	-1.059	15	-0.941	15	-0.692	15	-0.730	15	-0.517	13	-0.522	12	-0.425	11	-0.458	10
서천	-0.564	14	-0.614	14	-0.973	16	-1.040	15	-1.281	2	-1.453	2	-0.030	7	0.067	6	-0.568	13	-0.657	14	-0.554	15	-0.553	15	0.023	4	-0.048	6
청양	-0.970	16	-0.942	16	-0.918	15	-1.069	16	-1.970	1	-1.840	1	-0.619	14	-0.487	13	-1.161	16	-1.032	16	-0.637	16	-0.637	16	-0.515	12	-0.586	11
홍성	-0.419	10	-0.182	8	-0.342	9	-0.355	7	-0.269	7	0.931	13	-0.611	13	-0.048	9	-0.473	11	-0.599	13	-0.396	9	-0.403	9	-0.421	10	-0.620	13
예산	-0.547	13	-0.597	13	-0.627	12	-0.710	13	-0.595	5	-0.648	6	-0.516	12	-0.761	14	-0.421	10	-0.463	10	-0.399	10	-0.407	10	-0.723	14	-0.593	12
태안	-0.450	11	-0.475	12	-0.324	8	-0.393	9	-0.383	6	-0.674	5	-0.498	11	-0.387	12	-0.070	6	-0.062	6	-0.474	11	-0.472	11	-0.953	16	-0.888	15
당진	0.152	6	0.231	5	0.100	6	0.829	4	0.359	11	0.504	11	0.289	5	0.120	5	0.633	3	0.562	3	0.071	4	0.149	4	-0.541	13	-0.780	14

〈표 34〉 지역발전 격차 분석(종합점수-3개 지표)

구분	종합점수				인구				재정력지수				소득세할주민세			
	당초		현재		당초		현재		당초		현재		당초		현재	
	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위	점수	순위
천안	2.140	1	2.410	1	1.578	2	1.326	3	2.953	1	2.617	1	3.310	1	3.288	1
공주	-0.150	7	-0.306	7	-0.194	7	-0.360	8	-0.385	9	-0.450	9	-0.092	5	-0.107	5
보령	-0.185	8	-0.399	9	-0.405	11	-0.456	10	-0.290	8	-0.397	8	-0.345	8	-0.345	7
아산	1.175	2	1.699	2	1.004	3	1.791	2	1.504	2	2.007	2	1.279	2	1.299	2
서산	0.307	4	0.349	5	0.179	4	0.323	5	0.193	4	0.409	4	0.285	3	0.315	3
논산	-0.204	9	-0.444	10	-0.395	10	-0.479	11	-0.202	7	-0.504	11	-0.340	7	-0.349	8
계룡	0.724	3	0.435	4	2.728	1	2.082	1	-0.560	12	-0.250	7	-0.513	12	-0.526	13
금산	-0.464	12	-0.571	13	-0.753	13	-0.599	12	-0.641	14	-0.584	12	-0.521	14	-0.529	14
연기	0.195	5	0.008	6	0.157	5	0.095	6	0.179	5	0.132	5	-0.158	6	-0.202	6
부여	-0.739	15	-0.745	14	-0.815	14	-0.983	14	-0.692	15	-0.730	15	-0.517	13	-0.522	12
서천	-0.564	14	-0.750	15	-0.973	16	-1.040	15	-0.568	13	-0.657	14	-0.554	15	-0.553	15
청양	-0.970	16	-0.913	16	-0.918	15	-1.069	16	-1.161	16	-1.032	16	-0.637	16	-0.637	16
홍성	-0.419	10	-0.452	11	-0.342	9	-0.355	7	-0.473	11	-0.599	13	-0.396	9	-0.403	9
예산	-0.547	13	-0.527	12	-0.627	12	-0.710	13	-0.421	10	-0.463	10	-0.399	10	-0.407	10
태안	-0.450	11	-0.309	8	-0.324	8	-0.393	9	-0.070	6	-0.062	6	-0.474	11	-0.472	11
당진	0.152	6	0.513	3	0.100	6	0.829	4	0.633	3	0.562	3	0.071	4	0.149	4

〈표 35〉 지역발전 격차 분석(6개지표, 3개지표 비교)

구분	당초 순위	6개지표 순위	3개지표 순위	비고
천안	1	1	1	
공주	7	7	7	
보령	8	10	9	
아산	2	2	2	
서산	4	4	5	
논산	9	9	10	
계룡	3	3	4	
금산	12	11	13	
연기	5	6	6	
부여	15	15	14	
서천	14	14	15	
청양	16	16	16	
홍성	10	8	11	
예산	13	13	12	
태안	11	12	8	
당진	6	5	3	

3) 사업유형의 다양화 및 구체화

■ 지역자원 특화개발을 통한 성장동력 창출

일본, 유럽 등의 낙후지역발전에서 핵심은 지역의 경쟁력 있는 특화자원의 개발전략이었다. 선() 특화자원 개발을 토대로 한 낙후지역 발전의 방향정립과 그 다음은 설정한 전략을 지역의 핵심적인 성장동력으로 전환이다. 지역특화자원(regional-specific assets)은 다른 지역의 대체성이 거의 없는 특정한 지역에 배태되어 있는(embedded) 자원을 지칭²³⁾하는 것으로 지역특화자원의 경쟁이점은 지역특성의 동질화가 가속화되는 현대에 있어 더욱 증가하고 있다.

지역특화자원의 활용 및 개발, 이를 활용한 산업화는 낙후지역의 발전의 수단으로서 유용하다. 대부분의 낙후지역은 그간의 무분별한 개발에서 비켜 나 있어 지역 고유의 자원을 보유한 경우가 많다. 지역이 중심이 되어 경쟁력 있는 지역자원의 발굴과 이를 지역의 여건과 특성에 적합한 상품화 전략을 개발하여야 한다.

- 경쟁력이 있지만 미개발하고 있는 자원, 사장되어 있는 자원 등에 대한 지역민의 참여를 확대할 수 있는 수단개발(예: 일본 에지현의 경우는 “지역의 보물찾기” 행사 개최)
- 지역자원의 상품화 대상은 역사문화적 자원, 자연생태적 자원, 산업적 자원 등의 활용으로 유형화 가능

이러한 사업은 중앙정부가 추진하고 있는 지경부의 ‘지역연고산업육성’, 농식품부의 ‘향토자원복합화개발’ 및 ‘향토산업 육성’, 행안부의 ‘향토 핵심자원 사업화’ 등의 정책을 낙후지역의 성장동력 창출전략으로 지원하는 사업과 연계하여 활성화 되어야 한다. 지역연고산업육성사업은 지역자원의 기업화가 상당한 산업을 지원하는 사업, 향토자원 복합화개발사업은 광특회계 포괄보조 지원에 특화자원 상품화 사업이며, 향토 핵심자원 사업화는 공예자원(도자기, 칠기, 옹기, 보석, 목기, 유기 등), 전통기술(한지, 옷칠, 염료 등), 무형문화재(장인, 명인 등) 등의 상품화를 도모하는 시책이다.

23) 지역특화 자원은 영역자원, 장소 특수적 자원이라고도 하며, 지역특화자원의 이점은 입지 비대체성에서 연유

낙후지역은 특화된 지역자원을 활용하여 성장동력을 창출하고 지역경제를 활성화할 수 있는 “Only one” 특화발전 방안을 발굴 및 개발되어야 한다. 지역은 지역특화자원 발굴, 개발을 위한 지역주민의 참여활성화 추진한다. 전략으로는 지역특화자원 관광화, 산업화, 복합화 등 추진, 특화 자원 상품화를 통한 소득 및 일자리 창출, 주민복지와 연계강화를 들 수 있다.

일례로, 부여 밤 푸렛, 밤 뜨래, 마론 그랏세(국내), 일본 효고현의 나오시마(島) 등이 대표적인 사례이다. 부여는 밤 상품화 통해 일본 호텔 수출 및 고용창출, 나오시마는 “예술섬 프로젝트” 특화전략을 통해 경쟁력 있는 일자리 및 고용창출하고 있다.

낙후지역의 특화발전을 위해 낙후지역의 포괄보조 사업군에 특화자원 개발을 지원하는 사업군의 삽입과 향토산업 지원 및 지역연고산업의 지원 등의 시책추가가 필요하다. 보다 장기적으로는 지역자원의 특화개발을 중심으로 한 지역의 발전계획을 수립하는 지자체에 대한 재원지원 강화 및 평가인센티브 부여한다.

■ 마을기업, 커뮤니티 비즈니스²⁴⁾ 등 지역공동체 경영사업 활성화

지역 활성화의 새로운 대안으로 부상하고 있는 커뮤니티 비즈니스를 적극 육성함으로써 낙후지역의 소득감소, 인구유출, 고령화, 공동체 해체 등의 지역문제를 해결한다. 커뮤니티 비즈니스는 지역성 + 공공성 + 영리성을 가진 활동으로 ‘지역의 다양한 공동체를 중심으로 지역인재와 자원을 활용하여, 지역문제 해결, 소득 및 일자리 창출, 삶의 질 향상을 실현하기 위하여 기업경영방식으로 추진하는 비영리 사업이다.

중앙정부에서 추진하고 있는 행안부의 ‘마을기업’을 비롯하여 농식품부의 ‘농어촌공동체회사’, 고용노동부의 ‘예비사회적기업’ 등 커뮤니티 비즈니스 육성정책을 추진 중인 사업과 지자체에서도 독자적으로 지역형 예비사회적기업 등을 육성하는 정책과 낙후지역은 낙후지역 및 농산어촌지역의 특성에 부합하는 주민공동체사업을 발굴하여 일자리와 소득을 창출하고 공동체를 복원할 수 있는 방안을 개발하여야 한다.

24) 커뮤니티 비즈니스는 1970년대 중반 설립된 영국 스코틀랜드 지방의 ‘Community Business Scotland(CBS)’라는 중간적인 지원조직의 형태인 유한회사가 기원으로 우리나라가 모델로 삼는 일본의 커뮤니티 비즈니스는 지역 재활성화 수단으로 1990년대 중반부터 활발하게 전개

- 지역특산물, 지역관광, 농촌체험, 전통공예 등 지역특화 아이템을 발굴, 지역자원 및 특화 브랜드 개발홍보 등 공동체 마케팅 추진
- 마을단위 지역개발사업을 커뮤니티 비즈니스로 전환
- 정부, 지자체 차원에서 행·재정 지원을 제공하고 중간지원조직을 활용, 부족한 경영역량 보완

국내사례(예시)는 순천, '시니어공동체 판매장'을 들 수 있다.

- 전남 순천의 대한노인회 순천시지회가 주체가 되어 고령자에게 적합한 4가지 CB사업(자연염색, 명아주 지팡이, 전통식품, EM)을 마을경로당 특화사업으로 추진하여 90명의 노인 일자리와 소득 창출
- 단순 운영비성 예산 지원이 아니라 생산적 사업을 발굴 지원함으로써 적극적 참여 유도
- 공익활동 단체(노인회) 사업의 생산적인 전환을 통해 자립기반 조성

외국사례(예시)로는 일본 니가타(新潟)현, '산복마을 생업(生業)기업조합'을 들 수 있다.

- 토지의 90%가 산촌으로 이루어진 니가타현 무라카미시에서 인구감소와 전통산업인 임업의 쇠퇴를 극복하기 위하여 사라져가는 전통문화를 발굴·제조·판매하여 지역 활력 회복
- 2000년 자본금 1,050만엔으로 창업하여 상공회의 지원을 받아 조합을 설립하여 전통 직물 '시나후()' 를 제조, 판매

낙후지역을 지원하는 사업의 내용도 종래의 도로 등 인프라에서 지역의 일자리, 소득을 창출하기 위한 커뮤니티 비즈니스 등 지역 공동체 경영사업으로 전환하여야 한다. 단기적으로 낙후지역에 대한 포괄보조 사업군에 일자리 창출에 시책을 보강하고 이에 대해서 지원을 강화하고, 장기적으로는 신설되는 포괄보조 낙후지역 계정에 지역 공동체 경영사업의 비중을 강화하고 재원지원 등을 통해 이에 대한 시책개발을 적극적으로 유도하여야 한다.

지역이 선정, 추진하는 유형별 사업에 있어서도 지역의 일자리 창출 등 지자체와 지역사회가 협력하는 지역 공동체 사업에 대해서 지원을 보다 강화하는 가점부여 등의 조치를 강구한다.

■ 지역특성을 고려한 다양한 유형의 사업추진

지역이 지니고 있는 자원의 유형에 따라 지역 특산품형, 관광형, 산업 및 기업형을 추구하는 유형으로 구분²⁵⁾할 수 있다. 지역 특산품형은 지역에서 생산, 재배하는 농·특산품을 가공, 생산하고 이를 브랜드화 하여 지역의 소득과 부가가치를 창출하는 유형이다.

관광형은 지역이 지니고 있는 경쟁잇점을 체험, 여가 등의 관광 상품화하여 지역의 발전을 도모하는 유형으로, 지역의 고유자원이나 문화, 역사 등 내부자원을 활용하는 유형과 테마파크, 대규모 관광 리조트 개발 등 외부자원을 활용하는 유형으로 구분이 가능하다. 산업 및 기업형은 지역이 지니고 있는 산업 및 기업적 여건을 활용하여 지역의 발전을 도모하는 유형으로 외부로부터 산업을 유치하는 유형과 사회적 기업 등 지역내부의 자원을 활용하여 기업을 창출하는 유형으로 구분이 가능하며, 낙후지역의 발전을 위해서는 후자의 방법을 적극적으로 활용한다.

지역이 다른 지역에 비해 강점이 있는 전략의 선택을 위해서는 지역이 참고할 수 있는 지역별 프로파일을 충청남도가 제공하고, 지역은 수익모델을 창출하여야 한다. 충청남도는 컨설팅단이나 지역발전 Family Doctor을 구성하여 유형에 적합하게 사업의 기획, 생산, 유통, 홍보 등 단계별로 필요한 지원을 선택과 집중에 의해 맞춤형으로 지원하여야 한다.

〈표 36〉 개발사업의 유형화

구분	주요 특성	비고
지역 특산품형	- 지역이 생산한 농특산품의 경쟁력을 발전의 주요한 자원으로 활용	-
관광형	- 지역이 지니고 역사, 문화, 유적 등 관광자원을 주요한 수단으로 활용	-
산업 및 기업형	- 기업의 유치나 사회적 기업의 창업 등을 지역의 주요한 발전수단으로 활용	-

25) 그 외에 농촌형, 도시형, 도농복합형 등 지리적 특성, 공간의 성격에 의한 구분의 접근도 가능

■ 지역간 협력에 의한 광역개발 활성화

유사 및 동일한 발전여건이나 수단, 의지의 보유로 인해, 공동발전을 추구하고자 하는 지역이 다수 있으나 협력에 의한 광역적 발전에 대한 지원은 비교적 미약하다. 지역의 공동발전을 추구하기 위해 특정한 사업이나 테마를 중심으로 광역자치단체의 조합을 구성, 운영하고 있기도 하다. 그러나 행정구역 단위 중심의 발전관행에 의해 개별 지역별, 사업별로 분산적인 발전을 도모함으로써 투자의 비효율 등 지역개발에 한계를 노정하고 있다.

이런 지역의 경우, 지역이 협력하여 계획을 수립하고 실질적인 발전이 가능하도록 선택과 집중에 의해 지원을 제공한다.

- 지역의 자율성을 최대한으로 보장하기 위해 낙후지역 개발의 형태를 단독개발형과 광역개발형으로 구분
- 단독개발형은 단수의 지역이 낙후지역 개발사업을 추진하는 유형이며, 광역개발형은 복수의 시군이 협력하여 낙후지역 개발사업을 추진하는 유형임

광역개발형은 낙후지역으로 선정된 지역의 범위 내에서 협의를 통해 광역 발전의 의사가 있는 지역의 신청에 의해 선정한다. 광역개발형 사업을 추진하고자 하는 지역은 지역발전에 대한 계획을 수립하여 충청남도 총괄부서에 신청한다. 광역개발형의 경우도 사업간의 연계를 통해 지역발전을 도모하는 경우(A형)와, 다수의 사업을 공동으로 추진하고자 하는 경우(B형), 전면적인 공동발전을 추구하고자 하는 유형(B형)으로 구분한다.

광역개발형 지역의 선정시 지역여건의 유사성, 특화발전 수단의 공통성, 시너지 발전의 효과성, 협력발전의 노력 및 여건 등을 고려한다.

4) 차등지원 및 추진실적 평가

■ 차등보조의 도입

현재는 시지역 60억원, 군지역 80억원을 지원하는 방식을 채택하고 있으나, 선진국의 경우

지역의 발전도에 따라 차등 보조율을 적용하여 재원을 지원하고 있다. 영국의 보조지역인 Tier 1, 2, 3지역에 대한 차등보조율 지급, EU의 낙후지역 정책에 대한 차등보조금 지급 등이 대표적인 경우에 해당한다.

〈표 37〉 영국 낙후지역의 차등보조

구분	지정기준	지원내용
Tier 1	- 지역의 1인당 GDP가 EU평균의 75% 이하지역 - EC Guideline, Article 87(3)(a)	- 대기업 투자의 30%, 중기업 40%, 소기업은 50%
Tier 2	- 특정 지역의 경제 활동을 촉진의 목적(기초선거구 단위로 지정) - EC Guideline, Article 87(3)(c)	- 대기업 투자 프로젝트의 10~25%까지 지원 가능 - 중기업은 20~35% - 소기업은 30~45%
Tier 3	- 잉글랜드 선별투자지원금(SFIE)의 중소기업(고용 인원 250명이하) 지원을 위한 지역구분	-

차등 보조율을 적용하는 원칙은 균등배분액과 지역발전 지수에 의한 차등배분비율을 적용시키는 방향으로 이루어진다. 모형의 기본 방향은 발전수준이 낮은 지역에 대한 배분액이 크고, 최저 한도의 배분액 확보와 배분격차를 정책적으로 조정할 수 있도록 설정한다.

차등배분의 기준은 특별회계 운영방안과관련하여, 모형을 산정하고, 모형에 따른 차등 배분 시 시군간 최소최대 격차를 제시함으로써 도 집행부의 정책판단 근거를 제시 및 도 집행부, 도 의회, 시군간의 의사결정이 필요하다.

일례로 전라북도의 배분모형은 다음과 같다

- 모형 I : 지역별배분액=균등배분액+(지역별발전지수비중×(총배분액-총균등배분액))
- 모형 II : 지역별배분액=균등배분액+(지역별발전지수편차×(총배분액-총균등배분액))
- 모형 III : 지역별배분액=균등배분액+(지역별발전지수격차×평균차등배분액)+(인구수 비중+면적비중)×(총차등배분액-총발전지수배분액))

〈표 38〉 전라북도 차등지원 배분모형의 특징 및 결과

구 분	장점	단점	비고
모형 I	<ul style="list-style-type: none"> · 산식이 단순함 · 균등배분 비율을 조절하여 지역별 배분액 차이의 조절이 가능함 · 발전지수의 특성 반영이 가능함 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전지수 편차의 증가에 따른 차등배분액 격차가 증가함 · 발전지수에 포함된 기타 개발 수요의 반영 미흡 	최대 격차 9.1억원
모형 II	<ul style="list-style-type: none"> · 산식이 단순함 · 발전지수의 특성 반영이 가능함 · 균등배분을 우선하고 최대발전지역의 배분을 보장하는 배분방식에 적합함 · 배분액의 차이를 크게 하는 데 용이함 	<ul style="list-style-type: none"> · 균등배분액이 감소하는 경우 지역간 배분액의 차이가 너무 큼 	최대 격차 13.4억원
모형 III	<ul style="list-style-type: none"> · 발전지수와 이외에 지역적 개발 수요의 특성을 고려하여 배분할 수 있음 · 균등배분 비율을 조절하여 지역별 배분액 차이의 조절이 가능함 	<ul style="list-style-type: none"> · 산식이 복잡함 · 발전지수 이외의 변수에 대한 가중치 문제가 있음 	최대 격차 6.6억원

■ 실질적 평가에 의한 인센티브 및 패널티 적용

□ 성과연동 평가제 시행

현재 중앙정부에서는 지역개발이나 혁신분야의 모든 사업에 포괄적으로 적용되는 지표를 통해 형식적으로 추진실적을 평가하고 있으며, 이러한 추진실적평가는 균형발전 대상사업에도 적용이 되고 있다. 사업계획의 구체성 등을 포함한 사업기획 측면의 지표, 예산투자율 등을 포함한 사업집행 측면의 지표, 지역경제 파급효과 등을 포함한 사업성과 측면의 지표를 모든 사업의 평가에 적용한다.

형식적인 추진실적의 평가의 결과도 성과연동 등에 제대로 반영되지 못해 사업추진의 향상에 거의 기여하지 못한다. 지역균형발전 대상지역에 적합한 평가지표를 개발하고, 사업유형별, 지역별, 내용유형별 평가를 시행하여야 한다. 현재와 같은 개별 단위사업 위주의 평가를 지양토록한다.

평가결과를 차기년도의 시군이나 광역개발형 균형발전사업에 성과와 연동시켜 반영하여 재

원을 지원하며, 실질적인 평가결과가 사업성과 창출의 유인동기로 작용토록 한다.

평가의 일관성, 전문성 등을 고려하여 충청남도의 총괄부서가 시군과 협의하여 평가를 시행하도록 한다. 지자체의 자체평가를 강화하기 위해 평가방식을 2원화, 1차 평가 : 시군별 자체 평가로서 충청남도에서 평가매뉴얼을 개발하고 각 시군별로 평가위원회를 구성하여 자체평가를 실시, 2차 평가 : 상위평가(메타평가)로서 충청남도에서 외부전문가로 총괄평가위원회를 구성하여 자체평가의 평가과정과 결과에 대해 2차 평가를 실시한다.

광역개발형 낙후지역 사업을 추진에 대해서는 별도의 평가지표와 평가체계를 구성하여 평가를 수행토록 하며, 향후 지역발전위원회의 평가지표를 준용할 필요성이 있다.

이를 위한 사업평가(자문)위원회는 균형발전위원회 아래 자문을 위한 소위원회나 사전 평가를 위한 소위원회 형식으로 둘 수도 있고, 시군은 별도의 「사업평가(자문)위원회」를 설치할 수도 있다. 「사업평가(자문)위원회」를 설치시에는 사업평가표를 근거로 재차 사업평가기준 및 방법에 따라 다각적인 관점에서 사업 재평가를 실시하고 향후의 추진방향을 결정하여야 한다.. 이러한 사업 재평가 시스템은 한정된 재원아래 경비절감과 지출효율성을 제고함과 동시에 주민이 보다 필요로 하는 사업을 효과적으로 전개해나가기 위해 적극적으로 도입할 필요성이 있다.

「사업평가(자문)위원회」의 구성과 기능에 대해서는 향후 선진사례를 벤치마킹하여 시군 또는 충청남도의 재량에 맞추어서 구성토록하되, 계획전반에 대한 전문가(Generalist)와 개별 사업에 대해서 정통한 전문가(Specialist)로 구성하고, 필요시 시군의회의 의원이나 주민대표가 참여하는 방안도 타당하되, 그 근본에는 균형발전계획에 대한 이해가 높고, 지역의 현실을 깊게 아는 전문가이어야지만, 평가위원회의 실효성을 높일 수 있다. 또한, 시군의 경우, 이와 같은 전문가를 구성하여 운영하기 힘든 것이 현실로 전문가풀을 구성자체가 어려울 수 있으므로, 충청남도에서는 시군에게 맞춤형 자문을 시행할 수 있는 「사업자문위원회」를 구성하여 운영할 필요성이 있다.

5) 통합적 추진체계의 구축·운영 / 지역중심의 추진체계

균형발전정책은 충청남도의 주도하에 시군까지 아우르는 통합적 접근으로 변화되어야 하며, 이러한 추세역시 세계적인 추세이다. 지역의 개성, 경쟁력을 중시할 뿐 아니라 고령자 복지 등 현장에 바탕을 둔 소프트웨어 정책추진의 필요성이 높아지고 있기 때문이다. 가장 대표적인 경우가 지역의 통합적 발전을 중앙차원에서 체계적으로 지원하기 위한 일본의 ‘지역활성화통합본부’라고 할 수 있다.

부문정책접근에서 지역중심정책을 지원하기 위한 추진체계 구축이 필요하다.

- 지역의 자율성 높은 낙후지역의 발전을 지원하기 위한 추진체계 구축
- 지역균형발전 정책 추진에 대한 지역의 자율성을 강화하기 위해 단기적으로는 충청남도 차원의 협력 시스템을 구축
- 지역균형발전 뿐만 아니라 낙후지역 정책을 총괄하는 일본의 ‘과소지역 대책실’²⁶⁾과 같은 총괄지원 부처 지정 및 조직을 설치하고 이를 중심으로 관련 부처가 협력하는 시스템을 구축
- 일본은 총무성을 중심으로 국토교통성, 농림수산성 등이 협력하는 시스템을 구축

관할 지역 내 낙후지역의 발전을 효율적으로 지원하고 균형발전 대상지역의 유기적인 성장, 조정 할 뿐 아니라 지역특화발전에 대한 전문적인 컨설팅 등을 지원하기 위한 지원조직 설치 필요하다. 지역발전에 대한 기획, 애로, 공동의 인프라 지원 등도 포함한다. 지역 주도적 낙후지역 발전시책, 지역 단위에서 통합적으로 추진되는 낙후지역 발전정책을 총괄할 수 있는 추진조직의 설치가 필요하다. 고령자 복지, 일자리 창출, 소득 창출, 생활환경 개선, 다른 지역과의 협력적 낙후지역 발전사업 추진 등의 다 부문을 아우르는 정책을 기획, 집행, 컨트롤 할 수 있는 구심점이 필요하기 때문이다.

지역발전을 총괄하는 부서를 설치하고, 이 부서에서 낙후지역을 담당하는 파트를 설치, 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 실과소 단위 등으로 낙후지역을 전담하는 조직을 설

26) 일본의 낙후지역인 과소지역 대책실은 총무성에 설치하고 있음

치하기에는 사무의 양이 너무 적을 수도 있기 때문이며, 이를 해결하기 위해서는 대부분의 예산이 광특예산에 의한 포괄보조금이 주를 이루게 됨으로, 기초생활권 계획에 의한 통합추진 조직을 시군에서 설치 운영할 필요성이 있다.

앞에서 전술한 「사업평가(자문)위원회」는 사업이 모니터링 및 환류에 있어서 단기적으로 사업 적극 도입해야할 필요성이 있는 추진체계라고 할 수 있다.

시군에서는 균형발전사업만을 위해서 별도의 기구를 둔다는 것이 행정적 중복성에 의한 행정력의 비효율성이라는 비판을 받을 수 있다. 따라서, 현재 지역발전위원회에서 추진하고 있는 기초생활권 발전계획을 수립하고 있는바, 기초생활권발전계획에 의한 추진체계에 균형발전사업에 대한 추진체계를 포함하여 시군 자체적으로 통합 운영하는 방안을 구상할 수 있다. 기초생활권 발전계획의 성격이 시군의 전략계획과 실행력이 담보된 집행계획적 성격이 다분히 높으므로, 기초생활권 계획과의 차별성과 보완성을 유지하는 방안으로 적절히 운영될 수 있다고 판단된다. 또한, 본 균형발전계획이 안고 있는 과제라고 할 수 있는 균형발전사업이 시군의 발전격차에 어느 정도 영향을 미쳤는가에 대한 평가에 대해서도 균형발전사업을 포함하여 전체사업의 추진시 지역격차 분석이 타당할 것으로 판단된다.

즉, 향후 균형발전 사업의 평가에 의한 사업의 수정·보완시 시군의 재정여건을 감안하고, 기초생활권 발전계획에 의한 시군의 전체 사업하에서 사업의 수정·보완이 이루어질때 그 실현가능성을 높일 수 있을 것으로 판단된다. 더불어서, 현재의 균형발전사업은 대부분 Hard/인프라에 많은 사업이 추진되고 있으나, 향후에는 Soft사업의 증가, 사업의 패키지화 등 시군 자체적으로 통합운영되는 것이 바람직할 것으로 예상되므로, 장기적으로라도 기초생활권 발전계획과 계획의 통합성을 유지하고, 추진체계 또한 통합적으로 운영하는 것이 타당할 것이다.

또한, 지역균형발전위원회의 기능을 대폭 강화하여야 하는 바, 이를 위해서 현재의 심의기능과 더불어 자문기능을 강화하여야 한다.

- 균형발전위원회 심의사항
- 균형발전 기본계획 및 개발계획의 수립에 관한 사항
- 균형발전사업 시행계획의 수립·평가에 관한 사항
- 균형발전사업비의 지원에 관한 사항
- 그 밖에 균형발전을 위해 필요한 사항

6) 조례 및 시행규칙의 수정 · 보완

2008년부터 추진되어온 균형발전정책에 대해서 시군에게 전반적으로 도움이 된다²⁷⁾는 전제하에 앞에서 기술한 제도적 개선방안은 향후 조례 및 시행규칙에서 수정·보완될 사항으로 귀결된다.

(1) 정책 목적 관련

현행 조례는 “충청남도 내의 지역간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설” 이라고 포괄적으로 규정하고 있다. 이를 균형발전에 대한 개념 변화를 준용하고, 지역경제활성화에 대한 지원을 확보하기 위해서 “자립적 지역성장 및 발전”의 추가를 고려할 수 있다.

2010년 설문조사시 지원이 부족했다고 생각하는 분야에 대한 설문시 공무원과 전문가가 공통적으로 지역경제활성화 부문을 꼽았으며, 공무원은 1순위로 농산어촌 및 낙후지역개발을 꼽은 반면, 전문가는 지역산업진흥 및 기업지원분야를 꼽음. 2순위에서는 공무원은 산업진흥, 인프라, 문화관광에 있어서 고른 분포를 보이는 반면, 전문가는 인프라 시설과 농산어촌 낙후 지역개발을 후순위로 꼽았다.

또한, 기존의 정책 내용이 도로 및 물적 인프라 투자로 요약된다면, 향후 개정 조례는 지역자원 특화개발을 통한 성장으로 전환되어야 한다. 2010년 현행 지역균형발전의 성과와 문제점에 대한 평가에 있어서 주민의 실질적 소득에 대한 지원방안 마련이 필요하다는 측면이 두드러지게 나타났다.

달성도측면에서 소득, 문화, 복지등의 삶의질 기여도에서는 긍정적으로 응답한 반면, 주민의 실질적인 소득과 관련하여서는 기여하지 못한 것으로 응답하였다. 소득, 문화, 복지등의 삶의질 기여도에서는 공무원은 기여가 67.6%로 절대적인 반면 전문가는 미기여에 33.3%에 응답률을 보여 상대적이며, 주민소득의 실질적 기여에 있어서도 공무원은 보통이 38.8%를 보인 반

27) 2010년 10월에 실시한 충청남도 균형발전 사업의 평가와 향후 과제에 대한 설문시, 지역균형발전정책이 도움이 된다는 의견은 공무원은 79%, 전문가 59.0%로 응답함

- 공무원 81부(균형발전사업 총괄 및 담당자), 전문가 28부(균형발전관련 전문가)

면, 전문가는 미기여에 67.5%로 응답하여 상대적이다.

(2) 대상지역 선정

대상지역의 선정과 관련하여 해결해야할 내용은 현행 6개 지표에 의거한 균형발전대상지역을 선정함에 있어 평균이하지역을 선정하고, 홍성과 예산의 예외규정에 대한 조항이 문제시된다. 우선 현행 6개 지표는 선진국 및 지역개발 관련 지표가 단순화되는 추세를 반영하여 3개 지표로 단순화되, 지역주민의 최소 서비스기준에 대해서는 심도있는 연구가 필요하다.

- 조례 3조 2항

1. 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 시·군
2. 주민의 취업기반이 미약한 시·군
3. 지방재정의 기반이 취약하고 소득수준이 낮은 시·군
4. 사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 시·군(삭제 검토)

지역발전수준이 낮은 홍성과 예산의 경우, 당초 지역발전수준이 10위와 13위였으나, 시행규칙 제3조 2항에 의거한 예외규정에 의거하여 지역균형발전대상지역에서 제외되었다. 그러나, 본 조항이 강제조항이 아닌 유도조항으로서 본 조항을 적용시킬지에 대해서는 충청남도의 정책적 판단에 의거하여야 한다. 따라서, 존치하거나 삭제하는 것이 바람직하다.

- 시행규칙 제3조 ② 시·군별 발전수준 분석은 제1항의 각 호에 의하여 산출한 수치의 표준화점수를 합한 종합점수로 하고, 이를 기초로 지원대상 시·군을 선정한다. 다만, 성장거점사업이 확정되어 추진되고 있는 시·군은 지원대상지역에서 제외할 수 있다.(존치 or 삭제)

하지만, 성장거점사업이라는 정의가 명확하지 않고, 대규모의 지역개발사업을 성장거점사업이라고 가정할 경우, 성장거점사업으로 인한 인근 지역의 동반성장 내지 상생발전의 가능성에 대해서는 심도있는 검토와 연구가 선행되어야 한다.

(3) 계획수립

현재 균형발전계획과 관련된 사항은 조례4조에 기본계획, 개발계획, 시행계획으로 구분하고 있으며, 실질적인 재원이 투입되는 계획은 개발계획이다. 충북과 전북의 사례를 살펴보면, 개발계획과 시행계획만을 규정하고 있어서 충남과는 차별성을 갖고 있다. 재원투입에 따른 계획의 실천성 측면에 있어서는 개발계획만을 추진할 수 있으나, 기본계획은 지역균형발전대상지역에 있어서 향후 장기간에 걸쳐 추진하고자 하는 방향을 설정하는 계획으로 개발계획의 밑바탕이 된다고 할 수 있다.

따라서, 균형발전정책의 지속성을 기본계획이 담보하고 있고, 이를 확대해석하면, 균형발전대상지역 해당 시군과의 약속이므로, 기본계획을 제외할 것인지에 대한 여부는 정책적 판단이 필요하다.

제4조(기본 및 개발계획의 수립) ①도지사는 제3조에서 정한 지원대상지역에 대한 균형발전 기본계획을 다음 각 호의 내용을 포함하여 수립하고, 5년마다 그 타당성 여부를 재검토하여 이를 정비하여야 한다.

1. 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표
2. 지역특성에 맞는 개발의 기본방향
3. 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 개발계획
4. 지역경제의 활성화 방안

② 도지사는 제1항의 기본계획에 반영된 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 5년 단위의 균형발전 개발계획을 수립한다.

(4) 사업 범위 및 방식

사업의 범위와 방식에 있어서 관련된 조항은 시행규칙 2조로 현행 시행규칙은 낙후지역개발부터 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 이르기 까지 포괄적으로 규정하고 있다.

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(협력적 광역지역개발 포함)

현행 균형발전사업은 포괄적으로 규정하고 있어서 계획수립의 범주를 한정짓기는 곤란한 실정이며, 이는 충청남도가 중점적으로 추진코자 하는 균형발전사업을 시군에게 어떻게 제시하느냐와 관련이 깊다. 따라서, 사업의 범위 및 방식에 있어서는 충청남도에서 지침을 마련할 필요성이 높으며, 지침을 마련할 시에는 충청남도와 시군간의 협의에 의한 의사결정이 이루어지고, 계획수립에 있어서는 충청남도와 시군이 협력적 관계에서 이루어져야 한다.

이러한 충청남도와 시군의 협력적 관계에서 합의가 요구되는 내용은 추진사업의 유형, 사업추진지역, 사업추진 주체와 관련성이 깊다.

(5) 추진체계

현재 추진체계와 관련하여 조례에는 충청남도 균형발전위원회의 기능(제9조), 구성과 운영(제10조)만을 규정하고 있다.

- 기능은 심의만을 담당하며, 계획수립에 관한 사항, 시행계획의 수립 및 평가와 관한 사항, 균형발전사업비의 지원에 관한 사항만을 담당

균형발전위원회가 심의기능만을 담당하기에 실질적인 평가와 맞춤형 컨설팅을 실시할 수 있는 제도적 기반이 마련되어 있지 않다. 따라서, 기존의 균형발전 위원회의 기능에 자문기능을 추가하고, 통합적 추진체계를 구축이 필요하며, 이를 위해 연구기능과 컨설팅등의 협력기능을 지원할 수 있는 기능의 보완이 필요하다.

또한, 조례5조3항에서 시행계획의 추진실적 평가를 실질적 평가 및 인센티브를 추가하는 방안을 시행규칙에 포함토록 고려되어야 한다.

- 조례 5조 ③도지사는 매년 균형발전사업 시행계획에 대한 추진실적을 평가하고 주변 여건의 변화와 관련 법규 등의 변경사항을 고려하여 이를 사업계획에 반영하여야 한다.

(6) 재원지원

재원은 현재 조례 7조에서 세입과 세출에 대한 사항을 규정하고 있으며, 이중 7조 3항에서 시군별 발전수준에 따라 차등지원할 수 있다는 규정이 있다. 현재의 차등지원은 지역발전수준에 따른 차등지원이라기 보다는 시군에 따른 지원으로 본질적인 의미에서 차등지원이라 할 수 없으므로, 차등지원항목에 대한 적용이 필요하다.

제7조(특별회계의 세입과 세출) ②특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 균형발전사업에 필요한 사업비의 지원
2. 사업시행에 따른 비용의 지출
3. 예비비 등(계획수립 비용지출 근거 마련)

③제2항의 규정에 의한 균형발전 사업비는 지원대상 시·군별 발전수준에 따라 차등 지원할 수 있다.

〈표 39〉 조례 및 시행규칙 수정·보완(안)

구 분	조문	현재	개정(안)	비고
목적	조례 1조	경쟁력 향상, 도민의 삶의 질 향상, 골고루 잘사는 도	자립적 지역성장 및 발전 추가	
정책 내용		도로 등 물적 인프라 투자 (국가 평균적 여건조성)	소득·일자리 창출 (지역자원 특화개발을 통한 성장)	
대상 지역 선정	조례3조 시행규칙 3조1항	인구,노령화율,중사자비율, 재정력지수,소득세할주민세, 도로율	인구, 재정력, 소득할 주민세	
	시행규칙 3조2항	성장거점사업 추진확정 시군은 대상지역 제외	존치 및 삭제	유도 조항
계획 수립	제4조	기본계획, 개발계획, 시행계획	(기본계획), 개발계획, 시행계획	계획수립 지침 마련 시군계획 수립시 제도적 재정적 지원
사업 범위 및 방식	시행규칙 2조	균형발전사업 포괄적 규정	협력 광역지역 개발 추가	
		개별 단독지역 개발 정해진 사업지원	제한적 경쟁 공모방식	지침 마련
추진 사업 유형		단일한 사업유형 (지역특성, 지역자원 고려부족)	사업유형 다양화 (지역특성, 지역자원 고려)	지침 마련
사업 추진 지역		시군	광역지역(시군간) / 시군	지침 마련
사업 주체		시군	도, 시군	지침 마련
추진 체계	조례9조	균형발전위원회 심의 기능	자문기능 추가 통합적 추진체계(통합지원센터) - 연구전담팀, 지역협력단	
재원 지원	조례6조	재원설치 기준 - 도보통세 5% -지역개발계정사업계정 도 배정분 10%	세출예산의 차등지원 추가 성과연동 포괄적 지원집중 추가 계획수립관련 비용지출 근거 마련	유도 조항 시행규칙 추가
평가	조례7조 3항	매년 시행계획 추진실적 평가 사업계획에 반영	실질적 평가 및 인센티브 추가 - 자체평가 강화 - 인센티브 강화	시행규칙 추가 및 지침 마련

제5장 결론 및 정책제언

1. 연구 요약

본 연구는 크게 충청남도 지역균형발전정책의 성과와 개선방안으로 요약할 수 있다. 충청남도의 지역균형발전정책의 성과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 균형발전의 개념을 적용하여 제도적 기반 마련, 실행상 성장거점 형성에 주력하였다. 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.

둘째, 균형발전의 사업선정 방향(시·군 시행 사업에 대한 가이드라인)과 관련하여 낙후 원인별 지원, 주민의 실질적 소득 증대 미흡하였다. 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. 이와 같이 합리적인 사업선정에 대한 가이드라인의 부재가 낙후원인에 따른 처방, 주민의 실질적인 소득 창출 등의 측면에서 한계를 가질 수밖에 없는 요인으로 작용하였다.

셋째, 안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보하였으며, 이로써 사업기간의 단축 및 가시적 효과를 거양할 수 있었다. 충청남

도는 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.

넷째, 사업추진 주체인 시군의 사업제안과 균형발전위원회의 승인으로 사업선정 및 추진의 자율성 확보함으로써 시군정 방향과 부합하는 사업의 제안 및 선정으로 지역특화발전의 기틀 마련하였다. 제안된 사업에 대해 충청남도는 사업선정의 가이드라인과 국가균형발전특별법에서 정한 사업에 부합되는 사업의 여부만을 검토하여 균형발전위원회의 승인을 받은 후 곧바로 집행함으로써 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

다섯째, 사업추진에 있어서 지역경제활성화 관련사업의 상대적으로 빈약한 점을 꼽을 수 있다. 균형발전사업 중에서 지역경제활성화와 관련된 지역특화분야와 생산유통 분야의 사업은 122,463백만원으로 총사업비의 27%를 차지하며, 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 시군은 지역경제활성화를 위해서 재래시장 조성 등의 단편적인 노력에 그치고 있다.

개선해야할 과제로는 첫째, 균형발전 지원 대상지역 선정의 합리성이 결여되었다는 점이다. 당초, 규정한 6개 지표를 사용하여 낙후수준을 평가할 경우, 종합점수 상위그룹에 속하는 시군은 천안, 아산, 계룡, 서산, 당진, 연기는 양(+)의 점수인 반면, 나머지 10개 시군은 모두 음(-)의 점수로 산출되지만, 균형발전 지원 대상지역은 8개 시군으로서, 홍성(10위), 예산(13위)이 제외된다.

둘째, 낙후원인별 실태 분석과 원인해결 방법의 결여 및 최소서비스 기준의 미설정이 고려되지 않았다. 조례에서 규정한 6개 지표가 공통지표로서의 성격을 갖고 있으나, 지역특성을

나타내는 지표라고 볼 수 없기 때문에 각 지역의 낙후 양태, 원인, 그에 따른 문제점을 구체적으로 파악하기 어렵다는 한계를 안고 있다. 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. 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. 또한 낙후지역내 생활여건의 최소기준을 설정하고, 장기적으로 체계적인 투자계획과 지원체계를 마련하기 위한 사항이다. 이러한 낙후지역내의 최소생활여건의 기준을 설정하고, 이에 대한 지원을 수행하는 것에 대한 영역이 광역지자체에서 추진해야할 것인가, 아니면 중앙정부차원에서 수행해야할 것인가에 대한 논의가 선행되어야 한다.

셋째, 지자체 주도의 내생적 발전과 성장 추구하여야 한다. 정책기획, 사업개발, 사업대상지 지정, 재원지원, 사용용도, 정책평가 등 모든 것을 중앙정부에서 원격적으로 컨트롤하는 과거의 접근에서 탈피하여, 충청남도는 낙후지역의 발전을 위한 밑그림 및 정책 세팅, 인프라 제공 등의 제한된 역할을 통해 시군주도의 내생적 성장과 발전을 도와주는 보조자, 지원자, 촉진자의 역할을 수행하여야 한다. 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 주력하고 있음은 시사하는 바가 크다. 따라서, 시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모하여야 한다. 즉, 현대 지역발전의 요체가 되고 있는 ‘주민의 번영’(people’s prosperity)과 ‘장소의 번영’(place’s prosperity)이 일치되는 자구적 노력과 일자리 창출에 상응하는 지원 및 인센티브를 제공하여야 한다.

충청남도의 지역균형발전은 우선, 통합적 균형과 역동적 균형의 조화를 추구하여야 한다.

통합적 균형발전(교정적 균형)은 전국최소기준(national minimum)을 충족시켜나가는 전략으로 낙후된 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것이며, 가치의 이전, 결과의 균등을 추구하며, 역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정이다. 기회의 균등을 추구하면서도 지역혁신역량의 차이에

따른 결과의 차등을 인정하고, 그 결과의 차등을 역동성 발휘의 인센티브로 활용하고자 하여야 한다.

이와 더불어 기능적인 측면에서 대상지역의 선정, 사업선정방식의 변화, 사업추진지역의 광역화, 사업유형의 구체화, 통합적 추진체계로의 전환, 발전수준별 재원지원의 차등화 등을 종합적으로 고려하여 정책의 완결성을 도모하여야 한다.

2. 향후 연구과제

본 연구가 새로운 지역개발 패러다임의 변화에 대응하기 위한 정책방향의 전환, 제도적 체계의 개선보완을 제시하였다는 데에는 의미가 있을 것이다. 하지만, 본 연구의 수행에서 미흡한 부분에 대해서는 향후 연구과제로 남겨둔다.

첫째, 낙후지역을 선정하기 위한 지표를 설정함에 있어서 그 지표가 중앙정부가 채택하고 있는 포괄적인 대표지로서 낙후원인에 대한 메카니즘을 분석하고, 판별하기 어렵다는 데에 한계가 있다. 이를 보완하기 위해서는 낙후원인별 새로운 지표를 설정하고 분석을 실행하여야 하지만, 원자료 구득의 한계와 분석 방법론에 대한 정립 미흡, 더불어서 개별 원인이 종합적인 낙후정도에 어느정도 파급력을 미치는지에 대한 복잡성에 대해서는 향후 연구가 필요하다.

둘째, 낙후지역에 대한 지원방향이 발전지역과 저발전지역간의 격차 해소를 위한 영의합(zero-sum)이 아닌 특성화, 자립역량강화로 전환되고 있는 시점에서 현재 지역개발의 화두가 되고 있는 사회적 통합에 대한 연구가 필요하다. 물리적·경제적 차원에서 벗어나 주민의 삶의 질을 제고하기 위한 가치의 설정과 더불어 이를 사회·문화·경제 등의 전반에 걸쳐서 어떠한 지표로 어떻게 추진해야할 것인지에 대한 종합적이고 통합적인 대책마련을 위한 연구가 필요하다. 이러한 연구는 본 연구에서 제안한 통합적 균형발전에서 주민의 최소한의 생활환경을 지원하기 위한 Civil-Minimum 지원정책, 농림수산물식품부의 농어촌생활서비스기준 설정과도 맥락을 같이하며, 이를 좀 더 포괄할 수 있는 개념이다.

셋째, 본 과제의 효용성을 거양하기 위해서는 충남도청 및 시군과 직간접적인 관련선상에 있는 각종 지침과 가이드라인에 대한 합의가 필요하다. 일례로, 사업의 추진주체인 시군의 기획·계획역량을 강화하기 위한 계획수립지침의 마련, 제도적으로 제한적 경쟁 공모방식을 도입

하기 위한 행정 지침의 마련, 사업의 발굴 및 선정에 대한 합리성 제고, 사업추진시 그 효율성과 파급효과 확대를 위한 실현가능성 제고방안등을 들 수 있다.

참고문헌

- 강동진 외(2008. 6), 복합커뮤니티시설의 의미와 사례, 도시정보, 315, 대한국토도시계획학회, pp.3-17.
- 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.
- (1999), 지역개발론, 법문사.
- (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.

외(2010), 충남의 농어가인구 및 농어업인력 전망과 정책과제, 충청남도.

(2010), “농어촌 정주환경 변화와 정책 개선방안”, 국가농어촌정책의 추진방향과 과제, 한국농촌경제연구원.

(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.

다카노 도시후미(2002), “일본 가나자와시의 지방발전 연구와 그 한국적 함의에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.

대외경제정책연구원(2007), 지역경제 활성화를 위한 지역재생제도 도입방안 연구

도시재생사업단 편역(2007), 『일본의 도시재생-도시재생특별법을 중심으로』, 도시재생사업단 동북아산업활성화센터 편, 금성근 역(1997), 소프트 인프라스트럭처, 부산발전연구원.

박 경(2005), “한국농촌의 장기비전과 발전전략”, 농정연구센터 제13회 연례 심포지엄 발표자료.

· 강현수(2005), 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구, 국회산업자원위원회.

(2008), “대안적 지역발전 전략으로서 내발적 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.

외(2005), 동북아시대의 한반도 공간구상과 균형발전전략, 국가균형발전위원회.

(2007), 참여정부의 국가균형발전정책: 이론과 전략“, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.58-109.

송두범 외(2008. 11), 중소도시재생 정책방향과 추진계획,
충남발전연구원 · 국토해양부 · 한국건설교통기술평가원 · 재생사업단,
(2010), 세종시와 충남의 지역균형발전 전략, 한국공공행정학회 · 디트뉴스 공동세미나
발표논문.

송미령 외(2009), “농어촌 기초생활권의 전망과 정책과제, 농업전망 2009, 한국농촌경제연구원
(2010), 국가농어촌정책의 추진전략과 과제, 한국농촌경제연구원.

신동호(2010), 충남경제의 성장 패러다임 전환을 위한 전략과 과제, 충남리포트,
충남발전연구원.

안광현(2010), “생활 서비스에 따른 지역유형분류”, 국가정책연구, 24(3), pp.67-88.

염명배(2006), “일본 지방자치단체의 지역재생 프로젝트와 참여정부 지역특화사업에 대한
지역경영전략 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

전북발전연구원(2010), 전라북도 동부권특별회계 운영방안.

전호재 외(2009), 관광네트워크 구축을 위한 다지역 관광협력체계 개발, 한국문화관광연구원.

주관수(2010), “도시재생 연계사업 도입 방안”, 도시재생 활성화 방안-지원수단 및 연계사업
도입을 중심으로-, 도시재생사업단 · 서울시립대학교.

진영환(2005), “자치단체간 협력과 공동발전-충남과 경기도를 중심으로-,” 충남 · 경기
상생발전의 잠재력과 과제, 충남발전연구원 · 경기개발연구원, pp.3-14.

채성주(2010), 일본 과소지역의 자립촉진방침과 자립촉진계획, 충북개발연구원
總合開發機構(NIRA), 충남발전연구원 역(2010), 지방재생을 위한 시나리오: 인구감소에 대한
정책 대응, 미세움.

강원발전연구원 편역(2005), 『일본의 중심시가지 활성화 방안』, 강원발전연구원

충남발전연구원(2010), 민선 5기 경제정책 패러다임 전환을 위한 전략과 과제.

충북개발연구원(2010), 충북 균형발전정책의 추진현황과 향후과제.

충청남도(1989), 충청남도 권역별 개발계획(안).
(1992), 제2차 충청남도 건설종합계획.

- (1992), 4대권 개발경영구상 연구.
- (2000), 제3차 충청남도 종합계획.
- (2008), 제3차 충청남도 종합계획 수정계획.
- (2010), 민선 5기 경제도정 운영방향 연구-총발연, 충남TP 현안과제.
- 충청북도(2005), 충청북도내 지역균형발전 방안.
- 한상욱(2009), “충청남도 균형발전사업 평가 및 개선방향”, 균형발전사업 추진(3년차) 평가와 발전방향 모색을 위한 워크숍, 충청남도.
- (2010. 12. 9), “충청남도 균형발전사업 발전방향”, 권역별 균형발전전략 및 방안 합동워크숍 발표자료, 충청남도, pp.83-132.
- Delamarre, Aliette (2003), Regional Planning and Development in France, 국토연구원창립25주년 기념, 국토정책 심포지움, 2003. 10. 16 발표논문
- 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 : 낙후지역개발사업.
- 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.
- 행정자치부(2008), 지역재창조제도의 법제화 및 운영방안연구, 동의대학교
- 日本政策投資銀行地域企劃チーム, 2004, 내부자료
- 總務省, 2009, 平成21年度版 過疎地域の現況について(概要)
- 일본 내각관방 지역재생본부 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiikisaisei/index.html>
- 일본 내각관방 도시재생본부 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/index.html>
- 일본 내각관방 중심시가지 활성화

본부<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/chukatu/index.html>

일본 내각관방 구조개혁특별구역 추진본부

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/index.html>

일본 내각관방 지역활성화총합본부회합

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/index.html>

총무성 홈페이지

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm

<부록 1> 충청남도 지역균형발전 지원조례 및 시행규칙

충청남도 지역균형발전 지원 조례

(제정) 2007-03-30 조례 제 3252호

(일부개정) 2007-10-01 조례 제 3274호 충청남도 행정기구 설치 조례

(일부개정) 2007-12-31 조례 제 3303호 충청남도 행정기구 설치 조례

(일부개정) 2008-07-01 조례 제 3328호 충청남도 행정기구 설치 조례 개정에 따른 다른 조례의 개정

(일부개정) 2009-06-01 조례 제 3419호 충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 전부개정

(일부개정) 2011-01-01 조례 제 3567호 (충청남도 행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 전부개정조례)

관리책임부서 : 균형발전담당관

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 충청남도 내의 지역간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하는데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “균형발전 지원대상지역” (이하 “지원대상지역” 이라 한다)이라 함은 제3조에서 선정된 시·군을 말한다.
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.

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.

1. 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되거나 고령화의 정도가 심하여 지역발전의 저해요인이 되고 있는 시·군

2. 주민의 취업기반이 미약한 시·군

3. 지방재정의 기반이 취약하고 소득수준이 낮은 시·군

4. 사회기반시설이 미약하여 낙후의 원인이 되고 있는 시·군

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

제2장 균형발전계획 수립 및 추진

제4조(기본 및 개발계획의 수립) ①도지사는 제3조에서 정한 지원대상지역에 대한 균형발전 기본계획을 다음 각 호의 내용을 포함하여 수립하고, 5년마다 그 타당성 여부를 재검토하여 이를 정비하여야 한다.

1. 지원대상지역에 대한 개발계획의 중장기 목표

2. 지역특성에 맞는 개발의 기본방향

3. 지리적 특성과 문화적 전통 등을 고려한 개발계획

4. 지역경제의 활성화 방안

②도지사는 제1항의 기본계획에 반영된 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 5년 단위의 균형발전 개발계획을 수립한다.

③제1항 및 제2항의 기본계획과 개발계획 수립시에는 미리 관계 시장·군수의 의견을 듣고, 제9조제2항의 규정에 의거 충청남도균형발전위원회의 심의를 받아야 한다. 다만, 규칙으로 정하는 경미한 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.

제5조(사업시행계획의 수립·평가) ①도지사는 균형발전 개발계획에 대하여 연도별 균형발전사업 시행계획을 수립·시행한다.

②제1항의 규정에 의하여 연도별 균형발전사업 시행계획을 수립할 때에는 관계 시장·군수의 의견을 듣고 제9조제2항의 규정에 의거 충청남도균형발전위원회의 심의를 받아야 한다.

다만, 규칙으로 정하는 경미한 변경의 경우에는 그러하지 아니하다.

③도지사는 매년 균형발전사업 시행계획에 대한 추진실적을 평가하고 주변 여건의 변화와 관련 법규 등의 변경사항을 고려하여 이를 사업계획에 반영하여야 한다.

④도지사는 연도별 균형발전사업에 관한 보고서를 작성하여 충청남도의회 제2차 정례회 개최 전까지 의회에 제출하여야 한다.

제3장 균형발전 특별회계 등

제6조(특별회계의 설치) 균형발전 개발계획을 재정적으로 지원하기 위해 충청남도 균형발전특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치·운용한다.

제7조(특별회계의 세입과 세출) ①특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 도 보통세 징수액의 5퍼센트 이내 일반회계 전입금
2. 국가균형발전특별법 제34조의 규정에 의한 지역개발사업계정의 도 배정분의 10퍼센트 이내 보조금

3. 지방채 및 기타 수입금

②특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 균형발전사업에 필요한 사업비의 지원
2. 사업시행에 따른 비용의 지출
3. 예비비 등

③제2항의 규정에 의한 균형발전 사업비는 지원대상 시·군별 발전수준에 따라 차등 지원할 수 있다.

제8조(특별회계의 관리·운용) 특별회계의 관리·운용에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제4장 충청남도균형발전위원회

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

제10조(구성과 운영) ①위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함하여 25인 이내의 위원으로 구성한다.

②위원장은 행정부지사가 되며, 부위원장은 기획관리실장이 된다.

③위원은 당연직 위원과 위촉 위원으로 구성되며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 도지사가 임명하거나 위촉한다. <개정 2009.06.01, 2011.01.01>

1. 당연직은 도 경제통상실장, 자치행정국장, 문화체육관광국장, 농수산국장, 복지보건국장, 환경녹지국장, 건설교통항만국장으로 한다.

2. 위촉위원은 제3조에서 선정되는 지원대상지역별 충청남도의회 의원 각 1인, 지역발전분야의 대학교수, 지역발전 연구기관 연구원, 그 밖에 지역발전분야에 전문적 식견과 경험을 가진 자로 한다.

④제3항제2호의 규정에 의한 위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 도의원인 위원의 임기는 도의원 재직기간으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

⑤위원장은 위원회를 총괄하고, 위원회의 회의를 소집한다.

⑥부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행하지 못하는 경우 그 직무를 대행한다.

⑦위원회에 간사 1인을 두며, 간사는 균형발전담당관으로 하고, 위원장의 명을 받아 위원회 사무를 처리한다.

제11조(회의) ①위원회의 회의는 다음의 경우에 소집한다.

1. 위원장이 필요하다고 인정하는 때
2. 재적위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있을 때

②위원회의 회의는 위원장을 포함한 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

③간사는 회의록을 작성·비치하여야 한다.

제12조(수당 등) 공무원이 아닌 위원회의 위원이 회의에 참석하는 경우 충청남도위원회실비변상조례」의 규정에 따라 예산의 범위 안에서 일비 및 여비를 지급할 수 있다.

제5장 보칙

제13조(준용) 이 조례에 의하여 지급되는 보조금의 교부방법과 집행 등에 관하여는 「충청남도보조금관리조례」가 정하는 바에 따른다.

<충청남도 지역균형발전 지원 조례 시행규칙>

(제정) 2007-05-10 규칙 제 3001호

(일부개정) 2007-10-01 규칙 제 3010호 충청남도 행정기구 설치 조례 시행규칙

(일부개정) 2007-12-31 규칙 제 3022호 충청남도 행정기구 설치 조례 시행규칙

제1조(목적) 이 규칙은 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」의 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(균형발전사업의 범위) 「충청남도 지역균형발전 지원 조례」(이하 “조례”라 한다) 제2조제2호에서 규칙으로 정하는 균형발전사업이라 함은 다음 각 호와 같다.

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

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

1. 인구가 일정기간 동안 감소 또는 정체되는 정도는 최근 10년간의 연평균 인구증가율로 산출한다.
2. 인구의 고령화가 심한 정도는 전년도 말 노령화지수(65세 이상 인구수를 14세 이하 인구수로 나눈 비율)로 산출한다.
3. 주민의 취업기반이 미약한 정도는 최근 총사업체 종사자비율(사업체의 총 종사자수를 인구수로 나눈 비율)로 산출한다.

4. 지방재정의 기반이 취약한 정도는 최근 5년간 시·군의 재정력지수(기준재정수입의 합을 기준재정수요의 합으로 나눈 비율)로 산출한다.

5. 지역소득 수준이 낮은 정도는 최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균으로 산출한다.

6. 사회기반시설이 미약한 정도는 최근 도로율(도로법에 의한 도로 중 개통도로의 연장을 행정구역 면적으로 나눈 값)로 산출한다.

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

제4조(기본 및 개발계획의 경미한 변경) 조례 제4조제3항 단서 규정에 의한 경미한 변경은 다음 각 호와 같다.

1. 지원대상 시·군별 기본계획의 10분의 1미만에 해당하는 면적·사업비의 변경
2. 개발의 기본방향을 변경하지 아니하는 범위 안에서 세부사업의 변경 또는 사업기간의 변경
3. 도서상의 기재착오 및 그 밖에 이와 유사한 사항

제5조(시행계획 수립지침 작성 등) ①도지사는 조례 제5조제1항의 시행계획을 효율적으로 수립하기 위하여 지역균형발전 시행계획 수립 지침을 작성하여 지원대상 시·군에 통보하여야 한다.

②조례 제5조제2항 단서의 규정에 의한 경미한 사항의 변경은 지원대상사업의 총 사업비 범위 내에서 현실에 맞게 사업내용을 조정하거나 도서상의 기재착오 등을 정비하는 것을 말한다.

제6조(회계관계공무원의 관직지정) 조례 제8조의 규정에 의한 특별회계관리·운용을 위하여 회계관계공무원의 관직을 다음 각 호와 같이 지정한다.

1. 징수관 : 기획관리실장
2. 분임징수관 : 균형발전담당관
3. 경리관 : 자치행정국장
4. 분임경리관 : 세무회계과장

- 5. 채권관리관 : 균형발전담당관
- 6. 채무관리관 : 균형발전담당관
- 7. 지출원 : 세무회계과 경리담당
- 8. 수입금출납원 : 균형발전담당관 균형개발담당

제7조(준용규정) 특별회계 운용과 관련하여 이 규칙에 규정되지 아니한 사항은 충청남도 재무회계 규칙」의 규정이 정하는 바에 따른다.

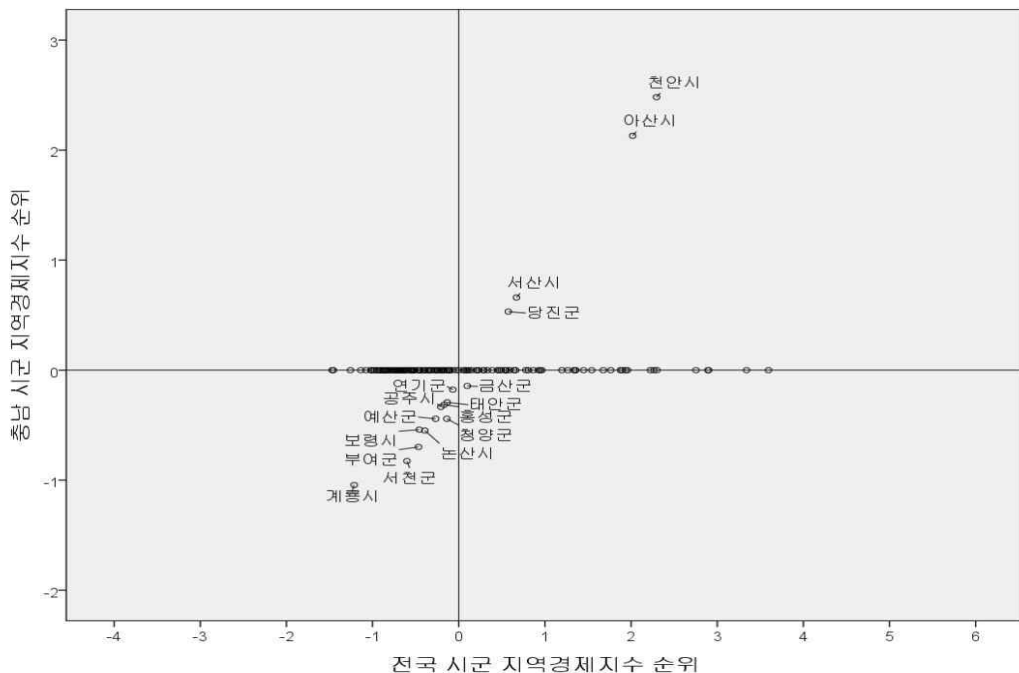
부 칙(규칙 제3001호)

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

<부록 2> 지역발전지수 분석

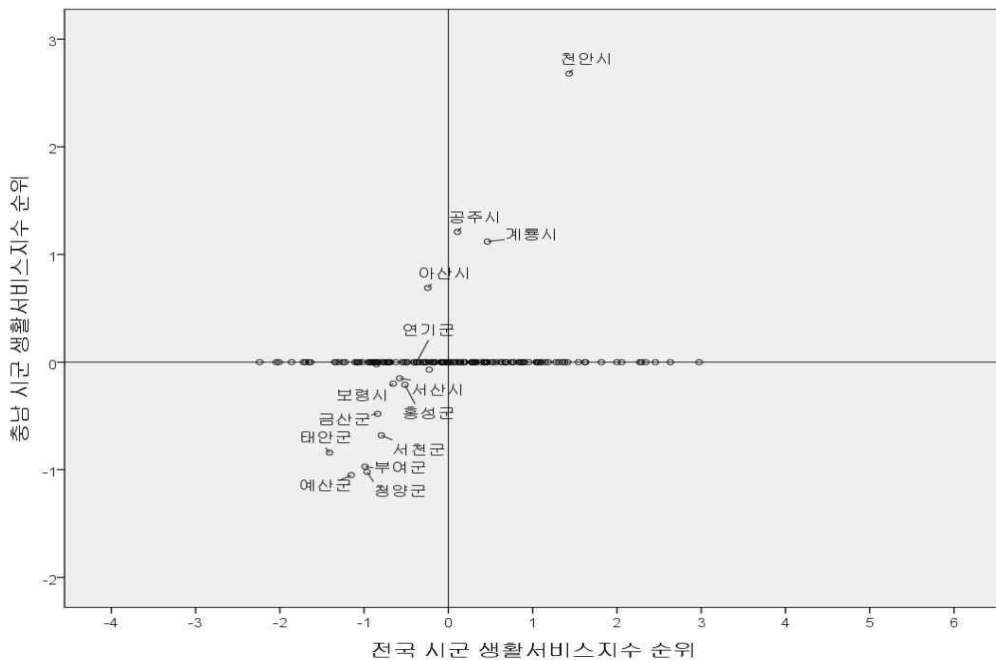
1. 지역경제

- 전국 도시별 지역경제력의 Z-score를 보면, -1.469에서부터 3.595까지 분포하고 있으며, 평균점 중심으로 집중하고 있어 좌로 편향된 분포패턴을 갖고 있어, 전국적으로 지역경제력이 일부 상위 도시에 집중하여 상대적으로 많은 도시가 낮은 지역경제력을 가질 수 밖에 없는 형태라 할 수 있다.
- 충남의 경우는 전국과 비교할 때, 가장 많은 분포를 보이는 수준보다 대부분 높게 위치하고 있으며, 계룡시만 낮고 천안시, 아산시는 매우 높은 수준이다. 그러나 충남만을 볼 때는 천안시, 아산시, 서산시, 당진군이 두드러지게 높은 수준이나 그 외 대부분의 도시의 Z-score가 낮은 것을 확인할 수 있다.
- 충남 도시를 지역경제력의 Z-Score 값으로 보면 천안시, 아산시를 하나의 그룹으로, 서산시, 당진군을 하나의 그룹으로, 대부분의 도시를 하나의 그룹으로, 그리고 계룡시를 하나의 그룹으로 묶을 수 있다. 상위 두그룹(천안시, 아산시, 서산시, 당진군)은 수도권에 인접한 북부지역이고, 계룡시는 신도시로 개발된 면적에서 타 도시와 분명한 차이가 있는 도시이며, 나머지 그룹에 속하는 도시는 대부분 도농통합형의 도시이다.



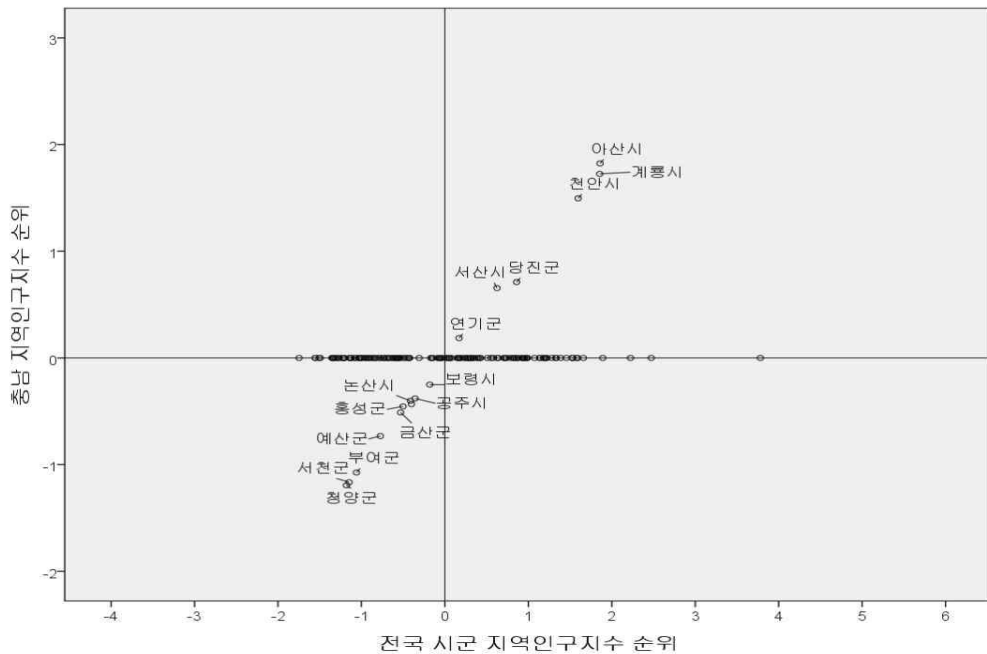
2. 생활서비스

- 전국 도시별 생활서비스의 Z-score를 보면, -2.240에서부터 2.975까지 분포하고 있으며, ()점 중심으로 집중하고 있으나 전반적으로 집중도가 낮은 분포패턴을 갖고 있다. 전국적으로 생활서비스는 인구수와 도시의 입지특성에 따라 완만하게 분포하고 있다
- 충남의 경우는 전국과 비교할 때, 가장 많은 분포를 보이는 수준보다 대부분 낮게 위치하고 있으며, 천안시, 계룡시, 공주시, 아산시가 높으며, 대부분의 도시가 낮은 수준에 위치하고 있다. 특히, 예산군, 청양군, 부여군, 태안군은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.
- 충남 도시를 생활서비스의 Z-Score 값으로 보면 천안시를 하나의 그룹으로, 공주시, 계룡시, 아산시를 하나의 그룹으로, 대부분의 도시를 하나의 그룹으로, 그리고 태안군, 부여군, 청양군, 예산군을 하나의 그룹으로 묶을 수 있다. 상위 두그룹(천안시, 공주시, 계룡시, 아산시)은 인구측면에서 충남의 상위도시이거나 대도시의 주변도시라는 특징을 갖고 있으며, 가장 하위의 그룹은 내륙지역의 도시이거나 교통여건이 불리한 도시이다.
- 생활서비스는 도시의 규모와 대도시와 인접정도와 매우 밀접한 관계를 가진다고 할 수 있다.



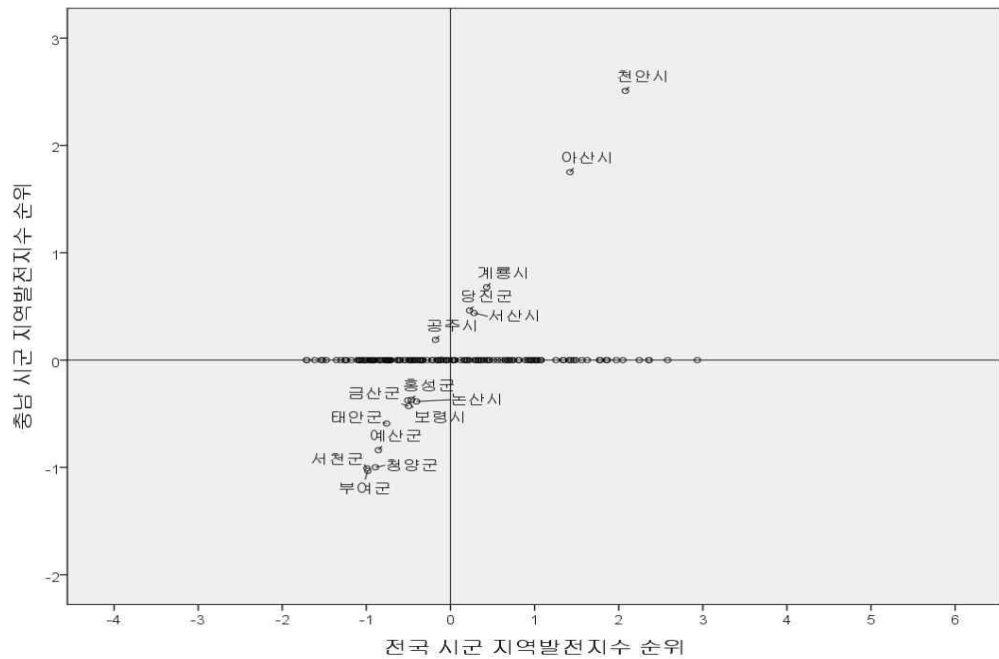
3. 지역인구

- 전국 도시별 주민활력의 Z-score를 보면, -3.190에서부터 5.818까지 분포하고 있으며, ()점 중심으로 집중하고 있으나 전반적으로 집중도가 매우 높은 분포패턴을 갖고 있다. 전국적으로 주민활력은 도시별 일정수준 내로 그 격차가 적다.
- 충남의 경우는 전국과 비교할 때, 전국적인 분포형태와 유사한 분포를 하고 있으며, 아산시, 당진군, 계룡시, 천안시, 서산시가 높은 위치에 있고, 그 외 도시는 낮은 위치에 분포하고 있다.
- 충남 도시를 주민활력의 Z-Score 값으로 보면 아산시, 계룡시, 천안시를 하나의 그룹으로, 당진군, 서산시, 연기군을 하나의 그룹으로, 보령시, 논산시, 공주시, 홍성군, 금산군을 하나의 그룹으로, 그리고 나머지 시군을 하나의 그룹으로 묶을 수 있다. 상위 두그룹(아산시, 당진군, 계룡시, 천안시, 서산시)은 인구증가율 측면에서 충남의 상위도시라는 특징을 갖고 있다.
- 주민활력은 도시인구의 성장추이와 밀접한 관계를 가진다고 할 수 있다.



4. 지역발전지수

- 전국 도시별 지역발전지수의 Z-score를 보면, -1.650에서부터 3.940까지 분포하고 있으며, ()점 중심으로 집중하고 있으나 전반적으로 좌편향적인 분포패턴을 갖고 있다.
- 충남의 경우는 전국과 비교할 때, 전국적인 분포형태와 유사한 분포를 하고 있으며, 천안시, 아산시, 당진군, 계룡시, 서산시는 높은 위치에 있고, 그 외 도시는 낮은 위치에 분포하고 있다.
- 충남 도시를 지역발전지수의 Z-Score 값으로 보면 천안시, 아산시를 하나의 그룹으로, 당진군, 계룡시, 서산시를 하나의 그룹으로, 공주시, 연기군을 하나의 그룹으로, 금산군, 논산시, 홍성군을 하나의 그룹으로, 그리고 나머지 시군을 하나의 그룹으로 묶을 수 있다.
- 천안시, 아산시는 충남의 인구 및 산업의 수위도로서 대부분 높은 위치를 차지하고 있고, 당진군, 계룡시, 서산시는 접근성 향상 및 산업입지로 인한 도시 성장지역이다. 공주시, 연기군은 대도시(대전광역시) 주변의 도시로서 대규모 개발(세종시)이 이루어지는 지역이면서, 교통여건(고속철도, 고속도로 등)이 매우 우수한 지역이다. 금산군, 논산시, 홍성군은 대도시 주변지역이거나, 지역의 역사적 거점지역이다. 그 외지역은 1차산업 중심의 도시이다. 특히, 보령시는 과거 광업이 발달한 도시로서 산업이 쇠퇴하여 현재 관광이 중심이 되고 있는 도시이나 계절적 편차가 심한 도시이다.



5. 종합

- 지역경쟁력은 산업입지에 의해 편향적인 분포패턴을 보이고 있으며, 특히, 그 중심이 낮은 위치에 있다는 점에서 지역격차의 주된 이유라 할 수 있다. 생활서비스는 도시규모에 따라 입지적 특성에 따라 완만한 분포패턴을 보이고 있어 타 지표에 비해 균형적인 분포를 보인다. 주민활력은 지표의 특성상 국가적으로 인구정체 및 감소를 앞두고 있는 상황으로 극히 일부 도시를 제외하고는 대부분의 도시에서 일반적으로 유사한 특징을 갖고 있다.
- 이를 종합해 본 지역발전지수를 보면, 지역경쟁력 분포패턴과 유사하고, 충남의 도시의 특징이 구분지어 지고 있다는 점에서 산업입지가 충남 도시의 불균형을 초래하고 있다고 할 수 있다.

<부록 3> 충청남도 예산 현황(2011)

단위 : 백만원, %)

구분	합계	일반+기타특별회계			공기업 특별회계	재정자립도
	(A + B)	소계(A)	일반	기타		
합계	10,964,032	10,093,856	9,035,253	1,058,603	870,176	35.4
도본청	4,217,622	3,977,722	3,582,800	394,922	239,900	28.3
시군계	6,746,410	6,116,134	5,452,453	663,681	630,276	26.6
천안시	1,190,000	930,600	738,000	192,600	259,400	46.2
공주시	464,400	421,800	398,200	23,600	42,600	17.1
보령시	432,900	382,205	353,400	28,805	50,695	19.9
아산시	739,300	694,480	565,400	129,080	44,820	45.1
서산시	475,371	434,164	412,632	21,532	41,207	27.4
논산시	438,797	424,774	386,313	38,462	14,023	16.4
계룡시	119,100	91,737	91,000	737	27,363	22.8
금산군	287,517	287,517	242,210	45,307	-	18.6
연기군	333,879	246,677	232,087	14,590	87,202	27.2
부여군	366,600	366,600	329,700	36,900	-	14.3
서천군	283,435	283,435	259,196	24,239	-	13.1
청양군	221,295	221,295	204,770	16,524	-	13.9
홍성군	301,827	290,247	280,749	9,498	11,580	18.2
예산군	315,852	309,652	300,003	9,649	6,200	17.9
태안군	293,126	293,126	237,951	55,175	-	18.2
당진군	483,012	437,826	420,843	16,983	45,186	36.5
균형발전 대상지역 예산	2,788,070	2,680,752	2,411,740	269,012	107,318	16.44
총예산 대비	25.4%	26.6%	26.7%	25.4%	12.3%	46.4%
시군계 대비	41.3%	43.8%	44.2%	40.5%	17.0%	61.8%
총예산대비 균형발전 사업비비율	0.5%					
시군계예산 대비 균형발전 사업비비율	0.9%					
균형발전대 상지역예산 대비균형발 전 사업비비율	2.1%					

단체별	총예산	재정 자립도	재정 자주도	정책 사업 비중	자체 사업 비중	보조 사업 비중	사회 복지 비중	행정 운영 경비 비중
전국		51.9	76.7	79.7	40.4	39.4	20.2	14.1
충청남도	10,964,032	35.4	71.1	84.3	34.0	50.3	17.1	14.0
도본청	4,217,622	28.3	43.5	89.9	22.5	67.4	25.2	6.1
천안시	1,190,000	46.2	70.6	82.7	46.7	36.1	16.8	10.5
공주시	464,400	17.1	63.9	80.2	25.4	54.8	20.6	15.8
보령시	432,900	19.9	66.2	74.3	26.9	47.4	18.0	14.2
아산시	739,300	45.1	62.8	83.7	37.1	46.5	16.1	11.2
서산시	475,371	27.4	70.9	81.3	32.1	49.1	19.4	14.3
논산시	438,797	16.4	58.9	83.3	25.5	57.8	23.5	13.2
계룡시	119,100	22.8	78.3	77.6	36.1	41.5	14.9	17.5
금산군	287,517	18.6	65.3	81.8	25.2	56.6	16.0	14.2
연기군	333,879	27.2	62.8	77.8	35.1	42.7	17.3	11.8
부여군	366,600	14.3	56.7	82.1	20.9	61.1	19.7	13.5
서천군	283,435	13.1	57.1	81.6	18.9	62.6	20.1	15.0
청양군	221,295	13.9	61.0	83.0	26.1	57.0	12.5	15.9
홍성군	301,827	18.2	64.6	81.3	28.1	53.1	20.0	14.3
예산군	315,852	17.9	59.7	84.7	26.6	58.1	18.5	13.5
태안군	293,126	18.2	67.3	83.0	41.7	41.4	13.1	14.9
당진군	483,012	36.5	68.8	75.4	31.0	44.5	13.3	10.9
균형발전 대상지역	2,788,070	16.44	62.05	81.16	26.32	54.84	17.94	14.59

<부록 4> 6개지표에의한지역발전수준분석(2010현재)

인구	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			
비지원평균	1.540	1.569	0.029	0.597	0.672	0.075			

노령화지수	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			
비지원평균	64.967	82.627	17.660	0.622	0.722	0.100			

종사자비율	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			
비지원평균	28.398	29.761	1.363	0.275	0.114	-0.161			

재정력지수	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			

소득세할 주민세	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	3,874,709.000	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	3,089,869.000	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			
비지원평균	11,056,752.281	12,085,088.958	1,028,336.677	0.435	0.439	0.004			

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			
비지원평균	0.732	0.794	0.062	-0.332	-0.328	0.003			

<부록 5> 삶의 질 관련지표

① 생활서비스지수

- 생활서비스지수는 삶의 질로서의 농어촌을 평가할 수 있는 지수로서 기초생활여건, 교육여건, 보건·복지여건을 나타내는 세부 지표들로 구성
- 지역경제력지수는 일터로서의 농어촌을 평가할 수 있는 지수로서 산업기반, 소득수준, 지자체 재정을 나타내는 세부 지표들로 구성
- 삶의 질여유공간지수는 쉼터로서의 농어촌의 현 실태를 평가할 수 있는 지수로서 녹색휴양기반, 녹지기반, 문화체육기반과 관련된 세부 지표들로 구성
- 주민활력지수는 공동체터로서의 농어촌을 나타내는 지수로서 인구변화, 인구구조, 인구활력과 관련된 세부 지표들로 구성

부문		지표	세부내용
주민 활력	인구변화	인구증가율	연평균 인구 증가율(최근 5년간)
	인구구조	고령화율	총 인구 중 65세 이상 인구 비율
	인구활력	조출생률	해당연도 중앙인구 1천명 대비 출생자 비율(組出生率)
지역 경제력	산업기반	사업체기반	총 사업체 수
		고용기회	15세 이상 인구 대비 사업체 종사자 수와 농가인구의 합계 비중
	소득수준	소득수준	1인당 소득세할 주민세
	지자체 재정	재정기반	재정자립도
생활 서비스	기초생활 여건	주택신규화	20년 미만 주택 비율
		식수보급현대화	상수도 보급률
		하수처리현대화	하수도 보급률
	교육여건	공교육기반	1km ² 당 학교 수(초·중·고)
		사교육기반	인구 1천명당 사설학원 수
	보건·복지 여건	의료서비스 질	인구 1천명당 의료인 수
		의료시설기반	인구 1천명당 병상 수
		아동복지기반	아동인구(6세 미만) 1천명당 보육시설 수
		노인복지기반	고령인구 1천명당 노인여가복지시설 수(노인복지관, 경로당, 노인교실, 노인휴양소)
	문화체육기반	문화시설	인구 1천명당 영화관, 공연장, 전시실, 시군민회관, 도서관 수
		체육시설	인구 1천명당 체육시설 수

인구규모	인구	인구	인구증감
	2003년	2008년	2008-2003
전국	26,008,972	27,102,149	1,093,177
충남계/평균	1,912,803 /119,550	2,018,537 /126,158	105,734 /6,608
천안시	456,501	537,698	81,197
공주시	130,957	125,143	- 5,814
보령시	110,380	106,885	- 3,495
아산시	193,122	240,942	47,820
서산시	151,818	156,867	5,049
논산시	135,719	127,797	- 7,922
계룡시	31,058	41,411	10,353
금산군	60,740	56,740	- 4,000
연기군	82,733	78,645	- 4,088
부여군	85,275	76,687	- 8,588
서천군	67,414	60,507	- 6,907
청양군	36,992	33,062	- 3,930
홍성군	94,658	88,176	- 6,482
예산군	95,029	88,144	- 6,885
태안군	63,930	63,401	- 529
당진군	116,477	136,432	19,955

주민활력	인구변화	인구구조	인구활력
	인구증가율	고령화율	조출생률
	연평균인구증가율 (최근 5년간)	총인구중 65세이상 인구비율	해당연도중앙인구 1천명대비 출생자비율(粗出生率)
전국 평균	0.830	17.30	8.61
충남 평균	0.188	17.75	8.55
천안시	3.328	7.61	11.88
공주시	-0.904	17.32	7.10
보령시	-0.641	17.22	7.93
아산시	4.524	10.65	13.36
서산시	0.656	13.88	10.63
논산시	-1.196	18.69	7.50
계룡시	5.923	6.69	10.34
금산군	-1.353	22.28	8.16
연기군	-1.008	16.26	10.32
부여군	-2.101	23.96	6.10
서천군	-2.139	25.27	6.00
청양군	-2.221	27.35	6.62
홍성군	-1.409	19.67	7.53
예산군	-1.493	21.07	6.30
태안군	-0.166	20.16	6.96
당진군	3.213	15.96	10.03

지역경제력	산업기반		소득수준	지차제재정
	사업체	고용기회	소득수준	재정기반
	총사업체수	15세이상인구대비 사업체종사자수와농 가인구의합계비중	1인당소득세할 주민세	재정자립도
전국	1,726,121	63.53	30.52	25.94
충남 평균	8,222	67.66	34.53	25.08
천안시	35,825	54.94	63.50	54.01
공주시	8,111	65.70	32.86	17.46
보령시	7,739	60.89	24.16	21.71
아산시	12,958	69.99	73.09	53.86
서산시	9,695	64.41	52.64	32.20
논산시	9,300	66.58	22.88	16.35
계룡시	1,592	25.56	49.83	20.38
금산군	4,682	84.54	23.71	21.02
연기군	4,953	68.51	34.09	23.38
부여군	4,694	75.42	19.49	13.73
서천군	4,425	72.89	18.92	12.43
청양군	2,112	88.18	20.07	15.20
홍성군	6,524	70.79	24.52	22.94
예산군	5,843	71.75	25.94	18.02
태안군	4,851	71.81	28.97	21.66
당진군	8,245	70.57	37.84	37.00

기초생활 및 교육여건	기초생활여건			교육여건	
	주택 신규화	식수보급 현대화	하수처리 현대화	공교육 기반	사교육 기반
	20년미만 주택비율	상수도보급률	하수도보급률	1km ² 당학교수 (초·중·고)	인구1천명당사 설학원수
전국 평균	69.69	73.31	62.41	0.17	1.98
충남 평균	71.20	62.60	53.46	0.09	1.80
천안시	87.09	85.30	90.00	0.18	2.91
공주시	72.33	65.07	62.22	0.06	1.98
보령시	67.73	65.60	58.44	0.09	1.76
아산시	81.25	81.00	47.99	0.11	1.66
서산시	74.48	68.95	57.13	0.07	2.20
논산시	68.71	58.31	46.73	0.11	1.83
계룡시	93.26	94.14	95.04	0.16	3.31
금산군	60.71	58.31	46.98	0.05	1.25
연기군	70.00	64.34	53.35	0.07	1.72
부여군	67.65	56.53	36.64	0.07	1.46
서천군	63.33	56.45	21.49	0.10	1.67
청양군	59.91	28.44	35.51	0.05	1.09
홍성군	66.89	58.88	57.32	0.11	1.98
예산군	69.17	49.16	52.65	0.08	1.75
태안군	63.08	60.19	37.74	0.07	0.96

보건·복지여건 및 문화·체육기반	보건·복지여건				문화체육기반	
	의료서비스 질	의료시설 기반	아동복지 기반	노인복지 기반	문화시설	체육시설
	인구1천명당 의료인수	인구1천명당 병상수	아동인구 (6세미만) 1 천명당보육 시설수	고령인구 1천명당 노인여가복 지시설수1)	인구1천명당 영화관, 공연 장, 전시실, 시군민회관, 도서관수	인구1천명당 체육시설수
전국 평균	1.15	1.69	5.12	-	0.07	0.50
충남 평균	0.90	1.29	4.93	0.006	0.04	0.45
천안시	5.16	5.15	4.89	-	0.03	0.71
공주시	1.13	2.90	5.32	0.004	0.10	0.45
보령시	0.66	0.87	4.60	0.000	0.05	0.41
아산시	1.13	2.07	4.42	0.015	0.03	0.53
서산시	0.95	1.05	3.69	0.004	0.03	0.45
논산시	1.08	1.82	6.85	0.007	0.02	0.51
계룡시	0.19	0.10	5.80	0.000	0.02	0.53
금산군	0.37	0.81	5.68	0.007	0.05	0.37
연기군	0.47	0.75	4.47	0.017	0.03	0.62
부여군	0.41	1.22	4.98	0.005	0.04	0.29
서천군	0.29	1.01	5.84	0.011	0.05	0.43
청양군	0.11	0.15	7.00	0.000	0.06	0.30
홍성군	0.83	0.97	4.90	0.016	0.05	0.43
예산군	0.67	0.71	3.15	0.000	0.03	0.35
태안군	0.30	0.49	3.29	0.002	0.06	0.35
당진군	0.58	0.58	3.94	0.006	0.05	0.52

② 외국의 삶의질 지표 관련 연구

연구자 (연구년도)	연구(지표체계)명	삶의 질 영역
미국 Department and Bureau of Census(1980)	Social Indicators III	인구·가족, 건강·영양, 주거·환경, 교통, 공안, 교육·훈련, 사회참여, 문화·여가·시간이용, 노동, 사회보장과 복지, 소득과 생산성
미국 Marans & Dillman(1980)	Perceptions of Life Quality in Rural America	전반적인 지역사회 삶의 질(전반적인 만족도 및 평가), 전반적인 이웃의 질, 이웃 간의 사생활 보호, 도로와 통행로, 공공의 안전과 경찰, 소방, 쓰레기 처리, 공원과 여가, 대중교통, 공립학교, 건강, 일반적인 생활편의시설, 공해
미국 Campbell(1981)	The Sense of Well-being	높은 지위의 향유, 결혼상황, 가족과 친구의 소유, 일거리의 소유, 취업여성의 존재, 주거장소, 미국에서의 생활, 수명, 개인의 특성과 자아감각
일본 총무성 통계국 (1976~)	사회생활통계지표	자연환경, 인구·세대, 경제기반, 재정, 학교교육, 노동, 가계, 사회교육·문화·스포츠, 거주환경, 사회보장, 건강·의료, 안전, 생활시간의 배분
일본 경제기획청 (2003~)	삶의 개혁지수	살기 좋은 사회, 일 하기 좋은 사회, 배우기 좋은 사회, 아이 키우기 좋은 사회, 여성이 활동하기 좋은 사회, 고령자가 활기 있게 사는 사회, 정보나 사람의 교류가 활발한 사회, 환경 친화적인 사회, 청년들이 활동하기 좋은 사회
독일 Department of Social Indicators (1978~)	Socio-political Decision and Indicators	인구, 사회경제적 지위 및 주관적 계급 인식, 노동시장 및 근로생활, 소득 및 소득분배, 재화 및 서비스의 공급 및 소비, 교통, 주택, 교육, 건강, 참여, 환경, 공안 및 범죄, 여가 및 대중매체이용
국제연합사회 개발연구소 (UNRISD)	Studies in the Measurement of Level of Living and Welfare	영양, 주거, 보건, 교육, 여가, 안전, 환경, 의생활
국제연합개발계획 (UNDP)	Human Development Index	장수, 교육수준, 생활수준
경제협력개발기구 (OECD)	Society at a Glance	일반여건, 자금자족, 형평성, 보건, 사회통합
세계보건기구 (WHO)	WHOQOL	물리적 측면, 심리학적 측면, 독립성의 정도, 사회적 관계, 환경, 정신적 측면
영국 DEFRA	Rural Services Standard	교육, 통신, 교통, 도서관, 보건, 사회보호, 긴급서비스, 법률서비스, 복지, 고용, 세금

③ 영국의 농촌서비스기준(Rural Service Standard)(2004)

서비스 종류		최소 요건 혹은 목표치
일반		인터넷 등을 통한 온라인 서비스의 허용
교육	초 등 · 중등학교	농촌학교의 폐쇄 최대한 억제, 도보통학 거리초과 학생에게 무상 통학수단 제공
	정보통신망	모든 학교에 대한 광대역 통신망의 구축
	상급학교교육기회	교통비 보조
	통합교육	통합교육기관을 모든 농촌교육청에 배치, 보건 · 사회복지, 육아, 학습 지원, 성인교육, 정보화교육, 예술교육, 스포츠 등 교육
	온라인센터	인터넷 접근 보장 및 정보화 교육 실시
	육아	육아 정보망 구축 및 활용
통신	우체국	농촌네트워크 유지 및 우체국 폐쇄의 억제
	금융시설	ATM 구축
	우편배달	전국적으로 동일한 배달 시스템 유지
교통	버스	버스에 도보로 10분내 접근인구 50%, 60세이상 노인의 버스요금 50% 감면
	열차	최소 열차 서비스 유지
도서관		공공도서관 온라인 연결, 정보통신기술(ICT)의 공공 이용 지원
보건	1차진료	24시간 내 1차진료기관 도달, 48시간 내 의사 진료
	치과진료	10마일 내 치과진료기관 입지
	건강상담	주7일 24시간 전화상담, 원스톱 서비스 제공
	예약	2005년까지 모든 외래 환자 예약 서비스
사회 보호	사회보호	주택, 보건, 사회서비스, 기타 장애 등에 대한 장기적 보호, 보건부의 서비스 제공 지표 준수
	학교 과일 급식	4~6세 어린이의 등교일마다 과일 제공
긴급 서비스	앰불런스 서비스	긴급 응급전화 8분 내 도착, 기타 응급전화 도시 14분 내, 농촌 19분 내 도착
	경찰긴급출동	10~15분 내 도달
	소방	20분내 도달
법률 서비스	법률서비스	법률서비스의 지역네트워크 구축
	법원접근	정보통신을 이용하여 불필요한 법원 통행 축소
복지	급여접근	교통비 지급, 독자적 통신망 체계 확립
	온라인 정보	일반 및 기술정보 제공
	급여지급	우체국 계좌를 통한 서비스 보장
	상담	인터넷 상담체제 구축, 교통비 지원
고용	고용센터	통신망을 통한 고용정보 제공
	온라인 정보	채용 일자리에 대한 정보 제공
	뉴딜계획	구직에 필요한 교육훈련비, 교통비, 보육비 보조
	기타	고용센터 방문시 교통비 지원

④ 통계청의 한국의 사회지표 체계

관심 영역	지표 범주
인구	인구추세, 장래인구, 연령별 인구, 성별인구, 혼인상태별 인구, 지역별 인구 도시인구, 출산율, 가족계획 및 인공, 유산, 사망률, 국내이동, 국제이동
가족	가구구성, 가족형태, 혼인, 자녀출산, 가족의 해체, 생활안정, 노인의 가족생활 취약가구, 혼인의 의미, 가계의 중요성, 가족생활선호, 여성의 역할
소득과 소비	소득, 소득원천, 지역내 총생산, 소비규모, 소비지출, 저축 및 투자, 수준, 저축생활 분배구조, 분배상태, 조세부담, 소득의 안정, 소비의 안정
노동	취업, 여성취업, 실업, 직업안정, 고용보험, 인력개발, 근로시간, 임금 근로조건, 산재예방, 재해발생, 성차별대우, 노동3권
교육	국민의 교육수준, 교육기회의 확대, 인적자원의 확보 및 활용, 물적 자원의 확보 및 활용, 교육재정의 확보 및 활용, 교육의 효과, 교육의 인력양성
보건	생존년수, 체격, 개인건강평가, 보건의식형태, 사망원인, 질병, 상병평가, 영양섭취 식품소비, 이용, 의료서비스, 보건의료인력, 의료시설
주거와 교통	주택공급과 수요, 주거비용, 주거이동, 주거공간, 주택부대시설, 주위환경 교통수단, 교통비용, 교통편의
정보화	연구개발활동, 정보통신서비스인력비중, PC보급 및 이용, 통신서비스이용, 방송서비 스이용, 전산망 확충, 정보화 실태와 영향력에 대한 인식
환경	환경오염물질 배출, 자연자원의 이용, 환경의 질, 환경관리지출, 환경관리노력
복지	복지증진, 자원, 의료보장, 공적연금, 공적부조자원, 생활보호, 사회복지서비스자원 노인복지, 아동복지, 장애인복지
문화및 여가	문화예술지원 및 활용, 문화생활용품보급, 매스컴에 대한 접근 및 인식, 문화활동기 회 향유, 관광여행, 여가 및 체육활동, 시간배분, 문화의식
안전	사회의 안녕도, 보고된 범죄발생, 보고된 범죄자, 검찰·경찰에 대한 신뢰도, 범죄방 지, 교도능력, 교통사고의 발생과 예방, 화재 및 자연재해로부터의 안전과 예방, 법 집행의 공정 피의자 보호 및 변호
사회참여	정치참여, 여성참여, 사회적 이동, 사회참여, 행정서비스, 재정서비스

⑤ 농촌자원개발연구소의 농촌생활지표

구분		개별지표
인구	인구구조	총인구 및 성비, 총가구수 및 가구원수별 가구분포, 연령계급별 인구분포 (성별), 인구부양구조(부양비/노령화지수), 장래추계인구
	혼인·출산	혼인상태, 연령별 유배우율, 평균 초혼 연령, 기대자녀수/이상자녀수, 가족 계획실천율/방법, 첫 자녀 출산연령, 출생시 성비, 이혼율, 사유별 이혼구 성비
	농가인구	농가수/율, 농가인구(성별/호당), 전업·겸업별 농가 분포
	인구동태	인구증감률, 인구이동(전출 및 전입), 귀농가구 수/귀농원인, 이농가구 수 /이농원인
사회	사회조직 및 사회참여	사회적 이동에 대한 태도, 주관적 계층의식, 사회단체 가입현황 및 활동정 도, 영농 및 생산자조직 참여, 자원봉사 참여율, 사회봉사 유형 및 시간, 의사결정 참여기회에 대한 견해

	여성사회참여	여성의 정치참여에 대한 태도, 농협 여성 이사 수, 농업분야 행정관리직(성별), 농업분야 전문기술직(성별), 지방자치단체 농촌여성의원 비율, 농림부 위원회 여성 비율, 지자체 농업관련 위원회 여성 비율, 각종 여성관련 위원회 농촌여성 비율, 농업관련 단체대표 중 여성 비율
	사회안전	범죄발생건수, 강력범죄의 유형, 도난 발생, 범죄피해에 대한 두려움, 야간 보행 안전도, 화재발생건수, 자연재해 피해액, 교통사고 발생건수, 지역사회 안전수준에 대한 만족도, 준법 수준, 성폭행에 대한 두려움, 청소년 범죄 및 비행실태, 청소년 비행탈선에 대한 인식,
	지역공동체 의식	외부인에 대한 개방성, 지역공동체 의식, 농촌의 장래성 인식, 농업·농촌의 가치 인식, 농촌을 떠날 의사/이유
식품/영양	식품섭취	1인 1일당 총 식품섭취량(동/식물성별), 1인 1일당 식품군별 섭취량 및 구성비, 1인 1년당 양곡소비량(쌀, 보리, 밀가루), 5군식품 섭취 균형도, 1일 섭취 식품수
	영양소 섭취	1인 1일당 영양소섭취량(전체, 식품군별), 영양소별 권장량 대비 섭취율, 영양권장량 인식도, 에너지 섭취수준 분포(가구 수/비율), 에너지 구성비, 동물성 단백질 및 동물성 식품 섭취율, 영양섭취 과부족 집단 비율, 건강 보조식품 섭취, 영양위험지표
식품이용	식품조달	국민 총식품 자급율, 농가 총식품 자급율, 식품구매장소/방법, 수입농산물 이용실태
	조리/가공	저장식품 이용정도, 가공식품 이용정도, 전통식품 이용정도
식생활	식습관	끼니별 주식형태, 식사장소 및 형태(끼니별/연령별), 아침식사 유형, 식사 시간의 규칙성, 인스턴트식품 이용, 영유아 수유형태(가구수/비율), 2세미만 유아의 보충식 형태, 이유식 시작시기 및 이유식 종류, 간식섭취형태/빈도, 1일 식사횟수(겉식율)
	식사계획/관리	식단작성(실천여부/책임자), 가계비중 음식물비 지출비율(엔겔계수), 음식물비 지출내역/구성비, 식품군별 평균 구입가격, 가족외식(종류/빈도/가족 동반형태)
건강 / 질병	출생/사망	평균수명, 주요사망 원인구조
	모자보건	유아사망률, 선천성 대사이상 수검, 산전/산후수진율, 저체중아 및 선천성 기형아출산율, 모성사망율, 사산율, 임신수, 자연유산수 및 인공중절수, 산후조리방법 및 기간, 영·유아 예방접종
	건강상태	평균신장(연령별, 성별), 평균체중(연령별, 성별), 비만 및 혈압수준
	질병/사고	가족병상일수, 질병이환율(유병일수/와병일수/환자), 농업인 자각 질병 및 치료방법, 농부증 발현율, 농기계 사고율, 농약중독사고율, 전염병 감염, 비닐하우스 증후군 발현율

		당 인구수, 의료 진료자수 및 환자의 치료일수, 의료기관 이용율, 주 활용 의료기관/활용 이유, 의료기관 접근도/ 접근 장애 요인, 방문보건사업 이용경험 및 희망률, 의료서비스에 대한 만족도/불만이유, 의료보험수혜율(지역, 직장), 보건의료비 지출, 총국민 의료비대비 1인당 의료비, 가구당 의료비 지출율 및 의료비 부담에 대한 인식, 보건의료서비스 개선을 위한 과제
주거/ 생활	주택유형/규모	주택/희망주택의 형태, 주택의 규모(방수/연건평), 주택의 건축재료(지붕), 주택 당 거주가구 비율
	주거시설	난방방식, 취사용 연료, 주택편의시설(부엌, 목욕, 화장실), 주택 수리희망 시설
	주거소유형태	주택마련(방법/기간), 결혼후 내집마련시까지 이사 횟수, 주택의 점유형태, 주택보급율, 주거비 지출(지출액/비율), 노후주택 비율, 무주택 가구 비율, 주택구입비
	주거의식	주택에 대한 만족도 및 불만이유, 현거주지 선택 이유, 거주지역 만족도, 현거주지 이사희망 및 이유
환경	자연자원이용	식수 종류, 식수원 및 수질에 대한 인식, 상하수도 보급율, 1인당 전력사용량,
	환경오염	음식물 및 생활폐기물 발생량/처리방법, 생활하수 배출량, 하수처리 형태, 폐비닐, 농약병 처리방법, 환경오염에 대한 자가 평가(정도/방지노력), 대기오염도, 수질오염도, 농약오염에 대한 불안, 토양오염도, 주관적 소음, 진동 오염도, 주관적 악취 오염도, 환경오염 문제의 심각성
	환경보전	식품의 안전에 대한 의식, 녹색제품 구매경험 및 선호도, 쓰레기 종량제 실시/ 불편사항, 재활용품 처리방법, 친환경농법 실천율, 환경문제 해결을 위한 과제, 환경방지노력, 환경보호부담 의향, 일회용품 사용정도, 지역사회 생활의 쾌적성에 대한 만족도
소득 / 지출	소득	국민총생산 주요 지표, 월평균(연간) 가구소득, 농가소득구성 연간 농산물 판매금액, 소득 10분위별 소득 분포/소득집중도 가구소득에 대한 주관적 평가, 장래 가구소득에 대한 기대소득만족도, 월 소득 계층별 가구 분포, 가구주 종사상 지위별 연간소득
	지출	농가 가계비 지출내역(지출액/구성비), 농가 구입 가격지수 농가 가계용품 구입 가격지수, 농가 가계잡비 지출내역(지출액/구성비), 농가 판매가격 지수, 가계수지, 가장 부담되는 지출항목, 조세부담률
	가계관리	생활설계 수립 여부, 농가저축 및 보험, 저축, 부채 보유 실태/부채사유, 부채상환 가능성 인식, 경작규모(자작지, 임차지, 임대지), 가계부 작성 여부, 농가 부채(차입처별/용도별)
학교교육	교육수준	국민 교육 수준, 농업인의 교육 수준, 학생의 기대교육 수준, 자녀의 기대 교육 수준, 4년제 대학 진학률, 비문해율, 자녀교육의 목표, 학생의 기대 교육 목표, 학생 수학능력

	교육환경	가구당 교육비 지출(지출액/지출빈도), 초등학교 복식학급비율 교육기회의 미충족도/미충족 이유, 교육부담(부담인식/부담요인), 학생의 학교생활 만족도, 학교교육의 효과, 전공과 직업의 일치도, 희망 특기적성 교육, 교육서비스에 대한 만족도, 교원의 평균연령, 학교수와 학생수(각급 별), 교사1인당 학생수(각급별), 중퇴율, 폐교수
평생교육	가정교육	유치원 취원율, 이촌 취학 유무 / 이유, 자녀 거주 형태, 사설학원수, 학생1인당 사교육비 / 사교육 유형
	사회교육	연간 평생학습참여율/교육이수 일수, 겨울 영농교육 참여인원 지역사회교육 수강인원, 농촌주민의 교육요구도
생산 / 소비	생산/직업	지역내 총생산 및 생산구조, 직업유형별 구성비, 경제활동 참가율(성별), 근로여건에 대한 만족도(직무, 작업환경, 인간관계), 농사불편도, 여성취업 자 비율, 여성취업(취업태도/사유/취업 장애요인), 직종별 임금수준/만족 도, 부업률/유형, 취업실태(연령별), 실업률
	소비생활	가정기기 보급률(보급대수/사용시간), 농가편의용품 보유현황, 가구내구재 보유율(가구유형별), 상품 구입시 선택기준, 소비자물가 상승률, 소비생활 만족도, 통신·방문판매 이용율, 신용카드 이용율/ 보유여부 / 갯수, 소비 자 권리의식, 소비자 책임의식, 소비자 피해 구제 형태
노동	농업노동	농업노동 노임, 농업노동 강도, 농업노동 시간, 평균근로시간, 농작업 참여비율, 농가 노동 투하량
	가사노동	가사노동시간, 가사노동분담/태도, 가사노동 경제적 가치, 가사대체서비스 이용율
종합적 여가활동	여가활동내용	여가시간 활용(평일/주말), 희망여가활동(평일/주말), 여가생활 만족도
	여가활동지원	가구당 여가활동비 지출률, 여가시간, 여가활동 장애요인
	교양시설환경	공공도서관 수, 공공도서관 이용도 및 이용 만족도, 문화공간 및 시설에 대한 만족도
유형별 여가활동	취미/창작	취미/창작 활동유형, 희망 취미/창작 활동유형, 취미 활동 시간/ 경비
	놀이/오락	놀이/오락 활동유형, 희망 놀이/오락 활동 유형, 놀이 활동 시간 / 경비, 가구당 교양오락비 지출률, 전통놀이 활용정도
	스포츠	주로 하는 운동(종목/시간/경비), 체력단련시설 수(볼링장, 수영장, 에어 로빅장, 건강관리실), 체력단련시설 이용정도 필요운동시설, 체육시설 만족도
	공연관람	문화시설(박물관, 공연장, 영화관, 문화유적지) 이용정도, 문화예술시설 및 공간 수, 문화시설 이용 장애요인, 전통문화에 대한 관심, 지역문화행사 참여 및 만족도
	관광행락	여행경험률 및 횟수, 해외여행자 비율 여행목적(국내외), 여행시간 및 기간, 경비

가족집단	가족구조	가족의 세대수별 분포, 가족의 형태별 분포, 노인의 세대수별 분포, 노인의 거주형태, 노인 가구율, 편부모 가구 비율, 여성가구주 비율
	가족관계	부부간의 의사결정구조, 부부간의 역할구조, 가족유형별 부부만족도, 가정생활만족도, 고부간의 화목도, 친족간의 교류형태, 자녀 및 부모 접촉 및 연락 정도, 가족회의 여부, 가족행사 종류, 가족문제 해결방법
	가족관	결혼·이혼·재혼 대한 태도, 남아선호도, 조상제사에 대한 태도, 농촌노인 재혼의식
	가족건강성	가족간의 대화정도, 가혼유무, 가족역할의 융통성 정도, 가정폭력 실태
가정의례	혼례	결혼형태, 결혼식 형태, 결혼식 비용(혼수비, 의례비, 주택비), 1회 부조액
	상례	장례방법(장례일수, 화장에 대한 견해), 장례비용, 1회 부조액
	기타의례	제례방법, 제례비용, 통과례 실행 여부(백일, 돌, 회갑연, 칠순, 생일)
사회복지	복지예산	사회복지 및 복지 예산, GDP대비 사회보장 예산
	복지시설/환경	사회복지시설별 시설수(노인·여성·아동복지시설), 사회복지시설 이용현황, 최저생계비
	사회서비스	국민기초생활보장 수급자 / 국민기초생활보장 개선 과제 농촌관련 사회복지서비스 인지도 및 수혜정도(재가복지서비스, 자활공동체사업, 농업노동재해보험, 농가도우미 등), 정부지원에 대한 인지 및 정보원
	사회보험	국민연금가입 수 및 수혜비율 / 부담인식, 농작물 재해보험 가입현황, 사회보험료 부담에 대한 인식, 건강보험부담액 및 건강보험 급여액 / 건강보험제도 개선사항, 농업인 안전공제 가입여부 / 개선사항
	복지인식 및 만족도	공공시설의 필요성에 대한 인식, 지역사회 우선 필요 복지시설 생활여건의 변화에 대한 인식, 사회복지수준 만족도
대상별 복지	노인	노인의 취업직종 및 취업이유, 노인의 수입원, 노인의 월평균 용돈액, 노인의 부담이 되는 지출항목, 용돈조달방법/액, 노후준비 방법, 노인문제에 대한 인식, 여가활용방법, 여가복지시설 이용현황(노인정 등), 부모의 생계부양, 부양(경제, 신체, 정서)에 대한 태도, 만성질환자(노인) 부양자, 농촌노인을 위한 필요 서비스
	여성	여성농업인의 토지소유율, 신용대부 자격수준 차이, 농가 경영주중 여성 비율, 농가주부의 생활시간 구조, 자신의 요구표현 및 거부권, 여성명예의 적금 및 연금 가입률, 남녀평등 의식 수준, 생활만족도(성별, 대상별)
	청소년	청소년 여가활용, 청소년 여가활용 공간, 청소년의 고민에 대한 견해, 청소년의 고민상담 대상, 청소년의 농촌에 대한 인식, 청소년의 장래에 대한 전망, 농촌청소년 대상 필요 사회복지서비스, 농촌 농촌각 비율

		취학 전 자녀양육 실태 및 의견, 유아원 수
	장애인/기타	장애유형별 장애인 수 및 장애인 출현율, 장애인 취업자 및 취업희망 장애인 비율, 장애인 복지 필요성에 대한 의견, 소년소녀가장 세대수
도농교류	주민참여	지역 활성화 이벤트 및 축제, 지역 활력화에 대한 인식 지역발전계획 유형 및 조직형태, 마을단위 인터넷홈페이지 개설, 지역발전을 위한 희망 지원책, 지역사회만족도(마을애착심, 자부심)
	농산물 판매/소비	농산물 품목별 재배면적 및 생산량, 친환경농산물 재배면적 및 생산량, 농산물 구입처, 농산물 구매의 문제점, 농산물 직거래 유형 및 비율, 농산물 소비유형
도농교류	농촌관광	농촌관광 연간 이용객 수, 연간 농촌관광 이용 횟수, 농촌관광의 목적 및 효과, 농촌관광의 애로사항, 농촌관광마을 현황, 농촌관광 소득, 숙박자의 체험 참가비율, 농업체험 실시 유무, 농업체험학습 실시의 문제점, 도시민의 농촌관광에 대한 희망, 자연체험과 정서적 효과에 대한 인식
교통/통신	교통	출근 및 통학 교통수단 / 소요시간, 마을내 버스운행 빈도 생활서비스 접근성(은행, 우체국, 시장, 슈퍼마켓, 주유소, 도서관), 도로 포장률, 교통문제, 교통서비스에 대한 만족도 대중교통수단에 대한 만족도 / 불만 이유, 자동차 보급률
	통신/정보화	전화 / 이동전화 보급률, TV시청환경 (유선방송 가입), 컴퓨터 이용률, 인터넷 이용률 및 인터넷 이용 장소, 컴퓨터 사용환경(초고속통신망 가입, 컴퓨터 사양), 컴퓨터 사용시간, 컴퓨터 및 통신 사용용도, 컴퓨터 사용능력, 주 평균 컴퓨터 및 PC통신 사용시간(주당), PC통신 및 인터넷의 사용용도/ 사용하지 않는 이유, 향후 PC통신 및 인터넷 이용, 인터넷 상거래 여부, 정보의 입수경로, 정보화 교육경험, 행정민원서비스 만족도, 월평균 정보통신비, 지역 정보통신 수준 만족도, 농촌 정보화에 대한 필요 사업

⑥ 프랑스 DATAR의 지역사회통합지표

영역(구성요소)	측정 지표
공공서비스 접근성	<ul style="list-style-type: none"> · 서비스접근성(28개 상업 및 서비스 평균접근시간) · 간호사수 · 간호사 밀도(인구천명당 간호사수) · 55세이상 간호사비율 · 일반의사 수 · 일반의사 밀도 · 55세이상 일반의사 비율 · 우체국업무 수행기관수 · 도시지역 우체국업무 수행기관수 · 농어촌지역 우체국업무 수행기관수 · 주민자치센터 보급률 · 서비스와 직장에 의한 생활권 구조화 · 보건시설에 의한 생활권 구조화 · 교육시설에 의한 생활권 구조화 · 시설과 직장에 관한 생활권의 접근성 · 보건시설에 관한 생활권의 접근성 · 교육시설에 관한 생활권의 접근성
기관 역량 (조직화 역량)	<ul style="list-style-type: none"> · 꼬뮌간 협력체 인구수 · 농촌(Pay) 인구수 · 지역통계계획 인구수 · 농촌(Pay) 면적의 범위 · 농촌(Pay)에 속하는 레지옹인구비율 · 자주자원을 지닌 꼬뮌간협력체 구역의 특성 · 자주자원을 지닌 꼬뮌간협력체 조세 특성 · 자주자원을 지닌 꼬뮌간협력체에 해당하는 레지옹인구비율 · 레지옹 자연공원지역의 범위 · 지역통합계획 범위의 특성 · 지역통합계획에 속하는 레지옹인구의 비율 · 우수 농어촌지역의 주제들
시민권	<ul style="list-style-type: none"> · 국회의원선거 1차투표 참여율 · 범죄건수 · 대통령선거 1차투표 참여율 · 레지옹선거 1차투표 참여율 · 강동선거 1차투표 참여율 · 꼬뮌선거 1차투표 참여율 · 유럽선거 참여율
사회불평등	<ul style="list-style-type: none"> · 중간 삶의 수준 · 중간 삶의 수준의 십분위비율 · 가계순수입 · 1인당 가계순수입 추이 · 데빠르뜨망의 과세신고소득의 십분위 관계 · 고용지역의 과세신고소득의 십분위 관계 · 활동소득의 비율(월급과 수익) · 이전소득의 비율(일반연금과 퇴직연금) · 평균적 기준의 과세신고소득-고용지역 · 비과세 가구수-고용지역 · 전체과세가구에서 비과세가구 비율 · 평균적 기준의 과세신고소득-데빠르뜨망 · 비과세 가구수-데빠르뜨망 · 전체과세가구에서 비과세가구 비율-데빠르뜨망

<부록 6> 타 광역자치단체 불균형 측정지표

① 충청북도 불균형 측정 지표

부문	지 표	내 용
소득	재정자립도	$-(\text{지방세} + \text{세외수입}) / (\text{일반회계총계예산}) \times 100$
	1인당 재산세	$-\text{재산세} / \text{인구}$
	1인당 제조업 종사자수	$-\text{제조업 종사자수} / \text{인구수}$
	1인당 생산자서비스업종사자수	$-(\text{금융및보험업} + \text{사업서비스종사자수}) / \text{인구}$
	1인당 소비자서비스업종사자수	$-(\text{숙박및음식업} + \text{도매및소매업종사자수}) / \text{인구}$
생활	인구증가율	$-\text{시계열 인구증가율 산출}('85 - '03)$
	노령화지수	$-(65\text{세이상} / 0 - 14\text{세인구}) \times 100$
	도로포장율	$-(\text{포장연장} / \text{도로연장}) \times 100$
	1인당도로연장	$-\text{도로연장} / \text{인구수}$
복지	문화공간수	$-\text{공연, 전시, 지역문화복지, 기타시설}$
	1인당 의사수	$-\text{의사수} / \text{인구}$
	1인당 기초생활 수급자수	$-\text{기초생활 수급자수} / \text{인구}$
기관입지	도기관의 지역별 종사자수	$-\text{도 기관의 지역별 종사자수}$

② 전라북도 불균형 측정 지표

부문	지표	세부내용
인구	인구증가율	최근 5년간 연평균 인구증가율
산업	제조업 종사자비율	$(\text{제조업종사자수} / \text{인구}) \times 100$
지역기반시설	도로율	$(\text{법정도로연장} / \text{행정구역면적}) \times 100$
교통	승용차 보유비율	$(\text{승용차등록대수} / \text{인구}) \times 100$
보건·사회 보장	인구당 의사수	$(\text{의사수} / \text{인구}) \times 100$
	노령화지수	$(65\text{세이상인구} / 0 \sim 14\text{세인구}) \times 100$
행·재정 및 기타	재정자립도	$(\text{지방세} + \text{세외수입} / \text{일반회계세입총계}) \times 100$
	도시적 토지이용비율	$[\text{지목상}(\text{대지} + \text{공장용지} + \text{학교용지}) / \text{행정구역면적}] \times 100$

■ 집 필 자 ■

연구 책임 · 한상욱 충남발전연구원 연구위원
내부연구진 · 김정연 충남발전연구원 선임연구위원
조봉운 충남발전연구원 연구위원
박철희 충남발전연구원 연구위원
오용준 충남발전연구원 연구위원
이상준 충남발전연구원 초빙책임연구원
송지현 충남발전연구원 연구원
오명택 충남발전연구원 연구원

외부연구진 · 김용웅 전)충남발전연구원장
김현호 한국지방행정연구원 지역발전연구실장
송미령 한국농촌경제연구원 연구위원
원광희 충북발전연구원 지역발전연구센터장
이성재 전북발전연구원 농업농촌팀장
이종상 공주대학교 교수
차미숙 국토연구원 연구위원

전략연구 2011-12 · 충청남도 지역균형발전정책의 평가 및 개선방안

글쓴이 · 한상욱 외 14인 / 발행자 · 박진도 / 발행처 · 충남발전연구원
인쇄 · 2011년 12월 31일 / 발행 · 2011년 12월 31일
주소 · 충청남도 공주시 금홍동 101 (314-140)
전화 · 041-840-1143(지역도시연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129
ISBN · 978-89-6124-181-6 93350

<http://www.cdi.re.kr>

© 2011, 충남발전연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.