

충청남도 지역균형발전 현황 및 과제

송두범 | 충남발전연구원 연구실장

I. 시작하는 말

2006년 말 현재 충청남도의 총인구는 200만 명이다. 이중 51% 이상이 천안시, 아산시, 서산시, 당진군 등 수도권과 인접한 4개 시군에 집중하고 있다. 인구 뿐 아니라 제조업체수의 48.8%, 종사자의 70.9%가 이 지역에 집중되어 있다.

충남발전연구원이 조사한 자료¹⁾에 따르면 시군별 발전수준은 천안시(1위), 아산시(3위), 서산시(6위), 당진군(5위) 등 북부권에 속한 시군의 발전수준이 상대적으로 높게 나타난 반면, 부여(13위), 서천(14위), 논산(9위), 청양(15위) 등 금강과 인접한 지역의 발전수준은 낮게 나타났다. 다시 말해, 충청남도는 천안, 아산을 중심으로 한 수도권 인접지역과 수도권으로부터 비교적 먼 거리에 위치한 금강유역 시군은 상당한 발전격차를 나타내고 있음을 알 수 있다.

수도권과 비수도권의 불균형발전과 마찬가지로 충남지역에서도 시·군별 상당한 불균형 현상이 발생하고 있는 것이다.

이러한 불균형 발전의 원인은 여러 가지 차원에서 접근해 볼 수 있으나, 수도권규제정책이 지속되면서 수도권으로부터 가까운 지역으로 수도권 소재 기업이 이전되고 있고, 신규입지도 이 지역을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 찾아 볼 수 있다. 또한, 수도권광역전철·경부고속철도·서해안고속도로 등이 개통됨으로써 수도권과의 접근성 강화되면서 물류·통근 등의 측면에서도 이들 지역에 대한 공간적 선호도가 증대된 데서 그 원인을 찾아 볼 수 있다.

1) 한무호, 충남의 시군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안, 기본연구과제 2002-02, 충남발전연구원, 2002에서 인구증가율, 제조업종사자수, 자동차보유가구율, 재정자립도, 고령자 비율, 도시적 토지이용비율, 1,000명당 의사비율, 면적당 도로연장 등 8개 지표를 이용하여 낙후도 산출.

이와 같이 수도권과 인접한 입지적 장점에 더하여 행정중심복합도시 및 신도청소재도시 건설, 기업도시건설 등 충청남도 발전에 전기가 될 수 있는 대규모 개발사업이 추진중에 있어 충청남도의 미래는 희망적이라고 할 수 있다.

그러나, 이러한 개발압력과 공간구조 재편이 충청남도 내에서도 차별적으로 진행되고 있다는 점에서 주목하고자 한다. 즉, 충청남도 내에서도 수도권과 인접한 충남 북부권과 금강주변의 시군은 상당한 발전격차를 보이고 있어 지역불균형현상이 상당기간 지속될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 아울러 대규모 신도시가 입지하는 주변도시들의 공동화 등도 예상되고 있어 충남도내 지역간 불균형은 다양한 양상을 나타낼 것으로 보인다.

이러한 지역불균형성장은 지역의 성장잠재력을 약화시키고, 상대적 박탈감을 강화시켜 지역의 자생적 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

따라서, 이 글에서는 국가 및 충청남도 차원에서 추진하고 있는 지역균형개발시책이 충청남도 내 시·군별로 어떻게 전개되고 있는지와 그 시사점을 살펴본 다음, 이를 토대로 향후 충남지역의 지역균형발전과제는 무엇인가를 모색하는데 그 목적이 있다.

II. 충청남도 지역간 불균형발전 현황

1. 지역불균형발전의 의의

지역불균형의 어의는 Regional disparity, Regional inequality 또는 Spatial imbalance 등으로 표현할 수 있다. 이에 대한 개념으로 김안제 교수는 ‘지역별 자연조건 및 부존자원의 상이와 공공투자의 지역편중에서 야기되는 개발수준의 차이’로 정의하고 있다.

지역불균형은 전통적인 의미로 경제발전을 통한 일인당 국민소득으로 설명되어 왔다. 그러나 경제개발의 과정에서 일인당국민소득은 이론상 전국적으로 균등하게 분포될 수 없다는 것이 일반적인 견해이다. 즉, 총량적인 수치만으로 지역불균형을 설명하는 것은 적절하지 못하며, 최근에는 개발의 이익으로 나타나는 소득, 지역복지, 생활의 질 또는 인간의 기본수요 등의 개념으로 이해하려는 경향이다.

따라서, 지역불균형이란 둘 이상의 지역 간에 공간적으로 나타나는 지역발전수준(소득, 지역복지, 생활의 질, 기본수요 등)의 차이가 인구의 공간적 분포와 비교하여 공간적으로 불균등하게 분포되는 것을 의미한다.

이러한 지역불균형의 결정요인은 부존자원이나 토지이용의 구조 등 지역의 물리적 특성, 생활기회의 차이로 인해 지역간, 도농간 인구이동으로 발생하는 경제활동 인구분포의 차이, 산업구조상의 차이로 인해 발생하는 고용구조 즉, 일자리의 차이, 도로 · 항만 · 상하수도 등 사회간접자본과 관련된 하부시설의 차이, 재정투자규모 즉, 공공투자의 지역적 배분의 규모, 국가정책 · 지역정책 등 정책결정력에 영향을 주는 엘리트 층원비율의 지역간 차이 등이라고 할 수 있다.²⁾

2. 공간계획 및 정책에서의 충남지역 불균형발전 현황

1) 국토종합계획상 충남의 공간구조

제4차국토종합계획수정계획(2006~2020)의 기초중 하나는 지역별로 특성있는 전략산업육성과 혁신주도형 지역발전 기반을 조성하여 자립형 지방화를 촉진하고, 지방분산 및 지방분권을 통해 지역균형발전을 도모하는 개방형국토축의 형성이다. 또한, 다핵분산형 국토구조 형성을 통한 국토균형발전과 상생적 발전체제 구축 등 상생하는 균형국토가 목표중의 하나이다.

특히, 국토구조에서 다핵연계형 국토구조를 표방하고 있으며, 국가균형발전과 공간구조 개편에 있어서 행정중심도시 건설과 국가균형발전정책에 따른 국토골격을 근간으로 광역개발 추진과 낙후지역 개발을 촉진한다는 기초를 담고 있다.

충청남도과 관련하여 행정중심복합도시건설과 인접도시간 네트워크형 광역도시권을 설정하고, 10대 광역권중 하나인 아산만 및 대전 · 청주 광역권을 육성한다. 전자정보기기 등 4대 전략산업 육성, 백제문화권 · 내포문화권의 문화관광특정지역 개발 및 육성, 간선도로망 및 간선철도망 확충, 행정중심복합도시 연계교통체계 구축 등이 주요계획으로 제시되어 있다.

2) 노병한, 지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구, 지역사회개발연구, 제16집 1호, 1991, p.159.

2) 국가균형발전 정책상 충남의 공간구조

정부의 제2단계 균형발전정책에 따른 차등지원 분류시안을 마련한 공청회(2007.9)에서는 전국 234개 시군구를 대상으로 5대 분야³⁾ 14개 변수⁴⁾를 적용하여 발전정도를 평가하여 낙후지역, 정체지역, 성장지역, 발전지역 등 4개 그룹으로 분류하였다. 이러한 지역분류에 따라 지방기업 법인세의 차등감면, 기업에 대한 건강보험료 기업부담분 일부 감면 등의 혜택을 부여키로 하였다.

충청남도는 낙후지역에 6개 군, 정체지역에 7개 시·군, 성장지역에 3개 시가 포함되었으며, 발전지역에는 하나도 포함되지 않는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 충남지역 지역분류(시안)

구분	낙후지역	정체지역	성장지역	발전지역
군	금산군, 부여군, 서천군 청양군, 홍성군, 예산군	연기군, 태안군, 당진군	-	-
시	-	공주시, 보령시, 서산시 논산시	천안시, 아산시, 계룡시	-

자료 : 국가균형발전위원회 · 행정자치부 · 산업자원부, 국가균형발전을 위한 지역분류방안 공청회자료, 2007.

3) 충남도계획상의 공간구조

제3차충청남도종합계획 수정계획(안)(2006~2020)에서는 충남도내 지역간 불균형 현상을 다음의 몇 가지 점에서 제시하고 있다.

첫째, 도시성장이 불균형적으로 이루어지고 있다. 우선, 서북부권 도시의 성장과 전통도시의 침체로 지역·도시간 불균형이 심화되고 있다고 지적하고 있다. 즉, 아산만권을 중심으로 신산업지대가 형성되어 천안, 아산, 서산, 당진 등 서북부지역이 급속히 성장하고 있다. 2005년 현재 천안시, 아산시, 계룡시는 성장하고 있으나, 기타 도시의 인구는 정체 혹은 감소하고 있어 도시간 인구격차가 확대되고 있다는 점을 제시하고 있다.

3) 인구, 산업·경제, 재정, 복지, 인프라

4) 인구변화율, 인구밀도, 고령인구비율, 1인당 소득세할주민세, 개별공시지가 평균지가, 1,000명당 총사업체종사자수, 총사업체종사자수 증감률, 재정력 지수, 1인당 지방세징수액, 지방세징수액증가율, 1,000명당 의료병상수, 1,000명당 공공도서관좌석수, 도로율, 상하수도보급률

다음으로, 교통망에 따른 지역간 불균형구조가 고착되고 있다고 지적하고 있다. 즉, 경부축 선상을 따라 지역이 개발되어 전통산업 중심의 내륙 및 서해안지역의 도시가 침체되고 있고, 충남도내 동서지역간 교통체계가 원활하지 못하여 저개발도시의 정주·생활여건이 미흡하다는 점을 제시하고 있다.

둘째, 중소도시의 중심지기능이 약화되고, 상권이 위축되고 있다. 천안시와 아산시를 제외한 중소도시들의 중심지 기능과 역할이 미약하여 대다수 시군청소재도시의 중심지 기능이 약화되었으며, 읍·면급 도시의 중심성은 더욱 제약되고 있다는 점을 지적하고 있다.

또한, 대전, 천안 등 대도시를 중심으로 한 대형마트의 입점이 인접한 주변 중소도시의 상권을 위축시키고 있다고 기술하고 있다.

셋째, 지역간 생활기반 여건의 불균형이 심화되고 있다. 충남의 평균규모 농촌지역(2,500~5,000명)과 소규모 농촌지역(2,500명 미만)이 약 60%를 차지하고 있으며, 이러한 지역은 심각한 인구감소와 노령화, 생활환경의 낙후로 먼 중심지 기능이 쇠퇴하는 한편, 지역사회의 기능이 약화되는 현상으로 이어지고 있다는 점을 지적하고 있다.

넷째, 농촌지역은 과소농촌지역과 근교농촌지역으로 발전의 양상을 달리하고 있다. 농경지면적도 계속 감소하고 있고, 영농형태로 전통적 쌀농사에서 충남서북부지역(아산, 당진, 천안 등)과 행정중심복합도시 주변지역(연기, 공주 등)을 중심으로 특용작물, 축산, 채소, 과수 등의 근교농업으로 개편이 이루어지고 있는 것으로 지적하고 있다.

다섯째, 북부권 중심의 산업집적 강화로 지역간 경제력 격차가 심화되고 있다. 2004년 기준으로 도내 제조업체가 가장 많은 집적을 보이고 있는 곳은 천안·아산·서산 등의 북부지역이고, 제조업체 수의 증가율도 서산(8.1%), 천안(5.6%) 등으로 나타나 이들 지역에 산업집적이 더욱 가속화될 것으로 전망하고 있다. 반면, 내륙지역인 부여군과 공주시 등의 지역은 사업체수가 계속 감소하고 있어 지역간 경제력 격차가 더욱 확대되고 있다. 지역내 제조업 생산액이 낮은 지역은 보령시(0.8%), 부여군(0.9%), 청양군(0.8%), 홍성군(0.5%), 태안군(0.1%), 계룡시(0.1%) 등으로 대부분 서해안의 관광산업 중심지역이거나 내륙의 농축산업 중심지역이다.

여섯째, 문화시설이 불균형적으로 분포하고 있다. 충남 전체의 문화시설 중에서 천안시와 공주시에 약 30%가 집중되어 있다. 반면, 문화시설수가 상대적으로 과소한 시군은 계룡시, 청양군, 태안군 등으로 문화시설 인프라에서 지역간 불균형이 나타나고 있는 것으로 기술하고 있다.

일곱째, 시군별 의료수혜 격차가 심화되고 있다. 종합병원 등은 대부분 도시지역(시부)에 집중되어 있고, 군부는 대부분 보건진료소나 보건지소에 의존하고 있어 의료기반의 시군간 격차가 비교적 크다는 점을 지적한다.

Ⅲ. 충청남도 균형발전정책 검토

1. 국가균형발전 정책

1) 국가균형발전 정책의 개요

지난 30여 년간 추진해왔던 불균형적인 지역발전 추진에 따른 문제점을 근본적으로 극복하기 위해 참여정부는 '국가균형발전'을 국정과제의 하나로 설정하고, '전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회건설'이라는 비전을 제시하였다.

이러한 국가균형발전의 비전을 이루기 위해 첫째, 혁신주도형 발전잠재력을 확충하기 위해 지역인재양성과 기술혁신을 통한 지역산업진흥, 산학연혁신클러스터의 조성, 둘째, 농-도 상생발전의 토대를 마련하기 위해 낙후도가 높은 신활력지역의 자립기반 구축, 지역특화발전특구 등을 통한 지역의 특성화 발전지원, 농촌의 문화·관광자원의 개발을 통해 도-농간 교류를 증진시켜 농촌소득증대 및 도시민의 전원회귀 여건 마련, 셋째, 수도권 지역의 질적 발전을 도모하기 위해 수도권의 과밀화 해소, 삶의 질 향상, 규제 개선, 넷째, 네트워크형 국토공간을 형성하기 위해 수도권 일극집중에서 행정중심복합도시·혁신도시·혁신클러스터 등 다극분산화된 국토구조로 개편 등 4대 핵심전략을 추진하고 있다.

국가균형발전정책 로드맵과제는 제도 구축 분야와 5대 핵심 분야⁵⁾, 18대 로드맵 과제⁶⁾, 48개 세부과제로 구성되어 있으며, 수도권의 질적 발전 정책은 중장기 과제로 추진 중에 있다.

5) 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적발전정책

6) 국가균형발전 5개년계획수립, 국가균형발전특별회계운영 및 제도개선, 균형발전사업평가체제 확립, 지역혁신체계 구축 및 운영지원, 지방대학육성 및 지역인적자원개발, 산학협력의 활성화, 낙후지역활성화, 지역특화발전특구 추진, 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발, 지역전략산업의 진흥, 산업단지 혁신클러스터화 추진, 대덕연구개발특구 육성, 신국토구상 수립·추진, 수도권 계획적 관리방안 수립, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권기업의 지방이전, 살기 좋은 지역 만들기, 수도권의 질적 발전

한편, 2007년 7월에는 기업하기 좋은 투자환경 조성과 살기 좋은 생활환경 조성 등을 핵심 내용으로 하는 2단계 균형발전정책을 발표하였다.

이하에서는 지금까지 추진해왔던 국가균형발전 정책 중에서 충청남도과 관련 있는 공간개발정책을 중심으로 살펴보되, 오지개발 · 도서개발사업 등은 제외하였다.

2) 주요 균형발전 사업검토

(1) 광역권개발계획

광역권개발계획은 지방이 수도권에 대응할 수 있는 자립경제권과 자족생활권으로 발전할 수 있도록 지방의 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역을 하나의 권역으로 설정하고 권역 내에서 자립경제가 가능하도록 산업, 주거, 교육, 휴식공간과 도로, 항만, 공항 등의 기능을 연계하여 개발하는 장기종합계획이다.

광역권 개발계획은 지역균형개발과 지방분산형 국토골격을 실현하기 위한 구체적인 수단으로서 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’에 의해 1994년부터 지금까지 총10대 광역권을 지정하였다.

충청남도에는 청양군 · 홍성군을 제외한 14개 시 · 군이 대전 · 청주권, 아산만권, 전주 · 군장권 등 3개의 광역권과 전부 또는 일부와 직간접적인 관련성을 맺고 있다.

〈표 2〉 권역별 계획개요

구 분	면적(km ²)	인구(만명)	행정구역	수립시기
대전 · 청주권	6,768	260	공주, 계룡, 연기, 금산, 논산(일부)	1998.12
군산 · 장항권	3,100	112	보령, 부여, 서천 · 논산(일부)	1999.12
아산만권	3,517	126	천안, 아산, 서산, 당진, 예산, 태안	1994.12

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.145~147.

(2) 특정지역

특정지역제도는 ‘국토건설종합계획법(1963)’, ‘특정지역종합개발을위한특별조치법(1980)’에 의

해 추진되어 왔으나, 1994년 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’이 제정되면서 폐지되었다. 구 특정지역제도에 의해 12개 지역이 특정지역으로 지정·개발되었으나, 11개 지역에 대한 투자는 종결 또는 해제되고 백제문화권 특정지역 개발사업만 현재까지 추진되고 있다.

현행 특정지역제도는 국토를 광역권개발과 개발촉진지구만으로 개발하면서 중간지역에 대한 개발이 곤란하여 광역권과 개발촉진지구와 보완적 관계에 있으면서 차별성을 가진 새로운 지역 개발제도로 특정분야의 육성과 지원을 위해 도입하였다.

충청남도에는 구 특정지역제도하의 백제문화권 특정지역과 현행 특정지역제도하의 내포문화권 특정지역 등 2개 권역이 지정되어 있다.

〈표 3〉 특정지역 지정현황

구 분	지정일 (사업기간)	지정범위	투자계획 및 주요사업
백제문화권 특정지역	1993.6.11 (1996~2010)	충남, 전북일부 (1,915km ²)	총55개사업(2조 7,283억원) - 문화유적, 관광, 도시환경, 교통시설, 계룡지역
내포문화권 특정지역	1994.12.9 (2004~2014)	충남일원 (955km ²)	총46개사업(1조 505억원) - 정신문화, 문화유적, 관광휴양, 기반시설

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.157~158.

(3) 행정중심복합도시 건설

행정중심복합도시 건설 사업은 중앙행정기관 등 정부기능의 일부가 출선하여 지방으로 이전하여 행정기능이 중심이 되고 문화·교육·국제교류 등 기능이 어우러진 복합도시를 건설하는 사업으로서 다른 균형발전정책을 선도하는 핵심 정책 사업이다.

2005년 제정·공포된 ‘신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’에 근거한 행정중심복합도시는 면적 72.91km², 인구 50만명(2030년) 규모로 2030년 완료계획으로 건설 중에 있다.

행정중심복합도시로 이전하는 중앙행정기관은 12부 4처 2청과 그 소속기관 등 총49개 단위행정기관이며, 2012~2014년 연차별로 이전할 계획이다.

2007년 7월 행정중심복합도시 기공식을 시작으로 7천 세대 규모로 조성되는 첫 마을 사업이 2010년 완공목표로 추진 중에 있다.

충청남도에는 행정도시 예정지역에 연기군과 공주시 5개면, 주변지역에 연기군과 공주시 7개면이 포함되어 있다.

〈표 4〉 행정중심복합도시 현황

(단위 : km²)

구 분	예정지역면적	주변지역면적	비 고
계	73.14	223.77	주변지역에는 청원군 33.42km ² 포함
연기군	68.24	118.62	
공주시	4.9	71.73	

자료 : 행정복합도시건설청, 2005년도 행정중심복합도시 백서, 2006.2.

(3) 공공기관 지방이전 사업

공공기관 지방이전은 수도권 집중을 완화하고 지방의 경쟁력을 제고하며 수도권의 질적발전을 도모하기 위해 국가균형발전특별법 제18조에 근거하여 추진중인 시책으로, 총409개의 공공기관 중 수도권에 소재한 345개 중 170개 기관을 이전대상으로 선정하였다.

행정중심복합도시 입지에정지인 충청남도과 대전청사·대덕 R&D특구가 소재한 대전시를 제외한 전국 12개 광역시·도를 대상으로 하되, 이전 대상공공기관을 중심으로 지역대학·연구소·산업체·지방자치단체가 협력하여 10곳에 혁신도시⁷⁾ 건설이 확정되었다.

충청남도에는 한국서부발전, 한국중부발전, 국방대학교, 경찰대학, 경찰종합학교, 국립특수교육원 등 6개 기관이 개별 이전할 계획으로 있다. 그러나 국방대학교는 행정중심복합도시로 이전을 희망하는 균형발전위원회와 논산으로 이전을 요구하는 충청도와의 합의가 이루어지지 않아 최종이전이 결정되지 않은 상태이다.

7) 혁신도시는 지방이전 공공기관 및 산·학·연·관이 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시이다. 즉, 혁신도시는 공공기관 지방이전을 촉매로 역동성을 갖춘 특성화된 지역발전 거점의 역할을 하며, 산·학·연·관의 상호교류를 촉진하는 제도적 환경을 갖추는 한편, 구성원간의 협력과 교류가 원활하게 이루어질 수 있는 공간구조와 주거·문화, 교통·통신 등 인프라를 구비하는 도시를 말한다.

〈표 5〉 개별이전 공공기관

(단위 : 명)

구 분	본사인원 (정원/현원)	이 전 예정인원	이전지역	이전여부
한국서부발전	227/241	211	태안	확정
한국중부발전	227/242	227	보령	확정
국방대학교	-	576	논산(충남도 요구)	미확정
경찰대학	262/260	262	아산	확정
경찰종합학교	-	-	아산	확정
국립특수교육원	-	-	아산	확정

주: 경찰종합학교 및 국립특수교육원은 본사인원 및 이전예정인원자료 미확보
자료 : 건설교통부 외, 공공기관 지방이전 계획, 2005년 기준으로 재작성.

(4) 기업도시 건설

기업도시는 2003년 전국경제인연합회가 주택가격 안정과 지역균형발전을 위해 제안한 바 있고, 2004년 6월 건설교통부가 기업도시특별법 제정을 정식 건의하여, 동년 12월 ‘기업도시개발 특별법’이 국회를 통과·확정되었다.

동법에서 기업도시는 제조업, 관광산업 등 산업입지와 경제활동을 촉진시키기 위하여 민간기업의 주도로 개발되는 도시로서 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택, 교육, 의료, 문화 등 제 도시기능을 갖춘 자족적 복합기능도시로 정의하고 있다.

따라서 기업도시는 기업이 필요한 곳에 민간의 창의와 활력을 이용하여 기업주도로 도시를 개발함으로써 기업의 투자욕을 고취하고, 정부입장에서는 양호한 기업환경 조성을 위한 규제완화와 정부지원의 확대를 종합적으로 통합할 수 있는 제도로 활용하기 위한 수단, 그리고 지역균형발전을 달성하기 위한 수단으로 도입한 것으로 해석할 수 있다.

기업도시 시범사업지역으로 2005년 7월 전남 무안(산업교역형), 충북 충주(지식기반형), 강원 원주(지식기반형), 전북 무주(관광레저형), 2005년 8월 태안(관광레저형), 영암·해남(관광레저형)이 선정되었다.

충남 태안 천수만 B지구 일원에 건설되는 태안기업도시는 14,624천㎡의 면적에 2011년 완공 목표로 건설되며, 주요도입시설은 테마파크, 생태공원, 골프장, 아카데미, 웰빙공원, 첨단복합산업단지, 청소년문화체육시설, 국제비즈니스단지, 농촌체험형관광단지 등이다.

8) 조철주, 기업도시와 지역발전 : 기업도시의 개발을 지역발전과 연계시키기 위한 전략, 한국도시지리학회지, 제8권 1호, 2005, p.23.

〈표 6〉 태안기업도시 개요

구 분	주요내용
위치	충청남도 태안군 태안읍 남면 B지구 일원
규모	14,643천㎡
인구	1만 5,000명
총사업비	9조원 (직접투자 2조 2,000억원, 외부투자 6조 8,000억원)

(5) 개발촉진지구사업

개발촉진지구 제도는 ‘지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률’에 근거하여 추진하는 사업으로 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역을 대상으로 소득기반 및 생활환경 개선을 위해 중앙정부가 지원하고 민간의 자율적인 참여를 유도함으로써 인구와 산업의 지방정착을 도모하고 나아가 국토의 균형개발을 유도하기 위한 제도이다.

충청남도에는 총 6곳이 개발촉진지구로 지정되어 있다. 아산만권 배후신시가지와 백제문화권 개발촉진지구는 균형개발촉진지구, 청양군 등 4곳은 낙후지역형 개발촉진지구로 지정되어 있다.

〈표 7〉 충남의 개발촉진지구 선정 현황

구 분	사업기간	면적 (km ²)	주요사업	투자비 (억원)	유형
아산만권 배후신시가지	1998~	29.82	· 아산신도시개발계획에 포함	-	균형개발형
백제문화권	1993~2010	1,915	· 5개 부문 43개 사업	22,778	균형개발형
청양군	1996~2003	150	· 칠갑산, 백제문화권 주변자원의 연계개발을 통한 체재형 관광유도 및 지역특산물 개발	1,947	낙후지역형
홍성군	1997~2005	150	· 임해관광도로 개설, 토굴새우젓촌 등 지역 특산물을 육성·개발	2,961	낙후지역형
태안군	1999~2003	126.4	· 체험어장, 오토캠프 등 해안관광개발, 부가가치가 높은 지역특산물 육성개발	10,905	낙후지역형
보령시	2001~2005	150	· 폐탄광 이용 및 관광자원, 농특산물, 산림 자원을 효율적으로 이용 개발	1,555	낙후지역형

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.150~152.

(6) 신활력사업

신활력사업은 2004년 7월 신활력지역 발전구상에서 제시된 비전인 농산어촌과 도시가 더불어 잘사는 ‘도농상생’의 균형발전 사회를 실현하기 위해, 지역혁신역량강화, 고부가가치 6차산업 창출, 도농간 활발한 교류·협력 등을 목표로 추진 중인 낙후지역개발정책이다.

2005년부터 2013년까지 3기로 나누어 최대 9년간 지원되며 1기(2005~2007년)에는 전국 70개 시군에 대해 국비 5,782억 원을 지원하였고 매3년마다 평가를 거쳐 2기(2008~2010년) 대상 시군을 선정하였다.

충청남도는 1기에 3개 군이 선정되었으나 2기에 금산군이 탈락되고 신규 4개 군 등 6개 군이 선정되었다.

〈표 8〉 충남의 신활력지역 선정 현황

구 분	대상 시·군	비 고
제1기(2005~2007년)	청양군, 금산군, 부여군	
제2기(2008~2010년)	공주시, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군	금산교체

(7) 소도읍 육성

2001년 제정된 ‘지방소도읍육성지원법’과 관련 지침 등에 따라 행정자치부가 2003년부터 지방소도읍 육성 지원 대상을 선정하고 지원하는 정책을 시행하고 있다. 이 정책은 지방소도읍의 지역경제 활력과 도시기능 확충, 주민생활환경 개선과 복지증진을 도모할 수 있는 종합적 육성 계획을 수립함으로써 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 지역의 중추 소도시로 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

소도읍육성사업의 특징은 ‘선택과 집중’, ‘상향식 공모제’, ‘육성협약제도’의 3가지로 요약할 수 있다. ‘선택과 집중’ 방식은 개발잠재력이 높은 거점 소도읍을 선정하여 지역 특화사업육성, 시장 및 중심상점가 현대화, 도시 인프라 확충, 전통 문화 및 역사 자원의 보전, 관광활성화 사업 등에 선택적으로 집중함을 말한다. ‘상향식 공모제’ 방식은 지역주민과 자치단체, 전문가가 육성 테마를 설정하고 이를 구체화한 육성계획을 제안하면 심사를 통해 대상지역을 선정하는 것을 말한다. ‘육성협약제도’는 안정적 사업추진을 위해 중앙정부와 지자체가 육성협약을 체결하며, 중앙정부는 필요한 재정지원을 담당하고 지자체장은 이를 책임지고 추진하는 체계를 말한다.

소도읍육성사업의 주요내용은 ①국고지원 ②26개 법률에 의거, 각종 인허가 의제 처리 ③ 토지수용(민간사업자의 경우 개발사업대상 토지면적의 2/3 이상을 매입하고 토지소유자와 건물소유자 총수의 1/2이상에 해당하는 자의 동의를 득한 경우 허용) ④사업시행자에게 국공유지 무상양여 ⑤적용의 특례(건축법, 주택법, 주차장법, 도시계획법 등) 등이다. 충청남도는 2003년부터 2006년까지 9개 소도읍을 대상소도읍으로 선정하였었다.

〈표 9〉 소도읍육성사업 현황

구분	대상읍	주요내용	사업비(억원)
2003	금산군 금산읍	인삼 · 약초산업의 메카, 인구 4만의 건강수도	504
	홍성군 홍성읍	전통문화와 청정환경을 살린 새롭게 도약하는 문화 · 환경도시	206
2004	공주시 유구읍	전통산업 활성화를 통한 유구자카드 르네상스	293
	논산시 강경읍	젓갈산업의 메카, 근대역사 경관의 관광도시 육성	232
	태안군 태안읍	해양과 내륙관광지를 연계 지원하는 허니포트형 거점관광도시육성	362
2005	-	-	-
2006	부여군 부여읍	백제문화의 깊이 · 넓이 · 다양함을 느낄 수 있는 격조높은 백제문화도시	240
	청양군 청양읍	청정농산업과 그린투어리즘의 메카	121
	서천군 장항읍	산업, 역사, 문화가 살아숨쉬는 활력거점	125
	당진군 당진읍	서해안관광기능을 수행하는 충남서북부 거점소도읍	195

(8) 지역특화발전특구

지역특화발전특구제도는 중앙정부주도의 지방지원정책이 지역별 특성을 반영하기에 부족한 면이 있는 등 한계가 있어 지역경제의 활력을 되찾고 지방의 자율적인 성장기반을 구축하기 위하여 도입되었다. 2003년 국가균형발전을 위한 7대과제를 선정하면서 지역특화발전특구 제도를 도입하였다.

법적인 근거는 '지역특화발전특구에 대한 규제특례법'으로 경제자유구역, 기업도시, 관광지구 등에도 지정이 가능하고, 1개 기초자치단체내 2개 이상의 지정도 가능하다. 지역특구는 규제특례를 활용하는 제도로서 중앙재정지원은 없으나, 특화사업재원은 지자체 자체 재원이거나 균특회계를 이용한 보조금, 지방교부세 등을 활용할 수 있으며, 규제의 특례적용이라는 인센티브를 통해 민간자본을 유치할 수 있는 제도이다. 2007년 9월 30일 현재 충청남도에서는 아산시, 금산군, 논산시, 청양군 등 7개 시 · 군에 9개 지역특화발전특구가 지정되어 있다.

〈표 10〉 지역특화발전특구 지정 현황

구 분	특 구 명 칭
아산시	아산 국제화교육특구
금산군	금산 인삼헬스케어특구
논산시	논산 청정딸기산업특구, 논산 양촌곶감특구, 강경 발표젓갈산업특구
청양군	청양 고추·구기자특화산업특구
예산시	예산 향토사과특구
서천군	서천 한산모시산업특구
태안군	태안 종합에너지특구

한편, 행정자치부에서는 아름답고 쾌적하고 특색있는 살기 좋은 지역 만들기 시범지역으로 전국 30개 마을 대상으로 교육·의료·환경·주택 등 고품격 생활여건을 조성하는 ‘살기좋은 지역 특구지정’을 공모하여 재정부에 신청할 계획이다. 충청남도에서는 논산시와 금산군 등 2개 마을을 지정할 계획이다.

〈표 11〉 살기좋은지역 특구시범지역

구 분	특구명칭	신청예정일
논산시	햇빛촌 바랑산 마을	11월중
금산군	수통고을 적벽강 생명마을	미추진

2. 충남도 차원의 균형발전 정책

1) 충남도 균형발전정책 개요

충청남도는 민선4기 들어 5대 도정목표를 설정하고, 이 중 첫 번째로 ‘균형있는 지역발전’을 제시하고 있으며, 2007년 총 5,907억 원을 투자할 계획이다.

균형발전을 위한 주요사업으로는 상생과 성장의 도청이전 사업, 행정중심복합도시의 성공적 건설지원, 광역입체교통망 확충(고속도로, 국도, 철도), 주요문화권 개발사업의 추진(백제문화권, 내포문화권), 공공기관 지방이전(국방대학교, 경찰대학, 중부·서부발전), 지역균형발전계획의 적

극추진(지역균형발전조례제정, 금강권 광역복합개발 추진, 신활력지역 및 지방소도읍 육성), 아산만권 배후신시가지 개발 등의 사업을 중점적으로 추진할 계획이다.

2) 주요 균형발전사업

(1) 충청도청 이전 신도시 개발

2006년 2월 13일 충청남도 홍성군 홍북면과 예산군 삽교읍 일원이 도청이전 예정지역으로 공고되고, 3월 20일 충남도의회에서 ‘충청남도 사무소의 소재지 변경에 관한 조례’가 제정되면서 본격적인 도청이전 사업이 추진되었다.

이후 2007년 7월 20일 동 지역 9,876,400㎡가 도시개발구역으로 지정⁹⁾되면서 약 10만 명의 인구가 거주하는 도청이전 신도시가 2020년까지 건설될 예정이다.

충남도청 이전신도시는 ‘지속가능한 충남발전을 선도하는 LOHAS형 신도시’를 비전으로 설정하고 ①지역균형발전을 위한 통합형 행정도시 ②지식기반형 첨단산업도시 ③고품격 건강복지도시 ④자연과 인간이 어우러지는 친환경적인 생태도시 ⑤정보화 기반의 유비쿼터스 도시 ⑥각종 재난 및 재해에 안전한 도시건설 등 6개의 전략을 제시하고 있다.

아울러, 충청도청 이전신도시의 건설은 환황해권의 중심도시로 서해안축의 구심적 역할을 수행하여 국가균형발전의 기반마련에 기여할 뿐 아니라, 행정중심복합도시, 아산만권배후신시가지, 태안기업도시 등 충남도내 신도시와의 상생발전을 위한 연계체계구축에 기여할 것으로 예상된다.

〈표 12〉 충청도청이전 신도시 개요

구 분	주 요 내 용
위 치	충남 홍성군 홍북면, 예산군 삽교읍 일원
면 적	9,876,400㎡
수용인구	2020년까지 100,000명 (38,500세대)

9) 도시개발구역의 지정목적은 충남도청 이전을 계기로 지역 균형발전과 국가 경쟁력 강화 기반을 구축하고, 도민 통합과 지역발전의 계기를 마련하며, 지속가능한 도시 형성의 패러다임 구축 및 역사, 문화의 전통을 계승한 자족적이고 균형있는 환황해권의 중심도시를 건설하는데 있다.

(2) 금강권 광역복합개발 구상

충청남도가 지속가능한 성장과 지역사회의 통합성을 이룩하고, 도정목표의 하나인 ‘균형있는 지역발전’을 실현하기 위해 낙후지역인 금강권을 대상으로 한 지역균형발전정책을 추진할 필요가 있다.

충청남도 금강유역의 7개 시·군인 공주시, 논산시, 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군 지역은 문화적 동질성이 강하고, 다양한 역사·문화자원 등이 산재하고 있으나, 기존의 분산된 사업으로 그 효과가 미흡하였다.

따라서, 지역간, 사업간 기능적 연계와 제휴를 통하여 시너지 효과를 극대화시키기 위한 ‘금강권광역복합개발 구상’을 수립하였다.

개발목표는 지역산업 육성 및 경쟁력 증대, 경관·관광자원의 가치증진과 역사자원의 활용, 주민의 소득증대 및 삶의 질 개선, 지속가능성 증진을 위한 깨끗한 금강 수환경 보존 및 활용, 지역발전 기회요인을 활용한 선도사업 추진 등이며, 지역내 ‘집중적인 투자와 정비가 요구되는 지역’인 중점진흥지구를 도입하고 있다.

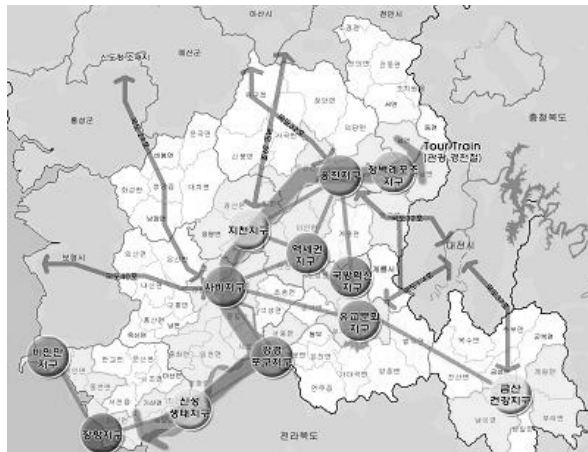
총 3,895.18km²(충남 전체면적의 45.3%)의 금강권내에는 12개의 중점진흥지구를 지정하여 개발주체에 맞추어 중점개발하되, 특히 지역발전의 중심거점으로서 역할을 수행토록 하며, 주변자원과의 연계를 고려하여 개발방향을 제시하고 있다.

〈표 13〉 금강권 지구별 개발방향 및 핵심자원

구 분	위치	개발방향	핵심 자원
청벽레포츠 지구	공주시 반포면 산림박물관 일원	도시근교형 레포트타운 조성	금강자연휴양림(산림박물관)
웅진지구	공주시 동부	역사문화관광거점 조성	백제문화권 개발, 공주의 역사문화자원
역세권지구	공주시 이인면 일원	역세권 개발	호남고속철도 남공주역
국방혁신지구	논산시 상월면 일원	국방 혁신 클러스터 조성	국방관련 공공기관 유치
유교문화지구	논산시 부석면 일원	역사·문화 관광거점 조성	돈암서원, 탑정저수지
강경포구지구	논산시 강경읍 일원	젓갈산업 고도화 및 관광거점 조성	강경 젓갈, 근대건축물
금산건강지구	금산군 일원	도시근교형 건강관광	인삼·약초클러스터
사비지구	부여군 부여읍 · 규암면 일원	역사문화관광 및 농산업 고도화	백제역사재현단지, 부여 역사문화자원, 굿뜨래 농산물 브랜드

신성생태지구	서천군 한산면 일원	자연생태관광거점 조성	신성리 갈대밭, 한산 모시
장항지구	서천군 장항읍 일원	신산업지대 조성	장항국가산업단지, 유부도
비인만 지구	서천군 서면 일원	해양관광메카 조성	춘장대 해수욕장, 홍원항, 비인만 경관
청양지천지구	청양군 청남면 · 장평면 일원	생태 복합농촌 건설	지천생태자원

자료 : 충청남도, 금강권 광역복합개발 구상, 2006.12.



[그림 1] 12대 중점진흥지구 구상도

(3) 낙후지역지원 체계 구축

충청남도 낙후지역지원체계 구축을 위해 ‘충청남도 지역균형발전 지원 조례’가 2007년 3월 30일 공포되었다. 이 조례는 충청남도내 내의 지역간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하는데 이바지함을 목적으로 하고, 시군별 발전수준을 분석하여 매5년마다 지원대상지역을 선정하는 것으로 규정하고 있다.

이 조례에 의거하여, 충청남도에서는 2008년 균형발전 대상지역인 공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군 등을 대상으로 총사업비 300~400억 원의 범위 내에서 대상사업을 선정할 계획이다.

또한, ‘연안권발전특별법(가칭)’ 제정에 따라 해안을 면하고 있는 7개 시·군을 대상으로 종합발전계획안 마련과 추진사업을 준비중에 있다.

〈표 14〉 대상사업 선정방향

구 분	사업선정방향
공주시, 부여군	대백제전 대비, 백제선양 및 관광지 개발
보령시, 서천군, 태안군	서해안관광개발 및 지역특산물 발굴 육성
논산시	기호유교문화 및 관광개발, 백제문화개발
금산군	인삼·약초특화산업
청양군	청정지역 관광개발 및 지역특산물 발굴 육성

자료 : 충청남도, 금강권 광역복합개발 구상, 2006.12.

3. 종합분석

지금까지, 충청남도 16개 시·군을 대상으로 추진 중인 국가차원 및 충남도 차원의 지역균형발전 시책을 개략적으로 검토해본 결과 부여군·서천군·청양군·태안군 > 공주시·보령시·논산시·금산군·홍성군 > 천안시·아산시·서산시·계룡시·연기군·당진군 등의 순으로 지역균형발전사업이 배정되어 추진 중에 있다.

이 결과에서 보는 바와 같이 대부분의 지역균형발전 시책은 충청남도내 낙후지역이라 할 수 있는 내륙 및 금강유역, 서해안지역을 중심으로 전개되고 있어 국가 및 충청남도 차원의 지역균형발전시책은 공간적으로는 바람직한 방향으로 추진된다고 할 수 있다.

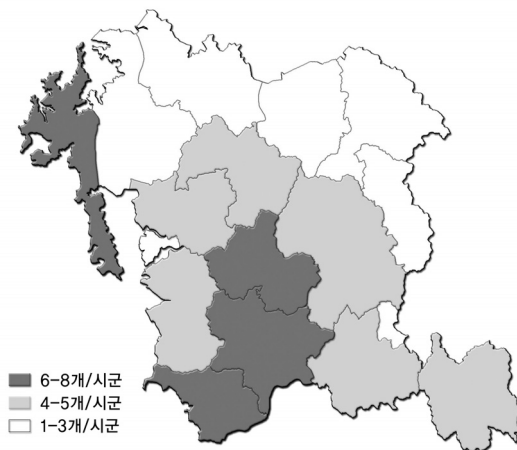
다만, 대부분의 지역균형발전시책이 시·군 행정구역 전체를 대상으로 하는 사업보다는 제한된 공간단위를 대상으로 하고 있어, 시·군 전체의 지역균형발전으로 발전하는데 한계가 있을 것으로 판단된다.

따라서, 지역균형발전사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 해당사업이 전개되는 지역내에서 성공사례를 많이 산출하여 타 지역으로의 확산이 요구된다.

〈표 15〉 시군별 균형발전사업 추진현황

구분	국가차원									충남도차원			비고
	광역권	특정 지역	행정 도시	공공 기관	기업 도시	개축 지구	신 활력	소도읍	특화 발전	도청 이전	금강 개발	균형 발전	
천안시	●												1
공주시	●		△				●	△				△	5
보령시	●	△				△						△	5
아산시	●					△			△				3
서산시	●	△											2
논산시	△							△	△			△	5
계룡시	●										●		2
금산군	●							△	△		●	△	5
연기군	●		△								●		3
부여군	●	△				△	●	△			●	△	7
서천군	●						●	△	△		●	△	6
청양군						△	●	△	△		●	△	6
홍성군		△				△	●	△		△			5
예산군	●	△					●		△	△			5
태안군	●	△		△	△	△		△	△			△	8
당진군	●	△						△					3

● : 행정구역 전체, △ : 행정구역 일부분



[그림 2] 시군별 균형발전사업 추진현황도

IV. 충청남도 지역균형발전 과제

1. 국가균형발전정책의 지속적 추진

참여정부는 국가균형발전정책을 국정과제로 선정하여 다핵형 국토공간 형성(행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 공공기관 지방이전)과 지역경제기반 강화(지역혁신체계 구축, 지역R&D 역량 강화, 지역전략산업 육성)에 역점을 두고 시책을 추진해 왔다.

최근, 정부는 기업하기 좋은 투자환경 조성과 살기좋은 생활여건 조성을 통해 지방에 획기적인 투자유인을 제공하는 제2단계 국가균형발전정책을 발표하였다. 주요세부시책으로 기업대책은 법인세부담 대폭경감, 인력난 해소, 경제자유구역·자유무역지역 추가지역, 지방이전 기업에 대한 도시개발권 부여확대, 대기업의 지방투자에 대한 출충제 예외인정, 지방이전 기업에 대한 맞춤형 패키지 지원 등이고, 사람대책은 고품질 주택공급, 지방초중등 교육의 수월성 제고, 경쟁력 있는 지방대학 육성, 선진형 의료서비스 공급, 지역선도도시의 교육·문화·의료·복지인프라 확충, 지방의 사회개발투자확대, 지방재정 배분시 낙후도 반영 확대 등이다.¹⁰⁾

제1차 국가균형발전정책의 성공적 추진을 위해 국가균형발전위원회를 설치하고, 국가균형발전특별법을 제정하여 국가균형발전특별회계를 신설함으로써 제도적인 틀을 구축하였으며, 구체적인 시책을 추진해 왔다.

지금까지 추진해온 국가균형발전정책이 성과가 있었다는 주장과 그렇지 않다는 주장이 혼재되어 있는 상태이나 지역균형발전의 당위성 자체를 부정하지 못할 것은 분명하다.

향후 지방의 성장잠재력을 발굴하고, 공공기관의 이전 등을 통한 지역균형발전 노력을 어떻게 자생적으로 이끌어 내고 그 효과를 극대화시킬 것인가에 국가균형발전의 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다. 또한, 이러한 국가균형발전정책은 정권적 차원을 초월하여 지속적으로 추진되어야 할 과제라는 점을 강조하고 싶다.

2. 4대 신도시의 차질 없는 건설

충청남도에 계획 및 건설 중인 행정중심복합도시, 도청이전 신도시, 아산만권배후신도시, 태안

10) 재정경제부 등, 2단계 균형발전정책 종합계획, 2007.

기업도시 등 4대 신도시를 건설목적에 따라 차질 없는 추진이 요구된다.

4대 신도시의 건설은 기존 천안·아산중심의 일극집중형 공간구조에서 탈피하여 신도시를 중심으로 여타지역과의 동반성장이 가능함으로써 지역 내 균형발전에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 지역성장을 견인하는 도시들이 다양해질 것으로 예상된다.

또한, 충남이 보다 개방적인 도시구조를 형성하는데 기여함으로써 국제적 위상을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 기존도시들은 주변지역에 대한 서비스 제공에 중점을 두고 성장해 왔으나, 신도시의 다양한 기능을 통해 전국 및 세계와 교류협력을 강화함으로써 국제적 위상도 제고될 것으로 예상된다.

4대 신도시가 바람직한 방향으로 차질 없이 진행되기 위해서는 첫째, 신도시의 자족성을 강화하는 방향으로 개발될 필요가 있다. 4대 신都市는 특정기능에 특화된 기능수행을 목적으로 건설되고 있으나, 보다 복합적인 기능수행을 통해 도시 내에서의 직장생활이 가능하도록 개발되어야 할 것이다. 둘째, 주변도시와 긍정적인 상생관계를 형성해야 하는 방향으로 개발되어야 한다. 신도시 개발로 주변 중소도시의 공동화가 가속화될 가능성이 있기 때문에 이를 최소화 하며, 상생 발전할 수 있는 방안 모색이 요구된다. 셋째, 지역도시의 수준을 한 단계 높이는데 기여할 것이다. 대부분의 신都市는 정보화, 생태도시, U-city 개념을 도입하고 있기 때문에 신도시 건설은 기존도시의 정비 및 재생 등에 신도시 수준 또는 보다 더 향상된 도시개발 기법을 준용할 것으로 예상되기 때문이다.

3. 기존 중소도시 중심시가지 정비 및 재생

교통·통신의 발달, 신시가지 개발, 공공시설의 도시외곽이전, 인구저성장 사회의 도래 등 중심시가지 주변환경 변화는 중심시가지의 발전에 악재로 작용하고 있다. 정부에서는 이러한 중심시가지 문제를 인식하고 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 시행하고 있으며, 중심시가지내 상권회복과 관련된 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」을 제정·시행하고 있다. 아울러 구도심활성화 관련조례를 제정·시행하고 있는 자치단체가 증가하고 있다. 충청남도에서도 행정중심복합도시와 신도청이전도시의 건설에 따라 기존 도시의 중심시가지가 침체·쇠퇴될 것을 우려하는 자치단체를 중심으로 중심시가지 활성화에 관심을 보이고 있다.

기존 중소도시의 중심시가지 활성화를 위해서 충청남도는 “재정비축진지구”를 지정하여, 주거지 정비와 중심시가지 활성화를 유기적으로 연계하고, 이를 위해 “도시재정비 가이드라인”을 작성하는 한편, “재정비축진계획” 수립 및 중심시가지 관련조례를 제정하여 운영할 필요가 있다.

또한, 원활한 추진을 위해 기반시설 설치, 건축규제완화 및 지방세 감면 등 각종 인센티브 제도를 충분히 활용하고, 도시재정비위원회를 구성·운영하여 실효성있는 사업을 유도할 필요도 있다. 중심시가지 상권 활성화를 위해 재래시장과 주변지역이 일체화된 정비수법 도입도 요구된다.¹¹⁾ 특히, 중심시가지 활성화를 위해 지역 상권과 문화를 활성화하고 이를 지원할 수 있는 지원체계 구축이 필요하다.

그리고 중심시가지 상권 약화, 지역경관 훼손, 도시의 외연적 확산 등의 문제를 유발하는 대형점을 도시 시설의 하나로 상업환경 만들기 관점에서 접근하고 광역조정기능을 강화하여야 한다.¹²⁾

4. 신도시 주변지역 공동화 방지 및 연계체제 구축

충청남도에서 건설 중인 행정중심복합도시, 도청이전 신도시, 아산신도시, 태안기업도시 등 4대 신도시에 대한 기능집중은 필연적으로 주변중소도시 또는 주변지역에게는 긍정적인 효과보다 부정적 영향이 더 클 수밖에 없다.

특히, 행정중심복합도시 건설과 관련된 논의는 행정중심복합도시에 초점이 맞추어져 왔고, 자연히 주변 중소도시에 대한 배려는 부족하였다. 행정중심도시건설은 국토균형발전을 목적으로 추진되는 사업이지만, 지역내 균형발전에 반드시 긍정적이라 할 수 없다. 즉, 지금도 대전광역시, 청주시, 천안시 등으로 인구가 유출되지만, 행정도시를 중심으로 한 광역도시권이 출현하면서 도시와 경쟁하여 생존할 수 있을지가 심히 우려된다.

따라서 행정도시의 성공적 추진에 대한 정부지원과 더불어 중소도시들에 대한 정부지원 또한 이에 못지않게 고려되어야 할 것이다. 수도권과 비수도권의 관계가 행정중심복합도시와 주변도시에 재현되지 않게 하기 위해서는 현재 수립중인 “행정도시와 주변도시 상생발전계획”에서 보다 명확한 정부차원의 대책이 마련되어야 할 것이다.

11) 충청남도, 제3차충청남도종합계획 수정계획(안), 2007, p.103.

12) 임준홍, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방안, 연구보고서 2006-08, 충남발전연구원, 2006.10, p.73.

도청이전 신도시 또한, 기존 홍성·광천읍의 공동화를 방지하기 위해서도, 홍성지역종합개발지구 시범사업, 홍주성 복원 등 역사문화도시 정체성 제고, 광천 소도읍 육성계획을 통한 전통문화·관광도시 육성, 중심시가지 활성화를 위한 지원체계 구축¹³⁾ 등의 시책이 차질 없이 추진될 필요가 있다. 마찬가지로 예산군의 예산·삼교읍에 대해서도 공동화방지 방안 모색이 요구될 뿐 아니라, 신도시 주변의 기존도시를 육성하여 자족성을 강화하는 방향에서 산업입지, 교통네트워크와 환경네트워크 등의 연계체계를 구축할 필요가 있다.

5. 금강권복합개발사업의 성공적 추진

충청남도가 민선4기 도지사의 공약사항이기도 한 ‘금강권광역복합개발계획’은 충청남도의 대표적인 지역균형발전정책이다. 충남 북부권에 비해 상대적으로 낙후된 금강주변 7개 시·군을 대상으로 산업입지 및 신성장 기반확대, 부존자원의 활용과 관광여가 산업 활성화, 지역주민이 소득증대 및 삶의 질 개선, 경관·생태·환경자원 보전을 통한 지속가능성 증진, 지역내 간선교통망 확충 등의 초점을 맞추고 사업을 추진하는 구상을 수립하였다.

2020년까지 총 10조 546억 원이 소요될 것으로 추정되며, 이중 19개 핵심 사업에 전체의 45.8%인 5조 4,456억 원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 사업은 선택과 집중, 지역개발 파급효과, 지역간 협력 및 연계사업 등을 중점적으로 고려하여 우선순위를 고려하여 3단계로 구분하여 단계적으로 추진하는 것으로 계획하였다.

금강권개발의 효율적 추진과 안정적 재원확보를 위해 “지역균형발전지원조례” 및 “균형발전특별회계”를 설치·운영하며, 시군의 낙후도 수준을 고려하여 차등적으로 지원하는 방안 모색이 바람직하다.

금강권개발의 성공여부는 충청남도과 금강권에 속한 시·군의 사업추진체계 강화에 달려있다. 즉, 종합적 낙후지역 전략계획을 수립하고 이와 연계한 개별사업이 추진되도록 할 필요가 있고, 시·군내 낙후지역개발을 통합 담당하는 전담조직(T/F팀 포함) 구성 및 포괄재원 확보, 이에 대응하는 민간조직의 구성도 생각해 볼 수도 있다.

13) 홍성군, 충남도청 이전과 연계한 홍성군 발전전략, 2006.12, pp.30~33.

6. 지역균형발전 사업 선정 및 지원체계 개선

충청남도의 지역균형발전시책의 성공적 추진을 위해서는 중앙정부 차원의 지역분류법을 준용하거나, 충청남도 자체적으로 지역분류법을 사용하여 지역의 낙후도를 명확하게 분류하여 차등적으로 지원할 필요가 있다. 물론, 충청남도에서는 금강권 광역복합권개발사업을 핵심적인 지역균형발전을 위한 사업으로 추진하고 있지만, 금강권 내에서도 낙후도는 시군별로 차이가 있을 수 있기 때문에 시군별 낙후정도를 명확하게 측정하는 것이 요구된다.

또한, 지역균형발전을 위한 사업들은 대부분 사회간접자본 확충, 산업단지 개발, 관광단지 개발 등 물리적·공간적 개발로 이루어져 있다. 이러한 사업들은 대부분 국비나 민간재원에 의존하고 있어 그 실현성이 불투명하다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 민간기업 및 민관합동사업을 적극적으로 활용하며, 충청남도나 시·군차원에서 가능한 균형발전 조직 및 제도를 정비하여 중앙부처와 민간부문간의 수직 및 수평적 협력체계를 강화할 필요가 있다.

충청남도의 지역균형발전은 전통적인 인프라 구축 위주의 물적 지역개발을 지양하고, 도시-농촌간 교류·상생적 관계속에서 지역의 소프트자원을 활용하는 지역혁신을 통해 지역발전 역량을 제고하여 실질적인 소득과 고용을 창출함으로써 생존의 기반을 구축하는 소프트지역개발전략도 동시에 추진하는 등 사업주체, 사업추진 체계와 사업내용에서 발상의 전환이 이루어질 필요가 있다.

낙후지역 모두에게 균등 배분하는 개발방식으로는 진정한 지역균형발전을 이룩할 수 없다. 지역주민의 사업에 대한 강력한 의지가 충만한 지역과 그렇지 않은 지역에 대해서는 차등지원이 바람직하며, 재정의 차등지원을 위해서는 공모방식이 바람직하다. 공모방식이 바람직하다 하더라도 신중한 사업선정이 요구되며 자치단체 담당자들이 지역에 가장 부합하는 사업을 선정할 수 있도록 지속적인 교육이 요구된다.

V. 맺음말

국토전체와 충남지역은 유기적인 공간시스템을 형성하고 있다. 즉, 시·군지역이 모여 광역 공간단위를 형성하고, 광역공간단위가 모여 국토를 형성하는 등 각 지역들은 독립적인 관계가 아니라 유기적인 공간시스템으로 연결되어 있다는 것이다. 각 공간단위는 상호의존성이 지니고 있으나, 상호보완적인 기능을 지니고 있다. 충남지역을 구성하는 개별 시군은 국토전체와 충청남도 공간의 영향을 받지만, 국토전체는 개별지역으로부터 다시 영향을 받게 된다. 이러한 관점에서 본다면 충남공간은 피라미드적인 관계가 아니라 상호의존적이고 활력 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

국토시스템과 충남 공간 그리고 하위지역공간이 원활하게 작동하기 위해서는 이러한 지역 간 상호작용이 유기적으로 관계를 형성해야 하며, 이러한 상호작용으로 지역간에 상호이익을 주고받아야 한다. 이러한 관계를 공생관계, 즉 지역간 상생관계라고 할 수 있을 것이다.

충남지역 공간을 구성하고 있는 인적, 물적, 공간적 모든 요소가 각각의 특성과 잠재력을 충분히 발휘할 수 있어야 충남의 경쟁력을 확보할 수 있고 지역균형발전이 이룩될 수 있다. 즉, 도내 낙후지역도 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 기회를 확보해 주어야 한다는 것이다.

이러한 관점에서 국가균형발전정책의 일환으로 충남지역 16개 시군에서 추진 중인 사업을 살펴보았다. 대부분의 사업은 충남북부권(천안·아산·서산시, 당진군), 행정도시가 입지하는 연기군을 제외한 금강유역, 충남내륙지역, 서해안권을 중심으로 추진되고 있었다. 또한, 사업은 시군 전역을 대상으로 추진되는 것이 아니라, 한정된 공간에서 추진되고 있어, 사업추진의 결과가 지역균형발전으로 연결되는데 한계가 있는 것으로 생각된다. 따라서 지역균형발전사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 해당사업이 전개되는 지역내에서 성공사례를 많이 산출하여 타 지역으로의 확산이 요구된다.

분석결과를 토대로 향후 충청남도 16개 시군이 대립관계가 아니라 경쟁력이 있으면서도 지역의 균등에 기초한 균형 있는 발전을 이룩하기 위해서는 국가균형발전정책의 지속적 추진, 행정중심복합도시·도청이전신도시·아산만권배후신도시·태안기업도시 등 소위 4대 신도시의 차질 없는 건설, 기존중소도시 중심시까지 정비 및 재생, 신도시주변의 공동화 방지 및 연계체계 구축, 금강권복합개발사업의 성공적 추진, 지역균형발전 사업 선정 및 지원체계 개선 등이 중점적으로 추진될 필요가 있다.

이러한 사업들이 원활하게 추진되기 위해서는 충청남도과 시군, 도의회, 도민들의 지역상향

균형발전에 대한 공감대 형성이 선행되어야 함은 물론이다.

마지막으로, 이 글은 국가균형발전으로 추진되는 공간사업에 한정함으로써 산업정책 등에 대해서는 다루지 못했다. 산업정책이 국가균형발전정책의 주요한 부문임을 감안한다면, 여기에서도 출된 결과가 객관적인 지역균형발전방안 모색에는 한계가 있다는 점을 인정한다.

참고문헌

- 국가균형발전위원회, 행정중심복합도시 건설과 충청남도 발전전략, 2005.
- 노병한, 지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구, 지역사회개발연구, 제16집 1호, 1991.
- 임준홍, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방안, 연구보고서 2006-08, 충남발전연구원, 2006.10.
- 재정경제부 등, 2단계 균형발전정책 종합계획, 2007.
- 조철주, 기업도시와 지역발전 : 기업도시의 개발을 지역발전과 연계시키기 위한 전략, 한국도시지리학회지, 제8권 1호, 2005.
- 충남발전연구원·충청남도, 2008년 지역균형발전 시행계획 수립을 위한 워크숍, 2007.9.6
- 충청남도, 제3차 충청남도종합계획 수정계획(안), 2007.
- 충청남도, 2007년도 주요업무계획, 2007.2.
- 충청남도, 금강권 광역복합개발 구상, 2006.12.
- 충청남도, 충남도청 이전신도시 도시개발구역 지정을 위한 기본구상 수립 등에 관한 연구, 2007.8
- 한무호, 충남의 시군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안, 기본연구과제 2002-02, 충남발전연구원, 2002
- 행정복합도시건설청, 2005년도 행정중심복합도시 백서, 2006.2.
- 홍성균, 충남도청 이전과 연계한 홍성군 발전전략, 2006.12.