

# 충남 경제성장의 특징과 향후 과제

백운성 | 충남발전연구원 지역경제연구부 책임연구원

## I. 서론

충청남도는 지난 20여년간 지속적인 성장을 거듭하며 농업중심의 지역에서 세계적인 제조기반지역으로 탈바꿈했다. 그러나 충남은 그 동안의 경제성장 과정에서 지역내부적인 요인보다는 외부적인 요인에 의한 성장으로 지역내 경제력 격차 등의 문제가 심화되었다. 특히, 충청남도는 수도권과 인접한 북부지역과 정부고속도로와 인접한 지역은 지속적으로 높은 성장을 거듭하고 있지만, 이외 지역은 상대적·절대적 쇠퇴가 진행되었다. 이와 함께 시·군별로도 도시·산업화가 진행되는 지역, 대도시 근교지역, 일반적인 농어촌지역, 과소농어촌지역 등으로 지역의 성격과 특성이 다양하게 분화하고 있다. 이러한 지역간 경제적 격차의 확대는 시군간·권역간 불균형 심화, 시·군지역내에서도 다양한 분화(分化)가 진행되어 충남지역 전체의 사회적·경제적·공간적 통합성 약화 등으로 확대되고 있다. 한편, 행정중심복합도시(세종시), 국제과학비즈니스벨트, 도청신도시(내포시), 태안기업도시 등의 건설과 고속도로, 고속철도 등의 고속교통체계의 구축과 같은 대규모 건설사업의 추진은 충남도내 지역간 발전에 대해 다양한 형태의 정(正) 또는 부(負)의 영향을 동시에 미칠

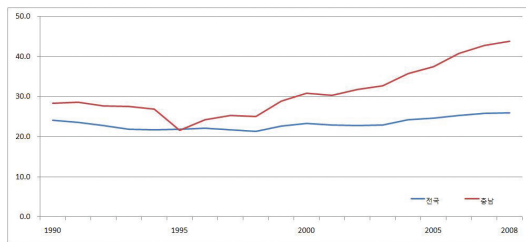
것으로 예상되어 그 추진과정에서의 적절한 정책적 접근이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 시·군간, 권역간 불균형이 상존하고 지속적으로 확대되어 가고 있는 현실에서 장기적인 충남발전을 구현하기 위한 정책의 발굴과 추진은 매우 중요하다. 따라서 본 연구에서는 충남의 경제성장과정에 있어서의 특징과 문제점을 살펴보고 이를 바탕으로 충남의 지속적인 경제성장을 위한 과제를 모색하고자 한다.

## II. 충남의 경제성장과정에서의 주목할 점

### 1. 충남의 경제성장 과정

현재의 충남은 우리나라의 대표적인 산업지역이면서도 농·축산업의 비중이 큰 특징을 가지고 있는 지역이다. GRDP(2008년)로 살펴보면, 61조 5,686억원(2005년 불변가격)으로 국내총생산의 6.2%를 차지하고 있으며, 지역의 산업구조에 있어 제조업이 49.8%(전국 29.1%)인 제조업 중심의 지역이면서 농림어업 역시 7.2%(전국 3.1%)로 비중

이 큰 농업지역이다. 이 중 제조업은 전국에서 가장 높은 증가율을 보이고 있으며, 이로 인해 경제성장률 역시 전국에서 가장 높게 나타나고 있다. 2008년 기준으로 충청남도의 제조업생산액은 전국의 10%에 달하고 있으며 최근 10년간의 증가율은 13.9%(전국7.7%)에 달하고 있다. 이러한 현재의 충남 지역경제구조와 경제특성을 이해하기 위해서는 지역산업의 성장과정에 대한 이해가 선결된다.



〈그림 1〉 GRDP대비 제조업 비중 변화 추이(1990년~2008년)

대전시가 광역시로 승격되며 충청남도과 분리된 1989년까지만 해도 충청남도는 별다른 제조업이나 서비스기반의 산업 발달 없는 농·축산업 위주의 농업지역이었다. 충남이 현재처럼 제조업 중심의, 그것도 대규모 거대기업 중심의 산업이 발달되게 된 배경에는 수도권 인접지역으로써의 입지적 요인과 항만 등의 조성이 가능한 해안지역이면서 상대적으로 저발전된 지역으로서의 낮은 지가 큰 이점이 작용했다.

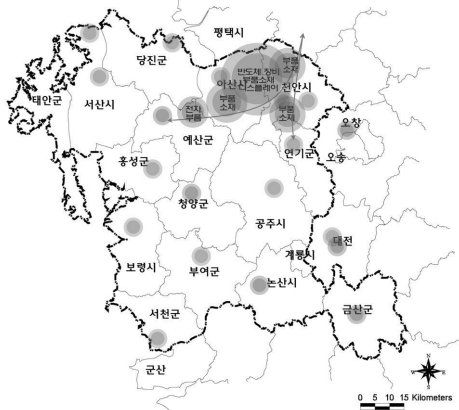
충남의 산업발전, 특히 제조기반의 산업은 국가 3대 석유화학단지 조성 사업의 일환으로 1991년 삼성중합화학, 현대석유화학 등의 대한민국 3대 석유화학단지가 조성되기 시작한 때부터라고 할 수 있다. 충청남도의 북부권(수도권의 남부)에 이

러한 대규모 석유화학단지가 들어서게 된 배경에는 중국 및 수도권과의 인접성이 좋은데다 대산항, 당진항, 평택항 등 서해안 항만시설 등의 사회간접자본(SOC)을 충분히 갖추고 있었기 때문이다(현재, 현대오일뱅크, 삼성토탈, LG대산유화, 롯데대산유화, 삼성석유화학 등 소재). 이와 함께 1994년 공사를 시작해 1996년말부터 자동차 생산을 시작한 현대자동차그룹의 공장이 아산지역에 입지했고, 자동차산업의 특성상 관련 전·후방 연관산업들이 인접지역에 집적화되었다. 현재는 완성차만 45만대(현대30만대, 기아15만대), 엔진은 연간 85만대를 생산하고 있다.

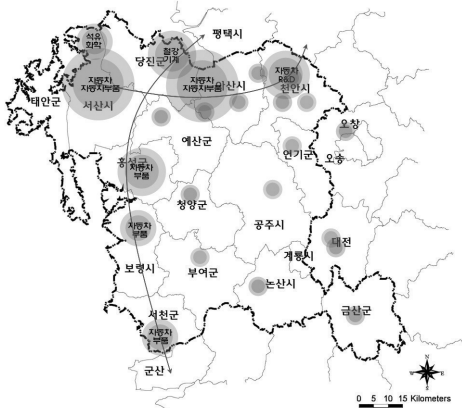
이후 2001년 삼성코닝 정밀유리공장 및 삼성 LCD 공장이 당정(아산시)지방산업단지에 가동을 시작한 후 현재까지 LCD-8라인까지 가동을 하고 있으며, 현재는 직접적인 고용인원만 3만 6천여명에 이르고 있으며, 협력사를 포함하여 5만 6천여명에 이르고 있다. 2009년 기준으로 디스플레이산업은 한국이 전세계의 46.6%를 점유하고 있는데, 그 중 절반 이상인 55.6%가 충청남도에서 생산되고 있다. 특히 대형 LCD 52.3%, PDP 59.9%, 중소형 LED 75.3%, OLED 99.7%를 충남에서 각각 생산하고 있다. 이외에도 다양한 산업적 이슈들이 있겠지만 충청남도의 경제성장에 있어 가장 큰 변화를 가져온 것이 바로 이러한 제조기반 거대기업의 지역입지로 들 수 있다.

석유화학산업, 자동차, 디스플레이산업 등의 발달로 인해 충남은 수출입의존도가 높은 대외개방형 경제구조를 띄게 되었고, 전후방연계산업이 점차 발달하면서 관련 전후방 연계산업체들의 산업

입지가 고속도로 및 주요국도 등으로 연결되는 경로 의존적(path dependency) 패턴을 보이며 점차 경제성장이 가속화되어 가고 있다.



[전자정보기기]



[자동차 및 부품]

〈그림 2〉 전자정보기기 및 자동차·부품산업의 집적현황과 발전전망

이러한 경제발전 과정 속에 충청남도의 산업구조도 상당부분 변화했다. 1990년까지만 해도 16.0%를 점유하던 농림어업은 2008년 7.2%로 상대적으로 하락했다. 반면 제조업은 2008년 49.8%로 1990년에 비해 18.7%p나 증가했다. 90년대 초

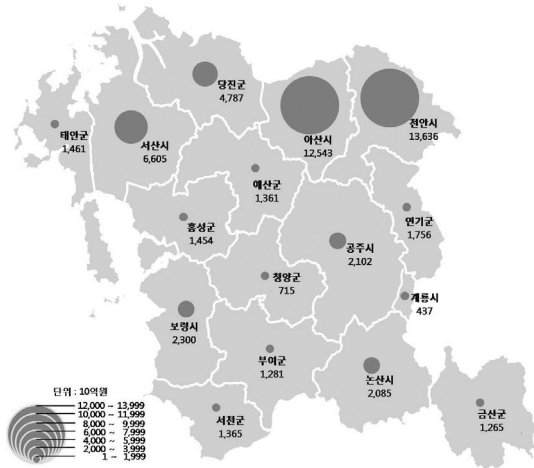
부터 시작된 산업화는 2000년대를 넘어서면서부터 제조기반의 산업지역으로 탈바꿈하게 되었다. 그러나 아직까지 충청남도는 대규모 간척지와 평야지대를 활용한 논농사와 축산업이 발달되어 있는 대표적인 농업지역으로도 자리잡고 있다(전국 대비 돼지사육량 18.5%, 젓소 18.3%, 닭 17.9%, 육우 14.6%, 한육우 12.7% (2008년)).

## 2. 북부권 중심의 산업발달로 인한 지역간 경제력 격차의 확대

충남은 GRDP에 있어 전국 최고의 경제성장률을 보였지만, 내부적으로는 도내 특정지역 중심의 발달로 인해 시·군간 경제력 격차의 확대가 점차 가속화되고 있는 상황이다. 앞서 기술한 것처럼 제조기반의 대규모 기업 입지로 인해 충남은 2000년 이후 지역내총생산 증가율이 9.0%로서 전국(전국 4.6%)에서 가장 높게 나타나고 있지만, 내부적으로는 지역간 경제력 격차가 더욱 증폭되었다. 이는 수도권 인접지역인 북부권을 중심으로 산업활동이 급속하게 집중되었기 때문이다. 이러한 북부권의 산업집적과 가속화는 충남의 산업구조(생산구조)적 특성에 있어서도 그대로 나타나고 있으며, 시군의 산업구조와 성장에 그대로 나타나고 있다.

시·군별 GRDP의 구성에 있어서도 현재 북부권(천안, 아산, 서산, 당진) 지역이 전체의 68.1%를 점유하고 있고, 그 외 12개 시·군이 31.9%를 차지하고 있다. 이와 함께 [그림 4]에서 보는 것과 같이 이들 북부권 지역의 성장률은 충남 평균성장

률을 훨씬 상회하고 있고, 그 외 지역은 매우 낮은 성장률을 보여 장기적으로는 경제력 격차는 더욱 커질 것으로 전망되고 있다.



이를 제외한 대부분의 지역은 아직 농림어업 중심의 산업구조와 도로, 항만 등 사회간접시설의 미흡 등으로 산업적으로는 상대적으로 저발전되어 있는 상황이다. 앞으로 행정중심복합도시(세종시) 및 도청신도시(내포시)의 건설, 고속철도의 개통과 광역교통망의 확충 등 다양한 사회경제적 충격이 지속적으로 작용하게 되면 지역간의 경제력 격차는 더욱 심화되고 기능적으로 연계된 지역 중심의 공간적 분화가 가속화 될 것으로 전망되고 있다.

먼저 충남의 북부권은 IT와 자동차산업 등이 집적한 수도권 남부지역과의 산업연계가 점차 강화되어 기능적으로 통합될 가능성이 크다. 충남지역에 LCD 및 디스플레이산업과 자동차산업 등이 집적된 것은 충남자체의 내부역량보다는 외부요인(예: 수도권 규제, 기업전략, 중국 부상 등)에서 비롯되었기 때문이다. 또한 세종시(공주·연기지역)에 건설에 따라 행정도시 예정지역, 대전, 오송, 청주 등의 지역이 공간적으로 연담화될 가능성이 크지만, 그 외 지역은 큰 성장요인을 찾기 어렵다. 따라서 발전지역과 주변지역간 격차가 발생할 가능성이 더욱 커졌으며, 이로 인해 충남지역의 정체성, 안정성, 지속성, 유기적 발전 등의 공간적 분절이 우려되고 있다. 즉, 충남 중부내륙 및 서해안 지역은 주변지역으로, 행정중심복합도시 인근 지역은 대전광역시권으로, 충남 북부 지역은 광역수도권 편입 등으로 지역단위의 경제권 자체가 분절될 우려가 크다고 할 수 있다.

따라서 지역의 안정적인 성장을 위해서는 지역간 격차 해소와 유기적 연계를 위한 정책적 접근이 필요하다. 이를 위해서는 충남내에서만 지역

경제발전을 모색하는 것이 아닌 행정구역 경계를 벗어난 상호 유기적으로 작용하는 충남이외의 권역과의 경제권 형성이 필요한 부분이다. 실제로 충남, 충북, 대전의 각 도시 및 지역간 기능적 보완성에 기초한 연계와 수도권, 호남권 등과의 공간구조와 산업 연계를 형성하는 것은 산업의 글로벌 경쟁력 강화를 위해서도 필수적이며 지역내 상대적으로 저발전된 지역으로 산업발전의 성과를 파급시킬 수 있는 기회가 된다. 이러한 공간구조를 형성한다면 일정부분 수도권과 구별되는 자율적인 경제권역이 가능하며, 지역적·국가적 차원에서 지속가능한 발전이 가능하다. 이로 인해 충청권은 수도권과 비수도권, 영·호남을 연결하는 가교 역할과 국가균형발전의 중심축으로서의 역할 수행이 가능해 진다. 또한 동북아 경제권의 성장 동력을 능동적으로 수용하면서, 세계 대도시와 경쟁·협력할 수 있는 동북아 경제권 교류·협력의 허브로서의 위상을 제고함으로써 지속적인 지역과 국가성장이 가능하게 된다.

### III. 충남경제의 특징과 문제점

#### 1. 산업의 지역적 편중과 특정산업 중심의 발달

현재 충남도내에는 국가산단 5개소, 일반산단 42개소, 농공단지 88개소, 기타 2개소 등 총 137개소의 산업단지가 있다. 이중 북부권에는 국가산

단 5개소 중 3개소가 입지하고 있으며, 일반산업단 23개소(54.8%), 그리고 농공단지는 24개소(27.3%)가 입지하고 있다. 특히, 농공단지에 비해 상대적으로 규모가 큰 일반산업단지의 조성 비중이 높다. 북부권 이외의 나머지 지역에는 국가산업단 2개소, 일반산업단 19개소(45.2%), 농공단지 64개소(72.7%)가 입지하고 있다.

이러한 계획입지는 수요에 기반한 생산기반 확충을 위해 조성된다는 점을 감안하면, 북부권 지역의 산업발달이 타지역에 비해 상대적으로 활성화되어 있는 것을 알 수 있다. 이는 최근의 외국인 투자 등의 기업유치실적으로 바로 알 수 있다. 2004년에서 2008년 기간 중 도내 유치기업 총 3,219개소 중 60.7%인 1,953개소가 북부권에 입지한 반면, 나머지 지역은 1,266개소(39.3%)를 유치하는 데 그쳤다. 고용에 있어서도 유치기업의 전체 고용중 70.4%인 111,872명이 북부권에 고용된 반면, 나머지 지역은 47,091명(29.6%)에 그쳤다. 또한 동기간 유치기업의 고용규모(업체당 고용자수)에 있어서도 북부권은 57.4명으로 중기업 이상이 대부분인 반면, 나머지 지역은 29.6명으로 중소기업 및 영세기업이 주를 이루고 있다. 이러한 통계적 수치에서도 볼 수 있듯이 천안·아산을 비롯한 북부권에 새로운 기업투자도 편중되고 있는 실정이다. 이는 국내 및 외투기업의 대부분은 경영 및 정주환경 등 입지여건이 상대적으로 양호하고 수도권에 근접한 천안, 아산, 당진, 서산 등 주로 북부권을 선호하고, 나머지 지역은 입지여건상 기업들의 투자 선호도가 상대적으로 낮기 때문이다. 이는 북부권과 나머지 지역간의 경제력 격차를 확

대시키는 주요한 원인 중 하나로 작용하고 있다. 이러한 지역적 편중과 함께 산업에 있어서도 특정 산업으로의 편중이 심하다. 이는 국책사업으로 추진된 석유화학단지이외 자동차 및 부품산업과 LCD 등의 전자정보기기 산업 등의 대규모 기업투자에 기인하고 있다. 2000년 이후 전자정보기기산업과 자동차부품산업은 10%이상의 성장률을 보이며 점차 산업내 비중이 확대되고 있다. 또한 충청남도 역시 지역의 전략산업의 육성에 있어 전자정보기기산업과 자동차 및 부품산업과 이와 관련된 전후방 연계산업 육성, R&D 및 기술지원사업 등을 추진하고 있어 지역내 산업의 편중이 심화되어 있다.

## 2. 낙후지역의 인구감소로 인한 잠재적 발전가능성의 상실

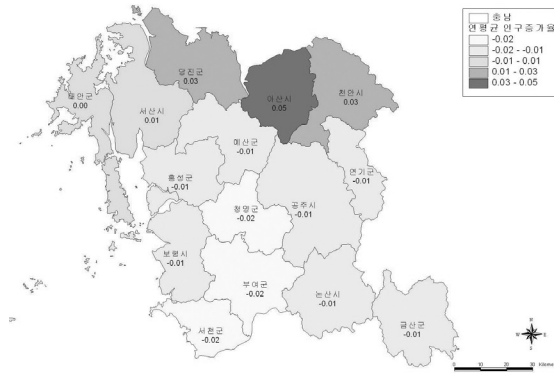
인구의 고령화와 저출산의 문제는 충남의 문제만은 아니다. 지난해 실시된 인구주택총조사 결과에 의하면 우리나라 65세 이상비율은 11.3%로 고령화의 현상이 가속되고 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 총인구 중 65세 이상 인구비율이 7% 이상인 지역을 고령화사회, 14% 이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우 초고령사회라 지칭하는데, 충남은 천안(7.6%), 아산(10.7%), 계룡(6.7%)를 제외한 전 시·군이 고령사회(14%이상)나 초고령사회(20%이상)에 진입해 있다. 이로 인해 충남 전체적으로 17.8%로 이미 초고령사회로 접근하고 있다. 이와 함께 인구 1천명 대비 출생자 비율로 나타나는 조출생률(粗出生率) 역시 충남은 북부권의

천안(11.9), 아산(13.4), 서산(10.6), 당진(10.0)과 대전근교의 계룡(10.3), 연기(10.3)를 제외하면 전국 평균(8.6)을 훨씬 밑돌고 있다.

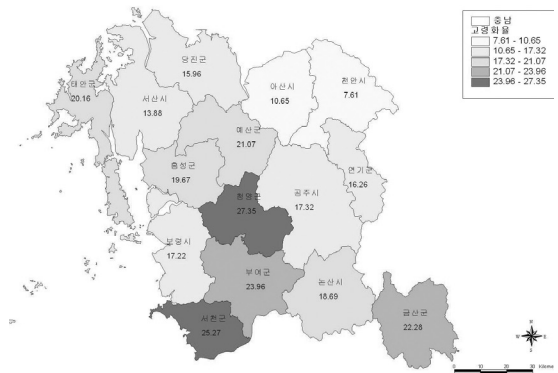
이러한 인구의 고령화와 절대적 감소는 경제성장에 필수 요소인 노동의 양과 질을 감소시키며 생산적 자본축적을 저해해 성장잠재력을 지속적으로 약화시키기 마련이다. 더구나 상대적으로 열악한 서해안권과 내륙지역의 경우는 높은 고령화와 낮은 조출생률로 인해 심각한 농촌의 인구 문제 즉, 농촌의 지속가능성이 위협받고 있는 문제를 안고 있다. 그것은 바로 지역사회의 재생산 능력이 상실된 수준에 이른 농촌 인구 감소 현상을 의미한다. 농촌인구 감소 및 고령화로 인해 경제활동이 위축되고 일자리 감소, 공공 서비스 및 상업적 생활 서비스 공급 축소 등 삶의 질 저하를 초래하고, 이는 다시 인구 유출을 부채질하거나 유입을 가로막는 악순환 구조가 형성되고 있다. 인구 감소와 고령화는 농촌지역 저발전의 집약적 표현일 뿐 아니라 지속가능한 발전을 가로막는 가장 큰 걸림돌이다(김정섭, 2010, 4).

### 3. 외부 경제충격에 민감한 대외 개방형 산업구조

충남은 우리나라에서도 타 지역에 대한 이입과 이출이 많은 산업구조를 가지고 있으며, 수출과 수입의 무역규모가 커 대외의존도 역시 높은 산업구조를 가지고 있다. 2005년 기준으로 충남은 전체 생산규모의 37.2%수준인 48조 7천억원의 재화와 서비스가 타지역으로부터 지역내로 이입되고,



[연평균 인구변화율(2004년~2008년)]



[고령화율(2008년)]

〈그림 5〉 충남 시·군별 인구변화 및 고령화율

57조 25백억원이 지역외로 이출되고 있다. 이중 수도권에 이입과 이출이 각각 45%와 50%로 수도권 의존도가 매우 높은 것으로 나타났다(임재영, 2010, 8).

또한 충남은 수출과 수입의 대외 무역이 활발하여 대외의존도도 큰 산업적 구조를 가지고 있다. 2008년의 경우는 수출의존도 81.7%, 수입의존도 56.3%로 지역 생산활동의 대외의존도가 매우 높

다. 우리나라의 수출의존도가 43.4%인 것을 감안하면 대외의존도가 압도적으로 높은 것을 알 수 있다. 외환위기의 영향으로 2009년도의 수출의존도는 76.5%, 수입의존도는 37.1%로 낮아졌는데, 지역의 산업이 수출과 수입에 많은 영향을 미치고 있기 때문에 세계 금융위기와 같은 대외적인 경제 충격 역시 충남경제에 곧바로 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 또한 이와 함께 특정산업 중심으로 편중되어 있는 수출입도 외부 경제충격을 증폭시키고 있는 상황이다.

이러한 국내·외적인 개방형 산업구조는 세계경제의 변화에 따른 경제충격에 상당히 민감한 구조로 그동안 충남 경제가 대기업중심의 수출산업으로 경제성장을 이뤄왔지만, 이와 반대로 갑작스런 대외 경제충격이 발생하는 경우 쉽게 무너질 수 있다는 뜻도 함께 내포하고 있다.

## IV. 지속가능한 경제성장을 위한 제언

### 1. 기능적·공간적 연계에 따른 경제권의 개념에 대한 이해와 접근

일반적으로 경제 및 산업발전차원에서는 인위적인 행정구역보다는 상호 효율적이고 유기적인 연계가 가능한 경제권의 지역단위로 구분할 필요가 있으며, 주민복지와 삶의 질적차원에서는 시·군 등 기초적 행정단위의 소지역 단위선정이 필요하다

다고 볼 수 있다. 이러한 지역에 대한 공간적 범위의 설정은 지역발전을 위한 정책수립의 판단기준에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 지역경제정책의 수립과 집행에 있어서 단순히 행정구역단위의 일괄적인 판단이외에 기능적·공간적 연계에 따라 그 특성에 맞는 공간단위의 설정이 필요하다. 이를 위해 먼저 지역의 경제수준과 발전가능성의 측정과 판단에 있어서 각기 다른 공간단위의 설정과 측정지표의 개발이 필요하다. 이는 지역의 장기적 성장과 이에 기반한 지역발전의 과제를 마련하는데 있어 지역에 대한 명확한 분석이 선행되어야 하는 이유다.

지역의 산업발전차원에서 이러한 기능적·공간적 연계를 무시한 행정구역단위의 접근은 지역간 중복투자의 문제 또는 아예 투자조차 되지 않는 문제까지 초래할 수 있게 된다. 이러한 측면에서 현 정부에서 추진하는 광역경제권정책은 공간 단위를 충청권이라는 광역차원까지 확대한 것은 바람직한 일이라 할 수 있다. 그러나 여기에도 여전히 문제는 존재하고 있다. 앞서 분석된 내용처럼 충남을 포함하는 충청권은 수도권 및 타 지역과의 연계가 상당히 중요하기 때문이다. 따라서 행정의 집행단위가 충청권이라고 해도 수도권 및 기타 지역과의 연계를 충분히 고려한 정책적 접근이 필요하다고 할 수 있다.

### 2. 산업 경쟁력 강화를 위한 연계 및 협력 네트워크 구축

지역성장과 발전의 문제는 일자리와 삶의 질 문



제에서 출발한다고 볼 수 있다. 따라서 지역 특성에 적합한 산업의 육성과 발전은 지역발전 문제의 첫단추라고 할 수 있다. 이를 위해서는 현재의 산업에 대한 체계적인 관리와 함께 고부가가치화가 선행되고, 외부로부터의 산업파급을 능동적이며 주체적으로 수용이 전제되어야 한다. 현재의 충남은 북부권의 산업집적지를 중심으로 서해안을 따라 수도권과 호남권을 연계하는 경제발전축과 기존의 정부축을 중심으로 점차 산업이 확산되고 있다. 따라서 기존 산업집적지의 경쟁력강화와 신규로 조성되는 산업집적지의 역량강화가 동시에 고려되어야 하며, 낙후지역의 특성화 발전을 위한 지역산업의 육성과 기존 집적지로부터 파급되는 산업에 대한 체계적 관리를 통한 수용이 필요하다.

먼저 충남은 이미 글로벌 경쟁력을 확보하고 있는 디스플레이 및 반도체 산업 중심의 융·복합화를 통해 차세대 신성장동력을 육성하는 것이 핵심적인 산업발전 전략이다. 이를 위해 경기(파주, 화성, 수원)-천안·아산-광주의 서해안 시도간의 연계협력이 중요하다. 디스플레이산업의 경우는 대부분 대기업중심으로 중간재의 대일의존도가 높은 특성을 가지고 있다. 따라서 R&D 등을 통한 부품소재의 개발과 이에 연계한 중소기업의 육성은 서해안 모든 시·도의 공통의 관심사다. 중소기업 중심의 부품소재산업 육성은 국가 경쟁력의 핵심으로 국내적으로는 대기업과 중소기업의 동반 성장을 가능케 할 수 있으며, 동아시아의 후발기업에 대한 수출 등을 통해 장기적으로 새로운 성장동력으로 창출될 수 있다. 또한 이러한 중소기업의 육성은 지역 고용창출의 주요원천 역할을 수

행하고, 위험부담이 높은 새로운 제품과 전문화된 부품의 개발 및 생산을 담당함으로써 기술혁신의 주체 역할을 수행하고, 지역내 동종 또는 이업종간의 활발한 산업연계를 통해 지역을 활성화시키는 역할을 하게 된다. 이와 함께 당진의 석유화학·철강산업, 하이브리드 자동차산업은 기존 자동차 산업과 연계하여 첨단 신소재 및 친환경 에너지 개발 등을 가능케하고 있다. 서해안을 따라 연결되는 경기, 충남, 전남 3개도의 자동차 및 관련 산업이 국내 자동차산업의 절반을 차지하고 있는 것을 감안하면 협력네트워크의 구축은 절실하다고 할 수 있다.

이처럼 행정구역을 초월한 각 산업의 기능적 특성과 연계된 네트워크는 산업의 글로벌 경쟁력강화와 함께 지역산업의 육성에 큰 역할을 하게 된다. 결과적으로 연계와 협력을 통한 이러한 지역산업과 이에 기반한 신성장동력산업의 육성은 인천경제자유구역과 황해경제자유구역을 중심으로 동북아 및 환황해 경제권의 글로벌 허브를 담당함으로써, 국가 산업발전의 새로운 성장축을 형성하고 내륙지역의 대전-천안-청주의 과학기술 기반의 첨단산업 육성과 더불어 충남의 산업생태계를 완성하는데 매우 중요한 역할을 담당하게 된다.

이러한 기존산업의 경쟁력강화와 새로운 신성장동력의 창출 등의 산업 활성화를 위해서는 기능적 연계를 바탕으로 한 도시개발정책도 함께 추진되어야 한다. 천안·아산 도시권의 체계적인 성장관리와 함께 행정중심복합도시·대전광역시·청주시·공주시에 의해 형성되는 복합적인 광역도시권을 체계적으로 구축해야 한다. 최근 수도권 전철

개통 등에 따라 빠른 성장과 연담화가 이루어지고 있는 천안·아산 광역도시권은 성장 효과를 극대화하면서 난개발을 제어할 수 있도록 계획적으로 관리하고, 행정중심복합도시와 도청이전신도시의 주변지역은 난개발을 억제하면서 개발효과가 주변 지역에 효과적으로 파급되도록 상호 연계를 촉진할 필요가 있다.

### 3. 내발적 발전의 활성화를 위한 정책 수단의 다각화

산업적으로 낙후된 지역의 경우 현재 산업기반이 없다는 것 자체가 산업 유치에 불리한 점이기 때문에, 외부에서 산업을 유치하는 것에 초점을 맞출 수 밖에 없다. 산업 낙후지역은 지역 내부자원이 한정되어 있으며, 기존 산업의 경쟁력도 대체로 낮기 때문에 외부자원이나 외부 기업의 유치가 불가피하다. 외부 기업 유치를 통한 외생적 지역발전 전략을 불가피하게 선택한다고 하더라도, 이를 내생적성장을 도모할 수 있는 지역발전의 촉매제로 활용하여 지역에 최선의 혜택을 가져올 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(박경·강현수, 2005, 95-96). 즉, 지역 내부 생산 연계망을 형성하며, 지역내 공급업체를 육성하고, 지역 노동력의 기술습득 및 숙련 향상에 기여하는 것을 의미한다. 또한 외부 기업으로부터 발생하는 혜택이 지역사회와 지역경제에 스며들게 하기 위해서는, 지역 전체에 올바른 정보가 공유되고, 민주적 의사결정이 이루어지는 사회의 거버넌스 역량이 중요하다. 외부 기업이 원하는 점을 명확

히 파악하고, 이들의 요구사항을 지역 실정에 맞게 조율하는 역량 즉, 기업의 고객맞춤 역량이 필요하다. 또한 외부기업이 그 지역을 떠나지 않고 머무르면서 그 지역에서 투자를 확대하도록 하기 위해 사후관리 지원도 필요하다.

그동안 충남도는 상대적으로 저발전된 지역을 선정하여 낙후지역의 발전을 위해 균형발전사업을 추진해왔다. 충남의 지역균형발전사업은 도와 해당 시·군은 합의를 통해 사업을 선정하고, 선정된 사업에 대해 연차적으로 특별회계 예산을 지원하고 있다. 그러나 충남의 낙후지역 문제는 오랜 기간 동안 지속되어 왔으며, 이러한 지역을 대상으로 중앙정부와 도가 지원을 계속하였음에도 불구하고 더욱 악화되고 있다. 따라서 충청남도의 균형발전사업도 단순 사업지원만으로는 낙후지역의 해결이 곤란하기 때문에 접근방식의 획기적인 변화가 필요한 시점이다. 이를 위해 지역의 특화산업과 내발적 발전을 활성화시키기 위한 정책수단의 다각화가 필요하다. 또한, 충청남도의 균형발전특별회계에 의한 지원사업만으로는 낙후지역의 상황을 획기적으로 변화시키기에 한계가 있기 때문에, 중앙정부 및 도의 다른 사업들과 연계성이 강화되도록 하여야 한다. 이런 점에서 많은 낙후 시·군의 여건상 대규모 사업보다는 소규모 연계사업의 추진이 현실적인 대안이 될 수 있다. 또한 균형발전사업의 평가에 의한 사업의 수정·보완시 시·군의 재정여건을 감안하고, 기초생활권 발전계획에 의한 시·군의 전체 사업 하에서 사업의 수정·보완이 이루어질 때 그 실현 가능성을 높일 수 있도록 평가환류체계가 구축이 되어야 한다.

#### 4. 인접 지자체와의 협력 및 통합행정 기능 강화

지역간 불균형과 정책갈등, 지자체간 중복투자과 소모적인 경쟁에 대한 사회적 논의는 과거부터 지속적으로 제기되어 왔다. 최근 들어 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행정구역 경계를 넘어선 지역개발 협력모델이 구체적으로 논의되고 있다.

현재의 중앙정부의 지역발전정책에서 역시 시·군간, 광역시·도간 연계·협력사업을 우선적으로 요구하고 있다. 또한 이러한 법제적·행정적인 협력요인 외에 앞서 분석한 것과 같이 한정된 자원으로 지역산업의 발전과 삶의 질 수준을 향상시킬 수 있는 공간단위의 접근에 있어 지자체의 협력은 절실하다. 그러나 실제로 지자체간의 협력을 통한 성과창출은 아직까지 한계를 보이고 있다. 지자체간 성공적인 공동발전 요인(박양호 외, 2004; 진영한, 2005)으로는 성공 가능성이 높은 협력사업의 선정, 참여주체의 인식전환과 리더십, 참여 지방자치단체간의 수평적 파트너십과 명확한 역할분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 지역간 경쟁요인의 제거와 조정기능의 강화, 중앙정부의 제도적 지원을 들고 있다. 이를 위해 지역간 공동사업 추진조직 정비, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법/조례 제정 등의 지역간 협력과 공동발전을 위한 제도정비가 필요하다.

따라서 지역간 협력에 기반한 다차원적인 균형

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

## V. 결론

충남은 지난 1990년 이후 대규모 기업투자로 인해 현재까지 지속적인 성장을 거듭하고 있다. 이러한 대규모 기업투자는 대부분 수도권 인접지역인 충남 북부권으로 집중되고 이로 인한 전후방 연관산업들의 발달을 가져왔다. 그러나 공간적으로는 북부권 이외 지역은 저발전된 수준을 지속하고 있다. 이러한 산업발달에 기인한 경제력 격차는 산업의 빠른 변화속도와 결부되어 점차 확대되어 가고 있다. 현재의 충남 경제는 수도권 인접의 북부권과 경부고속도로를 중심으로 하는 산업발달 지역과 농축산업 중심의 농업지역으로 구분되고 있다. 이와 함께 농업지역은 지속적인 인구감소와 고령화로 인해 경제성장의 잠재력마저 상실되고 있는 실정이다. 따라서 지역의 경제발전을 위해 기존산업의 광역적 연계를 확대하고 이를 바탕으로 한 새로운 신성장동력의 육성을 통해 낙후지역으로의 능동적 파급시킬 수 있는 정책적 방향이 요구된다. 이와 함께 낙후지역에 대한 내발적 발

전기반 확대를 통한 특성화발전을 유도할 필요가 있다. 이를 위해 지역간의 유기적 연계와 통합적인 행정기능 강화가 요구된다.

#### 참고문헌

- 김용웅(2011), “지역균형발전의 의미와 과제”, 충남의 지역균형발전정책 평가 및 개선방안연구 워크숍.
- 김정연(2010), “충남의 균형발전 전략과 방향”, 「권역별 균형발전 전략 및 발전방안」 합동 워크숍 자료, 충청남도, pp.9-80.
- 김정연·백운성, (2009), “광역경제권 개발의 효율적 추진방안”, 지역개발학회.
- 김정연·백운성, (2011), 충남의 지속가능한 지역발전을 위한 균형발전전략, 한국지역경제학회 국제학술세미나.
- 김정섭(2010), “지속가능한 농촌 발전 정책의 과제 : 일자리와 정주생활환경 문제를 중심으로”, 한국지역개발학회 춘계학술대회 발표논문.
- 김현호(2007), “자립적 균형발전을 위한 균형정책”, 국가균형발전정책의 이론과 실천, 국가균형발전위원회, pp.200-235.
- 박 경·강현수(2005), 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구, 국회산업자원위원회.
- 백운성(2009), 충남 산업경제분야의 전망과 과제, 열린충남 제 49호.
- 임재영(2010), 충남 지역경제 10년과 과제(1998년-2007년), 충남리포트 제 42호.
- 충남발전연구(2010), 민선 5기 경제정책 패러다임 전환을 위한 전략과 과제.
- 충청남도(2010), 민선 5기 경제도정 운영방향 연구, 충발연·충남TP.
- 충청남도(2010), 2007년 시·군 단위 지역내총생산(GRDP) 추계 결과.