

제3주제

내포문화권 특정지역 개발사업의
효율적 추진방안

차 미 숙

(국토연구원 책임연구원, 국무총리 국무조정실 전문위원)

1. 머 리 말

- 지역내 역사문화자원의 보유 및 개발잠재력이 지역의 특성적·내생적인 발전을 위한 주요 결정요인으로 대두
- 지역문화의 시대를 맞이하여 문화관광부는 「지역문화의 해(2001년)」 지정 및 지역내 유·무형 역사문화자원 발굴·복원, 역사문화자원의 관광자원화를 위한 다양한 시책과 지원 추진
- 한편, 제4차 국토종합계획(2000~2020)에서는 전국을 7대 문화·관광권으로 구분하는 한편, 지역별로 독특한 역사·문화, 동질적인 생활양식을 나타내는 강화, 내포, 지리산, 가야, 신라, 안동, 중원, 탐라 등 문화적 특수지역을 문화권으로 개발·정비 제시



< 7대 문화·관광권과 지역문화권(예시) >

- 「내포문화권 특정지역 지정 및 개발계획」 승인(2004.12) 및 특정지역 개발사업의 원활한 집행을 위한 추진체계와 지원방안 강구 필요
- 「지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률」에 의거하여 내포지역이 문화권형 특정지역으로 지정·개발계획이 승인됨에 따라, 내포문화권 특정지역 개발사업의 계획적인 추진을 담보하기 위한 후속조치 마련 필요
- 이 글은 내포문화권 특정지역의 지정 및 개발계획 승인에 즈음하여, 특정지역 개발사업의 지역계획적 위상과 추진성과·문제점을 살펴보고, 내포문화권 특정지역 개발사업의 효율적인 추진방안에 대해 모색코자 함
- 내포문화권 특정지역의 지정·개발로 지역내에 잠재되어 있는 유·무형 역사문화자원을 재조명함으로써 그동안 개발에서 소외되어 왔던 내포지역의 새로운 발전 전기로 삼는 한편, 궁극적으로는 지역의 균형적 발전을 도모하는 계기로 활용 필요

II. 특정지역 개발의 지역계획 위상과 추진실태

1. 특정지역 개발계획의 지역계획적 위상

1) 현행 지역계획체계와 특정지역 개발계획

- 지역계획의 개념과 요건
- 지역계획은 복수의 공간단위를 포함하는 국가하위 공간계획을 의미
- 지역계획의 요건은 첫째, 복수의 공간단위를 대상으로 하여야 하며, 둘째, 지역의 문제해결 또는 구체적인 목표가 있어야 하고, 이를 달성할 수 있는 체계화된 행동을 제시하여야 함

○ 지역계획의 유형과 특징

- 지역계획은 계획수립의 목적이 국가 정책목표의 실현을 위한 것인지 또는 지역적 문제의 해결을 위한 것인지에 따라 국가적 지역계획과 지방적 지역계획으로, 지역계획의 성격에 따라 집행계획적 지역계획과 종합조정적 지역계획으로, 그리고 지역계획의 기능에 따라 배분적 지역계획과 혁신적 지역계획으로 유형화
- 우리나라의 지역계획제도는 계획수립 주체에 따라 중앙정부가 수립하는 지역계획과 지방자치단체가 수립하는 지역계획으로 구분

< 계획수립주체에 따른 지역계획 유형 >

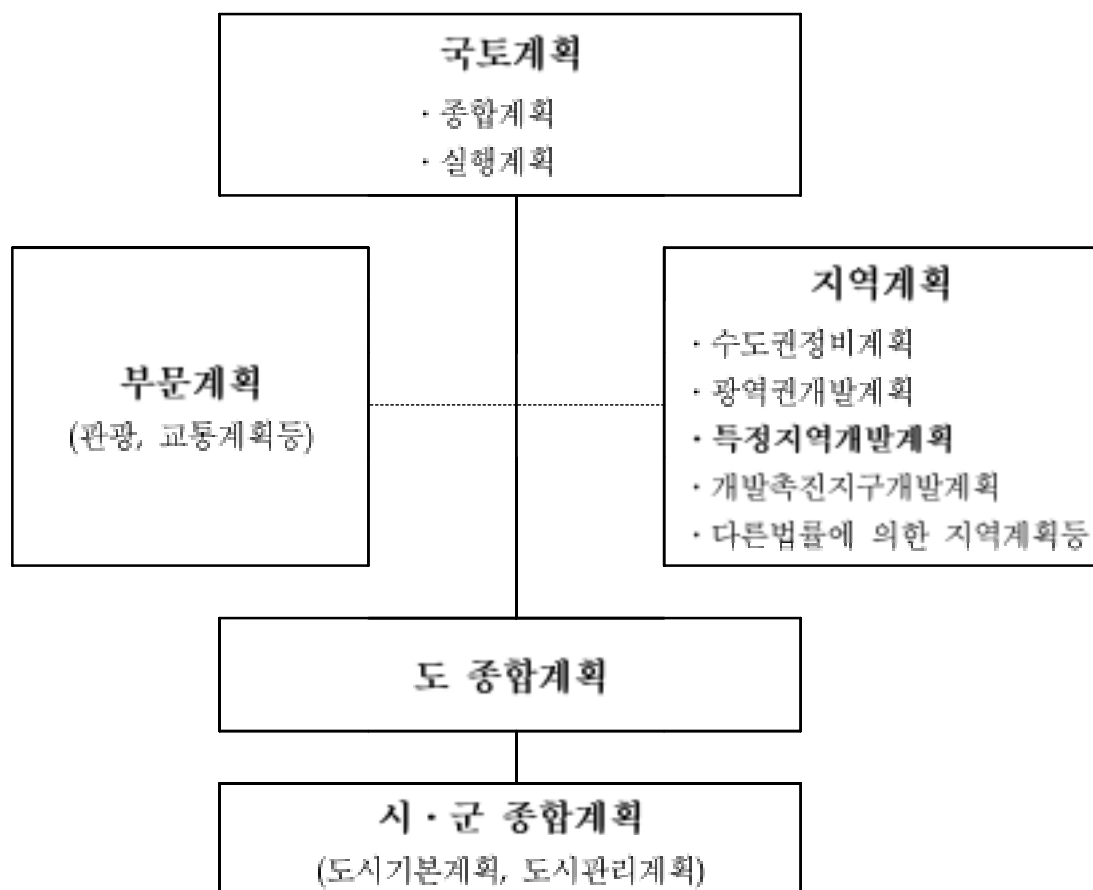
구 분	중앙정부 지역계획	지방정부 지역계획
수립 배경	· 국가의 지역정책	· 지역내 공간문제 해결
수립 목적	· 지역간 형평성 증진 · 낙후지역 발전	· 지역내 자원배분 및 활용등 효율성 증진 · 개별지역의 잠재력 극대화
주요 기능	· 사업계획 수립, 집행	· 기본방향 제시, 통합·조정
수립 주체	· 중앙정부	· 해당 지방자치단체
현행 국내 제도	· 특정지역 개발계획 · 수도권 정비계획 · 개발촉진지구 개발계획	· 도 개발계획 · 군 개발계획

○ 현행 지역계획체제와 특정지역 개발계획

- 우리나라의 지역계획은 국토기본법, 개별법 및 행정계획에 근거를 두며, 현행 국토계획법 체계는 국토종합계획, 지역계획, 부문계획, 도 종합계획 및 시·군 종합계획으로 구성

- 개별 법률에 의한 지역계획에는 수도권정비기본법에 의한 수도권정비계획, 지역균형발전및지방중소기업육성에관한법에 의한 광역권 개발계획, 특정지역 개발계획, 개발촉진지구 개발계획 등
- 법적 근거가 없는 행정계획에는 서해안 종합개발계획, 권역별 개발계획 등
- 국토기본법에 의해 국토관련 계획제도의 통합을 시도하였으나, 각 부처는 정책목표에 따라 개별법에 의한 지역계획을 별도로 수립·집행하고 있고, 일부 지역계획은 법적 뒷받침없이 행정적인 차원에서 추진중

< 현행 지역계획체계(법정계획) >



2) 현행 법률상 특정지역의 지정과 개발계획 수립내용

○ 법적 근거: 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률

○ 특정지역의 지정목적과 주체

- 특정지역은 건교부장관이 지역의 균형적 발전을 촉진하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 직접 또는 중앙행정기관의 장이나 광역시장·도지사의 요청에 의해 지정

○ 특정지역의 지정대상 및 유형

- 주요산업 및 기반시설의 이전·쇠퇴나 지역의 부존자원 고갈 등으로 새로운 지역경제기반의 구축이 필요한 지역
- 역사·문화유산의 보전·정비 또는 관광자원의 개발등을 위하여 기반시설의 설치, 주변지역의 연계개발 또는 정비가 필요한 지역
- 자연재해 및 산업재해 등으로부터 항구적인 복구와 정비가 필요한 지역
- 국가의 특별한 경제적·사회적 목적을 위하여 집중개발이 필요한 지역 등

○ 특정지역의 지정규모

- 특정지역의 지정규모는 500km²이상으로 하되 광역지방자치단체 관할구역 면적의 100분의 30이내에서, 특정지역 개발에 따른 파급효과와 사업추진의 효율성 등을 고려하여 지정

○ 특정지역개발계획의 수립내용

- 개발계획의 목표 및 기본방향
- 사업시행지의 위치·면적 그밖에 주요사항을 포함한 사업의 개요
- 사업의 시행기간 및 시행방법
- 사업별 재원조달 및 투자계획(연차별 투자계획)
- 개발사업이 문화재 등에 미치는 영향에 관한 의견서
- 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는데 필요한 서류

〈 내포문화권 특정지역의 지정·개발계획 승인('04.12) 〉

- ① 사 업 명 : 내포문화권 특정지역 지정 및 개발사업
- ② 사업지역 : 충남 서산·보령시, 홍성·예산·태안·당진군 일부
(2개시 4개군 955km²)
- ③ 사업기간 : 2005~2014년 (10년간)
- ④ 총사업비 : 1조 505억원
 - 주체별 사업비 : 국비 4,502억원, 도비 4,314억원, 시·군비 944억원, 민간자본 745억원
 - 단계별 사업비 : 1단계(2005~2007년) 1,358억원, 2단계(2008~2010년) 4,839억원, 3단계(2011~2014년) 4,308억원
- ⑤ 주요 사업내용 : 총 46개 사업
 - 정신문화창달사업 : 4개 사업(188억원)
 - 박첨지놀이 전수회관, 한성준 민속무용전수관, 결성농요 전수회관, 기지시줄다리기 시연장
 - 문화유적정비사업: 30개 사업(3,501억원)
 - 가야산 사적지 주변정비, 마애삼존불상 주변정비, 보원사지 정비, 내포보부상촌 조성, 천주교 순례지 정비, 해미읍성 복원정비 등
 - 관광휴양시설사업: 5개 사업(926억원)
 - 간월도 관광지 조성, 신두사구 생태공원 조성, 봉수산 자연휴양림 조성, 황도관광지 조성, 창리관광지 조성
 - 도로교통망 확충: 7개 사업(5,890억원)
 - 가야산 순환도로(덕산~운산), 내포권 연계도로(신평~갈산), 간월호 관광도로(교북~부석), 대련사 진입도로, 개심사 진입도로, 명종태실 진입도로, 갈매못성지 진입도로

2. 특정지역 개발사업의 지정·추진실태와 문제점

1) 특정지역 개발시책 및 지정 현황

- 특정지역 개발시책은 일반적으로 자원의 한계, 지역문제나 개발목적의 특수성 때문에 한정된 지역만을 대상으로 하는 지역개발투자 및 지원을 제공하는 정책을 총칭
 - 제도적 수단으로는 특정지역개발촉진법 등에 의한 건교부 소관의 특정지역 개발계획, 농림부의 농어촌개발촉진법에 의한 농어촌개발계획, 행정자치부의 오지및도서개발촉진법에 의한 도서 및 오지개발계획 등이 있고, 행정계획으로 건교부가 세계은행의 차관사업으로 추진해 온 광주권 및 전주권 개발사업이 있음
- 특정지역 개발제도의 도입 및 근거법령
 - 건교부 소관의 특정지역 개발계획은 “성장잠재력이 있고 개발효과가 큰 지역을 집중 개발하여 국토개발의 효과가 극대화하거나, 풍부한 부존자원이 있으면서도 그 이용이나 개발이 미진한 지역을 집중 개발하여 개발효과를 주변지역으로 과급시키기 위해 1965년부터 도입”
 - 특정지역 개발사업은 근거법인 특정지역종합개발촉진에관한특별조치법이 한시법으로서 폐지되자 '94년 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법에 의거 광역권과 개발촉진지구제도로 개편되어 운영되다가 동 법이 개정('02년)되면서 역사문화·산업쇠퇴지역 등 새로운 유형의 특정지역 지정·개발 가능
- 특정지역의 지정 및 추진현황
 - 1965년 동 제도의 도입이래 울산·제주도·다도해 등 12개 지역을 특정지역으로 지정하여 지원해왔으며, 이 가운데 11개 특정지역에 대한 지원이 완료되고 현재는 백제문화권 개발사업이 1개만이 추진중

2) 특정지역 지정·개발의 시대별 변천 내용

○ 1960~1970년대 (경제성장 촉진시책)

- 지정목적: 산업화를 촉진하거나 국토의 자원개발을 통하여 국가의 경제성장 도모에 치중
- ☞ 국토건설종합계획법에 의하여 7개(서울-인천, 울산, 제주도, 영동-동해, 태백산, 영산강, 아산-서산)의 특정지역 지정·개발

○ 1980년대 (낙후지역개발 촉진 및 지역균형발전시책)

- '60~70년대의 정책을 답습하여 기존의 특정지역 개발계획은 상대적으로 위축된 반면, 개별법과 행정계획에 의한 낙후지역 개발시책 추진 증대
- 세계은행 차관에 의한 전주권·광주권 개발사업, 농어촌정주권 개발계획, 도서 및 오지개발지구 개발계획 등
- ☞ 제주도(再지정), 태백산(再지정), 다도해(영산강 특정지역의 구역편입 및 명칭변경), 지리산-덕유산, 88고속도로 등이 새로이 지정된 반면, 서울-인천(수도권정비계획 포함, '82년), 아산-서산, 영동-동해 특정지역은 해제

○ 1990년대 (특정지역개발촉진조치법 폐지 및 특정지역 개발제도 변화)

- 낙후지역 개발촉진 및 지역균형발전 보다는 다양한 목적을 수행하는 지역발전 촉진시책으로 전환
- ☞ 통일동산 특정지역(남북간 교류 및 협력증진), 백제문화권 특정지역(역사문화자원 발굴·정비 및 주변 관광자원 연계개발)

○ 2000년대 (산업쇠퇴·전환, 역사문화자원 보존, 재해 등 다원화)

- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법(1994)에 의거하여 문화·관광형, 산업쇠퇴지역, 특수지역형 등 특정지역의 지정대상지역 및 내용 변화
- ☞ 내포문화권 특정지역은 상기 법에 의해 지정된 최초의 문화권형 특정지역(정신문화창달 및 역사문화자원 발굴·정비, 주변 관광자원 연계개발)

< 특정지역 지정 현황 >

년 대	구 분	지정일자 (지정기간)	지정목적 및 추진·해제여부	지정 범위(면적)
1960년대	서울~ 인천	'65. 1 (30년)	산업입지 조성 (’82년 해제, 수도권정비계획 반영)	서울특별시 전역, 경기도 일부지역(3,325km ²)
	울 산	'66. 7 (7년)	산업입지 조성 (’73년 해제)	경상남도 울산시 및 울산군 일부(1,006km ²)
	영산강	'67. 2 (30년)	지하자원 개발 (’82년 해제, 다도해특정지역 변경)	전라남도 일부지역(2,322km ²)
	아산~ 서산	'67. 2 (30년)	지하자원 개발 (’82년 해제)	경기도 및 충청남도 일부지역(3,914km ²)
	제주도	'66.10 (10년)	관광자원 개발 (’66년 지정, ’82년 조정, ’92년 해제)	제주도 전역(1,825km ²)
	태백산	'67.2 (10년)	지하자원 개발 (’67년 지정, ’76 년·’82년 조정, ’92년 해제)	강원도 및 충청북도 일부지역(2,930km ²)
1970년대	영동~ 동해	'76. 4	관광자원 개발 (’82년 해제)	강원도 일부지역(4,479km ²)
1980년대	다도해	'82.12 (10년)	영산강특정지역의 명칭변경 지속사업 (’92년 해제)	전라남도 서·남부 해안 및 도서지역(2,237km ²)
	지리산 · 덕유 산	'82.12 (10년)	'85년 구역조정 및 명칭 변경 (88올림픽 고속도로 주변)으로 해제	전라북도, 경상북도, 경상남도 일부지역(2,337km ²)
	8 8 올림픽 고속도 로 주변	'85. 3 (7년)	'92년 해제	전라남·북도, 경상남·북 도 내륙오지(4,317km ²)
1990년대	통일 동산	'90. 5 (2003년까 지)	남북간 교류 및 협력증진 (’90년 통일동산 개발촉진지구 로 지정 추진)	경기도 파주군 일부지역 (119.14km ²)
	백제 문화권	'93. 6 (당초 2004년, 변경 2005년)	역사문화자원 발굴·정비 주변관광자원 개발	충청남도 및 전라북도 일부지역(1,915.46km ²)
2000년대	내포 문화권	'04. 12 (2014년까 지)	역사문화자원 발굴·정비 주변 관광자원 및 기반시설 정비	충청남도 6개 시·군 일부지역(995km ²)

자료: 건설교통부(2004) 자료 참조작성

3) 특정지역 개발시책의 추진성과와 문제점

(1) 특정지역 개발시책의 추진성과

- 특정지역 개발시책은 1960년대 중반이후 성장잠재력이 높은 지역을 대상으로 지정·개발함으로써 산업입지 조성과 국토자원을 집중 개발하였을 뿐만아니라 낙후지역내의 도로, 상·하수도 등 물적 기반 구축에 기여

< 특정지역별 주요 사업추진실적 >

특정 지역명	주요 추진사업
서울~인천	· 팔당댐 등 한강다목적댐, 인천제2도크, 경인고속도로 건설 · 인천수출공단 조성, 수도권 위성도시 건설 등
울 산	· 울산공업단지 조성
아산~서산	· 아산반 및 삼교호 방조제 완공, 장항~천안간 도로포장 · 서해안 간척사업, 온양·도고 등 온천지 개발
제주도	· 중문, 성산포, 표선관광단지와 관광지구 13개소 개발 · 제주, 서귀포 등 한만 4개소 개발 · 제2우회도로 등 13개노선 380km 도로 정비 · 통신시설 및 용수공급망 확충
태백산	· 평창~정선 등 18개 노선 277km 건설, 정선~구절리간 철도건설 · 광동댐 및 관로 64km 건설 · 광산근로자 사택 및 임대주택등 주택 6,921동 건설
영동~동해	· 관광휴양지 9개소 설계, 설악동 집단관광지구 정비를 위한 교량, 도로건설 및 포장, 진입로 건설
다도해	· 편금~기좌도간 연도교 3개소 건설, 어항 7개소 · 진도~서망 등 6개노선 59km 도로건설, 61km 도로확장 완공 · 상수도공급시설 확충 · 1,340ha 간척사업, 방파제 완공(2,285m)
8 8 올림픽 고속도로 주변	· 오산~화순간 14개 노선 도로확장 및 정비(187km) · 상수도공급시설 확충 · 남원, 함양등 농공단지 7개소 조성 · 담양 죽물박물관 시설확장 · 화순온천, 용추계곡, 합천호 주변지역 등 6개 관광개발사업
통일동산	· 통일전망대 준공 · 자유로(46.6km) 완공 · 통일동산 부지조성사업(29.2천명) 등
백제문화권	· 부여산성 정비등 12건의 문화유적 발굴,정비사업 및 교통망 확충 · 관광단지 개발 및 도시환경개선사업 추진중

자료: 건설교통부(2000)

(2) 특정지역 개발시책의 추진상 문제점

○ 산업입지·도로·상하수도 등 물적 기반시설 위주의 투자

- 1980년대 추진된 88올림픽고속도로, 다도해, 태백산 및 제주도 특정지역개발사업의 부문별 투자비중은 도로·공단 21.6%, 어항 35%, 관광 19.4%, 농산물저장소등 지역개발사업 16.2%, 문화·사회복지사업 6.5%로 지역의 사회적·문화적 여건 개선에 대한 투자 미흡

⇒ '90년대 이후 특정지역의 지정목적 및 대상지역의 다원화로 문화권형, 산업쇠퇴·구조전환형, 자연재해형 특정지역 지정이 가능해지고, 산업단지·자원개발 등 물적 기반시설 위주의 투자에서 역사문화자원 발굴·복원, 관광자원개발, 산업진흥 등 투자사업내용 다양화

○ 정부 정책추진의 일관성 결여와 투자기간 지연·장기화

- 특정지역 개발시책은 1960~70년대에 주도적으로 추진해오다가 1980년대 들어서면서 정부의 정책적 관심 결여로 투자·지원이 급격히 저조
- 정부의 투자예산 부족으로 특정지역 개발사업의 계획기간이 조정·연기(제주도·태백산 특정지역)되거나, 명칭 변경을 통해 지속(영산강→다도해, 지리산·덕유산→ 88올림픽고속도로주변 특정지역)하는 등 투자지연으로 계획기간이 당초에 비해 대부분 장기화되는 경향
 - 백제문화권 특정지역 개발사업(1993~2005)의 경우, '99년 현재까지 계획대비 투자실적이 약 26%에 불과하여 정부의 계획적 투자 이행 저조
 - 기지정·추진중인 12개 특정지역의 경우, 지정기간이 7~30년으로 지역별로 투자에 소요되는 기간의 편차가 심할 뿐만아니라

특정지역 지정이후 해제되기까지 소요되는 기간이 평균 15년
으로 대부분 당초의 계획기간을 초과

⇒ 중앙정부의 지역계획인 특정지역 개발사업의 추진시 정부예산의
계획적·선도적 투자이행을 담보함으로써 정부 정책의 신뢰성과
실효성 확보를 위한 조치 마련으로 여타 행정계획 등과 차별화
필요

○ 특정지역 개발사업의 통합적인 추진체계와 집행전담기구 부재

- 중앙정부의 지역계획으로서 지역적 특성에 대한 고려 미흡 및 지역
사업과의 연계성·우선순위 조정 등으로 지역발전을 극대화하기 위
해 중앙정부 및 관련 자치단체간의 협력적인 추진체계 구축 부재

⇒ 특정지역 개발사업은 중앙부처 내에서 건교부를 포함한 여러 부처
에 걸쳐있고, 광역자치단체, 기초자치단체, 민간부문 등 다양한 주
체로 구성되므로, 개발사업의 효율적인 추진을 위해서는 관련 추
진주체로 구성된 추진협의체와 집행전담기구의 설치·운영 필요

○ 지역주민 및 민간부문의 자발적인 참여 및 제도화 노력 저조

- 중앙정부의 일방적인 사업추진에 의한 지역주민 및 민간부문의 참여
저조로, 지역사회 내에 특정지역 개발정책 추진에 대한 공유 미흡

⇒ 지역의 특성적인 발전을 달성하기 위해서는 중앙 및 지방자치단체
등 공공부문의 투자 노력과 함께 지역주민, 지역향토사학자, 민간
기업 등 민간부문의 적극적인 참여 촉구를 위한 제도적 방안 마련

III. 내포문화권 특정지역 개발사업의 효율적 추진방안

1. 추진의 기본 방향

○ 거버넌스의 대두와 지역개발 추진방식의 전환 필요

- 세계화·분권화시대의 지역발전을 위해서는 다양한 추진주체간 연계·조정·통합을 촉진할 수 있는 참여적·협력적인 거버넌스체계(governance system) 형성 필수

< 사회여건 변화와 정책추진방식의 변화 >

government		governance
<ul style="list-style-type: none"> · 국가 · 공공부문 · 제도(institution) · 조직구조 · 노조기구(rowing), 제공하는 것 · 명령, 통제, 지시 · 위계 및 권위 	⇒	<ul style="list-style-type: none"> · 국가와 시민사회 · 공공, 민간 및 자원조직 부문 · 과정(process) · 정책, 산출 및 산물 · 방향잡기(steering), 가능하게 하는 것 · 리더십, 추진, 협력, 협상 · 네트워크 및 파트너십, joined-up government

자료: Leach and Percy-Smith(2001), 차미숙(2003) 재인용

○ 지역개발 추진방식도 부문별 접근방식(sectoral approach)에서 벗어나, 지역중심의 통합적인 접근(place-based integrated approach) 전환 필요

- 지역중심의 통합적 접근(place-based integrated approach)이란 지역의 주도적인 노력을 바탕으로 지역자산 형성 및 민간부문의 투자유치 잠재력을 강조하는 다양한 부문과 집단의 통합적인 전략을 의미

○ 법정 계획으로서 특정지역 개발계획의 실효성 제고

- 그동안 추진해온 특정지역의 추진상 문제점을 해소함으로써 중앙정부가 추진하는 법정 계획인 특정지역 개발사업의 실효성 제고 필요

2. 주요 추진과제

1) 내포문화권 특정지역 개발사업의 전담추진체계 구축

(1) 중앙정부 주도의 거버넌스형 추진체계 구축

- 내포문화권 특정지역 개발사업 추진의 효율성을 확보하기 위해서는 사업주체들간의 협력적인 추진체계 구축 필요
- 사업관련주체가 중앙정부, 충청도 및 6개 시·군, 그리고 민간부문 등일 뿐만아니라 중앙정부의 경우도 소관부처인 건교부를 포함하여 문화관광부, 문화재청 등으로 다양하여, 이들간의 유기적인 연계 필요⁶²⁾
- 다양한 관련지역 및 주체가 관련한 개발사업 추진시 야기되는 유사한 성격의 시설에 대한 중복투자 방지, 집행우선순위 상의 조정 곤란, 지자체 추진사업과의 연계 미흡에 따른 사업추진의 비효율성 최소화

62) 중앙정부의 지역실행조직을 대상으로 한 설문조사(2003)에 의하면, “지역내 업무수행과 관련해 소관지역내 다 기관들과의 조정이나 연계 미흡으로 사업추진을 곤란한 겪은 적이 있는가?”에 대해 응답기관의 47.9%가 곤란을 경험했다고 하였으며, 주요 애로사항으로는 사업추진예산 및 추가비용 소요(41.1%), 사업추진 시기지연(25.0%), 사업추진 자체가 불가능(16.1%), 사업내용 변경(12.5%) 등으로 나타났다. 이는 중앙정부의 지역개발 사업추진방식에 있어서 지역통합적인 접근방식(place-based approach)의 결여에 의한 비효율성을 지적하는 것으로 해석된다(차미숙외, 2003: 67).

○ 중앙정부 주도에 의한 거버넌스형 추진체계 구축

- 설치형태 및 구성: 중앙정부(건교부), 충남도 및 6개 시·군, 지역주민 등으로 구성된 조정위원회(steering committee) 성격의 ‘내포문화권 특정지역 개발사업 추진협의체(가칭)’ 구축

〈 주요 역할 및 수행기능 〉

- 중앙정부 및 자치단체의 연차별 예산확보 노력
- 사업간 우선순위 조정 및 필요시 사업내용 변경
- 사업추진 상설 모니터링(monitaring) 및 성과 평가
- 지역사업과의 연계성 강화 도모
- 민자유치 촉진을 위한 제도개선(규제완화, 인센티브 제공 등)

(2) 내포문화권 특정지역 개발사업의 집행전담기구 설치·운영

○ 「내포문화권 특정지역 개발사업단(가칭)」 등 집행전담기구 설치

- 내포문화권 특정지역 개발사업 추진의 통합성과 효율성·전문성을 확보하기 위해서는 백제문화권 개발사업소, 경북유교문화권 개발사업기획단 등과 유사한 개발사업 전담집행기구를 별도 설치 운영
- 외국의 사례: 프랑스 랑독·루시옹지역 관광개발, 멕시코의 칸쿤지역 등은 광역적 차원의 관광개발사업 추진을 위해 중앙정부내 전담기구 설치 및 실질적인 집행전담기구와 지방자치단체의 협조체제 구축

< 지역개발사업 집행전담기구 운영(예시) >

구 분	개 요
백제문화권 개발사업소	<ul style="list-style-type: none"> · 설치목적: 백제문화권 특정지역 개발사업의 효율적 추진 · 조직구성: 소장(1명), 관리과(사무, 보상담당 12명), 개발과(개발, 시설담당 7명) 등 총 20명 · 수행업무 <ul style="list-style-type: none"> -백제문화권 특정지역 종합개발사업계획 수립 및 추진 -백제역사재현단지 조성에 따른 조사연구 및 개발 -백제문화권 특정지역 종합개발사업 추진에 관한 사항 · 설치기간: 2005년말까지 한시 운영
경북 유교 문화권 개발 사업 기획단	<ul style="list-style-type: none"> · 설치근거: 2001년 (경상북도행정기구설치조례) · 조직구성: 단장(1명), 기획관리(6명), 행사운영(4명), 개발사업(4명) 총 15명 · 수행업무 <ul style="list-style-type: none"> -기획관리: 사업단 업무의 종합기획 및 조정, 유교문화권 관광개발계획 수립 및 조정, 관광개발 재원확보, 관광개발사업 심사분석, 회계 및 예산편성 등 -행사운영: 세계유교문화축제 실행계획 수립 및 추진, 축제관련위원회 운영, 유교문화권 향토축제 관광자원화 추진, 기타 향토축제관련 홍보 및 시·군간 협의 등 -개발사업: 유교문화권 관광개발사업 추진, 관광개발사업 설계심사 및 기술지도, 관광개발사업 현장지도, 관광개발사업 행정절차 이행, 관광개발사업 보상협의, 기타 공사관련 업무 등 · 기타사항: 유교문화권 거점개발사업 추진은 경북관광개발공사 수행
남해안 관광벨트 개발사업 집행기구(안)	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 차원의 전담추진 조직과 지역단위 집행전담기구 설치 · 지역단위 집행전담기구의 설치 형태(대안) <ul style="list-style-type: none"> - 바람직한 형태는 지방자치단체와 한국관광공사의 이원적인 집행체제(다만, 본 사업은 추진과정상 중반부의 기추진 사업이 대부분으로 한국관광공사의 개입에 현실적인 어려움이 있으나, 관광홍보 및 외자·민자유치를 위해 필요) - 현실적인 형태는 지방자치단체 협의체(3개 시도) 또는 문화관광부내 별도의 기획단 설치 구상 제안

< 주요 역할 및 수행기능 >

- 역사문화유적 발굴 및 조사·기획
- 홍보 및 마케팅⁶³⁾
- 개발 및 보상 등 집행·관리업무
- 프로그램의 개발 및 운영
(예: 전수회관 등의 지속적인 운영프로그램, 전문인력 연수프로그램 등)
- 민자유치 촉진을 위한 로드쇼 등 개최

63) 스페인의 지역관광성 역할과 정책수단 사례

- 성 격: 지역관광공사
- 추진방향: 관광마케팅, 관광활동 진흥 등 관광업체 경쟁력 제고
- 주요 정책수단 및 활동
 - Marketing: 홍보, 자료(브로셔 제작 및 배포), 시장조사, 관리
(Tourism Office of Information 설치 운영, Familiarization Policy 활용)
 - Promotion: 관광상품 개발, 관광브랜드 개발, 전시회·축제·관광업체 공동 컨퍼런스 개최 및 지원

2) 특정지역 개발사업비의 계획적 투자·조달 및 민자유치 촉진

(1) 사업비의 계획적인 투자 및 조달

- 내포문화권 특정지역 개발사업은 정신문화창달 및 문화유적 정비사업이 주요 내용이므로 중앙정부 및 지자체(약 93%)의 사업비가 계획적으로 투자·선행되지 않으면 특정지역 지정의 의미가 퇴색될 가능성

< 내포문화권 특정지역 개발사업의 투자계획 >

(단위: 억원, %)

구 분	계	단계별 투자계획			주체별 투자계획		
		1단계 (2005~'07)	2단계 (2008~'10)	3단계 (2010~'14)	국비	지방비	민자
계 (46건)	10,505 (100.0)	1,358 (12.9)	4,839 (46.1)	4,308 (41.0)	4,502 (42.9)	5,258 (50.0)	745 (7.1)
정신문화창달사업 (4건)	188 (1.8)	56	74	58	94	94	-
문화유적정비사업 (30건)	3,501 (33.3)	761	1,660	1,080	1,003	2,091	407
관광휴양시설확충사업(5건)	926 (8.8)	187	375	364	245	343	338
기반시설확충사업 (7건)	5,890 (56.1)	354	2,730	2,806	3,160	2,730	-

- 주체별 투자분담내역: 국비 42.9%, 도비 41.0%, 시·군비 9.0%, 민자 7.1%로서, 국비 및 지방자치단체 예산이 전체 사업비의 약 93%로 사업비 예산의 계획적인 배정과 투자가 관건으로 작용
- 단계별 투자분담내역: 1단계(2005~2007) 12.9%, 2단계(2008~2010) 46.1%, 3단계(2011~2014) 41.0%로서 단계별로 계획적인 사업비 투자
- 특정지역 개발사업비의 연차별 국비·지방비의 우선배정
 - 그동안 추진해온 특정지역 개발사업은 중앙정부 및 자치단체의 정책우선순위 변경 및 사업비의 연차별 투자를 담보하는 장치 마련
 - 특정지역 개발사업에 대한 국가균형발전특별회계의 우선 배정 등

< 내포문화권 특정지역 개발사업의 재원별 조달계획 >

구 분	예산 조달방식	주요 개발사업
국 비	· 국고보조사업 (559억원)	· 국가지정문화재 및 전통사찰 정비사업(8개사업, 559억원) -해미읍성, 임존성, 홍주성, 보원사지, 마애삼존불, 개심사, 봉산사면석불, 안국사 등
	· 균형발전특별회계 (2,042억원)	· 정신문화, 관광지 개발, 도로망 확충사업(15개사업, 2,042억원) -줄다리기 시연장, 결성농요 전수관, 한성준 무용전수관, 박첨지놀이전수관, 화석전수관, 내포 보부상촌, 가야산사적지 주변정비, 간월도 관광지, 신두생태공원, 봉수산휴양림, 창리관광지, 황도관광지, 가야산순환도로, 간월호관광도로, 개심사진입도로 등
	· 지방이양사업 (509억원)	· 지방문화재 보수정비사업(18개사업, 509억원) -추사고택, 면천읍성, 한용운생가, 대흥동헌, 오천성, 김좌진생가, 노은서원, 백화산성, 안흥성, 남연군묘, 태안읍성, 솔피성지, 함덕제, 보령읍성, 소근진성, 명종태실, 천주교 순례지, 갈매못성지 정비사업 등
	· 국가직접시행 (1,900억원)	· 국도확포장사업(1개사업, 1,900억원) -내포권 연계도로 국도구간
지방비	· 도 비 (4,314억원)	· 지방이양대상사업 국비분(514억원) · 지방도로정비사업 국비보전(1,440억원)
		· 도비 순수부담액(2,360억원)
	· 시군비 (944억원)	· 서산시(326억원), 태안군(128억원), 홍성군(178억원), 당진군(66억원), 예산군(148억원), 보령시(98억원)
민 자 (237억원)		· 관광휴양시설 및 관광지 개발, 내포 보부상촌 건설 등 수익사업

- 핵심거점 개발사업과 연계한 도로 등 인프라와 관광개발사업을 병행 투자하여 특정지역의 지정·개발효과 극대화
- 특정지역은 건교부 소관의 시책이나, 동 개발사업은 문화권형 개발사업이므로 해당사업의 투자우선순위 선정·추진시 문화관광부·문화재청 등과 의 긴밀한 협의를 거쳐 연계 투자를 차질없이 집행할 수 있도록 조치

(2) 특정지역 개발사업 투자예산의 통합적 운용

○ 특정지역 개발사업 예산 운용에 있어서 통합성 확보

- 역사문화자원 발굴·복원등 문화권형 개발사업이 대부분이므로 사업추진과정에서 문화재 지표조사 및 토지이용규제 변경불가에 의한 사업지연·변경 및 사업예산 증액의 경우 등 사업추진과정에서 「내포문화권 특정지역 개발사업 추진협의체(가칭)」에서 수시 협의·반영
- 「내포문화권 특정지역 개발사업 추진협의체(가칭)」에서 매년 내포문화권 특정지역 개발사업 예산 및 우선순위에 대한 협의·의결을 거쳐 투자 결정

○ 특정지역 개발사업 예산 운용에 있어서 지역단위 유연성 확보

- 현행 관광지 개발에 대한 국비 지원은 토지매입에 사용이 불가능한 실정이므로 관광지 개발과 관련한 국비지원의 사용내역에 대한 유연성을 부여하거나, 우선 사용할 수 있는 방안 강구

(3) 민자유치 촉진 및 연계사업 투자 활성화

○ 국내외 민간자본 투자유치 촉진을 위한 제도 개선

- 내포문화권 특정지역 개발사업 가운데 민자가 전체 사업비의 약 7%이며, 대부분 관광휴양시설 및 관광지 개발사업으로서 지역경제 활성화 차원에서 민간자본의 투자유치 촉진 필수

※ 민간투자 유치촉진을 위해 「사회간접자본시설(SOC)에대한민간투자법」 개정 추진(입법예고중)

- 사업추진절차 간소화(실시계획 승인기간 단축, 국가보조금 300억원 미만의 지자체사업에 대해 중앙민간투자심의 심의대상 제외)
- 인프라펀드(설립자본금 100억원, 최저순자산액 50억원, 차입금

허용한도는 자본금의 30%, 발기인의 주식의무취득비율 10% 등
사회기반시설투자회사) 설립·운영 등 활성화

- 특정지역 내 관광휴양시설 및 관광지 개발에 대한 민자유치 촉진을
위해 행정절차 간소화 및 금융·세제 등 재정적 인센티브 강화 촉구⁶⁴⁾
 - 행정지원: 인허가 절차간소화, 시장정보 제공, 국공유지 장기임대
보장, 공공시설 점용허가, 주민이주대책 및 손실보상업무의 대행,
주변토지 개발권 부여 등
 - 금융지원: 재정지원, 신용보증 및 장기융자 알선 등
 - 세금지원: 소득세, 법인세, 등록세, 취득세, 재산세 등 세금감면
 - 부담금지원: 농지전용부담금, 산림전용부담금, 대체조성비 등 부
담금 감면혜택 등

3) 특정지역 개발사업 촉진을 위한 규제완화 등 제도 개선

(1) 특정지역 개발사업 촉진을 위한 과감한 규제완화

- 특정지역내 개발사업 추진시 행정절차 간소화 등 규제완화 조치
 - 행정절차 간소화 및 기업도시, 경제자유구역, 지역특화발전특구 등
에 대한 규제특례·완화 수준을 적용하기 위한 제도 개선

< 지역특화발전특구제도와 지정현황('04.12) >

64) 특정지역제도와 유사한 일본의 제도는 종합보양지역정비제도와 전홍거점지역정비제도를 들 수 있
다. 이들 제도에 대한 지원조치는 다음과 같다.

- 종합보양지역정비제도는 금융지원(정부계금융기관에 따른 투융자, NTT C형 무이자대부), 재정지원
(지방채의 특별조치, 지방세의 불균일과제에 따른 감수보전조치), 세제지원(법인세 및 소득세의 특
별상각 13/100~6/100, 특별토지보유세의 비과세, 사업소세), 기타지원(농지법에 따른 처분배려, 국
유림 활용에 따른 배려, 항만에 관계되는 수익이용에 관한 배려)이 있다.
- 전홍거점지역정비제도는 금융지원(NTT 대각이익에 따른 무이자대부, 일본정책투자은행에서 제3
섹터가 시행하는 정령중핵적 민간시설정비사업에 대한 출자, 일본정책투자은행에서 제3섹터가 시
행하는 정령중핵적 민간시설정비사업에 대한 장기저리융자), 지방채의 특례 등이 있다.

○ 지정 목적

- 기초자치단체가 지역경제를 활성화하기 위한 특화사업을 추진하는 과정에서, 일정 지역을 특구로 지정하여 규제의 특례를 적용하는 제도
- 전국에 걸쳐 획일적으로 적용되는 각종 규제를 지역특성에 맞게 완화·강화하거나 규제권한을 이양해줌으로써 각 지역이 특색있게 발전할 수 있도록 제도적으로 뒷받침

○ 지정 현황(6개소 지정)

- 전북 순창장류산업특구, 전북 고창북분자산업특구, 전북 고창경관농업특구, 전남 순천국제화교육특구, 대구 약령시한방특구, 제주 국토최남단마라도청정자연환경보호특구

○ 규제특례 사항

- 토지이용규제 특례(농지전용허가 의제, 농업진흥지역 해제 등)
- 권한이양 특례(식품표시기준 제정권한 이양, 자동차운행제한 명령권 이양)
- 일반규제특례(옥외광고물 허가기준의 조례제정등 옥외광고물관리에 관한특례, 축제의 원활한 행사를 위해 통행제한 허용등 도로교통법에 관한특례, 도로점용 허가등도로법에 관한특례, 초·중등교육법에 관한 특례, 출입국관리법에 관한특례, 약사업에 관한특례)

(2) 부동산 투기 및 난개발 방지를 위한 보완대책 병행 추진

- 부동산 투기유발시 특정지역 개발사업에 소요되는 지가 추가상승 등으로 사업의 계획적 추진곤란 등이 예상되므로, 사업추진에 따라 예상되는 부동산 투기 가수요를 사전에 방지하기 위한 대책 수립
- 난개발 방지를 위해 「내포지역 경관종합대책」 등 수립, 병행 추진

- 개발압력 증대에 따라 역사문화유산의 훼손이 우려되므로 내포문화권 특정지역 개발사업 추진시에는 지역내에 산재한 역사문화유산의 체계적인 발굴, 보존 및 정비와 동시에 경관·도시정비 추진
- ※ 일본은 지자체가 독자적으로 문화재보호조례, 도시경관조례 제정 및 전통건조물군보호지구 등을 통해 역사문화자원 보존
- 내포지역내 역사문화자원은 대부분 미지정 및 미발굴된 상태이므로 역사문화자원의 보전·정비에 대한 종합적인 대책 수립

4) 지역사회의 제도적 참여 및 자발적인 모임 활성화

○ 「내포역사문화 도우미 제도(가칭)」의 도입

- “내포문화”는 미발굴 및 제대로 알려지지않은 정신문화 및 역사문화자원이 대부분이므로 내포문화 및 내포지역의 문화적 정체성 확립 노력
 - 백제부흥운동사, 후기백제미술사(마애불), 보부상(전통상업 등 서민문화 전승지역) 등 멸실위기의 귀중한 역사문화자원 보전과, 천주교 순례지 및 애국·충의·충절인사 다수 배출지로서 “義文化”로 상징되는 내포지역의 역사문화적 정체성 확립을 위한 연구·조사 선행
 - 내포지역내 역사문화자원의 상당수는 지역향토사학자들에 의한 연구에 의해 명맥이 유지되고 있을 뿐만아니라 무형의 정신문화적 속성을 띠고 있으므로 지역향토사학자, 지역주민 등의 참여에 의한 내포지역의 문화적 정체성 확립 작업 필요
- 지역향토사학자 등을 내포역사문화 안내요원으로 육성 및 활용하는 「내포역사문화 도우미제도」를 도입하며, 지역주민들의 주도적인 참여를 통해 내포지역 문화 홍보를 위해 자원봉사조직을

구성 운영

- 「내포지역을 사랑하는 사람들의 모임(가칭 ‘내포사모회)」 활성화
 - 내포지역의 홍보 및 이미지 확산을 위해 출향인사 및 국내·외 인사로 구성된 내포지역을 사랑하는 사람들의 모임 등 자발적인 지역사회활동 활성화와 네트워킹 지원

※ 금사모(금산을 사랑하는 사람들의 모임) 등

- 내포지역의 독특한 역사문화를 대내·외에 알리고 확산시키기 위한 온·오프라인 상의 다양한 이벤트 및 자원조직의 활동 활성화

IV. 맺는 말

- 내포문화권 특정지역 지정 및 개발계획 승인('04.12)을 내포지역의 독특한 역사문화 부흥 및 지역발전의 계기로 활용
 - 내포지역은 서해안고속도로 개통전까지만 해도 지형적인 여건상 독특한 지역문화를 유지해왔으나, 점차 개발압력이 거세지면서 내포지역의 유·무형 역사문화자원이 멸실 내지는 훼손될 가능성이 높아지게 됨
 - 백제부흥운동, 천주교·불교전래지 및 충의·충절인사의 다수 배출지로서 내포지역의 독특한 문화적 특성을 살려, 내포지역의 문화부흥과 지역의 균형적인 발전 도모 필요
- 정부가 그동안 지정·추진해온 특정지역 개발사업은 산업단지, 도로 등 물리적 기반의 구축이라는 측면에서는 성과를 거둔 반면, 투자지원에 따른 사업기간의 장기화, 전담추진체계 구축 미흡 및 지역주민·민간부문의 참여 저조 등 추진상의 문제점이 지적됨
- 내포문화권 특정지역 개발사업의 효율적인 추진을 위해서는 첫째, 특정지역 개발사업의 전담추진체계 구축, 둘째, 사업비의 계획적인 투자·조달 및 연계사업 투자촉진, 셋째, 특정지역 개발사업 촉진을 위한 규제완화 등 제도개선, 넷째, 지역사회구성원의 참여 제도화 촉구 필요
- 내포문화권 특정지역의 지정·개발로 지역내에 잠재되어 있는 유·무형 역사문화자원을 재조명함으로써 그동안 개발에서 소외되어 왔던 내포지역의 새로운 발전 계기로 삼는 한편, 궁극적으로 지역의 균형적 발전을 도모

< 참 고 문 헌 >

- 건설교통부, 「2004년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서」 2004.
- 건설교통부, 「지역개발제도 개선방안 연구」 2000.
- 경북관광개발공사, 「경북북부 유교문화자원활용 관광개발계획 수립연구」 2000.2
- 김용웅, 차미숙, 강현수, 「지역발전론」 한울출판사, 2003.12.
- 문화관광부, 「남해안 관광벨트 개발계획 중간평가 연구」 2003.11.
- 지리산권 자치단체장 협의회, 「지리산권 관광진흥 기본계획」 1999.8.
- 차미숙, 「지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구」 국토연구원, 2003.
- 충청남도, 국토연구원, 「내포문화권 특정지역 개발구상 및 지정타당성 조사연구」 2001.5.
- 충청남도, 「내포문화권 특정지역 지정 및 개발계획」 2004.10.