

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 부존 자원과 잠재력이 다르고, 산업화와 경제발전을 위해서는 자본의 부문 및 공간적 집중이 불가피하기 때문에 지역 간 사회·경제적 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.¹⁾ 이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립경제기반을 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.²⁾

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.

-
- 1) 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).
 - 2) 그것은 수도권 집중 억제만으로 비수도권의 지역발전을 꾀할 수 없으며, 세계화와 지식정보화사회로의 변화 가운데 지역이 지속적으로 발전하기 위해서는 혁신 주도형 질적 발전을 통해 자립력을 확보하는 것이 핵심적인 과제라고 보았기 때문이다.

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 시·군, 시·도 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 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 읍·면을 단위로 하였다. 2000년대부터는 신활력지역사업, 기초생활권발전계획, 성장축진지역사업 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 인 면지역의 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 시군이 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 경제개발과정에서 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; 정진호 외, 1995; 박상복, 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; 정진호 외 1995; 박상복, 1996). 이러한 연구는 자료의 확보가 용이하지 않기 때문에 주로 광역자치단체를 대상으로 하는 경향이 있다.

또한, 대부분의 선행연구들이 개별지표들을 동질화하여 종합지수화 하는 방법을 사용하는데, 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 이용하

여 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 지역간 소득격차 추이분석을 통해 역U자형 가설이 우리나라에도 적용되는지를 살펴보았으며, 경제성장과 지역내총생산 1인당 소득에 의한 지역소득격차 간의 인과관계를 그랜저 인과성 검정을 통해 규명하였다. 이를 통해 정부에서 추진하던 국가균형발전과 지역 간 소득격차 완화에 대한을 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 못하다. 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·재정부분 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)

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(유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 유럽농업기금) ② 산업쇠퇴지역 구조전환: EU 평균실업율 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, 유럽사회기금)

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 전국적 균형발전을 통한 모든 생산요소 활용 극대화, 지역자원 및 입지조건을 고려한 기업의 최적 입지선정지원, 분산된 공간발전을 통한 대도시혼잡비용 최소화, 자원과 투자의 공간집중으로 인한 지역불균형과 인플레이션 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 갈등·분쟁 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. 지역정

책의 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(富)의 격차 완화

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

- 폐쇄적 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 비전 제시 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 - 정부계층간, 민-관협력추진체계 - 전략부문의 전담수행체제 도입 (전략적 추진체계)
정책효과	<ul style="list-style-type: none"> - 영의 합적 지역간 균등발전 - 물적·총량적 지역성장 촉진 (거시적 지역성장) 	<ul style="list-style-type: none"> - 가치창출적 지역간 상생발전 - 지역잠재력 및 주민복지증진 (주민복지 및 자립성 강화)

자료: 김용웅(1997)21세기 지역개발정책의 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.³⁾

이 같은 참여정부의 지역균형발전정책 기조는 모든 지역이 특화된 자립경제기반을 구축토록 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 지

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

향하였다.⁴⁾

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.

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.⁵⁾

- 163개 기초생활권(시·군)을 인구, 소득 및 서비스, 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 중점 개발기초생활권 유형별 특성화/차별화된 개발 추진

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

5) 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 성장촉진지역(소득, 인구, 재정상태 고려)과 특수상황지역(접경지역지원법상의 접경지역, 도서개발촉진법상의 개발대상도서)으로 양분
- 낙후지역이지만 성장잠재력을 보유한 지역의 민간투자유치 활성화기반 조성에 초점

- 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
- 정주·주거 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).

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 수도권권의 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 최대한 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 불리우는 지역단위 지역발전정책은 지역을 하나의 통합된 경제공간으로 보고 효율적인 자원이용과 투자의 확대 등을 통하여 생산기반 확충, 산업경쟁력 증진 및 삶의 질 개선 등 지역

내부 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 재원배분의 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 균형발전정

책은 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 정책영역의 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.

- 경제 성장 및 활성화 대비 주민복지 및 삶의 질 개선
 - 총량적 가시적 성장 대비 지역발전역량 구축
- 전체지역 개선 대비 특정 소단위 대상지역의 개선 등

3) 지역단위 균형발전 정책의 적절한 접근방법

지방정부 주도의 지역균형발전정책 추진에 있어서 어떤 정책모형 또는 접근방법이 적합한가? 사회적 경제, 로컬푸드시스템 등 충청남도가 내발적 지역발전정책의 하위정책 수단으로서 도입하고자 하는 정책/프로그램/프로젝트들은 지역균형발전정책과 어떤 연관성이 있는가?

5. 충청남도 주관 균형발전정책

1) 추진배경과 목적

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

2) 충남 지역균형발전정책의 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 3〉 광역자치단체 지역균형발전 관련 조례 제정 현황

시 도	조례명	제정일	최근 개정	시행규칙
부 산	부산광역시 도시균형발전 지원에 관한 조례	2006-05-10 조례 제4087호	2010-12-29 조례 제 4578호	
인 천	인천광역시 도시재생과 균형발전 지원에 관한 조례	2005-07-25 조례 제03831호	2008-03-31 조례 제4163호	
광 주	광주광역시 지역균형발전 지원 조례	2007-02-01 조례 제3469호		2011-02-15 규칙 제2816호
대 전	대전광역시 도시균형발전 지원조례	2007-05-11 조례 제3498호	2010-11-05 조례 제3902호	
충 북	충청북도 지역균형발전 지원조례	2007-04-13 조례 제2998호	2011-04-01 조례 제3354호	2010-08-11 규칙 제2678호
충 남	충청남도 지역균형발전 지원 조례	2007-03-30 조례 제3252호	2011-01-01 조례 제3567호	2007-12-31 규칙 제3022호
전 북	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, 예산확보 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 도지사로 하여금 정하

도록 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 공공연구 기관에 권역별 균형발전 연구전담팀(이하 “연구전담팀”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

〈표 4〉 광역자치단체 균형발전 관련 조례의 구성

구 분	충 북	충 남	전 북
제1장 총칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지방자치단체의 책무)	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(지원대상지역 선정)	제1조(목적) 제2조(정의)
제2장 지역균형발전 계획 및 사업	제4조(지역균형발전기본계획의 수립) 제5조(시행계획 수립) 제6조(불균형 실태조사) 제7조(지역균형발전 전략사업 투자협약제 운영) 제8조(지역균형발전사업의 지도·점검) 제9조(지역균형발전사업의 평가)	제4조(기본 및 개발계획의 수립) 제5조(사업시행계획의 수립·평가)	제3조(동부권 발전 계획의 수립) 제4조(사업의 선정) 제5조(평가·인센티브 등)
제3장 균형발전 특별회계 등	제10조(특별회계의 설치) 제11조(특별회계의 세입과 세출) 제12조(세출예산의 차등지원) 제13조(특별회계의 관리·운영)	제6조(특별회계의 설치) 제7조(특별회계의 세입과 세출) 제8조(특별회계의 관리·운영)	제6조(특별회계의 설치·운영) 제7조(특별회계의 세입·세출 등)
제4장 균형발전 위원회 등	제14조(충청북도 균형발전 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 5〉 광역자치단체 지역균형발전 조례 시행규칙의 조문 구성

구분	충북	충남	전북
제1장 총칙	제1조(목적)	제1조(목적)	제1조(목적)
제2장 지역균형발전 계획 및 사업		제2조(균형발전사업의 범위) 제3조(지원대상지역 선정 기준) 제4조(기본 및 개발계획의 경미한 변경) 제5조(시행계획 수립지침 작성 등)	제2조(동부권 발전계획의 수립 및 보완)
제3장 균형발전 특별회계 등	제2조(충청북도 지역균형발전특별회계의 운용) 제3조(세출예산 지원 비율)	제6조(회계 관계 공무원의 관직 지정) 제7조(준용규정)	제3조(특별회계의 설치·운용)
제4장 균형발전 위원회 등	제4조(지역균형발전 기본계획의 심의·자문)		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 사회·경제적역

건과 삶의 질 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, 삶의 질 향상, 지속가능한 개발 도모, 지방경쟁력 강화가 키워드이다. 충북의 조례(제2조 1항)에서 “지역균형발전”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)⁶⁾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 추진사항을 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 추진사항
- 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

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

있다. 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 대학교수, 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, 균특회계 지역개발사업계정의 도 배정분의 10% 이내로 보조금으로 재원을 확보함으로써 안정적인 재원 투입이 가능하게 된다.

더불어, 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.

6. 지역균형발전정책의 추진

1) 지역균형발전계획의 수립

- 균형발전의 개념 적용 측면 : 제도적 기반 마련, 실행상 성장거점 형성에 주력
- 균형발전의 사업선정 방향(시·군 시행 사업에 대한 가이드라인) : 낙후 원인별 지원, 주민의 실질적 소득 증대 미흡
- 안정적 재원확보 및 추진(Multi-annual Programming), 추진절차의 간소화로 사업추진의 원활성 확보 / 사업기간의 단축 및 가시적 효과 거양
- 사업추진 주체인 시·군의 사업제안과 균형발전위원회의 승인으로 사업선정 및 추진의 자율성 확보 / 시·군정 방향과 부합하는 사업의 제안 및 선정으로 지역 특화발전의 기틀 마련
- 지역경제활성화 관련사업의 상대적 빈약(H/W 중심의 사업 추진) / 내발적 발전을 위한 사업 全無

2) 지역균형발전사업의 추진

- 사업선정의 자율성을 확보하였으나 사업선정은 비합리적, 정책이해 부족 / 현안 위주의 사업 선정
- 재원투입의 비효율성 / 전략사업의 보완, 현안 및 미준비사업에 대한 집행
- 사전 이행조치 및 마스터플랜 부재로 인한 사업기간 지연 / 잦은 사업변경
- 사업 대상 공간의 산재(미집중성), 분산투자에 따른 효율성 저하

3) 지역균형발전사업 추진조직의 구성 및 운영

- 통합적 사업추진체계의 부재 / 사업간 연계·통합화 등 사업관리 난항
- 단순 점검 차원의 사업평가 / 평가·환류시스템 구축 필요

7. 지역균형발전정책의 문제점과 과제

1) 지역균형발전정책의 수정 보완

- 균형발전 지원 대상지역 선정의 합리성 결여
- 낙후원인별 실태 분석 및 원인해결 방법의 결여 및 최소서비스 기준의 미설정
- 지역발전을 견인할 수 있는 사업으로의 전환 및 균형발전 지원사업 추진 방식의 다양화
- 시·군의 프로그램·사업 발굴 및 선정 등에 있어서 기획능력 제고 및 다양한 관련자(기관)의 의견 수렴 / 개발계획 수립지침 마련

2) 균형발전 사업 추진

- 균형발전 지원사업과 관련 사업간의 연계·융복합화, 후속사업의 추진으로 시너지 효과 제고
- 지역산업 활성화를 위한 전략적인 클러스터 육성 중시, 단계적 지원 프로그램 마련 및 통합적 지원체계 구축·운영
- 도비지원사업의 실효성 제고를 위한 유연적 지원

3) 효율적 사업 추진을 위한 추진체계

- 사업추진을 위한 효율적인 추진체계 구축 및 운영
- 평가 및 모니터링체계 구축
- 진단 및 컨설팅 기능의 강화 / 연구전담팀 및 자문단 운영

8. 천안시 지역분석

(1) 천안시 읍면동별⁷⁾ 인구부문 현황분석

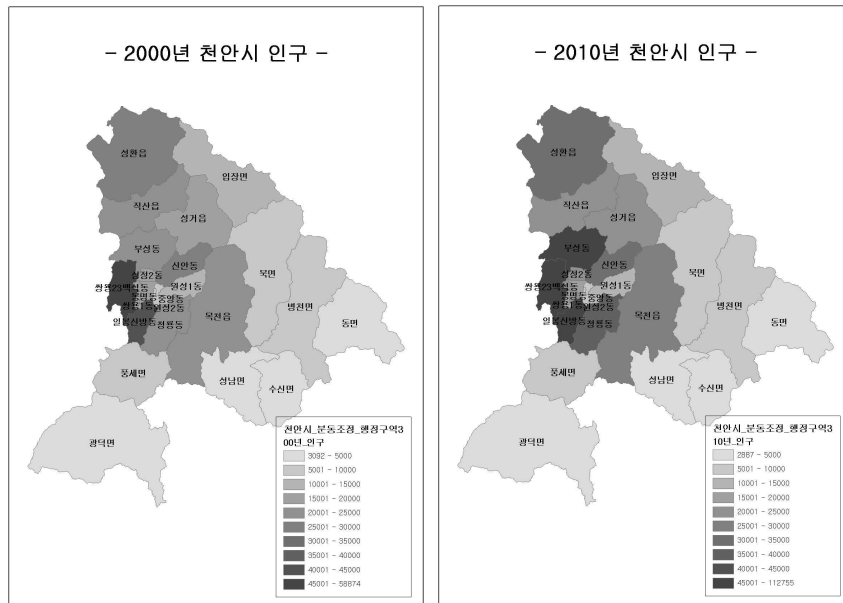
■ 읍면동별 인구 분포

- 읍면동별 인구를 살펴보면 2010년 기준으로 동지역이 421,222명으로 가장 많은 73.88%를 차지하고 있고, 읍지역이 104,418명으로 전체 18.32%이며, 면지역이 44,467명으로 전체 7.80%를 차지함
- 2000년 전체인구 점유율 대비 2010년 동지역은 5.91% 늘어나는 반면 읍지역과 면지역은 각각 2.79%와 3.12% 감소함

■ 읍면동별 인구 증가율

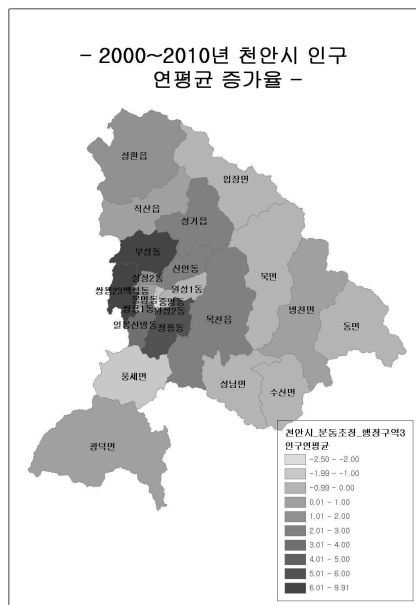
- 2000년~2010년 연평균증가율은 행정동 지역을 중심으로 높았으며 동남부 면지역의 증가율이 감소함
- 부성동과 쌍용23동 및 백석동의 증가율이 높았으며, 천안역과 동남구청이 있는 문성동 및 중앙동을 중심으로 인구의 감소세가 두드러짐
- 성환읍, 성거읍, 목천읍의 증가율이 높으며, 대부분의 면 지역의 증가율은 미미하거나 (-) 성장을 보임

7) 행정구역의 변화로 인한 공간적 자료의 불일치로 분할된 행정동을 통합하여 자료의 일관성을 유지함



<그림 1> 2000년 천안시 인구

<그림 2> 2010년 천안시 인구



<그림 3> 천안시 인구 연평균 증가율

<표 7> 2000년 및 2010년 읍면동별 인구비교

행정구역	2000년 (명)			2010년 (명)			연평균 증가율(%)
	합계	남	여	합계	남	여	
성환읍	27,899	14,239	13,660	31,491	16,332	15,159	1.22%
성거읍	16,666	8,505	8,161	22,067	11,584	10,483	2.85%
직산읍	24,102	12,648	11,454	24,290	13,265	11,025	0.08%
입장면	12,983	6,648	6,335	12,133	6,568	5,565	-0.67%
풍세면	5,598	2,919	2,679	5,061	2,714	2,347	-1.00%
광덕면	4,674	2,355	2,319	4,728	2,427	2,301	0.11%
목천읍	21,074	10,704	10,370	26,570	13,540	13,030	2.34%
북면	5,712	2,908	2,804	5,292	2,790	2,502	-0.76%
성남면	4,700	2,386	2,314	4,457	2,458	1,999	-0.53%
수신면	3,262	1,689	1,573	3,131	1,825	1,306	-0.41%
병천면	6,403	3,263	3,140	6,778	3,554	3,224	0.57%
동면	3,092	1,618	1,474	2,887	1,623	1,264	-0.68%
중앙동	8,506	4,197	4,309	6,601	3,424	3,177	-2.50%
문성동	6,405	3,201	3,204	5,608	2,936	2,672	-1.32%
원성1동	11,501	5,888	5,613	10,898	5,690	5,208	-0.54%
원성2동	14,103	6,916	7,187	13,263	6,674	6,589	-0.61%
성정1동	18,830	9,514	9,316	19,613	9,800	9,813	0.41%
성정2동	19,618	9,774	9,844	22,761	11,508	11,253	1.50%
봉명동	18,259	9,142	9,117	21,911	10,978	10,933	1.84%
쌍용1동	17,347	8,554	8,793	16,166	7,912	8,254	-0.70%
쌍용2.3 및 백석동	58,874	29,508	29,366	112,755	55,932	56,823	6.71%
일봉 및 신방동	43,688	21,885	21,803	61,650	30,613	31,037	3.50%
청룡동	22,594	11,346	11,248	39,229	19,565	19,664	5.67%
신안동	27,456	13,712	13,744	34,737	17,430	17,307	2.38%
부성동	21,789	11,212	10,577	56,030	29,033	26,997	9.91%

자료 : 천안시, 통계연보

(2) 천안시 읍면동별 인구구조 분석

■ 노령인구비율 및 노령화지수 비교

- 5세 단위 인구구조를 비교분석한 결과 일부 행정동을 제외한 지역에서 2000년에 비해
유소년 층이 줄어드는 반면 노령인구 층의 증가⁸⁾가 확연히 나타나 인구구조가 노령
인구사회로 가속화됨을 알 수 있음

- 일부 행정동을 제외한 지역의 2010년 노령인구비율과 노령화지수가 2000년에 비해 월
등히 높아져 행정동 지역과 읍면지역 간 노령인구의 양극화가 심화됨

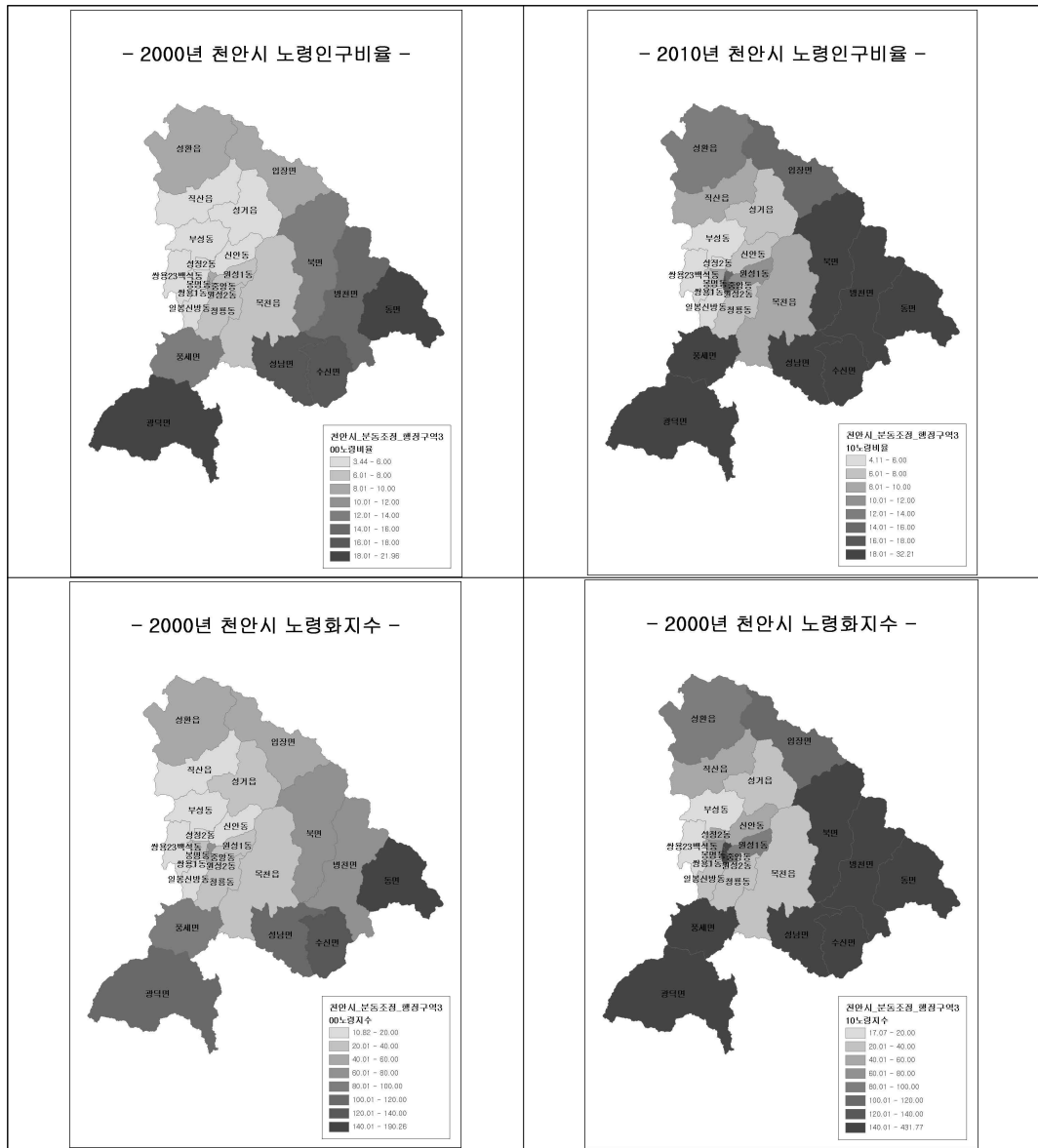
<표 8> 천안시 노령인구비율 및 노령화지수

행정구역	00년 노령인구비율	10년 노령인구비율	00년 노령화지수	10년 노령화지수
성 환읍	8.95	13.36	45.51	83.0
성거읍	5.92	7.89	23.78	35.9
직산읍	5.14	8.55	19.56	43.8
입장면	9.52	15.18	42.79	107.0
풍세면	13.92	20.76	85.28	204.4
광덕면	18.16	24.04	116.97	288.7
목천읍	6.24	9.05	23.29	39.0
북면	12.46	18.47	60.56	147.6
성남면	16.04	22.83	104.32	230.2
수신면	17.20	26.36	136.11	341.6
병천면	14.24	18.50	76.62	156.6
동면	21.96	32.21	190.26	431.7
중앙동	9.25	17.16	54.02	198.3
문성동	9.50	15.06	62.54	189.0
원성1동	7.18	11.58	37.93	93.2
원성2동	6.77	12.24	35.49	96.4
성정1동	5.28	9.31	23.12	68.8
성정2동	3.93	5.74	15.13	43.0

8) 천안시 2000년 및 2010년 읍면동별 5세 단위 인구구조는 부록의 그림참조

봉명동	5.25	7.48	23.25	50.6
쌍용1동	4.07	6.51	14.35	40.0
쌍용2.3동 및 백석동	3.44	4.20	10.82	17.0
일봉동 및 신방동	3.66	5.36	12.39	23.5
청룡동	6.10	7.27	26.36	34.1
신안동	4.47	6.98	19.15	49.1
부성동	4.55	4.11	15.58	19.9

자료 : 천안시, 통계연보



<그림 4> 천안시 노령인구비율 및 노령화지수의 비교

■ 노령인구사회의 구분

- 특히 65세 이상 인구가 20% 이상인 초고령화사회에 해당되는 지역은 풍세면, 광덕면, 성남

면, 수신면, 동면 등으로 나타남에 따라 이들 지역의 노령인구에 대한 대비가 필요

<표 3> 천안시 65세 이상 인구의 노령인구 구분

노령인구사회의 구분		지역
유년인구국 (young population, 4% 미만)		-
성년인구국 (mature population, 4~7% 미만)		성정2동, 쌍용1동, 쌍용2.3동 및 백석동, 일봉동 및 신방동, 신안동, 부성동
노년인구국 (aged population, 7%이상)	고령화사회 (7~14% 미만)	성환읍, 성거읍, 직산읍, 목천읍, 원성1동,
	고령사회 (14~20% 미만)	원성2동, 성정1동, 봉명동, 청룡동 입장면, 북면, 병천면, 중앙동, 문성동,
	초고령사회 (20% 이상)	풍세면, 광덕면, 성남면, 수신면, 동면,

구분기준 : Chesnais, Jean-Claude, 2008, 「인구학 입문」

(3) 천안시 읍면동별 출생 및 사망 분석)

- 천안시 모든 읍면동의 자연증가율이 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타남
- 입장면을 제외한 모든 면지역에서 사망건수가 출생건수를 추월하고 있음
- 특히 성환읍의 사망자수가 타 지역에 비해 높게 나타남

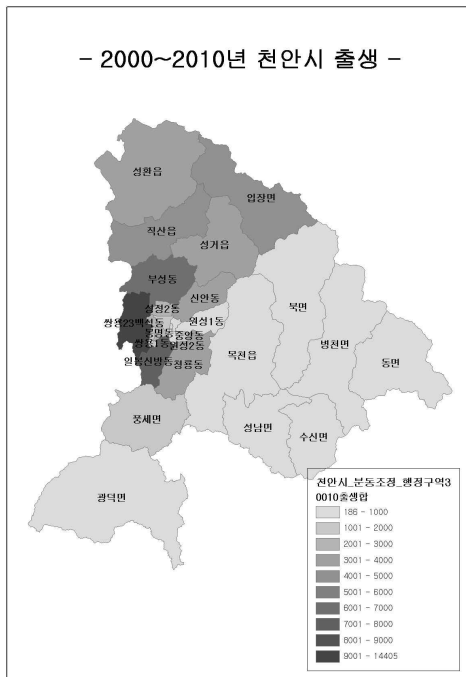
9) 출생 및 사망 자료는 자치 행정구역의 신고에 의한 통계치이며, 지역주민센터가 아닌 행정자치구 이상의 기관에서 신고가 가능함. 따라서 행정자치구 이상에서 신고된 출생·사망건수의 지역은 알 수 없는 관계로 전체적인 자료의 오차가 발생함

<표 4> 천안시 인구동태 현황

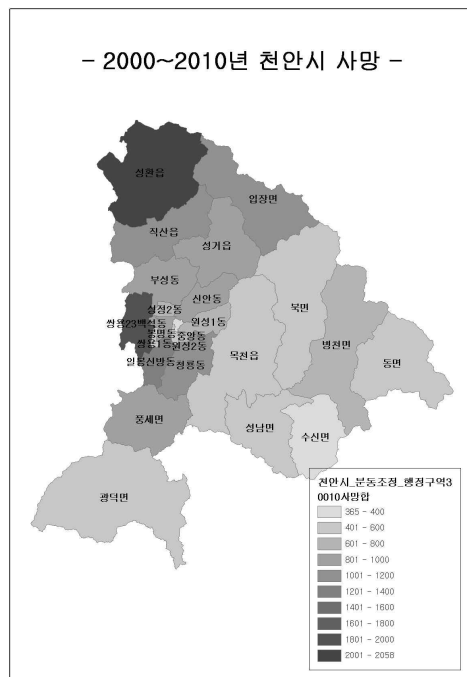
행정 구역	2000 ~ 2010 년 합계		2000 ~ 2010 년 평균		2000년		2005년		2010년	
	출생 (명)	사망 (명)	출생 (명)	사망 (명)	순증가	자연 증가율	순증가	자연 증가율	순증가	자연 증가율
계	69,481	22,588	6316.5	2053.5	5,223	1.229	3,923	0.756	4,057	0.712
본청 및 구청	2,238	1,583	203.5	143.9	17	0.004	41	0.008	108	0.019
성환읍	3,852	2,058	350.2	187.1	230	0.054	142	0.027	107	0.019
성거읍	3,690	924	335.5	84.0	303	0.071	204	0.039	202	0.035
직산읍	4,353	1,049	395.7	95.4	469	0.110	224	0.043	241	0.042
목천읍	4,982	1,148	452.9	104.4	353	0.083	310	0.060	190	0.033
입장면	1,459	994	132.6	90.4	104	0.024	23	0.004	6	0.001
풍세면	398	580	36.2	52.7	-7	-0.002	-9	-0.002	-17	-0.003
광덕면	294	579	26.7	52.6	-13	-0.003	-15	-0.003	-20	-0.004
북 면	699	484	63.5	44.0	70	0.016	39	0.008	-9	-0.002
성남면	369	511	33.5	46.5	-7	-0.002	-10	-0.002	-11	-0.002
수신면	186	365	16.9	33.2	-16	-0.004	-20	-0.004	-24	-0.004
병천면	557	625	50.6	56.8	21	0.005	-18	-0.003	-22	-0.004
동 면	203	464	18.5	42.2	-21	-0.005	-7	-0.001	-28	-0.005
중앙동	455	480	41.4	43.6	8	0.002	7	0.001	-18	-0.003
문성동	390	399	35.5	36.3	6	0.001	12	0.002	-1	0.000

원성1동	918	616	83.5	56.0	50	0.012	29	0.006	-5	-0.001
원성2동	1,183	671	107.5	61.0	95	0.022	62	0.012	1	0.000
성정1동	1,963	803	178.5	73.0	159	0.037	83	0.016	77	0.014
성정2동	2,232	658	202.9	59.8	204	0.048	118	0.023	138	0.024
봉명동	2,792	828	253.8	75.3	151	0.036	184	0.035	132	0.023
쌍용1동	1,498	457	136.2	41.5	166	0.039	74	0.014	62	0.011
쌍용2.3 동 및 백석동	14,405	1,917	1309.5	174.3	1,094	0.257	1,139	0.220	1,210	0.212
일봉동 및 신방동	7,235	1,311	657.7	119.2	877	0.206	307	0.059	646	0.113
청룡동	3,146	1,116	286.0	101.5	208	0.049	114	0.022	318	0.056
신안동	3,834	980	348.5	89.1	266	0.063	318	0.061	235	0.041
부성동	6,150	988	559.1	89.8	436	0.103	572	0.110	539	0.095

자료 : 천안시 통계연보



<그림 5> 천안시 출생현황



<그림 6> 천안시 사망현황

(4) 천안시 읍면동별 인구이동 분석

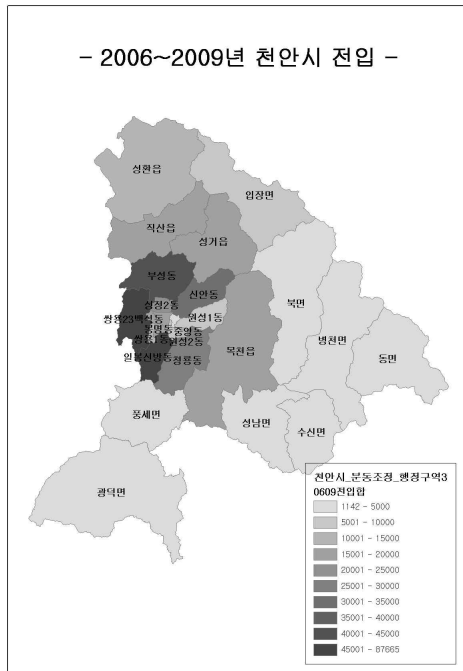
■ 2006년~2009년 전입·전출 분석

- 성거읍, 쌍용2.3동 및 백석동, 일봉동 및 신방동, 청룡동, 신안동, 부성동을 제외한 모든 읍면동 지역의 전출이 전입보다 더 커 천안시 도심부 지역을 제외한 지역의 사회적 인구규모가 지속적으로 감소하고 있음

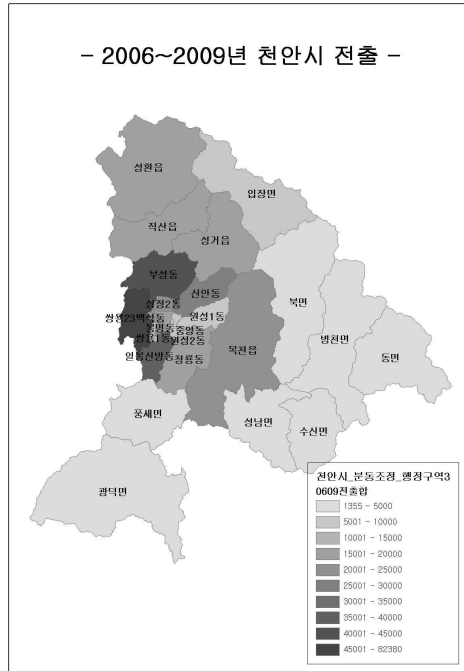
<표 5> 천안시 2006년~2009년 전출입 현황

행정구역	0609 전입 합계	0609 전출 합계	0609 전입 평균	0609 전출 평균
성환읍	14,605	16,230	3,651.25	4,057.50
성거읍	16,465	15,650	4,116.25	3,912.50
직산읍	16,760	18,324	4,190.00	4,581.00
입장면	6,313	7,429	1,578.25	1,857.25
풍세면	2,660	2,841	665.00	710.25
광덕면	2,287	2,291	571.75	572.75
목천읍	18,923	21,485	4,730.75	5,371.25
북면	3,772	4,204	943.00	1,051.00
성남면	2,288	2,599	572.00	649.75
수신면	1,469	1,655	367.25	413.75
병천면	4,327	4,576	1,081.75	1,144.00
동면	1,142	1,355	285.50	338.75
중앙동	5,561	6,448	1,390.25	1,612.00
문성동	4,931	5,755	1,232.75	1,438.75
원성1동	8,856	9,822	2,214.00	2,455.50
원성2동	10,137	11,118	2,534.25	2,779.50
성정1동	17,933	19,680	4,483.25	4,920.00
성정2동	21,155	21,395	5,288.75	5,348.75
봉명동	19,262	21,680	4,815.50	5,420.00
쌍용1동	11,934	13,166	2,983.50	3,291.50
쌍용23백석 동	87,665	82,380	21,916.25	20,595.00
일봉신방동	46,701	39,132	11,675.25	9,783.00
청룡동	29,184	18,037	7,296.00	4,509.25
신안동	30,148	29,427	7,537.00	7,356.75
부성동	43,532	41,193	10,883.00	10,298.25

자료 : 천안시 통계연보

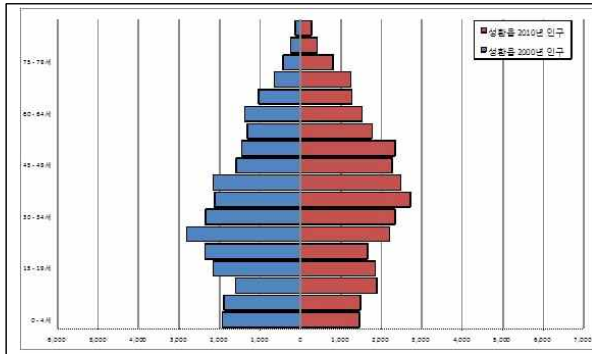


<그림 7> 천안시 전입현황

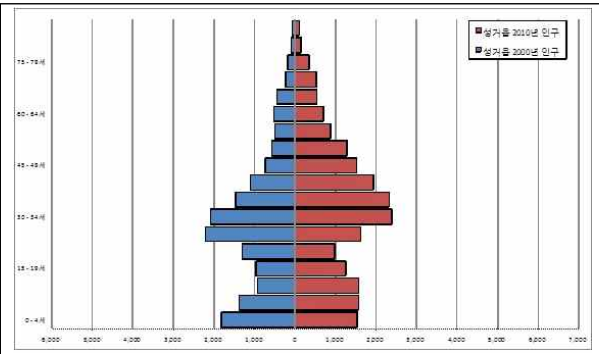


<그림 8> 천안시 전출현황

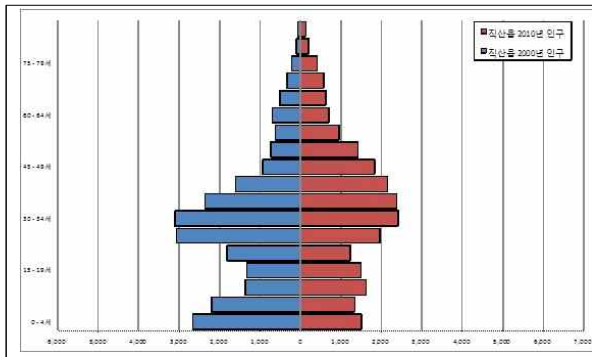
■ 2000년 및 2010년 천안시 읍면동별 5세 단위 인구구조 비교분석



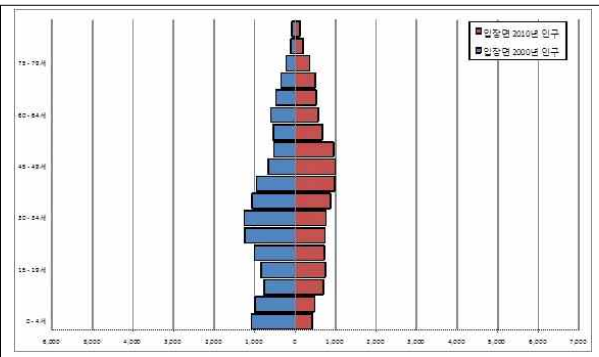
성환읍



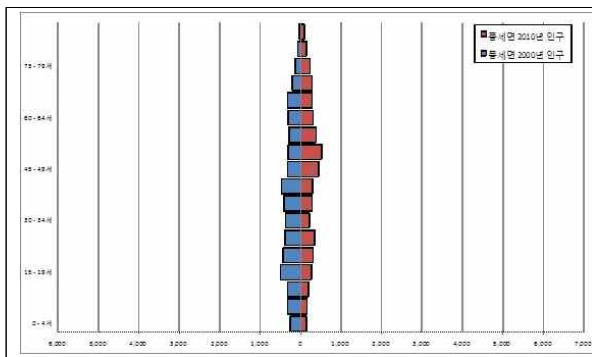
성거읍



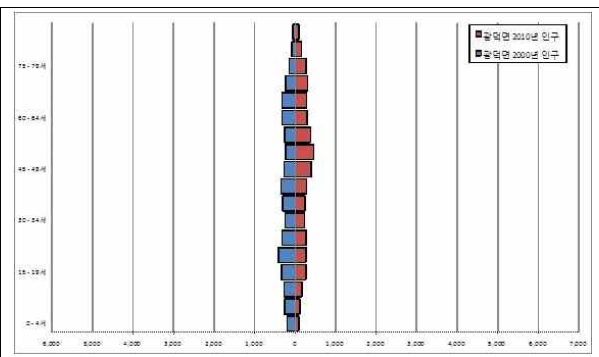
직산읍



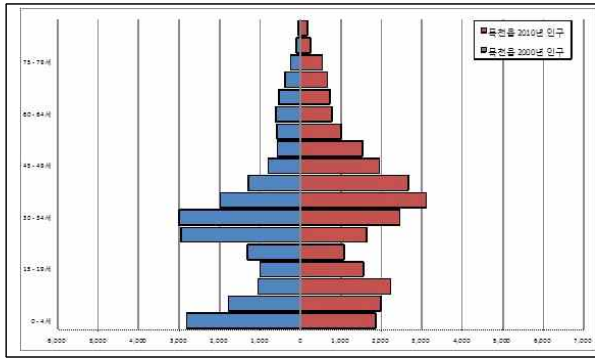
임장면



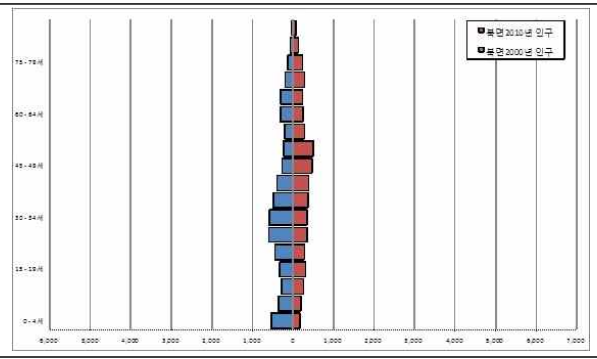
풍서면



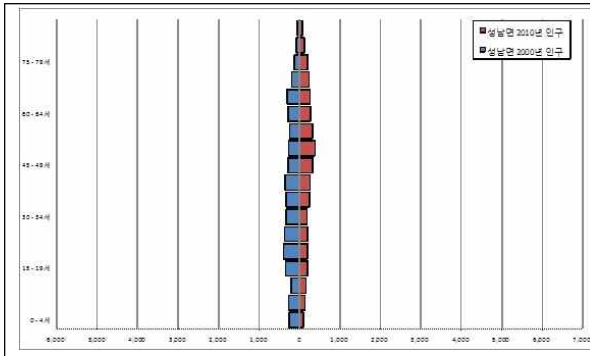
광덕면



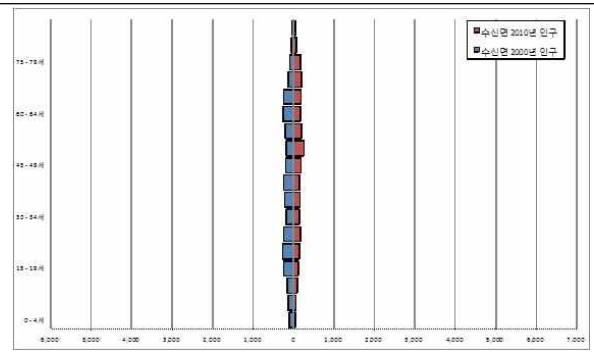
목천읍



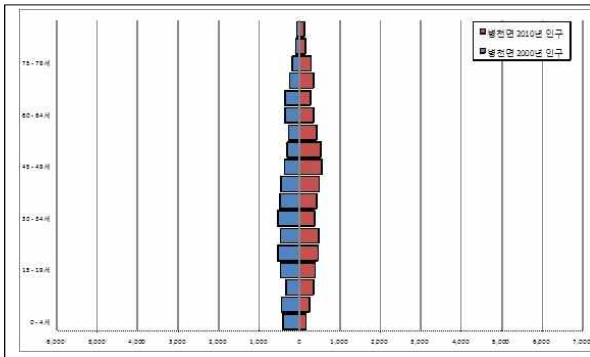
북면



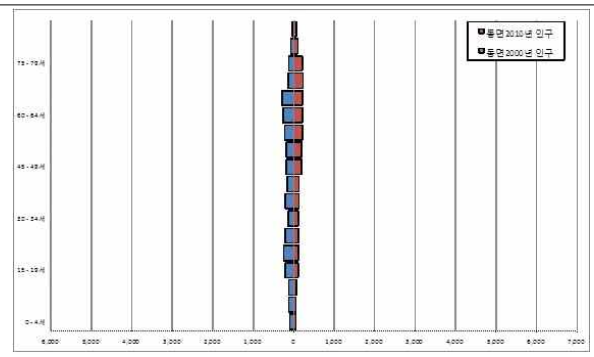
성남면



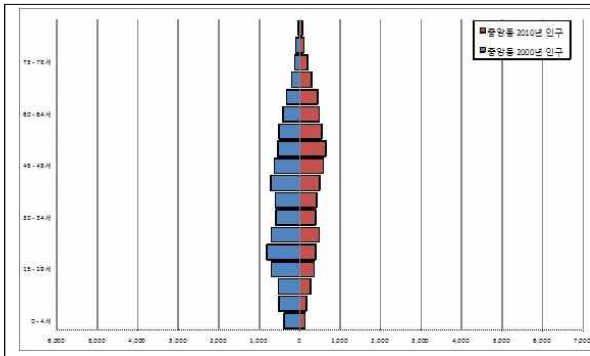
수신면



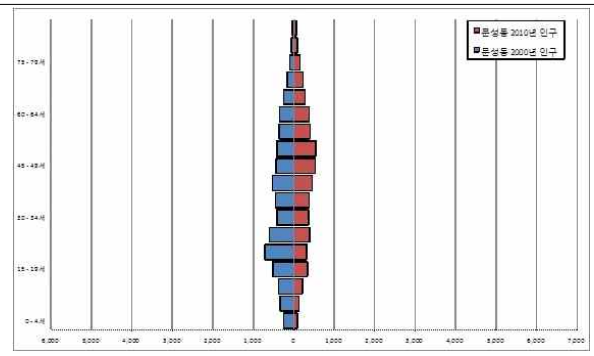
병천면



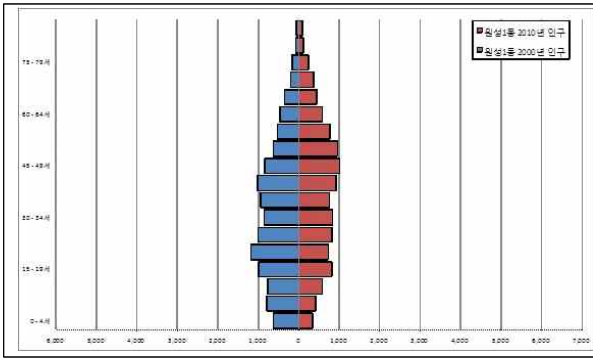
동면



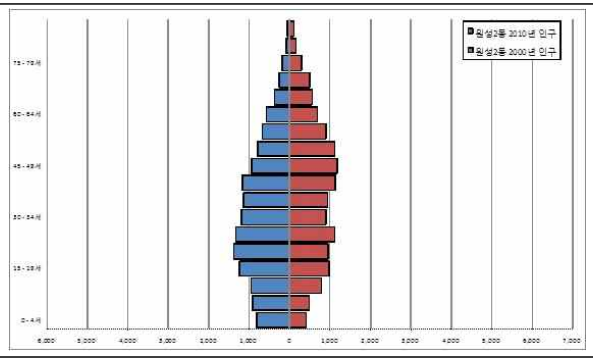
중앙동



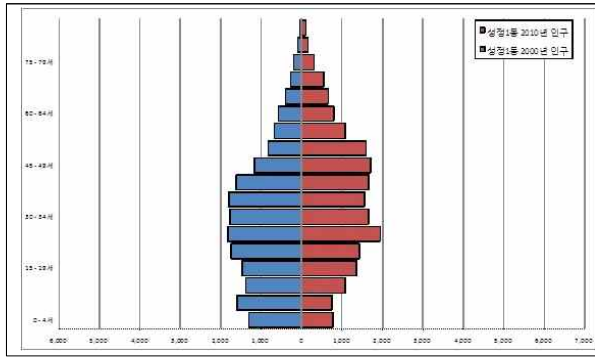
문성동



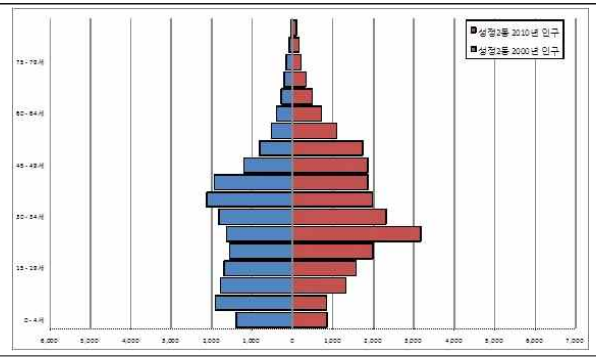
원성1동



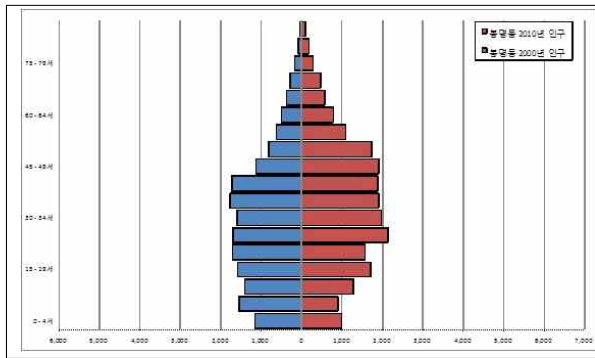
원성2동



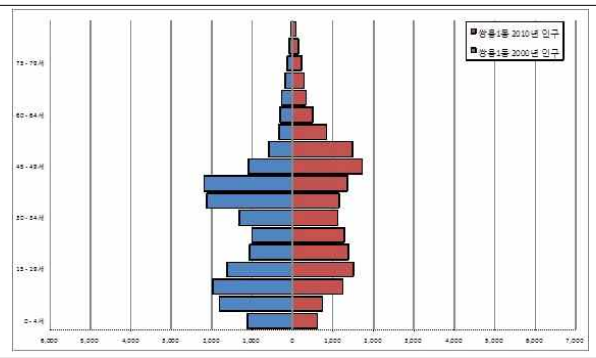
성정1동



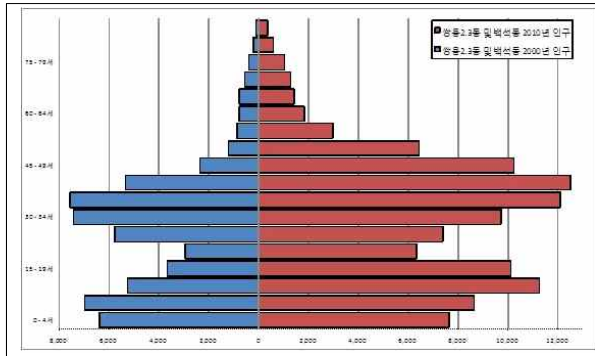
성정2동



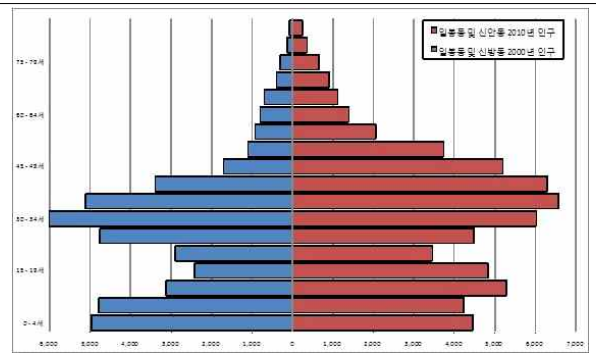
봉명동



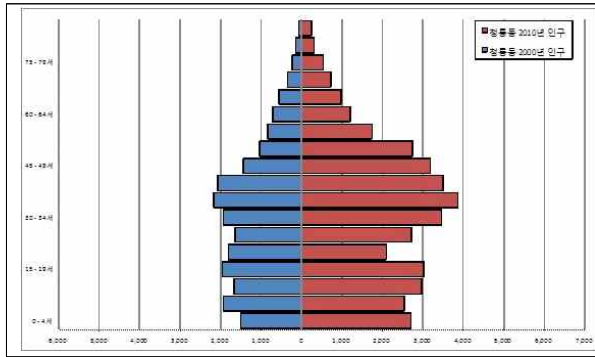
쌍용1동



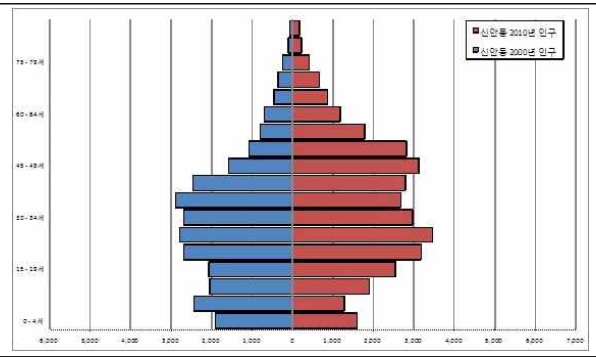
쌍용2.3동 및 백석동



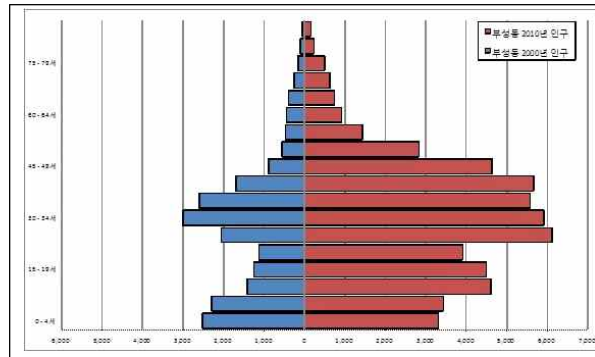
일봉동 및 신방동



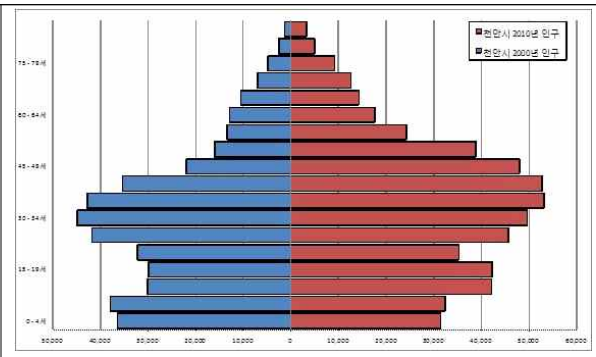
청룡동



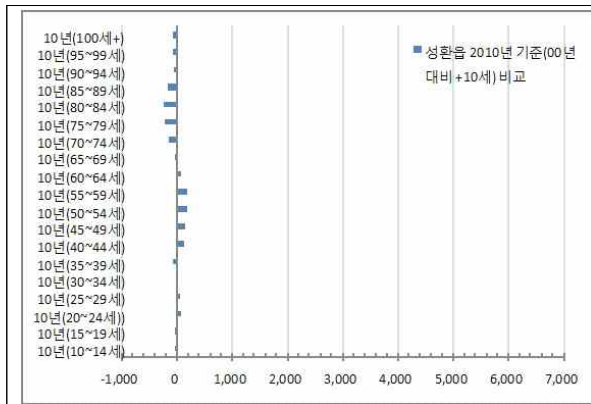
신안동



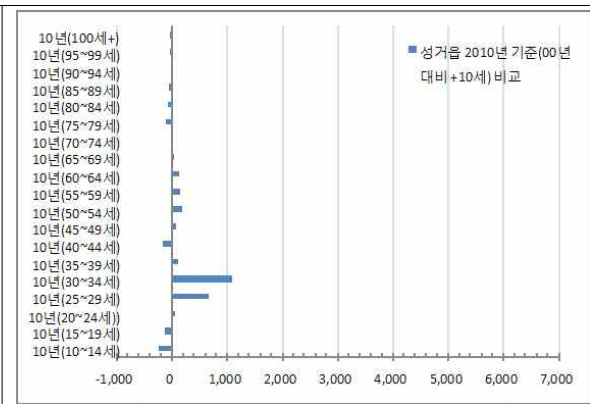
부성동



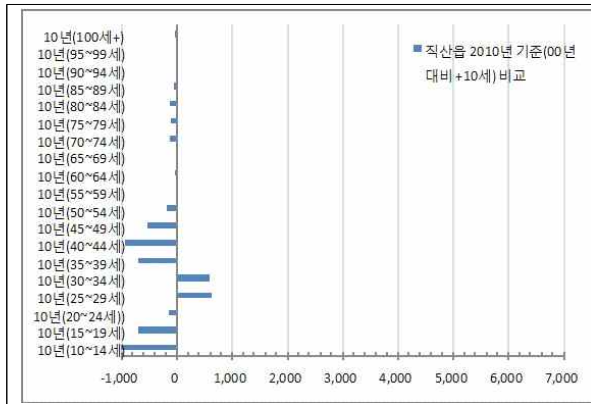
천안시



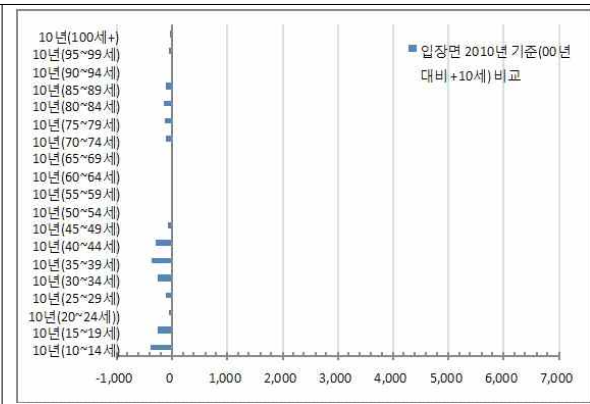
성환읍



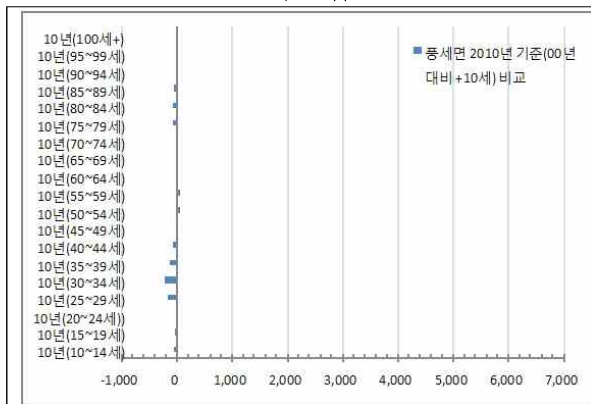
성거읍



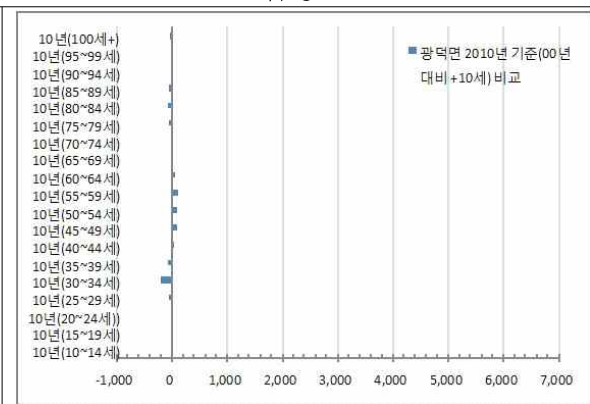
직산읍



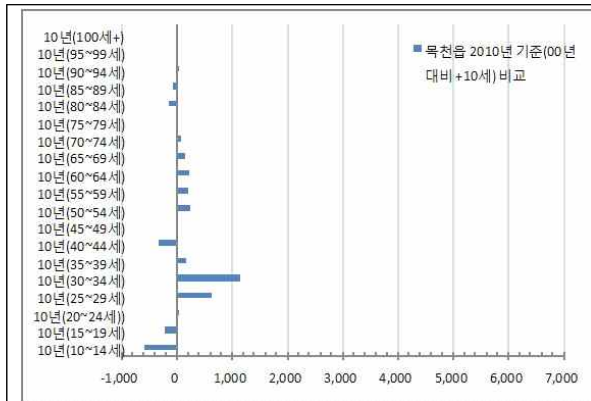
입장면



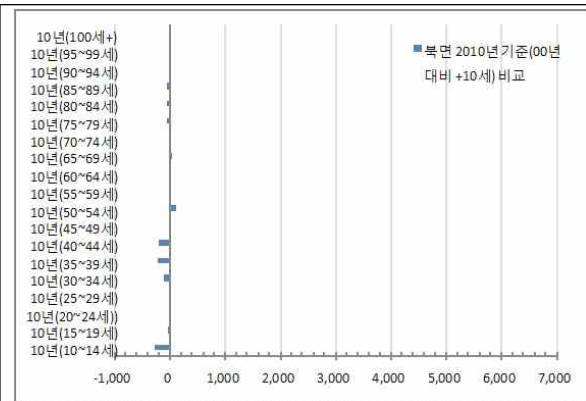
풍서면



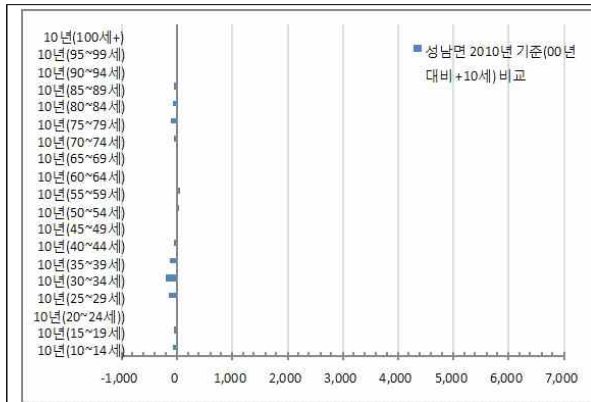
광덕면



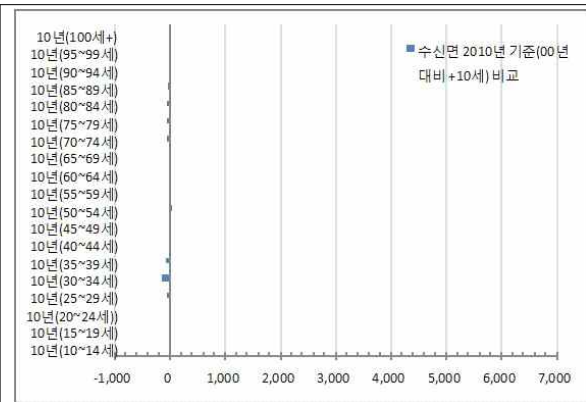
목천읍



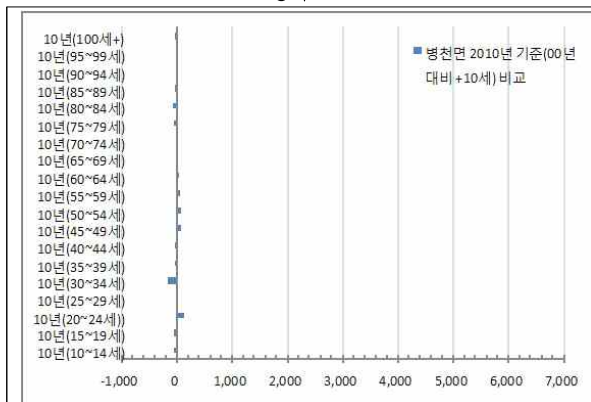
북면



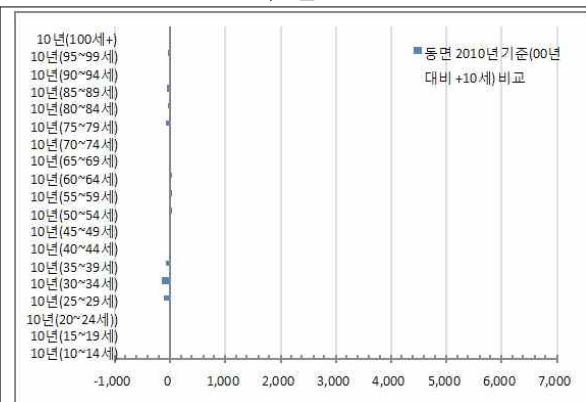
성남면



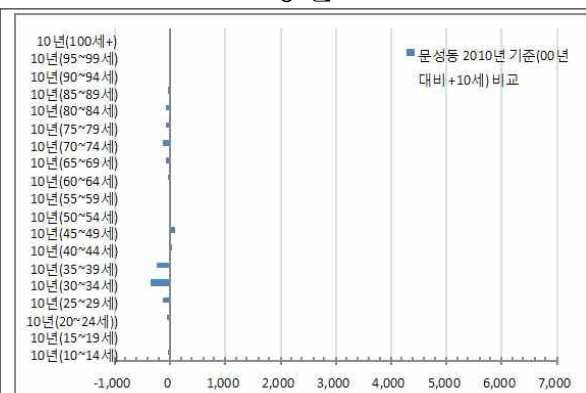
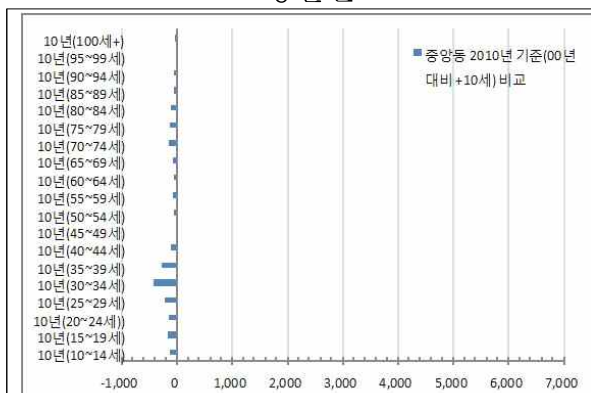
수신면

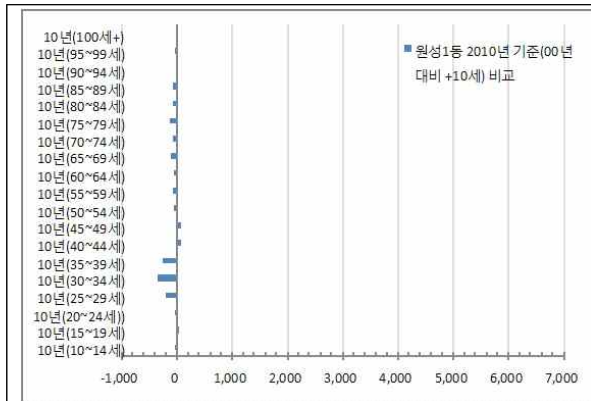


병천면

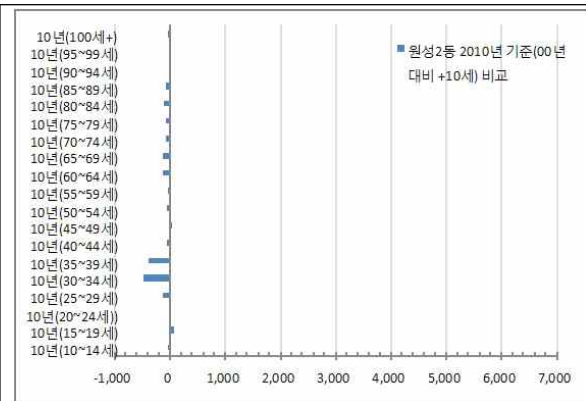


동면

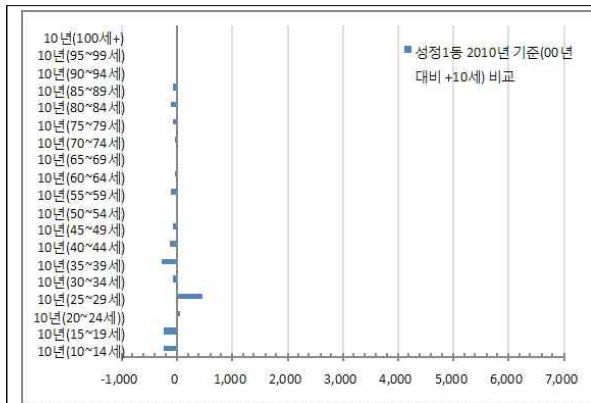




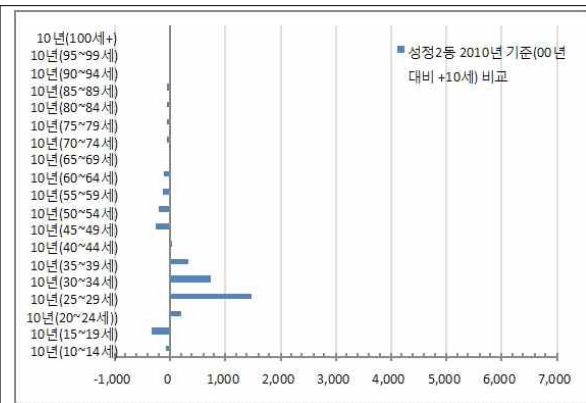
원성1동



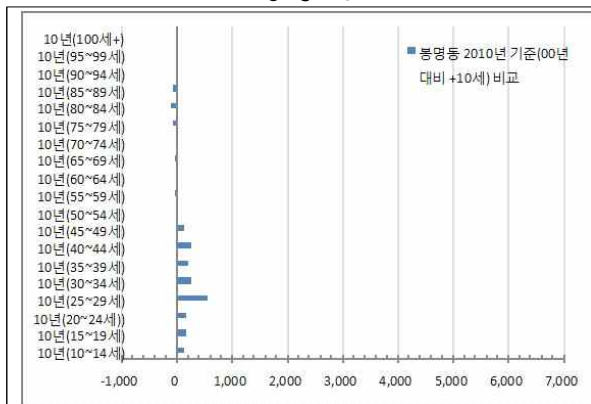
원성2동



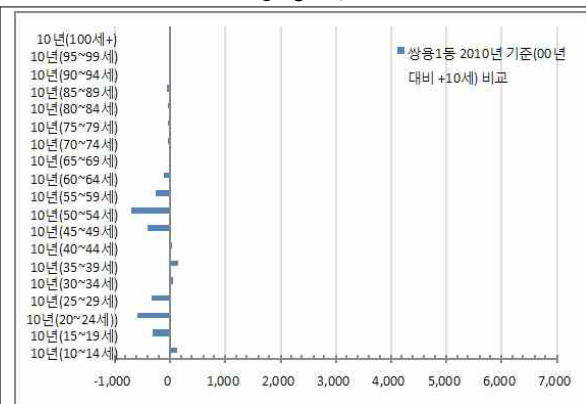
성정1동



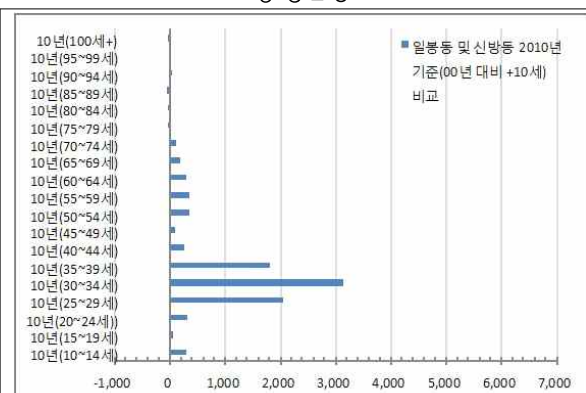
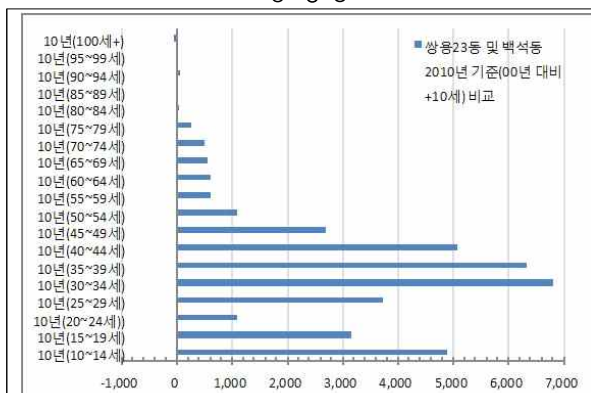
성정2동

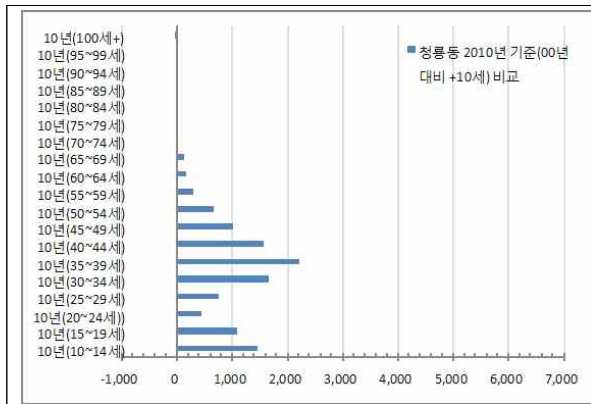


보명동

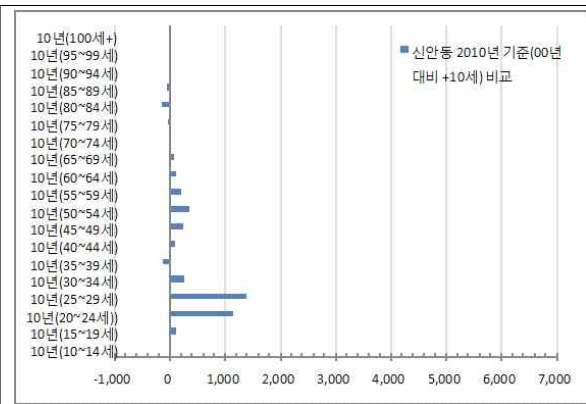


쌍용1동

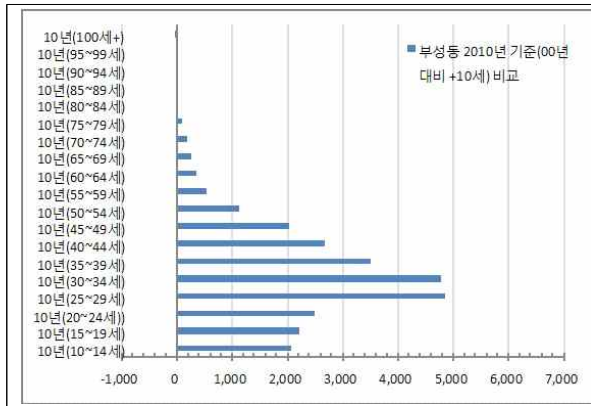




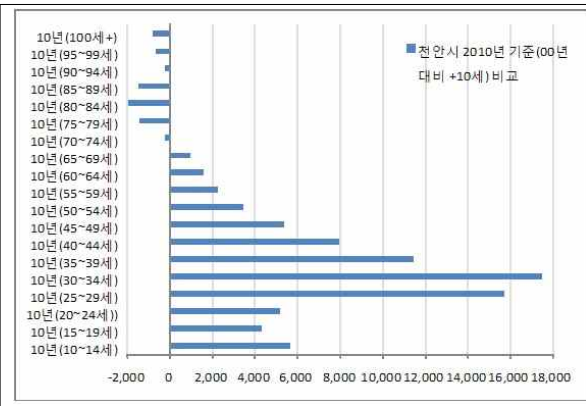
청룡동



신안동



부성동



천안시

■ 2000년 및 2010년 천안시 읍면동별 산업분석

행정구역	분류	2004년	2010년	2010년 -04년 차이	행정구역	분류	2004년	2010년	2010년 -04년 차이
성환읍	농업, 임업 및 어업	6.03	4.81	-1.22	문성동	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	1.18	1.23	0.05		제조업	0.06	0.12	0.06
	전기, 가스 및 수도사업	0.87	0.00	-0.87		전기, 가스 및 수도사업	14.23	0.00	-14.23
	하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	0.36	1.42	1.07		하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	0.13	0.10	-0.03
	건설업	0.67	0.33	-0.34		건설업	1.10	1.44	0.34
	도매 및 소매업	0.86	1.08	0.23		도매 및 소매업	1.13	1.58	0.45
	운수업	1.07	0.93	-0.14		운수업	0.12	0.44	0.32
	숙박 및 음식점업	0.92	0.90	-0.02		숙박 및 음식점업	0.76	0.86	0.10
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	0.81	0.76	-0.04		출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	3.67	6.60	2.93

	금융및보험업	0.71	0.45	-0.26		금융및보험업	1.86	1.71	-0.15
	부동산업 및 임대업	0.87	0.61	-0.26		부동산업 및 임대업	0.72	1.06	0.34
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.88	0.93	0.05		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.97	0.52	-0.45
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.00	0.39	-0.61		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	3.80	1.37	-2.43
	공공행정, 및 사회보장행정	0.30	0.29	-0.01		공공행정, 및 사회보장행정	6.38	4.99	-1.39
	교육서비스업	1.36	1.65	0.28		교육서비스업	1.43	1.65	0.22
	보건 및 사회복지 사업	0.43	0.52	0.09		보건 및 사회복지 사업	0.46	0.83	0.37
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.69	0.58	-0.12		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.77	1.69	0.92
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.85	0.76	-0.09		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.92	1.17	0.25
성거읍	농업, 임업 및 어업	0.00	0.14	0.14	원성1동	농업, 임업 및 어업	2.27	8.74	6.47
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	2.04	2.04	0.01		제조업	0.08	0.08	0.00
	전기, 가스 및 수도사업	0.43	0.61	0.18		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.90	1.69	0.79		하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.00	0.23	0.23
	건설업	0.40	0.41	0.01		건설업	2.44	3.29	0.85
	도매 및 소매업	0.32	0.51	0.19		도매 및 소매업	1.07	0.90	-0.17
	운수업	0.77	0.67	-0.10		운수업	0.51	0.72	0.21
	숙박 및 음식점업	0.46	0.46	0.00		숙박 및 음식점업	1.02	1.18	0.16
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.77	0.14	-0.63		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	1.00	0.19	-0.81
	금융및보험업	0.12	0.12	0.01		금융및보험업	1.29	1.88	0.59
	부동산업 및 임대업	0.59	0.46	-0.13		부동산업 및 임대업	0.48	0.53	0.05
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.50	0.03	-0.47		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.82	0.90	0.08
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.03	0.69	0.66		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	3.68	3.28	-0.40
	공공행정, 및 사회보장행정	2.28	1.65	-0.64		공공행정, 및 사회보장행정	0.21	0.21	0.00
	교육서비스업	0.36	0.38	0.01		교육서비스업	2.97	2.12	-0.85
	보건 및 사회복지 사업	0.21	0.31	0.10		보건 및 사회복지 사업	0.44	1.11	0.67
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.38	0.33	-0.06		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.69	1.96	0.27
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.58	0.60	0.02		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.34	1.36	0.02
직산읍	농업, 임업 및 어업	0.00	0.14	0.14	원성2동	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	2.25	2.07	-0.18		제조업	0.11	0.13	0.02
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.75	1.70	0.95		하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.60	0.58	-0.02
	건설업	0.26	0.57	0.31		건설업	4.57	4.53	-0.04
	도매 및 소매업	0.36	0.72	0.36		도매 및 소매업	1.73	1.62	-0.11
	운수업	0.61	0.51	-0.09		운수업	0.61	0.77	0.16
	숙박 및 음식점업	0.48	0.54	0.07		숙박 및 음식점업	1.01	1.25	0.24
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.58	1.07	0.49		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	1.64	0.71	-0.93
	금융및보험업	0.32	0.14	-0.18		금융및보험업	1.02	2.36	1.34
	부동산업 및 임대업	1.36	0.63	-0.73		부동산업 및 임대업	0.91	0.46	-0.45
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.20	1.27	1.07		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.76	0.56	-0.20
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.57	0.15	-0.42		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.36	1.06	-0.30

	공공행정, 및 사회보장행정	0.25	0.06	-0.19		공공행정, 및 사회보장행정	2.14	0.65	-1.00
	교육서비스업	0.31	0.24	-0.08		교육서비스업	1.23	0.79	-0.00
	보건 및 사회복지 사업	0.32	0.32	0.00		보건 및 사회복지 사업	0.58	1.08	0.00
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.41	0.35	-0.06		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.89	0.92	0.00
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.42	0.41	-0.01		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.93	2.51	0.00
입장면	농업, 임업 및 어업	1.58	0.38	-1.21	성정 1동	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	1.63	1.95	0.31		제조업	0.17	0.18	0.00
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업	0.34	0.28	-0.06		하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업	0.00	0.00	0.00
	건설업	0.30	1.13	0.84		건설업	1.94	1.51	-0.00
	도매 및 소매업	0.36	0.45	0.09		도매 및 소매업	1.70	1.50	-0.00
	운수업	0.41	1.12	0.72		운수업	2.19	1.82	-0.00
	숙박 및 음식점업	0.58	0.53	-0.05		숙박 및 음식점업	2.04	1.64	-0.00
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.06	0.05	-0.01		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.93	1.95	1.00
	금융및보험업	0.29	0.25	-0.04		금융및보험업	1.19	1.86	0.00
	부동산업 및 임대업	0.33	0.35	0.02		부동산업 및 임대업	0.73	2.54	1.00
	전문, 과학 및 기술 서비스업	5.94	1.94	-4.01		전문, 과학 및 기술 서비스업	1.75	1.10	-0.00
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.08	0.53	0.44		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.79	2.24	1.00
풍세면	공공행정, 및 사회보장행정	0.31	0.17	-0.14	성정 2동	공공행정, 및 사회보장행정	0.47	0.27	-0.00
	교육서비스업	0.41	0.28	-0.13		교육서비스업	0.67	0.50	-0.00
	보건 및 사회복지 사업	0.32	0.28	-0.04		보건 및 사회복지 사업	0.56	1.01	0.00
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.34	0.34	0.01		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.78	0.99	-0.00
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.47	0.51	0.03		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.87	2.24	0.00
	농업, 임업 및 어업	6.31	7.43	1.12		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	1.77	1.74	-0.04		제조업	0.33	0.21	-0.00
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	9.30	9.30		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업	0.00	0.17	0.17		하수·폐기물처리, 원료재생및환경복원업	0.08	0.02	-0.00
	건설업	0.39	1.45	1.06		건설업	2.05	1.62	-0.00
	도매 및 소매업	0.52	0.54	0.01		도매 및 소매업	1.39	1.33	-0.00
	운수업	0.68	0.75	0.07		운수업	1.18	0.57	-0.00
	숙박 및 음식점업	0.49	0.45	-0.04		숙박 및 음식점업	1.63	1.86	0.00
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.14	0.26	0.12		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	2.28	0.84	-1.00
	금융및보험업	0.41	0.25	-0.16		금융및보험업	1.39	3.83	2.00
	부동산업 및 임대업	0.20	0.08	-0.12		부동산업 및 임대업	1.25	1.08	-0.00
	전문, 과학 및 기술 서비스업	3.11	5.49	2.38		전문, 과학 및 기술 서비스업	1.70	1.71	0.00
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.00	0.16	0.16		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.83	2.78	0.00
	공공행정, 및 사회보장행정	0.54	0.25	-0.28		공공행정, 및 사회보장행정	0.48	0.59	0.00
	교육서비스업	0.62	0.26	-0.36		교육서비스업	0.69	0.44	-0.00
	보건 및 사회복지 사업	0.22	0.11	-0.11		보건 및 사회복지 사업	0.83	1.24	0.00
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.26	0.39	0.13		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.05	1.11	0.00

	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.50	0.43	-0.07		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	2.11	1.54	-0.57
광덕면	농업, 임업 및 어업	7.61	26.74	19.14	봉명동	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	100.63	141.62	40.99		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	1.20	1.46	0.26		제조업	0.20	0.12	-0.08
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	2.61	2.61		전기, 가스 및 수도사업	0.70	0.00	-0.70
	하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	10.06	10.75	0.69		하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	0.37	0.00	-0.37
	건설업	0.12	0.59	0.48		건설업	1.94	2.24	0.30
	도매 및 소매업	0.61	0.60	-0.01		도매 및 소매업	1.29	1.11	-0.18
	운수업	0.14	1.05	0.91		운수업	1.26	1.48	0.22
	숙박 및 음식점업	1.09	0.86	-0.23		숙박 및 음식점업	1.19	0.75	-0.44
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.12	0.26	0.13		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.53	0.28	-0.25
	금융및보험업	0.48	0.39	-0.09		금융및보험업	0.20	0.82	0.62
	부동산업 및 임대업	0.11	0.26	0.15		부동산업 및 임대업	0.96	1.62	0.66
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.00	0.18	0.18		전문, 과학 및 기술 서비스업	1.06	0.79	-0.27
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	9.04	0.11	-8.93		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.33	2.50	1.17
	공공행정, 및 사회보장행정	0.69	0.73	0.05		공공행정, 및 사회보장행정	0.13	0.07	-0.06
목천읍	교육서비스업	0.42	0.29	-0.13	쌍용1동	교육서비스업	1.44	0.92	-0.52
	보건 및 사회복지 사업	0.06	0.20	0.14		보건 및 사회복지 사업	5.45	4.83	-0.62
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.40	0.15	-0.26		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.95	0.47	-0.48
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.20	2.39	1.19		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.11	1.23	0.12
	농업, 임업 및 어업	4.26	4.54	0.28		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	1.11	0.95	-0.15		제조업	0.09	0.10	0.01
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	0.00	2.02	2.02		하수·폐기물처리, 원료재생및환경 복원업	0.00	0.00	0.00
	건설업	0.44	0.46	0.03		건설업	0.92	0.75	-0.17
	도매 및 소매업	0.68	0.75	0.06		도매 및 소매업	1.78	1.51	-0.27
	운수업	1.56	1.83	0.27		운수업	0.52	0.90	0.38
	숙박 및 음식점업	1.29	1.16	-0.13		숙박 및 음식점업	2.19	1.90	-0.29
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.19	0.12	-0.07		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	2.02	3.12	1.10
	금융및보험업	0.46	0.43	-0.03		금융및보험업	2.04	1.54	-0.50
북면	부동산업 및 임대업	0.97	0.82	-0.15	쌍용2동	부동산업 및 임대업	1.38	1.43	0.05
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.29	0.22	-0.07		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.62	0.83	0.21
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.07	0.70	0.63		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.61	1.70	0.09
	공공행정, 및 사회보장행정	0.50	1.12	0.61		공공행정, 및 사회보장행정	0.14	0.19	0.05
	교육서비스업	1.28	0.99	-0.29		교육서비스업	1.01	0.90	-0.11
	보건 및 사회복지 사업	0.48	1.08	0.60		보건 및 사회복지 사업	2.79	2.97	0.18
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	3.52	3.28	-0.23		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.78	1.15	-0.63
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.11	1.33	0.21		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.29	1.52	0.23
	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	0.96	1.06	0.10		제조업	1.06	0.74	-0.32

	전기, 가스 및 수도사업	0.00	19.95	19.95	3 동 및 백석동	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	0.00	0.00	0.00		하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	0.86	1.52	0.00
	건설업	0.34	0.65	0.31		건설업	0.79	0.68	-0.00
	도매 및 소매업	0.75	0.92	0.17		도매 및 소매업	0.83	0.87	0.00
	운수업	0.43	0.68	0.24		운수업	0.58	0.50	-0.00
	숙박 및 음식점업	1.49	1.42	-0.07		숙박 및 음식점업	1.09	0.97	-0.00
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	2.13	0.44	-1.69		출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	0.89	1.31	0.00
	금융및보험업	0.74	0.35	-0.39		금융및보험업	0.75	0.92	0.00
	부동산업 및 임대업	1.66	1.47	-0.19		부동산업 및 임대업	2.42	1.74	-0.00
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.00	0.00	0.00		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.32	1.04	0.00
	사업시설관리 및 사업지원 서비 스업	0.00	0.90	0.90		사업시설관리 및 사업지원 서비 스업	0.38	1.22	0.00
	공공행정, 및 사회보장행정	1.91	0.80	-1.10		공공행정, 및 사회보장행정	0.36	3.11	2.00
	교육서비스업	1.45	1.05	-0.40		교육서비스업	1.42	1.65	0.00
성남면	보건 및 사회복지 사업	0.68	0.66	-0.02	일 봉 동 및 신 방 동	보건 및 사회복지 사업	1.33	1.05	-0.00
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스 업	0.76	1.54	0.78		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스 업	1.39	0.92	-0.00
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.40	1.41	0.00		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.93	0.93	0.00
	농업, 임업 및 어업	10.15	0.00	-10.15		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	2.28	2.57	0.29		제조업	0.29	0.22	-0.00
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	8.82	0.00	-8.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	0.00	0.00	0.00		하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	9.64	4.22	-5.00
	건설업	0.16	0.14	-0.02		건설업	2.52	1.56	-0.00
	도매 및 소매업	0.23	0.22	-0.01		도매 및 소매업	1.85	2.06	0.00
	운수업	0.27	0.48	0.21		운수업	1.26	1.33	0.00
	숙박 및 음식점업	0.34	0.30	-0.04		숙박 및 음식점업	0.94	1.25	0.00
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	0.28	0.15	-0.14		출판, 영상, 방송통신 및 정보서 비스업	1.04	0.00	-1.00
	금융및보험업	0.19	0.11	-0.08		금융및보험업	2.04	0.53	-1.00
수신면	부동산업 및 임대업	0.16	0.22	0.06	청 룡 동	부동산업 및 임대업	2.23	2.96	0.00
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.00	0.02	0.02		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.69	1.05	0.00
	사업시설관리 및 사업지원 서비 스업	0.13	0.01	-0.12		사업시설관리 및 사업지원 서비 스업	0.79	1.09	0.00
	공공행정, 및 사회보장행정	1.00	0.25	-0.75		공공행정, 및 사회보장행정	0.21	0.33	0.00
	교육서비스업	0.53	0.25	-0.27		교육서비스업	1.15	1.48	0.00
	보건 및 사회복지 사업	0.41	0.20	-0.21		보건 및 사회복지 사업	0.65	0.62	-0.00
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스 업	0.09	0.04	-0.05		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스 업	1.04	0.87	-0.00
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.90	0.38	-0.52		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.41	1.56	0.00
	농업, 임업 및 어업	3.54	1.95	-1.59		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	2.21	2.14	-0.07		제조업	0.51	0.24	-0.00
	전기, 가스 및 수도사업	1.19	0.47	-0.72		전기, 가스 및 수도사업	1.15	1.52	0.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	3.18	1.56	-1.63		하수·폐기물처리,원료재생및환경 복원업	0.67	0.56	-0.00
	건설업	0.09	0.17	0.08		건설업	2.63	1.88	-0.00

	도매 및 소매업	0.22	0.44	0.22		도매 및 소매업	1.07	1.29	0.22
	운수업	1.66	0.77	-0.90		운수업	2.67	4.13	1.46
	숙박 및 음식점업	0.47	0.54	0.07		숙박 및 음식점업	0.86	0.88	0.02
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.14	0.09	-0.05		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.46	2.59	2.13
	금융및보험업	0.19	0.07	-0.13		금융및보험업	0.22	0.69	0.47
	부동산업 및 임대업	0.05	0.06	0.00		부동산업 및 임대업	1.44	0.90	-0.54
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.00	0.09	0.09		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.59	0.36	-0.23
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.00	0.00	0.00		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.95	0.71	-0.24
	공공행정, 및 사회보장행정	0.42	0.23	-0.19		공공행정, 및 사회보장행정	1.88	2.20	0.32
	교육서비스업	0.18	0.08	-0.10		교육서비스업	1.13	0.88	-0.25
	보건 및 사회복지 사업	0.07	0.03	-0.05		보건 및 사회복지 사업	1.43	1.87	0.44
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	3.82	5.96	2.13		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.70	0.62	-0.08
병천면	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.26	0.15	-0.11	신안동	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.34	1.21	-0.13
	농업, 임업 및 어업	0.00	2.39	2.39		농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	0.85	0.81	-0.05		제조업	0.15	0.04	-0.11
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00
	하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.00	1.12	1.12		하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.08	0.07	-0.01
	건설업	0.29	0.22	-0.07		건설업	0.44	0.45	0.01
	도매 및 소매업	0.71	0.75	0.04		도매 및 소매업	0.96	0.95	-0.01
	운수업	0.32	0.42	0.09		운수업	0.92	0.96	0.04
	숙박 및 음식점업	1.29	1.61	0.32		숙박 및 음식점업	1.45	1.69	0.24
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.53	0.88	0.35		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	1.29	1.16	-0.13
	금융및보험업	0.37	0.87	0.51		금융및보험업	3.10	2.89	-0.21
	부동산업 및 임대업	0.50	0.54	0.04		부동산업 및 임대업	0.81	1.19	0.38
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.83	0.27	-0.56		전문, 과학 및 기술 서비스업	1.40	1.42	0.02
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.67	0.46	-0.20		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.89	1.01	-0.88
	공공행정, 및 사회보장행정	1.33	0.66	-0.67		공공행정, 및 사회보장행정	0.76	0.66	-0.10
	교육서비스업	2.44	2.52	0.08		교육서비스업	2.06	2.53	0.47
	보건 및 사회복지 사업	0.55	0.63	0.07		보건 및 사회복지 사업	2.53	2.04	-0.49
동면	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.83	2.42	1.59	부성동	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.37	1.16	-0.21
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.99	0.92	-0.07		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.90	1.05	0.15
	농업, 임업 및 어업	1.26	0.43	-0.83		농업, 임업 및 어업	0.64	0.39	-0.25
	광업	0.00	0.00	0.00		광업	0.00	0.00	0.00
	제조업	2.51	2.48	-0.03		제조업	1.88	1.63	-0.25
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		전기, 가스 및 수도사업	0.00	2.67	2.67
	하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	5.96	3.44	-2.52		하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.56	0.42	-0.14
	건설업	0.54	1.06	0.52		건설업	0.52	0.88	0.36
	도매 및 소매업	0.16	0.15	-0.01		도매 및 소매업	0.70	0.78	0.08
	운수업	0.07	0.06	-0.01		운수업	1.05	0.88	-0.17
	숙박 및 음식점업	0.20	0.23	0.03		숙박 및 음식점업	0.45	0.68	0.23

	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.22	0.18	-0.04		출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	0.46	0.47	0.00
	금융및보험업	0.21	0.13	-0.08		금융및보험업	0.29	0.35	0.06
	부동산업 및 임대업	0.09	0.07	-0.02		부동산업 및 임대업	0.65	0.65	0.00
	전문, 과학 및 기술 서비스업	0.00	0.00	0.00		전문, 과학 및 기술 서비스업	0.47	1.00	0.53
	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.00	0.00	0.00		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	0.13	0.73	0.60
	공공행정, 및 사회보장행정	0.54	0.24	-0.30		공공행정, 및 사회보장행정	1.40	0.66	-0.74
	교육서비스업	0.30	0.25	-0.05		교육서비스업	0.47	0.58	0.11
	보건 및 사회복지 사업	0.77	0.59	-0.18		보건 및 사회복지 사업	0.11	0.37	0.26
	예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.40	0.18	-0.22		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	0.36	0.84	0.48
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.29	0.19	-0.10		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	0.72	0.79	0.07
중양동	농업, 임업 및 어업	0.00	0.00	0.00	중양동	금융및보험업	1.74	1.63	-0.11
	광업	0.00	0.00	0.00		부동산업 및 임대업	0.79	0.68	-0.11
	제조업	0.14	0.16	0.03		전문, 과학 및 기술 서비스업	1.93	1.45	-0.48
	전기, 가스 및 수도사업	0.00	0.00	0.00		사업시설관리 및 사업지원 서비스업	1.22	1.04	-0.18
	하수·폐기물처리,원료재생및환경복원업	0.00	0.47	0.47		공공행정, 및 사회보장행정	1.17	1.81	0.64
	건설업	0.90	1.80	0.90		교육서비스업	0.18	0.23	0.05
	도매 및 소매업	2.67	2.82	0.15		보건 및 사회복지 사업	0.81	0.81	0.00
	운수업	1.67	0.89	-0.78		예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1.45	0.73	-0.72
	숙박 및 음식점업	1.54	1.47	-0.07		협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.27	1.31	0.04
	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	2.36	4.06	1.69					

9. 지역균형발전정책 개선방안

(1) 기본방향

1) 통합적 균형과 역동적 균형발전간의 균형

■ 지역균형 개념의 변화

지역균형의 사전적 의미는 “지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지”하는 것이었다.

지역균형은 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시하고 있다(김용웅, 2005).

■ 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.

역동적 균형발전은 지역에서 구축되는 지역혁신체계간의 경쟁과 협력을 통해 가치창출이 이루어지는 균형발전과정이다.

역동적 균형발전에 따른 결과의 차이에 의해 새로운 지역간 격차를 가져올 수 있으므로 통합적 균형개념에 의해 보완되어야 할 필요가 있다.

2) 역동적 균형을 위한 내발적 발전전략의 추진

(1) 내발적 발전전략의 도입 필요성

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

가균형발전전략을 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 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 28〉 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 산업 부문(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 자원을 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

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

시군의 기획과 아이디어, 발상의 전환과 착상을 바탕으로 한 지역자원의 융·복합 상품화, 지역의 특화발전을 도모하여야 한다. 유럽이나, 일본 등의 낙후지역의 발전에서와 같이 지역 발전을 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.

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

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.(오은주·김현호, 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

하나 혹은 둘 이상의 지역은 지역이 지니고 있는 경쟁력 있는 특성에 기반해서 다양한 유형

의 특화발전을 추구하고 중앙 및 시도는 이에 적합한 발전을 지원한다.

〈표 15〉 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 16〉 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	◦ 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	◦ 국가지원 균형발전사업 등과의 연계 미 고려	◦ 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))

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

시·군청소재지의 도심을 콤팩트화 하고(행정비용의 감소라는 측면에서 논의할 것이 아니라 콤팩트화에 의한 고도 서비스업의 유지 및 창업하기 쉬운 비즈니스 환경을 만들어야 한다는 관점에서 바라보아야 함), 교외로 확산된 주택, 상업시설, 공공시설을 도심으로 집적하고, 매력적인 주거공간, 상업공간, 비즈니스 공간으로 전환한다. 이와 함께 일본의 다카야마에서와 같이 장벽없는(barrier free) 도시화사업을 연계 추진하면 장애인·고령자의 유치를 촉진할 수 있을 것이다.

주변 농어촌지역을 포함한 광역적 생활권 구축을 위해 도심 접근성을 확보한다. 이용되지 않고 방치되어 있는 산림, 농지, 주택, 오피스빌딩, 상업시설, 공공시설 등을 해체하고, 도시의 축소를 아름다운 경관창조와 연계하여 생활의 질을 향상한다(그것을 활용하여 아름다운 경관을 창조하고 주택 수준을 향상하며 공원·녹지·오픈스페이스의 증가를 꾀해야 한다).

도시를 창조적으로 축소시키면서 도시간, 도시와 농촌간 연계·협력에 의해 중심지체계 전체의 최적화를 도모한다.

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

물리적 환경개선과 경제·사회·문화 부문의 활성화를 통합적으로 추구하는 재생 전략을 추진하되, 반드시 배후 농촌지역을 포함하도록 한다. 농촌중심지의 재래시장·5일시장과 중심

상점가를 포괄하는 중심시가지 활성화사업을 추진하고, 향토산업의 재생과 전문화, 주변 농촌·도시와 연관된 사회적 기업 등 신사업의 육성을 추진한다.

■ 중심지 위계별 기초생활서비스의 적정 배치

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 배치하되, 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.

■ 생활서비스 시설 및 프로그램의 복합·연계화

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

시·군·읍 중심지에서도 관련기능을 복합·연계된 농촌공공서비스 거점을 형성하고, 마을을 순회하는 교통서비스를 제공하여 이용효율을 증대한다.

스마트(Smart)한 농어촌 커뮤니티 시설 확충 사업을 추진한다.

■ 농어촌 교통서비스의 유연화를 위한 파일럿 프로젝트 추진

배후 마을과 각급 서비스 중심지 간의 접근성 개선 노력이 이루어져야 함. 특히 교통약자인 고령자가 많은 농어촌의 특성을 감안하여 가장 기초적인 커뮤니티 중심인 읍·면소재지와 마을들 간 접근성을 개선하는 방안을 마련한다.

교통서비스는 기존의 농어촌버스 노선을 최대한 유지하는 한편, 영국, 일본 등과 같이 주민복지 위한 교통공백 또는 불편지역 해소, 고령자 등의 외출 촉진, 공공시설 등의 이용촉진을 위

해 지자체 등이 직접 주체가 되어 운행하는 커뮤니티버스를 우리 농촌 실정에 맞게 도입토록 한다.

대중교통 수단의 운행 노선과 시간을 현재와 같이 고정할 경우 심각한 운영 문제에 봉착하게 되는 교통과소지역에서는, 정보통신기술과 결합하여 운행 시간 및 노선이 수요에 따라 유연하게 변화되는 비관행적 대중교통수단 운행방식을 실험적으로 도입하고, 효과성이 입증되면 적용대상을 확대해가도록 한다.

(3) 연계협력강화 및 거버넌스체계구축

■ 지자체간 협력강화 경향

2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에서는 지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현을 중요한 정책목표로 설정하고 있다. 이를 위하여 국토계획에서는 지방자치단체간의 협력으로 공동사업을 적극 발굴하고, 중앙정부가 이를 우선 지원하는 체계를 구축하고 있다.

2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 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 편성시 우선적으로 반영할 수 있다”는 내용을 담고 있다.

기초생활권발전계획에서는 시·군간, 광역경제권발전사업에서는 광역시·도간 연계·협력 사업을 우선적으로 요구하고 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.

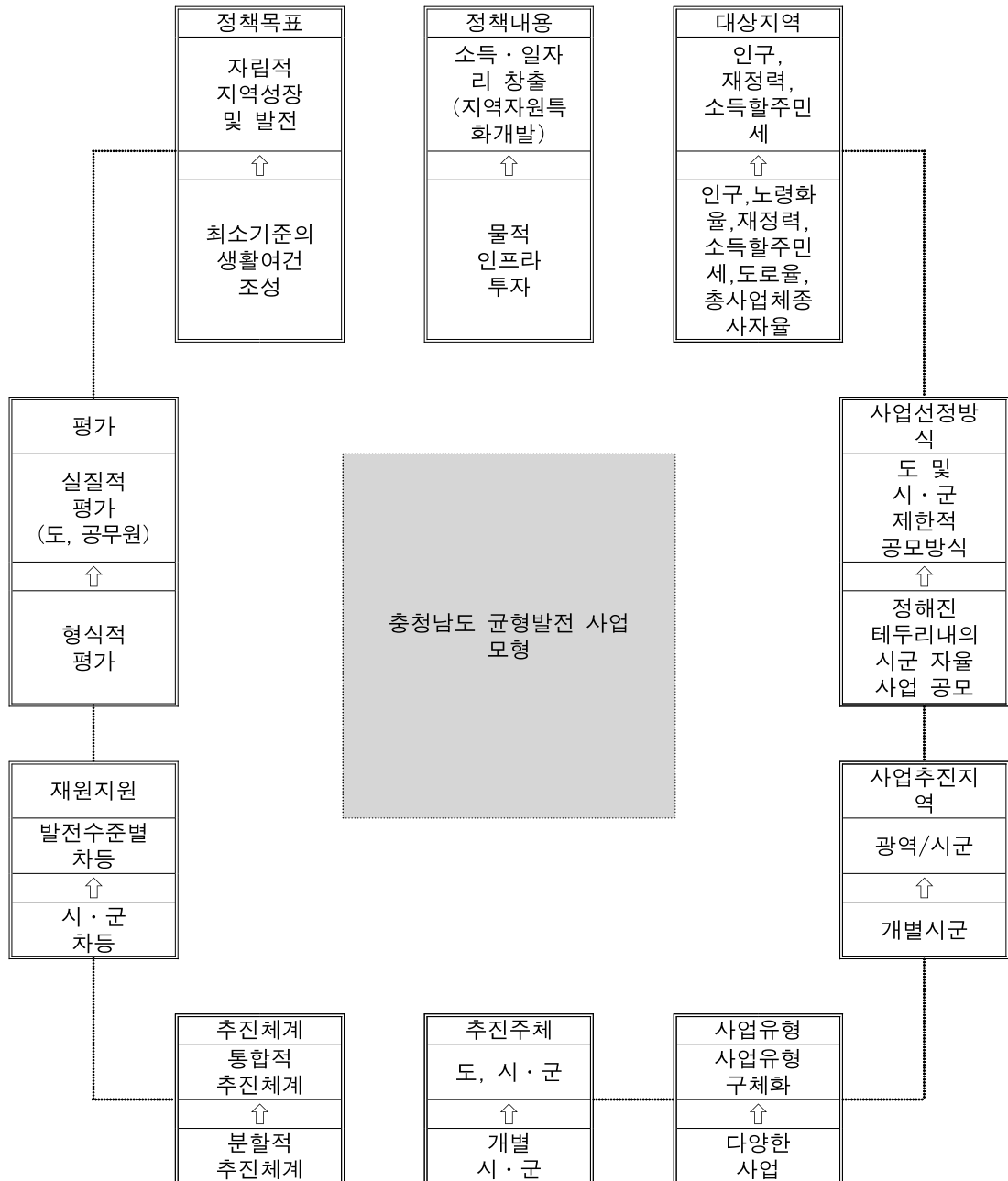
참여주체의 인식전환과 리더십 육성이 관건이다. 지자체간 협력사업은 참여 지자체의 필요를 바탕으로, 참여주체들이 지역간 협력을 통해 해결될 수 있는 지역과제가 무엇인지에 대한 문제의식의 공유로부터 시작해야 한다. 참여 지방자치단체간의 수평적 파트너십과 명확한 역할분담이 이루어져야 한다. 협력사업에 참여하는 지자체간의 과열경쟁 요인을 배제하기 위해서는 파트너십 구축이 필요하며, 지역특성을 감안하여 명확한 역할분담 체계를 확립해야 한다.

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. 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.

■ 행정기관의 통합적 개발행정 및 거버넌스체계 구축

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

2) 충남 지역균형발전 사업 모형



(4) 제도적 개선방안

1) 충남 균형발전정책 대상지역 선정지표의 조정

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 제도·사업의 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)

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, 실업률, 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. 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.

3) 사업유형의 다양화 및 구체화

■ 지역자원 특화개발을 통한 성장동력 창출

지역특화자원(regional-specific assets)은 다른 지역의 대체성이 거의 없는 특정한 지역에 배태되어 있는(embedded) 자원을 지칭¹⁰⁾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 비켜나 있어 지역 고유의 자원을 보유한 경우가 많다. 지역이 중심이 되어 경쟁력 있는 지역자원의 발굴과 이를 지역의 여건과 특성에 적합한 상품화 전략을 개발하여야 한다.

이러한 사업은 중앙정부가 추진하고 있는 지경부의 '지역연고산업육성', 농식품부의 '향토자원복합화개발' 및 '향토산업 육성', 행안부의 '향토 핵심자원 사업화' 등의 시책을 낙후지역의 성장동력 창출전략으로 지원하는 사업과 연계하여 활성화 되어야 한다. 지역연고산업육성 사업은 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.

■ 마을기업, 커뮤니티 비즈니스¹¹⁾ 등 지역공동체 경영사업 활성화

지역 활성화의 새로운 대안으로 부상하고 있는 커뮤니티 비즈니스를 적극 육성함으로써 낙후지역의 소득감소, 인구유출, 고령화, 공동체 해체 등의 지역문제를 해결한다. 커뮤니티 비즈

10) 지역특화 자원은 영역자원, 장소 특수적 자원이라고도 하며, 지역특화자원의 이점은 입지비대체성에서 연유

11) 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

니스는 지역성 + 공공성 + 영리성을 가진 활동으로 ‘지역의 다양한 공동체를 중심으로 지역 인재와 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 중인사업과 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.

■ 지역특성을 고려한 다양한 유형의 사업추진

지역이 지니고 있는 자원의 유형에 따라 지역 특산품형, 관광형, 산업 및 기업형을 추구하는 유형으로 구분¹²⁾할 수 있다. 지역 특산품형은 지역에서 생산, 재배하는 농·특산품을 가공, 생산하고 이를 브랜드화 하여 지역의 소득과 부가가치를 창출하는 유형이다.

관광형은 지역이 지니고 있는 경쟁이점을 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.

〈표 37〉 개발사업의 유형화

구분	주요 특성
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

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

■ 지역간 협력에 의한 광역개발 활성화

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.

4) 차등지원 및 추진실적 평가

■ 차등보조의 도입

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 최소·최대 격차를 제시함으로써 도 집행부의 정책판단 근거를 제시 및 도 집행부, 도 의회, 시군간의 의사결정이 필요하다.

■ 실질적 평가에 의한 인센티브 및 패널티 적용

□ 성과연동 평가제 시행

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. 평가결과를 차기년도의 시군이나 광역개발형 균형발전사업에 성과와 연동시켜 반영하여 재원을 지원하며, 실질적인 평가결과가 사업성과 창출의 유인동기로 작용토록 한다.

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.

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.

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