

## 보령·서천생활권 선도사업(안) 검토 및 방향 제시

이 상 준

충남연구원 지역도시연구부 책임연구원  
sky99@cni.re.kr

이 연구는 2016년 수립된 보령·서천생활권 선도사업(안)에 대하여 법·제도와 부합성, 제안된 계획내용의 적정성, 지역여건과 부합되는 사업계획의 발굴 수준 등을 종합적으로 검토하고 방향을 제시하는데 목적이 있음

### CONTENTS

1. 지역행복생활권 정책 개요
2. 보령·서천생활권 추진체계 제고
3. 보령·서천의 역할과 기능 제고
4. 보령·서천생활권 선도사업(안) 개선과제

### 요약

- 이 연구는 지역발전위원회 생활권 정책 및 가이드라인과의 부합성, 계획의 목적, 발굴 사업 등을 종합적으로 고려할 때, 다음의 사항에 대한 재검토를 통해 수정 및 변경이 요구됨
- 생활권 선도사업은 2개 이상 지자체가 연계협력을 통해 추진하는 사업으로, 행정뿐만 아니라, 다양한 참여주체가 함께 할 수 있는 명확한 추진체계를 작성하여 제시하는 것이 요구됨
- 향후 3년 이상 보령시와 서천군이 연계협력을 통해 사업을 추진한다는 측면에서, 두 지자체 간의 분명한 역할과 기능을 제시할 필요가 있음
  - 현재 보고서 상에서는 두 지자체의 역할이나 기능이 모호하고, 특히 지역발전위원회에서 설정하고 있는 주관시·군과 참여시·군 간의 관계 설정도 미흡함
  - 이에 개별사업별로 지자체가 부담해야 할 역할과 예산 등에 대한 규모를 정확히 제시하는 방향으로 내용을 보완하고, 보다 명확한 방향을 제시하는 것이 요구됨
- 체험·관광과 관련한 다양한 사업이 제시되어 있지만, 구체적인 사업내용이 없는 상황으로, 사업에 대한 구체적인 내용과 이에 따른 사업규모를 제시하는 것이 바람직함

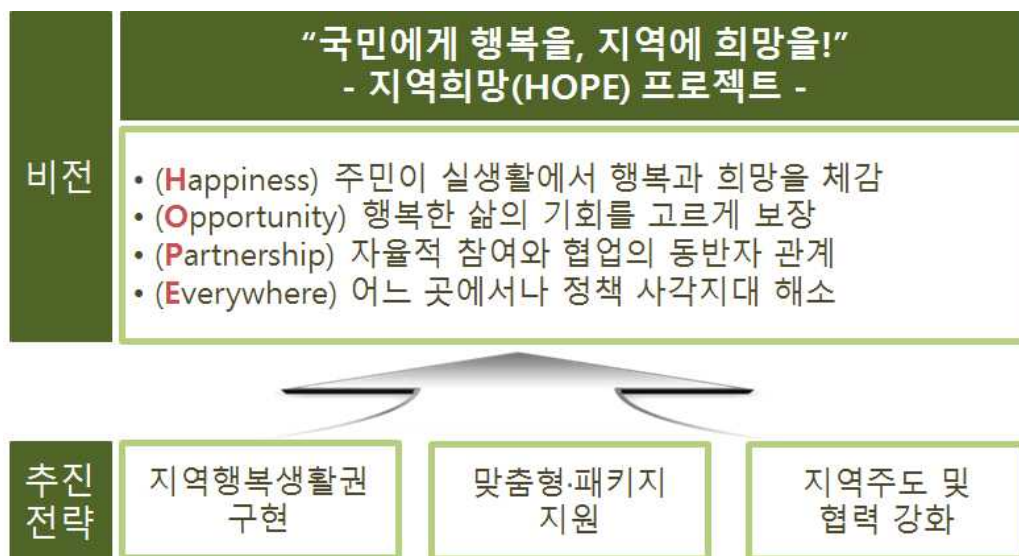


# 01

## 지역행복생활권 정책 개요

### 1. 지역희망(HOPE) 프로젝트

- “주민에게 행복을, 지역에 희망을!”이라는 주제로, 행정구역을 넘어 주민이 체감할 수 있는 “삶의 질”개선을 도모하기 위한 프로젝트



[그림 1] 지역희망(HOPE) 프로젝트 개념

### 2) 지역행복생활권의 개념

- 전국 어디서나 주민이 불편함이 없이 기초인프라, 일자리, 교육과 문화, 복지서비스를 충족하고 향유할 수 있도록 하는 일상생활 공간을 조성하고자 함

- 중심도시와 농어촌 중심지, 마을을 포괄하는 개념임
- 주민과 지자체가 주도하여 설정하는 권역의 성격을 지님



[그림 2] 지역행복생활권 개념

## ● 지역행복생활권 연계협력사업의 정의

- 지역의 생존과 발전의 전제인 지역경쟁력 강화와 지역에서 발생하는 다양한 주민 수요를 충족하기 위해, 지역 간 대등한 수평적 교류와 협력을 통해, 공동의 목표 실현과 발전 추구를 위한 과정

## ● 지역행복생활권 연계협력사업의 추진 필요성

- 공통 자원과 수요에 기반한 규모의 경제 달성
- 단일 지역으로는 부족한 범위의 경제 달성
- 지역 간 유사·중복·분산 투자의 문제와 불필요한 경쟁·갈등 감소
- 공통의 문제 해결을 위한 지역개발 추진의 재정적 효율성 증대
- 지역 간 상호 보완을 통한 상생 발전과 지역경쟁력 강화
- 생활권·경제권의 확대에 인한 광역적 행정수요 대응
- 지역 간 교류를 통한 주민 화합

## 02

## 보령 · 서천생활권 추진체계 제고

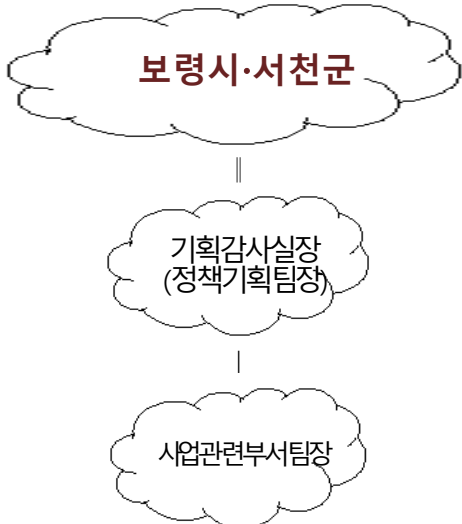
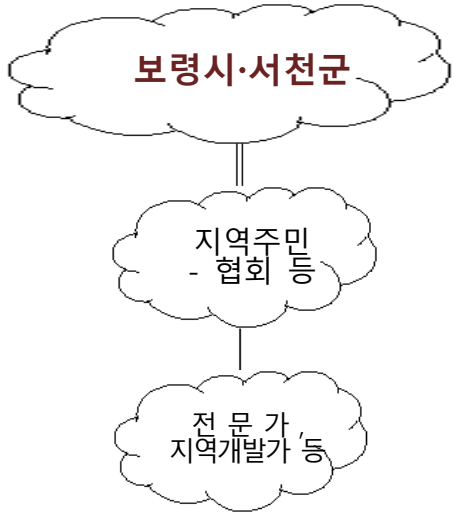
- 지역행복생활권 정책 및 사업은 분명히 2개 이상의 지자체가 연계협력을 통해 사업을 발굴하고 추진하는 계획임
  - 개별 지자체에서 단독적으로 추진하는 사업과는 성격이나 추진방식이 매우 상이하다는 특징을 지니고 있음
  - 이로 인해, 계획의 수립과 사업의 추진에 있어 무엇보다 분명한 추진체계를 확립하고 이들에게 명확한 역할과 기능, 권한을 부여할 수 있는 내용을 제시하는 것이 필요함
- 현재 보고서에서 제시되고 있는 추진체계는 지역행복생활권 정책 및 사업이 갖고 있는 근본적인 문제를 해결하는데 어려움이 있는 수준으로 분석됨
  - 생활권협의회와 실무협의회, 민간자문단의 선형적 구조로만 제시된 현재의 추진체계의 구조와 설명으로는 본 계획 및 사업을 추진하는데 한계가 발생할 것으로 우려됨



[그림 3] 보령 · 서천생활권 선도사업 보고서 상 추진체계 구상도

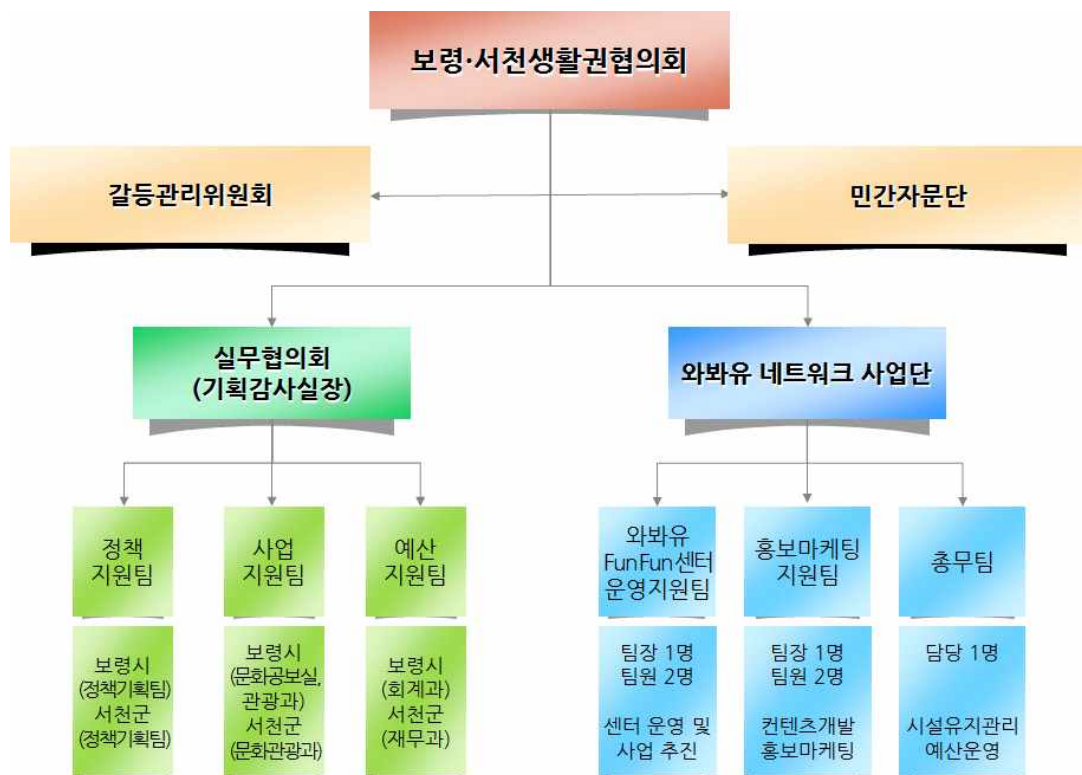
- 이들이 상호간에 어떤 역할을 할 것이며, 특히 실무협의회는 어떤 형태로 구성되고, 누가 참여하는지, 실무협의회가 전체 사업을 총괄하여 운영하는 것인지 등에 대한 보다 면밀한 고려가 있어야 할 것으로 요구됨
- 지자체별 명확한 참여주체가 제시되지 못하였고, 실제 사업의 운영과 관련된 사업단 등의 운영 방안 등에 대한 검토가 미흡하여, 실제 추진 시 어려움이 있을 것으로 예상됨
- 선도사업(안)에서 제시한 “네트워크 사업단”의 구성이나 이들이 사업의 추진 과정 속에서 어떤 역할을 할 것인지에 대한 보완이 필요함
- 더불어, 네트워크 사업단과 실무협의회가 상호 어떤 역할과 기능을 나눠서 할 것인지에 대한 내용적 보완도 필요함
- 특히 행정이 아닌 민간 조직의 참여가 요구되는 상황에서 이들이 생활권협의회 및 사업단과 어떤 관련이 있고, 어떤 역할을 할 것인지에 대한 내용적 기술도 미흡한 상황임

[표 1] 보령·서천생활권 실무협의회 및 민간자문단 구성 내용

구분	회장	구성인원	임기	역할	구분	회장	구성인원	임기	역할
실무 협의회	주관 시 (보령) 담당 부서장	16명	1년	· 생활권 협의회 효율적인 사업 추진	민간 자문단	주관 시 (보령) 주민 중 선출	19명	1년	· 선도사업에 대 한 의견 수렴 및 주민참여
	조직도					조직도			
									



- 보령·서천생활권의 원활한 연계협력사업 추진을 위해서는, 단순히 행정기관 간의 협력체계가 아닌, 행정기관과 주민, 전문가의 유기적인 협력체계가 이루어질 수 있도록 전문가 등의 참여를 전제한 추진체계 확립이 필요함
  - 지역 내 관련 주민 및 기관, 외부 전문가 등이 선도사업에 함께 참여하는 구조를 처음부터 형성시키고, 이를 기반으로 사업에 대한 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요함
  - 먼저, 실제 정책 및 지원과 관련된 실무협의회의 경우, 참여주체와 참여팀별 역할과 성격을 명확히 부여하는 형태로의 추진체계 구성이 필요함
  - 다음으로, 실제 사업의 운영과 관련된 (가칭) 와봐유 네트워크 사업단의 경우, 사업의 내용과 부합될 수 있는 명확한 조직체계를 제시하는 형태로 구성이 필요함
- 이를 통해, 실제 사업의 추진에 있어, 관련 주체별로 어떤 역할을 수행하고, 이들이 상호간에 어떤 관계 속에서 움직일 수 있는지에 대한 관계를 명확히 하는 것이 필요함



[그림 4] 보령·서천생활권 선도사업 추진체계 개선(안)

## 03

## 보령·서천의 역할과 기능 제고

### 1. 상황에 따른 주관시·군의 설정

- 지역발전위원회에서는 가이드라인을 통해, 지역행복생활권 선도사업을 추진하는 지자체 간 연계협력을 원활하게 하기 위해 주관시·군과 참여시·군을 설정하도록 하고 있음
  - 주관시·군은 고정적인 것이 아니며, 매년 순환제로 형태로 추진하는 것이 일반적으로 이루어지는 방식임
  - 다만, 개별사업에 있어서는 주관시·군과 참여시·군의 순환제가 어려운데, 이는 개별 사업이 갖고 있는 특수성인 예산반영, 사업 주체와 협력 주체가 고정되는 측면에 기인한 것임
- 현재 보고서에서는 주관시·군을 “보령시”로 하고, 참여시·군을 “서천군”으로 설정하고 있음
  - 그런데, 주관시·군인 보령시가 개별사업에서 주관시·군으로 고정되어 있어, 향후 사업의 추진에 있어, 서천군의 소외감이나 배제 현상이 발생할 우려가 높은 상황임
- 따라서, 보고서에서 2017년도를 기준으로 전반적인 사업에 대한 주관시·군은 보령시로 하되, 차기년도인 2018년도에는 서천군이 주관시·군이 되는 순환제를 명확히 제시하는 것이 바람직함
  - 더불어, 개별 사업에서도 현재 보령시가 모두 주관하게 되어 있는 것을, 서천군과 협의를 통해 주관시·군을 구분하여 제시하는 것이 요구됨



## 2. 예산의 배분 방향 제시

- 지역행복생활권 정책 및 사업은 국비 뿐만 아니라, 시도비, 시군비가 함께 투입되는 사업으로, 생활권 단위에서 공동의 사업을 위해 예산이 지자체를 넘어 투입되어야 하는 구조를 지니고 있음
- 이로 인해, 개별 사업별로 분명한 예산 배분과 지자체별 지원 방안을 명확히 제시하는 것이 근본적인 원칙임에도 불구하고, 현재의 보고서에서는 이러한 측면이 미흡한 것으로 분석됨
- 따라서, 보고서에서 제시하고 있는 사업들에 대한 전면적인 재검토를 통해, 개별 지자체별로 어떤 역할과 기능을 수행할 수 있고, 이로 인해 얼마만한 예산이 지자체별로 지원이 되어야 하는 지에 대한 보다 명확한 제시하는 것이 요구됨
  - 특히, 지역발전위원회의 검토를 통해, 최종적으로 제시된 국비 지원규모를 명확히 파악하고, 이에 근거한 지자체별 정확한 예산 투입 규모를 산출하는 과정이 필요함
- 예산을 배분함에 있어, 지자체별 균등배분을 고수하기 보다는 사업의 성격과 사업 대상지, 지자체 간의 관계, 향후 연계협력 확대 방안 등을 종합적으로 검토하여, 실질적인 예산 배분이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음
  - 다만, 이로 인해 발생할 수 있는 지자체 간 갈등이나 마찰에 대해서는, 상호 호혜적인 입장에서 지자체 간 지속적인 협의 과정을 통해 조율하는 절차를 이행할 필요가 있음
  - 이를 위한 생활권협의회 및 실무협의회, 네트워크 사업단 간의 정기적인 협의를 위한 절차이행도 하나의 사업으로 제시하는 방안도 모색하는 것이 요구됨

## 04

# 보령·서천생활권 선도사업(안) 개선과제

### 1. 사업의 구체성 관련

- 지역행복생활권 선도사업은 공모사업 선정 이후 당해연도에 예산이 반영되고 바로 사업이 추진되는 구조를 지니고 있음
  - 2017년 선정된 보령·서천생활권 선도사업의 경우, 2017년 10월에 예산이 최종 확정되어 배정될 예정임
  - 전체 사업기간이 3년에 불과한 상황으로, 사업이 구체적인 내용이 제시되지 않을 경우, 당해연도에 바로 사업의 추진이 어려운 구조를 지니고 있음
- 현재 보고서에서 제시하고 있는 사업은 총 4개의 사업으로 구성됨
  - 즐거운 보령·서천 와봐유 네트워크 사업단
  - 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 센터
  - 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 코스 개발
  - 보령·서천 네트워크 체험·관광 홍보마케팅 사업
- 제시된 사업들이 선언적인 제목과 총 사업예산만 제시되어 있는 상황으로, 이를 기반으로 2017년 10월까지 당해연도 사업을 추진하기에는 어려움이 있을 것으로 예상됨
- 따라서, 사업의 내용적인 측면에 대한 보완을 위한 별도의 과정(예, 기본계획 작성 등)을

거쳐 보다 구체적인 내용이 제시될 수 있도록 할 필요가 있음

- 예를 들면, 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 센터의 경우, 분명한 시설 조성 부지가 확정될 필요가 있으며, 이를 기반으로 한 시설의 기능이나 사업예산 확정이 이루어져야만 함에도 불구하고, 이러한 절차나 내용이 부족한 상황임
- 시설계획과 같은 경우에는 분명한 사업위치와 사업 규모, 사업에 도입되는 기능과 시설에 대한 제시가 필요함
  - 먼저, 보고서가 신청서 수준이라는 것을 감안한다 하더라도, 최소한 내부의 공간적 배치나 도입시설들에 대한 구상도 정도라도 제시하는 것이 요구됨



[그림 5] 와봐유 Fun Fun 센터 공간배치 구상(안)

- 다음으로, 사업의 내용에 대해, 단순한 내용 기술 보다는 사업의 성격을 고려하여 보다 세분

화되고 구체적인 사업내용을 기술하는 방안을 제시하는 것이 필요함

[표 2] 사업내용 개선방안

현재	변경
1. 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 센터 구성 - 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 센터 주요 기능 - 와봐유 Fun Fun 센터의 주요 거점은 보령·서천 지역 중 관광객이 많이 방문하는 장소를 대상으로 추진	1. 즐거운 보령·서천 와봐유 Fun Fun 센터 1) 사업개요 2) 사업목표 3) 센터 역할 4) 사업내용 - 공간배치계획 - 시설계획 - 콘텐츠 개발 계획

● 더불어 최소한 시설 규모를 산정하고 이에 따라, 최대한 계획된 예산을 산정하는 노력이 필요함

- 현재 보고서에서는 총 사업비 1,600백만원으로만 제시되어 있는데, 센터 사업의 경우, 이를 공정별로 구분하여 제시하는 것이 요구됨
- 실제 건축사사무소 등에서 제시하는 자료를 활용하여 최대한 실제 사업비에 준한 사업비에 가까운 사업비를 산출하는 노력이 필요함

[표 3] 와봐유 Fun Fun 센터 예산 산출 방안

구분	사업비 (백만원)	산출내역
공사비(기반공사)	00	· 급수공사 00개소×00m³/개소×00백만원/m³=00 · 우수거 00개소×00m³/개소=00백만원
시설물공사	00	· 센터 조성 00개소×00m²×00백만원/m²=00백만원
부대관리비	00	· 기본설계비 00백만원×00%=00백만원 · 실시설계비 00백만원×00%=00백만원 · 공사감리비 00백만원×00%=00백만원
기타지출비	00	· 시설부대비 00백만원×00%=00백만원

출처 : 농림축산식품부, 사업비 산출기준, 2017

## 2. 사업의 성과분석 관련

- 지역행복생활권 정책의 성공가능성을 높이기 위해, 지역위원회에서는 분명한 성과목표와 최소한의 파급효과 분석을 요구하고 있는 상황임
- 파급효과로 제시된 내용은 관광수익 증가에 대한 기대효과이지, 실제 사업을 통해 발생할 수 있는 경제적 파급효과로 인정하기 어려운 상황임
  - 따라서, 지역경제 파급효과 분석모형을 활용한 추가적인 분석이 이루어질 필요가 있는 것으로 분석됨
  - 이러한 사업의 성공가능성 등에 대한 선행 분석을 통해, 사업의 필요성에 대한 재검증 및 국비 등 예산 반영의 효과와 수준을 제시할 필요가 있음

[표 4] 성과분석 결과 개선방안

현재		변경
1. 경제적 파급효과 총 2,607억원 기대 - 관광수익 2,607억원	⇒	1. 경제적 파급효과 분석 1) 우리나라 전 지역에 발생하는 생산유발효과는 00백만원, 부가가치 유발효과는 00백만원, 고용유발효과는 00명인 것으로 나타났음 2) 충남지역에 발생하는 생산유발효과는 00백만원, 부가가치 유발효과는 00백만원, 고용유발효과는 00명인 것으로 나타났음 2. 관광수익 증가효과 - 관광수익 2,607억원 증가 기대

- 성과목표 역시, 사업과 별개의 성과목표나 사업을 통해 얻을 수 있는 성과목표 자체가 제외되는 경향이 있어, 제시된 성과목표가 어떻게 도출된 것인지에 대한 명확한 근거를 제시할 필요가 있음
    - 성과목표는 정량적 목표와 정성적 목표로 구분하여 제시하며, 투입 대비 성과를 기준으로 보다 명확한 목표치를 제시하는 것이 필요함
    - 선언적 수준이 아닌, 사업으로 얻을 수 있는 최종적인 결과물을 중심으로 제시할 필요가 있음
- 이상. 끝.

## 참 고 자 료

---

김현호·한상욱. 2013, 지역행복생활권 연계협력사업 발굴구상 프로세스와 접근방법, 지역생활권연구회

송미령. 2013, ‘지역행복생활권’활성화를 위한 지역 연계·협력사업 쟁점과 과제, 지역생활권연구회

생활권 전문가 TF팀. 2013, 지역행복생활권 추진 가이드라인(안), 발표자료

이상준. 2016, 서산·당진·태안생활권 연계협력 활성화를 위한 관계자 합동워크숍, 충남연구원, 발표자료

지역발전위원회. 2016, ‘17 지역행복생활권사업 가이드라인(안), 발표자료

충청남도. 2014, 충청남도 지역행복생활권 구성(안), 발표자료