

충청남도 균형발전 정책 방향 및 과제

저자

한상욱 · 임형빈 · 김형철 · 장하라 · 유예나 · 이제이



◀ 주요연구내용 및 정책제안

주요 연구내용

- 최근의 균형발전과 관련하여 뚜렷한 동향은 “균형발전”과 “지방분권”을 합친 법 제정이다. 지방분권 균형발전법의 주요내용의 핵심은 “발전격차를 줄이고”를 명시하였다는 점이며, 관련 계획을 통합하고, 추진주체를 민간과 함께 하도록 전환하였다는 점이다. 또한, 책무에서 지방자치단체의 책무를 행·재정의 책임성과 효율성을 높이기 위한 개선조치 마련을 명문화하였다는 점에서 그 후속조치가 요구된다.
- 외국의 경우, EU는 발전정도, 산업구조적 특성에 따라서 지역을 유형화 하고, 최근의 정책은 결속정책을 통합하여 추진하고 있다. EU의 정책은 산업 정책과 더불어 기후변화 대응, 교통네트워크 구축, 시민주도를 기조로 운영하고 있다. 사업을 추진하는 방식은 여러 기금을 종합하여 고용 및 성장, 지역간 협력 촉진하는 2대 목표를 설정하고, 차등지원하고 있다. 고용 및 성장은 GDP기준에 따라 차등지원하며, 지역간 협력은 경계지역간, 초국가간, 지역간 으로 유형화하여 각각의 펀드를 통합하여 각 목적에 따라 지원한다.
- 민간주도의 협력체계의 대표적으로 영국의 LEP는 생활권 단위의 민간 협의체를 자율적으로 구성하되, 기능적 경제권역을 중심으로 2개 이상의 지자체가 운영하고 있으며, 도시권에 기인한 지역성장협상에 의한 전략경제계획을 수립하고, 펀드를 집중 투입하며, 주요 부문에 대해서 사업을 추진하고 있다.

- 이러한 민간주도경향은 프랑스에서도 나타나는데, 프랑스는 지방분권과 연동하여 관련제도와 조직을 통합하여 ANCT로 확대 개편하고, 민간의 전문성에 기반한 국토발전 계획 및 사업추진하고, 운영함으로써 지속가능성을 제고하고 있다.
- 충남과 유사한 이탈리아는 전통적으로 북부지역과 남부지역간의 격차를 해소하기 위하여 프로그램을 운영하고 있는데, 그 내용의 핵심은 인적자본 육성이다.
- 국가균형발전 방향과 충청남도의 균형발전을 융합하여 시군간 불균형을 축소하고, 자원기반의 특성화 발전을 도모하며, 연접지역간의 연계협력을 촉진토록 하는 것을 방향으로 제시하였다. 또한, 이를 추진하기 위해서 전문조직에서 일괄 추진토록 하는 방안을 제시하였다.
- 주요과제로는 첫째, 시군간 발전격차를 축소하기 위해서는 국가균형발전사업의 차등지원을 도모할 필요가 있다. 현재 충청남도는 국가균형발전사업의 시군간 배분기준이 정립되어 있지 않으며, 균특회계의 지원 비율의 차등화가 요구된다. 이를 위해서는 균형발전 지표의 개선이 요구되며, 성과관리연동형의 모니터링 제도가 착근될 수 있어야 한다.
- 둘째 경제부문 등 연계협력 활성화이다. 충청남도의 공간구조는 북부권과 서해안권, 대도시 연접권으로 구성될 가능성이 있으며, 이를 위하여 저발전 지역간 연계협력, 연접지역(대전시, 세종시, 수도권, 전북)간 연계협력이 필요하다.
- 셋째 민간 참여를 제도화하는 것이다. 공공주도에서 산학연과 공공간의 협력을 촉진하기 위해서는 산학연 이해관계주체의 참여를 내실화하고, 전문성 기반 제3섹터 기관이 주도하도록 개편할 필요성이 있다.

◀ 주요연구내용 및 정책제안

정책 제안

- 제시한 내용에서 가장 먼저 추진해야할 사항은 균형발전 총괄부서를 균형발전정책과로 이관하는 것이다. 이것은 중앙부처가 안고 있는 총괄부서의 부재, 사업 전문성 취약, 상이한 평가기준 문제를 그대로 답습하는 형태로 나타날 것으로 전망되기에 통합적이고 효율적인 균형발전 정책 추진을 위해서는 균형발전정책과로 총괄부서를 이관하는 것이 요구된다.
- 둘째, 본 연구에서 제안한 국가균형발전사업의 자원 배분과 관련하여 다분야에 대한 시군별 발전 격차를 감안한 차등지원 기준 마련 및 적용이 요구된다. 이것은 충청남도 지휘부와 예산담당관실의 결단이 요구되며, 그 방법에 대해서는 원인해소형의 가이드라인 마련이 요구된다.
- 셋째, 국가균형발전사업, 충남 균형발전사업 등 단위사업별 총괄, 기획, 모니터링·평가를 시행하고, 이를 피드백하기 위해서는 행정의 인식 개선과 더불어 충청남도 지휘부의 노력이 병행하여야 한다. 또한, 이를 지원하기 위해서 전문적인 제3섹터 형태의 독립적인 지원조직을 구성 운영하는 것 역시 차근차근 진행해야할 사항이다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	5
제2장 관련 이론 및 정책 검토	13
1. 관련 이론 검토	15
2. 중앙정부, 충남 정책 검토	27
3. 외국 정책 검토	53
제3장 충청남도 균형발전 정책 추진 실태	103
1. 전문가 설문조사	105
2. 충청남도 균형발전사업 평가	112
제4장 충남 균형발전 정책과제	127
1. 기본 방향	129
2. 합리적 권역 설정 및 연계 체계 구축	133
3. 집행력 확보 방안	138
4. 균형발전 지표 개선	144
5. 성과관리 체계로 전환	157

제5장 결론	165
1. 연구 요약	167
2. 향후 과제	171
참고문헌	173
부록	177

표 목차

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	11
〈표 2-1〉 정부·지역 주도별 이론 및 접근방법	20
〈표 2-2〉 정책 및 사업평가 유형	23
〈표 2-3〉 균형발전특별법 신규 비교	33
〈표 2-4〉 지방시대 종합계획 주요내용과 균형발전국의 업무 관련성 검토	39
〈표 2-5〉 상위계획 검토	42
〈표 2-6〉 관련계획 검토	49
〈표 2-7〉 EU의 NUTS 위계 기준	54
〈표 2-8〉 EU 구조 및 투자자금	56
〈표 2-9〉 EU 결속정책 비교	62
〈표 2-10〉 런던 지역기업 파트너십(LEAP) 주요 기능과 핵심 성과지표	74
〈표 2-11〉 런던 지역기업 파트너십(LEAP) 개요	75
〈표 2-12〉 런던 LEP의 성장 거래 프로그램(Growth Deal Programmes)의 주요 성과 ..	76
〈표 2-13〉 런던 LEP의 교육과 훈련 펀드(Skills for Londoners Capital Fund)의 주요 성과	76
〈표 2-14〉 크라우드펀드 런던(Crowdfund London) 주요 성과	77
〈표 2-15〉 ANCT의 프로그램 정보 제공 방법	84
〈표 2-16〉 프로젝트 라이브러리 정보 제공 기능	86
〈표 2-17〉 지도 라이브러리 정보 제공 기능	87
〈표 2-18〉 이탈리아 남부 정책 2030의 5대 전략, 전략 프로그램, 추진주체	91
〈표 3-1〉 충청남도 균형발전사업 평가 항목 선정	116

〈표 3-2〉 사업 규모, 실제 사업기간	117
〈표 3-3〉 사업유형별 계획대비 실적행액	118
〈표 3-4〉 운영관리 위한 사업유형별 조례, 계획 수립 현황	119
〈표 3-5〉 기수별 소유권 현황(부지, 건물 기준)	119
〈표 3-6〉 사업 유형별 운영주체 현황	120
〈표 3-7〉 사업유형별 이용률, 이용객수/일	121
〈표 3-8〉 사업유형별 연간 운영인력 및 운영 수지	122
〈표 3-9〉 사업유형별 연간 수혜자수 및 변화	123
〈표 3-10〉 사업유형별 연간 수혜자수 및 변화	124
〈표 3-11〉 사업유형별 사업 직접 효과	124
〈표 3-12〉 사업유형별 사업 파급효과	125
〈표 4-1〉 충남도 균형발전 추진 방향	131
〈표 4-2〉 연계협력의 요건	137
〈표 4-3〉 회계관련 법 조항	143
〈표 4-4〉 지표별 상관관계 분석 결과와 유의수준	147
〈표 4-5〉 지표별 요인분석 결과	148
〈표 4-6〉 지표 종합 검토	151
〈표 4-7〉 단계별 성과평가 기준 종합	162

그림 목차

[그림 1-1] 연구의 흐름도	7
[그림 2-1] 지방분권 및 균형발전법 구조	37
[그림 2-2] 지방시대 종합계획 구성 및 경과	37
[그림 2-3] 지방시대 종합계획 비전체계	38
[그림 2-4] EU 결속정책 자금구조와 목표	58
[그림 2-5] EU 지역혁신성과 그룹 분포	65
[그림 2-6] EU 사회혁신 단계	68
[그림 2-7] 현재 운영중인 LEP 현황	73
[그림 2-8] ANCT의 이사회 구성과 조직도	81
[그림 2-9] 일본 지방창생추진 교부금 사업의 진행과정 및 PDCA 싸이클	97
[그림 2-10] 일본 국토교통성 입지적정화 계획 작성 안내	98
[그림 3-1] 균형발전정책 평가	106
[그림 3-2] 균형발전 정책의 문제점	107
[그림 3-3] 균형발전 추진 과정상의 문제점	107
[그림 3-4] 향후 균형발전 정책의 최우선 과제 및 목표	108
[그림 3-5] 향후 충청남도 균형발전 정책추진 시 비중	108
[그림 3-6] 향후 기초생활권이 고려해야 할 목적	109
[그림 3-7] 향후 기초생활권(연계협력) 설정 계획 시 고려해야 할 사항	109
[그림 3-8] 기초생활권 연계·협력사업 추진 시 3개 권역 개선을 위해 고려해야 할 사항 ..	110
[그림 3-9] 수도권 집중 역제가 실패하였을 경우 균형발전 정책의 적합한 공간 단위	111
[그림 3-10] 시군간 균형발전을 위해 적합한 공간 단위	111

[그림 4-1] 충청남도 지역균형발전사업 모형(안)	132
[그림 4-2] 충남, 대전, 세종 지역의 통근·통학권 텐드로그램(2020년 기준)	134
[그림 4-3] 충남, 대전, 세종 지역의 통근·통학권 텐드로그램(2040년 기준)	135

제 1 장

서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 방법

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구의 배경

국가균형발전특별법 폐지에 따른 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제정하고 지방시대 종합계획을 수립에 대응이 요구되고 있다. 기존의 국가균형발전특별법을 폐지(23.6.9)하고, 지방자치분권, 지역균형발전을 종합하여 지방자치분권 및 지역균형에 관한 특별법(23.7.10)을 제정하였다. 현재 지방시대 종합계획을 수립하고, 지방시대 위원회, 지방시대 기획단을 구성운영토록함에 따라 충청남도도 계획과 지방시대 위원회를 운영 중이다.

충남도청은 민선8기에 들어 서면서 균형발전을 중점 과제로 선정하고, 이를 실현하기 위한 균형발전국 설치·운영하고 있다. 그러나 균형발전 정책방향 정립 및 역할 제고에는 한계를 보이고 있다. 민선8기 출범에 따라 균형발전국이 신설되었으며, 균형발전국내에는 균형발전정책과, 개발전략과, 인구정책과의 3개를 구성하였으며, 기존의 균형발전 계획, 낙후지역사업, 민선8기 주요 이슈사업 등을 모아놓은 형태로서 균형발전국이 컨트롤 타워로서의 역할을 수행하기에는 한계가 있다. 충남도 차원의 관련 정책, 사업과의 종합화·일체화 요구되고 있으며, 관련 계획, 사업추진의 근거가 되는 근거법이 각기 다름에 따라 충남도 균형발전정책에 부합하는 방향성을 정립 요구되고 있다.

균형발전 관련하여 다양한 계획과 사업을 추진하고 있으나, 각 계획은 계획별 일련의 목적에 의하여 수립되었으므로, 충남도내 균형발전을 위한 마스터

플랜이 요구되며, 현재 재원이 담보되는 계획은 대부분 5개년 계획으로서 동력 확보는 가능하나, 발전방향에 대한 정책적 지속성 담보가 관건이다. 계획으로는 서해안권, 내륙첨단산업권 계획, 충청남도 종합계획, 균형발전계획, 지역개발 계획, 지방소멸 종합계획, 인구정책 기본계획 등이 있고, 사업은 국가균형발전 사업, 충청남도 균형발전사업, 지역소멸기금사업, 생활SOC복합화, 성촉지역 사업 등이 있다. 사업을 추진함에 있어서 균형발전 정책의 비전, 목표, 공간범역이나 이를 추진하는 데에 법적 근거, 예산, 추진체계 등이 취약 또는 미구축되어 사업추진의 효과가 크지 않다. 한편, 지방분권균형발전법에 의거하여 공간단위 추진시 초광역협력사업, 기초생활권 공간단위사업과 성촉지역등의 지자체 보조사업, 인구감소지역, 기회발전특구, 지역혁신 융복합단지 등의 사업에 대한 사업적 공간단위간의 연속성과 관계성이 미흡하다는 지적이 있다.

2) 연구의 목적

이 연구의 목적은 충남의 균형발전정책을 평가하고, 지역의 특성화 및 지역 간 연계발전이 가능하도록 하기 위해 균형발전 정책이 효율적으로 추진될 수 있도록 개선방안 제시하는 데 있다.

우선, 민선 8기 균형발전국이 균형발전 정책의 컨트롤 타워 역할을 수행할 수 있도록 정책 방향 설정하고, 충청남도 균형발전 사업의 역할을 재정립하는데 목적이 있다.

둘째, 국가균형발전 정책, 충청남도 지역균형발전정책과의 정합성을 유지하기 위한 실천가능한 실천과제를 제시하는데에 목적이 있다. 최근 충청남도 지방시대 계획이 수립되었으며, 이는 지방분권, 균형발전, 초광역권 등이 종합됨에 따라 균형발전의 고려요인이 확대되고 있다.

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위 및 방법

공간적 범위는 충청남도를 대상으로 하며, 균형발전, 지역발전 정책의 주요 개념, 관련 이론, 평가방법론 등에 대해서는 국내 및 해외 주요 자료 수집 분석한다. 시·군 수준의 지역격차 분석을 위해서는 현재 충청남도에서 자체적으로 진단, 적용하는 충청남도 균형발전대상지역 선정 지표를 사용한다.

내용적 범위는 관련 연구 및 정책동향 검토, 이론적 논의(균형발전이론, 지역격차분석, 연구방법론), 중앙정부관련사례(선진국, 광역지자체), 충청남도 지역 균형발전 정책의 평가한다.

정책평가는 지방분권 균형발전법에 의거하여 관련 정책 방안을 모색하는 것이 주요하기에 문제점과 개선방안에 초점을 맞춘다. 충청남도의 과제와 추진전략, 중앙정부사업의 연계발전, 낙후지역개발, 특화발전, 지역경제활성화 등

대상적 범위는 지역내 격차를 분석하는 것으로 충남을 기본으로 하되, 공간 구조 변화에 대해서는 수도권, 대전, 세종, 전북을 포함한다. 특히, 분석 하위 지표의 특성별, 자료구득 가능성, 적용가능성을 검토하여 지표를 구성한다.

설문조사는 지역발전에 관한 이론연구를 통해 지역발전요인과 대상영역 설정하고, 관련 선행연구, 관련 정책연구 보고서, 지역발전도 및 지역격차분석에 관한 정부문건, 통계청(KOSIS), 국토교통부, 행안부, 균형위, 시도통계연보 등 정부와 지자체의 통계자료, 지역격차 해소 및 균형발전에 관한 정부, 국책연구

원, 시도연구원 등의 연구 자료를 조사(한상욱외, 2022)하고, 균형발전, 지역발전 관련 분야 대학, 연구원 등의 전문가를 대상으로 시행한다. 표본은 분야별 전문가로 임의 선정하여, 50명 내외로 하며, AHP 쌍대비교를 포함한 구조화된 조사표에 의한 조사한다.

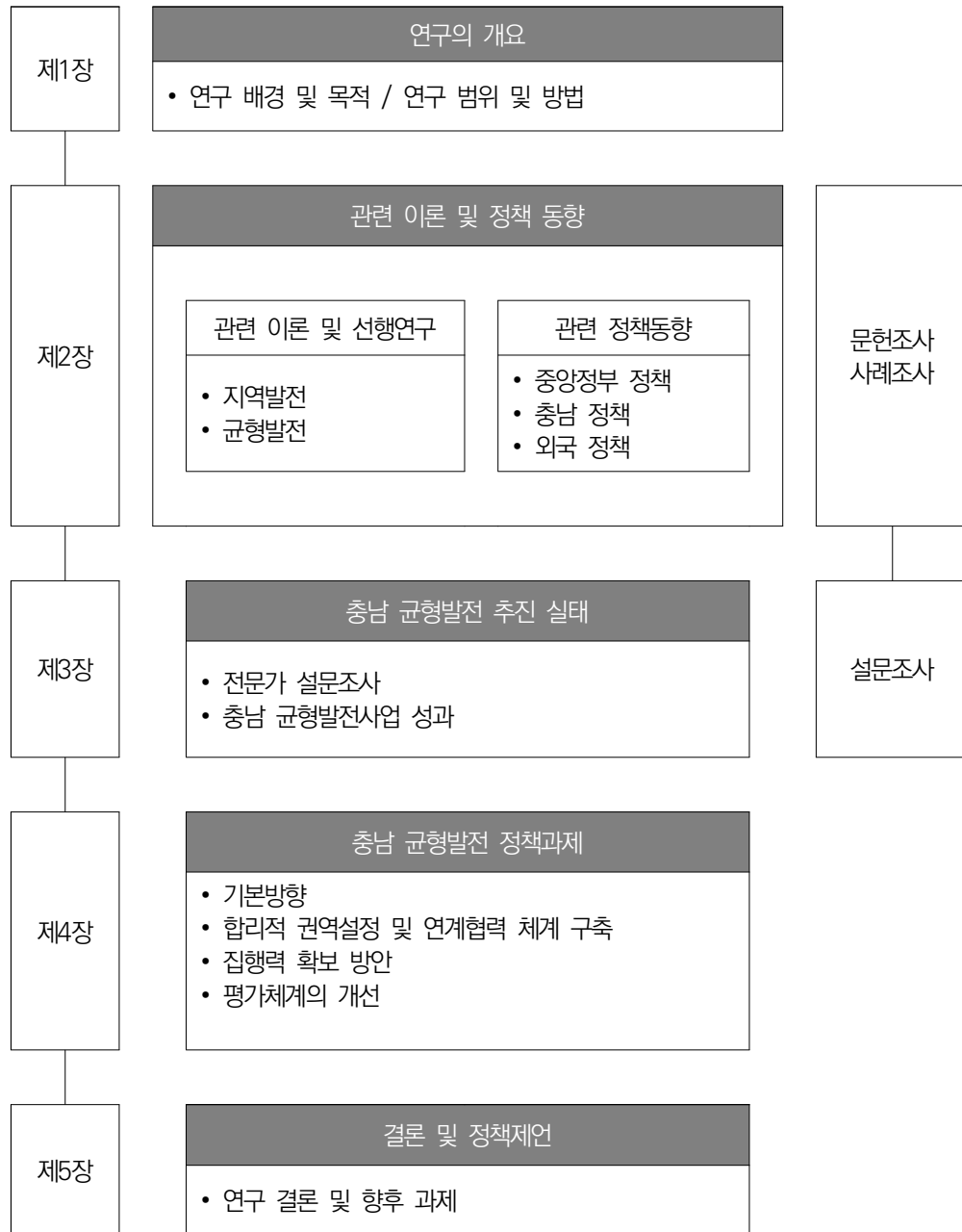
2) 연구 흐름

본 연구는 크게 5개의 장으로 구성된다. 1장에서는 본 연구를 추진하게 된 배경과 목적, 연구 방법등 전체적인 연구 개요에 대하여 기술한다. 2장에서는 본 연구를 진행하는 데에 근거가 되는 관련 이론 및 선행연구를 검토하고, 균형발전 관련된 정책 동향을 검토한다.

제3장에서는 충남 균형발전 추진 실태과 특성을 분석한다. 우선 전문가 설문 조사를 시행하고, 이와 관련된 균형발전사업의 성과를 검토한다.

제4장에서는 충청남도의 균형발전 정책이 나아가야할 방향을 제시하고, 각 핵심사항에 대해서 정책과제를 제안한다.

마지막 장에서는 결론 및 정책제언에서는 진행한 연구결과를 요약정리하고, 연구의 성과와 한계, 향후 과제를 제시한다.



[그림 1-1] 연구의 흐름도

3) 선행 연구 검토

충청남도의 지역균형발전사업의 방향을 정립하기 위한 연구와 관련하여 최근에 수행한 연구를 검토하면, 방향 정립보다는 추진중인 지역균형사업의 진단과 평가에 중점을 두고 있다.

이와 관련하여 충청남도는 2007년 조례 제정 이후, 2008년부터 충남도에서 시행한 균형발전사업은 2019년, 2022년 자체 평가를 진행하였으며, 평가 기준은 계획단계, 집행 및 관리단계, 성과 환류단계로 각 항목을 설정하였고, 2019년에는 전문가 중심, 2022년에는 행정자체 평가를 시행하였다. 계획적 측면에서 충청남도 자체 지역균형발전사업을 추진하는 초기에 사업 추진방향을 제시하였지만, 행정에서 계획적인 부분에서 수렴하지 않아서 정책 추진의 탄력을 받지 못한 한계를 보이고 있다.

정책적으로 충청남도의 균형발전 정책은 국가균형발전과 충청남도의 균형발전정책을 이원화하여 추진함에 따라 광역지자체인 충청남도의 역할이 모호·미흡하게 되고, 중앙정부 정책을 기초지자체로 전달하는 현상이 나타나고 있으며, 이러한 별도의 재원마련에 따른 추진은 시군의 현안을 해결하려는 사업으로 변화하는 양상을 보이고 있다.

국가적 차원에서의 균형발전은 전략사업의 추진평가와 이를 개선하려는 목적을 두고 있는데, 국토균형발전을 위하여 전략사업의 현황, 사업집행모형을 설정하고, 사업집행의 메카니즘을 규명하였다는 점은 의미가 있고, 지방 대도시권역별 전략사업의 집행실태 평가를 시행하여 내부요소, 관계요소, 자원제도요소, 외부요소로 구분하여 과제를 정리함에는 의미가 있다.

중앙정부차원의 정책 제안을 하였음에도 불구하고, 중앙정부간 칸막이로 인

한 실행력을 제고하지 못하였으며, 중앙정부 꼬리표에 의해 좌지우지되는 지자체 차원에서는 지방의 자율성을 확대하여야 한다는 점을 지적하고 있다.

정책평가와 관련하여 국가의 균형발전 정책은 해당 정부가 5년 동안 추진하여야 한다는 시간적 한계로 인하여 정책적 지속성을 담보하지 못한다는 한계가 있다. 한편, 국토 및 지역발전 정책의 평가 및 추진방안을 꾸준히 연구적 측면에서 제시하고 있다. 국토 및 지역발전정책 흐름 전반에 대한 고찰과 더불어 국가정책변화(이명박 정부)에 따른 도시권, 지역발전정책을 시행하였고, 정책방향과 과제를 제시하여, 지역발전정책 전반의 큰틀을 제시하였다. 지방자치단체 차원의 무문별, 분야별로 다양한 정책이 추진됨에 대하여 각 중앙부처별로의 사업추진으로 인하여 효과가 제한적이며, 실행력을 담보하지 못하였다는 데에 한계로 남는다. 농촌의 여건변화에 따라서 농식품부가 추진한 주요 사업의 성과를 델파이 분석을 통해서 성과평가를 시행하였으며, 농촌지역 미래 전망, 과제를 제시하였다는 점에서는 의미가 있다. 한편, 농식품부 주요사업만을 대상으로 하였다는 점과 정책에 실제 투입된 후속 연구를 찾아보기 어려워서 연구와 실행력의 괴리가 발생한다.

이러한 중앙정부의 정책은 해당 정부의 방향과 더불어 새로운 방안을 마련함과 동시에 과거 정부의 정책을 폐기에 가깝도록 추진함으로써 정책적 지속성을 갖지 못한다는 한계, 5년동안의 정부가 계획을 수립하고 구체적인 실현수단으로 사업을 추진하는 과정에서 정권이 교체함으로써 정책적 지속성을 보유하지 못한다는 한계를 안고 있다.

이러한 본 연구의 차별성은 중앙정부의 정책적 방향과 실현수단이 단기적으로 교체 또는 보완되는 상황에서 지자체 차원에서 중장기적으로 추진해야할 정

책적 제언과 과제를 마련하는데에 방점을 둔다.

대부분의 연구는 중앙정부부처별, 특정 사업에 대한 정책평가가 대부분이며, 광역지자체 차원에서 중앙-광역-기초간, 정책-계획-사업-평가 등을 종합적으로 고려한 연구는 거의 없음에 착안한다.

이를 위하여 광역지자체 주도의 관련 균형발전 정책을 종합하여 방향을 설정하고, 국가정책과 충남의 지역균형발전 정책이 상호 보완되기 위한 방안을 마련코자 한다. 이것은 중앙-광역-기초지자체의 정책적 일관성을 갖도록 한다는 측면이며, 한정된 재원을 효율적·효과적으로 사용하기 위한 방안을 제시한다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1	· 과제명: 충청남도 지역균형발전 정책의 평가 및 개선방안연구 · 연구자(년도): 한상욱 외(2011) · 연구목적: 지방 주도 지역균형발전정책의 점검, 평가로 제도적 환경 개선방안 모색	· 문헌연구 · 사례조사 · 전문가 자문	· 관련 논의의 검토 및 관점 · 추진실태와 문제점 · 광역차원의 균형발전 방향 및 과제
	2	· 과제명: 국토균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안 · 연구자(년도): 박양호외(2001) · 연구목적: 균형발전 추진 전략사업의 집행실태 및 메카니즘 분석을 통한 정책과제 제시	· 관련문헌 검토 · 정책집행모형 · 전문가 의견수렴 · 사례 조사 · 전문가 자문	· 전략사업의 집행평가와 메카니즘 분석 · 집행요소와 메카니즘의 종합과 정책과제
	3	· 과제명: 국토 및 지역발전정책의 평가와 효율적 추진방안 연구 · 연구자(년도): 권영섭외(2012) · 연구목적: 국토정책 및 지역발전정책의 평가에 따른 공간구조 개편, 집행력 확보방안 제기	· 관련문헌 검토 · 전문가 델파이 조사 · 국내외 사례조사 · 전문가 자문	· 지역발전정책 평가 · 도시권 이론 검토 · 외국의 국토 및 지역발전정책 · 국토 및 지역발전정책 추진 현황 및 평가 · 주요쟁점과 정책과제 · 효율적 추진방안
	4	· 과제명: 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전방안 · 연구자(년도): 김정섭 외 (2011) · 연구목적: 정책사업 시행에 대한 성찰로 농촌지역 활성화 정책의 발전방향과 과제 도출	· 관련문헌 검토 · 전문가 델파이 조사 · 전문가 자문	· 농촌 관련 정책의 전개과정 · 농촌지역 활성화 정책 방향 전환에 대한 평가 · 주요 정책 사업의 성과 분석 · 농촌지역 활성화 정책의 과제
본 연구		· 과제명: 충청남도 균형발전정책 평가 및 효율적 추진 · 연구목적: 광역지자체 차원에서 국가균형발전정책과 충남도 균형발전정책의 정합성 제고 및 효율성 제고를 위한 효율적 추진방안 제시	· 이론 검토 · 정책 검토 · 전문가 델파이 조사 · 국내외 사례조사 · 전문가 자문	· 관련 이론 및 정책 검토 · 외국 선진사례 조사 · 충남의 균형발전 정책 추진 현황 및 평가 · 균형발전 방향 설정 및 추진 방안

제 2 장

관련 이론 및 정책 검토

1. 관련 이론 검토
2. 중앙정부, 충남 정책 검토
3. 외국 정책 검토

1. 관련 이론 검토

1) 균형성장이론

균형성장이론은 부문간 보완적 투자(complementary investment)를 통한 동시적인(simultaneous) 발전을 추구하는 전략으로 정부개입이나 개발원조 등 일정 규모 이상의 투자를 통해 최소 필요 수준의 성장을 이루는 빅푸시(big-push) 전략 제시(김용웅 외, 2003:157)이다. 즉, 한 부문의 유효수요가 다른 부문의 활동 수준에 의해 결정된다는 가정하에 산출에 적정한 유효수요를 유발할 수 있도록 부문 간 주어진 자원을 적정 배분함으로써 개별부문은 생산에 대한 수요의 소득탄력성에 비례하여 성장한다는 원리로 다양한 부문 간 적시적량의 최적 투자결정 강조하고 있다.

반면, 불균형성장이론을 주창한 허쉬만(Hirschman, 1958)은 빈곤의 악순환에서 벗어나고자 하는 저발전국가의 경우 대규모 투자자원 마련이 어렵고, 한정된 자원을 모든 산업부문에 동시 투자하는 경우 바람직한 변화를 유발하기 힘들 뿐만 아니라 의사결정능력 및 관리역량의 부족으로 인해 최적투자결정은 실현 불가능하기 때문에 특정 부문의 투자집중을 통한 불균형성장을 강조(김용웅 외, 2003)한다. 다시 말해 불균형성장이론은 비교우위가 있는 선도산업 및 지역에 투자를 집중하여 적하효과(trickle-down effect) 등의 파급효과를 통한 균형발전을 추구하는 전략으로 불균형을 지속적으로 촉발하고 이를 해소하는 연속적 과정을 통해 경제성장을 도모(이소영외 2021)

2) 지역균형발전 이론

지역균형은 “지역간 사회·경제적 조건이나 삶의 질이 일정 수준 내에서 균등성(equality) 또는 평형(equilibrium)을 유지”하는 것이었지만, 사회적 변화, 정책환경의 변화에 따라 그 개념과 전략이 변화하고 있다.(한상욱외, 2016).

총론적으로는 지역균형이 지역간 균등성보다는 개성적인 잠재력과 경쟁력 강화를, 외부적 자원과 총량적 성장보다는 내부적 발전역량의 강화를, 중앙정부 주도보다는 지역의 자율과 창의를 중시(김용웅, 2005)한다.

외생적 발전에 의한 통합적 균형의 한계로 나타난 전략이 통합적 균형발전은 최소기준을 충족시키기 위한 전략이다. (한상욱외, 2022) 균형발전의 개념은 통합적 균형과 역동적 균형으로 구분할 수 있다(성경룡 외, 2004). 통합적 균형발전은 국민이 생활을 영위하기 위해 요구되는 최소한의 기준(national minimum)을 만족시키는 전략이다. 과거와 같은 불균형 발전전략 하에서 저발전지역은 계속해서 상대적으로 저발전된 상태로 남아있을 수 밖에 없다는 한계에 봉착하며, 현재의 저발전지역은 기존 경제발전모델의 시각에서는 희생지역이라 인식이 지배적(한상욱외, 2016)이다.

이러한 통합적 균형발전 전략은 저발전 지역에 일종의 기회의 균등을 제공하기 위한 것으로 해석되고, 그 방법적인 면에서 가치의 이전, 결과의 균등을 추구(한상욱외, 2016)한다. 이론적으로는 도시의 노동·자본이 농촌으로 이전하고, 중심도시·성장부문과 연계한 농촌 주변성(marginality)을 극복하며, 산업부문의 농촌지역, 저발전지역으로 확대되는 누적효과(trickle-down)를 기대하는 것(한상욱외, 2016)이다. 이러한 이론적 배경 하에 과거의 정책에서는 산업적으로 저발전지역이 갖는 해결 과제가 교통이나 산업단지 등 하부기반시설의 부족에 기인하는 것으로 보아 도로·교통에 대한 투자, 산업단지 조성 등 주로

물리적 투자에 치중한 바 있다.(한상욱외, 2016). 그러나, 최근까지의 이러한 사회적 기반시설에 투입되는 시설 중심의 물리적 투입은 산업적인 저발전지역에도 어느 정도 투자가 이루어졌으나 여전히 산업 낙후 현상은 지속(박경·강현수, 2005)되는 현상이 나타나고 있다.

시대적인 기류에 따라 지방자치단체들은 자기 지역의 발전을 위해 지역혁신 역량을 강화하고 내발적 발전전략을 추진하는 대신 주로 중앙정부의 지원을 끌어들이거나 외부로부터 기업을 유치하거나 큰 행사를 유치하는 식의 손쉬운 외부 의존적 발전을 추구해왔다.(성경룡, 2007). 지자체 입장에서는 지역내의 가치 창출·경쟁력강화와 더불어 중앙정부·기업대상 유치의 양자를 병행해서 추진하게 되면, 오히려 지역의 자생력 배양이 되지 않는다(한상욱외, 2022)는 의견도 있다. 한편, 지자체의 현실은 산업단지와 같은 산업 기반 투자를 하고, 기업 유치 실적이 미흡·실패한 곳이 늘어나고 있으며, 이러한 지자체는 보편적으로 관광 시설의 개발에 집중하고 있는 상태이다.(한상욱외, 2022)

공장, 기업을 유치하였다 하더라도 그 산업은 농촌성에 위대한 환경적인 문제를 발생시켜서 사회적 과제를 낳고 있으며, 유치한 업종이 지자체내 산업과의 관련성이 부족하고, 클러스터를 형성하지 못하는 등 선순환 체계를 갖지 못하여 자본의 외부 유출이 심화되는 현상이 계속 확대 중이다.(한상욱외, 2022) 이러한 현상은 충남 전체, 북부권에서도 그대로 나타나고 있으며, 자본의 종속적 현상을 넘어서 의사결정의 종속적 현상이 나타나고 있다.(한상욱외, 2022) 또한 일정 규모 이하의 기업 유치는 산업단지 입주하는 계획적 입지보다 무계획적 입지로 인하여 지역경제구조의 왜곡현상을 초래하여 자본의 외부 유출뿐만 아니라 고용 없는 기업, 재정 누수로 인한 위기를 맞게 되어 더욱더 과소화되는 현상을 보이고 있다.(한상욱외, 2022)

이러한 시행착오를 거친 선진국에서는 내발적 역량과 외부적 지원을 적절히 조화롭게 운영하고 있다.(한상욱외, 2022) 선진국의 저발전지역 활성화 전략은 지역의 내발적 역량과 외부적 지원을 적절히 조화시켜 산업, 관광, 문화, 환경, 생태 등의 다양한 분야에서 그 잠재력 역량을 확대함으로써 새로운 발전 계기를 마련하고자 노력한다.(한상욱외, 2016) 외부지원은 지속 가능한 일자리의 창출과 유지를 위한 생산적 투자, 산업구조의 원활한 조정, 물리적·사회적 인프라 투자, 지역경제활동의 다변화 등에 사용된다.(강현수, 2007) 이를 위해서는 지역의 혁신 잠재력을 높이는 방향이 매우 중요하고, 잠재력을 지닌 개별 단위의 자원을 경쟁력을 갖추기 위하여 규모성을 갖는 것이 한계가 있으므로, 공공의 지원뿐만 아니라 민간과의 협력이 중요하게 요구된다.(한상욱외, 2022)

보통 저발전지역의 가장 시급한 과제로 지역내 일자리와 소득 창출을 위한 경쟁력 강화를 꼽을 수 있다.(한상욱외, 2022) 과거의 방식인 산업 유치를 위한 기초 시설에 대한 투자에서 벗어나 지역의 경쟁력과 자생력을 강화함으로써 스스로 잠재력을 극대화하는 부가가치 창출이 긴요하다는 의견이 지배적이다.(한상욱외, 2022) 이러한 의견을 수용한 발전전략이 지역의 개성에 기반한 차별화된 발전을 도모한다는 점이다. 이러한 특성화 발전을 위한 자원, 매개물, 도구 역할을 하는 지역내의 유무형의 자원(regional asset)의 발굴, 개발, 부가가치화를 중시하고 있다.(한상욱외, 2022) 이것은 해당 지역에만 존재하는 유일성을 갖기 때문에 그곳에 가야지만 보고, 체험할 수 있기 때문이다. 이러한 입지 대체성에 기반한 경쟁력이 부가가치 창출이 쉽고, 특화산업 육성이나 제품 개발, 관광 등을 활성화시키고 있다.(김현호, 2007).

한편, 저발전지역에 속하는 지역이 대부분 농산어촌지역과 동일하다는 점에 있어서 농산어촌은 시대 흐름에 적절하게 대응하지 못하므로 인하여 지역내의

피해의식이 잔재하고, 개발·발전에 대한 상대적 소외감이 누적되어 발전된 도시지역에 비해 상대적으로 수동적이고, 의존적인 형태를 취하고, 이는 공공의 재원에 기인하려는 형태로 나타나게 된다. 그 해결방안으로 제시되는 것이 혁신역량을 강화하는 것이다. 저발전지역에서 나타나는 단편화·파편화된 산업구조를 탈피하여 관련 산업간의 융·복합(inter-sectoral convergence)함으로써 그 효과를 배가시키는 노력이 관건이다(한상욱외, 2022). 저발전지역의 지역내 산업은 향토자원을 고부가가치화하는 전략이 필수적인 바, 현재 이루어지고 있는 향토자원 개발은 특정한 부문에 한정된다는 한계와 특성을 갖고 있고, 그 파급효과가 주변 및 지역으로 파급, 확산되지 않는 특성을 보인다.(한상욱외, 2016).

따라서 지역내의 향토자원을 산업적 측면에서 고려하여 그 역량을 확충하기 위한 노력이 요구되는 데, 지역내에서 이루어지고 있는 농어업, 제조업, 서비스 산업 등 지역내의 지탱산업 부문간의 융·복합되어야 한다.(한상욱외, 2022) 이로 인하여 고립적인 행태에서 벗어나 새로운 부가가치 창출이 가능하며, 새로운 활력이 넘치는 곳으로 전환되어야 한다.(한상욱외, 2022)

정리하면, 저발전지역(농어촌지역)은 지역 내의 폐쇄적인 활성화 보다는 외부적인 요인을 흡수하고 대응하며, 활용할 수 있는 외부와의 상생전략이 요구된다.(한상욱외, 2022) 이를 위해서 지역내에서는 활용할 외부적 요인이 없다고 말하지만, 최근 베이비부머세대의 귀농·귀촌이 지속적으로 확대되고 있고, 도시민·청년 유치를 위한 정책이 지자체마다 경쟁적으로 이루어지고 있음은 시사하는 바가 크다.(한상욱외, 2022)

내생적 발전 전략을 도모할 필요가 있는데, 여기서 중요한 것은 공공재원 및 사업적 투자가 이루어지면 그 효과가 지역내 선순환되어야 하고, 지역의 가치

를 창조하기 위해서 과소한 지역으로는 한계가 있기에 지역간 연계가 필수라는 점이다. (한상욱외, 2022) 지역내의 발전을 스스로 책임지고, 제고하려는 노력의 절대적인 요인이 인적자원에 대한 투자이며, 이를 위해 인적자원의 재발견·발굴과 그들의 활동을 지원한다. 이를 위해서 현장에서 나타나고 있는 문제점을 하나씩 하나씩 해결해야하는데, 재원·자원의 소규모성, 활용가치가 높은 자원의 소프트웨어적 육성 미흡, 지역과 지역, 주체와 주체간의 연결 단절, 지역내 인적자원·공동체의 정치적 성향과 폐쇄성, 외부 주체, 지역간 연결에 대한 배타적 성향, 통합 추진체로서의 민간에 대한 인식 부족 및 미완결성·지속성 등은 해결과제로 남는다.(한상욱외,2022)

〈표 2-1〉 정부·지역 주도별 이론 및 접근방법

구분	정부주도	지역주도	정부주도	지역주도
지역간 발전격차에 대한 이론	균형성장이론	불균형성장 이론	성장거점 이론	산업 클러스트 이론과 세계생산 네트워크 이론
지역발전에 대한 전략적 접근방법	하향적 지역발전전략 중앙정부, 관료, 전문가 집단 주도	상향적 지역발전전략 -지역이 지닌 자원의 활용을 극대화	외생적발전전략 하향적 지역경제발전을 위해 외부의 자극과 잠재력에 의존	내생적발전 전략 상향적 지역경제발전에 필요한 자원을 지역내부에서 찾는 전략

출처: 한상욱외, 2022. 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제. 충남연구원.

3) 정책 평가

(1) 정책평가 개념

일반적으로 정책평가는 정책의 내용, 집행 및 집행의 결과와 그 영향 등을 추정하거나 평정하기 위하여 한 정책의 과정이나 결과를 이해하고 그 가치를 판단하는 사회적인 과정(이진희외, 2020)을 말한다.

정책평가란 객관적인 측정과 분석을 통하여 특정 정책이 목표하는 결과를 달성할 수 있도록 얼마나 제대로 작동하고 있으며, 무엇이 추진 과정에 영향을 미치는가를 이해하는 과정으로 볼 수 있다(이진희외, 2020).

정책평가의 목적은 정부 개입(intervention)의 과정(process)과 산출물(output) 및 그 결과(outcome)의 장점(merit), 유용성(worth), 가치(value) 등을 정밀하게 진단하여 미래의 실제 행동에 반영하는 것(Vedung 1997)이다.(이진희 외, 2020)

따라서 정책평가는 정부 활동, 즉 정책 결정과 집행에 있어 적절성과 효과성, 능률성 등의 개선을 목표로 정책의 집행, 산출, 결과에 초점을 두어 일정한 기준을 가지고 체계적으로 분석하는 과정(이진희외, 2020)이다.

OECD-DAC(2000)에서도 정책평가를 현재 진행 중이거나 완료된 프로젝트, 프로그램, 정책과 그의 설계, 집행 및 결과를 체계적이고 객관적으로 사정하는 것으로 정의하고 있다.(이진희외, 2020)

(2) 사업 추진 단계별 평가

사전평가(ex-ante evaluation)로 사업의 착수이전에 사업의 경제성, 타당성과 정책적 요인 등을 분석하여, 사업의 추진여부를 결정하며,(김성일외, 2006, 권용우외, 2008) 사업결정의 이전단계에서 이루어지는 평가이다. 과정평가는 사업의 추진과정에서의 성과점검과 추진활동을 평가하여 효율적으로 사업이 추진되도록 하는 데 필요한 정보를(김성일외, 2006) 제공한다. 사업집행과정에 평가의 초점이 있으며, 일반적으로 사업 추진상의 점진 수준의 평가이다.(권용우외, 2008) 사후평가(ex-post evaluation)는 사업이 완료된 후 일정한 기간이 경과하여 사업의 수행으로 인한 효과, 사전목표 대비 사업추진후의 목표의 달성도, 효과 대비 비용의 정도를 의미하는 효율성 평가 등 사업의 성과평가 및 효과평가를 의미한다.(김성일외, 2006) 평가정보는 향후 사업계획에 반영되거나, 사업의 추진방향의 재설정, 예산구조 조정 등 여러 가지로 활용이 가능하다(김성일외, 2006)

평가의 유형은 평가는 평가목적, 평가시점, 평가주체에 따라 6가지로 구분된다. 평가목적에 따라 운영평가, 효과평가로 구분하고, 운영평가는 사업집행평가의 성격을 지니는 것으로 사업의 관리와 집행과정의 개선을 도모한다(김성일외, 2006). 효과평가는 사업의 본질적 효과성을 검증하기 위함이고, 활용주체나 사업평가의 실시 이유 파악에 도움을 준다.(권용우외, 2008)

평가시점에 따라 중간평가와 사후평가로 구분된다. 사전평가는 성과관리가 아니라 사업 분석의 특성을 지니기 때문에 고려되지 않고, 중간평가는 사업진행 도중에 실시되는 평가로 사업의 산출에 중점을 둔다. 사업 완료 후 실시하는 평가로 효과평가의 성격이 강하다.(권용우외, 2008)

평가 업무를 누가 담당하느냐에 따라서 내부평가, 외부평가로 구분된다. 내

부평가는 정책 및 사업 집행기구에서 내부인력으로 평가되며, 그 목적과 수단을 재점검·개선하는 기회를 제공하고, 외부평가는 외부 인력에 의한 평가로 사업의 독립성·객관성·전문성 제고에 유용하다.(권용우외, 2008)

〈표 2-2〉 정책 및 사업평가 유형

구 분		정의·목적	특징 및 장단점
평가 목적	운영 평가	사업의 관리와 집행을 위한 개선방안 모색	- 사업관리 주체들을 위해 실시함 - 효과평가와의 구분이 어려워 공사업의 개선의 경우, 병행하여 실시해야 함
	효과 평가	사업의 본질적 효과성 검증	- 사업집행과 무관한 이해관계자들을 위해 실시 - 활용 주체나 사업평가의 실시이유 파악에 도움
평가 시점	중간 평가	사업집행 도중 실시하는 평가	- 사업의 산출물에 중점을 둠 - 영향에 대한 체계적 분석을 실시하지 않음
	사후 평가	사업 완료 후 실시하는 평가	- 효과평가의 성격이 강함 - 사업전달체계 개선을 위한 운영평가의 성격임 - 사업의 영향이 발생되기 까지는 긴 기간이 필요함
평가 주체	내부 평가	사업집행기구에서 내부인력으로 평가	- 사업목적과 수단을 재점검·개선하는 기회를 제공 - 의사결정에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있음 - 수행 인력과 시간 확보가 어려움 - 평가결과의 객관성과 신뢰성 확보가 곤란
	외부 평가	외부 기구·인력에 의한 평가	- 사업의 독립성·객관성·전문성 제고에 유용함 - 평가비용을 절감할 수 있음 - 사업내용이나 사업과 관련된 환경에 대한 이해부족, 외부평가자들의 권고사항이 의사결정에 미치는 영향 이 적음

출처: 권용우외, 2008. 지역개발사업 성과지표 개발 및 지표를 활용한 파급효과 분석. 국토연구원

(3) 평가 유형

영향평가(Impact Evaluation)는 프로그램의 측정 가능한 결과(outcomes)에 대해서 프로그램이 존재하지 않을 경우의 결과와 비교하기 위해(김재환외, 2011)사용한다. 결과평가(Outcome Evaluation)는 프로그램이 결과 지향적 목표를 달성하는 정도를 평가하는 것이며, 이 평가는 프로그램의 효과성을 평가하기 위해 양적 방법을 사용(권용우외, 2008)한다. 하지만 영향평가와 같이 엄격한 인과분석(causal analysis)을 분석하는 것은 구조적 한계로 인하여 충분하지 않다. 사전에 프로그램의 성과 목표 및 이를 측정할 수 있는 지표의 설정이 중요하고, 이러한 지표를 통해 프로그램의 효과를 평가하는 것(김재환, 2011)을 말한다. 현재 정부에서 이루어지고 있는 성과평가제도도 같은 맥락에서 해석된다.

과정평가(Process Evaluation)는 프로그램이 최초에 의도·계획된 대로 기능·작동이 하는지를 평가하는 것이다. 과정평가는 객관적인 측정지표와 분석을 시행하지만, 매개 요인과 결과간의 인과관계를 평가하는 것이 불충분하다는 한계가 있다. 비용-편익 및 비용-효과성 분석(Cost-Effectiveness Analysis)은 프로그램의 산출 혹은 결과를 이러한 산출을 만들어내는 데 소요한 비용과 비교.(김성일외, 2006)하는 기법이다.

평가의 주요 관점은 사업의 목표가 그 진행과정을 거쳐 어떻게 운영되는지를 기준으로 주요 관점이 설정된다.(김성일외, 2006) 그 중 적절성(relevance)의 평가관점은 사회의 수요와 관련하여 프로그램의 목표가 어느 정도 관련성을 가지고 적절한가를 판단하는 평가 관점이고, 실제 결과(actual outcome)와 수요(요구)와의 관계 즉, 실제 결과의 수요만족도나 부응도를 의미하며, 프로그램의 목표가 수요를 반영하여 적절하게 설정되었는가의 여부를 의미한다(김성일

외, 2006). 적합성(Adequacy)은 실제 프로그램의 결과가 수요에 어느 정도 부응하는지를 판단하는 기준이고, 실제 결과가 프로그램이 해결하고자 하는 사회적 수요를 어느 정도 해결하고 있는가의 관점에서의 평가기준이다(김성일외, 2006). 기술적 효율성(Technical efficiency) 측면에서는 투입과 산출 간의 관계를 말하며, 투입비용과 산출의 직접적 효과를 말한다. 비용-효과성 기준은 실제 투입비용과 실제의 결과간의 관계를 의미, 실질적인 효율성의 기준(권용우외, 2008)에 해당된다. 비용에 비해 실제의 결과가 나은 경우 효율성이 있는 것이 되며, 투입된 비용에 비해 결과가 미흡한 경우 효율성이 낮은 것으로 평가(김재환, 2011)된다. 비용-편익 분석기준은 투입의 사회적 가치와 결과의 사회적 가치간의 관계(김재환, 2011)를 말하는 것으로, 그 결과가 포괄적인 점임을 감안하면, 각 세부 항목을 측정하기 어렵다는 한계가 있다.

성과목표의 달성여부를 판단하기 위해서는 성과목표를 구성하는 항목들을 선정하고, 평가지표를 이용하여 측정이 이루어진다(강영주외, 2013). 첫째, 투입(Input)지표로, 예산, 인력 등 투입물의 양을 나타내는 지표로 사업의 최종 산출을 위한 중간투입물의 목표달성에 대한 평가에 활용된다(강영주외, 2013). 이와 더불어 투입에 소요되는 예산과 인력이 당초의 계획대로 집행되었는가를 평가하고, 예산집행과 사업진행 과정상의 문제점을 찾아내는데 도움이 된다(김성일외, 2006).

둘째, 과정(Activity/Process)지표이다. 사업진행 과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표이다. 이것은 사업 추진에 따라서 도달하려는 정도를 말하는 것인데, 사업추진시 단계별로 구분하고, 각 단계에 맞춘 목표에 대한 도달 달성여부도달 가능성을 평가하며, 이것은 사업의 중간점검에 해당하며, 중간점검을 함으로서 종국의 목표에 대해서 도달가능성을 검토하는 것이 목적이다.

셋째, 산출(Output)지표이다. 산출 지표는 사업 완료 시 즉시적으로 나타나는 1차적 결과생산물 또는 산출물을 말한다. 예산, 인력 등 투입에 비례하여 목표한 산출이 달성 되었는지에 대한 평가에 도움이 된다(강영주외.2013).

넷째, 결과(Outcome)지표는 1차적 결과물을 통해 나타나는 궁극적으로 얻으려 하는 사업의 효과 달성여부를 나타내는 지표이다.(강영주외.2013) 사업 초기 계획을 통해 수립한 최종 결과에 대한 도달, 달성정도를 측정하는 것을 말한다.

성과지표의 성립 요건은 성과지표들은 목표와의 연관성, 왜곡 유인 지양, 인과성, 명확성, 시의성, 비교가능성, 검증가능성 등의 요건을 감안하여 새로운 지표의 개발에 적용(김성일외. 2006)되어야 한다. 이러한 지표의 요건을 감안하여 새로운 지표의 개발에 적용되어야 할 것이며, 이러한 요건이 미흡한 지표의 경우, 미흡한 요인을 해소하도록 할 필요(김성일외. 2006)가 있다.

보통 균형발전사업은 공공부문에서 추진하는 사업으로 공공부문의 사업평가란 행정관리의 수단, 서비스의 욕구를 가지고 있는 대상에게 정확하게 서비스가 전달되는지, 적절한 서비스인지, 효과적인지, 혹은 효율적인지를 사정하는 것을 의미한다.(충북 지역발전연구센터, 2015) 즉, 공공부문의 사업평가는 공공에서 추진하는 사업이나 정책에 대하여 보다 과학적이고 체계적인 분석과 평가를 통해 피드백 가능한 유용한 정보를 창출해내는 작업이라고 할 수 있다.(황한철, 2007) 따라서, 평가의 목적은 공공차원의 해결이나 조정이 요구되는 사업에 대한 정책적 해결방안이나 개선대안의 제시를 목적으로 하며, 그 과정은 일반적으로 크게 종합분석과 평가의 2단계로 이루어진다.(한상욱외외, 2016) 대상사업의 투입에서부터 추진과정, 산출 및 성과에 이르기까지 사업의 전주기적 과정 전체에 대해 심층적으로 분석하고 사업의 적합성, 효율성, 효과성, 유용성 등을 핵심요소로 하여 평가하여야 한다.(김경량외 2005)

2. 중앙정부, 충남 정책 검토

1) 국가균형발전정책

(1) 국가균형발전정책 흐름

1960년대 국토개발 초기 좁은 국토와 부족한 지역 역량 등으로 정부 주도 선성장-후분배 방식의 불균형발전전략을 추진하였으나 2000년대 초반을 기점으로 국가균형발전이 전국가적 의제로 승격하고 지방 주도라는 새로운 지역발전방향이 자리잡게 되었다. ‘지역’ 균형발전보다 ‘국가’ 균형발전이라는 용어를 쓴 이유는 크게 두가지로 첫 번째는 과거의 국가정책에서 주변적 위치에 머물렀던 균형발전이라는 의제가 이제는 전국가적 의제(national agenda)로 격상되었다는 점이고 두 번째는 의존형 지방화에서 자립형 지방화로의 전환이라는 새로운 방식을 강조하기 위함이다.(강현수,2007)

노무현 정부 이전까지 국가정책의 주변적 위치에 머물며 형평성을 강조하는 분배적 성격의 균형발전정책에서 벗어나 국가경쟁력을 높이는 성장 정책으로 전환하였으며 균형발전정책의 추진을 뒷받침하는 제도적 근거 및 체제마련을 통해 정책의 지속성 및 효율성 강화로 전환한다. 균형발전정책이 지역격차 해소 낙후지역진흥 등 국가발전의 보완적 기능을 수행하는 한정된 국가정책에서 벗어나 경제의 지구화시대 국가발전과경쟁력을 높이는 국가발전정책으로서 기능(강현수, 2007)한다. 국가균형발전특별법, 국가균형발전특별회계, 국가균형

발전5개년계획, 국가균형발전위원회 등 균형발전 관련 정책을 추진하고 지원하는 일련의 제도적 기반 확충하였다.

노무현 정부 이후 역대 정부는 국가균형발전정책을 국정과제로서 지속 추진해나감은 물론 시대적 흐름이나 여건, 정책추진과정에서의 시행착오나 한계 등을 토대로 국가균형발전정책의 제도적 위상 및 내용을 조정하거나 강화하면서 점진적 발전 모색한다. 노무현 정부는 세종시와 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등 공간적 분산정책을 통해 지역간 불균형을 시정하고 국가균형발전의 토대 마련하였으나(정종석외, 2018) 이전기관의 물리적 이전에 대한 과다집중으로 지역주민 삶의 질 향상에 대한 접근은 상대적으로 미흡한 점이 한계로 남는다.

이명박 정부는 5+2광역경제권을 제시하고, 그 내용적 측면에서 분산·중복투자를 지양토록 하였으며, 공간상의 광역 개념을 도입하여 각 지자체의 경계를 넘는 현안 해결 및 지역의 글로벌경쟁력 강화를 시도(정종석외, 2018)하였으나 세종시 수정안 논란 등으로 국가균형발전정책이 상대적으로 개념 축소되고 지역발전위원회, 광역경제권발전위원회 등 정책조정기구 기능 약화로 추진동력이 떨어진 점은 한계로 받아들여진다.

박근혜 정부는 기초지자체(시군구)간 연계를 통한 생활권 중심 정책을 추진하여, 주민 체감도를 제고하기 위해 새뜰마을사업과 지역행복생활권 선도사업 등을 시행하였다. 하지만, 미시적 생활권 문제에 치중하여 광역권 발전전략 등이 미흡하였다는 균형성 측면의 비판을 받고, 지역일자리 위기대응에 소홀했다는 점에서 한계로 지적받고 있다(정종석외, 2018). 정책적 기조 측면에서는 균형·혁신분산의 기존 정책 흐름을 상생·경쟁·분권으로 변화하였다는 점에서는 의미가 있다고 할 수 있다. 키워드로는 분권, 자율, 네트워크, 연계·협력으로 요약할 수 있다(정종석외, 2018). 이것은 산술적 균형·지역안배에서 상대적·역동적

균형, 행정구역을 초월한 창조적 경쟁, 다양성과 차별성을 통한 발전역량 극대화하고, 중앙집권적·시혜적 지역개발에서 분권과 자율의 지역개발(지방주권 확립), 지역자율과 책임의 분권적 지역발전, 중앙대 지방의 수평적 의사결정체제를 중시하게 된다(한상욱외. 2011). 소규모 분산투자는 통합네트워크화를 통한 규모의 경제, 행정구역 단위 분산투자에서 광역화·네트워크화로 지역경쟁력 강화를 도모하고, 소모적·대립적 지역주의에서 생산적·창조적 지역주의, 수도권과 비수도권, 자치단체간 상생관계와 창의의 지역특화 발전을 유도한다(한상욱외. 2011).

(2) 국가균형발전 과제

우선, 수도권-비수도권 인구 역전현상이 계속 되고 있다는 점이다. 우리나라 전체 인구의 절반 이상이 수도권에 거주하고 있는 상황으로 수도권 인구가 비수도권 인구를 처음으로 추월한 인구역전 현상이 발생하였고, 이후 두 지역 간 격차가 벌어지고 있다. 이는 혁신도시 정책을 비롯한 균형발전정책 시행으로 약 10여년이 흐르고 있지만, 교육, 일자리 확보 등을 위해 수도권으로 집중하는 인구를 막기에는 역부족인 상황이다.

둘째는, 청년층의 수도권 인구집중 심화가 뚜렷하게 나타나고 있다. 40대 미만 청년층의 수도권 입구집중 현상이 뚜렷한 편이며 2001년 대비 2020년 현재 20대의 비수도권에서 수도권으로의 인구유입량은 52%가량 증가하였다. 2020년 한 해 수도권 유입 인구수의 약 78.7%가 20대일 정도로 청년층의 수도권 인구집중은 심각한 수준이다. 2020년 현재 40대 미만의 수도권 인구비중은 전체 수도권 인구의 45.5%로 비수도권의 41.1%에 비해 높게 나타났고, 지역별 편차도 커서 비수도권 내 전남(37.1%), 경북(37.5%), 전북(39.0%), 부산

(39.9%) 등은 젊은 인구층의 비중이 상대적으로 낮은 편이다.

인구이동에 영향을 미치는 고용률 역시 연령대별로 세분화하여 살펴보면, 15-29세에 속하는 청년층 고용률의 수도권과 비수도권 간의 격차는 분명하여 2020년 현재 수도권의 청년층 고용률은 45.5%였으나 비수도권은 39.3%에 불과하고, 2020년 전 연령 고용률은 비수도권(60.3%)이 수도권(60.8%)보다 높은 상황이나 연령대별로 양상은 달리 나타나 비수도권 청년층의 고용률은 수도권 대비 상대적으로 떨어지는 편이며 이는 비수도권 내 청년 일자리 부족 등으로 인해 수도권으로의 청년인구 유입이 가중되고 있음을 예측 가능하다.

셋째는 수도권과 비수도권의 경제적 불균형이다. 지역의 경제 규모와 실태를 파악할 수 있는 지표인 지역내총생산(GRDP)과 지역총소득(GRI)의 경우, 수도권이 비수도권에 비해 크게 성장하였고, 두 지역 간 격차도 확대되고 있다. 2015년 수도권이 비수도권을 0.22%p 앞서 나간 가운데 수도권과 비수도권간의 GRDP 격차가 5.10%p로 벌어지고 있다. 지난 10년간 지역총소득은 수도권이 비수도권보다 크고 2019년 수도권과 비수도권의 차이는 11.2%p로 나타난다. 지역 간 불균등이 완화되는 외국과 달리 우리나라의 불균등 지수는 악화 추세로 GRDP 지니계수는 점점 더 증가하는 추세를 보이고 있으며, 특히 2013년 0.505로 최고점 이후 값이 떨어지다가 2016년 이후 다시 증가하고 있다.

넷째, 기업분포 및 매출액의 수도권 집중 가속화하고 있다. 2019년 현재 수도권의 사업체 수는 총 1,964,217개로 우리나라 전체의 47.0%를 차지하고 있으며, 이들 사업체의 총매출액은 전체의 55.6%를 차지하고 있다. 사업체 수는 경기도(22.4%), 서울(19.7%) 순으로 수도권 쏠림현상이 뚜렷한 가운데, 2019

년 기준 전국 사업체의 매출액 비중은 서울(29.9%),경기(21.3%) 순으로 나타났다. 비수도권 내 지역이 차지하는 수치는 크게 떨어지는 편이다. 특히, 2020년 매출액 기준 전국 1,000대 기업 중 525개 기업이 서울에 소재하고 있으며 경기, 인천을 포함한 수도권으로 범위를 확장하면 743곳이 해당된다. 수도권에 위치하는 이들 기업의 매출액 비중은 86.9%로 전국적으로 압도적인 우위를 점하고 있다.

다섯째, 지방소멸 위기 이슈 대두 및 정책화이다. 2020년부터 사망자수가 출생자수를 상회하는 인구의 데드크로스 현상이 발생하기 시작하였다. 합계출산율도 지속적으로 하락해서 세계의 국가에서 유례를 찾아볼 수 없는 1 이하대를 보이고 있다. 합계출산율은 '83년 인구대체수준 2.1명에서 지속적으로 감소해서 20년대에 들어서서는 0.84로 떨어지고 있으며, 최근에는 0.7를 목표로 두고 있다. 합계출산율이 1 이하를 해석하는 것은 전쟁이 발발하거나, 도시 국가형태를 띄는 마카오, 홍콩 등을 제외하면 전 세계에서 유일하다는 것이 통념이다.

여섯째, 지방의 4차산업혁명 등 시대변화에 대응 태세 미흡하고, 지역의 인재를 육성하기 위한 대학과의 연계가 매우 미흡하다. 4차 산업혁명의 도래는 기존 산업체계 재편에 따른 지역경제 활력을 제고할 수 있는 기회가 되기도 하지만 제조업 중심의 지방도시 쇠퇴, 대도시 집적 이익 증가 등으로 지역불균형의 격차를 가중시킬 수도 있다.(국가균형발전위원회, 2020) 산업 패러다임 전환을 주도하고 있는 디지털·복잡 산업은 해당 산업이 입지하는 형태가 기존의 고급인력 수급, 대외 교섭력 등의 사유로 인하여 발전된 특정 지역에 대한 입지한 것이 일반적인 현상이다. 이러한 바이오, 반도체, AI등의 기술융합산업은 공

간적 집중도가 높아지고 있다. 우리나라로 볼 때, 수도권 등이 디지털 산업의 창조적 근로자에게 장소 이점을 제공해 줄 수 있는 공간이 된다. 서울 등 수도권 지역이 매력을 가지는 이유는 창조적 근로자에게 필요한 창의성, 아이디어에 필요한 어메니티, 편의시설, 휴식처, 놀터 등의 혁신적 공간을 제공하기 때문이다. 이를 쫓아서 전국의 청년층이 수도권으로 이동하는 현상이 나타나고 있고, 지역 대학은 학생수의 감소와 더불어 구조조정을 눈앞에 두고 있기도 하다.

(3) 지방분권 및 균형발전법의 제정

윤석열 정부는 기존 국가균형발전특별법 폐지하고, 지방분권 균형발전법을 새롭게 제정하였으며, 본 법의 특징을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 균형발전의 정의에 “발전 격차를 줄이고”를 삽입하여 상대적 격차에 대한 인식을 법 조문으로 명시하였다는 점이다.

둘째, 지방자치단체의 책무를 구체적으로 제시하였다. 이것은 국가의 책무와 지자체의 책무를 명시하였다는 것이며, 둘간의 기능적 차별점을 명시하였다는 것이다.

국가의 책무는 “① 국가는 지역 주도의 균형발전과 지역의 혁신성장 기반 강화 및 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위하여 지방자치단체와 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계각층의 의견을 수렴하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하고 예산을 확보하는 등 지방자치단체가 주도하여 관련 정책을 수립·추진할 수 있도록 지원하여야 한다.”고 규정하고 있다.

지방자치단체의 책무는 새롭게 규정하였으며, 행재정의 책임성과 효율성 제

고를 위한 조치를 규정하였다. “③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방자치 분권 및 지역균형발전의 정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 개선조치를 마련하고, 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 하며, 필요한 예산을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다.

셋째, 시책으로서 지역균형뉴딜을 삭제하고, 기회발전특구 등을 신규로 삽입하였다. 문재인정부에서 추진한 지역균형뉴딜의 선정지원을 삭제하였고, 기회발전특구를 신규로 삽입하였으며, 국가혁신융복합단지 육성은 지역혁신융복합단지로 변경하였고, 국제적 교류 협력 촉진은 삭제하였다.

넷째, 기존의 균형발전위원회는 지방자치분권과 균형발전이 합해짐에 따라서 지방시대 위원회로 통합하여 지방시대 위원회, 지방시대 기획단, 지방시대 지원단을 규정하고 있다. 기존의 시도시군 지역혁신협의회는 지방시대위원회로 통합되었다.

충청남도 균형발전국과의 관련성을 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 2-3〉 균형발전특별법 신규 비교

구분	국가균형발전특별법	지방분권 및 균형발전법	균형발전국 관련성	비고
균형발전	“국가균형발전”이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.	“지역균형발전”이란 지역 간 발전격차 를 줄이고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.	○	용어 변경 발전격차 신규
혁신융복합단지	국가혁신융복합단지	지역혁신융복합단지		용어 변경

구분	국가균형발전특별법	지방분권 및 균형발전법	균형발전국 관련성	비고
책무	<p>국가 및 지방자치단체의 책무</p> <p>국가 및 지방자치단체는 지역 간의 균형 있는 발전과 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위하여 필요한 예산을 확보하고 지역주도의 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.</p>	<p>국가 등의 책무</p> <p>① 국가는 지역 주도의 균형발전과 지역의 혁신성장 기반 강화 및 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 위하여 지방자치단체와 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 및 각계각층의 의견을 수렴하여 지방자치분권 및 지역균형발전에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하고 예산을 확보하는 등 지방자치단체가 주도하여 관련 정책을 수립·추진할 수 있도록 지원하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방자치분권 및 지역균형발전의 정책에 부응하여 행정 및 재정의 책임성과 효율성을 높이는 개선조치를 마련하고, 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 하며, 필요한 예산을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.</p>	○	지자체 책무를 구체적 명시
신규		<p>기회발전특구 지방행정체제 지방자치단체 통합 통합 지방자치단체 지방자치분권 및 지역균형발전 정책의 시범실시</p>		신규
계획	국가균형발전 5개년계획	지방시대 종합계획	○	
시책	지역혁신체계			,
	주민생활기반 확충과 지역발전 역량 강화			
	초광역협력사업 추진		○	
	지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제활성화 촉진			

구분	국가균형발전특별법	지방분권 및 균형발전법	균형발전국 관련성	비고
	상생형 지역일자리 선정지원			
	지역균형뉴딜의 선정지원	삭제		
	지역교육여건 개선과 인재 양성			
	지역과학기술의 진흥			
	교통물류망 확충			
	문화관광의 육성 및 환경 보전			
	복지 및 보건의료의 확충			
	성장촉진지역등의 개발		○	
	인구감소지역에 대한 시책 / 지원		○	
		기회발전특구		
	공공기관의 지방이전 및 혁신 도시 활성화			
	혁신도시 지정			
	국가혁신융복합단지의 육성	지역혁신융복합단지		
	기업 및 대학의 지방이전			
	지역발전 투자협약의 체결		○	
	연차 보고	삭제		
	지역통계기반 구축 및 개발관리			
	국제적 교류협력 촉진	삭제		
지방 자치 분권		권한이양 및 사무구분체계 특별지방행정기관 정비 교육자치와 지방자치의 통합 자치경찰제 지방재정의 확충 및 건전성 강화 지방의회 활성화와 지방선거제도의 개선 주민참여 확대 주민자치회의 설치 자치역량강화		

구분	국가균형발전특별법	지방분권 및 균형발전법	균형발전국 관련성	비고
		국가와 지자체의 협력체제 지방행정체제 개편 기본방향 통합지방자치단체 설치 시군구 통합절차 통합추진공동위원회 통합지방자치단체 명칭 통합지방자치단체에 대한 특례 대도시 특례		
위원회	국가균형발전위원회	지방시대위원회	△	
	국가균형발전기획단	지방시대기획단	△	
	국가균형발전지원단	지방시대지원단	△	
	시도/시군 지역혁신협의회			통합
회계	국가균형발전특별회계 설치			
	지역자율계정, 지역지원계정, 제주세종계정			
	지자체 보조 : 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도 시활력증진지역 등을 통합하여 기초생활권 생활기반 확충 관한 사업			

출처: 법제처.국가법령정보센터(www.law.go.kr)

(4) 윤석열 정부 지방시대 종합계획

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법에 의한 지방시대 종합계획 수립하였다. 지방자치분권 및 지역균형발전을 아우르는 통합계획으로서 시도계획과 중앙행정기관의 부문별계획, 초광역권을 설정한 지자체의 초광역권 발전계획의 기초로 수립된다.



[그림 2-3] 지방시대 종합계획 비전체계

지방시대 종합계획의 골격은 자치분권과 균형발전을 통합한 핵심과제를 제시하고 있으며, 비전은 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대로 제시하였다.

목표는 자치분권과 균형발전을 통한 지방경쟁력 향상 및 주민 삶의 질 제고를 제시하였고, 가치는 자율, 공정, 연대, 희망을 제시하였다.

지방시대 종합계획 수립에 따라 균형발전국 컨트롤 타워로서의 역할 제고 필요하다. 국가 지방시대 종합계획 수립에 따라서 전 분야에 걸친 계획을 균형발전국에서 수립하며, 이에 대한 집행, 모니터링 평가와 관련된 역할의 제고 요구된다. 관련과제별 사업을 개별부서에서 추진함에 따라서 사업 모니터링, 평가를 위한 관련 성과와의 역할 분담 조정 필요하다. 최근 이러한 계획, 집행, 모니터링·평가와 관련된 사항을 총괄 심의하는 지방시대 위원회 운영이 자치행정과가 담당하게 됨에 따라 실질적인 업무가 이루어질지에 대한 의구심은 균형발전 전문가들로부터 지적을 받고 있다.

〈표 2-4〉 지방시대 종합계획 주요내용과 균형발전국의 업무 관련성 검토

구분	주요내용	균형발전국 소관 업무 관련성			비고
		계획	집행	모니터링 평가	
지역균형 발전	• 지역혁신체계 구축	○	△		산업경제실
	• 주민 생활기반의 확충과 지역발전 역량 강화	○			
	• 지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진	○	△		산업경제실
	• 지역의 교육여건 개선과 인재 양성	○	△		복지보건국
	• 지역과학기술 및 정보통신의 진흥	○	△		산업경제실
	• 지역균형발전 거점 육성과 교통·물류망 확충	○			건설교통국
	• 지역문화관광육성 및 환경 보전	○	△		문화체육관광국
	• 지역의 복지 및 보건 의료 확충	○			복지보건국
	• 성장촉진지역 등의 개발	○			
	• 인구감소지역에대한 시책 추진 및 지원	○	○		
	• 기회발전특구의 지정 및 지원	○			산업경제실
	• 기업 및 대학의 지방이전	○			
	• 공공기관 등의 지방이전 및 혁신도시 활성화	○			공공기관 유치단

구분	주요내용	균형발전국 소관 업무 관련성			비고
		계획	집행	모니 터링 평가	
	• 혁신도시의 지정	○			공공기관 유치단
	• 지역혁신융복합단지의 지정 및 육성	○			산업경제실
	• 상생형 지역일자리사업의 선정 및 지원	○			산업경제실
	• 초광역협력사업의 추진	○	○		
	• 지역통계기반 구축 및 개발·관리	○			
지방자치 분권	• 권한 이양 및 사무구분체계의 정비	○			
	• 특별지방행정기관의 정비	○			
	• 교육 자치와 지방자치의 통합	○			
	• 자치경찰제 실시	○			
	• 지방재정의 확충 및 건전성 강화	○			
	• 지방의회회의 활성화와 지방선거제도의 개선	○			
	• 주민참여의 확대	○			
	• 주민자치회의의 설치 및 자치행정역량의 강화	○			
	• 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립	○			
	• 지방행정체제 개편의 기본방향	○			

2) 충청남도 상위·관련계획

(1) 상위계획과의 관련성

균형발전을 위한 공간적인 권역은 북부권, 대도시 연접권, 서해안권으로 크게 구분되며, 공간 통합성 제고를 위한 발전전략 마련 필요하다.

충남의 신성장 도시는 내포신도시로서 광역적 차원에서의 중심 거점도시로서 역할을 지속적으로 부여하고 있고, 현재 혁신도시 지정과 더불어 탄소중립 경제도시로서의 역할을 부여하고 있다.

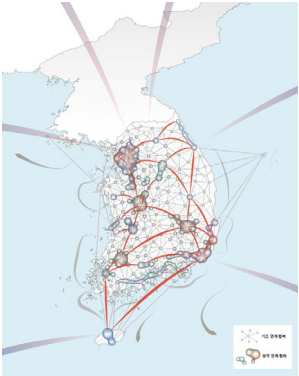
대도시연접권과 관련하여서 2개의 초광역권이 계획, 진행 중에 있는데, 이중 대전·세종·청주·천안 중심의 충청권 초광역권은 계획수립 이후 구체적인 역할에 대한 보완이 요구되며, 대도시 연접부에 있는 시군은 대도시권 연접부로서의 도시권 조성이 요구된다.

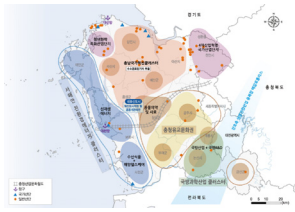
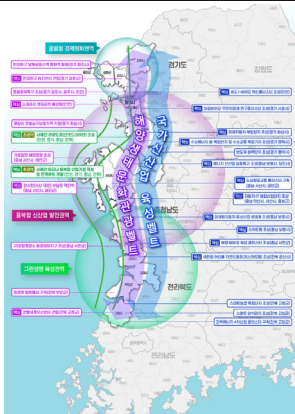
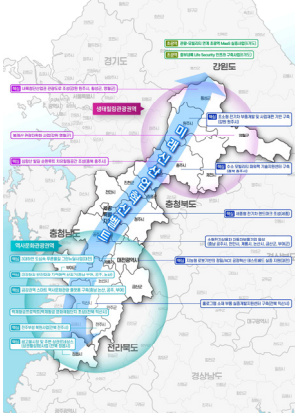
산업적 측면에서는 북부권과 남부권으로 크게 대별되며, 북부권은 4차산업혁명 대응한 전략산업 요충지로, 남부권은 농수산업과 관련된 농생명 육성지역으로 방향 설정하였으며, 이러한 미래 산업 수요에 대응한 대응체제에 대응하여 지속적으로 북부권에 대한 산업 수요가 지속할 것으로 전망이다. 산업분야는 북부권은 4차산업혁명에 직접적으로 대응하기 위한 융·복합 신산업을 육성하고, 자동차·반도체·디스플레이 등 산업기반과 연계를 통한 해양레저·힐링 관련 산업 육성을 방향을 설정하였다. 이를 위해 천안시는 국제과학비즈니스벨트와 관련하여 대전광역시와의 연계를 통해 기술개발 사업화를 위한 테스트베드, Post-R&D 등의 역할을 담당한다.

남부권은 농수산업과 관련된 그린·농생명 육성 권역으로 육성토록 하고 있다. 지역 특성을 고려한 청정에너지 생산거점이자 스마트 농축수산업이 대표적이다.

지역 자산활용 지역주도의 문화관광육성 방향으로 설정하여 추진을 계획하고 있다. 서해안을 중심으로 하는 해양관광산업, 생태·자연·역사·문화자원 기반의 관광육성 전략을 계획방향으로 설정하고 있으며, 주로 관광기반시설의 공급에 초점을 두고 있는 반면, 기존의 관광지와 관광지를 연계하는 연계성 제고, 상품성 제고와 관련된 내용은 상대적으로 미흡하다.

〈표 2-5〉 상위계획 검토

구분	충남도 계획방향	비고
제5차 국토종합 계획 (2020-2040)	<ul style="list-style-type: none"> • 공간통합적 지역발전 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 서북부지역은 스마트팩토리, 스마트 국가지식사업단지 등 혁신형 스마트도시를 조성 - 대도시 인접지역을 중심으로 스마트도시 기반시설 네트워크 체계를 구축하여 스마트 도시권 조성 • 대한민국 복지수도 건설 <ul style="list-style-type: none"> - 저출산·고령화가 심각한 농촌지역을 중심으로 한 의료복지전달체계 구축 - 도시공원 조성 등 생활SOC 복합화를 통한 스마트 건강주구 조성 • 혁신·균형성장과 자립적 경제기반 조성 <ul style="list-style-type: none"> - 북부권은 인공지능, 빅데이터 기반의 스마트 신산업 클러스터 조성과 국가기간산업 구조 고도화, 서해안권은 해양바이오 복합 클러스터 육성 - 내륙권은 농업테크 기반의 스마트 팜 혁신벨리, 남부권은 국방과학클러스터 육성으로 권역별 특징을 반영한 지역균형성장 도모 • 지역자산을 활용한 지역주도의 지속가능한 발전 <ul style="list-style-type: none"> - 문화복지 실현을 위하여 기존 문화시설을 주요 거점시설로 활용하고 유희공간·시설 등은 생활권 중심의 문화공간을 조성 - 지역 문화유산에 근거한 문화도시 조성 	

구분	충남도 계획방향	비고
	<ul style="list-style-type: none"> • 신성장거점 네트워크체계 구축 - 수도권에 대응하는 행복도시 네트워크 광역도시권을 형성 - 내포신도시에 국가기간산업의 기반을 조성하고, 서해안 벨리(Golden Valley) 구축 추진 	
제4차 국가균형발전5개년 계획 (2018-2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신성장과 공정경제, 플랫폼경제에 기반한 포용성장 선도지역을 구현하고 충남도민을 위한 선순환 일자리와 복지, 삶터가 보장될 수 있도록 '환황해권시대, 포용적이고 더 행복한 충남'이라는 비전을 제시 - 충남지역 인재-일자리 선순환 교육체계 구축 - 매력있고 활력 넘치는 풍요로운 농산어촌 - 충남혁신도시를 환황해중심도시로 육성 - 제3기 균형발전사업(2018-2020) 심화·확대 추진 	
서해안권 발전 종합계획 변경 (2021-2030)	<ul style="list-style-type: none"> • 충남은 융·복합 신산업(북부권)과 그린·농생명 육성 권역(남부권)으로 설정 - (북부권) 자동차·반도체·디스플레이 등 산업 기반과 연계를 통한 해양레저·힐링 관련 산업 육성 - (남부권) 지역 특성을 고려한 청정에너지 생산 거점이자 스마트 농축수산업 중심지로 육성 	
내륙첨단 산업권 발전종합 계획 변경 (2021-2030)	<ul style="list-style-type: none"> • 충남은 지역자산 기반 문화관광 거점 확충을 전략으로 4차 산업혁명에 대응하는 첨단 관광 산업 육성 - 관광산업 선진화 및 생태힐링공간 조성으로 관광거점 조성, 지역특화자원을 통한 문화관광 혁신성장을 도모함 	

구분	충남도 계획방향	비고
행정중심복합도시권 광역도시 계획 (202-2040)	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 지역적 관점에서의 중심도시와 기초도시 별 발전방향을 설정 - 천안생활권은 첨단산업 및 문화·관광 기능을 부여한 첨단산업선도도시 - 도시와 농촌 주민의 삶의 질 향상을 위한 문화 산업 집중 육성 - 반도체·에너지 등 제조업에 기반한 미래산업으로의 전환 - 내포생활권은 해양산업 및 생태·문화·관광 기능을 부여한 한강해권 중심도시 	
국제과학 비즈니스벨트 2차 기본계획 (2022-2030)	<ul style="list-style-type: none"> • 국제과학비즈니스벨트의 거점지구로 대전광역시 신동·둔곡지구, 기능지구로 천안시, 세종시로 설정함 • 기능지구별 특성화 여건을 최대한 활용하여 학·연·산의 공간적 통합을 이루는 Science-Biz Plaza(SB 플라자)를 구축 • 충남지역(천안시 등)은 거점지구인 대전광역시와의 연계를 통해 기술개발 사업화를 위한 테스트베드, Post-R&D 등의 역할을 담당 	
제2차 지방대학 및 지역균형인재 육성 지원 기본 계획 (2021-2025)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 내 대학의 지속적인 지식·정보교류 및 상호협력 등 제도화된 협력 거버넌스 구축 미흡 등을 보완하기 위한 방향을 제시함 • 충청남도의 대학혁신을 위해서는 우수인재 유인 및 발굴, 교육·연구 환경 개선, 사회 수요에 맞는 인재 양성, 미래를 선도하는 고급인력 양성 및 R&D 기능 강화를 제시함 • 지역혁신을 위해서는 미래 일자리 창출, 취업·창업 지원 확대, 일자리 기반 구축, 지역 정주여건 개선을 제시함 	
제4차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 고령화와 과소화된 농어촌 지역의 맞춤형 돌봄과 의료 복지서비스 개선 - 공공보건·의료 인프라 강화를 위한 의료 취약지역 해서 및 농어업인을 위한 맞춤형 건강서 	

구분	충남도 계획방향	비고
(2020-2024)	<p>비스 향상</p> <ul style="list-style-type: none"> • 농어촌 생애주기별 교육 서비스 여건 개선 - 농어촌 통학여건 개선, 학교 간 연계 교육 강화, 노령층의 평생교육 인프라 확충으로 교육 서비스 개선 • 지역 특성을 고려한 농어촌 정주여건 개선 - 읍·면 소재지 교육·문화·복지·여가 등을 복합적으로 고려한 복합거점 인프라 확충 • 귀농·귀촌인을 위한 공공임대주택 공급 - 농어촌 공간 구조의 지속가능한 개발·보전을 위한 농촌공간계획제도 도입 • 농어촌 자원을 활용한 소득원 다각화 및 일자리 창출 - 농어촌 로컬푸드 확산, 농어촌관광 활성화 등 지역 내 경제 선순환 구조 구축 	
제4차 저출산고령사회 기본계획 (2021-2025)	<ul style="list-style-type: none"> • 양질의 아동 돌봄체계 구축 및 맞춤형 의료서비스 지원 - 공공 보육 어린이집 설치·이용률 확충 및 증설, 운영시간 다양화 등을 통한 방과후 돌봄체계 강화 - 아동 맞춤형 지속적인 재활치료가 가능하도록 공공어린이 권역별 재활병원 확충을 통한 체계적 재활치료 서비스 제공 • 건강하고 능동적인 고령사회 구축 - 노인을 대상으로 한 읍·면·동 통합돌봄 창구 신설, 통합돌봄 제공기관 간 정보 공유 및 연계 체계 구축 등을 통한 맞춤형 돌봄 서비스 제공 • 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회 - 학령인구 감소 대응을 위한 미래의 핵심역량, 새로운 수업 방향 등을 반영한 교육과정 개편 - 첨단기술 기반 스마트 교육환경 구축 및 친환경 제로에너지 학교 조성 	

(2) 관련계획 검토

상위계획과 동일하게 북부권과 남부권으로 크게 대별되며, 북부권은 4차 산업혁명 대응, 남부권은 농수산업 관련 산업으로 방향 설정하고 있다. 에너지산업과 관련하여 보령시를 중심으로 하는 친환경 에너지 클러스터 조성이 부각되고 있으며, 인구 정책관련한 산업은 전략산업이 아닌 중소기업, 청년일자리에 초점을 맞추고 있다.

충남 관련계획에서는 3개-5개 공간적 권역으로 다양하며, 최근의 최상위 계획인 제4차 충청남도 발전계획에서는 3개 권역으로 구분하여 균형발전 측면의 권역 정립이 요구된다.

최상위 계획인 제4차 충청남도 발전계획상의 균형발전 권역에서는 3개권역으로 설정하였으며, 균형발전특별법에 의한 충청남도 발전계획은 북부권, 서해안권, 금강권(중남부권)의 3개 권역으로 설정하였지만, 권역내의 해당 시군이 달라서 시군의 특성을 감안한 권역 정립이 요구된다. 제4차 충청남도 발전계획상에는 북부권에는 천안, 아산, 당진이 해당되고, 서해안권에는 보령, 서산, 서천, 홍성, 예산, 태안이 해당되며, 금강권에는 공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양이 해당된다.

충청남도 인구정책 기본계획상에는 북부권에는 천안, 아산, 서해안권에는 서산, 당진, 보령, 서천, 태안, 내포권에는 홍성, 예산, 백제권에는 공주, 부여, 청양, 내륙권에는 논산, 계룡, 금산이 해당된다.

이렇게 공간적 구획에 해당하는 기준의 모호성, 상위계획과의 부합성, 미래장래 공간구조 변화 등에 대한 종합적인 판단이 요구된다.

제4차 충청남도 발전계획에서는 시군간 발전격차, 상위계획과의 부합성 등을 종합적으로 고려한 반면, 충청남도 발전계획은 내포신도시의 미래 성장가능성을 고려하여 북부권으로 분류한 것으로 예상되며, 인구 정책 기본계획은 인구 특성 보다는 민선 8기 정책 기조에 맞춘 것으로 예측된다.

최근 수립된 충청남도 지방시대 계획에서는 대한민국 성장과 나눔을 선도하는 힘센 충남을 비전으로 설정하였고, 미래성장동력 확보 및 기업 유치를 통한 역동적 경제성장, 도민의 품격 있는 삶의 질 보장과 사각지대 없는 사회안전망 완성을 목표로 설정하였다.

5대 전략별 역점 과제과제는 아래와 같다.

〈전략 1〉 지역이 중심되고 도민이 행복한 실질적 자치분권

- 맞춤형 자치모델 개발 : 충청권 특별지방자치단체 설립, 중앙권한 지방이양 발굴
- 상향식 자치모델 개발 : 자치조직권 강화 방안 구상, 지방재정 자율성 제고 및 자주 재원 확충
- 주민주도 민주주의 강화 : 주민자치회 활성화, 도민참여예산 운영 등 주민참여 기반 확대

〈전략 2〉 지역과 상생하는 인재 양성

- 충남소재 기업-대학 상생협력체계 구축 : 우수인력 양성 아카데미 운영, 대학 내 계약, 학과 신설, 도↔기업↔대학 상설 협의체 운영, 지역색을 살린 글로벌 대학 육성
- 교육격차 해소 : 온라인 교육플랫폼 운영, 지역·학교 협업의 초등 돌봄서비스 체계 구축,

- 도민 생애주기와 연계한 평생 학습권 보장, 영유아 교육·보육 통합
- 〈전략 3〉 미래성장동력 확보 및 기업 유치로 힘찬 경제 성장
 - 미래전략산업 육성 : AI기반 미래차 및 메디바이오 산업육성, 그린 K-UAM 실증기반 조성,
- 스마트 국방 및 보안산업 클러스터 조성, Bay Valley 메가시티 건설 등 추진
 - 국가 탄소중립경제 선도 : 환황해 수소에너지 메카조성, 탄소중립 도시(내포) 육성
 - 사통팔달의 교통·물류망 강화 : 충청 내륙철도·중부권 동서횡단철도 건설, 중부내륙지역 광역입체교통망 확충, 서산공항 건설, 태안 고속도로 건설, 다목적 보령신항 완공 추진
- 〈전략 4〉 지리·문화적 특색을 살린 지역주도 특화발전
 - 백제문화 복합단지 조성 : 백제문화권 역사문화 자원 활용한 국제적 관광벨트 조성
 - 글로벌 해양레저 관광 메카 구축 : 해양치유센터 건립, 마리나 산업육성, 세계자연유산
- 갯벌 보전 및 생태루트 조성, 가로림만 국가해양정원 조성 등 위케이션 충남 구축
 - 내포혁신도시 발전 : 공공기관 이전 추진, 미래신산업 국가산업단지 발전, 충청권 지방은행 설립
- 〈전략 5〉 서로 나누고 함께 누리는 안전 공동체
 - 늘 곁에 있는 사회 복지망 : 어르신 일자리 통합지원센터 운영, 중증장애인 긴급돌봄강화,

- 충남 맞춤형 리브 투게더, 섬 주민 이동권 확대, 아동전용 1,000원 식당 운영
- 균등한 보육환경 조성 : 공공 산후조리원 설치, 보육료 합리적 조정, 돌봄체계 확립
- 사각지대 없는 지역 의료체계 구축 : 재난전문 국립 경찰병원 설립, 국립 치의학연구원 설립
- 추진 및 미래의료 신산업 클러스터 조성, 지역 의과 대학 신설 건의 및 내포권 대학병원 설치 추진 등

〈표 2-6〉 관련계획 검토

구분	충남도 계획방향	비고
제4차 충청남도 발전계획 (2021-2040)	<ul style="list-style-type: none"> • 북부권(천안, 아산, 당진) - 미래 신산업 육성에 대응한 고급인력 공급체계연대 - 공장 스마트화로 유휴인력 방지 및 지역교육·훈련체계 구축 • 서해안권(보령, 서산, 서천, 홍성, 예산, 태안) - 해양·레저·스포츠·관광·치유산업의 연합추진체를 마련 - 해외 교류를 위한 항만연합을 구축 • 금강권(공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양) - 미래농산에 대응한 체질·소득구조를 개선 - 지역 내 동질성을 갖는 고유문화를 공급화·세계화 	3개 균형발전 권역
충청남도 발전 계획 (2018-2022)	<ul style="list-style-type: none"> • 균형발전을 위한 공간구상으로 충청남도를 3개 권역으로 구분하여 사업의 추진방향과 전략을 제시 • 북부권(천안, 아산, 서산, 당진, 홍성, 예산) - 국가혁신클러스터 및 4차산업 국가산업단지 조성 • 서해안권(보령, 서천, 태안) - 친환경에너지 클러스터 조성 • 중남부권(공주, 논산, 계룡, 금산, 부여, 청양) - 국방과학산업 클러스터 및 충청유교문화권 관광개발 	산업, 관광중심으로 권역 구분

구분	충남도 계획방향	비고
2023 충남 지역 산업진흥계획	<ul style="list-style-type: none"> 주력산업으로 디스플레이 부품·장비, 탄소저감 자동차부품, 고기능성 그린바이오로 설정함 디스플레이 부품·장비의 산업범위는 소재부품·장비를 공급받는 후방산업과 디스플레이 패널·모듈 산업 및 이를 이용하여 응용 제품을 생산하는 전방산업을 포함 탄소저감 자동차부품의 산업범위는 탄소 저감 자동차부품 생태계 조성을 위해 자동차 부품 품목 중 지역 기반이 있는 경량화 소재·부품, 고효율 전장부품 및 동력전달부품, 환경친화형 내외장부품으로 구성 고기능성 그린바이오의 산업범위는 유용 생물자원 소재 활용면역기능 증강 및 만성질환 예방식품, 감염병, 질환 진단제품, 미백·보습·항산화 기능개선 뷰티 제품, 항생제 대체제, 천연 생균제 등 기능성 동물식의약품 및 식물 성장·기능 증진 제품 기업 간 거래·협력 관계로 구성된 기업생태계 	디스플레이, 자동차 부품 그린바이오 중심
중기지방재정 계획 (2023-2027)	<ul style="list-style-type: none"> 기업의 지방이전 지원을 위한 재정운용 및 지역 안전망 강화 재정·세제·금융 등 인센티브 지원을 통한 기업의 지방이전 지원, 지방대학 경쟁력 강화를 통한 지역인재 육성, 고용유발효과 및 여유재원을 고려한 지역일자리 사업 촉진, 청소년, 한부모가족 등 사회적 약자를 지원하기 위한 사회안전망 강화 경제 활력 제고를 위한 지출 구조조정 및 안정적 세입기반 확충 집행부진 사업에 대해서는 사업규모·구조를 개편하여 집행, 과대한 공공기관 운용 비용을 적정수준으로 관리하기 위해서 인력의 효율적 운용과 경성비 절감 등 추진 	집행부진 사업 규모, 구조 개편 의미
저출산고령사회 기본계획 시행 계획	<ul style="list-style-type: none"> 저출산 해소를 위한 임신·출산 등 사회적 책임 강화 및 양육친화 여건 조성 임산부 119구급서비스, 공공산후조리원 건립 등 mam편한 임신원스톱 서비스 구축 다자녀 행복키움카드, 다자녀(mom) 건강관리 등 다자녀가구 지원 무상급식·교복·교육 등 3대 무상교육 지원 고령인구 맞춤형 건강하고 능동적인 고령사회 구축 전문 지원기관과 협력한 시니어클럽, 인생이모작지원센터 등 노년·신중년을 위한 일자리 지원 어르신 건강 인센티브 제도 구축, 대중교통 무료화 등 노인의 사회활동 참여 지원 체계 마련 충남형 주거·복지·의료 통합형 고령친화형 근린주구 조성 지역소멸 대응 지역 균형발전과 소멸 위험지역 지원강화 지역별 특성을 반영한 세대융화프로그램, 자녀돌봄시설, 지역 재생사업 등 지역 맞춤형 정주여건 개선사업 추진 	

구분	충남도 계획방향	비고
	<ul style="list-style-type: none"> • 취업·주거 지원을 통한 청년인구 유입 확대 • 공공임대주택에 입주한 청년을 위한 전·월세 지원 • 충남 청년벨트 조성을 통한 충남형 사회보험료 지원 	
충청남도 인구 정책 기본계획 (2023-2027)	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 : 미래가 있는 행복한 청춘도시 충남 • 전략 : 도민수요 맞춤형 생활환경 재정비, 도민 일자리 지향형 경제구조 재조정, 충남도 상생협력형 역량재강화 • 지방소멸 지역 중심 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적 약자 거주 안심 서비스 시스템 구축 - 지역 맞춤형 리브 투게더 사업 - 충남형 농촌 스마트 빌리지 조성 - 인구 소멸 대응 거점형성 - 지역대학 활성화를 통한 청년 유입 및 정착 유도 • 충남 전역 <ul style="list-style-type: none"> - 스마트 교통 솔루션 확산 - 노후 유휴자원 이용 촉진을 통한 생활공간 활성화 - 아로드리 임신 출산 종합지원센터 구축 - 행복한 임신 출산 지원사업 - 난인 우울증 상담센터 - 충남 소중한 새가족 맞이 사업 - 충남맘 건강 리턴즈 사업 - 산모 및 영아 방문 케어 사업 - 충남 일가양득 동행 프로젝트 - 중소기업 스마트 디지털 역량지원센터 - 빈집 환경개선 공급 활성화 - 중소기업 청년 일자리 인프라 구축 - 충남 자생적 창조역량 강화 - 함께 일하고 함께 성장하는 충남 - 외국인 유치를 위한 통합 관리 체계 - 충남 숨결 living the local life - 한국형 레벨링업을 위한 텔레워크 기반 마련 - 돌봄 서비스 체계구축 및 서비스 가오하 - 일하는 부모 체감형 육아 지원 서비스 강화 - 공공 보육 안전 관리 및 서비스 강화 - 재외동포 홈커밍 지원체계 구축 - 권역별 어르신 돌봄 종사자 지원센터 설립 - 충남 예비맘 메타 요람 구축 - 충남형 일타 교육 지원 	<p>민선8기 정책 기조에 맞춘 5개 권역 (인구 특성 반영 미흡)</p> <p>권역별 과제 차별성 미흡</p>

구분	충남도 계획방향	비고
	<ul style="list-style-type: none"> • 5대 권역별 추진과제 - 북부권(천안, 아산) : 수도권 교통접근성 개선, 키즈파크 및 어린이 놀이 공간 조성, 외국인 근로자 정착기반 마련, 소부장집중지구 중소기업 혁신클러스터 조성, 글로벌 정주환경 구축, 난암우울증 상담센터 - 서해안권(당진, 서산, 태안, 보령, 서천) : 어촌활성화사업 확대, 청년실업해소를 위한 내러티브 공동체 주도 네트워크 형성, 섹테드 적용 이주민 밀집지역 환경 개선, 다문화 가족 사회 진출 차별개선강화, 충남 이전기업 신규 채용 직원 직무 교육 및 인건비 지원, 서해안 글로벌 해양레저관광 및 해양산업 기반 서부권 일자리 창출, 청년 인구 유입을 위한 주거 일자리 활동 종합연계지원, 해양바이오, 해양산업 융복합 클러스터 육성사업, 해양수소드론 허브 구축 - 내포권(홍성, 예산) : 충남 종합 귀농귀촌지원센터, 고령인구 대응 수요응답형 교통서비스 확대, 스마트 팜 단지화 및 시범단지 조성, 아름드리 임신출산 종합지원센터, 충남 소중한 새가족 맞이 사업, 충남 맘 건강 리턴즈 사업 - 백제권(공주, 부여, 청양) : 청년 인구 유입을 위한 주거-일자리-청년활동 종합연계 지원, 중장기 도시재생 로드맵 구축을 통합 충남형 도시재생사업, 어르신 복지 향상을 위한 정보제공 및 서비스 확충, 건강하고 행복한 고령친화 환경지원, 백제의 숨결속으로 금강 힐링, 난암우울증 상담센터, 청년 귀농귀촌 지원체계화 - 내륙권(논산, 계룡, 금산) : 청년 중심 4도3촌형 공유오피스 및 1인 가구 맞춤형 주거지원, 주거-일자리-청년활동 조합 연계 지원, 자기주도적 인생설계를 위한 MZ롱런 스쿨, 충남형 귀촌 정착단지 조성, 스마트 캠퍼스 타운 조성, 스마트 팜 단지화 및 시범단지, 지역대학 활성화를 위한 청년 유입, 충남형 도시재생사업, 청년 주거-일자리-청년활동 종합 연계 지원 	

3. 외국 정책 검토

1) 유럽 : EU

(1) EU(유럽연합)의 지역정책

EU는 회원국 및 지역 간의 격차를 해소하여 경제·사회적 결속을 강화하기 위하여 지역정책을 추진하고 있다. EU는 1957년 설립된 유럽경제공동체(EEC)를 모태로 하여 현재 27개국이 가입 중인 경제·정치 연합으로, 모든 회원국을 대상으로 지역정책을 추진 중이다. EU의 대표적인 정책은 결속정책(cohesion policy)으로, 낙후지역을 지원하고 쇠퇴지역의 활력을 증진시킴으로써 일자리를 창출하고 지역 간 협력을 촉진하는 데 초점을 둔다.

발전 정도와 산업구조적 특성에 따라 모든 회원국의 지역을 유형화하고, 발전된 국가로부터 기금을 출연받아 낙후된 지역에 이전 또는 재분배하여 교육, 고용, 에너지, 환경, 연구 및 혁신 등 다양한 분야별 목표를 달성하고자 한다. EU 지역정책 추진 및 기금 운용을 위해 회원국의 지역을 NUTS 시스템에 따라 3단계로 구분하고 있으며, 국가별로 지역을 인구 규모에 따라 NUTS 1~3으로 위계적 구분을 하고 있는데, 이는 행정구역 구분과 반드시 일치하지는 않는다.

NUTS 1은 국가 또는 광역지자체급으로서 주요한 사회경제적 지역

NUTS 2는 광역지자체급으로서 기본적인 지역정책의 적용 가능 지역

NUTS 3은 기초지자체급

〈표 2-7〉 EU의 NUTS 위계 기준

위계	NUT1	NUT2	NUT3
최소(만명)	300	80	15
최대(만명)	700	300	80

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/

EU는 2000년 이후 7개년 단위로 지역정책을 수립·추진 중이며, 새로운 지역발전 및 통합정책으로 ‘결속정책 2021-27(Cohesion Policy 2021-27)’을 발표하였다. ‘2007~2013 결속정책’은 균형발전(Convergence), 지역경쟁력과 고용(Regional competitiveness and Employment), 지역 간 협력(European territorial cooperation)을 목표로 설정하였고, ‘2014~2020 결속정책’은 스마트 유럽(A Smart Europe), 지속 가능한 유럽(A Sustainable Europe), 포용적 유럽(An Inclusive Europe) 등 3대 목표에 따라 구조기금을 투자한다.

‘스마트 유럽’을 위해 연구 및 기술의 개발·혁신 강화, 디지털 경제 및 IT서비스 접근성 향상, 중소기업 육성 등을 지원하였다. ‘지속 가능한 유럽’을 달성하기 위해 저탄소 경제로의 전환 지원, 환경 보호와 자원의 효율성 제고, 기후 변화대응, 네트워크 인프라 조성 등에 투자하고, ‘포용적 유럽’을 위해 양질의 고용 촉진, 사회포용 및 빈곤 퇴치, 기술 및 직업 훈련 등 인적자본에 대한 투자가 이루어진다. 2014~2020년 동안 이러한 목표를 달성하고 모든 EU 지역의 다양한 개발 요구에 대응하기 위해 약 3,551억유로의 예산이 책정되고 있다.

‘2021~2027 결속정책’은 이전 정책의 목표를 발전시켜 5개 주요 목표를 제시하고 있다. 주요 목표는 ① 혁신, 디지털, 경제 혁신 및 중소기업 지원을 통한 스마트한 유럽(Smarter Europe), ② 파리협정 이행 및 에너지 전환, 재

생에너지, 기후변화 대응에 투자한 녹색·탄소제로 유럽(a Greener, carbon free Europe), ③ 전략적 교통 및 디지털 네트워크를 갖춘 연결된 유럽(a more Connected Europe), ④ 유럽의 사회적 기본권을 계승하고, 양질의 고용·교육·기술, 사회적 포용 및 의료에 대한 동등한 접근성을 지원하는 사회적 유럽(a more Social Europe), ⑤ EU 전역에 걸친 지역 주도형 개발 전략과 지속 가능한 도시 개발을 지원함으로써 시민들에게 가까운 유럽(a Europe closer to citizens)으로 구성된다.

EU 구조투자기금(European Structural and Investment Funds, ESIF)은 결속정책의 강력한 도구로서, EU 회원국의 경제 개발을 지원하기 위해 각 영역별 5개로 설치·운영 중이며, 지역의 발전 정도에 따라 3개 범주로 나눠 차등 지원한다. 구조투자기금은 EU 지역정책의 총괄 재원으로 1989년 설치되었으며 ①유럽지역개발기금(ERDF), ②유럽사회기금(ESF), ③결속기금(CF), ④농업농촌개발기금(EAFRD), ⑤해양수산기금(EMFF) 등으로 구성된다.

유럽지역개발기금(ERDF)은 지역 간 불균형을 해소하여 EU의 결속을 강화하는 것을 목표로 연구 및 혁신, 디지털 경제, 중소기업 경쟁력 강화, 저탄소 경제 등 4개 우선 순위 영역에 집중 투자된다.

유럽사회기금(ESF)은 EU 전체의 고용과 교육 기회를 개선하는 데 중점을 두고 사람에게 투자하는 기금으로 취약계층의 여건을 개선하기 위한 주요 수단이다.

결속기금(CF)은 저개발지역에 해당하는 15개국을 대상으로 경제·사회적 불균형을 줄이고 지속 가능한 발전을 도모하는 것을 목표로 하며, 운송 네트워크와 환경 우선순위에 해당하는 프로젝트를 중심으로 할당된다.

농업농촌개발기금(EAFRD)과 해양수산기금(EMFF)은 각각 농업, 해양수산업의 경쟁력을 확보하기 위한 정책이 이행될 수 있도록 뒷받침하고 있다.

〈표 2-8〉 EU 구조 및 투자자금

구분	목적	규모(10억 ECU)	비중
유럽지역개발기금(European Regional Development Fund, ERDF)	지역, 도시 균형발전	185,374	42.4
유럽사회기금(European Social Fund, ESF)	사회통합 및 거버넌스	74,000	16.9
결속기금(Cohesion Fund, CF)	낙후지역 경제성장	74,928	17.1
농업농촌개발기금(European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)	농업, 농촌지역 발전	95,577	21.9
해양수산기금(European Maritime and Fisheries Fund, EMFF)	해해양 산업, 어업 발전	7,404	1.7

자료: 김현호 외, 2019

유럽지역개발기금(ERDF)과 유럽사회기금(ESF)은 모든 지역을 대상으로 지원하지만, 대부분의 재원을 공동체의 포용을 강화하기 위해 가장 필요로 하는 저개발 지역에 우선적으로 지원하고 있다. 기금 지원을 위해 EU 회원국을 개발 수준에 따라 1인당 GDP가 EU 평균 75%보다 적은 저개발지역(less developed regions), 75%~90%인 전환지역(transition regions), 90% 이상인 개발지역(more developed regions) 등 3개 유형으로 구분하고 있다. ‘2021~2027 결속정책’에서는 이전의 평가기준이었던 1인당 GDP에 청년실업, 교육 수준, 기후변화, 난민 수용 및 통합 등 새로운 기준을 추가할 예정이다.

(2) 제6차 결속정책(2021-2027)의 특성

최근의 결속정책의 목표는 5대 정책 목표를 설정하였다.(이소영외. 2021)

- ① 더 경쟁적이고 스마트한 유럽 / 유럽지역개발기금(ERDF)
- ② 더 친환경적이고, 탄소중립 경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽 / 유럽지역개발기금(ERDF), 결속기금(CF)
- ③ 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽 / 유럽지역개발기금(ERDF), 결속기금(CF)
- ④ 더 사회적이고 포용적 유럽 / 유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금+(ESF+)
- ⑤ 모든 지역에서 지속가능하고 통합적인 개발 촉진을 통한 시민친화적 유럽 / 유럽지역개발기금(ERDF)

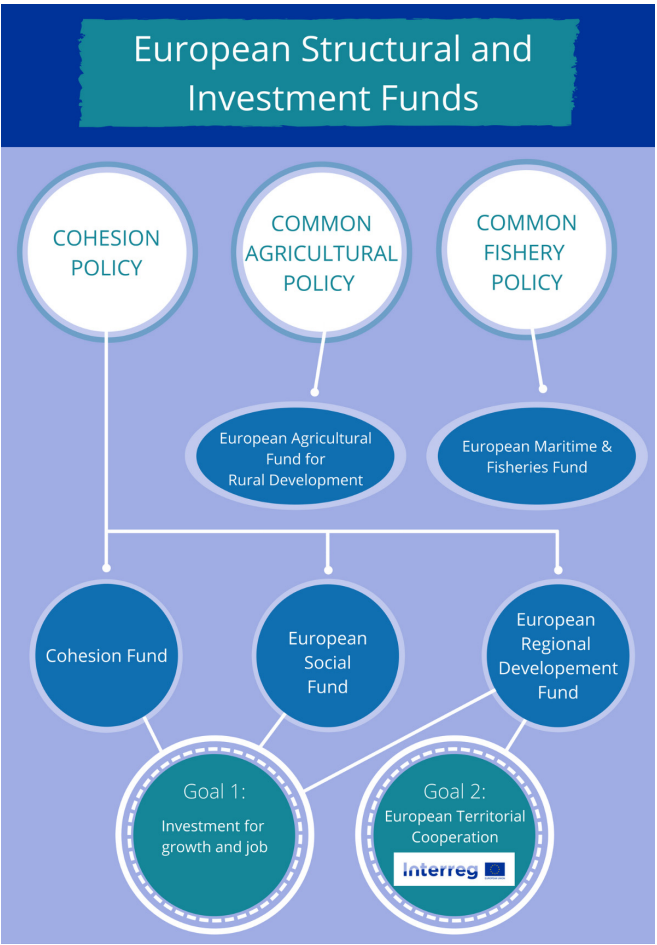
6차 결속정책에 대비하여 변화된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 EU 우선순위 지원하고 있다. 핵심 목표에 초점을 맞춘 5가지 정책 우선 순위와 경쟁력 있고 미래 지향적인 유럽을 위해 가장 중요한 정책에 집중하고, 기후변화 타겟으로 설정하였다(이소영외. 2021). 기후 및 환경분야에 대한 가중 투자, 자금에 대한 최소 목표, 기후변화 대응을 위한 조정 메커니즘이 이에 해당한다. 자금 관리에 있어 지방, 도시 및 지역 주체들의 권한 강화하고 있으며, 지역(territorial) 및 지역 개발 전략을 통해서만 실행되는 정책 목표로 설정하고, 정책 추진체계를 단순화하고 있다. 새로운 결속 정책은 8개 기금에 대한 단일 규칙을 도입하였다는 점에서는 시사하는 바가 크다.

6차 결속정책(2021-2027)과 EU위원회의 우선순위는 다음과 같다.

결속정책은 많은 분야에서 강력한 영향을 미치는데, 특히 기금투자는 많은

EU 정책 목표를 달성하는 데 기여하여하고, 세부적으로 교육, 고용, 에너지, 환경, 단일 시장, 연구 및 혁신을 다루는 정책과 같은 EU 정책을 보완하여야 하며, 지역 및 도시에서 자금을 지원받는 프로젝트는 특히 다음과 같은 EU위원회 우선 순위 목표에 기여하고, 유럽 그린 딜(Green Deal), 디지털 시대에 맞는 유럽, 사람을 위한 경제이어야 한다는 점이다(이소영외. 2021).



[그림 2-4] EU 결속정책 자금구조와 목표

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what_en

실질적인 측면에서 정책적 대상별 주요 목표는 다음과 같다.

첫째, 고용 및 성장이다. 지역을 3가지로 구분하고 있는데, 이는 제5차 결속 정책의 지역구분과 마찬가지로 유럽연합내 국내총생산(GDP)을 기준으로 하여 크게 ① 저개발(less developed) 지역, ② 전환(transition) 지역, ③ 개발(more developed) 지역으로 구분하고 있다.

둘째, 지역간 협력 촉진(Interreg)이다. Interreg의 가장 중요한 목표는 유럽 연합 전체의 조화로운 경제, 사회 및 지역개발을 촉진하는 것이다. 세부내용은 건강, 환경, 연구, 교육, 운송, 지속 가능한 에너지 등과 같은 분야에서 발생하는 공동의 문제를 개별 해결이 아닌 공동해결방식으로 전환하여 그 해결책을 찾는 것이다. 2014-2020 (Interreg V) 개편의 핵심 요소는 집중 (concentration), 단순화(simplification), 결과지향적(results orientation)이어야 하고, Interreg V는 스마트하고 지속 가능하며 포용적인 성장을 위한 유럽 2020 전략(Europe 2020 Strategy)의 추진과 더불어 ERDF 규정에 명시된 11가지 투자 우선 순위를 기반으로 설정한다. 개별 협력 프로그램을 지원하기위한 예산 중 최소 80%를 EU의 11가지 우선 순위 중 최대 4가지 주제에 집중하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

세부유형별로는 Interreg A은 경계지역간 협력(Cross border, 64 programmes) : Interreg cross-border 협력 프로그램은 'Interreg A'라고 불리며, Interreg A는 NUTS 3 지역들 중에서 연접(직접 맞닿음) 혹은 근접해 있는 지역간의 협력을 지원한다. 경계를 마주하고 있는 지역간의 협력에 초점을 맞추고 있으며, 세부적으로 60개 프로그램으로 구성(이소영외, 2021)된다.

Interreg B : 초국가간 협력(Transnational, 13 programmes) : Interreg 초국가간(transnational) 협력 프로그램은 'Interreg B'라 불리며, 지역을 벗

어난 초광역적, 초국가적 측면에서 EU 여러 국가의 지역을 포함하여 시행된다. 이것은 유럽이 갖는 지리적 특성에 기인하며, 각 국의 공동의 문제를 해결하기 위한 공동 접근 방식으로서 EU내에서 더 나은 협력과 지역개발을 촉진하는 것을 목표로 하고 있다(이소영외, 2021).

Interreg C : 지역간 협력(Interregional, 4 programmes) : 지역간 협력(Interregional Cooperation) 프로그램은 'Interreg C'라고 불리며, 세부적으로 Interreg Europe, Interact, Urbact and Espon 등 4개의 협력 프로그램을 포함(이소영외, 2021)한다. 다양한 지역 프로그램은 지리적으로 가장 광범위한 지역을 포괄하는 범유럽(pan-European)적인 프로그램이라고 할 수 있다(이소영외, 2021).

(3) 지역혁신정책 : 장소기반 지역혁신정책

2000년대 후반 세계 금융위기의 여파로 유럽에서는 지역 간 불균형이 심화되게 되었으며, 한편으로는 지역내의 인적자원을 비롯한 혁신역량 강화에 대한 요구가 계속 증가하기 시작하였다.

과거의 지역혁신체계가 지역별로 차별화된 특성을 반영·발전하지 못하고, 우리나라와 유사하게 형식적인 혁신체계를 구축하는 데에만 치중했다는 반론에서 시작되었다는 점은 시사하는 바가 크다.

이에 지역의 자생적인 성장 동력을 발굴·촉진하기 위해서 지역 특성을 반영한 장소기반 지역혁신정책에 대한 전환요구도가 증가하면서 제5차 결속정책(2014-2020)부터는 각 지역의 특성을 반영한 장소기반(place-based) 지역혁신정책으로서 스마트 전문화(Smart Specialization Strategy, S3) 개념의 등장과 더불어 관심이 지속적으로 증가하고 있다.

스마트 전문화 전략은 2010년 EU 집행위원회(European Commission)에서 발표한 ‘유럽 2020에서 스마트 성장에 기여하는 지역 정책(Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020)’에서 출판한 문서에서 소개되었다.¹⁾

EU집행위원회는 지역 지식의 강점과 스마트 성장의 잠재력을 활용하기 위한 전략적 통합 접근 방식에 중점을 두고, 보다 집중적(targeted) 구조기금 지원을 위한 수단으로서 스마트 전문화를 위한 국가/지역 연구 및 혁신 전략의 설계를 권장하였다. 즉 연구 및 혁신 스마트 전문화 전략(RIS3)은 생산 구조를 더 높은 부가가치 활동으로 전환할 것을 요구하는 EU 결속정책에 의해 실질적인 정책적 개념 및 프레임으로 변화하였다고 할 수 있다. 스마트 전문화 전략을 통해 기술적 측면에서 저하된 지역을 포함하여 모든 지역이 상향식 접근 프로세스를 기반으로 혁신이 일어날 수 있는 틈새(niches)를 찾기 위해 노력한다.

즉 스마트 전문화 전략은 EU의 지역정책의 혁신성 강화라는 거시적 방향성 하에서 개별 지역 차원에서 지역의 혁신을 도모하는 것으로, 이것은 EU의 포용적 지역정책의 핵심이다.

1) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020, COM (2010) 553 final, 6.10.2010

〈표 2-9〉 EU 결속정책 비교

항목		2014-2020	2021-2027
주요 정책 목표		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 11가지 주제별 목표, 투자 우선순위 1) 연구와 혁신 2) 정보와 통신기술 3) SMEs 경쟁력 4) 저탄소 경제 5) 기후변화 대응 6) 환경 및 자원 효율성 7) 지속가능한 교통 8) 고용 및 이동성 9) 사회적 포용 10) 더 나은 교육과 훈련 11) 더 나은 공공행정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 부문별 경계를 넘어서는 5가지 정책 목표 1) 더 경쟁적이고 스마트한 유럽 2) 더 친환경적이고 탄소중립경제로의 전환을 위한 저탄소 유럽 3) 이동성 증진을 통한 더 연결된 유럽 4) 더 사회적이고 포용적 유럽 5) 모든 지역에서 지속가능하고, 통합적인 개발 추진을 통한 시민친화적 유럽
지역 구분	개발 (more developed)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU 평균의 90%이상인 지역 ◦ 50% 자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU평균의 100%이상 지역 ◦ 40% or 50% 자금지원
	전환 (transition)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU 평균의 75-90%인 지역 ◦ 60%-80% 자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU평균의 75-100% 인 지역 ◦ 60% or 70% 자금지원
	저개발 (less developed)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU 평균의 75%이하인 지역 ◦ 80% or 85% 자금지원 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ GDP가 EU평균의 75%이하인 지역 ◦ 85% 자금지원
성공 조건		<p>〈사전 조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 파트너십 계약에서도 이행에 대한 필수 요약 ◦ 실행계획 ◦ 이행기한 2016.12.31. ◦ 영향을 받는 관련 프로그램의 우선순위에 대한 위원회의 중간지급 중단 	<p>〈활성화 조건〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 제한된 목록, 평가를 위한 간결하고, 철저한 객관적 기준 ◦ 활성화 조건은 특정목표와 연결되고 자동적으로 적용되며, 전체 기간 동안 적용 ◦ 이행되지 않은 경우 관련 지출은 지불 신청에 포함될수 있지만, 위원회에서 상환하지 않음

출처: https://ec.europa.eu/regional_policy/en 재정리

스마트 전문화 전략은 지역혁신정책을 기존의 획일화·형식적 추진에서 벗어나 각 국가·지역이 보유하고 있는 고유한 특성·자산에 기반한 차별화된 발전전략을 도모함으로써 총체적으로는 경쟁력을 극대화하는 것이다. 지역 특성을 바

탕으로 도출된 전략에 따라서 지역내 이해관계자추진체계와 이와 결합된 자원을 집중화시키는 것을 의미한다. 우선순위는 지식, 산업부문, 특정 틈새시장, 클러스터, 기술 대응 부문, 특정 사회적·환경적 도전과제에 대한 기술 적용 범위를 고려하여 도출한다.

기존의 지역혁신전략(Resional Innovation System, RIS)이 연구와 혁신이라는 측면에서 산-학-연의 협력적 혁신창출에 방점을 두었다면, 스마트 전문화는 RIS에 '지역특성'을 반영한 장소기반 방식의 차별화 전략이라고 이해할 수 있다.(김상민(sangmin kim), 2022)

이 스마트 전문화는 ① 경제(지역) 구조의 변화, ② 새로운 분야의 역량 구축, 두 가지 측면에서 구조적 변화로 이어질 것을 목적으로 한다. 특히 기존 부문과 새로운 발명이나 혁신을 위한 방식이 교차하는 지점에서 가장 자주 나타날 것으로 전망(Schluter, 2016)이다.

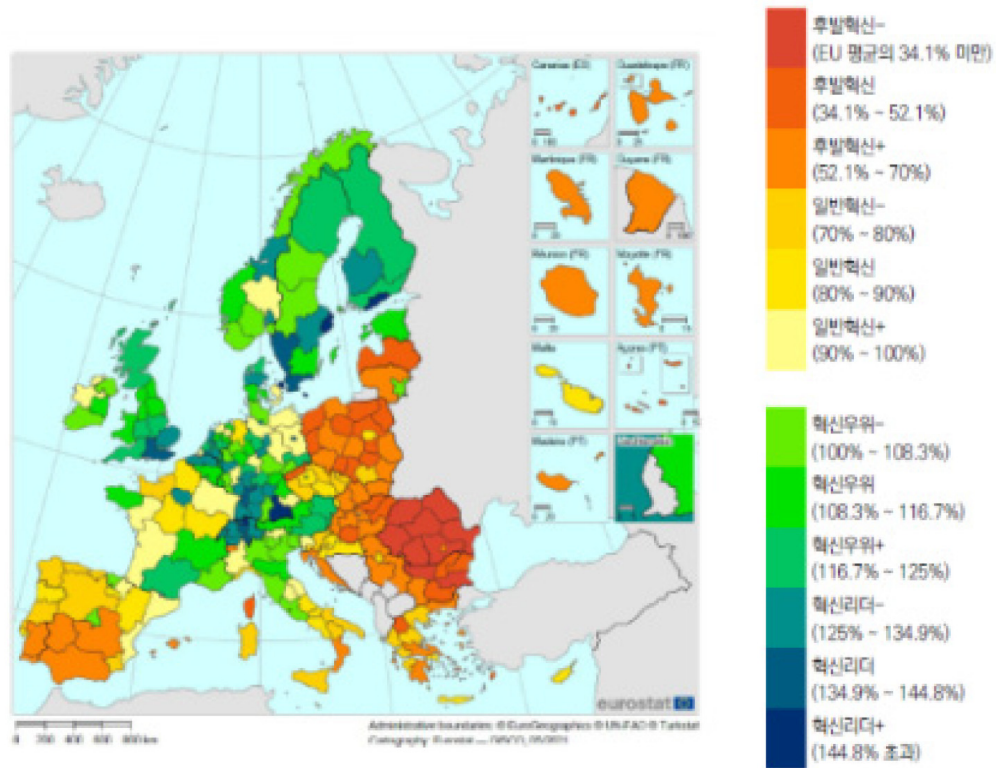
스마트 전문화 전략은 크게 6단계에 걸쳐 이루어진다. ① 혁신 잠재력 분석, ② 거버넌스 구조, ③ 이해관계자 프로세스, ④ 우선순위 도출, ⑤ 일관된 정책 조합을 활용한 실행계획 수립한다.

한편, EU는 국가별 지역혁신지수(Regional Innovation Scoreboard)'를 산정하여 지역 혁신성 평가하고 있다. 최근 EU집행위원회는 EU지역의 혁신성을 객관적으로 평가하기 위해 2021년 유럽혁신지수(EIS, European Innovation Scoreboard)」의 지역적 확장판이라고 할 수 있는 「2021년 유럽지역혁신지수(RIS, Regional Innovation Scoreboard)」를 발표(김상민(Sangmin Kim). 2022)하였고, 홈페이지를 통해 공개하고 있다.. 유럽지역혁신지수는 기존의 유럽혁신지수에서 활용한 방법론을 활용하여 지역혁신의 성과를 평가한다. 2021년의 경우 22개 EU 회원국, 노르웨이, 세르비아, 스위스, 영국 등 유럽 26개

국, 249개 지역을 대상으로 평가를 시행하며, 2021 지역혁신성 평가 결과 : 지역혁신성 평가 결과를 바탕으로 유럽지역을 4개 지역 혁신성과 그룹으로 1차적으로 분류하고, 각 세부 그룹별로 3개의 하위 그룹(-, 기준, +)으로 구분하여 총 12개의 그룹으로 분류한다(김상민(Sangmin Kim). 2022).

그 유형은 4개로 구분하며, 혁신리더지역은 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 125% 초과인 38개 지역으로, 혁신리더국인 스위스, 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 벨기에와 혁신우위국인 네덜란드, 영국, 독일, 노르웨이, 프랑스 등 10개국에 분포하고, 혁신우위지역은 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 100% ~ 125% 사이인 67개 지역으로, 대부분의 혁신우위지역은 혁신리더국 또는 혁신우위국에 분포하고, 11개의 지역만이 일반혁신국에 분포한다. 일반혁신지역은 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 70% ~ 100% 사이인 68개 지역이고, 후발혁신지역은 지역 혁신성과가 EU 평균 대비 70% 미만인 67개 지역²⁾이다.

2) 출처: European Commission, 「Regional Innovation Scoreboard 2021」, 2021.6; KISTEP 통계브리프, 2021년



[그림 2-5] EU 지역혁신성과 그룹 분포

출처: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard_en

(4) 사회 혁신

2000년대 들어서면서 EU는 향후 유럽의 10년을 결정할 미래성장 전략 방안인 ‘유럽 2020’ 전략을 발표하였는데, 그 핵심 목표 중 하나가 ‘연구와 혁신’(Research and Innovation)이다. 이러한 연구와 혁신을 위한 세부 프로그램 중 하나가 ‘사회혁신’이며, 사회혁신을 위한 EU 차원의 전략으로써 ‘사회혁신유럽’(SIE, Social Innovation Europe)이라는 프로그램을 가동하고 있다. ‘사회혁신유럽’은 유럽 전역의 사회혁신 모델 구축과 연구를 위한 기금을 지원한다.

사회혁신은 기존의 방식으로 해결되지 않는 사회적 난제를 해결하기 위한 새로운 방식(Caulier-Grice 2012)이며, 사회혁신은 무엇보다 지역의 여러 가지 문제해결 과정에 시민들이 문제해결 주체로서 참여하면서 효용감을 체감하고, 이를 통해 역량강화와 함께 새로운 사회적 가치를 창출되는 것이 사회혁신의 고유한 특성이라고 강조(정미나, 2016)한다.

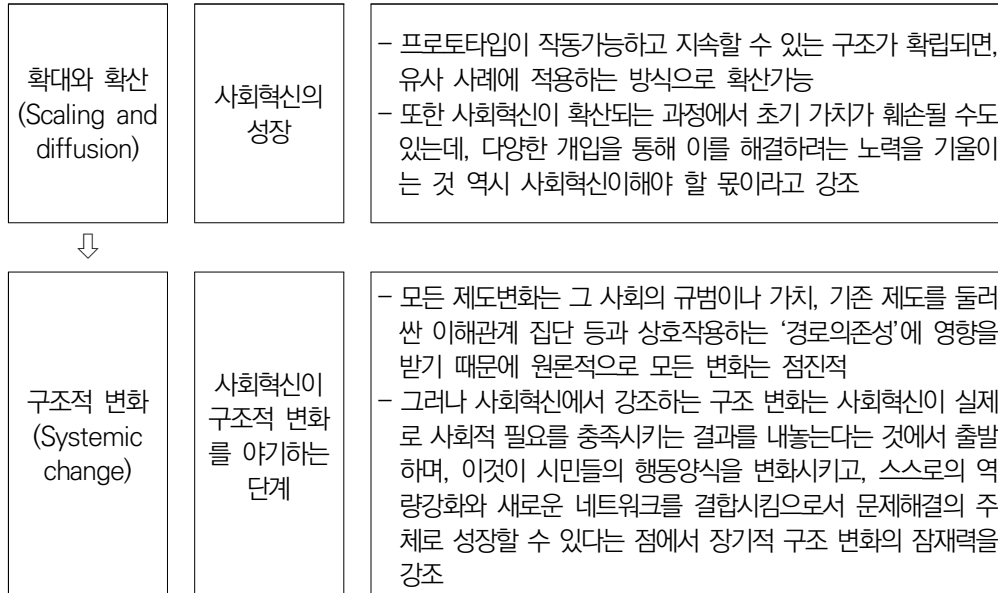
사회혁신의 주요 특성으로는 다양한 영역 간 교차, 구체적인 상황 반영, 사회적 가치 내재, 측정 가능한 구체적 결과 도출, 사회적 관계 및 권력관계변화, 시민 역량 강화 등의 특성을 포괄(Caulier-Grice 2012)(이소영외. 2017)한다.

사회혁신을 촉진시키기 위한 핵심 요소로는 ① 참신함(new), ② 사회적 요구의 충족(meets a social need), ③ 아이디어에서 실행으로(put into practice), ④ 수혜자들의 참여와 동원(engage and mobilise beneficiaries), ⑤ 사회적 관계의 변화(transform social relations) 등이 강조(이소영외. 2017) 있다.

사회혁신은 프롬프트, 프로포절, 프로토타이핑, 지속, 확대와 확산, 구조적

변화의 단계를 거치며, 프롬프트는 사회적 필요를 규정하는 단계, 프로포절은 아이디어 제시단계, 프로토타이핑은 실험단계, 지속단계는 프로토타입이 지속 가능할 수 있는 조건을 만들어 내는 과정, 확대와 확산은 사회혁신의 성장, 구조적 변화는 사회혁신이 구조적 변화를 야기하는 단계로 구성된다.

사회혁신 단계		주요내용
프롬프트 (prompt)	사회적 필요 를 규정하는 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 사회혁신 의제가 사회적 요구에 부합하기 위해서는 실제 당사자들을 통해 구체적인 필요를 파악하는 과정이 필요 - 특히 사회혁신에서 시민참여는 의견을 제시하는 시민이 아니라 문제 해결과정에 주체로서 참여하는 시민이기 때문에 권력관계의 변화를 의미
↓		
프로포절 (Proposal)	아이디어 제시단계	<ul style="list-style-type: none"> - 프롬프트 단계에서 설정된 구체적인 필요에 대해 실제 실행될 수 있는 아이디어를 도출하는 단계로서 아이디어를 실행시킬 수 있는 관련 당사자(stakeholder)를 조직하는 것이 핵심 - 다른 사례의 참조 및 연구, 다양한 행위자들의 참여, 또는 다양한 참여자 촉진 프로그램 등을 운영할 수 있으며, 이 과정에서 정부 외의 다양한 행위자들을 주요 주체로 조직화하는 것이 중요 - 이 과정에서 과학기술, 디자인, 정책전문가, 기업 등을 해결책 중심으로 엮어내는 것이 사회혁신 활동가의 주요 역할
↓		
프로토타이핑 (prototyping)	실험단계	<ul style="list-style-type: none"> - 현실에서 아이디어가 실현가능한지를 실험해보는 단계로서, 실험의 성격에 따라 기술을 활용하거나, 실제 상황에 적용해보는 파일럿 프로그램 등을 실행
↓		
지속 (Sustaining)	지속가능할 수 있도록 조 건을 만드는 단계	<ul style="list-style-type: none"> - 프로토타이핑 과정을 통해 한 가지 안이 실질적인 대안으로 작동 가능한 것이 확인될 경우, 안정적 재정구조나 조직 기반 구축 등의 지속가능한 조 건을 만드는 것이 중요
↓		



[그림 2-6] EU 사회혁신 단계

자료: 박진경외.2020. 생활SOC 복합화시설 행할 혁신 공간화 방안 연구. 한국지방행정연구원.

2) 영국

(1) 지역정책 개요

영국은 18~19세기 산업화로 시작된 런던으로의 인구·산업 집중과 1920~30년대 경제적 공황으로 지역 격차 문제가 나타나기 시작하며, 이를 해결하기 위해 균형발전정책을 입안하게 된다. 중서부 스코틀랜드, 북서부 잉글랜드, 북동부 잉글랜드, 남부 웨일스 등의 지역은 극심한 실업문제를 겪기 시작하였으며, 런던과 잉글랜드 남동부 지역과의 경제력 격차가 심화된다.

영국의 지역정책은 경제활동의 공간적 재분배를 위해 저성장지역에 대한 입지 지원과 고성장지역에 대한 입지규제를 동반 실시하였다. 1928년 산업이전위원회 구성, 1934년 「특별지역법」 제정 등 지역 간 실업격차 해소를 주요 목표로 보았다. 1938년 ‘인구 및 산업분산에 관한 왕립위원회’ 활동, 1944년 ‘비

버리지 보고서' 등을 통해 산업과 고용의 지역 분산과 완전 고용의 실현이라는 전통적인 영국 균형발전정책의 토대가 형성된다.

영국의 균형발전정책은 집권당에 따라 변화하였으며, 노동당 정부는 광역 형성에 중점을 두는 반면 보수당 정부는 로컬에 초점을 맞추는 경향을 보인다. 1945년 노동당 집권 시기 산업분산법을 제정하여 개발지역 지정 및 기업 분산 정책을 추진하였으며 1947년 「Town and Country Planning Act」에 의해 균형발전정책이 제도화 되고, 1951년 보수당 집권으로 1950년대는 균형발전 정책은 정체기를 맞이한다. 1966년 재집권한 노동당 정부는 지역발전정책의 확대·추진을 위해 「산업개발법」을 제정하고, 지역고용보조금 제도를 도입한다. 또한 1974년 지방자치단체의 개편을 통해 광역 런던시와 6개 대도시 카운티를 출범시키는 등 광역화를 추진한다. 이후 1980~1990년대 보수당이 다시 집권 하며 광역 단위의 지역주의 분권화 흐름이 중단되고, 지역내 도시문제가 중요 하게 다뤄지게 된다.

1982년 런던권 과밀 해소를 위한 각종 입지규제들이 철폐되고, 1986년 광역 런던시와 대도시 카운티는 폐지되며, 1997년 '분권'을 정치적 슬로건으로 내세운 신노동당이 집권하며 지방정부와 다양한 행위주체의 정책과정 참여가 강조된다. 해당 시기의 지역산업정책은 지역개발청(Regional Development Agencies, RDA), 지역통합 사무소 (Government Offices for the Regions, GOR), 지역의회(Regional Assemblies, RA) 등 3개 기구를 중심으로 추진 된다.

(2) RDA

RDA는 기업, 노동조합 등 각 지역의 대표들로 구성되는 지역 단위의 준자율 조직으로, 국내외 기업 유치 및 고용 창출을 주요 전략으로 하며 지역의 산업·경제발전 지향 업무를 중점적으로 수행하였^{ek}. GOR은 중앙부처 기능을 지역 단위로 통합한 통합행정기관으로, 정책 집행의 효율성을 강화하고 지역사회와의 소통을 도모하고, RA는 지역 대표, 기업, 지역기구 대표들로 구성되며, 중앙정부와 지역 사이에서 의견 조정 및 의사결정을 담당한다. 이를 통해 중앙부처 정책과 지역 차원의 정책을 연결·연계하고, 전달체계의 효율성을 강조하는 국가정책의 지역화를 추진한다. 2010년 보수당이 재집권하며 균형발전정책에 있어 분권 정책화가 강조되고 있다.

기존 광역권 경계가 경제적 현실을 반영하지 못한다는 비판으로 2012년 RDA가 폐지되었으며, 2010년 도입된 민관합동 지역발전기구인 로컬기업파트너십(LEPs)으로 RDA 업무가 일부 이관된다. 2011년에는 중앙정부의 재정지출 감소로 지역이 겪을 경제적 어려움을 완화하기 위해 지역성장기금(Regional Growth Fund)을 도입하여 LEPs의 민간투자를 유도하고, 지속가능한 성장을 지원하였다. 이 외에도, 2012~2014년 도시권협상(City Deal), 2014~2017년 지역성장협상(Local Growth Deal)과 분권협상(Devolution Deal), 2011~2017년 지방정부연합체(Combined Authority) 등의 정책을 추진하였다. 이러한 일련의 노력은 지자체의 자율성과 책임성을 높이는 분권형 지역발전 정책으로 볼 수 있다.

(3) 지역기업 파트너십 (LEP, Local Enterprise Partnership)

LEPs(Local Enterprise Partnerships)는 생활권 단위의 ‘민관협의체’로 기능적 경제권역 중심으로 2개 이상의 지자체로 자율적으로 구성된다. LEPs는 지방자치단체의 기업, 대학, 상공회의소 등을 중심으로 지역 간 주요 이슈와 정보들을 공유·협의하고, 중앙정부와의 교섭을 원활하게 진행하기 위한 협의체로 2010년 도입되었다.

국가 경제의 성장이 지역 간 불균형을 초래하였음을 강조하며 2010년 영국 정부 목표인 「지역 발전: 모든 지역의 잠재력 발산」(Local Growth: releasing every place's potential)으로 설정하였다. 지역과 산업 분야 간 지속가능하고, 균형적인 성장과 번영을 공유하는 것을 목표로 제시한다. 지역 균형발전을 위하여 지방정부로 재정과 행정권한 이양, 지역차원의 정책수립과 결정 등이 필요하다고 인식하여 지방화(localised)된 의사결정의 촉진을 추진하고 있다.

2012년 광역 중심의 지역정책 추진체계가 모두 폐지되고 지역단위에서 지자체와 지역 기업들의 결합체인 지역기업가 파트너십(LEP, Local Enterprise Partnership)이 지역 정책을 위한 중심 체제로 변화하였다.

LEP는 기업 중심의 협의체로서 지역 단위 경제개발 주체로 지방정부보다 민간이 중심이 되어 계획을 수립하고 정부가 지원하는 체계이다. 지역에 구성된 38개의 LEP는 지역의 기업, 상공회의소, 대학과 지방자치단체 등으로 구성되며 중앙정부와 협약을 통하여 지역 발전 전략을 수립하고 추진한다.

LEP는 지방화(Localism)에 기반하여 지역의 경제성장 잠재력을 발굴하고 이와 관련한 공공서비스를 확대를 추진하면서, 지역의 책임을 높이는 방향으로 추진된다. 분권형 지역발전의 기본방향은 중앙정부의 권한과 재원을 지역에 특화된 맞춤형으로 권한을 이양하고 집행하기 위한 정책이라 할 수 있다.

지자체의 권역보다 넓은 범위에서 고려되어야 하는 광역적 문제, 지방의 경제성장 등에 초점을 두고 있으며, 1개 이상의 LEP와 협약을 체결한 지역도 있으며, LEP의 인구규모는 50만 명~780만 명 정도(평균 약150만 명)로 나타나고 있다. 지역 성장의 방향에 맞추어 교통과 인프라 및 다양한 사업에 대해 지역 내 투자 우선순위를 결정하고 있다. 2021년 4월 기준 잉글랜드 내 38개 LEPs 권역이 설립되어 있으며, LEPs의 운영자금은 자체 조달하는 방식을 취하고 있다.

LEP 주요 역할과 구성은 다음과 같다.

지역개발, 경제성장, 일자리 창출 등을 촉진하기 위한 방안과 구체적인 실행을 담당하고, 지역의 경제 개발 계획을 수립한다. 지역의 산업과 경제 분야의 우선순위를 결정하여 기업유치, 경제성장, 일자리 창출 등을 주도하고, 이를 지원하기 위한 도시 인프라를 개선한다. 지역 특성에 맞는 경제 생태계 조성을 위하여 지역의 산업 수요를 반영한 대안을 제시하고, 산업 클러스터 형성, 기술 개발, 인력양성 및 교육, 기술 향상 등을 지원한다.

기업 촉진 지구(Enterprise Zone), 도시권 협상(City Deal)에서 허용된 산업 활동의 변화(성장)를 모니터링하고 필요한 조치를 수행한다. 지역 경제성장을 위한 우선순위 결정, 지역 내에서 경제성장과 일자리 창출, 지역 경제성장을 위한 인프라 개선, 인력 기술 향상 등의 활동을 중점적으로 수행한다.

LEP 설립과 구성은 지방자치단체를 중심으로 민간이 중심이 되며 상공회의소, 대학, 기업가 등의 그룹으로 구성됨. 의장은 민간분야에서 수행하며 이사회 위원은 50% 이상 민간분야 종사자로 구성된다. LEP가 주도하는 지역발전 지원 제도는 총 7개이며, 이는 도시권 협상(City Deals), 지역성장 기금

(Regional Growth Fund), 성장지역 기금(Growing Places Fund), 공공사업
 용자(Public Works Loan Board), 지역성장 포괄 기금(Single Local
 Growth Fund), 기업투자 촉진 지구(Enterprise Zone), 유럽연합 기금
 (EU Structural and Investment Fund) 등으로 구성된다.



[그림 2-7] 현재 운영중인 LEP 현황

출처: <https://www.lepnetwork.net/about-leps/the-36-leps/>

대표적인 LEP인 런던 지역기업 파트너십(LEAP)의 주요내용은 다음과 같다.

런던 지역기업 파트너십(LEAP)는 기업가와 기업을 지원하여 런던 지역의 경
 제성장과 일자리 창출을 지원하고 이끌기 위한 전략적인 지원을 하고, 런던 지
 역의 장기 비전을 수립하여 경제 개발과 지역산업 전략을 추진하고 지원한다.

주요 기능은 기업 지원의 우선순위 설정, 기업가 정신 고양, 자금 지원,
 Royal Dock Enterprise Zone 지원, 다양한 기업 지원 등으로 구성되며 핵심
 성과지표는 다음과 같다.

〈표 2-10〉 런던 지역기업 파트너십(LEAP) 주요 기능과 핵심 성과지표

주요 기능	핵심 성과지표(2020)
기업 지원의 우선순위 설정	고용 및 기술 프로젝트(32,000파운드)
기업가 정신 고양	28,000개 일자리
자금 지원	8,600명 학습인원
Royal Dock Enterprise Zone 지원(자금지원 포함)	2600개 이상 기업가 및 중소기업 기업 지원
다양한 기업 지원	런던 지역 내 204개 개별 프로젝트 지원
	5개 비즈니스 성장 허브 네트워크 구축
	기업지원을 위한 340개 이벤트와 커뮤니티 제공

런던 전역을 대상으로 기업과 지역사회의 협력하기 위한 사업을 추진하고 있으며, 지역과 함께 공동 성장하는 기업을 육성하는 것을 주요 목적으로 한다. 기업 지원을 위한 커뮤니티와 워크숍을 개최하여 이해관계자들의 협의와 잠재적인 기업 운영의 파트너십 형성, 기업 멘토링과 기업 홍보, 기업 지원 정보 공유와 확대이다.

Royal Dock Enterprise Zone을 중심으로 기업 투자가 확대될 수 있는 기반을 구축하고 있다. 런던의 엔터프라이즈 존은 이스트 런던의 로얄 독스 내에 있으며, 이 지역은 주택 및 일자리와 함께 46만㎡ 가 넘는 상업지역으로 개발 예정지이다. 런던 뉴햄 자치구를 중심으로 대규모 복합 재생 프로젝트로서 35,000개 일자리, 4,000개 주택, 50억 파운드 이상의 민간 투자를 촉진하고 있다. Royal Dock이 런던의 주요 경제 핵심지역으로 육성되고 있다. 런던의 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)에 입주한 기업 혜택은 다음과 같다.

- 5년 동안 50헥타르의 비즈니스 요금 감면
- Royal Albert Dock의 자본 지원 강화: 생명 공학과 같은 자본 집약적 산업 등

- 계획 추진의 간소화: 지역 계획 당국, 그레이터 런던 당국, 런던 교통, 개발자
- 프로젝트를 위한 도시 기금 활용 지원

Royal Dock Enterprise Zone 주요 성과는 신규 프로젝트 수(2020년 기준), 투자금액, 지원 커뮤니티 프로젝트 등이 있으며 다음과 같다.

〈표 2-11〉 런던 지역기업 파트너십(LEAP) 개요

구분	내용
총 신규 프로젝트 수(2020)	20개
예상 투자금액	125백만 파운드
주요 전략 분야	브랜드 창출, 문화, 경제
축제와 이벤트 수	10(축제), 10(이벤트)
지원 커뮤니티 프로젝트 수	5

자료: LEAP LEADING GOOD GROWTH IN THE CAPITAL DELIVERY PLAN 2019/20, Mayor of London.

성장 거래 프로그램(Growth Deal Programmes)은 런던 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 지역과 사람을 위한 프로젝트이다. 런던 지역의 특정 장소를 성장시켜 지역의 번영과 장소성 확보를 위한 프로그램 재생 등이고, 공공, 민간 등 제3섹터 부문에 기회를 제공하여 도시 개발과 형성 과정에서 참여를 높이는 프로그램: 장소 기반 커뮤니티, 녹색 인프라 조성 등이다.

성장 거래 프로그램(Growth Deal Programmes) 주요 성과는 직업(일자리) 창출, 프로젝트 수, 투자금액, 문화 및 지역사회 행사 등이 있으며 다음과 같다.

〈표 2-12〉 런던 LEP의 성장 거래 프로그램(Growth Deal Programmes)의 주요 성과

구분	내용
직업 창출 수	400개
총 프로젝트 수	102개
투자금액	11.6백만 파운드
문화 및 지역사회 행사	300개

교육과 훈련 펀드(Skills for Londoners Capital Fund)는 2억 6백만 파운드 규모의 펀드로서 런던 지역의 기술 확산을 위한 자금이며, 미래 기술과 관련된 기술 확산을 위한 교육과 장비 등의 지원에 활용되고 있다.

〈표 2-13〉 런던 LEP의 교육과 훈련 펀드(Skills for Londoners Capital Fund)의 주요 성과

구분	내용
직업 창출 수	500개
총 프로젝트	78
지원받은 학습자	7,000명

크라우드 펀드 런던(Crowdfund London)은 런던 시민들을 대상으로 창의적이고 혁신적인 재생 프로젝트를 추진하고 지원하는 데에 활용되고 있다.

50,000파운드의 보조금을 제공하여 지역이 중심이 된 시민 주도의 프로젝트를 추진하고, 시민들의 지역 참여 확대, 지역 활성화를 위한 긍정적인 기여, 지역 사회 이익과 창업으로 확대시키는 방향으로 추진 중이다.

〈표 2-14〉 크라우드펀드 런던(Crowdfund London) 주요 성과

구분	내용
총 프로젝트 수	31개
총 사업비	500,000파운드
사업 후원자	5,000

디지털 인재 육성, 런던 성장 허브 프로젝트 등의 사업이 추진 중이다. 디지털 인재 프로그램은 700만 파운드가 투자되며 기술 인재 육성사업이다. - 런던 성장 허브 프로젝트는 5개의 새로운 비즈니스 네트워크를 개발하는 사업으로 기업을 중심으로 추진되고 있다.

3) 프랑스

(1) 개요

프랑스는 제2차 세계대전 후 파리의 과밀 심화와 지역 간 불균형 확대를 배경으로 지역정책이 추진된다. 수도권으로의 집중을 억제하고 낙후지역을 개발하기 위하여 1950년대 균형발전을 위한 초석을 다지고, 1950년 국토정비 정책을 수립하고, 국토정책 전담부서를 설치하며, 1955년 파리권 규제 (agrément) 제도, 1960년 과밀부담금 제도를 도입한다.

1963년 균형발전을 도모하기 위해 국토계획 및 지역개발기획단(Delegation a l'Amenagement duTerritoire at a l'Action Regional, DATAR)을 설치하여 지역정책과 지역계획을 주도적으로 추진한다. 파리에 대응하는 지방 주요 도시를 집중 육성하기 위해 ‘균형도시(métropoles d'équilibre)’ 8개를 설정하였으며, 전국을 5개 지역(zone)으로 구분하였으며, 해당 지역의 지원은 차등화 및 이전보상제를 도입하였다.

1967년 제3차 산업 지방분산계획을 추진하였고, 1971년에는 균형도시에서 중소도시 육성정책으로 전환되었다. 그러나 1982년부터 1990년까지는 중앙 정부 주도의 균형발전정책의 비효율적 측면과 환경 변화에 따라 DATAR 역할이 축소되고, 지역에 대한 권한이 확대된다.(배준구, 2020) 1982년 지방분권 실시와 더불어 레지옹(région)이 지방자치단체로 승격되면서 지역계획에 대한 권한이 확대되고, 「계획의 개혁법(loi portant réforme de la planification)」이 제정되며 계획 체제가 대폭 변경되어, 1990년 이후 파리를 유럽의 중심 도시로 건설하기 위해 규제 완화가 이뤄졌으며, 지방분산화 정책의 일환으로 DATAR 주도의 공공기관 지방이전이 1991년부터 2005년까지 추진된다.

프랑스 정부는 2000년대에 지역의 경쟁력 강화를 중시하는 방향으로 정책기조를 전환한다. 2003년 헌법 개정을 통해 지방분권의 입법권, 재정권, 조직권을 보장함으로써 강력한 지방분권을 추진하고, 2004년에는 산학연 협력을 통한 산업클러스터인 경쟁거점(pôle de compétitivité) 정책이, 2009년에는 중소기업 위주로 구성되는 기업클러스터(grappes d'entreprises)정책이 도입되었다. 2010년 지방자치단체개혁법을 통해 대도시연합(métropole), 그랑파리(Grand Paris) 등의 내용이 반영되었으며, 2014년 '대도시연합 승인 및 지역공공사업 현대화법(loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles)'이 제정됨으로써 대도시연합이 설치되었다. 프랑스는 지역발전에 관련된 여러 기관 간 조정 및 협력체계를 효과적으로 구축하기 위하여 범부처 차원의 지역발전정책 전담기구인 ANCT(Agence nationale de la cohésion des territoires)를 설치·운영 중이다. 국토의 결속과 발전사업을 촉진하기 위해 각 지역의 특성과 수요를 고려해 해당 기구는 일반 부처와 달리 융통성 있고 간소화하게 되어 있다는 특징이 있어 정책의 일관성 및 효율성을 확보하는 것으로 볼 수 있다.

정리하면, 프랑스의 지역 균형발전 정책은 일드프랑스 지역 집중을 억제하기 위하여 추진되었다. 파리와 지방 간 불균형을 해소하기 위한 제도는 1955년에 도입된 아그레망(Agrément) 제도³⁾와 1960년에 도입된 과밀부담금 제도 등이 있으며, 1963년에는 범부처적으로 지역개발발전정책 기구인 국토 및 지역개발기획단(DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale)이 설치하였다. DATAR를 설치한 후에는 행정 및 공공기관의 지방 이전 정책이 연속적으로 추진되었으며, 1964년부터 시행된 균형도시정책과 1973년 도입된 중소도시 육성정책으로 파리 인구 유입을 완화하고 중소도시의 산업과 사회기반시설을 확충하였다. 파리로의 인구 유입을 완화하는 대칭적인 대도시를 건설하기 위해 8개의 대도시를 지정 및 육성하였으며, 중소도시 육성정책은 인구 20만 명 이하의 도시들을 대상으로 2차 산업의 비중을 늘려 고용구조를 개선하고 사회기반시설과 기업 유치를 추진한다.

최근에는 2019년 국토지역통합청(ANCT, Agence nationale de la cohésion des territoires)으로 출범하였고, 지역 중심의 프로젝트가 성공할 수 있는 지원 정책: 기술 및 금융 엔지니어링, 파트너십, 보조금 지원, 지역개발 사업 시 지역 주도의 지역 특성을 고려한 사업 추진과 중앙정부가 지역과 균형을 유지할 수 있도록 추진하고 있다.

(2) 국가영토통합청(ANCT)

프랑스 국가영토통합청(ANCT, Agence nationale de la cohésion des territoires)은 2019년에 설립된 프랑스 정부 기관으로 프랑스의 영토 결속을 촉진하는 것을 목표로 하고 있으며 프랑스 전역의 삶의 질을 강화하기 위한 공

3) 아그레망제도는 1955년 파리와 지방 지역 간 불균형 해소에 초점을 두고 파리권 입지를 규제하기 위해 기업이나 공장 등의 설치 시 정부의 허가를 받도록 제한하는 제도임

공 정책을 구현하는 정부 기관이다.

국가영토통합청(ANCT)은 CDC(Caisse des Dépôts et Consignations), CGET(국토 평등 일반 위원회), 디지털 에이전시 등을 포함한 여러 조직들의 합병으로 탄생되었다.

효율적인 자원 활용과 영토의 결속 측면에서 공공 활동을 최적화하기 위해 이와 같은 다양한 기관들을 합병하여 ANCT를 구성한다.

국가영토통합청(ANCT)의 주된 임무는 영토 결속을 위한 활동을 조정하고 지원하는 것이고, 주요 내용은 영토 불평등 해소, 농촌지역 개발 촉진, 상대적으로 어려움에 처한 지역의 지원 수행, 혁신 및 디지털 기술 촉진, 프랑스 전역의 사회경제적 결속 강화 등이 있으며 프랑스 지역 간 연대와 강화를 위해 다양한 프로그램을 계획하고 추진하고 있다.

영토 결속과 지역의 균형발전을 위한 프로그램은 도심 활성화를 위한 Action Coeur de Ville, 작은 마을 개발을 위한 Small Towns of Tomorrow, 산업 구역 지원을 위한 Territories of Industry, 디지털, 생태학적 전환 등에 초점을 두고 있다.

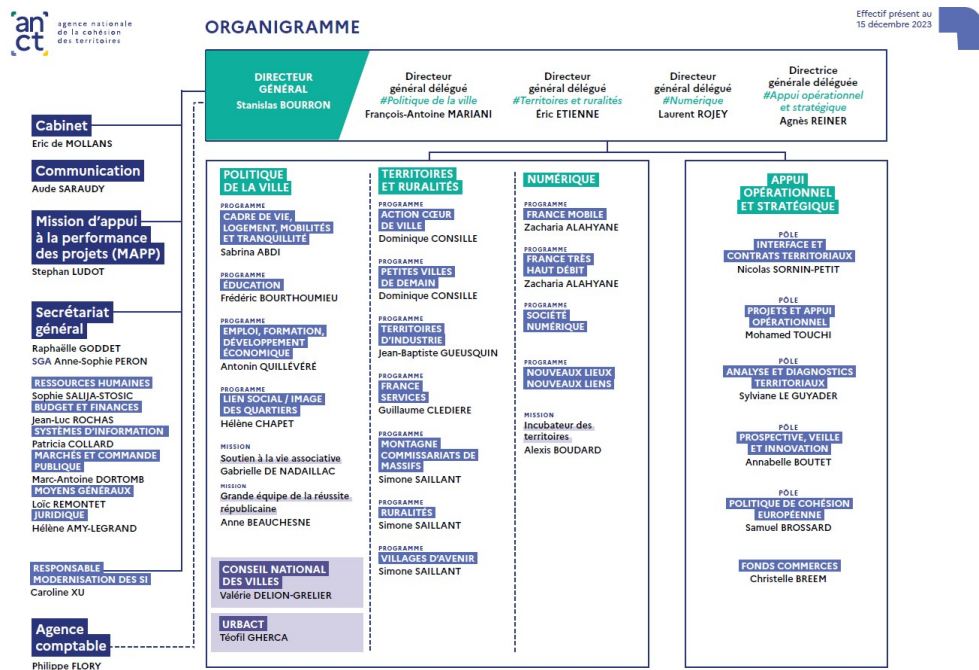
ANCT의 조직 구조는 일반 관리부, 전문 부서, 도시정책 부서, 영토 및 농촌 부서, 디지털 부서, 전략 지원 및 운영 부서 등으로 특정 영역을 전담하는 팀으로 구성된다. ANCT의 각 부서는 지방 당국, 현지 파트너, 기타 이해관계자와 긴밀한 협업 관계를 맺고 있음. ANCT에서 공공 정책을 주도적으로 수행하는 부서는 도시정책 부서, 영토와 농촌 부서, 디지털 부서 등으로 프로젝트를 담당하고 있다.

(도시정책 부서) 도시정책 부서는 도시 내 개발 격차를 줄이는 것으로 다른 곳보다 실업률과 학교 중퇴율이 높고, 서비스와 돌봄 접근에 어려움을 겪고 있

는 가장 가난한 지역에 평등을 회복하고 주민들의 생활 조건을 개선하는 것을 목표로 한다.

(영토 및 농촌 부서) 영토 및 농촌 지역에 대한 공공 정책을 수행하는 부서이며, 영토 간의 불평등을 줄이는 것을 목표로 한다.

(디지털 부서) 디지털 격차를 해소하는 데에 주요 목적이 있으며, 모든 지역이 디지털 혁명의 기회를 포착할 수 있도록 보장하는 것을 목표로 한다.



[그림 2-8] ANCT의 이사회 구성과 조직도

출처: 프랑스 국가영토통합청(ANCT) 홈페이지(<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>)

(3) 도시정책지구(QPV)의 의미와 우선순위 지역 선정 기준

도시정책지구(QPV, Quartiers de la Politique de la Ville)는 도시 정책을 추진하는 데에 있어서 특별히 관심을 갖는 프랑스의 우선 도시 지역임. 이 정책은 특별한 어려움을 겪고 있는 지역의 사회적, 경제적 불평등을 줄이는 것을 목표로 하고 있음. 이와 같은 지역은 대부분 빈곤, 실업, 비행, 교육 등과 같은 문제를 겪고 있는 고립된 지역이다.

ANCT는 도시정책지구에서 지역개발과 함께 사회적 결속을 촉진하고 주민들의 삶을 개선할 수 있는 구체적인 수단을 제공함으로써 이러한 지역을 변화시키는 것을 목표로 하고 있다. 도시정책지구에서 수행할 우선순위 조치를 정의하기 위해 주와 지방 당국, 기타 지역 파트너 간에 계약을 수행한다. 이러한 계약은 해당 지역의 특정 문제를 해결하는 데에 있어서 필요한 자원을 규정하는 것이다.

- (도시 재개발 프로젝트) ANCT는 도시정책지구의 재개발 및 도시 재개발 프로젝트에 참여하여 인프라 재건, 주택 건설, 공공 장소 개선 등을 수행
- (사회 및 경제적 지원 프로그램) ANCT는 사회 서비스 강화, 고용 접근성, 교육, 건강 및 기타 인근 지역의 일상생활에 필수적인 요소를 강화하기 위한 프로그램을 수행


도시정책지구를 평가하기 위해 ANCT는 다양한 우선순위 지표를 활용하고 있다. 각 도시정책지구의 특정 요구 사항과 도시 계약에 정의된 목표에 따라 기준은 달라질 수 있으나 일반적으로 우선순위를 판단하는 데에 활용되는 지표는 사회적 지표, 경제적 지표, 도시 지표, 안전 및 범죄 지표, 시민 참여 지표, 사회적 다양성 지표, 건강 지표 등으로 구분된다.



사회적 지표는 빈곤율과 경제적 불안전성, 실업률과 고용률, 사회 서비스(교육, 건강, 주택 등)에 대한 접근성, 교육 및 훈련 수준 등이 있다. 경제 지표는 지역경제의 역동성, 기업과 일자리 창출, 해당 지역의 경제 활동 비율 등이 있다. 도시 지표는 주거의 질, 공공장소의 가용성, 교통 및 접근 인프라 등이 있다. 안전과 범죄 지표는 범죄율, 예방 조치 등이 있으며, 시민 참여 지표는 지역의 의사결정에 주민 참여 수준, 커뮤니티 참여 수준 등이 있다. 사회적 다양성 지표는 거주 인구의 다양성, 다양한 사회집단 간 통합과 상호 작용 등이 있고, 건강 지표는 의료 서비스 이용과 접근성, 공중 보건 문제의 확산 등이 있다.

(4) ANCT의 프로그램 정보 제공 플랫폼

ANCT는 3개의 각 부서에서 진행하고 있는 프로그램을 구분하여 정보를 제공하고 있다. 3개의 부서는 도시정책, 영토 및 농촌, 디지털 등으로 구분되며 해당 프로그램의 내용을 홈페이지에서 제공하고 있다.

〈표 2-15〉 ANCT의 프로그램 정보 제공 방법

구분	정보 제공 기능(필터)	프로그램 정보 제공 카테고리
도시 정책	<p>PROGRAMME ^</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Education et petite enfance <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Cités éducatives <input type="checkbox"/> Programme de Réussite Educative <input type="checkbox"/> Lien social et image des quartiers <input type="checkbox"/> Cadre de vie, Logement, Mobilités et Tranquillité <input type="checkbox"/> Emploi, Formation, Développement économique <input type="checkbox"/> Mission Soutien à la vie associative <input type="checkbox"/> Grande équipe de la Réussite républicaine <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Valeurs de la République et laïcité <input type="checkbox"/> URBACT <input type="checkbox"/> Quartiers productifs 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 교육 및 유아기 <ul style="list-style-type: none"> - 교육도시 - 교육성공 프로그램 ▸ 사회적 유대감과 동네 이미지 ▸ 생활환경, 주택, 이동성 및 평온 ▸ 고용, 훈련, 경제발전 ▸ 공동체 생활을 위한 미션 지원 ▸ 도시화 ▸ 생산적인 동네 <p>프로그램(예시)</p> <p>▸주제: 소셜 링크 및 지역 이미지</p>  <p>POLITIQUE DE LA VILLE</p> <p>Lien social et images de</p> <p>Soutenir la lutte contre les différen d'assignation auxquelles sont...</p>
영토 및 농촌	<p>PROGRAMME ^</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Action Coeur de ville <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Design actif <input type="checkbox"/> Territoires Pilotes de Sobriété Foncière <input type="checkbox"/> Réinventons nos cœurs de ville <input type="checkbox"/> Territoires d'industrie <input type="checkbox"/> Avenir montagne ingénierie <input type="checkbox"/> Agenda rural <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Volontariat territorial en administration <input type="checkbox"/> Petites villes de demain <input type="checkbox"/> Renouveau du bassin minier <input type="checkbox"/> Territoires d'engagement 	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 시티 하트 액션 <ul style="list-style-type: none"> - 액티브 디자인 - 토지 금주 시범지역 - 우리 도시의 마음을 재창조하자 ▸ 산업 영역 ▸ 미래 산악공학 ▸ 농촌 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 영토 행정 자원 봉사 ▸ 내일의 작은 마을 ▸ 광산 분지의 부흥 ▸ 참여영역 <p>프로그램(예시)</p> <p>▸주제: 프랑스 농촌</p>

구분	정보 제공 기능(필터)	프로그램 정보 제공 카테고리
		 <p>TERRITOIRES ET RURALITÉS France ruralités Un plan ambitieux pour davantage d'é</p>
디지털	<p>PROGRAMME ^</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> France mobile <input type="checkbox"/> France Très Haut Débit <input type="checkbox"/> Incubateur des territoires <input type="checkbox"/> Nouveaux lieux, nouveaux liens <input type="checkbox"/> Société numérique <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Pass numérique <input type="checkbox"/> Conseiller numérique 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 모바일 프랑스 ▶ 프랑스 초고속 ▶ 영토 인큐베이터 ▶ 새로운 장소, 새로운 링크 ▶ 디지털 사회 <ul style="list-style-type: none"> - 디지털 패스 - 디지털 어드바이저 <p>프로그램(예시)</p> <p>▶주제: 새로운 장소, 새로운 링크</p>  <p>NUMÉRIQUE Nouveaux lieux, nouveaux Accélérer le développement des tiers-territoire</p>

출처: 프랑스 국가영토통합청(ANCT) 홈페이지

ANCT는 현재까지 지원하거나 파악한 지역 사회 및 이해 관계자의 프로젝트와 성과를 제공하고 있다. ANCT가 제시하고 있는 프로젝트는 프랑스 각 지역별로 진행된 프로젝트를 검색할 수 있고, 키워드별로 검색할 수 있는 기능을 제공하고 있다. ANCT가 각 지역에서 요구하는 사항을 파악하고 유사한 프로젝트에 대하여 컨설팅을 진행할 때 활용되며, 각 프로젝트의 주요 내용을 누구든지 쉽게 접근할 수 있도록 웹 기반으로 접속과 검색이 가능하다.

〈표 2-16〉 프로젝트 라이브러리 정보 제공 기능

정보 제공 기능(필터)	프로젝트 정보 제공 배너
	


출처: 프랑스 국가영토통합청(ANCT) 홈페이지

ANCT는 각 분야별 정책 추진과 관련되어 의사결정을 위한 기초 정보를 중심으로 정책지도를 제공하고 있다. 정책지도는 사회경제지표의 변화, 다양한 분야별 불균형 지표, 지역의 특징, 그 밖의 의사결정 과정에 있어서 근거가 되는 주요한 지표의 변화를 시각적으로 제시하고 있다.

〈표 2-17〉 지도 라이브러리 정보 제공 기능

지도 라이브러리 정보 검색 및 필터 기능

▶ 검색기능: 지도 주제, 정책, 지역 및 추진주체, 정책지도 등

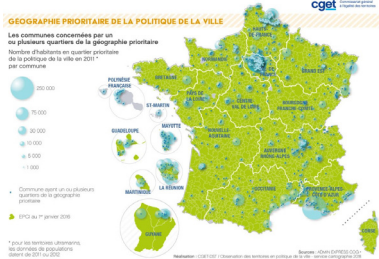
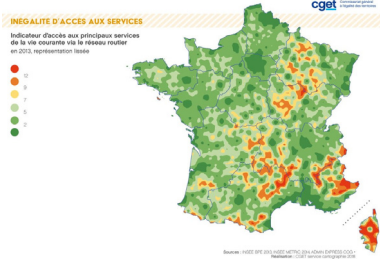
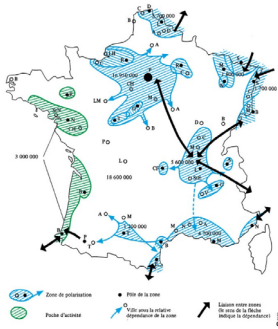
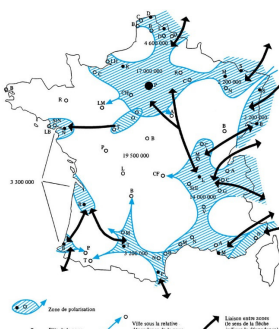


Filtres Remettre 3384 MÉDIAS

Saisissez vos mots-clés...

Thème ▼ Axe d'intervention ▼

Échelle ▼ Type ▼

지도 라이브러리(예시)	
<p>▶ 주제: 도시정책 우선순위 지역</p> 	<p>▶ 주제: 서비스 접근의 불균형</p> 
<p>▶ 주제: 1980-1985 도시 양극화 지역</p> 	<p>▶ 주제: 1990-2000 도시 양극화 지역</p> 

출처: 프랑스 국가영토통합청(ANCT) 홈페이지

4) 이탈리아

(1) 영토결속기관(Agenzia per la Coesione Territoriale)

이탈리아 영토결속기관은 국가 내 영토의 결속을 촉진하기 위한 정책을 조정하고 시행하는 이탈리아 정부 기관임. 주요 기능은 다음과 같다.

지역 간의 경제적, 사회적 격차를 줄이는 것을 포함하여 영토 결속을 달성하는 데 중점을 두며, 모든 지역이 개발 기회의 혜택을 누릴 수 있도록 정책 조정 및 시행한다. 영토 개발과 관련된 정책 및 계획을 조정하는 역할 수행. 다양한 정부 부서, 지역 당국, 지역 이해관계자와 협력하여 업무 조정 수행한다.

유럽연합 기금은 지역 개발 프로젝트를 지원하기 위한 유럽연합 기금의 관리 및 할당에 관여하고 있음. 경제성장을 촉진하기 위해 EU 자원을 활용하는 것이 포함된다.

인프라 개발은 국가 내 다양한 지역의 연결성, 교통, 접근성 등을 향상시키고, 지역 불균형 해소를 위해 인프라 프로젝트를 수행한다.

경제성장 촉진은 경제적으로 어려운 지역의 경제 성장, 일자리 창출, 투자 촉진 등을 위한 전략을 구상과 추진한다.

모니터링과 평가는 영토 결속에 영향을 미치는 정책 또는 프로젝트를 모니터링하고 평가하여 효과적으로 목표를 달성하기 위한 노력을 수행한다.

(2) 이탈리아 남부 정책 2030(PIANO SUD 2030)

이탈리아 ‘남부 정책 2030’(PIANO SUD 2030)은 현재까지 지속되어온 남부지역과 북부지역 간의 격차와 불균형을 해소하기 위해 5대 정책을 제시하였고 유럽연합의 주요 아젠더⁴⁾와 연동됨. 5대 정책은 (정책1)청년 인적자본 육

성, (정책2)인프라와 사회기반시설, (정책3)친환경 정책, (정책4)혁신산업 생태계 조성, (정책5)지중해 진출과 국제화 등의 5개 분야로 구분된다.

(정책1: 청년 인적자본 육성 정책 기본방향) 청년 인적자본 육성 정책은 이탈리아 남부지역 젊은 계층을 주요 대상으로 하며 아동 교육 빈곤 퇴치, 인적자본 강화, 불평등 축소 등 교육 시스템을 체계화하고 재활성화하는 것이다.

(정책2: 인프라와 사회기반시설 정책 기본방향) 연결(또는 결속)과 사회적 통합을 위해 일부 고립되고 도움이 필요한 이탈리아 남부지역에 사회적 인프라 투자와 소외 계층을 위한 경제적 혜택 제공한다.

(정책3: 친환경 정책 기본방향) 생태학적 측면에서 UN 2030의 목표 달성과 기후 변화와 관련된 위험을 완화하기 위해 남부지역과 해당 지역에 그린딜⁵⁾ 정책 추진한다.

(정책4: 혁신산업 생태계 조성 기본방향) 남부지역에 새로운 산업 정책 전략으로 연구와 비즈니스 간 기술 이전 지원 및 네트워크 강화 정책 추진한다.

(정책5: 지중해 진출과 국제화 기본방향) 특별경제특구(SEZ, Special Economic Zone)와 개발협력 프로그램을 강화하여 남부 경제와 국제적 소명을 강화하고 지중해를 통한 세계화 정책 추진한다.

4) 이탈리아 '남부 정책 2030'(PIANO SUD 2030)에서 제시된 5대 정책은 UN의 지속가능개발목표 아젠더 2030(Sustainable Development Goals UN Agenda 2030)과 연동되어 계획됨

5) EU 집행위원회는 2019년 12월 11일에 '유럽 그린딜'(European Green Deal)을 발표했으며, 그린딜은 2050년 기후 중립 목표에 맞추어 온실가스, 에너지, 산업, 건물, 교통, 식품, 생태계, 오염 등 사회 전 분야를 전환하기 위한 전방위적인 로드맵이며 각 분야의 정책과 전략을 제시할 뿐만 아니라 법 제정과 개정까지도 포함하는 포괄적 계획임

(3) 이탈리아 남, 북 지역 격차 해소를 위한 프로그램과 추진 주체

이탈리아 남부와 북부 지역 간 격차와 불균형 해소를 위한 세부 전략 프로그램은 이탈리아 ‘남부 정책 2030’(PIANO SUD 2030)의 5대 정책별로 제시한다.

청년 인적자본 육성을 위해 오후 시간에 학교를 개방하고 마피아가 밀집한 지역에서는 젊은이들이 범죄의 영향을 받지 않도록 사회적 통합과 문화 공유를 위한 공간으로 학교를 활용, 교육 빈곤과 학교 중퇴를 줄이도록 교육 네트워크 활성화 계획 추진, 남북 교육역량 격차 축소, 학교 인프라 개선, 대학 비과세 확대, 남부 지역으로 연구자 유도 등을 계획한다.

남부지역 인프라와 사회기반시설 추진 정책은 교통(철도, 도로), 수도, 건축 등의 인프라 투자뿐만 아니라 중소 지자체를 위한 사회기반시설, 교육, 주거, 헬스, 의료 등의 다양한 측면에서 재정을 지원하는 프로그램을 계획한다.

친환경 정책을 추진하기 위한 세부 전략 프로그램은 에너지 생산과 관련된 배출량 감소를 위해 자가 소비를 목적으로 하는 분산형 발전과 소규모 발전소의 증가를 통해 재생 에너지 확산을 촉진하는 전략을 계획하고, 재활용과 재사용을 통한 순환 경제, 대중교통 서비스 개선, 농업 경쟁력 향상, 지속 가능한 산림 관리 등을 계획한다.

혁신산업 생태계 조성 전략은 연구개발 세금 공제, 고등기술기관 강화, 기업 자금 조달 강화, 우주 산업 역량 강화, 기술 스타트업 성장 촉진 등을 계획한다.

지중해 진출과 국제화를 추진하기 위한 세부 전략 프로그램은 특별경제특구(SEZ)를 전면 시행하여 외국인 투자유치와 수출 강화 추진, 남부 지역 수출 촉진, 남부 항구 경쟁력 향상, 지중해 남부 국경 및 교량 방어 등을 계획한다.

〈표 2-18〉 이탈리아 남부 정책 2030의 5대 전략, 전략 프로그램, 추진주체

정책	세부 전략	추진 주체(또는 책임 기관)
[정책1] 청년 인적자본 육성	① 학교 종일 개방	교육부, ACT ⁶⁾
	② 청소년 교육 빈곤 퇴치	교육부, ACT, 은행재단
	③ 남, 북 지역 교육역량 격차 축소	교육부
	④ 학교 건물 업그레이드	교육부, ACT, 지역, 지자체
	⑤ 남부 지역 대학 비과세 확대	대학 및 연구부
	⑥ 남부 지역 연구자 유치	대학 및 연구부
[정책2] 인프라와 사회기반시설	① 남부 인프라 투자 전략 (철도, 도로, 수도, 건축 등)	국토교통부, RFI ⁷⁾ , ANAS ⁸⁾
	② 보도 도로 네트워크 개선	주 또는 광역시, 국토교통부
	③ 중소 지자체를 위한 사회 기반 시설 기금	ACT
	④ 보육 및 사회 교육 서비스 공급	DPCoe, ACT
	⑤ 주거 포용 정책	DPCoe
	⑥ 통합치료를 위한 ‘헬스 홈’	보건부, 지역 보건 당국
	⑦ 의료 기술 장비 갱신	보건부, 지역
[정책3] 친환경 정책	① 에너지 빈곤 저감	각료회의 의장단, 경제개발부, 에너지 서비스국
	② 재활용 및 재사용 순환 경제	환경부, 국토해양부, 지역, 지자체
	③ 대중교통 서비스 개선	국토교통부, ACT, 지역, 지자체, 대도시
	④ 농업 경쟁력 향상	농림축산식품부
	⑤ 지속가능한 산림 관리	농림축산식품부, 임업 컨소시엄, 농업 대학, 협동조합
[정책4] 혁신산업 생태계 조성	① 연구개발 세금 공제	경제개발부
	② 고등기술기관(ITS ⁹⁾) 강화	교육부
	③ 기업 자금 조달 강화	대학 및 연구부, 유럽투자은행
	④ 우주 산업 역량 강화	항공우주 및 우주 정책을 위한 부처 간 위원회
	⑤ 기술 스타트업 성장 촉진	디지털 혁신 부서
[정책5] 지중해 진출과 국제화	① 특별경제특구 강화	경제특구 특별위원회, 인프라 교통부, 내무부, ACT
	② 남부 지역 수출 촉진	ICE-기관, MAECI, MISE, 지역
	③ 남부 항구 경쟁력 향상	국토교통부, 항만 당국
	④ 지중해 남부 국경 및 교량 방어	국방부

6) 국가역량센터, national competence center

7) <https://www.rfi.it/en.html>

8) <https://www.stradeanas.it/it>

9) Higher Technical Institutes

5) 일본 지방창생정책, 인구소멸 대책

(1) 중심시가지 활성화법(1998, 2006)에 따른 지역쇠퇴의 대응과 중심시가지 재생

지방도시 쇠퇴에 대한 대안으로 중심시가지 활성화법(20)에 따른 중심시가지 재생과 상권 활성화이다. 일본에서는 1998년의 ‘중심시가지에 있어서 시가지 정비개선 및 상업 등의 활성화 일체적 추진에 관한 법률(구중심시가지활성화법)’을 정리하여 2006년에 ‘중심시가지 활성화에 관한 법률’로 개정한다. 1990년대에 들어 일본전국 지방도시에서 교외화가 진행되고 중심시가지의 쇠퇴 및 공동화가 이뤄지면서 중심시가지의 정비개선 및 상업 활성화를 위한 법률 개정이 이뤄지고, 내각에서 2006년 중심시가지활성화 본부를 설치하여 2007년 도시재생 관련 3개 본부와 통합한다. 중심시가지활성화본부에서는 기본방침의 방향작성, 시책 종합정리, 사업실시현황 피드백 실시하고, 중심시가지 활성화 기본방침(2006.09)에 따라 인구감소, 저출산 고령화 사회에 대한 대응을 위하여 도시기능의 무질서한 분산을 방지하고 도시기능이 콤팩트하게 집적될 수 있도록 도시구조를 실현하고자 한다. 대규모집객시설은 상업지역을 제외, 일단 입지를 제한하고 주민참가에 의한 투명한 도시계획의 과정을 통해 지역의 판단에 의하여 적정한 입지를 확보하도록 한다. 병원, 학교 등 공공공익시설에 대하여는 개발허가를 통해 입지를 확보하도록 한다. 중심시가지를 생활거점으로서 재생하고 장래상을 공유하여 종합적, 전략적 마치즈꾸리를 추진한다.

중심시가지 활성화 5가지 기본요소는 시가지정비, 상업업무, 교통액세스, 공익시설, 마을 거주활성화이다. 중심시가지 투자가 가능한 매력적 공간으로 지속되기 위해서는 중심시가지 활성화를 위한 5가지 기본요소가 필요하다. 이를

위해서는 도시공간의 관리운영, 지역고유의 가치창출, 지역경제순환 구축, 토지의 합리적 활용, 시민과 민간의 참여가 필요하며, 중심시가지 활성화 기본계획구역 설정을 통해 시가지정비개선, 복지 및 편의시설 정비, 마을내 거주촉진, 상업활성화 등에 관한 기본계획을 제시한다.

시가지정비개선은 중심시가지 기능향상, 환경개선, 방재기능향상 등을 목적으로 구획정리, 재개발사업 등의 면적사업과 함께 도로, 공원, 주차장 등 도시 기반시설 정비를 실시한다.

복지 및 편의시설 확충의 차원에서 도시기능의 집적을 촉진시켜 교육·문화, 의료, 사회복지시설등의 공공공익시설과 도시기능의 집적을 촉진하는 사업을 실시하고 빈건물 재생지원사업등을 통해 공공공익시설로의 리모델링을 보조한다.

중심시가지의 공동주택사업을 활용하여 우량주택을 공급하고, 공공교통 결절점의 정비와 재개발 및 마치즈꾸리 교부금을 활용하여 상업기반시설을 정비하거나 지역경제 활성화를 촉진하도록 한다.

중심시가지활성화 협의회 신설과 마을의 기본계획 인정제도를 통한 포괄적 참여주체의 유도한다.

다양한 주민주체가 참가할 수 있는 중심시가지활성화 협의회 구축을 통해 협력적 의사결정체계 마련하며, 마치즈꾸리회사, 중심시가지정비추진기구, 상공회의소 등 중심시가지의 기존 커뮤니티와 개발자, 상업관계자, 토지소유자등 다양한 주민주체가 참여하는 중심시가지활성화협의회를 구성하여 다양한 주체에 의한 의사결정 및 합의형성과정을 구축한다.

내각총리대신에 의한 기본계획 인정제도 창설로 주민들이 스스로 만드는 중심시가지 활성화 기본계획 수립한다.

시정촌에서 작성하는 중심시가지 활성화 기본계획에 대하여 내각총리대신의

인정을 받아 기본계획을 작성하는 제도를 마련하고 법률, 세제특례 및 보조사업 등을 통해 지원하며, 객관적인 현황 및 수요분석을 기반으로 하여 다양한 주민의 참여와 협력으로 계획수립한다.

(2) 인구소멸 및 고령화 대응으로서의 지방창생법(2014)

지방창생법은 인구감소와 고령화 대응, 도쿄권의 인구집중 방지, 살기좋은 지역환경 개선을 목적으로 한다. 마스다 히로야의 인구감소와 지방소멸에 대한 전망하면서 일본 생산성본부 산하 일본 창생회의·인구감소문제검토분과회 마스다히로야는 2014년 5월 소멸가능성도시 리스트를 공표하였다(양혜원외, 2023).

소멸위험지수는 65세 이상의 고령인구 대비 가임여성(20~39세) 비중으로 판단하며, 인구감소로 인해 1,727개 시구정촌 가운데 896개가 소멸되고 이중 523개는 인구 1만 명 이하 지역에서 나타날 것이라고 전망하였다. 소멸위험지수가 0.2 미만이면 소멸 고위험지역, 0.5 미만이면 소멸위험지역, 0.5~1.0 미만이면 소멸 주의지역, 1.5 이상이면 소멸 저위험 지역으로 판단하였고, 2008년 인구 1억 2,800만 명을 정점으로 이후 지속적으로 감소하고 있어 이에 대한 대응으로 인구감소와 지역 경제 침체를 예방하고 활력있는 지역사회 유지를 목표로 하여 마을, 사람, 일자리 창생 장기비전 및 종합전략을 수립(2015)한다. 2060년 인구 1억 명을 확보하여 활력있는 지역사회를 유지하는 것을 정책목표로 한다.

내각관방대신(총리)을 위원장으로 마을·사람·일자리 창생본부를 설치하고 마을·사람·일자리 창생 종합전략(국가종합전략, 도도부현 종합전략, 시정촌 종합전략)을 수립하였다. 지역소멸을 방지하기 위해서는 일상을 지원하는 기능의

유지가 중요하며 지역내 작은 거점을 확충하여 일상생활에 필수불가결한 시설, 기능 및 지역활동을 활성화시킬 수 있는 장을 작은 거점을 통해 NPO, 지역단체가 교류하고, 정보교환을 할 수 있는 장소 만들기가 중요하다.

중앙정부 차원의 창생종합전략에서는 마을, 사람, 일자리창생을 위한 4대 목표를 설정하였다.

목표1: 지방에 일자리를 만들어 안심하고 일할 수 있는 환경만들기이다. 지역경제 실현, 관광업 강화, 농수산업 성장산업화, 지방인재육성 등이 이에 해당한다.

목표2: 지방에 새로운 변화만들기이다. 공공기관 지방이전, 기업의 지방거점 강화, 취업촉진, 농산어촌체험 활성화, 지방이전추진 등이다.

목표3: 젊은 세대의 결혼, 출산, 육아의 희망을 실현하게 하기이다. 저출산대책의 지역대안 추진, 젊은 세대의 경제적 안정, 출산 및 양육지원, 일하는 방식의 혁명-워라벨 실시 등이다.

목표4: 시대에 맞는 지역만들기, 지역과 지역을 연계하기이다. 마치고꾸리 지역연계, 작은 거점형성, 도시권 의료·간호,저출산 문제 대응, 주민의 지역방재참여를 위한 환경확보, 고향만들기, 건강장수와 생애활약의 마을만들기 추진, 온실효과 가스배출감소와 기후변화 적응을 위한 지역만들기, 지방공공단체의 지속가능한 개발목표 달성을 위한 조직추진 등이다. 교부금을 사업에 대한 객관적 성과평가를 위해 분야별 KPI 설정과 평가 기반한 사업을 개선하고(국토교통부, 2021), 지방창생 교부금은 지방공공단체의 자주적·주체적이며 선도적인 조직을 안정적·연속적으로 지원한다.

지방창생추진교부금은 지원대상사업에 대하여 6개의 선진적 요소(자립성,

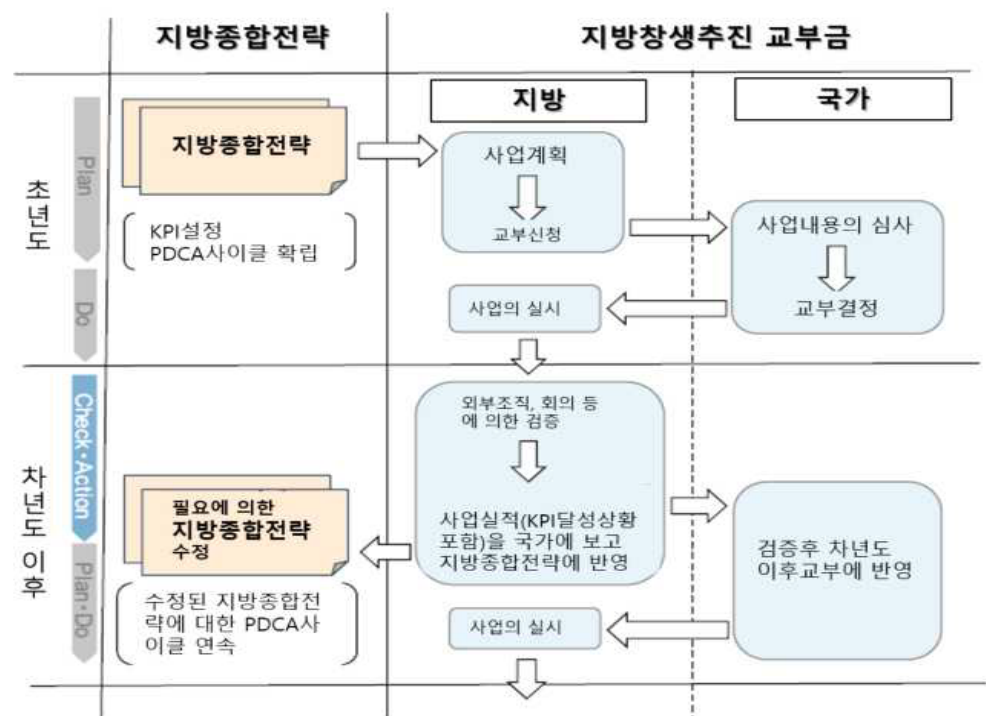
민관협동, 지역간연계, 정책간연계, 사업추진주체의 형성, 지방창생인재 확보 및 육성)를 중시한다. 기존의 부서별로 나뉜 종적구분에 의한 사업이 아닌 복수의 사업주체와 연계 혹은 복수 정책간의 횡적 연계를 중시하는 개념이다.

지방창생을 위한 5개 분야별 KPI를 사업의 직접적 효과의 측면과 활동량 평가로 시행한다. 지역혁신, 농림·수산, 관광진흥, 지역으로의 인구유입, 마치즈 꾸리의 5개 분야별로 나누어 개별사업에 대한 사업의 Outcome(직접적 효과)와 Output(활동량)을 평가한다. 직접적 효과의 측면에서는 분야에 따라 지원 사업을 통해 달성한 신규채용자수 및 판매증가량, 사업으로 실시한 입장객수, 상담사업을 통한 이주자수, 공간감소율 등을 기준으로 평가한다. 활동량의 측면에서는 세미나, 이벤트 개최수, 지원사업을 통해 개발된 상품수, 정비, 개선된 시설수, 상담사업등의 참가자수, 지역운영조직 형성수 등을 기준으로 평가한다.

KPI설정의 기본원칙은 객관적 성과평가, 직접적 효과, 적절한 수준의 목표로 한다. 객관적 성과평가는 교부금을 활용한 조직에 대한 성과와 효과를 객관적으로 판단하기 위하여 주관적인 것이 아닌 정량화될 수 있는 KPI를 설정하고, 직접적 효과는 달성하고자 하는 목표와 인과관계가 명확하고 교부금에 의해 달성된 직접적 성과라고 판단가능한 지표설정이다(국토교통부, 2021). 적절한 수준은 도달할 것으로 예상가능한 너무 낮은 수준도 아닌, 비용대비 효과 측면에서 적절히 효과있다고 판단할 수 있는 지표 설정이다(국토교통부, 2021).

KPI에 따른 사업평가에 기반하여 차년도 사업계획을 수정, 수립하는 PDCA 싸이클 시스템이다. 사업에 관계하는 이해관계자 등과 정보를 공유하여 달성하지 못했던 원인을 분석하고 사업개선의 방향성을 검토하여 차년도 사업계획에 반영한다. 지방창생교부금사업에 대해서는 다음과 같은 PDCA사이클을 통해

지방공공단체가 자주적으로 설정한 KPI에 기반하여 객관적 효과 검증을 실시 하도록 하고 있다. 지방창생추진 교부금의 KPI달성상황은 지방공공단체가 국가에 보고하고 검증을 행한 후 차년도 교부금에 반영하게 한다.



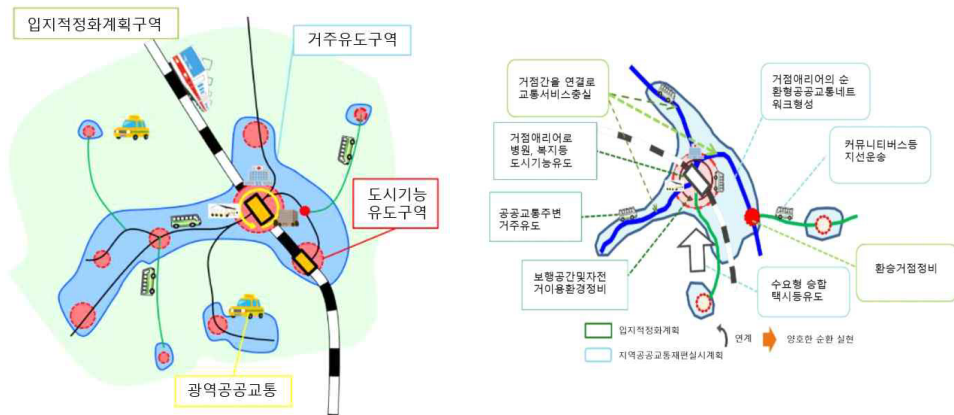
[그림 2-9] 일본 지방창생추진 교부금 사업의 진행과정 및 PDCA 사이클

(3) 인구소멸에 대응한 입지적정화 계획

새로운 콤팩트 시티로서 입지적정화 계획의 주요내용은 입지적정화 계획을 통한 도시계획 마스터플랜을 수립하는데, 인구감소 및 고령화에 대응한 마을의 구조로서 콤팩트한 네트워크의 도시구조 형성을 위해 제시된 일본의 입지적정화 계획은 거주기능, 의료, 복지, 상업, 공공교통 등 다양한 도시기능을 유도하

여 도시전역을 바라보는 마스터플랜이다. 입지적정계획을 작성하는 시정촌의 의견을 배려하여 광역적 조정을 행하는 보텀업 방식으로 입지적정화계획으로 유도책을 사전에 명시하여 인프라 정비 및 토지이용규제등 종래의 제도와 입지적정화계획과의 융합을 통해 실현하고 있다.

2021년 현재 일본 전국의 581개 도시에서 입지적정화계획에 대한 구체적인 조직을 수립하고 있으며, 그중 383개의 도시에서 계획을 작성, 공표하였고, 도시기능유도구역 및 거주유도구역 등을 통해 도시기능의 집적 및 거점 창출한다. 다양한 도시기능의 집적을 유도하는 도시중심거점 및 생활거점을 유도하여 집적시키기 위한 도시기능유도구역 및 거주의 유도를 통해 시가지 인구밀도를 유지 향상시키는 지역으로서 생활서비스 확충 및 커뮤니티 활성화를 목적으로 하는 거주유도구역 등을 설정하고 있다. 도시계획과 공공교통의 일체화 계획을 통해 거주 및 도시생활을 지원하는 기능을 유도할 수 있는 지역교통의 재편과 연계로서 역세권을 재편한다.



[그림 2-10] 일본 국토교통성 입지적정화 계획 작성 안내

출처: 국토교통부.2018.저성장 인구감소시대의 지역발전정책 방향 연구. 국토연구원.

6) 외국 사례 시사점

첫째, 재원을 통합하고, 발전정도에 따라 유형을 구분하고, 공공재원의 차등 지원하고 있다. EU에서 알수 있듯이 여러 개의 재원을 통합하여 각 목적에 부합하는 공공재원을 차등 지원한다.

둘째, 공간을 위계화하고 있으며, 연계협력을 중요하게 다루어지고 있다.

유럽 국가들은 지역의 공간적 수준을 위계화 함으로써 ‘지역간 균형’과 ‘지역 내 균형’의 조화를 이루도록 노력하고 있다. EU에서는 지역정책으로 성장 잠재력이 높은 분야의 투자 및 지원으로 지역 경쟁력 제고 및 고용기회를 개선하고, 모든 회원국의 질 향상을 통한 유럽 전체의 결속을 정책 목표로 설정하고 있다.

EU의 결속정책은 낙후지역 지원 및 지역 간 협력을 통한 유럽 전역의 통합을 추구하고 있으며, 지역 간 격차를 줄이기 위한 영역적 협력을 추구하고 있다.

셋째, 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 통합정책과 지역 내 균형발전을 위한 협력제도를 운영 중이다. 낙후도에 따른 맞춤형 차등 지원 및 사회적 결속강화를 위한 노력하고 있고, 특히, 유럽국가들은 지역의 낙후도에 따라 차등적으로 지원하고 있으며, 맞춤형 지원을 통해 지역의 경제적 잠재력을 육성하기 위해 노력하고 있다. 회원국의 개발 수준 평가 기준에는 GDP뿐만 아니라 청년실업, 교육 수준, 난민 수용 등의 사회적 요인도 함께 고려되고 있다. 저개발 지역에 여러 지원책을 지역의 특성과 연계시킴으로써 경제적 잠재력을 키우고자 함이다.

넷째, 탄소중립, 4차산업혁명 대응 등 패러다임변화 대응과 더불어 사회적 결속정책을 함께 추진하고 있다. EU는 결속정책의 목표로 혁신기술 개발, 신재

생에너지 전환, 네트워크화 뿐만 아니라 사회적 기본권을 계승하는 포용정책을 강조하고 있다. 인프라 등의 물리적 기반 구축뿐만 아니라 고용, 사회안전망 확보 등을 통해 사회적 결속을 강화하고자 노력하고 있다. 특히 구조투자기금 중 유럽사회기금은 EU 전체의 고용, 교육 등 사회통합을 위한 주요 지원 도구로 구성되어 있다. 영국 정부는 프로그램 운영 및 예산 지원 역할을 수행하고, LEPs와 같은 민관협의체를 구성하여 지역 단위에서 경제 및 산업육성과 지역 개발사업을 중점 추진이다. 산업경제, 생활권 등이 유사한 시·군 지자체, 지역 소재 기업 등 주요 주체 간 통합적 협력시스템을 구축함으로써 상호 간 연계성을 강화하고 있다.

다섯째, 지역주도의 발전을 위해 지역의 역할 강조하고 있다. 지역 단위의 중앙부처 통합기관 설치, 중앙정부 권한의 지자체 이양, 협상 또는 협력 제도 등을 통한 지역 중심의 지역개발 정책을 추진 중이다. 영국 GOR, 프랑스 ANCT 등 중앙정부의 지역발전 정책을 지역 단위에서 통합 관리하기 위한 조직을 설립·운영하고, 이를 토대로 지역 간 연계성을 강화하려 한다. 균형발전정책의 부처 간 사업의 중복과 칸막이 및 이기주의를 해결하고자 하였으며, 지역 차원의 관련 기관과 상호 연계 및 협력을 도모하고 있으며, 영국은 도시권 협상과 같은 계획계약제도를 통해 지자체의 자율성과 유연성을 확보하여 지역 주도의 발전을 유도하였다. 중앙정부의 계획·사업의 수립 권한을 지방으로 이양함으로써 지역의 자율권한 확대를 꾀하고 있다. 프랑스는 지역 차원에서 광역행정 수요에 부응하고 권한을 강화하기 위해 레지옹을 통합하였으며, 메트로폴과 같은 코뮌 협력조직을 구성하여 기초지자체 간 공동 프로젝트를 추진하도록 하다.

여섯째, 전문성에 기반한 제3섹터 형태의 조직이 계획, 시행 평가 시스템을 구축하고 운영한다.

프랑스 ANCT의 경우, 공간 단위별 주요 역할 재정립하고, 통합기관으로서 제반 업무를 수행하기 위해 객관성을 담보하기 위해 전문기관에 의한 기획, 조정, 시행, 모니터링, 평가 기능의 일체화로 지속성 담보하고 있다.

일곱째, 저발전지역의 지원을 위해 우선 시행분야는 인적자본 육성이며, 다양한 사업을 복합화하여 생태계를 조성하는데 노력하고 있다. 유럽의 경우, 혁신잠재력을 평가하고, 혁신 역량이 부족한 지역에 대해서는 선진지역을 따라잡을수 없는 한계를 인식하고, 혁신생태계 조성을 위해 필요한 우선 사업은 인적자본 육성-에너지효율화, 순환경제 구축을 위해 다양한 시책사업을 복합화하여 지원한다.

제 3 장

충청남도 균형발전 정책 추진 실태

1. 전문가 설문조사
2. 충남 균형발전사업 성과

1. 전문가 설문조사

1) 조사개요

(1) 조사 목적

본 연구에서는 충청남도 균형발전 방향 설정 및 발전전략을 마련하고 향후 균형발전 관련 주요 정책 개발에 활용하기 위한 목적으로 전문가에게 충청남도의 미래 방향성에 대한 설문을 수행하였다.

(2) 조사 대상 및 방향

조사 대상은 전국 균형발전 관련 연구에 참여하였던 학계·연구기관 종사자를 중심으로 전문가 25명을 선정하였고, 2023.12.04.~12.13.(10일간) 동안 총 17명이 응답하였다.

(3) 분석방법

본 연구에서는 설문조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 응답자의 특성을 파악하기 위하여 엑셀 및 SPSS 24 통계분석프로그램을 사용하였고, 충청남도 균형발전 정책에 대한 평가, 충청남도 균형발전 정책의 추진방향, 충남도 균형발전 정책의 공간단위 등 크게 세 부분으로 나누어 설문을 진행하였다.

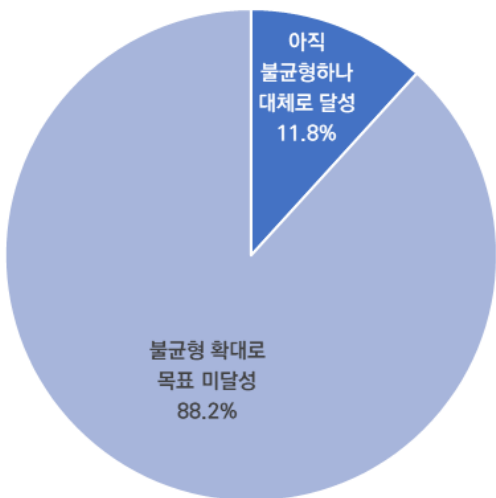
그간 추진한 균형발전 정책의 문제점, 향후 충남도 균형발전 정책의 최우선 과제, 지방분권균형발전법에 의거한 기초생활권 설정시 고려사항, 충청남도 균

형발전 정책 추진에 적합한 공간 단위 등에 대해 설문조사 및 빈도분석을 실시하였다.

2) 조사 결과

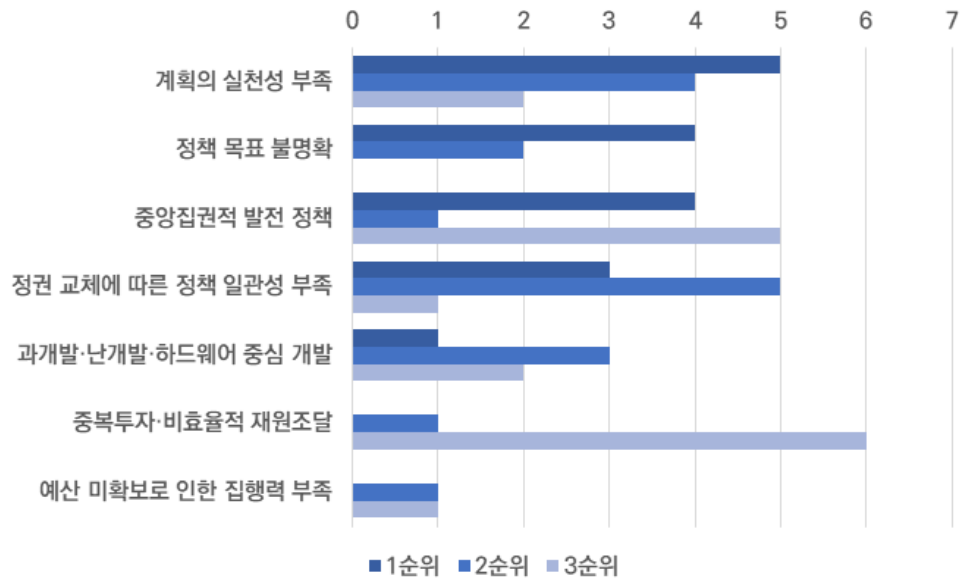
(1) 충청남도 균형발전 정책에 대한 평가

지금까지 추진된 정부 주도의 균형발전 정책추진에 대한 평가로 응답자의 88.2%는 ‘불균형 확대로 목표 미달성’이라 평가하였으며, 불균형이 해소되었다는 응답은 전무하다.



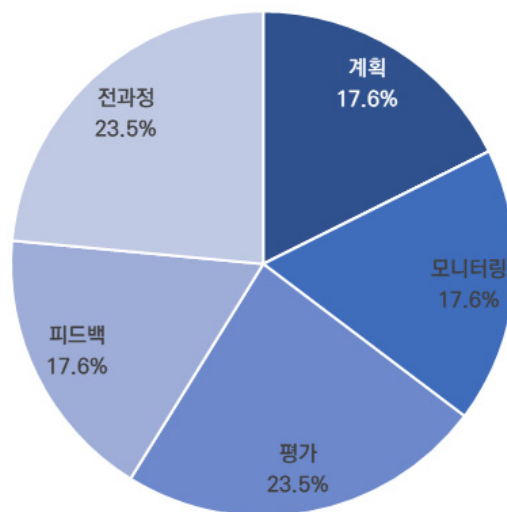
[그림 3-1] 균형발전정책 평가

그간 추진된 균형발전 정책의 문제점으로는 ‘계획의 실천성 부족’이 1순위로 평가되었으며, ‘정권 교체에 따른 정책 일관성 부족’, ‘중복투자·비효율적 재원 조달’이 각각 2순위와 3순위로 응답하였다.



[그림 3-2] 균형발전 정책의 문제점

균형발전 정책의 추진 과정(계획, 집행, 모니터링, 평가, 피드백) 중 ‘전과정’과 ‘평가’에 문제가 많았다고 응답하였다.



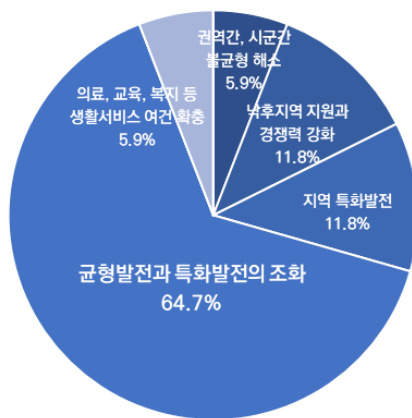
[그림 3-3] 균형발전 추진 과정상의 문제점

(2) 충청남도 균형발전 정책 추진방향

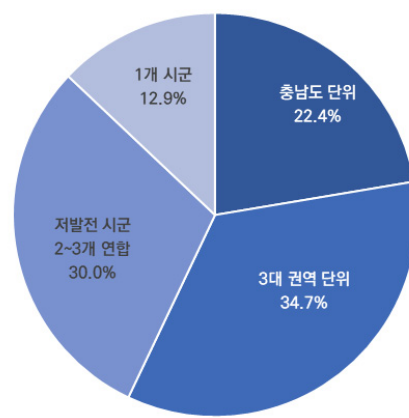
충청남도는 북부권(수도권 영향), 내포신도시권(내포신도시 영향), 대전·세종 영향권으로 구분되고 있으며, 인구감소, 고령화, 저성장시대 도래 등으로 공공 서비스 및 광역적 해결이 필요하다.

이에 따라 향후 최우선 되어야 하는 충청남도 균형발전 정책의 과제 및 목표로 응답자의 64.7%가 ‘균형발전과 특화발전의 조화’를 선택하였다.

향후 충청남도 균형발전 정책은 ‘3개 권역(북부권, 내포신도시권, 대전·세종 연접권)’ 34.7%, ‘저발전 시군 2~3개 연합’ 30.0%, ‘충청남도 단위’ 22.4%, ‘1개 시군’ 12.9%의 비중으로 추진되어야 한다고 응답하였다.



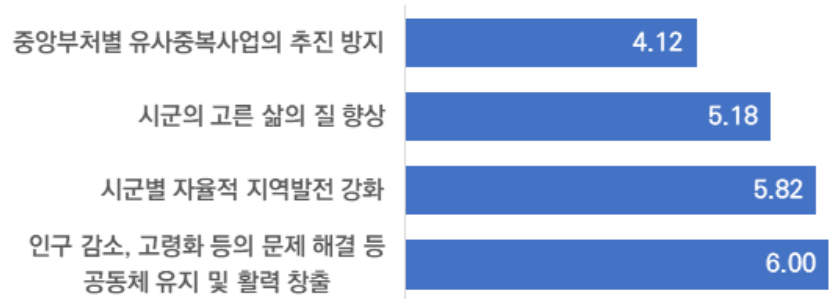
[그림 3-4] 향후 균형발전 정책의 최우선 과제 및 목표



[그림 3-5] 향후 충청남도 균형발전 정책추진 시 비중

향후 지방분권균형발전법을 근거로 하여 기초생활권을 설정할 때 고려해야 할 사항들에 대한 적합성 조사 항목들은 7점 척도(1 : 적합하지 않다 ~ 7 : 적합하다)로 평가하였다.

향후 지방분권균형발전법에 의거하여 기초생활권이 고려해야 할 목적에 대해 적합성을 7점 척도로 평가한 결과, ‘인구감소, 고령화 등의 문제해결 등 공동체 유지 및 활력 창출(6.00점)’이 1순위로 꼽혔으며, ‘시군별 자율적 지역발전 강화(5.82점)’가 뒤를 이었다.



[그림 3-6] 향후 기초생활권이 고려해야 할 목적

연계협력을 위한 기초생활권 설정 계획 시 고려해야 할 사항으로 ‘충남도 내 통합적 추진체계 구축(6.24)’이 가장 높았으며, ‘계획에 의한 예산편성 및 시행 계획의 체계화(6.12점)’, ‘기초생활권 총괄조정 부서 지정(5.82점)’ 순으로 응답하였다.



[그림 3-7] 향후 기초생활권(연계협력) 설정 계획 시 고려해야 할 사항

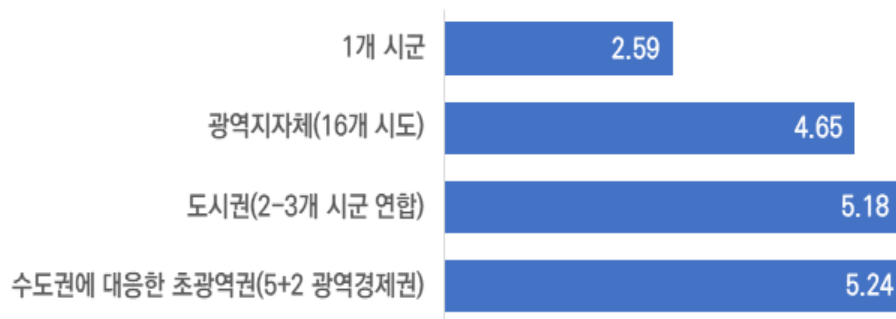
기초생활권 연계·협력사업 추진 시 3개 권역(북부권, 내포신도시권, 서남부권)의 개선을 위해 고려해야 할 사항으로 ‘연계·협력사업 모니터링, 평가’와 ‘연계·협력사업 시행 시군간 상시 연계·협력사업 추진 시스템 구축’이 6.29점으로 가장 높은 응답률을 보였다.



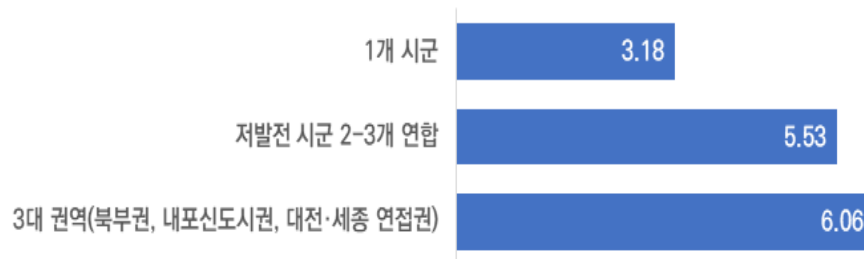
[그림 3-8] 기초생활권 연계·협력사업 추진 시 3개 권역 개선을 위해 고려해야 할 사항

(3) 충청남도 균형발전 정책의 공간단위

수도권 집중 억제가 실패하였다는 가정하에 이를 시정하기 위해 가장 적합한 공간단위에 대한 문항에는 ‘수도권에 대응한 초광역권(5+2 광역경제권)(5.24점)’이 가장 적합한 것으로 평가되었으며, 충청남도 시군간 균형발전을 위해 정책 추진을 하기에 적합한 공간단위는 ‘3대 권역(북부권, 내포신도시권, 대전·세종 연접권)(6.06점)’이 가장 높게 응답하였다.



[그림 3-9] 수도권 집중 억제가 실패하였을 경우 균형발전 정책의 적합한 공간 단위



[그림 3-10] 시군간 균형발전을 위해 적합한 공간 단위

2. 충청남도 균형발전사업 평가¹⁰⁾

1) 충청남도 균형발전사업 개요

충청남도 지역균형발전사업은 저발전 시군을 대상으로 대규모의 예산을 투입하는 재정사업으로서, 2007년에 전국 최초로 조례를 제정하고, 균형발전사업 지원 대상 시·군을 선정하고 군특 도 배정액(시도자율계정)의 10%, 도 보통세 징수액의 5%의 재원을 확보하여, 균형발전특별회계를 설치하고, 2008년부터 저발전지역에 대한 지원을 추진하였다.

- 충청남도 지역균형발전조례 제정 : 2007. 3. 30
- 충청남도 제1단계 제1기 개발계획 승인 및 지원 : 2008-2012
- 충청남도 제1단계 제2기 개발계획 승인 및 지원 : 2013-2017
- 충청남도 제1단계 제3기 개발계획 승인 및 지원 : 2018-2020

2) 평가 개요 및 방법

(1) 평가 개요

공공부문의 사업평가는 사업의 적합성, 추진체계의 효율성, 사업의 효과성, 사업의 유용성등을 골격으로 계획단계, 집행단계, 운영관리단계별로 평가를 시행하게 된다. 최근에는 계획단계, 집행단계보다 사업의 효과 창출을 위하여

10) 본 연구에서는 충청남도가 자체적으로 수행한 제1단계 균형발전사업의 평가를 중심으로 기술함

운영관리단계에 대한 중요성이 부각되면서 단계별 비중이 운영관리단계가 강화되고 있는 상황이다. 이러한 변화는 중앙정부에서도 「국가재정법」 제8조¹¹⁾ 및 제8조의 2에 근거하여 정부의 각 부처는 “재정성과 목표관리제도”와 “재정사업 자율평가제도”등을 운영함에 따라 재정사업의 성과 지표와 달성 여부를 평가하여 후속 재정운영에 활용하고 있다.

본 연구에서 사업 추진완료 후 운영관리단계의 중요성이 부각되는 가운데, 2008년부터 현재까지 추진된 제1단계 사업의 운영관리 단계에 대하여 평가를 시행함으로써 향후 정책적 제도적 개선 과제를 도출하는 최초의 성과평가에 방점을 둔다.

(2) 평가 방법

사업추진에 따라서 직접적으로 투입된 사업으로 인하여 나타나는 성과(outcome)에 대한 측정이다. 충청남도 시군간의 격차를 검토하고, 균형발전 지원 대상지역으로 지정된 후에 격차 해소를 위한 사업이 적절하게 추진되었다는 전제하에 시행한다는 점을 전제로 한다. 일반적인 사업에서 나타나는 투입에 따라서 나타나는 산출(output)이 나타나게 되고, 이는 보통 사업 완료에 해당하며, 이로 인한 운영관리시에 나타나는 결과치를 측정하는 것이다. 따라서, 단계상 운영관리단계에 대한 운영상태 등에 대해서 측정이 이루어지며, 다양한 형태의 균형발전사업이 추진됨에 따라 각 유형에 따른 성과 측정이 이루어지게 된다.

둘째는 균형발전 지원 대상지역으로 선정한 지표가 그동안 사업을 추진함으로써 개선이 되었는가의 여부이다. 다양한 형태의 사업을 추진함에 따라서 나타나는 결과(outcome)를 종합하여 하나의 효과(impact)를 측정하는 것을 말

11) 국가 재정법 제8조(성과중심의 재정운용), 국가재정법 제8조의 2(재정사업 평가 등에 대한 전문적인 조사·연구기관의 지정 등)

한다. 균형발전의 정책 취지에 견주어 균형발전사업 시행 전과 시행 후의 변동 사항을 당초의 지원 대상지역 선정 지표(6개)로 검토하고 종합점수를 산출하여 시군의 균형발전사업 시행 전과 시행 후 어떻게 변화하였는지에 대해서 검토하였다. 성과 검토 및 판단시에 유의할 점은 충청남도가 채택하고 있는 지원 대상 지역 선정 방식이 6개 지표별로 Z-score를 산출하여 종합점수를 산출한다는 점은 그 기반이 각 지표별로의 상대적 격차에 근거한다는 점에 유의할 필요가 있다. 이것은 상대적 격차의 합은 항상 “0(zero)”를 의미하는 것으로서, 그 격차는 양적 성장과는 무관하다는 것을 말하기 때문이다. 이로 인하여 해당 시·군, 지표의 값이 얼마나 성장·감소하였는지에 대한 내용을 판단할 수 없다는 측면을 고려할 필요가 있다. 또한, 시간의 경과에 따라서 발전지역과 저발전지역의 격차는 충청남도뿐만 아니라 전국적으로 나타나는 현상이며, 이를 주도하는 영향요인이 인구와 산업이라는 측면이라는 점을 고려할 필요가 있다.

이는 거시경제의 변화에 따른 글로벌 시장의 경쟁력을 갖춘 지역, 과학기술 변화 및 세계화에 따라 관련 산업의 성장세를 견인하고 적응력을 갖춘 숙련 노동자의 보유가 높은 지역 등은 대부분 외부 요인에 의한 변동이라는 특성을 가지며, 이러한 요인이 지역내의 산업, 일자리, 소득에 까지도 영향을 미친다는 점과 그 영향을 그 수요에 대해 적극적으로 대응할 수 있는 지역이 대부분 발전 지역 중심으로 이루어져서 충남도내의 상대적 격차가 벌어지는 것은 거부할 수 없는 흐름이라는 점이다.

3) 평가 틀 설정

본 연구에서 시행하는 평가는 균형발전사업은 추진실적, 성과를 점검하고 평가하여 효율성을 도모함으로써 보다 바람직한 사업추진의 유도를 위해서 실시

하는 것이다.

보통 균형발전사업의 평가시에는 재무성 분석, 경제성 분석, 파급효과분석, 성과분석이 정량적으로 이루어져야 하지만, 본 연구에서는 자료의 한계와 시간적인 한계로 인하여 선택적으로 평가하되, 파급효과 분석, 운영·관리단계에서 이루어지는 성과분석에 중점을 둔다.

① 재무성 분석은 사업시행자의 입장에서 해당사업의 재정적 실현가능성을 분석하는 것이며, 본 연구에서는 시행하지 않았다. 통상적으로 사업 추진하기 위한 계획단계에서 추진하는 하며, 1단계사업은 재무성 분석을 시행하지 않았으며, 공공재정투자사업이라는 점에서 실현가능성이 높다고 볼 수 있다.

② 경제성분석은 사회 전체적 입장에서 해당사업의 영향을 분석함으로써 사회적 파급효과를 규명하기 위한 기법으로 주요 수단으로 비용-편익분석, 비용-효과분석, GAM, 다기준 평가법 등이 있으나, 본 연구에서는 시행하지 않았다. 통상적으로 사업 추진하기 위한 계획단계에서 추진하는 하며, 1단계사업은 경제성 분석을 시행하지 않았다. 최근 제2단계 제1기(2021-2025)부터는 경제성 분석을 시행하고, 이를 개발계획에 반영하였다.

③ 파급효과분석은 해당사업의 실시에 따른 경제적, 사회적 효과와 외부불경제효과를 측정하여 주로 경제성분석의 보완을 위해 활용되는 기법으로 산업연관분석이나 계량경제모형 등이 활용된다. 본 연구에서는 부분적으로 시행하였다. 통상적으로 사업 추진하기 위한 계획단계에서 추진하는 하며, 1단계사업은 경제성 분석을 시행하지 않았다. 파급효과 분석을 위해서는 개발계획상의 사업 세부내역별 물량과 사업비가 산출되어야 가능하지만, 제1단계 사업의 개발계획에는 이와 관련된 내용이 매우 빈약하여서 실행이 현실적으로 어려웠다. 하지만, 제1단계사업이 추진된 내용이 대부분 시설사업 중심임을 감안하여, 각

세부내역의 정산 결과를 바탕으로 파급효과 분석을 시행하였다.

④ 성과분석은 해당사업의 추진과정이나 종료 후 발생한 결과를 측정, 평가하는 기법으로 사업추진의 파급효과를 분석하는 수단으로, 주로 실태조사, 설문조사, 각종 통계적 분석 등이 활용된다(한표환외, 1999). 본 연구에서는 부분적으로 시행하였다. 운영·관리단계를 기반으로 각 사업 유형에 적합한 지표를 설정하고, 이에 대한 성과분석을 개략적으로 시행하였다.

〈표 3-1〉 충청남도 균형발전사업 평가 항목 선정

구분	항목	평가기준	비고
성과 달성 및 환류	사업 완료 후 계획된 성과지표의 목표치 달성 적정성	•사업 완료후 운영관리 계획대비 계획된 성과지표의 적정성	당초 성과지표 미설정으로 평가 불가
	사업 운영 대응한 완료 전 사업 평가 결과의 효과적 추진 여부 및 적정성	•사업 완료 전 운영관리를 위한 사업 평가 결과의 반영 정도	최초 평가로 평가 불가
	평가결과의 제도개선, 예산편성에 환류 적정성	•사업 완료 전 평가 결과에 대한 제도개선, 예산편성예의 적용 등의 수준	최초 평가로 평가 불가
운영 체계	사업유지관리계획의 적정성	•유지관리 계획의 현실성 및 구체성	○
	유지관리 주체의 명확성	•유지관리 주체의 명확성 및 구체성	○
	유지관리 운영비 확보 적정성	•사업의 지속성 확보를 위한 운영비 조달 및 확보 수준	○
파급 효과	정량적 파급효과	•정량적 파급효과 산출의 적정성 여부	○
	수혜주민 수준	•사업 추진을 통한 지역주민의 수혜 수준	○
	홍보실적	•방송, 신문, SNS 등을 통한 대외적 홍보 실적	시간 경과로 평가 불가
	후속사업 여부 및 적정성	•본 사업과 관련한 지자체 후속 (연계)사업 수립 여부	○

주: 충청남도 지역균형발전사업 모니터링 평가방안(2020), 제1단계 충청남도 균형발전사업 종합평가 지표(2019)를 가공하여 성과계획 지표를 보완

4) 평가 결과

(1) 계획 대비 집행 결과

사업 규모, 기간이다. 평균 부지면적은 38,488㎡이며, 평균 연면적은 1,508㎡이며, 최대연면적은 72,322㎡, 최소면적은 110㎡이다. 사업기간은 실제 착수년 대비 연기년수는 평균 1.0년이며, 실제 완료년 대비 연기년수는 0.7년으로 나타났다.

〈표 3-2〉 사업 규모, 실제 사업기간

(단위: ㎡,년)

구분	사업수 (A)	부지면적(㎡)			연면적(㎡)			착수년 대비 연기년수		완료년 대비 연기년수	
		평균 (B)	최대값	사업당 평균 부지면적 (B/A)	평균 (C)	최대값	사업당 평균 연면적 (C/A)	평균	최대	평균	최대
유형별	198	38,488	2,150,000	194	1,509	72,322	8	1.0	6.0	0.7	5.0
관광	82	80,894	2,150,000	987	1,572	72,322	19	1.4	6.0	0.8	4.0
기반	26	8,439	90,000	325	193	5,103	7	0.6	3.0	0.9	5.0
산업	67	17,106	334,796	255	1,169	9,019	17	1.2	4.0	0.8	3.0
삶의질	23	14,812	94,470	644	2,996	13,605	130	0.7	4.0	0.5	2.0

(2) 사업비

총 계획사업비는 1,087,141백만원이며, 집행액은 1,323,353백만원으로 121.7% 초과하여 투입되었다. 사업유형별로 관광분야 사업은 초과지출하였으며, 기반시설, 산업, 삶의질 분야는 계획대비 미집행액이 발생하였고, 산업분야는 미집행비율이 4.8%로 높게 나타났다.

〈표 3-3〉 사업유형별 계획대비 실집행액

(단위: 백만원, %)

구분	계획 사업비 (A)	실제 집행액 (B)	집행액 -계획사 업비 (B-A)	공사비		보상비		SW사업비		용역비		기타 관리비	
				계	비중	계	비중	계	비중	계	비중	계	비중
합계	1,087,141	1,323,353	236,212	813,024	61.4	346,436	26.2	85,577	6.5	49,863	3.8	28,454	2.2
관광	538,197	787,940	249,743	448,788	57.0	283,486	36.0	10,429	1.3	29,626	3.8	15,611	2.0
기반	164,247	162,825	-1,422	118,276	72.6	34,610	21.3	255	0.2	8,736	5.4	948	0.6
산업	282,994	269,311	-13,683	157,724	58.6	22,031	8.2	70,787	26.3	7,667	2.8	11,102	4.1
삶의질	390,962	389,476	-1,486	314,809	80.8	34,830	8.9	13,174	3.4	18,872	4.8	7,792	2.0

(3) 운영관리 조례 및 계획 수립 여부

사업 완료 후 사업의 소유권은 해당 시군으로 이관되며, 운영관리를 위해서는 조례 및 운영관리계획이 수립되어야 한다. 본 연구에서는 운영관리와 관련하여 용역 수행, 자체 수행에 대해서는 조사하지 않았다. 운영관리를 위해 조례, 운영계획이 모두 수립된 사업은 128개 사업이며, 조례는 제정되어 있으나, 운영계획이 없는량은 26개 사업, 조례가 없는데 운영계획이 수립된 사업은 5개사업이다. 운영관리를 위해서 조례와 운영관리계획이 모두 시행되지 않은 사업수가 총 39개로 나타났다.

사업의 조례도 없고, 운영관리도 없는 시군을 대상으로 사업분야를 살펴보면, 관광분야 20개 사업, 기반분야 5개사업, 산업분야 12개사업, 삶의질분야 2개사업¹²⁾이다.

12) 관광분야의 한 사업을 여러기수로 추진한 경우, 여러 중복사업은 중복계산되었음

〈표 3-4〉 운영관리 위한 사업유형별 조례, 계획 수립 현황

구분	조례 有/계획 有	조례 有/계획 無	조례 無/계획 有	조례 無 / 계획 無
합계	128	26	5	39
관광	48	11	3	20
기반	14	6	1	5
산업	47	7	1	12
삶의질	19	2	-	2

(4) 운영관리 소유권

사업대상지와 건물을 기본으로 소유권 현황을 살펴보면, 시군이 158개 사업으로 가장 많다. 중앙정부로는 해수부, 국토부, 문화재청이 소유권을 보유한 경우는 대부분 1,2기사업 추진시 군특회계사업으로 추진한 사업의 경우에 해당한다. 민간분야가 소유권을 보유하고 있는 경우는 민간보조사업을 추진하였거나, 사업 완료후 소유권을 이전한 경우로서 16개 사업이다.

관광분야에서 4개사업, 산업분야에서 11개사업, 삶의질 분야에서 1개사업이며, 그 외에 복합은 소유권이 여러주체가 담당하고 있는 경우로 7개 사업이다. 불명은 소유권을 알수 없거나 실태조사에서 기입을 안한 경우를 말하며, 총 7개사업이다.

〈표 3-5〉 기수별 소유권 현황(부지, 건물 기준)

구분	시군	해수부	국토부	문화재청	충남	공사	대학	민간	복합	불명	소실	계
합계	158	1	2	1	1	1	1	16	7	4	6	198
관광	65	1	2	1	1			4	3	3	2	82
기반	25					1						26
산업	46						1	11	4	1	4	67
삶의질	22							1				23

(5) 운영관리 운영 주체

운영주체는 시군이 가장 많으며, 다양한 주체가 운영에 참여하고 있다. 시군이 직영외에 가장 많은 운영주체는 민간으로 31개소이며, 그 다음으로 출연·출자기관이 15개소, 공기업 2개소, 공사 2개소, 대학 2개소이다.

사업 유형별로 운영 현황은 관광시설분야는 직영이 61개소로 가장 많으며, 민간 10개소, 출연·출자기관이 3개소이고, 기반시설분야는 직영이 24개소, 공사가 2개소이고, 산업분야는 직영 33개소, 민간 18개소, 출연·출자기관 10개소이고, 삶의 질 분야는 직영 18개소, 민간 3개소, 출연·출자기관 2개소이다.

〈표 3-6〉 사업 유형별 운영주체 현황

구분	공기업	공사	대학	미완료	민간	복합	불명	소실	시군	출연출 자기관	총합계
합계	2	2	2	1	31	3	2	4	136	15	198
관광	2	-	1	1	10	1	2	1	61	3	82
기반	-	2	-	-	-	-	-	-	24	-	26
산업	-	-	1	-	18	2	-	3	33	10	67
삶의질	-	-	-	-	3	-	-	-	18	2	23

(5) 이용률, 이용객수

이용률은 평균 84.7%로 높은편이며, 하루 이용객수는 평균 930명으로 나타났다. 사업 유형별로는 평균 이용률은 관광 82.4%, 기반시설분야 99.8%, 산업분야 86.7%, 삶의 질 분야 88.3%로 나타났다. 공휴무일을 제외한 운영일수의 경우 관광은 77.0%, 기반시설은 94.0%, 산업은 81.9%, 삶의 질 분야는 83.1%로 양호한 수준이다.

이용객수/일을 살펴보면 평균 930명이 이용하며, 관광은 1,750명, 기반은

1,352명, 산업은 304명, 삶의질은 198명이며, 관광이 높은 사유는 각종 이벤트, 행사시의 관광객수를 포함하기 때문이다. 공휴무일을 제외하고 운영하는 경우의 이용객수/일은 관광분야 124명, 기반시설 4,700명, 삶의질은 144명으로 나타났다.

〈표 3-7〉 사업유형별 이용률, 이용객수/일

(단위: %, 명)

구분	연중		일부		평균 이용률	평균 이용객수/일
	이용률	이용객수/일	이용률	이용객수/일		
합계	100	1,974	78.3	149	84.7	930
관광	100	4,262	77.0	124	82.4	1,750
기반	100	1,233	94.0	4,700	99.8	1,352
산업	100	715	81.9		86.7	304
삶의질	100	422	83.1	144	88.3	198

(6) 운영인력, 연간 운영수지

현재 운영인력에 투입되는 인원은 1,413명이고, 연간 16,136백만원의 적자 상태이며, 연간수지를 수입 23,473백만원, 지출 39,608백만원으로 지속 상승하는 추세이며, 가장 많은 적자폭을 보이는 분야는 관광이다. 관광분야 적자는 7,021백만원, 삶의질 6,519백만원, 산업 3,643백만원의 적자를 보이고 있다. 특이하게 1,048백만원의 흑자를 보이는 기반시설분야는 논산시의 양촌IC와 관련된 사업때문이며, 이를 제외할 경우 연간 -272백만원의 적자를 보인다.

〈표 3-8〉 사업유형별 연간 운영인력 및 운영 수지

(단위: 명, 백만원)

구분	운영인력			연간 운영수지		
	계	공공	민간	수입-지출	수입	지출
합계	1413	766	647	-16,136	23,473	39,608
관광	628	426	202	-7,021	8,975	15,996
기반	30	28	2	1,048 (-272) ¹³⁾	2,566	1,518
산업	590	267	323	-3,643	10,996	14,639
삶의질	165	45	120	-6,519	936	7,455

(7) 수혜자(방문자) 수

연간 수혜자 수는 42,095천명으로 추정되며, 1기 사업에 따른 수혜자수는 30,428천명, 2기 8,395천명, 3기 3,272천명으로 지속 감소하고 있다. 수혜자 수의 편차가 큰 것은 사업유형에 있어서는 관광사업의 시장범위를 크게 설정한 것이 주요 원인으로 판단되며, 시간 경과에 따라서 관광사업을 추진하지 못하게 됨에 따라 수혜자수는 대폭 감소한 것으로 예상된다. 수혜자수를 사업 유형별로 살펴보면 관광이 월등히 많다. 관광분야는 32,133천명, 기반시설분야는 4,604천명, 산업분야는 3,320천명, 삶의질 분야는 2,037천명으로 조사되었다.

13) 양촌IC관련 사업을 제외시 수치임

〈표 3-9〉 사업유형별 연간 수혜자수 및 변화

(단위: 명)

구분	수혜자수	2018	2019	2020	2021
합계	42,095,589	36,835,714	38,513,136	38,993,185	40,334,613
관광	32,133,700	29,766,722	30,304,674	30,585,861	31,532,090
기반	4,604,045	3,163,975	4,032,868	4,068,496	4,248,456
산업	3,320,645	2,561,006	2,645,733	2,664,546	2,879,785
삶의질	2,037,200	1,344,012	1,529,862	1,674,282	1,674,282

(8) 직접 사업 효과

198개 사업 투자로 인한 직접적인 사업 투자효과를 살펴보면 다양한 사업의 추진으로 다양한 형태의 사업 효과가 나타났다.

총 연간 숙박비는 1,747백만원, 패키지비용은 176백만원으로 관광으로 인한 관광상품의 다양화 및 고부가가치화가 요구된다. 창업자수는 340명으로 조사되었다.

유치기관 종사자수는 총 1,627명으로 나타났으며, 이러한 사유는 국방대학교 유치로 인한 종사자수가 1,400명에 조사되었기 때문이며, 이를 제외한 종사자수는 257명으로 매우 적게 나타났다.

매출액은 212,449백만원으로 조사되었으며, 수출액은 금산군이 유일하며, 사업 유형별로는 가장 만족도가 높은 사업이 주민의 삶의질과 관련된 사업으로 89.6%로 나타났고, 기반시설이 39.8%, 산업이 17.3%, 관광이 11.5%로 편차가 심각하다.

관광분야 매출액이 4,401백만원으로 나타나 총 787,940백만원을 투입하여 매우 저조한 매출액을 보이고 있다. 산업분야의 매출액은 207,944백만원으로 가장 사업효과가 높게 나타났다.

〈표 3-10〉 사업유형별 연간 수혜자수 및 변화

(단위: 명)

구분	수혜자수	2018	2019	2020	2021
합계	42,095,589	36,835,714	38,513,136	38,993,185	40,334,613
관광	32,133,700	29,766,722	30,304,674	30,585,861	31,532,090
기반	4,604,045	3,163,975	4,032,868	4,068,496	4,248,456
산업	3,320,645	2,561,006	2,645,733	2,664,546	2,879,785
삶의질	2,037,200	1,344,012	1,529,862	1,674,282	1,674,282

〈표 3-11〉 사업유형별 사업 직접 효과

(단위: 백만원, 인, %)

구분	숙박비	패키지비	창업자수	유치기관 종사자수	사업체수	고용자수	매출액	수출액	만족도
합계	1,747	176	340	1,627	865	3,628	212,449	106,643	28.2
관광	1,521	173				20	4,401		11.5
기반	48		10	1,400	537	16	104		39.8
산업	178	3	318	203	328	3,512	207,944	106,643	17.3
삶의질			12	24		80			89.6

(9) 사업 파급효과

제1단계사업 추진에 따른 사업파급효과는 총 1,829,199백만원의 생산유발효과, 591,677백만원의 부가가치 유발효과, 11,751인의 고용유발효과가 있을 것으로 산출되었다.

관광분야 파급효과는 1,009,713백만원의 생산유발효과, 326,604백만원의 부가가치 유발효과, 6,487인의 고용유발효과

기반시설분야 파급효과는 201,017백만원의 생산유발효과, 65,021백만원의 부가가치 유발효과, 1,291인의 고용유발효과

산업 분야 파급효과는 371,793백만원의 생산유발효과, 120,261백만원의 부가가치 유발효과, 2,389인의 고용유발효과

삶의 질 분야 파급효과는 246,676백만원의 생산유발효과, 79,790백만원의 부가가치 유발효과, 1,585인의 고용유발효과

〈표 3-12〉 사업유형별 사업 파급효과

(단위: 백만원, %)

구분	생산유발효과			부가가치유발효과			고용유발효과		
	전국	충남	기타	전국	충남	기타	전국	충남	기타
합계	1,829,199	1,064,495	764,704	591,677	352,519	239,159	11,751	7,971	3,780
관광	1,009,713	587,598	422,115	326,604	194,589	132,015	6,487	4,400	2,087
기반	201,017	116,981	84,036	65,021	38,739	26,282	1,291	876	415
산업	371,793	216,364	155,430	120,261	71,651	48,610	2,389	1,620	768
삶의질	246,676	143,552	103,124	79,790	47,539	32,252	1,585	1,075	510

제 4 장

충남 균형발전 정책과제

1. 기본 방향
2. 합리적 권역 설정 및 연계 체계 구축
3. 집행력 확보 방안
4. 균형발전 지표 개선
5. 성과관리 체계로 전환

1. 기본 방향

국가 균형발전정책의 목표가 변화하고 충청남도가 나아가야 할 개선방향에 대하여 선진국 사례, 전문가 설문조사, 균형발전사업 평가를 바탕으로 제시하였다.

목표는 불균형 해소와 자원에 기반한 특성화 발전을 목표로 제시한다.

이를 달성하기 위한 세부 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가 균형발전정책과의 조화를 이루되 시군간, 권역간 불균형 해소를 목표로 추진해나가야 한다. 균형발전은 국가 균형발전은 낙후지역 등 국민의 기초적인 생활에 필요한 국가최소기준을 충족하기 위한 측면에서 도모하고, 충남의 균형발전은 지역의 자원에 기반한 특성화 발전을 기반으로 설정한다.

둘째, 균형발전정책은 시군별, 시군간 연계협력형으로 구분하고, 연계협력형에는 초광역권 정책, 기초생활권단위로 정책을 적극적으로 추진한다. 시군별은 행정구역 중심으로 경쟁력을 강화하는 정책을 말하며, 초광역권 정책, 기초생활권 정책은 기존의 연계협력 정책에 해당하며, 이는 시군단위를 넘어서 규모의 경제를 달성함으로써 경쟁력을 강화함을 의미한다.

셋째, 합리적으로 권역을 설정하고, 연계협력 권역별로 기능을 분담토록 한다. 연계협력은 네트워크 경제, 네트워크권역에 의한 시군간의 과당경쟁을 지

양하고, 시군간의 특화발전을 도모하기 위한 취적인 경제권, 생활권 단위의 권역을 설정할 필요가 있다. 장기적으로 권역설정은 연계협력형에만 해당되며, 그 권역은 북부권, 내포신도시권, 대전·세종연계권으로 육성할 필요가 있다.

넷째, 시군과 권역의 특성별로 차별적으로 육성하고 지역간 연계체제를 구축한다. 시군의 고유자원과 발전수준을 감안하여 시군별, 권역별로 차별적으로 육성해야하며, 대도시권과 주변 중소도시권으로 대표되는 대전·세종연계권은 도시권간 연계체제를 구축하여 글로벌 경제의 규모에 대응하는 역량을 키워나가기도록 한다.

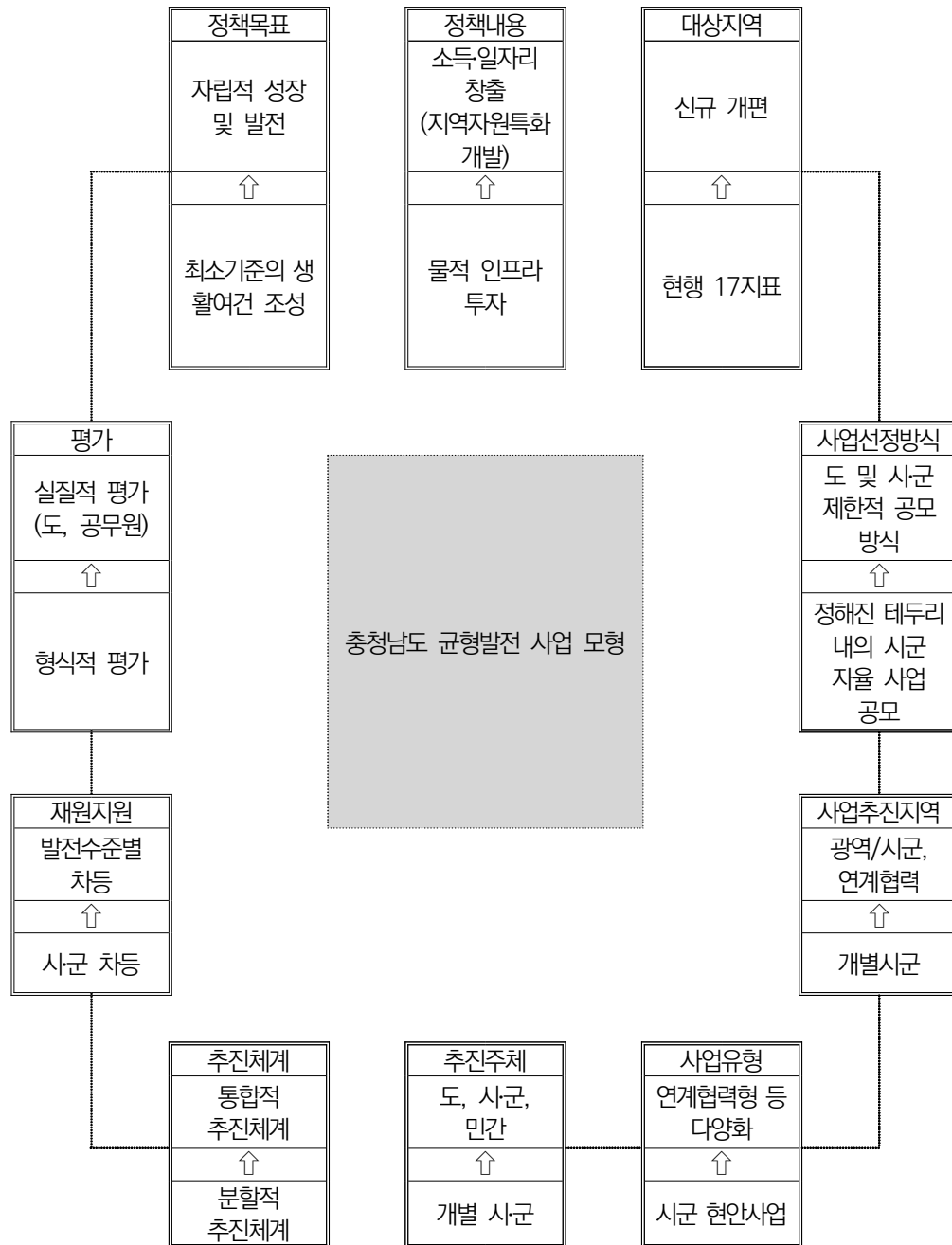
다섯째, 시군별 특성에 따라 장소 또는 사람에 초점을 둔 정책 추진으로 경쟁력과 삶의 질을 동시에 제고해야한다. 도시의 경우 인구나 산업 밀도가 높아서 장소나 공간중심의 정책이 효율성이 높으나, 대전·세종 연접권과 같은 농산어촌의 경우 인구나 산업의 밀도가 낮아서 장소나 공간 중심의 정책 추진이 체감도가 낮다.

여섯째, 집행력의 제고를 위하여 통합적 추진체계의 개선이 요구된다. 현재는 균형발전과 지방분권의 통합 추진을 위해 지방분권에 방점을 두어 충남도청의 자치행정과에서 지방시대위원회를 운영하고 있다. 균형발전에 초점을 맞춘다면 우선 균형발전 정책의 총괄부서를 균형발전정책과로 이관하여야 하며, 지방분권 및 균형발전법에서 제시한 법규상의 계획수립, 역할분담, 조직, 추진체계, 재원등을 명시하여 계획은 법적근거 및 조직과 재원을 가지고 집행되도록 한다.

일곱째, 계획-집행-평가 및 환류체계가 원활하게 작동되도록 통합체계를 갖
추어야 한다. 국가계획, 충남도 법정계획, 부문별 법정계획, 지방시대계획, 충
남도 균형발전계획간의 정합성을 고려하여 평가와 환류체계까지 구축되어 추
진될 필요가 있다.

〈표 4-1〉 충남도 균형발전 추진 방향

구분	주요내용	추진방향
가치 목표	미래 균형발전 목표	균형발전과 특화발전의 조화 시군간, 권역간 불균형 해소
	불균형해소 지역단위	발전시군과 저발전시군간의 불균형 완화
권역 설정	합리적 권역 설정	합리적 권역 설정 후 기능 분담
장기 공간 단위	균형발전정책 공간단위	북부권 : 천안, 아산, 서산, 당진 내포신도시권 : 보령, 홍성, 예산, 태안 대전,세종연접권 : 그 외 기초생활권의 연계협력권으로 활용
회계	균특회계	국가균형발전사업과 충남도 균형발전사업 등 기타 사업간의 연계하여 집행력 제고
집행력	조직체계 정비	균특회계를 활용한 집행력 제고를 위한 추진 조직 정비
모니터링, 평가	계획-집행-평가 등 체계 구축	국가 평가체계와 맞춘 종합적인 평가체계 구축



[그림 4-1] 충청남도 지역균형발전사업 모형(안)

2. 합리적 권역 설정 및 연계 체계 구축

1) 권역 설정

법에 따른 균형발전정책의 대상은 초광역권, 기초생활권으로 구분되지만, 도시와 농산어촌간 차별적인 접근을 통한 투자의 효율성 제고가 필요하다. 특히, 인구의 90%가 도시지역에 거주하면서 투자의 공공성과 효율성을 제고 하는데에 농산어촌은 한계가 있다.

보통 권역 설정에 사용되는 모형은 통근통학 자급률과 시군간 관계특성을 전망하여 미래에 대응한 권역을 설정한다. 노동수요 자급비율(labor demand self-containment)과 자급비율(labor supply self-containment)dp 의한 전체 위업자수, 유출 취업자수, 유입취업자수로 산출하며, 통근통학 수요 자급비율을 산출 적용하고, 도시권 설정 기준은 통근통학권이란 노동자들의 출퇴근 가능지역 및 노동시장이 작동하는 실질적이고 유효한 지역을 말하는 것으로 이는 생활권의 의미도 함께 갖고 있다.

충청남도의 시군간 관계 특성 전망¹⁴⁾은 통근·통학 통행량을 이용하여 계층적 군집분석을 수행하고 시·군간 관계의 특징을 검토하였다(한상욱외 2022). 시·군간 관계의 특징은 클러스터 덴드로그램(cluster dendrogram)으로 도식화하였고 2020년 대비 2040년의 여건 변화를 검토하였다. 분석에 활용된 자료는 KTDB(국가교통DB) 센터에서 배포하는 대전·세종·충청권 P/A기반 목적통행량이며, 통행목적 중 ‘가정기반 출·퇴근’, ‘가정기반 등·하교’, ‘가정기반

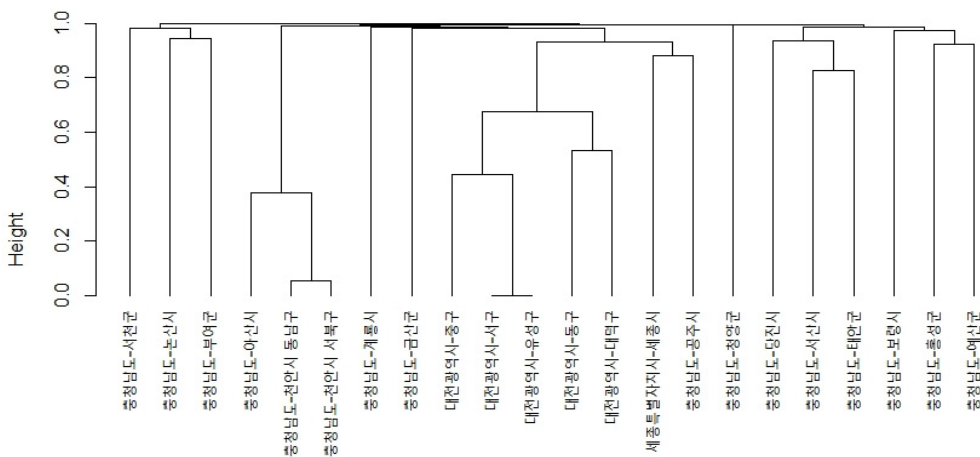
14) 한상욱외 2022년 전략과제 충청남도 남부권발전방향 및 정책과제에서 발췌함

학원' 통행을 합산한 자료이다.

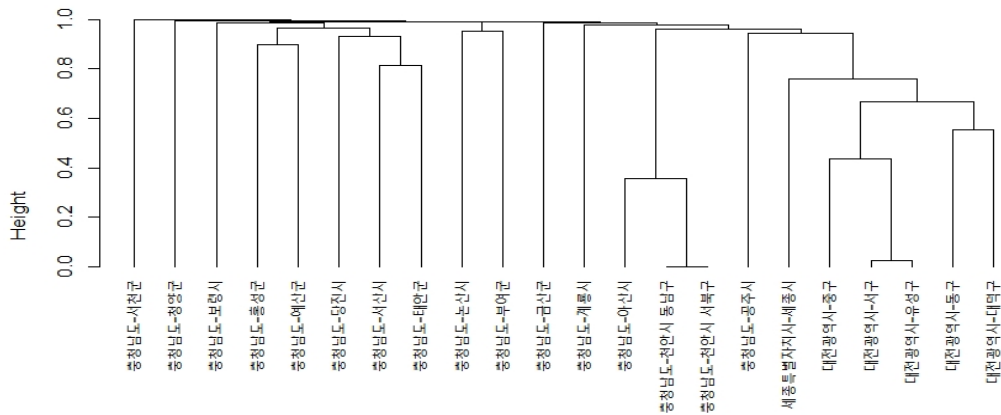
군집분석을 수행하기 위해서는 각 시·군간 거리(dist)를 산출할 필요가 있다. 시·군간 통행량이 많을수록 연계성이 높아 계층화된 군집으로 할당되는 특징을 반영하기 위해서는 통근·통학 통행량이 거리(dist)라는 지표로 변환될 필요가 있다. 즉, 통근·통학 통행량이 상대적으로 많을수록 거리(dist)는 상대적으로 짧아지도록 설정이 필요하다. 본 연구에서는 시·군간 통근·통학 통행량을 0과 1사이의 값으로 스케일링하여 거리(dist) 지표로 변환시켰다.

통근·통학 통행량이 가장 많은 값은 거리가 0으로 할당되고, 가장 적은 값은 거리가 1로 할당되도록 수행하였다. 이에 따라 통근·통학 통행량 거리(dist)를 0과 1사이로 표준화하고, 계층적 군집분석과 클러스터 덴드로그램을 표출하였다.

전반적으로 대전시, 세종시, 천안권(천안시, 아산시) 등의 통근·통학 연계성이 강화되면서 남부권 지역은 대부분 이러한 지역과 통근·통학 연계성 측면에서 간접적인 형태로 계층이 형성되는 특징이 있다.



[그림 4-2] 충남, 대전, 세종 지역의 통근·통학권 덴드로그램(2020년 기준)



[그림 4-3] 충남, 대전, 세종 지역의 통근·통학권 덴드로그램(2040년 기준)

2) 연계체계 구축

(1) 연계협력 필요성

연계협력은 헌법에서 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”라고 명시하고 있다. 지역간 특성화를 바탕으로 지역간 연계가 가능하며 이를 통해 지역경제활성화와 지역간 균형발전이 가능하기 때문이다. 지역이 특성화하지 않을 경우 대부분의 지역에서 유사중복적으로 사업을 추진하고 이에 따라 경쟁이 심화되며 투자대비 효과가 낮고 낮출되는 서비스 수준이 취약하다는 특성을 보인다.

패러다임, 정책 여건은 주요 정책이 지역간 연계·협력을 수반한 발전방향으로 전환 중이다. 지역발전 정책은 광역화, 특성화, 분권화, 연계협력으로 변화 중초광역권(충청권 메가시티) 등 공간적 범위의 확장과 더불어 산학연 등 민간과의 협력 요구된다.

도, 시군의 인식은 시군단위 분산투자로는 규모의 경제 도달 불가 및 시군간

소모적 경쟁 유발하고 있는 실정이다. 농어촌지역, 대도시 영향권, 저발전지역이라는 공통적 속성을 갖는 저발전 시군의 방향성 없는 특성화(선택과 집중)은 시군간 소모적 경쟁 유발하게 되고, 이러한 분산투자로 인한 규모의 경제 도달 불가능한 악순환이 계속된다.

한편, 도, 시군의 인식은 시설·공급·분산 중심의 수동형 하달식 투입 익숙, 지자체 중심 분권화 한계로 작용하고 있다. 인구감소, 지방소멸을 목전에 두고 있지만, 위기의식 탈피를 위한 주체적 역량 제고 노력 필수이다. 현재의 중앙주도의 하향식 개발(시설, 공급 중심)에 익숙·지속 경향을 보이고 있으며, 주체적 역량 제고에 대한 절박감 미흡하기 때문이며, 이로 인하여 지자체 중심의 분권화 한계로 나타날 것으로 전망된다.

(2) 연계협력 효과 및 요건

연계협력의 주체는 광역지자체간, 광역지자체+기초지자체간, 기초지자체간으로 구분할 수 있으며, 사업 추진방식은 공동협력형, 공동 업무수행형, 공동설치·이용형, 공동투자사업형 등이 있다.

연계협력을 위해서는 지역의 정책수요를 반영하고, 공동투자에 따른 예산 효율성 제고하기 위함이며, 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

- 규모의 경제 : 산출량의 증가에 따라 평균 비용의 하락
- 집적의 경제 : 동종이종간 집적에 따라 거래 비용 감소
- 네트워크 경제 : 원거리에도 거래비용 하락 및 기술적 전문화 구현
- 지역산업 생태계 : 다양성, 연관성 강화 및 지속가능성 제고

연계협력을 위해서는 협력 필요성, 성과 확산, 구체화된 활동, 지속적인 결과 활용, 기존사업의 활용 등이 기본적인 요건이다(박종관외. 2014).

〈표 4-2〉 연계협력의 요건

항목	내용
명백한 협력의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 협력의 필요성을 명백하게 제시 - 협력사업의 참여자 간 역할과 성과 공유에 대한 인식
광범위한 성과 공유	<ul style="list-style-type: none"> - 협력사업의 성과가 다른 지역 및 관계자들에게도 광범위하게 확산·공유
구체화된 사업계획	<ul style="list-style-type: none"> - 세부사업의 구체화, 사업별 구체화된 목표, 체계적인 정량지표 사용
지속적인 결과 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 협력 사업을 통해 창출된 지식, 서비스, 효과 등이 사업종료 이후에도 활용
상위 프로그램과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> - 상위 프로그램과 개별 사업의 내용적 부합성
다양한 의견 수용	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 의견을 검토하여 사업에 반영. 새로운 아이디어 창출과 사업 결과에 대한 폭넓은 공감대를 조성

출처: 송우경. 2013. 광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화 방안 연구. 산업연구원.

3. 집행력 확보 방안

1) 방향

우선 균형발전을 위해서는 총괄 부서를 자치행정과에서 균형발전정책과로 이관한다.

충청남도는 균형발전정책을 추진하면서 중앙부처에서 안고 있는 총괄부서의 부재, 사업 전문성의 취약, 상이한 평가기준 등의 문제가 그대로 답습되고 있다. 국가정책상 초광역권, 기초생활권이 균형발전정책의 핵심정책인데, 이와 관련된 집행조직은 계획조직과 별개인 문제점을 안고 있다.

자율계정인 지자체 보조사업의 경우 성촉지역, 특수상황지역, 도시활력증진 지역, 일반농산어촌지역으로 구분하여, 중앙부처별로 별개의 집행조직을 갖고 있듯이 충남도청도 각기 다른 부서에서 집행을 담당하고 있다.

이러한 사유로 인하여 균형발전정책의 역할분담이 모호하고, 경쟁적으로 사업을 추진하여 소규모·유사·중복사업이 발생함으로 인하여 통합조정 역할이 미흡하기에 이른다. 이것을 지방시대 기획단에서 그 역할을 보강해야할 필요성이 있다.

시군단위의 행정외의 다른 연계조직과의 협력을 주도할 총괄조직의 신설이 필요하다. 균형발전회계상 지원계정에 속하는 인프라, 지역특화산업, 초광역권산업, 대학 인적자원, 과학기술, 지방이전, 성장거점등의 사업은 다양한 주체가 참여하고, 연계가 필수이다. 부문별로는 지역혁신체계, 지역경제, 교육인재, 과학기술정보통신, 기업대학 지방이전 등의 사업은 각기 다른 주체가 담당하고 있다.

2) 추진체계의 정비

(1) 추진조직 및 체계구축 방안

단기적으로는 심의(자문)기능 강화를 위한 재평가 시스템(사업평가위원회) 도입·운영한다. 본 연구에서 공정률, 재원조달, 일정관리 측면에서 균형발전지원사업을 검토한 결과, 공통적으로 지적되는 지체 요인은 보상지체 및 사전이행행정처리의 지연으로 꼽을 수 있다. 지체요인은 향후 사업착공의 지연, 대상사업 후반기의 사업 쏠림현상이 발생하여, 지자체의 재정압박으로 나타날 가능성이 크다.

근본적인 이유는 계획단계부터 사업의 타당성과 실현가능성을 높이기 위한 사전타당성조사가 이루어지지 않았음을 반증하는 것이며, 사업계획을 기획부서에서 작성하다보니 사전이행절차에 대한 구체성이 결여되었음을 의미한다.

또한, 지역의 특성에 따른 시군간의 연계협력 신뢰 구축한다. 저발전지역일수록 도시화에 따라서 대전세종의 영향하에 포섭되고, 이로 인하여 시군별 과당 경쟁은 출혈만을 야기하기에 연계협력으로 신뢰를 구축하여 규모의 경제효과를 도모하는 것이 바람직하다.

연계협력은 자율적으로 추진하되, 시군이 자율적으로 가입하되 거버넌스의 확립한다. 지역의 특성에 기반하되 기능적 중복은 피하되, 하나의 도시권으로 기능할 수 있도록 자율적으로 결정하여 연합체 수준으로 격상한다.

기초생활권에 근거하되 중앙정부는 법적, 제도적 지원을 제공하고, 상향식으로 추진한다. 우리나라에는 이를 담당하는 기구로서 초광역권·광역도시계획이 있으나, 현재 충남에는 충청권 초광역권, 행정중심복합도시권 광역도시계획권·내포신도시권 광역도시계획권이 설정되어 있으나, 도시권 연합체로 발전하기

에는 인식과 계획의 실효성이 매우 낮다.

이러한 추진조직에서 추진해야할 내용은 지역간 협력과 공동발전을 위해서 기본적으로 갖추어야 할 제도를 정비하고, 지자체간 공동으로 추진할 공동사업에 대한 추진조직을 정비하며, 지자체간 협력을 유인하기 위해 다양한 행정협력제도를 활용하며, 지자체간 협력을 본격적으로 활성화 하기 위한 재정지원과 더불어 참여 지자체가 공통으로 조례를 제·개정할 수 있다.

지역간 협력과 공조를 위한 추진체제로 시군간 협의회를 활용하도록 하되, 협의회가 효율적으로 운영되기 위하여 다음과 같은 보완조치를 채택한다.

첫째, 협의회 산하에 협력 부문별로 실무자로 구성된 가칭)공동발전 실무추진위원회를 구성·운영하고, 협력 부문별로 사업의 성격에 따라 협력 및 공조사업의 선별하며, 실제 행동으로 옮기기 위한 추진방안을 구상하고, 집행과정에서 발생하는 각 안건에 대한 협의·조정업무를 담당한다.

둘째, 협의회는 지속적인 실행력을 확보하기 위하여 시·도별 발전연구원이 사무국 기능을 분담하도록 하는 방안의 검토가 필요하다.

중기적으로는 저발전지역을 담당하는 시군의 연계협력을 제고하기 위하여 총괄정책운용기구를 설립하고, 부서간 업무를 조정하여 추진할 필요가 있다. 기초생활권의 확대된 연계협력권으로서의 도시권연합체를 시행하기 위해서는 우선 예산을 배정하여야 하며, 이를 위해 균특회계 차등보조율을 적용하여 연계협력 사업의 예산배분하는 방식과 충남 균형발전 특별회계에서 일정부분을 배분하는 방식을 검토할 수 있다.

도시권 연합체는 참여지자체가 주도하고, 중앙정부, 충남도청이 법적, 제도적 지원을 제공하는 상향식·하향식 절충형으로 시작하여 상향식으로 시스템을

구축하여야 한다.

지역협력의 필요성과 효과가 가시화됨에 따라 본격적인 지자체간 공동발전을 모색하기 위하여 전담기구를 공동으로 설치한다. 이러한 경우, 여러 분야 중 여건이 성숙된 분야부터 전담기구를 두도록 하고, 그 방식은 공동출자 형식으로 설치하여 운영토록 한다.

(가칭)충남 저발전지역 지역발전전담기구(CDA : Chungnam Development Agency)는 충남의 경제·산업발전에 관한 전략수립과 사업추진, 지원 등을 담당함으로써 현재 중앙정부와 지방자치단체의 지역개발업무와 각종 개발사업 집행업무를 전담한다. 이를 위해 중앙정부와 지자체들의 공동출자가 바람직하고, agency 성격의 법적인 지위를 갖추게 된다. 지역발전 전담기구는 공공기관(non-departmental public body)으로서의 법적 지위와 정부의 예산지원과 감독을 받으나 운영방식은 독자적이고, 기업경영과 같은 자율성을 지닌다.

(2) 중간지원조직(균형발전지원센터) 설치 운영

과거와 달리 지역균형발전 정책의 업무가 증가하는 등 정책 환경이 변화되고 있어 여기에 대한 대응 필요(박진경·김현호, 2019)하다. 충남도 균형발전국의 전문적 사무 지원 필요하며, 업무를 추진함에 있어서 전문적인 지식을 제공할 뿐 아니라 업무의 효율성 제고 필요하다.

충남도청과 기초자치단체 간 제반사무를 지원하여 가교 역할을 수행할 수 있도록 충남연구원에 (가칭)충남지역균형발전센터를 별도조직으로 설치를 제안한다(박진경외, 2022).

충북의 경우 균형발전에 대한 종합적, 심층적 연구와 정책 제시를 위하여 충

북연구원 산하에 지역발전연구센터를 설치하고(박진경·김현호, 2019) 있고, 별도의 기관으로 설치하기보다는 이 분야의 전문성을 보유하고 있는 충남연구원 내에 설치를 검토한다.

충남연구원은 제1기 사업의 기획은 물론 사업선정, 컨설팅, 평가 등 제반 업무에 대한 경험과 지식을 축적, 보유하고 있고, 사무 영역의 연대 기능성 등을 고려하여 초기에는 업무의 안정성 확보를 위해 독자적 영역을 중심으로 사무수행한다(박진경외, 2022)..

향후에는 독자영역과 연대 및 협력 영역을 구분해서 중간지원조직 기능의 효율성 제고가 요구된다. 충남지역균형발전 지원 조례를 개정하여 조례에 설치 근거 조항 및 사무, 재원 지원 등의 사항을 신설하고, 충남연구원 내 지역균형발전센터를 설치하기 위하여 충남연구원 직제 및 인사에 관한 규정 개정 등도 요구된다(박진경외, 2019).

3) 재원 확보방안

현재 충남도 지역균형발전사업의 차등지원보다 진일보하여 균특회계 확보 방안을 제시한다.

과거 이명박정부시절 기초생활권 계획은 지역개발계정, 광역경제권발전계획은 광역발전계정, 초광역개발권계정은 일반회계에 기반함으로써 기초생활권 계획과 초광역개발권계획은 광특회계에 기반한 광역경제권 발전계획에 비해 추진력이 매우 미흡했던 경험이 있다. 따라서, 현재의 법 제85조에 의거한 정책, 법, 계획, 회계 제도가 유기적으로 연계되도록 균특회계 제도를 개선 필요 있으며, 별도의 예산을 배정하여 연계협력형 예산을 화각대하여 추진력을 확보할 필요가 있다. 또한 이러한 재원 지원은 시군별, 권역별 발전수준에 따라 차등화된 정책과 제도화가 요구된다.

〈표 4-3〉 회계관련 법 조항

구분	주요내용
법 제85조	<p>법 제 85조</p> <p>제85조(세출예산의 차등 지원) ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제11조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.</p> <p>② 정부는 다음 각 호에 해당하는 사업에 대해서는 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업 2. 제78조제2항의 사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 건설하는 사업 3. 제78조제2항의 사업 중 성장촉진지역에 대한 지원 사업 4. 그 밖에 지역의 경쟁력과 투자의 효율성을 향상시키기 위하여 필요한 사업 <p>③ 정부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 기업유치 등 지역경제 활성화의 성과를 평가하여 이에 따라 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있다.</p>
시행령	<p>제85조(차등 지원의 기준) 기획재정부장관은 법 제85조제1항에 따라 지원규모 및 보조비율에 차등을 둘 경우 다음 각 호의 사항을 고려해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 재정 상황 2. 제15조제1항에 따른 종합평가 결과 3. 시·군·구의 발전 정도 4. 예산 집행의 실적, 예산편성지침의 준수 여부 등 지방자치단체의 회계 운영의 성과 5. 그 밖에 정부의 지역균형발전정책에 대한 지방자치단체의 협조도, 지방자치단체의 자체 재원확보 현황, 해당 사업의 지역균형발전예의 기여도 등을 고려하여 기획재정부장관이 정하는 사항 <p>제86조(지역경제 활성화 성과 평가 등) ① 기획재정부장관은 법 제85조제3항에 따라 지역경제 활성화의 성과를 평가할 때에는 각 지방자치단체별 법인세 또는 부가가치세 징수 실적 등 지역경제 활성화를 위한 지방자치단체의 노력을 고려해야 한다.</p> <p>② 기획재정부장관은 제1항의 평가 결과를 고려하여 제82조제1항에 따라 지방자치단체별로 정한 예산신청의 한도를 증액할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 평가의 세부기준, 평가에 따른 재정지원의 규모 등은 기획재정부장관이 정한다.</p>

4. 균형발전 지표 개선

1) 개선 방향

임시 방편적 시혜적 사업 추진보다는 종합적이고, 원인 해소차원의 정책 추진 요구받고 있다. 기존의 시설중심 투입 형태로는 발전 격차의 간극 최소화가 어렵고, 지역사회 주도를 위한 간접지원 중시, 지속가능성 담보 및 지역 특화발전 지향하지만, 외생적 발전, 현안사업 중심, 시설사업 중심 투입으로는 패러다임 변화 대응에 한계를 노정하고 있다. 한정된 재원의 분산투자 보다는 전략적 집중 육성이 필요하며, 현장의 시군 자율사업에 대한 오해, 시군 현안사업 중심 추진, 공간적·내용적 미연계 사업 추진에 한계로 남는다(한상욱외. 2020).

미래 패러다임 변화에 대한 방향성 제시하여야 하며, 미래패러다임 적극 수용·대응하는 방향 설정은 정합되도록 한다. 산업, 도시개발, 관광, 주거, 삶의 질 등 전반을 구상하되, 계획 대비 수단적 측면의 지역균형발전사업 내용은 진행과정에서 일관성 유지 미흡하다(한상욱외. 2020)..

국가, 광역에서의 지역균형발전 정책은 인프라 투자 중심에서 기업유치와 지역경제기반 중심으로 전개하고 있고, 최근 인구소멸의 우려, 정부예산 부족, 지역개발사업의 투자효율성 등의 문제로 사회정책 목표까지 포함하는 방향으로 변화하고 있다(한상욱외. 2020). 최근 문재인정부, 민선 5,6,7기를 거치면서 충청남도의 삶의 질과 관련된 사업투자는 지속되어 왔으며, 지역균형발전의 목표와 정책 방향도 공공서비스, 주거·복지·의료·문화의 균형으로까지 나아가고 있다.

2) 현 지표의 구성 및 한계

발전수준 분석의 목적은 조례에 의거하여 균형발전사업을 지원하기 위한 시군을 선정하는데에 목적이 있으며, 발전수준 분석은 당초 17개 지표를 대상으로 시행하고 있다.

현재의 지표는 2개 대분류와 7개 중분류, 17개의 지표로 구분되며, 대분류상 사회경제적 분야와 주거·기반시설분야로 구분된다. 대분류 하위의 중분류로 인구, 재정 및 소득, 고용 및 산업, 주거·기반시설 분야로 구분된다.

충청남도의 지표는 일반적인 지역경제의 성장과 기반시설의 수준, 인구 활력 등의 전통적인 지표를 포함하고 있으나, 저출산·고령화, 문화·여가·소비양식의 다양화, 삶의 질 향상 요구 증대에 대한 질적 지표를 포함하지 못하고 있다.

충남의 균형발전 지표의 특성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 충남의 지표 구성은 낙후지역 선정 중심의 사회기반시설에 초점이 맞추고 있으며, 선진국, 패러다임은 성장의 질적 측면에 대한 고려한 삶의 질에 초점을 맞추고 있다. 둘째, 충남의 지표는 국가차원의 최소기준(National Minimum)에 초점을 맞추고 있어서 지방정부가 추진해야할 지역자산을 활용한 특성화 발전(Civil Optimum)에 한계를 보이고 있다. 따라서, 충청남도 조례 및 지역균형발전 정책에 대한 부합성 유지 및 개선이 요구된다.

현행 지표별 상관관계를 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 인구와 관련하여 인구와 정의 관계를 갖는 지표는 노령화지수, 재정력 지수, 인구밀도, 소득세할주민세, 노후주택비율로 상관계수가 높게 나타나고 있다. 노령화지수와 영유아 보육시설수 간에는 음의 관계성이 높게 나타난다.

둘째, 산업과 관련하여 관련된 지표간에는 상관관계가 거의 없으며, 이것은

2차3차산업 종사자 등의 지표가 1차 산업인 농림어업 산업을 고려하지 않기에 나타나는 현상으로 해석된다. 저발전지역에 영세한 소규모 사업체가 밀집한 특성을 반영하여 전체 종사자수 대비 5인 이상 규모의 사업체 종사자수 비율 등의 지표 개선이 필요하다. 향후 새로운 기술산업의 반영과 지역의 경쟁력을 고려하여 지자체가 고부가가치 성장산업에 얼마나 특화하고 있는지를 나타내는 지표인 지식기반산업의 종사자수 비율을 보완 등이 요구된다(이상대외, 2018). 지식기반산업은 산업연구원(2003)의 정의에 따라 지식기반제조업과 지식기반서비스업으로 구성하고 있으며, 지식기반제조업은 컴퓨터, 반도체, 첨단전자부품, 통신기기, 생물, 정밀화학, 메카트로닉스, 정밀기기, 첨단운송장비 등으로 분류되고, 지식기반서비스업은 정보통신서비스, 금융보험, 소프트웨어, 데이터베이스, 컨설팅, 엔지니어링 및 연구개발, 광고, 산업디자인, 교육서비스, 의료, 방송, 문화산업 등으로 분류된다(이상대외, 2018).

셋째, 기반시설과 관련해서는 전통적인 지표인 도로율, 상공업지역면적비율 등은 상관관계를 갖지 못하여 지역적 특성을 고려한 지표 보완 요구된다. 도로율은 행정구역면적대비 도로의 면적으로 비도시지역이 많은 북부 지역이나 인구가 많고 도시지역의 비율이 높은 지자체를 제대로 반영한다고 보기에 어렵다(이상대외, 2018). 산지가 많은 지역의 경우 도로율이 매우 낮게 나타나는 특성을 보이고, 특히, 저발전지역일수록 사용 인구가 적고, 고속도로의 경우 도로의 사용자가 지자체 주민과 일치하지 않기 때문에 반영에 한계이다.

넷째, 삶의 질과 관련된 사회적 서비스는 의료병상수가 학교수와 밀접한 관계를 갖는 것으로 나타난다. 주민의 삶의 질과 직접적인 관련성을 갖으며, 저발전지역일수록 양적, 질적 수준은 낮은 반면 모수인 인구수를 기준으로 분석하게 됨에 따라 착시현상이 나타난다.

〈표 4-4〉 지표별 상관관계 분석 결과와 유의수준

구분		최근 5년간 연평균 인구 증가율	인구밀도	노령화지수	최근 5년간 재정력 지수 평균	최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균	천명당 사업체수	천명당 총사자수	최근 5년간 총사자수 증가율	도로율	상공업지역 면적비율	상하수도 보급율	노후주택 비율	1인당 공원 면적	면적당 학교수	천명당 문화 체육시설수	천명당 의료 총사자수	영유아 천명당 보육 시설수
최근 5년간 연평균 인구증가율	Pearson 상관계수	1	.783**	.872**	.869**	.785**	.041	.356	.058	.262	.315	.669**	.909**	.550*	.680**	.140	.386	-.793**
	유의확률 (양쪽)		.001	.000	.000	.001	.886	.192	.839	.346	.253	.006	.000	.034	.005	.620	.155	.000
인구밀도	Pearson 상관계수	.783**	1	.733**	.784**	.716**	.120	.170	-.174	.586*	.269	.733**	.792**	.344	.957**	.048	.680**	-.583*
	유의확률 (양쪽)	.001		.002	.001	.003	.670	.545	.534	.022	.332	.002	.000	.210	.000	.865	.005	.023
노령화지수	Pearson 상관계수	.872**	.733**	1	.748**	.655**	.120	.351	.027	.289	.299	.842**	.921**	.567*	.677**	.122	.513	-.874**
	유의확률 (양쪽)	.000	.002		.001	.008	.671	.199	.925	.296	.279	.000	.000	.027	.006	.665	.050	.000
최근 5년간 재정력 지수 평균	Pearson 상관계수	.869**	.784**	.748**	1	.969**	-.132	.644**	-.026	.280	.417	.600*	.790**	.510	.707**	.087	.473	-.586*
	유의확률 (양쪽)	.000	.001	.001		.000	.638	.009	.927	.312	.122	.018	.000	.052	.003	.758	.075	.022
최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균	Pearson 상관계수	.785**	.716**	.655**	.969**	1	-.222	.685**	-.074	.231	.413	.530*	.658**	.388	.658**	.047	.514*	-.461
	유의확률 (양쪽)	.001	.003	.008	.000		.426	.005	.794	.408	.126	.042	.008	.152	.008	.867	.050	.084
천명당 사업체수	Pearson 상관계수	.041	.120	.120	-.132	-.222	1	-.653**	-.073	-.108	-.316	.242	.219	.403	.129	-.516*	-.041	-.312
	유의확률 (양쪽)	.886	.670	.671	.638	.426		.006	.795	.703	.251	.385	.433	.137	.646	.049	.885	.258
천명당 총사자수	Pearson 상관계수	.356	.170	.351	.644**	.685**	-.653**	1	.133	.042	.449	.174	.268	.268	.158	.244	.237	-.187
	유의확률 (양쪽)	.192	.545	.199	.009	.005	.008		.636	.881	.093	.534	.335	.335	.575	.380	.396	.504
최근 5년간 총사자수 증가율	Pearson 상관계수	.068	-.174	.027	-.026	-.074	-.073	.133	1	.169	.142	.133	.144	.058	-.131	.348	-.145	-.227
	유의확률 (양쪽)	.839	.534	.925	.927	.794	.795	.636		.546	.613	.637	.607	.839	.643	.204	.607	.416
도로율	Pearson 상관계수	.262	.586*	.289	.280	.231	-.108	.042	.169	1	.660**	.557*	.343	-.137	.561*	.237	.379	-.145
	유의확률 (양쪽)	.346	.022	.296	.312	.408	.703	.881	.546		.007	.031	.210	.627	.030	.396	.164	.605
상공업지역 면적비율	Pearson 상관계수	.315	.269	.299	.417	.413	-.316	.449	.142	.660**	1	.439	.253	.051	.178	.172	.021	-.149
	유의확률 (양쪽)	.253	.332	.279	.122	.126	.251	.093	.613	.007		.101	.364	.857	.527	.540	.940	.597
상하수도보급율	Pearson 상관계수	.669**	.733**	.842**	.600*	.530*	.242	.174	.133	.557*	.439	1	.749**	.453	.737**	.048	.625*	-.744**
	유의확률 (양쪽)	.006	.002	.000	.018	.042	.385	.534	.637	.031	.101		.001	.090	.002	.866	.013	.001
노후주택비율	Pearson 상관계수	.909**	.792**	.921**	.790**	.658**	.219	.268	.144	.343	.253	.749**	1	.593*	.692**	.079	.390	-.832**
	유의확률 (양쪽)	.000	.000	.000	.000	.008	.433	.335	.607	.210	.364	.001		.020	.004	.780	.151	.000
1인당 공원면적	Pearson 상관계수	.550*	.344	.567*	.510	.388	.403	.268	.058	-.137	.051	.453	.593*	1	.338	-.375	.228	-.690**
	유의확률 (양쪽)	.034	.210	.027	.052	.152	.137	.335	.839	.627	.857	.090	.020		.218	.168	.414	.004
면적당 학교수	Pearson 상관계수	.680**	.957**	.677**	.707**	.658**	.129	.158	-.131	.561*	.178	.737**	.692**	.338	1	.093	.805**	-.582*
	유의확률 (양쪽)	.005	.000	.006	.003	.008	.646	.575	.643	.030	.527	.002	.004	.218		.742	.000	.023
천명당 문화체육시설수	Pearson 상관계수	.140	.048	.122	.087	.047	-.516*	.244	.348	.237	.172	.048	.079	-.375	.093	1	-.043	-.128
	유의확률 (양쪽)	.620	.865	.665	.758	.867	.049	.380	.204	.396	.540	.866	.780	.168	.742		.880	.649
천명당 의료총사자수	Pearson 상관계수	.386	.680**	.513	.473	.514*	-.041	.237	-.145	.379	.021	.625*	.390	.228	.805**	-.043	1	-.359
	유의확률 (양쪽)	.155	.005	.050	.075	.050	.885	.396	.607	.164	.940	.013	.151	.414	.000	.880		.189
영유아 천명당 보육시설수	Pearson 상관계수	-.793**	-.583*	-.874**	-.586*	-.461	-.312	-.187	-.227	-.145	-.149	-.744**	-.832**	-.690**	-.582*	-.128	-.359	1
	유의확률 (양쪽)	.000	.023	.000	.022	.084	.258	.504	.416	.605	.597	.001	.000	.004	.023	.649	.189	

** : 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의

* : 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의

주요 요인을 살펴보면, 설명력이 높은 1요인은 인구, 재정력, 소득, 산업과 관련된 요인이며, 2요인은 기반시설과 관련된 지표로서 공통지표로 활용이 가능하다. 기반시설과 관련된 지표는 설명력이 15%를 차지하고, 시군간의 변별력이 낮으므로 정책적 판단에 따라 지표를 변별력있는 지표로 개선 필요하고, 삶의 질과 관련된 요인은 설명력이 낮으며 요인간의 관계성이 낮게 나타나고, 삶의 질 관련 지표는 조례상 필수사항이 아니고, 지표가 갖는 설명력이 낮아서 정책적 판단에 따라 제외 가능하다.

〈표 4-5〉 지표별 요인분석 결과

구분	성분			
	1	2	3	4
최근 5년간 연평균 인구증가율	0.794	0.386	0.286	0.084
인구밀도	0.484	0.831	0.122	-0.042
노령화지수	0.811	0.43	0.16	0.105
최근 5년간 재정력 지수 평균	0.644	0.439	0.576	-0.028
최근 5년간 소득세할 주민세 총액의 평균	0.517	0.443	0.664	-0.092
천명당 사업체수	0.391	0.022	-0.797	-0.314
천명당 종사자수	0.252	-0.02	0.907	0.128
최근 5년간 종사자수 증가율	0.246	-0.301	-0.093	0.741
도로율	-0.052	0.765	-0.039	0.535
상공업지역 면적비율	0.086	0.32	0.382	0.515
상하수도보급율	0.628	0.629	-0.061	0.23
노후주택비율	0.846	0.403	0.087	0.133
1인당 공원면적	0.847	-0.064	0.014	-0.268
면적당 학교수	0.434	0.848	0.077	-0.049
천명당 문화체육시설수	-0.093	0.049	0.269	0.707
천명당 의료종사자수	0.214	0.749	0.146	-0.192
영유아 천명당 보육시설수	-0.907	-0.207	0.064	-0.165

주1) 요인추출 방법: 주성분 분석

주2) 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

주3) 3 반복계산에서 요인회전이 수렴

요약하면 다음과 같다.

균형발전 지표 선정의 객관성 제고 필요하고, 지표의 구성 변화 필요하다.- 17개 지표가 모두 격차를 발생시키는 것이 아니므로, 격차를 발생·확대하는 지표(공통 지표)와 시군별 특수성을 감안하는 지표(차별화 지표)로 개선이 필요하다.

둘째, 균형발전 지표간 상관관계 고려하여 지표를 단순화가 요구된다. 부문별 유사한 지표에 대한 변수간의 상호 연관성을 고려하여 상관관계가 높은 지표를 선정이 요구된다. 지표가 일관성을 갖고서 시군간 수렴되어야 하지만, 부문별로 시군간 지표차이의 상관관계가 낮은 지표 발생한다.

셋째, 지표별 가중치를 설정하여 전략성과 차별성 확보가 요구된다. 시군간 격차 완화·해소라는 목표를 달성하기 위해서는 전략적으로 추진해야 할 우선순위를 설정하기 위해 가중치를 두어야 한다. 현재, 균형발전지표는 지원대상 시군을 선정하기 위한 지표로서 사업과 연계되지 않는다는 한계가 갖는다. 현재의 지표는 각 17개 지표가 1/n 구성되므로, 지표간 차별성을 두기 어렵다.

넷째, 미래 요구되는 지표의 보완이 필요하다. 미래는 4차 산업혁명, 지식기반산업, 인적자원의 중요성이 증가하므로, 이에 대한 지표 체계의 개선이 필요하다. 현재의 지표는 향후 기술산업 반영, 지역경쟁력을 고려하여 고부가가치 성장산업에 얼마나 특화하고 있는지를 파악하기 어렵고, 인구 감소시대에 맞추어서 양적인 시설중심으로 질적 수준을 파악하기 어렵다.

다섯째, 시군 특수성이 감안된 다계층적 공간단위의 지표 설정이 필요하다. 현재는 시군별 행정구역 단위로 측정하지만, 사람·기업·장소의 특성을 파악하고, 정책 집행과 평가를 위해서는 다양한 측면을 고려가 필요하다. 발전지역과 저발전지역의 격차를 발생시키는 것은 인구와 제조업이며, 제조업 산업입지가 어렵고, 고용창출에 한계를 갖는 농산어촌지역에 동일한 지표를 적용함은 불합리

하다. 대도시 연접지역, 전형적인 농촌지역, 산악지역, 해안지역의 지역 특수한 기능을 감안하지 못하게 된다.

3) 균형발전 지표 보완 방향

우선, 균형발전 지원대상의 차등지원을 위한 지역발전지수의 개선이 요구되며, 이를 국가균형발전, 충남도 균형발전사업에 동일하게 적용한다.

대부분의 지표는 인구, 산업 지표가 타 지표에도 영향을 주는 파급력에 대한 개선 필요하다. 부문별로 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 경제부문은 기존 사업체수, 종사자수는 유지하고, 미래산업 대응, 양질의 일자리, 임금 불평등도를 개선하기 위한 추가 지표 보완 요구된다.

둘째, 기반시설부문은 상하수도 보급률 유지하고, 기존의 공원면적 비율은 질적 개선을 위해 접근성으로 대체한다. 도로포장률은 시군간 변별력이 약하고, 도시농촌간 이용자의 괴리가 발생하므로 제외 검토하며, 향후 시급하게 추진해야할 지역간 소통을 위한 IC접근성을 고려한다.

셋째, 삶의 질과 관련된 사회서비스와 관련해서는 인구감소시대 모수를 고려하여 물량측면보다는 시설로의 접근성을 고려하는 지표로 대체가 요구된다. 지표 설정 기준을 현재의 총량 격차로 할 것인지, 인구당 지표로 지원할 것인가에 대한 검토 시행 필요하다. 현재 추세대로라면, 양적 격차는 확대될 가능성이 높으며, 상대적 격차를 해소한다는 것에 있어서 정책적 배경이 비판받을 가능성이 높다. 미래의 주민의 삶의 질에 초점을 맞춘다면 모든 지표에 인구당 지표량을 나누게 되면, 일부 지표는 미지원 지역과 역전현상이 나타날 가능성이 있다.

균형발전 지표 개선을 위해서 각 부문별, 국가, 광역지자체의 균형발전 지표를 검토하면 아래 표와 같다.

〈표 4-6〉 지표 종합 검토

구분	지표	충남	국가					광역지자체		
			국가균형 발전지표	지역발전 지표 (산업연)	지역발전 지수 (농경연)	성장촉진 지역 (국토부)	인구감소 지역 (행안부)	경기	경남	충북
인구	인구증가율	○	○ (핵심)		○	○	○	○	○	
	고령화율	○			○		○	○		○
	출생자 비율				○	○				
	아동인구				○					
	가사분담실태									
	경제활동 인구 비율						○			
	젊은여성 인구 비율						○			
	문화인종적 다양성									
	인구밀도	○							○	
	인구변화율									
	인구부양률									
	인구 천명당 외국인수					○				
경제	사업체수, 증감률	○	○		○				○	
	사업체 종사자수	○				○		○	○	○
	종사자수 증감률	○								
	23차사업 종사자수 비율, 증감률		○							
	GRDP 성장률					○				
	1인당 GRDP			○						○
	15세 이상 인구대비 총일 자리수				○					
	취업률, 고용률			○		○				
	GRDP 성장률									
	경제활동 참가율			○						
	고급일자리수									
	고학력 종사자 비중			○						
	상용 근로자 비중		○							
	만명당 특허등록수		○	○						
	연구인력개발 인력당 연구 개발비		○							
	비정규직 비중			○						
	산업 생산지수									
	선도산업 입지계수									

구분	지표	충남	국가					광역지자체		
			국가균형 발전지표	지역발전 지표 (산업연)	지역발전 지수 (농경연)	성장촉진 지역 (국토부)	인구감소 지역 (행안부)	경기	경남	충북
	수출액 비중									
	여성 경제활동 참가율									
	지식기반산업 비중,집적도		○							
	지식기반산업 종사자수							○		
	창조인력 비중			○						
	평균 임금			○						
	공업용도 면적 비율	○								
	산업단지 면적 비중			○						
	산업용도 면적 비율									
기반시 설	상하수도보급률	○	○		○	○		○	○	
	공원면적 비율	○			○					
	공원 서비스 소외지역 비율									
	시가화 면적 비율									○
	인구 천명당 도시공원 면적		○						○	
	생활권공원 서비스 권역 내 인구 비율		○							
	생활권 공원 접근성				○					
	녹지율		○							
	주택보급률									
주택	최저주거기준		○							
	월소득 대비 임대료 비중									
	공공임대주택 비율									
	노후주택 비율	○	○		○				○	
	빈집 비율		○							
교통	도로포장율	○	○			○			○	○
	IC까지 접근성		○							
	철도역 밀도							○		
	고속화철도 접근성		○							
	1인당 도로연장									
	1인당 자전거도로 연장									
	고속도로 연장 비중			○						
	대중교통 분담률									
	자동차 밀도									

구분	지표	충남	국가					광역지자체		
			국가균형 발전지표	지역발전 지표 (산업연)	지역발전 지수 (농경연)	성장촉진 지역 (국토부)	인구감소 지역 (행안부)	경기	경남	충북
문화	주차장 확보율									
	주차장 서비스 권역 내 인구비율		○							
	평균 출퇴근 시간									
	1인당 문화체육시설수	○			○	○				
	인구 천명당 객석수		○							
	인구 천명당 예술활동건수		○							
	문화예산 비율									
	공연문화시설 서비스 권역 내 인구 비율		○							
	공연문화시설 접근성					○				
	도서관 서비스 권역 내 인구 비율		○							
복지	도서관 접근성					○				
	1인당 복지시설수				○	○				
	65세이상 1인가구 비율		○							
	국민기초생활보장수급자 비율		○							○
	사회복지예산 비중		○							
	인구 십만명당 사회복지 시설수		○							
	노인여가복지시설 서비스 권역 내 노인인구 비율		○							
	노인여가시설 접근성					○				
의료	종합사회복지시설(관) 접근성					○				
	인구천명당 병상수		○		○			○		
	천명당 의료인수	○			○	○			○	○
	건강보험 미가입률			○						
	자살률			○						
	응급의료시설 서비스 권역 내 인구 비율		○							
	병원서비스 권역내 인구 비율		○							
보육	의료시설 접근성					○				
	국공립 보육시설률									

구분	지표	충남	국가					광역지자체		
			국가균형 발전지표	지역발전 지표 (산업연)	지역발전 지수 (농경연)	성장축진 지역 (국토부)	인구감소 지역 (행안부)	경기	경남	충북
	영유아 천명당 보육시설수	○	○						○	
	어린이집, 유치원 서비스 권역내 영유아 인구 비율		○							
체육	공공체육시설 서비스 권역 내 인구 비율		○							
교육	1인당 사설학원수				○					
	1인당 학교수	○			○					
	초등학교 서비스 권역내 학령인구 비율		○							
	학령인구당 학교수		○							
	교사확보율									
	교육예산 투자비율									
	대학 진학율									
재정	1인당 지방소득세				○			○		
	재정자립도		○ (핵심)		○		○			
	재정자주도					○				
	소득세할 주민세	○					○		○	
	재정력지수	○							○	○
	경제개발비 총액							○		
관광	관광숙박시설확보율									
	관광지 방문객수									
	관광편의시설수									
안전	교통사고									
	범죄발생률									
	구조구급대원 1인당 담당 주민수		○							
	119안전센터 1개당 담당 주민수		○							
	소방서 접근성		○							
	경찰서 접근성		○							
	지진옥외대피소 접근성					○				
환경	생활하수 쓰레기 배출량									
	대기환경									
	대기오염물질 배출량		○							
	1인당 폐수 배출업소									

구분	지표	충남	국가				광역지자체			
			국가균형 발전지표	지역발전 지표 (산업연)	지역발전 지수 (농경연)	성장촉진 지역 (국토부)	인구감소 지역 (행안부)	경기	경남	충북
	폐기물 재활용비율									
	1인당 에너지 사용량									
	도시가스 보급률						○			
	교통복지지수									
	교통안전지수									
	신재생에너지 잠재량									
	에너지 효율									
	풍수해 침수면적									
	환경오염 배출시설수									

5. 성과관리 체계로 전환

1) 방향

기존의 성과관리 체계의 개선점을 충분히 고려하여, 성과관리체계, 성과지표, 평가제도 등을 구체화가 요구된다. 대부분의 성과관리체계는 달성도 중심의 쉬운 성과지표 고착화로 인하여 평가의 변별력이 부족하여 수용성이 저하되는 문제점을 안고 있다.

대부분의 문제점으로 나타나는 것은 비전-전략간 내용적 정렬(Alignment) 시 논리적 연계성 부족하고, 각 수준 진단을 위한 배분의 적정성의 객관성 모호하고, 위계별 구성·내용적 구성의 적정성 혼란을 낳고 있다.

성과관리체계는 지역균형발전 정책 목적을 반영한 목표의 명확히 하고, 모니터링 강화를 위해 세부추진과제 계획서 신설 등을 추진하며, 성과지표는 균형발전 목적에 부합토록 성과목표를 결과지표로 개선하여야 한다. 현재 균형발전 사업을 추진하는 충남도, 시군에 의한 지표 설계를 통한 이해도 향상도 도모하여야 하며, 지표는 계량 중심의 지표 평가를 통해 공정성을 확보가 요구된다.

평가제도는 객관적 평가항목을 설정하여 변별력 확보하여야 한다. 각 지표별 성과에 대한 주기적인 모니터링을 시행하고, 지표별 성과진행 상황분석 및 사후관리 강화, 평가에 따른 후속 조치로서 인센티브, 페널티 연계토록 한다.

2) 주요 쟁점 및 과제

첫째, 균형발전 목적부터 하위 사업까지의 전반적인 관리체계 개선 필요하다. 균형발전 기본계획-개발계획-시행계획으로 이어지는 계획 위계별로 비전-목표-전략-사업으로 이어지는 세부계획의 연계적 관리 미흡하다. 충남도 차원에서 균형발전 지원대상지역 선정 지표와 균형발전 기본계획(10년), 균형발전 개발계획(5년), 균형발전 시행계획(1년)으로 이어지는 계획과 실제 사업간의 연계성 부족하며, 기본계획에서 제시한 비전, 목표, 전략과 실제 재정이 투입되는 개발계획간의 시군별 비전-목표-전략-사업이 연계성이 미흡하여 전반적인 성과관리체계 재구조화 필요하다.

둘째, 성과목표에 대한 행정이 이해도 미흡 및 실행 의지 개선 필요하다. 충남도 차원에서는 균형발전 기본계획을 수립하고, 충남도 최상위 계획인 종합발전계획에 반영하여서 충남도 차원의 비전과 목표, 전략을 공식화한다. 충남도 차원의 비전, 목표설정 및 충남도 종합발전계획에 설정하였다 하더라도 시군의 현안사업 중심으로 사업을 추진함에 따른 성과목표에 대한 구체적 설정 및 시군의 공감대 형성에 미흡하다. 시군의 총괄부서에서는 충남도와 시군 사업부서의 중간관리자 역할을 수행하지만, 성과 관리 체계로의 변화시 그 변화에 대한 이해도, 수용도가 미흡할 것으로 예상되고, 시군 차원에서 체계적인 프로세스를 제도화하고, 시행할지에 대해서는 의지 부족 예상된다. 전반적으로 성과목표에 대한 구체적인 설정하고, 이를 개선하기 위해 충남도 및 시군관계자의 이해도, 의지 개선을 위한 노력 필요하다.

셋째, 성과지표의 성격을 실적, 산출지표에서 결과 지표 중심으로 개편이 요구된다. 성과지표는 투입(input), 과정(Process), 산출(Output), 결과(Outcome)

으로 나뉘며, 각 성과지표 유형은 결과지표 중심으로 개편 필요하며, 결과지표 수의 확대와 같은 긍정적인 변화에도 불구하고, 현장에서는 성과를 달성하지 못했을 경우 목표치를 달성이 쉽도록 수치를 낮추거나, 다른 지표로 바꾸는 신규지표 전환하는 사례 발생한다.

넷째, 성과 목표 관리제도의 달성여부에 따른 실적치 개선치에 대해서 신규 성과지표 대체, 목표치 하향조정 불가를 원칙화하고, 개선에 대해서는 인센티브, 패널티 대안 마련하여야 한다. 일반적으로 재정투자사업의 경우, 성과지표에 대한 성과관리를 통해 사업 성과를 제고하기 위한 노력보다 신규 성과지표를 설정하거나 목표치를 낮추는 경향이 다수이다. 이러한 성과지표의 변경 등은 잦은 사업변경으로 이루어지며, 사업 집행률 중심의 시설사업 중심으로 예산을 투입함에 따라 사업효과를 달성할수 없다는 한계를 낳게 된다.

3) 성과평가지표 설정

첫째, 성과 위주의 부문별 핵심지표 선정·단순화가 요구된다(박진경외. 2022). 사업 목적의 연계 정도에 따라서 성과지표는 핵심지표와 특성화지표로 구분하고, 핵심지표는 성과를 명확하게 나타낼 수 있도록 결과지표 위주로 선정하고, 궁극적인 목적 달성 여부 측정을 위해서 핵심 결과지표 위주로 선정하고, 핵심지표는 부문별로 단순화하여 설정하도록 한다. 국가균형발전사업 및 충북, 전북 평가지표 모두 핵심지표와 자율지표를 함께 사용하고 있다(박진경외. 2022).

둘째, 국가균형발전사업(2022)의 경우 공통지표는 만족도로 적용하고, 목표 달성도를 고려하여 핵심성과지표를 설정하고 있다. 시도자율편성사업의 경우

문화·체육·휴양·여가시설 활용 분야 및 교통시설 활용분야의 경우 이용자수나 이용률(%)을, 생활환경시설 여건개선 정비분야의 경우 보급률이나 복구실적 등, 농업·임업 기반정비 분야의 경우 방문자수나 달성률(%) 등으로 명확한 지표로 대체가 필요하다(박진경외. 2022).

셋째, 충남 지역균형발전 지원조례는 충남 내 지역 간 균형발전을 통해 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하는데 이바지하기 위하여 제정하고 있다. 충남 지역균형발전사업의 궁극적인 정책 목표는 결국 저발전 지역의 발전을 도모하여 도 전체 경쟁력을 높이는 동시에 주민 삶의 질을 향상하는데 있다. 균형발전사업은 크게 관광부문, 기반부문, 산업부문, 삶의 질 부문으로 구분하여 추진되고 있으므로 핵심 결과지표 위주로 선정하도록 하고, 핵심지표는 부문별로 1~2개 내외로 단순화하여 설정하도록 한다. 관광부문의 경우 지역균형발전사업으로 건설되고 있는 해당 시설의 이용자수를 핵심지표로 활용 가능하고, 기반과 삶의 질 부문의 경우 지역주민의 만족도가 가장 중요하므로 만족도 조사 등을 실시하여 핵심지표로 활용하거나 이용자수나 해당시설의 보급률 등을 활용한다(박진경외. 2022). 산업 부문의 경우 지역균형발전사업의 특성상 매출액이 발생되기가 어려운 측면이 있으나, 성과중심의 관리체계 구축을 위해 매출액이나 고용창출수 등의 자료를 활용한다(박진경외. 2022).

넷째, 균형발전사업 전반에 대한 사업 평가표의 작성 및 피드백 시스템 구축이 필요하다. 사업의 평가는 지방시대위원회에서 종합적으로 가능하고, 시군 나뉠대로의 평가시스템을 구축하는 방법도 가능한 바, 국가균형발전사업, 초광역협력사업, 기초생활권사업, 지자체 보조사업(성축, 특수상황, 도시활력, 농산

어촌 등)을 종합한 사업평가표를 작성하여야 한다.

사업평가표를 작성하는데 있어 염두해야할 사항은 사전에 기존의 사업을 정책, 기본사무, 단위사무 등의 체계로 정리하여야 하며, 해당 단위사업이 시군의 장기발전계획 혹은 정책기조와 어떻게 연계되고 또한 어떤 시책과 관련이 있는지 명확하게 검토함으로써 해당 단위사업의 목적 및 필요성을 구체화 투명화하기 위함이다(한상욱외. 2011).

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 함. 이러한 사업 재평가 시스템은 한정된 재원아래 경비절감과 지출효율성을 제고함과 동시에 주민이 보다 필요로 하는 사업을 효과적으로 전개해나가기 위해 적극적으로 도입할 필요성이 있다(한상욱외. 2014). 「사업평가(자문)위원회」의 구성과 기능에 대해서는 향후 선진사례를 벤치마킹하여 시군 또는 충청남도의 재량에 맞추어서 구성토록하되, 계획전반에 대한 전문가(Generalist)와 개별사업에 대해서 정통한 전문가(Specialist)로 구성하고, 필요시 시군의회의 의원이나 주민대표가 참여하는 방안도 타당하되, 그 근본에는 균형발전계획에 대한 이해가 높고, 지역의 현실을 깊게 아는 전문가이어야지만, 평가위원회의 실효성을 높일 수 있다(한상욱외. 2014).

또한, 시군의 경우, 이와같은 전문가를 구성하여 운영하기 힘든 것이 현실로 전문가풀을 구성자체가 어려울 수 있으므로, 충청남도에서는 시군에게 맞춤형 자문을 시행할 수 있는 「사업자문위원회」를 구성하여 운영할 필요성이 있다(한

상욱외. 2014).

다섯째, 시군별, 대표사업별 특성화 지표 선정하고, 도-시군간의 계약제도를 운영한다.

지역균형발전사업은 도 차원에서 균형발전의 포괄성은 강화하되, 발전여력이 미약한지역에도 새로운 도전이 될 수 있도록 지원해 나가야 한다. 서해안축과 금강축 지역의 견실한 발전을 추진, 지원할 수 있도록 도가 지원토록 한다. 광역 내 지역 뿐 아니라 지역 간 균형발전을 향상시킬 수 있도록 지자체의 특성화 발전을 최대한으로 지원한다(박진경외 2022).

핵심지표와는 별개로 시·군이 대표사업을 정해 특성화지표를 설정할 수 있도록 하여 합의 하에서 선정하고, 계약관리 제도를 운영토록 한다(박진경외 2022). 충북의 경우 시·군별로 전략사업이 각 지역에 기여한 정도를 나타내는 3개의 특성화 지표를 선정하여 충북도 균형발전과와 협의 후에 최종 선정하고 있으며, 전북의 경우 시군이 설정하는 사업별 자율지표는 주로 주민의견수렴 횟수, 사업 현상실사 횟수, 행정절차 이행여부, 민원해결 여부, 안전관리를 위한 현장점검 시행여부, 기본 및 실시설계 완료 여부, 홍보, 박람회 참가횟수 등으로 자율적으로 설정하되, 핵심지표와 자율지표를 모두 전문가가 평가하여 점수를 부여하고 있다(박진경외 2022)..

단계별 성과지표를 종합하면 아래표와 같다.

〈표 4-7〉 단계별 성과평가 기준 종합

구분	항목	세부항목	평가기준
계획	계획의 타당성	사업 목적의 명확성	•도 균형발전 개발계획과의 부합 여부 •지자체 발전방향과의 부합 여부
		관련 사업과의 유사·중복성	•지역 내 유사시설 조성 및 운영 현황 검토 •지역 내 유사시설로 인한 경쟁 가능성
		이용 수요 확보 가능성	•사업 관련 이용수요 목표와 추정방법 적절성 •사업 관련 수요 추이 적절성
	사업 계획 충실성	사업의 구체성	•사업대상지, 세부사업 계획 내용, 자원조달 방안, 운영·관리 방안 등 제시된 사업내용의 구체화 수준
		행정절차 이행여부 및 수준	•사업 추진을 위한 관련 행정절차 이행 수준
	성과 계획 적정성	성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계 적정성	•목표-전략-사업간의 성과지표 인과관계의 적정성
		성과 목표치 설정의 적절성(결과지표)	•성과 지표 산출 경위(투입-과정-산출-결과)산출의 논리적 적정성
		성과지표 실현가능성	•성과지표 산출의 현실성
집행 및 관리	사업 관리 적절성	계획된 예산의 집행 여부(계획대비 실적)	•계획 예산 대비 실제 예산 집행액 수준
		모니터링, 평가 자체(충남도) 시행 적정성	•모니터링, 평가의 자체 시행 여부 및 적정성
		모니터링 평가 내용의 반영, 개선 노력	•충남도, 외부기관, 전문가의 모니터링, 평가 내용의 반영 정도
		사업 공기 조속 단축을 위한 노력(문제점 해결 적정성)	•공기 단축을 위한 다양한 노력 시행 정도 •문제점 해결을 위한 다양한 노력 정도
	사업 추진 체계	전담체계 구축 운영의 적정성	•사업 추진을 위한 행정 혹은 민간 등 전담조직 구축 및 운영 수준
		사업추진 협의체 등 민간, 전문가 참여 노력 및 반영의 적정성	•체계적인 자체 점검 및 평가시스템 운영 현황
	갈등 대처	민원 등 대응 조치 적정성	•민원 등 대응 및 조치 여부

구분	항목	세부항목	평가기준
		문제점에 대한 해결 노력 적정성	•사업 추진 시 발생한 문제점에 대한 해결 노력 정도
		사업지연 대응 노력	•사업 지연 시 계획에 입각한 사업 추진을 위한 노력 정도
성과 환류	성과 달성 및 환류	사업 완료 후 계획된 성과지표의 목표치 달성 적정성	•사업 완료후 운영관리 계획대비 계획된 성과지표의 적정성
		사업 운영 대응한 완료 전 사업평가 결과의 효과적 추진 여부 및 적정성	•사업 완료 전 운영관리를 위한 사업 평가 결과의 반영 정도
		평가결과의 제도개선, 예산편성에 환류 적정성	•사업 완료 전 평가 결과에 대한 제도개선, 예산편성에 의 적용 등의 수준
	운영 체계	사업유지관리계획의 적정성	•유지관리 계획의 현실성 및 구체성
		유지관리 주체의 명확성	•유지관리 주체의 명확성 및 구체성
		유지관리 운영비 확보 적정성	•사업의 지속성 확보를 위한 운영비 조달 및 확보 수준
	파급 효과	정량적 파급효과	•정량적 파급효과 산출의 적정성 여부
		수혜주민 수준	•사업 추진을 통한 지역주민의 수혜 수준
		홍보실적	•방송, 신문, SNS 등을 통한 대외적 홍보 실적
		후속사업 여부 및 적정성	•본 사업과 관련한 지자체 후속 (연계)사업 수립 여부

주) 충청남도 지역균형발전사업 모니터링 평가방안(2020), 제1단계 충청남도 균형발전사업 종합평가 지표(2019)와 국가균형발전 성과 평가를 가공하여 보완

제 5 장

결론

1. 연구 요약
2. 향후 과제

1. 연구 요약

□ 관련 이론 및 정책검토에서 접목가능한 시사점

최근의 균형발전과 관련하여 뚜렷한 동향은 “균형발전”과 “지방분권”을 합친 법 제정이다. 우리나라의 균형발전 계획은 대통령 정부에 따라 5년간 계획을 수립하기에 그 지속성을 담보하는데 한계가 있지만, 법은 정책을 추진하는 근간이기 때문이다.

국가차원의 지방분권 균형발전법의 주요내용의 핵심은 “발전격차를 줄이고”를 명시하였다는 점이며, 관련 계획을 통합하고, 추진주체를 민간과 함께 하도록 기조를 전환하였다는 점이다. 또한, 책무에서 지방자치단체의 책무를 “행재정의 책임성과 효율성을 높이기 위한 개선조치 마련”을 명문화하였다는 점에서 지자체가 자립·자발적인 노력을 경주하여야 한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

한편, 지방시대위원회를 설치 운영하는 과정에서 지방분권 기조에 따라서 충청남도가 총괄, 심의 기능을 갖는 위원회의 기능을 충청도청의 자치행정과에서 주관한다는 점에 있어서는 재고할 부분이다. 이것은 상위관련계획, 부문별 법정계획이 각개 분파적으로 추진하는 상황에서 이를 종합하고, 통합적으로 추진하기 위해서 기획, 계획, 평가모니터링을 자치행정과가 추진하기에는 한계가 있기 때문이다. 한편, 균형발전국은 중앙부처와의 접근성이 떨어지고, 종합성·통합성이 낮아진 상태에서 사업부서로서의 역할만을 수행하는 것은 개선의 여지가 있다.

□ 선진사례 검토

EU는 발전정도, 산업구조적 특성에 따라서 지역을 유형화 하고, 최근의 정책은 결속정책을 통합하여 추진하고 있다. EU의 정책은 산업 정책과 더불어 기후변화 대응, 교통네트워크 구축, 시민주도를 기조로 운영하고 있다. 혁신, 디지털, 경제혁신 및 중소기업 지원을 통해 스마트한 유럽을 지향하고, 파리협정 이행 및 에너지 전환, 재생에너지, 기후변화 대응에 투자하여 녹색, 탄소제로 유럽을 지향하며, 전략적 교통 및 디지털 네트워크를 가진 연결된 유럽을, 사회적 기본권을 계승, 양질의 교육기술, 사회적 포용 및 의료에 대한 동등한 접근성을 지원하는 사회적 유럽을, 지역 주도형 개발전략과 지속가능한 도시개발을 지원함으로써 시민에게 가까운 유럽을 목표로 하고 있다.

사업을 추진하는 방식은 여러 기금을 종합하여 고용 및 성장, 지역간 협력 촉진하는 2대 목표를 설정하고, 차등지원하고 있다. 고용 및 성장은 GDP기준에 따라 차등지원하며, 지역간 협력은 경계지역간, 초국가간, 지역간 으로 유형화하여 각각의 펀드를 통합하여 각 목적에 따라 지원한다.

민간주도의 협력체계의 대표적으로 영국의 LEP는 생활권 단위의 민관 협의체를 자율적으로 구성하되, 기능적 경제권역을 중심으로 2개 이상의 지자체가 운영하고 있으며, 도시권에 기인한 지역성장협상에 의한 전략경제계획을 수립하고, 펀드를 집중 투입하며, 주요 부문에 대해서 사업을 추진하고 있다.

이러한 민간주도경향은 프랑스에서도 나타나는데, 프랑스는 지방분권과 연계하여 관련제도를 통합하고, 총리직속으로 ANCT로 확대 개편하고, 민간의 전문성에 기반한 국토발전 계획 및 사업추진하고, 운영함으로써 지속가능성을 제고하고 있다.

충남과 유사한 이탈리아는 전통적으로 북부지역과 남부지역간의 격차를 해

소하기 위하여 프로그램을 운영하고 있는데, 그 내용의 핵심은 인적자본 육성이다. 이를 위해 교육가치사슬을 지원 확대하고, 학교 건물을 개선하며, 혁신생태계를 조성하기 위해 기술훈련기관 지원, 기술 스타트업 지원, 기술이전 지원, R&D 세금 공제를 지원하면서 한편으로는 글로벌 가치사슬내 수출기업을 지원하고, 경제 특구를 지원하고 있다.

□ 균형발전 방향과 과제

국가균형발전 방향과 충청남도의 균형발전을 융합하여 시군간 불균형을 축소하고, 자원기반의 특성화 발전을 도모하며, 연접지역간의 연계협력을 촉진토록 하는 것을 방향으로 제시하였다. 또한, 이를 추진하기 위해서 전문조직에 일괄 추진토록 하는 방안을 제시하였다.

주요과제로는 첫째, 시군간 발전격차를 축소하기 위해서는 국가균형발전사업의 차등지원을 모색할 필요가 있다. 현재 충청남도는 국가균형발전사업에 대해서 부문별 취약성에 기반한 시군간 배분기준이 정립되어 있지 않으므로, 균형회계의 지원 기준 마련 및 지원비율의 차등화가 요구된다. 이를 위해서는 균형발전 지표의 개선이 요구되고, 성과관리연동형의 모니터링 제도가 착근될 수 있어야 한다.

둘째는 경제부문 등 연계협력 활성화이다. 충청남도의 공간구조는 미래에 북부권과 서해안권, 대도시 연접권으로 구성될 가능성이 있으며, 이를 위하여 저발전 지역간 연계협력, 연접지역(대전시, 세종시, 수도권, 전북)간 연계협력이 요구된다. 이를 위해서 보통은 관광·환경부문 부터 수월한 사업을 추진하지만, 당장 시급한 과제는 미래 산업에 대응한 시군의 자체적인 자원에 기반한 산업생태계를 조성하는 것이 필요하다.

셋째는 민간 참여를 제도화하는 것이다. 공공주도에서 산학연과 공공간의 협

력을 촉진하기 위해서는 산학연 이해관계주체의 참여를 내실화하고, 전문성 기반 제3섹터 기관이 주도하도록 개편할 필요성이 있다. 기업, 대학, 공공기관의 참여기회 확보하고, 전문성 기반의 제3섹터에서 기획, 계획, 시행, 평가 시스템을 구축토록 한다.

2. 향후 과제

제시한 내용에서 가장 먼저 추진해야할 사항은 균형발전 총괄부서를 균형발전정책과로 이관하는 것이다.

이것은 중앙부처가 안고 있는 총괄부서의 부재, 사업 전문성 취약, 상이한 평가기준 문제를 그대로 답습하는 형태로 나타날 것으로 전망된다. 현재, 균형발전사업은 충청남도에서 예산담당관과 사업부서간의 부처별 관행이 여전하고, 균형발전국의 역할은 모호함에 따라 균형발전의 종합성이 미흡할 가능성이 높다. 사업적 측면에서 경쟁적 사업 추진으로 소규모·유사·중복사업이 발생할 가능성이 높고, 그 결과는 통합조정 미흡으로 인하여 비효율성과 비효과성을 낳을 것으로 전망된다.

둘째, 본 연구에서 제안한 국가균형발전사업을 시군별 부문별 발전 격차에 따라서 취약성을 해소하기 위한 원인 해소형의 차등지원 기준 마련 및 적용하는 것은 예산담당관실과 충청남도 지휘부의 결단이 요구된다. 후속으로 구체적인 대안을 마련하기 위한 가이드라인 제시가 뒤따라야 한다.

셋째, 국가균형발전사업, 충남 균형발전사업 등 단위사업별 총괄, 기획, 모니터링·평가를 시행하고, 이를 피드백하기 위해서는 행정의 인식 개선과 더불어서 충청남도 지휘부의 노력이 병행하여야 한다. 또한, 이를 지원하기 위해서 전문적인 제3섹터 형태의 독립적인 지원조직을 구성 운영하는 것 역시 차근차근 진행해야할 사항이다.

참고문헌

- European Commission, 「Regional Innovation Scoreboard 2021」,
2021.6; KISTEP 통계브리프, 2021년
- European Commission, Communication from the Commission to
the European Parliament, the Council, the European
Economic and Social Committee and the Committee of the
Regions, Regional Policy contributing to smart growth in
Europe 2020, COM (2010) 553 final, 6.10.2010
- <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/>
- https://ec.europa.eu/regional_policy/en/
- [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performa
nce-indicators/regional-innovation-scoreboard_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/statistics/performance-indicators/regional-innovation-scoreboard_en)
- <https://www.law.go.kr>
- <https://www.lepnetwork.net/about-leps/the-36-leps/>
- <https://www.rfi.it/en.html>
- <https://www.stradeanas.it/it>
- LEAP LEADING GOOD GROWTH IN THE CAPITAL DELIVERY PLAN
2019/20, Mayor of London.
- Sangmin Kim. 2022. The Recent Characteristics of the EU Regional
Development Policy for Inclusive and Balanced Development,
and Policy Implications

강영주외. 2013. R&D특구 경쟁력 평가 지표 개발 연구. 대전발전연구원

강현수.2007. “주요 국가의 지역발전 정책”. 국가균형발전정책의 이론과 실천. 국가 균형발전위원회.

국가균형발전위원회.2020. 생활SOC 복합화시설 생활혁신공간화 방안 연구. 대통령직속국가균형발전위원회.

국토교통부.2018.저성장 인구감소시대의 지역발전정책 방향 연구. 국토연구원.

국토교통부.2021. 도시재생 준공시설 운영 활성화 방안 연구

권영섭외. 2012. 국토 및 지역발전 정책의 평가와 효율적 추진방안 연구. 국토연구원.

권용우외. 2008. 지역개발사업 성과지표 개발 및 지표를 이용한 파급효과 분석. 국토연구원.

김경량외. 2005. 축산업의 경제효과에 관한 실증적 분석. 한국 농식품 정책학회. 농업 경영 정책연구. 32권 4호.

김상민외. 2018. 사회혁신을 위한 참여적 지역거버넌스 체계구축 방안.한국지방행정연구원.

김성일외. 2006. SOC재정사업의 사후 평가 모형 구축방안 연구.국토연구원.

김용웅. 2005. 지역발전론. 한울 아카데미

김용웅.2003. 지역중심의 분권형 국토발전체제의 구축방안. 국토 .통권257호). 2003. 3월호. 국토연구원.

김재환. 2011. 민관합동개발사업의 평가분야와 분류체계에 관한 연구. 건국대학교 대학원

김정섭 외. 2011. 농촌지역 활성화 정책의 평가와 발전방안. 한국농촌경제연구원.

김현호.2007. 자립적 균형발전을 위한 균형정책“. 국가균형발전정책의 이론

- 과 실천.국가균형발전위원회.
- 김현호외. 2019. 인구감소지역 유형별 모델 및 사업개발. 한국 지방행정연구원.
- 박 경·강현수.2005. 분권형 국가균형발전과 지역경제 활성화 방안에 관한 연구. 국회산업자원위원회.
- 박양호외. 2001.국가균형발전을 위한 전략사업의 추진평가와 개선방안. 국토연구원.
- 박종관외. 2014. 충청권 상설협력기구 설립 타당성 연구용역. 충청권 상설협력기구 설립 기획단
- 박진경외. 2019. 지방분권에 대응한 광역지자체 균형발전정책 추진시스템 효율화방안.한국지방행정연구원.
- 박진경외. 2022. 성과중심의 지역균형발전사업 평가지표 개발 및 분석체계 연구. 한국지방행정연구원.
- 박진경외.2020.생활SOC 복합화시설 생활혁신공간화 방안 연구.한국지방행정연구원.
- 성경륜 외.2004. 국가균형발전의 비전과 전략. 국가균형발전위원회.
- 송우경. 2013. 광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화 방안 연구. 산업연구원.
- 양혜원. 2023. 지방소멸 시대 실질적 자치분권을 위한 법제 연구. 한국법제연구원.
- 이상대외.2018. 경기도 지역발전지수 분석 및 균형발전 정책 개발. 경기연구원.
- 이소영외.2017. 경상북도 열린 혁신 추진계획 수립 연구. 한국지방행정연구원.
- 이소영외.2021. 경기 접경지역의 낙후지역 발전방안. 한국지방행정연구원.
- 이진희외. 2020. 도시재생뉴딜 정책평가와 지속가능한 추진 방향 연구. 국토

연구원

정종석외. 2018. 균형발전 인지도조사 도입방안 연구용역. 산업연구원

충북 지역발전연구센터. 2015. 함께하는 충북 균형발전. 11호

한상욱외. 2011. 충청남도 지역균형발전정책의 평가 및 개선방안 연구. 충남
발전연구원

한상욱외. 2014. 충청남도 서해안 지역의 발전방향과 추진과제. 충남발전연
구원

한상욱외. 2016. 충청남도 지역균형발전사업 분석 및 추진방안. 충남연구원.
충청남도

한상욱외. 2020. 제1단계 균형발전사업 성과 평가 및 제2단계 기본계획 수립.
충청남도.

한상욱외. 2021. 충청남도 지역균형발전 정책의 평가 및 개선방안 연구. 충남
연구원


한상욱외. 2022. 충청남도 남부권 발전방향 및 정책과제. 충남연구원.

한상욱외. 2016. 충청남도 지역균형발전 정책의 평가 및 개선방안 연구. 충남
연구원

한표환외. 1999. 지방자치단체 지역개발사업의 평가체계 및 기법 개발. 한국
지방행정연구원.



부 록

1. 충청남도 균형발전 사업(1단계) 추진현황
 2. 현재 충청남도 지역균형발전 지표(17개)별 상관관계
 3. 현재 충청남도 지역균형발전 지표 요인분석의 설명된 충분산
 4. 충청남도 사업평가지 세부 항목별 지표 및 배점(19.06)
- 

부록

1. 충청남도 균형발전 사업(1단계) 추진현황

대분류	소분류	사업유형별 지구수 (개소)								
		계	공주	보령	논산	금산	부여	서천	청양	태안
계 (198)		198	18	13	23	34	26	32	33	19
관광 (82)	소계	82	9	6	13	6	13	13	17	5
	경관개선	1	-	-	1	-	-	-	-	-
	관광시설	64	7	6	9	5	7	10	15	5
	상품	8	-	-	-	1	2	3	2	-
	역량강화	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	역사,문화재	8	1	-	3	-	4	-	-	-
산업 (67)	소계	67	3	3	3	24	9	13	9	3
	생산	13	-	-	-	9	2	1	1	-
	생산지원	8	-	1	1	4	-	-	1	1
	가공	3	-	-	-	-	-	-	3	-
	가공지원	5	-	1	-	3	-	-	1	-
	유통	11	1	-	1	1	1	7	-	-
	마케팅	5	-	-	-	5	-	-	-	-
	R&D	4	1	-	-	1	1	1	-	-
	귀농귀촌	5	-	-	-	1	1	-	2	1
	일자리	5	1	-	1	-	1	2	-	-
	상권	2	-	-	-	-	2	-	-	-
	전통시장	5	-	-	-	-	1	2	1	1
제조업	1	-	1	-	-	-	-	-	-	
기반 (26)	소계	26	5	2	3	2	4	0	3	7
	정주	10	5	1	1	-	-	-	2	1
	상하수도	4	-	-	1	-	1	-	-	2
	도로	11	-	1	1	2	3	-	1	3
	생태환경	1	-	-	-	-	-	-	-	1
삶의질 (23)	소계	23	1	2	4	2	0	6	4	4
	교육	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	문화복지	16	-	1	4	1	-	5	4	1
	체육	5	-	1	-	1	-	-	-	3
	환경	1	-	-	-	-	-	1	-	-

2. 현재 충청남도 지역균형발전 지표(17개)별 상관관계

구분	최근 5 년간 연평균 인구증 가율 (A)	인구밀 도 (B)	노령화 자수 (C)	최근 5 년간 재정력 지수 평균 (D)	최근 5 년간 소득세 할 주 민세 충액의 평균 (E)	천명당 사업체 수 (F)	천명당 종사자 수 (G)	최근 5 년간 종사자 증 가율 (H)	도로율 (I)	상공업 지역 면적비 율 (J)	상하수 도보급 율 (K)	노후주 택비율 (L)	1인당 공원 면적 (M)	면적당 학교수 (N)	천명당 문화체 육시설 수 (O)	천명당 의료중 사자수 (P)	영유아 천명당 보육시 설수 (Q)
A		.783	.872	.869	.785						.669	.909	.550	.680			-.793
B	.783		.733	.784	.716				.586		.733	.792		.957		.680	-.583
C	.872	.733		.748	.655						.842	.921	.567	.677			-.874
D	.869	.784	.748		.969		.644				.600	.790		.707			-.586
E	.785	.716	.655	.969		-.222	.685	-.074			.530	.658		.658			
F							-.653								-.516		
G				.644	.685	-.653											
H																	
I		.586								.660	.557			.561			-.145
J									.660								-.149
K	.669	.733	.842	.600	.530				.557			.749		.737		.625	-.744
L	.909	.792	.921	.790	.658						.749		.593	.692			-.832
M	.550		.567									.593					-.690
N	.680	.957	.677	.707	.658				.561		.737	.692				.805	-.582
O						-.516											
P		.680			.514						.625			.805			
Q	-.793	-.583	-.874	-.586							-.744	-.832	-.690	-.582			

3. 현재 충청남도 지역균형발전 지표 요인분석의 설명된 충분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	8.164	48.025	48.025	8.164	48.025	48.025	5.385	31.678	31.678
2	2.579	15.170	63.195	2.579	15.170	63.195	4.080	23.998	55.677
3	1.733	10.191	73.386	1.733	10.191	73.386	2.625	15.441	71.117
4	1.566	9.214	82.601	1.566	9.214	82.601	1.952	11.483	82.601
5	1.047	6.158	88.759						
6	.724	4.259	93.018						
7	.475	2.795	95.813						
8	.255	1.499	97.312						
9	.207	1.220	98.532						
10	.130	.763	99.295						
11	.065	.380	99.675						
12	.039	.229	99.904						
13	.012	.068	99.972						
14	.005	.028	100.000						
15	.000	.000	100.000						
16	.000	.000	100.000						
17	.000	.000	100.000						

4. 충청남도 사업평가지 세부 항목별 지표 및 배점(19.06)

항목	평가 지표			참고	비고
계획단계 (43점)	사업계획 타당성 (16점)	목적 부합성	◦ 균형발전사업 목적에 부합 여부 ◦ 지자체 발전방향과의 부합 여부	8점	
		지역특성반영여부	◦ 지역 특성 및 현황을 고려한 계획 수립 여부	2점	
		수요확보 가능성	◦ 수요 추정 적정성	6점	
		유사시설 운영현황	◦ 지역내 유사시설 운영 현황 검토 및 경쟁가능성 여부	2점	
	사업계획 총괄성 (10점)	사업의 구체성	◦ 위치, 세부사업내용 등의 구체성 수준	4점	
		행정절차 이행여부 및 수준	◦ 사전 행정절차 이행 여부	6점	
	사업계획 적정성 (6점)	사업내역 산정 적정성	◦ 사업비 산정내역의 구체성 및 적절성	2점	
		재원조달 현실성	◦ 재원조달 방안 구체성	2점	
		목표달성 적정성	◦ 목표달성 가능성(과대포장 여부)	2점	
	지자체 관심도 (11점)	지자체장 관심도	◦ 단체장 관심도	3점	
		의회 관심도	◦ 정례보고	2점	
		관련기관 협의의견 반영 정도	◦ 관련법령, 부처 협의 의견 반영 정도	3점	
		주민 등 민간 의견 수렴 정도	◦ 지역주민 의견 수렴 정도	3점	
집행단계 (27점)	사업추진 가능성 (13점)	토지확보 용이성	◦ 시설사업의 토지 확보 여부	8점	
		사업시행자 선정 및 법적 요건 충족 여부	◦ 시행자 선정 및 협의 진행 수준	5점	
	사업추진 실적 (6점)	예산 집행률	◦ 예산 대비 집행액 수준	1점	
		자체재원 확보율	◦ 목표 대비 실제 투입액	1점	
		당초계획 변경 여부 및 적정성	◦ 계획 대비 변경 수준 및 적정성 - 목적 대비 세부내역 변경	4점	
	사업추진 체계 (8점)	전담체계구축 및 운영	◦ 행정, 민간 등 전담조직 구축 운영 수준	4점	
		자체 점검 시스템 구축 운영 여부	◦ 자체 점검 및 평가시스템 운영	4점	

항목	평가 지표			참고	비고
운영관리 단계 (30점)	관리운영 체계 (14점)	유지관리 조례 및 계획 수립 여부	◦ 운영관리 조례 마련 여부 ◦ 유지관리계획 수립 여부	2점	
		유지관리계획 내용 명확성	◦ 유지관리계획의 적정성, 구체성 - 주제, 절차, 세부내역	6점	
		사업운영비 확보 수준	◦ 운영비 조달 및 확보 수준 ◦ 운영 수지(흑자, 적자) 여부	6점	
	사업파급 효과 (10점)	이미지제고 수준	◦ 방송, 신문, SNS등 대외적 홍보 수준	2점	
		경제성 및 파급효과	◦ 경제성, 파급효과	2점	
		수혜주민 수준	◦ 이용객수, 만족도 실적 ◦ 경제성 및 파급효과 ◦ 매출액, 고용인원 증가 여부	6점	
	갈등대처 및 리스크 관리 (6점)	갈등, 사업지연 대응 방안	◦ 문제점 및 대책 기술 적정성	1점	
		후속 연계사업 여부	◦ 연계, 후속사업 추진 여부	2점	
		운영관리 개선 적정성	◦ 운영관리 개선 계획 적정성	3점	
총점(100점 만점)					

집필자

연구책임자 한상욱 충남연구원 선임연구위원
참여연구진 임형빈 충남연구원 연구위원
김형철 충남연구원 연구위원
장하라 충남연구원 연구원
유예나 충남연구원 연구원
이제이 충남연구원 연구원

전략연구 2023-20

충청남도 균형발전 정책 방향 및 과제

발행인 유동훈
발행처 충남연구원
인쇄 2023년 12월 31일
발행 2023년 12월 31일
주소 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)
전화 041-840-1114(대표)
팩스 041-840-1129
홈페이지 <http://www.cni.re.kr>
ISBN 978-89-6124-664-4

© 2023. 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
- 무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.