충청남도의 지역균형발전과 재정지원 사례

강신재
충청권광역경제발전위원회
평가팀장
sjkstate@korea.kr

한국은 과거 30여 년 동안 수도권 및 특정지역을 중심으로 한 성장거점의 수출 드라이브 정책을 통해 괄목할 만한 압축 경제성장을 이룩하였다. 하지만 압축적인 경제성장 과정에서 소득 및 복지, 실업 등의 다양한 측면에서 소외 지역 및 소외 계층이 발생하였다. 즉 수도권과 지방 간, 도시와 농산어촌 간, 사회계층 간 등에서 불균형이 양산되었다. 따라서 정부는 지역 간 및 사회계층 간 불균형을 해소하기 위해 다양한 형태의 균형발전정책과 사업을 추진해 왔다.

정부는 1990년대부터 도서종합개발사업과 오지개발사업, 광역권개발, 특정지역개발사업 등을 추진해 왔다. 참여정부시절에는 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시 등 지방거점 공간개발 형성 사업과 함께 낙후지역개발 사업을 위한 신활력사업, 접경지역개발사업 등을 추진하였다. 아울러 이명박 정부에 와서는 시도 및 시군의 지역개발을 위한 부처 간 지원 유사 · 중복 사업을 포괄보조금 체계로 대폭 정비한 포괄보조금제도 도입과 낙후지역 개발을 위한 각종 지역개발사업을 수행하고 있다. 그리고 국토의 성장잠재력 극대화를 위해 기초생활권(163개 시군)과 광역경제권(5+2 광역경제권), 초광역개발권(4+α초광역권)별로 다차원적인 지역발전정책을 추진하고 있다.

충청남도 균형발전 지원 조례와 시행규칙 제정, 개발계획 마련

정부의 이 같은 지역발전 정책과 별도로 광역자치단체는 권역내 낙후지역 개발 및 지역균형발전 차원의 정책을 수행하고 있다. 충청남도(이하 충남도)의 경우, 2000년부터 충청남도종합계획에서 공간개발을 위한 기본전제로 시군 간의 불균형 문제 완화 및 상생발전을 촉진하기 위해 4대 개발권역 설정[1]과 권역 간 균형발

1) 4대 개발권역은 북부권(환황해경제권 생산 · 교육 거점, 협력적 지역발전 시범지역), 서해안권(환황해권 교역 전진기지, 해양 · 휴양 관광메카), 내륙권(국가 · 지방 중추행정 연계축, 지역균형발전 촉진지대), 금강권(역사, 문화관광, 생명 · 정보산업, 도농복합생활공간 형성지대)임.

〈표 1〉 분야별 사업계획 예산 현황 (2011년)

(단위 : 백만원)

분야별	지구수 (사업수)	소요사업비				
		총계	광특회계	도 비	시 · 군비	기 타
계	54	445,279	133,532	141,800	139,093	30,854
문화관광 분야	23	219,136	92,786	92,465	93,185	700
기반시설 확충분야	9	43,977	12,500	19,045	12,132	300
지역특화 분야	16	107,999	21,546	26,860	31,616	27,977
생산 · 유통 분야	6	14,167	6,700	3,430	2,160	1,877

출처 : 충청남도 (2011)

전전략을 도입하였다. 2007년부터는 보다 적극적이며 능동적으로 도내 지역 간의 불균형 문제 해소를 위한 구체적인 실행조치로 '충청남도 지역균형발전 지원 조례(2007.3)' 와 '충청남도 지역균형발전 지원조례 시행규칙(2007.5)' 을 제정하였다. 이를 토대로 충청남도는 '충청남도 균형발전 개발계획(2008~2012)' 을 수립하여 도내 8개 시 · 군에 대한 개발사업을 지원하고 있다.

이 같은 개발사업 수립의 취지는 그간 수도권에 인접한 북부권과 천안~대전의 경부축을 중심으로 제조업 중심의 산업이 성장함에 따라 상대적으로 내륙권과 서남부권은 저성장을 초래하였고, 이는 도내 지역 간의 불균형을 심화시켰기 때문에 이를 해소하는 차원에서 충남도는 백제권 종합개발사업, 신활력사업, 개발촉진지역 사업 등을 추진했다. 그러나 가시적인 성과를 거두지 못하고 오히려 갈수록 지역 간의 불균형이 깊어가는 상황을 개선하려는 것이다.

이 같은 상황에서 충남도는 행정중심복합도시 건설과 도청 이전, 아산신도시 건설 및 태안의 기업도시 건설 같은 대규모 지역개발의 전기를 맞게 되었다. 충남도는 새롭게 마련된 성장동력을 활용하여 도 전체가 균등하게 발전할 수 있는 동기와 기회를 마련하여 도 전체의 경쟁력을 높이고 궁극적으로는 도민 전체의 삶의 질을 향상시키기 위해 지역균형발전 지원 조례와 균형발전 개발계획 등을 수립하게 되었다.

충청남도 균형발전 개발계획 수립체계

충남의 균형발전 개발계획 수립체계는 도가 2008년을 시점으로 매 5년마다 도내 16개 시군별 지역발전수준을 분석한 결과를 토대로 지원대상 시군(낙후지역)을 선정하고, 선정된 시군의 개발계획에 대하여 기본계획을 수립한다.

〈표 2〉 시군별 사업명 현황 (2008 ~ 2012)

시군 (사업수)	사 업 명
공주시(1)	공주문화관광지 조성
보령시(2)	대천해수욕장 관광지 조성, 舊대천역사 문화관광지구 조성
논산시 (6)	양촌 농어촌지방상수도, 기호유교문화(돈암서원, 고정지구)[도/시군비], 기호유교문화권 개발, 백제군사박물관 테마공원 조성, 양촌 자연휴양림 조성사업, 국방대학교 이전지원[도/시군비]
금산군 (12)	약초물류 집하장시설, 금산인삼 명품화사업, 금산인삼 향토산업육성[도/시군비], 금산인삼 마케팅지원, 인삼재래시장 활성화프로젝트[도/시군비], 인삼약초특화 농공단지 조성, 개삼터 관광자원개발사업[도/시군비], 국제인삼 · 약초 연구센터 설립[도/시군비], 인삼 · 약초 비즈니스타운 조성[도/시군비], 인삼 · 약초 건강체험장 조성, 금산인삼 글로벌광고[도/시군비], 금삼인삼개척안테나-샵 설치[도/시군비]
부여군 (8)	옥산 · 남면 농어촌지방상수도, 백제호 · 백제역사재현단지 연결도로[도/시군비], 서동역사관광지 조성, 백제사비왕궁원 조성, 문화관광형시장 조성, 굿뜨래 웰빙마을 조성[도/시군비], 부여나성 정비, 홍산현관아 정비복원
서천군 (9)	장항수산물처리 · 저장시설, 김육상채묘냉동망보관시설, 서면수산물 위판장 건립, 비인수산물직매장시설 지원, 장항수산물산지가공시설 지원, 장항도선장 해상기반시설 확충[도/시군비], 서천읍 문화 · 관광 복합지구 조성[도/시군비], 장항선 폐선활용 관광진흥, 장항선 폐선부지 매입 및 선로변 경관 조성[도/시군비]
청양군(11)	지천생태녹색관광 개발, 칠갑산도림온천관광지 조성, 외국체험관광마을 조성, 까치내 휴양관광지 조성[도/시군비], 청양 재래시장 활성화, 특산원예작물 공공육묘장 설치[도/시군비], 칠갑산 자연휴양림 보완, 운곡2 농공단지 조성, 구기자 가공산업 육성[도/시군비], 지천생태녹색관광 개발[도/시군비], 장곡지구 테마학습장 조성
태안군(5)	이원 농어촌지방상수도, 안면우회도로 개설[도/시군비], 백사장항 해양관광자원 개발, 신두사구 생태공원 조성, 황도교 가설[도/시군비]

출처 : 충청남도 (2011)

* '08~'12년 시군별 사업은 사업 내용 특성에 따라 완료 또는 계속 사업임.

** [도/시군비]는 도와 시군비 예산지원사업 의미. 기타사업은 균특예산 및 도비 또는 시군비 혼합지원 사업임.

〈표 3〉 충청남도 균형발전사업(시군별) 사업계획 예산 현황 (2008 ~ 2012)

(단위 : 백만원)

시군	지구수 (사업수)	소 요 사 업 비				
		총계	광특회계	도 비	시 · 군비	기 타
총 계	54	445,279	133,532	141,800	139,093	30,854
공주시	1	48,305	14,700	14,700	18,905	-
보령시	2	50,032	13,757	14,600	21,175	500
논산시	6	38,725	13,757	14,500	10,468	-
금산군	12	84,409	18,296	19,550	27,066	19,497
부여군	9	59,146	18,150	19,550	19,766	1,680
서천군	9	50,983	18,306	19,550	11,250	1,877
청양군	10	61,505	18,255	19,800	16,650	6,800
태안군	5	52,174	18,311	19,550	13,813	500

출처 : 충청남도 (2011)

기본계획의 내용은 중장기 목표와 지역특성에 맞는 개발의 기본방향 및 지리적 특성과 문화적 전통을 고려한 개발계획, 지역경제의 활성화 방안 등을 포함한다. 특히, 기본계획의 틀에서 지역특성에 맞는 사업 중 道의 광역·지역발전특별회계의 지원을 받아 5년 동안 추진할 수 있는 사업과 지역의 성장동력사업으로 사업성과가 가시화될 수 있는 사업 내용을 담는 매 5년 단위의 균형발전 개발계획을 세운다. 더불어 이 5년 단위의 균형발전 개발계획 내의 사업성과가 가시화될 수 있는 사업 중 당해 연도 추진이 가능한 사업을 우선 선정하여 연차별 매년 사업시행계획 등을 수립한다.

충청남도의 균형발전특별회계 설치, 선정된 시군 매년 60억~80억원 지원

현재 균형발전 5개년 계획을 토대로 道는 낙후 시군에 대한 균형발전지원사업을 추진하기 위한 재정마련 방안으로 '충청남도 균형발전특별회계'를 설치하였다. 이를 통해 매년 500~600억원 정도의 재원을 조성, 사업을 지원하고 있다. 시군별 지원 사업비는 매년 60~80억원(市지역 60억원, 郡지역 80억원) 규모이다. 그리고 균형발전특별회계의 재원은 道 보통세(취득세, 등록세, 면허세 등) 징수액의 5% 이내 전입금과 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정 道 배정분의 10% 이내 보조금으로 충당하고 있다. 아울러, 균형발전사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지원대상 지역의 도의원과 지역발전 관련 학계 및 연구원 등의 전문가로 구성된 '충청남도 균형발전위원회'를 구성 · 운영하고 있다.

충남도는 낙후도 측정 6개 지표(인구, 경제, 재정, 사회, 산업, 기업시설 분야)와 선정기준을 근거로 도내 16개 시 · 군의 발전수준을 종합 분석하여 8개의 시 · 군을 선정하였다. 선정된 시 · 군은 청양, 부여, 서천, 금산, 태안군의 5개 군과 논산, 보령, 공주의 3개 시로 2008년부터 2012년까지 5년간 道의 균형발전특별회계 예산을 지원 받고 있다.

8개 시 · 군의 지역균형발전 계획에 의해 선정된 사업 수는 총 54개로 추진 사업 분야는 문화관광 분야 23개, 기반시설 확충 분야 9개, 지역특화 분야 16개, 생산 · 유통 분야 6개이다. 이들 8개 시 · 군의 추진사업을 살펴보면, 공주시는 공주문화관광지 조성사업, 보령시는 대천해수욕장 관광지조성 사업 외 1개, 논산시는 양촌 농어촌지방상수도 사업 외 5개, 금산군은 약초물류 집하시설 사업 외 11개, 부여군은 옥산 · 남면 농어촌 지방상수도 사업 외 7개, 서천군은 장항 수산물 · 저장시설 사업 외 8개, 청양군은 지천생태녹색관광 개발 외 10개, 태안군은 이원 농어촌지방상수도 사업 외 4개 사업을 추진했거나 추진 중에 있다.

5년(2008~2012) 동안 선정된 8개 시·군의 총사업 54개 사업에 4,452억원 예산 책정

2008~2012년도 충남도의 8개 시 · 군의 지역균형발전사업 추진에 대한 사업계획 예산은 앞에서 언급한 총 54개 사업에 4,452억원을 책정하였다. 2012년도 균형발전사업에 대한 투입 재원의 현황은 다음과 같다. 2012년도에 지역균형발전 사업에 투입된 총사업비는 77,309백만 원으로 국비(광역·지역발전특별회계, 이하 광특) 대상 지원 13개 사업에 64,626백만원(광특

〈표 4〉 연도별 사업 투입 현황 (단위 : 백만원)

구분		지원별	2008	2009	2010	2011	2012
국비지원사업	소요사업비	계	62,251	82,828	71,162	65,194	64,626
		광특회계	29,200	29,200	26,600	26,140	22,392
		도비	9,705	20,250	19,204	18,765	23,947
		시군비	19,169	30,758	18,488	15,169	17,567
		기타	4,177	2,620	6,870	5,120	720
		사업수	17개	14개	14개	14개	13개
도비지원사업	소요사업비	계	26,060	17,980	13,232	17,912	12,683
		도비	19,495	8,950	7,996	8,435	5,053
		시군비	6,565	7,551	3,686	6,247	3,530
		기타	-	1,479	1550	3,230	4,100
		사업수	7개	8개	8개	11개	8개
총 계			88,311	100,808	84,394	83,106	77,309
총사업수			24개	22개	22개	25개	21개

출처 : 충청남도 (2011)

22,392백만원, 도비 23,947백만원, 시군비 17,567백만원, 기타 720백만원)이, 도비대상 지원 8개 사업에 12,683백만원(도비 5,053백만원, 시군비 3,530백만원, 기타 4,100백만원)이 투입되었다.

평가를 통한 우수사업 수범사례 발굴

한편, 충청남도 균형발전사업 5개년 계획의 효율적 집행 및 사업수행성과 극대화 차원에서 연차별 시행계획에 대하여 단위 사업별 추진실적과 성과평가를 통해 우수사업 수범사례를 발굴하고 문제점을 진단하고 있다. 이를 통해서 자치단체의 성과 전파와 더불어 인센티브 부여를 통해 사업효과를 높이고 있다.

그간의 평가를 통해 선정된 대표적인 우수 수범사례 사업은 논산시의 돈암서원 유교문화체험공간 활용과 백제군사박물관 테마공원조성사업이다. 돈암서원 유교문화체험공간의 경우 유네스코 세계문화유산 잠정 등재로 인하여 국가문화자원 격상의 계기를 마련하였고, 이와 관련한 인문마당, 과거제 향시 재현 행사 등은 단순히 눈으로 둘러보는 관광지가 아닌 유교문화체험공간으로 탈바꿈하는 전기를 마련하게 되었다. 이로 인해 기호학파 서원 위상 확보 및 관광객 유치를 통한 지역경제 활성화가 기대되고 있다[2]. 그리고 백제군사박물관 테마공원 조성사업의 경우 체험형 테마공원 조성으로 가족중심 관람객수가 큰 폭으로 증가하였고, 특히 전국에서 입소하는 장병들의 충의정신 교육장으로 각광받고 있다. 따라서 백제군사박물관 테마공원 조성 사업도 관람객의 증가와 지역민 소득 증대 및 지역경제 활성화에 기여하고 있다[3].

지난 4년간의 균형발전을 통해 위의 예와 같은 가시적인 성과가 도출됨에 따라 충남도는 현재 선정 지원대상 시군에 대해서 성장을 주도할 수 있는 핵심사업과 연계사업을 동시에 추진함으로써 사업의 시너지 효과를 창출하고 파급효과를 극대화할 수 있는 사업을 발굴 · 촉진하는 데 초점을 맞추고 있다. 이와 병행하여 낙후지역 개발사업에 대하여 도차원의 '지역균형발전 지원 조례' 및 동 '시행규칙' 과 같은 제도적 장치를 더욱 강구하고 있다.

충남도 지역균형 발전 개발의 향후 계획

충남도는 현재 제1기 지역균형 발전 개발 계획(2008~2012)이 2012년 12월에 완료됨에 따라 제2기 균형발전 개발 계획을 2012년 4~10월에 수립하였고, 시 · 군의 2기 사업 중 '13년 시행계획 작성 후 5개년('13~'17년) 계획을 2012년 10월에 확정지었다. 제2기 지원 대상 시 · 군은 제1기의 지원대상 시군과 동일하다. 향후 제3기 균형발전 개발 계획은 제2기 균형발전 사업이 종료될 시점인 2017년에 수립될 예정이다.

2) '11년 7만 명에서 '15년 10만 명의 관광객 증가로 매년 10억 원의 경제적 가치 기대
3) '08년 8만 8천 명에서 '11년 12만 명으로 관람객 약 30% 증가